

북한의 식량난과 대중국 의존

- 일시 | 2010년 6월 16일 (수) 오후 2:00-5:00
- 장소 | 평화재단 강당
- 주최 | 평화재단 평화연구원

● 프로그램 ●

14:00	개 회	
14:05	여는말	윤여준 평화재단 평화연구원 원장
	사 회	김정수 통일연구원 객원연구위원
14:15	발 표 1	2010년 춘궁기 북한의 식량 상황 이승용 좋은벗들 사무국장
	발 표 2	북한 경제의 대중국 의존도 심화 진단 최성근 현대경제연구원 선임연구원
	발 표 3	대북 인도적지원의 사회적 합의와 필요성 강동완 통일연구원 책임연구원
14:55	토 론	고경빈 서울사이버대학교 교양학부 대우교수 조명철 대외경제정책연구원 팀장
15:15	질의응답	
15:35	휴 식	
15:50	전체토론	
16:50	닫는말	
17:00	폐 회	

● 차례 ●

03 모시는 글

05 발 표 1 2010년 춘궁기 북한의 식량 상황
이승용 좋은벗들 사무국장

18 발 표 2 북한 경제의 대중국 의존도 심화 진단
최성근 현대경제연구원 선임연구원

31 발 표 3 대북 인도적지원의 사회적 합의와 필요성
강동완 통일연구원 책임연구원

평화재단 제41차 전문가포럼

북한의 식량난과 대중국 의존

펴낸날 2010년 6월 16일 | 펴낸곳 재단법인 평화재단 | 주소 서울시 서초구 서초3동 1593-7 서초이오빌2층
전화 02-581-0581 | 전송 02-581-4077 | pjtyuzi@peacefoundation.or.kr | www.peacefoundation.or.kr

화폐교환 조치 이후 어려워진 경제적 상황에서, 북한은 김정일 국방위원장이 중국을 방문하는 등 그 해결책을 찾는 데 전력을 다하고 있는 듯합니다. 그러나 경제 및 식량사정은 좀처럼 나아질 기미를 보이지 않고 있습니다. 1월 중순부터 발생했던 아사자는 3, 4월 조금 줄어들었다가 5월 들어서는 다시 끊어죽는 주민들이 급격히 늘어나고 있어, 북한 주민들은 90년대 후반과 같은 대량아사 사태가 발생할 위험이 있다고 보고 매우 두려워하고 있습니다.

그러나 한국정부는, 출범이후 미미하게 이어오던 대북 인도적 지원조차 천안함 사건 이후 영유아에 대한 지원을 제외하고는 완전히 끊은 상태입니다. 이런 상황에서 앞으로 얼마나 더 많은 아사자가 나올지 알 수 없는 형편입니다.

북한은 대중국 경제종속과 내정간섭을 우려하면서도 경제난을 해소하기 위해 북중간 협력증진을 통해 위기탈출을 도모하려 하고 있습니다. 그러나 이러한 북한의 움직임은 대중국 의존도만 심화시킬 뿐 남북한 통일에 있어서는 결코 바람직한 일은 아닐 것입니다.

이에 평화재단에서는 최근 심각한 북한의 식량난 현실에 대해서 살펴보고, 북한의 대중국 의존도 심화를 어떻게 대처해야 할지 장기적인 관점에서 고민하는 시간을 가졌으면 합니다. 여러분의 깊은 관심과 많은 참여 부탁드립니다. P

2010년 6월

평화재단 평화연구원 원장 윤여준

2010년 춘궁기 북한의 식량 상황

이승용 좋은벗들 사무국장

- I. 5·26 당 지시란?
- II. 5·26 당 지시의 배경
- III. 5·26 당 지시의 의미
- IV. 향후 전망
- V. 화폐 교환 조치 이후 시장 정책 변화
- VI. 식량 및 외화 가격 동향
- VII. 향후 경제정책과 조·중 관계 전망

2010년 춘공기 북한의 식량 상황

이승용 좋은벗들 사무국장

1. 5·26 당 지시란?

1) 5·26 당 지시

중앙당 조직지도부, “어려워진 식량사정에 대하여 현재 더 이상 국가에서는 어떤 조치도 취할 수 없게 됐다”며, ‘현재 조선의 식량사정에 관하여’라는 지시문을 내려 보냄. 화폐 교환 조치 이후 식량 사정이 날로 악화되면서, 당분간 국가 차원의 식량 해결이 이뤄지기 어렵기 때문에 당, 내각, 국가 보위부 등 각 부문별, 단위별로 대책을 세우고, 자급자족하라는 내용.

2) 5·26 당 지시의 부문별 세부 내용

식량 배급 및 물자공급 중단, 시장 전면 허용, 각종 무역 통제와 규제 철폐 등이 주요 골자

(1) 무역성 : 무역 관련 각종 규제 철폐.

- ① 직장에 적을 두고 무역해왔던 개인들의 무역행위를 인정해주겠다는 파격적인 내용. 무역을 살릴 수만 있다면, 개인들에게도 무역거래금의 일부를 장려금 형식으로 배분해주고, 개인의 지위도 보장해주겠다는 제안도 제시함. 중국의 가족, 친지를 통해 무역거래를 할 수 있는 사람들에게는 비자를 쉽게 발급해주기로 함.
- ② 무역회사가 아닌 일반 직장들의 경우, 무역회사와 합작하도록 권유.

- ③ 이미 해체된 무역회사와 군부계통 무역회사들도 투자를 받기만 하면 다시 무역거래를 허용해주겠다고 함.
- ④ 은행 자금을 풀었음.
- ⑤ 국영기업소들에는 급수에 따라 활동 자금을 새 화폐로 최소 15만 원 이상, 평균 40-60만원씩 지급해줌. 최소한의 활동자금을 지급해주고, 이제부터 노동자 로임을 비롯한 운영 전반에 대한 책임을 각 기업소에서 지라는 것.
- (2) 철도성 : 안전운전으로 주민들과 물자 운반 등을 최대한 보장할 것.
- (3) 교육성 : 어려운 식량난 속에 학생들의 생활에 관심을 기울여 학교를 정상적으로 운영할 것.
- (4) 상업성 : 기초생활필수품을 최대한 보장하여 인민들의 식생활에 도움을 줄 것.
- (5) 공업성 : 노동자들의 생활 보장 대책 마련에 주력.
 - ① 더 이상 굶어죽는 노동자가 나오지 않도록 최대한 노력하라고 지시. 특히 현재 굶주려서 결근하는 노동자들을 도와주어야 한다고 당부.
 - ② 모든 공장들을 잘 운영할 것. 단, 더 이상 운영 가치가 없는 공장들은 폐지할 것.
- (6) 보안성 : 치안 강화 및 주민 동요 가능성 차단에 주력.
 - ① 식량사정이 나빠질수록 주민들의 동요가 심해지므로 주민들의 동향을 철저히 파악하라고 지시.
 - ② 살인, 폭력 등 강력범죄 발생 증가에 “흉기 될 만한 것을 몽땅 몰수하라”고 지시.
- (7) 보위부 : 외부 정보 유출 방지 및 탈북자 철저히 단속
 - ① 한국에 넘어간 탈북자가 있는 가족들은 전원 추방.
 - ② 한국, 중국이나 다른 나라에 있는 탈북자 가족과 전화를 주고받은 사실이 확인될 경우 전원 교화소에 보내라고 지시.
 - ③ 탈북자가 발생하지 못하도록 단속.
- (8) 국방위원회 : 남조선과 미국의 전쟁 도발을 예의 주시하며, 전면 전쟁 대비 상태로 경각성을 높일 것.
- (9) 당중앙 조직지도부 : 당원들이 당 생활을 잘 하도록 독려할 것.

3) 간부들의 반응

- ① 대부분 당혹스러워 함. 그간 식량 사정이 나쁠 때가 많았지만, 그 때마다 “당을 믿고 따라라. 잘 견디라”고만 했지, 이번처럼 “단기간에 국가에서 해결해줄 수 없다”고 밝힌 적이 처음이기 때문. 그동안 배급을 받아왔던 간부들로선 불만이 터져 나오는 상황임.
- ② 그러나 일부 간부들은 정부에서 아무리 “식량을 주겠다, 기다려 달라”고 해도 안 믿는 상황에 “식량을 줄 수 없다”고 밝힌 것은 솔직한 것으로, 진일보한 태도가 아니냐고 평가하기도 함.

2. 5·26 당 지시의 배경

출구 없는 최악의 식량난으로 사회 불안 팽배

1) 국내 식량 원천 고갈

1월 31일, 김영일 당시 내각 총리가 내각 회의에서 사과하면서 ‘(식량문제는) 3개월만 기다려 달라’고 한 뒤 3개월이 지났으나 식량 문제가 풀릴만한 조건이 전혀 안 되는 상태. 중국의 식량 원조를 기대했으나, 김정일 위원장의 방중 이후에도 식량 원조 얘기 아직까지 없음. 중국은 무상 원조 대신 북중 교역에 중점을 둘 것으로 보임. 각 도, 시, 군당 일군들 식량 대책회의에서, “5월 하순에도 외부에서 식량을 구입하지 못하면, 1990년대 말과 같은 대량 아시는 피하기 어렵다”고 진단. 전국적으로 식량 원천이 고갈되면서 향후 6-8월이 최대 고비가 될 것으로 예상됨.

2) 사회 불안 고조 및 대량 이사 위기감 팽배

내부 주민들의 동향도 심상치 않은 상태. 식량난으로 주민 소요 가능성이 높아지고, 사회불안이 극도로 팽배해지고 있다는 판단에 따라, ‘알아서 먹고 살라’고 모든 규제를 일시적으로 전면 해제하는 동시에 탈북자 단속과 주민 동향 감시 등 내부 통제는 더욱 강화하는 쪽을 선택한 것임.

