

북한 기근의 원인 분석: FAD, FED 접근법에 대한 비판적 고찰*

문경연 강환우 백인립**
이수철 정소민 윤설화***

목 차	
I. 서론	1. FAD 분석
II. FAD, FED 접근법에 대한 이론적 논의	2. FED 접근법
1. FAD 접근법	3. FAD, FED 접근법의 종합적 고찰
2. FED 접근법	IV. 북한 기근에 대한 시기별 연구의 주요 접근법 분석
3. FAD와 FED의 관계	V. 결론
III. FAD, FED 접근법에 따른 북한 기근의 원인 분석 검토	

| 논문요약 |

북한 식량위기의 원인에 대해 지금까지 매우 다양하고 복잡한 논의들이 존재해 왔다. 보통 기근에 대한 논의는 크게 식량 가용량 감소로 인한 기근을 의미하는 FAD(Food Availability Decline)적 접근과 식량 획득력의 감소에 의한 기근을 의미하는 FED(Food Entitlement Decline)적 접근으로 나뉜다. 그동안 한국 내에서의 북한 식량위기에 대한 분석은 이 두 접근방

▶ 논문의 출간을 보지 못하고 2015년 3월 갑작스럽게 고인이 된 백인립 교수를 기리며, 이 논문을 연구자들의 친구이자 동료였던 고 백인립 교수께 바칩니다.
* 이 논문은 2013년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2013S1A3A2043565).
** 한국수출입은행 북한개발연구센터 부연구위원, 제1저자. / 고려대학교 북한학과 박사과정, 교신저자. / 연세대학교 글로벌행정학과 조교수, 제2저자.
*** 충남발전연구원 책임연구원. / 경희대학교 국제대학원 박사과정. / 한국은행 북한경제연구실 연구원.

식을 기반으로 하였다. 하지만 북한 기근의 해결책에 대한 모색은 양 접근법을 바탕으로 하는 균형적 관점을 기초로 기근의 원인을 총체적으로 이해할 때 가능할 것이다. 따라서 본 논문에서는 첫째, 기아 관련 이론의 두 축인 FAD 접근법과 FED 접근법이 무엇인지 보다 자세히 고찰한 이후, 둘째, 북한 기근의 원인에 대한 다양한 분석들을 FAD와 FED 접근법을 중심으로 구분하여 정리해 보았다. 셋째, 시기별로 북한 기근의 원인을 분석한 연구자 및 기관의 주요 분석틀을 분석하였다. 즉 특정 시기별로 FAD와 FED 중 어떠한 이론적 프레임이 연구자 혹은 기관들에 의해 선호되었는지 분석하고자 하였다. 결론적으로 본 논문은 북한 식량위기를 주제로 하는 기존연구에 대한 전수 조사를 통해 원인을 분석하는 이론적 접근법에 있어 시기별로 우세한 접근틀이 있었음을 증명하였다.

- 주제어: 식량원조, 북한 기근, 북한 경제난, 식량 가용량 감소(FAD), 식량 획득력 감소(FED)

I. 서론

북한 기근에 대한 연구는 1990년대 중반부터 2000년대 초반에 연구자 및 기관의 관심 주제였으나, 이후 소강상태에 접어들고 있다. 문제는 북한 기근의 원인에 대한 체계적이고 총체적인 분석의 부재로 인해 북한 자체 및 외부적 행위자로서 남한과 국제사회가 북한의 기근상황, 나아가 경제난 해소를 위해 어떠한 노력과 지원이 필요한지 명확히 파악하지 못하고 있다는 점이다.

일반적으로 기근의 원인에 대한 분석은 두 가지로 나뉜다. ‘식량 획득력 감소(Food Entitlement Decline,¹⁾ 이하 FED)’ 접근법과 ‘식량 가용량 감소(Food Availability Decline, 이하 FAD)’ 접근법이 그것이다. 먼저, FED 접근법은 북한의 통치 체도와 시스템이 의도적으로 북한 주민들의

1) ‘entitlement’은 ‘지위’, ‘자격’ 또는 ‘권리’라고 볼 수 있으며, 어떤 상황에서 누가 무엇을 소유할 수 있고 또 가져야 하는가 하는 사회적 지위에 대한 신념이다. 또한 이러한 개념을 시장에서도 적용하는 논리이다.

식량획득 능력을 제한함으로써 기근사태가 벌어질 수밖에 없었다고 본다. 또한 북한 기아와 경제난 문제를 해결하기 위해서는 근본적인 거버넌스 구조의 개선이 필요하다고 본다. 반면에 FAD 접근법은 북한 기근의 원인을 자연환경, 국제정치환경의 변화 등과 같은 선천적이며 통제 불가능한 외부적 원인, 즉 북한 주민들이 필요한 식량 절대량 확보의 실패로 인한 '식량 가용량 감소' 문제로 인식하며 결과적으로 대북 지원 및 국제사회와 같이 북한 외부로부터의 지원이 필요하다고 본다.

북한 기근의 원인과 해결책의 모색은 FAD와 FED의 편향적 접근법이 아닌 균형적 관점에서 총체적으로 이해할 때 가능하다. 하지만 북한 기근의 원인에 대한 분석에 있어 FED 접근법과 FAD 접근법 간에 선택적 분석이 이루어져 왔다는 문제의식하에 본 논문은 이러한 문제의식을 확인하기 위해 첫째, 기아 관련 이론의 두 축인 식량 획득력 감소(FED) 접근법과 식량 가용량 감소(FAD) 접근법의 특징을 고찰한다. 둘째, 북한 기근의 원인에 대한 다양한 분석들을 FAD와 FED 접근법을 중심으로 구분 정리하면서 각 원인들을 객관적이고 비판적으로 검토하고자 한다. 이는 북한 기근의 원인에 대한 각각의 퍼즐을 하나하나 확인하는 작업으로 전체적인 퍼즐을 맞추기 위한 사전 작업으로서 의미를 갖는다. 셋째, 북한 기근의 원인 분석에 대한 기존연구 전수조사를 통해 시기별 접근법의 특징을 분석한다. 즉, 북한 기아의 원인에 대한 기존문헌들을 FAD와 FED 접근법으로 분류함으로써 어떠한 이론적 프레임이 시기별로 선호되었는지 분석하고자 한다. 끝으로, 북한 기아의 원인에 대한 남한 내 논의가 보여주는 특징과 한계를 바탕으로 향후 바람직한 대북 지원 및 관련 정책은 무엇이 되어야 하는지 논의하고자 한다.

II. FAD, FED 접근법에 대한 이론적 논의

기근은 크게 생산과 분배 두 가지 측면에서 발생하는 문제에서 야기된다. 이 때문에 기근 이론 또한 두 측면에 초점을 맞추고 있다(Devereux 1988, 270-282). 그중 하나는 식량 가용량 감소(FAD)이고, 다른 하나는

식량 획득력 감소(FED)이다. 즉 전자는 생산량 혹은 해외에서의 수입을 합한 가용량의 감소로 인해 발생하는 경우이고, 후자는 분배구조의 이상으로 기아가 발생한다고 보는 접근법이다.

1. FAD 접근법

식량 가용량 감소(FAD) 접근법은 기근 발생의 원인을 식량 총 공급량의 감소에서 찾는 것이다. 즉 심각한 가뭄이나 홍수 등과 같은 자연재해나 전쟁, 경제제재 등의 요인으로 인해 식량의 총 공급량(가용량)이 감소함에 따라 기근이 발생한다고 보는 접근법이다. 이처럼 총 공급량의 변화를 기근의 원인으로 보고 공급량의 변화를 초래한 요인을 분석하는 FAD는 간결한 접근법으로 인식되어 왔으나 국제정치, 경제 협력의 복잡성은 식량 공급량에 영향을 미치는 요인 및 기아 문제해결의 책임과 의무의 관점에서 고민해야 할 요소들을 확대시키고 있다.

다시 말해서, 가뭄 및 홍수와 같은 자연재해로 인한 기근의 경우 문제 해결의 당사자가 문제 발생지역의 국가가 된다는 데 이견이 없겠다. 하지만 전쟁으로 인한 기아가 발생하였을 경우 분쟁에 참여하는 상대국 또한 원인 제공자가 된다. 경제제재의 경우 경제제재의 원인을 제공하는 기아 발생국에 일차적인 책임이 있을 수 있으나, 인도적 관점에서 경제제재에 참여한 국가 또한 기아 문제의 원인을 제공하는 행위자이기 때문에 기아 문제 해결의 의무 또한 가진다고 할 수 있다. 이 때문에 과거 FAD 접근법을 바탕으로 하는 기아의 원인 분석은 총 공급량 감소를 초래한 자연재해에 초점을 맞추으로써 다소 명확하고 간결한 기아의 인과관계를 제시하였다. 하지만 근래 국제관계의 복잡성은 식량 공급량이 FAO(Food and Agriculture Organization of the United Nations)가 도입하고 있는 '식량 가용성' 개념이 국내생산, 식량재고 및 식량자원의 존재와 더불어 수입역량까지 포함한다는 점과 같이 천재지변뿐만 아니라, 대외 환경(대외 무역 및 국제관계) 변화로 기아 당사국의 역할을 벗어나는 변수로써 식량 총 공급량에 영향을 미치는 변수들에 대한 분석 또한 필요하다. 예를 들어 북한 기근의 경우 1990년대 냉전의 해

체로 인한 대외 환경의 변화와 함께 북한의 주요 식량수입국이자 농업 생산에 필요한 원자재 교역국인 중국과 소련이 북한과의 교역에 있어 기존의 결제 방식을 변경하는 조치를 취하였고, 이것이 농업생산량 급감의 한 원인이 되었다는 점과 북한에 대한 오랜 경제제재가 식량 생산량 감소의 한 원인을 차지한다는 점은 FAD 접근법의 분석이다.²⁾

그럼에도 불구하고 FAD 접근법은 식량 가용량 감소에 초점을 두고 기근의 원인을 도출하는 방식으로 요약되기 때문에 식량 가용량의 문제가 없음에도 발생하는 기아나 한 국가 내의 특정지역이나 계층에 국한되어 발생하는 기아 현상에 대해서 설명하지 못하는 한계를 가지고 있다. 더불어 기아 문제 해결의 책임을 가지는 기아 당사국 정부의 기아 예방 및 해결을 위한 적극적 노력의 부족에 대한 도덕적 책임을 물을 수 있는 규범적 틀을 제시하지 못하는 한계를 가진다. 즉 FAD 접근법은 기아 당사국이 기아의 원인을 천재지변이나 대외 환경의 변화로 인한 식량 공급량의 감소로 국한시키며 기아의 원인과 책임이 당사국의 통제 범위를 벗어나는 문제로 치부함으로써 기아를 예방하거나 극복하기 위해 마땅히 하여야 할 의무를 회피하는 데 대하여 책임을 묻기 어렵다는 한계를 가진다.

