

통일과 평화

18집 2호
2026

특 집

김정은 시대의 농업·농촌 발전전략과 평가

김정은 정권에서 농촌 재생산 체계 위기와 농민 문제

| 정은미

북한의 새 시대 농촌주택 건설의 정치적 함의

| 김 혁

일반논문

북한에서 건강은 어떻게 정의되는가

| 이채림 · 최경애 · 김동하 · 유승현

: 북한 발간 도서와 법령에 대한 질적 문서검토

위성영상을 활용한 북한 도로 위 차량 탐지

| 변상원 · 장수은

: 평양시 사례

북한의 사이버-AI 넥서스 전략과 디지털 파놉티콘

| 이종진

: 보편적 기술의 의도적 전유와 사회적 재구성

단군릉을 통해 본 북한의 한국사 인식체계와 민족의식

| 권오영 · 한지선

강압 이론에 기반한 적대적 두 국가론의 재검토

| 차태준

: 강압 사다리 등반 전략(coercion ladder-climbing strategy)

서 평

통일교육의 공식 언어와 느린 통일의 감각 사이

| 안광덕

『2026 통일문제 이해』(국립평화통일민주교육원, 2026)

『함께 하는 느린 통일』(전영선, 경진출판, 2026)



통일과 평화 18집 2호 2026년
Journal of Peace and Unification Studies

편집위원장	김병로 (서울대)
부편집위원장	한모니까 (서울대)
편집위원	강구섭 (전남대)
	김귀옥 (한성대)
	김다울 (대외경제정책연구원)
	김지훈 (부산대)
	박태균 (서울대)
	배개화 (단국대)
	이승열 (국회입법조사처)
	장문석 (경희대)
	전재성 (서울대)
	정은미 (통일연구원)
	한준성 (강릉원주대)
해외 편집위원	김동진 (Trinity College Dublin)
	김연호 (George Washington Univ.)
편집간사	윤희수 (서울대)
발행인	김범수 (서울대)
발행일	2026년 6월 30일

서울대학교 통일평화연구원

Institute for Peace and Unification Studies(IPUS), Seoul National University
경기도 시흥시 서울대학교로 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

통일과 평화

Journal of Peace and Unification Studies Vol.18, No.2 2026

18집 2호 · 2026



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

차례

특집: 김정은 시대의 농업·농촌 발전전략과 평가

정은미 ■ 김정은 정권에서 농촌 재생산 체계 위기와 농민 문제	7
김 혁 ■ 북한의 새 시대 농촌주택 건설의 정치적 함의	53

일반논문

이채림·최경애·김동하·유승현 ■ 북한에서 건강은 어떻게 정의되는가 : 북한 발간 도서와 법령에 대한 질적 문서검토	115
변상원·장수은 ■ 위성영상을 활용한 북한 도로 위 차량 탐지 : 평양시 사례	165
이종진 ■ 북한의 사이버-AI 넥서스 전략과 디지털 파놉티콘 : 보편적 기술의 의도적 전유와 사회적 재구성	195
권오영·한지선 ■ 단군릉을 통해 본 북한의 한국사 인식체계와 민족의식	241
차태준 ■ 강압 이론에 기반한 적대적 두 국가론의 재검토 : 강압 사다리 등반 전략(coercion ladder-climbing strategy)	285

서평

안광덕 | 통일교육의 공식 언어와 느린 통일의 감각 사이

『2026 통일문제 이해』(국립평화통일민주교육원, 2026)

『함께 하는 느린 통일』(전영선, 경진출판, 2026) 329

북한의 농촌혁명강령 발표 5년, 농촌발전정책의 성과와 한계

전 세계를 강타한 코로나19 팬데믹은 북한에도 큰 타격을 주었다. 2020년 초 비상방역조치 차원에서 내려진 국경 봉쇄 이후 북한의 식량 생산량은 급감하였다. 식량 공급이 불안정해지자 북한의 수뇌부는 2021년 3월 '제2의 고난의 행군'을 결심해야 할 만큼의 위기 상황에 직면하였다. 이러한 상황에서 2021년 12월 조선노동당은 '새 시대 사회주의 농촌혁명강령'(이하 농촌강령)을 내놓았다. 농촌강령 발표 5년차를 맞는 올해 2월 북한은 제9차 당대회를 개최하여 제8기 당사업 총화에서 농촌강령의 성과를 크게 내세웠다. <통일과 평화> 18집 2호 특집에서는 농촌강령 발표 5년을 맞아 농촌강령이 북한의 농민·농업·농촌문제를 해결하는데 과연 얼마나 기여하고 있는가를 평가하였다. 정은미의 논문은 김일성 시대인 1960년대에 농촌발전을 위해 창안된 창성연석회의와 농촌테제가 김정은 시대의 농촌혁명강령과 어떻게 역사적으로 연결되며, 현재 북한이 당면하고 있는 농촌의 저발전 문제를 농촌의 재생산 체계 위기의 관점에서 분석하였다. 김혁의 논문은 김정은 정권이 농촌강령의 치적으로 내세우고 있는 농촌주택 건설 사업을 농촌 생활공간의 재정비와 체제유지를 위한 국가의 통치전략 관점에서 분석하였다. 정은미의 논문은 농촌강령 이후 농민 소외가 심화하고 있는 북한 농촌의 현실에 대한 비판적 시선을 제시하였으며, 김혁의 논문은 질적 향상보다는 양적 성장에 집중하는 농촌주택 건설을 통해 통치전략의 한계를 지적하였다.

특집

김정은 정권에서 농촌 재생산 체계 위기와 농민 문제*

정은미 (통일연구원)

국문요약

이 글은 코로나19 팬데믹 상황에서 북한의 제8차 당대회에서 채택된 5개년계획은 위태로워진 사회재생산 체계를 회복하기 위한 대응이었다는 인식에서 출발한다. 식량부족 문제를 해결하는 것이 절체절명의 과제였지만, 북한 농촌은 식량 증산을 수행하기에는 자체의 역량이 부족할 뿐 아니라 재생산 체계가 상당히 무너져 있는 상태였다. 따라서 2021년 12월 제8기 제4차 당 전원회의에서 채택된 농촌혁명강령은 1차적으로는 식량 증산을 위한 정책이면서 동시에 장기적으로는 농촌의 재생산 체계를 회복하여 지속가능하고 안정적인 농촌발전을 실현하기 위한 것이었다.

60여 년 전 김일성이 농촌발전과 농민문제 해결을 위해 내놓은 창성연석회의와 농촌테제는 김정은 정권에서 ‘새시대 농촌혁명강령’과 ‘지방발전20×10정책’으로 계승되었다. 김일성 시대에는 농촌의 빈곤 문제를 해결하고 도시와 농촌의 생활격차를 줄이기 위해 부유한 중농 수준으로 농가의 소득을 끌어올리는 데 매진하였다. 하지만 김정은 시대에는 농촌혁명강령 이후 실행된 조치들—밀·보리 이모작 재배면적의 확대, 포전담당책임제의 축소,

DOI URL: <https://doi.org/10.35369/jpus.18.2.202606.7>

* 이 글은 정은미·박희진, 『김정은 정권의 농촌발전전략』 (서울: 통일연구원, 2023), 84~105쪽과 정은미, 「사회공동체 부문의 위기와 대응」, 최지영 외 『북한 사회체제의 위기와 대응: 2021~2025년』 (서울: 통일연구원, 2025), 139~144쪽, 166~170쪽에 서 일부 내용을 발췌하여 확대 발전시켰음을 밝힌다.

현물 분배 폐지, 농촌살림집 건설 등—은 당초 목표로 한 ‘부유한 농촌 만들기’와 거리가 멀었다. 감소하는 농촌의 인구 문제를 해결하기 위해 제대군인들과 청년들을 농촌에 집단 배치하고 농촌 출신의 노동계급을 다시 농민으로 환원시키는 강제적인 인구 조정 역시 농촌 사회의 재생산체계의 위기를 해결하는 방법이 아닌 새로운 사회적 갈등을 초래하고 있다. 이 글은 농민이 소외되는 방식의 농촌혁명강령의 실행이 낳는 근본적인 한계에 대해 비판적인 견해를 제시한다.

주제어: 농민, 재생산체계위기, 농촌혁명강령, 농촌테제, 포전담당책임제, 농촌살림집

I. 서론

1948년 사회주의정권 수립 후 냉전과 분단 체제 속에서 자주노선을 선택한 북한은 끈질기게 식량의 자급화를 고집하였다. 전쟁 후 유례없이 매우 빠른 속도로 농업협동화를 완성하였고, 중앙집권적 농업관리체계를 구축하였으며, 주체농법을 전면적으로 도입·실행함으로써 농업생산력은 빠르게 증가했다. 그리고 증가한 농업생산력을 바탕으로 산업화와 도시화가 빠르게 진행되었다. 그 결과 이미 1960년대부터 공업부문의 생산력은 농업부문의 생산력을 능가하였고, 도시와 노동자계급의 생활 수준은 농촌과 농민의 생활 수준을 크게 앞질렀다. 결과적으로, 도시와 농촌 간의 발전 격차, 공업과 농업 간의 기술 격차, 노동자와 농민 간의 계급 격차는 농업생산력의 증가 속도를 둔화시켰다. 게다가 많은 농촌인구가 도시와 공장으로 유출됨으로써 농촌노동력이 부족해지기 시작했다.

1960년대 초 김일성 정권은 농업생산력을 다시 끌어올리고 도시와 농촌 간의 생활격차를 줄이고 떠나려는 농민들을 농촌에 고착시키기 위해 두 개의 중대한 정책을 발표하였다. 하나는 1962년 8월 8일에 지방당 및 경제일군 창성연석회의에서 한 결론인 「군의 역할을 강화하며 지방공업과 농촌정리를

더욱 발전시켜 인민생활을 훨씬 높이자」(이하 창성연석회의)이고, 다른 하나는 1964년 2월 25일 조선노동당 중앙위원회 제4기 제8차 전원회의에서 발표한 ‘우리나라 사회주의 농촌 문제에 관한 테제’(이하 ‘농촌테제’)이다. 이 두 정책은 당시 북한이 직면한 농업생산력의 감소, 지방경제 및 농촌의 저발전, 농민의 이탈 저지 및 계급 재생산의 문제 등을 해결하기 위한 지방발전정책과 농촌발전정책이었다.

2021년 12월 28일에 개최된 제8기 제4차 당 전원회의에서 김정은이 발표한 ‘새 시대 농촌혁명강령’(이하 ‘농촌혁명강령’)은 김일성 시대의 ‘농촌테제’와 거의 대동소이하며, 2024년 1월 15일 최고인민회의 제14기 제10차 회의에서 한 시정연설에서 김정은이 처음 제안한 ‘지방발전 20×10정책’은 김일성 시대의 ‘창성연석회의’와 거의 흡사하다. 따라서 2026년 2월 19~25일에 개최된 제9차 당대회에서 김정은이 제8기의 당 사업에서 최고의 업적으로 자랑했던 두 정책 농촌혁명강령과 ‘지방발전 20×10정책’의 모태가 김일성 시대의 ‘농촌테제’와 ‘창성연석회의’라는 점은 분명하다.

김일성 시대와 김정은 시대 간에 60년 이상의 시간 경과에도 불구하고 데칼코마니와 같은 두 정책이 여전히 북한 사회에 매우 중요한 위치를 차지하고 영향력을 미치고 있다는 것은 북한 사회의 구조적 속성 또는 모순이 60여년이 지났어도 여전히 존속하고 있다는 것을 의미한다. 60여 년 전 김일성과 현재의 김정은은 왜 동일한 문제를 동일한 방식으로 해결할 수밖에 없는 것일까. 또 60여 년 전 김일성에게 농촌문제와 2026년 현재 김정은에게 농촌문제는 왜 여전히 난제(難題)일까. 이 글은 이러한 질문들에 대한 답을 찾기 위한 탐색의 과정이 될 것이다.

2020년 초 북한은 코로나19 팬데믹에 대응하여 국경 봉쇄라는 극단적 조치를 하였다. 하지만 이듬해인 2021년부터 북한은 심각한 식량부족에 직면하였다. 김정은은 2021년 4월에 개최된 조선노동당 제6차 세포비서대회 폐회식에서 모든 당 조직들과 일군들이 “더욱 간고한 《고난의 행군》을 할 것을

결심하였습니다”¹⁾라고 밝혔고, 같은 해 6월에 개최된 제8기 제3차 당 전원회의에서는 “현재 인민들의 식량형편이 긴장해지고 있다”고 말했다. 이러한 김정은의 발언들은 당시 북한이 식량부족으로 인해 얼마나 긴박한 상황이었는지를 잘 보여준다. “쌀은 국력”이고 “쌀만 많으면 그 어떤 조건에서도 우리식 사회주의는 꺾덕없으며”, “농업전선이 혁명보위의 최전방”²⁾이라는 구호들은 당시 북한에서 식량이 국가존립, 국력강화, 체제보위의 문제로 인식되고 있었음을 잘 반영하고 있다.³⁾

코로나19 팬데믹 발발 이전인 2019년에 북한 당국이 제시한 ‘농업발전 5대 요소’가 식량증산을 위해 농정의 혁신에 초점을 맞췄다면, 2021년 12월 말 제8기 제4차 당 전원회의에서 채택된 ‘농촌혁명강령’은 농민의 사상의식수준의 제고, 농업생산력의 비약적 발전, 농촌생활환경의 근본적 개변이라는 세 가지의 목표를 추구한다는 점에서 차이가 있다. 다시 말하면, 기존의 농정 변화 방식으로는 식량문제도 농촌문제도 해결할 수 없다는 인식과 진단이 정책의 변화를 이끌었다고 볼 수 있다. 그렇다면 코로나19 팬데믹이라는 긴박한 상황에서 김일성 시대의 ‘농촌테제’를 심화 발전시켰다는 ‘농촌혁명강령’을 내놓을 수밖에 없었던 당시 북한 농촌에서는 어떤 일들이 진행되고 있었던 것일까. 이 글은 문헌 연구뿐 아니라 북한이탈주민의 증언을 통해 이 질문에 대한 답의 단서가 될 만한 퍼즐들을 모았다.

농촌혁명강령 발표 이후 5년 여의 시간이 경과되면서 그와 관련한 연구들이 나오고 있다. 송현진은 북한의 노동신문 분석을 통해 농촌혁명강령이 추진된 배경과 내용의 특징을 다룬 연구논문을 발표하였다. 그는 농촌 저발전 에 따른 농민들의 소외감과 불만, 대내외적 위기에 따른 농업 생산성 정체와 하락을 농촌혁명강령의 채택 배경으로 제시하였다. 또한 그는 김일성시대의

1) 「조선로동당 제6차 세포비서대회에서 한 폐회사」 『로동신문』 2021년 4월 9일.

2) 「자신감과 용기를 안고 백배로 분투하자」 『로동신문』 2023년 5월 2일.

3) 정은미·박희진, 『김정은 정권의 농촌발전전략』 (서울: 통일연구원, 2023), 22쪽.

농촌테제와의 비교를 통해 농촌혁명강령의 특징을 첫째, 이전 시대의 ‘농민의 노동계급화’라는 농민관에서 ‘지식형 근로자’로의 변화 둘째, 기존의 노동력 중심에서 과학기술 중심의 농업생산성 향상으로 변화 셋째, 도시의 농촌 지원 차원을 넘어, 도농 간 균등한 발전을 추구하는 점을 제시하였다.⁴⁾ 그리고 그는 결론에서 농촌의 현실과의 괴리, 농촌의 자체 역량 부족 등을 이유로 농촌혁명강령의 목표 달성 가능성에 대해 회의적인 전망을 내놓았다.

송현진의 논문이 김일성 시대의 농촌테제와 김정은 시대의 농촌혁명강령의 비교를 통해 공통점과 차이점을 드러내는 데 초점을 두고 있다면, 박희진의 논문은 국가의 농촌공간전략 차원에서 농촌혁명강령을 해석하는 관점을 제시하였다는 점에서 흥미롭다. 박희진은 식량증산을 위해 농민들을 땅(토지)에 고착시키고 ‘농장원 되기’를 요구하는 북한 당국(국가)과 농장에 귀속된 ‘농장원’ 신분에서 벗어나길 희망하고 가구소득의 증대에 관심을 가진 농민이라는 두 행위자 간의 타협으로 농촌혁명강령을 해석한다. 특히, 그는 새로 건설된 농촌살림집의 공간적 배치 변화에 주목하였다. 살림집 토지를 재구획하면서 개인 텃밭을 할당하고, 개인 집의 방 크기, 주방 및 화장실의 실내 인입, 테라스 공간을 배치하는 등 사적 활동 공간을 크게 보장함으로써 새로 건설된 살림집이 농장원 가구의 소득 증대에 기여할 수 있도록 설계에 반영하였다는 견해를 제시했다.⁵⁾ 새로 건설된 농촌살림집이 과거에 비해 농가의 소득 증대에 기여하는가는 논쟁의 여지가 있지만, 농촌혁명강령에서 농촌을 떠나려는 농민들과 그들을 농촌에 고착시키려는 국가 간의 긴장 관계를 포착하였다는 점은 매우 예리한 분석이다.

김진환은 제8차 당대회 이후 식량 문제 해결을 위해 실행된 북한 당국의

4) 송현진, 「김정은 시대 ‘새 시대 농촌강령’의 등장 배경 및 내용」 『통일과 평화』 14집 2호(2022), 117쪽.

5) 박희진, 「북한의 농촌공간변화와 국가-농장원의 행위전략 연구」 『도시인문학연구』 제15권 1호(2023), 152쪽.

조치들을 북한 사회의 계급구조와 인구구조의 관점으로 접근해야 한다는 견해를 제시하였다. 그는 시장화의 진전으로 전통적인 노동계급과 농민 간의 친선 관계에 균열이 생겼고 농민들에 소자산가 의식이 형성되면서 북한 당국도 농민의 이해와 의식에 부합하는 방향으로 정책을 조정해 나갔다고 주장했다.⁶⁾ 그는 2021년 12월에 채택된 농촌혁명강령이 ‘소자산가’ 의식을 가진 대자적 계급으로 등장한 농민을 당·국가 정책에 부응하게 만들려는 ‘계급정치’의 일환이라고 해석했다.⁷⁾ 그는 김정은 정권이 한편으로 식량 증산과 농민 지지 확보를 위해 소자산가 의식을 가진 농민의 계급의식을 불가피하게 수용하면서, 다른 한편으로는 농업생산의 과정과 농업생산물에 대한 국가 장악력을 유지하려는 두 차원의 계급정치를 전개했다는 해석을 내놓았다.⁸⁾

지리학의 데사코타(desakota) 개념을 접목하여 북한의 농촌발전정책을 분석한 황진태의 논문 역시 새로운 관점을 제시한다는 점에 눈길을 끈다. 데사코타는 도시와 농촌의 특성이 결합되어 복합적으로 나타나는 독특한 공간 형태를 뜻한다. 황진태는 도시-촌락의 이분법적 인식은 도시와 촌락의 공간적 연계를 도시화의 일환으로 인식하지 못하게 한다고 지적하면서, 북한의 농촌혁명강령 이후 전개되는 군(郡)을 단위로 한 촌락과 도시의 공간적 연계, 농촌살림집과 대규모 온실농장 건설 등을 포함한 촌락의 도시화 과정이 형태적으로 ‘북한식 데사코타’로 해석할 수 있는 여지가 충분하다고 주장한다.⁹⁾ 특히, 그는 현재 활발하게 건설 중인 농촌살림집이 지금까지 농촌에 건설된 거주 공간과는 다르게 도시적 생활양식이 투영된 새로운 거주 공간이

6) 김진환, 「계급이론으로 바라본 북한사회-이론과 실제의 괴리」 『통일연구』 제26권 2호 (2022), 27~29쪽.

7) 정은미, 「사회공동체 부문의 위기와 대응」, 최지영 외, 『북한 사회체제의 위기와 대응: 2021~2025년』, 167~168쪽.

8) 위의 책, 168쪽.

9) 황진태, 「김정은 시대, 북한식 데사코타의 출현?: 북한도시연구에 내재된 도시-촌락의 이분법을 적출하기」 『아시아리뷰』 제13권 제1호(2023), 101쪽.

라며, 농촌의 도시화 일환으로 건설되고 있는 농촌살림집이 김정은 시대의 북한식 데사코타의 핵심 형태라는 해석을 제시했다.¹⁰⁾ 그는 북한에서 전개되는 도시-농촌의 공간적 연계 방식의 농촌 도시화는 통치의 측면에서 저발전 촌락주민들의 소외감에 대한 당국의 정치적 부담감을 반영하고 있다고 해석하였는데, 흥미롭게도 2024년부터 김정은은 농민들의 소외를 직접 언급하기 시작했다.

2024년 12월에 ‘지방발전 20×10정책’의 첫 성과인 성천군 지방공업공장 준공식 연설에서 눈길을 끈 대목은 김정은이 농촌에서 농민들의 이익 침해 현상이 계속 발생하고 있고 이에 대해 농민들 속에서 심각한 의견이 제기되고 있다고 언급한 부분이다. 농민을 옹호하는 김정은의 공개적 언급은 2025년 9월에 개최된 최고인민회의 제14기 제13차 회의에서 한 시정연설에서 다시 등장했다. 이 연설에서 김정은은 계획에 따른 알곡생산량보다 농장원의 권익과 민심이 더 중요하다고 강조하였다. 그리고 그는 2026년 2월 삼광축산농장 조업식에서 농촌테제가 발표된 지 60년이 넘었지만 농촌이 피폐한 상태를 벗어나지 못하고 있다고 비판하며, 2021년에 제시한 ‘농촌혁명강령’을 확대심화한 새 표준으로서 삼광축산농장을 제안했다. 특히, 그는 삼광축산농장이 높은 생산성에 의한 농장 수익과 농장원 생활의 제고가 국가의 이익과 조화를 이룬 실리적 농장이라는 점을 높이 평가했다. 다시 말해서, 삼광축산농장은 농민과 국가 간의 조화로운 공동 이익 실현을 추구하는 본보기 단위로 제시되고 있다는 점에서 눈길을 끈다.

이 글은 제8차 당대회 이후 전개되는 농촌발전정책을 재생산체계 위기에 대한 대응이라는 관점에서 분석한다. 북한의 농촌문제는 농업생산력의 저하라는 생산체계의 위기뿐만 아니라 농촌공동체의 기반—인구적, 사회문화적, 경제적 기반을 포함—와해라는 사회재생산체계의 위기를 동시에 내포하고

¹⁰⁾ 위의 논문, 127쪽.

있다. 따라서 이 글은 농촌인구가 감소하고 청년들의 농촌 이탈이 어떤 결과를 파생하고 있으며, 농촌혁명강령이 이 위기 현상들과 어떻게 관련되는지 설명할 것이다. 또 정책 및 법제의 변화들이 어떻게 농민들을 불공정한 분배의 희생자로 만들었는지를 살펴볼 것이다. 이것은 최근 몇 년 동안 선대의 상징적인 정책들에 대한 비판과 농민의 권익 또는 이익 침해 등을 김정은이 공개적으로 언급하는 사례들이 늘어나고 있는 것과 밀접한 관련성을 가진다. 이 글은 농촌혁명강령 이후 실행된 구체적인 조치들이 정책 목표와 어떻게 괴리되고 있는지, 그리고 농민 문제를 해결하는데 현재의 농촌발전정책이 지닌 근본적 한계는 무엇인지를 설명할 것이다.

II. 농촌 재생산체계 위기의 현상들

1. 농촌인구의 감소

2021년 1월에 개최된 제8차 당대회에서 김정은이 “지금 농촌을 비롯한 시, 군인민들의 생활이 매우 어렵고 뒤떨어져있습니다”¹¹⁾라고 말한 것은 북한이 처한 농촌 현실을 압축적으로 나타내는 한 문장이다. 당대회의 사업총화보고에서 김정은은 향후 5개년계획 기간에 식의주 문제를 해결할 수 있는 돌파구를 반드시 열겠다는 포부를 다졌다. 그리고 그는 농업 발전을 위해서 “농촌핵심진지를 강화하는데 당적, 국가적 주목을 돌릴 데 대한 문제”¹²⁾를 특별

11) 「조선로동당 제8차대회에서 한 결론」 『로동신문』 2021년 1월 13일.

12) 「우리식 사회주의건설을 새 승리로 인도하는 위대한 투쟁강령 조선로동당 제8차 대회에서 하신 경애하는 김정은동지의 보고에 대하여」 『로동신문』 2021년 1월 9일.

히 강조했다. 여기서 김정은이 말하는 “농촌핵심진지”란 무엇을 의미하는 것일까.

농촌은 농업생산이 이루어지는 물리적 공간이면서 동시에 농민들이 물질적 생산·소비 활동과 함께 다양한 사회·문화적 생활을 영위하고 정치적 욕구를 표현·실현하는 사회생태학적 실재이다.¹³⁾ 농업 위기가 농촌의 생산체계 위기라면, 농민 위기는 농촌의 사회재생산체계 위기라 할 수 있다. 전자가 농업의 생산성이 저하되고 경제적 자생력이 심하게 침하하고 경제구조에서의 비중이 급격히 감소하는 것이라면, 후자는 농촌의 기초 조직들, 즉 농가와 마을 공동체의 인구적, 사회문화적, 정치(행정)적, 경제적 유지 기반들이 와해되어 감으로써 농촌의 사회적 공동화(空洞化)가 초래되는 것을 의미한다.¹⁴⁾ 따라서 제8차 당대회에서 제기된 농촌핵심진지의 약화는 농촌의 사회재생산체계의 위기를 의미하며, 농업 발전 방안을 농촌의 재생산체계의 회복, 즉 농촌핵심진지를 강화하는 데서 찾고 있다는 것은 주목할 점이다.

정은미(2025)의 연구는 북한이탈주민의 증언을 바탕으로 북한의 농촌문제가 단순히 농업의 저발전 문제에만 그치는 것이 아니라 농촌공동체의 위기와 계급적 모순이 복잡하게 얽혀있다고 주장한다. 특히, 식량의 자립과 증산이 절실한 상황에서 농촌인구의 감소 특히, 청년 인구들의 감소는 매우 심각한 농촌문제로 부상하였다.

부모가 모두 농장원이었던 1990년대에 출생한 북한이탈주민(2023년 탈북, 30대, 남성)의 증언에 따르면, 그가 어렸을 때 농장에 소속된 청년동맹원 수가 100명 가까이 되었는데, 2020년대에는 6명밖에 남지 않았다. 이러한 현실에 대해 그는 “농촌진영이 무너졌다”고 말했다.¹⁵⁾ 북한이탈주민이 전한 북한

13) 장경섭, 『내일의 종언(終焉)? 가족자유주의와 사회재생산 위기』 (서울: 집문당, 2018), 127쪽.

14) 위의 책, 128쪽.

15) 정은미, 「사회공동체 부문의 위기와 대응」, 140쪽.

농촌의 현실은 2021년 4월에 개최된 청년동맹 제10차 대회에서 채택된 결정서에서도 거의 비슷하게 나타났다. 대회 결정서는 “지금 농촌을 비롯한 일부 지역과 단위들에서 청년동맹원수가 줄어들고”¹⁶⁾ 있다며 심각하게 우려를 표했다. 아래의 인용문은 위에서 기술한 북한이탈주민의 구체적인 증언이다.

구술자 : 배급제 계급이든 뭐든 무슨 계급이든지 간에 군대를 10년 복무하고 제
대하잖아요. 제대하면 무조건 다 농장에 가요. 농촌을 가요. 집단진출
걸려요. 무조건. 그래서 거기서 2년간을 농촌에서 일을 했다는 그런
확인서가 있는 조건에서 간부 추천이든 모든 게 이루어지거든요.

연구자 : 이런 식으로 군대 생활과 이런 것들이 연계된 거는 언제쯤 그렇게
된 거예요?

구술자 : 그건 22년, 23년도 이때부터예요.

연구자 : 최근이네요.

구술자 : 최근에. 농촌 진영이 너무 많이 무너지다 보니까, 좀 위기를 느낀 거
죠. 옛날 제가 어릴 때만 해도 농촌의 청년동맹이 그래도 100명 밑엔
됐거든요. 그런데 제가 여기 오기 전에... 저희 농장 같은 경우 보니
까, 남은 청년동맹이 6명밖에 안 돼요.¹⁷⁾

북한의 당 지도부는 농촌인구의 감소, 특히 농촌 청년들의 유출로 인해 농
촌의 핵심진지가 무너지고 있는 것을 매우 심각한 문제로 인식하고 있었다.
다시 말해서, 농촌의 핵심진지의 약화는 농촌의 재생산 체계의 위기를 의미
한다. 농업생산에서 기계화 비중이 높지 않은 북한의 농촌 상황에서 농촌인
구, 특히 청년인구의 감소는 농업생산력의 하락뿐만 아니라 농촌의 재생산
위기, 나아가 체제 보위와 직결된 문제이기도 하다.

<표 2-1>과 <그림 2-1>를 보면 1950년 기준으로 북한의 도시인구 비율은

16) 「김일성-김정일주의청년동맹 제10차대회 결정서(2021.4.28.), 청년동맹의 명칭을 고
칠데 대하여」『로동신문』 2021년 4월 30일.

17) 정은미, 「사회공동체 부문의 위기와 대응」, 141쪽.

4%, 농촌인구 비율은 96%로, 압도적으로 농촌인구가 많았다. 하지만 급속한 공업화가 진행되면서 1970년대에는 도시인구 비율이 농촌인구 비율을 앞질렀다. 이후에도 도시인구는 계속 증가하고 반대로 농촌인구는 감소하여 2025년 기준으로 도시인구의 비율은 64.2%에 이르고, 농촌인구의 비율은 35.8%로 나타났다. 물론 같은 연도 기준으로 한국의 농촌인구 비율이 4.8%인 것과 비교하면 북한의 농촌인구 비율은 매우 높은 수준이라고 할 수 있지만, 농기계화율이 매우 낮고 엄청난 규모의 군병력과 노동계급의 식량공급을 전적으로 책임지고 있는 북한의 농촌 현실에서 적정 수준의 농촌노동력은 유지돼야 한다.

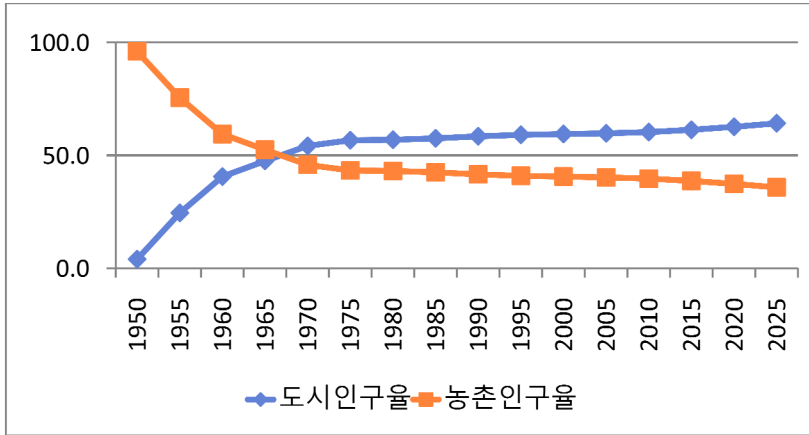
〈표 2-1〉 북한의 도시인구율과 농촌인구율의 추이(1950~2025)

연도	도시인구율	농촌인구율
1950	4.0	96.0
1955	24.5	75.5
1960	40.6	59.4
1965	47.5	52.5
1970	54.2	45.8
1975	56.7	43.3
1980	56.9	43.1
1985	57.5	42.5
1990	58.4	41.6
1995	59.1	40.9
2000	59.4	40.6
2005	59.8	40.2
2010	60.3	39.7
2015	61.3	38.7
2020	62.6	37.4
2025	64.2	35.8

출처: 국가데이터처 북한통계포털, “북한통계 주요지표-도시화율”(<<https://kosis.kr/bukhan/>>)

〈그림 2-1〉 북한의 도시인구율과 농촌인구율 추이(1950~2025년)

(단위: %)



출처: 국가데이터처 북한통계포털, “북한통계 주요지표-도시화율”(<<https://kosis.kr/bukhan/>>)를 토대로 그림 저자 작성.

2. 농촌인구의 강제적 재배치

적정한 농촌인구를 유지하기 위해 오래전부터 북한은 농촌인구가 공업부문과 도시로 이동하지 못하도록 직업(농장원) 세습이라는 방식의 강제적이고 반헌법적인 농촌인구 정책을 유지해 왔다.¹⁸⁾ 장경섭은 중국과 같이 개발 사회주의국가에서 실시하고 있는 도시와 지방 간 엄격한 주거 및 직업의 분리는 빈농들이 일자리가 부족한 도시로 일거에 집단적으로 몰려들 수 있는 위험을 예방하거나 둔화시키는 효과가 있다고 주장했다.¹⁹⁾ 흥미롭게도 이와 같은 중국 사례의 논거는 북한의 농촌인구 정책을 설명하는데 부합하는 측

¹⁸⁾ 북한의 헌법은 “제70조 로동능력있는 모든 공민은 희망과 재능에 따라 직업을 선택 하며 안정된 일자리와 로동조건을 보장받는다.”, “제75조 공민은 거주, 려행의 자유를 가진다.”라고 규정하고 있다. 『북한법령집 上』 (서울: 국가정보원, 2024), 43쪽.

¹⁹⁾ 장경섭 저, 박홍경 역. 『압축적 근대성의 논리』 (파주: 문학사상, 2023), 83쪽.

면이 있다.

1960년대 초 김일성은 “오늘 공업이 발전함에 따라 농촌인구의 비중이 줄어 들고 있으나 우리는 도시에 인구를 너무 집중시키지 않은 방침을 취하고 있습니다”²⁰⁾고 말했다. 1960년대 중반부터는 농촌에서 도시로 이주하는 것이 매우 엄격하게 제한되고, 부족한 농촌노동력을 보충하기 위해 강제적인 인구 조정 정책이 취해졌다.

우선, 부족한 농촌노동력을 보충하기 위해 북한 당국은 주기적으로 제대 군인들과 노동자들을 집단배치(‘무리배치’)시켰다. 이러한 조치는 1963년 1월에 열린 당중앙위원회 정치위원회 확대회의와 동년 12월에 개최된 당중위원회 부장전원회의에서 처음 제안되었다.²¹⁾ 이와 같은 제안은 당시 농촌에서 당사업과 조직사업을 담당할 젊은 인력이 부족한 데서 비롯되었다. 농촌의 젊은 노동력의 부족은 농촌의 경제적·당적 기반의 약화를 의미하는 것이며, 그것은 제8차 당대회에서 농촌문제의 하나로 제기된 농촌핵심진지의 약화와 같은 맥락이다.

1963년에 15~20만 명의 공장노동자들과 도시 사무원들을 농촌에 보내는 조치가 취해졌는데, 농촌으로 보내지는 노동자들은 당원이거나 열성 노동자들로 그들이 농촌에서 사상정치 사업의 중심적 역할을 하도록 하였다. 그리고 농촌 출신의 제대군인을 고향으로 돌려보내는 조치와 도시에 나와 사는 농촌 출신 혁명가 유자녀들과 피살자가족들도 돌려보내는 조치가 함께 이루어졌다.²²⁾ 1965년 11월 제4기 제12차 당 전원회의에서는 향후 3년 동안 농

20) 김일성, 「군의 역할을 강화하며 지방공업과 농촌경리를 더욱 발전시켜 인민생활을 훨씬 높이자(지방당 및 경제일군 창성련석회의에 한 결론(1962년 8월 8일)」, 『김일성저작집 16』 (평양: 조선로동당출판사, 1982), 253쪽.

21) 근로단체출판사, 『주체시대의 영웅들 2』 (평양: 근로단체출판사, 1980), 40쪽. 재인용; 정은미, 『북한의 국가중심적 집단농업과 농민 사경제의 관계에 관한 연구』 (서울대학교 사회학과 박사학위논문, 2007), 101쪽.

22) 김일성, 「사회주의농촌문제해결에서 나서는 몇가지 문제에 대하여(당중앙위원회

촌 청년들을 다른 곳으로 빼내지 못하게 하였으며, 농촌에서 공장노동자 모집과 군대 초모(招募) 사업을 금지하였다. 또 협동농장의 간부와 농장원의 자녀들이 대학에 가서 공부하고 졸업한 후에는 다시 농촌에 돌아와 일하도록 조치하였다.²³⁾

대외적으로 군사적 긴장이 고조되고 국방-경제 병진노선을 채택했던 1960년대 초반에 농촌인구 감소와 농촌노동력 부족을 해소하기 위해 취했던 여러 강제적인 인구 재조정 조치들은 놀랍게도 60여 년이 지난 2020년대의 김정은 정권에서 거의 비슷한 모습으로 재현되고 있다.

통일연구원의 면담 조사에 참여한 한 북한이탈주민(2024년 탈북, 20대, 남성)은 2022년 10월 10일에 준공된 연포온실농장을 건설하는 데 직접 참가하였다. 그의 증언에 따르면, 연포온실농장을 건설하는데 약 3만 명의 인원이 동원되었는데, 농촌인구가 대부분 도시로 빠져나가서 건설 인력을 주변 도시들에 사는 노동자들로 선발하였다고 한다. 그는 “지금 농민들이 또 상황이 안 좋으니까, 농민을 하겠다는 사람들이 없어요. 다 계급혁명을 하겠다고 하면서 또 농촌에서 살던 사람들이 도시나 이런 데로 다 빠지려고 하지. 농촌 진영이 약해가지고 농장원들은 거기에 배정이 될 수가 없어요”²⁴⁾라고 전했다.

코로나19 팬데믹 발발과 국경봉쇄 이후 식량부족 사태를 해결하기 위해 2021년 12월 말 농촌혁명강령이 발표되고 식량 증산에 총력을 기울이던 북한 당국은 몇 가지 극단적인 조치를 실행하였다. 일례로 농장원 출신이든 농

부장전원회의에서 한 연설(1963년 12월 23일)», 『김일성저작집 17』 (평양: 조선로동당출판사, 1982), 524쪽. 재인용; 정은미, 『북한의 국가중심적 집단농업과 농민 사경제의 관계에 관한 연구』, 102쪽.

²³⁾ 리창근, 『우리 당에 의한 로동행정리론의 심화발전』 (평양: 사회과학출판사, 1992), 101쪽. 재인용; 정은미, 『북한의 국가중심적 집단농업과 농민 사경제의 관계에 관한 연구』, 101쪽.

²⁴⁾ 정은미, 「사회공동체 부문의 위기와 대응」, 142쪽.

촌의 노동계급 출신이든 상관없이 농촌 출신의 제대군인들을 강제로 농촌으로 돌려보내는 조치가 진행되었다. 통일연구원의 연구보고서(2025)에 따르면, 노동계급이지만 농촌 출신인 제대군인은 2년 동안 의무적으로 농촌에서 거주해야 하고, 또 도시의 노동계급과 결혼하여 도시에 거주하고 있는 농장원 출신의 여성들은 강제로 원래 농장으로 되돌아가야 했다. 심지어 노동계급으로 전환한 농장원 출신의 젊은이들을 다시 농장원으로 환원시키는 조치가 이루어졌다. 제8차 당대회 이후 5개년계획 기간에 수많은 청년 및 제대군인들이 농촌에 강제로 배치되었다. 표면적으로는 ‘탄원(자원) 진출’의 형태를 띠고 있지만 실상은 강제적인 노동력 재배치이자 인구 조정이었다. 놀라운 것은 이상의 조치들이 위에서 기술한 1960년대에 부족한 농촌노동력을 보충하기 위해 취해졌던 조치들과 너무나 흡사하다는 점이다.

강제적인 농촌인구 재배치 조치는 여러 가지 의도하지 않은 부작용을 낳는데, 농장으로 다시 돌아가야 하는 일부 여성은 이혼을 당하기도 하고 일부 청년들은 농장으로 돌아가기 싫어 떠돌이 일용직 노동자의 길을 택하기도 하였다. 농장원 출신에서 노동계급으로 전환한 북한이탈주민(2023년 탈북, 30대, 남성)은 계급 환원 조치 이후 농장원으로 사는 것이 싫어 농장을 떠나 인근 지역에 있는 광산에 가서 일을 했다. 비법적인 고용 계약 때문에 광산에서의 노동 처우 및 생활환경은 매우 열악했음에도 불구하고 그는 농촌에는 “희망이 없다”며 농장원의 삶을 강하게 거부했다.²⁵⁾

이상에서 기술한 것을 종합해 보면, 북한에서 농촌문제는 식량 문제를 해결하기 위해 농업생산력을 끌어올려야 하는 문제를 넘어서서 농촌의 계급 및 인구 재생산의 문제와 얽혀있다. 농촌의 노동력 부족을 해소하고 농촌진지를 강화하기 위해 제대군인들과 청년들을 반복적으로 농촌에 강제 배치하는 것은 또 다른 사회적 갈등을 유발할 수 있다.

25) 위의 글, 143쪽.

Ⅲ. 농촌혁명강령 이후 농민 소득 변화

1. 농업생산구조의 전환

서론에서 기술한 것처럼, 김정은 시대의 ‘농촌혁명강령’(2021년)과 ‘지방발전 20×10정책’(2024년)을 이해하려면 김일성 시대의 창성연석회의(1962년)와 농촌테제(1964년)에 대한 검토가 선행될 필요가 있다. 김정은 시대의 두 정책이 김일성 시대의 두 정책을 모태로 하고 있음에도 불구하고, 두 시대의 정책 결과가 다르게 나타나는 이유는 어디에서 연유하는지 살펴보고자 한다.

1차 5개년계획(1957~1961년) 이후 북한의 도·농 간의 격차는 심각하게 벌어졌다. 5개년계획 기간에 국가예산총수입에서 공업의 비중은 1957년 82.2%에서 1959년 95.3%로 증가한 반면에, 농업의 비중은 1957년 17.8%에서 1959년 4.7%로 크게 감소하였다.²⁶⁾ 또한 이 시기 노동자·사무원과 농장원 간의 소득 수준도 크게 벌어졌다. <표 3-1>에 나타나듯 농가의 분배몫의 성장률은 국민소득과 노동자, 사무원의 임금의 성장률에 비해 점차 뒤떨어졌다. 농업협동화가 완료된 해인 1958년에 국민소득은 285%, 노동자·사무원 임금은 256% 성장한 반면, 농가의 분배몫의 성장률은 239%에 그쳤다.

1차 5개년계획(1957~1961년)이 조기 완료되자 북한 당국은 1960년을 ‘완충기’로 정하여 발전속도를 조절하고 뒤떨어진 일부 부분들에 자원과 역량을 재편성하는 등의 경제 조정에 들어갔다. 특히 완충기에는 농업부문에 역량을 집중했는데, 이 시기 물질적인 인센티브를 확대하여 농민 소득을 높임으로써 농민의 생산의욕을 높이하고자 하였다. 구체적인 조치들로는 농업 현물세, 관개 사용료, 농기계 작업료 등의 국가 납부금의 점진적 축소, 농산물 수

²⁶⁾ 김영희, 『세금문제해결경험』 (평양: 사회과학출판사, 1988), 62쪽.

매 가격의 인상, 소매 상품 가격의 점진적 인하 등이 해당된다.²⁷⁾ 1963년에 농가의 분배몫은 372% 성장하였다.

〈표 3-1〉 국민 소득, 노동자, 사무원 임금, 농가 분배몫 성장률 추이 비교
(단위: %)

	1949	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964
국민소득	100	70	-	-	146a) (153)	200	285	305	328	389	416	445	479
노동자· 사무원 임금	100	105	127	141	165	236	256	365	386	399	403 b) (394)	402	410
농가분배몫c)	-	-	100	-	-	-	239 (506)	-	-	-	-	372 (12 배)	-

출처: 『조선중앙년감』, 조선중앙통신사, 1958~1965년. 재인용; 정은미, 「북한의 국가중심적 집단농업과 농민 사경제의 관계에 관한 연구」, 131쪽.

a) “146”은 1958년과 1959년판의 수치이고, ()안의 수치는 1961년판부터의 수치이다.

b): “403”은 1963년판의 수치이고, ()안의 수치는 1964년판의 수치이다.

c): 농가호당 분배몫은 곡물과 현금으로 나뉜다. ()안의 수치는 현금이다.

특히, 1960년대 초반 당시 농촌의 빈곤 문제는 전체 농촌 지역에서 큰 비중을 차지하고 있는 산간 지대의 낙후성과 밀접하게 관련이 있었다.²⁸⁾ 이 시기 창성군, 벽동군과 같은 산간지대의 군(郡)을 본보기로 군을 거점으로 지방공업과 농촌정리를 발전시킴으로써 모든 농민들의 생활을 부유한 중농 수준으로 끌어올리는 것을 목표로 하는 종합적인 지방발전정책이 처음 수립되

²⁷⁾ 조재선, 「도시와 농촌의 균형적 발전을 위한 우리 당의 경제 정책」 『근로자』 제6호 (2023), 25쪽.

²⁸⁾ 정은미, 『북한의 국가중심적 집단농업과 농민 사경제의 관계에 관한 연구』, 134쪽.

었다. 이 지방발전정책이 바로 1962년 8월 8일 ‘지방당 및 경제일군 창성련 석회’에서 채택된 결론이다.

창성련석회의에서 김일성은“기와집에서 이밥에 고기국을 먹고 좋은 옷을 입고 살면 부유한 중농수준이라고 말할 수 있습니다. 창성군에서는 올해에 농호마다 알곡 3톤, 현금 1,500원씩 돌아갈 것이 예견되고 있는데 이만하면 부유중농의 수준에 이르는 것으로 됩니다”²⁹⁾라고 말했다. 당시 노동자·사무원의 평균 월급이 약 36원이었던 점을 고려하면³⁰⁾, 창성군의 중농 소득은 현금만 따져도 노동자의 1년 소득보다 3.5배 더 높은 수준이다. 또 분배받은 알곡 3톤은 당시 노동자·사무원이 1년 배급받는 식량(1인당 1일 700g, 4인 가구 기준으로 산출)과 비교해도 약 3배 많은 수준이었다.

창성련석회의는 산간 지대의 경우 총 경지면적의 비율은 낮지만 인구가 적어 농호당 경지 면적은 평야 지대보다 2~3배나 더 크고, 토질의 특성상 벼나 옥수수 등 알곡작물의 재배가 불리하다는 점들을 고려하여 벼나 옥수수 대신 고추, 아마, 칩과 같은 작물을 재배하고, 경작지도 과수원, 뽕밭, 방목지, 경제림지 등으로 이용하도록 농업생산구조를 변경하였다.³¹⁾ 그 밖에도 산을 이용한 축산업과 산과실, 산채, 약초, 야생 섬유의 채집과 양봉 등 농업 생산 활동을 장려하였다. 이러한 조치들로 인해 산간 지대인 창성군, 벽동군 등의 농가는 평지대의 농가보다 더 많은 수입을 얻게 되었다.

<표 3-2>에서 보이듯 1961년 당시 창성군의 농가당 분배몫은 알곡 2,574kg으로 같은 시기 전국 평균 2,700kg보다 낮았지만 현금은 전국 평균

29) 김일성, 「군의 역할을 강화하며 지방공업과 농촌경리를 더욱 발전시켜 인민생활을 훨씬 높이자(지방당 및 경제일군 창성련석회의에 한 결론(1962년 8월 8일)」 『김일성저작집 16』, 242쪽.

30) 이성봉, 「1960년대 남북한의 경제성장과 노동분배 비교」 『신아세아』 13권 2호 (2006), 17쪽

31) 김승준, 「현 시기 산지대 농촌 경리의 획기적 발전이 가지는 경제적 의의」 『경제연구』 제5호 (1962), 5쪽.

농가가 400원이었던데 비해 창성군은 833원으로 두 배 이상 많았다. 또 창성 연석회의 이후에는 창성군의 농가당 알곡 분배몹의 목표는 평지대의 평균 알곡 분배몹 목표량 4톤과 동일한 수준으로 크게 높아졌다. 이에 더해 창성군의 현금 소득의 목표는 2,000원으로 평지대의 현금 소득의 목표 600원에 비해 매우 높은 수준이었다. 이와 같은 현금 소득의 큰 격차는 농업생산구조의 다각화와 다양한 부업 생산활동의 차이로 인해 기인한 것이라고 평가할 수 있다.

〈표 3-2〉 1950~60년대 창성군과 전국 평균 대비 농가 1호당 분배 몫 비교

		알곡	현금
창성군	1961년	2,574kg	833원
	1964~1965년(목표)	4톤	2,000원
전국 평균	1961년	2,700kg	400원
평지대 평균	1967년(목표)	4톤	600원

출처: 김승준, 「현 시기 산지대 농촌 경리의 획기적 발전이 가지는 경제적의의」 『경제연구』 제5호(1962), 6쪽.

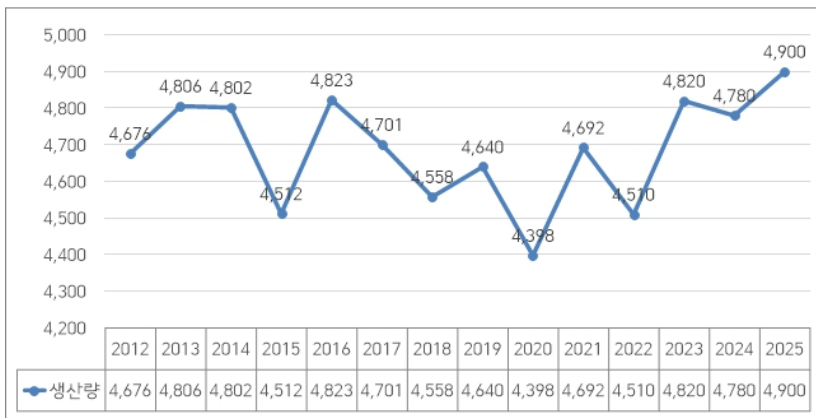
1960년대 창성군 사례에서 살펴보았듯이, 알곡 작물뿐만 아니라 다양한 농작물을 재배하는 농업생산구조의 다각화는 농민의 소득 증가에 영향을 미친다. 반대로 알곡 중심의 농업생산구조는 농민의 소득에 불리하게 작용한다. 2019년 2월 하노이 북미회담 결렬 이후 자력갱생 노선으로 급선회한 김정은 정권에서 식량 문제해결은 최우선의 정책이었으며, 2020년 초 발생한 코로나19에 대응하여 국경을 봉쇄한 이후 식량 증산은 체제보위의 문제가 되었다. 따라서 김정은 정권은 알곡 생산량을 늘리기 위해 농업생산구조의 변경을 단행하였다.

2021년 9월 최고인민회의 제14기 제5차 회의의 시정연설에서 김정은은 쌀

과 옥수수 중심의 농작물 생산구조를 쌀과 밀·보리로 전환하겠다고 발표하였다. 2014년 2월에 개최된 전국분조장대회에 보낸 서한에서 식량 생산을 늘리기 위해 벼와 강냉이 재배면적을 늘려야 한다고 주문하였는데, 불과 7년 만에 알곡생산구조를 쌀과 밀·보리로 전환하는 조치를 발표한 것이다. 후속으로 2021년 11월에 개정된 농장법 제5조(농장의 경영활동원칙)에 “농작물배치에서 강냉이농사는 최대한 제한하고 벼농사와 밀, 보리농사로 방향전환을 하도록 한다”³²⁾고 규정을 변경하였다. 특히 기후 온난화로 인해 밀·보리는 이모작이 가능하여 알곡을 더 많이 생산하는 데 유리했다. <그림 3-1>에서 보이듯, 2021년 알곡생산구조를 변경한 이후 북한의 곡물 총생산량은 상승하는 추세를 보였다.

〈그림 3-1〉 김정은 집권 후 북한의 곡물 생산량 추이

(단위: 천톤)



출처: 국가데이터처 북한통계, “주요 지표-식량작물생산량” <<https://kosis.kr/bukhan/>>

경지면적이 제한된 조건에서 알곡작물 재배면적이 늘어나는 만큼 비알곡

³²⁾ 국가정보원, 『북한법령집 上』, 1077~1078쪽.

작물 재배면적은 줄어들 수밖에 없는 구조이기 때문에, 알곡작물 위주의 단일 농업생산구조가 농가의 소득에 유리하게 작용한다고 볼 수 없다. 한편으로는 2021년에 밀·보리 재배면적을 최대한 늘리고 농촌혁명강령이 실행된 이후 곡물 생산량이 증가하고 있지만, 다른 한편으로는 농장원의 이익 침해, 농민의 권익 보장, 농촌 민심 등과 관련한 김정은의 공개적인 발언도 함께 증가하고 있다는 사실이다. 이처럼 두 차원에서 전개되고 있는 현상은 식량 증산의 결과가 농민의 이익 증가로 이어지지 않고 있으며, 이에 대해 농민들의 불만이 증가하고 있다는 것을 시사한다. 그렇다면 2021년에 발표된 농촌혁명강령 이후에 농촌에 어떤 일들이 전개되었는지를 살펴볼 필요가 있다.

2. 포전담당책임제의 운영과 소득 변화

북한 당국은 2019년 유엔인권이사회에 제출한 제3차 보편적 정례인권검토(UPR) 보고서³³⁾에서 식량권과 관련하여 2014년과 2015년 농장법 개정을 통해 새로 도입한 포전담당책임제를 실시한 결과, 곡물 생산량이 해마다 꾸준히 증가하여 식량 문제해결에 큰 진전을 이루었다고 보고하였다.

농촌테제 발표 50주년이 되는 2014년 2월에 북한에서는 처음으로 전국농업부문분조장대회가 열렸다. 이 대회에 김정은이 보낸 「사회주의농촌테제의 기치를 높이 들고 농업생산에서 혁신을 일으키자-전국농업부문분조장대회 참가자들에게 보낸 서한」에서 포전담당책임제가 처음으로 공식 언급되었다. 서한은 “최근에 농장원들의 생산열의를 높이기 위하여 분조관리제안에서 포전담당책임제를 실시하도록 하였는데 협동농장들에서 자체실정에 맞게 옳게

³³⁾ Human Rights Council, Working Group on the Universal Periodic Review, “National report submitted in according with paragraph 5 of the annex to Human Rights Council resolution 16/21-Democratic People’s Republic of Korea”(A/HRC/WG.6/33/PRK/1)”(20 February, 2019.)

적용하여 농업생산에서 은이 나게 하여야 한다”³⁴⁾고 해 당시 포전담당책임제가 이미 도입되어 실시되고 있음이 밝혀졌다.

북한 문헌에 따르면, 분조관리제 안에서의 포전담당책임제는 분조에서 소수의 가구나 인원이 일 년 동안 포전을 고정으로 담당하여 관리하도록 하고, 담당포전의 생산 및 수매계획 수행 결과와 포전담당자들이 번 노력일에 따라 분배몹을 계산해 줌으로써 집단주의적 성격을 유지하면서 농업근로자들의 생산의욕을 최대한 높이는 농장경영관리방법이다.³⁵⁾ 북한 문헌에서는 분조관리제 안에서의 포전담당책임제가 2013년 7월부터 협동농장에 도입되어 실시되었다고 하지만,³⁶⁾ 포전담당책임제가 전국의 농장들에 도입되어 실행된 시기는 제각각인 것으로 보인다. 정은미·박희진의 연구에 따르면, 양강도 혜산시에 있는 남새전문협동농장의 농장원이었던 북한이탈주민(이하 사례1)의 경우는 2012년부터 농장에서 포전담당책임제를 실시했다고 한 반면에, 황해북도 ○○군 안의 농장 소속 북한이탈주민(이하 사례2)의 경우는 2017년에 포전담당책임제가 농장에서 실시되었다고 전했다.³⁷⁾

북한이탈주민 사례1과 사례2는 모두 농장의 포전담당책임제를 직접 경험하였다. 두 명이 경험한 포전담당책임제의 운영 방식은 약간씩 차이가 있으며, 분배몹에서도 차이가 발생하였다.³⁸⁾ 북한이탈주민 사례1은 농장에서 농장원 1인당 800~900평 정도의 포전을 분배받았는데, 분배 포전의 크기는

34) 「사회주의농촌체제의 가치를 높이 들고 농업생산에서 혁신을 일으키자-전국농업부 문분조장대회 참가자들에게 보낸 서한」 『로동신문』 2014년 2월 7일.

35) 리재현, 「위대한 수령님께서 창조하신 분조관리제의 우월성을 높이 발양시키자: 위대한 수령 김일성동지께서 분조관리제를 창조하신 50돐에 즈음하여」 『근로자』 제 5호 (2015), 36쪽.

36) 박승갑, 『협동농장에서 사회주의기업책임관리제 실시와 실현방도』 (평양: 농업출판사, 2016), 6쪽.

37) 정은미·박희진, 『김정은 정권의 농촌발전전략』, 88~89쪽.

38) 후술한 북한이탈주민 사례1과 사례2의 포전담당책임제 경험은 정은미·박희진, 『김정은 정권의 농촌발전전략』, 93~95쪽의 내용을 바탕으로 발췌 정리한 것임.

농장원과 부양자의 수에 따라 결정된다고 한다. 예를 들어, 부양자 중 학생의 경우는 200평, 연로자의 경우는 150평을 분배받는다. 분배받은 포전에는 주로 옥수수, 감자, 콩과 같이 알곡 작물을 심었는데, 각 작물을 얼마나 많이 심을 것인가는 분조 안의 계획에 의해 결정된다고 한다.

북한이탈주민 사례2의 농장에서는 세 가지 유형의 포전, 즉 분조포전, 개인(농장원) 담당포전, 그리고 식량포전을 운영하였다. 분조포전은 소속 분조원들이 공동으로 경작하고 생산물은 모두 수매된다. 분조포전 중 일부 포전은 개별 농장원이나 개별 세대가 책임지고 농사를 짓도록 분배되는데, 이 포전을 개인(농장원) 담당포전이라고 불렀다. 사례2의 설명에 의하면, 원칙상으로는 개인(농장원) 담당포전에서 나오는 생산물은 일정 수매계획을 채우면 나머지는 개별 생산자의 몫이 되는데, 실제로는 개인(농장원) 담당포전의 생산물도 대부분 수매되었다고 한다. 마지막 유형인 식량포전은 1인당 30평씩 계산하여 가구 구성원의 수에 해당하는 크기의 경지를 개별 가구에 분배하는데, 사례2가 소속된 농장에서는 상이한 경지 조건에 따른 불만을 줄이고 형평성을 맞추기 위해 그리고 분조포전의 농사에는 관심없고 개별 담당포전 농사에만 매달리는 현상을 막기 위해 소속 분조원들의 전체 식량포전을 특정 포전으로 지정하여 그 안에서 가구별로 나눠 농사짓는 방식으로 운영하였다고 한다. 그리고 포전의 유형과 상관없이 대부분의 포전에 알곡을 재배하였다. 이와 같은 농장마다 운영방식의 차이는 포전담당책임제를 농장 자체의 실정에 맞게 실시하라는 방침에서 비롯된 것으로 보인다.

북한 문헌에서는 포전담당책임제를 실시하면서 소출이 높아지고 그로 인해 농장원의 분배몫이 크게 늘어났다는 사례를 어렵지 않게 찾아볼 수 있다. 예를 들어, 연탄군 수봉협동농장 제4작업반 분조들에서는 2013년에 알곡생산계획을 117%, 국가알곡의 무수매계획을 102%로 초과수행하고 농장원 한 사람당 평균 850kg의 알곡 현물분배를 받았다고 소개하였고,³⁹⁾ 용천군 양서협동농장에서도 포전담당책임제를 실시하여 2014년에 전년보다 알곡을 정보

당 평균 1톤 이상 더 생산하게 되었다고 전했다.⁴⁰⁾

북한 문헌에서 선전하는 것처럼 실제로 포전담당책임제가 농가의 소득을 늘리는 데 효과가 있었을까. 이 질문에 정은미·박희진의 연구는 중요한 정보를 제공한다. 이 연구의 면접조사에 참여한 북한이탈주민 사례1은 포전담당 책임제 실시 이전에는 노력일을 기준으로 결산분배 받는 것이 전부였다. 분배받은 식량은 쌀이나 옥수수가 아닌 감자였으며, 결산분배량은 많았을 때에는 1톤, 적었을 때에는 500~600kg 정도였다. 대부분의 농장원 가구들에서는 개별적으로 자체 소토지 농사를 지어 부족한 식량을 보충했다. 북한이탈주민 사례1도 개별 소토지에 감자, 밀, 보리, 귀리 등 잡곡을 심었다. 포전담당 책임제가 실시된 이후에 사례1은 결산분배에서 현금으로 평균 10만 원 ~ 20만 원을 받았고, 분배받은 포전 800평에서 옥수수 1톤을 생산하여 500kg는 국가 수매몫으로 내고 500kg는 자기분배몫으로 챙겼다. 사례1은 식량포전에서 옥수수 외에도 감자 700kg과 콩 20kg을 수확했다. 곡물을 기준으로 비교했을 때 사례1은 포전담당책임제가 실시된 이후 확실히 더 많은 곡물과 현금을 얻게 되었다. 그밖에 사례1은 집에서 돼지를 키웠는데 일 년에 50kg 정도 하는 돼지 1마리를 팔아 현금수입을 추가로 벌었다.

북한이탈주민 사례2는 배우자가 군(郡) 산하 관개관리소에 근무하는 협동농장에 소속된 배급세대였다. 사례2는 포전담당책임제가 실시되기 이전 5~6년 정도 배급이 거의 이루어지지 않아 산에 있는 부대기 땅을 개인 경작하여 그럭저럭 먹고 살았다고 한다. 개인 경작한 부대기 땅에서는 옥수수 1톤, 콩 400kg 정도를 수확했다. 그런데 농장에서 포전담당책임제를 실시한 이후 국가에서 부대기 땅을 몰수하여 나무를 심기 시작하였고 대신 사례2는 식량포전을 분배받았다. 사례2는 배우자와 본인 몫으로 식량포전 60평(1인당 30평)

39) 박승갑, 『협동농장에서 사회주의기업책임관리제 실시와 실현방도』, 75쪽.

40) 「은을 낸 포전담당책임제」 『로동신문』 2015년 2월 6일.

을 분배받았는데 여기서 옥수수 200kg를 수확했다. 그리고 인민반장이었던 사례2는 농장이 바쁜 시기에 연로자나 부양가족을 농사 동원해 준 대가로 작업반장으로부터 비경지를 받아 밭벼 700kg(정미 기준으로 490kg)을 수확했다. 그밖에 사례2는 집에서 80kg의 돼지 1마리, 토끼 30마리, 염소 3마리(두당 25kg), 그리고 닭 20마리를 키웠다.

포전담당책임제 실시 이후 농장원이었던 사례1은 획득한 총식량의 양은 더 늘어났지만, 농장 내 배급세대였던 사례2는 약간 줄어들었다. 하지만 식량 외의 기타 부업활동을 통해 얻은 수입을 모두 합하면 농장 내 배급세대였던 사례2의 소득이 훨씬 더 많은 것으로 나타났다. 농장원보다 시간적 여유가 더 많은 사례2는 더 많은 가축을 기를 수 있었기 때문이다. 이 두 사례의 비교를 통해 농촌에서 가구별 소득 차이가 분배받은 포전의 크기보다 부업활동을 얼마나 할 수 있느냐에 따라 커질 수 있다는 점을 시사한다.

그런데, 2021년 하반기에 밀·보리재배면적을 늘리는 농업생산구조를 변경하는 방침이 채택되고 농촌혁명강령이 발표된 이후 북한 매체와 문헌에서 포전담당책임제의 용어가 점차 사라지기 시작했다.

3. 변곡점: 농장법 개정과 포전담당책임제 축소

2021년 1월 개최된 제8차 당대회를 기점으로 북한 매체에서 포전담당책임제 관련 보도의 관점이 점차 달라지기 시작하였다. 포전담당책임제의 성과에 대한 보도보다는 편향(문제점)과 후과(後果)를 비판하는 내용의 비중이 점차 더 많아졌다. 예를 들어, 2021년 9월 16일자 노동신문은 포전등급을 농사조건과 대중의 의사를 반영하여 올바르게 규정하는 문제, 경지면적을 합리적으로 분담시키는 문제, 분배에서 평균주의를 없애는 문제 등 포전담당책임제의 시행에서 나타나는 편향들을 구체적으로 다뤘다.⁴¹⁾ 이러한 비판적 관점은 2023년까지 계속 이어졌다. 2023년 1월 27일자 노동신문은 “포전담당책임

제가 보다 치밀해짐에 따라 일부 농업근로자들속에서는 담당포전의 농사는 자기가 한다고 하면서 종자소비량을 늘이는 등의 편향들이 국부적으로 나타났다. 얼핏보면 높은 책임감을 발휘하는 것 같으나 파헤쳐보면 개인주의, 자유주의가 싹틀 수 있는 온상이었다”라고 강하게 비판하였다.

국내의 일부 매체에서는 2023년부터 포전담당책임제가 폐지되고 다시 집단영농방식으로 회귀했다는 견해를 제기하기도 하였다.⁴²⁾ 실제로 노동신문에서 포전담당책임제의 용어가 사용되는 빈도는 급격히 줄어들었다. 그렇다고 하여 농장 운영에서 포전담당책임제가 완전히 폐지되었다고 단정하기도 어렵다. 왜냐하면 북한 매체에 “포전담당자”와 같은 용어가 종종 사용되고 있는 것을 확인할 수 있기 때문이다. 2023년 10월에 농업증산에서 큰 성과를 낸 남포시 온천군 증악농장 사례를 소개하는 노동신문의 기사에서 증산의 비결 중 하나로 “분조관리제 안에서의 포전담당책임제를 방법론있게 실시하였다”라고 밝히기도 했다.⁴³⁾

2023년 9월에 진행된 농장법 개정은 자율적 경영을 강조했던 기존의 농장 운영관리방법에서의 큰 변화를 공식화하였다. <표 3-3>에 나타나듯, 2021년 11월 개정 농장법 제5조 농장의 경영활동원칙에서 “분조관리제안에서의 포전담당책임제를 실시”한다는 규정이 2023년 9월 개정 농장법에서는 “분조관리제를 실시”한다는 규정으로 변경되었다. 그리고 제26조의 경우 완전히 조문 내용이 변경되었다. 2021년 11월 개정 농장법의 제26조는 “분조관리제안에서 포전담당책임제의 실시”를, 2023년 9월 개정 농장법의 제26조는 “분조관리제안에서 생산조직과 총화”를 규정하고 있다. 그렇다고 하여 2023년 9월 개정 농장법에서 포전담당책임제가 완전히 사라진 것은 아니다. 동법 제29

41) 「포전담당책임제가 은이 나게」 『로동신문』 2021년 9월 16일.

42) 「북, ‘자율 농경’ 포전담당제 폐지」 『자유아시아방송』(온라인) 2023년 3월 3일,
https://www.rfa.org/korean/in_focus/food_international_org/agriculture-03032023115424.html

43) 「간석지벌에 넘치는 풍년의 기쁨」 『로동신문』 2023년 10월 16일.

조 (분조관리제안에서의 담당책임제 실시)에서는 농장은 “분조관리제안에서의 포전담당책임제와 집집승무리별 담당책임제”를 포함하여 여러 가지 담당책임제를 농장 실정에 맞게 실시하여 농장의 경영관리수준을 개선하고 농업생산을 높여야 한다고 규정하고 있다. 또 제33조(영농준비와 영농작업수행)에서는 농장이 영농물자를 “분조관리제안에서의 포전담당책임제가 생활력을 발휘할수 있게”에서 “분조관리제의 우월성이 발양될수 있게”로 변경되었다.

이상에서 살펴본 것처럼 2021년 개정 농장법과 비교해 2023년 개정 농장법에서는 확실히 강조점이 ‘포전담당책임제’보다는 ‘분조관리제’로 옮겨졌다는 것을 확인할 수 있다. 그리고 농장의 자율적인 경영보다는 농업생산과정과 농업생산물 처리에 대한 국가의 통제가 더 강화되는 방향으로 농장법이 개정되었다고 평가할 수 있다.

〈표 3-3〉 북한의 개정 농장법 비교

2021.11.15. 개정 「농장법」	2023.09.12. 개정 「농장법」
제5조 (농장의 경영활동원칙) 농장의 경영활동을 바로하는것은 농업생산을 늘이기 위한 기본조건이다. 국가는 농장책임관리제와 <u>분조관리제안에서의 포전담당책임제</u> 를 실시하고 농장의 경영활동을 실리주의원칙에서 과학화, 합리화하며 농작물배치에서 강냉이농사는 최대한 제한하고 벼농사와 밀, 보리농사에로 방향전환을 하도록 한다.	제5조 (농장의 경영활동원칙) 농장의 경영활동을 바로하는것은 농업생산을 늘이기 위한 기본조건이다. 국가는 농장책임관리제와 <u>분조관리제</u> 를 실시하고 농장의 경영활동을 실리주의원칙에서 과학화, 합리화하며 농작물배치에서 강냉이농사는 최대한 제한하고 벼농사와 밀, 보리농사에로 방향전환을 하도록 한다.
제26조 (분조관리제안에서 <u>포전담당책임제의 실시</u>) <u>분조관리제안에서 포전담당책임제는 농장원들에게 포전을 맡겨 주어 관리하도록 하고 포전담당자의 번로력일과 담당포전의 생산결과에 따라 분배몹을 계산하여주는 분조관리제안에서의 작업조직방법이며 분배방법이다. 농장은 분조관리제안에서 포전담당책임제를 정확히 실시하여야 한다.</u>	제26조 (분조관리제안에서 <u>생산조직과 총화</u>) <u>분조관리제는 분조를 단위로 로력, 토지 등을 고정시키고 계획을 주며 그 수행정도에 따라 로력일을 평가하여 분배하는 방법으로 운영하는 생산조직 형태이며 관리방법이다. 분조는 농장원들에게 토지관리와 영농과정, 생산계획수행에 대한 과제를 명백히 주고 그에 대한 총화를 실속있게 하여야 한다.</u>

2021.11.15. 개정 「농장법」	2023.09.12. 개정 「농장법」
(신 설)	제29조 (분조관리제안에서의 담당책임제 실시) 농장은 분조관리제안에서의 포전담당책임제와 집짐승무리별 담당책임제를 비롯한 여러가지 담당책임제를 실정에 맞게 실시하여 농장의 경영관리수준을 개선하고 농업생산을 높여야 한다.
제30조 (농업생산물처리) 농장은 <u>분조에서 국가알곡의무수매계획과 농장공동조성문을 수행한 경우 농장의 국가알곡의무수매계획수행 정도에 관계없이 농장원들의 번 로력일과 생산계획수행률에 따라 생산한 알곡을 분조단위로 전량 현물로 분배하여야 한다. 남새, 공예작물을 비롯한 농업생산물은 판매한 수입에서 생산에 지출된 비용과 농장공동기금조성문을 제외한 나머지를 농장원들의 번 로력일에 따라 현금으로 분배하여야 한다.</u>	제30조 (농업생산물처리) 농장은 <u>알곡을 비롯한 농업생산물을 정해진 절차와 방법에 따라 처리하여야 한다. 알곡은 생산계획에서 농장자체조성곡계획을 제외하고 일정한 량을 국가알곡수매계획에 따라 수매하며 남은 알곡을 정해진 절차에 따라 처리하여야 한다.</u>
제33조 (영농준비와 영농작업수행) 농장은 영농일지와 포전별영농기술공정표의 작성, 비료, 농약, 농기구를 비롯한 자재의 확보 같은 영농준비를 제때에 빈틈없이 하며 씨뿌리기로부터 가을걷이에 이르기까지 모든 영농작업을 과학농법의 요구에 맞게 하여야 한다. 농장은 병강화재배를 비롯한 선진적인 영농방법들을 받아들이며 두벌농사, 세벌농사운동을 힘있게 벌려 다수확을 거두어야 한다. 농장은 영농물자를 <u>분조관리제안에서의 포전담당책임제가 생활력을 발휘할수 있게</u> 분조별로 균형을 맞추어 공급하며 모기르기, 논물관리, 비료주기, 농약치기 등 영농공정수행에 대한 기술적지도를 책임적으로 하여야 한다.	제33조 (영농준비와 영농작업수행) 농장은 영농일지와 포전별영농기술공정표의 작성, 비료, 농약, 농기구를 비롯한 자재의 확보같은 영농준비를 제때에 빈틈없이 하며 씨뿌리기로부터 가을걷이에 이르기까지 모든 영농 작업을 과학농법의 요구에 맞게 하여야 한다. 농장은 병강화재배를 비롯한 선진적인 영농방법들을 받아들이며 두벌농사, 세벌농사운동을 힘있게 벌려 다수확을 거두어야 한다. 농장은 영농물자를 <u>분조관리제의 우월성이 발양될수 있게</u> 분조별로 균형을 맞추어 공급하며 모기르기, 논물관리, 비료주기, 농약치기 등 영농공정수행에 대한 기술적지도를 책임적으로 하여야 한다.

2021.11.15. 개정 「농장법」	2023.09.12. 개정 「농장법」
제51조 (농장의 결산분배) 농장은 사회주의분배원칙에 따라 결산분배를 정확히 실시하여야 한다. 농장은 결산분배총회를 농장원총회에서 하며 농장원들에게 사회주의분배원칙에 맞게 현물분배를 기본으로 하면서 현금분배를 하여야 한다.	제51조 (농장의 결산분배) 농장은 사회주의분배원칙에 따라 결산분배를 정확히 실시하여야 한다. 농장은 결산분배총회를 농장원총회에서 하며 농장원들에게 사회주의분배원칙에 맞게 로력 일에 의한 분배를 하여야 한다.
제57조 (수매하고 남은 농업생산물의 처리) 농장은 농업생산물수매계획을 수행하고 남은 농업생산물을 종자, 집집승먹이, 생산정상화뭇을 비롯한 공동조성뭇과 현물분배뭇으로 처리하여야 한다.	제57조 (분배하고 남은 식량의 리용) 농장은 자체조성곡으로 조성한 식량가운데서 분조의 국가알곡생산계획수행뭇과 농장원가동일에 따라 분배하고 남은 식량을 정해진 질서에 따라 리용하여야 한다.
제59조 (농장생산정상화뭇의 조성, 리용) 농장은 정해진 범위안에서 생산정상화뭇의 조성규모와 그 리용방법을 농장원총회에서 토의결정하여야 한다. 생산정상화뭇가운데서 알곡은 량정체계를 통하여, 그밖의 농업생산물은 상업망을 통하여 류통시켜야 한다.	제59조 (담당포전에서 초과생산한 알곡의 처리) 농장은 포전담당자가 담당포전에서 국가알곡생산계획을 초과하여 생산한 알곡을 전량 포전담당자에게 분배하여야 한다.

출처: 2021년 11월 개정 농장법은 국가정보원의 『북한법령집 上』, 1204~1215쪽; 2023년 9월 개정 농장법은 NKTechLab <<https://www.nktechlab.org/north-korean-law-database/>>

그밖에 개정된 농장법에서 눈길을 끄는 부분은 제51조 농장의 결산분배와 관련한 조문이다. 제51조(농장의 결산분배)의 경우 2021년 개정에서 “현물분배를 기본으로 하면서 현금분배를 하여야 한다”는 규정이 2023년 개정에서 “로력일에 의한 분배를 하여야 한다”는 모호한 표현으로 변경되었다. 분배와 관련된 이 조문의 변화는 농민의 소득과 직결되는 매우 민감한 부분이다. 현물분배는 농민들이 생계를 유지하는 데 필요한 최소한의 물적 자원을 합법적으로 확보할 수 있는 방법이며, 동시에 농민들이 농장을 떠나지 않고 농업

에 계속 종사하도록 하는 동기부여의 원천이다. 따라서 현물분배가 더 이상 합법적으로 보장되지 않는다는 것은 농민들의 생계 위기와 농업 재생산의 위기를 의미한다.

4. 작용과 반작용: 노동보수법 개정과 농장결산분배법의 제정

2025년 5월에 개최된 최고인민회의 상임위원회 상무회의는 개정된 노동보수법(정령 제1927호로 수정 보충)을 채택하였다. 개정된 노동보수법에는 농장의 결산분배와 관련된 조문도 포함되어 있다. <표 3-4>의 비교표에 나타나듯, 2023년 개정 노동보수법 제33조는 농장에서 결산분배는 “현물분배를 기본으로 하면서 현금분배를 함께 적용하는 원칙에서 한다”고 규정하고 있다. 하지만 2025년 개정 노동보수법 제39조는 “농장은 분조관리제의 요구에 맞게 로력일에 따르는 현금분배를 하여야 한다”고 규정하고 있다. 2025년 5월 개정된 노동보수법을 그대로 적용하여 농장원은 현물 분배 없이 현금 분배만 이루어질 경우 농장원의 소득은 심각하게 줄어들 수밖에 없다. 더욱이 현금 분배의 경우 시장가격의 기준이 아닌 구매가격의 기준이 적용될 가능성이 크기 때문에 분배 금액이 크지 않을 것으로 예상된다. 농장원의 현물 분배를 없앤 이유는 농장원이 분배받은 식량이 시장으로 유통될 수 있는 경로를 원천 차단하려는 목적 때문일 것으로 추정된다. 북한 당국은 식량가격을 안정시키고 식량공급을 정상화하기 위해 2021년에 양정법을 개정하여 식량의 공급과 유통 경로를 식량공급소와 양곡판매소로 제한하였다. 따라서 시장에서 유통될 수 있는 식량의 원천을 최대한 막기 위해 농장 결산분배에서 현물 분배를 없애버린 것으로 추정할 수 있다.

〈표 3-4〉 노동보수법에서 농장 결산분배 관련 조문 변화

2023.3. 개정 노동보수법	2025.5. 개정 노동보수법
제33조 (현물분배와 현금분배의 결합, 분배시기) 농장에서 결산분배는 실정에 맞게 현물 분배를 기본으로 하면서 현금분배를 함께 적용하는 원칙에서 한다. 제34조 (분배방법) 농장은 분조관리제안에서 포전담당책임제를 실시하는데 맞게 분조를 단위로 농장원별 계획수행정형과 로력일같은것을 평가한데 기초하여 현물 및 현금분배몫을 정하고 그에 따라 정확히 분배하여야 한다.	제39조 (분배방법) 농장은 분조관리제의 요구에 맞게 로력일에 따르는 현금분배를 하여야 한다. 매 농장원별에 따르는 결산분배정형은 현금수량, 금액상으로 분배대장에 정확히 기록하며 분배받은 농장원의 확인을 받는다.

출처: 2023년 3월 개정 노동보수법은 국가정보원의 『북한법령집 上』, 730쪽; 2025년 5월 개정 노동보수법은 「北, 지난 5월 ‘노동보수법’ 개정…외화로 보수 지급 못 하게 해」, 『Daily NK』(온라인) 2025년 11월 7일, <<https://www.dailynk.com/20251107-1/>>

하지만 현물 분배를 없애고 현금 분배만을 적시한 노동보수법 개정에 대해 농민들의 불만이 매우 컸을 것으로 추측된다. 왜냐하면, 노동보수법이 개정된 지 3개월 만인 2025년 8월말에 최고인민회의 상임위원회 상무회의에서 농장결산분배법이 채택됐기 때문이다. 노동신문은 새로 채택된 농장결산분배법에 대해 “노력일평가와 결산분배를 잘해 농장의 물질기술적 토대를 강화하고 농장원들의 생산의욕을 높여주는 것을 골자로 하고 있다”고 입법 취지를 설명하였다.⁴⁴⁾ 5월에 개정된 노동보수법대로 농장의 결산분배를 실행하면 농장원의 생산의욕은 더 떨어져 농장원들은 농장 농사보다는 개인 농사에 더 많은 관심을 갖게 될 것이며, 결과적으로 국가의 알곡생산계획과 알곡수매계획에는 차질이 발생할 수 있게 될 것이다. 따라서 농장법에 결산분

44) 「조선민주주의인민공화국 최고인민회의 상임위원회 상무회의 진행」 『로동신문』 2025년 8월 30일.

배 관련 조문(제51조)이 있음에도 불구하고 농장결산분배법을 분법(分法)하여 새로 채택한 것은 노동보수법 개정 이후 성년 농촌의 민심을 진정시키고 농민의 이익을 보장해 주고자 하는 의도로 보인다.

2025년 8월 농장결산분배법이 채택되고 얼마 후 9월 20~21일에 개최된 최고인민회의 제14기 제13차 회의에서 한 시정연설에서 김정은은 현시기 농사 결속 단계에서 “계획수행을 구실로 농장원들의 분배몹을 떼내거나 알곡을 이리저리 부정처리하는 현상”⁴⁵⁾에 대해 지적했다. 이어 동 연설에서 그는 “계획되어있는 알곡생산량도 필요하지만 농장원들의 권익이 더 중요하며 당 정책을 절대적으로 믿는 민심이 더 귀중”⁴⁶⁾하다고 강조했다. 이처럼 농장의 결산분배에서 나타나는 편향들을 김정은이 공개적으로 비판한 것은 매우 이례적이다. 이와 같은 언급은 사실 처음이 아니다.

2024년 12월에 개최된 성천군 지방공업공장 준공식에서 한 연설에서 김정은은 농업 증산을 하려면 농민들이 농사 의욕을 가지게 하는 것이 중요한데, “농촌들에서 당정책과는 어긋나게 농민들의 리익을 침해하는 현상이 계속 나타나 농업근로자들의 생산열의를 떨어뜨리고” 있다고 비판하였다. 그는 각종 건설과 정책 과제 수행을 명분으로 “농민들의 분배몹을 서슴없이 덜어내는 현상이 없어지지 않고” 있어 결과적으로 농민들 사이에 “심중한 의견들이 제기되고” 있다고 지적하며, 이런 상태에서는 농민들에게 당의 사상을 전달할 수도 애국심을 발휘하라고 말할 수도 없다고 말했다. 그리고 그는 농민들이 농사를 잘 지으면 나라도 발전하고 자기 자신도 잘살 수 있다는 확신을 가질 수 있도록 노력일 평가와 분배를 정확히 해야 하며, 농민들의 이익을 침해하는 모든 비법적인 행위들을 근절하기 위해 사법기관과 검찰기관들에서 대책들을 세우라고 지시했다.⁴⁷⁾

45) 「최고인민회의 제14기 제13차회의에서 한 김정은동지의 연설」 『로동신문』 2025년 9월 22일.

46) 위의 기사.

2024년 12월 성천군 지방공업공장 준공식 연설과 2025년 9월 최고인민회의 제14기 제13차 회의에서 한 시정연설을 종합해 보면, 농촌혁명강령 이후 농촌과 농업 부문에서 실행된 다양한 후속 조치들이 농민의 이익을 축소 또는 침해하는 결과로 귀결되었고 이에 민심 이반이 발생하기에 이른 것으로 추정된다. 이러한 현상은 김정은 정권이 제8기 중앙당 사업에서 최우선에 있는 농촌혁명강령의 정당성을 훼손하는 것이기에 김정은이 직접 시정(是正)에 나선 것으로 보인다. 이후 조선중앙TV(2025.12.1.)에서 방영된 안변군 오계농장 결산분배 보도에서 “현물 분배”가 여러 차례 언급된 것을 고려했을 때 농장 결산분배 방식이 현물 분배를 기본으로 하고 현금 분배를 결합하는 기존의 방식으로 되돌아간 것으로 판단된다.

VI. 절반의 성공: 농촌살림집 건설

농촌혁명강령은 농업근로자의 사상의식수준 제고 및 농업생산력의 비약적 발전과 함께 농촌생활환경의 근본적 개변의 3대 목표를 추구한다. 농촌혁명강령이 처음 발표된 제8기 제4차 당 전원회의 보고에서 김정은은 농촌의 생활환경 개선 계획에 대해 “가까운 앞날에 전국의 모든 농촌마을을 삼지연시 농촌마을의 수준으로, 부유하고 문화적인 사회주의리상촌으로 만들자는 것이 우리 당의 농촌건설정책이다”⁴⁸⁾라고 설명했다. 당시 식량부족을 해결

47) 「경애하는 김정은동지께서 《지방발전 20×10정책》 성천군 지방공업공장 준공식에서 하신 연설」 『로동신문』 2024년 12월 21일.

48) 「조선로동당 중앙위원회 제8기 제4차전원회의에 관한 보도」 『로동신문』 2022년 1월 1일.

하는 것이 지상 최대의 과제였던 점을 고려했을 때, 농촌혁명강령은 농업 생산 정책 이상의 농촌사회개조 사업의 성격을 띤다. 농민들과 젊은이들을 농촌에 고착시키고 농업생산 의욕을 높이기 위해서는 농업생산성을 높이고 분배방식을 변경하는 것만으로는 부족하였다. 도시에 비해 모든 면에서 뒤떨어져 있는 낙후한 농촌의 생활환경은 농촌인구 유출의 주요 원인이기도 했다. 그래서 도시와 같이 현대적이고 문명화된 삼지연시의 농촌 마을이 농촌혁명강령의 본보기로 지정된 것으로 보인다.

하지만 농촌생활환경 개선은 농촌살림집 건설사업에 집중되었다. 특히, 새 농촌살림집은 다수확 생산 단위에 우선적으로 공급됨으로써 부유하고 문명화된 농촌 건설이라는 농촌혁명강령의 본래 목표의 실현보다는 다수확 경쟁에 농민들을 동원하기 위한 유인 수단으로 활용되었다. 2022년 1월에 채택된 「시,군건설세멘트보장법 제25조(시,군건설세멘트배정)」은 “시,군에서는 농촌문화수준이 낙후한 농장가운데서 알곡생산계획수행률이 높은 농장부터 먼저 세멘트를 배정해주고 살림집건설을 다그쳐야한다”⁴⁹⁾(강조·필자)고 규정하고 있어 농촌살림집을 다수확 경쟁의 유인제로 활용할 목적이 있었음을 알 수 있다.⁵⁰⁾ 그 밖에도 노동신문에 소개된 농촌살림집 새집들이 관련 보도들을 보면, 입사 모임 토론에서 입사자들이 “당에 충성으로 보답할 일념 안고 새땅찾기운동, 다수확운동 등 대중운동을 활발히 벌려 알곡과 남새, 축산물생산을 더욱 늘임으로써 인민생활향상에 실질적으로 이바지할 결의”⁵¹⁾를 하거나, 또는 “올해 농사를 잘 지어 당이 제시한 알곡고지를 무조건 점령할 결의”⁵²⁾를 다지는 보도들을 쉽게 찾을 수 있다.

49) 국가정보원, 『북한법령집 下』(서울: 국가정보원, 2024), 128쪽.

50) 정은미·박희진, 『김정은 정권의 농촌발전전략』, 122~123쪽.

51) 「로동당시대 문화농촌들에 차넘치는 인민의 기쁨-평안남도, 황해남도, 자강도, 함경남도, 남포시의 여러 농장마을에서 근로자들 새 살림집 입사」 『로동신문』 2023년 1월 19일.

52) 「우리식 농촌문명의 새시대에 복받은 인민의 기쁨-평안남도, 황해북도, 함경북도,

제9차 당대회의 제8기 사업총화보고에서 김정은은 “농업문제, 농촌문제를 근본적으로 해결하기 위한 각방의 방대한 사업들이 전개되어 나라의 알곡생산구조에서 변혁이 일어나고 빈약했던 농업생산력이 한층 개선되었으며 세기적인 락후가 남아있던 전국의 농촌마을들이 새롭게 변모되어가는 흐름을 열어놓았다”⁵³⁾고 평가하며, 5년간 11만여 세대의 농촌살림집을 건설하였다고 밝혔다. 이 보고대로라면 1년에 2만여 세대의 농촌살림집을 건설한 셈이다. 그렇다면 농촌혁명강령 이후 새로 건설된 농촌살림집 11만여 세대의 규모는 정말 대단한 성과일까.

1961년 9월 제4차 당대회에서 채택된 7개년계획(1961~1967)에는 60만 동의 농촌문화주택 건설 과업이 포함됐다. 농촌문화주택 건설사업이 구체화된 것은 1961년 12월 당중앙위원회 제4기 제2차 전원회의 확대회의에서이다. 이 회의에서 김일성은 1년에 10만 동씩 6년 동안 60만 동의 문화주택을 농촌에 건설한다는 구체적인 시간표를 제시했다.

흥미로운 점은 이 시기 북한의 공식 문헌에는 농촌과 관련하여 ‘문화농촌’, ‘문화주택’, ‘문화회관’ 등과 같이 ‘문화’라는 용어를 자주 사용하였다는 것이다. ‘문화’ 용어에는 농촌의 낙후한 생활 문화 조건과 낡은 생활양식을 개선하고 도시와 같은 수준으로 끌어올리겠다는 당의 의지가 반영되어 있다. 김정은 정권에서 ‘문명’이라는 용어를 자주 사용하는 것과 놀라울 만큼 역사적 유사성이 발견된다.

1964년 2월 농촌테제가 발표된 이후 국가 자금에 의한 농촌 주택 건설이 크게 늘었는데, 1964년부터 1981년까지 17년 동안 농촌에는 국가 자금에 의해 95만 7,000여 세대가 건설되었다.⁵⁴⁾ 이 중에서 1964년~1973년의 10년 동

함경남도의 여러 농장마을에 새집들이 경사가 났다」『로동신문』 2023년 1월 21일.

53) 「조선로동당 제9차대회에 관한 보도」『로동신문』 2026년 2월 26일.

54) 김승준, 『우리나라 농촌문제해결의 역사적 경험』 (평양: 사회과학출판사, 1988), 425쪽.

안에 56만 세대의 문화적인 농촌살림집이 새로 건설되었다.⁵⁵⁾ 하지만 농촌 주택 건설사업은 6개년계획 기간(1971~1976)에도 완전히 해결되지 못했다. 도시 60만 세대와 농촌 90만~1백20만 세대의 주택 건설이라는 6개년계획의 목표는 도시에 41만 4천 세대(계획의 69% 수행), 농촌에 47만 2천 세대(계획의 52.4%)를 건설하는데 그쳤다.⁵⁶⁾ 실제로 농촌의 문화주택 개조 사업은 1980년대까지 계속되었다.

이상에서 살펴본 것처럼 양적인 측면만 놓고 봤을 때 오히려 김일성 시대의 농촌살림집 건설 규모는 김정은 시대 농촌혁명강령 이후 건설된 농촌살림집의 규모를 훨씬 능가한 것이었다. 위에서 기술한 것처럼 김일성 시대에는 제4차 당대회 이후 1년에 10만 세대씩 6년 동안 60만 세대의 농촌살림집을 건설했다면, 김정은 시대에는 제8차 당대회 이후 1년에 2만여 세대씩 5년 동안 총 11만여 세대의 농촌살림집을 건설했다.

질적인 측면에서도 농촌살림집 건설에서 여러 가지 오류들이 발생하였다. 2024년 12월 성천군 지방공업공장 준공식에서 김정은은 일부에서 “농촌살림집건설을 날림식으로 하여 사람들에게 당정책에 대한 잘못된 인식을 주고 농촌혁명강령실현에 해를 주는 현상들이 나타나고 있습니다”⁵⁷⁾라고 비판하였다. 이어 그는 “새로 건설된 농촌살림집들중에는 겉모양은 멀쩡하지만 내부 마감을 너절하게 한 집도 있고 눈에 띄이지 않는 전기공사와 난방공사를 되는 대로 하여 입사한 주민들이 다시 손을 대지 않으면 안되게 하거나 지붕공사를 공법대로 하지 않아 비가 새는 집들도 있다고 합니다”라며 현재 농촌살림집 건설에서 발생하고 있는 문제점들을 상세히 지적했다. 코로나19

55) 박영호, 『농촌체제의 광휘로운 빛발아래 이룩된 위대한 전변』 (평양: 농업출판사, 1994), 187쪽.

56) 『로동신문』 1977년 12월 17일 재인용; 정은미, 「북한의 국가중심적 집단농업과 농민사경제의 관계에 관한 연구」, 141쪽.

57) 「경애하는 김정은동지께서 《지방발전 20×10정책》 성천군 지방공업공장 준공식에서 하신 연설」 『로동신문』 2024년 12월 21일.

팬데믹으로 인한 국경 봉쇄 상황에서 방대한 규모의 건설을 짧은 시간에 추진하다 보니 자재절약형·노력절약형 공법이 도입되었고, 결과적으로 새로 건설된 농촌살림집은 본보기로 한 삼지연시의 살림집과는 질과 내구성에서 큰 차이를 보이고 부실화가 초래된 것이다.

농촌살림집 건설의 부실화가 대두되면서 2025년에 조정 국면에 들어갔다. 획일성에서 벗어나 지역적 특성을 살리고 “인민들의 편의를 최대한 도모할 수 있게”⁵⁸⁾하며, 같은 농장에서도 서로 다른 형태의 농촌살림집이 다양한 형태로 설계하도록 지침이 변경되었다. 그리고 새로운 지침에 따라 설계원들이 새 농촌살림집 건설 지역에 내려가 답사하면서 “현지 주민들의 의견과 지대적 특성 등을 설계에 충분히 반영”⁵⁹⁾하도록 하였다.

실제로 북한이탈주민의 증언을 통해 새 농촌살림집에 대한 북한 농민들의 여론이 좋지 않은 것으로 파악되었다. 통일연구원의 연구보고서에 인용된 북한이탈주민(2024년 탈북, 20대, 남성)의 증언에 따르면, 농촌혁명강령 이후 건설된 새 농촌살림집에 대해 농촌 주민들의 반응이 좋지만은 않았다고 한다.⁶⁰⁾ 농촌살림집의 부실 건설 문제 외에도 새 살림집을 지으면서 기존의 살림집에 딸린 텃밭이 없어졌거나 크게 줄었기 때문이다. 텃밭은 농가에 식량과 부식물을 조달하거나 부수입의 원천이다. 따라서 농민들에게는 살림집만 큼이나 텃밭도 매우 중요한 생계 자산인 것이다. 그런데 새 농촌살림집의 건설로 기존의 텃밭이 사라지거나 줄어들면서 민심이 좋지 않았던 것이다. 어떤 세대에서는 새 농촌살림집에 입주하지 않겠다는 촌극이 벌어지기도 하였다는 것이다. 아래의 인용문은 위 연구보고서에 실린 북한이탈주민의 증언이다.

