북한연구학회 2026 추계학술대회
THE KOREAN ASSOCIATION OF NORTH KOREAN STUDIES

한반도 미래와 평화 · 통일 · 북한학의 길

2026.9.30(수) 10:00~18:00
국회의원 회관

주최

북한연구학회, 국회 입법조사처, 서울대학교 통일평화연구원
숭실대학교 숭실평화통일연구회, 통일연구원

〈 일정표 〉

개회식

10:00 – 10:30 〈제1 간담회실〉	[개회사]	서보혁 (북한연구학회 회장)
	[축 사]	조정식 (국회의장), 홍기원 (국회외교통일위원회 간사), 이관후 (국회입법조사처장), 김지영 (숭실대 숭실평화통일연구원장)

1세션 평화·통일·북한학의 융복합 연구

사회: 홍석훈 (국립창원대)

10:30 – 12:10 • 〈제1 간담회실〉	[발표1]	**평양무인기 사건으로 보는 평화·통일·북한학** – 발표: 황수환 (제주대) / 토론: 최규빈 (한동대)
	[발표2]	**이행기 정의의 관점에서 보는 평화·통일·북한화** – 발표: 강혁민 (경희대) / 토론: 이성용 (조지메이슨대)
	[발표3]	**배재고 사태를 통해 살펴본 공존과 평화교육** – 발표: 허지영 (강원대) / 토론: 엄현숙 (국립평화통일민주교육원)

2세션 변화하는 통일 환경과 통일 인식

사회: 김범수 (서울대)

10:30 – 12:10 • 〈제4 간담회실〉	[발표1]	**민족공동체통일방안, 개정이 필요한가: 전문가 인식조사 결과** – 발표: 윤희수 (서울대) / 토론: 정지웅 (아세아연합신학대)
	[발표2]	**포스트 통일담론과 민족적 연대의 원칙** – 발표: 이유철 (서울대) / 토론: 정진헌 (국립평화통일민주교육원)
	[발표3]	**남북 두 국가론에 대한 인식: '통일의식조사' 결과 분석을 중심으로** – 발표: 황지환 (서울시립대) / 토론: 이상근 (국가안보전략연구원)

3세션 시민평화통일교육의 성찰과 과제

이승열 (국회 입법조사처)

13:30 – 15:10 • 〈제1 간담회실〉	[발표1]	**대학 평화통일교육의 현주소와 과제** - 발표: 소성규 (대진대) / 토론: 한기호 (아주대)
	[발표2]	**시민 평화통일교육의 현주소와 과제** - 발표: 이대훈 (피스모모) / 토론: 전철후 (원광대)
	[발표3]	**사회적 대화를 통한 한반도 평화 공론화** - 발표: 이태호 (참여연대) / 토론: 안재영 (DMZ 평화동행)

4세션 문학예술과 북한·통일·평화 담론의 융복합 탐구

오태호 (경희대)

13:30 – 15:10 • 〈제4 간담회실〉	[발표1]	**회화화와 조롱을 넘어, 미디어 속 '북한' 소비** – 발표: 김민선 (연세대) / 토론: 김지은 (평화의길)
	[발표2]	**북한의 '천리마' 노스탤지어와 청년 불안** – 발표: 조은정 (성균관대) / 토론: 김혁 (한국농어촌공사)
	[발표3]	**북한의 기술만능주의와 평화공존 가능성 모색** – 발표: 한승대 (동국대) / 토론: 천현식 (국립국악원)

5세션 평화공존의 한반도, 도전과 과제

박영민 (대진대)

13:30 – 15:10 • 〈제10 간담회실〉	[발표1]	**이재명 정부의 '한반도 평화공존정책' 평가** – 발표: 김태경 (성공회대) / 토론: 김택빈 (국방대)
	[발표2]	**김정은 정권의 대남정책과 평화공존의 함의** – 발표: 임수진 (국가안보전략연구원) / 토론: 박형준 (건국대)
	[발표3]	**한국인들의 평화의식과 평화공존의 함의** – 발표: 이상신 (통일연구원) / 토론: 김일기 (국가안보전략연구원)

15:10 – 15:30 **휴 식**

6세션 체제전환의 갈림길에 선 북한 도시

김성배 (숭실대)

15:30 – 17:10 • 〈제1 간담회실〉	[발표1]	**장마당의 역설: 북한의 비공식 시장과 권위주의 회복력** – 발표: 김지영 (숭실대) / 토론: 박원희 (숭실대)
	[발표2]	**북한 경제특구의 진화? 성공인가, 실패인가?** – 발표: 박지형 (숭실대) / 토론: 선슬기 (경남대)
	[발표3]	**사회주의 산업도시의 상이한 전환과 도시공간 변화: 북한 청진과 중국 안산의 비교연구** – 발표: 이시효 (명지대) / 토론: 권태상 (부산연구원)

7세션 트럼프 행정부의 한반도 정책과 남북한 민간교류

정은이 (통일연구원)

15:30 – 17:10 • 〈제4 간담회실〉	[발표1]	**트럼프 행정부의 한반도 정책과 대북 민간교류의 함의** – 발표: 최순미 (총신대) / 토론: 안정은 (통일연구원)
	[발표2]	**이재명 정부의 평화공존 정책과 민간의 역할** – 발표: 문경연 (전북대) / 토론: 김효은 (대진대)
	[발표3]	**대북 민간교류에서 한미 협력 과제** – 발표: 엄주현 (어린이의약품지원본부) / 토론: 이예정 (우리민족서로돕기운동)

〈 목차 〉

[축 사] 6

1세션 평화·통일·북한학의 융복합 연구 15

[발표1] 평양무인기 사건으로 보는 평화·통일·북한학 19
– 발표: 황수환 (제주대) / 토론: 최규빈 (한동대)

[발표2] 이행기 정의의 관점에서 보는 평화·통일·북한화 39
– 발표: 강혁민 (경희대) / 토론: 이성용 (조지메이슨대)

[발표3] 배재고 사태를 통해 살펴본 공존과 평화교육 67
– 발표: 허지영 (강원대) / 토론: 엄현숙 (국립평화통일민주교육원)

2세션 변화하는 통일 환경과 통일 인식 91

[발표1] 민족공동체통일방안, 개정이 필요한가: 전문가 인식조사 결과 95
– 발표: 윤희수 (서울대) / 토론: 정지웅 (아세아연합신학대)

[발표2] 포스트 통일담론과 민족적 연대의 원칙 111
– 발표: 이유철 (서울대) / 토론: 정진헌 (국립평화통일민주교육원)

[발표3] 남북 두 국가론에 대한 인식: '통일의식조사' 결과 분석을 중심으로 121
– 발표: 황지환 (서울시립대) / 토론: 이상근 (국가안보전략연구원)

3세션 시민평화통일교육의 성찰과 과제 127

[발표1] 대학 평화통일교육의 현주소와 과제 131
– 발표: 소성규 (대진대) / 토론: 한기호 (아주대)

[발표2] 시민 평화통일교육의 현주소와 과제 157
– 발표: 이대훈 (피스모모) / 토론: 전철후 (원광대)

[발표3] 사회적 대화를 통한 한반도 평화 공론화 177
– 발표: 이태호 (참여연대) / 토론: 안재영 (DMZ 평화동행)

4세션 문학예술과 북한·통일·평화 담론의 융복합 탐구 179

[발표1] 회화화와 조롱을 넘어, 미디어 속 '북한' 소비 183
– 발표: 김민선 (연세대) / 토론: 김지은 (평화의길)

[발표2] 북한의 '천리마' 노스탤지어와 청년 불안 209
– 발표: 조은정 (성균관대) / 토론: 김혁 (한국농어촌공사)

[발표3] 북한의 기술만능주의와 평화공존 가능성 모색 233
– 발표: 한승대 (동국대) / 토론: 천현식 (국립국악원)

5세션 평화공존의 한반도, 도전과 과제 251

[발표1] 이재명 정부의 '한반도 평화공존정책' 평가 255
– 발표: 김태경 (성공회대) / 토론: 김택빈 (국방대)

[발표2] 김정은 정권의 대남정책과 평화공존의 함의 259
– 발표: 임수진 (국가안보전략연구원) / 토론: 박형준 (건국대)

[발표3] 한국인들의 평화의식과 평화공존의 함의 285
– 발표: 이상신 (통일연구원) / 토론: 김일기 (국가안보전략연구원)

6세션 체제전환의 갈림길에 선 북한 도시 311

[발표1] 장마당의 역설: 북한의 비공식 시장과 권위주의 회복력 315
– 발표: 김지영 (숭실대) / 토론: 박원희 (숭실대)

[발표2] 북한 경제특구의 진화? 성공인가, 실패인가? 319
– 발표: 박지형 (숭실대) / 토론: 선슬기 (경남대)

[발표3] 사회주의 산업도시의 상이한 전환과 도시공간 변화: 361
북한 청진과 중국 안산의 비교연구
– 발표: 이시효 (명지대) / 토론: 권태상 (부산연구원)

7세션 트럼프 행정부의 한반도 정책과 남북한 민간교류 371

[발표1] 트럼프 행정부의 한반도 정책과 대북 민간교류의 함의 375
– 발표: 최순미 (총신대) / 토론: 안정은 (통일연구원)

[발표2] 이재명 정부의 평화공존 정책과 민간의 역할 395
– 발표: 문경연 (전북대) / 토론: 김효은 (대진대)

[발표3] 대북 민간교류에서 한미 협력 과제 407
– 발표: 엄주현 (어린이의약품지원본부) / 토론: 이예정 (우리민족서로돕기운동)

축 사



안녕하십니까. 국회의장 조정식입니다.

「한반도 미래와 평화·통일·북한학의 길」을 주제로 한 북한연구학회의 2026 추계학술회의 개최를 진심으로 축하드립니다. 뜻깊은 자리를 마련해 주신 서보혁 북한연구학회장님을 비롯해 국회 입법조사처와 서울대학교 통일평화연구원, 숭실대학교 숭실평화통일연구원 및 통일연구원 관계자 여러분의 노고에 깊이 감사드립니다. 평화통일 담론 확산을 위해 애써 오신 발제자 및 토론자 여러분께도 감사의 마음을 전합니다.

한반도를 둘러싼 정세가 빠르게 변하고 있습니다. 국제질서의 불확실성은 커지고 북한 내부에서도 변화가 이어지고 있습니다. 이럴 때일수록 북한을 정확히 이해하고 변화의 흐름을 짚어내는 학계의 역할이 중요합니다. 오늘 학술회의에서 다양한 연구자들이 한자리에서 머리를 맞대는 것 자체가 우리 사회의 통일 담론을 더 단단하게 만드는 과정이라고 생각합니다.

국회 입법조사처에서도 오늘의 자리에 함께했습니다. 한반도 정책이 다양한 곳에서 축적된 연구와 자료에 기반해야 한다는 원칙을 보여준다는 점에서 더 뜻깊습니다. 최근 관련 학과와 신진 연구자가 줄어드는 현실이 북한 · 통일학 연구 기반을 위협하는 요인으로 지적되어 온 만큼, 학문적 토대를 튼튼히 하는 일도 이 자리에서 함께 고민해야 할 과제일 것입니다.

평화는 경제이자 민생입니다. 한반도의 긴장이 높아지면 국민의 일상과 대한민국의 미래에도 영향을 미칠 수밖에 없습니다. 국회도 오늘 논의하는 다양한 연구성과에 귀 기울이며, 초당적 의회외교와 정책적 논의를 통해 한반도의 긴장을 낮추고 평화의 기반을 넓히는 데 역할을 다하겠습니다.

다시 한번 「2026 북한연구학회 추계학술회의」 개최를 축하드리며, 함께해주신 모든 분의 건강과 행복을 기원합니다.

감사합니다.

2026년 9월 30일

국회의장 조 정 식

축 사



평화공존의 한반도,
국익과 민생을 위한
실천적 나침반이 되기를

반갑습니다. 국회 외교통일위원회 간사, 국회의원 홍기원입니다.

대한민국 외교안보의 학문적 영토를 넓혀온 북한연구학회의 창립 30주년을 진심으로 축하드립니다. 뜻깊은 날 이렇게 의미있는 자리를 마련해주신 서보혁 학회장님과 회원 여러분, 함께해주신 모든 관계자 여러분께 뜨거운 환영의 인사를 전합니다.

북한연구학회는 지난 30년 동안 북한 연구의 과학화와 대중화를 위해 노력하며, 다양한 학문 분야를 아우르는 연구와 신진 연구자 발굴을 통해 우리 사회의 북한·통일 연구 기반을 넓혀왔습니다. 그동안의 노고에 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

지금의 한반도 정세는 한 치 앞을 내다보기 힘든 지정학적 격변기입니다. 미 대선 이후 트럼프 행정부의 행보, 국제적 분쟁과 질서 재편이라는 거대한 대외 환경 변화까지 우리가 면밀히 살펴야 할 변수가 산재해있습니다.

군사적 긴장 고조와 남북 관계의 판도 변화 속에서, 평화는 단순히 안보의 문제를 넘어 우리 기업의 생존과 민생 경제에 직결된 국익의 핵심 과제이기도 합니다. 그렇기에 지금 우리에는 막연한 낙관도, 섣부른 비관도 아닌 현실에 기반한 해법이 절실합니다.

이러한 위기를 돌파하기 위해 가장 중요한 과제 중 하나가 바로 위축된 '북한·통일학 학문 생태계'를 복원하는 일입니다. 연구를 이어갈 후속세대의 단절과 대학 연구기반의 약화는 결국 우리 대한민국의 중장기적 외교·안보 역량을 갉아먹는 위기로 이어질 수 있습니다. 의 미래를 지속적으로 연구할 수 있는 학문적 토대를 어떻게 이어갈 것인지 함께 고민해야 할 때입니다.

이번 학술회의가 뜻깊은 이유도 여기에 있습니다. 학술회의에서 다루어질 대학 및 시민 평화통일 교육의 성찰, 그리고 융복합적 연구 제안은 외교통일위원회 입장에서도 매우 소중한 정책적 자산입니다.

북한·통일학의 연구 기반을 더욱 튼튼히 하고 후속 세대가 안정적으로 연구를 이어갈 수 있도록, 국회 외교통일위원회 차원에서도 필요한 예산과 제도적 지원 방안을 살피겠습니다. 아울러 오늘 학계에서 치열하게 도출해 주신 성과와 제안들이 정책을 만들어가는 과정에서 충분히 논의될 수 있도록 함께 노력하겠다는 말씀 드립니다.

지난 30년의 성취를 바탕으로, 한반도의 미래를 여는 실천적 나침반이 되어주실 것을 믿어 의심치 않습니다. 오늘 학술회의의 성공적인 개최를 축하드리며, 함께하신 모든 분의 건강과 행복을 기원합니다. 감사합니다.

2026년 9월 30일

국회 외교통일위원회 더불어민주당 간사 / 국회의원 홍 기 원

축 사



안녕하십니까. 국회입법조사처장 이관후입니다.

「한반도 미래와 평화·통일·북한학의 길」을 주제로 하는 북한연구학회 2026 추계학술회의가 국회에서 열리게 된 것을 매우 뜻깊게 생각합니다. 특히 이 뜻깊은 자리를 함께 축하해주신 조정식 국회의장님과 홍기원 국회 외교통일위원회 간사님께 감사드립니다. 그리고 북한연구학회 서보혁 회장님과 서울대학교 통일평화연구원 김범수 원장님, 숭실대학교 숭실평화통일연구원 김지영 원장님을 비롯한 공동주최기관 여러분께 깊은 감사의 말씀을 드립니다. 아울러 공동 행사를 준비해 주신 국회입법조사처와 북한연구학회 운영진 여러분의 노고에도 감사드립니다.

국회입법조사처와 북한연구학회가 작년에도 공동학술회의를 개최하였는데, 올해도 그 전통을 이어가게 되어 무척 기쁘게 생각합니다. 오늘 세션에 편성된 주제들을 보면 평화·통일·북한학의 융복합 연구에서 시민 평화통일교육에 이르기까지, 또 북한 도시의 체제전환에서 미국 행정부의 한반도 정책과 대북 민간교류에 이르기까지 그 영역이 매우 넓습니다. 지금 한반도를 둘러싼 상황이 얼마나 복잡다단하고 많은 과제들을 포함하고 있는가를 보여주는 것 같습니다. 국회입법조사처는 국회의원 여러분의 입법 활동을 지원하면서, 한반도 문제가 직관이나 관행이 아니라 정확한 자료와 분석 위에서 다루어지도록 계속 노력하겠습니다.

평화와 통일에 대한 국민적 공감대는 하루아침에 만들어지지 않습니다. 오늘과 같은 학술적 논의가 차곡차곡 쌓여 사회 전체의 통일 역량을 키우고, 젊은 연구자들이 북한학의 길을 이어가는 밑거름이 되기를 기대합니다. 국회에서 열리는 이번 북한연구학회 추계학술회의가 학계의 이론과 연구가 정책의 현장과 만나는 소중한 계기가 되기를 바랍니다.

다시 한번 북한연구학회 2026 추계학술회의 개최를 진심으로 축하드립니다. 국회입법조사처도 북한학의 미래를 여는 이 여정에 언제나 함께하겠습니다. 참석하신 모든 분들의 건강과 평안을 기원합니다.

감사합니다.

2026년 9월 30일

국회입법조사처장 이 관 후

축 사



존경하는 북한연구학회 서보혁 학회장님과 모든 학회원 여러분, 반갑습니다.

먼저 「한반도 미래와 평화·통일·북한학의 길」을 주제로 열리는 2026 북한연구학회 추계학술회의의 개최를 진심으로 축하드립니다. 뜻깊은 학술대회를 준비해 주신 서보혁 학회장님을 비롯한 임원진과 관계자 여러분의 노고에도 깊이 감사드립니다. 그 어느 때보다도 복합적이고 불확실한 시기에 평화와 통일, 학문으로서 북한학의 미래를 논의하는 귀한 자리에 숭실평화통일연구원도 함께할 수 있게 되어 진심으로 기쁘게 생각합니다.

오늘날 전 세계의 군사적 긴장과 상호 불신의 증대로 인해 한반도의 안보와 평화는 더욱 중요하고 절실한 과제가 되었습니다. 국제질서의 불확실성이 커지고 남북관계의 긴장이 지속되는 상황에서, 평화와 통일의 문제를 단순히 당면한 정치·안보 현안으로만 접근해서는 충분하지 않을 것입니다. 북한 사회와 체제에 대한 깊이 있는 이해를 바탕으로, 변화하는 국제환경과 시민사회의 인식, 교육과 문화의 역할을 함께 고려하는 종합적 접근이 필요합니다.

이러한 글로벌 분열의 시기를 맞이하여 통일과 평화에 대한 학계의 부단한 연구와 성찰, 그리고 공론장의 확대가 더욱 필요한 시점이라고 생각됩니다. 그러한 의미에서 이번 「한반도 미래와 평화·통일·북한학의 길」을 주제로 개최되는 북한연구학회의 학술대회의 의미는 매우 크다고 생각됩니다.

이번 학술대회에서는 변화하는 통일 환경과 통일 인식, 시민평화통일교육, 문화예술과 북한·통일·평화 담론에 대한 융복합적 접근, 평화공존, 체제 전환, 트럼프 행정부의 한반도 정책 등 폭넓은 의제가 논의됩니다. 그간의 연구 성과를 공유하고 서로 다른 시각을 토론하는 오늘 이 자리는 학문적 논의를 넘어, 한반도의 미래와 평화, 통일, 북한학의 발전을 위해 우리 사회가 나아가야 할 방향과 시급한 정책적 과제가 무엇인지를 찾는 소중한 공론의 장이 될 것입니다.

다시 한번 2026 북한연구학회 추계학술회의 개최를 진심으로 축하드리며, 오늘의 논의가 한반도의 평화와 통일, 그리고 북한학의 새로운 도약을 위한 값진 밑거름이 되기를 기원합니다. 참석하신 모든 분의 건승을 기원합니다. 감사합니다.

2026년 9월 30일

숭실대 숭실평화통일연구원장 김 지 영

1 세션

평화·통일·북한학의 융복합 연구

[발표1]

평양무인기 사건으로 보는 평화·통일·북한학

– 발표: 황수환 (제주대) / 토론: 최규빈 (한동대)

[발표2]

이행기 정의의 관점에서 보는 평화·통일·북한화

– 발표: 강혁민 (경희대) / 토론: 이성용 (조지메이슨대)

[발표3]

배재고 사태를 통해 살펴본 공존과 평화교육

– 발표: 허지영 (강원대) / 토론: 엄현숙 (국립평화통일민주교육원)

[발표1]

평양무인기 사건으로 보는 평화·통일·북한학

▶ 발표: 황수환 (제주대)

▶ 토론: 최규빈 (한동대)



평양무인기 사건으로 보는 평화·통일·북한학

황수환
(제주대)

1. 서론

본 연구의 목적은 평양 무인기 사건을 평화학, 통일학, 북한학의 세 가지 관점에서 고찰하고, 각 학문적 틀과 결합하여 한반도 갈등 구조를 재해석하는 데 있다. 평양 무인기 사건은 2024년 10월 세 차례, 2025, 2026년 두 차례 발생한 남한에 의한 무인기 침투사건이다. 2024년 10월 윤석열 정부 차원에서 조직적으로 발생한 사건이며, 2025, 2026년은 이재명 정부에서 민간인 차원에서 발생한 사건이다.[1] 본 연구에서는 2024년 10월 발생한 사건을 주요 대상으로 삼으며 해당 사건이 북한 체제의 안전 보장 논리 속에서 어떠한 의미를 가지는지 규명하고, 남북 간 적대적 상호작용을 어떻게 재생산했는지를 분석하고자 한다. 나아가 평양 무인기 사건이 한반도에서의 평화 구축 가능성과 통일 담론의 전개에 어떠한 영향을 미치는지를 검토함으로써, 기존 논의의 한계를 보완하고 새로운 분석의 틀을 제시하는 것을 목표로 한다.

최근 한반도를 둘러싼 군사적 긴장은 전통적인 대규모 무력 충돌의 양상보다는 비대칭 전력과 저강도 충돌이 결합된 형태로 전개되고 있다. 대표적으로 무인기와 같은 비대칭 전력

1) 2024년 10월 발생한 평양 무인기 사건 외, 2025년 이재명 출범 이후 민간인이 총 4차례 무인기를 북한에 침투시킨 사건이 발생하여 이재명 대통령과 정동영 통일부 장관이 북한에 유감을 표명하기도 했다. 2026년 9월 16일, 서울중앙지법 형사합의 38-3부 1심에서 2025년 4차례 북한에 무인기를 날린 민간인 오모씨에 대해 일반이적혐의는 무죄로 선고하고, 항공안전법 위반 혐의로만 징역 8개월, 집행유예 2년을 선고했다.

의 활용은 군사적 충돌의 문턱을 낮추는 동시에, 상호 간 위협 인식을 증폭시키는 요인으로 작용하고 있다. 이러한 맥락에서 2024년 10월에 발생한 평양 무인기 사건은 단순한 군사적 충돌을 넘어, 남북 간 적대적 상호작용과 인식 구조를 드러내는 중요한 사례로 볼 수 있다. 즉 평양 무인기 사건은 단순한 군사적 도발 여부를 넘어, 남북 관계의 패러다임 변화와 동북아 안보 지형의 복합적인 역동성을 보여주는 상징적 사건이다. 이 사건이 한국 정부의 일부 정책결정집단에 의해 비밀리에 추진된 점, 남북관계가 남한의 대북전단과 북한의 대남 무인기 및 오물풍선 침투 사건으로 인해 긴장된 상황에서 추진된 점, 북한의 대응이 예상과 달리 상호주의적 무력 대응이 아닌 담화를 통한 비폭력적이었다는 점에서 연구가 필요하다. 특히 윤석열 정부에서 발생한 평양 무인기 사건은 북한이 아닌 남한이 유발하여 한반도의 평화와 안정을 훼손시키려고 한 점에서 그 특이성은 더욱 존재한다. 2026년 6월 12일 계엄 명분용으로 북한 도발을 유도하기 위해 평양 무인기 침투 작전을 펼쳐 일반이적 혐의로 기소된 윤석열 전 대통령에게 1심에서 징역 30년이 선고되었다.[2] 평양 무인기 사건은 북한의 안보 인식과 위기 대응 방식, 대남 전략을 종합적으로 분석할 수 있는 계기를 제공함과 동시에 한반도 평화체제 구축과 통일 담론의 구조적 한계를 드러내는 사례로 재조명될 필요가 있다.

기존 연구들은 남북 간의 긴장상황을 북한의 군사적 행동으로 비롯된 것으로 파악하고 이를 주로 북한의 협상 전략 일환이나 체제 위협에 대한 방어적 대응으로 설명해왔다.[3] 본 연구는 북한의 적대적 행위가 아닌 남한의 군사적 행동에 의한 것으로 행위주체가 다르다. 또한 기존 연구의 접근은 북한의 도발적이고 선전선동적 성향에만 집중하여 개별 사건이 가지는 정치적 · 사회적 함의, 특히 평화와 통일 담론에 미치는 영향을 충분히 설명하지 못하는 한계를 지닌다. 더욱이 북한의 행동을 체제 유지 논리와 내부 결속 메커니즘 속에서 해석하고, 이를 평화학 및 통일학의 이론적 틀과 연계하는 연구는 상대적으로 부족한 실정이다. 즉 평화학–통일학–북한학 융합연구의 기초 연구 구실을 할 수 있지만, 융합연구로 나아가지는 못하고 있다.

본 글에서는 기존연구의 한계점을 극복하는 차원에서 평양 무인기 사건을 평화학, 통일학, 북한학적 관점을 융합적으로 검토하고자 한다. 평화학적 관점에서는 인위적 위기 조성에 따른 안보딜레마의 고의적 심화 및 국가에 의한 구조적 폭력의 관점에서 살펴본다. 통일학 관점에서는 헌법적 가치로서의 평화통일 원칙 위배 및 한반도 평화통일 프로세스의 제도적 · 규범적 · 물리적 토대를 정권의 정치적 이해관계를 위해 스스로 파기시킨 점을 파악한다. 북한학적 접근은 이 사건이 북한 정권의 내부 결속과 대남 인식 변화에 미친 영향을 분석하는 데 중점을 둘 수 있다. 북한은 자신들의 영공 침범과 주권 침해 논리로 북한이 왜 이례적으로 외무성 중대 성명을 통해 신속하게 반응했는지 분석해야 한다. 이는 적대적 두 국가관계 논리와 더불어 김정은 정권이 강조하는 국가 주권과 영토 완정에 대한 직접적인 도전으로 간주되었음을 의미할 수 있기 때문이다. 그리고 북한의 입장에서는 적대적 두 국가론의 실천적 기제일 수 있다. 2023년 말부터 북한이 주장한 적대적 두 국가 관계가 단순한 수사가 아님을 내부 인민들에게 각인시키는 도구로 활용되었을 가능성이 크기 때문이다. 아울러 평양 방공망의 취약성에 따른 북한의 공포와 적대감 고취 요인도 함께 고찰할 필요가 있다. 북한 최고 존엄의 집무실이 있는 평양 상공이 뚫렸다는 사실이 북한 군부 내 엘리트 구조와 권력 서열에 미칠 심리적 타격이 존재하기 때문이다.

이러한 관점에서 평양 무인기 사건이 북한의 안보 인식과 체제 유지 전략 속에서 어떠한 의미인지를 살펴보고, 북한의 대응이 위기 고조 전략인지 혹은 통제된 긴장 관리 전략인지를 고찰하도록 한다. 이러한 평화학, 통일학, 북한학적 관점을 토대로 해당 사건이 한반도에서의 갈등 구조와 평화구축에 어떠한 영향을 미치는 지 살펴보도록 한다. 연구 범위는 사건의 발생 배경부터 북한의 대응, 그 파급 효과까지를 포함하며, 분석 수준은 군사적 차원을 넘어 정치 · 사회적 담론 차원까지 확장한다. 본 연구는 질적 사례연구 방법을 기반으로 하며, 평양 무인기 사건을 단일 사례로 설정하여 심층 분석을 수행한다. 이를 위해 북한의 로동신문, 조선중앙통신에서 발표한 공식 담화 등을 중심으로 담론 분석을 실시하고, 사건 전후 남북 간 반응을 비교, 검토한다.

2. 평양 무인기 사건의 전개 과정

평양 무인기 사건은 2024년 10월 초 북한이 한국의 무인기가 평양 상공에 침투하여 대북 전단을 살포했다고 주장하며 남북 간 긴장이 일어난 사건이다. 북한은 한국의 무인기가 평양 상공에 침투해 대북 전단을 살포했다고 주장하였고, 이에 대해 한국 정부는 "사실 여부를

2) "'평양 무인기' 윤석열 징역 30년…계엄 하려 일부러 비상사태 조성" 『한겨레』(2026.6.12.). 〈https://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/1263228.html〉(검색일: 2026.6.18.)

3) 정원희/심세현, 2024, "북한의 대남전략과 군사위협:김정은 시대 변화 요인과 함의","통일문제연구』 제36권 2호(통권 제82호), pp.163-194; 김민관/허재영, 2025, "북한의 대남 심리전 변화 분석: 2016년 대남전단과 2024년 오물풍선 비교를 중심으로", 『국방정책연구』 통권 제147호, pp.7-40; 김강녕, 2023, "북한의 무인기 위협과 한국의 대응", 『한국과 세계』 제5권 2호, pp.197-232; 이용철, 2025, "김정은 시대 선전 매체의 위기 대응 프로파간다 변화-평양 무인기 침투 보도를 중심으로", 『통일정책연구』 제34권 2호, pp.155-177.

확인해 줄 수 없다"라는 입장을 발표했지만, 이후 북한이 증거자료를 추가로 공개하며 주권 침해 도발사건으로 반발했다. 윤석열 정부에서는 사건 당시 북한의 주장에 대해 긍정도 부정도 하지 않는 전략적 모호성 입장을 유지했다. 하지만 내란 특검은 2025년 11월 수사결과를 발표하며 평양 무인기 작전이 북한의 도발을 유도하여 계엄의 명분을 만들려 했던 일반이적죄 및 직권남용에 해당한다고 결론을 내리고 윤석열을 기소했다.[4] 특검은 당시 발생한 평양 무인기 침투 사건이 단순한 대북 심리전이나 군사 작전이 아니라, 국가 위기상황이라는 명분을 통해 비상계엄을 선포하려는 국내 정치적 목적을 위해 남북 간의 무력 충돌을 고의로 유도하려 한 기획된 도발이라고 결론을 내렸다.

평양 무인기 사건이 발생하기 전 남북관계를 크게 살펴보면, 2023년 말 김정은 위원장이 남북관계를 "동족 관계가 아닌 적대적인 교전국 관계"로 규정했고 남북 간 모든 통신선이 차단되고 군사적 긴장이 지속되던 상황되었다. 한국의 민간단체 차원의 대북전단살포와 이에 대한 대응으로 북한의 오물 풍선 살포가 이뤄지고, 남한의 대북 확성기 방송 재개 등 심리전이 가열되던 시점이었다. 이와 함께 2022년 12월 26일 북한 무인기 5대가 우리 영공을 침범하여 윤석열 정부의 용산 대통령실 일대 비행금지구역까지 진입해 대통령실로부터 3-3.7km 지점 상공까지 들어왔다가 북한으로 되돌아갔다. 남북 간 차원에서 무인기와 관련된 기술이 고도화되면서 기존의 레이더망으로 포착하기 어려운 소형 무인기가 새로운 갈등의 변수로 부상하게 된 것이다. 윤석열 대통령은 12월 29일, 국방부 장관을 포함해 안보 최고급 인사들을 대동해 국방과학연구소를 방문해 "북한에는 반드시 혹독한 대가"를 치르게 해야 한다고 강변했고, 이 자리에서 김용현 경호처장은 "북한이 5대 보내면 우리는 100대, 1,000대 보내야 합니다"고 말했다.[5]

2024년 10월, 북한은 한국에서 발진한 무인기가 평양 상공에 침투해 대북 전단을 살포했다고 주장하고 이를 중대한 주권 침해이자 군사적 · 정치적 도발로 규정하면서 평양 무인기 사건이 드러나기 시작했다. 2024년 10월 11일 오후 9시경, 북한 외무성은 한국의 무인기가 10월 3일, 9일, 10일 심야 시간에 평양시 중구역 조선로동당 중앙위원회 본부 청사 상공에 침투해 전단을 살포했다고 주장했다.[6] 북한은 전단 살포 장면과 무인기 사진을 공개하며

4) "내란 특검, '평양 무인기' 윤석열 일반이적 혐의 기소" 『한겨레』 2025.11.10.

5) 부승찬 · 이규정, 『돌아오지 않은 무인기』 (서울: 해요미디어, 2025), pp. 78-81, 82-120.

6) 『조선중앙통신』, "주권사수,안전수호의 방아쇠는 주저없이 당겨질것이다-조선민주주의인민공화국 외무성 중대성명", 2024.10.11.

이를 국제법 위반이자 명백한 주권 침해로 규정했고, 북한 같은 날 밤부터는 한국을 향한 오물 풍선 살포를 재개하며 향후 유사 사태 발생 시 무력 대응하겠다는 입장을 발표했다. 북한 외무성은 한국이 무인기 침투를 통해 "수많은 반공화국 정치모략선동 삐라를 살포"하였다고 하면서, "이번 령공침범사건은 우리의 자주권을 침해하는 엄중한 범죄행위이며 자위권 행사의 명백한 대상"이 된다고 위협했다. 위 성명에서 북한은 "대한민국에 마지막으로 한번 더 최후통첩으로서 엄중히 경고"한다고 하고 자신들은 "모든 공격력 사용을 준비태세에 두고" 있다고 주장했다. 이어서 북한이 의도한 위기고조 조치들이 잇달아 나왔다. 10월 12일 김여정 노동당 부부장이 담화를 내 "무인기가 다시 발견되는 순간 참혹한 재앙이 일어날 것"이라고 경고했다.[7] 나아가 13일 북한 국방성은 휴전선 일대의 8개 포병여단에 '완전사격준비태세'를 지시하고 평양 방공망을 강화했다고 발표했고,[8] 같은 날 다시 북한 국방성 대변인 담화에서 "지금 조선반도에는 한국군부패당의 무모한 용맹으로 말미암아 당장 전쟁이 일어날 수 있는 일촉즉발의 정세가 조성되였다"고 주장했다.[9] 또한 10월 13일 한국 국방부가 북한의 내부 자작극이자 북한 정권의 종말 가능성을 언급하는 성명을 발표하자 김여정 부부장은 평양 무인기 사건이 "전쟁발발의 도화선에 기어코 불을 달려는 특대형범죄행위"이며 "한국 군부깡패들은 경거망동을 삼가야"한다는 경고성 담화를 재차 발표했다.[10] 이러한 북한의 공식 발표 이후 약 한 달 이상 한반도에서 긴장상황이 조성되었다.

평양 무인기 사건이 발생한 10월 한달 동안 북한이 무인기 침투에 대해 반발하고 대남 비방을 전개할 때 한국 정부의 반응은 상당히 이례적이었다. 북한의 무인기 침투 발표가 있자 "VIP랑 장관이 … 박수치며 좋아했다. 너무 좋아해서 드론작전사령관에게 또 하라고 그랬다"는 군 내부의 제보가 있었다.[11] 한국 정부는 사건 초기, 북한에 무인기를 보내지 않았다고 부인했으나, 이후에는 사실 여부를 확인해 줄 수 없다는 입장으로 변화했다. 당시 김용현 국방부 장관은 2024년 10월 11일 국회 국방위원회 국정감사에서 "그런 적 없다"라고 단정적으로

7) 『조선중앙통신』, "김여정 조선로동당 중앙위원회 부부장 담화: 한국군부는 중대주권침해도발의 주범 또는 공범의 책임에서 벗어나기 힘들 것이다", 2024.10.12

8) 『조선중앙통신』, "조선민주주의인민공화국 국방성 대변인담화: 조선인민군 총참모부가 국경선부근의 포병련합부대들과 중요임무수행부대들에 사격준비태세를 갖출데 대한 지시를 하달한데 대하여 발표", 2024.10.13

9) 『조선중앙통신』, "조선민주주의인민공화국 국방성 대변인담화: 자기 국민의 목숨을 건 도박은 처참한 괴멸로 이어질것이다", 2024.10.13.

10) 『조선중앙통신』, "김여정 조선로동당 중앙위원회 부부장 담화: 무모한 도전객기는 대한민국의 비참한 종말을 앞당길것이다", 2024.10.13.

11) 부승찬 · 이규정, 위의 책, p. 241.

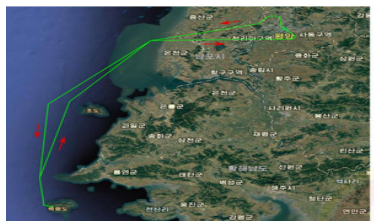
답변했으나, 곧이어 “전략적으로 확인해 줄 수 없다”라고 변화했으며, 오히려 작전보안과 국가안보상의 이유를 들며 “북한 내부에서 벌인 자작극일 가능성도 있다”라고 언급하기도 했다.[12] 이틀 후 10월 13일 국방부는 “우리 국민의 안전을 위협하는 행위가 발생하면, 그날이 바로 북한 정권의 종말이 될 것”이라는 강경한 성명을 발표했고,[13] 이후 군은 감시 · 경계 및 화력 대기 태세를 강화하고, 북한군의 도로 폭파 준비 정황 등을 언론에 공개하였다.[14]

북한의 무인기 공세에 대응하는 기구로는 군에서 합동참모본부와 드론작전사령부, 대통령실에서는 국가안보실이 대응을 주도했는데, 앞서 언급한 바와 같이 합참과 드론사는 북한의 남한 소행 책임 주장에 “확인해 줄 수 없다”며 시인도 부인도 하지 않는 태도를 나타냈다. 소위 전략적 모호성으로 불리는 이런 태도는 전략적 모호성을 구성하는 요건들이 충분하지 않아 결과적으로 임기응변에 불과하였다.[15] 이후 2025년 1월 13일, 김명수 합참의장은 국회 국정조사 특별위원회에서 “확인해 줄 수 없다”라는 기존의 입장을 재확인하며, 무인기 사건의 존재 여부를 밝히지 않는 것이 군사적 효과를 보장하기 위한 전략적 카드이지 북풍이 아니라고 주장했다.[16]

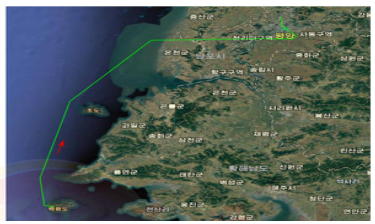
북한은 이 사건을 대남차원의 대응뿐 아니라 대내적으로도 부각시키며 강하게 반발했다. 10월 12일 로동신문 1면과 조선중앙TV 보도를 통해 김여정 부부장의 담화를 방영하며, “한국 무인기가 다시 출현할 경우, 끔찍한 참변이 있을 것”이라고 경고하였다.[17] 이어서 조선인민군 총참모부는 포병부대에 완전한 사격 준비 태세를 지시하였으며,[18] 국방성 대변인은 해당 무인기는 민간단체가 운용할 수 없는 군사적 사양의 기종이라고 주장하였다.[19] 이후 김여정 부부장은 10월 13일, 10월 14일, 10월 15일, 10월 22일, 10월 28일 5차례 무인기 관련하여 남한이 자신들의 주권을 침해하는 무도한 군사적 도발 행위라며 강하게 비판하는 담화를 발표했다.

북한은 2024년 10월 27일 국방성 대변인을 통해 ‘대한민국발 무인기에 의한 엄중한 주권침해도발사건의 최종조사결과’를 발표하며 “수거된 무인기의 침입목적이 반공화국 정치선동 오물살포이며 적대적 주권침해 도발행위의 주체, 그 시행자가 명백히 괴뢰 한국군부깡패들”이라 주장했다.[20] 북한 최종 조사 결과를 발표하며 무인기가 10월 8일 백령도에서 발진해 평양까지 침투했으며, 비행경로, 조종 모듈, 전단 내용 등이 분석되었다고 상세하게 사진과 표를 제시하며 “적 무인기에는 정치 선전물 살포 계획과 실행 이력이 기록돼 있었다”라고 주장하였다. 북한 국방성과 국가보위성을 비롯한 전문기관들의 합동조사를 통해 평양 무인기의 비행이력과 전단 살포 이력 등을 아래 〈그림 1〉과 같이 2024년 10월 28일 로동신문을 통해 공개했다. 해당 사건에 대해 아주 상세히 비행이력과 시간 등 아주 상세히 공개했다는 점이 특이하다. 민감성과 정보보완 차원에서 자신들이 파악하고 있는 정보를 최소화하는 것이 관례인데 반해 해당 사건은 북한 주민이 볼 수 있는 로동신문 등을 통해 상세히 공개했다.

[그림 1] 북한의 평양 무인기 사건관련 조사결과 발표 내용



직무인기 비행계획 자리길



직무인기가 10월 8일에 실지 비행한 자리길

12) 국회 국정감사 속기록, 법제사법위원회, 2024.10.11.

13) 『연합뉴스』, 국방부 “국민 안전에 위해 가하면 그날 북한 정권 종말”, 2024.10.13. 〈https://www.yna.co.kr/view/AKR20241013031651504〉.

14) 『연합뉴스』, “북, 경의·동해선 도로 폭파준비 정황…군 오늘도 가능(종합)”, 2024.10.14. 〈https://www.yna.co.kr/view/AKR20241014044651504〉.

15) 장재규, “평양 무인기 사건의 전략적 모호성 평가: 이론적 정합성과 정책적 합리성”, 『국가전략』, 제32권 1호, 2026, pp. 142-143, 146.

16) 국회 국정조사 특별위원회 회의록, 2025.01.13.

17) 『로동신문』, 2024.10.12; 조선중앙TV, 2024.10.12.

18) 『조선중앙통신』, “조선민주주의인민공화국 국방성 대변인-조선인민군 총참모부가 국경선부근의 포병련합부대들과 중요 임무수행부대들에 사격준비태세를 갖출데 대한 지시를 하달한데 대하여 발표”, 2024.10.13.

19) 『조선중앙통신』, “조선민주주의인민공화국 국방성 대변인 담화-자기 국민의 목숨을 건 도박은 처참한 괴멸로 이어질 것이다”, 2024.10.13.

20) 『조선중앙통신』, “조선민주주의인민공화국 국방성 대변인: 대한민국발 무인기에 의한 엄중한 주권침해도발사건의 최종조사결과 발표”, 2024.10.28.

직무인기에 기록된 10월 8일 비행리력

번호	시 간	위도(북위)	경도(동경)	해발고	주변지명
1	2024년 10월 8일 23시 25분 30초	37° 57′ 23″	124° 38′ 7″	16.1m	백령도
2	2024년 10월 8일 23시 30분 30초	37° 56′ 52″	124° 38′ 8″	133.5m	백령도
3	2024년 10월 8일 23시 33분 30초	37° 56′ 57″	124° 37′ 54″	775.5m	백령도
4	2024년 10월 8일 23시 34분 10초	37° 56′ 59″	124° 37′ 37″	817.3m	백령도
5	2024년 10월 8일 23시 34분 30초	37° 57′ 13″	124° 37′ 19″	821m	백령도주변 해상
6	2024년 10월 8일 23시 35분 50초	37° 57′ 32″	124° 35′ 34″	813.1m	백령도주변 해상
7	2024년 10월 8일 23시 36분 30초	37° 58′ 13″	124° 35′ 32″	815.1m	백령도주변 해상
8	2024년 10월 8일 23시 45분 50초	38° 7′ 11″	124° 34′ 27″	818.6m	장연군주변 해상
9	2024년 10월 9일 0시 17분 2초	38° 35′ 13″	124° 43′ 17″	820m	초도주변 해상
10	2024년 10월 9일 0시 50분 28초	38° 56′ 53″	125° 6′ 35″	819.3m	남조압도주변 해상
11	2024년 10월 9일 1시 18분 36초	38° 57′ 27″	125° 37′ 55″	688m	남포시 천리마구역 고창리
12	2024년 10월 9일 1시 27분 00초	38° 57′ 22″	125° 47′ 29″	689.1m	평양시 력포구역 소삼정리
13	2024년 10월 9일 1시 27분 42초	38° 57′ 44″	125° 48′ 11″	691.1m	평양시 력포구역 소산동
14	2024년 10월 9일 1시 28분 40초	38° 58′ 43″	125° 48′ 11″	688.8m	평양시 사동구역 송화2동
15	2024년 10월 9일 1시 32분 8초	39° 1′ 20″	125° 45′ 4″	690.3m	평양시 중구역 대동분동
16	2024년 10월 9일 1시 32분 36초	39° 1′ 38″	125° 44′ 43″	672.9m	평양시 중구역 정부동
17	2024년 10월 9일 1시 33분 4초	39° 1′ 56″	125° 44′ 22″	607m	평양시 보통강구역 신원동
18	2024년 10월 9일 1시 35분 12초	39° 3′ 37″	125° 44′ 14″	321.9m	평양시 서성구역 석봉동 (국방성청사)
19	2024년 10월 9일 1시 35분 44초	39° 4′ 1″	125° 44′ 13″	248.1m	평양시 형제산구역 석전동
20	2024년 10월 9일 1시 37분 22초	39° 5′ 9″	125° 44′ 8″	47.7m	평양시 형제산구역 서로1동

직무인기가 정치선동 오물을 살포한 리력

번호	시 간	위 도(북위)	경 도(동경)	해발고	살포위치
1	2024년 10월 9일 1시 32분 8초	39° 1′ 20″	125° 45′ 4″	690.31m	외무성과 승리역사이 상공
2	2024년 10월 9일 1시 35분 11초	39° 3′ 36″	125° 44′ 14″	321m	국방성상공

* 출처: "조선민주주의인민공화국 국방성 대변인: 대한민국발 무인기에 의한 엄중한 주권침해도발사건의 최종조사결과 발표", 『로동신문』 2024.10.28.(2면)

평양 무인기 사건이 발생한 이후 2024년 12월 3일 윤석열 대통령은 계엄을 선포한 뒤 탄핵을 당하고 내란 등 여러 혐의로 현재 재판 중이다. 이후 이재명 정부에서 2026년 1월 북한 지역에 무인기가 침범하는 사건이 발생했다. 북한 총참모부 대변인이 2026년 1월 10일 한국의 무인기 침범을 발표했고,[21] 김여정 부부장은 한국 무인기 침범 사건과 관련하여 4차례에 걸린 담화를 발표했다.[22] 하지만 이재명 정부에서 일어난 무인기 침범사건은 윤석열 정부 시기의 군부 등 정부차원에서 조작적으로 발생한 평양 무인기 사건과 달리 민간인에 의해 발

21) 『조선중앙통신』, "조선인민군 총참모부 대변인 성명 발표", 2026.1.9.

22) 『조선중앙통신』, "김여정 조선로동당 중앙위원회 부부장 담화 발표", 2026.1.11.; 『조선중앙통신』, "김여정 조선로동당 중앙위원회 부부장 담화발표", 2026.1.13.; 『조선중앙통신』, "김여정 조선로동당 중앙위원회 부부장 담화 발표", 2026.2.12.; 『조선중앙통신』, "김여정 조선로동당 중앙위원회 부부장 담화 발표", 2026.2.18.

생한 것으로 밝혀진 상황이다. 군경 합동조사 결과 이재명 정부 출범 이후 북한에 무인기가 침투한 것은 총 4차례로 밝혀졌다. 이재명 대통령과 정동영 통일부 장관은 공식적으로 북한에 유감을 표명하며 철저한 진상규명을 약속했다. 2026년 3월 25일 한국 민간인 3명은 북한에 무인기를 날려 보낸 혐의로 일반이적 및 항공안전법 위반 혐의로 기소되었다.

3. 북한학/통일학/평화학 관련성

1) 북한학적 관점: 적대적 두 국가관계의 정당화 및 체제 결속

북한은 2023년 남북관계를 적대적 두 국가관계라 규정하며 모든 대남관련 사항을 단절했다. 북한은 남한과는 민족, 동족, 통일 등 기존 남북관계를 규정했던 관련 담론들을 없애고, 서로 신경쓰지 말고 따로 살자고 주장했다. 2026년 2월 9차 당대회에서도 한국을 가장 적대적인 실체이고 동족이라는 범주에서 영원히 배제할 것이라는 기존 입장을 반복하며 적대적 두 국가관계를 고착화시키고 있다. 남한과의 관계를 과거 민족적, 동포애적 관점이 아닌 국가 이익에 준하는 냉철한 계산 속에서 대응할 것이라 공포하였다.23) 북한이 적대적 두 국가관계를 주장하는 이유를 보면, 남북관계 경색의 책임전가, 무의미한 체제 경쟁, 북한 위주의 통일노선 불가 등이 복합적으로 작용했다. 남한의 역대 정부가 추진한 통일 · 대북정책이 궁극적으로 북한 정권의 붕괴 및 남한의 흡수통일을 기도하는 것이라 주장하며 남북관계 경색의 책임을 전가했다. 남북 간 경제, 문화, 사회, 외교 등 대부분 분야에서 체제경쟁이 사실상 끝났다는 물질적 위협의식 때문으로 더이상 체제 경쟁에 따른 통일논의는 무의하다고 판단했다. 그리고 더 이상 한국과의 체제경쟁이 불가능하다는 패배적인 인식이 작용한 것으로 보인다. 남북 간 특수관계의 성격에서 추구하려던 정책들을 폐기할 정도로 체제경쟁이 무의미해진 것으로 판단한 것이다. 북한은 2020년 『반동사상문화배격법』, 2021년 『청년교양보장법』, 2023년 『평양문화어보법』 등을 잇달아 제정하며 대체로 북한 주민 전체에 대한 한국 문화 접촉 금지를 강력하게 시행하며 한국의 문화유입을 경계했다. 결국 북한이 스스로 열

23) 『조선중앙통신』, "불굴의 개척투쟁으로 전취한 위대한 승리와 영광을 새로운 려정의 줄기찬 전성과 도약으로 이어나가자: 조선로동당 제9차대회에 관한 보도", 2026.2.26.

세에 놓였다는 점을 인정하여 더 이상 자신들의 방식과 위주로 체제경쟁이든 통일이든 남한과는 모든 방안이 불가능하다고 인식하여 대남정책을 전환한 것으로 볼 수 있다. 또한 2024년 5월부터 11월까지 수십 차례 남북 간에는 대북전단과 오물풍선이 오가며 상호 비방과 긴장이 발생하며 상호 적대감이 고조되던 시기였다. 이러한 상황에서 북한이 평양 무인기 사건을 계기로 적대적 두 국가론을 고착화시키는 계기로 활용했다는 것은 합리적인 추론이다. 2023년 말 북한은 일방적인 대남정책 전환을 발표했지만 2024년 10월 발생한 평양 무인기 사건으로 남한의 공격성과 적대성이 오히려 북한의 적대적 두 국가관계를 정당화, 합리화시킨 것이다.

북한학 관점에서 윤석열 정부 시기 감행된 평양 무인기 침투 사건은 북한 체제의 작동 원리와 권력 구조의 특수성을 오독하거나 방치한 채, 오히려 북한 지배 엘리트의 전략적 목표를 달성시켜 준 역효과적 안보 자해 행위로 볼 수 있다. 북한학에서는 북한이 느끼는 체제 위협인식과 대남 적대인식 고취를 통한 내부통제 기제로 분석하는 데 중점을 둔다. 우선 북한학적으로는 적대적 두 국가관계의 입장에서 북한의 영공침범과 주권침해 논리로 분석할 수 있다. 북한이 외무성 중대성명을 통해 비교적 신속하게 반응했다. 과거 통일전선부가 아닌 외무성 성명을 통해 국가 대 국가 차원에서 주권 침해의 영역으로 해당 사건을 다룬 것이다. 평양 무인기 사건은 남북관계가 더 이상 민족적인 특수관계의 입장이 아닌 국가 대 국가의 관계로 변질되는 결정적인 역할을 한 것이다. 해당 사건이 김정은 정권이 강조하는 국가주권과 영토 완정에 대한 직접적인 도전에 정당성을 부여한 것으로 볼 수 있다. 북한은 2026년 2월 9차 당대회에서도 국익중심 외교와 자주역량 강화를 강조했다. 국익은 현재 치열한 국가경쟁시대에서 국제관계를 대하는 사고와 관점의 기준이라면서 국익수호의 원칙에서 모든 대외활동을 추진하겠다고 밝혔다.[24]

북한은 평양 무인기 사건을 남북 간 적대적 두 국가관계에 대한 실천적 기제로 활용했다. 평양 무인기 사건은 북한학 관점에서 남한이 역설적으로 적대적 두 국가론의 논리를 물리적으로 완성 시켰다고 볼 수 있다. 북한의 대남정책 변화가 남한의 유도된 도발과 상호작용하여 남북 모두가 적대적 두 국가론을 이용하고 고착화시키려고 시도했다. 평양 무인기라는 도발적인 사건을 통해 남북한 지배 엘리트들이 각자의 국내 정치적 이익을 위해 서로의 적대감을 이용하여 상호 적대성의 상승작용을 일으킨 것이다. 북한이 일방적으로 선포한 적대

24) 『조선중앙통신』, "불굴의 개척투쟁으로 전취한 위대한 승리와 영광을 새로운 려정의 줄기찬 전성과 도약으로 이어나가자: 조선로동당 제9차대회에 관한 보도", 2026.2.26.

적 두 국가관계가 남한의 무인기 침투라는 실존적 위협을 만나 체제 안보와 주민의 적대심 고취로 활용한 것이다. 즉 평양 무인기 침투사건은 북한 당국에게 남쪽은 동족이 아니라 언제든 자신들의 수도를 침략할 수 있는 제1의 적대국이라는 주장을 인민들에게 명확하게 증명해 주는 결정인 사건으로 북한에게 적대적 두 국가관계에 대한 정당성을 부여하게 된 것이다. 앞서 〈그림 1〉에서 언급한 2024년 10월 로동신문에서 평양 무인기 사건의 일지와 항로를 아주 상세히 밝힌 것은 평양 무인기 사건이 단순한 한국의 도발이 아니라 자신들이 주장한 적대적 두 국가관계가 타당하며 이를 통해 주민들에게 경각심을 일으키고 체제안전을 위한 조치들의 정당성을 확보하기 위한 차원으로 해석할 수 있다.

2023년 12월부터 주장한 적대적 두 국가관계가 단순한 수사가 아님을 북한 인민들에게 각인시키는 도구로 활용하는 것으로 분석할 수 있다. 2026년 9차 당대회에서는 80년 이상 지속된 비정상적인 남북관계에 종지부를 찍고 남북 간 적대적 두 국가관계에 대한 불변의 원칙적 입장을 재천명했다. 한국과는 동족이라는 범주에서 영원히 배제하여, 이제 연계조건은 사라졌고, 남은 것이 없다고 주장했다. 남북관계의 적대적 노선 전환은 정당한 대적투쟁 지침이자 국익과 국위를 수호하고 국가와 인민의 현재와 미래의 안전을 담보하기 위한 조치라 평가하며 일시적인 전술조치가 아닌 역사적 선택임을 강조했다. 결국 평양 무인기 사건은 적대적 두 국가관계가 북한 인민의 안전을 보호하기 위한 조치라는 점을 강조하는 데 활용하는 도구가 될 수 있다.

이러한 분석은 북한의 대남위협의 의도를 분석한 기존연구들과 일맥상통한다. 기존 북한학 연구는 대부분 북한의 대남 위협에 초점을 맞추고 있다. 북한이 남한과의 관계를 변화시키려는 광범위한 시도의 일환으로 미사일 시험 발사, 남한으로 수백 개의 오물 풍선을 띄우는 등 여러 위협적인 사건들이 존재한다. 기존연구들은 북한 체제 내부결속, 대남 심리전, 남남갈등 유도 등 북한의 여러 도발적 사건의 의도에 대해 유사한 결론을 내리고 있다.[25] 윤석열 정부에 발생한 북한의 무인기 위협에 따른 대남전략의 다변화를 분석하고 이에 대응방안을 연구했다. 북한의 무인기 위협뿐만 아니라 대남전단, 오물풍선 등 위협의 다변화를 통

25) 정원희/심세현, 2024, "북한의 대남전략과 군사위협:김정은 시대 변화 요인과 함의", 『통일문제연구』 제36권 2호(통권 제82호), pp.163-194; 김민관/허재영, 2025, "북한의 대남 심리전 변화 분석: 2016년 대남전단과 2024년 오물풍선 비교를 중심으로", 『국방정책연구』 통권 제147호, pp.7-40; 김강녕, 2023, "북한의 무인기 위협과 한국의 대응", 『한국과 세계』 제5권 2호, pp.197-232; 이용철, 2025, "김정은 시대 선전 매체의 위기 대응 프로파간다 변화-평양 무인기 침투 보도를 중심으로", 『통일정책연구』 제34권 2호, pp.155-177.

한 군사심리적 위협을 다뤘다. 북한 주민의 남한 동경 차단을 위한 대남 적개심 고취 의도, 한국을 불변의 적대국으로 규정하여 핵무력 건설을 정당화하고, 체제 엘리트와 인민들의 반대를 제압하여 내부 결속을 강화하려는 전략적 의도로 분석했다.[26]

기존사례나 연구에서는 북한이 한미연합군사훈련을 민감하게 반응하고 공포를 넘어 생존을 위한 엄포나 기선제압용이라는 분석도 있다.[27] 하지만 평양 무인기 사건은 한미연합군사훈련뿐만 아니라 평양 방공망의 취약성과 기술적 함의를 통해 북한의 공포 및 엄포를 분석할 수 있다. 이는 평양 무인기 사건뿐만 아니라 그 이전 북한의 무인기 관련 연구와도 연결하여 분석이 있다.28) 하지만 평양 무인기 사건은 북한이 일으킨 것이 아니라는 점에서 분명한 차별성이 있고 역으로 남한을 비난하며 적대적 두 국가관계를 정당화시키는 도구로 활용이 가능하게 된다. 최고 존엄의 집무실이 있는 평양 상공이 뚫렸다는 사실이 북한 군부 내 엘리트 구조와 권력 서열에 미칠 심리적 타격을 분석할 수 있다.

2) 평화학적 관점: 안보의 사유화 구조적 폭력

평화학의 시각에서 평양 무인기 사건은 북한을 굴복시키기 위한 군사 작전이 아니라, 민주적 정당성을 잃어가는 정권이 안보 담론을 사유화하여 국가 폭력을 한반도 전체에 투사한 총체적 평화 파괴 행위로 파악할 수 있다. 부승찬/이규정(2026)은 평양 무인기 사건을 단순한 군사 에피소드가 아닌 대한민국의 민주주의와 한반도의 평화 구조가 동시에 위협받았던 소위 안보 파탄의 현장으로 규정했다.29) 평화학적 관점에서 평양 무인기 사건을 한반도 긴장 고조의 프로세스와 비군사적 평화구축의 부재를 비판적으로 고찰할 수 있다. 우선 안보딜레마 차원에서 평화를 저해하는 악순환을 분석할 수 있다. 한쪽의 방어적 행위나 민간의 전단 살포가 상대방에게는 심각한 공격적 위협으로 인식되어 군비경쟁과 긴장 수위를 높이는 악순환으로 파악할 수 있다. 평상시라면 정치적으로 해결할 문제를 군사적 위기로 격상

26) 김민관/허재영, "북한의 대남 심리전 변화 분석: 2016년 대남전단과 2024년 오물풍선 비교를 중심으로", 『국방정책연구』 통권 제147호, p.15.

27) 김동엽, 2016, "한미 연합군사훈련과 북한의 인식: 공포와 엄포 사이", 『현대북한연구』 제19권 2호, pp.83-112.

28) 권종하, 2023, "우리나라에 대한 북한의 무인기 침입 비행 패턴 분석", 『한국융합과학회지』 Vol.12 No.4 pp. 211-227; 장상국, 2023, "SWOT 분석을 통한 북한 소형무인기 위협에 대한 대응 전략", 『한국방위산업학회지』 제30권 제2호, pp. 31-46.

29) 부승찬/이규정, 『돌아오지 않는 무인기: 그들은 전시계엄을 꿈꾸었다』(서울: 해요미디어, 2026).

시켜 대중의 공포를 자극하고, 이를 통해 내부 비판을 잠재우는 양측 정권의 소위 안보화 과정으로 고찰할 수 있다.

평양 무인기 사건은 평화학적 관점에서 안보의 도구화 및 인간안보의 실종으로 볼 수 있다. 국가가 주도하는 안보 작전이 접경지역 주민뿐만 아니라 한반도 전체 시민의 생존권을 위협했다. 이는 국가안보 담론에 가려진 개인 차원의 시민안보의 위기였다. 애당초 접경지역에서는 민간단체의 대북전단이나 대북방송 등으로 인해 군사적 긴장이 급격히 높아지면서, 접경 인근 주민들은 북한의 보복 조치나 국지적 충돌에 대한 불안과 공포 속에서 일상생활을 위협받고 있었다. 이러한 상황에서 평양 무인기 사건을 통해 북한의 도발을 유도하는 것은 접경지역 주민뿐만 아니라 한반도 전체 국민의 인권을 안보의 도구화로 전락시킨 심각한 문제가 있다. 2026년 1월 16일 '공익감시 민권회의'를 비롯한 34개 시민단체는 공동기자회견을 통해 "무인기 침투와 대북전단 살포, GPS 교란은 우발적 무력충돌을 부를 수 있는 중대 범죄"라고 규정하며 △무인기 사건 관련 행위자뿐 아니라 배후와 '배후의 배후'까지 포함한 전면적 수사와 엄벌 △무인기 대북침투 등 우발적 무력충돌 유발행위를 차단하기 위한 민관합동위원회 설치 △북측의 무인기 실물 공개 등 조사 협조와 남북 직접대화 재개 △DMZ 관리 · 활용 및 접경지역 주민 안전 보장을 위한 남북공동대책위원회 구성을 제시했다. 이들은 평양 무인기 사건을 단순한 안보 사고가 아닌 "전쟁을 부를 수 있는 중대 범죄이자, 한반도 평화체제 전환을 촉구하는 역사적 경고"로 규정했다.[30]

국가안보 차원의 명목하에 발생한 사건이 권력안보를 수호하는 차원으로 변질되는 것을 보여주는 극명한 사례이다. 평양 무인기 사건은 1997년 15대 대선 직전 당시 청와대 행정관 등 3인이 한나라당 대선후보인 이회창의 당선을 위해 북한 인사와 접촉해 요청해 휴전선 근처에서 무력시위를 해달라는 요청한 사건과 비교된다. 2003년 대법원은 실제 북한 측의 무력시위가 이뤄지지 않았다고 하더라도 북한에게 시위요청을 한 자체만으로도 대선의 공정성을 훼손하는 것은 물론 국가안보차원에서도 심각한 위협이었다고 유죄판결을 내린 바가 있다. 평양 무인기 사건은 국가안보가 아닌 정권안보 혹은 권력안보를 수호하기 위한 사건으로 1997년 총풍사건(판문점 총격 요청 사건)과는 차원이 다른 심각한 문제가 있다. 휴전선 일대에서 긴장상황을 조성하여 위기상황을 극대화하고 정권 차원의 안보를 위한다는 명목은 유사하지만, 평양 무인기 사건은 북한과 협의하여 조작하려고 시도한 사건이 아닌 실제 북

30) 34개 시민단체 "무인기 사건 배후의 배후까지 수사하라", 『SDG뉴스』(2026.1.21.) 〈https://www.sdgnews.net/news/articleView.html?idxno=49396〉(검색일: 2026.6.18.).

한을 위협하여 분쟁을 일으키려고 시도했다는 점에서 안보를 도구화시킨 심각한 사건이다.

평양 무인기 사건은 정치적 목적을 위해 의도적이자 인위적 위기를 조성한 구조적 폭력이다. 실제 직접적인 충돌의 위험이 있는 의도적인 위기 조성을 통한 정권 유지 목적이 시민의 생명을 담보로 이뤄졌다는 데 문제가 있다. 윤석열 정권은 무인기 침투를 통해 북한의 보복 공격을 유도하려 했다. 이는 국가가 시민을 보호하는 것이 아니라, 오히려 시민을 적의 포격 위협 속에 빠뜨려 계엄의 공포 정치를 정당화하려 한 안보 주권의 배반인 것이다. 일상생활을 영위하는 시민의 생명이 정권유지를 위한 소모품으로 전락했음을 의미한다. 군사적 수단이 문민통제의 영역을 벗어나 국가안보라는 미명 하에 밀실에서 결정될 때, 평화적 공존의 토대인 투명성과 신뢰가 무너지는 것을 목도한 것이다.

평양 무인기 사건은 적극적 평화의 결핍이라는 관점에서 파악할 수 있다. 단순히 물리적 충돌이 없는 상태를 넘어, 구조적 · 문화적 폭력이 지배하는 한반도에서 연락사무소나 핫라인과 같은 소통 채널의 부재가 어떻게 사소한 사건을 전쟁의 위기까지 증폭시키는지 다룰 수 있다. 소통과 신뢰의 부재 즉 연락사무소 폭파와 핫라인 단절이라는 구조적 폭력이 무인기라는 사건이라는 직접적 충돌을 통해 갈등을 증폭시켜 공포를 확산시키는 기제로 작동했다. 아울러 평양 무인기에 실린 전단은 단순한 정보 전달 매체가 아니라, 상대 체제를 부정하고 혐오를 생산하는 문화적 폭력의 도구로 해석 가능하다. 적대적 담론의 유통이 지속되면 평화적 공존의 토대는 근본적으로 파괴하는 기제가 될 수 있다. 2024년 10월 평양 무인기 사건 이후에도 한국에서는 민간인에 의해 대북전단을 살포하여 북한을 자극했고, 2024년 11월 26일 김여정 부부장이 대북전단 살포에 대한 비난 성명을 발표했다.[31] 결국 대북전단과 무인기는 남북 간 문화적 폭력의 수단화를 통해 상호 증오를 생산한 비평화적 사건이라 할 수 있다.

3) 통일학적 관점: 특수관계의 해체와 영구분단 매개

평양 무인기 사건은 남북한 모두에서 통일을 지향하는 특수 관계라는 헌법적이고 규범적 내용을 벗어던지고 서로를 향해 날 선 공격성을 드러낸 사건이다. 즉 평양 무인기 사건은 남북관계가 과거의 통일을 지향하는 특수관계가 해체되어 탈통일 시대를 본격적으로 여는 사건으로 해석할 수 있다. 북한이 단순히 적대적 두 국가관계를 선포한 것을 넘어 평양 무인기

31) 『조선중앙통신』, "김여정 조선로동당 중앙위원회 부부장 담화", 2024.11.26.

사건은 상호 적대성을 통해 남북 간 갈등을 증폭시켜 평화적 통일 지향적 관점을 감소시켰다. 북한은 평양 무인기 사건을 통해 적대적 두 국가관계를 더욱 고착화시키고, 통일과 민족이라는 기존 관념을 벗어낼 수 있는 계기로 활용했다. 왜냐하면 과거 남북 간 충돌이나 갈등이 민족 내부의 문제로 다뤄졌다면, 평양 무인기 사건은 북한이 국경선 확정 및 영공 침범이라는 '국가 대 국가'의 프레임으로 접근했다는 점에 주목할 필요가 있다.

평양 무인기 사건은 통일 담론의 소멸을 가속화시킨 위기적 사건이다. 북한의 핵미사일 시험이나 폭력적 담화 등의 행태에 대해 반통일적이라 비난하던 논리가 평양 무인기 사건으로 인해 우리 스스로 기존의 민족 화해와 평화 통일 지향성을 전면적으로 부정하는 실천적 조치를 취하게 된 것이다. 북한은 무인기 사건 직후 북한은 경의선과 동해선 남북 연결 도로 및 철도를 폭파하며 남북 관계의 연결통로을 끊음으로써 다시는 통일의 길로 돌아가지 않겠다는 반통일적 의지를 시각적으로 과시했다. 평양 무인기 사건에 대한 북한의 첫 반응은 10월 11일이지만, 10월 9일 조선인민군 총참모부의 발표에 의해 남북 간 연결도로 폐쇄조치를 취한 것을 눈여겨 볼 필요가 있다. 평양 무인기 사건이 2024년 10월 8일에 발생했고 다음 날 북한은 총참모부 대변인 명의로 남북 간 연결도로를 폐쇄하겠다고 발표했다. 물론 북한은 남북 연결도로 폐쇄 조치가 남한에서 진행된 연합군사훈련과 미국의 핵전략자산에 대한 대응이라 주장했지만, 평양 무인기 사건과도 무관하게 볼 수 없는 시간적 흐름이 존재한다. 북한 총참모부는 평양 무인기 사건에 대해 "우리 공화국의 주권을 침해하는 무력사용기도를 노골적으로 드러내 보이며 각일각 무모하게 변이되여 가고있는 적대세력들의 대결광증은 조선반도의 우려스러운 안전상황을 더욱 예측불가능한 상태로 몰아가고 있다"고 발표했다.[32] 결국 북한은 평양 무인기 침투 사건을 주장하며 남북 간 긴장이 고조된 상황에서 경의선, 동해선을 잇는 남북 연결도로를 10월 15일 폭파하며 실질적이고 시각적으로 단절을 표현했다.

남한 역시 내란특검 수사결과에 의하면 고의적으로 북한의 보복을 유도하는 무인기 작전을 기획했고, 이는 국민의 생명을 담보로 한반도 전체를 전쟁 위기로 몰아넣은 행위로 평화통일을 위한 헌법적 가치를 정면으로 위반한 가장 심각한 반통일적 사유화 사례로 평가할 수 있다. 특히 내란특검을 통해 드러난 윤석열 정부 즉 남한 엘리트의 위기 조작과 북한의 적대적 영구 분리 조치는 한반도에서 통일 담론이 실질적으로 종언을 고하는 계기가 되었다.

평양 무인기 사건은 남북 상호간 적대성 고취를 통해 타자화를 증폭시켜 관계 단절을 더욱 고착화시키는 기제가 된 것이다. 북한은 남한을 불가역적 주적이라며 타자화했고, 남한

32) 『조선중앙통신』, "조선인민국 총참모부 보도", 2024.10.9.

은 당시 윤석열 정부가 북한은 협상의 대상이 아닌 제거되어야 할 비정상적인 체제라며 자극하며 물리적 충돌을 유도했다. 남북 모두 민족이라는 개념은 사라지고, 적대라는 개념을 통해 통일이 아닌 적대적 공존을 추구했다. 남북 모두 통일을 지향하는 특수관계라는 남북관계의 역사성을 부정하고, 위기조성과 영구분리를 통해 통일담론의 종언을 모색한 것이다.

결국 윤석열 정부에서 발생한 평양 무인기 사건은 국민의 생명을 담보로 한반도를 전쟁 위기로 몰아넣은 행위이자 평화 통일의 헌법적 가치를 정면으로 위반한 매우 심각한 반통일적 사유화 사례로 볼 수 있다. 북한의 적대적 두 국가론과 당시 윤석열 정부의 '힘에 의한 평화'는 본질적으로 상대를 공존의 대상이 아닌 제거하거나 굴복시켜야 할 타자로 규정하는 데 일맥상통한다. 윤석열 정부에서 군심리전단을 통해 대북전단을 발송하기도 했으나 이러한 방식을 더욱 극대화시킨 무인기 사건은 상호 타자화가 극단에 달했음을 보여주는 상징적 사건이라 할 수 있다. 이후 이재명 정부에서 발생한 민간인에 의한 무인기 북한 침범 사건은 이재명 대통령과 정동영 통일부 장관의 공식 유감 표명과 재발방지 약속을 통해 사건은 일단락되었다. 하지만 김여정 부부장의 한국 정부의 공식 유감 표명에 긍정적으로 평가하면서도, 한국과 맞닿아 있는 경계의 경계강화조치를 강화하고 적국과 국경선은 견고히 하겠다고 하여 단절의 지속을 예고했다.[33]

3. 결론: 학제에 주는 함의

본 연구는 평양 무인기 사건을 사례로 평화–통일–북한 융합연구의 가능성을 확인하는 데 의미가 있다. 평양 무인기 침투 사건을 매개로 융합적으로 보면 개별 분과가 보지 못했던 위기의 구조화 메커니즘을 입체적으로 살펴볼 수 있기 때문이다. 평양 무인기 사건은 단순한 영공 침범이나 국지적 군사 충돌을 넘어, 남북 관계를 규정해 온 기존 패러다임의 붕괴와 한반도 안보 생태계의 질적 변화를 집약적으로 드러낸 사건이다. 평양 무인기 사건은 한반도 안보 환경이 관리 가능한 대치 국면을 완전히 벗어나, 여전히 극도로 취약하고 예측 불가능한 복합 위기 국면에 있음을 확인할 수 있었다. 따라서 평양 무인기 사건은 단순히 일회성 군사 사건을 넘어 북한학, 평화학, 통일학이 교차하는 지점에서 한반도의 구조적 위기를 선

33) 『조선중앙통신』, "김여정 조선로동당 중앙위원회 부부장 담화 발표", 2026.2.19.