<표 1> 2010년 1/4분기 전국 식량 상황

월	식량 상황	원인
1	<ul style="list-style-type: none"> ● 1월 중순 이후 식량 부족으로 북한 전역의 도시 지역에서 아사자 발생 ● 당중앙경제정책검열부, 1월 초-26일까지 주민 실태 조사 실시 - 굶어죽기 직전이라는 내용의 직보, 전국 약 5,660여건. 이 중 굶어죽었다는 보고가 2,000건 이상 	<p>화폐교환 조치 이후 도시를 중심으로 아사자 발생한 이유</p> <ul style="list-style-type: none"> - 1월 식량난의 주원인은 유통문제 - 그래서 식량을 사먹어야 하는 도시의 노동자 계층과 상인들이 큰 타격을 입음 → 아사자 발생.
2	<p>2/20일 조사 결과, 평남에서는 순천 > 덕천 > 평성 순으로 아사자 수천 명 발생</p> <p>2/20일 조사 결과, 신의주 아사자 약 300여 명. 굶주리는 세대 1,000여 세대</p>	<p>아사자가 전국적으로 발생하자, 1/27일부터 2/1일까지 중앙당, 내각 간부들 연달아 식량 대책 회의.</p> <ul style="list-style-type: none"> - 급기야 1/31일 내각 총리, 인민회의에서 사과 발언하고, "3개월만 기다려 달라. 이제 쌀이 풀린다"고 민심을 달랠 - 중국 대방측도 물건을 외상으로 주지도 않고, 식량으로 결제해주지 않음. 결국, 식량사정 호전되지 못해 도시 주민 아사 현상이 계속됨
3	<ul style="list-style-type: none"> ● 평양 3월 상하순 배급 ● 함흥, 원산, 청진 등 주요 도시 큰 기업소에 사는 노동자들에 일부 배급 ● 간부들에게 식량을 각출해 빈곤주민들에게 우선적으로 식량 배급 	<ul style="list-style-type: none"> ● 농민들은 분배받은 현금이 떨어지자, 3월 들어 보유하고 있던 식량을 시장에 내다 팔기 시작하고, 100대 1 상무조 단속과 무역회사 외화결제 허용 이후 외화가격이 급락하였음 ● 쌀값이 일시 떨어지면서 도시 주민 일시 숨통 트임. 그러나 농민 식량 사정 악화되기 시작함.
4	<p>4.15 명절 배급 전역에 실시</p> <p>그 뒤 평양을 비롯해 전역 전 계층을 불문하고 배급 전면 중단됨</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 4.15 배급으로 도시 주민과 노동자들 잠깐 한숨 돌림. 그러나 배급 전면 중단되면서 4월 말부터 식량사정 다시 악화. ● 2호미를 일부 생산 기업소들에 방출. 출근노동자들에 소량 배급했음. 대부분의 2호미는 건설현장에 보냄.
5	<p>농촌 아사자 급증. 농민들 산나물과 풀죽으로 끼니 연명</p> <p>- 농촌총동원 기간에 농민 걸근자 속출. 1개 분조(13-15명)당 출근자 평균 6-7명. 출근자들도 주 3-4일만 출근하는 형편.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 김정일 위원장 방중으로, 식량지원 기대했으나 '조중 양국 관계 개선에 관한 5개항'에 따르면 제3항'경제무역협력 심화'는 있으나, 식량원조 얘기는 언급이 없었음.
6	<ul style="list-style-type: none"> ● "당분간 식량문제 해결 어렵다"는 정부의 '5.26 당 지시'에 따라 중앙당과 유력기관 간부들조차 식량확보에 비상 걸림. 	<ul style="list-style-type: none"> ● 김위원장의 방중에서 긴급 식량원조 10만톤 얘기가 있으나, 6월 현재까지도 중국의 식량원조 없음. ● 결국 정부는 일명 '5.26 당 지시'에서, "단기간에 식량 해결 할 수 없다"고, 자력갱생할 것을 천명함.

3. 5.26 당 지시의 의미

1) 국가 차원의 식량 해결 포기선언

북한 당국이 당분간 국가 차원에서는 식량문제 해결이 어렵다는 것을 처음으로 밝힌 것임.

- ① 지시 결과, 5월 26일부터 중앙은행은 국가에서 관리하는 공장, 기업소들에 기업소 급수에 따라 기업 활동 자금 최하 15만 원, 보통 40-60만 원 정도 새 화폐 지급.
- ② 국가에서 배급과 공장원료 지원을 중단. 이제부터 기업소 단위에서 자체 해결해야 함. 자체 원천 확보와 기업소 운영, 노동자들의 생활 보장 책임이 기업소에게 맡겨진 것.
- ③ 말 그대로 '자력갱생' 방침. 국가에서 소정의 돈을 주었으니, 알아서 살고 일정한 세금만 국가에 바치도록 함.

2) 체제불안에 대한 임시 대책

식량의 절대부족과 대량아사 위기

- ① 북한 당국의 내부 노력에도 불구하고 현재로서는 식량 해결 가능성 없음. 중국으로부터 식량 지원이 없으면, 북한 당국 자체로는 해결방법이 없음. 1990년대 중반과 같은 대량아사가 온다면 정권 유지에 큰 위협이 될 것. 1990년대 후반과 비슷한 사회불안이 감지되는 상황에서, 국가 차원의 식량 해결책을 계속 미루다가는 주민들의 동요가 커질 것으로 판단. 특히 중간 간부들의 동향이 불안정함.
- ② 당분간 국가가 식량 배급과 생산 활동의 책임에서 벗어나, 개인과 기관, 기업소의 역량으로 현 위기를 타개하는 것이 바람직하다고 판단내린 것으로 보임.
- ③ 개인이나 기관, 기업소에 숨겨진 식량이나 화폐원천을 통해 문제해결을 하는 것이 체제불안을 고조시키는 것보다는 효과적이라고 판단한 듯.

3) 중국의 북한당국 길들이기에 버티기 전략

김정일 위원장의 중국 방문 이후 곧 이어질 것으로 기대했던 식량지원이 5월 중순이 지나도 이뤄지지 않으면서 중앙당이 불가피하게 내린 선택임.

- ① 한시가 급한 북한 당국으로서는 중국 정부의 식량지원 유보에 당황한 것으로 보임. 다른 사람도 아닌 김정일 국방위원장이 직접 가서 협의를 하고 온 상황이라 북한 내부에서는 더 이

상 어떻게 손을 쓸 수 없는 상황에 봉착한 것.

- ② 중국에 경제적으로 종속될 것이라는 우려에도, 식량난 타개와 경제 건설의 지원을 위해 중국과의 전면적인 협력을 약속한 마당에 중국이 알아서 주기만을 기다려야 하는 상황임.

4) 시장 활성화를 통한 경제문제 해결 인정

이번 화폐교환 조치와 이후 수습책을 보면, 시장과 화폐 없이 경제 운영이 불가능함을 단적으로 보여줌. 평양을 비롯해 핵심계층의 물적 기반도 시장 경제에 의존하고 있음을 보여줌.

- ① 평양 시내 백화점과 시장에서의 가격폭등으로, 돈이 있어도 물건을 구하기 어려운 상태임.
- ② 2005년부터 시작된 시장 통제 정책이 폐지될 것임. 시간, 품목, 연령, 시장제한의 모든 규칙 철폐.
- ③ 이후의 시장통제 정책은 상당기간 후퇴할 것으로 보임.

4. 향후 전망

1) 대량아사의 위기 발생가능성

단기적인 상황을 전제로 하여 이번 조치가 이뤄졌으나, 식량문제가 단기간에 해결될 수 있는 상황이 아님. 개인과 기관기업소가 식량문제를 자체적으로 해결하지 못하고 중국에서의 식량지원이 들어가지 않는 상태에서는 불가피하게 1990년대 중반 못지않은 대량아사 위기가 고조될 것으로 보임.

2) 사회 동요와 체제불안감 증대

- ① 이번 당 지시로 국가 배급망에 의존해 살고 있는 핵심계층(배급순위 1, 2순위) 및 2경제 산하(3순위) 계층의 동요가 증대될 것으로 보임.
- ② 이미 1990년대 중반 고난의 행군을 거치며 배급 순위 4순위에 해당하는 노동자와 농민 등 일반 주민들의 민심이반과 사회 이탈 현상이 배급 순위 3순위 계층까지, 나아가 전 계층으로 확대될 가능성 있음.
- ③ 식량문제와 체제불안을 맞마딴 의미로 볼 수 있음. 이후 미칠 영향에 대한 고려보다 당장의

식량문제를 고려할 정도로 절박한 상황임을 단적으로 보여줌.

- ④ 국가 차원의 수습책을 기다리던 간부들의 당혹감, 미래에 대한 불안감 고조될 것으로 보임. 그러나 체제붕괴로 이어지기는 어렵다는 의견이 지배적.

3) 중국 경제권에 복한 경제 종속 가속화

- ① 고립된 국제관계, 경제제재와 남한으로부터의 인도적 지원과 경제협력이 중단된 상황에서 중국 정부의 도움 없이는 경제운영이 불가능한 상태.
- ② 현재 신의주와 회령 등 국경연선 지역들은 중국 물품 수입상황에 따라 국내 화폐 가치와 상품 가치가 오르내리고 있는 실정.
- ③ 중국 경제 영향력이 점점 높아지는 상황이며, 시간이 갈수록 중국과의 협력이 강화될수록 중국경제 틀 속으로 귀속될 가능성 높아짐.

5. 화폐 교환 조치 이후 시장 정책 변화

1) 시장 통제기 : 초강경 시장 억압 정책 (2009.11.30-2010.01.30)

- ① 12/28(월) 인민보안성, 외화사용금지 포고문 발표
- ② 1/9(토) 무역회사 전격통폐합 실시.
- ③ 1/14(목) 청진 수남시장, 함흥 추평시장 등 종합시장 폐지 → 농민시장 전환 → 일련의 새 경제정책으로 물가 폭등, 아사자 속출 등 사회 불안이 급속히 증대됨.
- ④ 1/26(화) 당중앙 경제정책검열부, 1월 주민실태조사 실시 결과를 중앙당에 보고한 결과 “전국적으로 식량 사정이 어렵거나 굶어죽기 직전”이라는 내용이 약 5,660여건, 이 중 아사자 발생 보고서만 약 2,000여건.
- ⑤ 1/27(수) 내각 성 일군들, 기아문제 긴급회의 열고, 1/28-29일에는 재정성에서 경제대책 회의를 잇달아 개최.

2) 시장 조정기 : 거센 후폭풍에 암묵적 시장 허용 (2010.01.31-2010.05.25)

① 1/31(일) 중앙당, 시장 허용 지시 .

보안당국에 “시장 단속 하지 말라” 식량 유출 통제 해제.

② 1/31(일) 내각 총리, 인민반장 이상 주요 간부들 모인 총회에서, 새 정책 혼란 야기한 점 사과.

③ 2/1(월) 국가가격제정국 지시 12호에 따라 시장공급가격 발표 → 물건 공급이 잘 안 되고 시장 물가가 여전히 비싸 상행위 활발하지 못함.

④ 100대 1 물가환산과 100대 1 소조 파견.

- 중앙당, 내각을 통해 “모든 물가를 100대 1로 환산하라” 지시.

- 민심 달래기 위해, 화폐 교환 조치 실패 책임 물어 박남기 계획재정부장 등 처형.

- 3/16-18(화-목), 100대 1 상무 전국적으로 활동 시작.

- 내각 성원 전국 200개 군에 1명씩 파견. (단, 청진의 경우 6-7명 파견)

3) 시장 허용기 : 사태 악화로 시장 전면 허용 (2010.05.26-)

① 배경 : 국가의 배급 중단으로 사회 전반에 걸쳐 자력갱생을 할 수밖에 없는 상황임.

- 체제 유지의 핵심 세력인 중앙당 간부들과 평양 시민들조차 배급 중단으로 식량난 체감도가 그 어느 때보다 높아진 상태. 일부 지역에서는 당 간부가 굶주려 죽는 사례 발생.

- 전 계층을 불문하고 식량난이 악화되고, 아사자가 늘어나는 상황에 하루빨리 자력갱생할 수 있는 방도를 마련해주려는 것.

② 내용 : 각종 시장 세칙 철폐

● 운영 시간 전면 허용 : 앞으로 매일 24시간 장사 가능. 녀맹원 정규화 학습 날에도 장사할 수 있게 됨.

● 나이 제한 폐지 : 젊은 여성들의 장사를 금지해오던 것에서 나이 제한 없이 누구든 장사할 수 있도록 허용.

● 금지거래 물품 허용 : 시장에서 농산물 이외 공업품은 판매하지 못하도록 했던 규제를 풀어 모든 제품을 자유롭게 판매하도록 허용함.

③ 시장 활성화 위한 후속 조치

- 보안당국에 장사 단속하지 말라고 지시. 최소한의 시장질서 유지 역할만 하도록 함.
- 각 지역에서는 시장 규모를 확대해 매대를 늘려 좌판 장사, 골목길 장사, 메뚜기 장사들 까지 시장으로 수용하려는 움직임 있음.

