

기아 이후의 변화들: 통제, 시장화, 개혁

대량 아사가 북한 사회에 끼친 영향은 심대하다. 주민들은 어쩔 수 없이 자구책을 강구해야 했다. 들풀을 채집하거나, 자기 재산을 팔거나 소행상을 하거나 물물 거래, 불법 거래 등 생존을 위한 다양한 방법을 찾아야 했다. 시장은 정부 정책으로서뿐 아니라 사람들이 무슨 물건이든 식량과 교환할 수 밖에 없는 상황에서 불가피하게 형성된 것이다. 곡물들은 협동농장에서 불법적으로 유입되거나 아니면 숨겨진 텃밭에서 나온 것들이었다.

이처럼 정부 통제가 느슨해 지자, 북한 당국은 일반 주민들의 생존을 위한 자구책까지 탄압하기 시작했다. 거기다가 새로운 통제 장치들을 부가했다. 대량 아사 기간 동안 사람들은 상황이 나은 곳으로 거주지를 옮기거나 아니면 장사를 하기 위해 돌아다녔다. 그러나 북한에서 여행의 자유란 존재하지 않는다. 타 지역을 갈 때는 통행증을 발급받아야 한다. 처음에 정부는 식량을 구입할 목적의 북한 내부 이동은 어느 정도 묵인을 했다. 그러나 통행증 없는 이동은 여전히 불법이었다. 때문에 하급 관리들은 이 기회를 이용해 뇌물을 챙겼다.

자국을 떠날 수 있는 권리는 유엔인권헌장이나 시민정치적 권리에 대한 국제협약에 분명히 명시되어 있다. 북한도 여기에 가입되어 있다. 그러나 북한 형법은 허가 없는 출국에 대해서는 3년 정도의 징역형을 선고하게끔 해놓았다. 이런 수용소들은 극단적인 억압과 고문 그리고 높은 사망률을 보여주고 있다. (Hawk 2003)

북한 내부 이동의 증가와 국경을 넘은 탈북자의 행렬이 증가하자 북한 당국은 다양한 방법으로 이에 대응했다. 가혹한 처우의 임시 수용시설을 증가시킨다든지 중국에서 잡혀온 탈북 여성들 중 임신한 여성들에게는 강제 낙태와 유아 살해를 자행한다든지 하는 방법들을 사용했다.(Hawk 2003) 국내 불법 이동으로 잡힌 성인들이나 꽃제비 같은 고아들은 소위 9-27 수용소에 감금되었다. 9-27 수용소는 김정일이 1995년 9월 27일 이 수용소를 지으라는 교시를 내렸다고 해서 붙여진 이름이다. 탈북한 죄로 잡힌 16살 이상의 남자들은 노동단련대나 북한판 굴락인 정치범 수용소에 구금되었다.

1990년대 북한 사회주의 체제가 무너지고 상향식의 시장 경제화가 이루어짐으로써 북한 경제 내에는 국가의 통제를 벗어난 영역이 생겨났다. 이 시장화 현상은 법적, 제도적 뒷받침이 없는 상태에서 이루어졌기 때문에 거시 경제적 영역은 계속 불안정할 수 밖에 없었다. 이 때문에 또 다양한 문제들이 생겨났다. 북한의 식량난은 초기에는 사회주의 농업 정책의 실패와

자급자족에 대한 지나친 강조에서 비롯되었으나 지금은 시장 경제 상황 속에서의 식량난으로 전화했다. 현재 북한에서의 식량 획득 문제는 갈수록 시장 내에서의 구매력의 문제가 되고 있다. 이런 조건에서 식량의 구매자인 도시 주민들은 자신들이 아주 불리한 여건에 처해지고 있음을 자각하고 있다.

1990년대 중반의 대량 아사 기간 동안 국가배급제는 인간 생존을 위한 최소한의 식량도 제공할 수 없음이 판명되었다. 더 놀라운 것은 이 국가 분배 기능이 그 이후에도 충분히 회복되지 않았다는 것이다. (그림 4)는 1995년 이후 국가배급제를 통해 분배된 평균 식량에 대한 데이터를 보여준다. 이 평균치에는 지역간 그리고 시기별 변동치가 나타나 있지 않다. 그리고 최근에는 상황이 더 악화되고 있다는 근거도 제공되고 있다. (Brooke 2005) 계절적 변동 요인은 아주 중요하다. 2001년까지 국가공급량은 춘궁기 동안 급격히 떨어졌다. 그러나 여러 해 동안의 거시 경향을 보면 더욱 놀랍다. 국가배급제는 매일 1인당 350그램 이하의 식량을 분배하고 있다. 이는 절대최소 생존양인 450 그램에 훨씬 못 미치는 양이다.

