세부보고서 ②
(2023)

구금시설

식량권

김정은 시대

북한 주민의 식량사정은?

취약계층

이우태

건강권

KINU 통일연구원

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

CONTENTS

목차

Ⅰ. 서론 ····· 7

Ⅱ. 북한의 식량 현황 ····· 13

1. 만성적인 식량 부족 ····· 15
2. 김정은 정권의 식량 대응 ····· 17

Ⅲ. 북한의 지속적인 식량난 원인 ····· 23

1. 핵무기 개발과 대북제재 ····· 25
   가. 무리한 핵개발 비용 전용 ····· 25
   나. 핵개발로 인한 대북제재로 식량 사정 악화 ····· 26
2. 코로나19와 국경폐쇄 ····· 26
3. 원활하지 못한 배급제 ····· 32
   가. 국가 배급 ····· 33
   나. 기업소 배급 ····· 35
   다. 군대 내 배급 ····· 38
4. 주민 자체 식량 조달의 한계 ····· 41
   가. 소토지 농사 ····· 41
   나. 소토지 농사의 어려움 ····· 43
5. 식량 증산 정책의 실패: 포전담당책임제 ····· 45

6. 국가의 무리한 식량 공출 ····· 48

7. 자연재해 대응능력 부족으로 인한 곡물생산 감소 ····· 49

Ⅳ. 결론 ····· 55

표목차

〈표 III-1〉 매혈(賣血)을 통한 식량 구입 증언 ····· 31
〈표 III-2〉 북한 농장법에 명시된 포전담당책임제 ····· 46
〈표 III-3〉 주민들의 자발적 공출 선전 ····· 49
〈표 III-4〉 북한의 주요 자연재해 발생 현황: 2012~2021년 ····· 50

그림목차

〈그림 I-1〉 2022 세계기아지수: 북한 ····· 10
〈그림 II-1〉 북한의 곡물 생산량: 2016~2022년 ····· 15
〈그림 II-2〉 남북한 벼 재배면적: 2021년 ····· 16
〈그림 II-3〉 북한 식량작물 생산량: 2016~2021년 ····· 17
〈그림 II-4〉 북한의 농사 모습 ····· 18
〈그림 II-5〉 쌀의 중요성을 강조하는 노동신문 보도 ····· 19
〈그림 II-6〉 김정은 집권 이후 대중국 비료 수입 현황 ····· 20
〈그림 III-1〉 국제사회 대북 인도적 지원 규모 추이 ····· 27
〈그림 III-2〉 북한 주요도시 쌀값 변화: 평양, 신의주, 혜산 ····· 29
〈그림 III-3〉 굶주린 북한 주민 ····· 31
〈그림 III-4〉 배급받는 북한 주민들 ····· 34
〈그림 III-5〉 석탄 증산 독려 선전 ····· 37
〈그림 III-6〉 식량을 가져가는 북한 군인 ····· 40
〈그림 III-7〉 북한의 뙈기밭 ····· 42
〈그림 III-8〉 산림복구정책으로 인한 뙈기밭 감소(2014년/2020년) ···· 44
〈그림 III-9〉 북한 협동농장 농장원 ····· 47
〈그림 III-10〉 북한의 홍수 피해 ····· 51
〈그림 III-11〉 북한 가뭄 극복 선전 ····· 52

I

서 론

I. 서론

1948년 유엔에서 세계인권선언이 채택된 이후 국제사회는 인권에 대한 가치를 지키는 동시에 전 세계 모든 사람들의 인권을 실질적으로 보호하기 위한 제도를 갖추는데 노력을 기울이고 있다. 이에 국제사회는 1966년 「경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)」(A규약, 이하 사회권 규약)을 채택하였고, 사회권 규약에서는 노동, 사회보장, 건강, 교육, 식량, 주거 등의 권리에 대한 보장을 규정하고 있다.[1)]

구체적으로 세계인권선언 제25조 제1항에서는 "**모든 사람은** 자신과 가족의 건강과 안녕에 적합한 생활수준을 누릴 권리가 있다. 이러한 권리에는 **음식**, 입을 옷, 주거, 의료, 그리고 생활에 필요한 사회서비스 등을 **누릴 권리가 포함된다**"고 규정하여 식량에 대한 중요성을 강조하고 있다.[2)] 또한 사회권 규약 제11조 제2항에서는 "이 규약(사회권 규약)의 **당사국은 기아로부터의 해방이라는 모든 사람의 기본적인 권리를 인정**하고, 개별적으로 또는 국제협력을 통하여 … **필요한 조치를 취한다**"고 좀 더 구체적으로 식량에 대한 권리를 명시하고 있다.[3)]

또한 유엔 사회권위원회는 "사회권규약 당사국은 적절한 식량에 대한 권리의 완전한 실현을 점진적으로 달성하기 위한 조치를 취해야 하며, 기아로부터 자유로울 권리를 보장하기 위해 관할권 내의 모든 사람에게 최소한의 필수적인 식량에 대한 접근을 보장할 의무가 있다"고 밝히고 있다.[4)]

---

1) 북한은 1981년 9월 14일 사회권규약에 가입하였음.

2) 외교부, "국제인권규범," 〈https://www.mofa.go.kr/www/wpge/m_3996/contents.do〉 (검색일: 2023.03.01.).

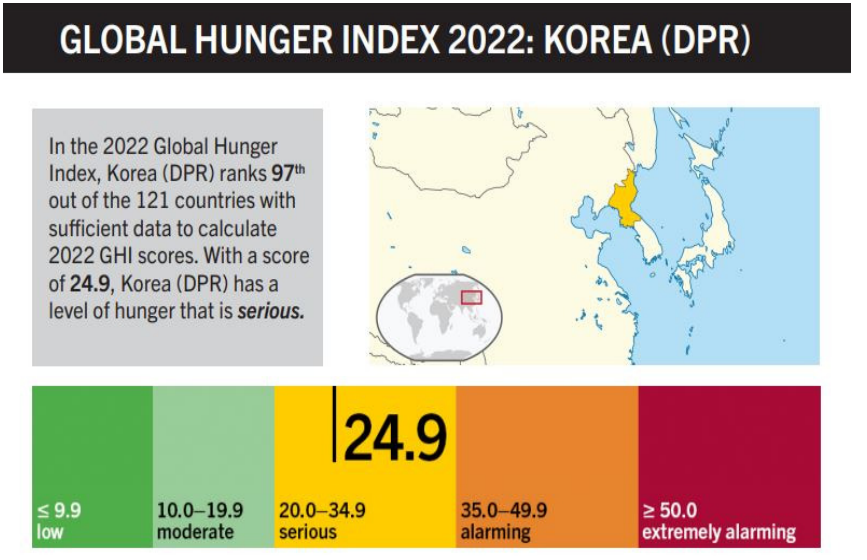
3) 위의 글.

4) CESCR, "General Comment No. 12: The Right to Adequate Food (Art. 11 of the Covenant)," para. 14.

즉 식량권은 인간의 생명권과 직결되는 기본적 권리로서 권리행사의 주체는 개인이지만 식량권을 존중하고, 보호하며, 실현해야 할 의무의 주체는 국가인 것이다.

그러나 국제기구에서 발표하는 북한의 식량 상황은 북한 주민들이 최소한의 필수적 식량에 접근할 수 있는 기회가 보장되지 못하고 있음을 보여주고 있다. 2022 세계기아지수(Global Hunger Index 2022)에 따르면 북한의 기아 지수는 24.9점으로 심각(serious) 단계에 위치하고 있으며, 조사 대상국 121개국 중 97위를 기록하고 있어 북한의 식량 상황이 얼마나 심각한지를 보여주고 있다.[5)]

〈그림 I-1〉 2022 세계기아지수: 북한[6)]



5) 세계기아지수는 세계적, 지역적, 국가별로 기아의 정도를 측정하고 변화를 추적하기 위해 설계된 지수로써, 아일랜드 NGO 컨선월드와이드(Concern Worldwide), 독일 NGO 세계기아원조(Welthungerhife), 미국의 연구기관인 국제식량정책연구소(IFPRI) 등이 참여하고 있음. Concern World Wild, *Global Hunger Index 2022*, 〈https://www.globalhungerindex.org/pdf/en/2022/Korea-DPR.pdf〉 (Accessed February 7, 2023).

6) 위의 글.

또한 식량농업기구(FAO), 국제농업개발기금(IFAD), 유엔아동기금(UNICEF), 세계식량계획(WFP), 그리고 세계보건기구(WHO)가 공동으로 발간한 '2022 세계식량 안보 및 영양 현황(The State of Food Security and Nutrition in the World 2022)'에 따르면 2019~2021년 북한의 영양부족 인구는 총 1,070만 명으로 전체 인구의 41.6%를 차지했다. 이 수치는 지난 2004~2006년 810만 명에서 약 260만 명 가량 증가한 수치이고 비율로는 33.8%에서 8%p 가까이 증가한 것이다.[7] 이 수치가 보여주는 의미는 매우 중요한데, 2004년은 북한의 대기근이었던 '고난의 행군' 시기를 막 벗어났던 시기로 대다수의 북한 주민들이 식량을 구하는 데 어려움을 겪었던 시기다.[8] 그런데 최근 북한의 영양부족 인구 비율이 2000년대 초반보다 증가하였다는 점은 현재 북한의 식량난 상황이 얼마나 심각한지를 보여주는 결과라 할 수 있다.

이처럼 식량에 대한 권리(식량권)는 인간의 삶의 질에 직접적으로 영향을 미치는 중요한 권리이다. 또한 국제사회에서도 식량 확보를 위해 국가의 책임을 강조하고 있지만, 북한의 경우 주민들의 영양부족 비율이 증가하고 있으며, 기아 상태 지수는 '심각'한 상태임을 국제사회는 경고하고 있어 북한 주민들은 적절한 식량권을 보장받지 못하고 있음이 드러나고 있다.

그렇다면 김정은 시대에 북한 주민들이 지속적으로 식량난으로 인한 영양부족 상태를 겪는 원인은 무엇일까? 우선 부족한 식량 생산량을 우선적으로 꼽을 수 있다. 식량생산 자체가 필요량을 충족시키지 못하다 보니 적절한 영양 공급이 이루어지지 못하고 있는 것이다. 이와 더불어 식량과 관련한 북한 내부 제도의 문제가 그 심각성을 더하고 있다. 구체적

7) Food and Agriculture Organization of the United Nations(FAO), *The State of Food Security and Nutrition in the World*, 〈https://www.fao.org/3/cc0639en/online/cc0639en.html〉 (Accessed February 7, 2023).

8) 국제엠네스티, "북한의 식량난, 그리고 식량권," 2021.7.30. 〈https://amnesty.or.kr/42197/〉 (검색일: 2023.3.13.).

으로 불공평하고 불합리한 식량 배급, 불안정한 배급을 메꾸기 위한 주민들의 자구책인 소토지 농사의 어려움, 식량증산정책의 실패, 식량 부족 상황에서도 이어지는 국가 차원의 무리한 공출 등이 복합적으로 연계되어 북한의 식량난은 악화되고 있다.

이 보고서에서는 김정은 시대에도 지속되는 북한의 식량난 원인을 구체적으로 살펴봄으로써 당연히 보장받아야 할 식량권을 왜 북한 주민들은 보장받지 못하고 고통을 겪어야 하는지에 대해 살펴보고자 한다.

