

ISSN 2092-500X

# 통일과 평화

18집 1호  
2026

## 일반논문

북한의 감정 통치 연구

| 이시헌 · 김나연 · 황진태

: 조선인민군의 러시아-우크라이나 전쟁 파병 정당화를 중심으로

통합과 분단의 경로잠금

| 박찬수

: 경로의존성과 약한 연결을 통한 비교사례 분석과 한반도 적용

기능주의적 평화 모델의 한계와 거버넌스 취약성

| 정예진 · 박태균

: 개성공단 사례를 중심으로

UN인권메커니즘에 따른 북한 장애인 법제의 변화와 수용

: 2023년 조선장애인차별금지법을 중심으로

| 신진호 · 이정민 · 배광열 · 이주연 · 장영재 · 임성택

북한 접촉 경험이 통일 및 대북 인식에 미치는 영향

| 이성우

: 접촉 유형별 차이와 남북 사회문화교류의 방향성을 중심으로

통일교육 교과서의 수용과 해석

| 장동관

: 세 위치의 목소리를 중심으로



서울대학교 통일평화연구원  
The Institute for Peace and Unification Studies  
Seoul National University

**통일과 평화** 18집 1호 2026년  
Journal of Peace and Unification Studies

<b>편집위원장</b>	김병로 (서울대)
<b>부편집위원장</b>	한모니까 (서울대)
<b>편집위원</b>	강구섭 (전남대) 김귀옥 (한성대) 김다울 (대외경제정책연구원) 김지훈 (부산대) 박태균 (서울대) 배개화 (단국대) 이승열 (국회입법조사처) 장문석 (경희대) 전재성 (서울대) 정은미 (통일연구원) 한준성 (강릉원주대)
<b>해외 편집위원</b>	김동진 (Trinity College Dublin) 김연호 (George Washington Univ.)
<b>편집간사</b>	김영호 (서울대)
<b>발행인</b>	김범수 (서울대)
<b>발행일</b>	2026년 3월 31일

**서울대학교 통일평화연구원**

Institute for Peace and Unification Studies(IPUS), Seoul National University  
경기도 시흥시 서울대화로 173 교육동 9층 서울대학교 통일평화연구원  
Tel | (031) 5176-2332 Fax | (031) 624-4751  
E-mail: tongil-journal@snu.ac.kr

**인쇄 도서출판 선인**

주소 서울시 양천구 남부순환로 48길 1(신월동 163-1) 1층  
전화 02-718-6257  
팩스 02-718-6253  
이메일 suninbook@naver.com

ISSN 2092-500X

값 10,000원

# 통일과 평화

Journal of Peace and Unification Studies Vol.18, No.1 2026

18집 1호 · 2026



서울대학교 통일평화연구원  
The Institute for Peace and Unification Studies  
Seoul National University



## 차례

### 일반논문

- 이시현 · 김나연 · 황진태 ■ 북한의 감정 통치 연구: 조선인민군의  
러시아-우크라이나 전쟁 파병 정당화를 중심으로 ..... 5
- 박찬수 ■ 통합과 분단의 경로잠금: 경로의존성과 약한 연결을 통한  
비교사례 분석과 한반도 적용 ..... 35
- 정예진 · 박태균 ■ 기능주의적 평화 모델의 한계와 거버넌스 취약성  
: 개성공단 사례를 중심으로 ..... 89
- 신진호 · 이정민 · 배광열 · 이주언 · 장영재 · 임성택  
■ UN인권메커니즘에 따른 북한 장애인 법제의 변화와 수용  
: 2023년 조선장애자권리보장법을 중심으로 ..... 133
- 이성우 ■ 북한 접촉 경험이 통일 및 대북 인식에 미치는 영향  
: 접촉 유형별 차이와 남북 사회문화교류의 방향성을 중심으로 .... 183
- 장동관 ■ 통일교육 교과서의 수용과 해석  
: 세 위치의 목소리를 중심으로 ..... 225



일반

## 북한의 감정 통치 연구

: 조선인민군의 러시아-우크라이나 전쟁 파병 정당화를 중심으로

이시헌 (동국대학교)\*

김나연 (동국대학교)\*\*

황진태 (동국대학교)\*\*\*

### 국문요약

본 연구는 북한 당국이 통치 과정에서 감정을 어떠한 방식으로 활용하는지를 분석하고, 이를 북한군의 러시아-우크라이나 전쟁 파병 결정을 정당화하는 과정을 통해 살펴본다. 북한은 외부적으로 감정이 억압된 극단적 통치 체제로 인식되는 경향이 강하지만, 실제로는 북한 주민의 심리 상태와 정서적 반응을 고려한 감정 동원을 통치 전략의 중요한 요소로 활용해 왔다. 본 연구는 이러한 감정 통치의 작동 양상을 구체적 정책 사례를 통해 검토함으로써 북한의 대내적 정책 집행 방식에 대한 이해를 심화하고자 한다. 이를 위해 본 논문은 북한군이 러시아-우크라이나 전쟁에 파병된 사실을 북한 당국이 직접 공개한 2025년 4월부터 2025년 12월까지 로동신문과 조선중앙TV의 파병 관련 보도를 분석 대상으로 삼아, 파병 정당화 과정에서 제시된 담론과 정서적 호소의 유형을 분석하였다. 분석 결과, 북한 당국은 공감을 매개로 인민을 위로하는 한편, 국내외의 다양한 주체를 통해 감정을 호명

DOI URL: <https://doi.org/10.35369/jpus.18.1.202603.5>

\* 제1저자

\*\* 제2저자

\*\*\* 교신저자

하고 최고지도자가 감정의 궤적을 인민에게 직접 제시하면서, 대규모 인명 피해를 감내하더라도 국가의 승리를 위해 반드시 관철되어야 했던 수령의 전략적 결단으로 파병 결정을 재구성한다. 또한 김정은의 눈물과 사과를 혁명적 수령관을 보완하는 감정적 장치로 해석해야 할 필요성을 확인하였다.

주제어: 감정 통치, 수령의 무오류성, 사상감정, 북한군 파병, 김정은 정권

## I. 서론

북한 당국은 통치 전략 속에서 감정을 어떠한 방식으로 활용하는가? 북한 외부에서는 북한을 감정적 여지가 거의 허용되지 않는 극단적 억압 체제가 작동하는 공간이자, 잔혹한 방식으로 통치가 이루어지는 국가로 인식하는 경향이 지배적이다. 예를 들어, 2018년 트럼프 대통령과의 정상회담을 앞둔 시기에든 서구 언론은 김정은 위원장을 조명하면서 그의 통치를 “극단적인 잔혹성(extreme brutality)”과 “비인간적인(inhumane)”<sup>1)</sup> 속성을 지닌 것으로 규정하는 데에 집중했다. 또한 북한을 방문한 한 사진작가는 주민들의 얼굴에서 “감정이 없는(emotionless)”<sup>2)</sup> 표정에 주목했다. 이처럼 북한을 ‘감정의 공백 지대’로 보는 시선 가운데, 정책의 수행과 권력의 유지 과정에서 감정이 어떠한 기능을 담당하고, 어떻게 활용되는지에 대한 분석은 상대적으로 간과되는 경향이 있다.

그러나 감정이 북한의 통치에 미치는 영향에 주목할 필요가 있다. 2022년 3월 조선로동당 선전부문일군 강습회 참가자들에게 보낸 서한에서 김정은은 “선전선동은 어디까지나 대중을 공감시키고 격동시키는 것”이며, 이를 실천

---

1) *The New York Times*, June 11, 2018.

2) Team EyeEm, “Daily Life in North Korea: A Rare and Striking Look in Photos,” EyeEm, n.d. (<https://www.eyeam.com/blog/daily-life-in-north-korea-a-rare-and-striking-look-in-photos>).

하기 위해서는 “사람들의 의식수준과 심리상태를 잘 들여다보고 정황과 계기에 맞게 하며 가능한 모든 수단과 역량을 다 발동하고 형식과 방법을 부단히 혁신”<sup>3)</sup>해야 한다는 점을 강조했다. 즉 북한은 감정을 통치에 적극적으로 활용하고 있고, 감정을 통해 대중적 공감을 형성하는 방식을 분석함으로써 북한 당국이 현 상황에 대한 인민들의 인식을 어떻게 파악하고 있는지를 역으로 추론할 수 있다.

관련 선행 연구들은 북한의 통치에서 감정이 중요한 매개체로 작동한다는 점을 지적하고 있다. 예컨대 정영철(2024)은 물리적 폭력만으로 지배가 이루어지지 않고, “적절한 감정과 상징의 동원”을 통해 지배와 질서가 이루어지며, 다양한 상징체계의 교환에 기반해 사회가 작동하고 있다는 점을 지적하면서 북한의 상징공간과 기억의 정치를 분석했다.<sup>4)</sup> 이남수·한승대(2024)는 애도 감정을 중심으로 북한의 국가장례를 분석하고, 인민대중의 정서 변화를 추론했다.<sup>5)</sup> 안중숙(2024)은 세 명의 북한이탈주민에 대한 면접조사를 수행함으로써, 사회환경에서 감정 규범과 규율 표현을 배우고 이를 내면화하는 경험이 참여자 사이에 부분적으로 유사하게 나타난 것은 북한 당국이 주도하는 감정 권력의 통치 산물이라고 해석했다.<sup>6)</sup> 한모니까는 1950년대 북한의 기관지인 개성신문(1952~56년 발행)을 분석하며 당시 북한이 집단적이고 공개적인 차원의 감정 정치를 전개해왔다고 분석했다.<sup>7)</sup> 이외에도 소설이나 노래 등 문화예술 작품을 감정과 관련지어 분석한 연구들이 있다.<sup>8)</sup>

3) 『조선중앙통신』 2022년 3월 29일.

4) 정영철, 「북한의 상징공간과 기억의 정치」 『한국과 국제정치』 제40권 2호 (2024), 117~144쪽.

5) 이남수·한승대, 「북한 국가장례가 인민대중의 애도정서에 미치는 영향: 김일성, 김정일 사례를 중심으로」 『통일인문학』 제97집 (2024), 165~210쪽.

6) 안중숙, 「북한 주민의 감정사회화 경험 연구: 사상감정의 수용과 결과를 중심으로」 『통일과 평화』 제16권 3호 (2024), 225~268쪽.

7) 한모니까, 「북한의 인민 만들기과 감정 정치: '신해방지구' 『개성신문』 분석을 중심으로」 『한국문화연구』 제35권 (2018), 261~298쪽.

앞서 살펴본 북한의 감정을 분석한 기존 연구들은 구체적 사안에서 다양한 감정이 정치적으로 어떻게 활용되는지에 대해서는 부분적으로 다루는 데에 머물러 있다. 그러나 북한의 전반적인 통치에서 중대한 역할을 한다고 지적되는 감정이 실제 특정 사례에서 어떠한 방식으로 작동하는지를 살필 필요가 있다. 또한 관련 선행연구들은 대체로 북한이 생산한 활자 매체에 초점을 맞추는 경향이 있다. 그러나 김정은이 “청년들은 새것에 민감하고 감수성이 빠른것만큼 출판보도물과 다매체편집물 등 여러 가지 교양수단과 함께 발전된 정보기술수단들을 청년교양에 적극 활용하기 위한 대책”을 주문하고 있는 북한의 상황을 고려하면, TV와 같은 시청각 매체에 대한 분석 역시 요구된다.<sup>9)</sup>

본 연구는 북한군의 러시아-우크라이나 전쟁 파병을 북한 당국이 정당화하는 과정에서 다양한 감정이 활용되는 양상을 살피고자 한다. 북한 당국의 파병 결정을 논할 때, 대체로 해당 결정이 외부적으로 초래할 파급효과에 집중하며,<sup>10)</sup> 북한 내부에 미칠 영향이나 당국의 설득 과정에 대한 고찰은 간과하는 경향이 있다. 그러나 2025년 4월, 국회 정보위원회 보고에서 국가정보원은 북한이 두 차례에 걸쳐 러시아에 1만 5천 명을 파병했고, 이 중 사상자가 사망자 600여 명을 포함해 4,700여 명인 것으로 추정했는데,<sup>11)</sup> 북한은 제 1차 파병으로부터 약 6개월이 지난 2025년 4월에 파병 사실을 공개했다.<sup>12)</sup>

8) 임옥규, 「2000년대 북한 문학 감성과 새 세대의 감수성」 『현대북한연구』 제17권 2호 (2014), 163~199쪽; 배인교, 「북한의 천리마운동시기 음악적 감성: 노래집 『풍어기 휘날리자』를 중심으로」 『한민족문화연구』 제45집 (2014), 327~359쪽.

9) 『로동신문』 2021년 4월 30일.

10) “What We Know about North Korean Troops Fighting Russia's War,” BBC, December 24, 2024, <<https://www.bbc.com/news/articles/cm2796pdm1lo>>.

11) 「국정원 “러 파병 북한군, 사망자 600명 포함 4천700여명 사상”」 『연합뉴스』 (온라인), 2025년 4월 30일, <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20250430096300001>>.

12) 『로동신문』 2025년 4월 28일.

이처럼 파병 이후 상당한 시간이 경과한 뒤에 관련 사실이 공개되었다는 점은 북한 당국이 해당 군사적 개입의 공개가 초래할 수 있는 정치적 부담을 인식했을 가능성을 시사한다. Hwang & Lee(2025)에 따르면 해외파병은 사망, 정신적·신체적 고통, 경제적 지출 등 실질적 비용을 수반하기에 정부의 파병 결정은 일반적으로 국내 정치적 저항과 긴장 관계를 형성한다. 또한 북한은 파병 결정의 대내적 영향을 고려하는 가운데, 반제자주적 가치를 활용한 파병의 당위성 강조, 인민이 수혜할 수 있는 실리의 부각, 파병으로 인한 부상자, 전사자 또는 가족에 대한 예우 등 대안·대항을 마련함으로써, 파병 결정을 정교하게 정당화하고 있다.<sup>13)</sup> 따라서 대규모 사상자로 인한 대내 영향을 관리해야 할 북한 당국의 정책적 필요성, 북한의 선전·선동 역량이 파병 결정 정당화에 집중되고 있는 양상을 고려하면, 북한의 파병 결정을 정당화하는 과정에서 나타나는 다양한 감정의 활용 방식에 주목해야 한다.

방법론적으로, 본 연구는 북한군이 러시아-우크라이나 전쟁에 파병된 사실을 북한 당국이 직접 공개한 2025년 4월부터 2025년 12월까지 로동신문과 조선중앙TV의 파병 관련 보도를 감정과의 연관성을 중심으로 분석했다. 로동신문의 경우 파병 부대의 지휘관과 전투원들에 대한 국가표창수여식, 러시아-우크라이나 전쟁에서 전사한 군인의 유가족을 상대로 한 연설 등 김정은이 해당 파병 사실을 직접 언급한 기사를 중심으로 분석했고, 당 중앙군사위원회의 서면 입장문, 러시아 대통령의 성명 등 관련 자료도 보완적으로 검토했다. 조선중앙TV의 경우, 김정은이 파병 군인의 유가족을 직접 만나 위로하는 장면과 파병을 마치고 귀환한 공병부대를 환영하는 행사를 담은 보도, 파병 군인을 조명한 기록영화를 분석 대상에 포함했다. 이 과정에서 김정은이 파병 군인이나 유가족에게 취하는 행동, 카메라 구도 및 초점의 이동 등

<sup>13)</sup> Hwang, Jin-Tae and Siheon Lee, "Between Self-reliance and Pragmatic Interests: the Impact of North Korea's Troop Deployment to Ukraine on its People," *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 79, No. 6 (2025), pp. 1017-1025.

을 검토하여 시각적으로 어떤 감정이 강조되는지를 살폈다. 또한 선별적으로 송출되는 김정은의 육성과 리춘히 책임방송원의 해설에 주목해서 청각적으로 표지되는 감정을 분석했다.

Lee & Hwang(2025)이 지적했듯이, 북한 주민이 관영매체 이외의 다른 경로를 통하여 외부 정보에 접근하지 못하면서 관영매체와 북한 주민 간 사회적 거리가 다른 국가에 비해 훨씬 좁고, 북한은 고도로 설계된 이해타산적 속고와 계산이 반영된 ‘대내적 담론화’를 통해 국가의 통치 과정을 관리한다. 또한 당-국가체제를 채택하고 있는 북한의 체제적 특성을 고려하면, 당 기관지인 로동신문은 국정 사안에 대해 최고지도자와 주민 간 인식의 일체화를 도모하는 매개체로 이해할 수 있다.<sup>14)</sup> 조선중앙TV 역시 북한에서 “조선로동당의 믿음직한 사상적 대변인, 시대의 힘있는 나팔수”로 인식된다.<sup>15)</sup> 따라서 본 연구는 대내적 담론화 과정에서 북한 당국이 활용해 온 관영매체인 로동신문과 조선중앙TV 속 다양한 감정의 작동 양상을 분석할 목적으로 II장에서는 북한의 감정에 기반한 통치 작용을 이론적으로 검토하고, III장에서는 구체적 사례인 북한군의 파병 결정에 대한 정당화를 중심으로 감정 통치의 운용 방식을 분석하겠다.

## II. 감정 통치의 북한식 적용

감정의 역학과 현실 사이의 상호작용은 정치적 맥락과 맞물려 해석된다.

<sup>14)</sup> Lee, Siheon and Jin-Tae Hwang, “Unraveling North Korea's Perception of Diplomacy with Russia: Focusing on the Strategic Emergence of the Friendship and Cooperation Relationship in 2023,” *The Pacific Review*, Vol. 38, No. 5 (2025), pp. 895-899.

<sup>15)</sup> 『로동신문』 2025년 10월 23일.

특히 매체를 통해 대내외 청중에게 형성되고 전파되는 정치지도자의 감정 표출과 그 수사적 연출은 지속적으로 연구의 대상이 되어왔다.<sup>16)</sup> Masch & Gabriel(2020)이 지적했듯이, 정치지도자가 시민의 감정에 호소하는 전략은 대중과의 상호작용에서 중요한 수단일 뿐만 아니라, 정부의 성과나 정책을 알리고, 그 선택을 정당화하는 데에 활용된다. 이는 선거 기간에 국한되지 않으며, 시민의 태도 형성에 영향을 미치려는 시도의 효과는 궁극적으로 정치지도자가 확보한 신뢰성에 의존하는 경향이 있다.<sup>17)</sup> 다시 말해, 정치지도자에 의한 감정의 정치적 동원은 신뢰를 구축하는 과정이면서도, 이미 형성된 신뢰를 기반으로 시민이 지도자의 정치적 결단을 지속적으로 지지하도록 만드는 구조에 기초한다.

감정이 선천적·생물학적 기제에 기반하고 있다는 점을 고려하면,<sup>18)</sup> 정치지도자는 이를 대중적 설득을 위한 보편적 자원으로 활용하려는 동기를 갖게 된다. 예컨대 분노는 진화론적 관점에서 자신에게 돌아가야 할 정당한 대우나 이익을 타인이 충분히 고려하지 않는다고 느낄 때 발생한다는 점에 기초해, McDermott(2020)는 정치지도자가 두려움과 분노를 사회적 정체성에 주입함으로써 사회적 응집력과 협력을 촉진할 수 있다고 보았다. 이 과정에서 감정은 개별적 개체가 주변 세계의 다양한 정보와 연결되는 과정을 정돈하고, 지도자의 의도대로 자연스럽게 사회적 주의를 유도하는 데에도 쓰일 수 있다.<sup>19)</sup> 종합하건대 감정 통치는 정치지도자가 감정의 형성과 확산을 전

16) Marcus, G. E., "Emotions in Politics," *Annual Review of Political Science*, Vol. 3 (2000). pp. 221-250.

17) Masch, Lena and Oscar W. Gabriel, "How Emotional Displays of Political Leaders Shape Citizen Attitudes: The Case of German Chancellor Angela Merkel," *German Politics*, Vol. 29, Issue 2 (2020), pp. 158-159.

18) Pribram, K. H., "The Biology of Emotions and Other Feelings," in Robert Plutchik and Henry Kellerman, ed., *Theories of Emotion* (Massachusetts: Academic Press, 1980), pp. 245-269.

19) McDermott, Rose, "Leadership and the Strategic Emotional Manipulation of Political

략적으로 조직하여 대중의 인식과 태도를 조정하고 정책선택에 대한 지지 및 정권의 정당성을 확보하려는 통치 방식으로 정의될 수 있다.

더불어 텔레비전이라는 시각 매체의 확산은 활자 중심의 소통을 넘어 정치지도자의 외형적 이미지와 감정 표현을 직접적으로 노출시키며, 이에 대한 체계적인 관리의 필요성을 크게 높였다.<sup>20)</sup> 이러한 변화는, 문자 전달과는 질적으로 다른 방식으로 의미가 구성될 수 있는 표정, 목소리, 몸짓 등 비언어적 요소 전반을 전략적으로 설계해야 하는 새로운 과제를 정치지도자에게 부여했다. 따라서 정치적 메시지를 구성하고 해석하는 과정에서 시각적 단서의 영향력이 커지고 있는 만큼, 감정이 어떤 방식으로 시각화되어 전달되는지에 대한 체계적 분석이 요구된다.

한편, 북한은 감정이 정치적 논리 속에서 적극적으로 활용되기 용이한 구조를 형성해 왔다. 외부 세계에 관한 정보 접근을 제약하고, 3대 세습의 독재체제를 정당화하는 당의 입장과 논리를 북한 주민에게 전달하는 역할을 맡은 선전선동부가 핵심 당 조직이라는 사실은 다른 체제, 국가에서는 찾아보기 어려운 “인민”이라는 단일 정체성으로 구성된 매우 균질화된 사회구조를 형성했다.<sup>21)</sup> 이러한 집단적 정체성은 감정을 활용한 통치를 보다 수월하게 만드는 사회적 기반으로 작용했을 것으로 예상할 수 있다.

또한 감정 그 자체도 정치적으로 동원되고 있다. 북한의 사전적 정의에 따

---

Identity: An Evolutionary Perspective,” *The Leadership Quarterly*, Vol. 31, Issue 2 (2020), pp. 3-8.

20) “Television: Electronic Politics: The Image Game,” *Time*, September 21, 1970, <<https://time.com/archive/6875364/television-electronic-politics-the-image-game/>>; Sullivan, Denis G. and Roger D. Masters, “[Happy Warriors]: Leaders' Facial Displays, Viewers' Emotions, and Political Support,” *American Journal of Political Science*, Vol. 32, No. 2 (1988), pp. 345-368.

21) Lee, Siheon and Jin-Tae Hwang, “Unraveling North Korea's Perception of Diplomacy with Russia: Focusing on the Strategic Emergence of the Friendship and Cooperation Relationship in 2023,” p. 896.

르면, 감정은 “기쁨, 슬픔, 사랑, 증오, 만족, 불만, 미움 등의 다양한 느낌”<sup>22)</sup>으로 예시되는데 각 감정의 사전적 용례들은 정치적인 맥락을 내포한 채 제시되는 것이 확인된다. 예컨대 ‘사랑’의 경우, “너의 원수를 사랑하는자는 결코 너를 사랑할 수 없다”<sup>23)</sup>는 용례로 제시되어 있다. 또한 ‘증오심’은 “리태규 반장의 희생은 사람들의 가슴속에서 미제국주의에 대한 더욱 치솟는 증오심을 불러일으켰다”로, ‘미워하다’는 “인민들은 지주, 자본가를 미워하며 착취계급을 없애기 위한 계급투쟁에 떨쳐나섰다”<sup>24)</sup>는 용례로 나타났다.

이처럼 감정 기반의 통치가 작동하기 용이한 환경 속에서, 감정은 역시 감정을 정치적 자원으로 활용하는 것의 효과를 분명히 인지하고 있는 것으로 보인다. 2019년, 김정은은 “수령은 뜻과 정으로 인민들을 이끄는” 존재이고, “우리의 혁명 진지, 계급 진지는 덕과 정으로 결합된 사회주의 대가정”이라고 규정했다. 이어서 “사상과 감정을 대상으로 하는 선전선동사업”은 그 자체가 “군중과 인간적으로 친숙해질 것을 요구하며 정이 통하면 뜻이 통하고 뜻이 통하면 동지가 되는 것”이므로 “마음과의 사업, 감정과의 사업”이 선전선동의 본질이라고 강조했다.<sup>25)</sup> 정리하건대 김정은은 인민과 지도자가 인식적 정렬을 이루는 과정에서 감정이 핵심 매개체로 기능한다는 점을 인지하고 있고, 국가적 선전·선동 활동에서 감정의 적극적 활용을 지속하는 것으로 보인다.

이러한 지도자의 인식과 맞물려, 감정의 정치적 의미는 북한 사회 전 영역에 걸쳐 공유되는 경향을 보인다. 예컨대 “수령과 사상도 감정도 의지도 하

22) 사회과학출판사, 『조선말대사건증보판, 1권<ㄱ-ㄴ>』 (평양: 사회과학출판사, 2006), 125쪽.

23) 사회과학출판사, 『조선말대사건증보판, 3권<ㄴ-ㄷ>』 (평양: 사회과학출판사, 2006), 530쪽.

24) 사회과학출판사, 『조선말대사건증보판, 2권<ㄷ-ㄹ>』 (평양: 사회과학출판사, 2006), 1798쪽.

25) 『로동신문』 2019년 3월 9일.

나가 되자”<sup>26)</sup>는 구호는 감정이 통치적 일체성의 구성요소로 자리 잡고 있음을 보여준다. 나아가 “사상감정”<sup>27)</sup> 개념의 도입은 사상과 감정을 하나의 축으로 결합하려는 시도를 공식화함으로써, 감정이 정치적 동원의 주요 매개로 기능하도록 만드는 구조적 기반을 강화한다. 북한에서 사상감정과와 사업은 “마음과의 사업”의 연장선에 놓여있으며, 당원과 근로자가 “높이 세운 전투 목표”를 수행하도록 “누구나 스스로” 동기를 갖고 움직이게 하는 데에 초점을 맞춘다.<sup>28)</sup> 또한 북한에서 사상감정은 “전인민적”으로 공유될 수 있고, 이를 통해 “수령을 중심으로 한 일심단결의 위력이 비상이 강화”하는 효과를 가진다고 묘사된다.<sup>29)</sup>

〈표 1〉 대상별 사상감정 유형

대상	수령/당	사회주의조국	집단/동지	원수
사상감정 유형	충성심, 혐오감, 자부심	조국애, 자부심	사랑	증오심과 적개심

출처: 안중숙, 「북한 주민의 감정사회화 경험 연구: 사상감정의 수용과 결과를 중심으로」, 234쪽

안중숙(2024)은 북한 문헌에서 언급하고 있는 대상별 사상감정 유형을 〈표 1〉과 같이 정리했고, 여기서 대상별 사상감정의 유형은 서로 분리된 것이 아니라 수령을 중심으로 연결되고 궁극적으로 수령을 향한 충성심으로 수렴한다고 지적했다.<sup>30)</sup> 이에 더해서 사상감정은 북한의 시대적 통치이념을

26) 『로동신문』 2023년 1월 20일.

27) 북한은 “사상감정”을 “사람의 사상과 감정”으로 정의하고 있다; 사회과학출판사, 『조선말대사젠증보판』, 3권(부·사), 543쪽.

28) 『로동신문』, 2020년 12월 5일.

29) 김미란, 「인민들을 위하여 꼭 하고 싶었던 일」, 김일성종합대학 과학연구 기사 (2021).

30) 안중숙, 「북한 주민의 감정사회화 경험 연구: 사상감정의 수용과 결과를 중심으로」, 234-235쪽.

정당화하는 기능 또한 수행한다. 김일성종합대학 교수 김희성(2021)은 김정은 시대 들어 주요한 사상적 지표로 부상한 ‘우리 국가제일주의’를 “주관이나 추상이 아니라 타당성과 생활적 바탕을 가진 시대의 주도적인 사상감정”이라고 규정했다. 그는 “조선인민이 우리 국가제일주의기치를 높이 드는 것은 응당한 일”이라고 강조함으로써 인민에게 해당 이데올로기의 대중적 내면화와 정서적 동조를 장려하고 있다.<sup>31)</sup> 연장선상에서 “우리 국가제일주의를 전 인민적인 사상감정으로 승화시켜 새로운 시대정신을 창조하자”는 구호를 통해 “모든 일군들과 당원들과 근로자”들이 “자부심을 안고” 모든 “사업과 생활”에서 적극적으로 “투쟁”에 나서 “우리 국가제일주의시대를 더욱 빛내어나가자”는 식의 설득이 이루어진다.<sup>32)</sup> 이러한 사상감정의 체계화된 개념과 활용을 바탕으로 북한 당국은 인민을 설득하고 자신의 의도대로 사회적 질서를 구성한다.

북한에서는 감정이 정치적으로 조직될 뿐만 아니라, 사상감정이 이론적 체계에 기반해서 주요 이데올로기를 뒷받침하고 인민의 헌신을 설득하는 과정에 활용되고 있음을 고려하면, 앞서 살펴본 것처럼 대내적 저항의 가능성을 지닌 조선인민군의 러시아-우크라이나 전쟁 파병은 북한 당국이 유무형의 자원을 투입해 정당화 작업을 수행하고 있는 사안으로, 감정 통치의 맥락에서 분석할 필요가 있다. 그리고 김정은은 해당 파병을 사상감정과 긴밀하게 결부하여 설명했고, 인민군의 희생 역시 사상감정의 도입을 통해 해석되고 있다. 2025년 8월, 김정은은 파병 부대의 지휘관과 전투원들에 대한 국가 표창수여식에서 해당 부대의 전투 성과를 “반제혁명투쟁사에 기적으로 기록될 승리”로 규정하면서 이에 대한 근본적인 비결은 “특출한 몇몇 군사가나 영웅들의 공훈”에 있는 것이 아니라 “영용성”과 “희생성”이 “전체 장병들의

31) 김희성, 「시대어를 통해 본 조선의 모습 7. 조선인민의 숭고한 사상감정: 우리 국가 제일주의」, 김일성종합대학 과학연구 기사 (2021).

32) 『로동신문』 2022년 11월 18일.

사상감정으로 확고히 지배”된 데에 있다고 평가했다.<sup>33)</sup> 또한 인민군이 해당 전쟁에 파병되기 시작했던 2024년, 북한의 한 이론가는 “진정한 애국주의는 나라의 국권을 수호하고 자주권을 지키기 위해서는 자기의 피와 살, 목숨까지도 바치는 조국에 대한 가장 열렬하고 숭고한 사상감정의 분출”이라며 인민군 장병들이 “바로 이러한 숭고한 애국의 사상감정”을 지니고 있다고 주장했다.<sup>34)</sup>

### Ⅲ. 파병 정당화 담론에서 감정의 전략적 활용

#### 1. 수령의 오류 인정과 감정의 교차

‘혁명적 수령관’은 최고지도자를 정점으로 구성된 통치 구조를 정당화하고, 권력의 세습을 뒷받침하는 북한의 사상적 기반으로 기능해왔다. 혁명적 수령관에 따라, 혁명과 건설에서 수령이 차지하는 지위와 역할은 당과 대중을 이끄는 절대적이고 신격화된 것으로 규정된다.<sup>35)</sup> 이종석(1995)은 수령이 모든 면에서 ‘완전함’을 갖춘 인물로 규정되면서 혁명적 수령관은 현실에서의 수령에 대한 관점이나 역사서술에서 자연스럽게 수령지도의 무오류성을 상정하게 된다고 지적했다. 즉 수령이 지도한 역사에서 오류란 존재하지 않는 것으로 가정되기 때문에 오직 승리의 길과 역사만이 제시되고 기록되는

33) 『로동신문』 2025년 8월 22일.

34) 최순옥, 「영웅적조선인민군장병들이 지닌 숭고한 애국주의」 『철학, 사회정치학 연구』 제1호 (2024), 35~37쪽.

35) 이기동, 「수령제의 지속성과 변화」, 김갑식 외, 『김정은 정권의 정치체제: 수령제, 당·정·군 관계, 권력엘리트의 지속성과 변화』 (서울: 통일연구원, 2015), 16쪽.

경향이 있다.<sup>36)</sup> 실제로 북한에서 수령은 “사람에게 있어서 가장 고귀한 생명인 사회정치적생명에 자그마한 오점도 남기지 않도록 걸음걸음 이끌어주고 보살펴주는 인생의 보호자”<sup>37)</sup>로 묘사된다.

수령의 무오류성을 절대시하던 기존의 통치 기조에서 김정은은 일정한 변화를 보이기 시작했다. 예컨대 2017년 신년사에서 김정은은 “언제나 늘 마음 뿐이었고 능력이 따라서지 못하는 안타까움과 자책속에 지난 한해를 보냈”<sup>38)</sup>다고 토로했다. 또한 2020년 열병식에서 김정은은 “사실 년초부터 세계적인 보건 위기가 도래하고 주변 상황도 좋지 않아 고민도, 두려움도” 컸다고 밝히면서 자신의 어려움과 한계를 드러내기도 하고, 인민군의 “방역전선과 자연재해복구전선”에서의 임무수행을 두고는 “너무도 미안하고 이 영광의 밤에 그들 모두와 함께 있지 못하는 것이 마음” 아프다고 덧붙였다.<sup>39)</sup> 나아가 2024년 2월 평안남도 성천군의 지방공업공장 건설 착공식에서 김정은은 “지방의 전면적 진흥을 안아오기 위한 우리 당 10년 목표의 위대한 투쟁이 마침내 개시됐다”면서도 “솔직히 이제야 이것을 시작하는가 하는 자괴감으로 송구스럽기도 하다”<sup>40)</sup>고 말함으로써, 정부 정책을 두고 대중 앞에서 직접 사과하는 모습을 보이기도 했다. 이처럼 김정은은 한 해 동안의 국정운영 능력에 대한 스스로의 부족함을 드러내고, 두려움과 같은 감정적 동요를 토로하며, 정책의 구체적인 집행 과정을 직접 사과하는 등 전통적으로 강조되어 온 수령의 무오류성과는 대비되는 행보를 보였다.

이러한 선전 과정에서 수령을 오류 가능성을 지닌 현실적 인물로 묘사하

36) 이종석, 『조선로동당연구: 지도사상과 구조 변화를 중심으로』 (서울: 역사비평사, 1995), 103쪽.

37) 심명주, 「혁명적수령관은 주체의 인생관의 근본핵」, 김일성종합대학 과학연구 기사 (2018).

38) 『로동신문』 2017년 1월 1일.

39) 『로동신문』 2020년 10월 10일.

40) 『로동신문』 2024년 2월 29일.

는 방식은 김정은의 직접적인 선전·선동 지시를 통해 한층 더 구체화되었다. 2019년 3월 제2차 전국당초급선전일군대회에서, 김정은은 “수령의 혁명활동과 품모를 신비화하면 진실을 가리우게” 된다고 하며 “수령은 인간과 생활을 열렬히 사랑하는 위대한 인간이고 숭고한 뜻과 정으로 인민들을 이끄는” 존재이므로 “수령에게 인간적으로, 동지적으로 매혹될 때 절대적인 충실성이 우리나라 오는 것”이라고 분석했다. 이어서 김정은은 전국의 선전·선동일군들이 “수령의 품모도 인민을 끝없이 사랑하고 인민에게 멸사복무하는 인간적품모라는 것을 원리적으로, 생활적으로 알게”하고 이를 “당의 인민대중제일주의로 관통시켜야” 한다고 지시했다.<sup>41)</sup> 즉 북한의 선전전략은 이전의 수령의 무오류성을 전제했던 신비화 기조로부터 다소 벗어나, 인민대중제일주의에 기반해 수령의 인간적 면모를 부각하는 방향으로 전환되고 있다. 앞선 김정은의 발언에서 드러나듯이, 이러한 인간적 품모의 강조는 궁극적으로 정서적 공감과 매혹을 통해 수령에 대한 인민의 충실성을 확보하기 위한 통치 전략으로 이해할 필요가 있다.

러시아우크라이나 전쟁에 인민군을 파병하는 결정을 인민들이 수용하는 과정에도 김정은은 수령의 오류를 인정하는 모습을 보였다. 2025년 8월, 파병 군인의 유가족 앞에서, 김정은은 “이역(타지: 인용자 주)의 전장에서 싸우다 쓰러진 우리 군관, 병사들을 다시 일으켜세워서 데려오지 못한 안타까움, 귀중한 그들의 생을 지켜주지 못한 미안한 마음을 안고 유가족들 모두에게 다시한번 속죄”<sup>42)</sup>한다고 말했다.

이와 같이 김정은의 사과를 전후해 배치된 감정의 전개는, 러시아우크라이나 전쟁 참전군인들의 유가족이 느끼고 있을 감정에 공감하는 것을 핵심 축으로 구성된다. 연설의 서두에서 김정은은 “견디기 힘든 상실의 아픔을 껏

41) 『로동신문』 2019년 3월 9일.

42) 『로동신문』 2025년 8월 30일.

곳이 이겨내고 계시는 여러분의 모습들을 마주하면서 경건하고 뜨거운 마음을” 느꼈고, “사랑하는 자식들과 남편들의 생사여부를 전연 모르고 있다가 너무도 뜻밖의 충격을 받았을 유가족들에 대한 생각에 계속 마음이 떨리고 도무지 일이 손에 잡히지 않는다고 말했다. 이어서 앞서 살펴본 사과의 발언 이후, 김정은은 “그래서 영웅들의 유가족 모두를 다시 이렇게 따로 만나 다소나마 위로해드리고 슬픔과 상실감을 덜어드리고 싶은 심정에서 오늘 이와 같은 자리를 마련”했다고 밝혔다. 이후의 발언에서도 김정은은 유가족을 “이런 장한 아들들을 낳아 키운 부모님들,” “그들이 것처럼 사랑했던 처자들,” “저 어린것들”로 각각 호명했다. 그리고 “그들의 가슴속에 자기부모처자와 태를 묻은 고향에 대한 진정한 사랑이 없다면 어떻게 생의 마지막 순간까지 그렇듯 용감할 수가 있었”겠냐고 말했다.<sup>43)</sup> 정리하건대 김정은은 슬픔과 상실감 등 유가족들이 느꼈을 감정들에 초점을 맞추고, 자신 역시 유사한 감정을 경험하고 있음을 강조하면서, “일이 손에 잡히지 않는다”와 같은 구체적인 표현을 통해 지도자로서의 감정적 동요와 괴로움을 드러내고 있다. 또한 김정은은 참전군인들의 마음 속에 자리한 가족과 국가에 대한 사랑을 그들의 용감함을 떠받치는 정서적 토대로 규정했다.

공감에 근거한 사과의 진정성을 강화하기 위해 김정은은 “나는 그들이 그렇게 떠나가면서 나에게 짝막한 편지 한장 남기지 않았지만 가정도, 사랑하는 저애들도 나에게 맡겼을것이라 생각”하고, “마음속으로, 믿음으로 듣는것이기 때문에 나는 그 부탁들을” 들었기 때문에, “그들이 바란대로 내가 유가족들, 저애들을 맡겠습니다”라고 말했다. 그리고 김정은은 전사자의 자녀를 혁명학원에서 아버지처럼 키우겠다고 약속하고, 평양의 대성구역에 있는 한 거리의 이름을 “새별거리”로 명명했다. 이어서 “바로 그앞 수목원의 제일 훌륭한 명당자리에 렬사들의 유해를 안치”하고 “언제든 온 나라가 찾고찾아가

43) 위의 기사.

그들을 추억하고 모든 영광과 기쁨을 함께”하며, 유가족들에게 “평양에서의 행복한 생활”을 약속함으로써,<sup>44)</sup> 김정은은 자신의 사과와 여러 감정의 교차가 구체적 조치와 보상을 포함한 약속의 이행으로 이어지도록 구성했다.

〈그림 1〉 유가족에게 고개 숙이는 김정은



출처: 『로동신문』 2025년 8월 30일

조선중앙TV는 해당 연설을 과거에는 김정은의 메시지가 리춘희의 대독으로 전달되는 경우가 많았던 것과는 대조적으로, 김정은의 실제 육성 그대로 송출하는 방식으로 보도했다. 전체 영상은 약 24분 분량이며, 김정은의 연설과 이후 장면들이 함께 구성되어 있다. 특히 연설 직후 이어지는 약 10분 분량의 화면에서는 북한 국기로 감싸진 전사자의 초상사진을 유가족이 전달받는 장면이 방영되는데, 이 과정에서 김정은은 〈그림 1〉에서 보듯 다리에 손

44) 위의 기사.

을 올린 채 깊이 고개를 숙이는 자세를 취함으로써 인간적으로 유가족에게 애도하는 모습을 연출했다.

그러나 김정은이 인정하는 오류의 범위는 특정 사안에 한정되는 것으로 보인다. 구체적으로, 러시아-우크라이나 전쟁에 북한군을 파병함으로써 필연적으로 발생하는 장병들의 희생은 슬픔과 미안함의 감정으로 표현되지만, 파병 결정 그 자체의 정당성이나 정책적 판단에 대한 문제 제기로는 확장되지 않는다. 즉, 지도자의 사과와 오류 인정은 집단적 공감을 유도하는 역할에 머문다. 이 과정에서 전사자와 그 가족의 희생은 개인의 상실이 아닌 국가적 명예와 집단적 헌신의 틀 속에서 감내해야 할 대가로 재구성된다. 또한 이러한 공감의 효과를 강화하기 위해, 앞서 살펴본 것과 같이 물질적·상징적 보상을 김정은이 직접 언급하고 있다. 이처럼 오류 인정과 구체적 보상이 동시에 나타났던 연설의 말미에서 김정은은 “슬픔을 곳곳이 이겨내면서 자식들과 남편들의 그 고결한 삶과 마지막 결심을 장하게 여기고 지지하며 영광스럽게 간주하는 마음들에 다시 한번 머리숙여 인사”한다고 말했다.<sup>45)</sup> 따라서 지도자의 오류 인정 또한 상실을 계기로 형성될 수 있는 유가족의 “마음”들의 방향을 김정은이 직접 규정하는 과정에서 활용되는 하나의 수단으로 볼 수 있으며, 파병으로 인해 야기될 수 있는 국내적 불만과 동요를 선제적으로 관리하려는 시도로 해석할 수 있다.

## 2. 각 주체의 감정 명명과 감정의 탄력적 전환

일반적으로 인간의 감정적 궤적은 연속적으로 주어지는 자극의 개별적 특성과 이에 대한 주체의 인식이 상호작용하는 과정에서 구성되며, 본질적으로 유연한 감정 시스템 내에서도 특정 감정이 한번 표지(labeling)되면 그 감정

45) 위의 기사.

은 독립적인 동력을 얻어 지속되는 경향이 있다.<sup>46)</sup> 따라서 감정에 이름을 붙이는 과정에 어떤 주체가 관여하는지, 그리고 표지된 감정들이 어떻게 조직되고 결합하는지를 살핌으로써, 해당 공동체가 특정 현상을 이해하고 의미화하는 정서적·인지적 구조를 보다 선명하게 파악할 수 있다.

2025년 4월, 북한은 당 중앙군사위원회 서면 입장문을 통해 러시아-우크라이나 전쟁에 투입된 전투부대들을 치하하며 이들의 파병 사실을 처음으로 공식화했다. 해당 입장문에서는 “정의를 위해”, “형제적 나라 로씨야의 주권과 안전”을 수호하라는 김정은의 명령에 따라 참전 군인들이 “용감성, 희생성을 발휘”해 “꾸르스크지역해방작전이 승리적으로 종결”되었다고 평가했다. 그리고 말미에는 김정은이 “이런 훌륭한 군인들을 가지고 있는 것은 우리 국가의 자랑이며 우리 인민의 더없는 긍지”라고 밝히고 “자랑스러운 아들들의 영용성을 칭송”한다고 언급한 내용을 덧붙였다.<sup>47)</sup> 즉 파병 사실을 처음 공개하는 과정에서 북한은 그들이 형제의 나라를 위해 헌신하고 수령의 명령을 충실히 따른 용감함과 희생심, 승리감을 중심 감정으로 내세웠다.

당 중앙군사위원회의 서면 입장문이 발표된 다음 날, 러시아 대통령 푸틴은 로동신문에 실린 성명에서 “조선의 벼들은 런대성과 정의감, 진정한 동지애로부터 출발하여 행동하였다”고 언급하며 “우리는 로씨야전투원들과 어깨 결고 우리 조국을 자기 조국처럼 지켜낸 조선군인들의 영웅주의와 높은 전투능력, 자기희생성을 높이 평가”한다고 밝혔다. 그러면서 푸틴은 “전장에서 공고화된 우리 두 나라사이의 친선, 선린 및 협조의 관계가 앞으로도 모든 방면에서 성과적으로 박력있게 발전하게 되리라고 확신”한다고 말했다.<sup>48)</sup>

<sup>46)</sup> Kirkland, Tabitha and William A. Cunningham, “Mapping Emotions Through Time: How Affective Trajectories Inform the Language of Emotion,” *Emotion*, Vol. 12, No. 2 (2012), pp. 269-270.

<sup>47)</sup> 『로동신문』 2025년 4월 28일.

<sup>48)</sup> 『로동신문』 2025년 4월 29일.

이는 전날 발표된 북한의 입장과 일관된 것으로, 정의감과 희생심 등의 감정을 푸틴이 직접 명명하고 있음을 확인할 수 있다. 또한 파병 군인들의 헌신을 다양한 감정으로 부각하는 동시에, 전쟁에서의 연대가 북러 관계의 실질적 이익으로 귀결될 것이라는 전망을 제시하는 것이라 볼 수 있다.

앞서 살펴본 푸틴의 성명에서 드러난 입장은 러시아의 다른 관료들에 의해 지속적으로 재생산되고 있다. 가령 2025년 6월, 러시아의 안전이사회 서기장 쇼이구는 조선로동당 중앙위원회 본부 청사에서 김정은을 접견하면서, “참전하여 로씨야군인들과 어깨걸고 한전호에서 싸우며 로씨야령토의 귀중한 부분을 자기 조국처럼 지켜낸 조선인민의 우수한 아들들이 발휘한 무비의 영웅성과 희생성에 대한 로씨야지도부의 특별한 감사를 전달”했다. 그리고 해당 접견에서는 “두 나라사이의 특수하고도 견고한 포괄적인 전략적동반자관계를 더욱 굳건히 발전시켜 공동의 핵심이익을 수호하기 위한 일련의 중요문제들, 각이한 분야들에서의 호상협조사항들이 심도있게 토의”되었다고 밝혔다.<sup>49)</sup>

이처럼 김정은과 북한의 집단적 의사결정 기구, 그리고 러시아의 푸틴과 다수 관료는 파병 군인들의 헌신을 용감함과 정의감, 희생심, 영웅심 등의 감정을 통해 서술하며 ‘승리자의 이야기 구조’를 공고히 한 뒤, 전장에서 사망한 군인들을 본격적으로 전면에 부각하기 시작했다. 2025년 8월 국가표창 수여식 연설에서 김정은은 살아 돌아온 파병 군인들에 대해서 “국가의 신성한 권위와 존엄을 지켜 이역의 전장에서 위훈을 세운 장한 영웅들을 조국과 인민앞에 높이 내세우고싶은 마음”을 언급한 뒤, 이어 “희생된 련사”들을 두고 “다 함께 이 영광스러운 자리에 세우지 못하는 아쉬움”과 “너무도 푸르게 젊은 생들을 지켜주지 못한 안타까움과 미안함”을 표현했다.<sup>50)</sup> 이 날 북한은

49) 『로동신문』 2025년 6월 5일.

50) 『로동신문』 2025년 8월 22일.

파병 부대 지휘관과 전투원들을 위한 축하 공연을 진행하는 한편, 이들과 유가족들을 함께 초대할 연회를 마련해, 승리의 이야기와 상실의 정서를 이어 붙이려는 구성을 연출했다.<sup>51)</sup> 해당 표창수여식이 열린 지 8일 후, 김정은은 앞서 1절에서 살펴본 것처럼 유가족만을 초청해 전사자들의 초상사진을 직접 전달하고 위로의 말을 건네며, 그들의 아이들을 품에 안아주는 모습을 보였다.

2025년 8월, 조선중앙TV는 파병 군인들을 조명한 약 130분 분량의 기록영화 “조국의 위대한 명예의 대표자, 장한 아들들에게 드리는 가장 값높은 영광”을 방영했다. 해당 기록영화는 당 중앙위원회 본부청사에서 김정은이 파병 부대 지휘관들을 만나 “작전을 승리로 지휘한 그들의 로고를 높이 평가”하는 장면으로 시작한다. 이후 김정은은 전사자들의 초상에 직접 북한의 영웅메달을 달아주는데, 이때 리춘히는 “수령과 전사들 사이에 맺어진 뜨거운 혈연의 정”이며 “감동 깊은 화폭”이라 해설했다. 그리고 유가족들이 전사자의 초상 앞에서 눈물을 흘리자, 인민군 지휘부가 함께 울음을 터뜨리는 장면이 이어지고, 김정은이 전사자의 가족을 안아 주거나 아이들의 볼을 쓰다듬는 장면이 배치된다. 이때 리춘히는 김정은이 유가족의 “상실의 아픔을 함께 하시고 위로”했다고 해설하며, 그들 사이의 감정적 공감을 강조한다. 이후 기록영화의 후반부에서는 전사자 유해 송환식에 참석한 김정은이 눈물을 흘리는 장면이 등장한다.

이어서 2025년 12월에 조선중앙TV가 러시아-우크라이나 전쟁에 파병되었던 조선인민군 공병부대의 귀국을 보도하면서, 북한 당국이 강조하고 싶은 감정과 메시지를 한층 분명하게 드러냈다. 총 40분 분량의 해당 보도는 귀국 환영식 장면이 약 17분, 추모의 벽 방문 소식이 약 8분, 귀국 축하공연이 약 13분, 귀국 환영 연회가 약 2분으로 구성되어 있다.<sup>52)</sup> 영상은 환영식에 입장

51) 『로동신문』 2025년 8월 22일.

하는 귀국 부대를 4.25 문화회관광장에서 평양시민들이 감격에 겨워 눈물을 흘리거나 박수를 치며 맞이하는 모습이 먼저 소개되고, 이어서 김정은이 등장하는 장면으로 전개된다. 영상에서 처음으로 삽입된 김정은의 육성 발언은 “연대의 자랑스러운 전투 성과를 축하합니다!”라는 인사이다. 이후, 리춘히가 김정은의 연설을 일부 편집해서 전달했는데, 연설에서는 “당이 준 전투 명령을 훌륭히 수행하고 어머니 조국의 품으로 돌아온” 점과 “우리 무력 군인들이 작전지역에서 흘린 피와 땀, 희생”, “감사와 송고한 경의”가 강조되었고, 귀환한 장병들과 평양 시민들이 함께 눈물을 흘리는 화면이 반복적으로 제시된다. 연설이 끝난 뒤, 김정은은 광장에 사열중인 장병들 앞으로 직접 걸어가 격려하는 장면을 연출했다. 이 과정에서 광장 맨 앞줄에 있던 휠체어 탑승 부상병이 일어서 경례하려 하자, 김정은이 손짓으로 이를 만류하며 다친 다리를 어루만지는 모습이 관찰되었고, 이때 “수령과 전사들 사이의 고결한 육친의 정이 오가는 가슴뜨거운 모습”이라는 나레이션이 삽입되었다. 이후 환영식에서 “공병 전투원들의 위훈을 값높이 빛내어주시는 위대한 용장에 대한 열화와 같은 고마움과 흠모심이 끝없이 분출”되었다는 나레이션 직후, 화면은 전환되어 김정은이 실내에 있는 추모의 벽에서 유가족들을 만나 “고귀한 삶을 경건히 추억”하면서 “그들과 상실의 아픔을 함께”하는 장면이 배치된다. 추모 장면은 비교적 짧게 제시된 뒤 곧바로 축하 공연장에 장병들이 입장하면서 가족들을 만나는 장면으로 전환되며, 이때 “혈육들의 기쁨과 감격”이라는 나레이션이 덧붙여진다.

52) 각 행사에 할애된 시간 분배와 배열 순서는 북한 당국이 어떤 행사를 상대적으로 중요하게 인식하는지, 그리고 어떠한 감정의 궤적을 의도했는지를 가늠할 수 있는 단서를 제공한다.

〈표 2〉 공병부대 귀국 보도의 감정의 궤적과 구성

구분	귀국 환영식	추모의 벽 방문	귀국 축하 공연	귀국 환영 연회
주요 감정	장함, 경의, 자랑스러움, 사랑, 감사, 걱정, 환희, 용감성, 행복감, 고결함, 흠모심	송고함, 경의, 고귀함, 사랑, 고결함, 용감함, 송엄함, 상실감, 애도, 강인함	영예로움, 기쁨, 감격, 행복, 사랑, 용감함	감격, 사랑, 걱정
영상 분량	약 17분	약 8분	약 13분	약 2분

출처: 조선중앙TV의 2025년 12월 13일자 보도를 토대로 저자들이 작성

조선중앙TV의 공병부대 귀국 보도에서는 감정이 언어를 통해 명시적으로 호명되며, 파병 군인의 귀국을 둘러싼 감정적 궤적은 구체적으로 제시된다. 앞에 배치된 귀국 환영식에는 가장 긴 방영 시간이 할애되었고, 여러 감정이 순차적으로 배열되면서 인민들이 파병을 인식하는 과정에서 거쳐야 할 감정적 궤적의 기본적 틀을 형성한다. 〈표 2〉에서 확인할 수 있듯이, 귀국 환영식에서 언급되는 감정들은 파병 군인들을 긍정적으로 의미화하기에 용이한 감정들로 구성되어 있다. 이를 통해 김정은은 9명(북한 발표)의 사망자가 발생한 부대의 귀환을 “감격” 속에서 “축하”해야 할 사건으로 규정한다.

이러한 감정 배치는 파병의 결과를 애도의 대상보다는 성취의 이야기로 재구성함으로써, 궁극적으로 김정은의 파병 결정을 정당화하는 효과를 낳는다. 이와 같은 흐름에서, 김정은은 유가족들을 만나 “상실의 아픔”을 언급하는 장면이 나오지만, 귀국 환영식에서의 감정적 궤적을 토대로 감정이 전환되면서 파병군인의 죽음을 ‘송고한 희생’으로 묘사하는 감정들이 주되게 나타난다. 귀국 축하 공연에서도 무대의 스크린에 희생자로 추정되는 인물들의 초상이 상영되고, 김정은과 최선희 외무상을 비롯한 관객들이 눈물을 흘리는 장면이 등장하지만, ‘상실의 아픔’과 같은 감정들은 명시적으로 호명되지 않는다. 또한 이처럼 시각적으로 관찰되는 슬픔은 곧바로 “오직 승리”가 반복되는 가사에 맞춰 관객들이 박수를 치는 장면으로 전환되고, 긍정적 감

정이 전면에 배치된다.

정리하건대 2025년 4월 파병 사실이 최초로 공개된 이후, 북한의 국경 밖 친선국부터 내부의 여러 집단적 주체에 이르기까지 다양한 행위자들이 생존한 파병군인과 전사자들에 대해서 특정 감정을 명명했다. 또한 북한 당국은 감정적 궤적을 먼저 제시한 뒤, 상실의 아픔과 같은 부정적 정서를 기쁨과 행복감과 같은 감정으로 탄력적으로 전환한다. 따라서 북한은 설계된 궤적에 따라 감정을 유연하게 전환하면서, 북한 당국이 핵심으로 삼는 감정들이 해당 사안과 연관된 다른 감정들과 자연스럽게 맞물려 강조되도록 구성했다고 볼 수 있다.

#### IV. 결론

북한은 감정이 정치적 맥락에서 활용되는 구조적 조건 아래, 파병 결정을 정당화하기 위해 다양한 감정을 정교하게 조직하고 있다. 이와 같은 감정적 환경 조성 속 북한 주민들은 현실을 수용하는 과정에서 북한 당국의 의도에 부합하는 방향성을 부여받게 된다. 즉 북한의 선전당국은 파병의 정당성을 인민들이 수용할 수 있는 감정적 환경을 정교하게 구축하고 있다고 평가할 수 있다.

북한의 감정 통치가 적극적으로 행해지는 의제는 일회성의 정서 표현에 그치지 않고, 사회적 자원의 투자가 실제 집행되는 것으로 보인다. 2025년 10월, 해외군사작전 전투위훈기념관 건설 착공식에서 김정은은 “이 기념관 가까이에 건설하고있는 새별거리가 완공되면 열사들이 사랑하는 자기의 부모처자, 형제들과 늘 함께 있으면서 하고싶은 이야기도 주고받고 채 나누지 못한 혈육의 정도 오가게 될 것”이라 말했다.<sup>53)</sup> 이 일대는 김일성과 김정일

의 시신이 안치된 금수산태양궁전과 김일성과 항일 무장투쟁을 함께한 혁명 열사들이 묻힌 대성산혁명열사릉 사이에 있으며, 새별거리는 전사자 유가족들이 거주할 살림집 등이 포함된다.<sup>54)</sup> 그리고 앞서 살펴봤듯이 푸틴과 쇼이구가 파병 군인들을 기념하는 발언을 하는 과정에서도 파병이 북한과 러시아 사이의 다각적 협력을 강화할 것이라는 메시지가 함께 제시되었다. 향후 북한의 감정 통치가 당국의 실질적 정책 추진과 어떤 방식으로 연동되는지를 면밀하게 관찰하는 것이 요구된다.

또한 북한이 감정 통치를 수행하는 과정을 분석함으로써 특정 사안에 대한 북한 당국의 의도를 파악할 필요가 있다. 본 연구에서 확인했던 것처럼, 북한은 공감을 매개로 인민을 위로하는 한편, 국내외의 다양한 주체를 통해 감정을 호명하고 최고지도자가 감정의 궤적을 인민에게 직접 제시하면서, 대규모 인명 피해를 감내하더라도 국가의 승리를 위해 반드시 관철되어야 했던 수령의 전략적 결단으로 파병 결정을 재구성한다. 따라서 북한의 의도를 감정 통치의 관점에서 분석할 때는 특정 감정에 주목하기보다, 어떤 감정이 중심으로 배치되고 그것이 다른 감정들과 어떻게 결합·전환되는지를 종합적으로 살펴야 한다.

추가로 김정은의 눈물과 사과를 혁명적 수령관을 보완하는 감정적 장치로 해석할 필요가 있다. 김정은 집권 이후 인민대중제일주의가 통치 전략의 전면에 부각되면서, 수령은 신비화된 초월적 존재이기보다 인민과 같은 입장에서 보고 느끼는 방법으로 “애민”<sup>55)</sup>을 실천하는 지도자로 묘사된다. 본 연구에서 확인한 것처럼, 김정은의 사과는 주변적이거나 불가피한 오류에 국한되며, 그에 수반되는 부정적 감정 역시 긍정적 감정으로 도약하는 양상을 보인

53) 『로동신문』 2025년 10월 24일.

54) 『北, 평양에 ‘파병군 단지’ 조성…위훈기념관에 유가족 위한 ‘새집’ 건설』 『뉴스1』 (온라인), 2025년 11월 12일, <<https://www.news1.kr/nk/politics-diplomacy/5972739>>.

55) 『로동신문』 2025년 9월 13일.

다. 따라서 향후 김정은이 특정 사안에 대해서 사과하거나 인간적이고 불완전한 수령의 모습을 연출할 때는 그러한 행위가 어떤 전략적 목적을 염두에 두고 작동하는지에 대한 면밀한 검토가 요구된다.

■ 접수: 2026년 2월 4일 / 심사: 2026년 2월 27일 / 게재 확정: 2026년 3월 9일

## 【참고문헌】

- 사회과학출판사, 『조선말대사전증보판, 1권<ㄱ-ㄴ>』, 평양: 사회과학출판사, 2006.
- 사회과학출판사, 『조선말대사전증보판, 2권<ㄷ-ㄹ>』, 평양: 사회과학출판사, 2006.
- 사회과학출판사, 『조선말대사전증보판, 3권<ㅁ-ㅅ>』, 평양: 사회과학출판사, 2006.
- 이종석, 『조선로동당연구 - 지도사상과 구조 변화를 중심으로』, 서울: 역사비평사, 1995.
- 배인교, 「북한의 천리마운동시기 음악적 감성: 노래집 『풍어기 휘날리자』를 중심으로」 『한민족문화연구』 제45집, 2014, 327~359쪽.
- 안종숙, 「북한 주민의 감정사회화 경험 연구: 사상감정의 수용과 결과를 중심으로」 『통일과 평화』 제16권 3호, 2024, 225~268쪽.
- 이남수·한승대, 「북한 국가장례가 인민대중의 애도정서에 미치는 영향: 김일성, 김정일 사례를 중심으로」 『통일인문학』 제97집, 2024, 165~210쪽.
- 임옥규, 「2000년대 북한 문학 감성과 새 세대의 감수성」 『현대북한연구』 제17권 2호, 2014, 163~199쪽.
- 정영철, 「북한의 상징공간과 기억의 정치」 『한국과 국제정치』 제40권 2호, 2024, 117~144쪽.
- 최순옥, 「영웅적조선인민군장병들이 지닌 숭고한 애국주의」 『철학, 사회정치학 연구』 제1호, 2024, 35~37쪽.
- 한모니카, 「북한의 인민 만들기와 감정 정치: '신해방지구' 『개성신문』 분석을 중심으로」 『한국문화연구』 제35권, 2018, 261~298쪽.
- Hwang, Jin-Tae and Siheon Lee, "Between Self-reliance and Pragmatic Interests: the Impact of North Korea's Troop Deployment to Ukraine on its People," *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 79, No. 6, 2025, pp. 1017-1025.
- Kirkland, Tabitha and William A. Cunningham, "Mapping Emotions Through Time: How Affective Trajectories Inform the Language of Emotion," *Emotion*, Vol. 12, No. 2, 2012, pp. 268-282.
- Lee, Siheon and Jin-Tae Hwang, "Unraveling North Korea's Perception of Diplomacy

- with Russia: Focusing on the Strategic Emergence of the Friendship and Cooperation Relationship in 2023,” *The Pacific Review*, Vol. 38, No. 5, 2025, pp. 891-916.
- Marcus, G. E., “Emotions in Politics,” *Annual Review of Political Science*, Vol. 3, 2000, pp. 221-250.
- Masch, Lena and Oscar W. Gabriel, “How Emotional Displays of Political Leaders Shape Citizen Attitudes: The Case of German Chancellor Angela Merkel,” *German Politics*, Vol. 29, Issue 2, 2020, pp. 158-179.
- McDermott, Rose, “Leadership and the Strategic Emotional Manipulation of Political Identity: An Evolutionary Perspective,” *The Leadership Quarterly*, Vol. 31, Issue 2, 2020, pp. 1-11.
- Pribram, K. H., “The Biology of Emotions and Other Feelings,” in Robert Plutchik and Henry Kellerman, ed., *Theories of Emotion*, Massachusetts: Academic Press, 1980, pp. 245-269.
- Sullivan, Denis G. and Roger D. Masters, ““Happy Warriors”: Leaders’ Facial Displays, Viewers’ Emotions, and Political Support,” *American Journal of Political Science*, Vol. 32, No. 2, 1988, pp. 345-368.
- 김미란, 「인민들을 위하여 꼭 하고 싶었던 일」, 김일성종합대학 과학연구 기사 (2021).
- 김희성, 「시대어를 통해 본 조선의 모습 7. 조선인민의 숭고한 사상감정-우리 국가제일주의」, 김일성종합대학 과학연구 기사 (2021).
- 심명주, 「혁명적수령관은 주체의 인생관의 근본핵」, 김일성종합대학 과학연구 기사, 2018.
- 「北, 평양에 ‘파병군 단지’ 조성…위훈기념관에 유가족 위한 ‘새집’ 건설」 『뉴스1』 (온라인), 2025년 11월 12일, <<https://www.news1.kr/nk/politics-diplomacy/5972739>>.
- 『로동신문』 2017년 1월 1일; 2019년 3월 9일; 2020년 10월 10일; 2020년 12월 5일; 2021년 4월 30일; 2022년 11월 18일; 2023년 1월 20일; 2024년 2월 29일; 2025년 4월 28일; 2025년 4월 29일; 2025년 6월 5일; 2025년 8월 22일; 2025년 8월 22일; 2025년 8월 22일; 2025년 8월 30일; 2025년 9월 13일; 2025년 10월 23일; 2025년 10월 24일.
- 「국정원 “리 파병 북한군, 사망자 600명 포함 4천700여명 사상”」 『연합뉴스』 (온라인), 2025년 4월 30일, <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20250430096300001>>.

『조선중앙통신』 2022년 3월 29일.

“What We Know about North Korean Troops Fighting Russia’s War,” *BBC*, December 24, 2024, <<https://www.bbc.com/news/articles/cm2796pdm1lo>>.

Team EyeEm, “Daily Life in North Korea: A Rare and Striking Look in Photos,” *EyeEm*, n.d. <<https://www.eyem.com/blog/daily-life-in-north-korea-a-rare-and-striking-look-in-photos>>.

*The New York Times*, June 11, 2018.

“Television: Electronic Politics: The Image Game,” *Time*, September 21, 1970, <<https://time.com/archive/6875364/television-electronic-politics-the-image-game/>>.

## Governing through Emotions in North Korea: The Domestic Justification of Troop Deployment to the Russia-Ukraine War

Lee, Siheon (Dongguk University)

Kim, Nayeon (Dongguk University)

Hwang, Jin-Tae (Dongguk University)

### Abstract

This study examines how the North Korean authorities utilize emotions as a governing strategy, focusing on the process through which the deployment of the Korean People's Army to Russia's war in Ukraine was domestically justified. While North Korea is often perceived externally as an extremely repressive system in which emotional expression is largely suppressed, the regime has in practice actively mobilized emotions as a key element of governance, carefully attuned to popular psychology and affective responses. By analyzing a concrete case, this study seeks to deepen understanding of North Korea's domestic policy implementation and legitimization strategies. Methodologically, the analysis draws on relevant reports published in Rodong Sinmun and broadcasts by Korean Central Television from April 2025, when North Korean authorities publicly acknowledged the deployment of their troops to the Russia-Ukraine war, through December 2025. Focusing on the discursive and affective dimensions of policy justification, the study identifies the types and functions of emotions mobilized by the regime. The findings show that the

North Korean authorities console the people through appeals to empathy and invoke emotions through a range of domestic and external actors, while the supreme leader directly presents emotional trajectories to the people. In doing so, the regime reconstructs the troop deployment decision as the leader's strategic determination—one that had to be carried out for national victory despite large-scale casualties. The findings also suggest that Kim Jong Un's tears and apology should be interpreted as emotional devices that complement the concept of the revolutionary leader.

Keywords: Emotional governance, infallibility of the Supreme Leader, ideological emotions, North Korean troop deployment, Kim Jong Un regime

**이시현 (Lee, Siheon)** \_\_\_\_\_

동국대학교(서울) 북한학과 학석사연계과정에 재학 중이다.

**김나연 (Kim, Nayeon)** \_\_\_\_\_

동국대학교(서울) 북한학과 학사과정에 재학 중이다.

**황진태 (Hwang, Jin-Tae)** \_\_\_\_\_

독일 본(Bonn)대학교에서 박사학위를 받았고, 통일연구원 부연구위원을 역임하고, 현재 동국대학교(서울) 북한학과 조교수로 재직 중이다.

일반

## 통합과 분단의 경로잠금

: 경로의존성과 약한 연결을 통한 비교사례 분석과 한반도 적용

박찬수 (만대초등학교)

### 국문요약

본 연구는 통일과 분단을 단일한 사건이나 결과로 이해하는 기존 접근을 넘어, 통합과 분절이 장기간에 걸쳐 어떻게 형성·유지되는지를 '경로(path)'의 관점에서 분석하고자 한다. 이를 위해 본 연구는 경로의존성과 약한 연결 개념을 결합하는 동시에, 연결 자율성과 연결 투과성, 그리고 관계적 자산과 관계적 엔트로피라는 개념을 도입하여 통합과 분단의 지속 메커니즘을 설명하는 분석 틀을 설정하였다.

독일, 베트남, 예멘, 사이프러스, 영국의 비교사례 분석과 한반도 적용을 통해 분석한 결과, 통합과 분단의 경험은 성공과 실패의 이분법으로 환원되기보다, 관계적 자산의 축적 여부와 관계적 엔트로피의 축적 방식에 따라 서로 다른 경로 상태로 형성·유지됨을 확인하였다. 독일과 베트남은 통합 이전부터 축적된 관계적 자산을 바탕으로 통합 경로가 안정적으로 잠금된 사례이며, 예멘은 관계적 축적이 임계 수준에 도달하지 못한 상태에서 제도적 통합이 이루어짐으로써 경로 잠금에 실패한 사례로 분석되었다. 사이프러스는 외부 개입에 의해 분단 경로가 구조적으로 고착된 사례이며, 영국은 낮은 강도의 관계 축적을 통해 느슨하지만 지속적인 통합 경로를 유지한 사례로 나타났다. 한반도의 경우, 강한 연결의 반복과 제한적 약한 연결의 시도에도 불구하고 연결 자율성과 투과성의 제약으로 인해 관계적 자산이 축적되지 못하고, 관계적 엔트로피가 누적되는 경로 구조를 보이고 있다. 본 연구는 약한 연결을 통일을 보장하는 요인으로 전제하지 않고, 관계적 축적의 조건과 경로 형성의 메커니즘을 설명하는 분석 개념으로 재정의함으로써, 통일 연구를 결과 중심에서 경로 중

심으로 재사유할 수 있는 이론적 관점을 제시한다.

주제어: 경로의존성, 약한 연결, 관계적 자산, 관계적 엔트로피, 연결 자율성, 연결 투과성

## I. 서론

한반도 통일 문제는 오랫동안 정치적 과제이자 규범적 이상으로 논의되어 왔다. 이러한 논의에서 통일은 대체로 특정 시점의 사건(event)이나 정책 선택의 결과로 이해되어 왔으며, 통일의 가능성 역시 외교 환경, 지도자의 의지, 제도적 합의 여부와 같은 요인에 의해 평가되는 경우가 많았다. 그러나 이러한 접근은 통일과 분단이 장기간에 걸쳐 어떻게 유지되거나 변화하는지를 설명하는 데에는 일정한 한계를 드러낸다. 실제로 분단을 경험한 여러 국가의 사례를 살펴보면, 공식적인 통합이 이루어진 이후에도 사회적 갈등과 분절이 장기간 지속되거나, 반대로 오랜 분단 상태에서도 비교적 안정적인 통합 경로가 형성되는 등 상이한 결과가 나타난다. 이러한 경험은 통일과 분단을 단일한 사건이나 정책 선택의 문제로 이해하기보다 장기간에 걸쳐 형성되고 유지되는 경로(path)의 문제로 재검토할 필요성을 제기한다.

이러한 문제의식은 정치·사회적 결과를 단기적 선택의 산물로 환원하기보다 역사적 조건과 제도적 배열의 누적 속에서 이해하려는 비교정치학 연구 전통과 맞닿아 있다. 경로의존성(path dependence) 연구는 초기 조건과 특정 선택이 수익체증(increasing returns)을 통해 이후의 선택 가능성을 제약하는 과정을 설명함으로써 정치적 결과의 장기적 지속성을 분석해 왔다.<sup>1)2)</sup> 또

1) Paul Pierson, "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics," *American Political Science Review*, vol. 94, no. 2 (2000), pp. 251-252.

한 비교연구에서 사건 중심 설명을 넘어 개념 중심 비교를 통해 장기적 경로와 구조적 제약을 분석할 필요성 역시 강조된 바 있다.<sup>3)</sup> 국내 통일 연구에서도 통일 과정의 장기적 제약 구조와 경로적 지속성에 주목해야 한다는 문제의식이 제기되어 왔다.<sup>4)</sup>

그러나 기존 연구는 여전히 정책 중심적·제도 중심적 설명에 무게를 두는 경향이 강하다. 통일의 성패는 주로 국가 간 협상, 제도 통합 방식, 경제적 격차 해소, 국제정치 환경과 같은 거시적 요인을 중심으로 설명되어 왔다. 이러한 접근은 통일 과정의 제도적 조건을 분석하는 데 중요한 통찰을 제공해 왔지만, 제도적 합의와 별개로 사회적 관계가 장기간에 걸쳐 어떻게 유지되거나 단절되는지에 대해서는 상대적으로 제한적인 설명을 제공한다. 예컨대 남북관계의 제도적 발전을 분석하면서도 단기적 정책 상호작용을 넘어서는 역사적 축적과 구조적 지속의 중요성을 지적한 연구가 존재한다.<sup>5)</sup>

특히 제도적 합의나 정책 변화가 발생하더라도 분단 또는 통합의 상태가 왜 쉽게 전환되지 않거나 장기적으로 고착되는지를 설명하기 위해서는 사회적 관계의 축적과 단절이라는 관계적 차원을 함께 고려할 필요가 있다. 이러한 관점에서 본 연구는 통일과 분단을 단일한 사건이나 제도적 결과로 이해하기보다 장기간에 걸쳐 형성되고 유지되는 경로적 과정으로 분석하고자 한다.

이를 위해 본 연구는 경로의존성과 약한 연결(weak ties)이라는 두 개념을 결합한 분석 관점을 제시한다. 경로의존성은 분단과 통합이 장기간에 걸쳐

2) James Mahoney, "Path Dependence in Historical Sociology," *Theory and Society*, 29(4) (2000), pp. 507-510.

3) David Collier, James Mahoney, and Jason Seawright, "Prevalent Conceptions of Case Study Research: The Case of Comparative-Historical Analysis," in Janet M. Box-Steffensmeier, Henry E. Brady, and David Collier, eds., *The Oxford Handbook of Political Methodology* (Oxford: Oxford University Press, 2012), pp. 210-220.

4) 류지성·정호태, 「통일정책의 경로의존성 분석에 관한 연구」, 『한국행정사학지』 제37호 (2015), 238-243쪽.

5) 김학성, 『남북한 관계의 제도적 발전: 이론과 실제』 (서울:통일연구원, 2002), 3-10쪽.