④ 특징 : 2월 시장 통제 완화 조치가 암묵적 목인이었다면, 이제는 전면 허용이라는 점이 주목됨. 그러나 시장이 '비사회주의의 서식장'이라는 인식이 변한 것은 아니기 때문에 식량 사정이 호전되면 또 다시 통제할 가능성도 있음. 그렇더라도, 화폐교환 조치 이후 시장 타격이 너무 심각해 시장 회복까지 상당한 시일이 걸릴 것. 시장을 폐지하면 돈주들만 피해를 볼 것으로 예상했으나, 실제 모든 기업소들이 시장에 절대적으로 의존하는 상태에서 중간 연결 역할을 하는 돈주들을 몰락시키는 바람에 시장 회복이 매우 어려워진 상태임. 다행히 빠른 시일 내 회복된다면, 앞으로 당의 시장 폐쇄 시도는 현실적으로 불가능해질 것.

6. 식량 및 외화 가격 동향

1) 식량 가격 동향

- ① 화폐 교환 조치 이후 1월까지 식량가격 폭등 거듭. 최고 1,100원/kg까지 올라갔던 쌀값이 1/31일 시장 허용되면서 450원/kg대로 하락함.
- ② 2월에는 대체로 400-500원대 유지. 그러나 시장에 쌀이 계속 나오지 않고, 배급도 풀리지 않아 3월 초 쌀값이 최고 1,400원대까지 급상승.
- ③ 이후 100대 1 상무조직이 쌀값을 강력히 통제하고, 농민들이 3월 들어 보유하고 있던 쌀을 쌀 가격이 더 떨어지기 전에 시장에 일부 내놓음. 그리고 외화가격이 급락하면서 3월말 쌀값이 200원대로 폭락. 4월에는 외부에서 식량이 여전히 들어오지 않아 다시 400-500원대로 상승.
- ④ 5월과 6월 쌀 가격 500-550원대, 옥수수 250-300원대. 춘궁기에 쌀 가격이 큰 폭으로 오를 것이라는 예상과 달리, 비교적 안정세를 유지하는 것 쌀 원천 부족으로 수요가 절대적으로 부족함에도 돈이 없어 쌀을 구입하는 사람이 없기 때문. 즉 구매력 저하로 쌀값에 영향을 주지 못하는 것으로 파악됨. 국가에서 노동자 월급을 1월까지지만 지급. 지금까지 월급을 준 곳은 일부 큰 기업소들 뿐 현재 노동자들 손에 돈이 없음.

2) 외화 가격 동향

- ① 12/28일 인민보안성 국내 외화유통금지 조치로 외화시세 1/5일까지 폭등세.
- ② 1/6일부터 단속되면서 일시 하락했으나, 1/14일부터 시장 단속되면서 다시 급상승세.
- ③ 1/31일, 시장 허용되면서 2/1일 400원/\$ 일시 하락세.
- ④ 그러나 북한 돈에 대한 신용이 급락하면서 외화 가격 폭등세 거듭. 3/4일 최고 2,300원까지 연일 최고가 경신.
- ⑤ 3/16-18일 100대 1 상무조 단속 시작과 국가에서 무역회사들이 외화로 무역할 수 있게 풀어주면서 외화가 급락하기 시작함. 3/20일 400원대까지 급락. 그러나 무역이 여전히 활발하지 못한 상태에서 4월 들어 다시 800-900원대로 상승.
- ⑥ 5월 특별한 변동 없다가, 6월 초 약간 상승.

7. 향후 경제정책과 조·중 관계 전망

1) 대내 정책 방향 : '자립적민족경제로선' 부활

- ① 자립적민족경제로선이란?
 - 자체 원료, 자체 기술, 자체 로력으로 산업기술을 발전시켜나가는 로선.
 - '강철, 비료, 비날론'3대 공업의 자력생산을 강성대국의 가장 큰 동력으로 내세우고 있음.
- ② 비날론 : 2.8 비날론 공장 개건
 - 2.8비날론공장 : 자립적민족경제로선의 가장 상징적인 공장임.
 - 이번 재조업 선포는 자립적민족경제로선의 부활을 알리는 상징적인 정치 사건임.
 - 3/5일 2.8비날론 공장 재조업을 경축하는 특별감사문을 발표하고, 3/6일, 함흥시 10만 군중 대회 개최
 - 100% CNC화(계산기에 의한 수치 조정 시스템)해서 재가동하게 된 것을 극찬.
 - 그동안 2.8비날론 공장은 '전기 먹는 하마'라는 얘기가 나올 정도로 전력소모량이 너무 막대해 조업이 중단됐음. 이번에 16년 만에 재가동 되는 것은 전력문제와 상관없는 공정에서 전산자동화를 도입한 것이므로, 생산량은 미미할 것으로 예상됨.

- 그럼에도 재조업을 대대적으로 경축하고, “사회주의의 대승리”라고 추켜올린 것은 자립적인
즉경제가 부활했다는 것을 알리기 위한 정치 선전.

③ 비료 : 남흥화학비료공장의 무연탄가스화

- 원유 대신 무연탄을 이용해 자체적으로 비료 생산 하게 됐다고 선전.

- 2.8비날론공장과 마찬가지로, 무연탄을 메탄가스로 만드는 과정에 고열탄이 필요한데, 비
싼 고열탄을 소비하느니, 고열탄을 수출해 그 돈으로 비료를 사오는 것이 더 나을 정도로 호
울성 떨어짐.

2) 대외 정책 방향 : 적극적 외자 유치

① 국가개발은행 설립 : 국방위원회 명령으로 국가개발 은행을 설립해 적극적으로 외자를 유치
하겠다는 목표.

● 은행 설립이 결정된 뒤 군부의 반발이 매우 컸음. 은행의 투명성 보장을 위해 군수경제인
2경제에서 관여하지 못하게 됐기 때문임.

● 이사진에 내각 일군은 한 명도 들어가지 않았음. 대신 장성택, 전일춘(39호실 실장) 등
당일군들이 참여한 것으로 보아 앞으로 외화는 앞으로 당에서 장악하게 될 것임.

● 그러나 대풍그룹의 실체가 불분명한 상태에서 외자 유치가 계획대로 되기는 어려울 것임.

② 8개 지역 개방 및 외자 유치 적극 전개

● 국내 8개 지역마다 특성을 살려 특구 식으로 개방하겠다는 전략

● 중국과 러시아 등을 중심으로 모든 무역을 허락. 투자유치 장려법 실시. 외국 투자자 중
미국은 포함되나 한국은 제외됨.

● 모든 무역회사들과 기관, 기업소들에 자체 필요한 물자들, 예를 들면 식량, 생필품, 공업
품, 농업품, 설비 등 수입 자유롭게 허가. 내부 문건에 따르면, 중국의 대련, 심양, 단둥,
연길시를 주요 물자 수입 기지로 선정함.

● 무역회사 뿐만 아니라, 개인들의 무역거래를 허용하면서 중국에 친척 있는 개인들의 경우
비자 발급 간소화.

3) 조중 관계 : ‘중국과의 경제협력 강화만이 살 길’이라는 인식 만연

① 미국과의 관계개선이 지지부진한 상태에서 남북한 정상회담을 위한 물밑작업이 수포로 돌
아가 더 이상 한국과 미국에 기대하지 않게 됨. 북한에서는 미국으로부터 체제보장도 받지
못하고, 남한에 대해서도 “남조선에 올해 초까지 대화 재개를 위해 많은 추파를 던졌다”고

추파리는 표현을 쓸 정도로 관심을 기울였으나 남한과의 관계 개선에 실패함 → 중국밖에 의지할 곳이 없는 상태.

- ② 과거 김위원장은 “조국의 지하자원이 량비된다”면서 광산개발권 등을 중국에 넘겨주지 않으려 했으나, 이제는 땅을 파는 것을 제외하고는 모든 투자 유치를 적극 장려하는 상태.
- ③ 김영일 내각 총리가 1/31일에 “3개월 안으로 식량 문제를 해결하겠다”고 공언한 만큼 화폐 교환조치 이후 심각해진 식량문제에 대해 적극 타개책이 필요했음. 이제 믿을 것은 중국밖에 없다는 것이 중앙당의 전반적인 분위기. 당정간부의 80%가 중국과의 합작 찬성.
- ④ 김위원장의 라선시 현지도(2009.12.16), 라선시 특별시 승격(2010.01.04), 국가개발은행 설립 발표(2010.01.20), 라선경제무역지대법 개정(2010.01.27) 등으로 중국과 경제협력을 본격화하는 태도로 선회했으며, 최근 김위원장 방중(2010.05.03-07)으로 한 차원 강화된 협력관계를 대외적으로 과시했음.
- ⑤ 그러나 김위원장의 방중으로 대규모 식량 지원을 기대했으나, 대규모 경제협력에 대한 합의는 있었으나, 6월 현재까지 중국의 식량 지원이 없는 등 가시적으로 드러난 방중 성과는 아직까지 없는 상태임. P

북한 경제의 대중국 의존도 심화 진단

최성근 현대경제연구원 선임연구원

발 표 2

북한 경제의 대중국 의존도 심화 진단

최성근 현대경제연구원 선임연구원

1.

북중 경제협력의 급속한 진전

- 2000년 이후 중국은 북한의 최대 교역국
- 나진항 사용권 확보, 청진항 연결 합의
- 압록강 위화도·황금평 개발권 확보
- 나진항 개보수, 신압록강대교 건설, 권하-원정리 두만강대교 보수, 백두산 순환도로, 칠보산 관광 철도, 도문-청진 도로 건설 등 인프라 구축 등
- 북한 지하자원 대부분 최대 수출국
- 중국의 대북 투자 꾸준한 증가

2.

북중 교역 비중

- 2008년 북중 교역액 : \$ 27억 8천 7백만
 - 전체 교역액 : \$ 38억 1천 6백만 중 73% 차지 (단, 남북교역제외 \$18억 2천만), KOTRA
 - 2009년 북중 교역액 : \$ 26억 8천만 , KDI (전년대비 4% 감소, 남북교역 8.4%감소, 유럽 30% 감소)
- 2008년 대중 수입액 \$ 20억 3천 3백만
 - 전체 수입액 : \$ 26억 8천 5백만 중 76% 차지
 - 2009년 대중수출액은 전년대비 4.3% 늘어난 \$ 7억 9천 3백만 기록, KDI

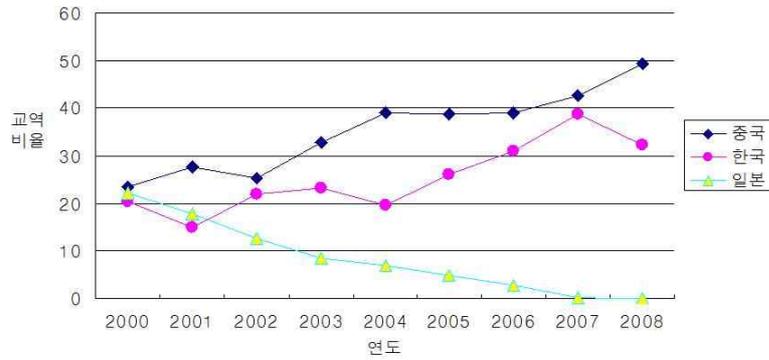
3.

