



조선노동당 제8기 제7차 전원회의와 북한의 식량 문제

이승열

북한은 2023년 2월 26일 제8기 제7차 전원회의를 개최하여 새로운 ‘농촌혁명강령실현’ 달성을 위한 현안을 논의하였다. 그 배경에는 북한의 식량 생산량이 당초 계획에 미치지 못한 우려가 깔려 있는 것으로 보인다. 농촌진흥청은 2022년 북한의 식량 생산량(추정치)이 451만 톤으로 전년 대비 약 18만 톤 줄었다고 발표했으며, 유엔식량농업기구는 북한을 ‘외부 식량지원 필요국’으로 재지정하였다. 이번 북한의 제7차 전원회의도 올해 6월 밀과 보리 수확을 앞두고 생산성을 독려하기 위해 조기 개최된 것으로 보인다. 북한의 식량 문제는 역설적으로 핵 문제로 경색된 남북관계의 긴장을 푸는 계기가 될 수 있다는 점에서, 인도주의적 사안인 북한 식량 문제에 대한 우리 정부의 지속적인 관심이 필요하다.

1 들어가며

북한은 지난 2023년 2월 26일부터 3월 1일까지 당 중앙위원회 제8기 제7차 전원회의 확대회의(이하 ‘제7차 전원회의’)를 개최하였다. 이번 전원회의는 지난 2022년 12월 말에 개최되었던 제8기 제6차 전원회의 이후 두 달 만에 개최되면서 개최 배경에 많은 관심이 집중되었다.

김정은 총비서(이하 ‘김 총비서’)는 이번 전원회의 개최의 목적을 “올해 알곡생산목표를 성과적으로 점령하여 농업생산에서 근본적 변혁을 일으켜 안정적이고 지속적인 농업발전토대를 찾는 것”이라고 밝혔다.¹⁾

김 총비서가 ‘농촌혁명강령실현’을 위한 투쟁 방향을 이번 전원회의의 첫 번째 의제로 채택하면서 올해 북한의 국정운영에서 식량 생산량 증대가 가장 중요한 현안으로 대두되었음을 짐작할 수 있다.²⁾

본 글에서는 이번 제7차 전원회의 개최 배경과 북한의 식량 생산 현황을 분석하고, 식량 생산량 증대가 제7차 전원회의에서 가장 중요한 현안이 된 이유와 전원회의에서 제기된 생산량 증대 방안을 살펴보고자 한다. 이를 통해 북한 식량문제의 원인을 설명하고 향후 북한의 식량문제가 남북관계에 주는 시사점을 제시하고자 한다.

2 제7차 전원회의 개최 배경과 식량 생산 현황

(1) 전원회의 개최 배경

북한의 전원회의는 통상적으로 북한 당국이 직면한 주요 문제를 집중적으로 논의하는 회의로서 지난 2021년 1월 제8기 제1차 전원회의를 개최한 이후 2022년 12월까지 총 6번의 전원회의를 개최하였다. 제6차 전원회의에서 김 총비서는 국가경제계획 5개년 계획과 관련된 경제 분야의 성과와 과업에 대한 논의

1) “조선로동당 중앙위원회 제8기 제7차전원회의 2일회의 진행,” 『로동신문』, 2023.2.28.

2) “조선로동당 중앙위원회 제8기 제7차전원회의 확대회의 소집,” 『로동신문』, 2023.2.27.



를 모두 생략하고, 대신 국방력 강화 방안과 대미/대남 관련 이슈를 상세히 다루었다. 이에 김 총비서는 경제 분야 주요 현안에 대한 추가적인 논의의 필요에 따라 약 두 달 만에 제7차 전원회의를 소집한 것으로 보인다.