명하게 드러낸 사례로 볼 수 있다. 세 학문은 이 사건을 바라보는 초점은 다르지만 한반도에서 발생한 위기의 원인과 결과라는 측면에서 긴밀하게 연결되어 있음을 확인했다.

국내 정치 목적을 위한 의도적 위기 제조 및 전쟁 유발의 현실화에 따른 반통일적 상황이 존재했다. 내란특검 수사 및 관련 사법 절차를 통해 확인되었듯 당시 집권 지도부가 비상계엄 선포 등 국내 정치적 위기를 타개하기 위해 북측의 물리적 보복을 유도하려 한 정황은 충격적이라 할 수 있다.

학제적으로 보면 '북한학–평화학' 차원에서는 정권 및 체제안보의 도구화로, '북한학–통일학' 차원에서는 적대적 두 국가관계와 통일학의 현실적 재편 가능성을, '평화학–통일학' 차원에서는 밀실 군사주의 비판과 민주적 거버넌스의 확립 및 시민의 생존권을 논의하는 역할을 했다.

기존 북한학은 북한의 강경 대응을 대외 전략이나 대미 · 대남 협상력 제고 차원으로 환원해 해석하기 쉬웠고, 평화학은 남북 간 긴장 고조를 추상적인 군비경쟁이나 안보 딜레마로 설명하는 경향이 있었다. 북한학과 평화학 두 학문이 교차하면 남한의 국내 정치적 위기 즉 윤석열 정부의 계엄 여건 조성 등 정권 유지 욕망과 비선 지휘망을 통한 무인기 침투라는 직접적 폭력으로 표출되었고, 이것이 평양의 직접 타격을 통한 북한의 유일지배체계 보위 본능을 자극한 뒤 주민의 적대감 고취라는 내부 결속용 기제로 흡수되는 상호작용이 발생했다. '북한학–평화학' 차원에서는 남북한 지배 엘리트가 각자의 체제와 정권 안정을 위해 상대방의 위협을 필요로 하고 재생산하는 적대적 공생의 미시적이고 구조적 작동 원리를 실증적 파악할 필요가 있음을 보여줬다.

북한학과 통일학 차원에서는 북한이 평양 무인기 침투에 대응하여 경의선 · 동해선 도로 및 철도 폭파하고 적대적 두 국가관계를 심화한 것은 과거의 남북 간 특수관계가 단순한 담론 차원을 넘어 물리적, 공간적, 제도적으로 완전히 폐기되었음을 보여줬다. 따라서 평양 무인기 사건은 "통일을 어떻게 이룰 것인가?"를 묻는 규범적 통일학에서 탈피하여 국제법적 실체로서 분리된 적대적 두 국가가 어떻게 전면 충돌을 피하고 관리 가능한 국경 평화를 유지할 것인가를 탐구하는 포스트 통일학 혹은 평화공존 거버넌스로의 패러다임 전환을 촉진하는 계기가 되었다. 또한 2023년 말 선포된 적대적 두 국가론은 초기에는 수사적 차원에 머무를 수 있었으나, 무인기 사건을 계기로 북한에게 영공 침범에 맞선 국권 수호, 국익 강조라는 명분을 제공했다. 이는 '북한학–통일학' 차원에서는 한민족이라는 감성적 접근이 아닌 탈통일 시대의 또 다른 공존 모델을 형성할 필요가 있음을 시사했다.

평양 무인기 사건 자체가 남북 간 문제이자 한반도 평화와 직결되는 문제이다. 평화학과

통일학에서는 이 사건을 통해 의도적인 전쟁유발 및 반통일적 상황, 우발적 사건에 의한 충돌 가능성 등 냉전적 사고의 재개와 비평화 구조의 지속을 확인했다. '평화학–통일학' 차원에서는 통일과정에서 어떠한 평화적 논의와 거버넌스를 창출해야 하는지, 그리고 평화통일 정책이나 대북 억제 정책이 정권의 자의적 판단으로 오용되지 않도록 하는 장치가 필요함을 보여줬다.

'북한학–평화학–통일학' 3가지 융합적 차원에서는 평양 무인기 사건이 북한의 적대적 두 국가관계를 더욱 고착화시키고 이것이 비평화적, 비통일적을 더욱 고착화시키는 것으로 연결지을 수 있으며, 단순히 전쟁이 없는 상태인 소극적 평화를 넘어 서로를 인정하고 교류하는 상태인 적극적 평화가 붕괴되었을 때 통일이라는 지향점 자체가 소멸한다는 사실을 입증하는 사례로 파악할 수 있겠다. 결국 본 연구는 상호 실체의 인정, 대화, 공동이익의 추구 등 신뢰구축을 위한 노력이 필요하고, 곧 평화가 통일의 전제임을 확인할 수 있었고, 나아가 본 연구를 통해 평화가 통일의 전제이거나 수단만이 아니라 그 목표임을 확인 할 수 있다.

종합적으로 기존 감상적 민족주의에 기댄 통일학의 취약성, 정권 및 체제 유지 속에서 안보의 왜곡을 간과한 북한학의 한계, 구체적인 체제 특수성과 국내 정치적 동학을 도외시한 채 추상적 평화만을 논하던 평화학의 관념성을 동시에 극복해야 한다는 과제를 제시할 수 있다. 결국 평양 무인기 침투 사건의 학제적 결론은 민주적으로 통제되지 않는 안보 권력이 어떻게 국가성과 체제를 오용하여 한반도의 일상적 평화와 미래 공존의 경로를 파괴하는가를 규명하는 비판적 융합 이론의 정립으로 이어져야 할 필요가 있음을 제기한다.

[발표2]

이행기 정의의 관점에서 보는 평화·통일·북한화

발표: 강혁민 (경희대)

토론: 이성용 (조지메이슨대)

이행기 정의의 관점에서 보는 평화·통일·북한화

강혁민

(경희대)

1. 들어가는 말

본고는 장기화된 한반도 내 두 국가의 분단과 이들 사이의 평화공존을 모색하는 방안으로서, 평화학 · 통일학 · 북한학의 융합적 논의가 갖는 효과를 짚어보고자 한다. 이를 위해 필자는 세 분과 학문이 공통적으로 다루면서도 각기 다른 방식으로 전개해온 '이행기 정의' 개념에 주목하고, 이 개념을 통해 평화학 · 통일학 · 북한학의 연계 가능성을 가늠해보고자 한다.

이행기 정의는 길게는 2차 대전 이후부터, 짧게는 지난 40여 년간 국제정치학 · 사회학 · 인류학 · 평화학 · 법학을 가로지르며 발전해온 개념으로, 과거의 대규모 인권침해를 직시하고 이를 극복함으로써 지속가능한 평화로 나아가기 위한 국제적 규범으로 자리 잡아왔다(Teitel 2003; Vinjamuri 2012; UN 2010). 이 개념은 전쟁에서 평화로, 권위주의에서 민주주의로 이행하는 국가들이 경험해야 했던 집단학살과 대규모 인권유린에 대한 저항으로부터, 진실규명 · 피해자 권리구제 · 평화교육 등 다양한 스펙트럼을 이끌어낸 다층적 정의 개념이다(Bell 2009; Hayner 2001; Reiter 2020; Newman 2019). 최근에는 '이행(transition)'의 범위를 확대해, 이주와 난민 · 기후위기와 같은 새로운 사회적 변화 과정에서 피해를 입은 이들에 대한 정의 개념으로까지 그 지평이 확장되고 있다(Klinsky and Brankovic 2018; Duthie 2012; Ní Aoláin 2012).

그러나 안타깝게도 이 개념이 한반도라는 구체적 맥락 속으로 들어올 때, 그것은 난해하고 다루기 어려운 담론으로 수용되었다. 그 이유 중 하나는 이행의 범위와 주체에 대한 서로 다른 해석에 있다. 가령 한반도의 '이행'이라고 할 때, 그것이 남한과 북한 각기 다른 체제의 이행을 의미하는지, 아니면 서로에 대한 폭력에서 비롯된 위기로부터의 이행을 의미하는지 불분명했다. 더 나아가 그 이행의 주체가 누구였으며 피해의 주체는 누구였는지도 불분명했다. 결국 이행기 정의는 주로 남한의 국가폭력 · 정치폭력 · 대규모 인권유린에 대한 '과거청산(dealing with the past)'적 과제로 받아들여졌고, 이 과정에서 평화학은 이행기 정의를 남한 내 갈등전환의 계기로, 북한학은 인권 침해의 책임규명 문제로, 통일학은 체제전환과 사회통합의 도구로 각각 다르게 전유해왔다. 세 분과는 같은 용어를 공유하면서도, 서로 다른 이행의 시점과 서로 다른 정의의 내용을 전제하고 있는 셈이다.

본 글은 세 분과 학문이 같은 용어를 사용하면서도 서로 다른 담론을 발전시켜온 이 상황을 포착하여, 향후 이행기 정의가 평화학 · 통일학 · 북한학의 융합적 연계에 어떤 발전적 함의를 줄 수 있을지 논하고자 한다. 이를 위해서는 두 가지 작업이 먼저 이루어져야 한다.

첫째, 평화학 · 통일학 · 북한학의 융합적 연계가 의미하는 바를 명확히 해야 한다. 필자가 의도하는 세 학문의 융합적 연계란 통합이 아닌 상호조명(mutual illumination)이다. 통합으로서의 연계는 세 분과학문이 공통된 분석대상을 공유하고 단일한 분석틀 안에서 화학적으로 결합하는 것을 의미하지만, 상호조명으로서의 연계는 세 학문이 이행기 정의라는 공통의 매개를 통해 서로 다른 관점과 해석을 병렬적으로 나열하고 비교함으로써 각 분과가 놓치거나 간과하는 지점을 서로 보완하는 연구 행위를 뜻한다. 즉 본 글에서 말하는 연계는 "세 분과가 하나로 합쳐질 수 있는가"를 묻는 것이 아니라, "이행기 정의를 통해 세 분과가 서로에게 무엇을 드러내 보이는가, 그리고 그것이 서로에게 어떤 함의를 주는가"를 묻는다.

둘째, 한반도에서 이행기 정의 담론의 범위를 명확히 해야 한다. 필자는 한반도의 이행기 정의를, 한반도의 특수한 조건으로서의 "분단"과 보편적 조건으로서의 "분단"이 동시에 존재하며 여기서 파생된 다층적 폭력 · 부정의 · 인권유린 · 사회통합을 다루는 담론으로 제안한다. 여기서 말하는 특수한 분단은 전쟁의 결과이자 이산의 원인이 된 실질적 분단을 의미하며, 보편적 분단은 그 물리적 분단에 의해 갈라진 사람들 사이의 부정적 인식 · 정치적 편향성 등을 의미한다. 두 층위의 분단 모두 한반도 내 사실상의 두 국가(de facto two states)의 부정의와 인권유린을 배태한다.

본 논의를 객관적으로 분석하기 위해 필자는 세 가지 분석틀을 사용한다. 첫째는 이행기 정의의 분석대상으로, 무엇이 청산해야 할 부정의로 규정되는가의 문제다. 둘째는 분석행위자로, 누가 그 부정의를 규명하고 정의를 요구하는 주체인가의 문제다. 셋째는 자료로, 그 규명이 어떤 근거와 어떤 인식론적 지위를 가진 자료에 의존하는가의 문제다. 이 분석틀을 사용하는 것은 이행기 정의를 둘러싼 남한과 북한의 비대칭성 때문이다. 남한의 이행기 정의는 위원회 제도와 법제화를 통해 대상 · 행위자 · 자료 모두가 비교적 정형화되어 있는 반면, 북한의 이행기 정의는 이 세 층위 모두에서 내부와 외부가 분열되어 있다—대상은 국제사회가 규정한 것과 북한 스스로 규정한 것으로, 행위자는 외부의 국제사회 · 탈북자와 내부의 국가 독점으로, 자료는 증언과 위성사진 같은 사실규명용 자료와 선전문헌 같은 자기서사 자료로 나뉜다. 이 비대칭은 흔히 "자료의 한계"라는 방법론적 난점으로만 다뤄지지만, 본 글은 이를 오히려 북한이라는 연구대상 고유의 속성으로 재해석하여 적극적인 분석 대상으로 삼고자 한다.

마지막으로 시간적 · 공간적 범위와 관련하여 본 글은 두 가지를 명확히 한다. 시간적으로는 이행기 정의가 하나의 국제규범으로 형성되기 시작한 1945년 전후 처리 과정을 기점으로 삼되, 한반도 사례의 본격적 검토는 광주청문회가 설치된 1988년 이후를 중심으로 다룬다. 공간적으로는 남한과 북한 내부의 이행기 정의 실천에 논의를 한정하며, 통일 이후를 전제하는 이른바 "포스트통일 이행기 정의" 논의는 본 글의 분석 범위에서 제외한다. 이는 그러한 논의 자체가 무의미해서가 아니라, 통일을 전제하는 순간 이행기 정의의 시간성이 "통일로의 이행"으로 미리 고정되어 버리는 목적론적 함정에 빠지기 때문이다.

이러한 문제의식에 따라 본 글은 다음의 순서로 논의를 전개한다. 2장은 이행기 정의 개념의 발전사와 주요 쟁점을 개괄한다. 3장은 대상 · 행위자 · 자료의 세 축을 남한과 북한 각각에 적용하여, 두 체제의 이행기 정의가 단순한 발전 단계의 차이가 아니라 서로 다른 정의 체제(justice regime)를 구성함을 보인다. 4장은 동일한 세 축을 평화학 · 북한학 · 통일학과 이행기 정의의 연계에 적용하여, 그 연계가 낳는 긍정적 효과와 부정적 효과를 나란히 검토한다. 5장은 이상의 논의를 종합하여 세 분과의 생산적 연계를 위해 재검토되어야 할 개념적 · 방법론적 전제를 제시하며 글을 맺는다.

2. 이행기 정의의 개념과 담론의 발전

국제규범으로서 이행기 정의는 "과거의 대규모 인권 침해의 유산을 직시하여 이를 극복하기 위한 방안으로 책임추궁과 정의 실현, 그리고 화해를 달성하기 위한 사회적 메커니즘의 총체"로 일컬어진다(UN 2010). 이 메커니즘은 책임규명, 진실규명, 배상, 기관개혁 등의 사법적 · 비사법적 행위들을 포함한다. 대부분의 이행기 정의 학자들은 국제적 표준으로서 이 개념정의에 동의하지만, 학자들마다 '이행'의 개념과 '정의'의 분석 조건과 수준을 달리한다. 예를 들어 로트-아리아자(Naomi Roht-Arriaza)의 경우, 이행기 정의라고 할 때 '이행'은 주로 유혈분쟁이나 내전, 또는 억압정권에 의해 발생한 정치적 이행을 의미하며, 이러한 시기의 정의 문제는 인권과 인도주의적 차원에서 이루어진다고 본다(Roht-Arriaza 2006). 머피(Colleen Murphy)의 경우 이 정의 담론은 유혈분쟁에서 가까스로 벗어난 사회가 과거의 정치적 과오로 인해 발생한 결과들을 다루고, 이를 통해 민주주의를 공고히 하는 것을 의도한다고 이해한다(Murphy 2017). 마지막으로 타이텔(Ruti G. Teitel)의 경우, 이행기 정의는 유혈분쟁 이후 새로운 국가를 만들기 위한 사법적 장치로서, 한편으로는 과거와 미래 사이의 단절을 추구하여 새로운 사회를 만들며, 다른 한편으로는 여전히 민주주의 사회를 위한 법의 통치를 공고히 함으로써 법치주의가 여전히 유효함을 강조하는 것이라고 이해한다(Teitel 2000).

1) 이행기 정의 발전사

• 제1세대 이행기 정의: 책임추궁, 형사재판, 사법적 정의

초기 이행기 정의 담론은 1945년 2차 세계대전 전후 처리과정에서 출발했다. 뉘른베르크 군사재판은 나치 전범에 대한 책임추궁의 전형으로서, 국제사회의 국제적 정의가 무엇이며 어떻게 과거의 악행을 다루어야 하는지를 반영하고 있다. 사실 뉘른베르크 군사재판은 1차세계대전과 2차세계대전 중간기 동안 독일의 과오를 심판하고 재발방지를 목적으로 했던 베르사유 조약의 실패를 반성한 결과이기도 했다(Reiter 2021). 베르사유 조약은 1차 대전의 전범국인 독일을 어떻게 '처벌'할 것인가에 대한 국제사회의 합의결과였다. 승전국들은 국가로서의 '독일'을 처벌하기 위해 전쟁배상금을 부과했으며 군사조치를 가했다. 이로써 연합국은 독일을 와해시키려고 했으며, 이를 통해 더 이상 독일이 군사적으로 행동하지 못할 것으로 예상했다. 그러나 이러한 예상은 완전히 어긋났으며, 오히려 독일인들에게 씻을 수 없는 수치심과 경제회복에 대한 열망을 낳았다(Marks 2007). 이는 일반 대중의 나치즘에 대한 지지와 확산을 이끌게 되었다. 2차 대전 이후 전후 처리과정은 베르사유 조약의 과오를 다시금 번복하지 않기 위해, 국가로서의 독일을 규범적으로 단죄하기보다는 전쟁을 발생시킨 지휘체계의 상부급 인사들을 단죄함으로써 폭력의 구조를 없애고자 했던 것이다. 그래서 1세대 이행기 정의는 집단적 처벌이 아닌 개인적 처벌을 국제사법정의의 표준으로 격상시킨 결과였다(Teitel 2000). 즉 일부 개인에 대한 책임추궁이 국제적 정의의 기준이 되었다.

• 제2세대 이행기 정의: 진실, 화해, 국가건설, 평화

이행기 정의의 발전기라고 할 수 있는 2세대의 시기는 냉전의 한복판에서 냉전의 부수적 결과로 나타났다. 1980년 라틴아메리카를 중심으로 일어난 권위주의 정부에 대한 민주주의화는 대량학살과 시민군들에 대한 무자비한 인권유린을 동반했다. 헌팅턴(Samuel Huntington)이 제시한 제3의 물결은 이행기 정의의 새로운 발전과 조응했다(Huntington 1991). 1980년부터 냉전이 붕괴되는 1990년 초, 전세계에 민주화가 급증했다. 아르헨티나(1983), 브라질(1985), 칠레(1990), 필리핀(1986), 대한민국(1987), 대만(1987), 폴란드(1989) 등이 이 시기의 민주화를 경험했고, 이 과정에서 많은 시민들이 국가 권력에 의해 고문을 당하거나 사라졌다. 가장 먼저 이러한 과정을 겪은 것은 단연 아르헨티나였다. 2세대 이행기 정의를 열어 제친 아르헨티나는 1976년부터 1983년까지 군부정권에 의한 인권유린에 대한 청산을 최대의 과제로 마주했다. 그러나 아르헨티나의 청산 방식은 뉘른베르크의 응보적 방식을 따르지 않고 보다 전환적인 방식을 택했다. 그것이 현재의 이행기 정의 메커니즘의 토대가 되었는데, 곧 책임추궁과 진실규명을 중심으로 하는 과거청산의 방식이었다. 아르헨티나의 사례를 시작으로 2세대 이행기 정의 패러다임은 곧 전세계로 퍼지기 시작했으며, 이 시기 이행기 정의는 국가재건과 민주주의 강화라는 두 가지 목표를 공고화하는 방식으로 수행되었다.

• 제3세대 이행기 정의: 세계화, 분쟁관리, 최소주의

냉전시기를 거쳐 국제정의의 하나의 패러다임으로 자리 잡기 시작한 이행기 정의는 탈냉전 시기 동안 국제적 규범이 되었다. 국제규범으로서 이행기 정의가 마주한 국제적 현실은

냉전시기의 그것과는 사뭇 다른 형식이었다. 탈냉전기는 전쟁과 내전 등에서 비국가 행위자들의 참여가 꾸준히 증가했으며, 국가 내의 분쟁이 국제적 분쟁으로 비화되는 경우가 많았다(Lederach 1997). 분쟁의 복합화는 국제적 차원의 보호책임(Responsibility to Protect) 규범을 낳았으며(UN General Assembly 2005), 이것이 다시 이행기 정의 패러다임으로 융합되어 정의의 기준과 방식을 새롭게 변화시켰다. 다시 말해 3세대 이행기 정의는 비국가행위자들의 확산, 인도주의적 개입주의에 의한 정의규범의 확산으로 이어졌다. 이 시기에는 분쟁을 겪는 대부분의 국가들이 이행기 정의를 하나의 표준으로 받아들였고, 유엔은 서둘러 규범적 차원의 정의를 제도화시켰다(UN 2010). 유엔은 이행기 정의를 단순히 과거 청산의 차원에서 논하는 것을 넘어, 분쟁관리와 평화구축의 차원으로 격상시켰다. 그리하여 정의와 평화의 융합적 이해가 확산됐다. 이 시기는 정의가 평화구축에 필요조건인가, 평화구축은 정의를 보증하는가라는 제반문제가 화두로 떠올랐다(Newman 2019; Gready and Robins 2014).

• 최근의 흐름: 기후위기, 국제개발협력, 강제이주

이행기 정의담론이 국제적 규범이 되는 과정에서, 그 논의의 범주는 급속도로 확산됐다. 이행기 정의는 이제 국제적 차원의 부정의 문제를 광범위하게 다룰 때 하나의 표준으로 사용되기 시작했다. 대표적인 분야가 기후위기, 국제개발협력, 그리고 강제이주 문제다. 먼저 기후위기는 이행기 정의의 관점에서 기후 정의 담론과 조응한다. 클린스키와 브란코비치(Sonja Klinsky and Jasmina Brankovic)는 기후변화가 유발하는 부정의–과거 배출 책임과 미래 피해 사이의 비대칭, 취약국가의 불균형적 피해–를 다루기 위해 이행기 정의의 책임규명 · 배상 · 제도개혁 메커니즘을 원용할 수 있다고 주장하며, 이를 통해 기후체제 자체를 하나의 '이행'으로 재개념화한다(Klinsky and Brankovic 2018). 국제개발협력 영역에서는 이행기 정의와 개발 사이의 상호 연관성이 논의되어 왔으며(Bernath 2018), 강제이주 영역에서는 듀시(Roger Duthie)가 분쟁과 인권침해로 인한 실향민의 정의 요구가 기존 이행기 정의 메커니즘에서 충분히 다뤄지지 못해왔다고 지적하면서, 이행기 정의가 실향과 귀환 · 재정착 문제에 어떻게 연계될 수 있을지 검토한다(Duthie 2012). 이러한 확장은 이행기 정의의 대상이 특정 시점의 물리적 폭력을 넘어, 기후 · 개발 · 이주와 같은 구조적이고 지구적 부정의로까지 재정의되고 있음을 보여준다.

2) 이행기 정의 분석의 틀

이행기 정의가 국제규범으로 정착하고 그 적용 범위가 계속 확장되어 온 과정은 동시에 그 개념 자체에 대한 반성적 물음을 촉발해왔다. 그 중에서도 크리스틴 벨(Christine Bell)은 이행기 정의가 하나의 학제간 '분야(field)'로 구성되어 온 과정 자체에 숨겨진 정치가 있다고 지적하면서, 이 개념이 실제로는 서로 다른 실천과 목표들 사이의 긴장을 봉합하는 방식으로 '분야'라는 지위를 획득해왔다고 비판한다(Bell 2009). 이 비판은 이행기 정의가 하나의 안정된 개념이 아니라 계속해서 그 경계가 다시 그어지는 경합의 장이라는 점을 보여주었다. 벨의 제안은 이 연구의 중요한 함의를 주는데 특히, 이행기 정의가 최종적이고 완성된 연구분야로서의 정의 체계가 아닌 언제나 정치적이고 경쟁적인 분야들의 합산이라는 것을 고려할 때, 그것은 이행기 정의가 분석하려는 분석 대상, 분석의 주체, 분석의 자료라는 비판적인 프레임을 제공한다. 본 연구는 남북한의 이행기 정의를 비교하고 나아가 그것이 어떻게 평화학, 북한학, 통일학의 상호조명에 도움을 줄 수 있을지를 논하기 위해 이행기 정의의 분석 대상, 주체, 자료라는 관점에 주목하고자 한다.

분석 대상: 이행기 정의의 초기 패러다임은 대량학살이나 국가폭력과 같이 특정 시점에 발생한 중대한 인권침해를 대상으로 삼았으나, 곧 이 협소한 대상 설정 자체가 비판의 대상이 되었다. 샤프(Dustin Sharp)는 이행기 정의가 자유주의적 정치이행이라는 '패러다임적 이행'에 결박되어 있다고 지적하면서, 물리적 폭력에 대한 책임규명에 집중된 나머지 경제적 폭력–자원 약탈, 부패, 경제 · 사회적 권리 침해–과 같은 구조적 부정의가 정당한 대상으로 다뤄지지 못해왔다고 비판한다(Sharp 2015). 샤프의 주장은 국제적 표준으로 이해되는 이행기 정의의 대상은 결코 자명하게 주어지는 것이 아니라, 무엇을 '청산할 부정의'로 인정할 것인가를 둘러싼 지속적인 재정의의 과정임을 말한다. 자유주의 정치적 이행을 국제적 표준이라는 전제를 극복하고 '부정의' 자체를 이 패러다임의 분석 대상으로 삼는다면, 이는 자유주의 국가와 비자유주의 국가 또는 권위주의 국가에서의 정의체계에 대한 논의를 연다. 따라서 본 글이 3장에서 남한과 북한의 이행기 정의를 비교하며 "무엇이 청산해야 할 부정의로 규정되는가"라는 질문을 분석의 첫 번째 축으로 삼는 것은, 바로 이 논쟁–대상이 고정된 실체가 아니라 경합과 재정의의 산물이라는 인식–을 명시적인 분석틀로 전환한 것이다.

분석 주체: 이행기 정의의 실행 주체가 누구여야 하는가는 오랫동안 논쟁의 대상이었다. 그 중에서도 룬디와 맥거번(Patricia Lundy and Mark McGovern)은 대부분의 이행기 정의가 국제기구 · 국가 · 전문가 집단이 설계하고 집행하는 하향식(top-down) '일률적' 모델을 따라 왔다고 비판하면서, 지속가능한 이행을 위해서는 참여적 접근을 통해 '아래로부터의 목소리'가 반영되어야 한다고 주장한다(Lundy and McGovern 2008). 샤프의 비판과 같은 맥락에서 기존의 이행기 정의 규범을 구성하고 정의 체계를 강화하는 이들이 누구인가, 다시 말해 "누가 부정의를 규명하고 정의를 요구하는 주체인가"라고 물음으로써 단편적인 정의의 구성 주체와 분석 주체를 비판한다. 이들의 질문은 그 자체로 이행기 정의의 주체 설정 자체가 이미 누구의 정의가 우선되는지를 결정하는 행위이기 때문에 본질적으로 정치적임을 반증한다. 룬디와 맥거번의 논증은 자유주의 질서에서 탄생되고 실행되고 있는 이 개념에 대한 비판이다. 그러나 이 논증을 근거로 본 글은 분석의 주체 자체가 경합의 대상이며 다원화될 필요가 있다는 점에 천착하여 3장에서 북한의 정의체제의 행위자 구조(국가에 의한 정의의 요구자 · 판정자 독점)를 별도로 분석할 필요가 있다고 본다.

분석 자료: 마지막으로 이행기 정의, 특히 진실위원회가 생산하는 '진실'이 어떤 인식론적 지위를 갖는가에 대해서도 근본적인 회의가 제기되어 왔다. 데일리(Erin Daly)는 이행기 정의 담론이 진실 규명을 화해와 재발방지의 필수조건으로 전제해온 것에 의문을 제기하며, 진실이 실제로 이런 효과를 낳는지에 대한 경험적 근거가 불충분하다고 지적한다-이른바 '진실 회의주의(truth skepticism)'다(Daly 2008). 한편 윌슨(Richard Wilson)은 남아공 진실화해위원회 사례를 통해, 위원회가 생산하는 '진실'이 중립적으로 수집된 사실이 아니라 국가건설이라는 정치적 목표에 부합하도록 서사적으로 구성된 산물이라는 점을 보여준다(Wilson 2001). 위원회의 데이터베이스 설계 방식 자체가 어떤 질문이 던져지고 어떤 서사가 기록될지를 미리 규정했다는 것이다. 이 두 비판은 자료가 단순히 부족하거나 풍부한 문제가 아니라, 어떤 자료가 '진실'의 지위를 부여받는가 자체가 권력의 문제임을 드러낸다. 본 글이 3장에서 북한의 자기서사 자료와 제3자 검증 자료의 이질적 분리를 "자료의 한계"가 아니라 적극적 분석 대상으로 재해석하는 것은, 바로 이 논쟁-자료의 인식론적 지위 자체가 정치적으로 구성된다는 인식-을 북한이라는 사례에 적용한 결과다.

이처럼 분석 대상, 분석 주체, 분석 자료를 둘러싼 세 논쟁은 각각 독립적인 것이 아니라, 이행기 정의라는 개념이 처음부터 안고 있던 정치성-무엇을, 누가, 무엇으로 증명하며 청산할 것인가라는 질문에 대한 답이 결코 중립적이지 않다는 사실을 드러내 보여준다. 본 글은 이 세 논쟁을 개별적으로 다루기보다, 이를 하나의 통합된 분석틀로 전환하여 한반도 사례, 나아가 평화학 · 북한학 · 통일학의 연계 문제에까지 일관되게 적용해보고자 한다.

3. 한반도에서의 이행기 정의

1) 남한의 이행기 정의

남한의 이행기 정의 담론과 실천은 전 세계에서 유례를 찾기 어려울 만큼 보편화되어 있다. 이 보편성은 국제적으로 통용되는 '이행기 정의'보다는, 소위 '과거사 청산(dealing with the past)'라는 역사정의 운동으로 이해되고 확산됐다. '청산'은 과거의 부정의를 역사적 잔재물로 상정하고 그것을 제거함으로써 대한민국의 민주주의와 사회통합이 비로소 완성될 수 있다는 전제를 내포하고 있다. 그러나 청산은 엄격한 의미에서 과거를 고립시키고 현재와의 단절을 통해 새로운 미래를 전제한다는 점에서 그 현실적 가능성이 매우 희박하다. 또한, 청산의 주체와 대상을 이분법적으로 나누어 정의의 과정에서 요구되는 숙의와 합의의 동인과 계기를 최소화한다는 점에서 도전적 과제를 떠안는다. 따라서 청산을 중심으로 한 과거사의 방향은 보편적 이행기 정의 담론의 '책임추궁', '응보적 정의', '사실로서의 진실'로서의 과거사 성격이 매우 짙다.

한국의 이행기 정의가 대중적 가시성을 획득한 것은 1988년, 제5공비리 청산의 일환으로 국회에 광주민주화운동 진상조사특별위원회(광주특위)가 설치되면서부터다. 광주특위는 이른바 '광주5원칙', 즉 책임자 처벌 · 진실규명 · 명예회복 · 피해보상 · 기념사업을 과거사 청산의 표준으로 삼았다. 광주5원칙은 이행기 정의에 대한 국제규범이 확립되기 전에 자체적으로 마련한 것으로, 대한민국 이행기 정의의 독자성을 엿볼 수 있는 대목이다. 그러나 한국의 이행기 정의가 이로써 본격적인 궤도에 오른 것은 아니었다. 1990년 3당 합당으로 상징되는 정치적 국면 속에서 그 동력은 급격히 하락했으며, 정치적 부정의 · 국가폭력 · 인권유린의 피해자들은 여전히 숨죽이며 살아야 했다. 대한민국의 이행기 정의가 장기적인 관점에

서 준행된 것은 두 가지 계기가 동시에 작동한 결과였다. 하나는 각 정부의 정치적 결단이었고, 다른 하나는 피해자/시민사회 운동이었다.

첫째, 정치적 결단의 측면에서, 김대중 대통령은 후보자 시절부터 과거사 문제에 관심을 가지고 있었으며 이를 해결하기 위한 방안을 모색했다. 김대중 정부는 1998년 거창사건등 관련자명예회복심의위원회, 2000년 제주4 · 3사건 진상규명 및 희생자명예회복에 관한 특별법, 2000년 의문사진상규명에 관한 특별법 제정 등 과거사 청산을 위한 제도화에 나섰다. 이후 2003년 들어선 노무현 정부에서는 정부로서 처음으로 제주4 · 3사건에 대한 공식 사과가 있었으며, 2026년 이재명 정부가 "국가의 책임에는 유효기간이 없다"며 국가폭력 과거사 피해자들에게 사과했다. 이처럼 진실위원회는 정치적 타협의 결과로서 단절과 재개를 반복했다. 예를 들어 1기 진실화해위원회는 2005년 12월 출범해 2010년 6월 활동을 마치고 그 해 말 해산했다. 그러나 이명박 · 박근혜 정부를 거치는 약 10년의 공백기 동안, 한국전쟁 전후 민간인 집단희생사건 유족회와 형제복지원 피해자를 비롯한 시민사회의 진실규명 요구는 끊이지 않았다. 이 요구는 문재인 정부와 더불어민주당 주도의 국회에서 기본법이 개정되면서 2020년 12월 2기 진실화해위원회의 출범으로 이어졌다. 그러나 2기의 조사범위는 노태우 정부 시기까지로 한정되는 등 여야 간 타협의 산물이었고, 활동이 종료되는 과정에서도 전체 사건의 10퍼센트가 넘는 2,111건이 조사기간 만료로 규명되지 못한 채 중단되었다. 이는 다시 시민사회의 3기 출범 요구로 이어졌고, 2026년 1월 국회 본회의에서 기본법 개정안이 통과되어 같은 해 2월 3기 진실화해위원회가 출범했다. 5 · 18민주화운동진상규명조사위원회 역시 2018년 여야 합의로 제정된 특별법에 따라, 위원 구성을 여야 추천으로 이루어지도록 설계하여 출범했다(2019.12~2023.12). 이처럼 각 진실위원회의 설치 여부 · 구성 · 조사범위 · 권한은 그때그때의 국회 의석 분포와 여야 간 협상력에 따라 결정되어왔다. 이는 진실위원회가 정치로부터 중립적인 사실 확인 기구가 아니라, 그 자체로 특정 시점의 정치적 세력관계를 반영하는 정치적 산물임을 보여준다.

둘째, 피해자 운동의 측면에서, 2000년대 이전부터 축적되어 온 피해자 · 유가족의 조직적 저항이 결정적 동력이 되었다(Kim 2014). 이미 1994년 5 · 18 관련 피해자들이 전두환 · 노태우 등 지휘책임자들을 고소 · 고발했으나, 검찰이 "성공한 쿠데타는 처벌할 수 없다"는 논리로 불기소 처분을 내리면서 시민사회의 강한 반발을 불러일으켰다. 때마침 불거진 노태우 전 대통령의 비자금 사건과 맞물려 여론이 악화되자, 김영삼 대통령은 태도를 바꾸어

5 · 18특별법 제정을 지시했다(1995). 의문사 사건의 경우도 유사한 경로를 밟았다. 유가족들이 1998년 11월부터 422일 동안 국회 앞에서 천막농성을 벌인 끝에 1999년 12월 의문사 진상규명에 관한 특별법이 국회를 통과했고, 2000년 10월 의문사진상규명위원회가 출범했다(이영재 2015). 이러한 개별 사건 중심의 운동은 2000년대 들어 보다 포괄적인 연대체로 발전했다. 2000년 9월에는 '한국전쟁 전후 민간인 학살 진상규명 범국민위원회'가 조직되었고, 2004년 9월에는 여러 과거사 관련 단체를 아우르는 '올바른 과거청산을 위한 범국민위원회'가 발족했다(김동춘 2013). 같은 시기 학계에서도 '한국제노사이드연구회'가 출범하여 과거사 관련 학술 담론을 뒷받침했다(이영재 2015). 이러한 시민사회의 압력에 정치권도 보조를 맞추어, 2004년 9~10월 여야 3당이 각각 과거사 정리 관련 법률안을 발의했고, 2005년 5월 3일 「진실 · 화해를위한과거사정리 기본법」이 국회에서 의결되어 같은 해 12월 1일 진실화해위원회가 출범했던 것이다.

[표 1] 대한민국 분야별 진실위원회(1988-2026)

분야	개수	위원회 명칭
일제강점기/식민지 피해	6	친일반민족행위진상규명위, 친일재산조사위, 강제동원 진상규명위, 강제동원 지원위, 원폭피해자 지원위, 위안부 지원·기념사업위
해방기/한국전쟁기 민간인:학살	5	제주4·3 진상규명위, 제주4·3 보상심의, 노근리, 거창, 여수·순천 10·19
권위주의기 국가폭력/의문사	5	의문사위(1·2기), 군사망사고위, 삼청교육 보상심의, 10·27법난 진상규명, 10·27법난 명예회복심의
민주화운동	5	광주 국회특위(1988), 5·18 진상규명조사위, 5·18 보상지원위, 민주화운동 명예회복·보상심의위, 부마민주항쟁위
포괄형 과거사	3	진화위 1기·2기·3기
분단·대북관련	2	납북피해자 보상·지원심의위, 특수임무수행자 보상심의위
사회적 소수자 인권침해	1	한센인피해사건 진상규명위
사회적 참사	3	세월호 특조위(1기), 사회적참사 특조위, 이태원참사 특조위
전근대 역사	1	동학농민혁명 참여자 명예회복심의위
국가기관 과거사	5	국정원, 국방부, 경찰청 과거사위, 경찰청 인권침해 진상조사단, 검찰과거사위

출처: 저자 작성

이처럼 대한민국의 과거사 청산은 정부의 제도화와 피해자 · 시민사회의 요구가 결합하여 실행된 것이라 할 수 있다. 그리고 이 과거사 청산을 구체적으로 실행에 옮긴 것은 진실위원회의 활동이었다. 대한민국은 1988년부터 2026년까지 30개 이상의 진실위원회를 설립했고 현재도 이 작업이 진행되고 있다. 분야별로도 일제강점기 · 한국전쟁기 · 권위주의기라는 세 이행과정이 중심이 되었지만, 최근에는 사회적 참사와 관련된 위원회들도 활동하고 있다. 다시 말해 대한민국의 이행기 정의는 다중 이행기가 중첩적으로 연결된 과거사 청산 모델을 진행해왔으며, 이는 식민지 경험, 분단과 전쟁, 그리고 권위주의와 민주주의 경험의 중첩이라 할 수 있다. 이는 국제적으로 개별적으로 경험된 식민에서 탈식민으로, 전쟁에서 평화로, 독재에서 민주주의로의 이행이라는 세 측면이 한꺼번에, 그러나 서로 연결된 복잡한 양상으로 나타난다는 점에서 주목할 만하다.

분석 대상: 주지하듯 남한의 이행기 정의는 다중적 정의의 중첩으로 실천되어 왔다. 일제강점기에서 권위주의 시기의 인권유린 등 그 시간적 범위가 매우 광범위하게 다루어졌다. 이러한 이유에서 남한 이행기 정의의 분석적 대상은 결코 단일한 범주로 수렴하지 않고, 오히려 계속해서 분화하고 누적되는 방식으로 확장되어 왔다. 〈표-1〉에서 나타나듯이 그 대상은 일제강점기/식민지 피해, 해방기 · 한국전쟁기 민간인학살, 권위주의기 국가폭력 · 의문사, 민주화운동, 분단 · 대북관련, 사회적 소수자 인권침해, 사회적 참사, 전근대 역사, 국가기관 자체의 과거사에 이르기까지 열한 개 영역으로 나뉘며, 각 영역은 대개 별도의 특별법을 통해 개별적으로 법제화되었다. 이는 아래에 서술될 북한의 정의 즉, 계급 · 종파 · 외세라는 이질적 기원의 대상이 성분 제도를 통해 "혁명적 정의"라는 단일 언어로 수렴하는 방식과는 정확히 반대되는 논리라고 할 수 있다. 그리하여 남한에서 정의의 대상은 통합되기보다 분리되고 특정된다. 하나의 특별법은 하나의 사건, 하나의 피해자 집단만을 지시하도록 설계되며, 이 분리 자체가 대상의 정치적 가시성과 법적 구제 가능성을 좌우한다. 예를 들어, 한국전쟁 전후 민간인 학살은 개별 특별법(노근리, 거창, 여수 · 순천)과 포괄법(진화위)이 병존하는 반면, 유사한 시기의 다른 피해는 여전히 어떤 법에도 포섭되지 못한 채 남아있을 수 있다. 따라서 남한에서 "무엇이 청산해야 할 부정의로 규정되는가"라는 질문은 완결된 것이기 보다는 끊임없이 새로운 대상이 법제화를 통해 편입되거나 누락되는 미완의 과정으로 이해될 수 있다.

분석 주체: 남한의 행위자 구조는 이론가들이 비판한 하향식(top-down) 모델로도, 순수한 상향식(bottom-up) 모델로도 온전히 환원되지 않는 혼합적 구조를 띤다(Lundy and McGovern 2008). 위에서 언급한 것처럼, 피해자 · 유가족 · 시민사회 연대체(범국민위원회; 피학살자유족회 등)가 의제를 설정하고 압력을 행사하는 상향식 동력이 분명히 존재하지만, 그 요구가 실제 제도로 받아들여지는 과정은 언제나 국회와 정부라는 국가 행위자를 거쳐야 했다. 더 중요한 것은, 국가 행위자 자체가 단일하지 않다는 점이다. 2기 · 3기 진화위의 위원 구성 방식(대통령 지명과 여야 추천의 배분)이 보여주듯, 남한에서 정의를 판정하는 주체의 자격은 여당과 야당 사이의 협상을 통해 분할된다. 즉 북한에서 정의의 행위자가 "국가(최고지도자와 당)"로 완전히 단일화되어 있는 것과 달리, 남한에서 행위자는 피해자 단체 · 시민사회 · 여당 · 야당 · 사법부라는 다수의 행위자 사이의 지속적 경합과 타협을 통해서만 잠정적으로 확정되는 것이다. 이는 정의실현의 주체 설정 자체가 정치적 행위라는 룬디와 맥거번의 통찰을 남한 사례에 적용할 때, 그 정치성이 '하향식 대 상향식'이라는 단순한 이분법이 아니라 복수의 행위자 사이의 지속적 협상과 재협상이라는 형태로 나타난다는 것을 보여준다.

분석 자료: 남한의 자료는 주로 각 진실위원회 조사보고서, 판결문, 피해 신청 · 접수 통계 등으로 상대적으로 정형화되어 있으며, 이는 대부분 공개 자료로 일반 대중과 연구자 누구든지 접근이 가능하다. 애초에 조사보고서는 시민들의 알권리를 충족시키고 이를 통해 재발을 방지하려는 목적을 갖는다. 그렇다고 해서 이 자료의 공개성가 진실의 중립성이나 완결성을 의미하는 것은 아니다. 그것은 첫째, 자료 생산 자체가 정치적으로 중단될 수 있다. 1기 진화위 활동과 마찬가지로 2기 진화위 활동이 종료되면서 전체 사건의 10퍼센트가 넘는 2,111건이 조사 기간 만료로 규명되지 못한 채 자료화되지 못했다는 사실이 이를 보여준다. 둘째, 정형화된 절차를 거쳤다고 해서 그 결과물이 정치적 논쟁으로부터 자유로운 것도 아니다. 특정 시기 임명된 위원장의 '5 · 18 북한군 개입설' 발언 논란 등은 데일리(Daly 2008)와 윌슨(Wilson 2001)이 지적한 진실의 정치적 구성이라는 문제가 제도화된 위원회 내부에서도 그대로 재현될 수 있음을 보여준다. 즉 남한의 자료는 정형화된 형식 안에서도 무엇이 '진실'로 확정되는가를 둘러싼 경합은 계속된 채로 남아있다.

2) 북한의 이행기 정의

이행기 정의 패러다임을 북한의 체제에 적용하여 분석하는 것은 엄밀한 의미에서 목적론적 오류에 봉착하기 쉽다. 앞서 논의한 바처럼, '이행'이 의미하는 바가 권위주의 국가에서 민주주의 국가로의 이행과정에서 나타난 폭력, 인권유린에 대한 청산을 의미한다면, 권위주의 체제에서의 이행기 정의는 사실상 그 체제에 대한 비판적 도구로 사용되기 때문이다. 이는 이미 이행기 정의가 권위주의 체제로부터의 이행을 전제하고 있으며 그 이후의 과정은 민주적 절차와 합의의 과정을 필요로 하기 때문이다. 그리고 그러한 '표준'을 이행하지 않은 국가들에 대해서는 그 체제 자체에 대한 비판으로 귀결된다. 실제로 타이텔(Ruti G. Teitel)의 계보학이나 유엔의 인권담론 보두 이러한 암묵적 전제를 하고 있다. 이 전제 위에서는 권위주의 체제는 정의의 대상이지 주체가 될 수 없다.

그러나 이 전제는 경험적으로 한계가 있다. 20세기의 거의 모든 권위주의, 전체주의 체제는 자신의 체제적 정당성을 부정의에 대한 청산으로 정당화했다. 예를 들어, 볼셰비키는 차르 체제의 억압을, 중국공산당을 반제, 반봉건의 백년국치를, 크메르 루즈는 식민과 매판계급을 각각 청산대상으로 지목했다. 다시 말해, 권위주의 정권은 그 자체로 정의 담론이 부재한 것이 아니라 정의 담론을 국가가 독점함으로써 권위주의가 되었다. 이러한 측면에서 봤을 때, 북한의 정의 담론 자체에 대한 유무와 작동가능성이 아니라, 그것이 어떻게 작동하는지에 대해 평가할 필요가 있다. 다시 말해 북한의 이행기 정의는 (내재적 관점에 입각하여) 그 자체의 정의 체계를 갖추고 이를 통해 자기 체제를 정당화, 그리고 이를 재생산하는 제도와 문헌 체계를 갖추고 있다는 전제가 필요하다.

내재적 관점에서 북한이 스스로 정의를 집행해온 역사를 시기순으로 살펴보면 다음과 같다. 가장 이른 사례는 1946년 토지개혁이다. 북한은 무상몰수 · 무상분배 방식으로 지주의 토지를 몰수했으며, 이 과정에서 인민재판이라는 대중 심판 방식이 동원되었다(전현수 2002; 서동만 2005). 이는 계급을 청산 대상으로 삼은 북한식 정의의 원형이었다. 한국전쟁 이후에는 내부 정치세력에 대한 숙청이 이어졌다. 남조선로동당 계열의 박헌영은 1953년 3월 부수상직을 박탈당하고 구속되었으며, 그의 측근이었던 리승엽 등은 '미제와 내통한 간첩'이라는 혐의로 재판에 넘겨져 처형되었다. 박헌영 자신도 오랜 수감 끝에 1955년 재판에 넘겨져 '미제 고용간첩'이라는 죄목으로 처형되었다(서동만 2005). 한국전쟁에서 승리하지 못한 책임을 남로당 세력에게 돌리는 이 숙청은, 패전의 책임 소재를 특정 정치세력에 대한 '정의의 집행'으로 전환시킨 사례였다. 1956년에는 연안파 · 소련파에 대한 숙청, 이른바 8월 종파사건(반종파투쟁)이 일어났다. 소련공산당의 스탈린 개인숭배 비판에 고무된 연안파 · 소련파 인사들이 노동당 중앙위원회 전원회의에서 김일성의 개인숭배를 공개 비판했으나 곧바로 진압되어 출당 · 숙청되었으며, 이 사건은 "반당 · 반혁명적 종파음모"라는 정의의 언어로 규정되었다(서동만 2005; 한국학중앙연구원 「반종파투쟁」). 국내파(박헌영 계열)에 이어 연안파 · 소련파까지 차례로 숙청되면서, 이는 김일성 유일지배체제가 확립되는 결정적 계기가 되었다. 비슷한 시기 외부의 적을 겨냥한 정의의 서사도 구축되었다. 한국전쟁 중이던 1950년 신천 지역에서 발생한 대규모 민간인 희생을, 북한은 미군에 의한 학살로 공식화하고 이를 신천박물관 건립을 통해 반미 교양의 언어와 인식으로 제도화했다. 그러나 학살 현장에 남은 유물과 생존자 증언을 실증적으로 검토한 최근 연구는, 가해 주체를 미군으로 특정하는 공식 서사와 달리 이 사건이 지역 내 좌우 정치세력 간 대립에서 비롯되었을 가능성을 제기한다(한성훈 2014; 한모니까 2013).

분석 대상: 북한이 스스로 정의의 이름으로 청산 대상으로 지목해온 것은 크게 세 층위로 나눌 수 있다. 첫째는 계급적 대상으로, 해방 직후 토지개혁(1946)에서 지주 계급을 인민재판을 통해 청산한 것이 그 원형이다. 둘째는 종파적 대상으로, 1956년 8월 종파사건에서 연안파 · 소련파가 숙청된 사례가 이에 해당한다. 이 사건에서 흥미로운 것은 숙청의 명분이 단순한 권력투쟁이 아니라 "당의 통일과 단결을 저해하는 종파주의"라는 정의의 언어로 제시되었다는 점이다. 셋째는 외세적 대상으로, 신천 사건(1950)이 대표적이다. 북한은 신천 지역에서 미군이 군민의 4분의 1에 달하는 3만 5천여 명을 학살했다고 공식화하고, 1960년 신천박물관을 개관하여 이를 반미 교양의 항구적 준거로 삼았다. 계급 · 종파 · 외세라는 세 대상은 각각 내부의 경제적 적, 내부의 정치적 적, 외부의 적으로 구분되며, 이 세 층위가 결합하여 북한 정의구조의 비판적 대상이 된다.

중요한 점은 이 세 대상이 모두 "혁명적 정의"라는 단일한 정당화 언어로 통합된다는 점이다. 김일성선집에 반복적으로 나타나는 수사—계급의 원수, 종파분자, 미제 침략자—는 서로 다른 범주의 대상을 하나의 적대 구조 안에 배치함으로써, 청산의 정당성을 체제 존속의 정당성과 등치시킨다. 이는 자유주의적 TJ가 전제하는 "가해자—피해자"의 개인화된 이분법과 전혀 다르다. 북한의 정의체제에서 가해자는 언제나 집단적 범주(계급, 종파, 외세)로 지목

되며, 그 청산의 완료 여부는 사법적 절차가 아니라 정치적 선언(예컨대 1958년 "종파 청산 완료" 선언)을 통해 확정된다.

분석 주체: 행위자의 측면에서 북한 정의체제는 매우 단순한 구조를 갖는다. 정의를 선언하고 집행하고 그 완료를 판정하는 행위자는 오직 국가(더 정확히는 최고지도자와 당)뿐이다. 남한의 이행기 정의가 피해자 단체 · 시민사회 · 국가라는 다자간 협상의 산물이었던 것과 달리, 북한에서는 정의의 요구자와 판정자가 분리되지 않는다. 피해자로 지목된 집단(지주, 종파분자)에게는 정의 과정에 참여할 자격 자체가 부여되지 않으며, 오히려 그들이야말로 정의가 시행되어야 할 대상으로 전치된다. 이는 정의체제이되 참여적 정의(participatory justice)가 원천적으로 봉쇄된 체제인 것이다.

분석 자료: 이 정의체제를 내재적으로 이해하기 위한 자료(김일성선집, 조선중앙통신, 신천박물관 전시자료, 노동신문 사설 등)와 그 정의체제의 실제 작동, 가령 피해 규모, 절차의 공정성 여부 등을 검증하기 위한 자료(탈북자 증언, 위성사진, 현지조사 기록 등 제3자 자료)가 뚜렷이 분리된다. 흥미로운 것은 신천 사건의 경우 국제민주여성연맹의 조사기록이 북한의 공식 서사와 상충하는 정황–우익 치안대의 존재–을 이미 기록하고 있었다는 점이다. 이는 북한의 자기서사가 완전한 진공 상태에서 구성된 것이 아니라, 상충하는 자료를 배제하는 선택적 과정을 거쳐 구성되었음을 반증한다. .

[표 2] 남한과 북한의 이행기 정의 비교

축	남한	북한
시간성	구체적인 사건에 대한 종결가능한 이행	영구화된 적대의 재생산
대상	국가에 의해 사후적으로 지명, 명시적으로 법제화된 대상	계급/종파/외세라는 이질적 기원의 대상이 성분 제도를 통해 단일한 적대범주로 통합
행위자	피해자 단체, 시민사회, 국가위원회	국가가 정의의 요구자이자 판정자를 결정
자료	위원회 보고서, 판결문 등	선전문헌, 위성사진, 제3자 조사기록 등

마지막으로 북한의 이행기 정의는 북한의 성분제도와 연결지어 이해될 필요가 있다. 사회통제구조로서 성분제도는 정의구현의 대상이 되는 지주 계급 후손, 종파사건 연루자 가족, 월남자 · 부역자 가족을 하나의 "적대계층"이라는 단일 범주 안에 함께 배치한다는 점이다. 즉 계급적 대상(지주)과 종파적 대상(연안파 · 소련파 후손)과 외세 결탁 혐의 대상(월남자 가족)이 서로 다른 기원을 가짐에도 불구하고, 성분이라는 하나의 분류 기술을 통해 동일한 정치적 신분으로 통합되는 것이다. 그리고 이러한 분류체계에 의한 정의는 다시 체제 정당성으로 귀결된다.

여기에서 남한의 이행기 정의와 북한의 정의체제가 갖는 결정적인 차이가 드러난다. 자유주의적 이행기 정의가 전제하는 "정의"는 특정 시점에 발생한 부정의를 규명하고 그 책임을 확정한 뒤 종료되는 유한한 절차인 반면, 성분 제도를 통해 작동하는 북한의 정의체제는 청산의 대상을 세습적으로 고정시킴으로써, 정의의 집행을 특정 사건에 대한 일회적 응보가 아니라 항구적으로 갱신되는 신분 분류 체계로 전환시킨다. 다시 말해 북한의 정의체제는 이행의 완료를 상정하지 않고, 오히려 적대 관계 자체를 체제 재생산의 항구적 자원으로 삼는다. 이는 위에서 언급한, 북한은 이행기 정의의 대상이 될 수 있는가라는 질문에 대해, 북한이 자유주의적 이행기 정의의 시간성과는 근본적으로 다른 시간성(영구화된 적대의 재생산)을 갖고 있다는 점을 보여준다.

행위자와 자료 역시 이 항구화 논리에 종속된다. 행위자가 국가로 단일화되어 있다는 것은 단순히 대안적 행위자의 부재가 아니라, 성분 분류 자체가 행위자 지위를 원천적으로 박탈하는 기제라는 뜻이다. 적대계층으로 분류된 인민은 애초에 정의를 요구할 정치적 발화권을 갖지 못한다. 자료 역시 이 항구적 재생산에 복무하도록 구조화되어 있다. 김일성선집이나 신천박물관 전시자료가 매 세대 새롭게 학습되고 재생산되는 것은, 이 자료들이 과거의 기록이 아니라 현재의 적대 관계를 지속적으로 정당화하는 살아있는 통치 기술이기 때문이다.

4. 이행기 정의로 보는 평화학/북한학/통일학의 상호조명

본 장은 지금까지 논의한 내용을 토대로 평화학, 북한, 통일학과의 연계를 상호조명이라는 관점에서 서술한다. 이를 위해 먼저 평화학, 북한학, 통일학을 정의하고 이행기 정의가 각 분야에 주는 함의, 그리고 난후 상호조명의 효과를 서술한다.

1) 평화학, 북한학, 통일학

평화학은 전쟁과 직접적 폭력의 부재(소극적 평화)를 넘어, 구조적 폭력의 해소(적극적 평화)까지 실현함으로써 평화를 달성하고자 하는 실천적이고 다학제적 학문이다(Galtung 1969). 평화학의 연구범위는 국가 간 분쟁과 군사안보 문제에 머무르지 않고, 경제적 불평등과 빈곤, 구조적 억압과 차별, 젠더 문제를 포괄하며, 최근에는 기후위기 · 국제개발협력 · 강제이주와 같은 지구적 의제로까지 확장되어 왔다(김범수 외 2022). 방법론적으로는 분석적 영역과 실천적 영역이 동시에 진행된다는 점이 특징인데, 폭력의 구조적 원인을 규명하는 이론적 작업과 분쟁 해결 · 화해를 위한 개입이 분리되지 않고 하나의 순환 속에서 이루어지며, 이 과정에서 정치학 · 사회학 · 인류학 · 젠더학을 아우르는 학제간 접근이 필수적으로 요청된다(Rogers and Ramsbotham 1999).

북한학은 조선민주주의인민공화국의 정치 · 경제 · 사회 · 문화를 연구 대상으로 하는 지역연구이나, 냉전기 반공개발동원 전략과 결합하여 성립한 냉전지역학으로서의 태생적 성격을 지닌 학문이다(이봉범 2020). 그 연구범위는 북한의 체제와 이데올로기, 경제(특히 시장화 이후의 이행기 경제), 사회구조와 일상생활, 북한 인권과 탈북자 문제에 이르기까지 광범위하며, 최근에는 북한을 하나의 독자적 지역연구 대상으로 재정립하려는 시도가 이어지고 있다(홍석훈 2024). 방법론적으로는 초기의 실증주의적 · 정보수집형 접근에서 출발하여, 1980년대 후반 이후 북한 체제를 그 내부 논리로 이해하되 비판적 거리를 유지하는 내재적-비판적 접근이 도입되었고, 최근에는 일상생활연구방법이나 행위자-네트워크이론과 같은 질적 방법론까지 다양화되는 방향으로 발전해왔다(고유환 2009, 2019).

통일학은 '통일'이라는 목적 달성에 기여하는 여러 분야 연구의 집합체로서, 미래연구 · 불확실성 처리 · 상호 대립적 인식(남남갈등)의 처리를 방법론적 과제로 삼는 학문이다(박형중 2009). 그 연구범위는 남북관계와 대북정책, 독일 · 베트남 · 예멘 등 분단국의 통합 및 체제전환 비교연구, 그리고 통일 이후 남북 사회통합의 제도설계 문제를 포괄한다(박형중 2009). 방법론적으로는 아직 발생하지 않은 미래 상황을 다뤄야 한다는 학문적 특성상 단일한 방법론이 성립하기 어려우며, 이에 대한 대응으로 비교사례연구(독일 · 중국 · 베트남 · 소련동유럽의 체제전환 사례를 병렬적으로 검토하는 방식)와 시나리오 기법이 주요 방법론으로 활용되어 왔다(박형중 2009).

2) 남북한 이행기 정의와 평화학

평화학은 무엇보다도 소극적 평화(전쟁과 직접적 폭력의 부재)를 적극적 평화(구조적 폭력의 해소)로 확장시켜온 비판적 문제의식을 통해 그 정체성을 확보한다(Galtung 1969). 물론 갈퉁의 폭력모델이나 적극적 평화에 대한 비판이 부재한 것은 아니지만(예를들어, 이동기 2022), 그의 비판적 인식은 이후 평화형성의 다양한 동인과 계기를 종합하는데 큰 기여를 했다. 이행기 정의도 그러한 비판적 평화연구의 한 맥락을 차지하면서, 어떻게 한 사회의 정치적, 사회적, 역사적 이행이 사법적 정의에 머물지 않고 공동체의 안녕과 회복, 그리고 화해, 즉 평화구축을 보완할 수 있을지에 대해 논한다(Kent 2021; Gready and Robins 2014).

이행기 정의가 남한 사회에서 준행된 과정은 이러한 기대와 크게 공명한다. 남한의 다중 이행기 모델-식민지 경험, 분단과 전쟁, 권위주의라는 세 겹의 이행이 순차적이 아니라 중첩적으로 얽혀있다는 사실은 평화학의 적극적 평화 개념을 구체적인 실증 사례로 채워준다. 남한의 과거사 청산은 단순히 전쟁이나 국가폭력의 종식이 아니라, 식민지배 · 분단 · 독재라는 구조적 폭력의 중첩적 해소 과정으로 읽을 수 있으며, 이는 평화학이 이론적으로 요청해온 구조적 폭력 개념에 실질적인 경험적 두께를 부여한다.

반면 북한의 정의체제는 평화학의 이 낙관적 전제 자체에 도전한다. 3.2절에서 규명했듯 북한은 성분 제도를 통해 적대를 세습적으로 영구화하는 정의체제를 운영해왔다. 이는 평화학의 방법론적 기저에 있는 갈등전환 이론 즉, 갈등은 근본적으로 전환 가능하며 적절한 개입을 통해 화해로 나아갈 수 있다는 전제와 정면으로 충돌한다(Rogers and Ramsbotham 1999). 북한 사례는 "제도화된 적대의 재생산" 자체가 평화학의 분석 대상이 될 수 있음을 보여주며, 이는 평화학이 암묵적으로 전제해온 화해 가능성이라는 낙관적 전제를 재검토하게 만드는 계기가 될 수 있다.

또한, 평화학이 최근 경제적 불평등 · 구조적 차별 · 젠더 문제로 그 지평을 확장해온 것은(김범수 외 2022) 이행기 정의와의 연계에 유리한 조건을 제공한다. 남한의 진실위원회 모델에 포함된 사회적 참사(세월호 · 이태원참사)나 사회적 소수자 인권침해(한센인피해사건) 관련 위원회들은, 이행기 정의가 국가폭력이라는 협의의 정치적 부정의를 넘어 평화학이 다루는 구조적 불평등의 문제로까지 그 대상을 확장해왔음을 단적으로 보여준다. 그러나 북한의 경우 이 확장

된 연구범위가 오히려 문제를 낳을 수 있다. 북한 인권 문제가 평화학의 확장된 의제–기후위기, 국제개발협력, 강제이주 등–와 나란히 다뤄질 때, 정치범수용소나 처형과 같은 문제의 정치적 특수성이 다른 구조적 불평등 문제들과 등가화되어 그 절박성이 희석될 위험이 있다.

3) 남북한 이행기 정의와 북한학

북한학이 냉전지역학으로서 태생적 정체성을 지녔다는 점(이봉범 2020)은 북한 이행기 정의를 다룰 때 가장 먼저 자각해야 할 조건이다. 북한학 자체가 애초에 북한을 정보수집과 심리전의 대상으로 다뤄온 학문적 계보 위에 있다면, 이를 통해 이루어지는 북한 이행기 정의 논의 역시 외부의 시선으로 북한 체제를 재단하고 평가하는 편향된 관점을 재생산할 위험을 안고 있는 것이다. 반면 남한의 경우, 이행기 정의가 북한학이 아니라 국내정치 · 사회학의 영역에서 독자적으로 발전해왔다는 점에서 이 냉전지역학적 굴레로부터 상대적으로 자유롭다. 따라서 남한과 북한을 근본적으로 다르게 취급할 수밖에 없다.

북한학이 정치 · 경제 · 사회 · 문화를 아우르며 최근 북한을 독자적 지역연구 대상으로 재정립하려는 흐름을 보이고 있다는 점은(홍석훈 2024) 이행기 정의 연구에 생산적 확장성을 제공한다. 이는 정치범수용소나 처형과 같은 협의의 인권 문제를 넘어 성분 제도나 신천학살 · 종파사건과 같은 북한 내부의 정의 서사까지 연구범위 안으로 끌어들일 수 있게 한다는 뜻이다. 즉 북한학의 확장된 연구범위는 북한을 이행기 정의의 대상으로만 축소하지 않고, 그 자체의 정의체제를 가진 연구대상으로 다룰 수 있는 공간을 연다. 그러나 이 공간이 실제로 활용되는지는 별개의 문제다. 대부분의 북한 이행기 정의 논의는 여전히 Commission of Inquiry 보고서(2014) 이후 국제인권 규범이 규정한 의제(정치범수용소 · 처형)에 머물러 있으며, 북한학의 확장된 연구범위가 갖는 잠재력이 충분히 실현되지는 못하고 있다.

북한학이 초기의 실증주의적 · 정보수집형 접근에서 내재적–비판적 접근으로, 다시 최근의 일상생활연구방법 · 행위자–네트워크이론으로 다변화해온 흐름은 내재적 관점의 직접적 방법론적 계보를 제공한다(고유환 2009, 2019). 이 계보를 따르면, 북한의 정의체제(성분 제도, 혁명적 정의의 언어)를 자유주의적 잣대로 재단하지 않고 그 자체의 논리 안에서 이해하되 비판적 거리를 유지하는 것이 가능해진다. 그럼에도 불구하고 실제로 확장된 북한학의 연구계보가 이러한 탈자유주의적 논의와 적극적으로 조우할 수 있는지 또는 그러한 연구 환경과 가능성이 지속가능할지에 대해서는 면밀한 검토가 필요하다.

4) 남북한 이행기 정의와 통일학

통일학이 '통일'이라는 목적 달성에 기여하는 다학제의 집합체로 규정되며 그 성격으로는 미래적 연구, 불확실성, 통일에 대한 상호 대립적 인식(박형중 2009)이라는 점을 고려할 때, 통일학은 이행기 정의와의 연계에서 가장 뚜렷한 목적론적 대립에 놓여진다. 남한의 이행기 정의는 이미 발생한 과거를 청산하는 완료형 · 현재형 작업인 반면, 통일학이 관점에서 이행기 정의는 아직 발생하지 않은 미래(통일 이후)를 향한다. 이 시간적 방향의 불일치는 1장에서 이미 예고했듯, "이행"이 "통일로의 이행"으로 좁혀지는 목적론적 함정으로 빠지기 쉽다. 특히 북한의 경우 이 함정은 더 심각한데, 북한의 정의체제는 애초에 이행을 상정하지 않는 영구화된 시간성 위에서 작동하기 때문에, 통일학의 미래지향적 성격과 결합할 때 "통일이 전제되어야만 북한에 정의가 성립한다"는 이중의 목적론에 빠질 위험이 도사리고 있다.

그 동안 통일학은 한반도의 통일과 그 이후의 제도적, 사회적 통합을 반면교사를 삼을 수 있는 사례들을 연구해왔다. 그 중에서도 독일, 예멘, 키프로스 등 분단국의 통합 및 체제전환 비교연구(박형중 2009)를 축적했다. 이 과정에서 통일학은 특히, 독일의 과거사 처리 곧, 구 동독의 슈타지 문서 처리, 재산권 반환, 공직 배제 논쟁 등을 논의하면서 통일독일의 정의체계 문제를 통일한국의 정의체계에 대한 핵심 참조로 취급했다(강병오 2018; 고상두 2019; 최승완 2006). 그러나 독일과 한반도의 사례가 근본적으로 다르다는 점, 그리고 현재 남북한 사이의 대립적 관계를 고려할 때, 독일식 통일론(단일 국가로의 흡수통일, 문서고의 물리적 접근 가능성)과 남한의 이행기 정의(다자간 협상 구조, 시민사회/피해자 운동, 정량화 가능한 자료)는 모두 북한의 정의체계(국가에 의한 행위자 독점, 사실규명 자료와 자기서사 자료의 이질적 분리)를 의도적으로 묵살한다. 즉, 통일학의 확장된 비교적 관점이 반드시 남북한 이행기 정의에 적절한 관점을 제공하는 것은 아니다.

5) 상호조명의 가능성과 평가

평화학 · 북한학 · 통일학은 이행기 정의라는 개념을 완전히 다른 내용과 방법으로 해석해왔음에도 불구하고, 분석 대상 · 분석 주체 · 분석 자료라는 세 층위에서 각각 유의미한 논증을 제공했다. 이행기 정의의 핵심 질문 즉, "무엇이 청산되어야 하는가, 누가 그것을 요청 · 판단하는가, 무엇으로 그것을 증명하는가"는 세 학문의 연구 내용과 범위에 모두 조응했다.

이를 간단히 정리하면, 평화학은 남한의 다중 이행기 중첩을, 부정의한 역사가 파생시킨

구조적 폭력의 해소 과정이라는 관점에서 재해석할 수 있게 해주었다. 반면 북한학과 통일학은 북한 정의체제에 대한 내재적 관점의 중요성을 설파하며, 흡수나 통일이라는 목적론으로부터 탈피해야 한다는 점을 확인시켰다.

이 상호조명은 두 가지로 평가할 수 있다. 첫째, 남북한 이행기 정의에 대한 분석은 평화학이 암묵적으로 전제해온 자유주의적 규범성–갈등은 근본적으로 전환 가능하며 적절한 개입을 통해 화해로 나아갈 수 있다는 전제–을 비판하는 근거가 되었다. 북한의 성분 제도를 통한 적대의 영구화는, 평화학이 상정하는 보편적 갈등전환 모델이 모든 체제에 동일하게 적용될 수 없으며, 각 체제는 그 자체의 논리에 맞는 서로 다른 정의 구성 방식을 갖는다는 것을 보여주었다.

둘째, 남북한 이행기 정의 분석은 북한학과 통일학이 오랫동안 당연시해온 민족적 당위성–같은 민족이므로 궁극적으로 하나가 되어야 하며, 북한은 그 과정에서 통합되어야 할 대상이라는 전제–을 무비판적으로 받아들이지 못하게 만든다. 북한에 대한 내재적 관점을 확장할수록, 북한이 남한과 전혀 다른 시간성과 정의 개념 위에서 작동하고 있다는 사실이 더 뚜렷해지기 때문이다. 이는 결과적으로 특수성(북한 고유의 정의체제)과 보편성(이행기 정의라는 국제규범, 혹은 민족이라는 당위) 사이의 긴장을 완화하는 것이 아니라 오히려 더 첨예하게 드러내는 방향으로 작동했다.

평화학에서 북한학 · 통일학으로, 평화학이 분석되는 국가나 지역의 맥락을 살펴야 한다고 요청하는 것이, 북한의 부정의–성분 제도를 통한 세습적 차별, 정치범수용소 등–를 묵과해도 된다는 뜻은 결코 아니다. 바로 이 지점에 평화학의 한계가 있다. 맥락화라는 평화학의 방법론이 자칫 정의 유보의 계기로 오용될 수 있기 때문이다. 따라서 평화학의 규범성은 북한학과 통일학이 제공하는 북한 체제에 대한 구체적 이해, 그리고 남북한 평화공존에 대한 관점을 반드시 발판으로 삼아야 한다.

북한학에서 평화학 · 통일학으로, 북한의 내재적 관점만을 반복하는 것 역시 온전한 해법은 아닐 것이다. 내재적–비판적 접근은 북한 체제의 논리를 그 자체로 이해하는 데는 유용하지만, 이것이 상대주의로 흐를 경우 북한의 부정의를 비판할 규범적 근거 자체를 상실할 위험이 있다. 따라서 북한의 특수성을 고려하면서도, 평화학이 주장하는 보편적 규범성(적극적 평화, 인권)과 통일학이 말하는 민족적 과제(한반도 공동체의 미래)를 반드시 함께 고려해야 한다.

통일학에서 평화학 · 북한학으로, 통일학 역시 다른 두 분과를 반드시 경유해야 한다. 통일학이 갖는 미래지향적 규범성은, 목적론적 함정과 결합할 때 통일에 대한 정당화나 민족주의적 당위의 반복으로 축소될 위험이 있다. 이를 피하기 위해 통일학은 평화학이 발전시켜온 평화공존의 문법–공존이 반드시 통일을 전제하지 않을 수도 있다는 관점–과, 북한학이 강조하는 지역적 특수성–북한을 통일의 대상이 아니라 그 자체의 논리를 가진 독자적 연구대상으로 보는 시각–을 함께 고려해야 한다.

5. 나가는 말

본 글은 이행기 정의라는 개념을 매개로 평화학 · 북한학 · 통일학의 연계 가능성을 검토했다. 세 분과는 대상 · 행위자 · 자료라는 같은 질문틀을 공유하며, 남북한 이행기 정의를 각자의 방식으로 조명해왔다. 평화학은 남한의 다중 이행기 중첩을 구조적 폭력의 해소 과정으로 읽어냈고, 북한학과 통일학은 북한 정의체제에 대한 내재적 이해의 필요성과 통일 목적론의 위험성을 함께 짚어냈다. 이 과정에서 세 분과는 서로의 한계도 드러냈다–평화학의 자유주의적 갈등전환 전제, 북한학 · 통일학이 당연시해온 민족적 당위성은 북한이라는 사례 앞에서 그대로 유지되기 어려웠다.

