

# 대북제재와 식량불안: 향후 국제사회의 공공정책 방향은?\*

헤이젤 스미스 | 런던 SOAS 한국학연구센터 연구교수 | hs50@soas.ac.uk

## 1. 머리말

1990년대 기근 당시 최대 50만명의 북한주민이 기아 및 영양실조 관련 질병으로 사망했다. 지난 2017년 유엔안보리가 제재를 강화하여 북한으로의 유류 수출을 제한했고, 이로 인해 마치 30년 전 러시아와 중국의 대북 유류 수출 중단으로 기근이 촉발되었을 때와 유사한 조건이 발생하고 있다. 북한에는 석유 자원이 없지만, 북한 역시 세계 다른 많은 지역과 마찬가지로 석유에 의존하여 농업생산에 필요한 대체 불가능한 필수 투입요소를 확보한다. 제재 강화 이후 북한의 국내 식량 생산은 북한 2천 5백만 인구의 3분의 2만을 부양할 수 있는 수준에 머물고 있다.

2019년과 2020년의 경우에는 중국의 대규모 식량 지원을 뒷받침하는 증거가 좀 보였지만, 2021년 식량 가용성(food availability)에 관한 정보는 턱없이 부족하다. UN 제재로 북한과의 경제적 교류가 감소하였고, 그 결과 북한 내부 사정을 외부로 알리는 역할을 하던 해외 방문자 수도 감소했다. 2020년 초 북한 당국이 강력한 코로나19 방역 조치를 취함에 따라 이 같은 정보 차단 상황은 더욱 심화되었다. 그래도 미국 농무부 및 한국농촌경제연구원 등의 보고를 통해 2019년과 2020년에 북한의 식량 생산이 회복되지 않았음은 확인할 수 있다.

권위주의적인 북한 정권의 특성상, 이미 불안한 상태인 북한의 식량 상황이 악화된다고 해도 북한 일반 주민이 그에 대해 경고음을 울릴 가능성은 거의 없다. 그렇다면, 과거에

\* 본고의 연구 내용에 대한 자세한 정보는 헤이젤 스미스, "UN 대북제재의 윤리학: 효과성, 필요성, 비례성(The ethics of United Nations sanctions on North Korea: effectiveness, necessity and proportionality)," *Critical Asian Studies*, Vol. 52 No. 2, 2020, pp.182-203를 참고하라.

대북 인도적 지원을 그토록 강력하게 촉구하던 각국 정부와 국제기구, 인권 및 인도적 지원 단체들은 어쩌서 더 크게 목소리를 내지 않는 것일까?

그 이유로는 먼저, 이른바 ‘상식(common knowledge)’이 되어버린 가정이 너무 많아서 정책결정을 왜곡한다는 점을 들 수 있다. 북한에 대해서는 지나치게 일반화되어 오도(misleading) 및/또는 사실관계 오류(factually erroneous)에 이른 가정이 놀랄 만큼 많다. 이 때문에 공공정책이 종종 마비되곤 한다. 일례로 북한은 ‘주민을 굶기는’ 정부 때문에 모든 주민이 늘 극심한 식량불안 상태에 있다는 가정이 있다. 이렇게 가정하면, 북한주민이 언제 기아에 직면할 수 있고 언제 그렇지 않느냐는 질문은 아예 의미를 상실하게 된다.

목소리를 내지 않는 또 다른 이유는 국제사회에서 북한 당국과 북한의 적대국들 사이에 기이하지만 실질적인(de facto) 이해를 같이하는 일종의 동맹이 형성되어 있기 때문이다. 한편에서 북한 당국은 이른바 자력갱생(self-reliance)을 내세우며 이념적 정체성을 강화하고 있다. 대내적으로 주민들에게는 높은 수입의존도를 보이지 않으려 하고, 대외적으로 국제사회에는 북한경제의 취약성을 드러내지 않기를 원한다. 다른 편에서 미국을 포함한 민주주의 국가들은 북한경제의 숨통을 성공적으로 조이는 과정에서 아동을 비롯한 수백만 명의 취약 계층이 다시 기아의 위협에 시달리는 상황을 초래했다는 점을 인정하려 하지 않는다. 미국에서 대북정책은 선거의 승패를 좌우할 만한 사안은 아니지만, 무고한 주민을 기아로 몰아넣은 정책이라면 많은 미국인들이 주저할 것이 틀림없기 때문이다.

