

1995-1998년 북한의 식량위기와 체제의 전망

장 원 석*

목 차

- I. 서 론
- II. 1995-1998년 북한 식량위기의 원인과 경과
- III. 북한정부의 구호요청과 국제사회의 반응
- IV. 시민단체의 역할과 성과
- V. 식량지원의 장단기적 효과와 체제의 전망

I. 서 론

1995-1998년 북한은 심각한 식량위기를 경험하였다. 일단 최악의 사태는 종료되었지만 불씨는 여전히 남아있는 상태이다. 북한의 식량위기는 핵개발과 에너지 위기만큼이나 폭발적인 사안이며 양자 사이에는 상호적인 관계가 존재한다. 핵개발에 따른 서방세계의 제재와 에너지 위기의 심화는 식량위기와 직결되기 때문이다. 동서고금을 막론하고 국가구성원에 대해서 생명의 보존에 필요한 최소한의 식량과 물자를 제공하지 못한 체제는 존립근거를 상실해 왔다. 이런 시각에서 볼 때 북한은 예외적인 경우이다. 그러나 또 한번의 사태가 재현된다면 이번에는 그 결과를 예측하기가 쉽지 않을 것이다.

현재 크게 주목을 받고 있지 못하지만 계속 잠재해 있는 북한 체제의 중요한 위기변수에 대처하기 위해서 1995-1998년 사태를 다시 한번 검토해볼 필요가 있다. 이 글은 최근 발표된 북한의 기아사태에 대한 보고서¹⁾를 중심으로 북한 식량위기의 원인과 경과, 북한

* 제주대학교 법정대학 정치외교학과 교수

1) Andrew S. Natsios, *The Great North Korean Famine* (Washington, D. C.: United States Institute of Peace Press, 2001). 저자인 앤드류 S. 내치오스는 미국 메사추세츠 출신으로서 조지타운 대학교를 졸업하고 하버드 케네디 스쿨에서 행정학을 전공하였다. 1975-1987년 메사추세츠 의회 하원의원으로 활약했으며, 부시행정부(1989-1993)하에서 미국의 해외원조 정부기구인 USAID의 해외재난구조, 식량지원 책임자로 근무하였다. 1993년부터 1998년까지 미국의 재난구호 민간단체인 월드 비전(World Vision) 부회장직을 역임하였으며 2001년 USAID 행정관으로 복귀하였다.

당국의 대응과 국제사회의 반응, NGO의 활동, 서방세계의 식량원조가 체제에 미치는 장단기적 효과 등의 문제를 살펴보려 한다.

“배고픈 아이는 정치를 모른다.”(a hungry child knows no politics)고 한다. ‘평화의 섬’을 추진하는 제주도에서는 남북협력제주도민운동본부가 조직되어 민간차원에서 남북간 화해와 협력의 증진에 큰 기여를 하고 있다. 제2차세계대전 중인 1942년 영국 옥스퍼드 주민들이 나치 점령하의 그리스 난민들을 돕기 위해 결성했던 작은 민간단체(옥스팜: Oxfam)²⁾가 오늘날 세계적인 난민지원기구로 발전한 사실을 상기하며, 남북협력제주도민운동본부가 앞으로 북한주민에 대한 인도적 지원은 물론 동북아 더 나아가 지구촌 사회의 불우한 이웃을 돕는데 한 알의 밀알의 되기를 기대한다.

II. 1995-1998년 북한 식량 위기의 원인과 경과

1995년 9월 북한정부는 대규모의 홍수피해로 인해 심각한 식량난에 처해 있다고 말하며 유엔의 식량지원기구인 WFP(World Food Program: 세계식량계획)에 대해서 식량원조를 요청하였다. 북한의 이러한 행동은 이례적인 것이었으며 서방세계는 크게 당황하였다. 왜냐하면 그것은 주체사상에 입각한 위대한 사회주의 실험의 실패를 자인하고 나아가 체제의 군사적 취약성을 노출할 수 있는 신호였기 때문이었다. 사태의 본질과 북한 정권의 진의를 파악하는 과정에서 많은 논쟁과 시행착오가 뒤를 따랐다. 그러나 결국 대기근(great famine)의 존재가 확인되었으며 미국을 비롯한 서방국가의 본격적인 식량원조가 시도되었다. 소비에트 우크라이나(1930-33), 중화인민공화국(1958-62), 캄보디아(1975), 에티오피아(1984-1985)와 더불어 20세기 최악의 기아사태로 기록되었던 북한의 비극은 어디에서 비롯되었는가?

북한당국은 미국의 경제적 봉쇄정책과 일련의 자연재해가 식량위기를 초래하였다고 주장하였다. 그러나 이러한 사태를 야기시킨 보다 구조적인 원인들을 열거할 수 있다. 우선 내재적인 한계로서, 북한은 경지면적이 매우 협소한데다가 기후마저 농사에 적합치 않기 때문에 농업여건이 매우 불리한 지역이다. 남서부 해안 평야지역과 일부 중국과의 접경지

2) 옥스팜은 ‘기아구호를 위한 옥스퍼드 위원회’(Oxford committee for famine relief)의 약자이다. 한국전쟁 당시 한국에서도 구호활동을 펼쳤으며, 1995년에도 북한에서 북한주민들을 위해 식수 공급활동을 지원하다 철수한 바 있다. 이 단체는 단순히 구호 대상자에게 생활필수품만을 지원하는 것이 아니라 자립을 위한 기술교육과 창업지원에도 앞장서고 있다. 2001년 현재 전세계 80여개국에서 2만 8천명의 자원봉사자들이 활동 중이다. 2002년 제6회 ‘서울평화상’ 수상자로 선정되었다.