어떻게 유지되거나 강화되는지를 이해하기 위한 구조적 분석 틀을 제공하며,<sup>6)</sup> 약한 연결은 제도적 관계가 단절된 상황에서도 낮은 강도의 사회적 접촉과 정보 흐름이 어떠한 방식으로 유지되거나 축적되는지를 설명하기 위한 관계적 분석 개념이다.<sup>7)</sup>

본 연구는 이 두 개념을 동일한 분석 수준에서 통합하기보다 각각 경로의 구조적 지속성과 사회적 관계의 축적을 설명하는 분업적 분석 틀로 활용한다. 특히 약한 연결의 장기적 축적은 사회적 신뢰와 정보 흐름, 상호 기대가 누적된 상태를 형성하며, 이는 기존 사회적 자본 논의가 강조하는 관계의 자산화와 맥을 같이한다.<sup>8)</sup> 본 연구에서는 이러한 관계의 장기적 축적 상태를 관계적 자산(relational assets)으로 개념화한다.

반대로 약한 연결이 반복적으로 단절되거나 축적되지 못할 경우 사회적 관계의 불확실성이 누적되며 관계 구조의 질서가 약화되는 상태가 형성될 수 있으며, 이를 관계적 엔트로피(relational entropy)의 증가로 설명할 수 있다. 이러한 관계적 조건은 정치적 충격이 발생했을 때 통합 경로가 안정적으로 유지되는지, 혹은 분단 경로가 강화되는지를 설명하는 중요한 요인으로 작용한다. 앞서 언급한 경로의존성 기제는 이러한 관계적 축적 혹은 해체 양상과 결합하여 특정 경로를 강화하거나 약화시키는 구조적 환경을 제공한다.<sup>9)</sup>

본 연구의 목적은 특정 국가의 통일을 평가하거나 정책적 대안을 제시하는 데 있지 않다. 대신 분단과 통합을 경험한 국가들의 사례를 비교함으로써 어떠한 조건에서 통합 경로가 안정적으로 유지되는지, 혹은 왜 일부 통합은

6) Mahoney, "Path Dependence in Historical Sociology," p. 511.

7) Mark S. Granovetter, "The Strength of Weak Ties," *American Journal of Sociology*, vol. 78, no. 6 (1973), pp. 1361-1363.

8) Robert D. Putnam, *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community* (New York: Simon & Schuster, 2000), pp. 19-24.

9) Mahoney, "Path Dependence in Historical Sociology," pp. 512-515.

붕괴하거나 분단 상태가 장기적으로 고착되는지를 이론적으로 설명하는 데 초점을 둔다. 이를 위해 본 연구는 독일, 베트남, 예멘, 사이프러스, 영국의 사례를 선정하여 통합과 분단 이후 경로가 어떠한 방식으로 형성되고 유지되었는지를 비교 분석한다. 이러한 사례 선정은 통일 여부 자체보다 각 국가가 형성한 경로 상태(path state)의 차이에 주목함으로써 성공과 실패의 이분법을 넘어서는 비교 분석을 가능하게 한다.

이러한 비교 분석을 바탕으로 본 연구는 한반도 상황을 단순한 사례 비교의 대상이 아니라 도출된 분석 관점을 적용하여 해석할 하나의 경로 상태로 검토한다. 특히 본 연구는 분단 경로가 단순한 정치적 사건의 결과로 유지되는 것이 아니라 사회적 관계의 축적과 단절이 장기간 반복되면서 형성되는 구조적 조건에 의해 유지된다는 점에 주목한다. 이 과정에서 약한 연결이 축적되지 못하고 반복적으로 단절될 경우 사회적 관계의 불확실성과 단절 경험이 누적되며 관계적 엔트로피가 증가하게 되고, 이러한 조건은 정치적 이벤트가 발생하더라도 관계를 이전의 적대적 균형 상태로 되돌리는 경로의 초기화(reset)를 유발하는 구조적 메커니즘으로 작동할 수 있다. 본 연구는 이러한 관점에서 한반도 분단을 단순한 정치적 교착 상태가 아니라 장기적으로 잠금된 경로 상태로 이해하고자 한다.

본 논문의 구성은 다음과 같다. 제2장에서는 경로의존성과 약한 연결 개념을 중심으로 이론적 배경을 검토하고 본 연구의 분석 틀을 제시한다. 제3장에서는 독일, 베트남, 예멘, 사이프러스, 영국의 사례를 비교 분석하여 통합과 분단의 경로 유형을 도출하고, 이러한 유형론을 바탕으로 한반도 분단 상황을 적용하여 검토한다. 마지막으로 제4장에서는 연구 결과를 요약하고 본 연구의 이론적 함의를 논의하며, 한반도 분단의 경로적 특징을 정리하고 향후 남북관계에 대한 정책적 시사점을 제시한다.

## II. 이론적 배경과 분석 관점

### 1. 통합과 분단을 ‘경로’로 이해하기: 경로의존성

경로의존성은 사회적·정치적 현상이 단일한 사건이나 정책 선택의 결과로 결정되기보다, 초기 조건과 반복된 상호작용이 시간의 흐름 속에서 축적되며 이후의 선택 가능성을 점진적으로 제약하는 과정을 설명하는 분석 개념이다.<sup>10)</sup> 이 관점에서 현재의 상태는 과거와 단절된 결과라기보다, 이전 국면에서 형성된 제도적 배열과 행위자 간 관계가 중첩되어 나타난 경로적 결과로 이해된다.

경로의존성 연구는 특히 초기 조건(initial conditions)과 결정적 분기점(critical junctures)이 이후의 선택 가능성을 장기간 규정하는 메커니즘에 주목한다.<sup>11)</sup> 특정 시점에서 형성된 제도적 배열이나 권력 구조는 이후의 선택 비용과 불확실성을 변화시키며, 이러한 변화는 시간이 지날수록 기존 상태를 유지하는 방향으로 작동하는 경향을 보인다. 이 과정에서 특정 제도나 관계는 반복적으로 재생산되며 자기강화(self-reinforcement)되는 경향을 나타낸다.<sup>12)</sup>

통일과 분단의 경험 역시 이러한 경로의존적 관점에서 이해할 수 있다. 분단을 경험한 국가들의 경우 분단 형성 시기의 국제정치 환경, 권력 구조, 제

10) Mahoney, “Path Dependence in Historical Sociology,” pp. 507-510; Pierson, “Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics,” pp. 251-252.

11) Giovanni Capocchia and R. Daniel Kelemen, “The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism,” *World Politics*, vol. 59, no. 3 (2007), pp. 341-347.

12) Pierson, “Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics,” pp. 252-256.

도적 선택과 같은 초기 조건은 이후 남북 관계의 상호작용 방식과 선택 가능성을 장기간 규정하는 출발점으로 작용해 왔다. 또한 분단 상태가 지속될수록 이를 유지하는 제도와 인식이 반복적으로 재생산되며 기존 상태를 유지하는 비용은 상대적으로 감소하는 반면, 기존 경로를 이탈하는 데 따르는 정치적·사회적 비용은 점차 증가하게 된다. 이는 제도적 변화를 시도할 때 발생하는 높은 전환 비용(*switching costs*)이 기존 경로를 더욱 공고히 만드는 기제로 작동하기 때문이다.<sup>13)</sup>

이러한 과정에서 형성되는 경로 잠금(*lock-in*)은 통일이나 분단의 상태가 쉽게 변화하지 않는 이유를 설명하는 핵심 개념이다. 다만 본 연구에서 경로 잠금은 경제학적 의미에서의 완전한 비가역성을 의미하지 않는다. 정치·사회 영역에서의 경로 잠금은 일정한 조건 하에서 유지·강화되지만, 구조적 환경이나 관계 구조의 변화에 따라 완화되거나 점진적으로 재구성될 수 있는 과정적 상태로 이해된다.<sup>14)</sup>

특히 이러한 경로 잠금의 강도는 제도적 설계나 정치적 선택뿐만 아니라 그 하부에서 작동하는 사회적 관계의 구조적 조건에 따라 차별적으로 나타난다. 분단 또는 통합 상태에서 사회적 관계가 어느 정도로 체제 경계를 넘어 형성될 수 있는지, 그리고 그러한 관계가 국가 권력으로부터 얼마나 자율적으로 유지될 수 있는지는 경로의 지속과 변화를 설명하는 중요한 조건이 된다. 본 연구는 이러한 관계적 조건을 연결의 투과성(*permeability*)과 연결의 자율성(*autonomy*)이라는 분석 개념을 통해 파악하고자 한다.

경로의존성 관점은 통일과 분단을 단순한 정책 선택의 결과로 설명하기보

13) Douglass C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (Cambridge: Cambridge University Press, 1990), pp. 93-95.

14) Kathleen Thelen, "Historical Institutionalism in Comparative Politics," *Annual Review of Political Science*, vol. 2, no. 1 (1999), pp. 384-387; Wolfgang Streeck and Kathleen Thelen, eds., *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies* (Oxford: Oxford University Press, 2005), pp. 12-15.

다 장기간 축적된 제도적 구조와 관계적 상호작용의 결과로 이해할 수 있게 한다. 이 관점에서 통합과 분단은 성공과 실패라는 이분법적 결과가 아니라 서로 다른 조건 속에서 형성되고 유지되는 경로 상태로 이해될 수 있다. 즉 정책과 제도는 진공 상태에서 작동하는 것이 아니라 특정 역사적 맥락과 사회적 관계 속에 내재되어(embedded) 독특한 궤적을 형성하게 된다.<sup>15)</sup> 이러한 시각은 통일 가능성이나 정책 효과에 초점을 맞춘 기존 논의와 달리 현재의 상태가 어떠한 구조적 조건과 관계적 상호작용 속에서 장기간 유지되어 왔는지를 분석하는 데 연구의 초점을 두게 한다.

본 연구는 이러한 경로의존성 관점을 분석의 출발점으로 삼되, 경로의 형성과 지속을 설명하는 관계적 메커니즘에 주목한다. 특히 분단이나 통합 이후에도 사회적 관계가 어떠한 방식으로 지속되거나 단절되는지가 경로의 안정성에 중요한 영향을 미친다는 점에 주목하며, 다음 절에서는 이러한 관계적 차원을 설명하는 개념으로서 약한 연결을 검토하고자 한다.

## 2. 제도적 단절을 넘어선 관계의 지속: 약한 연결

약한 연결 개념은 사회적 네트워크 분석에서 그라노베터(Granovetter)가 제시한 고전적 논의에서 출발하였다. 그라노베터는 관계의 강도 자체보다 서로 다른 사회적 집단이나 영역을 연결하는 관계의 구조적 위치에 주목함으로써, 접촉 빈도나 정서적 밀도가 낮은 관계가 오히려 분절된 사회 공간을 매개하는 기능을 수행할 수 있음을 보여주었다.<sup>16)</sup> 이후 약한 연결 개념은 개인 간 네트워크 분석을 넘어 사회적 관계가 제도적 틀 속에 내재되어 작동한다는 관점(embeddedness)과 결합되면서, 제도적 단절 상황에서도 관계가 완

<sup>15)</sup> Peter A. Hall, *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France* (New York: Oxford University Press, 1986), pp. 17-25.

<sup>16)</sup> Granovetter, "The Strength of Weak Ties," pp. 1361-1370.

전히 소멸되지 않고 일정한 형태로 잔존할 수 있는 사회적 조건을 설명하는 분석 개념으로 확장되어 활용되어 왔다.<sup>17)</sup>

본 연구는 이러한 논의 흐름을 바탕으로 약한 연결을 단순한 관계 강도의 차원이 아니라, 제도 변화 이후에도 사회적 연결이 유지되거나 변형될 수 있는 구조적 가능성의 문제로 이해한다. 특히 통합과 분단을 분석하는 맥락에서 약한 연결은 제도적 단절이 발생하더라도 사회적 관계가 완전히 소멸되지 않고 일정한 형태로 잔존할 수 있는 관계적 조건을 설명하는 개념으로 활용된다.

본 연구에서는 이후 사례 분석의 기준을 명확히 하기 위해 강한 연결과 약한 연결을 관계의 강도 차원이 아니라 형성 방식, 지속 구조, 그리고 경로에 미치는 효과의 차이를 기준으로 구분한다. 강한 연결은 정치적·제도적 중심의 고강도 사건형 연결이며, 약한 연결은 반복성과 축적을 통해 관계의 연속성을 형성하는 저강도 관계형 연결로 개념화된다. 이러한 구분은 약한 연결을 강한 연결의 열등한 형태로 이해하는 오해를 방지하고, 두 개념을 서로 다른 기능을 수행하는 분석 범주로 정식화하기 위한 것이다.

〈표 2-1〉 강한 연결과 약한 연결의 구분 및 형성 기제  
(연결 자율성·연결 투과성)

구분	강한 연결 (Strong ties)	약한 연결 (Weak ties)
기본 성격	정치적·제도적 중심의 고강도 연결	사회적·관계적 기반의 저강도 연결
형성 주체	국가 지도자, 정부, 공식 기관	민간 행위자, 사회 집단, 일상적 네트워크
연결 방식	정상회담, 공식 합의, 국가 선언, 대규모 경험	반복적 접촉, 일상적 교류, 민간 협력
시간 구조	단기적 사건 중심	장기적 축적 중심

17) Mark S. Granovetter, "Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness," *American Journal of Sociology*, vol. 91, no. 3 (1985), pp. 483-493.

구분	강한 연결 (Strong ties)	약한 연결 (Weak ties)
가시성	정치적으로 매우 가시적	낮은 가시성, 점진적 축적
지속성	정치 환경에 따라 쉽게 단절	반복적 상호작용을 통해 유지
비용 구조	정치적·외교적 비용이 큼	비교적 낮은 비용
연결 투과성	국가가 통제하는 제한적 접촉	사회적 경계를 넘는 관계 형성 가능
연결 자율성	국가 정책에 크게 의존	민간 영역에서 자율적으로 유지
경로 효과	단기적 충격 가능	장기적 경로 조건 형성
실패 시 효과	정치적 기대 붕괴	관계 축적 실패
본 연구에서의 의미	상징적 사건	관계적 자산(relational asset)

이러한 구분은 이후 사례 분석에서 각 국가의 연결 유형을 판별하는 분석 기준으로 활용된다. 강한 연결이 기존 질서의 유지나 단기적 전환을 가능하게 하는 사건 중심 연결이라면, 약한 연결은 낮은 강도의 반복적 상호작용을 통해 장기적 관계 연속성을 형성하는 축적 중심 연결로 이해될 수 있다. 특히 약한 연결은 서로 다른 네트워크 사이의 구조적 틈새(structural holes)를 메움으로써 공식적 채널이 닫힌 상황에서도 자원과 정보가 흐를 수 있는 연결 경로를 제공한다.<sup>18)</sup>

이러한 차이는 제도적 단절이 발생한 상황에서 더욱 분명하게 나타난다. 제도나 조직, 공식 협약이 해체되거나 중단될 경우 강한 연결은 제도적 틀과 함께 급격히 약화되거나 소멸되는 경향을 보인다. 반면 약한 연결은 제도적 승인이나 공식적 규칙에 대한 의존도가 상대적으로 낮기 때문에, 제도적 단절 이후에도 완전히 사라지지 않고 일정한 형태로 잔존할 가능성이 크다. 이러한 잔존적 관계는 즉각적인 통합이나 변화로 이어지지 않더라도 사회적

<sup>18)</sup> Ronald S. Burt, *Structural Holes: The Social Structure of Competition* (Cambridge: Harvard University Press, 1992), pp. 25-35.

관계가 제도 변화와 동일한 속도로 단절되지 않는 이유를 설명하는 중요한 단서를 제공한다.

앞선 논의를 종합하면 약한 연결은 개인이나 집단 간 관계의 강도 자체보다 관계가 사회 구조 속에서 차지하는 연결 위치와 작동 방식에 주목하는 분석 개념이다. 일반적으로 강한 연결이 빈번한 상호작용과 높은 신뢰를 바탕으로 집단 내부의 결속을 강화하는 결속형(bonding) 사회자본의 성격을 갖는다면, 약한 연결은 서로 분리된 영역을 연결하는 교량형(bridging) 사회자본으로 기능하며 사회 구조 전반의 확장 가능성을 유지한다.<sup>19)</sup>

이러한 약한 연결 개념은 개인 간 네트워크 분석을 넘어 정치·사회적 맥락에서 집단 간 관계와 구조적 연속성을 설명하는 데에도 재해석되어 왔다. 특히 사회 운동이나 정치적 변동 과정에서 행위자들 사이의 관계적 배열이 장기적 정치 지형을 어떻게 조건화하는지를 설명한 연구들은 사회적 관계가 제도적 틀과 항상 동일한 속도로 형성되거나 해체되지 않는다는 점을 보여 준다.<sup>20)</sup> 이러한 문제의식은 대북 인도적 지원을 매개로 형성된 교류 네트워크를 분석한 국내 연구와도 맥을 같이 한다.<sup>21)</sup>

이러한 관점에서 약한 연결은 단순한 접촉이나 교류의 존재를 의미하는 것이 아니라 반복적 상호작용을 통해 장기적으로 축적될 경우 사회적 관계의 관계적 자산으로 기능할 수 있다. 관계적 자산은 사회적 행위자들 사이에 형성된 반복적 접촉과 상호작용이 장기적으로 누적되면서 형성되는 관계적 기반을 의미하며, 이러한 자산은 정치적 충격이나 제도 변화가 발생하더라도 체제가 급격히 붕괴되기보다 기존 경로 내부에서 조정될 수 있도록 하는 사

<sup>19)</sup> Putnam, *Bowling Alone*, pp. 22-23.

<sup>20)</sup> Charles Tilly, *Social Movements, 1768-2004* (Boulder: Paradigm Publishers, 2004), pp. 52-60.

<sup>21)</sup> 민기재·최소영·조성은, 「북한 영유아·아동 지원사업 네트워크 분석」, 『입법과 정책』 제11권 제3호 (2019), 248-254쪽.

회적 완충 장치로 기능할 수 있다.

그러나 약한 연결이 항상 형성되거나 장기적으로 축적되는 것은 아니다. 약한 연결이 관계적 자산으로 발전하기 위해서는 사회적 관계가 체제 경계를 얼마나 통과할 수 있는지, 그리고 이러한 관계가 국가 권력으로부터 얼마나 독립적으로 형성될 수 있는지가 중요한 조건으로 작용한다.

이러한 관점에서 본 연구는 약한 연결의 형성과 축적을 가능하게 하는 구조적 조건으로 연결 자율성(relational autonomy)과 연결 투과성(relational permeability)이라는 두 개념을 제시한다. 연결 자율성은 사회적 행위자들이 국가 권력이나 정치적 통제와 독립적으로 관계를 형성하고 유지할 수 있는 정도를 의미한다. 연결 자율성이 확보될 때 사회적 관계는 정치적 사건에 의해 단발적으로 형성되는 접촉이 아니라 민간 영역에서 반복적으로 재생산되는 일상적 상호작용으로 발전할 수 있다.

반면 연결 투과성은 분단이나 통합과 같은 거시적 제도 구조가 사회적 관계와 정보 흐름의 이동을 얼마나 허용하는지를 나타내는 개념이다. 투과성이 높은 구조에서는 정치적 긴장이나 제도적 단절이 존재하더라도 사회적 관계가 완전히 차단되지 않고 일정한 수준에서 지속될 수 있다.

본 연구에서는 약한 연결이 장기적으로 축적되기 위해서는 이러한 자율성과 투과성이라는 두 구조적 조건이 동시에 작동해야 한다고 본다. 자율성은 관계 형성의 주체적 기반을 제공하고, 투과성은 이러한 관계가 제도적 경계를 넘어 확장될 수 있는 구조적 공간을 제공한다.

이와 같은 관점에서 본 연구는 약한 연결을 통합이나 전환을 자동적으로 촉진하는 요인으로 전제하지 않는다. 약한 연결은 경로 변화를 직접적으로 촉발하는 독립 변수가 아니라, 경로의존적 구조 속에서 사회적 관계가 어떠한 방식으로 잔존하거나 소멸하는지를 설명하는 관계적 분석 차원으로 이해된다. 따라서 본 연구는 약한 연결을 미시적 네트워크 분석의 도구로 확장하기보다는, 제도적 단절 이후에도 관계가 잔존하거나 실패하는 조건을 설명하

는 중범위 이론(middle-range theory) 수준의 개념으로 활용하고자 한다.

이러한 관점에서 약한 연결이 장기간에 걸쳐 반복적으로 유지되고 축적될 경우 사회적 관계는 단순한 접촉을 넘어 신뢰, 정보 흐름, 상호 기대와 같은 관계 기반을 형성하게 된다. 본 연구에서는 이러한 축적된 관계 구조를 관계적 자산으로 개념화한다. 관계적 자산은 반복적 접촉과 상호작용이 장기적으로 누적되면서 형성되는 관계적 기반으로, 정치적 충격이나 제도 변화가 발생하더라도 체제가 급격히 붕괴되기보다 기존 경로 내부에서 조정될 수 있도록 하는 사회적 완충 장치로 기능할 수 있다.

반대로 약한 연결이 반복적으로 단절되거나 형성되지 못할 경우 사회적 관계는 안정적 기반으로 발전하기보다 불확실성과 단절 경험이 누적되는 방향으로 전개될 수 있다. 본 연구에서는 이러한 상태를 관계적 엔트로피의 증가로 개념화한다. 관계적 엔트로피는 사회적 관계의 질서와 신뢰가 점진적으로 약화되면서 관계 구조의 안정성이 감소하는 상태를 의미하며, 이러한 조건에서는 작은 정치적 변화나 외부 충격에도 기존의 갈등 구조나 적대적 균형 상태로 쉽게 회귀하는 경향이 강화될 수 있다.

### 3. 분석 관점의 설정: 이론의 적용 원칙

본 연구에서 활용하는 경로의존성과 약한 연결 개념은 특정 학파의 결정론적 해석을 전제하지 않는다. 특히 경로의존성은 경제학이나 기술경로 연구에서 종종 강조되는 강한 잠금이나 비가역성의 개념이 아니라, 사회적·정치적 맥락 속에서 형성되고 재생산되는 경로적 제약을 설명하는 분석 개념으로 사용된다. 이러한 관점에서 경로 잠금은 완결된 상태라기보다 일정한 조건 하에서 유지되거나 완화·재구성될 수 있는 과정적 상태로 이해된다.<sup>22)</sup>

<sup>22)</sup> Mahoney, "Path Dependence in Historical Sociology," pp. 515-517; Thelen, "Historical Institutionalism in Comparative Politics," pp. 385-392.

마찬가지로 약한 연결 역시 통합이나 전환을 자동적으로 촉진하는 요인으로 간주되지 않는다. 본 연구에서 약한 연결은 제도적 단절 이후에도 잔존하는 사회적 관계의 형태로서, 변화의 직접적 원인이라기보다 향후 경로 재구성의 가능성을 조건화하는 관계적 요소로 개념화된다. 이러한 점에서 경로 의존성과 약한 연결은 각각 구조적 지속성과 관계적 잔존을 설명하는 상호 보완적 분석 개념으로 활용된다.

이러한 분석적 분업은 두 개념을 하나의 통합 이론으로 결합하려는 시도가 아니라, 각각의 설명 범위를 명확히 제한함으로써 통합과 분단의 장기적 지속 메커니즘을 다층적으로 해석하기 위한 방법론적 선택이다.<sup>23)</sup> 즉 본 연구는 경로의존성과 약한 연결을 동일한 분석 차원에서 병렬적으로 적용하기보다 서로 다른 분석 수준에서 작동하는 개념으로 구분하여 활용한다. 이는 복잡한 정치적 결과를 설명하기 위해 거시 구조와 미시 기초를 결합하는 중범위 이론의 접근과도 연결된다.<sup>24)</sup>

구체적으로 경로의존성은 통합과 분단의 상태가 장기간 유지되는 구조적 메커니즘을 설명하는 데 활용된다. 초기 조건과 반복된 선택이 축적되면서 특정 경로가 안정화되는 과정을 분석함으로써, 통일이나 분단이 단기간의 정책 변화나 제도적 합의만으로 쉽게 전환되지 않는 이유를 장기적 구조 제약의 관점에서 해석한다.<sup>25)</sup>

반면 약한 연결은 제도적 단절 이후에도 사회적 관계가 완전히 소멸되지 않고 잔존하는 관계적 차원을 설명하기 위한 분석 개념으로 활용된다. 본 연구에서 약한 연결은 전환을 촉발하는 직접적 요인이 아니라, 제도와 제도 사

<sup>23)</sup> Alexander L. George and Andrew Bennett, *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences* (Cambridge: MIT Press, 2005), pp. 233-239.

<sup>24)</sup> Robert K. Merton, *Social Theory and Social Structure* (New York: Free Press, 1968), pp. 39-53; Hall, *Governing the Economy*, pp. 17-25.

<sup>25)</sup> Mahoney, "Path Dependence in Historical Sociology," pp. 512-515.

이의 공백 속에서도 사회적 연결이 유지·변형될 수 있는 조건을 설명하는 데 초점을 둔다. 이러한 관계적 잔존은 통합과 분단의 상태가 제도적 변화와 항상 동일한 속도로 재편되지 않는 이유를 이해하는 중요한 분석 단서를 제공한다.<sup>26)</sup>

특히 본 연구는 약한 연결이 형성되고 축적되는 조건을 설명하기 위해 연결 투과성과 연결 자율성이라는 두 분석 개념을 활용한다. 연결 투과성은 분단된 사회 사이에서 사람, 정보, 경제 활동과 같은 사회적 교류가 체제 경계를 얼마나 통과할 수 있는지를 의미하며, 연결 자율성은 이러한 사회적 관계가 국가 권력이나 정치적 통제에 의해 얼마나 제한되거나 독립적으로 형성될 수 있는지를 나타낸다. 이러한 두 조건은 약한 연결이 장기적으로 축적될 수 있는지 여부를 설명하는 중요한 구조적 요인으로 작용한다.는지 여부를 설명하는 중요한 구조적 요인으로 작용한다.

본 연구는 이러한 분석 개념을 바탕으로 연결 투과성과 연결 자율성을 독립변수로 설정하고, 강한 연결과 약한 연결의 상호작용을 경로 형성 메커니즘으로 분석한다. 이러한 관계 구조가 장기적으로 형성하는 통합과 분단의 경로 상태를 종속변수로 설정하여 비교 사례 분석을 수행하였다.

이처럼 본 연구는 경로의존성과 약한 연결을 각각 구조적 지속과 관계적 잔존을 설명하는 분업적 분석 틀로 설정함으로써 통합과 분단을 단일한 사건이나 결과로 환원하지 않는다. 두 개념의 결합은 통합과 분절이 어떠한 구조적 제약 속에서 유지되면서도 동시에 어떠한 관계적 조건을 통해 변형 가능성을 내포하는지를 함께 분석할 수 있는 이론적 관점을 제공한다. 기존 통합 연구가 제도 통합과 사회 통합의 관계를 중심으로 통합의 상태를 설명하는 데 초점을 두었다면, 본 연구는 강한 연결과 약한 연결의 상호작용을 통해 통합과 분단이 장기적 경로로 어떻게 형성되고 유지되는지를 설명하는

<sup>26)</sup> Granovetter, "Economic Action and Social Structure," pp. 487-493.

데 초점을 둔다.

이러한 분석 관점을 바탕으로 다음 장에서는 분단과 통합을 경험한 국가들의 사례를 비교 분석하여 각 사례에서 통합 또는 분단의 경로가 어떠한 방식으로 형성·유지·변형되었는지를 검토한다.

### Ⅲ. 통합과 분단의 경로 잠금에 대한 비교사례 분석

#### 1. 비교사례 분석의 관점과 사례 선정 기준

본 장의 비교사례 분석은 통일의 성취 여부나 분단의 지속 여부 자체를 평가하는 데 목적을 두지 않는다. 대신 본 연구는 통합과 분절이 장기간에 걸쳐 어떠한 방식으로 유지되거나 변화하는지를 경로의 관점에서 분석하고자 한다. 기존의 통일·분단 연구는 통합의 성취나 분단의 지속이라는 결과에 초점을 맞추는 경향이 강했지만, 이러한 접근은 통합 이후에도 갈등과 분절이 지속되거나, 반대로 분단 상태에서도 일정한 안정성이 유지되는 현상을 충분히 설명하지 못하는 한계를 지닌다.

이러한 문제의식은 통일 여부 자체보다 통합 또는 분단의 상태가 어떻게 하나의 경로로 형성되고 유지되는지, 즉 '경로 상태'에 주목하게 한다. 여기서 경로 상태란 통합이나 분단이라는 제도적 결과 그 자체가 아니라, 해당 상태가 구조적 조건과 관계적 상호작용 속에서 어떠한 방식으로 지속되고 재생산되는지를 가리키는 분석 개념이다. 따라서 본 연구에서 비교사례 분석의 핵심은 통일과 분단을 성공과 실패의 이분법으로 구분하는 것이 아니라, 서로 다른 경로가 어떠한 조건 속에서 안정화되거나 붕괴되는지를 비교하는 데 있다. 이는 사례 간의 유사성과 차이점을 통해 인과 메커니즘(causal mechanism)을 규명하는 비교사례연구(comparative case study)의 방법론적

원칙을 따른 것이다.<sup>27)</sup>

이러한 관점에서 본 연구는 독일, 베트남, 예멘, 사이프러스, 영국의 다섯 사례를 분석 대상으로 선정하였다. 이들 사례는 통합과 분단이라는 결과 자체보다, 통합 또는 분절이 서로 다른 방식으로 경로화(path-dependent)된 경험을 보여준다는 점에서 유형론적 비교(typological comparison) 가능성을 지닌다.<sup>28)</sup>

본 연구의 사례 분석은 제2장에서 제시한 강한 연결(strong ties)과 약한 연결의 분석 틀을 중심으로 이루어진다. 강한 연결은 정치적·제도적 사건을 통해 형성되는 사건 중심 연결을 의미하며, 약한 연결은 사회적 상호작용의 반복과 축적을 통해 형성되는 관계 중심 연결을 의미한다. 특히 본 연구는 약한 연결이 장기적으로 축적되기 위한 조건으로 연결 투과성과 연결 자율성이라는 두 분석 개념을 제시한다. 연결 투과성은 정치적·제도적 경계를 넘어 사회적 관계가 형성될 수 있는 구조적 개방성을 의미하며, 연결 자율성은 이러한 관계가 국가 권력이나 정치 환경으로부터 독립적으로 유지될 수 있는 정도를 의미한다.

이러한 조건이 확보될 경우 약한 연결은 반복적 상호작용을 통해 관계적 자산으로 축적될 수 있지만, 반대로 투과성이나 자율성이 제한될 경우 약한 연결은 형성되더라도 장기적으로 축적되지 못하고 단절될 가능성이 높다. 이러한 인과 분석 과정은 변수 간의 단순한 상관관계를 넘어 구체적인 과정 추적(process tracing)을 통해 경로 잠금의 기제를 밝히는 데 초점을 둔다.<sup>29)</sup>

이러한 분석 틀을 바탕으로 본 연구는 각 사례를 다음의 세 단계에 따라

<sup>27)</sup> George and Bennett, *Case Studies and Theory Development*, pp. 205-213.

<sup>28)</sup> David Collier, Jody LaPorte, and Jason Seawright, "Putting Typologies to Work: Concept Formation, Measurement, and Discovery," *Political Research Quarterly*, vol. 65, no. 1 (2012), pp. 217-221.

<sup>29)</sup> George and Bennett, *Case Studies and Theory Development*, pp. 205-216.

분석한다. 첫째, 강한 연결의 성격을 통해 통합 또는 분단을 둘러싼 제도적 사건과 정치적 결정을 살펴본다. 둘째, 약한 연결의 형성과 축적을 분석하여 사회적 관계가 어떠한 방식으로 유지되거나 단절되었는지를 연결 투과성과 연결 자율성의 관점에서 검토한다. 셋째, 이러한 구조적 조건과 관계적 축적이 결합하면서 해당 사례에서 경로 잠금이 어떠한 방식으로 형성되었는지를 종합적으로 분석한다.

따라서 본 장의 비교사례 분석은 강한 연결의 사건적 충격이 약한 연결의 투과성과 자율성이라는 관계적 조건을 통과하면서 어떠한 경로 상태로 귀결되는지를 추적하는 과정으로 이해될 수 있다. 이러한 분석을 통해 본 연구는 통합과 분단의 다양한 경험을 단순한 결과 비교가 아니라, 서로 다른 경로 잠금 방식(path locking mechanisms)의 유형으로 해석하고자 한다.

이러한 분석 관점을 바탕으로 다음 절부터는 각 사례에서 통합과분단의 경로가 어떠한 구조적 조건과 관계적 상호작용 속에서 형성·유지·변형되었는지를 검토한다.

## 2. 독일: 약한 연결의 축적과 통합 경로의 안정화

독일은 분단 이후 공식적인 통합 사건을 통해 단일 국가로 재편된 대표적인 사례이다. 그러나 독일 사례에서 주목할 점은 통일이라는 제도적 사건 자체보다, 통일 이후에도 사회적·경제적 조정이 장기간 지속되었음에도 불구하고 통합 경로가 이탈 없이 유지되었다는 점이다. 이러한 특징은 통합을 단일한 정치적 사건의 결과로 이해하기보다, 통합 이전과 이후를 관통하여 형성된 관계적 조건이 통합 경로의 안정화에 어떠한 역할을 수행했는지를 분석할 필요성을 제기한다. 이러한 맥락에서 독일 통일은 단순한 제도 통합을 넘어선 ‘경로적 전환’의 과정으로 이해될 수 있다.

## 1) 강한 연결의 형성: 정치적·제도적 통합 사건

독일 통일은 정치 엘리트 간 협상과 제도적 결정을 통해 형성된 대표적인 강한 연결의 사례이다. 독일의 경우 이러한 강한 연결은 1989년 동독 체제 붕괴 이후 전개된 급격한 정치적 협상 과정을 통해 형성되었다. 특히 동·서독 정부 간 협상과 더불어 국제적 차원의 '2+4 협정(Two Plus Four Treaty)', 그리고 '독일 통일 조약(Unification Treaty)'이 체결되면서 통합의 강력한 제도적 틀이 마련되었다.

이러한 정치적 사건들은 분단 체제를 단기간에 전환시키는 제도적 트리거(trigger)로 작용하였다. 즉, 독일 통일은 고도의 정치적 합의와 국제적 승인이라는 강한 연결을 통해 제도적으로 완성된 사건이었다. 그러나 통일 직후 동서 지역 간 경제적 격차와 사회문화적 층위의 균열은 장기간 지속되었으며, 서독 제도의 일방적 이식 과정에서 '내적 식민화(internal colonization)' 논란과 같은 사회적 진통이 발생하였다.<sup>30)</sup> 그럼에도 불구하고 이러한 갈등은 분단으로의 회귀나 경로 이탈로 이어지기보다, 통합 상태를 전제로 한 체제 내부의 조정 문제로 흡수·관리되어 왔다.

## 2) 약한 연결의 형성과 축적: 투과성과 자율성을 중심으로

독일 사례에서 주목할 점은 분단 기간 제도적·이념적 대립이 심화되었음에도 불구하고, 다양한 차원의 사회적 연결이 완전히 단절되지는 않았다는 사실이다. 동·서독 사회는 상이한 체제에 속해 있었으나, 분단기 내내 가족 방문, 개인적 접촉, 서구 매체를 통한 정보의 흐름 등 관계적 연속성이 유지

<sup>30)</sup> Claus Offe, *Varieties of Transition: The East European and East German Experience* (Cambridge: MIT Press, 1996), pp. 120-150.

되었다. 이는 동독 체제가 외부와 완전히 차단된 폐쇄 구조가 아니라, 서독과의 지속적인 상호작용 속에서 주민들의 사회적 참여와 제한된 외부 접촉이 공존했던 이른바 참여적 독재(participatory dictatorship)의 성격을 띠었기 때문이다.<sup>31)</sup>

이러한 관계적 흐름은 동독 주민들이 서독의 삶의 방식을 지속적으로 참조하게 함으로써, 체제 경계를 넘나드는 연결 투과성을 확보하는 기초가 되었다. 또한 국가의 엄격한 감시 속에서도 가족이나 친지 등 사적 영역을 중심으로 형성된 연결들은 정치적 통제로부터 일정 수준의 연결 자율성을 유지하며, 훗날 체제 전환 시 사회적 완충 장치로 기능할 수 있는 관계적 토대를 제공하였다.

대표적인 약한 연결은 다음과 같은 형태로 나타났다. 첫째, 가족 관계와 인적 교류이다. 분단 이후에도 동서독 사이에는 이산가족 방문이 지속되었으며, 1980년대 중반 연간 약 500만 명의 서독 시민이 동독을 방문하는 등 사회적 접촉이 유지되었다. 둘째, 정보 네트워크의 지속이다. 동독 가구의 약 80% 이상이 서독 TV와 라디오를 시청할 수 있었으며, 이는 체제 장벽을 넘어 생활 세계가 공유될 수 있는 강력한 투과성의 통로가 되었다. 셋째, 물리적 연결망의 지속이다. 서독과 서베를린을 연결하는 고속도로 및 교통 회랑(Transit routes)은 동독 영토를 통과하는 제한된 이동 경로였지만, 분단 상황에서도 완전히 단절되지 않은 공간적 연결 구조를 유지하였다. 이러한 물리적 통로는 단순한 이동 수단을 넘어, 체제 간 접촉이 완전히 차단되지 않았음을 보여주는 상징적·구조적 투과성의 기반으로 기능하였다.

이러한 약한 연결은 본 연구의 분석 틀에서 제시한 연결 투과성과 연결 자율성의 관점에서 이해할 수 있다. 냉전기 정치적 대립에도 불구하고 서신

<sup>31)</sup> Mary Fulbrook, *Anatomy of a Dictatorship: Inside the GDR 1949-1989* (Oxford: Oxford University Press, 1995), pp. 105-130.

교환과 방문 제도, 교통 회랑 등을 통해 일정한 사회적·공간적 투과성을 유지하고 있었으며, 이러한 관계는 국가 정책에 의해 완전히 통제되지 않고 민간 네트워크와 일상적 실천을 통해 지속되었다는 점에서 일정 수준의 관계적 자율성을 갖고 있었다. 이러한 조건 속에서 형성된 약한 연결은 분단 기간 동안 완전히 소멸되지 않고 장기간 축적되었으며, 통일 이후 발생한 정치·경제적 충격을 사회적으로 흡수할 수 있는 관계적 자산으로 기능하였다.

### 3) 소결: 약한 연결 축적과 통합 경로의 안정화

독일 통일은 정치 엘리트 간 협상과 제도적 통합이라는 강한 연결을 통해 완성되었으나, 그 통합 경로가 안정적으로 유지될 수 있었던 핵심 기제는 분단 기간 동안 축적되었던 약한 연결에 있었다. 동서독 사회는 정치 체제와 경제 구조가 분리된 상태였음에도 불구하고 가족, 정보, 문화적 동일성과 같은 사회적 유대를 유지했으며, 이러한 관계적 연속성은 통일 이후의 갈등을 통합 경로 내부에서 조정하도록 만드는 중요한 사회적 안전망이 되었다.

결국 독일 사례는 약한 연결의 장기적 축적 위에서 강한 연결의 정치적 사건이 작동할 때 통합 경로가 안정적으로 형성될 수 있음을 보여준다. 다시 말해 독일 통일은 단순한 정치적 합의의 결과라기보다, 분단 기간 동안 축적된 사회적 유대라는 관계적 자산이 제도적 통합을 뒷받침하며 형성된 경로적 결과이다. 이러한 특징은 통합의 제도적 사건과 사회적 관계의 축적이 결합할 때 통합 경로가 장기적으로 안정화될 수 있음을 보여주는 대표적 사례라고 할 수 있다.

### 3. 베트남: 강한 연결과 문화적 약한 연결을 통한 통합 경로의 유지

베트남은 군사적 승리를 통해 물리적 통합이 이루어진 사례로, 정치적 협

상과 제도적 합의를 거친 독일과는 상이한 초기 경로를 보여준다. 그러나 베트남 사례에서 통합 이후 경로의 안정성은 단지 무력에 의한 제도적 강제만으로 설명되기 어렵다. 오랜 전쟁과 극단적인 체제 분단에도 불구하고, 역사적 정체성과 언어적 동질성, 그리고 가족 및 지역 공동체를 기반으로 한 문화적 약한 연결은 분단기 내내 사회적 연속성을 유지하는 핵심 기제로 작용하였다.<sup>32)</sup> 이러한 관계적 자산은 통일 이후 국가 재편 과정에서 심각한 정치적 균열을 흡수하는 중요한 사회적 토대가 되었다.

1975년 통일 이후 베트남은 남북 간 경제 격차와 사회적 불균형, 국가 재건 과정에서의 극심한 긴장을 경험하였다. 특히 남부 지역의 급격한 사회주의화와 국유화 정책은 경제적 혼란과 대규모 해외 이주(Boat People)라는 부작용을 낳기도 하였다. 그럼에도 불구하고 이러한 위기는 체제의 재분절로 이어지기보다, 통합된 국가 틀 내부에서 해결해야 할 정책적 과제로 수렴되었다. 이후 1986년 도이머이(Doi Moi) 개혁을 통해 시장 경제 요소가 도입되면서 남북의 경제 구조는 점진적으로 재조정되었으며, 이러한 유연한 정책 변화는 통합 경로를 더욱 공고히 잠금하는 계기가 되었다.<sup>33)</sup>

### 1) 강한 연결의 형성: 군사적 승리를 통한 제도적 통합

베트남 통일은 군사적 승리를 통해 이루어진 강한 연결의 대표적인 사례이다. 베트남의 경우 이러한 강한 연결은 1975년 4월 사이공 함락(Fall of Saigon)을 통해 형성되었다. 이후 1976년 베트남 사회주의 공화국(Socialist Republic of Vietnam)이 수립되면서 남북 베트남은 단일 국가 체제로 통합되

<sup>32)</sup> William J. Duiker, *Vietnam: Revolution in Transition* (Boulder: Westview Press, 1995), pp. 80-115.

<sup>33)</sup> Gareth Porter, *Vietnam: The Politics of Bureaucratic Socialism* (Ithaca: Cornell University Press, 1993), pp. 185-198.

었다.

이러한 과정은 군사적 승리라는 사건을 통해 분단 상태가 단기간에 종결되고 새로운 국가 경로가 설정되는 전형적인 특성을 보여준다. 그러나 이러한 강한 연결은 통합의 제도적 틀을 형성하였을 뿐, 초기의 집단농장화 정책이 보여주듯 사회적 안정을 자동적으로 보장한 것은 아니었다. 이는 통합 경로의 안정성을 이해하기 위해 정치적 사건뿐 아니라 하부의 사회적 관계를 함께 고려할 필요성을 보여준다.

## 2) 약한 연결의 형성과 축적: 투과성과 자율성을 중심으로

베트남 사례에서 주목할 점은 전쟁 상황에서도 남북 사회 사이의 관계가 완전히 단절되지 않았다는 점이다. 이는 다음과 같은 약한 연결의 형태로 유지되었다.

첫째, 언어와 민족 정체성의 지속이다. 남북 모두 동일한 베트남어를 사용하며 오랜 역사적 정체성을 공유하고 있었다는 점은 정치 체제의 분리에도 불구하고 강력한 공동체 의식을 유지하게 하는 요인이 되었다. 둘째, 가족 및 친족 네트워크의 지속이다. 특히 1954년 분단 직후 약 90만 명의 북부 인구가 남부로 이동한 ‘패시지 투 프리덤(Operation Passage to Freedom)’은 남북 지역 사이에 광범위한 가족 네트워크를 형성하였다. 이러한 대규모 인구 이동은 물리적 분단에도 불구하고 남북 사회 사이에 가족 교량(family bridge)을 형성하여 사회적 투과성을 유지하는 기반이 되었다. 셋째, 지역 공동체와 비공식 경제 네트워크이다. 베트남 전통의 농촌 공동체적 연대는 국가의 전시 통제 속에서도 일정 수준의 사회적 자율성을 유지하는 기반으로 작용하였다.

이러한 관계는 본 연구의 분석 틀에서 제시한 연결 투과성과 연결 자율성의 관점에서 이해할 수 있다. 베트남 사회는 정치적 분단에도 불구하고 언어

와 가족 관계를 통해 사회적 투과성을 유지하고 있었으며, 이는 국가 권력의 통제와는 별개로 민간 차원에서 자율적으로 유지되고 있었다. 이러한 약한 연결은 1986년 도이머이 개혁 이후 남부의 시장 활동이 국가 경제 구조 재편에 기여하는 과정에서 중요한 관계적 자산으로 작동하였다.

### 3) 소결: 강한 연결과 문화적 약한 연결의 결합

베트남 통일은 군사적 승리라는 강한 연결에 의해 완성되었으나, 통합 경로가 유지될 수 있었던 배경에는 분단 이전부터 존재했던 문화적·사회적 유대의 잔존이 있었다. 언어적 동질성과 가족 관계는 통합 이후 사회적 관계가 급격히 붕괴되는 것을 방지하는 안전망 역할을 수행하였다.

이러한 특징은 본 연구의 분석틀<표 2-1>을 통해 명확히 이해된다. 베트남 사례에서 강한 연결은 군사적 승리라는 사건으로 나타났으며, 약한 연결은 민족 정체성과 가족 네트워크라는 사회적 관계의 형태로 지속되었다. 이러한 특징은 군사적 통합 사건이 발생하더라도 사회적 관계의 연속성이 존재할 경우 통합 경로가 장기적으로 안정화될 수 있음을 보여주는 사례라고 할 수 있다. 결국 베트남 사례는 군사적 강한 연결이 통합의 외연을 형성하고, 문화적 약한 연결이 통합 경로의 장기적 안정성을 지탱하는 구조를 보여주는 경로적 과정(path process)의 전형이라 할 수 있다.

## 4. 사이프러스: 외부 개입과 약한 연결의 차단을 통한 분단 경로의 고착

사이프러스의 분단은 내부적 균열의 심화나 사회적 관계의 점진적 약화라기보다, 외부 개입에 의해 분단 경로가 급격히 고착된 독특한 사례이다. 분단 이전 사이프러스 사회는 그리스계와 튀르키예계 주민이 동일한 마을에서

혼합 거주(mixed villages)하며 일상적 접촉을 유지하던 구조였다. 실제로 1960년 독립 당시 두 공동체는 상업 활동과 교육 등 다양한 영역에서 긴밀한 상호작용을 유지하고 있었으며, 이는 잠재적인 관계적 자산이 형성될 수 있는 토대였다.<sup>34)</sup>

그러나 이러한 관계적 조건은 분단 경로를 저지할 만큼 충분한 시간과 자율성을 확보하지 못한 채, 외부 개입에 의해 급격히 파쇄되었다. 1974년 그리스 군부가 지원한 쿠데타와 이에 대응한 튀르키예의 군사 개입은 사이프러스 분단 경로 형성의 결정적 전환점(Critical Juncture)이 되었다. 튀르키예의 군사 작전 이후 섬 북부가 완전히 분리되었고, 이 과정에서 발생한 대규모 강제 이주는 기존의 사회적 관계망을 물리적으로 해체하였다.<sup>35)</sup> 이후 유엔 평화유지군(UNFICYP)의 완충지대(Green Line) 설정과 주둔은 분단을 해결하기보다 장기간 '관리되는 분단'이라는 구조적 상태로 고착시키는 역할을 수행하였다.<sup>36)</sup>

### 1) 강한 연결의 형성: 외부 군사 개입에 의한 분단의 제도화

사이프러스 분단은 외부 행위자에 의해 형성된 강한 연결을 통해 제도화된 사례이다. 이러한 강한 연결은 1974년 튀르키예의 군사 개입(Turkish invasion of Cyprus)을 통해 형성되었다. 유엔의 중재로 설정된 '그린 라인(Green Line)'은 약 180km 길이의 물리적 장벽으로서 남북 사이의 이동과 교류를 제한하는 군사적 경계선으로 기능하였다.

<sup>34)</sup> Yiannis Papadakis, *Echoes from the Dead Zone: Across the Cyprus Divide* (London: I.B. Tauris, 2005), pp. 30-50.

<sup>35)</sup> Richard A. Patrick, *Political Geography and the Cyprus Conflict, 1963-1971* (Waterloo: Department of Geography, University of Waterloo, 1976), pp. 20-35.

<sup>36)</sup> James Ker-Lindsay, *EU Accession and UN Peacemaking in Cyprus* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2005), pp. 15-30.

이후 1983년 '북사이프러스 튀르키예공화국(TRNC)'의 일방적 독립 선언은 분단 구조를 정치적으로 제도화하는 계기가 되었다. 국제사회의 공식 인정 여부와 관계없이, 이러한 강한 연결은 분단 상태를 근본적으로 해소하기보다는 군사적 경계와 정치적 분단 구조를 유지하는 틀로서 작동해 왔다.

## 2) 약한 연결의 차단: 투과성과 자율성의 구조적 제한

사이프러스 사례의 핵심 특징은 분단 이후 두 공동체 사이의 약한 연결이 형성될 공간이 구조적으로 제한되었다는 점이다. 1974년 이후 약 21만 명에 달하는 대규모 교차 인구 이동은 공동체 간 일상적 접촉을 급격히 단절시켰다.

특히 2003년 검문소가 부분적으로 개방되기 전까지 약 30년간 남북 사이의 교류는 사실상 단절된 상태였으며, 통신망조차 직접 연결되지 못하는 등 사회적 연결 투과성이 극도로 제한되었다. 이는 본 연구에서 제시한 연결 자율성의 관점에서도 심각한 제약을 의미한다. 양측의 교육 제도와 정치 담론에서 민족주의 정체성이 강화되면서 공동체 간 관계가 자율적으로 형성될 수 있는 사회적 공간은 축소되었다.

이러한 관계적 공백은 2004년 아난 플랜(Annan Plan) 국민투표 실패에서 명확히 드러난다. 정치적 차원의 강력한 통합 시도에도 불구하고, 이를 뒷받침할 하부의 약한 연결이 부재했던 그리스계 주민의 75%가 반대함으로써 통일은 무산되었다. 이는 정치적 합의라는 강한 연결이 존재하더라도, 관계적 자산이 축적되지 않은 상태에서는 경로 전환이 이루어지기 어렵다는 점을 실증한다.

## 3) 소결: 약한 연결의 차단과 분단 경로의 잠금

사이프러스 사례는 분단 경로의 고착이 반드시 내부 갈등에 의해서만 이

루어지는 것은 아님을 보여준다. 외부 군사 개입과 국제적 관리 구조는 사회 내부의 관계적 작동을 압도함으로써 분단 경로를 장기간 잠금을 할 수 있다.

이러한 특징은 본 연구의 분석틀<표 2-1>을 통해 선명하게 드러난다. 강한 연결(군사 개입)이 분단을 제도적으로 고정시킨 반면, 약한 연결의 구조적 차단은 분단 경로가 장기적으로 유지되는 환경을 형성하였다. 결과적으로 사이프러스는 약한 연결이 잔존하며 통합의 기반이 되었던 독일·베트남과 달리, 관계의 단절이 분단 경로를 고착시킨 대표적 사례로 이해될 수 있다.

## 5. 예멘: 약한 연결의 결핍과 통합 경로 잠금의 실패

예멘은 통일 이전 서로 상이한 정치·사회 체제를 유지하던 두 국가로 분리되어 존재하였다. 북예멘은 1962년 혁명 이후 공화국 체제를 표방하였으나, 실제로는 부족 연합과 지역 권력이 강하게 작동하는 전통적 사회 구조를 유지하였다. 반면 남예멘은 1967년 영국으로부터 독립한 뒤 아랍권에서 이례적으로 마르크스주의 노선을 채택한 사회주의 국가로 재편되었다. 이처럼 북·남예멘은 상이한 이념, 권력 구조, 경제 체제를 바탕으로 각기 독자적인 경로를 형성해 왔다.<sup>37)</sup>

두 국가는 독립 이후 지속적인 긴장과 국경 충돌을 경험하였다. 특히 1970년 대의 무력 충돌은 양측의 적대감을 강화시켰으며, 통일에 대한 원칙적 합의가 간헐적으로 제시되었음에도 이를 뒷받침할 실질적인 사회 통합 과정은 수반되지 못했다. 즉, 통일 이전의 예멘은 분리된 체제가 병존하면서 상호 인식이 극히 제한된 분절적 상태에 머물러 있었다.

이러한 조건 속에서 성사된 1990년의 통일은 관계적 통합의 결과라기보다, 냉전 종식이라는 외부 환경 변화에 대응한 정치 엘리트 간의 전략적 선

<sup>37)</sup> Paul Dresch, *A History of Modern Yemen* (Cambridge: Cambridge University Press, 2000), pp. 90-120.

택에 의해 단기간에 성립된 제도적 사건이었다. 북예멘의 알리 압둘라 살레(Ali Abdullah Saleh)와 남예멘 지도부 간의 전격적인 합의를 통해 통일이 추진되었으나, 이 과정에서 하부의 사회적 관계를 조정하고 약한 연결을 축적하는 장기적 절차는 결여되어 있었다.<sup>38)</sup> 이는 약한 연결의 토대 위에서 통합 경로가 안정화된 독일이나 베트남과는 구조적으로 대비되는 특징으로, 향후 통합 경로가 쉽게 해체되는 결정적 원인이 되었다.

### 1) 강한 연결의 형성: 정치 엘리트 합의에 의한 통일

예멘 통일은 정치 엘리트 간 협상을 통해 형성된 전형적인 강한 연결의 사례이다. 1990년 북예멘(YAR)과 남예멘(PDRY) 간의 전격적인 통일 선언으로 단일 헌법과 연립 정부 구조가 수립되었다. 이러한 강한 연결은 통일이라는 제도적 사건을 단기간에 성립시켰으나, 통일 직후부터 불거진 권력 배분과 군 통합 문제를 흡수할 사회적 유대를 형성하지는 못했다. 이는 강한 연결만으로는 통합 경로가 자기강화 단계로 진입하기 어렵다는 점을 여실히 보여준다.

### 2) 약한 연결의 결핍: 제한된 투과성과 취약한 사회적 자율성

예멘 사례의 핵심적 특징은 통일 이전 남북 예멘 사이에서 약한 연결이 형성되거나 축적될 수 있는 조건이 매우 제한적이었던 점이다.

첫째, 체제 간 구조적 이질성이다. 부족 기반의 북부와 마르크스주의 기반의 남부는 사회 조직과 가치 체계에서 극단적 차이를 보였으며, 이는 양 사

<sup>38)</sup> Robert D. Burrowes, *Historical Dictionary of Yemen* (Lanham: Scarecrow Press, 2010), pp. 410-423.

회의 상호작용을 가로막는 장벽이 되었다. 둘째, 사회적 네트워크의 분리이다. 정치, 군사, 경제 조직은 물론 교육 체계까지 완전히 분절되어 있어 양 지역을 관통하는 공통의 생활권이 형성되지 못했다. 셋째, 연결 투과성의 부재이다. 통일 직전까지도 통신 인프라와 교통 네트워크가 제한적이었으며, 물리적 인프라의 낙후로 인해 정보와 사람이 체제 경계를 넘는 투과성이 극도로 낮았다. 넷째, 사회적 자율성의 부족이다. 민간 차원의 경제 네트워크나 자발적 교류가 국가 통제에 의해 제한됨으로써, 사회적 관계가 자율적으로 확장될 통로가 차단되었다.

이러한 관계적 결핍은 통일 이후 발생한 정치적 갈등을 중재할 사회적 전망의 부재로 이어졌다. 즉 예멘 통일은 제도적 외형은 갖추었으나 이를 지탱할 관계적 자산이 전무한 상태에서 출발한 불안정한 경로였다.

### 3) 소결: 강한 연결만으로는 형성되지 않는 통합 경로 잠금

예멘 사례는 통합 사건의 성립이 곧 경로의 안정화를 의미하지 않음을 시사한다. 1990년의 통일이라는 강한 연결은 존재했으나, 이를 뒷받침할 약한 연결의 축적이 임계 수준에 도달하지 못했기에 통합 경로는 취약한 상태를 벗어나지 못했다.

결국 1993년 총선 이후의 갈등이 1994년 내전(Yemeni Civil War)으로 폭발한 것은, 관계적 자산이 부재한 상태에서 제도적 잠금이 실패했음을 보여주는 실증적 결과이다. 이러한 특징은 본 연구의 분석틀<표 2-1>에 비추어 볼 때, 강한 연결(엘리트 합의)이 약한 연결(관계 축적)의 뒷받침을 받지 못할 경우 통합 경로는 언제든지 붕괴할 수 있다는 '경로 잠금의 실패' 모델을 제시한다. 이는 약한 연결이 장기적으로 축적되어 통합 이후 경로 안정화에 기여했던 독일과 베트남 사례와 구조적으로 대비되는 결과라고 할 수 있다.

## 6. 영국: 약한 연결의 장기적 축적과 저항도 잠금 통합 경로

영국의 사례는 통합과 분단을 이분법적으로 구분하는 기존 통일 연구의 틀을 재검토하게 하는 중요한 비교 대상이다. 영국은 강력한 중앙집권적 강제력에 의해 통합이 고정된 사례가 아님에도 불구하고, 분리 독립의 요구가 반복적으로 제기되는 상황 속에서 통합 경로가 붕괴되지 않고 지속되고 있다. 이는 통합 경로가 반드시 '강한 잠금'의 형태로만 유지되는 것이 아님을 보여주는 유의미한 사례이다.

영국의 통합 경로는 역사적으로 형성된 제도적 유연성과 정치적 조정의 누적 속에서 형성되어 왔다. 영국은 스코틀랜드, 웨일스, 북아일랜드의 고유한 정체성을 제도적으로 수용하는 다층적 국가 구조를 발전시켜 왔다. 특히 1990년대 말 단행된 권한 이양(Devolution)은 각 지역의 자치권을 확대함으로써, 강제적 균질화 없이도 통합 경로가 유지될 수 있는 구조적 조건을 창출하였다.<sup>39)</sup>

특히 2014년 스코틀랜드 독립 국민투표 사례에서 보듯이, 영국의 통합 경로는 분리 가능성이 제도적으로 열려 있는 '가변적 잠금'의 상태를 유지한다. 그럼에도 이러한 분리 압력은 체제의 즉각적 붕괴로 이어지기보다, 통합과 분리의 긴장이 제도적 틀 안에서 관리되는 방식으로 지속되고 있다.<sup>40)</sup> 이는 하부의 사회적·경제적 약한 연결이 장기간 축적되어, 분리 독립이 가져올 비용과 불확실성을 상쇄하는 관계적 역지력으로 작용하고 있음을 시사한다.

<sup>39)</sup> Vernon Bogdanor, *Devolution in the United Kingdom* (Oxford: Oxford University Press, 1999), pp. 250-280.

<sup>40)</sup> Michael Keating, *The Government of Scotland: Public Policy Making after Devolution* (Edinburgh: Edinburgh University Press, 2014), pp. 202-215.

## 1) 강한 연결: 제도적 통합과 분권적 정치 조정

영국의 통합 경로는 역사적 연합법(Act of Union)과 같은 강한 연결을 기반으로 형성되었다. 현대 영국 정치에서 이러한 강한 연결은 중앙집권적 통합보다는 분권적 정치 협상과 권력 공유 제도의 형태로 나타난다. 특히 1998년 벨파스트 협정(Good Friday Agreement)과 스코틀랜드 등에 대한 권한 이양(Devolution)은 지역의 요구를 제도적으로 흡수하는 정치적 장치로 기능하였다. 이러한 강한 연결은 국가 통합을 강제적으로 고정하기보다는 분리 압력을 제도적 협상 구조 안으로 흡수함으로써 경로의 급격한 이탈을 방지하는 상위 정치 구조로 작동한다.

## 2) 약한 연결: 장기적 사회 네트워크의 축적

영국 통합 경로의 지속성은 강한 이데올로기보다는 장기간 축적된 약한 연결의 존재와 밀접하게 연관되어 있다.

첫째, 경제적 상호의존이다. 단일 시장과 노동 이동을 기반으로 한 긴밀한 경제 네트워크는 정치적 독립론이 존재함에도 불구하고 통합 경로를 강력하게 제약하는 요인이다. 둘째, 사회적 이동과 일상적 교류이다. 자유로운 인구 이동은 지역 간 일상적 접촉을 지속적으로 만들어내는 사회적 연결 구조를 형성한다. 셋째, 문화적 교류와 중첩된 정체성이다. 미디어와 스포츠 등 다양한 영역에서 이루어지는 상호 교류는 서로 다른 지역 사회가 완전히 단절되지 않도록 하는 관계적 기반을 제공한다. 넷째, 연결 자율성의 제도적 보장이다. 스코틀랜드가 독자적인 법률 체계와 교육 제도를 300년 이상 유지해 온 사실은 연결 자율성이 보장될 때 상위 수준의 통합 구조가 오히려 안정적으로 유지될 수 있음을 보여준다.

이러한 약한 연결의 축적은 브렉시트와 같은 정치적 충격 속에서도 통합

경로가 쉽게 붕괴되지 않는 구조적 기반을 형성한다. 이는 정치적 갈등이 존재하는 상황에서도 경제적 상호의존과 사회적 네트워크가 통합 경로의 급격한 이탈을 완충하는 역할을 수행하고 있음을 보여준다.

### 3) 소결: 약한 연결의 축적이 만들어낸 저강도 잠금 통합 경로

영국 사례는 통합 경로의 안정성이 반드시 '강한 잠금'을 통해서만 확보되는 것은 아님을 증명한다. 영국의 통합은 약한 연결의 장기적 축적에 의해 유지되는 '느슨하지만 안정적인' 경로의 특성을 지닌다. 이러한 통합은 제도적 재구성이 언제든지 가능한 열린 경로의 성격을 띠지만, 동시에 장기간 누적된 사회적 관계와 고도의 제도적 협상 구조가 경로의 급격한 붕괴를 제어하는 완충 장치로 기능한다.

즉, 영국의 통합은 미첼(Mitchell)이 분석한 분권적 통합 구조를 바탕으로 볼 때, 경직된 형태의 강한 잠금이라기보다 약한 연결의 누적에 의해 복원력이 유지되는 '저강도 잠금 통합 경로(low-intensity locked integration)'로 이해될 수 있다.<sup>41)</sup> 이러한 특징은 약한 연결이 강한 연결과 결합하며 공고한 안착을 이룬 독일·베트남 사례와 차별화되며, 약한 연결이 인위적으로 차단된 사이프러스나 그 축적 없이 통합이 강행된 예멘 사례와는 구조적으로 극명하게 대비된다.

### 7. 소결: 통합과 분단의 경로 유형과 약한 연결의 작동 방식

앞선 비교 사례 분석은 강한 연결과 약한 연결이 서로 다른 방식으로 결합하며 통합과 분단의 경로가 형성되고 유지된다는 점을 보여준다. 특히 통

<sup>41)</sup> James Mitchell, *The Scottish Question* (Oxford: Oxford University Press, 2014), pp. 200-240.

합과 분단의 결과 자체보다 약한 연결의 축적 여부와 작동 조건(연결 투과성·연결 자율성)이 경로의 장기적 안정성을 결정하는 중요한 요인으로 작용하였다.

이러한 특징은 본 연구에서 제시한 강한 연결과 약한 연결의 분석틀<표 2-1>을 통해 보다 명확하게 이해할 수 있다. 비교 사례를 종합하면 강한 연결은 통합이나 분단을 촉발하는 제도적 사건의 형태로 나타나는 반면, 약한 연결은 사회적 관계의 반복적 상호작용을 통해 장기적으로 축적되며 경로의 안정성을 조건화하는 역할을 수행한다.

<표 3-1> 통합·분단 경로 유형과 관계 구조 비교

경로 유형	대표 사례	강한 연결의 역할	약한 연결의 조건 (투과성·자율성)	경로 상태의 특징
강하게 잠금된 통합 경로	독일, 베트남	제도적 통합을 촉발하는 핵심 사건	높음: 축적된 관계적 자산이 통합 충격을 완충	갈등 속에서도 통합 경로가 안정적으로 자기강화됨
고정된 분단 경로	사이프러스	외부 개입에 의해 분단 구조가 제도화	박탈: 물리적·제도적 차단으로 투과성 상실	분단이 임시 상태가 아닌 '관리되는 정상성'으로 고착
잠금에 실패한 통합 경로	예멘	엘리트 중심의 단기적 강한 연결	부재: 관계적 축적 없는 급격한 제도 통합	경로의 자기강화 실패로 붕괴 및 내전 발생
느슨하지만 지속되는 통합 경로	영국	분권적 조정과 제도적 연속성 유지	보장: 사회적 자율성 속에서 약한 연결 유지	강한 고정 없이도 안정성이 유지되는 저강도 잠금

이러한 경로 유형은 통합과 분단의 결과를 단순히 분류하기 위한 것이 아니라, 강한 연결과 약한 연결이 어떠한 방식으로 결합하며 경로의 안정성과 변화를 조건화하는지를 설명하기 위한 분석 틀로 이해될 필요가 있다.

첫째, 강하게 잠금된 통합 경로이다. 독일과 베트남은 제도적 통합이라는 강한 연결이 통합 사건을 촉발하였지만, 통합 경로의 안정성은 분단 기간 동안 완전히 단절되지 않았던 사회적 관계와 문화적 동일성, 정보 교류 등 높은 투과성을 지닌 약한 연결의 축적에 의해 조건화되었다. 이러한 약한 연결의 장기적 누적은 통합 이후 발생한 갈등과 불균형이 재분절로 이어지기보다 통합 국가 내부에서 조정되도록 만드는 사회적 기반으로 작용하였다.

둘째, 외부 개입에 의해 고정된 분단 경로이다. 사이프러스의 경우 분단은 내부 갈등의 점진적 축적이라기보다 외부 군사 개입과 국제적 관리 체제에 의해 제도화된 경로 상태로 형성되었다. 1974년 이후 형성된 분단선은 공동체 간 물리적 이동과 사회적 접촉을 크게 제한하였으며, 이로 인해 사회 내부에서 약한 연결이 작동할 수 있는 연결 투과성 자체가 구조적으로 차단되었다. 이러한 조건 속에서 분단은 일시적 정치 상황이 아니라 국제 질서 속에서 관리되는 안정적 경로로 고착되었다.

셋째, 잠금에 실패한 통합 경로이다. 예멘의 통일은 정치 엘리트 간 협상을 통해 단기간에 이루어진 강한 연결의 결과였지만, 통합 이전 사회적 관계의 축적이나 사회적 자율성에 기반한 약한 연결의 형성이 충분히 이루어지지 않았다. 이러한 관계적 기반의 부재 속에서 통합 이후의 정치적 갈등은 체제 내부에서 조정되지 못하였으며, 결국 통합 경로는 자기강화 단계로 이행하지 못하고 붕괴되었다. 이는 통합 사건의 성립과 통합 경로의 안정화가 동일한 문제로 환원될 수 없음을 보여준다.

넷째, 느슨하지만 지속되는 통합 경로이다. 영국의 경우 분리 가능성이 제도적으로 열려 있음에도 불구하고 장기간 축적된 제도적 협상 구조와 사회적 자율성이 보장된 약한 연결이 통합 경로의 급격한 붕괴를 완충하는 역할을 수행하였다. 이러한 통합은 강하게 잠금된 통일이라기보다 약한 연결의 누적에 의해 안정성이 유지되는 저강도 잠금 통합 경로로 이해될 수 있다.

요컨대 비교 사례 분석은 통합과 분단의 결과 자체보다 약한 연결의 축적

여부와 작동 방식(투과성·자율성)이 경로 안정성에 결정적인 영향을 미친다는 점을 공통적으로 보여준다. 강한 연결은 통합이나 분단의 제도적 전환을 촉발할 수 있지만, 경로의 장기적 안정성은 사회적 관계의 축적과 그 지속 가능성에 의해 조건화된다.

이러한 관점에서 약한 연결이 장기간에 걸쳐 반복적으로 축적될 경우 사회적 관계는 단순한 접촉을 넘어 신뢰, 정보 흐름, 상호 기대와 같은 관계적 기반을 형성하는 관계적 자산이 된다. 반대로 약한 연결이 반복적으로 단절되거나 축적되지 못할 경우 사회적 관계는 안정적 기반으로 발전하기보다 불확실성과 단절 경험의 누적되는 방향으로 전개될 수 있다. 이러한 상태는 사회적 관계의 질서와 신뢰가 점차 약화되는 관계적 엔트로피의 증가로 이해될 수 있으며, 이 경우 체제는 작은 정치적 변화에도 과거의 갈등 구조나 적대적 균형 상태로 쉽게 회귀하는 경향을 보일 수 있다.

이러한 분석 관점을 바탕으로 다음 절에서는 한반도 분단 상황이 어떠한 경로 상태에 위치해 있는지를 검토한다. 특히 한반도 사례는 강한 연결이 반복적으로 등장하였음에도 불구하고 국가 독점적 교류 구조와 물리적 차단으로 인해 약한 연결이 관계적 자산으로 축적되지 못한 채 적대적 분단 경로(adversarial locked division)가 지속되어 온 사례라는 점에서 앞선 비교 사례들과 중요한 분석적 대비를 제공한다.

## 8. 한반도: 강한 연결의 반복과 약한 연결 축적 실패에 따른 분단 경로의 잠금

한반도의 분단은 단일한 정치적 사건의 결과라기보다 외부 개입과 전쟁, 국제 정치 질서의 변화가 결합하며 형성된 장기적 분단 경로(path trajectory)로 이해될 필요가 있다. 해방 이후 한반도는 미·소 균정과 국제 정치 질서 속에서 분할되었으며, 이후 한국전쟁과 냉전 구조 속에서 분단 체제가 점진

적으로 제도화되었다. 이러한 과정 속에서 분단은 일시적 과도기 상태가 아니라 장기간 유지되는 경로 상태로 자리 잡게 되었다.

이러한 특징은 앞서 분석한 비교사례와 마찬가지로 강한 연결과 약한 연결의 관계 구조를 통해 보다 명확하게 이해할 수 있다. 본 절에서는 제2장에서 제시한 분석 틀을 적용하여 한반도 분단의 연결 구조를 검토하고자 한다.

### 1) 강한 연결의 형성: 전쟁과 국제 협상을 통한 분단 경로의 잠금

한반도 분단 경로의 형성 과정에서 가장 중요한 전환점은 한국전쟁과 그 이후의 국제 협상 과정이었다.

1945년 해방 이후 한반도는 미군과 소련군의 군사적 분할 점령 속에서 38선을 경계로 분리되었지만, 이 시기의 분단은 아직 고정된 경로라기보다 잠정적 정치 상태로 이해될 수 있었다. 남북 모두에서 통일 정부 수립에 대한 기대가 존재하였으며, 분단 역시 국제 정치 상황이 변화할 경우 재구성될 가능성이 남아 있었다.

그러나 이러한 초기 조건은 한국전쟁(1950-1953)을 거치며 급격히 변화하였다. 전쟁은 남북 간 군사 충돌을 넘어 체제 경쟁과 이념 대립을 구조적으로 고착시키는 계기로 작용하였다. 이 과정에서 분단 상태를 유지하는 것은 점차 안정된 선택으로 자리 잡은 반면, 통합과 같은 대안 경로로 이행하는 데에는 높은 정치적·군사적 비용과 불확실성이 수반되었다. 결과적으로 전쟁 이후 한반도의 분단은 일시적 상태가 아니라 사회 구조 전반에 내재화된 체제로 전환되었으며, 이는 경로의 자기강화(self-reinforcing) 메커니즘으로 이해될 수 있다.

그럼에도 불구하고 전쟁 기간과 정전 직후까지 분단을 둘러싼 대안 경로의 가능성은 완전히 소멸되지 않았다. 포로 교환, 휴전 협상, 중립국의 중재 시도, 통일 정부 구성에 대한 국제적 논의 등은 분단 경로가 여전히 재구성

될 수 있는 여지를 보여주는 요소로 존재하였다.

이러한 맥락에서 1954년 제네바 회담(Geneva Conference)은 전쟁 이후에도 잔존하던 대안 경로가 실제로 재구성될 수 있는지를 시험한 마지막 국제적 협상 과정이었다. 제네바 회담에서는 한반도 통일 정부 수립, 중립화 방안, 국제 관리 체제와 같은 다양한 정치적 선택지가 논의되었으나, 냉전 질서 속에서 주요 국가 간 이해관계가 충돌하면서 협상은 합의에 이르지 못하였다.

제네바 회담의 결렬은 단순한 외교적 실패를 넘어 한반도 분단 경로의 구조적 전환점으로 작용하였다. 이 사건을 계기로 통일은 단기적으로 실현 가능한 정치적 과제가 아니라 장기적 외교 담론으로 이동하게 되었으며, 분단은 국제 질서 속에서 관리되는 구조적 상태로 자리 잡게 되었다. 다시 말해, 제네바 회담 결렬은 전쟁 이후에도 남아 있던 대안 경로를 현실적 선택지의 영역 밖으로 밀어내며, 분단을 장기적 경로 상태로 고정시키는 역할을 하였다.

결과적으로 한국전쟁과 제네바 회담 결렬은 분단 경로가 잠정적 상태에서 벗어나 강하게 잠금된 경로로 이행하는 결정적 계기로 이해될 수 있다. 이는 전쟁을 통한 경로의 자기강화와 제네바 회담 결렬을 통한 대안 경로의 소멸이 결합되며 분단 경로가 구조적으로 고착되었음을 보여준다.

## 2) 약한 연결의 형성과 한계: 투과성과 자율성의 제약

1954년 이후 분단 경로가 강하게 잠금된 상태로 이행하였다고 하더라도 남북 간 접촉이 완전히 사라진 것은 아니었다. 이후 남북관계의 역사에는 간헐적이지만 정치적 상징성이 큰 연결 사건들이 반복적으로 등장하였다. 대표적으로 1972년 7·4 남북공동성명, 1991년 남북기본합의서, 2000년·2007년·2018년의 남북정상회담, 이산가족 상봉 및 인도적 협력은 분단 이후에도 남북 간 공식적 접촉이 지속되어 왔음을 보여주는 사례들이다.

그러나 이러한 연결들은 공통적으로 정부 차원의 강한 연결의 형태로 나타났다는 점에서 분석적 특징을 지닌다. 이들 사건은 최고 지도자 간 합의, 정부 주도의 공식 협상, 국가 차원의 선언과 같은 방식으로 이루어졌으며 높은 정치적 가시성과 상징성을 동반하였다. 그 결과 남북관계는 단절과 연결이 교차하는 극적인 장면들을 반복적으로 연출해 왔다. 이러한 사건들은 분단 경로를 전환시키기보다 오히려 기존 경로를 재확인하는 강한 연결로 작동하였다.