58) 「지역적특색을 살린 새 농촌마을들이 일떠선다-전국의 시,군들에서」 『로동신문』, 2025년 7월 21일.

59) 위의 기사.

60) 정은미, 「사회공동체 부문의 위기와 대응」, 168~169쪽.

구술자 : 농장원들한테 준다는 게, 거저 준 게 아니고. 여기에 이렇게 집이, 원래 살던 집이 있었어요. 있는 걸 없애고 이 위에다가 집을 지어준 거예요. 이게 위에다 집을 지어주다 나니까, 우선 텃밭이 없어졌어요. 주변 텃밭이. 주변 텃밭에서 이 농민들이 여기에 고추도 심고 뭐도 심고 해가지고 진짜... 이게 주요 생존터거든요. 그 땅 한 평, 한 평이 진짜 귀하잖아요. 그런데 이게 없어졌어요. 텃밭을 없애고 여기다가 아파트를 짓고 뭐 보도 블록을 깔아놓고 이렇게 하다나니까, 그러니까나 텃밭 자체가 없어요. 텃밭... 집이 하나라면 이 텃밭이 좀 크거든요. 이걸 없애고 이 텃밭의 위치에 두세 개를 이렇게 지어놨어요. 집을. 그러니까나 이 사람들은 땅이 없어진 거예요. 그래서 여기 안 들어가요. 안 들어가겠다.⁶¹⁾

이상에서 살펴본 것처럼, 농촌혁명강령의 지난 5년 간의 성과는 농민들의 전폭적인 지지를 받지 못하고 있을 뿐 아니라 당초 “부유하고 문화적인 사회주의리상촌” 건설과는 아직 거리가 멀어 보인다. 농촌혁명강령 이후 후속 조치들은 농민들의 이익을 증대하는 방향으로 전개되지 못하고 있다. 농가의 식량 분배몫 증가의 효과가 있었던 포전담당책임제가 사실상 폐지되었고, 밭·보리 이모작 재배면적의 증대로 영농 일정이 더 길어지면서 농장원의 부업 활동 시간은 줄어들었으며, 새 농촌살림집 건설로 기존의 텃밭이 사라졌다. 농장 결산분배에서 현물 분배가 사라지고 현금 분배만 실시하는 것으로 법률이 개정되기도 하였다. 농업의 생산 주체이자 농촌의 주인인 농민의 권익 증대 없이 농촌혁명강령의 정당성은 물론 실효성 측면에서도 지지를 받기 어렵다.

61) 위의 글, 169쪽.

V. 결론

코로나19 팬데믹 상황에서 북한의 제8차 당대회에서 채택된 5개년계획은 위태로워진 사회재생산 체제를 회복하기 위한 과정이었다고 평가할 수 있다. 무엇보다도 당면하여 식량부족 문제를 해결하는 것이 급선무였다. 과거 1990년대 고난의 행군 시기와 같은 대규모 인구 손실을 막기 위해서는 자력에 의한 식량 증산이 절체절명의 과제였다. 하지만 농촌은 식량 증산을 수행하기에 자체의 역량 부족은 물론 재생산 체계가 상당히 무너져 있는 상태였다. 농촌노동력은 부족하고, 농업기술과 토대는 매우 열악한 수준이며, 농촌의 낙후한 생활환경과 농민의 저소득은 농촌인구의 유출을 초래했다. 도시와 농촌 간의 생활격차는 매우 심각한 수준이었다. 따라서 2021년 12월 제8기 제4차 당 전원회의에서 채택된 농촌혁명강령은 1차적으로는 식량 증산을 위한 정책이면서 동시에 장기적으로는 농촌의 재생산 체계를 회복하여 지속 가능하고 안정적인 농촌발전을 실현하기 위한 것이었다.

하지만 농촌혁명강령 이후 실행된 조치들은 당초 목표로 한 ‘부유한 농촌 만들기’와는 점차 거리가 멀어졌다. 밀·보리 이모작 재배면적의 확대, 포전 담당책임제의 축소, 현물분배 폐지, 잉여 식량의 시장 판매 금지 등은 농민 소득을 감소시켰다. 각종 건설 사업과 정책 과제 수행을 명분으로 농민의 분배몹을 가져가는 현상이 너무 만연하여 김정은이 직접 사법기관에 대책을 세우라고 할 정도로 민심이 나빠졌다. 2024년부터 농민의 이익 침해 현상을 비판하는 김정은의 공개적인 발언이 늘어났다. 농촌발전정책의 최대 성과로 꼽히는 농촌살림집의 경우도 양적 목표 달성에만 집착하다 보니 날림식으로 건설되고 농가의 생계 기반인 텃밭의 축소로 농민들의 불만이 높아졌다. 김 일성의 농촌테제에 견주되는 농촌혁명강령의 정당성이 훼손될 수 있다는 점

에서 농촌의 민심 관리에 지도부는 예민하게 반응하였다.

2026년 2월에 개최된 제9차 당대회에서 채택된 새 5개년 계획은 “농촌의 도시화, 문명화, 선진화” 실현이라는 새 목표를 제시했다.⁶²⁾ 지방발전과 농촌건설의 유기적 결합과 병행 실행이라는 방법론도 제시되었다. 구체적으로 2026년부터 매해 20개 시, 군들에 지방공업공장들과 병원, 종합봉사소를 반드시 건설하고 ‘연초 착공·연말 준공’이라는 건설 속도도 제시되었다. 북한 당국은 농촌혁명강령의 농촌발전정책과 ‘지방발전 20×10정책’의 지방발전정책의 유기적 결합과 병행을 통해 지방공업공장에 필요한 원료들을 원활하게 보장받고, 경공업품의 생산 증대가 농민의 구매력을 높이는 데 이어지도록 하겠다는 구상이다. 또 지방과 농촌의 물질문명생활 수준을 개선함으로써 농촌과 도시의 생활격차를 줄여 농촌인구를 안착시키겠다는 계획이다. 그밖에 2026년 3월에 개최된 최고인민회의의 제15기 제1차 회의에서 채택된 개정 헌법 제25조와 제26조에 각각 농촌에 대한 국가적 보장 및 지원의 강화와 시·군을 거점으로 한 동시적·균형적 지방발전 관련 규정을 새로 넣음으로써 농촌발전과 지방발전에 대한 김정은 정권의 확고한 의지를 보여주었다.

하지만 김정은 정권이 추진하고 있는 농촌발전정책의 주체가 과연 농민인가에 대한 답은 회의적일 수밖에 없다. 농촌혁명강령 이후 농민은 생산체제에서 이전보다 더 소외되어 가는 양상이다. 중앙집권적 농업지도체계, 농장 경영의 자율권 축소, 결산분배 방식의 변경, 국가 독점적 양곡유통체계, 사적 경제활동의 기반 축소 등을 통해 농민들의 권익은 오히려 더 축소되고 있다. 제9차 당대회에서 치적으로 평가된 농촌살림집 건설을 비롯한 농촌 생활환경의 개선은 농촌 사회의 재생산 체제가 유지되기 위한 최소한의 필요조건임에도 불구하고 사회주의경쟁의 수단으로 전락하고 있다.

2024년 12월 지방발전 20×10정책의 첫 성과였던 성천군 지방공업공장 준

62) 「조선로동당 제9차대회에 관한 보도」 『로동신문』 2026년 2월 26일.

공식에서 한 연설에서 “테제가 발표된 때로부터 무려 60년이라는 장구한 세월을 이어오면서 실지 농촌의 모든 영역에서 아무런 변화나 개변이 이룩되지 못하였다는 것은 심각한 문제가 아닐수 없습니다. 오히려 오늘에로 거슬러올수록 농촌이 더 피폐해지고 도농 격차는 더 심해졌으며 농민들의 생활은 더 령락되었습니다”⁶³⁾라고 한 김정은의 비판은 언제든지 농촌혁명강령에 부메랑이 되어 돌아올 수 있다. 북한에서 농업·농촌·농민 문제의 근본적인 해결은 농민의 주체성을 회복하는 것이며, 농장 경영의 의사결정에 농민 참여 확대, 공정하고 합리적인 분배 보장, 그리고 계급적 차별구조 해체가 그 출발점이 될 것이다.

■ 접수: 2026년 5월 4일 / 심사: 2026년 6월 3일 / 게재 확정: 2026년 6월 6일

63) 「경애하는 김정은동지께서 《지방발전 20×10정책》 성천군 지방공업공장 준공식에서 하신 연설」 『로동신문』 2024년 12월 21일.

【참고문헌】

- 국가정보원, 『북한법령집 上』, 서울: 국가정보원, 2024.
- 국가정보원, 『북한법령집 下』, 서울: 국가정보원, 2024.
- 근로단체출판사, 『주체시대의 영웅들 2』, 평양: 근로단체출판사, 1980.
- 김승준, 『우리나라 농촌문제해결의 역사적 경험』, 평양: 사회과학출판사, 1988.
- 김영희, 『세금문제해결경험』, 평양: 사회과학출판사, 1988.
- 리창근, 『우리 당에 의한 로동행정리론의 심화발전』, 평양: 사회과학출판사, 1992.
- 박승갑, 『협동농장에서 사회주의기업책임관리제 실시와 실현방도』, 평양: 농업출판사, 2016.
- 박영호, 『농촌체제의 광휘로운 빛발아래 이룩된 위대한 전변』, 평양: 농업출판사, 1994.
- 장경섭 저, 박홍경 역. 『압축적 근대성의 논리』, 파주: 문학사상, 2023.
- 장경섭, 『내일의 종언(終焉)? 가족자유주의와 사회재생산 위기』, 서울: 집문당, 2018.
- 정은미, 『북한의 국가중심적 집단농업과 농민 사경제의 관계에 관한 연구』, 서울대학교 사회학과 박사학위논문, 2007.
- 정은미·박희진, 『김정은 정권의 농촌발전전략』, 서울: 통일연구원, 2023.
- 김승준, 「현 시기 산지대 농촌 경리의 획기적 발전이 가지는 경제적의의」 『경제연구』 제5호, 1962.
- 김일성, 「군의 역할을 강화하며 지방공업과 농촌경리를 더욱 발전시켜 인민생활을 훨씬 높이자(지방당 및 경제일군 창성연석회의에 한 결론(1962년 8월 8일)」 『김일성저작집』 제16권, 평양: 조선로동당출판사, 1982.
- 김일성, 「사회주의농촌문제해결에서 나서는 몇가지 문제에 대하여(당중앙위원회 부장 전원회의에서 한 연설(1963년 12월 23일)」 『김일성저작집』 제17권, 평양: 조선로동당출판사, 1982.
- 김진환, 「계급이론으로 바라본 북한사회·이론과 실제의 괴리」 『통일연구』 26권 2호, 2022.
- 리재현, 「위대한 수령님께서 창조하신 분조관리제의 우월성을 높이 발양시키자: 위대한 수령 김일성동지께서 분조관리제를 창조하신 50돐에 즈음하여」 『근로자』 제5호, 2015.

- 박희진, 「북한의 농촌공간변화와 국가-농장원의 행위전략 연구」 『도시인문학연구』 제15권 1호, 2023.
- 송현진, 「김정은 시대 '새 시대 농촌강령'의 등장 배경 및 내용」 『통일과 평화』 14집 2호, 2022.
- 이성봉, 「1960년대 남북한의 경제성장과 노동분배 비교」 『신아세아』 13권 2호, 2006.
- 정은미, 「사회공동체 부문의 위기와 대응」, 최지영 외 『북한 사회체제의 위기와 대응: 2021~2025년』, 서울: 통일연구원, 2025.
- 조재선, 「도시와 농촌의 균형적 발전을 위한 우리 당의 경제 정책」 『근로자』 제6호, 2023.
- 황진태, 「김정은 시대, 북한식 데사코타의 출현?: 북한도시연구에 내재된 도시-촌락의 이분법을 적출하기」 『아시아리뷰』 제13권 제1호(통권 27호), 2023.

Human Rights Council, Working Group on the Universal Periodic Review, "National report submitted in according with paragraph 5 of the annex to Human Rights Council resolution 16/21-Democratic People's Republic of Korea"(A/HRC/WG.6/33/PRK/1)", 20 February, 2019.

『로동신문』.

『자유아시아방송』.

『조선중앙년감』.

『Daily NK』.

국가데이터처 북한통계포털 <<https://kosis.kr/bukhan/>>.

NKTechLab <<https://www.nktechlab.org/north-korean-law-database/>>.

The Crisis of Rural Reproduction System and Peasant Issues under the Kim Jong Un Regime

Jeong, Eunmee (Korea Institute for National Unification)

Abstract

This article begins with the recognition that the 5-year plan adopted at North Korea's 8th Party Congress, held during the COVID-19 pandemic, was a response to restore its endangered social reproduction system. While resolving the food shortage was an absolute priority, North Korean rural areas not only lacked the self-capacity to carry out food production increases but also suffered from a significantly collapsed reproduction system. Therefore, the rural revolution program adopted at the 4th Plenary Meeting of the 8th Central Committee in December 2021 was primarily a policy for increasing food production, while simultaneously aiming to restore the rural reproduction system in the long term to achieve sustainable and stable rural development.

The Changsong Joint Conference and the Rural Theses, which Kim Il-sung introduced over 60 years ago to solve rural development and peasant issues, have been inherited by the Kim Jong-un regime as the 'Rural Revolution Program for a New Era' and the 'Regional Development 20×10 Policy'. During the Kim Il-sung era, efforts were focused on raising farm household income to the level of wealthy middle peasants to solve rural poverty and reduce the living gap between urban and rural areas.

However, the measures implemented after the rural revolution program—such as the expansion of double-cropping areas for wheat and barley, the downsizing of the field responsibility system, the abolition of in-kind distribution, and the construction of rural housing—were far from the original goal of 'creating wealthy rural areas'. Forced population adjustments to address the declining rural population, such as collectively deploying discharged soldiers and youth to rural areas and reverting workers of rural origin back into peasants, are also failing to solve the crisis of the rural social reproduction system and are instead triggering new social conflicts. This article offers a critical perspective on the fundamental limitations arising from the implementation of the rural revolution program in ways that marginalize farmers.

Keywords: Peasant, Crisis of Reproduction System, Rural Revolution Program, Rural Theses, Field Responsibility System, Rural Housing

정은미 (Jeong, Eunmee)

서울대학교 사회학과에서 사회학 박사학위를 받았고, 서울대학교 통일평화연구원에서 선임연구원으로 근무하였다. 현재는 통일연구원 연구위원으로 재직 중이다. 주요 연구 관심은 북한의 사회변동, 정보화, 사회정책 등이며, 최근 연구물로는 『북한 사회체제의 위기와 대응: 2021~2025년』 (공저), 『김정은 정권의 농촌발전전략』 (공저), 『북한주민의 직장생활』 (공저), 『북한의 중산층』 (공저) 등이 있다.

특집

북한의 새 시대 농촌주택 건설의 정치적 함의

김혁 (한국농어촌공사 농어촌연구원)

국문요약

본 연구는 김정은 체제 이후 추진된 북한의 농촌주택 건설을 단순한 주택공급 정책이 아니라 국가통제가 작동하는 통제 공간의 재정비인 동시에 체제 유지를 위한 국가의 통치 전략이라는 관점에서 분석하였다. 북한은 '새 시대 사회주의 농촌혁명강령'을 통해 낙후한 농촌주택을 현대적으로 재개발함으로써 도시와 농촌의 격차를 줄이는 전략적 판단에 따라 추진하고 있다. 특히 본 연구는 김정은 시기의 농촌주택 건설이 단순히 농촌주민의 생활 개선이라는 목적뿐 아니라 체제 정당성을 강화하고 농촌주민의 체제에 대한 지지를 이끌어 내는 통치 전략이 있음을 분석한다. 연구결과 현재의 농촌주택 공급 속도와 건설 역량으로는 농촌주택 부족과 노후주택 문제를 해결하기 어렵다는 점에서 목적을 달성하는데 한계가 있다고 진단한다. 이러한 한계는 주민들의 농촌에 대한 회피현상, 농촌주민들의 지속적인 이탈로 이어질 수 있다는 점에서 농촌주택 건설을 통한 통치 전략은 정치적인 서사에 그칠 것으로 평가된다.

주제어: 북한, 농촌정책, 농촌주택, 주택건설, 통치전략

I. 서론

최근 북한에서는 ‘사회주의건설의 획기적인 전진’을 위한 농촌진흥 정책으로 농촌주택 건설을 전국으로 확대 추진하고 있다. 북한은 지난 2021년 1월 제8차 당대회에서 사회주의 건설의 자체적인 힘, 내적 동력을 증대시켜 모든 부문에서 새 승리를 이룩해 나가는 것을 8차 당대회의 기본사상, 기본정신으로 규정했다. 즉 자체의 힘으로 경제의 전반을 정리, 정돈, 재편하고 그에 기초해 모든 난관을 돌파해 나가는 능력 즉 자력에 의한 부강, 번영을 새로운 전진의 길을 열어나가는 원칙으로 규정한 것이다.¹⁾

북한은 제8차 당대회 결론에서 자력부강, 자력번영의 경제발전 원칙에 따라 농업, 농촌의 발전을 위한 전략이 제시되었다. 결론에서 제시된 내용을 요약하면 ‘농업 부문의 곡물생산 목표의 달성(알곡생산계획의 2019년 수준 달성), 농촌 부문의 낙후한 생활환경 개선’을 담았다. 특히 시, 군 단위의 어려움과 낙후성을 개선하고 사회주의 농촌을 문명하고 부유하게 전변시키기 위해 해마다 1만 톤의 시멘트를 국가적 지원으로 보장할데 대한 내용도 제시되었다.²⁾

북한의 농촌환경 개선에 대한 정책은 2021년 12월 제8기 4차 전원회의를 통해 구체화 되었다. 4차 전원회의에서는 총 6개의 안건 중 3번째 안건으로 “우리나라 사회주의농촌문제의 올바른 해결을 위한 당면과업에 대하여”로 낙후한 농촌을 발전시키기 위한 새로운 정책 방향과 대상을 구체화 한 것이다.³⁾ 2일 차 회의에서 김정은 위원장이 제시한 ‘새 시대 사회주의 농촌건설 강령(이하 농촌건설 강령)’은 “우리식 사회주의농촌건설의 위대한 투쟁강령을 철저히 관철할데 대하여”로 만장일치로 채택되면서 김정은 시대의 농촌

1) 「조선로동당 제8차 당대회」 『로동신문』, 2021년 1월 6일~8일.

2) 「조선로동당 제8차 당대회에서 한 결론」 『로동신문』, 2021년 1월 9일~10일.

3) 「조선로동당 제8기 제4차 전원회의 진행」 『로동신문』, 2021년 12월 29일.

건설이 본격화되었음을 알리는 계기가 되었다.

북한은 새 시대 농촌강령을 제도적으로 뒷받침하기 위해 후속 조치를 추진했다. 사회주의농촌문제의 올바른 해결에서는 매년 상반기 농촌강령의 집행 정형을 정기적으로 총화하기로 결정했다. 여기에 2022년 9월에는 최고인민회의 제14기 7차 회의를 개최하고 사회주의 농촌문제에 대한 새 시대 농촌건설 강령을 명문화하는 “조선민주주의인민공화국 사회주의농촌발전법”을 채택했다. 특히 해당 법령 제4장 농촌마을 건설에서는 농촌건설계획, 설계, 지역의 농촌건설 역량과 건설 수단의 구비 등 건설에 필요한 내용을 제시했으며, 농촌의 국가적 지원 제5장에는 시멘트를 비롯한 건자재를 생산하고 보장하는 규정을 명문화했다.⁴⁾

본 연구에서 주목하는 부분은 당 제8기 4차 전원회의에서 김정은 위원장이 제시한 새 시대 농촌건설 강령으로 농촌의 면모와 환경을 결정적으로 개선하는 것을 사회주의 농촌건설의 ‘최종대 과업’으로 규정한 부분이다. 특히 농촌의 면모와 환경을 삼지연시의 농촌마을 수준으로 부유하고 문명한 이상촌으로 만드는 것을 당의 농촌건설 정책으로 규정하고 농촌건설에서 선차적으로 추진해야 할 대상으로 농촌주택 건설을 제시한 것이다.

왜 북한은 농촌건설 강령에서 식량문제를 비롯한 시급한 과제들도 산재해 있음에도 농촌주택 건설을 선차적으로 추진해야 대상으로 선정했는가에 대한 의문이 든다. 김정은 위원장은 ‘농촌건설정책이 전체 인민이 바라고 환호하는 사업, 농촌의 문명과 지방이 변하는 새 세상을 펼쳐놓는 정치사업, 사회의 진보와 부흥을 위한 사업, 국가의 전반적인 발전을 이룩하는 역사적인 사업’이라고 주장했다.⁵⁾ 다시 말해 농촌건설은 주민들이 기대하고 환호하는 대상이며, 김정은 체제로 대표되는 새 시대를 보여주는 정치사업으로 강조한

4) 「최고인민회의 제14기 제7차회의 시정연설」 『로동신문』, 2022년 9월 9일; 국가정보원, 『북한법령』 上권 (2024), 1240~1243쪽.

5) 「조선로동당 제8기 제4차 전원회의 진행」 『로동신문』, 2021년 12월 29일.

것이다.

이러한 정치사업은 농촌 공간에 대한 주택 건설을 통해 도시와 농촌 간의 격차를 해소하는 이념적 실체를 보여주는 통치술이다. 북한의 새 시대 농촌 강령과 관련해 송현진(2022)은 삼지연 수준의 지방 자체 건설의 한계를 분석했으며⁶⁾, 황진태(2022)는 이데올로기를 넘어서 농촌테제의 도시주의적 관점을 제시했다.⁷⁾ 또한 새 시대 농촌 강령에 대해 박희진(2023, 2024)은 농촌 공간의 변화를 북한의 식량정책과 체제안정을 위한 전략적 개입으로 보았으며,⁸⁾ 박소혜(2023)는 도시건설 담론을 지적하면서 김정은 시대 도시건설은 김정은 체제의 이념을 드러내는 물리적 실체로 규정한다.⁹⁾ 이왕기, 오영식(1999)은 북한 농촌의 주거문제를 체제유지를 위한 통제수단으로 사용하기 때문에 국가에서 해결해 주는 것을 원칙으로 하고 있다고 밝혔으며,¹⁰⁾ 김민아(2019)는 북한의 지방 공간계획은 도시와 농촌기능이 연계되도록 하는 읍단위를 구성하는 동시에 정치적으로는 국가 차원에서 농촌의 생산물과 노동력을 강력하게 통제하는 관리시스템의 구축으로 보았다.¹¹⁾

이러한 다양한 선행 연구들은 북한의 새 시대 농촌건설 강령을 이해하는데 중요한 시사점을 준다. 첫째, 농촌주택 건설은 곧 이념의 실체를 주민들

6) 송현진, 「김정은 시대 '새 시대 농촌강령'의 등장 배경 및 내용」 『통일과 평화』 제14집 2호(2022), 130~156쪽.

7) 황진태, 「김정은 시대의 새로운 농촌테제에 대한 도시주의적 분석」 『Online Series』 CO 22-02(서울: 통일연구원, 2022), 1~9쪽.

8) 박희진, 「북한의 농촌공간변화와 '국가-농장원'의 행위전략 연구」 『도시인문학연구』 제15권 1호(2023), 146~155쪽.

9) 박희진, 「북한의 본보기(model)에 투영된 농촌발전전략 변화 연구」 『문화와 정치』 제11권 2호(한양대학교 평화연구소, 2024), 96~98쪽.

10) 이왕기·오영식, 「북한의 농촌 마을배치 및 주거 계획에 관한 연구」 『韓國農村建築學會論文集』 第1卷 2號(1999), 134쪽.

11) 김민아, 「북한의 농촌 공간계획의 특징에 관한 연구」 『한국농촌건축학회논문집』, 제21권 4호 통권 75호(2019), 9~13쪽.

이 직접적으로 마주하도록 하는 정치적 선전 기제로 활용된다. 둘째, 새 시대 농촌건설은 도시주의적 관점에서 변화를 이해함으로써 양적, 질적성과의 차이를 구분할 수 있다. 셋째, 농촌이라는 공간을 강력한 통제가 작동되는 공간으로 체제의 안전을 보장하는 수단으로 활용되고 있음을 알 수 있다. 이러한 선행연구들을 토대로 본 연구에서는 새 시대 농촌주택 건설이 정치적으로 어떤 의미를 가지는지를 분석하는데 유용하다.

따라서 본 연구의 목적은 김정은 체제의 새 시대 농촌주택 건설의 성과가 정치적으로 어떤의미를 가지는지를 이념적 실체와 선전을 통치전략의 관점에서 밝히는데 있다. 본 연구의 목적을 달성하기 위해 첫째, 북한의 농촌마을 공급 현황을 파악해 농촌주택 건설의 필요성을 검토할 것이다. 김정은 위원장이 ‘농촌의 낙후성’을 지적하면서 농촌주택 건설을 선제적 과제로 내세운 이유가 농촌의 낙후한 주거 공간을 개선함으로써 얻어지는 정치적 선전 효과가 크다고 인식하고 있기 때문이다. 결과적으로 북한 주민의 농촌 낙후성에 대한 인식이 농촌주택 건설을 통해 해소된다면 김정은 체제의 안정성은 높아지는 것이다.

둘째, 새 시대 농촌 건설이 발표된 이후 농촌주택 건설의 특징을 건설 양식을 통해 검토할 것이다. 왜냐하면, 김정은 체제의 입장에서 농촌주택 건설을 통해 선대와와의 차별성을 보여줄 필요가 있기 때문이다. 다시 말해 현대적인 농촌마을과 농촌주택을 건설해 선대와 차별화된 농촌주택을 보여주는 동시에 미래의 이상향을 보여주는 전략적 수단으로 김정은 체제의 농촌에 대한 애민정치를 실체로 보여줄수 있다는 점이다. 이러한 일련의 과정은 김정은 체제의 정치적 정당성, 정책적 당위성을 회복하는데 유의미하다.

셋째, 김정은 시대 농촌주택 건설의 성과와 한계를 정치적 관점에서 분석한다. 김정은 위원장이 제시한 새 시대 농촌건설 강령에 따라 전국적으로 확대되고 있는 농촌주택 건설 성과는 지난 4년간 총 11만 3,000여 세대에 달한다. 여기에 더해 향후 5개년 계획기간(2026-2030) 총 37만 세대 주택건설(도

시, 농촌) 목표를 세우고 추진 중이다. 이러한 농촌주택 건설이 농민의 이탈을 방지하고 농촌 생산물을 보장할 수 있는 강력한 통제시스템으로 작용할 수 있는지를 검토할 것이다.

본 연구는 2021년 새시대 농촌건설 강령이 제시된 이후부터 현재까지 나타난 북한의 농촌주택 건설 성과를 대상으로 한다. 특히 2021년 제8기 4차 회의에서 나타난 새 시대 농촌건설 강령의 등장 배경과 시범화 사업에 대한 검토, 전국적인 농촌주택 건설 확산과 그 과정에서 나타나는 주요 특징과 성과, 한계점 등을 연구의 범위에 포함한다. 연구방법은 북한에서 생성된 1차 문헌과 기존 연구자료, 국내 북한 관련 언론¹²⁾을 참고하는 한편, 농촌주택 양식을 시각적으로 이해하기 위해 기존 설계도면과 위성사진(Google Earth Pro: 해상도 30cm~1m), 생성형AI(ChatGPT, Gemini)을 활용해 비교해 제시할 것이다. 만약 위성사진, 설계도면의 확보가 어려울 경우 북한에서 공개된 영상 분석을 통해 도표로 전처리 후 생성형AI를 활용해 도면을 시각적으로 완성할 것이다.

II. 북한 농촌개념의 정치적 함의

국가의 통제권은 재산권, 소유권을 활용한 관리, 의사결정, 감독권한으로 이어진다. 야노쉬 코르나이(János Kornai)는 통제권에 대해 소유주가 누구를 고용하고 해고할 것인지, 무엇을 생산할 것인지, 생산된 상품을 어떤 가격에

12) 김일성, 김정일 저작집, 김정은 발표자료, 조선중앙년감, 조선전사, 김일성종합대학 기사, 로동신문, 조선중앙TV 등 1차 문헌 및 영상자료와 국내 북한 농촌 관련 연구 자료 및 기사 활용.

판매할 것인지를 결정한다고 보았다. 이는 재산의 소유권에 따라 통제할 수 있는 권한을 가지는 것을 의미한다. 코르나이는 사회주의국가들에서 생산수단(협동단체를 제외한)을 소유한 국가기업의 소유자는 중앙정부로 대표되는 국가이고 공식적 이데올로기는 ‘전인민, 전사회의 재산’으로 포장된다고 보았다.¹³⁾ 다시 말해 국가의 통제권은 생산수단에 대한 소유권으로부터 시작해 주민의 이용권으로 이어지는 일련의 과정이 배급제를 통해 체계화되는 것을 의미한다.

이러한 국가의 통제권은 공간을 대상으로 한 가독성을 전제로 한다. 제임스 C. 스콧(James, c. Scott)은 가독성을 통제의 조건으로 규정하고 언제나 농촌(공간), 생산물, 주민을 관찰하고 기록하고 감시할 수 있는 조작된 공간으로 보았다. 즉 스콧은 가독성이 작동하는 공간은 국가, 중앙정부의 통제를 용이하고 쉽게 파악할 수 있는 주거의 정착화, 집중화, 급진적 단순화로 설명된다고 보았다. 스콧은 이러한 공간의 통제 과정은 문명화 과정으로 포장되는데 이를 ‘길들이기’ 과정으로 규정했다.¹⁴⁾

코르나이, 스콧의 주장은 북한의 공간에 대한 통제와 기제를 파악하는데 유용하다. 북한의 사회통제는 크게 4가지로 조직통제, 사상통제, 경찰통제, 물질통제로 구분할 수 있다. 조직통제의 경우 북한 주민은 누구나 소년단(9세), 사로청(13세~30세) 직맹, 농근맹, 여맹 등에 60세까지 의무적으로 가입하고 조직생활에 참여해야 하는 점, 사상통제는 아동기부터 은퇴하는 시기까지 유일지도체제를 학습하고 김일성, 김정일, 김정은으로 이어지는 수령체제의 위대성 등을 학습하도록 강제하는 점, 경찰통제는 형법에 의한 주민통제, 물질통제는 주민들의 생활에 필요한 요소를 국가가 노동의 대가로 배급함으

13) 야노쉬 코르나이 지음, 차문석·박순성 옮김, 『사회주의 체제의 정치경제학』 제1권 (서울: 나남, 2019), 140~152쪽.

14) 제임스 C. 스콧 지음, 전상인 옮김, 『국가처럼 보기』 (서울: 예코리브르, 2010), 282~284쪽.

로써 주민의 참여를 강제하는 것을 의미한다.

본 글에서 주목하는 부분은 물질통제에 의한 체제유지이다. 물질통제에는 여러 가지 대상들이 포함되는데 주민들이 살아가는 데 필요한 의식주가 대표적이다. 북한의 의식주에 대한 통제는 입고, 먹고, 생활할 수 있는 주거 공간을 대상으로 하며, 국가적 공급망을 통해 관리되고 운영된다. 특히 국가에 의한 식량공급이 주민의 생존권을 통제하는 수단이라면, 주택공급은 북한 주민의 지역 간 유동성을 관리하고 거주이전을 규제하는 대표적인 통제 수단이다. 이러한 통제 수단은 국가 소유의 주택을 개인에게 공급함으로써 농촌에서 도시로의 이동을 억제하는 기제로 작동한다.

역설적으로 북한의 거주이전에 대한 통제는 주민의 거주지 이동을 물리적으로 규제함으로써 지역 불균형을 억제하고 가독성을 높여 통제를 용이하게 하고 체제의 안정성을 확보하는 기능을 가지고 있다. 북한은 1946년 토지개혁을 시작으로 개인농에서 1950년대 후반부터 농업협동화를 완료하고 1960년대부터는 농업협동화에 따른 지역 균형발전을 추진해 왔다. 특히 도시와 농촌의 차이를 해소하는 지역 균형발전은 지역의 지방공업 건설을 통해 자립적 경제체제를 구축함으로써 도시와 농촌 간 인구의 유동성을 관리하고 통제해 왔다.

북한의 거주이전에 대한 통제는 주택에 대한 공급 체계를 통해 이루어진다. 북한에서 협동화가 완료된 이후 농촌주택 건설이 본격화하면서 개인주택은 사실상 소멸하고 국가의 예산으로 건설된 농촌주택의 소유권은 자연스럽게 국가로 귀속되며, 농민은 입주권을 받아 생활하는 시스템을 갖추었다. 다시 말해 농민은 농촌주택에 입주해서 생활하더라도 주택을 타인에게 매매하거나, 저당을 잡을 수 없고 빌려줄 수 없으며, 임시로 동거(더부살이)하거나, 머무는 경우도 경찰에 신고하고 허락을 받아야 하는 등 임주자의 처분권, 임대권은 허용하지 않는다. 이러한 소유권의 문제는 당국이 주민을 통제하는 대표적인 수단으로 활용된다는 점이다. 예컨대 국가가 건설한 농촌주

택을 누구에게 공급할 것인지, 주택공급의 대가로 무엇을 입주자에게 무엇을 요구할 것인지를 개인이 아니라 국가가 결정함으로써 소유권의 통제가 작용한다.

북한에서 1950년대 사회주의 제도가 정착한 이후 의식주는 국가에 의한 배급제와 분배제로 운영 되어왔다. 물질통제에 기반한 의식주는 국가의 계획, 생산, 공급으로 이루어지는 하나의 체계를 의미한다. 특히 식량과 주거는 국가적 배급제도 속에서 운영되고 관리된다. 즉 국가가 배급소를 통해 정량화된 식량을 개인에게 공급하고 수요에 따라 주택을 건설해 주민들에게 공급하는 시스템을 의미한다. 북한의 배급제도는 개인이 노동력을 제공함으로써 받는 보수와 모든 사회적 공공재를 포함한다. 다만, 농촌의 경우는 배급제와 달리 분배제로 운영되며, 분배제는 생산수단을 소유한 협동단체의 생산성과의 결산으로 현물을 분배하는 방식을 말한다.

북한에서 농업협동화에 의한 생산수단(개인농의 협동화로 흡수된 이후)은 명목상 협동농장(현 농장)에 귀속되지만, 농촌주택은 국가적 지원으로 건설되면서 국가 소유로 전환되었다. 즉 협동농장(리 단위)을 생산 단위로 조성한 농촌마을은 국가에 의해 공간의 특성이 개인의 공간에서 집단적, 조직적 공간으로 변화하고 국가의 주택공급 체계에 따라 개인소유에서 국가의 소유로 조정되는 것을 의미한다. 이러한 변화는 1950년대 6.25 전쟁으로 인해 개인농이 분화하고 농경지에 대한 개인의 토지소유권이 약화하면서 농업협동화를 짧은 기간 안에 완료할 수 있었던 배경이 되었다.

결과적으로 오늘날 북한의 협동적 소유는 온전히 국가의 당적 지도체계에 의해서만 관리되고 운영되는 체제를 가지고 있어 명목상 생산수단을 소유하고 있더라도 농장의 자체적인 결정권(작물의 선택권, 토지이용 계획 수립, 주택건설 등)을 행사할 수 없고 국가의 계획에 의해 기능한다. 여기에 협동농장 농민들이 거주하는 주택의 소유권은 국가에 귀속되고 농민은 이용권만 행사할 수 있음을 고려하면 북한에서 농촌은 도시와 달리 강력하게 통제되

고 관리되는 가독성의 공간이라고 할 수 있다. 이러한 가독성의 공간은 국가의 건설을 통해 형성되고 조정되며, 국가 권력에 의해 새로운 시대, 새로운 문명으로 포장된다.

종합하면, 북한에서의 농촌은 국가적 소유의 공간인 동시에 통제된 공간이다. 이러한 농촌공간은 토지라는 생산수단과 함께 국가의 주택소유권을 통해 통제되고 강제되는 공간이라고 할 수 있다. 여기서 농촌주택이 가지는 의미는 농민의 이동에 대한 국가적 통제를 용이하게 하고 가독성을 높이는 통제장치로 기능한다. 즉 국가의 계획경제에 따라 조정되고 건설된 농촌주택은 농민의 이동을 철저히 통제하고 관리하는 동시에 가난한 농촌을 현대적인 양식으로 건설함으로써 국가 통치의 정당성과 체제의 당위성을 보여주는 정치적 수단인 동시에 건설을 통한 정치라고 할 수 있다.

북한이 새 시대 농촌건설 강령을 통해 농촌주택 건설을 최우선 과제로 선택한 배경에는 북한의 열악한 농촌문제가 자리 잡고 있다. 첫째, 북한 농촌의 열악한 정주 환경이다. 북한의 농촌건설은 1950년대 말 농업 협동화를 완성하고 1960년대 중반부터 읍내 농촌마을 건설을 본격화했으며, 1970년대에는 외곽의 협동농장(리)을 단위로 농촌마을(작업반)을 건설했다. 문제는 당시 농촌마을에 조성된 주택들이 오늘날까지 이어지고 있어 농촌주택의 노후화가 심각한 수준이라는데 있다.

둘째, 북한에서 농촌은 문화, 정서적으로 낙후한 공간이다. 북한의 농촌은 도시와 달리 시장화에 의한 변화를 겪지 못하고 정체된 공간으로 정서적, 문화적으로 뒤떨어져 있으며, 거주 이전이 통제되어 특별한 사유가 없다면 도시로 이전할 수 없다. 북한 시장화에 의한 도시의 변화는 도시민들의 생활양식과 문화, 정서적 변화를 이루어왔고 농촌주민들의 동경으로 이어졌으며, 도시에 대한 농촌주민들의 동경은 농촌으로부터의 탈출의 원인이기도 하다.

셋째, 북한에서 농촌은 경제적으로 가난한 공간이다. 북한의 중공업, 화학공업 중심의 경제발전 전략으로 농촌은 상대적으로 정체되었다. 국가의 불

균형적인 투자에 이어 도시는 시장화가 발달해 합법이든, 불법이든 경제활동이 유리하지만, 농촌은 시장수요가 분산되어 있고 노동력에 대한 통제가 강하게 작동하고 있어 농사를 제외하면 경제활동은 제한된 공간이다. 즉 시장활동이 비교적 활발한 군(읍내)을 제외하면 리 단위(농장) 이하의 기초생활단위(작업반, 분조)의 경제활동은 제한적인 구조적, 공간적 한계를 가지고 있다.

넷째, 북한에서 농장은 탄광만큼이나 기피의 대상이다. 북한에서 한번 농장원이 되면 평생 농장원으로 살아야 하고 후대들도 특별한 사유가 없는 한 농장원으로 배정되어 계급 간 이동이 통제되어 있다. 여기에 농촌의 열악한 주거, 문화, 경제활동 등의 제약은 청년들에게 기피해야 할 대상으로 자리잡고 있으며, 김정은 체제에 들어와서도 여전히 농장과 탄광에 대한 청년들의 탄원을 정치적으로 장려하는 이유가 여기에 있다.

종합하면, 김정은 체제가 농촌건설을 강조하고 농촌주택 건설을 선차적인 과제로 내세운 이유가 바로 주거환경을 개선하지 않으면 농촌의 노후화가 계속해서 이어지고 농촌에 대한 청년들의 기피 현상이 확대되며, 농촌의 인구 감소로 인해 식량 생산능력의 약화로 이어져 북한 경제의 전반에 악영향을 미치기 때문이다. 이러한 농촌의 열악한 환경은 농촌건설에서 주택문제를 최우선 과제로 선정하고 공공시설, 종합편의시설 등을 함께 건설하는 이른바 농촌의 도시화와 연계된다.

물론 이러한 농촌건설에서 농촌주택 건설이 선제적으로 추진된 배경은 단순한 농촌의 공간적 현대화, 도시화를 넘어 김정은 체제의 정당성을 선전할 수 있는 선전 수단이라는 점에 주목할 필요가 있다. 왜냐하면, 김정은 위원장이 주장한 것처럼 농촌건설은 정치사업이고 이는 북한 주민들의 미래에 대한 기대감, 국가에 대한 신뢰, 주민들의 국가에 대한 충성, 체제의 결속력으로 이어지는 일련의 통치 과정이기 때문이다. 즉 가장 낙후하고 노후화된 농촌 공간에 현대적인 농촌주택과 공공시설을 건설함으로써 김정은 체제의

이념을 실제로 보여줌으로써 주민들의 지지와 결속력을 다지고 체제의 안정성을 확보하는 통치 전략으로 성립되는 것이다.

Ⅲ. 북한의 시대별 농촌주택 공급 현황

지난 2021년 북한에서 발표된 사회주의 농촌건설 강령은 오랜 역사적 변천 과정을 거쳐왔다. 북한 당국은 대지주의 토지소유권을 몰수해 다수의 빈농에게 무상으로 분배하고 6.25전쟁 이후 약화 된 개인농의 토지소유권을 농업협동화를 통해 국가의 통제권으로 흡수하는 과정을 거쳐왔다. 이러한 과정은 농촌의 협동화라는 시스템을 통해 사실상 국가가 소유권을 행사하는데 유리한 기반을 조성했으며, 농촌의 정주여건을 국가가 보장한다는 이데올로기로 포장해 농민의 소유권을 사실상 무력화하고 전 인민적 소유, 국가적 소유로 전환하는 역사적 변천 과정을 사회주의 농촌건설 강령으로 규정해 왔다.

북한의 협동조합에 대한 통제와 함께 농촌 건설에 대한 사업도 1950년대 후반부터 본격화되었다. 물론 북한의 농촌주택 건설이 시작된 시점은 정전 이후인 1954년부터 일부 추진되었는데 전국적으로 도시와 농촌에 건설한 주택 면적은 15만㎡로 약 1만 명의 노동자와 사무원들이 주택을 공급받은 것으로 나타났다.¹⁵⁾ 다만, 북한 농민들이 생활할 수 있는 농촌주택 건설 내용은 확인되지 않아 북한의 경제적 여건상 농촌주택 건설까지 확대하지는 못한 것으로 판단된다.

북한의 농촌주택 건설은 5개년계획 기간(1957-1960) 본격화되었다. 북한

15) 조선중앙통신사, 『조선중앙년감 1954-1955』(평양: 조선중앙통신사, 1956), 442쪽.

은 1957년 10월 17일부터 진행한 10월 전원회의에서 국가의 자금으로 720만 여㎡의 주택을 건설하는 계획과 농촌에는 20만동 이상의 농촌주택을 협동조합 자체의 힘으로 건설할 것을 제시했다. 즉 국가 자금은 도시의 주택 건설에 투자되는 것임을 분명히 했다. 당시 당중앙위원회 부위원장 박금철은 당중앙위원회 10월 전원회의 ‘기본건설사업을 개선할데 대한 보고’에서 ‘군 소재지와 협동조합에서 시범 건설을 추진 후 전국 부락들에서 농민자체의 힘으로 농촌주택 건설이 추진되도록 대중운동을 확대해 제1차 5개년계획 기간 20만동 이상의 주택을 건설할 것을 발표했다.¹⁶⁾ 결과적으로 국가 자금에 의해 건설되는 주택은 도시의 주택건설로 농촌주택 건설은 자체로 진행된 것이다.

이러한 북한의 발표는 당시에는 당연한 조치라고 할 수 있다. 왜냐하면 당시의 협동농장원은 배급과 임금에 의존하는 노동자와 달리 조합 자체의 생산활동이 추진되고 생산된 결과물에 대해 국가에 일부를 반납하고 나머지는 실질적인 분배로 운영되었기 때문이다. 특히 당시의 협동농장은 생산활동을 자체적으로 수행하고 주택 건설도 협동농장 자체의 역량으로 계획하고 추진해 왔으며, 주 작물에 대한 선택권이 존재하는 등 협동단체의 성격을 온전히 갖추고 있었던 것이었다. 따라서 국가의 주택건설계획은 도시의 노동자들을 위한 주택 건설에 있었고 농촌주택은 협동농장 자체로 건설하도록 규정한 목표인 것이다.

북한의 농촌주택 건설은 내각결정으로 본격화되었다. 조선전사(1982)에 따르면 도시와 농촌에 건설된 주택 면적은 1959년 약 153.3만㎡(1960년 219만㎡의 32% 역추산), 1960년에는 전년 대비 약 32% 증가한 219만㎡가 건설된 것으로 확인된다.¹⁷⁾ 특히 1960년 완충기 기간에 건설된 도시주택이 전국

16) 「기본건설사업을 개선할 데 대하여-조선로동당중앙위원회 10월 전원회의에서 한 박금철동지의 보고」, 『로동신문』, 1957년 10월 19일., 「기본건설 사업에서 혁명적 전환을 일으키자!」, 『로동신문』, 1957년 10월 22일.

적으로 8만 세대에 달한다고 구체적으로 밝히고 있어 도시건설 면적을 세대로 나누면 세대당 주택면적은 27.4㎡(8.3평) 수준이며, 1959년과 1960년 사이 2년간 건설된 도시의 총 주택 건설수는 약 135,975세대로 추정된다. 반면, 농촌주택 건설에 대한 자료는 제시되지 않아 당시 협동조합에 의해 만들어진 주택은 배제한 것으로 추정된다.

그러나, 북한이 1961년 발표한 조선민주주의인민공화국 인민경제발전 통계집(1946~1960)에서 나타난 주택건설 면적은 크게 증가한 것으로 나타났다.¹⁷⁾ 해당 자료에는 1953년 하반기부터 1960년까지 건설한 주택건설 총면적은 2,464만 8,000㎡(농촌 1,233만 6,000)에 달하며, 1959년에 건설한 주택건설 총면적이 233만 7,000㎡(농촌 103만 4,000), 1960년에는 268만 7,000㎡(농촌 101만 2,000)로 확인되어 협동조합 자체적인 건설 성과가 적지 않았음을 알 수 있다.

북한의 인민경제발전 통계집이 통계수치의 변형이 비교적 적었던 1961년에 작성된 것임을 감안하면 신뢰성이 높은 수치라고 할 수 있다. 이러한 통계를 토대로 추정한 결과 1953년부터 1960년까지 건설한 주택건설 수는 69만 6,391세대(1960년대 농촌주택 50㎡ 기준 적용, 도시 27.4㎡ 기준)로 이중 농촌주택 건설은 246,720세대로 확인된다. 다시 말해 1960년까지 국가의 자금으로 건설된 주택은 6.85%인 18,100세대 수준에 그치고 대부분의 농촌주택은 협동조합이나, 개인에 의해 건설되었음을 알 수 있다.

국가적 차원의 농촌주택 건설은 1960년대 초부터 본격화되었다. 북한은 1961년 4월 내각결정 76호 '농촌문화주택을 대대적으로 건설할데 관하여'를 채택하고 농촌주택 건설정책을 본격화했다. 해당 결정은 3월 있었던 당중앙위원회 전원회의 결정에 따라 채택된 내각결정으로 1961년부터 5~6년간 매

17) 사회과학원 역사연구소, 『조선전사』 제29권(평양: 과학·백과사전출판사, 1981), 224쪽.

18) 국립출판사, 『조선민주주의인민공화국 인민경제발전 통계집: 1946~1960』(평양: 국립출판사, 1961), 121쪽.

년 10만 동씩 건설해 총 60만 세대를 건설한다는 계획이었다. 이러한 계획은 당초 저조한 국가의 농촌주택 건설을 장려하는 조치로 농업협동화의 완료에 따라 농촌주택 건설을 국가적 차원에서 검토한 결과였다. 북한은 농촌주택 건설 목표를 달성하기 위해 군(소재지)에 농촌건설대를 시급하게 조직하고 건설자 한명이 연간 2.5세대의 문화주택을 건설하는 군중적 운동을 제시했다.¹⁹⁾

북한의 농촌주택 건설 성과를 보면 농촌주택 건설면적은 1961년 약 37만㎡(1962년 302만㎡의 8.2배 역추산), 1962년에는 302만㎡(전년 대비 8.2배), 1963년부터 1964년까지 276만 9,000㎡로 총 4년간 615만 9,000㎡의 농촌주택이 건설되었다.²⁰⁾ 당시 농촌주택 건설에서 텃밭을 제외한 건축면적 표준 50㎡를 적용하면²¹⁾ 1961년에는 7,400세대, 1962년에는 약 60,400세대가 건설된 것으로 판단되며, 4년간 총 12만 3,180세대의 농촌주택이 건설된 것으로 추정된다. 이는 당초 매년 10만 동씩 6년간 60만 동을 건설하는 건설 목표의 20.5%, 4년 기준 30.8%의 성과에 머물렀다.

농촌주택 건설을 전국으로 확대하고 장려하기 위해 북한은 1964년 12월 협동농장이 납부해야 하는 농촌주택 건설비용과 국가로부터 빌린 대부금을 전액 면제하는 조치를 추진했다. 1964년 12월 23일 채택된 내각결정 제63호 “협동농장들에 이미 지어준 문화주택건설비와 대부금을 면제할데 대하여”가 발표되면서 협동농장들은 1961년부터 내각결정 76호로 농촌건설대가 조직된 이후 건설한 농촌주택 건설비 총 1억 72만원을 면제받은 것이다.²²⁾ 이러한

19) 「새 환경에 적응하게 건설 사업을 개선 강화할데 대하여-전국 건설자 대회에서 한 내각수상이며 국가 건설위원회 위원장인 남일동지의 보고」 『로동신문』, 1961년 4월 12일.

20) 사회과학원 력사연구소, 『조선전사』 제30권(평양: 과학·백과사전출판사, 1982), 155~156쪽.

21) 이왕기·오영식, 「북한의 농촌 마을배치 및 주거 계획에 관한 연구」 『韓國農村建築學會論文集』 第1卷 2號(1999), 137쪽.

결정은 1964년 제시된 사회주의 농촌테제에 따라 이후 농촌주택 건설을 국가가 공급하는 계기가 되었다.

1964년 농촌주택 건설에 대한 국가적 지원이 본격화하면서 남은 1차 7개년계획 기간(1965-1970년, 완충기 3년 포함) 농촌주택 건설이 활발하게 진행되었다. 그결과 1965년부터 1969년 사이 전국적으로 건설한 농촌주택만 총 30만 세대에 달하고²³⁾ 7개년계획 기간 전반기에 건설한 농촌주택 12만 3,180세대를 포함하면 농촌주택 건설은 총 42만 3,180세대에 달하는 것으로 추정된다. 이러한 추정치는 북한이 1961년 제시한 60만 세대 건설의 70.5%에 달하는 성과이지만, 동시에 7개년계획이 3년간 연장되면서 얻은 결과이기도 하다. 다만 7개년계획 기간 후반기(1965~1970) 도시와 농촌에 건설한 주택은 80만 세대 중 농촌주택이 30만 세대를 차지해 국가적으로 농촌주택 건설을 확대하고 있음을 알 수 있다.

북한은 1970년대에 들어서면서 농촌주택 수요를 공급하기 위해 6개년 계획기간(1971-1976) 농촌주택 건설을 확대하는 정책을 추진했다. 1970년 11월 2일부터 시작된 제5차 당대회에서 김일성은 도시는 10만, 농촌은 15만~20만 세대의 주택건설 목표를 제시했다.²⁴⁾ 김일성이 제시한 계획대로라면 6년간 최소 90만에서 140만 세대의 농촌주택을 건설하게 되는 것이다. 특히 도시보다 1.5배에서 2배의 건설 목표를 제시한 이유는 농촌의 주택보급이 도시보다 상대적으로 지연되고 전반적으로 인구가 증가하며, 도시와 달리 농촌의 성장이 정체되었기 때문이다. 즉 농촌주민의 도시로의 이동을 통제하기 농촌 정착을 한층 강화하기 위해 농촌주택 건설이 시급했던 것이다.

22) 「우리당의 인민적 시책의 또하나의 뚜렷한 표시-협동농장들에 이미 지어준 농촌문화주택 건설비와 대부금을 면제할데 대하여」 『로동신문』, 1964년 12월 24일.

23) 사회과학원 역사연구소, 『조선전사』 제31권(평양: 과학·백과사전출판사, 1982), 221쪽.

24) 김일성, 「조선로동당 제5차대회에서 한 중앙위원회사업총화보고(1970.11.2.)」 『김일성저작집』 제25권(평양: 조선로동당출판사, 1983), 300쪽.

북한은 6개년계획에 따라 1972년부터 주택건설 예산을 전년 대비 1.8배로 인상하고 전국적인 주택 건설을 독려했다. 특히 1973년 2월에는 농촌주택 건설을 독려하기 위해 ‘한사람당 6세대운동’을 본격화하고 3월에는 농촌주택을 대대적으로 건설하기 위한 정무원 지시 제5호를 발표했으며, 농촌건설대의 기술과 기계화 역량을 강화하는 조치를 추진했다.²⁵⁾ 1974년에는 평양시 삼석구역의 2층 4세대 소형 다주택을 모델로 전국에 확대하는 당중앙정치위원회 결정과 정무원 결정을 채택함으로써 2층(2세대~4세대), 3층, 4층, 5층을 비롯한 다세대 주택 건설도 본격화했다. 그 결과 1974년 한 해 동안 10만 세대 농촌주택이 건설되었으며, 6개년계획 기간 총 47만 2,000세대의 농촌주택을 건설했다.²⁶⁾

1970년대 후반기에 들어서면서 북한의 농촌주택은 늘어나는 수요와 농촌주택 목표의 미달로 주택공급이 부족한 상황이었다. 당시 북한의 전체 농가 수는 1975년 기준 총 159만 3,000세대로 전체 인구의 43.3%를 차지했다. 즉 1975년 기준 농촌주택 수요가 159만 3,000호에 이르지만, 1953년 하반기부터 1977년까지 북한의 누적된 농촌주택 규모(협동조합 포함)는 총 114만 1,900세대에 그쳤으며, 이는 전체 농촌주택 수요량의 71.7% 수준으로 추정된다. 문제는 1950년대에 협동조합에 의해 건설된 노후주택(임시)은 1960년대부터 시작된 국가의 농촌건설 대상으로²⁷⁾ 점차 재건되면서 주택공급량은 89만 5,180호로 누적 공급률은 56.2% 수준에 그쳤다.

당시 농촌주택 건설 목표는 농촌주택 수요의 지속적인 증가를 충족하기 위해서라도 필요한 사업이었다. 농촌가구의 변화추이를 보면 1975년 당시

²⁵⁾ 사회과학원 역사연구소, 『조선전사』 제32권(평양: 과학·백과사전출판사, 1981), 384쪽.

²⁶⁾ 사회과학원 역사연구소, 『조선전사』 제32권(평양: 과학·백과사전출판사, 1981), 385쪽.
조선중앙통신사, 『조선중앙년감 1975』(평양: 조선중앙통신사, 1975), 346쪽.

²⁷⁾ 김일성, 「공산주의적시책을 더욱 발전시킬데 대하여(1985.10.22)」 『김일성저작집』 제39권(평양: 조선로동당출판사, 1993), 203쪽.

159만 3,000가구에서 1980년 160만 3,000호, 1985년 170만 5,000호 증가해 농촌주택 건설이 시급했음을 보여준다.²⁸⁾ 즉 북한은 농촌가구의 증가로 농촌주택 공급 부족을 해결하기 위해 제2차 7개년계획에서 높은 농촌주택 건설 목표를 제시하고 주택건설 예산도 1978년 대비 134%로 증액했으며, 1981년에는 1980년 대비 116%로 증액하는 등 주택 건설 투자를 확대했다.²⁹⁾

그러나, 북한의 건설 투자의 증액과 건설 목표에도 불구하고 성과는 제한적인 것으로 평가된다. 북한이 2차 7개년 계획기간(1978~1984)에 이어 2년간 완충기를 가졌음에도 총 주택 건설수는 약 70만~105만세대에 그친 것으로 추정된다.³⁰⁾ 이는 북한이 목표한 140~210만세대의 도시와 농촌주택 건설 목표의 50% 수준으로 전체 주택 건설성과의 30%를 농촌주택으로 가정하면 약 21만~31.5만 세대에 그치는 것을 알 수 있다.³¹⁾ 결과적으로 9년 동안 매년 23,330~35,000세대의 농촌주택이 건설되면서 당초 계획했던 매년 15만에서 20만 세대의 농촌주택 건설 목표는 달성하지 못했다.

결과적으로 북한의 농촌주택 건설은 늘어나는 주택 수요를 해소하지 못하고 제3차 7개년계획으로 이어졌다. 북한은 1986년까지 2년 간의 완충기를 가진 이후 1987년 4월 23일 개최된 최고인민회의 제8기 제2차회의를 개최하고 최고인민회의 법령으로 제3차 7개년계획을 채택했다. 해당 법령에서는 주택과 관련해 매년 15~20만 세대의 현대적인 주택을 건설해 인민들의 살림집 문제를 완전히 해결한다는 목표를 제시되었다.³²⁾ 이러한 주택 건설목표

²⁸⁾ 국가데이터처, 북한통계 참조, 2026년 3월 20일, <<https://mods.go.kr/index.es?sid=a1>>.

²⁹⁾ 조선중앙통신사, 『조선중앙년감 1980』(평양: 조선중앙통신사, 1980), 151쪽; 조선중앙통신사, 『조선중앙년감 1982』(평양: 조선중앙통신사, 1982), 235쪽.

³⁰⁾ 제2차 7개년계획 완충기 마지막해인 1986년에는 청진시 4,200여세대, 평안남도 도내 6,200여세대 건설 목표 대비 순천 1,500여세대 수준, 평양시 5,000여세대 씨리카트벽돌 주택, 강원도 1,000여세대 이상 등이 건설되었다. 조선중앙통신사, 『조선중앙년감 1988』(평양: 조선중앙통신사, 1988), 187쪽.

³¹⁾ 한국농어촌공사, 『북한 농업기반동향 분석』(안산: 농어촌연구원, 2023), 96쪽.

³²⁾ 조선중앙통신사, 『조선중앙년감 1988』(평양: 조선중앙통신사, 1988), 50쪽.

는 7개년 동안 최소 105만~140만의 주택건설을 의미하며, 이중 농촌주택을 정확히 확인할 수는 없으나 50% 기준 52.5만~70만, 30% 기준 35만~46.6만 세대의 농촌주택을 건설하는 것이었다.

그러나 이러한 주택건설 목표는 1990년대 사회주의권의 붕괴와 내부 경제 정책의 실패로 달성되지 못했다. 실제로 북한은 1993년 12월 제6기 제21차 전원회의에서 제3차 7개년계획의 목표가 대내외정세의 불안정성으로 미달 되었음을 시인하고 미달성한 목표를 달성하기 위해 3년간의 조정 기간을 설정하는 등 7개년계획 달성을 위한 3대제일주의(농업제일주의, 경공업제일주의, 무역제일주의) 방침을 제시했다.³³⁾

이후 북한의 농촌주택 건설은 상당 기간 정체되었다. 북한의 주택건설 성과를 보면 1991년부터 2001년 사이 건설된 주택은 총 55,400세대, 2002년부터 2003년 사이 건설된 주택은 총 11만 3,600세대로 나타났으며,³⁴⁾ 2005년 7월 발표에서는 4년 동안 총 10만 세대의 농촌주택을 건설했다고 발표했다. 즉 2001년부터 2004년까지 매년 2~3만세대의 농촌주택을 건설했음을 알 수 있다. 이후 사실상 이렇다 할 농촌주택 건설동향이 확인되지 않으면서 북한의 농촌주택 건설은 새 시대 농촌건설 강령이 제시되기 전까지 정체되었음을 알 수 있다.

아래의 <표 3-1> 북한의 농촌주택 건설 경과 및 공급률에서 나타나는 바와 같이 1950년대 농촌주택은 대부분 협동단체에 의해 건설된 주택으로 국가에 의해 건설되거나 공급된 주택은 1960년대부터 본격화되었다. 따라서 1950년대와 2000년대 이후 건설계획 분을 제외하면 그동안 북한의 농촌주택 건설계획은 307만 5천 세대로 확인되며, 목표 대비 건설 실적은 46.27% 수준인 142만 2,653세대로 파악된다. 주목되는 부분은 농촌주택 건설의 총계획이

33) 북한연구소, 『北韓總覽:1983~1993』(1994), 392쪽.

34) 「꽃피는 새거리, 새마을」 『로동신문』, 2003년 5월 24일.

실질적인 주택수요보다 높게 나타나는 현상으로 수요와 공급을 일치시키는 계획경제의 시스템과 다른 것을 알 수 있다.

〈표 3-12〉 북한의 농촌주택 건설 경과 및 공급률

년대	농촌가구수	건설계획(호)	기준	건설량	실적률	누적공급량	누적공급률
1950	1,281,733	20만('57-'60)	200,000	123,360	61.68	123,360	개인,협동 (93%)
1960	1,437,000	60만('61-'69)	600,000	423,180	70.53	423,180	29.4
1970	1,603,000	90-120만 (71-'77/1년 연장)	900,000	472,000	52.44	895,180	55.8
1980	1,705,000	105-140만 (78-'86/2년 연장)	1,050,000	210,000	20	1,105,180	64.8
1990	1,930,000	52.5만-70만 (87-'96/3년 연장)	525,000	53,333	10.16	1,158,513	60
2000 -2010	1,993,000	1994년 이후 2010년대 전체	-	264,140	-	1,422,653	71.4
합계(국가공급 농촌주택)			3,075,000	1,422,653	46.27	1,422,653	

출처 : 『로동신문』, 1957년 10월 19일, 22일, 27일, 1961년 4월 12일, 1960년 8월 15일, 1970년 11월 3일, 1977년 12월 17일; 사회과학원 력사연구소, 『조선전사』 제29권(평양: 과학·백과사전출판사, 1981), 218쪽, 224쪽., 제30권(1982), 155-156쪽., 제31권(1982), 221쪽, 223쪽, 231쪽., 제32권(1981), 388쪽; 국립출판사, 『조선민주주의인민공화국 인민경제발전 통계집』(평양: 국립출판사, 1961), 121쪽; 김일성, 「조선로동당 제5차대회에서 한 중앙위원회사업총화보고(1970.11. 2)」 『김일성저작집』, 제25권(평양: 조선로동당출판사, 1983) 300쪽; 조선중앙통신사, 『조선중앙년감1954-1955』(평양: 조선중앙통신사, 1955), 442쪽., 『조선중앙년감1973』(1973), 250쪽., 『조선중앙년감1980』(1980), 151쪽, 184쪽. 『조선중앙년감1981』(1981), 302쪽., 『조선중앙년감1988』(1988), 50쪽; 이왕기·오영식, 「북한의 농촌 마을배치 및 주거 계획에 관한 연구」 『韓國農村建築學會論文集』第1卷 2號(1999), 137쪽; 북한연구소, 『北韓總覽:1983-1993』(1994), 387쪽, 392쪽; 한국농어촌공사, 『북한 농업기반동향 분석』, 보고서(2023), 96~98쪽. 참조.

이러한 농촌주택의 공급계획과 수요는 크게 3가지로 나누어 볼 수 있다. 먼저, 1차 7개년계획부터 농촌주택에 대한 건설계획이 제시되었으나, 본격화한 시기는 1964년 사회주의 농촌테제가 발표된 이후로 건설계획이 온전히 실현되지 않은 상태에서 완충기를 거쳐 새로운 6개년계획에 들어서면서 부

족한 농촌주택 건설을 지속적으로 추진해야 하는 상황이 발생한 것이다. 즉 기존의 농촌주택 건설계획 대비 실적이 저조한 수준에 머물면서 지연된 건설목표가 새로운 계획경제에서 제시되면서 나타난 차이로 주택 건설이 상당히 지연되거나, 미달성되었음을 알 수 있다.

두 번째는 농촌주택 건설이 신규주택 건설로 발표되지만, 기존에 건설된 노후화된 농촌주택이 재건되면서 격차가 벌어졌다. 1950년대 6.25 전쟁 당시 도시와 달리 농촌에 대한 폭격은 제한적이었고 정전 이후에도 상당수의 농촌주택이 남아있었다. 특히 농촌에서는 개인농이 자체적으로 집을 건설하거나, 협동화가 추진되는 과정에서 협동농장에 의해 건설된 초가집들이 많았다는 점이다. 특히 협동화 초기에 협동조합에 가입한 농민들의 상당수가 전쟁으로 자산을 잃거나, 자체적으로 농지를 이용할 수 없는 빈농들이 많았다는 점이다. 즉 가난한 농민들은 협동화에 적극 참여함으로써 협동조합을 통해 받은 농촌주택이 다수를 차지했고 국가에 의한 주택건설이 본격화하면서 재건축된 건설 성과가 공급계획과 수요 간 격차를 키운 것으로 판단된다.

세 번째는 국가적 차원의 농촌주택 건설에도 불구하고 건설에 필요한 건자재가 수요가 높아 주택건설계획을 온전히 수행하는데 한계가 있었다. 1960년대는 시와 군 소재지(읍)에 대한 주택, 공공시설 건설이 추진되었으며, 여기에 지방의 소비품을 자체적으로 생산하기 위한 지방공업 건설이 동시에 추진되고 있었다. 또한 1970년대는 농촌주택 건설에서 송림식 살림집 건설이 전국적으로 확대되면서 건자재 수요가 단층집보다 높아진 점도 농촌주택 건설 목표와 수요 사이 격차를 키웠다.

한편, 양적 측면에서 보면 북한의 농촌주택 건설 역사에서 1960년대 중반부터 1970년대 중반까지 약 10년간 가장 높은 성과를 이룬 시기라고 할 수 있다. 예컨대 1965년부터 1968년 사이 건설한 농촌주택은 19만 7천 세대, 1차 7개년계획 마지막 해인 1969년에는 한 해 동안 10만 3천 세대의 농촌주택을 완성하는 등 양적 측면에서 상당한 성과를 올렸다. 6개년계획 기간인

1974년 한해에만 10만 세대가 건설되었고 1965년부터 1974년까지 10년간 총 56만 세대의 농촌주택을 건설하는 성과를 얻었다. 즉 전후복구 이후 북한의 역사에서 매년 5만 6천 세대씩 10년간 건설한 유일한 농촌주택 건설의 성장기라고 할 수 있다.

그러나, 1980년대에서 1990년대 사이 저조한 농촌주택 건설 성과는 증가하는 농촌주택 수요를 보장하지 못하는 결과로 이어졌다. 1980년대는 농촌주택 건설계획 대비 20%의 성과에 그쳤고 1990년대에는 경제위기로 인해 목표 대비 실적은 10.16% 머물렀다. 주목할 부분은 누적 공급률로 1960년대부터 1970년대 사이 건설된 물량이 누적공급률을 지속적으로 상승시키는 결과로 나타났으나, 1980년대 농촌주택 건설이 저조해 누적공급률은 농촌의 수요(가구수 급증은 1960년대생 가족구성의 영향으로 판단)를 보장하지 못해 5% 가까이 하락하는 현상을 보였으며, 누적공급률은 2010년대까지 71.4%에 불과한 것을 알 수 있다. 즉 저조한 농촌주택 공급 실적은 경제정책 목표를 수립할 때마다 대규모 농촌주택 건설을 계획하는 배경이 된 것이다.

이러한 농촌주택 공급부족은 2020년대 김정은 체제의 새시대 농촌건설 정책이 등장한 배경이 되었다. 김정은 시대가 들어선 이래 농촌주택 건설에 대한 검토는 지속적으로 이루어져 왔으나 농촌주택 건설을 본격화한 것은 지난 2021년 제8차 당대회 이후부터였다. 북한의 도시는 1990년대 장마당에서 시작해 시장화로 확산하고 도시 주민들의 삶에 변화로 이어졌으나, 1980년대부터 정체된 농촌환경은 북한의 경제적 기반을 약화시키는 요소로 자리잡았다. 결과적으로 북한당국의 입장에서 체제의 기반을 안정화하기 위해서는 농업의 생산성을 높여야 하고 농업생산성을 높이려면 열악한 농촌의 정주환경을 개선해야 농민들의 정착을 안정화할 수 있다고 판단한 것이다. 따라서 정책적 차원에서 새 시대 농촌건설 정책은 김일성 시대 제시한 도시와 농촌의 격차를 해소하는 농촌테제를 다시 한번 강조하고 농촌진흥을 위한 농촌주택 건설을 본격화하게 된 계기라고 할 수 있다.

종합하면 김일성 시대 협동화를 통해 추진된 농촌주택 공급은 국가의 통제기반을 강화하는 수단으로 활용되었다. 개인농에서 농업협동화를 통해 집단화를 완성하고 농촌주택의 국가적 공급사업을 통해 농촌 공간을 조성하고 집중화, 정착화, 단순화를 통해 가독성의 공간으로 재편함으로써 국가적 통제를 보다 용이하게 만들었다. 이러한 과정은 ‘문명한 농촌’, ‘문화농촌’으로 포장되었으며, 협동농장의 소유권을 전 인민적 소유로 전환하는 수단으로 활용되고 있다. 새 시대 농촌주택 건설도 김정은 체제의 안정을 강화하기 위한 공간의 재편인 동시에 국가적 통제를 용이하게 하는 가독성의 공간, 통제의 기반으로 조성되고 있다.

IV. 새 시대 농촌주택 건설과 한계

1. 김정은 체제의 새 시대 농촌주택 모델

2020년대에 들어서면서 북한은 열악한 농촌을 현대적으로 개선하기 위한 모델을 만들고 전국으로 확대하는 정책을 본격화했다. 2021년 사회주의 농촌발전법이 발표되고 북한에서는 지역적 특성을 고려한 농촌주택 형성안이 만들어지고 전국적으로 건설사업을 확대했다. 특히 지역에 따라 지리적, 지형적 특성을 고려해 필요한 주택설계안을 마련하고 농촌주택 건설을 전국적으로 확대 추진하는 선 모델화 후 확산 방식을 추진 중이다. 농촌주택 건설 모델은 삼지연시의 농촌마을 사례를 전국 산간지대 농촌주택 건설의 모델로, 별방지대는 함경남도 련포남새운실 농장마을을 별방지대의 사회주의농촌문명의 첫 농촌마을 모델로, 락원군 락원포를 어촌마을 어촌주택 건설의 모델

로 제시하는 등 지역적, 지형적 특성에 따른 대표적인 모델을 제시하고 확대하고 있다.

지난 2021년 제8차 당대회에서 김정은 위원장은 농촌이 “매우 어렵고 뒤떨어져 있다”고 평가하고 향후 5개년계획 기간 농촌환경을 개선하기 위해 농촌 및 지방 건설에 필요한 시멘트와 건설자재를 국가가 보장할 것을 강조했다.³⁵⁾ 김정은 위원장의 발언은 농촌의 주거환경 개선을 생활복지 차원을 넘어 국가 전략 차원의 과제로 인식하고 있다는 점이다. 다시 말해 농촌의 열악한 생활환경이 단순한 도시와 농촌 간 문제를 넘어 농업기반 약화, 주민이탈, 체제의 지지기반 약화, 나아가 도시의 위기로 이어질 수 있다는 위기의식에서 시작된 것이다.

이러한 문제의식은 2021년 12월 개최된 조선로동당 중앙위원회 제8기 제4차 전원회의에서 보다 구체화 되었다. 북한은 해당 회의에서 ‘새 시대 농촌 혁명강령’을 제시하면서 농촌주택 건설을 선차적으로 풀어야 할 핵심 과업으로 설정하였다.³⁶⁾ 이는 농촌 주민들의 생활환경과 정주 여건을 동시에 개선해야 안정적인 농업생산 기반을 유지할 수 있다는 정책적 판단에 기인한 것으로 보인다. 즉, 김정은 시기의 농촌정책은 기존의 생산 중심적 접근에서 벗어나 농촌 공간 전체를 재편하는 방향으로 확대되고 있다는 점에서 중요한 전환점으로 평가된다.

북한은 이러한 정책 기조를 제도적으로 뒷받침하기 위해 2022년 9월 「사회주의농촌발전법」을 제정하였다.³⁷⁾ 농촌발전법은 단순한 농촌주택 건설 지침이 아니라 농촌 공간 전체의 개발과 운영 체계를 포괄적으로 규정한 법률이라는 점이다. 해당 법에는 농촌마을 건설, 농업 생산지도, 공공시설 배치, 주민 생활환경 조성 등 농촌 전반에 대한 국가 계획 체계가 포함되어 있으

35) 「조선로동당 제8차 당대회 개회사」 『로동신문』, 2021년 1월 7일.

36) 「조선로동당 제8기 제4차 전원회의 진행」 『로동신문』, 2021년 12월 2일.

37) 「조선중앙통신, “최고인민회의 제14기 제7차 회의 진행” 2022년 9월 7일.

며, 이를 통해 북한은 농촌개발을 중장기 국가 전략 차원에서 제도화하려는 모습을 보이고 있다.³⁸⁾ 특히 농촌발전법 제4장 ‘농촌마을건설’에서는 지방인민위원회와 농장이 농촌마을 건설계획을 수립·집행하도록 명시하고 있으며, 농촌주택의 내구연한을 최소 50년에서 최대 100년 수준으로 규정하고 있다.³⁹⁾ 이는 단순한 임시적 주택 공급이 아니라 장기적으로 농촌공간의 재편을 염두에 둔 정책이라는 점을 보여준다.

농촌발전법은 농촌마을을 단순한 생산 공간이 아닌 종합적인 생산 및 생활공간으로 재구성하려는 특징을 보인다. 농촌발전법을 보면 리(里) 단위에는 농장관리위원회, 리당위원회, 인민위원회가 결합된 행정청사를 기본적으로 설치하도록 하고 있으며, 문화·교육·보건 기능도 함께 배치하도록 규정하고 있다.⁴⁰⁾ 예를 들어 역사연구실, 선전실, 기술보급실, 문화회관 외에도 기존에는 없었던 목욕탕, 상점 등 문화시설을 포함하고 있으며, 탁아소·유치원·학교·병원·진료소 등이 필수 공공시설로 규정하고 있다. 이는 북한이 농촌을 단순한 농업생산 거점이 아니라 정치·문화·교육·보건 기능이 결합된 사회주의 생활공간으로의 대대적인 재편을 시도하고 있음을 시사한다.

새 시대 농촌주택 건설이 본격화하면서 북한은 2010년대와 달리 다양화, 다종화, 다색화를 통한 농촌 공간의 다변화를 시도하고 있다. 2010년대만 하더라도 주택의 형태나, 유형, 도색이 제한적인 수준에 머물렀으나 북한이 삼지연시를 전국 농촌주택 건설의 대표적인 본보기로 제시하면서 농촌주택 건설에서 다변화가 확인된다. 삼지연시는 2018년 이후 대규모 재개발 사업이 추진되면서 기존 산간 군 지역에서 현대적 도시·농촌 복합공간으로 재편되었고 외곽의 증흥농장, 농산농장, 노동자구에는 현대적인 외관과 시설을 갖춘 농촌주택이 건설되었다. 북한은 이를 산간지역 농촌마을 건설의 표준으

38) 국가정보원, 『북한법령집 上』, 2024, pp. 1231-1233.

39) 위와 같음.

40) 위의 책, pp. 1243-1245.

로 선전하면서 전국 산간지역 농촌주택 건설 본보기로 확대했으며, 향후 15년간 모든 200여개 시, 군의 리단위를 삼지연 수준으로 건설한다는 목표를 밝혔다.⁴¹⁾

북한은 농촌주택 건설의 다변화를 위해 주택의 유형을 다양한 현대적인 양식을 갖춘 주택의 외부형성안을 발표하게 된다. 과거 북한 농촌주택은 획일적인 평면과 단조로운 외관을 가진 집단주의적, 사회주의적 양식을 도입해 왔으나, 최근에는 지형·기후·지역 특성에 따라 다양한 건축양식과 외관 디자인이 적용하고 있다. 특히 북한은 2022년 기준 약 100종의 농촌살림집 유형과 300여 가지 세부 형식을 제시한 것으로 알려져 있다.⁴²⁾ 이러한 현상은 기존의 단순 반복형 주택공급 방식에서 벗어나 지리적 특성과 경관을 고려해 차별화된 농촌 공간을 다양한 형태로 조성해 농촌주민들의 정주 여건과 생활환경을 개선함으로써 농촌의 발전과 김정은 체제에 대한 지지와 결집을 이끌어 내는 농촌에 대한 건설정치이다.

이러한 형성안에 따라 산간지대에 건설된 대표적인 사례는 평안북도 희천시 지신농장의 농촌주택 사례이다. 희천시 지신농장 남새4작업반마을 건설에서 제시된 주택형성안을 보면 총 71가지의 단층집 사례가 확인된다.⁴³⁾ 이는 북한이 산간지역의 지형적 특성과 기후 조건을 고려하여 다양한 유형의 주택 설계를 제시하고 있음을 보여주는 사례로, 단일한 표준형을 일률적으로 적용하기보다는 지역 맞춤형 설계를 지향하고 있음을 시사한다. 또한 외부형성안에서 나타나는 주택 유형을 보면 대부분 1동 1세대 또는 1동 2세대 구조로 구성되어 있어, 산간지역에서는 상대적으로 저밀도 분산형 주거 형태가

41) 「시, 군당위원들은 모든 리들을 삼지연시의 농촌리수준으로 전면시키는데 힘을 넣자」 『로동신문』, 2021년 5월 6일. 「민주조선, “농업근로자동맹은 우리식 사회주의농촌발전을 위한 투쟁에서 선봉부대가 되자”, 2022년 1월 27일.

42) 「날마다 전해지는 새집들이 소식으로 온나라가 흥성인다」 『로동신문』, 2024년 6월 10일.

43) 「북, 농촌살림집 건설 강력 전개」 『통일뉴스』(온라인), 2022년 8월 17일.

기본적인 건설 방향으로 설정되어 있음을 확인할 수 있다. 이러한 점은 산악 지형에서의 접근성, 경사면 활용, 기후 대응 등의 요소가 주택 유형 결정에 중요한 기준으로 작용하고 있음을 보여준다.

〈그림 4-1〉 지신농장 제4작업반 농촌주택 유형별 외부형성안과 4작업반 주택 모습



출처: 「북, 농촌살림집 건설 강력 전개」 『통일뉴스』(온라인), 2022년 8월 17일.

지신농장 4작업반 마을은 이러한 형성안이 2022년에 공개된 이후 약 1년 뒤인 2023년 5월 12일 공사가 완료되었다. 이는 설계안 공개 이후 비교적 단기간 내에 실제 건설이 이루어졌다는 점에서 해당 주택건설이 도 단위 차원에서 정책적 우선순위 대상이었음을 보여준다.⁴⁴⁾ 특히 형성안에서 제시된 설계가 실제 시공으로 이어졌다는 점은 북한 농촌주택 건설 정책이 일정 수준의 계획과 집행으로 이어지고 있음을 볼 수 있다. 물론 큰 규모의 건설은 아니지만 도 차원에서 적극적으로 지원하고 희천시의 건재공급이 용이한 점을 고려할 때 비교적 단기간 내 농촌마을 조성이 가능함을 보여주는 대표적 사례로 볼 수 있다.

공사가 완료된 지신농장(리 단위) 주택, 즉 연립주택과 4작업반 마을의 조성 모습을 위성영상과 비교·분석한 결과 공간적 배치와 주택 유형의 차이가 뚜렷하게 나타난다. 산간지역에 위치한 농장관리위원회 지구의 경우 행정

44) 조선중앙TV, “변모된 희천시 지신남새농장을 찾아서”, 2023년 6월 12일.

및 관리 기능이 집중되는 중심 공간으로, 2~3층 규모의 1동 4세대~6세대(가구당 75㎡)의 비교적 작은 평수의 7가지의 연립주택이 건설된 것으로 확인된다.⁴⁵⁾ 이는 제한된 공간을 효율적으로 활용하기 위한 집약형 주거 방식으로 해석할 수 있으며, 동시에 관리 인력 및 핵심 인구를 중심으로 한 공간 배치가 반영된 것으로 판단된다. 반면, 4작업반 마을의 경우 생산 현장과 인접한 생활공간으로 구성되면서 1동 2세대(가구당 85㎡)에 71가지 유형을 모두 파악할 수는 없지만 최소 17가지 이상 유형의 단층 주택이 건설된 것으로 확인된다.⁴⁶⁾ 특히 텃밭의 경우 연립주택에서는 확인되지 않으나, 단층형 다세대 주택에서는 20~30평의 텃밭이 10평 내외로 감소하고 주택은 기존의 65~70㎡에서 85㎡로 늘어나는 등 주택공간의 변화가 나타났다.

이러한 주택공급은 생산활동과의 연계성을 고려하여 접근성을 확보하기 위한 설계로 이해할 수 있으며, 텃밭 및 부속 공간 활용의 필요성을 제한적으로 고려한 구조적 특성을 보여준다. 결과적으로 지신농장 사례는 동일한 리 단위 내에서도 기능과 역할에 따라 주택 유형을 구분하고 주택면적을 늘리는 대신 단독세대를 없애고 텃밭을 줄이는 공간적 변화가 일어나는 것이다. 이러한 현상은 북한 농촌주택 건설이 단순한 일률적 공급 방식에서 벗어나 점차 공간의 기능과 입지 조건에 기반한 유형화로 전환하고 있음을 시사한다. 다시 말해 행정 중심지에는 집약형 주거를, 생산 현장에는 분산형 주거를 배치하는 이원적 구조가 추진되고 있으며, 동시에 주택공급 면적의 유기적 변화가 일어나고 있음을 알 수 있다.

지신농장이 삼지연시 산간모델로 기존의 마을을 철거하고 재건하는 사업이었다면, 련포남새은실농장은 새로운 평야(비행장)를 철거하고 대규모 신규 주택을 건설해 마을을 이전하는 평야지대 모델의 성격을 가진다. 함경남도

⁴⁵⁾ 조선중앙TV, “변모된 희천시 지신남새농장을 찾아서”, 2023년 6월 12일. 위성영상 분석 결과(2023년~2024년), 지신농장 일대 주택 유형 및 배치 구조 판독.

⁴⁶⁾ Google Earth Pro(영상일자: 2023.4.16.)를 참조해 확인가능한 대상 지역 파악

함주군 동해 연안에 위치한 런포리는 런포비행장(약 35기의 프로펠러 비행기를 운용하는 비행장), 군관사택, 군인숙소, 수리시설 등 비행장 관련 부속 시설들과 런포농장 소속의 4개 작업반 규모의 농촌마을이 구성되어 있었으나, 온실농장 건설로 모두 철거되었다.

2022년 10월 10일 당창건 기념일을 맞춰 완공한 런포남새온실농장은 280여 정보의 토지에 생산 면적만 100정보에 달하고 온실농장 마을로 113개동에 1,000여세대의 농촌주택이 건설되는 등 생산환경과 생활환경을 동시에 갖춘 대규모 복합농촌공간이다. 북한은 런포남새온실농장을 ‘사회주의농촌문명의 시작, 조선식 농촌문명 창조의 거점’으로 그 의미를 강조하고 있다.⁴⁷⁾ 실제로 북한의 주장처럼 런포온실농장의 농촌주택 113개 호동은 북한 농촌의 특색을 살린 100가지 주택형성안에서 99가지 형식으로 건설된 대표적인 별방지역 농촌주택 건설의 모델로 평가된다.⁴⁸⁾

〈그림 4-2〉 런포남새온실농장 농촌마을 주택구성



출처: 조선화보사, 『조선』 2022.12월호(평양: 조선화보사, 2022.), 184~185쪽.; Google Earth Pro(영상일자: 2025.3.31.) 참조하여 저자 작성.

런포남새온실농장에 조성된 농촌주택 유형을 보면 대부분 단층 2세대 주

47) 조선화보사, 『조선』 2022.12월호(평양: 조선화보사, 2022년), 182~186쪽

48) 『조선신보』, “〈100가지 살림집도해집〉에 따라 변모하는 농촌마을”, 2024년, 7월 12일.

택과 2층 4세대~3층 6세대 주택으로 구성되어 있다. 주목할 부분은 북한이 주장한 것처럼 농촌주택이 대부분 서로 다른 양식을 취하고 있으며, 단층주택과 2층~3층 규모의 연립주택 구역을 분리한 점이다. 이러한 특징은 과거 단층집과 연립주택을 통합해서 건설하던 장천농장이나, 삼지연시 중흥농장과는 달리 구획화가 엄연하게 구분되어 있음을 보여주며, 모든 농촌주택이 2~3층 연립형 주택으로 건설된 중평남새온실농장마을과도 다른 것을 알 수 있다. 즉 련포남새온실농장은 다양한 형식의 단층과 2, 3층 연립주택을 건설하면서도 철저하게 구획화함으로써 생산활동과 주거생활의 편리성, 접근성을 효과적으로 높일수 있도록 설계되고 건설되었음을 알 수 있다.

북한의 해안지역 모델은 지난 2025년 함경남도 락원군 세포리 하촌마을에 위치한 세포농장2작업반과 바다가양식사업소를 건설(재건)하면서 마을도 함께 건설되어 해안지역의 어촌마을 건설의 모델로 제시되었다.⁴⁹⁾ 즉 지신농장이 산간모델이 적용된 대표적인 농촌마을이라면 락원포 마을은 바다라는 지리적 특성을 고려한 어촌마을이다. 락원포마을은 농산업과 수산업이 대표적인 산업으로 마을도 농민과 어로공 마을이 함께 뒤섞인 형태였다. 또한 기존의 행정구역 명칭은 세포리 하촌마을이었으나, 2025년 2월 14일 김정은 위원장이 착공식에서 하촌마을을 락원포라고 부르면서 해당 명칭이 락원포마을로 변경되었다. 락원포 마을에 건설한 농촌주택은 복층형 단독주택 14세대, 2층 2세대~3세대 연립주택 127세대, 3층 6세대 연립주택 210세대로 총 351세대의 농촌주택이 건설되었으며, 25개 유형으로 건설된 것으로 파악된다.⁵⁰⁾

49) 『조선중앙통신』, “락원군바다가양식사업소건설착공식 성대히 진행”, 2025년 2월 15일.

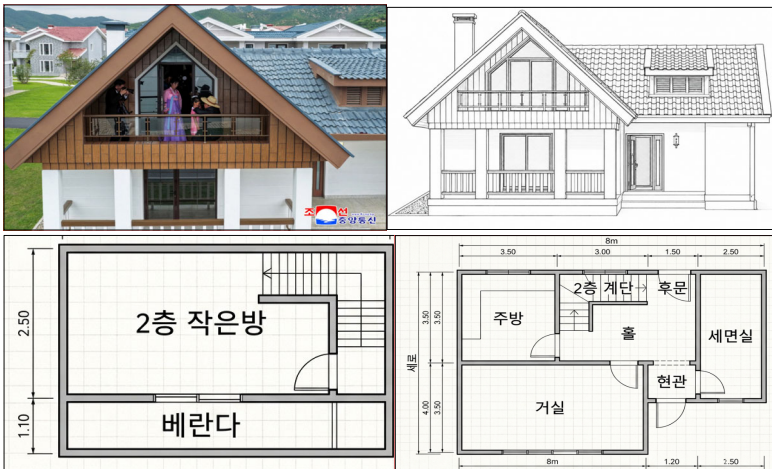
50) 『조선중앙통신』, “지방진흥의 새시대와 더불어 동해기슭에 펼쳐진 또 하나의 눈부신 선경 락원군바다가양식사업소 준공식 성대히 진행”, 2025년 8월 31일. “락원포 어촌문화주택 입사모임 진행”, 2025년 9월 5일. 사진 참조.

〈그림 4-3〉 종업원 주거구역과 농장원 주거구역의 분리 모습



출처: 『조선중앙통신』, 2025년 7월 14일. 이미지 활용해 저자 작성

〈그림 4-4〉 락원포 아촌마을 복층형 단독주택(1층 18평, 2층 5평=약 23평)



출처: 『조선중앙통신』, 2025년 8월 31일 이미지를 도표로 전처리 후 ChatGPT, Gemini 활용해 설계안 작성

락원포 마을의 주택규모는 위성영상 미확보로 정확하게 구분하기 어렵지만 2층 다락형 단독주택의 경우 전체 주택면적은 150㎡ 이상으로 추정되며, 주택면적은 75.9㎡로 약 23평(총면적) 수준으로 판단된다. 다락형 단독주택의 특징은 복층구조로 세면실, 거실을 겸하는 아랫방과 테라스, 2층으로 계단을 따라 오르면 약 5평 규모의 작은방과 창문테라스가 조성되어 있어 총방2개로 구성된 3인가족 어촌주택이다. 주목되는 부분은 지신농장 농촌주택과 같이 지형적 특성을 고려해 주택의 건설방식을 달리 적용하는 한편 런포농장처럼 다양한 유형의 주택들로 건설한 점이다. 이러한 특징은 산간지역과 해안지역의 특성을 모두 고려한 마을 조성 모델이라고 할 수 있다.

락원포 마을도 리 소재지는 아니지만 산업이 농산업과 어업이 결합된 어촌으로 양식사업소 종업원 주거 구역과 농장원 주거 구역을 동서로 나누어 건설되었다. 다시 말해 락원포 어촌마을이 동과 서로 구분된 이유는 락원포 종업원의 생산활동이 동쪽의 바다가양식사업소라는 점과 락원포 농장원의 생산활동은 농산업으로 락원포 서쪽 내륙으로 들어가야 한다는 점을 고려한 구분이라고 할 수 있다. 이러한 어촌의 구역 구분은 생산공간과 생활공간의 접근성을 높임으로써 생산과 생활의 편리성을 개선하는 직주근접의 구조라고 할 수 있다.

락원포 어촌마을 모델이 보여주는 메시지는 분명하다. 어촌마을이라는 이념적 실체를 보여줌으로써 김정은 체제의 정치적 정당성, 정책적 당위성을 보여주는 동시에 새 시대에 대한 이상향을 보여주는 모델화 사업인 것이다. 이러한 모델화 사업을 전국적으로 확산시킴으로써 김정은 체제에 대한 주민들의 신뢰와 지지를 이끌어내는 동시에 체제의 결속력을 다지는 건설을 통한 정치적 선전 효과를 극대화하는 것이다.

〈표 4-1〉 시대별 주택면적 변화 및 지역별 특성

시대별	주택유형	택지면적 (㎡)	주택면적 (㎡)	세대 수	1가구 (㎡)	방 개수	텃 밭 (평)	농장
1960년대	단독	192,230,272	58,64,74	1	64,74	2	25	신천군 화산
	다세대(단층)	310	85	2	42.5	2		
	다세대(단층)	370	140	4	35	2	5	무산읍
	다세대(단층)	380	140	5	28	2		
	다세대(단층)	260	92	2	46	2		온성군 풍인
1970년대	단독	248	72	1	72	3	48	안악군 오국
	다세대(단층)	295	140	2	70	3		
	2층 연립	312	90	3	69.1(2층)	3		
	단독	310	75	1	75	3	20	무산군 칠성
	다세대	450	140	2	70	3		
2010년대	단독	295,300,350	75,90,110	1	75,90,110	2	48.5	평양시 장천
	다세대(단층)	295~300	147-150	2	80~81	2		
	3층 연립	910	190(층별)	6	85	3		
	단독	325	120	1	120	3	45	평양시 재경
	3층 연립	790	220	6	105		15	
	2층 연립	1,170	465	8	107		12.5	
2020년대	다세대(단층)	650	180	2	90	3	71	삼지연 중흥
	2층 연립	1,290	185	4	92.5	3	48	
	다세대(단층)	450	170	2	85	3	10	희천시 지신
	3층 연립	950	150	6	75	2	0	
	다세대(단층)	523	155	2	77.5	2	42	함주군 련포
	2층 연립	486	186	2	93	3	0	
	3층 연립	385	145	6	72.5	3	0	
	3층 연립	1,322	566	8	70.7	2	0	
	단독	-	-	1	75.9(2층)	2	0	락원군 락원포
	2층 연립	-	-		70	3	0	

출처 : Google Earth Pro를 활용해 저자 작성(영상기간: 2006~2025 위성사진 판독 결과)

〈표 4-1〉 시대별 주택면적 변화 및 지역별 특성을 살펴보면 북한의 농촌 주택 건설에서의 변화는 시대별로 다르게 나타나는 것을 확인할 수 있다. 먼저, 1950년대부터 1960년대까지 북한에서 건설된 농촌주택은 대체로 단층 다세대를 중심으로 건설되었다면, 1970년대는 단층형 다세대주택, 2층형 연립주택이 농촌에서 점진적으로 확산되었다. 1980년대부터 2000년대 사이 건설한 시리카트벽돌주택은 소규모의 건설에 그쳐 시각적으로 분석할 수 있는 대상을 확인할 수 없었다. 다만 2010년대 들어서면서 장천농장 주택건설을 기점으로 평양시 외곽지역에서 나타나는 모습은 (중흥 2016-2021) 장천과 마찬가지로 단독주택, 2층, 3층의 연립주택이 주류를 차지했다. 2020년대에는 새시대 농촌주택건설이 본격화되면서 단독주택은 감소하고 대부분 단층형 다세대 주택과 연립주택이 증가하는 모습을 보임으로써 김정은 체제의 농촌의 도시화가 농촌주택 건설에서 실천되고 있음을 확인할 수 있다.

두 번째는 농촌주택 건설에서 택지면적과 주택면적에서 시대적 변화가 나타난다. 1950년대 이후 1960년대 사이 건설된 다세대 주택의 택지면적은 평균 310㎡, 주택면적은 104.2㎡, 1070년대에는 각각 323㎡와 103.4㎡, 2010년대는 699㎡와 205.6㎡, 2020년대는 772㎡와 217.1㎡로 택지면적과 주택면적이 지속적으로 증가하는 모습을 보여주고 있다. 공급세대수도 연립주택 건설이 많아지면서 가구당 전용면적도 1960년대 37.9㎡, 1970년대는 71.2㎡, 2010년은 98.2㎡로 증가했다가 2020년대는 80.2로 평균 가구당 전용면적이 증가했으며, 1인기준 주택 공급면적도 1970년대까지 가구당 5명 기준 2.3평(1960년대)에서 4.3평(1970년대), 2010년대부터 4.5인 기준 6.6평(2010년대)에서 5.4평(2020년대)로 나타나 1970년대 이후 점진적으로 공급면적이 모두 증가했음을 알 수 있다.