Ⅱ 북한의 식량 현황

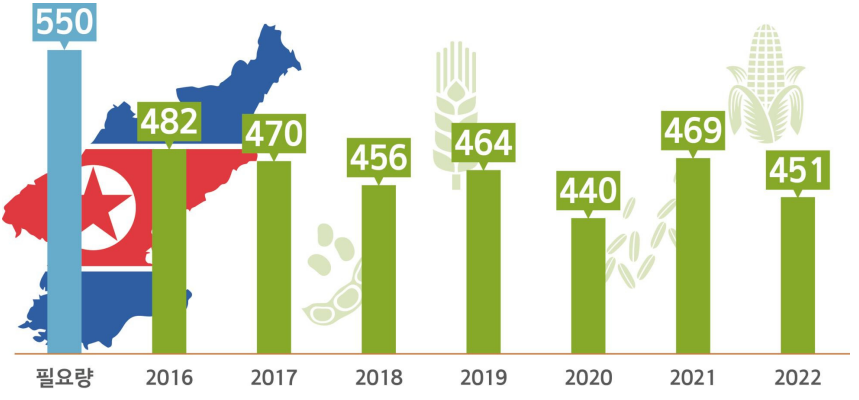
II. 북한의 식량 현황

1. 만성적인 식량 부족

2022년 북한의 곡물 생산량은 451만 톤으로 2021년 469만 톤보다 약 18만 톤 정도 감소된 것으로 추정되고 있으며, 2016년 이후 전반적인 곡물 생산량은 감소 추세를 보이고 있다. 특히 북한은 2019년 이후 매년 곡물 생산량이 들쭉날쭉 하면서 안정적으로 식량 확보를 하지 못하는 특징이 있다(〈그림 II-1〉 참조).

〈그림 II-1〉 북한의 곡물 생산량: 2016~2022년[9)]

(단위: 만 톤)



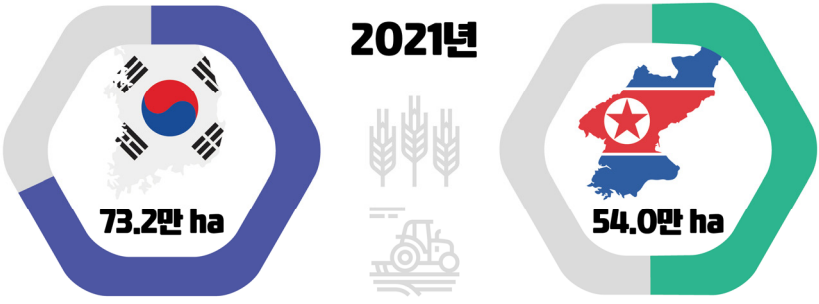
북한의 연간 곡물 수요량은 약 550만 톤으로 추정되는데 2016년 이후 쌀, 밀, 옥수수, 보리 등 모든 곡물을 포함한 평균 곡물 생산량은 약 460만 톤으로 매년 약 100만 톤가량의 식량이 부족한 것으로 추정된다. 식량 100만 톤은 북한 전 주민이 소비하는 2개월 이상의 양으로써 이는

9) 농촌진흥청 자료를 토대로 저자 재구성.

북한 주민들이 매년 부족한 식량 공급으로 인해 적절한 식량권을 보장받지 못하고 있음을 보여주는 것이다.

쌀, 옥수수 등 모든 곡물을 합친 전체 식량 생산량이 부족한 상황과 더불어 북한의 작물별 생산량 추이를 살펴보면 북한 주민들의 식량 부족 상황은 더욱 심각한 것을 알 수 있다. 우선 북한 주민들의 주식은 쌀과 옥수수로 알려져 있다.

〈그림 II-2〉 남북한 벼 재배면적: 2021년[10)]



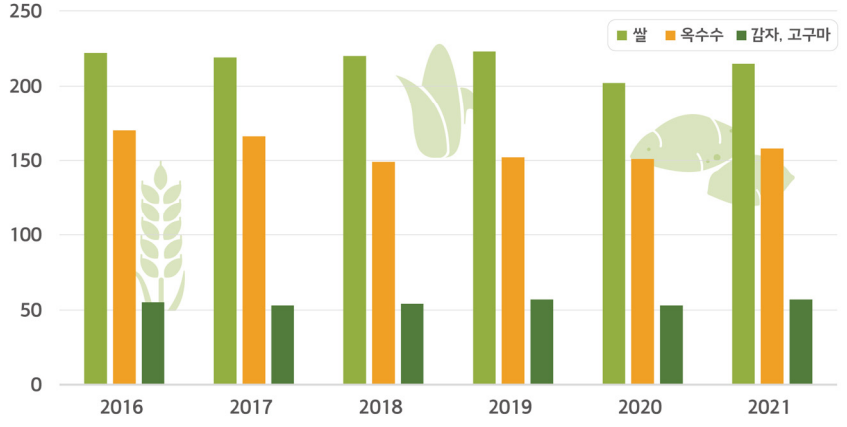
일반적으로 북한 주민들의 주식은 쌀과 옥수수로 알려져 있으나 실제로는 쌀보다 옥수수와 감자가 주식으로 쓰이고 있다. 북한의 경우 전체 국토의 약 17%만이 경작이 가능하고 이중 쌀 재배가 가능한 논의 비율은 30% 정도에 불과하며, 전체 쌀 재배면적의 경우 남한의 74.3%에 불과할 만큼 지리적으로 쌀 생산에 불리하다.(〈그림Ⅱ-2〉 참조)[11)] 또한 기후환경도 쌀 재배에 적절하지 않기 때문에 단위면적당 생산량이 많고 북한 지역의 기후 환경에서 생산하기가 유리한 옥수수와 감자가 북한 주민의 주식으로 자리 잡았던 것이다. 그러나 〈그림Ⅱ-3〉을 보면 옥수수와 감자의

10) 통계청, "2021년 북한 벼 재배면적 조사결과," 2022.2.25.
11) 2021년 기준 남한의 벼 재배면적은 73.2만 ha, 북한의 벼 재배면적은 남한의 74.3% 수준인 54.0만 ha 정도임.

생산량은 감소 추세이거나 전체 주민들이 충분히 먹을 양이 생산되지 않고 있기 때문에 북한의 식량 부족 상황은 지속적으로 이어지고 있다.

〈그림 II-3〉 북한 식량작물 생산량: 2016~2021년[12)]

(단위: 만 톤)



2. 김정은 정권의 식량 대응

2021년 6월 북한이 UN에 제출한 '지속가능한 발전을 위한 2030 의제 이행에 관한 자발적 국가 검토 보고서(Voluntary National Review: VNR)'에 따르면 북한 당국은 식량 생산 감소의 주된 원인으로 자연재해와 낮은 회복탄력성, 농자재 부족, 낮은 기계화 수준을 꼽았다. 이 보고서에서 북한은 곡물 생산량 증가를 위해 과학적인 농법을 도입하였으나 잇따른 태풍과 홍수로 인해 생산량이 줄어들었다고 밝혔다. 또한 경작지의 한계가 있기 때문에 서해안 지역에 대규모 개간사업을 실시해 경작지 확보를 위해 노력하고 있으나 홍수로 인한 토양 산성화와 토지 손실 방지의 어려움을 밝히기도 했다.[13)]

12) 통계청 자료를 토대로 저자 재구성.

13) 조선민주주의인민공화국, 지속가능한 발전을 위한 2030 의제 이행에 관한 자발적 국가 검토 보고서, pp. 15~19.

〈그림 II-4〉 북한의 농사 모습[14)]

북한은 보고서에서 곡물 생산 이외에도 목축, 채소 과일 재배와 어업의 지속가능한 발전을 위해 상당한 노력을 하고 있으며, 협동 농장들의 공동축산과 개인부업축산을 장려하고 양어와 양식업을 확대하기 위해 양식장 면적을 넓히고 있다고 밝히고 있다.

북한 당국은 VNR 보고서에서 식량문제를 해결하기 위해 2021-2025년 5개년 계획 동안 종자생산, 과학농법, 저수확지의 생산량 증대, 새로운 땅과 간석지 개간, 농업의 관개용수와 기계화 추진 등을 추진할 것이라 밝혔다. 이와 함께 농업과학과 기술의 발전, 그리고 국제기구와의 적극적인 협력을 통해 농업 분야의 지속가능한 발전과 식량 자급자족을 실현할 것이라고 밝혔다.[15)]

김정은 시대 들어서서 북한은 부족한 식량을 메꾸기 위해 농업의 중요성을 지속적으로 강조하고 적극적인 식량 증산 정책을 펼치고 있다.

14) 『노동신문』, 2023.3.18. (사진=뉴스1)

15) DPRK, "Democratic People's Republic of Korea Voluntary National Review On the Implementation of the 2030 Agenda," (June, 2021), pp. 15~19, 〈https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/282482021_VNR_Report_DPRK.pdf〉 (Accessed February 7, 2023).

2019년 노동신문 '쌀로 당을 받들자'는 제목의 정론에서 김정은 국무위원장은 "금은 없어도 살 수 있지만 쌀이 없으면 하루도 살 수 없다 … 금보다 쌀이 더 귀중하다. 농사야말로 사회주의 강국 건설의 천하지대본이라는 심오한 뜻이 그대로 담겨져 있다"고 주장하면서 "국가 제일주의 기치를 더 높이 들고 나가고, 사회주의 우리 집을 더욱 억세게 떠받들기 위해서는 결정적으로 쌀이 많아야 한다"고 강조했다.[16] '쌀'의 중요성을 강조한 김정은의 발언에서 '쌀'은 '곡물' 전체를 의미하고, 곡물 생산량 증대를 통한 식량 확보가 북한 당국의 가장 시급한 사안임을 간접적으로 고백한 것이라 볼 수 있다. 이는 보도 내용에서 1990년대 절대적 빈곤 시기였던 '고난의 행군' 시절의 내용이 함께 담겨져 있다는 점에서 식량 확보에 대한 북한 당국의 간절함을 엿볼 수 있다.

〈그림 II-5〉 쌀의 중요성을 강조하는 노동신문 보도[17]

정 론

쌀로써 당을 받들자!

1

또한 2021년 12월 노동당 중앙위원회 제8기 제4차 전원회의에서는 '새로운 사회주의 농촌건설 강령'이 채택되었는데 새 농촌건설 목표는 부유한 농촌 만들기, 농업생산력의 비약적 발전, 농촌생활환경의 근본적 개선 등이 제시되었다. 여기에서 주목해야 할 부분은 농업 생산과 관련하

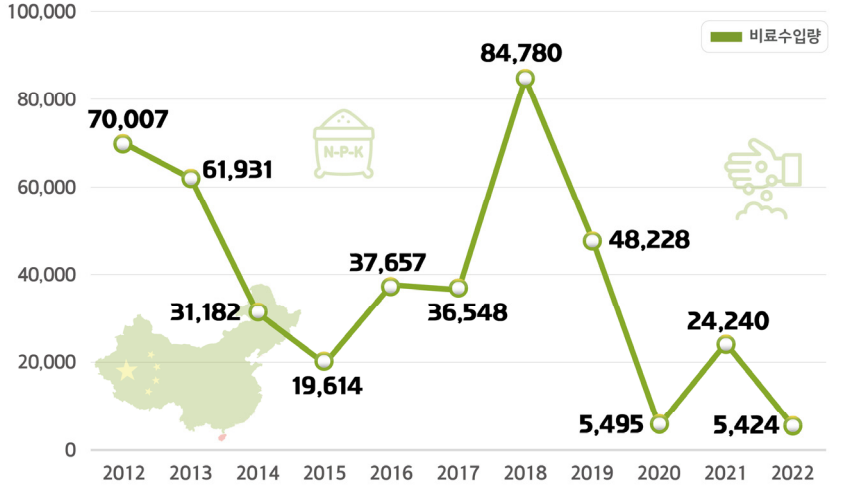
16) 『노동신문』, 2019.4.29.
17) 위의 기사. (사진=뉴스1)

여 '밀' 생산을 강조하고 있다는 점이다. 2021년 9월 시정연설에서 밀 생산에 대해 강조한 바 있는 김정은 총비서는 전원회의에서도 "나라의 알곡생산구조를 바꾸고 벼와 밀농사를 강하게 추진"하여 "인민의 식생활 문화를 흰쌀밥과 밀가루 음식위주로" 바꾸어야 한다고 강조했다.