문제는 이러한 강한 연결들이 분단 경로 자체를 변화시키는 방향으로 작동하지 못했다는 점이다. 강한 연결은 단기간에 관계 개선의 기대를 형성하는 데에는 효과적이었으나, 반복성과 지속성의 측면에서는 구조적 한계를 드러냈다. 대부분의 연결은 특정 정치적 국면이나 지도자 교체, 국제 환경 변화에 따라 단절되었으며, 일상적 상호작용이나 제도화된 관계로 확장되지 못했다. 이로 인해 강한 연결은 사건으로는 축적되었으나, 분단 경로를 조건화하는 관계적 자산으로 전환되지 못하였다.

한편 분단 잠금 이후의 남북관계가 강한 연결 중심으로 전개되어 왔다는 점에도 불구하고, 2000년대 초반을 전후한 시기에는 약한 연결의 성격을 지닌 다양한 교류와 협력 시도가 병행적으로 등장하였다. 이 시기 남북관계는 정상회담이나 정치적 선언과 같은 단발적 사건을 넘어, 낮은 강도의 반복적 상호작용을 전제로 한 관계 형성 실험이 다층적으로 이루어졌다는 점에서 이전 국면과 구별되는 특징을 보인다.

대표적으로 개성공단 사업과 금강산 관광 사업은 일정 기간 동안 지속적인 인적 이동과 경제 활동을 통해 반복적 접촉을 발생시켰다는 점에서 약한 연결의 잠재적 조건을 내포하고 있었다. 이와 더불어 남북 스포츠 교류와 문화·예술 교류, 지방정부 차원의 산림 복원 협력, 철도 및 인프라 협력 사업, 민간단체를 중심으로 한 인도적·환경적 협력 역시 낮은 강도의 일상적 상호작용을 전제로 한 관계 형성 시도로 이해될 수 있다. 이러한 시도들은 남북

관계가 전적으로 정치적 선언이나 군사적 긴장에 의해 규정되지 않았음을 보여주며, 분단 잠금 이후에도 사회적 관계의 다른 가능성이 탐색되었음을 시사한다.

그러나 이러한 약한 연결의 시도들은 경로를 조건화하는 관계적 축적으로 까지 이어지지는 못하였다. 가장 두드러진 한계는 이들 연결이 서로 연계되거나 누적되는 방식으로 발전하지 못한 채, 개별적이고 분산적인 형태로 존재하였다는 점이다. 각 영역의 교류는 독립적으로 추진되었으며, 상호 간에 제도적 연속성이나 장기적 보호 장치가 형성되지 못하였다. 이로 인해 약한 연결은 사회 전반으로 확산되거나 안정적인 관계 자산으로 축적되기보다 특정 국면에 한정된 시도로 남게 되었다.

또한 이러한 약한 연결들은 정치적 조건에 강하게 종속되어 있었다. 2000년대 초반 형성된 약한 연결의 중단은 단일 요인의 결과라기보다 핵 문제의 재부상, 이에 따른 국제 제재 체제의 강화, 남북한 내부 정치 환경의 변화가 중첩되면서 발생한 구조적 충격의 결과로 이해될 필요가 있다. 중요한 점은 이러한 충격이 외교적 사건에 그치지 않고 이미 형성되고 있던 낮은 강도의 일상적 연결을 직접적으로 절단하는 방식으로 작동했다는 데 있다.

이러한 한계는 결국 연결 투과성과 연결 자율성의 구조적 제약으로 설명될 수 있다. 첫째, 연결 투과성의 제한으로 인해 남북 간 인적 이동, 정보 교류, 경제 활동은 군사적 긴장과 국제 제재 체제 속에서 매우 제한적으로만 허용되었다. 특히 비무장지대(DMZ)라는 물리적 장벽은 남북 간 인적 이동을 구조적으로 제한하는 공간적 분단 구조를 형성하였으며, 이는 사회적 접촉과 정보 흐름을 크게 제약하였다. 따라서 남북 사회 간 일상적 접촉은 장기간 확대되기 어려웠다. 둘째, 연결 자율성의 부족으로 인해 개성공단과 금강산 관광을 비롯한 주요 협력 사업들은 정치적 사건과 군사적 긴장에 따라 쉽게 중단되거나 재개되는 구조를 지니고 있었다. 이는 남북 간 교류가 정치적 충격으로부터 독립적으로 유지될 수 있는 자율적 관계 공간을 확보하지 못했

음을 의미한다.

그 결과 한반도에서는 약한 연결이 존재하지 않았던 것이 아니라, 약한 연결이 사회적 신뢰와 상호 기대를 축적하는 관계적 자산으로 발전하기 이전 단계에서 반복적으로 단절되는 구조적 특징을 보였다.

더 나아가 이러한 단절 경험은 단순한 관계 중단에 그치지 않고 이후 경로 형성에 추가적인 제약을 남겼다. 약한 연결이 축적 이전 단계에서 단절되면서 관계의 연속성에 대한 기대보다 불안정성에 대한 학습이 구조적으로 강화되었다. 이러한 단절 경험은 남북 간 관계에 대한 신뢰 형성을 어렵게 만들었으며, 결과적으로 사회적 관계는 안정적 협력 기반으로 축적되기보다 관계적 엔트로피가 점진적으로 증가하는 방향으로 작동하였다. 그 결과 남북관계에서는 새로운 연결이 등장하더라도 관계가 장기적으로 축적되기보다 이전의 적대적 균형 상태로 쉽게 회귀하는 초기화 경향이 반복적으로 나타나게 되었다. 그 결과 이후 남북관계에서는 일상적 교류의 재개보다 정치적 부담과 위협을 우려하는 경향이 구조적으로 강화되었다. 다시 말해 약한 연결의 단절 경험이 이후 약한 연결의 형성 자체를 제약하는 경로 조건으로 잔존하게 된 것이다.

이러한 맥락에서 2000년대 초반의 남북 교류는 약한 연결이 전혀 부재했음을 보여주는 사례라기보다, 약한 연결의 가능성이 군집적으로 시도되었으나 상호 연계되지 못한 채 구조적으로 제약되고 그 단절 경험이 이후 약한 연결 형성 자체를 제약하는 경로 조건으로 잔존한 사례로 이해될 수 있다.

### 3) 소결: 제네바 회담 이후 형성된 분단 경로 잠금

한반도 분단의 특징은 남북 간 연결이 완전히 부재했다는 데 있지 않다. 오히려 남북 관계에서는 정상회담, 공동선언, 인도적 협력과 같은 강한 연결이 반복적으로 등장하였으며, 일정 시기에는 개성공단·금강산 관광 등 약한

연결의 성격을 지닌 교류 시도 역시 나타났다. 그러나 이러한 연결들은 장기적으로 축적되는 관계적 기반으로 발전하지 못하였다. 강한 연결은 정치적 사건의 형태로 반복되었으나 지속성을 확보하지 못했고, 약한 연결 역시 정치적 충격과 제도적 제약 속에서 관계적 자산으로 발전하기 이전 단계에서 단절되었다.

그 결과 남북관계에서는 강한 연결이 등장할 때마다 일시적인 관계 개선이 나타났지만, 약한 연결이 축적되지 못한 상태에서 정치적 긴장이 재발하면 관계가 다시 이전 상태로 되돌아가는 일종의 초기화 경향이 반복적으로 나타났다. 다시 말해, 한반도 분단의 특징은 연결의 부재라기보다 축적되지 못한 연결이 반복적으로 초기화되는 관계 구조에 있다고 할 수 있다.

이러한 특징은 본 연구에서 제시한 강한 연결과 약한 연결의 분석틀<표 2-1>을 통해 보다 명확하게 이해될 수 있다. 한반도 사례에서 강한 연결은 전쟁, 국제 협상, 정상회담과 같은 정치적 사건의 형태로 반복적으로 등장하였지만, 약한 연결은 낮은 연결 투과성과 제한된 연결 자율성 속에서 장기적으로 축적되지 못하였다. 그 결과 강한 연결은 분단 경로를 전환하기보다 기존 경로를 반복적으로 재확인하는 사건으로 작동하였으며, 약한 연결 역시 안정적 관계 기반으로 발전하지 못한 채 반복적으로 단절되는 구조를 보였다.

이러한 조건 속에서 한반도의 분단은 1954년 제네바 회담 결렬 이후 형성된 경로 잠금 상태로 이해될 수 있다. 전쟁 이후 존재하던 대안 경로가 소멸하면서 분단은 국제 질서 속에서 관리되는 구조적 상태로 전환되었으며, 이후 등장한 연결들은 이러한 경로 구조를 근본적으로 재구성하지 못하였다. 결과적으로 한반도의 분단은 전쟁을 통한 경로의 자기강화, 제네바 회담 결렬을 통한 대안 경로의 소멸, 그리고 약한 연결의 축적 실패가 결합되며 형성된 장기적 분단 경로라고 할 수 있다.

이러한 특징은 외부 개입 이후 사회적 연결이 제한된 상태에서 분단 경로가 고착된 사이프러스 사례와 구조적으로 유사한 경로 상태를 보여준다. 특

히 외부 개입 이후 약한 연결이 구조적으로 제한되면서 분단 경로가 장기적으로 고착된 사례라는 점에서 중요한 비교적 함의를 제공한다.

## IV. 결론

### 1. 연구 결과 요약

본 연구는 통일과 분단을 단일한 사건이나 정책 선택의 결과로 이해하는 기존 접근을 넘어, 통합과 분절이 장기간에 걸쳐 형성되고 유지되는 경로의 문제로 재개념화하고자 하였다. 이를 위해 경로의존성과 약한 연결이라는 두 개념을 결합한 분석 틀을 설정하고, 분단과 통합을 경험한 국가들의 비교 사례 분석과 한반도 적용을 통해 통합과 분단의 장기적 지속 메커니즘을 분석하였다.

비교 사례 분석 결과, 통합과 분단의 경험은 성공과 실패의 이분법으로 환원되기보다 서로 다른 경로 상태로 나타남을 확인하였다. 독일과 베트남은 통합 이후에도 갈등과 조정이 지속되었음에도 불구하고 통합 경로 자체는 안정적으로 유지된 사례에 해당한다. 예멘은 강한 연결을 통해 통일이 이루어졌지만 통합 경로를 지탱할 사회적 기반이 충분히 축적되지 못하면서 통합 경로의 잠금에 실패한 사례로 분석되었다. 사이프러스는 외부 개입과 물리적 분단 구조 속에서 사회적 연결 공간이 제한되면서 분단 경로가 장기적으로 고착된 사례이며, 영국은 강한 잠금 없이도 약한 연결의 장기적 축적을 통해 느슨하지만 지속되는 통합 경로가 유지된 사례로 나타났다.

이러한 비교 분석을 통해 본 연구는 통합과 분단의 경로가 크게 다음 네 가지 유형으로 정리될 수 있음을 확인하였다.

- ① 강하게 잠금된 통합 경로
- ② 외부 개입에 의해 고정된 분단 경로
- ③ 잠금에 실패한 통합 경로
- ④ 느슨하지만 지속되는 통합 경로

이는 통합과 분단이 단일한 결과나 규범적 목표 상태가 아니라, 서로 다른 구조적 조건과 관계적 축적 속에서 형성되는 경로적 상태임을 보여준다.

〈표 4-1〉 통합과 분단의 경로 유형과 연결구조

사례	연결 자율성	연결 투과성	강한 연결	약한 연결	경로 결과
독일	높음	높음	통일 협상	사회 교류	안정적 통합 경로
베트남	중간	중간	군사 승리	문화·사회 연결	안정적 통합 경로
예멘	낮음	낮음	엘리트 합의	축적 부족	통합 경로 붕괴
사이프 러스	매우 낮음	매우 낮음	군사 개입	구조적 차단	분단 경로 잠금
영국	높음	높음	역사적 통합	사회 네트워크	느슨하지만 지속되는 통합
한반도	낮음	낮음	정상회담 등 정치 사건	축적 실패	분단 경로 지속

## 2. 이론적 함의

본 연구의 이론적 의의는 통일과 분단 연구에서 경로의존성과 약한 연결을 결합한 분석 틀을 제시했다는 점에 있다.

기존 경로의존성 연구는 제도적 선택과 초기 조건이 이후 경로를 제약한다는 점을 강조해 왔지만, 경로가 장기간에 걸쳐 유지되는 과정에서 사회적 관계가 어떠한 역할을 수행하는지에 대해서는 충분히 설명하지 못하였다. 반면 약한 연결 이론은 사회적 관계와 정보 흐름의 중요성을 강조하지만, 이

러한 관계가 장기적 정치·제도 경로와 어떠한 방식으로 결합되는지는 충분히 분석되지 않았다.

본 연구는 이러한 두 접근을 결합하여, 강한 연결과 약한 연결이 경로 형성 과정에서 서로 다른 방식으로 작동한다는 점을 제시하였다.

강한 연결은 전쟁, 정치 협상, 제도적 통합과 같은 사건을 통해 경로의 전환을 촉발하는 역할을 수행한다. 그러나 강한 연결 자체만으로는 경로의 장기적 안정성을 보장하지 않는다. 오히려 경로의 지속 여부는 약한 연결이 장기간에 걸쳐 축적되며 형성되는 사회적 관계 기반에 의해 조건화된다.

본 연구는 이러한 약한 연결의 축적을 관계적 자산이라는 개념으로 설명하였다. 관계적 자산은 사회적 신뢰, 정보 흐름, 상호 기대와 같은 관계적 기반이 장기간 누적된 상태를 의미하며, 이러한 자산은 정치적 충격이나 체제 변화가 발생했을 때 경로 붕괴가 아닌 경로 내부 조정으로 이를 흡수할 수 있는 완충 장치로 기능한다.

반대로 약한 연결이 반복적으로 단절되거나 축적되지 못할 경우 사회적 관계는 안정적 자산으로 형성되기보다 관계적 엔트로피의 증가로 이어질 수 있다. 관계적 엔트로피는 사회적 관계의 불확실성과 단절 경험이 누적되면서 관계 구조의 질서가 약화되는 상태를 의미한다. 이러한 상태에서는 정치적 충격이 발생했을 때 경로가 안정적으로 유지되기보다 붕괴되거나 고착되는 경향이 강화될 수 있다. 이러한 관점에서 볼 때, 관계적 자산이 축적된 경로는 외부 충격에도 불구하고 통합의 방향성을 유지하는 복원력(resilience)을 갖는 반면, 관계적 엔트로피가 증가한 경로는 작은 정치적 변화에도 기존의 적대적 균형 상태로 쉽게 회귀하는 초기화 경향성(reset tendency)을 보일 수 있다.

이러한 관점은 약한 연결의 축적이 단순히 구조적 조건만으로 자동적으로 이루어지는 것은 아님을 보여준다. 자율성과 투과성이 일정 수준 이상 확보되더라도 이러한 관계 형성을 지속적으로 조정하고 유지하려는 정치적 행위

자의 존재 여부가 중요한 차이를 만들어낼 수 있다. 예를 들어 독일의 경우 서독 정부의 동방정책(Ostpolitik)이 동서독 간 사회적 접촉을 점진적으로 확대하는 역할을 수행하였으며, 베트남의 경우 북베트남 정권이 남베트남 사회 내부에 다양한 정치·사회적 연결망을 조직하는 역할을 수행하였다. 영국 역시 역사적으로 잉글랜드 중심의 국가 구조와 제도적 분권 조정 과정 속에서 경제적·사회적 네트워크가 장기적으로 축적되면서 약한 연결이 안정적으로 유지되는 조건이 형성되었다. 반면 한반도와 사이프러스에서는 이러한 관계 형성을 장기적으로 조정하고 유지할 수 있는 내부 거버넌스가 구조적으로 제한되어 있었으며, 예멘의 경우 정치 엘리트 합의를 통해 통일이 이루어졌음에도 불구하고 사회적 연결이 충분히 축적되지 못한 상태에서 통합이 이루어지면서 통합 경로가 안정적으로 유지되지 못하였다. 이러한 비교 결과는 약한 연결이 관계적 자산으로 축적되기 위해서는 자율성과 투과성과 같은 구조적 조건뿐 아니라, 사회적 관계 형성을 조정하고 지속시키는 정치적 행위자의 역할 또한 중요한 분석 차원이 될 수 있음을 보여준다.

### 3. 한반도 분단의 경로적 특징

본 연구의 분석 결과, 한반도의 분단은 외부 개입과 전쟁을 통해 형성된 이후 강하게 잠금된 분단 경로에 위치해 있음을 확인할 수 있었다. 특히 1954년 제네바 회담의 결렬은 전쟁 이후 존재하던 대안 경로를 사실상 소멸시키며 분단을 장기적 경로 상태로 고정시키는 역사적 전환점으로 작용하였다. 이러한 과정은 <표 4-2>에서 나타나듯이 한반도 분단 경로가 이후 정치적 접촉과 교류 시도가 반복되었음에도 불구하고 약한 연결이 장기적으로 축적되지 못한 채 재단합(reclosure)의 과정을 반복해 왔음을 보여준다.

〈표 4-2〉 통합과 분단의 경로 유형과 연결구조

시기	주요 사건	연결 유형	구조적 특징	경로 효과
1945-1950	해방, 미·소 분할 점령	외부 강한 연결	국제 질서 속 분할 통치	분단 초기 경로 형성
1950-1953	한국전쟁	군사적 강한 연결	체제 경쟁과 안보 구조 강화	경로 자기강화
1954	제네바 회담 결렬	외교적 강한 연결	통일 대안 경로 소멸	분단 경로 잠금
1972-1990s	7·4 공동성명, 남북기본합의서	정치적 강한 연결	정부 중심 접촉	제한적 관계 개선
2000-2007	정상회담, 개성공단, 금강산 관광, 교류 협력	약한 연결 확대	경제·사회 교류 증가	관계 형성 실험
2008-2016	금강산 관광 중단(2008), 개성공단 중단	약한 연결 단절	교류 지속성 약화	관계 축적 중단
2018	남북 정상회담, 북미 정상회담	정치적 강한 연결	일시적 관계 개방	경로 전환 기대
2019-현재	북미 협상 결렬, 제재 강화, 교류 중단	연결 재단힘	낮은 투과성·자율성	관계적 자산 축적 실패
결과	남북관계 구조	강한 연결 지속	약한 연결 축적 실패	적대적 잠금 분단 경로

분단 이후 남북 관계에서는 정상회담, 고위급 회담, 인도적 지원과 같은 강한 연결이 반복적으로 등장하였다. 그러나 이러한 연결은 분단 경로를 재구성하는 관계적 자산으로 축적되기보다 정치적 사건으로 등장했다가 다시 단절되는 경향을 보였다. 즉 강한 연결은 관계의 단기적 전환을 촉발하는 사건으로는 작동했지만, 경로 구조 자체를 변화시키는 장기적 관계 기반으로 발전하지는 못하였다.

또한 2000년대 초반에는 경제 협력, 문화 교류, 지방정부 협력, 민간 교류 등 다양한 약한 연결의 시도가 등장하였다. 개성공단과 금강산 관광 사업, 문화·체육 교류, 지방정부 협력과 같은 사례들은 남북 간 반복적 접촉과 상

호작용을 가능하게 하였다는 점에서 약한 연결의 잠재적 조건을 내포하고 있었다. 그러나 이러한 연결 역시 정치적 조건과 제도적 제약 속에서 장기적으로 축적되지 못하였다. 특히 개성공단과 금강산 관광의 중단은 단순한 교류의 종료를 넘어 이후 유사한 교류 시도를 제약하는 경로적 잔여 효과를 남겼다.

이러한 과정은 한반도 분단 경로가 관계의 부재에 의해 유지된 것이 아니라, 관계적 자산이 형성되기 이전 단계에서 약한 연결이 반복적으로 단절되면서 관계적 엔트로피가 점진적으로 증가하는 구조 속에서 강화되어 왔음을 보여준다. 한반도의 경우 약한 연결의 축적이 실패한 핵심 요인은 사회적 교류가 정치적 사건과 제도적 환경에 강하게 종속되어 있었기 때문이다. 즉 남북 간 경제 협력이나 사회문화 교류는 독립적으로 지속되는 사회적 관계망으로 발전하기보다는 정부 간 협상과 안보 상황, 국제 제재 구조 등에 의해 크게 영향을 받는 방식으로 작동하였다. 이러한 조건 속에서 약한 연결은 사회 내부에서 자율적으로 축적되는 관계적 자산으로 발전하기보다 정치적 상황 변화에 따라 반복적으로 중단되는 불안정한 접촉 형태로 머무르게 되었다.

그 결과 한반도에서는 강한 연결이 등장할 때마다 일시적인 관계 개선이 나타났지만, 정치적 긴장이 재발할 경우 관계가 다시 이전 상태로 되돌아가는 초기화가 반복되어 왔다. 이러한 특징은 한반도 분단 경로가 단순한 정치적 교착 상태가 아니라 장기간에 걸쳐 재생산되는 경로 구조임을 시사한다.

#### 4. 정책적 시사점

본 연구의 분석은 한반도 분단 경로의 변화가 단기적 정치 합의나 상징적 사건의 발생 여부에 의해 결정되기 어렵다는 점을 시사한다. 현재 한반도의 분단은 강한 잠금 상태에 위치해 있으며, 반복적으로 등장한 강한 연결 역시 분단 경로를 재구성할 관계적 축적으로 전환되지 못하였다.

이러한 관점에서 한반도 분단 경로의 변화 가능성은 새로운 정치적 사건의 창출 여부보다는 분단 경로 외부에서 축적되는 약한 연결의 장기적 밀도에 의해 조건화될 수 있다. 약한 연결은 통합을 직접적으로 야기하지 않지만, 장기적으로 축적될 경우 체제 전환이나 구조적 충격이 발생했을 때 이를 흡수할 수 있는 관계적 기반을 형성할 수 있다.

따라서 한반도 분단 문제를 단기적 정치 협상이나 상징적 합의의 문제로 접근하기보다, 장기간에 걸쳐 사회적 관계가 축적될 수 있는 구조적 조건을 이해하는 것이 중요하다. 본 연구는 이러한 관점을 정책 처방의 차원이 아니라 이론적 전망의 차원에서 제시하며, 통일 연구를 사건 중심 분석에서 경로 중심 분석으로 확장할 필요성을 제기한다. 또한 이러한 관점에서 향후 정책적 노력은 국가 주도의 강한 연결을 반복적으로 창출하는 데 집중하기보다, 민간과 사회 영역에서 연결 자율성을 확대하고 일상적 교류와 정보 흐름의 투과성을 높임으로써 관계적 엔트로피를 완화하는 방향으로 전환될 필요가 있다. 이러한 개념은 정치적 사건 중심으로 설명되던 통일 연구를 사회적 관계의 축적과 단절이라는 장기적 관계 구조의 문제로 확장한다.

■ 접수: 2026년 2월 4일 / 심사: 2026년 3월 17일 / 게재 확정: 2026년 3월 17일

**【참고문헌】**

- 김학성, 『남북한 관계의 제도적 발전: 이론과 실제』, 서울: 통일연구원, 2002.
- Bogdanor, Vernon, *Devolution in the United Kingdom*, Oxford: Oxford University Press, 1999.
- Burrowes, Robert D., *Historical Dictionary of Yemen*, 2nd ed., Lanham, MD: Scarecrow Press, 2010.
- Burt, Ronald, *Structural Holes: The Social Structure of Competition*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1992.
- Collier, David, James Mahoney, and Gerardo L. Munck, *Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards*, 2nd ed., Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 2012.
- Dresch, Paul, *A History of Modern Yemen*, Cambridge: Cambridge University Press, 2000.
- Duiker, William J., *Vietnam: Revolution in Transition*, Boulder, CO: Westview Press, 1995.
- Fulbrook, Mary, *Anatomy of a Dictatorship: Inside the GDR, 1949-1989*, Oxford: Oxford University Press, 1994.
- George, Alexander L., and Andrew Bennett, *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*, Cambridge, MA: MIT Press, 2005.
- Hall, Peter A., *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*, Oxford: Oxford University Press, 1986.
- Keating, Michael, *The Independence of Scotland: Self-Government and the Shifting Politics of Union*, Oxford: Oxford University Press, 2014.
- Ker-Lindsay, James, *EU Accession and UN Peacemaking in Cyprus*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2005.
- Merton, Robert K., *Social Theory and Social Structure*, New York: Free Press, 1968.
- Mitchell, James, *The Scottish Question*, Oxford: Oxford University Press, 2014.
- North, Douglass C., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

- Offe, Claus, *Varieties of Transition: The East European and East German Experience*, Cambridge: Polity Press, 1996.
- Patrick, Richard A., *Political Geography and the Cyprus Conflict: 1963-1971*, Waterloo, ON: University of Waterloo Press, 1976.
- Porter, Gareth, *Vietnam: The Politics of Bureaucratic Socialism*, Ithaca, NY: Cornell University Press, 1993.
- Putnam, Robert, *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, New York, NY: Simon & Schuster, 2000.
- Tilly, Charles, *Social Movements, 1768-2004*, Boulder, CO: Paradigm Publishers, 2004.
- 류지성·정호태, 「통일정책의 경로의존성 분석에 관한 연구」, 『한국행정사학지』 제37권, 2015, 237-265쪽.
- 민기채·최소영·조성은, 「북한 영유아·아동 지원사업 네트워크 분석」, 『입법과 정책』 제 11권 3호, 2019, 233-258쪽.
- Capoccia, Giovanni, and R. Daniel Kelemen, "The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism," *World Politics*, vol. 59, no. 3, 2007, pp. 341-369.
- Collier, David, James Mahoney, and Jason Seawright, "Prevalent Conceptions of Case Study Research: The Case of Comparative-Historical Analysis," in Janet M. Box-Steffensmeier, Henry E. Brady, and David Collier (eds.), *The Oxford Handbook of Political Methodology*, Oxford: Oxford University Press, 2012, pp. 184-220.
- Collier, David, Jody LaPorte, and Jason Seawright, "Putting Typologies to Work: Concept Formation, Measurement, and Discovery," *Political Research Quarterly*, vol. 65, no. 1, 2012, pp. 217-232.
- Granovetter, Mark, "The Strength of Weak Ties," *American Journal of Sociology*, vol. 78, no. 6, 1973, pp. 1360-1380.
- Granovetter, Mark, "Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness," *American Journal of Sociology*, vol. 91, no. 3, 1985, pp. 481-510.
- Mahoney, James, "Path Dependence in Historical Sociology," *Theory and Society*, vol. 29, no. 4, 2000, pp. 507-548.

- Papadakis, Yiannis, "Enlightenment without Emancipation: Crucial Landmarks in the History of Cypriot Anthropology," *Anthropological Journal on European Cultures*, vol. 15, 2006, pp. 27-45.
- Pierson, Paul, "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics," *American Political Science Review*, vol. 94, no. 2, 2000, pp. 251-267.
- Streeck, Wolfgang, and Kathleen Thelen, "Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies," in W. Streeck and K. Thelen (eds.), *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford: Oxford University Press, 2005, pp. 1-39.
- Thelen, Kathleen, "Historical Institutionalism in Comparative Politics," *Annual Review of Political Science*, vol. 2, 1999, pp. 369-404.

## Path Lock-in of Integration and Division: A Comparative Analysis through Path Dependence and Weak Ties with an Application to the Korean Peninsula

Park, Chan-soo (Mandae Elementary School)

### Abstract

This article moves beyond conventional approaches that treat unification and division as singular events or outcomes, and instead examines how integration and fragmentation are formed and sustained over time from a path-oriented perspective. To this end, the study develops an analytical framework that combines path dependence and weak ties, while introducing the concepts of connective autonomy, connective permeability, relational assets, and relational entropy to explain the long-term mechanisms underlying the persistence of integration and division. Through a comparative analysis of Germany, Vietnam, Yemen, Cyprus, and the United Kingdom, alongside an application to the Korean Peninsula, the findings demonstrate that experiences of unification and division cannot be reduced to a simple dichotomy of success and failure. Rather, they are shaped by distinct path states, depending on the accumulation of relational assets and the dynamics of relational entropy. Germany and Vietnam represent cases in which accumulated relational assets prior to unification enabled stable path consolidation, whereas Yemen illustrates a case where institutional integration occurred without sufficient relational accumulation, leading to path instability. Cyprus

reflects a structurally entrenched division shaped by external intervention, while the United Kingdom demonstrates a loosely coupled but persistent integration path sustained by low-intensity relational ties. In the case of the Korean Peninsula, repeated strong ties and limited attempts at weak ties have failed to generate sustained relational accumulation due to constraints in connective autonomy and permeability, resulting in a strongly locked-in division path characterized by the accumulation of relational entropy. By reconceptualizing weak ties not as a deterministic driver of unification but as a conditional mechanism shaped by relational structures, this study offers a theoretical perspective that shifts unification research from outcome-centered explanations to process-oriented analyses of path formation and persistence.

Keywords: Path Dependence, Weak Ties, Relational Assets, Relational Entropy, Connective Autonomy, Connective Permeability

#### 박찬수 (Park, Chan-soo)

---

강원대학교 지역교육협력학과 박사과정에 재학 중이며, 현재 만대초등학교 교사로 재직하고 있다. 2021년 Global Teacher Prize 파이널리스트에 선정되었으며, 2020년 대한민국 문화예술상 대통령 표창을 수상하였다. 유네스코(UNESCO) 협력학교 및 APEC 국제교육협력원(IACE) 선도교사로서 국제 교육 교류 활동을 수행하고 있다. 주요 연구 분야는 형태발생론(Morphogenesis)과 경로의존성을 결합한 관계적 오케스트레이션(Relational Orchestration) 이론이며, 관계적 자산, 관계적 엔트로피, 연결 자율성, 연결 투과성 등의 개념을 중심으로 사회적 관계의 형성과 경로 진화 메커니즘을 분석한다. 이러한 이론적 틀을 바탕으로 학교예술교육, 교육뮤지컬, 지역연계교육, 국제교육교류 등 다양한 영역에서 공동체의 동적 질서 형성과 지속가능성을 탐구하고 있다.

주요 논문으로는 “교사 실행 경험에 따른 단계별 지역연계 예술교육 활성화 전략 연구”, “차드(Tchad) 교사 대상 연수 프로그램에 대한 경험적 서사 연구”, “문화예술교육을 통한 국제교류활동 사례 연구” 등이 있으며, 저서로는 『뮤지컬씨, 학교는 처음이지요?』(2021)가 있다. 그의 연구는 사회 시스템의 형성과 변화를 이해하기 위한 관계 중심의 이론적 틀을 발전시키고 있다.



일반

## 기능주의적 평화 모델의 한계와 거버넌스 취약성

: 개성공단 사례를 중심으로\*

정예진 (서울대학교 국제대학원)\*\*

박태균 (서울대학교 국제대학원)\*\*\*

### 국문요약

2026년 현재 북한은 핵무기를 사용한 전쟁 수행 의지를 노골화하며 남한을 영원히 동쪽에서 배제된 '제1의 적대 국가'로 규정하고 완전 붕괴를 위협하고 있다. 본 연구는 이러한 '적대적 두 국가 관계'의 고착화라는 극단적 안보 현실 속에서 과거와 같은 형태의 개성공단 재개가 사실상 불가능하다는 전제에서 출발한다. 기존 연구들은 개성공단을 남북 경제협력의 성공적 상징으로 간주하거나 그 폐쇄 원인을 돌발적 도발이나 정권의 이념적 변화와 같은 일회성 외부 충격에서 찾으려는 경향이 있다. 그러나 경제적 합리성에도 불구하고 안보적 결정에 의해 사업이 전면 중단된 역사는, 경제적 상호 의존이 평화를 견인한다는 기능주의적 평화 모델이 지닌 구조적 한계를 드러낸다. 따라서 본 연구의 목적은 당장의 개성공단 재개를 위한 정책적 대안을 제시하는 것보다는 고도의 경제적 상호 의존이 어떻게 거시적 안보 논리에 압도당하여 붕괴했는지 그 구조적 붕괴 과정과 이론적 레거시

DOI URL: <https://doi.org/10.35369/jpus.18.1.202603.89>

\* 본 논문은 한국연구재단의 4단계 두뇌한국21사업 서울대학교 국제대학원 신국가전략을 위한 다학제적 국제지역개발 전문인력 양성 사업단의 지원을 받아 수행된 연구임.

\*\* 제1저자

\*\*\* 교신저자

(legacy)를 규명하는 데 있다. 이러한 문제의식 하에 본 연구는 개성공단의 지속과 중단 과정을 통시적으로 분석하였다.

먼저 2010년 5.24 조치를 단순한 제재가 아닌 남북 경험의 경로를 단일 위험 채널로 고착화하여 안보 종속성을 심화시킨 구조적 분기점으로 정의하였다. 이를 바탕으로 2013년과 2016년의 위기 사례를 비교 분석하여 위험 인식이 양자적 차원에서 국제적 차원(제재 공조)으로 전환될 때 체제 간 협력이 어떻게 단절되는지 규명하였다. 나아가 베트남-키프로스 모델과 중국-대만(ECFA)비교 분석을 통해 내부의 제도적 완충 장치와 국제적 억제 기제의 부재가 외부 충격을 붕괴로 전이시키는 핵심 요인임을 실증하였다. 결론적으로 본 연구는 개성공단 재개를 기정사실화하는 오류를 탈피하고 향후 고강도 분쟁 지역에서 구조적 안보 딜레마를 극복하기 위해서는 '정경분리의 제도화'와 '국제화된 억제 기제'가 이론적 필수 조건임을 시사한다.

주제어 : 개성공단, 남북 경제협력, 평화 거버넌스, 한반도 평화, 정치 변수

## I. 서론

2026년 현재 북한은 핵무기를 사용한 전쟁 수행 의지를 노골화하며 남한을 영원히 동족에서 배제된 '제1의 적대 국가'로 규정하고, 완전 붕괴를 위협하고 있다. 향후 2035년까지 자력갱생 방식의 '사회주의 전면적 발전'을 천명한 상황에서 과거와 같은 형태의 개성공단 재개를 당장 논하는 것은 현실적 정합성을 갖기 어렵다. 그럼에도 불구하고 본 연구가 개성공단의 중단 메커니즘을 다시 소환하는 이유는 명확하다. 당장의 재개 조건을 제시하기 위함이 아니라 기능주의적 평화 이론이 한반도에서 어떻게 구조적 한계에 부딪혔는지, 그 실패의 레거시를 규명하기 위함이다.

개성공단은 '경제적 상호 의존이 평화를 견인한다'는 기능주의적 평화 이론을 한반도에 적용한 대표적인 실험 사례이다. 2004년 12월 첫 제품 생산을 시작으로 2016년 2월 전면 중단되기까지 개성공단은 약 12년간 운영되며, 분

단이래 남북이 공동으로 추진한 최대 규모의 경제협력 프로젝트로 기록된다. 현대경제연구원 보고서<sup>1)</sup>에 따르면, 개성공단의 누적 생산액은 32억 3천만 달러를 기록했으며 특히 2015년에는 연간 생산액 5억 6천만 달러에 달하는 역대 최고 수준의 경제적 성과를 거두었다. 이는 남한 기업에게 32.6억 달러의 내수 진작 효과를, 북한에는 3.8억 달러의 외화 수입을 가져다준 것으로 추정된다. 다시 말해 개성공단은 남북 모두에게 실질적인 경제적 이익을 창출하는 호혜적 구조로서 경제 논리가 정치·군사적 갈등을 완화하는 안전판 역할을 수행할 수 있다는 가능성을 입증하였다.

주목할 점은 개성공단이 천안함 사건(2010)과 연평도 포격(2010)이라는 직접적이고 물리적인 안보 위기 속에서도 가동이 지속되었다는 사실이다. 당시의 위기는 남북 관계의 근간을 흔들 정도의 충격이었음에도 공단은 유지되었다. 그러나 역설적으로 2016년에는 남북 간의 직접적인 군사적 충돌이 부재했음에도 불구하고 북한의 4차 핵실험이라는 간접적 안보 위기에 대응하여 갑작스럽게 전면 중단되었다. 이러한 현상은 경제적 합리성이나 기능주의적 접근만으로는 설명할 수 없는 결정적 특이점을 보여준다. 이는 개성공단의 운명이 경제적 성과가 아닌, 거시적 정치 환경과 최고 결정권자의 전략적 판단이라는 정치적 동학에 종속되어 있었음을 시사하며 기존의 경제 중심 접근을 넘어선 새로운 분석 틀을 요구한다.

2025년 9월 9일 정청래 대표는 국회 대표 연설에서 남북 경제협력의 중요성을 강조했으며, 통일부 역시 2026년 남북협력기금을 증액하는 등 남북 관계가 극심한 경색 국면에 놓여 있음에도 불구하고 남북 경제협력 재개에 대한 논의는 정치적 화두로 재부상하고 있다. 또한 2025년 11월 4일 미국 지구관측위성이 촬영한 개성공단 위성 자료 분석 결과에 따르면, 지표면에서

1) 현대경제연구원, 「한반도 르네상스 구현을 위한 VIP 리포트: 개성공단 가동 10년 평가와 발전 방안—정경분리 원칙 견지와 통합형 개성지구로 확대 개발 필요」 『VIP Report』 제595호 (2014), 1쪽.

발산되는 열 감지 데이터가 개성공단 곳곳에서 붉은색으로 식별되었다. 이는 남측 기업의 시설이 북한에 의해 무단 몰수되어 부분적으로 가동되고 있음을 시사한다. 한국우주안보연구소 등 전문가들은 최소 월평균 40여 개 기업 시설이 경공업 생산에 활용되는 것으로 추정한다.<sup>2)</sup>

북한의 일방적 자산 무단 사용과 제도적 공백 상태는 단순히 남측 기업의 재산권 침해를 넘어 평화 거버넌스의 구조적 붕괴라는 심각한 현실을 보여주며 과거의 경험은 향후 논의에 있어 신중한 접근을 요구한다. 2016년 2월 박근혜 대통령의 구두 지시라는 비공식적 의사결정 과정을 통해 전면 중단되었고, 2018년 재개 합의 역시 하노이 북미정상회담 결렬이라는 외부 변수에 의해 무산되었다. 이와 같은 상황에서 과거의 제도적 취약성을 반복하지 않으려면 12년간의 운영 경험에서 얻을 수 있는 지속과 중단의 인과적 메커니즘을 체계적으로 분석하는 것이 필수적이다.

따라서 본 연구는 개성공단 재개가 불가능하다면 '왜 그러한지' 근본적 이유를 묻고, 초국가적 경제협력 프로젝트의 존폐에 미치는 정치적 변수의 결정적 영향을 규명하고자 한다. 경제적 성과에도 불구하고 붕괴할 수밖에 없었던 구조적 원인을 해부함으로써 향후 갈등 지역에서의 평화 증진 노력이 맹목적 낙관을 넘어 실질적으로 기능하기 위한 이론적 조건을 제시할 것이다.

## II. 선행연구 검토 및 분석

개성공단과 관련된 선행 연구는 분석 수준과 초점에 따라 크게 두 가지

2) 「개성공단서 문구류·차량부품 생산 활발 위성분석」 『YTN』(온라인), 2025년 11월 9일, <[https://www.ytn.co.kr/\\_cs/\\_ln/\\_0101\\_202511091908207105\\_005.html](https://www.ytn.co.kr/_cs/_ln/_0101_202511091908207105_005.html)>.

흐름으로 범주화할 수 있다. 첫째, 거시적 차원의 정치 경제학적 접근이다. 이는 남북경협을 둘러싼 외부 안보 환경과 경제적 이익의 상충 관계를 분석하며 경협 전략의 유효성을 타진한다. 둘째, 미시적 차원의 거버넌스 접근이다. 이는 개성공단 내부의 행위자 구조, 조정 체계, 제도적 결합 등을 분석하여 운영의 효율성과 한계를 조명한다.

## 1. 정치·경제학적 접근

본 접근법은 남북경협 전략적 가치와 한계를 외부적 환경 속에서 조망하며, 경제적 상호 의존이 정치적 갈등을 완화할 수 있는지에 대한 가능성을 탐색한다. 이와 관련하여 로버트 코헨(Robert Keohane)과 조셉 나이(Joseph Nye)의 ‘복합적 상호 의존론’<sup>3)</sup>은 개성공단의 초기 지속성을 설명하는 유용한 이론적 틀로 활용되었다. 이들은 민감성과 취약성 개념을 통해, 국가 간 경제적 상호 의존이 협력을 지속할 동기를 부여하고 관계 단절에 따른 비용을 증대시켜 정치적 대립을 억제하는 기제로 작용한다고 설명했다. 실제로 개성공단은 천안함·연평도 사태와 같은 고강도 안보 위기 속에서도 유지되었는데, 이는 남북 모두에게 축적된 상호 의존의 취약성이 정치적 위험을 억제하는 버팀목으로 작동했음을 시사한다.

그러나 기존 연구들은 이러한 상호 의존이 왜 특정 시점(2016년)에 이르러서는 정치적 변수에 의해 완전히 압도되었는지에 대한 터닝 포인트를 명확히 설명하지 못하는 한계를 노출했다. 예를 들어, 이승현(2013)<sup>4)</sup>은 박근혜 정부 초기 남북경협의 현황과 과제를 경제 결정론적 관점에서 분석하고 정경

<sup>3)</sup> Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, “*Power and Interdependence*”, 2nd ed., (New York: HarperCollins College, 1989), pp. 20-24.

<sup>4)</sup> 이승현, 「남북경협의 현황과 과제: 정치·경제학적 접근을 중심으로」 『현안보고서』 제 200호 (서울: 국회입법조사처, 2013년 11월 7일), 44-45쪽.

분리(政經分離)의 원칙을 강조했으나 한반도의 특수한 분단 구조와 '미국'이라는 제3의 변수, 그리고 보수 정권의 안보 우선주의가 경제 논리를 어떻게 잠식하는지에 대한 구조적 제약을 충분히 고려하지 못했다. 이에 대해 양문수(2018)<sup>5)</sup>는 기업들의 경험적 연구를 통해 경제 협력이 정치적 게임 구조에 종속되어 있음을 실증하고 신(新) 정경분리를 제안하며 논의를 진전시켰다. 하지만 본 연구는 여기서 한 걸음 더 나아가 경제적 상호 의존이 정치적 동학으로, 구조적으로 왜곡되거나 위기 시 경제 논리가 안보 논리에 종속되는 특이점이 어떻게 형성되는지에 대한 미시적 메커니즘을 규명하고자 한다.

## 2. 거버넌스 접근

거버넌스 연구는 개성공단의 내부 작동 메커니즘과 제도적 불안정성을 분석하는 데 주력한다. 황병덕 외(2006)<sup>6)</sup>는 한반도 평화·번영 거버넌스를 종합적으로 분석하며 분야별 실태를 체계화했으나, 개성공단을 거시 담론의 하위 사례로 다룸으로써 폐쇄 결정이라는 구체적 정책 실패의 미시적 인과관계를 포착하는 데는 한계가 있었다. 이후 박지연(2016)<sup>7)</sup>은 개성공단 거버넌스를 주인-대리인 이론으로 분석하여 연구의 깊이를 더했다. 이 연구는 남북 당국(두 주인)과 관리위원회(하나의 대리인)라는 기형적 구조에서 발생하는 조정 실패, 관리위원회의 자율성 부족 등 제도적 취약성을 정밀하게 지적했다는 점에서 의의가 있다. 그러나 거버넌스의 정태적인(Static) 구조적 결함을 지적하는 데 집중한 나머지 이러한 내부의 결함이 5.24 조치와 같은 외부

5) 양문수, 「남북 경제협력 추진 방안」, 『통일전략포럼 보고서』 제61권 (서울: 경남대학교 극동문제연구소, 2018.04), 55쪽.

6) 황병덕 외 공저, 『한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사』(서울: 통일연구원, 2006), 21~22쪽.

7) 박지연·조동호, 「개성공단에서의 공동 거버넌스 연구: 모델의 구축과 함의를 중심으로」, 『통일정책연구』 제25권 2호 (2016), 117쪽.

충격과 만났을 때 어떻게 급격히 붕괴하는지, 다시 말해 정권의 이념이나 여론과 같은 동태적 정치 변수와의 상호작용 과정을 설명하는 데는 공백을 남겼다. 이정환(2015)<sup>8)</sup>은 정권 교체에 따른 거버넌스의 변화를 추적하며 거버넌스의 불안정성을 규명했으나 이 또한 외부 충격이 남측 정부의 내부 의사결정 구조를 장악하고 이를 내부 위기로 전이시키는 구체적인 개입 메커니즘을 밝히는 데까지 나아가지는 못했다. 종합해보자면, 선행 연구들은 남북 정협의 당위성(기능주의)을 설파하거나 내부 운영의 기술적 한계를 지적하는 데 기여했으나, 이 두 차원을 유기적으로 연결하지 못했다.

### 3. 연구 질문 및 연구 방법

선행 연구 검토를 통해 기존의 기능주의적 접근, 경제 결정론, 그리고 내부 거버넌스 분석만으로는 개성공단이 보여준 지속과 붕괴의 이중적 궤적을 온전히 설명할 수 없음이 드러났다. 기존 연구들은 공단이 어떻게 운영되었고 어떤 정태적 한계를 가졌는가에 대한 단편적인 답은 제공했으나 고도의 경제적 상호 의존이 어떻게 거시적 안보 논리에 속수무책으로 잠식되었는지, 그 동태적인 '실패의 메커니즘'을 통합적으로 규명하는 데는 이르지 못했다.

따라서 본 연구는 2026년 현재의 단절된 안보 현실을 직시하며 단순한 정책 평가를 넘어 기능주의적 평화 모델의 한계를 묻는 두 가지 핵심 분석 질문을 던진다. 첫째, “남북 간의 군사 긴장 속에서도 상호 의존의 역제력이 작동하여 공단을 유지시켰던 동인은 무엇인가?” 둘째, “이러한 경제적 안전판이 왜 2016년에 이르러서는 외부의 거시적 정치·안보 충격을 방어하지 못한 채 완전한 붕괴로 귀결되었는가?” 핵심 가설은 다음과 같다: 개성공단의 전면적 중단은 단순한 외부 도발의 결과가 아니라, 체제 간 비대칭적 지배 구

<sup>8)</sup> 이정환, 『개성공단 거버넌스 정부별 비교 연구』(석사학위논문, 경남대학교, 2017), 42쪽.

조 속에서 정책 결정자의 통치 정당성 비용(대내)과 국제 규범 준수 비용(대외)이 경제적 편익을 압도하는 구조적 역전의 필연적 산물이다. 본 연구가 정의하는 ‘비용변수’는 다음과 같이 구체화된다. 첫째, 대내적 층위의 ‘통치 정당성 비용’이다. 이는 안보 위기 시 악화된 대북 여론을 수습하고 정권의 지지 기반을 결집하기 위해 수행되는 국내 정치적 압력을 의미한다. 둘째, 대외적 층위의 ‘국제 규범 준수 비용’이다. 이는 UN 안보리 결의 등 국제 제재의 법적 구속력과 한미동맹의 전략적 기초 변화에 따라 제재 대열에서 이탈할 경우 직면하게 될 외교적 압박을 포괄한다.

이러한 비용의 역전 현상을 규명하기 위해 본 연구는 먼저 개성공단에 투사된 상반된 두 시각을 재검토한다. 초기 기능주의적 옹호론자들은 남북 경험의 지속이 분쟁의 기회비용을 높여 안보 리스크를 상쇄하는 ‘안전판’이 될 것이라 전망하였으며, 현대경제연구원(2014) 등은 공단의 경제적 편익을 근거로 긴장 완화에 대한 낙관적 기대 효과를 제시한 바 있다. 그러나 Haggard와 Noland(2007)<sup>9)</sup>가 통찰했듯이, 개성공단은 북한의 일반 경제와 철저히 격리된 채 막대한 공적 이전(official transfers)에 의존하는 구조적 한계를 지니고 있었다. 이러한 구조적 단절은 기능주의가 상정하는 ‘평화 구축 효과’를 원천적으로 차단하였고, 유입된 자금이 북한의 대량살상무기(WMD) 개발로 전용될 수 있다는 우려를 낳으며 안보적 정당성을 악화시켰다. 결국 2010년 5.24 조치는 남북 교역 구조를 왜곡시켜 한국의 대북 레버리지를 개성공단이라는 단일 채널로 축소하는 구조적 취약성을 고착화했다. 이러한 취약성이 굳어진 상태에서 정권의 안보 패러다임 변화와 국제적 제재 압력이 결합하자 운영 유지가 가져오는 정치적 비용이 경제적 편익을 완전히 압도하게 된 것이다.

<sup>9)</sup> Stephan M. Haggard and Marcus Noland, “North Korea’s External Economic Relations” *Peterson Institute for International Economics Working Paper*, no. 07-7 (Washington, D.C.: Peterson Institute for International Economics, 2007), p. 21.

따라서 정책 사업의 논리적 연계성을 강조한 문종열(2007)<sup>10)</sup>의 분석 틀을 원용하여 경제적 인과 고리가 정치적 외생 변수에 의해 단절되는 과정을 추적한다. 연구 방법으로는 질적 사례 연구를 채택하고 동일한 안보 위기 상황에서 상이한 결과를 보였던 2010년(유지)과 2016년(중단)을 비교 분석한다. 특히 과정 추적법을 통해 외부 충격이 제도적 경로의존성을 탈피하여 정치적 결단으로 전환되는 구체적 경로를 실증함으로써 5.24 조치의 구조적 유산이 2016년 중단의 근본적 기원임을 논증할 것이다. 참고 자료로는 정부 공식 문서, 국회 회의록, 언론 보도 및 관련 학술지 등을 이용하여 실증적 토대를 확보한다.

### Ⅲ. 개성공단의 이중적 구조: 거버넌스와 안보적 효용

#### 1. 거버넌스의 비대칭성과 제도적 취약성

개성공업지구의 거버넌스 체제는 서로 다른 정치·경제 체제를 가진 남북한이 단일한 특구를 운영하는 과정에서 발생하는 제도적 비대칭성을 집약적으로 보여준다. 이는 박지연(2016)이 지적했듯이 ‘주인은 둘, 대리인은 하나’인 특수한 지배 구조를 형성하며, 남북의 최고 의사결정 기구와 현장 실행기관이 다층적으로 얽혀 있는 양상이다. 이러한 구조적 특징은 평상시에는 상호 의존의 틀로 작동하는 듯 보이나 안보 위기 시에는 거시적 정치 논리가 미시적 경제 효용을 압도하는 실패의 메커니즘으로 전환된다. 이러한 구조적

<sup>10)</sup> 문종열, 「프로그램 논리모형과 성과관리의 연계가능성 연구: 개성공단사업을 중심으로」, 『정책분석평가학회보』 제17권 4호 (2007), 87~116쪽.

취약성은 <그림 1>에서 확인할 수 있듯이 크게 두 가지 층위에서 발현된다.

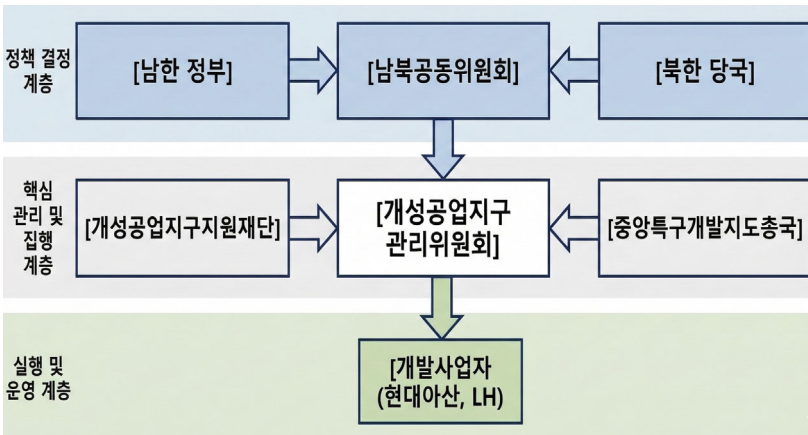
첫째, 정책 결정 계층에서의 ‘주인-대리인 딜레마’와 목표 함수의 근본적 상충이다. 형식적으로는 [남북공동위원회]가 대리인으로서 공동 운영을 표방하지만 실질적 권한은 두 주인인 남측의 [남북협력지구발전기획단]과 북측의 [중앙특구개발지도총국]이 행사한다. 여기서 결정적인 한계는 두 주인의 목표 함수가 본질적으로 이격되어 있다는 점이다. 남측이 제도의 안정화와 경제적 효율성을 중시하는 반면, 북측은 체제 안전과 정치적 통제권을 최우선 과제로 설정한다. 이러한 목표의 불일치는 안보 위기 발생 시 대리인(관리위원회 및 공동위)의 자율성을 극도로 마비시키고 거버넌스 자체를 합리적 의사결정의 공간이 아닌 정치적 제로섬(Zero-sum) 대결의 장으로 변질시키는 근본 원인이 되었다.

둘째, 핵심 관리 및 집행 계층에서 나타나는 통제 메커니즘의 비대칭성이다. 하부 구조에서 보듯 남측은 기획단-지원재단-관리위원회로 연결되는 2단계 간접 통제 방식을 취한다. 이는 법규와 절차를 중시하는 관료제적 특성을 반영하며 의사결정의 예측 가능성은 높으나, 외부 충격 발생 시 대응 속도가 느리고 제도적 경직성이 크다. 반면, 북측은 [중앙특구개발지도총국]이 관리위원회<sup>11)</sup>를 직접 장악하는 ‘단선적 직접 통제 방식’을 형성한다. 총국은 지도 및 감독 기능을 명분으로 관리위원회의 일상 업무에 즉각적이고 강력하게 개입할 수 있는 초법적 권한을 보유하며 이는 위기 시 북측의 정치적 결단이 현장을 신속하게 장악하는 제도적 발판이 되었다. 결과적으로 이러한 비대칭적 구조는 외부 충격 발생 시 북측의 정치적 논리가 남측의 경제적 논리보

11) 개성공업지구 관리위원회는 위원장을 남측 인사가 맡고 실질적 운영 주체가 남측 임에도 불구하고, 원칙적으로는 북측 법령에 근거하여 북측 토지 위에 설립된 북측 기구라는 이중적 지위를 갖는다. 따라서 관리위원회는 남북공동위원회의 지휘를 받는 동시에 북측 중앙특구개발지도총국의 직접적인 지도·감독 하에 놓이게 되는 구조적 모순을 내포한다.

다 훨씬 빠르고 직접적으로 현장을 장악하게 만드는 제도적 취약성을 낳았다. Haggard와 Noland(2007)가 통찰했듯, 개성공단은 북한 경제 시스템과 철저히 격리된 구조였기에 남측의 복잡한 절차적 대응은 북한의 일방적이고 수직적인 지시를 제어할 수 있는 실질적 레버리지를 확보하지 못했다. 이러한 구조적 한계는 결국 공단이 정치적 외풍에 쉽게 잠식되어 전면 중단에 이르게 된 내부적 기원으로 작용한다.

〈그림 1〉 개성공단 내부 거버넌스 구조



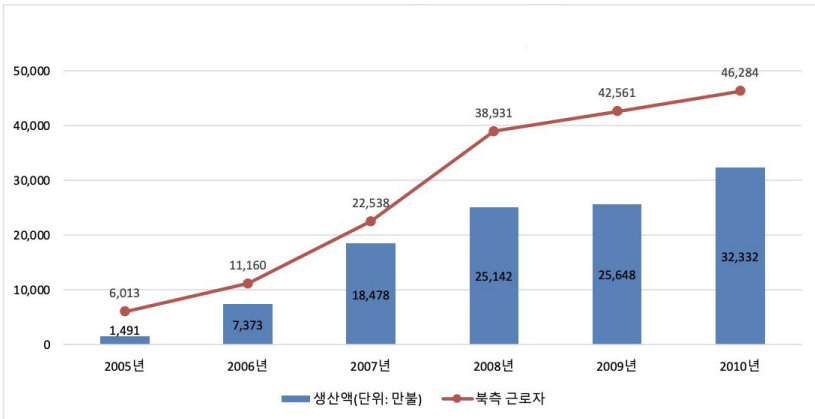
출처: 박지연·조동호(2016) 참고, 저자 재구성

## 2. 경제적 상호 의존에 기반한 위기 회복력

남북한의 특수한 대치 상황 속에서도 개성공단이 보여준 생존력과 평화 창출 효과는 기존의 전통적 안보 논리만으로는 설명하기 어려운 독특한 사례다. 이는 경제적 상호 의존이 정치적 파국을 억제하고 시스템을 정상화하는 자생적 복원 기제(Self-restoring Mechanism)로서 기능할 수 있음을 시사

한다. 본 절에서는 개성공단의 양적 성장 과정과 2013년 잠정 중단 사태의 극복 과정을 분석함으로써 기능주의적 평화 모델이 한반도 맥락에서 발휘한 효용과 그 한계 지점을 규명하고자 한다. 개성공단은 2010년까지 비약적인 성장을 거듭하며 경제적 효용성을 실증하였다. <그림 2>는 2005년 1,491만 달러였던 연간 생산액은 2010년 3억 2,332만 달러로 급증하였으며, 누적 생산액은 11억 달러를 상회했음을 보여준다. 이러한 성장의 동력은 남북 경제 요소의 구조적 상호 보완성에 기인한다. 남한의 자본·기술과 북한의 고속련·저임금 노동력이 결합한 이 모델은 대체 불가능한 생산 기지를 제공함으로써 상호 이익을 극대화했다.

<그림 2> 개성공단 현황 (2005~2010)

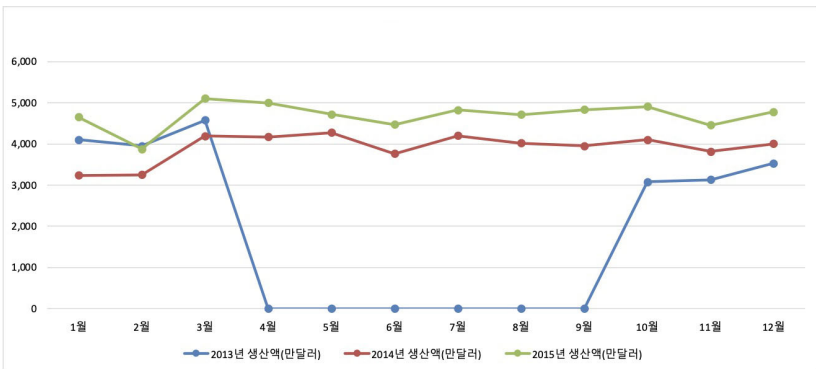


출처: 통일부, 주요사업 통계(개성공단) 참고, 저자 재구성

경제적 결속력은 2013년 4월 북한의 일방적 근로자 철수 사태라는 중대 위기 국면에서도 강력한 회복력을 발휘했다. 북한의 일방적 철수 선언은 거버넌스의 구조적 취약성을 노출했으나 역설적으로 양측이 체감하는 중단 비용이 유지 편익을 압도하지 못했기에 5개월 만에 재가동에 합의할 수 있었

다. <그림 3>이 보여주는 2013년 이후의 생산액 추이 역시 주목할 만하다. 2013년 3월 4,578만 달러였던 생산액은 중단 사태를 겪은 뒤 재개된 10월 3,081만 달러를 기록했으며 불과 2개월 뒤인 12월에는 3,529만 달러로, 중단 이전의 97% 수준까지 회복되었다(임강택·이강우, 2017)<sup>12)</sup>. 특히 보수 성향의 박근혜 정부 시기였던 2015년에는 5,107만 달러(월 평균)를 기록하며 ‘위기→회복→성장’이라는 서사를 보여준다. 이는 개성공단 운영에서 경제적 이해관계가 정치적 논리에 우선하여 사업의 지속성을 견인할 수 있었던 기능주의적 복원력의 임계점을 시사한다.

<그림 3> 개성공단 월별 생산액 추이 (2013-2015)



출처: 통일부, 「주요사업통계(개성공단사업)」, 참고, 저자 재구성

2013년의 위기 수습은 「개성공단 정상화를 위한 합의서」 채택과 남북공동 위원회 설치라는 제도적 진화로 이어졌다. 양측은 “어떤 경우에도 정세에 영향 받음이 없이 공단의 안정적 운영을 보장”한다고 명문화했다. 특히 실무 차원에서는 3통 문제 해결을 위한 기술적 개선이 시도되었다. 2013년 12월

<sup>12)</sup> 임강택·이강우, 「개성공단 운영실태와 발전방안: 개성공단 운영 11년(2005-2015)의 교훈」, 『정책연구시리즈』 제16권 3호 (2017), 28~29쪽.

개성공단에 전자 출입체계(RFID)<sup>13)</sup>을 합의하고 장비 설치를 추진하며 행정 절차의 효율화를 꾀하였다. 하지만 이러한 기술적 보완책이 군사 당국에 의한 출입 승인이라는 근본적인 구조적 병목 현상을 해결하는 데는 한계를 지녔다. 2007년 10·4 선언 이후에도 통행 문제는 군사적 긴장에 따라 상시 불안정한 상태를 유지했고, RFID 도입 역시 실제 ‘당일 신청·당일 출입’과 같은 획기적 개선으로 이어지지는 못했다. 결과적으로 2013년의 제도적 진화는 행정적 차원의 기술적 보완에 머물렀을 뿐 군사 당국이 보유한 절대적인 출입 통제권이라는 핵심적인 안보 장벽을 넘어서지 못했다. 이러한 실무적 유연성의 한계는 결국 2016년과 같은 전면적인 폐쇄 결정이 내려졌을 때, 실무적 차원의 장치들이 정치·군사적 결단을 방어하는 데 아무런 역할을 할 수 없었음을 방증한다.

### 3. 기능주의적 평화 모델의 안보 효과 비교

개성공단 모델의 학술적 가치는 경제적 성과를 넘어 고강도 대치 국면에 서 경제적 상호 의존이 국지적·군사적 긴장 완화에 기여할 수 있는 ‘기능주의적 실험’의 고유성을 시사했다는 점에 있다. 개성공단은 군사분계선(MDL) 인근의 최전방 군사 요충지 내 세워진 대규모 상업단지로서, 가장 중무장한 대치 지역에 경제적 중립 지대를 조성함으로써 전통적 안보 딜레마를 경제적 협력으로 완충하려는 평화 거버넌스의 시도였다. 실제로 공단 운영 기간 내 해당 구역에서 단 한 건의 우발적 군사 충돌도 발생하지 않았다는 사실은

13) 북측은 2014년 2월 말부터 한미 합동군사훈련을 발미로 개성공단의 발전적 정상화를 위한 사업에 제동을 걸기 시작하였다. 통행 개선과 인터넷 공급문제 등에 대해 일체 실무협의를 응하지 않으면서 오히려 개성공단 출입질서를 세운다는 핑계로 2014년 4월부터 과거에는 제한이 없었던 일일 출입인원과 차량에 대해 하루 출입 인원 300명, 차량대수 250대로 대폭 축소한다고 통보하였다.

이 모델이 제한적이거나 실질적인 분쟁 억제 기제로서 기능했음을 입증한다. 또한 운용적 군비 통제에 실증했다는 점에서 전통적인 한반도 비무장지대(DMZ)와 명확히 차별화된다. 1953년 정전협정에 따라 설정된 DMZ는 명목상 완충지대였으나 1960년대 후반 급증한 군사 충돌 사례(1965년 42건, 1966년 37건, 1967년 423건)가 보여주듯 실질적인 긴장 완화 기제로 작동하는 데 한계를 보였다. 게다가 공단 부지는 본래 수도권 직접 타격이 가능한 북한군 최정에 부대(6사단 등)의 주둔지였으나 공단 조성을 계기로 해당 전력이 후방 10~15km 지점으로 이동 배치되었다.<sup>14)</sup> 이는 어느 정도의 경계 논리가 군사적 요충지의 물리적 무장 해제를 유도하고 군사적 긴장을 일시적으로 억제하는 유인으로 작동했음을 보여준다. 이는 해외의 대표적 완충 모델들과의 비교를 통해 그 특징이 더욱 선명하게 드러난다.

### 1) 베트남 DMZ 사례

한국과 유사한 분단 역사를 지닌 베트남의 사례는 경제적 구속력이 부재한 순수 군사적 합의의 한계를 보여준다. 1954년 제네바 협정으로 북위 17도선을 경계로 설정된 베트남 DMZ는 통일 전까지 약 20년 동안 두 베트남 사이의 군사적 대치선이자 냉전의 상징적 장소로 기능했다. 그러나 양측이 완충지대 규정을 위반하고 군사 기지와 지하 터널을 구축하면서 단기간 내에 무력화되었고 베트남의 기습 침투와 미군의 폭격이 난무하는 최전방 교전 지역으로 전락했다. 따라서 베트남 DMZ의 실패는 합의를 지탱할 내부적 억제 기제, '경제적 기회비용'이 철저히 부재했기 때문이라고 볼 수 있다. 군사적 필요에 따라 언제든지 합의가 파기될 수 있었던 베트남과 달리 개성공단은

<sup>14)</sup> 「北, 수도권 겨냥 장사정포 전진배치 가능성」, 『서울신문』(온라인), 2016년 2월 12일, <<https://v.daum.net/v/jnvNQVIATF>>.

군사적 도발의 억제가 공단 가동이라는 막대한 경제적 이익과 직결되는 구조를 형성했다. 이는 무력 충돌 방지라는 안보적 목표를 스스로 자제하게 만드는 경제적 억지력을 구축했다는 점에서 베트남 사례와는 본질적으로 차별화된 제도적 구속력의 가능성을 입증한다.

## 2) 키프로스 UN 완충지대

키프로스 UN 완충지대, 일명 그린 라인은 1974년 튀르키예의 침공으로 발생한 무력 충돌 이후 남북으로 분단된 키프로스를 가로지르는 비무장지대이다. 유엔 평화유지군(UNFICYP)의 담당 하에 약 180km에 걸쳐 수도 니코시아를 관통하고 있으며, 강대국의 개입과 지속된 무력 충돌로 분단이 고착화되었다는 점에서 한반도와 본질적인 지정학적 유사성을 공유한다. 특히 이 지역은 완충지대 내에서 하수처리 시설 공동 운영이나 전력망 연결 등 비정치적 영역에서의 기능주의적 협력을 시도했다는 점에서 개성공단과 유사한 맥락을 지닌다.

그러나 자세히 살펴보면, 개성공단은 키프로스 모델과 결정적인 차별성을 지니는데, 그린 라인은 UNFICYP의 통제 하에 10,000명 이상의 인구가 거주하며 특정 승인을 통해 경작 및 민간 활동이 이루어지는 등 비군사적 활용도가 높다. 하지만 이는 완충지대의 안정성이 내부의 자생적인 경제적 이익이 아닌 UN이라는 외부 군사력과 국제기구의 물리적 관리에 전적으로 의존하고 있음을 의미한다. 가장 핵심적인 차이는 대규모 '공동의 경제적 매몰 비용' 창출 여부에 있다. 키프로스는 제한적인 기반 시설 협력이나 소규모 생계형 활동에 그쳤을 뿐, 남북 양측 정부에 막대한 경제적 손실을 발생시켜 체제 대결을 억제할 대규모 생산 채널이 부재했다. 결론적으로 개성공단은 제 3자의 물리적 개입에 의존한 키프로스 모델과 달리 경제를 매개로 한 강력한 내부적 지속 동인을 창출하려 했다는 점에서 구조적 독자성을 지닌다.

<표 1>은 주요 분쟁 지역의 완충 모델을 군사, 경제 측면에서 객관적으로 비교한 것이다. 과거 베트남 DMZ는 경제적 상호 의존이나 구속력 있는 거버넌스의 부재로 인해 전면전으로 비화한 ‘평화 실패’의 전형이며 한반도 DMZ와 키프로스 완충지대 역시 제3자의 물리적 개입이나 단순한 전쟁 부재에 의존하는 갈통(Galtung 1969)의 소극적 평화 단계에 머물러 있음을 확인할 수 있다. 반면 개성공단은 연간 5억 달러 이상의 경제적 가치를 창출하고 남북 당국이 직접 소통하는 거버넌스를 구축함으로써 구조적 폭력 해소를 지향하는 적극적 평화로의 전환을 시도한 전향적인 모델이었다.

그러나 기능주의적 접근의 한계를 지적하는 비판적 시각에서는 이러한 고도의 경제 협력이 지닌 본질적 취약성에 주목한다. 한반도의 굳어진 대치 구조 속에서는 경제·사회 등 하위 정치영역의 협력이 안보·군사 등 상위 정치영역의 긴장 완화로 전이되는 이른바 파급 효과가 원활히 작동하기 어렵다는 것이다. 나아가 개성공단은 북한의 일반 경제 체제와 철저히 격리된 특구로 한정되어 운영되었기에 경험의 성과가 체제 내부의 거시적 변화나 안보적 호전성을 근본적으로 제어하는 데는 뚜렷한 한계를 보였다. 정리하자면 공단 부지 내의 국지적인 물리적 충돌은 억제하였으나 이 공간의 경제적 성과가 한반도 전체의 거시적 안보 위협(북핵 고도화 등)을 실질적으로 상쇄하는 데까지는 이르지 못했다. 이러한 ‘미시적 평화’와 ‘거시적 안보 위협’ 사이의 괴리는 개성공단 모델이 지닌 태생적 한계이자 궁극적으로 2016년 전면 붕괴를 초래한 구조적 취약성으로 귀결된다.

〈표 1〉 기능주의적 평화 모델 비교

비교요소	한반도 DMZ (정전체제)	베트남 DMZ (1954~1975)	키프로스 (UN 완충지대)	개성공단 (평화 거버넌스)
군사적 충돌	지속적 발생 (국지전 및 침투 상존)	전면전 비화 (평화 유지 실패)	소강 상태 (UN군 주둔 하 역제)	운영 중 '0건' (공단 내 무충돌)
경제적 실체	없음 (군사적 단절)	없음	미미함 (제한적 민간 교류)	확실히 (연 생산액 5억 불 상회)
거버넌스 주체	정전위원회 (사실상 유명무실)	ICC (국제감시단 철수)	UNFICYP (국제기구 개입 의존)	남북 공동위 (남북 당국 직접 협력)
평화의 성격 *Galtung (1969)	소극적 평화 (단순한 전쟁 부재)	평화 실패 (전쟁 재발)	소극적 평화 (물리적 억제)	적극적 평화 지향 (구조적 폭력 해소)

출처: 저자 작성

#### IV. 외부 충격과 붕괴 메커니즘: 5.24조치에서 2016년 폐쇄까지

개성공단이 보여준 지속과 중단이라는 이중적 궤적은 공단의 운명이 경제적 합리성이나 안보적 성과라는 내부 요인보다는 외부 정치적 계산으로 결정되었음을 시사한다. 따라서 IV장에서는 2010년 5.24 조치가 개성공단의 운명을 가르는 결정적·구조적 분기점이었음을 규명한다. 당시 남한 정부는 천

안함·연평도라는 안보 위기 속에서도 막대한 취약성 비용을 회피하기 위해 개성공단을 유지하는 선택적 제재를 단행했다. 그러나 본 연구는, 이러한 전략적 선택이 의도치 않은 역설적 결과를 초래하여 다음의 두 가지 구조적 취약성을 낳았음을 논증한다. 첫째, 개성공단을 남북 관계의 유일하고도 위태로운 연결고리로 고착시켰다. 둘째, 북한 경제의 중국 의존도를 심화시켜 남북 경제의 전략적 레버리지를 약화하고 결국 2016년 최종 폐쇄를 가능케 한 구조적 기반을 제공했다.

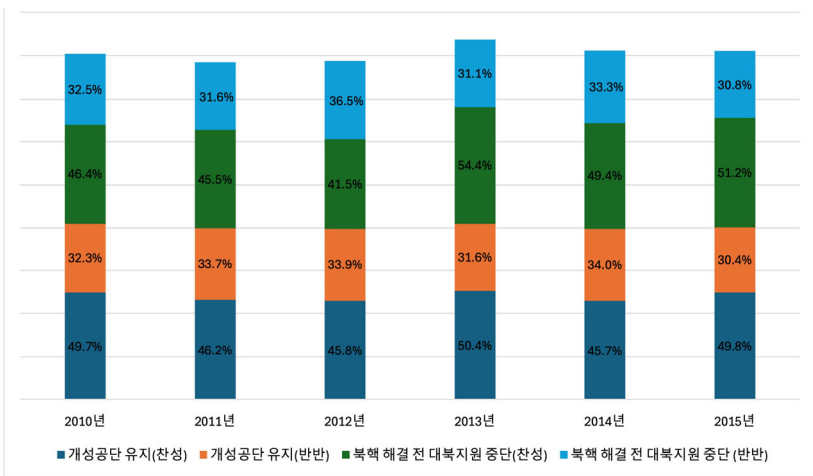
### 1. 5.24 조치와 위협의 구조적 집중

2010년 3월 26일 천안함 피격 사건은 남북 관계의 패러다임을 근본적으로 뒤엎는 전환점이었다. 5월 21일 합동 조사단의 천안함 침몰 사건 조사 결과 발표 이후 북한 조국평화통일위원회 대변인은 “민군 합동 조사 결과 발표와 관련하여 현 사태를 전쟁 국면으로 간주하고 남북 관계에서 제기되는 모든 문제는 단호하게 대체해 나갈 것”이라고 발표했다. 또한 조사 결과를 ‘날조극’이라고 주장하며 만일 남한이 대응과 보복 조치를 할 경우, 남북 관계 전면 폐쇄, 남북협력사업 전면 철폐 등으로 대응할 것을 분명히 했다. 이러한 북한의 발표는 남한 사회 내부에 심각한 안보 불안감을 조성했으며 이는 정부의 국정 운영 부담, 즉 앞서 정의한 통치 정당성 비용을 가중하는 기제로 작용했다.