김 총비서는 제7차 전원회의 첫날(26일) 의제를 “새 시대 농촌혁명강령실현의 첫해인 2022년도 사업정형을 분석총화”하고, 이를 토대로 “가을밀과 보리 비배관리를 책임적으로 하자”며 “정보당 수확고”를 최대한 높이기 위한 노력을 독려하였으며, 모범 사례(염주군, 증산군, 봉산군 등)까지 제시하면서 “과학농사”의 중요성을 강조하였다.³⁾ 김 총비서는 확대회의 이틀째(27일)에도 “올해 알곡생산목표를 성과적으로 점령”할 것을 강조하면서, 농업생산력 증대를 이번 전원회의 개최의 가장 중요한 배경이라고 밝혔다.⁴⁾

이미 북한은 2021년 12월 제4차 전원회의에서 10년의 중장기적 농촌발전전략인 새로운 ‘농촌혁명강령실현’을 채택한 바 있다. 1964년 김일성 시대의 ‘농촌테제’ 이후 두 번째로 김정은식 ‘농촌테제’라고 할 수 있으며, 주요 내용은 농업생산력의 비약적 발전, 그리고 농촌생활환경의 근본적 개선으로 요약할 수 있다. 이를 위해 북한 당국은 향후 10년간 알곡 생산 목표와 축산물·과일·채소 등의 생산목표를 제시하였고, 이를 달성하기 위한 중요한 정책 변화를 예고하였다.⁵⁾

특히 김 총비서가 ‘농촌혁명강령실현’을 위해 강조한 것은 식생활 문화 개선을 위해 식량 생산 구조의 변화 필요성이다. 이에 북한 당국은 2021년 하반기부터 옥수수 대신 밀과 보리로 식량 생산 작물을 급히 교체하기 시작하였다. 2022년은 새로운 농촌강령을 적용한 첫해였다. 그러나 제7차 전원회의에서 논의되었던 것처럼 북한의 식량 생산량이 기대에 미치지 못하면서 김 총비서의 지시가 시행 첫해부터 제동이 걸리게 된 것이다. 이에 북한 당국은 올해 6월 밀과 보리 수확을

앞두고 제7차 전원회의를 조기에 개최하여 부문별 간부들에게 알곡 관리에 힘쓰라며 생산성 향상을 독려하고 있는 것으로 보인다.

김 총비서의 새로운 ‘농촌혁명강령실현’은 제재와 국경봉쇄로 인해 경제가 어려운 상황에서 주민 생활의 기본이 되는 ‘먹는 문제’와 농촌과 도시간 격차 문제를 해결해야 한다는 부담감에서 비롯된 것으로 볼 수 있다.⁶⁾ 결국 김 총비서가 제7차 전원회의 조기 개최를 통해 알곡 생산 증대를 재차 강조한 것은 올해 대외적인 불확실성이 더 높아진 가운데 식량 생산 증대가 북한의 자립경제 노선을 뒷받침하는 가장 중요한 문제라고 인식하고 있음을 보여주고 있다.

(2) 북한의 식량 생산 현황

농촌진흥청(이하 ‘농진청’)은 2022년 12월 올해 북한 식량작물 생산량 추정치를 451만 톤으로 발표하면서, 2021년 대비 약 18만톤(3.1%)이 감소한 규모라고 밝혔다.⁷⁾ 농진청은 북한의 식량 생산량이 감소하게 된 가장 주된 원인이 기후변화로 인해 파종기의 가뭄과 성숙기의 집중호우가 반복되었기 때문이라고 밝혔다.⁸⁾

국내뿐만 아니라 국제사회에서도 북한의 식량 생산량의 감소를 심각하게 인식하고 있다. 유엔식량농업기구(FAO)는 북한을 만성적인 식량 부족 국가로 분류하고 있다. FAO는 2022년 12월 발간한 ‘작황전망과 식량 상황 분기 보고서’(Crop Prospects and Food Situation Quarterly Global Report)에서 북한을 ‘외부 식량지원 필요국’(Countries Requiring External Assistance for Food)으로 재지정한다고 밝혔다.⁹⁾ 2022년 기준 북한의 최소 식량 소요량은 595만 톤이지만, 김정은 집권 이후 북한

3) “가을밀, 보리 비배관리를 책임적으로 하자,” 『로동신문』, 2023.2.27.

4) “온 나라 전체 당원들과 인민들의 기대와 관심속에 조선로동당 중앙위원회 제8기 제7차전원회의 확대회의가 2월 27일 계속되었다,” 『조선중앙통신』, 2023.2.28.