## 1. UN 제재로 인한 북한 내 기근 조건의 재발

북한은 지금까지 총 6차례 핵실험을 실시했다(2006년, 2009년, 2013년, 2016년 2회, 2017년). 이에 대응해 유엔안보리는 정부, 군부, 군수 산업 부문을 겨냥한 폭넓은 경제제재를 단행하고 그 범위를 확대해 왔다. 2016년 오바마 행정부는 UN 제재를 민간경제까지 확대하기 시작했다. 북한산 광물의 수입이 금지되었고, ‘민생목적(livelihood purposes)’일 경우에만 예외가 허용되었다. 2017년 트럼프 행정부는 ‘최대 압박(maximum pressure)’ 정책을 추진했다. UN 제재도 강화되었다. ‘민생 목적’ 예외 조항이 삭제되고, (미국 국무부의 표현을 빌리면) ‘거의 모든(almost all)’ 북한산 제품의 수입이 금지되었다. 북한으로의 천연가스 수출이 전면 금지되고 유류 수출도 극도로 제한되었다.

북한은 석탄 등의 광물은 풍부하지만 천연가스와 석유는 없다. 2017년 유류와 관련한

UN 제재가 시행되기 전부터 북한은 이미 일인당 유류 수입이 세계 최저 수준이었다(최하위인 콩고민주공화국에 이어 두번째). 2017년 유엔안보리의 대북제재 결의안은 북한의 유류 수입을 원유는 연 4백만배럴, 경유와 휘발유 등의 정제유는 연 50만배럴로 제한했다. 이는 북한을 일인당 유류 수입이 세계에서 제일 적은 나라로 만드는 강력한 조치였다. 북한의 연간 유류 수입량과 제 기능을 거의 못하는 북한 내 정유소 두 곳의 연간 생산 최대 추정치를 다 합해도 남한의 일일 유류 소비량에조차 미치지 못하는 수준이다.

석유 제품이 식량 생산에 필수 요소라는 점은 남한이나 미국이나 북한이나 모두 마찬가지다. 석유 제품은 비료, 농약, 플라스틱 제품, 농업용 화학제품 생산에 필요한 대체 불가능한 투입물을 공급한다. 경유, 휘발유 등의 정제유는 농기계 및 관개시설의 연료로 사용된다. 또한 유류 수입품은 비료, 농약, 농기계, 종자, 작물, 식량, 노동력의 수송에도 필수적이다.

[그림 1]은 2016~17 농업 연도(agricultural year)에 북한 인구의 최소한의 생존을 위해 필요한 농업 생산량 약 550만톤 중 북한이 대략 500만톤 정도를 생산하고 있었음을 보여준다. 북한의 국내 식량 생산은 기근 시기에 비하면 큰 폭으로 증가해 왔다. 2017년에는 북한주민의 식량 수요가 대부분 국내 생산으로 충족되었고, 수입 필요량은 통제가 가능한(manageable) 수준으로 감소한 상태였다. 그렇지만 2017~18년 들어 제재가 점진적으로 강화되면서 농업 생산량이 472만톤으로 감소했다. [그림 1]에서 보듯이 2018년에는 농업 생산량이 더 감소하여 400만톤을 겨우 넘는 수준에 머물면서 부족한 식량이 무려 150만톤에 달했다.