주목해야 할 점은 이 시기가 6.2 지방선거를 목전에 둔 엄중한 정치적 국면이었다는 사실이다. 천안함 피격이라는 초유의 안보 위기는 선거를 앞둔 이명박 정부에게 치명적인 악재로 작용했다. 구체적인 여론조사 수치의 등락 폭을 떠나, 안보 위기관리에 대한 대중의 불안감이 확산되고 국정 동력이 흔들리는 상황 자체가 최고 정책 결정자에게는 강력한 정치적 압박으로 수용되었다. 선거를 앞둔 상황에서 대북 강경 여론을 수용하고 보수 지지층을

결집해야 하는 국내 정치적 필요성이, 5.24 조치라는 대북 강경책을 추동하는 핵심 동력으로 작동한 것이다. 하지만 안보 위기 상황에서도 국민의 대북 인식은 복합적이었다. <그림 4>에서 확인할 수 있듯이 천안함 사건이 북한의 소행으로 밝혀지더라도 ‘군사적 행동은 자제해야 한다’는 응답이 80.7%, ‘남북 교류 협력은 지속되어야 한다’는 응답이 64.9%에 달했다. 특히 사태 직후에도 ‘개성공단 유지’에 찬성하는 여론이 49.7%로 절반에 육박했다는 사실은 정부가 강경 대응과 확산 방지 사이에서 심각한 딜레마에 빠져 있었음을 보여준다.

〈그림 4〉 개성공단 재가동 및 대북지원 효용성 인식추이 (2010~2015)



출처: 서울대학교 통일평화연구원, 『통일의식조사 2015』 참고, 저자 재구성<sup>15)</sup>

이러한 상황에서 이명박 정부는 5월 24일 천안함 관련 대북 조치인 5.24 조치를 발표하여 남북 관계를 제재와 압박으로 전환하면서도 유일하게 개성공단

15) 박명규 외 공저, 『2015 통일의식조사』(서울: 서울대학교 통일평화연구원, 2016), 112~133쪽.

만은 예외로 남겨두는 딜레마적 선택을 단행한다. 정부는 입주 기업 피해 방지와 북한 근로자 생계 등을 명분으로 내세웠으나 본 연구는 이를 취약성 비용 최소화를 위한 합리성의 결과로 해석한다. 당시 정부의 복합적인 정치적 계산에 따라 개성공단 유지로 얻는 비용 회피 효용이 중단으로 인한 정치적 이익보다 크다고 판단했기 때문이다. 이러한 판단의 배경에는 통상 정책의 신뢰도 유지와 외교적 부담 회피라는 두 가지 실리적 계산이 깔려있었다.

### 1) FTA 원산지 문제와 통상 신뢰도 저해 방지

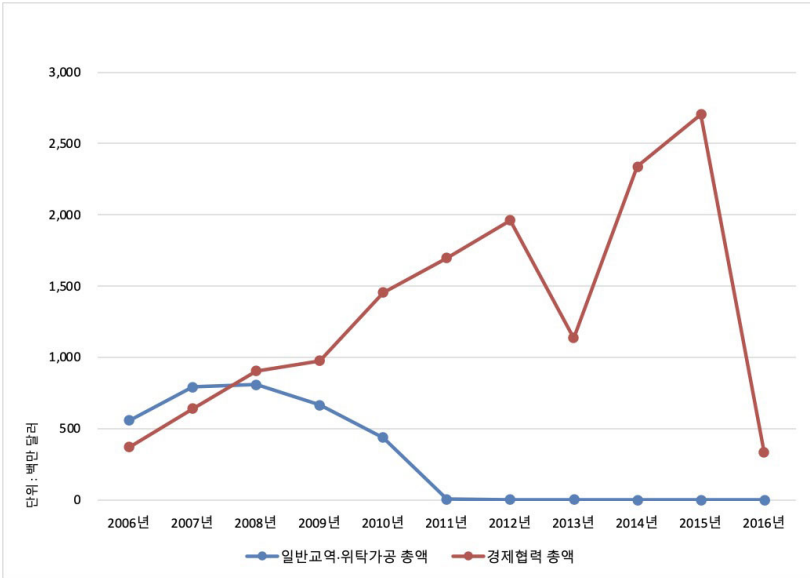
개성공단 유지는 당시 한국의 거시적 통상 전략과 직결된 선택이었다. 한국 정부는 개성공단 제품을 한국산으로 인정받아 한미(韓美), 한(韓)·EU FTA의 특혜 관세를 적용받음으로써 수출 경쟁력을 확보하고자 했다. 특히 개성공단을 역외가공지역으로 인정받는 것은 단순한 관세 절감을 넘어 한국 제조업의 비용 구조를 혁신할 수 있는 핵심 사안이었다. 그러나 미국은 북한 핵 문제를 이유로 개성공단 제품에 대한 한국산 인정을 꺼렸으며 이는 원산지 규정을 넘어선 고도의 외교적 쟁점이었다. 이와 같은 상황에서 만일 5.24 조치로 개성공단마저 폐쇄했다면 한국 정부는 국제사회에 자국 기업의 경제 활동이 정치적 요인에 의해 '자의적으로 중단될 수 있다'는 정책적 비밀관성의 신호를 발신하는 셈이 된다. 이는 어렵게 쌓아 올린 한국의 통상 정책 신뢰도를 훼손하고 진행 중이던 FTA 협상에서 한국의 입지를 스스로 좁히는 자충수가 될 수 있었다. 따라서 개성공단을 예외로 둔 것은 단순한 대북 유화책이 아니라, 외교적 부담과 장기적 국익 손실을 방어하기 위한 고도의 전략적 선택으로 해석된다.

## 2) 남북경협외의 위험 집중 구조

앞서 이명박 정부가 5.24 조치라는 고강도 제재를 가하면서도 개성공단만을 예외로 둔 배경을 ‘정치·경제적 비용 회피’라는 전략적 선택으로 분석하였다. 하지만 이러한 선택적 제재가 단기적으로는 비용을 줄였을지 모르나 장기적으로는 남북 경협외의 다변화된 생태계를 파괴하고 모든 위험을 개성공단이라는 단일 채널에 집중시키는 결과를 초래했음을 실증적으로 논증한다. 결국 2016년의 폐쇄가 남북 관계의 전면적 단절로 직결되게 만든 결정적인 구조적 원인이 되었다. 남북 경협외의 위축은 2008년 보수 정권 출범 이후 남북 관계 경색의 연장선에 있었고 5.24 조치는 하락세에 있던 경협 생태계에 결정적인 타격을 가했다. 통일부 자료에 따르면 일반 교역 및 위탁가공의 연간 반출·입 교역액 합계는 2007년 7억 9,200만 달러에서 2009년 6억 6,700만 달러로 하락세를 보이다가 5.24 조치가 시행된 2010년에는 4억 3,500만 달러로 전년 대비 34.7% 급감했다. 이는 수치상의 감소를 넘어 개성공단을 제외한 내륙 진출 기업, 위탁 가공 업체, 일반 교역 등 경협외의 저변을 구성하던 생태계가 붕괴했음을 의미한다. 남북경협외 피해 조사단의 결과에 따르면 5.24 조치로 인해 타격을 입은 104개 기업의 총 손실액은 약 4,030억 원에 달했으며, 금강산 진출 기업 30개사의 매출 손실액도 1,178억 원에 육박했다. 결론적으로 5.24 조치는 대북 제재 효과를 달성하기 이전에 남한 내부의 관련 산업 기반을 와해시키는 부작용을 초래했다고 볼 수 있다.<sup>16)</sup>

<sup>16)</sup> 기업피해 실패에 대한 서술은 양문수(2011)에 근거하며 남북경협외피해조사단의 조사 결과를 기반으로 한다

〈그림 5〉 5.24조치 전후 남북 교역 구조 변화



출처: 통일부 남북교류협력 참고, 저자 재구성

〈그림 5〉는 5.24 조치 전후 남북 교역 구조의 변화를 명확히 보여준다. 2008년 7월 금강산 관광 중단 이후 남북 교역은 개성공단이 주도하는 형태로 재편되고 있었으나, 2010년 5.24 조치는 이러한 쓸림 현상을 되돌릴 수 없는 비대칭적 구조로 고착화시켰다. 일반 교역과 위탁가공은 2010년을 기점으로 급격히 꺾여 사실상 소멸 수준에 이르렀지만 경제협력(주로 개성공단) 분야의 교역액은 2009년 4억 3,500만 달러에서 2015년 14억 5,200만 달러까지 폭발적으로 증가했다. 이는 다른 모든 경협 채널이 차단되면서 남북 간의 모든 경제적 상호작용이 개성공단이라는 유일한 통로로 과도하게 집중되는 구조적 왜곡을 낳았다.

이처럼 모든 위험이 집중된 단일 채널화 구조의 취약성은 2016년 개성공단 전면 중단 국면에서 극명하게 드러났다. 남북 전체 교역액이 2015년 27억

1,400만 달러에서 2016년 3억 3,000만 달러로 87.8% 급락한 것은 경협 구조가 다변화되지 못하고 단일 사업에만 의존했을 때 외부 충격에 얼마나 무력한지를 입증하는 결정적 증거다. 만약 경협 채널이 금강산과 내륙 위탁가공 등으로 다원화되어 있었다면, 특정 국지적 위기로 공단이 단히더라도 남북 관계 전체가 단절되는 전면적 파국은 피할 수 있었을 것이다. 결론적으로 5.24 조치는 단기적 손실을 최소화하기 위한 합리적 선택이었을지 모르나, 장기적인 시각에서는 남북 경협의 복원력을 근본적으로 훼손했으며 남북 관계를 잇는 최후의 보루인 동시에 위기 시 정부가 대북 압박용으로 동원할 수 있는 ‘단일 레버리지’로 전략하게 된 것이다.

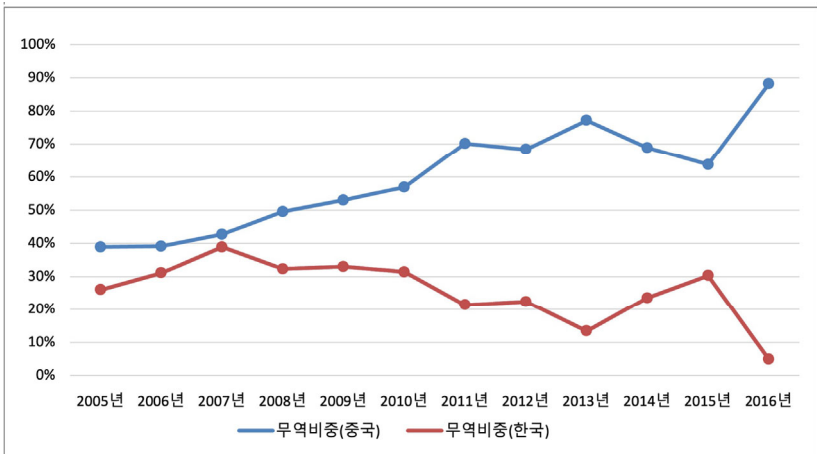
## 2. 북한 경제의 중국 예속 심화

2010년 11월 23일 발생한 연평도 포격 사건은 5.24 조치의 실효성에 근본적인 의문을 제기한 결정적 변곡점이었다. 5.24 조치의 핵심 목표가 경제제재를 통한 북한의 추가 도발 억제였음에도 조치 시행 불과 6개월 만에 영토와 민간인을 겨냥한 전례 없는 군사 공격이 감행되었기 때문이다. 이는 5.24 조치가 북한의 행동 변화를 강제하는 데 구조적 한계가 있음을 노출했다. 이어진 2012년 장거리 미사일 발사 등의 행보는 북한이 외부의 경제적 압박보다는 김정은 후계 체제 안착이라는 내부 정치적 수요에 따라 움직인다는 사실을 방증한다.

이러한 도발의 악순환은 5.24 조치를 초기 의도였던 ‘조건부 제재’에서 탈피하여 ‘비가역적 제재’로 고착화시켰다. 연이은 도발 국면에서 정부가 제재를 완화할 경우, ‘도발에 굴복했다’는 국내 정치적 역풍과 안보 불안 여론을 감수해야 하는 딜레마에 직면했기 때문이다. 결과적으로 5.24 조치는 정책적 유연성을 상실한 채 경로의존성의 덫에 갇히게 되었고, 정부는 대북 경제 압박 수단을 스스로 철회할 명분과 시기를 모두 상실하는 경직성을 초래했다.

그러나 5.24 조치가 낳은 가장 치명적인 구조적 파급은 남한의 공백을 중국이 대체함으로써 북한 경제의 비대칭적 대중(對中) 의존성을 심화시켰다는 점이다. <그림 6>의 통계가 이를 실증한다. 5.24 조치 시행 전인 2010년 31.4%였던 북한의 대남 무역 의존도는 2016년 4.9%로 급락하여 사실상 단절 수준에 이르렀다. 반면 같은 기간 대중국 무역 의존도는 56.9%에서 88.2%로 급증하며 중국이 북한 경제를 압도적으로 점유하게 되었다. 즉, 5.24 조치는 북한을 경제적으로 고립시키기보다 남한이라는 파트너를 배제하고 북한을 중국 중심의 거대 경제 블록으로 편입시키는 역설적 결과를 낳았다.

<그림 6> 북한의 중국, 한국 무역 비중 변화 추이(2005~2016)



출처: KOTRA, 『북한 대외무역 동향』 및 통일부, 『남북교역 통계』 참고, 저자 재구성

구조적 변화는 북한의 대외 경제 정책 노선에서도 뚜렷이 관찰된다. 2011년 6월 황금평·위화도 경제지대 발표와 8월 라선-금강산 시범 관광 시행이 대표적이다. 당시 북한은 최고인민회의 정령을 통해 '조중친선 강화'를 명시하여 중국과의 경제적 밀착을 공식화했다. 특히 라선-금강산 시범 관광은 과거 남한 기업(현대아산)이 독점하던 금강산 관광 사업권을 박탈하고 이를 중

국 관광객 유치로 다변화하려는 전략적 시도였다. 이는 5.24 조치가 의도치 않게 남북 협력의 상징적 자산마저 중국의 경제적 영향력 아래로 종속시키는 파생적 결과를 초래했음을 보여준다.

5.24 조치는 남북 경협을 복원력을 파괴하고 북한에 중국이라는 강력한 경제적 대체 기제를 공고화해 주는 역효과를 낳았다. 따라서 한국 정부는 개성공단을 제외한 모든 대북 레버리지를 상실하는 ‘정책 수단의 공동화’ 현상을 자초했으며 이러한 구조적 공백은 2016년 국제 제재 국면이 도래했을 때 한국 정부가 북한을 압박할 수 있는 카드가 마지막 남은 단일 레버리지인 ‘개성공단 전면 중단’ 외에는 존재하지 않게 되는 치명적 딜레마를 형성했다. 다음 장에서는 이 위태로운 구조적 취약성이 2016년 4차 핵실험이라는 거시적 체제 위협과 맞물려 어떻게 최종적인 폐쇄 결단으로 전환되었는지 그 역학을 심층 분석한다.

### 3. 달라진 위기와 정치적 계산: 개성공단 폐쇄 결정

IV장의 분석에서는 2010년 5.24 조치가 장기적으로 남북 경협을 다변화를 와해시키고 개성공단을 모든 정치적 하중이 쏠리는 단일 채널로 고립시키는 결과를 초래했음을 확인했다. 개성공단은 2016년의 최종적인 폐쇄 결정 이전부터 이미 외부의 정치적 충격을 흡수할 완충 기제를 상실한 채 안보 논리에 의해 언제든 전복될 수 있는 구조적 취약성이 극대화된 상태였다. 따라서 2016년의 폐쇄는 우발적 사건이라기보다 이미 형성된 불균형한 구조 위에서 작동한 정치적 기제의 필연적 산물로 이해되어야 한다. 본 절에서는 이러한 위태로운 균형이 2016년 북한의 4차 핵실험이라는 외부 충격을 맞아 어떻게 결정적으로 붕괴했는지 그 메커니즘을 규명한다. 특히 과거와는 다른 위협의 질적 전환과 이에 따른 한국 정부의 ‘비용-편익 계산’의 근본적 재구조화에 주목한다. 과거에는 공단 유지가 주는 안보적 완충 효과가 유효했다면,

2016년 시점에서는 공단 유지가 곧 국제 공조 이탈과 안보 동맹의 균열을 의미하는 치명적인 '외교적 비용'으로 치환되었다.

### 1) 위협의 질적 전환: 양자적 위협에서 국제적 체제 위협으로

박근혜 정부 출범 직전인 2013년 2월 12일 감행된 3차 핵실험은 기존의 남북 간 국지적 도발과는 궤를 달리하는 위협의 질적 전환을 예고했다. 이는 유엔 안보리 제재(결의 2087호)<sup>17)</sup>를 정면으로 무시하고 단행된 의도적인 긴장 고조 행위였으며 국제사회가 이전과 차원이 다른 강력한 제재(결의 2094호)<sup>18)</sup>에 나서게 만든 직접적인 원인이었다. 이 시점을 기점으로 박근혜 정부의 대북정책은 남북 양자 관계의 틀을 넘어 국제사회의 제재라는 거시적 외부 변수에 종속되는 새로운 국면으로 진입했다. 물론 북한은 이러한 국제적 압박 속에서도 양자적 군사 위협의 수위를 낮추지 않았다. 단거리 미사일 발사와 NLL 침범은 일상화되었고 2015년 8월 DMZ 목함지뢰 도발 사건은 남한 정부가 대북 확성기 방송을 재개하며 준전시 상태를 선포할 정도로 위기를 고조시켰다. 비록 8.25 합의를 통해 극적인 봉합이 이루어졌으나 이는 '위기 → 고위급 대화 → 일시적 봉합'이라는 기존의 패턴이 반복된 것에 불과했다. 남북 관계는 위협의 근원인 핵·미사일 문제를 해결하지 못한 채 불안정한 현상 유지에 머물러 있었다.

그러나 2016년 위기의 본질을 규정짓는 결정적인 변화는 군사적 차원을 넘어 북한의 체제 정당성 자체를 겨냥한 국제사회의 압박이 가시화되었다는 점이다. 2014년 2월 유엔 북한인권조사위원회(COI)는 최종 보고서를 통해

<sup>17)</sup> 2013.1.22. 채택, 유엔 회원국들이 북한의 무기 개발 또는 연구와 관련된 것으로 의심되는 물질을 압류하고 파괴할 권한을 확대하는 조치를 포함

<sup>18)</sup> 2013.3.7. 채택, 화물 검색 의무화, 대량 현금 이전 규제, 금수 조치 강화 등 북한의 핵 및 미사일 개발 활동을 실질적으로 억제할 수 있는 포괄적인 조치를 포함

북한의 인권 침해를 “조직적이고 광범위하며 심각한 반인도적 범죄(Crimes against Humanity)”로 규정하고 책임자(최고지도자 포함)를 국제형사재판소(ICC)에 회부할 것을 안보리에 권고했다. 이는 안보리의 의제가 전통적인 핵·미사일 문제를 넘어 ‘인권’이라는 보편적 가치에 기반한 체제 안보의 영역으로 확장되었음을 의미한다. 이러한 국제적 흐름은 남북 관계의 성격을 근본적으로 변화시켰다. 한국 정부는 2015년 6월 유엔 북한인권사무소를 서울에 유치함으로써 국제사회의 대북 압박 기조에 전면적으로 동참했다. 이는 한국 정부가 남북 관계를 고려하여 북한 인권 문제에 신중했던 과거와 달리, 북한 정권을 국제법적 처벌의 대상으로 보는 국제 공조의 흐름을 선택했음을 보여주는 상징적 사건이었다. 북한은 이를 ‘최고 존엄에 대한 모독’이자 ‘체제 전복 시도’로 받아들여 2015년 광주 유니버시아드 대회 불참을 통보하는 등 민간 교류마저 차단하며 격렬히 반발했다. 결과적으로 2016년 4차 핵실험 이전, 이미 남북 관계는 인권 사무소 설치라는 정치적 기제를 통해 상호 존중의 공존 원칙이 파기되고 적대적 체제 대결의 구도로 재편되었다고 볼 수 있다. 이처럼 남북 관계를 지탱하던 최소한의 정치적 신뢰와 상호 존중의 토대마저 붕괴한 상황에서 4차 핵실험 이후 개성공단 폐쇄를 결정하는데 있어 결정적인 배경으로 작용했다.

## 2) 국제 제재 공조와 폐쇄의 전략적 가치

2016년 개성공단 폐쇄 결정 당시 국내 여론은 이미 강경 기조가 굳어져 있었으나 폐쇄를 가능하게 한 정치적 기반이었을 뿐, 결정적 변수는 아니었다. 본 논문은 2016년 초 북한의 4차 핵실험 이후 조성된 국제사회의 전례 없는 제재 국면과 더불어 당시 박근혜 정부 대북정책 기저에 깔려 있던 통일 대박론 및 흡수통일론적 시각으로의 이념적 경도가 비용-편익 계산을 근본적으로 뒤바꾼 핵심 요인이라고 본다. 북한 체제의 붕괴를 전제로 하는 흡수

통일론적 관점에서 개성공단이 창출하는 경제적 편익은 더 이상 평화의 안전판이 아니라 북한 정권의 연명을 돕는 요인으로 인식될 수밖에 없었기 때문이다.

그 결정적 트리거(Trigger)는 2016년 1월 6일 북한의 ‘첫 수소탄 실험 성공’ 발표였다. 이는 박근혜 정부의 대북정책 기조였던 ‘한반도 신뢰 프로세스’의 실질적 파산을 알리는 신호탄이었다. 이에 국제사회는 즉각적으로 반응했다. 안보리는 긴급회의를 소집해 추가 제재 논의에 착수했고, 한미 양국은 1월 7일 국방부 장관 공동 발표를 통해 동맹 차원의 강력 대응을 천명했다. 이어 2월 7일 북한이 장거리 미사일(광명성 4호) 발사까지 감행하자, 한국 정부는 더 이상의 상황 관리가 불가능하다고 판단하고 2월 10일 개성공단 전면 중단 관련 정부 성명을 발표하며 12년간 지속된 경험의 역사를 닫는 결단을 내렸다.

그 동안 우리 정부는 북한 주민들의 삶에 도움을 주고, 북한 경제에 단초를 제공하며 남북한이 공동 발전할 수 있도록 개성공단을 지속적으로 유지하기 위해 노력했으나 그러한 지원과 우리 정부의 노력은 결국 북한의 핵무기와 장거리 미사일 고도화에 악용된 결과가 되었다. 개성공단을 통해 북한에 들어간 돈은 결국 핵무기와 장거리 미사일을 고도화하는 데 쓰인 것으로 보이기 때문에 당사국인 우리도 국제사회의 제재가 추진되고 있고 가운데 주도적으로 참여할 필요가 있다.<sup>19)</sup>

정부가 공식 성명에서 내세운 폐쇄의 1차 명분은 자금 전용 문제였다. 그러나 이 결정의 더 깊은 전략적 목표가 내재해 있었다: “국제사회의 제재가 추진되고 있는 가운데 우리도 주도적으로 참여할 필요가 있다”라는 문구는 폐쇄의 본질이 대북 압박의 신호 효과에 있음을 시사한다. 이 결정은 단순한 경제적 제재를 넘어 한국 정부가 남북 관계의 자율성을 포기하는 대가로 한미동맹의 강화된 안보 공약을 획득하고자 했던 전략적 교환의 실행이라고 볼

<sup>19)</sup> 「개성공단 전면 중단 관련 정부 성명」, 『통일부』(온라인),

<<https://www.korea.kr/briefing/pressReleaseView.do?newsId=156108532>>

수 있다. 이러한 관점은 2013년의 일시적 중단 사태와 2016년 전면 폐쇄 결정이 왜 달랐는지를 당시의 외교 전략 환경과 결부시켜 명확히 설명해 준다.

2013년에도 북한의 핵 위협은 존재했으나 박근혜 정부의 외교 노선은 ‘미·중 균형 외교’에 대한 강한 자신감에 기초해 있었다. 이는 굳건한 한미동맹을 기반으로 하되, 중국과의 경제적 협력을 강화하며 미·중 양국 사이에서 전략적 균형점을 찾으려는 시도였다. 당시 한국 정부는 한중(韓中) FTA 타결과 중국 전승절 행사 참석 등 외교적 공간을 확보했고, 이를 바탕으로 미국의 사드(THAAD) 배치 요구에 대해서도 ‘3NO’ (No Request, No Consultation, No Decision) 태도를 고수하며 전략적 중립을 유지할 수 있었다. 이러한 외교적 정점에서 굳이 개성공단 폐쇄라는 강경 카드를 꺼내어 남북 관계의 자율성을 스스로 포기할 이유는 없었다.

그러나 2016년 1월 북한의 4차 핵실험은 박근혜 정권의 균형 외교가 실질적인 파탄에 이르렀음을 확인시켜 준 사건이었다. 첫째, 북한의 수소탄 실험은 기존의 관리 가능한 위협을 넘어섰으며 더 이상 평화적 접근이나 대화만으로는 북한을 제어할 수 없다는 인식을 심어주었다. 둘째, 중국 역할론에 대한 기대 붕괴이다. 박 정부는 역대 정권 중 중국과 최고의 밀월을 유지했기에 북한의 4차 핵실험 위기에서 중국의 역할을 기대했다. 하지만 핵실험 직후, 한국이 미국, 일본 등 우방국 정상들과 즉각 통화하며 대응책을 논의할 때 시진핑 주석과는 전화 한 통 하지 못했다. 결국 한 달이 지난 2월 5일에야 가까스로 연락이 닿았으나 중국은 대북 제재에도 미온적이었다. 1월 27일 미·중 외교부 장관 회담에서 미국의 고강도 제재 요구(북·중 국경무역 제한)에 대해 왕이 외교부장은 “제재가 목적이 되면 안 된다”라며 거부했고, 케리 미 국무장관의 북한으로의 원유 공급 중단 요구에도 “북한의 민생과 인도적인 부분에 영향을 미쳐서는 안 된다”라는 이유로 반대했다. 심지어 중국 외교부 대변인은 “대북 제재는 예정대로 집행되겠지만, 북한과의 정상적인 관계도 유지한다, 양국 간 정상적 협력관계를 희망 한다” 등 국제사회의 대북

제재 국면에도 북·중 경협 관련 사업들(랴오닝, 길림성 일대)을 지속하겠다는 의지를 보였다.<sup>20)</sup>

결국 한국 정부는 중국을 통한 북핵 관리가 불가능하다는 현실을 자각하고 중국이라는 파트너 대신 한미 관계 노선으로 급선회하게 된다. 정부는 북한 미사일 발사 당일(2.7) 사드 협의 개시를 발표하고 3일 뒤인 2월 10일 개성공단을 폐쇄함으로써 안보를 위해 경제를 희생하겠다는 의지를 행동으로 입증했다. 특히 주목할 점은 폐쇄 발표가 미 의회의 H.R.757 통과(2.12)를 불과 이틀 앞둔 시점에 이루어졌다는 사실이다. 이 법안에는 북한 정권을 돕는 ‘대량 현금(Bulk Cash)’ 이동에 관여하는 자를 미 대통령이 의무적으로 제재하도록 규정하고 있다. 따라서 공단의 선제적 폐쇄는 미국의 세컨더리 보이콧(Secondary Boycott) 등 법적 위협과 제재에 휘말리는 것을 사전에 차단하기 위한 필수적 방어 기제라고 할 수 있다.

〈표 2〉 대북제재 비교

구분	UN 안보리 결의 2094호	美대북제재 강화법 (H.R. 757)	UN 안보리결의 2270호
제재의 성격 및 범위	특정 불법 행위 및 WMD 관련자 중심의 제한적 조치	‘자금 세탁 우려 대상’ 지정을 통한 제3자 제재 요소의 법제화	북한 광물 수출 금지 등 경제 전반 타격 (민생 예외 조항 존재)
금융제재	의심 거래에 대한 주위 환기 및 선별적 자산 동결	미국 금융망 접근 차단을 무기로, 북한과의 거래 자체를 ‘리스크’ 규정	금융 거래뿐만 아니라 물리적 현금 이동을 WMD 자금원으로 간주
인권문제	직접 언급 없음 (전문에서 일반적 우려 표명 수준)	북한 인권 개선, 정보 유입, 강제 노동 실태 보고를 대북제재 해제의 필수 조건으로 명시	결의안 전문에서 북한 주민이 처한 심각한 고난에 대한 깊은 우려 표명
개성공단의 위치	남북관계 특수성을 근거로 예외적 운영 가능	임금의 WMD 전용 여부에 대한 미행정부의 조사 및 보고 의무화	대량 현금 이전 금지 조항에 따른 재가동 시 결의안 위반 소지 가능성

출처: 저자 작성

20) 신중호 외 공저, 『대북제재 평가와 향후 정책 방향』(서울: 통일연구원, 2016), 54-60쪽.

나아가 개성공단 폐쇄는 중국을 압박하는 동시에 미국을 향해서 강력한 독자 제재를 실행하라고 촉구하는 능동적인 압박의 성격도 가지고 있었다. 당시 제재를 주도하는 미국의 경우, 북한과의 무역 관계가 거의 없었고 한국 역시 5.24 조치 이후로 실질적인 영향력은 약화된 상황이었다. 게다가 북한 경제가 이미 중국에 전적으로 예속된 상황에서 중국의 동참 없는 제재는 실효성을 가질 수 없었다. 따라서 한국이 막대한 경제적 희생을 감내하면서까지 제재를 주도하겠다는 확고한 의지를 보여줌으로써 중국의 미온적 대응을 차단하고 미국의 압박에 동참하도록 만드는 강력한 정치적 압력으로 작용했다. 이러한 압박은 성공적이었다. 한국의 선제적 조치는 국제 사회에 강력한 메시지를 던졌고 그 결과 유엔 역사상 가장 강력한 비군사적 제재인 결의 2270호<sup>21)</sup>가 도출되었다. 특히 북한 수출의 40%를 차지하는 광물 수출 금지에 중국이 동의했다는 사실은 개성공단 폐쇄가 단순한 남북 관계 단절을 넘어 국제 제재 공조를 견인하기 위한 외교적 레버리지로서 기능했음을 입증한다.

결론적으로 2016년의 폐쇄 결정은 위협의 성격이 양자적 차원에서 국제적 차원으로 확장됨에 따라 유지보다 폐쇄가 주는 외교·안보적 이익이 더 크다고 판단한 합리적 정치 계산의 산물이었다.

그러나 이 과정에서 민주적 절차와 법치주의는 철저히 배제되었다. 개성공단은 「남북교류협력법」이 규정한 청문 절차나 국무회의 심의조차 거치지 않은 채 오직 「대통령 구두 지시」라는 초법적 통치 행위로 하루아침에 전면 중단되었다. 이는 IV장에서 지적한 구조적 취약성과 III장에서 논의한 거버넌스의 비대칭성이 결합하여 정권의 정치적 필요에 따라 경제적 합리성과 제

<sup>21)</sup> 거의 모든 조항이 의무화되어 있는 역사적인 결의로, 기존의 안보리 대북 제재 결의가 WMD 개발에 집중적으로 초점이 맞춰져있었으나, 이번 결의는 WMD 개발은 물론 WMD 차원을 넘어서 북한 관련 제반 측면에 심대한 영향을 줄 수 있는 제재 조치들이 포괄적으로 명시되어 있다.

도적 절차가 얼마나 쉽게 무력화될 수 있는지를 보여주는 결정적 증거다. 결국 개성공단은 경제적 성과에도 불구하고, 이를 보호할 제도적 안전장치의 부재와 외부의 안보 논리에 종속된 태생적 한계로 인해 필연적으로 실패한 사례로 종결된다.

## V. 비교 사례 분석: 개성공단과 중국-대만 경제 무역

앞서 규명된 개성공단의 제도적 취약성과 정치적 종속성이 한반도만의 특수한 현상인지, 아니면 체제 분리 상황이 겪는 보편적 딜레마인지를 검증하기 위해 본 장에서는 중국-대만 간 경제협력기본협정(ECFA)을 비교 사례로 분석한다. 학계에서 흔히 비교 대상으로 거론되는 동·서독 내부 교역의 경우, 냉전기에도 상호 승인 하에 교류가 지속되었고 연합국 분할 점령이라는 상이한 초기 조건을 갖추고 있어 독자적 제재(5.24 조치)와 일방적 폐쇄가 반복된 동아시아의 적대적 분단 상황과는 맥락을 달리한다. 반면 양안(兩岸) 관계는 동일 민족이라는 역사·문화적 동질성을 공유하면서도 장기간 체제 경쟁을 경험했다는 점에서 남북 관계와 가장 강력한 구조적 유사성을 지닌다. 두 사례 모두 경제적 실용성과 정치적 적대성이 공존하며, 정치 논리에 의해 경제 협력의 운명이 좌우되는 가변적 딜레마를 공유하고 있다. 따라서 본 장에서는 미·중 패권 경쟁과 대만 내부의 정권 교체라는 거대한 정치적 파고 속에서도 ECFA가 개성공단에 비해 장기간 제도를 유지할 수 있었던 구조적 요인에 주목한다. 이를 통해 기능주의적 경제 협력이 거시적 안보 위기를 견뎌내기 위해 요구되는 제도적 필수 조건을 도출하고자 한다.

ECFA는 양안 간 자유무역협정(FTA)에 준하는 조약으로 2010년 발효되어 관세 철폐와 투자 촉진 등 포괄적인 시장 개방을 지향했다. 이는 장기 경제

침체를 돌파하려는 대만의 실리적 필요와 경제적 지렛대를 통해 대만에 대한 정치적 영향력을 흡수하려는 중국의 전략적 의도가 맞물린 결과였다. 반면 개성공단은 ECFA와 같은 거시적 시장 통합이 아니었다. 외부 일반 경제와 엄격히 차단된 특구 공간에서 한국의 자본·기술과 북한의 토지·노동력이 라는 제한된 요소만을 결합한 모델이었다.

대만의 서비스 시장을 전면 개방하여 ‘해바라기 학생 운동(2014)’과 같은 거센 사회적 저항을 낳았던 양안 모델과 달리 개성공단은 북한 체제 내부에 미치는 파급 효과를 차단하는 물리적 완충장치를 지니고 있었다. 그러나 이러한 물리적 차이보다 더욱 결정적인 맹점은 협상의 전제를 규정하는 ‘정치적 원칙’의 유무에 있다. 양안 협상은 이른바 ‘92 공식(하나의 중국 원칙에 대한 각자의 해석)’이라는 타협 가능한 정치적 마지노선 위에서 작동한다. 대만 정권이 이 원칙을 수용하면 경제 협력이 진전되고 거부하면 중단되는 예측 가능한 메커니즘이 존재한다. 반면, 남북 관계에는 92 공식과 같이 체제 경쟁을 잠정적으로 유예하는 단일한 정치적 합의 기반이 부재하다. 그 대신 남측 정권의 이념적 성향과 한미동맹이라는 외부 변수에 따라 대북 정책 기조가 냉탕과 온탕을 오가며 협상 구조 전체가 근본적으로 흔들리는 예측 불가능성을 노출했다.

## 1. 거버넌스 비교와 정책적 합의: 완충 기제의 유무

대외 안보 변수, 특히 미국의 개입 여부도 결정적 차이를 만들었다. 양안 간 ECFA 협상은 경제 논리를 중심으로 신속히 전개되어 대외 안보 이슈(미국 변수)의 직접적 개입이 상대적으로 제한적이었다. 반면 남북 관계는 북핵이라는 글로벌 안보 뇌관과 직결되어 있어 한국의 외교적 자율성이 구조적으로 제약받았다. 2016년 개성공단의 전면 폐쇄가 단순한 남북 양자 갈등이 아니라 국제 제재 국면 속에서 한미 안보 공조를 우선시한 전략적 교환의 산

물이었다는 점이 이를 방증한다. 무엇보다 남북 관계와 양안 관계의 명운을 가른 핵심은 ‘안정적 거버넌스’의 제도화 수준에 있다. 양안은 서로를 공식 국가로 인정하지 않는 정치적 한계 속에서도, 중국의 ‘해협양안관계협회(해협회)’와 대만의 ‘해협교류기금회(해기회)’라는 반관반민 성격의 기구를 설립하여 실질적인 정부 간 대화 채널을 구축했다. 이 해협화-해기회 거버넌스는 두 가지 핵심적인 구조적 우위를 지닌다.

첫째, 소통 창구의 제도화와 인적 네트워크의 축적이다. 이들은 정권의 교체나 단기적 정치 갈등 속에서도 지속적인 실무 교류를 이어가며 상호 신뢰를 구축했다. 이는 담당 주체가 수시로 교체되고 최고 권력자의 하향식 지시에 전적으로 의존했던 개성공단의 취약한 거버넌스와 명백히 대조되며 정치적 단절의 충격을 흡수하는 제도적 완충 장치로 기능했다. 둘째, 정경분리 원칙의 부분적 구현이다. 양안은 체제 대립 속에서도 비정치·경제 분야의 교류는 독자적인 영역으로 보호하려는 관리 기제를 작동시켰다. 반면 남북은 모든 경제 의제가 상위 정치인 안보 논리에 철저히 종속(정경 연계)되어 경제적 자율성을 전혀 확보하지 못했다.

결론적으로 양안 관계의 ECFA 모델은 심각한 이념 대립 속에서도 교류를 지속하기 위한 최소한의 정치적 합의 기반(92 공식)과 제도적 완충 거버넌스(해협화-해기회)를 갖추고 있었다. 반면 개성공단은 거대한 경제적 상호 의존을 창출했음에도 불구하고 이 두 가지 핵심 기제가 모두 부재했다. 이는 고도의 기능주의적 경제 협력체라 할지라도 이를 보호할 독자적인 거버넌스와 예측 가능한 정치적 룰(Rule)이 부재할 경우 거시적 안보 위기 앞에 얼마나 허망하게 붕괴할 수밖에 없는지를 명확히 보여주는 구조적 실패의 레거시로 남는다.

## VI. 결론

개성공단이 경제적 합리성을 초월한 정치적 결정으로 일방적 중단에 이른 것은 정책 결정 거버넌스의 구조적 취약성을 드러내며 당시 경제 논리가 안보 논리 앞에서 온전히 작동할 수 없었던 기능주의적 한계를 방증한다. 본 연구는 개성공단의 실패가 ‘정경분리 원칙의 부재’와 ‘국제적 안전장치의 결여’라는 두 가지 핵심 요인에서 기인했음을 규명하였다. 2026년 현재 북한의 ‘적대적 두 국가 관계’ 고착화라는 극단적 안보 현실 속에서, 과거와 동일한 형태의 개성공단 재개는 사실상 불가능하다. 그러나 개성공단의 뼈아픈 붕괴 경험을 단순한 ‘정책의 실패’로 폐기할 수는 없다. 향후 한반도의 구조적 위기를 극복하고 새로운 평화 체제를 설계하기 위해서는 과거의 취약점을 반면교사 삼아, 정치적 위기 시에도 쉽게 무너지지 않는 자생적 거버넌스를 구축해야 한다. 이에 본 연구는 단순한 경험 재개론을 넘어 미래의 초국가적 경제협력 프로젝트가 생존하기 위해 반드시 갖추어야 할 이론적·제도적 전제 조건을 다음과 같이 제시한다.

### 1. 정경분리 원칙의 제도화 및 거버넌스 구조 확립

첫째, 정치적 상황에 따른 자의적 개입을 차단하기 위한 법적·제도적 안전장치의 강화가 필수적이다. 과거 「개성공업지구법」은 초기 법규의 추상성으로 인해 북한 당국의 자의적 해석 가능성을 남겼으며, 투자 보장 합의 역시 정치적 긴장 상황에서 무력화되었다. 따라서 미래의 협력 모델에서는 남북 합의서 내에 ‘정치·군사적 상황에 따른 일방적 통행 차단 및 자산 동결 금지를 명문화한 불가항력 조항’을 구체적으로 삽입하여 합의의 실효성을 담보해야 한다. 나아가 남측 내부적으로는 「남북교류협력법」 개정을 통해 경험 전면 중단과 같

은 중대한 조치를 할 경우 행정부의 독단적 판단이 아닌 국회의 사전 심의나 동의를 거치도록 의무화해야 한다. 이는 정권의 이념 성향에 따라 사업의 존폐가 결정되는 위험을 제도적으로 제어하기 위한 최소한의 장치이다.

둘째, 정치에 종속된 수직적 거버넌스 구조를 탈피하고 경제적 자율성을 보장하는 운영 체계를 구축해야 한다. 기존 개성공단 관리위원회는 남북 당국의 지도·감독 하에 놓여 독립성이 제약되었고 북측 중앙특구개발지도총국과의 관계에서도 위계적 불균형이 존재했다. 이를 극복하기 위해 향후 거버넌스는 남북 당국의 하부 기관이 아닌 실질적인 상업적 독립 기구로 재편되어야 한다. 위원회 구성을 관료 중심에서 경제 전문가 및 민간 기업인 중심으로 전환하고, 정치적 협상 사안과 기업 운영 사안을 철저히 분리하여 거버넌스의 탈정치화를 선행해야 한다.

## 2. 국제협력을 통한 경제적 억제 장치 마련

미래의 두 번째 핵심 과제는 국제사회와의 협력을 통해 외부 충격을 흡수할 수 있는 경제적 억제 장치를 마련하는 것이다. 과거 개성공단 폐쇄가 정치적 계산에 의해 쉽게 단행될 수 있었던 이유는 공단이 남북 양자 간의 특수 관계에만 의존했기 때문이다. 향후에는 정치적 판단으로 협력의 문을 닫을 때 발생하는 외교적·경제적 비용을 극대화하여 그 누구도 선불리 붕괴시킬 수 없는 '다자적 국제 구조'를 형성해야 한다. 과거 개성공단은 저렴한 노동력을 활용한 비용 절감형 직접투자(FDI)에 머물렀으나, 미래에는 글로벌 공급망과 연계된 효율성 추구형 모델로 진화해야 한다. 이를 위해 미국, 중국, EU 등 주요국과의 FTA 협상 시 역외가공지역(OPZ) 조항의 적용 범위를 확대하여 한국산 원산지 인정을 이끌어내고, 내수용 생산에 그쳤던 한계를 넘어 동북아 분업 체계의 핵심 기지로 기능하도록 설계해야 한다. 또한 고질적인 '3통(통행·통신·통관)' 문제를 국제 규범에 맞춰 해결하고 다국적 기업

의 합작 투자나 국제 컨소시엄을 유치함으로써 북한의 일방적 도발을 제어하는 유효한 통제 수단으로 삼아야 한다.

특히 독일의 사례는 한국이 나아가야 할 법적·외교적 로드맵을 시사한다. 서독은 ‘토르케이 의정서(1951)’와 ‘독일 내부 무역에 관한 의정서(1957)’를 통해 동·서독 교역을 국제 무역이 아닌 ‘내부 거래’로 공인받아 관세 면제와 조세 지원의 법적 근거를 마련했다. 향후 한국 역시 이를 벤치마킹하여 남북 간 거래의 특수성을 국제 통상 규범상으로 확고히 인정받아야 한다. 나아가 세계은행 산하 국제투자보증기구(MIGA)와 같은 국제기구의 보증 프로그램 도입을 추진하여 운영의 투명성을 입증하고, 평화 구축이라는 특수성을 국제 사회에 설득해야 한다. 이는 안보 위기 시에도 흔들리지 않는 회복탄력성(Resilience)을 갖추기 위함이다.

본 연구는 개성공단 폐쇄를 둘러싼 자료 접근의 제약으로 인해 정책 결정의 내밀한 역학관계를 미시적으로 검증하지 못했다는 한계를 지닌다. 폐쇄 결정의 핵심 명분이었던 자금 전용 문제에 대한 실체적 사실 확인이나 입주 기업들의 경제적 피해가 남한 사회 내부의 신뢰 자본 붕괴로 이어지는 과정에 대한 실증적 분석은 미완의 과제로 남았다. 향후 기밀 해제된 문서를 바탕으로 한 연구나 금강산 관광 중단 사태와의 비교 연구를 통해, 남북 경험의 실패 메커니즘을 더욱 정교하게 유형화하는 후속 연구가 요청된다. 결론적으로 개성공단의 실패는 기능주의적 평화 모델의 기계적 적용이 지닌 한계를 명백히 보여주었다. 그러나 이 뼈아픈 경험 위에서 도출된 이론적 교훈들은 헛되지 않다. 미래의 한반도 경제 협력은 단순한 이익 창출의 공간을 넘어, 구조적 위기를 관리하고 국제 규범 속에서 신뢰를 축적하는 ‘제도화된 평화의 완충지대’로 재설계되어야 할 것이다.

**【참고문헌】**

- 김구륜 외, 『남북경협 거버넌스 활성화 방안』, 서울: 통일연구원, 2007.
- 박명규 외 공저, 『2015 통일외식조사』, 서울: 서울대학교 통일평화연구원, 2016.
- 손현진, 『대북제재와 해제에 관한 법적 문제』, 세종: 한국법제연구원, 2018.
- 신중호 외, 『대북제재 평가와 향후 정책 방향』, 서울: 통일연구원, 2016.
- 황병덕 외 공저, 『한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사』, 서울: 통일연구원, 2006.
- Keohane, Robert O. and Joseph S. Nye, *Power and Interdependence*, 2nd ed., New York: HarperCollins College, 1989.
- 김현준, 「유엔 북한인권조사위원회 최종보고서의 성취와 문제점」 『통일정책연구』 제25권 2호, 2016, 89~109쪽.
- 나승권·홍이경, 「개성공단의 국제경쟁력 강화방안 연구」 『정책참고자료』 14-05, 세종: 대외경제정책연구원, 2014, 1~128쪽.
- 문선혜, 「한반도 DMZ와 키프로스 UN 완충지대 비교 연구」 『북한법연구』 제26권, 2021, 165~205쪽.
- 문종열, 「프로그램 논리모형과 성과관리의 연계가능성 연구: 개성공단사업을 중심으로」 『정책분석평가학회보』 제17권 4호, 2007, 87~116쪽.
- 박순성, 「남북한 경제교류 협력 실천방향」 『통일정책연구』 제4권 2호, 1995, 39~64쪽.
- 박순성, 「판문점선언 이후 남북경제관계의 기본 목표: 균형 발전과 공동 번영」 『북한경제리뷰』 제20권 5호, 2018, 17~19쪽.
- 박은진 외 공저, 「분단·대립 접경지역의 해외사례와 한반도 DMZ의 시사점」 『이슈&진단』 제44호, 수원: 경기개발연구원, 2012, 1~25쪽.
- 박지연·조동호, 「개성공단에서의 공동 거버넌스 연구: 모델의 구축과 함의를 중심으로」 『통일정책연구』 제25권 2호, 2016, 111~131쪽.
- 서보국, 「동·서독 경제협력 관련 조세제도와 시사점」 『법학연구』 제32권 4호, 2021, 235~261쪽.
- 송유진, 「개성공단 사업이 대한민국에 미칠 경제적 효과 시뮬레이션 연구」, 석사학위논문, 서울대학교 대학원, 2019.
- 신원우, 「중국의 對대만 협상과 한국의 對북한 협상 비교 연구」, 박사학위논문, 한양대

학교, 2019.

- 양문수, 「5·24 조치 1년과 남북경협」 『KDI북한경제리뷰』 제13권 5호, 2011, 3~22쪽.
- 양문수, 「남북 경제협력 추진 방안」 『통일전략포럼 보고서』 제61권, 서울: 경남대학교 극동문제연구소, 2018.04, 39~64쪽.
- 이승현, 「남북경협의 현황과 과제: 정치·경제학적 접근을 중심으로」 『현안보고서』 제200호, 서울: 국회입법조사처, 2013년 11월 7일, 1~47쪽.
- 이정환, 『개성공단 거버넌스 정부별 비교 연구』, 석사학위논문, 경남대학교, 2017.
- 임강택·이강우, 「개성공단 운영실태와 발전방안: 개성공단 운영 11년(2005~2015)의 교훈」 『정책연구시리즈』 제16권 3호, 2017, 1~238쪽.
- 전가림, 「양안 간 ECFA 체결과 한국에 대한 시사점」 『대만연구』 제1호, 2011, 89~116쪽.
- 조봉현, 「남북관계에 있어서 개성공단의 발전 방안」 『북한경제리뷰』 제13권 10호, 2011, 3~23쪽.
- 한모니카, 「1960년대 비무장지대(DMZ)의 무장화 과정과 배경」 『사학연구』 제135호, 2019, 163~206쪽.
- 현대경제연구원, 「한반도 르네상스 구현을 위한 VIP 리포트: 개성공단 가동 10년 평가와 발전 방안—정경분리 원칙 견지와 통합형 개성지구로 확대 개발 필요」 『VIP Report』 제595호, 2014, 1~5쪽.
- 홍익표, 「개성공단의 경쟁력 분석 및 활성화 방안」 『북한경제리뷰』 제13권 5호, 2011, 23~44쪽.
- Haggard, Stephan M. and Marcus Noland, "North Korea's External Economic Relations", *Peterson Institute for International Economics Working Paper No. 07-7*, Washington, D.C.: Peterson Institute for International Economics, 2007, pp. 1-45.
- Maoz, Zeev, "The Effects of Strategic and Economic Interdependence on International Conflict Across Levels of Analysis," *American Journal of Political Science* Vol. 53, No. 1, 2009, pp. 223~240.
- 국방부, 「사드(THAAD) 관련 국방부 입장」 『대한민국 정책브리핑』(온라인), 2016년 2월 7일, <<https://www.korea.kr/news/examPassView.do?newsId=148807863>>.
- 통일부, 「남북교류협력 통계 현황: 연도별 교역액, 개성공단 주요통계」 『통일부 홈페이지』(온라인), 2025년 4월 1일, <<https://www.unikorea.go.kr/web/unikorea/contents/statistics>>.

- 통일부 정책뉴스, 「개성공단 중단 관련 Q&A ④ 대북정책」, 대한민국 정책브리핑, 2016년 2월 16일. <<https://www.unikorea.go.kr/web/unikorea/bbs>>.
- 한국사회여론연구소, 「KSOI 정기 여론조사 결과 보고서 (2010.4.16.)」 『한국사회여론 연구소 웹사이트』(온라인), 2010년 4월 16일 <<http://ksoi.org/38/?bmode=view&idx=5335740>>.
- 한국사회여론연구소, 「동향과 분석 143호」 『한국사회여론연구소 웹사이트』(온라인), 2010년 5월 26일, <<https://ksoi.org/38/?bmode=view&idx=5335741>>.
- 한국사회여론연구소, 「동향과 분석 144호」 『한국사회여론연구소 웹사이트』(온라인), 2010년 7월 21일, <<https://ksoi.org/38/?bmode=view&idx=5335742>>.
- 한국사회여론연구소, 「동향과 분석 145호」 『한국사회여론연구소 웹사이트』(온라인), 2010년 8월 25일, <<https://ksoi.org/38/?bmode=view&idx=5335743>>.
- 한국사회여론연구소, 「동향과 분석 148호」 『한국사회여론연구소 웹사이트』(온라인), 2010년 12월 6일, <<https://ksoi.org/38/?bmode=view&idx=5335746>>.
- KOTRA, 『2016 북한 대외무역 동향』, 서울: KOTRA, 2017. <<https://dl.kotra.or.kr/pyxis-api/2/digital-files/c16960ef-ffc6-018a-e053-b46464899664>>.
- YTN, 「개성공단서 문구류·차량부품 생산 활발 위성분석」. 2025년 11월 9일. <[https://www.ytn.co.kr/\\_cs/\\_ln\\_0101\\_202511091908207105\\_005.html](https://www.ytn.co.kr/_cs/_ln_0101_202511091908207105_005.html)>.
- United Nations General Assembly (UNGA), Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in the Democratic People's Republic of Korea (A/69/548), October 24, 2014, <<https://digitallibrary.un.org/record/782466?v=pdf>>.
- United Nations Security Council (UNSC), Resolution 2087 (2013) (S/RES/2087), 2013, <[https://docs.un.org/en/S/RES/2087\(2013\)](https://docs.un.org/en/S/RES/2087(2013))>.
- United Nations Security Council (UNSC), Resolution 2094 (2013) (S/RES/2094), 2013, <[https://docs.un.org/en/S/RES/2094\(2013\)](https://docs.un.org/en/S/RES/2094(2013))>.
- United Nations Security Council (UNSC), Resolution 2270 (2016) (S/RES/2270), 2016, <[https://docs.un.org/en/S/RES/2270\(2016\)](https://docs.un.org/en/S/RES/2270(2016))>.
- U.S. Congress, North Korea Sanctions and Policy Enhancement Act of 2016, 114th Congress (2015-2016), <<https://www.congress.gov/bill/114th-congress/house-bill/757>>.

Limits of the Functionalist Peace Model and Structural  
Vulnerabilities in Governance: A Case Study of the Kaesong  
Industrial Complex (KIC)

Jung, Yejin

(Graduate School of International Studies, Seoul National University)

Park, Tae-Gyun

(Graduate School of International Studies, Seoul National University)

Abstract

As of 2026, North Korea has increasingly signaled its willingness to engage in nuclear warfare, officially designating South Korea as a “primary hostile state” permanently excluded from ethnic kinship and threatening its total collapse. This study departs from the premise that a resumption of the Kaesong Industrial Complex (KIC) in its previous form is virtually impossible under the current entrenched reality of “hostile relations between two states.” Existing literature tends to characterize the KIC as a successful symbol of inter-Korean economic cooperation or attributes its closure to transient external shocks, such as North Korean provocations or ideological shifts in South Korean administrations. However, the history of the project’s total suspension—driven by security imperatives despite its economic rationality—vividly demonstrates the structural limitations of the functionalist peace model, which posits that economic interdependence necessarily fosters peace. Thus, rather than proposing policy alternatives for an

immediate reopening, this study aims to elucidate the process of structural collapse and the theoretical legacy of how high-level economic interdependence was overwhelmed by macro-security logic.

Under this problem consciousness, this research diachronically analyzes the processes of the KIC's sustenance and suspension. First, it defines the May 24 Measures of 2010 not merely as a set of sanctions, but as a structural tipping point that deepened security dependency by consolidating the path of inter-Korean cooperation into a single-risk channel. Building on this, a comparative analysis of the 2013 and 2016 crises demonstrates how inter-systemic cooperation is severed when threat perceptions shift from a bilateral dimension to a global one involving international sanctions coordination. Furthermore, through a comparative analysis with the Vietnam-Cyprus models and the China-Taiwan (ECFA) case, this study empirically proves that the absence of internal institutional buffers and international deterrent mechanisms is a key factor in transforming external shocks into total collapse. In conclusion, by moving beyond the fallacy of presupposing a resumption, this study suggests that the "institutionalization of the separation of politics and economics" and "internationalized deterrent mechanisms" are theoretical prerequisites for overcoming structural security dilemmas in high-intensity conflict zones.

Keywords: Kaesong Industrial Complex, Inter-Korean Economic Cooperation, Peace Governance, Korean Peninsula Peace, Political Variables

**정예진 (Jung, Yejin)**

---

부산대학교 사학과를 졸업하고, 서울대학교 국제대학원 석사과정에 재학 중이다. 연구 관심 분야는 현대 한국사와 냉전사, 특히 한미관계사이다. 최근에는 1980년대 초반 한미 관계를 중심으로 정당성·경제·안보가 결합된 비대칭적 상호이익의 교환 관계를 분석하고 있다

**박태균 (Park, Tae-Gyun)**

---

서울대학교에서 박사학위를 취득하였고 현재 서울대학교 국제대학원 교수로 재직 중이다. 관심분야는 한미관계, 남북관계 등이다. 주요논문으로 “남남갈등으로 표류한 김영삼 정부의 대북정책”, “Beyond Myth: Reassessing the Security Crisis on the Korean Peninsula during the mid-1960s” 등의 논문과 “우방과 제국: 한미관계의 두 신화” 등의 저서가 있다.

일반

## UN인권메커니즘에 따른 북한 장애인 법제의 변화와 수용

: 2023년 조선장애자권리보장법을 중심으로\*

신진호 (서울대학교 사회복지학과)\*\*

이정민 (법률사무소 지울S&C)

배광열 (사단법인 온을)

이주언 (사단법인 두루)

장영재 (법무법인 에셀)

임성택 (법무법인 지평)\*\*\*

### 국문요약

본 연구는 북한이 UN장애인권리협약에 가입한 이후 UN인권메커니즘에 대응하며 이루어진 장애인법제 변화를 실증적으로 분석하는 것을 목적으로 한다. 구체적으로는, 2023년 개정된 ‘장애자권리보장법’을 중심으로 UN장애인권리위원회에 제출한 국가보고서, 이에 대한 쟁점목록과 답변서 및 최종보고서의 문헌분석을 통해 북한이 국제사회와의 상호과정 하에서 자국의 법·정책을 구성하는 과정을 국제관계의 구성주의 관점에서 포착하고자 하였다. 동시에, 나선형 모델을 활용하여 북한이 권위주의 국가의 규범 수용 과정에서 어느 단

DOI URL: <https://doi.org/10.35369/jpus.18.1.202603.133>

\* 이 논문은 2025년 장애인복지학회 추계학술대회에서 발표한 내용을 수정 및 재구성한 것임.

\*\* 주저자, 제1저자(violetjin@snu.ac.kr)

\*\*\* 교신저자(stlim@jipyong.com)

계에 위치하는지를 검토하고자 하였다.

연구결과 (1)장애차별적 표현에 대한 금지규정 도입, (2)평등 및 차별금지를 보장하기 위한 조치, (3)접근성 및 이동성의 보장, (4)표현의 자유와 의사소통 수단, (5)'인신적, 재산적 권리보장'의 신설, (6)장애여성, 장애아동의 권리규정 도입, (7)장애인식개선에 대한 조치와 관련한 7개의 주제가 도출되었다. 각 주제를 종합하면 북한의 2023년 법개정은 전체적으로 유엔 인권 메커니즘과의 상호작용 속에서 외형적으로 국제규범을 수용하였음을 확인할 수 있었다. 나선형모델에 의할 때, 인권침해에 대한 국제사회의 비판을 일정 부분 수용하면서도 외형적 규범 도입을 통해 국제적 압력을 완화하고 정당성을 확보하려는 전술적 양보(tactical concessions)의 단계에 머물러 있다고 평가하였다.

주제어 : 2023장애자권리보장법, 구성주의, 나선형모델, 전술적 양보, UNCRPD, 유엔 인권메커니즘, 북한 장애인

## I. 문제제기

본 연구는 북한이 UN장애인권리협약(Convention on the Rights of Persons with Disabilities, UN CRPD)에 가입한 이후 전개된 UN인권메커니즘 대응 과정과, 북한의 장애인 법제 변화 사이의 관계를 실증적으로 분석하는 것을 목적으로 한다. 북한이 법개정을 통해 자국의 정체성을 구성하는 과정을 국제관계의 구성주의(constructivism) 관점으로 이해하며, 북한이 UN 회원국으로써 UN장애인권리위원회에 공유한 국가보고서, 이에 대한 쟁점목록과 답변서 및 최종보고서의 문헌분석을 통해 나선형 모델(spiral model) 중 어느 단계에 위치하는지를 파악하고자 하였다.

북한은 자국민에 대한 인권침해를 이유로 국제사회로부터 비판을 받지만, 동시에 유엔체제 내에서는 인권규약에 비준한 회원국으로 활동하고 있다. 다른 나라의 인권상황에 대해 발언하고 의견을 내기도 하는데, 예컨대 이집

트의 UPR(Universal Periodic Review, 보편적 정례인권검토) 심의에서는 장애인이 의사결정 과정에 직접 참여할 수 있도록 지속적인 지원을 제공할 것을 권고하기도 했다(A/HRC/59/16).<sup>1)</sup> 이렇듯 북한은 장애인 관련한 UN인권메커니즘에 적극 참여하며 자국의 장애 관련 법·제도 개선을 추진하는 움직임도 보이고 있다. 본 연구에서는 이러한 과정을 국가성 '구성'의 과정, 즉 북한이 국제사회에 '정상국가'라는 이미지를 부각시키기 위해 자국의 정체성과 국가성을 의도적으로 구성해가는 과정으로 이해하려 한다. 국제정치의 구성주의 관점은 북한의 장애 분야 활동을 힘이나 경제논리와 같은 단선적인 원인, 결과로 읽기보다 국제기구, 당사국, 국제 NGO 등 다양한 행위자들이 장애인권 의제를 매개로 상호작용하는 과정으로 이해할 수 있는 이론적 틀을 제공한다. 특히 나선형 모델은 규범적 측면에 초점을 맞추어, 북한과 같은 권위주의 국가가 국제규범과 어떠한 방식으로 관계 맺는지를 '탄압-부인-전략적 양보-제도화-내면화'라는 연속선 위에서 파악할 수 있게 한다. 이에 본 연구에서는 UN인권메커니즘에 대한 북한의 법제적 대응이 현재 어떤 단계에 위치하는지 검토하고자 한다.

북한은 2023년 9월, 「조선장애자권리보장법」을 채택, 시행하였다. 이는 2013년, 2022년의 「장애자보호법」 개정에 이은 장애인 법제 정비로, 북한이 UN장애인권리협약 가입 이후 장애인권과 관련한 국제사회의 요구에 일정 부분 대응해 온 흐름과 무관하지 않다. 2025년 10월 UN장애인권리위원회는 최종견해(Concluding observations)를 통해 북한의 이행 상황을 최종 점검하고 향후 과제를 제시했다. 이러한 절차에 따른 문서를 통해 북한은 UN인권메커니즘에 편입되어 보고 의무를 이행하고 있다는 점을 확인할 수 있었고, 나아가 이는 북한 장애인권 정책과 법제의 변화 방향을 파악할 수 있는 중요한 단서가 된다. 그러나 UN인권메커니즘을 통해 제기된 유엔 차원의 문제의

1) <https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/hrc/regular-sessions/session59/list-reports>

식이 구체적으로 어떤 방식으로 북한의 국내법 개정에 반영되었는지 체계적으로 분석한 국내 연구는 아직 드물다. 특히 UN장애인권리위원회의 권고가 북한 장애인법제의 편제 변화, 권리 규정의 신설과 강화, 제재 규정의 정비 등과 어떻게 연결되는지를 실증적으로 검토하는 작업은 북한자료의 접근 제약으로 인해 쉽지 않은 시도이다. 이러한 상황에서 북한의 장애인법이 현재 어떠한 내용을 담고 있는지, 나아가 북한법은 국제규범을 어느 정도 수용하고 있는지에 대하여 파악하는 것은 향후 통일을 준비하는 과정에서 북한법 연구와 북한 장애인연구의 중요한 기초자료가 될 것이다.

## II. 이론적 배경 및 선행연구

### 1. UN인권메커니즘과 북한의 심의과정

유엔은 제2차 세계대전 이후 평화 유지, 인권 존중, 개발 협력을 목표로 설립된 국제기구이며, 그 핵심 기능 중 하나가 UN인권협약을 통한 인권보호 체계의 운영이다.<sup>2)</sup> 특히 UN장애인권리협약은 2006년에 채택된 인권규약으

<sup>2)</sup> UN인권메커니즘은 회원국이 인권조약에 가입하고, 각 조약의 이행 상황을 정기적으로 심사·모니터링하는 구조를 통해 발전해 왔다. 이러한 유엔 인권조약기구의 심의 메커니즘은 대체로 다음과 같은 순환 구조를 갖는다. 먼저 당사국이 특정 인권협약에 가입한 뒤 일정 주기마다 국가보고서(state report)를 제출하면, 해당 조약을 감독하는 UN산하의 인권위원회가 이를 검토한다. 위원회는 쟁점목록(List of Issues, LOI 또는 LOIPR)을 통해 세부 질의를 보내고, 제네바에서 열리는 건설적 대화(constructive dialogue)를 통해 국가 대표단과 직접 질의·응답을 진행하는데, 이 과정에서 시민사회단체는 별도의 그림자보고서(NGO report)를 제출하여 참고하도록 할 수 있다. 마지막으로 위원회는 당사국의 이행 수준을 평가하고 향후 과제를 제시하는 최종견해(Concluding Observations)를 채택하며, 일부 핵심 권고에 대해서는

로, 전문과 50개의 조항, 그리고 선택의정서(Optional Protocol)로 구성되어 있다. 장애인의 권리 보장을 중심에 두면서도, 접근성·비차별·참여 등 일반적 인권원칙을 전면에 내세움으로써 보다 폭넓은 인권보장과 소수자 보호를 지향하는 조약으로 평가된다.<sup>3)</sup> UN장애인권리협약의 이행을 감독하기 위하여 설치된 UN장애인권리위원회(Committee on the Rights of Persons with Disabilities)는 당사국 보고서 심사와 권고 채택, 그리고 선택의정서를 비준한 국가에 대한 진정 및 조사절차를 수행하게 된다.<sup>4)</sup>

북한의 경우, 2016년에 장애인권리협약에 비준한 이후 유엔의 인권메커니즘에 부분적으로 참여하기 시작했는데, 2017년에는 최초로 유엔 장애인 권리 특별보고관(Special Rapporteur on the rights of persons with disabilities)인 카탈리나 데반다스 아길라(Catalina Devandas-Aguilar)의 공식 방북을 허용하였으며, 특별보고관은 같은 해 말 인권이사회에 북한 방문 보고서를 제출하였다. 이 보고서에서는 북한의 장애인 관련 법·정책 틀을 강화하고, 협약의 포괄적 이행과 실행·모니터링 체계를 구축할 것을 권고하였으며, 장애인의 자립과 자율성, 법 앞의 평등, 교육과 고용에 대한 접근성, 분리된 사회에서 포용적 사회로의 전환 필요성을 강조하였다.<sup>5)</sup> 이후 북한은 2018년 12

---

후속조치(follow-up) 보고를 요구하는 방식으로 심의가 반복된다. Schulze, Marianne, *Understanding the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: A Handbook on the Human Rights of Persons with Disabilities* (Handicap International, 2010).

<sup>3)</sup> Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, *The Convention on the Rights of Persons with Disabilities: Training Guide, Professional Training Series*, no. 19 (New York and Geneva: United Nations, 2014); Kayess, Rosemary and Phillip French, "Out of Darkness into Light? Introducing the Convention on the Rights of Persons with Disabilities," *Human Rights Law Review*, vol. 8, no. 1 (2008), pp. 1~34.

<sup>4)</sup> United Nations, *Convention on the Rights of Persons with Disabilities* (New York: United Nations, 2006), <https://www.un.org/disabilities/documents/convention/convoptprot-e.pdf>, 최종접속일: 2026년 3월 21일.



에 대해서는 UN인권메커니즘이 구조적 한계를 마주할 수밖에 없음을 보여 주는 사례이기도 하다. 그럼에도 불구하고, UN장애인권리협약에 따른 보고·심의 절차와 쟁점목록·답변서·최종견해로 이어지는 상호작용은 북한 장애인 법제의 변화 과정을 분석하는 데 중요한 제도적·문헌적 기반을 제공한다.

〈표 1〉 북한의 UN장애인권리협약 이행과 UN인권메커니즘 대응 경과

연도	주요 흐름	
	북한	UN인권메커니즘
2013년	UNCRPD에 서명(signature)	
2013년	「장애인보호법」 개정	
2016년	최고인민회의(Standing Committee of Supreme People's Assembly)에서 UN장애인권리협약 비준(ratification)	
2017년	북한에 대해 공식 발효 (entry into force)	
2017년		유엔 장애인권리 특별보고관 (Catalina Devandas-Aguilar) 방북 후 보고서 제출 (첫 공식방문)
2018년	초기 국가보고서(Initial Report) 제출	
2022년9월/10월		사전질의목록(List of Issues) 채택 및 배포
2023년9월27일	「조선장애인권리보장법」 제정	
2024년3월18일	사전질의목록(List of Issues) 답변 제출	
2025년8월12일		초기 보고서, 쟁점목록 답변 등을 통한 건설적 심의 (constructive dialogue)
2025년8월/9월		최종견해 (Concluding Observations)

출처 : UN Treaty Body Database 토대로 저자 작성

## 2. 국제관계의 구성주의와 나선형 모델

[https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?Lang=en&symbolno=CRPD%2FC%2FPRK%2FCO%2F1](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?Lang=en&symbolno=CRPD%2FC%2FPRK%2FCO%2F1), 최종접속일: 2026년 3월 21일.

본 연구는 북한의 장애인 관련 법제 변화가 단순히 국내적 필요에 따른 개선이 아니라 국제사회와의 상호작용 속에서 이루어졌다는 점에 주목한다. 국제사회 및 인권단체의 지속적 압력에 대한 응답으로 북한의 범규범이 변화하고 있다는 것이다. 이는 국제관계에 대한 구성주의(Constructivism) 관점으로, 국가의 행위를 물질적 이해관계나 힘의 논리에 따른 결과가 아니라, 국제적 상호작용 속에서 형성된 정체성과 인식의 산물로 본다.<sup>7)</sup> 이 관점은 사회학의 구성주의(Social Constructivism) 전통과 대화하며 발전하여, 안보·경제·환경·사회·문화 등 다양한 국제정치 현상을 설명하는 경험적 틀로 확장되었다.<sup>8)</sup> 최근에는 구성주의 자체가 지니는 이념적, 관념적 측면을 경험 연구를 통해 현실화할 수 있는 방안이 “현실주의적 구성주의”라는 명명으로 고민되고 있는 것으로 보인다.<sup>9)</sup>

구성주의에서는 국가가 다른 행위자들과의 상호작용을 통해 사회적으로 구성되는 정체성을 가지게 되며, 이렇게 만들어진 정체성은 지속적으로 국가의 행동을 구성하는 것으로 본다. 예를 들어 독일은 2차 대전 당시 나치정권에 대한 역사적 경험으로 인해, 세계적인 강대국으로 부상했음에도 군사강국 대신 평화주의 국가로 자국의 정체성을 형성하게 되었고, 국가의 법과 정책을 이에 일치시키게 된다.<sup>10)</sup> 또한 구성주의에서의 규범은 특정한 정체성을

7) Wendt, Alexander, “Anarchy Is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics,” *International Organization*, vol. 46, no. 2 (1992), pp. 391~425.

8) 신옥희, 「구성주의 국제정치이론의 의미와 한계」 『한국정치학회보』 제32권 2호 (1998), 147~168쪽; 전재성, 「구성주의 국제정치이론에 대한 탈근대론과 현실주의의 비판 고찰」 『국제정치논총』 제50권 2호 (2010), 35~64쪽; Wendt, Alexander, *Social Theory of International Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999)

9) 전재성, 「구성주의 국제정치이론에 대한 탈근대론과 현실주의의 비판 고찰」 『국제정치논총』 제50권 2호 (2010), 35~64쪽.

10) Theys, Sarina, 「Introducing Constructivism in International Relations Theory」 『E-International Relations』(2018년 2월 23일), <https://www.e-ir.info/2018/02/23/introducing-constructivism-in-international-relatio>

가진 행위자의 적절한 행동 기준으로,<sup>11)</sup> 북한이 UN에 가입하여 인권조약에 서명, 비준하여 규범으로 승인한 일련의 과정이 정체성 구성의 한 형태이고, 국제사회에서의 규범적 포지셔닝으로 볼 수 있다. 동시에 UN인권협약을 통해 국제사회는 북한의 어떤 행동이 적절한지 판단하고 기대를 형성할 수 있게 된다. 특히 규범의 준수 여부가 해당 국가가 적절하고 책임 있는 행위자 인지를 판단하는 기준과 결부될 때, 국가는 이를 수용하고 준수해야 한다는 압력을 보다 강하게 받을 수 있다.<sup>12)</sup>

다만, 어떠한 규범이 국가의 법정책 차원을 넘어 국가 내부의 구성원에게 까지 내면화(norm internalization) 되기까지는 상당한 시간이 필요하다. 이러한 전체 과정에 주목하며 규범이 어떻게 출현하고 확산되며, 국가 행위에 영향을 미치는지에 대한 과정을 규범의 생애주기(life cycle)로 이해하기도 한다.<sup>13)</sup> 새로운 규범이 출현하게 되면, 특정 국가의 역사적, 문화적 특징과 현실적 상황에 따라 상이한 경로의 규범 내면화 과정을 경험하게 된다는 것이다. 예를 들어 기후위기 정책의 경우, 대다수 국가들이 인류생존을 위해 이에 옹호하였음에도, 개별 국가의 현실적 상황에 따라 그 실현에는 차이가 있을 수밖에 없다. 특히 북한과 같은 권위주의 국가에서는, 형식적으로 수용된 국제 인권규범이 실제로 국내에서 어떻게 내면화되는지가 핵심 쟁점이 된다. 기존의 규범 생애주기 논의가 규범의 등장-확산-내면화 과정을 일반적으

---

ns-theory/

- 11) Finnemore, Martha and Kathryn Sikkink, "International Norm Dynamics and Political Change," *International Organization*, vol. 52, no. 4 (1998), pp. 887-917.
- 12) Risse, Thomas and Kathryn Sikkink, "The Socialization of International Human Rights Norms into Domestic Practices: Introduction," in Thomas Risse, Stephen C. Ropp, and Kathryn Sikkink, eds., *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999), pp. 1-38.
- 13) Finnemore, Martha and Kathryn Sikkink, "International Norm Dynamics and Political Change," *International Organization*, vol. 52, no. 4 (1998), pp. 887-917.

로 설명했다면,<sup>14)</sup> 리세 등(Risse et al., 1999)은 나선형 모델(Spiral Model)을 통해 권위주의 체제에서의 규범 수용과 저항, 전술적 양보의 역동을 읽어내며, 지속적인 상호작용을 통해 점진적으로 나아가는 과정으로 파악했다.<sup>15)</sup> 나선형 모델에서는 ‘(1) 탄압(Repression)-(2) 부인(Denial)-(3) 전술적 양보(Tactical Concessions)-(4) 규범 지위화(Prescriptive Status)-(5) 규범 내면화/규범 일치 행동(Rule-consistent Behavior)’이라는 다섯 개의 단계로 설명하고 있는데, (1) 탄압은 국가가 인권침해를 숨기지 않으며 실질적인 저항이 불가능하고, 국제인권 단체들은 충분한 정보를 갖지 못하는 상태, (2) 부인 단계는 자국 내에서 일어나는 인권침해 상황을 인정하지 않으며, 국제사회에서 제기되는 인권침해 비판을 내정간섭으로 취급한다. (3) 전술적 양보 단계에 이르러서는 국제사회의 비판이 지속됨에 따라 외형적으로나마 부분적인 개선조치를 취하게 되고, (4) 규범 지위화 단계는 해당 규범이 국내 법제도와 일치할 통해 반복적으로 언급되고, 정책결정을 위해 그 기준을 고려하게 되는 단계이다. 마지막으로 (5) 규범 내면화/규범 일치 행동 단계는 법과 제도의 설계에서부터 시민의 기대와 행동에까지 내면화된 상태를 말하고, 이 시기에 이르러 인권침해의 사례가 실제로 감소하게 된다.<sup>16)</sup>

선행연구에서는 다양한 방법을 통해 북한의 변화를 이끌어 내는 이론으로 구성주의가 활용되는 듯하다. 인권침해에 대한 일방적 제재나 압박 보다는 국제기구를 활용한 외교적 대화와 교류를 통해 북한의 변화를 유도할 수 있다는 것이다. 예를 들어 국제기구를 통해 사회적 상호작용을 촉진함으로써

14) Ibid.