북중 교역과 남북 교역

- 2008년 북한의 대중 교역액은 전년 대비 41.2%증가한 반면 남북 교역액은 (18억 2천만\$) 전년 대비 1.2% 증가하는데 그침
- 북한의 2008년 대중 무역수지는 12억 7천 8백만 \$ 적자를 기록한 반면, 대남 무역수지는 4천 4백만\$ 흑자를 기록 (대중수입 증가, 대남 수출 증가)

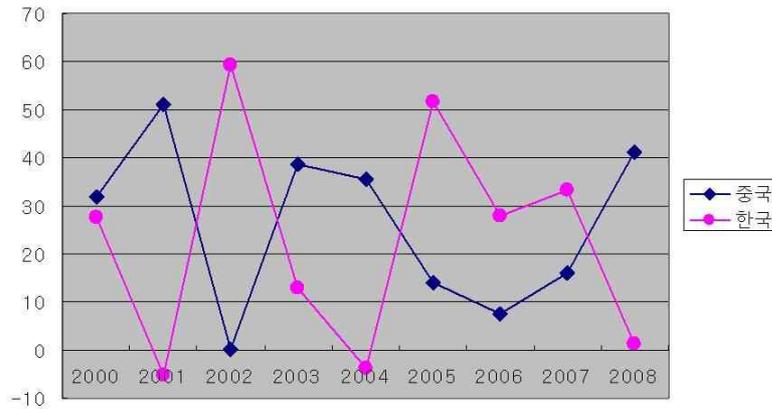
4.

북한의 對 한중일 교역 비율



5.

북중 vs. 남북 교역 증가율 비교



주 : 증가율 = (교역 증가액 / 전년도 교역액) × 100

6.

중국의 대북 투자 추이

단위: 백만\$

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
FDI (해외 →북한)	-15	158	40	50	-105	67	44
FDI (중국 →북한)	1.5	1.1	14.1	6.5	11.1	18.4	41.2

자료: World Investment Report, UNCTAD 해당연도,
김영근, 「통일경제」, 2008. 여름호 “중국의 대북 투자 동향과 정책적 시사점”,
중국 상무부, 2008 Statistical Bulletin of China's Outward Foreign Direct Investment

- 중국의 대북 투자액은 꾸준하게 증가하는 추세를 나타냈으며 2008년 기준으로 94%에 육박하는 투자 비중을 나타냄

7.

투자협력조치 강화

- 2004년 “중국정부는 중국 기업이 북한 측과 다양한 형태의 호혜협력을 행하는 것을 적극 장려한다” (원자바오 총리)
- 2005년 2월, 북경에서 ‘조선투자환경설명회’를 개최, 북한의 투자환경과 각종 특혜정책 및 20개의 중점 프로젝트를 발표
- 2005년 3월, ‘투자촉진 및 보호에 관한 협정’ 과 ‘환경협조에 관한 협정’을 체결, 중국 투자자들의 자산을 보장, 대북 투자의 위험성을 감소시킴

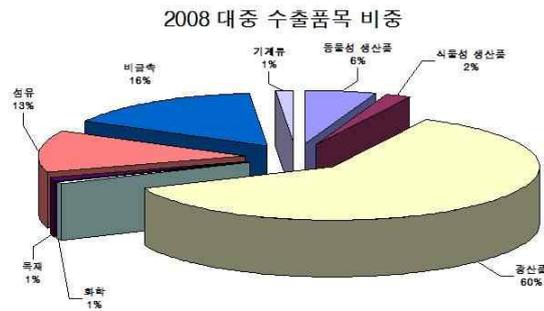
8.

북중 경협 5대 특징

- 지하 자원의 대중 유출 심화
- 전략물자의 대중 의존 심화
- 교역의 지역 편중성 심화
- 중국의 전략적 대북 인프라 투자
- 관광 협력의 확대

9.

지하자원의 대중 유출 심화



KOTRA, 2008 대외무역동향

10.

- 중국의 대북 투자액 가운데 약 **70%** 정도가 지하자원 개발에 집중 (김영근 2008, 배종렬 2008)
- 총 **25건**의 북한 자원개발 프로젝트 가운데 중국이 **20건**을 차지, 확인된 **12건**의 투자 금액은 약 **5,000억 원**
- 마그네사이트, 몰리브덴, 흑연, 금, 아연 등 희소가치가 높은 자원들의 매장량 풍부
- 중국은 북한의 열악한 개발 여건을 개선해 주는 대가로 장기채굴권 획득
(예: 무산 철광 **50년** 채굴권, **1000만t** 이상 유출)

11.

전략물자의 대중의존도 심화

- 북한의 원유와 식량 수입은 거의 전적으로 중국에 의존하고 있음

단위: 만t, %

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
원유	47.2 (79.1)	57.4 (100)	53.2 (86.8)	52.3 (100)	52.4 (100)	52.3 (100)	52.9 (100)
식량	21.9 (21.8)	34.9 (43.1)	9.0 (30.0)	33.1 (38.5)	7.9 (79.1)	13.6 (35.9)	11.9 (42.2)

12.

교역의 지역 편중성 심화

- 북한의 중국과의 교역은 전통적으로 국경을 접하고 있는 동북 3성을 중심으로 이뤄짐
- 북한의 변경 무역 중심의 수출입 구조에 기인하며, 2000년대 초반 교역 비중이 잠시 하락, 동북 3성 개발 본격화 이후 다시 증가하는 추세
(對 동북 3성의 교역 비중 2002년 78.7%, 2006년 65.4%, 2008년 75.6%)

13.

전략적인 대북 인프라 투자

- 후진타오 정부 들어, 중국은 낙후된 동북지역 개발을 위해 변경지역의 두만강 유역과 압록강 유역을 중심으로 인프라 개발에 대한 투자를 확대
- 2003년 10월, 「동북 3성 진흥계획」을 국가적 중점사업으로 확정, 국유기업 지원, 각종 인프라 건설을 위한 대형 프로젝트 발주, 조세 및 재정지원 그리고 국유기업 구조조정을 추진 중

14.

- 2009년 원자바오 총리의 방북과 함께 압록강과 나진항에 대한 각종 경제협정 및 대규모 지원 계획 체결로 인해 향후 북중 경협의 토대 마련
- 2007년 초, 우다웨이 중국 외교부 부부장이 공사비 전액(약 2,200억원)을 부담하는 것을 조건으로 신압록강대교의 건설을 공식 제의
- 원총리의 방북 시, 중국은 북한에 대해 훈춘 ~ 나진항을 잇는 93Km의 도로를 건설해주는 대가로 나진항 부두 개발권도 추가로 확보

15.

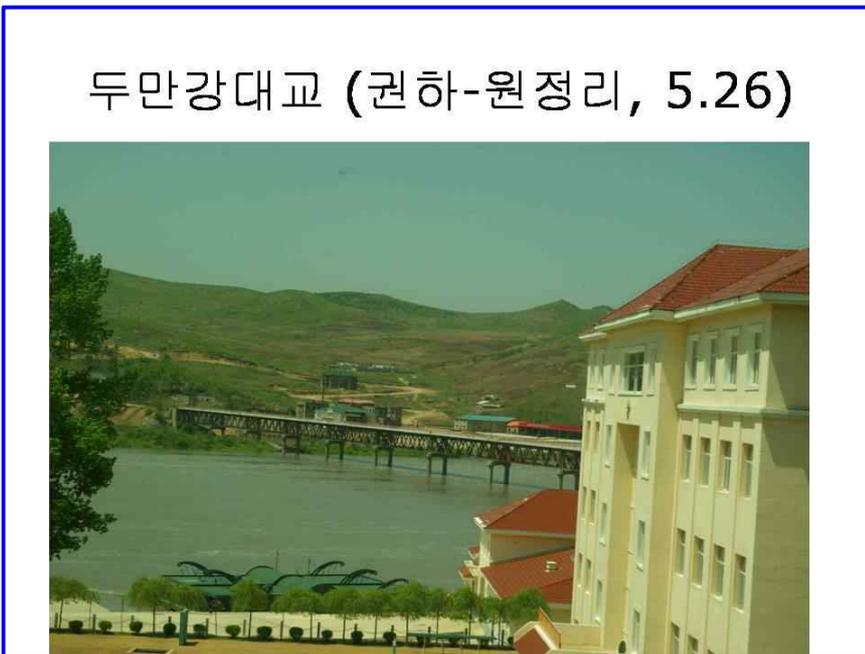
2005. 3	북중 나진항 개발 합의, 나진-원정 도로건설 MOU 체결
2005. 7	나선국제물류합영회사 설립 3호부두운영권, 4호부두개발권 획득
2006. 5	나진- 원정 고속도로 건설방안 확정
2007. 2	지린성, 두만강 개발 가속화 방안 마련 나진항 개발에 대한 자금 지원 및 세금 우대 정책 실시
2009	나진항 1호 부두 보수 완공 1호 부두의 2,3호 정박지 보수 확장 및 사용권 획득
2010. 6	권하-원정리, 두만강대교 보수공사 완료 중국 해운회사, 2호 부두의 20년 사용권, YTN

자료 : 허소영, 북한해양수산리뷰 2009. 9

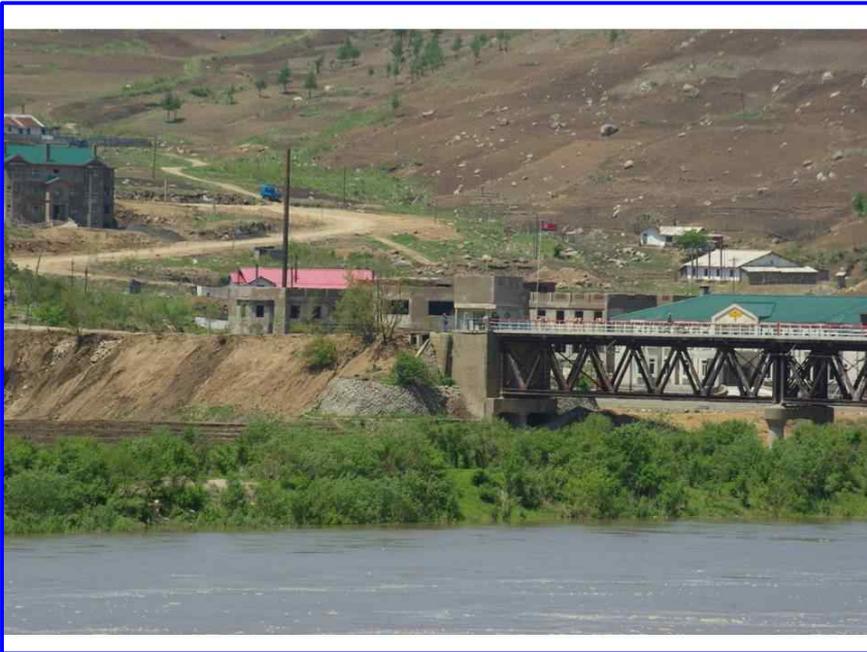
16.



17.



18.



19.



20.

북중 관광 협력의 확대

- 북한은 관광객의 대다수를 이루는 중국 관광객을 유치하기 위해 관광 인프라 개선을 활발히 추진하고 있음
- 고려항공: 평양 ~상하이 직항 신설 예정 (2009. 7)
- 단둥 ~신의주 관광 재개 (2009. 4. 30)
- 투먼 ~ 칠보산 관광전용열차 노선 개설 (2009. 5)
- 백두산 순환로 개통 (2009. 10)
- 단둥, 변경여행 시범지역 지정(2009. 4), 연길에서도 비자발급 시행(2010. 4. 13)
- '중국 관광객의 북한 관광에 대한 양해각서' 체결 (2009, 원자바오 총리 방북 시)
- 중국, 북한 금강산 관광 시작 (2010. 5. 12)

21.