주민들은 필요 식량의 대부분을 시장을 통해 구매하고 있다. 시장의 형태로는 대도시의 일반 시장이나 농민 장마당 또는 좀 더 비공식적인 물물 교환, 심지어 뇌물 거래 같은 것도 있다. 전체 국내 생산, 수입, 외부 지원을 포함한 전체 식량 대 국가배급제를 통해 분배된 식량을 비교해보면 지난 5년간 북한 내 식량 생산의 대부분은 시장으로 갔음을 알 수 있다. 때문에 국가배급제는 국내 생산 식량의 분배 메커니즘이 아니라 외부 지원량의 분배 메커니즘으로 작동하고 있다. 해외 지원 식량은 국가배급제를 통해 분배되는 식량의 대략 3/4을 차지하고 있다.

이처럼 북한 주민들이 갈수록 국가배급제에 덜 의존하고 있다는 사실은 일련의 탈북자 증언에서도 확인된다. (Robinson 외 1999, 2001; 좋은 벗들 1998, 2000; Chang, 추후발간) 이 연구 결과들은 일관된 결론을 제시한다. 국가배급제는 1990년대 중반에 작동이 중단되었고 주민들은 자기가 알아서 식량을 구할 수 밖에 없었다는 것이다. 최근 중국 거주 1,000 여명의 탈북자 조사에서도 국가배급제는 거의 작동하지 않고 있음이 나타났다.

2002년 7월 북한 정부는 경제 개혁 정책을 발표한다. 이 정책은 수년간 아래로부터 발생한 시장 경제화를 추인하거나 적어도 탄압하지 않는 것이었다. 본 보고서는 이 정책 변화를 세세히 분석할 목적에서 쓰여진 것은 아니다. 그러나 이 정책들은 정책의 기획이나 집행에 있어서 많은 문제점들을 노정했다. WFP는 주민 조사와 지방 공무원들을 대상으로 개혁 정책의 효과에 대한 조사를 했다. 이 조사 결과 1990년대 시작된 급격한 공업의 침체는 오늘날까지 여전히 계속되고 있음을 알 수 있다. 많은 공장들의 가동률은 아주 저조하다. 때문에 비농업인구의 30% 이상이 실업 상태이다. 공업 분야에 고용되어 있는 사람들의

상당수도 불완전 고용 상태에 있다. 노동자들의 임금도 실질 가격으로 월급 수준이 50~80% 삭감되었다. 여성들은 이러한 상황 변화로 남성들보다 훨씬 더 큰 타격을 받았다. 여성의 실업은 남성들의 두 배 이상이다.

이 개혁 정책의 또 다른 내용은 공식 물가와 월급 수준을 상당 수준 인상시킨 것이다. 이 가격 인상은 부분적으로 실질 가격과 공식 가격의 큰 차이를 보완하기 위한 것이었다. 그리고 월급 인상도 물가 인상을 반영하려는 목적이었다. 그러나 국내 산업 생산이 회복되지 않고 정부 당국은 국영 기업 손실 보전 등 국가 재정 수요를 새로운 화폐를 찍어내는 것으로 충당하자 물품은 적는데 돈은 너무 많이 풀리는 현상이 발생했다. 이 결과 2002년 이후 매년 평균 100% 이상의 고(高) 인플레이라는 현상이 나타났다.

시장이 국내 소비의 더 많은 부분을 차지하고 물가가 치솟기 시작함에 따라 북한 내에 새로운 계층화 현상이 발생했다. 한편에는 외화 벌이로 자신의 수입을 확대할 수 있는 계층이다. 이들은 적어도 살인적 고 인플레이의 영향으로부터는 자유롭다. 농민들의 경우에도 물가가 오를 경우 식량 가격도 같이 오르기 때문에 100% 단언하기는 어려우나 그나마 고 인플레이 환경에 적응할 가능성이 있다. 그러나 도시에서 월급으로 생활하면서 외화 획득이 가능하지 않은 사람들이 있다. 이들은 식량 값이 자신들의 명목 임금으로는 따라잡기 힘든 빠른 속도로 상승하면서 빈곤 계층으로 전락했다. 이 새로운 시장화 현상의 결과 중의 하나는 바로 도시 안의 “신 빈곤층”의 탄생이다. 사회주의적 기아 현상으로서 출발한 북한의 식량난은 지금은 시장 경제에서의 지위가 식량 획득 여부를 결정하는 새로운 상황으로 전화한 것이다.