5) “조선로동당 중앙위원회 제8기 제4차전원회의 관련 보도,” 『로동신문』, 2022.12.30.

6) 통일연구원 북한연구실, “북한의 당중앙위원회 제8기 제4차 전원회의 분석,” 『Online Series』, 2022. p.7.

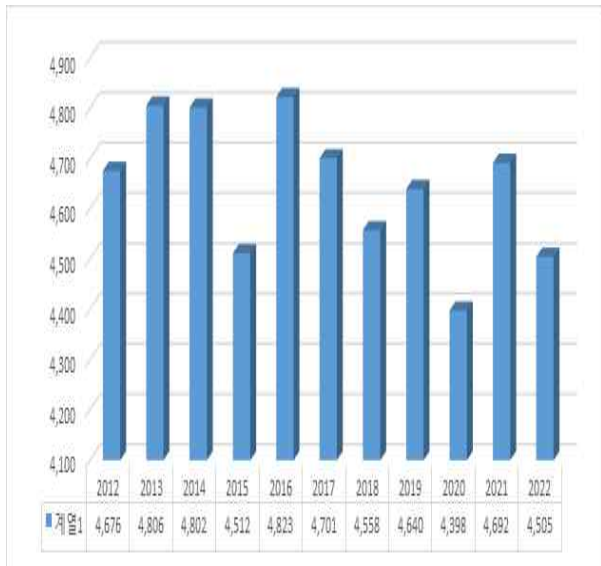
7) 김황용·안현주, “올해 북한 식량작물 451만 톤 생산, 전년 대비 18만 톤 감소,” 『농촌진흥청 보도자료』, 2022.12.15., (최종 검색일: 2023.3.15.).

8) 위의 보도자료.

9) FAO, 『Crop Prospects and Food Situation Quarterly Global Report』 No.4, 2022, p.6., (최종 검색일: 2023.3.23.).

의 식량 생산량은 평균 468만 톤(2012~2018년)에서 455만 톤(2019~2022년)으로 더 줄어들었다.¹⁰⁾ FAO도 2020년과 2021년 북한의 외부 식량 지원 필요량을 110만 톤으로 추정한 바 있다.¹¹⁾ 김정은 집권 이후 북한의 식량 생산량 변화 현황은 아래 [그림 1]과 같다.

[그림 1] 북한 식량 생산량 (천톤)



주: 통계청, “북한식량작물 생산량,” 2023.3.16.

2022년 북한 식량작물 생산량의 구체적인 내용을 보면, 쌀의 경우 3.8%, 옥수수는 1.3%, 서류(감자, 고구마와 같은 뿌리 작물)는 15.0%가 전년 대비 감소한 것으로 나타났다.¹²⁾ 주요 식량 이외에도 두류의 경우 전년 대비 7.9% 감소했고, 잡곡류도 21.7% 감소했다.¹³⁾ 반면 맥류는 새로운 ‘농촌혁명강령실현’ 조치에 따라 재배면적이 30% 증가하면서 12.5% 증가하였다.¹⁴⁾

김 총비서는 제7차 전원회의에서 올해 농사의 당면 과업과 목표를 식량 생산량 목표를 달성하는 데 두었다.¹⁵⁾ 이것은 2022년 ‘농촌혁명강령실현’의 첫해의 식량 생산량의 성과가 좋지 않았다는 점을 인식한 조치였다.

김 총비서는 2022년 식량 생산 부진의 원인을 내적 요인 때문이라고 지적했다. 김 총비서는 “농업발전에 부정적 작용을 하는 내적 요인들을 제때 찾아내어 해소”할 것을 강조하면서, 전원회의에서 당내 간부들이 “시정, 극복해야 할 편향 및 교훈” 등을 지적하였다.¹⁶⁾ 이에 제7차 전원회의 마지막 날 당중앙위원회 비서들은 이 주제로 각 부문의 토론을 주최하였고, 당 농업부장인 리철만과 내각 농업위원장인 주철규는 공개적으로 농업지도를 잘못된 데 대한 자기반성과 결의를 피력했다.¹⁷⁾