그렇다면 왜 김정은은 북한의 주식인 옥수수 대신 밀가루 생산을 독려한 것일까? 그 이유로는 국제사회의 대북제재로 인해 옥수수 생산의 어려움이 발생한 것을 들 수 있다. 옥수수는 면적 대비 생산량이 높은 곡물이기 때문에 북한 주민들의 주식으로 활용되었지만, 옥수수는 반복해서 재배할 경우 지력(地力)[18]을 떨어뜨려서 지력을 회복시키기 위해서는 비료가 필수적이다. 그러나 국제사회의 대북제재로 인해 비료 수입이 여의치 않게 되자 옥수수 생산량은 과거에 비해 줄어들 수밖에 없게 된 것이다.

〈그림 II-6〉 김정은 집권 이후 대중국 비료 수입 현황[19]

(단위: 천 달러)



18) 농작물을 길러낼 수 있는 땅의 힘.
19) 한국무역협회(www.kita.net), "북한무역 통계."

따라서 북한 당국은 옥수수에 비해 상대적으로 비료가 적게 들고 월동 작물이라서 이모작이 가능한 밀을 옥수수 대체 식량으로 제시한 것으로 보인다. 그러나 그동안 경험이 축적된 옥수수 농사 대신 밀 농사 위주로의 농업정책 변화는 경험 부족으로 인한 생산 불안정성을 야기할 수 있으며, 가뭄과 홍수피해가 반복될 경우 이모작 자체가 불가능하게 되어 식량 확보를 더욱 어렵게 할 가능성이 있다. 밀 중심 농업정책의 가장 큰 문제점은 밀가루 가공공장의 부족이다. 현재 북한에는 평양밀가루가공공장이 있지만 이 공장만으로는 북한 전체 주민의 밀 수요량을 감당할 수 없는 상태이다. 따라서 밀의 생산량을 늘린다 하더라도 밀을 식량화시키는 과정이 불투명한 상태이기 때문에 북한의 식량 사정은 개선될 여지가 많지 않다.

지금까지 북한의 식량 현황을 살펴보고 매해 북한의 식량 생산량은 필요량에 비해 절대적으로 부족한 상황임을 알 수 있었다. 이러한 식량 부족 상태를 극복하고자 북한 당국은 적극적인 농업정책을 펼치면서 식량 확보를 위해 노력하고 있음이 드러났다. 그렇다면 북한 당국의 노력에도 불구하고 북한에서는 왜 식량 부족 상태가 지속되고 있는 것일까? 우선 가장 큰 원인으로 앞에서 언급한 것처럼 최근 계속 이어지는 불량한 기상조건과 대북제재로 인한 유류 및 장비 부족, 식량 생산을 증대시킬 수 있는 농업기술의 부족, 그리고 코로나19 이후 국경폐쇄로 인한 대북 원조의 중단 등을 꼽을 수 있다. 그러나 북한 식량난의 근본적 원인은 자연재해와 외부환경으로 인한 식량 확보의 문제뿐만 아니라 불합리하고 부족한 북한의 배급제 상황, 비효율적 식량증산 정책, 무리한 공출 등 북한 국내 상황과 복합적으로 연계되어 있다.

Ⅲ

북한의 지속적인 식량난 원인

III. 북한의 지속적인 식량난 원인

1. 핵무기 개발과 대북제재

가. 무리한 핵개발 비용 전용

북한이 핵무기 개발을 시도한 이후 현재까지 핵개발 비용으로 총 11억~16억 달러(약 1조 3,750억 원~2조 원) 가량이 투입된 것으로 알려져 있으며, 이러한 핵개발 비용을 부족한 식량구입에 사용한다면 쌀은 1년 6개월~2년(141만~200만 톤), 옥수수는 3년~4년치(282만~410만 톤)를 구입할 수 있는 규모라는 의견도 있다.[20] 또한 북한은 2022년 한 해 동안 대륙간탄도미사일(ICBM), 중거리탄도미사일(IRBM), 그리고 단거리탄도미사일(SRBM) 등 총 71발의 미사일을 발사했는데, ICBM의 경우 한 발당 3,000만 달러, IRBM의 경우 1,500만 달러, SRBM은 500만 달러의 비용이 들어가는 점을 고려하면 2022년 한 해 미사일 발사 비용으로 최대 5억 3천만 달러(6,890억 원)라는 천문학적인 비용이 들어간 것으로 추산되고 있다. 북한의 미사일 생산 비용이 서방세계의 비용보다 인건비 등에서 적게 든다는 점을 고려해도 약 2억 달러(2,600억 원)를 미사일 발사에 사용한 것인데, 이 비용은 쌀 50만 톤을 살 수 있는 금액으로 북한의 전체 주민이 약 46일간 먹을 수 있는 양이며 식량 부족분의 약 50~60%를 충당할 수 있는 규모라는 분석도 있다.[21]

이처럼 김정은 정권이 핵개발과 미사일 발사에 많은 비용을 사용하면서도 열악한 식량사정을 외면하면서 북한 주민들의 식량권은 침해당하고 있는 것이다. 결국 김정은 시대에 지속적인 식량난과 같은 인도주의

20) "北 핵개발에 2조원 써…4년치 식량난 해결할 수 있는 돈," 『동아일보』, 2022.9.27.
21) "북한: '전체 주민 46일치 식량 값으로 미사일 쐈다'…심각한 식량난에 아사자 속출," 『BBCNews』, 2022.12.20.

위기가 발생하고 있는 상황은 김정은 정권이 자초한 것이라는 비판을 면할 수 없다.

나. 핵개발로 인한 대북제재로 식량 사정 악화

2016년 북한의 핵개발에 대한 국제사회의 제재가 본격화 된 이후 대외무역이 어려워지면서 식량 사정이 악화되고 이로 인해 배급량이 줄거나 아예 중단되었다는 북한이탈주민의 증언이 있었다. 함경북도 무산광산에서는 2016년까지 쌀 배급이 700~900g 정도 지급되었으나 2017년부터는 400~500g으로 줄어들었고 2018년에는 아예 배급이 중단되었다고 한다. 2019년에 탈북한 북한이탈주민은 2017년부터 대북제재로 인해 중국에 철광석 수출이 중단되면서 탄광에서도 배급이 이루어지지 않았다고 증언했다. 또한 장성택 생전에는 탄광이 석탄 수출로 잘 살았으나 2017년 이후에는 수출이 안 되서 식량사정이 어려워졌고 원래는 쌀과 옥수수를 받아야 하지만 최근에는 통강냉이와 통옥수수 채로 주다보니 실제 먹을 수 있는 식량양은 줄어들었다는 증언도 있었다. 이와 함께 건버섯과 잣 등의 수출길이 막히면서 장사하는 사람들이 피해를 보았다고 한다. 또한 대북제재로 인해 중국으로부터 밀수가 어려워지면서 쌀이나 물자가 부족하게 되어 주민들의 생활이 매우 어려워졌다는 증언도 수집되었다.

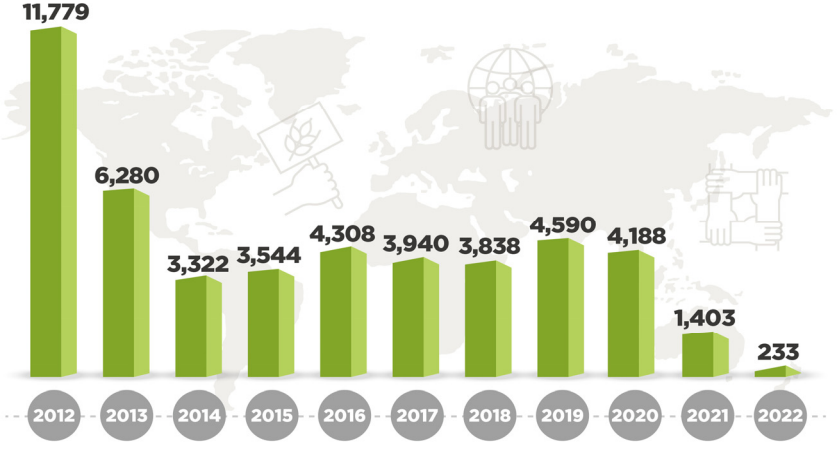
2. 코로나19와 국경폐쇄

코로나19 이후 북한의 국경폐쇄 조치는 북한의 식량 사정에 부정적인 영향을 미치고 있다. 만성적인 식량난을 겪고 있는 북한은 2020년 코로나19 팬데믹 이후 국경봉쇄 조치를 취하고 외부세계와의 인적, 물적 교류를 전면 차단하였다. 국경봉쇄조치로 인해 외부로부터의 식량 도입이 감소하고 무역 활동이 어려워지자 해외 식량 구매를 위한 재정 기반도 악화되고 있는 실정이다.

또한 코로나19 유입을 우려한 북한 당국의 국경봉쇄 조치는 국제사회의 대북 지원활동 또한 크게 위축시켜 외부로부터의 지원도 크게 감소했다. 북한은 코로나19 팬데믹 이후 북한에 있는 국제기구 상근 직원들을 모두 철수시키고 대외적 고립을 스스로 선택했다. 2022년 국제사회의 대북지원 규모는 233만 달러로 이는 김정은 집권 첫해인 2012년 1억1천779만 달러의 1.9%에 그치고 있다. 북한의 핵개발로 인해 국제사회의 대북 제재가 본격적으로 이루어지던 2016년과 2017년에도 3천만~4천만 달러를 유지하던 대북지원 규모가 2021년에는 1천4백만 달러로, 2022년에는 233만 달러로 급격히 줄어들었다.(〈그림 Ⅲ-1〉 참조)

〈그림 Ⅲ-1〉 국제사회 대북 인도적 지원 규모 추이[22)]

(단위: 만 달러)



이러한 국제사회의 대북지원 감소추세와 함께 유엔 세계식량계획(WFP)의 연도별 식량 분배 현황(Annual Food Distribution)에 따르면 북한에 대한 WFP의 식량지원은 코로나19 이전인 2019년 2만 4,841톤이었으나 코로나19 팬데믹 이후인 2020년 1만 6,590톤, 2021년에는

22) 유엔 인도주의업무조정국(OCHA) 자금추적서비스(FTS).

