

## 김정은 시기 기후변화 담론 변화 분석

『로동신문』에 나타난 성과 정당화와 한계\*

류경아\*\*·홍건식\*\*\*

2018년과 2019년 폭염과 가뭄, 태풍 피해를 겪으며 북한의 식량 사정은 악화됐다. 2019년을 기점으로 북한 『로동신문』에서 나타난 기후변화 기사 수가 급증했고 이후 내용도 일부 변화를 보였다. 그렇다면 김정은의 기후변화 담론 변화는 무엇을 의미하는가?

본 연구는 2019년을 기점으로 변화하는 북한의 기후변화 담론을 확인하기 위해 『로동신문』의 관련 보도 내용을 텍스트마이닝으로 분석한다. 2019년 기후 관련 기사 수가 급증했고 내용은 서방의 책임을 강조했다. 이후에는 국내 피해에 대한 대처 담론으로 전환하며 김정은의 리더십을 강조하고 국내 중요 사안으로 변화시켰다.

그러나 기후변화 대응에 충분한 자원 투입을 기대하기 어려운 현실에서 북한은 기후변화 담론을 기후변화에 적극적인 대응보다 김정은 자신의 성과 정당성 약화 방어를 위한 정치적 담론으로 활용하고 있다고 평가된다. 권위주의적 환경주의 방식을 적용한 북한이 차후 국가 위기에서 기후 대응을 빌미로 동원과 통제를 강화할 가능성도 간과할 수 없으며, 한편으로 북한의 기후변화 대응의 이중성을 보이는 사례다.

주제어: 북한, 기후변화, 식량, 정당성, 권위주의적 환경주의

\* 이 연구는 2023년 롯데장학재단의 학술연구비 지원을 받아 수행된 연구임.

\*\* 연세대학교 통일연구원 통일과나눔 박사후연구원.

\*\*\* 국가안보전략연구원 부연구위원.

## 1. 서론

2018년 북한 지역의 여름 폭염과 가뭄은 농업 생산에 차질을 빚었고, 이는 2019년 북한 주민의 식량 수급을 어렵게 했다. 북한은 일부 지역에서 이상 고온으로 비상사태가 발생했다고 관련 사안을 국제적십자사연맹(IFRC)에 통보하며, 문제의 심각성을 직간접적으로 나타냈다. 2018년 7월에 발생한 폭염은 농작물 생장에 중요한 8월까지 지속되었으며, 북한 전역 최고 기온이 40°C에 이르렀고 주요 식량 작물 재배 면적의 8%가 손해를 입었다. 더욱이 9월 말 태풍 ‘솔릭’의 영향으로 폭우까지 겹쳐 1만 명 이상이 피해를 봤다.<sup>1)</sup> 이듬해인 2019년에는 100년 만에 최악의 가뭄과 태풍 링링으로 46,200여 정보(약 458km<sup>2</sup>)의 농경지가 홍수 피해를 보았다.<sup>2)</sup>

북한의 대표 신문인 『로동신문』의 기사 제목에서 2019년을 기점으로 ‘기후’나 ‘온난화’ 단어가 다수 포함되었고, 그 내용도 이전과는 달라졌다. 2019년 이전에는 기후 관련 기사가 주로 선진국 책임론을 강조하며, 국제사회의 대응을 요구했지만, 2019년 이후에는 관련 기사 수가 늘어났을 뿐만 아니라 북한 지역의 피해를 소개하는 한편 당국의 대응 선전과 주민들의 실천적 대응을 주문하는 내용이 강조되었다. 북한의 김정은 정권은 2019년을 기점으로 기후변화 대응을 북한의 핵심 사안으로 부각하면서도, 그 초점은 자연재해와 대응에 방점을 두었다. 또한 북한 당국은 기후변화 피해 대응을 국내의 중요한 사안으로

- 
- 1) 김영훈, “2019년 북한의 식량 수급 평가와 2020년 전망,” 『KDI 북한경제리뷰』, 1월호(2020).
  - 2) 조선중앙통신, 2019년 9월 8일; “가을걷이와 낱알탈기에 역량을 집중하여 적기에 끝내자,” 『로동신문』, 2019년 9월 16일.

부각하면서 김정은의 지도력을 강조하였다. 북한의 사회정치적 담론 형성에 있어서 『로동신문』이 갖는 중요성을 고려할 때, 『로동신문』 ‘기후변화 담론의 변화가 무엇을 의미하는가?’라는 질문을 하지 않을 수 없다.

기후변화는 전 지구적인 기온과 기상 패턴의 장기적인 변화를 의미한다.<sup>3)</sup> 이는 전 지구적인 현상임에도 그 피해는 국가와 계층에 따라 차별적이라는 특징을 가진다. 매해 기상 이변으로 인한 전 세계적 피해가 점차 증가하고 있다.<sup>4)</sup> 기후변화는 지구 환경에 영향을 미치고 있으며 극심한 가뭄, 물 부족, 심각한 화재, 해수면 상승, 홍수, 온난화, 폭풍우, 생물 다양성 감소 등의 부작용을 일으키고 있다. 기후변화는 작은 섬나라 및 기후변화에 취약한 개발도상국에는 직접적인 국가 위협이며, 인간의 건강, 식량 재배 능력, 주택, 안전 및 직업 등에도 위협이 되고 있다.

북한 역시 기후변화의 영향인 극한기상현상으로 매년 피해를 입고 있으며, 최근에는 태풍과 홍수, 가뭄 피해가 크다고 알려졌다. 더 나아가 국제제재 심화와 코로나 팬데믹 봉쇄, 홍수와 가뭄 등 반복되는 자연재해는 북한의 경제 악화와 체제에 위협이 될 수 있는 식량난도 만들어 내고 있다. 북한의 기후변화에 대한 관심이 높아짐에 따라 북한의 기후변화에 관한 연구도 증가했다.<sup>5)</sup> 더불어 북한의 식량 공급 부족과 기후변화와의 상관성 연구,<sup>6)</sup> 기후변화를 통한 남북 협력 가능성

---

3) United Nations, “Climate Action,” July 17, 2003, <https://www.un.org/en/climatechange/what-is-climate-change>(검색일: 2023년 9월 1일).

4) IPCC, 『기후변화 2021: 과학적근거 정책결정자를 위한 요약본 번역』(뉴욕: 케임브리지 대학 출판부, 2021), 3~14쪽.

5) 허선훈, “데이터마이닝을 활용한 북한 기상기후 연구 동향 분석: 1982~2022년 북한 학술지 논문을 중심으로,” 『동북연구』, 제37권 2호(2022), 221~262쪽.

모색 연구,<sup>7)</sup> 그리고 방법론적 관점에서 김정은 시기 북한 기후변화 보도를 토픽모델링으로 분석한 연구<sup>8)</sup> 등이 있다. 그러나 이들 연구는 2019년 이후 북한의 『로동신문』에서 나타난 기후변화 담론의 내용을 담고 있지 못하고 있어 담론의 변화와 정치적 함의 분석이 제한적이다. 따라서 본 연구는 최근 북한 『로동신문』에서 나타난 기후변화 기사를 중심으로 김정은 시기 기후변화 담론의 변화 및 정치적 함의를 분석함으로써 기존 연구를 보완하는 데 연구의 의의를 가진다.

본 연구는 『로동신문』에서 기후변화 관련 보도가 급격히 늘어난 2019년 이후, 북한의 기후변화 관련 보도를 텍스트마이닝과 내용 분석으로 담론의 변화와 정치적 함의를 파악하는 것을 목표로 한다. 분석 자료는 2019년과 2021년에서 2022년 『로동신문』에서 ‘기후’ 또는 ‘온난화’ 중 한 단어라도 제목에 포함한 기사의 내용 전문을 대상으로 했다.<sup>9)</sup> 2019년과 2021~2022년의 보도 내용 변화를 확인하기 위하여 최

- 
- 6) 김영훈, “최근 북한의 식량·농업 상황과 전망,” 『KDI 북한경제 리뷰』, 1월호 (2022), 3~11쪽; 윤순진 외, “언론보도 분석을 통해 본 북한의 기후변화 담론 변화,” 『아태연구』, 제26권 3호(2019), 65~101쪽.
  - 7) 이우진, “남북한 기후변화 대응 협력 방안 모색,” 『경기논단』, 제9권 4호(2007), 73~93쪽; Myeong, S. J. and H. H. Kwon, “Precipitation Characteristics Analysis and Climate Change Outlook of North Korea,” *Proceedings of the Korea Water Resources Association Conference*, Korea Water Resources Association(2010), pp.1443~1447; 송민경, “북한의 산림부문 기후변화대응 동향 및 시사점,” 『NIFoS 국제산림정책토픽』, 제50호(2017).
  - 8) 이규창 외, 『기후변화와 북한인권: 실태 및 협력방안: SDGs 매개의 남북인권협력 관점에서』(서울: 통일연구원, 2022), 37~58쪽.
  - 9) 2019년 43건, 2021년 41건, 2022년 『로동신문』 30건이다. R 프로그램을 이용하여 KoNLP 패키지에서 추출된 명사에 대한 텍스트마이닝 분석을 수행했다. KoNLP 패키지에서 인식되지 않는 한글 공백은 별도로 수정하고, 북한어는 사전에 별도로 입력하여 분석했다. 파이계수 네트워크는 상대적으로 관련성이 큰 단

다 빈출 단어를 보여주는 워드 클라우드와 파이계수(phi coefficient) 네트워크 기법을 사용하였다. 이와 더불어 본 연구는 2019년 이후 『로동신문』 내 기후변화 담론의 변화를 추적하여 북한 기후변화 담론의 정치적 의미를 분석하는 데 성과 정당성과 권위주의적 환경주의를 적용한다.

2장에서는 성과 정당성과 권위주의적 환경주의에 관한 기존 연구를 검토하고, 3장은 북한의 기후변화로 인한 피해와 기후변화 기사 내용의 텍스트마이닝 결과를 확인한다. 4장은 북한의 기후변화 담론 변화 배경과 의도를 분석한다. 2019년 이전에는 북한의 기후변화 담론이 타국의 자연재해를 알리고 기후변화에 대한 서방의 책임을 강조하는 반면, 2021년 이후에는 국내 기후변화 피해에 대한 복구와 대응을 강조하며金正은의 성과 정당성을 방어하고 권위주의적 환경주의 방식의 대응이 나타났음을 설명한다.

## 2. 권위주의 국가의 성과 정당성과 기후변화

### 1) 권위주의 국가와 성과 정당성

정당성, 억압, 포섭은 권위주의 국가의 안정을 유지하는 핵심 요소이다.<sup>10)</sup> 억압과 포섭은 권위주의 체제를 유지하는 데는 많은 비용이

---

어, 함께 사용되는 단어 쌍을 보여주며, 이는 기후변화 관련 기사의 내용 변화를 확인하는 데 도움을 준다.

10) Johannes Gerschewski, "The Three Pillars of Stability: Legitimation, Repression, and Co-optation in Autocratic Regimes," *Democratization*,

발생하고 의도하지 않은 부작용을 낳아 장기적으로는 체제에 불안정 요소가 된다. 이 가운데 정당성은 억압과 포섭의 불안정성을 보완할 수 있다. 특히 장기 지배를 목표로 하는 권위주의 체제의 지도자는 자신의 지배 권리를 인민과 엘리트가 신뢰할 수 있도록 정당성 확보를 최우선으로 한다.<sup>11)</sup> 권위주의 체제에게 정당성은 발가벗겨진 권력을 정의로운 권위로 바꿔 주는 양질의 도구이지만,<sup>12)</sup> 정당성 약화는 권위주의 지배의 무능을 의미한다.<sup>13)</sup> 그만큼 정당성은 권위주의 지배에 중요한 요소이다.

정당성은 “현재의 정치 제도가 그 사회에 가장 적합하거나 적절한 제도라는 믿음을 일으키고 유지하는 시스템의 능력”이다.<sup>14)</sup> 이를 권위주의로 확장하면 정당성은 정치 체제와 권력자들에 의해 만들어지고 유지되는 것이기도 하다. 권위주의에서 권력의 담지자는 국민이 아니며, 동시에 권력자는 법에 의한 지배에서 벗어나기 때문에 국민 지지는 중요하지 않을 수도 있다.<sup>15)</sup> 그러나 권력자는 장기적이고 안정

---

Vol. 20, No.1(2013), pp.13~38.