역만이 벼농사를 하고 있으며 중부와 서부의 산악지역은 주로 감자와 옥수수를 생산하지만 생산량이 불충분하다. 더구나 소비에트식 집단농장제의 도입은 농업생산성 향상과 기술진보를 저해하였으며 최고지도자 1인의 지시가 과학의 이름으로 정당화되는 비합리적 관행이 계속되었다. 북한 당국은 중국과 소련으로부터 상당 규모의 식량보조 혜택을 받음으로써 고질적인 식량부족문제를 해결해왔다. 북한은 공산품을 소련에 수출하여 우정가격(friendship price)으로 할인된 식량수출 대금을 변제하는 방식으로 지원을 받았다. 그러나 1990-1991년 소련의 붕괴와 더불어 식량원조가 중단되었고 특히 석유공급이 사실상 중단됨에 따라 북한의 농업은 치명적인 타격을 입게되었다. 공장과 기계가 가동을 멈춤으로써 비료와 농약 생산은 물론 기초적인 식품생산마저 어렵게 되었다. 열악한 교통수단과 저장 시설은 수확된 곡식의 상당 부분을 손상시켰다. 외환보유고 역시 이미 바닥이 난 상태였다. 북한 당국은 식량위기가 심각해지자 정치적 결단을 내렸다. 모든 주민을 대상으로 하는 '공적배급체제'(PDS: public distribution system)의 메카니즘³⁾을 포기하고 보유식량의 '선별적 분배'(triage)를 시작한 것이다. 그것은 핵심집단의 동요를 방지하며 제한된 식량을 효율적으로 활용하기 위한 고육책이었다. 최초에는 전통적으로 불순지역으로 분류되었던 동북부 지역 주민들에 대한 식량공급이 중단되었으나, 마지막에는 서부와 대도시 지역의 일부 주민에게 대해서도 선별적 분배의 원칙이 적용되었다. 내치오스에 의하면 식량위기가 반드시 기아사태로 연결되는 것은 아니며 북한의 대규모 기아사태는 선별적 분배의 정치적 결정에서부터 비롯되었다.(Natsios, pp. 90-91) 공적배급체제의 파괴는 농민시장(farmers market)의 기능을 왜곡시킴으로써 사태를 더욱 악화시켰다. 본래 PDS의 보조적 역할을 수행하였던 농민시장은 전자가 와해됨에 따라 식량과 필수품을 제공하는 유일한 장소가 되었고, 후술하는 것처럼 정부식량의 탈취, 은닉, 불법거래 등이 자행됨으로써 현금을 확보하지 못한 대다수 노동자들을 외면한 채 식량위기의 악순환을 가속화시켰다.

북한의 기아사태는 편의상 3단계의 과정을 밟은 것으로 분석될 수 있다.(pp. 105-121) 제1단계는 1990-1994년의 시기로 기아사태의 잠복단계이다. 제2단계는 본격적인 기아사태의 단계로 1995-1997년의 시기에 해당된다. 제3단계는 위기에서 벗어나 질서를 회복해 나가는 단계로 1998-2000년의 시기이다.

1990년 북한의 고급관리들이 김정일에게 소련의 식량원조 감소로 심각한 식량부족사태가

3) 기아사태 이전 북한당국은 12개 등급의 식량배급체계를 운영해왔다. 이에 따르면 김일성일가와 당관료계급으로 구성된 상위 5등급 외에 광산 및 방위산업 등 국가 주요산업 노동자(1일 900그램), 고급장교·DMZ근무병사(850그램), 교사·기술자·대학생·기타군사요원·경공업노동자·평양시민(700그램), 평양외부 거주민(700그램 미만), 고등학생·장애인·55세 이상의 여성 및 61세 이상의 남성(400그램), 취학전 아동(200-300그램), 죄수(200그램)의 7등급이 있었다. Natsios, *The Great Famine*, p. 93.

예상된다고 보고하고 국가적 프로젝트 추진을 명분으로 유엔에 식량원조를 요청할 것을 건의하였다. 당시 김일성의 건강 악화로 부친을 보좌하며 사실상 정무를 대행하고 있었던 김정일은 김일성에게 이 사실을 보고함 없이 이를 승인하였고 1991년 봄 WFP는 4명의 전문가를 북한에 파견하여 사태를 점검하였다. 그러나 WFP의 보고서는 북한에 식량지원을 해야 할 충분한 이유를 발견할 수 없다고 결론을 내렸다. 뒤늦게 이 사실을 알게된 김일성은 대노하였고 악화된 식량상황을 직접 확인하자 김정일의 미숙한 국가경제운영과 정보은폐를 개탄하였다. 여기서 비롯된 부자간의 갈등은 김일성이 사망할 때까지 계속되었다. 1992년부터 북한당국은 하루 한끼씩 절약하여 국가경제에 기여하자는 일일 이식운동을 전개하였다. 특정지역과 집단에 대해서 불규칙적이던 공식적 식량배급은 1994년 말에 되자 전면 중지되었다. 함경도, 자강도, 양강도가 차별적 분배의 주요 피해지역이었고 함흥시가 특히 타격을 입었다.(p. 106) 평안도와 황해도는 아직 상태가 상대적으로 좋은 편이었다.

1995년 가을 북한 당국은 농민에 대한 식량배급을 50% 축소시켜 1인당 년 200킬로그램이던 배급량이 107킬로그램으로 줄어들었다. 이러한 조치는 다음과 같은 심각한 결과를 초래하였다.(pp. 114-115) 첫째, 농촌이 도시에 대한 식량공급을 책임져 왔던 암묵적인 사회계약이 파괴되었다. 농민들은 충분한 보상이 주어지지 않는 상태에서 식량배급의 위기를 맞게되자 도시주민에 대한 식량공급에 저항하게 되었다. 둘째, 농민들은 부족한 식량을 충당하고 미래의 위협에 대비하기 위해서 곡식을 조기 수확하여 불법적으로 은닉하는 풍조가 만연되었다. 고가로 곡물이 거래되는 농민시장의 유혹 역시 이러한 행동의 계기를 제공하였다. 셋째, 농민들은 정부가 허용한 범위를 넘어서 사적인 경작지를 개발하려 하였다. 그들은 산기슭과 언덕에서 불법적으로 숲을 불태우고 좁은 공간을 확보하여 대체식량을 마련하려 하였다. 농민집단의 이러한 자구행위는 농업생산성을 떨어뜨리고 공적인 분배체제의 가용자원을 축소시켰다. 급기야 북한정부는 군대를 농장에 투입하여 악화된 노동력을 보완하고 생산물의 불법 유출을 저지하려 하였다. 그러나 식량 탈취자에 대한 사살명령에도 불구하고 농민들이 술과 고기로 병사들을 매수하는가 하면 농민과 마찬가지로 상황이 악화되고 있었던 병사들이 농민들과 곧잘 공모에 가담함으로써 이것은 별다른 성과를 거두지 못하였다. 1996년 후반부터 1997년 전반 사이에 사망자의 숫자가 기하급수적으로 증가하였는데 이 시기 북한정부는 두 번째의 식량 선별분배조치를 결정하여 평양시민, 당관료, 군장교, 비밀경찰, 주요산업 노동자 등 체제유지에 핵심적인 집단에게만 정상적인 식량공급을 계속하였다. 따라서 서부지역, 혹은 도시지역에서도 이들 범주에 속하지 못했던 많은 주민들이 새로운 희생자가 되었다. 탈북난민을 지원했던 한국불교단체의 조사에 의하면 전체 난민 중 농민은 4%에 불과했으며 응답자의 70%가 도시를 최대의 피해지역으로 지적한 것으로 미루어 도시노동자보다 농민이 상대적으로 형편이 좋았던 것 같다.(p. 94)

공식적인 배급체제가 파괴되자 농민시장이 이를 대체하는 상황이 전개되었다. 여기서

잠깐 농민시장에 관해서 살펴보자. 북한은 이미 1950년대부터 엄격한 규제속에 소규모의 농민시장을 허용해 왔다. 1969년 연설을 통해서 김일성은 정부가 모든 물자를 제공하지 못하는 이상 농민시장의 존재가 불가피하며 그것을 잘 활용한다면 나름대로 의미가 있다고 주장하였다.(p. 98) 김일성은 농민시장을 폐쇄하려는 좌익적 경향을 경계해야 하며 다만 시장의 규모를 통제하고 소수에 의한 시장 독점을 방지하면 된다고 주장하였다. 농민시장은 5개의 취급가능 품목을 규정했는데 그것은 곡물을 제외한 농산품, 중고의류, 중고가구, 해산물, 산야초 등이다.