2. FED 접근법

식량 획득력 감소(FED)는 FAD 접근법이 가진 전통적 한계를 극복하기 위해 제시되었다. 아마티야 센(Amartya Sen)은 국가 전체적으로 식량이 부족하지 않은 상황하에서도 특정 지역이나 계층에서 기근이 일어난다는 데 착안하여 기근을 식량 공급량의 부족이 아닌 ‘권리(지위)의 박탈’로 보았다. 즉, 특정계층이 식량을 획득할 수 있는 권리의 상실이 기근의 원인이라는 것이다.³⁾ 사적 소유가 보장된 시장경제의 경우 개인의 권리집합(entitlement set)은 그의 초기 소유량(endowment)과 개방된

2) 이러한 분석에 대해서는 다음 절에서 구체적으로 논의될 것이다.

3) 기근(famine)의 사전적 정의는 심각한 식량부족(severe shortage of food)이지만, 경제학 연구분야에서는 굶주림으로 대규모 사망이 발생한 현상으로 정의하고 있으며, 본 글에서도 동일한 의미로 사용한다(Sen 1981).

합법적 경로를 통해서 생산이나 교환으로 획득 가능한 상품의 묶음을 의미한다. 개인은 그가 가진 지위집합이 생활에 필요한 식량묶음을 포함하지 못할 경우에 굶주리게 된다. 이것을 식량지위의 상실이라고 규정하는데, 대개 이러한 권리 박탈 현상은 비민주주의 국가처럼 거버넌스에 문제가 있는 국가들에서 발생한다. 개인의 권리집합에 문제가 있을 경우 국가가 국민의 권리 실현을 위해 적극적 대응을 강구하거나 이것이 불충분할 때 국민이 국가를 재구성할 수 있는 선거제도가 보장되어야 하는데, 비민주주의 국가에서는 이러한 권리-의무 구조가 제대로 작동하지 못하기 때문에 기아가 발생한다는 것이다.

일례로, 1931년에서 1932년 사이에 6-7백만 명이 사망한 구소련의 기근과 1958년에서 1962년 사이에 3천만 명이 사망한 중국 기근의 피해 계층은 대부분 시골농민들이었다. 기근 지역의 식량부족은 농지의 집단화에 따른 생산유인의 저하와 국가수매량의 급격한 증가, 농업 인프라의 미비 등 여러 가지 점에서 원인을 찾을 수 있을 것이다. 그러나 이 기간 동안에도 국가의 곡창지대에는 충분한 식량이 있었으며 식량 획득을 위한 인구의 이동과 식량공급은 군에 의해 엄격히 통제되었다. 스탈린과 모택동은 기근이 발생했을 때에도 비특권층을 희생시키면서 충성스러운 관리들과 도시민들, 그리고 군인들에게 우선 분배하는 특혜 정책을 실시하였는데, 이와 같이 기근이 인위적이고 정치적인 결정 속에 은밀히 진행된다는 분석이 FED 접근법 해석이다. 이외에도 FED 접근법은 뱅갈 기근(1943), 이디오피아 기근(1973-1974), 방글라데시 기근(1974), 그리고 사헬 기근(1968-1973) 등의 사례 연구를 통해서 이미 기아를 분석하는 접근법으로 그 실효성을 증명하였다(Amartya Sen 1981).

3. FAD와 FED의 관계

앞서 기아의 원인에 대한 분석틀로서 FAD 접근법과 FED 접근법의 특징을 살펴보았다. FED 접근법이 기아 원인 분석틀로써 가지는 효용성은 식량 가용량이 부족한 FAD 상황에서 선택적 분배(triage) 정책을 선택하는 정책결정자들의 행위 설명이 가능하다는 것이다. 다시 말해서

FED 접근법으로 설명되는 대다수의 기아 사태는 FAD가 발생하는 가운데 정책결정자의 불가피한 선택의 결과이거나 의도적인 선택의 결과라는 점에서 FED 접근법이 FAD 접근법보다 포괄적이라고 할 수 있다. 즉, FAD는 기아 상황을 초래하는 직접적인 원인으로써 공급량의 감소 요인에 집중한다. 이 때문에 주로 공급량 감소에 영향을 미치는 자연환경적 요인, 선천적 한계, 대외관계 등에 초점을 맞춘다.

반면에 FED는 식량 접근권(entitlement)에 영향을 미치는 내부적 모순이나 비민주성, 비합리성에 집중한다. 이는 상당수의 기아 사례가 보여주는 것처럼 FED가 초점을 맞추고 있는 거버넌스의 문제로 인해 식량 접근권에 대한 제약이 발생함으로써 기아 사태가 일어나기 때문이다. 하지만 FED가 식량 분배구조의 분석에만 국한된 것은 아니다. FED 접근법은 정부와 정책결정자가 국민의 식량 접근권(entitlement)의 보호를 위해 적극적인 역할을 하여야 한다는 의무(duty)를 발생시킨다. 이러한 의무는 식량 분배의 합리성에 그치는 것이 아니라 식량 생산 과정에 까지 확대된다. 다시 말해서 FED는 안정된 식량 가용량 확보를 위해 책임이 있는 기관이 식량 생산과정이나 식량난 상황 시 필요한 적절한 조치나 정책을 취해야 함을 제시한다. 즉 식량 생산 과정에 영향을 미치는 제반 요소들(정치, 경제, 사회, 문화 정책 등)에 대한 평가들이 되기도 한다는 것이다. 이처럼 FED는 거버넌스의 문제가 식량 분배 및 접근권뿐만 아니라 식량 생산량에도 영향을 미치기도 한다는 점에서 FED 접근법이 FAD 접근법보다 포괄적이라고 하겠다.

<그림 1> 식량 획득력과 공급량 간 조합에 따른 결과와 적정 분석틀

		식량 획득력	
		양호	취약
식량 공급	정상	(결) 정상 (분) - (사) -	(결) 선택적 기근(Triage) (분) FED 모델 (사) 뱅갈 기근, 사헬 기근 등
	부족	(결) 기아극복 (분) FED 모델 (사) 부르키나파소	(결) 절대적 기근 (분) FAD와 FED 절충 모델 (사) 북한

* (결) = 결과 증상, (분) = 설득력 있는 분석틀, (사) = 국가 사례

Ⅲ. FAD, FED 접근법에 따른 북한 기근의 원인 분석 검토

1. FAD 분석

FAD 접근법에 따른 북한 기근의 원인으로는 산지가 많고 위도가 높아 필요 소요량 생산이 어려운 선천적 자연환경 조건, 그리고 이를 극복하기 위해 에너지 집약적인 농업 생산 시스템을 구축하였으나 1990년대 초 냉전의 해체와 함께 우방국들로부터의 경제원조가 감소하였다는 것이다. 여기에 1990년대 중반부터 집중적으로 반복된 자연재해가 식량 공급량의 감소를 초래하였고, 결국 이 시기 북한에서는 아사자가 속출하였다는 것이 그 원인이라 하겠다.

(1) 자급자족이 어려운 선천적 자연환경

북한은 전체 국토의 80% 이상이 산지이고 위도와 해발고도가 높을 뿐 아니라 빈번한 냉해 및 홍수, 우박 피해, 일조량 부족, 서리가 일찍 내리는 현상 등으로 인하여 농업에 있어서 불리하다. 또한 냉해와 짧은 생육기간 때문에 다수확 품종의 개발 및 보급이 제약을 받으며, 특히 북부지방은 무상(無霜)기간이 130일에 불과하여 이모작 등이 불가능한 자연환경으로 선천적인 자연조건을 바탕으로 했을 경우 북한이 한 해 필요한 식량 소요량을 생산하기 어려운 자연구조를 가지고 있다(이민부 외 2006, 14).

또한 북한은 기본적으로 생산에 급급하여 환경 문제를 소홀히 해왔다. 현실에서 생산 과제가 주어지면 목표 달성이 우선이며, 환경논리가 경제운용 목표와 과제를 수정할 수 없다. 구체적으로 북한의 『지리용어사전』 내 ‘자연개조’ 항목에서는 “사회주의 제도하에서 자연재해를 미리 막고 자연조건과 자연부원을 보다 합리적으로 리용하기 위하여 자연을 인민경제 발전과 인민생활 향상에 유리하게 변화시켜 나가는 사람들의

목적의식적 활동을 말한다.”라고 정의하고 있다. 또한 “사회주의 제도하에서 자연을 정복하고 개조하는 일은 사회주의, 공산주의 건설의 필수적 요구”라고 언급하면서 부족한 경작지를 확보하기 위한 무리한 개간을 단행하였다(이민부 외 2006, 14).