- 11) Johannes Gerschewski, “Legitimacy in Autocracies: Oxymoron or Essential Feature?,” *American Political Science Association*, Vol.16, No.3(2018); Steffen Kailitz, “Classifying Political Regimes Revisited: Legitimation and Durability,” *Democratization*, Vol.20, No.1(2013), p.41.
- 12) Andrew Heywood, *Political Theory*(3rd ed.)(Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2004), p.141.
- 13) Bruce Gilley, *The Right to Rule: How States Win and Lose Legitimacy* (Columbia University Press, 2009), p.5.
- 14) Seymour Martin Lipset, “Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy,” *The American Political Science Review*, Vol.53, No.1(1959), p.86.
- 15) 기존의 정당성에 관한 연구들은 민주주의 시각으로 접근했다. 비담(David Beetham)은 법적 타당성(lagal validity), 도덕적 정당성(moral justifiability),

적인 정권 확보를 위해 위로부터의 정당성을 주장하여 권력자가 자신을 통치하는 것이 옳다고 국민 스스로 믿도록 만들어야 한다. 국민의 정치적 불만이 항상 정치적 변화를 야기하는 것은 아니지만, 이들의 불만과 긴장은 정치 체제에 영향을 미친다. 정치적 지지를 특정 지지와 확산 지지로 구분했을 때, 특정 지지는 정치적 권위체의 정책 결정과 그 결과, 성과에 대한 지지자와 구성원의 만족과 관련이 있다. 반면 확산 지지는 일반화된 애착의 형태로 쉽게 변하지 않는 정당성에 대한 믿음에 기반한다.<sup>16)</sup> 따라서 확산 지지는 정치 대상, 정치 대표성, 정치 결과 및 성과 유무에 큰 영향을 받지 않는다. 이를 고려했을 때 권위주의 체제의 권력자는 자신의 권력을 유지 및 강화하기 위해 인민들로부터 확산 지지와 특정 지지를 모두 확보해야 한다.

권위주의 체제의 정당성은 체제를 구성하는 제도나 국민 구성원이 아닌 통치자에 기반한다. 권위주의 체제의 통치자는 정치권력의 지속성을 확보하기 위해 지도자의 권력이 대중의 욕구를 만족시킨다고 믿도록 만들고, 더 나아가 지도자가 유능하다고 인식하게 한다. 권위주의 체제에서 성과는 경제발전이 국한되지 않는다. 사회서비스 제공을

---

정당성에 대한 믿음(belief in legitimacy)을, 코아코는 동의, 법, 규범을 정당성의 요건으로 보았다. David Beetham, *The Legitimation of Power* (NJ: Humanities Press International, 1991), pp.4-6; Jean-Marc Coicaud, *Legitimacy and Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 2002), p.10. 그러나 권위주의에서 체제와 지배 권력은 법에 기반한 방식으로 권력을 얻지 않기도 하고 도덕적이나 규범적으로 정당하지 않은 방법으로 권력을 획득하거나 지배하기도 한다. 심지어 인민의 지지나 동의를 직접적으로 확인할 수 없는 사례가 많은 권위주의 체제에 이 같은 정당성 논의를 적용하기는 어렵다.

16) David Easton, "A Re-Assessment of the Concept of Political Support," *British Journal of Political Science*, Vol.5, No.4(1975), pp.435-457.

통한 인민의 삶 개선도 권력자의 성과 정당성에 영향을 미치기도 한다.<sup>17)</sup> 국가 과업은 인민의 이해와 요구에 의해서가 아닌 지도자가 국가의 문화, 사회경제적 맥락에 따라 결정한다. 일반 대중은 권력자에 의해 만들어진 공동의 이익과 공유된 가치를 흡수하면서 권위주의 통치에 대한 지지를 형성한다. 따라서 물질적 안녕과 사회적 요구를 충족시키고 개선했음을 전시하는 성과 정당성 주장은 실제로 그런 성과를 이룬 것과는 상관없이 주장되기도 한다.<sup>18)</sup> 결국 대중의 삶의 질과는 관계없이 성과 정당성이 고려되며, 지도자의 성과가 통치자의 능력으로, 그리고 체제 유지의 근거로 작용한다.<sup>19)</sup>

권위주의 체제의 지도자는 자신이 제시한 과업을 달성하지 못하면 인민의 지지를 잃을 수 있는 성과 정당성의 딜레마에 직면할 수 있다.<sup>20)</sup> 물론 모든 위기가 체제 불안이나 체제 붕괴로 이어지는 것은 아니다. 대처하거나 준비하지 못한 위기의 심화와 확대는 장기적으로 확산 지지에 영향을 주어 정당성의 손실로 이어질 가능성도 있다.<sup>21)</sup> 따

---

17) Andrea Cassani, "Social Service to Claim Legitimacy: Comparing Autocracies' Performance," *Contemporary Politics*, Vol.23, No.3(2017), pp.348~349.

18) Christian von Soest and Julia Grauvogel, "Identity, Procedures and Performance: How Authoritarianism Regimes Legitimize Their Rule," *Contemporary Politics*, Vol.23, No.3(2017), pp.287~305.

19) Sergei Guriev and Deniel Treisman, "How Modern Dictators Survive: An Informational Theory of the New Authoritarianism," *NBER Working Paper*, No.21136(April 2015); Andrea Cassani, "Social Service to Claim Legitimacy: Comparing Autocracies' Performance," *Contemporary Politics*, Vol.23, No.3(2017), pp.348~349.

20) Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*(Norman: University of Oklahoma Press, 1991), p.50.

21) 경제적 상황이 악화하는 상황에서 성과 정당성의 기준을 바꾸거나 억압이나



라서 위기를 관리하고 위기에 대응하여 극복하는 것이 권위주의 체제의 정당성 확보를 위한 숙제다.

북한 주민이 김정은 체제의 성과 정당성 평가를 위해 핵심적으로 고려하는 변인은 지도자가 설정한 국가 과업 달성 유무라 할 수 있다. 김정은 시대 북한은 북한식 사회주의를 표방하며 인민의 기본 삶에 대한 국가 책임을 강조해 왔다. 특히 김정은 체제는 인민대중제일주의를 내걸고 인민 생활 향상과 경제발전, 사회주의 강국 건설을 위한 과업을 표면적으로 제시해 왔다. 북한 김정은 체제는 인민 생활 향상, 경제발전과 안보를 성과 정당성의 기준으로 삼았기에 경제 및 안보 위기는 특정 지지를 넘어 김정은 체제에 정당성 약화의 근거가 될 가능성이 있다. 북한이 당면한 국제사회의 제재와 코로나19 국경봉쇄, 기후변화는 북한 경제와 직결된 사안으로 김정은이 내건 성과 정당성의 목표를 저해할 만한 요소다. 북한은 자연재해를 적극적으로 해결하려는 모습을 보여 왔다. 북한 스스로 기후변화를 해결할 수는 없지만, 이에 대한 대응은 북한의 경제와 사회, 그리고 인민의 생명과 식량, 살림집 등과도 관련이 있으므로 성과 정당성을 확보하는 작업과 부합한다.

## 2) 권위주의의 국가와 기후변화

기후변화에 따른 지구 환경 변화는 국가 간 정치경제적 관계와 함께 국가 차원의 위기에도 영향을 준다. 첫째, 기후변화는 국가 간 무력 충돌, 그리고 안보적 문제를 만들어 냈으로써 국가를 위기 상황에

---

포섭을 더 활용하는 방법도 있지만, 장기적인 관점에서 확산 지지의 확대를 통한 정당성 확보는 필수다.

몰아낼 수 있다. 기후변화와 무력 충돌 사이의 직접적인 연관성은 명확하지 않지만, 기후변화가 국내적 차원의 사회, 경제 및 제도적 조건을 더욱 악화시키는 촉매제로 다루어졌다. 기후변화에 관한 정부 간 협의체는 “기후변화는 빈곤과 경제적 충격과 같은 갈등의 동인을 증폭시킴으로써 간접적으로 폭력적인 갈등의 위험을 증가시킬 수 있다”라고 했다.<sup>22)</sup> 더불어 물, 경작지, 천연자원 확보를 위한 경쟁을 목적으로 하는 국가 간 갈등에도 영향을 미칠 수 있으며,<sup>23)</sup> 해수면 변화로 국가 안보에도 직접적인 위협을 미칠 수 있다. 둘째, 지구온난화는 전 지구적 차원의 경제적 문제 그리고 불평등의 문제에도 영향을 준다. 경제학자들은 기후변화가 경제도 영향을 미칠 수 있으며, 선진국보다 개발도상국, 그리고 장기적 차원에서 더욱 명확하게 나타날 것으로 예상했다.<sup>24)</sup> 2100년까지 온도가 2~4°C 상승한다면 선진국은 GDP의 약 2%,<sup>25)</sup> 그리고 세기말까지 1인당 실질 GDP의 7%가 감소될 것으로 추

---

22) IPCC, “Climate Change 2014: Synthesis Report, Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change”(2014), {2.3.2}.

23) Courtland Adams et al., “Sampling Bias in Climate–Conflict Research,” *Nature Climate Chang*, Vol.8(2018), pp.200~203; Alexander De Juan, Niklas Hänze “Climate and Cohesion: The Effects of Droughts on Intra-ethnic and Inter-ethnic Trust,” *Journal of Peace Research*, Vol.58, No.1(2021), pp.151~167; Cullen S. Hendrix and Idean Salehyan, “Climate Change, Rainfall, and Social Conflict in Africa,” *Journal of Peace Research*, Vol.49, No.1(2012), pp.35~50.

24) Stern, N., “The Economics of Climate Change,” *American Economic Review*, Vol.98, No.2(2008), pp.1~37.

25) Solomon Hsiang et al., “Estimating Economic Damage from Climate Change in the United States,” *Science*, Vol.356, No.6345(2017), pp.1362~1369.

정된다.<sup>26)</sup> 가뭄과 홍수와 같은 극한기상현상은 국민의 불만을 증가시킬 수 있으며, 짧게는 식량문제<sup>27)</sup> 더 나아가 국가의 무능함을 노출시킬 수도 있다. 이 외에도 군사 전략<sup>28)</sup>과 이주 문제<sup>29)</sup> 대응에도 영향을 주고 있다. 기후변화는 전 지구적 차원의 현상이지만, 그 피해는 국가, 개인, 계층 등에 따라 차별적이다. 특히 탄소 배출 책임이 적으면서도

- 
- 26) Matthew E. Kahn et al., “Long-term Macroeconomic Effects of Climate Change: A Cross-Country Analysis,” *National Bureau of Economic Research*, No.w26167(2019).
- 27) Luke Abbs, “The Hunger Games: Food Prices, Ethnic Cleavages and Nonviolent Unrest in Africa,” *Journal of Peace Research*, Vol.57, No.2(2020), pp.281~296; Marc F. Bellemare, “Rising Food Prices, Food Price Volatility, and Social Unrest,” *American Journal of Agricultural Economics*, Vol.97, Iss.1(2015), pp.1~21; Cullen S Hendrix, Stephan Haggard, “Global Food Prices, Regime Type, and Urban Unrest in the Developing World,” *Journal of Peace Research*, Vol.52, No.2(2015), pp.143~157; Ida Rudolfson, “Food Insecurity and Domestic Instability: A Review of the Literature,” *Terrorism Political Violence*, Vol.32(2020), pp.921~948; Todd Graham Smith, “Feeding Unrest: Disentangling the Causal Relationship Between Food Price Shocks and Sociopolitical Conflict in Urban Africa,” *Journal of Peace Research*, Vol.51, No.6(2014), pp.679~695.
- 28) Timothy Allen Carter and Daniel Jay Veale, “Weather, Terrain and Warfare: Coalition Fatalities in Afghanistan,” *Conflict Management and Peace Science*, Vol.30, No.3(2013), pp.220~239; Elizabeth A. Mack et al., “Conflict and its Relationship to Climate Variability in Sub-Saharan Africa,” *Science of Total Environment*, Vol.775(2021).
- 29) Richard Black et al., “The Effect of Environmental Change on Human Migration,” *Global Environmental Change*, Vol.21, No.1(2011), S3~S11; IPCC, *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation, and Vulnerability*, The Working Group II contribution to the Sixth Assessment Report(Geneva, 2022).