6,079톤으로 급감한 것으로 나타났다.[23] 국제사회의 대북 인도적 지원 상황은 2023년에도 크게 나아지지 않을 전망이다. 유엔 인도주의업무조정국(OCHA)이 발표한 '국제 인도지원 개요 2023(Global Humanitarian Overview 2023)'에 따르면 유엔은 2021년, 2022년과 마찬가지로 2023년에도 북한에 대한 지원계획이 없는 것으로 나타났다. OCHA는 북한에 대한 접근이 어려워서 대북지원 시 검증할 수 있는 정보가 부족하기 때문에 북한에서의 활동 계획을 세울 수 없었다고 밝히면서, 가능한 빨리 국제기구 요원들이 북한에 복귀해 물자를 공급하고 북한 내 도움이 필요한 사람을 돕는 것이 매우 중요하다고 강조하고 있다.[24]

하지만 북한은 국제사회의 지원을 거부하는 입장을 보이고 있는데, 2023년 1월 18일 노동신문은 "제국주의자들은 그 누구에게도 선심을 쓰지 않는다. 그들이 무엇을 주겠다고 하는 것은 딴 속심이 있기 때문"이고 "그들이 주는 '원조'와 '고도기술'도 남을 예속시키기 위한 것이고 그들이 운운하는 '동맹'과 '협조'도 남을 지배하기 위한 것"이라고 주장하면서 국제사회의 지원을 강하게 거부하고 있다.

이와 더불어 2022년 5월 북한에서 코로나19가 확산되자 강력한 봉쇄 및 격폐 조치가 이루어졌고 이에 따라 주민들의 이동 제한으로 인해 농업 생산 현장에 노동력 투입이 어려워져 농업 생산 활동이 크게 위축되었다. 또한 코로나19 확산 방지를 위해 북한 당국이 전격적으로 대부분의 장마당을 폐쇄하면서 장사로 생활을 영위하는 주민들은 주 소득원을 잃게 되었고 식량 등 생필품을 구입할 곳을 잃어 생계에 큰 타격을 입었다. 장마당이 폐쇄되면서 북한 주민들은 당국의 통제를 피해 골목에서 장사를 하는 일명 '메뚜기장'을 형성하고 식량 등을 거래하는데, 메뚜기장은 단속 시에는 사라졌다가 다시 장이 서기를 반복하면서 물품이 일정하게 거래

23) "WFP "코로나 이후 대북 식량 지원 75% 급감"," 『자유아시아방송』, 2022.9.2.
24) "유엔, 3년 연속 인도지원 계획서 북한 제외…"국제 요원 조속한 북한 복귀 중요"," 『VOA』, 2022.12.2.

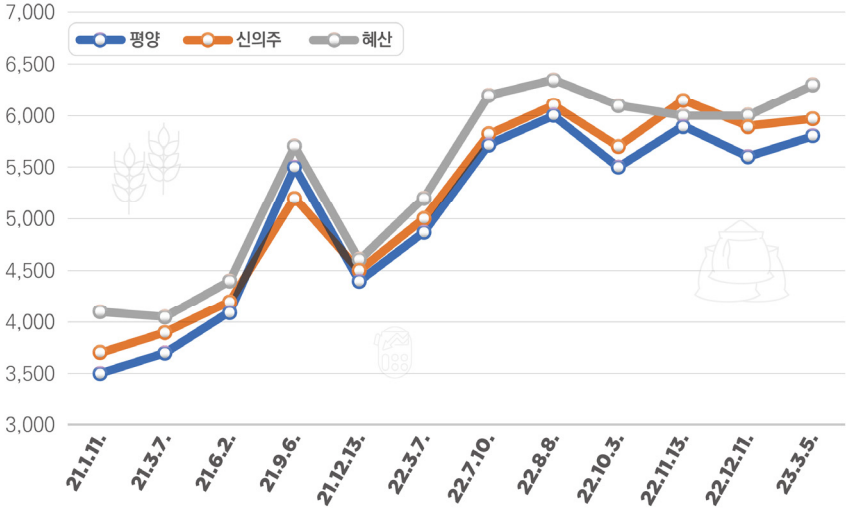
되지 못하다 보니 물품 거래가가 올라가는 현상을 보이고 있다.

코로나19가 발생한 이후 평양, 신의주, 혜산의 쌀값 변화 추이를 살펴보면 지속적으로 상승하고 있는 것으로 나타나고 있다.(〈그림 Ⅲ-2〉 참조) 2021년 1월 초 1kg당 3,500원이었던 평양의 쌀값은 2022년 7월 말 6,280원으로 최고점을 기록했고, 최근인 2023년 2월에는 6,000원 선에서 거래되고 있는 것으로 전해지고 있다. 결국 평양의 쌀값은 코로나19 팬데믹 이후 2년 사이에 71.4%나 가격이 뛰어 오른 것인데, 2022년 7월, 8월, 11월의 경우 평양, 신의주, 혜산 등 3개 도시의 쌀 가격이 모두 6,000원대를 넘어섰고 이는 2017년 이후 처음이었다.

북한 당국이 코로나 방역이라는 이유로 주민들이 이동을 금지시키고 장마당을 폐쇄시키자 북한 주민들은 식량을 구할 곳이 여의치 않게 되고 결국 식량 등 생필품을 구하기 위해 시장의 음성화가 발생하고 있는 것이다.

〈그림 III-2〉 북한 주요도시 쌀값 변화: 평양, 신의주, 혜산[25)]

(단위: 원)



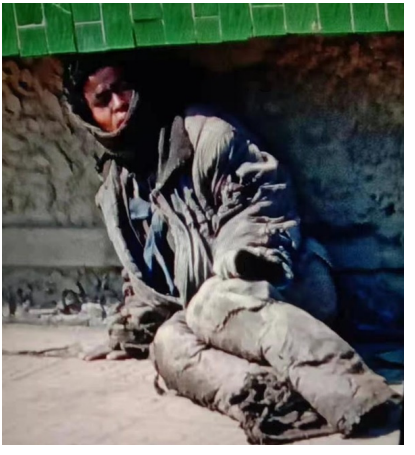
25) 『데일리NK』 북한시장동향.

이처럼 북한의 주요 식량 공급처였던 장마당 기능이 멈추게 되자 북한 주민들은 음성적으로 높은 가격에 식량을 구하거나 경제력이 약한 주민들은 식량을 구하지 못하는 상황이 되자 사회 전반에 걸쳐 불만이 팽배해지고 있는 것으로 보인다. 따라서 북한 당국은 새로운 양곡정책을 도입하는 동시에 이른바 허풍방지법을 제정해 양곡 유통 비리 척결에 나선 것으로 전해지고 있다. 식량난의 악화는 식량 생산량을 속이거나 개인이 양곡을 빼돌리는 등 수매와 유통에서 비리가 나올 수밖에 없는 상황이었고, 이에 북한 당국은 2022년 9월 25일 노동당 정치국 회의에서 곡물 수매와 양곡 유통 비리 척결 방안을 다룬 것으로 보인다. 또한 2022년 10월 북한은 식량의 사적 거래를 막고 당국의 곡물 수매 가격을 현실화하면서 양곡판매소에서는 시장가보다 다소 저렴하게 곡물을 판매하는 '신양곡정책'을 펼쳤으나 곡물 공급 자체에 문제가 있기 때문에 새로운 정책도 큰 효과를 보이지 못하고 있는 것으로 보인다. 또한 신양곡정책은 주민들에게 식량을 보다 저렴하게 제공한다는 명목을 내세우고 있지만 실제로는 식량판매처를 국가가 독점하는 정책이다. 따라서 높은 가격일지라도 장마당 등을 통해 식량을 구입하던 경제력이 있는 북한 주민들조차도 식량 확보 수단이 줄어들게 되었고, 이는 경제력 수준에 상관없이 북한 주민 전체가 식량에 대한 접근이 어려워는 상황으로 이어지고 있다. 결국 북한이 새로운 양곡정책 및 양곡 유통 관련 법률을 제정해 양곡 관리를 매우 엄격하게 한다는 것은 그만큼 식량 상황이 좋지 않다는 점을 반증하고 있는 것이며, 새로운 양곡정책은 북한 주민 전체의 식량권을 침해하는 악순환으로 이어지고 있다.

코로나19로 인한 봉쇄정책으로 식량 생산 활동이 위축되고 식량 거래도 대폭 축소되자 북한에서는 아사자가 속출하고 있는 것으로 보인다. 코로나19 이전에는 아사자 목격에 대한 북한이탈주민의 증언이 감소추세에 있었으나, 최근 개성과 함경도 지역에서 다수의 아사자가 발생한 것으로 알려져 북한 주민들이 겪는 식량난 상황이 심각한 것으로 보인다. 아

사자가 발생한 황해남도의 경우 가뭄과 홍수로 식량이 부족해진 상황에서 코로나19 방역을 이유로 전국에 봉쇄령을 내려지고 지역 간 이동이 금지되면서 장마당도 문을 닫게 되자 미쳐 식량을 확보하지 못한 주민들 중 아사자가 발생한 것으로 전해지고 있다.[26)]

〈그림 III-3〉 굶주린 북한 주민



또한 최근 개성에서는 하루 수십 명씩 아사자가 속출하고 있어 김정은 국무위원장이 간부와 측근들을 개성에 두 차례 파견해 실상을 파악하고 민심을 수습하는 대책을 내놓았다는 소식도 전해지고 있다. 개성은 나선, 남포와 함께 북한 3대 특별시 중 한 곳으로 북한에서 정치적, 경제적 중요성이 큰 대도시이다. 그런데 개성에서 아사자가 발생했다는 점은 최근 북한의 식량사정이 도시와 농촌을 불문하고 북한 전역에 걸쳐 매우 심각하다는 점을 보여주고 있다.

또한 최근 굶주림에 시달리는 북한주민들은 식량을 구하기 위해 매혈(賣血)을 하고 있으며, 이러한 현상이 코로나19로 인한 국경폐쇄 이후 증가하고 있다는 소식이 들려 북한의 열악한 식량 상황을 짐작케 한다. (〈표 Ⅲ-1 〉참조)

〈표 III-1〉 매혈(賣血)을 통한 식량 구입 증언[27)]

피를 팔아서 한 끼 외우는 것은 어제오늘 일이 아닙니다. 벌써 오래전부터 피를 뽑아 파는 일이 있었습니다. 그런데 옛날에는 모모한 처녀애들이 집에 돈이 없으나 옷이나 맛있는 건 입고프고 먹고프니 부모 몰래 피를 뽑아 팔아서

26) "황해남도 농촌서 아사자 속출...전국적 봉쇄에 식량 못구해 '참극'," 『데일리NK』, 2022.5.31.
27) 북한이탈주민 증언, 2023.3.

간단히 해결하고는 했습니다.
그러던게 병 때문에 연선이 다 막히고 하니 약초도 못하고 고철도 못하니 그 후부터 이 일이 더 심해지기 시작했습니다.
처음에 한두 번은 정 바쁘고 먹을 게 없으면 피를 팔아 생계를 조금이라도 유지하였지만, 그것도 계속할 수 없는 일이고, 또 잘 먹지도 못하는 사람들이 피가 있어야 얼마나 있겠습니까.
그러다보니 마지막이다 싶으면 피를 봅아 팔아서 한 끼를 먹고 죽는 집이 많이 늘고 있고 특히 혜산시에서 많이 늘었습니다.
며칠 전에도 혜산시 한 가족이 피를 봅아 팔아서 한 끼를 먹고 유서쓰고 자살하는 사건이 발생해 혜산시 방침까지 받았다고 합니다.
간단히 말하면 이제 사람 사는 세상이 아닙니다.

