

북한주민 식량권(Right to Food)에 대한 북한과 국제사회의 책임

2024.12.17

박성열 교수

(송실대 송실평화통일연구원)

목 차

1. 들어가며
2. 국제규범상 식량권 개념의 발전과 그 책임
3. 북한 주민의 식량권은 보장되는가?
4. 북한과 국제사회의 대응
5. 마무리 및 제언

1. 들어가며

- 북한의 식량문제는 해마다 반복, TV에 비친 북한 사람들의 모습은?
 - 주민들의 생존에 필수적인 식량을 확보하고 먹는다는 것(식량권)은 기본적인 인권의 문제, 북한주민의 식량권은 과연 보장되는가?
 - 생존과 생활에 필수적인 식량권이 보장되지 못한다면 누가 책임져야 하는가?
- “북한주민 식량권(Right to Food)에 대한 북한과 국제사회의 책임
“(박성열, 이 철, 권진아, 정원희, 2023) 참고

2. 국제규범상 식량권 개념의 발전과 그 책임

1) 식량권 개념의 발전

- 모든 사람이 적절한 양과 질의 식량에 접근할 수 있는 권리

시기	계기	주요 내용
1948년	세계인권선언 제 25조	모든 사람은 식량, 의복, 주택..... 등 건강과 안녕에 적합한 생활 수준을 누리고 보장받을 권리를 가진다”(선언적 의미)
1976년 (1966년 채택)	유엔 경제적, 사회적, 문화적 권리에 관한 국제규약 제 11조 1,2항	규약 가입 국가와 국제사회가 개인의 식량권을 인정하고 그 권리의 실현을 확보하기 위해 구체적 계획을 포함한 필요한 조치를 취할 것을 규정.
1999년	경제적, 사회적, 문화적 권리 위원회 일반논평 제12항	국제법상 식량권을 실질적으로 보장하기 위해 개별적, 집단적으로 적절한 식량을 조달할 수 있는 수단에 언제든지 물리적, 경제적으로 접근할 수 있어야 함을 규정

•사회권 규약의 식량권의 요소(사회권 위원회 일반 논평 12)

가용성	생산지나 자연자원으로부터 직접 먹을 것을 구할 가능성 또는 수요에 따라 식량을 생산지로부터 필요한 곳으로 운반할 수 있는 유통, 가공 및 시장 시스템
경제적 접근성	적절한 식사를 위한 식량 획득과 관련된 개인 및 가정 비용이 그로 인해 다른 필수품의 획득과 충족을 위협하거나 손상하지 않는 수준
물리적 접근성	아동, 환자, 장애인, 노인 등 육체적으로 취약한 사람들과 식량과 멀리 떨어진 지역사람들, 무력분쟁이나 자연재해 피해자, 수감자 등에게도 보장
적절성	개인의 연령, 생활조건, 건강상태, 직업, 성별을 고려한 식이요법적 요건을 충족(예: 아동의 육체적,정신적 발달에 필요한 영양분 포함/인간 섭취에 안전/문화적으로 수용 가능)

2) 식량권 보장에 대한 국가와 국제사회의 책임

- 유엔 경제, 사회, 문화적 권리에 대한 국제규약 제11조 1, 2항

- 11조 1항: "당사국은 국제적 협력의 본질적인 중요성을 인정하고, 그 권리의 실현을 확보하기 위한 적당한 조치를 취한다"

- 11조 2항은 '규약 당사국은 개별적으로 또는 국제협력을 통하여 구체적 계획을 포함하는 필요한 조치를 취한다'라고 명시하고 2가지 사항 제시

첫째, '과학·기술 지식을 충분히 활용, 영양 원칙에 대한 지식을 보급, 천연자원을 개발하고 이용할 수 있도록 농지제도를 발전시키거나 개혁함으로써 식량의 생산, 보존 및 분배의 방법을 개선