대응할 자원이 부족한 개발도상국은 기후위기로 인해 체제 불안과 같은 위기에 직면할 수 있다.<sup>30)</sup>

기후변화 대응을 위한 국제사회의 노력이 지속되는 가운데 권위주의적 환경주의(Authoritarian Environmentism) 논의가 주목받고 있다. 표현의 자유와 시민사회 운동은 기후변화에 대한 대중 인식을 증진했고 국가 정책의 우선순위를 변화시키는 등 환경에 관한 관심을 이끌었다. 그러나 민주적 환경주의에 기반한 서구 민주주의 국가의 소극적인 태도는 기후위기 해결에 오히려 생태학적 전환을 방해했다는 비판을 받았다.<sup>31)</sup> 기후위기에 신속한 대응이 요구되면서 권위주의적 환경주의에 관한 관심이 증가하고 있다.<sup>32)</sup> 권위주의적 환경주의는 환경 정책 결정 과정에 전문 지식을 가진 생태 엘리트에 의존하여 국가 주도로 포괄적이고 빠른 정책 시행이 장점이면서도 이를 위해 개인의 자유를 일부 제한하기도 한다는 특징을 가진다.<sup>33)</sup> 권위주의적 환경주의는 중국과 베트남에서 기후변화 정책을 결정하고 시행하는 과정에서 나타났다.

북한도 기후변화 담론에 있어 권위주의적 환경주의 성격을 가진다.

---

30) 이화선, “기후변화의 사회학: 기후위기와 기후 부정의 타개를 위한 정책방향,” 『사회적질연구』, 제5권 4호(2021), 1~25쪽.

31) Gvantsa Gverdtsiteli, “Authoritarian Environmentalism in Vietnam: The Construction of Climate Change as a Security Threat,” *Environmental Science and Policy*, Vol.140(2023), p.164.

32) Jan-Werner Mueller, “The Siren Song of Climate Authoritarianism” (2023), <https://www.ips-journal.eu/topics/economy-and-ecology/the-siren-song-of-climate-authoritarianism-7021/>(검색일: 2023년 9월 30일).

33) Bruce Gilley, “Authoritarian Environmentalism and China’s Response to Climate Change,” *Environmental Politics*, Vol.21, No.2(2012), pp.288~289.

북한은 경제와 행정의 분권화를 강조하면서도 자연재해에 대해서는 당과 국가를 중심으로 대응한다. 특히 북한은 김정은의 지도를 강조하며 당-국가 주도 방식으로 인민에 대한 통제와 동원을 강화하는 방식을 사용한다. 무엇보다도 농업 경제가 북한 경제의 핵심 축임을 고려했을 때 기후변화에 따른 극한기상현상, 식량 부족과 보건위기 등은 김정은의 정당성과도 직결되는 문제다. 이 같은 관점에서 북한은 기후위기 대응 정책을 통해 중앙집중적 권력 사용의 정당성과 경제와 안보 성과 정당성을 확립<sup>34)</sup>을 위해 기후변화 담론을 활용하고 있으며, 이는 권위주의적 환경주의 성격을 가진다고 할 수 있다.

### 3. 김정은 시기 기후변화 대응과 담론 변화

#### 1) 기후변화 대응과 담론 변화

사회주의 문명국 건설을 목표로 한 김정은은 집권 초기부터 인민의 생명권과 건강권 보장을 위해 환경문제와 자연재해 극복을 강조해 왔다.<sup>35)</sup> 김정은은 2012년 신년사를 통해 “우리 조국을 발전된 사회주의 문명국으로 빛내여 나가야 한다”는 점을 강조하면서, “사회생활의 모든 분야에서 세계 문명을 따라 앞서자는 것은 위대한 장군님의 애국

---

34) Gvantsa Gverdsiteli, “Authoritarian Environmentalism in Vietnam: The Construction of Climate Change as a Security Threat,” *Environmental Science and Policy*, Vol.140(2023), p.165.

35) 리혁, “과학자, 기술자들을 사회적으로 우대할데 대한 사상의 본질,” 『김일성종합대학(철학, 경제학)』, 제64권 3호(2018), 15쪽.

의 의지였고 우리 인민의 한결같은 지향”이라고 밝혔다.<sup>36)</sup> 2015년 10월 김정은은 인민대중제일주의를 자신만의 국가 운영 구호로 제시했다. 지도자로서 김정은은 인민대중제일주의를 통해 인민의 물질적, 정신적 재부를 책임지겠다는 과업을 설정했다.<sup>37)</sup>

기후변화로 극한기상현상이 빈번해지면서 인민에 미치는 피해와 영향이 심각해지자, 자연재해 대처에 김정은의 관심도 커졌다. 자연재해에 대한 북한의 피해가 커진 것은 기후변화의 결과라기보다 자연재해에 대한 근본적인 취약성 때문이다. 저개발 국가인 북한은 자연재해 유형과 대응 역량에 따라 피해의 정도가 다른 것으로 알려졌다.<sup>38)</sup>

최근 100년 만의 가뭄이라고 평가할 만한 2019년 가뭄에 이어 2020년과 2022년에도 최악의 봄 가뭄이 닥쳤다. 하루 폭우로 심각한 침수 피해도 매년 발생하고 있다. 기후변화로 빈번해진 극한기상현상은 단순히 홍수와 가뭄을 겪었던 이전보다 심각하고 빈번한 자연재해를 만들며 대응역량이 취약한 북한의 피해를 심화시키고 있다. 북한의 자연재해는 국지적인 시설의 침수 및 파괴, 인명 피해를 넘어 식량안

---

36) “위대한 김정일동지의 유훈을 받들어 2012년을 강성부흥의 전성기가 펼쳐지는 자랑찬 승리의 해로 빛내이자,” 『로동신문』, 2012년 1월 1일.

37) “우리당에 있어서 인민들의 정치적 생명과 물질문화생활을 전적으로 책임지고 돌보아주는 것은 한시도 소홀히 할 수 없는 제일 중대사로, 본분으로 되어 왔습니다 ... 인민의 행복을 위한 귀중한 씨앗들과 사회주의 재부들을 마련하고 인민적 시책들을 변함없이 실시해온 것은 ... 위대한 김일성-김정일주의는 본질에 있어서 인민대중제일주의이며 우리 당의 존재방식은 인민을 위하여 복무하는 것입니다.” 김정은, “인민대중에 대한 멸사복무는 조선로동당의 존재방식이며 불패의 힘의 원천이다: 조선로동당창건 70돐경축 열병식 및 평양시군중시위에서 한 연설,” 2015년 10월 10일.

38) 김다을 외, “북한 기후변화 적응을 위한 국제협력방안: 농업과 자연재해를 중심으로,” 『전략지역심층연구』, 22-01(2022).

보에 위협 요인으로 작용한다. 김정은 정권은 잦은 자연재해를 겪으며 대응 역량의 취약성을 인지하게 되었으며, 김정은의 성과 정당성을 약화시킬 수 있는 자연재해 대응에 점차 관심을 보이게 되었다.

2020년 초 발표한 조선노동당 중앙위원회 제7기 제5차 전원회의의 결정문에서 김정은은 “생태환경을 철저히 보호하기 위한 결정적 대책을 세우며 자연재해에 대응하기 위한 국가적인 위기관리체계를 정연하게 세울데 대한 문제들을 제기”했다.<sup>39)</sup> 『로동신문』 사설 ‘기후변화가 몰아오는 심각한 위기’에서는 “온실가스 방출량을 결정적으로 줄이자면 세계 모든 나라들이 달라붙어야 한다”라고 강조했다.<sup>40)</sup> 이는 결국 북한도 기후변화에 대응해야 한다는 인식을 나타낸 것이다.

북한은 기후변화에 대한 우려를 표명하며, 온실가스 감축을 위한 국제사회의 노력에 관심을 보여 왔다. 1994년 12월 유엔기후변화협약, 2005년 4월에는 기후변화협약 관련 교토의정서, 2016년 8월에는 파리기후협정에 가입했다. 2015년 유엔총회에서 채택된 지속가능발전 목표에도 동참하고 있다. 2021년 7월 유엔 경제사회이사회(ECOSOC) 산하 고위급 정치포럼에 기후변화 목표를 담은 자발적 국가 리뷰(Voluntary National Review)도 제출했다. 북한은 자발적 국가 리뷰에서 기후변화 대응과 해양자원 보호, 숲·토지 황폐화 대응, 그리고 생물 다양성 유지를 위해 노력하고 있으며 극심한 기후변화와 재난 위험을 최소화하고자 ‘2019~2030 국가재난위험경감정책(NDRRS)’을 시행하고 있다고 밝혔다.

그러나 북한은 내부적으로 기후변화 대응에서 온실가스 감축과 같

---

39) “조선로동당 중앙위원회 제7기 제5차전원회의에 관한 보도,” 『로동신문』, 2020년 1월 1일.

40) 김승걸, “기후변화가 몰아오는 심각한 위기,” 『로동신문』, 2019년 5월 5일.

은 환경 정책보다는 경제발전과 식량 수급에 심각한 영향을 미치는 자연재해 대처에 관심을 쏟고 있다. 먹는 문제는 김정은 체제가 인민의 지지와 정권의 정당성과 연결된 핵심 사안으로 당국은 식량문제에 대한 해결을 강조해 왔다. 북한은 식량 생산성 증대를 위해 농업의 과학화, 현대화를 강조하며 농장책임관리제와 포전담당제를 실시하였고 농업성을 농업위원회로 격상하는 등 자원을 집중하고 있다.

김정은 시대 농업 생산력의 취약성은 코로나19와 대북 제재로 외부로부터 지원이 제한되면서 더욱 악화했다. 북한은 가뭄과 홍수, 태풍 등의 자연재해가 빈발해 농업 생산 기반이 훼손되었으며 기반 시설도 부족해 농업 생산 여건이 불리하다. 한국환경연구원이 발간한 연구보고서에 따르면, 1991~2020년까지 북한 자연재해는 총 272건이었으며, 매년 각종 자연재해가 발생했다.<sup>41)</sup> 최근에는 자연재해가 더 심각해지고 있다. <표 1>에서 2018~2019년 태풍으로 이재민이 만 명 이상 발생했으며, 2019년 농지피해는 46,200ha에 달했다.

특히 국가경제발전 5개년전략(2016~2020)의 성과가 가시적으로 나타나야 할 2019년에 자연재해 피해는 한층 더 심각했다. 김정은의 국가 프로젝트인 5개년 전략의 성과가 나타나야 할 시점에서 발생한 자연재해와 식량 수급의 불안정은 김정은의 성과 정당성에 악영향을 줄 수 있는 중대한 문제였다.

식량농업기구(FAO)가 발간한 2023년 7월 농작물 전망과 식량 상황(Crop Prospects and Food Situation) 보고서도 북한을 외부 지원이 필요한 45개국 중 하나로 분류하며, 식량 문제의 심각성을 강조했다. 이 보고서

---

41) 강택구 외, 『북한 자연재해 자료 구축과 협력 전략』(세종: 한국환경연구원, 2021), 12~13쪽.



〈표 1〉 북한의 자연재해 발생 현황

연도	기간	자연재해 구분	피해 지역	피해 내용
2012	8.28.~8.30	태풍(볼라벤)으로 인한 홍수, 산사태	평안남도, 황해남도, 황해북도, 강원도	53명 사망, 45명 실종 농지피해: 101,000ha
2013	7.12.~7.23.	홍수	자강도, 평안남도, 평안북도, 강원도, 황해북도, 함경남도	28명 사망, 18명 실종 농지피해: 13,340ha
2014	2014.3.~2015.8.	장기 가뭄 (18개월)	황해남도, 황해북도	황해남도 논 면적 80%, 황해북도 논 면적 58% 피해
2015	8.1.~9.6.	태풍(고니)로 인한 홍수	평안남도, 황해북도, 황해남도, 함경북도, 자강도	40여 명 사망 및 실종 5,240여 주택 파손
2016	8.29.~8.31.	홍수	함경북도	138명 사망, 400명 실종 농지피해: 27,000ha
2017	1~6월	가뭄	평안남도, 평안북도, 황해남도, 황해북도	농지피해: 50,000ha
2018	7~8월	가뭄	강원도, 황해북도, 황해남도	농지피해: 9,900ha
2018	8.23.~8.25.	태풍(솔릭)으로 인한 홍수	황해남도, 황해북도, 강원도, 함경남도	이재민 1만 명 이상 발생
2019	봄	가뭄		최악의 가뭄 평가
	9.6.~9.8.	태풍(링링)으로 인한 홍수	평안남도, 평안북도, 황해남도, 황해북도	5명 사망 농지피해: 46,200ha
2020	8월	폭우로 인한 홍수	강원도, 황해남북도, 개성시	농경지 390km <sup>2</sup> 농작물 피해, 살림집 1만 6천 680여 세대, 공공건물 630여 동 파괴 및 침수
2021	8월	폭우, 홍수	함경남도	주민 5000명 긴급 대피, 주택 1170여 세대 침수, 농경지 수백 정보, 도로, 제방 피해
			황해도	황해도 농경지의 30% 이상 침수
2022	3~5월	가뭄	황해북도, 황해남도 일대	모내기를 끝내지 못해 농업 생산량 감소
	7월	폭우	함경남도 고원군 및 황해남도	96mm 폭우. 사망 실종자 추정 한 시간에 30mm 이상 폭우

자료: 최용호, “북한 국가경제발전 5개년 계획과 농업부문 시사점,” 『KREI 현안분석』, 제83호(2021) 및 저자 추가.