15) Risse, Thomas and Kathryn Sikkink, “The Socialization of International Human Rights Norms into Domestic Practices: Introduction,” in Thomas Risse, Stephen C. Ropp, and Kathryn Sikkink, eds., *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999), pp. 1~38.

16) Ibid.

군사적 갈등을 줄일 수 있음을 제안하기도 했고,<sup>17)</sup> 북한과 미국 사이에 이루어진 비핵화 협상 과정을 읽는 도구로 구성주의가 활용되기도 하였다.<sup>18)</sup> 구성주의의 이러한 유연성은 남한과 북한이 국제사회의 일원으로서 다양한 방식의 대화를 나누는 과정을 통해 북한의 내적 변화를 유인할 수 있음을 시사하며, 동시에 남한이 직·간접적 경로를 통해 대북 정책 과제를 모색하고 설계하는 데 유용하다.

북한과 관련하여 나선형 모델을 활용한 선행연구로는, 헬싱키 프로세스 내에서의 북한인권정책을 진단하기 위해 리세의 이론을 활용하거나,<sup>19)</sup> 2014년의 UN북한인권조사위원회 보고서에 대한 북한의 대응을 ‘이미지 관리와 체제 안전보장 전략으로서의 부인-전술적 양보’로 해석하기도 했다.<sup>20)</sup>

본 연구는 문헌연구를 통해 북한의 법제 변화를 확인하고자 하므로, 제도가 실제로 현장에서 어떻게 작동하는지, 주민의 권리 인식이 어떻게 변화하는지와 같은 요소는 포착하기 어렵다. 특히 남한에서 이루어지는 북한 연구의 경우 인적, 물적인 자료 접근의 제약으로 인해, 나선형 모델의 단계적 진전을 경험적으로 검증하는 것은 보다 쉽지 않다. 따라서 이하에서는 규범 수용 과정에서 UN인권규범이 북한의 장애인법에 어떻게 반영되는지에 초점을 두고, 부인(Denial), 전술적 양보(tactical concession) 및 규범 지위화(Prescriptive Status) 중 어느 단계에 이르렀는지를 중심으로 살펴보고자 한다.

17) 김상기·김근식, 「북한의 국제적 사회화 전망」 『국제정치논총』 제55권 2호 (2015), 191~224쪽.

18) 김동수. (2021). 북한 비핵화 협상의 실패: 구성주의적 시각을 중심으로. 한국동북아논총, 26(4), 147-163.

19) 허만호, 「나선형 5단계론’으로 본 북한의 인권정책: 헬싱키 프로세스의 적용」 『국방연구』 제51권 1호 (2008), 29~61쪽.

20) Son, Sungjoon, “North Korea’s Human Rights Insecurity: State Image Management in the Post-UN COI Era,” *Asia & the Pacific Policy Studies*, vol. 5, no. 1 (2018), pp. 138-149.

### 3. 선행연구

국내에서 북한의 장애인권 및 장애정책을 다룬 연구는 주로 북한의 장애인 관련 법제와 제도 현황을 정리하거나, 북한이 유엔 인권규범(UPR, 아동권리협약, 여성차별철폐협약 등)에 어떻게 대응해 왔는지를 분석하는 방향으로 이루어져 왔다. 이규창(2013)은 「북한 장애인의 권리 신장을 위한 법제도적 과제」에서 북한의 법제도적 의도가 국제사회 이미지 관리와 대외지원 유도에 있다는 점을 지적하며, 장애인권 신장을 위해 필요한 법제도적 과제를 제안하였다.<sup>21)</sup> 김형식, 우주형(2018)은 북한이 2018년 12월 UN장애인권리위원회에 제출한 장애인권리협약 이행에 관한 최초 보고서를 평가하고 분석하는데 초점을 두었으며,<sup>22)</sup> 송인호(2019)는 「북한의 장애인 관련 법제와 실태」에서 동 보고서의 내용을 협약 조문 순서에 따라 정리하고, 이에 대응되는 북한의 관련 법률(장애자보호법 등)을 병렬적으로 검토하였다. 이 연구는 법학적 관점에서 국가보고서와 국내법을 대응시키며 북한의 장애인 관련 법제와 정책 실태를 분석한 점에서 의의를 갖는다.<sup>23)</sup> 이철수·김효주(2019)는 「북한의 '장애인권리협약 국가이행보고서' 분석: 협약원칙의 쟁점을 중심으로」에서 UN장애인권리협약 제3조의 8대 일반원칙(존엄성, 비차별, 완전하고 효과적인 참여와 포용, 평등, 접근성 등)을 기준으로 북한의 동 보고서를 분류·분석하였다. 이 연구는 사회복지학·정책학적 시각에서 북한 보고서가 협약의 기본 원칙을 얼마나 충실히 반영하고 있는지 평가하고, 향후 과제를 제시하는데 중점을 두었다.<sup>24)</sup> 최근 연구인 정지웅(2023)은 「국제사회의 북한 장애인

21) 이규창, 「북한 장애인의 권리 신장을 위한 법제도적 과제: 북한의 장애인권리협약 서명을 계기로」 『통일문제연구』 제25권 2호 (2013), 1~28쪽.

22) 김형식·우주형, 「장애 권리 기반한 국제협력: 북한 관련하여」 『재활복지』 제22권 2호 (2018), 1~30쪽.

23) 송인호, 「북한의 장애인 관련 법제와 실태: 북한의 '유엔 장애인권리협약 이행 최초 보고서'를 중심으로」 『법학연구』 제29권 1호 (2019), 123~152쪽.

제 인식 고찰: UN장애인권리협약 조약-보고체제 문서를 중심으로」에서 북한의 국가보고서에 대한 UN 장애인권리위원회의 쟁점목록 및 시민사회조직의 병행보고서를 연구자료로 하여 북한의 장애문제와 특징에 대하여 분석했다.<sup>25)</sup>

기존 연구들은 북한의 장애인 관련 법제와 정책, 그리고 UN장애인권리협약에 따른 최초 국가보고서의 내용을 분석하고, 협약 원칙을 기준으로 이행 수준을 평가하는 데 중요한 기여를 해왔다. 그러나 본 연구에서는 최종견해를 포함한 UN인권메커니즘의 시간적, 절차적 흐름을 유기적으로 연계하여, 북한 장애인법 개정 간의 대응 관계를 본격적으로 분석하였다는 점에서 차별성을 가진다. 이하에서는 북한의 2023년 장애자권리보장법의 구체적 내용을 소개한 후, 분석결과를 서술할 것이다.

### III. 북한의 2023년 장애자권리보장법

#### 1. 북한 장애인법의 개정 흐름

북한은 1948년 9월 8일 제정 헌법을 거쳐, 1972년 채택된 사회주의헌법에 서 비로소 장애인을 명시적으로 언급하기 시작하였다. 장애인 관련 단행 법률로는 「장애자보호법」이 최초이며, 이 법은 2003년 6월 18일 최고인민회의 상임위원회 정령 제3835호로 제정되었다. 이후 북한은 장애인권리협약에 서

<sup>24)</sup> 이철수·김효주, 「북한의 '장애인권리협약 국가이행보고서' 분석: 협약원칙의 쟁점을 중심으로」 『북한연구학회보』 제23권 1호 (2019), 105~156쪽.

<sup>25)</sup> 정지웅, 「국제사회의 북한 장애문제 인식 고찰: UN장애인권리협약 조약-보고체제 문서를 중심으로」 『한국장애인복지학』 제61권 (2023), 151~172쪽.

명한 뒤인 2013년 11월 21일 1차 개정을, 2022년 6월 14일 2차 개정을 하였다. 북한은 장애인보호법의 제정·개정을 통해 “장애자의 권리와 이익 보장, 장애인 보호를 위한 국가 차원의 통일된 지도체계 확립, 장애 문제에 대한 대중의 인식 개선 등 상당한 진전이 이루어졌다”고 자체 평가하고 있다.<sup>26)</sup> 2022년 개정법의 경우, 2013년 법과 비교하여 제3조(장애자의 권리보장원칙)가 독립된 조항으로 명시되었고, 장애인 확인문건의 발급, 학령장애자의 장악·등록 과정에서 지방인민위원회의 역할이 구체화되었으며, 의무 불이행에 대하여 행정적·형사적 책임을 부과하는 벌칙 규정이 도입되었다. 다만 전체적으로는 기존 체계를 일부 보완·수정한 수준으로, 법제 전반의 근본적 전환으로 보기는 어렵다.<sup>27)</sup>

이러한 개정 흐름 속에서 북한은 2023년 9월 27일 최고인민회의 제14기 제9차 회의 법령 제27호로 「장애인권리보장법」을 채택하였다. 「장애인권리보장법」은 기존의 6장에서 7장으로, 조문 수는 58개에서 75개로 늘어나 다수의 조문이 추가되었다. 내용적으로는 장애인권리협약을 반영한 권리 규정이 대폭 확대되었고, 장애인보호위원회를 중심으로 한 지도·통제 체계가 정립되었다. 이 과정에서 기존 규정의 내용 변경, 조문 이동, 삭제가 광범위하게 이루어졌다.

## 2. 2023년 장애인권리보장법의 구조 및 내용구성

<sup>26)</sup> Democratic People's Republic of Korea, Initial report submitted by the Democratic People's Republic of Korea under article 35 of the Convention, due in 2018 (CRPD/C/PRK/1) (Geneva: United Nations, 2019), [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?Lang=en&symbolno=CRPD%2FC%2FPRK%2F1](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?Lang=en&symbolno=CRPD%2FC%2FPRK%2F1), 최종접속일: 2026년 3월 21일.

<sup>27)</sup> 이러한 점에서 2023년 장애인권리보장법과 구법의 비교에 있어서는 2022년의 개정법이 아닌 2013년의 장애인보호법을 기준으로 한다.

개정법은 법명을 「장애인권리보장법」으로 변경하면서, 전반적인 조문 체계를 보호·시혜 중심에서 권리 보장의 언어로 재구성한 데에 가장 큰 특징이 있다. 특히 제1조(장애인권리보장법의 사명)는 “조선민주주의인민공화국 장애인권리보장법은 장애인권리보장사업에서 제도와 질서를 엄격히 세워 장애자들의 사회정치적, 경제문화적권리를 철저히 보장하며 그들이 국가와 사회의 주인으로서의 책임과 역할을 다하고 인간으로서의 보람찬 삶을 누리도록 하는데 이바지한다.”고 규정하고 있어, 장애자를 보호의 대상이 아니라 보다 중심적인 지위로 위치시키는 형식을 보인다.

내용 면에서는, 2013년 법에 존재하지 않았던 사회정치적 권리보장 장과 인신적·재산적 권리보장의 장이 새롭게 편제되었다. 종전의 제2장에 해당하던 장애자의 회복치료 장은 교육·보건·회복치료를 포괄하는 권리보장의 장으로 재편되어, 관련 권리를 보장하기 위한 국가 및 기관의 의무를 중심으로 구성되었다. 특히 인신적·재산적 권리보장 장은 기존 법에 분산되어 있던 규정을 재구성하여, 가정을 이룰 권리, 부양과 후견에 관한 규정, 거주와 여행의 권리, 인격 존중, 양로원·요양시설 이용과 부양·후견 관계 등을 포괄하는 권리를 하나의 장으로 구성했다.

〈표 2〉 2023년 「장애인권리보장법」과 2013년 「장애자보호법」의 비교

2023 장애인권리보장법	2013 장애자보호법
제1장 장애인권리보장법의 기본	제1장 장애자보호법의 기본
<b>제2장 사회정치적권리보장</b>	제2장 장애자의 회복치료
<b>제3장 교육, 보건의 권리보장</b>	제3장 장애자의 교육
제4장 로동의 권리보장	제5장 장애자의 로동
제5장 문화생활의 권리보장	제4장 장애자의 문화생활
<b>제6장 인신적, 재산적권리보장</b>	
제7장 장애인권리보장사업에 대한 지도통제	제6장 장애자보호사업에 대한 지도통제

출처 - 저자 작성

제1장 「장애인권리보장법의 기본」에서는 먼저 제3조(장애인권리보장의 기

본원칙)를 통해 장애인 권리보장이 “국가가 일관하게 견지하는 정책이며 사회주의제도의 본성적 요구”임을 명시함으로써, 장애인권 보장을 체제 이념과 연결시키고자 하고 있다. 제4조에서는 평등권 보장원칙을, 제5조에서는 차별 및 학대 금지 원칙을 각각 신설하여, 장애인에 대한 평등, 차별금지, 폭력과 학대의 금지를 법의 기본 원칙 차원에서 명문화하였다. 또한 국제교류협조를 규정한 제8조의 경우, 2013년 법에서 교류 대상을 국가 및 국제기구 중심으로 한정하던 것에서 나아가, 비정부기구와 개별 인사까지 포함하도록 범위를 확대하였다. 더불어 2023년 법은 제9조를 신설하여, 이 법이 모든 기관과 국민에게 적용된다는 점과 북한이 가입한 관련 국제협약이 이 법과 동일한 효력을 가진다는 점을 명확히 하였다. 이와 같이 개정법은 제1장에서부터 평등, 차별금지, 학대금지, 국제협약의 효력 등 규범 원칙을 대폭 확장하여 규정함으로써, 권리보장법 전체의 기본 구조를 권리 중심으로 설계한 것이다.

제2장에서는 2013년 법에 없던 제10조(사회정치적 권리보장의 기본요구)를 신설해 “장애자들에게 사회정치적권리를 보장하는 것은 그들이 국가와 사회의 한 성원, 주인으로서의 책임과 역할을 다하도록 하는 선결조건”임을 명확히 하였다. 세부 내용으로 정치조직생활할 권리, 국가공무사업할 권리, 견해표명, 신소와 청원의 권리 및 사법분야에서의 권리보장을 망라하고 있다. 2013년 법이 제2조에서 ‘국가는 장애자의 인격을 존중하며 그들의 사회정치적 권리와 자유, 리익을 건강한 사람과 똑같이 보장하도록 한다’는 포괄적인 규정을 둔 것과는 큰 차이가 있다.

2013년 법의 2장에서 장애자의 회복치료를 다루었다면, 2023년 법에서는 장애자의 교육에 대한 구법의 내용에 보건, 회복치료를 포함하여 제3장으로 구성했다. 즉, 제17조에서는 “장애자들에게 교육, 보건의 권리를 보장하는 것은 그들이 풍부한 지식과 자질을 갖추고 안정된 생활을 누리도록 하기 위한 중요한 사업이다”라고 선언하였고, 장애인 교육에 대하여 교원양성체계, 연구기구의 개발을 포함하는 구체적인 내용을 담았다.

제4장에서는 제32조(로동권리보장의 기본요구)에서 “장애자들에게 로동의 권리를 충분히 보장하는 것은 그들이 사회의 한 성원으로서의 긍지와 영예를 가지고 국가와 사회발전에 기여하도록 하기 위한 중요한 요구이다. 해당 기관, 기업소, 단체는 장애자들의 로동생활에 유리한 조건과 환경을 마련하여 그들이 로동의 권리를 충분히 향유하도록 하여야 한다.”고 명시하였다. 이어서 제32조(로동조건과 환경)에서는 장애자의 신체상 특성과 편의를 고려하도록 하며 로동안전시설과 편의시설 등을 갖추어야 함을 명시했다.

문화생활의 권리보장을 담은 제5장은 마찬가지로 2013년 법의 일반규정보다 권리성을 강화한 개정을 하였다. 제41조(문화생활권리보장의 기본요구)에서는 “장애자들에게 문화생활의 권리를 충분히 보장하는 것은 그들이 문명하고 행복한 삶을 누리도록 하는 중요한 사업”이라고 하면서도, 장애자들이 향유할 수 있는 문화를 ‘사회주의문화’로 명시했다. 제42조(문화단체의 조직)에서는 각종 장애인문화단체(체육·예술 포함)를 하나의 ‘장애인문화단체’체제로 통합하였고, 예술활동의 조직, 체육활동의 조직에 대하여 국제 예술 축전이나 올림픽에 참가하도록 적극 장려하는 조문을 두었다.

제6장 인신적, 재산적 권리보장은 새롭게 추가된 장으로, 2013년 법에 부분적으로 나타나던 내용을 재구성하며 많은 조항을 신설하였다. 먼저, 제50조(장애어린이와 장애녀성의 보호와 권리)를 신설하였고, 제55조(거주와 여행의 권리), 제57조(재산에 대한 소유권과 상속권) 등을 도입했다. 특히 제56조(인격존중)의 내용은 “출판보도기관과 해당기관은 출판물 및 편집물을 발행, 방영하는 경우 장애자를 표현함에 있어서 비문화적이고 비규범적인 표현을 쓰지 말아야 한다.”고 규정되어 있다. 장애인의 인격을 보장하기 위한 조항이라고 하기에는 범위가 한정적으로 규정되어 있다. 또한 출판물, 편집물의 발행과 방영에 있어 “출판보도기관과 해당기관은 점글자와 손말을 연구하고 통일적으로 발전시키며 점글자도서들을 정상적으로 출판하고 여러 형태의 동영상편집물들에 글자막, 손말자막을 도입하여 장애자가 다양한 정보

를 충분히 리용하도록 하여야 한다.”고 정하여 접근성 보장에 대한 내용을 두었고, 정보기술과 수단을 개발하도록 하는 내용을 신설했다. 이 밖에 가정을 이룰 권리, 부양, 후견인, 거주와 여행의 권리, 인격존중, 양로원·부양·후견 등의 내용을 인신권·재산권·거주·이동·접근성·정보 접근·여성·어린이 보호 등 포괄적 권리 장으로 독립하여 구성한 것이 2023년 법의 큰 특징으로 볼 수 있다.

제7장은 장애자권리보장사업에 대한 지도통제를 위해 중앙장애자사업지도기관, 중앙·지방 비상설 장애자보호위원회, 장애자사업기관의 역할 등 조직 구조를 세분화하고자 하였다. 중앙통계기관 및 해당기관은 장애자에 대한 통계와 조사를 하도록 하였으며, 의료기관은 장애정도평가기준에 따라 지역안의 장애자를 장악하고 시, 군 인민위원회 등에 등록하여야 한다고 정하고 있다. 또한 제74조에서 상세한 행정제재 규정을 통해 등록 소홀, 보조기구 생산 미비, 교육·취학 보장 실패, 상급학교 추천·입학 차별, 노동조건·편의 제공 실패, 후견의무 불이행, 인격모욕 등 13개 유형의 위반을 열거하여, 형식적으로나마 “권리침해에 대한 구제·책임”의 틀을 갖추려 한 것으로 보인다. 이하 구체적인 조문의 제목은 부록의 표와 같다.

#### IV. 연구방법

본 연구는 북한의 「장애자권리보장법」과 UN장애인권리협약의 이행 절차에서 생성된 문서를 핵심 분석 자료로 삼아, 질적 문헌분석(qualitative document analysis)을 수행하였다. 구체적으로 심의 과정에서 제기된 보고서와 질의가 북한의 후속 답변과 2023년 법 개정에서 어떠한 형태로 반영되었는지를 대응·추적하여 법 개정의 의미를 파악함과 동시에, 이러한 법률 개정이 국제규범의

요구에 대한 준수와 수용의 결과로 이해될 수 있는지 검토하였다.

## 1. 연구자료

본 연구는 북한의 장애인법과 UN장애인권리위원회에 제출·채택된 공식 문서를 중심 자료로 사용하였다. 북한의 2018년 국가보고서(CRPD/C/PRK/1), 위원회의 2022년 쟁점목록(List of Issues, CRPD/C/PRK/Q/1), 북한의 2024년 국가 답변서(State party's replies, CRPD/C/PRK/RQ/1), 2025년 최종견해(Concluding observations, CRPD/C/PRK/CO/1)를 절차의 시간 순서에 따라 단계적으로 검토하였다. 또한 2023년 9월 채택된 「장애자권리보장법」 전문을 핵심 법자료로 하여, 2013년 및 2022년 개정 「장애자보호법」, 「조선민주주의인민공화국 사회주의헌법」 등 관련 법령을 보조 자료로 활용하였다. 이와 같이 최신의 국제인권 문서와 북한 법 자료를 함께 분석함으로써, 국제인권규범과 북한 법제 간 상호작용 및 변화 과정을 입체적으로 파악하고자 하였다.

## 2. 분석방법

연구자는 질적 문헌분석을 바탕으로, 국제인권규범 문서와 북한 법령을 조문 단위로 대응시키는 비교·대조 분석 절차를 적용하였다. 즉 UN장애인권리협약의 관련 조항과 쟁점목록의 질의 항목을 기준으로, 국가답변서의 서술 및 2023년 「장애자권리보장법」의 개정 조문을 대응시켜 반영 여부와 반영 방식을 확인하였고, 조문 문구의 의미, 규범적 효과, 관련 규정의 함의를 해석하기 위해 법적 해석학(legal hermeneutics)의 논리를 병행하였다. 동시에 문서 간 장애 관련 용어의 사용, 법개정 시점과 국제심의 절차의 접점, 규범 수용의 경로를 구성주의적 관점에서 검토하여, 유엔을 비롯한 국제사회의 문제 제기가 북한 장애인법제 변화에 어떤 영향을 미쳤는지를 분석함으로써 핵심

주제를 도출하고자 하였다. 그 결과 비차별, 평등, 접근성, 의사소통/표현의 자유, 인신적·재산적 권리, 여성·아동 보호, 인식 개선/미디어 활용이라는 7개의 주제가 도출되었다.

## V. 분석결과

### 1. 장애 차별적 표현에 대한 금지규정 도입

북한이 2018년 장애인권리협약 이행에 관한 최초 국가보고서를 제출한 이후, UN장애인권리위원회가 채택한 쟁점목록의 첫 질문은 북한 법령과 관행에서 장애인을 지칭할 때 차별적·비하적 용어가 사용되고 있는지에 관한 것이었다. 이는 UN장애인권리협약 제1조부터 제4조까지의 목적 및 일반의무, 그리고 제5조의 평등과 비차별 원칙에 근거한 문제제기로, 북한이 협약에 가입한 직후 방북한 카탈리나 데반다스 특별보고관이 보고서에서 지적한 사항을 공식적인 조약기구 심의 쟁점으로 재차 제기한 내용이다.

쟁점목록
1. 장애인에 대해 '병어리', '무능력자 및 불구(cripples)', '장애인(invalid)', '부분적 또는 완전한 무능력자', '정신병자' 등과 같이 장애인을 비하하는 용어의 사용을 폐지하기 위해 취한 조치"

이에 대하여 북한은, 2023년 개정법을 직접 인용하며, 제5조에서 국가가 장애인에 대한 모든 형태의 차별과 폭력을 엄격히 금지하고 장애를 이유로 한 존엄과 인격의 침해를 보호할 것을 규정하고 있음을 강조했다. 추가적으로 제56조(인격존중)을 언급하며 출판보도기관 및 관련 기관이 출판물과 영상물을 발행, 방영할 때 장애인에 관한 비문화적·비표준적 표현을 사용하지

않을 것을 규정하고 있다고 하였다.

<p>답변서</p> <p>1. 조선민주주의인민공화국(이하 조선)은 장애인에 대한 존엄과 인격 존중의 태도를 일반 대중에게 정착시켰으며, 경멸적 표현으로 그들을 폄하하는 어떠한 관행도 법적으로 허용되지 않는다. 「조선민주주의인민공화국 장애인권리보장법」은 제5조에서 국가가 장애인에 대한 모든 형태의 차별과 폭력을 엄격히 금지하고 장애를 이유로 한 존엄과 인격의 침해를 보호할 것을 규정하였으며, 제56조는 출판기관 및 관련 기관이 출판물과 영상물을 발행·배포할 때 장애인에 관한 비문화적·비표준적 표현을 사용하지 않을 것을 규정하고 있다.</p>
--

2013년 법에서 ‘차별’·‘폭력’ 금지, 비하·모욕적 표현 금지, 제재 규정이 독립 조문으로 존재하지 않았던 것에 비해, 개정법은 쟁점목록의 요구에 따라 2023년 법을 개정한 것으로 보인다. 카탈리나 특별보고관의 방북 보고서에서 제기된 ‘차별적 용어’를 사용한다는 비판에 대하여 북한은 공개적으로 뚜렷한 의견을 내놓지 않았으나, 이후 쟁점목록, 2023년의 법 개정을 거친 후 이러한 지적을 실제 법의 변화로 반영한 것이다. 이는 국제규범의 요구에 맞추어 형식적으로나마 규범의 수용이 이루어진 사례로 볼 수 있다.

## 2. 평등 및 차별금지를 보장하기 위한 조치

편의제공의무와 관련한 북한의 최초 국가보고서에서는 장애인이 사회주의헌법에 따라 동등한 권리를 가지며, 동등한 선거권과 피선거권을 보유하고 밝히며, 무상치료, 장애로 노동능력을 상실한 사람에 대한 지원, 유치원부터 대학까지의 무상교육, 장애자가 자주 이용하는 시설 관리자의 점자와 손말 교육 이수 의무, 청각장애인이 피의자나 증인이 되었을 경우 손말통역원의 도움을 받을 권리 등을 제시하였다. 이에 대해 쟁점목록에서는 이러한 일반적 진술과 별개로, 개별 법률에서 장애에 근거한 차별을 명시적으로 금지하기 위한 구체적 조치, 그리고 합리적 편의 제공 거부를 차별로 간주하고

이를 구체할 수 있는 제도적 장치가 있는지에 대한 추가 설명을 요구하였다.

<p>쟁점목록</p> <p>2.(a) 장애를 근거로 한 모든 형태의 차별(복수 및 교차적 차별 포함)을 명시적으로 금지하는 법률(형사소송법, 민사소송법, 아동권리보장법, 사회주의노동법, 인민보건법, 사회주의헌법 등 법률에서)을 보장하기 위한 조치;</p> <p>(b) 공공 및 민간 부문에서 합리적 편의 제공 거부를 장애차별의 한 형태로 인정하기 위한 조치.</p>
--

이에 대한 북한의 답변은, 2023년의 법개정을 전면에 강조하며, 개정법에 추가한 로동조건과 환경(제33조), 문화, 복지 봉사시설에 대한 무상이용규정 및 운수, 통신기관에서의 우선서비스 제공 의무화(제48조, 제61조)등에 대한 내용을 언급했다.

<p>답변서</p> <p>20. 조선민주주의인민공화국은 '사회주의헌법'이 요구하는 대로 국가와 사회생활의 모든 분야에서 모든 인민의 평등한 권리를 보장할 필요성을 반영하여 '장애자 권리보장법'을 새롭게 채택했다.</p> <p>21. 장애자권리보장법 제3조는 '장애자의 권리를 보장하는 것은 국가가 일관되게 견지하고 있는 정책이며 사회주의 제도의 본성적 요구이다. 국가는 정치, 경제, 문화를 비롯한 사회생활의 모든 분야에서 장애자가 공민으로서의 권리를 충분히 행사하도록 한다.', 제4조는 '국가는 장애정도, 장애유형, 성별, 직위와 공로, 부모 또는 보호자와 같은 것에 관계없이 장애자가 다른 사람들과 동등한 권리를 가지고 사회생활에 평등하게 참가하도록 한다.'고 규정한다. 특히 제5조에서는 '국가는 장애자에 대한 온갖 형태의 차별과 학대를 엄격히 금지하며 그들이 장애로 인하여 존엄과 인격이 침해당하지 않도록 한다'고 규정하고 있다.</p> <p>23. 개정법에는 장애인에게 안전하고 편리한 근로 조건 및 환경 제공(제33조), 문화 및 복지 서비스 시설에 대한 자유로운 접근(제48조), 공공 서비스, 교통 및 통신 기관에서의 장애인 우대 서비스(제61조)에 관한 조항이 포함되어 있다.</p> <p>24. 이에 따라 관련 규제 및 감독 기관(검찰 및 보안 기관 등)은 ... 위반 시 행정적·형사적 책임을 부과한다.</p>
---

북한은 쟁점목록에서 요구한 차별금지를 보장하기 위한 조치와 편의 제공 거부에 대한 조치 요구에 대해, 2023년 법을 답변의 핵심 논거로 제시했다.

다만, 현재 북한에서는 차별금지에 관한 원칙적인 규정만을 두고 있을 뿐, 개별 영역을 구체적으로 제시하며 차별을 선언, 금지하는 차별금지법은 제정되어 있지 않다. 실질적으로 장애인에 대한 차별과 배제 문제가 개선되었다고 보려면 교육, 노동, 재화와 용역, 공적 참여 등 분야별로 차별시정이 어떻게 이루어지고 있는지 그 조치 및 현황의 공개가 필요한 상황이다. 더구나 정신장애인과 관련해서는 북한 사회주의헌법 제66조에서 ‘정신병자는 선거할 권리와 선거받을 권리를 가지지 못한다’는 규정이 여전히 남아 있어 개정법과 충돌이 발생한다.

또한 정당한 편의제공 거부와 관련하여 북한은 장애자의 신체상 특성과 편의를 고려하여 필요한 로동조건과 환경을 갖추도록 하고 있고, 로동안전시설과 편의시설을 갖추도록 하고 있으며(법 제33조) 문화생활시설과 편의봉사시설을 이용하는데 필요한 조건을 보장하도록 하고 있다(법 제48조). 더불어 법 제61조에서는 장애인에 대한 복지혜택이라 할 수 있는 이용요금 감면, 우대 정책 등을 언급하고 있다. 그러나 개별 영역에서 장애의 유형을 망라하는 편의제공과 그 방법에 대하여는 언급하고 있지 않다. 예를 들어 교통 접근권에 있어서도 시각장애인을 강조하고 있을 뿐 다른 유형의 장애인, 이를테면 지체장애인을 위한 저상버스, 리프트 버스, 기타 교통수단에 대한 언급은 찾아볼 수 없다. 이처럼 편의제공의 수단과 방법, 편의제공 의무에 대한 구체적, 실질적 보장을 위해서는 개별법의 제정이나 재정투입을 통한 적극적 후속 조치가 필요할 것이다.

이러한 점은 최종견해에서도 지적되었는데, 편의제공을 위한 핵심 개념이 법률에 명확하게 정의되어 있지 않아 일관성이 없음을 언급하며 헌법과 법률을 개정할 필요가 있음을 피력했다. 종합해보면 북한은, 법개정을 통해 장애인 차별금지를 보장하기 위한 조치와 편의 제공 관련 내용을 규범화하였다고 답변하였지만, 국내규범간의 법체계적 충돌 등으로 인하여 북한 내부에서도 이 장애인권리보장법이 현실적으로 기능하는 규범으로 받아들여지기는

어려울 것으로 보인다.

최종견해
5. (c) 합리적 편의 제공 및 보편적 디자인과 같은 협약의 핵심 개념이 법률에 명확하게 정의되어 있지 않아 적용에 일관성이 없다.
6. (c) 합리적인 편의 제공 및 보편적 디자인과 같은 핵심 개념에 대한 명확한 법적 정의를 모든 관련 법률 및 정책에 도입하여 일관된 적용 및 집행을 강화한다.
8. (a) 장애를 근거로 한 평등과 차별금지를 명시적으로 보장하고, 합리적 편의 제공 거부를 차별의 한 형태로 법률에 명시하도록 헌법을 개정할 것.
(b) 모든 분야에 적용되는 포괄적 차별금지법을 채택하고, 장애를 근거로 한 직접적 및 간접적 차별을 금지하며, 합리적 편의 제공 거부도 차별의 한 형태로 명시적으로 인정되도록 보장할 것.

### 3. 접근성 및 이동성의 보장

장애인권리협약 제9조는 장애인이 도시 및 농촌지역 모두에서 물리적 환경, 교통, 정보통신, 공공시설 및 서비스에 대한 접근권을 보장할 것을 요구하고 있다. 북한은 최초보고서 당시 최근 건설한 원산갈마공항, 능라도 경기장, 평양의 평천자원봉사소 등과 같은 몇몇 시설을 예로 들며 접근성 문제를 해결하려 노력하고 있으며, 대중의 인식을 개선하는 데에도 기여하고 있다고 평가했다.<sup>28)</sup> 이에 대하여 장애인권리위원회는 접근성과 관련한 쟁점목록에서 특히 농촌 및 외딴 지역의 접근성이 보장되는지에 대한 최신정보를 요청했고, 상품·서비스 정책에 접근성과 유니버설 디자인 요건이 보장되는지 구체적으로 정보를 요구했다.

<sup>28)</sup> Democratic People's Republic of Korea, Initial report submitted by the Democratic People's Republic of Korea under article 35 of the Convention, due in 2018 (CRPD/C/PRK/1) (Geneva: United Nations, 2019),

[https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?Lang=en&symbolno=CRPD%2FC%2FPRK%2F1](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?Lang=en&symbolno=CRPD%2FC%2FPRK%2F1), 최종접속일: 2026년 3월 21일.

<p>쟁점목록</p> <p>6. (a) 특히 농촌 및 외딴 지역의 접근성을 개선하고, 물리적 환경, 교통, 정보통신 기술, 시설 및 서비스에 대한 접근성 준수를 보장하기 위한 부처 간 프로그램의 시행</p> <p>(b) 재화 및 서비스에 대한 공공 조달 법률 및 정책에 접근성 및 유니버설 디자인 요건이 보장되는지</p> <p>(c) 접근성 관련 법적 의무 이행을 위한 장기 로드맵의 실현</p>
---

북한은 답변서에서 특히 (b)에 대한 답변으로 개정법의 제60·61조 등 내용이 배리어프리 조항을 강조하고 있다고 직접 언급하였고, 비교적 세부적인 내용을 적시하고 있는 동법의 내용을 설명하였다.

<p>답변서</p> <p>49. 조선민주주의인민공화국은 물리적 환경과 교통수단, 정보 및 통신 수단을 제공하고 국민이 누리는 시설과 서비스에 대한 자유로운 접근을 보장하기 위한 조치를 취해왔다.</p> <p>50. 이러한 조치에는 안전하고 쾌적한 작업 환경의 의무적 제공 ... 극장, 영화관, 체육관, 식당 등 문화 및 공공 서비스 시설의 접근성 확보, 장애인 전용 좌석 및 통로 제공을 통한 공공 급식 서비스, 편의 서비스 및 교통 시설에서의 장애인 대상 다양화되고 우대된 서비스 제공 등이 포함된다.</p> <p>52. 예를 들어, 건물 및 시설의 배리어프리 환경 제공과 관련하여, 장애자관리보장법 제60조는 '조선민주주의인민공화국의 국가건설감독기관, 설계기관, 도시경영기관, 시공기관, 국토환경보호기관, 사회안전기관 등은 살림집과 공공건물, 시설, 도록, 휴양지, 관광지를 설계하거나 건설, 개조하는 경우 모든 유형의 장애자들이 건설물과 시설물들을 불편없이 이용할 수 있도록 하여야 한다'고 규정하고 있다.</p> <p>53. 접근성 및 보편적 디자인 요건과 관련하여, ... 다양한 법률에서 장애인들을 위한 접근성 및 보편적 디자인 제품과 서비스를 상세히 반영하고 있다.</p>
--

쟁점목록에서 요청한 접근성·유니버설 디자인 및 장기 로드맵 요청과 관련하여, 2013년의 장애자보호법은 '편의'를 정책목표로 하는 수준이었다면, 2023년 법은 설계, 건설, 운영 단계까지 포괄하고자 하였음을 확인할 수 있다. 다만, 북한의 응답을 살펴보면, 보편적인 접근성, 정보접근성의 보장이 아니라 장애자 전용열람실, 전용좌석, 전용채널 등과 같은 분리정책이 여전

히 유지되고 있는 것으로 보인다. 또한 일부 공공건물에 편의시설이 설치된 것 외에 장애인권리위원회가 주목하고 있는 농촌, 외딴 지역의 접근성 확보에 대해서는 구체적인 답변을 제시하지 못하고 있다.

최종견해에서도 쟁점목록에서 요구했던 정보가 충분히 제공되지 않았음을 명시하며 농촌 및 외딴 지역의 접근성에 대하여 우려를 나타냈다. 또한 접근성 확보를 위한 구체적인 메커니즘과 적절한 자원의 제공, 이에 대한 여론을 수렴하여 불편을 해결할 권한 있는 기관의 지정이 필요함을 권고했다.

최종견해
37. (b) 당사국이 장애인을 위한 택시 서비스가 있는 것 외에, 특히 농촌 및 외딴 지역에서 교통 접근성에 대해 제공하는 정보의 부족
38. 위원회는 당사국에 다음을 권고한다.
(a) 개인의 필요와 선호도를 고려하여 모든 장애인을 위한 저렴한 이동 보조기구, 장치 및 보조 기술의 적시 제공, 유지 및 교체를 보장하기 위한 구체적인 메커니즘을 수립, 이행 및 적절한 자원 제공
15. (a) 포괄적인 접근성 관련 법률이 부족하고, 공공 및 민간 기반 시설, 교통, 학교, 병원 및 기타 건물에 대한 국가 접근성 기준이 특히 농촌 및 외딴 지역에서 완전히 채택 또는 시행되지 않았거나 국제 기준에 부합하지 않았다. 당사국은 보편적 디자인 접근 방식이 모든 제품, 환경, 프로그램 및 서비스에 체계적으로 적용되는지 여부에 대한 정보를 제공하지 않았다.
(b) 접근성 부족 또는 불충분에 대한 불만을 고려할 권한을 가진 국가 기관이 지정되지 않았다.
(c) 접근 가능한 정보 및 의사소통 수단, 방식 및 형식이 부족하며, 수화 통역, 촉각 또는 청각 시스템, 이동 보조 기구 및 공공 서비스 환경에서의 기타 보조 장치도 부족하다.

2023년 법은 장애인의 접근성과 이동성을 보장하기 위한 세부 규정을 상당 부분 보완·확대하였다는 점에서, 북한 내부에서도 일정 수준의 개선 필요성을 규범적으로는 수용하고 있음을 보여준다. 그러나 이러한 규범적 수용이 국내에서 실제로 작동하기 위한 제도 설계와 이행 장치는 여전히 미비한 것으로 보인다. 더 나아가 북한이 여전히 분리·보호 중심의 서비스 제공 방식을 강조하고 있다는 점은, 장애인권리협약이 지향하는 권리 기반의 장애인

권 보장 패러다임을 온전히 이해하고 있는지에 대하여 의문을 제기하게 한다. 따라서 현 단계는 인권규범이 국내에서 실질적인 규범 지위를 획득한 단계라기보다는, 외형적인 규범 수용을 통해 국제사회의 압력을 완화하려는 전략적 대응 단계로 이해하는 것이 타당하다.

#### 4. 표현의 자유와 의사소통 수단 도입

장애인권리협약은 제21조에서 표현과 견해의 자유 그리고 정보에의 접근권을 제시하고 있다. 쟁점목록에서는 북한에서 장애인의 표현의 자유를 보호하기 위한 법률 및 정책에 대해 질의하며, 이를 개선하기 위한 조치, 시각장애인을 위한 점자프로그램과 같은 보조기술과 관련한 조치에 대해 질의했다.

쟁점목록
18. (a) 심리사회적 및/또는 지적장애를 가진 사람과 장애인 권리 활동가를 포함한 장애인의 표현의 자유를 증진하고 보호하기 위한 법률 및 정책, (b) 손말, 점자, 음성 또는 촉각 정보, 보완대체의사소통, 읽기 쉬운 자료 및 그림 문자 등 적절한 의사소통 방식, 수단 및 형식을 통해 정보통신 기술 및 기타 서비스의 접근성을 개선하기 위한 조치, (c) 보고서 제출 당시 개발 중이던 시각장애인을 위한 조선어 문자인식변환프로그램과 조선어 점자변환프로그램의 진전 사항, (d) 보조 기술의 획득 및 투자를 보장하기 위해 취한 조치, (e) 모든 생활 영역에서 손말 사용을 촉진하기 위한 조치에 대해 질의하였다.

이에 대하여 북한은 제14조, 제58조, 제59조와 보조공학 개발을 연결하며 다음과 같이 답변했다.

답변서
129. 장애인권리보장법 제14조는 장애가 있거나 없는 모든 국민에게 사회주의 헌법이 규정한 기본권에 따라 언론과 출판의 자유가 보장된다. 130. 제58조는 출판기관 및 관련 기관이 점자, 수화 및 읽기 쉬운 형식으로 된 도서 및 출판물을 발행·배포하고, TV 프로그램에 자막 및 수화 통역을 도입해야 한다고 규정하고 있다.

134. 제59조는 중앙정보산업선도기관 및 기타 관련 기관이 모든 유형의 장애인이 케이블 및 이동통신망 및 기타 시스템을 통해 ...에 효과적으로 접근하고 이용할 수 있도록 다양하고 독점적인 정보기술 및 애플리케이션을 개발해야 한다고 규정하고 있다.

136. 한국어 문자를 한국어 점자로 변환하는 프로그램이 성공적으로 개발되어 2019년에 도입되었다.

2023년 법은 제14조에서 견해표명의 권리를 규정하여, “장애자는 말이나 서면 또는 출판물, 예술작품 같은 것을 통하여 국가와 사회의 발전, 장애자의 사회적 지위와 역할을 높이는 데 이바지하는 견해를 발표할 수 있다”고 하였다. 제58조에서는 점글자, 수화(손말), 자막 등을 도입하도록 하였다. 또한 제59조에서는 “중앙정보산업지도기관 등이 모든 류형의 장애자들이 고정 및 이동통신망을 비롯한 정보통신망과 기술수단을 충분히 리용할 수 있도록 다양한 전용정보기술 및 수단을 개발하여야 한다”고 정하고 있다.

‘견해표명의 권리’가 장애인법에 독립된 조문의 형태로 개정법에 도입된 것 자체는 일용 고무적이라고 할 수 있으나 법 내용은 다소 제한적이다. 북한헌법 제67조에서 “공민은 언론, 출판, 집회, 시위와 결사의 자유를 가진다.”고 명시하고 있음에도 개별법에서 표현의 자유를 구체적으로 언급한 것은 이례적인 경우임이 분명하다. 다만, 통상적 인권규범으로 논의되는 표현의 자유로 이해되기 위해서는 국가의 정책을 비판할 권리를 포함하여야 함에도, “국가와 사회의 발전, 장애자의 사회적 지위와 역할을 높이는 데 이바지”하는 견해로 제한하고 있다는 점에서 인권규범으로서의 표현의 자유와는 거리가 있다. 또한 북한의 의사소통 지원정책은 시각장애인과 청각장애인에 집중되어 있고 정신장애, 발달장애와 같은 정신적 장애인에 대한 정책은 눈에 띄지 않는다. 즉, 장애인의 정보접근권의 보장을 수어와 자막제공 중심으로만 접근하는 경향이 있고, 모든 유형의 장애와 모든 정보를 포괄하는 보편적인 정보접근권의 개선에 대한 인식이 존재하는지는 확인하기 어렵다.

이를 통해 살펴볼 때, 표현의 자유에 대한 북한의 국제규범 수용단계는 현 상황에 대한 인정과 국제적 비판을 부분적으로 수용하며 규범으로의 도입을 시도하고 있는 단계로 보인다. 다만 규범의 도입 형태가 국제적 수준의 일반적 규정이 아닌, 부분적, 한정적 입법 형태라는 점에서 외부의 비판을 부인하며 외형적 규범화를 보이려 하는 전술적 양보 단계에 있는 것으로 보인다. 이에 대하여 최종견해도 다음과 같은 우려를 표명하였다.

최종견해
<p>39. 위원회는 다음 사항에 대해 우려한다.</p> <p>(a) 지적 및/또는 심리사회적 장애가 있는 사람을 포함한 장애인과 장애인 활동가의 표현과 의견의 자유를 증진하고 보호하는 법률 및 정책의 부재</p> <p>(b) ..... 전반적인 정보 접근성 부족에 대한 신뢰할 만한 보고</p> <p>41. 위원회는 또한 당사국이 장애인과 긴밀히 협의하고 장애인의 적극적인 참여를 바탕으로, 장애인 대표 단체를 통해 다음을 수행할 것을 권고한다.</p> <p>(b) 장애인, 특히 지적 및/또는 심리사회적 장애인과 장애인 활동가의 표현 및 의견의 자유와 정보 접근권을 보장하는 법률 및 정책을 제정하고, 여기에는 감시, 검열 및 보복 행위에 대한 조치가 포함된다.</p> <p>(c) 텔레비전 및 미디어 서비스, 정부 웹사이트, 디지털 플랫폼을 포함한 모든 공공 정보가 모든 장애인이 접근할 수 있도록 보장하기 위해 필요한 모든 법률, 정책 및 기타 조치를 취한다.</p> <p>15. (c) 접근 가능한 정보 및 의사소통 수단, 방식 및 형식이 부족하며, 수화 통역, 촉각 또는 청각 시스템, 이동 보조 기구 및 공공 서비스 환경에서의 기타 보조 장치도 부족하다.</p>

## 5. '인신적·재산적 권리보장'의 신설

'인신적·재산적 권리보장'의 장에서 구성된 개별 권리 조항들은 그동안 유엔을 비롯한 국제기구에서 지속적으로 문제제기해 온 쟁점들과 직접적으로 연결된다. 북한이 최초보고서를 제출한 이후, UN당사국 및 국제 NGO 등 다양한 행위자의 문제제기를 종합하여 쟁점목록이 추려진다는 점에서 제6장의 신설은 보다 의미가 있다. 국제 인권단체들은 북한에서 자행된다고 알려진

강제불입·강제낙태·강제의료행위, 장애아동 유기·분리, 영아살해, 재산권·상속권의 침해 등과 관련한 질문을 반복적으로 제기하였으며 북한은 이에 대한 명백한 반응이나 해명을 하지 않고 있었다. 이러한 국제사회의 요구에 대응하는 과정에서 2023년 개정법은 인신적·재산적 권리를 별도의 장으로 신설하여 관련 내용을 포괄적으로 규정하게 된 것이다.

우선 재산적 권리 보장과 관련하여, 법 앞에서의 자유에 대한 UN장애인권리협약 제12조와 관련한 쟁점목록에서는 장애인이 모든 삶의 영역에서 법적 능력을 동등하게 누릴 수 있도록 하는 조치와 함께, 인신적 권리에 해당하는 후견·의사결정 제도에 관한 내용을 포함하고 있다. 이와 더불어 장애인의 재산권을 비롯하여 거주 이전의 자유 및 이동의 자유 보장을 위한 조치에 대해서도 질문하고 있다.

쟁점목록
9. 다음과 같은 조치에 대한 정보를 제공해 주십시오. (a) 모든 장애인, 특히 심리사회적 및/또는 지적 장애가 있는 사람이 모든 삶의 영역에서 법적 능력을 누릴 수 있도록 보장하기 위해 취해진 조치, (b) 위원회의 일반논평 제1호(2014)를 고려하여 후견 및 기타 의사결정 대리 제도를 지원 의사결정 제도로 대체하기 위해 취해진 조치, (c) 장애인(장애인 여성 포함)이 재산을 소유하고 상속받을 수 있는 동등한 권리를 보장하고, 자신의 재정을 관리하며, 공공 및 민간 부문 모두에서 은행 대출, 주택담보대출 및 기타 금융 신용 및 은행 업무 절차에 동등하게 접근할 수 있도록 보장하는지. 15. (b) 사전 여행 허가 요건 및 주요 도로에서의 검문소를 포함하여 장애인의 이동에 대한 제한을 종료하기 위한 조치 (c) 개인의 안전과 복지에 해를 끼치는 장애인의 추방이나 거주지 및 보호시설에서의 퇴거를 방지하고 장애인이 수도 평양에 거주할 수 있는 특별한 조건을 제거하기 위한 조치에 대한 정보제공

북한은 이와 관련한 답변서에서 장애자에 대한 이동제한은 존재하지 않는다고 응답하였다. 실제로 개정법 제55조(거주와 려행의 권리)에서 “장애자는 본인의 의사에 따라 생활환경과 건강보호에 유리한 지역에 거주하거나 자유

롭게 여행할 수 있다. 주민행정기관, 보건기관, 사회안전기관, 해당 기관은 장애자의 거주와 여행조건을 원만히 보장하여야 한다.”고 규정한다. 이는 장애인이 분리·격리되거나 거주이전의 자유를 제한당하고 있다는 국제사회의 비판을 의식한 조항으로 보이며, 헌법상 국민의 거주·여행의 자유 규정과 연계되는 법률적 근거로 기능할 수 있다.

답변서
(b) 장애자와 비장애자 모두에게 여행과 이동의 자유가 보장되며 장애자에 대한 이동제한은 존재하지 않는다.
(c) 장애자를 추방하거나 수용시설에서 퇴거시킨 적이 없고 그러한 사례가 보고된 적도 없다. 평양시에는 장애자의 거주에 관한 특별한 규정이 없으며 사회주의헌법 제75조에 따라 모든 국민은 원하는 곳에 거주할 수 있고 장애자는 장애자권리 보장법 제55조에 따라 자신이 원하는 지역에 거주하고 여행할 권리를 가진다. 장애자는 편의를 고려하여 보다 쉽고 편리한 거주 및 여행의 자유를 부여받는다.

후견에 관한 사항은 기존 장애인보호법의 규정을 재구성하여 제53조와 제54조로 나누어 규정되었는데, “장애자는 후견인을 정할 수 있다”는 내용을 추가함으로써, 장애자를 후견인 선정의 주체로 명시한 점이 변화로 평가된다. 후견인의 의무에 관하여 “후견인은 장애자의 장애회복과 자립적 능력을 높이는데 기본을 두면서 후견의무를 성실히 이행하여야 한다”고 규정하고 있으나, 이 규정만으로는 후견인의 구체적 역할이 무엇인지, 특히 피후견인의 의사결정을 어느 범위까지 대리·대체할 수 있는지에 대해서는 여전히 불명확하다.

이 장의 내용은 대부분 새롭게 도입된 규정으로, 전반적으로 장애인권리 협약의 요구를 형식적으로나마 반영하려는 입법적 시도라고 볼 수 있다. 더불어 인신적·재산적 권리, 가족·부양, 거주와 여행의 자유, 재난 상황에서의 우선 보호 등 협약이 요구하는 다양한 요소를 법률 조문 형태로 갖추려는 노력이 엿보이지만, 이러한 규정들이 실제로 어떻게 이행되고 있는지는 구체적인 정책 시책, 통계, 현황 보고 등을 통해 추가로 확인할 필요가 있다.

북한이 「장애인권리보장법」에서 “인신적, 재산적 권리보장”이라는 제목의 장을 신설한 것 자체는 인권침해에 대한 외부 비판을 일정 부분 수용하고, 전술적 양보(tactical concession)에 해당하는 태도를 취하고 있음을 보여주는 것으로 해석할 수 있다. UN장애인권리위원회의 최종견해에서도 인신적·재산적 권리 보장과 관련하여 추가적인 조치와 이행을 통해 규범이 실질화되는 단계로 나아갈 것을 촉구하고 있는 점을 고려할 때, 현재 북한의 법 개정 은 규범의 외형적 수용 단계에 머물러 있으며, 향후 규범의 내면화와 실질적 권리보장으로 이어질 수 있을지에 대한 추가적인 관찰이 요구된다고 볼 수 있다.

최종견해
33. (b) 검문소를 통한 이동의 자유 제한 및 사전 여행 허가 취득 요건은 장애인에게 불균형적으로 영향을 미치며, 장애인은 서비스 접근 시를 포함하여 이동에 추가적인 장벽에 직면할 수 있다.
34. 위원회는 당사국에 다음을 권고한다.
(a) 모든 장애 아동이 출생 시 등록되도록 보장하는 메커니즘을 구축한다.
(b) 장애인이 다른 사람들과 동등하게 당사국 전역을 제한 없이 이동할 수 있도록 보장한다.
(c) 특정 지역에 거주하게 된 장애인이 다른 지역에 거주할 수 있도록 보장하고, 이 권리에 대해 알리고, 그들의 희망과 선호에 따라 다른 사람들과 동등하게 이러한 이동을 촉진하기 위해 필요한 모든 조치를 취한다.
44. 위원회는 다음과 같은 사항에 대해 우려한다.
(c) 장애인의 가정과 가족을 존중받을 권리에 관한 장애인 권리 보호 및 증진에 관한 법률 조항의 이행을 모니터링하는 메커니즘이 없다.

## 6. 장애여성·장애아동의 권리규정 도입

쟁점목록은 여성과 아동을 별도의 항목으로 분리하여 다루고 있다. 이는 UN장애인권리협약 자체가 여성장애인과 장애소녀를 위한 조항(제6조, 제7조 등)을 독립적으로 두는 등, 성별·연령을 고려한 섬세한 규범 구조를 가지고 있기 때문이다. UN장애인권리위원회는 쟁점목록을 통해 여성장애인의

권리 보장, 역량강화 및 혼인강요 관행의 폐지 등을 질의했고, 장애아동에 대하여는 UN아동권리협약의 내용인 의견표명권 및 참여권을 언급하며 구체적인 정보를 제출할 것을 요구하였다.

쟁점목록
3. (a) 농촌 및 외딴 지역을 포함하여 장애여성과 소녀, 그 대표단체가 성평등, 여성 역량강화 등 관련 프로그램의 개발 및 실행에 참여할 수 있도록 보장하는 조치, (b) 정책, 프로그램, 전략 및 예산에서 장애여성과 소녀를 포용하기 위해 취한 조치, (c) 장애가 있는 젊은 여성에게 영예군인과의 결혼을 자원하도록 희생을 강요하는 관행의 폐지, (d) 장애여성과 소녀, 그 대표단체의 중앙장애인보호위원회 참여에 관한 정보
4. (a) 장애아동이 집이나 대체보호시설에 고립되는 것을 방지하고 장애아동과 가족, 보호자에게 서비스와 지원을 제공하기 위한 조치, (b) 심리사회적 및/또는 지적 장애아동을 포함한 장애아동이 자신에게 영향을 미치는 사안에 효과적으로 참여하고 의견을 표명할 수 있는 제도
25. (a) 모든 장애인, 특히 여성과 장애아동의 생활수준을 개선하고 사회 보호 프로그램을 확대하기 위해 취한 예산 및 기타 조치,

북한은 쟁점목록에 대한 답변을 통해 여성 장애인에 대한 개별법률상 권리 및 지원을 구체적으로 적시하고 있다. 즉, 여성장애인은 ‘조선장애자보호련맹 중앙위원회(KFPD)’의 산하조직인 장애자 단체에 가입해 있으며, ‘장애자 권리 보장 전략(2019-2020)’을 통해 근로 연령대의 여성 장애자의 능력과 신체 조건에 따라 적절한 직업과 노동 조건을 제공하고자 한다고 응답하였다. 또한 ‘여성권리보장법’ 제45조의 “녀성은 자유 결혼할 권리를 가진다”는 규정을 들어 장애여성의 결혼이 강제되는 관행을 부인하고 있다.<sup>29)</sup> 장애아동에 대하여는 ‘조선장애어린이회복원(KRCCD)’을 강조하며, 장애아동이 출

<sup>29)</sup> Democratic People’s Republic of Korea, Replies of the Democratic People’s Republic of Korea to the list of issues in relation to its initial report (CRPD/C/PRK/RQ/1) (Geneva: United Nations, 2024),

[https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?Lang=en&symbolno=CRPD%2FC%2FPRK%2FRQ%2F1](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?Lang=en&symbolno=CRPD%2FC%2FPRK%2FRQ%2F1), 최종접속일: 2026년 3월 21일.

품하는 대회인 ‘4.15 만경대상 창작대회’ 등을 언급하고 있다. 또한 적절한 생활수준과 사회적보호와 관련한 UN장애인권리협약 제28조에 대한 답변으로 여성장애인을 위한 직종 선택, 시각·청각장애인 의무고용, 경공업 작업장, 가내작업·부업대 조직, 생계보조 등을 설명하였다.<sup>30)</sup>

답변서
209. (a) ... ... 특히 여성장애자는 건강을 고려하여 적절한 직종과 직무를 선택하게 하고 시각장애자와 청각장애자는 노동계획과 관계없이 의무적으로 고용하고 있다.
210. ... ...장애자들이 생활필수품 생산, 식료품 가공, 자수, 니트 생산, 신발, 의류, 가구 수선을 할 수 있도록 가내공업 작업반, 부업 작업반 등을 조직하고 장애자를 비롯한 여성들이 운영하는 매점을 설치하였다.

이렇듯 2023년 개정법은 ‘인신적, 재산적 권리보장’ 안에 장애여성과 장애어린이의 보호 및 부양을 별도의 조문으로 규정하고 있는데, 이는 UN장애인권리협약 체계를 국내법에 수용한 것으로 볼 수 있다. 구체적으로 제50조 ‘장애어린이와 장애녀성의 보호와 권리’는, “장애어린이는 출생 후 다른 어린이와 똑같은 국가의 법적 보호를 받으며 생활할 권리를 가진다. 장애녀성은 출산의 권리를 가지며, 자식이 있는 장애녀성과 장애어린이를 키우는 녀성은 국가의 시책에 따르는 여러 가지 생활조건을 보장받는다”고 명시하고 있다. 또한 “사회안전기관, 보건기관, 해당 기관은 장애녀성의 인신과 건강을 특별히 보호하여야 한다”고 규정한다.

배급제 중단과 열악한 경제·식량 사정을 호소하는 북한의 현실에 비추어 보면, 장애어린이와 장애녀성의 보호를 규정한 조항은 현재 작동하는 권리보장 장치라기보다, 법 개정을 통해 향후 이러한 문제제기에 대한 비판에 대비해 두려는 것으로 이해할 수 있다. 즉 이 규범은 국내에서 실질적 효력을 발휘하고 있다기보다, 국제사회와 인권규범이 요구하는 최소한의 수준을 형식

<sup>30)</sup> Ibid.

적으로 갖추어 놓은 것으로 해석될 수 있다는 것이다. 실제로 UN 장애인권리위원회의 최종견해에서도 장애여성과 장애어린이 관련 조항에 대하여 북한이 현실을 직시할 것을 강하게 요구함과 동시에 이러한 규정이 실제 권리보장으로 이어지기 위한 전제 조건과 후속 조치의 필요성을 강조하고 있다.

이를 통해 북한의 규범화 단계를 살펴보면, 개정법 제50조는 외부의 압박에 대응하기 위한 국제규범의 형식적, 외형적 수용으로 볼 수 있을 것이다.

최종견해
<p>9. (a) 장애 여성과 소녀를 위한 성 및 재생산 건강 서비스는 특히 농촌 및 서비스 취약 지역에서 충분히 접근 가능하지 않고, 포괄적이지 않으며, 권리 기반적이지 않다. 또한 정신건강 지원 및 정보가 부족하고, 장애 여성에게 도움이 되는 자원에 대한 성별 반영 예산 편성이나 추적이 이루어지지 않는다.</p> <p>(b) 장애 여성과 소녀는 포괄적 교육, 고용, 사회 복지 및 리더십 기회에 상당한 장벽에 직면하고 있으며, 이는 의사 결정에서의 저대표성과 참여에 대한 세분화된 데이터 부족으로 인해 더욱 심화된다.</p> <p>(c) 장애 여성과 소녀는 젠더 기반 폭력, 성폭력, 강제 결혼, 납치, 인신매매, 강간을 포함한 폭력에 노출되어 있으며, 사건에 대한 적절한 조사, 이러한 폭력을 금지하는 법률 집행, 예방 및 보호 조치에 대한 정보가 부족하다.</p> <p>11. (a) 장애의 조기 발견, 진단 및 등록을 위한 접근 가능하고 낙인 없는 지역사회 기반 소아 선별 검사 서비스가 부족하며, 특히 농촌 및 외딴 지역에서 이러한 서비스는 부족하여 지적 및/또는 심리사회적 장애가 있는 아동의 경우 사회로부터의 고립 및 가정 내 고립 위험을 증가시킨다.</p> <p>(b) 장애 아동 등록 제도는 평양 외부에서는 적절하게 시행되지 않고 있으며, 조정된 지원을 보장할 법적 체계가 부족하고, 당사국은 가정 및 농촌 및 외딴 지역에 거주하는 아동을 포함하여 사회적으로 고립된 장애 아동의 등록을 위해 취해진 조치에 대한 정보를 제공하지 않는다.</p> <p>(c) 국가 데이터 시스템은 시설 보호 시설 또는 평양 외부에 거주하는 5세 미만의 장애 아동에 대한 세분화된 데이터를 수집 또는 분석하거나 지원 서비스의 가용성 또는 도달 범위를 보고하는 데 사용되지 않는다.</p> <p>(d) 농촌 및 외딴 지역에서 가족과 함께 거주하는 장애 아동은 서비스와 지원에 대한 접근이 제한되어 사회적 배제와 기회 불평등을 초래한다.</p>

## 7. 장애인식개선에 대한 조치

UN장애인권리협약 제8조는 인식제고에 대한 조항으로, 국가는 장애인에 대한 사회전반의 인식, 감수성, 존중을 높이고 편견, 고정관념을 없애야 한다는 것을 목표로 하고 있다. UN장애인권리위원회는 쟁점목록을 통해 장애인의 긍정적 이미지를 확산시키도록 다양한 조치를 실시하고 있는지 질의했다.

쟁점목록
5. (a) 장애인 본인, 부모 및 가족, 관련 전문가 단체, 그리고 모든 단계의 정부 관계자들에게 장애인의 권리와 존엄성에 대한 인식을 제고하기 위한 조치 (b) 언론을 통해 장애인의 기술, 장점, 능력 및 사회 공헌을 인정하고 긍정적인 이미지를 구축하기 위한 조치 (c) 특히 농촌 및 외딴 지역에서 정신사회적 장애 및/또는 지적 장애, 그리고 뇌성마비, 자폐증, 다운증후군, 척추이분증, 왜소증과 같은 기타 장애에 대한 인식을 제고하기 위한 조치

이에 대하여 북한은 2023년 개정법 제47조(장애자활동에 대한 소개선전)을 제시하며 TV프로그램 등을 통해 장애인에 대한 인식개선을 하고 있다고 응답하였다. 북한이 제출한 최초보고서에 따르면 2016년 12월과 2017년 2월에 조선장애자보호련맹의 전문가가 각 부처와 중앙기관의 고위 관리를 대상으로 장애 및 장애자에 대한 강의를 진행하였고, 조선장애자보호련맹 중앙위원회가 일선 부처와 중앙기관의 장애 문제 담당자들을 대상으로 세 차례의 역량 구축 강습을 개최하고, 지방 소재 기관 직원들을 위한 정기적 교육과 강습을 진행한다고 하였다.<sup>31)</sup> 또한 2014년부터는 유럽연합의 각국 외교사절

<sup>31)</sup> Democratic People's Republic of Korea, Initial report submitted by the Democratic People's Republic of Korea under article 35 of the Convention, due in 2018 (CRPD/C/PRK/1) (Geneva: United Nations, 2019), [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?Lang=en&symbolno=CRPD%2FC%2FPRK%2F1](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?Lang=en&symbolno=CRPD%2FC%2FPRK%2F1), 최종접속일: 2026년 3월 21일.

단과 북한 주재 국제기구, 북한 방문 해외동포 등이 참여하는 장애자의 날 공동 기념행사를 개최하고 있고 2010년부터 조선장애자보호련맹 주관 아래 국제 장애자의 날을 매년 기념하며 모든 행사는 텔레비전과 신문을 통해 북한 전역에 보도되고 있다고도 밝혔다.<sup>32)</sup>

답변서

43. 조선민주주의인민공화국은 장애인의 재능, 업적 및 잠재력에 관한 정보 보급에 주의를 기울인다. 장애인권리보장법 제47조는 대중매체와 관할 기관이 TV 프로그램, 라디오 방송, 문예 작품 등을 제작·방영·출판함으로써 장애인 예술 공연 및 스포츠 경기와 같은 문화 행사와 장애인의 애국적 업적을 널리 홍보할 것을 규정하고 있다.

44. 이에 따라 중앙 TV 채널, 라디오, 신문 및 잡지를 통해 장애인 예술가와 스포츠인을 비롯한 다양한 장애인들의 사회 기여와 고귀한 덕목을 소개하는 TV 프로그램, 오디오 프로그램 및 뉴스 기사가 정기적으로 편집 방송된다.

46. 특히, 장애 유형에 따른 차별 없이 장애인의 재능, 업적 및 능력을 전파하고 있으며, TV, 라디오 방송, 출판물, 국가 행사 및 축하 모임을 통해 그들의 기여를 소개하고 있다.

2013년 법에 비해 개정법은 “출판보도기관과 해당 기관은 장애자들의 예술공연, 경기와 애국적 소행을 널리 소개·선전해야 한다”고 규정하여, 언론·미디어의 적극적인 인식제고 역할을 법적 의무로 명시하였다. 이는 국제규범의 요구를 반영한 형식적, 외형적 수용으로 볼 수 있다. 다만 실제로 노동신문, 방송, 홈페이지 등에서 이루어지는 인식개선 방식은 ‘장애자의 사회 기여와 미덕’, ‘장애자의 공헌’, ‘장애자를 배려하는 모범 공민’과 같은 서사를 중심으로 전개되고 있다. 이는 장애자에 대한 동정과 시혜의 관점, 일부 장애인의 ‘능력’과 ‘뛰어남’을 부각하는 장애 영웅주의의 기초가 여전히 유지되고 있음을 보여준다.

최종견해에서도 인식개선 활동의 방식과 내용에 대해 유사한 우려를 표명하고 있으며, 이러한 점을 고려할 때 장애인권에 대한 북한의 이해와 태도가

<sup>32)</sup> Ibid.

국내 규범으로 자리 잡기까지는 여전히 상당한 수준의 내부적 변화와 외부적 지원이 필요한 것으로 보인다. 나선형 모델에 의할 때, 북한의 이러한 태도는 UN장애인권리협약상 장애인식개선 의무를 준수하는 방향으로 자국의 법령을 해석하고자 하는, 전술적 양보의 단계에 있다고 볼 수 있다.

최종견해
13. (a) 인식 제고 활동이 제한적이고, 더 넓은 대중에게 체계적으로 다가가지 못하고, 장애인에 대한 지속적인 낙인과 오해, 유해한 태도 및 비하적 언어에 이를 제기하지 못하며, 지적 및/또는 심리사회적 장애가 있는 사람, 보이지 않는 장애가 있는 사람, 키가 작은 사람, 시청각 장애인 및 복합 장애가 있는 사람을 포함한 장애인의 완전한 다양성을 반영하지 못하고 있다.
(b) 장애인 권리에 대한 인식 제고 자료가 국내 인터넷(광명), 라디오, 학교, 의료기관, 지역 행사 또는 기타 국가적 소통 플랫폼을 통해 또는 특히 수도권 이외 지역에서 접근 가능한 형식으로 널리 배포되지 않고 있다.

〈표 3〉 각 쟁점의 단계

쟁점	분석
1. 장애 차별적 표현에 대한 금지규정 도입	국제사회의 요구에 따라 개정법도입
2. 평등 및 차별금지를 보장하기 위한 조치	법 제정에도 불구하고, 국내규범간의 충돌, 미비 상황
3. 접근성 및 이동성의 보장	외형적 규범수용을 통한 전략적 대응
4. 표현의 자유와 의사소통 수단 도입	한정적 입법에 의한 전술적 양보
5. 인신적 재산적 권리보장의 신설	인권침해에 대한 외부비판을 수용
6. 장애여성, 장애아동 권리조항의 신설	외부의 압박에 대응하기 위한 전술적 규범도입
7. 장애인식개선에 대한 조치	국제규범의 요구를 준수하는 것으로 자국법을 해석

이상의 분석을 종합해 보면, 북한은 UN장애인권리협약의 가입 이후 장애인권 관련 국제사회의 요구에 대하여 일정 수준의 형식적 수용을 보인 것으로 파악할 수 있다. 그러나 이러한 조치가 곧바로 국내 규범으로 현실적으로

인식되고, 규범 내면화로 이어졌다고 보기는 어렵다. 오히려 국제사회의 비판과 요구에 대응하여 외형적으로나마 입법을 통한 국제사회의 압박을 완화하고자 하는 전술적 양보 단계에 있다고 볼 수 있다.

〈표 4〉 인권변화의 나선형 : 북한의 장애규범 관련하여 재구성

단계	설명	북한의 해당 행보	적용 가능성
1. 탄압 (Repression)	국제사회의 비판과 인권 규범을 <b>전면 거부하고 탄압</b>	과거: 장애인을 격리하고 국제 교류 거부	과거에는 해당
2. 부인 (Denial)	외부 비판에 대해 “우리는 문제 없다”며 부인, “우리식 인권”을 주장	국제사회의 비판을 불수용	2016년 이전까지 주로 해당
3. 전술적 양보 (Tactical Concessions)	보고서 제출, 법 개정 등 <b>외형적 규범 수용</b> 을 통해 압력 완화 시도	CRPD 가입(2016) 보고서 제출(2018) 쟁점목록에 대한 답변(2023) 법 개정(2023)	<b>현재 위치</b>
4. 규범 지위화 (Prescriptive Status)	규범이 국내에서 <b>현실적으로 인식되고 반복</b>	장애인 인권을 국가 담론에서 “규범”으로 수용하지 않음	아직 도달하지 않음
5. 규범 일치 행동 (Rule-consistent Behavior)	규범이 실제 정책, 관행, 인식에 <b>일관되게 반영됨</b>	조사·면담 결과에 따르면, 격리, 차별, 실질적 처우 개선은 미진	도달하지 않음

출처: 허만호, 「나선형 5단계론」으로 본 북한의 인권정책: 헬싱키 프로세스의 적용」『국방연구』 제51권 1호, 2008, 3쪽 <표 1>.

## VI. 결론

### 1. 연구결과

본 연구에서는 북한이 유엔에 가입하고 UN장애인권리협약에 가입한 후,

유엔 인권 메커니즘과 상호작용하는 과정을 구성주의의 틀에서 분석하였다. 구체적으로 UN장애인권리위원회의 국가보고서 심의 절차(최초보고서-쟁점 목록-답변서-최종견해)에서 생성된 공식 문서와 2023년 「장애인권리보장법」을 조문별로 대응시키고, 나선형 모델에 따라 권위주의 국가가 인권규범을 수용·내면화하는 과정의 단면을 검토하였다.

분석 결과, (1) 장애 차별적 표현에 대한 금지규정 도입, (2) 평등 및 차별 금지를 보장하기 위한 조치, (3) 접근성 및 이동성의 보장, (4) 표현의 자유와 의사소통 수단 도입, (5) ‘인신적·재산적 권리보장’의 신설, (6) 장애여성·장애아동의 권리규정 도입, (7) 장애인식개선에 대한 조치라는 일곱 개의 주제를 도출했다. 북한의 2023년 개정법은 규범 수용의 정도에는 차이가 있지만 전체적으로 유엔 인권 메커니즘과의 상호작용 속에서 외형적으로 국제규범을 수용하고 있음을 확인할 수 있었다.

그러나 이러한 규범 수용은 주로 법 개정과 보고서 제출 그리고 북한상황에 대한 성과보고 등 형식적·절차적 보여주기식 차원에 집중되어 있으며, 이를 뒷받침할 개별법·예산·정책 설계가 충분히 갖추어져 있지 않았다. 여전히 헌법을 비롯한 법제 전반과 개정법 사이에는 체계적인 불일치의 가능성이 존재하였으며, 규범이 일관적인 정책 집행의 근거가 되고, 북한 주민들의 일상적 행위 수준에서 마땅히 따라야 할 원칙으로 작동하는지에 대해서는 확인이 어렵다. 이러한 점을 종합하면, 북한은 인권침해에 대한 국제사회의 비판을 일정 부분 수용하면서도 외형적 규범 도입을 통해 국제적 압력을 완화하고 정당성을 확보하려는 전술적 양보(tactical concessions)의 단계에 머물러 있다고 평가할 수 있다.

## 2. 연구의 의의 및 함의

본 연구는 유엔 인권 메커니즘을 매개로 북한의 장애인 법제 변화와 국제

규범 수용의 양상을 실증적으로 검토했다는 점에서 의미를 갖는다. 이는 향후 남북 통합 복지체계를 설계할 때 북한의 법·정책이 국제규범과 어떻게 조응하며 발전했는지, 어떤 지점에서 남한과 간극이 발생하는지를 이해하는 데 기초자료이자 이론적 토대로 활용될 수 있을 것이다.

정책적·실천적 함의를 보면, 첫째, 국제사회 차원에서는 나선형 모델이 전제하는 것처럼 지속적인 교류와 상호작용을 통해 북한의 변화 가능성을 모색할 필요가 있다. 북한의 쟁점목록 답변서 제출과 법 개정이 일응 외부의 규범적 압력에 대한 대응이라는 점을 고려할 때, 유엔 인권 메커니즘을 통해 구체적인 이슈를 발굴 및 제기하고, 후속보고와 현장 방문, 기술 지원 등을 결합한 다각적인 소통 방안을 고민하는 것이 요구된다.

둘째, 한국은 유엔 회원국이자 한반도 통합의 직접적 당사자이다. 따라서 북한이 국제규범을 자국의 정체성으로 내면화시켜 이를 준수할 수 있도록, 국제사회에서 요구되는 '정상국가로서의 책무'를 지속적으로 환기하고, 규범 기반의 협력 틀을 확대하는 역할을 할 필요가 있다. 특히 남한 내에서 활동하는 장애인 단체와 시민사회는 북한의 UN장애인권리협약 이행 상황에 대해 보다 적극적으로 목소리를 내고, 인권기반의 규범준수원칙을 공동으로 논의하는 장을 마련할 필요가 있다. 예를 들어, 북한이 대외적으로 관심을 집중하고 있는 장애인 체육, 장애인 예술활동 분야를 매개로 제3국에서의 접촉과 교류를 시도할 수 있으며, 이 과정에서 NGO는 중재자 또는 촉진자의 역할을 수행할 수도 있을 것이다. 이후에는 북한의 규범 수용을 촉진할 수 있는 다양한 주체의 다각적인 실천 경로를 보다 구체적으로 발굴할 필요가 있다.