정상적인 경제하에서 농민시장은 공적인 분배체제를 보완하는 순기능을 수행하였다. 그러나 PDS가 와해되자 농민시장은 역기능을 발휘하기 시작하였다. 공식가격보다 수십 배 비싼 농민시장의 곡물가격은 수확물 은닉 등 농민들의 불법행위를 유도하였다. 뿐만 아니라 일부 관료와 군인들까지 정부 보관식량을 밀반출하는 등 여기에 가세하였고 퇴직관료와 제대군인, 심지어 비밀경찰까지 이 사업에 관여하기 시작하였다. 매매가 금지된 곡물거래는 물론 중국산 제조품 판매가 공공연히 성행되었고 중국상인들이 농민시장에 진출하게 되었다. 북한당국은 주민들의 이념적인 혼란과 정부물자의 유통으로 인한 부패의 노출을 우려하여 농민시장을 억제하려 노력했지만 결국 통제불가능한 상태가 되었다. 1999년 한국 정부는 북한에 300-350개의 농민시장이 존재하며 곡물 수요의 60%, 생필품의 70%를 농민시장이 공급하고 있다고 발표하였다. 농민시장의 존재가 서방세계에 알려지게 되자 북한은 그것을 노인네들의 소일거리 수준의 시장이라고 소개하였다.

기아사태에 직면한 북한 주민들이 취할 수 있었던 생존전략은 식구수를 줄이거나 식량을 구하기 위해 다른 지역으로 이동하거나 대체식품을 발견하는 일이었다. 이에 따라 산야제한, 노약자의 자발적 혹은 비자발적 단식, 유아유기, 인신매매, 집단자살 등이 자행되었고 열차는 식량을 구해 떠나는 사람들로 인산인해를 이루었다. 불법으로 국경을 넘는 사람들을 처형하는 대신 벌금이나 소지품 몰수, 구금조치로 대신되었으며 이들을 수용하기 위해 927 캠프가 건설되었다.⁴⁾ 독성이 있는 야생식물을 잘못 먹은 주민들은 식중독으로 사망하기도 하였으며 동력수단으로 필요한 황소를 제외한 가축들이 사료의 부족으로 도살되었다. 사람들은 식량구입에 필요한 현금을 확보하기 위해서 의복과 가구, 심지어는 주택을 처분하였다. 분노한 시민들의 난동으로 관리들은 신변에 위협을 받기도 하였다. 함흥에서는 군부의 쿠데타 모의가 적발되었고 인민군 제6군단이 해체되었다. 이후 김정일은 실탄사격훈련을 행하는 군부대 시찰을 중지하였고 식량위기로 인해 야기된 무정부상태를 개탄하였다.

1998년 말이 되자 북한에서 기아사태가 발생하고 있는지 여부의 문제는 더 이상 논쟁의 주제가 되지 않았다. 이제 문제는 얼마나 많은 희생자가 발생했는가 하는 것이었고 이것

4) 927캠프의 명칭은 김정일이 수용소 건설을 명령한 9월 27일에서 연유하였다.

은 추가적인 지원의 규모와도 직결되었다. 북한체제의 특징상 정확한 통계를 입수하는 것이 불가능했기 때문에 탈북자 및 난민의 증언과 인터뷰, 북한전문가들의 자료분석을 근거로 몇 가지 추정치들이 발표되었다. 북한으로부터 망명한 황장엽은 1997년 말 현재 북한주민 2백 5십만명이 희생되었다고 주장하였다. 황장엽의 주장을 과장된 것으로 평가했던 한국의 KCIA도 1999년이 되자 북한의 1998년 인구조사 자료를 근거로 2백 5십만에서 3백만명 북한 주민의 인구감소를 확인하였다. 니콜라스 에버쉬타트(Nicholas Eberstadt)도 1998년 7월에 행해진 북한 최고인민회의 선거 자료를 분석한 후 1994년과 비교할 때 약 3백만 명의 주민이 실종된 것 같다고 주장하였다. 그러나 1999년 5월 북한 외무성 수해복구위원회 관리인 전인찬은 외국 원조기관의 책임자들에게 1995년과 1998년 사이에 22만 명이 사망했다고 발표하였다. 그것은 영양실조로 인해 수 백 명이 어린이들이 사망했다고 발표했던 북한 당국의 이전 보도와 비교할 때 매우 이례적인 행동이었는데 더 많은 식량 지원을 받기 위한 정치적 동기에서 취해진 조치인지 여부는 분명치 않았다.(p. 205) 한편 존 홉킨스 대학교의 보건연구팀도 440명의 식량난민에 대한 종합적인 분석을 통해서 기아자의 숫자를 24만 5천명으로 추정하였다. 그러나 내치오스는 존 홉킨스 대학교의 보고서가 지나치게 보수적인 추정치임을 주장하며 2백 5십만 명 희생자 설에 동의하고 있다.

내치오스는 북한의 기아사태가 정치적 성격을 수반하고 있으며 희생자가 특정집단에 편중되고 있음을 보여주는 증거로 다음의 자료를 제시하고 있다.(p. 211)

(표) 북한주민의 정치적 성분과 영양상태

김일성의 주민성분분석(1958년 연설)		UN의 주민영양상태 평가자료	
핵심계층	25%	정상	32%
동요계층	55%	약간의 영양실조	62%
적대계층	20%	극심한 영양실조	16%

1998년 여름 UNICEF(유엔아동기금)가 여타 구호단체와 공동으로 수행한 북한주민의 영양상태에 대한 상기의 조사연구에 의하면 주민의 32%는 영양상태에 전혀 문제가 없으며, 62%는 약간의 영양실조 증세가 있고, 16%만이 극심한 영양실조를 앓고 있는 것으로 나타났다. 이러한 조사결과는 1958년 북한이 발표한 주민성분의 구조에 상당히 접근한다고 볼 수 있다. 내치오스의 중요한 가설은 1995-1998년 당시 북한당국이 비축식량을 평등하게 배분하였다더라면 최악의 기아사태는 모면했을 것이라는 것이다.(p. 183) 이것은 노벨상 수상자인 경제학자 아마르티아 센(Amartya Sen)의 이론이기도 하다. 센에 의하면 기아사태는 식량의 사회적 재고 부족에서 기인하는 것이 아니라 개인의 접근능력에 따라서 발생한다.