〈표 2〉 세계식량기구의 북한 식량 생산량 추이

	2019	2020	2021	2022	2023(추정)	2024(추정)
생산량 (만 톤)	3.8	4.6	4.5	4.7	5	5

자료: <https://www.fao.org/3/cc6806en/cc6806en.pdf>(검색일: 2023년 9월 20일).

는 북한의 식량 생산성이 제한되는 가운데, 2019년 북한의 식량 생산량을 380만 톤으로 추정했고 코로나19로 외부의 지원이 차단되었다면, 식량 취약층에 대한 식량안보 위협은 매우 심각할 것으로 예상했다.

김정은 정권은 지난 10년 동안 농업부문 침체를 극복하기 위해 농민에 대한 사회주의적 통제를 강화하면서 농업 정책 변화를 추진하고 있다. 특히 북한 당국의 새로운 농업 정책은 지도 이념의 강조와 함께 기후변화, 재해성이상기후를 통치를 위한 동원 기제로 활용되고 있다.<sup>42)</sup> 북한 『로동신문』의 기후변화 담론은 북한 인민의 생명과 건강 그리고 농업 생산성 확대를 위해 중요하게 언급하고 있지만, 실질적으로는 체제의 성과 정당성을 확보하기 위한 정치적 담론의 성격을 가진다.

## 2) 기후변화 담론 변화 분석

북한의 『로동신문』은 수년 동안 기후변화를 기사로 다루었다. 『로동신문』에서 제목에 ‘기후’ 단어를 포함한 첫 기사는 1950년 3월 25일자 “기후와 풍토에 맞는 우량 식목을 보급 자강도 잠업관리소”였다.

42) 김영훈, “이상기후와 북한농업, 그리고 협력과제,” 『KERI 북한 농업동향』, 24권 2호(2022).

이후 ‘기후’를 제목에 포함한 기사는 일 년 혹은 몇 년에 한 번만 있었으며, 그 내용도 기후 풍토에 맞는 농업 생산과 풍수해 방지와 관련된 기사가 대부분이었다.

이상기후라는 단어가 제목에 나타난 첫 『로동신문』 기사는 1976년 “세계를 휩쓸고 있는 이상기후와 그것이 농업에 미치고 있는 엄중한 후과” 였다. 이후 ‘이상기후’ 표현은 1977년부터 본격적으로 사용되었다. 1977년 3월 25일 기사 “세계를 휩쓰는 이상기후, 그 영향 날로 심각화”는 6면 국제면의 약 1/3을 차지할 정도로 중요 기사로 실렸다.<sup>43)</sup> 1977년 『로동신문』은 연이어 세계 이상기후 상황을 기사로 내었다. 특히 “정상기후의 시대는 끝났다” 기사는 미국 *LA Times*의 글을 인용하여 기후변동, 이상기후 현상이 세계적으로 식량 공급에 큰 영향을 미칠 것이라는 예측을 실었다.<sup>44)</sup> 『로동신문』은 1977년부터 1980년까지 단어 이상기후를 다른 나라나 남한에서 일어난 피해에 집중해 사용하기도 했다. 이상기후라는 표현을 북한 국내에 적용한 기사는 1982년 “그 어떤 이상기후에도 끄떡하지 않는 조선의 주체농법”으로 북한 체제의 우수성을 알리기 위한 기사 내용이었다.

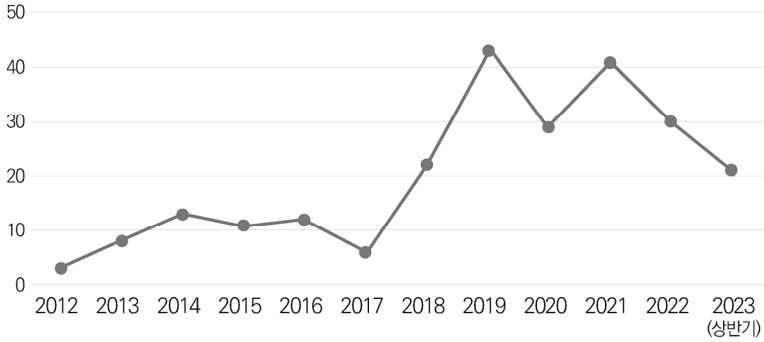
1980년대에는 상대적으로 기후 관련 뉴스가 급격히 적어지면서 1년에 1~5개(1989년)에 머물렀다. 대부분의 기후 기사는 세계에서 일어난 이상기후 현상을 소개하는 내용이었다. 1990년부터 기후 제목 기사 수가 급격히 줄어들었다가 1998년부터 다시 등장했는데, 세계의 피해 문제를 다루는 내용이었다. 『로동신문』은 기후변화로 인한 세계의 인명 피해와 생태환경 및 식량 생산 문제를 많이 보도했다. 2000년

---

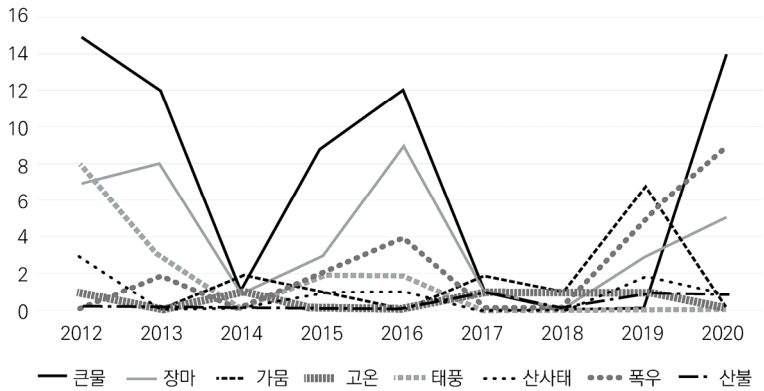
43) 송무경, “세계를 휩쓰는 이상기후, 그 영향 날로 심각화,” 『로동신문』, 1977년 3월 25일.

44) “정상기후의 시대는 끝났다,” 『로동신문』, 1977년 4월 13일.

〈그림 1〉 기후, 온난화 제목의 『로동신문』 기사 수



〈그림 2〉 『로동신문』 북한 자연재해 기사 수



자료: 오삼안·박소영, “북한의 자연재해와 기후변화 대응전략,” 『현대북한연구』, 제25권 3호(2022), 195쪽.

대 들어서면서 『로동신문』에서 이상기후 현상이 국제적 문제로 부각했고 2007년에는 제목에 기후변화라는 단어를 사용하면서 기후변화에 대응하는 국제사회의 노력을 소개하기 시작했다.

북한은 1970년대부터 세계의 이상기후 현상에 관심을 가졌고 세계의 피해, 국제적인 대응을 국제사회의 중요한 사안으로 인식했다. 그러

나 국내 홍수나 가뭄을 이상기후로 인한 피해로 연결하지는 않았다.<sup>45)</sup>

『로동신문』에서 ‘기후’나 ‘온난화’를 제목에 포함한 기사 수가 <그림 1>에서 보듯이 2019년 이후 급증했다. 자연재해 관련한 기사는 <그림 2>처럼 2015~2016년 증가했다가, 다시 2019년에 다시 오르는 모습을 보였다.

<그림 1>을 <그림 2>의 『로동신문』에서 북한의 자연재해 기사 수와 비교하면, 2012년과 2013년, 2016년 『로동신문』은 북한의 자연재해를 많은 기사로 다루었지만, 기후 혹은 온난화 단어를 제목에 포함한 기사의 수는 상대적으로 증가하지 않았다. 2014년에는 북한 자연재해 기사 수는 적었던 반면, 기후나 온난화 단어를 포함한 제목의 기사 수는 다소 증가했다. 자연재해 기사와 기후변화 기사의 수가 다르게 나타난 이유는 북한이 국내 자연재해를 기후변화와 연관시키지 않고 분리된 사안으로 다루었음을 의미한다. 2010년대 들어 북한에서 자연재해가 빈번해지면서 『로동신문』은 해마다 피해 정도에 따라 국내 자연재해 관련 기사를 보도했다. 기후, 온난화 제목 기사는 2020년까지 거의 6면 국제 면에 배치되었다. 보도 내용은 국제사회의 기후변화 대응이나 다른 국가의 기후변화 피해에 집중됐다. 이는 기후나 온난화 제목 기사를 북한의 기후변화 피해와는 연결하지 않았다는 의미로 해석할 수 있다.

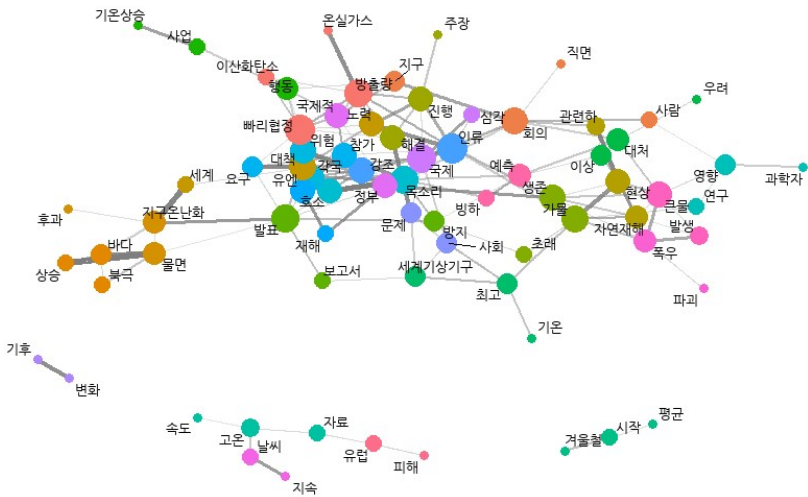
2019년 이후 기후와 온난화 관련 기사의 보도 횟수가 급증했으며 내용도 변했다. <그림 3>은 2019년과 2021~2022년 『로동신문』 기후 관련 기사의 워드 클라우드와 파이계수 네트워크 방법을 사용한 분석

---

45) 북한 『로동신문』에서 큰물, 가뭄 등의 단어를 제목에 사용하는 경우는 1990년대 초반까지는 많은 경우 다른 국가의 피해를 다루었다. 1990년대 중반 이후에는 국내에서 홍수나 가뭄에 대비하는 투쟁과 피해복구 역량을 집중하는 기사에 사용했다. 즉, 국내 피해에 기후 단어와 연관시키지 않았다.

〈그림 3〉 2019년과 2021~2022년 기후 기사 분석 비교(워드 클라우드, 단어 네트워크)

2019년





결과이다.

2019년 기사 본문의 워드 클라우드에는 기후변화와 지구온난화가 가지는 부정적 영향을 지구 및 국제사회 전반에 걸친 문제로 인식했다. 특히 미국이 상위 단어로 올라 있으며 산업혁명, 파괴, 부정적 등 단어도 포함된 것을 확인할 수 있는데, 이는 전 지구적 차원의 기후변화 영향을 소개하는 한편, 미국의 파리협정 탈퇴에 대한 비난과 책임을 국제사회로 돌리고 있음을 보여준다. 2019년의 핵심 단어로는 유엔과 국제사회의 협력, 공동의 대처도 보이지만 최다 빈출 단어는 기후변화와 온난화로 인한 악영향, 인류와 국가가 처한 심각한 위협으로 나타났다. 2019년 네트워크 분석 결과는 하나의 큰 그룹으로 나타났다. 기후변화와 온난화로 인해 심각한 위기에 직면한 다른 국가의 피해 사례를 보도하며 국제사회의 대책과 이행을 요구했다. 기후 기사가 가장 많이 등장한 2019년 기후 담론은 기후변화를 세계적인 문제, 전 인류를 위협하는 문제로 인식했다. 국제사회의 노력과 한계를 설명하면서도 적극적인 대처가 필요함을 강조했으나, 이전의 기후 관련 기사와 크게 달라진 내용이 없었다.