결국 이와 같은 아사자 속출과 식량구입을 위한 매혈 증가 상황은 코로나19 방역을 위해 북한 당국이 취한 폐쇄적인 방역조치가 북한 주민들의 식량 사정을 더욱 악화시키는 원인으로 작동하고 있음을 보여주고 있다.

3. 원활하지 못한 배급제

북한은 1952년 3월 내각결정 제56호로 국가식량배급에 관한 규정을 제정하고 같은 해 5월부터 공식적으로 식량배급제를 실시해 왔다.[28] 그러나 1990년대 북한의 경제난 이후 식량배급제도는 제대로 작동되지 않았으며 1995년부터는 특정계층을 제외하고는 배급이 중단되었다. 이후 2002년 '7·1 경제관리개선조치'[29]로 기존 무상 배급제를 적절한 가격의 배급제로 전환하였으나, 2005년 10월 식량배급제 정상화를 선언하고 개인의 곡물거래를 금지하고 국가가 식량공급소를 통해 독점적으로 식량을 판매하는 조치를 시행했다. 2009년 11월 화폐개혁 이

28) 통일부 국립통일교육원, 『북한지식사전』, (서울: 통일부 국립통일교육원, 2021), p. 311.
29) 7.1 경제관리개선조치란 북한이 2002년 7월 1일 발표한 가격 및 임금현실화, 공장·기업소의 경영자율성 확대, 근로자에 대한 물질적 인센티브 강화 등의 조치를 의미함. 이 조치는 기존의 계획경제 틀 안에서 일부 시장경제 기능을 도입한 것임.

후에는 계획경제 복원의 일환으로 국가배급망 정상화를 시도했으나 현재 배급제는 북한 전체주민을 대상으로 실시되지 못하고 일부 근로자와 당원 등 특정계층을 중심으로 이루어지고 있다.[30)]

가. 국가 배급

앞에서 언급한 것처럼 북한은 체제 형성기 직후부터 부족한 물자와 식량문제를 해결하기 위해 국가가 계획적으로 소비품이나 식량을 주민들에게 공급하는 배급제를 운영해왔고, 이를 계획경제와 사회통제의 주요 수단으로 활용해 왔다. 그러나 북한이탈주민의 여러 증언에 따르면 현재 북한의 배급제는 외형적으로만 형태를 유지하고 있을 뿐 차별적이고 불규칙적으로 배급이 이루어지는 등 제도가 제대로 운영되지 못하고 있다.

북한이탈주민의 증언에 따르면 김정은 집권 이후 북한의 식량 배급 상태는 열악한 것으로 파악되고 있다. 우선 김정은 집권 초기의 경우 배급이 이루어지기는 했지만 배급량은 정량보다 부족하게 지급되거나 일시적으로 지급되어 식량 문제를 해결하는 데 도움이 되지 않았다고 한다. 2014년 탈북한 북한이탈주민은 2014년 봄까지 5~6개월 정도 배급을 받았는데, 그 이후부터는 배급이 중단되었다고 증언하였고, 2016년에 탈북한 복수의 북한이탈주민은 배급이 정기적으로 이루어지지 않고 간헐적 혹은 일시적으로 진행되는 경우가 많았다고 한다. 30대 북한이탈주민은 배급을 받는다는 말을 듣기만 했을 뿐, 실제로 배급을 받은 경험이 없었다고 증언하였고, 2019년에 탈북한 북한이탈주민은 배급이 나온다고 해도 한 달을 다 먹고 살만큼 나오는 것이 아니며, 배급으로 나온 통강냉이를 알곡으로 도정하면 양이 많이 줄어들어 식량은 늘 부족했다고 증언했다. 또 다른 북한이탈주민에 따르면 2017년에 감자공장이 생겨서 감자 100kg을 배급받았으나, 대부분이 썩은 감자여서 먹을 만한 게 없었다고 했다.

30) 통일부 국립통일교육원, 『북한지식사전』, pp. 312~313.

〈그림 III-4〉 배급받는 북한 주민들[31)]

이처럼 국가에서 지급되는 식량 배급의 경우 충분하지도 않고 일시적인 경우가 많으며, 이마저도 당 간부와 보위부원 등 특정 계층을 중심으로 배급이 이루어지고 있어 일반주민들의 식량 부족 문제 해결에 전혀 도움이 되지 못하고 있다. 2017년에 탈북한 북한이탈주민은 보안원의 경우 2년 치 식량 200~300kg을 한 번에 지급받는다고 증언하였고, 또 다른 북한이탈주민은 당 간부가 가장 배급을 많이 받고, 그 다음으로 보위부, 사법검찰, 보안서 관리 순으로 배급을 받는다고 말했다.

특히 당 자금관리를 하는 39호실 또는 39호실 산하 대흥총국이나 중앙당 관련 종사자는 생활에 지장이 없을 만큼 배급의 양과 질이 보장된다는 복수의 증언이 있었다. 2015년에 탈북한 북한이탈주민은 보위대원의 경우 한 달에 옥수수 15kg 또는 쌀 12kg 정도의 배급을 받는다고 했다. 그리고 일반 근로자의 경우 곰팡이가 생겨서 먹지 못할 정도의 질이 안 좋은 옥수수를 받지만 보위대원에게는 비교적 상태가 좋은 옥수수를 배

31) "北, 당대회 맞아 식량배급 책임 기업소에 떠넘겨," 『연합뉴스』, 2016.5.4. (사진=캅 아나무르)

급한다고 증언했다.

하지만 엘리트 계층에서도 차별적인 식량배급이 이루어지고 있음이 나타나고 있는데, 전문직 종사자인 의사나 교원의 경우 사회 엘리트 계층에 속하지만 이들은 권력기관 종사자들에 비해 배급이 부실해서 배급만으로는 생활이 불가능하기 때문에 환자나 학부모에게 경제적으로 의지하는 경우가 많았다. 2015년에 탈북한 북한이탈주민은 보안원, 보위원에게는 배급을 다 주지만, 교사나 의사의 경우는 보안원, 보위원 배급량의 1/3 수준으로 지급된다고 말했고, 김정은 집권 초기 간호사로 일한 경험이 있는 북한이탈주민의 경우 자신이 간호사로 일할 때 배급은 전혀 없었으며 의사들에게도 배급이 없었다고 증언했다. 2018년 탈북한 북한이탈주민은 의사나 교원들은 주로 가을에 배급을 받는데 교원의 경우 배급만으로는 살기가 어려울 정도로 미미한 수준이라고 말했다. 또다른 북한이탈주민에 따르면 의사의 경우 병원에서 배급표를 주면 배급소에 가서 강냉이나 밀가루 등을 배급받았고, 배급은 15일마다 한 번씩 나왔지만 일주일치 식량 정도만 받았다고 한다. 배급량이 얼마 되지 않기 때문에 모자란 식량은 가족 친지들의 도움을 받아 장마당에서 쌀을 사서 충당했다고 한다.

나. 기업소 배급

국가 차원의 배급 시스템이 원활하게 작동되지 못하면서 북한 주민들은 자신이 소속된 공장이나 기업소로부터 배급을 받기도 하지만, 이 경우도 각 기업소가 얼마나 수익을 얼마나 내느냐에 따라 배급량의 차이가 존재한다. 기업소 중 식량 배급이 상대적으로 양호하게 나오는 기업소는 군수산업 기업소, 광산 기업소, 외화벌이 기업소 등이다.

군수산업의 경우 북한 경제시스템 및 체제 유지의 기본이 되는 산업 분야이기 때문에 타 공장이나 기업소에 비해 배급이 안정적으로 지급되고 있는

것으로 나타나고 있다. 다수의 북한이탈주민은 군수품 관련 일을 하는 기업소에서는 비교적 배급이 잘 나오는 편이라고 증언했다. 2018년 탈북한 북한이탈주민은 2014~2016년 평안북도 기계공장에서 군수품 제조 일을 했는데 1년에 옥수수 150kg과 쌀 30kg을 받았다고 증언했다. 또 2019년에 탈북한 북한이탈주민은 일반 주민들은 전혀 배급을 받지 못하지만 군수 부문에 종사하는 이들은 1년에 6개월 치의 옥수수를 배급받는다고 증언하였다. 2017년에 탈북한 북한이탈주민은 같은 공장에서 일할지라도 어느 과에 속해 있느냐에 따라 식량이 차등적으로 배급된다고 했는데, 예를 들어 군수동원과와 같은 군수품 관련 부서에서 근무할 경우 배급이 잘 나온다고 증언해 같은 직장 내에서도 차별적인 배급이 이루어지는 것으로 나타났다.

중국이 북한의 광산 개발에 투자를 하고, 여기에서 생산된 광물이 중국으로 수출되면서 북한 광업을 통해 상당한 무역 이익을 얻기 때문에 광산 기업소 근로자의 경우 배급량이 부족하더라도 타 직종에 비해 상대적으로 식량배급이 안정적으로 이루어져 왔다. 2015년에 탈북한 북한이탈주민은 아버지가 양강도에 있는 광산에서 일했는데 임금도 받고 식량도 배급받았고 이는 직장이 광산이었기 때문에 가능했다고 증언하였다. 또한 2017년에 탈북한 북한이탈주민은 함경북도 무산 주민들은 주로 군대 또는 광산에서 일하는데, 군 직장에 다니는 사람들은 배급을 받지 못해도 광산에서 근무하는 사람은 배급을 받았다고 한다.

〈그림 III-5〉 석탄 증산 독려 선전[32)]

또한 외화벌이 기업소의 경우 배급 사정이 다른 곳보다 양호한 것으로 조사되었다. 2016년에 탈북한 북한이탈주민에 따르면 양강도에 있는 무역회사들은 노동자들에게 한 달에 25kg 가량의 쌀을 배급한다고 했고, 통나무 무역을 하는 기업소에 다닌 북한이탈주민은 2019년 탈북 직전까지도 분기별로 55kg의 도정 안 된 현미를 받았다고 증언하였다. 또한 2019년 탈북한 북한이탈주민은 어머니가 외국 수출품 공장 간부였는데 매월 쌀 50kg을 배급받아서 가족이 먹고살기 충분했다고 했고, 남편이 중국 합영 기업소에 다닌 북한이탈주민은 식량배급이 정상적으로 이루어졌고, 매월 기름(식용유) 1통(5kg)을 받았으며 봄과 가을에 한 번씩 화목(땔감) 3입방 정도를 받았다고 증언하였다. 외화벌이 기업소는 노동자들에게 배급을 주기 때문에 '외국과 일하는 곳은 국가배급을 안타도 되는 사람들'이라는 인식이 북한 주민들 사이에 퍼져 있다는 증언도 있었다.

하지만 일반 기업소의 경우 식량배급이 이루어지지 않거나 배급량이

32) 『노동신문』, 2022.11.26. (사진=뉴스1)

현저하게 줄어들고 있다는 북한이탈주민의 증언이 증가하고 있으며, 기업소 별로 식량배급이 전혀 없었다는 다수의 증언이 수집되고 있다. 이러한 상황은 국가에서 일률적으로 배급을 주지 않고 기업소가 직접 배급을 주다보니 기업소의 수익에 따라 배급이 차등적으로 지급되기 때문에 발생한다. 우선 적은 양이더라도 배급을 받았다는 증언을 보면, 건설 노동자의 경우 1년에 받아야 할 감자배급 500kg 중 200kg만 받았고, 철도건설대 노동자는 1년 중 3개월 치의 식량만 지급받았다고 한다. 또한 2017년에 탈북한 북한이탈주민에 따르면 기업소 중 "힘 있는 곳"은 1년 중 3~5개월 치, "힘 없는 곳"은 1개월 치를 준다고 한다. 다수의 북한이탈주민은 일반 기업소의 경우 실제 지급받아야 하는 양에 한참 못 미치는 식량을 배급받았고, 배급받은 식량만으로는 생계를 유지하기 힘들었다고 증언하였다.