1998년 봄부터 주민사망률이 급격히 떨어지면서 기아사태는 종료되기 시작하였다. 1999

년이 되자 북한 당국은 난민수용소를 폐쇄하였고 식량을 찾아 나서는 주민들도 열차간에서 사라져갔다. 국경지대의 검문소가 강화되었으며 주민들에 대해서 새롭게 신분증이 발급되었다.

III. 북한정부의 구호요청과 국제사회의 반응

기아사태의 진행에도 불구하고 북한의 군부와 정보기관은 서방세계에 대한 식량원조 요청에 부정적인 입장을 취했다. 북한 내부의 취약점이 노출될 뿐만 아니라 서방세계의 풍요를 목격하게 되면 주민들이 동요할 것이라고 우려를 했기 때문이다. 어느 관측자에 의하면 외부로부터의 지원은 북한 당국에게 독물은 당근(poisoned carrot)과도 같았다.(p. 221) 그러나 벼랑 끝에 몰린 김정일은 결국 불가항력의 자연재해를 강조하며 서방세계에 지원을 요청하였다.

그러나 서방세계는 북한에 대한 지원에 있어서 소극적인 태도를 보였다. 여기에는 몇 가지 이유가 있었다. 첫째, 북한측의 모호한 태도로 인하여 기아사태의 존재 여부 자체가 논쟁의 주제가 되었다. 북한은 기아사태와 관련된 정보나 자료를 일체 제공하지 않았고 외국인의 현지접근을 허용하지 않았다. 특히 현장에 대한 사진촬영이 금지되었다. 따라서 국제기구와 각국정부, 민간단체 내부에서 북한의 기아사태 유무에 대한 논쟁이 계속되었다. 좌파언론과 지식인은 기아사태의 보도를 북한정부에 대한 음해 술책으로 간주한 반면, 우파집단은 북한체제의 붕괴를 내심으로 기대하며 비극적 사태를 외면하려 하였다. 실증적인 통계를 중시하는 전문가들은 왜곡된 자료를 기초로 북한의 사태가 심각한 수준이 아니라고 주장한 반면, 한중 국경지역에서 난민들을 조사한 전문가들은 사태가 매우 우려할 만한 수준이라고 주장하였다. 둘째, 북한의 기아사태가 확인된 후에도 대부분 국가는 모니터링(monitring)의 문제를 들어 적극적인 지원을 주저하였다. 만일 지원식량이 적절한 대상자에게 전달되지 않고 군사용으로 전환되거나⁵⁾ 일부 특권층에 대한 보상수단으로만 활용된다면 그것은 무의미한 작업이 될 것이라는 논리였다. 식량원조의 조건과 단서에 대한 논의에 소요되는 시간만큼이나 지원작업은 지체되었다. 셋째, 이 기간에 발생한 북한의 몇몇 도발적 행위(잠수함사건, 지하터널 건설, 미사일실험 등)는 서방세계의 지원의지에 찬물을 끼얹었다. 서방세계는 다시 한번 상대가 무모한 모험을 마다하지 않는 위험한 존재라는 사실

5) 북한은 최소 3개월, 최대 10개월 분의 군량미를 비축하고 있는 것으로 분석되었다. 기아사태 당시 북한정부는 비축 식량을 방출하지 않았다. 그러나 해외원조식량이 군비로 전환되었는지 여부는 확인되지 않고 있다. Marcus Noland, *Avoiding the Apocalypse: The Future of Two Korea* (Washington, D. C.: Institute for International Economics, 2000), p. 178

을 상기하였다. 그것은 북한당국이 사실상 자신의 무덤을 스스로 파는 것과도 같았다.

북한정부의 지원요청에 대한 유엔 및 각국 정부의 반응을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 한국정부는 최초로 북한에 대한 무조건적인 식량지원 의사를 표명하고 15만톤 상당의 쌀 공급을 약속하였다. 이에 대해 북한은 한국정부를 지칭함 없이 외부로부터의 식량지원 사실을 공표하기도 하였다. 그러나 북한 당국이 식량 수송과정에서 수송선의 북한기계양을 고집하고 일부 승무원을 스파이로 억류하는 등 문제가 발생하였고 뒤이어 북한잠수함 표류사건이 발생함으로써 남북관계가 냉각되었다. 한국의 헬무트 콜(Helmut Kohl)이 되고 싶어했던 김영삼 대통령은 곧 태도를 바꾸어 1996년과 1997년 상징적인 수준의 지원만을 제공하였고 북한체제의 붕괴를 내심 기대하였다. 김영삼 정부는 일본에 대해서도 한국정부와 사전협의 없는 독자적인 식량지원을 자제할 것을 촉구하였다. 그러나 새로 들어선 김대중 정부는 처음에 다소 신중한 태도를 취했지만 1998년 대규모의 비료지원을 통해서 북한의 기아탈출에 결정적인 기여를 하였다.

1990년대 초 중국은 상업차관, 무상원조, 교환거래 등의 형식을 통해서 북한 쌀 수입량의 3분의 1을 공급하였다. 그러나 무한정의 지원을 계속할 수 없었던 중국정부가 점차 수출 물량에 대해 상당 수준의 지불을 요구함에 따라 수입량은 감소하기 시작하였다. 북한에서 기아사태가 발생하자 중국정부는 다시 대규모의 지원을 재개하였다. 물론 북한이 체제 개혁을 거부하고 있는 사실이나 한국과의 외교관계를 고려할 때 그것은 흔쾌한 결정이 아니었다. 중국정부는 난민의 유입으로 인한 국경지역의 혼란과 세력균형의 파괴에 따른 미국의 영향력 증대를 우려하여 기아사태의 해소에 협력하였다. 중국정부의 지원식량은 대체적으로 저품질 상품이었으나 중국은 1996년 북한에 대한 최대의 식량지원국가가 되었다.