세 번째는 농촌주택 건설에서 면적의 양적 증가와 달리 텃밭 면적은 오히려 감소하는 특성이 나타났다. 1960년대 기준 북한의 농촌주택 텃밭은 가구당 평균 15평 내외, 1970년에는 가구당 평균 34평으로 증가했으나, 2010년대

는 평균 30.2평으로 감소한데 이어 2020년대는 평균 17.1평에 그치는 등 점진적으로 감소하는 양상을 보인다. 이러한 변화는 단독주택보다 택지면적이 제한적인 2층, 3층의 연립주택 건설이 확대되면서 주거 효율성을 높이기 위해 상대적으로 텃밭을 제한적으로 공급한 결과로 판단된다. 다만 연립주택 건설이 많아지면서 연립주택에 거주하는 농민들에게는 농장 밭의 일부를 텃밭으로 제공하는 것이 일반적인 형태다.

네 번째는 주택의 크기에 따라 가족수가 많을수록 단독주택을, 가족수가 적은 경우 연립주택을 공급하는 것으로 판단된다. 예컨대 장천남새농장의 단독주택의 경우 노모, 자녀, 손주까지 3대(5인)가 함께 거주하는 것으로 나타났다. 단층형 2세대 주택의 경우 부모와 자녀가 함께 거주하는 것으로 나타났다. 또한 지신남새농장의 연립주택은 두 노모가 함께 생활하고 분가한 자녀들은 단독주택을 받거나 별도의 연립주택을 받아 생활하는 모습이 확인되면서 농촌주택이 건설되는 마을은 세대수에 따라 주택공급 유형이 달라지는 것을 알 수 있다. 다만, 김정은 위원장이 관심을 가지고 추진한 락원포마을의 경우 작은 주택면적의 단독주택도 3인 가구에 공급하는 모습도 확인된다.⁵¹⁾

종합하면 김정은 체제의 농촌주택 건설은 단순한 주거 공급 정책을 넘어 지형적, 산업적 특성을 반영한 ‘모델화(modelization)’ 전략을 중심으로 전개되고 있다는 점에서 중요한 특징을 가진다. 북한은 삼지연시를 산간지역 농촌마을의 모델로, 련포남새온실농장을 별방지역 농촌문명의 모델로, 락원포를 해안 어촌마을의 모델로 제시하면서 지형, 산업구조에 따라 차별화된 농촌공간을 조성하고 이를 전국적으로 확산하는 방식을 추진하고 있다.⁵²⁾ 이

51) 조선중앙TV, “사회주의문명국건설의 현장에서”, 2015년 10월 20일.; 조선중앙TV, “변모된 희천시 지신남새농장을 찾아서”, 2023년 6월 12일.; 조선중앙TV, “락원군바다기양식사업소 준공식 성대히 진행”, 2025년 8월 31일.

52) 박희진, 「북한의 ‘본보기(model)’에 투영된 농촌발전전략 변화 연구」 『문화와 정치』

러한 모델화 전략은 과거의 획일적 농촌주택 공급 방식에서 벗어나 다양한 주택 형식과 공간 배치를 통해 농촌의 현대화와 생활환경 개선을 동시에 추구한다는 점에서 의미가 있다. 특히 단층형 다세대주택, 2~3층 연립주택, 복층형 단독주택 등을 지역 특성에 따라 구분 적용하고, 생산공간과 생활공간의 접근성을 고려한 직주근접형 배치를 강화하고 있다는 점은 북한 농촌공간이 산업적 특성에 따라 세분화되었음을 보여준다.

그러나 이러한 모델화는 주민 생활 개선이라는 실질적 목적과 함께 체제 선전 및 정치적 상징성 확보가 결합되어 있다는 한계도 지닌다. 실제로 본보기 사업은 국가적 자원과 건설 역량이 집중되는 방식으로 추진되기 때문에 전국적 확산 가능성에는 구조적 제약이 존재하며, 지역 간 발전 격차를 심화시킬 가능성도 내포하고 있다. 즉 중앙의 대상건설 역량이 집중되어 건설된 농촌주택과 지방 자체의 건설 역량의 차이는 분명하게 존재한다는 점을 고려할 필요가 있다.

결과적으로 김정은 시대 농촌주택 건설의 모델화는 정치적 수단인 동시에 공간통제를 위한 수단으로써 농촌공간 재편화를 의미한다. 예컨대 농촌에서 텃밭은 농민들에게 가장 중요한 사적 경제활동 영역으로 개인적 소유로 인식할 수 있는 수단이었다. 문제는 농촌주택 건설을 통해 공간의 재편화가 일어나면서 사적영역인 텃밭이 축소되거나, 사라지면서 농민들의 사적 활동이 악화되는 결과를 초래했고 이러한 과정은 ‘살림집 입사증’을 통해 주거에 의한 통제 기능이 역설적으로 강화되는 것을 의미한다. 즉 김정은 시대 농촌주택 건설의 모델화는 농촌공간의 현대화와 차별화를 추구하는 새 시대 발전 전략인 동시에 체제 정당성과 주민 결속을 강화하기 위한 ‘건설 정치’의 핵심이며, 농촌 공간에 대한 통제를 강화하기 위한 수단이라고 평가할 수 있다.

2. 새 시대 농촌주택 건설(2021~2025) 성과와 한계

사회주의 농촌건설 강령 발표 이후 본격화된 북한의 농촌주택 건설은 단순한 주택 공급 사업이 아니라 도시와 농촌 간 생활환경 격차를 완화하고 농촌 공간을 현대적으로 재편하기 위한 중장기 국가 전략의 성격을 가진다. 북한은 제8차 당대회와 제8기 제4차 전원회의를 통해 농촌문제 해결을 국가적 핵심 과업으로 제시하면서 농촌주택 건설을 농업생산 기반 강화와 주민 생활수준 향상을 동시에 달성하기 위한 핵심 정책수단으로 활용하고 있다. 특히 김정은 위원장이 향후 5개년 계획과 연계하여 농촌의 열악한 생활환경 개선을 강조한 점을 고려할 때 북한이 추구하는 농촌주택 건설의 궁극적 목표는 농촌의 도시화·현대화를 통한 김정은 체제의 안정화에 있다고 할 수 있다.

이러한 북한의 중장기 농촌주택 건설 정책 2035년을 기준으로 전국 시·군 단위 농촌마을을 단계적으로 재건·현대화하는 것을 목표로 한다. 그러나 북한은 매년 농촌주택 건설에 대한 공식적인 총량 목표를 구체적으로 공개하지 않고 있어 연간 정책 달성 수준을 객관적으로 평가하는 데 일정한 한계가 존재한다. 다만 북한이 제8기 제9차 전원회의에서 2023년도 농촌살림집 건설계획을 “2022년의 두 배 이상인 5만 8천여 세대”라고 언급한 부분은 연도별 건설 규모와 달성 여부를 추정할 수 있는 중요한 단서로 활용할 수 있다.⁵³⁾ 이는 북한이 2022년 이후 농촌주택 건설 속도를 단계적으로 확대하고 있으며, 일정 수준의 정량적 목표를 가지고 전국적으로 농촌주택 건설사업을 추진하고 있음을 의미한다.

북한의 농촌마을 건설은 2022년을 기점으로 각도(道) 단위의 대상건설 사업으로 확대되었다. 대상건설은 국가가 계획경제 내에서 전략적으로 추진하는 핵심 건설사업을 의미하는데 중앙 차원의 자원과 건설 역량이 집중적으

53) 「제8기 제9차 전원회의 확대회의의 보도」 『로동신문』, 2023년 12월 31일.

로 투입되는 특징을 가진다. 그러나 실제 추진 과정에서는 여러 구조적 제약도 존재한다. 예컨대 2017년 이후 강력한 대북제재가 지속되고 2022년부터 북한내 코로나19가 크게 확산하면서 자재, 인력, 기능공 부족 문제가⁵⁴⁾ 북한 내부에 확산되고 그 결과 2022년도 농촌주택 건설 성과는 약 8,000세대 수준에 머문 것으로 파악된다.⁵⁵⁾ 북한이 2023년 농촌주택건설 목표를 2022년 목표의 두 배 이상인 5만 8천 세대라고 했을 때 2022년 건설 목표는 최소 2만 6,000여 세대로 가정하면 건설 성과는 목표 대비 30.8% 수준에 그친 것으로 판단된다.

2023년도 들어서면서 북한의 농촌주택 건설이 한층 더 강화된다. 북한이 2024년 6월과 10월에 발표한 농촌주택 건설 성과를 보면 2024년 6월 기준 전국 1,500여 개의 농촌마을에 약 8만 700여 세대의 농촌주택이 건설되었으며, 같은 해 10월에는 141개 시·군에서 한 해 동안 약 4만 1,600세대의 농촌주택을 건설했다고 밝혔다.⁵⁶⁾ 이러한 수치를 종합하면 2024년도에 건설한 4만 1,600여 세대와 2022년 8,000여세대를 제외하면 2023년 건설한 농촌주택 건설 성과는 약 2만 4,100여 세대가 건설된 것으로 추정된다. 물론 이러한 성과는 2023년 건설목표 5만 8,000세대 기준 약 41.6% 수준에 불과하지만 2022년도 건설성과를 고려하면 2023년 농촌주택 건설의 양적 성과는 적지 않다고 할 수 있다.

2024년의 농촌주택 건설은 5개년계획 기간 중 가장 많은 건설성과를 확보한 것으로 판단된다. 북한의 발표는 2024년 한 해 동안 4만 1,600여 세대의 농촌주택을 건설했다고 발표했는데 이는 연간 건설 목표 5만 8,000세대 기준 약 71.7%에 달하는 수치라고 할 수 있다. 물론 이러한 건설성과는 2024년 연

54) 「북, 농촌 살림집건설에 가정주부들까지 동원」 『RFA』(온라인), 2022년 11월 14일.

55) LH토지주택연구원, 『북한건설개발동향』, 2024년 1·2분기(2024), 61쪽.

56) 「날마다 전해지는 새집들이 소식으로 온나라가 흥성인다」 『로동신문』, 2024년 6월 10일. 「사회주의농촌의 천지개벽풍경」 『로동신문』, 2024년 10월 7일.

말까지 총합산된 결과는 아니라는 점을 고려할 때 결코 적은 수치는 아니다. LH토지주택연구원에 조사에 따르면 2024년 연말기준 북한에서 건설을 완료하거나, 건설중인 농촌주택은 약 6만 9,700세대에 달하는 것으로 분석되었다.⁵⁷⁾ 이는 북한 언론매체와 공개자료를 토대로 조사·분석한 결과로 지역별 건설 현황과 대상 규모를 보다 구체적으로 파악할 수 있다는 점에서 중요한 의미가 있다.

북한은 2025년에 들어서면서 5개년계획 목표를 달성하기 위해 농촌주택 건설을 다그치는 모습을 보여주었으나, 실질적인 성과는 제한적인 것으로 판단된다. 2025년 4월 북한은 “새 시대 농촌혁명 강령이 제시된 이후 3년 동안 1,500여 개 마을에 8만여 세대의 살림집을 새로 건설하였다”고 밝혔다.⁵⁸⁾ 이러한 수치를 역추산하면 사회주의 농촌강령이 발표되고 총 7만 3,700여 세대가 건설되었음을 감안하면 2024년 4월 초까지 건설한 농촌주택 규모는 약 6,300여세대에 그치는 것을 알 수 있다. 이후 2025년 11월에는 한 해 동안 완공 또는 입사 예정인 농촌주택이 총 3만 2천여 세대에 달한다고 발표하는데 이어 같은 해 12월에는 전국적으로 약 1,900여개 마을 건설이 추진되었다고 보도하는 등 농촌주택 건설을 성과를 강조했다.⁵⁹⁾

물론 북한이 11월에 발표한 것처럼 2025년도에 건설을 완료하거나, 건설 중인 농촌주택 건설을 모두 완료했다고 가정하더라도 2025년 한 해 동안 건설한 농촌주택 성과는 3만 2,000여세대로 목표 대비 약 55.2% 수준에 그친 것을 알 수 있다. 이러한 성과는 2026년 2월 북한이 5개년 계획기간 총 11만 3,000여세대의 농촌주택을 건설했다고 발표하면서 2025년도 누적되고 지연된 물량 7,300여세대가 2026년에 들어와서 마무리 되었음을 알 수 있다. 결

57) LH토지주택연구원, 『북한건설개발동향』 2024년 1·2분기(2024), 60~61쪽.

58) 『조선중앙통신』, “나날이 변모되는 우리의 농촌마을”, 2025년 4월 10일.

59) 「당의 은정속에 끝없이 펼쳐지는 사회주의농촌의 새 풍경」 『로동신문』, 2025년 11월 25일. 조선중앙TV, “20시 보도” 2025년 12월 8일.

과적으로 2025년 농촌주택 건설은 2026년 2월이 되어서 완료되었으며, 목표 대비 성과는 67.7% 수준에 그친 것을 알 수 있다.

〈표 4-2〉 농촌 강령에 따른 농촌주택 건설 목표 및 건설 현황

연도	건설목표	건설주택수	달성률	마을수
2022	26,000	8,000	30.8	1,900
2023	58,000	24,100	41.6	
2024	58,000	41,600	71.7	
2025	58,000	32,000	55.2	
2025~2026.2	-	7,300 (누적지연 성과)	67.7	
합계(4개년)	200,000	113,000	56.5	

※ '22년, '24~25년의 건설목표는 제8기 9차전원회의 내용을 토대로 추정
출처: LH토지주택연구원(2024), “북한건설개발동향”. LH토지주택연구원에서 제공한 살림집 신규건설 현황(2020~2024).; 한국농어촌공사(2024), “북한농업기반동향”. 『로동신문』, 2023년 12월 31일. 2024년 10월 7일. 2025년 2월 18일. 11월 25일. 2026년 2월 15일. 『조선중앙통신』, 2025년 4월 10일. 조선중앙TV, “20시 보도”, 2025년 12월 8일 참조.

북한이 제9차 당대회 이전까지 완료한 5개년계획 농촌주택 건설 성과를 정리해보면 다음과 같다. 북한의 5개년계획 기간 농촌주택 건설 목표는 20만 세대로 추정되는데 이를 기준으로 보면 2022년은 30.8% 수준, 2023년은 41.6%, 2024년에는 71.7% 2025년에는 55.2%, 2026년 2월까지 완성한 농촌주택 수를 포함할 경우 67.7% 수준에 그치는 것을 알 수 있다. 주목할 부분은 미달성 한 농촌주택 계획이 지연되고 다음 해로 넘겨지면서 건설 성과가 경감되었다는 점과 5개년계획 전체를 종합해도 11만 3,000여 세대는 목표 대비 56.5% 수준에 그치는 것을 알 수 있다.

북한은 2021년 제8차 당대회를 개최한 이후 로동신문을 통해 2035년까지 모든 시, 군의 리 단위들에 삼지연 수준의 농촌주택을 공급하겠다고 공언했

다.⁶⁰⁾ 그러나 북한의 시, 군에 포함된 리 단위는 약 3,730여곳으로 여기에 포함된 농촌가구는 2008년 기준 199만 3,000세대에 달해 삼지연 수준으로 모든 농촌마을을 개선한다는 북한의 주장은 사실상 실현 불가능한 목표로 판단된다. 왜냐하면 지난 4년간 북한이 건설한 규모는 연간 2만 8,250가구에 그쳤고 가장 많은 농촌주택을 건설한 규모도 2024년 4만 1,600세대를 건설하는 수준에 머물기 때문이다. 만약 북한이 모든 건설 역량을 농촌주택 건설에만 집중해서 지난 4년간 건설한 11만 3,000세대를 매년 건설한다고 가정하더라도 모든 리단위의 농촌주택을 삼지연시 수준으로 개선하는데 적어도 17년 이상이 소요된다.

다만 비현실적인 농촌주택 건설에 대한 공언은 2021년 12월 제8기 4차 전원회의에서 새시대 농촌건설 강령이 제시된 이후 확인되지 않는다. 그 이유는 2021년 2월 초 김정은 위원장이 제8기 2차 전원회의에서 농업 부문 일군들의 무책임하고 비현실적인 계획 수립을 비판한 부분이나, 제8기 4차 전원회의를 통해 농촌발전 전략이 수립되면서 비현실적인 계획이 다소 완화된 것으로 추정된다. 여기서 주목되는 부분은 북한이 2023년 건설 계획을 5개년 계획 기간 농촌주택 건설 목표를 20만 세대로 수립할 경우 향후 2035년까지 누적 수요량 약 60만 세대를 모두 공급할 수 있게 된다. 즉 2021년부터 2035년까지 60만 가구를 건설하게 된다면 적어도 누적 수요량 약 60만 세대에 대한 농촌주택 공급을 완료할 수 있다는 계산이 가능해진다. 즉 모든 농촌마을을 삼지연시와 같이 개선하기보다 부족한 농촌주택의 누적 수요량을 일정한 수준에서 해소하는데 북한의 농촌주택 건설목표가 있다고 판단된다.

물론 북한의 농촌주택 건설계획이 온전히 실현되지는 못했으나 정치적 측면에서 일정한 성과가 있었다고 볼 수 있다. 북한은 농촌주택 건설을 사회주

60) 「시, 군당위원들은 모든 리들을 삼지연시의 농촌리수준으로 전변시키는데 힘을 넣자」 『로동신문』, 2021년 5월 6일.

의 농촌의 천지개벽, 사회주의 이상향을 보여주는 실체, 사회주의 낙원의 전변이며, 당과 국가의 전면적 발전상과 미래상을 분명하게 보여주는 척도라고 발표했다.⁶¹⁾ 북한은 로동신문을 통해 전국적으로 완공되는 농촌주택 동향을 구체적이고 반복적으로 보도함으로써金正은 시대의 사회주의 전면적 발전의 실체로 보여주는 한편 입사증을 받은 주민들의 인터뷰를 통해 미래에 대한 주민들의 신뢰와 확신을 유도하고 있다.⁶²⁾

새로 건설된 농촌주택에 입주하는 모습은 장기간 노후화가 심각한 농촌마을을 극적으로 전변시킨다는 점에서 주민들의 인식 개선에 영향을 미친다. 앞서 살펴보았지만 이미 1960년대 건설된 노후화된 농촌주택이 북한 농촌마을의 다수를 차지하고 있다는 점을 고려하면 새로 건설한 농촌주택을 공급받는 것은 농촌주민의 입장에서 기대되고 기다려지는 농촌건설 사업이라고 할 수 있다. 실제로 북한이 선전을 통해 보여주는 농촌 주민들의 입장은 일부 탈북민의 인터뷰를 통해서도 확인된다.⁶³⁾

결과적으로 북한의 농촌주택 건설목표가 제한적인 수준에서 달성되었음

61) 「사회주의농촌이 변모된다」사계절 울리는 새집들이경사의 노래소리」『로동신문』, 2025년 2월 18일.

62) 로동신문, 조선중앙통신, 조선중앙TV 등 북한의 주요 언론매체에서는 농촌마을 건설 소식과 함께 입사증을 받은 농촌주민들의 인터뷰를 내보내고 있다.

63) 평양시 외곽지역에서 생활하다가 2016년에 탈북한 탈북민(A)는 2014년 장천남새농장이 건설된 이후 평양시 농촌지역 일대에 농촌주택 건설이 현대적으로 추진되면서 새집에 대한 기대가 컸다고 한다. 황해남도 청단 지역에서 생활하다가 2022년에 탈북한 탈북민(B)는 농촌주택을 지어준다는 이야기는 들었으나, 실제로 기대하지는 않았다고 한다. 가장 큰 이유는 2021년 당시 농촌주택을 건설할 거라는 이야기는 들렸으나, 생산량이 적은 자신들은 해당되지 않을 것으로 판단했기 때문이라고 했다.(장소: 서울 영등포구, 날짜: 2026년 6월 8일.) 2016년 함경북도 무산군에서 있었던 대규모 침수 사태로 집을 잃은 탈북민(C)의 친척은 주민들의 상당수가 1년 뒤에 새집을 받았으며, 기존에 생활하던 낡은 토피 집과 크게 비교될 정도로 좋았다고 한다. 특히 당시 3대가 한집에 살았는데 세대별로 주택을 각각 공급해주어 마을 주민들이 기뻐서 함께 모여 만세를 불렀다고 전했다.

에도 농촌주택 건설에 대한 주민들의 기대감이나, 주택을 받았을 때의 체제에 대한 지지는 일정한 성과가 있음을 보여준다. 특히 농촌주택 건설에 대한 기대심리는 최근 방영된 드라마에서도 그대로 나타난다. 2025년에 방영한 “백학벌의 새봄”⁶⁴⁾은 총 22부작으로 촬영된 농촌을 배경으로 한 연속극으로 북한 농촌의 현실을 반영했다는 평가를 받는다. 해당 연속극에서 농촌마을은 농촌주택의 부족으로 농장기숙사에서 생활하는 무주택 농촌주민(신혼부부, 과부, 미혼청년 등)에게 기대와 희망의 상징적 대상으로 자리하고 있음을 보여주고 있다. 농촌주택에 대한 주민들의 기대와 희망은 김정은 체제의 농촌주택 건설을 통한 통치전략이 어떻게 작동하고 있는지를 보여주는 사례라고 할 수 있다.

그러나, 이러한 농촌주택 건설에 대한 기대가 반드시 전체 주민들의 기대와 체제에 대한 지지로 이어진다고 보기는 어렵다. 왜냐하면, 농촌주택 건설 과정이나, 공급받은 주택에 대한 불만도 적지 않게 나타나고 있기 때문이다.⁶⁵⁾ 예컨대 농촌주택 건설 과정에서 계획 대비 집행의 불균형, 중앙의 대상건설 확장에 따른 병목현상, 지방의 건설자재 부족, 노동력 동원의 한계, 기능공 부족 등 여러 가지 문제로 농촌주택 건설 목표가 달성되지 못했던 것이다. 여기에 지방의 건설역량 부족, 성과주의에 의존한 품질 저하 및 부실 시공 문제, 기후나, 지형에 대한 특성을 고려하지 않은 주택건설 문제, 농민의 수요와 다른 집약형 공급문제 등 복합적인 문제점들이 농촌주택 건설 과정에서 나타나고 있다.

먼저, 김정은 체제의 농촌주택 건설은 국가적 중점사업으로 추진되고 있으나, 실제 집행 과정에서는 계획과 실적 사이 괴리가 지속적으로 이어지고 있다. 북한은 매년 수만 세대 규모의 농촌주택 건설 성과를 발표하고 있지만

64) 조선중앙TV, “백학벌의 새봄”(방영기간 2025년 4월 17일~6월 25일)

65) 「농촌 주택의 허와 실...『체제 선전용?』」KBS」(온라인), 2024년 10월 19일.

연도별 착공·준공·마감·건설 중 세대를 명확하게 구분하지 않고 혼합하여 발표하는 경우가 많아 실제 완공 규모를 객관적으로 판단하는 데 한계가 있다. 특히 북한의 발표에서 동일한 농촌주택 건설 성과가 여러 시점에서 반복적으로 나타나고 계획과 성과 사이 혼선 가능성도 있다.⁶⁶⁾ 또한 일부 지역은 공사가 장기간 지연되면서 다음 연도로 이월되는 사례가 발생해 중앙의 건설계획과 현장의 실제 집행 간 구조적인 괴리가 발생하고 있다.⁶⁷⁾ 특히 농촌주택 건설은 전국 시·군 단위로 동시에 추진되기 때문에 지역 간 건설 역량 차이가 크고 상대적으로 열악한 지방일수록 공사가 지연되는 문제가 발생한다.⁶⁸⁾ 결과적으로 정치적 목표 중심의 농촌주택 건설은 집행 과정에서의 편차와 이월 현상이 반복되는 문제점을 가지고 있다.

두 번째는 북한의 농촌주택 건설은 국가 차원의 주요 대상건설 사업에서 후 순위로 밀리는 정치적 위상의 구조적 한계를 가지고 있다. 김정은 시대 들어 평양 5만 세대 살림집 건설, 검덕지구 건설, 온실농장 건설, 바다가양식 사업소 건설, 지방공업공장 건설 등 대규모 국가사업이 동시에 추진되면서 건설 역량과 자원이 국가의 핵심 대상건설에 우선 배분된다.⁶⁹⁾ 이로 인해 농촌주택 건설은 정책적으로 중요성이 강조되었음에도 지방의 자체적인 건설 역량에 의존하는 경우가 많아 건설이 지연되는 현상이 발생한다.⁷⁰⁾ 이러한 현상은 삼지연시나 량포온실농장과 같은 정치적 상징성과 선전 효과가 큰

66) 북한의 발표 내용을 보면 2025년 12월 기준 총 1,900여개 마을이 건설되었다고 발표했으나, 다음해인 2026년 2월 발표에는 1,860여개의 마을이 건설되었다고 발표해 계획과 현장에서의 괴리를 확인할 수 있다. 「당의 은정속에 끝없이 펼쳐지는 사회주의농촌의 새 풍경」 『로동신문』, 2025년 11월 25일. 조선중앙TV, “20시 보도”, 2025년 12월 8일. 「천지개벽된 새 농촌마을들이 끊임없이 솟아난다」 『로동신문』, 2026년 2월 15일.

67) 『조선중앙통신』, “나날이 변모되는 우리의 농촌마을”, 2025년 4월 10일.

68) LH토지주택연구원, 『북한건설개발동향』, 2024년 1·2분기(2024), pp. 60~61.

69) 「제8기 제9차 전원회의 확대회의의 보도」 『로동신문』, 2023년 12월 31일.

70) LH토지주택연구원, 앞의 책, 60~61쪽.

본보기 지역에 대규모 자원과 건설 역량이 투입되면서 지방의 농촌건설은 자체적인 역량으로 건설하는 과정에서 발생하는 문제이다. 결과적으로 농촌주택 건설은 지방 자체의 정치적 중요도나, 선전성이 높은 지역을 중심으로 보여주기 식 건설이 추진되면서 지역 간, 농촌 간 격차와 건설 수준의 차이를 심화시키는 요인으로 작용하고 있다.

세 번째는 북한 농촌주택 건설 과정에서 반복적으로 제기되는 문제 중 하나는 시멘트·철근·유리·마감재 등 건설자재의 부족 문제다. 북한은 제8차 당대회 이후 농촌주택 건설 확대를 강조하면서도 동시에 건재 생산기지의 확충과 시멘트 공급 보장을 반복적으로 언급하고 있다.⁷¹⁾ 이는 곧 농촌주택 건설 확대에 비해 실제 건설자재 공급 능력이 어려운 상황을 보여주는 동시에 지방 건재공장들의 노후화된 설비와 전력부족으로 인해 건설자재 공급이 제한적인 수준임을 보여주는 것이다. 자재 부족은 단순한 공급 문제를 넘어 공사 품질 저하와 직결되고 있다. 일부 지역에서는 부족한 자재를 대체하기 위해 저품질 자재를 사용하거나 설계 기준을 임의로 축소하는 사례가 나타난 것으로 알려져 있다.⁷²⁾ 또한 마감재 부족으로 인해 외관 공사를 제대로 완료하지 못하거나, 내부 단열·배관 설비가 충분히 갖춰지지 않은 상태에서 준공이 이루어지는 사례도 보고되고 있다.⁷³⁾ 이러한 현상은 북한의 농촌주택 건설이 외형적 성과와 속도전에 집중되는 반면, 실제 거주 환경의 질적 수준은 상대적으로 미흡함을 보여준다.

네 번째는 북한의 농촌주택 건설은 대규모 국가사업으로 추진되면서 상당한 노동력을 필요로 하지만 실제 농촌지역에서는 건설 전문인력의 부족 현상이 지속적으로 나타나고 있다. 이를 해결하기 위해 지역 당국은 기업소 노

71) 「조선로동당 제8차 당대회 개회사」 『로동신문』, 2021년 1월 7일.

72) 「이게 새 집이냐 북 농촌주택 부실공사로 입주농민 큰 불편」 『RFA』(온라인), 2022년 11월 17일.

73) 「북 살림집 준공식 강행에 ‘부실공사’ 우려」 『RFA』(온라인), 2023년 7월 24일.

동자뿐 아니라 일반 주민과 가정주부까지 건설 현장에 동원하거나, 동원이 어려운 경우 지원물자를 요구하고 있다. 예컨대 양강도와 함경북도 지역에서는 여맹돌격대를 조직해 농촌살림집 건설 현장에 투입했으며,⁷⁴⁾ 건설에 참여하지 못하는 주민들을 상대로 현금이나 식량 납부를 요구하는 사례도 나타났다.⁷⁵⁾ 문제는 이러한 노동력 동원이 주민 생활과 지역 경제활동에 상당한 부담을 초래하고 있다는 점이다. 농촌지역의 경우 기본적으로 농업노동력이 부족한 상황에서 건설사업까지 병행되면서 주민들의 노동에 대한 부담이 가중되고 있으며, 농번기와 건설 시기가 겹치는 경우 영농 활동에 부정적 영향을 미친다. 또한 비전문 인력 중심의 동원 방식은 단기간 내 공사를 완료하는데 효과가 있을 수 있으나, 시공의 품질 저하와 안전 문제로 이어질 위험성도 상존한다.

다섯 번째, 농촌주택 건설에서 직면한 또 다른 문제는 기능공을 비롯한 전문 인력의 부족이다. 김정은 시대 들어 농촌주택 건설 규모가 전국적으로 확대되면서 건축·배관·전기·마감공사 등 다양한 분야의 숙련공을 필요로 하지만, 지방의 농촌주택 건설 현장에서는 숙련공을 충분히 확보하지 못하는 것으로 확인된다.⁷⁶⁾ 특히 지방 농촌지역은 평양이나 중앙 대상건설 지역에 비해 상대적으로 기술 인력이 부족해 일반 주민이나 비숙련 노동자가 공사에 투입되는 경우가 많다. 이 과정에서 설계 기준이 제대로 반영되지 못하거나 시공 과정이 단순화되는 문제가 발생하는 것이다. 기능공 부족 문제는 농촌주택의 품질과 직결되는 문제로 이어지고 있다. 일부 지역에서는 완공된 농촌주택의 벽체 균열, 바닥 침하, 수도관 파열, 난방설비 미비 등 기본적인 시

74) 「농촌 살림집 건설 기업소가 떠맡아…기관장들 깊은 한숨」 『Daily NK』(온라인), 2023년 2월 7일.; 「북, 농촌 살림집건설에 가정주부들까지 동원」 『RFA』(온라인), 2022년 11월 14일.

75) 「양강도 농촌 살림집 건설 본격화…주민들은 세외부담에 몸살」 『Daily NK』(온라인), 2023년 7월 24일.

76) 『RFA』, 2022년 11월 17일. 앞의 기사

공 결합이 나타났다.⁷⁷⁾ 이는 단순히 자재 부족만의 문제가 아니라 숙련된 인력의 부족으로 인한 시공 관리 미흡이 복합적으로 작용한 결과로 볼 수 있다. 여기에 단기간 내 대규모 건설 성과를 보여주기 위한 속도전이 강조되면서 숙련 기술의 축적보다는 양적인 성과 중심의 건설 문화가 강조되어 부실 공사가 반복되는 요인으로 작용할 가능성이 있다.

여섯 번째는 북한 농촌주택 건설은 대부분 정치 일정과 연계된 속도전 방식으로 추진되고 있다는 특징을 가진다. 북한은 당 창건일, 당 전원회의, 국가 기념일 등을 기준으로 준공 시점을 설정하고 단기간 내 성과를 달성할 것을 강조하는 경향이 강하다. 이에 따라 지방 건설 현장에서는 공사 기간 단축을 위해 야간작업과 무리한 동원이 반복적으로 나타난다. 특히 일부 지역에서는 기초공사가 충분히 마무리되지 않은 상태에서 상부 구조 공사가 동시에 진행되는 사례도 나타난다.⁷⁸⁾ 이러한 속도전 방식으로 인해 양강도 삼수군에서는 준공 직후 다수의 주택에서 수도관 동파와 벽체 균열 현상이 발생해 준공식이 연기되었다.⁷⁹⁾ 이는 한랭지 기후를 충분히 고려하지 않은 설계와 시공 문제를 보여주는 사례로 평가된다. 이러한 속도전식 건설은 단기적으로는 가시적 성과를 창출하는 데 효과적일 수 있으나, 장기적으로는 건설 품질 저하와 유지관리 비용 증가로 이어질 가능성이 크다. 실제로 회령시와 새별군 일대에서는 새로 건설된 농촌주택에서 균열과 습기 문제가 발생하였으며, 겨울철에는 난방 효율 저하와 배관 동파 문제가 나타났다는 보도가 확인된다.⁸⁰⁾ 부실시공 문제는 단순한 기술적 결함을 넘어 북한 건설체계 전반의 구조적 한계를 반영한다. 북한은 대규모 건설성과를 단기간 내 선전

77) 『RFA』, 2023년 7월 24일.

78) 「양강도 농촌지역 새 살림집 입주자들 심한 옷풍 시달려」 『Daily NK』(온라인), 2024년 3월 13일.

79) 『RFA』, 2023년 7월 24일, 앞의 기사.

80) 『RFA』, 2022년 11월 17일, 앞의 기사.

해야 하는 정치적 필요성 때문에 공사 속도와 외형적 완성도를 우선시함으로써 내부 단열, 배관, 전기설비, 배수시설 등 생활 인프라가 충분히 확보되지 못한 상태에서 입주가 이루어지는 사례가 나타나고 있다.

일곱 번째로 북한은 농촌주택 건설 과정에서 연립주택과 다세대주택 공급을 확대하고 있으나, 이는 농민들의 선호하는 단독주택과 괴리되어 있다. 농촌 주민들은 전통적으로 텃밭과 부속 공간을 활용할 수 있는 단층형 단독주택을 선호하지만, 최근에는 토지 효율성과 집약형 공간구조를 이유로 2~3층 연립주택 공급이 증가하고 있다. 특히 수해복구 지역에서는 일부 주민들이 고층 연립주택보다 단층형 ‘땅집’을 선호했으나, 당국은 다층형 연립주택을 우선 공급하면서 농민 불만이 제기되었다.⁸¹⁾ 이러한 주민 수요와 국가 공급의 불일치는 북한의 농촌주택 정책이 주민 생활의 실질적 편의보다 국가 차원의 공간 통제의 효율성과 도시화를 통한 통치 전략에 중점을 두고 있음을 보여준다. 연립주택 확대는 제한된 토지를 효율적으로 활용할 수 있다는 장점이 있지만, 농촌 주민들에게 중요한 텃밭과 부속 생산공간이 감소하는 결과로 이어지고 있다. 결국 최근 북한 농촌주택 건설은 농촌의 도시화와 집약화를 추진하는 방향으로 전개되고 있으나, 주민들의 생활방식과 자급적 생활 구조와의 충돌 가능성도 동시에 내포하고 있다고 볼 수 있다.

결과적으로 북한의 농촌주택 건설은 일정 수준의 성과에도 불구하고 전반적으로는 당초의 목표를 달성하기 어려울 것으로 판단된다. 앞으로 2035년까지 중장기적으로 추가적인 건설이 지속될 가능성이 높아 향후에도 지속적으로 주목해야 할 필요가 있다. 특히 김정은 체제의 건설정치는 낙후한 농촌을 재건함으로써 얻어지는 정치적 효과가 크다는 점에서 중요한 의미를 가진다. 북한의 농촌주택은 장기간의 경제난과 건설 투자의 부족으로 인해 노후화가 심각하고 실질적인 주택공급률도 낮은 수준에 머물고 있지만, 반대로

81) 「북 수해민들 ‘부실한 살림집 들어가기 무섭다」 『RFA』(온라인), 2024년 11월 26일.

정치적 측면에서는 낙후한 지역에 대한 현대화 사업을 대내외적으로 보여줌으로써 체제의 정당성과 정책적 당위성을 강조하는 상징적 효과를 가지기 때문이다. 여기에 새집들이 행사와 본보기 농촌마을 조성은 김정은 시대의 대표적인 인민생활 개선의 성과로 선전되고 있으며, 국가가 주민들의 주거문제를 해결해 준다는 이미지를 지속적으로 강조하고 있다. 사회적으로도 주민들로 하여금 농촌주택 건설 성과를 직접 체감하도록 함으로써 국가에 대한 신뢰를 높이고 체제 결속을 강화하는 의미가 적지 않다.

그럼에도 현재 북한의 농촌주택 건설이 가지고 있는 구조적 한계 역시 분명하다. 첫째, 농촌주택 건설이 상당 부분 생산성이 높은 농장을 우선 지원하는 방식으로 추진되면서 상대적으로 뒤떨어진 농장에는 역차별 구조로 이어지고 있다. 북한의 농촌주택 보급 사업은 기본적으로 농촌의 정주 여건을 개선하고 이를 통해 농업생산을 안정적으로 보장하는 데 목적이 있기 때문에, 곡물생산량이 높은 농장을 우선적으로 지원하는 경향이 강하다. 그러나 생산성이 높은 농장들은 대체로 비옥한 농경지와 우선적인 농자재 공급 혜택을 동시에 받고 있는 지역인 반면, 생산성이 낮은 농장은 척박한 토지와 부족한 농자재 문제를 함께 안고 있어 상대적으로 더 큰 어려움을 겪는다. 결과적으로 현재의 농촌주택 정책은 농촌 내부의 지역 격차를 완화하기보다 오히려 우수 농장과 취약 농장 간 차이를 확대시킬 가능성을 내포하고 있다.

둘째, 현재의 농촌주택 건설은 당적 통제와 속도전식 건설 시행이 강화, 확대되면서 목표 달성을 우선시하는 과정에서 현장의 건설 공정과 품질 관리가 충분히 보장되지 못하고 있다. 북한은 2030년 이후까지도 농촌주택 건설을 지속적으로 확대할 것으로 보이지만, 동시에 평양 건설과 지방공업공장 건설 등 다양한 대상건설 사업이 병행되고 있어 건설의 병목현상은 더욱 심화될 가능성이 크다. 특히 장기간 지속되는 건설에 대한 노력 동원과 건설 확장은 노동력 피로 누적과 기능공 부족 문제를 심화시켜 향후 농촌주택의 질적 저하로 이어질 위험성이 높아진다.

셋째, 현재의 농촌주택 건설 속도로는 부족한 농촌주택 수요를 충족하는 데 명확한 한계가 존재한다. 북한의 농촌주택 누적공급량은 2025년 기준 약 130만 호 수준으로 추정되며, 누적수요량 약 199만 호 대비 공급률은 65.7% 수준에 불과하다. 더욱이 현재 추진되는 농촌주택 건설은 신규 주택공급보다 기존의 농촌마을 재건사업에 집중되는 경향이 강해 실질적인 주택 수 증가로 이어지는 데 제한이 있다. 여기에 농촌주택의 노후화도 지속적으로 심화되고 있어 25년 이상 된 주택 비율이 75.5%, 45년 이상 된 주택 비율도 60%에 달하고 있다. 결과적으로 현재 수준의 건설 역량과 공급 속도로는 증가하는 노후주택 수요와 실질적 주택 부족 문제를 동시에 해결하기 어려운 현실적 한계로 평가할 수 있다.

〈표 4-3〉 북한의 농촌주택 누적공급 현황

건설시기	누적공급량 (천호)	누적수요량 (천호)	누적공급률 (%)	누적노후주택 (%)
1960~1970	772.0	1,603	48.1	59.3
1980~1990	982.5	1,930	50.9	75.5
2000~2010	1,196.1	1,993	60.0	91.9
2020~현재	1,301.8	1,993	65.7	100

출처: 한국농어촌공사(2023, 2024), “북한 농업기반동향”. 로동신문(2022~2025), 『조선중앙통신』(2023~2026.2). LH토지주택연구원(2024), “북한건설개발동향” 참조.

종합하면 현재 북한의 농촌주택 건설은 일정 수준의 외형적 성과에도 불구하고 농촌의 정주 여건을 획기적으로 개선하는 데에는 구조적 한계가 존재하는 것으로 평가된다. 특히 부족한 주택을 공급하려면 적어도 약 68만 호 이상의 농촌주택을 신규로 건설해야 하며, 이를 위해서는 지금까지 매년 투자한 건설 역량의 최소 2.4배 이상을 향후 10년 동안 지속적으로 투입해야

매년 약 6만 8,400세대 수준의 공급이 가능할 것으로 추정된다. 그러나 북한의 건설 역량은 평양 주택건설, 지방공업공장 건설, 산업시설 및 기반시설 정비 사업 등 다양한 국가 대상건설 사업과 동시에 진행되고 있어 현실적으로 이러한 수준의 추가 역량 확보는 쉽지 않은 상황이다. 여기에 10년 뒤에는 55~75년 이상 된 노후주택 비율이 약 60%로 지속되면서 그 수가 약 77만 2천 호에 이를 것으로 예상되며, 결과적으로 신규 수요와 노후주택 교체 수요를 동시에 감당하기 어려운 구조적 한계를 가지고 있다. 특히 현재 추진 중인 농촌주택 건설이 기존의 마을 재건 사업으로 이루어지고 있다는 점을 고려할 때 실질적인 주택 부족 문제를 단기간 내 해결하기에는 상당한 제약이 존재한다.

북한의 새시대 농촌건설 강령으로 시작된 전국적인 농촌주택 건설사업은 향후에도 제한적인 성과에 머물 가능성이 높은 것으로 전망된다. 김정은 시대의 농촌주택 건설은 실질적인 주택 수요를 충분히 보장하지 못하는 제한적 수준에서 지속적으로 반복될 가능성이 높으며, 향후에도 본보기 지역과 정치적 상징성이 높은 지역을 중심으로 우선 추진될 가능성이 크다. 특히 현재 약 60% 수준에 달하는 노후 농촌주택 문제를 향후 10년 안에 해소하기 위해서는 국가적 차원의 대상건설 사업을 상당 부분 축소하고 농촌주택 공급에 건설 역량을 집중해야 할 필요가 있다. 그러나 그동안 김정은 체제가 평양 주택건설과 대규모 기념비적 건설사업을 체제 선전의 핵심 수단으로 활용해왔다는 점을 고려할 때, 실제로 국가 차원의 건설 우선순위가 농촌주택 중심으로 전환될 가능성은 높지 않은 것으로 보인다. 더욱이 지방 건설 역량과 건설자재 공급 능력 역시 여전히 제한적인 수준에 머물고 있어 향후에도 지역별 편차와 건설 지연 현상은 지속될 가능성이 크다.

결과적으로 김정은 체제가 농촌주택 건설을 통해 기대하는 체제 정당성 강화와 주민 결속 효과, 통제효과 역시 일정 수준 이상의 성과를 거두기 어려울 것으로 판단 된다. 지난 4년간 건설된 농촌주택의 상당수는 농촌 주민

들의 실질적 생활 수요와 선호를 충분히 반영하기보다 체제 선전과 도시화 이미지를 강조하는 방향으로 추진되었으며, 이 과정에서 농촌주택의 질적 수준보다 양적 증가에 우선하는 경향이 강하게 나타났다. 특히 일부 지역에서는 연립형·집단형 주택 공급 확대에 대한 주민 불만, 부실시공 문제, 생활 인프라 부족 문제가 지속적으로 제기되고 있으며, 이는 실제 주민 생활 만족도를 저하시킬 가능성이 있다. 또한 농촌 주민들에게 중요한 텃밭과 부속 생산 공간이 축소되면서 전통적인 농촌 생활방식과 충돌하는 문제도 발생하고 있다. 현재의 농촌주택 건설 방식은 정치적 선전 효과에 비해 실질적인 주민 생활 개선 효과가 제한될 가능성이 크며, 장기적으로는 주민들의 기대 수준과 실제 공급 수준 간 괴리가 확대될 가능성도 존재한다고 평가할 수 있다. 이러한 한계는 당초 통치 전략의 의도(체제의 안정성 확보)와 달리 장기적으로는 국가에 대한 주민들의 기대와 신뢰가 약화하는 결과를 초래할 수 있으며, 당국에 대한 신뢰의 하락은 농촌으로부터의 이탈을 지속적으로 확산시키는 결과로 이어질 가능성이 높다.

V. 결론

북한의 농촌주택 건설은 1960년대 중반부터 시작되었다. 1950년대 농촌주택 건설은 대부분 협동조합에 의해 건설되었다면 사회주의 농촌테제가 발표되고 1960년대 중반부터 국가의 자금으로 농촌주택이 건설되면서 농촌주택의 소유가 점차 국가적 소유로 전환되었다. 특히 1970년대 농촌에 대한 통제 시스템이 강화되면서 국가 소유에 의한 농촌주택은 통제의 기제로 활용되어 왔다. 문제는 1970년대부터 증가하는 농촌주택 수요를 감당하지 못하면서

실수요 대비 누적 공급량은 71.4%에 그치고 농촌주택 건설이 장기간 이루어지지 않으면서 농촌 공간은 주민에게 회피의 대상으로, 농촌에서는 이탈해야 할 대상으로 변화되었다. 이러한 농촌의 열악한 환경은 김정은 체제의 새 시대 농촌주택 건설을 통한 통치전략으로 대상화되었다는 점에 본 연구가 주목했다.

김정은 체제의 농촌주택 건설은 단순한 농촌 주거 개선 정책을 넘어 '새시대 사회주의 농촌혁명강령'을 실현하기 위한 국가 차원의 농촌공간 재편 전략이라는 점에서 중요한 의미를 가진다. 북한은 제8차 당대회 이후 농촌 문제를 단순한 생산 부문의 문제가 아니라 도농격차, 농촌 정주환경 낙후, 농업생산 기반 약화, 농촌 주민 생활 수준 저하와 연결된 구조적 문제로 인식하였다. 이에 따라 농촌주택 건설은 농업생산 안정과 주민 생활환경 개선을 동시에 달성하기 위한 핵심 정책수단으로 제시되었으며, 삼지연시·련포온실농장·락원포와 같은 본보기 지역을 중심으로 현대적 농촌마을 건설을 전국적으로 확산하려는 정책이 추진되었다. 특히 김정은 시기 농촌주택 건설은 과거의 획일적인 단층 문화주택 공급 방식에서 벗어나 연립형·복층형·다중화된 주택 형식을 도입하고, 공공시설과 문화시설을 결합한 종합 생활공간 형태로 발전하고 있다는 점에서 일정한 변화가 확인된다.

그러나 본 연구에서 분석한 바와 같이 현재 북한의 농촌주택 건설은 구조적 한계를 동시에 노출하고 있다. 우선 국가적 대상건설과 도 단위 농촌건설 사이의 격차가 매우 뚜렷하게 나타나고 있으며, 정치적 상징성이 높은 지역에는 국가적 건설 역량과 자원이 집중되는 반면 일반 지방 농촌은 기능공·건설장비·건설자재 부족 문제를 지속적으로 겪고 있다. 이 과정에서 속도전식 공사와 건설계획에 대한 당적 통제가 강화되면서 현장의 실적 채우기를 위한 부실시공, 공정 생략, 생활 인프라 미비 등의 문제가 반복되고 있으며, 주민 동원과 장기적 건설 피로 누적 현상도 심화되고 있다. 또한 현재의 농촌주택 건설은 생산성이 높은 협동농장과 전략적 중요 지역을 우선 지원하는 방식

으로 운영되면서 상대적으로 열악한 농촌지역과의 격차를 확대시키는 역차별 구조를 내포하고 있다. 이는 북한이 강조하는 ‘도농격차 해소’와는 달리 실제 현장에서는 지역별 불균형 발전 구조가 강화될 가능성을 보여주는 부분이다.

현재 북한의 농촌주택 건설 속도와 공급 규모는 실질적인 농촌주택 수요를 충족시키기에는 상당한 한계를 가지고 있다. 2025년 기준 북한의 농촌주택 누적공급량은 약 130만 호 수준으로 추정되며, 누적수요량 약 199만 호 대비 공급률은 약 65.7% 수준에 머물고 있다. 여기에 노후주택 비율 역시 지속적으로 증가하고 있어 25년 이상 된 농촌주택이 약 75.5%, 45년 이상 된 주택도 약 60%에 달하는 것으로 분석되었다. 결국 현재 수준의 건설 역량과 공급 속도로는 신규 주택 수요와 노후주택 교체 수요를 동시에 해결하기 어려우며, 향후 10년간 건설 역량을 대폭 확대하더라도 구조적으로 공급 부족 문제를 단기간 내 해소하기는 쉽지 않을 것으로 판단된다. 더욱이 북한은 평양 주택건설과 지방공업공장 건설 등 다양한 국가 대상건설 사업을 동시에 추진하고 있어 농촌주택 공급에 국가적 역량을 집중하는 데에도 현실적인 제약이 존재한다.

결과적으로 김정은 체제의 농촌주택 건설은 단기적으로 정치·사회적 측면에서 제한적인 성과가 있다고 평가할 수 있다. 북한은 농촌주택 건설을 통해 낙후된 농촌을 현대화하고 있다는 이미지를 대내외적으로 강조함으로써 체제의 정당성과 정책적 당위성을 선전하고 있으며, 새집들이 행사와 본보기 농촌마을의 조성을 통해 주민들의 국가에 대한 신뢰와 체제 결속을 강화하려 하고 있다. 그러나 실제 주민 생활 측면에서는 연립형 주택 확대, 텃밭 축소, 생활 인프라 부족, 부실시공 문제 등은 체제 선전 효과를 반감시키는 동시에 농촌주민들의 실질적 생활 수요와 선호도를 반영하지 못하는 한계도 확인된다.

따라서 김정은 시대의 농촌주택 건설은 일정 수준의 공간 현대화와 체제

선전 효과를 달성하고 있으나, 실질적인 농촌 정주환경 개선과 구조적인 주택문제 해결은 제한적 성과에 머물 가능성이 높다. 향후 북한의 농촌주택 정책은 단순한 양적 공급의 확대보다 지역 간 격차 완화, 생활 인프라 확충, 건설의 질적 개선, 주민 생활 수요 반영 등 질적 측면의 개선 여부가 정책 지속 성과 실효성을 결정하는 핵심 요소가 될 것으로 판단된다.

■ 접수: 2026년 5월 11일 / 심사: 2026년 5월 31일 / 게재 확정: 2026년 6월 18일

【참고문헌】

- 야노쉬 코르나이 지음, 차문석·박순성 옮김, 『사회주의 체제의 정치경제학』 제1권, 서울: 나남, 2019.
- 지태준, 『농촌건설계획』, 평양: 교육도서출판사, 1963.
- 제임스 C. 스콧 지음, 전상인 옮김, 『국가처럼 보기』, 서울: 에코리브르, 2010.
- 탁진·김강일·박홍제 저, 평양출판사 옮김, 『김정일지도자』 제3부, 평양: 평양출판사, 1994.
- 한국농어촌공사, 『북한 농업기반동향 분석』, 안산: 농어촌연구원, 2023.
- LH토지주택연구원, 『북한건설개발동향』 2024년 1·2분기, 2024.
- 김민아, 「북한의 농촌 공간계획의 특징에 관한 연구」 『한국농촌건축학회논문집』, 제21권 4호 통권 75호, 2019, 9~16쪽.
- 박희진, 「북한의 농촌공간변화와 ‘국가·농장원’의 행위전략 연구」 『도시인문학연구』 제15권 1호, 2023, 131~160쪽.
- 박희진, 「북한의 본보기(model)에 투영된 농촌발전전략 변화 연구」 『문화와 정치』 제11권 2호, 2024, 69~103쪽.
- 송현진, 「김정은 시대 ‘새 시대 농촌강령’의 등장 배경 및 내용」 『통일과 평화』 제14집 2호, 2022, 117~162쪽.
- 이왕기·오영식, 「북한의 농촌 마을배치 및 주거 계획에 관한 연구」 『韓國農村建築學會 論文集』 第1卷 2號, 1999, 133~144쪽.
- 황진태, 「김정은 시대의 새로운 농촌테제에 대한 도시주의적 분석」 『Online Series』 CO 22-02, 서울: 통일연구원, 2022.
- 국가정보원, 『북한법령』 上권, 2024.
- 국립출판사, 『조선민주주의인민공화국 인민경제발전 통계집: 1946~1960』, 평양: 국립출판사, 1961.
- 김일성, 「조선로동당 제5차대회에서 한 중앙위원회사업총화보고(1970.11. 2)」 『김일성 저작집』 제25권, 평양: 조선로동당출판사, 1983.
- 김일성, 「공산주의적시책을 더욱 발전시킬데 대하여(1985.10.22.)」 『김일성저작집』 제39권, 평양: 조선로동당출판사, 1993.

북한연구소, 『北韓總覽:1983~1993』, 1994.

사회과학원 력사연구소, 『조선전사』 제29권, 평양: 과학·백과사전출판사, 1981.

사회과학원 력사연구소, 『조선전사』 제30권, 평양: 과학·백과사전출판사, 1982.

사회과학원 력사연구소, 『조선전사』 제31권, 평양: 과학·백과사전출판사, 1982.

사회과학원 력사연구소, 『조선전사』 제32권, 평양: 과학·백과사전출판사, 1981.

권영민, 『농민들이 좋아하지 않는다고 하시며』, 평양: 김일성종합대학 과학연구, 2025년 4월 2일.

박일화, 『오국리의 건설주가 되신 국가수반』, 평양: 김일성종합대학 과학연구, 2022년 6월 28일.

조광, 『송림식살림집에 깃든 위대한 사랑』, 평양: 김일성종합대학 과학연구, 2023년 4월 6일.

최성진, 『농촌문화주택설계안에도』, 평양: 김일성종합대학 과학연구, 2022년 7월 7일.

홍성남, 『금성땅에 새겨진 위대한 자욱』, 평양: 김일성종합대학 과학연구, 2022년 1월 26일.

「기본건설사업을 개선할 데 대하여-조선로동당중앙위원회 10월 전원회의에서 한 박금철동지의 보고」 『로동신문』 『로동신문』, 1957년 10월 19일.

「기본건설 사업에서 혁명적 전환을 일으키자!」 『로동신문』, 1957년 10월 22일.

「새 환경에 적응하게 건설 사업을 개선 강화할데 대하여-전국 건설자 대회에서 한 내각수상이며 국가 건설위원회 위원장인 남일동지의 보고」 『로동신문』, 1961년 4월 12일.

「우리당의 인민적 시책의 또하나의 뚜렷한 표시-협동농장들에 이미 지어준 농촌문화주택 건설비와 대부금을 면제할데 대하여」 『로동신문』, 1964년 12월 24일.

「꽃피는 새거리, 새마을」 『로동신문』, 2003년 5월 24일.

「조선로동당 제8차 당대회」 『로동신문』, 2021년 1월 6일~8일.

「조선로동당 제8차 당대회에서 한 결론」 『로동신문』, 2021년 1월 9일~10일.

「조선로동당 제8기 제4차 전원회의의 진행」 『로동신문』, 2021년 12월 29일.

「최고인민회의의 제14기 제7차회의의 시정연설」 『로동신문』, 2022년 9월 9일.

「조선로동당 제8차 당대회 개회사」 『로동신문』, 2021년 1월 7일.

「시, 군당위원들은 모든 리들을 삼지연시의 농촌리수준으로 전변시키는데 힘을 넣자」 『로동신문』, 2021년 5월 6일.

- 「제8기 제9차 전원회의 확대회의의 보도」『로동신문』, 2023년 12월 31일.
- 「날마다 전해지는 새집들이 소식으로 온나라가 흥성인다」『로동신문』, 2024년 6월 10일
- 「사회주의농촌의 천지개벽풍경」『로동신문』, 2024년 10월 7일.
- 「사회주의농촌이 변모된다사계절 올리는 새집들이경사의 노래소리」『로동신문』, 2025년 2월 18일.
- 「당의 은정속에 끝없이 펼쳐지는 사회주의농촌의 새 풍경」『로동신문』, 2025년 11월 25일.
- 「천지개벽된 새 농촌마을들이 끊임없이 솟아난다」『로동신문』, 2026년 2월 15일
- 「민주조선, “농업근로자동맹은 우리식 사회주의농촌발전을 위한 투쟁에서 선봉부대가 되자”, 2022년 1월 27일
- 「조선신보, “〈100가지 살림집도해집〉에 따라 변모하는 농촌마을”, 2024년, 7월 12일.
- 「조선의 오늘, “장천남새전문협동농장 준공식 진행”, 2015년 6월 30일.
- 「조선중앙통신, “나날이 변모되는 우리의 농촌마을”, 2025년 4월 10일.
- 「조선중앙통신, “락원군바다가양식사업소건설착공식 성대히 진행”, 2025년 2월 15일.
- 「조선중앙통신, “지방진흥의 새시대와 더불어 동해기슭에 펼쳐진 또 하나의 눈부신 선경 락원군바다가양식사업소 준공식 성대히 진행”, 2025년 8월 31일.
- 「조선중앙통신, “락원포 어촌문화주택 입사모임 진행”, 2025년 9월 5일.
- 「조선중앙통신, “최고인민회의 제14기 제7차 회의의 진행” 2022년 9월 7일.
- 「조선중앙통신, “나날이 변모되는 우리의 농촌마을”, 2025년 4월 10일.
- 조선중앙TV, “20시 보도”, 2025년 12월 8일.
- 조선중앙TV, “백학벌의 새봄”, 방영기간: 2025년 4월 17일~6월 25일.
- 조선중앙TV, “변모된 희천시 지신남새농장을 찾아서”, 2023년 6월 12일.
- 조선중앙TV, “사회주의문명국건설의 현장에서”, 2015년 10월 20일.
- 조선중앙TV, “락원군바다가양식사업소 준공식 성대히 진행”, 2025년 8월 31일.
- 조선중앙통신사, 『조선중앙년감 1954~1955』, 평양: 조선중앙통신사, 1956.
- 조선중앙통신사, 『조선중앙년감 1975』, 평양: 조선중앙통신사, 1975.
- 조선중앙통신사, 『조선중앙년감 1980』, 평양: 조선중앙통신사, 1980.
- 조선중앙통신사, 『조선중앙년감 1982』, 평양: 조선중앙통신사, 1982.
- 조선중앙통신사, 『조선중앙년감 1988』, 평양: 조선중앙통신사, 1988.
- 조선화보사, 『조선』 2022.12월호, 평양: 조선화보사, 2022.
- 「북 김정은, 장천남새전문협동농장 찾아..‘농촌문화건설 본보기」『통일뉴스』(온라인), 2015년 6월 30일, <<https://www.tongilnews.com/news/articleView.html?idxno=112597>>.

- 「북, 농촌살림집 건설 강력 전개」『통일뉴스』(온라인), 2022년 8월 17일,
 <<https://www.tongilnews.com/news/articleView.html?idxno=205914>>.
- 「북, 농촌 살림집건설에 가정주부들까지 동원」『RFA』(온라인), 2022년 11월 14일,
 <https://www.rfa.org/korean/in_focus/food_international_org/house-11142022155809.html>.
- 「이게 새 집이냐 북 농촌주택 부실공사로 입주농민 큰 불편」『RFA』(온라인), 2022년 11월 17일, <https://www.rfa.org/korean/in_focus/food_international_org/newhouse-11172022083913.html>.
- 「양강도 농촌 살림집 건설 본격화...주민들은 세외부담에 몸살」『Daily NK』(온라인), 2023년 7월 24일, <<https://www.dailynk.com/20230724-5/>>.
- 「농촌 살림집 건설 기업소가 떠맡아...기관장들 깊은 한숨」『Daily NK』(온라인), 2023년 2월 7일, <<https://www.dailynk.com/20230207-2/>>.
- 「북 살림집 준공식 강행에 '부실공사' 우려」『RFA』(온라인), 2023년 7월 24일,
 <https://www.rfa.org/korean/in_focus/food_international_org/house-07242023084418.html>.
- 「양강도 농촌지역 새 살림집 입주자들 심한 옷풍 시달려」『Daily NK』(온라인), 2024년 3월 13일, <<https://www.dailynk.com/20240313-2/>>.
- 「농촌 주택의 허와 실...‘체제 선전용?’」『KBS』(온라인), 2024년 10월 19일,
 <<https://news.kbs.co.kr/news/pc/view/view.do?ncd=8085520>>.
- 「북 수해민들 ‘부실한 살림집 들어가기 무섭다」『RFA』(온라인), 2024년 11월 26일,
 <https://www.rfa.org/korean/in_focus/food_international_org/north-korea-house-poor-construction-unrest-11262024085246.html>.
- 국가데이터처, 북한통계 참조, 2026년 3월 20일, <<https://mods.go.kr/index.es?sid=a1>>.
- 탈북민(A) 탈북년도 2016년(장소: 서울 영등포구, 날짜: 2026년 6월 10일.)
- 탈북민(B) 탈북년도 2022년(장소: 서울 영등포구, 날짜: 2026년 6월 10일.)
- 탈북민(C) 탈북년도 2016년(전화인터뷰, 날짜 2026년 6월 10일)

Political Implications of Rural Housing Construction in North Korea's New Era

Kim, Hyuk

(Rural Research Institute, Korea Rural Community Corporation)

Abstract

This study analyzes rural housing construction in North Korea under the Kim Jong Un regime not merely as a housing supply policy, but as a governance strategy for regime maintenance and as a controlled space through which state control operates. Through the “Programe for the Rural Revolution in the New Era,” North Korea has pursued the modernization and redevelopment of underdeveloped rural housing based on a strategic judgment that such efforts can reduce the gap between urban and rural areas.

In particular, this study finds that rural housing construction during the Kim Jong Un era has a strong political character. Its purpose extends beyond improving the living conditions of rural residents to strengthening regime legitimacy and mobilizing rural residents' support for the political system. However, the study concludes that the current pace of housing provision and construction capacity are insufficient to resolve the accumulated shortage of rural housing and the widespread deterioration of existing homes. This limitation is likely to constrain the achievement of the policy's political objectives.

Furthermore, if inadequate housing conditions continue, they may contribute to residents' avoidance of rural life and the continued outflow of the rural population. In this respect, rural housing construction may remain at the level of political narrative rather than producing substantial and sustained improvements in rural living conditions.

Keywords: North Korea, rural policy, rural housing, housing construction, governance strategy

김혁 (Kim, Hyuk)

저자는 현재 한국농어촌공사 농어촌연구원에서 책임연구원으로 북한의 농업, 농촌 분야 연구를 수행하고 있다. 가톨릭대학교 국사학과에서 '식량난 이후 북한 여성의 지위적 변화'로 학사학위(2010), 서강대 공공정책대학원 통일정책학과에서 '북한의 꽃제비 연구'(2012)로 석사학위를, 한국학중앙연구원 정치학과에서 '북한 꽃제비의 형성과정과 국가 통제로부터의 이탈'(2019)로 박사학위를 취득하였다. 주요 관심 분야는 북한의 역사, 농업, 정치, 건설 등이다. 대표적으로 2019년 '꽃제비 어원에 관한 연구', 2021년 '북한 체제형성기 고아정책에 관한 연구' 등을 수행해왔으며, 최근에는 2025년 '위성영상을 활용한 북한의 간척사업 현황과 실태', '북한 체제형성기 농업수리화 정책에 관한 고찰' 등이 있다.

일반

북한에서 건강은 어떻게 정의되는가*

: 북한 발간 도서와 법령에 대한 질적 문서검토

이채림(서울대학교)**

최경애(서울대학교)***

김동하(대진대학교)***

유승현(서울대학교)****

국문요약

본 연구는 북한에서 건강이 어떠한 의미로 정의되고, 어떠한 행위 요구와 규율의 형태로 구체화되는지를 분석하고자, 북한 도서 2권과 법령 46건을 대상으로 질적 문서검토를 수행하였다. 분석 결과, 도서에서 건강은 신체·정신적 기능을 넘어 사회적 역할 수행과 도덕 규범 준수를 포함하는 개념으로 정의되었으며, 건강증진과 보건은 국가가 주도하는 사회적 실천과 시책의 영역으로 설명되었다. 법령에서는 건강을 검진, 위생 관리, 노동 참여 등 확인 가능한 행위를 중심으로 의무·금지·제재의 형태로 규정했다. 또한 그러한 법 조항은 보

DOI URL: <https://doi.org/10.35369/jpus.18.2.202606.115>

* 이 논문은 서울대학교 통일·평화연구원에서 운영하는 2025년 서울대학교 통일·평화기반 구축사업의 지원을 받아 수행한 연구의 결과물임

** 제1저자: 서울대학교 보건대학원 박사과정 수료(n10454@snu.ac.kr)

*** 공동저자: 서울대학교 보건대학원 박사과정 수료(kchoi72@snu.ac.kr)

공동저자: 대진대학교 보건경영학과 조교수(dhkim@daejin.ac.kr)

**** 교신저자: 서울대학교 보건대학원 교수(syoo@snu.ac.kr)

건을 비롯해 주거·환경·교육·노동 등 여러 부문 법에 걸쳐 있었다. 이러한 결과는 북한에서 건강이 개인 권리의 문제가 아니라, 국가가 설정한 생활 질서 속에서 관리되고 이행되어야 할 기준으로 설정되고 있음을 보여준다. 본 연구는 문헌분석에 한정되어 있으나, 북한에서의 건강 개념 자체를 분석 대상으로 삼아 이해를 확장하였다는 의의를 지닌다. 본 연구를 통해 향후 남북 보건 협력과 통합 과정에서 발생할 수 있는 건강 개념의 해석과 수용의 차이를 이해하기 위한 기초를 마련할 것으로 기대한다.

주제어: 북한 건강, 북한 법, 건강 개념, 문서검토

I. 서론

북한 주민의 건강은 주민의 생활과 국가의 자원 배분 및 정책을 반영하는 문제로서, 국제사회와 학계에서 중요한 연구주제로 꾸준히 논의되어 왔다. 북한은 분단 이후 독자적인 정치·경제·사회 체제를 형성했고, 이 체제는 주민들의 생활 환경과 건강 수준에도 영향을 미쳤다. 실제로 남북한 간 평균수명과 영아사망률, 모성사망비 등 주요 건강지표에서 상당한 격차가 존재하고, 이는 향후 한반도 사회 통합 시 대비가 필요한 과제이다.¹⁾ 북한의 기대수명은 남성 69.8세, 여성 75.6세 수준으로 대한민국과 약 10년 내외의 큰 격차를 보이고, 영아사망률과 모성사망비 또한 국제 평균에 비해 높은 수준으로 알려져 있다.²⁾ 아동의 발육부진 및 빈혈 등의 지표값 역시 과거에 비해서는 개선되었다고 하나 여전히 높은 수준이다.³⁾ 건강이 소득, 주거, 영양, 보

1) 조경숙, 「통일 독일의 사례를 통해 본 남북한 주요 건강지표의 현황과 전망」 『보건사회연구』 제36권 2호 (2016), 33~56쪽.

2) World Health Organization, *Health at a Glance: Democratic People's Republic of Korea* (Geneva: World Health Organization, 2024), pp. 2-4.

3) 남영민·윤지현, 「북한 주민의 영양실태 및 남한 성인의 관련 인식」 『Korean Journal of Community Nutrition』 제29권 4호 (2024), 288~303쪽.

건의료 접근성 등 사회적 조건에 의해 영향을 받는다는 사회적 건강결정요인(social determinants of health) 논의에 비추어 볼 때,⁴⁾ 건강 지표의 격차는 북한 사회의 다양한 구조적 요인이 장기간에 걸쳐 주민의 건강에 영향을 미친 결과로 해석할 수 있다. 특히 북한은 국가가 주민의 일상생활을 강하게 통제하고 동원하는 체제를 유지해 왔다는 점에서, 주민의 건강은 개인적 차원을 넘어 정치·사회적 환경과 밀접하게 연결하여 이해할 필요가 있다.

그동안 북한 대상 보건 연구는 감염병 대응이나 영양 문제와 같은 인도적 지원 영역에 집중하고, 의료 전달체계와 자원 배분 구조를 분석하는 방향으로 전개되었다. 특히 만성적 식량 부족과 영양결핍, 열악한 위생 환경과 감염병 취약성과 같은 문제를 중심으로 북한의 보건 상황을 설명하고,⁵⁾ 의료기관 체계와 의약품 유통체계, 정책 결정과 집행 구조를 분석하는 연구들이 축적되었다.⁶⁾ 이러한 연구들은 북한의 질병 부담과 보건의료 체계의 특성을 이해하는데 중요한 기여를 해왔지만, 북한 대상 보건 관련 문헌을 체계적으로 검토한 연구에 따르면 결핵·영양·모자보건 관련 연구는 질병 부담에 비해 과대 대표된 반면, 북한 질병 부담의 70% 이상을 차지하는 비감염성 질환과 사회적 결정요인에 관한 연구는 상대적으로 부족한 것으로 나타났다.⁷⁾ 건강이 질병 치료와 의료 자원의 문제로 한정되는 이러한 경향 속에서, 북한에서 건강이 어떠한 의미로 이해되고 사회적으로 구성되는지에 대한 분석은 상대적으로 충분히 이루어지지 않았다.

4) Michael Marmot, "Social Determinants of Health Inequalities," *The Lancet*, vol. 365, no. 9464 (2005), pp. 1099-1104.

5) 모춘홍·정병화, 「북한과의 공생, 그 (불)가능성: 식량문제와 보건의료 실태를 중심으로」 『현대사회와 다문화』 제9권 1호 (2019), 133-162쪽.

6) 신희영 외, 「김정은 시대 북한 보건의료체계 동향: 전달체계와 조직체계를 중심으로」 『통일과 평화』 제8권 2호 (2016), 181-211쪽.

7) John J. Park et al., "Systematic Review of Evidence on Public Health in the Democratic People's Republic of Korea," *BMJ Global Health*, vol. 4 (2019), p. e001133.

건강은 흔히 보편적이고 중립적인 개념처럼 사용되지만, 실제로는 각 사회의 가치와 제도 속에서 형성된다.⁸⁾ 국제 건강 담론에서 건강은 질병 부재를 넘어 신체적·정신적·사회적 안녕과 연결되어 설명되어 왔고, 건강증진은 개인과 공동체가 제도, 환경, 제반시설, 문화 등 다차원에서 건강에 긍정적인 영향을 미칠 수 있도록 여건을 형성하고 역량을 강화하는 과정으로 이해되어 왔다.⁹⁾ 그러나 이러한 정의가 모든 사회에서 동일한 의미로 받아들여지거나 같은 방식으로 작동한다고 보기는 어렵다. 건강과 질병의 의미는 사회적 맥락 속에서 다르게 구성될 수 있기 때문이다.¹⁰⁾

특히 북한은 국가가 정보 생산과 유통, 교육, 법령 체계를 강하게 관리하는 사회이다.¹¹⁾ 이러한 조건에서는 건강 역시 단순한 의학적 상태나 개인의 생활 문제가 아니라, 북한 사회가 중요하게 여기는 가치와 규범을 반영하여 설명될 가능성이 있다. 즉, 남북한이 동일하게 ‘건강’이라는 용어를 사용하더라도 그 의미와 실천 방식이 다르게 구성될 수 있으며, 이러한 차이에 대한 이해가 부족할 경우 향후 보건 협력이나 통합 과정에서 동일한 정책이나 개입이 서로 다른 방식으로 해석되거나 의도치 않은 결과를 낳을 수 있다. 이에 따라 북한과 같이 국가의 통제가 강한 체제에서 건강 개념이 어떠한 내용과 방식으로 구성되는지를 검토할 필요가 있다.¹²⁾

⁸⁾ Peter Conrad and Kristin K. Barker, “The Social Construction of Illness: Key Insights and Policy Implications,” *Journal of Health and Social Behavior*, vol. 51, suppl. 1 (2010), pp. S67-S79.

⁹⁾ World Health Organization, *Ottawa Charter for Health Promotion* (Geneva: World Health Organization, 1986), pp. 1-5.

¹⁰⁾ Conrad and Barker, “The Social Construction of Illness,” pp. S67-S68.

¹¹⁾ 윤진형, 「김정은 시기 북한의 사회통제: 억압과 포섭을 중심으로」 『평화학연구』 제24권 1호 (2023), 71~89쪽; 강혜석, 「사회주의법치국가론과 김정은 시대의 통치전략: 북한식 법치의 내용과 특징」 『국제지역연구』 제26권 1호 (2022), 275~306쪽.

¹²⁾ Young Su Park et al., “Psychiatry in Former Socialist Countries: Implications for North Korean Psychiatry,” *Psychiatry Investigation*, vol. 11, no. 4 (2014), pp. 363-370.

건강의 사회적 의미는 해당 사회의 지식 체계, 제도, 담론 속에서 구성되고 전달되며, 이를 파악하기 위한 자료의 범위는 연구 대상 사회의 특성에 따라 달라진다. 북한은 출판과 정보 유통이 국가의 통제와 검열 아래 이루어지는 체제이기 때문에, 건강에 관한 지식과 규범은 국가가 생산·승인한 문서를 통해 형성되고 주민에게 전달된다. 즉 북한에서 생산한 문서 자료는 건강의 사회적 의미가 구성되는 경로이며, 당과 대중을 연결하고 당이 내세운 정책과 과업을 전달·동원하는 매체로 기능할 수 있다.¹³⁾ 이러한 맥락에서 문서는 북한의 당과 지도층이 건강을 어떠한 의미와 범위, 기준으로 설명하는지와, 그것이 주민에게 어떠한 방식으로 전달되고 실천이 요구되는지를 파악할 수 있는 자료로서 의미가 있다. 본 연구는 이러한 문제의식을 바탕으로, 문서검토를 통해 북한에서 건강이 어떠한 의미로 설명되며 어떠한 행위와 관리 책임이 제시되는지를 살펴본다.

본 연구는 북한의 보건을 주로 질병 부담이나 의료체계 중심으로 다루어온 기존 연구의 경향에서 벗어나, 건강의 개념과 의미 및 이를 실천하도록 하는 규율에 주목한다. 이를 통해 북한에서 건강이 어떠한 의미와 내용으로 이해되는지를 분석하고, 관련 연구에서 상대적으로 충분히 다뤄지지 않았던 개념 차원을 보완하는 것이 목적이다. 북한에서 건강이 어떠한 개념으로 설명되고, 그 의미가 어떤 방식으로 제도와 규범 속에 반영되는지를 검토하는 것은 향후 남북 보건 협력과 통합 과정에서 건강 관련 정책의 해석 차이를 이해하는 기초 작업이 될 수 있다. 본 연구의 연구질문은 다음과 같다.

첫째, 북한에서 건강은 어떠한 개념과 내용으로 정의되어 있는가?

둘째, 북한에서 건강의 의미는 규율을 통해 어떻게 구체화되는가?

13) 통일부, 「언론 및 출판」 『북한정보포털』 (온라인), 2025년 5월, <<https://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/pge/view.do?menuId=CL413>>.

II. 이론적 고찰

1. 건강 개념과 건강증진, 보건

1) 건강 개념의 역사적 전개와 정의

건강을 어떻게 정의할 것인가는 시대에 따라 변화해 왔다. 근대 의학에서 건강은 오랫동안 질병이나 손상이 없는 상태, 또는 생물학적 기능이 정상인 상태로 이해되었으나 20세기 중반 이후 건강의 의미는 이러한 신체 중심의 관점을 넘어 정신적·사회적 차원까지 포함하는 방향으로 넓어졌다. 세계보건기구(World Health Organization, WHO)는 1946년 헌장에서 건강을 "단순히 질병이나 허약이 없는 상태가 아니라 신체적·정신적·사회적으로 완전한 안녕 상태"로 정의하며, 건강을 긍정적·다차원적 개념으로 제시하였다.¹⁴⁾ 이후 1978년 알마아타 선언은 건강을 기본적 인권으로 재확인하고, 일차보건의료를 통해 모든 사람이 사회적·경제적으로 생산적인 삶을 영위할 수 있는 건강 수준에 도달해야 함을 명시함으로써,¹⁵⁾ 건강을 의료서비스 내부의 문제가 아니라 사회적 조건과 제도적 접근성의 문제로 확장하였다. 이러한 권리 기반의 이해는 이후 Sen의 역량 접근(capability approach)과도 연결된다. Sen의 관점에서 건강은 단순한 자원이나 신체 상태가 아니라, 개인이 가치 있다고 여기는 삶을 영위할 수 있게 하는 실질적 자유와 역량의 한 조건으로 이해될 수 있다.¹⁶⁾

¹⁴⁾ World Health Organization, *Constitution of the World Health Organization* (Geneva: World Health Organization, 1946), pp. 1-18.

¹⁵⁾ World Health Organization, *Declaration of Alma-Ata: International Conference on Primary Health Care, Alma-Ata, USSR, 6-12 September 1978* (Geneva: World Health Organization, 1978), pp. 1-3.

¹⁶⁾ Amartya Sen, *Development as Freedom* (Oxford: Oxford University Press, 1999),

한편 WHO의 건강 정의는 '완전한 안녕'이라는 기준이 지나치게 이상적이고 정태적이라는 점에서 비판을 받기도 했다. Saracci(1997)는 완전한 안녕이 건강이라기보다 행복에 가까운 개념이며, 행복의 조건을 건강에 포함할 경우 그 범위가 무한히 확장되어 의료화(medicalization)를 초래할 수 있다고 비판하였다.¹⁷⁾ Huber 등(2011)은 만성질환과 고령화가 보편화된 시대에 '완전함'을 기준으로 삼으면 다수의 사람이 비건강 상태로 위치되는 역설이 발생한다고 지적하며, 건강을 "사회적·신체적·정서적 도전에 직면하여 적응하고 스스로 관리하는 능력"으로 재정의할 것을 제안하였다.¹⁸⁾ 이러한 비판과 대안적 재정의의 흐름이 하나의 정의로 수렴되지는 않았지만, 건강을 의학적 상태에 한정하지 않고 인간의 신체·정신·사회적 관계와 삶의 질을 함께 아우르는 개념으로 이해해야 한다는 데에는 국제적으로 폭넓은 공감대가 형성되어 있다.

2) 건강증진의 등장과 핵심 원리

이러한 건강 개념의 확장은 건강증진(health promotion) 담론의 전개와도 연결된다. 1974년 캐나다의 Lalonde 보고서가 건강을 의료서비스만이 아니라 생활양식, 환경, 인간생물학, 보건의료체계 등 다양한 결정요인의 산물로 제시한 이후,¹⁹⁾ WHO는 1986년 오타와 헌장(Ottawa Charter for Health Promotion)에서 건강을 "일상생활을 위한 자원"으로, 건강증진을 "사람들이

pp. 87-110.

¹⁷⁾ Rodolfo Saracci, "The World Health Organisation Needs to Reconsider Its Definition of Health," *BMJ*, vol. 314, no. 7091 (1997), pp. 1409-1410.

¹⁸⁾ Machteld Huber et al., "How Should We Define Health?" *BMJ*, vol. 343 (2011), d4163.

¹⁹⁾ Marc Lalonde, *A New Perspective on the Health of Canadians* (Ottawa: Government of Canada, 1974), pp. 31-32.

자신의 건강 및 건강결정요인에 대한 통제와 관리를 가능하게 하여, 결과적으로 건강을 향상시켜 가도록 하는 과정"으로 정의하였다.²⁰⁾ 오타와 헌장은 건강증진의 접근 전략으로 옹호(advocate)·역량강화(enable)·중재(mediate)를, 활동 영역으로 건강한 공공정책 수립, 지지적 환경 조성, 지역사회 활동 강화, 개인 기술 개발, 보건의료서비스의 방향 전환을 제시하였다.

이명순(2015)은 오타와 헌장이 건강의 긍정적 개념과 가치, 건강증진의 정의, 접근전략 및 활동 영역을 제시하였고, 이후 아텔레이드 권고문(1988), 자카르타 선언(1997), 방콕 헌장(2005) 등 국제회의를 통해 논의와 발전이 지속되어왔으며, 현재까지 건강증진의 근본적 토대로 기능한다고 보았다.²¹⁾ 또한 오타와 헌장이 제시한 건강증진의 핵심을 단순히 건강 수준을 향상하는 활동이 아니라 개인과 집단이 자신의 건강에 관한 정보를 평가·판단·선택할 수 있는 자율성을 확보하고, 그 역량을 함양해 나가는 과정이라는 점으로 설명하였다.²²⁾ 즉 건강증진의 목표는 개인과 집단이 자신의 건강과 건강결정요인에 대해 판단하고 선택하며, 그 조건을 변화시키기 위해 서로 다른 집단과 부문 사이에서 발생하는 이해의 차이를 조율하는 과정에 참여할 수 있도록 하는 데 있다. 이처럼 건강증진의 핵심은 자율성·역량·참여로 이해할 수 있다.

3) 보건 개념과 건강·건강증진과의 관계

건강(health)이 인간이 도달하고자 하는 신체적·정신적·사회적 안녕의 상태 또는 가치에 관한 개념이라면, 건강증진은 그러한 건강을 향상시키기 위

²⁰⁾ World Health Organization, *Ottawa Charter for Health Promotion*, pp. 1-5.

²¹⁾ 이명순, 「건강증진이 기반한 주요 원칙과 가치: 오타와 헌장 및 세계보건기구 관련 문헌 등을 중심으로」 『보건교육건강증진학회지』 제32권 4호 (2015), 1~11쪽.

²²⁾ 위의 논문.

한 과정과 전략에 관한 개념이다. 반면 보건(public health)은 개인이 아니라 인구집단 수준에서 건강을 보호하고 증진하기 위해 국가와 사회가 조직하는 제도적·사회적 활동을 의미한다. 김창엽(2016)은 개인의 건강 문제를 다루는 의료와 구별하여, 인구집단의 건강 문제를 다루는 영역을 보건으로 정의하였다.²³⁾ 따라서 보건은 특정 질병의 치료에 국한되지 않으며, 건강에 영향을 미치는 사회적·환경적 조건과 정책을 포함하는 개념으로 이해할 수 있다.

이러한 맥락에서 본 연구는 건강을 핵심 분석 개념으로 삼되 건강증진과 보건을 함께 검토하고자 하였다. 세 개념은 긴밀히 연결되어 있어, 한 사회에서 건강이 어떤 의미로 규정되는지는 건강을 증진하기 위한 활동과 이를 조직하는 제도를 설명하는 언어 속에서 함께 드러난다. 따라서 북한에서 건강이 어떻게 정의되는지를 파악하기 위해서는 건강 개념 자체뿐 아니라, 그것이 건강증진과 보건의 언어 속에서 어떻게 설명되고 제도화되는지를 함께 살펴볼 필요가 있다.

2. 건강의 사회적 구성과 북한 체제의 맥락

건강은 생물학적 기반을 갖지만, 그 의미가 생물학적 사실만으로 정해지지 않는다. 어떤 상태가 정상으로 간주되고 어떤 사람이 건강한 사람으로 평가되는지는 각 사회의 규범과 제도, 권력관계 속에서 형성된다. 사회적 구성주의는 어떤 현상이 객관적 실재로 받아들여지는 과정 자체가 사회적 상호작용과 제도를 통해 구성된다고 본다.²⁴⁾ 선행연구에서는 이 관점을 의료 영역에 적용하여, 질병에는 생물학적 조건이 존재하지만 그 조건이 어떤 의

²³⁾ 김창엽, 「공중보건정책과 건강 형평성」 『보건행정학회지』 제26권 4호 (2016), 256~264쪽.

²⁴⁾ Peter L. Berger and Thomas Luckmann, *The Social Construction of Reality: A Treatise in the Sociology of Knowledge* (New York: Doubleday, 1966), pp. 13-15.

미를 부여받고 어떤 사회적 반응을 낳는지는 문화적 의미와 사회적 맥락에 따라 달라진다고 보았다.²⁵⁾ 따라서 건강은 의학적 사실인 동시에 사회적 판단의 산물이며, '건강하다'는 평가에는 병의 부재를 넘어 그 사회가 바람직한 게 여기는 몸과 생활양식, 역할 수행에 부합한다는 의미가 포함될 수 있다.

이러한 관점에서 보면 국제적으로 통용되는 건강 정의와 담론에도 일정한 전제가 깔려 있다. 오타와 헌장 이후의 건강증진 담론은 개인과 공동체가 자신의 건강에 대한 통제력을 높이고, 관련 정보를 평가·판단하며, 건강에 영향을 미치는 조건을 변화시키는 과정에 참여할 수 있다는 자율적 주체를 전제한다. 여기서 개인은 수동적 관리 대상이 아니라 건강한 선택과 실천의 주체이며, 국가는 그러한 선택이 가능하도록 조건을 조성하고 부문 간 이해를 조정하는 역할을 맡는다.

Foucault의 통치성(governmentality) 논의는 이러한 담론을 보다 넓은 사회적 맥락에서 이해할 수 있는 관점을 제공한다.²⁶⁾ Foucault에 따르면 근대 국가는 인구의 건강, 수명, 출생, 사망과 같은 생명 현상을 관리하면서도 단순한 강압이나 금지에만 의존하지 않는다. 오히려 개인이 스스로 자신의 신체와 생활을 관리하도록 유도하는 방식으로 권력이 작동하며, 개인은 통치의 대상인 동시에 자기관리의 주체로 구성된다.²⁷⁾ 이때 관리의 핵심 기제는 강압이 아니라 개인이 스스로 자신의 행위를 조정하도록 만드는 것이며, 건강증진 담론이 강조하는 자기관리·역량강화·자율적 선택은 개인에게 자신의

²⁵⁾ Conrad and Barker, "The Social Construction of Illness," pp. S67-S79.

²⁶⁾ Michel Foucault, *Discipline and Punish: The Birth of the Prison* (New York: Pantheon Books, 1977), pp. 135-169; Michel Foucault, *The Birth of Biopolitics: Lectures at the Collège de France, 1978-1979* (New York: Palgrave Macmillan, 2008), pp. 1-55; 홍태영, 「푸코의 자유주의적 통치성과 정치」 『한국정치학회보』 제 46권 2호 (2012), 51-70쪽.

²⁷⁾ 김용현, 「푸코 통치성으로 본 복지국가의 기원과 그 사회적 효과」 『사회복지정책』 제46권 3호 (2019), 157-177쪽.

건강을 스스로 관리할 책임을 부과하는 통치의 언어로 볼 수 있다.²⁸⁾

그러나 건강에 대한 이러한 전제가 모든 사회에서 성립하는 것은 아니다. 국가와 집단의 목표가 개인보다 우선되는 체제에서는 건강이 다른 의미와 기능을 가질 수 있다. 북한은 이러한 차이를 검토하기에 적절한 사례이다. 북한은 일당지배 체제 아래에서 주민의 일상생활과 사회적 역할을 국가와 집단의 질서 속에 조직해 왔다. 주민은 국가의 보호를 받는 대상이자 국가가 설정한 정치적·사회적 과업을 수행해야 하는 주체로 위치한다. 특히 김정은 정권 이후 ‘사회주의 도덕’으로 제시되는 사상 통제가 강화되었으며, 지도자에 대한 충성, 집단주의, 조국애 등의 가치가 주민에게 강조되어 일상을 규율하는 것으로 알려져 있다.²⁹⁾ 이처럼 개인보다 국가와 집단이 우선되는 조건에서 건강이 어떤 의미를 갖는지는 일반적인 건강 담론만으로는 설명하기 어렵다. 따라서 북한의 건강 개념은 북한 사회의 고유한 체제 맥락 속에서 어떠한 의미인지를 검토할 필요가 있다.

III. 연구 방법

1. 연구 설계

본 연구는 북한에서 건강이 어떻게 정의되고 설명되는지를 파악하기 위하

²⁸⁾ 김기덕, 「신자유주의, 관리주의 그리고 사회복지: 푸코의 통치성 이론을 중심으로」 『한국사회복지학』 제72권 2호 (2020), 181~200쪽.

²⁹⁾ 이형중, 「김정은 정권의 사상의식 통제와 북한 주민의 의식변화: 사회주의도덕을 중심으로」 『현대북한연구』 제27권 2호 (2024), 172~205쪽.

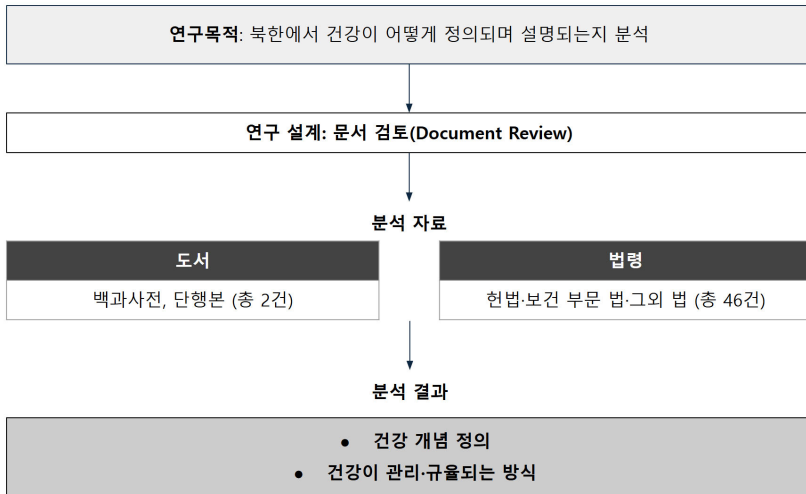
여 문서 검토(document review)를 수행하였다. 문서 검토는 정책 문서, 법령, 학술문헌, 교재 등 다양한 유형의 기록 자료를 분석하여 사회 현상과 정책 구조를 해석하는 방법으로, 특정 개념이 형성·재현되는 방식과 그 맥락을 파악하는 데 적합하다.³⁰⁾ 본 연구에서는 수집된 문서 자료를 단순한 정보의 집합이 아니라 북한의 통치 논리와 규범, 사회 인식을 반영하는 텍스트로 간주하였으며, 건강 개념이 어떠한 내용과 범위로 정의되는지, 그리고 그 개념이 공식 규범 속에서 어떠한 형식으로 나타나는지를 중심으로 분석하였다.

본 연구의 분석 자료는 북한 발간 도서와 북한 법령으로 구성된다. 두 자료는 모두 국가가 생산·승인한 공식 문서라는 공통점을 가지면서도, 서로 다른 차원의 정보를 제공한다. 북한 발간 도서는 국가가 승인한 지식 체계 속에서 건강이 어떠한 의미로 설명되고 주민에게 전달되는지를, 북한 법령은 건강이 공식 규범 안에서 어떤 행위와 책임으로 연결되는지를 보여준다. 이에 따라 분석은 북한 발간 도서를 통해 건강 개념의 설명 방식을 검토하고, 북한 법령을 통해 건강 관련 표현이 규율 속에서 어떻게 사용되는지를 분석한 뒤, 두 자료의 분석 결과를 대응시켜 비교·해석하는 순서로 진행하였다. 이때 북한 발간 도서에서 건강은 건강증진, 보건, 위생, 예방 등의 용어와 함께 제시되는 양상이 확인되어, 본 연구에서는 건강을 핵심 개념으로 두되 건강증진 및 보건 관련 서술을 보조적으로 함께 검토하였다.

본 연구에서는 분석 자료 전체를 지칭할 때는 ‘문서 자료’를, 개별 자료를 지칭할 때는 ‘북한 발간 도서’와 ‘북한 법령’을 사용하여 용어를 구분하였다. 이상의 연구 설계를 도식화하면 <그림 3-1>과 같다.

³⁰⁾ Hani Morgan, “Conducting a Qualitative Document Analysis,” *The Qualitative Report*, vol. 27 (2022), pp. 64-77; Glenn A. Bowen, “Document Analysis as a Qualitative Research Method,” *Qualitative Research Journal*, vol. 9 (2009), pp. 27-40.

〈그림 3-1〉 연구설계



출처: 저자 작성

2. 자료 수집

본 연구에서는 김정은 집권 이후 정책 변화와 담론 형성의 흐름을 반영하기 위해 2010년대 이후 생산된 문서 자료를 수집하였다. 수집 대상은 건강 개념과 건강 관련 규율을 파악할 수 있는 문서 자료였고 임상적 치료 결과, 의약품 생산, 의료기술 및 설비 중심 자료는 연구 목적과의 관련성이 낮다고 판단하여 제외하였다.

북한 발간 도서는 통일부 북한자료센터에서 '건강' 및 '건강증진'으로 검색한 결과 총 62권의 결과를 확보하였다. 이 가운데 생활 요령이나 치료 방법 등 기초 상식 수준 서술에 그치거나 지도층의 활동을 선전하는 내용의 자료 52건을 제외하였고, 10건 중 건강 개념을 명시적으로 설명하는 자료를 선별

하여 「건강유지와 증진법」과 「광명백과사전 19: 인체·보건」 총 2권을 최종 분석 자료로 확정하였다.³¹⁾

「건강유지와 증진법」은 북한의 보건 분야 공식 출판물을 발간하는 인민보건사에서 2013년 발간한 343쪽 분량의 단행본으로, 건강과 건강증진에 대한 기초 지식과 함께 식생활, 정서, 운동 등 일상생활 차원의 건강행동 실천을 포괄적으로 다루었다. 북한의 공식 보건 출판물이 건강 개념을 어떻게 설명하고 주민에게 전달하는지를 확인할 수 있는 자료로 판단하여 핵심 분석 자료로 활용하였다. 「광명백과사전」은 북한의 백과사전 전문 출판사인 과학백과사전출판사가 발간한 20권 규모의 백과사전으로, 자모순이 아닌 분야별 체계에 따라 배열·서술하고 있어 북한이 특정 분야를 어떻게 인식하고 체계화하는지 간접적으로 살펴볼 수 있는 자료이다.³²⁾ 대중이 쉽게 이해할 수 있도록 통속적으로 서술되어 북한의 공식 지식을 일반 독자에게 전달하려는 목적에서 출판되었다.³³⁾ 본 연구에서는 인체·보건을 다룬 제19권의 '보건' 부분을 분석 대상으로 삼아, 건강 관련 개념이 북한의 공식 분류 체계 안에서 어떻게 설명되는지를 검토하였다.