셋째, 사회정책의 관점에서 보면, 통일 이후 예상되는 제도적 충격을 완화하고 점진적인 제도 통합을 준비하기 위해 지금부터 북한 법·정책의 변화 양상과 그 배경에 있는 국제규범 수용 과정을 면밀히 분석할 필요가 있다. 북한이 장애 관련 이슈에 대하여는 국제사회와의 교류를 지속하고 있는 상황에서 이러한 법제의 형식적 수용이 실제 현장으로 연결될 수 있도록 추적하

는 후속 연구가 꾸준히 이어져야 할 것이다. 본 연구는 문헌연구라는 한계에 의해 북한의 장애인권 상황에 대한 구체적인 실천이나 법 제도의 현실적 적용 상황을 파악할 수 없었다. 이러한 한계를 보완하기 위해 규범의 현지화(localization) 과정에 대한 분석, 비국가 행위자·diaspora·국제 NGO와의 상호작용에 주목하는 연구, 문헌분석과 질적·양적 자료를 결합한 혼합연구 등을 통해 법이 현실에 어떻게 실질적으로 작용하는지를 입체적으로 살펴보고, 한계를 보완할 수 있을 것이다.

결국 본 연구는 북한의 장애 관련 법 개정과 국제인권규범의 관계를 하나의 사례로 제시함으로써, 권위주의 체제에서 국제규범 수용과 내면화 경로를 분석하고 탐구하는 데 필요한 질문들을 제기하는 작업이기도 하다. 향후 현장 자료, 인터뷰, 탈북민 증언, 국제·국내 NGO 보고서 등을 포함한 후속 연구를 통해 북한이 장애인권규범을 국내적으로 어떻게 수용하고 실현하는지를 보다 정교하게 밝힐 수 있기를 바란다.

■ 접수: 2026년 2월 4일 / 심사: 2026년 3월 12일 / 게재 확정: 2026년 3월 15일

## 【참고문헌】

- Schulze, Marianne, *Understanding the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: A Handbook on the Human Rights of Persons with Disabilities*, New York: Handicap International, 2010.
- Wendt, Alexander, *Social Theory of International Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- 김동수, 「북한 비핵화 협상의 실패: 구성주의적 시각을 중심으로」 『한국동북아논총』 제26권 4호, 2021, 147~163쪽.
- 김상기·김근식, 「북한의 국제적 사회화 전망」 『국제정치논총』 제55권 2호, 2015, 191~224쪽.
- 김형식·우주형, 「장애 권리 기반한 국제협력: 북한 관련하여」 『재활복지』 제22권 2호, 2018, 1~30쪽.
- 서보혁, 「북한과 미국의 관계정상화에 관한 비교연구」 『국제정치논총』 제48권 2호, 2008, 127~149쪽.
- 송인호, 「북한의 장애인 관련 법제와 실태: 북한의 ‘유엔 장애인권리협약 이행 최초보고서’를 중심으로」 『법학연구』 제29권 1호, 2019, 123~152쪽.
- 신옥희, 「구성주의 국제정치이론의 의미와 한계」 『한국정치학회보』 제32권 2호, 1998, 147~168쪽.
- 이규창, 「북한 장애인의 권리 신장을 위한 법제도적 과제: 북한의 장애인권리협약 서명을 계기로」 『통일문제연구』 제25권 2호, 2013, 1~28쪽.
- 이철수·김효주, 「북한의 ‘장애인권리협약 국가이행보고서’ 분석: 협약원칙의 쟁점을 중심으로」 『북한연구학회보』 제23권 1호, 2019, 105~156쪽.
- 전재성, 「구성주의 국제정치이론에 대한 탈근대론과 현실주의의 비판 고찰」 『국제정치논총』 제50권 2호, 2010, 35~64쪽.
- 정지용, 「국제사회의 북한 장애문제 인식 고찰: UN장애인권리협약 조약-보고체제 문서를 중심으로」 『한국장애인복지학』 제61권, 2023, 151~172쪽.
- 허만호, 「나선형 5단계론’으로 본 북한의 인권정책: 헬싱키 프로세스의 적용」 『국방연구』 제51권 1호, 2008, 29~61쪽.

- Finnemore, Martha and Kathryn Sikkink, "International Norm Dynamics and Political Change," *International Organization*, vol. 52, no. 4, 1998, pp. 887~917.
- Kayess, Rosemary and Phillip French, "Out of Darkness into Light? Introducing the Convention on the Rights of Persons with Disabilities," *Human Rights Law Review*, vol. 8, no. 1, 2008, pp. 1~34.
- Risse, Thomas and Kathryn Sikkink, "The Socialization of International Human Rights Norms into Domestic Practices: Introduction," in Thomas Risse, Stephen C. Ropp, and Kathryn Sikkink, eds., *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*, Cambridge: Cambridge University Press, 1999, pp. 1~38.
- Son, Sungjoon, "North Korea's Human Rights Insecurity: State Image Management in the Post-UN COI Era," *Asia & the Pacific Policy Studies*, vol. 5, no. 1, 2018, pp. 138~149.
- Wendt, Alexander, "Anarchy Is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics," *International Organization*, vol. 46, no. 2, 1992, pp. 391~425.
- Committee on the Rights of Persons with Disabilities, Concluding observations on the initial report of the Democratic People's Republic of Korea (CRPD/C/PRK/CO/1), Geneva: Committee on the Rights of Persons with Disabilities, 2025, [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?Lang=en&symbolno=CRPD%2FC%2FPRK%2FCO%2F1](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?Lang=en&symbolno=CRPD%2FC%2FPRK%2FCO%2F1), 최종접속일: 2026년 3월 21일.
- Committee on the Rights of Persons with Disabilities, List of issues in relation to the initial report of the Democratic People's Republic of Korea (CRPD/C/PRK/Q/1), Geneva: Committee on the Rights of Persons with Disabilities, 2022, [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?Lang=en&symbolno=CRPD%2FC%2FPRK%2FQ%2F1](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?Lang=en&symbolno=CRPD%2FC%2FPRK%2FQ%2F1), 최종접속일: 2026년 3월 21일.
- Democratic People's Republic of Korea, Initial report submitted by the Democratic People's Republic of Korea under article 35 of the Convention, due in 2018 (CRPD/C/PRK/1), Geneva: United Nations, 2019, [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?Lang=en&symbolno=CRPD%2FC%2FPRK%2F1](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?Lang=en&symbolno=CRPD%2FC%2FPRK%2F1), 최종접속일: 2026년 3월 21일.
- Democratic People's Republic of Korea, Replies of the Democratic People's Republic of



## 부록

조항	조명	조항	조명
<b>제1장</b>	<b>장애인권리보장법의 기본</b>	<b>제38조</b>	장애인전문기업소, 단체의 조직
제1조	장애인권리보장법의 사명	제39조	장애인전문기업소, 단체에 대한 경제활동보장
제2조	장애자의 정의	제40조	양생원, 양로원, 보양소 생활보장
제3조	장애인권리보장의 기본원칙	<b>제5장</b>	<b>문화생활의 권리보장</b>
제4조	장애자의 평등권보장원칙	제41조	문화생활권리보장의 기본요구
제5조	장애자에 대한 차별, 학대금지원칙	제42조	문화단체의 조직
제6조	장애자에 대한 우대원칙	제43조	예술활동의 조직
제7조	장애발생의 방지원칙	제44조	체육활동의 조직
제8조	국제교류와 협조	제45조	장애예술인 및 체육인후비의 양성
제9조	적용대상	제46조	장애예술인 및 체육인 표창
<b>제2장</b>	<b>사회정치적권리보장</b>	제47조	장애자활동에 대한 소개선전
제10조	사회정치적권리보장의 기본요구	제48조	문화생활시설 및 편의봉사시설의 리용
제11조	선거할 권리와 선거받을 권리	<b>제6장</b>	<b>인신적, 재산적권리보장</b>
제12조	사회정치활동의 권리	제49조	인신적, 재산적권리보장의 기본요구
제13조	공무원으로서 사업할 권리	제50조	장애어린이와 장애녀성의 보호와 권리
제14조	견해표명의 권리	제51조	가정을 이룰 권리
제15조	신소청원의 권리	제52조	부양
제16조	사법분야에서 권리보장	제53조	후견인 선정
<b>제3장</b>	<b>교육, 보건의 권리보장</b>	제54조	후견인의 의무
제17조	교육, 보건권리보장의 기본요구	제55조	거주와 여행의 권리
제18조	학령전장애자의 보육교양	제56조	인격존중
제19조	학령장애자의 장악등록, 취학보장	제57조	재산에 대한 소유권과 상속권
제20조	장애자학원, 장애자학급의 조직운영	제58조	출판물, 편집물의 발행과 방영
제21조	장애자에 대한 직업기술교육	제59조	정보기술과 수단의 개발
제22조	장애자에 대한 고등교육	제60조	건물, 시설물의 설계와 시공
제23조	장애학생에 대한 장학금	제61조	편의보장

조항	조명	조항	조명
제24조	장애자학원, 장애자학급 과정안의 작성	제62조	비상위기시 보호와 방조
제25조	장애자학원, 장애자학급의 교원양성	<b>제7장</b>	<b>장애자권리보장사업에 대한 지도통제</b>
제26조	교재, 교구비품보장	제63조	장애자권리보장사업에 대한 지도
제27조	의료봉사와 위생선전	제64조	비상설장애자보호위원회의 조직
제28조	기능회복	제65조	비상설장애자보호위원회의 운영
제29조	회복전문가의 양성	제66조	중앙장애자사업지도기관의 임무
제30조	교정기구, 보조기구의 생산보장	제67조	중앙기관, 지방인민위원회의 임무
제31조	기능회복에 대한 연구사업	제68조	통계와 조사
<b>제4장</b>	<b>로동의 권리보장</b>	제69조	장애자의 장약등록
제32조	로동권리보장의 기본요구	제70조	장애류형, 급수평가
제33조	로동조건과 환경	제71조	장애자의 날
제34조	로동시간과 로동정량	제72조	장애자후원기금의 설립
제35조	로력배치와 로동조직	제73조	감독통제
제36조	휴식보장	제74조	경고, 엄중경고, 무보수로동, 로동교양, 강직, 해임, 철직처벌
제37조	보조금	제75조	형사적책임

Legislative Change and Norm Acceptance in North Korea's  
Disability Rights Framework under UN Human Rights Mechanisms:  
Focusing on the 2023 Revised Law on the Protection and Promotion  
of the Rights of Persons with Disabilities(DPRK)

Shin, Jinho (Department of Social Welfare, Seoul National University)

Lee, Jeongmin (Jiyul S&C Law Office)

Bae, Kwang youl (Onyul)

Lee, Jueon (Duroo, Association for Public Interest Law)

Jang, Youngjae (Eselle Law Firm)

Lim, Sung Taek (Jipyong LLC.)

Abstract

This study aims to empirically analyze the changes in North Korea's disability-related legislation that took place in the course of its responses to UN human rights mechanisms after its accession to the Convention on the Rights of Persons with Disabilities (UN CRPD). More specifically, focusing on the 2023 revised Law on the Protection of the Rights of Persons with Disabilities, the study employs qualitative document analysis of North Korea's State Party report submitted to the Committee on the Rights of Persons with Disabilities, the ensuing List of Issues and the State's replies thereto, as well as the concluding observations, in order to capture—through a constructivist lens in international relations—the process by which North Korea has shaped its domestic law and policy through interaction with

international society. At the same time, drawing on Thomas Risse and colleagues' spiral model, the study examines the stage at which North Korea is currently situated in the process of norm acceptance by an authoritarian state. The findings identify seven major themes: (1) the introduction of prohibitions against discriminatory expressions toward persons with disabilities; (2) measures to ensure equality and non-discrimination; (3) guarantees of accessibility and mobility; (4) freedom of expression and means of communication; (5) the introduction of provisions on the protection of "personal and property rights"; (6) the incorporation of rights provisions concerning women and children with disabilities; and (7) measures aimed at improving public awareness of disability. Taken together, these themes suggest that the 2023 legal revision reflects North Korea's outward acceptance of international norms through its interaction with UN human rights mechanisms. Applying the spiral model, the study concludes that North Korea remains at the stage of tactical concessions, in which it partially acknowledges international criticism of human rights violations while introducing external forms of norm compliance in order to mitigate international pressure and secure legitimacy.

Keywords: 2023 Law on the Protection of the Rights of Persons with Disabilities; Constructivism; Spiral Model; Tactical Concessions; UN CRPD; UN human rights mechanisms; persons with disabilities in North Korea

**신진호 (Shin, Jinho)**

---

고려대학교에서 법학을 전공하고 서울대학교 사회복지학 박사과정을 수료하였다. (사)유엔인권정책센터 정책전문위원으로 이주·다문화 관점의 정책연구와 현장 활동을 수행하였다. UN장애인권리협약과 장애학의 교차점에서 장애인과 사회적 소수자의 삶이 제도적으로 주변화되는 지점을 연구해왔으며, 법·정책이 배제의 메커니즘을 포착하고 이에 개입하도록 하기 위한 규범적·실천적 연구를 수행중이다.(violetjin@snu.ac.kr)

**임성택 (Lim, Sung Taek)**

---

임성택은 법무법인(유) 지평 파트너 변호사이자 공익인권법재단 두루 이사장이다. 서울대학교 법과대학을 졸업하였으며, 북한법·장애인권·공익인권 분야에서 연구와 실천 활동을 하고 있다.(stlim@jipyong.com)

**이정민 (Lee, Jeongmin)**

---

이정민은 법률사무소 지을 S&C의 대표변호사이다. 장애인권 분야에서 지속적으로 활동해 왔으며, 장애인 권리구제와 차별예방 관련 법률지원에 참여하고 있다. 또한 북한이탈주민에 대한 다수의 변호 경험을 바탕으로 인권 취약집단에 대한 실천적 지원을 수행해 왔다.(winilly@daum.net)

**배광열 (Bae, Kwang youl)**

---

배광열은 사단법인 온을 소속 변호사로 활동하며, 사회적 약자에 대한 권리옹호와 법적 지원, 성년후견 및 공공후견 제도의 운영과 법제 개선, 의사결정지원 관점의 제도 설계와 관련한 연구와 실무를 병행해 왔다. 최근에는 국제인권 기준과 제도 이행의 간극을 점검하는 연구에 참여하고 있다.(kybae@onyul.or.kr)

**이주언 (Lee, Jueon)**

---

이주언은 사단법인 두루 소속 공익변호사로, 현재 부산에서 활동하고 있다. 장애인권과 탈시설, 지역 공익법 생태계 구축을 중심으로 인권 실천을 이어왔으며, 법조공익모임 나우 10주년 공익변호사 대상과 제7회 홍남순 변호사 인권상을 수상하였다.(jelee@duroo.org)

**장영재 (Jang, Youngjae)**

---

장영재는 법무법인 에셀 변호사이다. 경기도장애인권센터에서 활동한 바 있으며, 장애인 이동권 등 장애인권 관련 공익소송과 법률지원 활동에 참여해 왔다. 현재 장애인 인권침해 사건에 대한 법률 자문과 권리구제 지원에 관여하고 있다.(yaholaw@naver.com)

일반

## 북한 접촉 경험이 통일 및 대북 인식에 미치는 영향

: 접촉 유형별 차이와 남북 사회문화교류의 방향성을 중심으로

이성우 (한국문화관광연구원)

### 국문요약

본 논문은 북한 관련 접촉 경험이 한국인의 통일 및 대북 인식에 미치는 영향을 실증적으로 분석하고, 향후 남북 사회문화교류 정책의 방향성에 대한 함의를 검토하였다. 서울대학교 통일평화연구원의 통일의식조사(2007~2025) 누적 데이터를 활용하여, 북한 방문, 문화 접촉, 온라인 콘텐츠 접촉이라는 세 가지 접촉 유형이 금강산 관광·개성공단 재개 지지, 통일필요성, 대북정책 만족도, 북한대화가능성에 미치는 영향을 순서형 로지스틱 회귀분석으로 추정하였다. 분석 결과, 접촉 경험은 교류 재개 인식에 대해서는 일관된 정(+)의 영향을 보였으나, 통일·대북정책 인식에 대해서는 유형과 맥락에 따라 그 방향과 강도가 상이하게 나타났다. 특히 2025년 분석에서 북한 문화 접촉이 개성공단 재개 인식에 부(-)의 영향을 미치는 결과는 접촉이 항상 긍정적 효과를 산출하지 않음을 보여준다. 세대 균열은 2025년에 더욱 심화되었으며, 정권교체에 따른 기대심리가 진보 성향 집단의 인식에 반영되는 것으로 확인되었다. 이러한 결과는 접촉이론의 조건부 적용 가능성을 실증하고, 향후 남북 사회문화교류가 접촉 유형별 효과에 기반 한 세부 목적별 설계와 사전 교육 프로그램의 의무화를 필요로 함을 시사한다.

주제어: 남북 사회문화교류, 접촉이론, 통일의식, 대북인식, 북한 접촉 경험

## I. 서론

본 논문은 북한 접촉경험이 한국 사람들의 통일 및 대북 인식에 어떤 영향을 미치는지를 분석하고, 향후 남북사회문화교류 정책의 방향성에 대한 합의를 검토하고자 한다. 통일부 집계 자료에 따르면, 남북 간의 사회문화교류는 공식적으로 정부에서 승인된 사업이 1991년부터 2019년까지 170건이 있었다. 2019년 이후는 승인된 교류 사업이 없다.<sup>1)</sup> 현재 남북관계 경색되어 있고, 남북 간의 교류가 모두 중단된 상황에서는 그동안 정기적으로 진행되어 오던 교류사업들이 재개되는 것이 매우 중요하지만, 과거에 진행된 남북 사회문화교류 사업의 형태, 진행방식, 교류사업의 효과 등을 재검토해볼 필요성도 제기된다. 1991년부터 그동안의 교류협력사업이 170건밖에 되지 않은 것은 지속적이고 일상적인 남북사회문화교류가 진행되지 않았음을 보여주는 것이다.

남북 사회문화교류는 시대별로 교류의 진행과 중단이 반복되었지만, 동·서독 간의 사회문화교류는 정치상황과 무관하게 1960년대부터 통일의 순간까지 지속되었다. 독일의 통일은 60년대 이후 동서독간의 지속적인 교류가 밑거름이 되었다. 동독 주민들은 정치적 상황과 상관없이 지속적으로 서독 주민들과 교류하고, 서독의 방송과 문화적 콘텐츠를 소비하고 활용할 수 있었다. 미국과 소련도 냉전 시기에 여러 가지 교류를 지속하였다. 1955년 10월 제네바 외무장관 회담에서 미국, 영국, 프랑스 등 서방 국가들은 소련에 미디어, 문화, 교육, 체육, 관광분야 교류를 제안했다. 소련은 1956년 소련공산당 20차 당 대회 이후 정책 변화가 이루어진 후, 노르웨이, 벨기에와 첫 문

1) 출처 : 「남북교류협력」 『주요사업통계』(온라인), 2026년 01월 13일,  
 <<https://www.unikorea.go.kr/web/unikorea/contents/statistics>>

화협정을 체결했고, 1957년에는 주요 적대국인 영국, 프랑스와 문화협정을 체결했다.<sup>2)</sup> 이후 서방 국가들과 소련은 각기 다양한 방식으로 상대 진영의 국민들을 대상으로 활발하게 교류활동을 이어갔다. 냉전의 해체, 즉 서방 국가들의 냉전에서의 승리는 이와 같은 비경제적 사회문화 교류 노력의 승리이기도 했다.

앞으로 새로운 사회문화교류 사업들을 진행할 수 있게 되면, 과거와는 다른 새롭거나 실질적인 효과를 거둘 수 있는 교류방식과 형태를 고민하고, 적극적으로 도입할 필요가 있다. 과거에 답습했던 교류 형태가 반복된다면, 교류 사업의 기대효과는 낮아질 수 밖에 없을 것이다. 새로운 사업을 구상하기 위해서는 남북간의 사회문화교류는 무엇을 목적으로 어떻게 진행되어야 하는지 검토할 필요가 있다. 남북 사회문화교류에 대한 연구에서 실제 북한과의 접촉 경험이 개인 수준에서 통일 및 대북 인식에 어떤 영향을 미치는지에 대한 실증적 검토는 충분하지 않았다. 교류 정책의 효과를 사전에 추정하고 그 설계를 개선하기 위해서는, 과거 교류 경험을 가진 개인들의 인식 변화에 대한 경험적 분석이 선행되어야 한다. 기존 연구들은 남북 사회문화교류의 당위성과 제도적 현황을 주로 논의해왔으나(이우영 2018; 김성운 2010), 개인 수준에서 접촉 경험의 유형별 효과를 실증적으로 분석한 연구는 매우 드물다. 특히 2019년 이후 공식 교류가 전면 중단된 상황에서 비공식·간접 접촉의 인식 효과를 검토하는 것은 정책적으로도 중요한 의미를 갖는다.

본 논문은 교류 정책의 효과성 논의를 개인 수준의 인식 분석을 통해 실증적으로 검토하고, 그 결과를 향후 교류 정책 설계의 함의로 연결하고자 한다. 서울대학교 통일평화연구원의 통일의식조사(2007~2025) 누적 데이터를 활용하여, 북한 방문, 문화 접촉, 온라인 콘텐츠 접촉이라는 세 가지 접촉 유

<sup>2)</sup> Richmond, Yale, *Cultural Exchange and the Cold War: Raising the Iron Curtain*, (Pennsylvania : Penn State University Press, 2003), pp.14-15.

형이 통일 및 대북 인식에 미치는 영향을 분석한다. 본 논문에서 다루는 '북한 접촉 경험'은 단일한 개념이 아니라, 접촉의 직접성과 공식성에 따라 세 가지 유형으로 구분된다. 첫째, 북한 방문 경험은 금강산 관광, 개성공단 방문 등 실제 북한 지역을 직접 방문하거나 북한 주민과 대면한 경험으로, 가장 높은 수준의 직접적·공식적 접촉에 해당한다. 접촉이론의 관점에서 이는 '직접 접촉(Direct Contact)'에 해당하며, 외집단에 대한 정서적 유대 형성과 고정관념 해소에 가장 강력한 효과를 갖는다.<sup>3)</sup> 둘째, 북한 문화 접촉 경험은 북한의 영화, 음악, 공연, 출판물 등 문화적 생산물을 매체를 통해 접촉한 경험으로, '준사회적 접촉(Parasocial Contact)'에 해당한다. 미디어 속 인물을 친밀한 파트너로 인식하게 함으로써 인간화(Humanization) 효과를 유도하고 사회적 거리를 좁히는 역할을 한다(Schiappa et al., 2005). 셋째, 북한 온라인 콘텐츠 접촉 경험은 유튜브, SNS, 웹사이트 등을 통해 북한 관련 영상·정보를 접한 경험으로, 가장 비공식적인 '대리 접촉(Vicarious Contact)'에 해당한다. 주목할 점은 공식 남북 교류가 2019년 이후 전면 중단된 상황에서도 이 비공식·간접 접촉은 지속되고 있다는 것이다. 이는 공식 교류의 부재가 곧 모든 수준의 남북 접촉의 부재를 의미하지 않음을 뜻한다.

---

3) Allport, F. H., "The structuring of events: outline of a general theory with applications to psychology." *Psychological Review*, Vol.61, no.5., 1954, pp.281~303.; Pettigrew, T. F., & Tropp, L. R. "A meta-analytic test of intergroup contact theory." *Journal of personality and social psychology*, 90(5), 2006, pp.751~783.

## II. 선행연구 검토

### 1. 사회문화교류의 목적과 지향성 논의

남한과 북한간의 사회문화교류는 무엇을 목적으로 해야하는가? 현재 한국의 공식 통일방안은 1994년 김영삼 대통령이 8·15 경축사에서 발표한 ‘민족공동체 통일방안’이다. 이 통일방안은 ① 화해·협력 단계, ② 남북연합 단계, ③ 통일국가 완성 3단계로 구성되어있고, 화해·협력단계에서 가장 중요한 수단이 바로 사회문화교류이다. 민족공동체통일방안에서 사회문화교류는 남북한이 적대와 대립을 화해와 협력관계로 전환해 나가는 과정의 중요한 수단이기 때문이다. 화해협력단계에서 사회문화교류를 통해 사회문화공동체가 형성되면, 경제협력을 통해 이룩된 경제공동체와 연합단계의 토대가 마련되고, 이를 바탕으로 정치공동체가 형성되면 통일국가가 완성된다는 주장도 있다.<sup>4)</sup> 통일방안 수행을 위하여 매우 중요하게 인식되는 사회문화교류도 구체적으로 어떤 목적으로 어떤 사업 형태로 진행하느냐에 따라 그 기대효과는 매우 달라질 것이다. 본 논문에서는 그동안의 사회문화교류 협력의 목적을 우선 검토한다. 사회문화 교류협력의 지향점은 동질성 회복인가? 이질성의 극복인가? 통일원 고시(제97-2호)인 「남북사회문화협력사업 처리에 관한 규정」에 따르면 사회문화협력사업은 “남한과 북한의 주민이 합의 또는 계약에 의하여 공동으로 행하는 문화, 체육, 학술 등에 관한 제반 활동으로서 민족의 동질성 회복과 사회·문화공동체 형성을 위해” 이루어지는 일련의 행위들로 규정하고 있다.<sup>5)</sup> 그리고 「남북관계 발전에 관한 법률」 제8조(민족동질성

4) 이우영, 「남북정상회담과 사회문화교류」 『통일정책연구』 제27권 1호, (2018), 50쪽.

5) 「남북사회문화협력사업 처리에 관한 규정」 『행정규칙』, 2026년 01월 13일,

<<https://www.law.go.kr/admRulSc.do?menuId=5&subMenuId=41&tabMenuId=183&q>

회복)에서는 정부는 사회문화분야의 교류협력을 활성화함으로써 민족동질성을 회복하도록 노력하고, 남북한 간 상호이해를 도모하고 민족의 전통문화 창달을 위한 시책을 수립·시행하도록 규정하고 있다. 한국정부가 법률적으로 규정한 남북 간의 사회문화교류 협력의 목적은 민족동질성 회복과 남북 간의 상호이해 도모와 민족의 전통문화 창달이다. 법률상 규정된 민족동질성과 우리가 창달해야하는 민족의 전통문화의 실질적인 의미를 검토할 필요가 있다.

한국전쟁 이후, 적대적 분단 상태에서 동질성을 찾는 것은 민족적 동질성과 민족주의 관점의 통일론과 연계될 수 밖에 없다. 동질성 회복론은 민족주의 통일론으로 중요 요소로 인식할 수 있다.<sup>6)</sup> 현재 한국의 공식 통일방안인 민족공동체 통일방안에서는 민족동질성 회복을 위해서는 사회문화교류 협력 사업을 통해 남북한 주민들 간의 심리적 긴장과 거리감을 해소하고, 동질적인 가치관과 사고방식의 회복을 기초로 해서 남북한 사회의 통합을 이룰 수 있다고 보는 시각이 담겨있다. 사회문화교류를 통해 상대방을 보는 관점의 변화와 통일에 대한 관심의 확대를 가져올 수 있다고 인식하는 것이다.<sup>7)</sup> 이러한 인식은 교류와 통합을 연속된 개념으로 보고 교류만 잘 이루어지면 통합은 자연스럽게 이루어질 수 있다고 인식한다고 이해할 수 있다. 사회문화 교류를 통해 화해협력을 하고 동질성을 회복할 수 있다고 가정한다면, 동질성 회복 방안을 구체적으로 검토할 때 생각해야 할 것들이 많다. 우선, 어느 시점의 동질성을 회복의 대상이 될 수 있는가? 구한말의 동질성인지, 식민지 시절의 동질성인지, 해방 이후 한국전쟁 발발 이전 시기의 동질성인지 명확

uery=%EB%82%A8%EB%B6%81%EC%82%AC%ED%9A%8C%EB%AC%B8%ED%99%94%ED%98%91%EB%A0%A5%EC%82%AC%EC%97%85%20%EC%B2%98%EB%A6%AC%EC%97%90%20%EA%B4%80%ED%95%9C%20%EA%B7%9C%EC%A0%95...#liBgcolor>.

6) 정영철, 「국가-민족 우선의 통일론에 대한 성찰」 『통일인문학』 제74집, (2018), 235-239쪽 참조.

7) 이우영, 「남북정상회담과 사회문화교류」 『통일정책연구』 제27권 제1호, (2018), 51쪽.

하게 설정할 수 없다는 것이 가장 큰 문제점이다. 한성열(2000)은 가부장적 서열 질서, 유교적 가치 면에서 남한과 북한은 많은 동질성을 가지고 있다고 주장했다, 이 동질적 요인이 공통의 가치로 형성된다고 해서 남북 간의 화해 협력이 촉진될 것으로는 보이지 않는다.

한편, 남북 간의 교류문제 논의에서 동질성 회복의 논의에만 집중할 수 없다는 측면이 있다는 것을 분명히 하여야 한다. 한국전쟁의 정전과 분단 이후 지금까지 형성된 이질성에 대해서도 검토하여야 한다. 이장호<sup>8)</sup>는 남북한의 분단 이후 체제 종속적 사회환경과 생활양식이 많이 달라서 뚜렷한 이질성이 있다고 보았다. 남북이 인지 양식 측면에서 개인주의 대 집단주의, 정서 구조 측면에서 조건성 대 절대성, 행동성향 면에서 시장지향형 대 이념지향형의 양상을 보인다고 주장했다. 임현진(1999)<sup>9)</sup>과 채정민·이중환(2004)<sup>10)</sup>도 남북한의 문화적 이질성이 크다고 보았다. 이질적 요인으로는 분단으로 인한 단절, 체제 상이성, 서구화의 정도 차이, 경제적 수준의 차이, 동족상잔의 비극 체험 등을 나열할 수 있다. 이질성의 감소를 위해서 남북 사회문화교류는 기능할 수 있을 것인가에 대한 의문이 있다. 이장호(1997)<sup>11)</sup>는 이질성을 감소시키는 것이 불가능하므로, 이질성을 문화다양성 차원에서 수용하는 방향으로 고민해야 한다고 주장하였다. 이러한 방법이 이질성의 감소에 실질적으로 영향을 미칠 수 있을지는 모르겠지만, 현재의 남북 간의 사회문화교류 방식으로는 동질성의 회복 또는 이질성의 감소를 기대하기 힘든 것은 동

8) 이장호, 『통일의 심리학적 접근: 21세기 민족통일에 대한 사회과학적 접근』, 서울 : 서울대학교 출판부, 2000.

9) 임현진, 「남북한 통합의 사회문화적 접근: 의의, 현실 및 모색」, 이정복, 신옥희, 이승훈, 임현진, 김광억, 이장호, 박삼옥, 조홍식, 강현두, 「21세기 민족통일에 대한 사회과학적 접근」, 서울 : 서울대학교 출판부(1999) 99-143쪽.

10) 채정민·이중환, 「심리학적 관점에서의 남북한 문화이질성: 북한이탈주민의 심리적 적응을 중심으로」 『한국심리학회지: 문화 및 사회문제』, 제10권 제2호, (2004), 84쪽.

11) 이장호, 『통일의 심리학적 접근: 21세기 민족통일에 대한 사회과학적 접근』 서울대학교 출판부(2000).

일하다. 이 주장들을 종합하면, 제도적이고 이념적인 측면에서는 이질성이 크다고 보고, 반면에, 인간관계, 일상적 측면에서는 동질성을 많이 공유하고 있다고 정리해 볼 수 있다.

동질성 회복과 이질성 감소 차원까지 가지 않더라도, 남북 사회문화교류가 그 자체로 의미가 있을까? 독일에서는 통일 이전에 오랫동안 동독과 서독 간에 많은 교류가 있었음에도 통일 이후 많은 사회적 갈등이 양산되었다. 동독 주민들은 새로운 통일 체제 내에서 많은 혼란을 겪었다. 독일 사례를 보며, 과연 사회문화교류가 사회통합을 준비 중인 사회에 긍정적인 영향을 어느 정도 수준까지 줄 수 있는지에 대한 의문도 존재할 수 있다.<sup>12)</sup> 남한과 북한은 분단이 지속되는 속에서 일상적이고 지속적인 교류를 진행하지 못했고, 구조적인 한계와 그동안의 정책 추진 행태로 인한 문제점들이 함께 존재한다. 김성운(2010)<sup>13)</sup>은 남북 사회문화교류의 문제점은 주로 남에서 북으로 전이되는 불균형 상태가 지속되며, 사회문화교류 행사 때마다 대가를 지불하는 고비용 저효율, 그리고 일회성 이벤트 행사가 주류를 이루었다는 점이라고 지적한다. 이러한 문제점을 극복하기 위한 대안으로는 사회문화교류 시 주제와 영역을 심화시키고, 접속채널의 다각화와 대북접근의 개방화, 방북교육 제도를 통한 교류협력의 정례화를 주장한다.

남북 사회문화교류의 성격을 어떻게 규정하고 관련 기대효과는 무엇이다라고 정확하게 정의하기는 힘들다. 문화 교류는 문화가 가지는 주관성으로 인해 오히려 더 이데올로기적 성격을 가질 수 있다. 특히 최근 북한사회에서 남한의 대중문화가 침투하는 상황에서는 사회문화교류는 북한의 입장에서는 경제협력보다 더 경제대상이 된다. 정영철<sup>14)</sup>은 남북한의 사회문화교류는 이

12) 정용길, 「독일 통일 이후 체제전환과정의 문제점에 대한 고찰」 『통일문제연구』 제31호, 평화문제연구소, (1999), 130~152쪽.

13) 김성운, 「남북 사회문화교류에 관한 연구」 『한국동북아논총』 제15권 제3호 (한국동북아학회, 2010), 227-245쪽.

대외로기 교류의 장이며, 정치 투쟁의 다른 한 영역이라고 보아야 한다고 주장하였다. 정영철은 사회문화교류를 통한 통일된 사회의 가치관 통합은 지극히 정치적인 목적을 가지고 있는 것이며, 문화는 냉전 시기, 상대방을 향한 정당성 투쟁과 정체성 투쟁 그리고 우월성을 증명하기 위해 끊임없이 사용되었으며, 내부적으로는 문화적 우월함을 통해 체제의 정당성을 확보하기 위한 수단으로 적극 동원되어 왔음을 지적한다.

그렇다면, 앞으로 남북 간의 사회문화교류는 어떻게 하여야 하는가? 정영철은 문화가 가지는 통합의 순기능을 강화하고, 역기능을 약화시키기 위해서는 준비된 사회문화교류를 추진해야 하고, 통합을 위한 교류는 지속성과 동시에 목적의식적인 방향성을 가져야 한다고 주장한다. 통합은 공통의 가치관을 창출하는 과정이며 동시에 '차이의 공존'에 대한 가치관을 만들어내는 과정이다. 이런 점에서 상대방에 대한 이해를 위한 문화 교류와 동시에 '통일문화'의 가치관을 확립하기 위한 변증법적 교류가 되어야 한다고 주장한다.<sup>15)</sup>

이상의 논의에 기반해서, 남북 사회문화교류는 동질성 회복, 이질성 극복 또는 감소 등의 목적보다는 남북 사회문화공동체 형성을 위한 구체적이고 세부적인 사회문화교류의 디자인과 실행이 필요하다. 사회문화공동체의 형성은 그 구성원이 모두 동질적일 필요는 없고, 공동체 유지를 위한 최소한의 공통인식과 규범만 존재하면 가능하다. 사회문화공동체 안에서도 여러 다양한 문화가 공존할 수 있다.<sup>16)</sup> 동질성 회복과 사회문화공동체형성이 함께 추진할 수 있는 개념으로 인식할 수도 있지만, 실질적으로 가지는 의미는 상반되며, 동질성 회복의 추구가 사회문화공동체의 형성을 방해할 수 있다. 동질

14) 정영철, 「사회문화교류의 '순수성' 신화에 대한 비판: '문화'의 양가성을 중심으로」 『북한학연구』 제11권 제2호, 2015, 79~104쪽.

15) 정영철, 「사회문화교류의 '순수성' 신화에 대한 비판: '문화'의 양가성을 중심으로」 『북한학연구』 제11권 제2호(2015), 97쪽.

16) 이우영, 「사회통합」 『한반도의 평화와 통일』(서울 : 백산서당, 2005), 285쪽.

성 회복에 집착한다면, 교류의 형태와 성격 등이 협소해질 수 있고, 현 시대의 시민인식이 반영되지 않을 수도 있다. 남북 간의 동질성 회복을 위한 교류와 사업들은 과거의 특정 민족적 공통성과 인식을 부활시키는 것이 아닌, 함께 새로운 동질성 형성을 위한 것이어야 한다.<sup>17)</sup> 새로운 동질성의 형성은 곧 공통인식을 형성하는 것이고, 이는 새로운 사회문화공동체 형성에 기여할 수 있는 것이어야 한다. 미래지향적이고, 보편지향적인 인식의 형성이 필요하다. 새로운 동질성 형성을 위해서는 보편 가치를 우선으로 하는 사회문화 교류협력을 수행해야 한다. 민족 동질성의 가치에서 용인되더라도 인류 보편의 가치에 위배되는 사항들은 지양해야한다는 것이다.<sup>18)</sup>

## 2. 접촉이론과 남북교류

사회문화교류의 목적과 방향성에 대한 논의는 결국 '교류와 접촉이 인식을 바꾸는가?'라는 근본적인 질문으로 이어진다. 사회심리학의 접촉이론(Contact Theory)은 이 질문에 가장 체계적인 이론적 기반을 제공한다. 문화 간 관계 연구에서 중요이론인 접촉이론은 다원사회에서 민족문화적 집단들 간 접촉이 문화 간 관계를 더 긍정적으로 이끌 수 있다는 주장(Allport 1954)이 오래전부터 있었다. 집단 사이의 접촉과 공유가 상호 수용을 증진 시킨다는 것이다.<sup>19)</sup> 사회심리학 논의에서 보면, 사람들 간의 접촉을 연구할 때, 고려해야 할 요인들은 매우 많다. 접촉의 빈도, 지속성, 다양성 등의 양적인 측

17) 박영하, 「김정은 시대 문화정책과 남북 문화교류 방향」 『Journal of North Korea Studies』 제8권 제2호(2022), 46쪽.

18) 서보희, 「보편주의 통일론과 인권·민주주의 친화형 남북관계의 탐색」 『세계지역연구논총』 제32권 제1호(2014), 7~32쪽.

19) Berry, John W. Ype H. Poortinga, Seger M. Breugelmans, Athanasios Chasiotis, David L. Sam 지음, 김영란, 김민지, 노혜경 역, 『비교문화심리학』 (서울 : 시그마프레스, 2017), 323쪽.

면, 접촉 대상 중 소수집단의 구성원들이 열등한 지위인지, 동등한 지위인지 등의 접촉의 지위 측면, 경쟁적 활동인지, 협력적 활동인지 등의 접촉의 역할 측면, 접촉이 자발적인지 비자발적인지, 일반적으로 인식되는지 등의 사회적 분위기 측면, 접촉을 경험하는 개인의 성격과 접촉이 거주지에서 이루어지는지, 종교적 만남인지, 정치적 만남인지 등의 접촉의 영역 등 많은 변수들이 있다.<sup>20)</sup> Allport(1954)는 집단 간 편견을 감소시키기 위해서는 단순한 접촉만으로는 충분하지 않으며, ① 동등한 지위의 접촉, ② 공통의 목표 추구, ③ 집단 간 협력, ④ 제도적·사회적 지지라는 네 가지 조건이 충족될 때 비로소 접촉이 긍정적 인식 변화를 유도할 수 있다고 주장하였다. 이를 남북사회문화교류에 대입하면, 국가 차원의 정책적 교류 승인(민족공동체통일방안의 제도적 뒷받침)은 올포트가 말한 '권위적 지지' 조건에 해당한다. 개성공단은 남북이 공통의 경제적 목표를 위해 협력하는 공간으로서 접촉이론의 이상적 조건을 부분적으로 충족하는 사례였다. 반면 일회성 이벤트형 교류나 대가를 지불하는 방식의 교류는 이러한 조건을 충족하기 어려워 그 효과가 제한적일 수밖에 없었다. 이후 Pettigrew & Tropp<sup>21)</sup>의 515개 연구를 종합한 메타분석에서는 조건이 완전히 충족되지 않더라도 집단 간 접촉이 전반적으로 편견 감소에 유의미한 효과를 보인다는 것을 확인하였다. 다만 접촉의 질(quality)이 양(quantity)보다 인식 변화에 더 결정적임을 강조했는데, 이는 남북 교류의 횟수나 규모보다 접촉의 방식·목적의 명확성·참여자의 준비 정도가 핵심 조건임을 시사한다.

한편, 직접 대면 접촉뿐 아니라 간접 접촉의 효과에 대한 논의도 검토가 필요하다. Wright et al.<sup>22)</sup>의 확장접촉가설(Extended Contact Hypothesis)에

<sup>20)</sup> Allport, Gordon Willard, 석기용 역, 『편견(The Nature of Prejudice)』, (서울 : 교양인, 2020), 417~418쪽.

<sup>21)</sup> Pettigrew, T. F., & Tropp, L. R. "A meta-analytic test of intergroup contact theory." *Journal of personality and social psychology*, 90(5), 2006, pp.751~783.

따르면, 내집단 구성원이 외집단 구성원과 긍정적 관계를 맺고 있다는 사실을 인지하는 것만으로도 편견이 감소할 수 있다. 또한, Schiappa et al.(2005)은 미디어를 통한 준사회적 접촉(Parasocial Contact)도 편견 감소에 유의미한 효과를 낼 수 있음을 보여준다. 이는 북한 문화 콘텐츠에 대한 온라인 미디어를 통한 간접 접촉이 직접 방문과는 다른 경로로 북한 관련 인식에 영향을 미칠 수 있다는 가능성을 이론적으로 뒷받침한다. 그러나 접촉이론은 접촉이 언제나 긍정적 효과만을 낳는다고 보진 않는다. 접촉 이전의 고정관념의 정도, 접촉 맥락의 위험 수준, 개인의 인지적 유연성에 따라 접촉은 오히려 기존 편견을 강화하거나 새로운 갈등을 유발할 수도 있다.<sup>23)</sup> 특히 북한 온라인 콘텐츠의 경우, 북한의 열악한 환경이나 호전적 프로파간다를 자주 접하게 되면, 북한에 대한 부정적 인식이 강화되어 대북정책에 대한 부정적 태도가 오히려 증가할 수 있다. 이러한 이론적 논의는 북한 접촉 경험의 효과가 유형·맥락·방향에 따라 달라질 수 있다는 본 논문의 분석 방향을 뒷받침한다. 이상의 이론적 검토에 기반하여 본 논문은 다음과 같은 연구가설을 설정한다.

가설 1: 북한 접촉 경험(방문·문화·콘텐츠)이 있는 응답자는 그렇지 않은 응답자보다 남북 사회문화교류에 대해 더 긍정적인 인식을 가질 것이다.

가설 2: 북한 접촉 경험의 유형에 따라 통일 필요성, 대북정책 만족도, 북한 대화가능성에 대한 인식에 차별적 영향을 미칠 것이다.

22) Wright, S. C., Aron, A., McLaughlin-Volpe, T., & Ropp, S. A. "The extended contact effect: Knowledge of cross-group friendships and prejudice." *Journal of Personality and Social Psychology*, 73(1), 1997, pp.73~90.

23) Barlow, F. K., Paolini, S., Pedersen, A., Hornsey, M. J., Radke, H. R., Harwood, J.,... & Sibley, C. G. "The contact caveat: Negative contact predicts increased prejudice more than positive contact predicts reduced prejudice." *Personality and Social Psychology Bulletin*, 38(12), 2012, pp.1629-1643.

가설 3: 접촉의 직접성이 높을수록(방문 > 문화접촉 > 콘텐츠접촉) 통일 및 대화가능성 인식에 대한 긍정적 영향이 더 강하게 나타날 것이다.

### Ⅲ. 분석

#### 1. 자료 특성

본 논문은 북한과의 접촉 경험에 따른 남북교류문제, 통일과 대북인식요인들의 영향관계를 추정하고자 서울대 통일평화연구원에서 매년 시행하고 있는 통일의식조사(2007~2025) 누적 데이터를 분석한다.<sup>24)</sup> “북한과 관련하여 다음과 같은 경험을 하신 적이 있습니까? 혹은 없습니까?”에 대한 응답으로 ① 북한방문, 관광, ② 북한문화 접촉, ③ 북한 유튜브, SNS, 웹사이트에 대한 경험이 있다고 한 응답자들의 남북교류문제인식과 통일, 북한, 대북정책 인식 등을 분석하고자 한다.

남북교류문제인식을 측정하는 문항으로는 금강산관광 재개에 대한 응답, 개성공단 재개에 대한 응답을 종속변수로 측정하였다.<sup>25)</sup> 금강산관광 재개와

<sup>24)</sup> 통일의식조사는 2007년부터 현재까지 서울대학교 통일평화연구원이 해마다 전국 17개 시도에 거주하는 만 19세 ~ 74세 일반국민을 대상으로 1200명의 표본크기로 조사를 해왔다. 구조화된 질문지(structured questionnaire)를 이용하여 1:1 개별면접조사(face-to-face interview) 방법으로 매년 통일의식, 북한에 대한 인식, 대북정책에 대한 인식, 탈북자에 대한 인식, 주변국과의 관계에 대한 인식, 한국사회에 대한 인식을 조사하고 있다.

<sup>25)</sup> 금강산 관광과 개성공단 재개 문제는 오래된 이슈이긴 하나, 남북 사회문화교류사에서 상징적인 문제이고, 특정 사업이 아니라 ‘남북 선연 이행 의지에 대한 시금식’이자 ‘경제적 협력 개방성’을 측정하는 지표로서의 의미를 고려하여 분석에 포함하

개성공단 재가동에 찬성과 반대의견을 5점 척도로 측정하였다. 통일 및 대북 인식으로 통일필요성, 대북정책만족도, 북한대화가능성에 대한 응답 문항을 종속변수로 측정하였다. 통일필요성은 전혀 필요없다 부터 매우 필요하다는 응답을 5점 척도로 측정하였고, 대북정책만족도 현정부 대북정책에 대한 만족 정도를 매우 불만족에서 매우 만족까지 4점 척도로 측정한 결과를 활용한다. 북한대화가능성은 ‘통일을 함께 논의할 상대로 북한 정권이 대화와 타협이 가능한 상대라고 생각하십니까?’ 문항에 대하여 전혀 가능하지 않다에서 매우 가능하다까지 4점 척도로 측정된 결과를 분석에 활용하였다. 통제변수로 남북사회문화교류관련 인식으로 사회문화교류의 시급성, 북한개혁개방에 사회문화교류 도움인식 변수를 설정하고, 북한 위협인식 변수로 북무력도발가능성인식, 북핵위협인식을 포함하였다.

〈표 1〉 변수 기초통계량

변수명	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max
통일필요성	6,000	3.20	1.12	1	5
대북정책만족도	22,802	2.38	0.71	1	4
북한대화가능성	20,404	2.23	0.73	1	4
개성공단 재개	11,999	3.29	1.09	1	5
금강산관광 재개	19,199	3.50	1.06	1	5
북한온라인콘텐츠접촉 경험	6,000	0.23	0.42	0	1
북한문화접촉경험	22,817	0.28	0.45	0	1
북한방문경험	22,817	0.03	0.18	0	1
사회문화교류시급성	10,799	0.63	0.48	0	1
북한개혁개방에 사회문화교류도움	10,800	0.65	0.47	0	1
북무력도발가능성	22,813	2.75	0.77	1	4
대북정책만족도	22,802	2.38	0.71	1	4
북핵위협인식	22,815	3.03	0.75	1	4
진보	22,817	0.28	0.45	0	1

었다.

변수명	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max
보수	22,817	0.23	0.42	0	1
다문화포용성	16,799	3.54	0.86	1	5
국가경제만족도	22,810	2.07	0.68	1	4
개인경제만족도	6,000	2.12	0.62	1	4
사회적 지위	22,806	3.02	0.84	1	6
학력	22,759	3.37	0.75	1	5
소득수준	22,759	3.00	1.03	1	4
20대	22,817	0.19	0.39	0	1
30대	22,817	0.20	0.40	0	1
40대	22,817	0.23	0.42	0	1
50대	22,817	0.20	0.40	0	1
성별 (남자 =1)	22,817	0.50	0.49	0	1

기타 통제변수로는 당파성 인식(진보, 보수), 다문화포용성인식, 국가경제만족도, 개인경제만족도, 사회적지위 인식, 학력, 소득수준, 연령, 성별 변수를 포함하였다. 주관적 지위인식, 당파성 인식과 경제상황인식은 그 인식의 영향에 따라 북한관련 인식과 연관될 수 있기 때문에 포함하였고, 최근 다문화 관련 논의들이 많이 진행되는 상황에서 다문화포용성인식이 북한관련 인식에도 영향을 미칠 수 있기 때문에 통제변수에 포함하였다. 나머지 통제변수들은 인구통계적 변수들이다. 한편, 본 논문은 횡단면 데이터의 특성상 북한 접촉 경험과 인식 사이의 관계를 인과관계로 단정하지 않는다. 원래 북한에 대해 온건한 태도를 가진 응답자가 접촉 경험을 더 많이 추구했을 가능성, 즉 자기선택(Self-selection)에 의한 역인과 문제를 배제할 수 없다. 이러한 내생성 문제를 부분적으로 완화하기 위해 다문화포용성, 당파성, 경제 인식 등 성향 관련 주요 교란 변수를 통제변수로 포함하였다. 만약 접촉 경험이 단순히 개방적 성격의 결과라면, 다문화포용성을 통제한 상태에서 접촉 경험 변수의 유의미성이 사라져야 한다. 분석 결과에서 이를 통제한 후에도 접촉 경험이 독립적인 유의미성을 보이는 경우, 이는 접촉 자체의 독자적 효

과로 해석할 근거가 된다. 단, 본 분석의 결과는 인과적 효과가 아닌 조건부 상관관계로 이해되어야 한다. 본 논문은 북한과의 접촉을 방문경험, 문화접촉, 콘텐츠 접촉으로 구분하여 분석한다. 세 유형은 접촉의 성격이 다르고, 접촉의 직접성 정도의 차이가 분명하고, 현재 가능 여부에서도 차이가 생긴다. 이러한 접촉형태의 차이에 대한 효과의 차이를 살피고자 세 유형에 대한 효과를 분석하고자 한다.

〈표 2〉 접촉경험 유형 분류

유형	성격	직접성	현재 가능 여부
북한방문	직접·대면 접촉	최고	불가
북한문화접촉	간접·매체 접촉	중	제한적 가능
북한온라인콘텐츠	간접·비공식 접촉	낮음	사실상 진행 중

본 논문에서 다루는 '북한 접촉 경험'은 단일한 개념이 아니라, 접촉의 직접성과 공식성에 따라 세 가지 유형으로 구분된다. 첫째, 북한방문 경험은 금강산 관광, 개성공단 방문 등 실제 북한 지역을 직접 방문하거나 북한 주민과 대면한 경험으로, 가장 높은 수준의 직접적·공식적 접촉에 해당한다. 둘째, 북한 문화접촉 경험은 북한 영화, 음악, 공연, 출판물 등 북한의 문화적 생산물을 매체를 통해 접촉한 경험으로, 간접적이지만 의도적 접촉의 성격을 갖는다. 셋째, 북한 온라인 콘텐츠 접촉 경험은 유튜브, SNS, 웹사이트 등을 통해 북한 관련 영상·정보를 접한 경험으로, 가장 비공식적이고 비의도적 접촉에 해당할 수 있다. 북한방문경험이 있는 사람은 전체 응답자 중 3.45%이고, 북한문화접촉경험이 있는 사람은 전체 응답자 중 28.32%이고, 북한 온라인 콘텐츠 접촉 경험이 있는 사람은 전체 응답자 중 23.97%이다. 북한 방문경험은 개성공단과 금강산 관광이 시행되던 시기의 경험이 가장

많을 텐데, 중단된 지 오래되었기 때문에 가장 적은 응답자 비중을 보인다. 반면에 북한문화접촉은 다양한 매체의 경험을 통해 이루어지는 것으로 수준의 차이는 분명히 존재할 것이나, 북한문화라고 분명히 인식하고 접촉한 경험을 기억하는 것으로 추정할 수 있다. 북한콘텐츠 접촉은 인터넷에서 다양한 사이트에서 영상 등 다양한 방식으로 확인하는 행위로 추정할 수 있다.

〈표 3〉 연령별 북한방문경험, 북한문화접촉, 북한콘텐츠접촉 경험 응답자 비중

북한방문경험	20대	30대	40대	50대	60세 이상	Total
있다	2.49	1.95	2.84	4.35	6.35	3.45
없다	97.51	98.05	97.16	95.65	93.65	96.55
북한문화접촉						
있다	30.20	29.10	29.40	27.48	24.42	28.32
없다	69.80	70.90	70.60	72.52	75.58	71.68
북한콘텐츠접촉						
있다	31.48	26.70	25.34	22.82	16.73	23.97
없다	68.52	73.30	74.66	77.18	83.27	76.03

본 논문의 분석은 세 층위로 구성된다. 첫째, 누적 데이터(2007~2025년) 전체를 활용하는 분석은 북한 접촉 경험과 관련 인식 사이의 장기적·구조적 관계를 파악하기 위한 것이다. 단기적 정치 이벤트의 영향을 평균화하여 보다 안정적인 경향성을 확인하는 데 목적이 있다. 둘째, 최근 5년(2021~2025년) 빈도분석은 코로나19로 인한 북한 국경 봉쇄와 남북관계 전면 중단이라는 특수한 맥락 하에서의 인식 변화 추세를 포착하기 위한 것이다. 셋째, 2024년과 2025년 연도별 분석은 윤석열 정부와 이후 정권교체라는 정치적 변동 효과를 분리 관찰하기 위한 것이다. 이처럼 분석 층위를 구분한 것은 장기적 구조 효과와 단기적 맥락 효과를 구분함으로써 북한 접촉 경험의 영향을 보다 정밀하게 추정하기 위함이다.

## 2. 분석 결과

본 논문은 데이터의 보편적 경향성을 확인하기 위해 2007~2025 전체 누적 데이터를 분석하되, 남북 관계가 완전히 차단되었고, 한국사회의 부정적 대북인식이 증가하고 있는 최근 국면(2024~2025)에서의 접촉 효과 인식을 확인하기 위해 최근 연도인 2024년과 2025년을 연도별로 분석하였다.

### 1) 접촉 경험유형별 교류 인식의 분포: 경험 집단과 비경험 집단의 비교

기초 분석으로서 북한방문경험, 북한문화접촉과 북한콘텐츠접촉 경험 유무에 따른 사회문화교류 문제에 대한 인식을 살펴보고자 한다. 북한과 관련된 경험이 남북 간의 사회문화교류에 대한 인식에 긍정적으로 영향을 미치는지, 부정적으로 영향을 미치는지에 대한 검토를 통해 북한과 관련된 사항에 대한 접촉 경험이 관련 인식에 미치는 방향성을 살펴볼 수 있다. 우선, 최근 5년간(2021년 ~2025년)의 통일의식조사 결과에 기반해서, 북한방문경험, 북한문화접촉, 북한콘텐츠접촉 경험 유무별로 남북 간의 사회문화교류가 시급하다고 생각하는지에 대한 인식의 차이를 보고자 한다. <표 4>에서 보는 바와 같이, 전체 응답자들 중 60% 내외의 응답자들은 북한과의 사회문화교류가 시급하다고 인식하고 있다. 북한방문경험이 있는 경우는 2021년과 2022년 조사에서는 북한방문경험 없는 응답자보다 시급하다고 인식하는 경우가 낮았다. 2021년과 2022년은 코로나로 인하여 북한이 모든 국경을 봉쇄하고, 남북관계가 사실상 중단된 시기였다. 2021년과 2022년의 결과는 이러한 상황이 반영된 결과로 볼 수 있다. 하지만, 2023년부터는 북한방문경험이 있는 응답자들의 사회문화교류 시급성 인식이 더 증가하였다. 2023년에는 74.36%, 2024년에는 72.22%, 2025년 81.25%로 매우 상승하였다. 북한방문경험이 없는 경우는 꾸준히 60% 초반의 응답자들이 남북 간의 사회문화교류가

시급하다고 응답하였다. 이 경우는 북한방문경험에 의해 형성된 인식이 남북 간의 사회문화교류의 시급성 인식에 큰 변동을 만든 요인 중에 하나로 작동하였다고 추정해 볼 수 있는 근거가 된다.

〈표 4〉 북한방문경험, 북한문화접촉, 북한콘텐츠접촉 경험 별 사회문화교류 시급성 인식

		2021	2022	2023	2024	2025
전체	시급	59.67	63.25	61.75	63.17	62.17
	시급않음	40.33	36.75	38.25	36.83	37.83
북한방문 경험 유	시급	50.00	59.26	74.36	72.22	81.25
	시급않음	50.00	41.74	25.64	27.78	18.75
북한방문 경험 무	시급	60.02	63.34	61.33	62.89	61.37
	시급않음	39.98	36.66	38.67	37.11	38.63
북한문화 접촉 유	시급	54.44	57.72	63.93	74.46	68.87
	시급않음	45.56	42.28	36.07	25.54	30.13
북한문화 접촉 무	시급	61.81	65.08	61.09	60.47	60.35
	시급않음	38.19	34.92	38.91	39.53	39.65
북한콘텐 츠접촉 유	시급	60.75	61.17	70.26	71.34	66.50
	시급않음	39.25	38.83	29.74	28.66	33.50
북한콘텐 츠접촉 무	시급	59.36	63.86	60.10	60.27	60.07
	시급않음	40.64	36.14	39.90	39.73	39.93

두 번째, 북한 문화접촉의 경우도 2021년과 2022년은 북한문화접촉 경험이 없는 응답자가 시급하다고 응답하는 비율이 더 높았고, 2023년부터는 북한문화접촉 경험이 있는 응답자들이 시급하다고 응답하는 비율이 상대적으로 더 높게 나왔다. 응답비율이 70% 전후로 형성되었다. 세 번째, 북한 콘텐츠 접촉의 경우도 비슷한 패턴을 보이고 있으며, 북한문화접촉의 경우와 마찬가지로 2023년 이후로는 시급하다는 응답비율이 70% 전후로 형성되어 있

다. 전체 응답 비율을 고려했을 때, 북한방문경험, 북한문화접촉, 북한콘텐츠 접촉 경험이 있는 경우가 남북간의 사회문화교류의 시급성을 더 크게 느끼고 있음을 추정할 수 있다.

<표 5>에서는 북한 경험유형별로 대북정책으로서 사회문화교류의 효과성에 대한 인식의 확인할 수 있다. 설문지에서는 대북정책으로서 사회문화교류가 북한 개혁개방에 도움이 되는지에 대한 인식을 물었다. 2021년부터 2025년까지의 설문결과에 기반하여 전체 응답자들과 북한 경험유형별로 매해 도움여부를 응답한 비율을 보여준다. 2021년과 2022년에는 전체 응답자 중에서 66~67%의 응답자들이 사회문화교류의 효과가 북한의 개혁개방에 도움이 될 것이라고 응답했다. 이는 2023년 이후 60~64%의 도움 응답보다 높은 수치로서 이는 코로나 상황을 고려한 결과로 보인다. 북한방문경험 유무에 따른 결과를 보면, 북한방문 경험이 있는 응답자들의 도움 응답 비율이 북한방문경험이 없는 응답자에 비해 10% 이상 더 높은 비율로 응답하였다. 특히 2022년은 북한방문경험이 있는 응답자들 중 88.89%가 도움이 된다는 응답을 하였다. 반면에 북한방문경험이 없는 응답자들의 도움 응답 비율은 66.84%였다. 다음으로, 북한문화접촉경험 유무에 따른 결과를 보면, 북한방문경험과 마찬가지로 2022년에 북한문화접촉경험 있는 응답자의 도움 응답 비율이 77.18%로 가장 높게 나왔다. 2023년 이후에는 70%의 응답 비율을 보인다. 북한문화접촉이 있는 응답자의 도움 응답 비율이 북한문화접촉이 없는 경우에 비해 도움 응답 비율이 10% 이상 더 높게 나왔다. 마지막으로, 북한콘텐츠접촉경험 유무별 응답비율을 보면, 2021년부터 2025년까지 꾸준히 북한콘텐츠접촉경험이 있는 응답자들의 도움 응답 비율이 최소 4%에서 최대 16.6% 이상 높게 나타났다.

〈표 5〉 북한방문경험, 북한문화접촉, 북한콘텐츠접촉 경험 별 사회문화교류효과 인식

		2021	2022	2023	2024	2025
전체	도움	66.08	67.33	61.00	60.67	64.08
	도움안됨	33.92	32.67	39.00	39.33	35.92
북한방문 경험 유	도움	61.90	88.89	76.92	75.00	70.83
	도움안됨	38.10	11.11	23.08	25.00	29.17
북한방문 경험 무	도움	66.23	66.84	60.47	60.22	63.80
	도움안됨	33.77	33.16	39.53	39.78	36.20
북한문화 접촉 유	도움	63.61	77.18	70.71	71.43	68.56
	도움안됨	36.39	22.82	29.29	28.57	31.44
북한문화 접촉 무	도움	67.10	64.08	58.04	58.10	63.03
	도움안됨	32.90	35.92	41.96	41.90	36.97
북한콘텐츠 접촉 유	도움	72.45	78.75	66.15	72.93	66.5
	도움안됨	27.55	21.25	33.85	27.07	33.5
북한콘텐츠 접촉 무	도움	64.28	63.97	60.00	56.32	62.92
	도움안됨	35.72	36.03	40.00	43.68	37.08

이 빈도분석 결과를 종합하면, 북한 접촉 경험이 있는 집단이 모든 연도에서 사회문화교류의 시급성과 개혁개방 효과성을 더 높게 평가하는 것으로 나타났다. 특히 2023년 이후 남북 관계 경색 국면에서 방문 경험자의 81.25%가 교류가 시급하다고 응답한 점은 과거 직접 접촉 경험이 장기적인 태도 지속성(Durability)을 가짐을 시사한다. 북한에 대한 경험에 따라 북한에 대한 좀 더 온건한 태도를 가지는 사람들의 비율이 증가한다는 것을 추정할 수 있다. 현재 설문에 근거한 데이터로는 북한관련 경험의 지속성과 강도는 알 수 없지만, 일정한 빈도 이상의 경험을 가질 경우, 북한에 대한 온건한 태도를 가질 개연성이 증가한다는 추정의 근거를 일부 확인하였다고 볼 수 있다. 이를 단정지을 수 없는 것은 원래 북한에 대하여 온건한 태도를 가진 응답자들이 북한에 대한 경험을 추구할 가능성이 있기 때문에, 이를 통제할 수 없는 상황에서 성급하게 판단할 수는 없다. 이에 추가적인 분석을 진행하고자 한다.

2) 접촉 유형에 따른 통일·대북 인식의 집단 간 차이

북한 경험유형별 인식의 차이를 좀 더 명확하게 확인하기 위하여 일원분산분석(one-factor ANOVA)을 시행하였다. 일원분산분석을 통해 하나의 영향요인이 각 그룹별 평균의 차이를 발생시키는지 여부를 확인할 수 있다. 앞서 빈도분석에서는 사회문화교류 인식과 관련된 문항에 대한 빈도의 차이를 살펴보았다면, 이번 일원분산분석에서는 통일인식, 북한인식, 대북정책인식, 교류재개인식과 연관된 인식에서 차이가 발생하는지 살피고자 한다. 통일인식으로는 통일필요성인식, 북한 인식으로는 북한대화가능성인식, 대북정책인식으로는 대북정책만족도, 교류문제 인식으로는 개성공단재개, 금강산관광재개 문제에 대한 북한 경험 유형별 인식의 차이를 확인하고 한다.

〈표 6〉 북한경험유형별 일원분산분석 결과

	북한컨텐츠접촉				북한문화접촉				북한방문			
	집단간 분산 (MS)	집단내 분산 (MS)	F값	Prob >F	집단간 분산 (MS)	집단내 분산 (MS)	F값	Prob >F	집단간 분산 (MS)	집단내 분산 (MS)	F값	Prob >F
통일필요성	1.27	0.18	7.02	0.00	0.46	0.17	2.62	0.03	0.81	0.03	26.63	0.00
북한대화가능성	0.30	0.18	1.66	0.17	1.83	0.19	9.21	0.00	0.55	0.03	16.83	0.00
대북정책만족도	1.13	0.18	6.23	0.00	1.77	0.22	8.74	0.00	0.90	0.03	27.23	0.00
개성공단 재개	1.65	0.18	9.14	0.00	0.75	0.18	4.19	0.00	0.45	0.02	15.21	0.00
금강산관광재개	1.28	0.18	7.07	0.00	5.41	0.19	28.15	0.00	0.53	0.03	16.70	0.00
자유도	통일필요성, 남북관계인식 집단간 4; 집단 내 5995 북한 대화가능성 집단간 3; 집단 내 5996 대북정책만족도 집단간 3; 집단 내 5994 개성공단 재개, 금강산관광재개 집단간 4; 집단 내 5994						통일필요성 집단간 4; 집단 내 5995 남북관계인식 집단간 4; 집단 내 22810 북한대화가능성 집단간 3; 집단 내 20400 대북정책만족도 집단간 3; 집단 내 22798 개성공단 재개 집단간 4; 집단 내 11994 금강산관광 재개 집단간 4; 집단 내 19194					
* MS (Mean Squares) : 자유도를 고려한 평균제곱												

분석결과, 통일 필요성, 대북정책 만족도, 개성공단 및 금강산 관광 재개에 대한 태도는 북한콘텐츠 접촉과 유의한 관련을 보였다( $F=7.02-9.14$ ,  $p<0.01$ ). 반면, 북한대화가능성 인식은 북한콘텐츠 접촉과 유의한 차이를 보이지 않았다( $F=1.66$ , n.s.). 북한문화접촉의 경우 모든 남북관계 인식 변수에서 통계적으로 유의한 평균 차이가 나타났으며, 특히 금강산 관광 재개 태도에서 가장 큰 효과가 관찰되었다( $F=28.15$ ,  $p<0.001$ ). 북한방문 의향은 다섯 가지 인식 변수 모두에서 강한 차이를 보였는데, 통일 필요성( $F=26.63$ ,  $p<0.001$ )과 대북정책 만족도( $F=27.23$ ,  $p<0.001$ )의 효과가 두드러졌다. 요약하면, 북한방문 경험이 다섯 가지 인식 변수 모두에서 가장 강한 집단 간 차이를 보였으며, 북한문화 접촉은 특히 금강산 관광 재개 태도( $F=28.15$ )에서 두드러진 효과를 나타냈다. 반면, 북한콘텐츠 접촉은 대화가능성 인식에서만 유의미한 차이를 보이지 않았다.

### 3) 북한 접촉 경험이 교류·통일·대북정책 인식에 미치는 영향: 순서형 로짓 분석

다음으로, 각 변수들의 직접적인 영향 관계를 확인하기 위하여 로지스틱 회귀분석을 시행하고자 한다. 전체 누적 데이터에 대한 분석과 함께 최근 연도별 분석으로 2024년과 2025년 연도별 분석을 시행하고자 한다. 전체적인 변수 관계의 분석과 함께 최근 들어 남북관계가 경색된 시점에서의 인식 관계를 추정해 보고자 한다. 우선, 교류문제인식에 대한 분석을 살펴본다. 회귀분석 결과와 승산비(Odds Ratio, OR)를 함께 분석한다. <표 7>의 로지스틱 회귀분석 결과를 보면, 금강산 관광 재개 찬성 여부에 대해 북한문화 접촉( $\beta=0.18^*$ ,  $OR=1.19$ ), 북한방문 경험( $\beta=0.42^{***}$ ,  $OR=1.53$ )이 모두 양의 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 북한콘텐츠 접촉은 유의미한 영향을 보이지 않았다. 또한 남북 사회문화교류의 시급성( $\beta=0.64^{***}$ ,  $OR=1.91$ ), 사회문화

교류가 북한의 개혁개방에 도움이 된다는 인식( $\beta=0.60^{***}$ , OR=1.83)과 진보 정치성향( $\beta=0.29^{***}$ , OR=1.33)가 찬성 가능성을 크게 높였다. 인구통제변수 중에서는 20대( $\beta=-0.25^{**}$ , OR=0.77)와 30대( $\beta=-0.26^{**}$ , OR=0.76)가 상대적으로 소극적이었으나, 전체적으로 정치·인식 변수가 더 강한 설명력을 가졌다. 개성공단 재개 모형에서도 유사한 패턴이 관찰되었다. 북한문화 접촉( $\beta=0.12^*$ , OR=1.13), 북한방문 경험( $\beta=0.59^{***}$ , OR=1.80)이 찬성 승산을 높였으며, 사회문화교류시급성 인식( $\beta=0.61^{***}$ , OR=1.84), 사회문화교류가 북한의 개혁개방에 도움이 된다는 인식( $\beta=0.54^{***}$ , OR=1.72)과 진보정치성향( $\beta=0.41^{***}$ , OR=1.51)이 핵심 요인으로 작용했다. 북한에 대한 위협인식 변수들은 일관되게 음의 효과를 나타내 협력사업 재개에 제약으로 기능하였고, 연령·학력 등 인구학적 특성은 제한적 영향을 보였다. 이러한 결과는 북한 접촉경험과 교류지향적 인식이 남북 경제·관광 협력에 대한 대중들의 태도를 체계적으로 형성함을 보여준다. 이 결과는 북한 접촉 경험이 교류 재개 인식에 긍정적 영향을 미친다는 가설 1을 대체로 지지하는 것으로, 다만 접촉 유형에 따른 조건부 성립으로 이해된다.

〈표 7〉 교류문제인식에 대한 순서형 로짓분석

	(1) 금강산관광재개		(2) 개성공단재개	
	계수	승산비	계수	승산비
북한콘텐츠접촉	0.06 (1.19)	1.07	0.06 (1.16)	1.06
북한문화접촉	0.18** (3.13)	1.19	0.12* (2.11)	1.13
북한방문경험	0.42** (3.07)	1.53	0.59*** (4.26)	1.80
사회문화교류시급성	0.64*** (12.67)	1.91	0.61*** (12.04)	1.84
북한개혁개방에 사회문화교류도움	0.60*** (11.70)	1.83	0.54*** (10.56)	1.72

	(1) 금강산관광재개		(2) 개성공단재개	
	계수	승산비	계수	승산비
북무력도발가능성	-0.12*** (-3.65)	0.88	-0.13*** (-3.97)	0.87
북핵위협인식	0.00 (0.03)	1.00	-0.01 (-0.38)	0.98
진보	0.29*** (5.14)	1.33	0.41*** (7.31)	1.51
보수	-0.25*** (-4.14)	0.77	-0.18** (-2.98)	0.83
다문화포용성	0.21*** (7.44)	1.24	0.15*** (5.29)	1.16
국가경제만족도	0.07 (1.73)	1.07	0.16*** (3.99)	1.18
개인경제만족도	0.03 (0.73)	1.03	0.00 (0.12)	1.00
사회적 지위	-0.03 (-1.25)	0.96	0.04 (1.55)	1.05
학력	0.01 (0.36)	1.01	-0.00 (-0.17)	0.99
소득수준	-0.14*** (-4.64)	0.86	-0.13*** (-4.53)	0.87
20대	-0.25** (-2.96)	0.77	-0.30*** (-3.49)	0.73
30대	-0.26** (-3.05)	0.76	-0.21* (-2.45)	0.80
40대	-0.20* (-2.56)	0.81	-0.01 (-0.16)	0.98
50대	-0.13 (-1.82)	0.87	0.05 (0.71)	1.05
성별 (남자 =1)	0.03 (0.82)	1.03	0.06 (1.46)	1.07
cut1	-2.14*** (-9.45)	-2.14	-1.81*** (-8.03)	-1.81
cut2	-0.53* (-2.42)		-0.15 (-0.68)	
cut3	0.78*** (3.54)		1.36*** (6.10)	
cut4	2.66*** (11.84)		3.28*** (14.42)	
N	5991		5991	

〈표 8〉은 최근 2년 2024년과 2025년 자료 분석 결과이다. 남북 교류 사안에 대한 순서형 로짓 분석 결과, 북한 접촉 경험의 유형별로 차별적인 영향력이 관찰되었다. 우선, 북한방문 경험은 2024년 개성공단 재개 지지( $\beta=0.69^*$ ,  $OR=2.00$ )를 시작으로, 2025년에는 금강산 관광 재개( $\beta=0.83^{**}$ ,  $OR=2.31$ )와 개성공단 재개( $\beta=0.87^{**}$ ,  $OR=2.40$ ) 모두에서 가장 강력하고 일관된 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 직접적인 대면 접촉이 경색된 정국 속에서도 정책적 지지를 이끌어내는 핵심 동인임을 실증한다. 반면, 북한 콘텐츠 접촉은 2025년 개성공단 재개 지지( $\beta=0.24^*$ )에 긍정적 기여를 한 반면, 북한 문화 접촉은 동일 문항에서 부(-)의 영향( $\beta=-0.29^*$ )을 미치는 복합적인 양상을 보였다. 이 결과는 간접 접촉의 경로에 따라 북한을 바라보는 인지적 프레임이 상이하게 형성될 수 있으며, 특히 최근의 문화 접촉 경험이 북한의 실상에 대한 현실적 인식을 높여 정책 만족도에는 다소 비판적인 태도를 유도했을 가능성을 시사한다. 통제 변수 측면에서는 개인의 사회적 개방성과 이념적 성향이 대북 인식 형성에 중요한 기저 요인으로 작용하고 있음이 확인되었다. 다문화 포용성은 모든 모델에서 통계적으로 유의미한 양의 상관관계( $OR=1.19\sim 1.39$ )를 보였으며, 이는 외부 집단에 대한 개방적 태도가 북한과의 협력 수용성으로 전이되고 있음을 의미한다. 반면, 세대 변수에서는 20대와 30대가 2024년 분석에서 금강산 및 개성공단 재개 사안에 대해 뚜렷한 부(-)의 상관성을 보이며 젊은 층의 대북 냉소주의와 부정적 인식을 드러냈다. 그러나, 2025년 분석에서는 이러한 세대별 유의성이 다소 완화되고 진보 성향 집단의 지지도가 상승하는 경향을 보이는데, 이는 정권 교체에 따른 대북정책 변화 기대감 등 정치 환경 변동이 개인의 인식 구조에 반영된 결과로 해석할 수 있다.