이와 함께 배급이 전혀 이루어지지 않고 있다는 증언도 상당수 확보되었다. 아들이 택시사업소에서 근무했다는 북한이탈주민의 경우 아들이 한 번도 배급을 받아온 적이 없었다고 했고, 철도노동자, 간호사, 유치원 교양원, 교원 등의 직군에서도 배급을 전혀 받지 못했다는 증언이 수집되었다. 이외에도 다수의 북한이탈주민은 본인은 물론 다른 기업소에서도 배급을 받았다는 말을 들어본 적이 없었다고 증언하였다.

다. 군대 내 배급

북한은 군부가 체제유지에 중요한 기틀이기 때문에 군에 대한 식량 배급은 우선적으로 이루어지고 있고, 군대의 식량 사정은 일반 사회보다는 상대적으로 나은 것으로 평가된다. 2018년에 탈북한 북한이탈주민의 경우 남편이 일반 진료소에서 의사로 근무할 때는 배급이 전혀 없었으나 군부대 군의관으로 직장을 옮긴 이후에는 매달 쌀 15kg, 옥수수 17kg을 배급받았다고 한다. 2017년 탈북한 북한이탈주민은 자신이 근무한 군부대의 경우 배급이 좋은 편이어서 식량 걱정이 없었고, 잠수함 부대, 공군 비행사, 김정은 호위

대 등은 특별대우를 받는다고 증언하였다. 남편이 군관이었다는 북한이탈주민은 남편이 부대에서 본인 몫으로 한 달에 20kg, 가족 몫으로 34kg 가량의 식량이 지급되었으며 생활이 가능한 수준이었다고 증언하였다.

하지만 군대에서 식량을 넉넉히 배급받는 경우는 흔하지 않으며 군인 역시 적은 배급량으로 인해 고통을 받는다고 한다. 또한 군대에 식량 배급이 우선적으로 이루어진다고 하더라도 군관들의 횡령과 같은 부패가 군대 내에 만연해 있어 일반 병사들까지 충분한 양의 식량이 배급되지 못하고 있다. 2016년에 탈북한 북한이탈주민에 따르면 국경수비대 신병대대에 입소하는 군인들이 죄수들이 먹는 밥이나 마찬가지인 통강냉이를 먹으려 이마저도 배불리 먹지 못해 입소한 지 두 달 정도 지나면 여위는 것을 보았다고 증언하였다. 또 다른 북한이탈주민은 일반적으로 식량이 군대로 모두 들어가기 때문에 일반 주민들이 배급을 못 받는다고 인식되어 있지만, 실제 군대에서는 허약에 걸리는 병사들이 많다고 증언했다. 2019년에 탈북한 북한이탈주민은 간부들이 식량을 빼돌리기 때문에 일반 병사의 경우 배급량이 줄어들고 배급 품목이 변경되는 경우도 많았다고 한다. 예를 들어 쌀 100kg이 공급되면 실제로 일반 병사에게는 강냉이 50kg만 배급된다고 한다. 또한 10년간 군복무를 하다 제대한 북한이탈주민은 위에서부터 간부들이 식량을 다 착복하고 실제 병사들에게는 120~150g 밖에 식량이 지급되지 않는다고 증언하였다.

이처럼 군대 내 식량 배급이 충분하게 이루어지지 않자 군인들이 일반 주민을 대상으로 하는 식량 도둑질이 지속적으로 발생한다는 증언이 다수 수집되고 있다. 2015년에 탈북한 북한이탈주민은 군대상활하면서 도둑질 안 하면 생활이 되지 않아 부대원들에게 농작물을 훔치거나 민가에 가서 부식물을 훔지게 했다고 증언했다. 또한 군복무 중 창고장으로 복무한 북한이탈주민은 군인들의 배급량이 너무나 부족해 민가에서 식량과 가축을 훔칠 수밖에 없었으며, 군인의 80%가 허약한 상태이지만 탈영하면 교화소에

가야 하기 때문에 어쩔 수 없이 군대에 머문다고 증언했다. 2018년 탈북한 북한이탈주민은 군대에 가면 도둑질을 시키는데, 민가에 가서 농작물을 훔치거나 부식물을 훔쳐오게 한다고 증언해 군인들의 민간인 대상 식량 도둑질이 상급자의 명령에 의해 강제로 이루어지고 있음을 보여주고 있다.

〈그림 III-6〉 식량을 가져가는 북한 군인[33)]

실제로 군부대 근처에 거주하면서 군인들로부터 약탈을 당한 경험이 있다는 증언도 다수 있었다. 군부대 근처에 거주하다가 2013년 탈북한 북한이탈주민은 군인들로부터 쌀, 김치 등을 도둑질 당했지만 제대로 항의하지 못했다고 증언하였고, 또 다른 북한이탈주민은 군인들이 먹을 게 없어서 민가로 와서 식량이나 가축을 훔쳐가기 때문에 딸이 집을 지키느라 학교를 가지 못했다고도 했다. 국경지역의 경우 주민들이 중국에서 물건들을 밀수할 때 눈감아주는 대가로 식량을 가져가거나 밥을 얻어먹는 경우도 있다고 한다.

33) 강동완, 『평양 882.6km: 평양공화국 너머 사람들』, (서울: 너나드리, 2020).

4. 주민 자체 식량 조달의 한계

가. 소토지 농사

국가 배급과 기업소 배급이 원활히 이루어지지 않고 있는 상황에서 북한 주민들은 텃밭과 뙈기밭 등 다양한 형태의 소토지 농사를 지어 부족한 식량을 채우고 있다. 일반적으로 집터에 딸린 작은 규모의 밭을 의미하는 텃밭은 국가가 공식적으로 허용하고 있는 사적 경작이다. 북한 헌법 제24조는 "개인소유는 공민들의 개인적이며 소비적인 목적을 위한 소유이다. (중략) 터밭(텃밭) 경리를 비롯한 개인부업 경리에서 나오는 생산물과 그 밖의 합법적인 경리활동을 통하여 얻은 수입도 개인소유에 속한다"고 규정하고 있다.

즉, 판매 목적이 아닌 개인적 소비를 위한 농사는 허용된다는 의미이다. 텃밭 농사가 법적으로 보장된 소토지 농사 형태라면, 식량난이 악화되면서 개인이 산을 개간하여 농사를 짓는 뙈기밭 농사는 당국이 공식적으로 허용하지 않는다는 점에서 텃밭과 구분된다. 뙈기밭 농사가 원칙적으로 불법이기는 하지만 북한의 식량난이 심각하기 때문에 북한 당국은 이를 방임 내지 묵인하고 있는 실정이다.

북한이탈주민은 대부분 본인 또는 가족이 텃밭이나 뙈기밭 농사 등 소토지 농사를 통해 식량을 해결한 경험을 가지고 있다. 다수의 북한이탈주민은 북한 주민들에게 소토지 농사는 매우 중요한 식량 원천이며 소토지 농사가 없다면 생활이 매우 어려울 것이라고 강조했다. 북한 주민들은 소토지 농사를 통해 주로 옥수수, 콩, 감자 등을 경작하고 고추, 오이, 배추 등 채소를 키워 부식물로 먹는 경우가 많다. 2014년에 탈북한 북한이탈주민은 텃밭에서 1년에 옥수수 800kg을 수확해 전량 소비했다는 증언을 했고, 2018년에 탈북한 북한이탈주민은 집 앞에 2평 정도의 텃밭이 있어 배추, 마늘, 파 등 기본적인 야채를 생산해 식량을 해결했다는 증언이 있었다.

텃밭보다 경작지 규모가 큰 뙈기밭 농사 사례를 보면, 2014년에 탈북한 북한이탈주민은 뙈기밭 1,000평 정도를 개간해서 농사를 지었는데 도시에서 한두 시간 떨어진 곳에 경작지를 마련하고 농사를 지어 생계를 해결했다고 한다. 2017년에 탈북한 북한이탈주민의 경우 800평 정도 뙈기밭에 옥수수와 콩 농사를 지었으며, 또 다른 북한이탈주민은 뙈기밭을 경작해 감자 1톤, 강냉이 150~200kg, 콩 100kg 정도를 생산했다고 한다.

〈그림 III-7〉 북한의 뙈기밭[34)]

일반적으로 북한 주민들은 소토지 농사를 개인 또는 가정의 식량 조달 방식으로 활용하지만, 경우에 따라서는 수확물을 장마당에 팔아 생활비를 마련하는 등 경제활동을 목적으로 활용하는 경우도 있다. 2016년에 탈북한 북한이탈주민은 텃밭을 활용해 강냉이 1톤 정도를 생산해 일부는

34) 평화문제연구소(IPA), "혜산청년역 일대." (사진=평화문제연구소)

자체 소비하고 남은 것은 장마당에 팔아서 기름과 옷 등을 구입했다고 증언하였고, 2019년에 탈북한 북한이탈주민은 텃밭 400~500평에 배추, 양배추, 가지, 토마토, 고추, 무, 오이, 마늘 등을 심었다. 2015년까지는 남새(채소) 값이 좋아서 벌이가 되었는데 이후부터는 값이 내려가 푼돈도 벌기 어려워졌다. 가을에 김장철에는 뭉칫돈을 벌 수 있었다고 증언해 소토지농사가 단순히 부족한 식량을 메꾸는 수준을 넘어 사(私)경제 발달의 한 수단이 되고 있음을 보여주기도 한다.

나. 소토지 농사의 어려움

다수의 북한 주민들이 텃밭과 뙈기밭 등 소토지 농사를 짓고 있지만, 뙈기밭의 경우 불법이기 때문에 북한 주민들은 뙈기밭 경작을 위해 산림보호원에게 뇌물을 바치거나 땅세(토지사용료)를 내기도 한다. 2017년 탈북한 북한이탈주민은 뙈기밭 700평 정도를 경작했는데, 산림보호원에게 1년에 한 번씩 강냉이 3kg, 콩 2kg 정도를 뇌물로 바쳤으며 산불 보호 명목으로 북한돈 5,000원을 냈다고 증언하였다. 또 다른 북한이탈주민은 땅세로 300평 기준 북한돈 15,000원을 냈고, 1,000평에 10,000원을 냈다는 증언도 있었다. 북한이탈주민의 증언을 종합해보면 토지사용료가 1평당 10원, 50원, 100원 등 일정하지 않은데 이는 국가에서 정해진 금액이 별도로 존재하지 않음을 보여준다. 또한 산을 개간해 만든 뙈기밭을 불법이기 때문에 국가 몰수했다는 증언도 있었다.