2021년과 2022년 기사 전문에 대한 텍스트마이닝 분석 결과는 2019년과 다른 결과를 보였다. 2021~2022년 『로동신문』 제목에 ‘기후’나 ‘온난화’ 단어를 포함한 기사 전문을 텍스트마이닝 한 워드 클라우드는 기후에 이어 피해, 사업, 기후변화, 재해성, 이상, 현상과 큰물, 발생, 대책, 과학 단어가 이어 등장했다. 기후변화로 북한에 재해성이상기후 현상이 일어나, 큰물(홍수)·폭우·가물(가뭄)·태풍, 살림집과 구조물 파괴, 농경지·농사·알곡 생산 피해, 심각, 우려 등 국내 피해와 관련된 단어이다. 『로동신문』은 농업 부분의 자연재해 대응을 위해 과학농법 도입과 알곡 생산, 그리고 수산업, 살림집과 구조물 파괴, 경제



문제를 주로 언급했다.

2021~2022년 기사의 네트워크 그림도 2019년과 일부 차이가 있으며, 국내의 기후변화 영향에 집중됐다. 큰 그룹을 형성하고 있는 네트워크의 중심에 김정은, 동지, 말씀 세 단어가 자리했다. 김정은이 재해성이상기후로 인한 피해 대응에 관심을 가지면서 관련 사안에 대한 직접적인 언급량이 증가했음을 의미한다. <그림 3> 2021~2022년 네트워크의 중심에서 오른쪽은 과학 농법으로 불리한 조건을 극복하고 품종 개량, 기술로 재해성이상기후현상에 대처해 알곡 생산을 보장해야 한다는 내용이다. 왼쪽은 이러한 변화를 기정사실로 받아들이고 자연재해로 파괴된 구조물 보수와 당 조직과 근로자들이 사업을 투쟁하여야 함을 강조한다. 반면 대외 차원의 내용은 국내 문제와 떨어져 있으며 국제사회가 기후변화, 지구온난화로 심각한 위기에 처한 인류를 위해 대처하고 기후변화의 책임자로서 미국, 유럽을 연관시키고 있다.

이전과 달리 2021년과 2022년의 기후, 온난화 기사 내용을 분석한 결과는 기후변화를 완전히 국내 자연재해와 결합시켰음을 보여주었다. 국내 자연재해를 기후변화와 연관시킨 재해성이상기후로 판단하고 있으며 그로 인한 피해를 보도하고 자연재해에 대응하는 김정은을 중심으로 한 당과 국가의 정책적 노력과 요구를 전달하고 있다. 이전까지 기후변화가 북한 국내와는 거리가 있는 국제 사안이었다면 2020년을 지나면서 국내 사안으로 전환되었다.

결국 2019년 이후 기후 제목을 가진 『로동신문』 기사가 급격하게 늘어나는 현상은 기후변화 담론이 북한에서 쟁점이 되었다는 의미로 볼 수 있다. 기사의 수가 급증한 2019년 기사 내용은 기후변화를 국제사회의 문제로 보았던 이전과 비슷한 내용이었다. 반면 2021~2022년에는 기후변화 기사 내용이 국내 문제로 전환되었다. 그렇다면 『로

동신문』의 기후변화 담론을 변화시키며 활용하는 북한의 의도는 무엇인가?

#### 4. 김정은의 성과 정당화와 기후변화 담론

##### 1) 권위주의적 환경주의의 담론

『로동신문』에서 기후 담론은 국제사회의 문제로 다른 국가의 피해와 서방의 책임, 그리고 국제사회의 대응이라는 주제로 구성됐다. 그러나 2019년부터는 『로동신문』에서 기후 관련 제목의 기사가 늘어났고 2021년 이후 『로동신문』 기후 관련 기사 내용이 국내 사안으로 전환했다. 『로동신문』은 국내와 국외의 청자를 향한 북한의 대표적인 선전 매체로, 국내에서는 인민을 향한다. 국제 이슈를 국내 담론으로 들어올 때 해당 문제의 국내적 중요성을 부각하여 국내에서 해당 이슈를 쟁점 혹은 중요하게 만들어 제도나 정책 변경의 정당성을 획득하려 한다.<sup>46)</sup> 북한의 기후변화 담론도 농업 생산과 인민 경제에서 성과 정당성을 방어하기 위해 국제 논의를 증가시킨 이후 국내 사안으로 담론 내용을 변화시켰다고 볼 수 있다.

2019년 『로동신문』에서 기후 관련 기사의 급증은 북한에서 기후변화 담론을 국내 영역으로 끌어오기 위해 해당 사안의 중요성을 부각, 강조하는 단계였다고 설명할 수 있다. 이전까지 기후변화, 이상기후

---

46) Andrew P. Cortell and James W. Davis Jr., "Understanding the Domestic Impact of International Norms: A Research Agenda," *International Studies Review*, Vol. 2, No. 1 (2002), pp. 65~87.

담론은 북한의 국내 문제가 아닌 다른 나라의 일이었고 기후변화 대처도 국제사회의 일이었다. 그러나 북한에서 매년 반복되는 홍수, 폭우와 가뭄으로 인명과 식량 생산에 피해가 날로 커졌다. 김정은이 내세운 인민대중제일주의 목표인 인민 생활 향상, 인민을 책임지는 성과 기준을 충족하는 데 있어 만연한 식량부족과 경제발전을 기대할 수 없는 상황은 부담이 된다. 따라서 이전까지 세계 여러 나라에 막대한 피해를 주었던 기후변화를 국내 성과의 저해 원인으로 지목하고 자연재해에 대응하는 당-국가 역할을 강조하기 위해 기후변화 담론을 확대했다고 볼 수 있다.

기후 기사가 급격하게 늘어난 2019년 『로동신문』 기사는 전 세계적 인 심각한 기후변화 피해를 알리고 기후변화의 책임을 미국과 서방에 돌리는 내용이었다. 그러면서 북한도 기후변화의 영향에서 피할 수 없으며 북한 체제의 탓은 아니지만 신속하게 대응하여 자연재해 피해와 대응체계 구축에 정당성을 확보하는 데 강조점을 두었다. 2019년 기후변화 기사 내용은 세계 곳곳의 심각한 피해를 보도하면서 특히 미국과 서방의 피해를 중점 조명하며,<sup>47)</sup> 미국의 파리기후변화협정 탈퇴도 비난했다.<sup>48)</sup> 북한은 기후변화에 서방의 책임을 강조하면서도 국내에

---

47) 예를 들면, “2018년에 세계적으로 약 6,200만명이 극단적인 날씨로 인한 피해를 입었다. 그중 3,500만명이상이 큰물피해를 입었고 고온과 들불로 유럽과 미국 등지에서 모두 1,600여명이 사망하였다. ... 미국의 미네소타주에서는 기온이 -53.9℃까지 내려갔다”와 같은 내용이다. 김승걸, “기후변화가 몰아오는 심각한 위기,” 『로동신문』, 2019년 5월 5일.

48) “로씨야외무성 공식대변인 마리아 자하로바가 8일 기후변화에 관한 파리협정에서 미국의 탈퇴는 심각한 우려를 자아내고있다”라는 기사로 미국의 파리협정 탈퇴를 우회적으로 비판했다. “미국의 파리협정탈퇴를 비난,” 『로동신문』, 2019년 11월 17일.

서 기후변화 대응의 필요성을 강조하여 정책을 구축했다. “지구온난화를 방지하는 사업이 현 세대뿐 아니라 후대들의 운명, 인류의 장래와 관련되는 더 이상 미룰 수 없는 사활적인 문제 … 그 어느 나라나 발 벗고 나서야 할 초미의 공동과제”라고 강조했다.<sup>49)</sup> 이는 기후변화가 북한에도 위협이므로 북한도 신속하게 대처해야 한다는 인식을 공유했다고 볼 수 있는 부분이다.

북한은 기후변화 위기를 북한의 탓이 아닌 서구 선진국의 책임이라고 강조했다. 2019년 12월 유엔기후변화협약 당사국총회 COP25에 참석한 북한 국토환경보호성 국장급 인물의 발언에서 이를 확인할 수 있다. 그는 기후변화가 인류 공동 책임이라고 하면서도 선진국들은 기후변화의 역사적 책임을 인정하고 개발도상국에 대한 재정적 지원 책임을 이행해야 한다고 주장했다.<sup>50)</sup> 2019년 기후변화 기사는 기후변화 원인으로 미국과 서방 국가들을 지목하고 그들의 책임을 강조하고 있다.<sup>51)</sup> 이는 북한의 기후변화로 인한 피해 책임을 선진국에 전가해 기

---

49) “국제사회에 또다시 경종을 울린 지구온난화,” 『로동신문』, 2019년 12월 11일.

50) DPRKOREA\_cop25cmp15cma2\_HLS\_EN, “Speech by Head of Delegation of DPRK at UNFCCC COP 25”.

51) “국제사회가 가속화되는 지구온난화를 방지하기 위해 여러 협약과 협정을 내놓았지만 이에겐 전혀 아랑곳하지 않고 오직 자기의 리기적목적만을 추구하고있는 나라들때문에 세계적범위에서 온실가스방출량을 줄이는데서는 이렇다할 전진이 이룩되지 못하고있다”라는 기사이다. “국제사회에 또다시 경종을 울린 지구온난화,” 『로동신문』, 2019년 12월 11일; “여러 나라에서 기후변화와 관련하여 정부가 대책을 취하지 않고있는데 대해 우려하는 목소리들이 울려나오고있다. … 유엔총회 제74차회의에 참가한 많은 나라 대표들이 지구온난화에 대처하기 위해 국제적으로 협력할것을 호소하였다”라는 내용이다. 김광명, “기후변화에 대처한 국제적응직업,” 『로동신문』, 2019년 11월 2일; “산업화시기에 대대적인 이산화탄소방출로 부를 축적한 서방나라들이 기후변화에 직접적인 책임이 있으며 … 그러나 일부 나라는 자기의 경제적리익만을 앞세우며 기후변화문제

후변화로 인한 피해가 북한 체제의 무능력으로 인한 위기가 아님을  
인민에게 전달하여 성과 손실을 막으려는 작업으로 평가할 수 있다.

북한의 기후변화 담론에서는 권위주의적 환경주의 담론 성격도 나  
타났다. 북한 기후변화 대응 정책은 내각이 중심이 되어 맡고 있지만  
2021~2022년 네트워크 분석은 김정은을 중심으로 정책이 만들어지고  
대응하고 있음을 보여준다. 김정은 체제는 행정과 경제부문에서 분권  
화 전략을 내세웠으나, 기후변화 관련해서는 김정은 주도의 권력 집중  
화 현상, 법령 개정과 지침 시행에서 나타난 포괄적이고 신속한 변화,  
환경 법제 수정에서 규제 강화의 모습이 나타났다.

북한은 기후변화의 심각한 영향으로 국가의 통일적 지도를 중시하  
면서 집중적이며 신속한 대응을 펼칠 수 있도록 관련 법제를 정비했  
다. 2022년 최고인민회의 상임위원회 제14기 제22차 전원회의에서 위  
기대응법을 채택해 보건위기, 자연재해에 신속하게 대응하기 위한 통  
일적인 지휘체계와 사업체계를 세우도록 지시했다.<sup>52)</sup> 한편 국가비상  
재해위원회는 기후변화 위기관리체계에 따라 재해방지, 위기대응, 피  
해복구를 위한 대응 규범을 하달하고,<sup>53)</sup> 안보와 사회경제적 발전을  
위해 국가 지도하에 신속하고 포괄적으로 대응해야 한다. 또한, 북한  
은 환경보호와 산림, 자연재해 관련 법을 채택, 수정, 보충했다.<sup>54)</sup>

---

를 의도적으로 외면하고 있다”는 기사다. “실천적인 해결책을 요구하는 기후변  
화문제,” 『로동신문』, 2019년 10월 9일.