일본정부는 1995년 한국정부와 더불어 45만 톤 규모의 식량지원을 약속하였으며 유엔 고등판무관인 사다코 오가타(Sadako Ogata)는 일본정부에 대해서 계속적인 지원을 요청하였다. 그러나 1996년부터 1999년까지 일본정부는 매우 미미한 수준의 지원을 하지 못해 제공하였다. 일본정부의 태도 변화는 일련의 사태로부터 야기되었다. 일본인 피납소녀의 확인문제, 북한인에 의한 마약밀수사건, 재북일본민주주의 귀환문제 등으로 국내 여론이 악화되고 있는 상황 속에서 1998년 대포동 미사일이 발사되자 일본정부는 북한에 대한 모든 식량지원계획을 취소하였다. 국가안보에 위기를 느낀 일본정부는 심지어 미국정부의 대북지원 결정에 대해서 항의를 하기도 하였다. 당시 일본정부는 저장기간이 지났으나 사용가능한 3백만 톤의 비축식량을 폐기해야 하는 상황이었는데 그것은 북한의 기아 해결에 필요한 식량의 두 배에 해당되는 분량이었다. 만일 북한이 보다 유화적인 태도로 접근했다면 일본정부로부터 대규모의 식량지원을 제공받을 수 있었을 것이다.(p. 134)

유럽연합은 대체적으로 해외원조에 관대한 편이며 예산도 풍족한 편이다. 그러나 구성국가 상호간의 이해관계를 조정해야 하는 구조적인 문제를 갖고 있고 미국정부와 공동보조

를 맞추는 경향이 있다. 북한의 기아사태에 대해서도 동일한 양상을 보였는데 유럽연합의 지원은 일시적이었고 일관성이 없었다. 유럽연합은 경제체제의 근본적 개혁이 북한식량위기의 해결책이라고 보았으며 1998년에는 식량원조를 이 문제와 결부시키기도 하였다.

1994년 옥수수과 밀을 수출하던 미국의 무역회사들은 북한이 대금지불 불능 상태에 빠지자 북한과의 거래를 중단하였다. 한편 북한이 KEDO의 협상과정에서 미국정부에 식량원조를 비공식적으로 요청함에 따라 미국정부는 북한의 식량위기에 대한 검토를 시작하였다. 국무성과 해외개발원조기구(USAID) 관리들이 몇 차례 북한을 방문한 후 1996년 미국정부는 한국정부보다 1년 늦게 북한의 기아사태를 대체적으로 확인하였다. 물론 미국정부 내부적으로 이견이 존재하였는데 가령 농업부는 자체적인 통계자료를 근거로 낙관적인 분석을 제시하고 북한의 식량위기가 과장되고 있다고 반박하기도 하였다. 클린턴 정부는 1997년 7월이 되어서야 북한에 대한 본격적인 식량지원계획을 발표하였으며 지원식량은 1998년 북한에 도착하였다. 미국의 대북식량지원이 지체된 것은 다음과 같은 이유 때문이었다. 첫째, 미국의 관료사회는 적성국가인 북한을 구원하는 일에 대해서 부정적인 인식을 갖고 있었고 제공된 식량이 균비로 전환될지도 모른다는 우려를 하고 있었다. 특히 국방부와 국가안보회의(NSC)가 보수적인 입장을 견지하였으며 1996년 대통령 선거에서 공화당 후보인 로버트 돌(Robert Dole)은 이 문제를 쟁점화하기도 하였다. 둘째, 미국무성은 북한의 위기사태를 활용하여 4자회담을 성사시키는 등 자체적인 외교정책을 추진하려 하였다. 인도주의적 지원이 정치의 논리에 종속됨에 따라 기아의 표현은 가급적 자제되었고 미국정부는 한 동안 북한에 대한 조건부 지원을 고집하였다. 클린턴은 국무성의 운신을 방해하지 않기 위해서 사실상 북한의 사태를 외면하였다.

북한에 대한 식량지원의 주요 창구는 WFP, 중국정부, 국제적십자 및 NGO 3자이다. 북한이 1995년 재차 유엔에 대해 식량지원을 요청하자 WFP는 자체적인 평가에 착수하였다. 1996년 WFP는 북한이 기아상태에 처해있다고 보기 어렵다는 결론을 내리고 최소한의 지원만을 결정하였다. WFP는 북한주민들의 영양상태가 매우 불량하다는 사실을 인정하였으나 소말리아 혹은 에티오피아와 달리 명백한 기아의 증거를 발견하지 못했다고 발표하였다. WFP가 파견한 분석관들이 동북부지역 피해현장에 대한 현지조사 요청을 할 때마다 북한당국은 교통상의 문제, 고르지 못한 기후, 혹은 특별히 관찰할만한 대상이 없다는 이유 등으로 이를 거절하였으며 그 결과 WFP는 기아의 실체를 파악하는데 실패하였다. 그러나 NGO들의 끊임없는 문제제기로 1997년 WFP의 행정책임자인 캐더린 버티니(Catherine Bertini)는 직접 북한을 방문한 후 충분한 지원을 위해서는 사진촬영을 포함하여 보다 구체적인 자료가 필요함을 역설하였다. 북한 당국이 마지못해 이를 수락하자 후속조치가 이루어졌고 WFP는 이전의 입장을 수정하여 북한에서 '기아가 천천히 진행되고 있다'(famine in slow motion)고 발표하였다.(pp. 169-170) 그러나 WFP의 대북식량원조는 순조롭지 못했다.

원칙적으로 유엔의 인도적 지원사업은 유엔개발계획(UNDP)이 해당국가 내에서 모든 책임을 지게되어 있다. 그러나 UNDP는 이러한 임무를 수행할 수 있는 충분한 능력을 갖추지 못하고 있었다. 북한사태 당시 대부분 NGO들이 WFP를 전폭적으로 지지했지만 UNDP는 WFP의 현지책임자가 대북지원활동의 조정자(coordinator)가 되는 것을 거부하였다. 두 기구 사이에 갈등이 심화되자 유엔은 한동안 조정자를 임명하지 않았다. 더욱 문제를 어렵게 만든 것은 UNDP와 UNICEF가 북한의 사태에 대해 WFP와는 상반된 인식을 취하고 있다는 사실이었다. 이들 두 유엔기구는 북한의 상황을 기아사태가 아닌 식량부족의 수준으로 파악하였고 지원의 방식문제에 있어서도 각각 발전프로그램의 개발과 의료물자의 지원을 강조하였다. WFP는 유엔기구 상호간의 내부적인 불협화음과 북한의 체제개혁을 선행조건으로 요구하는 서방국가들의 압력에 밀려 충분한 지원을 제공하는데 실패하였다.