이와 같이 북한은 식량생산에 불리한 자연조건을 극복하기 위해 산비탈에 계단을 쌓아 만든 다락밭을 확대하였다. 즉, 북한은 식량 부족을 해결하기 위해 1970년대 중반부터 ‘20만ha 새땅 찾기 사업’을 실시하였다. 경사도가 3도 이하의 평지는 논으로, 3-8도는 급수조건에 따라 논이나 밭으로, 기타는 과수원 등으로 개간하도록 하였고 경사도가 16도 이상인 경우에는 토양 침식 방지를 위해 다락밭으로 개간하도록 하였다. 다락밭에서 재배되는 식물은 모두 성장기가 짧은 옥수수였다. 옥수수는 수확량이 많지만 거름을 많이 필요로 하며 토양을 쉽게 척박하게 만든다. 또한 뿌리를 길게 뻗지 못하고 잔뿌리가 없고 지표층을 덮는 비율이 낮아 비가 많이 오면 토양이 쉽게 침식된다. 이와 같이 다락밭의 토사 유실은 강으로 유입되고 이는 강 수위를 높여 관개에 중대한 지장을 가져오고 농업을 어렵게 만드는 요인이 되었다.

식량난과 함께 부족한 식량 생산을 만회하기 위한 방안으로 시작된 폐기밭 개발 역시 자연재해에 대한 북한의 취약성을 높이는 난개발의 일종으로 악순환의 시작점이다. 폐기밭은 원래 규모가 매우 작은 자투리 밭으로 식량난이 악화되면서 농민들이 산기슭의 버려진 땅이나 척박한 땅을 일궈 농사를 지으면서 시작되었는데 당국이 허용하지 않는 불법이지만 식량난 이후로 당국이 묵인하고 있다. 양강도나 자강도, 함북도 등 일부 산간지역에는 폐기밭의 일종으로 화전을 일궈 농사를 짓는 부대기 농사도 이루어지고 있다. 이러한 폐기밭은 다락밭과 함께 자연 파괴를 일으키고 있다(공우석 2006, 265-283).

실제로 다락밭 및 폐기밭 등을 조성하는 과정에서 북한의 산림 또한 무분별하게 개간되고 황폐화되었다. 북한의 산림면적은 FAO의 추정에 따르면 1987년에 896만 5,000ha에서 1998년에 755만 2,000ha로 12년 만에 141만 3,000ha나 감소하였다.

<표 1> 북한 산림면적 변화 추이

출처	기준년도	면적(1000ha)
FAO	1987	8,965
구동독통계	1987	8,870
이규성(1984)	1991	8,638
이승호 등(1998)	1992	8,446
이승호(2004)	1998	7,534
FAO/UNDP(1998)	1998	7,552

* 한기주·윤여창(2007, 238 재인용)

북한 산림 황폐화의 또 다른 원인은 에너지난으로 인한 북한 주민들의 과도한 벌채 때문이다. 북한의 부문별 에너지 소비실태에서 산업용을 제외하고 가정용 사용연료의 경우, 대부분을 목재에 의존하였다. 마을 주변의 산지에서 연료 채취를 위해 산림을 훼손한 것이다. 특히 경제적 어려움으로 인해 석탄공급이 원활하지 못하고 구소련과 중국으로부터의 원유도입이 급격히 감소함에 따라 북한 주민들의 임목벌채는 더욱 가속화되었다.

북한의 가정부문 최종에너지 소비는 1990년에 석탄 51.6%, 석유 4.7%, 전력 8.4% 기타 35.3%였으나, 2001년에는 석탄 47.9%, 석유 2.2%, 전력 6.7%, 기타 43.1%였다. 기타 에너지 비중이 7.8% 증가하였는데, 이는 가정부문의 난방과 취사연료인 석탄공급이 큰 폭으로 감소하고 외부로부터의 석유도입이 줄어든 결과이다. 북한의 연료배급은 1990년대 전까지 개별적으로 석탄이 공급되다가 1990년대 이후 차츰 줄어들었고, 마침내 중단되어 주민들이 산에 가서 나무를 하기 시작하였다. 입산허가증과 화목반출증이 있어야 벌채가 가능했지만 위반자가 많아지면서 통제가 불가능해지고 산림의 황폐화가 가속화되었다(윤여창 외 2006, 244-251).⁴⁾ 가정부문 소비실태에 관한 난방 방식과 연료 추정치는 <표 2>와 같다.

4) 가정 부문 에너지 소비실태조사를 위해 저자는 2006년 11월에 설문 및 심층면접 방식으로 총 30명의 탈북자를 조사하였다. 과반수가 함경북도 출신이었고, 80% 이상이 1990년대 중반 이후 탈북한 이들이어서 에너지난이 심각해진 상황을 추정하는 데 큰 무리가 없는 것으로 보았다.

<표 2> 북한 가정부문 난방방식과 난방연료

난방방식	빈도(명)	유효비중(%)	난방연료	빈도(명)	유효비중(%)
나무온돌	9	31.0	나무	14	48.3
석탄온돌	14	48.3	벗집	2	6.9
연탄온돌	4	13.8	석탄	9	31.0
나무난로	-	-	연탄	4	13.8
연탄난로	2	6.9	석유	-	-
합계	29	100.0		29	100.0

* 유효비중은 결측치 1개를 제외한 유효치 29개 중 비중을 말함⁵⁾

** 탈북자 30명 설문조사 및 심층면접 자료; 윤여창 외(2008, 251 재인용)

이처럼 훼손된 산림이 홍수와 가뭄피해의 완충역할을 충분히 수행하지 못한 결과 농업생산성은 저하되고, 집중호우 시 토사유출로 인한 경작지 유실이 심화되었으며, 저수량 감소로 관개 및 발전이 더욱 어려운 상황에 이르게 되었다. 이로 인해 산림의 황폐화는 심각한 수준으로 치달았고 그 피해 면적이 약 163만ha에 이르는 것으로 추정되었다(산림청 1999). 농업생산 및 전력생산의 저하가 다시 식량난, 에너지난을 가중시키는 악순환이 반복되면서 산림 또한 지속적으로 황폐화된 것이다.

(2) 냉전의 해체에 따른 대외 무역 환경의 변화

북한은 산지가 많고 위도가 높아 북한 주민들에게 필요한 전체 식량 소요량을 생산하기 위해서 산을 개간하여 부족한 경지를 확보하고, 단위 면적당 수확량을 증대시키기 위해 비료의 사용량을 높이며, 농수 공급을 위해 에너지 소비가 높은 ‘에너지 집약적인 농업 시스템’의 특징을 가질 수밖에 없었다. 하지만 냉전의 해체와 함께 우방국가들의 경제지원이 감소하면서 에너지 집약적인 농업 생산 시스템이 정상적으로 작동하기 어려워졌다. 소련의 경우, 북한의 주된 원조지원국으로서 에너지,

5) 북한 가정부문 난방방식에 대한 보다 신뢰도 높은 자료는 Central Bureau of Statistics(2009, Table 52; 53)의 논의를 참조할 것.

비료, 공산물 등 상당량의 지원을 공급받았다. 그러나 소련 정부가 남한과 수교하고 이후 소련이 붕괴되자 북한은 외교적으로 고립되었으며, 사회주의 국가들과의 무역특혜도 사라지게 되었다. 소련 해체 후 물론 중국이 잠시 대북지원을 하기는 했으나, 곧 한국과 수교하고 북한과의 무역에서 경화거래를 추진했다. 소련과 중국의 지원이 끊기면서 북한의 대부분의 산업은 몰락하기 시작하였고 농업생산에 결정적인 비료, 살충제 공급 또한 중단되었다. 농업생산 관련 관개 시설 운영 또한 어려움에 봉착하게 되었고, 결국 이로 인한 북한의 식량생산이 줄어들 수밖에 없었던 것이다(해거드 & 놀란드 2006, 35-37).

소련의 해체는 북한의 에너지 공급에 심각한 타격을 주었다. 북한의 전체 기초 에너지에서 원유가 차지하는 비중은 15%에 불과하지만, 당시 소련은 전체 원유 공급량의 30% 정도를 안정적으로 공급해 왔다. 소련의 붕괴 후 러시아는 국제 가격에 따른 경화를 요구했고, 경화의 부족은 러시아는 물론 중동의 산유국으로부터의 수입조차 쉽지 않게 되었다. <표 3>에서 보는 바와 같이 1989년도 북한의 원유 도입량에 비해 1993년에는 52%, 1994년에는 35%에 불과하였다.⁶⁾

<표 3> 북한의 국가별 원유 도입량 (단위: 만 톤)

	원유도입량	중국	구소련	이란	리비아
1989	260	114	50	92	4
1990	252	110	44	98	-
1991	189	110	4	75	-
1992	152	110	-	22	20
1993	136	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
1994	91	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.

* 통일원; 한국은행; 하상식(1995, 8 재인용)

6) 북한 전체의 기초 에너지 중 85%는 석탄이 담당하고 있다. 그러나 1980년대 중반부터 탄광의 심부화, 채광설비의 노후화 등에 의해 공급량은 지속적으로 감소하고 있다. 북한의 석탄 생산 증가율은 1993년에 전년 대비 -7.2%, 1994년에 -6.3%였다(하상식 1995, 8).