북중 경협 확대의 배경

- 1) 북중간 경제협력 강화에 대한 전략적 이해 공유
(중국의 대한반도 전략 & 북한의 고립 상황 타개)
- 2) 경제 협력을 통한 양국 공동 이익의 추구
(동북지역 개발 & 경제 특구 개발)
- 3) 중국의 북한에 대한 영향력 증대 및 북한 지역에 대한 선점 (물류기지, 자원기지 상품시장)

22.

시사점 및 대응과제

- 시사점
 - ✓북한 경제의 대중 의존도의 지속적인 심화 전망
 - ✓남북 경협이 약화 및 대북 영향력 약화
(금강산관광, 남북 교역, 남북 회담, 이산가족상봉, 문화·체육 교류, 대북지원 중단)
 - ✓통일 경제 건설의 장애 요인 발생, 북한 산업구조의 왜곡 현상(중국의 상품시장, 자원 및 물류기지로 전략)
 - ✓중국의 북한 지하자원 개발의 독점 혹은 선점

23.

- 대응 과제
 - 1) 남북 정상회담을 통한 관계의 개선 모색 (적절한 시기에 천안함 문제 매듭과 6자회담 재개로 국면 전환)
 - 2) 북한에 대한 중국과의 동반진출 모색 (북중 접경지역 인프라 개발 사업, GTI 사업의 국제 협력과 투자 확대)
 - 3) 북한 지하자원에 대한 공동 투자 방안 (중국과의 공동 투자 및 남북 협력기금 활용)
 - 4) 대북관광 재개, 개성공단 확대 발전 방안 및 대책 마련 (기숙사 건립 지원 및 3통 문제 협의)
 - 5) 대북 지원의 조속한 재개와 북한 식량난 해결책 마련 (대북 식량지원, 비료 지원, 농기구지원 등)

P

대북 인도적지원의 사회적 합의와 필요성

강동완 통일연구원 책임연구원

I. 문제제기

II. 대북지원에 대한 우리 사회의 극단적 대립 : ‘ 화해·협력의 대상’과 ‘현실의 주적’ 사이에서

III. 대북식량 지원의 쟁점과 과제¹⁾

IV. 대북식량지원을 위한 정책 대안

1. 대북 식량지원의 원칙 및 방향
2. 대북 식량지원의 사회적 합의 : 목적, 대상, 규모, 시기

V. 결 론

1) 이하의 내용은 박형중, 임을출, 김수암, 강동완 외, 『북한개발지원 이론과 포괄적 전략』 (서울: 통일연구원, 2009) 중 필자의 집필부분을 요약, 수정한 것임을 밝힙니다.

대북 인도적지원의 사회적 합의와 필요성

강동완 통일연구원 책임연구원

I. 문제제기

- 대북지원은 북한의 기아상황과 보건의료 등을 비롯한 인도적 위기에 대한 대응 문제이지만, 동시에 우리 사회에서 남남갈등의 주요한 이슈가 되는 문제임. 따라서 대북지원의 효과성과 효율성, 정당성 등을 제고하기 위해서는 이 두 가지 모두를 고려해야 함.
 - 북한: 인도적 위기 상황을 해결하기 위한 효율성과 효과성 제고
 - 남한: 대북지원을 둘러싼 불필요한 사회적 갈등을 최소화하는 정당성 제고
- 최근 북한의 식량위기 상황이 더욱 악화되면서 90년대 후반과 같은 대량아사 사태가 발생할 수 있다는 가능성이 제기되고 있음.²⁾ 북한 정권의 경우 내부결속 및 정권유지를 위해 군사적 대결태세를 고취시킴에 따라, 북한 주민들의 인도적 위기 상황은 더욱 악화되고 있음.
- 1995년 대북지원이 실시된 이래 지금까지 우리 사회에서는 대북지원을 둘러싼 찬반논쟁이 지속되고 있으며, 대북지원에 대한 국민적 공감대를 형성하지 못하고 있음.
- 더욱이 정부가 천안함 사태에 따른 후속조치(‘5·24조치’)로서 ‘대북지원 사업은 원칙적으로 보류하되 다만, 영유아 등 취약계층에 대한 순수 인도적 지원은 유지한다는 정책을 취함에 따라 정부는 물론 민간차원의 대북지원 활동도 잠정적으로 중단된 상황임.

2) 최근 북한의 심각한 식량위기상황에 대한 상세한 논의는 좋은벗들, “최근 북한 식량상황과 5.26조치” 기자회견 (2010.6.14) 참조.

- 천안함 사태에 대한 철저한 조사와 단호한 대처가 필요하지만, 우리 사회에서 전쟁불사론까지 거론되는 것은 남북한 공멸의 위기로 치달을 수 있다는 점에서 매우 우려스러운 현실임.
- 또한 온 국민의 관심이 월드컵에 집중되면서 북한의 식량위기상황 및 남북관계의 긴장국면은 외면되고 있음.
 - 월드컵 슬로건으로 ‘하나된 한국’(United Korea)을 외치고 있지만, ‘하나’의 의미를 현재 남북관계에 비추어 깊이 생각해 볼 필요가 있음.
- 남북한 대립과 대결구도가 더욱 악화되고 대북 인도적지원 중단이 장기화 된다면, 식량위기에 놓여 있는 북한 주민들의 생명을 담보할 수 없을 것임.
 - 북한정권이 포기하고 나올 때 까지 기다릴 수도 있지만, 최소한 ‘위급한 생명은 결코 시간을 기다려 주지 않는다는 점’에서는 바람직한 대안이라고 볼 수 없음.
 - 대북지원을 왜 해야 하는가에 대한 논쟁보다는, 이제 어떻게 해야 할 것인가를 적극적으로 고민해야 함.
- 그동안 대북지원을 둘러싸고 우리 사회에서는 많은 논쟁이 있었으며, 실제로 대북지원의 분배투명성과 효과성 면에서 문제점이 있었던 것도 사실임.
 - 이전 김대중-노무현 정부 시기의 대북지원정책을 냉철히 평가하고 이에 대한 개선과 사회적 합의를 마련하여 일관된 대북지원정책 수립이 필요했지만, 남북관계의 상황적 요인으로 인해 이러한 논의가 충분히 이루어지지 못하였음.
- 본 글에서 주장하는 요점은, 대북지원은 정치적·인도적 목적 등에 따라 그 유형과 방법이 다양하며, 이를 각기 상황에 따라 전략적으로 활용할 필요가 있다는 점임. 단, 인도적 지원은 남북관계 상황 및 이념, 정치적 이해관계 등에 따라 결정되기보다, 인도적 위기 상황 개선이라는 점에서 지속적이며 일관된 정책을 추진해야 한다는 것임.
- 대북지원은 인도적 차원에서 북한의 위급한 상황을 개선하는 목적과 함께, 중장기적으로는 한반도 통일의 기반 마련을 위한 사전 작업으로서 중요한 기능을 수행함.
 - 민간부문을 비롯하여 대북지원 사업은 남북한 당국 및 주민을 연결하는 약한고리(weak tie)의 역할을 수행함.
 - 대북지원에 따른 남북한 주민접촉을 통해 정보유통과 이에 따른 파급효과가 매우 높음.
- 특히, 현재와 같이 남북한의 군사적 긴장 상태가 고조되고, 남북관계가 악화일로로 치닫고 있을

때 오히려 대북지원의 전략적 활용을 통해 남북관계 발전의 전환점을 마련할 수 있음.

○천안함 사건 이전과 이후의 남북관계를 구분하고 남북관계의 새로운 패러다임을 만들어야 한다는 것에는 공감하지만, 새로운 남북관계가 군사적 대결과 강경한 조치로 대변되는 것은 분명히 아닐 것임.

○새로운 남북관계 패러다임은 굳건한 안보를 바탕으로 하되, 국제사회의 보편성에 따라 인도적 위기를 겪고 있는 북한에 대해 인도적 지원을 실시하면서 장기적으로는 북한 개발협력을 통해 남북한 통일을 지향하는 것이라고 봄.

○천안함 사태에 대해 단호한 대처와 굳건한 안보태세 강화는 하드파워로서 당연한 조치임. 중요한 것은 소프트파워 면에서 대북 인도적지원을 재개하며 오히려 적극적으로 이를 추진할 필요성이 있음.

- 통일은 경제성장과 국토회복이 아닌 사람과 사람 사이의 통합으로 이루어짐. 북한체제의 불확실성이 증대되고 있다면 오히려 지금부터 북한 주민들의 마음을 얻는 스마트파워 전략이 필요함.
- 단기적 차원의 인도적 지원과 중장기적 차원의 개발협력지원은 스마트파워로서 전략적 기능이 있음.

○대북지원이 스마트파워로서 기능하고, 대북지원을 둘러싼 불필요한 사회적 갈등을 해소하기 위해서는 무엇보다 남북관계 상황 및 정치적 이해관계를 초월하여 일관되고 지속적인 대북 인도적 지원의 원칙과 합의가 이루어져야 함.

- 즉, 대북 인도적지원에 대한 목적, 시기, 방법, 규모에 대한 사회적 합의를 마련하는 것이 시급히 요청됨.

II. 대북지원에 대한 우리 사회의 극단적 대립: ‘화해·협력의 대상’과 ‘현실의 주적’ 사이에서

○대북지원의 딜레마는 북한을 어떻게 보는가에 따라 달라짐. 즉, 북한을 화해협력의 대상으로 볼 것인가 아니면 현실의 주적으로 볼 것인가의 문제임.

- 북한은 화해협력 대상이면서 동시에 군사적으로 대립하고 있는 주적대상이라는 이중성을 고려하여 균형적 시각으로 접근할 필요가 있음.
- ‘화해협력’과 ‘주적’이라는 극단적 인식으로 접근하면, 대북지원은 당연히 ‘시행’과 ‘중단’으로 표현될 수밖에 없으며, 이는 대북지원을 둘러싼 우리 사회의 갈등이 지속되는 요인이 될 것임.

- 중요한 것은 중단과 시행을 상황적 요인에 맞게 유연하게 적용할 필요가 있다는 점이며, 나아가 북한을 어떠한 관계로 인식하는가와 관계없이 인도적 지원은 북한정권과 주민을 구분하여 인도주의 원칙에 의해 지속적으로 추진할 필요가 있다는 것임.
- 지난 김대중-노무현 정부 시기에 추진한 대북지원은, 북한의 인도적 상황개선이라는 목적과 남북관계 관리 수단이라는 두 개의 목적이 상충하면서 ‘인도적 지원’의 개념혼란은 물론 정책 효과 면에서도 여러 가지 문제점이 발생함.³⁾
- ‘인도적 지원’이라는 개념 대신 ‘순수한 인도적 지원’이라는 표현이 등장할 만큼 인도적 지원의 원칙과 규범을 벗어난 대북지원정책이 이루어졌음.
 - 북한의 기어를 해결하기 위한 인도적 지원의 명분으로 추진하였지만, 실질적으로는 남북회담성사 수단 및 이산가족 상봉 등 대가성 성격으로 지원되었음. 이로 인해, 인도적 지원의 원칙인 취약계층 지원과 이에 대한 분배투명성이 제대로 지켜지지 않음.
- 현 정부는 이전 정부에서 추진한 대북지원의 효과성 및 분배투명성의 문제를 지적하며 개선안을 제시하였으나 실행되지는 않았으며, 최근 천안함 사태 이후 전면 지원중단(영유아 지원 유지)이라는 조치를 취하고 있다는 점에서 다소 문제가 있음.
- 대북지원은 남북관계의 특수성과 국제사회의 보편성을 동시에 고려해야 하며, 무엇보다 이해관계를 달리하는 작간접적 행위자들의 이해관계를 상호 조정하는 것이 필요함.
 - 대북지원 정책 역시 국내 공공정책과 마찬가지로 정책결정에 따라 행위자별 이해관계가 달라 갈등관계가 발생할 수밖에 없는데, 여기에 북한이라는 행위자 변수가 작용함으로 인해 그 사안의 복잡성이 더욱 심화됨.
 - 대북지원은 분명히 ‘주는 측’과 ‘받는 측’이 구분되는데, 양자 모두의 이익을 제고할 수 있는 방향으로 정책추진이 이루어져야 함.
- 따라서 대북 식량지원에 대한 인식의 전환이 필요함. 대북 식량지원은 단순히 인도적 지원뿐만 아니라, 한반도 발전전략의 장기구상 아래 전략적으로 추진될 수 있다는 점을 인식할 필요가 있음.
 - 대북 식량지원의 목적은 인도적 지원, 개발협력, 정치적 지원(거래) 등 다양하며, 이에 따라 여러 가지 유형들을 각각의 상황별 단계에 따라 적용할 수 있음.