도서 분석만으로는 건강 개념이 북한 체제 안에서 어떠한 방식으로 제도화되고 주민에게 적용되는지를 파악하는 데 한계가 있었다. 이에 본 연구는 북한의 법령을 추가 분석 자료로 포함하였다. 법령은 도서와 마찬가지로 국

31) 김치곤 외, 『건강유지와 증진법』 (평양: 인민보건사, 2013), 1~343쪽; 조선백과사전 편찬위원회 편, 『광명백과사전 19: 인체, 보건』 (평양: 백과사전출판사, 2010), 1~788쪽.

32) 권영태, 「북한법의 변화에 대한 고찰」 『통일과 법률』 (2017), 134~180쪽.

33) 「北, 『광명백과사전』(전 20권) 발간: '선군시대 국보적인 과학문화의 총서」 『통일뉴스』(온라인), 2012년 9월 14일, <<https://www.tongilnews.com/news/articleView.html?idxno=99878>>; 「北, 1만 6천쪽 분량 새 백과사전 발간」 『SBS 뉴스』(온라인), 2013년 3월 26일, <https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1001701046>; 남초록, 「자모순이 아닌 38개 분야의 주제별 백과사전 『광명백과사전』」, 『겨레말』 제25호, 2024, 42~43쪽.

가가 생산·승인한 문서이지만, 건강이 어떤 행위, 책임, 제재와 연결되어 공적 규범으로 고정되는지를 보여준다는 점에서 도서와 다른 차원의 정보를 제공한다. 특히 북한과 같이 일당지배 체제를 유지하는 국가에서 법은 당의 정책과 통치 방향을 규범의 형태로 고정하는 수단으로 기능하며, 건강이 어떠한 문제로 설정되고 어떤 영역과 연결되어 다루어지는지를 파악할 수 있는 기본적인 근거를 제공한다.³⁴⁾ 이에 따라 건강 개념이 도서를 통해 주민에게 전달되는 방식과 함께, 그것이 실제 제도 속에서 어떻게 구현되고 어떤 방식으로 주민에게 적용되는지를 파악하기 위해서는 법령 검토가 필요하다고 판단하여 수집, 분석하였다.

북한 법령은 법무부 통일법제데이터베이스를 활용해 연구를 수행한 2025년 9월 당시 공개된 최신 법령을 탐색하였으며, 북한 헌법 3개, 보건 부문 법 14개, 보건 외 부문 법 293개를 수집하였다. 북한의 법체계는 헌법을 최상위 규범으로 하여 그 아래 부문법이 위치하며, 부문법은 총 19개 영역으로 분류된다<표 3-1>.³⁵⁾ 본 연구에서도 동일한 분류 체계를 적용하였으며, 본 연구에서 분석한 보건 부문 법령과 보건 외 부문 법령은 모두 분류 체계상 부문법에 해당한다.

³⁴⁾ 박정원, 「북한 김정은 정권의 법제 변화와 사법적 준비」 『북한법연구』 제31호 (2024), 31~60쪽; 이윤진, 「북한 아동권리보장법 및 아동복지 관련 법제도 분석」 『한국사회복지조사연구』 제50권 (2016), 189~219쪽; 김성욱, 「북한의 국민보건 법제도에 관한 고찰」 『국제법무』 제11권 2호 (2019), 115~136쪽; 김영규, 「북한 보건의료법의 변천과 특징」 『법학논총』 제41권 3호 (2017), 237~262쪽.

³⁵⁾ 국가정보원 편, 『북한법령집』 상·하 (서울: 국가정보원, 2024), 3~32쪽.

〈표 3-1〉 북한의 법 체계

헌법		
부문법		
규정	최고인민회의 상임위원회 규정	
	내각규정	
세칙	내각위원회 세칙	성 세칙
	도인민회의 세칙	
	도인민위원회 세칙	

출처: 박정원·신유리, 『과학기술·채신·지적재산권·보건·사회복지 부문 남북한 법령용어 비교·분석 연구』(세종: 법제처, 2023), 17쪽.

이후 법령 내 구체적인 조항을 선별하여 분석하였다. 조항 선별은 두 단계로 이루어졌다. 첫 번째 단계에서는 수집된 법령 자료 전체를 대상으로 건강 관련 표현이 포함된 조항을 발췌하였다. 발췌에 사용한 검색어는 본 연구의 핵심 분석 개념인 '건강'과 보조적 검토 대상인 '건강증진', '보건', 그리고 「인민보건법」에서 반복 등장하는 '위생', '예방'이다. 이들 용어가 조항에 직접 등장하는 경우뿐 아니라, 용어 자체는 등장하지 않더라도 검진, 노동참여, 환경관리 등 건강 관련 행위·책임·제재를 구체적으로 규정하여 내용상 건강과 연결되는 조항도 발췌 대상에 포함하였다. 보건 부문 법령은 건강 보호와 증진을 주요 목적으로 직접 다루는 자료로서 원칙적으로 전체를 분석 대상에 포함하였다. 다만 보건 부문으로 분류되어 있으나 실제 내용이 인삼의 재배·가공·유통 관리에 관한 「인삼법」과 의료행위 관련 사건의 수사·감정 절차를 규정한 「의료감정법」은 건강 개념이나 건강 관련 행위·책임을 다루고 있지 않아 분석 대상에서 제외하였다. 보건 외 부문 법령에 대해서는 위 두 가지 기준 가운데 하나라도 해당하는 조항만을 선별하여 분석하였다. 두 번째 단계에서는 첫 번째 단계에서 발췌된 조항 가운데, 건강 관련 개념을 명시하거나 건강생활의 실천 및 지원과 관련하여 국가와 기관의 역할이나 의무를 규정한 조항을 최종 분석 대상으로 확정하였다. 그 결과 헌법 1개, 보건 부문법 12개, 보건 외 부문법 33개, 총 46개의 법령을 분석하였다. 분석에 포함

된 법령의 제정 및 채택시기와 최신 개정 시기는 다음 표와 같다<표 3-2>.

〈표 3-2〉 북한의 건강 관련 법 자료

분류	법명	채택 시기	최신 개정 시기
헌법	사회주의 헌법	1972.12.27. 채택	2023. 9. 26-27. 수정보충
보건	공중위생법	1998. 7. 15. 채택	2014. 5. 22. 수정보충
	금연법	2020. 11. 4. 채택	-
	담배통제법	2005. 7. 20. 채택	2016. 6. 24. 수정보충
	마약관리법	2003. 8. 13. 채택	2021. 12. 14. 수정보충
	비상방역법	2020. 8. 22. 채택	2022.11.15. 수정보충
	수입물자소독법	2021. 3. 3. 채택	2021. 5. 25. 수정보충
	식품위생법	1998. 7. 22. 채택	2022. 12. 6. 수정보충
	약초법	2004. 12. 29. 채택	2009.6.30. 수정보충
	의료법	1997. 12. 3. 채택	2000. 8. 10. 보충
	의약품관리법	1997. 11. 12. 채택	2022.5.31. 수정보충
	인민보건법	1980. 4. 3. 채택	2012. 4. 3. 수정보충
	전염병예방법	1997. 11. 5. 채택	2023. 8. 19. 수정보충
행정	인민반조직운영법	2023. 12. 21. 채택	-
	평양시관리법	1998. 11. 26. 채택	2014. 10. 22. 수정보충
재판, 인민보안	도로교통법	2004. 10. 6. 채택	2021. 8. 24. 수정보충
	구타행위방지법	2021. 11. 30. 채택	-
	마약범죄방지법	2021. 7. 1. 채택	-
	재해방지 및 구조/복구법	2014. 6. 27. 채택	2022. 8. 19. 수정보충
	소방법	2005. 2. 24. 채택	2020. 5. 20. 수정보충
형민사	형법	1990. 12. 15. 채택	2023. 12. 24. 수정보충
	가족법	1990. 10. 24. 채택	2009. 12. 15. 수정보충
인민봉사, 건설, 도시경영	시/군발전법	2021. 9. 29. 채택	-
	살림집법	2009. 1. 21. 채택	2022. 6. 14. 수정보충
	도시경영법	1992. 1. 29. 채택	2015. 1. 7. 수정보충
국토, 환경보호	국경위생검역법	1996. 1. 24. 채택	2022. 8. 19. 수정보충
	환경보호법	1986. 4. 9. 채택	2021. 4. 30. 수정보충
	독성물질취급법	2015. 10. 8. 채택	2020. 7. 26. 수정보충
	대기오염방지법	2012. 7. 11. 채택	2020. 7. 26. 수정보충
	지진, 화산피해방지 및 구조법	2011. 8. 29. 채택	2022. 11. 15. 수정보충
	공원, 유원지관리법	2013. 5. 29 채택	2014. 3. 5. 수정보충
계획, 노동,	로동보호법	2010. 7. 8. 채택	2022. 6. 14. 수정보충

분류	법명	채택 시기	최신 개정 시기
재산관리	사회주의로동법	1978. 4. 18. 채택	2015. 6. 30. 수정보충
교육, 문화, 체육	교육법	1999. 7. 14. 채택	2015. 12. 23. 수정보충
	어린이보육교양법	1976. 4. 29. 채택	2021. 12. 14. 수정보충
	육아법	2022. 2. 7. 채택	-
	체육시설법	2019. 11. 20. 채택	-
	체육법	1977. 3. 12. 채택	2021.7.29. 수정보충
사회복지	사회보험 및 사회보장법	2021. 3. 3. 채택	-
	적십자회법	2007. 1. 10. 채택	2021. 7. 29. 수정보충
	제대군관 생활조건보장법	2020. 4. 12. 채택	-
	년로자보호법	2007. 4. 26. 채택	2012. 4. 3. 수정보충
	아동권리보장법	2010. 12. 22. 채택	2014. 3. 5. 수정보충
	장애자보호법	2003. 6. 18. 채택	2022. 6. 14. 수정보충
	여성권리보장법	2010. 12. 22. 채택	2015. 6. 30. 수정
기타	주민행정법	2010. 7. 8. 채택	-

출처: 저자 작성.

한편 국내외 학술논문·보고서와 국내 발간 도서, 북한 발간 학술논문은 초기 탐색 단계에서 함께 검토하였으나, 북한 내부에서 생산·승인된 건강 개념 자체를 직접 분석하기에는 부합하지 않아 최종 분석 자료에서는 제외하고, 연구 배경과 선행연구 검토에 활용하였다.

3. 자료 분석

본 연구는 질적 문서검토(qualitative document analysis)를 실시하였다.³⁶⁾ 질적 문서검토는 문서 자료의 내용을 요약하는 데 그치지 않고, 문서 자료에 나타난 개념 정의와 설명 방식, 반복 표현, 규범 맥락을 해석하여 특정 현상

³⁶⁾ Hani Morgan, "Conducting a Qualitative Document Analysis," p. 64; Margrit Schreier, *Qualitative Content Analysis in Practice* (London: Sage, 2012), pp. 37-50.

이 어떻게 구성되는지를 분석하는 방법이다. 본 연구에서는 북한 발간 도서와 북한 법령을 공식 문서 자료로 보고, 건강이 어떤 개념으로 설명되는지와 그 의미가 법령에서 어떤 행위 요구와 관리 책임으로 제시되는지를 분석하였다.

분석은 다음과 같은 절차로 이루어졌다. 첫 번째 단계에서는 북한의 문서 자료에서 건강이 어떠한 의미로 정의되고 다루어지는지를 파악하였다. 수집된 도서를 반복해서 검토하면서 건강·건강증진·보건과 관련된 개념 정의와 설명을 발췌하고, 각 개념이 어떠한 의미로 설명되며 어떤 방식으로 서술되는지를 파악하였다. 이 과정에서 개념의 정의뿐 아니라 각 개념을 구성하는 요소, 반복적으로 강조되는 내용과 서술에서 나타나지 않는 내용을 함께 살펴보았다. 자료에 나타난 표현을 바탕으로 귀납적 코딩을 실시하였으며, 유사한 코드는 상위 범주로 통합하였다. 예를 들어 ‘신체 기능’, ‘체력’, ‘저항력’ 등은 ‘신체 건강’ 범주로, ‘정서 안정’, ‘심리적 균형’ 등은 ‘심리 건강’ 범주로 묶는 방식으로 분석하였다. 법령에 대해서는 건강과 관련된 조항의 문맥과 서술 방식을 검토하여, 법령상 건강이 어떠한 성격의 문제로 제시되는지를 개괄적으로 파악하였다.

두 번째 단계에서는 법 조항의 내용을 상세하게 검토하였다. 법령 분석의 기본 단위는 조항으로 설정하였고, 각 조항에서 건강이 주민의 생활과 어떠한 방식으로 연결되는지, 어떤 주체와 대상이 명시되는지, 그리고 건강 관련 행위가 어떠한 규율의 형태로 서술되는지 살펴보았다. 이 과정에서도 귀납적 코딩을 적용하되, 법령의 특성을 고려하여 조항의 규범적 성격을 함께 검토하였다. 예를 들어 ‘검진 참가’, ‘예방접종’, ‘위생 준수’ 등은 ‘확인 가능한 행위 의무’로, ‘보호한다’, ‘보살핀다’, ‘혜택을 준다’ 등의 표현은 ‘국가의 보호와 시혜적 서술’로 묶어 분석하였다. 이후 도서에서 제시된 건강 개념과 법령에서 확인된 건강 관련 조항을 대응시켜, 개념과 규율 사이에서 일치하는 지점, 도서에 명시된 개념이 법령에서 행위 요구나 관리 책임으로 구체화되는 지점,

도서에는 포함되어 있으나 법령에서 나타나지 않는 지점을 확인하였다.

분석의 엄밀성과 해석의 타당성을 높이기 위해 연구진 4명이 분석 과정에 참여하였다. 1차 분석에서는 연구자 2명이 동일한 자료를 각각 검토하며 주요 의미 단위와 잠정 범주를 도출하였다. 이후 질적 연구 경험이 풍부한 연구자 2명이 1차 분석 결과를 검토하면서 범주 구성, 해석의 근거, 대안적 해석 가능성을 함께 논의하였다. 이 과정은 분석자 간 일치 여부를 확인하기 위한 절차라기보다, 문서에 대한 해석이 특정 관점에 과도하게 치우치지 않도록 점검하고 자료가 허용하는 해석의 범위를 구체화하기 위한 과정이었다. 해석의 차이가 나타난 부분은 해당 문서의 원문, 문맥, 법령의 목적 조항과 관련 조항을 다시 확인하면서 각 해석이 어떤 근거에서 가능한지, 그리고 연구 질문과 어떤 관련성을 갖는지를 검토하였다. 이를 통해 범주의 경계를 조정하고, 자료가 충분히 뒷받침하지 않는 해석은 서술에서 제외하거나 표현을 완화하였다. 분석 결과 도출된 범주는 부록에 수록된 <표 A-1> 및 <표 A-2>와 같으며, 이후 북한 보건 및 건강증진 분야 전문가 자문을 통해 분석 틀과 결과 해석을 보완하여 최종 연구 결과를 작성하였다.

IV. 연구 결과

1. 북한 문서 자료에 나타난 건강의 의미

본 연구에서 검토한 북한 문서 자료 중에서, 건강은 도서에 정의가 명시되어 있고 법령에는 건강 관련 행위와 책임을 규정하는 방식으로 그 의미가 간접적으로 제시되었다. 검토 과정에서 확인한 북한 도서의 전반적 경향은 건

강을 독립된 개념으로 논의하기보다 생활 지식이나 치료 기술의 배경으로 다루고 있었다. 어떤 음식을 먹으면 몸에 좋은지, 특정 증상에는 어떤 차나 약초를 사용할 수 있는지, 생활 속에서 어떤 처치를 할 수 있는지를 설명하는 방식의 서술이 상당수를 차지하였고, 일부 자료는 의료인을 대상으로 한 임상 지침이나 질병 치료 기술에 가까웠다. 이 경우에도 건강은 개념으로 설명되기보다 질병의 진단·치료·예방·처치의 전제로 서술되었다. 이는 북한 도서 전반에서 건강이 명시적 정의의 대상이 되는 경우가 드물다는 점을 보여준다. 이러한 가운데 건강·건강증진·보건의 의미를 명시적으로 제시한 자료가 최종 분석 대상인 『건강유지와 증진법』과 『광명백과사전 19: 인체·보건』이었다. 두 자료는 다루는 범위와 서술 방식에서 차이를 보이지만, 건강을 개인의 사적 상태로 한정하지 않고 사회적 맥락 속에서 설명한다는 공통점을 갖는다. 분석 내용을 정리하면 <표 4-1>과 같다.

<표 4-1> 『건강유지와 증진법』과 『광명백과사전 19: 인체·보건』에 나타난 건강의 의미

개념	정의	핵심 구성	주요 특징
건강	“자주적·창조적 생활을 누릴 수 있게 정신·육체적으로 준비되어 있는 유기체의 상태” ³⁷⁾	“신체 건강”, “심리 건강”, “사회 적응”, “도덕 건강” ³⁸⁾	신체가 건강해도 도덕 신념과 행위가 사회 규범과 불일치하면 건강으로 인정되지 않음
건강증진	“건강목표를 사회행동으로 전환시키는 과정”으로 “건강교육과 환경지지를 결합”함 ³⁹⁾	“정책적 환경 조성”, “건강교육”, “집단적 참여” ⁴⁰⁾	일시적 행동 변화가 아닌 생활양식 전반의 지속적 전환을 지향하며, 참여의 방향과 내용은 국가와 집단이 먼저 설정
보건	“국가와 사회 구성원의 생명과 건강을 보호·증진하기 위한 국가적·사회적 시책의 총체” ⁴¹⁾	“당성·노동계급성·인민성의 원칙”, “예방 우선”, “무상치료제” ⁴²⁾	보건을 국가가 베푸는 혜택으로 규정, 인민의 건강은 체제 성과의 지표

출처: 저자 작성.

1) 질병 부재를 넘어 사회적 역할 수행까지 포함하는 건강

『건강유지와 증진법』은 건강을 "자연 및 사회 환경 변화에 대한 방어력을 가지고 있으며, 생리적 균형을 유지하려는 능력이 큰 상태"(10쪽), 즉 "자주 적이며 창조적인 생활을 누릴 수 있게 정신·육체적으로 준비되어 있는 유기체의 상태"(12쪽)로 정의한다. 이 정의에서 건강의 기준은 신체 기능의 정상 여부가 아니라, 사회적 활동을 원만히 수행할 수 있는 준비 상태에 있었다. 여기서 "자주적·창조적 생활"이란 병의식에서 벗어나 스스로 회복의 주인이 되어 사회 속에서 생산적 활동에 참여하는 것(12쪽)으로 설명된다. 즉 건강한 사람은 병이 없는 사람이 아니라, 자기 지위에 맞는 역할을 수행하고 사회계통에서 능력을 발휘할 수 있는 사람으로 규정되었다.

이 정의를 구성하는 요소로는 신체 건강, 심리 건강, 사회 적응, 도덕 건강의 네 차원을 제시하고 있다. 신체 건강은 신체 기관과 기능이 정상 상태에 있는가(11쪽)를 가리키되, 생활과 노동을 수행할 수 있는 체력과 저항력을 핵심 지표로 강조한다. 심리 건강은 지력·정서·정신 건강을 포괄(11쪽)하며, 심리적 균형과 안정을 유지하고 사회적 역할과 의무를 원만히 수행할 수 있는 상태로 설명된다. 사회 적응은 개인의 능력이 사회계통에서 충분히 발휘되고, 자기 지위에 맞는 역할을 수행하며, 사람들 사이에 맺어지는 사회 도덕 규범과 일치하는 상태(11-12쪽)를 요건으로 제시한다. 마지막으로 도덕 건강은 세계관·인생관·가치관에서 다른 사람을 존중하고 그들의 이익을 지켜주는 내용(12쪽)을 포괄하며, 개인의 도덕 신념과 행위가 사회 규범과 조

37) 김치곤 외, 『건강유지와 증진법』, 12쪽.

38) 위의 책, 11쪽.

39) 위의 책, 22쪽.

40) 위의 책, 22-23쪽.

41) 조선백과사전편찬위원회 편, 『광명백과사전 19: 인체, 보건』, 589쪽.

42) 위의 책, 600쪽.

화를 이루지 못할 경우 신체가 건강하더라도 건강하다고 볼 수 없다(12쪽)고 명시한다.

이때 건강의 네 차원 가운데 도덕 건강은 다른 세 차원과 다른 방식으로 서술되었다. 신체·심리·사회 적응은 각각의 기능적 상태로 설명되지만, 도덕 건강은 그 결여가 신체적 건강 여부와 무관하게 비건강 상태를 만든다고 명시되어 있다. 도덕 신념과 행위가 사회 규범과 조화를 이루지 못하면 신체가 건강하더라도 온전한 건강으로 인정되지 않는다는 서술은, 북한에서 건강의 판단 기준이 신체적 상태에 한정되지 않음을 명시적으로 보여준다. 이는 건강이 기능적 상태를 넘어, 사회가 규정하는 규범과 역할에 부합하는지를 함께 묻는 개념으로 구성되어 있음을 시사한다.

2) 집단적 참여와 환경 조성을 중심으로 한 건강증진

『건강유지와 증진법』에서는 건강증진을 "사람들이 자기 건강을 보호 개선하는 실시 과정"(22쪽)으로 정의하고, 그 핵심은 "건강목표를 사회행동으로 전환시키는 것"(22쪽)이라고 제시했다. 이어 건강증진의 과정을 건강교육과 환경지지의 결합으로 설명하는데, 환경지지는 건강에 유리한 사회적 정책을 제정하고 건강을 지지하는 환경을 조성하는 것(22쪽)을, 건강교육은 주민의 건강의식을 높이고 건강증진 분위기를 형성하는 기반 요소(23쪽)를 가리킨다. 『건강유지와 증진법』은 "건강교육이 없으면 건강증진은 원천이 없는 물, 뿌리가 없는 나무와 같다"(23쪽)고 기술하며 건강교육을 건강증진의 필수 전제로 설정한다. 이 정의에서 건강증진은 개인이 자발적으로 실천하는 행위에 그치지 않는다. 도서는 건강증진을 "전 사회가 참여하고 많은 부문이 협조하는 사회적 공정"(23쪽)으로 규정하며, 조직·정치·경제·법률적 지원 환경이 갖추어져야 비로소 실현 가능한 것으로 설명한다. 이는 건강증진이 개인의 의지 문제보다는, 국가와 사회가 조건을 마련하고 주민이 그 안에서 참여

하는 방식으로 설계된 것임을 보여준다.

건강증진의 실현 방식으로는 객관적 지지와 주관적 참여의 결합(23쪽)이 강조된다. 객관적 지지는 정책적·경제적 지원을 통한 환경 조성을, 주관적 참여는 건강교육을 통해 형성된 건강의식을 바탕으로 주민이 건강증진 사업에 능동적으로 참가하는 것을 가리킨다. 『건강유지와 증진법』은 건강증진이 “행동개변에 대한 역할은 비교적 지속적이며 속박성을 가진다”(22쪽)고 명시하며, 이때 행동개변, 즉 행동 변화는 일시적이지 않고 생활양식 전반의 지속적 전환을 지향하는 것으로 설명한다. 그리고 이러한 전환을 이끄는 수단으로 건강교육이 강조되는데, 이때 건강교육을 통해 “군중의 건강의식을 높이고 정확한 건강관을 세우며 일군들·주민·지역·개인 등 각 측면에서 주동적으로 참가하게 하여 건강증진 분위기가 세워진다”(23쪽)고 기술한다. 그러나 이 서술에서 건강관의 내용과 참가의 방향은 이미 국가와 집단이 설정한 것으로 전제되어 있으며, 건강교육은 그 목표를 주민이 수용하고 동참하도록 이끄는 수단이다. 주민의 “주동적 참가”(23쪽)가 강조되지만, 무엇에 어떻게 참가할지를 주민 스스로 결정하는 과정은 서술에서 나타나지 않았다. 이 점에서 도서가 말하는 주관적 참여는 자율적 판단에 근거한 참여라기보다, 이미 설정된 기준을 내면화하고 그에 따르는 방식의 참여에 가까웠다.

한편 도서 전반에서 개인이 건강 관련 정보를 스스로 평가하고 판단하여 선택하는 과정에 대한 서술은 찾아보기 어려웠다. 건강교육은 지식 전달과 참여 유도의 수단으로 제시되지만, 개인이 그 정보를 비판적으로 검토하거나 자신의 상황에 맞게 적용하는 역량을 기르는 방향으로서는 서술되지 않았다. 또한 건강증진의 실현 과정에서 다양한 집단과 부문 사이의 이해를 조율하거나 갈등을 조정하는 기제에 대한 언급도 나타나지 않는다. 건강증진은 국가가 설정한 목표를 주민과 집단이 함께 수행하는 방식으로 제시될 뿐, 그 목표와 방향을 둘러싼 다양한 의견이나 이해관계가 조정되는 과정은 서술에서 포착되지 않았다.

3) 국가 시책 총체로서의 보건

『광명백과사전』은 보건을 "국가와 사회의 구성원들의 생명과 건강을 보호, 증진하기 위한 국가적 및 사회적 시책의 총체"(589쪽)로 정의하였고, 보건 사업을 "당과 국가가 인민들에게 베푸는 완전하고 전반적인 무상치료제의 혜택과 인민들의 의료상 권리"(600쪽)로 기술하였다. 이 서술에서 보건은 인민이 요구하거나 청구할 수 있는 영역이 아니라, 국가가 인민에게 제공하는 시책으로 설정되어 있음이 나타난다. 인민의 건강 상태는 나아가 사회주의 제도의 성과를 입증하는 지표로 제시되어, 보건의 성과가 개인의 건강 수준이 아니라 체제의 우월성을 증명하는 근거로 연결된다.

보건 사업의 원칙으로는 당성·노동계급성·인민성, 주체성과 민족성, 예방 우선, 과학화(600쪽)가 등장했다. 『광명백과사전』은 보건 문제를 "단순한 기술, 실무적 문제가 아니라 자주성을 실현하기 위한 사회 정치적 문제"로 규정했다. 이는 보건이 주민의 건강 필요에 대응하는 기술적 사업이 아니라, 사회주의 체제의 이념과 노선을 실현하는 사업으로 자리매김됨을 의미한다. 특히 당성·노동계급성의 원칙이 보건의 기본 원칙으로 명시된다는 점은, 보건 사업의 방향이 의학적 필요보다 정치적 원칙에 의해 먼저 규정됨을 보여 준다.

보건에 대한 설명 전반에서 인민은 보건 사업의 방향을 결정하거나 그 내용에 관여하는 주체로 나타나지 않았다. 보건은 국가가 설계하고 제공하며 그 성과를 평가하는 영역으로 제시되며, 인민은 그 혜택을 받는 대상으로 위치하고 있었다. 앞서 건강증진에서 개인의 참여가 강조되면서도 그 방향은 국가가 설정한다는 점이 발견되었는데, 보건에서는 인민의 참여나 선택 자체가 서술에서 거의 등장하지 않는다는 점에서 그 성격이 더욱 분명하게 드러난다.

4) 법령에서 간접적으로 드러나는 건강의 의미

북한 법령에는 “건강은 무엇이다”라는 직접적인 정의가 제시되어 있지 않다. 그러나 건강 관련 표현이 사용되는 맥락을 살펴보면, 법령상 건강이 어떠한 의미로 다루어지는지를 파악할 수 있다.

법령에서 건강 관련 표현은 대체로 건강에 유리한 환경을 조성·관리해야 하는 의무, 검진과 예방접종에 참가해야 하는 행위 등과 연결되어 나타난다. 또한 이러한 표현은 “하여야 한다”, “할 수 없다”, “벌금을 물린다”, “처벌을 준다”와 같은 의무·금지·제재 중심의 규범 언어와 결합되어 있다.

의무의 형태로 표현된 법령의 예시로는 「살림집법」과 「환경보호법」 등이 있다. 「살림집법」은 제52조에서 “살림집을 리용하는 공민은 살림집에 대한 소보수를 정상적으로 하여 위생문화적인 생활환경을 유지하여야 한다”고 규정하여, 생활환경 유지를 공민의 의무로 명시한다. 「환경보호법」도 제28조에서 자연환경을 “건강증진과 문화정서생활에 유리하게 꾸리고 잘 보호관리하여야 한다”고 규정한다. 건강 관련 기준은 일정 기준에 미달하는 행위를 차단하는 금지의 형태로도 나타났다. 「살림집법」은 제11조에서 보건위생성을 보장하지 못한 살림집 건설설계는 승인할 수 없다고 규정한다. 또한 의무를 미이행 할 시 처벌을 부과하여 제재하고 있음을 알 수 있는데, 대표적으로 「전염병예방법」은 제46조에서 정당한 이유 없이 검진·예방접종에 참가하지 않은 경우를 벌금 부과 대상으로, 제47조에서 위생검열을 정상적으로 진행하지 않은 경우를 노동교양처벌의 대상으로 규정한다. 「환경보호법」도 제77조에서 환경보호계획을 수행하지 않은 경우 무보수노동 또는 노동교양처벌을 부과하도록 규정한다. 이러한 점에서, 법령에서 건강은 개인이 지향하는 상태라기보다 이행해야 하는 기준으로 제시된다고 해석된다.

주목할 점은 건강 관련 표현이 보건 부문 법령에 국한되지 않고 주거·환경·교육·노동 등 다양한 생활 영역의 법령에 걸쳐 반복적으로 등장한다는

것이다. 예컨대 「환경보호법」은 제28조에서 자연환경을 "건강증진과 문화정서생활에 유리하게 꾸리고 잘 보호관리하여야 한다"고 규정한다. 「대기오염방지법」은 제1조에서 대기환경 개선을 통해 인민들의 생명과 건강을 보호하는 것을 입법 목적으로 명시하고, 「로동보호법」은 제1조에서 근로자들의 생명과 건강을 보호·증진시키는 것을 법의 사명으로 제시한다. 또한 「살림집법」은 제11조에서 보건위생성을 보장하지 못한 살림집 건설설계는 승인할 수 없다고 규정한다. 이는 건강이 의료나 보건의 문제에 한정되지 않고, 주민의 일상적 생활 조건 전반과 연결되어 규정되고 있음을 보여준다.

2. 북한 법령에서의 건강 관리와 행위 규율 방식

본 절에서는 북한 법령에서 건강이 어떠한 행위와 책임, 규율의 형태로 나타나는지를 검토하였다. 분석 결과, 법령에서 건강 관련 내용은 도서에서 제시된 건강의 의미와 일치하는 지점도 있었으나, 일부 차원은 법령에서 성격이 달라지거나 나타나지 않는 영역도 확인되었다. 분석 내용을 정리하면 <표 4-2>와 같다.

〈표 4-2〉 도서에 나타난 건강·건강증진·보건의 의미와 법령에서의 관리·규율 방식

구분	도서 정의	법령에서의 관리·규율 방식	조항 예시
건강 : 다차원적 상태로 정의되나 관리·평가 대상으로 좁혀짐	“자주적·창조적 생활을 누릴 수 있게 정신·육체적으로 준비되어 있는 유기체의 상태”	• 건강은 의료기관, 주민조직 등을 통해 일상적 파악·확인되는 대상으로 규정됨 • 검진, 예방접종, 위생 준수, 노동능력 평가 등 확인 가능한 행위와 상태를 중심으로 구체화됨 • 건강상태 확인과 도덕규범 점검이 동일한 생활단위에서 결합됨 • 심리 건강은 법령에서 독립적 지원·관리 대상으로 거의 나타나지 않음	“인민반장은 가정방문과 개별담화를 비롯한 여러 가지 방법으로 반원들의 건강상태와 생활형편을 일상적으로 알아보고 해당하는 대책을 제때에 세워야 한다” (인민반조직운영법 제10조)
건강증진 : 사회행동으로의 전환을 표방하나 집단 참가 유도과 관리 의무로 좁혀짐	“건강목표를 사회행동으로 전환시키는 과정”으로 “건강교육과 환경지지를 결합”함	• 위생선전·교양사업·금연운동 등이 국가 차원의 계획으로 추진되며, 주민의 집단 참가가 요구됨 • 생활환경을 위생적으로 조성·유지할 의무가 개인과 기관에 부과되며, 기준을 지키지 않을 경우 금지·제재와 연결됨	“보건기관을 비롯한 기관, 기업소, 단체는 위생선전사업과 교양사업을 강화하여 인민들 자신이 위생문화사업에 자각적으로 참가하도록 하여야 한다” (인민보건법 제19조)
보건 : 국가적 시책으로 정의되며 국가 주도 관리 사업으로 나타나는 보건	“국가와 사회 구성원의 생명과 건강을 보호·증진하기 위한 국가적·사회적 시책의 총체”	• 보건 사업은 사회주의위업 수행과 결부된 국가 주도 관리 사업으로 규정됨 • 무상치료제, 의사담당구역제, 예방의학제도는 국가의 보호·시책으로 표현됨 • 내각과 중앙집중적 지도 체계로 운영되며, 의무의 불이행 시 벌금·노동교양 처벌 등이 존재함	“조선민주주의인민공화국에서 인민보건사업은 자연과 사회의 주인이며 세상에서 가장 귀중한 존재인 사람의 생명을 보호하고 건강을 증진시켜 그들이 사회주의위업수행에 적극 이바지할수 있게 하는 보람차고 영예로운 사업이다” (인민보건법 제1조)

출처: 저자 작성.

1) 다차원적 상태로 정의되나 관리·평가 대상으로 좁혀지는 건강

도서에서 건강은 신체, 심리, 사회, 도덕의 네 차원을 포함하는 포괄적 상태로 정의된다. 그러나 법령에서 실제로 구체화되는 것은 이 가운데 외부에서 확인하고 판정할 수 있는 행위와 상태에 집중되어 있다. 가령 검진 참여, 예방접종, 위생 준수, 노동 참가, 생활환경 관리와 같은 내용은 법령에서 구체적인 의무와 절차로 제시된다. 반면 심리 건강처럼 개인의 내면 상태와 정서적 균형에 관한 내용은 도서에서 건강의 핵심 구성 요소로 제시되지만, 법령에서는 독립적인 지원이나 관리 대상으로 거의 나타나지 않는다. 이와 같은 차이는 건강이 넓은 개념으로 설명되더라도, 법령에서는 조직이 확인하고 관리할 수 있는 요소를 중심으로 선별된다는 점을 보여준다.

북한 도서에서 건강은 “자주적이며 창조적인 생활을 누릴 수 있게 정신·육체적으로 준비되어 있는 유기체의 상태”로 정의된다. 이 정의에서 건강의 목적은 두 층위로 구성된다. 하나는 사회 속에서 자기 지위에 맞는 역할을 수행하고 생산적 활동에 참여하는 “창조적 생활”이고, 다른 하나는 병의식에서 벗어나 스스로 건강 회복의 주인이 되는 “자주적 생활”이다.

여기서 “창조적 생활”은 법령을 통해 노동 참여, 노동능력 평가, 검진과 예방접종, 위생 준수 등의 형태로 나타난다. 도서에서 신체 건강은 생활과 노동을 수행할 수 있는 체력과 저항력을 핵심으로 설명하고, 사회 적응은 자기 지위에 맞는 역할 수행과 집단 규범과의 일치를 요건으로 제시한다. 법령에서는 이 두 차원이 검진·예방접종·위생 준수·노동 참가와 같이 이행 여부를 확인할 수 있는 행위로 구체화된다. 「사회주의로동법」은 제58조에서 “국가기관, 기업소, 사회협동단체는 근로자들의 건강보호를 위한 검진을 정기적으로 조직하여야” 한다고 규정하며, 「전염병예방법」은 제46조에서 검진·예방접종 미참가를, 제47조에서 위생검열 미이행을 각각 제재 대상으로 명시한다. 다만 이 조항들에서 건강 유지는 생산 활동 참여를 가능하게 하는 조건으로 설

정되며, 그 이행 방식은 개인의 자발성보다 조직과 집단을 통한 이행 확보에 초점이 놓인다는 점에서 도서의 서술과 차이가 있다.

반면 “자주적 생활”의 측면, 즉 개인이 스스로 건강의 주인이 된다는 방향은 법령에서 다른 방식으로 나타난다. 도서는 병의식에서 벗어나 스스로 회복의 주인이 되는 것을 건강의 전제로 설명하지만, 법령에서 건강은 개인이 스스로 관리하기보다 여러 조직 단위를 통해 지속적으로 파악되고 확인되는 대상으로 구성된다. 「인민반조직운영법」은 제10조에서 인민반장이 가정방문과 개별담화를 통해 반원들의 건강 상태를 일상적으로 확인하도록 규정한다. 「사회보험 및 사회보장법」은 제64조에서 노동 현장의 정기적인 노동능력 의학감정을 요구하고, 「년로자보호법」은 제18조에서 특정 집단을 대상으로 등록과 검진을 의무화하는데, 이 역시 같은 방향을 보여준다. 이 구조에서 개인은 건강을 스스로 실천하는 ‘주체’라기보다, 의료기관과 주민조직 등에 의해 상태가 확인되는 ‘대상’으로 위치한다.

도덕 건강 역시 법령에서 직접 정의되지는 않지만, 건강 관리와 생활규범 점검의 결합을 통해 간접적으로 나타난다. 『건강유지와 증진법』은 도덕 신념과 행위가 사회 규범과 조화를 이루지 못하면 신체가 건강해도 건강하다고 볼 수 없다고 설명한다. 법령에서 도덕 건강을 직접 규정하는 독립 조항은 나타나지 않는다. 그러나 「인민반조직운영법」은 제10조와 제11조에서 인민반장에게 반원들의 건강 상태를 파악하는 의무와 사회주의적 생활양식 및 도덕규범 준수 여부를 확인하는 의무를 함께 부과하고 있어, 건강 상태 확인과 도덕규범 점검이 동일한 생활 단위에서 수행되도록 규정한다. 따라서 법령은 도덕 건강을 명시적으로 정의하지는 않지만, 건강과 생활규범을 함께 점검하는 구조를 통해 개인의 내면적 신념까지 건강 관리의 범위 안에 포함하고 있음을 보여준다.

한편 심리 건강은 도서에서 건강의 핵심 구성 요소로 명시되지만, 법령에서는 이를 독립된 지원이나 관리의 대상으로 다루는 조항이 사실상 나타나

지 않는다. 도서는 “심리적 안정”과 “정서적 균형”을 건강의 필수 요소로 기술하고 있으나, 법령 조항 전반을 검토하면 정신·정서 상태에 개입하거나 지원하기 위한 별도의 제도적 장치는 찾아보기 어렵다.

도서가 명시한 네 차원 가운데 법령에서 조항으로 구현된 것들은 외부에서 확인하고 판정할 수 있는 행위와 상태라는 공통점을 갖는다. 심리 건강은 이에 해당하지 않아, 법적 구현에서 대응하는 조항이 나타나지 않았다. 이는 법령이 건강 개념의 모든 차원을 제도화하는 것이 아니라, 조직이 이행 여부를 점검하고 미이행 시 제재할 수 있는 요소만을 선별적으로 규범화한다는 점을 보여준다.

2) 사회행동으로의 전환을 표방하나 집단 참가 유도과 관리 의무로 좁혀지는 건강증진

도서에서 건강증진은 건강 개념과 분리된 별도 영역이라기보다, 건강한 상태를 만들고 유지하기 위한 실행 과정으로 설명된다. 『건강유지와 증진법』은 건강증진을 “건강목표를 사회행동으로 전환시키는 과정”으로 제시한다. 이때 건강교육과 환경지지는 서로 다른 목표를 가진 별도 개념이 아니라, 건강목표를 주민의 생활 속 실천으로 옮기기 위한 방식으로 서술된다. 건강교육은 주민이 국가가 제시한 건강관을 받아들이고 건강증진 활동에 참여하도록 이끄는 수단이며, 환경지지는 그러한 실천이 이루어질 수 있는 사회적 정책을 제정하고 실제 생활환경을 조성하는 것을 포함하는 것으로 설명된다. 따라서 도서에서 건강증진은 개인의 선택 역량을 넓히는 과정이라기보다, 국가가 설정한 건강목표를 주민의 생활양식으로 전환하는 과정에 가깝다.

건강교육은 주민이 “정확한 건강관을 세우며 주동적으로 참가”하도록 이끄는 것으로 제시되는데, 이러한 방향은 법령에서 교육·선전·운동 참여의 형태로 구체화된다. 「인민보건법」은 제19조에서, 「공중위생법」은 제3조에서 교

양사업과 위생선전을 통해 주민이 “자각적으로” 혹은 “주인답게” 참가하도록 요구한다. 「금연법」은 여기서 한 걸음 더 나아가 제3조에서 금연운동을 “국가의 일관한 정책”으로 선언하고, 제5조에서 중앙보건지도기관이 국가금연전략을 수립하도록 하며, 제6조에서 각급 성·중앙기관과 지방인민위원회가 이에 따라 연차별 금연계획을 세우고 실행하도록 규정한다. 이 구조에서 개인의 참가는 스스로 필요성을 판단하고 행동을 결정하는 과정이 아니라, 이미 국가가 설계하고 기관이 집행하는 계획 안으로 동참하는 것으로 구성된다. 즉 국가가 건강과 관련된 사업과 운동의 방향을 먼저 정하고, 주민의 자각과 주인의식은 국가가 설정한 방향을 수용하고 동참하는 방식으로 표현된다.

따라서 법령에서 건강교육은 개인의 판단 역량을 확장하는 장치로 나타나지 않는다. 도서에서 건강교육은 건강증진의 핵심 수단으로 제시되지만, 법령에서는 교양사업과 위생선전을 통해 주민이 국가가 정한 기준을 수용하고 집단적으로 행동하도록 하는 방식으로 구체화된다. 개인이 건강 관련 정보를 비판적으로 검토하거나 자신의 상황에 맞게 선택하도록 돕는 내용은 두드러지지 않는다. 이처럼 건강증진은 개인과 공동체의 선택 역량을 넓히는 과정이라기보다, 국가가 설정한 건강한 생활양식을 주민이 생활 속에서 이행하도록 요구하는 방식으로 나타난다.

환경과 관련된 조항도 같은 흐름 속에서 이해할 수 있다. 도서에서 환경지지는 “건강에 유리한 사회적 정책을 제정”하고 “안전하고 유쾌한 생활환경 조건을 창조”하는 것으로 설명된다. 법령에서도 주거, 환경, 노동 조건을 건강과 연결하는 조항들이 확인된다. 「살림집법」, 「도시경영법」, 「로동보호법」 등은 국가가 생활환경과 노동조건을 보장해야 한다는 방향을 제시한다. 그러나 그 환경을 실제로 유지·관리하는 구체적 의무는 개인과 기관에 부과된다. 「살림집법」은 제52조에서 살림집을 이용하는 공민에게 “위생문화적인 생활환경을 유지”할 의무를 부과하고, 「환경보호법」은 제28조에서 기관·기업

소·단체와 공민에게 자연환경을 “건강증진과 문화정서생활에 유리하게 꾸리고 잘 보호관리”할 의무를 부과한다. 이 구조에서 주민은 건강한 환경의 수혜자이면서 동시에 그 환경을 유지해야 할 의무 이행자로 위치한다. 반면 도서가 환경지지의 내용으로 제시했던 것 중 주민이 건강에 유리한 선택을 할 수 있도록 조건을 조성하는 방향은 법령에서 나타나지 않는다. 이는 ‘개인이 스스로 건강생활을 실천할 수 있는 여건을 조성’하는 것을 법의 목적으로 명시한 대한민국 「국민건강증진법」(제1조)과 대비했을 때 더 분명해지는데, 북한의 건강증진 관련 법령은 전반적으로 교양사업·위생선전·운동 참가 등을 통해 주민의 행위 이행을 요구하는 데 중점이 놓이며, 개인이 건강 관련 의사결정에 참여하는 주체로 등장하는 조항은 거의 나타나지 않는다.

3) 국가적 시책으로 정의되며 국가 주도 관리 사업으로 나타나는 보건

보건은 건강이나 건강증진보다 더 일관되게 국가 관리 사업으로 나타난다. 『광명백과사전』은 보건을 국가적·사회적 시책의 총체로 정의하고, 보건 사업을 당과 국가가 인민에게 베푸는 혜택으로 설명한다. 법령에서도 이 방향은 반복된다. 「인민보건법」은 제1조에서 보건 사업을 “사람들이 사회주의 위업수행에 적극 이바지할 수 있게 하는 보람차고 영예로운 사업”으로 규정하고, 제41조에서 보건일군의 임무를 “인민들을 건강한 몸으로 사회주의건설에 적극 참가하게 하는” 것으로 제시한다. 「사회주의헌법」은 제56조에서 무상치료제·의사담당구역제·예방의학제도를 “생명을 보호하고 근로자의 건강을 증진”하기 위한 국가의 과업으로 명시하며, 「인민보건법」은 제46조에서 인민보건사업에 대한 지도가 “내각의 통일적인 지도밑에 중앙보건지도기관”에 의해 이루어지도록 규정한다. 보건 사업의 방향은 국가가 설정하고 중앙기관이 집행하며, 인민은 그 사업의 대상으로 위치한다.

이 점에서 보건의 도서와 법령 사이의 간극이 비교적 적다. 이는 건강과

건강증진에서와 달리, 보건에서는 도서의 개념 자체가 이미 국가 주도의 관리 사업이라는 방향을 내포하고 있었기 때문으로 해석된다. 도서가 보건을 국가가 설계하고 제공하는 시책으로 정의하면서, 법령에서의 구현 방식도 그 정의의 논리적 연장선에 놓이게 된 것으로 보인다. 즉 보건은 애초에 국가 중심의 개념으로 설정되어 있으며, 법령은 이 방향을 구체적인 지도와 관리 구조로 제시한다.

종합하면, 북한 공식 문헌에서 건강은 넓게 정의되지만 법령에서는 확인 가능한 행위와 조건을 중심으로 규정된다. 건강은 질병 치료나 의료서비스의 문제에 그치지 않고, 사회적 역할을 수행할 수 있는 상태, 집단 규범에 맞는 생활양식, 국가가 정한 위생·예방·노동·환경 기준을 따르는 행위와 연결된다. 법령은 건강을 명시적으로 정의하지 않지만, 반복되는 의무·금지·관리·제재 조항을 통해 건강을 국가가 정한 생활질서 안에서 유지해야 할 대상으로 제시한다. 이 과정에서 건강의 포괄적 의미 중 외부에서 확인하고 조직적으로 관리할 수 있는 요소는 법령상 규율로 구체화되는 반면, 심리 건강이나 건강 관련 의사결정 참여처럼 확인과 집행이 어려운 영역은 낮은 가시성을 보인다. 따라서 북한의 건강 개념은 개인의 권리나 선택보다 사회적 역할 수행, 규범 준수, 국가의 관리 책임, 주민의 이행 의무와 더 밀접하게 연결되어 있다.

V. 논의

본 연구는 북한의 문헌을 통해 건강이 어떤 사회적 의미를 갖는지를 검토하였다. 분석 결과 북한에서 건강은 개인의 신체 상태를 설명하는 개념으로

만 제시되지는 않았다. 건강은 사회적 역할을 수행할 수 있는 상태, 정해진 생활양식을 따르는 태도, 국가가 요구하는 규범에 부합하는 상태로 설명되었다. 법령을 통해서 건강이 주민과 기관이 따라야 할 행위 기준과 관리 책임의 형태로 제시되는 양상을 파악하였다. 종합적으로 북한의 건강 개념은 신체·심리·사회·도덕 차원을 포괄하지만, 법령에서는 기관과 조직이 확인 및 지도할 수 있는 행위와 조건을 중심으로 제시된다.

건강은 의학적 사실인 동시에 사회적 판단의 산물이며, '건강하다'는 평가에는 그 사회가 바람직하게 여기는 몸과 생활양식, 역할 수행에 부합한다는 의미가 포함될 수 있다.⁴³⁾ 본 연구의 결과는 해당 관점이 북한의 건강 개념에 구체적으로 어떻게 나타나는지를 보여준다. 북한의 건강 개념은 건강을 사회적 차원까지 확장한다는 점에서 국제 건강 담론과 형식적으로는 유사한 형태로 볼 수 있다. 그러나 북한 문헌에서 건강 개념의 확장은 개인과 공동체가 자신의 삶의 조건을 이해하고 대응할 수 있는 역량을 넓히는 방향이 아니라, 사회적 역할을 수행하고 국가가 제시한 생활규범을 준수하는 상태로 설명되었다.

이는 북한에서 도덕 건강을 건강의 구성 요소로 포함한 점에서 가장 분명하게 드러난다. 북한의 도서에서는 개인의 도덕 신념과 행위가 사회 규범과 조화를 이루지 못할 경우 신체가 건강하더라도 건강으로 인정되지 않는다고 설명한다. 사회 규범에 부합하지 않는 상태가 건강하지 않은 것으로 정의되는 순간, 건강은 개인의 안녕을 설명하는 개념을 넘어 사회가 요구하는 생활 태도와 규범에 부합하는지를 판단하는 언어가 된다. 법에서는 도덕 건강을 독립된 조항으로 규정하지는 않았으나, 건강 상태의 확인이 생활 관리의 구조 안에서 함께 이루어짐을 확인할 수 있었다. 선행연구에 따르면 북한 주민은 집단적 의례와 조직생활, 생활충화를 통해 국가가 설정한 규범과 생활양

43) Conrad and Barker, "The Social Construction of Illness," pp. S67-S79.

식을 내면화하는 과정을 거치며,⁴⁴⁾ 이 과정에서 규범에서 벗어나는 행위는 “도덕적이지 못한” 것으로 규정되고 사회적 비판과 수치심을 동반한다. 다시 말해 도덕이 건강의 개념에 포함된다는 점은, 북한에서는 ‘국가가 정의한 삶의 방식에 부합하는지’가 건강의 조건으로 설정되며 건강이 일탈을 식별하고 순응을 유도하는 기준으로 기능함을 알 수 있다.

앞서 살펴본 규범 중심의 구성은 건강증진과 보건 개념에서도 이어진다. 북한에서 건강증진은 국가가 설정한 목표를 사회행동으로 전환하는 과정으로 정의되며, 주민이 건강 관련 결정에 참여하거나 그 방향과 내용에 관여하는 구조는 포함되지 않는다. 오타와 헌장이 강조하는 가능하게 하기(enable)가 지지적 환경과 정보 접근, 건강한 선택 기회를 통해 사람들이 스스로 건강 잠재력을 발휘하도록 여건을 조성하는 데 목적이 있다면, 북한의 건강증진은 그 여건의 방향과 내용을 국가가 먼저 결정하고 주민은 그것을 수용하여 이행하는 구조에 가깝다. 이로 인해 북한의 건강증진은 결국 주민으로 하여금 국가가 제시한 기준에 맞는 행동을 하도록 이끄는 수단으로 기능하게 된다. 보건 개념 역시 같은 흐름에 놓인다. 보전은 국가가 국민에게 제공하는 시책의 총체로 정의되고, 인민의 건강 상태는 체제의 성과를 보여주는 지표와 연결된다. 즉 북한의 건강 관련 개념은 국제 담론의 용어와 유사하거나 동일한 개념어를 취하더라도, 서로 다른 통치 논리 속에서 상이한 방식으로 작동할 수 있음을 보여주는 사례로 이해할 수 있다.⁴⁵⁾ 건강증진의 언어가 사용되더라도 그것이 실제로 주민의 선택과 통제력을 확장하는 방향으로 설계되어 있는지를 함께 검토하지 않으면, 개념의 외형만으로 그 성격을 판단하

44) 김성경, 「북한 주민의 일상과 방법으로서의 마음: 생활총화와 검열의 상황에서의 공모하는 마음」 『경제와사회』 제109호 (2016), 153~190쪽; 윤진형, 「김정은 시기 북한의 사회통제」, 71~89쪽.

45) Fabio Leonardi, “The Definition of Health: Towards New Perspectives,” *International Journal of Health Services*, vol. 48, no. 4 (2018), pp. 735-748.

기 어렵다.

북한의 보건 및 보건 외 부문의 다양한 법령을 검토한 결과, 건강 관련 내용이 제도 전반에 걸쳐 어떠한 방식으로 구성되고 있는지를 확인할 수 있었다. 북한의 법령에서 건강 관련 조항이 보건 부문에 국한되지 않고 주거·노동·환경·교육 등 다양한 생활 영역에 걸쳐 분포한다는 점은, 형식적으로는 건강의 사회적 결정요인에 해당하는 여러 영역을 포괄하는 것처럼 해석할 수도 있다. 그러나 사회적 결정요인이 건강에 미치는 방향은 그 시스템이 자원을 어떻게 배분하고 접근성을 보장하는가에 달려 있다⁴⁶⁾. 실제로 주거·노동·환경 관련 조항들은 주민이 건강에 유리한 자원에 접근하고 선택하는 조건을 확장하는 방향이 아니라, 검진 참여, 위생 관리, 노동 수행과 같은 구체적인 행위를 국가가 설정하고 개인에게 이행하도록 하는 의무의 방향으로 구성되어 있었다.

이 양상은 이론적 배경에서 검토한 통치성 개념에 비추어 더 분명하게 해석된다. 정기 검진과 예방접종 참가는 단순한 의료적 권고가 아니라 의무로 규정되고 그 이행 여부가 인민반과 노동현장을 통해 지속적으로 확인되며, 위생선전·교양사업은 주민이 "자각적으로" 혹은 "주인답게" 참가하도록 요구함으로써 외부의 기준을 주민 스스로 내면화한 결과인 것처럼 제시한다. 다만 Foucault가 분석한 자유주의적 통치성에서 자기관리가 개인의 선택과 자율적 판단을 매개로 작동했다면, 북한의 건강 규율은 자기관리의 외형을 취하더라도 그 실제 작동은 인민반·기업소·교양사업 등 집단 단위의 점검과 동원을 통해 이루어진다는 점에서 변형된 형태를 보인다. 따라서 북한의 건강 관련 법령은 단순히 의료자원을 배분하는 규정이 아니라, 건강을 매개로 주민의 일상적 행위를 조직하고 그 이행을 지속적으로 점검하는 통치의 기

⁴⁶⁾ Robert A. Hahn, "What Is a Social Determinant of Health? Back to Basics," *Journal of Public Health Research*, vol. 10, no. 4 (2021), p. jphr-2021.2324.

술로 기능한다고 해석할 수 있다. 이런 법적 구성은 건강을 권리나 선택의 문제로 다루기보다, 권력을 기반으로 주민의 일상을 규율의 대상으로 설정하는 방식에 가깝다.⁴⁷⁾

북한의 대표적인 보건의료제도인 의사담당구역제가 인민반과 밀접하게 결합되어있다는 점은 이와 같은 해석을 뒷받침한다.⁴⁸⁾ 의사담당구역제는 의사가 거주지와 직장 단위로 일정 수의 주민을 책임지고 건강 상태를 지속적으로 파악하도록 하는 체계이며, 진료소가 없는 소규모 사업장이나 인민반에 속한 주민은 동 사무소와 인민반을 통해 그 관리 체계 안으로 편입된다. 즉, 북한에서 건강관리는 인민반이라는 생활 단위이자 감시 체계와 밀접하게 결합하여 주민의 일상적 상태를 확인하는 방식으로 수행된다. 이 점에서 법령에 나타난 검진·등록·확인 체계는 단순한 의료 제공을 넘어 건강을 매개로 주민을 노동력 유지와 집단적 생활질서 속에 배치하는 관리 장치로 이해할 수 있다.

한편 법에 관해서는 김정은 집권 이후 북한 법령의 정비와 확대가 이루어지며 건강 관련 규정이 나름의 형식을 갖춘 점에 주목할 필요가 있는데, 이는 법치의 강화화기보다 행위 통제의 근거를 확대하고 대외적으로 국제사회에서 “정상적인 국가”의 이미지를 구축하려는 시도로 이해하는 것이 적절하다.⁴⁹⁾ 실제로 본 연구에서 검토한 법령은 건강의 보호와 증진을 규정하고 있으나, 주민이 건강 침해에 대해 이의를 제기하거나 구제를 청구할 수 있는 절차적 장치는 포함하고 있지 않았다. 국제사회에서 건강권은 도달 가능한 최고 수준의 건강을 향유할 권리이자 정보 접근·참여·비차별을 포괄하는 실질적 권리로 논의되어 왔으나⁵⁰⁾ 북한 법령에서 건강은 국가가 베푸는 시혜

47) Michel Foucault, *Discipline and Punish*, pp. 136-138.

48) 홍정기, 「북한 기층조직인 인민반의 감시통제 요인 분석」 『군사발전연구』 제15권 1호 (2021), 27~54쪽.

49) 박정원, 『북한의 보건의료법제 연구』 (세종: 법제처, 2024), 126~138쪽.

와 기관이 집행하는 관리 사업으로 서술될 뿐, 주민이 권리의 주체로서 그 내용과 방향에 관여하는 구조는 나타나지 않았다. 북한의 건강 관련 법령이 정비된 형식을 취하고 있더라도, 그것이 곧 건강을 권리로 보장하는 것은 아니라는 점에서 국제적 건강권 논의와는 다른 방향임을 알 수 있다.

이와 같은 맥락에서, 법령의 외형이 정비되었다고 해서 건강 수준의 실질적 개선을 기대하기도 어렵다. 법 조항의 신설과 정비는 상대적으로 낮은 비용으로 이루어질 수 있는 반면 실제 보건 여건의 개선은 상당한 자원과 제도, 역량 등을 필요로 하기 때문이다. 「금연법」은 그 간극을 보여주는 대표 사례이다. 「금연법」과 「담배통제법」은 금연운동 참가를 의무화하며 강력한 규제 조치들을 포함하고 있으나, 정작 북한의 최고 지도자인 김정은은 공식 석상에서 흡연하는 모습이 수 차례 포착되어 왔으며,⁵¹⁾ 흡연은 여전히 북한 사회에서 여러 사회문화적 역할을 수행하며 주민에게 만연하다는 문헌들이 보고된 바 있다.⁵²⁾ 이때의 건강 관련 법령은 주민의 행동과 건강을 실제로 변화시키기 위한 장치라기보다 상황과 대상에 따라 적용 여부나 집행 강도를 다르게 적용할 수 있는 통제 수단으로 이해하는 것이 적합하다.

본 연구 결과는 통일 이후 남북 보건 통합을 준비하는 과정에서 중요한 함의를 가질 수 있다. 북한에서 건강 관련 개념은 국제적으로 통용되는 용어와 형식을 취하고 있는데, 이는 김정은 시기 고소득 국가들의 제도와 형식을 도입하여 국가의 이미지를 제고하려는 시도와 연결지어 해석할 수 있

50) 나용우, 「김정은 시대 북한 주민들은 건강하게 살고 있는가?」 『북한인권백서 2023』 (서울: 통일연구원, 2023), 7~8쪽; 이정임·김소윤, 「북한주민의 건강권을 위한 법적·제도적 개선방안: SDG3을 중심으로」, 『한국의료법학회지』, 제31권 2호 (2023), 97~99쪽.

51) 「북한도 금연 강조…‘니코틴 의존’ 김정은은 딸 옆에서 흡연」 『연합뉴스』 (온라인), 2023년 6월 3일, <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20230601140500504>>.

52) 「北상류사회 전자담배 유행」 『월간북한』 제484호 (2012), 154~155쪽; Jung Jae Lee et al., “Smoking in North Korea: A Qualitative Study,” Tobacco Control (2025), doi: 10.1136/tc-2024-059113.

다.⁵³⁾ 그러나 유일지배체제의 유지와 집단 중심의 관리 구조라는 조건 속에서 실제 내용과 운영은 사회적 역할 수행과 규범 준수를 중심으로 재구성되어 있다는 점에 주목해야 한다. 북한 주민에게 건강은 개인의 권리나 선택의 문제라기보다 국가가 설정한 기준의 이행과 밀접하게 연결되어 있었다. 이 차이는 동일한 법·제도 언어가 남북 주민에게 서로 다른 의미로 해석될 가능성을 제기한다. 예를 들어 대한민국에서 건강검진 권고나 금연 지원은 개인의 자발적 선택을 전제로 하지만, 북한에서는 이행 여부를 감시하고 불이행 시 제재하는 방식으로 규정되었다. 생활총화와 인민반 단위의 점검 등을 통해 건강 관련 행위를 집단적 감시와 평가의 대상으로 경험해 온 북한 주민에게, 자발적 참여를 전제로 한 건강증진 제도는 낯선 방식으로 작동할 수 있다. 즉, 동일한 정책이나 개입을 시도하여도, 남한에서는 ‘지원’이나 ‘선택’으로 받아들여지는 반면, 북한에서는 ‘의무’나 ‘통제’로 해석될 가능성이 있다. 따라서 북한의 건강을 이해하기 위해서는 무엇이 제공되는가보다 건강이 무엇으로 정의되는가를 먼저 물어야 하며, 이는 남북 보건 협력과 통일 이후 통합 과정에서 자원이나 제도의 이전에 앞서 고려되어야 할 실질적인 출발점이 될 수 있다.

본 연구는 공식 문헌 분석에 기반하고 있어 실제 주민 경험을 직접 반영하지 못하는 한계를 가진다. 분석 자료는 북한 정부가 생산하고 승인한 문헌으로, 건강이 어떻게 정의되고 제도 속에 반영되는지를 파악하는 데는 유용하지만, 주민들이 일상에서 건강을 실제로 어떻게 인식하고 실천하는지를 직접적으로 보여주지는 않는다. 북한 자료의 특성상 건강이 실제보다 규범적·이상적인 형태로 제시되었을 가능성도 배제하기 어렵다. 다만 본 연구는 자료의 성격 자체를 분석의 전제로 삼아, 공식 담론 수준에서 건강 개념이 어

53) 이우영, 「김정은 시대 북한의 사회문화」 『계간 외교』 제148호 (2024), 61~71쪽; 윤진형, 「김정은 시기 북한의 사회통제」, 71~89쪽.

떻게 구성되는지를 파악하는 데 초점을 두었다. 아울러 본 연구는 북한 법령 가운데 건강을 직접적인 주제나 주어로 다루는 법령이 많지 않다는 점을 확인하였다. 이에 본 연구는 건강이라는 용어가 직접 등장하는 조항뿐 아니라, 보건·위생·예방 등 건강과 간접적으로 연결되는 표현이나 건강의 사회적 결정요인에 해당하는 행위·책임을 규정한 조항까지 포괄하여 검토함으로써 분석의 범위를 보완하고자 하였다. 그러나 간접적 접근만으로는 건강이 북한의 법체계 내에서 어떠한 권리로 자리매김하는지, 즉 건강권이 어떠한 지위와 보장 체계를 갖는지를 깊이 있게 다루는 데에는 한계가 있다.

향후 북한 내 신문·잡지나 북한이탈주민의 구술 자료 등을 활용하여 공식 담론과 주민의 실제 경험 사이의 간극을 분석하는 심층적인 후속 연구가 필요하다. 나아가 시기별 비교나 유사 체제 국가와의 비교 분석을 통해 북한 건강 개념의 변화 흐름과 특수성을 보다 입체적으로 검토할 수 있을 것이다.

VI. 결론

본 연구는 북한에서 발간된 도서와 법령 자료를 함께 분석하여, 건강이 어떠한 의미로 정의되고 법령에서 어떠한 행위 요구와 관리 책임으로 제시되는지를 검토하였다. 북한에서 건강은 국가가 요구하는 생활질서 안에서 유지되고 확인되어야 할 상태로 설명되었다. 특히 도서에서는 건강을 신체·심리·사회·도덕 차원을 포괄하는 개념으로 제시하지만, 법령에서는 그 가운데 조직이 파악하고 집행할 수 있는 행위와 조건이 중심이 되었다. 연구 결과는 북한의 보건과 건강문제를 이해할 때 질병 부담이나 의료체계, 자원의 수준만으로는 충분하지 않음을 보여준다. 건강이 어떤 의미로 정의되고, 그 의미

가 어떤 방식으로 주민에게 요구되어 왔는지를 함께 검토해야 한다. 같은 건강 관련 개입이라도 해석과 수용 방식이 달라질 수 있다는 점은 향후 남북 보건 협력과 통합 과정에서 중요한 고려 요소가 된다. 본 연구는 공식 문헌에 기반하여 건강 개념과 법령상 규율을 분석했다는 점에서 주민의 실제 경험을 직접 반영하지 못한다는 한계를 가진다. 향후 연구에서는 북한 내 신문·잡지, 북한이탈주민 구술 자료 등을 활용하여 공식 담론과 일상 경험을 아울러 검토할 필요가 있으며, 시기별 변화나 유사 체제 국가와의 비교를 통해 북한 건강 개념의 형성과 변화를 보다 구체적으로 파악할 필요가 있다.

■ 접수: 2026년 4월 30일 / 심사: 2026년 6월 17일 / 게재 확정: 2026년 6월 18일

【참고문헌】

- 국가정보원 편, 『북한법령집』 상·하, 서울: 국가정보원, 2024.
- 김치곤 외, 『건강유지와 증진법』, 평양: 인민보건사, 2013.
- 박정원, 『북한의 보건의료법제 연구』, 세종: 법제처, 2024.
- 조선백과사전편찬위원회 편, 『광명백과사전 19: 인체, 보건』, 평양: 백과사전출판사, 2010.
- Berger, Peter L. and Thomas Luckmann, *The Social Construction of Reality: A Treatise in the Sociology of Knowledge*, New York: Doubleday, 1966.
- Foucault, Michel, *Discipline and Punish: The Birth of the Prison*, New York: Pantheon Books, 1977.
- Foucault, Michel, *The Birth of Biopolitics: Lectures at the Collège de France 1978-1979*, New York: Palgrave Macmillan, 2008.
- Lalonde, Marc, *A New Perspective on the Health of Canadians*, Ottawa: Government of Canada, 1974.
- Schreier, Margrit, *Qualitative Content Analysis in Practice*, London: Sage, 2012.
- Sen, Amartya, *Development as Freedom*, Oxford: Oxford University Press, 1999.
- World Health Organization, *Constitution of the World Health Organization*, Geneva: World Health Organization, 1946.
- World Health Organization, *Declaration of Alma-Ata: International Conference on Primary Health Care, Alma-Ata, USSR, 6-12 September 1978*, Geneva: World Health Organization, 1978.
- World Health Organization, *Health at a Glance: Democratic People's Republic of Korea*, Geneva: World Health Organization, 2024.
- World Health Organization, *Ottawa Charter for Health Promotion*, Geneva: World Health Organization, 1986.
- 강혜석, 「사회주의법치국가'론과 김정은 시대의 통치전략: 북한식 법치의 내용과 특징」 『국제지역연구』 제26권 1호, 2022, 275~306쪽.
- 권영태, 「북한법의 변화에 대한 고찰」 『통일과 법률』, 2017, 134~180쪽.

- 김기덕, 「신자유주의, 관리주의 그리고 사회복지: 푸코의 통치성 이론을 중심으로」 『한국사회복지학』 제72권 2호, 2020, 181~200쪽.
- 김성경, 「북한 주민의 일상과 방법으로서의 마음: 생활총화와 검열의 상황에서의 공모하는 마음」 『경제와사회』 제109호, 2016, 153~190쪽.
- 김성욱, 「북한의 국민보건 법제도에 관한 고찰」 『국제법무』 제11권 2호, 2019, 115~136쪽.
- 김영규, 「북한 보건의료법의 변천과 특징」 『법학논총』 제41권 3호, 2017, 237~262쪽.
- 김용현, 「푸코 통치성으로 본 복지국가의 기원과 그 사회적 효과」 『사회복지정책』 제46권 3호, 2019, 157~177쪽.
- 김창엽, 「공중보건정책과 건강 형평성」 『보건행정학회지』 제26권 4호, 2016, 256~264쪽.
- 남영민·윤지현, 「북한 주민의 영양실태 및 남한 성인의 관련 인식」 『Korean Journal of Community Nutrition』 제29권 4호, 2024, 288~303쪽.
- 모춘홍·정병화, 「북한과의 공생, 그 (불)가능성: 식량문제와 보건의료 실태를 중심으로」 『현대사회와 다문화』 제9권 1호, 2019, 133~162쪽.
- 박정원, 「북한 김정은 정권의 법제 변화와 사법적 준비」 『북한법연구』 제31호, 2024, 31~60쪽.
- 신희영·이혜원·안경수·전지은, 「김정은 시대 북한 보건의료체계 동향: 전달체계와 조직체계를 중심으로」 『통일과 평화』 제8권 2호, 2016, 181~211쪽.
- 윤진형, 「김정은 시기 북한의 사회통제: 억압과 포섭을 중심으로」 『평화학연구』 제24권 1호, 2023, 71~89쪽.
- 이명순, 「건강증진이 기반한 주요 원칙과 가치: 오타와 헌장 및 세계보건기구 관련 문헌 등을 중심으로」 『보건교육건강증진학회지』 제32권 4호, 2015, 1~11쪽.
- 이우영, 「김정은 시대 북한의 사회문화」 『계간 외교』 제148호, 2024, 61~71쪽.
- 이윤진, 「북한 아동권리보장법 및 아동복지 관련 법제도 분석」 『한국사회복지조사연구』 제50권, 2016, 189~219쪽.
- 이정임·김소윤, 「북한주민의 건강권을 위한 법적·제도적 개선방안: SDG3을 중심으로」 『한국의료법학회지』 제31권 2호, 2023, 81~112쪽.
- 이형중, 「김정은 정권의 사상의식 통제와 북한 주민의 의식변화: 사회주의도덕을 중심으로」 『현대북한연구』 제27권 2호, 2024, 172~205쪽.
- 조경숙, 「통일 독일의 사례를 통해 본 남북한 주요 건강지표의 현황과 전망」 『보건사회연구』 제36권 2호, 2016, 33~56쪽.
- 홍정기, 「북한 기층조직인 인민반의 감시통제 요인 분석」 『군사발전연구』 제15권 1호, 2021, 27~54쪽.

홍태영, 「푸코의 자유주의적 통치성과 정치」 『한국정치학회보』 제46권 2호, 2012, 51~70쪽.

Bowen, Glenn A., "Document Analysis as a Qualitative Research Method," *Qualitative Research Journal*, vol. 9, no. 2, 2009, pp. 27~40.

Conrad, Peter and Kristin K. Barker, "The Social Construction of Illness: Key Insights and Policy Implications," *Journal of Health and Social Behavior*, vol. 51, suppl. 1, 2010, pp. S67-S79.

Hahn, Robert A., "What Is a Social Determinant of Health? Back to Basics," *Journal of Public Health Research*, vol. 10, no. 4, p. jphr-2021.2324.

Huber, Machteld, J. André Knottnerus, Lawrence Green, Henriëtte van der Horst, Alejandro R. Jadad, Daan Kromhout, Brian Leonard, Kate Lorig, Maria Isabel Loureiro, Jos W. M. van der Meer, Paul Schnabel, Richard Smith, Chris van Weel, and Henk Smid, "How Should We Define Health?" *BMJ*, vol. 343, 2011, d4163.

Lee, Jung Jae, Kim, Seok-Hyang, Jeon, Jung-Hee, and Kim, Miju, "Smoking in North Korea: A Qualitative Study," *Tobacco Control*, 2025, doi: 10.1136/tc-2024-059113.

Leonardi, Fabio, "The Definition of Health: Towards New Perspectives," *International Journal of Health Services*, vol. 48, no. 4, 2018, pp. 735-748.

Marmot, Michael, "Social Determinants of Health Inequalities," *The Lancet*, vol. 365, no. 9464, 2005, pp. 1099-1104.

Morgan, Hani, "Conducting a Qualitative Document Analysis," *The Qualitative Report*, vol. 27, 2022, pp. 64-77.

Park, John J., Lim, Ah-Young, Ahn, Hyung-Soon, et al., "Systematic Review of Evidence on Public Health in the Democratic People's Republic of Korea," *BMJ Global Health*, vol. 4, 2019, e001133.

Park, Young Su, Park, Sang Min, Jun, Jin Yong, and Kim, Seog Ju, "Psychiatry in Former Socialist Countries: Implications for North Korean Psychiatry," *Psychiatry Investigation*, vol. 11, no. 4, 2014, pp. 363-370.

Saracci, Rodolfo, "The World Health Organisation Needs to Reconsider Its Definition of Health," *BMJ*, vol. 314, no. 7091, 1997, pp. 1409-1410.

- 「北, 1만 6천쪽 분량 새 백과사전 발간」 『SBS 뉴스』 (온라인), 2013년 3월 26일, <https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1001701046>
- 「北, 『광명백과사전』(전 20권) 발간: '선군시대 국보적인 과학문화의 총서」 『통일뉴스』 (온라인), 2012년 9월 14일, <<https://www.tongilnews.com/news/articleView.html?idxno=99878>>
- 「北상류사회 전자담배 유행」 『월간북한』 제484호, 2012, 154~155쪽.
- 「북한도 금연 강조... '니코틴 의존' 김정은은 딸 옆에서 흡연」 『연합뉴스』 (온라인), 2023년 6월 3일, <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20230601140500504>>.
- 나용우, 「김정은 시대, 북한 주민들은 건강하게 살고 있는가?」 『북한인권백서 2023』, 서울: 통일연구원, 2023
- 남초록, 「자모순이 아닌 38개 분야의 주제별 백과사전 『광명백과사전』」 『겨레말』 제25호, 2024, 42~43쪽.
- 대한민국 「국민건강증진법」 제1조, 제2조, 제10조.
- 통일부, 「언론 및 출판」 『북한정보포털』 (온라인), 2025년 5월, <<https://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/pge/view.do?menuId=CL413>>

How Is Health Defined in North Korea? A Qualitative Document Review of North Korean Publications and Laws

Lee, Chaerim (Seoul National University)

Choi, Kyungae (Seoul National University)

Kim, Dong Ha (Daejin University)

Yoo, Seunghyun (Seoul National University)

Abstract

This study examined how health is defined in North Korea and how its meaning is materialized through behavioral requirements and regulatory norms. A qualitative document review was conducted on two North Korean publications and 46 statutes. The analysis revealed that in the publications, health was defined as a concept encompassing not only physical and mental functioning but also the fulfillment of social roles and adherence to moral norms, while health promotion and public health were framed as domains of state-led social practice and policy. In the statutes, health was regulated through obligations, prohibitions, and sanctions centered on verifiable behaviors such as medical examinations, hygiene management, and labor participation. Moreover, such legal provisions were distributed across multiple sectors of law, including not only public health but also housing, environment, education, and labor. These findings indicate that in North Korea, health is constructed not as a matter of individual rights but as a standard to be managed and enforced within a state-prescribed social order.

Although this study is limited to document analysis, it contributes to expanding the understanding of health in North Korea by treating the concept of health itself as the primary object of analysis. The findings are expected to provide a foundation for understanding potential differences in the interpretation and acceptance of the concept of health in future processes of inter-Korean health cooperation and integration.

Keywords: North Korean health, North Korean law, Concept of health, Document review

이채림 (Lee, Chaerim)

서울대학교 간호학과를 졸업하고, 서울대학교 보건대학원에서 석사학위를 취득하였으며 현재 동 대학원 박사과정을 수료하였다. 주요 관심 분야는 도시건강을 위한 지역사회 조직 활동, 생활폐기물 문제 대응 및 건강증진 관점의 북한 공중보건 등이다.

최경애 (Choi, Kyungae)

고려대학교 보건정책관리학부를 졸업하고, 서울대학교 보건대학원에서 석사학위를 취득하였으며, 현재 동 대학원 박사과정을 수료하였다. 주요 연구 관심분야는 도시환경과 건강증진, 생활터 접근에서의 건강, 지역사회 참여형 건강증진 등이다.

김동하 (Kim, Dong Ha)

고려대학교를 졸업하고 서울대학교 보건대학원에서 보건학 석사 및 박사학위를 취득하였으며, 현재 대진대학교 보건경영학과 조교수로 재직 중이다. 주요 연구 분야는 질적연구방법론을 기반으로 한 도시 건강, 건강도시, 건강증진 기획 및 평가이며, 최근에는 디지털 환경에서의 건강행태를 비롯해 지역사회 통합 노인돌봄, 중독 및 정신건강 분야를 중심으로 연구를 수행하고 있다.

유승현 (Yoo, Seunghyun)

서울대학교 보건대학원 보건학과 교수로 재직 중이다. 연구 관심 분야는 건강증진 체계, 도시와 커뮤니티 건강, 활동적 생활과 생활터 접근, 주거와 건강, 질적연구방법론이다.

부록

〈표 A-1〉 북한 발간 도서에 나타난 건강·건강증진·보건의 분석 범주

범주	세부 범주	코드
건강	질병 부재를 넘어서준비 상태로서의 건강	• 자연·사회 환경 변화에 대한 방어력 보유 • 생리적 균형 유지 능력 • 지주적·창조적 생활을 위한 정신·육체적 준비 • 병의식에서 벗어나는 것의 의의 • 건강 회복의 주인은 자기 자신이라는 자각
	신체 기능과 노동 수행력으로서의 신체 건강	• 신체 각 계통 기관의 정상 기능 여부 • 사회적 활동 수행을 위한 체력 유지 • 생활과 노동에 필요한 저항력
	심리적 균형과 사회적 원만성으로서의 심리 건강	• 지력·정서·정신 건강의 포괄 • 심리적 안정의 유지 • 사회적 원만성을 정신건강의 핵심 기준으로 제시
	역할 수행과 규범 일치로서의 사회 적응	• 사회계통에서의 능력의 충분한 발휘 • 자기 지위에 맞는 역할의 원만한 수행 • 사회 도덕 규범과의 일치
	규범 부합 여부로 판정되는 도덕 건강	• 세계관·인생관·가치관에서 타인 존중 • 타인의 이익을 지켜주는 것의 포괄 • 도덕 신념과 행위의 모순 시 비건강 판정
건강증진	건강목표의 사회행동으로의 전환	• 자기 건강을 보호·개선하는 실시 과정 • 건강목표를 사회행동으로 전환 • 건강교육과 환경지지의 결합으로 정의
	정책 제정과 생활환경 조성으로서의 환경적 지지	• 건강증진을 위한 사회적 정책 제정 • 안전하고 유쾌한 생활환경 조건의 창조 • 환경 변화가 건강에 주는 영향의 체계적 예견·평가 • 지속성·속박성을 갖는 생활양식의 전환
	건강증진의 전제로서의 건강교육	• 건강교육 없이는 건강증진 불가 • 군중의 건강의식 계고 • 정확한 건강관 수립과 주동적 참가 유도
	전사회적 참여와 부문 간 협조	• 전 사회가 참여하고 많은 부문이 협조하는 사회적 공정 • 객관적 지지와 주관적 참여의 융합
보건	국가적·사회적 시책의 총체로서의 보건	• 생명과 건강의 보호·증진을 위한 국가 시책 • 사회적 시책의 총체로 규정
	기술 문제가 아닌 사회정치적 문제로서의 보건	• 건강 보호를 단순한 기술·실무 문제가 아닌 사회정치적 문제로 규정 • 당성·노동계급성·인민성의 원칙 견지 • 주체성과 민족성의 고수
	치료에 앞세우는 예방 우선 원칙	• 예방 사업을 치료 사업에 확고히 앞세움 • 예방을 가장 높은 수준에서 실현
	국가가 베푸는 시혜로서의 무상치료	• 당과 국가가 인민에게 베푸는 무상치료제의 혜택 • 의료상 권리를 최상위 수준에서 실현 • 보건의료 전반 사업의 포함

〈표 A-2〉 북한 법령에 나타난 건강 관련 관리·규율의 분석 범주

범주	세부 범주	코드	규범적 분류
건강	주민조직을 통한 건강상태의 일상적 파악·확인	- 가정방문과 개별담화를 통한 건강 파악 - 반월 건강상태의 일상적 장악 - 생활형편에 대한 대책의 적시 수립	국가의 확인 관리 대상
	노동현장의 정기 검진을 통한 건강 관리	- 노동자 건강보호를 위한 정기 검진 조직 - 건강에 필요한 조치의 적시 시행 - 건강검진과 치료예방사업의 수행 책임 - 노동자의 주기적 노동능력감정	이행 점검이 수반되는 행위 의무
	건강상태 확인과 도덕규범 점검의 결합	- 사회주의적 생활양식 준수 확인 - 도덕규범 요구에 따른 건전한 생활 지도 - 건강 파악과 도덕규범 점검의 동일 단위 부과	이행 점검이 수반되는 행위 의무
건강 증진	위생선전·교양사업을 통한 자각적 참가 유도	- 위생선전·교양사업의 강화 - 위생문화사업에의 자각적 참가 유도 - 공중위생에 주인답게 참가하도록 교양	이행 점검이 수반되는 행위 의무
	운동·캠페인의 국가전략화와 참가 동원	- 금연운동에의 적극 참가 동원 - 국가금연전략의 수립 - 금연운동의 국가 일관 정책 선언	국가 주도 동원
	생활환경 조성·유지 의무의 개인·기관 부과	- 건강증진에 유리한 자연환경 보호관리 - 위생문화적 생활환경 유지 의무 - 살림집 소보수를 통한 환경 유지 - 편리성·안전성·문화성 기준 미달 시 제한	이행 점검이 수반되는 행위 의무, 금지·제재
보건	사회주의위업 수행과 결부된 보건사업의 성격	- 사회주의위업 이바지를 위한 건강증진 - 보건일군의 혁명가적 사명 규정 - 건강한 몸으로 사회주의건설 참가	국가 주도 관리
	국가의 자원·제도 보장 책임으로서의 보건	- 전반적 무상치료제의 공고발전 - 의사담당구역제와 예방의학제도 강화 - 로동보호제도를 통한 생명·건강 보호	국가의 보호·시혜
	내각·중앙기관 중심의 중앙집중적 지도체계	- 내각의 통일적 지도 아래 보건사업 장악 - 중앙보건지도기관의 예방사업 지도	국가 주도 관리
	불이행에 대한 벌금·노동교양처벌	- 검진 미참가 시 벌금 부과 - 위생검열 미이행 시 노동교양처벌 - 무보수로동 부과	금지·제재

일반

위성영상을 활용한 북한 도로 위 차량 탐지

: 평양시 사례*

변상원 (서울대학교)**

장수은 (서울대학교)***

국문요약

이 연구는 폐쇄적 체제 특성으로 인해 자료 확보가 어려운 북한 평양시를 대상으로, 고 해상도 위성영상과 딥러닝 기법을 결합하여 도로교통 수요를 정량적으로 분석한다. 기존의 북한 교통연구는 문헌 자료에 의존한 거시적 분석이나 공급 체계 연구에 편중되어 있었다. 이러한 한계를 극복하기 위해 이 연구는 위성영상 기반 차량 탐지 방법론을 제안하였으며, 연구 과정에서 도출된 세 가지 주요 기술적 쟁점에 대한 해결방안을 제시하였다. 첫째, 위성영상 아카이브 구축 단계에서는 해상도 제약을 극복하기 위한 최적 시야 고도 산정 및 객체 잘림(Truncation) 방지를 위한 중첩 격자 설계 방안을 수립하였다. 둘째, 모델 선정 단계에서는 대규모 영상 처리를 위한 연산 효율성을 고려하여 YOLO11x를 채택하고, 차량의 위치와 방향을 학습할 때 실제 각도를 반영하고 최소 배경만을 포괄하기 위해 방향성 경계 박스를 적용하였다. 셋째, 학습 데이터 구축 단계에서는 기존 공개 데이터 세트의 지역적 이질성을 극복하기 위해 평양 고유의 대중교통 수단인 궤도전차와 무궤도전차를 포함한 18,397개의 객체를 직접 라벨링하여 데이터의 대표성을 확보하였다. 구축된 모델은

DOI URL: <https://doi.org/10.35369/jpus.18.2.202606.165>

* 이 논문은 서울대학교 통일·평화연구원에서 운영하는 2025년 서울대학교 통일·평화 기반구축사업의 지원을 받아 수행한 연구의 결과물임(2025-IPUS-0014).

** 주저자: 서울대학교 도시계획학과 석사과정(sw.byeon@snu.ac.kr)

*** 교신저자: 서울대학교 도시계획학과 교수(jsc@snu.ac.kr)

mAP50 기준 0.911의 높은 탐지 성능을 보였으며, 2017년에서 2025년 사이 평양 전역을 대상으로 촬영된 63일간의 위성영상으로부터 누적 485,992대의 차량을 탐지하였다. 탐지된 차량은 평양 도심부를 중심으로 고밀도 클러스터를 형성하는 도심 집중형 특성을 드러냈다. 차종별로는 승용차(46.5%)와 트럭(34.1%)이 핵심축을 형성하고 있었으며, 특히 트럭의 높은 비중은 북한 내 도로망이 여객은 물론 물류 수송의 중추적 경로로도 기능하고 있음을 보여준다. 이 연구는 접근하기 어려운 지역에 대한 비침습적 관측 시 발생하는 기술적 쟁점을 체계적으로 해결함으로써 자료 제한 지역에 범용적으로 적용할 수 있는 교통 분석 방법론을 제시한 학술적 의의가 있다. 또한, 연구의 결과는 향후 북한의 도시계획 수립, 경제 상태 추정, 그리고 남북 교통망 통합 구상을 위한 기초 자료로 활용될 것으로 기대된다.

주제어: 북한 연구, 위성영상, 인공지능, 딥러닝, 객체 탐지, 차량 밀도, 교통 수요

I. 서론

북한의 교통체계는 전통적으로 철도를 주축으로 삼고 도로는 철도역과 주변 지역을 연결하는 보조적 수단으로 기능하는, 이른바 ‘주철종도(主鐵從道)’ 구조로 이해되었다.¹⁾ 그러나 1990년대 중반 경제난에 따른 에너지 수급 불균형으로 철도 운행의 안정성이 급격히 저하되면서, 기동성이 높고 건설 및 유지관리 비용이 상대적으로 저렴한 도로 교통이 대안적 수단으로 부상하였다. 특히 2000년대 이후 ‘씨비차’를 위시한 민간 운송 서비스의 확산은 도로 기반의 교통 수요를 큰 폭으로 증가시켰으며, 이는 북한 내 도로망의 기능적 중요성을 점진적으로 확대하는 계기가 되었다.²⁾

1) 이성수, 『북한의 도로망 실태와 과제』 (세종: 국토연구원, 2005), 120~123쪽; 안병민, 『통일 준비 한반도 교통인프라 구축전략 기획 연구』 (세종: 한국교통연구원, 2014); 서종원·최성원, 『북한 경제개발을 위한 교통물류체계 구축 방안』 (세종: 한국교통연구원, 2020).

이러한 변화에 발맞추어 북한 도로 교통에 관한 연구가 꾸준히 축적되었으나, 기존 연구는 주로 과거 문헌 자료에 의존한 교통망 개관이나 통일 이후를 상정한 거시적 통합망 구상에 편중되어 있었다. 즉, 실제 교통 현상을 포착하는 정량적·실증적 분석은 상대적으로 미진한 실정이다.³⁾ 최근 네트워크 이론을 활용하여 도로망의 구조적 특성을 분석하려는 시도가 이어지고 있으나, 이 역시 도로 공급(Supply) 측면의 물리적 체계 분석에 집중되어 있을 뿐, 교통체계의 또 다른 핵심축인 교통 수요(Travel demand)에 대한 동태적 분석은 거의 이루어지지 않았다.⁴⁾

그러나 북한의 교통 수요와 관련한 공식 통계가 사실상 부재하고 현장 조사 역시 현실적으로 불가능하다. 이러한 제약은 북한 연구 전반에서 제기되어 온 구조적인 한계이다. 이를 극복하기 위한 대안으로 최근 원격탐측 기술을 활용한 연구가 주목받고 있다. 고해상도 위성영상은 접근 불능 지역의 사회·경제 활동을 비침습적으로 관측할 수 있는 유용한 도구이며, 특히 기술 발전에 따라 차량과 같은 미세 객체의 식별이 가능해짐에 따라 실질 교통 활동을 계측할 수 있는 물리적 기반을 제공한다.⁵⁾ 해외에서는 이미 위성영상

2) 최성원, 「경제난 이후 북한의 육상교통 변화 연구」(북한대학원대학교 석사학위논문, 2014); 백승걸·최성원·서종원, 「북한 육상교통의 변화 과정과 시사점」 『교통 기술과 정책』 제20권 3호 (2023), 41~46쪽; 신혜원·이영호·고경택·김영석, 「북한 도로의 적정규모 추정 연구」 『지역개발연구』 제55권 3호 (2023), 73~95쪽.

3) 이승배 외 공저, 「남북한 도로분야 교류협력을 위한 정책방안 연구」(세종: 한국교통연구원, 2016); 남정희, 「북한도로현황」 『도로』 제19권 1호 (2017), 9~14쪽; 서종원·최성원, 「북한 경제개발을 위한 교통물류체계 구축 방안」(세종: 한국교통연구원, 2020).

4) 정송희·이예영·장수은, 「교통분석용 북한 도로 네트워크 구축에 관한 연구」 『교통연구』 제31권 4호 (2024), 55~67쪽; Jeong, S. and Chang, J.S., "Multidimensional connectivity of North Korean arterial roads", *Transportation Letters*, vol. 18, no. 2 (2026), pp. 1-15.

5) 김병연, 「위성사진을 이용한 북한경제 연구 동향 및 과제」(세종: 한국개발연구원, 2024), 35~39쪽; 김다울, 「위성자료를 활용한 북한 사회과학 분야 연구 현황과 과제」

을 활용한 차량 탐지 및 교통 분석 연구가 활발히 진행 중이나⁶⁾, 북한 대상 연구는 여전히 수동 판독의 한계에 머물거나 중해상도 영상 활용으로 인한 차종 분류의 모호성 등 분석의 심도와 확장성 측면에서 과제를 안고 있다.⁷⁾

이에 이 연구는 고해상도 위성영상과 딥러닝 기반의 객체 탐지 기법을 통합하여 북한의 도로 교통 수요를 규명하고자 한다. 특히 영상 자료의 표준화, 탐지 모델의 적정성 확보, 평양 특화형 학습 데이터 세트 구축 등 차량 탐지 과정의 주요 쟁점을 체계적으로 검토하고 이에 대한 기술적 해결 방안을 제시하는 데 목적을 둔다. 연구의 공간적 범위는 북한의 정치·경제적 중심지이자 교통 활동이 가장 집약적으로 발생하는 평양시 전역(18개 구역 및 2개 군)으로 설정하였다. 시간적 범위는 분석의 연속성을 확보하기 위해 2017년부터 2025년까지로 설정하였다.

이 논문의 구성은 다음과 같다. 제2장부터 제4장에서는 위성영상 아카이브 구축, 차량 탐지 모델 선정, 학습 데이터 세트 구축 단계별 주요 이슈와 대응 전략을 논의한다. 제5장에서는 이를 평양시에 적용한 정량적 탐지 결과를 분석하며, 제6장에서는 연구 결과를 종합하여 학술적 시사점과 향후 연구 방향을 제시한다.

『통일과 평화』 제17권 4호 (2025), 75~118쪽.

- 6) Sakai, K., Seo, T., and Fuse, T., "Traffic density estimation method from small satellite imagery: Towards frequent remote sensing of car traffic", *Proceedings of the 2019 IEEE Intelligent Transportation Systems Conference (ITSC)*, (2019), pp. 1776-1781; Liu, X., Li, Y., Sizemore, L., Xie, X., and Wu, J., "A Deep-Learning Approach to Detect and Classify Heavy-Duty Trucks in Satellite Images", *IEEE Transactions on Intelligent Transportation Systems*, vol. 25, no. 9 (2024), pp. 13323-13338; Øyen Larsen, S., Koren, H. and Solberg, R., "Traffic Monitoring using Very High Resolution Satellite Imagery", *Photogrammetric Engineering & Remote Sensing*, vol. 75, no. 7 (2009), pp. 859-869.
- 7) 이시효·김성배·기정훈, 「평양 모자이크: 위성사진과 GIS를 활용한 평양 도심 15개 구역 빈부격차 연구」 『현대북한연구』 제26권 1호 (2023), 45~83쪽; 최장호, 『위성자료를 활용한 북한 교통량 조사와 시사점』 (세종: 한국교통연구원, 2025), 3~11쪽.

II. 위성영상 자료 구축

위성영상을 활용한 차량 탐지 분석의 정밀도는 고해상도 영상 자료의 품질과 수집 체계의 설계 방식에 의해 결정된다. 차량은 수 미터 단위의 미세 객체이므로, 최적의 센서 선정뿐만 아니라 광역 분석 시 발생하는 격자 경계부의 데이터 손실(Information loss)을 최소화하는 것이 필수적이다. 이 장에서는 분석 자료의 선정 기준, 해상도 유지를 위한 수집 격자 설계, 그리고 경계부 객체 절단 문제를 해결하기 위한 중첩 영역 설정 방안을 논의한다.

1. 위성영상 자료 선정 및 비교 분석

이 연구에서는 차량 탐지에 최적화된 자료원을 선정하기 위해 (1) 관측 센서의 적합성, (2) 공간 해상도(Spatial resolution)의 적절성, (3) 다중 시계열 데이터의 가용성, (4) 비용 합리성의 네 가지 기준을 검토하였다. 첫째, 센서 방식에 따른 적합성을 고찰하였다. 능동형 센서인 SAR(Synthetic aperture radar) 영상은 기상 조건이나 일조량의 제약이 없으나, 특유의 스펙클 잡음(Speckle noise)과 기하학적 왜곡으로 인해 소형 객체의 형태적 특징(Morphological features)을 추출하는 데 한계가 있다. 반면, 수동형 광학 센서 영상은 객체의 분광 특성과 외형 정보를 직접적으로 반영하므로 미세 객체 식별에 더 적합한 것으로 평가된다.⁸⁾

둘째, 공간 해상도 측면에서 Landsat이나 Sentinel-2와 같은 중해상도 영상(10~30m)은 광역 모니터링에는 유리하나, 차량이 단일 픽셀 이하로 투영되

⁸⁾ 박지훈·최여름·채대영·임호·유지희, 「위성 SAR 영상의 지상차량 표적 데이터셋 및 탐지와 객체분할로의 적용」 『한국군사과학기술학회지』 제25권 5호 (2022), 30~44쪽.