결국 평화학 · 북한학 · 통일학의 상호조명은 각 분과 학문의 문제의식을 강화하고 그 내용과 방법의 면에서 충실하되, 그 학문이 가진 담론적 또는 목적론적 한계를 분명히 인식하여 담론적 조명을 통해 상호소통의 길로 나아가야 함을 뜻한다. 이 소통의 길이란 결코 세 분과학문의 허물어진 경계를 추구한 융합이 아닌, 철저한 자기객관화를 통한 소통의 가능성을 뜻한다. 평화학은 맥락적 정의추구를 부정의의 재생산으로 삼지 않아야 하고, 북한학은 내재적 이해가 상대주의로 흐르지 않아야 하며, 통일학은 미래지향성이 민족주의적 당위의 반복이 되지 않도록 경계해야 한다.

한반도가 사실상의 두 국가로 존재하는 현실에서, 평화학 · 북한학 · 통일학이 서로의 경계를 허무는 화학적 통합이 아니라 철저한 자기객관화를 거쳐 소통하는 것–이것이 이행기 정의가 세 분과에 남기는 가장 중요한 함의다.

[참고문헌]

〈 국문 〉

- 강병오. 2018. “통일독일의 과거청산 사례 분석과 그것이 한반도에 주는 교훈-북한선교 관점에서”. 『신학과 선교』. 53: 9-44.
- 고상두. 2019. “구 동독의 과거청산과 통일한국에 대한 시사점”. 『정치 · 정보연구』. 22(32): 29-52.
- 고유환. 2009. “북한연구 방법론의 현황과 과제”. 『통일과 평화』 창간호. 서울대학교 통일평화연구원.
- 고유환. 2019. “북한연구방법론의 쟁점과 과제”. 『통일과 평화』. 11(1): 5-32.
- 김동춘. 2013. 『이것은 기억과의 전쟁이다』. 서울: 사계절.
- 김범수 외. 2022. 『평화학이란 무엇인가: 계보와 쟁점』. 서울대학교 통일평화연구원.
- 박형중. 2009. “통일학과 시나리오 방법론”. 『통일과 평화』 창간호. 110-139. 서울대학교 통일평화연구원.
- 서동만. 2005. 『북조선사회주의체제성립사. 1945-1961』. 서울: 도서출판 선인.
- 이동기. 2022. “‘빙산’에서 ‘일각’으로: 요한 갈퉁의 ‘구조적 폭력’ 개념 비판”. 『평화들 Peaces』. 1(1): 65-99.
- 이봉범. 2020. “냉전과 북한연구, 1960년대 북한학 성립의 안팎”. 『한국학연구』. 56: 29-83.
- 이영재. 2015. “다층적 이행기 정의의 포괄적 청산과 화해 실험: 진실화해위원회의 진실 · 화해 모델을 중심으로”. 『한국학』. 38(4): 121-154.
- 전현수. 2002. “The Land Reform in North Korea”. 『대구사학』. 68: 85-135.
- 최승완. 2006. “독일의 또 하나의 과거청산: 구동독 국가안전부 문서처리 작업”. 『역사비평』. (74): 412-440.₩
- 한모니까. 2013. “‘봉기’와 ‘학살’의 간극: 황해도 신천 사건”. 『이화사학연구』. (46): 96-136.
- 한성훈. 2014. 『가면권력: 한국전쟁과 학살』. 서울: 후마니타스.

- 한국학중앙연구원. 「반종파투쟁」. 『한국민족문화대백과사전』.
- 홍석훈. 2024. “지역연구 대상으로서 북한학의 발전 가능성과 과제”. 『통일문제연구』. 36(2): 195-222.

〈 영문 〉

- Bell, Christine. 2009. “Transitional Justice, Interdisciplinarity and the State of the ‘Field’ or ‘Non-Field’.” *International Journal of Transitional Justice*, 3(1): 5-27.
- Bernath, Tania. 2018. “Off the Agenda as Uganda Moves towards Development: Uganda’s *Transitional Justice Process.*” *In Arthur, Paige., and Christalla Yakinthou (eds.) Transitional Justice, International Assistance, and Civil Society: Missed Connections.* Cambridge: Cambridge University Press, 114-143.
- Daly, Erin. 2008. “Truth Skepticism: An Inquiry into the Value of Truth in Times of Transition.” *International Journal of Transitional Justice*, 2(1): 23-41.
- Duthie, Roger. 2012. “Incorporating Transitional Justice into the Response to Displacement.” In Roger Duthie (ed.) *Transitional Justice and Displacement*. New York: Social Science Research Council.
- Galtung, Johan. 1969. “Violence, Peace and Peace Research.” *Journal of Peace Research*, 6(3): 167-191.
- Gready, Paul, and Simon Robins. 2014. “From Transitional to Transformative Justice: A New Agenda for Practice.” International Journal of Transitional Justice, 8(3): 339-361.
- Hayner, Priscilla B. 2001. *Unspeakable Truths: Transitional Justice and the Challenges of Truth Commissions*. New York: Routledge.
- Huntington, Samuel P. 1991. The Third Wave: *Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press.
- Kent, Lia. 2021. “Transitional Justice and Peacebuilding.” In Simić, Olivera (ed.) *An Introduction to Transitional Justice*. New York: Routledge, 219-240.
- Kim, Hun Joon. 2014. *Cornell University Press*. Ithaca: London.
- Klinsky, Sonja., and Jasmina Brankovic. 2018. *The Global Climate Change and Transitional Justice*. New York: Routledge.
- Lederach, John Paul. 1997. *Building Peace: Sustainable Reconciliation in Divided Societies*. Washington, DC: United States Institute of Peace Press.

- Lundy, Patricia, and Mark McGovern. 2008. "Whose Justice? Rethinking Transitional Justice from the Bottom Up." *Journal of Law and Society, 35(2)*: 265-292.
- Marks, Stephan. 2007. *Warum folgten sie Hitler? Die Psychologie des Nationalsozialismus*. Düsseldorf: Patmos Verlag.
- Murphy, Colleen. 2017. The Conceptual Foundations of Transitional Justice. Cambridge: Cambridge University Press.
- Newman, Michael. 2019. *Transitional Justice*. Cambridge: Polity.
- Ní Aoláin, Fionnuala. 2012. "Gendered Under-Enforcement in the Transitional Justice Context." In Busckely-Zistel and Ruth Stanley (eds.) *Gender in Transitional Justice*. New York: Palgrave Macmillan.
- Reiter, Andrew. 2021. "The Development of *Transitional Justice*." *In Simić, Olivera (ed.) An Introduction to Transitional Justice*. New York: Routledge, 29-48.
- Roht-Arriaza, Naomi. 2006. "The New Landscape of Transitional Justice." In Naomi Roht-Arriaza and Javier Mariezcurrena (eds.) *Transitional Justice in the Twenty-First Century: Beyond Truth versus Justice*. Cambridge: Cambridge University Press, 1-16
- Rogers, Paul, and Oliver Ramsbotham. 1999. "Then and Now: Peace Research Past and Future." *Political Studies,* 47(4): 740-754.
- Sharp, Dustin N. 2015. "Emancipating Transitional Justice from the Bonds of the Paradigmatic Transition." *International Journal of Transitional Justice,* 9(1): 150-169.
- Teitel, Ruti G. 2000. *Transitional Justice*. New York: Oxford University Press.
- Teitel, Ruti G. 2003. "Transitional Justice Genealogy." *Harvard Human Rights Journal,* 16: 69-94.
- United Nations. 2010. *Guidance Note of the Secretary-General. "United Nations Approach to Transitional Justice."*
- United Nations General Assembly. 2005. *2005 World Summit Outcome*. A/RES/60/1.
- Vinjamuri, Leslie. 2012. "Review of Kathryn Sikkink's *The Justice Cascade: How Human Rights Prosecutions are Changing World Politics." Journal of Human Rights,* 11: 283-88.
- Wilson, Richard A. 2001. *The Politics of Truth and Reconciliation in South Africa: Legitimizing the Post-Apartheid State*. Cambridge: Cambridge University Press.

[발표3]

배재고 사태를 통해 살펴본 공존과 평화교육

발표: 허지영 (강원대)

토론: 엄현숙 (국립평화통일민주교육원)

탈적대화, 적(enemy)에서 맞수(adversary)로 배재고 사태를 통해 살펴본 공존과 평화교육[1)]

허지영
(강원대)

〈초 록〉

배재고 사태는 한국의 평화교육이 안보와 화해를 둘러싼 이념적 경쟁을 넘어설 필요가 있음을 보여준다. 본 연구는 관계적 평화와 경합적 민주주의의 이론적 개념을 토대로, 평화교육이 북한이나 통일에 관한 특정한 관점을 제시하거나 주입하기보다 학생들이 비판적 성찰, 갈등전환, 민주적 대화의 역량을 함양하도록 하는 데 초점을 두어야 한다고 주장한다. 분단 사회에서 평화교육의 궁극적인 목표는 갈등이나 의견 차이를 제거하는 것이 아니라, 서로 다른 입장과 정체성의 차이를 인정하면서 공존할 수 있는 능력을 기르는 데 있다. 이런 관점에서 한국 사회에서 평화 · 통일 교육의 목표를 의견이나 가치관이 다른 집단이나 상대를 존재론적 '적'으로 구성하는 담론을 완화하고 정당한 '맞수'로 인식을 전환해 공존 가능성을 확장하는 '탈적대화'로 제안한다.

주제어: 배재고 사태, 평화 · 통일교육, 관계적 평화, 경합주의, 탈적대화

1) 본 원고는 미완성 원고이므로 인용이나 배포를 금함

1. 서론

2026년 6월 고교 야구 경기에서 벌어진 사건이 사회적으로 큰 주목을 받았다. 광주일고의 경기에서 배제고 학생들이 "스타벅스 가야지"라는 응원 문구를 사용한 것이 문제였다. 배제고 응원 문구는 2026년 5월의 스타벅스 마케팅 논란과 연결된 것으로 역사적 비극을 가벼운 조롱과 '밈(meme)'으로 소비하는 청소년들의 행동이 기성세대의 이념 · 역사 갈등의 토대 위에서 혐오문화로 확산하고 있음을 확인할 수 있다. 따라서 고등학생의 단순한 일탈로 넘어가기에는 배제고 사태가 우리 사회에 던지는 함의는 가볍지 않다. 노벨문학상 수상 작가 한강은 프랑스 이 사건을 언급하며 심각한 혐오를 사회적 문제로 인식하는 공감대 형성의 중요성을 지적했다.[2] 혐오 사건을 일회성 개별 사건으로 소비하는 것이 아니라 사회적 성찰이 필요한 중요한 문제임을 강조하기도 했다.[3]

배제고 사태에 원인을 제공한 스타벅스 논란의 핵심을 크게 세 가지로 생각해 볼 수 있다. 우선 '탱크 데이'라는 표현이다. 스타벅스는 자체 상품인 '탱크 텀블러' 할인 행사를 '탱크 데이'라는 이름으로 기획하고 해당 이벤트를 5 · 18 민주화운동 46주년 당일에 진행하기로 예정했다. 또한, 홍보문구에 "책상에 탁!"이라는 표현을 사용해 1987년 박종철 고문치사 사망 당시 "책상을 '탁'치니 '억'하고 죽었다"라는 경찰의 발표를 연상시켰다. 논란이 커지면서 스타벅스는 행사명을 '탱크 텀블러 데이'로 수정하고 홍보문구를 "작업 중 딱!"으로 수정했으나 계속되는 비판에 결국 행사를 전면 취소하고 사과했다.

그러나 이 사건이 민감한 사회적 문제로 공론화된 배경은 단순히 마케팅에 있어 부적절한 단어 선택 때문이 아니다. 문제는 5 · 18과 6월항쟁이라는 국가 폭력의 기억을 상업적 마케팅 문구로 가볍게 소비하는 태도에 있다. 또한, 일부 온라인 공간에서 이 논란을 오히려 역조롱 소재로 사용하거나 스타벅스 구매 운동으로 대응하면서 스타벅스 자체가 정치적 의미를 담게 되고 조롱 또는 혐오의 코드로 활용되는 현상으로 변질됐다. 스타벅스 논란과 관련해 대통령의 공개적인 질타와 공무원노조나 행정안전부 등 정부 부처가 스타벅스 불매운동

2) 임인택. "한강. 배제고 사태에 "그냥 지나가면 안 돼… 혐오 극복 더 깊게 다뤄야." 한겨레. 2026.7.16. https://www.hani.co.kr/arti/culture/book/1268505.html

3) 송진원."혐오의 시대 방향 틀어야… 문제 인식에 희망 있어" 연합뉴스, 2026.07.16. https://www.yna.co.kr/view/AKR20260716001351081

에 동참하며 공직사회 전반에 '스타벅스 불매운동'으로 이 사건은 더욱 정치화됐다.[4] 진보 진영을 중심으로 스타벅스 심판론이 거세지자 주로 보수층이 반발하며 집결했다. 2030 세대의 반발도 두드러졌는데, 해당 마케팅이 역사적 상처를 부주의하게 다뤘다는 문제의식에는 공감하지만, 잘못에 관한 판단과 그에 따른 소비 여부는 개인이 결정해야 할 영역이지 정부가 판단하고 개입할 사안은 아니라는 시각이 강하게 나타난다.[5] 논란 직후 치러진 6 · 3 지방선거 결과를 분석한 다수의 언론 보도는 스타벅스 논란이 주요 원인은 아닐지라도 진보 정부에 대한 반감이 강화된 요인 중 하나였다는 분석이 있다.[6]

배제고 사태나 스타벅스 논란 등 최근 벌어진 일련의 사건은 한국 사회에서 아무런 제재 없이 일상화된 혐오문화와 윤리의식 붕괴의 심각성을 적나라하게 드러낸다. 문제의 심각성은 기성세대의 갈등 문화와 정치가 5 · 18 민주화운동과 같은 역사적 비극을 이용해 상대를 공격하고 조롱하는 것에 대해 도덕적인 문제의식이 전혀 없는 청소년 세대에 그대로 투영되고 있다는 사실이다. 정치권과 미디어가 자신들의 필요에 따라 지역 · 세대 · 이념 · 젠더 갈등을 부추기고 진영 논리를 내세우는 모습을 10대들이 그대로 학습한 결과라고 할 수 있다. 또한, '레거시 미디어'보다 유튜브나 SNS와 같은 '디지털 매체'가 청소년의 유행과 문화를 선도하는 현실에도 온라인 플랫폼에 대한 규제의 한계와 사회적 책임 의식이 부재하다는 문제도 있다. 자극적인 콘텐츠와 혐오 표현이 온라인 플랫폼을 통해 수익과 유행으로 소비되는 구조 속에서, 청소년들이 이를 비판 없이 수용하고 오히려 동경하는 청소년기 미디어 리터러시 역량 강화의 시급성도 확인된다. 그러나 사건 발생 이후 근조화환을 학교에 보내는 행태처럼 정치권의 대응은 오히려 갈등을 확산시키는 양상으로 나타났다.

국가교육위원회(국교위)는 2026년 7월 열린 국교위 회의에서 배제고 사태와 관련한 대응 조치로 중학교 역사 과목의 근현대사 비중 확대와 고등학교 과정에서는 사회 교과 전반을 아우르는 미디어 리터러시 선택과목 신설이 결정됐다. 한편, 근현대사 교육 강화도 중요하

4) 송경화. "다신 보지 말자" 스타벅스 텀블러, 캡슐 버려… 불매운동, 이마트·신세계로 번지나" 한겨레 2026.5.20. https://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/1259395.html

5) 문소영. ""스벅보다 못한 참정권"… 2030 시위 부른 '선택적 분노.' "중앙일보. 2026.06.15. https://www.joongang.co.kr/article/25436709

6) 김재현. "진보교육을 받은 2030은 왜 보수 지지로 기울었을까"연합뉴스 2026.06.25. https://www.yna.co.kr/view/AKR20260624078400546; 김정재·이아미·이규림·김창용. ""한 정당에 충성 안해"… 30대여, 오세훈에 '생존형 투표'한 이유[앵그리 2030]" 중앙일보. 2026.06.11. https://www.joongang.co.kr/article/25435764; 김린아·윤정아. ""청년 보수화됐다고 오판"… 민주당, 서울시장 패배 반성" 문화일보 2026.7.1. https://www.munhwa.com/article/11599542

지만, 교과서 분량 확대만으로 배제고 사태에서 확인된 역사 인식 문제를 해결할 수 없다는 회의적인 시각과 사태의 본질은 지식의 문제가 아니라 혐오와 조롱 문화이기에 혐오를 직접 다루는 별도의 교육과정 개발이 필요하다는 의견도 제기된다. 또한, 교육 현장에서 사회적 쟁점을 교사들이 민원이나 정치적 논란을 걱정하지 않고 수업할 수 있는 제도적 장치 마련이 전제되어야 한다는 주장도 있다.[7] 어른의 문화를 무비판적으로 수용하고 모방할 가능성이 높은 청소년들을 위해서는 단순한 처벌을 넘어 민주주의 · 시민성 교육을 강화해야 한다는 공감대가 형성되고 있지만, 혐오나 조롱을 단순 일탈로 치부하는 징계나 일회성 훈계만으로 타인이나 공동체의 아픔에 공감하고 서로 다른 존재를 존중하는 시민을 길러내기 어려운 것이 현실이다.

본 연구는 역사적 비극을 활용해 혐오와 조롱을 놀이처럼 여기는 문화가 일상화된 한국 사회, 특히 청소년들을 위한 대안을 모색하고자 한다. 한국 사회에서 평화교육은 본질적으로 다층적이어야 한다. 다양한 집단이 평화적으로 공존하는 다양성 사회를 지향하는 글로벌 차원, 분단으로 인한 적대와 긴장을 공존의 관계로 전환해야 하는 남북한 관계 차원, 그리고 이념 · 젠더 · 세대 · 지역의 요인에 따라 심각하게 분열된 사회갈등을 민주적이고 비폭력적으로 해소하는 국내 차원을 다뤄야 한다. 본 연구는 이런 전제를 바탕으로 먼저 관계적 평화(relational peace)의 관점에서 한국 사회 내부 갈등과 한반도의 평화적 갈등전환의 상관성을 키프로스 사례를 통해 살펴본다. 이어 국내적 차원에서 정치적 반대자를 정당한 맞수(adversary)가 아니라 제거하거나 배제해야 할 적(enemy)으로 구성해 온 역사 · 구조적 조건을 검토하고, 경합적 민주주의(agonistic democracy)의 관점에서 시사점을 모색한다. 마지막으로 북아일랜드의 분쟁 관련 역사교육 사례를 통해, 서로 다른 역사적 기억과 해석이 공적 공간에서 비폭력적으로 경합하도록 하는 평화교육의 방향을 모색한다. 본 연구는 평화교육 목표를 갈등이나 차이의 제거가 아닌 의견이나 가치관이 다른 집단이나 개인을 존재론적 적으로 구성하는 담론을 완화하고 적당한 경쟁자로 인식을 전환해 공존 가능성을 확장하는 '탈적대화(de-antagonization)'로 제안한다.

7) 김지혜. "중학교 교과서 근현대사 비중 늘린다… 학교선 "교과서보다 혐오교육·교사 보호 먼저""경향신문. 2026.07.17. https://www.khan.co.kr/article/202607161909001

2. 이론적 논의

관계적 평화: 평화에 대한 관계적 접근

1) 등장 배경

관계적 평화는 스웨덴의 우메오(Umeå) 대학을 중심으로 글로벌 평화학자들의 연구프로젝트였던'다양한 평화(Varieties of Peace)'의 일환으로 발간된 보고서에서 다양한 평화의 형태를 연구하는 접근 방식 중 하나로 제시됐다.[8] 관계적 평화는 얼핏 새로운 개념은 아닌 듯 보이지만, 기존 평화 개념들과 유의미한 차이가 있다. 지금까지 주요 평화 개념은 전쟁이나 폭력이 없는 상태 즉, 평화를 '고정적'이며 '특정'한 상태로 인식하고 접근했다면 관계적 평화는 사람 · 집단 · 국가 사이의 '관계의 질'을 중심으로 평화를 논의한다. 관계적 평화는 레더라흐(Lederach)가 제시한 '갈등전환(conflict transformation)' 개념에서 주장한 인간 사회에서 갈등의 완전한 소멸은 불가능하다는 전제와 따라서 갈등을 비폭력적이며 평화적인 방향으로 전환되는 긴 변화의 과정(process) 자체가 평화구축이라는 인식을 공유한다. 갈등이나 분쟁이 해결된 상태를 평화라고 인식하는 것과 인간 사회에서 갈등을 완전히 소멸할 수는 없지만 비폭력적인 방법으로 갈등이 해소되도록 관리하는 것이 평화라는 인식은 본질적으로 다르다. 관계적 평화는 후자에 해당하는 개념이다. 갈등 속에서 관계를 파괴하지 않고 더 건강하게 관계를 재구성해 가는 것을 평화로 제시한다.

2) 주요 개념

관계적 평화는 국제정치 차원에서 평화 논의의 초점을 '전쟁을 어떻게 막을 것인가'가 중심이 아니라 '적대적 관계는 어떻게 일상적으로 재생산되는가,' '신뢰는 어떤 상호작용을 통해 형성되고, 붕괴되는가,"평화는 누가, 매일 어떻게 실천하는가'와 같은 질문으로 전환한다. 단지 외교를 정상화하는 것은 관계적 평화로 보지 않는다. 정치적 협정이나 조약 체결

8) Umea University "Three approaches to peace, a framework for describing and exploring varieties of peace" Working Papers in Peace and Conflict Studies 12 (2010) .

이후에도 적대 담론, 혐오의 감정, 분쟁의 기억 정치와 같은 전쟁의 유산이 사회에 계속 존재하는 한 그 관계는 여전히 폭력적이기 때문이다. 관계적 평화의 관점에서 국제정치는 국가 간 게임이 아닌 국가들 사이의 관계가 축적되는 사회적 과정으로 재해석된다. 폭력 분쟁이나 갈등이 비폭력적 갈등이나 관계로 전환되는 과정은 관계성(relationship)[9] 안에서 더 잘 이해될 수 있으며,[10] 관계성은 "행위자들이 상호 긍정적이든 부정적이든 어떠한 영향을 주고받을 때 형성"된다.[11] 즉, 행위자들이 개별 독립체로 존재하고 상호 영향을 주고받지 않는 상태라면 아무런 관계성 자체가 없다. 북한은 남북한 관계의 단절을 선언했지만, 남북한은 여전히 서로 영향을 주고받는다. 지리적으로도 이웃한 남북한 사이 '관계성'의 완전한 단절은 불가능하다.

그렇다면, 관계적 평화는 무엇인가? 관계적 평화 이론가들은 관계적 평화를 구성하는 주요 요소를 '평화적 행동', '상대에 대한 태도', '관계 인식'으로 제시하며, 두 집단이 영향을 주고받는 관여(engagement)의 반복과 상호작용을 통해 관계적 평화는 강화될 수 있다고 본다.[12] 다음에서 관계적 평화를 구성하는 요소를 구체적으로 살펴보고자 한다.

가. 평화적 행동: 숙의, 비지배, 협력

평화적 행동은 구체적으로 숙의, 비지배, 협력으로 나타난다. 숙의는 행위자들이 의견을 교환하고 자신들의 입장과 이유를 밝히는 모든 형태의 비폭력적인 정치적 관여와 개입을 포함한다. 주지할 바는 숙의가 항상 의견일치를 의미하지는 않는다는 것이다. 대화나 협상을 통해 서로 의견이 일치하지 않는 부분을 이해하고 인정하는 것, 또는 '관계성을 전환하기 위한 대화의 공간,'자체이다. 따라서 숙의는 행위자들이 갈등의 원인이 되는 문제를 재구성하고 새로운 정치 담론을 생성하도록 하는 정치적 공간이다. 이러한 숙의라는 정치적 과정을 통해 갈등을 비폭력적으로 관리하고 서로의 입장을 수용하는 방안이 생성되며 긍정적 선순환으로 이어질 수 있다. 숙의의 반대 개념은 폭력이나 위협이지만, 폭력과 숙의가 동시에 나타날 수 있다. 예를 들면, 국회에서 숙의 과정이 진행되는 동안 거리에서 동일한 쟁점을 이유로 정치적 폭력이 발생할 수 있다.

비지배(non-domination)는 타자에 의해 지배당하는 상태로부터의 해방 특히, 특정한 권력으로부터의 자유를 의미하며, 관계의 관점에서 보면 약자의 행동이 타자에 의해 결정되지 않는 상태이다. 반면, 지배는 폭력이나 위협으로부터 조종(manipulation)에 이르기까지 다양한 형태의 강제를 뜻한다. 약자가 스스로 행동을 제한하고 감시한다면, 지배관계가 존재한다고 볼 수 있다. 지배 · 비지배의 관계는 사회적으로 제도나 법을 통해 보장받는데, 모든 개인이 동등한 지위와 권리를 보장받는 연방법이나 소수민족의 이익 보호를 보장하는 정치연합(consociationalism)의 형태로 비지배가 구현될 수 있으며, 권력공유도 비지배를 보장하는 방안 중 하나이다.

협력은 공통의 문제를 놓고 행위자들이 협력하는 것으로 상호보완적인 목표의 발전과 적극적인 이행이 필요하다. 기본적 수준의 협력은 각기 다른 목표를 가진 행위자들이 상호 이익이 되는 방향으로 행동을 조정하지만, 깊은 수준의 협력은 공동의 목표를 수용하고 상호 목표를 조정한다. 최상위 수준의 협력 관계에서는 공동의 이익을 발견하고 개별 이익을 재정의하는 수준으로 발전한다.[13] 이러한 협력은 승인, 약속, 협의, 요청, 목표와 같은 수사적인 협력의 표현, 또는 협력적 행동으로 나타나며 개인, 집단 또는 국가 간의 모든 수준에서 발생할 수 있다. 협력의 반대는 상대의 목표 달성을 적극적으로 방해하는 행위이다.

나. 상대에 대한 주관적 태도: 인정과 신뢰

관계적 평화의 다음 구성요소인 상대에 대한 태도는 '인정'과 '신뢰'로 나타난다. 인정은 "행위자의 자기 정체성과 상대 정체성 간의 친밀한 관계(rapport)를 통해 형성"되된다.[14] 이 관점에서 인정은 적어도 상대의 존재를 수용하는 태도이다. 평화적인 의도나 태도를 드러내는 상징적 · 실질적인 양보를 통해 상대의 정체성을 인정하게 되며, 존엄, 명예, 지위, 특권

9) 관계성은 감정이 포함된 관계를 의미한다. 감정이 개입되지 않는 국가 간의 교섭이 관계(relation)이다.

10) Jarstad, Anna, Johanna Soderstrom, and Malin Akebo, *Relational Peace Practices* (Manchester: Manchester University Press, 2023) p. 7.

11) Söderström, Johanna, Malin Åkebo, and Anna Jarstad. "Friends, fellows, and foes: a new framework for studying relational peace." *International Studies Review* 23(3), (2021), pp. 484–508.

12) Jarstad, Anna, Johanna Soderstrom, and Malin Akebo, *Relational Peace Practices* (Manchester: Manchester University Press, 2023), p. 7.

13) Miall, Hugh, *Emergent Conflict and Peaceful Change* (London: Palgrave Macmillan, 2007), p.69.

14) Lindemann, Thomas. "Peace through recognition: an interactionist interpretation of international crises." *International Political Sociology* 5(1) (2011) pp. 68.86.

과 같은 가치들과 연관된다. 상호인정의 부재는 폭력 분쟁이 장기화하는 주요 요인이다. 인정에도 다른 수준이 존재한다. '엷은(thin) 인정'은 법적 또는 권리에 기반한 인정으로 법에 따라 특정 집단을 독립적인 주체로 인정하는 것이다. 반면 두터운(thick) 인정은 상대의 독특한 특징과 정체성에 대한 인정과 존중을 포함한다. 즉, 엷은 인정은 단순히 존재를 인정하는 것이라면 두터운 인정은 상대의 정체성에 대한 존중하는 것이다.

인정의 반대인 비인정(non-recognition)은 공공연하게 특정 집단의 존재를 부정하는 형태로 나타난다. 터키에서 소수민족인 쿠르드족을 억압해 온 역사에서 발견할 수 있는데, 쿠르드족인 과거 존재 자체가 부인되며, 민족 이름을 대신해 '산에 사는 터키족'과 같은 표현이 사용됐으며, 미얀마의 소수민족인 로힝야족은 국적이나 시민권 자체가 부인됐다. 이처럼 인정의 여부는 특히 국제체제에서 중요한 의미가 있다. 세르비아처럼 코소보를 독립 국가로 인정하기를 거부하며 헌법에 따라 코소보를 세르비아의 일부라고 주장하는 사례나 '마게도니아'라는 명칭을 국가명 사용하는 것에 반대한 그리스의 경우가 그렇다. 해당 명칭은 그리스의 지역명으로만 사용할 수 있다는 그리스의 주장으로 시작된 마게도니아 국명 사용 분쟁은 2019년 구유고슬라비아 연방이 결국 국명을 '북마게도니아'로 변경하고 그리스는 북마게도니아의 나토 가입을 허용하면서 해결됐다.

신뢰는 상대의 의도나 태도에 대한 긍정적인 기대를 바탕으로 상대의 약점도 수용하는 심리적인 상태를 뜻한다.[15] 인정과 마찬가지로 경험적으로 신뢰를 관찰하는 것은 쉽지 않다. 행위자가 어떻게 느끼고 생각하는지, 자신을 상대에 대비해 어떤 관계에 위치시키고 있는지 등에 대해 깊은 통찰이 필요하다. 하지만, 신뢰의 반대 개념인 불신은 불안 또는 깊은 의심이나 편견의 형태로 표현되어 상대적으로 관찰이 쉽다.[16] 분쟁 사례에서 당사자 간 상호 신뢰가 충분히 형성되지 않은 경우라면, 평화협정의 이행과 유지를 보증할 만한 제3의 중재자에 대한 신뢰 형성을 통해 분쟁이 해결되기도 한다. 분쟁에 가담한 무장단체들이 평화협정의 이행을 보증하는 UN군과 같은 중재자를 신뢰해 분쟁 당사자의 상호 신뢰에 긍정적인 영향을 주는 방향으로 행동이 변화되기도 한다.

15) Rousseau, Denise M., Sim B. Sitkin, Ronald S. Burt, and Colin Camerer, "Introduction to special topic forum: not so different after all: a cross-discipline view of trust." *The Academy of Management Review* 23(3) (1998) p. 395.

16) Höglund, Kristine, and Camilla Orjuela. "Hybrid peace governance and illiberal peacebuilding in Sri Lanka." *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations* 18(1) (2012) pp. 89-104.

다. 관계 인식: 친구 또는 적

관계에 대한 인식은 적이나 적수(foe)처럼 적대적 인식과 합법적 상대, 동료, 친구, 동맹, 파트너, 또는 비전을 공유한 친구와 같은 긍정적 인식으로 나뉜다. 평화적인 관계성이 형성되기 위해서는 행위자 간 공유된 요소와 상호 호혜의 정신이 형성되어야 한다. 긍정적 상대 인식 중 유대감(fellowship)은 상대를 적당한 존재로 인정하고 공존의 관계가 형성된 상태로 반드시 친밀한 관계가 형성될 필요는 없지만 적어도 상대를 정당한 존재로 인정하고, 정치적 또는 상업적인 협력이나 경쟁을 통해 서로에게 직접적으로 관여한다.

한편, 우정(friendship)의 관계는 개인 차원만이 아니라 국가, 단체, 공동체에도 형성될 수 있는데, 반드시 조화롭거나 갈등이 없는 상태를 의미하지는 않는다. 우정의 관계에서도 부정 성향(negativity)이나 사적 이익 추구, 또는 모순적인 성향이 나타날 수 있다. 우정은 보다 친밀한 관계 즉, 상대를 잘 이해하고 소중히 여기는 관계에 가깝다. 상대와의 관계를 명명하고 묘사하는 방식은 상호 관계성 이해에 상당히 중요하다. 따라서 관계적 평화에서는 눈으로 확인되는 행동에 관한 연구만큼 관계 인식을 드러내는 담론이나 수사도 주요 연구 대상이다. 관계 인식은 서로의 관계성에 대한 기대나 상대에 대한 신뢰 형성으로 이어지거나 상대 행동을 해석하는 방식에 영향을 미치기도 한다.

[표 1] 관계적 평화 구성요소와 반대 요소

구분	구성요소	반대 요소
평화적 행동	비지배 숙의 협력	지배 치욕 폭력적 반대 방해 파괴적인 행동
상대에 대한 주관적 태도	인정 신뢰	불신 증오 두려움
관계에 대한 인식	동료 친구	적대적 경쟁자(adveraries) 적(enemies) 적대세력/교전국(hostiles)

3) 남북한 분쟁에의 함의

관계적 평화가 이상적으로 형성된 양자관계에서는 숙의, 비지배, 협력과 같은 행동을 주고받으며, 인정과 신뢰를 토대로 상대방을 정당한 권리를 지닌 동료나 친구로 인식한다. 관계적 평화의 개별 요소들은 서로 영향을 주고받는다. 즉, 관계 인식에 따라 행동이 달라질 수 있으며, 반대로 숙의, 비지배, 협력과 같은 관계적 평화 행동들이 반복되며 신뢰 형성으로 이어질 수 있다. 그러나 실제 사례에서는 전혀 상반된 요소들이 동시에 관찰되기도 한다. 예를 들어, 상대에 대한 불신과 증오의 표현이 나타나는 상태에서 신뢰와 인정의 신호가 감지될 수 있다.

상호 불신이 강한 상태의 분쟁 직후 평화프로세스에서 가장 중요한 단계는 신뢰 구축을 통해 비적대적 · 우호적 관계로 전환하는 것이다. 분쟁 당사자들이 대화와 협상 과정에서 오해를 해소하고 신뢰의 관계로 발전하거나, 적어도 기존의 편견이 해체되고 불신이 감소할 수 있다. 중요한 점은 신뢰는 단순히 위협이 부재하다고 해서 발전되지 않으며, 오랜 시간 동안 평화적 행동의 교환이 반복될 때 형성 가능성이 높아진다는 것이다. 신뢰의 반대인 불신의 극단적인 형태는 증오로 표현되는데, 인정과 신뢰가 항상 순차적으로 형성되는 것은 아니다. 그러나 적대적 관계가 상호 인정의 관계로 발전하려면 일정 수준의 신뢰 구축이 선행될 필요가 있다.

상호 인정의 관계라고 해서 상대의 모든 측면에 대한 인정을 의미하지는 않는다. 이런 형태를'경합적인 인정(agonistic recognition)'이라고 한다. 경합적 인정은 미리 정해진 목적이나 최종 상태를 상정하지 않는 '비목적론(non-finalism),'각기 다른 정체성을 가진 집단이나 개인들이 다양한 채널을 통해 계속해서 의견을 교환하는 '다중대화(multilogue),' 또는 적대적 타자의 정체성을 완전히 인정하는 것이 아니라 적대와 반대를 구분하는 경합적 사고를 지향하는 '개별 인정(disaggregated recognition)'의 형태로 나타난다.[17] 이러한 경합적 인정은 반드시 과거 행동에 대한 사과나 미래에 상응하는 조치를 요구하지 않는다. 대신 최종 상태나 결말을 특정하지 않은 채로 대화를 계속하며 다양한 행위자 간의 관계성을 재구성하는 과정이 필요하다.[18] 주지할 점은 관계적 평화는 이처럼 의견일치나 공통의 정체성 형성을 목표로 하지 않는다는 사실이다. 관계적 평화의 경합적 인정 속성은 다양하고 경쟁적인 내러티브를 수용한다는 점에서 다음 절에서 살펴볼 경합적 민주주의와 유사하다.[19]

갈등은 폭력적 방식으로 표출될 수 있지만, 비폭력적인 갈등도 존재한다. 앞서 언급한 것처럼 이상적 형태의 관계적 평화는 갈등이 부재한 상태가 아니라 비폭력적 갈등이 표현되는 관계를 의미한다. 그러나 현실 세계에서는 일부 영역에서 폭력적 성향이 나타나더라도 관계적 평화가 형성되거나 반대로 관계적 평화가 구축된 상태라도 폭력적 갈등이 발생할 수 있다. 이런 관점에서 관계적 평화와 전쟁 상황은 공존이 가능하다. 폭력 분쟁의 상황에서 분쟁 집단 사이에 상호작용이나 협력이 일어날 수 있기 때문이다. 군사적 공격을 주고받는 상황에서 국가 간 무역이 간헐적으로 이루어지거나 국제기구의 회원으로 회의장에서 마주할 수 있다. 또한, 특정 국가와의 관계에서는 폭력성을 드러내지만, 다른 국가와의 관계에서는 평화적인 행태를 지향하기도 한다. 따라서 관계적 접근은 개별국가의 속성이 평화적인지 아닌지에 초점을 두는 것이 아니라, 특정 양자관계의 평화적 속성이다. 즉, 남북한 관계에서 북한이나 남한의 개별적 속성이 평화적인지 폭력적인지가 초점이 아니라 두 집단의 관계성에 집중한다. 이는 전쟁과 평화 이해에 있어 영토와 같은 분쟁 촉발 요인이 중요하지 않다는 의미는 아니다. 다만 관계적 평화는 행위자 사이에 주고받는 행동과 인식의 변화에 초점이 있다.

관계적 평화는 집단이나 조직의 양자관계에 형성된 다른 수준의 평화를 인정하고 이해하는 틀을 제공한다는 점에서 한반도 평화 연구에 시사점이 있다. 지금까지 남북한 사이 여러 번의 합의가 있었음에도 평화 상태가 지속되지 못한 요인이나 한반도 평화 프로세스에서 결핍된 요소가 무엇이었는지에 대한 이해를 확장하는데 유용하다. 그동안 남북 관계는 양 정부의 정상회담이나 합의문 체결과 같은 전통적 접근 방식에 집중하며 평화 정책을 통해 남북한 무력 충돌을 억지 · 관리하고 궁극적으로 한반도의 비핵화와 평화체제 구축을 목표로 했다. 대통령 중심의 한국 정부 체계와 북한의 수령 지도 체제를 고려할 때 정부가 주도하는 하향식 평화구축은 일견 타당해 보인다. 그러나 정상 간 여러 합의가 존재했음에도 남북한 사이 신뢰는 축적되지 않았고 현재 모든 수준의 접촉과 대화는 단절된 상태로 기존 방식의 답습으로는 남북한 사이의 일상화된 적대성의 소멸과 상호적대 인식의 변화를 기대하기 어렵다.

17) Rumelili, Bahar, and Lisa Strbom, "Agonistic recognition as a remedy for identity backlash: insights from Israel and Turkey." Third World Quarterly 43(6) (2022) pp.1361-1379.

18) 내러티브 이론에 따르면 인정과 정체성 변화는 자아와 타자에 대한 내러티브 변화로 이루어진다. 내러티브 이론의 보다 자세한 내용은 다음을 확인하라. Somers, M. "The Narrative Constitution of Identity: A Relational and Network Approach." Theory and Society 23 (5) (1994) pp. 605.649. doi:10.1007/BF00992905

19) Shinko, Rosemary E. "Agonistic peace: a postmodern reading." *Millennium* 36(3) (2008) pp. 473-491.

또한, 한국 사회에 깊게 자리잡은 북한을 향한 적대적 집단 정동을 해체가 함께 이루어질 수 있는 대안적 방안이 필요하다.

또한, 관계적 접근은 행위자 중심으로 분쟁과 평화를 논의한다. 따라서 정부의 관계만이 아니라 국가 내의 미시적, 거시적 차원을 포함한 다양한 수준의 분석이 가능할 뿐만 아니라 다른 수준을 교차하는 분석이 가능하다. 클로첵(Klocek)은 한반도 분쟁처럼 고질화된 키프로스 문제를 관계적 평화 개념을 통해 분석했는데,[20] 무력 분쟁이 멈춘 소극적 평화 상태는 유지되면서도 보다 발전된 형태의 지속 가능한 평화가 정착하지 못했다는 문제의식이 한반도 사례와 유사하다. 기존 연구들은 그리스계와 터키계 키프로스 공동체를 단일하고 정적인 행위자로 인식하고 접근한 한계가 있다. 이런 관점에서 키프로스 내외부에 존재하는 다양한 분파의 복잡한 관계를 조명하는데 관계적 평화가 유용하다. 거의 다루어지지 않은 그리스계 키프로스 진영의 세력 간 심각한 경쟁과 분열에 주목하며, 각 진영의 내부 조직 경쟁과 분열이 키프로스 분쟁 전체에 미치는 부정적 영향을 분석했다.[21] 그리스계와 터키계 진영 간 관계, 그리고 각 진영 내부의 상당히 비대칭적 내부적 관계들이 분쟁 해소에 장애 요인이라는 지적이다.

평화를 도모하는 과정에서 각 진영 내부의 계파 간 관계와 갈등은 거의 다루어지지 않거나 무시됐다. 그러나 관계적 평화 개념은 키프로스 분쟁 분석의 초점을 민족주의나 외부 세력의 이해관계를 넘어 각 진영 내부의 전략적 우선순위로 옮겨왔다. 이러한 분석은 진영 내부의 갈등이 진영 간 적대성 해체를 저해하는 요인 즉, 심각한 내부 경쟁이 근본적으로 진영 사이의 적대 관계 전환을 방해하는 요인 중 하나라는 것을 보여준다. 한반도를 비롯한 여타의 고질적 분쟁(intractable conflict)에도 적용해 볼 수 있다. 이스라엘과 팔레스타인 분쟁을 해소하고 지속적인 평화 구축에 있어 이스라엘과 팔레스타인 내부의 갈등과 권력 다툼이 상당히 방해 요인 중 하나이다.[22] 키프로스 사례에서도 평화프로세스를 통해 그리스와 터키 지도자들 간 협상과 숙의의 자리가 마련되고 의견이 교환됐지만, 그리스계 키프러스 진영 내부에서 충돌하는 관점과 의견들이 교환되고 공유되는 정치적 공간은 부재했다는 문제를 발견하게 된다.

20) Jason Klocek, "The shifting sands of relational peace in Cyprus", *Relational Peace Practices* (2023) p. 119.

21) Andreou, Evie. 2020. "Akinci says won't make move on Cyprus problem until mandate renewed." Cyprus Mail, June 2, 2020. https://cyprus-mail.com/2020/06/02/akinci-says-wont-make-move-on-cyprus-problem-until-mandate-renewed/

22) Anziska, Seth. *Preventing Palestine: A Political History from Camp David to Oslo.* Princeton (NJ: Princeton University Press, 2018).

키프러스 사례는 진영 내부의 치열한 경쟁과 분열이 존재한다면, 분쟁 관계에서 평화적 진전을 이루기 어렵다는 함의를 제공한다. 마찬가지로 한국의 심각한 대내적 갈등이 남북한 관계에도 상당한 영향을 미칠 수 있다. 국내 정치에서 경쟁이 치열하고 진영 간 대화의 공간이 마련되지 않은 상태에서는 추진되는 한반도 평화프로세스를 통해서는 남북한 관계의 긍정적인 변화나 지속가능한 평화구축이 어려울 수도 있다는 것을 의미한다. 그동안 한반도 평화 및 남북한 관계에 관한 연구들은 두 국가 사이의 관계에 집중하면서 부재했던 한국의 대내적 갈등이 남북한 관계 단절의 반복 등에 미치는 부정적 영향 즉, 한국 내 갈등과 남북관계의 연관성에 관해 보다 면밀한 연구가 필요한 이유이다.

2. 경합적 민주주의: '적'이 아닌 '정당한 경쟁자'와의 경합

해방 이후 좌우대립, 제주 4 · 3, 여순사건, 한국전쟁, 분단과 전쟁 등을 거치면서 한국 현대사에서는 정치적 상대를 '정당한 맞수(adversary)'가 아닌 존재론적 '적(enemy)'으로 인식하는 구조가 형성됐다. 정치적 갈등이 단순한 정책 경쟁 차원을 넘어 국가의 생존과 국가정체성과 연결됐기 때문이다. 한국전쟁은 이러한 구분을 극단적으로 강화한 사건이다. 북한이나 공산주의자는 존재론적인 적으로 인식됐고, 반공주의가 대한민국 정체성의 핵심이 됐다. 이분법적인 정치적 경계가 형성된 것이다. 또한, 영어 표현에서는 적과 정당한 맞수가 구분되지만, 한국어에는 굴복시켜야 하는'존재론적 적'과 정치적으로 반대 의견을 지녔지만, 함께 정치 공동체를 구성하는 '정당한 경쟁자'나 맞수가 명확히 구분되지 않고 모두 '적'으로 표현되는 문제가 있다. 이런 차이는 단순한 언어적 차이가 아니라 정치적 영역에서의 갈등과 다름을 폭력과 배제의 문제로 인식하는지, 민주적 경합의 문제로 인식할 것인지와 연결되는 문제로 중요한 의미가 있다.

1) 경합주의

무페(Mouffe)는 민주주의 목적은 정치적 갈등을 제거하는 것이 아니며, 갈등의 적대성(antagonism)을 경합성(agonism)으로 전환하는 것이라고 주장한다.[23] 따라서 자유민주주의

23) Chantel Mouffe, The Return of the Political (London: Verso, 1993)

의 핵심 전통, 특히 합리적 토론을 통해 궁극적으로 합의에 도달할 수 있다는 생각에 비판적이다. 사회에는 서로 양립하기 어려운 가치와 정체성, 이해가 존재하기 때문에 갈등을 정치적으로 완전히 제거될 수 없다는 것이다. 따라서 좋은 민주주의는 갈등을 제거하는 것이 아니라 갈등을 민주적으로 다루는 것을 목표가 된다. 갈등이 반드시 부정적인 것은 아니라는 관점은 갈등전환 이론과 유사한 관점이다. 문제는 갈등 자체가 아니며, 합리적 이성에 근거한 공론을 통한 합의 도출을 강조하는 숙의 민주주의를 통해서는 사회 내에 존재하는 갈등이나 충돌, 적대의 문제를 해결하기 어렵다고 본다. 따라서 대립하는 의견들이 서로 마주하고 소통할 수 있는 정치적 논쟁의 장을 마련하고 제도화하는 것이 민주주의의 핵심이다.

이러한 관점에서 정치적 갈등은 적대(antagonism)와 경합(agonism)으로 구분된다. 적대는 상대를 존재론적 적으로 보는 관계로 '우리는 옳고 상대는 틀렸다'는 이분법적 논리를 넘어 '저들의 존재는 우리의 생존에 위협이다'라는 논리가 작동한다. 상대의 주장만이 아니라 상대의 정치적 정당성 자체를 부인하는 것이다. 반대로 경합은 상대를 '정당한 경쟁자'로 인정하고, 상대의 가치와 정책에는 반대할지라도 상대가 그것을 주장하고 정치적으로 경쟁하고 반대할 권리를 인정하는 관계이다. 정당한 경쟁자나 정당한 반대자로 인정한다는 것이 의견이나 가치의 다름을 제거한다는 것을 뜻하지 않는다. 핵심은 여전히 정치의 영역에서 치열하게 경쟁하지만, 서로를 제거해야 할 존재로 인식하지 않는 것이다.

이런 관점에서 민주주의는 모든 사람이 하나의 가치에 동의하는 상태가 아니라 오히려 계속되는 차이와 불일치를 민주적으로 유지하고 관리하는 정치체제로 갈등적 합의(conflictual consensus)를 목표로 한다. 진보와 보수 진영이 경제나 대북정책 등에 합의할 필요는 없지만, 상대를 민주적 정치과정에 참여하고 의견을 표출할 정당한 권리를 가진 집단으로 인정해야 한다. 정부가 무엇을 해야 하는 것인지에 대해서는 경쟁하지만, 어떻게 경쟁할 것인지에 대한 최소한의 합의를 유지해야 한다. 무페는 '우리 대 그들'의 구분을 완전히 없애는 것은 불가능하지만, 민주주의 체제 안에서 우리와 그들 사이에 경계를 제거하는 것이 아니라 그 경계가 적대적으로 형성되지 않도록 해야 한다는 점을 강조한다. 특히, 무페의 주장이 한국 사회에 던지는 유의미한 함의는 정치가 단순히 이성적인 정책 선택의 문제를 넘어선다는 점이다. 사람들은 정체성, 역사 기억, 소속감, 두려움, 분노와 희망과 같은 감정(passion)을 통해 정치에 참여한다. 경합적 관점에서 민주주의는 이러한 감정적 에너지를 폭력적인 적대가 아니라 민주적으로 경쟁시킬 제도와 담론을 제공해야 한다.

2) 한국 사회에의 함의

오늘날 한국의 정치적 양극화는 단순히 보수와 진보의 정책 차이로 설명되지 않는다. 예를 들어, 진보의 대북정책이 잘못되었다는 주장과 '북한을 추종하는 반국가세력이므로 정치에서 제거되어야 한다'는 논리는 완전히 다르다. 마찬가지로 보수의 안보정책이 지나치게 군사주의적이라는 지적은 민주적 비판이지만, '상대는 민주주의 세력이 아니므로 정치적 발언권 자체를 인정해서는 안된다'는 주장으로 발전된다면 상대를 '정당한 경쟁자'가 아닌 '적'으로 치환하게 된다. 따라서 적대 정치는 특정 정치 이념의 전유물이 아니라 정치적 상대의 정당성을 부정하는 정치 방식이다. 무페의 관점에서 '보수 대 진보', '종북 대 친일', '애국세력 대 반국가세력', '민주세력 대 반민주세력'처럼 상대를 도덕적 · 존재론적으로 부정하는 관계를 지양해야 한다. 경합적 정치에서는 보수와 진보 간에 서로 다른 역사 기억, 대북정책, 통일관, 안보관이 존재하더라도 상대를 정당한 경쟁자로 인정하고, 차이를 합의로 바꾸는 것이 아닌 적대를 경합으로 전환해야 한다. 민주주의 목표가 모든 국민이 역사와 안보, 북한 등 쟁점이 되는 이슈에 대해 동일한 생각을 갖는 것으로 설정된다면, 오히려 민주주의적 다원성과 충돌한다.

3. 분쟁 사회의 분쟁 관련 역사교육

배제고 사태 직후 정치권의 대응은 오히려 갈등 확산에 공헌했다. 진보 정치권과 시민단체에서 보낸 근조화환이 교문에 설치되고, 이에 보수 진영은 '맞불' 화환으로 응수하며 교문이 양 진영이 세를 겨루는 대결의 장으로 전락했다. 배제고 사태로 수면 위로 드러난 역사인식 부재와 상대에 대한 조롱을 놀이처럼 가볍게 여기는 혐오 문화의 일상화에 직면한 한국 사회에서 통일 · 평화교육의 지향점에 대한 사회적 논의가 절실하다. 다음에서는 여전히 북한과의 분쟁에서 벗어나지 못한 한국 사회에서의 평화교육을 북아일랜드 사례를 통해 탐색하고 '탈적대화'를 통해 경합적이고 민주적인 사고에 기반한 시민 교육으로서 평화교육의 가능성을 논의한다.

1) 경합적·관계적 평화 관점에서 역사교육

배재고 사태를 촉발한 직접적인 원인은 표면적으로는 비극적인 역사를 조롱과 혐오의 소재로 소비하는 문화에서 찾을 수 있다. 그러나 그 이면에는 한국 근현대사의 주요 사건을 둘러싸고 이념적 성향에 따라 충돌하는 기억과 역사적 내러티브가 존재한다. 이러한 현실은 중등교육에서 근현대사 교육이 충분하지 않았다는 비판에 따라 교육부가 개항기와 일제강점기를 비롯한 근현대사의 비중을 확대하기로 한 결정과, 이에 대해 일선 교사들이 제기한 우려에서도 잘 드러난다. 교사들은 정치적 논쟁의 대상이 되는 역사적 사건을 수업에서 다룰 경우 정치적 중립성을 둘러싼 논란이나 학부모 민원이 제기될 가능성을 우려한다.[24] 실제로 학교 현장에서는 역사교육을 둘러싼 이러한 갈등이 빈번하게 나타난다. 일례로 한 학교에서는 제주도 수학여행 일정에 '4 · 3평화공원'을 포함했다는 이유로 정치 · 이념적 편향성을 지적하는 민원이 제기되었으며, 초등학교 사회과 수업에서 일제강점기와 3 · 1운동을 다룬 이후 교육 내용이 좌편향되었다는 항의를 경험했다는 교사들의 사례도 보고된다.[25] 이는 특정 역사 사건을 어떠한 관점에서 기억하고 해석할 것인가가 정치적 · 이념적 갈등의 대상이 되고 있음을 보여준다.

경합적 관점에서 역사 갈등의 해결은 '하나의 올바른 역사인식을 만들어 모두가 동의하는 것'이 아니다. 오히려 평화교육의 중요한 목표는 서로 다른 역사적 기억과 해석을 가진 사람들이 서로를 '적'으로 인식하지 않는 역량을 키우도록 만드는 것이다. 배제고 사태의 중심이 됐던 5 · 18이나 친일청산 등의 문제를 둘러싸고 이미 우리 사회에 합의된 공식 해석이 존재한다. 그러나 견해와 역사 인식이 다른 국민이 있음을 인정하고, 의견이 다른 집단을 비인간화하거나 공동체 밖으로 내몰지 않으면서 불일치하는 능력이 필요하다. 따라서 평화교육과 역사교육의 과제는 갈등적인 기억을 제거하거나 하나의 공식적 기억으로 대체하는 데 있기보다, 서로 충돌하는 기억과 내러티브가 존재한다는 사실을 인정하면서 그것을 공적으로 표

24) 이보람, 김민상. "배제고 논란에… 중학교 역사과목, 근현대사 비중 30% 늘린다." 중앙일보. 2026.07.16. https://www.joongang.co.kr/article/25445757

25) 이도경. "배제고 사태 드라마 참교육이 쏘아올린 교사의 정치 중립 딜레마". 국민일보 2026.07.12. https://www.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0030088992

현하고 비판적으로 검토할 수 있는 '대화의 공간(dialogical sphere)'을 만드는 데 있다.[26] 불편한 과거를 침묵시키는 것이 아니라, 서로 다른 기억이 왜 형성되었으며 어떠한 경험과 사회 · 정치적 맥락에 기반하고 있는지를 이해하는 과정이 필요하다. 이러한 접근은 역사적 사실에 대한 판단을 포기하는 상대주의를 의미하는 것이 아니라, 사실관계를 검증하는 동시에 서로 다른 집단이 과거를 기억하고 해석하는 방식을 관계적 차원에서 이해하려는 시도라고 할 수 있다.

분단과 전쟁의 경험은 기억의 갈등을 더욱 복잡하게 만든다. 특히 북한과 관련된 개인적 경험이나 감정, 전쟁과 분단에 대한 상이한 기억을 공적 공간에서 표현하는 경우 정치적 · 이념적 갈등을 불러일으킬 가능성이 높기에 종종 가족이나 개인의 사적 영역에 머물거나 의도적으로 침묵하는 경향이 강했다. 그러나 갈등을 피하기 위해 기억을 사적으로 봉인한다고 해서 그 기억에 결부된 적대와 혐오의 감정까지 사라지는 것은 아니다. 오히려 말해지지 않은 기억과 해소되지 않은 피해의식은 세대를 넘어 전승되거나 특정한 정치적 계기를 통해 다시 표출될 수 있다.

평화적 관계는 상대의 역사 해석에 동의하는 상태가 아니라, 동의하지 않더라도 그 기억이 공적 공간에 존재할 권리를 인정하는 데서 시작된다. 한반도의 평화적 미래상도 마찬가지다. 통일에 동의하지 않는 의견의 존재를 인정하고 대화가 시작되어야 한다. 그러나 그동안 통일 · 평화교육은 통일을 한반도 평화적 미래의 완성형으로 전제하고 접근했다. 그러나 북한이 통일을 사실상 포기하고 남북관계를 '적대적 두 국가'로 규정한 현 상황에서, 통일에 관한 관심이 약한 세대에게 통일을 당면한 목표로 수용하도록 요구하는 것은 현실적이지 않다.

2) 경합적·관계적 평화 관점에서 남북한 평화교육

남북관계에서도 '적'과 '정당한 맞수' 구분이 유효하다. 물론 남북관계는 국내 민주주의보다 훨씬 복잡하기에 북한을 그대로 민주적인 경쟁자로 보기는 어렵다. 다만 관계적 평화와 경합성의 관점에서 "적대적 관계에서 경합적 관계로 전환을 통한 한반도 평화는 가능한 것인가?"라는 질문을 던질 수 있다. 평화가 반드시 화해나 통일, 공동정체성의 형성까지 도달해

26) Ji Young Heo, "Contentious Narratives on National Identity of South Korea: How to Understand the Self and the Significant Others, North Korea and the United States" Doctoral Diss (Berlin: Freie University Berlin, 2020)

야 하는 것은 아니기 때문이다. 상대를 제거해야 할 존재라는 인식에서 벗어나 함께 존재해야 할 경쟁적 상대로 재정의하는 것이 중요한 평화의 진전이 될 수 있다.

한국 사회에서 평화담론과 교육은 두 층위를 동시에 다루어야 하는 어려움이 있다. 국내적으로 '정치적 적'의 개념이 '정당한 경쟁자'나 '맞수'로의 전환을 통해 민주적 공존과 경쟁에 도달해야 한다. 남북관계에서도 마찬가지이다. 이미 남북한은 개별국가로서 오랜 기간 한반도에서 존재했다. 서로를 소멸시켜야 할 '적'이 아니라 상이한'통치 체제'로서 인정하는 단계로 나아가야 한다. 그렇게 될 때 관계적 평화의 구성요소인 경합적 인정의 관점에서 통일과 평화공존은 이분법적 선택의 대상이 아니라 한반도의 다양한 평화적 미래상으로 이해할 수 있다. 관계가 개선되고 평화적 공존의 환경이 조성된다면, 통일은 한반도의 미래상 중 여러 선택지 가운데 하나로서 국민적 논의와 합의를 통해 결정하면 된다.

따라서 현 상황에서 통일과 공존 가운데 어느 하나를 당위적 목표로 제시하는 것이 아니라 한반도의 평화적 미래를 위해 관계 전환을 위한 다양한 의견과 방안들이 자유롭게 논의되는 사회 · 정치적 환경을 조성하는 것이 우선되어야 한다. 이를 위해서는 한국 사회 내부에 존재하는 이념, 세대, 젠더, 지역 등 다양한 갈등을 어떻게 이해하고, 서로 다른 정체성과 입장을 어떻게 수용하고 관리하여 평화적인 관계로 전환할 것인지 사고하는 역량을 강화할 필요가 있다. 우리 사회 내부의 차이를 이해하고 수용하는 역량을 갖추어야만 전혀 다른 체제와 가치관, 문화 속에서 살아온 북한 주민과의 평화적 공존도 가능하기 때문이다.

배재고 사태는 평화롭게 공존하는 한국 사회, 나아가 평화적으로 통합된 한반도라는 장기적 지향을 위해 역사교육이 얼마나 중요한지를 역설적으로 보여줬다. 이스라엘 · 팔레스타인과 같은 장기 분쟁사회만이 아니라, 폭력적 분쟁은 공식적으로 종결되었지만 사회적 분리가 여전히 지속되고 있는 북아일랜드와 같은 탈분쟁사회 역시 분쟁의 과거로 인해 화해와 사회통합이라는 과제를 안고 있다. 북아일랜드에는 가톨릭과 개신교 공동체의 분리교육으로 인해 폭력적 분쟁의 역사에 관한 상호 충돌하는 복수의 역사 해석과 내러티브가 존재한다. 이러한 환경에서 역사교육은 양날의 검과 같다. 갈등을 완화하고 상대 집단에 대한 이해를 증진하는 긍정적인 수단이 될 수 있지만 한편, 특정 공동체의 피해자 내러티브와 적대적 집단정동을 강화하여 갈등을 재생산하는 요인으로 작용할 수도 있다. 1990년대 말까지 양 진영에 의한 심각한 정치적 폭력이 지속된 북아일랜드에서 각 공동체에는 강한 피해의식과 상대 집단에 대한 미움과 혐오가 남아 있으며, 이러한 기억과 정동은 가정과 학교에서 교육을 통해 다음 세대로 전달된다.

따라서 북아일랜드에서는 평화협정 이후 평화의 지속가능성을 높이기 위해 분쟁 관련 역사교육에 관한 연구가 활발하게 진행되었다. 이러한 연구들은 분쟁의 역사를 어떻게 해석하고 이해할 것인지, 그리고 과거 적대했던 집단과의 관계를 어떻게 전환하고 유지할 것인지에 대해 학생들이 스스로 비판적으로 '생각할 기회를 제공하는 교육'의 가능성에 주목한다.[27] 북아일랜드는 사회와 마찬가지로 학교 교육도 공동체별로 분리되어 있어 분쟁의 원인과 과정에 관해 서로 다른 해석과 내러티브가 전달된다. 평화협정이 체결되었더라도 이러한 교육체제가 지속되고 공동체 간 일상적 소통과 만남의 공간이 충분히 마련되지 않는다면, 갈등과 분리, 그리고 그로부터 파생된 상호 적대와 혐오의 정동을 근본적인 변화는 쉽지 않다.

한국 상황은 평화적으로 분쟁을 종식하지 못했기에 북아일랜드보다 심각하다. 북한과 여전히 대립하고 있는 상황에서 북한과 관련된 사건만이 아니라, 북한과 직접적인 관련이 없는 5 · 18 민주화운동을 둘러싼 논쟁이 계속된다. 교과서에서 공식적인 역사적 평가가 이미 정립됐더라도 정치적 · 이념적 성향에 따라 상이한 해석이 경쟁하고 있다. 배재고 사태를 통해 이러한 역사 인식의 갈등이 다음 세대의 일상적 언어와 행위 속에서 어떻게 표출될 수 있는지가 드러났다. 따라서 이제는 역사를 둘러싼 사회적 갈등이 심화된 현실 자체를 인정하고 역사교육을 고민할 시점이다. 이는 민주적 · 제도적 과정을 거쳐 우리 사회가 공식적으로 채택한 교과서에 수록된 역사적 해석을 부정하자는 것은 아니다. 중요한 것은 여전히 공식적 해석을 인정하지 않으며, 다른 역사 인식을 가진 국민이나 학부모가 현실적으로 존재한다는 사실을 교육의 출발점에서 인정하고 고려해야 한다는 점이다.

특정 역사 내러티브를 유일하게 존재하는 해석인 것으로 학생들에게 전달하는 방식에는 주의가 필요하다. 배제고 사태로 현대사 교육의 비중 확대가 결정된 이후 나타난 현직 교사들의 반응에서도 이를 확인할 수 있다. 교사노동조합연맹(교사노조)이 발표한 「2026 학교 내 민주시민교육 대국민 인식조사」에 따르면, 교사 응답자의 66.4%는 민주시민교육이 이루어져야 할 주요 공간으로 '학교'를 꼽았다. 그러나 정치적 쟁점과 사회문제를 수업에서 다룰 때 가장 우려되는 사항으로 '교사의 정치적 편향에 따른 왜곡된 시각 주입'을 선택한 응답 역시 63.6%에 달했다.[28] 정치적 의견과 역사 해석이 다른 학부모의 항의 못지않게 심각한 문제는

27) McCully, Alan, "History Teaching, Conflict, and the legacy of the past", Education, Citizenship and Social Justice 0(0), 1-15 (2012); McCully, Alan, Brendan Hartop and Keith Barton, "Teaching History in Societies Emerging from Conflict." Report of an International Seminar. UNESCO Centre, University of Ulster, Northern Ireland 2002.09.09.-13

28) 이도경 "'배제고 사태' 드라마 '참교육'이 쏘아올린 교사의 정치 중립 '딜레마'" 국민일보 2026.07.12 https://www.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0030088992

학생들이 학교에서 학습한 역사적 해석과 충돌하는 내러티브를 온라인 매체와 같은 검증되지 않은 경로를 통해 접하게 되는 현실이다.

오히려 학교 교육에서 역사적 사건을 둘러싼 여러 관점이 존재한다는 사실을 학생들에게 알려주고, 각 해석을 뒷받침하는 주장과 근거를 제시하여 이를 비판적으로 비교하고 판단하는 역량을 기르는 방향으로 이루어질 필요가 있다. 이는 역사적 사실과 허위 정보를 동등한 위치에 놓자는 의미가 아니다. 검증 가능한 사실관계와 역사적 증거를 토대로 서로 다른 해석이 어떻게 형성되는지를 살펴보고, 각각의 주장이 어떠한 근거에 기반하는지 비판적으로 판단할 수 있도록 교육하자는 것이다. 공동체 간 교류와 소통을 방해하는 주요 요인 가운데 하나로 분리교육이 지적되어 온 북아일랜드는 이를 극복하기 위해 부모와 시민사회가 주도하고 북아일랜드 자치정부의 지원 확대를 통해 교육 방식의 개혁과 통합학교(integrated schools)의 확대가 이루어져 왔다.[29] 특히 양 공동체 모두 강한 피해자 내러티브를 가지고 있는 분쟁의 역사에 대해서는 역사교육 방식을 변화시키려는 노력이 두드러졌다.

이러한 접근은 '누가 옳은가'를 중심으로 하나의 정답 서사를 전달하기보다 '왜 서로 다른 기억을 갖게 되었는가'라는 질문을 중심으로 복수의 관점을 비교하도록 하는 데 초점이 있다. 하나의 역사 서사를 일방적으로 전달하는 대신 학생들이 다양한 자료를 읽고 서로 다른 역사 해석을 비교하며, 각각의 해석이 형성된 사회적 · 정치적 맥락을 이해하도록 유도하는 방식이다.[30] 평화협정 체결 이후 본격화된 공동체 간 교류 활동과 이러한 교육적 접근은 갈등 '이후'의 평화교육이라기보다 갈등 '속에서' 이루어지는 평화교육이라고 할 수 있다.[31] 이는 특정 관점만을 유일한 진실로 전달하는 방식에서 벗어나, 불행한 과거에 관해 여전히 합의되지 않은 기억과 경합하는 해석이 존재한다는 현실 자체를 인정하는 접근이다.

2018년 박근혜 대통령 탄핵 이후의 정치적 맥락에서 전개된 캠퍼스 우파 운동인 '트루스포럼'에 참여했던 서울 소재 대학 대표와의 인터뷰에서도 경합적 교육의 필요성이 확인된다. 온라인 동영상을 통해 자신이 받은 학교 역사교육이 편향됐다는 사실을 발견하게 된 것이 우파적 역사 · 정치 인식이 형성된 결정적 계기라고 밝힌다.

29) Tony Gallagher, "Shared Education in Northern Ireland: School Collaboration in Divided Societies", Oxford Review of Education, 42(3) (2016), pp. 362–375.

30) Luke Terra, New Histories for a New State: A Study of History Textbook Content in Northern Ireland. Journal of Curriculum Studies 46(2) (2014), pp. 225–248.

31) Tony Gallagher, "Shared education in Northern Ireland: school collaboration in divided societies" *Oxford Review of Education*, 42(3) (2016), pp. 362–375. https://doi.org/10.1080/03054985.2016.1184868

> 저는 원래 좌파였는데… 이승만에 대한 강의를 (외부에서 듣게 되어) 다시 알게 됐어요. 내가 알고 있는게 다가 아니고, … 그것도 굉장히 왜곡되서 나에게 주입되어 왔구나… 역사, 교육이 일단 대한민국 정통성을 부정해요. 이 나라의 시작이 잘못됐다. 일단 단독정부를 세운 것이 잘못이다. … 이런 역사 교육을 받아보니까… 남북정상회담을 하고 막 평화의 외침이 오고 있잖아요. 이거에 대해서 분단만 사라지면 다 해결되는 것으로 보는 거에요. … 저도 교육을 잘못 받았고, 그 교육의 잘못된 왜곡된 시각만 잡아줘도 많이 돌아와요.
>
> (2018년 00대학교 트루스포럼 대표)

이 사례에서 중요한 것은 인터뷰 참여자가 특정 역사 인식이 옳은 것인지 그른 것인지를 판단하는 것이 아니라, 자신이 학교에서 배운 역사 서사가 편향되었다고 인식하게 된 경험이 기존 교육과 정치적 정체성에 대한 강한 반작용으로 이어졌다는 점이다. 하나의 역사 서사만이 '진리'이자 사실인 것으로 전달하는 방식의 교육을 통해서는 학생들이 이후 여러 경로로 상반된 내러티브를 접했을 때 기존 교육 전체의 신뢰성을 의심하게 만드는 역효과를 초래할 가능성이 크다는 것이다. 따라서 충돌하는 역사 해석이 존재하는 사회일수록 학생들에게 다양한 주장과 근거를 검토할 기회를 제공하고, 사실과 해석을 구분하며 스스로 판단할 수 있는 역량을 길러주는 교육이 필요하다.

같은 맥락에서 평화 · 통일교육 역시 통일을 당연하고 옳은 미래로 전제하여 전달하는 방식에서 벗어날 필요가 있다. 평화 · 통일교육은 '왜 통일해야 하는가'라는 하나의 질문과 정해진 답을 전달하는 데 머무르기보다 질문의 범위를 확대할 필요가 있다. 남북한은 어떠한 역사적 · 정치적 과정을 거쳐 현재의 적대적 관계에 이르게 되었는가? 적대와 혐오는 어떠한 정치적 · 사회적 과정을 통해 재생산되고 있는가? 안보와 평화는 반드시 충돌하는 가치인가, 아니면 양립할 수 있는가? 통일과 평화공존은 서로 배타적인 선택지인가? 북한 주민뿐 아니라 우리와 다른 정체성과 문화적 배경을 가진 이주민들과 어떠한 관계를 형성하며 살아가는 것이 한반도의 평화적 미래에 도움이 되는가? 이러한 질문을 둘러싼 다양한 관점과 근거를 학생들에게 제시하고, 학생들이 스스로 비교하고 토론하며 판단할 수 있는 기회를 제공해야 한다.

궁극적으로 이러한 교육의 목표는 학생들에게 특정한 한반도의 미래상을 선택하도록 요구하는 데 있지 않다. 오히려 차이와 갈등이 존재하는 현실을 인정하면서도 상대를 적으로 구성하거나 배제하지 않고, 서로 다른 입장과 정체성이 경합할 수 있는 관계를 형성하는 능력

을 기르는 것이다. 이러한 의미에서 평화 · 통일교육은 통일이라는 특정한 결과를 지향하는 교육에서 한 걸음 더 나아가, 서로 다른 미래상이 평화적으로 경합할 수 있는 사회적 관계와 시민적 역량을 형성하는 교육으로 전환될 필요가 있다.

4. 결론: 탈적대화

배제고 사태는 한국 사회의 평화교육이 단순한 역사 지식의 전달이나 통일 필요성의 설득을 넘어, 사회 내부에서 반복적으로 재생산되는 적대의 구조를 다루어야 함을 보여준다. 비극적 역사를 조롱의 언어로 소비한 학생들의 행동은 개인의 일탈로만 환원하기 어렵다. 그 배경에는 분단과 전쟁, 권위주의와 민주화의 경험 속에서 형성된 상충하는 역사적 기억과 이념적 정체성, 그리고 정치적 반대자를 정당한 경쟁자가 아니라 공동체를 위협하는 적으로 구성해 온 정치문화가 존재한다. 따라서 근현대사 교육의 양적 확대만으로는 이러한 문제에 충분히 대응하기 어렵다. 역사적 사실에 대한 정확한 교육과 함께, 서로 다른 기억과 해석이 왜 형성되었는지를 비판적으로 검토하고 의견이 다른 상대와 공존하는 능력을 기르는 교육이 필요하다.

관계적 평화의 관점은 평화를 특정한 최종 상태가 아니라 관계의 질이 변화하는 과정으로 이해하게 한다. 또한 무페의 경합적 민주주의는 갈등 자체의 제거보다 적과 정당한 맞수를 구분하고 적대성을 경합성으로 전환하는 것이 민주주의의 핵심임을 보여준다. 이 두 접근을 결합하면 평화교육의 과제는 차이를 없애는 데 있지 않고, 차이가 상대의 존재를 부정하는 적대로 발전하지 않도록 관계를 전환하는 데 있다고 볼 수 있다. 국내정치에서 정치적 반대자를 정당한 경쟁자로 인정하는 역량과 남북관계에서 상대를 제거해야 할 존재가 아니라 공존해야 할 상대로 재인식하는 역량은 서로 분리된 과제가 아니다. 한국 사회 내부에서 차이를 적대화하는 정치문화를 완화하지 못한다면 남북 간 적대관계의 지속적인 전환 역시 어렵다.