3) 이에 대한 상세한 논의는 박형중, “대북 인도지원과 개념의 혼란,” (통일연구원 온라인시리즈 09-44) 참조.

III. 대북식량 지원의 쟁점과 과제⁴⁾

○그동안 한국 정부가 추진한 대북 식량지원을 둘러싸고 우리 사회에서는 다양한 논쟁이 이루어짐.
- 인도적 차원이라는 명분에서 대북 식량지원에 대체적으로 공감하지만, 그 목적과 방식, 규모, 시기에 대해서는 다양한 입장차이가 있음.

○대북식량 지원을 둘러싼 쟁점은 다음의 네 가지를 들 수 있음.

- 첫째, 지원대상의 문제: 누구를 위한 지원인가?
- 둘째, 목적과 수단의 문제: 무엇을 위한 지원인가?
- 셋째, 규모의 문제: 얼마나 지원할 것인가?
- 넷째, 시기의 문제: 언제 지원할 것인가?

○대북 식량지원을 둘러싼 쟁점은 남북한 및 국제사회의 다양한 행위자들의 이해관계가 복잡하게 연계되어 있는 문제임. 따라서 대북 식량지원에 대한 쟁점을 둘러싸고 발생하는 행위자간 갈등과 입장 차이를 최소화 하는 방안이 필요함.

- 단순히 북한에 식량을 ‘지원해야 한다’와 ‘중단해야 한다’라는 이분법적 논리구조로만 대답하면 해결책이 없음.
- 대북 식량지원을 추진한다면 왜, 무엇을 위해 하는지, 어떠한 방식으로 할 것인가에 대한 공감대와 정책적 합의가 반드시 선행될 필요가 있음.

○식량난으로 인한 기아로 고통 받고 있는 북한의 취약계층에게 인도적 차원에서 식량을 지원하는 것은 당연한 국가의 책무이자 동포애적 가치임.

- 그런데 중요한 것은 실제로 지원물자가 취약계층에게 전달되는가, 국민의 세금이 효율적으로 사용되는가, 언제 지원해야 하는가 등 정책추진을 둘러싼 여러 가지 고려사항들에 대한 평가가 객관적으로 이루어져야 정책의 실효성을 제고할 수 있음.

4) 이하의 내용은 박형중, 임을출, 김수암, 강동완 외, 『북한개발지원 이론과 포괄적 전략』 (서울: 통일연구원, 2009) 중 필자의 집필부분을 요약, 수정한 것임을 밝힙니다.

IV. 대북식량지원을 위한 정책 대안

1. 대북 식량지원의 원칙 및 방향

가. '인도주의' 개념에 입각한 '인도적 지원': 북한의 인도적 상황 개선

- 대북 식량지원 원칙으로 고려할 사항은 '인도주의 개념'에 입각한 인도적 지원을 추진해야 한다는 점임. 그동안 대북 식량지원에 대한 논쟁은 인도적 지원의 개념과 규범을 따르지 않은 데서 초래된 문제라 할 수 있음.
- 인도적 지원과 관련하여 우리 사회에서 '순수한 인도적 지원'이라는 표현이 사용된다는 것은 그동안 인도적 지원에 다른 불순물이 첨가되었다는 점을 반증하는 것임.

- 인도주의는 정치나 이념, 인종, 종교를 떠나 위험에 처해 있는 사람들의 고통을 덜어주고 그들의 복리증진을 위해 노력하는 행위이며, 인도적 지원은 자연재해, 배급붕괴, 전쟁과 같은 인재에 의해 초래된 긴급상황에서 생명을 살리고 연장시키는 활동을 의미함.
- 인도적 지원은 긴급 상황이 끝나거나 결핍의 원인이 제거될 때까지 단기적으로 행해짐. 나아가 인도적 지원은 그 정의상 조건 없이 공여되어야 하며 지원물자가 수요자에게 정확히 전달되도록 감시하는 모니터링시스템이 필수적임.⁵⁾

- 만약 정부가 인도주의 원칙에 입각하여 분배모니터링이 확보된 상황에서 취약계층 및 취약지역에 대한 인도적 지원을 추진할 경우에는 남북관계나 국내여론 등을 고려하기보다 북한의 인도적 위기상황이 우선적으로 고려되어야 함.
- 북한에 대한 인도적 지원이 필요할 경우에는 가급적 상황과 조건에 관계없이 지원이 이루어져야 함. 이는 동포애적 차원에서 당연한 조치일 뿐만 아니라, 국제사회의 책임 있는 구성원으로서의 역할을 담당하는 것이며, 인도적 지원을 둘러싼 국내외의 불필요한 비난으로부터도 자유로울 수 있는 방안임.

- 인도적 지원의 경우 어떠한 상황을 긴급구호가 필요한 지원 상황으로 규정할 것인가의 문제가 대두됨. 따라서 긴급구호가 요청되는 인도적 사안에 대해 사전에 명확한 규정과 매뉴얼을 마련해 두는 것이 필요함. 이는 북한의 인도적 상황에 대한 정치적 판단을 사전에 방지하여 불필요한 논쟁이 발생하지 않도록 하기 위함임.

5) 최대석, "대북지원 논의의 현황과 과제," p. 14.

○또한 우리 사회에서 대북지원의 개념이 남북경협이나 상업거래, 인도적 지원 등이 혼용되어 사용되고 있는 문제가 있는데, 대북지원의 개념을 명확히 재정립하고, 지원의 규모와 방식, 시기, 유형 등에 대한 원칙 및 매뉴얼을 확정하고 이에 대한 국민적 공감대를 넓혀 가는 것이 중요함.

나. 대북 식량지원의 전략적 유용성: 다양한 목적에 따른 식량지원 활용방안 모색

○기존의 식량지원 방식과 같이 인도적 목적과 남북관계의 관리만을 위한 목적이 아니라, 우리 정부의 전략적 수단으로 활용할 수 있는 포괄적 방안으로서 식량지원을 활용해야 함.

- 인도적 목적과 정치적 목적 등 식량지원의 다양한 목적을 구분하고 이에 따른 유형별 지원정책을 모색할 필요가 있음. 즉, 대북 식량지원이 인도적 목적 외에 전략적 차원에서 다양한 목적으로 추진될 수 있음을 인식하고, 이에 대한 우리 사회의 논의의 폭을 넓혀 나가는 것이 필요함.
- 인도적 목적은 당연히 북한의 인도적 상황 개선을 위한 지원을 의미하며 긴급구호 차원의 지원이 포함됨.
- 정치적 목적으로는 식량을 통해 남한의 인도주의 사안을 해결할 수 있는 방안을 고려해 볼 수 있다. 즉, 정치적 목적의 지원은 납북자, 국군포로, 이산가족 상봉 등 남한의 인도적 사안을 해결하기 위한 거래의 방식으로 이루어지는 것임.

○장기적으로 볼 때 식량지원이 효과성면에서 북한의 시장경제 촉진과 주민들의 의식변화를 통해 아래로부터의 변화를 위한 촉진제의 역할을 할 수 있음.

- 북한에 지원한 식량이 북한 내부 시장에서 거래되는 품목으로 기능할 때, 일정부분 시장 활성화와 이를 통한 북한 내부의 정보유통을 촉진할 수 있는 장점도 있음.

○식량지원의 목적 가운데 장기적이고 포괄적 의미에서 보면 식량안보 차원에서 유용성을 모색할 수 있음.

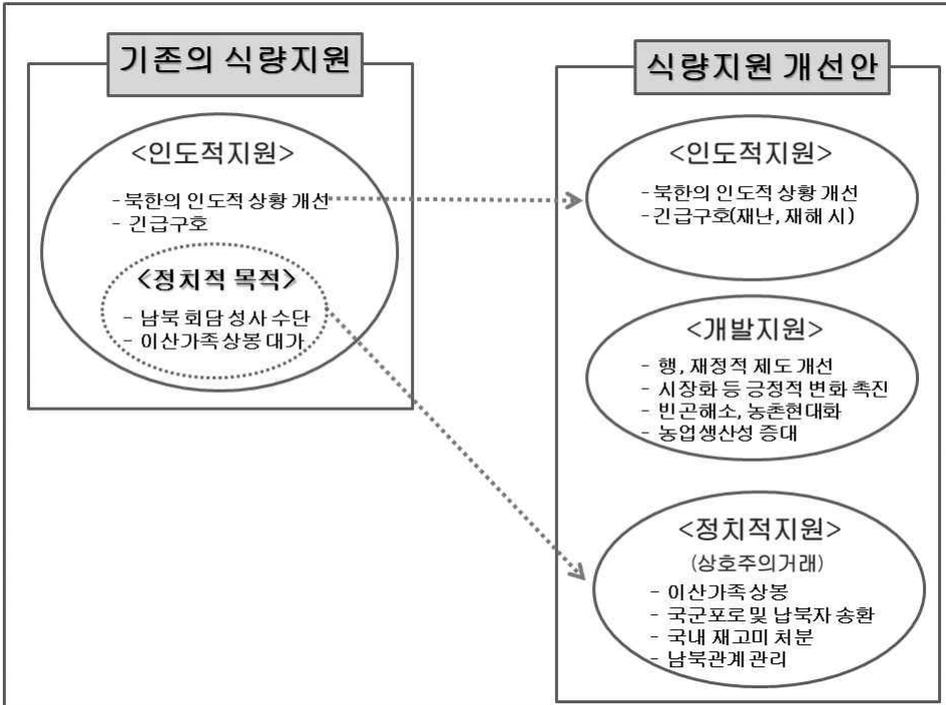
- 북한의 식량난이 지속되면 북한 주민들의 대규모 탈북사태가 발생할 수 있으며, 이는 한반도 주변국과의 정치적, 외교적 문제로 비화될 수 있는 소지가 있음.
- 또한 식량부족으로 인해 영유아를 포함한 아동의 영양실조 등으로 인해 향후 남북한 통일시 남북주민간 심각한 신체적 불균등의 문제가 초래될 수 있음. 따라서 현재 대북 식량지원을 통한 북한 관리는 장기적으로 한반도의 안보에 직접적인 영향을 미치는 것이라 할 수 있음.

○대북 식량지원의 목표는 시기적으로 구분할 때, 단기적으로는 북한의 인도적 상황 개선, 국내 잉여농산물 관리를 통한 시장의 안정화, 국제사회의 책무성 원수 등의 목적을 달성할 수 있으며, 중장기적으로는 북한의 시장경제 활성화, 행정체계 개선, 북한 주민들의 의식변화, 민주화 촉진, 국제무역

체제 편입, 식량안보 증진 등과 같은 효과를 수반할 수 있음.