둘째, '식량수입국 및 식량수출국 쌍방의 문제를 고려하여 필요에 따라 세계식량 공급의 공평한 분배를 확보할 것'

- 이 외 세계인권선언 22조, 유엔헌장 제1조 3항, 제55조, 56조 등에 포괄적 규정

- 국제규약의 규정 등을 고려하면 식량권을 충족해야 할 주된 의무는 1차적으로 당해 국가에 있고, 개별 국가 및 유엔과 같은 정부간기구 등은 적어도 2차적인 의무자로서 다른 국가의 국민들에 대하여 긴급한 경우에는 식량권을 존중하고 보호해야 할 의무가 있음
- 북한은 1991년 8월 8일 남한과 함께 유엔에 동시 가입한 유엔 회원국이자, 식량권 규정이 포함된 '경제적, 사회적, 문화적 권리에 관한 국제규약, 아동 권리협약, 여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 협약, 장애인권리협약' 등 가입국

3) 사회권 규약(식량권 포함) 규범 이행 의무 모니터링 체계

- 유엔 가입국이 의무를 이행하는지 모니터링할 수 있도록 사회권규약위원회 (CESCR)가 1985년 설립, 운영(독립적 전문가 기구)

- 모든 당사국은 규약 가입후 최초 2년내 국가보고서를 제출해야 하며 그 이후에는 매 5년마다 정기보고서 제출 의무

*북한, 두 차례(1984.12.18, 2002.4.9)보고서 제출

- 위원회는 국가보고서와 전문지식을 활용해 식량권 보장이 이루어지고 있는지 등을 판단하고 정책적, 입법적 제안을 포함한 제안과 권고를 할 수 있다. 위원회는 규약 이행을 위해 일반논평(General Comment)을 발표할 수 있으며, 당사국이 제출한 국가보고서에 대한 심사의견을 거쳐 검토 의견(concluding observation) 형태로 관심 사항과 권고를 제기

3. 북한 주민의 식량권은 보장되는가?

- 두 가지 관점에서 검토
 - 가용량(availability): 공급측면, 국내생산+도입(수입+지원)
 - 획득성(entitlement): 분배측면, 주민의 식량 접근과 획득성

1) 가용량 관점

- 한국 농진청 통계(북한통계포털 2024), 북한 식량생산량

연도	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
생산량 (만톤)	467	480	480	451	482	470	455	464	439	469	451	482
증감률 (%)	-	2.8	-0.1	-6.0	6.9	-2.5	-3.0	1.8	-5.2	6.7	-4.0	6.9

- 김정은 집권기간 식량생산량은 439만톤 ~ 482만톤 수준.
 - 북한 주민(2023년 2626만명) 1년 먹을 식량(소요량), FAO 기준 1인당 연간 175kg. 감안하면 연간 460만톤 필요
 - 생산량에서 사료, 종자용, 가공-저장 과정 손실분 110만톤 제외
 - 공급 가능한 식량은 329만톤 ~ 372만톤, 추가로 필요한 식량은 88만톤 ~ 131만톤 수준
- ※ 배급체계와 시장에서 소외된 취약계층의 식량확보 차질 우려

- 국제기구의 북한 식량생산량 평가

- FAO(식량농업기구), 2023년 3월 북한을 외부 지원이 필요한 45개 국가에 포함(아프리카 33, 아시아 9, 라틴아메리카 2, 유럽 1)

- WFP(국제식량계획), 2020년 10월 기준 550만톤 수확(조곡, 86만톤 부족), 2021년 3월 이후 북한에 식량 지원 중단

- 유엔 인권위, 2023년 1월 유엔총회 제출 보고서에서 출신성분 차별, 구금시설 식량상황 악화, 임신 또는 수유중 여성, 7세이하 어린이, 장애인 등 취약층 식량부족 심각 지적

• 식량의 외부 도입(대중국 곡물 수입)

연도	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
수입량 (톤)	281, 633	298, 257	161, 271	47, 601	52, 275	169, 031	238, 976	411, 394	113, 782	20 713	136, 790	278, 765

(북한통계포탈, 한국무역협회 K-stat.)