〈표 8〉 2024년 2025년 교류문제에 대한 인식 순서형 로짓분석

	2024				2025			
	(1) 금강산관광재개		(2) 개성공단재개		(3) 금강산관광재개		(4) 개성공단재개	
	계수	승산비	계수	승산비	계수	승산비	계수	승산비
북한콘텐츠접촉	0,015 (0,11)	1,01	-0,00 (-0,01)	0,99	0,14 (1,23)	1,15	0,24* (2,05)	1,27
북한문화접촉	0,18 (1,30)	1,20	0,13 (0,95)	1,14	0,00 (0,03)	1,00	-0,29* (-2,09)	0,74
북한방문경험	-0,03 (-0,11)	0,96	0,69* (2,04)	2,00	0,83** (2,96)	2,31	0,87** (3,04)	2,40
사회문화교류시급성	0,57*** (4,98)	1,77	0,69*** (5,92)	2,00	0,75*** (6,35)	2,11	0,64*** (5,49)	1,90
북한개혁개방에 사회문화교류도움	0,82*** (7,08)	2,27	0,83*** (7,10)	2,30	0,38** (3,25)	1,47	0,65*** (5,48)	1,92
북무력도발가능성	-0,03 (-0,54)	0,96	-0,15* (-2,09)	0,85	-0,35*** (-4,40)	0,70	-0,22** (-2,87)	0,79
북핵위협인식	0,12 (1,45)	1,13	0,11 (1,31)	1,12	0,06 (0,75)	1,06	-0,04 (-0,52)	0,95
진보	-0,12 (-0,94)	0,88	0,42** (3,19)	1,52	0,62*** (4,95)	1,86	0,55*** (4,45)	1,74
보수	-0,35* (-2,52)	0,70	-0,06 (-0,43)	0,94	-0,43** (-3,01)	0,64	-0,17 (-1,21)	0,83
다문화포용성	0,33*** (4,80)	1,39	0,18** (2,61)	1,19	0,24*** (3,91)	1,27	0,31*** (5,08)	1,37
국가경제만족도	-0,33*** (-3,57)	0,71	-0,11 (-1,23)	0,88	0,00 (0,05)	1,00	0,23* (2,34)	1,27
개인경제만족도	-0,08 (-0,77)	0,92	-0,04 (-0,38)	0,95	0,16 (1,60)	1,17	-0,06 (-0,59)	0,94
사회적 지위	0,16* (2,30)	1,18	0,21** (2,86)	1,23	-0,12 (-1,69)	0,88	0,08 (1,18)	1,09
학력	0,14 (1,52)	1,15	0,09 (1,01)	1,10	-0,07 (-0,72)	0,92	-0,07 (-0,65)	0,93
소득수준	-0,05 (-0,76)	0,94	-0,07 (-1,07)	0,92	-0,23** (-3,15)	0,79	-0,22** (-3,08)	0,79
20대	-0,55** (-2,87)	0,57	-0,60** (-3,08)	0,54	-0,30 (-1,52)	0,73	-0,08 (-0,45)	0,91
30대	-0,53** (-2,76)	0,58	-0,62** (-3,17)	0,53	-0,18 (-0,92)	0,83	0,11 (0,57)	1,11
40대	-0,56** (-3,14)	0,56	-0,25 (-1,41)	0,77	-0,07 (-0,42)	0,92	0,10 (0,59)	1,10
50대	-0,37* (-2,28)	0,68	-0,24 (-1,44)	0,78	-0,06 (-0,41)	0,93	0,26 (1,55)	1,29
성별 (남자 =1)	0,01 (0,11)	1,01	-0,02 (-0,22)	0,97	0,08 (0,79)	1,08	0,00 (0,01)	1,00

	2024				2025			
	(1) 금강산관광재개		(2) 개성공단재개		(3) 금강산관광재개		(4) 개성공단재개	
	계수	승산비	계수	승산비	계수	승산비	계수	승산비
cut1	-1.35** (-2.62)		-1.47** (-2.78)		-3.09*** (-5.73)		-1.63** (-3.05)	
cut2	0.37 (0.73)		0.47 (0.92)		-1.37* (-2.57)		0.20 (0.38)	
cut3	2.02*** (3.99)		2.41*** (4.64)		-0.13 (-0.24)		1.65** (3.10)	
cut4	3.78*** (7.33)		4.21*** (7.92)		1.85*** (3.46)		3.74*** (6.91)	
N	1200		1200		1200		1200	

<표 9>는 누적데이터에 대한 통일, 북한, 대북정책인식에 대한 순서형 로짓분석의 결과를 보여준다. 세 종속변수(통일필요성, 대북정책 만족도, 북한 대화가능성)에 걸쳐 사회문화교류 관련 변수들이 일관되게 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 먼저 통일필요성의 경우, 북한방문 경험( $\beta=0.91^{***}$ , OR=2.48)과 사회문화교류의 시급성 인식( $\beta=0.70^{***}$ , OR=2.02), 그리고 사회문화교류가 북한의 개혁개방에 도움이 된다는 인식( $\beta=0.53^{***}$ , OR=1.70)이 통일 필요성 인식을 유의미하게 높이는 것으로 확인되었다. 이념 성향의 경우 진보일수록 세 모델 모두에서 긍정적 방향으로 유의미하였고, 보수 성향은 통일필요성과 북한대화가능성 인식을 낮추는 방향으로 작용하였다(OR=0.85, 0.74). 인구사회학적 변수를 살펴보면, 60대 이상을 기준으로 20대( $\beta=-1.21^{***}$ )와 30대( $\beta=-0.91^{***}$ )는 통일필요성 인식이 현저히 낮아, 세대 간 대북·통일 인식의 뚜렷한 균열을 확인할 수 있다. 또한 국가경제 만족도는 대북정책 만족도(OR=2.11)와 북한대화가능성(OR=1.48) 모두에 강력한 정(+)적 영향을 미쳐, 경제적 평가가 대북 인식 전반의 주요 매개 요인임을 보여준다. 북무력도발 가능성 및 핵위협 인식은 대북정책 만족도와 북한대화가능성을 모두 낮추는 방향으로 유의미하게 작용하여, 안보 위협 인식이 대북 관여정책에 대한 지지를 제약하는 구조적 요인으로 기능함을 알 수 있다.

<표 9>의 결과를 봤을 때, 통일인식과 대북정책인식, 대북대화가능성 등에 대한 북한 접촉 경험 변수들의 영향이 이전에 살펴본 교류문제와 달리 강하지 않고, 그 방향성도 각기 다르게 나타나고 있다는 확인하였다. 이 결과는 북한관련 경험이 분야별 인식에 미치는 경향을 각기 다르고 일부는 긍정적인 영향을 주더라도, 일부는 부정적인 영향을 주는 결과를 추정할 수 있는 결과이다. 이러한 결과는 접촉 유형에 따라 인식 영역별로 상이한 효과가 나타난다는 가설 2를 지지하며, 대북 인식의 다차원적 구조를 실증한다.

<표 9> 통일, 북한, 정책인식에 대한 순서형 로짓분석

	(1) 통일필요성		(2) 대북정책만족도		(3) 북한대화가능성	
	계수	승산비	계수	승산비	계수	승산비
북한콘텐츠접촉	0.11* (2.04)	1.12	-0.19** (-3.12)	0.82	-0.06 (-1.01)	0.93
북한문화접촉	0.01 (0.26)	1.01	-0.06 (-1.10)	0.93	0.07 (1.28)	1.08
북한방문경험	0.91*** (6.56)	2.48	0.00 (0.02)	1.00	0.34* (2.38)	1.41
사회문화교류시급성	0.70*** (13.90)	2.02	-0.08 (-1.66)	0.91	0.41*** (7.69)	1.51
사회문화교류 북개혁개방에 도움	0.53*** (10.35)	1.70	0.05 (0.97)	1.05	0.56*** (10.23)	1.76
북무력도발가능성	-0.00 (-0.16)	0.99	-0.12*** (-3.53)	0.88	-0.10** (-2.99)	0.89
북핵위협인식	-0.01 (-0.51)	0.98	0.10** (2.77)	1.11	-0.16*** (-4.24)	0.84
진보	0.22*** (4.05)	1.25	0.16** (2.77)	1.17	0.27*** (4.60)	1.31
보수	-0.15* (-2.50)	0.85	0.04 (0.71)	1.04	-0.30*** (-4.57)	0.74
다문화포용성	0.06* (2.20)	1.06	0.06* (2.14)	1.06	0.06* (2.03)	1.06
국가경제만족도	0.21*** (5.17)	1.23	0.74*** (16.37)	2.11	0.39*** (8.86)	1.48
개인경제만족도	0.00 (0.12)	1.00	0.12* (2.52)	1.12	0.12** (2.60)	1.13
사회적 지위	0.00 (0.26)	1.00	0.04 (1.26)	1.04	0.11*** (3.43)	1.12

	(1) 통일필요성		(2) 대북정책만족도		(3) 북한대화가능성	
	계수	승산비	계수	승산비	계수	승산비
학력	0.05 (1.25)	1.05	-0.02 (-0.51)	0.97	0.01 (0.38)	1.01
소득수준	-0.16*** (-5.45)	0.84	-0.00 (-0.12)	0.99	-0.13*** (-4.17)	0.87
20대	-1.21*** (-13.69)	0.29	-0.11 (-1.24)	0.89	-0.31*** (-3.38)	0.72
30대	-0.91*** (-10.31)	0.40	0.00 (0.03)	1.00	-0.19* (-2.04)	0.82
40대	-0.52*** (-6.42)	0.59	-0.07 (-0.85)	0.92	0.03 (0.41)	1.03
50대	-0.22** (-3.01)	0.79	-0.09 (-1.20)	0.90	0.08 (1.03)	1.08
성별 (남자 =1)	0.23*** (5.05)	1.26	0.05 (1.12)	1.05	-0.12* (2.47)	1.13
cut1	-2.30*** (-10.06)		-0.26 (-1.09)		-0.68** (-2.90)	
cut2	-0.23 (-1.06)		2.27*** (9.40)		1.96*** (8.23)	
cut3	1.05*** (4.70)		5.73*** (22.39)		5.10*** (20.01)	
cut4	2.80*** (12.34)					
N	5992		5990		5992	

<표 10>은 2024년과 2025년 데이터를 분석한 결과를 보여준다. 분석 결과, 사회문화교류 관련 변수의 영향력은 양 연도 모두에서 일관되게 확인되었으나, 그 양상에 일부 변화가 관찰되었다. 통일필요성의 경우, 사회문화교류 시급성 인식(2024:  $\beta=0.77^{***}$ , OR=2.17; 2025:  $\beta=0.71^{***}$ , OR=2.03)과 사회문화교류의 북한 개혁개방 기여 인식(2024:  $\beta=0.62^{***}$ , OR=1.87; 2025:  $\beta=0.61^{***}$ , OR=1.84)이 두 해 모두 강력하고 안정적인 정(+)적 효과를 유지하였다. 반면, 대북정책 만족도에 대해서는 2024년에 북한콘텐츠 접촉이 부(-)적 영향( $\beta=-0.30^*$ , OR=0.73)을 미쳤으나, 2025년에는 유의미성이 없고, 사회문화교류 시급성 인식의 영향도 2024년에는 유의미하지 않았다가 2025년에는 정(+)적 방향으로 전환되는 흥미로운 변화가 나타났다. 북한대화가능성

인식에서는 사회문화교류의 개혁개방 기여 인식이 두 해 모두 강한 정(+)적 효과(2024: OR=1.77; 2025: OR=2.16)를 보이며, 문화교류가 대화 지지 인식의 핵심 동인임을 재확인시켜 준다. 세대 및 이념 변수의 패턴 역시 두 해에 걸쳐 구조적으로 유사하게 나타났다. 20대와 30대는 60대 이상 기준으로 통일필요성 인식이 현저히 낮으며(2025년 20대:  $\beta=-1.69^{***}$ ; 30대:  $\beta=-1.16^{***}$ ), 이 세대 균열은 오히려 2025년에 더 심화된 것으로 확인된다. 국가경제만족도는 2025년 대북정책만족도( $\beta=0.45^{***}$ , OR=1.58)에 대한 영향력을 유지하며 경제적 평가의 매개적 역할을 지속적으로 뒷받침한다. 핵위협인식은 2025년 북한대화가능성에 대한 부(-)적 효과가 더욱 강화( $\beta=-0.32^{***}$ , OR=0.72)되어, 안보 위협인식이 관여정책 지지를 제약하는 구조가 시간이 지남에 따라 더 공고해지고 있음을 시사한다. 시기별 비교 분석 결과는 직접 접촉의 우위가 유지되는 반면 간접 접촉의 위계가 성립하지 않음을 재확인함으로써, 가설 3의 부분적 지지를 연도별 수준에서도 뒷받침한다.

〈표 10〉 2024년, 2025년도 통일, 북한, 정책인식에 대한 순서형 로짓분석

	2024						2025					
	(1) 통일필요성		(2) 대북정책 만족도		(3) 북한대화 가능성		(4) 통일필요성		(5) 대북정책만 족도		(6) 북한대화 가능성	
	계수	승산비	계수	승산비	계수	승산비	계수	승산비	계수	승산비	계수	승산비
북한콘텐츠 접촉	0.31* (2.45)	1.36	-0.30* (-2.22)	0.73	0.07 (0.57)	1.08	0.24* (2.04)	1.27	-0.11 (-0.88)	0.89	-0.20 (-1.59)	0.81
북한문화접촉	-0.25 (-1.7)	0.77	0.11 (0.79)	1.12	0.06 (0.42)	1.06	-0.17 (-1.22)	0.84	-0.44** (-2.95)	0.63	-0.27 (-1.86)	0.75
북한방문경험	0.66* (2.12)	1.94	0.15 (0.42)	1.16	0.49 (1.43)	1.64	0.57* (1.99)	1.76	0.08 (0.29)	1.09	-0.04 (-0.16)	0.95
사회문화교류 시급성	0.77*** (6.68)	2.17	-0.31* (-2.56)	0.73	0.45*** (3.77)	1.58	0.71*** (6.04)	2.03	0.19 (1.54)	1.21	0.58*** (4.65)	1.79
사회문화교류 북개혁개방에 도움	0.62*** (5.46)	1.87	-0.10 (-0.89)	0.89	0.57*** (4.74)	1.77	0.61*** (5.13)	1.84	0.43*** (3.36)	1.53	0.77*** (5.98)	2.16
북무력도발 가능성	0.12 (1.64)	1.12	-0.18* (-2.33)	0.83	-0.14 (-1.77)	0.86	-0.02 (-0.27)	0.97	-0.05 (-0.70)	0.94	-0.12 (-1.46)	0.88

	2024						2025					
	(1) 통일필요성		(2) 대북정책 만족도		(3) 북한대화 가능성		(4) 통일필요성		(5) 대북정책만 족도		(6) 북한대화 가능성	
	계수	승산비	계수	승산비	계수	승산비	계수	승산비	계수	승산비	계수	승산비
북핵위협인식	0.11 (1.32)	1.12	0.07 (0.82)	1.07	-0.30** (-3.23)	0.73	-0.00 (-0.09)	0.99	-0.24** (-2.65)	0.78	-0.32** *	0.72
진보	0.087 (0.67)	1.09	-0.45** (-3.27)	0.63	0.24 (1.80)	1.28	0.35** (2.83)	1.42	0.37** (2.75)	1.45	0.00 (0.02)	1.00
보수	0.088 (0.63)	1.09	0.66*** (4.36)	1.94	0.07 (0.47)	1.07	-0.26 (-1.84)	0.76	-0.84** *	0.42	-0.38* (-2.47)	0.67
다문화포용성	0.024 (0.35)	1.02	0.14* (1.98)	1.15	-0.00 (-0.03)	0.99	0.14* (2.39)	1.15	0.16* (2.40)	1.17	0.03 (0.53)	1.03
국가경제 만족도	0.20* (2.12)	1.22	0.54*** (5.23)	1.71	0.40*** (4.00)	1.49	0.04 (0.48)	1.05	0.45*** (4.02)	1.56	0.18 (1.72)	1.20
개인경제 만족도	0.040 (0.39)	1.04	0.23* (2.04)	1.25	0.24* (2.21)	1.28	0.01 (0.14)	1.01	0.12 (1.12)	1.13	0.33** (3.05)	1.39
사회적 지위	-0.10 (-1.51)	0.89	-0.00 (-0.01)	0.99	0.20** (2.62)	1.22	-0.00 (-0.11)	0.99	0.03 (0.41)	1.03	0.14 (1.70)	1.14
학력	0.05 (0.54)	1.05	-0.06 (-0.67)	0.93	0.09 (0.90)	1.09	0.18 (1.64)	1.19	0.10 (0.86)	1.10	-0.07 (-0.65)	0.92
소득수준	-0.10 (-1.54)	0.89	0.09 (1.27)	1.10	-0.26** *	0.76	-0.08 (-1.13)	0.92	-0.03 (-0.45)	0.96	-0.10 (-1.37)	0.89
20대	-1.14** *	0.31	0.28 (1.33)	1.32	-0.15 (-0.77)	0.85	-1.69** *	0.18	-0.33 (-1.54)	0.71	-0.10 (-0.48)	0.90
30대	-1.01** *	0.36	0.05 (0.28)	1.05	-0.12 (-0.60)	0.88	-1.16** *	0.31	-0.15 (-0.72)	0.85	0.00 (0.03)	1.00
40대	-0.43* (-2.38)	0.65	-0.04 (-0.25)	0.95	0.14 (0.75)	1.15	-0.79** *	0.45	-0.27 (-1.41)	0.75	0.22 (1.13)	1.24
50대	-0.08 (-0.54)	0.91	-0.00 (-0.02)	0.99	0.11 (0.66)	1.12	-0.39* (-2.39)	0.67	0.041 (0.23)	1.04	0.25 (1.41)	1.28
성별 (남자 = 1)	0.36*** (3.41)	1.43	0.07 (0.65)	1.07	0.17 (1.57)	1.19	0.13 (1.21)	1.13	-0.01 (-0.10)	0.98	0.10 (0.90)	1.10
cut1	-1.41** (-2.75)		-0.56 (-1.04)		-0.63 (-1.20)		-1.80** (-3.27)		-1.57** (-2.69)		-1.53** (-2.66)	
cut2	0.67 (1.33)		2.12*** (3.89)		1.96*** (3.67)		0.24 (0.44)		1.24* (2.15)		1.31* (2.27)	
cut3	2.02*** (3.96)		5.75*** (9.79)		4.81*** (9.79)		1.64** (3.02)		4.90*** (8.09)		4.91*** (7.91)	

	2024						2025					
	(1) 통일필요성		(2) 대북정책 만족도		(3) 북한대화 가능성		(4) 통일필요성		(5) 대북정책만 족도		(6) 북한대화 가능성	
	계수	승산비	계수	승산비	계수	승산비	계수	승산비	계수	승산비	계수	승산비
					(8.47)							
cut4	3.68*** (7.09)							3.65*** (6.60)				
N	1200		1200		1200		1200		1200		1200	

이상의 분석 결과를 종합하면, 북한 접촉 경험의 효과는 접촉 유형·인식 영역·시기에 따라 상이하게 나타났다. 직접 접촉은 일관된 정(+)의 효과를 보인 반면, 간접 접촉은 맥락에 따라 부(-)의 효과를 산출하기도 하였으며, 이념·세대·안보 인식 등 구조적 변수가 대북정책 지지를 매개하거나 제약하는 요인으로 확인되었다.

## IV. 결론

### 1. 요약

본 논문은 북한 접촉 경험이 한국인의 통일, 북한, 대북정책 인식에 어떤 영향을 미치는지를 분석하고, 향후 남북 사회문화교류 정책의 방향성에 대한 함의를 검토하고자 하였다. 분석은 세 가지 가설을 중심으로 구성되었으며, 그 검증 결과를 다음과 같이 정리할 수 있다.

가설 1(북한 접촉 경험이 있는 응답자가 그렇지 않은 응답자보다 남북 사회문화교류에 대해 더 긍정적인 인식을 가질 것)은 부분적으로 지지되었다. 빈도분석 결과, 북한 방문·문화·콘텐츠 접촉 경험이 있는 집단은 모든 연도

에서 사회문화교류의 시급성과 개혁개방 효과성을 더 높게 평가하였다. 누적 데이터에 대한 순서형 로짓 분석에서도 세 유형의 접촉 경험 모두 금강산 관광 및 개성공단 재개에 대해 유의미한 정(+)의 영향을 보였다. 그러나 2025년 북한 문화 접촉이 개성공단 재개 인식에 부(-)의 영향( $\beta=-0.29^*$ )을 미친 결과는, 접촉 경험이 교류 인식에 항상 긍정적으로 작용하지는 않음을 보여준다. 따라서 가설 1은 교류 재개 인식 영역에서는 대체로 지지되나, 접촉 유형과 시기에 따라 조건부로만 성립한다고 결론지을 수 있다.

가설 2(접촉 유형에 따라 통일필요성, 대북정책 만족도, 북한 대화가능성 인식에 차별적 영향이 나타날 것)는 지지되었다. 누적 데이터 분석에서 북한 방문 경험은 통일필요성( $\beta=0.91^{***}$ ,  $OR=2.48$ )과 북한대화가능성( $\beta=0.34^*$ ,  $OR=1.41$ )에 강한 정(+)의 영향을 미친 반면, 온라인 콘텐츠 접촉은 대북정책 만족도를 오히려 낮추는 방향으로 작용하였다( $\beta=-0.19^{**}$ ,  $OR=0.82$ ). 북한 문화 접촉은 세 종속변수 모두에서 통계적으로 유의미한 영향을 보이지 않아, 통일·정책 인식 영역에서는 제한적 효과를 가지는 것으로 나타났다. 이처럼 동일한 접촉 경험이라도 인식 영역에 따라 그 효과의 방향과 크기가 분명히 달라진다는 점에서 가설 2는 명확하게 지지 된다. 대북 인식은 단일한 태도 구조로 환원되지 않는 다차원적 구조임을 확인한 것이다.

가설 3(접촉의 직접성이 높을수록(방문 > 문화접촉 > 콘텐츠접촉) 통일 및 대화가능성 인식에 대한 긍정적 영향이 더 강하게 나타날 것)은 부분적으로 지지 되었으나, 중요한 예외가 확인되었다. 누적 데이터 분석에서 직접 접촉에 해당하는 북한방문 경험은 통일필요성과 북한대화가능성 모두에서 가장 강력한 정(+)의 효과를 보여, 직접성이 높은 접촉일수록 인식 변화 효과가 크다는 명제를 지지하였다. 최근 연도 분석에서도 2025년 북한방문 경험은 금강산 재개( $OR=2.31$ )와 개성공단 재개( $OR=2.40$ ) 모두에서 가장 강력한 영향을 유지하였다. 그러나 간접 접촉 유형 간의 위계, 즉 문화접촉이 콘텐츠 접촉보다 일관되게 강한 긍정적 효과를 보인다는 명제는 지지 되지 않았다.

오히려 2025년 문화 접촉이 개성공단 재개 인식에 부(-)의 영향을 미친 결과는, 간접 접촉의 효과가 직접성의 위계보다 접촉 내용과 맥락에 의해 더 크게 결정됨을 시사한다. 이는 Barlow et al.(2012)이 지적한 바와 같이, 접촉이 기존 고정관념을 강화하는 역효과(contact caveat)가 간접 접촉 경로에서 현실화될 수 있다는 이론적 논의와 일맥상통한다. 세 가설의 검증 결과를 종합하면, 북한 접촉 경험의 인식 효과는 접촉이 있을 때 긍정적이고 직접적일수록 더 크다는 단순한 접촉이론의 명제가 남북관계 맥락에서는 조건부로만 성립함을 실증한다. 접촉의 유형·내용·시기라는 세 조건이 교차하면서 효과의 방향과 크기가 결정되는 복합적 구조가 확인되었다.

## 2. 남북사회문화교류의 방향성

가설 검증 결과에서 도출된 정책적 함의는 분명하다. 사회문화교류를 통해 민족동질성 회복, 이질성 극복 등의 목표를 달성하고자 해왔으나, 본 논문의 분석 결과는 교류 경험이 긍정적 효과를 갖는 영역과 그렇지 않은 영역이 분명히 구분됨을 보여준다. 특히 직접 접촉(방문)은 구체적 교류 재개 인식과 통일·대화가능성에 강한 효과를 보인 반면, 간접 접촉(문화·콘텐츠)은 맥락에 따라 오히려 부정적 인식을 유도할 수 있음이 확인되었다. 이는 앞으로 남북 간의 사회문화교류가 재개되더라도 교류의 새로운 방식·형식·기대 효과에 대한 근본적인 재설계가 필요함을 의미한다. 이를 위해 비교문화심리학의 문화변용(acculturation) 논의<sup>26)</sup>와 접촉이론의 최적 조건을 결합한 ‘혼

<sup>26)</sup> 비교문화심리학에서는 문화변용(acculturation)은 상이한 문화적 배경을 지닌 사람들과 이웃하여 살아가기 위해 개인이 어떻게 바뀌는가에 초점을 맞춘다. 문화변용은 다양한 문화를 지닌 개인의 집단이 직접적인 접촉을 지속적으로 할 때 초래되는 현상이다. Berry, John W. Ype H, Poortinga, Seger M, Breugelmans, Athanasios Chasiotis, David L, Sam 지음, 김영란, 김민지, 노혜경 역, 『비교문화심리학』(서울 : 시그마프레스, 2017), 296쪽.

합형 교류 설계가 필요하다. 구체적으로 네 가지 원칙을 제안한다.

첫째, 목적별 접촉 프로그램을 설계해야 한다. 가설 2의 검증 결과가 보여주듯, 접촉 유형에 따라 영향을 받는 인식 영역이 다르다. 따라서 '동질성 회복'이라는 추상적 목표 대신, 교류의 목적을 교류 재개 지지 형성, 통일 필요성 인식 제고, 대화가능성 인식 확산 등으로 세분화하고, 각 목적에 최적화된 접촉 유형과 프로그램을 설계해야 한다. 직접 접촉은 통일·대화 인식 변화를 목표로, 간접 접촉은 교류 지지 기반 확산을 목표로 활용하는 것이 효과적이다. 둘째, 준수사회적 접촉을 제도화할 필요가 있다. 공식 교류가 중단된 현 상황에서도 온라인 콘텐츠와 문화 접촉은 사실상 지속되고 있다. 그러나 가설 3의 부분적 불지지 결과가 보여주듯, 무방향적 간접 접촉은 오히려 부정적 인식을 강화할 수 있다. 따라서 북한 주민의 일상을 인간적으로 이해할 수 있는 양질의 콘텐츠 제작과 보급을 지원하여, 미래의 직접 접촉을 위한 심리적 완충 지대를 형성해야 한다. 셋째, 세대별 맞춤형 프로그램을 기획해야 한다. 가설 1의 검증 결과에서 20~30대는 2025년 통일필요성 인식에서 60대 이상 대비 현저히 낮은 값(20대  $\beta=-1.69^{***}$ , 30대  $\beta=-1.16^{***}$ )을 보이며, 이 세대 균열은 오히려 심화되는 추세이다. 청년 세대의 반응성이 높은 온라인 플랫폼 기반의 맞춤형 교류 프로그램을 별도로 개발하지 않으면, 교류 지지 기반의 세대 간 단절이 구조화될 위험이 있다. 넷째, 접촉 전 교육 프로그램을 의무화해야 한다. 올포트가 강조하였듯, 접촉이 편견 감소 효과를 내려면 구체적 목적을 가진 준비된 접촉이어야 한다. 가설 3에서 확인된 문화 접촉의 역효과 가능성은, 사전 교육 없이 진행되는 교류가 오히려 기존 고정관념을 강화할 수 있음을 경고한다. 교류 참여자를 대상으로 접촉이론 기반의 심리학적 교육을 의무적으로 제공하고, 프로그램별 인식 변화 효과를 정기적으로 측정·환류하는 관리 체계를 구축해야 한다. 결론적으로, 본 연구는 남북 사회문화교류의 효과가 교류의 존재 자체보다 접촉의 유형·질·목적·준비 정도에 의해 결정된다는 것을 실증하였다. 장기간의 교류 단절이 경

협 기반 인식 형성 경로 자체를 약화시키고 있는 현 시점에서, 교류 재개 이후를 대비한 세분화된 프로그램 설계와 인식 지속성 확보 전략의 수립이 시급한 정책 과제를 강조한다.

■ 접수: 2026년 2월 4일 / 심사: 2026년 3월 16일 / 게재 확정: 2026년 3월 18일

## 【참고문헌】

- 이우영, 「사회통합」 『한반도의 평화와 통일』, 서울: 백산서당, 2005.
- 이장호, 『통일의 심리학적 접근: 21세기 민족통일에 대한 사회과학적 접근』, 서울: 서울대학교 출판부, 2000.
- 김성윤, 「남북 사회문화교류에 관한 연구」 『한국동북아논총』 제15권 제3호 한국동북아학회, 2010, 227-245쪽.
- 박영하, 「김정은 시대 문화정책과 남북 문화교류 방향」 『Journal of North Korea Studies』 제8권 제2호, 2022, 29~51쪽.
- 서보혁, 「보편주의 통일론과 인권·민주주의 친화형 남북관계의 탐색」 『세계지역연구논총』 제32권 제1호, 2014, 7~32쪽.
- 이우영, 「남북정상회담과 사회문화교류」 『통일정책연구』 제27권 1호, 2018, 47~64쪽.
- 이장호, 「북한출신 주민(탈북자 포함) 심리사회적응 프로그램의 개발」 『성곡논총』 제28권 제4호, 1997, 성곡학술문화재단, 739 - 789쪽.
- 임현진, 「남북한 통합의 사회문화적 접근: 의의, 현실 및 모색」 이정복, 신육희, 이승훈, 임현진, 김광익, 이장호, 박삼욱, 조흥식, 강현두, 「21세기 민족통일에 대한 사회과학적 접근」, 서울: 서울대학교 출판부, 1999, 99~143쪽.
- 정영철, 「국가·민족 우선의 통일론에 대한 성찰」 『통일인문학』 제74집, 2018, 227~260쪽.
- 정영철, 「사회문화교류의 '순수성' 신화에 대한 비판: '문화'의 양가성을 중심으로」 『북한학연구』 제11권 제2호, 2015, 79~104쪽.
- 정용길, 「독일 통일 이후 체제전환과정의 문제점에 대한 고찰」 『통일문제연구』 제31호, 평화문제연구소, 1999, 130~152쪽.
- 채정민, 「북한이탈주민의 남한내 심리적 문화적응 기제와 적응행태」, 고려대학교 대학원 박사학위논문, 2003.
- 채정민·이종한, 「심리학적 관점에서의 남북한 문화이질성: 북한이탈주민의 심리적 적응을 중심으로」 『한국심리학회지: 문화 및 사회문제』, 제10권 제2호, 2004, 79-101쪽.
- 한성열, 「북한의 문화적 특성과 남북한의 심리적 통일」 『한국심리학회 2000 춘계심포지움자료집』, 2000, 131-153쪽.
- Allport, Gordon Willard. 석기용 역. 『편견(The Nature of Prejudice)』, 교양인, 2020.

- Berry, John W. Ype H. Poottinga , Seger M. Breugelmans , Athanasios Chasiotis , David L. Sam 지음. 김영란, 김민지, 노혜경 역. 『비교문화심리학』, 서울 : 시그마프레스, 2017.
- Allport, F. H.. “The structuring of events: outline of a general theory with applications to psychology.” *Psychological Review*, Vol.61, no.5., 1954, pp.281~303.
- Barlow, F. K., Paolini, S., Pedersen, A., Hornsey, M. J., Radke, H. R., Harwood, J., ... & Sibley, C. G. “The contact caveat: Negative contact predicts increased prejudice more than positive contact predicts reduced prejudice.” *Personality and social Psychology bulletin*, 38(12), 2012, pp.1629-1643.
- Pettigrew, T. F., & Tropp, L. R. “A meta-analytic test of intergroup contact theory.” *Journal of personality and social psychology*, 90(5), 2006, pp.751~783.
- Richmond, Yale. *Cultural Exchange and the Cold War: Raising the Iron Curtain*, Pennsylvania : Penn State University Press, 2003, pp.14-15.
- Schiappa, E., Gregg, P. B., & Hewes, D. E. “The parasocial contact hypothesis,” *Communication monographs*, 72(1), 2005. pp.92~115.
- Wright, S. C., Aron, A., McLaughlin-Volpe, T., & Ropp, S. A. “The extended contact effect: Knowledge of cross-group friendships and prejudice.” *Journal of Personality and Social psychology*, 73(1), 1997, pp.73~90.

## Contact Type Matters: How Experiences with North Korea Shape South Koreans' Attitudes toward Unification and Inter-Korean Relations

Lee, Sung-woo (Korea Culture & Tourism Institute)

### Abstract

This study examines how different types of North Korea-related contact experience shape South Koreans' attitudes toward unification and inter-Korean policy, drawing on cumulative data from the Unification Perception Survey (2007–2025) conducted by the Institute for Peace and Unification Studies at Seoul National University. Using ordered logistic regression, we analyze the effects of three contact types—direct visits, cultural contact, and online content exposure—on support for resuming inter-Korean exchange projects, perceived necessity of unification, satisfaction with North Korea policy, and perceived possibility of inter-Korean dialogue. Results show that contact experiences consistently and positively influence attitudes toward resuming exchanges, but their effects on broader unification and policy attitudes vary substantially by contact type, issue domain, and time period. Notably, cultural contact with North Korea showed a negative association with support for resuming the Gaeseong Industrial Complex in 2025, indicating that contact does not invariably produce positive attitudinal change. Generational cleavages in unification attitudes deepened in 2025, and shifts in progressive partisanship

reflect public expectations following South Korea's change in government. These findings offer partial support for Contact Theory while underscoring the need for purpose-differentiated exchange program designs and mandatory pre-contact education in future inter-Korean engagement policy.

Keywords: Inter-Korean socio-cultural exchange, Contact Theory, Unification attitudes, North Korea perception, Contact experience

이성우 (Lee, Sung-woo)

---

고려대학교에서 정치학 박사학위를 취득하였고, 현재 한국문화관광연구원 부연구위원으로 재직 중이다. 관심분야는 남북사회문화교류, 한국정치, 정치경제, 문화정책, 문화 ODA 등이다. 주요 논문으로는 “정치제도의 정치경제적 영향: 정부형태와 선거제도의 조합 효과를 중심으로”, “동유럽 체제전환 국가의 정화법 도입과 그 효과분석”, “한국 국제개발협력과 문화 ODA” 등이 있다.



일반

## 통일교육 교과서의 수용과 해석

: 세 위치의 목소리를 중심으로

장동관 (서울대학교)

### 국문요약

본 연구는 통일교육 교과서에 나타난 북한/북한주민 재현과 통일 정당화 논리가 교육 현장의 서로 다른 행위자들에게 어떻게 수용되고 해석되는지를 탐색하였다. 이를 위해 교과서 집필 경험이 있는 교사 3명, 북한에서 교사로 근무한 경험이 있는 북한이탈주민 3명, 대학생 4명을 대상으로 반구조화 심층 인터뷰를 실시하였다. 분석 결과, 참여자들은 현행 통일교육에 대해 서로 다른 문제의식과 거리감을 드러냈다. 북한이탈주민 참여자들은 북한 주민을 동정과 결핍의 대상으로 재현하는 서술 방식과 일부 시각 자료의 구성에 문제를 제기하였다. 교사 참여자들은 편익 중심의 통일 정당화 방식과 서술 범위의 제한성을 지적하였으며, 집필 및 심의 과정에서 경험한 조정과 제약을 언급하였다. 대학생 참여자들은 통일의 필요성을 설명하는 익숙한 논리가 자신의 삶과 충분히 연결되지 않는다고 느꼈고, 통일 교육이 개인적 관심과 실천으로 이어지지 않는다고 진술하였다. 참여자들은 대안으로 북한의 일상을 구체적으로 다루는 접근, 다양한 선택 가능성을 열어두는 수업 구성, 유사성과 공감에 기반한 학습 방식을 제안하였다. 본 연구는 통일교육 논의에서 내용 분석뿐 아니라 수용자의 위치와 해석 경험을 함께 고려할 필요가 있음을 시사한다.

주제어: 통일교육, 비판적 교육학, 질적 연구, 북한이탈주민

## I. 서론

통일교육은 1999년 「통일교육지원법」 제정 이후 제도화되어 초, 중, 고등학교 교육과정에서 지속적으로 시행되어 왔다. 그러나 통일에 대한 청년 세대의 관심은 지속적으로 하락하고 있으며, 통일교육의 효과성에 대한 의문이 제기되고 있다.<sup>1)</sup> 기존 연구들은 주로 통일교육의 내용과 정책을 분석하거나, 통일의식 조사를 통해 태도 변화를 측정하는 데 집중해왔다.<sup>2)</sup> 그러나 통일교육이 실제로 어떻게 경험되고 수용되는지, 특히 교육의 당사자들이 교과서의 내용을 어떻게 읽고 평가하는지에 대한 질적 연구는 상대적으로 부족하다.

이러한 문제의식에서 본 연구는 2022 개정 교육과정에 따른 통일교육 교과서를 중심으로, 교과서에 나타난 북한/북한주민 재현과 통일 정당화 논리가 서로 다른 위치의 교육 당사자들에게 어떻게 수용되고 해석되는지를 탐색하고자 한다. 여기서 본 연구는 통일교육 전반의 효과나 현실 전체를 대표적으로 판정하려는 것이 아니라, 동일한 텍스트가 서로 다른 경험과 위치를 가진 행위자들에게 어떤 의미로 읽히는지를 살펴보는 탐색적 질적 연구로서의 성격을 갖는다. 이에 따라 다음과 같은 연구 질문을 설정하였다. 첫째, 참여자들은 교과서의 북한/북한주민 재현과 통일 정당화 서술의 어떤 요소를 문제적이거나 의미 있는 것으로 읽는가? 둘째, 이러한 읽기는 북한이탈주민, 교사, 대학생이라는 서로 다른 위치에 따라 어떠한 공통점과 차이를 보이는

1) 변중현, 「남북한 통일의 도전과 청소년의 통일의식」 『윤리연구』 제117호 (2017), 39쪽; 김창근, 「교육대학생들의 통일 및 학교통일교육에 대한 인식으로 본 대학통일교육의 과제: 2016~2019년 『북한과 통일론』의 사례」 『윤리연구』 제129호 (2020), 178쪽.

2) 이혜란, 「국내 통일교육 관련 연구 동향」 『학습자중심교과교육연구』 제20권 13호 (2020), 264쪽.

가? 셋째, 참여자들은 현행 통일교육의 보완 또는 재구성을 위해 어떤 방향을 제안하는가?

본 연구는 프레이리(Freire), 애플(Apple), 지루(Giroux)의 비판적 교육학을 해석적 렌즈로 활용하여, 참여자들이 교과서를 읽고 평가하는 과정에서 드러나는 권력관계, 발화 위치, 해석의 차이를 분석한다. 각 개념에 대한 상세한 논의는 다음 장에서 전개한다.

연구 방법으로는 반구조화 심층 인터뷰를 활용하였다. 연구 참여자는 통일교육 교과서 집필 경험이 있는 교사 3명, 북한에서 교사로 근무한 경험이 있는 북한이탈주민 3명, 대학생 4명으로, 총 10명이다. 이러한 구성은 동일한 통일교육 텍스트가 서로 다른 위치의 행위자들에게 어떻게 다르게 수용되고 재구성되는지를 비교하기 위한 목적표집에 따른 것이다. 인터뷰에 앞서 참여자들에게 2022 개정 교육과정에 따른 도덕과 통일교육 내용을 검토하도록 요청함으로써, 추상적 의견이 아니라 구체적 텍스트를 바탕으로 한 평가와 해석이 이루어지도록 하였다. 따라서 본 연구의 분석은 교과서 자체의 본질을 단정하기보다, 특정 텍스트를 둘러싼 수용 경험과 해석 양상의 차이를 밝히는 데 초점을 둔다.

## II. 분석의 관점과 해석의 렌즈

비판적 교육학은 교육을 중립적인 지식 전달 과정으로 보기보다, 특정한 가치와 권력관계가 작동하는 사회적 실천으로 이해한다. 이러한 관점은 통일교육 교과서의 서술 방식 자체뿐 아니라, 그것이 교육 현장의 서로 다른 행위자들에게 어떻게 읽히고 평가되는지를 살펴보는 데 유용한 개념적 자원을 제공한다. 이하에서는 파울로 프레이리(Paulo Freire), 마이클 애플(Michael

Apple), 헨리 지루(Henry Giroux)의 논의를 중심으로 본 연구의 분석 관점을 구성한다. 다만 이를 한국 통일교육 현실에 일률적으로 적용하는 판단 기준으로 삼기보다, 참여자들의 해석과 평가를 보다 세밀하게 이해하기 위한 해석 틀로 사용하고자 한다.

## 1. 프레이리: 닫힌 서사, 침묵, 인간화의 문제

프레이리(1970/2018)는 전통적 교육을 ‘은행저금식 교육(banking education)’으로 비판하면서, 교사가 미리 정해진 지식을 전달하고 학생은 이를 수동적으로 받아들이는 구조에 주목하였다. 이 관점에서 중요한 점은 학습의 결론과 방향이 이미 설정되어 있다는 것이다. 이에 비해 문제제기식 교육(problem-posing education)은 학습자가 질문과 대화를 통해 현실의 의미를 함께 구성해 가는 과정을 강조한다.<sup>3)</sup>

프레이리의 ‘침묵의 문화(culture of silence)’는 누가 말할 수 있고, 누구의 경험이 정당한 지식으로 인정되는가의 문제와 연결된다. 또한 그의 인간화(humanization) 개념은 타인을 단순한 대상이 아니라 경험과 언어를 지닌 주체로 대하는 관계를 강조한다. 본 연구는 이러한 개념을 바탕으로, 참여자들이 교과서 서술을 얼마나 닫혀 있거나 열려 있는 것으로 경험하는지, 북한 및 북한주민 재현과 대표성의 문제를 어떻게 읽어내는지를 해석하고자 한다.

## 2. 애플: 공식적 지식과 포함과 배제의 문제

애플(Apple)은 교육과정과 교과서를 중립적인 지식의 집합이 아니라, 사회적 갈등과 협상, 선택의 결과로 형성되는 것으로 이해한다. 그의 핵심 질

3) Freire, P. 『페다고지: 50주년 기념판(개정판)』, 남경태·허진 역(서울: 그린비, 2018)

문은 “누구의 지식이 가장 가치 있는 것으로 간주되는가”이다. 애플이 말하는 ‘공식적 지식(official knowledge)’은 특정한 관점과 가치가 학교 지식의 중심으로 배열되는 과정을 가리키며, 이 과정에서 다른 경험과 해석은 주변화될 수 있다.<sup>4)</sup>

애플의 선택적 전통(selective tradition) 개념은 교과서가 어떤 역사적 서사와 가치, 정치적 입장을 더 중심으로 제시하는지 이해하는 데 도움을 준다. 또한 교육이 경쟁, 효율, 성과의 언어로 재구성될 수 있다는 그의 문제의식은 통일의 필요성이 어떠한 방식으로 정당화되는지를 검토하는 데 시사점을 제공한다.<sup>5)</sup>

본 연구는 애플의 개념을 통해 참여자들이 교과서의 서술 범위, 포함과 배제, 역사적 맥락의 제시 방식, 집필 및 심의 과정의 조정 경험을 어떻게 문제화하는지 살펴본다.

### 3. 지루: 경계 교육학과 목소리의 정치학

지루(Giroux)는 비판적 교육학을 문화연구의 문제의식과 결합하면서, 교육이 차이(difference)를 어떻게 조직하고 주변화된 집단의 목소리(voice)를 어떠한 위치에 두는가에 주목하였다. 그의 ‘경계 교육학(border pedagogy)’은 중심과 주변, 우리와 그들 사이의 경계가 고정된 것이 아니라 사회적으로 구성된 것임을 드러내고, 그러한 경계를 비판적으로 성찰하는 교육의 가능성을 강조한다. 재현의 정치학(politics of representation)은 특정 집단이 교과서와 대중문화 속에서 어떠한 방식으로 묘사되는가가 사회적 인식과 판단의 형성에 영향을 미친다고 본다. 또한 ‘목소리’는 단순히 말할 수 있는 능력이 아니

4) Apple, M. W. 『학교지식의 정치학: 보수주의 시대의 민주적 교육』, 박부권 외 역(서울: 한울아카데미, 2001).

5) Apple, M. W. 『이데올로기와 커리큘럼』, 박부권 역(서울: 한울아카데미, 2023).

라, 자신의 경험과 관점이 정당한 지식과 서사로 인정받을 수 있는 가능성과 연결된다. 본 연구는 지루의 개념을 통해 북한과 북한주민의 재현이 참여자들에게 어떻게 읽히는지, 어떤 경계와 거리감이 형성되는지, 그리고 참여자들이 제안하는 대안적 통일교육의 방향을 어떻게 이해할 수 있는지 살펴보고자 한다.<sup>6)</sup>

한편 이러한 논의는 한반도 분단 맥락에 그대로 환원될 수 없다. 프레이리의 브라질 문해교육, 애플과 지루의 미국 교육 비판은 서로 다른 역사적 조건 속에서 형성되었으며, 분단국가의 국민 정체성 교육은 안보 현실, 헌법적 규정, 전쟁 경험의 세대 간 전승과 같은 요소를 함께 포함한다. 또한 비판적 교육학은 권력관계와 재현의 문제를 드러내는 데 강점을 가지지만, 구체적 실천 대안의 제시에는 한계를 가질 수 있다. 따라서 본 연구는 비판적 교육학을 통일교육에 대한 전면적 부정의 틀로 사용하기보다, 참여자들의 수용 경험과 문제의식을 성찰적으로 해석하기 위한 분석 자료로 활용하고자 한다.

### III. 연구 방법

#### 1. 연구 설계

본 연구는 통일교육 교과서의 수용과 해석 양상을 살펴보기 위한 탐색적 질적 연구로 설계되었다. 연구의 초점은 통일교육의 효과나 현실 전반을 대표적으로 일반화하는 데 있지 않으며, 동일한 교과서 텍스트가 서로 다른 위치의 교육 당사자들에게 어떠한 의미로 읽히고 평가되는지를 비교, 분석하는 데 있

---

<sup>6)</sup> Henry A. Giroux, *Border Crossings: Cultural Workers and the Politics of Education*, 2nd ed. (New York: Routledge, 2005).

다. 이를 위해 현장 행위자에 대한 반구조화 심층 인터뷰를 활용하였다.

연구 참여자는 통일교육 교과서 집필 경험이 있는 남한 교사 3명, 북한에서 교사로 근무한 경험이 있는 북한이탈주민 3명, 대학생 4명으로, 총 10명이다. 이 세 집단은 각각 교육 내용의 생산, 재현의 당사자성, 교육 내용의 수용이라는 서로 다른 위치를 보여준다. 따라서 본 연구는 동일한 통일교육 교과서가 서로 다른 경험과 위치를 가진 행위자들에게 어떻게 다르게 해석되고 재구성되는지를 비교적으로 살펴보고자 하였다.

## 2. 연구 참여자 및 표집

참여자는 목적표집(purposive sampling)을 통해 선정하였다. 본 연구에서 설정한 ‘재현의 당사자’, ‘교육 생산자’, ‘교육 수용자’라는 세 위치는 자료 분석을 통해 사후적으로 도출된 결과 범주가 아니라, 동일한 교과서 텍스트에 대한 상이한 수용 위치를 비교하기 위해 연구 설계 단계에서 설정한 표집의 틀이다. 반면, 각 위치 내부에서 나타나는 구체적 문제의식과 하위 주제는 자료 분석 과정에서 귀납적으로 도출하였다.

교과서 집필 경험 교사 집단(3명)은 교과서 생산 과정에 직접 참여한 경험을 바탕으로, 교육 내용이 어떠한 선택과 조정 과정을 거쳐 구성되는지를 진술할 수 있는 위치에 있다. 이들은 통일교육 교과서 집필에 참여한 경력이 확인된 교사를 대상으로 네트워크를 통해 섭외하였다. 북한이탈주민 집단(3명)은 북한에서 교사로 근무한 경험을 지니고 있어, 교과서 속 북한/북한주민 재현을 재현의 당사자이자 교육 경험을 지닌 해석 주체의 위치에서 평가할 수 있다. 이 집단은 초기 참여자의 소개를 통한 눈덩이 표집(snowball sampling)으로 모집하였다. 대학생 집단(4명)은 최근까지 학교 통일교육을 경험한 수용자로서, 통일교육 교과서와 수업 경험을 회고적으로 평가할 수 있는 위치에 있다. 이들 역시 눈덩이 표집을 통해 모집하였다.

또한 본 연구는 참여자의 절대적 대표성을 확보하려는 표집이 아니라, 동일한 텍스트에 대한 위치별 해석 차이를 드러내기 위한 비교 표집을 지향하였다. 따라서 본 연구의 결과는 통일교육 현실 전체에 대한 일반화된 판단이라기보다, 서로 다른 위치에서 나타나는 수용 양상과 문제의식의 차이를 보여주는 탐색적 사례로 이해할 필요가 있다.

〈표 1〉<sup>7)</sup>

집단	참여자	주요 특성
북한이탈주민	북이탈A	북한 교사 경력, 통일전담 교육사
	북이탈B	북한 교사 경력, 통일전담 교육사
	북이탈C	북한 교사 경력, 통일전담 교육사
현직 교사	교사A	초등 20년 이상 경력, 교과서 집필 경험
	교사B	초등 15년 이상 경력, 교과서 집필 경험
	교사C	중등 15년 이상 경력, 교과서 집필 경험
대학생	대학생A	물리교육 전공
	대학생B	정치외교학과
	대학생C	윤리교육 전공
	대학생D	윤리교육 전공

### 3. 분석 방법

자료 분석은 다음의 단계로 진행되었다. 첫째, 전사본을 반복적으로 읽으며 전체적 인상과 초기 메모를 기록하였다. 둘째, 전사본을 의미 단위로 분절하고, 각 단위에 참여자의 표현에 밀착한 1차 코드를 부여하였다. 이 단계에서는 특정 이론 용어를 선행적으로 적용하지 않고, 자료에 근거한 귀납적 개방코딩(open coding)을 실시하였다. 셋째, 유사한 1차 코드를 통합하여 2

7) 북한이탈주민 참여자 3명은 모두 북한에서 교사로 근무한 경험이 있으며, 남한 정착 이후 일정 기간이 지난 상태에서 인터뷰에 참여하였다. 익명성 보호를 위해 개별 참여자의 세부 경력과 정착 기간은 범주화하여 제시하였다.

차 범주를 도출하고, 범주 간 관계를 검토하면서 상위 주제(theme)를 구성하였다. 넷째, 동일한 주제에 대해 세 집단의 발화를 교차 비교함으로써, 통일교육 교과서에 대한 해석이 위치에 따라 어떠한 공통점과 차이를 보이는지를 확인하였다.

본 연구의 4장 결과는 세 집단의 발화를 공통적으로 네 가지 분석 차원에 따라 재구성하였다. 첫째, 교과서에 나타난 북한/북한주민 재현에 대한 읽기, 둘째, 통일의 필요성과 정당화를 설명하는 서술 방식에 대한 평가, 셋째, 참여자 자신의 경험과 위치가 이러한 해석에 미치는 영향, 넷째, 현행 통일교육의 보완 또는 재구성을 위한 대안적 방향이다. 이 네 차원은 세 집단의 자료를 동일한 수준에서 비교하기 위한 분석의 틀이며, 각 차원 안에서 드러난 세부 주제들은 자료 분석 과정에서 귀납적으로 도출된 것이다.

분석의 최종 단계에서는 프레이리의 은행저금식 교육, 애플의 공식적 지식, 지루의 재현과 목소리의 문제를 해석적 렌즈로 연결하였다. 이는 이론을 자료에 기계적으로 적용하거나 검증하려는 목적이 아니라, 참여자들이 교과서를 읽고 평가하는 과정에서 드러난 의미 구성과 긴장을 보다 세밀하게 이해하기 위한 개념적 자원으로 활용한 것이다. 따라서 본 연구의 분석은 이론으로 자료를 선판정하기보다, 귀납적으로 도출된 주제를 이론적 논의와 대화시키는 방식으로 진행되었다.

## IV. 연구 결과

이 장은 북한이탈주민, 교사, 대학생 세 집단의 발화를 공통적으로 네 가지 분석 차원에 따라 제시한다. 첫째는 북한/북한주민 재현에 대한 읽기, 둘째는 통일 정당화 서술에 대한 평가, 셋째는 참여자의 위치와 경험이 이러한

해석에 미치는 영향, 넷째는 대안적 방향에 대한 제안이다. 다만 세 집단이 특히 민감하게 반응한 지점에는 차이가 있었기 때문에, 이하의 서술은 동일한 비교 틀을 유지하면서도 각 집단에서 두드러지게 나타난 주제에 따라 비중을 달리하여 구성하였다.

## 1. 북한이탈주민의 목소리

### 1) 북한/북한주민 재현에 대한 읽기

북한이탈주민 참여자들이 교과서를 읽으며 가장 강하게 반응한 지점은 북한주민과 북한이탈주민이 ‘동정의 대상’으로 재현되는 방식이었다.

*“북한 이탈 주민에 대한 그 슬픔과 이산가족... 저는 불편하더라고요. 왜 이런 슬픔만 얘기를 하지... 동정의 대상으로 해 가지고 통일을 한다는 거는 아닌 것 같더라는 생각이 들더라고요.” (북이탈C)*

북이탈C의 발화에서 주목되는 것은 ‘불편하다’는 감정 표현이다. 이는 교과서가 북한이탈주민이나 북한 주민을 주로 도움을 받아야 하는 존재로 제시할 때, 그러한 서술이 통일의 필요성을 설득하는 방식으로 적절한지에 대한 문제의식을 보여준다. 특히 북이탈C는 통일교육 강사로 활동하면서 동시에 해당 재현의 당사자이기도 하다는 점에서, 이 발화는 내용에 대한 평가이자 재현 방식에 대한 비판으로 읽을 수 있다.

북이탈A는 이러한 문제를 북한이탈주민에 대한 편견 형성과 연결하여 설명하였다.

*“교과서에서는 북한 이탈 주민을 남한 사람들이 도와주어야 하는 것으로만 나오는데... 북한이탈주민에 대한 편견이 생기는 거예요. 저 사람들은 못 살고 불*

*쌍하니까 우리가 이렇게 대해줘도 돼. 이 정도면 감안해야지.” (북이탈A)*

이 발화는 도움의 서사가 단순한 배려의 언어로만 작동하지 않고, 오히려 도움을 주는 사람과 받는 사람 사이의 위계를 자연스럽게 만들 수 있다는 우려를 드러낸다. 즉, 북한이탈주민을 지속적으로 결핍과 보호의 대상으로 제시할 경우, 학습자들이 이를 일상적 편견과 차별을 정당화하는 방식으로 받아들일 가능성이 있다는 것이다.

북이탈B 역시 동정 중심 서술이 의도와 다른 효과를 낼 수 있다고 지적하였다.

*“북한이 불쌍하다라고 내용이 다뤄져 있는 내용들에서는... 내 돈이 별로 나가 는 것 같아 가지고... 통일하지 말아야겠다 이런 생각 들지 않을까요?” (북이탈B)*

이 발화는 동정의 언어가 반드시 공감이나 연대로 이어지는 것은 아니라는 점을 보여준다. 참여자는 오히려 그러한 서술이 비용과 부담의 문제로 번역될 경우, 학습자에게 거리감이나 회피의 정서를 만들 수 있다고 보았다. 같은 맥락에서 북한이탈주민 청소년 사례가 반복적으로 부정적 경험 중심으로 제시되는 점도 비판되었다.

*“북한 이탈 주민 청소년들의 이야기는 다 부정적인 말만 하고 있네요... 이거 보면 누가 악용하지 않을까요? 북한 사람을 이렇게 해도 되지 않을까 하는 생각을 가지지 않을까요?” (북이탈B)*

북이탈B의 문제 제기는 피해 경험을 드러내는 서술 자체를 부정하기보다, 그것이 반복적이고 편향된 방식으로 제시될 때 학습자에게 어떤 인상을 남기는가에 대한 우려로 이해할 수 있다. 이러한 발화는 교과서의 재현 방식이 단순한 정보 전달을 넘어 특정 집단을 바라보는 감정과 태도 형성에 영향을 미칠 수 있음을 시사한다.

## 2) 통일 정당화 논리에 대한 평가

참여자들은 텍스트 서술뿐 아니라 교과서의 시각 자료에 대해서도 민감하게 반응하였다. 특히 북한 아동이나 북한 사회를 묘사하는 방식이 결핍, 낙후, 도움의 필요성에 초점을 맞추는 경우가 많다고 보았다. 북이탈B는 언어 표현의 문제와 함께 이러한 시각을 다음과 같이 지적하였다.

*“북한 사람도 약간 무식한 걸로 보여요. 왜 하필이면 카트예요? 북한에도 카트 있어요... 외래어를 우리 말인 것처럼 하면서, 이것을 못 알아먹는다고 약간 무시하는 것처럼 얘기하잖아요.” (북이탈B)*

이 발화는 단순한 사실 오류의 지적이라기보다, 남한의 언어와 생활양식을 기준으로 삼는 서술이 북한 사람을 상대적으로 덜 익숙하고 덜 유능한 존재로 보이게 할 수 있다는 문제의식을 담고 있다. 참여자가 반복해서 사용한 ‘무시’라는 표현은 이러한 재현이 자신에게 불쾌함이나 거리감으로 경험되었음을 보여준다.

무궁화로 덮여있는 한반도 시각 자료는 통일 이후를 상상하는 방식과도 연결되어 해석되었다.

*“흠수 통일이죠. 여기다가 하다못해 목란이라도 줘 그려놔야... 다 이렇게 그려놓으면 이게 다 원래 남한 땅인가 이렇게 생각하죠.” (북이탈B)*

북이탈B는 상징의 선택과 배치가 중립적이지 않다고 보았다. 특히 남한 중심의 상징만이 강조될 경우, 통일 이후의 공간이 상호 구성의 결과라기보다 남한이 확장된 형태로 이해될 수 있다는 우려를 제기하였다. 이는 시각 자료가 단순한 보조 자료가 아니라, 통일의 이미지를 구성하는 방식에도 관여한다는 점을 보여준다.

고등학교 교과서의 국무회의 장면에도 유사한 문제 제기가 나타났다.

*“어떻게 보면 그냥 진짜 막 나쁜 말로 얘기를 하면 식민지라는 생각도 들 정도로. 자기들끼리만 모여서 얘기한다는 자체가 북한 사람들의 의견이나 환경이나 그런 건 전혀 반영이 안 됐으니까.” (북이탈C)*

여기서 ‘식민지’라는 표현은 연구자의 개념이라기보다, 참여자가 해당 장면을 일방적인 의사결정 구조로 읽으면서 사용한 표현이다. 이 발화는 통일이 상호 협의와 공존의 문제로 제시되기보다, 어느 한쪽이 다른 한쪽에 대해 결정하는 구조처럼 보일 때 당사자가 강한 이질감과 배제감을 느낄 수 있음을 보여준다. 따라서 북한이탈주민 참여자들의 반응은 시각 자료가 단순한 삽화가 아니라, 통일의 주체와 대상이 누구로 상정되는지를 드러내는 장치로 읽힐 수 있음을 시사한다.

### 3) 당사자적 위치와 수용 경험

참여자들은 북한 ‘정권’과 ‘주민’을 구분해서 이해할 필요가 있다고 말하면서도, 북한 주민을 단순히 수동적 피해자로만 재현하는 방식에도 거리감을 드러냈다. 북이탈A는 북한 주민의 인식을 다음과 같이 설명하였다.

*“북한에 있는 사람들이 뭐라고 하는지 아세요? 저도 북에 있을 때는 핵을 만드는 걸 자랑스럽게 생각했어요... 우리가 핵을 가지고 있으니까 미국이나 남조선이 북한을 함부로 건드리지 못한다고 해서, 저는 자긍심을 가지고 있었거든요.” (북이탈A)*

이 발화는 북한 주민을 외부 정보에 무지하거나 일방적으로 조종되는 존재로만 이해하기 어려움을 보여준다. 북이탈A는 자신이 북한에 있을 당시의 인식을 설명하면서, 주민들 역시 자신이 처한 정보 환경과 사회적 맥락 속에

서 나름의 판단과 감정을 형성한다는 점을 강조하였다. 이는 교과서에서 북한 주민을 지나치게 단순화된 방식으로 제시할 경우 놓칠 수 있는 복합성을 드러낸다.

“북한이 실은 이게 위애가 나쁘지 이게 주민들이 나쁜 건 아니잖아요. 근데 북한 당국을 얘기할 때 주민들이 나쁜 것처럼 PPT 만들어서 통일교육원에서 내보낼 때 기분이 많이 안 좋더라고요. 이 내용은 아닌데 이런 거 있잖아요. 그걸 보는 사람들이 뭐라고 하겠어요. 저 북한 주민들은 왜 저렇게 있을까라고 생각할 거잖아요. 어떤 사람들은 질문하라고 하면 왜 북한 사람들은 왜 이렇게 이런 데모도 안 하냐고 물어봐요. 그걸 몰라서 못하는 게 아니잖아요. 그게 북한사람들이 세뇌가 되고 듣지 못하고 보지 못하니까 그러는 거잖아요. 부정적으로만 얘기하지 말고 북한 사람들은 왜 그런지를 이야기 해 주어야 하는데, 그냥 북한의 모든 주민들은 다 싸잡아서 나쁘다 얘기를 하니까 조금 불편하더라고요.” (북이탈B)

이 발화에서 참여자는 두 가지 문제를 제기한다. 하나는 북한 정권에 대한 비판이 주민 전체에 대한 부정적 인상으로 쉽게 확장될 수 있다는 점이고, 다른 하나는 북한 주민의 행위나 침묵을 충분한 맥락 설명 없이 도덕적으로 평가하는 시선이다. 북이탈B는 북한 주민이 왜 그러한 선택을 하거나 저항하지 못하는지에 대한 구조적 설명이 빠질 경우, 학습자들이 주민 전체를 무능하거나 문제적인 집단으로 받아들일 수 있다고 우려하였다. 따라서 이들의 문제 제기는 북한 주민을 단일한 피해자상이나 단일한 가해자상으로 제시하는 이분법 모두에 대한 비판으로 이해할 수 있다.

#### 4) 대안적 방향에 대한 제안

북한이탈주민 참여자들은 통일교육 현장에서 편익 중심 설명이 실제로는 학습자의 관심을 끄는 데 효과적일 수 있다고 보면서도, 동시에 그 방식의 한계도 인식하고 있었다.

*“통일 교육을 저는 편익 쪽으로 주로 진행해요... 애들이 자기들이 이득이 나는 쪽을 들으면 되게 관심 있게 잘 들어요.” (북이탈A)*

이 발화는 편익 접근이 현장에서는 일종의 실용적 전략으로 사용될 수 있음을 보여준다. 특히 학생들의 관심을 끌기 위해 익숙한 이해관계의 언어를 활용하는 방식은 실제 수업 장면에서 유효하게 작동할 수 있다. 그러나 다른 참여자는 바로 그 점 때문에 편익 중심 논리가 통일의 필요성을 장기적으로 설득하는 데 한계를 가질 수 있다고 보았다.

*“이게 너무나도 자기 중심적인 것이 너무나도 뭉쳐버린 거예요... 자본주의적인 게 이게 너무나도 머리에 막 박혀 있는 것 같아요.” (북이탈B)*

이 발화는 편익 논리가 학습자에게 익숙한 언어이기는 하지만, 동시에 통일 문제를 손익 계산의 문제로만 이해하게 만들 수 있다는 우려를 담고 있다. 즉, 이익이 있다고 느끼면 찬성하고 그렇지 않으면 반대하는 방식으로 사고가 형성될 경우, 통일의 의미가 지나치게 협소하게 이해될 수 있다는 것이다. 참여자들은 이러한 한계를 넘는 대안으로 공감과 유사성에 기반한 접근을 제안하였다.

*“남북한이 저는 다르다고는 생각을 안 하거든요... 말이 사투리일 뿐이지 못 알아듣는 정도의 언어는 아니다. 북한 학생들도 너처럼 똑같은 공부 압박을 받는 학생들이라는 걸... 그만큼 북한 애들도 니네하고 똑같아.” (북이탈B)*

북이탈B는 차이를 과장하기보다, 학업 압박이나 또래 경험처럼 학생들이 쉽게 연결지을 수 있는 공통의 삶의 조건을 강조하였다. 이는 북한 청소년을 추상적이고 먼 타자가 아니라, 일정 부분 유사한 일상을 살아가는 존재로 이해하게 하는 설명 방식이라 할 수 있다.

북이탈C 역시 북한 문화를 일방적으로 부정하는 접근에 문제를 제기하였다.

“북한 문화가 다 나쁜 문화는 아니고 그 문화가 사람들이 사회생활에서 같이 가면서 만들어진 문화인 거잖아요. 그 시대적 배경도 있겠지만 그래도 사람들의 감정에 의해서 아니면 그 가치에 의해서 문화가 생산이 되니까 저는 그거에 대해서 나쁘다고 얘기를 하면 그 사람들의 삶에 대한 저는 부정이라고 생각을 하고 있고 그래서 이런 문화는 나한테 나쁘지 않고 부정적인 영향이 있으니 그렇게 받아들였으면 좋겠다라는 남한 사람들이.” (북이탈C)

이 발화는 문화를 단순히 옳고 그름의 문제로 판단하기보다, 특정한 사회적 배경과 사람들의 감정, 가치 속에서 형성된 삶의 방식으로 이해할 필요가 있음을 강조한다. 북한 문화를 전면적으로 부정하는 것은 곧 그 문화 속에서 살아온 사람들의 삶 전체를 부정하는 것으로 받아들여질 수 있다는 것이 참여자의 문제의식이다. 종합하면, 북한이탈주민 참여자들은 통일교육이 북한을 결핍과 대상화의 관점에서만 설명하기보다, 삶의 구체성, 유사성, 맥락적 이해를 통해 보다 입체적으로 접근할 필요가 있다고 보았다.

## 2. 교사의 목소리

### 1) 북한/북한주민 재현과 통일 상상에 대한 평가

교사 참여자들은 교과서의 통일 정당화 방식과 남북 재현이 학생들에게 어떤 인식을 형성하게 하는지에 대해 다층적인 문제를 제기하였다. 특히 편익 중심의 통일 정당화 방식에 대해서는 조심스러운 태도가 두드러졌다.

“편익은 저는 조심스러워요. 왜냐하면 이게 제국주의적으로 흘러갈까 봐. 저는 이거 되게 조심스러워요.” (교사C)

“통일 편익에 대해서도 너희들에 대해서 내가 취사를 선택해 줄게라는 입장에서 보기 때문에 편익이라는 말 자체가 플러스 마이너스가 있어요... 이것도 되게

사실은 제국주의적인 입장이라고 생각하거든요. 식민지화죠. 우리가 당한 것이 있기 때문에 수탈의 입장에서 보고 있다라고 생각해요.” (교사B)

교사C와 교사B의 발화는 통일을 ‘이익’의 언어로 설명하는 방식이 단순한 설득 전략을 넘어, 남북 관계를 손익 계산의 대상으로 이해하게 만들 수 있다는 우려를 보여준다. 특히 교사B는 이러한 설명 방식이 상대를 함께 살아갈 주체로 보기보다, 선택과 판단의 대상으로 다루는 관점으로 읽힐 수 있다고 보았다. 즉, 편익 중심 설명은 학생들의 관심을 끌 수는 있지만, 동시에 통일의 의미를 지나치게 도구적이고 계산적인 방식으로 축소할 위험이 있다는 문제의식이 제기된 것이다.

이와 관련하여 교사A 역시 편익 프레임의 한계를 지적하였다.

“통일 편익은 애들한테 관심을 내가 한번 통일은 해볼 만한 것이야라고 하는 근거로서 제시할 수 있죠. 하지만 이건 잘못된 거죠. 저는 이게 좀 이익이나 편익이 없으면 그냥 안 해도 된다는 의미인 거잖아요... 편익이 공상적인 거잖아요.” (교사A)

이 발화는 편익 담론이 통일의 필요성을 설명하는 하나의 방식으로 기능할 수는 있으나, 그 논리를 끝까지 밀고 갈 경우 “이익이 없으면 굳이 하지 않아도 된다”는 결론에 도달할 수 있다는 점을 지적한다. 교사 참여자들은 바로 이러한 이유 때문에 편익 중심 설명이 학생들의 단기적 흥미를 유도하는 데는 효과적일 수 있어도, 통일의 의미를 충분히 설명하는 방식으로는 한계가 있다고 보았다.

교사C는 이러한 한계를 보다 가치 지향적인 언어로 표현하였다.

“독립운동하는 사람들 자기 세대 그걸 누리려고 그랬을까. 손톱 다 빠져가면서 태극기 흔들었을까. 인간의 수준이 그렇게 저열하면 안 된다는 얘기를 많이 하잖아.” (교사C)

이 발화는 통일 문제를 즉각적인 이익의 문제로만 환원하기보다, 세대를 넘어선 책임, 역사적 정의, 공동체적 가치와 같은 요소 속에서 이해할 필요가 있다는 문제의식을 보여준다. 따라서 교사 참여자들의 비판은 편익 설명 자체의 전면적 부정보다, 그것이 통일교육의 중심 논리로 제시될 때 발생할 수 있는 한계를 지적하는 것으로 이해할 수 있다.

한편 교사들은 교과서의 시각 자료와 서술 방식이 남북 관계를 위계적으로 보이게 만들 수 있다는 점도 비판하였다.

*“한국 사람은 파란색 북한 사람은 빨간색 위주 그리고 한국 사람은 세련된 옷을 입고 있고 애는 고무신을 신고 구멍 뚫린 바지 누가 이런 거 입어요? 남한 애는 또 날아다니고 북한 애는 걸어 다니고, 북한 출신이 희망상점이고 남한 출신이 행운마트인데... 행운마트가 훨씬 커요. 그리고 훨씬 더 세련됐어요. 여기(북한)가 노가다 같은 느낌이면 여기(남한)는 여유로운 느낌이라는 거죠.” (교사B)*

교사B는 색채, 복장, 활동 방식, 공간의 크기와 분위기 등 여러 시각 요소가 결합되면서 남한과 북한을 서로 다른 수준의 삶과 문화로 대비시키는 효과를 낳는다고 보았다. 이 문제 제기는 단순히 삽화의 적절성 여부를 넘어, 학생들이 이미지를 통해 남북 관계를 어떻게 상상하게 되는지에 대한 우려로 읽을 수 있다.

교사C는 교과서가 남북의 차이를 충분히 성찰하기보다, 처음부터 동일화된 결론을 전제하는 것처럼 보인다고 지적하였다.

*“지금 교과서는 다 남한의 입장이고, 동화 정책도 아니에요. 아예 변화의 과정 같은 것도 없고 아예 그냥 딱 찍어놓고 인식한다는 느낌이죠. 동질성을 목표로 하는 것 같은 느낌인데.” (교사C)*

이 발화는 교과서가 통일 이후의 관계를 상호 조정과 변화의 과정으로 제시하기보다, 이미 합의된 동일성의 상태를 전제하는 것처럼 읽힐 수 있다는

문제의식을 드러낸다. 즉, 교사 참여자들은 통일이 ‘어떻게 함께 살아갈 것인가’의 문제로 다루어지기보다, 결과가 정해진 상태로 제시되는 데 대해 비판적이었다.

무궁화 상징에 대해서도 유사한 문제 제기가 나타났다.

*“이게 되게 합의되지 않은 거잖아요. 무궁화 우리나라의 것까지 합의되지 않은 걸 가지고 깔았다. 이거는 우리의 이념을 당연히 위에 두고 그러니까 독일식의 생각인 거죠.” (교사B)*

교사B는 특정 상징을 통일의 대표 이미지로 사용하는 방식이 중립적이기보다, 남한의 상징과 관점을 자연스럽게 당연한 것으로 전제하게 만들 수 있다고 보았다. 이는 상징의 선택 역시 통일을 상상하는 방식과 연결되어 있다는 점을 보여준다.

교사 참여자들은 또한 북한을 상대적으로 낮설고 뒤쳐진 존재처럼 보이게 하는 일부 표현에 대해서도 문제를 제기하였다.

*“카트에 대해서 모르는 북한 사람 그러니까 미개하다고 생각하는 거죠. 이 문장 자체가 말이 안 되는 거죠.” (교사B)*

*“치방전이라는 말에서 벗어날 수가 없는 거죠. 문제가 있어 치료해야 돼. 의사가 필요해. 너희가 의사가 돼서 힐링을 해야 돼. 그게 남한의 입장이고... 애내는 약간 미개한 집단이고 교쳐야 되는 집단이다.” (교사B)*

이 발화들은 특정 표현과 비유가 북한을 도움이나 교정의 대상으로 상상하게 만들 수 있다는 우려를 보여준다. 특히 교사B는 교과서에 나타난 치방전 비유가 문제를 진단하고 치료하는 주체와 치료받아야 하는 대상을 구분하는 방식으로 작동할 수 있다고 보았다. 따라서 이러한 문제 제기는 북한을 설명하는 언어가 학생들에게 어떤 관계 맺기의 틀을 제공하는가에 대한 비

판으로 이해할 수 있다.

교사들은 특히 6학년 교과서의 '타임머신' 설정에 대해 집중적인 문제를 제기하였다.

*“상상의 기본은 현실에 바탕을 뒀야 되는데 이거는 지금 그걸 뛰어넘는 거예요. 현실은 지금 생각할 필요가 없고 그냥 어느 날 딱 이 통일이 돼 있어... 가장 큰 맹점은 통일이라고 하는 거는 지금 우리가 가져가야 될 과제인데 여기서는 통일은 이루어진 상태로 출발하는 거예요.” (교사A)*

교사A는 이 설정이 통일의 과정을 생략한 채 결과만을 제시한다는 점을 문제로 보았다. 학생들이 통일에 이르는 조건과 과정, 갈등과 조정의 문제를 생각하기보다, 이미 완성된 결과를 받아들이는 방식으로 수업이 진행될 수 있다는 것이다.