이와 같은 북한의 원유 부족 현상은 공업의 침체를 낳았고, 공업의 침체는 농기구의 노후화로 이어졌다. 또한 연료의 부족으로 화물차나 그나마 있는 농기계조차 운용하기 어렵게 되었다. 중국의 상황 변화도 또한 북한에 지대한 영향을 주었다. 북한은 부족한 곡물의 상당 부분을 중국으로부터 ‘우호 가격’으로 수입해 왔다.

<표 4> 남북한 주요 곡물의 정보당 생산량 (1994년 기준, 단위: 톤)

곡종	남한(A)	북한(B)	B/A
쌀	4.59	2.64	0.58
옥수수	4.18	3.46	0.83
콩	1.46	1.13	0.77

* 하상식(1995, 9 재인용)

<표 4>에서 보는 바와 같이 에너지 공급 부족은 농업생산량에도 영향을 미쳤다. 북한의 단위당 곡물 생산량은 당시 남한의 생산량과 비교해 볼 때 크게 부족하였다. 농민 1인당 경지 면적은 남한이 4.6a이고 북한이 8.6a로서 2배에 가깝지만, 1인당 생산량에 있어서는 남한이 1.09톤인 데 비해 북한은 0.5톤으로 절반 수준에 머무르고 있었다. 이와 같이 1990년대 중반 냉전이 해체되고 주요 원조국가인 소련이 붕괴되면서 식량원조가 급감한 데다가 중국이 시장경제체제로 전환하면서 수출입 교역 시 경화결제를 요구하는 등 국제환경의 급변은 북한의 식량 공급량 감소의 한 요인이 되었다.

(3) 자연재해: 지속된 가뭄과 홍수

선천적 자연환경을 극복하기 위한 개간과 식량난의 시작으로 인한 산림의 난개발로 자연재해에 대한 취약성이 약화된 가운데 1990년대 중반에 가뭄과 홍수 같은 자연재해가 집중적으로 발생하여 북한의 식량난은 가중될 수밖에 없었다. 1993년의 냉해, 1995-1996년의 대홍수, 1997년의 고온과 해일, 가뭄 등 계속된 자연재해가 농업생산성을 저하시킨 요인

이 된 것이다.

먼저 가뭄과 관련하여 1973년부터 2011년까지 북한 가뭄의 발생 시기 및 발생지역, 지속기간과 강도를 파악한 결과, 북한은 1996년부터 2004년 사이에 가뭄이 빈번하고 강하게 발생하였다. 북한의 가뭄발생 특성은 크게 4가지로 요약된다. 북한은 크게 북부지역, 북부동해안지역, 남부지역으로 구분되는데, 세 지역 모두 50일 이하의 단기 가뭄의 빈도수가 85%이상으로 나타났다. 한편, 1982년부터 2011년까지 30년간 북한의 가뭄발생 빈도는 71회였다. 북한의 가뭄은 여름철에 가장 많이, 겨울철에 가장 적게 발생하였다. 북한은 평균적으로 2.9년의 가뭄주기를 가진다. 특히 1996년 5월에서 2001년 6월과 2001년 7월에서 2003년 7월 시기에 연속적으로 건조하면서 가뭄이 가장 강하게 발생하였다. 대부분의 가뭄지속 기간은 1년 이하로 나타났다. 그러나 가장 긴 가뭄의 경우 1997년 6월 26일에 시작하여 1999년 8월 4일에 끝이 났는데 무려 769일간 지속되었다. 이처럼 특히 긴 가뭄이 이어짐으로 인해 1년 평균치의 50%까지 옥수수 생산량이 감소하는 등 북한의 식량작물 생산량은 더욱 큰 타격을 받을 수밖에 없었다(이보라 외 2012, 147-148).

<표 5> 북한의 자연재해 형태별 피해액

날짜	재해유형	순위	피해액(1000 US\$)
1993년 8월 8일	태풍	5	110,000
1995년 8월 1일	홍수	1	15,000,000
1996년 7월 26일	홍수	3	2,200,000
1997년 8월 18일	태풍	10	10
1999년 7월 30일	홍수	8	2,000
2000년 8월 31일	태풍	2	6,000,000
2001년 9월 9일	홍수	7	9,400
2002년 8월 31일	홍수	9	500
2004년 7월 24일	태풍	6	20,000
2007년 8월 7일	홍수	4	300,000

* 박소연 외(2010, 23 수정인용)

<표 6> 북한의 자연재해 형태별 사망자

날짜	재해유형	순위	사망자(명)
1987/-/-	홍수	3	231
1987/-/-	홍수	7	84
1995/8/1	홍수	8	68
1996/7/26	홍수	5	116
1998/8/27	홍수	9	50
2000/8/31	태풍	10	46
2001/10/9	홍수	6	114
2005/6/30	홍수	4	193
2006/7/12	홍수	2	278
2007/8/7	홍수	1	610

* 박소연 외(2010, 23 수정인용)

한편, 홍수의 경우 특히 1995년 7-8월의 대홍수로 인해 이미 기울기 시작한 북한의 식량생산을 더욱 감소시켰다. 이 홍수는 한반도의 전형적인 계절적 강우 요인과 엘니뇨가 겹치면서 악화되었다. 토양침식과 강바닥 토사의 축적은 홍수의 피해를 훨씬 더 악화시켰다. 이 홍수를 계기로 북한 당국은 ‘큰물(홍수)피해대책위원회’라는 기구를 만들고 이 기구에 외국 지원국들과의 연락 업무를 맡겼다(곽승지 2012, 144).

이와 같이 북한에서는 자연재해가 발생할 경우 열악한 재해 대비책으로 인해 북한 식량생산량의 감소로 직결되었는데, 이 때문에 독일의 민간연구소인 ‘저먼워치(German Watch)’는 북한을 전세계 9번째 자연재해 취약국으로 분류하였다(곽승지 2012, 144). 구체적으로 북한의 1980년부터 2008년까지의 기간 동안 경제적 피해를 많이 입힌 자연재해를 날짜순으로 나열해 보면 <표 5>와 같다. 이 중 여섯 건의 사례가 홍수에 의해 피해를 입은 사례이며, 네 건의 사례가 태풍에 의해 피해를 입은 사례이다. 주요 피해 시기는 8월이며 열 차례 모두 1990년대 이후에 발생하였다. 북한은 1990년대 이후 자연재해로 인한 피해를 자주 겪었음을 알 수 있다. 이 중 1995년 8월 1일에 발생한 홍수로 인한 피해는 150억 달러의 가장 큰 경제적 피해를 입힌 것으로 기록되었다. 홍수의

유형으로는 일반홍수⁷⁾가 42%, 돌발홍수⁸⁾가 34%, 불특정홍수⁹⁾가 24%의 비율로 나타났다. 북한 호우의 발생 특성은 저기압이 발해만 부근을 통과하는 경우 호우사례가 가장 많았으며, 그 이외에 장마전선이 북상하는 경우 등이 있었다(박소연 외 2010, 22-24).

2. FED 접근법

FED 접근법은, 북한 기근 시기 식량 공급량 감소는 있었으나 이것이 기근을 야기할 정도의 심각한 상황이 아니었다고 평가하고, 근본적인 기근의 원인이 북한 통치체제와 식량의 활용 방식에 있다고 보는 것이다. 즉, 식량 공급량의 감소뿐만 아니라 분배의 문제가 통치 집단의 무책임한 거버넌스에 있다고 보는 접근법이다. 이러한 잘못된 거버넌스의 예로, 수령경제, 배급의 선별, 자립적 민족경제건설 노선, 경제·군사 병진 노선을 들고 있는데, 이들 정책들은 한정된 자원의 배분을 특정 집단만의 권리로 국한시키며 결과적으로 경제위기로 인한 북한 식량 공급량의 감소를 초래하였을 뿐만 아니라, 이 시기 기근 문제의 해결을 위한 정부의 역할 또한 미흡하였다는 것이 FED 접근법의 북한 기근에 대한 분석이다.

(1) 수령경제

수령경제는 북한의 당 경제와 군 경제를 통칭하는 용어로, 김정일과 엘리트 집단이 권력을 유지하는 경제적 토대로서 당과 군에 별도의 경제조직을 운영하며 공장, 농장, 무역회사, 금융기관 등 각종 사업을 하는 알려져 있다. 1990년대 경제 위기 이후 전체 경제 규모가 현저하게 줄었지만, 수령경제로의 자원 집중은 더욱 심화되었으며 대규모의 기념비적 건조물에 방대한 자금이 계속 투입되기도 했다. 특히 김일성의 시

7) 강우로 인해 하천에 범람한 물이 내륙으로 서서히 차오르는 홍수.

8) 단시간의 폭우로 인해 내륙에 물이 급격히 차오르는 현상.

9) 특별히 구분 짓지 않는 홍수.

신을 영구보존하기 위한 ‘금수산기념궁전’의 확장공사에 8억 9천만 달러나 투입되었다. 이 건설 자금으로 당시 기준으로 최소한 600만 톤 이상의 옥수수를 구입할 수 있었으며, 3년간의 식량 문제를 해결할 수 있었다는 주장(정광민 2005, 84)은 기근 문제 해결에 있어 북한 지도층의 거버넌스가 문제임을 지적하는 것이다.