이러한 의미에서 본 연구는 한국 평화교육의 핵심 목표를 [그림 1]과 같이 다층적'탈적대화'로 제시한다. 탈적대화는 갈등의 종식, 역사적 기억의 통일, 또는 정치적 합의를 뜻하지 않는다. 오히려 갈등과 차이가 지속되는 상황에서도 상대를 비인간화하거나 공동체 밖으로 추방하지 않고 정당한 존재로 인정하며, 서로 다른 기억과 미래상이 공적 공간에서 비폭력

적으로 경합하도록 만드는 과정이다. 역사교육에서는'누가 옳은가'라는 단일한 정답을 주입하기보다 사실과 해석을 구분하고 서로 다른 내러티브가 형성된 역사적 · 사회적 맥락을 이해하도록 해야 한다. 평화 · 통일교육에서도'왜 통일해야 하는가'라는 정해진 답을 전달하기보다 적대가 어떻게 만들어지고 재생산되는지, 그리고 그러한 관계를 어떻게 공존의 관계로 전환할 수 있는지를 질문하도록 해야 한다.

결국 평화교육의 성과는 학생들이 갈등을 피하거나 모두 같은 생각을 갖게 되는 데서 확인되는 것이 아니다. 더 중요한 것은 강한 불일치 속에서도 상대의 존재와 정치적 정당성을 인정하고, 혐오와 배제 대신 비판 · 대화 · 경합을 선택할 수 있는 시민적 역량이 형성되는가에 있다. 배제고 사태가 보여준 일상적 적대의 재생산을 끊기 위해 필요한 것은'적이 없는 사회'에 대한 비현실적 기대가 아니라, 적을 끊임없이 만들어내는 관계와 담론을 변화시키는 교육이다. 그런 점에서 탈적대화는 분단사회 한국에서 민주적 공존과 한반도 평화를 연결하는 평화교육의 현실적이면서도 핵심적인 지향점이 될 수 있다.

[그림 1] 탈적대화를 통한 다층적 평화교육



*출처: 저자작성

2세션

변화하는 통일 환경과 통일 인식

[발표1]

민족공동체통일방안, 개정이 필요한가: 전문가 인식조사 결과

– 발표: 윤희수 (서울대) / 토론: 정지웅 (아시아연합신학대)

[발표2]

포스트 통일담론과 민족적 연대의 원칙

– 발표: 이유철 (서울대) / 토론: 정진헌 (국립평화통일민주교육원)

[발표3]

남북 두 국가론에 대한 인식:
'통일의식조사' 결과 분석을 중심으로

– 발표: 황지환 (서울시립대) / 토론: 이상근 (국가안보전략연구원)

[발표1]

민족공동체통일방안, 개정이 필요한가: 전문가 인식조사 결과

발표: 윤희수 (서울대)

토론: 정지웅 (아시아연합신학대)

민족공동체통일방안, 개정이 필요한가: 전문가 인식조사 결과

윤희수
(서울대)

1. 문제제기

민족공동체통일방안은 1994년 제시된 이후 대한민국의 공식 통일방안으로 계승되어 왔다. 화해·협력, 남북연합, 통일국가 완성이라는 단계적 구상은 남북한의 이질성을 인정하면서 공동체 형성을 통해 통일에 접근한다는 기본 방향을 제시한다. 그러나 통일방안이 장기간 유지되었다는 사실이 그 내용의 현재적 적합성을 자동으로 보장하는 것은 아니다. 남북관계의 경색, 북한의 두 국가 주장, 핵 문제의 장기화와 국내 통일인식의 변화 속에서 어떤 부분을 유지하고 무엇을 조정해야 하는지가 다시 쟁점이 되고 있다. 통일방안의 개정 문제는 이러한 환경 변화에 대한 대응과 기존 방안이 축적한 정책적 연속성 사이의 관계를 묻는 작업이다.

이 글의 중심 질문은 전문가 인식조사에서 나타난 유지와 수정의 요구가 민족공동체통일방안의 어느 구성요소에 각각 해당하는가이다. 이를 위해 통일방안의 존재 필요성, 기본철학과 원칙, 단계적 접근, 남북연합의 성격, 최종 통일상에 대한 응답을 나누어 검토한다. 특히 단계적 접근에 대한 지지가 현행 3단계의 명칭과 내용을 그대로 유지하자는 견해인지, 점진적 접근이라는 방법론에 대한 지지인지를 구분한다. 나아가 조사 결과가 뒷받침하는 개정 방향과 추가적인 사회적 논의가 필요한 정책 선택을 가려내고자 한다.

2. 선행연구와 분석 관점

민족공동체통일방안의 개정 논의는 아래 세 쟁점을 중심으로 검토할 수 있다.

1) 개정 범위와 사회적 합의의 문제

개정의 범위에서는 환경 변화의 반영과 기존 방안의 연속성을 함께 확보하는 문제가 제기된다. 기존 골격을 유지하면서 단계의 진입 조건과 미래상을 보완하는 논의(제성호, 2015), 방안의 수정과 함께 추진전략의 일관성을 강조하는 논의(고유환, 2014)는 유지와 개정을 단순한 양자택일로 보기 어렵게 한다. 무엇을 계승하고 어느 부분을 조정할지가 쟁점인 것이다.

사회적 합의 역시 개정의 폭을 제약하는 조건이면서 개정안을 지속시키는 기반으로 논의된다. 남남갈등 때문에 새로운 방안의 합의 확보가 어렵다는 제성호(2015)의 문제 제기는 전자에 해당한다. 여야 · 국민합의를 정책 일관성과 연결한 고유환(2014), 토론회 · 공청회와 국회의 숙의 경험을 강조한 이시종(2024)의 논의는 후자의 측면을 보여준다. 개정 내용과 그 내용을 정당화할 절차는 함께 검토할 대상이다.

2) 단계별 이행 조건과 남북연합의 위상

단계적 접근에 관한 논의는 단계별 실행 조건의 보완과 단계 자체의 위상 재검토로 구분된다. 실행 조건에서는 북핵과 군사적 신뢰 구축을 통일과정에 어떻게 반영할지가 주요 의제다. 북한인권과 핵 문제를 남북연합 진입 조건에 반영하는 제안(제성호, 2015), 군사적 신뢰와 핵 문제 해결 과제를 화해 · 협력 단계에 결합하는 제안(김상범 · 김종수, 2016), 북핵과 연계하여 첫 단계를 보완하는 제안(양해수, 2024)은 안보 문제를 포함한다는 점에서 연결되지만 강조하는 단계와 과제는 다르다.

남북연합의 위상에서는 통일국가로 이행하는 과정을 구체화할 것인지, 연합 자체를 잠정적 도달점으로 설정할 것인지가 쟁점이다. 통일헌법 초안 작업을 남북연합과 연계하고 연합기구의 기능을 정비하는 구상(김상범 · 김종수, 2016)과 남북한의 국가성 강화 및 기능주의적 파급효과의 한계를 고려하여 남북연합을 '잠정적 최종단계'로 제안하는 구상(김병로, 2014)은 단계 간 관계를 다르게 설정한다. 다만 후자를 영구적 분단이나 통일 포기로 확대하여 해석해서는 안 된다.

3) 공동체의 범위와 통일과정의 가치

공동체에 관한 논의에서는 구성원의 범위와 통일의 정당화 근거가 쟁점이 된다. 공동체 개념의 다층화(김병로, 2014)와 남북 주민 · 재외동포 · 탈북자 · 이주민을 포괄하는 열린 민족공동체의 제안(이기동, 2014)은 기존 개념의 설명 범위를 넓히는 방향으로 연결된다. 두 개념을 동일시할 수는 없지만, 명칭의 변경에 앞서 그 명칭이 어떤 공동체를 지시해야 하는지 묻게 한다.

통일의 가치에서는 최종 국가의 미래상을 구체화하는 문제와 통일과정에서 공유할 가치를 형성하는 문제가 구별된다. 미래상 구체화의 제안(제성호, 2015)과 사람의 통일 및 남북이 함께 공유할 과정적 가치의 제안(이병수, 2015)은 검토의 초점이 다르다. 이를 특정 가치에 대한 직접적인 찬반 대립으로 단정하기보다, 미래상의 내용과 그 미래에 이르는 과정의 가치를 함께 검토할 논거로 읽을 수 있다.

이상의 논의는 개정 찬반만으로는 설명하기 어려운 쟁점별 차이를 보여준다. 이 글은 이를 전문가 인식조사와 연결하여 기본철학 · 원칙, 단계와 진입 조건, 미래상의 가치와 제도적 형태를 구분하고, 항목별 동의와 이견을 살펴본다. 명칭은 이 내용을 표현하는 상징적 요소로 검토한다. 이는 문헌 검토에서 도출한 분석 관점이며 설문에서 별도로 검증된 척도는 아니다.

3. 분석자료와 연구방법

이 연구는 2026년 통일부의 전문가 인식조사 집계 결과에 대해 분석한다. 해당 조사는 1차 설문, 2차 정치성향별 FGI, 3차 자문단 FGI 조사로 각각 단계별로 진행되었으며, 각 차수의 규모는 각각 209명, 15명, 7명이다.

조사에 활용된 설문문항의 경우, 서울대학교 통일평화연구원의 통일의식조사 가운데 민족공동체통일방안과 관련된 문항을 일부 적용하고, 통일부와 자문단의 의견을 반영하여 총 36개 문항으로 구성되었다. 문항의 범위에는 통일의식, 통일방안에 대한 인식, 정책 지지 등

이 포함된다. 후속 FGI는 1차 설문조사에서 쟁점이 된 내용을 중심으로 진행되었다. 주요 의제는 통일방안의 기능과 명칭, 기본철학과 원칙, 통일국가의 미래상, 단계 체계와 진입 기준, 국민적 합의와 공론화의 다섯 영역이다. 이러한 설계는 설문에서 확인한 의견 분포에 후속 면접의 쟁점별 논의를 연결하는 방식으로 이해할 수 있다.

분석은 설문 집계치의 기술적 검토와 FGI 요약 내용의 쟁점별 대조로 이루어진다. 먼저 공식 통일방안의 필요성, 명칭, 기본철학 · 원칙, 단계적 접근, 최종 통일상에 관한 응답 비율을 정리했으며, 이어 동일하거나 연관된 의제의 FGI 의견을 검토하여 유지와 수정의 논거가 어떻게 제시되는지 살펴본다.

4. 전문가 인식조사 결과

1) 통일방안의 필요성과 명칭 수정 요구

1차 조사에서 통일이 필요하다는 응답은 81.9%, 정부 차원의 공식 통일방안이 필요하다는 응답은 84.7%로 제시된다. 두 결과는 조사 참여자 사이에서 통일의 지향과 공식 방안의 필요성에 높은 지지가 있음을 보여준다. 다만 공식 방안의 필요성을 인정하는 것이 현행 명칭이나 모든 구성요소의 유지를 지지한다는 뜻은 아니다. 방안의 필요성에 대한 판단과 세부 내용의 수정 요구는 구분하여 살펴보아야 한다.

명칭에 대해서는 현행 유지가 34.4%, 일부 또는 전면 수정이 65.1%로 보고되었다. 수정 의견의 합계가 유지보다 높다는 점은 명칭의 역사적 연속성만으로 논의를 끝내기 어렵다는 근거가 된다. 그러나 일부 수정과 전면 수정의 개별 비율은 제시되어 있지 않다. 따라서 이를 곧바로 전면적인 명칭 교체에 대한 찬성으로 해석해서는 안 된다.

새로운 명칭을 제안한 의견에서 평화, 공존, 공동체가 반복적으로 등장했다는 것은 수정 논의의 의미적 방향을 보여준다. 기존 명칭에서 무엇을 삭제할지에만 집중하기보다, 현재의 통일정책이 어떤 가치를 전면에 제시해야 하는지에 대한 요구로 읽을 수 있다. 다만 단어의 등장 빈도와 구체적 대안별 지지율이 없으므로 이 표현들 사이의 우선순위를 정할 근거는 부족하다. 한반도공동체통일방안과 같은 대안은 이러한 요구와 연결되지만, 명칭 선택 자체는 추가적인 공론화의 대상이다.

2) 기본철학과 원칙의 유지와 재해석

기본철학과 원칙에 대해 전문가 조사결과는, 전면 폐기보다 유지와 재해석의 병행에 무게를 둔다. 자유민주주의, 평화적 통일정책, 통일 지향을 계승하는 방식에는 의견 차이가 있지만 자유, 평화, 공존, 공영, 인권 등의 가치를 보완적으로 반영할 필요성이 제시되었다. 이는 기존 원칙에 새로운 단어를 추가하는 문제에 그치지 않는다. 원칙이 현재의 남북관계에서 어떤 행동을 요구하고 어떤 수단을 제약하는지 구체적으로 설명할 필요가 있다는 의미로 해석할 수 있다.

자주와 한미동맹이 양립할 수 있다는 응답은 92.3%였다. 이 수치는 자주를 국제협력이나 동맹의 부정으로만 이해하는 해석에 대한 지지가 제한적일 가능성을 보여준다. 자주를 남북 당사자의 판단과 결정 능력, 외부 환경 속에서 자신의 정책 목표를 설정할 역량으로 설명하는 방향은 조사 결과와 연결된다. 다만 이 문항으로 동맹의 모든 운영 방식이나 특정 대외정책에 대한 지지까지 추론할 수는 없다. 양립 가능성의 인정과 구체적인 역할 배분에 대한 평가는 서로 다른 판단이다.

민주 원칙에 대해서는 최종 국가의 제도적 성격뿐 아니라 통일과정 전반에 적용해야 한다는 해석이 강조된다. 남북의 교류 · 협력과 제도적 통합이 진전될수록 관련 결정의 주체, 참여 방식, 권리 보장과 책임성이 중요해진다. 따라서 미래세대의 선택권을 논의할 때에도 현재의 정책 결정이 후속 세대의 선택을 어느 정도 제약하는지 검토할 필요가 있다.

통일국가의 미래상 문구에 대한 수정 필요와 불필요는 각각 49.8%로 같았다. 이는 미래상을 전면적으로 바꾸는 데 전문가 합의가 형성되었다고 보기 어려운 결과다. 자유와 복지, 인간존엄성이라는 가치, 선진민주국가라는 표현, 국가 형태의 구체성은 각각 구분해서 검토할 필요가 있다.

3) 단계적 접근의 유효성과 화해·협력의 현실

단계적 접근에 대한 찬스는 84.7%였다. 동시에 현 남북관계를 화해 · 협력의 1단계 이전이라고 평가한 응답은 87.1%였다. 두 결과를 함께 보면 단계적으로 접근해야 한다는 인식과 현재의 출발 조건이 충분하지 않다는 판단이 병존한다. 여기서 단계적 접근의 지지는 통일이 곧 실현될 것이라는 낙관적 전망을 뜻하지 않는다. 오히려 관계 회복과 신뢰 형성 없이 후속 단계로 이동하기 어렵다는 판단과 양립할 수 있다.

이 결과는 첫 단계의 과제를 보다 구체적으로 설명해야 할 필요성을 제기한다. 단계 진입의 기준이 모호하면 남북관계가 악화될 때 통일방안은 현재 수행할 과제를 안내하지 못하는 먼 미래의 구상으로 남을 수 있다. 또한 평화 제도화, 실질적인 교류 · 협력, 상설 소통 채널 등이 주요 기준으로 제시되었다. 이러한 항목은 관계 개선을 한 번의 선언이나 특정 행사의 성사만으로 판정하기 어렵다는 점을 보여준다. 합의가 반복적으로 이행되고 중단 위험을 관리할 수 있는지가 중요하다.

다만 단계적 접근에 대한 찬스를 현행 3단계의 불변성에 대한 지지로 확대해서는 안 된다. 2차 조사(FGI, 15명)에서는 현행 골격 유지가 7명, 축소 · 재설계가 8명으로 나타났다. 즉 어느 한쪽이 압도했다고 보기 어려우며, 단계의 수와 설명 방식에는 상당한 이견이 남아 있다. 군사적 신뢰 구축의 우선 과제로는 군사 핫라인 복원과 우발 충돌 방지 협정 체결이 70.3%로 보고되었다. 이는 관계 개선의 출발점에서 충돌과 확전의 위험을 관리하는 과제가 중요하게 인식됨을 보여준다. 소통 체계의 복원은 통일방안 밖의 단기 현안으로만 취급하기 어렵다. 후속 협력을 지속할 최소 조건을 마련한다는 점에서 단계적 접근의 실제 내용이 될 수 있기 때문이다. 평화를 통일의 수단에만 한정하지 않고 통일과정에서 계속 확보해야 할 조건으로 설명할 필요가 있다.

4) 상호 인정과 북핵 문제의 단계별 처리

남북의 공식 상호 인정에 대해서는 반드시 필요하다는 응답이 24.9%, 바람직하지만 단계적으로 진행해야 한다는 응답이 38.3%였다. 두 항목은 인정의 필요성에 긍정적이라는 점에서 연결되지만, 추진 속도와 조건에서는 차이를 드러낸다. 특히 단계적 진행에 대한 응답을 즉각적인 일괄 인정의 지지로 해석할 수는 없다. 이 결과는 상대의 실체를 인정하면서도 관계 발전과 제도적 정비를 함께 고려하는 접근의 필요성을 제기한다.

상호 인정에는 교섭 상대의 인정, 체제 존중, 국제법적 국가 승인과 국내법상 지위 변경 등 구별되는 문제가 포함될 수 있다. 문항의 상세한 정의가 확인되지 않으므로 응답을 특정한 헌법 개정이나 국가 승인 방식의 합의로 해석하지 않는다. 비핵화와 화해 · 협력의 관계에서는 병행 추진이 47.8%, 화해 · 협력이 비핵화 유인을 제공한다는 응답이 33.0%였다. 두 응답은 비핵화의 완결을 기다리는 동안 협력을 모두 중단하는 접근과는 다른 정책 가능성을 제시한다. 그러나 병행 추진과 유인 제공은 논리적으로 동일하지 않다. 전자는 두 과제의 동시 추진 가능성에, 후자는 협력이 비핵화에 미칠 기대 효과에 초점이 있다. 원자료가 없는

상태에서 두 응답을 하나의 정책 효과에 대한 합의로 묶는 것은 신중해야 한다.

남북연합 단계의 핵 문제 처리에서는 핵 동결 이후 협상 지속이 41.1%, 공동 군비통제기구를 통한 관리가 21.5%였다. 이는 중간 단계에서도 핵 문제에 관한 협상과 관리가 남을 수 있다는 현실적 접근이 제시되었음을 보여준다. 그렇다고 핵무기의 영구적 보유를 승인하거나 비핵화 목표를 폐기하자는 응답으로 볼 수는 없다. 위험 관리의 방식, 협상 목표, 검증과 이행 조건은 구별하여 설명해야 한다. 조사에서 확인되는 것은 특정 해법의 효과가 입증되었다는 사실이 아니라 그러한 접근에 대한 전문가의 선호이다.

[표 1] 평화공존 및 안보 쟁점의 주요 응답

구분	보고된 결과	정책적 검토 방향
화해·협력의 출발 조건	현 관계를 1 단계 이전으로 평가 87.1%	후속 단계 논의와 함께 관계 회복 과제를 구체화
군사적 신뢰 구축	핫라인 복원·우발 충돌 방지 협정 70.3%	위기관리 체계의 복원에 우선순위 부여
공식 상호 인정	반드시 필요 24.9%; 바람직하나 단계적 진행 38.3%	인정의 필요성과 법적 방식·시점을 구분
비핵화와 화해·협력	병행 47.8%; 협력이 비핵화 유인 제공 33.0%	두 과제의 관계를 단계별로 설명
남북연합의 핵 문제	동결 후 협상 41.1%; 공동 군비통제기구 관리 21.5%	목표·관리·검증 조건을 구별

5) 남북연합의 제도화와 동맹의 조정

남북연합을 독립적인 주권국가 사이의 국가연합으로 공식화하는 데 대한 찬성은 67.5%였다. 이는 기존의 2체제 · 2정부 구상을 보다 명확한 관계로 설명하려는 요구를 보여준다. 다만 남북연합에 대한 이 응답이 곧바로 최종적인 두 국가 체제의 고정에 대한 지지를 의미하지는 않는다. 중간 단계의 관계를 현실적으로 설명하는 문제와 최종 통일의 형태를 결정하는 문제는 다르다. 이 둘을 구분하지 않으면 남북연합의 제도화에 관한 결과가 통일 목표의 포기 여부를 둘러싼 논쟁으로 곧바로 환원될 수 있다.

전문가 조사결과는 남북연합 진입의 실질적 조건으로 교류 · 협력의 제도화와 국내 정치적 합의의 중요성을 강조한다. 이는 연합기구의 설치만으로 공동 운영이 가능해지는 것은

아니라는 점을 시사한다. 기구가 존재하더라도 권한, 의사결정 방식, 합의 위반 시 처리, 재원과 책임의 배분이 불명확하면 제도는 안정적으로 작동하기 어렵다.

국내 합의의 중요성은 남북연합을 상대방의 변화만으로 설명하기 어렵게 한다. 북한의 협상 태도와 이행 능력이 중요하더라도, 남한 내부에서 정책의 지속성이 확보되지 않으면 공동기구 운영에 대한 신뢰를 형성하기 어렵다. 따라서 남북연합의 진입 조건은 대북 요구사항에 한정할 수 없다. 남한의 정치적 책임성과 국민적 동의, 남북이 함께 합의를 이행할 능력을 동시에 검토해야 한다. 이 점은 통일방안의 개정 절차 자체가 향후 제도의 지속 가능성과 연결된다는 의미를 갖는다.

한미동맹에 대해서는 조정 · 축소가 31.1%, 성격 재정의가 34.0%로 보고되었다. 두 항목은 상황에 따른 역할 조정을 검토한다는 점에서 연결되지만 범위와 목적까지 동일한지는 확인되지 않는다. 자주와 동맹의 양립 가능성에 관한 결과와 함께 보면, 통일과정에서 동맹을 일률적으로 해체하거나 현재 형태로 고정하는 전제에는 재검토의 여지가 있다. 이는 문항별 결과를 연결한 해석이며 동일 응답자의 일관된 태도를 입증하는 것은 아니다.

6) 최종 통일상과 미래세대의 선택

최종 통일국가의 형태에서는 후세대의 선택에 개방하자는 응답이 44.5%, 1민족 · 1국가를 유지하자는 응답이 30.6%였다. 보고된 두 항목 가운데 개방 의견이 더 높지만 그 자체로 과반은 아니다. 다른 선택지의 전체 분포도 제시되지 않았으므로 전문가 대다수가 최종 국가 형태의 폐기에 동의했다고 표현할 수 없다. 이 결과는 최종 형태를 현재 시점에서 얼마나 구체적으로 확정해야 하는가에 대해 유연성을 요구하는 의견이 상당하다는 수준에서 해석하는 것이 적절하다.

2차 조사(FGI, 15명)에서는 미래상의 개방 · 추상화 의견이 15명 중 13명으로 보고되었다. 그러나 최종 형태의 개방성은 통일의 가치까지 공백으로 남겨두자는 주장과 구별된다. 자유, 권리, 인간 존엄성, 평화적 방법, 민주적 동의는 어떤 제도적 형태를 선택하더라도 검토할 기준이 될 수 있다. 반면 권력의 배분, 제도 통합의 속도, 공동기구와 단일기구의 구성은 실제 관계 변화와 주민의 선택에 따라 논의해야 할 여지가 있다. 이 구분은 통일국가의 미래상 수정 필요와 불필요가 팽팽했던 결과도 함께 설명할 수 있다. 가치의 연속성을 인정하면서 제도적 청사진의 세부 확정을 유보하는 접근이 가능하기 때문이다.

주변국의 안보 우려를 완화할 국제적 보장 장치에 대해서는 반드시 필요하다는 응답이 55.5%, 필요하지만 구성이 어렵다는 응답이 31.1%였다. 여기에서도 필요성의 인정과 실행 가능성의 평가는 다르다. 통일방안이 주변 질서와의 관계를 고려해야 한다는 요구는 나타나지만, 특정 보장 체제의 실현 가능성이나 참여국의 동의까지 확인된 것은 아니다. 국제적 보장은 남북의 주체적 결정을 대체하기보다 그 결정의 안정적 이행을 뒷받침할 조건으로 검토할 수 있다.

5. 민족공동체통일방안의 발전적 개정 방향

1) 개정의 기준과 범위를 분명히 할 필요

조사 결과를 종합하면 민족공동체통일방안의 개정은 필요하되, 모든 구성요소를 같은 폭으로 바꾸는 방식은 충분한 근거를 갖기 어렵다. 공식 방안과 단계적 접근의 필요성에는 높은 지지가 있지만 명칭, 국가연합의 설명, 미래상과 최종 형태에는 서로 다른 수준의 수정 요구가 나타나기 때문이다. 따라서 개정의 기준은 새로운 방안의 선명성보다 원칙의 연속성, 현재 과제의 구체성, 사회적 수용성 사이의 정합성에 두는 것이 타당하다.

기본철학과 자주 · 평화 · 민주 원칙의 재해석은 이 작업의 중심이다. 자주는 당사자의 결정권과 국제협력의 관계를, 평화는 전쟁 방지와 위기관리 및 협력의 지속 조건을, 민주는 통일과정의 참여와 동의 및 권리 보장을 설명해야 한다. 다만 이러한 해석이 현행 헌법의 통일 지향과 자유민주적 기본질서에 관한 원칙을 임의로 대체하는 것으로 제시되어서는 안 된다. 통일방안의 정책적 보완과 헌법적 질서의 변경은 서로 다른 수준의 문제로 다루어야 한다.

2) 화해·협력의 평화공존 기능을 구체화

개편 구상과 관련하여 다양한 의견이 제시되었으나, 이 중 1단계를 평화공존으로 명명하여 독립적인 두 정치체의 공존 상태를 강조하자는 주장이 있다. 이는 현 남북관계를 1단계 이전으로 평가한 높은 비율과 위기관리 복원에 대한 선호에 비추어 검토할 가치가 있다. 다만 기존 민족공동체통일방안의 화해 · 협력 단계에도 평화공존을 추구한다는 내용이 포함되어 있

다. 따라서 새로운 원리를 처음 도입한다고 설명하기보다, 기존에 포함된 평화공존의 의미와 실행 조건을 현재의 상황에 맞게 선명하게 만드는 개정으로 정리하는 편이 정확하다.

평화공존을 첫 단계의 중심 목표로 삼는다면 최소한의 판단 기준이 필요하다. 연락 채널이 실제로 작동하는지, 우발적 충돌에 대응할 절차가 있는지, 합의를 이행하고 분쟁을 다룰 통로가 유지되는지 등을 검토할 수 있다. 교류 · 협력의 재개 역시 중요하지만 행사 개최나 교역 규모만으로 공존의 안정성을 평가하기는 어렵다. 이러한 기준을 통일방안의 원칙 설명과 후속 실행계획에 연결하면, 관계가 악화된 시기에도 수행할 과제가 남는 구조를 만들 수 있다.

비핵화와 화해 · 협력에 대해서도 목표와 순서를 명료하게 제시해야 한다. 조사 결과는 병행 추진과 협력의 유인 효과를 검토할 근거를 제공하지만, 그 효과를 입증하지는 않는다. 개정안은 비핵화라는 장기 목표, 위험 감소를 위한 당면 조치, 협상의 지속 및 검증 조건을 구분하여 설명할 수 있다. 이를 통해 완결된 비핵화 이전의 모든 협력을 배제할 것인지, 어떤 협력이 위험을 낮추면서 후속 협상에 기여할 수 있는지 구체적으로 논의할 여지가 생긴다.

3) 남북연합의 공동 운영 조건과 단계 간 연결

남북연합 단계에서는 법적 명칭과 실제 기능을 함께 검토해야 한다. 국가연합으로 공식화하는 데 대한 찬성은 보다 명확한 설명을 요구하는 근거가 되지만, 남북관계의 특수성과 국내법적 쟁점을 해소한 결론은 아니다. 우선 어떤 사무를 공동으로 처리하며, 각자의 제도와 공동기구 사이에 권한을 어떻게 배분할지 논의할 필요가 있다. 이를 토대로 법적 성격에 대한 논의를 이어가면 상징적 지위 논쟁과 운영 설계가 서로 단절되는 문제를 줄일 수 있다.

공동 운영의 발전 정도는 1단계와 2단계를 구분하는 유용한 관점이다. 1단계에서 연락과 협의를 통해 충돌을 관리하고 협력을 회복한다면, 2단계에서는 합의된 사무를 공동기구가 지속적으로 처리하는 수준으로 발전할 수 있다. 이때 중요한 것은 기구의 수가 아니라 권한의 범위, 결정의 이행, 공동 재원 및 분쟁 해결 절차이다. 이 글의 제안은 특정 조직 모델의 즉각적 채택이 아니라 이러한 항목을 단계 설명에 포함하자는 것이다. 실제 구성은 남북 간 협의와 국내적 절차를 통해 결정되어야 한다.

아울러 3단계 구상을 유지하더라도 단계 사이의 이동을 자동적 · 일방향적 과정으로 설명할 필요는 없다. 관계의 진전과 후퇴가 있을 수 있고 분야별 협력의 발전 속도도 다를 수 있다. 다만 이러한 유연성을 이유로 단계 구분 자체가 무의미해져서는 안 된다. 후속 단계로 갈수록 공동으로 결정하고 책임지는 범위가 넓어진다는 기준을 설정하면, 점진성을 유지하면서도 기계적인 순차론을 보완할 수 있다. 이는 FGI에서 나타난 재설계 의견을 검토하는 하나의 방법이다.

4) 미래상의 개방성과 사회적 합의

최종 통일상의 개방성은 현재 확정할 가치와 미래에 결정할 제도적 사항을 구분하는 방향으로 구체화할 수 있다. 인간 존엄성, 자유와 권리, 복지, 평화적 방법과 민주적 정당성은 통일의 질을 평가할 기준으로 유지하되, 권력구조와 통합 방식의 세부 결정에는 미래세대의 참여를 보장하는 것이다. 이러한 접근은 국가 형태를 열어두자는 의견과 기존 미래상을 유지하자는 의견이 함께 존재하는 상황에서 공론화의 출발점이 될 수 있다.

그러나 미래세대의 선택이라는 표현만으로 현재의 정책 책임이 사라지는 것은 아니다. 선택의 실질성을 높이려면 남북 주민이 상대방을 이해하고 공동 과제를 다룰 기회를 마련하며, 통합의 비용과 편익 및 권리 보장 문제에 관한 정보를 축적해야 한다. 현재의 과제는 미래의 결론을 대신 내려주는 데 있지 않더라도 미래에 선택할 수 있는 조건을 형성하는 데 있다. 통일방안은 이러한 책임을 명시할 때 개방성을 단순한 유보 이상의 정책 원리로 발전시킬 수 있다.

[표 2] 구성요소별 발전적 개정의 검토 방향

구분	보고된 결과	정책적 검토 방향
기본철학·원칙	통일방안 필요성, 자주·동맹 양립에 높은 지지	원칙 계승 및 당사자성·위기관리· 민주적 절차 구체화
명칭	일부·전면 수정 합계가 유지보다 높음	평화·공존·공동체의 의미를 비교하되 특정 명칭 채택은 공론화
1 단계	현 관계의 1 단계 이전 평가, 위기관리 복원 선호	평화공존의 실행 기준과 협력 회복 과제 명시
2 단계	국가연합 공식화 지지, 교류 제도화와 국내 합의 강조	공동 권한·책임·이행 조건과 법적 성격을 함께 검토
최종 통일상	형태의 개방 의견과 현행 유지 의견 병존	핵심 가치와 구체적 제도 형태를 구분하고 선택 절차 보장
개정 절차	세부 설계와 미래상에 이견 존재	전문가 검토·정치권 협의·국민 참여를 연계

전문가 인식결과의 구상에는 3단계에서 하나의 정치체를 완성한다는 설명과 최종 형태를 미래세대에 개방한다는 제안이 함께 제시된다. 두 주장이 양립하려면 개방의 대상이 단일 정치공동체 내부의 정부 형태인지, 국가 결합의 형태 자체인지 설명해야 한다. 이 점은 조사 결과의 결함이라기보다 개편안을 구체화하는 과정에서 풀어야 할 정합성의 문제다. 본 연구는 어느 한 형태의 채택을 설문 결과로 확정하지 않고, 개방성의 범위와 결정 절차를 후속 논의의 핵심 의제로 제시한다.

개정 절차는 내용의 지속 가능성을 좌우한다. 통일방안의 필요성에 높은 지지가 있다는 사실은 정부가 임의로 세부 내용을 정해도 된다는 권한을 부여하지 않는다. 명칭이나 미래상처럼 이견이 있는 항목은 대안을 제시하고 각각의 의미와 효과를 공개적으로 비교할 필요가 있다. 전문가의 검토, 정치권의 협의, 국민 참여가 서로 연결되어야 하며, 특히 미래세대의 선택을 강조하는 개정안이라면 청년층이 현재의 논의에도 참여할 수 있어야 한다.

6. 결론 및 시사점

이 글은 민족공동체통일방안의 개정 필요성을 전문가 인식조사 결과를 중심으로 검토하였다. 통일의 필요성과 공식 통일방안의 필요성에는 각각 81.9%와 84.7%의 지지가 보고되었으며 단계적 접근에 대한 찬성은 84.7%였다. 반면 명칭의 일부 또는 전면 수정 의견은 65.1%, 현재의 남북관계를 화해 · 협력 단계 이전으로 보는 응답은 87.1%였다. 이러한 결과는 통일방안의 필요성과 점진적 접근의 유효성을 인정하면서도, 현재의 관계를 설명하고 실제 정책을 안내하는 내용에는 보완을 요구하는 인식으로 해석할 수 있다.

개정의 방향은 구성요소별로 달라야 한다. 기본철학과 자주 · 평화 · 민주 원칙은 연속성을 유지하면서 현재적 의미를 구체화할 수 있다. 화해 · 협력 단계에서는 평화공존과 위기관리의 실행 기준이, 남북연합 단계에서는 공동 운영의 권한과 책임 및 국내 합의가 중요하다. 최종 통일상에서는 가치의 계승과 미래세대의 제도적 선택을 구분해야 한다. 이처럼 개정의 범위를 나누면 기존 방안의 존속 여부만을 묻는 논쟁에서 벗어나 실제로 해결할 과제를 명료하게 제시할 수 있다.

본 연구는 209명 대상의 설문조사와 후속 FGI(2차 15명, 3차 7명)로 구성된 조사 설계 및 발표자료의 집계 결과를 토대로 개정 쟁점을 검토하였다. 후속 연구에서는 구체적인 표집 · 모집 절차와 문항별 응답 현황을 확인하고, 원칙의 유지, 단계 재설계, 미래상 개방에 대한 태도가 어떻게 결합되는지 분석할 필요가 있다. 일반국민과 전문가의 인식을 동일한 질문 구조 아래 비교하고, 개편안에 대한 숙의가 판단에 미치는 영향을 검토하는 작업도 요구된다.

민족공동체통일방안의 발전적 개정은 통일의 장기적 지향을 유지하면서 현재 수행할 과제를 분명히 하는 작업이다. 그 핵심은 평화공존의 조건을 마련하고 공동 운영의 가능성을 축적하며 미래의 결정을 민주적으로 정당화하는 데 있다. 기존 방안의 역사적 연속성은 이러한 과제를 회피하는 이유가 되기보다, 서로 다른 정치적 입장이 논의할 공통의 출발점으로 활용될 수 있다. 개정의 성과는 새 명칭의 발표 자체보다 달라진 현실 속에서 정책의 일관성과 사회적 합의를 얼마나 지속할 수 있는지에 따라 평가되어야 한다.

[참고문헌]

- 고유환. 2014. “민족공동체 통일방안의 이행과정과 추진전략 재검토”. 『통일인문학』, 제60집: 241-278.
- 김병로. 2014. “통일환경과 통일담론의 지형 변화: 정부통일방안을 중심으로”. 『통일문제연구』, 제26권 제1호: 1-33.
- 김상범 · 김종수. 2016. “‘민족공동체통일방안’의 계승 · 발전 방안 연구”. 『북한학연구』, 제12권 제1호: 147-185.
- 대한민국헌법. 제4조. 국가법령정보센터, 법령 원문 (검색일: 2026. 9. 14.).
- 양해수. 2024. “민족공동체 통일방안'의 추진전략 재검토”. 『북한학보』, 제49권 제1호: 3-38.
- 이기동. 2014.“통일환경의 변화와 민족공동체 통일방안”. 『한국동북아논총』, 제19권 제2호: 189-208.
- 이병수. 2015. “통일방안에 대한 비판적 고찰과 관점의 전환”. 『통일인문학』, 제61집: 63-87.
- 이시종. 2024. “노태우, 김영삼 정부의 '통일방안' 추진과정 연구”. 『통일인문학』, 제98집: 179-227.
- 제성호. 2015. “「민족공동체통일방안」의 보완 · 발전 방향 모색”. 『전략연구』, 제22권 제3호: 5-34.
- 통일부. “민족공동체통일방안”. 통일부 홈페이지 (검색일: 2026. 9. 14.).

[발표2]

포스트 통일담론과 민족적 연대의 원칙

발표: 이유철 (서울대)

토론: 정진헌 (국립평화통일민주교육원)

포스트 통일담론과 민족적 연대의 원칙

이유철
(서울대)

1. 들어가며

북은 2023년 말 남북관계를 '적대적 두 국가관계'로 규정한 이후, 지난 5월 헌법에서 통일 조항을 삭제하고 남북을 더 이상 같은 민족이 아닌 두 국가로 규정하는 개정을 단행했다. 국호와 영토조항이 신설되어 국호는 조선민주주의인민공화국으로, 영토는 중국 · 러시아의 남쪽이자 대한민국의 북쪽으로 명시되었으며, 통일과 동족의 개념은 모두 삭제되었다. 북의 적대적 두 국가론은 시간이 지날수록 공고해지고 있는 것이다. 이와 맞물려 '북한'인가 '조선'인가라는 호칭 문제가 부상하고 있는데, 이는 단순한 명명의 문제가 아니라 상대를 무엇으로 규정할 것인가라는 관계 설정의 문제이다. 대한민국 헌법 제3조는 영토를 '한반도와 그 부속도서'로 명시하고 있으며, 1948년 8월 제정된 북의 헌법 역시 '수도는 서울'이라고 규정했다. 남과 북 모두 자기를 중심으로 한반도 전체를 인식했던 것이며, 이는 분단이 길어야 10년 안에 정리되리라는 전제 위에서 가능한 규정이었다. 그러나 분단은 80년을 넘겼고, 그 잠정성의 전제가 무너진 자리에서 호칭을 둘러싼 논쟁도, 남북 간의 새로운 관계 설정도, 통일이라는 과업도 모두 혼란 속에 놓이게 되었다.

본고는 이러한 혼란을 넘어 새로운 남북 관계 설정을 위한 존재론적 · 인식론적 전회를 주장하고자 한다. 즉, 기존의 통일 개념을 해체하고 재구성함으로써 '포스트 통일'담론을 제시하는 데 본고의 목적이 있다. 이는 두 국가라는 현실을 수용하되 그것으로 끝나지 않는 관

계, 곧 민족적 동일성이 아니라 고통의 공유에 기초하여 평화를 위한 연대를 약속하는 남북을 구상해 보려는 것이다.

2. '하나의 민족'이라는 믿음

두 국가를 하나로 합치자는 주장이 전제하는 것은 서로를 하나의 민족으로 여기는 '믿음의 체계'이다. 그러나 하나의 정치 · 문화 · 혈연공동체가 반드시 하나의 국가를 구성하는 것은 아니며, 역으로 혈연과 문화가 달라도 하나의 국가 구성원으로 살아간다. 더욱이 통일은 서로 다른 두 국가에서 살아온 사람들을 하나의 국민으로 합치는 일이므로 가치 · 정서 · 문화의 차이에서 비롯되는 갈등과 분열이라는 사회적 비용을 필연적으로 수반한다.

그럼에도 통일이 주장되는 것은 민족적 동일화의 욕망, 곧 '하나의 민족'이라는 믿음과 그것을 실현하려는 강력한 민족적 환상체계가 작동하기 때문이다. 그러나 믿음은 통일의 동력일 수는 있어도 그것만으로 충분하지는 않다. 과거의 통일론은 '우리는 하나의 민족'이라는 민족주의와 '하나의 민족은 하나의 국가를 이루어야 한다'는 당위성론에 지배되어 왔는데, 이러한 통일론은 민족동질성 회복을 과제로 삼는 순간 남과 북의 가치 · 정서 · 문화적 차이를 억압하거나 배제하는 '폭력'으로 전화될 위험을 안는다. 민족적 일체감에 대한 낭만주의적 열정은 현실에서 차이를 대면하는 순간 오히려 그 차이를 극대화하고 상대를 부정하는 적대적 감정으로 뒤집히는 경향이 있다.

논리적으로도 문제는 분명하다. 남과 북의 차이를 '민족의 이질화'로 규정하면 그것을 하나로 동질화하는 길은 어느 한쪽에 맞추거나 분단 이전의 문화 원형으로 되돌아가는 것뿐이며, 두 경우 모두 현재의 차이를 제거 대상으로 삼기 때문에 통일은 남 또는 북 어느 하나를 배제할 수밖에 없다. 차이는 극복 대상이 아니라 '내게 없는 것'으로서 상호 발전의 계기로 인식할 때에만 통일이 민족적 역량을 증대하는 과정이 될 수 있다. 통일의 진정한 문제는 합치는 일이 아니라 '마음의 장벽'을 허무는 일이다.

3. '포스트 통일'이라는 담론의 설정

'post'는 '후기산업사회'처럼 '이후'를 뜻하기도 하고 '탈근대'처럼 '넘어섬'을 뜻하기도 하는데, '포스트 통일'은 두 의미를 모두 지니며 어느 쪽이든 '통일된 상태'를 함축한다. "통일이면 통일이지 그 이후란 무엇이냐"는 반문이 나올 수 있는데, 그것이 이 조어가 노리는 효과이다. 사람들은 두 국가 · 두 체제가 하나로 합쳐지면 통일 의제가 종료된다고 생각하지만, 독일통일은 통일 이후에도 지속되는 문제가 있음을 보여주었다. 독일의 통일이 정치적으로는 성공적이었으나 동서독 주민 사이에 생긴 마음의 장벽이 심각한 사회문제가 되었다. 그러한 점에서 통일독일의 문화적 갈등과 사회적 분열은 통일을 정치의 문제가 아니라 문화의 문제로, 체제의 문제가 아니라 인간의 문제로 파악하는 "인식의 일대 전환"을 요구하는 것이기도 하다. '포스트 통일'은 통일 이후에 제기되는 문제들을 초점화하여 주제화(thematization)하고, 그것을 통일 이전의 과제와 구별되는 독립적 과제로 분리정립함으로써 남북관계를 전체적으로 사유하게 만든다.

인식의 전환은 이보다 근본적(radical)이다. 그것은 '이전에는 정치경제, 이후에는 사회문화'라는 식의 절충도, '체제통합에 더해 사회문화적 통합도 필요하다'는 식의 보충도 아니며, 양자의 관계를 전복적으로 뒤집어 정치에 대한 문화의 우위, 체제에 대한 인간의 우위를 세우는 관점의 역전이다. '사람의 통일'은 남북 평화공존의 목표일 뿐 아니라 그 경로와 형태를 결정하는 최종심급이며, 마음의 장벽을 허무는 일은 분단되어 있는 지금 여기에서 작동해야 하는 과제이다. 본고는 이러한 역전을 그대로 받아들인다.

그러나 본고의 '포스트 통일'은 북이 통일과 동족의 개념 자체를 헌법에서 삭제한 지금, 통일의 전제에 있지 않다. 본고가 말하는 '포스트 통일'은 통일 이후가 아니라 통일담론 이후, 즉 통일이 자명한 당위로 전제되던 담론의 조건이 소진된 자리에서 남북관계를 다시 사유하는 문제설정이다. 여기서 '포스트'는 통일된 상태가 아니라 통일이라는 목적 자체를 괄호에 넣는다는 뜻이다. 그렇다고 하여 본고가 두 국가의 병존을 남남의 관계로 확정하려는 것은 아니다. 통일의 최종심급으로 놓았던 '사람의 통합'을, 통일이라는 목적 없이도 두 국가가 서로에게 남남이 되지 않도록 붙드는 관계의 형식으로 다시 자리매김하는 데 본고의 관심이 있다. 통일이 아니라 평화적 공존이 그 관계가 향하는 곳이며, 민족적 연대는 그 관계를 지탱하는 원칙이다.

4. '통일을 지향하는 두 국가'에서 '평화를 지향하는 두 국가'로

동일화의 욕망은 그 자체로는 위험하다. 1972년 〈7.4남북공동성명〉의 '자주 · 평화 · 민족대단결'은 민족주의적 열정에 기초했지만, 현실적으로 두 국가체제에서 살아가는 '둘'을 부정하거나 무시하고 타자를 자기 동일성 내부로 동화시키려는 폭력으로 전화되는 경향을 가졌고 이후의 체제경쟁이 이를 입증했다(박영균, 2014). 송두율(2000)의 분석대로 동일률 A=A는 배중률을 불러들여 '남이거나 북'이라는 양자택일의 논리를 생산하는데, 역설적이게도 그 양자택일이 작동하는 근거는 휴전선의 잠정성이 드러내는 '한반도'라는 전체성이다. 그래서 송두율(2007)은 A도 non-A도 아닌 '제3'의 경계를 고수하며, 경계인을 이쪽과 저쪽이 모두 숨 쉴 틈을 만드는 사람으로 규정하고 '북한 살리기냐 남한 살리기냐'의 양자택일을 '남북한 다 살리기'로 전환할 것을 제안한다. 그가 말하는 '우리'는 하나로서의 우리가 아니라 '집합적 단수로서의 우리', 곧 한반도라는 전체성 안에 묶여 있으면서도 언제나 남과 북이라는 두 집합과 더불어 있는 우리이다.

따라서 남북의 소통은 민족적 동일성 회복의 열정이 아니라 '둘의 차이'를 인정하고 그 차이를 통해 관계를 만들어가는 연대성의 관점에서만 작동한다. 관건은 둘을 '연대의 두 주체'로 전환하는 일이다. 여기에는 두 원칙이 존재하는데, 도출한다. 첫째는 상호인정의 원칙이다. 민족적 연대는 서로 민족의 적자임을 다투는 정통성 경쟁에서 벗어나 두 국가를 상호인정할 때 비로소 시작된다. 둘째는 '초과하는 어떤 것'의 승인이다.

북의 두 국가론은 바로 상호인정을 일방적으로 선언한 것이며, 남측이 이를 수용하는 것은 정통성 경쟁의 종결이라는 점에서 민족적 연대의 출발 조건에 해당한다. 그러나 둘째 원칙은 그대로 유지될 수 없다. 북이 폐기한 것이 정확히 '통일 지향'이라는 특수관계의 근거이기 때문이다. '초과하는 어떤 것'의 내용을 통일에의 욕망에서 찾는 한, 두 국가론의 수용은 곧 민족적 연대의 포기로 귀결된다. 이는 지금 남측의 논의가 통일 지향의 복원과 두 국가의 분리 사이에서 양자택일에 빠져 있는 이유이기도 하다. 그러나 〈남북기본합의서〉의 특수관계 규정에서 본고가 주목하는 것은 '통일을 지향하는'이라는 수식이 아니라 '나라와 나라 사이의 관계가 아닌'이라는 부정이다. 이 규정이 실제로 수행한 것은 통일이라는 결과를 향한 유예가 아니라, 두 국가가 서로를 일반적 외교관계로, 즉 이해관계와 등가교환으로 환원되는 남남의 관계로 환원하지 않도록 붙드는 일이었다. 따라서 둘째 원칙은 다음과 같이 다시 쓰여야 한다. 승인된 둘은 하나를 지향하는 둘이 아니라, 통일이라는 목적 없이도 서로를 남

남으로 환원하지 않는 둘이다. 그렇다면 그 둘을 붙드는 '초과하는 어떤 것'은 무엇인가. 본고는 그것을 민족적 동일성이 아니라 식민 · 이산 · 분단이라는 공통의 역사와 그 고통의 공유에서 찾으며, 그 연대가 향하는 곳을 통일이 아니라 평화적 공존에 둔다. 다음 절은 이를 살펴본다.

5. 또 하나의 남북연대, 고통과 아픔의 연대

1972년 동서독 〈기본조약〉과 1991년 〈남북기본합의서〉는 두 국가 · 두 체제의 인정에서 관계를 시작했다는 점에서 유사하다. 그러나 독일에서 〈기본조약〉이 교류협력의 확장과 사회문화적 통합으로 발전한 반면, 한반도에서 〈남북기본합의서〉는 교류협력의 확장은커녕 이미 합의한 상호 체제 인정조차 지켜지지 않는 사문화된 협정문으로 전락했다. 1990년 독일통일 당시 독일보다 강한 민족동일성을 가진 한반도가 곧 통일되리라던 기대와 달리, 분단은 오히려 동북아 신냉전을 재생산하는 핵심 고리가 되어가고 있다.

그 원인으로 지목할 수 있는 것이 '증오의 정치학'이다. 그것은 분단이 낳은 전쟁의 상처와 동족상잔의 죄의식을 상대에 대한 원한과 타자의 악마화로 전치시키고, 이를 통해 대중을 결집하며 자신의 권력을 강화하는 정치를 가리킨다. 여기에 구조적 조건이 덧붙여져야 한다. '민족=국가'를 이룬 근대국가와 달리 남과 북은 '민족≠국가'라는 어긋남을 안은 "결손국가(a broken nation state)"이며, 그렇기에 분단국가는 자신의 결핍을 감추고 스스로를 민족의 대표자로 상징화하는 분단 재생산 시스템을 구조적으로 갖는다.

그러므로 한반도의 민족적 연대는 독일과 달리 분단 트라우마를 치유하는 연대, 즉 '고통의 연대', '상처의 연대'를 요구한다. 그것은 상처와 고통을 누구의 탓으로 돌리지 않고 나 자신을 포함해 남과 북 모두가 짊어질 짐으로 받아들이면서, 나의 아픔과 상대의 아픔을 연결하고 공감과 소통을 통해 서로의 삶을 보듬는 일이다.

식민과 이산과 분단은 모두 '민족≠국가'라는 구조를 공유하며 역사적으로 식민화에서 시작되었다. 식민 트라우마는 라카프라(LaCapra)가 말하는 '근원적 트라우마'에 해당하며, 고통의 연대는 한반도라는 지역을 넘어 근대 동아시아의 비극적 역사 및 서구 제국주의 지배의 역사와 연결된다. 민족은 혈통이나 문화라는 실체를 공유하는 집단이 아니라 고통과 고뇌를 공유하면서 그 고통으로부터의 해방을 지향함으로써 서로 연대하는 집단이다. 본고가

앞 절에서 '초과하는 어떤 것'의 내용을 여기서 찾은 이유가 이것이다. 남북이 각자의 서사를 공통의 서사로 바꾸어 낼 수 있다면, 그 힘은 민족적 동일성이 아니라 함께 겪은 고통의 공유에서 나온다. 그리고 그렇게 성립하는 연대는 통일을 위한 길 닦기가 아니다. 그것은 두 국가가 서로를 남남으로 환원하지 않고, 적대의 서사를 공통의 서사로 바꾸며, 그 위에서 평화적 공존을 약속하는 연대이다. 남북의 민족적 연대는 이산된 코리언들을 포함하는 고통과 아픔의 연대로, 나아가 제국주의 역사에 의해 억압받은 자들의 연대이자 해방이라는 보편적 가치를 실현하는 연대로 발전해야 하지만, 그 출발점은 통일이 아니라 평화이다.

6. 나가며

본고는 북의 적대적 두 국가 규정이라는 조건에서 출발하여 기존 통일담론의 전제를 해체하고, 박영균(2016)의 '포스트 통일' 개념을 통일담론 이후의 문제설정으로 전유하여 이를 재구성해 보았다. 먼저 '하나의 민족'이라는 믿음의 체계가 통일의 동력인 동시에 차이를 이질화로 규정하여 억압하는 폭력으로 전화될 수 있음을 살펴보았다. 이어 박영균의 '포스트 통일'이 통일된 상태를 전제한 채 정치에 대한 문화의 우위, 체제에 대한 인간의 우위라는 관점의 역전을 요구했다면, 본고의 '포스트 통일'은 통일이라는 목적 자체를 괄호에 넣고 '사람의 통합'을 두 국가가 서로에게 남남이 되지 않도록 붙드는 관계의 형식으로 다시 자리매김하는 것임을 확인했다. 그리고 박영균의 민족적 연대의 두 원칙 가운데 상호인정의 원칙은 수용하되 '초과하는 어떤 것'의 내용을 통일에의 욕망에서 고통의 공유로 옮겨 놓았고, 이를 한반도적 조건에서 평화를 위한 '고통과 아픔의 연대'로 재구성할 것을 주장했다.

그렇다면 북의 두 국가 선언은 이러한 구상을 무효화하는가. 본고의 답은 그 반대이다. 적대적 두 국가론이 폐기한 것은 남북관계 그 자체가 아니라 민족적 동일성에 기대어 통일을 자명한 당위로 놓았던 담론 형식이며, 이는 남측의 통일담론이 이미 오래 전에 상실한 것이기도 하다. 즉, 북의 선언은 통일담론의 전제가 소진되었다는 사실을 일방적으로 승인한 것일 뿐, 그 소진을 만들어 낸 장본인은 아닌 것이다. 따라서 문제는 무너진 전제를 복원하는 데 있지 않다. 오히려 동일성이라는 전제 없이도 남북이 서로에게 무엇일 수 있는지를 다시 묻는 데 있으며, '포스트 통일'은 정확히 그 물음의 자리에서 시작된다.

이것이 본고가 〈남북기본합의서〉의 특수관계 규정을 '통일을 지향하는'이라는 수식이 아

니라 '나라와 나라 사이의 관계가 아닌'이라는 부정에서 다시 읽은 이유이다. 그 규정은 통일이라는 결과를 향한 잠정적 유예가 아니라, 두 국가가 서로를 일반적 외교관계로 환원하지 않도록 붙드는 관계의 형식이었다. 이는 식민과 이산과 분단이라는 공통의 역사를 공유하는 두 주체만이 맺을 수 있는 관계이며, 그렇기 때문에 등가교환의 상호주의로도, 적대적 두 국가의 분리로도 대체될 수 없다. 남북이 각자의 서사를 공통의 서사로 바꾸어 낼 수 있다면, 그 힘은 민족적 동일성이 아니라 함께 겪은 고통의 공유에서 나올 것이다.

그러나 본고의 논의는 몇 가지 점에서 한계를 지닌다. 첫째, 여기서 제시한 민족적 연대의 원칙은 남측의 담론적 자원에 기초한 규범적 구상이며, 북이 이를 수용할 조건이나 경로에 대한 검토를 포함하지 못했다. 둘째, '고통의 연대'는 상처를 남과 북 모두가 짊어질 짐으로 받아들일 것을 요구하지만, 전쟁 책임과 인권 문제에서 드러나는 가해와 피해의 비대칭을 어떻게 다룰 것인가라는 물음에 대해서는 충분한 답을 마련하지 못했다. 셋째, 동일화의 욕망을 민족적 연대의 작동 조건으로 전제했음에도, 세대에 따라 그 욕망 자체가 약화되고 있는 경험적 추세를 본격적으로 다루지 못했다.

이러한 점에서 본고는 포스트 통일담론의 윤곽을 그려 보기 위한 시론적 성격을 지닌다. 남는 과제는 두 가지이다. 하나는 '사람의 통일'이 어떠한 제도적 형태로 구체화될 수 있는가이며, 다른 하나는 평화적 공존을 가능케 하는 동북아의 국제정치적 조건을 어떻게 확보할 것인가이다. 후속 연구에서 이를 검토해 보고자 한다.

[발표3]

남북 두 국가론에 대한 인식: ‘통일의식조사’ 결과 분석을 중심으로

발표: 황지환 (서울시립대)

토론: 이상근 (국가안보전략연구원)

남북 두 국가론에 대한 인식:
‘통일의식조사’ 결과 분석을 중심으로

◆

황지환
(서울시립대)

2026 통일의식조사

북한의 국가성과 한반도 두 국가론 인식

황지환

서울시립대 국제관계학과 교수

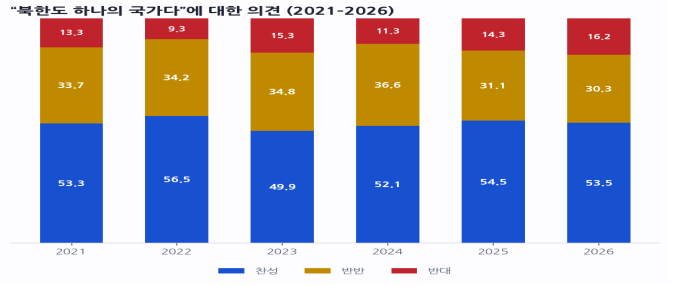
‘통일지향 특수관계’ vs. ‘두 국가’ 관계





지난 5년간의 변화 추이

→ 지난 5년 동안 큰 변화없이 50% 내외의 지속적인 의견 보이고 있음.



북한의 국가성 인식

문) OO님은 “북한도 하나의 국가다”라는 의견에 찬성하십니까?
→ 올해 응답자의 53.5%가 찬성했음.

			매우 찬성한다	다소 찬성한다	반반/보통이다	다소 반대한다	매우 반대한다	☺ 국가성 보유 찬성	☺ 반반/보통	☹ 국가성 보유 반대	계
		사례수	%	%	%	%	%	%	%	%	%
■ 전체 ■		(1200)	9.7	43.8	30.3	11.9	4.4	53.5	30.3	16.2	100.0
성별	남성	(607)	9.7	43.8	28.7	12.3	5.7	53.4	28.7	17.9	100.0
	여성	(593)	9.8	43.8	31.9	11.5	3.0	53.6	31.9	14.5	100.0
연령별	19~29세	(183)	7.1	43.0	34.9	8.8	6.1	50.2	34.9	14.9	100.0
	30대	(203)	9.3	40.0	31.8	15.0	4.0	49.3	31.8	18.9	100.0
	40대	(228)	9.6	43.8	30.8	12.0	3.9	53.4	30.8	15.9	100.0
	50대	(260)	11.0	47.6	27.3	10.4	3.7	58.6	27.3	14.1	100.0
	60대 이상	(326)	10.5	43.5	28.8	12.8	4.5	54.0	28.8	17.3	100.0

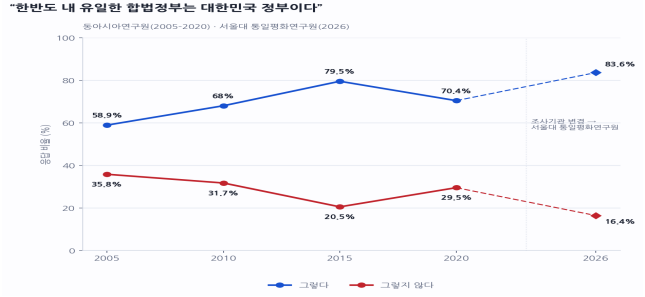
북한정부의 합법성 인식

문) 한반도 내의 유일한 합법 정부는 대한민국 정부이다.
→ 응답자의 83.6%가 대한민국만이 합법정부라고 대답했음.

			매우 그렇다	대체로 그렇다	별로 그렇지 않다	전혀 그렇지 않다	☺ 그렇다	☹ 그렇지 않다	계
		사례수	%	%	%	%	%	%	%
■ 전체 ■		(1200)	32.5	51.0	14.7	1.7	83.6	16.4	100.0
성별	남성	(607)	33.6	50.3	14.5	1.5	83.9	16.1	100.0
	여성	(593)	31.5	51.8	14.8	2.0	83.3	16.7	100.0
연령별	19~29세	(183)	31.4	51.9	14.2	2.5	83.3	16.7	100.0
	30대	(203)	28.1	54.2	15.4	2.3	82.3	17.7	100.0
	40대	(228)	32.0	53.6	13.6	0.8	85.6	14.4	100.0
	50대	(260)	34.1	49.7	13.5	2.6	83.9	16.1	100.0
	60대 이상	(326)	35.1	47.8	16.1	0.9	83.0	17.0	100.0

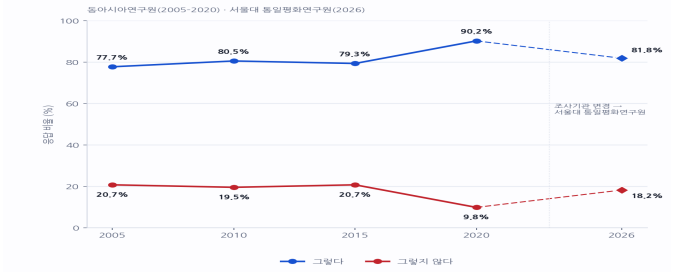
지난 20여년간의 변화 추이

→ 지난 20년내 가장 높은 응답이며, 동 기간 전반적인 상승세가 보임.



지난 20여년간의 변화 추이

→ 2026년은 2020년을 제외하고 가장 높은 응답임.
→ 지난 20년 동안 응답자의 대부분(80% 내외)이 두 국가론 인정함.



한반도 두 국가론 인식

문) 대한민국과 북한은 현실적으로 독립된 별개의 국가이다.
→ 응답자의 81.8%가 그렇다고 응답했음.
→ 다만, 적극적인 인정보다는 소극적인 인정 비율이 훨씬 더 높음.

			매우 그렇다	대체로 그렇다	별로 그렇지 않다	전혀 그렇지 않다	⊙ 그렇다	⊙ 그렇지 않다	계
		사례수	%	%	%	%	%	%	%
■ 전체 ■		(1200)	21.6	60.3	15.5	2.6	81.8	18.2	100.0
성별	남성	(607)	21.5	59.9	15.8	2.9	81.4	18.6	100.0
	여성	(593)	21.7	60.7	15.2	2.4	82.3	17.7	100.0
연령별	19~29세	(183)	24.0	58.3	13.1	4.6	82.3	17.7	100.0
	30대	(203)	21.6	56.9	17.1	4.4	78.5	21.5	100.0
	40대	(228)	20.9	58.9	18.4	1.9	79.7	20.3	100.0
	50대	(260)	23.7	59.1	16.5	0.8	82.7	17.3	100.0
	60대 이상	(326)	19.0	65.4	13.2	2.4	84.4	15.6	100.0

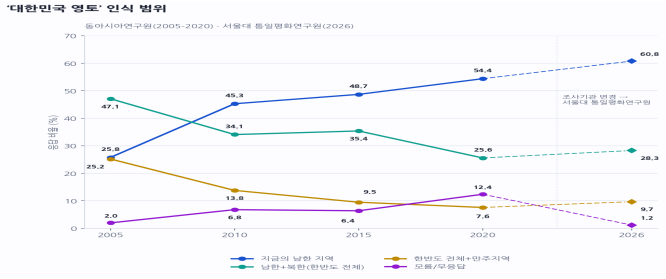
대한민국의 영토성 인식

문) 다음 중 어디까지를 '대한민국 영토'라고 생각하십니까?
→ 응답자의 60.8%가 현재의 남한 지역이라고 답변함.
→ 한반도 전체라고 답변 응답자는 28.3%에 불과함.

			현재의 남한 지역	북한을 포함한 한반도 전체	한반도 전체와 만주지역	잘 모름	계
		사례수	%	%	%	%	%
■ 전체 ■		(1200)	60.8	28.3	9.7	1.2	100.0
성별	남성	(607)	57.4	31.7	9.9	1.0	100.0
	여성	(593)	64.3	24.9	9.5	1.3	100.0
연령별	19~29세	(183)	60.8	30.9	7.1	1.2	100.0
	30대	(203)	64.5	26.3	7.4	1.7	100.0
	40대	(228)	63.9	26.9	8.3	0.9	100.0
	50대	(260)	60.3	26.5	12.3	1.0	100.0
	60대 이상	(326)	56.7	30.7	11.6	1.1	100.0

지난 20여년간의 변화 추이

→ 2006년은 지난 20년 내 가장 높으며, 2005년보다 2배 이상 상승함.
→ 한반도 전체라는 응답은 전반적으로 감소하고 있음.



북한의 국가성 및 한반도 두 국가론 인식

1) 절반정도(53.5%)의 응답자들이 북한의 국가성을 인정하고 있음.
2) 대부분의 응답자들(81.8%)이 "대한민국과 북한은 현실적으로 독립된 별개의 국가"로 판단하고 있음.
3) 하지만, 대부분의 응답자들(83.6%)은 "한반도 내의 유일한 합법 정부는 대한민국 정부"라고 생각함.
4) 이런 관점에서 점점 더 많은 응답자들이 대한민국 영토가 현재의 남한지역이라고 인식하고 있음.

3세션

시민평화통일교육의 성찰과 과제

[발표1]

대학 평화통일교육의 현주소와 과제

– 발표: 소성규 (대진대) / 토론: 한기호 (아주대)

[발표2]

시민 평화통일교육의 현주소와 과제

–발표: 이대훈 (피스모모) / 토론: 전철후 (원광대)

[발표3]

사회적 대화를 통한 한반도 평화 공론화

– 발표: 이태호 (참여연대) / 토론: 안재영 (DMZ 평화동행)

[발표1]

대학 평화통일교육의 현주소와 과제

발표: 소성규 (대진대)

토론: 한기호 (아주대)



대학 평화통일교육의 현주소와 과제

- 지속 가능한 통일교육을 위한 법제도 개선 방안을 중심으로 -

◆

소성규
(대진대)

〈국문 요약〉

이 연구는 통일이나 북한에 대한 관심이 줄어들고 있는 대내외적 상황에서 대학 평화통일교육이 왜, 그리고 어떤 법적 지점에서 구조적으로 위축될 수밖에 없는지를 규명하고, 이를 개선하기 위한 구체적인 법제도 개선 방안을 제시하는 데 있다.

이를 위해 첫째, 「통일교육지원법」 및 하위 법령을 대상으로 공무원 · 초 · 중등학교 · 대학이라는 세 규율 대상에 대한 규범력의 위계를 비교 분석하고, 둘째, 대학 통일교육 지원사업의 예산 · 운영 실태를 검토하며, 셋째, 통일부 공모 사업으로 지정되어 운영 경험이 있는 대진대학교 통일교육선도대학 사업 사례 등을 통해 법제도 개선의 시사점을 도출하고자 한다.

종래 선행 연구가 대학 통일교육에 대한 현황과 활성화 내지 개선 방안을 위한 정책연구 중심이었다면, 이 연구는 이러한 정책 제안을 지속 가능한 시스템으로 만들기 위한 법제도 개선 방안 마련에 차별성이 있다.

이러한 출발선에서 지속 가능한 평화통일교육의 활성화를 위한 법제도 개선 방안으로 「통일교육지원법」 제8조 제3항의 강행성 강화, 대학 실태조사의 법제화,

거점 지원센터와 다년도 재정지원 근거 마련, 「고등교육법」과의 연계를 통한 확산 유인 설계, 법령 · 용어 정비, 성과 평가 체계 신설이라는 개정 방안을 제시했다. 이러한 법제도 개선은 대학 통일교육을 개별 대학의 시혜적 선택이 아닌 국가와 대학이 함께 책임지는 제도적 영역으로 격상시키기 위한 최소한의 출발점이라 할 수 있다.

국문 키워드: 대학 통일교육, 지속 가능한 통일교육, 통일교육선도대학, 「통일교육지원법」, 패러다임의 전환

1. 서설

청소년이나 MZ세대들은 통일에 대한 관심이 없거나, 과거에 비해 통일이나 북한에 대한 관심도가 많이 줄었다고 한다. 2026년 민주평통, 「2030 대상 통일여론조사」 결과 발표에 의하면, 평소 북한에 관심을 가지고 있다는 응답은 54.7%, 통일 문제에 관심을 가지고 있다는 응답은 52.0%로 조사되었다.

'남북관계의 바람직한 방향'에 대해서는 '통일을 지향하되 남북 간 평화 공존을 우선해야 한다'는 응답이 36.8%, '통일을 지향하되 남북이 별개의 국가로 살아가야 한다'는 응답이 20.3%다. '평화 · 통일 · 민주시민교육'을 통해 우선적으로 길러야 할 역량 · 태도로 '차이와 다양성에 대한 이해 · 존중'(23.8%), '갈등의 평화적 해결 역량'(18.3%)을 가장 많이 선택했다.

청년 10명 중 7명은 대북 · 통일정책 논의에서 '청년의 참여가 필요하다'고 응답하고, 청년세대 의견을 대북 · 통일정책에 반영하기 위한 정부의 가장 필요한 노력은'SNS · 디지털 플랫폼 기반 의견 수렴 강화'(28.3%), '청년의 정책 결정 과정 직접 참여 확대'(18.8%), 청년대상 공론장 · 시민 대화 정례화(18.7%)로 응답했다.

우리나라는 대통령이 바뀔 때마다 통일정책을 포함한 통일교육[1] 정책도 바뀌고 있다. 이재명 정부는 2025년 11월 4일 국립통일교육원을 국립평화통일민주교육원으로 개편하고, 「통일교육지원법」 제3조의2(통일교육 기본사항) 및 동법 제6조(통일교육기본계획의 수립)에 따라 정부 임기(5년) 단위[2]의 「평화통일민주시민교육 기본방향」을 통해 기존 통일교육의 패러다임을 '평화통일민주시민교육'으로 전환하겠다고 밝혔다.

그러나 이러한 명칭 · 패러다임의 전환에도 불구하고, 정작 미래세대의 핵심 축인 대학(생)의 평화통일교육에 대한 법적 근거는 1999년 「통일교육지원법」 제정 당시의 임의적 규정 수준에서 실질적으로 개선되지 못한 채 남아 있다. 이 연구의 문제의식이다.

이 연구는 대학 평화통일교육이 왜, 그리고 어떤 법적 지점에서 구조적으로 위축될 수밖에 없는지를 규명하고, 이를 개선하기 위한 구체적인 법제도 개선 방안을 제시하는 데 있다.

이를 위해 첫째, 「통일교육지원법」 및 하위 법령을 대상으로 공무원 · 초 · 중등학교 · 대학이라는 세 규율 대상에 대한 규범력의 위계를 비교 분석하고, 둘째, 대학 통일교육 지원사업의 예산 · 운영 실태를 검토하며, 셋째, 통일부 공모 사업으로 지정되어 운영 경험이 있는 대진대학교 통일교육선도대학 사업 사례 등을 통해 법제도 개선의 시사점을 도출하고자 한다.

종래 선행 연구[3]가 대학 통일교육에 대한 현황과 활성화 내지 개선 방안을 위한 정책연구 중심이었다면, 이 연구는 이러한 정책 제안을 지속 가능한 시스템으로 만들기 위한 법제도 개선 방안 마련에 차별성이 있다.

2. 대학 평화통일교육의 법적 근거와 현황

1) 통일교육의 법적 근거

통일교육의 법적 근거는 헌법이다. 「헌법」에 기초하여 통일교육에 대하여 구체적으로 규정하고 있는 것은 「통일교육지원법」이다.「통일교육지원법」은 1999년 제정 이후 여러 차례 개

1) 평화통일교육, 통일교육, 평화·통일교육 등의 용어를 혼용하여 사용하고자 한다.

2) 2026년 3월 31일 개정 통일교육지원법 제6조 제1항은 "통일부장관은 통일교육을 효율적으로 추진하기 위하여 통일교육기본계획(이하 "기본계획"이라 한다)을 5년마다 수립 · 시행하여야 한다"라고 개정하였다.

3) 김종수, "대학통일교육 현황과 활성화 방안 연구." 『북한학연구』 제11권 제1호(2015) ; 모춘흥/김경식/정병화, "대학 통일교육의 의미와 정책적 지향점", 『법과 정책연구』 제20집 제3호(2020) ; 박찬석, "대학 통일교육 환경 개선 방안 연구", 『대학연구』 제3권 제2호(2024) ; 박형준, "대학 통일교육 현황과 개선 방안 연구: 건국대학교 글로컬캠퍼스 사례를 중심으로", 『통일교육연구』 제21권 제2호(2024) ; 서유림/이윤기/서민규, "CIPP 모형 기반 대학 통일교육 정책 평가– 통일교육선도대학 사업을 중심으로", 『통일문제연구』 2026 상반기 제38권 제1호(통권 제85호)(2026) ; 조은희, "대학 통일교육 현황과 사례: 숭실대학교 사례를 중심으로", 『교양교육연구』 제10권 제1호(2016).

정을 거쳐 현재에 이르고 있다.