어 있어 개별 객체 탐지가 불가능하다. 따라서 차량의 외형적 특징을 유지할 수 있는 미터 이하(Sub-meter)급 초고해상도 영상이 필요하다.

〈표 1〉 위성영상 자원원별 비교

자료원	관측방식	영상가용성	구득비용	공간 해상도
국토위성영상	광학	낮음	무료	0.5m/pixel
상업용 위성영상	광학	높음	유료	0.3~0.5m/pixel
Google Earth 위성영상	광학	중간	무료	0.3~0.5m/pixel

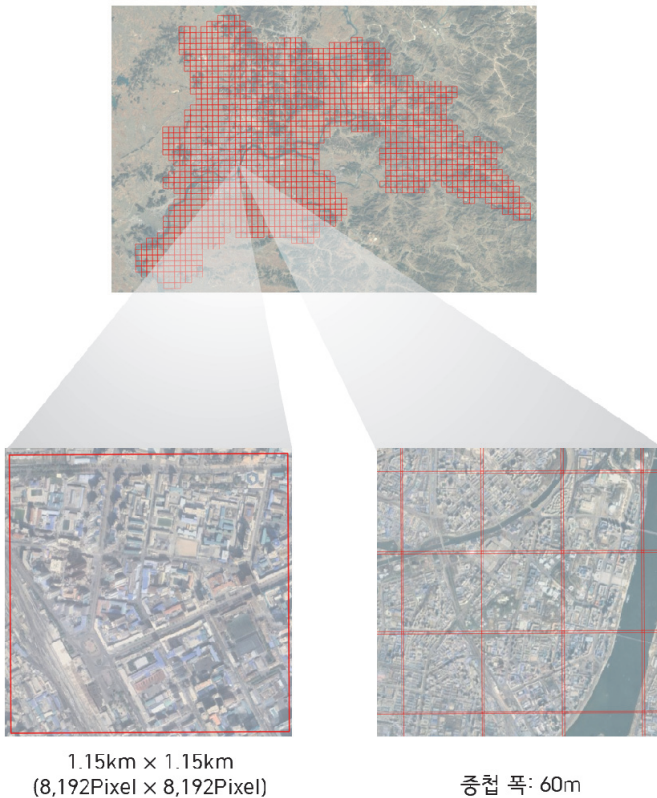
셋째, 평양시 전역의 동태적 변화를 포착하기 위해서는 넓은 공간 범위를 포괄하는 다수의 시계열 영상이 요구된다. 〈표 1〉에 제시된 바와 같이 국토 위성영상과 상업용 영상은 높은 해상도를 제공하나, 평양 지역에 대한 시계열 가용성이나 고비용 구조가 광역 분석의 제약 요인으로 작용한다. 반면, Google Earth 플랫폼은 Maxar 및 Planet Labs 등의 고해상도(0.3~0.5m) 아카이브를 통합 제공하며, 시계열 데이터에 대한 접근성이 우수하고 무엇보다 비용 부담이 없다.⁹⁾ 이러한 비교우위를 고려해 이 연구에서는 Google Earth 위성영상을 주 자료원으로 선정하였다.

⁹⁾ Yu, L. and Gong, P., “Google Earth as a virtual globe tool for Earth science applications at the global scale: progress and perspectives”, *International Journal of Remote Sensing*, vol. 33, no. 2 (2012), pp. 3966-3986.

2. 수집 격자 설계 및 해상도 최적화

Google Earth 영상 수집의 핵심 과제는 플랫폼상의 시각화 해상도를 분석 단위인 GSD(Ground sample distance) 수준에서도 보존하는 것이다. 플랫폼 특성상 시야 고도(Eye altitude)가 상승하면 동일 픽셀 내 포괄 면적이 넓어져 실질 해상도가 저하되므로, 원천 해상도 손실을 방지하기 위한 정밀한 격자 설계가 요구된다.

〈그림 1〉 위성영상 수집 격자 및 중첩 폭



이 연구에서는 해상도 저하가 발생하지 않는 임계 시야 고도를 산출하였다. 영상의 최대 출력 크기(8,192×8,192 픽셀)에서 원천 해상도(0.3m/pixel)를 유지할 수 있는 지상 범위는 삼각함수법을 적용해 약 2.458km로 계산되었으며, 이에 상응하는 임계 고도는 약 2.128km로 도출되었다. <그림 1>에서 보듯 이 연구에서는 안전율을 고려하여 시야 고도를 1.0km로 고정함으로써, 1.15km×1.15km 규격의 고해상도 단위 영상을 체계적으로 수집할 수 있는 격자 체계를 구축하였다.

3. 경계부 객체 절단 대응을 위한 중첩 영역 설정

격자 기반의 영상 분할 수집 과정에서 경계부에 있는 객체가 절단되는 잘림(Truncation) 현상이 발생할 수 있다. 이는 형태 정보의 손실로 인해 모델의 특징 추출을 방해하고, 결과적으로 미검출(False negative) 및 공간적 탐지 편향을 일으킨다.

이를 해결하기 위해 <그림 1>에서 보듯, 인접 격자 간 중첩(Overlap) 영역을 설정하였다. 중첩 폭은 탐지 대상 중 최대 전장으로 식별되는 궤도전차(약 20m)를 기준으로, 객체가 어느 격자에서도 완전한 형태로 포함될 수 있도록 약 60m(460 pixels)로 설정하였다. 또한, 추후 모델 연산의 효율성을 위해 영상을 4×4 패치 단위로 재분할하는 과정에서도 동일한 중첩 기준을 적용하여 데이터의 연속성을 확보하였다.

〈표 2〉 구축된 위성영상 이미지의 제원

항목	내용
자료원	Google Earth
공간 해상도	0,3m/pixel~0,5m/pixel
위성영상 촬영 시각	10:00~14:00(01:00~05:00 UTC)
촬영 기간	2017년~2025년
위성영상 촬영 일수	63일
공간적 범위	평양 전역(18구역 및 2군)
수집 격자	1,639개(약 1,15km 폭)
이미지 크기	8,192 × 8,192 pixels
이미지 간 중첩 폭	약 60m(460 pixels)
위성영상 이미지	15,764장
위성영상 패치	252,224장

〈표 2〉는 이 연구에서 구축한 위성영상 이미지의 주요 제원을 정리한 것이다. 평양시 전역에 대해 1,639개의 격자를 구축하였으며, 2017년부터 2025년까지 촬영된 63일(전수)분의 위성영상을 수집하였다. 최종적으로 15,764장의 위성영상 이미지를 확보하였으며, 이를 4×4로 나누어 252,224장의 패치를 구축하였다.

III. 객체 탐지 딥러닝 모델

위성영상 기반의 차량 탐지를 성공적으로 수행하기 위해서는 대규모 데이터를 처리할 수 있는 모델의 연산 효율성, 객체의 기하학적 특성을 보존하는 표현 방식, 그리고 분석 목적에 부합하는 정량적 평가 지표의 설정이 선행되어야 한다. 이 장에서는 모델 선정, 객체 표현(Annotation), 성능 평가 체계

수립 과정에서의 주요 기술적 쟁점과 대응 방안을 논의한다.

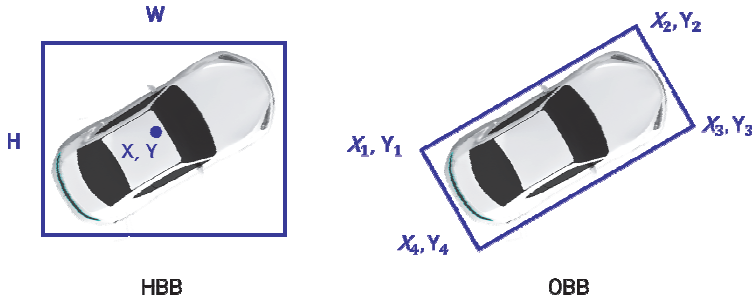
1. 탐지 모델 선정: YOLO11x

모델 선정의 핵심은 평양시 전역의 방대한 시각 데이터를 처리할 수 있는 연산 효율성과 미세 객체에 대한 추론 정밀도를 동시에 확보하는 것이다. 객체 탐지 알고리즘은 구조적으로 2단계(Two-stage) 방식과 단일 단계(One-stage) 방식으로 구분된다. Faster R-CNN 등 2단계 모델은 영역 제안(Region proposal)과 분류를 순차적으로 수행하여 높은 정확도를 보장하나, 연산이 복잡해 대규모 영상 처리에는 비효율적이다.¹⁰⁾ 반면, YOLO(You Only Look Once) 계열의 단일 단계 모델은 하나의 신경망을 통해 객체의 위치와 클래스를 동시에 예측함으로써 빠른 처리 속도를 지원한다.¹¹⁾ 이 연구에서는 2025년 기준 최신 아키텍처인 YOLO11을 채택하였으며, 그중에서도 가장 높은 표현력을 보이는 YOLO11x 모델을 최종 선정하였다. 이러한 결정은 파라미터 수가 증대됨에 따라 발생하는 연산 부하보다 복잡한 도시 경관 내에서 차량 특징을 정교하게 추출하여 오탐지를 억제하는 실익이 더 크다는 판단에 근거한다.

¹⁰⁾ Girshick, R., "Fast R-CNN", *Proceedings of the 2015 IEEE International Conference on Computer Vision (ICCV)*, (2015), pp. 1440-1448; Ren, S., He, K., Girshick, R., and Sun, J., "Faster R-CNN: Towards Real-Time Object Detection with Region Proposal Networks", *IEEE Transactions on Pattern Analysis and Machine Intelligence*, vol. 39, no. 6 (2017), pp. 1137-1149.

¹¹⁾ Chang, J.S., Hwang, J., and Choi, M., "Vehicle Detection Approach Adjusting Road Curves to Estimate Local Traffic Density under Real Driving Conditions", *Transportation Research Record*, vol. 2677 (2023), pp. 1382-1396.

〈그림 2〉 HBB 및 OBB 비교



2. 객체 표현 방식: 방향성 경계 박스

위성영상이 제공하는 수직 시점(Nadir view) 정보의 핵심은 객체의 평면적 형태와 방향성이다. 차량은 도로의 선형에 따라 다양한 각도로 정렬되므로, 이를 수치화할 수 있는 표현 방식이 요구된다. 전통적인 수평 경계 박스(Horizontal bounding box, HBB)는 〈그림 2〉에서 보듯 객체의 중심 좌표(X, Y)와 폭 W , 높이 H 로 정의되며 구현이 용이하다. 그러나 기울어진 차량 객체를 포함할 때 상당 부분의 배경 정보가 포함되어 특징 추출의 혼선을 야기하고 탐지 정밀도를 저하한다. 반면, 방향성 경계 박스(Oriented bounding box, OBB)는 객체를 둘러싸는 네 개 꼭짓점의 좌표 $((X_1, Y_1), (X_2, Y_2), (X_3, Y_3), (X_4, Y_4))$ 로 표현되므로, 최소 배경 면적만을 포괄한다. 이러한 특성으로 인해 OBB 기반 탐지는 HBB 기반 탐지보다 높은 탐지 성능을 보이는 것으로 알려져 있다.¹²⁾ 이 연구에서도 위성영상 내 차량의 실제 각도를

¹²⁾ Xia, G.-S., Bai, X., Ding, J., Zhu, Z., Belongie, S., Luo, J., Datcu, M., Pelillo, M., and Zhang, L., "DOTA: A Large-scale Dataset for Object Detection in Aerial Images", *Proceedings of the IEEE Conference on Computer Vision and Pattern Recognition (CVPR)*, (2018), pp. 3974-3983.

반영하고 최소 배경만을 포괄하기 위해 학습자료 구축과 모델 추론 전 과정에 OBB 방식을 적용하였다.

3. 성능 평가 지표 수립: mAP50

모델의 성능을 여러 각도로 평가하기 위해 정밀도(Precision)와 재현율(Recall)의 곡선 아래 면적인 평균 정밀도(Average precision, AP)를 기반으로 검증 체계를 수립하였다. 평양시의 도로 환경은 5개 클래스가 불균등하게 분포하므로, 전체 클래스의 탐지 성능을 종합적으로 나타내는 mAP(mean average precision)를 핵심 지표로 설정하였다. 성능 평가 기준은 IoU(Intersection over union) 임계값 설정에 따라 mAP50과 mAP50-95로 세분된다. mAP50-95는 위치 추정의 엄격한 정밀도를 요구하는 반면, mAP50은 객체의 존재 여부와 분류의 정확성을 판별하는 데 집중한다. 이 연구의 최종 목적이 개별 차량의 밀리미터 단위 좌표 추출보다는 전역적인 교통 수요와 차량 분포 패턴을 파악하는 데 있으므로, 객체 식별의 안정성을 중시하는 mAP50을 모델의 적정성 평가를 위한 최종 지표로 채택하였다.

IV. 학습 데이터 세트 구축

딥러닝 기반 객체 탐지 모델의 성능과 신뢰도는 학습 데이터 세트의 질적 수준(Quality) 및 공간적 대표성(Spatial representativeness)에 의해 결정된다. 특히 위성영상을 활용한 원격탐측 분야에서는 학습 데이터가 분석 대상 지역의 고유한 지리적·환경적 맥락과 객체의 통계적 분포를 얼마나 충실히 반영하는지가 모델의 일반화 능력(Generalization capability)을 좌우하는 핵심

변수이다. 이 장에서는 기존 공개 데이터 세트를 평양시 분석에 직접 적용할 때 발생하는 기술적 제약을 고찰하고, 이를 극복하기 위한 객체 식별 기준 및 전략적 표본 추출 방안을 논의한다.

1. 기존 데이터 세트 적용의 한계

딥러닝 기반 객체 탐지 모델을 학습하기 위해서는 탐지 대상의 특성을 충분히 반영한 학습 데이터 세트가 필요하다. 위성영상 객체 탐지 분야에서는 <표 3>에서 보듯 xView, DOTA(Dataset for object detection in aerial images), 국가위성영상 인공지능 학습 데이터와 같은 공개 데이터 세트가 널리 활용되며, 이를 활용한 전이 학습(Transfer learning)이 일반적으로 적용된다.¹³⁾

<표 3> 차량 탐지 학습 데이터 세트

데이터 세트	차량 클래스 구성	영상 종류	공간 해상도
xView	소형차, 버스, 트럭	위성	0.3m/pixel
DOTA	소형차, 대형차	위성, 항공	0.1~1.0m/pixel
국가위성영상 인공지능 학습 데이터	소형차, 버스, 트럭	위성	0.5~0.7m/pixel
자체 차량 탐지 학습 데이터	승용차, 버스, 트럭, 궤도전차, 무궤도전차	위성 (Google Earth)	0.3~0.5m/pixel

¹³⁾ Xia, G.-S., Bai, X., Ding, J., Zhu, Z., Belongie, S., Luo, J., Datcu, M., Pelillo, M., and Zhang, L., “DOTA: A Large-scale Dataset for Object Detection in Aerial Images”, *Proceedings of the IEEE Conference on Computer Vision and Pattern Recognition (CVPR)*, (2018), pp. 3974-3983; Lam, D., Kuzma, R., McGee, K., Dooley, S., Laielli, M., Klaric, M., Bulatov, Y. and McCord, B., “xView: Objects in Context in Overhead Imagery”, *arXiv preprint*, (2018); Oh, H., *AI Training Datasets for National Satellite Images* (2024),

<<https://dataon.kisti.re.kr/search/view.do?drId=a4032de0-7469-4585-9f42-4d3c06a702c7>>.

그러나 이 연구의 분석 대상인 평양시는 공개 데이터가 구축된 환경과 상이하여, 기존 데이터 세트를 직접 적용할 수 없는 구조적 한계가 있다. 먼저 평양의 주요 대중교통 수단인 궤도전차(Trams)와 무궤도전차(Trolleybuses)가 기존 데이터 세트의 클래스 구성에서 제외되어 있다. 이는 단순한 데이터의 부재를 넘어 도시 교통체계의 특수성을 반영하지 못하는 근본적인 제약이 된다. 특히 북한 내 생산 차량과 구소련 및 중국산 차량이 혼재된 평양의 독특한 차량 구성은 기존 데이터로 학습된 모델이 객체의 외형적 특징을 정확히 추출하는 것을 방해하며, 결과적으로 차량 탐지의 정확도와 신뢰성을 저해하는 주요 원인이 될 수 있다.

다음으로, 도시 환경의 지역적 이질성(Regional heterogeneity)에 따른 제약이 존재한다. 일반적으로 객체 탐지 모델의 성능은 학습 데이터가 내포한 환경적 특성과 실제 적용 도메인 간의 정합성(Consistency)에 크게 의존한다. 이러한 이유로 특정 지역의 물리적 특성을 반영한 특화 데이터 세트를 구축해야 한다는 주장이 꾸준히 제기되어 왔으며, 관련 선행 연구에서도 이를 최적화하려는 시도가 이루어진 바 있다.¹⁴⁾ 평양은 도로의 기하구조와 토지이용 패턴이 기존 공개 데이터 세트의 배경이 되는 서구권이나 여타 아시아 대도시들과 판이하다. 그러나 현재 북한 지역을 대상으로 구축된 공개 데이터 세트가 전혀 없어, 해당 지역의 특수한 공간적 맥락을 학습 과정에 반영하는데 한계가 있다. 결과적으로 이러한 환경적 괴리는 모델이 학습한 특징 분포 (Feature distribution)와 실제 적용 환경 간의 도메인 변화(Domain shift)를 일으키며, 이는 모델의 일반화 능력을 떨어뜨리고 탐지 성능을 저하하는 결정적인 요인이 된다.

마지막으로 데이터 세트 간 공간 해상도(Spatial resolution)의 이질성에 따

¹⁴⁾ Al-Emadi, N., Weber, I., Yang, Y., and Ofli, F., "VME: A Satellite Imagery Dataset and Benchmark for Detecting Vehicles in the Middle East and Beyond", *Scientific Data*, vol. 12 (2025), pp. 1-14.

른 제약이 있다. 객체 탐지 모델의 성능은 입력 영상의 해상도에 따른 객체의 크기 정보에 민감하게 반응한다. xView는 약 0.3m/pixel 수준의 초고해상도 위성영상을 기반으로 하며, DOTA는 항공 및 위성영상을 혼용하여 0.1~1.0m/pixel 범위의 광범위한 해상도를 포함한다. 또한 국가위성영상 인공지능 학습 데이터 역시 0.5~0.7m/pixel 수준으로 구축되어 있어, 이 연구에서 활용하는 영상 자료의 해상도 규격과는 유의미한 격차가 있다. 동일한 객체라 할지라도 공간 해상도에 따라 영상 내 점유 픽셀 수와 형태적 세부 사항이 달라지며, 이는 모델이 학습한 특징 추출 기전과 실제 적용 데이터 간의 스케일 불일치(Scale mismatch)를 초래한다. 따라서 상이한 해상도 도메인에서 구축된 데이터 세트를 별도의 보정 없이 적용하면, 모델의 스케일 불변성(Scale invariance) 확보가 어려워지며 이는 결국 전체적인 일반화 성능 저하로 귀결된다.

종합하면, 상기한 클래스 구성의 불일치, 도시 환경의 이질성, 그리고 공간 해상도의 격차는 기존 데이터 세트를 활용한 탐지 모델의 성능 저하를 초래하는 핵심적인 제약 요인이다. 이러한 한계를 극복하고 분석의 신뢰도를 확보하기 위해, 이 연구에서는 평양시 위성영상을 직접 활용하여 대상 지역의 특수성을 반영한 자체 차량 탐지 학습 데이터 세트(Custom dataset)를 구축하였다. 해당 데이터 세트는 평양 고유의 차량 유형과 외형적 특징은 물론, 실제 분석에 사용되는 영상의 해상도 규격을 그대로 반영함으로써 모델의 도메인 적응성(Domain adaptation)과 탐지 정밀도를 높일 수 있도록 설계되었다.

2. 객체 특성 정의 및 식별 기준

이 절에서는 수직 시점 위성영상에서 차량 유형을 일관되게 구분하기 위한 식별 기준을 설정한다. 위성영상은 객체의 상부를 관측하는 기하학적 특

정상, 측면 외형에 의존하는 지상 시점의 차종 분류 체계를 그대로 적용하기 어렵다. 따라서 이 연구에서는 평양시의 도로 환경 및 차량 운행 특성을 고려하여, 영상 내에서 추출할 수 있는 형태적(Morphological) 특징을 기준으로 <표 4>와 같이 승용차, 버스, 트럭, 궤도전차, 무궤도전차의 5개 클래스를 확정하였다.

<표 4> 차량 클래스별 유형

승용차 (Passenger cars)	버스 (Buses)	트럭 (Trucks)	궤도전차 (Trams)	무궤도전차 (Trolleybuses)
				

승용차(Passenger cars)는 16인승 미만의 여객 수송 차량 및 승합차를 포함한다. 위성영상에서는 차량 상부의 유리창 영역이 식별되며, 타 기종에 비해 상대적으로 종횡비(Aspect ratio)가 낮은 짧은 직사각형 형태를 나타내는 것이 특징이다. 버스(Buses)는 16인승 이상의 대형 여객 수송 차량으로, 소

형·중형·대형 버스를 모두 포함한다. 승용차와 달리 상부 유리창 구조가 두드러지지 않는 일체형 선형 구조를 보이며, 승용차보다 긴 전장의 직사각형으로 관측된다. 트럭(Trucks)은 화물 수송 차량으로, 트레일러를 포함한다. 외형적으로 운전석과 적재함이 물리적으로 분리된 구조를 보이며, 적재함의 유무와 그에 따른 명암 차이가 주요 식별 기준이 된다. 궤도전차(Trams)는 도로 내 설치된 궤도를 따라 운행하는 노면전차로, 평양에서는 주로 2~3량이 결합한 연결(Articulated) 형태로 운행된다. 차량 전후 방향으로 선로(Track)가 관측되며, 탐지 대상 중 차체가 가장 길다. 선로의 존재 여부와 정해진 궤적을 따르는 운행 특성이 핵심 판별 요소다. 무궤도전차(Trolleybuses)는 가공 전차선으로부터 전력을 공급받는 차량으로, 1~2량으로 편성된다. 차량 상부의 트롤리폴(Trolley pole)이 가장 중요한 식별 표지이며, 선로가 존재하지 않는다는 점에서 궤도전차와 구별된다. 단, 영상 해상도 한계로 트롤리폴이 식별되지 않으면 외형적 유사성을 고려하여 버스로 분류하는 보수적 기준을 적용하였다.

3. 학습 데이터 표본 추출 및 데이터 세트 구축

평양시 전역을 대상으로 생성된 패치 이미지는 총 252,224장에 달하여, 전수 라벨링을 수행하기에는 상당한 시간과 연산 자원이 요구된다. 따라서 이 연구에서는 데이터의 공간적 대표성과 클래스 분포의 균형성을 확보하기 위해 두 가지 전략적 표본 추출 기법을 도입하였다.

먼저 단순 임의 추출(Simple random sampling) 방식을 채택하면 면적이 넓은 외곽 지역이 과대 표집되어(Over-sampling) 차량 밀도가 높은 도심부의 도로 특성이 저평가될 위험이 있다. 이를 방지하기 위해 이 연구에서는 평양의 중심부와 외곽 지역의 도로 밀도 및 토지이용 패턴을 기준으로 층화 표본 추출(Stratified sampling)을 적용하였다. 특히 도로 연장에 비례하여 표본을

배분함으로써, 다양한 도로 환경과 차량 분포 특성이 학습 데이터 세트에 고르게 반영될 수 있도록 설계하였다.

다음으로 클래스 불균형(Class imbalance) 완화 전략을 수립하였다. 궤도 전차와 무궤도전차는 특정 노선과 기반 시설(선로, 가공 전차선)을 중심으로 운행되는 특성상, 일반적인 추출 방식으로는 모델 학습에 필요한 충분한 양의 표본을 확보하기 어렵다. 이러한 불균형 문제는 딥러닝 모델이 다수 클래스에 편향(Bias)되어 희소 객체의 탐지율을 저하하는 원인이 된다. 이를 해결하기 위해 주요 차량 기지와 운행 노선을 사전에 식별하여 해당 영역에 대한 의도적 추가 표집(Targeted sampling)을 수행하였으며, 이를 통해 희소 클래스의 탐지 성능을 보완하였다.

〈표 5〉 자체 구축 학습 데이터 세트의 클래스별 구성

클래스	객체 수(개)	구성비(%)
승용차 (Passenger cars)	8,037	43.7
버스 (Buses)	3,397	18.4
트럭 (Trucks)	5,798	31.5
궤도전차 (Trams)	378	2.1
무궤도전차 (Trolleybuses)	787	4.3
합계	18,397	100.0

최종적으로 선정된 723장의 패치 이미지에서 총 18,397개의 객체를 추출하여 라벨링하였다. 데이터의 객관성을 확보하기 위해 1차 라벨링 완료 후 연구진 간 교차 검수(Cross-validation)를 거쳐 오분류 및 누락을 최소화하였다.

〈표 5〉에서 보듯, 학습 데이터 세트의 클래스별 구성은 승용차가 8,037개 (43.7%)로 가장 높은 비중을 차지하며, 트럭(5,798개, 31.5%), 버스(3,397개,

18.4%) 순으로 나타난다. 궤도전차 2.1%(378개)와 무궤도전차 4.3%(787개)는 앞서 서술한 의도적 추가 표집을 통해 확보된 표본이다.

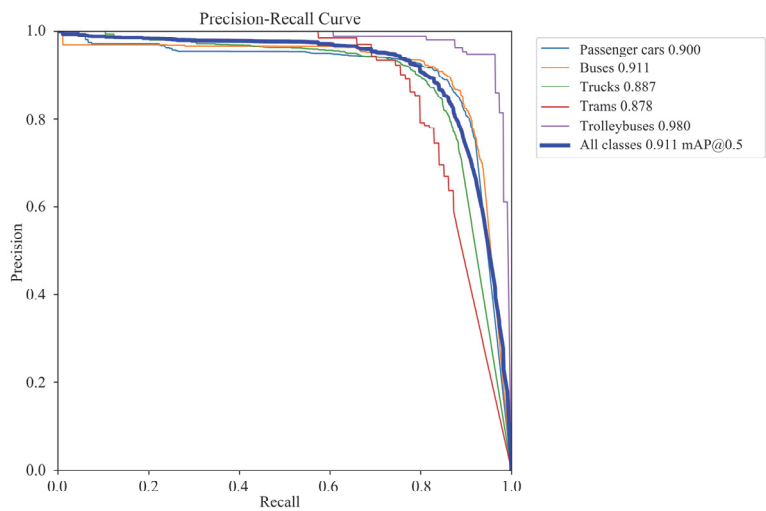
V. 평양시 적용 결과

이 장에서는 구축된 위성영상 아카이브와 학습 데이터 세트를 기반으로, YOLO11x-OBB 모델을 평양시 전역에 적용한 차량 탐지 결과를 제시한다. 총 15,764장의 위성영상(252,224개 패치)을 분석하였으며, 5개 핵심 차종에 대한 탐지 성능과 공간적 분포 특성을 기술한다.

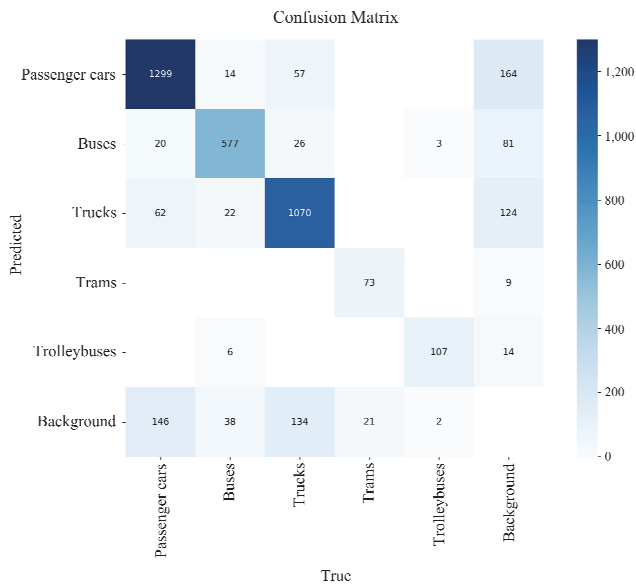
1. 탐지 모델 성능 평가

<그림 3>은 정밀도-재현율 곡선을 나타낸 것이다. 전체 클래스에 대한 mAP50은 0.911, 정밀도는 0.904, 재현율은 0.845를 각각 기록해 우수한 탐지 성능을 보였다. 클래스별 mAP50은 승용차(0.900), 버스(0.911), 트럭(0.887), 궤도전차(0.878), 무궤도전차(0.980) 순으로 나타났다. 무궤도전차는 전차선과 트롤리폴이라는 명확한 형태적 특징 덕분에 가장 높은 성능(0.980)을 보였다. 반면 궤도전차는 양호한 mAP50 값에도 불구하고 재현율이 0.737로 상대적으로 낮게 나타났다. 이는 학습 객체(Instances)의 부족으로 인해 일부 객체를 배경으로 오인한 결과로 풀이된다.

〈그림 3〉 차량 탐지 모델의 정밀도-재현율 곡선



〈그림 4〉 차량 탐지 모델의 혼동 행렬

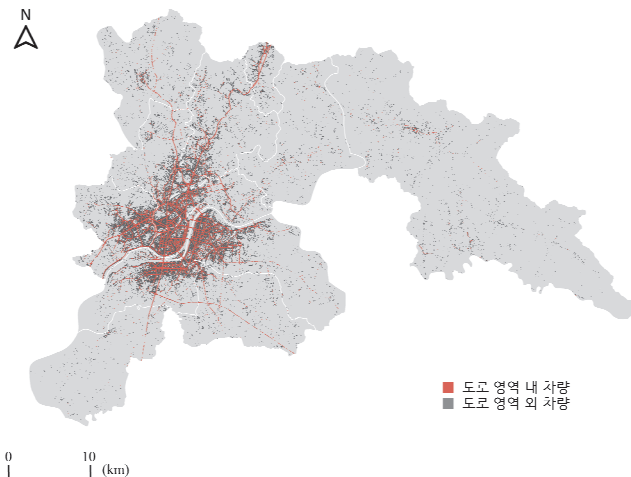


혼동 행렬(Confusion matrix) 분석 결과, <그림 4>에서 보듯 클래스 간 오분류는 매우 낮았다. 주요 오류는 실제 차량을 놓치는 미검출(False negative)과 비도로 영역의 객체를 차량으로 인식하는 배경 오탐지(False positive)로 압축된다. 특히 승용차와 트럭 간의 미세한 혼동은 두 차종의 외형적 유사성 및 해상도 한계에 따른 모호함 때문으로 판단된다.

2. 차량 탐지 결과 및 공간 분포

2017년부터 2025년까지 63개 촬영일에서 취득된 위성영상을 분석한 결과, 누적 485,992대의 차량이 탐지되었다. 이 수치는 서로 다른 날짜와 공간에서 관측된 것으로 특정 시점의 평양시 전체 차량 대수를 의미하지 않는다. 전체 누적 탐지 객체 중 도로 영역 내부 객체는 86,036개(17.7%)로 집계되었으며, 나머지 82.3%는 주차장, 하역장, 건물 인접 공터 등 비도로 공간에 있는 것으로 확인되었다.

<그림 5> 평양시 전역의 차량 탐지 결과



〈그림 5〉에서 보듯, 탐지된 차량은 평양시 도심부(보통강구역, 중구역, 평천구역 등)를 중심으로 고밀도 클러스터를 형성하고 있으며, 도시 외곽 및 위성도시 방향으로 진행할수록 탐지 빈도가 급격히 감소하는 도심 집중형 특성이 뚜렷하게 관찰된다.

〈표 6〉 차종별 누적 탐지 객체 수 및 구성비

클래스	누적 탐지 객체 수(개)	구성비(%)
승용차 (Passenger cars)	225,776	46.5
버스 (Buses)	86,734	17.8
트럭 (Trucks)	165,485	34.1
궤도전차 (Trams)	3,310	0.7
무궤도전차 (Trolleybuses)	4,687	0.9
합계	485,992	100.0

주: 2017~2025년 사이 63개 촬영일의 분석 영상에서 탐지된 객체(차량)를 합산한 결과임.

〈표 6〉에서 보듯 차종별 객체 구성비는 승용차가 46.5%로 가장 높은 비율을 차지하였으며, 트럭 34.1%, 버스 17.8%, 무궤도전차 0.9%, 궤도전차 0.7% 순으로 나타났다. 트럭이 전체 누적 탐지 객체 수의 34.1%를 차지한 결과는 평양의 차량 구성에서 화물 차량이 상당한 비중을 차지하고 있음을 보여주며, 향후 도로 위 트럭의 시공간 분포를 활용한 물류 연구의 가능성을 시사한다. 반면 궤도전차와 무궤도전차는 각각 0.7%와 0.9% 수준에 그쳤다. 이는 특정 노선과 기반 시설에 의존하는 운행 특성으로 인해 도로 전반에서의 관측 빈도가 제한적으로 나타난 결과로 해석된다.

VI. 결론

1. 연구 결과 요약 및 시사점

이 연구는 폐쇄적 특성으로 인해 실증 데이터 확보가 어려운 북한 평양시를 대상으로 고해상도 위성영상과 딥러닝 기법을 결합하여 도로 교통 수료를 정량적으로 분석하였다. 연구의 주요 성과와 시사점은 다음과 같다.

첫째, 기존 공개 데이터 세트의 도메인 이질성 문제를 식별하고, 평양의 특수한 교통 환경을 반영한 지역 특화형 학습 데이터 세트를 구축하였다. 특히 궤도전차와 무궤도전차 등 북한 대중교통의 핵심 차종을 클래스에 포함하고, 층화 표본 추출을 통해 도심부의 공간적 특성을 반영함으로써 위성영상 기반 북한 연구의 데이터 공백을 효과적으로 메웠다.

둘째, YOLO11x-OBB 모델을 적용하여 수직 시점 영상에서의 객체 탐지 정밀도를 높였다. 전체 클래스에서 0.911의 mAP50을 달성하며 높은 탐지 신뢰성을 확보하였다. 이는 방향성 경계 박스 도입을 통해 차량의 회전 각도에 따른 잡음을 최소화하고, 최신 아키텍처를 통해 복잡한 도시 경관 내 특징 추출 성능을 향상한 결과이다.

셋째, 평양시 전역에서 수집된 Google Earth 위성영상을 전수 조사하여 교통 활동의 공간적 분포를 실증하였다. 도심부의 높은 차량 밀도와 외곽 지역의 급격한 감소 패턴은 평양의 도시 구조와 경제 활동이 중심 구역에 고도로 집중되어 있음을 시사한다. 특히 전체 누적 탐지 객체 중 트럭이 승용차에 이어 두 번째로 높은 비중을 차지한 점은, 평양의 차량 구성에서 화물 운송 차량이 상당한 비중을 차지하고 있음을 보여준다.

2. 연구의 한계 및 향후 과제

이 연구는 위성영상을 활용한 북한 교통 수요 연구의 새로운 가능성을 제시했으나, 다음과 같은 한계를 내포한다. 우선, 데이터의 시간적 해상도에 따른 제약이다. 위성영상의 관측 시점이 특정 시각에 국한되어 있어, 시간대별 교통량 변화를 온전히 포착하는 데 한계가 있었다. 향후 다중 위성 군집 자료를 활용하여 관측 빈도를 높인다면 더욱 동태적인 교통 수요 분석이 가능할 것이다. 둘째, 객체 식별의 기술적 고도화가 필요하다. 이 연구에서 나타난 궤도전차의 낮은 재현율이나 소형 트럭과 승용차 간의 혼동은 초해상도(Super-resolution) 기법 등을 도입하여 영상 품질을 개선함으로써 보완될 수 있을 것이다.

결론적으로 이 연구는 접근 불능 지역에 대한 비침습적 관측 방법론으로서 딥러닝 기반 위성영상 분석의 유효성을 실증하였다. 이 방법은 자료 제한 지역의 교통체계 분석에 범용적으로 적용될 수 있을 것이다. 또한 이 연구의 결과물인 평양시 차량 탐지 자료는 향후 북한의 도시계획 수립, 경제 상태 추정, 그리고 남북 교통망 통합 구상을 위한 기초 자료로 유용하게 활용될 것으로 기대된다.

■ 접수: 2026년 4월 22일 / 심사: 2026년 6월 4일 / 게재 확정: 2026년 6월 14일

【참고문헌】

- 김병연, 『위성사진을 이용한 북한경제 연구 동향 및 과제』, 세종: 한국개발연구원, 2024, 35~39쪽.
- 서종원·최성원, 『북한 경제개발을 위한 교통물류체계 구축 방안』, 세종: 한국교통연구원, 2020.
- 안병민, 『통일 준비 한반도 교통인프라 구축전략 기획 연구』, 세종: 한국교통연구원, 2014.
- 이성수, 『북한의 도로망 실태와 과제』, 세종: 국토연구원, 2005, 120~123쪽.
- 이승배 외 공저, 『남북한 도로분야 교류협력을 위한 정책방안 연구』, 세종: 한국교통연구원, 2016.
- 최장호, 『위성자료를 활용한 북한 교통량 조사와 시사점』, 세종: 한국교통연구원, 2025, 3~11쪽.
- 김다을, 「위성자료를 활용한 북한 사회과학 분야 연구 현황과 과제」 『통일과 평화』 제 17권 4호, 2025, 75~118쪽.
- 남정희, 「북한도로현황」 『도로』 제19권 1호, 2017, 9~14쪽.
- 박지훈·최여름·채대영·임호·유지희, 「위성 SAR 영상의 지상차량 표적 데이터셋 및 탐지와 객체분할로의 적용」 『한국군사과학기술학회지』 제25권 5호, 2022, 30~44쪽.
- 백승걸·최성원·서종원, 「북한 육상교통의 변화 과정과 시사점」 『교통 기술과 정책』 제 20권 3호, 2023, 41~46쪽.
- 신혜원·이영호·고경택·김영석, 「북한 도로의 적정규모 추정 연구」 『지역개발연구』 제 55권 3호, 2023, 73~95쪽.
- 이시효·김성배·기정훈, 「평양 모자이크: 위성사진과 GIS를 활용한 평양 도심 15개 구역 빈부격차 연구」 『현대북한연구』 제26권 1호, 2023, 45~83쪽.
- 정송희·이예영·장수은, 「교통분석용 북한 도로 네트워크 구축에 관한 연구」 『교통연구』 제31권 4호, 2024, 55~67쪽.
- 최성원, 「경제난 이후 북한의 육상교통 변화 연구」 (북한대학원대학교 석사학위논문, 2014).

- Benchmark for Detecting Vehicles in the Middle East and Beyond”, *Scientific Data*, vol. 12 (2025), pp. 1-14.
- Chang, J.S., Hwang, J., and Choi, M., “Vehicle Detection Approach Adjusting Road Curves to Estimate Local Traffic Density under Real Driving Conditions”, *Transportation Research Record*, vol. 2677 (2023), pp. 1382-1396.
- Girshick, R., “Fast R-CNN”, *Proceedings of the 2015 IEEE International Conference on Computer Vision (ICCV)*, (2015), pp. 1440-1448.
- Jeong, S. and Chang, J.S., “Multidimensional connectivity of North Korean arterial roads”, *Transportation Letters*, vol. 18, no. 2 (2026), pp. 1-15.
- Lam, D., Kuzma, R., McGee, K., Dooley, S., Laielli, M., Klaric, M., Bulatov, Y. and McCord, B., “xView: Objects in Context in Overhead Imagery”, *arXiv preprint*, (2018).
- Liu, X., Li, Y., Sizemore, L., Xie, X., and Wu, J., “A Deep-Learning Approach to Detect and Classify Heavy-Duty Trucks in Satellite Images”, *IEEE Transactions on Intelligent Transportation Systems*, vol. 25, no. 9 (2024), pp. 13323-13338.
- Øyen Larsen, S., Koren, H. and Solberg, R., “Traffic Monitoring using Very High Resolution Satellite Imagery”, *Photogrammetric Engineering & Remote Sensing*, vol. 75, no. 7 (2009), pp. 859-869.
- Ren, S., He, K., Girshick, R., and Sun, J., “Faster R-CNN: Towards Real-Time Object Detection with Region Proposal Networks”, *IEEE Transactions on Pattern Analysis and Machine Intelligence*, vol. 39, no. 6 (2017), pp. 1137-1149.
- Sakai, K., Seo, T., and Fuse, T., “Traffic density estimation method from small satellite imagery: Towards frequent remote sensing of car traffic”, *Proceedings of the 2019 IEEE Intelligent Transportation Systems Conference (ITSC)*, (2019), pp. 1776-1781.
- Xia, G.-S., Bai, X., Ding, J., Zhu, Z., Belongie, S., Luo, J., Datcu, M., Pelillo, M., and Zhang, L., “DOTA: A Large-scale Dataset for Object Detection in Aerial Images”, *Proceedings of the IEEE Conference on Computer Vision and Pattern Recognition (CVPR)*, (2018), pp. 3974-3983.
- Yu, L. and Gong, P., “Google Earth as a virtual globe tool for Earth science applications at the global scale: progress and perspectives”, *International Journal of Remote Sensing*, vol. 33, no. 2 (2012), pp. 3966-3986.

Oh, H., AI Training Datasets for National Satellite Images (2024),
<<https://dataon.kisti.re.kr/search/view.do?drId=a4032de0-7469-4585-9f42-4d3c06a702c7>>.

Vehicle Detection on Roads in North Korea Using Satellite Imagery: A Case Study of Pyongyang

Byeon, Sangwon (Seoul National University)

Chang, Justin S. (Seoul National University)

Abstract

This study analyzes road travel demand in Pyongyang, North Korea, where data availability is limited due to the country's closed political system, by integrating high-resolution satellite imagery and deep learning. Existing transportation studies on North Korea have largely focused on macro-level analyses based on documentary sources or transportation supply systems. To address these limitations, this study proposes a satellite imagery-based vehicle detection framework and presents solutions to three key technical challenges.

First, an optimal viewing altitude and an overlapping grid scheme were developed to address resolution limitations and prevent object truncation during the construction of the satellite imagery archive. Second, YOLO11x was adopted to ensure computational efficiency for large-scale image processing, while oriented bounding boxes were applied to accurately capture vehicle orientation and minimize background inclusion. Third, 18,397 objects, including trams and trolleybuses unique to Pyongyang, were manually annotated to improve the representativeness of the training dataset and address the regional heterogeneity of existing public datasets.

The resulting model achieved an mAP50 of 0.911 and detected a cumulative total of 485,992 vehicles from satellite imagery acquired on 63 observation days between 2017 and 2025. The detected vehicles exhibited a pronounced concentration in the urban core, forming high-density clusters. Passenger cars (46.5%) and trucks (34.1%) accounted for the largest shares, with the substantial proportion of trucks indicating that North Korea's road network serves as a critical corridor for both passenger and freight transportation.

By systematically addressing the technical challenges of non-intrusive observation in inaccessible regions, this study provides a transportation analysis framework applicable to data-constrained environments. The findings offer valuable insights for urban planning, economic assessment, and future transportation network integration on the Korean Peninsula.

Keywords: North Korean Studies, Satellite Imagery, Artificial Intelligence, Deep Learning, Object Detection, Vehicle Density, Travel Demand

변상원 (Byeon, Sangwon)

서울대학교 도시계획학과 교통학전공 석사과정에 재학 중이다. 연구 관심 분야는 교통계획, 철도교통, 북한교통이다.

장수은 (Chang, Justin S.)

서울대학교 도시계획학과 교수이다. 런던대학교에서 교통학 박사학위를 취득하였으며, 대용량 자료와 인공지능 등을 활용하는 데이터 기반 교통계획/정책 연구를 수행하고 있다. 국토교통부, 기획재정부 등 중앙부처의 정책자문위원으로 활동하고 있다.

일반

북한의 사이버-AI 넥서스 전략과 디지털 파놉티콘

: 보편적 기술의 의도적 전유와 사회적 재구성

이종진 (서울대 통일평화연구원)

국문요약

본 연구는 북한이 보편적 사이버-AI 기술을 체제 보존과 주민 통제를 위한 지능형 감시 도구로 재설계해 온 '사이버-AI 넥서스' 전략을 기술의 사회적 구성주의(SCOT) 관점에서 분석하였다. 북한은 정보통신기술의 개방성을 수용하는 대신, 국가 정체성과 결합하여 기술적 인공물을 권위주의 강화 기제로 의도적으로 '전유(Appropriation)'하였다.

북한은 「반동사상문화배격법」, 「청년교양보장법」, 「평양문화어보호법」과 2023년 개정 「이동통신법」을 상호 연동하여 '법적 통제의 4중 그물망'을 완성하였다. 이와 함께 붉은별 OS의 전자서명 인증 체계, '열람리력' 캡처 알고리즘, 워터마킹 기술, AI 기반 말투 식별 알고리즘이 중층적으로 결합하여 디지털 파놉티콘을 구현하고 있음을 확인하였다.

그러나 '비둘기'·'미궁' 등 우회 소프트웨어 생태계의 자생적 형성과 장마당 기반 콘텐츠 유통망의 정교화는 정권의 전유에 맞선 주민들의 '재전유(Re-appropriation)'가 실재함을 보여주며, 종결이 결코 최종적이지 않음을 실증한다. 한국의 대응 전략은 이 균열의 지점에서 출발하는 규범적 가치 담론의 확산을 통해 패러다임 전환의 가능성을 모색할 수 있다.

주제어: 사이버-AI 넥서스, 기술의 사회적 구성주의(SCOT), 디지털 파놉티콘, 전유와 재전유, 북한의 디지털 권위주의

I. 문제제기

현대 사회에서 사이버 공간의 등장과 정보통신기술(ICT)의 비약적인 발전은 인류에게 ‘자유’와 ‘평등’과 같은 민주주의적 가치 실현의 가능성을 제시해 왔다. 전 지구를 하나로 연결하는 인터넷의 확산은 국경을 넘어 정보의 확산과 민주화를 촉진하고, 수평적 네트워크 구조는 과거 권위주의적 위계를 해체할 것이라는 기술결정론적(Technological Determinism) 낙관론을 강화해 왔던 것이다. 이러한 관점을 통해 과학기술은 그 자체로 민주주의를 고양하는 중립적이고 진보적인 힘으로 인식되었다.

그러나 북한의 사례는 이러한 기술에 대한 보편적 기대를 정면으로 거부하며, 기술이 사회적 맥락과 권력 구조에 따라 어떻게 권위주의를 공고히 하고 주민을 정교하게 통제하고 예측하는 기제로 변용될 수 있는지를 극명하게 보여주고 있다. 동시에 북한의 사례는 그 역방향의 가능성 또한 시사한다. 아무리 정교하게 설계된 기술적 통제망이라 하더라도 그것을 사용하는 인간 행위자들의 실천을 완전히 소거할 수는 없으며, 통제망의 틈새에서 기술의 대안적 의미를 재발견하는 주민들의 미시적 실천이 병존한다는 사실이다. 이 두 가지 현상인 정권의 기술적 전유와 주민의 기술적 재전유의 공진화(Co-evolution)를 함께 포착하는 것이 북한 디지털 권위주의의 본질을 이해하는 데 필수적인 출발점이다.

본 연구의 목적은 북한이 사이버-AI 기술을 단순한 도구적 차원을 넘어, 국가 정체성 및 통치 담론과 결합하여 어떻게 독특한 통제 메커니즘으로 구축했는지를 기술의 사회적 구성주의(Social Construction of Technology, SCOT) 관점에서 규명하는 데 있다. 북한의 과학 기술 연구는 기술적·정책적 수준의 포괄적 분석¹⁾이나 정보화와 ICT 분야 연구²⁾뿐만 아니라, 사이버 안

1) 강호제, 『북한과학기술 형성사 I』 (서울: 선인, 2007); 강호제, 「선군정치와 과학기술

보 분야³⁾ 및 AI 기술의 군사적 활용⁴⁾ 등 다양하게 진행되어 왔다. 그리고 북한의 주민 통제와 관련된 연구⁵⁾도 선행되었다. 그러나 기존 연구들은 두 가지 층위에서 한계를 지닌다. 첫째, 북한의 통제 체계를 기술 그 자체의 차원이 아닌, 기술이 북한 사회의 특수한 권력 구조 안에서 어떻게 '사회적으로 인식되고 재구성'되는지의 관점에서 분석한 연구가 충분하지 않다. 기술은 결코 중립적이지 않으며, 북한과 같은 극단적 디지털 권위주의 체제에서는 설계 단계부터 정권의 이해관계와 가치가 기술의 물리적 구조와 '소스코드'에 태생적으로 각인되기 때문이다. 둘째, 대부분의 선행 연구는 정권 주도의 통제 메커니즘에 분석을 집중하는 반면, 그 통제망에 균열을 내는 주민들의 기술적 재전유 실천을 체계적으로 다루지 않아 북한 디지털 권위주의의 역

중시 정책: 경제발전 전략의 핵심」『통일과 평화』 제3집 1호(2011), 174~218쪽; 변학문, 「북한의 '과학기술 강국' 구상과 남북 과학기술 교류협력」『통일과 평화』 제10집 2호(2018), 81~113쪽.

- 2) 정은미 외, 「북한의 정보화와 주민생활 변화」(서울: 통일연구원, 2021); 백연주, 「ICT를 활용한 북한의 정보화 연구」(고려대학교 북한학과 박사학위논문, 2024); 강재연, 「북한의 디지털 전환 정책에 관한 연구」『국제지역연구』 제28집 4호 (2024), 3~29쪽.
- 3) 황지환, 「북한의 사이버 안보 전략과 한반도: 비대칭적, 비전통적 갈등의 확산」『동서연구』 제29권 1호(2017), 139~159쪽; 김보미·오일식, 「북한 사이버위협の特徴과 대응방안: 김정은 시대를 중심으로」『INSS 연구보고서』(2022); 김보미, 「진화하는 북한의 사이버 공격 현황과 대응」『INSS이슈브리프』 472호 (2023).
- 4) Hyuk Kim, "North Korea's Artificial Intelligence Research: Trends and Potential Civilian and Military Applications," *38 North* (2024)
- 5) 손행선, 「북한의 대외문화 유입 대응 법적 변화: 청년교양보장법, 평양문화어보호법을 중심으로」『통일법제 이슈페이퍼』 제3권 (2023), 1~64쪽; 최효정·도원영, 「평양문화어보호법을 통해 본 북한의 언어 통제」『한국어 의미학』 제86권 (2024), 151~175쪽; 한명섭, 「북한 '반동사상문화배격법'에 관한 고찰」『북한법 연구』 제27권 (2022), 115~156쪽; 문미리, 「K-컬처와 반동사상문화배격법: 외신 보도를 중심으로」『한국과 국제사회』 제7권 5호 (2023), 31~60쪽; 문희영, 「북한의 디지털 인권 통제 메커니즘」『북한학보』 47집 1호 (2022), 192~227쪽; 윤훈희, 「김정은 시대 북한의 사이버-AI 국가전략: 전략적 인식, 역량 강화, 대외협력」『현대북한연구』 제28권 3호 (2025), 53~95쪽.

동적 본질을 포착하는 데 한계가 있다.

따라서 본 연구는 기술사회학의 주요 이론인 ‘기술의 사회적 구성주의’를 핵심 분석틀로 채택한다. 보편적 가치를 지닌 사이버-AI 기술이 북한이라는 폐쇄적 사회 맥락 속에서 어떻게 ‘통제와 감시’라는 단일한 목적으로 종결(closure)되고 안정화(stabilization)되는지를 분석하는 동시에, 이러한 종결이 결코 최종적이지 않으며 주민들의 전술적 재전유(re-appropriation) 실천에 의해 끊임없이 재협상되는 동태적 과정임을 규명하고자 한다. 이를 통해 기술과 권력의 상호작용을 심도 있게 고찰하고, 기술적 봉쇄와 우회적 재전유가 공진화하는 북한식 디지털 권위주의의 본질을 이해하고자 한다. 이는 디지털 권위주의가 전 지구적으로 확산되는 시점에서, 북한이 보여주는 극단적 사례가 사이버-AI 국가전략과 디지털 민주주의 담론에 던지는 시사점을 규명하는 데 필수적인 작업이다.

본 연구는 북한이 보편적 가치를 지닌 기술을 자국의 특수한 정치적 목적에 따라 어떻게 ‘전유’하고 ‘재설계’하는지를, 그리고 그 통제에 맞서 주민들이 어떻게 기술을 ‘재전유’하는지를 규명하기 위해 다음과 같은 핵심 질문을 던지며 논의를 전개한다. 첫째, 북한의 국가 정체성과 통치 담론은 보편적 혁신 도구인 사이버-AI 기술을 어떠한 방식으로 ‘체제 유지와 주민 통제의 수단’으로 재정의하고 사회적으로 구성하는가? 기술은 결코 중립적이지 않으며, 북한이라는 폐쇄적 권력 구조 안에서 AI 기술이 가진 ‘해석적 유연성(Interpretative Flexibility)’이 정권 수호라는 단일한 목적으로 종결되는 과정을 추적한다.

둘째, 북한의 법·제도, 네트워크 인프라, 그리고 스마트폰의 하드웨어 및 소프트웨어 아키텍처는 어떻게 하나의 유기적인 통제망을 형성하여 주민의 말투와 행동을 규율하는가? 「반동사상문화배격법」, 「청년교양보장법」, 「평양문화어보호법」, 「이동통신법」으로 구성된 법적 통제의 4중 그물망이 어떻게 알고리즘과 운영체제(OS)라는 비인간 행위자와 결합하여 주민의 일상을 실

시간으로 감시하고 필터링하는지 그 기술적 실태를 분석한다. 셋째, 사이버-AI 넥서스로 구성된 기술적 통제가 완전하지 않음에도 불구하고 어떻게 주민의 일상에 침투하여 ‘자기 통치(Self-governance)’와 자기 검열을 유도하는가? 동시에 이 통제망의 내부에서 주민들은 어떠한 방식으로 기술의 해석적 유연성을 재발견하고 ‘재전유’의 실천을 발전시키는가? 기술적 파놉티콘의 견고함과 그 균열의 지점을 함께 조명함으로써, 북한식 디지털 권위주의가 어떻게 안정화되는 동시에 어떻게 내부로부터 도전받는지를 고찰한다.

이러한 연구 질문에 체계적으로 답하기 위해 본 논문은 다음과 같이 구성된다. 제2장에서는 본 연구의 핵심 분석 틀인 기술의 사회적 구성주의(SCOT)에 대한 이론적 논의를 전개한다. 기술적 인공물의 블랙박스를 열어 그 안에 투여된 사회적 이해관계를 규명하고, 특히 지배적 행위자의 ‘전유’와 하위 행위자의 ‘재전유’가 교차하는 역동적 경합의 구조를 이론화하는 북한 사례 적용 가능한 분석틀을 정립하고자 한다. 제3장에서는 북한의 법·제도적 환경을 분석한다. 「반동사상문화배격법」, 「청년교양보장법」, 「평양문화어보호법」으로 대표되는 3대 악법과 2023년 개정된 「이동통신법」이 어떻게 ‘법적 통제’의 4중 그물망을 형성하는지, 그리고 이 통제망의 빈틈에서 주민들의 전술적 실천이 어떻게 발전하는지를 고찰한다. 제4장에서는 북한의 네트워크 인프라 환경을 다룬다. 국가 인트라넷인 ‘광명망’과 ‘미래망’ 와이파이 등 폐쇄적 인프라가 정보의 흐름을 어떻게 ‘가두리’ 안에 고립시키는지, 그리고 중국 접경 지역의 월경 통신이나 아날로그-디지털 혼합 유통 경로가 어떻게 이 인프라 통제의 균열 지점을 형성하는지 살펴본다. 제5장에서는 북한 스마트폰의 아키텍처를 심층 분석한다. 붉은별 OS의 전자서명 인증 체계, ‘열람리력’ 캡처 앱, 워터마킹 기술, AI 기반 말투 식별 알고리즘에 이르기까지 단말기가 ‘지능형 감시자’로 기능하는 메커니즘을 규명하는 동시에, ‘비둘기’·‘미궁’ 등 주민들이 자생적으로 개발한 대항 기술 생태계가 어떻게 이 통제에 균열을 내는지를 함께 조명한다. 마지막으로 제6장에서는 앞선 분석들

을 종합하여 북한의 사이버-AI 통제 메커니즘을 재구성하고, 본 연구가 실증한 통제망의 구조적 균열 지점에서 출발하는 한국의 전략적 대응 방향을 제시한다. 단순한 기술적 경쟁을 넘어 규범적·가치 담론의 확산을 통한 대응 패러다임의 전환을 제안하며 결론을 맺는다.

II. 이론적 논의 및 분석틀

본 연구는 북한의 사이버-AI 기술 활용 및 통제 메커니즘을 규명하기 위해 과학기술사회학(Science and Technology Studies, STS)의 이론적 성과를 원용하여 분석틀을 설정한다. 오랜 기간 정보통신 분야의 주요 관점은 ‘기술결정론(Technological Determinism)’⁶⁾이었다. 기술결정론은 기술이 그 자체의 내적 논리에 따라 독자적으로 발전하며, 이러한 기술적 변화가 사회의 구조와 문화를 일방적으로 결정한다고 가정한다. 이 관점에 따르면 사이버 공간과 AI 기술은 그 본질적인 속성인 ‘개방성’과 ‘수평성’으로 인해 필연적으로 국가 중심의 권위주의 체제에 균열을 내고 민주화를 촉진하는 동력으로 작동해야 한다.

그러나 이러한 기술결정론은 기술 발전에 개입하는 구체적인 인간의 행위와 사회적 맥락을 사장(死藏)시키는 한계를 지닌다.⁷⁾ 기술은 결코 진공 상태

6) Joan Woodward, *Industrial Organization: Theory and Practise* (Oxford: Oxford University Press, 1965); Edwin Mansfield, *Industrial Research and Technological Innovation: An Economic Analysis* (New York: Norton, 1968); André Gorz, *Paths to Paradise: On the Liberation from Work* (London: Pluto Press, 1985); Giovanni Dosi, Richard Nelson and Sidney Winter, *Technical Change and Economic Theory* (London: Pinter Publishers, 1988).

7) 한경희, 「기술의 사회적 구성론과 사회적 형성론에 대한 비교 분석」 『연세사회학』 제

에서 탄생하는 객관적 진리가 아니라, 특정한 사회적 이해관계, 권력 구조, 가치관이 투영된 결과물이다. 본 연구는 기술적 인공물의 ‘블랙박스(Black-box)’를 열어 그 안에 응고된 사회적 선택을 규명하고자 하며, 이러한 비판적 문제의식 아래 등장한 과학기술학(STS)의 논의 중 ‘기술의 사회적 형성론(Social Shaping of Technology, SST)’⁸⁾과 ‘기술의 사회적 구성론(Social Construction of Technology, SCOT)’⁹⁾은 기술과 사회의 상호작용을 이해하는 핵심적인 이론적 토대를 제공한다. 특히 본 연구는 지배적 행위자의 ‘전유(Appropriation)’ 과정과 이에 대응하는 하위 행위자의 ‘재전유(Re-appropriation)’ 가능성이 교차하는 지점에 주목한다.

핀치와 비커(1987)에 의해 정립된 SCOT는 기술 발전이 선형적이고 합리적인 공학적 과정이라는 신화를 부정한다. 본 연구는 SCOT의 핵심 개념들을 북한의 특수한 환경에 투영하여 다음과 같은 분석 논리를 정립한다. 첫째, ‘해석적 유연성(Interpretative Flexibility)’이다. 동일한 기술적 인공물이라 하더라도 이를 수용하고 정의하는 ‘관련 사회 집단’에 따라 기술의 의미와 형태는 전혀 다르게 정의될 수 있다. 사이버-AI 기술은 일반적인 사회에서 ‘효율과 편익’의 수단으로 해석되지만, 북한 정권이라는 특수한 집단에게는 ‘체제 유지와 주민 통제’의 수단으로 해석될 수 있는 해석적 유연성을 가진다. 중

45호 (1994), 234쪽.

⁸⁾ Donald MacKenzie, “‘Micro’ Versus ‘Macro’ Sociologies of Science and Technology,” in *Edinburgh PICT Working Papers* No. 2 (University of Edinburgh, 1988); Robin Williams & David Edge, “The Social Shaping of Technology: a Review of UK research Concepts, Findings, Programmes, and Centres” *Research Policy*, vol.25, no.6 (1996) [Original work published as a briefing paper in 1991]

⁹⁾ Trevor Pinch and Wiebe Bijker, “The Social Construction of Facts and Artifacts: Or How the Sociology of Science and the Sociology of Technology Might Benefit Each Other,” in Wiebe Bijker, Thomas Hughes and Trevor Pinch(eds.), *The Social Construction of Technological Systems. New Directions in the Sociology and History of Technology* (Cambridge, MA: The MIT Press, 1987)

요한 점은 이러한 해석적 유연성이 정권의 의도적 설계에 의해 완전히 소거되는 것이 아니라, 통제망의 빈틈을 파고드는 주민들의 실천을 통해 끊임없이 재발견될 수 있다는 점이다.

둘째, ‘관련 사회 집단(Relevant Social Group, RSG)’이다. SCOT에서는 기술의 형태가 집단 간의 협상과 경합을 통해 결정된다고 본다. 북한의 경우 지배 엘리트와 보위 기구가 기술 설계의 주도권을 독점하며 비대칭적 구조를 형성하지만, 북한과 같은 권위주의 체제에서의 ‘비대칭적 종결’은 완전한 종결이 아닌 잠정적 안정화에 가깝다. SCOT 이론 내에서도 재안정화(re-stabilization)의 가능성은 항상 열려 있으며, 억압된 집단의 잠재적 해석은 소거되는 것이 아니라 잠복한다. 따라서 본 연구는 정권 주도의 종결 과정에 초점을 맞추면서도, 이러한 안정화가 결코 최종적이지 않으며 하위 행위자들의 ‘전술적 재전유’ 가능성을 내포하고 있음을 이론적으로 전제한다. 즉 주민들 또한 기술의 실질적 사용자로서 자신들만의 생존 전략을 기술에 투사하는 행위자로 기능한다. 정권이 기술을 통제 기제로 ‘전유(Appropriation)’한다면, 주민들은 이를 우회하거나 사적 이익을 위해 이용하는 ‘재전유(Re-appropriation)’의 주체가 되는 것이다.

셋째, ‘종결(Closure)’과 ‘안정화(Stabilization)’이다. 기술적 인공물을 둘러싼 갈등이 해소되고 특정한 형태가 지배적으로 굳어지는 과정을 의미한다. 북한의 사이버-AI 기술이 폐쇄적 감시망으로 안정화되었다는 것은 정권에 의한 의도적 결과물이나, 이는 결코 ‘완성된 결말’이 아니다. 기술사회학적 관점에서 종결은 항상 잠정적이며, 주민들의 기술적 우회 실천이나 외부 정보의 지능적 유입은 안정화된 통제 시스템에 끊임없이 균열을 내며 기술의 의미를 재구성(Social Remolding)하려 시도한다. 한편 본 연구에서 핵심 분석 개념으로 사용하는 ‘재전유(Re-appropriation)’는 핀치와 바이커(Pinch and Bijker)의 연구에 직접 등장하는 용어가 아니라, 본 연구가 SCOT의 안정화 개념을 북한의 특수한 권위주의적 맥락에 창의적으로 확장하는 과정에서 도

입한 분석 범주이다. SCOT 이론이 ‘잠정적 안정화’와 ‘재안정화의 가능성’을 이론적으로 열어두고 있다는 점에서, 재전유 개념은 SCOT의 내재적 논리와 양립 가능하며 이를 행위자의 실천 수준에서 구체화한 것으로 위치 지어진다. 이러한 이론적 확장을 명시함으로써, 본 연구는 북한 사례가 SCOT 이론 자체의 외연을 권위주의적 기술 체제 분석으로 넓히는 데 기여할 수 있음을 주장한다.

따라서 본 연구는 북한의 법제 변화와 실제 기술적 구현 실태를 분석함에 있어, 정권이 구축한 ‘디지털 파놉티콘’의 견고함과 동시에 그 내부에서 작동하는 행위자들의 역동적 경합을 함께 조명하고자 한다. 이러한 다층적 분석은 기술적 봉쇄와 우회적 재전유가 공진화(Co-evolution)하는 북한식 디지털 권위주의의 본질을 이해하고, 실효성 있는 대응 전략을 수립하는 데 필수적인 토대가 될 것이다. 나아가 본 연구는 SCOT의 재전유 개념을 구체화하기 위해 미셸 드 세르토(Michel de Certeau)의 ‘전략(Strategy)’과 ‘전술(Tactics)’ 구분을 보조 분석 도구로 원용한다. 드 세르토에 따르면, 규칙과 공간을 장악한 강자는 ‘전략’을 통해 의미를 선점하는 반면, 약자는 그 규칙을 정면으로 거부하는 대신 주어진 구조의 틈새에서 자신에게 유리한 방식으로 살아남는 ‘전술’을 구사한다.¹⁰⁾ 이 개념은 SCOT의 ‘재전유’가 추상적 수준에 머물 수 있는 한계를 보완하며, 북한 주민들의 우회 실천이 어떠한 형태로 발현되는지를 미시적 수준에서 포착하는 데 유용한 분석 언어를 제공한다.

¹⁰⁾ Michel de Certeau, *The Practice of Everyday Life* (Berkeley: University of California Press, 1984), pp. 36~37 참조. 드 세르토는 전술을 “약자의 기술(the art of the weak)”로 명명하며, 이를 지배적 질서를 내부로부터 조용히 변형시키는 실천으로 규정한다. 전술은 전략적 공간을 소유하지 못하기에 시간을 자신의 편으로 삼는다. 즉 단속의 공백, 감시의 맹점, 기술 업데이트의 지연이라는 시간적 틈새를 포착하여 작동한다. 이는 북한 당국의 운영체제 업데이트 주기 단축과 주민의 신규 우회 프로그램 개발이 반복되는 순환(제5장에서 분석)을 이론적으로 설명하는 데 특히 유효한 개념 틀이다.

III. 북한의 법·제도적 환경

SCOT 이론에서 기술적 인공물은 단순히 공학적 논리에 의해 발전하는 것이 아니라, 해당 기술을 둘러싼 ‘관련 사회 집단’의 요구와 협상에 의해 그 형태와 의미가 결정된다. 북한이라는 폐쇄적이고 유일 지도 체제를 유지하는 사회에서 사이버-AI 기술에 가해지는 가장 압도적인 사회적 요구는 ‘정권 유지’와 ‘체제의 지속’이다. 북한 정권은 이러한 요구를 실현하기 위해 2020년대 들어 일련의 강력한 법제를 정비하였으며, 이는 기술이 주민을 해방시키는 도구가 아닌, 국가의 의도를 주민의 일상에 관철시키는 ‘지능형 통제 기제’로 안정화되는 결정적 토대를 제공하였다.

본 장에서는 북한의 사이버-AI 넥서스 전략이 법과 제도라는 사회적 장치를 통해 어떻게 구체화되고 있는지 분석한다. 북한은 김정은 시대 들어 ‘사회주의 법무생활’을 유례없이 강조하고 있다. 북한은 2022년 9월 제7차 전국 법무일군대회를 5년 만에 개최하고 ‘전사회적 준법기풍’을 확립할 것을 지시하였다.¹¹⁾ 이는 과거 비공식적 혹은 폭력적 수단에 의존하던 통제 방식에서 벗어나, 법이라는 형식을 통해 통제를 제도화하고 정상화하려는 시도로 해석된다. SCOT적 관점에서 ‘법무생활’의 강조는 기술적 감시에 대한 사회적 수용성을 높이는 기제로 작동한다. 주민들에게 법은 “지켜야 마땅한 국가의 요구”로 인식되며, 스마트폰 내의 감시 알고리즘이나 검열 앱은 단순히 불편한 도구가 아니라 “법을 집행하는 기술적 수단”으로 정당화되는 것이다. 이러한 규범적 환경은 사이버-AI 기술이 주민의 편익을 증진하는 방향으로 발전하기보다, 법적 위반 사항을 자동으로 탐지하고 보고하는 ‘지능형 검열관’으로 구성되도록 유도하는 결정적인 ‘사회적 맥락’을 형성한다. 구체적으로, 본 장

11) 손행선, 「북한의 대외문화 유입 대응 법제 변화」, 6~7쪽.

에서는 먼저 「반동사상문화배격법」·「청년교양보장법」·「평양문화어보호법」 등 이른바 ‘3대 악법’이 각각 어떻게 기술의 통제 논리를 구성하는지를 분석한 뒤, 2023년 개정된 「이동통신법」이 이 세 법령의 규범적 요구를 이동통신 인프라 전반으로 확장·제도화함으로써 비로소 ‘법적 통제의 4중 그물망’이 완성되는 구조를 규명한다.

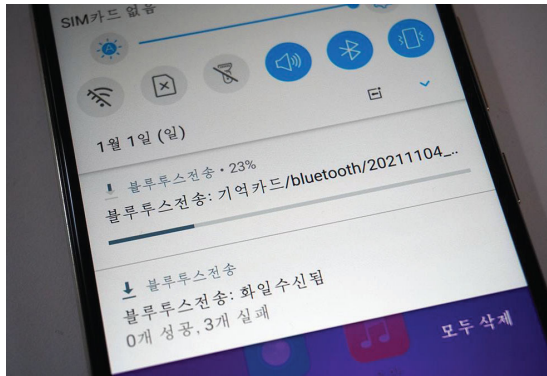
1. 사이버-AI 기술 통제의 법적 토대

2020년 12월 제정된 「반동사상문화배격법」¹²⁾은 외부 문화의 유입과 유포를 단순한 일탈이 아닌 정권의 존립을 위협하는 ‘반국가적 범죄’로 격상시켰다. 이 법은 유포자에 대해 최대 사형에 처할 수 있는 엄격한 처벌 조항을 명시함으로써(제28조), 디지털 기기를 통한 정보 소비 행위를 국가 안보와 직결된 법적 단죄의 최전선에 배치하였다. 이 법률은 기술적 인공물이 가질 수 있는 ‘해석적 유연성(Interpretative Flexibility)’을 국가 권력에 의해 원천적으로 봉쇄한 사례로 평가된다. 스마트폰은 본래 미디어 재생, 정보 검색, 수평적 소통 등 사용자의 의도에 따라 다의적으로 해석될 수 있는 인공물이지만, 북한의 법·제도는 이를 ‘반동 사상문화의 침투 및 전파 도구’로 재정의하였다. 특히 이 법은 북한 MZ 세대를 중심으로 확산된 남한의 ‘K-컬처’를 체제 전복의 핵심 변수로 간주하고 이를 차단하는 데 화력을 집중하고 있다.¹³⁾

12) 「반동사상문화배격법」 『북한 법령집』 하권, 2024, 783-789쪽.

13) 문미리, 「K-컬처와 반동사상문화배격법」, 2023.

〈그림 1〉 북한의 ‘평양2425’ 스마트폰 블루투스전송 이미지



출처: Martyn Williams and Niklaus Schiess, Project Reveal:
New Research into North Korea's Digital Control System,
2022

이러한 법적 규범은 단순히 선언에 그치지 않고 스마트폰 운영체제 내의 ‘전자서명 인증’ 시스템이라는 기술적 층위와 유기적으로 결합한다. 「반동사상문화배격법」 제35조는 비법적인 조작체계 프로그램 설치나 외부 손전화기 보관을 금지함으로써 기술적 우회 가능성을 법적으로 차단하는 동시에, 기술적으로는 국가가 승인하지 않은 파일을 ‘인식 불가능한 무효 데이터’로 처리하게 만든다.

결과적으로 북한 사회에서 기술은 법적 금지가 기술적 불가능으로 즉각 번역되는 ‘종결’의 과정을 거치게 된다. 이는 기술이 중립적인 진보의 산물이 아니라, 정권의 생존 본능과 통치 담론이 운영체제의 코드와 알고리즘 차원에 깊숙이 각인된 ‘정치적 인공물’이자 지능화된 지배 도구임을 명확히 보여준다. 주민들에게 단말기는 더 이상 정보의 창이 아닌, 법과 기술이 결합하여 자아를 규율하는 ‘손 안의 검열관’으로 안정화된 것이다.

2021년 9월 제정된 「청년교양보장법」¹⁴⁾은 디지털 기기와 외부 문화에 익숙한 이른바 ‘장마당 세대’¹⁵⁾의 생활 양식을 국가의 가치 체계 내로 편입시키

려는 강력한 규율 장치이다. 이 법은 청년들이 스마트폰과 같은 첨단 매체를 통해 ‘비사회주의적’이고 ‘이색적인’ 문화를 향유하는 것을 근절하기 위해, 단순히 개인의 처벌을 넘어 가정·학교·사회 조직 전반에 다중적인 통제와 교양 책임을 부과한다. 이 법은 청년 교양의 책임을 개인에게 국한하지 않고 학교·가정·사회 전반으로 분산시킨다. 부모는 자녀의 사상적 건전성에 대한 국가적 책임을 직접 부담하며, 이를 소홀히 할 경우 직장 총회나 주민 총회를 통한 공개 비판에 노출된다(제27조·제30조·제35조). 이로써 감시의 주체가 국가 보안기관에 국한되지 않고 가정과 직장 조직 전체로 수평적으로 확산되는 구조가 제도화되며, 개인의 일탈은 단순한 사적 행위가 아니라 가정과 직장 조직 전체가 연대하여 책임지는 집합적 처벌의 문제로 전환된다.

특히 제41조는 청년들이 해서는 안 되는 행위를 16개 항목으로 열거하며 일상의 행위 규범 전반을 법제화하고 있다. 16개 항목으로 구성된 금지 행위 목록(제41조)은 언어(이색적 말투 사용), 외모(이색적 옷차림), 문화 소비 전반을 망라하여 청년의 일상을 법적 통제의 대상으로 전면 포섭한다. 특히 디지털 소통에서의 언어 사용(제12항)까지 규율한다는 점에서, 이 법은 제5장에서 분석할 AI 기반 말투 식별 알고리즘의 법적 근거를 이미 일상 행위 규범의 차원에서 선제적으로 마련하고 있다. 아울러 제44조는 기관·기업소·단

14) 「청년교양보장법」 『북한 법령집』 하권 2024, 832-839쪽

15) 본 글에서 ‘장마당 세대’란 1990년대 중반 ‘고난의 행군’ 시기 북한의 극심한 경제난 속에서 국가 배급 체계가 사실상 붕괴되자 자생적으로 형성된 비공식 시장인 ‘장마당’을 생활 기반으로 성장한 세대를 지칭한다. 이들은 부모 세대가 장마당을 통해 자본주의적 경제 활동을 영위하는 것을 목격하며 자랐으며, 그 과정에서 중국산 전자기기와 외부 콘텐츠에 자연스럽게 노출되었다. 대체로 1990년대 초반 이후 출생한 20~30대 청년 계층이 이에 해당하며, 북한 당국이 이들을 반동사상문화의 주요 침투 경로이자 체제 이완의 핵심 변수로 간주하고 있다는 점에서 본 연구의 핵심 분석 대상 집단이 된다. 관련 논의는 정은미 외, 「북한의 정보화와 주민생활 변화」(서울: 통일연구원, 2021); 문미리, 「K-컬처와 반동사상문화배격법」 『한국과 국제사회』 제7권 5호 (2023) 참조.

체와 공민 모두에게 청년들 사이에서 “불건전하고 이색적인 현상”이 나타날 경우 해당 기관에 즉시 신고 또는 통보할 의무를 부과함으로써, 상호 감시의 사회적 인프라를 법적으로 제도화한다.

「청년교양보장법」은 ‘청년’이라는 핵심 관련 사회 집단의 기술 사용 습관을 강제로 규율함으로써 스마트폰의 정체성을 재정의한다. 스마트폰은 청년 세대에게 개성 표현과 정보 공유의 해방적 도구로 해석될 유연성을 지니고 있었으나, 정권은 이 법을 통해 단말기를 ‘사회주의 도덕 기풍을 세우는 국가적 교양의 수단’으로 안정화시켰다. 특히 제4조에서 천명하는 “반동적인 사상문화의 침습으로부터 청년들을 보호하며 혁명적이며 건전하고 문명한 생활기풍을 확립”한다는 원칙과, 제37조가 강조하는 사회주의생활양식의 철저한 확립은 기술이 추구해야 할 유일한 방향성을 국가 차원에서 선언하며 기술적 종결을 가속화한다.

이러한 규범적 압박은 스마트폰에 탑재된 실시간 감시 소프트웨어와 결합하여 청년들의 내면에 깊숙이 침투한다. 감시망 아래 놓인 청년들은 법적 처벌에 대한 공포를 일상적으로 내면화하며, 기기 사용 과정에서 스스로 붙은 콘텐츠들을 소거하거나 남한식 말투를 평양문화어로 수정하는 등 능동적인 ‘자기 검열(Self-censorship)’ 행위를 반복하게 된다. 결과적으로 「청년교양보장법」은 기술적 파놉티콘이 원활히 작동하도록 만드는 심리적 토대를 구축하며, 청년 세대의 인지 구조 자체를 국가의 통제 로직에 예속시키는 고도의 사회적 기술 시스템으로 기능한다.

마지막으로 2023년 1월 제정된 「평양문화어보호법」¹⁶⁾은 사이버-AI 기술이 국가의 법·제도적 장치와 결합하여 탄생시킨 가장 고도화된 통제 모델을 보여준다. 이 법은 남한 말투(괴뢰말)를 사용하는 행위뿐만 아니라, 제25조에서 명시하듯 손전화기·컴퓨터망을 통한 통보문(메시지)이나 전자우편 등 디

16) 「평양문화어보호법」 『북한 법령집』 하권 2024, 854-863쪽

디지털 소통 과정에서의 괴뢰말투 사용까지 전면 금지하고 있다. 처벌 조항은 사용과 유포를 엄격히 구분하여 이원화되어 있다. 제58조는 괴뢰말투로 말하거나 글을 쓰거나 관련 인쇄물·영상물 등을 제작한 행위에 대해 6년 이상의 노동교화형을 부과하되, 정상이 무거운 경우에는 무기노동교화형 또는 사형에 처하도록 규정한다. 제59조는 괴뢰말투를 타인에게 가르치거나 관련 편집물·영상물 등을 유포한 행위에 대해서는 10년 이상의 노동교화형으로 더욱 엄하게 처벌하며, 마찬가지로 정상이 무거운 경우 무기노동교화형 또는 사형까지 처할 수 있도록 명시한다. 사용보다 유포에 더 무거운 형량을 부과하는 이 이원적 처벌 구조는 언어 행위의 사회적 확산 자체를 차단하려는 정권의 전략적 의도를 드러내며, 언어생활에 대한 규율을 문자 그대로 생존의 문제로 격상시키고 있다.

이 법의 제정은 북한의 사이버-AI 기술 발전 경로를 결정하는 결정적인 ‘사회적 요구’이자 ‘관련 사회 집단(정권)’의 의지가 투영된 결과다. 북한은 ‘평양문화어 보호’라는 규범적 목표를 달성하기 위해 딥러닝 기반의 음성 인식 및 자연어 처리 기술을 적극적으로 전유하고 있다. 이와 관련하여 주목할 조항이 제30조와 제60조 제2항이다. 제30조는 기관·기업소·단체와 공민 모두에게 손전화기·컴퓨터·봉사기(서버)에 “국가적으로 지정된 괴뢰말투제거용프로그램”을 의무적으로 설치할 것을 규정하며, 제60조 제2항은 이를 설치하지 않고 해당 기기를 이용한 경우 벌금을 부과하도록 명시한다. 이 두 조항의 결합은 AI 기반 언어 검열 프로그램을 법적 의무 사항으로 제도화하고, 그 불이행에 금전적 제재를 부과함으로써 인공지능 알고리즘이 주민의 일상적 대화와 텍스트를 실시간으로 분류·자동 검출하는 ‘기술적 집행관’으로 안착하도록 강제하는 구조를 만들어낸다. 나아가 제17조는 컴퓨터·손전화기를 비롯한 전자매체에 대한 수시 검열과 군중신고체계 운영을 법제화하고, 제36조는 괴뢰말투 사용 또는 유포 행위를 발견한 경우 즉시 사회안전기관에 신고할 의무를 모든 공민에게 부과함으로써, AI 기술 감시망과 인간 상호감시

망이 중층적으로 결합된 통제 구조를 완성하고 있다.

결국 사이버-AI 기술은 단순히 정보를 생성하거나 검색하는 중립적 도구를 넘어, 주민의 사적인 메시지와 소통 데이터를 실시간으로 분석하여 ‘언어적 순결성’을 판별하는 비인간·기술적 행위자로 구성된다. 법은 사이버-AI 기술에 ‘지능형 검열관’의 지위를 부여하고, 법의 물리적 집행력을 알고리즘의 코드 차원으로 이식함으로써 북한식 디지털 권위주의를 가장 은밀하고도 강력한 형태로 공고화하고 있다. 주민들은 이제 단말기를 사용할 때마다 자신의 언어가 AI에 의해 끊임없이 데이터화되고 검열받는다는 사실을 인지하며, 정권이 원하는 방식으로 자신의 정체성을 재구성하게 되는 것이다.

이러한 북한의 통제 실태는 법과 기술이 어느 한쪽의 일방적인 지배가 아닌, 서로를 강화하며 발전하는 ‘상호구성적(Co-constructive)’ 특징을 보인다. 윤훈희가 지적하듯 ‘피드백 루프’는 이 과정을 설명하는 핵심 기제이다.¹⁷⁾ 즉 「3대 악법」을 통해 통제의 대상과 기준을 법적으로 명시하고, AI와 사이버 기술을 동원하여 법적 위반 사항을 탐지하는 알고리즘을 개발하여 단말기에 탑재한다. 그리고 기술적 감시를 통해 수집된 데이터는 다시 법 집행의 증거로 활용되거나, 감시 알고리즘의 정교화를 위한 학습 데이터로 순환 투입된다. 이러한 순환 구조는 북한의 디지털 통제망을 외부의 충격에도 쉽게 흔들리지 않는 견고한 네트워크로 안정화시킨다. 법은 통제의 ‘명분’과 ‘방향’을 제시하고, 기술은 통제의 ‘효율’과 ‘정밀함’을 보장한다. 결국 주민들은 기술적 환경, 즉 스마트폰 운영체제, 전자서명, 괴뢰말투제거용프로그램 등을 거부할 수 없는 ‘자연적 사실’로 받아들여지게 되며, 이는 SCOT 이론이 설명하는 ‘블랙박스화(Black-boxing)’의 정점에 해당한다.

17) 윤훈희, 「감정은 시대 북한의 사이버-AI 국가전략」 2025.

2. 종결의 균열

그러나 북한의 법·제도적 통제가 아무리 촘촘하게 설계되었다 하더라도, 이러한 규범적 종결이 주민들의 기술 실천을 완전히 소거하는 데 성공했다고 단정할 수는 없다. SCOT 이론이 지적하듯, 종결(closure)은 관련 사회 집단들 간의 해석적 갈등이 완전히 소멸된 상태가 아니라, 특정한 해석이 지배적 위치를 점하는 잠정적 균형 상태에 가깝다. 억압된 집단의 대안적 해석은 소거되는 것이 아니라 지하로 잠복하며, 제도적 균열이 발생하는 순간 재부상할 수 있는 잠재성을 항상 내포하고 있다.

실제로 「반동사상문화배격법」이 제정·강화된 이후에도, 탈북자 증언과 내부 소식통의 보도를 통해 확인되는 북한 내 현실은 법적 통제의 한계를 역설적으로 드러낸다.¹⁸⁾ 외부 영상물과 음원이 담긴 마이크로SD 카드와 USB 드라이브의 암거래는 법 시행 이후 오히려 더욱 정교하고 은밀한 방식으로 진화하였으며, 장마당을 기반으로 한 비공식 유통망은 단속 압력에 적응하며 거래 방식을 지속적으로 변형시켜 왔다. 이는 미셸 드 세르토(Michel de Certeau)가 구분한 ‘전략(Strategy)’과 ‘전술(Tactics)’의 비대칭적 관계로 이해할 수 있다.¹⁹⁾ 법과 제도라는 ‘전략적 공간’을 장악한 강자인 북한 정권이 기

18) 박세림, 「『南 노래·영화 유포, 공개처형』...北 ‘반동사상문화배격법’ 위반 처형 증언(종합)」 『SPN』 2024년 6월 27일. <https://www.spnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=81998>

19) Michel de Certeau, *The Practice of Everyday Life* (Berkeley: University of California Press, 1984). 드 세르토는 일상생활의 실천을 분석하면서 권력 관계를 ‘전략(strategy)’과 ‘전술(tactics)’의 비대칭적 쌍으로 개념화한다. ‘전략’은 자신의 의지를 실현할 수 있는 고유한 장소(proper place)를 확보한 국가·기관·기업 등 강자가 외부와의 관계를 관리하고 규칙을 생산하는 계산된 권력 행위이다. 반면 ‘전술’은 고유한 장소를 갖지 못한 약자가 강자가 설정한 규칙과 공간의 틈새에서 순간적·회주주의적으로 자신의 이익을 도모하는 실천으로, 전략적 공간을 전복하는 것이 아니라 그것을 ‘다르게 사용’하는 데 초점이 맞춰진다. 본 연구에서 북한 정권은 법과 기술 인프라라는 고유한 전략적 공간을 장악한 행위자로, 북한 주민들은 그 공간

술의 의미를 규정하는 동안, 주민들은 그 규칙을 정면으로 거부하는 대신 주어진 구조의 틈새에서 자신에게 유리한 방식으로 살아남는 ‘전술적 실천’을 발전시키고 있는 것이다.

이러한 관점에서 주목할 점은, 처벌의 강화가 반드시 통제의 완성으로 귀결되지 않는다는 것이다. 「반동사상문화배격법」은 외부 영상물의 단순 시청자에게도 중형을, 유포자에게는 최대 사형에 이르는 처벌을 부과함으로써 법적 위협의 강도를 극한으로 높였다. 그러나 이러한 처벌 수위의 상향은 역설적으로 비합법적 콘텐츠를 장마당 경제 내에서 희소재(scarce good)로 만들어 그 교환 가치를 오히려 상승시키는 결과를 낳았다. 위험 부담이 커질수록 암거래의 수익성 또한 높아지며, 이는 단속 이후에도 새로운 공급자가 지속적으로 시장에 진입하게 만드는 구조적 유인을 형성한다. 결과적으로 법적 통제의 강화는 불법 유통망의 단순한 위축이 아닌, 그 지하화(underground)와 정교화(sophistication)를 동시에 촉진하는 이중적 효과를 낳고 있는 것이다.

물론 이러한 주민들의 전술적 실천을 정권에 대한 적극적 저항으로 과대 해석하는 것은 경계해야 한다. 대부분의 경우 이는 체제 전복의 의지가 아닌, 개인의 생존과 소비 욕구에 기반한 미시적 적응 행위에 가깝다. 그러나 SCOT의 관점에서 이 사실이 갖는 이론적 함의는 분명하다. 북한 정권이라는 압도적 행위자가 「3대 악법」을 통해 사이버-AI 기술의 의미를 독점하고 종결을 선언했음에도 불구하고, 그 종결의 외부에서 기술의 대안적 의미를 실천적으로 구현하는 또 다른 관련 사회 집단—주민들—이 엄연히 존재한다는 것이다. 따라서 북한의 법·제도적 종결은 완성된 블랙박스가 아니라, 지속적인 단속과 우회, 강화와 적응이 반복되는 동태적 경합의 장으로 이해되어야 한다. 이러한 잠재적 균열의 지점을 포착하는 것이야말로, 제6장에서 논의할

내부에서 장마당 기반 콘텐츠 암거래, 우회 소프트웨어 개발, 아날로그-디지털 혼합 유통 등 전술적 실천을 통해 기술의 대안적 의미를 미시적으로 구현하는 행위자로 각각 위치 지어진다.

한국의 대응 전략이 출발해야 할 실질적 기반이 된다.

바로 이 동태적 경합의 구조—주민의 우회 시도와 정권의 재봉쇄 사이의 반복—는 북한의 법적 통제가 단일 법령에 의존하지 않고 복수의 법적 장치를 상호 연동하여 중층적으로 구축되는 이유를 설명한다. 이를 가장 명확히 보여주는 것이 2023년 3월 개정된 「이동통신법」²⁰⁾이다. 이 법은 「3대 악법」이 설정한 규범적 금지를 이동통신 인프라 전반으로 확장·제도화함으로써, 법적 통제망의 외연을 단말기 수준의 기술적 행위 전반으로 확대하는 법적 토대로 기능한다.

2023년 개정된 「이동통신법」 제35조는 이동통신말단기 이용 과정에서 주민이 준수해야 할 금지 사항을 구체적으로 열거하고 있다. 「평양문화여보호법」의 규범적 요구와 직접 연동하여 “괴뢰말투의 통보문, 전자우편을 주고받는 행위”(제35조 제5항)를 명시적으로 금지하고, 「반동사상문화배격법」의 취지를 계승하여 “불순내용의 그림, 노래, 영화, 오락 등을 열람하거나 시청하는 행위”(제35조 제4항)를 금지한다. 나아가 “국가가 판매하지 않은 이동통신말단기, 승인하지 않은 프로그램을 리용”하는 행위(제35조 제3항)와 “이동통신말단기의 체계프로그램, 기계번호(IMEI)를 비법적으로 변경”하는 행위(제35조 제6항)도 명시적으로 금지한다. 후자 두 조항은 제5장에서 상세히 분석할 전자서명 인증 체계 및 감시 소프트웨어와 직접 연결되는 것으로, 주민들이 국가 승인 소프트웨어 체계를 우회하거나 기기 식별 정보를 조작하는 행위, 즉 기술적 방식으로 감시망을 무력화하려는 모든 시도를 법적으로 선제 차단하는 조항이다.

처벌 조항 또한 「3대 악법」과 유기적으로 결합되어 있다. 제42조는 괴뢰말투 통보문·전자우편의 송수신, 불순 콘텐츠 시청, 미승인 프로그램 이용 행위에 대해 이동통신말단기 자체의 물수를 규정하며, 제43조는 제35조 위반

20) 「이동통신법」 『북한 법령집』 하권 2024, 646-652쪽

행위에 대해 경고·엄중경고로부터 3개월 이하의 무보수노동·노동교양처벌을, 반복 위반 시에는 3개월 이상의 무보수노동·강직·해임·철직처벌을 부과하도록 규정한다. 이는 「평양문화어보호법」 제58·59조의 형사 처벌, 제60조의 벌금 처벌과 충위를 달리하는 별도의 행정적 제재로서, 동일한 위반 행위에 대해 형사·행정·재산적 제재가 법령별로 중복 적용될 수 있는 다층적 처벌 구조를 형성한다.

이로써 북한의 단말기 관련 통제 법제는 하나의 완결된 구조를 드러낸다. 「반동사상문화배격법」이 금지 콘텐츠의 범주를 설정하고, 「청년교양보장법」이 금지 행위를 일상의 언어·복장·문화 전반으로 확장하며, 「평양문화어보호법」이 언어 검열 프로그램의 설치를 기기 이용의 법적 전제 조건으로 의무화하고, 개정 「이동통신법」이 이 모든 요구를 이동통신 인프라 전반의 행위 규범 및 처벌 기준으로 통합한다. 네 개의 법령은 각각의 규율 영역을 분담하면서도 동일한 통제 목표를 향해 수렴하는 법적 통제의 4중 그물망을 형성하며, 어느 하나의 법령만으로는 포착되지 않는 행위도 다른 법령의 그물에 걸리도록 설계되어 있다.

그렇다면 이러한 법적 의무는 실제 단말기 수준에서 어떻게 기술적으로 구현되는가. 「평양문화어보호법」 제30조가 의무화한 괴뢰말투제거용프로그램과 개정 「이동통신법」 제35조가 금지한 미승인 소프트웨어 이용은, 실제로는 운영체제(OS) 수준의 전자서명 인증 체계와 AI 기반 말투 식별 알고리즘이라는 기술적 장치로 번역되어 단말기 내부에 구현된다. 즉 법적 금지는 기술적 불가능으로 전환되며, 법의 규범적 언어는 알고리즘의 코드로 재작성된다. 이 전환의 구체적 메커니즘, 즉 법이 어떻게 소프트웨어 아키텍처 안에 각인되는지에 대해서는 제5장에서 북한 스마트폰의 하드웨어·소프트웨어 구조 분석을 통해 상세히 규명한다.

IV. 북한의 네트워크 인프라 환경

SCOT 관점에서 북한의 네트워크 인프라는 정보의 ‘연결’과 ‘확산’이라는 인터넷과 사이버 공간 본연의 기술적 가치가 ‘체제 수호’와 ‘정보 봉쇄’라는 국가적 요구에 의해 철저히 전유(appropriation)된 사례다. 북한은 전 지구적 네트워크인 월드와이드웹(World Wide Web, WWW)과의 물리적·논리적 단절을 전제로 한 국가 인트라넷인 ‘광명망’을 구축함으로써, 기술이 가질 수 있는 해석적 유연성(Interpretative Flexibility) 중 ‘개방성’과 ‘탈중앙성’을 설계 단계에서부터 거세하였다.²¹⁾

1. 가두리식 정보 생태계

북한 정권이라는 압도적 행위자는 네트워크 인프라를 단순한 통신과 소통 수단이 아닌, ‘가두리식 정보 생태계’로 재구성하였다. 이는 기술적 인공물이 특정 집단의 의도에 의해 어떻게 ‘폐쇄적 안정화’의 길을 걷게 되는지를 보여 주고 있다. 광명망은 외부 세계와의 접점인 게이트웨이를 극소수의 특권층과 국가 기관에만 허용하고, 일반 주민들에게는 철저히 검열되고 승인된 정보만을 유통하는 폐쇄적 루프(closed loop)를 형성한다. 이 과정에서 기술적 ‘종결’은 사회적 합의가 아닌 국가 권력의 강제적 개입을 통해 이루어졌으며, 그 결과 북한 내에서 네트워크 기술은 ‘연결을 통한 자유’가 아닌 ‘차단을 통한 통제’의 수단으로 재정의되었다.