52) “조선민주주의인민공화국 최고인민회의 상임위원회 제14기 제22차 전원회의의  
진행,” 『로동신문』, 2022년 10월 7일.

53) “비상재해위기대응지휘조의 조직에 관한 지시 하달,” 『로동신문』, 2022년 5월  
29일.

54) 오삼언·박소영, “북한의 자연재해와 기후변화 대응전략,” 『현대북한연구』, 제25  
권 3호(2022), 209~210쪽.

2022년에는 환경영향평가법, 폐기폐설물취급법 등 환경보호 관련 법을 전면 개정하면서 환경오염 규제를 강화했다. 2023년 1월 외국투자기업 및 외국인세금법을 수정 보충하면서 환경보호 관련 서비스 외국인에 개인소득세 면제를 규정했다.<sup>55)</sup>

2019년 말에 열린 노동당 중앙위원회 제7기 제5차 전원회의에서는 세 번째로 ‘생태환경을 보호하며 자연재해에 대응하기 위한 국가적인 위기관리체계를 세울 것’을 다루며 기후변화 대응 정책을 결정했다.<sup>56)</sup> 2020년에는 ‘2019~2030 국가재해위험감소전략’의 일환으로 지역재해 위험감소계획을 수립해 각 도·시·군 인민위원회는 전국적인 재해 위험 조사를 시행하고 자연재해경보체계 강화와 재해 관련 자료센터를 구축하는 사업도 진행 중이라고 밝혔다.<sup>57)</sup>

특히 2020년 수해는 김정은이 8차례나 현지 지도를 할 정도로 중대한 사건이었다.<sup>58)</sup> 2021년 9월에 열린 조선노동당 중앙위원회 제8기 제3차 정치국 확대회의에서 김정은은 “세계적으로 재해성 기상현상이 우심해지고 있고 우리나라에도 그 위험이 닥쳐들고 있는 상황”임을 재차 강조했다. 홍수와 태풍 등 자연재해를 최소화하는 위기관리대책을 세우고 국가경제발전 5개년계획(2021~2025) 기간 동안 기후위기에 대처할 수 있는 사업을 진행하라고 전달했다. 구체적으로 강하천 정리

---

55) 강진규, “북한 올해 1월 법 개정 ... “과학기술, 환경보호 서비스 외국인에 개인소득세 면제,” 『NK경제』, 2023년 9월 5일, <http://www.nkeconomy.com/news/articleView.html?idxno=12250>(검색일: 2023년 9월 30일).

56) “조선로동당 중앙위원회 제7기 제5차전원회의에 관한 보도,” 『로동신문』, 2020년 1월 1일.

57) 조선중앙TV, 2020년 3월 20일 보도.

58) 허정필, “김정은 시대 북한의 재해관리 체계 지속과 변화 연구,” 『한국과 국제사회』, 제6권 4호(2022), 297쪽.

와 사방야계 공사, 제방 보수와 해안방조제 공사를 언급했다. 국가비상재해위원회 김영철 국장은 “국가의 통일적인 지휘 밑에 재해 위험을 미리 막고 재해 대응력과 회복력을 높여 사회경제 발전을 담보하며 생명·재산과 재부의 피해를 최대한 줄이는 것이 최종 목표”라고 언급하며 자연재해 대처를 강조했다.<sup>59)</sup>

북한은 국내에서 기후변화 대응을 위한 탄소 배출 규제 등의 정책이 아닌 자연재해 대처에 더 중점을 두었다. 2019년 이전까지의 북한 『로동신문』 기후변화 담론은 인민에게 기후변화의 심각성을 인식시켰다. 2020년 이후 국내로의 담론 변화는 자연재해에 대한 당·국가의 대응을 정당화하여 자원을 당 중앙에 집중하도록 도왔다고 볼 수 있다.

## 2) 성과 정당화 기제로서 기후변화 담론

『로동신문』 기후 관련 기사 내용이 완전히 국내 문제로 이전된 것은 2021년부터이다. 기사 제목에 ‘재해성기후’ 표현은 2011년 4월 3일 처음 등장했다. 단어 ‘재해성기상현상’은 극한기상현상과 기후변화 담론을 결합하는 과정에서 나타난 과도기에 사용되었다. 이런 맥락에서 ‘재해성이상기후현상’ 단어를 사용하기도 했다.<sup>60)</sup> 기후변화 담론이 국내 중심 사안으로 이동하면서 ‘재해성기후’와 ‘재해성이상기후’가 극한기상현상을 일컫는 단어로 정착했다. “농업생산을 늘리는데서 나서는 중요한 문제”<sup>61)</sup> 기사에서는 본문에 처음 등장했고 “재해성기후를

---

59) 조선중앙TV, 2020년 3월 20일 보도.

60) 박명선, “하늘도 이기고 땅도 길들이자,” 『로동신문』, 2020년 5월 11일.

61) 홍설송, “농업생산을 늘리는데서 나서는 중요한 문제,” 『로동신문』, 2021년 1월 21일.

기정사실화하고 달라붙어야 한다”<sup>62)</sup>라는 기사에서는 제목으로 사용되면서 이후 정착했다.

북한은 2021년부터 재해성기후와 재해성이상기후라는 단어를 『로동신문』에 사용하면서 기후변화를 중요한 국내 사안으로 내재화했다. 재해성기후와 재해성이상기후는 국내에서 발생한 기상의 평균 상한과 하한이라는 임계점을 벗어난 폭우, 가뭄, 홍수 등의 상황을 기후변화의 영향으로 인식하고 적극적으로 대처해야 한다고 주문한다. 특히 그 부분이 농업, 곡물 생산량을 보장하기 위한 대처임을 알 수 있다. 북한은 기후변화가 초래할 수 있는 식량문제를 체제 생존 문제로 인식했다. 공업과 함께 농업을 인민경제 2대 부문으로 꼽으며 농업 생산이 인민의 먹는 문제이지만 국가의 존엄과 자주권을 지키는 사회주의 위상의 문제로 그 중요성을 강조했다.<sup>63)</sup>

김정은도 북한 식량 사정이 어려움을 인정하고 이에 대한 적극적인 대책을 요구했다. 2021년 6월 노동당 중앙위원회 제8기 제3차 전원회의에서 “농업부문에서 지난해의 태풍피해로 알곡생산계획을 미달한 것으로 하여 현재 인민들의 식량형편이 긴장해지고 있다”라고 언급해 식량 문제의 심각성을 확인했다. 이어 “농사를 잘 짓는것은 현시기 인민들에게 안정된 생활을 제공하고 사회주의건설을 성과적으로 다그치기 위하여 우리 당과 국가가 최종대시하고 최우선적으로 해결하여야 할 전투적과업”이라며 “더욱 우심해지고있는 재해성이상기후의 영향을 이겨내는것을 올해 알곡고지점령의 관건적인 문제로 내세우고 농업부문과 기상관측부문이 서로 긴밀히 협동하여 자연재해를 최소화하

---

62) “재해성기후를 기정사실화하고 달라붙어야 한다,” 『로동신문』, 2021년 3월 5일.

63) 김철룡, “농업전선은 정면돌파전의 주타격전방,” 『로동신문』, 2020년 1월 10일.



기 위한 대책을 세우며 각 부문에서 이 사업을 강력히 지원”할 것을 주문했다.<sup>64)</sup> 이는 김정은이 식량 문제를 체제 유지와 정당성 확보의 핵심 문제로 인식하고 있음을 간접적으로 보여준다. 김정은은 당과 국가의 최우선 과업으로 기후변화로 인한 피해를 최소화하여 식량문제를 해결할 것을 강조했다.

북한은 인민 경제발전에서 반드시 점령해야 하는 12개 중요 고지를 2023년 1월에 발표하면서 알곡을 첫 고지로 삼았다. 알곡과 수산물은 인민의 식량이다. 최근 기후변화로 반복된 홍수와 가뭄 피해는 곡물 생산에, 바다 온도 상승은 수산물 먹거리에 악영향을 주므로 북한 당국은 이에 대처해야 한다. 인민 삶의 질 개선과 경제발전을 목표로 국가경제발전 5개년계획을 진행하는 김정은 체제에서 기후변화로 인한 곡물 생산 감소와 경제 피해는 김정은 체제의 성과 하락으로 이어질 가능성이 있기 때문이다.

2021년 기준으로 FAO-GIEWS가 평가한 바에 따르면, 지난 3년간 적어도 한 번은 식량에 대한 외부 지원을 요청하거나 최소한 지난 10년 중 3년 이상 동안 충격을 겪은 국가에 북한도 속하고,<sup>65)</sup> 전체 인구의 약 40%인 1,010만 명이 식량 불안정 상태에 있다.<sup>66)</sup> 인구의 59% 이상이 식량 불안정 상태에 있다는 미국 농무부의 발표와 2020년 폭우로 수확량이 감소했다는 보고도 있다.<sup>67)</sup> FAO는 북한의 영양실조자

---

64) 조선중앙통신, 2021년 6월 16일.

65) “Food Security Information Network, Global Report on Food Crises 2022,” May 4, 2022, p.14.

66) UN OCHA, *DPR KOREA NEEDS AND PRIORITIES 2020*(April 2020), p.38, [https://dprkorea.un.org/sites/default/files/2020-04/2020\\_DPRK\\_Needs\\_and-Priorities\\_Plan.pdf](https://dprkorea.un.org/sites/default/files/2020-04/2020_DPRK_Needs_and-Priorities_Plan.pdf)(검색일: 2023년 8월 16일).

67) Catherine Dill et al., *Converging Crises in North Korea: Security, Stability*

수를 2004~2006년에는 8.3백만 명(인구의 40.5%), 2020~2022년에는 11.8백만 명(인구의 45.5%)으로 추산해 최근 북한의 식량 사정이 나빠졌음을 알렸다.<sup>68)</sup>

2021년 1월 초 열린 조선노동당 8차 대회에서 채택한 국가경제발전 5개년계획(2021~2025)은 열악해진 식량 사정을 반영하듯 농업 부문에서 종자 혁명과 과학 농사, 새땅찾기와 간석지 개간 및 현대화를 목표로 삼았다. 노동당은 농업 생산에서 재해성기후 문제 해결을 부각했다. 재해성이상기후로 인한 자연재해로부터 한 평의 땅, 한 포기 of 농작물도 보호하는 대책을 강력히 추진하고 북한 체제가 이를 위해 분투하고 있음을 선전했다.<sup>69)</sup> 즉, 농업 생산량의 저하는 곧 인민의 인간안보에 위기로 이어진다. 김정은이 강조했던 사회주의의 강국, 인민생활 향상이라는 체제 목표와도 멀어졌다. 북한은 식량부족의 원인이 정권의 문제가 아니라 기후변화에 있음을 보여주었고, 김정은 체제가 기후변화와 그에 따른 자연재해에 적극적으로 대처하고 있음을 강조함으로써 성과 정당성의 손실을 최소화하려고 노력해 왔다.

2021년 12월 말에 진행된 조선노동당 중앙위원회 제8기 제4차 전원회의는 경제 문제에 집중했다. 이전 회의가 안보를 중심에 두었다면, 이번에는 내부 경제 문제를 중시하고 자력갱생을 강조했다.<sup>70)</sup> 코

---

& *Climate Change*(MA: Woodwell Climate Research Center, 2021), p.3.

68) <https://www.fao.org/interactive/state-of-food-security-nutrition/2-1-1/en/>(검색일: 2023년 11월 20일).

69) 리영학, “농업생산의 안전상을 보장하기 위한 현실적인 작전: 함경북도농촌경리위원회에서,” 『로동신문』, 2021년 3월 3일; “재해성기후를 기정사실화하고 달라 붙어야 한다,” 『로동신문』, 2021년 3월 5일; 조선중앙TV, 2023년 9월 27일 보도.