수령경제의 독자적인 식량 획득 수단은 ‘외화벌이’ 사업이다. ‘충성의 외화벌이’로 불리는 당 산하의 외화벌이는 수령의 직할 아래에 있는 이른바 ‘주석폰드’ 공장기업소가 중심적인 역할을 담당했다. 1970년대 초 등장한 ‘주석폰드’ 공장기업소는 자원배분의 우선순위가 높은 수령경제의 중추 부분이다. ‘주석폰드’ 공장기업소에는 북한의 주요 수출 기업이 포함되어 있는데, 탈북자 증언에 따르면 강원도 문천의 ‘9.1 공장’, 랍윈의 ‘수산 사업소’, 단천의 ‘마그네사이트공장’ 등이다(정광민 2005). 이러한 공장들은 수령경제하의 특권층에 대한 배급을 존속시켰다. <표 7>은 배급제가 폐지되기도 전인 1980년부터 수령경제 체제하에서의 특권층과 일반 주민의 배급 격차를 여실히 보여준다.

<표 7> 수령경제하 특권층과 일반 주민의 배급 격차 (1980년)

	쌀	생선	육류	식용유	야채	과일	맥주	담배	입금
특권층	800g	60kg	20kg	무제한	무제한	80kg	60병	60갑	350원
일반 주민	140g	1kg	420g	400g	5kg	-	-	-	60원

* 조명철(1997, 204); 노용환·연하청(1997); 통일부(2001), 정광민(2005)의 자료 재인용

앞의 내용을 정리하면, 수령경제는 크게 두 가지 영역에서 북한 식량난과 연결되어 있다. 첫째, 수령을 호위하기 위한 수단으로 극심한 식량난이 있던 1996년, 금수산기념궁전의 대대적인 확장 공사를 하는 등 민생 파탄을 점화했다는 점, 둘째, 수령경제는 나름의 외화벌이 사업을 조성하여 특권층 및 수령체제에 필요한 인력들에 배급을 유지했다는 점이다.

(2) 배급의 선별(triage)¹⁰⁾

일반적으로 대량 아사가 발생했던 지역으로 함경북도, 함경남도를 꼽는다. 이석(2003)은 동북지방의 피해가 심한 것을 동 지역이 공업 도시인 것과 식량 생산 감소에서 원인을 찾고 있다. 그러나 이 지역의 식량 생산량은 오히려 평양보다 높은 수치를 보여준다. 1995-1998년 사이 평양의 1인당 식량생산량이 60kg이었다면, 함경북도는 75kg, 함경남도는 88kg였으나, 1인당 식량생산량이 평양보다 높음에도 불구하고 식량난에 따른 지역 사망률의 상관관계가 함북도가 가장 높으며 배급량은 현저히 적다(정광민 2005, 183-184). 다시 말해 식량 생산의 부족에 대한 함북도지역의 타격이 다른 여타 지역보다 훨씬 강하다는 것이다.

<표 8> 도시주민의 배급량 (1997-1998년)

단위: g/2일	평양	남포	개성	평남	평북	황남	황북	강원	자강	양강	함남	함북
배급량	203	151	199	154	132	270	221	157	210	188	135	147

* 정광민(2005)

이는 함경북도에 대한 어떤 선별적 배급이 있었음을 의미하거나, 혹은 이 지역에 대한 어떤 가용능력(entitlement)의 감소가 있었던 것으로 판단할 수 있다. 즉, 단순히 절대적 식량 생산 저하가 함북도지역의 대량 아사를 낳았다는 가설은 근거가 부족하다는 것이다. 게다가 북한의 식량생산량은 약 60%가 서해안지대에 집중되어 있어 정상적인 식량 수급 시스템이었다면, 비곡창 지대로의 식량 수급이 진행되었어야 한다고 보는 것이 FED 접근법에 바탕한 분석이다.

위의 두 가지 논리를 뒷받침해 주는 또 다른 근거는 식량배급이 가장 먼저 중단된 지역이 함경북도 회령이라는 점이다. 1992년 함경북도 회

10) 나치오스는 ‘선별(triage)’ 혹은 ‘우선순위’라는 용어로 북한 동북부지역에 대한 배급을 설명하고 있으며, ‘선별전략’에 의해 동북부에 대한 모든 식량 보조를 박탈했다고 주장하고 있다. 자세한 사항은 나치오스(2001)의 논의를 참조할 것.

령에 대한 배급이 50% 감배되었고, 1993년에는 배급이 중단되었다(정광민 2005, 189). 이에 대하여 나치오스(Andrew S. Natsios)는 동북부에 식량을 할당하는 WFP의 계획에 정부 당국이 완고하게 반대했다는 것, 최초로 홍수가 발생했던 1995년 8월부터 WFP 간부가 동북부를 방문한 1997년 5월까지, 외국 혹은 WFP의 인도적 식량 지원, 상업 수입품이 동북부의 도(道)나 동안(東岸)의 항구에 전혀 배급되지 않았다는 것, 동북부 출신 난민의 다수가 무상원조 식량을 받은 적도 본 적도 없다고 하는 보고 등을 들면서 이 지역에 대한 선별적 배급이 있었음을 주장하고 있다(Natsios 2001, 105-109). 이러한 내용들은 모두 함북도지역의 대량 아사에 대한 절대적 FAD접근법과는 대치를 이룬다.

이와는 대조적으로 북한의 특권층은 이러한 계급적인 배급을 증명하듯이 우선적인 배급을 받았다. 1995년도에 수확을 한 후 조선노동당은 전 국민의 약 4분의 1에 해당하는 조선인민군, 국가보위부, 사회안전부, 군수공장, 각급 당기관원 등에게 1년분의 식량을 배급하고, 잔여 식량에 에너지 전락부분의 탄광노동자를 중심으로 분배하였다(Natsios 2001).

혹자는 공업도시의 농산품 접근성 저하를 함북도지역의 기근을 설명하는 데 사용하기도 한다. 그런데 특이한 점은, 똑같은 도시 공업 지대인 양강도 혹은 자강도에 비해 함경남북도의 2일 배급량이 30-50g 정도 낮다는 점이다. 이러한 현상에 대하여 남성욱은 함북도지역에 대한 지역 차별이 있었음을 주장하고 있다(남성욱 2003, 71). 김일성은 공공연히 함북제일주의, 지방주의, 가족주의 등을 비판하고 있는데, 조선노동당 북조선분국 설치에 반대한 오기섭이나 김일성 유일지도 확립에 소극적 인사였던 박금철·이효숙 등이 모두 함북도 출신이라는 것이다. 이들은 모두 '종파'적 성향으로 숙청되었다. 함북도지역에 대한 이데올로기적 차별이 배급 및 식량 공급에 영향을 미쳤을 가능성을 완전히 배제할 수 없는 것이다.

(3) 자립적 민족경제건설 노선

자립적 민족경제건설 노선은 1962년 10월 제3기 제1차 회의에서 '자

립적 민족경제 건설의 노선'을 통해 최초로 공식화된다. 김일성의 발언을 집대성한 내용을 정리하면 대내 지향적인 자립경제 노선을 지향하며, 국제적인 분업보다는 한 국가 스스로 다방면적인 경제 발전을 이룩할 때 모든 부문의 경제적 확대 재생산이 발생한다는 것을 가정한다. 그러나 그 본래 취지와는 달리 '자력갱생'이라는 다른 이름을 가진 이 경제 건설 노선은 김일성 시대를 지나 김정일 시대가 오기까지 북한 경제에 큰 영향을 미칠 두 가지의 결과를 양산하게 되는데, 김일성 시대의 '중공업우선주의 경공업·농업 동시발전 전략'과 김정일의 '선군 정치'가 그것이다. 이 결과 국제적으로는 고립화, 군수산업으로의 잉여 집중 현상을 낳게 되며 농업부문의 수탈을 가져오게 된다. 군수산업과 연계가 깊은 중공업을 우선 발전하고 나머지 경제 분야인 경공업과 농업을 확대 재생산한다는 김일성의 계획이 실패하고, 1950년대 말부터 구소련 등 사회주의 국가로부터 무상원조나 차관을 받기 어렵게 되자 더욱더 국내적 자원을 경제 발전의 원천으로 이용하기 시작한다.

중공업 우선주의 경공업·농업 동시발전 전략은 1960년대 남한과의 체제경쟁의 일환으로, 그리고 '밥은 없어도 살 수 있지만, 군사력이 없으면 살 수 없다'는 김일성의 테제에 따라 이루어진 발전 전략이다. 북한은 이때부터 국내의 다양한 경제 분야의 잉여를 중공업 분야에 투자하면서 경제적 불균형 성장을 이뤄가기 시작한다. 1960대 이 전략이 성공하여 당시 경제 성장률이 10%에 이른다는 낭설도 있을 만큼 당시의 북한의 성장은 기적과 같았다. 그러나 이 같은 성장세는 1970년대부터 하락세를 보이기 시작하면서 1980년대 이르러 북한의 농업, 경공업 분야의 심각한 부족 현상의 전조가 보이기 시작한다.

자립적 민족경제건설 노선이 야기한 가장 큰 악순환은 중공업 발전을 위한 자금 원천을 농업 부문의 잉여로 충당했다는 것이다. 북한은 표면적으로는 농업육성의 방향을 지시하고 있지만, 농민에 대한 사실상 배급제의 실시와 잉여곡물의 강제적인 국가 수매들을 보면 여전히 국가가 농업잉여를 흡수하고 있던 것이다(김석진 2002). 농업 부문의 잉여는 중공업 분야로 활용되고, 중공업 분야의 잉여는 다시 중공업 분야로 투입된다. 농업 분야와 농업에 종사하는 사람들은 지속적인 '수탈' 환경에

놓이게 되며, 이러한 악순환이 거듭되면서 농업 생산력이 현저히 줄어들게 된다.