- 대북제재와 코로나-19 봉쇄 기간 줄었다가 2022년부터 회복세
- 러시아로부터 2023년 3~5월간 5,380톤 곡물 수입

※ 북한의 식량권 보장 관련 가용량 관점 평가

- 김정은 집권기간(2012-2023) 생산량 절대 부족(100만톤 내외)
- 외부지원 감소 및 국가 배급과 시장에서 소외된 취약층의 식량 부족과 어린이 등의 영양 부족 지속상태가 우려되는 상황
- 다만, 식량 생산량이 일정 수준 유지되고 중국,러시아로부터 수입 재개 상황이 변수로 작용

2) 획득성(entitlement) 관점

- 이론적 배경, Amartya Sen은 한 나라의 기근은 식량 가용량보다 개인의 식량획득 능력과 권리의 상실 혹은 박탈에 있다고 제기

*기근이란 "개인이 먹을 수 있는 충분한 식량이 없는 것" (being not enough food to eat)이 아니라 "충분한 식량을 갖지 못하는 것" (not having enough food to eat)

- 공적분배체계(PDS)

- 당,국가기관,군대 등 체제 유지 필수 기관 근무 인원 및 가족 배급

- *배급경험은 2012년 32.9%에서 2016-2020년간 26.8% 하락(통일부, 2024)

- 기업소, 공장 등은 책임경영제 통해 자체수익으로 직원에 공급

- *공급 식량이 대부분 부족해 장사, 텃밭 등 다른 경로로 식량 확보

- 협동농장, 국영농장은 산출물 일정 비율 국가 구매 및 나머지 할당

• 시장

-1990년대 중반 고난의 행군 이후 식량 획득의 주요 통로 기능

-2022년 공식 시장은 414개, 매대수 1,153,722개 추정(통일연구원, 2022)

-경제 활동의 자유와 사적 재산권은 법적 보장은 되지 않으나 당국

묵인아래 제한적 인정

-정권은 시장을 허용하면서도 적극 통제하며 체제유지에 활용

*장세, 매대세 등 시장 수탈 및 공권력 이용한 뇌물 등 부패 구조

-시장의 식량물가는 진폭을 보이면서도 일정한 수준 유지

*김정은 정권 출범 이후 쌀 1키로 5,000-7,000원선/평양,신의주,청진 비슷한 수준

※ 획득성 관점 평가

- 북한은 공적분배체계와 시장이라는 이중적 식량분배체계 작동
- 당과 국가기관, 군대 등 정권 핵심은 배급 시행
- 주민들은 각자도생식으로 장사 및 시장을 통해 소득을 만들고 식량을 확보, 그러나 시장을 이용하는 공권력의 부패구조 및 지대 추구로 충분한 식량 획득에 한계 및 시장 소외층의 위기 가능성 높아짐

※ **가용량 관점에서** 전체 주민 식량을 보장하기 어렵고, **획득성 측면에서** 시장 확대로 주민들의 식량 접근성은 확대됨. 그러나, 특권층 중심 배급과 공적분배체계 및 시장에서 소외된 사람들의 식량문제는 여전하거나 오히려 높아짐.

4. 북한과 국제사회는 어떻게 대응하고 있는가?

1) 북한 주민들의 식량위기 상황은 누가 책임?

국제규범은 1차적으로 당해 국가(북한)의 개인 식량권 보장 책임을 명시하고 있고, 2차적으로 다른 개별국가와 유엔 등 국제사회의 개인 식량권 존중과 보호, 충족의 책임을 제시하고 있음.