70) 전원회의는 사회주의농촌문제의 당면과업이라는 주제를 다루었고 이전 해보다

로나19 팬데믹이 길어지면서 북한의 국경봉쇄는 경제 자원 부족 위기를 가져 왔다. 북한은 2017년 하반기부터 강화한 대북제재로 수출 규모가 1/10 수준으로 급감했으며 자본재 수입은 거의 중단된 상태였다.<sup>71)</sup> 2020년 국경봉쇄로 자본재와 함께 중간재의 수입도 급격하게 줄면서 북한의 경제 상황은 더 악화했다. 이런 상황에서 기후변화로 인한 극한기상현상은 만성적인 식량부족 현상을 만들어 냈으며, 인민의 생활 향상을 목표로 한 김정은의 인민대중제일주의에도 걸림돌이 되었다.

김정은은 2022년 1월 말 열린 조선농업근로자동맹 제9차 대회 참가자들에게 보낸 서한에서 재해성이상기후현상에 대처해 농업 생산량을 늘리는 정책을 강조했다. 서한에서 김정은은 현재의 어려움이 체제의 무능이 아닌 코로나 팬데믹과 기후변화가 원인임을 지적하고 김정은 체제가 기후변화에 적극적인 대응을 주문하고 기후변화 대응에서 농업근로자들의 동원을 독려했다.<sup>72)</sup>

그러나 『로동신문』의 기후변화 담론이 기후변화 대응 정책을 위한 것이 아니라 성과정당성 방어를 위한 담론으로 활용했다는 증거는 최

---

는 농업 생산 증대가 있었다는 것도 엿볼 수 있었다. 통일연구원 북한연구실, “북한의 당 중앙위원회 제8기 제4차 전원회의 분석,” 『Online Series』(2022).

71) 홍제환, “국경봉쇄 조치 이후 북한경제의 동향: 진단과 전망,” 『KDI 북한경제리뷰』(2021. 5), 62쪽.

72) “그 어느때보다 부족한것이 많고 재해성이상기후현상이 계속되는 불리한 환경 속에서 ... 재해성이상기후의 영향을 극복하는데서 근본열쇠는 종자문제를 해결하는것입니다. ... 현시기 가장 절박하고 관건적인 식량문제를 완전히 해결하는 것을 기본과업으로 내세웠으며 ... 농군맹조직들은 재해성이상기후의 영향에 대처하기 위한 준비를 실속있게 하도록 농업근로자들과 농군맹원들을 각성시켜야 합니다” 등의 내용이다. “조선농업근로자동맹 제9차대회 참가자들에게 보낸 서한,” 『조선신보』, 2022년 1월 30일.

근 『로동신문』의 변화에서 확인할 수 있다. 다른 해에 비해 농업생산량 증가가 확정된 2023년 9월 초부터 2023년 말까지 ‘기후’ 단어를 제목에 포함한 『로동신문』 기사 10건은 모두 다른 국가들의 기상 이변 피해를 전하고 국제사회의 기후변화 대응을 요구하는 내용이었다. 2023년 풍년으로 식량 문제가 어느 정도 해결되자 『로동신문』 기후 담론이 국내보다는 국제 문제로 변화하는 현상이 나타났다. 그러나 기후변화에 취약한 북한에서 기후 담론이 국내 문제와 완전히 분리되기는 어려울 것이다.

김정일이 제시한 인민대중제일주의는 인민 생활 향상을 목표로 하는 만큼 김정일의 성과 정당성을 평가하는 기준도 인민 생활 향상이 되었다. 식량 부족은 인민의 생존 및 보건과 직결되는 문제로 김정은 성과 정당성에 큰 타격을 입힐 수 있다. 북한은 기후변화 담론을 통해 식량난의 원인이 북한 정권의 무능이 아니라 기후변화에 따른 자연재해를 강조한다. 2019년 기후변화 담론을 주요 이슈로 부각해 기후변화는 서방의 책임을 강조하였다. 『로동신문』은 기후변화 담론을 이슈화한 이후 시차를 두고 국내 문제로 담론을 전환했다. 2021년 이후에는 자연재해 대응에서 당-국가의 책임성을 강조하여 성과 정당성의 손실을 막는 데 담론을 활용했다. 기후변화 담론이 실제 기후변화에 대응보다는 제시한 성과 기준을 충족하지 못한 정권의 무능과 취약성을 은폐하고 자연재해를 대처해 인민의 생활을 책임지는 모습을 선전하여 성과 정당성 손실을 막으려는 의도로 활용되었다고 할 수 있다.

## 5. 결론

북한은 기후변화의 극한기상현상 영향으로 빈번한 자연재해를 겪으며 체제의 취약성을 드러내고 있다. 북한의 식량 부족과 보건위기는 상시로 제기되었다. 2023년에는 심각한 자연재해가 적었고 그동안의 노력으로 농업 생산량과 인민경제가 회복했다고 북한 노동당은 자평했지만,<sup>73)</sup> 인민 생존과 경제는 여전히 북한 체제의 성과 정당성과 직결되는 문제이다. 북한은 기후변화에 대응하는 제도와 사업을 추진하면서 김정은 주도의 하향식 전개로 사회와 인민에 대한 통제와 동원을 강화하였다. 기후변화로 인한 피해가 지도자의 성과 정당성과 연계되는 만큼 직접 지도하여 빠르게 대처하며 대응에 노력하는 이미지를 인민에게 전달하려는 의도로 보인다.

본 연구의 분석 결과, 북한의 기후변화 담론은 2019년을 지나면서 국내 문제로 전환되었다. 2019년 12월 말 열린 노동당 중앙위원회 전원회의에서 당 투쟁 방향의 3번째로 ‘생태환경을 보호하며 자연재해에 대응하기 위한 국가적인 위기관리체계를 세울 것’을 결정할 정도로 기후변화 대응이 당의 중심 사안으로 되었다. 김정은 체제는 『로동신문』의 기후 제목 기사의 내용 변화를 통해 성과 정당성의 손실을 막고자 했다. 김정은은 인민대중제일주의를 내세워 인민 경제발전과 인민 생활 향상을 목표로 한 국가경제발전 프로젝트를 시행하면서 자신만의 성과 정당성 기준을 만들었다. 그러나 식량 부족은 북한에 고난의 행군을 떠올리게 하는 핵심 성과 정당성 사안이다. 식량 부족 원인을

---

73) “조선노동당 중앙위원회 제8기 제9차 전원회의 확대회의에 관한 보도,” 조선중앙통신, 2023년 12월 31일.

기후변화로 둘러 식량문제에서 체제의 정당성을 방어하고 농업에 과학적이고 현대적인 투자와 노력을 강조하여 정당성을 이어 나갔다. 김정은은 자연재해에 대처해 피해를 막으려는 집권자의 인민에 대한 안전 보장 노력을 선전하여 지지를 확보하려는 노력을 진행 중이다. 김정은은 자연재해 문제에 직접 관여하고 관련자에 대한 질책과 인사도 서슴없이 보여주며 자기 지도력을 강화하고 있다. 신속하고 포괄적으로 대응해야 하는 기후변화 특성상 북한은 빠르게 관련 법제들을 빠르게 채택하고 수정하는 모습을 보였다. 그러나 기후변화로 심각한 위기가 발생할 때 권위주의적 환경주의로 인해 북한 주민에 대한 억압과 통제가 강화될 가능성도 배제할 수는 없다.

농업 경제를 기반으로 하는 북한에서 기후변화는 체제 정당성 위기를 생성할 수 있는 변인으로, 기후변화 대응은 김정은 체제 안정에 핵심 요소이다. 북한은 다양한 환경보호와 자연재해 대응 조치를 내놓고 있지만, 핵 무력 우선을 목적으로 군사력에 대한 편향된 자원 집중화는 결국 북한의 기후변화 대응에 취약성을 더욱 증가시킬 수 있다. 결국 북한의 기후변화 담론은 기후변화에 적극적인 대응 담론이 아닌 김정은 체제의 정당성을 방어를 위한 임시방편에 머물 가능성이 크다.

■ 접수: 2월 29일 / 수정: 4월 5일 / 채택: 4월 11일

## 참고문헌

### 1. 북한 자료

#### 1) 논문

김정은, “인민대중에 대한 멸사복무는 조선로동당의 존재방식이며 불패의 힘의 원천이다: 조선로동당창건 70돐경축 열병식 및 평양시군중시위에서 한 연설,” 2015년 10월 10일.

\_\_\_\_\_, “조선로동당 제7차대회에서 한 중앙위원회사업총화보고,” 2016년 5월 6~7일.

리혁, “과학자, 기술자들을 사회적으로 우대할데 대한 사상의 본질,” 『김일성종합대학(철학, 경제학)』, 제64권 3호(2018).

#### 2) 신문

“가을걷이와 난알털기에 역량을 집중하여 적기에 끝내자,” 『로동신문』, 2019년 9월 16일.

“국제사회에 또다시 경종을 울린 지구온난화,” 『로동신문』, 2019년 12월 11일.

“기후변화가 몰아오는 심각한 위기,” 『로동신문』, 2019년 5월 5일.

김광명, “기후변화에 대처한 국제적움직임,” 『로동신문』, 2019년 11월 2일.

김승걸, “기후변화가 몰아오는 심각한 위기,” 『로동신문』, 2019년 5월 5일.

김철룡, “농업전선은 정면돌파전의 주타격전방,” 『로동신문』, 2020년 1월 10일.

“당중앙위원회 제8기 제6차 전원회의가 제시한 인민경제발전 12개 중요고지를 무조건 점령하자,” 『로동신문』, 2023년 1월 11일.

리영학, “농업생산의 안전상을 보장하기 위한 현실적인 작전: 함경북도농촌경리위원회에서,” 『로동신문』, 2021년 3월 3일.

“미국의 빠리협정탈퇴를 비난,” 『로동신문』, 2019년 11월 17일.

박명선, “하늘도 이기고 땅도 길들이자,” 『로동신문』, 2020년 5월 11일.

“비상재해위기대응지휘조의 조직에 관한 지시 하달,” 『로동신문』, 2022년 5월 29일.

송무경, “세계를 휩쓰는 이상기후, 그 영향 날로 심각화,” 『로동신문』, 1977년 3월 25일.

“실천적인 해결책을 요구하는 기후변화문제,” 『로동신문』, 2019년 10월 9일.

안철권, “인류앞에 닥쳐온 위기, 지구온난화,” 『로동신문』, 2015년 12월 4일.

“우리 당의 정치는 인민대중제일주의정치이다,” 『로동신문』, 2020년 6월 2일.

“위대한 김정일동지의 유훈을 받들어 2012년을 강성부흥의 전성기가 펼쳐지는 자랑스러운 승리의 해로 빛내이자,” 『로동신문』, 2012년 1월 1일.

“재해성기후를 기정사실화하고 달라붙어야 한다,” 『로동신문』, 2021년 3월 5일.

“정상기후의 시대는 끝났다,” 『로동신문』, 1977년 4월 13일.

“조선노동당 제8차 대회에서 한 개회사,” 『로동신문』, 2021년 1월 6일.

“조선농업근로자동맹 제9차대회 참가자들에게 보낸 서한,” 『조선선보』, 2022년 1월 30일.

“조선로동당 중앙위원회 제7기 제5차전원회의에 관한 보도,” 『로동신문』, 2020년 1월 1일.

“조선민주주의인민공화국 최고인민회의 상임위원회 제14기 제22차 전원회의 진행,” 『로동신문』, 2022년 10월 7일.

홍설송, “농업생산을 늘리는데서 나서는 중요한 문제,” 『로동신문』, 2021년 1월 21일.

### 3) 기타 자료

조선중앙통신, 2019년 9월 8일; 2021년 6월 16일.

\_\_\_\_\_, “조선노동당 중앙위원회 제8기 제9차 전원회의 확대회의에 관한 보도,” 2023년 12월 31일.

조선중앙TV, 2020년 3월 20일; 2023년 9월 27일.

## 2. 국내 자료

### 1) 단행본

강택구 외, 『북한 자연재해 자료 구축과 협력 전략』(세종: 한국환경연구원, 2021).

이규창 외, 『기후변화와 북한인권: 실태 및 협력방안-SDGs 매개의 남북인권협력 관점에서』(서울: 통일연구원, 2022).