또한, 자립적 민족경제건설 노선의 일환으로 1962년에 ‘식량 자급자족의 달성’을 선언하게 된다. 그런데 자급자족론에는 많은 문제가 있었다. 거대생산계획의 폭주와 그에 수반한 곡물생산량 통계의 허위보고 흔적이 노정되었다는 점이다. 전후 식량생산은 1956년에 비로소 한국전쟁 이전인 1948년의 생산수준을 회복한 278만 톤을 달성한 것으로 되어 있다. 그 후 2년 뒤인 1958년은 농촌에서 사회주의적 개조, 즉 농업집단화로의 이행이 완료된 해인데, 식량생산량이 370만 톤으로 공표되었다. 이러한 통계에 따라 김일성은 1959년의 생산 목표를 전년보다 약 35.1%나 증가한 500만 톤으로 제시하게 된다. 그러나 이와 같은 무리한 목표치는 달성하지 못하게 된다(정광민 2005, 111).

(4) 경제·군사 병진 노선

북한의 산업 구조가 군에 집중되어 있기 때문에 경제적 불균형 심화와 이로 인한 식량 인타이틀먼트가 감소했다는 주장 또한 일반적이다. 1962년 노동당 제4기 5차 전원회의에서 경제·군사 병진 노선을 제기하고, 1966년에도 이를 다시 기본방침으로 정하면서 1967-1971년 간 북한의 총예산 대비 군사비 비중이 30% 이상으로 급격히 증가하게 된다. 또한, 1990년대 중반 이후부터 2000년대 초반까지 총예산 대비 군사비 비중이 약 15% 정도로 발표되고 있으나, 실제적인 총예산 대비 군사비는 약 50%, 국민소득 대비 군사비 비중은 약 30%로 추정되었다(국방부 2000, 160).

북한이 이와 같은 경제 정책을 표방한 것은 사회주의 정권에 대한 소련의 역할이 절대적이었던 제2차 세계대전 이후 소련의 발전 모델이 체제경쟁에서 선진자본주의를 추격할 수 있는 가능성으로 여겨졌기 때문이었다. 북한도 소련의 발전모델을 따라 중공업 우선의 경제건설 노선을 펼치기 시작했지만, 국토가 초토화되고 민생이 피폐해진 전쟁 직후 상황에서 주민들의 생활고 해결이라는 과제와는 상충되는 정책이었다.

경공업과 농업을 우선 발전시켜야 한다는 소련파와 연안파를 숙청하면서 ‘중공업우선의 경공업·농업 동시발전노선’을 당의 경제 노선으로 확립하기 시작한다(조선로동당연구 1995, 275).

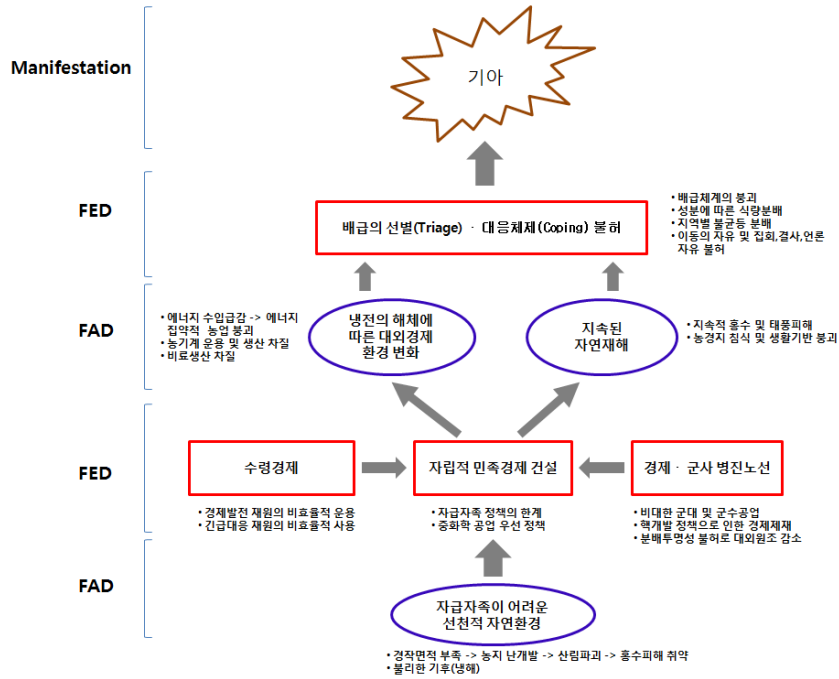
또한, 군수산업은 대부분 ‘비생산적 투자’로 군수경제가 민간경제에 미치는 영향이 매우 미미하였다고 해석한다(임강택 2001, 92). 즉, 군수산업의 성장으로 주민들의 의식주가 개선되기 어렵다는 것이다. 결론적으로 FED 접근법은 북한의 경제·군사 병진 노선과 자립적 민족경제 노선의 모순에도 불구하고 오히려 민생경제를 군수경제에 편입하여 투자하는 불균형적 정책을 펼치면서 민생경제의 파탄을 가중시켰다고 분석한다.

3. FAD, FED 접근법의 종합적 고찰

북한 기근 문제 해결을 위한 종합적 원인분석은 대북지원 전략 수립에 있어 필수적인 선결과제일 수밖에 없다. 앞서 기근을 분석함에 있어 주로 사용되는 FAD와 FED 접근법을 바탕으로 북한 기근의 원인을 살펴보았다. 이 장에서는 북한 기근의 원인분석에서 파편적으로 흩어져 있는 다양한 분석을 종합적이고 체계적으로 연결함으로써 북한 기근의 원인을 전체적으로 이해하고, 이를 바탕으로 북한 기근 문제 해결을 위해 필요한 지원 및 노력은 무엇이 되어야 하는지 이해하고자 한다.

<그림 2>에서와 같이 북한 기근은 FAD나 FED 중 하나의 분석틀로 이해할 수 있는 문제가 아니라 종합적 원인의 산물이라고 할 수 있다. 즉 FAD가 다루는 선척적 및 외부환경 요소의 제약과 FED가 다루는 거버넌스의 문제의 결합으로 인해 기근이라는 현상이 초래된 것으로 볼 수 있다. 먼저, FAD 분석틀은 북한 기근을 이해함에 있어 북한은 산지가 많아 경작지가 부족하며 위도가 높아 서리가 빨리 내리는 지형으로 일반적인 경작 방식으로는 북한주민이 필요한 식량을 생산하기 어려운 선천적인 제약요소를 가지고 있었음을 설명한다.

<그림 2> 북한 기근 원인의 종합적 이해



이러한 선천적 제약 환경에서는 자원의 효율적 운영을 가능하게 하는 거버넌스 방식이 필요한데, 북한은 수령경제, 자립적 민족경제건설, 경제·군사 병진 노선을 고수하면서 그나마 부족한 자원을 비효율적 운용하였다. 그 결과 북한의 식량 생산과 분배를 아우르는 식량안보 상황은 취약해질 수밖에 없었고, 이러한 가운데 냉전의 해체에 따른 대외 경제 환경의 변화와 지속된 자연재해는 식량생산의 급감이라는 결과를 초래하였다. 하지만 식량생산의 급감이 기근이라는 최종결과로 직결된 것은 아니다. 식량의 부족 상황 속에서 성분과 지역에 따른 차별적 식량배급 정책(triage)과 부족한 식량상황을 극복하기 위해 장마당에서 식량을 구입하거나 빌리기 위해 이동하는 행위를 제한함으로써 대응체제(Coping strategies)를 차단하였던 거버넌스의 한계는 북한 기근의 직접적인 원인이 되었다.

IV. 북한 기근에 대한 시기별 연구의 주요 접근법 분석

본 연구의 주된 목적은 북한 기아의 원인에 대한 연구에 있어 시기별로 어떠한 분석틀이 주를 이루었는지 살펴보는 데 있다. 이를 위해 앞서 FAD와 FED 접근법이 북한의 기근을 어떻게 설명하는지 두 접근법에 해당하는 주요 분석틀을 살펴보았다. 실제로 연구자 및 기관이 어떠한 접근법을 취하였고, 이것이 시기별로 어떻게 변화하였는지 살펴보기에 앞서 식량 생산량의 저하 원인을 분석하는 것과 기아의 원인을 분석하는 것은 다른 문제일 수도 있다는 점에 대해서 논하고자 한다.

이 두 질문이 표면적으로는 다른 것처럼 보이지만 전자, 즉 식량 생산량의 저하 원인 분석이 궁극적으로는 북한 기근의 원인에 대한 것이고, 기아의 원인에 대한 연구는 생산량의 감소 원인을 분석하고 이것이 어떻게 인구학적으로 영향을 미쳐 최종적으로 아사가 발생하였는지를 분석하는 것으로, 두 질문 간에는 해석 적용의 수준에 있어 약간의 차이만 있을 뿐이다.

실제로 노태우 정권인 1998년부터 이명박 정부 말기인 2012년까지 북한 기아 원인에 대한 연구는 하상식, 이석, 정광민의 연구뿐이고, 대부분의 연구는 북한 식량 생산량의 감소 요인 분석에 초점을 맞추고 있다(하상식 2008; 이석 2004; 정광민 2008). 하지만 앞서 FAD와 FED 이론 분석에서 언급하였듯이 식량생산량(availability) 감소는 분배(entitlement) 구조에 영향을 미쳐 궁극적으로는 기아 상황을 형성하는 결정적인 요소라는 점에서 본 연구는 식량 생산량 감소에 대한 연구를 기아의 원인 분석에 대한 연구로 평가하여 분석하고자 한다.