또한 김정은 집권 이후 북한은 산을 남벌하여 민둥산이 많아지고 홍수가 잦아지자 국토관리 차원에서 산림복구를 지속적으로 추진하고 있다. 특히 2015년을 '산림복구전투의 원년'으로 삼는 등 산림혁명을 본격적으로 추진하면서 주민들의 뙈기밭 농사를 금지하고 식수사업을 강조하고 있는데 이와 같은 산림정책이 오히려 주민들의 식량난을 가중시키는 것으로 보인다.(〈그림 Ⅲ-8〉 참조)

〈그림 III-8〉 산림복구정책으로 인한 뙈기밭 감소(2014년/2020년)[35)]

2016년 탈북한 북한이탈주민은 북한 당국이 2015년부터 뙈기밭 농사를 금지해서 몰래 농사를 지었다고 했고, 2019년 탈북한 북한이탈주민은 2015년부터 나무심기운동이 본격화되면서 일구던 밭을 회수하고 나무를 심는 바람에 식량사정이 더 악화되었다고 증언하였다. 또 다른 북한이탈주민은 뙈기밭을 금지하고 그 땅에 나무를 심게 했지만, 나무를 심어놓고는 돌보지 않아서 나무가 죽으면 그 자리에 다시 작물을 심었다고 했다. 북한 당국이 주민들의 뙈기밭을 몰수하면서 북한 주민들은 식량 조달에 많은 어려움을 겪고 있는 것으로 나타나고 있는데 2019년에 탈북한 북한이탈주민은 김정은 집권 이후 산림혁명이라는 명목으로 뙈기밭을 몰수하고 나무를 심게 했는데, 식량을 공급해주지도 않으면서 밭을 뺏어 가면 굶어 죽으라는 소리냐는 불만이 북한 주민들 사이에 상당하다고 증언하기도 했다.

35) 박주원, "산림 부문 기후변화대응 이슈 및 남북 산림협력방안," 『남북협력을 통한 기후변화 공동대응방안 세미나』, (2021), 재인용: 강호상, "국제협력을 통한 산림생태계 남북한 협력방안", 『KEI 북한환경리뷰』, (2021), p. 31.

5. 식량 증산 정책의 실패: 포전담당책임제

북한 당국은 2014년 이후 협동농장 운영 방식의 변경을 통한 농지제도 개혁 방안의 일환으로 분조관리제를 보다 세분화한 '포전담당책임제'를 시행하고 있다. 포전담당책임제란 협동농장의 말단 조직인 10~15명 단위의 분조(分組)를 4~6명으로 축소하고 포전(圃田, 구획을 나누어 놓은 경작지)을 경작하게 하는 제도이다. 포전담당책임제의 핵심은 농장원들은 포전을 할당받아 농사를 짓고, 계획한 농작물 가운데 일정량을 협동농장에 내고 나면 나머지 수확물을 개인이 자유롭게 처분할 수 있는 점이다. 이때 수확물 배분 기준은 국가 70%: 농장원 30%의 비율로 알려져 있는데, 수확물이 많으면 많을수록 개인의 몫으로 가져갈 수 있는 양이 많아지기 때문에 이 제도는 농장원의 근로의욕을 복돋아서 식량 생산 증대를 목적으로 하고 있는 것이다.

포전담당책임제는 2000년대 초반 황해북도와 함경북도 등지에서 시범 운영 되었으나 별다른 성과를 거두지 못해서 중단되었다가, 김정은 집권 이후인 2012년 부활하였다. 2014년 김정은은 '전국 농업부문 분조장 대회' 참가자에게 보낸 서한에서 "분배에서 평균주의는 사회주의 분배 원칙과 인연이 없으며 농장원들의 생산 의욕을 떨어뜨리는 해로운 작용을 한다"고 언급함으로써 공평한 분배가 아닌 인센티브를 강조하는 포전담당책임제에 대한 정착 의지를 강조하였다. 이후 북한은 농장법에서 포전담당책임제에 대한 부분을 구체적으로 규정하고 있다.(〈표 Ⅲ-2〉 참조)

〈표 III-2〉 북한 농장법에 명시된 포전담당책임제

2013년 농장법 제22조 제2항	2020년 농장법 제22조 제2항
농장은 분조관리제안에서 ㎡당 관리제 도급제, 포전담당제, 유상유벌제를 바로 적용하여 농장원들이 농업생산에 대한 책임성과 역할을 최대로 발양하도록 하여야 한다.	농장은 분조관리제안에서 포전담당책임제와 유상유벌제를 정확히 실시하여 농장원들에게 토지관리와 영농공정수행, 생산계획 수행에 대한 과업을 정확히 주고 그에 대한 총회를 제때에 실속하게 하며 알곡생산물에 대한 분배와 처리를 바로 하여야 한다.

북한이탈주민의 증언에 따르면 포전담당책임제 실시 초기에는 정책 취지에 맞게 개인의 식량권 증진에 일부 도움이 되었다. 그러나 시간이 흐를수록 분배되는 포전의 크기가 공정하지 않고 포전 분배 후 비료 등이 제대로 공급되지 않아 수확량이 좋지 않은 반면, 수확 목표량은 높아서 주민들이 농사를 지으려 하지 않는다는 증언이 수집되었다. 2016년에 탈북한 북한이탈주민은 계획된 수확량의 70%를 국가에 바쳐야 했으며 70% 이하로 생산될 경우에는 부족분을 다음 해 수확량에 더해서 바쳐야 했다고 증언해 포전담당책임제가 주민들의 고통을 더하는 제도로 변했음을 보여주고 있다.

또한 수확물 배분 기준인 국가 70%, 노동자 30% 비율이 제대로 지켜지지 않아 개인 가져가는 양이 적다는 증언과 관리자들의 부패로 인해 제도가 제대로 운영되지 않는다는 다수의 증언이 수집되어 포전담당책임제의 실효성이 높지 않은 것으로 나타나고 있다. 2019년에 탈북한 북한이탈주민은 포전담당제에서 원래는 국가에 수확량의 30%를 내고 농장원이 70%를 가져가라고 하지만 실제로는 농장원이 1%도 가져갈까 말까 한다고 한다. 비료비, 기름비, 노력비 등을 떼고 나면 사실상 농장원이 가져가는 것이 없는데 분배라는 것은 사실상 없다고 봐야 하고 계속 이런 식으로 운영되었다고 포전담당책임제의 운영 실태에 대해 증언하였다. 또한 2014년에 탈북한 북한이탈주민은 논을 받을 때 좋은 땅을 받기 위

해서는 뇌물을 바쳐야 한다고 증언하고, 2019년에 탈북한 북한이탈주민은 좋은 땅은 인민반 반장이나 분조장이 가져가고 일반 농장원에게는 척박한 땅을 준다고 말했다.

〈그림 III-9〉 북한 협동농장 농장원[36)]

개인의 인센티브 제도를 활용해 식량증산을 꾀하려던 포전담당책임제는 역으로 주민들의 경제력 차이로 인한 식량 불평등 상황을 발생시키는 원인으로 작용하고 있다. 포전담당책임제에서는 보다 많은 수확물을 위해 농사를 짓는 개인의 역량이 중요할 수밖에 없고 이에 따라 비료나 농기구를 자체적으로 조달할 수 있는 경제력이 있는지가 중요해진 것이다. 원칙적으로 비료나 농기구는 국가에서 지급해야 하지만 절대적인 양이 부족하고 이마저도 중간 관리자들이 횡령하는 경우가 많아 실제로는 개인이 부담해야 하는데 이에 따라 경제력이 있는 사람만 농사를 잘 지을 수 있고 그렇지 못한 경우에는 농사를 위해 오히려 빚이 늘어나는 상황이 발생하고 있다.

36) "Harvesting Crops in North Korea,"『연합뉴스』, 2019.10.17. (사진=연합뉴스)

6. 국가의 무리한 식량 공출

북한 주민들은 부족한 식량 공급 외에도 국가로부터 무리한 애국미, 군량미 명목의 공출(供出)로 인해 더욱 심각한 식량권 침해를 받고 있다. 우선 북한 주민들은 기본적으로 국가에 공출해야 하는 의무가 많고, 제때 공납을 하지 못하면 배급에서 제하기 때문에 북한 주민들은 울며 겨자 먹기 식으로 공출에 응해야 하는 경우가 많다.

2019년에 탈북한 북한이탈주민은 직장뿐만 아니라 청년동맹, 직맹, 당원 조직, 인민반 등에 내야 하는 것들이 많아 한 달 배급을 다 공납해도 요구량을 대기 어려웠다고 증언했으며, 2014년 탈북한 북한이탈주민의 경우 수확량이 1톤 미만인 경우 400kg, 1톤 이상인 경우 수확량의 40%를 군량미로 내야 했다고 한다. 또한 2012년 탈북한 북한이탈주민은 국가에서 내라는 것이 많은데, 공납을 제대로 내지 못하면 가을 수확물 분배 때 제외되기도 하고, 또 분배 받은 식량에서 공납분을 제외하면 1/3도 남지 않는다고 증언하여 북한 당국의 무리한 공출이 주민들의 식량사정을 더욱 악화시키는 요인으로 작용하고 있음을 보여주고 있다.

또한 2015년 탈북한 북한이탈주민에 따르면 국가에 납부하는 수확량에는 군량미가 이미 포함되어 있지만 군대에서 군량미를 당국으로부터 지급받지 못하면 군인들이 트럭을 타고 찾아와 강제로 식량을 빼앗아 갔다고 한다.

북한 주민들의 식량사정을 더욱 어렵게 만들고 있는 공출에 대해 북한 당국은 공출이 주민들의 자발적 행동이라고 선전하고 있다.(〈표 Ⅲ-3〉 참조)

〈표 III-3〉 주민들의 자발적 공출 선전[37]

삼지강협동농장에서는 한 청년의 소행이 불씨가 되어 〈애국미〉 운동이 일어났다. 〈농민의 본분〉에 대하여 생각하면서 제각기 결심하였다. 관리위원회나 웃단위에서 〈요청〉하거나 〈호소〉하지는 않았다. 지난해에는 농장적으로 300t의 애국미가 마련되었다. 올해는 350t으로 늘었다.

하지만 실제로는 할당된 공출을 내지 못하면 협박을 하거나 제재를 받기도 한다고 북한이탈주민들은 증언하고 있다. 북한이탈주민에 따르면 애국미가 안 걷히면 가택수색을 한다고 협박당하거나, 연말에 군량미를 내라는 지시가 내려오는데 공납을 하지 못하면 식량을 사서 내라고 하기도 한다고 하고, 공출을 내지 못하는 경우 당국으로부터 협박과 제재를 받게 되기 때문에 할당된 공출을 메꾸기 위한 식량고리대가 발생했다고 하여 공출이 주민들의 자발적 행동과는 거리가 있음을 보여주고 있다.

7. 자연재해 대응능력 부족으로 인한 곡물생산 감소

북한의 식량난은 앞에서 살펴본 배급제, 식량증산정책, 공출 등 여러 가지 북한 내부 문제들과 더불어 자연재해로 인해 그 심각성이 가중되고 있다. 우선 북한은 매년 반복되는 가뭄, 홍수, 태풍 등 자연재해가 빈번하게 발생해서 농업 생산 기반이 크게 훼손되고 있으나 재해 복구가 원활히 이루어지지 않아 농업 생산 여건이 좋지 않다(〈표 Ⅲ-4〉 참조). 부족한 식량 증산을 위해서는 기본적으로 가뭄이나 홍수 피해를 막기 위한 관개 및 배수체계가 갖추어져야 하지만 북한에는 이러한 사회 기반 시설이 매우 부족한 상황이어서 농산물 증산이 이루어지지 못하고 있다.