또한 광명망은 북한의 디지털 권위주의를 지탱하는 물리적 토대로 분석된

²¹⁾ 이현욱, 「북한 인터넷 사용자 ‘천명 미만’…세계 유일 인터넷 차단국」 『문화일보』 2024년 3월 6일.

다. 문희영의 연구²²⁾에 따르면, 북한은 1990년대 후반부터 광명망을 구축하며 외부 인터넷으로부터 독립된 독자적 네트워크 환경을 조성했다. 이 네트워크 인프라의 핵심은 ‘화이트리스트(white list)’ 방식의 엄격한 콘텐츠 관리와 단일한 접속 경로의 통제이며, 모든 데이터 패킷은 국가 보안 기관이 관리하는 방화벽과 프록시 서버를 거쳐야 하며, 이 과정에서 외부 정보로의 접근은 기술적으로 불가능하게 차단된다.

즉 SCOT적 관점에서 광명망의 게이트웨이는 기술과 정권의 생존 본능이 만나는 ‘의무통과지점(Obligatory Passage Point, OPP)’이 되는 것이다. 북한 주민이 디지털 정보를 얻기 위해서는 반드시 국가가 허용한 이 게이트웨이를 통과해야만 하며, 여기서 정권은 기술적 필터링을 통해 주민들의 인지 범위를 조절한다. 윤훈희²³⁾가 지적하듯, 북한의 사이버 전략은 외부의 위협을 막는 방어적 목적을 넘어, 내부 주민들을 국가의 담론장 안에 고립시키는 정치적 목적을 수행하고 있다. 네트워크 인프라 수준에서의 이러한 촘촘한 통제는 주민들이 스마트폰 단말기를 통해 얻을 수 있는 정보의 양과 질을 원천적으로 규정하며, 기술이 주민의 일상을 규율하는 강력한 ‘구조적 환경’으로 안착했음을 의미한다.

22) 문희영, 「북한의 디지털 인권 통제 메커니즘」, 2022.

23) 윤훈희, 「김정은 시대 북한의 사이버-AI 국가전략」, 2025.

〈그림 2 북한의 무선 인터넷 ‘미래’ 앱 이미지〉



출처: 조선중앙TV

김정은 정권이 2017년부터 대대적으로 홍보하며 확충하고 있는 무선 데이터 통신망인 ‘미래망’ 와이파이 서비스는 폐쇄적 인프라가 지능화된 형태로 진화하고 있음을 보여준다. 보편적인 와이파이 기술은 개방성과 연결의 용이성을 지향하지만, 북한의 무선 인프라는 철저히 인증된 단말기만이 국가 인트라넷에 접속할 수 있도록 설계된 ‘폐쇄적 확장망’이다. 이는 무선 통신이라는 인공물에 가해진 해석적 유연성이 ‘국가 통제하의 모바일화’라는 방향으로 종결되었음을 의미한다.²⁴⁾ 즉 ‘미래망’ 와이파이 거점은 주민들의 활동 영역에 촘촘히 배치되어 접근의 편의성을 제공하는 듯 보이지만, 실질적으로는 모든 통신 기록이 실시간으로 중앙 서버에 데이터화되는 감시의 축소 역할을 하고 있는 것이다. 문희영은 북한이 이동통신망을 도입하면서도 기술적 인터페이스를 정권의 요구에 맞게 개조(customizing)하여, 주민들이 기술

²⁴⁾ 문동희, 「북한 와이파이 서비스 ‘미래망’ 인기...불법 이용자에 ‘골머리’」 『DAILY NK』 2022년 9월 29일.

의 혜택을 누리는 동시에 기술에 예속되도록 설계했음을 강조한다.²⁵⁾ 와이파이 인프라는 이제 북한 사회 내에서 주민 간의 수평적 연결이 아닌, 국가와 개인 간의 수직적 감시 통로로 안정화되었음을 보여준다. 이는 기술적 진보가 권위주의 체제 하에서 어떻게 주민을 포섭하는 도구로 전유되는지를 보여주는 실증적 사례로 분석된다.

또한 북한은 인트라넷을 통한 내부 통제뿐만 아니라, 외부에서 유입되는 전파를 차단하는 인프라 경쟁에서도 기술적 역량을 집중하고 있다. 저궤도 위성 통신(Starlink 등)과 같은 새로운 기술적 위협이 등장함에 따라, 북한은 이에 대응하는 전파 교란(Jamming) 기술과 위성 신호 탐지 시스템을 강화하고 있다. 이는 인프라 차원에서의 통제망을 우주 공간과 전파 영역으로까지 확장하려는 시도로 볼 수 있다. 이러한 전파 통제 인프라는 북한이 구축한 ‘사이버 장벽’의 외곽을 형성한다. 유일한 관련 사회 집단인 북한 정권은 사이버-AI 기술을 통해 국경의 가시성을 디지털 영역에서 복원하고자 하며, 이를 위해 최신 AI 알고리즘을 활용해 외부 전파의 특성을 분석하고 차단하는 지능형 방벽을 구축하고 있는 것이다. 이 과정에서 기술은 정권의 ‘눈’과 ‘귀’가 되어 주민들이 외부 세계와 소통할 수 있는 미세한 틈새마저도 기술적으로 봉쇄하고 있다. 결국 북한의 네트워크 인프라 통제 실태는 기술이 중립적이지 않으며, 폐쇄된 사회 구조 속에서 기술적 아키텍처(Architecture)가 어떻게 주민의 자유를 억압하는 물리적 장벽으로 안정화되는지를 명확히 보여주고 있는 것이다.

2. 인프라 봉쇄의 한계

그러나 광명망과 ‘미래망’ 와이파이가 대표되는 북한의 폐쇄적 네트워크

²⁵⁾ 문희영, 「북한의 디지털 인권 통제 메커니즘」, 2022.

인프라가 아무리 정교하게 설계되었다 하더라도, 인프라 수준의 종결 역시 완전하지 않다. SCOT 이론이 전제하듯, 기술적 인공물의 안정화는 그것을 둘러싼 사회적 실천의 총체 속에서만 유지될 수 있으며, 인프라 아키텍처가 아무리 견고하더라도 그것이 작동하는 물리적·사회적 환경 자체가 균열의 가능성을 내포한다. 광명망이 ‘통제’라는 단일한 목적으로 종결되었다 하더라도, 그 인프라의 외부와 경계에서는 또 다른 관련 사회 집단들이 기술의 대안적 의미를 끊임없이 실천적으로 구현하고 있는 것이다.

가장 대표적인 균열 지점은 중국 접경 지역의 물리적 전파 환경이다. 북한과 중국의 국경을 마주하는 양강도·함경북도 일대에서는 중국 이동통신망(China Mobile 등)의 신호가 월경(越境)하여 수신되는 현상이 지속적으로 보고되고 있다. 일부 주민들은 이를 활용하여 국가 인트라넷의 통제 외부에 있는 외부 통신망에 불법으로 접속하거나, 외부와의 통화를 시도하는 것으로 알려져 있다.²⁶⁾ 이는 북한 정권이 국가 주권의 물리적 경계를 디지털 영역에서 복원하고자 아무리 노력하더라도, 전파라는 기술적 인공물 자체가 지닌 물리적 속성, 즉 국경을 인식하지 않는 전파의 본질적 확산성이 인프라 통제의 근본적 한계로 작동하고 있음을 의미한다.

또한 광명망이 디지털 정보의 흐름을 차단하는 데 성공하더라도, 정보 유통 자체는 디지털 인프라를 우회하는 아날로그-디지털 혼합 경로를 통해 지속된다. 과거 CD·DVD로 유통되던 외부 콘텐츠는 단속 강화에 적응하며 마이크로SD 카드와 USB 드라이브라는 보다 소형화·은닉화된 물리적 매체로 진화하였다. 이 매체들은 광명망이라는 디지털 인프라와 무관하게 작동하는 인간 네트워크, 즉 장마당 상인, 밀수업자, 국경 경비대 매수 경로 등을 통해 유통되며, 국가가 구축한 ‘가두리식 정보 생태계’의 외부 경계를 물리적으로

²⁶⁾ 이현옥, 「북한 인터넷 사용자 ‘천명 미만’…세계 유일 인터넷 차단국」 『문화일보』 2024년 3월 6일. <https://www.munhwa.com/article/11416419>

침투한다.²⁷⁾ SCOT의 관점에서 이는 정권이 디지털 인프라를 통해 달성하고자 했던 종결이, 그 인프라가 닿지 않는 물리적 매체의 영역에서 지속적으로 재협상되고 있음을 보여준다.

나아가 본 연구가 앞서 지적인 저궤도 위성 통신(Starlink 등)에 대한 북한의 전파 교란 시도 자체가, 역설적으로 이 기술적 위협의 현실성을 방증한다. 북한 정권이 막대한 자원을 투입하여 전파 교란 인프라를 구축하고 있다는 사실은, 그만큼 위성 통신을 통한 외부 접속의 시도가 실재하며 정권이 이를 심각한 위협으로 인식하고 있음을 역설적으로 드러낸다. 방어 인프라의 강화는 통제의 완성이 아니라, 통제의 불완전성에 대한 정권 자신의 자백에 다름 아닌 것이다.

물론 이러한 우회 실천들이 북한의 네트워크 인프라 통제 체계를 근본적으로 무력화하고 있다고 과대평가하는 것은 경계해야 한다. 접경 지역의 월경 통신은 극히 제한적인 지리적 범위에서만 가능하며, 물리적 매체를 통한 콘텐츠 유통은 광명망의 실시간 감시망을 대체하는 체계적 정보 흐름을 형성하지는 못한다. 그러나 SCOT의 시각에서 이 균열들이 갖는 이론적 함의는 분명하다. 북한의 네트워크 인프라는 ‘통제’라는 단일한 목적으로 종결을 선언했지만, 그 종결의 경계는 물리적 전파의 속성, 인간 네트워크의 유연성, 그리고 기술 자체의 확산적 본질에 의해 끊임없이 재협상되고 있다. 따라서 북한의 인프라 통제는 닫힌 완성물이 아니라, 정권의 종결 시도와 주민·외부 행위자들의 우회 실천이 지속적으로 경합하는 동태적 긴장의 구조물로 이해되어야 한다.

²⁷⁾ 문동희, 2022년 9월 29일.

V. 북한의 스마트폰 통제

SCOT 관점으로 보면, 북한의 ‘지능형 손전화기(스마트폰)’는 현대적 기술의 외형과 디지털 권위주의적 통제 논리가 결합된 대표적인 하이브리드적 인공물로 볼 수 있다. 기술적 인공물은 설계와 수용 과정에서 다양한 의미를 지니는 해석적 유연성을 갖게 되지만, 북한 사회 내에서는 정권이라는 압도적 관련 사회 집단의 개입으로 인해 그 의미가 ‘체제 유지’와 ‘통제’로 강제 종결된다. 북한은 ‘아리랑’, ‘평양’, ‘진달래’, ‘푸른하늘’ 등 다양한 브랜드의 단말기를 대중화하면서도, 그 내부의 ‘블랙박스’는 철저히 국가의 가시성을 확보하기 위한 통제 위주로 설계하였다.

스마트폰에서의 통제는 사용자인 북한 주민이 기기와 상호작용하는 모든 접점에서 발생한다. 이는 사이버-AI기술이 단순히 정보를 차단하거나 통제하는 도구를 넘어, 사용자의 행위를 유도하고 규율하는 능동적인 비인간 행위자로 변환되었음을 의미한다. 즉 북한의 스마트폰은 정보의 창이 아닌 ‘국가 승인 기기’로서의 정체성만이 남은 채 안정화되었다고 분석된다. 이러한 단말기 수준의 통제는 제4장에서 논의한 인프라 수준의 거시적 통제를 미시적 수준에서 완성하는 핵심적인 기제가 된다.

〈그림 3〉 붉은별 OS 3.0



출처: Korea Computer Center, Red Star OS 3.0

1. 지능형 감시 단말기의 아키텍처

북한의 단말기 통제 실태 중 가장 강력한 기술적 방벽은 운영체제 수준에서 작동하는 ‘전자서명 인증(Digital Signature Authentication)’ 기제이다. 북한은 안드로이드 기반의 오픈 소스를 가져와 자국식으로 개조한 ‘붉은별(Red Star)’ 운영체제를 사용하면서, 그 소스코드 내부에 국가가 발행한 유효한 전자서명이 부착되지 않은 모든 파일의 실행을 원천 차단하는 로직을 심어두었다. 이는 기술적 인공지능이 스스로 ‘허가받지 않은 정보’를 인식 불가능한 무효 데이터로 규정하도록 설계된 것이다.²⁸⁾

이러한 전자서명 체계는 외부에서 유입되는 남한의 영상, 음악, 텍스트 파일 등 소위 ‘비사회주의적’ 콘텐츠를 기술적으로 무력화한다. 주민들이 불법적인 경로로 파일을 입수하더라도, 단말기 OS가 이를 ‘신뢰할 수 없는 파일’

²⁸⁾ 문희영, 「북한의 디지털 인권 통제 메커니즘」, 2022.

로 간주하여 구동을 거부하기 때문이다. 이는 법적 금지가 기술적 불가능으로 번역된 전형적인 사례로, SCOT에서 말하는 ‘기술적 안정화’의 정점이다. 정권은 전자서명이라는 기술적 장치를 통해 주민들의 미디어 소비 행위를 물리적으로 규제하며, 이를 통해 기술에 부여된 정권의 시선을 집행한다.²⁹⁾

소프트웨어 측면에서의 통제는 ‘정보 차단’을 넘어 ‘상시 감시’와 ‘추적’으로 고도화된다. 북한의 스마트폰에는 사용자가 임의로 삭제하거나 비활성화할 수 없는 ‘열람리력(Trace Viewer)’이라는 감시 앱이 기본 탑재되어 있다. 이 앱은 사용자가 기기를 사용하는 동안 무작위로 화면을 캡처하여 삭제 불가능한 로그 파일로 저장한다. 저장된 캡처 이미지는 당국의 단말기 검열 시 증거 자료로 활용되며, 주민이 어떤 콘텐츠를 열람했는지를 시간대별로 소급 추적할 수 있게 한다. 이는 기술이 스스로 감시자가 되어 주민의 일상적 행적을 데이터화하는 ‘디지털 파놉티콘(Digital Panopticon)’의 핵심 장치이다.³⁰⁾

²⁹⁾ 문희영, 「북한의 디지털 인권 통제 메커니즘」, 2022; Martyn Williams and Niklaus Schiess, *Project Reveal: New Research into North Korea's Digital Control System* (2022).

³⁰⁾ Martyn Williams and Niklaus Schiess, 2022.

〈그림 4〉 북한 스마트폰의 ‘열람리력’



화면리력		화면리력	
모두 397개			
	습격조원들 2	2024.5.28 03:09	
	습격조원들 2	2024.5.28 03:24	
	습격조원들 2	2024.5.28 04:18	
	습격조원들 2	2024.5.28 04:23	
	습격조원들 2	2024.5.28 04:28	
	나의 길동무 6.0	2024.9.13 19:39	
	나의 길동무(지 도판) 1.0	2024.9.13 19:44	
	나의 길동무(지 도판) 1.0	2024.9.13 20:09	
	나의 길동무(지 도판) 1.0	2024.9.13 20:14	
	나의 길동무(지 도판) 1.0	2024.9.13 20:19	
	나의 길동무 6.0	2024.9.13 20:24	
	나의 길동무(지 도판) 1.0	2024.9.13 20:29	

출처: Martyn Williams and Niklaus Schiess, Project Reveal, 2022

또한 ‘워터마킹(Watermarking)’ 기술은 정보의 유통 경로를 추적하는 강력한 수단이다. 외부에서 유입된 파일이나 기기 내에서 생성된 콘텐츠에는 해당 사용자의 기기 고유 번호나 식별 정보가 육안으로 식별 불가능한 형태로 각인된다. 이는 해당 파일이 타인에게 유포되어 단속에 걸릴 경우, 최초 유포자가 누구인지 기술적으로 특정할 수 있게 만든다.³¹⁾ 이러한 소프트웨어

적 장치들은 주민들에게 “기기는 나의 모든 행위를 지켜보고 기록하고 있다”는 심리적 압박을 가하며, 기술적 환경을 거역할 수 없는 감시의 공간으로 안정화시킨다.

최근 북한의 스마트폰 통제는 AI 기술과 결합하여 ‘인지적 영역’까지 확장되고 있다. 북한은 사이버-AI 넥서스 전략 하에 딥러닝 기술을 활용한 지능형 검열 시스템을 고도화하고 있으며, 그 대표적인 산물이 단말기 내에 이식된 ‘말투 식별 및 자동 분류 AI’이다.³²⁾ 북한은 「평양문화어보호법」이라는 규범적 요구를 AI 알고리즘으로 번역하여, 주민들의 모바일 메시지나 통화 내역에서 남한식 말투(괴뢰말)를 90% 이상의 정확도로 자동 탐지하는 기술을 적용하고 있다. TitaNet이나 T-vector와 같은 최신 음성 인식 모델을 활용한 이 기술은, 사람이 일일이 검열하지 않아도 AI가 실시간으로 ‘언어적 일탈’을 찾아내고 이를 국가 시스템에 보고하거나 경고를 보낸다.³³⁾ 이는 기술이 주민의 내밀한 소통 영역인 ‘언어’까지 국가의 기준에 맞게 교정하고 재구조화하려는 시도로, 스마트폰이 주민의 내면을 규율하는 ‘미시적 통치 기구’로 진화했음을 보여준다.

2. 손 안의 경험

그러나 운영체제 수준의 전자서명 인증부터 AI 기반 말투 식별에 이르는 북한의 단말기 통제 체계가 아무리 정교하게 설계되었다 하더라도, 스마트폰

31) Martyn Williams and Niklaus Schiess, 2022; Florian Grunow and Niklaus Schiess, “Lifting the Fog on Red Star OS,” presented at the 32nd Chaos Communication Congress (32C3), Hamburg, December 27-30, 2015.

32) 윤훈희, 「김정은 시대 북한의 사이버-AI 국가전략」, 2025.; 최효정·도원영, 「평양문화어보호법을 통해 본 북한의 언어 통제」, 2024.

33) Kim, Hyuk, “North Korea's Artificial Intelligence Research Trends and Potential Civilian and Military Applications,” *38 North*, January 26, 2024.

이라는 기술적 인공물이 주민의 손 안에서 작동하는 한 그 통제에는 완전할 수 없다. SCOT 이론이 강조하듯, 기술적 인공물의 의미는 설계자의 의도에 의해 일방적으로 고정되지 않는다. 단말기를 매개로 끊임없이 기술과 상호작용하는 실제 사용자인 북한 주민이라는 관련 사회 집단은, 비록 압도적으로 비대칭적인 권력 구조 아래 놓여 있다 하더라도, 기술의 해석적 유연성을 미시적 수준에서 재발견하는 행위성을 완전히 박탈당하지는 않는다. 오히려 단말기 통제의 정교화는 역설적으로 주민들의 기술 리터러시를 심화시키고, 감시 메커니즘에 대한 구체적 인식을 확산시키는 의도치 않은 효과를 낳고 있다.

가장 주목할 만한 재전유의 양상은 말투 식별 AI에 대한 언어적 적응 전술이다. 『평양문화어보호법』의 규범적 요구를 알고리즘으로 번역한 말투 식별 AI가 탑재됨으로써, 역설적으로 주민들은 자신의 언어 습관이 기술적으로 감시되고 있다는 사실을 점차 인지하게 되었다. 실제로 북한 주민들은 당국의 단속 일반에 맞서는 언어적 적응 전술을 오래전부터 발전시켜 왔다. 한류 콘텐츠의 유통 과정에서는 한류에 익숙한 주민들만이 해독할 수 있는 암호와 은어 체계가 자생적으로 형성되었으며,³⁴⁾ 남한 상품을 ‘새로 나온 것’, ‘좋은 물건’으로 지칭하는 관행에서도 확인되듯 감시망을 우회하는 언어적 전술은 이미 일상화되어 있다.³⁵⁾ 말투 식별 AI라는 새로운 기술적 감시 층위가 추가된 현재, 이러한 주민들의 언어적 적응 역량이 디지털 영역으로 확장될 개연성은 충분하다. 그러나 AI 감시를 직접적으로 겨냥한 언어 회피 전술의 구체적 양상에 대해서는 향후 탈북자 심층 인터뷰를 통한 실증 연구가 보완될 필요가 있다.

전자서명 인증 체계를 둘러싼 실천 역시 유사한 양상을 보인다. 국가가 승

³⁴⁾ 주성하, 「북한에 부는 한류열풍」 『자유아시아방송』 (온라인), 2010년 12월 17일.

³⁵⁾ 강동완·박정란, 『한류, 북한을 흔든다: 남한 영상매체의 북한 유통경로와 주민 의식 변화』 (서울: 늘봄플러스, 2011).

인하지 않은 파일의 실행을 원천 차단하도록 설계된 이 시스템은, 외부 콘텐츠의 열람을 기술적으로 불가능하게 만드는 강력한 장벽이다. 그러나 이 장벽은 단말기의 소프트웨어 층위에서만 작동하며, 물리적 화면을 통한 2차 촬영—즉 승인된 기기에서 재생되는 화면을 또 다른 기기로 녹화하거나 촬영하는 방식—과 같은 아날로그적 우회를 원천적으로 차단하지는 못한다.³⁶⁾ 이는 기술적 종결이 소프트웨어 아키텍처 내에서 달성되더라도, 그 아키텍처가 작동하는 물리적 현실 세계의 속성이 또 다른 우회의 가능성을 구조적으로 열어두고 있음을 의미한다.

〈그림 5〉 북한의 스마트폰 우회 프로그램 ‘비둘기’



출처: 이스트시큐리티 침해사고대응센터장 제공

나아가 ‘열람리력’으로 대표되는 상시 감시 앱의 존재 자체가 역설적인 학습 효과를 낳고 있다는 점도 주목해야 한다. 주민들의 대응은 단순한 회피

³⁶⁾ Martyn Williams and Niklaus Schiess, *Project Reveal*, 2022.

행동을 넘어 기술적 반격의 수준으로 고도화되고 있다. 실제로 북한 내부에서는 외부 문서와 동영상의 인증을 우회하는 ‘비둘기’·‘참매’, 특정 파일을 은닉하는 ‘3차원 체계’, 그리고 ‘열람리력’의 파일 열람 이력 자체를 삭제하는 ‘미궁’ 등 10여 종의 스마트폰 보안 우회 프로그램이 유통되고 있는 것으로 확인된다.³⁷⁾ 특히 이 프로그램들은 김일성종합대학, 김책공업종합대학 등 북한의 주요 대학과 연구소에 종사하는 젊은 기술 인력들이 불법으로 개발하여 상업화한 것으로, 청년·대학생뿐 아니라 당 일꾼과 안전원까지 수요자층을 형성하고 있다.³⁸⁾

SCOT의 관점에서 이는 매우 중요한 함의를 지닌다. 정권이 ‘열람리력’이라는 기술적 인공물을 통해 주민의 행위를 완전히 ‘블랙박스화’하려 했으나, 주민들은 오히려 그 감시 기술의 작동 원리를 역으로 학습하여 이를 무력화하는 대항 기술을 자생적으로 개발해낸 것이다. 더욱이 북한 당국이 이에 맞서 스마트폰 운영체제 업데이트 주기를 기존 1년에서 6개월로 단축하며 우회 프로그램 탐지를 강화하면 또 다른 우회 프로그램이 개발되어 유통되는 순환이 반복되고 있다.³⁹⁾ 이는 감시 기술이 주민의 내면에 공포와 자기 검열만을 심는 것이 아니라, 동시에 그 기술의 논리를 역이용하는 대항 기술 생태계를 자생적으로 배양하는 이중적 효과를 낳고 있음을 실증한다. 북한의 디지털 파놉티콘은 주민을 수동적 피감시자로 고정하는 데 완전히 성공하지 못하며, 감시의 시선을 인식하고 그것을 기술적으로 역전시키려는 능동적 행위자를 동시에 생산해내고 있는 것이다.

물론 이러한 미시적 재전유 실천들이 북한의 단말기 통제 체계를 근본적

37) 문동희, 「북한 내 스마트폰 우회 프로그램 10여 종…최근엔 ‘가락지’ 개발」 『데일리NK』 2022년 7월 27일.

38) 김연호, 「북한 청년들과 손전화 우회 프로그램」 『자유아시아방송』 2022년 8월 1일.

39) 문동희, 「북한 스마트폰 보안체계 정밀 분석… ‘강력하지만 우회 접근 가능’」 『데일리NK』 2019년 5월 30일.

으로 위협하는 수준의 저항으로 발전하고 있다고 평가하는 것은 지나친 낙관이다. 전자서명 체계와 말투 식별 AI는 여전히 압도적 다수의 주민들에게 실질적이고 효과적인 통제 기제로 작동하며, 우회 실천이 적발될 경우 수반되는 처벌의 공포는 재전유의 범위와 빈도를 구조적으로 제한한다. 그러나 SCOT의 시각에서 이 균열들이 갖는 이론적 함의는 결코 과소평가되어서는 안 된다. 정권이 기술적 블랙박스 안에 봉인하고자 했던 해석적 유연성은 완전히 소거되지 않았으며, 주민들은 손 안의 단말기라는 가장 미시적인 공간에서 그 유연성의 잔재를 끊임없이 재발견하고 있다. 이는 북한의 스마트폰이 ‘국가 승인 기기’로 완전히 안정화되었다는 분석에 중요한 단서 조항을 요구하며, 동시에 기술적 통제와 인간 행위성 사이의 긴장이 단말기라는 가장 내밀한 층위에서도 여전히 진행 중임을 보여준다. 결국 북한의 사이버-AI 넥서스가 구축한 디지털 파놉티콘은 완성된 감옥이 아니라, 감시자와 피감시자가 기술을 매개로 끊임없이 경합하는 살아있는 통제의 장으로 이해되어야 한다.

VI. 함의

본 연구는 북한이 사이버 공간과 AI 기술을 전유하여 독자적인 지능형 통제 체제를 구축해 온 과정을 기술의 사회적 구성주의(SCOT) 관점에서 분석하였다. 이하에서는 분석 결과를 세 가지 차원으로 요약한 뒤, 이로부터 도출되는 이론적·정책적 함의를 제시한다. 첫째, 기술이 진공 상태에서 탄생하는 중립적 존재가 아니라 특정한 사회적 권력 구조와 이해관계가 투영된 산물임을 확인하였다. 북한의 사이버-AI 기술은 ‘체제 유지’라는 압도적인 사회적 요구에 따라 발전 방향이 설정되었으며, 정권은 기술이 가질 수 있는 해

석적 유연성을 의도적으로 배제하고 이를 ‘지능형 감시’와 ‘주민 통제’라는 단일한 목적으로 종결시켰다. 이는 기술이 권위주의 체제와 결합할 때 민주주의를 위협하는 강력한 기제로 전환될 수 있음을 시사하며, 기술결정론적 낙관론을 학술적으로 재검토할 필요성을 제기한다. 동시에 본 연구는 이 종결이 결코 최종적이지 않음을 확인하였다. 장마당 기반 콘텐츠 암거래의 정교화, 중국 접경 지역의 월경 통신 시도, 우회 소프트웨어 생태계의 자생적 형성 등 주민들의 재전유 실천이 통제망의 내부에서 끊임없이 균열을 만들어내고 있다.

둘째, 북한의 디지털 통제가 단순한 물리적 억압을 넘어 규범과 기술이 결합된 제도적 안착 단계에 진입했음을 규명하였다. 「반동사상문화배격법」·「청년교양보장법」·「평양문화어보호법」으로 구성된 ‘3대 악법’은 기술적 통제에 강력한 정당성을 부여하는 사회적 장치로 기능하며, 2023년 개정된 「이동통신법」이 이를 이동통신 인프라 전반으로 확장·제도화함으로써 ‘법적 통제’의 4중 그물망이 구축되었다. 법은 통제의 명분과 방향을, AI는 통제의 정밀함과 자동성을 제공하며 서로를 강화하는 상호구성적(Co-constructive) 구조를 형성하고 있다. 그러나 처벌의 강화가 통제의 완성으로 귀결되지 않는다는 점 또한 확인되었다. 법적 위협 수위의 상향은 오히려 불법 콘텐츠의 장마당 내 교환 가치를 높이고 유통망의 지하화와 정교화를 동시에 촉진하는 이중적 효과를 낳고 있는 것이다.

셋째, 북한의 디지털 파놉티콘이 네트워크 인프라·단말기 하드웨어·소프트웨어 전 영역에 걸쳐 중층적으로 구현되고 있음을 확인하였다. 광명망과 ‘미래망’ 와이파이는 정보의 흐름을 국가가 설정한 가두리 안에 고립시키며, 붉은별 OS의 전자서명 인증 체계, ‘열람리력’ 캡처 알고리즘, 워터마킹 기술은 사용자의 행위를 실시간으로 감시·기록하는 블랙박스화된 감시 기제를 형성한다. 주민들은 이러한 기술적 환경 속에서 처벌의 공포를 내면화하며 자기 통치의 기술을 체득하게 된다. 그러나 동시에 감시 기술의 작동 원리를

역으로 학습하여 ‘열람리력’의 이력을 삭제하는 ‘미궁’, 전자서명 인증을 우회하는 ‘비둘기’·‘참매’ 등 10여 종의 대항 기술을 자생적으로 개발·상업화하고 있다. 북한 당국의 업데이트 주기 단축과 주민의 신규 우회 프로그램 개발이 반복되는 이 순환은, 디지털 파놉티콘이 완성된 감옥이 아니라 감시자와 피감시자가 기술을 매개로 끊임없이 경합하는 살아있는 통제의 장임을 보여준다.

이상의 분석을 종합하면, 북한의 사이버-AI 넥서스는 기술과 사회 구조가 유기적으로 결합된 ‘지능형 통제 아키텍처’로 규정되며, 해당 아키텍처는 단순히 정보의 유입을 차단하는 것을 넘어 주민의 언어와 인지 구조를 정권의 담론장 안에 가두려는 시도로 분석된다. 그러나 앞선 분석이 일관되게 보여 주듯, 이 아키텍처에는 구조적 균열이 내재하는데, 한국의 대응 전략이 출발점으로 삼을 수 있는 지점은 바로 이 균열일 것이다.

이 균열은 기술적 차원의 경쟁만으로는 좁혀지지 않는다. 북한의 디지털 통제가 ‘사이버 주권’이라는 명분 아래 주민의 디지털 인권을 제약하는 구조라는 점에서, 보다 효과적인 대응은 규범적 담론의 영역에서 모색될 수 있다. 사이버 공간에서의 정보 접근권이 보편적 인권의 문제로 논의되는 국제적 흐름 속에서, 북한의 AI 검열 기술이 ‘인지적 예측’의 도구로 기능하고 있다는 사실은 이미 유엔 북한인권조사위원회(Commission of Inquiry, COI)를 비롯한 국제기구의 논의 지평과 연결될 수 있는 의제를 형성하고 있다. 이 맥락에서 한국은 권위주의 국가들의 AI 감시 기술 오남용 문제를 국제 규범 형성의 의제로 공론화하는 데 있어 실질적인 역할을 수행할 수 있는 위치에 있다.

아울러 본 연구가 실증한 주민의 재전유 실천은, 외부와의 연결을 향한 내재적 욕구가 지속되고 있음을 보여준다는 점에서 정책적 함의를 지닌다. 이미 ‘비둘기’와 ‘미궁’ 같은 대항 기술을 자생적으로 개발해낸 북한의 기술 인재들이 기술의 다른 용도, 즉 해석적 유연성을 인식하기 시작할 때, 정권이

구축한 기술적 블랙박스에 대한 내부적 문제 제기의 가능성은 확대된다. 그 가능성의 무게는 비록 현재로서는 가늠하기 어렵지만, SCOT 이론이 보여주듯 종결은 항상 잠정적이며 균열은 축적된다.

본 연구는 북한의 사이버-AI 넥서스가 기술의 중립적 진보가 아닌, 철저히 사회적으로 구성된 통치 아키텍처임을 규명하였다. 기술은 사용하는 사람의 의도와 사회적 맥락에 따라 예측의 도구가 될 수도, 소통의 매개가 될 수도 있다. 사이버-AI 기술이 인간의 자율성을 확장하는 방향으로 작동할 때 비로소 그 본래적 가치가 실현된다는 점은, 북한의 극단적 사례가 역설적으로 가장 선명하게 보여주는 교훈이다. 본 연구가 제시한 기술사회학적 분석과 규범적 함의가 향후 디지털 권위주의 연구의 이론적 지평을 확장하고, 기술과 인간이 상생하는 한반도의 미래를 모색하는 학술적 논의의 토대가 되기를 기대한다.

■ 접수: 2026년 2월 12일 / 심사: 2026년 6월 5일 / 게재 확정: 2026년 6월 9일

【참고문헌】

- 강동완·박정란, 『한류, 북한을 흔들다: 남한 영상매체의 북한 유통경로와 주민 의식 변화』 서울: 늘품플러스, 2011.
- 강호제, 『북한과학기술 형성사 I』 서울: 선인, 2007.
- 국가정보원, 「반동사상문화배격법」, 「청년교양보호장법」, 「평양문화어보호법」, 「이동통신법」, 『북한 법령집』 하권, 2024.
- 정은미·정은이·변학문·한승대, 『북한의 정보화와 주민생활 변화』 서울: 통일연구원, 2021.
- Callon, Michel. "Some Elements of a Sociology of Translation: Domestication of the Scallops and the Fishermen of St. Brieuc Bay," in J. Law (ed.), *Power, Action and Belief*, London: Routledge, 1986.
- De Certeau, Michel. *The Practice of Everyday Life*, trans. Steven Rendall, Berkeley: University of California Press, 1984.
- Foucault, Michel. *Surveiller et punir: Naissance de la prison* (Discipline and Punish: The Birth of the Prison), 1975.
- Foucault, Michel. *Security, Territory, Population*, Lectures at the Collège de France, 1977-78.
- Foucault, Michel. "Governmentality," in Graham Burchell, Colin Gordon, Peter Miller (eds.), *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*, University of Chicago Press, 1991.
- Latour, Bruno. *Reassembling the Social: An Introduction to Actor-Network-Theory*, Oxford: Oxford University Press, 2005.
- Lyon, David. *Surveillance Studies: An Overview*. Polity, 2007.
- Wendt, Alexander. *Social Theory of International Politics*, Cambridge University Press, 1999.
- Wiebe E. Bijker, Thomas P. Hughes, and Trevor F. Pinch, (eds.) *The Social Construction of Technological Systems: New Directions in the Sociology and History of Technology*, Cambridge, MA: MIT Press, 1987.
- Williams, Martyn. *Smartphones of North Korea 2024*. LUMEN, 2024.

Williams, Martyn and Niklaus Schiess, *Project Reveal: New research into North Korea's digital control system*, 2022.

강재연, 「북한의 디지털 전환 정책에 관한 연구」 『국제지역연구』 제28집 4호, 2024, 3~29쪽.

강호제, 「선군정치와 과학기술증시 정책: 경제발전 전략의 핵심」 『통일과 평화』, 제3집 1호, 2011, 174~218쪽.

김보미, 「진화하는 북한의 사이버 공격 현황과 대응」 『INSS이슈브리프』 472호, 2023.

김보미·오일석, 「북한 사이버위협 특성과 대응방안: 김정은 시대를 중심으로」 『INSS 연구보고서』, 2022.

문미리, 「K-컬처와 반동사상문화배격법: 외신 보도를 중심으로」 『한국과 국제사회』 제7권 5호, 2023, 31~60쪽.

문희영, 「북한의 디지털 인권 통제 메커니즘」 『북한학보』 47집 1호, 2022, 192~227쪽.

백연주, 「ICT를 활용한 북한의 정보화 연구」 고려대학교 북한학과 박사학위논문, 2024.

변학문, 「북한의 '과학기술 강국' 구상과 남북 과학기술 교류협력」 『통일과 평화』, 제10집 2호(2018), 81~113쪽.

손행선, 「북한의 대외문화 유입 대응 법제 변화: 청년교양보장법, 평양문화어보호법을 중심으로」 『통일법제 이슈페이퍼』 제3권, 2023, 1~64쪽.

윤훈희, 「김정은 시대 북한의 사이버-AI 국가전략: 전략적 인식, 역량 강화, 대외협력」 『현대북한연구』 28권 3호, 2025, 53~95쪽.

정은이, 「북한 휴대전화 연구: 취약계층의 소득 증대를 중심으로」 『북한경제리뷰』 제27권 5호, 2025, 3~20쪽.

정은이, 「소액금융의 시각에서 본 북한 손전화 '전화돈'의 재발견」 『통일문제연구』 제34권 1호, 2022, 169~199쪽.

정은이·박종철, 「북한 정보 산업과 스마트폰 '정보기술교류소'의 사례를 중심으로」 『통일문제연구』 제35권 2호, 2023, 33~66쪽.

최효정·도원영, 「평양문화어보호법」을 통해 본 북한의 언어 통제」 『한국어 의미학』 제86권, 2024, 151~175쪽.

한경희, 「기술의 사회적 구성론과 사회적 형성론에 대한 비교 분석」 『연세사회학』 제45호, 1994, 229~271쪽.

한명섭, 「북한 '반동사상문화배격법'에 관한 고찰」 『북한법연구』 제27권, 2022, 115~156쪽.

황지환, 「북한의 사이버 안보 전략과 한반도: 비대칭적, 비전통적 갈등의 확산」 『동서

연구』 제29권 1호, 2017, 139~159쪽.

Finnemore, Martha and Kathryn Sikkink, "International Norm Dynamics and Political Change." *International Organization*, vol. 52, no. 4 (Autumn 1998), pp. 887-917.

Law, John, "Notes on the Theory of the Actor-Network: Ordering, Strategy and Heterogeneity." *Systems Practice*, vol. 5, no. 4 (1992), pp. 379-393.

MacKenzie, Donald, "'Micro' Versus 'Macro' Sociologies of Science and Technology." *Edinburgh PICT Working Paper No. 2* (1988), University of Edinburgh.

Wendt, Alexander, 1992, "Anarchy is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics." *International Organization*, vol. 46, no. 2 (1992), pp. 391-425.

Williams, Robin, and David Edge, "The Social Shaping of Technology: A Review of UK Research Concepts, Findings, Programmes and Centres," *Research Policy*, vol.25, no. 6 (1996), pp. 865-899.

강진규, 「북한, 과학기술도서의 용어 북한 표준어로 바꾸는 기술 개발」 『NK경제』(온라인) 2024년 2월 12일.

<<https://www.nkeconomy.com/news/articleView.html?idxno=12939>>

곽준영, 「김정은, 전술무인공격기 성능시험 지도... '인공지능 기술 새로 도입」 『연합뉴스TV』(온라인) 2025년 9월 19일.

<<https://www.yonhapnewstv.co.kr/news/AKR20250919072457f5>>

김민정, 「북한 인공지능 현황 분석과 정책적 고려 사항: 공개자료를 중심으로」 『INSS 전략보고』 No. 350, November 2025.

<https://inss.re.kr/publication/bbs/js_view.do?nttId=41037653&bbsId=js&page=3&searchCnd=100&searchWrd>

김민정, 「북한의 인공지능 기술을 활용한 인권 침해 가능성 및 우리의 대응방안」 『INSS 전략보고』 No. 303, December 2024.

<https://inss.re.kr/publication/bbs/js_view.do?nttId=41037415>

김연호, 「북한 청년들과 손전화 우회 프로그램」 『자유아시아방송』(온라인) 2022년 8월 1일.

<https://www.rfa.org/korean/weekly_program/ae40c5f0d638c758-baa8bc14c77c-bd81d55c/mobilenk-08012022104904.html>

문동희, 「북한 스마트폰 보안체계 정밀 분석… ‘강력하지만 우회 접근 가능’」 『데일리NK』(온라인) 2019년 5월 30일.

<<https://www.dailynk.com/%EB%B6%81%ED%95%9C-%EC%8A%A4%EB%A7%88%ED%8A%B8%ED%8F%B0-%EB%B3%B4%EC%95%88%EC%B2%B4%EA%B3%84-%EC%A0%95%EB%B0%80-%EB%B6%84%EC%84%9D-%EA%B0%95%EB%A0%A5%ED%95%98%EC%A7%80%EB%A7%8C-%EC%9A%B0/>>

문동희, 「북한 내 스마트폰 우회 프로그램 10여 종…최근엔 ‘가락지’ 개발」 『데일리NK』(온라인) 2022년 7월 27일. <<https://www.dailynk.com/20220727-2/>>

문동희, 「북한 와이파이 서비스 ‘미래망’ 인기…불법 이용자에 ‘골머리’」 『DAILY NK』 2022년 9월 29일. <<https://www.dailynk.com/20220929-3/>>

박세림, 「“南 노래·영화 유포, 공개처형”...北 ‘반동사상문화배격법’ 위반 처형 증언(종합)」 『SPN News』(온라인) 2024년 6월 27일.

<<https://www.spnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=81998>>

이현옥, 「북한 인터넷 사용자 ‘천명 미만’...세계 유일 인터넷 차단국」 『문화일보』(온라인) 2024년 3월 6일. <<https://www.munhwa.com/article/11416419>>

윤예원, 「北 ‘무선 국부망·AI 번역기 개발’... IT 성과 선전」 『조선비즈』(온라인) 2025년 7월 16일.

<https://biz.chosun.com/topics/topics_social/2025/07/16/PR3X33STPVE2IKUZTSHGQXLTZA>

윤예원, 「北, AI 학과 신설하고 챗GPT도 연구... ‘인재 키워야’」 『조선비즈』(온라인) 2025년 7월 9일.

<https://biz.chosun.com/topics/topics_social/2025/07/09/ZRHB5QPRI6DNFNYCXUX4P7NM>

정두용, 「北 김일성종합대학 AI 연구진, 러시아 파견... 번역 프로그램 대중화」 『조선비즈』(온라인) 2025년 7월 21일.

<<https://biz.chosun.com/policy/politics/2025/07/21/WJXBQIWXBTBAGPCREJAFCKGMKFY>>

「북한 평양문화어보호법 전문」 『SPN News』(온라인) 2023년 6월 19일.

<<https://www.spnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=67011>>

Grunow, Florian and Niklaus Schiess, “Lifting the Fog on Red Star OS,” presented at the 32nd Chaos Communication Congress (32C3), Hamburg, December 27-30,

2015. <<https://www.youtube.com/watch?v=8LGDM9exlZw>>
- Kim, Hyuk, "North Korea's Artificial Intelligence Research Trends and Potential Civilian and Military Applications," *38 North*, January 26, 2024.
<<https://www.38north.org/2024/01/north-koreas-artificial-intelligence-research-trends-and-potential-civilian-and-military-applications/>>
- Kim, Hyuk, "North Korea's International Network for Artificial Intelligence Research," *38 North*, August 21, 2024.
<<https://www.38north.org/2024/08/north-koreas-international-network-for-artificial-intelligence-research/>>
- ODNI, *Annual Threat Assessment of the U.S. Intelligence Community*, March 2025.
<<https://www.dni.gov/files/ODNI/documents/assessments/ATA-2025-Unclassified-Report.pdf>>
- Park, Joon Ha, "North Korea has developed AI capabilities ready for military use: Report" *NK News*, November 26, 2025.
<<https://www.nknews.org/2025/11/north-korea-has-developed-ai-capabilities-ready-for-military-use-report/>>
- U.S. Department of Justice, "Coordinated, Nationwide Actions to Combat North Korean Remote IT Worker' Illicit Revenue Generation Schemes," June 30, 2025.
<<https://www.justice.gov/opa/pr/justice-department-announces-coordinated-nationwide-actions-combat-north-korean-remote>>
- U.S. Department of the Treasury, "IT Worker Network Generating Revenue for DPRK Weapons Programs," January 16, 2025.
<<https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy2790>>
- U.S. Department of the Treasury, "Sanctions Imposed on DPRK IT Workers Generating Revenue for the Kim Regime," July 8, 2025.
<<https://home.treasury.gov/news/press-releases/sb0190>>
- U.S. Department of the Treasury, "Treasury Disrupts North Korean Digital Assets Money Laundering Network," December 17, 2024.
<<https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy2752>>

North Korea's Cyber-AI Nexus Strategy and the Digital Panopticon: Intentional Appropriation and Social Reconstruction of Universal Technology

Lee, Jong Jin

(The Institute for Peace and Unification Studies Seoul National University)

Abstract

This study analyzes North Korea's "Cyber-AI Nexus" strategy—which has been redesigning universal cyber and AI technologies into intelligent surveillance tools—through the lens of the Social Construction of Technology (SCOT). Rather than embracing the openness of information technology, North Korea intentionally appropriates technological artifacts as mechanisms of authoritarian control by aligning them with state identity and governing discourses.

The analysis reveals three key findings. First, North Korea has completed a "four-layered legal control net" by interlocking four legal instruments: the Anti-Reactionary Thought Law (2020), the Youth Education Guarantee Act (2021), the Pyongyang Cultural Language Protection Act (2023), and the revised Mobile Communications Law (2023). Each law governs a distinct domain of digital conduct while converging on a single control objective, ensuring that any act of circumvention left uncaptured by one statute is caught by another.

Second, the Red Star OS digital signature system, the Trace Viewer

surveillance app, file watermarking technology, and AI-based dialect identification algorithms combine to constitute a digital panopticon that translates legal prohibitions into technological impossibilities.

Third, this closure is never complete: the spontaneous emergence of bypass programs such as Pigeon and Maze, alongside underground content distribution through jangmadang networks, demonstrates residents' persistent tactical re-appropriation against regime control. South Korea's response finds its most promising opening in shifting its paradigm beyond technological competition toward disseminating normative discourses rooted in these structural fractures.

Keywords: Cyber-AI Nexus, Social Construction of Technology (SCOT), Digital Panopticon, Appropriation and Re-appropriation, North Korean Digital Authoritarianism

이종진 (Lee, Jong Jin)

서울대학교 정치외교학부에서 외교학 박사학위를 받았고, 서울대학교 국제문제연구소 주임연구원으로 근무하였다. 현재는 서울대학교 통일평화연구원 선임연구원으로 재직 중이다. 주요 연구 분야는 사이버 안보, 인공 지능, 신흥 안보, 인지전 등이며, 최근 논저로는 『미국의 사이버 통합역지전략과 국제협력: 동맹 및 국제 협의체를 중심으로』(공저), 『사이버 복합 넥서스: 최신 동향 파악과 대응 전략 모색』(공저), 『인공지능과 국제 정치 전환: 지정학적 경쟁과 신질서의 창발』(공저) 등이 있다.

일반

단군릉을 통해 본 북한의 한국사 인식체계와 민족의식*

권오영 (서울대학교)**

한지선 (서울대학교)***

국문요약

본 연구는 1993년 단군릉의 발견과 개건이 북한 역사학계의 인식 체계에 미친 영향과 통일 정책과의 관계성을 고찰하였다. 단군릉 개건은 북한 정권이 주체사관을 완성하고 체제의 정통성을 공고히 하기 위해 기획한 정치적·상징적 행위였다.

1990년대 초 단군릉의 발굴은 단군을 신화적 인물에서 실존 인물로 전환시켰으며, 이를 기점으로 고조선의 중심지, 한국사 체계의 편년 등 북한 학계의 통설이 전면적으로 수정되었다. 단군릉 개건과 함께 제정된 「문화유물보호법(1994)」은 문화유산을 사회주의 현실에 맞게 복구·개건하는 북한만의 독특한 관리 체계를 완성하는 계기가 되었다.

한편 북한은 평양성지론과 대동강문화론을 내세우면서 고조선-고구려-고려로 이어지는 역사적 정통성을 평양에 고착시켰다. 또한 단군릉은 단군을 원시조로 하는 조선민족 개념과 우리민족제일주의를 구체화하는 기반이 되었다. 김일성은 사후에 '사회주의 조선의 시

DOI URL: <https://doi.org/10.35369/jpus.18.2.202606.241>

* 이 논문은 서울대학교 통일·평화연구원에서 운영하는 2025년 서울대학교 통일·평화 기반구축사업의 지원을 받아 수행한 연구의 결과물임(2025-IPUS-0000).

** 제1저자

*** 교신저자

조'로 추앙되면서 민족의 시조인 단군과 병치되었는데, 이를 통해 '김일성민족'이라는 새로운 개념이 제시되기도 하였다.

북한의 대남인식 측면에서 단군릉은 민족대단결, 민족공조의 상징물로 활용된다. 단군이 라는 공통의 조상을 내세워 남한을 포괄하는 통일전선 정책을 추진했으며 이는 2000년대 인적 교류의 물꼬를 트는 계기가 되었다. 특히 남북한이 같은 역사를 공유하고 있다는 인식은 역사학 분야에서 학술 교류가 활발히 진행되는 데에 기여하였다. 다만 북한의 통일 정책 그 이면에는 70년대 이래 역사적 정통성 경쟁의식이 지속적으로 작동했던 것으로 보인다.

주제어: 단군릉, 평양성지론, 대동강문화론, 우리민족제일주의, 김일성민족, 문화유물법, 민족대단결

I. 머리말

1993년 북한 당국은 단군릉을 발견하였다는 발표에 이어 발굴조사를 진행하였다. 그리고 곧이어 김일성의 집중적인 교시와 김정일의 완공으로 마침내 1994년 단군릉이 개건(改建)되었다. 이 사건은 남한 학계와 사회에 대단한 충격을 주었다.

왜냐하면, 단군릉을 발견하였다는 발표는 단군을 실존 인물로 인정한다는 논리이고, 이는 곧 기존 북한 학계가 구축한 역사 연구의 기본 틀을 완전히 바꿔버린 셈이기 때문이다. 해방 이후 각각 한국사 연구를 진행하던 남한과 북한의 고대사 인식 체계는 상당한 차이를 가지고 있는데 고대사의 경우는 1950년대 후반의 고·중세 시대구분 논쟁과 그 후에 전개된 틀에서 고조선과 단군에 관한 연구가 중요한 획기가 된다. 이후 북한 학계의 고대사 연구는 큰 변화 없이 진행되었기 때문이다.

북한 학계의 연구 성과를 접하기 어려웠던 남한 학계는 1980년대 후반 이후 이른바 북한 바로알기 운동이 전개되면서 큰 충격을 받게 되었다. 원사~

고대사 연구의 경우 이론과 방법론에서 남한 학계에 자극을 주었고, 남측 연구자가 접할 수 없었던 북한과 중국의 고고 자료를 다양하게 활용하고 있다는 자료적인 측면에서도 많은 관심을 받았다. 주목을 받은 북한 역사학계의 주제로는 원시사회의 구조, 고조선의 위치와 사회성격, 단군의 실체, 고중세 시대구분론, 통일 전쟁의 의미와 발해사의 위상이 있다.

이러한 주제는 당시만 하더라도 남한 학계에서 본격적인 논의를 거치지 못한 주제들이었으므로 북한의 연구 성과는 매력적인 학습 대상이었다. 처음에는 북한 학계의 성과를 비판 없이 수용하는 경향도 나타났지만 1990년과 1991년에 걸쳐 연구 성과의 체계적 정리와 비판이 진행되었다. 그 결과 북한 학계의 연구 성과 중 학문적 가치가 인정되는 부분을 수용할 최소한의 여과장치가 설정되었다. 또한 주체사관이 역사연구의 전면에 대두된 1970년대 이전의 연구 성과가 새롭게 주목을 받을 수 있었다.

이런 상황에서 느닷없이 발표된 단군릉 발견 소식은 남한의 역사학자들을 크게 당혹시켰다. 북한 학계에서는 고조선의 위치가 기존의 재요령설(在遼寧說)에서 재평양설(在平壤說)로 수정되었다. 1980년대 북한의 연구 성과가 알려지기 전에 남한 학계는 대부분 재평양설을 수용하였지만, 북한 학계의 연구성과를 알게 되면서 재요령설에 기울거나 양자를 절충한 이동론이 힘을 얻는 상황이었다. 그런데 이러한 변화의 든든한 기반이었던 북한의 재요령설이 한 번에 붕괴되고 시종일관 평양이 고조선의 수도였다는 주장이 정설이 되면서 남한 학계가 큰 충격을 받은 것이다.

신화 상의 인물로 간주되던 단군이 실존 인물로 변신하고, 고대 노예소유자사회의 성격은 잔인무도함을 강조하던 논조에서 변하게 되었다. 단군릉에서 출토된 유물에 대한 과학적인 분석 결과 고조선의 건국 시기도 기원전 3000년 이전으로 상향되었다고 주장되면서 자연스럽게 원시사회의 편년체계, 고대사회에서 중세사회로의 이행 시기 등 다양한 주제가 전면 수정되었다. 수십 년간 유지되던 북한 학계의 정설적 견해가 급격히 폐기, 수정되면

서 남한 학계에도 큰 충격을 던지게 된 것이다.

단군릉 발견이라는 사건에 대한 남한 학계의 접근은 무덤의 진위에만 맴돌았지만 보다 근원적인 문제는 단군릉사건 이후 북한의 통일 정책에서 큰 변화가 일어나게 되었다는 점이다. 단군릉의 개건을 보지 못하고 사망한 김일성을 이어 김정일 정권은 단군릉, 대동강문명론, 평양성지론, 우리민족제일주의를 결합하여 역사 해석의 새로운 잣대로 삼는 한편 남북한 주민은 물론이고 해외 동포를 포괄하는 통일 정책을 추진하게 된다.

그러나 김정은 체제가 시작된 이후 선대인 김일성과 김정은 체제에서 힘들여 구축한 단군릉과 대동강문명론은 또다시 큰 변화를 맞이하게 된다. 남과 북의 관계를 “한 강토 우에서 하나의 핏줄로 이어진 김일성 민족”이 아닌 “적대적 관계의 별도 국가”로 보면 기존의 역사와 민족 이론은 모두 새롭게 정립되어야 하기 때문이다.

이 글은 단군릉의 발견 이후 김정은 체제의 등장 직전까지를 고찰의 대상으로 삼고자 한다. 김정은 체제에서 단군릉의 처리 문제 및 고대사 인식 체계는 아직 진행 중이고 미래를 예측하기 어렵기 때문이다. 이 글을 완성한 이후 속편의 형식으로 김정은 체제기에 대한 연구를 진행할 예정이다.

II. 단군릉 개건 이전 북한 역사학계의 고대사 연구

1. 해방~1950년대

이 시기는 단군과 고조선연구의 모색기에 해당한다. 고조선의 위치 문제가 해명되지 못한 상황에서 림건상은 유보적인 입장을 취하고 있으며,¹⁾ 고고학자 도유호는 본격적인 주장을 전개하기보다는 한반도 북반부의 유적조

사를 진행하고 있었다.

전쟁이 종료된 이후 1950년대 중반부터 전후 복구사업이 진행되는 과정에서 유적조사가 양적으로 팽창되고 발굴조사가 활발히 진행되었다. 유적과 유물은 우리 민족의 자량이며 민족의 우수성과 유구성을 보여주는 근거로 치부되었기 때문에 각종 개발공사에 선행하여 많은 구제발굴이 이뤄졌다. 수많은 원사-고대 유적들이 이 시기에 발굴조사되었고 그에 대한 유물론적 해석이 시도되었으며 ‘도유호’류의 고고학이 전성기를 맞은 시기이기도 하다. 당시의 최대 성과는 식민사학에서 부정되었던 구석기문화와 청동기문화의 확인이다. 원시문화의 발달이 구석기문화-신석기문화-청동기문화의 순서를 밟았음을 입증하게 되었는데 이는 식민사학의 한 부분인 정체성론의 극복이란 과제와 직결되는 것이었다.²⁾

한편 1950년대 후반에 전개된 삼국시기의 사회성격에 대한 논의는 크게 삼국시기를 고대 노예제사회로 간주하는 견해와 중세 봉건제 사회로 보는 견해로 양분되었다. 논쟁 과정에서 고조선 사회에 대한 본격적인 언급은 드물었지만, 점차 고조선에 관한 연구의 필요성에 대한 공감대가 형성되었다.³⁾

2. 1960년대

이미 1950년대 후반의 토론을 통해 삼국시기의 사회성격이 중세 봉건제 사회로 정리되고 이에 선행한 고조선 사회가 고대 노예제사회라는 결론이 내려진 상태였다. 자연스럽게 주요 쟁점은 단군신화에 대한 이해와 고조선의 위치 문제가 되었다.

1) 림건상 외, 『조선통사』 제1판 (평양: 조선민주주의인민공화국과학원, 1956).

2) 도유호, 『조선원시고고학』 (평양: 과학원출판사, 1961).

3) 조선민주주의인민공화국과학원 역사연구소 엮음, 『삼국 시기의 사회 경제 구성에 관한 토론집』 (평양: 과학원출판사, 1958).

1960년부터 1962년까지 20회에 달하는 학술토론회가 개최되었는데 역사학자뿐 아니라 고고학자, 민속학자, 국문학자 등이 대거 동원된 집체적 형태로 진행되었고, 그 결과는 1963년 『고조선에 관한 토론문집』으로 출간되었다.⁴⁾

고조선의 위치 문제에 대해서는 백가쟁명식의 다양한 견해가 표출되었는데 재평양론과 재요령론, 그리고 이동론으로 삼분된다. 재평양론은 도유호, 재요령론은 리지린, 이동론은 정찬영이 대표적인 연구자이다. 집체적인 논의 과정에서 다양한 문헌 자료를 섭렵한 리지린이 승리하게 되며 그의 견해는 정리된 단행본의 형태로 출간되었다.⁵⁾ 이후 도유호와 정찬영은 고조선연구에서 퇴장한 것으로 보인다.

한편 1963년부터 1965년까지 중국과 공동으로 중국 동북지방의 유적조사를 실시하면서 북한 고고학계는 새로운 지평을 열게 되었다. 고구려와 발해에 대한 인식은 물론이고 랴오닝성 일대의 청동기문화에 대한 심화된 이해를 갖추게 되었다. 이를 기초로 고조선의 중심지는 요하유역이며 당시 사회는 다수의 노예를 죽여서 무덤에 넣는 순장제가 보편적으로 실시되던 노예 소유자사회였다는 기념비적 견해가 표명되기에 이르렀다.⁶⁾

이때 성립된 고조선의 공간적 위치와 역사상은 1980년대 이후 남한에서의 고조선연구에 큰 영향을 끼쳤다. 남한 측 연구자들이 시간상으로는 기원전 1000년기 전반기, 공간적으로는 중국 동북지방에 대한 관심을 갖게 되는 데에는 북한 학계의 연구가 절대적 영향을 미쳤다.

문헌적으로는 리지린의 연구물, 고고학적으로는 랴오닝성 일대의 청동기 문화를 축으로 하여 축적된 고조선에 관한 북한학계의 연구는, 이후 커다란 변화 없이 1990년대 초반까지 이어지게 된다.

4) 리지린 외, 『고조선에 관한 토론 문문집』 (평양: 과학원출판사, 1963).

5) 리지린, 『고조선 연구』 (평양: 과학원출판사, 1963).

6) 김용간·황기덕, 「기원전 천년기 전반기의 고조선문화」 『고고민속』 1967-2호(1967).

3. 1970년대~1980년대

1960년대 후반부터 1970년대 전반에 걸쳐 『고고민속』, 『유적발굴보고』, 『고고학자료집』 등이 절간되고 도유호의 퇴조가 확인된다. 유적조사나 보고서 발간도 급감함으로써 내부적인 조정이나 방향 전환이 이루어지고 있다는 인상을 주고 있다.

순장제와 범금팔조를 두 개의 지렛대로 삼아 고조선 사회가 고대 노예소유자사회라는 1950년대 후반 이후의 주장이 지속되었다. 『고조선문제연구』(1973), 『고조선문제연구논문집』(1976), 『조선고고학개요』(1977), 『조선통사』(1977), 『조선전사』2(1979) 등의 내용이 모두 그러하다.

이 시기의 큰 특징은 1960년대 고조선연구의 최전선에 있던 리지린이 급격히 퇴조한 점인데 이는 정치적인 문제와 연결된 것으로 이해된다. 1980년대에 들어오면 황기덕과 박진욱의 활약이 돋보이는데 부문사의 발행과 주제별로 심화된 연구가 출간되고 있다.⁷⁾

1967년부터 유일사상체제 구축이 진행되고 마침내 1970년대 후반부터 주체사관에 의한 해석이 전면에 등장하는데 『조선고고연구』, 『조선고고학개요』(1977), 『조선전사』1권(1979) 등이 대표적인 예이다. 우리나라 원시사회의 특질로 자주성, 유구성, 독자성이 강조되면서 문화이동론은 철저히 배격되고 민족기원과 관련하여서는 본토기원설과 단일민족설이 강조된다. 따라서 아직 정리된 형태는 아니지만 대동강문화론이 전개될 수 있는 싹은 이미 자라나고 있었던 것이다.

이 시기에는 역사의 정통성을 분명히 하는 문제가 주요 관심 대상으로 부각되었다. 이는 남북한이 대치하고 있는 시대적 상황에서 말미암은 것이었다.

7) 황기덕, 『조선 원시 및 고대사회의 기술발전』 (평양: 과학백과사전출판사, 1984); 박진욱, 『조선고고학전서 (고대 편)』 (평양: 과학백과사전종합출판사, 1988).

그 결과 고구려와 발해의 위상을 높이려는 연구가 집중적으로 발표되었다. 이미 1961년 이후 평양의 안학궁, 대성산 일대 발굴사업이 진행되었으며, 1974년 동명왕릉이 발굴조사되었다.⁸⁾ 이 시기의 연구에선 고분벽화와 산성 등 고구려문화의 우수성과 선진성, 덕흥리 고분벽화의 묵서명에 기초한 고구려의 유주(幽州) 진출, 안학궁·대성산성·정릉사 등 평양일대 고구려 유적의 중시 등이 특징적이다. 이러한 구도는 신라에 의한 통일을 부정하고, 4~5세기 고구려의 대외정책을 국토통일 정책으로 간주하는 논리로 이어지며 고구려 계승국으로서의 발해에 대한 관심이 한껏 고조된 모습을 보인다.

고구려의 전신으로서 구려라는 고대국가를 상정하고 부여의 역사를 전부여와 후부여로 나눈 점도 특이하다. 이로써 고조선·전부여·구려·진국(고대)→고구려·후부여·백제·신라가야(중세사회의 형성)라는 도식이 완성되었다. 고조선-고구려-발해가 정통의 위치를 점하게 된 것이다.

1980년대 후반부터는 연대를 상향 조정하려는 움직임이 관찰된다. 주체사관의 핵심적인 내용이 “조선 역사의 유구성·자주성·독자성” 강조에 있는 만큼 외부적인 영향을 강조하는 문화전파론이나 이동론은 신랄하게 비판받고 자체 발생설이 강조되면서 유적·유물의 연대, 나아가 각국의 건국연대가 상향 조정되었다. 그 결과 중전 기원전 8~7세기경으로 주장되던 고조선의 건국연대가 기원전 10세기 이전으로 소급되었고 연속적으로 고구려도 기원전 277년으로 단정하기에 이르렀다.⁹⁾ 우리 역사에서 고대사회와 중세사회의 출현 시점이 모두 상향된 셈이다. 하지만 곧 이어질 단군릉 사건에 비하면 매우 온건한(?) 연대관이라고 평가할 수 있다.

8) 최희림, 『고구려 평양성』 (평양: 과학백과사전출판사, 1978); 김일성종합대학출판부 엮음, 『동명왕릉과 그 부근의 고구려유적』 (평양: 김일성종합대학출판사, 1976).

9) 손영종·박영해·김용간, 『조선통사(상)』 (평양: 사회과학출판사, 1991).

Ⅲ. 단군릉의 발견과 파급

1. 단군릉의 발견 정황

1993년 1월 김일성은 단군묘라고 불리던 평양시 강동군의 한 무덤을 발굴할 것을 지시하였다. 1993년 2월 18일 조선중앙통신에서 단군 유골 발굴을 보도하였는데, 이와 관련하여 김일성은 “학자들이 우리나라 고대 역사에 대하여 주체적 입장에서 다시 검토해보고 단군이나 고조선과 관련한 고증 사업도 과학적으로 심화시켜야 한다”고 지시했다고 한다.¹⁰⁾

단군릉으로 보고된 무덤은 평양시 강동군 강동읍의 대박산 기슭에 위치한다. 보고자에 의하면 돌로 쌓은 고구려식 돌칸흙무덤(석실분)으로 바닥에는 3개의 관대가 나란히 놓여 있었다고 한다. 천장은 3개의 단을 이룬 삼각고임 형태이고 가장 위에 뚜껑돌을 덮었다. 이미 도굴되어 유물은 많지 않았지만, 남녀 각 1개체에 해당하는 인골편 86점과 금동관, 허리띠장식, 관못 6점이 출토되었다.¹¹⁾

북한에서 이 무덤을 단군릉이라고 판단한 주요 근거는 출토된 인골의 연대이다. 남성 인골을 대상으로 전자상자성공명법을 적용하여 연대를 측정한 결과 1993년 기준 5011±267년 전, 즉 기원전 3000년 이전에 해당한다는 것이다. 남성 인골은 키가 170cm 이상의 장신이고 나이가 많은 것으로 보아, 무덤의 주인은 단군이었을 것이라고 서술하였다.

한편 해당 무덤과 관련된 민간 전승을 또 하나의 비정 근거로 삼았다. 『신

10) 김광운, 「북한 역사학계의 구성과 활동」, 한국사연구회 북한사학사연구반 엮음, 『북한의 역사 만들기』 (서울: 푸른역사, 2003), 48쪽.

11) 「반만년의 유구한 력사와 민족의 단일성에 대한 확증 단군릉발굴보고」 『조선고고연구』 1993-4호(1993), 2-7쪽.

『중동국여지승람』 권55 평안도 강동현 고적조에 의하면 강동현에 2기의 큰 무덤이 있는데 현 서쪽 3리에 있는 무덤이 단군묘로 전한다는 내용을 인용하였다. 또한 숙종·영조·정조 대 조선 조정에서 능지기를 정하여 단군묘를 수리하고 제사를 지내도록 하였다는 기록 또한 제시하였다.

무덤의 구조가 고구려 양식인 점에 대해서는 단군 계승 의식을 지닌 고구려 사람들에 의해 개축되었기 때문이라고 설명하였다. 즉, 무덤은 약 기원전 3000년 무렵 단군 사후에 만들어졌고, 고조선이 멸망한 후 고구려 사람들이 다시 무덤을 고구려 양식으로 축조했다는 의미이다.

‘단군릉’의 발굴로 인해 단군은 신화적 인물에서 역사적 인물로 탈바꿈하였다. 주지하다시피 북한 당국이 해당 무덤을 단군릉으로 비정한 논리는 근본적인 오류를 지닌다. 방법론적 측면에서는 당시 고생물학 및 지질학 분야에서 시험적으로 적용되던 전자상자성공명법의 산출 결과를 인골 시료에 그대로 적용하였다는 점과 산출 과정에 대한 설명이 미비하다는 점이 일찍이 지적된 바 있다. 또한 민속 내지 민간신앙의 영역인 단군 관련 전승을 사실로 단정하고, 인골에서 얻은 정보를 곧바로 단군이라는 특정 인물에 투영하는 논리 또한 당연히 비판받을 만하다.¹²⁾

부부합장이 이뤄진 고구려의 봉토석실분이 고조선의 단군릉으로 승격된 것은 북한 내부의 필요에 의해서였다. 단군릉 발견과 개건의 일련의 흐름에는 김일성의 교시가 강하게 작용하였다. 『단군과 고조선에 관한 연구논문집』에 의하면 김일성은 1993년 1월 8일 단군릉 발굴을 지시하였다. 그리고 그해 10월까지 20여 차례에 걸쳐 단군과 고조선에 대한 각종 교시를 내렸으며 학자들을 소집하여 연구 방향을 제시했다고 한다.¹³⁾

12) ‘단군릉’의 진위여부와 관련된 지적은 이선복, 「최근의 ‘단군릉 문제’」 『한국사 시민강좌』 21호 (서울: 일조각, 1997), 48~53쪽; 권오영, 「단군릉 사건과 대동강문화론의 전개」, 한국사연구회 북한사학사연구반 엮음, 『북한의 역사 만들기』 (서울: 푸른역사, 2003), 95~96쪽에 자세히 다룬다.

2. 통설의 전면 수정

단군릉 발견 이후 1993년부터 1995년까지 단군과 고조선 관련된 주제로 학술회의가 집중적으로 개최되었다. 여기서 학계의 기존 통설은 교체되었고 새로운 통설이 형성되었다. 60년대 이래 북한은 집체적 연구를 중시하는 독특한 학술 체계를 지닌다. 특정 주제로 토론회·학술회를 개최하고 연구 내용을 토론회로 묶어 발간한다. 이때 ‘해설논증’하는 형식의 ‘해설논문’이 발간되는데 북한에서는 이 논문을 잘 써야 연구 성과가 높은 학자로 인정받는다.¹³⁾

〈표 1〉 단군릉 관련 학술회의

연번	명칭	시기	출간물
1	단군 및 고조선에 관한 학술토론회	1993년 10월 12~13일	력사편집실 엮음, 『단군과 고조선에 관한 연구논문집』 (평양: 사회과학출판사, 1994) 북한문제조사연구소 엮음, 『북한의 「단군릉」 발굴관련자료: 사회과학원 「보고문」 및 학술 논문』 (서울: 북한문제조사연구소, 1993) 이형구 엮음, 『단군을 찾아서: 단군릉 발굴 학술 보고집』 (서울: 살림터, 1994)
2	단군 및 고조선에 대한 제2차 학술발표회	1994년 10월 5~7일	력사편집실 엮음, 『단군과 고조선 연구』 (서울: 한국문화사, 1995) 북한문제조사연구소 엮음, 『북한의 「단군 및 고조선」 논문자료: 제2차 학술토론회 발표』 (서울: 북한문제조사연구소, 1994) 이형구 엮음, 『단군과 단군조선』 (서울: 살림터, 1995)
3	단군 및 고조선에 관한 제3차 학술발표회	1995년 11월 15~17일	이형구 엮음, 『단군과 고조선』 (서울: 살림터, 1999)

13) 전영률, 「위대한 수령 김일성동지께서 단군 및 고조선과 관련하여 하신 교시는 력사연구에서 새로운 전환의 계기를 열어놓은 강령적지침」, 력사편집실 엮음, 『단군과 고조선에 관한 연구논문집』 (평양: 사회과학출판사, 1994), 14쪽.

14) 이영화, 「북한의 고대사 연구 동향 -학술지 계량 분석을 중심으로」 『韓國古代史探究』 3호(2010), 93쪽.

세 차례에 걸친 학술회의를 집성하여 『고조선력사개관』이 1999년 출간되었다. 이 책은 박득준이 편집하고 허종호, 손영중, 강인숙, 김유철, 김병룡, 허승중, 송순탁, 박영해, 공명성, 류렬, 정성철, 조대일 등이 대거 참여하였음이 확인된다.¹⁵⁾

단군릉이 발굴되면서 단군은 약 5000년 전 평양의 강동 일대에서 태어나 고조선을 세운 건국 시조로 이해되었다. 이후의 고대사 통설의 변화를 간략히 설명하면 다음과 같다. 고조선의 중심지 위치는 재요령설이 폐기되고 건국 시점부터 시종일관 평양에 위치한 것으로 수정되었다.¹⁶⁾ 이러한 주장은 단군릉 발굴과 동시에 진행된 평양 일대 청동기시대 유적 발굴 조사와 연동되었다. 1993년 9월부터 1994년 6월 사이에 황대성을 비롯한 성곽, 500여 기의 고인돌, 150여 기의 석관묘 등이 조사되었는데, 조사된 유적은 고조선과 관련된 흔적으로 해석되었으며 고조선의 중심지가 평양에 있었음을 증빙하는 데에 이용되었다.¹⁷⁾ 이 시기의 고고학적 조사 성과는 1998년 평양을 중심으로 대동강 유역에서 고대문화, 단군조선의 문화가 형성되었다는 ‘대동강문화론’으로 이어진다. ‘대동강문화’의 기본 내용으로는 고인돌 무덤, 고대 성곽, 대규모 취락, 비파형단검 등 청동무기류, 도기의 사용, 금귀걸이 등 금공품, 농업, 별자리가 새겨진 고인돌 등이 제시되었다.¹⁸⁾

그리고 고조선의 건국연대는 기원전 2333년에서 기원전 3000년 이전으로 소급하였다. 고조선을 기원전 30세기부터 기원전 15세기까지의 전조선(단군

15) 박득준 편, 『고조선력사개관』 (평양: 사회과학출판사, 1999). 이 책은 남한에서 2001년 『북한의 우리 역사 연구 알기 시리즈1 -고조선력사개관』 (서울: 중심, 2001)이라는 이름으로 출간되었다.

16) 장우진, 『조선민족의 발상지 평양』 (평양: 사회과학출판사, 2000).

17) 단군릉 발굴 직후 고조선 관련 발굴조사 내용은 하문식, 「북한 학계의 고조선 연구 경향」 『白山學報』 74호(2006), 66~72쪽이 자세하다.

18) 리순진, 「대동강문화의 기본내용과 우수성에 대하여」 『조선고고연구』 1999-1호 (1999), 3~8쪽.

조선), 기원전 15세기부터 기원전 194년까지의 후조선, 기원전 194년부터 기원전 108년까지의 만조선으로 구분하였다. 고조선의 후국으로는 부여, 진국과 고구려의 전신에 해당하는 구려가 고대국가로서 존재했다고 보았다.

고조선의 연대 조정에 따라 북한의 원사-고대-중세 편년 체계가 연쇄적으로 수정되었다.¹⁹⁾ 이때 조정된 편년 체계는 2000년대 후반 이후에 발간된『조선단대사』에 반영된다.²⁰⁾ 우선 청동기문화의 출현기가 기원전 3000년으로 상향 조정되었다. 고조선의 후국인 부여, 구려, 진국 또한 기원전 3000년경에 존재했으며, 전조선과 후조선 교체 시기인 기원전 1500년경 고대국가로 독립하였다고 한다. 중세봉건국가에 해당하는 삼국의 연대도 조정되었다. 고구려의 경우, 1991년 손영종의 견해 이래로 기원전 277년 주몽에 의해 건국되었다고 이해한다.²¹⁾ 이에 맞추어 주몽의 아들이자 백제의 시조 온조가 백제를 건국한 연대는 기원전 258년으로 수정하였으며, 봉건국가 백제가 성립한 연대는 기원전 18년으로 보았다. 신라의 경우 기원전 1세기 초엽 봉건사로국이 형성되었고, 기원 1세기 초중엽 봉건국가로 발전했다고 서술하였다.²²⁾

노예소유자사회에 대한 평가 또한 변화가 감지된다. 종전에는 고조선의 순장무덤이라는 강상묘를 해석할 때 노예소유자계급의 잔혹성을 강조한 데 비해 새로이 확인되었다고 주장된 룡산리 순장무덤에 대해서는 단군보다 앞서서 이미 노예소유자사회가 성립되었음을 강조하면서 반만년의 유구한 우리 민족사를 강조하고 있다. 단군에 대한 평가도 계급국가인 고조선의 건국

19) 단군릉 발견 이후의 편년 체계를 분석한 연구로는 전덕재, 「남북한학계의 한국고대사 연구동향과 과제」 『東洋學』 72호(2018), 192~199쪽; 김동후, 「북한 역사학의 민족주의적 특징과 고대사 인식체계」 『북한학연구』 18-2호(2022), 137~145쪽이 있다.

20) 전대준·최인철, 『조선단대사: 고조선사』 (평양: 과학백과사전출판사, 2010).

21) 손영종, 「고구려 건국년대에 대한 재검토」 『력사과학』 1990-1호(1990), 39~45쪽.

22) 조희승, 『조선단대사: 백제사1』 (평양: 과학백과사전출판사, 2011), 13~26쪽; 강세권, 『조선단대사: 신라사1』 (평양: 과학백과사전출판사, 2010), 17~43쪽.

자란 계급착취적 속성보다 민족의 원시조이며 반만년 유구한 우리민족사의 상징으로 미화시키고 있다.²³⁾

한편, 고고 조사와 더불어 낙랑에 대한 정리가 진행되었다. 1990년대에 접어들며 북한 당국은 평양 일대에서 2,600여 기의 낙랑무덤을 정리하고 15,000여 점의 유물을 수습하였다. 1990년대 중반 낙랑 관련 연구가 집중적으로 진행되었는데, 1995년 4월 24~25일 진행된 ‘낙랑문화의 성격과 낙랑군의 위치에 대한 학술발표회’가 대표적이다. 평양의 낙랑문화는 고조선유민의 정치세력이었던 낙랑국의 문화이고, 한사군의 낙랑군은 요동지방에 있었다고 정리되었다. 이러한 주장은 『고조선력사개관』(1999)에서 다시 반복된다.

단군릉 발굴 이후 북한 당국에서는 고구려 사람들이 단군 계승 의식을 지냈음을 적극적으로 주장하였다. 앞서 언급했듯이 북한 당국에서는 단군릉이 고구려 양식의 무덤이라는 점을 설명하기 위하여 고구려의 단군계승의식을 제기한 바 있다. 이는 고구려시기 단군 숭배사상이 존재했다는 주장으로 확장되었다. 박진욱·안병찬은 구월산에 있는 단군사 터를 조사한 결과, 제사를 지내던 사당터가 발견되었고 고구려시기부터 이용되었던 것으로 추정하였다.²⁴⁾ 이러한 주장은 1999년 3월에 발간된 손영종의 『고구려사』(제3권)에서 고구려는 민족의 시조 단군을 숭상하였고 단군숭배사상을 장려했다는 내용으로 수용된다.²⁵⁾ 고구려 시기 단군 계승 의식이 존재했다는 주장은 뒤에서 언급할 평양을 중심으로 역사적 정통성이 이어져 왔다는 평양성지론과 연결된다.

단군릉 사건 이후 북한 학계는 연구방법론 측면에서 최소한의 과학성과 실증성을 포기했다고 평가된다. 단군릉 자체부터 평양 일대의 유적을 고조

23) 권오영, 「단군릉 사건과 대동강문화론의 전개」, 97~98쪽.

24) 박진욱·안병찬, 「구월산의 단군사 터에 대하여」 『조선고고연구』 1994-3호(1994).

25) 이기동, 「북한에서의 단군연구와 그 숭앙운동」 『한국사시민강좌』 27호 (서울: 일조각, 2000), 117쪽.

선 시기로 소급 적용하는 방식 등 발굴 결과에 대한 해석은 비논리적이며 신빙성이 떨어진다. 그리고 위서로 간주되는 『구원사화』와 『단기고사』를 사료로서 적극적으로 인용할 뿐만 아니라, 고조선의 고유문자라는 신지글자(창힐글자)의 존재를 주장하는 데에 이르렀다.²⁶⁾

3. 단군릉의 개건과 북한의 문화유산 관리 체계

1994년 7월 8일 김일성 사망 후 정권을 세습한 김정일은 7월 13일 단군릉을 개천절 전에 개건을 완료하도록 지시하였다. 이에 단군릉은 계단식돌무덤 형태로 재탄생하였다. 여기에는 동명왕릉보다 더 크게 만들고 봉분을 흙으로 쌓을 것이 아니라 피라미드형 무덤으로 잘 만들어야 한다는 김정일의 교시가 있었다.²⁷⁾ 단군릉 개건으로부터 한 해 전, 단군릉 발굴조사가 진행되고 있었을 당시 고구려 동명왕릉과 고려 왕건릉은 이미 개건 사업을 완료한 상태였다. 1993년 5월 5일 「고려왕건왕릉개건비」, 같은 달 14일에는 「동명왕릉개건기념비」가 세워졌다. 두 비석의 명문은 모두 김일성의 친필로 작성되었다.

개건된 단군릉은 1,994개의 화강암을 다듬어서 9단으로 축조하였는데 그 규모는 밑변 길이 50m, 높이 22m에 달한다. 무덤의 네 귀퉁이에는 거대한 호랑이 조각을 세웠으며 주위에는 비파형동검을 형상화한 검탑, 단군의 아들과 신하를 조각한 석상을 배치하였다. 단군릉 앞에는 김일성과 김정일의 업적을 전하는 「단군릉개건기념비」가 세워졌다.

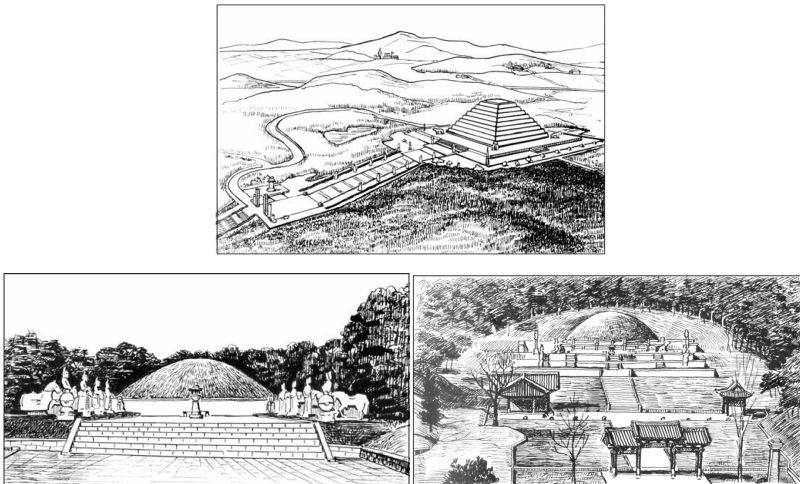
1994년 개건된 단군릉은 본래의 모습에서 먼 형태로 복원된 것이다. 최초 조사 당시의 고구려 석실봉토분이 아닌 장군총과 같은 계단식돌무덤으로 축

26) 권오영, 「단군릉 사건과 대동강문화론의 전개」, 98쪽.

27) 류병홍, 「경애하는 김일성동지는 우리 민족의 원시조를 찾아주시고 빛내어주신 민족의 위대한 어버이이시다」 『조선고고연구』 1995-3호(1995), 2-5쪽.

조되었으며 개건 단군릉은 최초 조사된 단군릉과 다른 별도의 장소에 위치한다. 그리고 개건 연도이자 김정일 정권이 시작되는 연도에 의미를 부여하여 1994개의 석재를 사용하였다. 이에 개건된 단군릉은 정치적 기념물이자 원형을 심각하게 훼손한 복원 사례에 해당한다. 개건된 단군릉을 비롯한 동명왕릉, 왕건릉은 중학교 교과서 삽화에 수록하여 학생들에게 중요한 역사적 문화유산으로서 교육하고 있다.²⁸⁾

〈그림 1〉 북한의 중학교 교과서 『조선력사』에 실린 단군릉, 동명왕릉, 왕건릉의 삽화



단군릉은 북한만의 특수한 문화유산 복원 원칙을 잘 보여주는 사례라고도 볼 수 있다. 1970년대 이래 김일성은 복고주의와 허무주의를 배격하고 “민족 문화유산 가운데서 뒤떨어지고 반동적인 것은 버리고 진보적이며 인민적인

²⁸⁾ 리인형, 『조선력사(중학교 제1학년용) 제5판』 (평양: 교육도서출판사, 2012); 리태영·염창진, 『조선력사(중학교 제2학년용) 제4판』 (평양: 교육도서출판사, 2012)에서 발췌.

것은 오늘의 사회주의현실에 맞게 비판적으로 계승발전시켜야”한다는 원칙을 여러 차례 교시하였다.²⁹⁾ 이는 「조선민주주의인민공화국 사회주의헌법(1972.12.28.)」 제41조에 “사회주의적민족문화건설에서 제국주의의 문화적침투를 배격하며 주체성의 원칙과 역사주의원칙, 과학성의 원칙에서 민족문화유산을 보호하고 사회주의현실에 맞게 계승 발전시킨다”는 내용으로 정착하였다. 계승 발전의 대상인 ‘민족문화유산’이란 『광명백과사전 6』 ‘주체적 문예사상과 리론’에 의하면, “민족의 선행세대들이 역사적으로 내려오면서 창조하여 후세에 물려주는 정신적 및 물질적 재부이다. … 민족문화유산에는 … 혁명적 문화유산이 있고 그 이전 시기에 선조들이 이룩하여 놓은 고전문화유산도 있다”고 풀이된다.³⁰⁾ 이상의 원칙은 과거에 남겨진 문화유산 중 정치적인 가치판단이 개입되어 일부만이 선택되거나 왜곡될 수 있는 여지를 주고 있다.

단군릉 발굴 이후 1994년 「조선민주주의인민공화국 문화유물보호법(1994.3.24.)」(이하 「문화유물보호법」)이 제정되면서, 북한의 문화유산 관리체계가 완성되었다. 북한 문화유산 보호 정책의 기본적인 틀은 김일성에 의해 「주석명령 제35호(1985.7.11.)」 ‘문화유적유물보존사업을 강화할데 대하여’로 제시되었다.³¹⁾ 김일성은 문화유산에 대한 전면적인 발굴 및 개건을 실시하고 문화유산 보존을 위해 모든 기관, 기업, 단체, 개별적 ‘공민’들을 동원할 것을 강조했다. 매년 4월과 11월을 문화유적 애호월간으로 설정하여 모든 기관이 문화유적과 유물의 보존 관리사업을 진행하도록 한 것도 이 규정에 의해서였다. 단군릉 발굴 이후에는 1993년 12월 10일 최고인민회의 제9기 제6

²⁹⁾ 김일성, 「민족문화유산 계승에서 나서는 몇 가지 문제에 대하여(1970.2.17.)」 『김일성 저작집 25』 (평양: 조선로동당출판사, 1983).

³⁰⁾ 남보라·서순복, 「북한의 문화유산 보호 관련 법제의 변천과 내용분석」 『법학논총』 21-3호(2014), 218~219쪽에서 재인용.

³¹⁾ 지병목, 「문화유물보호법을 통해 본 북한의 문화유산」 『文化財』 36호(2003), 44~45쪽.

차회의를 통해 ‘민족문화를 옹계 계승발전시키기 위한 사업을 더욱 개선 강화할데 대하여’라는 강령이 채택되었다.³²⁾ 9가지 과업에서는 ‘민족문화유산’이라는 용어가 전면 제시되면서 민족문화유산 관련 발굴, 복원, 보존, 교육 등 전반적인 사업을 강화할 것을 예고한다.

1. 민족문화유산을 주체적으로 계승 발전시켜 사회주의적 문화를 민족적 바탕 위에서 계속 발전시켜나갈 것
2. 민족문화유산에 대한 발굴수집사업을 현실 발전의 요구에 맞게 더욱 활발히 벌릴 것
3. 손상된 유적, 유물을 복원하는 사업을 힘있게 밀고 나갈 것
4. 민족문화유산을 보존관리하는 사업을 전국가적, 전사회적인 사업으로 진행할 것
5. 민족문화유산에 대한 과학연구사업을 더욱 심화 발전시킬 것
6. 우리민족의 우수한 민속전통을 사회주의 생활양식에 맞게 계승 발전시키는 사업을 계속 심화해 나갈 것
7. 민족문화유산에 대한 교육교양사업을 더욱 강화할 것
8. 민족문화유산을 왜곡 말살하려는 제국주의자들과 반동들의 책동을 반대하는 투쟁을 강화할 것
9. 민족문화유산을 계승발전시키는 사업을 더욱 강화하기 위하여 문화유산 보전관리와 관련한 법과 규정을 새로 제정, 실시할 것

1994년에는 위의 강령을 계승하여 「문화유물보호법」을 제정하였다. 1장 1조에서 “문화유물법은 문화유물보호관리에서 제도와 질서를 엄격히 세우고 문화유물을 원상대로 보존하여 민족문화유산을 옹계 계승발전시키며 인민들의 민족적 긍지와 자부심을 높여주는데 이바지한다.”고 하는 법령의 기본 목적이 담겨있다. 이는 1980년대 중반부터 시행된 북한의 문화유산 관련 정책과 연결되며, 명령 혹은 규정으로 존재하고 있던 것을 법률로서 승격시킨 것이다.³³⁾

32) 『로동신문』 1993년 12월 11일.

「문화유물보호법」이 제정되면서 문화유산의 관리 체계가 변화하였다. 1994년 이전에는 지정보물, 지정고적으로 관리되었지만 「문화유물보호법」 제 17조에 의해 “역사적 의의와 조형 예술적 가치에 따라” 국보문화유물, 준국보문화유물, 일반문화유물로 평가되었다. ‘국보’와 ‘준국보’는 한국의 국보와 보물에 상응하는 개념으로 내각의 정무원이 담당한다. 한편 제36조에 의하면 복구개건은 “해당 역사적시기를 대표하고 교양적의의가 있으며 민족문화의 우수성을 보여줄수 있는 전형적인 문화유물”을 대상으로 한다. 이러한 내용은 북한 당국 차원에서 문화유산을 규정하고 역사적 의의와 가치를 평가할 수 있음을 법령으로써 규정한 것이다.

1994년 이후 현재까지도 북한에서는 문화유산 관리와 관련하여 기본적으로 「문화유물법」의 체제를 유지한다. 김정은 정권 체제에서 2012년 「문화유산보호법」, 2015년 「민족유산보호법」이 제정되긴 했지만 법률의 취지와 기본적인 골격은 이전 시기와 크게 차이가 없는 것으로 보인다.³⁴⁾ 당시 제정된 「문화유물보호법」과 현재 북한에서 적용되는 「민족유산보호법」의 평가체계를 비교하면 아래의 표 2와 같다.³⁵⁾

33) 지병목, 「문화유물보호법」을 통해 본 북한의 문화유산」 47~48쪽.

34) 변경 사항으로는 ‘문화유물’에서 ‘문화유산’으로 용어가 변경되었다. 법령의 대상에 ‘비물질문화유산’과 ‘자연유산’ 개념이 추가되었으며, 문화유산의 평가 주체가 국가와 지방 항목으로 세분되었다.

35) 남보라·서순복, 「북한의 문화유산 보호 관련 법제의 변천과 내용분석」의 표 9와 김현우·이선복, 「북한의 문화유산 관리 현황 연구-지방의 유적 관리 사례를 중심으로」 『文化財』 52호(2019)의 표 2를 참고하여 수정.

〈표 2〉 법령별 문화유산 평가체계 비교

문화유물보호법(1994)					민족유산보호법(2015)				
구분		평가			구분		평가		
문화 유물	역사 유적	국보 문화 유물	준국보 문화 유물	일반 문화 유물	물질 문화유산	역사 유적	국보유적	일반유적	
	역사 유물					국보 유물	준국보 유물	일반 유물	
					비물질 문화유산	국가비물질 문화유산		지방비물질 문화유산	
					자연유산	별도의 법령			

IV. 단군릉 발견 이후의 변화

1. 평양성지론과 대동강문화론

단군릉의 발굴로 평양을 중심으로 한 왕조들이 우리 역사에서 정통의 위치를 차지하게 된 이상 평양에 대한 강조는 당연한 수순이었다. 과연 평양이 우리 고대문화의 중심지라는 주장이 곧바로 발표되었다. 이러한 과정은 사전에 치밀하게 준비되었던 것으로 이해된다.

단군릉 발견 직후 평양 일대에 대한 발굴조사가 대대적으로 진행되었다. 앞서 언급했듯 1993년 9월부터 1994년 6월 짧은 기간 동안 고인돌, 석관묘, 성곽, 취락 등 유례가 없는 집중적인 조사가 진행되었다.³⁶⁾ 이러한 조사는 평양이 단군조선의 중심지라는 주장을 뒷받침하고 우리 역사에서 가장 중요

³⁶⁾ 류병홍, 「단군과 고조선의 역사유적에 대한 고고학적 조사발굴사업을 힘있게 벌리는 것은 어버이수령님의 유훈을 철저히 관철하기 위한 중요한 담보」 『조선고고연구』 1996-3호(1996).

한 성지(聖地)임을 입증하고 전체적인 원시~고대 유적·유물의 연대를 끌어올리기 위함이었다.

이 과정에서 기존의 견해를 반복하고 새로운 해석이 제기되기도 하였다. 이는 1995년, 1996년 『조선고고연구』에 게재된 연구에서 잘 드러난다. 평양시 강동구에 자리잡은 황대성은 그 동안 삼국시대 이후의 성곽으로 알려져 왔으나 새로 조사한 결과 5000년 전에 만들어졌음이 확인됨으로써 단군조선 시기에 이미 방어용의 성곽이 존재하였고 이는 국가의 출현을 전제로 한다는 주장이 발표되었다.³⁷⁾ 성천군 룡산리의 석판묘는 5000여 년 전의 노예순장묘로서 요동반도의 강상묘에 비견되었으며,³⁸⁾ 평양 일대의 고인돌은 이곳이 고조선의 노예소유자 및 왕들이 집중적으로 거주하였음을 보여주므로 평양이 고조선의 수도라는 주장을 뒷받침하는 증거로 이용되었다.³⁹⁾

지탑리토성과 성현리토성에 대한 재조사가 진행되면서 이 성곽도 역시 고조선시기의 것으로 판명되었다고 주장되었고,⁴⁰⁾ 낮은 기술 수준의 토기가 아니라 자기로 이행하는 과정의 도기가 이미 고조선시기에 평양을 중심으로 제작·사용되었다는 견해도 제기되었다.⁴¹⁾ 기원전 3000년기 중엽의 고조선시기의 금제품으로 금동귀걸이를 소개하는 논문도 있으나,⁴²⁾ 형태적으로 볼 때 고구려 유물임이 분명하다. 청동 및 철의 가공 기술도 매우 조숙하여서 기원전 12세기 이전에 철기가 등장한 것으로 주장한다.⁴³⁾

37) 리순진, 「평양일대에서 새로 발굴된 황대성에 대하여」 『조선고고연구』 1995-1호(1995).