○따라서 북한에 식량을 주는 것이 우리에게 손해라고 인식할 것이 아니라, 우리의 정책목적 달성과 국익을 위해 다양한 목적으로 식량지원이 이루어질 수 있음을 인식할 필요가 있음. 무엇보다 남북한 통일과정의 전략적 수단으로서 식량지원의 다양한 목적과 유형을 고려할 필요가 있다는 점을 인식해야 함.

<그림 1> 대북 식량지원의 목적과 유용성에 따른 개선방안



2. 대북 식량지원의 사회적 합의 : 목적, 대상, 규모, 시기

○북한 주민을 위한 대북 식량지원이 남한 내부에 갈등을 초래해서는 지원의 정당성을 확보할 수 없음. 따라서 남북한이 상호 윈-윈(win-win)할 수 있는 대북 식량지원 방안을 모색해야 함.

○원론적으로 북한에 식량 및 지원을 하는 것이 남북한 주민 모두에게 이익이 되는 것은 분명함. 문제는 어떻게 주어야 남북한 주민 모두의 상생을 위한 바람직한 지원이 될 수 있는가의 문제임.

<그림2> 대북 식량지원의 쟁점과 과제



가. 지원목적(무엇을 위한 지원인가?): 인도적 지원, 개발지원, 정치적 거래

○대북 식량지원은 전략적 차원에서 다양한 목적을 위해 추진될 수 있음. 지원목적을 명확히 설정하고, 목적에 부합하는 유형으로 대북 식량지원을 추진해야 함.

- 대북 식량지원은 향후 남북관계 상황 및 관계 진척에 따라 시기별 목적을 설정하고 이에 부합하는 각각의 유형을 적용하는 것이 필요함.
- 대북식량지원의 유형은 크게 인도적 지원, 개발지원, 정치적 거래 등으로 구분할 수 있음.

○인도적 지원의 목적은 인도주의 원칙에 맞게 정치적 조건이나 이해관계보다 북한의 인도적 상황을 개선하는 데 우선적인 목적을 두어야 함.

- 취약계층 및 취약지역의 식량난을 해소하거나, 자연재해나 재난 시 긴급구호 차원의 지원을 통해 형제애·동포애·인도정신 등의 구현을 목적으로 함.
- 중요한 것은 인도적 지원으로 명확히 목적을 설정한 경우에 지원유형은 반드시 무상지원으로 추진해야 하며, 이 경우 국제사회에서 준용하는 모니터링 기준을 북한이 수용할 수 있도록 해야 함.

○개발지원으로서 식량지원의 목적은 북한의 빈곤을 근본적으로 해결하기 위한 장기적 처방의 목적이 있음.

- 개발지원으로서 식량지원은 좁은 의미에서는 비료와 종자 같은 중간재를 공급하는 것에서부터 북한이 해외로부터 식량을 수입할 때 소요되는 현금을 직접 지원하는 방식까지 매우 다양함.

- 중요한 것은 개발협력으로서의 식량지원은 북한의 시장화 촉진, 행정체계 개선 등의 효과를 도모할 수 있다는 점이다. 더 나아가 북한의 빈곤을 근본적으로 해결하여 북한지역 안정화를 통해 분쟁을 예방할 수 있는 목적으로도 추진될 수 있음.

○정치적 목적은 남한의 '인도적 사안'을 해결하기 위한 목적으로 추진되는 정치적 지원(거래)을 의미함.

- 이는 국군포로, 납북자, 이산가족 상봉 등 소위 남한의 인도적 사안을 해결하기 위한 방안으로서 북한에 대해 이같은 조건의 대가로 정치적 지원을 하되, 이를 식량으로 지불하는 방식임.
- 이전 정부에서 시행했던 것과 같이 암묵적으로는 남북간 회담 성사의 대가를 목적으로 하면서, 인도적 지원이라는 명분을 제시하는 것이 아니라, 말 그대로 정치적 목적에 의해 거래하는 것을 의미함.

나. 지원대상(누구를 위한 지원인가?): '북한 주민'과 '북한 정권'의 구분

○지원대상과 관련하여서는 북한 주민과 북한 정권이라는 대상을 구분하는 지원방안을 강구해야 함.

- 지원목적이 인도적 지원일 경우 반드시 북한 주민, 특히 취약계층 및 취약지역에 식량이 분배될 수 있도록 지원체계를 수립하고 이에 대한 모니터링 강화 방안을 마련하는 것이 중요함.

○인도주의 원칙은 실질적으로 지원이 필요로 하는 취약계층에게 지원이 전달되도록 보장하는 것이라는 점에서 조건이 아니라 당위적 성격을 갖고 있음. 따라서 인도지원을 수용할 경우 북한 당국은 인도주의 원칙도 수용해야 한다는 것이 당연히 전제되어야 함. 이제 남북한 사이의 지원에도 특수성보다 인도주의 원칙이라는 국제규범이 존중되어야 함.⁶⁾

○취약계층과 관련하여서 법륜은 아래 <그림>에서 보는 바와 같이 북한의 식량배급체계를 1~4순위와 농민으로 구분하고, 배급순위별 식량상황을 제시하고 있음.

- 즉, 일반 노동자들 중 장사를 하거나 개인 소토지를 생산하는 사람들을 제외한 200~300만 명이 극빈층으로 아사위기에 내몰리고 있고 농민들 중 절반 이상이 죽으로 연명하는 취약계층으로 아사위기에 처해 있다고 봄.
- 또한 교화소, 장애인, 고아원, 양로원 등 보호시설에 수용된 인원과 현재 주민의 1/3에 해당하는 약 600~800만 정도가 심각한 영양실조 상태이며 아사위기에 처해 있다는 주장임.⁷⁾

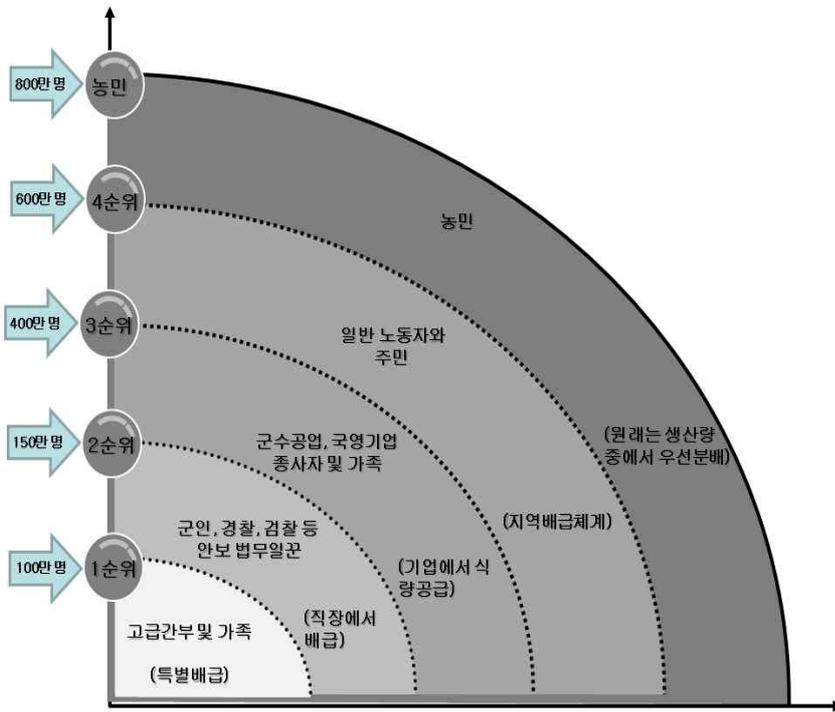
○취약지역과 관련하여서는 북한의 함경도와 양강도 같은 동북지역을 들 수 있음. 이 지역은 전통적으로 식량생산이 매우 저조하며, 이에 따라 1990년대의 기근 시기 및 이후 2000년대 후반의 식량사정 악화시기

6) 김수암, "북한 주민들의 실질적 삶의 질 개선을 위한 지원 방안," 『대북 인도적 지원 사업에 대한 평가와 개선방안』 (국가안보전략연구소 주최 국내학술회의 발표자료집, 2009.9.21), p. 105.

7) 법륜, "대북 인도적 지원, 어떻게 할 것인가," (평화재단 제34차 전문가포럼 기조발표문, 2009.10.15), p. 4.

에 가장 많은 피해를 보았던 지역임.⁸⁾

<그림 3> 북한의 배급체계 및 배급순위별 식량상황⁹⁾



<배급순위별 식량상황>



○이와 같은 북한의 배급체계 및 배급순위별 식량상황, 취약지역을 감안할 때 인도적 지원은 우선적으로 4순위와 농민들 그리고 지역적으로 함경도, 양강도와 같은 일부 취약지역을 중심으로 분배될 수 있도록 조치를 강구해야 함.

8) 이 석, “북한의 급변사태와 인도주의적 위기,” p. 10.

9) 북한의 배급체계 및 배급순위별 식량상황에 대한 북한의 공식적 자료가 없기 때문에 연구자 별로 추정치가 다소 차이가 있다. 하지만 대략적으로 북한을 지배하고 있는 지배계층인 핵심 계층은 전체 인구의 28%, 나머지 72%는 일반주민으로 구분하고, 일반주민은 경제난의 가장 큰 피해자로 규정한다. 한편, <그림 3>은 법륜, “대북 인도적 지원, 어떻게 할 것인가,” p. 4 내용을 참조하여 필자가 도식화한 것임.

- 이를 위해 북한과의 협상 시 인도주의 원칙에 따라 취약계층과 취약지역을 지정하고 이를 수용할 수 있도록 지속적으로 요구해야 함.
 - 인도적 지원을 수용하는 것은 인도주의 원칙과 규범을 수용한다는 것으로 이는 반드시 철저한 모니터링을 전제로 하고 있다는 점을 적극적으로 요구해야 함.
 - 또한 이와 같은 모니터링 시행을 위해 북한지역에 상주시무소 개설 등을 적극적으로 협의해야 함.
- 만약 북한이 이러한 인도주의 요건을 수용하지 않을 경우 대북지원단체나 종교단체를 통한 우회적인 방법을 강구할 수 있음.
 - 가령, 대북지원단체나 종교단체 등이 취약지역을 중심으로 우선적으로 급식소를 설치하고, 정부의 지원식량으로 급식소를 운영하는 방안을 고려할 수도 있음.
 - 특히, 상대적으로 식량접근권이 낮은 취약계층 즉, 영유아 및 청소년에 대한 급식이 우선적으로 실시되어야 하는 바, 보호시설인 탁아소, 유치원, 학교 등에서 급식소를 운영하는 방안 등을 고려해 볼 수 있음.
 - 식량 및 식량배급은 가장 취약한 상태에 놓인 사람들에게 ‘식량안전망’을 만들어 줌. 배급은 학교급식, 임신 중이거나 수유 중인 여성을 위한 식량 배급, 거리 급식소나 구역 급식소 등 다양한 형태로 이루어질 수 있음.¹⁰⁾ 이는 개발협력에 위한 식량지원의 유형인 식량교육(Food for education) 프로그램으로 확대할 수 있는 가능성이 있다는 점에서도 의미가 있음.
 - 또한 기존의 대북지원단체 가운데 유아원이나 학교 등 취약계층을 대상으로 한 지원단체들이 연합체를 구성하거나, 복민협을 중심으로 연대하여 ‘취약계층 식량지원 사업’을 추진하는 것도 고려해 볼 수 있음.