2) 북한 당국의 대응

- 최고 지도자, 집권 이후 먹는 문제 해결 줄곧 강조

- 2012.6.28. '새 경제관리체계' 협동농장 작업분조 규모를 4-6명 축소

- 2014.5.30. 농장책임관리제(포전담당책임제) 제시

- 2021.3.4-6(제1차 시,군당 책임비서 강습회), 최우선 과업으로 농업 생산 강조

-2021.12.27-31(당 중앙위 제8기4차 전원회의), "우리식 사회주의 농촌발전의 위대한 새 시대 열어나가자" 연설

-2023.2.26-31(당 중앙위 제8기 7차전원회의), "농산물 유통체계 개선 및 농민 소득 보장 대책 강구"

• 법과 제도에 주민 식량권 확보 내용 반영

-헌법(2019.8 개정): 근로인민의 이익과 인권 존중 및 보호(8조), 모든 근로자에 먹고 입고 쓰고 살 수 있는 조건 마련(25조 3항)

-양정법 제8조(양곡공급원칙): 국가는 인민들에게 식량을 제 때에 공급하고 공업원료와 집 짐승 먹이를 계획적으로 보장

-교육법 제18조: 국가는 학생들에게 교육단계별 식량 공급

-노동법,농장법은 노동자, 농장원에게 식량의 책임 보장 명시

-양정법 개정(2021)으로 식량생산과 유통과정 통제 강화

-허풍방지법 제정(2022), 농업 부문 허위보고 금지

• 농업관리체계 보강

-노동당 중앙당에 농업부 설치, 농업성을 농업위원회로 격상(2022)

• 농업정책 보완 이면 사회주의적 통제 복원 및 강화 전략 추진

-새 농업정책으로 재해성 이상기후 대응, 밀농사로 방향 전환,농기계공장 및 관련 연구 투자 확대, 협동농장 대부 상환 면제 조치 등

-이와 함께 제2의 고난의 행군, 자력갱생, 사상-기술-문화 등 농촌 3대혁명 관철을 통한 식량문제 해결 모색

•북한의 대응정책 평가

-각종 법을 통해 주민 식량 보장을 명시하고 있으나, 법의 실효성이 전혀 없고 "법 따로 현실 따로"인 상황, 주민들이 각자도생 해결

-내각 예산외 당과 군(제2경제)의 자금을 핵무장 고도화에 집중하고 있어 식량 생산을 위한 농업부분 지원에 한계 뚜렷

*2021-2023년 예산, 국방예산은 15.9%, 농업부문은 2021년 0.9%, 2022년 2.0%

-주민식량권 보장을 위한 적극적 국제사회 지원을 요청하지 않음

-오히려 자력갱생, 간고분투 등 주민동원 방식으로 회귀하는 경향

※체제유지 위해 핵무력 고도화에 국가역량을 집중하고 핵심 계층 우선 분배로 일만 주민 식량권 보장 위한 식량 생산과 획득성 차질

3) 국제사회의 대응

- 유엔기구와 국제 NGO의 대북 식량 지원

- 인도적 지원은 꾸준히 이어왔으나 2016-2017년 북한의 핵실험등에 따른 유엔 제재와 2020년 코로나-19 봉쇄로 사실상 중단

(단위: 천달러)

항목	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
식량 원조	8,415	10,834	8,976	14,202	5,432	5,786	0	0	0	0

출처: OECD(경제협력개발기구)/DAC(개발원조위원회)

- 국제 인권 레짐, 북한 당국의 차별적 식량배분 비판
 - 2003년 북한인권결의 채택 이후 매년 유엔총회 본회의 결의
 - 2009년부터 북한이 제출한 보편적 정례인권검토(UPR) 바탕 권고안 제시
 - 2024.3.26. 유엔 인권위원회 북한인권결의(A/HRC/25/63)

- 북한 상주 유엔 6개기구(유엔개발기구, 유엔인구기금, WFP, UNICEF, WHO, FAO) 2020년 철수 이후 복귀하지 않고 있음.