「통일교육지원법」의 법체계는 제1조(목적), 제2조(정의), 제3조(통일교육의 기본원칙), 제3조의2(통일교육 기본사항), 제3조의3(통일교육주간), 제4조(국가 및 지방자치단체의 책무), 제5조(삭제), 제6조(통일교육기본계획의 수립), 제6조의2(공공시설의 이용), 제6조의3(지역통일교육센터의 지정 · 운영), 제6조의4(통일관의 지정 등), 제6조의5(통일관에 관한 시정명령), 제6조의6(통일관의 지정취소 등), 제6조의7(공무원 등에 대한 통일교육의 실시), 제7조(통일교육의 반영), 제8조(학교의 통일교육 진흥), 제9조(통일교육의 수강요청 등), 제9조의2(통일교육 전문강사의 양성), 제10조(통일교육협의회), 제10조의2(통일교육위원), 제11조(고발 등), 제12조(관계 기관의 협조), 부칙 등으로 규정되어 있다. 비교적 간결하게 규정되어 있다.

특히 동법 제1조는 통일교육을 촉진하기 위해 필요한 사항을 규정함을 목적으로 하며, 제2조는 통일교육을 "자유민주주의에 대한 신념과 민족공동체의식 및 건전 안보관을 바탕으로 통일을 이룩하는 데 필요한 가치관과 태도를 기르도록 하기 위한 교육"으로 정의하고 있다[4]. 제3조는 통일교육이 자유민주적 기본질서를 수호하고 평화적 통일을 지향하여야 하며 개인적 · 당파적 목적으로 이용되어서는 안 된다는 기본 원칙을 규정하고, 제3조의2는 정부가 임기(5년)마다 통일교육에 관한 기본 방향을 수립 · 공표하도록 하고 있다. 이 기본 방향[5]이 바로 2025년 개편된 국립평화통일민주교육원이 2026년 발간 「2026 평화통일민주시민교육 기본 방향」의 법적 근거다.

2) 대상별 규범력의 위계: 공무원·초·중등학교·대학

「통일교육지원법」을 규율 대상별로 분석해 보면, 사실상 세 층위의 서로 다른 규범력을 부여하고 있다.

첫째, 공무원 및 공공기관 직원 등에 대해서는 2018년 3월 13일 개정으로 신설된 제6조의7에 따라 중앙행정기관 · 지방자치단체 · 공공기관의 장이 소속 직원에게 연 1회 1시간 이상의 통일교육을 실시하고 그 결과를 통일부장관에게 제출하도록 강행적으로 의무화하고 있다.[6]

둘째, 초 · 중등학교에 대해서는 제8조제2항에 따라 "통일부장관은 대통령령으로 정하는 바에 따라 통일교육(제3조의2제1항에 따른 통일교육에 관한 기본사항을 포함한다)이 초 · 중등학교의 교육과정에 반영될 수 있도록 국가교육위원회 또는 특별시 · 광역시 · 특별자치시 · 도 및 특별자치도 교육감(이하 "교육감"이라 한다)에게 요청할 수 있으며, 요청을 받은 국가교육위원회 또는 교육감은 교육과정에 통일교육을 반영하여야 한다."라고 규정하고 있다. 강행규정이다. 또한 제8조 제4항은 "통일부장관은 교육부장관과 협의하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 매년 초 · 중등학교의 통일교육에 대한 실태조사를 실시할 수 있다"와 제8조 제5항은 "통일부장관은 대통령령으로 정하는 바에 따라 초 · 중등학교의 통일에 관한 체험교육 및 강좌에 필요한 경비의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다"는 법적 근거를 두고 있다.

셋째, 대학 등 「고등교육법」 제2조에 따른 학교에 대해서는 제8조 제3항이 "정부는 대학 등 「고등교육법」 제2조에 따른 학교를 설립 · 경영하는 자에게 통일 문제와 관련된 학과의 설치, 강좌의 개설, 연구소의 설치 · 운영 등을 권장할 수 하며, 대통령령으로 정하는 바에 따라 통일에 관한 체험교육 및 강좌에 필요한 경비의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다"고 규정하고 있다. 임의규정이다. 세 층위 중 가장 낮은 법적 구속력을 지닌다.

「통일교육지원법」은 일반적으로 사회 통일교육(제6조의3)[7], 공무원 통일교육(제6조의7),

4) 현행법이 규정하는 통일교육의 정의에 대해서는 통일 이전과 통일 이후를 포괄하여 단계적 · 체계적으로 접근하고, 통일교육의 방식이 합리적인 토론에 기초하여 다양한 견해를 존중하는 개방적인 방식, 토론을 통해 합의에 의하여 민주적인 방식으로 진행할 필요가 있다. 이런 점을 고려한 통일교육의 정의 규정에 대한 개정이 필요하다고 본다. 모춘흥/김경식/정병화, "대학 통일교육의 의미와 정책적 지향점", p. 243.

5) 통일교육의 기본방향은 대통령에 따라 바뀌고 있다. 박근혜 정부는 「통일교육지침」, 문재인 정부는 「평화·통일교육-방향과 관점」, 윤석열 정부는 「2023 통일교육 기본방향」, 이재명 정부는 「2026 평화통일민주시민교육 기본방향」이다. 통일교육 일선 현장에서는 「헌법」과 「통일교육지원법」의 정신을 반영하고 있는 통일부 국립평화통일민주교육원이 발간하는 통일교육의 기본방향이 많은 영향을 미치고 있는 것은 부정할 수 없다.

6) 공무원 통일교육 의무화 조치에서 특히 논란이 되는 것은 공무원 통일교육을 실시하지 아니한 경우에 대한 제재조치가 없다는 점이다. 공무원 통일교육 실효성 확보를 위하여 「통일교육지원법」 개정을 통한 제재수단을 마련할 필요가 있다. 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」에는 공직자 부패방지교육을 하도록 하고(동법 제81조의2 제1항), 부패방지교육 실시 여부에 대한 점검을 실시하도록 하고 있다(동법 제81조의2 제2항). 아울러 점검결과를 평가에 반영하도록 해당 기관·단체의 장에게 요구할 수 있도록 하고 있는 점은 참고할 만하다(동법 제81조의2 제3항). 공무원 통일교육의 실효성 확보를 위해서는 과태료 부과 방법보다는 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」에 의한 공직자 부패방지교육 미이수에 대한 제재 방법을 적용하는 방안이 적절할 수 있다(소성규/이종덕/장욱, 『남북한의 법』(서울: 동방문화사, 2024), p. 235.

7) 통일부(장관)는 권역별(지역별)로 지역통일교육센터를 지정하여 사회통일교육과 학교통일교육을 실시하고 있다(동법 제6조의3).

학교 통일교육(제8조) 등으로 통일교육을 규정하고 있다[8]. 이런 측면에서 대학 통일교육은 학교 통일교육 측면과 사회 통일교육이라는 양면이 있다.

[표 1] 「통일교육지원법」상 대상별 규범력 비교

구분	공무원·공공기관 직원	초·중등학교	대학(고등교육기관)
근거 조항	제6조의7	제8조 제2항·제4항·제5항	제8조 제3항
규범 형식	강행규정	강행규정(제2항)과 임의규정(제4항, 제5항)	임의규정
실시 주기	연 1회 1시간 이상 의무	교육과정 반영 요청·협의	규정 없음
실태조사	실적 제출 의무	매년 실태조사 가능(제8조 제4항)	법적 근거 없음
재정지원 근거	교재 개발·보급(제6조의7 제2항)	경비 지원 근거 있음(시행령 제6조의2 제5항)	경비 지원 근거 있음(시행령 제6조의2 제2항)

자료: 「통일교육지원법」 및 같은 법 시행령(국가법령정보센터)을 토대로 연구자 작성.

3) 대학 평화통일교육의 실태

(1) 학과 개설의 축소·통폐합

[표 2] 통일 관련 학과 및 대학원(2026.9.기준)

구분	대학명	캠퍼스 / 대학원 명칭	학과·전공명	비고
학부(오프라인)	동국대학교	서울캠퍼스	정치행정학부 북한학전공	국내 유일 학부 명칭 유지
학부(오프라인)	고려대학교	세종캠퍼스	공공정책대학 통일외교안보전공	전신: 고려대 북한학과
학부(사이버)	서울사이버대학교	본교	통일안보북한학과	성인·직장인 대상 정규 학사
전문대학원	북한대학원대학교	본교 (서울)	북한학과(석·박사)	국내 유일 북한학 전문 대학원대학
일반대학원	건국대학교	일반대학원	통일인문학과(석·박사)	인문학적 통일·통합 연구
일반대학원	동국대학교	일반대학원 / 행정대학원	북한학과 / 안보·북한학과	국내 최초 북한학 개설 대학원
일반대학원	고려대학교	세종캠퍼스 일반대학원	북한학과 (북한학전공/통일정책전공)	-
일반대학원	이화여자대학교	일반대학원	북한학과(협동과정)	여성 통일·북한 전문가 양성
일반대학원	연세대학교	일반대학원	통일학 협동과정(석·박사)	-
일반대학원	대진대학교	일반대학원 / 통일대학원	북한학과 / 통일안보심리학과	-
일반대학원	경북대학교	국제대학원	국제지역학과 북한학전공	-
일반대학원	서울대학교	일반대학원	평화·통일학 협동과정	석사 과정 운영
특수/전문	서강대학교	공공정책대학원	북한·통일정책학과	석사 과정
특수/전문	국민대학교	글로벌평화·통일대학원	통일·북한전공등	2024학년도 신설
특수/전문	경기대학교	정치전문대학원	북한학과	-
특수/전문	인제대학교	일반대학원 등	통일학전공	-
특수/전문	중앙대학교	대학원	동북아학과 북한개발협력전공	-

1990년대 중반 사회주의권 붕괴와 독일 통일 등을 배경으로 동국대학교(1994), 명지대학교(1995), 관동대학교(1996), 고려대학교 세종캠퍼스(1996), 선문대학교 · 조선대학교(1998)에 북한학과가 신설되었고, 2001년에는 인제대학교에 통일학부가 개설되었다.

그러나 2000년대 중반 이후 남북 관계 경색과 함께 관동대는 2006년 폐지, 선문대는 2008년 동북아학과로 개편, 명지대는 2010년 정치외교학과와 통폐합되는 등 축소가 이어

8) 반면에 「경기도 평화통일교육 활성화 조례」에서는 "이주배경 도민"(북한이탈주민과 다문화가족을 말한다. 동 조례 제2조 제1호) 통일교육에 대해서도 규정하고 있다. 실제 예산 실행과 실효성과는 별개로 다른 지방자치단체와는 차별적이다. 또한"통일부가 제시한 통일교육 지침을 준수하여, 공직자, 도민(이주배경 도민 포함), 사회단체 등을 대상으로 평화통일교육을 실시하고 평화통일교육 활성화를 위해 필요한 예산을 확보하여야 한다"(동 조례 제4조 제2항)는 도지사의 책무까지 규정하고 있다.

져, 2015년 시점에는 동국대 · 고려대(세종)만이 학과 체제를 유지하고 인제대가 학부제로 유지하는 상황에 이르렀다(조은희, 2016). 북한학과를 통한 대학 내 교육의 대부분이 사회대, 법정대 등의 인문사회대학에 소속되어 있어 수강생들도 전공자 외 인문 · 사회대 학생들을 중심으로 수업이 이루어지고 있다[9].

[표 2]에서 나타난 바와 같이, 2026년 9월 현재는 동국대학교(서울), 고려대학교(세종), 서울사이버대학교가 그 명맥을 유지하고 있다. 학과 중심 교육의 위축은 곧 통일 · 북한 관련 교육이 소수 전공자 중심으로 축소되었음을 의미한다.

지방자치단체 통일교육이나 정책연구 수요는 여전하다. 저출산으로 인한 정원 축소, 통일담론 변화 등의 영향으로 학부 단위 학과는 통폐합되는 추세이고, 실질적인 전문인력 양성은 대학원 및 특수대학원 중심으로 옮겨간 상태라고 할 수 있다.

(2) 교양교육 개설 과목 내용의 편중

선행연구(김종수, 2015; 조은희, 2016)에 따르면, 전국 4년제 대학 중 통일 · 북한 관련 교과목을 개설한 학교는 94개교에 불과했으며, 이 중 9개교는 관련 과목이 없는 실정이다. 교양과목을 개설한 85개교 가운데 54개교는 단 1개 강좌만을 운영하고 있어, 대학생들이 관련 과목을 접할 기회 자체가 극히 제한적이었다.

개설된 과목의 내용 역시 정치 · 외교(40.8%)와 군사 · 안보(10.0%) 분야가 전체의 절반을 차지하는 반면, 학생들이 실제 관심을 보이는 북한 주민의 일상 · 사회문화 관련 과목은 11.7%에 그쳐, 교과 내용과 학생 수요 사이의 간극이 뚜렷하다.

2026년 9월 현재 여러 대학의 교양교육 과정 개설 과목을 검토한 결과, 주목할 만한 교과목을 살펴보면, [표 3]과 같다.

9) 조은희, 대학 통일교육 현황과 사례: 숭실대학교 사례를 중심으로", p. 117.

[표 3] 주요 대학 통일 관련 교양과목 예시(2026.9.기준)

구분	대학명	운영 부서 / 사업 연계	대표 교양 과목명	비고
교양 필수 / 선택	숭실대학교	베어드교양대학 / 통일부 지원 사업	한반도 평화와 통일	국내 대학 최초 통일 교양필수 지정
교양 강좌	신한대학교	교양학부 / 통일강좌 사업 연계	한반도 평화와 글로벌 리더십	통일부 지원 대학생 통일강좌 개설
교양 강좌	중원대학교	학부 교양과목	통일에 대비한 직업교육의 이해	통일강좌 지원 사업 선정 과목
교양 강좌	원광대학교	교양교육원 / 교내 평화연구소	명사초청 통일대담 등	정규 학점 교양 선택 과목
교양 강좌	경남대학교	극동문제연구소 / 교양학부	북한학 개론, 남북관계의 이해	접경·통일 교육 특화 교양 편제
교양 강좌	한신대학교	통일부 대학생 통일강좌 지원사업	평화통일의 이해	통일교육 협력대학 협약 연계 운영
교양 강좌	대진대학교	통일대학원·연구소 연계 교양	통일과 한국의 미래, 통일과 사회복지, 북한정치 사회와 한반도 통일	경기 북부 지역 특화 교양 과정

통일은 어느 한 분야나 사람들로만 이루어지는 것이 아니다. 예를 들면, 북한의 건축, 전기, 토목, 환경 등을 포함한 공학이나 북한의 언어, 주택공급, 사회복지, 보건 · 의료, 식생활, 음악, 미술, 영화 · 연극 등 다양한 분야에서 통합이 이루어져야 한다. 현재 대학 내의 제한적 강좌 개설로는 한계가 있다. 다양한 전공과 분야에서 통일과 통일 이후 발생할 수 있는 문제에 대한 논의가 필요하다.

(3) 대학 통일교육 지원사업의 영세성

통일부 국립평화통일민주교육원은 전국 대학 통일문제연구소 협의회와의 위탁을 통해 대학 통일교육 지원사업(통일아카데미 · 통일포럼)을 운영하고 있다. 대학별 예산은 소액이고, 특강과 강좌 사업으로 운영된다.

2016년~2026년 현재(6월 말)까지 87개 대학 참여 총 506개 사업 지원이 있었다(△특강 사업 200개 △강좌 사업 306개).

2026년에는 1학기 21개 대학을 선정(2025년 12월)하고, 특강(7개교) 및 강좌 (14개교) 사업을 진행(3~7월)하였다.

구분	참여 대학	비고
특강	건국대(글로컬), 대구대, 백석대, 을지대, 제주대, 창신대, 충북대	7개교
강좌	경희대, 계명대, 광주대, 국립창원대, 나사렛대, 대구카톨릭대, 동서대, 배제대, 중부대, 진주교대, 청주대, 총신대, 한라대, 호남대	14개교

2026년 2학기에는 참여 대학 21개(통일 특강 9개교, 강좌 12개교)가 선정(5.26.)되었다.

구분	참여 대학	비고
특강	건국대(글로컬), 경동대, 동의대, 백석대, 성신여대, 영남대, 을지대, 창신대, 충북대	9개교
강좌	광주대, 국립창원대, 나사렛대, 남서울대, 동서대, 배제대, 성공회대, 진주교대, 청주대, 총신대, 한림대, 호남대	12개교

이러한 소액 · 단년도 공모 방식은 일회성 사업으로 지속 가능하거나, 연속성은 보장되어 있지 않다. 이러한 구조적 한계로 인하여 안정적인 교육과정 운영이나 콘텐츠 축적을 어렵게 하고 있다.

(4) 통일교육선도대학 지정 육성: 대진대학교 교양필수 사례

통일부는 통일교육선도대학을 지정 · 육성하여 초 · 중 · 고생 대비 통일교육 기회가 적은 대학생들의 통일 인식 제고를 위한 다양한 교과 · 비교과 모델을 개발 · 확산함으로써, 대학 통일교육 기반을 강화하고, 국내외 통일 인식 확산에 기여하고자 하고 있다.

통일교육선도대학은 전국 4년제 대학 대상 공모를 통해 선발하고 있다. △통일교육 모델 연구 · 개발 △강좌 운영 △교육 모델 보급 · 확산이 주된 내용이다. 지정 기간은 4년(2년+2년)이다. 지원 지속 여부, 차등 지원 등 결정을 2년 차에 중간평가를 실시하고 있지만, 탈락하는 대학은 없는 실정이다.

2016년 6개교, 18억원 지원을 시작으로 2019년 9개교, 24억원, 2020년 9개교, 18억원, 2022년~2023년 9개교, 16.2억원, 2024년 8개교, 14.4억원, 2025년 12개교, 21.6억원, 2026년 12개교, 20.5억원을 지원하고 있다.

2016년 전국 4년제 대학 대상 공모를 통해 6개 대학을 처음으로 선정하고, 2019년 3개 대학 추가 선정, 2020년 5개 신규 대학 및 1개 재진입 대학 선정, 2022년 신규 1개 대학 선정, 2023년 신규 3대 대학 선정, 2024년 신규 4개 대학 선정, 2025년 기능별 4개 대학 선정, 2026년 1개 대학을 선정했다.

2026년 4월 기준, 기능 및 교육 성과를 고려하여 총 12대 선도대학(△교대 3개교 △종합대학 9개교) 지정 · 운영 중이다.

교대는 공주교대, 한국교원대, 춘천교대이고, 종합대학은 강원대(강릉), 고려대(세종), 국민대, 대진대, 동아대, 숙명여대, 원광대, 이화여대, 한양대다.

[표 4] 통일교육선도대학 지정·운영 현황

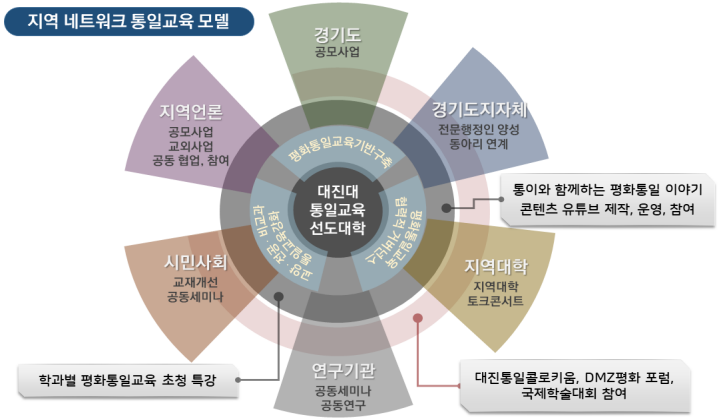
연도	선정	사업기간	선도대학	비고
2016	6개대학	4년('16~'19년)	숭실대, 서울대, 아주대, 충남대, 경남대,광주교대	종료
2019	3개대학	4년('19~'22년)	강원대, 인제대, 한동대	종료
2020	6개대학	4년('20~'23년) * 2년('20~'21년)	경기대, 대진대, 서울교대, 전북대, 충북대 *숭실대(재진입)	종료
2022	1개대학	4년('22~'25년)	국민대	종료
2023	3개대학	4년('23~'26년)	**이화여대. 강릉원주대, 동아대**	진행
2024	4개대학	4년('24~'27년)	**한양대, 고려대(세종), 원광대, 공주교대**	진행
2025	4개대학	4년('25~'28년)	**숙명여대, 한국교원대, 춘천교대, 대진대(재진입)**	진행
2026	1개대학	4년('26~'29년)	**국민대(연속)**	신규

* 볼드 : 2026년 선도대학
* 학교 규모, 사업계획, 평가 등을 종합적으로 고려하여 지원액 결정

통일부 통일교육선도대학으로 지정된 대진대학교와 숭실대학교는 통일강좌를 교양필수 교과목으로 운영하였다. 숭실대학교는 2014년부터 "한반도 평화와 통일" 과목을 전체 신입생 대상 교양필수로 지정하여 이수하도록 하였다. 대진대학교 역시 2020년부터 "통이와 함께하는 평화통일 이야기" 과목을 전체 신입생 대상 교양필수로 지정하고, 온라인 이론 수업(코로나19 영향 등)으로 진행하였다.

대진대학교는 통이(通異)[10]라는 통일교육 캐릭터를 개발하고, 유튜브 채널("통이와 함께하는 평화통일 이야기")을 통해 '지역 네트워크 통일교육 모델'(지역 내 핵심 주체들과 유기적인 협력 · 협업을 통해 통일교육 수행)을 확산하고, 실제 적용했다.

〈대진대학교 통일교육 모델: '지역 네트워크 통일교육 모델'〉



대진대학교는 그 밖에도 (교과, 비교과 전공) 교육과정 개설 및 운영, 단과대학별 통일 동아리 운영, 대학원(공공정책대학원, 통일대학원 석 · 박사과정)에 통일 관련 교과목 신설을 통해 통일 관련 교육과정 특성화를 시도했다. 다른 한편 통일 관련 교수자의 역량 강화를 위해 선진교수법 프로그램("MOOC놀자", "플러스 MOOC 놀자")을 개발하여 운영했다.

또한 매년 실시하는 통일교육 실태조사를 통해 재학생들의 북한과 북한 주민에 대한 인식 개선 및 한반도 통일에 대한 인식 개선 제고에 많은 역할을 했다. 대진대학교가 통일교육선도대학 사업을 하는 4년 동안 대학생들의 인식 개선 결과는 다음과 같다[11].

10) "통이"란 대진대학교 통일교육을 위해 만들어진 가상의 캐릭터다. 서로 다름을 인정하고, 함께 하는 것, 나누어진 것을 하나로 만드는 통일(統一)이 아니고, 서로 다른 것이 통하는 통이(通異)를 지향하기 위해 만들어진 캐릭터다.

11) 대진대학교는 2020년 1차년도부터 2023년 4차년도까지 매년 대진대학교 학생 대상 통일교육 실태조사를 했다. 상세한 내용은 고대유/소성규, "대학 통일교육의 성과와 방향 – 대진대학교 통일교육선도대학사업의 사례를 중심으로", 『지역과 통일』 제4권 제2호(2024).

개선효과 1. 북한과 북한 주민에 대한 인식개선	
조사 내용	○ 4년 동안 북한과 북한 주민에 대한 인식 개선을 다섯 차례 수행한 결과, 다섯 차례 모두 보통 이상(3점-보통)의 인식을 보였다. ○ 3.00(2020년 1차) → 3.10(2020년 2차) → 3.19(2021년) → 3.22(2022년) → 3.25(2023년) 인식도가 긍정적으로 꾸준히 개선되고 있다. * 1차년도 1회(2020년 재학생 625명), 1차년도 2회(2020년 재학생 1,875명), 2차년도(2021년 재학생 1,661명), 3차년도(2022년 재학생 1,286명), 4차년도(2023년 재학생 510명) 참여

[표 5] 북한과 북한 주민에 대한 인식 변화

문항	1차년도 1회(평균)	1차년도 2회(평균)	2차년도 (평균)	3차년도 (평균)	4차년도 (평균)
북한에 대한 관심을 가지게 되었습니까?	3.23	3.30	3.22	3.29	3.24
북한을 바라보는 인식은 어떻습니까?	2.74	2.92	3.04	2.79	3.03
정치 · 군사적 대결 상태에서도 경제 교류와 협력은 지속되어야 한다고 생각하십니까?	3.02	3.16	3.23	3.41	3.48
북한 주민에 대해서 우리와 같은 민족이라는 동질감을 어느 정도 느끼게 되었습니까?	2.93	3.01	3.10	3.14	3.18
북한이탈주민이 우리와 같은 민족이라는 동질감을 어느 정도 느끼게 되었습니까?	3.09	3.14	3.35	3.43	3.34
평균	3.00	3.10	3.19	3.22	3.25

개선효과 2. 한반도 통일에 대한 인식개선	
조사 내용	○ 4년 동안 북한과 북한 주민에 대한 인식 개선을 다섯 차례 수행한 결과, 다섯 차례 모두 보통 이상(3점-보통)의 인식을 보였다. ○ 3.01(2020년 1차) → 3.05(2020년 2차) → 3.06(2021년) → 3.12(2022년) → 3.17(2023년) 인식도가 긍정적으로 꾸준히 개선되고 있다. * 1차년도 1회(2020년 재학생 625명), 1차년도 2회(2020년 재학생 1,875명), 2차년도(2021년 재학생 1,661명), 3차년도(2022년 재학생 1,286명), 4차년도(2023년 재학생 510명) 참여

[표 6] 한반도 통일에 대한 재학생 인식 변화

문항	1차년도 1회(평균)	1차년도 2회(평균)	2차년도 (평균)	3차년도 (평균)	4차년도 (평균)
남북통일에 대해 어느 정도 관심을 갖게 되었습니까?	3.36	3.38	3.34	3.39	3.33
통일이 필요하다고 생각하십니까?	3.20	3.24	3.23	3.28	3.41
통일 비용 조달을 위해 세금을 인상한다면 어느 정도 찬성하시겠습니까?	2.46	2.55	2.61	2.71	2.76
평균	3.01	3.05	3.06	3.12	3.17

다만, 2025년 재진입 선도대학으로 지정된 이후에는 대학 내부의 정책 판단으로 교양필수를 폐지하고, 전교생 대상 참여형(현장체험형) 비교과 교과목으로 변경하였다.

대진대학교와 숭실대학교의 성과는 개별 대학의 건학이념과 사명(이산 대학으로서의 정체성과 접경지역 대학의 역할과 사명), 자체 재정 투입에 크게 의존한 예외적 사례다. 통일과 통일교육 문제를 언제까지 대학 내부 문제로만 생각해야 할지에 대해 고민이 필요하다. 지속 가능한 대학 통일교육을 위해서는 법적 · 제도적 뒷받침이 필요하다.

통일교육선도대학 지정 종료 이후 정부 지원 중단으로 인한 우수 통일교육 모델 · 프로그램의 단절을 방지하고, 선도대학 경험이 있는 대학이 지역사회에서 통일교육 거점으로 지속 역할을 할 수 있도록 예산 지원이 필요하다.

대학의 신규 진입 수요가 높고, 사업 종료 대학이 증가(2019년 6개 대학 종료, 2021년 1개 대학 종료, 2022년 3개 대학 종료, 2023년 5개 대학 종료, 2025년 1개 대학 종료)함에 따라 재지정 수요가 증가[12]하고 있으며, 교대 · 사범대 지정으로 미래 핵심 전달자 양성을 통한 확산 효과 등을 고려, 예산 증액을 통해 지정 규모 확대가 필요하다.

12) 2025년 선도대학 1개 신규 모집에 11개 대학이 지원했다. 선도대학 경험이 있는 대학에 재지정 기회를 부여하고, 지원 규모 확대를 통해 효과적인 사업 운영 보장 필요가 있다.

3. 대학 평화통일교육의 문제점: 법제도적 관점

1) 임의규정에 그치는 법적 지위

가장 근본적인 문제는 「통일교육지원법」 제8조 제3항 대학 관련 규정이 임의규정 성격에 머물러 있다는 점이다[13].

초 · 중등학교에 대해서조차 교육부장관 · 교육감의 "강행규정"를 명시한 것과 비교하면, 대학은 법적으로 가장 낮은 단계의 규율만을 받고 있다.

대학의 자율성을 존중한다는 취지로 이해할 수도 있으나, 실제로는 정부의 예산 · 정책적 관심 밖에 대학 통일교육을 방치하는 결과로 이어져 왔다고 평가할 수도 있다.

2) 실태조사·성과관리 근거의 부재

제8조 제4항의 실태조사 의무는 초 · 중등학교에만 적용되며, 대학의 통일교육 실태에 대해서는 법적으로 정례화된 조사 · 점검 근거가 없다. 이 때문에 통일교육 현황 통계 역시 2015년 전후의 개별 연구자 조사에 의존할 수밖에 없으며, 최근 10년간 대학 통일교육의 변화 추이를 보여주는 공식 통계가 사실상 부재하다. 정책의 근거가 되어야 할 데이터 자체가 없다는 것은 법제도 개선의 출발점이 되는 문제로 지적되어야 할 것이다.

3) 예산의 영세성과 불안정성

대학 통일교육 지원사업은 통일교육선도대학사업 이외에는 위탁 · 공모 방식의 단년도 사업으로 운영되어 오고 있다.

이는 법률상 별도의 재정지원 근거 조항이 없이 매년 예산 편성 재량에 의존하는 구조에서 비롯된 것으로, 사업의 존속 여부와 규모가 정부의 재정 우선순위 변화에 취약하게 노출되어 있다.

13) 「통일교육지원법」의 기본적 개정 방안에 대해서는 소성규, "통일교육지원법의 개정방향", 『법과 정책연구』 제19집 제3호(2019).

초 · 중등 통일교육이 학교급별 교육과정과 연동되어 상대적으로 안정적 기반 위에서 운영되는 것과 달리, 대학 통일교육은 매년 "있다가 없어질 수 있는" 사업으로 설계되어 있는 셈이다.

4) 패러다임 전환과 법령·용어의 정합성 문제

2025년 국립통일교육원의 국립평화통일민주교육원으로의 개편과 「2026 평화통일민주시민교육 기본방향」은 기존의 이념 · 안보 중심 통일교육에서 평화 · 민주시민성 중심 교육으로의 패러다임 전환을 표방하고 있다.

그러나 정작 이러한 전환의 상위 근거법인 「통일교육지원법」의 명칭과 핵심 조문은 일부 개정이 있긴 했지만, 1999년 제정 당시의 틀을 유지하고 있어, 법률의 문언과 정책 실행 사이에 정합성 공백이 발생하고 있다.

특히 법률상 "통일교육"이라는 용어와 정책상 "평화통일민주시민교육"이라는 용어가 병존함에 따라, 향후 하위법령이나 대학 자체 규정 정비 과정에서 개념적 혼선이 발생할 소지가 있다.

5) 우수 사례 확산의 부재

대진대학교 및 숭실대학교 사례가 보여주듯 개별 대학 차원의 선도적 시도는 상당한 성과를 거둘 수 있음에도 불구하고, 이러한 모델을 다른 대학에 확산시킬 수 있는 법적 · 재정적 유인 요소가 마련되어 있지 않다.

「고등교육법」상 교양필수과목 지정은 전적으로 개별 대학의 학사 자율에 맡겨져 있으며, 「통일교육지원법」에도 이를 장려하기 위한 인센티브(재정지원 가산, 인증제 등) 조항이 없다. 그 결과 우수 사례는 해당 대학의 특수한 건학이념이나 총장 · 교수진의 의지에 따라 산발적으로 존재할 뿐, 제도화된 확산 경로를 갖지 못하고 있다.

4. 대학 평화통일교육 활성화를 위한 법제도 개선 방안

1) 「통일교육지원법」 제8조 제3항의 강행성 강화

제8조 제3항을 "권장할 수 있다"는 임의규정에서 "권장하고 이를 위하여 필요한 행정적 · 재정적 지원을 하여야 한다"는 강행규정으로 개정할 필요가 있다.

이를 통해 정부의 지원 의무를 명확히 하고, 향후 예산 편성 시 대학 통일교육 지원사업이 재량적 시혜가 아닌 법적 책무의 이행으로 자리매김할 수 있는 근거를 마련해야 할 것이다.

2) 대학 평화통일교육 실태조사의 법제화

제8조 제4항의 실태조사 대상에 대학을 명시적으로 포함시키거나, 별도 항을 신설하여 통일부장관(국립평화통일민주교육원장)이 매년 또는 격년 단위로 전국 대학의 통일 · 평화교육 관련 학과 · 교과목 개설 현황, 예산, 참여 학생 수 등을 조사 · 공표하도록 의무화해야 할 필요성이 있다.

이는 정책 설계의 근거 데이터를 확보하는 동시에, 대학 스스로도 자신의 통일교육 현황을 인지하고 개선 유인을 갖도록 하는 효과를 지닌다.

3) (가칭) 대학 평화통일교육 지원센터 지정·운영 근거 마련

현행 전국 대학 통일문제연구소 협의회 위탁 방식의 단년도 공모 구조를 넘어, 법률에 권역별 · 거점별 "대학 평화통일교육 지원센터"를 지정 · 운영할 수 있는 근거를 신설하고, 이에 대해 다년도(예: 3~5년 단위) 기본계획에 기초한 재정지원을 할 수 있도록 해야 할 것이다.

이는 초 · 중등학교의 지역통일교육센터에 준하는 대학판 거점 체계로서, 사업의 일회성을 극복하고 콘텐츠와 인력의 축적을 가능하게 할 것이다.

경기도는 조례(「경기도 평화통일교육 활성화 조례」)로 경기도 평화통일교육센터 설치의 운영 근거(동 조례 제16조)를 마련하고 있으나, 장기간 실행되지 않고 있다. 경기도가 조례에는 반영되어 있지만, 실제 운영되지 못하고 있는 점을 참고하여, 중앙정부 차원에서 실행할 필요가 있다.

4) 「고등교육법」과의 연계를 통한 확산 유인 설계

대학이 평화 · 통일 관련 과목을 교양필수 또는 핵심교양으로 지정하는 경우, 정부가 재정지원사업(예: 대학혁신지원사업, 교양교육 인증제 등)의 평가지표에 이를 가산 요소로 반영하거나, 별도의 인증마크를 부여하는 방식의 유인 설계를 검토할 필요가 있다.

대진대학교 및 숭실대학교 사례에서 확인된 통일의식 개선 효과를 다른 대학에서도 재현하기 위해서는 개별 대학의 자발적 결단에만 의존하지 않는 제도적 유인책이 필요하다.

5) 패러다임 전환에 부합하는 법령·용어 정비

국립평화통일민주교육원 개편 및 「평화통일민주시민교육 기본방향」과의 정합성을 위해 「통일교육지원법」의 목적 · 정의 조항(제1조, 제2조)에 '평화' 및 '민주시민교육'의 가치를 명시적으로 반영하는 개정을 검토하고, 중장기적으로는 법률 명칭 자체를 「평화통일교육지원법」 등으로 변경하는 방안도 논의할 필요가 있다.

이는 단순한 명칭 변경이 아니라, 안보 · 이념 중심에서 평화 · 공존 · 민주시민성 중심으로 전환되는 정책 방향을 법적으로 뒷받침하는 의미를 지닌다.

6) 성과 평가 및 환류 체계의 신설

대학 통일교육 지원사업에 대해 매년 성과 평가를 실시하고, 그 결과를 다음 연도 사업 설계에 반영하는 환류 조항을 법률 또는 시행령 수준에서 신설할 필요가 있다.

아울러 서울대학교 통일평화연구원의 통일의식 조사와 같은 기존 조사 체계와 연계하여, 대학 통일교육 참여 학생과 비참여 학생 간의 통일의식 변화를 비교할 수 있는 조사 설계를 제도화함으로써, 정책의 실효성을 근거 기반으로 검증할 수 있는 체계를 갖추어야 할 것이다.

[표 7] 법제도 개선 방안 요약

영역	현행 문제점	개선방안
법적 지위 (제8조 제3항)	임의규정으로 구속력 없음	강행규정으로 개정
실태조사	법적 근거 없음, 최근 통계 부재	제8조 제4항 조사 대상에 대학 포함 명문화
지원조직·예산	단년도 공모, 학교당 소액	거점 지원센터 지정, 다년도 재정지원 근거 신설
확산 유인	우수 사례가 개별 대학 자율에 국한	고등교육법 연계 인증·가산 제도 도입
법령 정합성	'통일교육'과 '평화통일민주시민교육' 병존	목적·정의 조항 개정, 법률명 변경 검토
성과관리	평가·환류 체계 부재	연례 성과 평가 및 환류 조항 신설

5. 결론

현재 대학 사회는 대내외적으로 어려운 환경이다. 이러한 문제를 해결하기 위해 교육부는 대학(특히 지방대학)을 살리기 위한 다양한 정책을 펴고 있다. 대학혁신지원사업, 국립대학육성사업, 앵커사업(구 RISE 사업), 글로컬 3.0 등 다양한 대학 지원사업과 특히 최근에는 일부 대학이지만 AI 중심대학 등을 포함한 다양한 지원사업을 하고 있다.

대학 입장에서는 등록금 인상의 한계로 국비 지원 사업에 의존하고 있다. 대학의 자율적 운영에는 한계가 노출되어 있다. 반면에 대학 통일교육을 위한 지원사업인 통일교육선도대학 사업 예산(일부 대학에 4년 동안 매년 1억 8천만원)은 다른 지원사업 대비 아주 적다. 대외적으로는 북한이 2023년에 제기한 "적대적 두 국가론"과 북 · 중 · 러 및 미 · 일 등을 포함한 외교 상황 또한 녹록지 않다.

이러한 상황에서 대학생을 포함한 20~30세대의 통일 회의론이 구조화되고 있는 현실 속에서, 대학 통일교육이 위축되어 온 원인이 무엇일까? 그러한 원인 중의 하나로 「통일교육지원법」의 규범 체계가 문제가 있다고 판단한 것이다. 이 연구의 출발점이다.

「통일교육지원법」은 공무원, 초 · 중등학교, 대학이라는 세 규율 대상에 대해 뚜렷이 차등화된 규범력을 부여하고 있으며, 그중 대학은 임의규정이라는 가장 낮은 법적 지위에 머물러 있다.

이러한 법적 공백은 대학 내 북한학과의 축소 · 통폐합, 통일 관련 교양과목의 소규모 개설, 대학 통일교육 지원사업의 영세성과 불안정성으로 이어져 왔다. 대진대학교 및 숭실대학교와 같은 예외적 성공 사례조차 제도적 확산 경로를 갖지 못한 채 개별 대학의 자율에 머물러 있다.

2025년 국립통일교육원의 국립평화통일민주교육원 개편과 「평화통일민주시민교육 기본방향」 수립은 통일교육의 패러다임 전환을 알리는 중요한 계기이다. 그러나 이러한 정책적 전환이 실효성을 가지려면 그 근거가 되는 「통일교육지원법」 자체의 개정이 병행되어야 한다.

이 연구가 제안한 제8조 제3항의 강행성 강화, 대학 실태조사의 법제화, 거점 지원센터와 다년도 재정지원 근거 마련, 「고등교육법」과의 연계를 통한 확산 유인 설계, 법령 · 용어 정비, 성과 평가 체계 신설이라는 방향은 대학 통일교육을 개별 대학의 시혜적 선택이 아닌 국가와 대학이 함께 책임지는 제도적 영역으로 격상시키기 위한 최소한의 출발점이라 할 수 있다.

다만, 이 연구는 대학 통일교육의 정량적 현황 자료를 상당 부분 과거 시점의 선행 연구와 법학적 관점의 개인 연구 측면, 경험칙(2012년 2월부터 2020년 3월까지, 경기도/경기북부지역통일교육센터 사무처장 8년, 2020년 4월부터 2024년 3월까지, 대진대학교 통일교육선도대학사업단장 4년, 2019년 11월부터 현재까지, 개성포럼 회장 7년)에 의존하고 있다는 한계가 있다. 역설적으로는 이 연구가 지적한 실태조사 공백의 문제를 그대로 보여주는 것이기도 하다.

향후 국립평화통일민주교육원 및 전국대학통일문제연구소협의회 차원에서 최신 실태조사가 이루어지고, 이를 기초로 한 후속 연구를 통해 이 연구가 제안한 법제도 개선 방안의 구체적 타당성이 검증되었으면 한다.

[참고문헌]

〈 단행본 〉

- 서울대학교 통일평화연구원, 『2025 통일의식조사』, 2025.
- 소성규/이종덕/장욱, 『남북한의 법』, 서울: 동방문화사, 2024.
- 통일부 국립평화통일민주교육원, 『2026 평화통일민주시민교육 기본방향』, 2026.

〈 논문 〉

- 고대유/소성규, “대학 통일교육의 성과와 방향 – 대진대학교 통일교육선도대학사업의 사례를 중심으로”, 『지역과 통일』 제4권 제2호, 대진평화통일교육연구원, 2024. 12. 31.
- 김종수, “대학통일교육 현황과 활성화 방안 연구.” 『북한학연구』 제11권 제1호, 동국대학교 북한학연구소, 2015.
- 모춘흥/김경식/정병화, “대학 통일교육의 의미와 정책적 지향점”, 『법과 정책연구』 제20집 제3호, 2020. 9. 30.
- 박찬석, “대학 통일교육 환경 개선 방안 연구”, 『대학연구』 제3권 제2호, 2024.
- 박형준, “대학 통일교육 현황과 개선 방안 연구: 건국대학교 글로컬캠퍼스 사례를 중심으로”, 『통일교육연구』 제21권 제2호, 2024.
- 서유림/이윤기/서민규, “CIPP 모형 기반 대학 통일교육 정책 평가– 통일교육 선도대학 사업을 중심으로”, 『통일문제연구』 2026 상반기 제38권 제1호(통권 제85호), 2026.
- 소성규, “통일교육지원법의 개정방향”, 『법과 정책연구』 제19집 제3호, 한국법정책학회, 2019. 9. 30.
- 조은희, “대학 통일교육 현황과 사례: 숭실대학교 사례를 중심으로”, 『교양교육연구』 제10권 제1호, 한국교양교육학회, 2016.

〈 Abstract 〉

The Current State and Tasks of University Peaceful Unification Education
- Focusing on Legal and Institutional Improvement Measures for Sustainable Unification Education -

Sung-Kyu SO*

This study aims to clarify why university peace and unification education is inevitably being structurally marginalized, and at what legal grounds, in the context of domestic and international circumstances in which interest in unification or North Korea is waning, and to propose concrete legal and institutional improvement measures to address this.

First, to this end, this study compares and analyzes the hierarchy of normative authority among three regulatory subjects—the Ministry of Unification, public officials, elementary and secondary schools, and universities—regarding the Unification Education Support Act and its subordinate laws; second, by reviewing the budget and operational status of the university's Unification Education Support Project; and third, by drawing implications for legal and institutional improvement through cases such as the Daejin University Unification Education Leading University Project, which has been designated as a Ministry of Unification public contest project and has operational experience.

While previous prior research focused mainly on policy studies regarding the current status of university unification education and ways to revitalize or improve it, this study is distinguished by its preparation of legal and institutional improvement measures to turn these policy proposals into a sustainable system.

At this starting point, the proposed amendment measures for improving the legal and institutional framework to revitalize sustainable peace and unification education include strengthening the enforceability of Article 8, Paragraph 3 of the Unification Education Support Act, legislating a university status survey, establishing a basis for support centers and multi-year financial aid, designing incentives for expansion through linkage with the Higher Education Act, revising laws and terminology, and introducing a performance evaluation system. These legal and institutional improvements can be seen as the minimum starting point for elevating university unification education from a discretionary choice benefiting individual universities to an institutional domain jointly borne by the state and universities.

Keywords: University Unification Education, Sustainable Unification Education, Leading Universities in Unification Education, the Unification Education Support Act, paradigm shift.

14) *Professor of Public Human Resources Law at Daejin University, Doctor of Law.

[발표2]

시민 평화통일교육의 현주소와 과제

발표: 이대훈 (피스모모)

토론: 전철후 (원광대)



시민 평화통일교육의 현주소와 과제

이대훈
(피스모모)

1. 서론

이 글에서는 이재명 정부의 국립통일교육원 개칭과 가운뎃점을 두 개나 찍은 새로운 교육정책 평화 · 통일 · 민주시민교육을 사례로 통일교육과 통일교육의 주제융합형 확장을 비판적으로 검토한다. 특히 개칭된 국립평화통일민주교육원에서 펴낸 평화 · 통일 · 민주시민교육 기본 방향 지침서를 중심으로, 주제융합형 교육의 기획 취지와 달리 교육 목표 설정과 설명에서 어떤 취약성이 드러나는지 살펴본다. 나아가 평화 · 통일 · 민주시민교육의 취지를 융합적 시민성 교육의 일환으로 해석하더라도 통일교육을 포함한 시민성 교육이 융합적 방향으로 발전할 가능성이 희박하다는 점을 논증한다.

주제융합형 모색 외에 시민성 교육과 남북관계 주제를 연결시키는 새로운 대안을 찾기 위해 두 가지 사례를 검토하여 시사점을 찾으려고 한다. 유네스코의 세계시민성교육의 구조와 원리가 첫 번째 사례이며, 유럽연합의 평화역량 중심의 교육 프레임워크가 두 번째 사례이다. 이 두 사례에서 열거식 교육목표 융합의 비현실성, 낮은 교육효과성을 제시하고, 시민성 교육을 기초과정으로 하는 민주, 인권, 평화, 통일 등 주제별 확장형 구조화를 제시한다. 그리고 시민성 교육을 역량 중심의 교육으로 전환할 필요성과 페다고지 혁신의 중요성을 제기하고자 한다. 덧붙여 통일교육이 역량중심의 시민성 교육으로 초점을 옮길 때 어떤 변화를 예상할 수 있는지 서술한다.

2. 융합적 시민성 교육 접근의 한계

1) 국립평화통일민주교육원의 평화·통일·민주시민교육의 문제

이재명 정부는 국정과제에서 평화 · 통일 · 민주시민교육을 핵심적인 정책 영역의 하나로 설정하였다. 기본 방향은 사회적 대화 활성화와 평화 · 통일 · 민주시민교육을 통해 국민과 함께하는 대북 · 통일정책을 추진하는 것으로 설정하였다. 구체적인 교육 정책으로는 시민교육 강화를 통한 민주시민으로서의 전인적 역량 함양 추진 및 초 · 중 · 고 학생 대상 시민교육강화, 군 헌법교육 강화를 강조했다.[1)]

정부는 이 국정과제에서 평화 · 통일 · 민주시민교육이라는 명칭과 '기존 통일교육을 평화 · 통일 · 민주시민교육으로 발전시킨다'는 의미를 분명히 했다. 이러한 교육의 기대 효과로서 국민이 균형 잡힌 통일 · 북한 인식을 확립하고, 평화 · 통일 · 민주시민으로서의 역량을 강화하는 것으로 설명되었다.

이에 따라 국립통일교육원은 2025년 11월 '국립평화통일민주교육원'으로 명칭이 변경되었다. 이에 따라 국립 교육기관의 목표는 통일교육에서 평화통일민주교육으로 변경되었다. 명칭 변경은 명칭에 합당한 교육 목표를 설명하는 설명 방식에도 변화를 가져왔다.

국립평화통일민주교육원이 펴낸 2026 평화 · 통일 · 민주시민교육의 기본방향: 내가 품고 있는 통일 씨앗 이라는 일종의 교육지침서를 보면 몇 가지 중요한 특징이 관찰된다.

먼저 교육의 성격이 "평화 · 통일 · 민주시민교육"으로 가운뎃점[2)] 3개를 포함하면서 이 점들로 구분되는 평화, 통일, 민주시민교육 세 개념으로 구성되어 있다. 이 점을 더하기 표시로 읽어야할 지, 교육을 수식하는 세 가지 수식어로 읽어야 할지, 이 전체 개념을 하나의 새로운 개념으로 이해해야 할지 질문을 던지면서, 이 자료의 본문을 통해 해석을 가하고자 한다.

먼저 가운뎃점의 역사를 살펴보면, 평화 · 통일교육이라는 이름으로 평화 용어를 통일교육에서 가운뎃점으로 접속시켜 도입한 것은 문재인 정부가 처음이었다. 그런데 이때 가운뎃점 사실상 모든 추측과 해석이 가능하도록 또는 난무하도록 만드는 효과를 가진 블랙홀과

1) 문아영, 「얽힌 실타래를 풀어가기 가운뎃점 너머의 평화교육: 2025 평화교육 정책에 관한 제언」 (연구보고서), 피스모모, 2025.

2) '가운뎃점' 표현과 '블랙홀' 비유 출처: 위 자료.

같은 기능을 했다. 예를 들어 2018년 발간된 〈평화 · 통일교육: 방향과 관점〉은 평화 · 통일교육의 핵심내용을 첫째, 평화통일 의지와 안보역량, 둘째, 안보의 대상이자 협력의 상대로서의 북한에 대한 균형있는 관점 등으로 설정하고 '건전한 안보의식'을 교육의 목표로 설명하는 등, 기존의 안보의식 함양과 군사 체험을 중심으로 하는 안보교육을 평화교육과 병행될 수 있는 것처럼 혼란을 야기했다. 사실상 누구나 원하는 대로 해석하거나 어떤 교육도 적절히 적당활 될 수 있도록 한, 해석의 블랙홀같은 역할을 이 가운뎃점이 수행했다.[3)]

그러므로 이재명 정부의 주요 국정과제의 하나인 "평화 · 통일 · 민주시민교육"은 블랙홀을 두 개로 늘려서 일종의 무한x무한의 해석을 가능하게 한다고 추정할 수 있다. 평화를 막연한 수식어로 민주시민 교육에 초점을 두는 것인지, 평화라는 막연한 가치를 전제로 통일교육과 민주시민교육을 융합하는 것인지, 점점 저평가되고 있는 통일교육을 부활시키기 위해서 새로운 접근 방식을 다른 시민성 교육에서 찾고자 하는 것인지, 교육부와 교육청에 제도화가 가장 잘 된 민주시민교육을 중심으로 통일과 평화에 관한 내용을 더하고자 하는 것인지, 또는 단지 애매한 표현으로서 애매한 교육 목표 설정을 염두에 둔 것인지 등등 시민교육에 진지한 사람이라면 많은 의문이 제기될 수밖에 없었다. 그렇지 않게 하려면 국립평화통일민주교육원의 교육 지침이 명료한 초점과 교육 실행 가능성을 제시했어야 한다.

두 번째 특징은 평화 · 통일 · 민주시민교육을 설명하는 위 자료의 설명에 매우 심각한 난맥상이 보인다는 것이다. 이 자료의 제목은 두 가지인데 작은 글씨의 첫 제목에는 교육을 수식하는 말이 (읽기에 따라서) 평화, 통일, 민주, 시민 네 가지가 대체로 동등하게 표현된데 비해, 큰 글씨의 두 번째 제목에는 "통일 씨앗"이라고 마치 교육 목표가 하나인 것처럼 표현되었다. 이 구성만 보면 평화, 민주, 시민교육을 통일 교육의 초점으로 융합시키고자 하는 계획 또는 욕망이 보인다.

1장의 제목은 평화 · 통일 · 민주시민교육의 목표이며 평화의식 함양, 평화통일 실현 의지와 태도 확립, 민주시민의식 함양 등 세 절로 구성되어 있다. 그리고 본문은 통일교육이 헌법 전문과 제4조의 정신으로 바탕으로 하고 있다고 밝히면서 이렇게 시작한다.

"이에 따라 평화 · 통일 · 민주시민교육은 한반도의 분단 현실에 대한 올바른 이해를 바탕으로 남과 북의 평화적 공존과 공동 성장, 그 이후의 통일과 사회 통합 과정에 필요한 민주시민의 역량을 민주적 방식으로 함양하여, 학습자가 이를 일상의 삶에 적용할 수 있도록 하는 것을 지향한다."

3) 위 자료.

이 규정은 우선 평화가 통일의 수식어이며 통일교육이 중심 주제라는 것을 밝히고 있고 "현실에 대한 올바른 이해"가 존재하고 교육을 통해 실현할 수 있는 것을 전제하고 있다. 평화의 개념이 통일을 수식하는 것일 때 평화교육은 다른 시민성 교육과 대등하게 또 온당하게 이 교육 규정에 융합되는 것은 아닐 것이다. 그러면 "평화"에 붙은 가운뎃점은 4가지 주제어를 위한 수평적 더하기의 역할보다는 애매화의 역할, 블랙홀의 역할을 한다고 봐야 할 것이다. 그리고 명칭은 길어지고 복잡해졌지만 여전히 오랜 통일교육의 전통이 유지될 것으로 추정할 수 있다. 1장의 말미는 "통일은… 역사적인 과제인 것이다"로 끝난다.

"올바른"은 시민성 교육에서 매우 경계해야 하는 언술이다. 올바른 이해, 올바른 역사 인식, 올바른 시민의식이 존재할 수 있다는 언술은 학습자를 수동화시키고, 강사와 교육 기획자에게 부당한 권력을 부여하며, 시민성 교육에 필요한 자발성, 창의성, 다양성, 탐구정신을 박탈한다. '통일'이나 '우리의 소원'을 오로지 하나로 국한하는 것과 같은 정답의 존재는 시민성 교육을 붕괴시킨다. 전체주의 교육이나 식민지 교육, 전통적인 도덕 교육에서는 등장할 수 있지만 현대 시민성 교육에서 등장할 수 없는 언어이자 사유이다.

"올바른"이라는 과거 통일교육의 흔적에서 시사되듯이, 개정된 교육 명칭의 길이와 복잡성과 무관하게 이 교육지침이 통일과 통일교육에 초점을 두고 있다는 흔적과 단서는 문서 곳곳에서 발견된다. 1장 3절 민주시민의식의 함양이라는 절에서도 민주시민의식이 통일한반도를 위한 것임을 분명히 했고 동시에 민주시민 의식을 설명하면서 "민족 구성원 모두가 주인이 되고"에서처럼 민주시민과 민족 정체성 사이의 긴장에 대해서도 외면하는 접근을 취했다.[4] 2장 1절에서는 "통일은 분단을 극복하고 한반도의 미래를 새롭게 구성하는 과정"이라고 표현하면서 두 국가 상태에서의 평화적 공존보다 통일이 우선되는, 최우선의 과제로 설정했다.[5] 2장 2절은 평화가 교육의 목표가 아니라 통일을 위한 가치로 명시했다.[6] 그리고 2장 3절의 내용은 민주시민교육과 민주시민의식이 현재의 평화로운 삶과 사회를 위해 필요한 영역으로 설명되는 바 없이, 통일과정에서의 필요성으로 설명하고 있다.[7]

가운뎃점을 평화, 통일, 민주시민이라는 교육의 세 가지 양태에 대한 융합의 관점으로 사용했을 가능성을 전제해도 일종의 자가당착의 문제가 발생한다. 교육 실천의 장에서는 큰

4) 위 자료 8쪽.

5) 위 자료 10쪽.

6) 위 자료 10쪽.

7) 위 자료 11쪽.

혼란이 야기될 것이다. 시민성교육이나 민주시민교육, 세계시민교육은 글로벌 연계성이 높아진 현대 (민주)사회에서 시민다움의 가치와 태도 및 행동양식에 대한 교육으로서 상당히 정립되어 있다. 그러나 평화시민교육, 통일시민교육은 평화시민, 통일시민이라는 개념과 실체의 부재 때문에 시민성 교육에서는 사실 매우 생소한 개념이 된다. 평화시민과 통일시민은 상상하기도 규정하기도 힘들다.

그러므로 평화 · 통일 · 민주시민교육이라는 명칭은 처음부터 평화시민교육, 통일시민교육, 민주시민교육의 3자 융합이 될 수 없었다. 이러한 융합이 가능한 것인지, 필요한 것인지, 의도한 것인지와 무관하게, 이 명칭이 담을 수 있는 유일한 문법은 평화와 통일을 수식어 또는 지향으로 하는 민주시민교육 외에는 없다. 그런데 이러한 문법은 역설적으로 국립통일교육원이나 통일교육기구에서는 받아들이기 힘들다. 명칭과 호명 대상 사이에 본질적인 어긋남이 존재한다.

2장 평화 · 통일 · 민주시민교육의 중점 방향의 표현들에서도 기존 통일교육의 욕망과 개선의 희망이 엿보인다.[8]

1. 통일은 분단을 극복하고 한반도의 미래를 새롭게 구성하는 과정이다.
2. 평화는 한반도 통일에 있어 우선되어야 할 가치이다.
3. 통일 과정에서 민주시민 역량 함양과 민주적 가치 확산이 중요하다.
4. 평화, 통일, 민주주의는 상호보완적이며 통합적인 관계이다.
5. 북한에 대한 이해는 균형적 관점과 인류 보편적 가치 규범에 기초해야 한다.
6. 한반도 통일은 민족문제이자 국제문제이다.
7. 남북관계 발전을 위해 남북 간 기존 합의를 존중하고, 화해 · 협력과 평화공존의 노력을 강화해야 한다.
8. 통일은 국민적 합의에 기반하여 추진되어야 한다.
9. 통일을 위해서는 국제사회의 지지와 협력이 필요하다.
10. 통일을 통해 구성원 모두가 자유와 인권을 보장받고 평화로운 삶을 누릴 수 있는 민주국가를 건설해야 한다.

상당수가 동의하기 어려운 표현들이 다수 등장한다. 한국을 포함한 한반도의 두 국가가

8) 위 자료 9쪽.

현재 구현하고 있는 고도의 무장력, 파괴력과 공격 전략이 2번 항목과 병존할 수 있을까? 2번 항목을 교육 목표로 할 때, 한국의 군사력과 무기개발 등에 대해서 침묵을 지켜야 할 것인가? 한만도 통일이 국제문제라는 점에는 다수가 동의하겠지만 민족문제라는 점에 어느 정도 동의가 있을까? 분단 극복과 통일을 항상 동일시할 수 있을까?

물론 잘 기획하면 이러한 논쟁적인 면을 교육 속에 녹여낼 수 있다고 상상할 수는 있을 것이다. 그러나 위와 같은 목표 구성이 전형성을 갖고 있다는 점, 즉 일부 개선되었지만 기존 통일교육의 목표 설정에 가깝다는 점에 주목할 필요가 있다. 긴 수식어나 긴 명칭화 없이 새 정부의 새로운 통일교육의 설명으로 더 합당하다.

그래서 그다지 새롭지 못한 교육의 틀에서는 통일교육과 안보교육와 불편한 동거가 남긴 흔적도 드러난다. 2장 5절 북한에 대한 이해와 관련된 절은 북한을 이해하고 관계하기 위한 접근을 설명하는 절인데, 이러한 표현과 문법으로 구성되어 있다.

"우리는 균형적 관점에서 북한을 이해하여야 한다. 북한은 통일로 가는 과정에서 우리와 함께 통일의 기반을 만들어 가야 할 협력의 상대이면서도, 한반도의 정전체제를 평화체제로 바꾸지 못한 현재 상황에서는 아직 우리 안보를 위협하는 경계의 대상이기도 하다는 이중성을 가지고 있다.

그리고 우리는 인류 보편적 가치 규범 위에서 북한을 이해해야 한다. 객관적 사실에 대한 균형적 관점에 기초하여 북한 체제의 특징, 북한에서 일어나는 여러 현상을 있는 그대로 볼 수 있는 시각과 기준을 확립하여야 하며, 특히 이러한 현상이 나타나게 된 본질적 요인을 이해하여야 한다. 이러한 과정에서 자유, 평화, 인권, 민주주의와 같은 인류 보편적 가치 기준이 북한 이해의 중심이 되어야 할 것이다."[9]

첫 문단은 전통적인 안보교육의 흔적을 지니고 있다. 안보의 정치, 안보비판의 교육의 관점에서 보면, 전통적인 안보교육이 지행하는 일방적 위협 설정, 안보 정치의 상호작용에 대한 의도적 무시가 반영되어 있다. 평화교육, 인권교육의 이론과 토대에서 말한다면 안보문제와 안보학, 안보의 정치에 대한 교육적 검토 없이 편향적인 안보 언어를 빌어다 쓴 것이다.

두 번째 문단은 일단 보편적 가치를 기준으로 북한에 대해 보다 공정하게 그리고 변화지향적으로 이해하는 방향을 제시한 것으로 읽을 수 있다. 그러나 두 국가론, 국가 호칭 문제, 유엔 회원국으로서 지위, 한반도 두 국가의 새로운 (주권국가들의) 국제관계를 염두에 둔다면 자유, 평화, 인권, 민주주의라는 제 가지 "인류 보편적 가치"는 매우 선택적으로 제한된

9) 위 자료 13쪽.

것이다. 국제법상의 주권 존중, 외교와 협력을 통한 국제안보의 추구, 국제법에 따른 군비축소의 의무와 상호성 등 조선과 한국에 공히 적용되어야 할 보편적 가치와 규점을 훨씬 많다. 위에서 언급한 4가지 가치는 모두 현재의 조선에 불리한 가치들이므로, 이와 같은 다른 가치의 생략을 염두에 둔다면 이 문단은 대단한 한국 편향적, 우선적이다.

3장 평화 · 통일 · 민주시민교육의 교수 방법은 방법론의 나열로 그치는 한계가 있다. 유네스코의 세계시민성 교육에서 강조되는 변혁적인 페다고지[10]의 중요성에 비하면 3장은 비중이 너무 적고 몇 가지 방안들이 연결성 없이 나열되어 있다. 변혁적 페다고지의 교육의 변혁/변형의 과정과 교육참여자의 변화/변혁 과정이 무시되어 있고, 교사/교육자의 변화/변혁이 전혀 언급되지 않았다. 페다고지의 효과를 방법론적인 효과로 축소시키면서 지금까지 반복된 교육방법론의 열거로 그치고 있다. 교육실천가들에게 뚜렷한 시사점을 줄 수 없는 장이다.[11]

이 지침은 만드는 과정에서 고심이 깊었겠으나 교육지침으로서는 너무나 큰 난맥상을 보여주고 있다. 아마도 교육 프레임의 문제에 기인한다기 보다는 4가지 목표를 가운뎃점으로만 연결시킨 교육정책 목표 설정의 즉흥성, 산만함에 기인한다고 생각한다. 처음부터 불가능한 목표설정이었다. 교육목표 설정에서 가운뎃점의 전통은 사라져야 한다. 그리고 질문해야 한다. 무엇을 원하는가? 과거 통일교육을 유지하면서도 적절히 확장된 통일교육인가? 아니면 이러한 난맥상을 직면하고 이 시대에 제기되는 다면적인 도전과제를 유기적으로 연결시킨 대안적인 시민 교육인가?

2) 민주, 통일, 평화, 시민성 등 교육 융합의 문제

이러한 변화를 교육의 융합으로 보고 이러한 융합이 합당하다는 시각이 많다. 예를 들어 국립평화통일민주연구원의 강채연은 이러한 융합 모델이 "최근 한반도 평화 프로세스의 재개 움직임과 함께 통일교육의 패러다임 전환 필요성이 대두되었"고 "기존의 북한 · 안보 중심의 통일교육에서 벗어나 평화 · 통일 · 민주시민교육(Peace, Unification, and Democratic Citizenship Education, 이하 PUDe)이 융합된 새로운 통일교육 모델의 필요성이 등장한 것"으

10) 교수학습방법론이라는 pedagogy의 오역을 피하기 위해 transformative pedagogy를 변혁적 페다고지로 표현한다.

11) 평화교육에서의 페다고지 혁신의 중요성을 설명한 자료 예시: 이대훈, 『모두에게 배우는 PEACE 페다고지 평화교육』, 피스모모, 2016

로 이해한다.[12] 교육현장에서도 교육설계자의 취향에 따라 여러 주제가 연관되어 있다고 보고, 인권, 평화, 민주, 생태, 지속가능성, IT 교육을 융합시키려는 시도가 자주 관찰된다.

그러나 앞에 붙이는 수식어와 상관없이 여러 분야의 시민성 교육을 융합하는 것이 더 좋은 통일교육을 만드는지 의문을 먼저 제기하고자 한다.

융합 모델을 선호하는 이유로 종종 발견되는 것은 이름이 다른 시민교육의 각 분야가 서로 무관한 것처럼 혼란을 준다는 것이고 이를 우려하는 교육실천가들은 분절된 것보다는 통합된 교육을 선호한다는 관찰이 있다. 위 논문에서도 "교육 영역에서는 통일, 평화, 시민교육이 개별 과목, 또는 사업으로 분절되거나 각각 별도의 체계로 운영되면서 교육적 시너지를 창출하지 못하고 있다… 분절적 통일교육의 구조는 다음 과 같은 한계로 지적되기도 한다… 통일교육은 안보 중심적 접근에 머물러 평화적 통일 의식 함양에 한계를 보일 수 있다"[13]는 조사결과를 융합적 통일교육의 중요한 근거로 제시하고 있다.

이는 교육청 지침상 평화교육을 시행해야 하는 교육책임자가 경험하는 어려움과도 유사하다. 평화의 개념 정의가 어렵고, 각각의 평화교육 종류마다 이름이 서로 다르고, 남북관계를 다루는 평화교육과 통일교육의 구분이 어렵고, 평하교육도 민주시민교육이라고 하면 거부감을 느끼는 사람도 있고, 세계시민교육과 평화교육이 비슷해 보이기도 하다는 등의 반응은 위 '분절성'에 대한 고충과 유사하다.[14]

시민성 교육에서 융합의 운동성은 한도가 없다는 문제를 안고 있다. 남북관계와 관련된 통일교육이 평화, 민주, 시민 교육의 영역 뿐만 아니라 인권, 생태, 젠더, 지속가능성, 국제관계, 국제협력, 세계시민성, 비판적 시민성, 간문화성 등 현대사회에서 시민성을 구성하는 많은 주제들과 융합하지 말아야 할 이유는 특별히 없다. 그러므로 융합의 교육은 반드시 확산과 애매화의 딜레마에 직면하게 된다.

이재명 정부의 평화통일민주시민교육에서처럼 융합의 범위를 인위적으로 제한하여 선택한다고 하더라고, 각 분야의 전문성이 깊이 융합되어 새로운 교육의 모델과 인력을 양성하는 것은 시간상으로나 교육 인프라와 효과 면에서나 항상 부족한 결과를 낳는다. 제한된 시간과 인프라의 제약을 받는 현장 교육실천가들은 불가피하게 가운뎃점을 지우고 짧게, 문서

12) 강채연, 「사회적 대화를 통한 평화·통일·민주시민교육 통합 연구」, 『통일과 평화』 제17집 4호 (2025), 316쪽

13) 강채연, 위 자료, 정호성, 「지역의 통일교육 운영 사례」 『통일과 평화』 제14집 2호 (2022), 507~520쪽

14) 이대훈 외, 『학교 현장 적용을 위한 평화교육 정책 연구』, 서울시육청, 2019, 67~74쪽.

상 그럴듯하게 할 수 있는 분절적 교육을 선택한다.[15] '가운뎃점'을 사용하는 교육정책은 온전히 실현되기 어려운 운명 즉 교육실천가들에 의해 자발적 잘려나가고 단순화되는 운명을 가졌다.

가운뎃점의 편리함을 포기할 경우, 시민성 교육과 주제의 구조를 먼저 생각하면 좋을 것이다.

3. 대안

1) 세계시민성 교육의 사례

민주시민교육과 같은 명칭의 구조를 살펴보면 민주는 수식어이고 시민성교육을 줄여서 시민교육이 본체임을 알 수 있다. 세계시민교육도 마찬가지로 구조화되어 있다. 즉 공존의 삶을 위한 시민성 교육의 바탕(fundamental) 교육이라는 설정이다. 유네스코의 교사연수전문기관인 아시아태평양국제이해교육원에서 세계시민성 교육의 확대를 위해 핵심 문구를 정할 때 "Learning to Live Together" 정한 것은 21세기 보편적 삶과 생존이 이 교육의 바탕이라는 점을 분명히 한 것이다.

유네스코의 세계시민교육의 경우 명칭과 목표의 설정 및 서술, 교육자를 위한 가이드라인에는 이러한 장점이 있다. 시대의 변화를 따라가는 시민성 교육이며 세계(global)은 수식어라는 점이 분명하다. 기존 시민성 교육의 전통과 축적된 경험 위에서 다양한 개혁을 취하는 것이다.[16] 이 교육의 시행 전문기구인 아시아태평양국제이해교육원의 교육지침은 가장 먼저 세계시민교육의 핵심 목표를 인지, 정서, 행동 영역으로 개념화한다.

15) 평화교육 분야 교사, 교육실천가들에 대한 위 조사(위 자료), 정호성, 「지역의 통일교육 운영 사례」 『통일과 평화』 제14집 2호 (2022), 507~520쪽. 김영철 외, 『평화교육 사례분석 및 실행방안 연구』 (수원: 경기도교육지원청, 2017)도 이를 잘 보여준다.

16) 유네스코. (2015). 『세계시민교육: 학습 주제 및 학습 목표』. 유네스코 아시아태평양 국제이해교육원. 유네스코 아시아태평양 국제이해교육원. (2018). 『세계시민교육 정책 개발을 위한 가이드』. 유네스코 아시아태평양 국제이해교육원.

정리 1 : 세계시민교육의 핵심 개념 영역[17]

- **인지적 영역**
  지역사회 · 국가 · 범지역 · 세계의 이슈를 비롯해 다양한 국가 및 사람들 간의 상호연계성 · 상호의존성에 대한 지식, 이해, 비판적 사고를 습득한다.
- **사회·정서적 영역**
  차이와 다양성에 대한 존중, 연대 및 공감, 가치와 책임을 공유하여 인류애를 함양한다.
- **행동적 영역**
  더 평화롭고 지속가능한 세상을 위해 지역 · 국가 · 세계적 차원에서 효과적이고 책임감 있게 행동한다.

그리고 학습자들의 학습 목표를 이렇게 제시한다.[18]

- 세계 · 국가 · 지역의 체계 및 과정에서 발생하는 글로벌10 이슈와 상호연계, 글로벌 거버넌스의 구조, 시민의 권리와 의무를 이해한다.
- 차이와 다양한 정체성(문화, 언어, 종교, 젠더, 인류보편성)을 인식하고 인정하며, 갈수록 다양해지는 세상에서 살아가는 데 필요한 기술을 발달시킨다.
- 시민 문해력(civic literacy)에서 중요한 역량(비판적 탐구, 정보 기술, 미디어 문해력, 비판적 사고, 의사결정능력, 문제해결능력, 협상능력, 평화구축능력, 개인적 · 사회적 책임감)을 함양하고 실제 삶에 적용한다.
- 가치관과 신념을 탐구하고 인정하며, 그것이 사회정의와 시민참여에 대한 인식, 정치적 · 사회적 의사결정에 어떤 영향을 끼치는지 이해한다.
- 다양성을 존중하고 다른 사람이나 환경에 대해 공감하고 보살피는 태도를 함양한다.
- 젠더와 사회경제적 지위, 문화, 종교, 연령 등에 기반한 차별 및 불평등을 비판적으로 분석하는 능력을 기르고, 공정성과 사회정의에 대한 가치관을 정립한다.
- 충분한 지식정보를 갖고 적극적이며 책임감 있게 행동하는 세계시민으로서 글로벌 현안에 대하여 지역 · 국가 · 세계적 차원에서 참여하고 기여한다.

17) 유네스코. (2015). 『세계시민교육: 학습 주제 및 학습 목표』. 유네스코 아시아태평양 국제이해교육원, 19쪽.

18) 위 자료, 20쪽.

그리고 교육의 효과, 결과로서 창출된 학습자의 변화(transformation)을 "지식정보와 비판적 문해력을 갖춘 학습자, 풍부한 사회적 관계 속에서 다양성을 존중하는 학습자, 윤리적 책임감을 갖고 참여하는 학습자" 등 세 가지로 명료하고 정의한다.[19] 이 교육이 원하는 시민성의 모델이다. 이어서 교육자에게 요구되는 변혁, 핵심적으로 변혁적 페다고지에 관한 지침이 따른다.

유네스코의 세계시민성교육은 이 바탕 교육을 필수로 하여 세분화된 연관 교육로 확장된다. 대표적으로 인권, 평화, 지속가능성/생태, 인권, 젠더, 혐오대응, IT연계 교육 등이다. 유네스코의 세계시민성교육의 틀에서는 간결하고 핵심적이며 확장된 연관 교육의 바탕이 되는 핵심 교육 목표가 보편적 정의의 개념으로 규정되어 있다. 그리고 학습자와 교육자가 변화하여 도달해야 할 목표의 상이 명료하게 설정되어 있다. 주제별, 분야별, 관심사별 교육은 이러한 세계시민성의 바탕에서 확장되고 응용되는 접근방법을 취한다. 그래서 이러한 교육을 수행할 기본 교사연수에도 1주일에서 3-4주간 소요되며 교사연수 프로그램은 각각의 교사가 마주할 학습자의 특성별로 교육을 설계하는 연수가 마지막에 배치된다.