IV. 시민단체의 역할과 성과

시민단체는 직접적인 참여의 방식으로 해외지원활동을 전개할 수도 있으나 개별정부에 대한 영향력을 행사하여 보다 큰 효과를 기대할 수도 있다. 이곳에서는 후자의 사례를 주로 살펴보기로 한다. 각국 정부가 북한의 기아사태 해결에 소극적인 태도를 보이자 일부 시민단체들이 이 문제를 적극적으로 거론하고 나왔다. 최초에는 시민단체들 내부에서도 북한의 기아사태확인여부를 놓고 상당기간 논쟁이 계속되었다. 영국의 한 민간단체는 대표자를 북한에 파견하여 사태를 분석한 후 부분적인 식량부족 사태가 발생한 것은 사실이지만 기아사태가 발생하고 있는 것은 아니라는 보고서를 세계식량기구에 제출하였다. 대체적으로 볼 때 현지에서 왜곡된 자료를 제공받고 제한된 관찰만을 행한 전문가들은 사태를 낙관적으로 평가하는 반면 국경지역에서 난민들을 직접 면담한 분석자들은 사태를 심각하게 파악하는 경향이 있었다. 급기야 논쟁은 기아사태를 어떻게 정의할 것인가의 문제로 비화되었으며 심지어 아마르티아 센에게 서신을 통해 자문을 구하는 사태까지 발생하였다. 센은 회신에서 기아를 상식적인 수준에서 이해할 것과 논쟁보다는 실질적인 해결책을 모색하는데 노력을 기울일 것을 권고하였다.(p. 169)

1996년 12월 작은 규모의 조직이지만 명성을 갖고 있었던 민간단체인 국제자선단(Mercy Corps International) 부총재 엘스워드 컬버(Ellsworth Culver)는 북한사태에 대해 관심을 갖고 있는 시민단체들의 회동을 추진하여 유엔 대표부의 북한 외교관을 초청하는 자리를 마련하였다. 컬버의 국제자선단은 이후 미국과 평양정부 사이에 비공식적 메시지 전달 창구가 되었다. 곧 이어 조지아주의 어느 농장에서 북한을 지원하기 위한 최초의 시민단체 모임이 결성되었으며 북한의 기아사태 문제를 공론화하여 정부와 의회의 저항을 극복해야

한다는데 의견을 같이 하였다. 한 달후 인 1997년 1월 시민단체 대표와 국무성, USAID, 국가안보회의 대표가 참석하는 합동회의가 성사되었다. 이 자리에서 미국의 대북협상대표인 척 카트만(Chuck Kartman)은 대북지원의 문제를 4자회담 성사의 지렛대로 사용하려는 정부의 입장을 밝혔다. 정부의 진의를 확인한 시민단체 대표들은 이 사실을 언론에 알리고 식량원조를 외교정책의 무기로 사용하고 있는 정부의 태도를 비난하였다. 그러나 북한의 기아사태 문제가 언론의 조명을 받자 북한당국은 이들 시민단체에 대해서 불만을 제기하였다. 필요 이상으로 문제가 부각되어 국가적 자존심이 훼손되는 것을 용인할 수 없으며 이는 원조물자의 수령을 거부하는 일부 강경파에게 빌미를 줄 우려가 있다는 메시지도 전달되었다. 시민단체의 대표들은 민간차원의 모금운동으로는 지원에 한계가 있으며 정부가 동원되기 위해서는 여론을 자극하는 것 이외에 방법이 없다는 점을 북한측에 설득하였다. 북한사태의 실상을 강조할수록 북한정부를 난처하게 만든다는 사실은 구호활동기간 내내 심각한 딜레마가 되었다.(pp. 152-153) 1997년 3월 조직은 북한기아대책위원회(Stop the Famine Committee)로 개편되었으며 다수의 기독교단체와 카터 센터(Carter Center)가 여기에 가세하였다. 위원회는 북한의 기아사태를 국민에게 알리고 정부로 하여금 신속한 행동을 취하게 만드는 것을 우선적인 목표로 삼았다. 북한의 기아사태를 인지하고 있는지 혹은 지원에 참여의사가 있는지에 대해서 국민들을 상대로 여론조사가 실시되었으며 긍정적인 답변을 받아내기도 하였다. 4월이 되자 위원회는 적극적인 언론공세를 전개하였으며 신문과 방송, TV, 잡지, 인터뷰 등을 통해서 정부지원은 인도주의의 원칙에 입각해야지 정략적으로 이용되어서는 안된다고 주장하였다. 위원회의 정부에 대한 언론공세가 강화되자 이번에는 미의회가 반발하였다. 미하원 정보위원회 대표단은 북한을 방문한 후 구체적인 증거를 제시함 없이 북한당국이 원조식량을 군비로 전환하고 있다고 성명서를 발표하였다. 급기야 하원조사단 대표인 크리스토퍼 콕스(Christopher Cox)는 북한에 대한 식량지원을 중단하는 법안을 제출하였다. 북한기아대책위원회는 곧 콕스에게 서한을 보내어 기아는 체제와 무관하게 구원되어야 하며 올바른 대상에게 식량이 적절히 지원되도록 충분히 조치가 가능하다고 주장하였다. 한편 위원회는 한인교포사회와 연락을 취하여 캘리포니아의 유권자들이 콕스의원에게 압력을 가할 것을 부탁하였다. 3백여 명의 목사가 콕스의원에게 전화로 청원을 하였으며 수 천 개의 교회가 항의 서한을 발송하였다. 결국 콕스는 의안을 철회하였다. 1997년 7월 클린턴 행정부의 대북식량지원결정에는 여러 요인이 작용하였지만 이들 NGO의 운동은 대북지원에 거부감을 보였던 보수파의 저항을 물리치는 명분을 제공하는데 일조하였다.(p. 155)

한편 개별 NGO의 북한 지원사업은 많은 어려움과 직면해야 했는데 이를 간단히 살펴 보자. 보스니아, 소말리아, 수단 등지에서 식량원조가 정치적으로 왜곡되는 경험을 목격했던 인도주의 지원단체들은 1993년 '국제적십자(IRC)와 NGO의 10가지 재난구호활동 행동