## 2) 논문

- 강진규, “북한 올해 1월 법 개정 ... “과학기술, 환경보호 서비스 외국인에 개인소득세 면제,” 『NK경제』, 2023년 9월 5일.
- 김다울 외, “북한 기후변화 적응을 위한 국제협력방안: 농업과 자연재해를 중심으로,” 『전략지역심층연구』, 22-01(2022).
- 김영훈, “2019년 북한의 식량 수급 평가와 2020년 전망,” 『KDI 북한경제리뷰』, 2020년 1월호(2020).
- \_\_\_\_\_, “이상기후와 북한농업, 그리고 협력과제,” 『KERI 북한 농업동향』, 제24권 2호(2022).
- \_\_\_\_\_, “최근 북한의 식량-농업 상황과 전망,” 『KDI 북한경제 리뷰』, 2022년 1월호(2022).
- 송민경, “북한의 산림부문 기후변화대응 동향 및 시사점,” 『NIFoS 국제산림정책토픽』, 제50권(2017).
- 오삼언·박소영, “북한의 자연재해와 기후변화 대응전략,” 『현대북한연구』, 제25권 3호(2022).
- 윤순진 외, “언론보도 분석을 통해 본 북한의 기후변화 담론 변화,” 『아태연구』, 제26권 3호(2019).
- 이유진, “남북한 기후변화 대응 협력 방안 모색,” 『경기논단』, 제9권 4호(2007).
- 이화선, “기후변화의 사회학: 기후위기와 기후 부정의 타개를 위한 정책방향,” 『사회질적연구』, 제5권 4호(2021).
- 최용호, “북한 국가경제발전 5개년 계획과 농업부문 시사점,” 『KREI 현안분석』, 제83호(2021).
- 통일연구원 북한연구실, “북한의 당 중앙위원회 제8기 제4차 전원회의 분석,” 『Online Series』(2022).
- 허선혜, “데이터마이닝을 활용한 북한 기상기후 연구 동향 분석: 1982~2022년 북한 학술지 논문을 중심으로,” 『동북연구』, 제37권 2호(2022).
- 허정필, “김정은 시대 북한의 재해관리 체계 지속과 변화 연구,” 『한국과 국제사회』, 제6권 4호(2022).
- 홍제환, “국경봉쇄 조치 이후 북한경제의 동향: 진단과 전망,” 『KDI 북한경제리뷰』,

5월호(2021).

### 3. 국외 자료

#### 1) 단행본

Beetham, David, *The Legitimation of Power*(NJ: Humanities Press International, 1991).

Coicaud, Jean-Marc, *Legitimacy and Politics*, translated by David A. Curtis, (Cambridge: Cambridge University Press, 2002).

Dill, Catherine, Alexandra Naegele, Natalie Baillargeon, Monica Caparas, Dominick Dusseau, Madeleine Holland and Christopher Schwalm, *Converging Crises in North Korea: Security, Stability & Climate Change*(MA: Woodwell Climate Research Center, 2021), [https://climateandsecurity.org/wp-content/uploads/2021/07/Converging-Crises-in-North-Korea\\_Security-Stability-and-Climate-Change\\_CSR\\_Woodwell.pdf](https://climateandsecurity.org/wp-content/uploads/2021/07/Converging-Crises-in-North-Korea_Security-Stability-and-Climate-Change_CSR_Woodwell.pdf)(검색일: 2023년 9월 13일).

Food and Agriculture Organization of the United Nations, *The State of Food and Agricultural*(2023).

Food Security Information Network, *Global Report on Food Crises 2022*(2022), [https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000138913/download/?\\_ga=2.13968759.1922140476.1696254587-1817695739.1696254587](https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000138913/download/?_ga=2.13968759.1922140476.1696254587-1817695739.1696254587)(검색일: 2023년 8월 3일).

Food Security Information Network, *Global Report on Food Crises 2023*(2023), <https://www.wfp.org/publications/global-report-food-crises-2023>(검색일: 2023년 8월 15일).

Gilley, Bruce, *The Right to Rule: How States Win and Lose Legitimacy*(Columbia University Press, 2009).

Heywood, Andrew, *Political Theory*(3rd ed)(Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2004).

- Huntington, Samuel P., *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*(Norman: University of Oklahoma Press, 1991).
- Office of the United Nations Resident Coordinator(DPRK), *Strategic Framework for Cooperation between the United Nations and the Government of the Democratic People's Republic of Korea: 2007-2009*(2006).
- UN Country Team in North Korea, *Strategic Framework for Cooperation between the United Nations and the Government of the Democratic People's Republic of Korea: 2011~2015*(2011).
- United Nations, *The State of Food Security and Nutrition in the World 2021* (2021).
- UN OCHA, *DPR KOREA NEEDS AND PRIORITIES 2020*, April 2020, [https://dprkorea.un.org/sites/default/files/2020-04/2020\\_DPRK\\_Needs\\_and-Priorities\\_Plan.pdf](https://dprkorea.un.org/sites/default/files/2020-04/2020_DPRK_Needs_and-Priorities_Plan.pdf)(검색일: 2023년 8월 16일).
- Pörtner, H.O., D.C. Roberts, H. Adams, C. Adler, P. Aldunce, E. Ali, R. A. Begum, R. Betts, R.B. Kerr, R. Biesbroek and J. Birkmann, *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation, and Vulnerability*(IPCC, 2022), <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/>(검색일: 2023년 8월 16일).

## 2) 논문

- Abbs, Luke, “The Hunger Games: Food Prices, Ethnic Cleavages and Nonviolent Unrest in Africa,” *Journal of Peace Research*, Vol.57, No.2(2020).
- Adams, Courtland, Tobias Ide, Jon Barnett and Adrien Detges, “Sampling bias in climate-conflict research,” *Nature Climate Change*, Vol.8, No.3 (2018).
- Bellemare, Marc F., “Rising Food Prices, Food Price Volatility, and Social Unrest,” *American Journal of Agricultural Economics*, Vol.97, No.1 (2015).
- Black, Richard, W. Neil Adger, Nigel W. Arnell, Stefan Dercon, Andrew Geddes and David Thomas, “The Effect of Environmental Change on Human

- Migration,” *Global Environmental Change*, Vol.21(2011).
- Cassani, Andrea, “Social Service to Claim Legitimacy: Comparing Autocracies’ Performance,” *Contemporary Politics*, Vol.23, No.3(2017).
- Carter, Timothy Allen, and Daniel Jay Veale, “Weather, Terrain and Warfare: Coalition Fatalities in Afghanistan,” *Conflict Management and Peace Science*, Vol.30, No.3(2013).
- Christian von Soest and Julia Grauvogel, “Identity, Procedures and Performance: How Authoritarianism Regimes Legitimize Their Rule,” *Contemporary Politics*, Vol.23, No.3(2017).
- Cortell, Andrew P., and James W. Davis Jr., “Understanding the Domestic Impact of International Norms: A Research Agenda,” *International Studies Review*, Vol.2, No.1(2000).
- De Juan, Alexander, and Niklas Hänze, “Climate and Cohesion: The Effects of Droughts on Intra-ethnic and Inter-ethnic Trust,” *Journal of Peace Research*, Vol.58, No.1(2021).
- Easton, David, “A Re-Assessment of the Concept of Political Support,” *British Journal of Political Science*, Vol.5, No.4(1975).
- Gilley, Bruce, “Authoritarian Environmentalism and China’s Response to Climate Change,” *Environmental Politics*, Vol.21, No.2(2012).
- Guriev, Sergei and Deniel Treisman, “How Modern Dictators Survive: An Informational Theory of the New Authoritarianism,” *NBER WORKING PAPER SERIES*, No.w21136(2015).
- Gverdsiteli, Gvantsa, “Authoritarian Environmentalism in Vietnam: The Construction of Climate Change as a Security Threat,” *Environmental Science and Policy*, 140(2023).
- Head of Delegation of DPRK at UNFCCC COP 25, “Speech by Head of Delegation of DPRK at UNFCCC COP 25”.
- Hendrix, Cullen S., and Stephan Haggard, “Global Food Prices, Regime Type, and Urban Unrest in the Developing World,” *Journal of Peace Research*,

Vol.52, No.2(2015).

- Hendrix, Cullen S., and Idean Salehyan, "Climate Change, Rainfall, and Social Conflict in Africa," *Journal of Peace Research*, Vol.49, No.1(2012).
- Hsiang, S., R. Kopp, A. Jina, J. Rising, M. Delgado, S. Mohan, D. J. Rasmussen, R. Muir-Wood, P. Wilson, M. Oppenheimer and K. Larsen, "Estimating Economic Damage from Climate Change in the United States," *Science*, 356, No.6345(2017).
- Gerschewski, Johannes, "Legitimacy in Autocracies: Oxymoron or Essential Feature?," *Perspectives on Politics*, Vol.16, No.3(2018).
- \_\_\_\_\_, "The Three Pillars of Stability: Legitimation, Repression, and Co-optation in Autocratic Regimes," *Democratization*, Vol.20, No.1(2013).
- Kailitz, Steffen, "Classifying Political Regimes Revisited: Legitimation and Durability," *Democratization*, Vol.20, No.1(2013).
- Lipset, Seymour Martin, "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy," *The American Political Science Review*, Vol.53, No.1(1959).
- Mack, Elizabeth A., Erin Bunting, James Herndon, Richard A. Marcantonio, Amanda Ross, and Andrew Zimmer, "Conflict and its Relationship to Climate Variability in Sub-Saharan Africa," *Science of Total Environment*, Vol.775(2021).
- Myeong, Soo-Jeong, and Hyun-Han Kwon, "Precipitation Characteristics Analysis and Climate Change Outlook of North Korea," in Proceedings of the Korea Water Resources Association Conference, Korea Water Resources Association(2010).
- Rudolfson, Ida, "Food Insecurity and Domestic Instability: A Review of the Literature," *Terrorism Political Violence*, Vol.32, No.5(2020).
- Smith, Todd Graham, "Feeding Unrest: Disentangling the Causal Relationship Between Food Price Shocks and Sociopolitical Conflict in Urban Africa," *Journal of Peace Research*, Vol.51, No.6(2014).

Stern, Nicholas, “The Economics of Climate Change,” *American Economic Review*, Vol.98, No.2(2008).

### 3) 기타 자료

<https://www.fao.org/interactive/state-of-food-security-nutrition/2-1-1/en/>  
(검색일: 2023년 11월 20일).

UNDP HUMAN CLIMATE HORIZONS, [https://horizons.hdr.undp.org/?gad\\_source=1&gclid=CjwKCAiAgeeqBhBAEiwAoDDhn4rEXuKrfNyvvHP7DFiOavyX5GwXAweiZd8whLPgZmqCa5lXP0Ht2hoCPuUQA\\_vD\\_BwE#/country/PRK/temperature%20F/8.5](https://horizons.hdr.undp.org/?gad_source=1&gclid=CjwKCAiAgeeqBhBAEiwAoDDhn4rEXuKrfNyvvHP7DFiOavyX5GwXAweiZd8whLPgZmqCa5lXP0Ht2hoCPuUQA_vD_BwE#/country/PRK/temperature%20F/8.5)(검색일: 2023년 11월 20일).

United Nations, “Climate Action”(2023.07.17.), <https://www.un.org/en/climatechange/what-is-climate-change>.

Mueller, Jan-Werner, “The Siren Song of Climate Authoritarianism”(2023), <https://www.ips-journal.eu/topics/economy-and-ecology/the-siren-song-of-climate-authoritarianism-7021/>(검색일: 2023년 9월 30일).

## Climate Change Discourse in the *Rodong Sinmun*

Ryu, Kyunga (Yonsei University)·

Hong, Kun Sik (Institute for National Security Strategy)

North Korea was seriously affected by natural disasters. Starting in 2019, the discourse on climate change in North Korea's '*Rodong Sinmun*' showed some changes in the number of articles and contents. Using text mining techniques on *Rodong Sinmun* articles since 2019, this study analyzes the meaning of Kim Jong Un's climate change discourse. North Korea emphasized developed countries' responsibility for climate change at the same time as the number of climate-related articles increased in 2019. Since then, it has shifted to a discourse on coping with domestic damages, emphasizing Kim Jong Un's leadership, and changing climate change into an important domestic policy issue. Along with this, North Korea placed climate change response at the top as one of its important domestic issues and implemented authoritarian environmentalism under the leadership of Kim Jong Un. However, rather than actively responding to climate change, North Korea is using

climate change discourse as a political mechanism to defend against the weakening of the regime's performance legitimacy. In the end, North Korea, which has strongly adopted an authoritarian environmentalist method, will strengthen its mobilization and control of the people.

Keywords: North Korea, Climate Change, Performance Legitimacy,  
Authoritarian Environmentism