2) 유럽연합 평화역량 교육 지침 사례

다른 시민성 교육과 유사하게 평화교육도 20세기 후반에 들어 역량 중심으로 구조화되는 경향을 보이고 있다. 다른 시민성 교육 분야보다 더 정교하게 역량 형성에 초점을 두면서, 즉 현실을 변화시킬 학습자의 능력에 초점을 두면서 정교하게 발전한 교육의 틀로서 유럽의 독일, 영국 등 5개국의 청소년 평화교육 기관들의 유럽연합 교육프로그램 개발의 하나로 연구하여 발표한 「평화를 위한 배움의 설계: 평화교육 역량 프레임워크와 교육 지침」(Fras & Schweitzer, 2016)[20]을 들 수 있다. 이 지침은 구체적인 평화역량 중심 평화교육 정책의 프레임을 교사와 교육가들에게 제공하고 있다. 그 이론적 근거로서, 요한 갈퉁의 평화와 폭력의 구조성-문화성과 내면적-사회적-생태적 평화에 기초한 총체적 평화론, 그리고 요한 갈퉁의 ABC(태도-행동-맥락의 상호작용)의 변화를 평화구축(peacebuilding)을 위한 틀로 사용한다.

19) 위 자료, 21쪽.

20) Fras & Schweitzer, Designing Learning for Peace: Peace Education Competence Framework and Educational Guidelines (『평화를 위한 배움의 설계: 평화교육 역량 프레임워크와 교육 지침』), 2016/

역량 프레임워크 보고서가 개념화하고 있는 역량에는 맥락 변화 역량(contextual competence)과 행동 역량(actual competence)으로 나누어져 있으며 맥락 변화 역량에는 참여(participation), 다양성(diversity), 상호의존성(interdependence) 그리고 행동 역량에는 평화살기(living peace)와 평화 세우기(building peace)로 세분화하여 제시하고 있다.

통합적 평화역량은 자신으로부터 시작하는 행동 역량과 주변과 함께 변화를 시도하는 맥락 변화 역량으로 구분되는 것으로 하여, 아래와 같이 정의한다. 학습자 중심의 변화로 보면 교육의 목표가 이렇게 설정되는 것이다.

행동 역량의 교육목표

역량	교육 목표
비폭력성	① 비폭력 대화 ② '평화 감수성': 삶과 세계에서 해침과 해치지 않음에 대한 관찰과 인지 ③ 비폭력 존재와 삶의 방식으로부터의 영감 ④ 긍정적 사고 ⑤ '관계의 감수성': 관계 속에서 폭력 알아차리기 ⑥ (폭력) 자기조절 능력
일상적 갈등전환	① 갈등 속에서 희망/낙관 유지 ② 내적 개인 간 갈등에서 당사자, 요구, 이슈 알아차리기 ③ 자신과 타 존재와의 공감 empathy ④ 갈등 전환의 구조, 과정, 관찰하기 ⑤ 갈등전환 일상에서 실제 적용
현실세계 개입	① 함께 하는 평화로운 삶에 관한 비전 형성 ② 그물망 소통에 참여하는 경험과 수행 역량 ③ 그룹 역학 이해, 팀웍 만들기 ④ 평화공동체 비전으로 지역사회 활동 참여 ⑤ 지구촌 평화에 기여하는 팀 활동 ⑥ 지역사회 평화에 기여하는 집단적 윤리 구성
정체성 탐구와 다양성 수용	① 고유한 정체성 갖추기 ② 다른 정체성과의 관계 속에서 자아 찾기 ③ '편견 감수성': 자신과 주위의 문화적 편견 인식 ④ 생태계 다양한 존재와 함께 살기에 익숙해지기 ⑤ 다양한 존재들의 공존 익숙해지기

나아가 주변의 관계 또는 사회적 맥락을 변화시키는 맥락 변화 역량을 위해서 평화세우기 기획, 갈등전환, 기층 평화세우기, 평화증진과 지속이라는 4분야 세부 역량으로 구체화하여 교육목표를 설정하도록 한다. 학습자가 이와 같은 역량이 어느 정도 취득했는지 평가하기 위하여 역량별 측정 지표를 제시하고 있기도 하다.

맥락 변화 역량의 교육목표

역량	교육 목표
평화세우기 기획과 평가	① 갈등과 맥락 집단적 공동 분석 ② 자기 변화 능력 자가진단 ③ 변화 이론을 적용한 변화 경로 기획 ④ 요구 기반 개입 논리, 목표, 전략 구상과 평가 ⑤ 평가 결과를 계획에 반영하기
갈등전환	① 구체적 갈등의 평화적 전환 상상하기 ② 불의와 억압에 관한 인식 ③ 모임에서 포용적 참여 기획 증진, 장애 요인 감소, 힘주기 ④ 모임 활성화와 모임 간 연계 ⑤ 의사결정권 행사, 이를 통한 변화의 경로 창출
기층 평화세우기 활동 조직화 및 실행	① 평화를 위한 주창과 설득 활동 ② 비폭력 행동의 조직화 ③ 민대민 대면 과정을 통한 신뢰와 화해 경험 ④ 갈등이 있는 지역사회에서 협상과 조정을 통한 평화 세우기 ⑤ 참여적 공동체 형성 ⑥ 평화 전망에 따른 다양한 집단 간의 공동 행동 추진
평화 증진과 지속화	① 주어진 맥락에서 폭력의 수준을 관찰하기 ② 폭력에 대한 조기경보와 대응 방법 구상하기 ③ 지속적 평화에 기여하는 시민사회 시도를 강화하기 ④ 평화 증진에 기여하는 공식/비공식 제도 만들기 ⑤ 평화의 가치에 관한 인식 증진

맥락 변화역량과 행동 역량의 상화관계는 아래와 같이 설명된다.

맥락 변화 역량과 행동 역량

	맥락 변화 역량	행동 역량
정의	평화가 세워질 인적 생태적 맥락과 배경의 변화와 관련된 역량	갈등전환과 지속적 평화에 기여하는 개인의 행동과 관련된 역량
영역	참여, 다양성, 상호의존성	평화 살기 (평화의 삶), 평화 세우기
내용	- 인간의 평화 관련 행위에 관한 개념과 이론 (핵심: 참여, 다양성, 상호의존성) - 현실/사실에서 인간 행위가 평화에 미영향 이해 - 인간과 다른 모든 존재와의 평화로운 상호작용에 관한 핵심 가치	- 다양하고 상호의존적인 세계에서 평화로운 삶을 위한 구체적 역량들 - 협동적 평화적 전환적 접근에 의한 평화 세우기 역량

교육의 큰 목표는 평화교육의 설정되어 있지만, 이와 같은 역량 중심의 프레임워크 설정과 계획이 갖는 장점은 연관된 타 시민성 교육에도 분명한 시사점이 있다. 역량 목록이 매우 구체적이다. 역량의 범주가 나의 삶과 사회적 삶으로 단계적으로 구분되고 또 긴밀히 연관되어 있다. 구체적 목록화 만큼 교육의 설계와 평가가 구체화될 수 있다. 역량 중심 교육은 변화를 측정, 평가하기가 어렵지 않다. 교육의 효과를 측정할 수 있다. 맥락 변화 역량과 행동 역량은 나뉘어 있지면 서로 피드백을 제공하는 관계이다. 핵심적인 가치로 맥락 변화 역량에서의 참여, 다양성, 상호의존성, 그리고 행동 역량에서의 평화 살기, 평화세우기는 매우 함축적이며 보편적이다. 갈등, 전쟁, 폭력, 분단 등의 맥락이 있는 곳에서는 보편적인 시민성 교육의 틀로서도 손색이 없다.

3) 제언

첫째, 교육의 목표나 주제를 다수의 수식어로 덧붙여 표현하는 방식은 정책상으로나 교육실천상으로나 재고되거나 중단될 필요가 있다. 가운뎃점의 전통이 중단될 필요가 있다. 실효성이 없다. 교육실천에 혼란을 야기한다. 개념화, 체계화시키기 어렵게 만든다. 창안자의 욕망만 표현될 뿐이다. 주제 덧셈의 교육론은 교육론이 아니다.

둘째, 대안으로 다양한 시민성 교육을 기초과정(fundamental)과 확장과정으로 구조화하는 것이 바람직하다. 보편적이고 모두에게 중요하고 시민성 확장에 토대가 되는 것을 기초 또는 바탕 시민성 교육으로 설정하는 것이 바람직하다. 유네스코가 오랫동안 심의해서 정리한 세계시민성교육의 인지, 정서, 행동 차원의 핵심 개념과 목표, 학습자의 변혁 중심의 학습자

학습 목표의 목록화, 교육진행자의 필수적인 변혁적 페다고지 수행 역량을 기초과정의 중심에 두는 것이 필요하다. 유네스코의 세계시민성교육의 핵심 원리와 구성을 한국의 시민성 교육 기초과정으로 그대로 가져와도 좋다고 생각한다. 이는 분야별 욕망이 투영된 시민교육의 난맥상에 중심을 구성하는 역할을 할 것이다. 확장과정은 통상적으로 진행되는 인권, 평화, 민주, 통일 등 주제별 시민교육이 되는데 달라지는 점은 필수 기초과정에 토대를 두고 통합성을 가져야 한다. 바탕 시민성 교육의 토대 위에서, 남북관계 변화를 위한 교육, 남북생태 협력을 위한 교육, 군비 축소 교육, 일상의 민주주의 확장을 위한 교육 등으로 확장되는 것이 바람직하다.

셋째, 역량 중심의 교육으로 전환해야 한다. 이를 위해서 우선 시민성 교육에서 조속히 지식중심형, 전달형, 정답(올바른 견해) 추구형 교육 기획을 퇴출시켜야 한다. 이러한 전통적 교육은 국가 권력의 이념이나, 지식 엘리트의 욕망을 구현하는데 그치고 교육참여자의 변혁 가능성과 변혁적 교육진행자의 창출 가능성을 낮춘다. 역량 중심의 교육으로의 전환에는 교육론의 전환, 교육기획자의 전환, 역량 중심성에 대한 이해, 페다고지의 혁신, 지식전달형 강사 의존성 탈피가 필수적이다. 지식전달형 '올바른' 교육을 대체하고자 한다면 변혁적 페다고지론에 집중하면 좋겠다. 시민성 교육의 지평이 달라질 것이다.

넷째, 역량 중심의 교육은 어떤 변화에 필요한 역량을 체계적으로 목록화하는데서 시작한다. 역량의 목록화에 강조점을 두면 좋겠다. 예를 들어 환대, 반응, 요약, 연결, 해석, 종합 능력과 같이 목록화된 소통 역량 습득을 고려하지 않고 보에텔스바하 원칙을 적용하고 사회적 대화를 찬미하는 것은 효과적인 교육론과 거리가 멀다. EU 평화역량 교육프레임워크의 체계를 참조하면 좋을 것이다. 나의 삶 중심의 기초 역량과, 맥락과 환경을 변화시키는 사회적 역량을 구분하는 것이 필요하다.

다섯째, 통일교육을 어떻게 할 것인가? 국립통일교육원의 명칭 개정 사건에서처럼 국가의 통일교육은 갈 길이 없다. 민간의 민족주의적인 통일교육도 갈 길이 없다. 두 국가 중이한 국가가 완강히 거부하는 통일을 다른 국가가 교육을 통해 실현하고자 한다는 것은 이미 갈 길을 잃었거나 강제로라도 통일하겠다는 신호를 보내는 것 외에는 이해할 길이 없다. 그러나 민족주의를 뺀 다양한 교육 활동에서 찾을 수 있는, 서서히 드러나는 가능성이 있다. 국제정세 대신 국제관계로 생각하는 것처럼 '통일' 대신 '관계'라는 개념으로 생각하면 새로운 것이 보인다. 이웃하는 두 국가는 과거사나 민족성과 관계없이 다층적인 관계가 긴밀히 얽혀 있기 때문에, 두 국가의 관계에 대해 시민이 어떻게 인식하고 어떤 역량을 준비하면 좋은지는 매우 훌륭한 교육의 주제와 영역이 된다. 인권교육에도 관계성 교육이 중요한 비중

을 차지한다. 평화교육 갈등조정 교육에서 관계성과 관계 역량을 핵심 중의 핵심이다. 생태-지속가능성 교육도 그렇다. 세계시민성 교육도 그렇다. 통일교육의 욕망 속 합리적인 면은 평화적 관계를 통해 찾는 미래(변혁)라는 주제이다. 이 주제를 중시하면 '하나로의 일치'는 이제 버려도 좋다. 평화로운 또는 정의로운 관계 변혁은 전통적으로 다양한 많은 시민성 교육의 주제이므로, 관계성 변화에 중점을 두게 되면 과거의 통일교육은 현재의 시민성 교육으로 효과적으로 녹아스며들 수 있다.

평화통일민주시민교육에 내재된 혼란스러운 욕망으로부터 어떻게 변화할 것인가에 초점을 두고 요약하면 이렇다. 덧셈형 주제 확장 또는 융합형 시민교육은 답이 될 수 없으며, '올바른' 인식 형성 교육의 폐해에 주의를 기울이며, 모든 사회교육의 기초과정이 되는 펀더멘털 시민성 교육을 더욱 심화하고 강화하면서, 주제별 교육으로 확장하는 것에 노력을 기울일 필요가 있으며, 통일 대신 조선과 한국의 현재와 미래 관계에 대해서 교육의 초점을 두되 자국의 폭력성, 낙후성, 공격성을 포함해서 새로운 관계 모색에 필요한 역량 중심 교육을 새롭게 개념화하고 기획하는 것이 필요하다. 이러한 역량이 국제적이면서 로컬한 글로컬한 성격을 가질 수 밖에 없다는 면에서, 국립평화통일민주시교육원의 새 교육지침서가 말하는 것처럼 "한반도 통일은 민족문제이자 국제문제"라는 병렬적 서술이 얼마나 낙후한 것인지에 대해서도 자각이 필요하다. 한반도 두 국가에 대한 '국제'의 힘과 작용에 대한 이해를 심화시키지 못하면, 한반도와 주변에 대한 미래는 교육에 담는 것이 아예 불가능할 것이다.

[참고문헌]

〈 국문 단행본 〉

- 김영철 외. 『평화교육 사례분석 및 실행방안 연구』 수원: 경기도교육지원청, 2017.
- 문아영. 『얽힌 실타래를 풀어가기 가운뎃점 너머의 평화교육: 2025 평화교육 정책에 관한 제언』 서울: 피스모모, 2025.
- 유네스코. 『세계시민교육: 학습 주제 및 학습 목표』 서울: 유네스코 아시아태평양 국제이해교육, 2015.
- 유네스코 아시아태평양 국제이해교육원. 『세계시민교육 정책 개발을 위한 가이드』 서울: 유네스코 아시아태평양 국제이해교육원, 2018.
- 이대훈. 『모두에게 배우는 PEACE 페다고지 평화교육』 서울: 피스모모, 2016.
- 이대훈 외. 『학교 현장 적용을 위한 평화교육 정책 연구』 서울: 서울시육청, 2019.

〈 국문논문 〉

- 강채연, 「사회적 대화를 통한 평화 · 통일 · 민주시민교육 통합 연구」, 『통일과 평화』 제17집 4호 (2025)
- 정호성, 「지역의 통일교육 운영 사례」『통일과 평화』 제14집 2호 (2022), 507~520쪽.

〈 외국어 단행본 〉

- Fras & Schweitzer, 『Designing Learning for Peace: Peace Education Competence Framework and Educational Guidelines』 (『평화를 위한 배움의 설계: 평화교육 역량 프레임워크와 교육 지침』) 2016

[발표3]

사회적 대화를 통한 한반도 평화 공론화

발표: 이태호 (참여연대)

토론: 안재영 (DMZ 평화동행)



평화·통일 시민대화 의제 개발 적용 현황과 개선 방향

- 평화통일비전 사회적 대화 전국시민회의의 활동사례와 시사점

이태호
평화·통일 비전 사회적 대화 전국시민회의 공동운영위원장
참여연대 평화군축센터 소장

1. 들어가며 : 평화·통일 시민대화 의제 개발/관리의 중요성

정치적 양극화는 한국뿐만 아니라 전세계적 현상이다. 한국에서는 분단, 전쟁, 오랜 휴전기간을 거쳐오면서 대북/대외 정책 관련 이념적 정치적 갈등이 심화되어왔고, 우리 사회 이념적 정치적 갈등을 주된 축으로 작용하고 있다.

2018년 시작된 한반도 평화프로세스가 중단된 이후 남북관계가 급격히 악화되었고 최소한의 소통창구조차 작동하지 않고 있는 가운데, 한반도 주변의 정세도 요동치고 있다. 냉전 형성기 이래 가장 중대한 전환기를 맞고 있다는 분석도 있다.

그러나 정치적 양극화와 이념적 갈등으로 인해 정권이 바뀔 때마다 외교통일안보 정책이 큰 폭으로 뒤바뀌는 등 국가와 사회의 대응력을 약화시키고 그것이 다시 불신과 갈등의 원인으로 작동하는 악순환이 반복되고 있다. 더욱이 전문가와 정치권 중심의 외교안보 정책 결정구조, 시민이 자유롭고 안전하게 참여할 수 있는 공론장의 부재는 상황을 악화시켜왔다. 대북 통일 정책, 외교 안보 정책 분야는 시민의 참여와 숙의를 통한 개입이 가장 절실한 영역의 하나다.

최근 들어, 공공정책 결정 과정에 시민이 직접 참여하여 숙의를 통해 영향을 미치는 숙의민주주의적 실험들이 전세계에서 활발히 시도되고 있다. 유엔은 '시민 모드(Citizen Mode)'를 활성화함으로써 시민들이 개인적 이익이 아닌 공공선을 위해 사고하도록 장려해야 한다고 권고하고 있다. "시민들이 자신과 공동체에 영향을 미치는 결정에 직접 참여하도록 촉진하는 것이 신뢰회복의 중심"이라는 것이다.

한국에서도 시민숙의 및 공론화에 관한 실험은 20년 여의 제법 오랜 역사를 지니고 있으나 대부분 정부 주도의 일회적인 실험에 머물러왔고, 아직 제도화되지 못한 상태다. 이들 실험 중 시민사회와 정부가 협력하여 실질적인 추진체계를 갖추고 일관되고 지속적으로 시민참여 숙의를 진행해온 사례는 극히 드물다.

이 점에서 2018년부터 지금까지 진행되어온 <평화·통일에 관한 사회적 대화>는 보수·중도·진보 시민사회단체와 7대종교가 함께 민간추진기구—평화·통일에 관한 사회적 대화 전국시민회의(이하 통일비전시민회의)—를 구성하여 통일부, 지방자치단체 등과 더불어 지금까지 꾸준히 사회적 대화를 이어오고 있다는 점에서 주목할만하다.

통일비전시민회의는 시민의 직접적인 참여로 '통일국민협약안을 도출하는 등 지난 8년여간 다종다양한 내용과 형식의 사회적 대화를 통일부 및 지방자치단체, 시민사회단체, 각급 공교육 기관과 더불어 진행해왔고, 이를 위한 의제와 교재, 대화 방식과 모델 등을 개발하고 꾸준히 개선하여 대화 정착과 확산의 기반을 다져왔다.

대북 통일 정책 등 이념적 갈등이 첨예한 영역의 시민대화에서는 참여하는 시민 또는 이해관계자 그룹의 대표성이나 균형성, 대화 운영 주체의 정치적 독립성과 중립성, 공정성 못지 않게, 의제 선정 절차와 결과물, 선정된 의제에 대한 정보 제공의 공정성, 중립성, 적절성, 합목적성 등을 보장하는 것이 결정적으로 중요하다.

아래에서는 시민 숙의·공론화의 일반적 성격과 평화·통일 시민대화의 특성을 고려한 의제 선정/도출의 원칙과 방식, 주요 내용을 통일비전시민회의의 대화 사례와 관련 연구결과를 토대로 살펴보고, 평화·통일 시민대화 정착과 확산을 위한 의제-교재 개발 관리체계의 정립 및 제도화 방향에 대해서 제시하고자 한다.

2. 평화·통일 시민대화 의제의 특징과 구성요소(선정의 원칙)

1) 시민 숙의·공론화 의제의 특성과 의제선정의 원칙

숙의민주주의와 시민의 권리

현재 국회에 상정되어 있는 시민참여기본법안(이해식 의원 대표발의)[1]은 "시민은 자신의 권익과 사회적 가치의 실현을 위하여 공공정책 결정 과정에 참여하고 자율적인 시민사회 활동을 수행하며, 민주시민으로서의 역량을 강화하기 위한 교육을 받을 권리를 가진다"고 시민참여의 권리를 정의하고 있다. 이 법안은 숙의, 공론화 등 시민정책결정

1) 이해식 의원 외 29인. "시민참여기본법안"(의안번호 15823), (2025. 12. 31 발의)

참여를 보장하고 질적으로 강화하는 것도 입법목표의 하나로 제시하고 있다. 법안은 '시민숙의'를 "시민과 이해관계인 등이 참여하여 공공정책 및 사회현안에 대해 균형잡힌 정보를 바탕으로 자유롭게 토론하고 숙고하여 쟁점에 대한 이해를 높이거나 공통의 인식을 찾아나가는 과정", '공론화'를 "공공정책 및 사회현안에 관한 특정 의제나 쟁점을 공공영역에 제기하여 사회적 관심과 논의를 촉발하고 시민과 이해관계인의 의견을 수렴하는 과정"으로 각각 정의하고 있다.

숙의·공론화의 일반원칙

시민참여기본법안은 또한 숙의·공론화에 관해 "국가 및 지방자치단체는 주요 공공정책 및 갈등 현안에 관해 시민과 이해당사자가 직접 참여하는 숙의공론화를 보장하고 이를 효과적으로 시행하기 위한 독립성, 공정성, 투명성, 민주적 정당성을 갖춘 절차와 방안을 마련하여야 한다"고 숙의·공론화 추진 원칙의 대강을 제시하고 있다. 시민참여 숙의·공론화 선정과 그 전달 과정 역시 이같은 원칙에 기초하여 이루어져야 한다.

숙의·공론화 의제의 구성요소 : 기대 결과와 초점 질문

숙의·공론화 의제는 대체로 숙의주제(의제), 초점질문(세부의제), 필수기초정보로 구성된다. 이 구성요소를 채워나가는 과정이 의제선정 과정이라 할 수 있는데, 이 과정은 숙의(토의토론)의 기대 목표(output) 및 결과(outcome)를 구체화하는 과정과 긴밀히 연결된다. 의제를 선정하고 숙의를 위한 초점질문을 구체화하는 과정은 기대목표와 결과를 구체화하는 과정이기도 하다. 그 역도 마찬가지로 성립한다.

의제의 특성과 대화모델

대화 의제와 기대 결과에 따라 대화모델과 초점질문의 내용과 형식이 정해지는데, 대화모델은 대체로 선호확인형(숙의조사형)과 합의형성형으로 구분된다. 선호확인형 대화모델로는 피시킨의 숙의조사(Deliberative Poll), 시민배심제(Citizens' Jury), 시민의회(Citizens' Assembly) 등이 있고, 합의형성형으로는 시민합의회의(Consensus Conference), 플래닝 셀(Planning Cell), 해커톤 등이 있다. 이 두가지 대표적인 형식 이외에 타운홀미팅, 주민(시민)참여예산제 등 시민과 이해당사자의 의견을 수렴하는 숙의·공론화 모델을 다양하게 설계할 수 있고 적용할 수 있다.

선호확인형(숙의조사형) 대화의 초점질문은 대별되는 특정 주장이나 시나리오/대안에 대한 가부, 찬반, 선택 등을 주문하는 방식으로 이루어진다. 반면, 합의형성형 대화의 초점질문은 합의를 도출하기 위한 후보 명제나 아이디어의 제시를 주문하는 방식으로 이루어진다. 두가지 유형 모두 관련한 초점질문에 응답할 수 있도록 필수기초정보와 전문가 자문이 균형있게 제공되도록 설계되어야 한다. 특히 선호확인형 대화 의제설계 과정에서는 참가자에게 선택을 요청하기 위한 주요주장/대안/시나리오의 정리와 제시도 포함되어야 한다.

예컨대 선거관리위원회의 개혁이 숙의 주제(의제)로 제안되었다고 가정할 경우, 기대목표에 따라 초점질문과 숙의방식은 달라질 수 있다. 선관위 개혁과 관련하여 의회나 공론장에서 주장되고 경합해온 주장(방안 등)에 대해 참가자들의 숙의를 통해 각 방안의 장단점에 대한 참가자들의 이해를 높이고 숙의 사전사후 참가자의 선호 변화과정을 살펴 정책 반영의 기초로 삼는 것을 기대하는 경우와 선관위 개혁에서 가장 중요하게 검토해야 할 원칙이나 방향에 대해 숙의하여 공동의 합의 또는 권고 사항을 도출하는 것을 기대하는 경우 초점질문은 달라질 수 있고, 질문과 연동된 필수정보 제공의 내용과 형식도 달라질 수 있다.

대화참가자의 유형

한편, 대화참가자의 유형에 따라 대체로 미니공중(Mini-public) 대화, 이해관계자(Stakeholders) 대화로 구분된다. 대화의 잠재적 주체들의 인구특성을 반영하여 표본층화추출방식으로 참가단을 구성하는 미니공중(mini-public)의 대화, 해당 이슈에 관심이 있는 시민과 이해관계자들이 참여하는 이해관계자 대화 등으로 구분할 수 있다.

미니공중의 표본은 인구특성에 따라 성별, 연령별, 지역별 균형을 고려하고 경우에 따라서는 주관적 이념성향과 경제적 위치 등을 고려하게 된다. 한편, 이해관계자 대화의 경우, 서로 다른 관심과 입장을 가진 이해관계자들이 균형있게 자발적으로 참여했는지가 중요한 고려요소가 된다.

대화 기대효과의 측면에서 미니 공중대화는 인구특성을 객관적으로 반영함으로써 대화결과의 객관성과 대표성을 높이는 효과를 발휘할 수 있다. 한편, 이해관계자 대화는 쟁점형성과 확산 혹은 갈등형성의 주체들이 참여함으로써 상호이해의 증진과 역지사지를 통해 잠재적 갈등을 완화하는데 효과를 발휘할 수 있다.

의제 선정의 측면에서 이해관계자 대화는 도출하고자 하는 기대 목표나 결과가 구체적일 수 있고 따라서 대화 의제나 초점질문을 상대적으로 구체적으로 정하는 경향이 있다. 반면, 미니공중 대화의 경우는 상대적으로 기대목표나 결과를 우선순위와 원칙, 방향에 관한 이해나 합의를 형성하는 것에 두고 그에 부합하는 의제, 초점질문, 필수정보 등을 구성하는 경향이 있다.

숙의·공론화 의제의 제안 주체

대화의 의제와 기대 목표/결과는 다양한 경로로 제안될 수 있다. 시민/시민사회조직 및 이해관계자의 제안이나 청원/발안, 국가/지방자치단체 및 의회/지방의회 등 공적기관 및 그 책임자의 제안이나 발의, 국제기구의 제안 등에 의해 제시될 수 있다. 숙

의·공론화 주제의 제안과정은 법적 제도적으로 확립된 절차의 일부일 경우도 있고 임의적-일회적인 경우도 있다. 한마디로 특정 주제에 대한 숙의·공론화 제안 주체는 시민도 대통령도 국가기관도 국제기구도 될 수 있고 제도적 절차의 일부일 수도 일회적인 기획일 수도 있다.

의제선정기구 운영의 원칙

의제선정에서 중요한 것은 누가 제안했느냐만이 아니라, 어떻게 선정되고 다루어지느냐다. 특히 제도적 장치 또는 비교적 장기지속적인 정책의 일부로서 공적기관에서 숙의·공론화 프로그램의 진행할 경우 이 문제가 중요해질 수 있다. 시민대화가 특정 의제에 대한 숙의·공론화 기획토론 형식으로 추진되든지, 제도적 정책적 차원에서 장기지속적인 프로그램으로 추진되든지 상관없이, 대화의 의제 및 세부의제(초점질문) 선정과 이에 부합하는 대화방식 채택을 위해서는 독립적인 전담체계를 두어 운영하는 것이 필수적이다. 이 전담체계는 통상 의제위원회 혹은 의제선정위원회라는 이름의 합의제 기구로 운영된다. 장기지속적인 프로그램의 경우 이 전담체계는 대화의제에 대한 의견수렴과 예비대화 의제의 발굴과 선정같은 역할도 담당할 수 있다. 의제 제안 절차나 선정위원회를 운영하는 기관은 의제선정과정에 투명성, 공정성, 독립성, 민주적 정당성과 적실성 등이 보장되도록 해야 한다.

2) 평화·통일 시민 대화 의제의 특성

평화·통일 시민 대화의 일반성과 특수성

평화·통일 시민 대화 역시 일반적인 숙의민주주의 절차의 일반적 특징을 공유하고 있다. 따라서 의제선정의 원칙은 일반적으로 적용될 수 있다. 다만, 한반도 분단과 대결과정의 역사적 특수성, 특히 남북관계가 현재 적대관계이면서도 평화공존과 통일을 지향하는 특수관계이며 협력이 불가피한 관계라는 점이 대화에 특수한 성격을 부여한다.

중층적 행위자-네트워크 고려

우선, 평화·통일 시민 대화에는 중층적인 행위자-네트워크(multilayer actor-network)가 존재한다는 점이다. 통일에 관한 문제는 분단 주체 간의 문제이므로 갈등 당사자가 남북 정부·민간이며, 한국전쟁(정전 체제)의 경우는 그 당사자가 주변국으로까지 확대된다. 한반도 분단 자체가 하나의 행위자로 작동하고 대화에 영향을 미친다고도 볼 수 있다. 남한 내부의 공감대 형성과 합의는 분단 질서의 '행위자-네트워크들'의 일부에서 이루어지는 작업이므로, 그 합의가 미치는 효력이 제한되고 이 상황에 대화가 영향을 받게 된다[2]. 또한 북한이라고 하는 주된 상대방과의 숙의와 협상은 남한 내부의 대화와는 별도의 과제로 남는다. 대화의 참여자들 및 의제선정의 주체들은 이 '중층성'과 상호연관성을 고려하지 않을 수 없다.

대화 결과 실현의 잠정성

이런 이유로 일반적인 국내정책 주제에 관한 숙의·공론화에 비해 도출된 결과나 권고의 '잠정성'이 상대적으로 크다는 특징을 지닌다. 따라서 평화·통일 시민 대화에서는 숙의 결과의 직접적인 반영 외에도 다른 의견이나 상대 행위자(북한 등)에 대한 이해의 증진, 정책 결정 집행 환경에 대한 이해와 공감, 일관되게 지속되어야 할 정책 방향이나 입장 등에 대한 공통의 인식 형성 등 장기적 파급효과를 주된 기대 목표 또는 결과로 설정하게 될 수 있다. 물론, 평화·통일 시민 대화가 정책현안이나 단기적인 정책과제에 대한 숙의와 합의형성을 목표로 삼는 것이 불가능하거나 바람직하지 않다는 뜻을 전혀 아니다. 다만, 효과성, 적실성 등을 기준으로 보면 장기적 파급효과를 고려한 대화의 비중이 커질 수 밖에 없다는 의미다.

남북 민간대화로의 발전의 필요성과 당위성

본질적으로 평화·통일에 관한 대화는 북한의 주민들과도 이루어져야 마땅하다. 남북민간대화가 없었던 것은 아니고 민간교류협력이 가능한 상황에서는 간헐적으로 진행되기도 했다. 예를 들어 남, 북, 해외의 민간주체들이 6.15공동선언실천위원회(2005-24)를 구성하여 매년 6월 15일과 8월 15일에 정기적인 대회를 열고 공동선언 등을 채택했었다. 그러나 이런 남북간 민간대화는 남북당국간 관계에 영향을 받아 중단되곤 했고(실제로 2008년 이후 대규모 교류행사는 중단되었다), 지금은 기구 자체가 해소된 상태다.

평화·통일 민주시민교육 교재와의 연관성

평화·통일 시민대화의 이러한 특성은 이 대화 프로그램을 민주시민교육과 긴밀히 연결하여 진행하는 것이 중요하고 필수적이라는 점을 상기시킨다. 최근 통일교육은 통일의 가치와 이념을 강조하는 것을 넘어서서 사회전반에 영향을 미치는 평화·통일 과정과 결과에 관해 그 주체인 시민들이 다양한 전망과 의견을 나누고 공유할 수 있도록 비주입식 대화방식으로 개선되어야 한다는 논의가 활발하다. 통일교육원은 평화통일민주교육원으로 개칭한 것도 같은 맥락으로 읽힌다. 대화의 의제, 초점질문(논쟁점, 필수 정

2) "우리를 둘러싼 비인간, 사물, 상징, 담론, 기술 등 비인간들이 분단과 무관한 것들이 아니라 인간 행위자와 결합하여 분단을 구성하는 행위자들로 진화"하여 왔으며, "결국 분단질서는 인간-비인간 네트워크를 동원한 번역이 일상 속에 스며 있는 질서"라고 할 수 있는데, 특히 '분단-안보프레임'이라는 지극히 주관적 판단과 안보 판타지를 통해서 '예외상태가 일상화'된 남북한 정치질서가 재생산된다는 해석은 참고할만하다. 홍민. (2012). 「분단과 예외상태의 국가 : 분단의 행위자-네트워크와 국가폭력」. 북한학연구, 8(1), 65-98..

보, 대화 진행 방식 등 대화 의제선정 및 진행과정과 교육 교재 개발 및 진행과정도 본질적으로 동일하다.

* 비주입식 대화교육원칙의 대표적 사례로 거론되는 독일의 '보이텔스바흐 합의'는 △강압(교화) 금지의 원칙, △논쟁성 재현의 원칙, △학생의 이해관계 인식과 행위능력 육성을 원칙으로 하고 이를 시민교육에도 적용하고 있다. 이러한 원칙들은 시민대화에도 동일하게 적용되는 원칙이고 대화프로그램과 교육프로그램의 기대 결과나 목표에도 유사성이 높다.

3. 사례로 살펴보는 대화 의제 선정 절차와 전담기구 운영
- 평화·통일에 관한 사회적 대화를 중심으로

1) 예비의제 발굴/개발과 의제 선정의 일반적 절차와 원칙

의제 개발 선정과정의 구성요소

대화의 의제를 발굴 선정하는 과정은 독립적인 의제위원회의 구성, 예비의제군의 발굴, 당해 대화의 의제 선정, 기대목표에 부합하는 대화모델과 초점질문의 선정, 필수정보와 용어해설, 설문 등에 대한 작성 혹은 점검 등으로 이루어진다.

의제위원회의 구성과 운영

의제위원회는 대화추진기구 의제선정 과정을 지원하고 관련 사항을 심의 의결하는 자문기구로 운영할 수도 있고, 스스로 예비의제를 발굴 개발하고, 개별 대화의 의제와 세부의제를 선정하며, 이와 관련한 필수정보나 운영 지침을 직접 작성하는 등 집행기구로 구성할 수도 있다.

의제위원회는 관련 전문가와 이해관계자들이 균형있게 참여하도록 구성해야 한다. 대북통일 정책과 같이 정치적 이념적 인식 차가 큰 영역일수록 정치적 독립성과 의견그룹 및 이해관계자 그룹 참여의 균형이 중요하다. 관련 전문가에는 의제에 대한 전문가만이 아니라 의제를 다루는 대화 방식에 대한 전문가도 포함된다.

의제발굴 선정과정에서 전문가, 이해관계자, 시민의 역할

의제위원회 등의 대화 의제 발굴 선정과정 역시 시민제안이나 의견, 전문가와 이해관계자의 의견이 두루 수렴될 수 있도록 설계되어야 한다. 전문가들은 해당 의제나 방법에 대한 시야와 식견이 풍부하나 이 쟁점들이 사회적, 정치적으로 다루어지거나 공론화되는 과정에 익숙치 않고 참여자의 눈높이에서 쟁점을 설명하는 역량도 상대적으로 취약한 경향이 있다. 한편, 이해관계자들은 해당 의제에 관심이 많고 정책형성과정은 물론 공론장과 시민사회에서도 관련 이슈를 다루어본 경험이 많아 전문성을 다소 취약할지라도 대화의 기대결과와 초점질문 등을 연결하는 작업 경험이 풍부하다. 한편, 전문가, 이해관계자 모두 일상을 살아가는 시민들의 이해와 관심과 밀착하기 어려운 근원적 한계를 가지고 있으므로 대화의 주인공인 시민들이 의제형성과 설계에 직접적으로 관여할 수 있는 통로를 확보하는 것이 필수적이다.

대화 발주 기관의 역할과 한계

국가와 지방자치단체 등 공공기관, 예컨대 통일부 등은 대화 발주기관으로서 대화를 직접 주최하거나 별도의 추진체계를 두어 후원할 수 있다. 어떤 경우든 진행된 대화의 결과를 존중할 책무를 지닌다. 발주기관은 의제를 제안할 권한을 지닌다. 하지만, 기본적으로 의제를 여하히 다룰 것인지에 대한 것을 결정하는 것은 의제위원회이며, 이 권한을 발주기관이 침해해서는 안된다. 다만, 기대 목표와 세부 의제, 대화 방식(모형)을 구체화하는 과정에 의견을 개진할 수는 있다. 수용 여부는 의제위원회가 결정할 수 있어야 한다. 특히 정책적 제도적으로 장기적으로 지속되는 대화프로그램에서 예비 의제 발굴과 개별 대화 의제 및 세부의제의 선정은 민간추진주체(특히 독립적인 의제위원회)가 주도하고 관은 지원한다는 원칙에 입각해야 한다.

2) 평화통일 사회적 대화 의제 개발 및 선정 과정 개괄(2018-2026)

평화·통일 사회적 대화의 전개과정

평화·통일에 관한 시민대화는 시민사회의 요청으로 문재인 정부가 '통일국민협약'을 국정과제로 채택하면서 본격화되었다. 문재인 정부 기간 동안 진행된 통일국민협약 도출을 위한 사회적 대화'는 2018-19년 2년간 평화·통일에 관한 사회적 대화라는 이름으로 이루어진 예비대화, 2020-21년간 진행된 "통일국민협약 도출을 위한 종합토론회"의 두 단계로 이루어졌다. 또한 이 협약안 도출과정에서 참가단이 '사회적 대화'의 확대 시행을 권고하고 사회적으로도 시민참여 숙의가 확산됨에 따라 2022-23년 '평화와 통일을 위한 사회적 대화'라는 이름으로 유지되었고, 윤석열 정부 3년차부터 단절되었다가 2026년 "평화·통일 국민주권 사회적 대화"라는 이름으로 시민대화 프로그램이 재개되었다.

이들 프로그램은 시민사회가 주도하고 정부가 지원하는 방식으로 이루어졌는데, 시민사회는 사회적 대화 추진기구인 <통일국민협약추진위원회(이하 통추위 2018)>, 이를 확대개편한 <평화·통일 비전 사회적대화 전국시민회의(약칭 통일비전시민회의 2019-)>를

구성하여 통일부가 발주한 대화프로그램에 참여해왔다[3]. 통일비전시민회의는 통일부와의 협력사업 외에도 지방자치단체 등과 다양한 대화사업을 병행해왔다. 통일비전시민회의가 진행한 대화사업의 대강은 다음과 같다.

<표1> 통일비전시민회의 주관/주최한 평화·통일 사회적 대화 현황(2018-2026)

	프로그램 참여자(모집목표 기준)	숙의방식	협력단체
2018	시민 200명(전국 4개권역)	* 숙의조사형(시범대화)	통일부
	보수/중도/진보 활동가 200명(전국 4개권역)	△숙의조사형(시범대화)	
	청년/청소년 80명(수도권)	* 숙의조사형(시범대화)	
	풀뿌리활동가/성직자 1000명(전국 15개 지역)	△숙의조사형	
2019	시민 800명(전국 4대권역)	* 숙의조사형	통일부
	대북인도적 지원 정책 합의도출(150명) × 2일	* 합의형(시범대화)	
	풀뿌리 활동가/성직자 1200명(전국 15개 지역)	△숙의조사형	
	시애틀, LA 거주 해외동포(200명)	△숙의조사형	
	세계한인회대표(320명)	△숙의조사형	재외동포재단
	서울시민 680명	* 숙의조사형	서울시
2020	전국시민 300명(전국 4개권역)	*** 합의형(통일국민협약)**	통일부
	전국시민 100명(300명중 선발) × 4일	*** 합의형(통일국민협약)**	
	서울시민 1000명	* 숙의조사형	서울시
	서울시 교사 60명	△숙의조사형	
	서울시 대학생 240명	* 숙의조사형	
	인천시민 100명	* 준합의형	인천시/통일부
	강원도 100명	* 숙의조사형	강원대학교/통일부
2021	전국시민 100명 × 4일	*** 합의형(통일국민협약)**	통일부
	서울시민 800명	* 숙의조사형	서울시
	서울소재 외국국적대학생/국내대학생 300명	* 숙의조사형+준합의형	
	서울시 교사 100명	* 숙의조사형	
	강원도민 100명	* 준합의형	강원도/통일부
2022	전국시민 800명	* 숙의조사형	통일부
	전국시민사회단체 회원/활동가 약 500명	△ 숙의조사형	
	청소년 1000명	△ 숙의조사형	
	남북관계 전문가 70명	△ 숙의조사형	
	청년 100명	△ 숙의조사형	
	경기북부도민 200명	* 준합의형	경기도
2023	전국시민 830명(전국 6개 권역)	* 숙의조사형	통일부
	전국시민사회단체 회원/활동가 약 530명(전국 7개 권역)	△ 숙의조사형	
	해외한인회장단 약 300명	△ 숙의조사형	
	청년 100명 × 2일 (시민대화 참가중 선발)	*** 준합의형(통일방안개선)**	
2026	전국시민 450명(전국 4개권역)	* 숙의조사형.	통일부 (평화통일민주교육원과 협업)
	전국시민 100명 × 2일	* 숙의조사형.	
	활동가 150명(수도권)	△ 숙의조사형	
	교사/교육활동가 약 270명	△ 준합의형	
	해외한인회장단 약 300명	△ 숙의조사형	

* 여론조사기관이 <층화표본추출> 방식으로 선발하여 구성한 참가단(Mini Public)

△ 보수/중도/진보의 정치적 균형을 맞춘 참가단 또는 특정비정파적모임(ex, 학교, 한인회)

통일국민협약 예비의제 발굴과 선정(2018-2019)

대화 운영기구인 통일비전시민회의는 2018년 평화통일에 관한 사회적 대화에 착수함과 동시에 의제소위원회를 구성했다. 통일국민협약 도출을 염두에 두고 평화통일에 관한 시민 대화의 예비의제들을 발굴하고 선정하기 위해서였다. 의제발굴 선정과정은 6단계로 이루어졌다. 6단계로 이루어졌다. 1단계는 전문가 및 시민사회 자문 및 후보안 마련, 2단계는 의제 선정 기준 마련, 3단계는 의제 선정, 4단계 의제선정을 위한 '전문가 쟁점토론회' 개최, 5단계 의제 및 초점질문 확정 : 12개 예비의제와 2018년 숙의 의제 선정), 6단계 의제자료집 집필과정이 그것이다.

의제위원회는 2018년 권역별 시민대화 및 활동가 대화 의제로 북한을 보는 시각과 한반도의 미래상을 선정하였다. 2018년 이후 매년 권역별 시민대화의 의제는 이들 12개 예비의제에 대한 시민참여단 설문을 통해 우선 토론과제로 선택된 의제들을 바탕으로 당해 년도의 정세와 통일부와의 협의 결과를 바탕으로 의제위원회가 심의의결하는 방식으로 선정하였다.

12개 예비의제는 2023년 전면개편되기까지 평화통일에 관한 사회적 대화의 의제 및 관련 교재로 꾸준히 활용되고 수정보완되었다.

<표2> 2018년 평화·통일 사회적 대화 의제 선정과정(선호확인형)

3) 통일비전시민회의는 독립적인 사회적 대화 민간추진기구로서 정부(통일부), 지방자치단체, 국회 등과 협력하여 평화·통일 사회적 대화를 확산하고 국민 참여 주체를 형성하며, 평화·통일 문제에 대한 사회적 합의를 마련하고 제도화하기 위한 활동을 진행해오고 있다. 통일비전시민회의에는 보수·중도·진보 시민사회단체와 7대 종교가 균형 있게 두루 참여하고 있다. 보수적 시민사회단체로는 전국 320여개 회원단체를 보유한 범시민사회단체연합이, 진보적 시민사회단체로는 전국에 330여개 회원단체를 보유한 시민사회단체연대회의가, 중도를 대표해서 한국YMCA전국연맹, 흥사단 등 100년 이상의 역사를 가진 한국 최초의 시민단체들과 남북협력민간단체협의회가 참여하고 있다. 종교계에서는 개신교, 불교, 원불교, 천주교, 유교, 천도교, 민족종교 등 7대 종교가 공동으로 구성한 한국종교인평화회의가 참여하고 있다. 이들은 앞서 2018년 7월 통일협약시민추진위원회(이하 통추위)라는 협의체를 구성한 후 2018년 시범사업 결과를 바탕으로 2019년 4월 30일 통일비전시민회의를 창립해 지금까지 활동해오고 있다.

단계	단계별 과제	내용	협력
1	후보 의제 수집	• 전문가 및 시민사회 단체에 후보 의제 제안 요청	전문가 의견 수렴: 통일부 용역 발주 시민사회 의견 수렴: 통추위 의제소위원회
2	선정기준 마련	• 국민적 합의나 대화가 필요한 주제, • 국민들이 체감할 수 있는 주제 • 숙의 역량 향상에 적합한 주제	의제소위원회: 김화순(한신대 유라시아연구소 연구위원), 김태현(통추위 공동운영위원장, NCCK 일치협력국장), 정현숙(통추위 공동운영위원장, 흥사단 조직국장), 이태호(통추위 공동운영위원장, 시민평화포럼 운영위원장), 임헌조(통추위 공동운영위원장, 범시민사회단체연합 공동대표), 김혜진(주)날슨 부장), 통일부(배석/참관)
3	대화모델 선정 및 후보의제 1차 선정	• 숙의조사형 모델 선정 • 15개 후보의제 선정	모델선정: 통추위 후보의제선정: 의제소위원회
4	쟁점 토론회 개최	• 15개 의제 후보에 대한 전문가 및 이해관계자 의견 수렴	강상호(국민대 정치대학원 교수), 김태현(NCCK 일치협력국장). 김화순(한신대 유라시아연구소 연구위원), 박순성(동국대 북한학과 교수), 박영자(통일연구원 북한연구실장), 안김정애(평화를만드는여성회 공동대표), 이명희(공주대 사범대학 교수), 이영훈(SK 경영경제연구소 수석연구위원), 한만길(흥사단 교육운동본부 상임대표)
5	의제 및 초점 질문 확정	• 토론 의제(12개) • 2018년 집중토론 의제 (북한에 대한 인식, 한반도의 미래상)	의제소위원회 의결
6.	의제 자료집 작성	• 초점질문 및 주요주장 해설자료 작성 • 용어해설 작성	박상봉(독일통일정보연구소 대표), 우평균(한국학중앙연구원 선임연구원), 남광규(고려대 아세아문제연구소 연구교수), 강상호(국민대 교수), 이승열(국회입법조사처 남북관계입법조사관), 김상준(경희대 교수), 정영철(서강대 교수), 이태호(시민평화포럼 정책위원장), 이승호(후마니타스칼리지 교수)

<표3> 평화·통일 사회적 대화 예비의제 (선호확인형, 2019)

구분	쟁점(의제)	초점 질문
한반도 평화·통일 미래상	한반도 평화·통일체제	한 체제로의 통합 vs. 두 체제의 공존
	북한을 보는 시각	적대와 극복의 대상 vs. 존중과 협력의 대상
	통일 교육 강조점	자유민주적 가치와 건전한 안보관 vs. 상호체제 존중과 평화적 갈등해결
	통일 비용 v. 효과	효과가 더 크다 vs. 비용이 더 크다
	평화·통일로 기대되는 효과	경제 활성화와 소득증대 : 군사위협 해소와 사회안전망 : 정치·사회 안정과 다양성 존중
한반도 평화체제와 비핵화의 길	평화체제와 비핵화의 경로와 우선순위	비핵화부터 : 평화체제부터 : 동시병행
	평화·통일을 위해 강화되어야 할 국제관계	한미동맹 강화 vs. 균형외교 강화
	평화·통일에 필요한 역량	군사역량 : 외교역량 : 경제역량 : 민주역량
인도적 지원과 교류협력	대북 인도적 지원의 조건	정치·군사적 상황 고려 vs. 정치·군사적 상황과 분리
	남북경제협력 효과	북한 억압체제 강화, 핵개발에 악용 vs. 남북한 경제활성화, 긴장완화에 기여
	남북교류협력의 원칙과 주체	정경분리-창구다변화 vs. 정부규제-창구단일화
평화·통일과 민주주의	정치지도자와 시민	지도자 결단과 추진력이 더 중요 vs. 시민참여와 합의가 더 중요
	평화·통일과 인권	북한인권 제기 우선 vs. 적대관계 해소 우선

선정: 통일협약시민추진협의회(2018) 및 평화·통일비전 사회적대화 전국시민회의(2019-)

통일국민협약안 및 권고안의 도출 과정

2018-19 2년간의 실험기간을 거친 후 통일국민협약안은 도출을 위한 본격 실험이 2020년 7월부터 2021년 6월 26일까지 약 1년간 진행되었다. 통일국민협약 도출 대화는 예비대화에 참여한 약 300명의 시민 중 공정한 방식으로 선발된 100여명이 총 8일에 걸쳐서 토론한 결과로 도출되었다. 그 과정은 그림과 같다.

<표5> 통일국민협약 도출 사회적 대화(2020-2021) 개요

예비 대화	→	합의문 도출	→	합의문 보완	→	협약문 초안	→	협약안 채택
300명(287명) 20개 분임조		100명(106명) 10개 분임조		100명(102명) 10개 분임조		분임조 대표+ 의제위원회		100명(102명) 10개 분임조
총1일×8시간		총4일×8시간		총2일×8시간		5시간		총2일×8시간
2020		2020		2021		2021		2021

통일국민협약 종합토론 의제 선정과정(2018-2021)

통일국민협약안 도출 종합토론회를 앞두고 통추위를 확대개편한 통일비전시민회의는 의제위원회를 새롭게 구성하여 본대화를 준비하였다. 통일비전시민회의는 보수·진보 균형을 고려해 북한문제 및 숙의전문가 10인을 의제위원(공동위원장 : 박순성 동국대학교 교수, 신좌섭 서울대학교 교수, 제성호 중앙대학교 교수)으로 위촉하였다,

위원회는 사업을 시행하는 통일비전시민회의, 그리고 이 사업 후원기관인 통일부와 독립적으로 활동하면서 통일비전시민회의와 여론조사 전문기관(한국리서치)와 퍼실리테이

션 전문기관(ORP 연구소)이 공동으로 제출한 △시민제안 세부의제 후보안의 분류, △세부의제 및 초점질문(안), △전문가 발제와 질의응답 방안, △사전 사후 설문 방안과 △최종 합의 문구 배열 및 예시안 등의 공정성과 적정성을 심의하였다.

특히 의제위원회는 통일국민협약안 도출 토론회의 세부의제와 초점질문 선정을 위해 예비대화 시민참여단의 의견을 수렴하여 이를 16개 의제로 분류한 후 이로부터 3가지 초점질문을 선정했다(표1 참조)

<표4> 2020-21년 통일국민협약 도출 의제선정 과정(합의도출형)

단계	단계별 과제	내용	수행 주체 및 협력
1	협약안 도출 대화모델 설계	• 합의 모델 개발 • 모델 시뮬레이션	연구용역: 통일부(2019) 발주 갈등학회 수행(책임연구원 박순성) 합의도출 시범대화: 통일비전시민회의(2019년, 인도적 지원협력 관련)
2	시민제안 수집 및 분류	• 4개 권역 예비대화 실시(2020) --> 시민제안 • 시민제안 분류	예비대화 시민참가단: 숙의 후 조별로 의견카드 제출 전문기관(한국리서치/ORP연구소) 의견카드 초벌 분류 의제위원회: 분류 결과 및 의제명 확정
3	합의형 대화 의제 선정	• 초점질문①바람직하고 가능한 한반도 미래상? • 초점질문② 미래상 실현의 과정과 방법? • 초점질문③ 사회적 대화의 지속가능성 확보 방안?	의제위원회 김광동(나라정책연구원 원장), 김성경(북한대학원대학교 교수), 김학재(서울대학교 통일평화연구원 교수), 남광규(고려대학교 아세아문제연구원), 박상봉(독일통일정보연구소 대표), 박순성(동국대학교 교수), 신좌섭(서울대학교 교수), 이남주(성공회대학교 교수), 이춘근(국제정치이카데미 대표), 정주진(평화갈등연구소 소장), 제성호(중앙대학교 교수) *간사: 이태호, 임헌조 (통일비전시민회의)
4	의제자료집 작성	• 의제 설명 자료집 및 용어해설 원고 심의	의제위원회
5	최종협약안 작성 모니터	• 최종 합의 문구의 배치 등의 공정성 적정성 심의	의제위원회

<표5> 시민제안 후보의제 분류 결과(2020 통일국민협약 도출을 위한 권역별 예비대화)

주제어(키워드)	의견 수	비율	설명
• 한반도 미래상과 가치	20	10%	▸ 2021년 4개 권역 시민참여단, "평화와 통일을 위한 사회적 대화에 포함되어야 할 주제"로 토론 ▸ 총 630개의 초벌 의견을 바탕으로 각 조별 숙의를 거쳐 총 201개 의견카드 도출 ▸ 권역별 토론 후 여론조사 전문기관 한국리서치와 퍼실리테이션 전문기관인 ORP연구소가 시민참여단이 제시한 의견카드들을 총 16개의 의제(키워드)로 초벌 분류. ▸ 의제위원회가 분류 적정성을 검토하고 16개 의제명을 확정
• 평화통일 과정과 방법	21	10%	
• 차이존중과 이질감 해소	13	6%	
• 경제협력과 남북균형발전	22	11%	
• 민간 사회·문화 교류협력	17	8%	
• 인도 지원협력과 개발협력	12	6%	
• 한반도 군사갈등 해소와 비핵화	16	8%	
• 국방개혁과 적정군비	4	2%	
• 평화·통일교육	18	9%	
• 국민 참여와 합의 형성	18	9%	
• 대북·통일정책 일관성 확보	7	3%	
• 남남갈등 해소	6	3%	
• 주변국 관계	12	6%	
• 통일비용과 효과	4	2%	
• 북한 주민 인권보장	1	0%	
• 통일대비 법률과 제도 정비	10	5%	
전체	201	100%	

통일비전시민회의(2021). 통일국민협약안 도출을 위한 사회적 대화 결과 보고서 2020-2021

시민참여 사회적 대화 활성화를 위한 예비의제 추가개발(2023)

통일국민협약안 도출 시민토론을 통해 시민참가단이 '사회적 대화의 지속과 확대'를 권고한 직후 윤석열 정부로 정권이 교체된 되었다. 윤석열 정부의 통일부는 초기 시민이 주도하고 정부가 지원하는 사회적 대화를 지속할 것을 약속했다.

통일부는 2022년에는 사회적 대화의 전국적인 전문가풀 형성 및 플랫폼 구축을 위해 시민대화와 별도로 전문가 대화를 병행해 추진하고, 이를 바탕으로 통일방안을 개선하기 위한 사회적 대화를 본격화하고자 했다. 2023년 들어 통일부는 사회적 대화 의제를 전면개선하는 것과 더불어 합의도출형 대화의 경량화 하기 위해 모델을 개선하기 위한 연구용역을 발주했고, 통일비전시민회의는 갈등학회(연구책임 하동현)를 통해 이 연구용역에 동참했다[4].

연구팀의 의제 개편/개발 중점은 "△남북관계, 한반도 주변 관계, 국제정세 변화에 따른 쟁점과 의제, △기후 변화 등 사회적 관심사 변화에 따른 쟁점과 의제, △정전 70년, 한미동맹 70년 등 역사적 계기에 따른 쟁점과 의제, △성별, 연령별, 지역별 관심사에 따른 쟁점과 의제" 등을 보완하는 것에 맞추어졌다. 실제 작업은 2023 사회적 대

4) 하동현 외(2023). 『2023 사회적 대화 의제개발 및 운영방식 설계 연구』

화 의제 위원회 위원으로 활동할 것을 사전에 약속한 16인의 전문가/시민사회 활동가들에 의해 이루어졌다. 이들은 아래 표와 같이 16개의 의제로 대화예비의제를 재구성하고 이후 2023년 대화 의제위원회로 전환한 후에는 통일부 등과의 협의 아래 2023년 권역별 대화의제(숙의조사형)를 △통일의 긍정적 효과와 부정적 효과, △남북관계 개선과 인권개선으로 선정했다. 한편 권역별 대화 참가자 중 청년 100명을 선발하여 진행한 형성도출형 종합대화의 의제로는 '민족공동체 통일방안의 개선방향'을 선정[5]했다. 그 내용은 다음과 같다.

<표6>평화·통일 사회적 대화 의제 개선 개요(선호확인형, 2023)

대주제	no	소주제	수정/신규
남북관계의 현실과 한반도의 미래	1	북한을 보는 기본 시각	전면수정
	2	한반도 미래 체제	수정보완
	3	통일의 긍정적 효과와 부정적 효과	수정보완
	4	대북 정책의 목표	신규
	5	민족 정체성과 통일의 관계	신규
평화·통일 실현의 과정과 방법	6	평화·통일 준비에 필요한 기본관점	전면수정
	7	대북 정책의 기본 방향과 접근법	신규
	8	더 중시해야 할 국제관계	수정보완
	9	평화체제와 비핵화의 경로와 우선순위	전면수정
	10	군사적 억지와 관계 개선의 우선순위	신규
남북 교류 협력과 관계 개선	11	남북 인도적 지원 협력의 조건	수정보완
	12	기후변화-재난 공동대응과 대북 제재	신규
	13	북한 방송-매체의 남한 개방	신규
평화·통일과 민주주의	14	남북 관계 개선과 인권 개선	수정보완
	15	대북 전단 살포 허용 여부	신규
	16	전문가와 시민의 역할	수정보완

5) 평화·통일비전 사회적 대화 전국시민회의(2023). 『2023년 통일대북 정책 사회적 대화 최종보고서』.

참여전문가: 박순성 동국대학교 교수, 제성호 중앙대학교 교수, 신좌섭 서울대학교 교수, 박상봉 독일통일정보연구소 대표, 이남주 성공회대학교 교수, 남광규 고려대학교 아세아문제연구원 북한연구센터장, 정주진 평화갈등연구소 소장, 이영석 주)ORP연구소 대표, 김학재 서울대학교 통일평화연구원 HK교수, 최승노 자유기업원 원장, 김태현 한국종교인평화회의(KCRP) 중앙위원, 이창호 한국YMCA전국연맹 지역협력국장, 황수영 참여연대 평화국제 팀장, 이범석 신전국대학생대표자협의회 공동의장, 여혜숙 평화를 만드는 여성회 공동대표, 김태원 성균관대학교 법학전문대학원 연구교수
*황수영과 이범석은 2021년 서울시 주최 사회적 대화 청년의제 위원장 역임.

하동현 외(2023). 『2023 사회적 대화 의제개발 및 운영방식 설계 연구』

<표7> 평화·통일 사회적 대화 의제 (2023, 선호확인형)

1	의제	북한을 보는 시각
	주요주장	주장 1. 북한은 적대와 극복의 대상이다. 주장 2. 북한은 협력과 공존의 대상이다. .
2	의제	한반도 미래 체제
	주요주장	주장 1. 한 체제로 통합해야 한다. 주장 2. 두 체제가 공존해야 한다.
3	의제	대북정책의 목표
	주요주장	주장 1. 남북의 평화 공존이 목표가 되어야 한다. 주장 2. 한 국가로의 통일이 목표가 되어야 한다.
4	의제	통일의 긍정적 효과와 부정적 효과
	주요주장	주장 1. 한반도 통일, 긍정적 효과보다 부정적 효과가 더 크다. 주장 2. 한반도 통일, 부정적 효과보다 긍정적 효과가 더 크다.
5	의제	민족 정체성과 통일의 관계
	주요주장	주장1. 한 민족이 분단극복과 통일을 추구하는 것은 당연하다. 주장2. 한 민족이라고 해서 반드시 통일을 추구할 필요는 없다.
6	의제	평화·통일 준비에 필요한 기본 관점
	주요주장	주장 1. 자유민주주의적 가치와 분명한 안보관이 강조되어야 한다. 주장 2. 다른 가치 존중과 갈등의 평화적 해결이 강조되어야 한다.
7	의제	대북 정책의 기본방향과 접근법
	주요주장	주장 1. 압박, 제재가 더 필요하다. 주장 2. 대화, 협상이 더 필요하다.
8	의제	평화·통일을 위해 중시해야 할 국제관계
	주요주장	주장 1. 한미 동맹이 더 중요하다. 주장 2. 균형 외교가 더 중요하다.
9	의제	평화체제와 비핵화의 경로와 우선순위
	주요주장	주장 1. 비핵화가 먼저 실현되어야 평화 체제도 가능하다. 주장 2. 평화 체제가 먼저 실현되어야 비핵화도 가능하다.
10	의제	군사적 억지와 관계 개선

	주요주장	주장 1. 북한 군사력을 능가하는 한미연합방위태세를 구축해야 한다. 주장 2. 북한의 핵 개발에 대응하여 남한도 핵무기를 개발해야 한다. 주장 3. 북한과의 관계개선을 통해 핵 포기를 유도해야 한다.
11	의제	남북 인도적 지원·협력의 조건
	주요주장	주장 1. 정치·군사적 상황과 분리해 지원 협력 노력을 지속해야 한다. 주장 2. 정치·군사적 상황을 고려해 지원 협력 여부를 판단해야 한다.
12	의제	기후변화-재난 공동 대응과 대북제재
	주요주장	주장 1. 재해·재난, 기상이변 등에 관한 협력도 제재의 대상이 될 수 있다. 주장 2. 재해·재난, 기상이변 등에 관한 협력은 제재의 대상이 될 수 없다.
13	의제	북한 방송·매체의 남한 개방
	주요주장	주장 1. 북한 방송과 매체를 남한 먼저 개방하는 것에 반대한다. 주장 2. 북한 방송과 매체를 남한 먼저 개방하는 것에 찬성한다.
14	의제	남북 화해 협력과 인권 개선
	주요주장	주장 1. 북한 인권 개선이 선행되어야 실질적인 화해협력도 가능하다. 주장 2. 남북 화해 협력이 선행되어야 실질적인 인권개선도 가능하다.
15	의제	대북 전단 살포
	주요주장	주장 1. 민간단체의 대북전단 살포를 금지해야 한다. 주장 2. 민간단체의 대북전단 살포를 허용해야 한다.
16	의제	전문가와 시민의 역할
	주요주장	주장 1. 전문가의 해석과 판단이 더 중요하다. 주장 2. 시민의 참여와 합의가 더 중요하다.
*초점질문은 생략		

하동현 외(2023).『2023 사회적 대화 의제개발 및 운영방식 설계 연구』

평화·통일 국민주권 사회적 대화(2026) 의제개발

윤석열 정부에서의 사회적 대화는 2023년을 마지막으로 사실상 중단되었고 개편된 의제의 활용과 개선작업도 2026년까지 제대로 이루어질 수 없었다.

이재명 정부로의 교체 이후 2026년 재개된 사회적 대화를 준비하면서 통일부, 통일비전시민회의(주관), 평화·통일 국민주권 사회적 대화 협력회의(주최)는 변화하는 남북관계의 지속적 악화와 북한의 적대적 두국가 선언, 한반도 주변 및 국제질서의 급격한 변화 등을 고려한 의제-초점질문-필수정보의 재구성을 시도했다. 2023년과는 달리 별도의 연구용역을 진행하지 않고 2026년 대화 의제위원회가 직접 의제개발과 선정작업을 병행하기로 하였다. 2026년 대화를 위해 구성된 의제위원회에는 협력회의를 통해 새롭게 동참하게 된 남북협력민간단체협의회, 민족통일협의회, 북한인권민간단체협의회, 민족화해협력범국민협의회 추천 전문가들도 합류했다.

의제위원들은 우선, 2026년 의제 선정 기준 및 2026년 의제 후보안을 각각 서면으로 제출하였고 이렇게 수집된 63개의 후보의제를 전체회의를 통해 총13개의 묶음으로 분류, 의제명을 최종 정리한 후 숙의와 선호투표를 통해 최종적으로 12개의 예비의제를 확정했다.

12개 의제 중 4개는 비쟁점 토의의제로 선정했다. 의제위원 중 일부가 선호확인형 초점질문이 현실에서의 논쟁점을 요약하다보니 진영대결구도를 고착시킬 우려[6]도 있다고 제기한 바를 반영한 결과다. 물론 선호확인형도 쟁점을 고정화하는 것이 목표가 아니라 상대 생각을 이해하고 자신의 생각을 정리하는 과정에서 대화 후 진영대결구도가 완화되는 효과가 입ㅁ증되고 있기는 하나, 함께 추구해야 할 비전이나 새로운 아이디어를 공유하는 방식의 비쟁점 토의를 위한 의제개발이 부진하다는 점을 고려했다.

의제위원회는 이렇게 개발한 예비의제들 중에서 2026년 권역별 예비대화 의제로 △북한에 대한 인식, △북핵 문제와 한반도 군사적 긴장, △한국의 외교안보전략, △북한에 대한 호칭을 선정, 숙의조사형으로 진행하기로 결정하고, 권역별 대화 참여자 중 100명을 선발하여 2일간 토론하는 종합대화 의제로는 "변화하는 한반도 상황과 남북관계의 미래"를 선정[7] 했다.

<표8> 2026년 평화·통일 국민주권 사회적 대화 의제선정 과정(선호확인/합의형성형)

단계	단계별 과제	내용	수행 주체 및 협력
1	예비의제 후보안 수집	• 2026년 의제선정 기준 • 평화·통일 대화 의제 후보	의제위원 및 통일부
2	후보안 분류	• 제출된 69개 의제후보를 21개로 군집화 –> 의제명 부여	의제위원회
3	예비의제 및 초점질문 선정	• 의제선정기준 숙의 • 선호투표로 12개의 평화통일 시민대화 예비 의제 및 초점질문 선정 • 선호확인형 쟁점의제(8개)+합의형성형 비쟁점의제(4개)	의제위원회
4	2026 의제선정	• 이들 12개 중 2026년 권역별 종합대화 의제선정	의제위원회
5	2026년 의제자료집 작성	• 12개 쟁점-비쟁점 의제별 초점질문, 주요주장, 필수정보, 용어해설 등 정리	초안: 상임위원 의결: 의제위원회

<표9> 평화·통일 국민주권 사회적 대화 예비의제 선정결과(2026년)

쟁점의제(선호확인형)		
1	의제	북한에 대한 인식

6) 이에 대해서는 『평화·통일 시민대화 활성화를 위한 입법방안 정책토론회』 자료집. 홍기원·한정애·이재강·김준환 의원, 통일부 공동주최 토론회(2026. 9. 21) 중 제성호의 토론문 참조.

7) 평화·통일 비전 사회적 대화 전국시민회의(2026. 8. 21). 보도자료. "2026 국민주권 평화·통일 사회적 대화 착수"

	초점질문	북한을 어떻게 보아야할까요? 적대와 극복의 대상인가요? 존중과 협력의 대상인가요?
	주요주장	1. 북한은 적대와 극복의 대상이다. 2. 북한은 존중과 협력의 대상이다.
2	의제	남북관계의 미래
	초점질문	변화하는 한반도 상황에서 우리가 추구해야 할 남북관계의 바람직한 미래는 무엇일까요?
	주요주장	1. 하나의 국가로의 통일을 추구해야 한다 2. 남북한 두 국가의 공존을 추구해야 한다
3	의제	북핵 문제와 한반도 군사적 긴장
	초점질문	북핵 문제와 한반도 군사적 긴장, 어떻게 대응해야 할까요?
	주요주장	1. 미국의 핵 우산과 한미동맹의 통합 억지력을 강화해야 한다. 2. 한국이 핵무기를 보유하고 독자적인 핵억지력을 확보해야 한다. 3. 대화와 협상을 통해 군사적 신뢰와 비핵군축을 실현해야 한다.
4	의제	한국의 외교안보전략
	초점질문	한국의 외교안보전략에서 우선해야 할 것은 무엇인가요?
	주요주장	1. 한미동맹 강화를 우선해야 한다. 2. 외교관계 다변화를 우선해야 한다.
5	의제	북한에 대한 호칭
	초점질문	우리는 북한을 어떻게 불러야 할까요?
	주요주장	주장 1. 북한의 공식국호를 사용하는 것에 찬성한다 주장 2. 북한의 공식국호를 사용하는 것에 반대한다.
6	의제	남북관계 개선과 북한인권
	초점질문	남북관계 개선을 우선해야 할까요, 북한인권 개선을 우선해야 할까요?
	주요주장	1. 남북관계 개선을 우선해야 한다. 2. 북한인권 개선을 우선해야 한다.
7	의제	헌법 3조 영토조항
	초점질문	헌법 3조 '대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다'는 영토 조항을 개정해야 할까요?
	주요주장	1. 현행 영토조항을 유지해야 한다. 2. 현행 영토조항을 개정해야 한다.
8	의제	대북정책의 기본방향과 접근법
	초점질문	북한과의 관계에서 제재와 압박, 대화와 협상 중 어느 것을 우선해야 할까요?
	주요주장	1. 압박과 제재를 우선해야 한다. 2. 대화와 협력을 우선해야 한다.
비쟁점의제(합의도출형)		
9	의제	남북 교류협력의 조건
	초점질문	남북 간 교류와 협력을 재개하려면 어떻게 해야할까요?
10	의제	통일교육의 방향
	초점질문	평화·통일 등 한반도 미래를 준비하는 교육에서 강조되어야 할 가치나 지향은 무엇일까요?
11	의제	다원화 사회와 한반도의 미래
	초점질문	세대, 젠더·성별, 지역, 계층 등 차이는 한반도의 미래를 상상하는데 어떤 차이를 만들어낼까요? 이런 차이를 넘어 미래의 한반도를 함께 만들어 갈 공통의 비전이나 가치는 무엇일까요?
12	의제	통일정책의 지속성과 일관성
	초점질문	대북통일 정책에 대한 초당적 합의나 사회적 합의를 형성하고 유지하기 위해서는 어떻게 해야 할까요?

사회적 대화 의제개발과 교재 개발

평화·통일 사회적 대화를 위해 개발된 예비의제와 그 설명자료, 대화 모형은 학교 현장 및 시민교육 현장에서 대화형 교육의 교재로 사용하는데 호환하기 용이하다.

이미 통일비전시민회의는 통일교육원과 더불어 시민 토론용 소책자, 『더 나은 통일을 위한 대화』"(열린책들, 2019)을 출판했고 이어, 학교현장에서 사용할 수 있는 사회적 대화 중등교재, 『토론으로 만나는 평화·통일』"(ORP연구소, 2022)을 출판한 바 있다. 특히 『토론으로 만나는 평화·통일』은 학교현장에서 안심하고 사용할 수 있도록 한국교원단체총연합회와 전국교직원노동조합 등의 교사단체들이 공동제작한 균형잡힌 대화형 교재로서, 현장교사용 매뉴얼도 제공하고 있다.

4) 시민들의 높은 만족도

공정성 효과성에 대한 시민들의 높은 만족도

통일국민협약(안) 도출 사회적 대화 참가자를 비롯하여 지난 6년여간 사회적 대화에 참여한 시민들은 숙의 과정과 결과에 대해 매우 긍정적인 평가를 하고 있다.

2018-2019년 참가자는 표본층화추출방식으로 선정된 시민참가단과 활동가 참가단을 막론하고 토론과정에 전반적으로 만족(2018년 참여시민 99.5%, 전체 참여자 평균 98.3%, 2019년 참여시민 97.0%)했고 기회가 있다면 사회적 대화에 계속 참여하고 싶다(2019년 96.6%)고 응답했다[8]. 이같은 평가는 다른 사회적 대화에 비교할 때 현저하게 높은 수치여서 주목할만하다. 다른 사회적 대화의 만족도는 신고리원전공론화의 경우 88.8%, 대입제도개편공론화 77.9%, 한반도 미래 공론조사 83.7%에 그치고 있다[9].