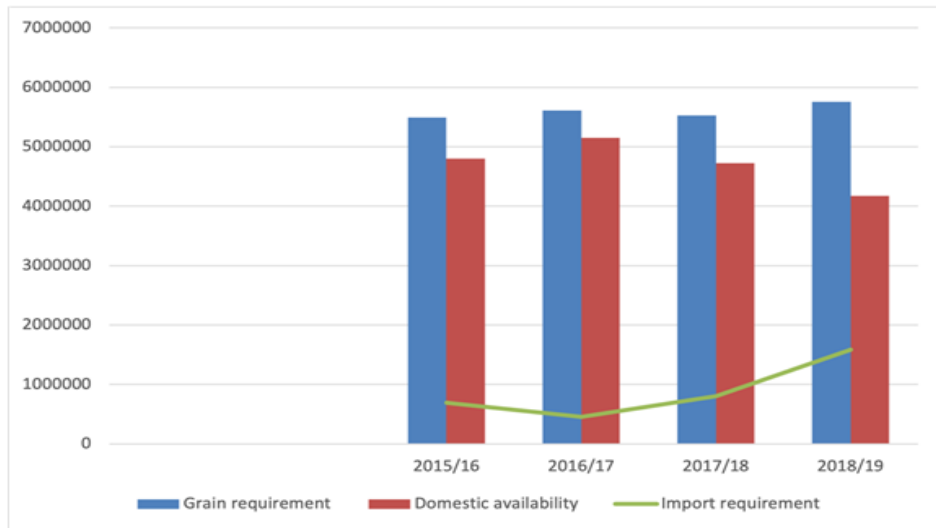
간혹 2017년 UN의 대북 유류 제재가 과거 20년 동안 이란과 러시아와 같은 국가에 시행된 유류 제재와 동일하다고 큰 고민 없이 가정하는 경우가 있다. 그렇지만 이란과 러시아는 산유국이었고, 그 유류 제재는 북한의 그것과 매우 다르다. 산유국에 대한 제재는 석유 수출을 통해 해당국 정부가 얻는 수입을 차단하는 것이 목적이다. 석유 수입국에 유류 제재가 가해진 사례는 1990년대 아이티가 마지막이었다. 당시 유류 제재의 직접적인 결과로 아이티에서 매달 1,000명의 아동이 목숨을 잃었다는 하버드 대학교 연구 결과가 널리 공유된 바 있다. 이후로 UN은 이 정책을 폐기하고 사용하지 않았다. UN이 무려 20년 만에 북한을 상대로 이런 정책을 재도입했다는 사실은 많은 이들을 놀라게 할 것이다.

제트연료 등 군사 목적의 유류 수입은 이미 기존의 UN 제재로 금지된 상태였으므로, 2017년의 대북제재는 군사 분야를 겨냥한 것이 아니었다. 북한주민에게 제공되는 모든 자원은 곧 북한 정권의 유지를 위해 사용될 수 있다는 인식에 근거하여 민간경제를 악화시키려는 목표로 도입된 조치였다. 이러한 소위 변용성(fungibility) 주장은, 세계 어디서든 민간 개개인을 지탱하는 기본적인 자원을 차단할 경우 전 인구가 무차별적으로 기아에 노출되는 결과를

초래한다는, 압축적인 경제학적 모델과는 판이한 실제 공공정책 현장의 진실을 무시하곤 한다. 제재를 받는 정부 차원에서는 노동력 감소로 인한 불편을 겪는 정도일 것이나, 이는 무고한 시민의 목숨을 희생하는 일이다.

[그림 1] 2015/16년~2018/19년간 북한의 곡물 필요량, 국내 가용량(생산량), 수입 필요량

(단위: 미터톤)\*



주: 1) Grain requirement: 곡물 필요량, Domestic availability: 국내 가용량, Import requirement: 수입 필요량.

2) 농업 연도(agricultural year)는 2개 역년에 걸쳐 설정됨. 이전 해 수확기에 생산된 식량이 대부분 다음 해에 소비되기 때문임.

자료: FAO GIEWS 업데이트, 2016년 4월 27일(<http://www.fao.org/3/a-i5572e.pdf>); FAO GIEWS 특별 경보 제340호, 2017년 7월 20일(<http://www.fao.org/documents/card/en/c/1ace72a2-a462-4a71-abb2-17a937fc0a87/>); FAO GIEWS 업데이트, 2018년 7월 9일(<http://www.fao.org/3/CA0363EN/ca0363en.pdf>); FAO/ WFP 공동 북한 긴급식량안보평가, 2019년 5월 (<http://www.fao.org/emergencies/resources/documents/resources-detail/en/c/1192517/>). 위 자료에서 편집. 모든 자료 2021년 5월 9일 최종 확인.

1990년대 북한을 강타한 기근은 굶주림과 기아가 보이지 않는 곳에서 진행되었기에 ‘슬로우 모션 기근(famine in slow motion)’이라고 불리기도 한다. 오늘날 북한이 다시 기근을 겪는다면 당시와 비슷한 패턴을 따를 가능성이 높다. 기근 당시 북한주민들이 거리에서 죽어갔다고 오해하는 이들이 많다. 그와 반대로 북한주민들은 심각한 영양 결핍에 필연적으로 따라오는 감염과 질병으로 서서히, 자신의 집에 돌아가서 보이지 않게 목숨을 잃었다. 특히 스스로 돌볼 능력이 없는 아동, 임산부 및 수유부, 쇠약한 고령층과 환자 등 취약계층이 가장 큰 타격을 받았다.