준칙'이라는 기준을 마련하였다. 그 내용은 다음과 같다.(pp. 186-187) 첫째, 인도주의적 명령에 따른다. 둘째, 구호활동은 인종, 신념, 민족과 무관하게 필요의 원리에 입각해서 계획되고 집행된다. 셋째, 지원은 수혜국이나 지원국의 외교정책과 무관해야 한다. 넷째, 지역의 문화와 관습이 존중되어야 한다. 다섯째, 구호활동은 해당지역의 기구와 협력한다. 여섯째, 수혜대상도 구호활동의 계획수립 및 관리에 참여한다. 일곱째, 지원활동은 미래의 기아사태를 방지하고 기본적인 필요를 충족시켜야 한다. 여덟째, 지원활동은 종교적, 정치적 시각을 조장하지 않는다. 아홉째, 지원단체는 자신들의 임무와 관련하여 수혜대상과 후원자 모두에게 책임을 진다. 열번째, 언론 보도는 재난의 희생자를 단순한 동정의 대상으로 취급하지 아니하며 인간의 존엄성을 최대한 존중한다. 북한사태의 경우 이러한 원칙은 대부분 지켜지지 않았다. 북한 당국은 지원대상자를 임의적으로 결정했으며 그들이 누구인지 아무도 알 수 없었다. 수혜자에 대한 가정방문은 물론 식량보관창고나 배급소에 대한 자유방문도 허락되지 않았다. 지원단체들은 다만 북한당국의 조치를 관망했을 따름이었다. 해당지역의 문화를 존중한다는 네 번째 조항을 억지로 해석할 경우 전체주의 체제의 운영원리를 수용함으로써 사실상 나머지 조항들을 외면하는 것과 다름이 없었다. 1998년 10월 국경없는 의사회(MSF)는 북한당국이 구호단체의 지원활동에 대한 현장확인을 불허하고 있으며 국경난민들과의 면담결과 구호식량이 제대로 전달되지 않고 있음을 확인했다는 12페이지의 보고서를 발표하고 북한으로부터 철수하였다. 이후 북한에 대한 지원을 결정을 할 때와 마찬가지로 북한에서 활동 중인 NGO 내부에서 이 문제에 대한 논쟁이 있었으며 일부 활동가들은 사태의 진화를 위해 노력하였다. 그러나 일부 NGO들은 결국 북한으로부터의 철수를 결정하기에 이른다.⁶⁾

V. 식량지원의 장단기적 효과와 체제의 전망

서방세계의 식량원조는 북한의 기아사태 해결에 부분적으로 기여하였다. 원조식량의 시

6) 1998년 국경없는 의사회(MSF)는 북한당국이 구호대상자에 대한 접근을 허용하지 않고 있으며 구호물자가 정치적 특권층의 자녀들에게만 전달되고 있다고 주장하고 북한에서의 구호활동을 중단하였다. 1999년 미국의 민간구호단체인 월드컨선(World Concern) 역시 모니터링의 문제를 들어 고아와 병원에 대한 식량 수송을 중단하였다. 같은 해 옥스팜(Oxfam)도 북한당국의 간섭을 이유로 북한에서 철수하였다. 2000년에는 프랑스의 기아퇴치운동(ACF) 회장 로제 고디노(Roger Godino)는 유엔의 대북지원이 인도주의 원칙에서 벗어나 지나치게 정치적으로 변질되고 있음을 비난하는 성명을 발표하였다. 한달 후 미국의 NGO인 대외구제협회(CARE) 역시 "북한당국과의 4년간 대화에도 불구하고 효율적인 지원을 가능케하는 투명성과 책임성, 작업환경이 실현되지 않고 있다"고 주장하며 북한으로부터 철수하였다. Marcus Noland, *Avoiding The Apocalypse: The Future of Two Koreas*, p. 178.

장유입은 농민시장의 곡물가격을 인하시켰으며 그 결과 제한된 구매력만을 갖고 있었던 주민들이 식품을 구입할 수 있는 기회를 증대시켰다. 또한 선별적 분배와 관료사회의 부패에도 불구하고 지원된 식량은 아동들의 영양상태를 개선하는데 분명히 도움을 주었다.

그러나 내치오스에 의하면 엄청난 희생자의 숫자를 생각할 때 서구세계의 식량지원은 대체적으로 실패작이었다. 서구세계는 준비과정의 지연으로 적절한 시기에 식량을 지원하지 못했으며 모니터링의 실패로 필요한 사람들에게 필요한 물자를 공급하지 못했다. 사안의 속성상 신속한 지원이 요구되었음에도 불구하고 최악의 사태가 지난 후에야 미국이 제공한 구호식량들은 도착하였다. 북한정부의 폐쇄적 처신, 유엔 및 민간단체, 정부기구 상호간의 갈등, 각국정부의 정략적 태도 등 이유는 여러 가지이다. 내치오스는 인도주의적 지원의 원칙을 확고히 했더라면 훨씬 더 좋은 결과를 거둘 수 있었을 것이라고 말한다. 가령 구호식량이 특정의 계층이나 지역에만 제공되는 문제는 동북부 해안에 물자를 하역하는 방식을 통해서 기술적으로 해결할 수 있었다. 왜냐하면 북한의 열악한 수송수단을 고려할 때 하역된 식량은 해당지역에서 소비될 수밖에 없다고 판단되기 때문이다. 북한당국은 미국정부가 식량원조를 외교정책의 무기로 활용하는 것을 보면서 그것의 임의적인 처분에 더욱 자신을 갖게 되었다.

내치오스가 생각하는 이상적인 지원방식은 허버트 후버(Herbert Hoover)의 모델이다.(pp. 197-200) 1921-1923년 소비에트 기근 당시 캘빈 쿨리지(Calvin Coolidge) 정부의 상공부장관이었던 후버는 자연재해와 집단농장제의 한계로 러시아 볼가(Volga)지역을 강타한 기아의 구출작업을 총지휘하였다. 「내이션」(Nation)과 같은 미국내 진보언론은 미국이 식량원조를 미끼로 소련의 체제전복을 시도하고 있다고 비난하였으며 공화당 우파 역시 정부가 사악한 체제의 수명을 연장시키려 하고 있다고 비난하였다. 당시 소련은 새로운 정권의 국제적 승인과 통상관계의 수립 등 불리한 외교문제에 직면하고 있으면서도 미국의 지원행위에 대해서 세금을 부여하는 등 주객이 전도된 태도를 취하고 있었다. 그러나 후버는 소련의 각종요구를 단호하게 물리치고 모든 지원과정의 통제권을 장악하였으며 소련정부에 대해서는 주변적인 역할만을 인정하였다. 후버가 지휘한 미국의 구조본부(ARA)는 구호의 대상지역 선정, 물자분배, 지방감독관 임명에 이르기까지 일방적인 의사결정을 행했다. 후버는 미국정부의 기금을 최대한 동원했으며 여타 구조단체의 개입을 허용하지도 않았다. 결국 후버의 지원활동은 충분한 자원과 권위, 지휘능력으로 큰 성공을 거두었고 소비에트 정부까지도 이를 감탄하기에 이르렀다. 북한의 경우 수많은 지원단체의 난립으로 혼선이 야기되었고 개별정부들이 독자적인 외교정책에 입각하여 WFP를 우회하여 지원함으로써 구호사업은 사실상 실패를 거두지 못하였다.