37) "스스로 바치는 애국미," 『조선신보』, 2014.1.27.

〈표 III-4〉 북한의 주요 자연재해 발생 현황: 2012~2021년[38)]

연도	자연재해 구분	피해 지역	피해 내용
2012	태풍(볼라벤)으로 인한 홍수, 산사태	평안남도, 황해남도, 황해북도, 강원도	인명피해: 53명 사망, 45명 실종 농지피해: 101,000ha
2013	홍수	자강도, 평안남도, 평안북도, 강원도, 황해북도, 함경남도	인명피해: 28명 사망, 18명 실종 농지피해: 13,340ha
2014	장기 가뭄(18개월)	황해남도, 황해북도	농지피해: 황해남도 논 면적 80%, 황해북도 논 면적 58%
2015	태풍(고니)로 인한 홍수	평안남도, 황해북도, 황해남도, 함경북도, 자강도	인명피해: 40여 명 사망 및 실종, 5,240여 주택 파손
2016	홍수	함경북도	인명피해: 138명 사망, 400명 실종 농지피해: 27,000ha
2017	가뭄	평안남도, 평안북도, 황해남도, 황해북도	농지피해: 50,000ha
2018	가뭄	강원도, 황해북도, 황해남도	농지피해: 9,900ha
2018	태풍(솔릭)으로 인한 홍수	황해남도, 황해북도, 강원도, 함경남도	인명피해: 이재민 1만 명 이상 발생
2019	태풍(링링)으로 인한 홍수	평안남도, 평안북도, 황해남도, 황해북도	인명피해: 5명 사망 농지피해: 46,200ha
2020	홍수	황해북도, 강원도	인명피해: 22명 사망, 4명 실종 농지피해: 22,000ha
2021	홍수	함경남도, 함경북도	인명피해: 수재민 1,300명 이상 발생 농지피해: 4,000ha

38) 한국농촌경제연구원(2020), 코로나19사태와 북한 식량수급 동향과 전망을 토대로 저자 재구성.

이상기후가 쌀 생산량에 미치는 영향을 분석한 연구결과에 따르면, 이상고온이 발생할 경우 쌀 단수(단위면적당 생산량)는 5.8~16.3% 감소하고, 강수량이 갑자기 증가할 경우 1.0~2.5% 감소하는 것으로 나타났다. 또한 이상고온과 이상 강수량 증가 현상이 동시에 발생할 경우에는 8.8~20.8% 감소하는 것으로 추정되는데, 이는 이상기상의 발생빈도가 증가할 경우 쌀의 생산량이 감소해 공급 불안이 야기될 수 있음을 보여준다.[39]

2020년 지구관측 국제 농업 모니터링 그룹(GEOGLAM)이 발표한 특별보고서에 따르면 2020년 북한 곡창지대의 강수량은 40년 만에 최대 수준이고, 황해남도의 경우 1981년 이래 가장 강수량이 많았으며 황해북도, 평안남도, 평안북도 등에서 집중호우로 인해 급격한 강수량이 증가했다고 전했다. 황해남도는 북한 최대의 쌀과 옥수수 재배 지역이며 평안북도의 경우 제2의 곡물 생산지역이라고 지적하면서 급격한 강수량 증가로 인한 수확량 감소를 우려했다.[40]

〈그림 III-10〉 북한의 홍수 피해[41]

39) 한국농촌경제연구원(2012), 기후변화가 식량공급에 미치는 영향분석과 대응방안 설명자료, p. 4.
40) "국제기구 "북한 곡창지대, 40년 만에 최대 강수량...식량난 심화"," 『VOA』, 2020.9.11.
41) "지붕은 처참하게 무너지고 집은 침수되고," 『연합뉴스』, 2020.8.7. (사진=연합뉴스)

또한 세계식량농업기구(FAO) 발표에 따르면 2020년 북한의 연평균 기온은 1951~1980년의 평균 온도보다 섭씨 2도 이상 오른 것으로 나타났다. 이 수치는 전 세계 평균 섭씨 1.7도, 아시아 국가 평균 섭씨 1.56도보다 높은 것으로 북한 지역의 평균 기온이 타 지역보다 가파르게 상승하는 것을 의미한다.[42] 특히 2022년의 경우 북한은 50년 만에 찾아온 최악의 겨울, 봄 가뭄으로 인해 밀과 보리 등 곡물 생산에 큰 타격을 입은 것으로 나타났다. 특히 곡창지대인 황해북도, 황해남도, 함경남도의 강수량이 예년의 20~30% 정도에 불과해 매우 심한 가뭄 피해를 입은 것으로 나타났다.[43] 김정은의 지시로 옥수수 재배 면적을 줄이고 밀과 보리 재배면적을 늘렸으나 밀과 보리는 봄과 가을에 파종하는데 파종시기인 봄에 가뭄이 극심했기 때문에 수확량에 타격을 입을 수밖에 없었던 것이다.

〈그림 III-11〉 북한 가뭄 극복 선전[44]

사 설

가물과해막이전투에 전당, 전국, 전민이 떨쳐나서자

42) "FAO "북한 평균 기온, 섭씨 2도 상승…세계 평균치보다 높아"," 『VOA』, 2021.11.5.
43) "북한 봄 가뭄에 밀·보리 고사 위기...춘궁기 주민 식량난 가중," 『VOA』, 2022.5.6.
44) 『노동신문』, 2015.6.3.; 『노동신문』, 2017.6.23. (사진=뉴스1)

결국 최근 북한 지역에서 발생하는 이상고온 현상과 집중호우로 인한 급격한 강수량 증가는 북한의 곡물 생산량에 악영향을 미칠 수밖에 없고 가뭄과 홍수 등 자연재해에 대비하는 사회기반시설이 부족한 북한은 식량난을 계속 겪을 수밖에 없다.

Ⅳ 결론

Ⅳ. 결론

북한은 양정법 제7조에서 “양곡을 책임지고 공급하는 것은 조선민주주의인민공화국의 일관한 시책”이며 “국가는 인민들에게 식량을 제때에 공급”하도록 규정하면서 국가가 북한 주민의 식량권을 보장하도록 하고 있다. 하지만 김정은 시대에도 만성적인 식량부족으로 인해 북한 주민의 식량권은 적절히 보호되지 못하고 있다.

우선 매년 전체 주민의 2~3개월 치 식량이 부족한 상황은 북한 주민의 영양결핍 상태로 이어지고 있다. 국제기구의 보고서에 따르면 2019~2021년 북한 주민의 41.6%가 영양 부족을 겪는 것으로 나타났는데,[45] 이는 북한 최대의 식량난 시절이었던 ‘고난의 행군’ 시기보다도 높은 수치로써 현재 북한의 심각한 식량난 상황을 보여주고 있다.

이처럼 김정은 시대의 북한의 식량 사정이 열악한 원인으로는 우선 김정은 정권이 핵무기 개발에 전념하는 동안 주민들의 열악한 식량사정은 외면하면서 식량부족 상황이 지속되고 있는 데서 찾을 수 있다. 또한 핵개발로 인한 대북제재는 북한의 대외무역을 축소시키면서 식량 확보의 어려움이 가중되고 이에 대한 피해는 북한 주민들이 볼 수밖에 없게 되고 있다. 여기에 더불어 2020년 코로나19 팬데믹 이후 북한의 국경폐쇄로 인한 인적·물적 교류 중단 조치는 식량을 포함한 국제사회의 인도적 지원까지 급격하게 줄거나 중단하게 만들면서 문제의 심각성을 더하고 있다.

또 다른 식량부족 원인으로는 최근 반복되고 있는 가뭄으로 인한 작황 부진, 여름철 태풍과 집중호우로 인한 농경지 유실, 부족한 농자재, 그리고

45) 유엔 식량농업기구(FAO), 국제농업개발기금(IFAD), 세계식량계획(WFP), 세계보건기구(WHO)가 공동으로 발간한 ‘2022 세계 식량안보와 영양현황(The State of Food Security and Nutrition in the World 2022)’ 보고서 내용 참조.

낮은 기계화 수준을 꼽을 수 있다. 최근 들어 북한 지역의 이상고온과 집중호우는 북한의 곡물 생산량 감소에 직접적인 영향을 미치고 있다.

이와 같은 외부 환경적 요인과 더불어 북한 내부의 식량 및 농업 관련 정책의 실패에서도 식량난의 원인을 찾을 수 있다.

우선 북한의 공식 식량 공급제도인 '배급제'가 제대로 운영되지 않으면서 주민들의 식량 사정이 어려워지기 시작했다. 김정은 집권 시기 식량 배급량이 현저히 감소하고 이마저도 권력층과 특정 기업소(군수, 광산, 무역) 중심으로 이루어지다 보니 일반 주민들은 식량 문제를 배급제에 의존해서 해결할 수 없는 상태에 놓여있다. 또한 그동안 식량이 최우선으로 배급되던 군대에서도 배급량이 줄어들고 간부들의 횡령이 심해지자 일반 군인들이 주민들의 식량을 약탈하는 현상이 확산되고 있는 실정이다.

북한은 만성적인 식량 부족 상태를 해결하기 위해 김정은 집권 이후 수확 목표량 초과 달성 시 잉여 생산량의 일부를 농장원들이 가져가는 포전담당책임제를 도입해 운영하고 있다. 그러나 식량 생산량 증대를 위한 제도 도입에도 불구하고 과도하게 높은 생산계획, 농경지의 불공정한 분배, 불충분한 영농자재의 공급, 간부들의 부패로 인해 제도가 효율적으로 운영되지 못하고 북한 주민들의 식량 사정은 개선되지 못하고 있다. 결국 북한 주민들은 국가로부터 식량 공급이 원활히 되지 않자 부족한 식량을 메꾸기 위한 자구책으로 텃밭과 뙈기밭에서 소토지 농사를 짓고 있는데, 이마저도 2015년 이후 북한 당국이 국토관리 차원에서 산림복구 정책을 강하게 펼치면서 야산에서 소토지 농사가 어려워지고 있고 주민들은 식량 확보 수단이 점점 줄어들고 있다.

북한 주민들의 어려운 식량사정은 당국이 '군량미'와 '애국미' 등의 명목으로 걷어가는 '공출(供出)'로 인해 더욱 악화되고 있다. 북한 당국은 공출이 주민들의 자발적인 행동이라고 선전하고 있지만, 공출을 내지 못

할 경우 당국으로부터 협박 또는 제재를 받게 되기 때문에 북한 주민들은 식량을 빌려서라도 공출에 응하게 된다.

결국 북한 식량난의 근본적 원인은 핵개발에 과도한 국가자원 투여와 대북제재로 인한 경제상황 악화, 코로나19 이후 국경폐쇄를 통한 외부세계와의 단절뿐만 아니라 불합리하고 부족한 북한의 배급제 상황, 비효율적 식량증산 정책, 무리한 공출 등 북한의 정책 실패와도 복합적으로 연계되어 있다.

이와 같은 상황을 종합해 볼 때 김정은 시대에 북한 주민의 식량사정은 매우 열악하고 위급한 것으로 판단된다. 최근 북한 내 아사자의 증가가 연이어 알려지는 상황은 이를 반증하고 있으며, 아사자가 발생한 지역에는 북한 내 대도시인 개성도 포함되고 있어 현재 북한의 식량 상황은 도시와 농촌을 불문하고 북한 전역에 걸쳐 위기 상황임을 알 수 있다.