WFP 조사에 따르면 국가배급제에 의존하는 도시 가구들은 수입의 1/3 정도를 국가배급 식량을 구입하는 데 사용한다. 네 식구의 가정은 수입의 40% 정도를 국가배급 식량을 사는데 사용한다. WFP가 조사한 다른 가정들은 50~60% 정도의 수입을 국가배급식량을 사는데 사용한다. 그러나 그 동안 많은 지역에서 국가배급제도는 절대최소필요식량의 50% 또는 그 이하만 공급해 왔음을 상기하면 나머지 식량은 시장에서 3배 이상 더 높은 가격을 주고 구입해야만 한다. 그 결과 일반 가정들은 80% 이상의 수입을 식량을 구입하는 데 사용하고 있다. 시장에서의 식량 구입을 포함해서 말이다.

이런 상황에서 북한 주민들은 어떻게 대응할까? 분명한 것은 식량 지원이 계속되고 있음에도 불구하고 식량난 기간이나 지금이나 북한 주민들의 생존 방식은 유사하다는 것이다. WFP에 따르면 40% 이상의 주민들이 시골의 친척들로부터 쌀을 얻는다고 한다. 국가배급제에 의존하는 60~80%의 가정들과 65%의 협동농장 종사 가정들은 야생 식량을 채집한다고 한다. 많은 집들과 사업소들은 자체 텃밭을 운영한다. 경제 위기에 처한 세계 다른 나라들처럼 자기 재산을 팔아 식량을 구입하는 현상도 광범위하게 존재한다. 범죄, 인신 매매, 매춘 등 사회

일탈적 방식으로 생존하는 모습도 여전히 존재한다.

WFP에 따르면 혼자 버는 가정과 텃밭이 없이 국가배급제에 의존하는 가정들이 가장 취약하다고 한다. WFP의 취약 계층 타겟팅 전략은 또 하나의 중요한 실수를 범하고 있다. 가령 아이들이 있는 가정은 학교 등을 통해 부가 지원 혜택을 받는다. 그러나 아이가 없고 “노동을 통한 식량 프로그램”(Work for Food Program)에도 참여하지 않는 가정은 아무런 혜택을 받지 못하고 있다. 물론 WFP의 식량 지원으로 시장의 식량 가격이 조금이라도 떨어진다면 그 영향은 받겠지만 말이다.

실제 상황은 훨씬 더 열악하다. 이미 밝힌바 있지만 물가 인상의 또 다른 측면은 국가배급 식량 가격을 시장 가격으로 계속 끌어올리고 있다는 것이다. 하지만 국가배급제에 의해 구제되는 사람들이 줄어들고 있다는 증거도 제시되고 있다. 최근 보고서들은 정부가 국가배급표를 받는 가구 숫자를 현저히 줄이고 있다는 내용을 발표하고 있다. 이 보고서 내용은 최근 탈북자 인터뷰 조사 결과와 전적으로 부합한다. 최근 탈북자 조사에서는 4% 이하만이 2002년 경제 개혁 조치 이후 식량 사정의 개선이 있었다는 진술에 대해 “동의” 또는 “강한 동의”를 표명했다. 게다가 탈북자들의 85%는, 물론 이들이 북한 인구 전체를 대표하지는 않지만, 북한인들은 만성적인 식량난을 호소하고 있다는 진술에 “동의” 또는 “강한 동의”를 표명했다. (Chang, 추후 발간)

종합하자면 북한의 대량 아사 기간은 지나갔지만 북한은 계속해서 만성적인 식량난을 겪고 있다. 이 식량난은 특히 도시의 실업 인구와 불완전 고용 인구에게 가장 심각한 문제로 다가오고 있다. 아이들을 구호의 주 대상으로 삼는 것은 중요하다. 그러나 충분하지는 않다. 많은 취약 계층이 구호 대상 목록에서 빠져 있다. 북한의 정치 신분제와 WFP가 분배의 최소한의 투명성을 확보하지 못한 결과 응답 지원을 받아야 할 사람들이 지원을 받지 못하고 있다.

기초 조사와 타겟 그룹 조사를 통한 더 정확한 정보 입수는 북한 내 현실을 파악하는 데 절대적으로 중요하다. 그리고 이런 점에서 WFP와 USAID는 많은 노력을 하고 있다. 그러나 더 많은 정보가 있다고 해서 북한 내 구호 활동의 효과가 현저하게 높아지는 것은 아니다. 그 이유를 알기 위해서는 식량 분배 감독 문제와 지원 식량 전용 문제를 살펴볼 필요가 있다.