8) 박순성 외 5인(2019). 『통일국민협약 도출을 위한 사회적 대화 개선 방안 연구』. 한국갈등학회. 통일부용역보고서 참조

9) 다만, 대입제도와 한반도 미래 공론조사의 경우 만족/불만족을 4점 척도로 평가하지 않고 보통을 포함한 5점 척도로 평가했으므로 동일하게 비교하기는 어렵다.

2020-2021년 통일국민협약(안) 도출에 참가한 시민들의 만족도 역시 매우 높다. 특히 분임토의에 대한 만족도가 99% 수준에 이를 정도로 높은 이유는 통일국민협약안에 포함될 문장들은 물론 문단배열에 이르기까지 총 9일에 이르는 숙의 기간 동안 전적으로 시민 스스로 숙의하고 결정할 수 있었기 때문인 것으로 풀이된다. 발제와 자료집(사전 학습자료) 등 의제개발과 설명의 공정성에 대해서도 92.5-93.1의 높은 만족도를 보이고 있다.

<표10> 숙의 과정 평가(2020년)

구분		사례수	시간 충분성		공정성			효과성
			분임토의 시간 충분성	질의응답 시간 충분성	양측입장 전달기회 공정성	참여단 토론 적극성	참여단 상호 의견 존중	결과도출 만족도
전체		(106)	63.2	61.3	92.5	99.1	99.1	94.3
성별	남성	(48)	66.7	64.6	91.7	97.9	97.9	93.8
	여성	(58)	60.3	58.6	93.1	100.0	100.0	94.8
연령별	19~29세	(15)	46.7	66.7	100.0	100.0	100.0	100.0
	30대	(17)	35.3	47.1	76.5	94.1	94.1	94.1
	40대	(20)	70.0	70.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	50대	(24)	75.0	58.3	91.7	100.0	100.0	91.7
	60대 이상	(30)	73.3	63.3	93.3	100.0	100.0	90.0

통일비전시민회의(2021). 통일국민협약안 도출을 위한 사회적 대화 결과 보고서 2020-2021

<표11> 숙의 과정 평가(2021년)

구분		사례수	시간 충분성				공정성				효과성			
			사전 학습	전문가 질의 응답	분임 토의	메타 워크숍	사전 학습	전문가 질의 응답	분임 토의	메타 워크숍	사전 학습	전문가 질의 응답	분임 토의	메타 워크숍
전체		(102)	93.1	92.2	93.1	93.1	93.1	95.1	99.0	97.1	85.3	88.2	95.1	94.1
성별	남성	(42)	90.5	95.2	90.5	92.9	92.9	95.2	100.0	100.0	88.1	90.5	97.6	95.2
	여성	(60)	95.0	90.0	95.0	93.3	93.3	95.0	98.3	95.0	83.3	86.7	93.3	93.3
연령별	19~29세	(13)	100	100	92.3	92.3	92.3	100.0	92.3	92.3	53.8	76.9	92.3	100
	30대	(17)	82.4	76.5	82.4	82.4	82.4	88.2	100.0	88.2	76.5	76.5	94.1	94.1
	40대	(18)	100.0	88.9	100.0	94.4	100.0	100.0	100.0	100.0	94.4	88.9	100.0	100.0
	50대	(22)	100.0	95.5	100.0	100.0	95.5	95.5	100.0	100.0	100	95.5	95.5	90.9
	60대	(32)	87.5	96.9	90.6	93.8	93.8	93.8	100.0	100.0	87.5	93.8	93.8	90.6
	이상													

통일비전시민회의(2021). 통일국민협약안 도출을 위한 사회적 대화 결과 보고서 2020-2021

<표12 > 통일국민협약(안) 만족도

구분		사례수	매우 만족한다	만족하는 편이다	불만족하는 편이다	매우 불만족한다
전체		(102)	42.2	53.9	2.0	2.0
성별	남성	(42)	47.6	45.2	2.4	4.8
	여성	(60)	38.3	60.0	1.7	0.0
연령별	19~29세	(13)	23.1	69.2	0.0	7.7
	30대	(17)	23.5	70.6	0.0	5.9
	40대	(18)	50.0	50.0	0.0	0.0
	50대	(22)	45.5	54.5	0.0	0.0
	60대 이상	(32)	53.1	40.6	6.3	0.0
권역별	수도권	(55)	38.2	58.2	3.6	0.0
	충청권	(10)	70.0	10.0	0.0	20.0
	영남권	(28)	39.3	60.7	0.0	0.0
	호남권	(8)	37.5	62.5	0.0	0.0
이념 성향별	진보	(39)	51.3	46.2	0.0	2.6
	중도	(34)	29.4	70.6	0.0	0.0
	보수	(29)	44.8	44.8	6.9	3.4

통일비전시민회의(2021). 통일국민협약안 도출을 위한 사회적 대화 결과 보고서 2020-2021

아래는 통일국민협약 참가자들의 후기[10]다.

"토론회에서 최고로 뿌듯했던 순간이라 한다면 '미래상 실현의 과정과 방법'이라는 주제에서 '남북이 존중과 협력으로 신뢰 관계를 구축한다'는 문장이 가장 많은 동의를 얻었던 때라고 할 수 있다. 단지 우리 분임에서 낸 제목이 눈에 띄어서 보다는 개인의 생각으로만 여겼던 부분에서 많은 사람이 똑같이 공감하고 지향하는 바가 같아지며 실로 생명력을 얻었기 때문이다"

"토론회에 처음 참석했을 때 그 느낌을 잊을 수가 없다. 새 학년 새 학기가 되어 처음 보는 친구들과 어색한 가운데 선생님의 중재로 서서히 서로를 알아가던 그런 감정이었다. 이 토론회에는 나이도, 성별도, 통일에 대한 생각도 모두 다른 사람이 모여서 같은 주제를 논한다. 무척 어색한 시간이지만 퍼실리테이터의 부드러운 진행 덕분에 어긋남

10) 평화·통일비전 사회적 대화 전국시민회의(2021). 『통일국민협약안 도출을 위한 사회적 대화 결과보고서 2020~2021』 참조

없이 조원과 함께 자유로운 토론을 할 수 있었다. 특히 다같이 물리적인 공간에 모여서 진행하는 토론회가 아닌 각자의 가정에서 화상회의로 참여하는 방식이기에 매끄럽게 진행될 수 있을까 작은 의심도 있었지만, 그것은 기우에 불과했다. 결국 중요한 것은 토론회 참석자의 마음가짐이었고, 그 마음가짐은 매우 활발한 열정과 같았다. 더 좋은 방법을 찾기 위한 모두의 노력이 빛을 발하는 것만큼 흥분되는 일은 없을 것이다. 이번 토론회를 통해 산출한 합의문은 작은 목소리가 합하여 만든 커다란 약속이며 미래를 위한 청사진이다."

"모든 일에는 아쉬움도 따르게 마련이다. 그러나 이번 '2020 통일국민협약 도출을 위한 종합 토론회'는 아쉬움을 찾기 힘들 정도였다. 그만큼 주최 측의 준비가 완벽하여 내용이나 진행 과정 패널들의 주장이나 토론 참여자의 적극성이 톱니바퀴처럼 아귀를 맞춰 돌고 있다는 느낌을 받았다. 다만 4일간 종일 컴퓨터 앞을 지켜야 한다는 것은 off-line이 갖는 자연스러움을 방해하였다는 아쉬움은 있다. 하지만 참 의미 있고, 보람 있는 그러면서도 행복한 경험이다. 국정감사장에서 이 토론회의 예산에 대한 논의가 있었다고 들었다. 그러나 이런 통일 '토론회'는 어떤 정부가 들어서든 꾸준히, 지속적으로 논의를 멈추지 않아야 한다. 그래야 통일은 가랑비에 옷 젖듯 우리 곁으로 다가설 것이다. 그런 노력 없이 통일을 바라는 것은 언감생심이잖겠는가."

"토론회가 2020년, 2021년 두 해에 걸쳐서 총 8회 실시되었고 제1회는 대면으로 실시하였으나, 나머지 회차는 COVID-19로 인해 비대면 화상회의로 진행되었다. 새로운 환경으로 인한 ZOOM 회의는 약간의 우려가 있었던 것도 사실이었으나 퍼실리레이터님과 모니터 요원, 그리고 주관사의 빈틈없는 준비로 인해 놀랄 만큼 원활한 토론회가 진행되어서, 마지막에 토론회 패널들과 함께 환호를 하였던 것은 잊지 못할 것 같다. 우선은 동일의제에 대한 상반된 견해를 가진 전문가의 발제를 들은 다음 질의응답시간을 거쳐 분임토의를 한 후 cluster 작업, naming 작업을 거쳐, 최종 합의된 문장을 도출해 가는 과정이 민주적이고 자유로운 토론문화를 반영한 것이어서 만족스러웠다. 또한 이러한 최종협약안 도출과정이 절차에 있어서의 민주적 정당성의 취지에 부합하는 것으로 판단된다. 또한 그 과정에서 토론회 구성원들의 성숙된 토론문화는 자부심을 느끼기에 충분했다. … 특히 일면식도 없는 각각의 구성원들이 하나의 의제를 가지고 합의를 이끌어 내는 것이 어려울 것이라는 편견과 고정관념은 이번 사회적 대화를 이끄는 토론회에서는 극복됨과 동시에 모두가 한뜻을 이루는 합의문의 기초가 만들어졌다는 결과에 감격스러운 흥분을 느꼈다."

4. 지속가능한 대화를 위한 안정적인 의제 개발-관리 체계의 필요성

1) 사회적 대화 1.0의 의제개발 성과와 한계

사회적 대화 1.0의 의제 개발 성과

2018년부터 시작된 평화·통일 사회적 대화-통일국민협약안 도출 대화 포함- 추진과정을 편의상 사회적 대화 1.0으로 규정한다면, 이 대화는 여러가지면에서 새롭고 중요한 의미를 지닌 시도였다[11].

대화 의제개발의 측면에서도 이 시기 동안 대화에 필수적인 다양한 의제의 발굴과 정리, 수정보완 및 개선 작업이 비교적 안정적으로 이루어졌다. 특히 사회적 대화 1.0 기간동안 평화·통일 사회적 대화의 특성과 대화 주체에 조응하는 다양한 예비의제와 초점질문, 주요주장과 필수정보 등이 그에 부합하는 대화모델(선호확인형, 합의형성형 등)과 퍼실리테이션 매뉴얼과 연계되어 개발되었고 효과적으로 활용되었다.

특히 이들 의제 개발에 보수와 진보를 망라하는 전문가와 활동가들이 참여하여 시민들의 제안을 바탕으로 현실에 존재하는 논쟁점을 가감없이 반영하는 균형잡힌 의제를 개발함으로써 시민이 안전하고 공정하고 만족스러운 환경에서 숙의에 집중할 수 있도록 뒷받침할 수 있었다. 이렇게 생산된 의제와 설명자료, 토론매뉴얼은 학교교육 및 시민교육에서 현실의 논쟁점을 잘 반영하면서도 안심하고 사용할 수 있는 균형잡힌 교재로 호환될 수 있음이 입증되었다. 특히 정치적 편향에 대한 우려 없이 어디서나 안심하고 사용할 수 있는 것이 큰 장점이다.

이 과정에서 시민대화의 특성과 기대목표를 충분히 이해하고 이를 위한 의제와 설명자료, 교재 등을 개발할 수 있는 전문가 및 활동가 집단이 최소한이나마 형성되고 유지된 것도 중요한 성과다. 이를 주도한 통일비전시민회의가 보수 중도 진보 시민사회와 종교계가 정치적 사회적 악조건에도 불구하고 구동존이의 협업체계를 유지하고 발전시켜오지 않았다면 가능하지 않았을 일이다.

---

11) "가장 중요한 의미는 남북관계, 대북정책, 한반도 평화 등에 대해 다양한 배경과 견해를 가진 일반 국민에게 각자의 의견을 내고 다른 사람들의 견해에 귀를 기울이며 토론을 통해 합의를 이루는 기회를 제공했다는 점이다. 일반 국민이 남북관계와 한반도 평화 현안에 대해 목소리를 내고 변화의 중심이 되어야 하며, 통일·대북정책이 국민 숙의의 대상이 되어야 함을 피력했다는 의미도 있다. 사회적 대화의 토론 과정과 내용이 기록되고 결과물이 통일부에 의해 공식적으로 인정됐다는 점 또한 새로운 시도로서 의미가 있다. 또 다른 중요한 의미는 '바람직한 한반도의 미래상'과 '미래상 실현의 과정과 방법'이라는 두 가지 주제에 대해 일반 국민이 능동적으로 개인적, 사회적 차원에서의 필요와 바라는 변화에 대한 의견을 공유한 후 대화를 통해 이견을 조율하고 합의를 도출했다는 점이다. 다양한 정치 성향, 성별, 지역, 세대 등의 배경을 가진 참여자들이 자유로운 토론을 통해 합의에 도달했다는 점은 사회적 대화가 남남갈등 완화와 해결을 위한 접근과 기제로서 의미가 있음을 말해준다." 정주진. 「한반도 평화를 위한 평화구축과 '평화·통일 사회적 대화'의 유효성」. 『통일과 평화』 2022, vol.14, no.2. 서울대학교 통일평화연구원

사회적 대화 1.0의 의제 개발-관리의 한계

사회적 대화 1.0 단계에서의 의제개발과 개선작업이 열악한 환경 속에서 상당한 성과를 남긴 것을 틀림없으나 중대한 제약과 한계에 직면하기도 했다.

우선, 의제 개발-관리의 안정성과 지속성의 한계다. 의제개발 및 개선 작업이 그 특성상 안정적이고 지속적으로 이루어져야함에도 불구하고 특정 연구용역이나 단년도 대화사업의 부수활동으로 이루어짐에 따라 안정적인 연구개발에 큰 제약이 초래되었다. ‘

둘째, 개발된 의제를 축적하고 공유하기 위한 플랫폼과 관리체계의 부재다. 의제와 관련 자료들, 운영사례와 매뉴얼 등을 축적하고 공유할 수 있는 온-오프라인 플랫폼과 관리체계가 제대로 구축되지 않아, 전문가들이 시민들의 의견을 수렴하여 힘들여 개발한 결과물이 제대로 활용되지 못하고 사장되곤 했다.

셋째, 교육 교재와의 연계의 한계다. 층화표본추출을 통해 모집한 미니공중을 주체로 하는 대화에는 막대한 예산이 소요된다. 때문에 시민대화를 확산하고 일상화하는 가장 좋은 방법은 대화 의제와 자료를 경량화된 교재로 구성하여 학교 및 시민교육 현장, 다종다양한 풀뿌리 시민모임에 보급 활용하는 것이다. 통일비전시민회의가 사회적 대화 과정에서 개발한 의제자료를 학교교육 및 시민교육 교보재로 재개발하기 위해 통일교육원, 서울시 교육청, 교총과 전교조 등과 협력하여 그 결과물을 출판하기도 하였으나 실제 학교교육 현장이나 통일교육 현장에서 제대로 사용되지 않았고, 이를 위한 교재개발과 및 강사훈련을 위한 교육(TOT, Traing of Trainers)도 일회성 사업을 제외하고는 지속적으로 이루어지지 못하였다. 여기에는 아직 논쟁점을 포함하는 대화식 교육이 교육현장에 제대로 정착하지 못한 객관적 상황 외에도 대화 및 대화형 교육을 확산하고자 하는 통일부 및 통일교육원의 전략과 의지의 부족도 제약요인으로 작용했다.

이같은 제약과 한계는 단체 중심의 협의체로 운영되고 있는 통일비전시민회의의 제약과 한계도 반영한다. 의제개발과 관리를 전담할 수 있는 안정적인 제도적 장치가 마련되고 통일비전시민회의 등 시민사회 추진기구들이 제도화된 전담추진체계와 협력하는 방향으로 의제개발 관리 구조가 개선되는 것이 절실하다.

2) 사회적 대화 2.0의 목표와 추진원칙

사회적 대화의 대중화, 체계화, 제도화

사회적 대화 2.0은 평화통일에 대한 사회적 대화가 대중화, 체계화, 제도화를 추구해야 한다.

우선, 사회적 대화를 대중화하고 참여 규모와 범위를 다각도로 확대해야 한다. 사회적 대화 참여 시민 규모의 확대 뿐만 아니라, 주요 의제별 사회적 대화의 확대, 청년·청소년 등 미래세대 참여의 확대 강화, 교류·협력, 인도지원·인권 등 당사자 및 이해관계인 참여 확대 강화, 지역사회·부문별 참여 주체 확대 강화, 시민사회 대화 운영주체의 확대, 정치권 참여 주체의 확대 강화, 퍼실리테이터, 강사, 교사 등 사회적 대화 및 대화식 교육 인력 확대강화 등이 필요하다.

둘째, 사회적 대화의 체계화가 필요하다. 사회적 대화의 확산, 정착, 효과성 제고를 위해서는 사회적 대화의 모델과 방법, 의제와 교재, 기획과 운영, 성과 및 정보 공유 등 여러 측면의 체계화·표준화되어 자율확산체계를 가지고 퍼져나가야 한다.

셋째, 사회적 대화의 제도화가 필요하다. 사회적 대화의 법적 제도적 근거 마련, 사회적 대화 예산의 안정적 보장, 전담 추진 기구의 설치, 사회적 대화 결과의 정책 반영 등 처리절차의 제도화, 공교육 및 사회교육과의 연계 보장, 타 부처 및 공공기관과의 연계 보장 등이 요구된다.

<그림1> 평화·통일 사회적 대화의 목표, 전략, 거버넌스 원칙[12)]



사회적 대화 거버넌스의 기초: 시민권리 보장, 시민사회독립성 보장, 초정파협력

평화·통일에 관한 정책결정은 시민들의 삶에 밀접한 영향을 미치는 정책에 관한 문제이므로, 이러한 정책 의제의 형성과 공론화, 결정, 집행, 평가 등 전 과정에 시민과 이해당사자들이 참여하는 것을 권리로 보장해야 한다. 또한 시민사회의 주도성을 보장하고 국가는 간섭하기 않되 지원한다는 원칙에 따라 추진되어야 한다. 시민사회가 독립적이고 중립적으로 시민들이 직접 참여하는 다종다양한 사회적 대화를 추진하고, 여기서 도출된 합의안 또는 권고를 국회와 정부가 함께하는 초정파적인 민-관-정의 합의도는 협력으로 발전시켜, 사회적 대화 결과 및 주된 권고들이 정부의 한반도 정책 수

12) 이태호 외(2026). 『평화와 통일에 대한 사회적대화 2.0 거버넌스 제도화 연구』 한국YMCA전국연맹. 통일부용역보고서

행 정당성의 근거가 되도록 해야 한다.

3) 지속가능한 의제개발-관리를 위한 조건과 환경

평화·통일 시민대화의 확산과 정착 및 지속가능한 발전, 특히 지속가능한 대화의제 개발-관리와 긴밀히 연결된 제도 및 운영상의 개선과제는 다음과 같다.

법적 기반 및 전담추진체계의 구축

정권 교체 및 정책 우선순위 변화에 따라 대화 자체의 연속성과 안정성이 훼손되고 예산확보가 매년 불확실하여 장기적인 계획 수립이 불가능한 상황을 개선해야 한다. 대화발전 전략 및 계획의 안정적인 수립과 집행을 위해서도 법적 기반을 갖춘 안정적인 전담추진체계의 구축이 필요하다. 한마디로 사회적 대화의 법적 지위, 예산, 결과처리, 공교육과의 관계 등 여러 측면에서 제도적 보장책이 마련되어야한다. 이와 관련하여 현재 통일부에서 추진하고 있는 <평화·통일 시민대화 활성화 및 지원에 관한 법률안>과 이 법에 따른 '평화통일시민대화진흥원' 신설계획은 주목할만하다[13].

시민참여 규모 및 예산의 확대

사회적 대화 1.0 기간 중 시민패널(미니공중) 대화는 다른 공론화 사례에 비해 턱없이 부족한 예산(연간 최대 5억)으로 진행해야 했고, 지역사회 활동가 대화나 청소년 대화 등도 상식 이하의 비용으로 진행해야 했다. 예산규모를 확대하여 미니공중 대화 참가자 구성의 대표성, 진행의 충실성, 숙의의 충분성을 기하는 한편, 지역사회 대화, 활동가 대화, 청년 청소년 대화 등으로 대화를 다변화해야 한다.

상설 플랫폼 구축 및 성과/평가 공유확산 체계 구축

상설 플랫폼의 부재는 대화 모델의 지속적인 발전과 질적 안정성을 저해하는 시스템적 한계로 작용한다. 연간 프로젝트 단위의 인력 운용으로는 숙련된 운영 인력의 지속적인 확보, 전문성 축적(대화의 설계, 퍼실리테이션, 분석 등) 및 조직 기억(Organizational Memory) 형성으로 발전할 수 없다. 상설플랫폼을 통해 대화 의제와 자료, 설문 데이터, 토론 결과 등 방대한 자료가 체계적으로 DB화되고 소통공유될 수 있는 시스템을 구축해야 한다.

저비용 자율확산 구조 형성

정부와 국회가 아무리 제도적 기반을 구축하고 예산을 투입하여도 사회적 대화가 손쉽게 준비하고 실행할 수 있는 효능감 있는'사회적 운동'이자 '교육 방법론'으로 정착되지 않으면 효과를 기대하기 어렵다. 따라서 지역사회 및 교육 현장에서 손쉽게 사용할 수 있는 '저비용'의 '표준화'된 프로그램 설계와 보급, 열린 온-오프라인 플랫폼을 통한 각종 대화 사례·매뉴얼·컨텐츠 등의 공유, 시민대화와 공교육 정책의 연계, AI기반의 다중접속 대화지원 프로그램 개발 등 자율확산 구조를 형성해가야 한다.

독립적인 의제 개발 관리 전담 체계 구축

매년 프로젝트 당위로 구성된 의제위원회로는 시민대화의 확산과 정착을 제대로 뒷받침할 수 없다. 의제 개발 관리를 위한 전담기구를 구성하여 의제 및 설문의 다각적 개발과 개선, 의제-교재의 공유 및 확산체계 구축, 전략적인 의제 및 설문 개발을 통한 장기지속적 숙의공론화 기반 조성, 의제개발 전문가-활동가 풀의 안정적 형성과 관리, 의제제안-선정-숙의-결과 처리에 이르는 전 과정에 대한 시민참여 기준/표준 등을 안정적이고 체계적으로 관리하도록 해야 한다. 이 전담기구는 시민대화 전담추진체계 내에서도 시민사회와의 긴밀한 협력 속에 독립적으로 운영될 수 있도록 해야한다.

시민사회 풀뿌리 주체 형성

시민 대화는 정부와 시민 개개인의 노력만으로는 활성화될 수 없으며 시민사회조직들의 의식적인 노력과 기획과 연결될 때 활성화될 수 있다. 따라서 평화·통일에 관한 시민 대화를 추진할 시민사회 추진 주체가 안정적, 독립적, 자율적으로 활동할 수 있는 기반마련이 중요하다. 정치권과 정부(지방자치단체 포함)는 지역사회와 각 분야에서 다양한 시민사회조직들이 초정파적으로 협력할 수 있는 환경을 조성하도록 협조하고, 사회적 대화를 추진하는 초정파적 시민사회 조직들이 안정적으로 활동하며 성장할 수 있도록 지원해야한다. 특히 사회적 대화 1.0추진 과정에서 독보적으로 초정파적인 시민사회 협력추진체계를 구축하고 여야 정치권을 견인해온 통일비전시민회의의 축적된 경험과 관계망을 유지 발전시키는 것이 필요하다.

5. 나오며

지금까지 시민 숙의·공론화의 일반적 성격과 평화·통일 시민대화의 특성을 고려한 의제 선정/도출의 원칙과 방식, 주요 내용을 통일비전시민회의의 대화 사례와 관련 연구결과를 토대로 살펴보았다. 통일비전시민회의가 통일부, 평화통일민주교육원(구 통일교육원)등과 함께 추진해온 평화·통일에 관한 사회적 대화는 '통일국민협약'이라는 일회성

13) 『평화·통일 시민대화 활성화를 위한 입법방안 정책토론회 자료집』, (2026. 9. 21.). 홍기원·한정애·이재강·김준환 의원, 통일부 공동주최

합의도출을 위한 일련의 프로젝트만은 아니었고 다양한 시민대화를 포괄하는, 민간주도의 일종의 대화운동이기도 했다. 이 과정에서 선호확인형, 합의형성형 대화모델과 더불에 이에 조응하는 의제개발과 교재개발이 꾸준히 이루어져왔다. 8년여간 이어진 이들 작업은 보수, 중도, 진보 시민사회와 전문가가 균형있게 지속적으로 참여하고 다양한 시민과 활동가들과 호흡을 맞추어가며 이루어져왔다는 점에서 역사적으로도 사회적으로도 큰 의미가 있다.

지난 8년간의 꾸준한 노력과 실험을 통하여 평화·통일 시민대화에서는 정책반영을 염두에 두고 엄정한 미니공중을 구성하여 시행하는 시민대화 뿐만 아니라 시민이 있는 곳으로 찾아가는 지역사회나 현장에서의 대화, 그리고 학교 및 시민교육이 유기적으로 연결되어 중층적으로 진행되는 것이 특별히 중요하며 이를 위한 안정적이고 종합적이며 제도적인 추진체계가 마련되는 것이 필요하다는 점 역시 확인되었다. 이제 평화통일 시민대화는 보다 대중화 체계화 제도화되어야 한다. 특히 이 대화의 자율확산 공유체계의 핵심이 되는 독립적이고 안정적인, 보수 진보 시민사회와 전문가가 균형있게 주도적으로 참여하는 의제 및 교재개발 체계 구축이 시급하다.

<참고문헌>

박순성 외(2019).『2019–2020 통일국민협약 도출을 위한 사회적 대화 개선 방안 연구』. 한국갈등학회. 통일부용역보고서

변미영 외(2022).『토론으로 만나는 평화·통일』ORP연구소

은재호 외(2026. 9. 21). 『평화·통일 시민대화 활성화를 위한 입법방안 정책토론회』 자료집. 홍기원·한정애· 이재강·김준환 의원, 통일부 공동주최 토론회

이태호 외(2026).『평화와 통일에 대한 사회적대화 2.0 거버넌스 제도화 연구』. 한국YMCA전국연맹. 통일부용역보고서

이태호(2021. 11. 24).「평화통일 사회적 대화를 위한 거버넌스 개선방안」.『평화통일에 관한 사회적 대화 거버넌스 구축 토론회』 김상희·윤재옥·이명수·이재정·태영호 국회의원 공동주최 토론회

이태호·임헌조(2021).「한반도의 평화·통일에 관한 사회적 대화 운동과 통일국민협약」.『국제심포지엄 "한반도 평화·통일에 관한 사회적 대화』. 평화·통일비전 사회적 대화 전국시민회의·민주평화통일자문회의 서울회의 공동주최 토론회

정주진(2022).「한반도 평화를 위한 평화구축과 '평화·통일 사회적 대화'의 유효성」.『통일과 평화』 2022, vol.14, no.2. 서울대학교 통일평화연구원

통일국민협약시민추진위원회(2018),『민간 통일준비 역량강화 사업 2018 결과보고』. 통일부

통일연구원· 평화·통일비전 사회적 대화 전국시민회의(2022).『통일·대북정책 분야 사회적 합의 형성 관련, 전문가 플랫폼 위탁 용역 최종보고서』. 통일부

평화·통일 비전 사회적 대화 전국시민회의(2026. 8. 21). 보도자료 "2026 국민주권 평화·통일 사회적 대화 착수"

평화·통일비전 사회적 대화 전국시민회의(2019).『더 나은 통일을 위한 대화』. 열린책들.

평화·통일비전 사회적 대화 전국시민회의(2021).『통일국민협약안 도출을 위한 사회적 대화 결과보고서 2020~2021』

평화·통일비전 사회적 대화 전국시민회의(2022).『2022 평화와 통일을 위한 사회적 대화 최종보고서』. 통일부

평화·통일비전 사회적 대화 전국시민회의(2023). 『2023년 통일대북 정책 사회적 대화 최종보고서』. 통일부

하동현 외(2023). 『2023 사회적 대화 의제개발 및 운영방식 설계 연구』. 한국갈등학회

4세션

문학예술과 북한·통일·평화 담론의 융복합 탐구

[발표1]

회화화와 조롱을 넘어, 미디어 속 '북한' 소비

– 발표: 김민선 (연세대) / 토론: 김지은 (평화의길)

[발표2]

북한의 '천리마' 노스탤지어와 청년 불안

–발표: 조은정 (성균관대) / 토론: 김혁 (한국농어촌공사)

[발표3]

북한의 기술만능주의와 평화공존 가능성 모색

– 한승대 (동국대) / 토론: 천현식 (국립국악원)

[발표1]

회화화와 조롱을 넘어, 미디어 속 '북한' 소비

발표: 김민선 (연세대)

토론: 김지은 (평화의길)

회화화와 조롱을 넘어, 미디어 속 '북한' 소비

김민선
(연세대)

1. '상태 이상'의 일상화

갑작스러운 일련의 상황들 속에서 한국사회에서 중요한, 그리고 문제적인 키워드는 다시 민주주의가 되었다. 사람들이 불을 밝히고 깃발을 휘두르며 행진하고 투표하는 동안, 북한이라는 국경 너머의 세계는 인식 속에서 저만치 더 멀어졌다. 한반도 전쟁의 발발 위험에 대한 논의가 부상하였다가, 진짜로 문득 다른 나라를 공격한 미국 덕분에 그 공포도 어느새 휘발되어버렸다. 이제 도리어 '우리'가 궁금해하는 것은 이 세계적인 충돌들 속에서 한국의 군수산업은 무엇을 얻는가이다. 천궁2의 우수성에서부터 어떤 극한 환경에서도 기동하는 한국산 탱크의 기능, 기한보다 일찍 납기하는 성실함과 뛰어난 가성비에 이르기까지 유튜브의 쇼츠에 출몰하는 것은 전쟁의 국면에서 한국이 얼마나 '유능하며' 또한 그것이 얼마나 좋은 '수입원'이 되는가에 관한 예찬이다. 그리고 북한은 국경 너머의 그 어떤 세계, 굳이 궁금하지 않은, 한국의 국방력을 유지하게 해주는 하나의 배경적 조건으로 밀려난 것처럼 보인다.

하지만 북한은 중요한 국면마다 강렬한 존재감으로 남한 사회의 인식 속에 출몰한다. 설령 너무도 익숙해진 일종의 '상태 이상'으로 지각된다고 할지라도 남북한의 경계는 결코 넘을 수 없는 국경으로서 현재도 긴장 속에 지켜지고 있다. 전쟁의 와중에서 우리의 방산 기술이 유튜브에서 '국뽕'의 한 사례로서 부상할 수 있었던 것 또한 이 '상태 이상'에 기초하고 있

다. 분단이라는 '상태 이상'에 기인한 기술마저 '국뽕'의 현실이 되어버린 지금, 우리에게 북한은 무엇으로 인식되며 또한 감각되고 소비되고 있는가.

이 글은 이 질문의 실마리를 얻기 위해 최근 3년 이내에 게재된 유튜브의 영상들을 살핀다. 이들 텍스트가 유통되는 플랫폼들은 이전 미디어에 비하여 창작자와 수용자의 거리가 매우 가까울 뿐만 아니라 댓글, 좋아요 등을 통하여 직접적인 반응을 살피기에 용이하다. 물론 미디어에서 '북한'이 재현되는 양상에 대하여는 이미 유효한 논의가 제출된 바 있다. 영화와 드라마를 중심으로 북한의 인민[1]이나 북한 및 탈북민의 재현에 주목[2]하여 미디어에서의 북한 인식과 이미지 재현 문제를 분석하는 논의가 대표적이다.[3] 이들 기존의 논의가 올드미디어의 북한 재현에 집중하고 있었다면, 최근에는 뉴미디어라 할 유튜브를 중심으로 북한의 이미지가 생산 및 소비되는 방식에 관한 연구 또한 제출되었다. 유튜브 채널 〈고농축〉과 〈피식대학〉이 한국에서 이른바 '북한적인 것'으로 인식되는 요소들을 활용하여 희화화는 방식을 유형으로 정리한 이 논의[4]는 새로운 미디어의 공간에서 북한과 '북한적인 것'이 소비되는 양상을 분석하였다는 점에 의의가 있다. 또한 유튜브 채널 〈세신사〉, 〈yonchi〉등을 분석함으로써 한국 유튜브 영상에서 '북한적인 것'이 재현하는 양상을 분석하고, 댓글 등의 반응

1) 이 글은 '(남/북)한국'과 '(남/북)조선' 중 전자를 일반적인 단어로 지칭 및 서술하되, 맥락에 따라 '한국'과 '남한'이라는 단어를 선택적으로 사용한다.

2) 영상 미디어에서의 북한 재현과 관련 연구는 크게 분단 상황을 배경으로 간첩이 등장한 영화에 관한 연구와, 드라마 〈사랑의 불시착〉을 중심으로 한 비교적 최근의 연구로 나뉜다. 영화에서의 북한과 분단 재현에 관하여는 변재란, 「남한영화에 나타난 북한에 대한 이해:〈쉬리〉 〈간첩 리철진〉 〈공동경비구역 JSA〉를 중심으로」, 『영화연구』 16호, 2001;류재형, 「한국형 분단 블록버스터 영화의 장르적 진화」, 『애니메이션연구』 10(1), 2014;송치만, 백일, 「북한을 바라보는 한국 영화의 시선」, 『통일인문학』 59, 2014;이현진, 「분단의 표상, 간첩」, 『시네포럼』 17, 2013;김충국, 「분단과 영화」, 『한국민족문화』 53, 2014;유재은, 「2000년대 분단영화의 남성인물 관계 및 공간 표상」, 『한국콘텐츠학회논문지』, 19(3), 2019;전지은, 「2010년대 간첩영화로 본 분단의 형상화 연구-영화 〈강철비〉와 〈공작〉은 어떻게 '北'을 타자화하는가?-」, 『한국언어문화』 70, 2019가 대표적이다. 한편 드라마 〈사랑의 불시착〉을 중심으로 한 선행연구에는 오현아, 「드라마 〈사랑의 불시착〉에 나타난 이북 표상 분석」, 『선청어문』 49, 2021;신호식, 「이념 논란이 희석된 남북관계 드라마 연구-〈사랑의 불시착〉을 중심으로」, 『문화와 정치』 9(1), 2022;하승희, 「〈사랑의 불시착〉에 나타난 일본과 한국의 북한인식」, 『동북아 역사 포커스』, 2023;최상민, 「TV드라마 〈사랑의 불시착〉의 분단 현실 재현 양상과 의미」, 『드라마연구』 71, 2023 등을 들 수 있다.

3) 이외에도 전시 콘텐츠 등을 중심으로 B급문화의 소재로서 북한의 이미지가 활용되고 있음을 지적한 연구도 주목을 요한다. 이무경, 「북한이미지의 대상성 연구:서구에서의 확산양상을 중심으로」, 건국대학교 박사학위논문, 2019;장순규, 「북한 그래픽 디자인의 뉴트로 가능성 활용 가능성 연구」, 『한국 HCI학회 학술대회』, 2019

4) 하승희는 유튜브 〈고농축〉과 〈피식대학〉의 영상을 다음과 같은 특징으로 분석한 바 있다. 1.북한어의 의도적 왜곡과 언어유희, 2.인권유린 및 호전적 태도 비난, 3.맹목적 자본주의 추종, 4.자기검열을 위시한 국가보안법 작동 체계의 균열. - 하승희, 「국내 개그 유튜브 콘텐츠의 북한 재현 특성」, 『국제한인문학연구』, 2022.12.

을 통해 북한을 어떠한 관계로 상상하는가에 관하여 검토한 바 있다.[5]

이 글은 유튜브 플랫폼에서 북한과 '북한적인 것'이 소비되는 양상을 분석한 기존의 논의에서 출발한다. 다만 AI라는 기술적 조건이 '북한'과 북한적인 것을 활용한 영상에서 어떠한 변화를 가져왔는가에 집중하고자 한다. 이 글이 주목하는 것은, AI를 매개로 한 콘텐츠의 생산 과정에서 '북한'이라는 소재가 어떠한 방식으로 맥락화되며 또한 그 맥락으로부터 벗어나는가이다. 결국 이는 AI를 활용한 영상들이 구성된 형식과 서사, 그리고 그 영상을 둘러싼 시청자의 반응과 향유의 양상을 살피는 작업이 될 것이다.

2. 탈북AI가 썰 들려준다

유튜브 플랫폼의 영상 콘텐츠에서 북한이 무엇으로 형상화되는가에 관한 문제 제기는 새로운 미디어 환경 속에서 북한과 북한적인 요소는 무엇인가에 대한 모색으로 연결된다. 특히 콘텐츠의 생산자와 향유자들의 소통이 양방향으로 작용하며 북한에 대한 공동의 감각을 신속하게 구성한다는 점에서 신문 기사나 영화 및 드라마보다 감정의 교류와 공감, 그리고 확장의 과정을 확인하기에 용이하다. 이를테면 플랫폼의 기술적 요건은 해당 영상의 조회수와 좋아요, 구독, 댓글 등으로 반응을 수치로 파악하게 한다.[6] 조회수와 좋아요, 구독의 숫자는 해당 영상에 대한 선호도를 가늠하게 한다. 댓글은 향유자 개인의 적극적 의견과 반응을 확인할 수 있는 가장 확실한 지표이다. 댓글에 붙은 '좋아요'의 숫자는 그 의견에 권위를 더하며 향유자들의 전반적인 성향을 파악할 수 있는 실마리가 되어 콘텐츠 생산에 다시 영향을 미친다. 업로드 되는 콘텐츠의 간격과 그 내용 혹은 어조의 변화는 향유자와의 소통을 통해 '팔릴 만한' 콘텐츠에 집중하는 과정을 가늠하게 한다. 이러한 플랫폼 환경과 맥락 속에서 북한과 북한적인 것은 플랫폼의 특성상 짧은 시간 내에 빠르게 인식하고 소비할 수 있는

5) 김민선, 「기괴한 레트로-북한을 소비하는 장면들」, 남북문학예술연구회, 『레트로, 뉴트로, 테크노-문학예술로 본 북한사회』, 역락, 2026.

6) 유튜브는 전통적인 미디어의 성격과 대인 커뮤니케이션을 위한 미디어 또는 SNS의 성격을 지닌 플랫폼이다. 영상의 (재)매개와 타인과 소통하고 네트워크를 형성하는 플랫폼 특성을 기반으로, 다양한 형태의 상호작용이 발생하는 까닭이다. 유튜브 플랫폼의 성격에 관하여는 변현지, 「생산자-조직가의 매개체로서 유튜브 플랫폼 분석」, 『문화연구』 Vol.7 No.2, 한국문화연구학회, 2019;최성인, 「유튜브의 이용 리듬 분석:미디어 플랫폼 로그 데이터에 대한 미디어 세대별 비교」, 서울대학교 박사학위논문, 2023.

어떤 것으로 유형화된다. 영상이 소비되고 유통되는 동안 향유자들의 감정은 댓글과 조회수, 좋아요 등으로 흔적을 남기고 영상 속의 이미지는 하나의 재현 표상으로 굳어진다.

특히 2024년 이후부터 플랫폼에 유통되는 영상 콘텐츠 제작 전반에서 가장 두드러지는 경향은 바로 생성형 AI의 활용이다. 그리고 북한을 활용한 영상에서도 생성형 AI를 활용한 영상 콘텐츠가 대거 등장하고 있다. 생성형 AI 이미지와 목소리를 활용한, 유튜브에서 가장 흔히 발견할 수 있는 북한 관련 콘텐츠는 이른바 '탈북 사연'을 라디오 사연처럼 이미지와 함께 전달하는 영상 콘텐츠이다. 이 영상 콘텐츠는 탈북자의 사연을 AI 내레이터가 설명하는 동안 AI가 생성한 이미지를 보여주는 구성으로 대체로 30분~1시간 이상의 긴 재생 시간을 필요로 한다. 구독자 1만명의 채널 〈북한튜브〉를 예시로 들어 살펴보자. 2025년 12월에 만들어진 이 채널은 개설한지 약 9개월 정도이지만 구독자에서 유의미한 성장 추세를 보여준다. 이 채널의 구성은 매우 단순하다. AI의 목소리가 탈북 사연을 설명하는 동안 영상에서는 마찬가지로 AI로 만든 이미지가 이야기의 전개에 맞게 순차적으로 제시된다.

이러한 형식은 이른바 '탈북 사연'을 영상화하여 전달하는 유튜브 채널들에서 공통적으로 활용된다. 구독자 3.36만명의 〈평양의 사람들〉[7]이나 1.63만명의 〈탈북사연 듣는 밤〉[8]에서도 동일한 양식을 활용하거나 진행자의 얼굴을 비춰주는 정도의 변형을 가하는 정도이다. 이들 채널은 탈북자들의 탈북 수기를 설명하는 콘텐츠들을 게재하고 있으며, 비교적 빠른 성장률을 보인다는 점에서 유사한 성장 추세를 보인다. 다만 전체적으로 조회수에는 격차가 있는 편인데, 이는 알고리즘에 따라 해당 영상만을 시청하는 외부 유입 시청자의 비율이 비교적 높은 편이기 때문인 것으로 읽힌다.

탈북 사연을 읽어주는 영상 콘텐츠의 형식은 이른바 '인생 사연'을 읽어주는 영상 콘텐츠의 맥락 속에서 변형된 것으로 보인다. 최근 몇 년간 유튜브에는 평범한 사람들의 사건이나 사연을 성우나 AI 음성이 낭독하는 형식의 채널이 급증해왔다. 일본의 무료 스톡 일러스트 사이트인 〈이라스토야〉의 그림과 AI 낭독으로 조합된 사연 영상을 제작한 쇼츠 영상은 흔히 발견할 수 있는 형식이다. 뿐만 아니라 AI로 생성한 이미지와 합성 내레이션, AI로 창작 또

7) 채널 〈평양의 사람들〉, https://www.youtube.com/@%ED%8F%89%EC%96%91%EC%9D%98%EC%82%AC%EB%9E%8C%EB%93%A4 (검색일자:9.13)

8) 〈탈북 사연 듣는 밤〉 https://www.youtube.com/@%ED%83%88%EB%B6%81_%EC%82%AC%EC%97%B0_%EB%93%A3%EB%8A%94%EB%B0%A4 (검색일자:2026.9.13.)

는 자극적으로 각색한 콘텐츠가 이미 유튜브에 확산되어 문제시된 바 있다.[9] 인생의 기구한 사연, 가족 관계에 얽힌 감동적인 이야기 등을 읽어주는 AI 활용 콘텐츠가 주로 노령층을 중심으로 널리 유행하고 있음을 감안하면, 이 유튜브 영상의 맥락을 확인할 수 있다. 즉, 탈북 사연을 소개하는 채널들은 기존 사연 소개 영상, 이른바 '썰튜브'의 정형화된 제작 방식을 활용하여 탈북 서사를 감동적이고도 자극적인 서사로 소개하고 있는 것이다. 사연을 소개하는 기존의 유튜브 채널이 인간관계, 주로 가족관계에서 부당한 입장에 놓인 주인공이 다소 억지스럽지만 응징하는 결말에 이르는 서사를 반복한다면, 이들 탈북 사연 채널에서는 북한에서 부당한 대우를 받고 고통당하던 주인공인 '나'가 마침내 탈북하는 결말에 이르는 서사가 반복된다. 인간관계에서의 감정적 고통이 북한에서의 고난으로, 복수와 응징의 결말이 탈북의 결말로 치환된 셈이다.

사연 소개 유튜브들과 마찬가지로 탈북자들의 탈북 사연을 '각색하여' 소개한다는 점 또한 동일하다. 이들 채널은 탈북 사연을 콘텐츠로 제작하여 제시하되, 이해를 위하여 각색하거나 스토리텔링의 방식으로 재구성했음을 채널 설명란에서 밝힌다.

> "평양의 사람들"은 수많은 북한 사람들의 삶 속에서 들려온 실화를 중심으로, 그들의 시선과 감정을 따라가며 이야기를 다시 써 내려갑니다. 이곳에서 전하는 모든 이야기는 실제 탈북 경험담과 북한 내부에서 전해진 사실들을 토대로, 더 많은 사람이 이해할 수 있도록 몰입감 있게 각색한 기록입니다.(〈평양의 사람들〉 설명, 강조는 필자)

> 저희 채널은 실제 탈북사연을 모티브로 하여 스토리텔링 방식으로 각색한 뒤, 진행자의 실제 목소리를 통하여 전해드리고 있습니다. 이 사연들을 통해 북한주민들의 실제 삶과 분단국가의 현실을 함께 공감해보고자 합니다.(〈탈북사연 듣는 밤〉)

9) AI로 창작한 콘텐츠, 특히 가짜 다큐나 가짜 전문가들의 광고 영상에 대한 피해는 주로 노령층에서 발생하는 것으로 알려져있다. 일부 내용을 조작하거나 합성하였음에도 불구하고 형식적인 안내를 붙인 채 유통되는 경우가 많아 비교적 디지털 문해력이 낮은 편인 노령층에서 피해가 발생한다는 것이다. 이는 고령층의 외로움을 공략하며 감정적 몰입을 유도할 뿐만 아니라 왜곡된 판타지를 반복한다는 점에서 문제점으로 지적된다. -유지희 「"32명 임신시킨 남자"에 '좋아요' 꾹… 어르신들 빠지더니」, 『한국경제』, 2025.6.24.,(https://www.hankyung.com/article/2025062457527) (검색일자:2026.9.13.)

이들 채널의 설명은 공통적으로 콘텐츠가 탈북자들의 사연을 제보받아 제작한 것이지만, 약간의 각색과 재구성이 가해졌음을 밝힌다. 이를테면 탈북자들의 긴 사연을 줄이고 탈북의 결정적 계기가 된 원인과 그 다사다난하고 위험했던 탈북의 과정, 탈북 후의 감정에 집중하겠다는 것이다. 서사의 전개 과정에서 다소 불필요한 정보는 삭제하고 시청자의 몰입을 끌어올릴 수 있는 위기의 장면이나 감정적인 순간들에는 대사와 심리 묘사를 덧붙여 확장한다. 따라서 각색은 정보의 압축이나 이해를 돕기 위한 설명을 더하는 작업이기보다, 서사적으로 긴장이 낮은 부분들을 삭제하고 서사적 몰입과 감정적 이입을 이끌어내기 좋은 극적인 순간들로 구성하는 작업에 가깝다. 이로써 사연자의 탈북 과정은 훨씬 극적이며 감정적으로 그려진다. 어쩔 수 없이 부모님과 정든 고향을 등지고 떠나야 하는 서글픔과 위기의 순간들이 시청자들의 감정에 호소하도록 편집되는 것이다.

감정에 호소하는 영상의 효과는 댓글 반응에서도 확인할 수 있다. 〈탈북사연 듣는 밤〉에서 15만 회의 조회수를 기록한 영상 「김정은 최측근 경호원은 왜 조국을 버렸나? 숙청의 칼날을 피해 가족과 야반도주한 사연」에는 해당 사연자를 응원하는 댓글이 줄을 이었다. 한국으로의 망명을 환영하고 가족의 행복을 기원하는 '착한' 댓글들이 대부분이다. 기존 탈북민 유튜버들의 '탈북 서사'를 설명하는 영상들에서도 확인할 수 있는 장면들이다.[10] 그러나 기존 탈북민 유튜브 채널의 탈북 서사에 비해서는 비교적 그 길이가 짧고 감정의 표현 또한 낮은 편이다. 이를테면 대표적인 탈북민 채널 〈유미카〉의 탈북민 인터뷰 영상 「인천공항 화장실 보고 놀라 자빠진 북한사람들! 이곳은 별나라인가?」(조회수 527만회)[11]에서 조부모님이 북한 출신임을 밝히며 많이 눈물 흘렸다는 내용의 댓글, 가장 감정적으로 울림이 있었던 순간에 대한 구체적인 언급과 같은 좀 더 친근한 감정들을 확인할 수 있다. 그러나 이에 비해 〈탈북사연 듣는 밤〉의 댓글은 '환영합니다' '행복하게 사시길 바랍니다'는 내용의 비교적 짧은 댓글이 주를 이룬다. 이는 조회수의 차이도 있겠으나, AI 영상으로 제작되었다는 점, 그리고 탈북민 본인이 아니라 해설자가 그의 사연을 각색하여 전달한다는 형식적 거리감에 기인한 것으로 보인다.

10) 탈북민 유튜브 채널에 게재된 탈북 사연에 대한 반응 또한 매우 정감있는 내용들로 채워져있다. '자유를 찾아' 한국에 온 출연자를 향한 응원의 메시지가 쏟아진다. 탈북 이야기에 감동을 받고 함께 울고 웃었다는 내용에서부터 진정한 애국자는 탈북하신 분들이며, 고마움을 모르는 대한민국 국민들에게 유용한 콘텐츠라는 반응에 이르기까지 지금도 북한에 남아 있는 사람들에 대한 안타까움과 '한국의 현재'에 대한 자부심이 댓글과 좋아요의 점점들로 표현된다. 다만 이러한 환영의 메시지가 이미 한국에 살고 있는 '대한민국 국민'의 입장에서 새로운 이주민을 향한 시혜적 입장임을 기억할 필요가 있다. 탈북민 유튜브 채널에 대한 댓글 반응 등은 다음을 참조. 김민선, 「기괴한 레트로-북한을 소비하는 장면들」, 남북문학연구회, 『레트로, 뉴트로, 테크노-문학예술로 본 북한 사회』, 역락, 2026.

11) 〈유미카〉, 「인천공항 화장실 보고 놀라 자빠진 북한사람들! 이곳은 별나라인가?」, 2023.6.25, https://www.youtube.com/watch?v=6bHfBUX73fY (검색일자:2026.9.14.)

탈북민 유튜브에서 탈북 사연을 설명하는 콘텐츠는 대부분 인터뷰어와 인터뷰이의 대화로 구성된다. 이들 모두 탈북민이므로 서사에서 차이는 있겠으나 같은 배경을 지닌 사람들 사이의 위로와 공감의 언어들이 영상에 담긴다. 뿐만 아니라 본인이 직접 자신의 서사를 설명하는 형식이므로 서사의 전달 과정에서 훨씬 감정적이다. 북한에서 겪은 고난을 설명할 때에도 이미 각색되어 정제된 대본이 아니므로 비교적 논리나 전달력은 아쉬우나, 이를 넘치는 감정으로 표현한다. 탈북민들의 눈물과 감정 섞인 목소리는 영상 너머의 시청자들을 향해 흐른다. 훨씬 가깝고 직접적인 접촉을 가능하게 하는 셈이다. 이에 비해 탈북 사연을 설명하는 채널의 영상들은 이미 한 차례의 각색을 거쳤으므로 훨씬 논리적이며 서사적으로 잘 정돈되어 있다. 하지만 도리어 이러한 정련성이 기존 탈북민 채널의 탈북 서사 영상에 비해서 감정적 거리감을 만들기에 용이하다.

그러므로 탈북 사연을 다루는 영상 콘텐츠들은 서사의 진정성보다는 극적 전개와 감정적 몰입을 유도하는 방향으로 구성된다. 상술한대로 사연은 각색되어 단순한 설명 영상보다 극적이다. 대화하는 방식으로 제시되었던 탈북 사연은 '-습니다'체로 각색되어 마치 한 편의 이야기 혹은 소설 낭송을 듣고 있는 것과 같은 착각을 불러일으킨다. 하지만 실제 탈북자의 사연을 토대로 하였다는 점은 서사에 사실성을 부여한다. 시청자들로 하여금 자극적으로 편집된 갈등이나 고난마저도 '실제로 있었던 일'로 받아들일 수 있게 하는 것이다. 이러한 효과는 더욱 서사에 몰입할 수 있게 만들어 탈북 서사를 실제로 누군가가 겪은 일이자, 동시에 매우 극적이고 흥미로운 하나의 서사로 향유할 수 있는 거리감을 발생시킨다. 채널은 더욱 자극적인 사건과 감정적으로 고조된 순간들로 구성된 서사를 만들어내며 시청자들은 이 영상이 온전히 진실이 아님을 인지하면서도 이를 '탈북 서사'라는 흥미진진한 이야기로 향유한다. 한국과 비교되는 부조리하고 비합리적인 세계를 엿보는 우월감에서부터 탈북 과정의 스펙터클, 그리고 과도한 감정 표현에서 얻을 수 있는 카타르시스에 이르는 다양한 감각을 향유할 수 있는 것이다.

게다가 "실제 북한 주민의 삶과 현실을 공감하기 위한 영상", 가장 진실된 목소리로 "세상이 알아야 할 현실을 기록"한다는 채널과 영상의 설명은 AI의 작업을 거쳐 정련되고 매우 극적으로 편집된 이 서사들이 단순히 재미를 위한 '썰튜브'와는 다르다는 점을 항변하는 것으로 읽힌다. 이로써 이들 채널과 영상은 매우 극적이고 스펙터클한 서사와 이미지를 보여주는 것과 별개로 '북한의 실상'을 대중에 전달한다는 점에서 일반적인 사연 소개 영상과 다른

가치를 부여하려 한다. 영상 시청은 흥미로운 이야기의 향유일 뿐만 아니라 시청자들이 한반도 평화와 북한의 실상에 문제의식 표명에 참여한다는 효능감까지 얻게 하려는 시도이기도 하다.

무엇보다 주의할 것은 '각색'의 범위이다. 이들 채널은 실제 사연을 제보받아 각색하였다고 밝히고 있다. 그러나 이름을 포함한 거의 대부분의 정보 중 어디에서부터 어디까지가 실제 사연을 바탕으로 한 것인지 시청자들은 확인할 수 없다. 그저 마치 중국의 문화혁명기를 바탕으로 만들어진 것 같은 이미지와 AI, 때로는 진행자의 목소리를 통해서 탈북 서사를 일방적으로 전달받을 뿐이다. 이 일방적인 관계는 시청자로 하여금 현재 듣고 있는 '탈북 사연'이 단지 채널에 의해 번역되었을 뿐 실제 탈북민의 삶과 크게 다르지 않을 것이라고 믿게 만든다. 재생 내내 영상의 상단에 위치한 문장 "본 영상은 실제 사연에서 영감을 받아 제작되었으며, 인물의 신원을 보호하기 위해 일부 설정이 각색되었습니다."(〈평양의사람들〉)는 그러한 확신을 더하기에 충분하다. 뿐만 아니라 '인물의 신원을 보호하기 위'한 각색이라는 설명은 이 채널에 정치적, 인권적 가치를 더하며 시청자로 하여금 탈북 사연의 각색을 심지어 정의로운 행위의 결과로 인식하게 만들 수 있다.



[사진 1]
〈탈북사연 듣는 밤〉, 「김정은 최측근 경호원은 왜 조국을 버렸나? 숙청을 피해 가족과 야반도주한 사연」 19:30
(이미지 상단 왼쪽에 마오쩌둥 초상이 있다)



[사진 2]
「북한 2인자 현송월 최고 가수 목숨건 탈북, 한국에 도착하자마자 3초만에 오열한 이유」 4:48
(상단 왼쪽에 해당 문구가 있다)

"실제 탈북민의 사연을 제보받아 영상을 만들었습니다"(〈북한튜브〉)의 문장은 시청자로 하여금 이 영상이 누군가의 경험에 근거한 진실임을 강조한다. 그러나 해당 문장이 게시된 영상의 제목은 「북한 2인자 현송월 최고 가수 목숨건 탈북, 한국에 도착하자마자 3초만에 오열한 이유」[12]이다. 이 영상은 확인할 수 없는 사실을 마치 실제 발생한 현실인 것처럼 사연으로 각색하여 영상과 함께 제시한다. 영상에 대한 설명란에 실제 제보 자료 인터뷰를 바탕으로 AI로 각색 재구성한 이야기라고 적고 있으나, 정작 영상 화면의 왼쪽 상단에는 상기한 문장만 남아 도리어 영상의 내용이 진실임을 강조할 뿐이다. 각색의 범위는 어디까지인가. 그리고 이 영상에 대한 댓글창에는 조작 여부를 궁금해하거나 가짜뉴스로 치부하는 반응이 대다수이지만 한편으로는 청취 지역이 어디인가를 밝히는 ("~에서 듣고 있습니다", "청취지역은 ~입니다" 등) 댓글, '자유대한민국'으로의 이주를 환영하는 댓글과 심지어는 언론은 왜 침묵하는가를 묻는 댓글이 공존한다.

전반적으로 사연의 내용을 온전히 신뢰하지는 않는 것으로 보이지만 주목할 것은 이들이 시청 지역을 밝히며 일종의 공동으로 상상된 영역을 만들고 있다는 점이다. 같은 채널에 게재된 다른 영상인 「북한 김정은 급사 난리난 상황! 북한 2인자 김여정 딸 탈북, 곧 한반도 최대 위기 발생한다」(2026.2.4. 게재)에는 채널이 직접 고정 댓글로 "지금 어디에서 이야기를 듣고 계신가요?"라고 질문을 던진다. 이에 대한 답변으로 다양한 시청 지역이 반응으로 남겨진다. 그 와중에 거짓 사연이라는 비난이나 부정적인 반응은 뒤로 밀려나며 다양한 시청 지역으로 만들어진 일종의 시청자 지도가 만들어진다. 이들 시청자들의 지역으로 만들어진 지도는 일종의 한반도 평화에 대한 문제의식을 지닌 사람들의 지도가 된다. 각 지역은 공감의 영역으로 인식, 연결되며 마치 한국과 때로는 미국이나 멕시코와 같은 일부 국가가 공통적인 문제의식을 지닌 공통감각의 세계가 상상으로 구성된다.

3. 만약에 그때 우리가 통일했더라면

탈북 사연을 읽어주는 영상은 기존의 탈북민 유튜브가 보여주었던 개인사와 감정의 교류를, 자극적이고 스펙터클하며, 감정적으로 쉽게 소비할 수 있는 서사로 전환하였다. 이로써 탈북 서사는 일종의 장르화되어 반복되며 심지어는 AI의 각색을 넘어 창작에 이르는 서사의 소비에까지 이르렀다. 이는 AI를 활용한 영상 제작의 용이성과 기존 사연 소개 영상 채널의

12) 〈북한튜브〉, 「북한 2인자 현송월 최고 가수 목숨건 탈북, 한국에 도착하자마자 3초만에 오열한 이유-탈북감동사연-AI드라마」, 2025.12.13. (https://www.youtube.com/watch?v=OgiUDE7XlP4&t=1644s) (검색일자:2026.9.14.)

관습이 만들어낸 변형태에 가깝다. AI가 탈북 서사와 그 소비의 방식에 변형을 가져온 것이라 할 만하다. 이와 유사하지만 다른 맥락을 지닌 사례 또한 AI를 활용한 유튜브 영상에서 발견할 수 있는데 바로 역사적 순간 또는 미래의 장면을 가정하여 상상한 서사를 영상화하는 콘텐츠이다.

이들 이른바 가정법(What if) 콘텐츠는 실제 역사적 분기점을 다르게 설정하고 그 이후를 상상하는 대체역사적 영상 유형과 가상의 조건을 현재 시점에 대입하는 유형으로 나뉜다. 전자가 '6.25전쟁에서 북한이 승리했다면'과 같은 역사적인 사건을 다르게 설정하여 AI를 통해 도출해낸 서사를 활용한다면, 후자는 '당신이 만약 북한에서 태어났다면'과 같은 가상의 조건을 대입하여 상황을 상상한다. 지나간 역사의 재구성을 통한 상상력과 현재에서부터 시작되는 상상력의 차이인 셈이다.

탈북 사연을 소개하는 영상 채널과 마찬가지로 이들 영상 또한 생성형 AI를 영상의 제작 과정에서 적극적으로 활용한다. 서사의 구성 단계에서부터 이미지 또는 영상을 만들어내는 과정에서 AI를 활용하며 이를 설명하는 내레이션 또한 AI로 구성된 목소리이다. 다만 서사를 소개하는 태도는 완전히 상반되는데, 탈북 사연 유튜브 채널이 '실제 사연에 기반'하고 있음을 강조한다면 이들 가정법 영상은 완전히 허구임을 전제로 시작된다. 애초에 발생한 적이 없는 가정임을 전제로 하는 것이다. 그러므로 이들 영상은 흥미로운 대체역사물이자 종류에 따라 근미래를 대상으로 하는 SF물이라고도 할 수 있다.

이들 영상 콘텐츠의 시청 양상 또한 탈북 사연 유튜브 채널과 그 성격을 달리한다. 탈북 사연을 소개하는 영상은 대개 1시간 이상의 긴 분량으로 구성되었다. 집중하여 해당 영상을 시청하기보다는 귀로 듣는 라디오 혹은 팟캐스트의 형식에 더 가까운 셈이다. 때문에 이들 영상에서 제시하는 이미지는 비교적 완성도가 낮은 편이다. 현대의 북한을 배경으로 하고 있음에도 불구하고, 일반 가정집 침실에 마오쩌둥의 초상화가 걸려 있는 이미지가 대표적이다. 이 영상들은 대부분 귀로 청취하는 향유의 방식에 유효하도록 구성되었으므로 영상의 이미지는 크게 중요하지 않다.

그러나 이에 비해 가정법 영상 콘텐츠는 화려한 영상 효과가 시청 요인의 한 축으로 자리한다. 이를테면 1만 2천회의 조회수를 기록한 「만약 공룡이 멸종하지 않았다면?」[13]은 강아지처럼 작은 랩터를 산책시키는 여성의 모습과 〈세상에 나쁜 개는 없다〉를 패러디한 훈련

13) 〈만약AI〉, 「만약 공룡이 멸종하지 않았다면?」, 2025.7.25. (https://www.youtube.com/watch?v=ZLkG3wW0zwU), (검색일자:2026.9.14.)

교정 영상, 그리고 익룡을 타고 출근하는 사람들의 모습을 보여준다. 이들 영상에서 내레이션이나 서사의 흐름은 그다지 중요하지 않다. 반려동물이 된 공룡의 귀여운 모습이나 모델처럼 사진을 찍는 장면들이 서사와 별개로 시청자들의 즐거움을 유도한다. 이는 채널 구독자와 조회수에서도 드러난다. 예로 제시한 〈만약AI〉채널의 구독자는 224명에 불과하지만, 조회수는 이를 5배 이상 상회한다. 검색 또는 알고리즘을 통한 시청자 유입이 대부분임을 의미한다.

북한 및 한반도를 그 무대로 하는 가정법 영상 콘텐츠 또한 유사한 시청 양상을 보인다. 특징적인 것은 이들 영상은 탈북 서사 채널이나 〈세신사〉 채널처럼 북한이 주요한 콘텐츠가 아니라는 점이다. 대체역사적 성격을 보여주는 「만약 6.25 전쟁에서 북한이 승리했다면?–AI 시뮬레이션 다큐」가 게재된 채널 〈아트봇(ArtBot)〉[14]은 "다양한 아이디어와 참신한 소재를 AI 이미지로 재미있게 만들어 드립니다"라는 채널을 설명한다. 실제로 해당 채널에서 북한과 관련한 영상은 대부분 대체역사물로서, 6.25전쟁이나 6.15 남북공동선언을 분기점으로 잡고 한반도의 변화를 상상하는 서사로 채워져있다. 해당 서사는 '만약~이라면?'이라는 질문을 사람이 던지고 AI가 예측한 결과를 기반으로 만들어졌다. 전달해야 하는 정보의 양이 많으므로 형식은 대체로 AI로 생성한 이미지와 AI 목소리의 내레이션으로 구성되지만, 탈북 사연 소개 영상에 비해 매우 빠르게 바뀌며 다양한 이미지를 활용하여 시청자들의 몰입을 유도한다. 눈을 깜빡이거나 대화를 하고, 폭탄이 떨어지는 등의 애니메이션 효과가 활용되기도 한다.

이 채널에서 시청자 유입의 주요 요인은 '북한' 그 자체이기보다 '만약에 북한이 점령한다면'과 같은 대체역사적 성격의 서사이다. 그런데 주목할 것은 이들 영상에서 '북한'은 결코 긍정적인 미래상과 연결되지 않는다는 점이다. 생성형 AI를 활용한 가정법 영상에서 북한은 마치 공룡과 함께 산책하는 영상처럼 '만약에'라는 질문이 촉발하는 흥미로운 상상의 영역이리라고 기대할 수 있을 것이다. 그러나 〈아트봇〉 채널에서도 이 소비는 결코 중립적이지 않음을 드러낸다. 한국이 6.25 전쟁에서 승리하였을 때를 가정한 영상을 제외한, 대부분의 분단 관련 가정법 영상이 비극적 결말에 이르는 까닭이다. 북한의 승리를 가정한 영상을 포함하여, 「그날, 낙동강 방어선이 무너졌다면?」은 참혹한 현재의 삶을 가정하여 보여준다. 「실제로 남북 통일이 이루어졌다면?」과 같이 6.15 공동선언 이후 통일된 한반도를 가정한 영상에서도 마침내는 사실상 재분단에 이르는 결말로, 「둘로 갈라진 한국의 미래?」는 한국내 당

14) 〈아트봇(ArtBot)〉, (https://www.youtube.com/@ArtBotKR), (검색일자:2026.9.14.)

파 싸움이 격화되는 과정에 이를 노린 북한의 선제공격으로 전쟁이 발발하는 서사를 이끌어 낸다.

채널은 이들 대체역사적 서사가 AI 시뮬레이션의 결과물이라고 밝힌다. 비록 그 구체적인 명령어와 조건을 확인할 수 없으나, 시청자들은 AI가 예측하는 한반도의 미래가 –남한이 완전히 한반도를 통일하지 않는 한– 모두 비관적인 결말에 이르고 있음을 확인한다. 이러한 측면에서 6.15 공동선언 이후를 상상한 영상은 문제적이다. 해당 영상에 달린 반응을 살펴보자. "평화통일은 불가하다는 걸 ai도 아는 거지"라는 다소 자조적인 반응에서부터 "미래엔 평화통일을 할 수 있을거다라는 잠재력이라도 사람들 머릿속에 가졌으면 좋겠"다는 댓글에 이에 통일에 대한 부정적인 반응이 대부분이다. 굳이 반대하지는 않으나 "북한사람들의 범죄에 대한 인식"이라는 의견에서부터 "북한에 모든 사람이 없어지는 흡수통일만이 혼란을 막는 방법"이라는 인식, 예멘의 사례를 들어 통일은 불가하다는 의견에 이르기까지 다소 부정적이며 자조섞인 반응이 대부분이다. 북한이 통일했을 때를 가정한 대체역사적 영상에 달린 반응이 대부분 끔찍함과 안도감이라는 점에서 이들 반응은 일종의 짝을 이룬다.

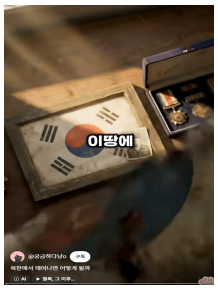
이 채널 외에도 북한의 한반도 통일을 가정한 영상은 의외로 쉽게 발견할 수 있다. 5~6분 분량의 영상과 숏츠로도 제작된 영상들은 각기 다른 채널에서 제작, 게재되었으나 비관적이며 심지어는 매우 비참한 대체역사적 현재를 보여준다는 점에서 공통적이다.[15] AI는 어둡고 축축한, 억압적인 분위기의 이미지와 영상을 만들어내며 영상 속의 인물들은 대부분 굶주려 있거나 초라한 행색이다. 영상에는 대부분 대한민국 국민이라는 안도감과 자부심, 참전한 군인들에 대한 감사가 주된 반응으로 달린다. 여기에 '종북 좌파'에 대한 분노와 소수의 투표 독려 내용의 댓글이 등장한다. 현재 한국사회의 삶 또한 쉽지 않으나, 이마저도 다행한 것으로 안도하게 하는 장면이다.[16]

15) 흥미로운 것은 웹소설 플랫폼 기반의 북한 배경의 대체역사소설에서는 이와는 정반대의 현상이 발생한다는 점이다. 물론 장기 연재일수록 수익화를 실현하기에 용이하다는 특성과, 웹소설 대체역사물이라는 장르적 특성에 기인한 바도 무시할 수 없을 것이나, 유튜브에 게재된 대체역사적 영상이 비교적 동일한 결말과 유사한 서사를 제시하고 있다는 점에서 비교분석의 대상이 될 것이다. 이에 관하여는 이후의 작업으로 남겨둔다.

16) 이는 진용진의 〈나쁜영화〉 시리즈 중 〈한 표〉의 댓글 반응과 유사하다. 투표로 북한 중심의 통일된 미래를 그린 단편영화 〈한 표〉에 관하여는 기존의 논의에서 논한 바 있으므로 이 글에서는 언급을 피한다. –김민선, 앞의 글 참조.



[사진 3]
〈@궁금하다냥o〉, 「북한에서 태어나면 어떻게 될까」
00:01



[사진 4]
〈@궁금하다냥o〉, 「북한에서 태어나면 어떻게 될까」
00:51

대체역사물에 해당하는 영상에 비해 '북한에서 태어난다면'에 해당하는 영상은 주로 숏폼 콘텐츠에서 많이 향유되는 것으로 보인다. 대체역사물에 비해 전달해야 하는 역사적, 사회적 정보 전달량이 비교적 적은 데다가 이미 미디어에서 여러 차례 북한의 열악한 생활환경에 대해 다룬 바 있기 때문이다. 따라서 해당 영상들은 대체역사물처럼 상황을 길게 전달하기보다 인상적인 이미지와 장면, 또는 사진을 배치함으로써 웃음을 유발하는 한편으로 북한에서의 삶이 얼마나 고단한가를 전달하는 데에 주력한다. 5분 이상의 영상이 그 고단한 삶을 비극적으로 그리는 데에 집중하여 영상 전체가 어둡고 우울한 반면, 숏폼 콘텐츠는 우울하고 비극적인 장면이더라도 빠르게 제시하고 전환하여 각 순간에 몰입할 수 있는 여지를 줄인다. 결말은 태극기 혹은 전쟁에 참전하였던 군인들에 대한 감사로 마무리되며 '남한에 태어나는 것이 감사해야 할 일'임을 재확인한다.[17] 비교적 단일한 결말에 이르는 이들 숏폼 콘텐츠는 북한의 열악한 현실을 비극적 공감의 대상이라기보다 한국에서의 삶을 안도하고 대한민국 국민으로서의 정체성에 자부심을 느끼기 위한 하나의 배경으로 소비한다.

17) 말미에 등장하는 이미지들은 이 콘텐츠들이 슬로파간다적 효과를 보인다는 점 또한 부기한다. 슬로파간다(Slopaganda)는 정치적 행위자가 시청자들의 신념에 영향을 미칠 목적으로 AI로 생성한 콘텐츠를 유표하는 현상을 지칭한다. 이는 진위 여부와 별개로 정서적인 효과를 만드는 데에 주력한다는 특징이 있다. 물론 이들 채널의 영상과 '가정법 콘텐츠'에서 이러한 의도가 발견된다는 것은 아니다. 다만 특정한 정치적 의도 없이 조회수 경제의 논리만으로 작동하는 콘텐츠가 슬로파간다의 효과를 재생산할 수 있다는 점에 주목할 필요가 있다는 것이다. 슬로파간다에 대하여는 다음의 논문을 참조. Michał Klincewicz, Mark Alfano & Amir Ebrahimi Fard, "Slopaganda: The interaction between propaganda and generative AI", *Filosofiska Notiser* 12(1), 2025, pp.135–162

결국 가정법 콘텐츠는 형식적으로는 '만약에'라는 오락적 스펙터클의 문법을 취하지만, 결코 중립적이라 할 수 없다. 대부분의 영상이 북한에 비하면 한국이 훨씬 감사하다는 안도와 감사의 결말을 이끌어내며, 이는 현재의 분단 체제를 자연화하는 까닭이다. 다른 미래에 대한 가능성은 이 영상들에서 자유롭게 상상되는 것처럼 보이지만 실제로는 소거되어 현재의 질서를 긍정하는 방향으로 향한다. 설령 AI가 현재 확인할 수 있는 북한과 6.25 전쟁 및 6.15 공동선언에 대한 정보가 다소 평면적이며 제한적이라고 하더라도 이러한 서사와 결말의 방향성은 결국 어떤 명령어를 입력하고 구체적으로 지시하여 서사를 다듬는가에 달려 있다. 이러한 측면에서 가정법 콘텐츠는 다른 모양의 평화적 공존을 상상하기 어려워진 현재 한국 사회의 내면을 반영하고 있는 것으로 보인다.