## II. 가정에 대한 재고찰

정확한 사실에 기초한 데이터의 중요성은 그 자체에 국한되지 않는다. 그러한 데이터만이 기아 방지에 실효성이 있는 정책에 초점을 맞춘, 신중하고 세부적인 공공 정책을 세울 수 있는 탄탄한 토대를 제공한다. 그러나 북한의 식량불안에 대한 국제사회의 논의는 그런 데이터를 무시한 채 지나친 일반화로 흘러버린 주장에 지배당하는 경우가 많다. 이런 주장은 정책 개발에 잘못된 근거로 작용하곤 한다.

북한 정부가 정치적인 이유로 많은 주민에 대한 식량 공급을 조직적으로 차단하고, 취약 계층을 위한 안정적인 식량 공급을 정책의 우선순위에 두지 않는다는 주장이 흔히 접할 수 있는 그런 주장이다. 물론 정치적으로 차별 받는 계층 출신은 임금이 상대적으로 낮은 직업을 갖게 될 확률이 높고, 반체제적 인물은 수용소에서 부족한 식량과 기타 열악한 조건에 시달린다는 것은 의심할 여지가 없는 사실이다. 그러나 이를 주민 전체를 대상으로 일반화해 버릴 경우, 1990년대부터 북한에 상주해 온 UNICEF, FAO, WFP 등의 UN 인도적 지원 기구들이 수집하고 체계화하여 정리 및 배포하는 방대한 증거와 일치하지 않는 문제가 발생한다. 실제로 그렇게 수집된 증거들은 그런 '상식적' 가정과는 정면으로 배치되는 결론을 뒷받침하곤 한다.

〈표 1〉은 북한 아동의 영양 상태가 기근 시기 이후로 크게 개선된 것을 보여준다. 만성적인 영양실조를 나타내는 만성영양장애(stunting)율은 1998년 64%에서 2017년 19%로 감소했다. 사망을 막기 위해 의료적 개입과 식량 공급을 요구하는 수준의 심각한 영양실조를 나타내는 급성영양장애(wasting)율은 동기간 21%에서 3%로 감소했다. 전국 모든 지역에서 이 같은 영양 상태의 개선이 관측되었다.

〈표 1〉과 〈표 2〉를 종합하면 지난 20년 동안 북한 아동의 영양 상태 개선은 정부 정책에 따라 체계적으로 진행되었음을 알 수 있다. 2017년 북한 아동의 영양 상태는 OECD 회원국이자 세계에서 가장 부유한 국가인 남한과 일본에 비해서는 열악한 수준이다. 그렇지만 〈표 2〉는 2017년 북한 아동의 영양 상태가 아시아의 다른 중간 및 저소득 국가들에 비하면 상대적으로 양호하다는 것을 보여준다. 정부가 많은 주민에게 식량 공급을 조직적으로 차단하는 정책을 추진했다고 가정한다면, 식량 수급을 정부가 했던 시장이 했던 상관없이 이 정도 규모와 범위의 영양 상태 개선은 불가능했을 것이다. 이 정도 규모의 아동 영양 상태 개선은 정부 정책이 가장 취약한 계층인 아동에 초점을 맞추고 있었음을 보여준다.

<표 1> 1998~2021년 기간 북한의 아동 영양 상태

연도	만성영양장애 (연령 대비 신장)	급성영양장애 (신장 대비 체중)
1998	64%	21%
2000	51%	12%
2002	45%	9%
2004	43%	8.5%
2009	32%	5%
2012	28%	4%
2017	19%	2.5%

자료: UNICEF/WHO/WB 공동 2021 급성영양장애 글로벌 확대 데이터베이스(조사 추정치, 국가별 및 세분화 자료) 2021년 4월 (<https://data.unicef.org/topic/nutrition/malnutrition/>), 2021년 5월 2일 최종 확인; UNICEF/WHO/WB 공동 2021 만성영양장애 글로벌 확대 데이터베이스(조사 추정치, 국가별 및 세분화 자료) 2021년 4월(<https://data.unicef.org/topic/nutrition/malnutrition/>), 2021년 5월 2일 최종 확인. 위 자료에서 편집.

<표 2> 북한 및 일부 아시아 국가의 아동 영양 상태 비교

	연도*	만성영양장애 (연령 대비 신장)	급성영양장애 (신장 대비 체중)
북한	2017	19%	2.5%
인도	2017	35%	17%
네팔	2019	31.5%	12%
파키스탄	2018	38%	7%
필리핀	2018	30%	6%

주: \* 보고 연도는 가용 자료가 있는 최신 연도임.