이를 바탕으로 시기별 북한 기근 분석에 있어 어떠한 분석틀을 사용하였는지 확인하기 위해 북한 기근, 경제난, 식량난의 원인을 주제로 하는 연구들에 대한 전수 조사를 실시하였다. 여기서 북한 기근 그 자체뿐만 아니라 북한 경제난과 식량난에 대한 연구들을 본 연구의 분석대상에 포함시킨 이유는 앞서 언급하였듯이 기근의 원인을 주제로 하는

연구가 하상식, 이석, 정광민의 연구뿐이고, 대부분 북한 경제난 및 식량난의 원인 분석에 대한 연구가 주를 이루는 가운데 이들 북한 경제난과 식량난이 기근의 근본적인 원인에 대한 분석이라는 점에서 이들 주제에 대한 분석은 기근의 원인 분석과 긴밀한 관계를 가진다.

<표 9> 시기별 주요 접근법 분류

시기 구분	FAD적 경향	FAD와 FED의 절충	FED적 경향
노태우 정부 (1988-1992)			북한연구소(1992) 통일연구원(1992)
김영삼 정부 (1993-1997)	세종연구소 (1996)	김명선(1995) 김운근(1994; 1996; 1997) 남궁영, 최수영(1995) 하상식(1995) 조성가(1996) 허문영(1996) 김성훈, 김치훈(1997)	오승렬, 최수영 외(1995) 오경찬(1997) 박진환(1997) 유종렬(1997) 통일원(1997) 김연철(1997) 통일원(1997) 최수영(1997)
김대중 정부 (1998-2002)		김영윤(1998) 김병로(1998) 전형진(2001) 노건길, 이증기 외(2001) 서석만(2002)	김영윤(2002)
노무현 정부 (2003-2007)	이석(2004) 임순희(2004) 전현준 외(2005)	우철구(2003) 유영옥(2005) 남성욱(2004)	
이명박 정부 (2008-2012)	김보근(2008) 김영훈 외(2009)		정광민(2008) 정은미(2008)

결론적으로, 북한 기근 관련 연구들의 정권별 주된 접근법은 <표 9>와 같다. 북한의 기근, 경제난, 식량난을 분석한 기존 연구들을 시기와 접근법 바탕으로 분류한 결과 노태우, 김영삼 정부에서는 FED 접근법을 중심으로 FAD 접근법을 절충하는 분석들이 시도되었으며, 김대중, 노무현 정부에서는 FAD와 FED 접근법을 절충한 분석들이 주를 이루면서 FAD 접근법이 확산되기 시작하였음을 확인할 수 있었다.

북한 경제난이 남한을 비롯해 국제사회에 알려진 것은 북한이 1994년 일본을 통해 원조를 요청하면서이다. 이 때문에 노태우 정부 시기에 북한 경제난에 대한 연구는 미미하였으며, 이념 대립이 극심하였던 동 시기의 북한 경제난에 대한 연구는 주로 FED적 관점을 바탕으로 북한의 사회주의 경제체제의 문제점에 초점을 맞추었다.

이후 김영삼 정부 중반에 북한의 경제난이 공식화되면서 경제난의 원인에 대한 분석이 활발히 이루어졌다. 김영삼 정부 시기 연구자 및 기관의 북한 경제난 분석의 주된 접근법은 FED적 접근법과 FAD 및 FED 절충적 접근법이 비등함을 알 수 있다. 이는 먼저 북한의 경제난에 대한 남한 정부의 대북 정책에서 그 이유를 찾을 수 있을 것으로 보인다. 즉, 김영삼 정부의 대북 정책은 일련의 부침이 있었는데 북한의 경제난이 알려진 1994년과 1995년에 대북 지원에 적극적이었던 반면, 대북 지원 과정에서 경험한 후폭풍이 북한에 대한 기존의 보수적 입장을 더욱 강화하게 만드는 계기가 되었다. 이러한 대북 정책에 대한 정부의 입장을 반영하듯 대북 지원에 적극적인 모습을 보였던 1995년 당시 연구자 및 기관의 북한 경제난에 대한 접근법은 비교적 절충적 접근법을 취하였다. 북한 경제난의 원인을 북한 정권의 사회주의체제의 모순과 불합리성에 집중할 경우 대북 지원에 대한 국민적 지지 확보가 어려웠기 때문이었던 것으로 보인다.

실제로 1994년부터 북한의 식량난이 남한을 비롯하여 국제사회에 알려지면서 당시 이념 대립의 대상이자 적대적 대립 대상이었던 북한이 굶주리고 있다는 사실은 남한의 시민사회를 비롯하여 북한 연구자 및 정부에 있어 동정적 감정을 불러일으키기에 충분하였다. 단적으로 1995년 김영삼 정부는 동포애적 관점에서 북한에 대규모 식량지원을 결정하였는데, 당시 어떤 국가보다 남한의 지원이 북한에 먼저 전달되어야 한다고 주장하면서 남한보다 앞서 대북 지원을 준비 중이던 일본을 설득하기도 하였다. 이러한 남한 내 분위기가 1995년과 1996년 당시 북한의 식량난에 대한 분석이 비교적 절충적 입장에서 북한의 경제난을 냉전의 해체로 인한 대외 무역 환경의 변화, 지속된 자연재해, 사회주의체제의 모순 등 복합적인 현상으로 해석함으로써 대북 지원에 용이한 환경을

조성하였을 것으로 판단할 수 있다. 하지만 김영삼 정부의 마지막 해인 1997년에 들면서 북한체제의 모순성에 초점을 맞춘 FED 접근법이 우세해진 것에 대해서는 1995년 대규모 대북 지원의 후폭풍과 북한의 지속된 핵개발로 남한과 북한 간 대립이 극에 달하면서 대북 지원에 적극적이었던 국제사회와 달리 김영삼 정부는 국제기구를 통한 최소한의 대북 지원만을 유지하고 직접적인 대북 지원을 중단하였다. 이러한 김영삼 정부의 대북 지원 정책에 대한 보수적 입장으로서의 선회가 북한 경제난 분석을 위한 연구들의 접근법 선택에 영향을 미친 것으로 보인다.

이후 북한에 대한 포용정책을 내세운 김대중 정부가 들어서면서 북한과의 대립보다는 대화를 추구하는 것이 바람직하다는 환경이 조성되었다. 이처럼 북한과의 대화를 추구하는 정부 정책 기조하에서 북한체제의 모순성이나 비합리성을 지적하는 것은 쉽지 않았을 것으로 짐작할 수 있다. 이러한 정부와 남북관계의 분위기를 반영하듯 북한 기아, 식량난, 경제난 분석에 있어 주된 접근법은 외부적 환경과 내부적 환경에서 북한 경제난을 합리적으로 이해하려는 FAD와 FED 절충 경향이 우세하였음을 북한 기아에 대한 선행연구 전수조사에서 알 수 있었다.

김대중 정부의 대북 포용정책을 계승·발전시킨 노무현 정부 시기 북한 경제난의 원인에 대한 분석은 FAD와 FED의 절충적 접근법이 주된 가운데 FAD적 관점을 바탕으로 북한의 경제난을 분석한 연구들이 늘어났다. FAD적 접근법의 확산은 대북 정책에 대해 적극적인 지원과 교류협력 확대 정책을 지속하였던 노무현 정부의 대북 정책 및 이를 지지하였던 시민사회의 분위기 속에서 북한의 경제난을 체제 자체의 모순보다는 지속된 자연재해, 냉전의 해체로 인한 대외 무역 환경의 변화, 빈곤의 악순환, 자연조건에서 오는 선천적 한계 탓으로 돌릴 수밖에 없는 동 시기의 분위기에서 기인한 것으로 해석할 수 있다.

끝으로 이명박 정부(2008-2012년)의 북한 경제난에 대한 분석은 수적 측면에서 연구자 및 기관의 관심이 줄어들고 있으며, 소수의 연구들이 FAD와 FED로 이분화되는 특징을 가진다. 이는 이미 북한 경제난의 원인에 대한 분석이 이전 정부에서 충분히 이루어진 만큼 이명박 정부에 생산된 연구들이 북한 경제난의 원인에 대한 새로운 분석을 제시하기가

어렵기 때문이었을 것으로 짐작할 수 있다. 또한 동 시기에 북한 경제난에 대한 분석은 많지 않기 때문에 소수의 연구들이 FAD와 FED로 이분화되었다는 현상을 바탕으로 대북 정책에 대한 남한의 시각이 이분화되었다고 결론짓기에는 무리가 따를 수 있겠다. 그럼에도 불구하고 동 시기에 이전의 김대중, 노무현 정부를 통해 확산된 북한에 대한 온건적 입장과 이명박 정부의 원칙론적 입장이 이들 북한 경제난을 해석하는 입장에 이분법적으로 반영된 것은 아닌지 조심스럽게 추정할 수 있다. 이러한 가운데 대북 정책에 있어 원칙론을 고수하였던 이명박 정부의 입장과 맥락을 같이 하는 연구가 제시되었는데, 정광민의 연구가 그것이다(정광민 2008). 기존의 FED 접근법을 취하고 있는 연구들이 FED가 식량 생산과정에 어떤 의미를 가지는지에 분석의 초점을 맞추었다면, FED 접근법을 취하고 있는 정광민의 연구는 분배적 관점에 FED를 적용함으로써 북한 체제의 모순성과 무책임, 그리고 부도덕성을 체계적으로 분석한 연구라고 평가할 수 있다.