38) 김종혁, 「새로 발굴된 성천군 룡산리 순장무덤에 대하여」 『조선고고연구』 1995-1호(1995).

39) 석광준, 「평양일대에서 새로 발굴된 고인돌과 돌관무덤에 대하여」 『조선고고연구』 1995-1호(1995).

40) 남일룡, 「평양지방의 고대토성」 『조선고고연구』 1995-2호(1995).

41) 김영진, 「평양지방에서 발굴된 고조선의 도기」 『조선고고연구』 1995-2호(1995).

42) 한인호, 「고조선초기의 금제품에 대한 고찰」 『조선고고연구』 1995-1호(1995).

43) 강승남, 「고조선시기의 청동 및 철 가공기술」 『조선고고연구』 1995-2호(1995).

고인돌·성곽·취락·도가·좁은·좁단·검문화·비파형·단검문화, 귀금속가공기술 등 광범위한 주제에 대한 재검토가 연속적으로 이루어지면서 종전 연구 성과가 대폭 수정되고 연대가 상향 조정되었다.

그러다가 마침내 대동강문명론이 등장하였다. 대동강을 기반으로 한 고조선문화를 세계 4대문명과 견주거나 혹은 더 앞섰다고 하는 주장이 1997년에 등장한 것이다.⁴⁴⁾ 단군릉 발굴을 기점으로 고조선에 대한 연구는 전면적인 수정을 거쳤으며,⁴⁵⁾ 대동강문화론의 수립으로 귀결되었다.

북한 정권창설 50주년이 되는 1998년에 고고학의 50년 역사를 전망하는 글에서 대동강문화는 세계 5대문명 중의 하나로 정립되었으며 지난 50년간 북한 고고학계가 이룩한 가장 큰 성과로 평가되기에 이른다.⁴⁶⁾

『조선고고연구』1999-1호에서 대동강문화론은 세부적인 내용을 갖추게 되고 일본어로 번역되어 소개되었다.⁴⁷⁾ 이제 평양은 우리 역사에서 고조선의 중심지이자 민족의 발상지일 뿐만 아니라 세계 최초의 고대문명의 발상지의 하나라는 평양성지론이 등장하게 된다.

최초의 국가인 고조선을 필두로 고구려, 발해, 고려로 이어지는 국가들이 공통적으로 평양을 중시했다는 점이 부각된다. 고구려가 평양으로 천도한 것은 평양지방을 새로 개척하기 위함이 아니라 민족의 정통성 계승을 위한 거사였다고 주장되었다. 평양은 성지인 셈이므로 우리 역사의 정통은 남한이 아닌 북한이라는 논리이다. 하지만 “예로부터 위인은 산 좋고 물 맑은 곳에서 태어나는 법이며 … 평양은 산수수려하여 단군과 같은 성인이 태어날

44) 김영진, 「경애하는 김일성동지는 우리 고고학의 주체적 발전의 길을 열어주신 위대한 령도자이시다」 『조선고고연구』 1997-4호(1997).

45) 북한문제조사연구소 엮음, 『북한의 「단군 및 고조선」 논문자료: 제2차 학술토론회 발표』 (서울: 북한문제조사연구소, 1994).

46) 김영진, 「조선민주주의인민공화국의 품속에서 우리 고고학이 걸어온 자랑스런 승리의 50년」 『조선고고연구』 1998-3호(1998).

47) 李淳鎭·張守鎭·徐國泰·石光濬, 『大同江文化』 (평양: 外國文出版社, 2001).

수 있고 국가가 세워져 도읍할 수 있으며 민족이 기원할 수 있는 최상의 적지”⁴⁸⁾라는 지리결정론적 평양예찬론은 대동강문화론과 평양성지론의 본질을 잘 보여주고 있다.

대동강문화론과 평양성지론에 입각하여 고조선 이후의 국가, 특히 고구려와 고려에 대한 강조가 이루어진다. 고구려 시조인 주몽의 무덤이라고 주장된 평양의 동명왕릉은 1974년에 발굴조사되었는데 김일성은 1989년 4월 동명왕릉을 직접 방문하여 개건을 지시하고, 집중적으로 지도·지원하였다. 그 결과 동명왕릉과 그 원찰(願刹)이라는 정릉사(定陵寺)는 단기간 내에 웅장한 규모로 개건되고 1993년 5월 14일 김일성의 친필로 “동명왕릉개건기념비”라는 비가 세워졌다.

이보다 한 해 전인 1992년 5월, 김일성은 개성의 고려 왕건릉을 방문하여 무덤의 상태를 살펴보고 첫 통일국가의 건국자인 만큼 잘 꾸며야 한다며 개건 방향과 방도를 구체적으로 지시하였다. 이에 따라 왕건릉이 발굴·개건되었고 1993년 5월 5일 김일성은 “고려왕건왕릉개건비”라는 비문을 친필로 써서 세우고 왕건의 생일 1117돌을 계기로 개건식을 진행하도록 하였다.

이렇듯 1993년은 고조선의 단군릉이 발견된 해이면서 고려 태조릉과 고구려 시조 동명왕릉의 개건이 종료된 해란 점에서 중요하다. 첫 고대국가이며 강성대국인 고조선의 건국자이자 민족의 원시조인 단군,⁴⁹⁾ 천년강성대국인 고구려의 건국자이자 중흥시조인 동명왕, 첫 통일국가 고려 태조에 대한 강조가 동시기에 이루어지고 그 무덤이 개건됨으로써 “우리 민족의 유구한 역사와 찬란한 문화를 주체적으로 정립할 수 있는 대가 튼튼히 세워지게 되었으며 우리 인민은 유구한 역사와 찬란한 문화전통을 가진 반만년 역사국의 긍지높은 인민으로 자랑떨칠 수 있게 되었다”고 주장되었다.

48) 류병홍, 「단군 및 고조선 시기의 유적유물발굴성과에 대하여」 『조선고고연구』 1995-1호 (1995).

49) 김병룡 외, 『조선민족의 원시조 단군』 (평양: 조선출판물교류협회, 1999).

김일성 사후 김정일은 단군릉, 대동강문화론, 평양성지론을 계승하였다. 1998년은 북한정권 창설 50주년을 맞이하는 역사적 시점이었으며 김일성-김정일 세습체계의 공고화가 최대 과제였다.

1998년 이후 대동강문화론, 대동강문명론은 여러 가지 언어로 번역되어 홍보되었다. 다만 2010년대 이후 대동강문화라는 개념을 사용한 학술적 논의는 정체된 것으로 보인다. 이는 북한학계 역시 인류문화의 발상지로서의 대동강문화론이 대내외적인 동의를 이끌어내기 어렵다는 현실을 수용한 것으로 풀이된다.⁵⁰⁾

단적인 예로 대동강문화의 우수성의 근거에 대하여 리순진의 주장은 논리적으로 많은 허점을 안고 있다. 그의 주장은 아래와 같이 정리된다.

첫째, 대동강문화의 우수성은 인류의 발상지, 인류문화의 발원지인 역사의 성지에서 싹트고 꽃핀 문명이라는 데 있다.

둘째, 대동강문화의 우수성은 문명의 형성시기가 유구하고 오랜 것이라 점이다.

셋째, 대동강문화의 우수성은 문명의 발전수준이 다른 지역의 문명보다 높고 선진적인 것이기 때문이다.

이러한 논리는 동어반복, 논증의 빈약함을 그대로 보여준다. 이런 논리로 외국 학계를 설득할 수 없음은 자명하다.

2. 우리민족제일주의

김정일은 권력의 전면에 나서기 전인 1986년에 이미 ‘우리민족제일주의’, 1989년에 ‘조선민족제일주의’를 내세우면서 주체사상을 기반으로 한 북한식 민족주의를 지속적으로 강화하였다.

⁵⁰⁾ 조법중, 「북한의 ‘大同江文化論’과 고조선인식 검토」 『先史와古代』 43호(2015), 53쪽.

주체사상의 등장에는 1960년대 이후 북한과 소련·중국과의 관계 변화가 배경으로 자리한다. 1965년 4월 김일성은 “사상에서의 주체, 정치에서의 자주, 경제에서의 자립, 국방에서의 자위, 이것이 우리 당이 일관하게 견지하고 있는 립장”이라 밝힌 바 있다.⁵¹⁾ 1970년 조선노동당 제5차 대회에서 주체사상은 당 규약에 지도 사상으로 명문화되면서 김일성 개인의 지배를 합리화하는 담론으로 기능한다. 이 시기부터 『력사과학』, 『고고민속』, 『유적발굴보고』, 『고고학자료집』 등이 절간되고 도유호의 퇴조가 확인된다. 유적조사나 보고서 발간도 급감함으로써 내부적인 조정이나 방향 전환이 이루어지고 있다는 인상을 주고 있다.

1970년대부터 주체사상에 입각한 ‘주체사관’이 등장하였다. 허중호는 「주체의 력사관 연구의 몇 가지 문제」라는 글에서 주체사관을 본격적으로 해설한다.⁵²⁾ ‘주체의 력사관’의 ‘근본원칙’은 ‘주체성의 원칙’으로, 자기 나라 혁명을 중심에 놓고, 자기 나라 역사를 기본으로 하여 다른 나라 역사도 우리나라 혁명과 건설에 도움이 되게 연구하고, 자기 나라 역사에서 우수한 것, 즉 민족적 자부심과 긍지를 높일 수 있는 인민적이고 진보적인 것을 적극적으로 발굴하여 자랑해야 한다는 것이다. 이는 주체사관에서 민족주의의 원칙을 내세웠다고 해석된다.⁵³⁾

1990년대 이후 북한식 민족주의는 점차 강화되었다. 여기에는 소련을 비롯한 사회주의 경제권의 몰락과 연이은 자연재해로 ‘고난의 행군’을 경험하는 등 대내외적 불리한 환경에 의한 국가 위기가 중요하게 작용했다. 같은 사회주의권에 속해있던 소련과 중국의 ‘배신행위’는 계급보다 민족이 국정 운영에 보다 중요한 가치임을 인식시켰던 것이다.⁵⁴⁾

51) 김일성, 「조선민주주의인민공화국에서의 사회주의 건설과 남조선혁명에 대하여 (1965.4.14.)」 『김일성저작선집 4』 (평양: 조선로동당출판사, 1968).

52) 허중호, 「주체의 력사관 연구의 몇 가지 문제」 『력사과학』 1981-4호(1981).

53) 홍종욱, 「주체 사관에서 인민과 민족의 자리」 『역사비평』 140호(2022), 354~355쪽.

그 결과 우리 민족이 외부에서 이입되었다는 문화이동론, 중국을 비롯한 고대문명에 비해 뒤떨어졌다는 문화후진론(文化後進論)에 대한 비판이 연이 어지며 마침내 세계 4대 문명에 비견되거나 혹은 더 우월하다는 대동강문화론으로 표출되기에 이르는 것이다.

당시의 분위기는 북한식 민족주의를 정의한 고영환의 아래 글에 잘 드러나 있다.⁵⁵⁾

“자기 민족제일주의는 자기 민족이 남만 못지 않다는 민족적 자존심과, 자기 민족의 힘으로 자기 민족의 운명을 개척해 나갈 수 있다는 민족적 자부심의 근본바탕이다.”

“민족의 자존은 다른 민족과의 관계에서 누구도 허물 수 없는 독자적인 지위, 위신이며 … 모든 민족이 자기의 존재를 주장하고 민족적임을 강조하는 정신이며 남이야 무엇이라고 하든지 간에 자기 민족의 독자성과 우월성을 믿는 민족적 기개이다.”

이러한 분위기에서는 다른 민족, 지역, 국가의 역사를 연구하는 것 자체가 무의미해지며 비교사적 이해는 불필요하다. 외국 학계의 최신 흐름을 소화하는 작업도 불필요해진다. 그 결과 우물 안 개구리 같은 인식이 자리잡게 되는 것이다.

우리 민족의 본토기원설과 단일민족설이 대표적인 사례이다. 애당초 주체사관에서부터 민족에 대한 정의는 “핏줄과 언어, 영토의 공통성, 문화적·심리적 공통성에 기초하여 역사적으로 형성된 사람들의 집단”이며 이 중에서도 핏줄과 언어가 강조되었다. 스탈린에 의한 민족개념 정의에서 “경제생활의 공통성”이 제외되고 핏줄(혈연)이 강조됨으로써 민족과 인종, 사람, 족과 종

54) 김명구, 「북한의 역사학과 민족주의」, 국사편찬위원회 엮음, 『북한의 한국사연구 동향(3)』, (과찬: 국사편찬위원회, 2004), 15쪽.

55) 고영환, 『우리민족제일주의론』 (평양: 평양출판사, 1989), 67~68쪽.

족 등의 개념은 엄밀한 구분 없이 혼용될 수밖에 없게 되었다. “역사적으로 형성된”이란 표현은 한낱 장식에 불과하다.

북한 학계에서 민족문제에 대한 대표적 연구자인 형질인류학자 장우진은 “조선민족은 조선족 하나에 기초하여 형성된 단일민족이기 때문에 혈연적 관계에서 조선사람, 조선족, 조선민족을 같은 개념으로 쓸 수 있다”고 주장한다.⁵⁶⁾ 민족형성의 과정이라는 역사성이 사라져 버리면서 민족은 초역사적인 존재로 등장하게 된다. 그는 화석인골과 현생 조선사람의 형질인류학적 차별성의 의미를 애써 축소시키기 위해 기존 연구에서 자주 이용되던 두개지수에 의한 종족의 분류방식을 부정하고 여타의 특성을 소재로 삼아 단일민족설과 본토기원설을 다시금 강조하지만 설득력을 얻지 못하고 있다. 그의 민족이론은 21세기에 들어와서도 이어지고 있다.⁵⁷⁾

우리민족제일주의는 1994년 김일성 사후 ‘김일성민족’ 개념과 결합된다. 사실 주체사상 체계에서의 북한식 민족주의 담론에서는 ‘수령’이라는 키워드가 이미 중요하게 자리잡아 왔다. ‘조선민족’의 우수성은 수령(영도자)의 역할에서 비롯되었다고 전제한 것이다.⁵⁸⁾ 다만 ‘김일성민족’ 개념이 본격적으로 강조·발현된 것은 1994년 김일성이 사망하고 김정일이 정권을 세습한 이후이다.

1998년 북한은 사회주의 헌법을 개정한다. “조선민주주의인민공화국은 위대한 수령 김일성동지의 사상과 령도를 구현한 주체의 사회주의조국이다. 위대한 수령 김일성동지는 조선민주주의인민공화국의 창건자이며 사회주의 조선의 시조이시다.”라는 헌법 서문 첫머리에서 볼 수 있듯이, 김일성은 ‘사회주의조선의 시조’로서 과거 고조선을 건국한 단군, 고구려의 시조인 동명

56) 장우진, 「조선사람의 본토기원설을 정립하는데서 제기되는 몇 가지 문제」 『조선고고연구』 1996-4호(1996).

57) 장우진, 『조선민족의 역사적 뿌리』 (평양: 사회과학출판사, 2002).

58) 김수민, 「김정일의 민족공조론 함의와 평가」, 『통일전략』 5권 2호(2005), 295쪽.

왕에 비견되는 존재가 되었다. 단군릉 발견 이래 사회주의 헌법 개정까지의 흐름은 북한의 민족주의가 체제 수호를 위해 정치적으로 활용되는 모습을 여실히 보여준다. 김일성은 사회주의 조선의 시조가 됨으로써 사회주의 조선은 김일성민족이며, 민족적 정통성은 김일성과 김정일로 계승된다는 논리이다.

이렇듯 우리민족제일주의는 평양성지론·대동강문화론과 결합되었으며 이 모든 여건은 단군릉 발굴에 의해 마련되었다. 단군릉은 분산적으로 보이던 여러 소재들을 하나로 묶어주는 구심체 역할을 한 셈이고 이것이 바로 단군릉 발굴의 최대 의의이다.

3. 대남 인식에서의 이중성

단군릉 사건을 기점으로 북한에서의 역사관 수립 작업이 마무리되었으며 평양성지론과 우리민족제일주의가 공고히 자리잡았다. 또 하나 주목할 점은 단군릉 사건이 북한의 대남 인식과 긴밀하게 연계되며, 1990년대에서 2000년대 초반까지의 통일 정책과 연결된다는 것이다. 당시 북한의 대남 인식은 남북 협력을 도모하는 의지와 그 과정에서 역사적 정통성을 선점하려는 측면이 모두 공존하는 이중성을 띠었다.

1) 남북 협력의 의지

조선민족제일주의에서 ‘조선민족’은 기본적으로 남한 지역을 포함한다. 남한을 포함하는 북한의 민족주의에는 1980년대 후반 이후 강조된 ‘민족대단결’론이 배경으로 자리한다. 민족대단결론에서는 “민족전체가 당파와 소속, 정견과 신앙의 차이를 초월하여 하나로 굳게 단결하여 조국의 통일과 통일된 조국의 번영”에 기여할 것을 강조한다. 즉, 대남 정책 측면에서 통일전선

을 구축하려는 의도가 포함된 것으로 볼 수 있다.⁵⁹⁾ 이러한 흐름 속에서 1991년 남북한이 남북기본합의서를 채택하면서 통일국가에 대한 지향성이 공식적으로 확인된다. 서로의 관계를 “나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계”로 합의한 것이다.

단군릉은 북한의 대남 인식 측면에서 상징적 역할을 한다. 1994년 7월 6일 김일성은 단군릉 개건의 최종 계획을 승인할 당시 “남조선과 해외의 동포들도 다 와서 볼 수 있도록 단군릉을 빨리 건설해야겠다”고 교시하였다. “남조선과 해외의 동포들” 또한 단군릉과 관련된, 단군의 후손임을 염두에 둔 것이다. ‘조선민족’의 ‘원시조’로 설정되는 단군릉을 대규모 기념물로 만드는 과정에서 북한 당국은 남한을 상당히 의식하였다. 단군릉 개건식 직전 1994년 9월 북한 당국이 남한의 야당 정치인과 재야사학계 인사들에게 초청장을 보낸 사건, 남한의 대중교 총선거가 1995년 4월 비밀리에 북한에 들어가 어천절 행사에 참석한 사건을 보면,⁶⁰⁾ 적절성을 차치하더라도 북한 당국은 남한에서의 반응을 기대했던 것은 분명하다.

민족대단결론의 구호는 2000년대부터 민족공조론으로 심화된다. 여기에는 1차 남북정상회담에서의 6.15 남북공동선언이 획기가 되었다. 북한은 남북공동선언이 “민족자주통일선언으로 민족끼리 힘을 합쳐 자주적으로 조국통일을 이루자는 것을 온 세상에 천명한 것”이라고 주장하였다.⁶¹⁾ 그리고 2002년 신년공동사설에서 ‘민족공조’란 용어를 사용하며 공조의 대상에 남한 정부를 포함시켰다. 민족공조에 대해서 “통일문제에 대한 외세의 간섭을 철저히 배격하고 모든 문제를 우리 민족끼리 서로 힘을 합쳐 민족의 의사와 리

59) 정창현, 「북한의 문화유산 정책과 관리체계」 『통일인문학논총』 53호(2012), 231쪽.

60) 『경향신문』 1994년 9월 26일 「北, 南側 인사 대거초청」; 『조선일보』 1995년 4월 12일 「安浩相씨 大倭敎총선거 불법入北」.

61) 최진옥, 「북한의 ‘민족공조론’과 남북관계 10년」 『김정일 정권 10년: 변화와 전망』, 통일연구원 국내학술회의 발표논문집 (2004년 4월 7일), 116쪽.

익에 맞게 풀어나가며 그것을 방해하는 외세에 대항하여 공동행동을 적극 벌려나간다는 것”이라고 정의하였다.⁶²⁾

1990년대~2000년대 남한을 포함하는 조선민주제일주의와 민족공조론이 강조되었던 배경에는 북한이 마주한 안보·경제위기를 남한과의 관계 개선을 통해 타개하고자 하는 전략이 자리한다. 1990년대 소련과 동구사회주의 국가가 몰락하는 한편 남한의 한·러, 한·중간 국교정상화로 인하여 북한이 국제적으로 고립되는 결과가 나타났다. 1990년대 중반부터는 식량난에 따른 대량 아사와 탈북사태, 1994년 김일성의 사망으로 수령을 잃게 된다. 2000년대에 들어서는 핵위기에 따라 북·미관계가 경색되었다. 위기의 시대에서 북한은 타개책으로 ‘조선민주제일주의’를 내세우고 남북협력의 의지를 보였던 것이다.⁶³⁾ 이 과정에서 단군은 남북한의 원시조로서 남북협력을 상징하는 매개체 역할을 한 셈이다.

2000년대 남북 간의 화해 분위기로 인해 금강산 관광, 개성공단 개발, 이산가족 방문단 교환 등 인적 교류가 활발히 이루어진다. 그리고 이와 궤를 같이하여 90년대부터 진행되어온 남북한의 학술적 교류가 가속화되었다. 다른 학문 영역의 교류 현황을 고려할 때 역사학 분야에서 북한과 협의하여 도달한 수준은 선도적인 성취로 평가된다.⁶⁴⁾ 2001년 2월 ‘일제 조선강점의 불법성에 대한 남북 공동자료전시회와 학술토론회’가 열린 이후 수차례 남북공동학술토론회가 개최되었다. 4차 남북공동학술토론회를 마친 후 2004년 2월 28일, 남북간 학술 교류와 협력을 안정적이고 계획적으로 지속할 수 있는 장치로서 남북역사학자협의회가 결성되었다. 남북역사학자협의회는 ‘고구려

62) 최기환, 『6.15시대와 민족공조』 (평양: 평양출판사, 2004), 41쪽.

63) 정일영, 「북한에서 민족주의 담론의 형성과 전개-‘민족공조’와 ‘김일성민족’을 중심으로」 『민족연구』 56호(2013), 133~136쪽.

64) 신주백, 「남북한의 학술 교류·협력과 역사학의 모색」, 『내일을 여는 역사』 76호(2019), 15쪽.

유적 보존사업을 위한 고구려 고분군 남북공동실태조사, ‘평양시 동명왕릉 지구’ 보전을 위한 사업, ‘세계문화유산 등재를 위한 개성 만월대 공동발굴조사’ 등을 실시하였다. 남북한 연구자들은 당시 중국의 동북공정에 대한 비판 의식을 공유하면서 공동으로 대응하고자 하였다. 이외에도 남한의 단군학회와 북한의 조선력사학회가 공동으로 고조선을 주제로 한 연구회를 개최한 바 있다. 2002년, 2003년, 2005년 세 차례의 학술회의가 개최되었고 그 결과는 『남북 학자들이 쓴 단군과 고조선 연구』(지식산업사, 2005)로 출판되었다.

2) 통일 정책에 있어서 역사적 정통성 확보

북한의 대남 인식에는 한국사의 역사적 정통성을 확보하려는 의도가 자리한다. 단군릉 사건 이후 경화된 평양성지론과 대동강문화론을 바탕으로 평양을 중심으로 하는 역사 흐름을 설정했다.

북한의 주요 개설서를 통해 볼 때 고구려 중심의 삼국시대론은 1970년대 후반부터 본격화된 것으로 이해된다.⁶⁵⁾ 손영중·박영해의 『조선통사(상)』에서는 신라의 삼국통일 지향을 부인하며 오히려 통일에 난관을 조성하여 한국사의 발전에 부정적 영향을 미쳤다고 서술한다.⁶⁶⁾ 대신 5세기의 고구려가 수도를 평양으로 옮김으로써 삼국을 통일하고자 하는 의지를 드러냈다고 해석한다. 그리고 고구려는 비록 삼국통일을 달성하지 못했지만 결국 고구려를 계승한 고려가 통일을 성취하였다고 보았다.

고조선-고구려-고려로 이어지는 역사적 정통성을 중시하는 흐름은 북한의 연구 성과물의 양적 측면에서도 감지된다. 1990년대를 대상으로 『역사과학』

⁶⁵⁾ 해방 이후 북한 주요 개설서에 나타난 한국사 체계와 역사적 정통성의 흐름은 이정빈, 「김정은 집권 이후 북한의 ‘정통국가’ 강조와 평양 정통론 부상의 궤적」 『역사교육』 166호(2023), 208~209쪽이 참조된다.

⁶⁶⁾ 손영중·박영해, 『조선통사(상)』, (평양: 사회과학출판사, 1987).

과 『조선고고연구』에 게재된 선사고대 시기의 연구 주제를 수치화하면 이하의 표 3과 같다.⁶⁷⁾

『력사과학』에 발간된 고대사 논문 중 빈도가 높은 주제는 고구려와 발해가 각각 22%, 고조선이 16%를 차지한다. 『조선고고연구』또한 고조선 18%, 고구려 17%, 발해 9% 순으로 높은 비율을 차지하고 있다. 해당 학술지 외에 단군릉 발굴을 계기로 수차례 토론회·학술회가 열려 별도로 편찬된 자료집이 존재한다는 점을 고려하면 그 비율은 더욱 올라갈 것이다.

한편 남한 지역에 중심지를 둔 국가 중에서도 신라를 주제로 한 연구는 저조하다. 『력사과학』의 경우 후기신라(통일신라)를 주제로 한 연구는 찾아볼 수 없다. 신라를 다루더라도 편년 체계 수정과 관련되는 「신라의 건국년대에 대하여」(1991년 2호)가 출간되는 정도이고, 삼국통일론을 비판하는 「발해를 배제한 신라에 의한 삼국통일론이 삼국사기에 정착된 경위」(1992년 2호)가 확인된다. 『조선고고연구』에서도 신라를 주제로 한 연구가 매우 드문 가운데 「5세기 신라의 수도형식에 대하여」(1998년 3호)가 확인되는데 이마저도 신라가 고구려 수도 형식을 모방했음을 입증하는 비교 연구에 해당한다. 물론 자료의 한계가 난관이 되었겠으나, 백제 혹은 가야의 경우 「백제의 5부 5방제에 대하여」(『력사과학』1993년 2호) 「위례도읍시기 백제수도의 변천에 대하여」(『조선고고연구』1999년 2호), 「가야금의 전신악기와 우륵의 음악활동」(『력사과학』1990년 1호) 등 비교적 다양한 주제가 확인된다는 점에서 신라를 중심으로 한 연구가 저조한 것은 사실이다.

⁶⁷⁾ 여기서 선사고대 시기는 남한에서의 일반적인 시대구분을 기준으로 한다. 이에 구석기시대부터 남북국시대까지를 다룬다.

〈표 3〉 1990~1999년까지의 『력사과학』 게재 논문 현황

시대 구분	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	합계	비율
고구려	5	3	1	3	1	1	3	2	1	1	21	22%
발해	4	7	4	1	1	1	0	2	0	1	21	22%
일반 (통사)	3	3	3	2	1	1	0	1	2	3	19	20%
고조선	1	1	0	0	3	3	5	0	0	2	15	16%
백제	0	1	0	1	1	0	0	0	1	0	4	4%
부여	0	1	0	0	0	0	0	0	0	2	3	3%
한사군	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	3	3%
기타 (일본)	1	0	0	0	0	0	0	1	1	0	3	3%
락랑	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	2	2%
전기 신라	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1%
가야	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1%
진국	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	1%
구려	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1%
기타 (속신)	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1%
합계	15	18	8	7	8	7	9	7	6	11	96	100%

〈표 4〉 1990~1999년까지의 『조선고고연구』 게재 논문 현황

시대 구분	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	합계	비율
고조선	6	2	2	5	6	13	19	3	3	11	70	18%
고구려	8	9	7	10	8	5	1	9	6	4	67	17%
발해	4	4	3	1	4	2	0	9	10	0	37	9%
신석기	2	1	5	4	2	5	1	2	4	6	32	8%

시대 구분	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	합계	비율
일반	0	0	2	2	4	6	4	9	3	2	32	8%
기타	8	6	3	2	4	0	0	0	0	0	23	6%
구석기	2	2	4	2	3	1	2	0	2	2	20	5%
청동기	1	1	0	3	2	0	3	1	1	5	17	4%
락랑	1	1	1	1	2	4	5	0	1	1	17	4%
기타 (일본)	1	2	0	0	2	2	1	2	2	0	12	3%
일반 (통사)	0	0	2	1	0	0	4	1	0	2	10	3%
기타 (방법 론)	1	0	0	0	0	2	0	0	2	0	5	1%
진국	0	3	0	1	0	0	0	0	0	0	4	1%
백제	1	1	0	0	0	0	0	0	0	1	3	1%
기타 (남한)	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	2	1%
가야	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0%
전기 신라	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0%
합계	37	33	34	36	41	44	45	43	42	43	398	100%

단군릉 개전을 비롯하여 1990년대 북한 학계에서 고조선-고구려-고려를 잇는 역사관을 강화하는 흐름은 1970년대 이래 남북한 간 역사적 정통성을 둘러싼 경쟁과 무관하지 않다. 남한의 박정희 정권은 삼국을 통일하고 당이라는 외세를 물리친 통일신라를 높이 평가했다. 박정희는 자서전에서 “우리의 민족정신은 우리의 건국 이념인 홍익인간의 정신과, 통일신라의 정신적

지주였던 화랑도 전신에서 그 연원을 찾아볼 수 있는 것이다.”라고 밝힌 바 있다.⁶⁸⁾ ‘민족정신’의 원류를 찾을 때 한국사에서의 최초의 국가인 고조선과 삼국을 통일한 통일신라에 주목한 것이다. 특히 신라의 화랑도는 집단적 수양 운동으로서가 삼국을 통일할 수 있었던 원동력이었으며 조선시대 간관제도, 어사제도로 계승된 민족정신으로 강조하였다. 이러한 모습은 북한에서 중시하는 고조선-고구려-고려로 이어지는 역사 흐름과 확연히 대비된다.

이상과 같이 북한의 역사적 정통성에 대한 강조는 90년대 평양성지론에서 정점에 달한다. 여기에는 남한과의 협력 의지를 대내외적으로 내보이면서도 한편으로는 통일전선에서 역사적 정통성의 우위를 확보하고자 한 북한 당국의 의도가 담긴 것으로 보인다.

V. 맺음말

본 연구는 1993년 단군릉의 발견과 개건이 북한 역사학계의 인식 체계에 미친 영향과 통일 정책과의 관계성을 고찰하였다. 단군릉 사건은 북한 정권이 주체사관을 완성하고 체제의 정통성을 공고히 하기 위해 기획한 정치적 상징적 행위였다.

단군릉 사건을 기점으로 북한에서의 한국사 체계가 탈바꿈하였으며 북한 당국의 문화유산 관리 체계 또한 완성되었다. 한편 평양성지론과 대동강문화론을 내세우면서 고조선-고구려-고려로 이어지는 역사적 정통성을 평양에 고착시켰다. 또한 단군릉 사건은 단군을 원시조로 하는 조선민족 개념과 우리민족제일주의를 구체화하는 기반이 되었다. 김일성은 사후에 ‘사회주의 조

⁶⁸⁾ 박정희, 『民族의 底力』 (서울:광명출판사, 1971), 12~15쪽.

선의 시조'로 추앙되면서 민족의 시조인 단군과 병치되었는데, 이를 통해 '김일성민족'이라는 새로운 개념이 제시되기도 하였다.

북한의 대남인식 측면에서 단군릉은 민족대단결, 민족공조의 상징물로 활용된다. 단군이라는 공통의 조상을 내세워 남한을 포괄하는 통일전선 정책을 추진했으며 이는 2000년대 인적 교류의 물꼬를 트는 계기가 되었다. 특히 남북한이 같은 역사를 공유하고 있다는 인식은 역사학 분야에서 학술 교류가 활발히 진행되는 데에 기여하였다. 다만 북한의 통일 정책 그 이면에는 70년대 이래 역사적 정통성 경쟁 의식이 지속적으로 작동했던 것으로 보인다.

김정일 정권 이후 현재 김정은 체제에 들어서면서 북한은 선대가 구축한 민족담론을 뒤집는 행보를 보인다. 특히 2023년 말 김정은은 “북남(남북)관계는 더 이상 동족관계, 동질관계가 아닌 적대적인 두 국가 관계”로 재규정되었다. 1990년대 이래 남북한을 포괄하는 민족 개념 설정해온 북한 당국의 입장이 어떻게 변화할지에 대해서 향후 주목할 필요가 있다.

■ 접수: 2026년 4월 30일 / 심사: 2026년 6월 3일 / 게재 확정: 2026년 6월 6일

【참고문헌】

- 강세권, 『조선단대사: 신라사1』, 평양: 과학백과사전출판사, 2010.
- 고영환, 『우리민족제일주의론』, 평양: 평양출판사, 1989.
- 김병룡 외, 『조선민족의 원시조 단군』, 평양: 조선출판물교류협회, 1999.
- 김일성종합대학출판부 엮음, 『동명왕릉과 그 부근의 고구려유적』, 평양: 김일성종합대학출판사, 1976.
- 도유호, 『조선원시고고학』, 평양: 과학원출판사, 1961.
- 력사편집실 엮음, 『단군과 고조선에 관한 연구논문집』, 평양: 사회과학출판사(백산자료원 재발행), 1994.
- 李淳鎭·張守鎭·徐國泰·石光濬, 『大同江文化』, 평양: 外國文出版社, 2001.
- 리인형, 『조선력사(중학교 제1학년용) 제5판』, 평양: 교육도서출판사, 2012.
- 리지린, 『고조선 연구』, 평양: 과학원출판사, 1963.
- 리지린 외, 『고조선에 관한 토론 논문집』, 평양: 과학원출판사, 1963.
- 리태영·염창진, 『조선력사(중학교 제2학년용) 제4판』, 평양: 교육도서출판사, 2012.
- 림건산 외, 『조선통사』 제1판, 평양: 조선민주주의인민공화국과학원, 1956.
- 박득준 편, 『고조선력사개관』, 평양: 사회과학출판사, 1999.
- 박정희, 『民族의 底力』, 서울: 광명출판사, 1971.
- 박진옥, 『조선고고학전서(고대 편)』, 평양: 과학백과사전종합출판사, 1988.
- 북한문제조사연구소 엮음, 『북한의 「단군 및 고조선」 논문자료: 제2차 학술토론회 발표』, 서울: 북한문제조사연구소, 1994.
- 손영중·박영해, 『조선통사(상)』, 평양: 사회과학출판사, 1987.
- 손영중·박영해·김용간, 『조선통사(상)』, 평양: 사회과학출판사, 1991.
- 장우진, 『조선민족의 발상지 평양』, 평양: 사회과학출판사, 2000.
- 장우진, 『조선민족의 역사적 뿌리』, 평양: 사회과학출판사, 2002.
- 전대준·최인철, 『조선단대사: 고조선사』, 평양: 과학백과사전출판사, 2010.
- 조선민주주의인민공화국과학원 력사연구소 엮음, 『삼국 시기의 사회 경제 구성에 관한 토론집』, 평양: 과학원출판사, 1958.
- 조희승, 『조선단대사: 백제사1』, 평양: 과학백과사전출판사, 2011.
- 최기환, 『6.15시대와 민족공조』, 평양: 평양출판사, 2004.
- 최희림, 『고구려 평양성』, 평양: 과학백과사전출판사, 1978.

- 한국사연구회 북한사학사연구반 엮음, 『북한의 역사 만들기』, 서울: 푸른역사, 2003.
- 황기덕, 『조선 원시 및 고대사회의 기술발전』, 평양: 과학백과사전출판사, 1984.
- 강승남, 「고조선시기의 청동 및 철 가공기술」 『조선고고연구』 1995-2호, 1995.
- 권오영, 「단군릉 사건과 대동강문화론의 전개」, 한국사연구회 북한사학사연구반 엮음, 『북한의 역사 만들기』, 서울: 푸른역사, 2003, 95~98쪽.
- 김광운, 「북한 역사학계의 구성과 활동」, 한국사연구회 북한사학사연구반 엮음, 『북한의 역사 만들기』, 서울: 푸른역사, 2003, 48쪽.
- 김동후, 「북한 역사학의 민족주의적 특징과 고대사 인식체계」, 『북한학연구』 18-2호, 2022, 137~145쪽.
- 김명구, 「북한의 역사학과 민족주의」, 국사편찬위원회 엮음, 『북한의 한국사연구 동향 (3)』, 과천: 국사편찬위원회, 2004, 15쪽.
- 김수민, 「김정일의 민족공조론 함의와 평가」, 『통일전략』 5권 2호, 2005, 295쪽.
- 김영진, 「평양지방에서 발굴된 고조선의 도기」 『조선고고연구』 1995-2호, 1995.
- 김영진, 「경애하는 김일성동지는 우리 고고학의 주체적 발전의 길을 열어주신 위대한령도자이시다」 『조선고고연구』 1997-4호, 1997.
- 김영진, 「조선민주주의인민공화국의 품속에서 우리 고고학이 걸어온 자랑찬 승리의 50년」, 『조선고고연구』 1998-3호, 1998.
- 김용간·황기덕, 「기원전 천년기 전반기의 고조선문화」, 『고고민속』 1967-2호, 1967.
- 김일성, 「민족문화유산 계승에서 나서는 몇 가지 문제에 대하여(1970.2.17.)」, 『김일성 저작집 25』, 평양: 조선로동당출판사, 1983.
- 김일성, 「조선민주주의인민공화국에서의 사회주의 건설과 남조선혁명에 대하여 (1965.4.14.)」, 『김일성 저작선집 4』, 평양: 조선로동당출판사, 1968.
- 김종혁, 「새로 발굴된 성천군 통산리 순장무덤에 대하여」 『조선고고연구』 1995-1호, 1995.
- 김현우·이선복, 「북한의 문화유산 관리 현황 연구-지방의 유적 관리 사례를 중심으로」, 『文化財』 52호, 2019.
- 남보라·서순복, 「북한의 문화유산 보호 관련 법제의 변천과 내용분석」, 『법학논총』 21-3호, 2014, 218~219쪽.
- 남일룡, 「평양지방의 고대토성」 『조선고고연구』 1995-2호, 1995.
- 류병홍, 「경애하는 김일성동지는 우리 민족의 원시조를 찾아주시고 빛내어주신 민족의 위대한 아버지이시다」, 『조선고고연구』 1995-3호, 1995, 2~5쪽.

- 류병홍, 「단군 및 고조선 시기의 유적유물발굴성과에 대하여」, 『조선고고연구』 1995-1호, 1995.
- 류병홍, 「단군과 고조선의 력사유적에 대한 고고학적 조사발굴사업을 힘있게 벌리는 것은 어버이수령님의 유훈을 철저히 관철하기 위한 중요한 담보」, 『조선고고연구』 1996-3호, 1996.
- 리순진, 「평양일대에서 새로 발굴된 황대성에 대하여」, 『조선고고연구』 1995-1호, 1995.
- 리순진, 「대동강문화의 기본내용과 우수성에 대하여」, 『조선고고연구』 1999-1호, 1999, 3~8쪽.
- 박진옥·안병찬, 「구월산의 단군사 터에 대하여」, 『조선고고연구』 1994-3호, 1994.
- 석광준, 「평양일대에서 새로 발굴된 고인돌과 돌관무덤에 대하여」, 『조선고고연구』 1995-1호, 1995.
- 손영종, 「고구려 건국년대에 대한 재검토」, 『력사과학』 1990-1호, 1990, 39~45쪽.
- 신주백, 「남북한의 학술 교류·협력과 역사학의 모색」, 『내일을 여는 역사』 76호, 2019, 15쪽.
- 이기동, 「북한에서의 단군연구와 그 숭앙운동」, 『한국사시민강좌』 27호, 2000, 117쪽.
- 이선복, 「최근의 '단군릉 문제」, 『한국사 시민강좌』 제21집, 1997, 48~53쪽.
- 이영화 「북한의 고대사 연구 동향 -학술지 계량 분석을 중심으로」 『韓國古代史探究』 3호(2010), 93쪽.
- 이정빈, 「김정은 집권 이후 북한의 '정통국가' 강조와 평양 정통론 부상의 궤적」, 『역사교육』 166호, 2023, 208~209쪽.
- 장우진, 「조선사람의 본토기원설을 정립하는데서 제기되는 몇 가지 문제」, 『조선고고연구』 1996-4호, 1996.
- 전영률, 「위대한 수령 김일성동지께서 단군 및 고조선과 관련하여 하신 교시는 력사연구에서 새로운 전환의 계기를 열어놓은 강령적지침」, 력사편집실 엮음, 『단군과 고조선에 관한 연구논문집』, 평양: 사회과학출판사, 1994, 14쪽.
- 전덕재, 「남북한학계의 한국고대사 연구동향과 과제」, 『東洋學』 72호, 2018, 192~199쪽.
- 정일영, 「북한에서 민족주의 담론의 형성과 전개 '민족공조'와 '김일성민족'을 중심으로」, 『민족연구』 56호, 2013, 133~136쪽.
- 정창현, 「북한의 문화유산 정책과 관리체계」, 『통일인문학논총』 53호, 2012, 231쪽.
- 조범중, 「북한의 '大同江文化論과 고조선인식 검토」, 『先史와古代』 43호, 2015, 53쪽.
- 지병목, 「문화유물보호법을 통해 본 북한의 문화유산」, 『文化財』 36호, 2003, 44~45쪽.
- 최진옥, 「북한의 '민족공조론'과 남북관계 10년」, 『김정일 정권 10년: 변화와 전망』, 통

일연구원 국내 학술회의 발표논문집, 2004, 116쪽.

하문식, 「북한 학계의 고조선 연구 경향」, 『白山學報』 74호, 2006, 66~72쪽.

한인호, 「고조선초기의 금제품에 대한 고찰」 『조선고고연구』 1995-1호, 1995.

허종호, 「주체의 력사관 연구의 몇 가지 문제」, 『력사과학』 1981-4호, 1981.

홍종욱, 「주체 사관에서 인민과 민족의 자리」, 『역사비평』 140호, 2022, 354~355쪽.

「반만년의 유구한 력사와 민족의 단일성에 대한 확증 단군릉발굴보고」, 『조선고고연구』 1993-4호, 1993, 2~7쪽.

『로동신문』 1993년 12월 11일.

『경향신문』 1994년 9월 26일.

『조선일보』 1995년 4월 12일.

North Korea's Cognitive System of Korean History and National Consciousness through Dangun Tomb

Kwon Ohyoung

(Professor, Department of Korean History, Seoul National University)

Han Jisun

(Lecturer and Ph.D. Candidate (ABD), Department of Korean History, Seoul
National University)

Abstract

This study examines the impact of the 1993 discovery and reconstruction of the Dangun Tomb on the cognitive system of North Korean historiography and its correlation with unification policies. The Dangun Tomb project was a political and symbolic act orchestrated by the North Korean regime to finalize the Juche-based historical perspective and solidify the regime's legitimacy.

The discovery of the tomb in the early 1990s transformed Dangun from a mythical figure into a historical individual. This triggered a comprehensive revision of established academic theories in North Korea, including the central location of Gojoseon and the overall chronology of Korean history. The enactment of the "Law on the Protection of Cultural Heritage (1994)," following the reconstruction of the tomb, served as a turning point in establishing North Korea's unique management system for restoring and reconstructing cultural assets in accordance with socialist realities.

Furthermore, North Korea anchored historical legitimacy—spanning from Gojoseon to Goguryeo and Goryeo—firmly in Pyongyang by asserting that the city is the sacred birthplace of the nation and that the Taedong River basin served as one of the world's major independent cradles of civilization. The Dangun Tomb incident also provided the foundation for concretizing the concept of the "Korean Nation" with Dangun as its progenitor and the ideology of "Our-Nation-First" Doctrine. Following his death, Kim Il-sung was revered as the "Founder of Socialist Korea" and juxtaposed with Dangun, the national ancestor, which eventually led to the emergence of the "Kim Il-sung Nation" concept.

In terms of North Korea's perception of the South, the Dangun Tomb has been utilized as a symbol of "Great National Unity" and inter-Korean cooperation. By highlighting a shared ancestry through Dangun, North Korea pursued a united front policy toward the South, which facilitated personal (personnel) exchanges in the 2000s. Specifically, the shared historical consciousness contributed to active academic cooperation in the field of historiography. However, beneath these unification policies, it appears that a persistent consciousness of competition over historical orthodoxy, dating back to the 1970s, has continued to operate.

Key words: Tomb of Dangun, Sacred Birth Theory of Pyongyang, Taedong River Civilization Theory, "Our-Nation-First" Doctrine, Kim Il-sung nation, Law on the Protection of Cultural Heritage, Great National Unity

권오영 (Kwon Ohyoung)

서울대학교 역사학부 한국사전공 교수로 재직 중이다. 한국고대사, 특히 고대의 국가 형성과 사회구조, 무덤과 취락, 유라시아 교류 등을 연구하고 있다. 북한의 고고학 및 고대사 연구가 어떻게 변화하였는지를 추적하는 작업을 1990년대 이후 지속적으로 추진하여 왔다. 주요 논저로는『북한의 한국사인식 I (공저)』(1990),『북한의 고대사 연구(공저)』(1991),『북한의 역사만들기(공저)』(2003),『미래를 여는 한국고대사』(2022) 등이 있다.

한지선 (Han Jisun)

서울대학교 역사학부 국사학과 박사수료생이자 역사학부 강사로 재직 중이다. 한국고대사를 전공하고 백제의 국가 형성과 주변 정치체와의 관계를 연구한다. 논저로는『백제의 화성·오산 일대 진출과 지역 장악』(2024),『원삼국~백제 한성기 한반도 중부 내륙지역 적석묘 축조 집단의 성격』(2025) 등이 있다.

일반

강압 이론에 기반한 적대적 두 국가론의 재검토*

: 강압 사다리 등반 전략(coercion ladder-climbing strategy)

차태준 (서울대학교 행정대학원)**

국문요약

본고는 적대적 두 국가론이 시사하는 바를 강압 이론의 관점에서 분석하여 적대적 두 국가론의 함의와 대북 정책의 논리 구조를 검토하는 것을 목적으로 한다. 적대적 두 국가론과 관련한 기존 연구는 적대적 두 국가론을 주로 대내 통치와 국제 환경 변화에 대한 반응의 측면에서 다루어왔다. 강압 이론에 관한 기존 연구 역시 북한의 정권 붕괴 방지를 위한 억지 전략이나, 북한의 선제공격 억지를 위한 정책의 논리성을 주로 탐구했다. 본고는 기존 연구의 흐름과는 달리 한국·미국·북한의 한반도 정책을 강압의 유형에 따라 분류하고, 이에 기반하여 한반도에서 김정은이 마주한 핵 강압 논리의 한계와 행위 제약의 측면에서 적대적 두 국가론의 의의를 찾고자 하였다. 북핵 문제는 한국과 미국의 입장에서 바라보았을 때 ‘억지+위협’에서 ‘억지+보상’을 거쳐 ‘원상회복형 강제+위협’으로 그 구도가 변화해왔다. 김정은의 적대적 두 국가론은 여기서 나아가 한국과 미국이 마주하는 북핵 문제의 구도를 ‘양보형 강제+보상’으로 변환하여 강압 사다리 등반 전략(coercion ladder-climbing strategy)의 완성을 실현하기 위한 수단에 해당한다. 이는 민족과 통일의 개념에 기초한 남북한특수관계론과 한반도 비핵화 선언이 미국과 한국의 대북 ‘위협’-‘보상’ 정책 충돌과 김정은이 제시할 수 있는 ‘위협’-‘보상’ 수단의 동일성을 유발하여, 국제사회에서 김정은의

DOI URL: <https://doi.org/10.35369/jpus.18.2.202606.285>

* 유익한 논평으로 풍부한 논의가 될 수 있도록 피드백을 제공해주신 세 분의 심사위원께 감사드립니다.

** 서울대학교 행정대학원 국가리더십센터 연구원

행위를 제약하고 있다는 문제의식이 드러난 결과이다. 이에 필자는 적대적 두 국가론에 대응하여 남북한특수관계론에 입각한 일관된 통일 정책의 유지, 정책 목표와 수단의 체계적 분류에 따른 논리적 이슈 연계, 비핵화 선차 요구 방식의 전환과 역-벼랑 끝 전술을 통한 재래식 분쟁 억지를 추구할 것을 제언하였다.

주제어: 강압, 강압 사다리 등반 전략, 억지, 강제, 적대적 두 국가, 김정은

I. 서론

김정은은 2023년 12월 조선노동당 제8기 제9차 전원회의에서 “대남부문에 서 근본적인 방향 전환을 할 데 대한 로선이 제시되었으”며 남북 관계가 “적대적인 두 국가관계, 전쟁 중에 있는 교전국 관계로 완전히 고착되었다”라고 선언함으로써 적대적 두 국가론의 시작을 알렸다.¹⁾ 2024년 1월 15일 최고인민회의 제14기 제10차 회의 시정연설에서도 대한민국을 “철저한 타국으로, 가장 적대적인 국가”로 규정하였다.²⁾ 이후 김정은은 조국통일 3대 헌장 기념탑을 철거하고 조국평화통일위원회·민족경제협력국·금강산국제관광국 등 대남 대화·협력 기구를 폐지하였으며, 2024년 10월에는 경의선·동해선 연결도로 및 철도의 군사분계선 북측 구간을 폭파하였다.

법과 조직 역시 적대적 두 국가론을 뒷받침하는 방향으로 변화해왔다. 2023년 12월 24일 형법을 기준으로 기존 형법 제26조 “조국과 민족반역행위를 누우치고 조국통일을 위하여 적극적으로 나선 자에 대해서는 과거를 묻지 않으며 형사책임을 지우지 않는다”와 제71조 “조선인민의 민족해방운동과 조국통일을 위한 투쟁을 탄압한 자는 5년 이상 10년 이하의 노동교화형에

1) 『조선중앙통신』 2023년 12월 31일.

2) 『로동신문』 2024년 1월 16일.

처한다”를 삭제하였다.³⁾ 더불어 2020년 이후 반동사상문화배격법·청년교양 보장법·평양문화어보호법 등 사상·정보통제 법규가 통일·화해·동족 개념의 확산과 활용을 차단하려는 의도에서 제·개정되어 왔다.⁴⁾ 조직의 측면에서는 대남 전담 기구였던 조선로동당 통일전선부를 해체하고 외무성 제10국으로 편입시켰다. 이는 앞으로 대남 정책을 보편 국가 관계인 외교의 하위 시스템으로 간주하겠다는 변화를 드러낸다. 인사의 측면에서도 조선노동당 제9차 당대회에서 리선권·김영철 등 대남 정책을 관장하던 인물을 대신해 최선희 외무상과 강순남 국방상을 의사결정의 전면에 배치하였으며, 2026년 3월 22일부터 23일까지 이틀간 진행된 북한 최고인민회의 제15기 제1차 회의에서도 대남 정책을 담당하던 김영철, 김여정, 리선권이 국무위원회 국무위원에서 모두 탈락했다.

적대적 두 국가론은 한국과 북한의 관계를 이전과는 전혀 다른 국면으로 전환하는 것처럼 보인다. 물론, 한국과 북한의 관계를 민족에 기반한 특수한 관계로 볼 것인지, 보편 대외 관계 중 하나로 볼 것인지에 관한 정의를 변경하는 것 자체가 큰 변화임은 분명하다. 그러나, 김정은이 적대적 두 국가론을 통해 구성하고 있는 담론과 그 내용의 실질이 반드시 적대적 두 국가론으로 재구성되었어야 했는지에 대해 생각할 필요가 있다. 김정은 집권 이후 2022년까지 노동신문 기사에서 나타난 북한의 평화 담론을 분석한 연구를 살펴보면, 적대적 두 국가론 이전에도 ‘남조선’, ‘괴뢰’, ‘핵’, ‘위협’은 밀접한 관계 속에서 대남 담론으로 제시되었으며, 김정은은 한미연합훈련을 ‘북침전쟁연습’으로 지칭하면서 한반도 갈등 상황의 책임을 대한민국과 미국에 전가하였다.⁵⁾ 통일과 평화, 번영과 관련된 김정은의 입장에 국제 지지가 있음을

3) 이규창, 「2020년 이후 북한 사회통제법규 분석과 평가: 사형 규정이 포함된 법규를 중심으로」 『북한법연구』 제32호 (2024), 92~94쪽.

4) 위의 글, 83~84쪽.

5) 김에스라, 「김정은 시기 북한의 평화 담론 연구: 노동신문 기사 분석을 중심으로」

강조하는 모습도 이전과 크게 다르지 않은 양상이다.⁶⁾金正은은 2024년 2월 9일 국방성에서 한 연설에서 ‘주도적인 대외정책의 추진’과 ‘남측 괴멸에 대한 합법성’을 적대적 두 국가론이 필요한 이유라고 지칭하였으나, 이는 민족이라는 개념을 제거하지 않고도 정전 협정과 남북한 UN 동시 가입 등을 근거로 취할 수 있는 조치와 담론에 해당한다.⁷⁾ 그렇다면金正은은 왜 민족이라는 개념을 삭제하고 대외적으로 독립 국가라는 측면을 강조해야만 했던 것일까?

이 질문과 관련하여 선행연구는 여러 답을 제시해왔다. 대내 요인을 강조하는 흐름에서 김창환(2025)은金正은이 체제 유지를 전략 준거점으로 삼고 있으며, 강력한 충돌 정책을 통해 김씨 정권을 세습하기 위한 목적에서 적대적 두 국가론을 주창했다고 분석하였고,⁸⁾ 조민희(2024)는 두 국가론을 한국에 의한 흡수통일과 정권 붕괴의 공포에서 벗어나려는 지구책으로 평가했다.⁹⁾ 이외에도 우리국가제일주의와 우리 수령제일주의를 일치시킴으로써 국가와金正은을 일치시키려는 의도 역시 지적되었다.¹⁰⁾ 한국과의 체제 경쟁의 측면에서는 강혜석(2024)·모춘홍(2025) 등이 핵 무력을 제외한 군사력에서 한국보다 수세 위치에 놓인金正은이 ‘2체제-1국가’에 기반한 대남 통일 전략을 유지할 수 없다는 인식하에 적대적 두 국가론을 제시했다고 분석하

『국가와 정치』 제29권 1호 (2023), 51~76쪽.

6) 위의 책.

7) 손선홍, 「북한의 ‘적대적인 두 국가 관계’ 선언과 우리의 대응 - 동독의 ‘두 민족 두 국가론’과 비교 -」 『외교』 제152호 (2025), 181쪽.

8) 김창환, 「전망이론 관점에서 본 북한의 ‘적대적 두 국가론’」 『국방연구』 제68권 3호 (2025), 165~196쪽.

9) 조민희, 「북한의 적대적 2국 관계 선언의 함의 분석」 『한국테러학회보』 제17권 3호 (2024), 163~183쪽.

10) 구갑우, 「북한의 ‘우리 국가제일주의’ 담론의 계보학」 『현대북한연구』 제27권 1호 (2024), 9~53쪽; 정영철, 「북한의 ‘두 개 국가론’: 민족/민족주의 개념의 변화를 중심으로」 『통일과 평화』 제16권 1호 (2024), 7~47쪽.

였다.¹¹⁾ 반면 대남 공세 강화를 강조하는 입장에서는 남북 관계에서金正은의 존재감과 한국의 위협을 강조함으로써 핵 보유를 정당화하려는 목적에 주목한다.¹²⁾

국제 환경을 강조하는 흐름에서는 2018년 한반도 평화 프로세스 실패 이후 미·중 전략 경쟁과 러시아-우크라이나 전쟁으로 인해 남북 모두가 적대 방향으로 끌려 들어갔으며, 적대적 두 국가론이 국제 환경 구조의 산물이라고 조명하는 흐름이 존재한다. 한편, 하노이 회담 실패 이후金正은이 북미 대결전의 장기 지속이라는 정세를 인식하고 외교 진영을 명확히 함으로써 러시아와 중국을 통한 경제 교역에 기반하여 발전을 추구하기 위해 적대적 두 국가론을 제시했음도 논의되었다. 일련의 연구는金正은이 국제관계를 활용하는 양상을 잘 설명하지만,金正은이 왜 그러한 국제관계를 활용하기로 했는지, 그러한 활용이 이전과 어떤 측면에서 다른 의미를 지니는지,金正은이 원하는 국제관계를 형성하기 위해 보인 능동성은 무엇인지에 관해서는 설명하지 못한다.

김상기(2024)가 지적하는 것처럼 한국의 대북 정책에 대한 반응의 측면에서 적대적 두 국가론을 분석하는 연구는 찾아보기 힘들었다. 김상기(2024)는 문재인 정부와 윤석열 정부의 대북 정책과 북한의 반응성을 분석하면서,金正은이 2019년 문재인 정부의 한미연합훈련 재개와 윤석열 정부의 주적 규정 및 흡수통일 메시지에 대응하여 적대적 두 국가론을 공표했다고 분석한다.¹³⁾ 이는 대한민국의 대북 정책 변화에 따른 적대적 두 국가론의 변화와

11) 강혜석, 「신냉전과 한반도 적대의 시대: '적대적 두 국가론' vs. '8.15 통일독트린」 『한국과 국제정치』 제127호 (2024), 35~66쪽; 모춘홍, 「북한의 '적대적 두 국가론'과 언론의 선전·선동」 『지역발전연구』 제34권 2호 (2025), 67~90쪽.

12) 김상범, 「북한의 두 개 국가 선언의 평가와 전망」 『평화들 PEACES』 제3권 1호 (2024), 91~114쪽; 이중구, 「북한의 '적대적 두 국가론'과 남북관계 전망」 『통일정책연구』 제33권 1호 (2024), 29~54쪽.

13) 김상기, 「金正은 정권 대남정책의 변화: 남한의 대북정책에 대한 반응성을 중심으로

남북 관계 개선의 가능성을 제시한다. 그러나 이 또한 북한의 반응성을 확인하는 수준에 머물며, 한국·미국의 정책과 김정은의 핵 논리가 어떠한 메커니즘에서 충돌하며, 그것이 어떠한 논리로 김정은이 적대적 두 국가론이라는 대응 전략을 선택하는 동기를 제공했는지는 설명하지 못한다.

필자는 선행 연구의 공백을 보완하고자 강압 이론의 관점에서 한반도 문제가 위치한 구도를 분석하고, 이에 기반하여 김정은이 민족과 통일을 삭제하는 적대적 두 국가론을 통해 추동하고자 하는 변화가 무엇인지 정책 논리의 정합성 측면에서 재조명하고자 한다. 본고는 먼저 강압 이론을 검토하고, 한반도에서 강압의 구도가 어떻게 변화해 왔는지, 한반도를 둘러싼 한국·미국·북한의 정책이 현 상황에서 어떠한 강압 유형에 해당하는지 분류할 것이다. 이를 바탕으로 필자는 정책 논리의 측면에서 적대적 두 국가론이 필요했던 이유와 적대적 두 국가론이 가능했던 배경을 분석하고, 김정은의 움직임에 대응하기 위한 대북 정책을 제언함으로 글을 마무리하고자 한다.

II. 강압 이론 검토

1. 강압의 개념과 구분: 억지와 강제

토마스 셸링(Thomas C. Schelling)은 저서 *Arms and Influence*를 통해 강압 이론의 토대를 구축하였다. 강압(coercion)은 행위자가 상대방의 행동을 자신이 원하는 방향으로 유지·변경하기 위해 택하는 전략 행위이다. 강압의 유형은 억지(deterrence)와 강제(compellence)로 구분된다. 억지는 상대방이

로」『한국정치연구』 제33권 3호 (2024), 95~126쪽.

하고자 하는 행동을 사전에 차단하는 것을 의미한다. 억지는 다시 ‘거부에 의한 억지’와 ‘처벌에 의한 억지’로 분류된다. ‘거부에 의한 억지’는 상대방이 현상 변경을 시도하더라도 그 목적을 달성할 수 없다는 확신을 심어줌으로써 달성되며, ‘처벌에 의한 억지’는 현상 변경 시도 시 상대방이 목표를 달성할 수 있을지라도 그에 대한 보복으로 인해 회복 불가능한 피해를 입을 것이라는 확신을 심어줌으로써 실현된다. 한편, 기존에 억지라는 용어가 광범위하게 사용되던 것과 달리, 상대방에게 특정 작위를 위협하는 행위를 지칭하는 적절한 용어가 부재했다. 셸링은 개념 공백을 메우기 위해 강제(compellence)라는 개념을 고안하였다.¹⁴⁾ 강제는 상대방으로 하여금 의사에 반하여 특정 행동을 수행하도록 강요하는 것으로, 원상회복과 양보의 유형으로 분류된다. ‘원상회복형 강제’는 억지 실패 이후 과거를 기준으로 삼아 그 상태로 돌아가기 위한 강제에 해당하며, ‘양보형 강제’는 이전에 누리고 있던 권리 등을 포기하게 만들어 새로운 미래 질서를 실현하는 것을 의미한다.

셸링은 강압의 실현 방식 중 하나로 벼랑 끝 전술(brinkmanship)을 제시한다. 벼랑 끝 전술의 본질은 불확실성이 위협의 원천이라는 인식하에 공유된 위협을 조작하는 것에 있다.¹⁵⁾ 만약 모든 위협의 수준을 완벽하게 신뢰할 수 있다면, 세계는 아마도 안전한 곳이 될 것이다.¹⁶⁾ 정책의 의도를 명확히 식별하고, 그에 따라 적절한 방법으로 대응할 수 있기 때문이다. 그러나 현실에서는 의도의 불확실성이 존재하며, 불확실성 자체가 조작 가능한 전략 자원이 된다. 벼랑 끝 전술의 개념은 국제 갈등이 신경전과 의도된 위협의 조작을 통해 적의 결정을 강제하는 성격을 가질 수 있음을 드러낸다. 결국, 벼

¹⁴⁾ Thomas C. Schelling and Anne-Marie Slaughter, *Arms and Influence* (London: Yale University Press, 2020), pp. 70-71.

¹⁵⁾ Ibid, p. 99.

¹⁶⁾ Ibid, p. 92.

랑 끝 전술은 상대방과 자신 모두 파국을 원하지 않는다는 공통의 이해관계가 존재하는 상황에서, 파국의 위험성을 기꺼이 감수하겠다는 결의를 통해 적의 타협을 얻어낸다.

2. 강압의 수단과 공약의 신빙성

강압을 실행하는 수단에는 위협과 보상이 있다.¹⁷⁾ 위협은 상대방이 자국의 강압에 순응하지 않을 경우 불이익을 가하겠다는 공약을 제시하는 것이고, 보상은 자국의 강압에 순응할 경우 그에 따른 이익을 제공하겠다고 약속하는 것이다. 강압의 유형인 억지와 강제가 위협과 보상 중 어떠한 수단과 결합하는지에 따라 강압의 논리성과 실효성은 변화한다. 강압의 유형과 수단의 조합별 특성을 정리하면 <표 1>과 같다.

‘억지-위협’은 상대방이 레드라인을 위반하고 작위하였을 때, 위협의 공약이 반드시 실행될 것이라는 신호를 신뢰하게 만든다면, 그리고 위협의 공약이 실제로 발동하도록 설계된다면, 정책의 논리 일관성과 실효성이 크다. 이러한 관점에서 전쟁은 그 자체가 일종의 협상 과정으로 활용될 수 있다. 전면전을 방지하기 위한 제한전을 위협의 공약으로 사용함으로써 만약 레드라인을 넘어 전면전의 국면이 발생할 경우 도망치지 않을 각오를 하고 있다는 신호를 발신할 수 있기 때문이다. 반면 ‘억지-보상’의 경우 유화 정책에 해당하는데, 억지의 대가로 보상을 받더라도 보상 이후에 또다시 현상 변경 위협을 제기함으로써 반복 보상을 얻을 수 있고, 설사 억지에 응하지 않더라도 치루는 비용이 없으므로 ‘보상’은 억지의 메커니즘과 긴장 관계에 놓인다.

‘원상회복형 강제-위협’은 억지 실패 이후 과거의 합의한 상태를 기준으로 삼아 복귀를 주장할 수 있다는 점에서 정책 논리성은 존재하지만, 상대국

17) 이정철, 「북한 핵과 사드, 등가성의 재론: 비대칭전력에 대한 억지와 신호 비용을 중심으로」 『의정연구』 제23권 3호 (2017), 55쪽.

이 강제에 응할 경우 발생하는 체면 비용과 과거 상태에 대한 불만으로 인해 상대의 저항 의지를 강화하는 역효과를 발생시키기도 한다. ‘원상회복형 강제-보상’ 전략은 ‘소 잃고 외양간 고치기’에 해당하는 격이기 때문에 억지를 뚫어내기만 한다면, 그 이후의 상황에서 이익을 반복해서 얻을 수 있다는 부정적인 학습효과를 유발한다.

〈표 1〉 강압의 유형과 수단에 따른 논리성과 효과성

강압의 수단 강압의 유형		위협	보상
억지		위협 공약 이행 전제 → 논리성 + 효과성 보장	유화책 → 효과성 보장 불가
강제	원상회복	정책 논리성 ↑, 상대방의 저항 의지 강화 가능	부정적 학습효과 유발 가능
	양보	공갈에 해당 → 명분 부족	유도 전략에 해당 → 정책 유형과 수단 사이의 유기성 ↑

자료: Thomas C. Schelling and Anne-Marie Slaughter, *Arms and Influence*를 토대로 저자 작성

‘원상회복형 강제’가 억지의 연장선상에서 이루어짐에 따라 원상회복형 강제가 억지 실패에 따른 위협의 실행이나 억지 구도와 동일 유형의 유화책으로 보일 수도 있으나, 원상회복형 강제와 억지는 엄연히 다른 강압 구도에 해당한다. ‘억지-위협’ 상황에서는 피강압국이 아직 실질 행위를 하기 이전의 상태이며, 억지에 실패할 경우 위협에 관한 공약은 실행되어야만 한다. ‘억지-보상’ 역시 피강압국이 현상 변경을 하지 않은 상태에서 이루어진다. 그러나 억지 실패 이후 원상회복형 강제 국면이 되었다는 것은 억지 실패로 인해 현상이 변경되었음에도 위협에 관한 공약을 실행하는 것이 아니라 억지 국면

과 동일하거나 다른 공약이 위협으로 제시되고 있음을 의미한다. 보상 정책 또한 이미 피강압국이 역지를 뚫고 현상을 변경한 상태에서 이를 과거로 되돌리는 작업에 대한 보상이라는 점에서 피강압국의 체면 비용이 추가된다는 변화가 있다.

한편, ‘양보형 강제’의 상황에서 위협이 결합하는 것은 공갈에 해당하므로 논리 정합성도 떨어지고 정책의 실효성도 낮은 반면, ‘양보형 강제-보상’의 결합은 상대방이 그동안 누려온 권리나 지위를 포기하는 것에 관한 합리적인 보상을 제공하는 유도 전략에 해당하므로 논리성과 실효성이 보장된다.

강압 유형과 강압 수단의 올바른 조합과는 별개로 모든 강압은 성공을 위해서 소극 보상을 수반해야 한다. 소극 보상이란 피강압국이 강압국에 순응하여 특정한 행위를 작위 또는 부작위할 경우, 피강압국에 불리한 조치를 취하지 않는 것을 의미한다. 억지 상황을 가정해보자. 피강압국이 강압국을 공격하지 않는다면 강압국 역시 피강압국을 공격하지 않는다는 묵시 보증이 전제되어 있어야 한다. 만약 묵시 보증이 없는 경우, 피강압국은 어떻게 행동하더라도 자신이 공격당하는 결과를 마주한다고 판단할 수 있기 때문에 순응의 유인을 상실하므로 강압이 실패할 가능성이 높아진다.

강압의 실효성을 확보하기 위해서는 공약의 신빙성 역시 뒷받침되어야 한다. 공약의 신빙성이란 위협의 경우 상대의 강압에 순응하지 않았을 때, 보상의 경우 상대의 강압에 순응했을 때 해당 위협과 보상이 실제로 행해질 것으로 상대방이 믿게 만드는 정도를 의미한다. 본래 신빙성이 있는 공약과 신빙성을 부여해야 하는 공약을 구분하고, 신빙성을 부여해야 할 때에는 적합한 수단과 신호로 이를 보증해야 한다. 공약의 신빙성을 높이기 위한 핵심 전략 중 하나로 퇴각할 수 없는 위치에 스스로를 위치시키는 ‘다리 태우기’ 전략이 있다. 적이 계속 전진할 때 도망과 전투의 선택지가 있는 상황에서 도망갈 수 있는 다리를 태워버림으로써 오직 전투만이 가능하게 만들면, 적은 그들이 전진할 시 전투가 발생할 것이라는 상대의 공약을 신뢰할 수밖에

없다.¹⁸⁾ 이는 서베를린에 주둔했던 미군 병력의 역할에서 잘 드러난다. 서베를린에 주둔하던 약 7천 명의 미군은 유사시 소련군을 제지할 수 있는 규모는 아니었지만, 그들은 퇴각할 수 없는 곳에 위치함으로써 미국의 명예와 평판을 대변하는 방식으로 서독 방위에 관한 공약의 신빙성을 구현하였다.¹⁹⁾

III. 한반도 핵 문제의 특성과 김정은의 적대적 두 국가론

1. 한반도 핵 강압 구도의 변천과 ‘강압 사다리 등반 전략(Coercion Ladder-climbing Strategy)’

<표 1>을 통해 정리한 강압의 ‘유형-수단’ 조합은 북핵 문제를 바라보는 분석틀을 제공한다. 한반도의 핵 강압 구도가 변화해 온 궤적을 추적하면, 김정은이 마주한 정책 논리의 충돌을 인지하고, 적대적 두 국가론이 대남 정책의 변화나 국제사회의 구도를 활용하려는 시도를 넘어서서 강압의 좌표를 재설정하려는 시도의 일환임을 파악할 수 있다.

한국과 미국이 마주한 첫 번째 북핵 구도는 ‘억지+위협’이었다. 1차 북핵 위기가 발생하기 전까지 북한이 핵무기를 획득하지 못하도록 하는 억지 전략은 NPT 체제와 IAEA 사찰, 그리고 이에 기반한 제재의 위협으로 구성되었다. 북한이 핵무장을 시도할 경우 자동으로 국제사회의 보복이 발동되도록 설계된 무대 위에서 북한 정권이 핵 개발의 비용이 이익을 상회한다는 판단을 내릴 것으로 기대한 것이다.

¹⁸⁾ Thomas C. Schelling and Anne-Marie Slaughter, *Arms and Influence*, pp. 43-44.

¹⁹⁾ Ibid, p. 47.

1993년 북한의 NPT 탈퇴 선언과 1994년 1차 북핵 위기를 거치면서 북핵 구도는 ‘억지+유화’로 변화했다. 이는 NPT 체제상 핵 보유 억지를 돌파하겠다는 북한의 의지에 더해 ‘서울 불바다’ 발언 등으로 인한 한반도 지역에서의 안보 불안감 고조에 따라 영변 폭격 등의 위협 전략 실행이 아니라 김영삼 정부의 강경 노선 철회, 북미간 통상 수교, 북한에 대한 핵무기 사용 금지 보장과 1,000MWe급 경수로 2기 및 연간 중유 50만 배럴 제공 등을 북핵 동결이라는 억지에 대한 보상으로 제공한 결과였다. 그러나, 부시 행정부가 들어서면서 국부 타격론이 거론되고, CVID(complete verifiable and irreversible dismantlement)에 기반한 소급 핵 해체를 강제하는 정책 목표가 설정됨에 따라, 북한은 미국의 대북 적대시 정책에 맞선다는 명분 하에 핵무기 개발을 강행하였으며, 2006년 1차 핵실험을 실시했다.²⁰⁾

2006년 1차 핵실험으로 시작하여 2017년 12월金正恩의 핵 무력 완성 선언으로 마무리된 북한의 핵무기 억지 돌파전은 북핵 문제를 ‘원상회복형 강제+위협’의 구도로 변화시켰다. 북한이 국제 레짐의 관점에서 비합법적으로 보유한 핵무기를 포기하도록 강제하기 위해 군사 압박이라는 위협과 경제 제재라는 위협의 실행이 이루어졌으며, 핵 공격은 억지되고 있다. 그러나 ‘언제까지 비핵화를 하지 않으면 북한에 강력한 공격을 하겠다.’라는 기한이 정해진 원상회복형 강제보다는 선제 핵 공격 억지에 초점을 맞춘 상태이기 때문에 비핵화에 관한 위협의 실효성은 떨어지고 있는 실정이다. 더군다나 ‘원상회복형 강제+위협’에 내재한 상대방의 체면 문제로 인해金正恩의 저항 의지는 더욱 강화되고 있다. 2018년부터 2019년 2월 하노이 노딜 전까지 ‘원상회복형 강제+보상’ 구도가 나타나기도 하였으나, 이는 트럼프라는 특수한 행위자의 등장으로 인한 일시 영향이었을 뿐, 그 실질은 여전히 ‘원상회복형 강제+위협’ 구도에 있었다고 보는 것이 타당하다.

20) 이정철, 「북한 핵과 사드, 등가성의 재론」, 55~57쪽.

적대적 두 국가론은 한반도 핵 문제를 '원상회복형 강제+위협'에서 '양보형 강제+보상', 즉 유도 전략의 구도로 전환하기 위한 시도로 보인다. 김정은은 민족의 개념이 제거된 적대적 두 국가론을 통해 남북 관계를 재정의함으로써, 한국과 미국이 북한에 행사하는 강제의 내용을 '핵 포기를 통한 원상회복'에서 '두 국가 간 평화 공존을 위한 상호 양보'로 전환하려 노력하고 있다. 이때 한국과 미국이 제공해야 하는 보상은 비핵화에 대한 대가나 민족 간 통일을 위한 입구 전략이 아니라, 핵보유국으로서의 북한과 두 국가 간 관계를 정상화하는 데 따른 정치·경제 인센티브로 그 성격이 전이된다.

필자는 강압의 구도를 변화시켜 온 북한의 전략을 '강압 사다리 등반 전략(coercion ladder-climbing strategy)'으로 개념화하고자 한다. '강압 사다리 등반 전략'이란 강압국이든 피강압국이든 상관 없이 강압 행위자가 자신이 처한 강압 구도에서 행위가 제약된다고 느낄 때, 강압의 양식을 다른 유형으로 이행시키는 메타 수준의 전략 행위 중 하나를 의미한다. 강압의 위협이나 보상에 있어서의 강도 증가가 동일한 강압 안에서의 조정이라면, '사다리'를 타는 것은 강압의 구조와 요구의 성격이 질적으로 달라지는 유형 전환을 비유한 것이다. 주지하고 있는 것처럼 강압은 '억지→원상회복형 강제→양보형 강제' 순으로 목표 달성의 난도가 상승한다. 이때, 한 단계 내지는 두 단계 위로 강압의 양식을 이전시키는 행위가 곧 강압 사다리 등반이 된다. 만약 반대 방향으로 강압의 양식을 이전시키는 행위가 발생한다면 이는 '사다리 하산 전략'이 된다.

'강압 사다리 등반 전략'은 기준점 초기화를 동반한다. 하위 유형의 강압인 억지와 '원상회복형 강제'는 과거의 특정 시점을 공유된 기준점으로 삼아 그 시점의 유지나 복귀를 요구한다. 그러나 사다리를 등반할 경우 이 기준점은 과거에서 미래로, 또는 양측이 공유하던 시점에서 강압 구도를 변경하고자 하는 쪽이 일방으로 설정한 시점으로 이동한다. 그 결과 하위 유형 강압의 기준점은 소멸하며, 상위 유형 강압이 작동할 새로운 기준점이 도출된다. 이

에 따라 ‘요구 대상의 재설정’이 연쇄로 발생한다. 요구 대상의 재설정은 강압의 성공 기준과 평가 척도를 변경한다. 결론적으로 강압은 단일 유형의 단선 행위가 아니라 다층 전략 공간 위에서 수행되는 복합 행위이며, 의도적으로 상위 유형의 강압으로 구도를 전환하려는 시도에 따라 강압 양식의 고도화가 발생한다.

‘강압 사다리 등반 전략’의 필요성과 현실화 가능성을 파악하기 위해서는 강압의 ‘상대성’을 이해할 필요가 있다. 2절에서 상세히 논의하겠지만, 북한의 비핵화는 한국과 미국의 입장에서는 현재 ‘원상회복형 강제+위협’ 구도에 해당한다. 하지만 북한의 입장에서 핵은 한국과 미국의 정권 붕괴 시도 방지를 위한 필수 조건이자 국가의 정체성에 해당하므로 ‘억지+위협’ 구도에 처해 있다. 다시 말해, 동일 사안을 두고 마주하고 있는 강압의 구도가 달라서 관계의 정체 상황에 도달했을 때, 또는 여러 정책 목표가 속한 강압 구도의 상이함으로 인해 강압 수단의 충돌이 발생함으로써 한 국가가 추진하려는 여러 정책 간 유기성이 훼손될 때 해당 국가는 ‘강압 사다리 등반 전략’의 필요성을 느낀다. 그러나, ‘강압 사다리 등반 전략’이 현실에서 이루어지기 위해서는 강압의 상대국이 이를 용인하는 의지가 있어야 한다. 예를 들어, ‘억지+위협’ 구도를 ‘원상회복형 강제+위협’ 구도로 변화시키기 위해서는 상대의 억지를 거부하고 특정한 행위를 했을 때, 상대국이 억지에 관한 위협 공약을 실행하지 않음으로써 이를 용인하고, 변화한 정책 기준점에 기초한 강압 정책을 수립해야 한다.

2. 강압 이론으로 분석한 국가별 북한 관련 한반도 정책의 특성

1) 미국의 한반도 북한 정책

김정은이 강압 사다리 등반 전략을 필요로 했던 이유를 통찰하기 위해서

는 국가별 한반도 정책의 목표를 정리하고, 그것이 강압 유형 중 어디에 해당하는지 분류하는 작업이 선행해야 한다. 미국부터 살펴보면, 미국의 안보 전략보고서(National Security Strategy, 이하 NSS라고 칭한다)에 기반했을 때, 북한과 관련한 한반도 정책은 크게 세 가지로 분류할 수 있다. ①미국 본토 및 한국에 대한 핵 및 재래식 공격 억지, ②북한과 중국의 연계에 의한 미군 전략 약화 방지, ③북한의 비핵화가 그것이다. ①은 ‘억지+위협’의 구도로, 2022 NSS에서 “북한의 대량살상무기와 미사일 위협에 맞서 확장 억지력을 강화해 나갈 것이다.”²¹⁾라고 언급하고 있으며, 2025 NSS에서도 “미국 국민과 해외 자산, 그리고 동맹국을 보호하기 위해 세계에서 가장 강력하고 신뢰할 수 있으며 현대적인 핵 억지력과 차세대 미사일 방어 체계를 원한다.”²²⁾라고 이야기하고 있다. ①의 정책 목표는 2023 한미정상회담 기자회견에서 등장한 “미국과 동맹국 및 파트너를 향한 북한의 어떠한 핵 공격도 용인되지 않을 것이며, 북한의 핵 공격은 (북한) 정권의 종말이라는 결말을 초래할 것이다”²³⁾라는 표현에서 드러나는 것처럼 김정은이 핵을 사용할 경우 북한 정권은 종말할 것이라는 공약을 통해 달성되고 있다. 더해서 한국에 위치하는 주한미군이 스스로 인질이 됨으로써 북한이 한국을 공격한다면, 그에 따른 미군의 희생을 확정함으로써 미국은 대한(對韓) 수호 공약의 신빙성을 확보하고 있다.

②의 경우도 ‘억지+위협’ 구도로 분류된다. “경쟁국이 미국의 주요 지역 및

21) The White House, *National Security Strategy* (Washington: The White House, 2022), p. 38.

22) The White House, *National Security Strategy of the United States of America* (Washington: The White House, 2025), p. 7.

23) U.S. Embassy & Consulate in the Republic of Korea, “Remarks by President Biden and President Yoon Suk Yeol of the Republic of Korea in joint press conference,” April 27, 2023, <<https://kr.usembassy.gov/042723-remarks-by-president-biden-and-president-yoon-suk-yeol-of-the-republic-of-korea-in-joint-press-conference/>>.

본토의 이익을 위협하기 위해 광범위한 야망과 함께 역량을 증대시키고 있다는 점을 인식하고, 지역 간 통합을 추진해야 한다.”²⁴⁾라는 표현에서 정책 목표가 간접으로 드러나는데, “트럼프 대통령이 일본과 한국의 국방비 분담 확대를 주장하는 것처럼, 우리는 이러한 국가가 국방비를 증액하고, 특히 적을 억지하고 제1열도를 수호하는 데 필요한 역량에 집중할 것을 촉구해야 한다.”²⁵⁾라고 지적하고 있는 것처럼 동맹국의 역량 강화를 통해 미국의 전력 분산 부담을 일부 완화함으로써 중국과 북한의 우발 및 의도적인 연계에 대응하고자 하는 모습을 보이고 있다.

③의 경우 ‘원상회복형 강제’의 성격을 가지고 있는데, 원칙적으로 보상이 아닌 위협 전략에 기초하여 논리 정합성은 존재하지만, 1절에서 언급했던 것처럼 언제까지 비핵화 상태로 돌아가지 않을 경우 북한 정권에 치명적인 타격을 입히겠다는 공약보다는 선제 핵 사용 억지에 초점을 맞추고 있기에 비핵화에 유의미한 영향을 주는 강압 정책을 수행하고 있다고 평가하기는 어렵다. 미국이 보여주고 있는 강압의 태도는 미국 본토를 향한 공격을 완벽하게 억지할 수 있다는 확신을 김정은이 미국에 줄 수 있다면, 이스라엘·인도·파키스탄의 모델처럼 북한의 핵무장국 지위를 인정하고 이에 기반한 핵군축이나 군비통제 협상이 진행될 수도 있음을 시사한다.

2) 한국의 한반도 북한 정책

한국의 북한 관련 한반도 정책은 ①북한의 핵 및 재래식 공격 억지, ②북한의 비핵화, ③북한과의 통일평화로 나누어 생각할 수 있다. ①의 경우 군사력에 기반하여 북한이 현상 유지를 추구하도록 만든다는 점에서 ‘억지+위

²⁴⁾ The White House, *National Security Strategy*, 2022, p. 22.

²⁵⁾ The White House, *National Security Strategy*, 2025, p. 24.

협'의 성격을 가지고, ②와 ③의 경우 군사력에 기반하여 변화를 끌어내기 위한 것이라는 점에서 강제의 성격을 가진다. ①은 한미 동맹과 미국의 한국에 대한 공약, 한국의 재래식 군사력 우위, 국제 사회에서의 외교력 차이, 압도적인 경제력 차이로 현재까지 효과적으로 수행되고 있다. 억지의 특성상 해당 위협이 사라질 때까지 억지가 지속되어야 한다는 점에서 ①의 달성을 위한 위협의 공약은 유지되어야 한다. ②비핵화는 '원상회복형 강제+위협'의 구도에, ③통일의 경우 북한 정권이 그동안 누려왔던 것을 양보해야 한다는 점에서 '양보형 강제+보상'의 구도에 놓여 있다. ②와 ③의 관계에서 북핵 문제와 관련된 논의는 그동안 '비핵화 선행론'이나 '비핵화와 평화 체제 병행론'이 주를 이루어 왔다.²⁶⁾ 2023 KBS 통일 인식 조사에서도 통일·평화를 위한 선결 과제로 '북핵 문제의 해결'이 41.1%로 가장 높은 응답률을 보였다.²⁷⁾ 김정은 또한 완전한 비핵화까지는 아니었으나, 2019년 하노이 회담에서 영변 핵시설 폐기를 대가로 대북 제재의 해제를 요구하였다는 점에서, 남북 모두 비핵화와 관련한 논의가 통일평화의 입구 전략이라는 공유된 인식을 가지고 있었던 것으로 보인다.

3) 북한의 한반도 대한(對韓)·대미(對美) 정책

북한의 대한(對韓)·대미(對美) 한반도 목표는 북한의 개정 헌법과 북러 조약 등을 고려해보았을 때 ①한국과 미국의 김정은 정권 붕괴 시도 억지와 ②정상 국가화 및 외교 고립 탈피로 규정할 수 있다. ①은 '억지+위협' 구도로, 북한 정권의 붕괴를 시도할 경우 비대칭 전력인 핵무기를 활용하여 한국과

²⁶⁾ 최용환, 「미션 임파서블: 북핵 협상의 쟁점과 과제」 『통일정책연구』 제34권 2호 (2025), 45쪽.

²⁷⁾ KBS 공영미디어연구소 조사팀, 『2023년 국민 통일인식 조사 요약 보고서』 (서울: KBS 공영미디어연구소, 2023), 6쪽.

미국에 불가역인 피해를 입히겠다는 처벌에 의한 억지에 따라 그 목표를 달성하고 있다. 북한은 ①의 목표를 담은 수준에서만 언급하는 것을 넘어서 정책 목표를 뒷받침하기 위한 수단으로 대북 경제 제재를 버티며 핵을 중심으로 한 군사력 강화에 성공하였다.

한편, 냉전이 미국과 자유 진영의 승리로 끝난 이후 공산권 국가의 탈사회주의 이행과 대(對)북한 지원의 감소는 더 이상 공세적이고 확장적인 대(對)한국 전략을 지속하기 어렵게 했다.²⁸⁾ 주어진 상황에서 김정은 정권은 ①의 목적을 최우선시하여 정권의 안보를 확보한 이후, 이제 ②정상 국가화 및 외교 고립 탈피를 통해 한반도 주권 경쟁을 이어 나가고자 하고 있다. 그러나 북한이 한반도에서 최소한 한국과 동일한 지위를 가지고 주권 경쟁을 하기 위해서는 국제사회에서 ‘핵’과 관련된 문제를 선행하여 해결해야 하고, 한국이 경제적으로는 국제사회의 공급망에서, 정치적으로는 군사력과 외교력에 기반하여 북한을 압도하는 영향력을 행사하고 있기에, ②의 국면에서는 ‘양보형 강제+보상’ 구도를 마주하고 있다. 2026년 개정 북한 헌법은 ②의 목표를 향한 김정은의 의지를 잘 보여준다. 개정 헌법에서 헌법의 명칭을 ‘조선민주주의인민공화국 사회주의헌법’에서 ‘조선민주주의인민공화국 헌법’으로 변경하였는데, 사회주의라는 표현을 제거함으로써 국제사회에서 이념 중요성이 쇠퇴한 사실을 반영하는 한편, 이념과 관계없는 국제사회의 일원이자 베스트팔렌 체제의 기초 단위인 주권 국가임을 드러내고자 한 것으로 보인다. 연장선상에서 개정 헌법 제1조에서 ‘국호’라는 표현을 사용하고 제86조에서 국무위원장을 ‘최고령도자’가 아닌 국가수반으로 정의하며 국가 정체성과 대표성을 동시에 부여했다. 영토조항은 많은 전문가가 예측했던 대로 신설되었으며, 기존 헌법 제9조에서 명기했던 “...북반부에서 인민정권을 강화하

²⁸⁾ 전재성, 『동북아 국제정치이론: 불완전 주권국가들의 국제정치』 (서울: 한울 아카데미, 2020), 89~115쪽.

고…”에서 북반부 개념을 삭제함으로써 한반도에 국한된 정책 수행이 아니라 전지구의 단위에서 정상 국가의 지위를 가지고 한반도 정책을 추진하겠다는 의지를 반영하였다. 헌법의 서문에 열거했던 선대 지도자의 업적은 전부 삭제했는데, 많은 전문가가 김정은주의의 공고화라고 평가하는 것에 동의하면 서도, 필자는 특정 집안의 세습 측면을 약화하고, 현 지도자인 김정은을 드러냄으로써 독재 정권의 성격을 희석하고 정상 국가의 측면을 부각하기 위한 의도도 포함되어 있다고 평가한다.

혹자는 한반도의 적화 통일 또한 북한의 목표에 해당한다고 주장하기도 하지만, 이러한 결론을 내리는 것에는 신중할 필요가 있다. 김정은이 정권을 잡은 이후 일관되게 ‘영토완정’이라는 단어를 사용하고 있는 것은 사실이다. 그러나 김일성 시기 ‘국토완정’이라는 표현이 하나의 조선을 전제로 하여 남북의 경계를 해체하고 사회주의 체제로의 흡수통일을 추구한 것과 김정은 시기 ‘영토완정’이라는 표현은 그 결을 달리한다.²⁹⁾ “전쟁이 일어날 경우에는 대한민국을 완전히 점령, 평정, 수복하고 **공화국령역**에 편입시키는 문제를 반영하는 것도 중요하다.”³⁰⁾라는 표현에서 파악할 수 있는 것처럼 ‘영토완정’은 이미 확정된 경계 내부와 ‘전쟁의 발생’을 전제로 하고 있기 때문이다. 즉, 전쟁을 북한이 능동적으로 창출하여 통일을 위한 혁명을 수행하겠다는 것이 김일성 시기의 ‘국토완정’이라면, 김정은 시기에는 전쟁의 능동성보다는 수동성을 강조하는 것이 ‘영토완정’이라고 할 수 있다.³¹⁾

나아가 적대적 두 국가론은 오히려 북한의 무력 통일 내지는 무력 공격의 가능성을 제한하고 있다. 서론에서 살펴본 것처럼 김정은은 반복적으로 국제사회의 지지를 강조해왔다. 그러나 적대적 두 국가론에 기초한 영토완정

29) 박소혜, 「북한의 영토 인식 변화 연구: ‘국토완정’과 ‘영토완정’ 비교를 중심으로」 『통일정책연구』 제33권 2호 (2024), 136~137쪽.

30) 『조선중앙통신』 2024년 1월 16일.

31) 박소혜, 「북한의 영토 인식 변화 연구」, 123~135쪽.

을 추구할 경우, 이는 민족 내부의 문제가 아니라 국제법의 문제로 전환되기 때문에 김정은의 영토완정은 타당성과 합법성의 측면에서 논리성이 감소하게 된다. 이를 의식한 듯 2026 개정 북한 헌법에서도 김정은의 한국에 관한 공격 언사와 달리 대한(對韓) 적대감을 노골적으로 명시하는 표현이 반영되지 않았다. ‘제국주의 침략자들’, ‘착취와 압박에서 해방’, ‘내외 적대분자들의 파괴 책동’ 등과 같은 전투적 표현도 사라졌다.³²⁾

따라서 적대적 두 국가론 실행의 측면에서 진행되고 있는 한국과의 물리 고립과 단절은 전쟁 억지의 신빙성을 주는 정책의 일환이라는 평가가 가능하다. 실제로 2024년 10월 9일 북한은 남북을 연결하는 도로와 철도를 폭파하고 방어물을 세우는 한편, 2024년 10월 17일에는 경의선과 동해선 도로와 철도를 폭파했다. 이는 북한이 한국과의 관계 단절을 표면으로 명확히 하기 위한 조치이기도 하지만, 동시에 그들이 남침할 수 있는 길을 차단함으로써, 공격 의도를 가지고 있더라도 이를 실행하지 못하게 하여 제한전이나 지상군 투입의 가능성을 낮추는 신호를 발신하는 것으로도 볼 수 있다. 정리하자면, 군사·경제 열세에 따라 북한은 현실적으로 적화통일을 이룰 수 없는 상황이며, 적대적 두 국가론은 이를 드러내는 하나의 표지가 된다. 물론, 김정은 정권의 한국에 대한 공격성을 무시하자는 소리는 아니다. 그러나 김정은 정권의 목표를 지나치게 공세에 매몰된 것으로 해석할 필요는 없다는 것이다. 이상의 논의를 정리하면 <표 2>와 같다.

한국·미국·북한의 한반도 정책을 각각의 입장에서 강압의 유형에 맞게 분류해보면 김정은이 고민하는 부분이 직관적으로 나타난다. 통일이 이루어지거나 한국과 북한이 서로 갈라서고 각자의 길을 가는 것으로 합의하지 않는 한, 체제 경쟁에서 패배한 김정은에게 외부 세력에 의한 정권의 안보 위협은

³²⁾ 「北, ‘두 국가+‘정상국가화’ 헌법 개정…김정은 권한 강화」 『뉴스1』 (온라인), 2026년 5월 6일, <<https://n.news.naver.com/mnews/article/421/0008929412>>.

변수가 아니라 상수이다. 체제 경쟁에서 패배하여 북한 정권의 안보를 확신할 수 없는 상황에서, 한반도에서의 주권 경쟁에서 승리하기 위한 정상 국가화 및 외교 고립 탈피를 위해 존재하는 핵시설을 폐쇄하는 수준이 아니라 완전한 비핵화를 국제사회에 보상으로 내어주고 양보형 강제를 시도하기에는 무정부 상태인 국제관계를 고려했을 때 무리가 있다. 이는 김정은의 입장에서 ‘억지’를 수행하기 위한 ‘위협’ 전략의 수단이 ‘양보형 강제’를 수행하기 위한 ‘보상’ 전략의 수단과 동일하기 때문에 발생하고 있는 문제이다.

〈표 2〉 국가별 한반도 정책의 강압 유형 분류

국가		미국	북한	한국
강압의 유형				
억지		- 북한의 미국 및 한국 공격 억지 북한-중국 연계로 인한 미군 전략 약화 방지	정권 붕괴 시도 억지	북한의 핵 및 재래식 공격 억지
강제	원상 회복	북한의 비핵화	-	북한의 비핵화
	양보	-	정상국가화 및 외교 고립 탈피	통일평화

자료: 저자 작성

한국도 비슷한 문제를 마주하고 있다. 한국 입장에서 비핵화와 통일을 위한 강압의 수단은 각각 ‘위협’과 ‘보상’인데, 적극적인 통일평화 정책을 추진하기 위한 ‘보상’을 제공한다면, 이는 자칫 북한이 핵무기를 보유하고 있음에도 위협이 아니라 이에 대한 보상을 제공하는 모양새가 될 수 있다.