교사B 역시 같은 맥락에서 학생 수준과 과제의 성격이 맞지 않는다고 지적하였다.

*“애들한테 이런 거야. 너 자유롭고 민주적인 사회를 만들어야 돼. 그래야 타임머신이 움직일 수 있어. 이 자유, 민주 이걸 엄청 큰 개념이예요. 여기서 얘기하는 해결할 수 있는 과제가 학생 수준에서는 없어요. 6학년 단위에서 다 엉망이예요. 지금 여기 있는 거는 그냥 어른들이 얘기하는 과제들이예요. 정부 입장인 거죠.” (교사B)*

이 발화는 교과서가 학생의 삶과 경험 속에서 수행 가능한 과제를 제시하기보다, 이미 성인의 정책 언어나 국가 수준의 과제를 학생에게 전달하고 있다는 문제의식을 담고 있다. 즉, 학생의 질문과 참여 가능성을 열어두기보다, 이미 정해진 방향을 전달하는 방식으로 읽힐 수 있다는 것이다.

이와 관련해 교사B는 다음과 같이 정리하였다.

“가치를 주입해버리고 한반도를 미리 봐요... 이걸 다 닫힌 결말들이죠. 그래서 이걸 말이 되지 않는다.” (교사B)

여기서 교사가 말한 ‘닫힌 결말’은 통일교육이 다양한 가능성과 경로를 질문하기보다, 이미 정해진 가치와 결과를 전제로 구성될 때 나타나는 문제를 지적하는 표현으로 볼 수 있다. 종합하면 교사 참여자들은 현행 교과서가 통일의 필요성을 설명하는 과정에서 편익과 동질성의 언어, 그리고 결과 중심의 상상에 기대는 경향이 있다고 보았으며, 이로 인해 학생들이 통일을 긍정적·비판적으로 사고할 여지가 충분히 확보되지 못한다고 보았다.

## 2) 통일 정당화 서술과 닫힌 서사에 대한 문제 제기

교사 참여자들은 모두 교과서 집필에 참여한 경험이 있었으며, 그 과정에서 내용 선택과 사례 제시, 이미지 활용, 서술 범위와 관련한 여러 조정 경험을 진술하였다. 이들의 발화는 교과서 내용이 집필자의 단일한 의도만으로 구성되기보다, 다양한 검토와 협의, 조정 과정을 거쳐 형성된다는 점을 보여 준다.

먼저 교사들은 분단과 전쟁을 둘러싼 역사적 맥락이 충분히 다뤄지지 못했다고 지적하였다.

“과거나 현대사에 대해서 이야기하는 것 자체가 거부돼 있어요... 소련과 미군 정으로 나누어져 있었는데 거기에 대해서 사실 적시를 하는 거에 대해서 굉장히 불편해하더라고요. 북한이 먼저 전쟁을 일으켰다는 것만으로 시작하고자 하는 것들이 많았어요. 그 전에 전후 상황에 대해서는 설명하고자 하지 않고 국제적 시각을 아예 도입하고자 하지 않더라고요.” (교사B)

교사B의 발화는 분단과 전쟁의 배경을 설명하는 과정에서 국제적 맥락이나 보다 넓은 역사적 설명이 충분히 반영되지 못했다고 느낀 경험을 보여준

다. 이는 특정 사실의 진위 여부를 넘어, 교과서가 어떤 역사적 설명들을 중심으로 채택하고 무엇을 상대적으로 덜 다루는가에 대한 문제 제기로 이해할 수 있다.

교사A 역시 유사한 맥락에서 서술의 선택과 배제 문제를 언급하였다.

*“분단의 피해 얘기할 때 북한에 있는 군인들 얘기 이런 것들은 좀 뺐었어요. 서로가 학살이나 이야기나 이런 것들은 그때 빠졌었고... 우리는 이제 피해자 입장이 더욱 부각하게 하는.” (교사A)*

이 발화는 분단의 피해를 설명하는 과정에서 복합적인 폭력과 상호 피해의 맥락보다는, 상대적으로 특정한 피해 서사가 더 강조되었다는 인식을 보여준다. 즉, 참여자들은 집필 과정에서 어떤 사례와 장면이 중심이 되고 어떤 서사가 후순위로 밀리는지를 중요한 문제로 받아들이고 있었다.

남북 협력 사례의 제시 방식에 대해서도 비슷한 경험이 보고되었다.

*“남북 협력의 사례를 넣었는데 다 빠졌죠. 경제, 정치, 문화, 사회, 체육 이 중에서 소프트한 것만 다루라고 해서 문화, 스포츠 이런 것만 들어갔던 것 같아요.” (교사B)*

교사B는 보다 구체적이고 실질적인 협력 사례를 넣고자 했으나, 상대적으로 갈등이 적고 상징적인 장면만 남게 되었다고 진술하였다. 이는 교과서가 남북 관계의 현실적 복합성보다 비교적 안전하고 무난한 사례를 중심으로 구성되는 경향이 있다고 참여자가 인식하고 있음을 보여준다.

이미지와 사진의 사용 방식에 대해서도 문제 제기가 이어졌다.

*“실제 사진을 봐야 된다고 했는데 안 쓰겠다고 해서 남북한의 정상회담 사진도 안 쓰고 약속하는 이미지만 넣었어요. 이산가족도 그냥 그림화 했죠. 개성공단이라는 말을 아예 안 썼어요. 다 이미지화하기 때문에 실제라고 생각하지 않*

을 거예요.” (교사B)

이 발화는 교과서가 구체적 사건과 장면을 현실감 있게 제시하기보다, 보다 추상적이고 무난한 이미지 중심으로 재구성되는 방식에 대한 비판으로 읽을 수 있다. 참여자는 이러한 방식이 학생들에게 남북 관계를 실제의 문제로 인식하게 하기보다, 다소 추상적이고 거리감 있는 것으로 받아들여지게 만들 수 있다고 보았다.

집필자의 의도와 다른 방향으로 내용이 수정되었다는 경험도 제시되었다.

*“통일에 대해서 북한 사람을 불쌍하게 여긴 내용을 내가 쓰지 않았는데 넣는 다거나... 편견을 가진 존재나 도움을 필요로 하는 존재로 바뀌었고.” (교사B)*

이 진술은 집필자가 의도하지 않은 서술이 추가되면서, 북한 주민이나 북한이탈주민의 이미지가 보다 수동적이거나 보호의 대상으로 정리되었다고 느낀 경험을 보여준다. 여기서 중요한 것은 단순한 문장 수정 자체보다, 그러한 수정이 재현 방식의 방향을 바꾸는 것으로 참여자에게 인식되었다는 점이다.

유사한 맥락에서 다양한 목소리를 담아내는 장치가 축소되었다는 경험도 나타났다.

*“다문화 학생 한 명. 이주배경 학생들이 말할 수 있도록 말 풍선을 넣는 방식으로 진행을 했었거든요. 근데 그거를 다 빼고 뒤에 다문화 학생 등장하면 되지 뭐로 바뀐 거예요. 이미지만 넣고 빼.” (교사B)*

교사B는 특정 집단의 관점을 직접 드러내기 위해 넣었던 발화 장치가 삭제되고, 보다 일반화된 이미지로 대체되었다고 설명하였다. 이는 누가 말하는 주체로 제시되고, 누가 단지 묘사의 대상으로 남는가에 대한 문제의식과 연결된다. 참여자는 이러한 수정이 다양한 경험과 관점을 드러낼 수 있는 가

능성을 줄였다고 보았다.

또한 일부 교사들은 집필 과정에서 자신의 전문성이 충분히 인정받지 못했다고 느낀 경험을 이야기하였다.

*“그 통일 교육에 대해서 전문성을 아무도 인정을 안 해준다. 되게 서러웠던 부분이 이거야. 내가 뭘 알아 이런 게 통과될 수 있을 것 같아?” (교사B)*

이 발화는 교과서 집필이 단순한 문장 작성의 과정이 아니라, 누가 어떤 지식을 말할 수 있는가를 둘러싼 협상과 권한의 문제로 경험될 수 있음을 보여준다. 교사B가 언급한 감정은 집필자의 관점과 전문성이 조정 과정에서 충분히 반영되지 못한다고 느낀 데서 비롯된 것으로 볼 수 있다. 종합하면, 교사 참여자들의 진술은 교과서가 단일한 관점의 산물이 아니라, 여러 수준의 검토와 선택, 조정을 거쳐 구성되는 ‘공식적 지식’의 성격을 지닌다는 점을 시사한다.

### 3) 학생 수용 양상에 대한 교사의 인식

교사들은 학생들의 통일교육 수용 양상에 대해서도 다양한 관찰을 제시하였다. 이들이 공통적으로 언급한 반응 중 하나는 통일 문제에 대한 무관심과 거리감이었다.

*“그냥 애들이 아직 아예 생각을 안 하잖아요. 아예 생각 자체를 안 해버리니까 그리고 이제 이상한 소리를 뻑뻑 하니깐... 꼴 보기 싫어서.” (교사A)*

교사A의 발화는 학생들이 통일 문제를 자신의 삶과 직접 연결된 과제로 받아들이지 않는 경우가 적지 않다는 점을 보여준다. 여기에는 주제 자체의 낯설뿐 아니라, 통일을 둘러싼 사회적 언어와 이미지가 학생들에게 피로감이거나 거부감을 줄 수 있다는 인식도 함께 담겨 있다.

일부 교사들은 학생들 사이에서 체제 우월감이나 이념적 거리두기 역시 관찰된다고 보았다.

*“우월감이 많이 느껴요. 체제 우월감을 느껴요... 통일 얘기하면 좌파라고 생각하고.” (교사C)*

이 진술은 통일교육이 교과서 안에서만 작동하는 것이 아니라, 학생들이 이미 접하고 있는 사회적 담론과 정치적 인식 속에서 수용된다는 점을 보여준다. 즉, 학생들의 반응은 교과서의 내용 자체뿐 아니라 일상적 미디어 환경, 주변 담론, 정치적 언어와도 맞물려 형성되는 것으로 이해할 수 있다.

교사C는 학생 반응의 차이를 젠더 경험과 연결해 설명하기도 하였다.

*“남학생들은 군대 갈 두려움 그 얘기를 제일 많이 하고 돈을 되면 일단 반으로 줄 것만 같은 생각... 평화를 향한 열망이 아니에요. 그냥 군대에 대한 두려움이예요.” (교사C)*

*“여자들은 불쌍하다고 생각해요... 이산가족 동영상... 어떻게 가족이 그렇게 오래 떨어져 살지 이런 생각을 많이 하는 것 같아요.” (교사C)*

이 발화는 학생들이 통일 문제를 추상적 국가 과제로 받아들이기보다, 자신의 생활세계와 감정 경험을 바탕으로 반응하고 있음을 보여준다. 남학생의 경우 군 복무나 비용 부담과 같은 실용적 문제에 민감하게 반응하고, 여학생의 경우 이산가족이나 고통의 서사에 감정적으로 반응하는 경향이 관찰되었다는 것이다. 다만 이러한 반응은 교사가 기대하는 평화나 공존의 가치와 항상 일치하지는 않으며, 통일교육이 학습자에게 어떠한 정서와 의미로 번역되는지를 다시 점검할 필요성을 보여준다.

종합하면, 교사 참여자들은 학생들이 통일교육을 단일한 방식으로 수용하지 않으며, 무관심, 체제 우월감, 실용적 계산, 감정적 공감 등이 복합적으로

나타난다고 보았다. 이는 통일교육의 효과를 단순히 찬반 태도의 변화로만 파악하기보다, 학생들이 실제로 어떠한 언어와 감정으로 이를 경험하는지를 함께 살펴볼 필요가 있음을 시사한다.

#### 4) 대안적 방향에 대한 제안

이러한 문제의식 위에서 교사 참여자들은 통일교육의 보완과 재구성을 위한 몇 가지 방향을 제안하였다. 첫째, 북한을 추상적 대상이 아니라 구체적인 삶의 맥락 속에서 이해할 수 있도록 하는 접근이다.

*“북한의 현실을 보여주는 것. 북한이 지금 이런 모습이야. 나름대로 살아가는 방식이나 이유가 있을 거 아니에요. 애네들이 이렇게 살고 있어야 딱 보여줘야 좋은데 그거를 지금 안 하고 있죠... 왜 북한이 왜 저러는지 재네가 왜 저렇게 행동을 하는지... 집단주의 같은 것들을 우리는 전혀 이해 못하잖아요.” (교사A)*

교사A의 발화는 북한을 단순히 위협이나 동정의 대상으로 설명하기보다, 그 사회가 형성된 배경과 생활 방식, 사람들의 이유와 맥락을 함께 다룰 필요가 있다는 제안으로 이해할 수 있다. 이는 북한에 대한 도식적 이미지 대신 구체성과 맥락성을 강화하는 수업 방향과 연결된다.

둘째, 일부 교사들은 단일한 통일 모델만을 전제하기보다 공존, 연합, 상호인정과 같은 다양한 관계 구상을 함께 검토할 필요가 있다고 보았다.

*“단일 국가 통일 말고 상호 인정이라든지 연합 뭐 이런 공존에 대해서 다룬다면 애들은 상관 없을 것 같아요. 이게 정부가 문제인 거지.” (교사A)*

*“애들은 받아들일 수 있을 것 같아요... 불편해하는 건 어른들 이야기고 하지 만 미래를 사는 건 아이들의 몫이니까 분명히 다룰 수 있는 부분이라고 생각해요.” (교사B)*

이 발화들은 학생들이 반드시 하나의 결론만을 요구하는 것이 아니라, 오히려 여러 가능성을 열어두는 방식의 논의에 더 유연하게 반응할 수 있다는 교사들의 인식을 보여준다. 여기서 중요한 점은 특정 대안을 단정적으로 제시하는 것보다, 학생들이 다양한 선택지와 관계 모델을 비교·검토할 수 있도록 수업을 구성하는 것이다.

셋째, 교사들은 민감한 쟁점을 다루는 방식과 관련해 남북 공동 교과서, 또는 보이텔스바흐 협약과 유사한 원칙에 대한 필요성을 언급하였다.

*“저는 (남북이 함께 사용하는 통일교과서를) 써야 된다고 생각하는 입장이고 공통의 것을 다루고 그리고 중간에 같이 이야기할 수 있는 위험한 주제들을 중간에 놓는 거죠... 보이텔스바흐 협약처럼 이 부분은 건드리지 말자라는 비난. 그리고 가장 중요한 거는 서로에 대해서 이익을 추구해야 된다.” (교사B)*

이 제안은 통일교육이 일방적 서술의 방식으로 구성되기보다, 서로 다른 관점이 공존할 수 있는 토론의 규칙과 공통의 기준을 마련할 필요가 있다는 문제의식으로 이해할 수 있다. 특히 교사 참여자들은 갈등적이거나 민감한 주제를 회피하기보다, 그것을 다룰 수 있는 절차와 원칙을 함께 만드는 것이 중요하다고 보았다.

넷째, 일부 교사들은 통일교육지원법의 정의 조항이 현장 해석의 폭에 영향을 미친다고 인식하였다.

*“통일 교육의 정의가 바뀌지 않는 이상은 이 현상은 계속 될 거다. 자유민주주의, 건전한 안보관을 바탕으로 자유민주주의로 통일을 한다고 되어 있잖아요. 이 두 가지 같이 맞물려 있으니까 이거 외의 것들은 받아들여지지 않는 거죠... 다양성을 확보할 수 있는 아니면 보편적인 가치라고 얘기하는 거 있잖아요. 인류 공영에 이바지하니 이런 식으로.” (교사A)*

이 발화는 법과 제도 차원의 언어가 교실 수업에서 다룰 수 있는 관점의

폭을 일정하게 제한한다고 교사가 느끼고 있음을 보여준다. 따라서 참여자에게는 통일교육의 방향 전환이 단순히 교재나 교수법의 문제가 아니라, 제도적 정의와 정책 언어의 문제와도 연결되어 있었다.

다섯째, 수업 실천 차원에서 교사들은 다양한 우회 전략과 실천적 조정 방식을 공유하였다. 책과 외부 자료를 매개로 하여 교사가 직접 가치 판단을 전면에 내세우지 않거나, 학생에게 선택의 여지를 남겨두는 방식, ‘공정’ 개념을 활용하여 학생 스스로 문제를 발견하게 하는 방식, 남한사·북한사·세계사를 병렬적으로 배치하여 역사적 맥락을 넓히는 방식, 그리고 국제 규범이나 보편적 권위를 매개로 발화의 자리를 조정하는 방식 등이 그것이다.

*“정부에 따라 너무나 달라지기 때문에 국제적인 시각에서 얘기하는 것이 더 안전하고 아이들에게 입체적으로 볼 수 있는 눈 보여줄 수 있는 것 같아요.” (교사B)*

이러한 시도들은 정답을 직접 제시하기보다 학생들이 다양한 관점을 접하고 스스로 판단할 수 있는 여지를 넓히려는 실천으로 볼 수 있다. 동시에 이는 교사들이 구조적 제약 속에서 비교적 안전한 방식으로 수업을 구성하기 위해 지속적으로 발화 위치와 자료 선택을 조정하고 있음을 보여준다. 종합하면, 교사 참여자들은 통일교육의 대안이 단순히 새로운 내용을 추가하는데 있지 않고, 북한을 맥락적으로 이해하는 방식, 다양한 관계 모델을 함께 사고하는 구조, 민감한 주제를 다루는 절차적 원칙, 그리고 교실 안에서의 실천적 조정 전략을 함께 모색하는 데 있다고 보았다.

### 3. 대학생의 시선: 무관심과 비판적 거리

#### 1) 북한/북한주민 재현에 대한 인상과 평가

대학생 참여자 4명에게서 공통적으로 나타난 특징 중 하나는 통일교육에 대한 기억이 매우 희미하다는 점이었다. 초·중·고교 시기에 통일교육을 경험했음에도, 그 내용을 구체적으로 떠올리는 참여자는 거의 없었다.

*“나랑 관계가 없는 일이니까 그냥 굳이 이렇게 거기에다가 머리를 써서 생각을 하지는 않아요.” (대학생A)*

이 발화는 통일 문제가 참여자에게 현재 자신의 삶과 직접 연결된 문제로 경험되지 않고 있음을 보여준다. 대학생A에게 통일은 관심과 사고를 지속적으로 투자해야 할 과제가 아니라, 자신과 다소 거리가 있는 주제로 인식되고 있었다.

*“되게 피부로 와닿지 않는 느낌이 많이 들고... 통일은 너무 장기적인 문제처럼 보이고 제가 어떤 통일을 위한 노력을 한다고 해도 실현이 잘 되지 않을 것 같은 느낌.” (대학생D)*

대학생D는 통일에 대한 관심도를 매우 낮게 평가하면서, 통일이 감각적으로도 현실적으로도 체감되지 않는 주제라고 설명하였다. 이는 통일교육의 내용이 학습자의 생활세계와 충분히 연결되지 않을 때, 교육 경험이 장기적인 관심이나 참여로 이어지기 어렵다는 점을 보여준다.

대학생C는 자신이 기억하는 통일교육의 이미지를 다음과 같이 회상하였다.

*“그냥 북한의 아이들이 굶주리고 있다. 그리고 감정은 나쁘다... 그냥 놀림거리 같은 게 되는 것 같아요. 통일해야 된다는 수업을 듣고 나서 똥똥한 애를*

*보면 김정은 뭐 이렇게 부르는 식으로 그렇게 진지하게 교육이 이루어지는 것 같지는 않았습시다.” (대학생C)*

이 발화는 통일교육이 북한에 대한 진지한 이해나 속고로 이어지기보다, 경우에 따라서는 희화화되거나 피상적인 이미지로 남을 수 있다는 점을 시사한다. 참여자는 수업의 의도와 달리 교실 안에서 특정 이미지가 가볍게 소비되거나 놀림의 언어로 번역되는 경험을 문제적으로 인식하고 있었다.

그나마 기억에 남는 내용 역시 제한적이었다.

*“백두산인가요? 백두산 올라가서 예쁜 절경을 볼 수 있다. 북한하고 유럽까지 연결되는 가치를 탈 수 있을 거다. 또 다른 건 기억나는 건 딱히 없어요.” (대학생A)*

이 발화는 통일교육의 기억이 역사적, 정치적 의미나 삶의 문제보다는, 여행이나 이동 가능성과 같은 단편적 이미지 중심으로 남아 있음을 보여준다. 이는 통일이 자신의 삶과 연결된 구체적 과제로 자리 잡지 못하고, 다소 추상적이거나 소비 가능한 이미지로만 기억될 수 있음을 시사한다.

또 다른 참여자들은 통일 문제가 당장 시급한 주제로 느껴지지 않는다고 말하였다.

*“관심 자체가 사실 그게 시급한 이슈가 아니잖아요. 지금 환경 자체도 뭔가 두근두근하는 환경도 아니고.” (대학생B)*

수업 참여 태도와 관련해서도 유사한 거리감이 나타났다.

*“어렵다기보다 굳이 참여할 생각이 없었어요... 말을 하고 싶은 생각이 별로 없었어요. 왜냐하면 그 수업 자체가 뭔가 가치 있다고 생각하지 않았거든요.” (대학생B)*

이러한 발화들은 대학생 참여자들이 통일교육을 단순히 어렵거나 복잡한

것으로 느낀 것이 아니라, 자신의 삶과 관련성이나 의미를 충분히 찾지 못한 채 다소 소극적으로 받아들였음을 보여준다. 종합하면, 대학생 집단에서는 통일교육이 강한 거부보다도 먼저 무관심과 거리감의 형태로 경험되는 경향이 두드러졌다.

## 2) 설득되지 않는 통일 정당화 논리

대학생 참여자들은 교과서와 수업에서 제시되는 주요 통일 정당화 논리, 특히 편익과 민족 중심 서술에 대해 충분히 설득되지 않았다고 말했다.

*“그때 당시에는 그냥 이익이 되나 보다 통일하면 좋은 건가 이 정도 생각이었는데 지금은 대학교에서 수업을 많이 듣고 하다 보니까 그 이익이라는 말 자체에 대해서 좀 거부감이 있어요. 이게 이익을 쫓으면 통일이 안 되지 않을까.” (대학생A)*

대학생A는 편익 중심 설명이 처음에는 직관적으로 이해되었지만, 이후에는 오히려 통일의 의미를 좁게 만든다고 느끼게 되었다고 말했다. 이 발화는 통일을 손익의 언어로 설명하는 방식이 단기적으로는 이해를 돕더라도, 장기적으로는 통일의 필요성을 안정적으로 정당화하기 어렵다고 보는 문제의식을 보여준다.

*“통일을 해야 된다, 이런 식으로 그냥 통일을 하는 건 전제가 되어 있고 통일을 하지 않았을 때의 미래에 대해서는 아예 배웠던 기억이 없어요.” (대학생A)*

이 발화는 교과서와 수업에서 통일이 하나의 당연한 전제로 제시되고, 다른 가능성이나 선택지는 충분히 검토되지 않았다고 느낀 경험을 드러낸다. 참여자에게 문제였던 것은 통일에 찬성하느냐 반대하느냐보다, 여러 선택지와 경로를 비교할 기회가 충분하지 않았다는 점이었다.

대학생A는 편익 논리의 내부적 한계도 함께 지적하였다.

*“편익에 이익을 우선시해서 무언가를 따져 나가게 되면 이익이 없으면 안 해도 되는 거 아니야라는 식의 이야기를 했을 때 반박하기가 되게 어려워지는 것 같거든요. 첫 번째로는 이익을 명확히 계산할 수가 없어요. 공리주의의 문제처럼.” (대학생A)*

이 발화는 편익 담론이 학생들에게 익숙한 언어이기는 하지만, 동시에 “이익이 없다면 왜 해야 하는가”라는 질문에 취약할 수 있다는 점을 보여준다. 즉, 편익 중심 설명은 통일을 설명하는 하나의 방식일 수 있으나, 그것만으로는 충분한 설득력을 확보하기 어렵다는 것이다.

민족 중심 정당화에 대해서도 비슷한 거리감이 나타났다.

*“사실 민족이나 역사를 공유한다는 사실이 통일을 해야 된다는 거랑 어떻게 연관이 되지. 그런 건 단순 사실이잖아요... 그게 어떻게 한 나라가 돼야 된다는 근거랑 연결이 되느냐. 그거는 난 잘 모르겠다라는 거였어요.” (대학생B)*

대학생B는 민족과 역사의 공유가 곧바로 통일의 당위로 이어지는 것은 아니라고 보았다. 이 발화는 과거 세대에게는 비교적 자명하게 받아들여졌을 수 있는 민족주의적 정당화가, 오늘날 대학생 세대에게는 더 이상 자동적으로 설득력을 가지지 않을 수 있음을 시사한다.

*“초등학교 때는 맞는 말이지 생각을 했던 것 같아요. 중학교 때부터 느낌이 달라졌다고 해야 되나... 설득이 잘 안 된 거죠.” (대학생B)*

이 진술은 통일교육의 정당화 방식이 학년이 올라가고 사고의 수준이 높아질수록 동일하게 유지되기 어렵다는 점을 보여준다. 즉, 단순하고 익숙한 서술은 저학년에서는 일정한 효과를 낼 수 있지만, 이후에는 오히려 충분하지 않게 느껴질 수 있다는 것이다.

대학생C는 편익 설명이 불편하게 들렸다고 말했다.

*“오히려 (통일편익이) 너무 말이 돼서 좀 불편한 느낌이 있었어요... 그냥 한국 남한이 북한을 식민지로 삼자는 말이랑 솔직히 비슷하게 들려서 모든 것을 수치화하고 수단화하는 것만으로는 정말로 통일이 되면 더 문제일 것 같아서.”*  
(대학생C)

여기서 중요한 것은 참여자가 편익 논리를 단순히 비현실적이라고 본 것이 아니라, 지나치게 계산적이고 도구적인 방식으로 느꼈다는 점이다. 이 발화는 통일을 수단화된 관계로 이해하는 데 대한 정서적 거부감을 보여준다.

대학생D도 교과서 서술에서 위계적 전제를 읽어냈다고 말했다.

*“낙후됐다고 생각을 하는 거겠죠. 낙후되었는데 행복하대요. 북한 주민들이. 그럼 그거야말로 되게 모순적이지 않을까요?... 그러니까 결국에 근본적인 문제로 가면은 남한이 우월하다는 거잖아요.”* (대학생D)

이 발화는 교과서가 북한을 설명하는 과정에서 남한을 암묵적 기준점으로 두고 있다고 느낀 경험을 보여준다. 종합하면, 대학생 참여자들은 편익과 민족이라는 대표적 통일 정당화 논리가 모두 오늘날의 학습자에게 충분히 자명하거나 설득력 있는 방식으로 작동하지 않는다고 보았다.

### 3) 학습자로서의 수용 경험과 거리감

대학생 참여자들은 북한이 협력의 대상이면서도 동시에 경계와 위협의 대상으로 제시되는 서술에 대해 혼란과 비판을 드러냈다.

*“협력의 대상이면서 경계해야 된다고 나오고 있는 것 같아요. 안보 위협이 되는 존재랑 화해 협력을 해야 된다는 것 그 자체가 약간 테러리스트랑 화해 협*

력을 해봐라라고 얘기하는 거랑 크게 다르지 않다고 느껴져서.” (대학생A)

이 발화는 교과서와 수업이 북한을 두 가지 상반된 위치에 동시에 놓을 때, 학습자가 그 논리를 일관되게 이해하기 어렵다는 점을 보여준다. 참여자에게 문제였던 것은 단순히 안보나 협력 어느 하나가 아니라, 두 서술이 어떤 관계 속에서 연결되는지 충분히 설명되지 않는다는 점이었다.

보다 구체적인 재현의 필요성도 제기되었다.

“저는 훨씬 더 구체적인 양상을 보여주는 게 더 중요한 일인 것 같아요... 진짜로 북한의 실제 상황이 어떻게 주민들이 어떻게 살고 권력부가 어떤 행태를 취하고 있는지를 보여주는 게 타자화를 덜 하게 해야 된다고 할까요?” (대학생C)

대학생C는 북한을 추상적인 이미지나 상징으로만 설명하기보다, 주민들의 삶과 권력 구조, 생활의 구체적 양상을 더 세밀하게 보여주는 방식이 필요하다고 보았다. 참여자는 바로 그러한 구체성이 북한을 지나치게 단순한 타자로 만드는 효과를 줄일 수 있다고 생각하였다.

자유민주주의나 인권과 같은 가치 언어의 사용 방식에 대한 문제 제기도 있었다.

“(교과서의 관점은) 자유민주주의가 1등 안보관이 2등 민족 공동체가 3등이요... 우리나라는 자유민주주의고 너희 자유민주주의가 아니니까 비판받아 마땅하다라는 느낌을 가졌다는 거죠... (교과서 내용이) 북한 까라고 보편적 가치에 맞춰서 까라고 그 너희는 인권 조항을 무시하고 있으니까 너희는 안 돼” (대학생C)

이 발화는 보편적 가치의 언어 자체를 부정하기보다, 그것이 실제 수업과 교과서 속에서 상대를 일방적으로 비판하는 도구처럼 사용될 때 불편함을 느낄 수 있음을 보여준다. 즉, 가치 언어가 대화와 성찰을 여는 방식보다 상대를 평가하고 구분하는 언어로 경험될 수 있다는 것이다.

동정과 타자화의 문제에 대해서도 참여자들은 비판적이었다.

*“장애인 특강 들었을 때... 자기는 그냥 비장애인처럼 살고 싶었던 건데 자기를 약간 동정의 대상으로 보고 그냥 그런 걸 퍼주고... 그런 것처럼 북한 주민을 우리가 규정하고 있는 거죠.” (대학생D)*

이 발화는 동정과 배려의 언어가 언제나 긍정적으로만 작동하는 것은 아니며, 경우에 따라서는 상대를 열등하거나 보호받아야 하는 존재로 고정할 수 있다는 문제의식을 보여준다. 대학생D는 다른 사회적 소수자 사례와의 비교를 통해 북한 주민 재현에서도 유사한 구조가 작동할 수 있다고 보았다. 대학생C는 재현의 문제를 더욱 직접적으로 표현하였다.

*“북한 사람이 사람으로 보이면 좀 안 되는 것 같다는 생각은 해요. 그러니까 그게 좋은 일상이든 나쁜 일상이든 일상을 부여해 주는 순간 사람이 되니까.” (대학생C)*

이 발화는 북한 주민이 일상과 감정, 평범한 삶을 가진 존재로 제시되지 않을 때, 오히려 추상적 타자나 정치적 기호로만 남게 된다는 문제의식을 드러낸다. 참여자에게는 ‘일상’의 부여가 단순한 정보 추가가 아니라, 북한 주민을 하나의 삶을 가진 사람으로 이해하게 만드는 중요한 조건으로 여겨졌다.

같은 맥락에서 북한 주민을 지나치게 단순한 피해자나 수동적 존재로 보는 시선에 대한 비판도 나타났다.

*“선량하고 고통받는 그 불쌍한 주민들 근데 과연 그렇기만 할까... 마르크스가 말하는 것처럼 그들은 알지 못한 채로 행한다 하는 지금 북한인들을 저희가 바라보는 모습이죠. 그냥 명칭하게 당하고만 있다.” (대학생C)*

이 발화는 북한 주민을 단선적인 피해자상으로만 그리는 방식 역시 충분하지 않다고 보는 관점을 보여준다. 즉, 대학생 참여자들은 북한 주민을 위

협적 타자나 보호 대상 중 하나로 고정하기보다, 보다 복합적이고 구체적인 주체로 이해할 필요가 있다고 보았다.

#### 4) 대안적 방향과 선택지

대학생 참여자들은 통일 외의 다른 선택지 역시 교육적으로 함께 다뤄질 필요가 있다고 보았다.

*“교과서에도 통일을 하는 게 나올까 안 나올까의 토론을 제시해 놓은 것들이 좀 있는데 그런 것도 사실 문장 자체가 통일을 할까 말까지, 통일을 할까 다른 두 국가로는 평화적 공존을 할까라고 물어보는 게 아니더라고요... 굳이 그렇게 수업을 해야 되나... 만약에 정말 본인들이 생각했을 때도 통일이라고 하는 것이 정말 당위가 있는 일이라면 다른 이야기들을 하는 걸 꺼릴 이유가 전혀 없지 않나. 자신감이 좀 부족한게 아닌가” (대학생A)*

이 발화는 수업이 실제로는 여러 선택지를 열어두는 것처럼 보이면서도, 질문의 방식 자체가 이미 특정 결론을 향하고 있다고 느낀 경험을 보여준다. 참여자는 만약 통일의 당위가 충분히 설득력 있다면, 오히려 다른 대안과의 비교를 두려워할 이유가 없다고 보았다.

현상 유지나 평화적 공존이 더 현실적인 대안처럼 느껴진다는 응답도 있었다.

*“현상 유지가 제일 설득력이 있다... 그 설득 근거가 다 빈약하다라는 거고... 그냥 이대로 유지하더라도 나쁠 거 없겠는데라는 생각을 하는 거죠.” (대학생B)*

*“최근에 북한에서 선언을 했다는 두 국가론... 그걸 보고 더 부정적인 입장이 더 강화되지 않았나... 그거를 좋아하는 사람들이 더 많은 것 같더라고요.” (대학생D)*

이 발화들은 오늘날 일부 청년 세대에게 통일이 반드시 추진해야 할 당위

적 과제라기보다, 비용과 갈등을 수반하는 부담스러운 문제로 받아들여질 수 있음을 보여준다. 따라서 통일교육은 통일만을 유일한 결론으로 제시하기보다, 현상 유지, 평화적 공존, 연합과 같은 여러 관계 구상을 함께 다룰 필요가 있다는 시사점을 제공한다.

대학생 참여자들은 대안적 통일교육의 방향에 대해서도 구체적인 의견을 제시하였다. 먼저 일방적 피해자 서사를 넘어서 보다 상호적인 역사 인식이 필요하다는 제안이 있었다.

*“6.25에서 분명히 이 사람들이 우리에게 피해를 입혔는데 반대로 생각해 보면 우리도 분명히 어떤 피해를 준 게 있고” (대학생A)*

이 발화는 한쪽의 피해만을 강조하는 서술보다, 역사적 관계를 보다 복합적이고 상호적인 맥락 속에서 바라볼 필요가 있다는 문제의식을 담고 있다.

또한 북한 주민을 추상적 집단이 아니라 ‘사람’으로 느낄 수 있게 하는 설명 방식이 중요하다고 보았다.

*“애가 뛰어난 사람이라서 내가 애랑 사귀고 싶은 게 아니라 애가 정말로 사람이구나라고 느껴지는 순간에 이미 충분히 대화가 가능하게 되는 것 같은데.” (대학생B)*

이 발화는 통일교육의 핵심이 상대를 우수하거나 유용한 존재로 설명하는 데 있기보다, 먼저 하나의 삶과 감정을 지닌 사람으로 이해하도록 만드는 데 있을 수 있음을 시사한다. 즉, 대화의 출발점은 가치의 강요나 이익의 계산보다 인간적 실감과 관계 가능성에 있다는 것이다.

한편 대학생B는 저학년 교육에서 일정한 수준의 단순화 필요성도 인정하였다.

*“어린 학생들의 경우는 이렇게 하는 게 더 좋을 것 같아요. 이렇게 하는 거*

는 좀 복잡한 생각을 할 수 있어야 돼요... 그 아래 학년 학생들한테는 어느 정도 프로파간다가 있어야 되는 것 같아요." (대학생B)

이 발화는 흥미로운 예외적 사례이다. 참여자는 모든 수준에서 동일한 정도의 복잡성과 다원성을 요구하기보다, 학습자의 발달 수준에 따라 설명의 방식이 달라질 수 있다고 보았다. 다만 이러한 단순화가 고학년이나 대학 단계까지 동일하게 지속될 경우, 오히려 통일교육의 설득력과 정당성에 대한 의문이 커질 수 있음을 앞선 다른 발화들이 함께 보여준다.

종합하면, 대학생 참여자들은 현행 통일교육을 강하게 거부한다기보다, 그것이 자신의 삶과 충분히 연결되지 못하고, 익숙한 정당화 논리만을 반복하며, 북한을 복합적 주체로 상상할 수 있는 가능성을 충분히 열어두지 못한다고 보았다. 동시에 이들은 보다 구체적이고 인간적인 재현, 여러 선택지를 함께 검토할 수 있는 열린 논의, 그리고 학습자의 수준에 맞는 차등적 접근이 필요하다고 제안하였다.

## V. 논의 및 결론

본 연구는 통일교육 교과서에 나타난 북한/북한주민 재현과 통일 정당화 서술이 교육 현장의 서로 다른 행위자들, 즉 북한이탈주민, 교사, 대학생에게 어떻게 읽히고 해석되는지를 탐색하였다.

분석 결과, 세 집단은 현행 통일교육에 대해 공통적으로 문제의식과 거리감을 표명하였으나, 그 비판의 초점과 근거는 각자의 위치에 따라 상이하게 구성되었다. 북한이탈주민 참여자들은 피해 경험 중심의 반복적 서술이 학습자에게 배려보다 위계적 인식을 심어줄 수 있다고 보았으며, 일부 시각 자

료가 남한 중심의 통일 상상을 전제하는 것처럼 읽힌다고 지적하였다. 교사 참여자들은 편익 중심의 통일 정당화 방식이 통일 문제를 지나치게 도구적인 관계로 환원할 수 있다고 비판하였고, 교과서가 통일의 과정보다 결과를 앞세우는 닫힌 서사 구조를 지닌다고 평가하였다. 또한 집필 및 심의 과정에서 역사적 맥락, 남북 협력 사례, 다양한 목소리를 담는 장치가 축소되거나 수정되는 경험을 진술하였다. 대학생 참여자들은 강한 거부보다 먼저 무관심과 거리감을 드러냈으며, 편익과 민족 중심의 정당화 논리가 자신의 삶과 충분히 연결되지 않고 동정적 재현이 오히려 타자화와 위계를 강화할 수 있다는 점을 지적하였다.

이러한 결과는 본 연구가 해석적 렌즈로 활용한 비판적 교육학의 주요 개념들과 생산적으로 대화한다. 프레이리의 은행저금식 교육 개념은 참여자들이 교과서를 닫힌 서사로 경험하는 방식을 이해하는 데 유효하였다. 교사가 지적한 ‘가치 주입’과 ‘닫힌 결말’, 대학생이 언급한 통일을 전제한 논의 구조는 학습의 결론이 미리 설정된 채 대화와 비판적 사고가 충분히 열려 있지 않다는 문제의식을 담고 있으며, 이는 프레이리의 문제 제기과 공명한다. 북한이탈주민 참여자들이 제기한 동정 중심 재현의 문제는 프레이리의 인간화 개념, 그리고 지루의 재현의 정치학과 연결된다. 북한 주민이 경험과 언어를 가진 주체가 아니라 보호의 대상으로 반복 재현될 때 그것이 북한 주민의 삶 전체를 부정하는 효과를 낼 수 있다는 인식은, 남한 중심 시각 자료와 동질성을 전제한 통일 서사에서 경계와 거리의 고정을 읽어낸 교사, 대학생 참여자들의 문제의식과도 맞닿는다. 애플의 공식적 지식과 선택적 전통 개념은 교사들이 보고한 역사적 맥락의 축소, 협력 사례의 삭제, 다양한 목소리를 담는 장치의 제거를 읽어내는 데 유효하였으며, 교과서가 다층적인 선택과 배제의 과정을 통해 구성되는 공식적 지식임을 보여준다. 다만 프레이리의 브라질 문해교육, 애플과 지루의 미국 교육 비판은 각기 다른 역사적 조건에서 형성된 논의이며, 분단국가의 통일교육은 안보 현실, 헌법적 규정, 전

쟁 경험의 세대 간 전승이라는 층위를 함께 포함한다. 본 연구가 비판적 교육학을 전면적 부정의 근거가 아니라 제한적 해석 자원으로 활용한 것은 이 때문이며, 이론과 현장 사이의 거리는 후속 연구에서 더 정교하게 다루어야 할 과제로 남는다.

이러한 분석을 바탕으로 통일교육 논의에 몇 가지 실제적 시사점을 제안할 수 있다. 북한 주민을 동정과 결핍의 대상으로 반복 제시하는 방식은 재현의 당사자에게 위계와 거리감으로 경험될 수 있으며, 학습자에게도 의도와 다른 방향의 인식을 형성할 수 있다. 북한의 일상과 생활 맥락을 구체적으로 다루고 남북 주민 사이의 유사성과 공감 가능성을 함께 제시하는 방식이 보다 효과적인 대안이 될 수 있다. 편익 중심의 통일 정당화 방식은 단기적 관심을 유도하는 데 일정한 효과를 가질 수 있으나, 통일의 의미를 손익 계산으로 환원하는 방식에는 보완이 필요하다. 통일만을 유일한 결론으로 제시하기보다 평화적 공존, 연합, 상호인정과 같은 다양한 관계 구상을 함께 검토하는 수업 구성이 학습자의 비판적 사고와 자율적 판단을 가능하게 할 수 있다. 아울러 교사들의 집필 및 심의 경험은 교과서 개선이 내용 수정만으로 충분하지 않으며, 집필자의 전문성이 반영될 수 있는 제도적 조건과 절차의 문제도 함께 검토되어야 함을 시사한다.

본 연구는 몇 가지 한계를 가진다. 연구 참여자가 총 10명으로 각 집단의 발화를 해당 집단 전체의 경향으로 일반화하기 어렵다. 특히 북한이탈주민 참여자 3명은 모두 통일전담 교육사로 활동하고 있어 통일교육에 대한 문제 의식이 상대적으로 높게 형성되어 있을 가능성이 있으며, 교사 참여자 역시 교과서 집필이라는 특수한 위치에서 발화하고 있어 일반 현직 교사의 수용 경험과는 다를 수 있다. 또한 교과서 자체에 대한 체계적 내용 분석이 수행되지 않아, 참여자들의 수용 경험이 어떤 구체적 서술과 대응하는지를 면밀히 검증하지 못하였다는 점도 한계로 남는다.

이러한 한계를 바탕으로 몇 가지 후속 연구 방향을 제안할 수 있다. 교과

서 내용 분석과 수용 연구를 결합하는 혼합 연구 설계가 필요하며, 현재 통일교육을 경험 중인 초·중·고교 학생, 일반 현직 교사, 탈북 청소년 등을 포함한 확장된 연구도 요청된다. 아울러 집필 및 심의 과정을 제도적 수준에서 분석하는 연구, 그리고 비판적 교육학의 개념 틀이 분단 맥락에서 어떻게 재구성될 수 있는지를 탐구하는 작업도 이 분야의 논의를 심화하는 데 기여할 것이다.

요컨대, 통일교육 교과서를 둘러싼 논의는 텍스트 자체의 분석에만 머물지 않고, 그 내용이 누구에게 어떻게 읽히며 어떤 거리감과 불편함, 혹은 대안적 상상을 낳는지까지 함께 검토할 필요가 있다. 서로 다른 위치의 행위자들이 동일한 교과서 텍스트를 상이하게 해석하는 과정을 드러냄으로써, 본 연구는 통일교육 논의를 내용 분석에서 수용 분석의 차원으로 확장하는 탐색적 시도로서의 의의를 가진다. 통일교육의 효과는 교과서가 무엇을 담고 있는가만큼이나 그 내용이 누구에게 어떤 방식으로 닿는가에 달려 있으며, 수용자의 위치와 해석 경험을 통일교육 연구의 중심 질문으로 가져오는 작업은 앞으로도 지속적으로 필요하다.

■ 접수: 2026년 2월 4일 / 심사: 2026년 3월 9일 / 게재 확정: 2026년 3월 17일

## 【참고문헌】

- Freire, P., 『페다고지: 50주년 기념판(개정판)』, 남경태·허진 역, 서울: 그린비, 2018.
- Apple, M. W., 『학교지식의 정치학: 보수주의 시대의 민주적 교육』, 박부권 외 역, 서울: 한울아카데미, 2001.
- Apple, M. W., 『이데올로기와 커리큘럼』, 박부권 역, 서울: 한울아카데미, 2023.
- Giroux, Henry A., *Border Crossings: Cultural Workers and the Politics of Education*, 2nd ed., New York: Routledge, 2005.
- Giroux, Henry A., *Pedagogy and the Politics of Hope: Theory, Culture, and Schooling*, Boulder, CO: Westview Press, 1997.
- 김창근, 「교육대학생들의 통일 및 학교통일교육에 대한 인식으로 본 대학통일교육의 과제: 2016~2019년 『북한과 통일론』의 사례」, 『윤리연구』 제129호, 2020, 178쪽.
- 변중현, 「남북한 통일의 도전과 청소년의 통일인식」, 『윤리연구』 제117호, 2017, 39쪽.
- 이혜란, 「국내 통일교육 관련 연구 동향」, 『학습자중심교과교육연구』 제20권 13호, 2020, 264쪽.
- 교육부, 『초등학교 도덕 4』, 2022 개정 교육과정, 서울: 비상교육, 2024.
- 교육부, 『초등학교 도덕 6』, 2022 개정 교육과정, 시험본, 서울: 비상교육, 2025.
- 정창우 외 공저, 『중학교 도덕 2』, 2022 개정 도덕과 교육과정, 서울: 미래엔, 2025a.
- 정창우 외 공저, 『고등학교 현대사회와 윤리』, 2022 개정 도덕과 교육과정, 서울: 미래엔, 2025b.

## Reception and Interpretation of Unification Education Textbooks: Voices from Three Standpoints

Jang, Dongkwan (Seoul National University)

### Abstract

This study explored how representations of North Korea and North Korean people, and the rationales for unification presented in unification education textbooks, are received and interpreted by different actors in educational settings. Semi-structured in-depth interviews were conducted with three textbook-writing teachers, three North Korean migrants with teaching experience in North Korea, and four university students. Participants expressed different concerns and forms of distance toward current unification education. North Korean migrant participants raised concerns about narratives representing North Korea as deficient and pitiful, as well as the composition of certain visual materials. Teacher participants pointed to the limitations of benefit-centered justifications for unification and the restricted narrative range of textbooks, and referred to constraints experienced during the writing and review process. University student participants reported that familiar rationales for unification did not feel connected to their own lives and did not lead to sustained personal engagement. Participants suggested alternative directions, including more concrete portrayals of everyday life in North Korea, classroom designs open to multiple perspectives and possibilities, and learning approaches based on

empathy and similarity. This exploratory study suggests that discussions of unification education should consider not only content analysis but also the positionality of recipients and their interpretive experiences.

Keywords: unification education, critical pedagogy, qualitative research, North Korean migrants

**장동관 (Jang, Dongkwan)**

---

2018년 경인교육대학교 윤리교육과를 졸업하고 경기도에서 초등학교사로 근무 중이다. 서울대학교 윤리교육과에서 「통일교육에서의 통일편의 개념 분석 연구」(2018)로 석사학위를, 2024년 박사를 수료하였으며, 동 대학원에서 강사로 근무하였다. 관심 분야는 통일교육, 탈식민주의, 담론분석, 다문화, 사회정의, 담론분석이다. 주요 논문으로는 「2022 개정교육과정 도덕 교과서 통일 단원의 시각문법 분석」, 「북한 인식과 온라인 통일 담론의 구조」, 「비관적 법담론과 프레임 분석을 통한 통일교육의 재구성 논의」, 「통일교육 담론의 '관리된 열림' 구조에 관한 현장 행위자 인터뷰 연구」 등이 있다.

## 『통일과 평화』 논문투고 및 작성 요령

제정 2009년 5월 6일

개정 2020년 1월 7일

개정 2020년 4월 14일

개정 2024년 4월 1일

### 제1장 논문투고 및 게재

1. 『통일과 평화』에 발표하는 논문은 독창성을 갖는 순수 학술논문이어야 하며, 다른 곳에 게재되었거나 게재될 계획이 없는 글이어야 한다.
2. 『통일과 평화』는 매년 3월 31일, 6월 30일, 9월 30일, 12월 31일에 발간함을 원칙으로 한다.
3. 논문투고는 수시로 할 수 있으나, 게재 희망 학술지의 간행 2개월 전(1월 31일, 4월 30일, 7월 31일, 10월 31일)까지 원고를 제출하는 것을 원칙으로 한다.
4. 논문투고를 희망하는 연구자는 투고 지침에 맞추어 작성된 원고를 『통일과 평화』 편집위원회(jpus.jams.or.kr)를 통해 제출한다.
5. 투고논문의 첫 페이지에 투고자 이름은 물론 본문 가운데 ‘필자’, ‘줄고’ 등으로 하여, 투고자의 신상을 짐작하게 하는 그 어떤 단어도 포함되어서는 안 된다.
6. 제출된 원고는 익명의 심사를 거치며, 심사결과는 ‘수정 없이 게재’, ‘수정 후 게재’, ‘충분한 수정 후 재심사’, ‘게재 불가’의 4등급으로 통보된다. 원고 제출자는 심사위원의 수정 또는 보완 요구를 존중해야 한다.
7. 교정쇄는 필자에게 2회 또는 3회에 걸쳐 전달되며, 교정은 전적으로 필자의 책임이다.
8. 투고논문에는 연구윤리서약, KCI문헌유사도검사결과서를 첨부한다. 유사율이 높은 경우 편집위원회의 심의를 거쳐 접수를 반려할 수 있다. 단, 학위논문을 수정하여

제출하는 경우는 예외로 할 수 있다.

9. 원고의 총 분량은 각주, 참고문헌, 도표 등을 포함하여 200자 원고지 150매 내외로 한다. 논문의 형식을 갖춘 서평과 현장보고는 200자 원고지 150매 내외로 하되, 단순 서평과 현장보고는 50매 내외로 한다.
10. 논문 제출 시 저작권 양도 동의서를 작성하여 제출한다. 『통일과 평화』에 게재되었거나 향후 게재되는 논문의 저작권은 서울대학교 통일평화연구원에 귀속되며, 원고의 게재와 함께 논문의 저작권을 통일평화연구원에 이양하는 것으로 본다. 저자(들)가 자신의 다른 연구물에 『통일과 평화』 게재 논문을 사용할 수 있으나, 그 내용의 출처를 본 논문으로 인용한다.

## 제2장 원고 작성 요령

### [제목, 목차, 저자명]

1. 논문 첫 페이지에 나오는 제목, 목차 등은 『통일과 평화』 최근 간행호에 따른다.
2. 원고는 논문제목, 국문저자명, 국문요약문, 주제어, 본문, 참고문헌, 영문논문제목, 영문저자명, 영문요약문, keywords, 저자소개의 순으로 작성한다.
3. 장, 절, 항, 목의 번호는 “I”, “1”, “(1)”의 순차로 매긴다.
4. 저자가 2명 이상인 경우, 연구공헌도에 따라 제1저자와 공동저자를 구분하여 명시하고, 연구에 참여한 모든 저자의 이름과 소속, 직위를 밝힌다.
5. 감사의 글이나 연구지원기관 등은 <\*표>를 하여 원고의 첫 면에 각주로 기재한다.

### [본문]

1. 본문은 한글로 작성함을 원칙으로 하고, 외국어, 한자 등은 첫 번째에 한하여 한글 다음 괄호 안에 기재한다.

### [논문 요약문]

1. 논문 요약문은 단순 요약이 아닌 해당 논문의 독창적인 견해 및 연구사적 의미를

- 담은 것으로 논문의 내용을 포괄적이면서도 정확하게 전달하도록 작성한다.
2. 국문요약문은 원고지 3매, 영문요약문은 200단어 분량으로 작성한다.
  3. 영문요약문은 외국인 학자와의 소통을 강화하기 위해 통일평화연구원 원어민의 교정 단계를 거친다.

### [인용문]

1. 본문에서 짧은 인용은 < >로, 긴 인용은 본문보다 들여쓰기로 하며, 강조의 표시는 < >로 한다.
2. 북한연구의 특성상 원문을 인용할 경우가 많은 바, 직접 인용 시 원문 그대로 표기한다.
  - 북한 자료는 출판시기에 따라 미세한 변화가 있으므로 『김일성저작선집』, 『김일성저작집』 등을 인용할 경우 반드시 출판연도를 명기한다.
  - 예) 김일성, 「인민군대는 공산주의학교이다(1960. 8. 25)」 『김일성저작집 14』 (평양: 조선로동당출판사, 1981), 298~299쪽.

### [표, 그림]

1. 표나 그림의 상단에 표, 그림의 번호(표 3-3, 그림 2-5)를 부여한다.
2. 하단에는 출처 또는 자료라고 쓴 후 완전한 각주양식으로 표기한다.

### [각주]

1. 각주의 인명, 서명, 논문명 등은 외국어의 경우 원어대로 표기하고, 국한문 혼용의 경우 한글로 표기하는 것을 원칙으로 한다. 각주 형식의 범례는 다음과 같다.
2. 처음으로 어떤 저작에 관해 주를 사용할 때는 완전한 양식을 갖추어야 한다. 완전한 양식이란 저자의 이름, 저서의 이름(논문이름), 그리고 출판에 관한 사항(저서인 경우 출판지, 출판사, 출판년도; 논문인 경우 학술지의 이름, 권, 호, <vol. no.>, 학술지의 출판 년, 월), 페이지가 반드시 포함되어야 함을 의미한다. 하나의 각주에 여러 문헌을 사용할 때는 마침표 없이 < ; >로 연결한다.

(1) 단행본

- 이온죽, 『북한 사회의 체제와 생활』 (서울: 법문사, 1993), 20~28쪽.
- Dae-Sook Suh, *Kim Il Sung: The North Korean Leader* (New York: Columbia University Press, 1988), pp. 55-57.
- 저자의 이름으로 연구기관, 단체, 정부의 기관 등도 사용되며, 편, 편저, 편역, 1인 이외의 공저, 공편 등의 사항을 표기한다.
- 북한연구학회 엮음, 『분단반세기 북한 연구사』 (서울: 한울아카데미, 1999), 20쪽 참조.
- 저자가 3인 이상일 경우:  
김세균 외 공저, 『북한체제의 형성과 한반도 국제정치』 (서울: 서울대학교 출판부, 2006), 3~36쪽.  
최종태·김강식, 『북한의 노동과 인력관리』 (서울: 서울대학교 출판부, 2003), 3~36쪽.  
Chong-Shik Chung and Chong-Wook Chung, eds., *Major Powers and Peace in Korea* (Seoul: Research Center for Peace and Unification, 1979), pp. 25-34.
- F. Parkinson 저, 정규섭·강원식 역, 『국제관계사상』 (서울: 일신사, 1994), 15쪽.

(2) 논문

<학술지>

- 저자, 「논문제목」 『학술지 명』 제×권 ×호 (출판년도)의 양식으로
- 전인영, 「동북아 군사정세 전망과 한국의 안보」 『전략연구』 제9권 1호 (2002), 6~51쪽.
- Donald S. Macdonald, "American Imperialism: Myth or Reality?" *Korea and World Affairs*, vol. 10, no. 3 (Fall 1986), pp. 575-583.

<단행본 수록>

- 김세균, 「북한의 '수령 중심의 당·국가 융합체제'의 성립과 공고화 과정」, 김세균 외, 『북한체제의 형성과 한반도 국제정치』 (서울: 서울대학교 출판부, 2006), 3~36쪽.
- Chong-Sik Lee, "Stalinism in the East," in Robert A. Scalapino, ed., *The*

*Communist Revolution in Asia* (Berkeley: University of California Press, 1965),  
p. 247.

－ 북한자료의 경우

예) 김일성, 「조선로동당 중앙위원회 일꾼들과 한 담화(1970년 5월 22일)」, 사회과학출판사 편, 『김일성 동지의 주체사상전』 (평양: 사회과학출판사, 1986), 12~136쪽.

<학술회의>

- － 저자, 「논문제목」 『학술회의 대주제』, 주최 및 학술회의 명 (학술회의 날짜)
- － 양문수, 「김정일 방중 이후의 남북경협: 북중경협 확대와 한국정부의 과제」 『북한체제진단과 남북 및 북미관계 전망』, 북한연구학회 2006년 춘계 학술회의 (2006년 3월 31일).

(3) 학위논문

- － 권영진, 「한국전쟁당시 북한의 남한점령지역정책에 관한 연구」 (고려대학교 정외과 석사학위논문, 1990), 20~35쪽.
- － 정영철, 『김정일 체제 형성의 사회정치적 기원: 1967-1982』 (서울대학교 사회학과 박사학위논문, 2001), 10~15쪽.
- － Taik-young Hamm, “State Power and Armament of the Two Koreas: A Case Study” (Ph. D. dissertation, University of Michigan, 1996), pp. 7-21.

(4) 신문

- － 『로동신문』 2004년 8월 15일.
- － *The Korea Times*, April 20, 2003.

(5) 인터넷 자료

- － 뉴스 기사의 경우  
「우리가 버린 脫北 청소년들」 『조선일보』 (온라인), 2004년 7월 14일,  
<<http://www.chosun.com/w21data/html/news/200407/200407140421.html>>.
- － 논문 등의 경우

유호선, 「조선후기 유학자들의 불교관」 『불교평론』 18호 (2004), <<http://www.budreview.com/html/18/18-nondan-yoo-sun-ho.htm>>.

3. 첫 번째 표기한 주를 다시 사용할 경우

- (1) 바로 앞번호의 각주를 다시 사용할 경우는 국문은 위의 책, 위의 논문, 위의 글로, 영문은 Ibid.로 처리한다.
- (2) 주 번호상 바로 앞 번호가 아닌 경우는 출판사항을 삭제하고 저자 이름, 저서 및 논문명의 축소로 처리하는 방법을 적극 권장한다.
  - 이은죽, 『북한 사회의 체제와 생활』, 22쪽.
  - Suh, Kim Il Sung, p. 60.
  - 함인희, 「북한 주민의 일상생활과 가치관의 변화」, 270쪽.
  - Macdonald, “American Imperialism,” p. 577.

4. 구술 자료의 전거는 면담자, 구술자, 면담일자, 면담장소 등을 최대한 상세하게 작성한다. 특별한 경우 구술자명을 가명으로 처리할 수 있다.

[참고문헌]

1. 일반적으로 국문단행본, 영문단행본, 국문논문, 영문논문, 기타의 순서로 배열한다.
2. 각각은 저자의 이름에 따라 국문의 경우 가나다순으로, 영문의 경우 알파벳순으로 배열한다.
3. 영문의 경우 저자명을 기록할 때 성(last name)을 먼저 쓴다.
4. 참고문헌 작성의 기본양식은 각주 작성 양식과 동일하되, 출판지와 출판사명의 괄호가 제거된다.
  - 최완규, 『북한은 어디로: 전환기 '북한적' 정치현상의 재인식』, 마산: 경남대학교 출판부, 1996.
  - Suh, Dae-Sook, *Kim Il Sung: The North Korean Leader*, New York: Columbia University Press, 1988.
  - 김연철, 「저발전 사회주의 국가의 추격발전과 전통적 정치체제: 북한, 루마니아, 알바니아 비교 연구」 『북한연구학회보』 제8권 1호, 2004, 107~128쪽.

- Macdonald, Donald S. "American Imperialism: Myth or Reality?" *Korea and World Affairs*, vol. 10, no. 3 (Fall 1986), pp. 575-583.

## 『통일과 평화』 연구윤리 규약

제정 2009년 5월 6일  
개정 2019년 11월 20일

### 제1장 저자(투고자)의 연구윤리와 책임

#### 제1조(중복투고 및 게재의 금지)

『통일과 평화』 이외의 타 학술지에 게재되었거나 투고중인 원고는 본 학술지에 투고할 수 없으며, 본 학술지에 투고 중이거나 게재된 논문은 타 학술지에 투고 및 게재할 수 없다.

#### 제2조(교신저자 및 책임저자의 역할)

- ① 교신저자 또는 책임저자는 논문 데이터 및 저자 표시와 관련하여 총괄적인 책임을 지며, 공동 연구자의 연구에 대하여도 관리감독의 책임이 있다.
- ② 교신저자는 저자표시에 대한 순서와 공동저자 표시에 대하여 입증책임을 진다.

#### 제3조(인용방법 및 원칙)

- ① 저자는 출처 표시와 참고문헌 목록 작성의 정확성을 기하여야 한다.
- ② 저자는 피인용저작물이 인용저작물과 명확히 구별될 수 있도록 신의성실의 원칙에 입각하여 합리적인 방식으로 인용하여야 한다.
- ③ 저자는 타인이 이미 발표한 논문에 담긴 이론이나 아이디어를 번안해서 자신의 저작물에 소개할 때에는 그 출처를 명시해야 한다.

#### 제4조(연구부정행위)

다음의 위조 및 변조행위, 표절행위, 부당한 논문저자 표시행위, 중복게재 행위 등의 연구부정행위가 있는 논문은 게재하지 않으며, 본 학술지의 편집위원회와 규정이 정하는 바에 따라 처벌한다.

- ① “위조”는 존재하지 않는 데이터 또는 연구결과 등을 허위로 만들어 내고 이를

기록하거나 보고하는 행위를 말한다.

- ② “변조”는 연구 자료나 결과를 인위적으로 조작하거나 데이터를 임의로 변형, 삭제함으로써 연구 내용과 결과를 의도적으로 왜곡하는 행위를 말한다.
- ③ “표절”은 저작권법상 보호되는 타인의 저작, 연구 착상 및 아이디어, 가설, 이론 등 연구결과 등을 정당한 승인 또는 인용 없이 사용하는 행위를 말한다.
- ④ “부당한 논문저자 표시”는 연구내용 또는 결과에 대하여 학술적 기여를 한 사람에게 정당한 이유 없이 논문저자 자격을 부여하지 않거나, 학술적 기여가 없는 자에게 논문저자 자격을 부여하는 행위를 말한다.
- ⑤ “중복게재”는 편집인이나 독자에게 이미 출간된 본인 논문의 존재를 알리지 않고 이미 출간된 본인 논문과 완전히 동일하거나 거의 동일한 텍스트의 본인 논문을 다른 학술지에 다시 제출하여 출간하는 것을 말한다.

#### 제5조(중복게재의 심의와 원칙)

- ① 중복게재 및 부정행위 여부에 대한 판단과 처리는 윤리위원회에서 검토하고 심의하여 결정한다.
- ② 동일논문을 서로 다른 학회지에 복수로 기고하는 것은 금지되며, 하나의 학술지에 게재 거부가 결정된 후에 다른 학술지에 기고하는 것이 원칙이다.

#### 제6조(부적절한 집필행위)

다음의 부적절한 집필행위에 해당하는 사항도 연구윤리규정의 위반에 해당하며, 이를 위반 시에 윤리위원회의 결정에 따라 제재한다.

- ① 부적절한 출처행위
- ② 참고문헌의 왜곡: 참고문헌은 논문의 내용과 직접적으로 관련이 있는 문헌만 포함시켜야 하며, 학술지나 논문의 인용지수를 조작할 목적으로 또는 논문의 게재 가능성을 높일 목적으로 관련성에 의문이 있는 문헌을 의도적으로 참고문헌에 포함하는 행위
- ③ 하나의 출처로부터 집중적으로 차용하면서 부분적으로만 출처를 밝히는 행위
- ④ 텍스트의 재활용 행위(자기표절)의 금지: 저자(투고자)는 자신의 다른 저술에서 이미 출간된 텍스트의 일부를 인용부호를 표시하거나 적절한 환문을 하는 등 표준적 인용관행에 따르지 않고 재사용하는 행위
- ⑤ 연구업적을 부풀릴 의도로 하나의 논문으로 게재되었어야 할 연구결과를 수 개

의 논문으로 분할하여 게재하는 행위  
제7조(논문의 수정)

저자(투고자)는 논문의 평가 과정에서 제시된 편집위원과 심사위원의 의견을 가능한 한 수용하여 논문에 반영되도록 노력하여야 한다.

## 제2장 편집위원의 연구윤리

제8조(책임)

편집위원은 투고된 논문의 게재 여부를 결정하는 모든 책임을 지며, 저자(투고자)의 인격과 학자로서의 독립성을 존중해야 한다.

제9조(심사 의뢰)

- ① 편집위원은 학술지 게재를 위해 투고된 논문을 저자(투고자)의 성별, 나이, 소속 기관은 물론이고 어떤 선입견이나 사적인 친분과도 무관하게 오로지 논문의 질적 수준과 투고 규정에 근거하여 공평하게 취급하여야 한다.
- ② 편집위원은 투고된 논문의 평가를 해당 분야의 전문적 지식과 공정한 판단 능력을 지닌 심사위원에게 의뢰해야 한다. 심사 의뢰 시에는 저자(투고자)와 지나치게 친분이 있거나 지나치게 적대적인 심사위원을 피함으로써 가능한 한 객관적인 평가가 이루어질 수 있도록 노력한다. 단, 같은 논문에 대한 평가가 심사위원 간에 현저하게 차이가 날 경우에는 해당 분야 제3의 전문가에게 자문을 받을 수 있다.

제10조(비밀의 준수)

편집위원은 투고된 논문의 게재가 결정될 때까지는 심사자 이외의 사람에게 저자(투고자)에 대한 사항이나 논문의 내용을 공개하면 안 된다.

### 제3장 심사위원의 연구윤리

#### 제11조(심사결과의 통보)

심사위원은 본 학술지 편집위원회가 의뢰하는 논문을 심사규정이 정한 기간 내에 성실하게 평가하고 평가결과를 편집위원회에 통보해 주어야 한다. 만약 자신이 논문의 내용을 평가하기에 책임자가 아니라고 판단될 경우에는 편집위원회에 지체 없이 그 사실을 통보한다.

#### 제12조(심사서 작성)

- ① 심사위원은 논문을 개인적인 학술적 신념이나 저자(투고자)와의 사적인 친분 관계를 떠나 객관적인 기준에 의해 공정하게 평가하여야 한다. 충분한 근거를 명시하지 않은 채 논문을 탈락시키거나, 심사자 본인의 관점이나 해석과 상충된다는 이유로 논문을 탈락시켜서는 안 되며, 심사 대상논문을 제대로 읽지 않은 채 평가해서도 안 된다.
- ② 심사위원은 전문 지식인으로서의 저자(투고자)의 인격과 독립성을 존중하여야 한다. 평가의견서에는 논문에 대한 자신의 판단을 밝히되, 보완이 필요하다고 생각되는 부분에 대해서는 그 이유를 상세하게 설명해야 한다. 평가 의견서는 가급적 정중하고 부드러운 표현을 사용하며 저자(투고자)를 비하하거나 모욕적인 표현은 삼간다.

#### 제13조(비밀의 준수)

심사위원은 심사 대상논문에 대한 비밀을 지켜야 한다. 논문평가를 위해 특별히 조언을 구하는 경우가 아니라면 논문을 다른 사람에게 보여주거나 논문내용에 대해 다른 사람과 논의하는 것은 바람직하지 않다. 또한 논문이 게재될 학술지가 출판되기 전에 저자(투고자)의 동의 없이 논문의 내용을 인용해서는 안 된다.

## 제4장 연구윤리위원회의 설치와 운영

### 제14조(연구윤리위원회 설치 및 구성)

부정행위와 관련하여 심의, 조사해야 할 사안이 발생할 경우, 다음과 같이 연구윤리위원회를 설치하여 운영한다.

- ① 연구윤리위원회는 운영위원회에서 선임한 위원 5인 이상으로 구성한다.
- ② 연구윤리위원회의 위원장은 연구윤리위원회 위원의 호선으로 정한다.
- ③ 연구윤리위원장은 위원회를 대표하고 회의를 주재한다.
- ④ 연구윤리위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없는 때에는 위원장이 미리 지명한 위원이 그 직무를 대행한다.

### 제15조(연구윤리위원회의 기능)

- ① 연구윤리위원회는 연구윤리규정 위반으로 보고된 사안에 대하여 제보자, 피조사자, 증인, 참고인 및 증거자료 등을 통하여 조사를 실시하고 그 여부를 판정한다.
- ② 위반이 사실로 판정된 경우, 적절한 제재조치를 의결한다.

### 제16조(소명 기회의 보장 및 비밀 보장)

- ① 연구윤리위원회는 연구윤리규정 위반으로 보고된 저자(투고자)에게 충분한 소명의 기회를 주어야 한다.
- ② 연구윤리규약 위반에 대해 연구윤리위원회의 최종적인 제재결정이 내려질 때까지 연구윤리위원은 해당 저자(투고자)의 신원을 외부에 공개해서는 안 된다.

### 제17조(연구윤리규정 위반에 대한 제재의 절차 및 내용)

연구윤리위원회가 제재를 결정한 경우 다음과 같은 조치를 취한다.

- ① 논문이 학술지에 게재되기 이전인 경우에는 당해 논문의 게재를 불허한다.
- ② 논문이 학술지에 게재되었을 경우에는 당해 논문의 학술지 게재의 소급적 무효화를 적용한다.
- ③ 향후 5년간 본 학술지의 논문 투고를 금지한다.
- ④ 연구윤리위원회는 제재를 결정한 이후 그 사실을 공식적인 연구업적 관리기관에 통보하며, 적절한 방법을 통하여 대외적으로 공표한다.

### 제18조(기록의 보관 및 공개)

- ① 조사 및 심의와 관련된 기록은 조사 종료 후 5년간 보관해야 한다.
- ② 결과보고서는 판정 후 공개할 수 있으나 신원 관련 정보에 대해서는 공개 대상에서 제외할 수 있다.

제19조(예외사항)

이 규정에 명시되지 않은 사항은 연구윤리위원회의 결정에 따른다.

부칙 1. 이 규정의 개정은 편집위원회의 심의를 거쳐 운영위원회의 승인을 받는다.

부칙 2. 이 규정은 2020년 1월 1일부터 시행한다.



## 원고 모집 및 제출

1. 『**통일과 평화**』는 서울대학교 통일평화연구원에서 연 4회(3월, 6월, 9월, 12월) 발간하는 전문학술지로서 한국연구재단의 등재학술지입니다. 본지는 21세기 한반도 미래비전을 구성할 두 핵심 키워드인 ‘통일’과 ‘평화’를 중심으로, 그 개념, 이론과 방법론, 관련 현상 및 담론/현실 분석 등을 통해 이를 학술적으로 본격 조명하고자 합니다. 구체적으로 본지는 통일 과정 및 정책, 통일학의 이론과 방법론, 미/일/중/러를 포함한 한반도 주변정세, 북한 사회 각 분야 연구와 더불어, 인간/자연/사회를 둘러싼 제반 폭력과 비평화 구조, 소수자와 인권, 환경문제와 생태, 지구화가 야기하는 각종 위기와 갈등 등 평화의 주요 이슈들과 관련된 연구논문을 대상으로 합니다. 특히 통일학/평화학의 다학제적·융합적 특성을 고려하여 실용적, 정책적, 사회과학적 접근은 물론, 통일/평화의 인문적, 철학적, 종교적, 예술적, 문명론적 가치와 그 실현가능성을 적극적으로 고민하고 사유하는 논문도 환영합니다.
2. 보내실 글은 독창성을 갖는 순수학술논문이어야 하며, 다른 곳에 게재되었거나 게재될 계획이 없는 글이어야 합니다. 보내실 원고는 200자 원고지 150매 내외의 글로, 한글로 작성함을 원칙으로 합니다.
3. 『**통일과 평화**』는 학술논문과 함께 서평(book review)과 현장보고(field report)의 투고를 환영합니다. 서평은 위에 제시한 주제와 관련된 2권 이상의 학술서적을 대상으로 국내외 연구 동향을 분석하거나 저자의 독창적인 분석과 해석을 제시하는 글이며, 현장보고는 위에 제시된 주제와 관련된 ‘현장’을 기록, 조사하여 소개하는 글입니다. 논문의 형식을 갖춘 서평과 현장보고의 분량은 200자 원고지 150매 내외이며, 단순 서평과 현장보고는 50매 내외입니다.
4. 『**통일과 평화**』는 한국연구재단 온라인 논문투고 심사 시스템(JAMS)을 활용하여 원고 모집 및 심사를 진행하고 있습니다. 원고를 투고하실 분께서는 통일평화연구원 온라인 논문투고 심사 시스템 홈페이지(<https://jpus.jams.or.kr/>)에 접속하여 회원 가입 후, 메인의 [신규논문제출]을 클릭하여 연구윤리서약 동의 후 필요 항목을 기입하고 원고 파일을 업로드해주시기 바랍니다. 원고 접수 후 심사 역시 시스템상으로 진행되며, 투고자는 홈페이지에서 심사 현황 조회가 가능합니다.
5. 보내신 글은 심사과정을 거쳐 게재 여부를 결정합니다. 투고 시 심사료와 게재료를 받지 않습니다. 다만, 연구지원금을 받아 수행되어 게재된 논문에 대해서는 게재료를 납부해야 합니다. 원고는 첨부된 <원고제출 및 집필요령>에 따라 ‘아래아 한글’이나 ‘MS 워드’로 작성하여야 합니다.

### 편집위원회

15011 경기도 시흥시 서울대학로 173  
교육동 9층 서울대학교 통일평화연구원  
Tel | (031) 5176-2332  
Fax | (031) 624-4751  
E-mail: tongil-journal@snu.ac.kr

# 통일과 평화

Vol.18, No.1  
2026

Journal of Peace and Unification Studies

## CONTENTS

### Articles

- Lee, Siheon · Kim, Nayeon · Hwang, Jin-Tae  
Governing through Emotions in North Korea: The Domestic Justification of Troop Deployment to the Russia-Ukraine War
- Park, Chan-soo  
Path Lock-in of Integration and Division: A Comparative Analysis through Path Dependence and Weak Ties with an Application to the Korean Peninsula
- Jung, Yejin · Park, Tae-Gyun  
Limits of the Functionalist Peace Model and Structural Vulnerabilities in Governance: A Case Study of the Kaesong Industrial Complex (KIC)
- Shin, Jinho · Lee, Jeongmin · Bae, Kwang youl · Lee, Jueon · Jang, Youngjae · Lim, Sung Taek  
Legislative Change and Norm Acceptance in North Korea's Disability Rights Framework under UN Human Rights Mechanisms: Focusing on the 2023 Revised Law on the Protection and Promotion of the Rights of Persons with Disabilities(DPRK)
- Lee, Sung-woo  
Contact Type Matters: How Experiences with North Korea Shape South Koreans' Attitudes toward Unification and Inter-Korean Relations
- Jang, Dongkwan  
Reception and Interpretation of Unification Education Textbooks: Voices from Three Standpoints



10,000원