- 한편, 국제사회의 대북제재 이행

- 유엔 안보리 제재: 2016년 이후 무기거래 금지 외 주요 광물 수출, 석유 및 정제유 수입, 대북투자, 노동자 송출 등 제한으로 식량공급 영향

- 미국의 대북제재: 대북제재 강화법(2016), 적성국 제재법(2017)은 대량살상무기 등 관련 북한에 자금 지원 및 거래 금지

- 세컨더리 보이콧: 제재 대상자와 거래한 제3국 기업과 개인은 미국 금융기관과 거래하지 못하도록 함.(개별국가, 기업, NGO포함)

※ 북한의 연간 수출액, 2017년(-37.2%), 2018년(-86.3%)급감

4) 남한의 대북제재

- 5.24 조치(2010년 3월 천안함 피격 책임): 북한 선박의 남한 해역 운항 불허, 남북교역 중단, 국민의 방북 불허, 대북 신규투자 금지, 대북지원사업 원칙적 보류 등. 그러나 사실상 해제
- 국제사회 제재규정을 이행해야 하고 2020년 이후 북한의 자체 봉쇄로 정부와 민간 차원 대북 지원이 거의 없음.

<연도별 남북교역 규모(통일부 주요사업통계)>

(단위: 백만달러)

구분	2012	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21	'22
반입	1,074	615	1,206	1,452	186	0	11	0	0	0	0
반출	897	521	1,136	1,262	147	1	21	7	4	1	0
계	1,971	1,136	2,343	2,714	333	1	31	7	4	1	0

- 국제사회와 남한의 이중적 입장:

북한에 대한 인도적 식량 지원

vs.

대북제재에 따른 지원 중단

- 최근 북한과 중-러간 전략적 관계 복원으로 제재 효과 약화

5. 마무리 및 제언

1) 결론

- 북한 주민의 식량권은 가용량 관점에서 생산량의 부족과 외부 지원 차단으로 수요를 충족하지 못함. 다만, 획득성 관점에서 공적분배체계와 시장을 통한 2중적 시스템이 유지되면서 식량 획득성은 확대됨. 결국, 배급과 시장에서 소외된 취약층의 식량권 보장과 주민의 전반적 영양 악화가 문제임.
- 북한 당국은 주민 식량권 보장에 대한 책임을 다하지 못함
 - 식량 증산과 여러 농업정책을 추진하나, 과감한 자본과 기술 투자가 이루어지지 못한 채 노동력 동원을 반복해 성과가 제한적
 - 핵무장에 국가자원 집중/ 농업정책 성과 제한적/ 국제협조 외면

-특권층 중심 배급체제 강화 및 시장 거래의 안정성을 해치는 당국의 통제와 제도 불비가 불안 요인

- 남한과 국제사회 지원은 제재와 북한 당국 봉쇄에 막혀 중단 상황
- 국제규범은 식량권 보장에 대한 당해국(북한)과 다른 국가 및 국제사회 책임을 명시하고 있으나, 북한 주민 식량권 보장에 있어서는 제대로 준수되거나 실현되지 못하고 있음

2) 북한 주민의 식량권 보장을 위한 정책적 제언

- 북한당국에 국제인권 메카니즘을 통해 주민 식량권 보장을 지속 촉구, 압박
 - *북한은 2009년부터 5년단위 UPR(Universal Periodic Review,정례인권검토)제출.
2024.11.7. 상호대화 개최. 총 294개 권고안 받고, 11월 13일 88개 권고사안에 대해 유의(noted)하겠다고 밝힘
- 유엔의 대북제재 면제 메커니즘 활용 인도주의적 지원 재개 모색
 - *지원시 군사전용 방지 협약 및 주민들에게 돌아가도록 투명성 확보
- 지원 방향을 단순 지원 차원을 넘어 식량 생산성 제고 투자와 기술 협력에 초점
- 북한의 식량사정을 정확히 알고 중장기적으로 식량 생산성 제고를 위해 가칭 '한반도 농업개발기구' 등 다자간 지역협력기구 구성 추진

※ 질의 및 답변

- 경청해 주셔서 감사합니다!