적대적 두 국가론은 위에서 논의한 행위의 제약을 극복하기 위한 ‘강압 사다리’ 동반 전략의 일환으로 보인다. 적대적 두 국가론은 기준점 초기화의

차원에서 남북 관계의 공유 기준점이었던 남북기본합의서의 특수관계와 통일평화 원칙을 폐기하고, 두 적대 국가의 영구 공존이라는 미래 지향 좌표를 설정하였다. 나아가 1992년 한반도 비핵화 공동선언이 설정한 핵의 군사 사용 부재, 그리고 핵 미보유 상태로의 복귀라는 기준점을 폐기하고 미래의 새로운 상태를 협상할 것을 요구한다. 결과적으로 적대적 두 국가론하에서 김정은은 핵보유국 지위를 일방으로 확정하고, 남북 관계의 성격을 재정의하며 한국과 미국에 이를 수용할 것인지 거부할 것인지를 선택만을 남기는 비대칭 구조를 형성하고자 노력하고 있다. 만약 북한의 요구를 수용할 경우 북한 비핵화는 핵 개발 중단·핵 폐기라는 특정 행위의 원점화가 아니라, 핵보유국으로서의 정상 국가 및 두 국가 관계의 한 축으로서의 주권 국가라는 확립된 지위를 양보하는 성격으로 변화하게 된다. 이렇게 되면 김정은의 입장에서 정상 국가화 및 외교 고립 탈피를 위한 보상 수단의 제공이 북한 정권 붕괴를 위한 위협 수단을 제거하는 것과 동일하던 상황을 벗어날 수 있게 된다.

한국과 미국은 북핵 문제를 ‘원상회복형 강제+위협’에서 ‘양보형 강제+보상’으로 변화시킬 것인지를 선택해야 하는 상황이다. 핵보유국으로서의 지위를 인정하고 두 국가 간 평화 공존이 협상 단위가 될 때는 앞서 언급했던 것처럼 한국과 미국이 제공해야 하는 보상은 더 이상 원상회복을 위한 보상이 아니라 정상 국가의 정치·경제 인센티브로 재구성된다.

3. 한국의 대북 정책 공약 이행 실패와 핵 공격 억지 성공의 효과

그렇다면, 김정은이 2절의 문제의식을 체감한 계기는 무엇일까? 적대적 두 국가론의 등장에 있어 한국의 대북 정책 공약 이행 실패와 핵 공격 억지 유지가 중요한 맥락을 형성하고 있다는 점은 선행연구에서 충분히 강조하지 않고 있다. 2018년 평창 올림픽을 계기로 시작한 한반도 평화 프로세스는

2019년 하노이 회담의 결렬 이후 급격히 교착 상태에 빠졌다. 일련의 과정에서 김정은은 한국의 역할과 공약 이행 능력의 한계를 체감했다. 남북 관계 개선을 위한 한국 정부의 노력이 대북 제재의 틀을 벗어나지 못함에 따라, 한미 관계에서 한국 정부의 자율성이 기대에 미치지 못하였기 때문이다. 이를 가장 잘 드러내는 사례가 2019년 초 타미플루 전달 무산이다. 인플루엔자 대응을 위한 인도주의 지원이라는 지극히 제한적인 사안조차 한국 정부가 독자로 이행하지 못한 사건은 김정은으로 하여금 한국이 대외 관계나 통일 문제 있어 영향력을 발휘하지 못한다는 인식으로 이어졌고, 공약의 신빙성 측면에서 볼 때 북한이 한국과의 협상 테이블에 투자할 유인을 약화했다. 물론, 한국이 대북 정책 공약을 이행하기 위한 노력을 하지 않았다는 것이 아니다. 타미플루 지원 등을 위한 자원을 마련했고, 미국과 협의에 나서는 등 노력하는 모습을 보였다. 그러나, 한국이 남북 관계 발전의 매개자·촉진자 역할을 자임했음에도 불구하고, 보상을 결정하는 실질 주체는 여전히 미국이라는 사실이 북한에게는 더 중요했던 것이다.

한편, 이미 핵무기를 가지고 있는 김정은 정권에 대응하여 한국과 미국은 억지와 원상회복 요구를 위한 위협 전략을 지속할 수밖에 없다. 그러나, 2019년 8월 5일 김정은이 트럼프에게 보낸 친서에서 “저를 주기만 하고 아무런 반대급부도 받지 못하는 바보처럼 보이도록 만들지는 않을 것입니다”³³⁾라고 토로한 대목은 2019년 한반도 핵 공격 억지를 위한 한미연합훈련이 정상 가동된 것에 대한 김정은의 불만이 드러난다. 이는 비핵화 층위에 해당하는 정책과 핵공격 억지 층위에 해당하는 정책을 정확히 구분하지 못함으로써 김정은이 이슈 연계에 실패했음을 보여준다. 김정은이 북미정상회담의 과정에서 영변 핵시설의 폐쇄 등과 대북 제재의 해소를 교환하고자 했던 것

33) 이정철, 『북미 대립과 친서 외교: 노딜 전략의 뒷과 수정주의 북한』 (서울: 서울대학교출판문화원, 2025), 389~392쪽.

은 ‘원상회복형 강제+보상’의 입구 전략을 제시하고자 한 것인데, 이는 트럼프 대통령과 같이 빅딜을 원하는 대통령 개인 차원과는 달리 조직 관료의 차원에서는 부정적 학습 효과에 대한 우려로 인해 수용할 수 없는 것이고, 볼턴과 같은 정책 관료가 트럼프식의 빅딜이 이루어지지 못하도록 만드는 원인이 되었다.

결론적으로 3절의 논의는 ①김정은이 한반도 정책을 위해서는 한국보다는 국제사회에서 미국과 직접 협상을 진행하는 것이 용이하다는 사실과 ②김정은 정권의 핵을 활용한 ‘억지+위협’ 전략이 북한에 대한 전면전을 방지하는 것에는 성공했지만, 핵을 레버리지로 활용하는 과정에서는 상대국의 입장에서 북한과의 협력이 ‘원상회복형 강제+보상’에 해당하기 때문에 그 이상의 정책 효과성이 없다는 사실을 인지하였음을 시사한다. 따라서 김정은이 정권의 단기 안전을 보장받으면서 장기 시계열 단위에서의 생존을 추구하기 위해 한반도의 구도를 ‘양보형 강제+보상’으로, 즉 북한이 정상 국가로서 이에 관한 보상을 취할 수 있는 구도로 이행해 가고 있다고 평가할 수 있다.

4. 한국 북방 정책 표류의 나비 효과

김정은은 3절의 문제의식에 기초하여 변화의 공간을 창출하기 위해 2021년 9월 최고인민회의 제14기 제5차 회의 시정연설에서 “세계적인 신냉전 구도가 형성되고 있다”³⁴⁾라고 발언하며, 미·중 간의 갈등 관계를 활용하여 국제 질서를 북한 정권에 유리한 방향으로 전환하기 위한 담론을 발신하였다. 2022년 12월 당 전원회의에서는 “국제관계구도가 신냉전 체제로 명백히 전환되고 다극화의 흐름이 더욱 가속화되는데”³⁵⁾라고 언급하였으며, 2026년 2

34) 『조선중앙통신』 2021년 9월 30일.

35) 『조선중앙통신』 2023년 1월 1일.

월 진행된 조선노동당 제9차 당대회에서도 “미국의 패권정책에 의해 다무체계를 근간으로 하는 현존 국제 질서와 국제관계 구도에서 심각한 변화가 일어나고 있다”³⁶⁾라고 규정하였다. 중국의 불편함을 의식하여 ‘신냉전’ 대신 대신 다극화나 반제공동행동과 같은 우회 언어를 사용했지만, 진영 대결 구도를 심화하는 담론의 실질은 유지되고 있다.

김정은이 정책 환경 변화를 갈망했다고 하더라도, 변화를 실행할 수 있는가에 관한 문제는 별개의 것이었다. 김정은이 능동적으로 국제 환경의 재구성을 현실화할 수 있는 공간이 열린 하나의 배경은 2023년을 기점으로 한국의 북방정책이 표류하고 있는 것에서 찾을 수 있다. 윤석열 대통령은 로이터 인터뷰에서 인도·재정 지원만을 관철하지 못할 수도 있다고 언급하며 자유와 인권 방어를 위한 지원의 범위에는 제한이 없다고 발언하여³⁷⁾ 우크라이나에 대(對)러시아 무기를 지원할 수도 있음을 시사하였고, 2023년 7월에는 우크라이나를 직접 방문하기까지 하였다. 자유주의에 기반한 가치 외교는 한국이 추진해야 할 외교의 방향성임이 분명하다. 그러나 실제로 군사 지원이 이루어졌는가의 여부와는 상관 없이 일련의 발언과 행위는 러시아가 한국과의 관계를 불편하게 인식할 수 있는 계기를 제공하였음에도, 러시아와의 관계를 유지하기 위한 후속 조치가 부족했다. 이는 노태우 정부 이래 한국이 공들여 구축해 온 북방정책이 방향성을 잃고 후퇴하도록 만들었으며, 러시아가 한국보다 북한과 협력할 수 있는 틈새를 벌렸다. 윤석열 대통령의 탄핵 이후 이재명 정부가 들어섰음에도 불구하고 한국 외교에서 러시아는 주요 의제로 여전히 등장하고 있지 않은 상황이다.

2023년 4월을 전후로 러시아와 한국의 관계가 틀어지는 것을 목격한 북한은 2023년 7월 쇼이구 국방장관과 평양에서 군사협력을 논의하였으며, 당해

36) 『조선중앙통신』 2026년 2월 26일.

37) 「외교 리스크만 키운 윤 대통령 외신 인터뷰」 『경향신문』 (온라인), 2023년 4월 19일, <<https://www.khan.co.kr/article/202304191931001>>.

9월에는 북러정상회담을 성사시켰다. 2023년 11월에는 러시아의 지원 속에서 정찰 위성인 만리마 1호의 발사에 성공했다. 러시아와의 관계 개선을 바탕으로 대외 무대에 복귀하기 시작한 북한은 2023년 12월 적대적 두 국가론을 선언하고, 2024년 6월 19일에는 또 한번의 정상회담을 통해 「북러 포괄적인 전략적 동반자 관계에 관한 조약」을 체결함으로써 적대적 두 국가론의 국제화를 위한 포석을 시작하였다. 특히, 1961년 조소동맹조약 제5조에서 규정되었던 ‘조선반도 통일’과 관련된 조항이 사라진 것은 국제 관계에서 적대적 두 국가론의 기초를 다지기 위한 시발점으로 보인다.

해당 조약은 러시아·우크라이나 전쟁 이후 불가피하게 직면할 구조 취약성을 선제 관리함으로써 한국의 대북 정책을 제한하기 위한 계산과도 연결되어 있다. 러시아와 북한 모두 천연자원을 중심으로 한 경제구조를 가지고 있기 때문에 러시아·우크라이나 전쟁이 종료된다면, 러시아는 북한보다 한국과 같은 기술 선진국과의 협력을 선택할 가능성이 높다. 실제로 소련 해체 이후 러시아는 대한민국과의 경제 협력을 적극적으로 추진하였다. 이번 북러 조약에 포함된 내용을 살펴보면 제8조의 군사기술 이양 근거 조항을 시작으로, 제9조의 전략산업(식량·에너지·공급망·기후·보건), 제10조의 무역과 과학기술(우주·원자력·AI·IT) 협력 등 조약 전반에 걸쳐 전방위 협력을 위한 조항이 포진해 있다. ‘전쟁’이라는 특수한 상황에서의 협력을 넘어서서 국가 대 국가로서의 협력을 제도화한 것이다.金正은은 결과적으로 러시아를 활용하여 한·러 협력을 인질로 삼아 한국을 압박할 수 있는 기반을 다졌고, 새로운 북러 관계가金正은이 강압 사다리 등반 전략을 수행함에 있어 중요한 자산으로 작동할 것임을 예측할 수 있다.

IV. 적대적 두 국가론에 대한 한국의 정책 방향성

1. 남북한특수관계론에 기초한 일관된 통일 정책과 현실주의 외교의 보완

그렇다면, 김정은의 적대적 두 국가론을 통한 강압 사다리 등반 전략에 우리는 어떻게 대응해 나가야 할까? 적대적 두 국가론에 대한 대응으로 일각에서는 평화적 두 국가론과 같이 남북 관계를 국가 간 관계로 재정 의화자는 주장을 제기하고 있다. 그러나 이는 남북 관계의 역사적·법적 틀에 혼선을 가져옴에 따라 정책의 논리성과 그 실효성을 붕괴시키는 결과를 초래하며, 대북 정책의 주도권을 북한에 내주는 결과를 낳을 뿐만 아니라 통일 국면에 있어서 국제사회의 개입 가능성을 높여 이해관계자의 수를 증폭시킬 수 있다는 점에서 바람직하지 않다.

우선 정책 논리성의 측면에서 1991년 채택된 남북기본합의서가 규정한 “쌍방 사이의 관계가 나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계”라는 프레임을 수사에 그치는 것이 아니라, 한국 헌법 제4조에 규정된 평화통일 원칙의 표현이다. 한편, 적대적 두 국가론은 정전 협정이라는 명확한 근거가 있다. 그러나 한국이 주장하는 ‘사실상의’ 평화적 두 국가론은 법적인 근거가 없다. 또한, 평화적 두 국가론을 수용할 경우, 북한은 외국이 되고, 북한 주민은 외국인인 되는 것인데, 이는 이산가족법, 6·25남북자법, 남북교류협력법 등 기존의 법이 존재할 필요가 없음을 의미한다. 정동영 장관도 이를 의식한 듯 평화적 두 국가론 앞에 ‘사실상의’라는 수식어구를 은근슬쩍 끼워 넣어 규범적으로 북한을 국가로 인정할 수 없다는 현실을 인정하는 뉘앙스를 보여주었다. 상호 체제를 존중한다는 기존의 담론으로 회귀한 것이다. 그런데, 상호 체제를 존중한다는 내용은

남북기본합의서와 남북한특수관계론에 이미 반영된 내용이기 때문에 평화적 두 국가론류의 주장은 지금의 남북한특수관계론과 별반 다를 바 없이 대북 정책의 논리성만 충돌하도록 만들며, 한국의 한반도 정책이 북한에 의해 좌지우지되는 듯한 인상만 강화할 뿐이다. 즉, 평화적 두 국가론은 이를 채택함으로써 얻는 실익이나 담론의 실질 변화는 없으면서, 한국의 대북 정책이 북한의 정책 변화에 ‘대응(react)’하는 측면만 부각됨에 따라, 남북 관계의 주도권을 북한에 내주는 결과를 초래할 확률이 높다.

따라서 한국은 서독의 선례를 참고하여 적대적 두 국가론에 대응할 필요가 있다. 동독은 1960년대 후반 현재의 북한처럼 헌법 개정을 통해 “독일민주공화국은 노동자와 농민의 사회주의 국가다”라고 규정함으로써 동독 헌법에 있던 통일에 관한 내용을 삭제했다. 그러나 서독은 동독의 존재를 인정하면서도 이를 법적으로 승인하지 않고 통일 의무를 유지하였으며, 진보와 보수를 막론하고 모든 서독 정부는 ‘독일정책’을 일관성 있게 추진함으로써 1989년 독일 통일을 위한 무대를 유지할 수 있었다.³⁸⁾ 물론, 독일 통일의 사례를 한반도에 동일하게 적용할 수는 없다. 독일 통일이 가능했던 이유는 북한과 달리 시민 사회의 공간이 남아 있었고, 동독 주민과 서독 주민이 빠른 통일을 직접 선택했기 때문이다. 그럼에도 서독의 사례에서 한국이 배워야 하는 교훈은 한국이 주도할 수 있는 통일의 무대를 유지해야 한다는 것에 있다.

한편, 신냉전·다극화 담론은 북한이 정상 국가로서 강압 사다리 등반 전략을 위해 외교전을 수행하는 전제 조건이다. 한국은 국제사회에서 김정은의 자율성을 줄이고 신냉전 담론을 파쇄하기 위해 개방 질서에 기반한 현실주의 외교 정책으로 복귀해야 한다. 특히 윤석열 정부 시기부터 표류하기 시작한 대(對)러시아 외교를 복원하여, 한반도 문제에 있어 정치 체제 등을 이유로 중국과 러시아를 적대 진영으로 몰아붙이는 도덕 낭만주의 접근에서 벗

³⁸⁾ 손선홍, 「북한의 ‘적대적인 두 국가 관계’ 선언과 우리의 대응」, 174~179쪽.

어남으로써, 북한의 현상 변경 시도가 작동할 수 있는 공간을 점차 줄여나가야 한다.

이때 핵심은 한국의 대(對)중국 정책과 대(對)러시아 정책이 북·중 및 북·러 관계와 음(-)의 관계를 가지도록 할 필요는 없다는 것이다. 전통 대북 정책에서 6자회담이나 국제사회를 활용하는 논의를 살펴보면, 중국과 러시아의 협력을 다자 대북 제재를 강화하거나 북한을 국제사회에서 고립시켜 협상의 자리로 끌어내기 위한 수단으로만 간주하고 있다. 하지만, 이는 흡수통일 및 정권 안보에 관한 우려만 키워 김정은이 내치에 집중하는 역효과를 유발할 수 있다. 중국·러시아와의 우호 관계를 북한을 압박하는 용도로 사용하는 것보다는 동아시아 지역 전반의 신뢰를 구축하고 평화 분위기로 연결될 수 있는 수단으로 접근하여 한국이 통일 이전 김정은 정권의 붕괴를 원하지 않는다는 신호를 발송하면서도, 김정은이 동아시아 평화 구도에 반하는 움직임을 취하지 못하도록 막아야 한다.

2. 정책 목표와 정책 수단의 분류와 이에 기초한 논리적 이슈 연계

앞서 논의했던 것처럼 강압 구도에 기초했을 때 공격 억지 정책과 비핵화 정책은 위협을 수단으로, 통일평화 정책은 보상을 수단으로 할 때 정책의 논리성과 효과성이 보장된다. 그러나 필자가 한국의 한반도 정책을 살펴보았을 때 가장 큰 문제점이라고 생각하는 것은 핵 공격 억지 정책과 비핵화 정책, 그리고 통일평화 정책이 각 정책 영역에 머무는 것이 아니라 정책 영역을 넘어 혼재하여 사용된다는 점이다. 대표 예시로 한미연합훈련 중단과 관련된 논의를 뽑을 수 있다. 대북 협상 과정을 살펴보면 항상 협상 테이블에서 한미연합훈련의 중단을 비핵화와 평화의 전제 조건으로 논의해왔다. 하지만, 한미연합훈련은 핵 공격 억지를 위한 수단이자, 대(對)북한 정책에 머무는 정책이 아닌 중국에 관한 대응과 한국 및 동아시아 안보 전체와 연관된

정책이기 때문에 오직 북핵 문제 해결만을 위해서 중단할 수 없음에도 불구하고 한미연합훈련에 대한 김정은의 이슈 연계를 수용함으로써 한국과 미국의 공약 실행 의지에 관한 김정은의 의심을 유발했다. 따라서 한국은 김정은을 협상 테이블로 끌어내는 것 자체에 집중할 것이 아니라 그 이전에 정당한 교통 정리부터 진행할 필요가 있다. 해당 내용을 정리한 것이 <표 3>이다.

<표 3> 한국의 한반도 정책 목표와 정책 수단

한국의 정책 목표	강압 구도	정책 수단 *()의 경우 사용 가능성이 낮은 정책을 의미함
북한의 핵 및 재래식 공격 억지	억지+위협	한미연합훈련, 재래식 전력 강화, (핵무장)
북한의 비핵화	원상회복형 강제+위협	대북 경제 제재, (북한 핵시설 타격), (핵무장), (주한미군 철수)
평화통일	양보형 강제+보상	북한 개발 협력 지원, 문화·학술 교류, (주한미군 철수)

자료: 저자 작성

한미연합훈련과 재래식 전력의 강화는 북한의 핵 및 재래식 공격을 억지하는 동시에 동아시아 지역에서의 영향력과 안보를 확보하기 위한 수단이다. 이는 북한의 비핵화나 평화통일을 위해 포기할 수 없는 정책에 해당하므로 북한의 비핵화나 평화통일을 위한 수단으로 한미연합훈련의 중단이나 재래식 전력의 통제를 연계하는 것은 실현하지 못할 공약을 제시하는 것과 같다. 북한 비핵화의 경우 앞서 반복 언급한 것처럼 기한 없는 대북 경제 제재와 소극 억지 수준에 머물고 있는 상황에서 대북 경제 제재 해제와 같은 보상을 선제 제공하는 것은 북한의 부정적 학습효과를 유발한다. 만약, 비핵화와 관련한 강력한 위협 공약을 추진하고 싶다면, 특정한 기간을 정해 그 시점까지 북한이 비핵화나 핵 사찰 수용을 거부할 경우 핵시설을 일방으로 타

격하여 비핵화시키겠다는 공약과 실행을 생각해 볼 수는 있다. 그러나 정책 위험성을 고려하였을 때 이는 비현실적으로 보인다.

주한미군 철수의 경우 통일 전략이나 북한 비핵화에 대한 트레이드로 사용될 수 있으나, 미국의 확장 억지에 기반한 북핵 억지 위협의 신빙성 확보를 위해 주한미군은 필수 존재라는 점에서 이 역시 비핵화나 통일 정책과 이슈 연계해서는 안 된다. 한국의 핵무장은金正은의 현상 변경 시도와 이에 미국이 호응하여 한반도 정책을 완전한 평화나 통일이 아니라 북핵 군축 및 군비통제 수준에 머무르게 할 경우 사용할 수 있는 카드이다. 김정은이 비핵화 포기를 고집하면서도, 재래식 무기의 증강을 시도할 경우 이에 대응하여 북한을 위협하는 수단으로 활용될 수 있다. 그러나, 대외 의존도가 높은 한국의 현실과 미국과의 관계를 고려하였을 때 핵무장은 극단의 상황에서만 이슈 연계를 시도할 수 있는 카드이다. 그럼에도, 핵무장을 테이블에서 제거하기보다는 올려두는 편이 한국의 벼랑 끝 전술 수행과 북한과의 대(對)미 외교전에서 유리할 것이다.

북한 개발 협력 및 문화·학술 교류 등의 경우 평화통일을 위한 신뢰 구축의 선행 조건으로 각각 통일 비용을 줄이고, 사회의 이질성을 극복하기 위한 장치로 작동한다는 점에서 꾸준히 추진할 필요가 있다. 다만, 북한 주민에 직접 개발의 혜택이 돌아갈 수 있도록 하는 것이 중요함에 유의해야 한다. 중국 내 북한이탈주민 1,300여 명을 대상으로 한 설문조사에 따르면, 57%의 응답자만이 국제 식량 원조의 존재를 인지했으며, 이를 인지한 응답자조차도 대다수는 자신이 원조의 수혜자라고 인식하지 않았다. 특히 원조를 인지한 응답자의 약 94%는 해당 지원이 군부에, 약 28%는 당 관료에 원조가 우선 배분된다고 응답하였다.³⁹⁾ 진보 정부에서 전통적으로 시행해 온 햇볕정책의

³⁹⁾ Chang, Yoonok, Stephan Haggard, and Marcus Noland, *Exit Polls: Refugee Assessments of North Korean Transition* (Washington: Peterson Institute for International Economics, 2008), pp. 6-10.

한계가 드러나는 대목인데, 이는 국가 경제 수준과 개인 일상 경제 수준이 분리되어 작동하는 상황을 극복할 필요가 있음을 시사한다. 따라서 한국은 북한 정권에 대한 제재 해제나 경제 보상이 아니라 북한 주민에 관한 직접 지원을 통일 및 평화 정책과 이슈 연계해야 한다. UN 대북 제재의 실효성이 사실상 없는 상태에서 이를 표면적으로 해제하기보다는 일종의 뭉개기 전략을 미국과의 협의하고, 북한 주민이 직접 체감할 수 있는 비정치 영역에서 선제적이고 일관된 지원을 수행해야 한다. 예를 들어 에너지 발전 시설을 북한에 직접 지어주는 것이 아니라 한국에서 생산한 에너지를 전력망을 통해 주민에 직접 공급하는 방식의 지원을 생각해 볼 수 있다. 이는 통일 비용을 선제 지출함으로써 지출의 시간성을 분산시키는 방안에 해당하기도 하다.

3. 비핵화 선차 요구 방식의 전환과 역-벼랑 끝 전술을 통한 재래식 분쟁 억지

기존 대북 정책에서 비핵화를 남북 통일평화의 선행 혹은 병행 조건으로 두는 것은 효과적인 이슈 연계를 시도하기 어려운 상황을 초래하고 있다. 비핵화를 선차로, 내지는 통일평화와 병행하여 요구하는 기존의 접근 방식은 1994년 1차 핵 위기와 같이 억지의 상황이거나, 명확한 기한을 정한 강제의 상황, 혹은 통일과 같이 다른 최종 목표가 없는 상황이라면 유용한 선택지가 될 수 있다. 하지만, 이미 대북 억지는 실패한 상황이고, 한국은 통일이라는 상위의 한반도 정책 목표가 존재한다. 현재의 대북 접근법을 유지할 경우 북한의 핵 공격 내지는 재래식 공격 억지 그 이상도, 그 이하도 아니게 되며, 이는 비핵화와 통일 모두를 놓치는 결과를 초래한다. 따라서 비핵화를 통일의 입구가 아닌 출구로 재배치하고, 핵 의제에 대해서는 통일 전까지 '의도된 무시(willful ignorance)' 전략을 통해 통일 의제를 한국이 주도하기 위한 정책 변화를 시도해야 한다.

김정은 정권은 핵무기가 정권의 안보 자산을 넘어 정권의 정체성과 정당성의 핵심 요소로 자리 잡은 상황에서 비핵화를 선제로 요구하는 모든 접근은 정권 자체에 대한 도전으로 인식하기 때문에, 생존의 담론 구조를 핵으로부터 점진적으로 분리하는 작업이 선행되어야 한다.⁴⁰⁾ 그러나, 비핵화를 통일·평화 협상에서 의제화하는 것은 생존과 핵의 점진 분리가 아니라 핵 무력과 핵 무력의 인정에 관한 집착을 강화하며, 북한의 핵 정체성을 국제사회에서 정당화하는 도구로 활용될 뿐이다.

비핵화에 집착할 경우 벼랑 끝 전술에 한국이 말려 들어가는 결과가 발생하는 것이다. 김씨 정권은 핵무기와 관련한 위협 발언을 통해 불확실성 조작자의 지위를 점유하는 ‘벼랑 끝 전술’을 활용해왔다. 핵실험과 미사일 발사, 그리고 한반도 위기 국면의 주기 조성은 모두 한국과 미국이 핵무기에 기반한 김정은의 움직임이 실제로 어디까지 갈 것인가를 끊임없이 계산하게 만들어 왔다. 그리고 역지가 실패한 상황에서 한국이 북한의 핵무기를 협상 의제의 전면에 배치하는 행위는 의도와 무관하게 북한이 조성한 불확실성의 실재성을 공식 승인한다. 한국이 비핵화 의제에 매몰될수록 북한은 더 많은 도발과 더 강한 핵 위협을 통해 불확실성의 수준을 끌어올릴 동기를 갖게 되며, 위기의 통제 권한은 북한에 양도된다. 이는 김정은이 핵 의제를 매개로 강압의 좌표를 자신에게 유리한 방향으로 전환함에 있어 한국이 스스로 협력하는 역설을 초래한다.

강압 구도에서도 3장에서 지적했던 것처럼 비핵화가 출구 전략이 아닌 입구 전략으로 배치될 경우, 비핵화를 위한 ‘위협’과 통일을 위한 ‘보상’이 충돌하는 문제가 발생한다. 통일이 비핵화와 동시에 논의되는 상황에서 이루어지는 통일과 관련한 보상 전략이 자칫하면 비핵화 전략의 수단이라는 오인

⁴⁰⁾ Shi, Leo, “Between Survival and Recognition: A Classical Theory Perspective on North Korea’s Nuclear Decision-Making,” *Journal of Education, Humanities and Social Sciences*, no. 60 (2025), pp. 34-35.

신호를 발신하거나, 북한의 핵보유국 지위 용인에 기반한 관계 개선으로 비칠 가능성이 높아진다는 것이다.

따라서 주어진 상황을 극복하기 위해서 비핵화를 협상의 전제 조건이 아닌 통일의 완성으로 설정하는 핵무기에 관한 ‘의도된 무시(willful ignorance)’가 필요한 시점이다. 본래 ‘의도된 무시(willful ignorance)’로 번역되는 이 개념은 강압 상황에서 정보의 획득이 항상 강압국에 유리하게 작용하는 것은 아니며, 반대로 특정 정보의 획득과 공개가 강압의 신뢰성을 훼손할 수 있음을 드러낸다.⁴¹⁾ 새로운 정보가 강압의 합리성을 약화시킬 가능성이 있는 경우, 강압국은 의도적으로 정보 수집을 회피함으로써 공약의 신뢰성을 보존하는 전략을 선택할 수 있다.⁴²⁾ ‘의도된 무시’는 정보의 부재만을 의미하는 것이 아니라 전략·정서 차원에서 적극적으로 구성되는 통치의 기술로⁴³⁾, 특정 사안을 협상 의제에서 배제함으로써 행위자의 입지를 유지하는 데 기여할 수 있다. 이를 변형해서 생각해보면, ‘의도된 무시(willful ignorance)’를 통해 한국이 핵무기와 관련된 사안을 다루지 않음으로써, 북한의 핵 보유를 협상의 정당한 의제로 격상시키지 않고 적대적 두 국가론의 작동 공간을 제거하여, 핵 정체성 확립을 차단하면서도 다른 의제에 관한 논의를 진행할 수 있음을 시사한다.

결국 통일 전이나 완전한 대북 정책 포기 선언 전까지는 한국과 미국의 국력에 기반한 핵·재래식 공격 억지 능력을 신뢰하고 핵무기를 의도적으로 무시함으로써 핵보유국 지위 및 핵 군축 논의의 진행 자체를 차단하는 것이 경직된 한반도의 판을 뒤엎을 수 있는 하나의 돌파구가 될 것이다. 핵보유국

⁴¹⁾ Lindsey, David, “Willful ignorance in international coercion,” *International Interactions*, vol. 47, no. 2 (2021), p. 293.

⁴²⁾ Ibid, pp. 297-309.

⁴³⁾ Bovensiepen, Judith, “On the banality of wilful blindness: Ignorance and affect in extractive encounters,” *Critique of Anthropology*, vol. 40, no. 4 (2020), pp. 492-503.

으로 공식 인정받는 것이 북한이 추구하는 강압의 핵심 목표 중 하나인 만큼, 이 목표를 달성하지 못하도록 하는 것이 핵 보유의 효용을 없앴으로써 김정은이 통일 협상 테이블에 나오도록 유인할 수 있기 때문이다.

혹자는 비핵화의 출구 전략화가 국제사회의 대북 제재 및 비핵화 공조 체제를 약화함으로써 NPT 등 국제 공조 체제와 충돌을 일으킬 수 있다고 비판할 수 있다. 북한을 핵보유국으로 인정한다는 잘못된 시그널을 보낼 수 있다는 가능성도 충분히 존재한다. 그러나, 이미 UN 안전보장이사회의 대북 제재를 통한 비핵화 시도는 사실상 실패한 상황이고, 러시아-우크라이나 전쟁으로 인해 러시아-북한 협력이 강화 및 지속 가능한 제도화가 이루어짐에 따라 비핵화 공조 체제 역시 회복될 가능성이 요원한 상황이므로, 이에 대응할 수 있는 발상의 전환이 필요한 현실임을 인정할 필요가 있다. 다만, NPT 체제에서 추구하는 핵과 관련한 국제 공조 체제 및 규범 준수에 관한 우려는 충분히 제기될 수 있는바, 관련한 국제사회의 우려를 불식시키기 위해 통일 이후 IAEA 등 검증 가능하고 신뢰 가능한 모든 수단을 통해 군사적 핵에 관해 완전한 형태의 사찰을 수용하겠다는 확실한 공약을 신빙성 있게 제시하기 위한 노력을 병행해야 한다.

핵무기에 관한 ‘의도된 무시’에도 불구하고 재래식 군비통제와 한국의 대(對)북한 재래식 전력 우위 유지를 위한 노력을 지속함으로써 ‘안정-불안정 역설’이 발생하지 않도록 해야 한다. ‘안정-불안정 역설’이란 핵무기 등으로 인해 상호 확증 파괴가 확실시될 경우 전면전은 서로가 원하지 않는다는 확신에 기초하여 역으로 국지 분쟁이 증가하는 현상을 지칭한다. 현재 한국과 북한 사이에서는 재래식 전력의 차이와 미국의 확장 억지가 안정-불안정 역설의 발생을 막고 있다는 점에서 긍정적이지만, 만약 북한의 재래식 전력이 강화된다면 김정은이 핵은 억지용으로 두고, ‘핵무기 사용=북한 정권의 종말’이라는 신호를 ‘핵무기만 사용하지 않으면 북한 정권은 종말하지 않는다’는 측면에서 역으로 활용할 가능성이 있다. 실제로 김정은은 러시아와의 협력

을 계기로 재래식 무기 강화에 힘을 쏟고 있다. 미 본토를 타격할 수 있는 대륙간탄도미사일은 2024년 1월 이후 현재까지 시험발사가 없지만, 김정은은 무인기와 인공지능을 현대전의 기본방향으로 규정하거나, 최신형 탱크 및 장갑차를 교체하는 것을 무장 장비 현대화에서 가장 중요한 문제라고 강조했다.⁴⁴⁾ 만약 김정은이 핵 무력 완성을 기반으로, 핵무기 개발에 사용하던 자원을 재래식 무기 개발에 투입하여 한국의 재래식 전력을 추격해 올 경우 핵 대신 재래식 무기에 기초한 국지 분쟁의 가능성이 높아질 수 있기 때문에 이에 주의해야 한다.

동시에, 북한의 재래식 공격 역지의 측면에서 억지와 결부된 ‘위협’ 공약을 설정하고, 북한의 국지 도발에 관해 안보 불안정성 증가를 감수하고서라도 위협의 공약을 실행하는 벼랑 끝 전술을 이용해야 한다. 그동안 김정은이 활용해왔던 벼랑 끝 전술을 돌려줌으로써 김정은의 국지 도발에 한국과 미국의 대응이 어느 수준까지 이루어질지를 예측할 수 없게 하는 것이다. 한국과 미국이 북한의 도발에 대해 확전을 경계하며 일관되게 절제된 대응만을 보여줄 경우, 북한은 자신의 도발 비용을 정확히 계산할 수 있게 되며 북한이 재래식 전력을 강화하기 시작한 시점부터는 도발의 일상화를 초래할 위험이 있다. 반대로 한국과 미국이 동시에 재래식 무기 도발에 대해 비례 수준을 넘는 보복 공약을 신빙성 있게 제시할 때, 그리고 그 공약을 실현할 때 김정은은 스스로 조성하는 위기의 불확실성이 자신에게도 통제 불가능한 결과로 되돌아올 수 있음을 인식할 것이다. 따라서 김정은이 그동안 자신만의 전유물로 활용해 온 위기 조작 능력을 양방향의 게임으로 전환함으로써, 북한이 국지 도발을 통해 얻을 수 있는 전략 효용을 감소시켜야 한다. 다만, 핵 의제의 의도된 무시와 역-벼랑 끝 전략이 관리되지 못할 경우 갈등의 수준만을

44) 박원근, 『2026 북한 전략의 결함: ‘비핵화 거부-두 국가론-CNT’』 (서울: 동아시아연구원, 2026), 14~15쪽.

높이고 실제 한국과 북한 상호 간의 방어 의도를 정확히 전달하지 못하는 ‘안보 딜레마’를 유발함으로써 의도하지 않은 국지·전면 분쟁으로 이어질 수도 있음에 주의할 필요가 있다.

V. 결론

‘시간이 약이다’라는 말이 있다. 이는 어떠한 갈등이나 상처도 시간의 흐름 속에서 자연스럽게 해소되거나 치유될 수 있다는 인식을 담고 있다. 그러나 남북 관계에서 시간은 약이 아니라 독이다. 커져만 가는 시민 사회의 이질성과 경제 국력의 차이는 통일 비용의 상승을 추동하고 있으며, 서로의 의도에 관한 불신은 증폭하고 있다.

본고는 적대적 두 국가론을 대남 정책의 변화나 대외 환경에 따른 움직임 수준을 넘어서서 강압 이론의 좌표 위에서 작동하는 능동 전략으로 재해석하고, 그것이 한국의 대북 정책에 던지는 함의를 도출하고자 하였다. 강압 이론에 비추어 보았을 때 한반도 핵 강압 구도는 ‘억지+위협’에서 ‘억지+보상’으로, 다시 ‘원상회복형 강제+위협’으로 변화해 왔으며, 김정은은 ‘강압 사다리 등반 전략(coercion ladder-climbing strategy)’의 완결을 통해 ‘양보형 강제+보상’의 구도를 실현하고자 하고 있다. 김정은이 핵 보유를 기정사실화하고 핵 무력이 완성된 이후 정책 논리의 정합성이 약화하는 역설적인 상황을 마주하였고, 이를 돌파하기 위해 ‘원상회복형 강제’의 구도를 ‘양보형 강제’로 변환하려는 이행을 가로막는 민족과 통일 개념을 해체하고자 하는 것이다. 김정은은 이를 현실화하기 위해 국제 정세를 자신에게 유리한 구도로 전환하고자 노력해왔으며, 일련의 움직임은 한국 북방정책의 표류와 결합하여 그 추진력을 얻고 있다. 한국은 적대적 두 국가론에 대응하여 남북한 특수관계

론에 기초한 통일 정책의 일관된 유지, 정책 목표와 수단의 논리적 이슈 연계, 그리고 비핵화 선차 요구 방식의 전환과 역·벼랑 끝 전술을 통한 재래식 분쟁 억지를 통해金正은의 움직임에 휘말리지 말고 일관된 통일 정책을 추진해 나가야 한다.

이상의 분석에도 본고는 여러 한계를 가진다. 먼저, 북한의 내부 의사결정 과정과 김정은의 사고에 관한 자료 접근이 제한된 상황에서 공개된 1차 문헌과 선행연구의 해석에 분석을 의존하였다. 논리 완결성의 측면에서 이론을 기반으로 김정은의 의도를 파악하고자 하였으나, 이는 김정은의 모든 행위가 치밀하고 계산된 전략으로 읽힐 여지가 있다. 즉, 김정은을 과도할 정도로 합리 행위자로 상정함으로써 김정은이 의도하지 않았거나, 우연 요소에 의한 결과까지 김정은이 의도한 결과로 해석할 여지가 존재한다.

김정은의 위협에 관한 낙관 평가의 가능성도 존재한다. 필자는 김정은의 적대적 두 국가론을 공세 측면보다는 방어 측면에 방점을 두고 강압 구도에 기반한 북한의 정책 목표를 분석하였다. 그러나 이는 북한의 공세 의도를 간과하고 김정은 정권의 핵 및 재래식 무기의 실존 위협을 저평가한 것일 가능성이 존재한다. 나아가 필자는 한국의 대북 정책 방향에 관한 거시 원칙의 변화를 제시하였으나, 이로 인해 발생할 수 있는 안보 딜레마를 해결하기 위해서는 어떠한 보완책이 필요한지, 비핵화 출구 전략이 어느 시점에서 실패했다고 판단할 것인지, 실패 시의 대안은 무엇인지에 관해서는 다루지 못했다. 또한, 한국의 정책 변화에 따른 미국, 중국, 러시아, 일본 등 대외 국가의 반응과 국제 체제의 변화라는 대외 변수 요소를 고려하지 않고 한국의 정책 원칙에 관해서만 논의를 진행하였다.

따라서 후속 연구로 북한이 제기하는 위협의 실존 수준과 관련한 객관 평가, 적대적 두 국가론에서 나타나고 있는 비이성 요소 및 우발 요소, 비핵화 출구 전략 실패의 준거점 연구, 적대적 두 국가론과 통일 정책 변화에 따른 다른 국가의 이해관계 등에 관한 논의가 보충된다면, 본 연구와 유기적으로

연결됨으로써 논의의 풍부함을 더할 수 있을 것으로 기대한다. 나아가 본고의 분석틀에 기반하여 인도·파키스탄·이스라엘 등 기타 핵무장국(Nuclear Armed State)과의 비교 분석을 진행한다면 북핵 문제의 특수성과 보편성, 그리고 새로운 현상을 발견할 가능성이 있다는 점에서도 후속 연구의 장이 열려있다. 시간이 더 이상 약이 아닌 한반도의 현실 앞에서, 본고가 한국이 분단의 미래를 수동적으로 받아들이는 것이 아니라 통일평화의 미래를 능동적으로 설계해 나갈 수 있는 이론·정책의 토대를 마련하는 것에 기여하는 밑알이 되기를 바란다.

■ 접수: 2026년 5월 5일 / 심사: 2026년 6월 3일 / 게재 확정: 2026년 6월 18일

【참고문헌】

- 박원근, 『2026 북한 전략의 결합: ‘비핵화 거부-두 국가론-CNI’』, 서울: 동아시아연구원, 2026.
- 이정철, 『북미 대립과 친서 외교: 노딜 전략의 뒷과 수정주의 북한』, 서울: 서울대학교 출판문화원, 2025.
- 전재성, 『동북아 국제정치이론: 불안전 주권국가들의 국제정치』, 서울: 한울 아카데미, 2020.
- KBS 공영미디어연구소 조사팀, 『2023년 국민 통일의식 조사 요약 보고서』, 서울: KBS 공영미디어연구소, 2023.
- Chang, Yoonok, Haggard Stephan, and Marcus Noland, *Exit Polls: Refugee Assessments of North Korea's Transition*, Washington: Peterson Institute for International Economics, 2008.
- Thomas C. Schelling and Anne-Marie Slaughter, *Arms and Influence*, London: Yale University Press, 2020.
- The White House, *National Security Strategy*, Washington: The White House, 2022.
- The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, Washington: The White House, 2025.
- 강혜석, 「신냉전과 한반도 적대의 시대: ‘적대적 두 국가론’ vs. ‘8.15 통일독트린」 『한국과 국제정치』 제40권 4호, 2024, 35~66쪽.
- 구갑우, 「북한의 ‘우리 국가제일주의’ 담론의 계보화」 『현대북한연구』 제27권 1호, 2024, 9~53쪽.
- 김상기, 「김정은 정권 대남정책의 변화: 남한의 대북정책에 대한 반응성을 중심으로」 『한국정치연구』 제33권 3호, 2024, 95~126쪽.
- 김상범, 「북한의 두 개 국가 선언의 평가와 전망」 『평화들 PEACES』 제3권 1호, 2024, 91~114쪽.
- 김에스라, 「김정은 시기 북한의 평화 담론 연구: 노동신문 기사 분석을 중심으로」 『국가와 정치』 제29권 1호, 2023, 35~85쪽.
- 김창환, 「전망이론 관점에서 본 북한의 ‘적대적 두 국가론」 『국방연구』 제68권 3호,

- 2025, 165~196쪽.
- 모춘홍, 「북한의 '적대적 두 국가론'과 언론의 선전·선동」 『지역발전연구』 제34권 2호, 2025, 67~90쪽.
- 박소혜, 「북한의 영토 인식 변화 연구: '국토완정'과 '영토완정' 비교를 중심으로」 『통일정책연구』 제33권 2호, 2024, 121~142쪽.
- 손선희, 「북한의 '적대적인 두 국가 관계' 선언과 우리의 대응 - 동독의 '두 민족 두 국가론'과 비교 -」 『외교』 제152호, 2025, 172~185쪽.
- 이규창, 「2020년 이후 북한 사회통제법규 분석과 평가: 사형 규정이 포함된 법규를 중심으로」 『북한법연구』 제32호, 2024, 71~105쪽.
- 이정철, 「북한 핵과 사드, 등가성의 재론: 비대칭전력에 대한 억지와 신호 비용을 중심으로」 『의정연구』 제23권 3호, 2017, 51~82쪽.
- 이중구, 「북한의 '적대적 두 국가론'과 남북관계 전망」 『통일정책연구』 제33권 1호, 2024, 29~54쪽.
- 정영철, 「북한의 '두 개 국가론': 민족/민족주의 개념의 변화를 중심으로」 『통일과 평화』 제16권 1호, 2024, 7~47쪽.
- 조민희, 「북한의 적대적 2국 관계 선언의 함의 분석」 『한국테러학회보』 제17권 3호, 2024, 163~183쪽.
- 최용환, 「미선 임파서블: 북핵 협상의 쟁점과 과제」 『통일정책연구』 제34권 2호, 2025, 31~56쪽.

Bovensiepen, Judith, "On the banality of wilful blindness: Ignorance and affect in extractive encounters," *Critique of Anthropology*, vol. 40, no. 4, 2020, pp. 490-507.

Lindsey, David, "Willful ignorance in international coercion," *International Interactions*, vol. 47, no. 2, 2021, pp. 291-317.

Shi, Leo, "Between Survival and Recognition: A Classical Theory Perspective on North Korea's Nuclear Decision-Making," *Journal of Education, Humanities and Social Sciences*, no. 60, 2025, pp. 31-36.

「北, '두 국가'+'정상국가화' 헌법 개정...김정은 권한 강화」 『뉴스1』 (온라인), 2026년 5월 6일, <<https://n.news.naver.com/mnews/article/421/0008929412>>.

『로동신문』 2024년 1월 16일.

「외교 리스크만 키운 윤 대통령 외신 인터뷰」『경향신문』(온라인), 2023년 4월 19일,
〈<https://www.khan.co.kr/article/202304191931001>〉.
『조선중앙통신』 2021년 9월 30일; 2023년 1월 1일; 2023년 12월 31일; 2024년 1월 16일;
2026년 2월 26일.

U.S. Embassy & Consulate in the Republic of Korea, "Remarks by President Biden and
President Yoon Suk Yeol of the Republic of Korea in joint press conference,"
April 27, 2023,
〈<https://kr.usembassy.gov/042723-remarks-by-president-biden-and-president-yoon-suk-yeol-of-the-republic-of-korea-in-joint-press-conference/>〉.

A review of the Two Hostile States Doctrine based on coercion theory: coercion ladder-climbing strategy

CHA Taejun

(Graduate School of Public Administration, Seoul National University)

Abstract

This article analyzes Kim Jong-un's the two hostile states doctrine through the lens of coercion theory. Existing studies have largely explained the doctrine either as an instrument of domestic rule or as a response to changes in the international environment. Research on coercion theory, meanwhile, has tended to focus on deterrence strategies designed to prevent the collapse of the North Korean regime or to deter a North Korean preemptive attack. Instead, this paper seeks to identify the significance of the two hostile states doctrine in terms of the limitations of policy logic faced by Kim Jong-un and the restrictions on behavior. From the perspective of South Korea and the United States, the position of the North Korean nuclear issue has evolved from 'deterrence+threat' to 'restoration-type compellence+threat' through 'deterrence+compensation'. Through the two hostile states doctrine, Kim Jong-un seeks to complete coercion ladder-climbing by transforming the North Korean nuclear issue into a state of 'concession-type compellence+compensation'. This reflects a concern that special inter-Korean relations, grounded in the notion of nationhood and unification, and the declaration on the denuclearization have produced

tension between threat and compensation means to U.S. and South Korea. At the same time, the overlap between the threat and compensation measures available to Kim Jong-un has constrained his behavior in international relations. Therefore, in order to secure autonomy of action by shifting 'restoration-type compellence' to 'concession-type compellence', the concept of nationality and unification was forced to be dismantled, and the Two Hostile States Doctrine is a prerequisite for the coercion ladder-climbing strategy. Based on the analysis, the article argues for the maintenance of a consistent unification policy based on the doctrine of special inter-Korean relations, the transformation of denuclearization into an exit position of unification, and the logical issue linkage.

Key Words: Coercion, Coercion Ladder-Climbing Strategy, Deterrence, Compellence, Hostile Two Countries doctrine, Kim Jong-un

차태준 (CHA Taejun)

서울대학교 정치외교학부(외교학 전공)를 졸업하고 서울대학교 행정대학원 석사 과정에 재학 중이다. 서울대학교 행정대학원 국가리더십연구센터에 소속해 있다. 주요 관심 분야는 정부 거버넌스, 외교 정책, 남북 관계 등이다.

서평

통일교육의 공식 언어와 느린 통일의 감각 사이

『2026 통일문제 이해』(국립평화통일민주교육원, 2026)

『함께 하는 느린 통일』(전영선, 경진출판, 2026)

안광덕 (성균관대학교 성균중국연구원)

I. 통일을 다시 말해야 하는 시대

통일은 오랫동안 한국 사회에서 설명보다 전제에 가까운 말이었다. 분단은 극복되어야 할 상태이고, 통일은 언젠가 도달해야 할 미래라는 인식이 국가정책과 학교교육, 시민사회의 언어를 두루 지탱했다. 분단을 직접 경험한 세대에게 통일은 잃어버린 공동체를 회복하는 일이었고, 전쟁의 기억이 생생한 시기에는 한반도의 긴장을 끝낼 역사적 과제로 받아들여졌다. 그러나 분단의 시간이 길어지면서 이 전제는 점차 느슨해졌다. 누군가에게 통일은 여전히 미완의 역사이지만, 다른 누군가에게는 이미 익숙해진 분단의 질서를 흔드는 낯선 제안이기도 하다. 특히 분단을 직접 경험하지 않은 세대에게 통일은 회복해야 할 상실이라기보다, 자신의 삶과 어떤 관계를 맺는지부터 다

시 설명되어야 하는 말이 되었다.

최근 통일의식조사들이 보여주는 흐름도 이 변화를 압축적으로 드러낸다. 2025년 KINU 통일의식조사에서 통일이 필요하다는 응답은 49.0%로 조사 도입 이후 가장 낮은 수준을 기록했다. 같은 조사에서 전쟁 없이 평화롭게 공존할 수 있다면 통일이 필요하지 않다는 견해에는 63.2%가 동의했다. 서울대학교 통일평화연구원의 2025년 조사에서도 통일의 필요성, 기대 편익, 북한 인식과 대북정책 목표가 세대와 정치적 성향에 따라 여러 갈래로 나뉜다.¹⁾²⁾

이 수치들이 통일에 대한 관심의 소멸을 곧바로 증명하는 것은 아니다. 다만 통일 필요성의 하락과 평화공존 선호의 확대를 함께 놓고 보면, 정치적 단일국가의 완성을 중심에 둔 통일 개념은 예전의 설득력을 잃는 반면 전쟁 방지와 교류·협력, 안정적 공존을 바라는 요구는 별도의 층위에서 커지고 있다고 해석할 수 있다. 시민들은 통일이라는 말 자체를 거부한다기보다, 그 말에 담겨 있던 목표와 시간표, 삶의 전망을 다시 묻고 있는 셈이다.

이 변화는 통일교육의 조건을 바꾼다. 학생들은 통일에 관한 지식을 접해왔지만, 그 지식이 자신의 삶과 어떻게 이어지는지는 체감하기 어렵다. 박민주는 2030세대의 통일 회의론을 국가와 전문가가 통일 담론의 권위를 오래 독점해 온 결과와 연결한다.³⁾ 저자는 이 세대가 민족적 사명보다 세계시민적 정체성에 익숙한 환경에서 사회화되었으며, 분단과 통일을 자신의 언어로 토론할 기회도 충분히 갖지 못했다고 지적한다. 통일교육은 분단과 타자, 공존의 문제를 민주주의의 관점에서 토론하고 판단하는 시민적 실천으로 넓어

1) 이상신 외, 『KINU 통일의식조사 2025: 협력적 국제주의와 호전적 국제주의』(서울: 통일연구원, 2025), 43~58쪽.

2) 김범수 외, 『2025 통일의식조사』(시흥: 서울대학교 통일평화연구원, 2025), 29~57쪽.

3) 박민주, 「2030세대는 통일 서사를 가질 수 있는가?: 민주주의적 통일교육의 탐색과 시도」, 『Analyses & Alternatives』 제10권 제1호 (2026), 108~130쪽.

질 필요가 있다. 여기서 말하는 통일 감각은 분단과 평화가 자신의 일상, 세대 경험, 북한에 대한 인식과 어떻게 이어지는지를 알아차리고, 그 관계를 자기 언어로 질문하고 판단하는 능력을 뜻한다.

이러한 조건 속에서 국립평화통일민주교육원의 『2026 통일문제 이해』와 전영선의 『함께 하는 느린 통일』은 서로 다른 역할을 맡는다. 전자는 국가가 통일의 역사와 남북관계, 국제환경, 통일정책과 통일방안을 어떻게 선별하고 배열하는지를 보여주는 공식 교재다. 후자는 그 지식이 학습자의 경험과 질문 속에서 어떤 의미를 얻는지 살피는 인문 에세이다. 두 책은 장르와 목적이 다르며, 바로 그 차이 때문에 함께 읽을 가치가 있다.

공식 교재는 무엇을 가르칠지 정하고 통일 문제를 토론할 공통 언어를 마련한다. 전영선의 책은 그 내용이 실제 배움으로 이어지기 위해 필요한 질문과 관계의 조건을 묻는다. 교육은 사회가 공유해야 할 지식과 쟁점을 제도적으로 조직하고, 학습은 그 내용이 학습자의 경험을 거치며 의미를 얻는 과정이다. 실제 수업에서는 두 층위가 겹쳐 작동한다. 공통 지식이 학습자의 판단으로 이어지고, 학습자의 질문이 다시 교육의 내용과 방식을 움직일 때 통일교육은 생활세계에 닿을 수 있다.

II. 공식 교재가 조직하는 통일 지식

『2026 통일문제 이해』는 국립평화통일민주교육원이 발간한 공식 통일교육 교재이다. 이 책은 통일문제와 북한, 한반도 주변 정세에 대한 이해를 돕기 위해 발간되어 온 기본교재이며, 각급 교육기관과 통일교육 현장에서 활용될 것을 전제한다. 책의 구성은 이러한 성격을 잘 보여준다. 제1부는 “통일, 어떻게 볼 것인가”, 제2부는 “한반도 분단과 남북관계의 전개”, 제3부는 “국제질

서의 변화와 한반도 통일 환경”, 제4부는 “통일정책과 통일방안”, 제5부는 “통일 비전과 과제”로 구성된다. 이 목차는 공식 통일교육의 기본 문법을 압축한다. 통일은 역사적 문제이자 정책 문제이고, 남북관계의 문제이자 국제질서의 문제이며, 동시에 시민의 평화·통일·민주시민 인식과 연결되는 교육의 문제로 배열된다.⁴⁾

공식 교재라는 형식은 통일을 공적으로 가르칠 수 있는 지식의 틀을 요구한다. 첫 장은 분단 80년을 넘어선 현재 국민 대부분이 분단 상황을 “주어진 현실”로 받아들이고, 통일을 추상적이고 먼 미래의 과제로 인식하는 경향이 강해졌다고 진단한다. 이어 통일을 “국민의 삶의 질과 안전, 그리고 경제적 기회와 직결된 현실적 정책 과제”로 재인식해야 한다고 제안한다.⁵⁾ 통일의 정당성을 민족과 역사만으로 설명하던 방식에서 시민의 생활 조건과 연결하는 방식으로 무게중심을 옮긴 것이다.

이 대목은 『2026 통일문제 이해』의 현재성을 보여준다. 통일을 말하는 기존 언어의 설득력이 약화되었다는 사실을 받아들이고, 통일 담론을 삶의 질, 안전, 경제적 기회, 구조적 불안정의 완화라는 현실적 언어로 다시 구성하려 한다. 군사적 긴장과 분단 비용, 이동과 교류의 제약은 국가 차원의 추상적 문제가 아니라 시민의 안전과 경제적 선택, 복지와 기회의 범위에 영향을 미친다. 통일의 기대 편익과 필요성 인식이 긴밀하게 연결된다는 조사 결과도 이러한 설명이 현실적인 호소력을 지니는 이유를 보여준다.

삶의 질과 경제적 기회의 언어는 통일을 시민의 생활세계에 가깝게 가져온다. 동시에 통일의 정당성이 예상되는 편익에 주로 기대게 되면, 비용이 크게 보이거나 이익의 전망이 불확실해지는 순간 통일은 쉽게 철회할 수 있는 조건부 선택지가 된다. 시민의 자리도 분단과 평화의 미래를 함께 구성하

4) 국립평화통일민주교육원, 『2026 통일문제 이해』(서울: 국립평화통일민주교육원, 2026), 3~4쪽.

5) 위의 책, 8쪽.

는 주체보다 정책의 비용과 혜택을 계산하는 수용자에 가까워질 수 있다. 통일을 현실적 정책 과제로 설명하려면 경제적 편익과 함께 전쟁 위험의 감소, 자유로운 이동과 만남, 이산가족과 납북자 문제의 해결, 북한 주민의 인간다운 삶, 상호 인정에 기초한 평화질서를 함께 제시해야 한다.

『2026 통일문제 이해』의 또 다른 특징은 통일을 단번의 사건보다 장기적 과정으로 설명한다는 점이다. 교재는 통일을 국토의 통합이나 체제의 단일화라는 최종 상태로만 이해해서는 그 복합적 의미를 충분히 설명하기 어렵다고 말한다. 통일은 공동체가 완성되는 결과이면서 평화롭고 안전한 한반도를 만들어가는 지속적 과정이다. 따라서 통일은 “단번에 달성되는 사건”이 아니라 “관리·조정·신뢰 축적이 요구되는 장기적 과정”이며, 속도보다 지속가능성과 사회적 수용성을 중심에 놓아야 한다.⁶⁾

이 과정론은 민족공동체통일방안의 공식 문법과 연결된다. 『2026 통일문제 이해』는 민족공동체통일방안을 화해협력, 남북연합, 통일국가 완성이라는 단계적 접근으로 설명한다. 남북이 우선 화해협력을 통해 상호 신뢰를 쌓고, 민족공동체를 건설해 나가면서 정치통합의 기반을 조성하는 방안이라는 것이다.⁷⁾ 교재는 장기간의 분단 속에서 형성된 상호 불신과 차이를 해소하기 위해 중간 과정이 필요하며, 남북연합은 그 과도적 통일체제로 설정되었다고 설명한다.

김진환의 「민족공동체 통일방안 약사」는 이 공식 문법의 역사적 지속성을 이해하는 데 도움을 준다. 저자는 민족공동체통일방안이 김영삼 정부 이래 역대 정부가 계승해온 공식 통일방안이며, 통일로 가는 ‘나침반’ 역할을 해왔다고 정리한다. 다만 최근에는 북한의 국가성 강화, 남북 간 군사적 긴장 지속, 평화의 맥락에서 남북연합을 재사유하자는 주장 등이 제기되면서 민족공

6) 위의 책, 8~10쪽.

7) 위의 책, 10쪽, 156~159쪽.

동체통일방안의 수정 논의도 본격화되고 있음을 지적한다.⁸⁾ 이 맥락에서 보면 『2026 통일문제 이해』는 단절의 텍스트보다 지속과 조정의 텍스트에 가깝다. 통일교육 담론은 정부별로 강조점을 달리해 왔지만, 헌법과 통일교육지원법, 민족공동체통일방안이 제공한 제도적 틀 안에서 움직여 왔다.⁹⁾

교재는 통일의 역사, 정책, 국제환경, 안보와 국민적 합의의 문제를 하나의 체계 안에 배치해 교육 현장에서 공유할 수 있는 공통 지식을 제공한다. 한반도가 여전히 정전체제에 놓여 있고, 북한 핵·미사일 문제와 남북관계의 군사적 긴장, 미중 전략경쟁이 통일 환경에 영향을 미치는 상황에서 평화와 안보를 함께 설명하는 일도 필요하다. 박찬석이 2020년대 통일교육은 평화, 통일, 안보, 안전을 함께 담아야 하며, 남남갈등과 남북갈등 속에서 정체성, 다양성, 편견을 성찰하고 국민적 소통을 넓혀야 한다고 주장한 것도 같은 맥락이다.¹⁰⁾

이처럼 정돈된 서술은 복잡한 쟁점을 이해하는 데 유용하지만, 시민의 질문과 경험을 평평하게 만들 가능성도 품고 있다. 교재가 상정하는 시민은 통일의 역사와 정책을 이해하고, 평화와 안보의 균형을 받아들이며, 국민적 합의의 형성에 참여하는 시민이다. 이 시민상이 통일정책의 지속성과 민주적 정당성에 기여하는 것은 분명하다. 다만 시민이 기존의 통일 개념을 어떤 질문으로 재검토하고, 서로 다른 한반도의 미래상을 어떻게 비교하며, 정책의 방향을 어떤 언어로 바꿀 수 있는지는 상대적으로 적게 드러난다. 통일을 둘러싼 냉소와 피로감, 세대적 거리감, 북한에 대한 혐오와 연민의 이중감정도 정돈된 설명 안에서는 충분히 들리지 않는다.

8) 김진환, 「민족공동체 통일방안 약사: 남북연합 논쟁을 중심으로」, 『북한학연구』 제19권 제2호 (2023), 195~198쪽.

9) 신중섭, 「통일교육에서 평화·통일교육으로의 의미 변화에 대한 철학적 분석: 『평화·통일교육: 방향과 관점』을 중심으로」, 『철학논총』 제104집 (2021), 193~214쪽.

10) 박찬석, 「2020년대 평화와 안보의 통일교육 구상」, 『도덕윤리과교육』 제72호 (2021), 285~313쪽.

공식 교재는 통일 문제를 토론할 기본 언어를 마련한다. 그 지식이 학습자의 경험과 질문 속에서 새로운 의미를 얻는 과정은 별도의 교육적 노력을 요구한다. 뒤이어 살펴볼『함께 하는 느린 통일』은 바로 이 지점에서 출발한다. 전영선은 통일에 관한 지식을 얼마나 많이 전달할 것인가보다, 학습자가 그 지식을 어떤 질문과 관계 속에서 자기 것으로 만들어 가는지에 관심을 둔다.

III. 느린 통일의 제안: 질문과 학습의 시간

전영선의 『함께 하는 느린 통일』은 “분단의 언어를 번역하고, 통일의 감각을 디자인하는” 문화번역과 통일디자인의 인문 에세이를 표방한다.¹¹⁾ 저자의 관심은 통일이 언제 어떤 제도적 경로를 통해 이루어질 것인가보다, 통일을 말하는 감각이 왜 약화되었고 그 감각을 어떻게 다시 구성할 수 있는가에 놓여 있다. 정책과 제도의 바깥에 감정과 세대 경험, 일상의 언어가 별도로 존재한다고 보기보다, 통일정책이 시민의 삶에 닿는 과정에서 이 요소들이 어떻게 작동하는지를 묻는다.

프롤로그에서 저자는 정권이 바뀔 때마다 통일정책의 이름과 추진 조직이 달라지고, 집권 기간 안에 가시적인 성과를 내야 한다는 압박이 커지는 현실을 지적한다. 그 앞에 “통일은 건강하고, 함께하는 숙의의 과정으로 진행되어야 한다”는 더 긴 사회적 시간을 놓는다. 이어 “적대와 혐오를 해소하는 과정은 빨리 갈 수 없다”고 쓴다.¹²⁾ 사람의 생각과 관계가 바뀌는 시간은 정책 성과의 시간표와 다르며, 통일의 과정은 질문과 대화가 쌓이고 오랫동안 굳

11) 전영선, 『함께 하는 느린 통일』(서울: 경진출판, 2026), 5~13쪽.

12) 위의 책, 4~5쪽.

어진 적대감이 달라지는 시간을 품어야 한다는 뜻이다.

이 출발점은 통일을 북한과의 관계만이 아니라 남한 사회 내부의 문제로 돌려놓는다. 통일이 어려운 이유는 북한의 태도와 체제에만 있지 않다. 통일을 불편하게 만드는 감정의 구조, 북한을 하나의 이미지로 고정하는 습속, 통일교육을 지루하고 낡은 것으로 느끼게 만드는 전달 방식도 통일의 조건을 이룬다. 전영선의 책은 통일을 외부의 사건에서 내부의 성찰로 이동시킨다.

이 점에서 이 책은 통일인문학의 문제의식을 대중적·교육적 언어로 옮긴 것으로 읽을 수 있다. 김성민은 한국의 인문학이 통일을 소홀히 다룬 이유 중 하나가 통일을 두 분단국가를 하나로 합치는 정치·경제적 체제통합으로만 이해해 왔기 때문이라고 지적한다.¹³⁾ 독일통일이 보여주듯 마음의 벽을 허물고 사회문화적 통합을 이루는 일도 통일의 중요한 내용이며, 분단과 통일에 대한 인문학적 성찰이 필요하다는 것이다. 『함께 하는 느린 통일』은 이 “마음의 벽”을 통일교육의 언어로 다시 묻는다.

김성경의 『갈라진 마음들』도 전영선의 문제의식을 이해하는 데 중요한 배경을 제공한다. 김성경은 북한 주민의 삶에 주목하면서 동시에 남한 사회의 사람들에게도 시선을 돌린다.¹⁴⁾ 한국 사회의 구성원들은 혐오와 적대감, 무관심과 무시 등 각자의 방식으로 분단에 대응하며 살아간다. 저자는 국가와 정치체제 수준의 변화가 가능해진다 해도, 오랫동안 커져이 쌓여 다음 세대로 전수된 감정과 마음이 한순간에 바뀔 수 있는지를 묻는다. 이 질문은 전영선의 ‘느린 통일’을 이해하는 핵심이다. 제도는 바뀔 수 있지만, 분단적 마음은 질문과 관계 변화의 시간을 거쳐야 한다.

전영선이 말하는 느림은 분단 속에서 형성된 감정과 관계가 변하는 데 필요한 시간을 가리킨다. 통일은 빠르게 달성해야 할 목표로만 놓이지 않고,

13) 김성민, 「분단과 통일, 그리고 한국의 인문학」, 『대동철학』 제53집 (2010), 451~470쪽.

14) 김성경, 『갈라진 마음들: 분단의 사회심리학』(파주: 창비, 2020), 8~13쪽.

사람들이 북한을 어떻게 바라보고 분단을 어떤 언어로 이해하며 서로 다른 한반도의 미래를 어떻게 토론하는가에 따라 내용이 달라지는 사회적 실천이 된다. 통일은 남북 정상 간 합의문 안에만 있는 것이 아니라, 교실에서 학생이 “왜 통일해야 하느냐”고 묻는 순간에도 있고, 북한을 적과 동포 사이에서 오가며 바라보는 언어 속에도 있으며, 북한이탈주민을 이웃으로 받아들이는 일상의 관계 속에도 있다.

『함께 하는 느린 통일』은 특히 통일이 포스트 분단세대에게 어떻게 다가오는지를 세밀하게 묻는다. 저자는 통일이 ‘필수’에서 ‘선택’의 영역으로 이동하고 있다고 본다. 분단을 직접 경험한 세대에게 통일은 역사적 시간의 연장선에 있는 과제였지만, 포스트 분단세대에게 대한민국은 태어난 순간부터 주어진 현실이다. 조부모 세대의 전쟁 경험은 멀어진 이야기이고, 북한은 같은 민족이라는 호소만으로 충분히 가까워지지 않는다. 이들에게 통일은 민족의 회복보다 불확실한 미래 비용, 낡은 정치 언어, 혹은 자신의 삶과 무관한 거대 담론으로 느껴질 수 있다.¹⁵⁾

이 대목에서 전영선의 책은 통일교육의 곤란을 정확히 짚는다. 통일교육은 오랫동안 “왜 통일해야 하는가”에 대해 답을 갖고 있다고 생각했다. 민족이기 때문에, 전쟁 위험을 줄이기 위해, 경제적 기회가 있기 때문에, 이산가족의 아픔을 해결하기 위해, 한반도 평화를 위해 통일해야 한다는 답들은 낯설지 않다. 그러나 학생들이 던지는 질문은 종종 다르다. 왜 통일이 내 문제인가. 왜 북한 주민이 나와 관련 있는가. 평화공존과 통일은 어떤 관계인가. 전영선의 책은 이러한 질문을 교육의 결핍으로 처리하지 않고 학습이 시작되는 자리로 받아들인다.

그래서 이 책은 통일교육에서 통일학습으로의 이동을 제안한다. 교육은 사회가 함께 알아야 할 역사와 사실, 가치와 쟁점을 선별하고 체계화한다.

15) 전영선, 『함께 하는 느린 통일』, 161~170쪽.

학습은 그 내용이 학습자의 경험과 만나며 이루어진다. 학습자는 교재의 문장을 그대로 받아들이는 데 머물지 않고, 자신의 질문을 통해 의미를 고쳐 읽는다. “평화공존과 통일은 어떤 관계인가”, “북한 주민을 어떤 주체로 이해할 것인가”, “통일이 내 삶과 연결되는 지점은 어디인가”와 같은 물음은 공적 지식을 개인의 판단으로 옮기는 계기가 된다.¹⁶⁾

전영선이 어린이용 통일교육을 “스몰사이즈 어른 옷”에 비유하는 대목은 이 문제의식을 잘 보여준다.¹⁷⁾ 어른의 통일 담론을 줄이고 쉽게 풀어쓴다고 해서 어린이와 청소년의 경험에 맞는 교육이 되는 것은 아니다. 학습자의 언어와 관심, 두려움과 호기심이 교육의 구성에 반영되어야 한다. 통일교육에서 통일학습으로의 이동은 전달할 지식의 양을 줄이는 교수법보다, 학생이 질문할 자리를 마련하고 서로 다른 답을 비교하며 자신의 판단을 수정해 가도록 돕는 교육의 구성을 가리킨다.

책의 후반부에서 중요한 개념은 문화번역이다. 전영선은 남북의 일상과 문화가 오랜 분단을 거치며 서로 다른 의미체계를 형성했다고 본다. 같은 단어나 행동도 각 사회의 역사와 제도, 생활 경험에 따라 다르게 해석될 수 있다. 따라서 북한 이해는 정보의 축적만으로 완성되지 않는다. 저자는 북한 체제를 이해하기 위해 ‘두터운 번역’이 필요하며, 북한을 북한으로 보는 것, 남북의 사유체계와 세계관의 차이를 묻는 것이 출발점이라고 말한다.¹⁸⁾

문화번역은 북한의 말과 행동이 형성된 역사적·제도적 맥락을 살피고, 남한의 해석 틀도 함께 점검하는 작업이다. 북한 주민의 집단주의적 표현, 지도자에 대한 공식 언어, 국가와 공동체를 대하는 태도는 정치체제와 교육, 노동과 조직생활, 가족과 지역사회의 경험 속에서 읽어야 그 의미가 드러난다. 동시에 남한 사회가 자신을 정상과 보편의 위치에 놓고 북한을 예외와

16) 위의 책, 184~198쪽.

17) 위의 책, 205쪽.

18) 위의 책, 231~237쪽.

특수의 대상으로만 보고 있지는 않은지 돌아보아야 한다.¹⁹⁾ 마정미가 문화 번역을 문화적 차이와 권력관계가 재매개되는 과정으로 설명한 것처럼, 남북 간 문화번역은 타자의 문화를 이해하는 일인 동시에 자신의 위치를 성찰하는 일이다.²⁰⁾

김성경이 북한 주민의 마음에 접근하기 위해 그들의 상징과 표상 체계, 문화적 습성을 이해해야 한다고 강조한 것도 같은 문제를 가리킨다.²¹⁾ 한국 시민의 몸과 마음에 자리 잡은 ‘빨갱이’, ‘세뇌된 자’, 무력한 피해자라는 표상은 북한 주민의 구체적인 삶을 가린다. 문화번역은 이러한 고정관념을 점검하면서 북한 주민을 역사적·사회적 조건 속에서 살아가는 사람으로 이해하게 한다. 동시에 북한의 권력구조와 인권 현실을 분석할 기준도 유지해야 한다. 맥락에 대한 이해는 비판을 유보하는 태도가 아니라 판단의 근거를 더 구체적으로 만드는 방법이다.

책의 마지막부에서 제시되는 통일디자인도 이 연장선 위에 놓인다. 통일 디자인은 통일을 보기 좋게 포장하는 기술보다, 학습자가 분단과 평화에 관해 질문하고 토론할 수 있도록 교육의 내용과 장면을 구성하는 일에 가깝다. 세대별로 다른 분단 경험을 나누는 수업, 북한의 일상을 여러 자료와 관점에서 읽는 활동, 평화공존·연합·단일국가 등 다양한 한반도의 미래상을 비교하는 토론이 그 예가 될 수 있다. 어떤 자료를 함께 읽고 누구의 목소리를 들을지, 토론 뒤 판단의 변화를 어떻게 기록할지도 디자인의 대상이다.²²⁾

『함께 하는 느린 통일』의 의의는 통일을 감상적 화해의 언어로 돌리는 데 머물지 않는다. 저자가 분단을 적대와 혐오의 원천으로 지목한다는 점에서,

19) 위의 책, 260~270쪽.

20) 마정미, 「문화번역과 재매개 이론에 대한 탐색적 연구」, 『한국언어문화』 제45집 (2011), 117~146쪽.

21) 김성경, 『갈라진 마음들: 분단의 사회심리학』, 120~123쪽.

22) 전영선, 『함께 하는 느린 통일』, 279~291쪽.

느린 통일은 분단의 상처를 말하고 듣고 번역하는 시간에 가깝다. 김종균이 『분단 트라우마 치유를 위한 고통의 공감과 연대』에서 말하듯, 통일은 한반도에 사는 사람들의 삶과 관련된 문제이며, 서로 다른 체제에서 다른 가치와 정서, 문화를 지닌 사람들이 소통과 치유를 통해 새로운 삶의 체계와 양식을 만들어가는 문제다.²³⁾ “사람의 통일”과 소통·치유·통합의 패러다임은 전영선의 느린 통일론이 놓인 인문학적 배경을 보여준다.

결국 『함께 하는 느린 통일』은 통일을 제도통합의 미래에서 일상의 현재로 끌어온다. 통일은 어느 날 이루어질 사건만이 아니라 지금 여기에서 분단의 언어를 바꾸고, 북한을 보는 시선을 성찰하며, 학생들의 질문을 다시 듣고, 차이를 번역하는 과정이 된다. 이 책의 장점은 통일을 말하기 어려워진 현실을 외면하지 않으면서도, 통일을 다시 질문하고 토론할 자리를 열어 준다는 데 있다.

IV. 공식 교육이 통일학습으로 이어지는 조건

두 책은 모두 통일을 긴 과정으로 이해한다. 『2026 통일문제 이해』는 통일을 관리·조정·실행 축적이 필요한 정책 과정으로 설명하고, 『함께 하는 느린 통일』은 질문과 대화가 쌓이며 북한에 대한 표상과 분단 속에서 형성된 관계가 달라지는 시간을 강조한다. 두 과정은 서로 다른 속도로 진행되지만, 공식 교육이 실제 학습으로 이어지기 위해서는 함께 작동해야 한다.

『2026 통일문제 이해』에서 통일은 국가가 설명하고 정책적으로 조정하며

²³⁾ 김종균 외, 『분단 트라우마 치유를 위한 고통의 공감과 연대』(서울: 한국문화사, 2016), v~viii쪽.

제도적으로 준비해야 할 장기적 과제이다.²⁴⁾ 그 과정은 민족공동체통일방안, 평화와 안보, 국제협력, 법·제도 정비, 경제·사회 기반 구축의 언어로 구성된다. 남북 간 교류와 협력이 확대되고 인적·물적 왕래가 일상화되는 상황을 ‘사실상의 통일’로 설명하는 이유도 여기에 있다. 이러한 시간 구조는 급격한 변화가 낳을 비용과 혼란을 줄이고 통일정책의 예측 가능성을 높인다.

전영선이 강조하는 과정은 시민이 현재의 일상 속에서 느끼고, 묻고, 말하고, 번역하는 시간에 가깝다. 통일은 공식 통일방안 속의 단계만이 아니라 교실의 질문, 세대의 거리감, 북한에 대한 표상, 남북의 문화적 어긋남, 분단이 만든 적대와 혐오의 습속 속에서 이미 작동한다. 적대감과 불신, 무관심은 정책의 발표와 동시에 사라지지 않으며, 학습자는 새로운 지식을 접하고 다른 사람의 경험을 들으며 자신의 판단을 고쳐 간다.

그렇지만 이 대비를 지나치게 단순화할 필요는 없다. 『2026 통일문제 이해』도 영토와 체제의 분단이 심리적·정서적 분단으로 이어졌으며, 통일은 남북 주민 사이의 마음의 장벽을 허물고 새로운 문화와 미래를 함께 만들어가는 과정이라고 설명한다. 평화를 통일 과정의 우선적 가치로 제시하고, 안보를 평화가 유지될 수 있는 조건으로 배치한다.²⁵⁾ 두 책의 차이는 사회문화적 통합을 다루는지 여부보다, 학습자의 감정과 질문을 교육의 어느 자리에 놓는지에서 선명하게 드러난다.

공식 교재는 통일의 역사와 정책, 국제환경, 법과 제도에 관한 공통 지식을 체계적으로 제공한다. 학습자의 경험만으로는 남북관계의 역사나 북한의 정치·군사적 현실, 주변국의 이해관계를 충분히 파악하기 어렵다. 전영선의 책은 이미 조직된 지식이 학습자의 판단으로 옮겨 가는 과정을 살핀다. 민족공동체통일방안의 단계를 아는 것과 그 방안이 오늘의 평화공존 선호 속에

24) 국립평화통일민주교육원, 『2026 통일문제 이해』, 10쪽.

25) 위의 책, 11쪽.

서 어떤 의미를 갖는지 판단하는 일은 서로 다른 학습 활동이다. 북한의 정치체제를 설명하는 능력과 북한 주민을 적이나 피해자라는 단일한 이미지로 환원하지 않는 능력도 구별된다.

김병로의 『한반도發 평화학』은 이 두 층위를 연결하는 하나의 보조선이 될 수 있다.²⁶⁾ 저자는 한반도 평화학이 분단을 극복하고 대립의 근원을 해소하며 평화로운 공존이 가능한가를 묻는 데서 출발한다고 본다. 또한 통일을 단회적 사건보다 지속 가능한 평화를 만들어가는 과정으로 설명한다. 법과 제도는 평화의 출발점을 마련하고, 사람들의 신념과 태도 변화는 평화를 일상의 관계 속에 자리 잡게 한다.²⁷⁾

이 관점에서 보면 『2026 통일문제 이해』는 통일평화의 제도적 조건을 설명하고, 『함께 하는 느린 통일』은 그 평화가 사람들의 마음과 관계 속에서 어떻게 자리 잡을 수 있는지를 묻는다. 분단평화 안에는 이질성과 적대성이 남아 있다. 통일평화는 전쟁이 없는 상태를 넘어, 남북의 차이와 적대가 생활세계에서 어떻게 완화되고 전환될 수 있는지를 포함해야 한다.²⁸⁾

두 책을 함께 읽을 때, 통일교육의 세 과제가 선명해진다. 첫째, 통일교육은 여전히 설명해야 한다. 분단의 역사, 남북관계의 변화, 북한 체제와 사회의 현실, 국제질서와 주변국의 정책, 민족공동체통일방안과 통일비전은 통일교육에서 빠질 수 없는 기본 지식이다. 『2026 통일문제 이해』는 이러한 공통언어를 가장 체계적으로 제공한다. 설명이 약해지면 통일교육은 제도적·정치적·안보적 조건을 놓치기 쉽다.

둘째, 통일교육은 학습자가 분단과 평화를 자신의 삶과 연결해 생각하도록 도와야 한다. 학생들이 통일을 모르는 것보다, 알고 있는 내용이 자신의 경험과 판단으로 이어지지 않는 것이 더 큰 문제일 수 있다. 통일의 필요성

26) 김병로, 『한반도發 평화학: 통일이 평화를 만나다』(서울: 박영사, 2021), 5~9쪽.

27) 위의 책, 233~235쪽.

28) 위의 책, 236~237쪽.

을 반복하는 방식에서 벗어나, 북한에 대한 익숙한 표상을 점검하고 서로 다른 세대의 경험과 한반도 미래상을 자기 언어로 표현하게 할 때 통일 감각은 구체적인 교육 역량이 된다.

이슬기의 평화·통일교육 논의는 이 방향을 뒷받침한다.²⁹⁾ 저자는 평화를 통일 이후에 주어지는 최종 상태보다 분단으로 발생한 여러 폭력을 해소해 가는 과정으로 파악한다. 통일교육은 군사적 대립뿐만 아니라 남한 사회 내부의 적대와 혐오, 북한 주민을 바라보는 편견, 분단이 제한하는 자유와 권리도 다룬다. 학습자는 분단을 먼 지정학적 문제로 바라보는 데서 나아가 자신이 살아가는 사회의 제도와 관계를 성찰하게 된다.

셋째, 통일교육은 질문해야 한다. 북한의 정치체제와 경제상황을 설명하는 일과 함께, 북한을 바라보는 우리의 언어가 어떤 전제를 갖고 있는지도 물어야 한다. 민족공동체통일방안을 가르치면서 포스트 분단세대에게 통일이 왜 긴급한 감각으로 다가오지 않는지 살피고, 평화와 안보의 균형을 말하면서 평화가 학생들의 삶에서 어떤 경험으로 나타나는지도 다루어야 한다.

전영선의 문화번역론은 이 과제를 남북관계의 언어로 옮긴다. 남북의 언어 차이는 사전적 의미의 차이에 그치지 않고, 서로 다른 체제와 역사, 생활 세계, 감정의 축적에서 비롯된다. 번역은 상대가 세계를 구성하는 방식을 이해하려는 시도이며, 우리 자신의 언어와 권력의 위치를 성찰하는 일이기도 하다. 공식 교재가 제공하는 안보와 국제정치의 지식은 문화번역의 현실성을 높이고, 문화번역은 그 지식이 북한 주민에 대한 고정관념으로 굳어지지 않도록 학습자의 시선을 점점하게 한다.

박민주의 감각화·시민화·서사화 모델은 두 층위가 수업 안에서 만날 수 있음을 보여준다.³⁰⁾ 학생들은 분단이 일상과 연결된 조건임을 확인하고, 북한

29) 이슬기, 「평화·통일교육의 방향 모색: 탈분단 담론을 중심으로」, 『도덕윤리과교육』 제65호 (2019), 83~102쪽.

30) 박민주, 「2030세대는 통일 서사를 가질 수 있는가?: 민주주의적 통일교육의 탐색과

주민을 권리와 존엄을 지닌 주체로 이해하며, 한반도의 미래를 또래들과 함께 구성할 문제로 받아들였다. 이러한 학습은 역사와 정책에 관한 지식을 약화시키지 않는다. 오히려 공적 지식을 학습자의 판단과 민주적 참여로 이어지게 한다.

통일교육은 공통 지식을 제공하고, 학습자가 그 지식을 자신의 경험 속에서 해석하도록 도울 때 설득력을 얻는다. 통일의 필요성을 말할 때에는 그 필요성이 누구의 삶에서 어떻게 느껴지는지 물어야 하고, 북한을 객관적으로 이해할 때에는 북한을 보는 우리의 정동과 표상도 함께 분석해야 한다. 평화와 안보, 공존과 통합의 여러 가능성을 근거와 함께 비교하도록 돕는 수업이 공식 교육과 통일학습을 연결한다.

V. 남은 질문들: 느린 통일은 어디까지 갈 수 있는가

『함께 하는 느린 통일』은 통일을 말하기 어려워진 현실에서 출발한다. 통일은 더 이상 필수적 영역에만 머물지 않고, 통일교육은 학생들에게 쉽게 받아들여지지 않으며, 북한은 적이면서 동포이고 국가이면서 통일의 상대이며 연민의 대상이면서 위협의 대상이다. 이 복잡한 조건 속에서 전영선은 통일을 과거의 당위로 되돌리기보다 다시 느끼고, 말하고, 번역하고, 디자인하는 길을 제안한다.

이 책의 가장 큰 장점은 통일을 ‘사람의 문제’로 되돌려 놓는 데 있다. 통일은 체제와 제도의 문제이면서, 남북 주민들이 서로를 어떻게 말하고 기억하며 두려워하고 이해하는가의 문제이기도 하다. 이 점에서 전영선의 느린

통일론은 김성경이 말한 분단적 마음, 김병로가 말한 통일평화, 통일인문학이 말한 사람의 통일과 자연스럽게 연결된다. 이러한 외부 논의는 전영선 책의 해석을 돕는 보조선이며, 서평의 중심은 『함께 하는 느린 통일』이 제안하는 교육적·문화적 전환에 놓인다.

그렇지만 이 책에 남는 질문도 있다. 첫째, 통일 감각의 회복은 정책과 어떻게 접속될 수 있는가. 전영선의 언어는 통일을 감정과 문화번역의 문제로 재구성하는 데 강하다. 그러나 통일 감각이 제도 설계, 남북관계 관리, 군사안보 현실, 국제정치 구조와 만나는 구체적 경로는 상대적으로 덜 제시된다. 이 책이 정책서가 아니므로 모든 정책적 답을 요구할 수는 없지만, 통일 감각의 재구성이 실제 통일교육 과정, 교재 개발, 시민교육 프로그램, 남북 교류의 형식, 북한이탈주민과의 관계 형성으로 어떻게 이어질지는 앞으로 더 논의될 필요가 있다.

둘째, 북한의 현실과 문화번역의 윤리는 어떻게 균형을 이룰 수 있는가. 북한을 대상화하지 않으려는 노력과 남한의 보편주의적 시선을 성찰하는 태도는 중요하다. 동시에 북한 체제의 억압성, 인권 문제, 군사적 위협과 핵 문제도 통일교육의 핵심 내용이다. 문화번역은 판단을 미루는 태도보다 판단의 근거를 정교하게 만드는 방법으로 이해할 수 있다. 북한 주민의 공식 언어에 담긴 정치적 강제와 조직생활, 생존 전략, 개인의 신념을 함께 살핀 뒤에도 자유와 인권, 평화라는 기준에 따라 제도와 행위를 평가할 수 있다.

셋째, 평화공존 선호는 통일 감각의 회복으로 이어질 수 있는가. 평화공존은 서로의 체제를 인정하며 전쟁 위험을 낮추는 현실적 목표가 될 수 있다. 동시에 남북의 교류와 협력을 더 이상 확대하지 않는 안정적 분리를 뜻할 수도 있다. 평화공존이 분단의 관리에 머물 경우 남북 주민의 이동과 만남, 인권과 인도적 문제는 뒤로 밀릴 수 있다. 반대로 교류와 협력, 상호 인정, 주민의 권리 확대와 결합하면 장기적인 공동체 형성의 출발점이 될 수 있다. 통일교육은 평화공존을 통일의 찬반으로 곧바로 환원하기보다 어떤 공존을

원하는지 묻는 방향으로 나아갈 수 있다.

『2026 통일문제 이해』에도 질문은 남는다. 이 교재는 통일을 현실적 정책 과제로 설명하고, 장기적 과정으로 제시하며, 평화와 안보의 균형을 강조한다. 그러나 통일 담론의 위기가 설명 부족과 함께 감각의 약화에서도 비롯된다면, 공식 교재는 통일이 왜 불편해졌는지, 시민들이 왜 평화공존을 선호하는지, 청년들이 왜 통일을 자기 삶의 문제로 느끼지 않는지까지 교육의 내용으로 다룰 필요가 있다. 정책의 설명과 시민의 질문이 만날 때 공식 교재의 언어도 더 살아 있는 공적 언어가 될 수 있다.

결국 두 책을 함께 읽는 일은 통일교육의 다음 문장을 찾는 일이다. 『2026 통일문제 이해』는 통일의 역사와 정책, 국제환경을 공적 지식으로 조직한다. 『함께 하는 느린 통일』은 학습자가 그 지식을 자신의 세대 경험과 질문, 북한에 대한 인식 속에서 다시 해석하도록 이끈다. 전자는 공통 지식의 기반을 제공하고, 후자는 배움이 일어나는 조건을 보여준다. 공식 통일교육은 시민의 질문과 경험을 더 적극적으로 받아들일 필요가 있고, 느린 통일의 인문학은 제도와 정책, 안보 현실과의 접속을 더 구체적으로 보여줄 필요가 있다.

오늘의 통일교육은 통일을 미리 정해진 답으로 전달하기보다, 분단과 평화, 공존과 통합의 여러 가능성을 시민이 자기 언어로 검토하도록 도울 필요가 있다. 학습자가 근거를 갖고 질문하고, 타인의 경험을 들으며, 자신의 판단을 수정할 수 있을 때 통일 문제는 다시 공적인 토론의 주제가 된다. 통일은 아직 말할 수 있다. 다만 이제는 더 느리게, 더 깊게, 그리고 함께 말해야 한다.

【참고문헌】

- 김병로, 『한반도發 평화학: 통일이 평화를 만나다』, 서울: 박영사, 2021.
- 김성경, 『갈라진 마음들: 분단의 사회심리학』, 파주: 창비, 2020.
- 김종균·이범웅·이재승·한순미·김종근·박재인·김귀옥·전영의, 『분단 트라우마 치유를 위한 고통의 공감과 연대』, 서울: 한국문화사, 2016.
- 전영선, 『함께 하는 느린 통일』, 서울: 경진출판, 2026.
- 김성민, 「분단과 통일, 그리고 한국의 인문학」, 『대동철학』 제53집, 2010, 451~470쪽.
- 김진환, 「민족공동체 통일방안 약사: 남북연합 논쟁을 중심으로」, 『북한학연구』 제19권 제2호, 2023, 195~233쪽.
- 마정미, 「문화변역과 재매개 이론에 대한 탐색적 연구」, 『한국언어문화』 제45집, 2011, 117~146쪽.
- 박민주, 「2030세대는 통일 서사를 가질 수 있는가?: 민주주의적 통일교육의 탐색과 시도」, 『Analyses & Alternatives』 제10권 제1호, 2026, 107~130쪽.
- 박찬석, 「2020년대 평화와 안보의 통일교육 구상」, 『도덕윤리과교육』 제72호, 2021, 285~313쪽.
- 신중섭, 「통일교육에서 평화·통일교육으로의 의미 변화에 대한 철학적 분석: 『평화·통일교육: 방향과 관점』을 중심으로」, 『철학논총』 제104집, 2021, 193~214쪽.
- 이슬기, 「평화·통일교육의 방향 모색: 탈분단 담론을 중심으로」, 『도덕윤리과교육』 제65호, 2019, 83~102쪽.
- 국립평화통일민주교육원, 『2026 통일문제 이해』, 서울: 국립평화통일민주교육원, 2026.
- 김범수·김병로·장용석·김영호·이유철·이성우·조현주, 『2025 통일의식조사』, 시흥: 서울대학교 통일평화연구원, 2025.
- 이상신·민태은·이무철·윤광일·구본상·박주화, 『KINU 통일의식조사 2025: 협력적 국제

안광덕 (Ahn, Kwangdeok)

안광덕은 현재 성균관대학교 성균중국연구원 선임연구원으로 재직중이며, 성균관대학교 정치외교학 학사, 스탠퍼드대학교 동아시아학 석사, 북경대학교 국제관계학 박사 학위를 취득하였다. 주요 연구분야는 미중관계, 중국 정치외교, 동북아 안보 등이다. 최근 연구는 중국의 대외전략 변화와 안보화 및 중국 외교담론 분석에 초점을 두고 있다. 주요 논문으로는 「중국 동맹관의 변화와 현재적 의의」, 「한국의 대중국 위협측소는 이루어졌는가?」, 「미·중 2025-2026 국가안보전략서 분석」 등이 있다.

주의와 호전적 국제주의』, 서울: 통일연구원, 2025.

『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 높을 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 “1”, “1”, “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(저자인 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: 한올아카데미, 1999), 20쪽 참조.
- 저자가 3인 이상일 경우:
김세균 외 공저, 『북한체제의 형성과 한반도 국제정치』 (서울: 서울대학교 출판부, 2006), 3~36쪽.
최중태·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 공정하게 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(심사결과와 통보)

심사위원은 본 학술지 편집위원회가 의뢰하는 논문을 심사규정이 정한 기간 내에 성실하게 평가하고 평가결과를 편집위원회에 통보해 주어야 한다. 만약 자신이 논문의 내용을 평가하기에 적임자가 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 서울대로 173
교육동 9층 서울대학교 통일평화연구원
Tel | (031) 5176-2332
Fax | (031) 624-4751
E-mail: tongil-journal@snu.ac.kr



Vol.18, No.2
2026

Journal of Peace and Unification Studies

CONTENTS

Special Articles	Agricultural and Rural Development Strategies and Evaluation under Kim Jong Un
Jeong, Eunmee	The Crisis of Rural Reproduction System and Peasant Issues under the Kim Jong Un Regime
Kim, Hyuk	Political Implications of Rural Housing Construction in North Korea's New Era
Articles	
Lee, Chaerim · Choi, Kyungae · Kim, Dong Ha · Yoo, Seunghyun	How Is Health Defined in North Korea? A Qualitative Document Review of North Korean Publications and Laws
Byeon, Sangwon · Chang, Justin S.	Vehicle Detection on Roads in North Korea Using Satellite Imagery: A Case Study of Pyongyang
Lee, Jong Jin	North Korea's Cyber-AI Nexus Strategy and the Digital Panopticon: Intentional Appropriation and Social Reconstruction of Universal Technology
Kwon, Ohyoung · Han, Jisun	North Korea's Cognitive System of Korean History and National Consciousness through Dangun Tomb
CHA, Taejun	A review of the Two Hostile States Doctrine based on coercion theory: coercion ladder-climbing strategy
Book Review	
Ahn, Kwangdeok	Between the Official Discourse of Unification Education and the Sensibility of Slow Unification