자료: UNICEF/WHO/WB 공동 2021 급성영양장애 글로벌 확대 데이터베이스(조사 추정치, 국가별 및 세분화 자료) 2021년 4월 (<https://data.unicef.org/topic/nutrition/malnutrition/>), 2021년 5월 2일 최종 확인; UNICEF/WHO/WB 공동 2021 만성영양장애 글로벌 확대 데이터베이스(조사 추정치, 국가별 및 세분화 자료) 2021년 4월(<https://data.unicef.org/topic/nutrition/malnutrition/>), 2021년 5월 2일 최종 확인. 위 자료에서 편집.

### III. 향후 국제사회의 정책방향은?

북한 내 심각한 식량불안 위험이 재발하는 상황과 UN 대북제재 사이의 상관성은 거의 인정되지 않는다. 어쩌다 상관성을 인정한다 하더라도, 제재로 인한 피해는 전적으로 북한 정부의 탓이라는 주장이 나온다. 법적으로나 윤리적으로 북한주민의 식량불안에 대한 일차적인 책임은 물론 북한 정부에 있다. 그렇다고 해서 UN이나 다른 행위자들에게 북한주민을 더 큰 고통에 몰아넣을 법적 또는 도덕적 권한이 허용되는 것은 아니다. 제네바 협정(Geneva Conventions)은 전시에 적국 민간인을 기아에 빠뜨리는 행위를 전쟁 범죄로 규정한다. 이

윤리 원칙은 평시라고 해서 달라지지 않는다.

여러 UN 규정에서 대북제재가 북한의 식량 안보에 미치는 영향을 평가할 것을 의무화하고 있음에도 불구하고, 유엔안보리와 미국 어느 쪽도 이를 시행하지 않고 있다. 지금 먼저 시행해야 할 필수적이고 시급한 조치는 이 평가이며, 세계적인 농업경제학자와 영양학자로 구성된 독립적인 전문가 패널이 투명하고 전문적인 기준에 따라 시행해야 한다. 그리고 그 결과는 온라인으로 공개하고 널리 공유해야 한다.

장기적으로 북한경제는 제조업 제품 및 지하자원을 수출한 수입 대금으로 식량을 수입하고, 관광업 등의 서비스산업으로도 식량 수입을 보장하는 구조가 되어야 한다. 식량의 자급자족은 경제적으로 지속가능성이 없는 정책이다. 그럼에도 불구하고 북한은 단기적으로는 계속 국내 식량 생산에 의존하려고 할 것이다. 북한의 국내 식량 생산 회복을 지원하기 위한 바람직한 방법은 UN 제재, 특히 유류 수입 제한을 일부라도 해제하는 것이다. 북한과의 협상이 길어지면 양측 모두 다양한 이해관계를 둘러싼 압박이 높아지는 것을 피할 수 없고, 이는 스스로를 돌볼 능력이 없는 취약 계층, 즉 영양실조와 질병으로 목숨을 잃는 사람의 수만 늘리는 결과를 초래할 수밖에 없다. 올해 당장 북한주민을 지원하는 것이 목표라면 일방적인 조치가 선행될 필요가 있다.

단기 및 중기적 관점에서 북한에 시급히 필요한 것은 농업 생산력 회복 사업이다. 비료, 농약, 플라스틱 제품, 농기구 및 관개 시설의 적절한 국내 생산 기반을 마련하고 필수적인 수송 부문까지 지원하기 위해서는 대대적인(substantial) 국제 투자가 요구된다. 1994년부터 2003년까지 활동한 한반도에너지개발기구(Korean Peninsula Energy Development Organisation: KEDO)가 유용한 선례가 된다. KEDO의 핵심 구성원은 미국, 북한, 남한, 일본이었다. 앞으로 한반도농업개발기구(Korea Agriculture Development Organisation: KEDO)가 설립된다면 중국이 포함될 필요가 있다. KEDO는 결국 북한과 미국의 정치 갈등으로 무력화되었지만, 활동 당시에는 북한에 대한 대규모 국제 투자를 관리 및 감시하는 역할을 효과적으로 수행했다. 주권국으로 구성된 다자적 정부 간 기구의 감시를 받는 대규모 해외 투자라는 원칙은 모든 관련 이해당사자가 수용할 수 있는 협력의 메커니즘을 제공할 것이다.