농업 생산량 증대를 위해 김 총비서가 가장 강조한 부분은 다가오는 6월 수확을 앞둔 밀과 보리 농사였다. 『로동신문』은 전원회의 시작부터 “가을밀, 보리 비배관리를 책임적으로 하자”는 김 총비서의 지시를 매우 상세하게 보도했다.¹⁸⁾ 김 총비서가 밀과 보리 농사의 중요성을 대대적으로 강조한 것은 단순히 생산량의 증대만을 위한 것이 아니라 자신의 ‘농촌혁명강령실현’의 성공과 직결되는 문제이기 때문이다.

전술했듯이 김 총비서는 2022년부터 농촌 발전과 식생활 개선을 위해 식량 생산 작물을 옥수수에서 수요가 급증한 밀과 보리로 전환한 바 있다. 만약 작년에 이어 올해도 식량 생산량이 목표량에 미달하게 된다면 10년을 목표로 설정한 ‘농촌혁명강령실현’에 심각한 문제가 생길 수도 있는 사안으로 김 총비서의 리더십에 부정적 영향을 끼칠 수 있다. 이러한 점을 감안하여

10) 통계청, “북한식량작물 생산량,” 2023.3.16.,(최종 검색일: 2023. 4.14.).

11) FAO GIEWS, “Cereal Import Requirements in 2020/21 Estimated Close to five-year average,” July 5, 2021.,(최종 검색일: 2023. 4.13.).

12) 통계청, “북한 주요식량작물 생산량,” 2023.3.16.,(최종 검색일: 2023. 4.14.).

13) 통계청, “북한 기타식량작물 생산량,” 2023.3.16.,(최종 검색일: 2023. 4.14.).

14) 김영훈, “2022년 북한의 색량 생산량 전망,” 「KREI 북한농업동향,

제24권 제3호, 2023, p.17.

15) “조선로동당 중앙위원회 제8기 제7차전원회의 2일회의 진행,” 『로동신문』, 2023.2.28.

16) “조선로동당 중앙위원회 제8기 제7차 전원회의의 확대회의에 관한 보도,” 『로동신문』, 2023.3.2.

17) “당중앙위원회 제8기 제7차 전원회의의 확대회의에 관한 보도를 접하고,” 『로동신문』, 2023.3.3.

18) “조선로동당 중앙위원회 제8기 제7차전원회의 2일회의 진행,” 『로동신문』, 2023.2.28.

밀·보리 수확을 앞두고 제7차 전원회의를 개최하여 생산을 독려하고 있는 것으로 보인다.

김 총비서는 3월 1일 제7차 전원회의 결론을 통해 2023년 농업 생산량의 목표 달성을 위해 세 가지 대처 방안을 제안하였다.¹⁹⁾ 첫째, 이상기후를 대비하여 올해 계획된 관개 공사를 강력히 추진할 것을 제시하였다. 2022년 식량 생산량이 줄어든 원인이 파종기의 가뭄과 성장기의 홍수로 인한 기후변화 때문이라고 인식한 결과이다. 둘째, 농업생산의 “현대성과 선진성”을 위해 농기계 부문을 혁신적으로 개선하라고 지시했다. 북한은 이미 지난 7차 당대회에서 농업 기계화 비중의 목표를 60-70%로 제시하였으나 아직 달성하지 못하고 있기 때문이다. 셋째, 간척지 개간을 통한 경작 면적을 늘릴 것을 강조하였다.

김 총비서는 대처 방안의 실현을 위해 도, 시, 군의 지도기관들에게 “편파성”을 극복하고, 모든 농장들에게 “정보당 수확고”를 높이는데 중심을 두라며 지도원칙도 함께 제시했다.²⁰⁾ 결과적으로 김 총비서는 2022년의 식량 생산량 저하의 원인이 지도 간부들의 관리부실 때문이라는 점을 재차 강조하고 있는 것이다.