V. 결론

기아의 원인을 분석함에 있어 FAD와 FED 두 입장을 합리적으로 상호 보완하는 연구방식이 필요한데, 먼저 이를 위해 몇 가지 전제가 필요하다. 먼저 각각 요인들의 형성배경을 중심으로 장기적 요인과 중·단기적 요인으로 구분할 필요가 있다. 즉 FAD 요소들은 FED에 비해 자연환경이나 동구붕괴 등 장기적이고 구조적인 작동 원리에 의해 형성되었다는 특징을 지니고 있다. 반면 FED 요소들은 FAD보다는 상대적으로 짧은 시간영역 안에서 북한 정권의 요구 등에 의해 형성되었으며, 각 정권의 기능적 요구에 의해 작동되는 특성을 갖고 있다. 따라서 식량난이 최고조에 달했던 특정 시점(예를 들어 1996년, 2000년, 2007년, 2010년)을 선택하여, 그 시점에서 FAD와 FED 양 요소 각각을 장기와 중·단기라는 차원으로 구분하여 분석한 이후 결합함으로써 보다 종합적이고 구체적인 북한 기근의 원인에 대한 연구가 가능할 것이다. 즉 식

량난이 매우 심했던 시점들 각각에서 장기적이고 구조적 요소인 FAD 요인에 중·단기적이고 기능적인 FED 요소가 어떻게 결합했는지를 분석함으로써 북한 기근의 원인을 보다 심층적이고 입체적으로 파악할 수 있을 것이다.

이처럼 북한 기근의 원인을 연구하는 최종 목표는 북한주민들의 기근 감소를 위해 한국이 어떤 지원을 해주어야 하는지를 모색하기 위함이다. 예를 들어, 특정 시점에서 식량난으로 기아가 발생했는데 농촌보다 도시에서의 피해가 더욱 크다면, 이는 북한의 식량배급체계가 농촌우선 정책을 유지하고 있기 때문이라는 해석이 가능하다. 따라서 이런 경우 북한주민을 위한 한국의 대북 지원 정책은 농촌보다는 도시에 집중하여야 할 것이다. 그리고 만일 FAD적 조건이 동일한 상황에서 특정 시점의 기근이 FED적 요소 중의 하나인 비료부족으로 더욱 증폭되었다는 결론을 얻는다면, 한국의 지원 정책은 식량배급과 함께 비료공급에도 집중해야 할 것이다. 또 다른 경우의 수로서 특정 시점에서 군에 대한 배급우선 정책으로 인해 일반 주민들의 아사가 증가하고 있다면, 한국의 대북 지원 정책은 사용이 자유로운 무조건적 원조가 아니라 여러 조건을 전제한 강력한 조건부 지원이 되어야 할 것이다.

| 참고문헌 |

- 곽승지 (2012). “세계 9번째 자연재해 취약국: 북한의 움직임: 사회.” 『北韓』. 북한연구소 No. 481, pp. 144, 147-148.
- 공우석 (2006). 『북한의 자연생태계』. 서울: 집문당.
- 국방부 (2000). 『국방백서』.
- 김명선 (1995). “북한의 식량문제에 관한 연구 - 식량수급실태 및 식량난의 원인을 중심으로.” 서울대학교 석사학위논문.
- 김성훈·김치훈 (1997). 『북한의 농업』. 서울: 비봉출판사.
- 김연철 (1997). 『북한의 배급제 위기와 시장개혁 전망』. 삼성경제연구소.
- 김영훈·권태진·남민지 (2009). 『북한 농업·농촌 실태와 대북 농업지원 방향 연구 - 협동농장을 중심으로』. 한국농촌경제연구원.
- 김운근 (1994). “북한의 곡물 생산량 추정 - 1993년 작황을 중심으로.” 한국농촌경제연구원.
- _____ (1996). “북한의 1996년 곡물 생산량 추정.” 한국농촌경제연구원.
- _____ (1997). “북한의 식량사정 및 단기전망.” 『농촌경제』, Vol. 20, No. 2.
- 나치오스 (2003). 『북한의 기아: 기아정치 그리고 외교정책』. 다할미디어.
- 남성욱 (2003). 『현대북한의 식량난과 협동농장개혁』. 서울: 한울.
- 박소연·김백조·안숙희 (2010). “북한의 자연재해 현황 및 특성.” 『한국방재학회 논문집』, Vol. 10 No. 3, pp. 22-24.
- 박진환 (1997). “북한농업의 현황과 향후 전망.” 『제3회 북한농업기반 국제세미나 보고서』.
- 북한연구소 (1992). 『북한의 식량사정』. 북한연구소.
- 리기성 (1994). “위대한 수령 김일성동지께서 신년사에서 제시하신 사회주의경제건설의 완충기와 우리 당의 혁명적 경제전략.” 『경제연구』, Vol. 1, 평양: 과학백과사전출판사.
- 서석만 (2002). “북한 농업정책의 특성에 관한 연구 - 구소련·중국과의 비료를 중심으로.” 국방대학원 석사학위논문.
- 세종연구소 (1996). 『북한의 경제난 실태와 전망』. 세종연구소.
- 오경찬 (1997). 『북한의 식량난 해결할 수 있다』. 대왕사.
- 유영욱 (2005). 『유교수의 북한론』. 홍익제.
- 유종렬 (1997). “북한의 식량문제 해결방안.” 제3회 북한농업기반 국제세미나 보고서.
- 윤여창 외 (2006). 『남북한 환경정책연구 1』. 서울대학교 통일학 연구총서. 서울

대학교 출판부.

- 이민부 외 (2006). 『북한의 환경변화와 자연재해』. 서울: 한울아카데미.
- 이보라·오수빈·변희룡 (2012). “북한의 가뭄발생 특성과 남한과의 연관성 연구.” 『한국기상학회 학술대회 논문집』. No. 4, pp. 147-148.
- 이 석 (2004a). “1994-2000년 북한기근: 발생, 충격 그리고 특징.” 『통일연구원 연구총서』. Vol. 4 No. 20.
- _____ (2004b). “1990년대 북한의 식량생산, 배급, 무역 및 소비: 식량위기의 기원.” 『현대 북한연구』. Vol. 7 No. 1.
- 임강택 (2000). 『북한의 군수산업 정책이 경제에 미치는 효과 분석』. 통일연구원.
- 임순희 (2004). 『식량난과 북한여성의 역할 및 의식변화』. 통일연구원.
- 조성가 (1996). “북한의 식량난이 북한군에 미치는 영향.” 숭실대학교 석사학위 논문.
- 산림청 (1999). 『임업통계요람』.
- 스티븐 해거드·마커스 놀란드 (2006). 『기아와 인권』. 미국 북한인권위원회. 도서출판 시대정신.
- 전현준·김성철·최진욱·김창근·정영태·박형중·임강택·김병로·허문영·홍용표 (2005). 『북한 이해의 길잡이』. 박영사.
- 정광민 (2005). 『북한기근의 정치경제학』. 시대정신.
- _____ (2008). “북한 식량난의 근본원인과 문제점.” 『(사)북한민주화네트워크 세미나 자료집』.
- 최수영 (1996). 『북한의 농업정책과 식량문제 연구』. 민족통일연구원.
- _____ (1997). “북한 식량난의 실상과 전망.” 『제25회 국내학술회의발표논문집』. 민족통일연구원.
- 통일연구원 (1992). “통일교육.” 『시사자료』. Vol. 52.
- _____ (1997). 『북한의 식량난과 대북식량지원』.
- 하상식 (1995). “북한의 식량사정과 대북 쌀 지원의 문제점 및 대응방안.” 『정책 연구 시리즈』. 재단법인 아태평화재단. Vol. 95 No. 3, pp. 8-9.
- 한기주·윤여창 (2007). “북한 지역을 대상으로 한 조립 CDM 사업의 경제적 타당성연구.” 『한국 임학회지』. Vol. 96 No. 3, p. 238.
- Andrew, S. Natsios (2001). *The great North Korean famine cloth*. United States Institute of Peace Press.
- Central Bureau of Statistics (2009). “DPR Korea 2008 Population Census National Report.”

108 아태연구 제22권 제1호(2015)

Devereux, Stephen (1988). "Entitlement, Availability and Famine: A Revisionist View of Wollo, 1972-74." *Food Policy*. August.

| 논문투고일 : 2015년 01월 20일 |

| 논문심사일 : 2015년 03월 10일 |

| 게재확정일 : 2015년 03월 18일 |

ABSTRACT

Journal of Asia-Pacific Studies Vol. 22, No. 1 (2015)

The Causes of North Korean Famine: a review of FAD and FED approach

Moon Kyung-yon et al.

(Research Institute for North Korea Development,
The Export-Import Bank of Korea)

There are very complicated and confronting approaches to the analysis of North Korean famine. Two dominant approaches on the issue of famine are food availability decline approach (FAD) and food entitlement decline approach (FED). The desirable analysis of famine cause is possible when it balanced between FAD and FED approaches. In North Korean famine studies, however, there have been a tendency that it was divided into FAD and FED. This paper examines FAD and FED approaches as two dominant analytical framework for famine analysis. Based on FAD and FED framework, we categorized the existing papers and reports on North Korean famine and found relationship between the administration of South Korea and a preferred approach.

- Key words: Food Aid, North Korean Famine, North Korean Economic Crisis, Food Availability Decline, Food Entitlement Decline