다. 지원규모(얼마나 지원 할 것인가?): 지원목적에 따른 규모의 산정

- 각각의 지원목적에 따라 어느 정도 규모의 식량을 지원할 것인가를 설정해야 함.
- 인도적 지원의 경우, 시기별 또는 각 기관별로 북한의 실제 식량 부족분에 대한 평가가 엇갈리지만, 대략적으로 현재 북한은 매년 100만 톤 가량의 식량이 부족하다는 데에 인식을 같이함.
 - 인도적 지원은 현재와 같이 북한의 식량난이 지속되는 상황과 갑작스런 자연재해나 재난이 발생할 경우 추진되는 지원이다. 따라서 현재 북한의 식량난이 지속된다고 가정할 때, 2006년 북한의 수해 시 무상지원방식으로 10만 톤을 지원한 사례를 참조할 수 있음.
 - 인도적 지원의 양은 긴급재난이나 재해의 규모에 따라 변경될 수 있도록 유연하게 운용할 필요가 있음.

10) 크리스티안 트루베, 김성희 옮김, 『새로운 기아』 (서울: 알마, 2009), p. 160.

○개발협력의 경우 이 시기는 식량뿐만 아니라 경제와 재정, 인프라에 대한 대규모 투자가 이루어지는 단계로서, 이에 필요한 재정의 일부를 식량 단위로 환산하여 지원하는 방안을 고려할 수 있음.

라. 지원시기(언제 지원 할 것인가?): ‘정치적 해석’과 ‘객관적 지표’

○대북 식량지원 목적을 인도적 지원과 개발협력, 정치적 지원(거래)으로 분류할 때 인도적 지원과 정치적 지원은 당면과제 및 단·중기적 시기로, 개발협력은 중·장기로 구분할 수 있음.

- 각각 지원 유형별로 구체적이며 세부적인 시기를 설정하는 것은 현실적으로 한계가 있는 바, 남북관계의 진전 및 주요 사안의 해결 시점을 중심으로 시기를 설정하고 이를 탄력성 있게 적용하는 것이 적실성이 있음.

○북한의 식량난이 지속되고 인도적 문제가 발생하면 한국 정부는 국제사회로부터 대북 식량지원에 대한 요청 및 압박을 받을 것임. 북한이 안정적으로 개혁·개방 단계에 들어가기 이전 북한의 갑작스러운 상황변화나 북핵문제 진전과정에서 나타날 수 있는 과도기적 상황을 설정하고 각 시기별로 지원목적과 유형을 달리할 필요가 있음.

- 따라서 인도적 지원을 통해 북한의 취약계층을 지원함과 동시에 정치적 지원을 통해 납북자, 국군포로, 정치적 상황 개선 등을 추진해 나가야 함.

○지원시기와 관련하여 또 하나 해결해야 할 문제는 인도적 지원을 실시하되 북한의 식량부족분 상황을 어떻게 평가할 것인가의 문제임.

- 언제 지원할 것인가에 대한 논의는 북한의 식량상황에 대한 평가에서 비롯된 쟁점임. 따라서 대북지원의 시기 문제는 곧 북한의 식량수급상황을 어떻게 평가하며 이에 따라 인도적 지원을 언제 할 것인가라는 문제와 연계됨.

○인도적 지원은 인도주의 원칙에 따라 북한에 재난이 발생할 경우 긴급구호 차원에서 진행되며 이는 단기간에 이루어지는 지원을 의미함. 따라서 북한에 자연재해나 재난이 발생할 경우에는 즉각적으로 지원을 시행해야 하며, 이에 대해서는 재론의 여지가 없음.

○문제는 앞서 지원의 목적을 인도적 지원, 정치적 거래, 개발협력으로 구분하였는데, 인도적 지원의 경우 북한의 식량수급 부족시기 및 부족량을 어떻게 설정할 것인가 임.

- 지원시기를 결정하는 것은 남북관계 상황에 따른 정치적 판단이 개입될 소지가 있는데, 이러한 상황은 곧 대북지원을 둘러싼 논쟁으로 확대됨.

- 따라서 정부는 국제기구 및 민간단체 등과 협력하여 북한 식량수급 상황에 종합적 관리시스템을 구축하여 객관적 평가표를 설정해 놓는 것이 필요함.

V. 결 론

○북한의 식량문제가 장기간 지속되고 빈곤의 악순환이 지속되고 있는 점을 감안할 때, 중장기적으로 개발협력 방식을 통해 구조적이며 근본적인 문제를 개선하는 것이 바람직함. 하지만 현 시점에서 중요한 것은 북한이 개발협력을 수용할 가능성은 낮으며, 또한 이러한 개발협력이 현재 북한의 식량난을 곧바로 해결할 수 있는 것은 아니라는 점 역시 고려되어야 함.

- 미래의 누군가를 위해 현재의 고통 받는 자들을 외면할 수는 없는 것임.

○인도적 차원의 긴급구호는 하되 기존의 지원방식이 아닌 분배의 투명성을 제고하고, 국민적 합의에 기반을 둔 지원 원칙을 마련하는 것이 필요함. 동시에 남북관계의 발전을 견인할 수 있는 단계적이며 순차적인 개발협력 방안을 추진해 나가야 함.

○대북지원이 단순히 북한 주민의 생존만을 위한 차원에서 이루어져서는 우리 사회 내부의 국민적 공감대를 형성하는데 분명 한계가 있음. 이제는 정부가 통일에 대한 미래의 청사진을 제시하고, 한반도 통일 시 소요될 인프라 구축을 사전에 시행한다는 인식이 결합되어야 국민들의 공감대를 형성할 수 있음.

- 대북지원은 북한주민의 삶의 질을 개선할 수 있는 효과성은 물론 우리 사회의 갈등요인이 되지 않는 남북 주민 모두의 이익을 고려해야 함.

○한편, 북한의 식량난이 지속되는 과정에서 온정피로증(compassion fatigue) 현상에 대한 문제점도 고려해야 함.

- 온정피로증은 너무 흔하거나 지속되는 불행에 동정심이 줄어드는 현상을 말하는데, 어떤 고통에 반응할 수 있는 능력은 시간이 지날수록 둔해짐(가령, 이제 굶주리는 아이들 사진을 더는 볼 수가 없어).¹¹⁾

- 북한의 식량난에 대한 심각성이 우리의 판단에 따라 평가될 수 있다는 문제가 발생함. 즉, 북한의 식량난은 여전히 지속되고 있는데, 언론이나 시민사회 등에서 이에 대한 이슈를 제기하지 않음으로 인해 북한 식량난의 위험도가 은폐, 축소될 수 있음.

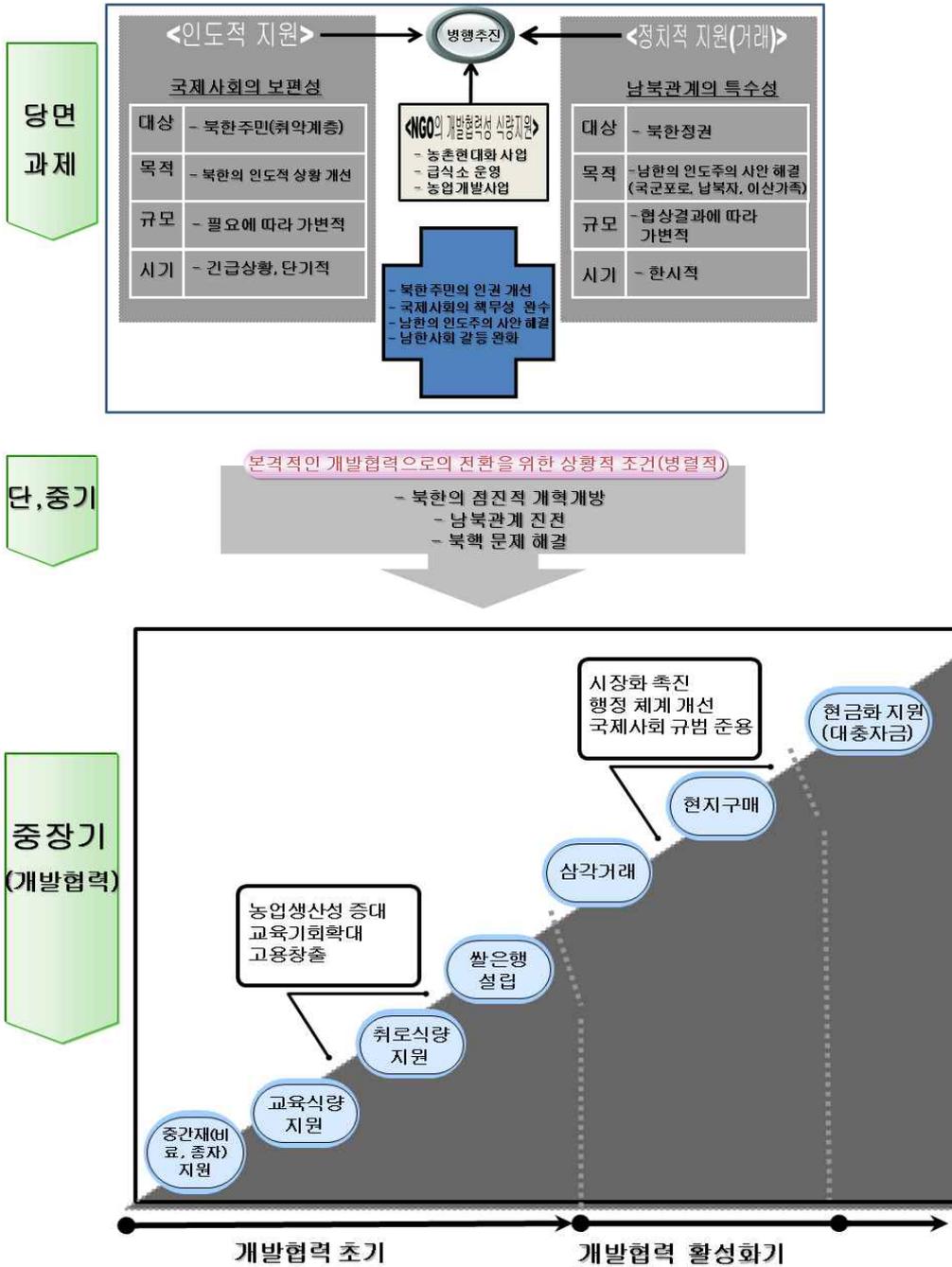
- 온정피로증이 확산되어 우리 사회에서 북한의 빈곤과 기아에 대한 관심이 낮아지게 되면, 그만큼 남북한 통합과 통일을 위한 기반 역시 취약해 질 수 밖에 없음.

11) 스탠리 코언, 조효제 옮김, 『진인한 국가 외면하는 대중: 왜 국가와 사회는 인권침해를 부인하는가』 (서울: 창비, 2009), p. 69.

- 북한의 식량난 해결은 현실적 차원의 인도적 상황 개선을 목적으로 할 뿐만 아니라, 근본적으로 한반도 전체의 식량안보와 남북한 통일과 통합의 문제와 연계되는 사안임.
- 대북지원의 전략적 활용성을 바탕으로 이전 정부가 추진한 대북지원의 공과를 냉철히 분석하고 이에 대한 개선책을 통해 미래를 만들어 가는 작업이 그 어느 때 보다 절실히 요구되는 시점임.

❶

<그림4> 대북 식량지원 추진의 로드맵



| 평화재단 제41차 전문가포럼 |
북한의 식량난과 대중국 의존

NOTES

| 평화재단 제41차 전문가포럼 |
북한의 식량난과 대중국 의존

NOTES