4 시사점

북한의 만성적인 식량 부족에도 불구하고 김정은 집권 이후 2021년까지 북한 내에서 식량 부족으로 인해 가격의 급격한 변동이나 아사자가 나왔다는 보도는 크게 눈에 띄지 않는다. 그러나 국가정보원은 지난 3월 7일 국회 정보위 보고에서 “체제를 위협할 정도는 아니지만, 북한의 양곡정책과 코로나19 상황 등으로 북한 내에서 아사자가 나오고 있다”고 밝혔다.²¹⁾ 북한에서 식량 문제를 주제로 제7차 전원회의가 열린 가운데 북한 내에서 일부 지역에서 아사자가 나온다는 보고는 북한의 식량 문제의 단면을 볼 수 있는 사안이다.

<그림 1>에서 보듯 2022년 북한의 식량 생산이 크게 악화된 이유는 내부의 관리부실도 있지만 김 총비서의 농업정책, 즉 ‘농촌혁명강령실현’과 더 깊은 관련

이 있어 보인다. 먼저 북한이 김 총비서의 지시에 따라 핵심 작물인 옥수수의 경작지를 줄이고 대신 밀·보리 농사 재배면적을 급격히 늘린 것이 농촌 식생활의 개선을 위한 불가피한 선택일 수 있지만, 아직 검증되지 않은 작물의 급격한 전환이 오히려 식량 생산의 불안정성을 야기한 것으로 볼 수 있다.²²⁾

다음은 북한이 김 총비서의 ‘농촌혁명강령실현’ 조치에 따라 기존의 농산물에 대한 농민들의 자율적인 처분권을 확대했던 조치(포전담당제)를 제한하고, 대신 2022년부터 국가의 식량 수매 비율을 상향하여 식량 수매에 대한 통제권을 강화하기 시작하면서 식량 유통에 문제가 생긴 것으로 보인다.²³⁾ 그 결과 ‘코로나 19’로 시장 활동이 제약을 받는 상황에서 잉여 식량 생산물의 개인간 거래마저 어려워지면서 주민들의 식량 접근권이 제약을 받게 되었다고 볼 수 있다.

결과적으로 이번 제7차 전원회의에서 제기된 북한의 식량 문제의 현안은 식량 생산량의 증대이다. 이번 전원회의에서 제기된 식량 관련 결의 내용을 고려할 때 우리와 국제사회의 추정치보다 북한의 식량 사정이 더 녹록지 않음을 추정할 수 있다. 특히 ‘코로나 19’로 인해 2021-22년 북한의 대중 곡물 수입량과 비료 수입량이 2018-19년 대비 최대 90%까지 줄어든 상황에서 북한은 올해 밀·보리농사에 기대를 거는 수밖에 없을 것으로 보인다.

북한의 식량 문제는 역설적으로 핵 문제로 인해 막혀 있는 남북관계의 긴장을 푸는 새로운 계기가 될 수 있다. 이런 점을 감안하여 북한 주민의 인도적 사안인 북한의 식량 문제에 대해 우리 정부의 지속적인 관심과 북한의 식량 생산 현황 파악을 위한 각별한 노력이 필요하다고 본다.

『이슈와 논점』은 국회의원의 입법활동을 지원하기 위해 최신 국내외 동향 및 현안에 대해 수시로 발간하는 정보 소식지입니다. 이 보고서의 내용은 국회의 공식 입장이 아니라 국회입법조사처의 조사분석 결과입니다.

※ 2023년 국회입법조사처 장/단기과제 관련 보고서입니다.

19) “조선로동당 중앙위원회 제8기 제7차 전원회의의 확대회의에 관한 보도,” 『조선중앙통신』, 2023.3.2.

20) 위의 기사.

21) 김동길, “정보위, 북한 아사자, 체제 위협할 정도 아냐,” 『NATV』, 2023.3.7., (최종 검색일: 2023.3.30.).

22) 정은미, “절박한 농업증산의 활로 찾기: 북한 제8기 제7차 전원회의 분석과 전망,” 『Online Series』, 2023, p.6.

23) 임수호, “북한의 새로운 농촌강령과 농촌체제의 부활,” 『ISSUE BRIEF』, 제382호, 2022, p.1.