북한은 누구도 감당하기 어려운 시련을 이겨냈으며 북한의 기아사태는 북한체제의 강인한 생명력을 보여준 사건이었다. 그것은 공산주의 정권의 저력이기도 하였다. 셸리그 해리

슨(Selig Harrison)에 의하면 북한의 기아사태는 체제의 붕괴를 재촉했다기보다 체제의 활로를 개척하는 기폭제가 되었다. 기아사태 이후 경제 자유화에 초점을 맞춘 은밀한 개혁(reform by stealth)이 성공적으로 추진된 결과 체제는 급속히 안정을 되찾고 있다.⁷⁾ 해리슨은 북한체제의 붕괴예측이 잘못된 판단이라 주장한다. 히더 스미스(Heather Smith) 역시 북한의 기아사태에도 불구하고 중국의 지원과 강력한 사회통제능력을 고려할 때 북한체제의 붕괴가능성은 없다고 말한다. 스미스는 특히 다수의 체제유지세력이 기아사태 속에서도 전혀 피해를 입지 않았음을 상기시킨다.⁸⁾ 반면 니콜라스 에버쉬타트는 이 사태로 인하여 체제의 붕괴가 가속화될 것이라고 예측하였다. 기아사태는 북한체제의 본질적 한계이며 위기의 극복은 불가능하다. 매해 최소 100만 톤의 식량부족을 어떻게 해결할 것인가?⁹⁾ 오공단(Oh Kongdan) 역시 서방세계의 대북식량지원은 북한의 민중들에게 - 적어도 관료들에게 - 체제의 진실을 알리는 효과가 있을 것이며 북한당국이 자주와 자립을 강조할수록 파괴적인 효과는 배가될 것으로 본다. 선행을 베풀고 체제에 모욕을 준다는 의미에서 북한에 대한 적극적인 지원정책은 봉쇄정책과 햇볕정책의 중간수준이라 말할 수 있다.¹⁰⁾

내치오스는 북한정권이 개혁을 거부한다면 체제 붕괴가 불가피하다고 본다. 기아사태는 북한주민들에게 지울 수 없는 상처를 남겼다. 북한의 주민들은 자립경제의 약속에도 불구하고 정부가 자신들의 생존을 책임지지 못하는 무기력한 존재임을 깨달았을 것이며 주체사상의 한계를 목격하였을 것이다. 주민들은 대부분은 구호식량과 물품에 표시된 미국이나 한국의 상표를 통해서 지원의 주체가 누구인지를 알게 되었다. 그들은 사악한 적으로 간주되었던 서방세계의 원조에 당황했을 것이며 체제의 선전의 허구를 깨달았을 것이다. 기아사태는 특히 중간급 당간부와 야전군 장교들에게도 적국이 자신들을 돕고 있다는 충격적인 메시지를 전달하였다. 주민들의 불만이 공개적으로 드러나지 않고 있지만 내부적으로는 심각한 수준에 이르고 있다. 만일에 제2의 기아사태가 발생하면 주민들은 더 이상 좌시하지 않을 것이다. 그들은 지난번 국가의 도움 없이 스스로 살아남았다.

내치오스는 우선적으로 군부의 쿠데타 가능성을 주목한다. 기아사태 이후 김정일이 군부의 역할을 계속 강조하는 것은 군에 대한 김정일의 우려를 반증한다. 새로 승진한 장성

7) Selig Harrison, *Korean Endgame: A Strategy for Reunification and U.S. Disengagement* (Princeton: Princeton University Press, 2002), pp. 25-26.

8) Heather Smith, "The Food Economy: The Catalyst for Collapse?" Marcus Noland(ed.) *Economic Integration of The Korean Peninsula* (Washington, D. C.: Institute for International Economics, 1998), p. 66. 스미스는 북한 주민의 고유한 식단과 확보가능한 대체식품의 존재를 고려할 때 기아사태를 너무 과장할 필요가 없다고 본다.

9) Nicholas Eberstadt, *The End of North Korea* (Washington, D. C.: The AEI Press, 1999), p. 66.

10) Kongdan Oh and Ralph C. Hassig, *North Korea: Through the Looking Glass* (Washington, D.C., Brookings Institution Press, 2000), p.219, 212.

급 지휘관들은 김정일에게 충성을 맹세할 지 모른다. 그러나 야전군과 하급장교들은 반드시 그렇다고 말할 수 없다. 또한 일반 병사들은 기아사태 당시 가족과 친지가 희생을 당하는 고통을 경험하였다. 군도 인간이며 그들은 개인적인 희생에 분노하고 있다. 기아사태 당시 군 역시 힘든 시절을 보냈으며 부대에 따라서는 생존을 위해 주민들에게 식량을 구걸하거나 심지어 그것을 강탈하기도 하였다. 깊은 상처를 입은 군의 기율과 사기는 쉽게 회복되기 어려울 것이다. 군부의 쿠데타는 루마니아식 정권교체가 되거나 혹은 아프가니스탄, 소말리아에서와 같이 내전상태를 유발할 수도 있다.(p. 231)

그 다음으로 내치오스는 동북부지역의 붕괴가능성을 예상한다. 중국의 경우 대약진운동 당시 수많은 농민이 희생되었다. 전통적으로 중국의 농민은 보수적이며 변화에 저항한다. 그러나 1980년대에 들어 농업사유화 개혁이 추진되었을 때 가장 적극적으로 이를 수용한 지역은 기아사태의 피해를 가장 심각하게 입은 지역이었다. 북한의 동북부지역 역시 기아사태의 최대 희생지역이며 따라서 개혁을 가장 먼저 수용할 준비가 되어있는 지역이다. 북한의 식량위기는 근원적인 치유가 안되고 있으며 안전판이 부재한 상태이다. 만일 체제의 개혁이 거부된다면 인구의 3분의 1이 거주하고 있는 7백만 주민의 요람인 이들 지역은 어느날 혁명의 온상지로 변신할 것이다.(pp. 234-235)

참고문헌

- Eberstadt, Nicholas. *The End of North Korea* (Washington, D. C.: The AEI Press, 1999).
- Harrison, Selig. *Korean Endgame: A Strategy for Reunification and U.S. Disengagement* (Princeton: Princeton University Press, 2002).
- Kongdan Oh and Ralph C. Hassig. *North Korea: Through the Looking Glass* (Washington, D.C., Brookings Institution Press, 2000).
- Natsios, Andrew S.. *The Great North Korean Famine* (Washington, D. C.: United States Institute of Peace Press, 2001).
- Noland, Marcus. *Avoiding The Apocalypse: The Future of Two Koreas* (Washington, D. C.: Institute for International Economics, 2000).
- Smith, Heather. "The Food Economy: The Catalyst for Collapse?" Marcus Noland(ed.) *Economic Integration of The Korean Peninsula* (Washington, D. C.: Institute for International Economics, 1998).