4. 지도자 동지 운전대 잡으셨다

생성형 AI의 발전과 대중화는 영상 콘텐츠의 제작 환경에도 변화를 일으켰다. 저비용으로 다수의 영상을 이전에 비하여 쉽게 생산할 수 있게 된 것이다. 메리엄-웹스터 사전(Merriam-Webster)에 2025년 올해의 단어로 선정되면서 주목을 모았던 '슬롭(Slop)'이라는 단어가 이를 방증한다.[18] 일부러 저품질로 합성한 듯한 기괴한 이미지의 반복은 의미와 관계없이 그 자체로 감각적 유희의 대상이 되었다. 즉, 전달하고자 하는 정보는 없으나 그 이미지와 영상 자체로서 즐거움을 주며 반복해서 생산되는 대상인 것이다. 이는 낮은 노력으로 다수의 영상을 생산할 수 있게 된 기술적 변화가 초래한 영상 생산 및 소비의 변화를 보여준다. 그리고 밈의 요소가 되어버린 정치인이나 유명인은 AI를 활용한 영상에서 자주 등장한다. 일반인에 비해 AI로 영상을 생성할 수 있는 자료가 풍부할 뿐만 아니라, 흥미와 웃음을 유도하기에 적합한 까닭이다. 특히 북한의 최고지도자인 김정은은 AI를 활용한 영상에서 흔히 찾아볼 수 있는 정치인 중 하나다. 먹방을 하는 김정은이나, 최근 숏폼 콘텐츠를 중심으로 유행했던 춤을 추는 영상[19]이 대표적이다.

물론 김정은이 숏폼 콘텐츠에서 희화화의 대상으로 등장하는 것은 그다지 놀라운 일이 아니다. 김정일 사후이자 집권 초기에 해당하는 2013년에도 이미 희화화하는 반응 글이 등장했으며,[20] 2015년에서 2017년 사이에 밈적 이미지로서 정착한 것으로 보인다.[21] 오랜 기간 인터넷 상에서 밈적 요소로 유통되었으므로 '뚱뚱하고 멍청한 독재자'라는 그의 캐릭터는 다양한 콘텐츠에서 활용되는 추세이다. 예를 들면 구독자 48만명의 〈화성인 릴도지〉[22]는 로제의 노래 〈APT〉 뮤직비디오에 김정은과 김여정을 합성한 영상 「APT. KPJ[23]로 화제를 모았다. 생성형 AI를 활용하기 시작한 시기의 영상이므로 노래하는 캐릭터의 입모양이나 움직임이 다소 어색하기는 하지만, 원작에 해당하는 뮤직비디오의 구성에 충실한 연출 외에도 영상의 도입부에 등장하는 리춘히 아나운서와 각색은 웃음을 유발하기에 충분해 보인다.

이외에도 시진핑, 푸틴, 김정일, 문재인, 바이든 등의 목소리를 생성형 AI로 재구성하여 만든 K-Pop 노래 영상 등을 확인할 수 있는데, 이들 모두 비교적 높은 조회수를 보인다. K-Pop 걸그룹 아이브(Ive)의 노래를 재구성한 영상에 달린 댓글 "아이북 컴백에 가슴이 웅

18) 슬롭은 본래 사료 찌꺼기를 뜻하던 단어였으나, AI를 활용한 합성 콘텐츠가 범람하면서 재미는 있으나 터무니없고 이상한, 정보의 내용이 없는 '쓰레기 같은' 콘텐츠를 지칭하는 용어로 자리잡았다. 2025년 한국에서도 유행했던 '이탈리안 브레인롯(Italian Brainrot)'을 대표적인 사례로 꼽을 수 있을 것이다. 다리가 달린 상어, 악어와 조합한 폭격기 등으로 대표되는 이탈리안 브레인롯은 생성형 AI를 활용하여 새로운 캐릭터와 영상을 만들어내고 이를 반복적으로 유통할 수 있다는 점을 보여주는 대표적 사례이다.

19) 〈RealAIFunFactory〉, 「동무들! 남조선 댄스 1등하러 내가 왔어!(백두산 바이브)」, 2026.1.13 (https://www.youtube.com/shorts/9_5o0OmqIT0), 검색일자:2026.9.15

20) 음료수 공장을 방문한 김정은의 사진 아래에 우스꽝스러운 대화("이거 케이크야?" "아뇨, 그것은 유리병입니다." "이거 케이크야?" "아뇨 이건 크래커입니다." …… "이거 케이크야?" "아뇨. 저 사람은 장성택입니다.")를 스레드로 다는 밈의 시작이다. 해당 글은 2013년 레딧에 게재되었으며 현재도 확인할 수 있다. -(https://www.reddit.com/r/funny/comments/1z3k4y/comment/cfqcbmg/?force-legacy-sct=1) 검색일자:2026.9.15

21) 김정은을 대상으로 한 'meme generator'가 등장했다는 보도와, 온라인에서 새로운 밈으로 떠올랐다는 보도가 2015년과 2016년에 알려졌다. 특히 2017년에는 트럼프의 '로켓맨' 발언과 북한 핵미사일 위기가 결합하며 국제적인 밈의 소재가 된 것으로 보인다. 이외에도 중국에서는 미디어 검열을 피하기 위한 인터넷 사용자들의 행태를 분석하기 위한 키워드로서 '김정은' 밈을 활용한 논의도 확인할 수 있다. -Cait Munro, "Artist Creates Kim Jong-un Meme Generator", artnet, 2015.2.20.(https://news.artnet.com/art-world/artist-creates-kim-jong-un-meme-generator-262194) (검색일자:2026.9.16.);Lee Han-soo, "'Kim Donlad-un' memes flood Internet", The Korea Times, 2026.5.19. (https://www.koreatimes.co.kr/world/20160519/kim-donald-un-memes-flood-internet?utm_source=chatgpt.com) (검색일자:2026.9.16.);Bingbing Zhang, Sherice Gearhart and David D Perlmutter, "Avoiding online censorship through 'fatty' memes:How Chiness social media users talk about North Korea", *Global Media and Communication* 18(2), 2022.8, pp.199~218.

22) 〈화성인 릴도지〉 (https://www.youtube.com/@%EB%A6%B4%EB%8F%84%EC%A7%80/videos) (검색일자:2026.9.15.)

23) 〈화성인 릴도지〉, 「APT. KP」, 2024.10.31. (https://www.youtube.com/watch?v=Cv3nEnKeFJY) (검색일자:2026.9.15.)



[사진 5]
〈화성인 릴도지〉, 「APT. KP」 0:1)



[사진 6]
〈화성인 릴도지〉, 「APT. KP」 0:54

장해지네요… 다이북들 난리 칠듯"[24]은 이 영상의 웃음 요소가 어디에 있는가를 보여준다. 즉 기존의 K-Pop을 국가 원수들의 목소리로 재구성하였다는 신선함과 권력 전복의 즐거움이다. 특히 초기에는 활용되는 인물들이 북한과 중국, 러시아의 지도자들이었음을 감안한다면 이 즐거움에는 위계의 전복 외에도 이른바 '악과 같은 존재'를 처단한다는 도덕적 효능감도 함께 작용하고 있으리라 짐작된다.[25]

또한 이 채널은 AI 활용의 자유도가 점차 증가하는 양상을 보여준다. 초기에는 상술한 사례와 같이 음성을 재구성하거나 뮤직비디오를 패러디하는 방식으로 구성하였다면 점차 〈김정은 몰래카메라〉 시리즈와 같이 원본의 캐릭터성을 활용한 새로운 서사를 만들어내는 것이다. 이 단계에 이르러 영상은 원본을 얼마나 비슷하게 만드는가에 집중하지 않는다.[26] 원본을 기반으로 캐릭터화 된 인물을 하나의 상황에 배치시키고 그 안에서 발생할 수 있는 우스꽝스러운 상황을 가정함으로써 영상을 구성한다. 이는 김정은이 캐릭터로 등장하는 유형의

24) 〈화성인 릴도지〉, 「아이북-극치(원곡:아이브-Kitsch」 (https://www.youtube.com/watch?v=WO13kw2RACI), (검색일자:2026.9.15.)

25) 해당 채널이 상정하는 도덕적인 기준이 무엇인가에 관하여는 굳이 언급하지 않는다. 다만 최근 1~2개월 어간에 쇼츠로 게재된 영상의 제목이 「영포티레인저:굿다이노포스」, 「맛있노」였다는 것으로 갈음하기로 한다.

26) 우성미는 생성형 AI 기반 인터넷 밈에 대한 연구에서 AI의 도입과 함께 밈 생산의 패러다임도 기존의 '재구성 중심'에서 '생성 중심'으로 전환하고 있음을 지적한다. 이는 재현 방식에도 변형을 가져왔으므로 콘텐츠와 현실 간의 관계 설정 방식에 주목하여 밈을 구분할 필요가 있다고 분석한다. 그가 제안한 분석의 차원은 기존 자료의 변형 정도에 따른 '재현 방식', 실제 세계의 대상이나 사건을 반영하는 정도를 판단하는 '현실 반영', 특정 존재의 정체성이 반영되는 정도를 파악한 '정체성 개입'이다. 이러한 기준으로 〈화성인 릴도지〉의 영상 유형을 분류한다면 생성형의 재현방식에서 높은 현실 반영과 정체성 개입을 보여주는 사례라 할 것이다. 해당 분류의 특성에 따른다면 이들 영상은 극사실주의의 성격을 지니고 있다고 해야할 것이나, 원본(정치인)이 등장하는 영상이 반드시 사실적인 표현 기술(영상 생성의 기술)에서의 현실성에 집중하는 것은 아니라는 점을 이들 영상에서 확인할 수 있다.

콘텐츠에서 공통적으로 확인할 수 있다. 이를테면 숏폼 콘텐츠에 주력하는 〈LMK재경〉 채널에서는 「전참시 나온 김정은」, 「폐급 신병 김정은」, 「허위매물 당한 김정은」 등의 숏폼 콘텐츠 시리즈를 확인할 수 있다. 이 채널의 콘텐츠 구성은 〈세신사〉의 전략과 유사한데, 숏폼 콘텐츠를 우선하여 제작하고, 이후 시리즈를 묶은 동영상을 채널에 따로 게재하는 방식이다.

약 50초~1분 30초 안팎의 짧은 영상으로 구성된 숏폼 콘텐츠는 주로 TikTok과 Instagram의 릴스, 그리고 유튜브 쇼츠에서 유통된다. 이들 숏폼 콘텐츠는 1-2분의 짧은 시간 안에 많은 정보 혹은 스펙터클을 전달하며, 재현된 이미지의 시간으로 관객을 초대하여 '현재'를 공유하는 특성을 지닌다.[27] 이 채널의 콘텐츠 또한 즉각적으로 수용자의 주의를 끌 수 있는 화려한 영상 효과와 우스꽝스러운 상황이 세로 화면의 배치에 맞게 구성되어 속도감 있게 제시된다. 268만회의 조회수를 기록한 「전참시 나온 김정은」[28]을 보자. MBC 예능 프로그램 〈전지적 참견 시점〉의 포맷을 패러디한 이 쇼츠 영상은 침대에서 일어나 평소처럼 하품하며 하루를 시작하는 김정은과 이 영상을 스튜디오에서 시청하는 호날두와 메시의 반응으로 구성되어 있다. 침대에서 일어나는 장면에서부터 시작하는 장면은 일반적인 관찰 예능의 관습을 패러디하며, 매우 사실적으로 만들어진 딥페이크 영상은 여기에 신기함과 재미를 더한다. 목소리는 다소 어색한 부분이 남아 있지만, "메시 한국말 하는게 이제는 익숙하네 ㅋㅋㅋㅋ"라는 반응과 "전참시 실제 방송보다 이게 더 재밌네", "잡혀 끌려갈까봐 대문짝만하게 AI영상이라고ㅋㅋㅋㅋ"와 같은 반응을 보인다.

이 채널의 흥미로운 점은 AI를 활용한 영상의 완성도가 높을 뿐만 아니라, 등장하는 인물의 다양성, 이른바 '세계관 확장'이라는 점에서 시청자들의 긍정적인 평가를 얻고 있다는 점이다. 주지하다시피 김정은이 등장하는 AI 영상은 대부분 대상을 희화화하는 데에 초점을 맞추고 있다. 따라서 희화화의 대상이 오물에 파묻힌다거나, 모욕을 당하거나, 바보 같은 모습을 보여주다가 이른바 '참교육'을 당하는 이야기의 구성이 일반적이다. 이를테면 AI 영상에서 김정은을 자주 활용하는 다른 채널인 〈붕삼TV〉[29]에서는 회식 자리에서 제대로 분위기를 맞추지 못해 상

27) 김현지, 오세림, 조수빈, 「숏폼 콘텐츠 트렌드」, 『마케팅』 54권 7호, 2020; 박미영, 「숏폼의 미학과 시간성:유튜브를 중심으로」, 『시네포럼』 42호, 2022; 윤견, 「틱톡 같은 쇼트 비디오가 전통 동영상 산업에 미치는 충격과 영향」, 『한국엔터테인먼트산업학회 학술대회 논문집』, 2022;이진, 「숏폼 동영상 콘텐츠의 유형 연구」, 『인문콘텐츠』 58호, 인문콘텐츠학회, 2020; 이하민, 김나현, 김세원, 홍석경, 「쇼츠(shorts)는 어떻게 TV 드라마 수용을 매개하는가?」, 『한국방송학보』 제37권 4호, 한국방송학회, 2023.

28) 〈LMK재경〉, 「전참시 나온 김정은」, 2026.7.9. (https://www.youtube.com/shorts/lL5s7bRpK-g) (검색일자:2026.9.15.)

29) 〈붕삼TV〉 https://www.youtube.com/@%EB%B6%95%EC%82%BCTV/shorts (검색일자:2026..17)

사인 일론 머스크에게 꾸중을 듣는다거나, 이야기와 눈치 없이 혼자 과자를 먹다가 홍명보에게 머리를 얻어맞는 등의 김정은 활용 영상이 게재되어 있다. 이들 영상은 모두 유사한 구성을 지니고 있다. 다소 멍청한 태도로 상황을 파악하지 못하는 김정은이 혼자서 편한 대로 행동하다 누군가에게 응징 당하는 것이다. 비록 트럼프나 일론 머스크, 홍명보 등의 인물로 다양성을 꾀하고는 있으나 채널의 게재된 대부분의 영상이 이러한 구성에서 벗어나지 않는다.



[사진 7]
〈LMK재경〉, 「중고차 사기 당한 김정은 7탄」 0:37



[사진 8]
〈LMK재경〉, 「중고차 사기 당한 김정은 13탄」 0:28

이에 비해 〈LMK재경〉 채널의 영상은 좀 더 다양한 서사를 보여주는 편이다. 특히 숏폼 콘텐츠를 숏폼 드라마의 형식에 가깝게 만들었다는 점이 다른 채널과 차이점을 보인다. 이를테면 〈붕삼TV〉의 '달라 이발소' 시리즈는 헐크 호건이 이발사로, 김정은에서부터 트럼프, 다카이치와 같은 정치인들이 손님으로 등장한다. 해당 시리즈는 헐크 호건이 이발사인 이발소라는 하나의 장소에 다양한 인물이 손님으로 방문하는 구성과 형식이 반복되면서 웃음을 유발한다. 하지만 〈LMK재경〉 채널에 게재된 「중고차 사기 당한 김정은」은 밈이나 시리즈라기보다 한 편의 숏폼 드라마에 가깝다. 상황과 요소의 반복이 아니라 순차적으로 진행되고 연결되는 서사인 까닭이다.

예를 들어 총 13편으로 구성된 「중고차 사기 당한 김정은」 시리즈는 허위 매물의 정보를 보고 찾아간 중고차 판매소에서 사기를 당하기 직전 납치된 김정은이 주유소에서 납치 차량을 탈

취하여 도망치는 것으로 시즌 1을 마감하였다. 중간 중간 화면 전환에서 다소 어색한 점도 있으나 영상의 완성도는 높은 편이며, 1화부터 주요 인물로 유명인이 한 명씩 등장하여 시청자들의 흥미를 높인다. 중고차 딜러는 호날두, 판매업소 사장은 메시, 납치범은 드웨인 존슨이며 경찰서장은 트럼프, 신고를 접수한 경찰관은 일본 성인영화 배우 우에하라 아이이다. 이들은 몇 편을 제외하면 대부분 한 편에 한 명씩 등장하며 의외의 인물이 의외의 장소에서 등장할수록 시청자들의 호응 또한 높아진다. 해당 시리즈의 마지막 편은 1만 1천의 좋아요를 기록했으며, 가장 높은 호응을 받은 댓글은 다음과 같다. "세계관 통합하는 중이네ㅋㅋㅋㅋㅋ" "초호화 캐스팅", "생각지도 못한 전개에 창의성을 느낀다"[30]는 반응은 이 시리즈의 유머 코드가 단순히 유명인이나 정치인을 현실적으로 합성한 기술에만 있지 않음을 보여준다. 동시에 김정은이나 트럼프와 같은 정치인을 희화하는 데에만 초점을 맞추지 않았다는 것 또한 확인하게 한다.

그러나 이 채널을 〈yonchi〉채널[31]의 「준마처녀」나 「사랑은 만리마더비」영상처럼 다양한 취향의 요소가 평화롭게 공존하는 사례로 보기는 어렵다. 해당 채널은 분명 기술적으로 높은 완성도와 흥미로운 시나리오, 그리고 과도한 희화화나 조롱을 택하지 않는다. 시청자들 또한 이에 반응하여 비교적 최근인 2026년 6월에 채널을 본격적으로 운영하기 시작한 것으로 보이나, 빠른 구독자 증가 추세와 전체적으로 높은 조회수를 유지하고 있다. 특히 쇼츠는 1340만회를 기록한 영상까지 있어 이 채널의 성장세를 확인하게 한다. 그런데 이와는 별개로 주목하여야 할 것이 있다. 바로 채널의 설명란이다. 해당 채널은 "AI 영상 제작법이 궁금하시면 아래 링크를 확인해주세요!"라고 적고 있으며, 링크를 클릭하면 카카오 클래스에 개설된 AI 영상 제작 기초 클래스로 연결된다.

해당 AI 영상 제작 클래스는 "AI티가 나지 않는" 영상을 만드는 법을 강점으로 내세우며 자신의 유튜브 채널을 그 제작 사례로 제시한다. 여기에는 드라마 〈오징어 게임〉 속 세계에 갇힌 김정은에서부터 틱톡 춤을 추는 김주애의 영상, 그리고 무엇보다 직접 만든 영상으로 쌓은 유튜브 채널의 누적 조회 및 구독자 등의 성과가 구체적으로 제시되어 있다. 즉, 유튜브 채널 〈LMK재경〉의 영상과 성과는 AI 영상 제작 클래스 〈LMK재경〉의 근거 자료가 된다. 제시된 구체적인 숫자와 실제 조회수 화면은 AI 영상을 활용한 유튜브 채널이 직업 외에, 부수적으로 수익을 올릴 수 있는 효율적인 방법임을 암시하는 것으로도 보인다. 그러므로 이

30) 〈LMK재경〉, 「중고차 사기 당한 김정은 13탄」, 2026.7.9. (https://www.youtube.com/shorts/0Ev7vDJkiow) (검색일자:2026.9.15.)

31) 〈yonchi〉 https://www.youtube.com/@yonchi7853 (검색일자:2026.9.16.) 일본 게임 〈우마무스메〉와 북한의 문화적 요소가 평화롭게 합성된 영상들이 게재된 채널이다. 상콤하게 기분 전환이 필요할 때 시청을 권한다.

두 플랫폼은 서로를 보완하며 연결된다. 수강생 또는 수강 희망자는 수강을 결정하기 위해서 혹은 자신의 배움을 위해서 해당 채널을 방문하여 영상을 시청하며, 해당 채널에서 영상을 시청한 시청자는 완성도 높은 AI 영상을 보며 클래스 페이지를 방문한다. 이로써 AI를 활용한 영상은 반복해서 생산되며 확장되고 또다른 요소들을 끌어들인다.[32]

이 채널에서 영상의 높은 완성도와 흥미로운 시나리오는 중요한 근거이자 광고판이기도 하다. 다만 주목할 것은 영상의 제작 기술 뿐만 아니라 기술을 통해 반복적으로 호출되고 활용되는 소재이다. 해당 채널의 영상에서 김정은은 특정한 영상의 주인공에 그치지 않고 또다른 시리즈에서도 반복적으로 주인공으로 등장한다. 이는 김정은이라는 이물이 이미 충분히 알려진 인물이기에 별도의 설명 없이도 즉각적으로 인식할 수 있기 때문이다. 물론 여기에는 북한이라는 '비정상국가'에 대한 조롱과 그 지도자를 단죄함으로써 즐거움을 얻고자 하는, 오랫동안 인터넷에서 김정은이 활용되어 왔던 방식과 그 맥락 또한 영향을 미친다.

하지만 이제 김정은은 정치적인 비판이나 풍자의 대상이기보다 AI를 활용하여 손쉽게 만들고 누구나 바로 인지할 수 있는 하나의 캐릭터, 또는 2000년대 초반 「디시인사이드」에서 유행하던 합성시 반드시 활용해야만 하는 필수적인 요소처럼 보인다.[33] 이제 인터넷 영상 속에서 '김정은'은 북한의 정치적 맥락에 고정된 인물이 아니다. 그는 하나의 캐릭터로서 예능 프로그램에 출현하거나, 다양한 세계에 등장한다. 높은 인지도와 재사용 가능성이 콘텐츠 생산의 효율성과 직접 연결되며 그는 반복적으로 배치되고 확장된다. 그리고 이 반복 속에서 '조선인민공화국'이라는 실재하는 국가는 정치적 맥락과 함께 탈각되어 사라진다. 지도자는 지나치게 유명하고 국가의 모습은 베일 속에 가려진, 기묘한 모순이다.

32) 유튜브와 틱톡과 같은 영상 플랫폼에서 영상이 인프라와 알고리즘 시스템을 따라 수익을 창출하는 것은 이미 널리 알려진 사실이다. 생성형 AI가 플랫폼 기반 문화 생산에 도입되어 적은 노력으로 다수의 저품질의 영상(슬롭)을 양산할 수 있게 되면서, 이제는 저숙련이었던 개인들이 채널의 성장이나 독창적 성격을 보여주기보다 빠른 수익화를 추구하는 성향을 보인다. 저자성이나 정체성보다 운영 숙련도, 전략적 낭비, 알고리즘적 기회주의에 중점을 두고 이 수익화의 전략을 클래스, 학원 등으로 상품화한다. 이에 따라 슬롭의 생산은 증가하며 또다시 그 수익화 모델을 창출해낸다. 이 확장과 순환의 경제는 플랫폼 경제에서 노동 문화가 어떻게 변화하는가를 보여주는 한 사례이기도 하다. 경제적 관점에서 슬롭 생산을 분석한 기존의 논의는 중국에서 AI 생성 바이럴 단편 영상 제작 사례를 탐구한 Jiaru Tang, Xiaoting Yu, Patrik Wikstron&Kylie Pappalardo, "Behind the "AI slop": exploring the AI-generated viral short video production in China", AI&Society, 2026.12.을 참고할 수 있다. 이외에도 이탈리안 브레인롯을 분석하면서 슬롭 제작자의 AI 영상 제작 기법 강의 사례에 관하여 언급한 다음의 사례도 참조 가능하다. Lucie Chateau, "Italian Brainrot as a GenAI Meme:The Evolution of Slop and Brainrot Aesthetics in the Digital Cultural Economy", *Convergence: The International Journal of Research into New Media Technologies*, Sage, 2026.7

33) 「중고차 사기 당한 김정은」보다 이 채널에서 더 길게 연재(?)하고 있는 시리즈물은 다름 아닌 「폐급 신병 김정은」이다. 무려 25화까지 게재되었으며 아직도 연재중(으로 짐작되는)인 이 콘텐츠는 2002년 「디시인사이드」에서 화제를 모았던 플래시 애니메이션 〈연예인 지옥〉의 초기 시리즈를 연상시키기도 한다.

5. 21세기 정략결혼 – 결론을 대신하여(미완)

영상 콘텐츠의 제작 환경에서 AI의 등장은 많은 장면들을 바꾸어놓았다. 이제 한 편의 짧은 영상을 만들기 위해 필요한 시간은 대폭 감소 되었으며 방법 또한 간단해졌다. 그만큼 유튜브에는 쉽게 만들어낸 영상들이 범람하고 경제적 이익을 둘러싼 확장과 순환이 거듭되고 있다. 증식하는 AI 영상 속에서 북한은 이제 하나의 흥미로운 서사이자 현재의 위안을 얻기 위한 비교 대상으로, 그리고 우스꽝스러운 캐릭터로 소비되기 시작했다. AI는 흥미롭게 각색된, 심지어는 거짓의 '진실 같은' 이야기를 만들어낸다. 서사의 진실은 더이상 중요하지 않다. 현재의 우리를 위안하기 위해, 혹은 좀 더 극적인 이야기로 시청자들의 시간을 점유하기 위해 AI가 생성해낸 서사들은 '북한'이라는 타자를 활용한다. 이 속에서 북한은 비관적이며 미래가 없는 사회로 상상되고 시뮬레이션 되며 그만큼 '우리'와는 결코 연합할 수 없는 세계로 멀어진다.

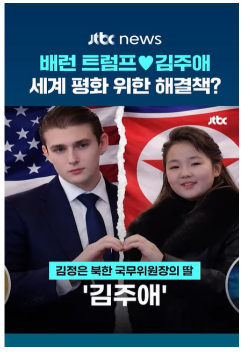
캐릭터가 세계를 대신하는 사례에서도 이는 크게 다르지 않다. 최고지도자인 김정은은 북한이라는 국가의 이미지를 대표하는 인물이지만 인터넷에서는 밈의 소재로 종종 활용된다. 이 짧은 AI 영상들 속에서 그는 식탐 많고 뚱뚱한, 어수룩하며 멍청한 캐릭터로 소비된다. 실제 그의 개인적 특성이나 공식 석상에서 보여주는 고압적인 태도에 대한 희화화나 조롱도 아니다. 그저 하나의 캐릭터로서 영상 안에서 움직이며 웃음을 유발한다. 심지어 그는 북한의 최고지도자라기보다 캐릭터 '김정은'으로 등장하며 AI 기술의 '진짜 같음'을 광고한다. 사회주의 국가 원수의 환영이 상품을 광고하는 역설적인 장면이다.

북한의 공식 행사에 김주애가 등장한 이후로, 남한의 미디어에서 가장 주목하는 인물은 김정은보다 김주애가 되었다. 그녀의 등장은 후계 구도에 대한 추측과 이후 한반도 미래 전망에 대한 논의의 중심점이 되었다. 그녀가 성장함에 따라 참석한 행사의 성격 외에도 옷차림이나 좌석 위치, 태도, 몸짓과 같은 움직임이 분석의 대상이 되었으며, 이는 또한 흥미와 가십의 시선을 동반하는 것으로 보인다.[34] 유튜브에서도 김주애가 입은 옷의 출처, 살이 빠진 근황에 대해 관심을 보이는 영상이나, 심지어는 "야한 옷을 입는" 이유를 설명하는 숏폼 콘텐츠도 등

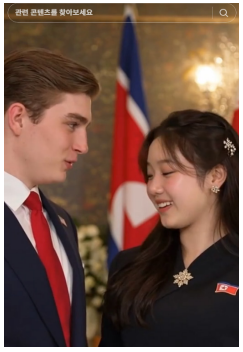
34) 공식 행사에서의 김주애의 위치와 행동 뿐만 아니라 그녀의 의상과 헤어스타일, 김정은과의 스킨십 등을 다루는 언론 보도는 어렵지 않게 찾아볼 수 있다. 명품을 착용한 김주애와 이에 대한 북한 청년들의 반응이 심상치 않음을 분석한 기사들이 이 글을 작성하고 있는 2026년 9월 현재 가장 최근에 김주애와 관련한 내용이었다. – 「까르띠에 시계에 구찌 안경… 김주애 '명품 치장'에 北민심은」, 『서울신문』, 2026.9.14.

장했다.[35] 이러한 관심은 김주애가 북한의 후계 구도나 한반도의 미래를 가늠하기 위한 정치적 인물로서만이 아니라 그 자체로 하나의 흥미로운 대상으로 부상하였음을 시사한다.

한국에서는 비교적 큰 반향을 일으키지 못했으나, 2026년 3월 김주애와 배런 트럼프의 결혼에 대한 밈이 한 차례 주목을 받은 바 있다. 이는 국제적으로 전쟁과 긴장이 고조되는 상황 속에서 유통되기 시작했는데, 트럼프와 김정은 두 정상 자녀의 결혼으로 국재분쟁과 핵 문제를 해결하자는 정치적 풍자였다.[36] 이 영상 속에서 김주애와 배런 트럼프는 손하트를 하고, 평양으로 추정되는 거리를 거닐며 데이트를 한다.[37]



[사진 9]
〈jtbc_news〉, 「"세계 평화 위해 김주애와 결혼해라" 배런 트럼프에 '결혼' 촉구」 0:28[38]



[사진 10]
〈gold712_20〉, 「Barron Trump love Kim Ju-ae」 0:01

35) 〈정치스캔들〉, 「김주애가 야한 옷을 입는 충격적인 이유」, 2025.9.26. (https://www.youtube.com/shorts/AvxNpJsKdOQ), (검색일자:2026.9.16.)

36) 이 풍자는 사실 트럼프를 둘러싼 북미지역의 인터넷 밈 문화에 기인한다. 2026년 1월 미국이 그린란드 편입을 주장하면서 이 문제가 불거지자, 미국의 인터넷에서 배런 트럼프와 덴마크 왕녀의 결혼 자참금으로 그린란드를 받자는 식의 농담이 돌았던 것이다. 그리고 김주애와 배런 결혼의 밈은 이러한 선행 사례이후, 발생한 미국과 북한 간의 속에 있다. 선행한 배런 트럼프와 덴마크 왕녀 결혼 밈과 농담에 대해서는 김주애-배런 트럼프 결혼 밈을 다룬 다수의 매체에서도 이미 언급한 바 있다. – "Memes imagining Trump's son, North's Kim's daughter in relationship spread online", *Korea JoongAng Daily*, 2026.3.5.

37) 〈gold712_20〉, 「Barron Trump love Kim Ju-ae」, 2026.3.14. (https://www.tiktok.com/@gold712_20/video/7616937536602066196?is_from_webapp=1&sender_device=pc&web_id=7685748136988280321) (검색일자:2026.9.16.)

38) 〈jtbc_news〉, 「"세계 평화 위해 김주애와 결혼해라" 배런 트럼프에 '결혼' 촉구」, (https://www.youtube.com/shorts/R_ogi7aAX3k) (검색일자:2026.9.17.)

이 숏폼콘텐츠는 국제적 긴장 속에서 세계평화를 위한 방안으로 차라리 두 정상의 자녀를 결혼시키자는 농담을 구체화한 것이다. 영상은 AI로 만들어진 것이 분명해보이지만 사람들은 이 영상을 공유하며 '핵 문제를 손쉽게 해결하는 방법'이라는 농담을 덧붙였다. 이 영상은 다양한 해석의 여지를 남긴다. 국제정치의 복잡한 관계를 가족과 연애의 관계로 바꿔버린 이 영상 속에는 트럼프와 김정은을 국가의 운명을 결정지을 수 있는 군주와 같은 지도자로 인지하는 관점이 내재되어 있다. 그리고 인물로 국가를 치환하되 북한을(그리고 그린란드를) 여성으로 대표하는 방식에는 북한을 보는/보려는 시선 또한 자리한다. AI로 구성한 이 러브스토리에서 사람들은 무엇을 소비하는 것일까.(미완)

[발표2]

북한의 '천리마' 노스탤지어와 청년 불안

발표: 조은정 (성균관대)

토론: 김혁 (한국농어촌공사)

북한의 '천리마' 노스탤지어와 청년 불안[1)]

조은정
(성균관대)

1. '천리마' 노스탤지어의 귀환

'천리마'가 돌아왔다. '새시대 천리마정신'이란 이름으로 말이다.

대북제재와 코로나19로 인한 봉쇄로 경제난에 시달리던 북한은 2021년 4월 23일 『로동신문』에서 "1950년대 전후복구 건설 시기와 천리마 시대의 영웅들처럼 살며 투쟁하자"며 "바로 이 시대의 정신이 지금 우리에게 그 어느 때보다 절실히 필요하다"고 강조했다.[2)] 그리고 며칠 뒤 열린 청년동맹 제10차대회에서는 김정은이 직접 "1950년대, 1960년대 청년들은 사회주의, 공산주의리상을 신념으로 간직하고 간고분투의 노력으로 천리마의 기적을 창조하였으며 이 당우에 가장 우월한 사회주의를 일떠세웠습니다. 전설적인 천리마시대에 청춘들이 발휘한 당에 대한 충실성과 용감성, 가지가지의 영웅적인 위훈담과 미담들을 가지고 교양사업을 참신하고 실속있게 하여 모든 청년들이 전세대 청년들처럼 살고 사회주의의 밝은 미래를 앞당겨오기 위하여 과감히 들고일어나도록 하여야 합니다."[3)]라고 청년들에게 당부했다.

---

1) 이 글은 아직 집필이 완료되지 않아 향후 수정, 보완될 예정입니다. 하여 인용을 삼가해 주시기를 부탁드립니다.

2) "북한, '고난의 행군' 이어 '천리마 시대' 정신 강조", 〈경향신문〉, 2021.4.23.(https://www.khan.co.kr/article/202104231455001. 2026.8.18.)

3) 김정은, 「혁명의 새 승리를 향한 력사적진군에서 사회주의애국청년동맹의 위력을 힘있게 떨치라-청년동맹 제10차대회에 보낸 서한」, 『로동신문』, 2021.4.30, 2면.

북에서 어려운 시기에 대중적인 노력동원이 필요할 때 소환되었던 '천리마'이기에 새삼스러울 것 없는 장면일 수도 있으나, 이는 얼마 후 '새시대 천리마정신'이 등장하는 예고편이 되었다.

'새시대 천리마정신'은 2023년 11월 26일 함경남도 함흥시에 위치한 룡성기계연합소를 현지지도한 자리에서 처음 등장했고, 그해 연말 당중앙위 제8기 제9차 전원회의 결정 이후 2024년 1월부터 집중적으로 보도되었다. 「새시대 천리마정신 창조자들의 충천한 기세」(2일), 「룡성에서 타오른 새시대 천리마정신의 봉화가 온 나라에 거세찬 불길로 타번지게 하자」(15일), 「룡성에서 창조된 새시대 천리마정신은 어떤 정신인가」(18일), 「새시대 천리마정신은 이렇게 창조되었다」(24일) 등의 기사가 『로동신문』에 잇달아 발표되었고, 1월 18일자 기사에서는 '새시대 천리마정신'을 크게 '충실성의 정신', '애국의 정신', '자력갱생의 정신'으로 규정하였다.[4] 『조선문학』과 『청년문학』 2024년 2호에 "새시대 천리마정신이 대중적위훈의 불길로 세차게 타번지게 하자!"는 선전화가 동시에 실린 것을 볼 때 바야흐로 2024년부터 북한 대중운동의 슬로건은 '새시대 천리마정신'으로 확고해졌다고 할 수 있다.

이를 두고 천리마운동이 북한 산업화의 기반을 마련하고 북한식 사회주의 전형을 창조한 대중운동이기 때문에 천리마정신의 부활이 경제위기에 대응하는 영광의 재현이라거나[5] 자력갱생을 강조하는 총동원 경제 기본 담론으로 기존과 본질적으로 별 차이가 없다는[6] 시각이 많다. 혹은 기술 향상에 기초한 평범한 근로자를 발굴한다는 점에서 선대와 차별화를 꾀하는 슬로건이라 분석되기도 했다.[7]

그런데 '만리마'를 상징으로 내세워 새롭고 젊은, 유능한 통치권력을 시사했던 김정은의 문화통치 전략을 고려해 볼 때 '천리마'로의 회귀는 좀 더 주의깊게 들여다 볼 문제다. 이것이 이전 시대부터 반복되어 온 상투적 레토릭에 머무는 것인지, '만리마' 상징의 실패 혹은 완성을 의미하는 것인지, '천리마'로서만 가능한 어떤 사상교양 지점이 있는 것인지 등 전략 수정의 맥락을 세밀히 읽어볼 필요가 있다.

4) "노동신문 돋보기-'천리마정신'과 '새시대 천리마정신'의 전략적 차이 검토", 〈SPN〉, 2024.5.3.(https://www.spnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=79697. 2026.8.18.)

5) "북한은 왜 천리마를 소환하는가", 〈충북일보〉, 2024.5.20.(https://www.inews365.com/news/article.html?no=814989. 2026.08.18.)

6) "김일성 '천리마운동' 부활 나선 김정은, 주민 쥐어짜기", 〈연합뉴스〉, 2024.1.27.(https://www.yna.co.kr/view/AKR20240125156600504. 2026.8.18.)

7) "노동신문 돋보기-'천리마정신'과 '새시대 천리마정신'의 전략적 차이 검토", 〈SPN〉, 2024.5.3.(https://www.spnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=79697. 2026.8.18.)



선전화 《새시대 천리마정신이 대중적위훈의 불길로 세차게 타번지게 하자!》

김정은 시대 11년간의 북학문학 동향을 3기로 나누어 분석한 김성수가 그 논문의 제목을 '천리마에서 만리마로'[8] 지었듯이, 2016년 제7차 당대회 이후 2021년 제8차 당대회 전까지 김정은 시대 제2기를 대표하는 문화적 키워드는 '만리마 속도'와 '만리마 기수'였다. 이는 사회주의 체제 건설기(1956~67)를 대표하는 '천리마운동, 천리마 기수'를 소환하되 부조(父祖)의 권위에 기대면서도 차별화를 꾀하는 전략으로, '천리마-선군-만리마'의 연속선상에서 과학기술 발전을 토대로 자립적 발전을 꾀하려는 시도였다.[9]

그러나 이와 관련된 문학예술 창작을 일별한 선행연구들의 공통된 지적은 '만리마'가 '천리마'만큼의 문화적 이미지를 획득하지 못했다는 것이다. 가령 김성수는 '과학기술룡마'가 그럴듯하게 보이지만, 김정은 시대만의 문예노선이나 새로운 비평담론을 찾기 어려워 결국 낡은 표현과 상투적 형상만 남는 문화적 지체로 평가된다고 결론지었다.[10] 또 이지순은 생산의 속도를 의미하는 천리마 속도와 달리, 만리마는 자력갱생의 힘을 의미하는 것이며, 이 추상의 속도를 전형화하는 데 어려움이 있어 결과적으로 노동영웅 전형화에 실패하게 되었다고 보았다.[11] 김민선의 경우에도 만리마 기수 전형들의 범위가 넓다는 점을 지적하며, 이는 그 전형의 범위가 모호한 것이자 뚜렷한 형상을 얻지 못한 것으로서 텅 빈 구호에 가깝다고 보았다.[12] 게다가 인민대중의 자발적 열정을 이끌어냄으로써 사회주의 기초 건설의 성장 동력으로 기능했던 '천리마' 속도와 달리, 전문적 과학 지식을 기반으로 증산을 성취하려는 '만리마' 속도는 애초에 특정한 계층에만 영향력을 미치기 쉬워 대중운동 상징으로는 실패할 조건에 놓여 있었다고 분석하였다.

8) 김성수, 「천리마에서 만리마로-김정은 시대 11년간의 문학」, 『반교어문연구』 62, 반교어문학회, 2022.

9) 위의 글, 240~243면 참조.

10) 위의 글, 255~260면 참조.

11) 이지순, 「7차 당 대회 이후 '만리마'의 표상 체계: 『조선문학』(2016.1~2018.8) 시를 중심으로」, 『한국언어문화』 67, 한국언어문화학회, 2018.

12) 김민선. 「초과의 속도와 뒤처지는 몸들」, 『춘원연구학보』 31, 춘원연구학회, 2025.

이러한 선행연구들의 관찰과 논의는 '만리마' 슬로건이 처한 곤혹스러움을 제시해 주었으며, 통치전략을 수정하게 된 저간의 상황을 이해하는 데 통찰을 제공해 준다. 하지만 그리하여 선택된 '새로운 천리마정신'의 요체는 무엇인지, '만리마'의 수정보완이 아니라 어째서 '천리마'로의 회귀인지에 대해서는 별도의 논의가 필요하다.

따라서 이 글은 2021년을 전후하여 김정은시대 북한에서 '만리마' 속도와 '청년강국'을 강조하며 '천리마'시대를 호출하는 맥락을 최근의 북한문학 작품을 통해 살펴보고자 한다. 특히 2024년부터 '새로운 천리마정신'을 초점화하는 데 주목하며 이를 노스탤지어 이론과 중첩시켜 해석해 보고자 한다. 노스탤지어는 어떤 지나간 시절이나 되찾을 수 없는 상태로의 귀환과 그리움, 동경의 감정을 의미하는 동시에 세상의 빠른 변화를 마주한 시대의 불안 징후이다.[13] 결론부터 앞질러 말하자면, 본고는 북한의 '천리마' 노스탤지어가 '만리마' 속도 질주성을 설득하고 조율하는 동시에 천리마시대의 성장과 영광을 회복하려는 의지를 반영하며, 다른 한편으로는 닫힌-세계 속에서 청년들의 냉철한 현실인식, 불평등 정동에 대한 대응과도 맞물려 있음을 이야기해 볼 것이다.

2. '천리마'의 현재화와 동경·복고적 노스탤지어

노스탤지어는 과거, 특히 한 민족의 고유한 과거에 대한 그리움으로서 동서고금을 막론하고 모든 사회에 존재해 온 보편적 현상이다. 유한한 존재인 인간이 역사와 운명의 공동체에 연결됨으로써 망각과 죽음의 공포에서 벗어나기를 희망하기 때문이다. 이러한 신화적 · 낭만적 노스탤지어와 달리 스베틀라나 보임, 에그니스 아널드포스터 같은 학자들은 19세기 급격한 역사적 변화에 대응해 근대적 감수성으로서의 노스탤지어가 도래했다고 말한다. 마르크스는 과거에 관한 모든 미신을 청산해야 사회혁명이 시작될 수 있다고 했지만, 기술 발전과 더불어 경제적 호황/불황, 두 차례의 세계대전 등을 겪는 동안 미래에 대한 낙관이 흔들렸고 진보와 불안, 상실의 감정이 불가분의 관계를 맺게 되었던 것이다.[14]

그런데 자본주의, 식민주의, 국제전을 거치며 내셔널리즘과 결합한 노스탤지어는 고향 · 고국에 대한 그리움과 애국심의 발로로 이해되는 한편 남성성의 결여와 반진보적 태도로 폄하되는 부침을 겪었다. 노스탤지어가 지나간 시절에의 그리움이라는 점에서 근대적 시간관에 역행하는 퇴행의 정서인 동시에 상상된, 추상적이고 정치적인 고향 · 고국을 감각시켰기 때문이다. 그럼에도 노스탤지어가 과거지향적 운동이면서 급진적 변화 속에서 중심을 잡고 새로운 미래를 구상하는 동력이 될 수 있으며, 현재 세계에 대한 불안과 폭로를 반영하고 있다는 인식은 공통적이다.

특히 최근에는 디지털 환경이 불러온 진보의 가속화가 미래의 불확실성과 두려움을 가중시키며 세계적으로 '~Again' 정치 슬로건이 확산되고 있고,[15] 포스트모던 시대 청년 세대가 경험해 본 적 없는 추억과 시대를 향수하는 '아네모이아(Anemoia)'[16] 현상까지 나타난 것을 보면 바야흐로 노스탤지어의 시대다. 이러한 흐름을 고려해 볼 때 북한에서 '천리마' 노스탤지어가 운위되는 상황을 특별히 생경하다거나 퇴행적이라고는 할 수 없다. 이에 대해 성급하게 가치 판단을 하기보다 시대적, 세계적 추세나 노스탤지어 이론에 비춰볼 때 북한에서 '천리마'의 재등장이 어떠한 맥락에 놓여 있는지, 보편적인 현상과 어떻게 같고 다른지 비교해 보는 것이 좀 더 유의미한 접근일 것이다.

'천리마'는 북한의 연대기적 시간에 머물지 않는, 질적 · 가치론적 시간이다. 천리마운동은 1956년 12월 강선제강소를 현지지도한 김일성이 하루에 천 리를 달리는 천리마를 탄 기세로 사회주의 건설에서 생산성을 획기적으로 높이자고 독려하자, 강선제강소 노동자들이 6만 톤의 생산계획을 12만 톤으로 초과 달성하면서 개진된 대중적 생산운동이다. 노력동원과 속도경쟁이 북한 전역으로 확산되면서 집단적 혁신운동이 벌어졌고,[17] 이후 북한은 증산운동에 그치지 않고 새로운 공산주의 인간형의 창조를 목표로 한 사상개조운동으로 발전시켰다. 그

13) 애그니스 아널드포스터, 손성화 역, 『노스탤지어, 어느 위험한 감정의 연대기』, 어크로스, 2024.

14) 임승휘, 「역사적 개념으로서의 노스탤지어-'응답하라'에서 혁명의 소비까지」, 『역사비평』, 133, 역사문제연구소, 2020.

15) "'Make Europe Great Again' is becoming 'MEGA.' Should Japan worry?", 〈The Japan Times〉, 2024.7.3(https://www.japantimes.co.jp/commentary/2024/07/03/japan/make-europe-great-again-japan/?utm_source=chatgpt.com. 2026.9.4.).

16) 아네모이아는 미국의 작가 존 케닉(John Koenig)의 책 '모호한 슬픔들의 사전(The Dictionary of Obscure Sorrows)'에서 처음 등장했고, 노스탤지어, 복고와 달리 경험하지 못한 시절의 분위기와 문화요소 등에 그리움을 느끼는 감정을 일컫는다. 주로 MZ세대가 불안정한 사회적 환경 속에서 과거의 낭만이나 이상적인 모습에 투영하여 심리적 위안을 얻으려는 정서적 취향을 분석하는 데 활용되고 있다. 좀 더 자세한 내용은 이근행, 이윤재, 조원재, 「아네모이아 트렌드」, 『마케팅』 58권 7호, 한국마케팅연구원, 2024; 이하림, 「생경한 그리움-경험한 적 없는 것에 대한 노스탤지어와 잔재의 이미지」, 『미디어, 젠더&문화』 35-2, 한국여성커뮤니케이션학회, 2020 참조.

17) 북한은 1957~58년 천리마운동 결과 5개년계획의 공업총생산액은 2년 반 만에 완수됐고, 1960년의 공업총샌산액은 1956년 대비 3.5배, 알곡생산량은 1.3배 증가했다고 주장한다. 당력사연구소, 『조선로동당력사』, 평양: 조선로동당출판사, 2004, 290면.

리하여 목표를 초과 달성한 사람에게는 '천리마기수', 집단에는 '천리마작업반'이라는 명칭을 부여하며 혁명적 열의로 자기희생의 헌신성과 노동능력을 체현하는 영웅들을 발굴해내며 명실상부 북한의 성공한 대중운동으로 위치시키고 있다.[18]

북한은 체제의 격변이 발생했던 지점에서 전국적인 규모의 영웅대회를 개최하여 영웅적 노동을 촉구해 왔다. 한국전쟁의 격변기인 1953년에는 '전국전투영웅대회'를, 1980년대 말의 경제위기 시기인 1988년에는 전국영웅대회를, 고난의 행군을 위시한 혹독한 경제난을 겪었던 때에는 '선군시대 영웅대회'를 개최했던 것이다. 북한에서 영웅은 크게 '공화국 영웅'과 '노력 영웅'으로 분류된다. 공화국 영웅은 일반적으로 전쟁, 대남 첩보활동, 군사훈련과 같은 특수상황에서 특별한 공로를 세웠거나 목숨을 바친 사람들에게 주어지며, 노력 영웅은 초인적인 노동의 대가로 받는 영웅 칭호이다. 경제, 문화, 건설 부문에서 특별한 공로를 세운 자들을 수상 대상으로 하고 있으며 이들에게는 공화국 영웅과 마찬가지로 '국기훈장 제1급'과 금메달, 표창장 등이 수여된다.[19]

"로동계급이 령도하는"20) 조선민주주의인민공화국에서 노동은 특별한 개념인바, "로동은 모든 물질적 및 문화적재부의 원천이며 자연과 사회와 인간을 개조하는 힘있는 수단"21)이다. 그런 만큼 노동을 통해 공동체에 전범이 되어 생산성의 일탈자들을 규율하는 모델을 적극적으로 발굴하는 통치방식은 현재까지 고수되고 있다. 여기에서 천리마시대 진응원, 길확실 등의 '천리마기수'들은 무엇보다도 노동 신화와 사회주의적 윤리가 결합된 영웅 스펙타클의 기원이 되어 북한 체제 유지와 재생산의 토대가 되었다. 그리하여 대한민국이 4.19 혁명을 헌법에 실어 민주주의 이념의 상징으로 거론하는 것과 유비될 정도로 북한은 헌법상 천리마운동을 사회주의 건설의 핵심 정신으로 정초해 놓았다.

> 로동생산능률을 끊임없이 높이고 생산을 빠른 속도로 발전시키는것은 사회주의, 공산주의건설의 합법칙적요구이다. 국가는 사상, 기술, 문화의 3대혁명을 다그치고 천리마운동을 심화발전시키며 정치사업을 앞세우고 경제조직사업을 잘하여 로동생산능률의 높은 장성과 생산의 빠른 발전을 보장한다.[22]

게다가 천리마운동 신화는 1950년대 중반 북한 정치권력 내부의 분열과 갈등, 사회주의 강대국들의 간섭과 압력, 남한과의 대결 같은 장애물 속에서도 경제건설에서 주목할 만한 성과를 거두면서 만들어졌다. 다시 말해 북한이 지향하는 자주, 자립 노선의 실제화를 증명하는 역사인 것이다. 그 때문인지 천리마운동은 대내외적 환경의 어려움 속에서 과거의 성공과 영광을 신화화하고 이를 현재의 위기를 극복하기 위한 정치적 자원으로 활용하고자 할 때 다시 등장한 바 있다.

대표적으로 1990년대 후반 사회주의 진영 붕괴 이후 안보 위기, 경제난과 인민들의 정치사상적 동요 등과 같은 난관 속에서 김정일 국방위원장이 강성대국 건설을 목표로 제시하면서 '제2의 천리마대진군'이라는 이름으로 재등장했다. 김정일은 1998년 자강도, 함경북도 김책시 성진제강연합기업소 현지지도를 하며 "강성대국 건설의 진군속도를 비상히 높여 나가는 오늘의 천리마정신"[23]을 호소했다. 또 2008년 12월에는 과거 김일성이 천리마운동의 불을 지폈던 천리마제강연합기업소를 현지지도하며 천리마운동을 또다시 북한사회로 불러냈다. 이처럼 김정일에 의해 두 차례 소환됐던 천리마운동은 김정은 국무위원장이 '사회주의 강국 건설 완성'을 기본투쟁과업으로 천명한 조선로동당 제7차 대회 이후 '만리마속도창조운동'이라는 이름의 대중운동으로 다시금 활용되었다.[24]

이처럼 '천리마운동'은 정치적 과거의 재현과 동원이라는 메커니즘을 보여주는 중요한 사례이다.[25] 북한에서 영웅이 탄생한 계기적 시간들이 있었지만, 노동을 신성화하는 사회주의

18) 이지순, 「천리마시대 노동영웅 이미지의 기원과 형성」, 『한국근대문학연구』 제17권 제1호, 한국근대문학회, 2016.

19) 차문석, 「북한의 노동 영웅에 대한 연구-영웅 탄생의 정치 경제적 메커니즘」, 『사회과학연구』 12집1호, 서강대학교 사회과학연구소, 2004.

20) 「조선민주주의인민공화국 사회주의헌법」 제10조, 『조선민주주의인민공화국 법전』, 평양: 법률출판사, 2012, 17면.

21) 「조선민주주의인민공화국 사회주의로동법」 제2조, 『조선민주주의인민공화국 법전』, 평양: 법률출판사, 2012, 342면.

22) 「조선민주주의인민공화국 사회주의로동법」 제9조, 『조선민주주의인민공화국 법전』, 평양: 법률출판사, 2012, 343면. 1972년 12월 사회주의 헌법을 제정할 때에는 제13조에 "국가는 천리마운동을 끊임없이 심화발전시켜 사회주의건설을 최대한으로 다그친다"고 명기했다고 한다. 개정되면서 문구가 일부 수정되기는 했지만 1972년부터 현재까지 헌법상 천리마운동의 위상은 그대로 유지되고 있다.

23) 「강계정신으로 제2의 천리마대진군을 힘차게 다그치자」, 『로동신문』, 1999.9.28. (김진환, 46면에서 재인용.)

24) 김진환, 「천리마운동 : 건설의 신화와 재현의 정치」, 『북한연구학회보』 20권2호, 북한연구학회, 2016.

25) 권헌익·정병호가 지적했던 것처럼 북한은 대를 이어 카리스마 권력을 유지하기 위해 주기적 의식, 과시의 정치, 드라마, 상징 등을 지속적으로 만들어내고 활용한다. 1930년대 김일성의 영웅적 행위를 되풀이해서 재현함으로써 살아있는 전통을 만들고자 하는 것처럼, 와다 하루키의 '유격대국가'와 권헌익·정병호의 '극장국가'가 서로를 구성하며 통치구조를 재생산한다. 크게 보아 천리마 노스탤지어는 북한의 이러한 문화통치 방식과 맞닿아 있지만, 북한이 정치권력의 자기보존, 통치 정당성 강화라는 목적 외에 어떠한 가치를 추구하는가를 살펴볼 수 있는 지점이라는 데에서 주목을 요한다. 권헌익·정병호, 『극장국가 북한-카리스마 권력은 어떻게 세습되는가』, 창비, 2013; 와다 하루키, 『북조선-유격대국가에서 정규군국가로』, 돌베개, 2002.

체제 건설 과정에서 천리마시대만큼 그 목적을 현현시키며 꾸준한 생명력과 대중운동으로서의 성공을 보여준 사례는 없었던 것이다. 이는 천리마운동의 확산과 인민 교양을 위해 1959년 창간된 잡지 『천리마』가 현재까지도 북한 유일의 '대중교양잡지'로서 지속적으로 발간되고 있다는 사실만으로도 명징하게 확인된다.[26]

그렇다면 실제 북한 문학작품을 통해서 천리마시대가 어떻게 환기되고 있으며 어떠한 문화적 표상을 형성하고자 했는지 살펴보기로 하자. 앞서 거론했듯이 2021년 4월 『로동신문』과 김정은의 서한에서 천리마시대가 호명된 이후 『조선문학』 2021년 8월호에는 오늘에 있어 천리마시대의 가치를 정초하는 글 세 편이 나란히 실렸다. 김경일의 단편소설 「천리마는 오늘도 난다」, 김연의 시 「천리마시대」, 리명의 수필 「천리마시대의 소묘」가 바로 그것인데, 특집으로 구성되지도 않았는데 연달아 천리마시대를 소환하는 문학적 공간이 마련되었다는 점에서 주목할 만한 결절점이라 할 수 있다.

> 어려운 생활속에서도 사심없는 정으로 고락을 함께 나누는 동지와 항상 힘을 주고 떠밀어주는 집단과 전체에 숨결을 잇고 사는것이 또한 눈물을 자아내게 한다.
> 우리 아버지, 어머니들은 바로 그렇게 혁명의 한 시대를 붉게 물들이였다.
> 지금은 나의 어머니도, 연분의 어머니도 우리곁을 떠난지 오래다.
> 그러나 천리마시대의 자랑찬 구호속에서 그들은 오늘도 살아있다.
> 위대한 사상과 아름다운 삶은 세월이 흐르고 흘러도 퇴색을 모르며 사라지지 않는다.
> 세대는 바뀌고 강산은 변하여도 그날에 꽃피운 인간의 향기, 고결한 정신은 오늘도 이땅에 공기처럼 흐르고있다.
> 경애하는 총비서동지께서는 우리 세월의 불멸의 이름과도 같은 《하나는 전체를 위하여, 전체는 하나를 위하여!》의 구호를 다시금 시대의 부름으로 온 나라에 메아리치게 하시였다.
> 우리는 시련속에서도 고귀한 리상과 아름다운 삶을 빛내인 천리마시대 인간들의 풍모를 따라 부강조국건설투쟁에서 애로와 난관이 많을수록 서로 돕고 이끌어주는 집단주의기풍을 발휘하여 덕과 정으로 경애하는 총비서동지의 두리에 철통같이 뭉친 일심단결을 더욱 다져나가야 한다.
> 하여 전세대가 높이 들었던 위대한 구호를 심장으로 받들어 내가 살고 우리모두가 살고있는 위대한 김정은시대를 거창한 창조와 비약으로 끓게 하여 더욱 붉게붉게 물들이자.[27]

리명의 수필에서 '나'의 어머니는 기와공장의 기와성형공으로 일하며 '연분 엄마'와 1등 자리를 놓고 경쟁하는 사이다. 어머니는 팔힘이 부족해 지는 것 같다며 새벽에 아령으로 신체단련을 할 정도로 열정적이었고, '나'는 공부로, 자신은 생산으로 1등을 해서 천리마를 타자고 약속하였다. 그런데 '연분 엄마'가 입원했다는 소식을 듣게 되자 '나'는 어머니가 1등을 할 수 있겠다고 안도한 것과 달리 어머니는 수혈을 하고 와 동료의 회복을 간절히 바란다. 1등 자리보다도 "동지의 불행과 집단의 영예, 전체를 먼저 생각하던 나의 어머니"였던 것이다.

이 글의 필자는 말하자면 천리마시대 2세대라 할 수 있다. 천리마시대의 주역을 부모세대로 두었고 김정은 집권하에 중장년이 되어 후대들에게 당시의 시대정신을 전수해주는 자로 설정되어 있다. 그런 필자가 천리마시대의 핵심 가치로 선별하는 것은 무엇보다도 집단주의 정신이다. 증산과 경쟁도 중요하지만 그것은 '전체'를 위한다는 목적 아래 행해지므로 "서로 돕고 이끌어주는 집단주의기풍" 속에서만 발휘되어야 한다. '수필'이란 장르의 특성에 따라 이같은 천리마시대의 경험은 사실적 증언으로 읽히는 힘을 받으며 지나간 시대의 기억이 현재의 시점으로 현현된다. "어머니도, 연분의 어머니도 우리곁을 떠"나갔고 "세대가 바뀌"었으나 "하나는 전체를 위하여, 전체는 하나를 위하여"라는 그때의 구호와 정신이 살아 있는 한 천리마시대는 "오늘도 살아있"는 것이다.

이와 같이 리명의 글은 천리마시대의 호출이 천리마시대 혁명사를 현재화하고 집단주의 인간 풍모를 형상하는 작업이라는 사실을 짐작하게 해준다. 그리고 리명의 글 바로 앞면에 실린 김연의 시 「천리마시대」를 나란히 읽어 보면 비슷한 상징과 함의가 재발견된다.

> (전략) 아, 그 어느 집에 들어서도
> 수령님 생각을 먼저 하고
> 내 나라를 더 잘 받들 뜨거운 숨결뿐
> 좋은것이 생기면 이웃부터 먼저 찾고
> 누구의 자식이 앓으면
> 온 마을이 함께 마음쓰던 시대!

26) 조은정, 「천리마시대 속도와 '노인' 담론 (1)-『천리마』의 연재만화 〈천리마 할아버지〉를 중심으로」, 『국제한인문학연구』 33, 국제한인문학회, 2022, 89~90면 참조.

27) 리명, 「천리마시대의 소묘」, 『조선문학』, 2021.8, 54면. 밑줄은 인용자. 이하동일.

추억된다
아버지손목잡고 올랐던 용해장
천정기중기우에 큼직하던 요란한 글발
《다음교대를 위하여!》
《하나는 전체를 위하여, 전체는 하나를 위하여!》

아, 아, 후대들을 위해 우리 부모들
이처럼 많은 땀을 다 바쳤다
아버지 공장에선
기적의 쇠물이 쏟아졌고
어머니 일터에선 섬유폭포가 넘쳐흘렀다

나는 자랐다
인간의 아름다움을 보며
나는 컸다
불굴의 애국의 열정을 폐부깊이 새기며
그 시대의 숨결을 공기처럼 마시며
아이로부터 어른으로 성장했다

아, 내 걸어온 자욱자욱에
위훈이 있다면
나의 심장속에 이 시대가 고동친것
오늘도 자기를 잊고
남들 생각하는 버릇이 있다면
바로 이 시대가 키워준것!

오, 천리마시대!
너는 내 생의 밑뿌리!
그우에서 싱싱히 자란 억센 푸르름을 안고
내 삶을 빛내가리라

우리 당을 받들어 변함없이
천리마시대의 아름다움을 이어가며…[28]

이 시의 시적 화자 역시 리명의 '나'와 유사한 세대로, 천리마시대 아버지, 어머니를 보며 성장해 지금은 중장년이 되어 있다. 그의 부모세대는 이웃과 집단을 위해 헌신하는 삶을 살았고 산업 발전에도 기여했는데, 시적 화자는 무엇보다도 "남을 생각하는" 집단주의 정신을 '아름다운' 것으로 꼽는다. 자신이 천리마시대 인간상을 기억하고 그 정신을 받들며 천리마시대의 "아름다움"을 지금도 이어감으로써 천리마시대는 현재화되고 있다.

이렇게 연속으로 편집된 『조선문학』의 천리마시대 회고 작품은 몇 가지 주목할 만한 공통점을 보여주는 바, 이로부터 논의점을 도출해 보면 다음과 같다. 먼저 '세대'의 변화와 천리마정신의 전수라는 공통된 과업을 의식하고 있다는 것이다. 두 편의 글은 중간 세대를 자처하는 발화자의 위치성을 드러내며 천리마정신의 실재화와 연속성을 증거한다. 이미 "60여 년전의 전설같은 그 이야기"[29]라 할 수 있을 만큼 천리마시대는 3세대를 거쳐 오늘에 이른 것으로, 그래서 『청년문학』에서 천리마시대 주역들은 '할아버지' 세대로 언표되는 경우가 많다.[30] 그럼에도 천리마시대를 과거사로 박제하지 않고 정신을 계승[31]함으로써 현재화하려는 작업에 문학이 적극 동원되고 있는 것이다. 리신자영웅을 동경하며 분조 선동원으로서 솔선하는 '순희'를 통해 시적 화자가 "너에게서 나는 천리마시대를 본다"[32]고 말하고, 그 시

28) 김연, 「천리마시대」, 『조선문학』, 2021.8, 52면.

29) 허윤정, 「룡성의 숨결」, 『청년문학』, 2021.12, 46면.

30) "나는 오래도록 할아버지의 모습을 바라보았다. 우리 시대의 투쟁정신이고 전통이며 영원한 승리의 상징인 천리마시대의 자랑찬 모습을!" 조일봉, 「할아버지의 모습」, 『청년문학』, 2021.9, 60면. "전후 쇠물로 전설속의 천리마를 불러온 할아버지세대들처럼" 리성일, 「쇠물은 나, 쇠물은 우리」, 『청년문학』, 2021.11, 47면. 반면 『조선문학』의 경우 리명과 김연의 글뿐만 아니라 허군성의 시초(「나는 천리마시대에 자랐다」(『조선문학』, 2022.2, 33~36면), 권오준의 시초(「천리마시대는 우리 앞에 있다」, 『조선문학』, 2022.6, 45~46면), 박금실의 가사(「나의 부모님들」, 『조선문학』, 2022.1, 65면)에서도 천리마시대를 부모세대 이야기로 서술하는 차이가 뚜렷하다. 두 매체 모두 조선작가동맹 중앙위원회 기관지이고 필자들이 연령대로 구분되는 것은 아니지만, 『청년문학』이 중학생부터 군인에 이르기까지 광범한 청년들을 대상으로 하며 문학통신원과 신인들의 활동무대가 된다는 점에서 『조선문학』보다 상대적으로 '청년'들의 미디어라는 점을 이 사례에서 확인할 수 있다.

31) "사회주의찬가의 신성한 구호를 처음 높이 든" 천리마시대의 전통을 계속 이어가야 한다고 웅변하는 변홍영의 시 제목이 '시대의 계승'인 것을 대표적으로 언급할 수 있겠다. 변홍영, 「시대의 계승」, 『조선문학』, 2021.9, 46면.

32) 리봄순(김일성종합대학 조선어문학부 학생), 「우리 분조 선동원」, 『청년문학』, 2021.12, 36면.

대 주역들을 '늙지 않는 세대'[33]로 부르며, 「천리마는 오늘도 날은다」[34]나 「천리마는 오늘도 난다」[35]처럼 도처에서 천리마시대는 현재 시제로 진술되고 있다. 즉 최근 천리마시대의 문학적 형상화는 천리마시대 그 자체를 표현하기 위한 것이기보다 오늘의 시대정신으로 위치시키고자 하는 목적에 복무하고 있다.

둘째, 천리마시대의 가치 중에서도 무엇보다 집단주의 정신을 정수로 추출하며 그것을 '아름답게' 인식하도록 감정을 조직한다. 사실 천리마시대 당대에도, 이후 천리마시대를 다시 소환했던 1990년대 '제2의 천리마대진군' 때에도 천리마시대의 성과와 가치를 의미화하는 방식에 큰 차이가 있는 것은 아니다. 땀 흘려 일해 성과들이 "쏟아"지고 "넘쳐흘"렀던 증산과 발전의 속도를 격찬하고, 그것을 가능하게 만든 집단에의 헌신과 열정을 기리는 태도는 재생산되어 왔다. 하지만 살펴본 작품들에서는 이 두 측면, 물질과 정신의 가치를 함께 언급하되 그 가운데서도 집단주의 인간상에 초점을 맞추는 시각이 뚜렷하다. "천리마시대 선구자들"에게서 "개인의 리익보다 집단의 리익을 더 귀중히 여기고 자기를 바치려는 량심"[36]을 본받아야 한다는 당위성이 읽히는 지점이다.

셋째, '세대'의 변화 속에서도 천리마시대를 환기함으로써 집단주의 정신을 내면화해야 한다는 메시지의 수신자는 주로 청년세대라는 점이다. 이는 김경일의 단편소설 「천리마는 오늘도 난다」[37]에서 특히 선명하게 표현되었다. 이 작품은 천리마휘장을 자랑으로 여기는 할아버지와 사회적으로 성공해 윤택한 생활을 누리고 있는 아버지 사이의 갈등을 목도하며 천리마정신에서 "숭엄한 감정"(50면)을 느끼는 '나(용석)'의 이야기다. 3대의 가족 서사가 지난해에 대학에 입학한 청년인 손자의 시선으로 전개되는 것인데, '나'는 "내또래의 청년들과 꼭 나누고싶은 마음속의 이야기"(42면)가 있어 이 글을 쓴다고 서두에 밝혀 놓았다.

돌이켜 보면 2021년은 벽두부터 조선로동당 제8차 대회가 개최되었고, 4월에는 제6차 세포비서대회, 제10차 청년동맹대회가 열렸다. 새롭게 경제개발 5개년 계획을 시작하며 이즈음부터 '만리마' 표상은 후경화되고 '천리마'가 재등장하게 되었다. '새로운 천리마정신'이 슬로건이 된 건 2024년부터이지만, 이미 제8차 당대회로부터 전환이 개시되었다고 봐야 하는

33) 김성심(김일성종합대학 조선어문학부 학생), 「늙지 않는 세대」, 『청년문학』, 2021.12, 50면.

34) 류웅령, 「천리마는 오늘도 날은다」, 『청년문학』, 2022.1, 42면.

35) 김경일, 「천리마는 오늘도 난다」, 『조선문학』, 2021.8. 42~51면.

36) 리철준, 「돌려놓은 10분」, 『청년문학』, 2021.11, 59면.

37) 김경일, 「천리마는 오늘도 난다」, 『조선문학』, 2021.8. 42~51면.

것이다. 리근세에 의하면 제6차 세포비서대회에서 김정은은 "우리 혁명대오에서 세대교체가 일어나고 투쟁조건과 환경이 엄혹하며 사회주의건설이 새로운 단계에로 이행하고 있는 현실은 전체 당원들과 근로자들을 공산주의적 인간으로 키우기 위한 교양사업을 더욱 심화시킬 것을 절실히 요구하고있습니다."라고 교시했다. 또 "'하나는 전체를 위하여, 전체는 하나를 위하여!'라는 구호를 높이 들고 집단안에 서로 돕고 이끄는 공산주의적기풍과 도덕관을 확립하는데로 군중을 잘 인도하여야 한다"고도 언급했다.[38] 즉 세대교체가 일어나며 공산주의 교양사업 필요성이 대두하였다는 진단이 내려졌고, 이러한 지침에 따라 문학에서 천리마정신을 형상화하는 작업이 본격화된 것이다.

김정은 체제가 집권 초부터 청년 세대에 각별한 관심을 보여왔음은 주지의 사실이다. 2012년 1월 "우리 청년들은 김정은 동지의 영도를 충직하게 받들어 강성국가 건설을 위한 오늘의 투쟁에서 영웅적 위훈을 세울 것"[39]이라며 '청년중시' 견해를 제시한 이래, 2016년에는 23년 만에 제9차 청년동맹대회를, 2021년 제10차 청년동맹대회를 개최하였다. 또 2016년 신년사에서 청년들에게 '청년영웅'이 될 것을 요구하였고, 제7차 당대회 사업총화에서는 청년들을 혁명의 계승자로 튼튼히 키움으로써 '청년강국'을 건설했다고 주장하기도 했다.[40]

그러나 동시에 청년의 육성과 결집뿐 아니라 통제에 강력한 정책을 내세우고 있다는 점도 특징적이다. 북한은 청년의 외부문화 접촉을 중대한 일탈로 규정하고 2020년 12월 '반동사상문화배격법'을 채택하여 처벌을 더욱 강화하는 근거를 마련하였다.[41] 또 2021년 9월 '청년교양보장법'을, 2023년 1월 '평양문화어보호법'을 제정하였다. 이러한 흐름 속에서 2021년 제10차 청년동맹 대회에서 조직 명칭을 '김일성-김정일주의청년동맹'에서 '사회주의애국청년동맹'으로 바꾼 것을 두고 '반사회주의', '비사회주의'와의 투쟁을 강화하며 사회주의 사상

38) 리근세, 「작가들은 온 사회의 공산주의적기풍확립에 이바지하는 명작창작투쟁에 총매진하자」, 『조선문학』, 2021.8, 3면.

39) 「위대한 청년중시사상은 영원히 빛나리」, 『로동신문』, 2012.1.17, 2면.

40) 송현진, 「김정은 시대의 '청년강국'과 '청년영웅' 연구」, 『북한연구학회보』 25권 1호, 북한연구학회, 2021, 230면. 사실 청년은 어느 사회에서나 주요 구성원이자 미래세대로 주목되고, 이전 시대의 북한에서도 사회 변화를 이끄는 중심축으로 호명되어 왔다. 그럼에도 김정은 체제의 청년 정책을 문제적으로 보아야 하는 까닭은 '인민중시', '군대중시'와 함께 국가 3대 전략 노선으로 '청년중시'를 채택하며 청년 담론의 위상이 달라졌다는 점에서 출발한다. 이러한 변화는 선행연구에서도 포착된 바 선군정치를 선당정치로 바꾸면서 김정은 체제의 지지 세력을 확보하고, 국내외적 어려운 상황을 극복하기 위해 자강력제일주의를 내세우며 병력과 노동력의 핵심인 청년층을 결집하게 되었다는 시각이 주를 이룬다. 김창희, 「김정은시대의 청년동맹과 청년중시정치에 관한 연구」, 『한국동북아논총』 23권 3호, 한국동북아학회, 2018.

41) 한명섭, 「북한 '반동사상문화배격법'에 관한 고찰」, 『북한법연구』 27, 통일과북한법학회, 2022.

을 체득한 애국청년을 육성하려는 의도가 반영된 것으로 추론되기도 했다.[42]

이같은 정치적, 사회적 맥락을 고려해 볼 때 "세대교체가 일어나고" 공산주의 교양교육이 필요하다고 판단된 핵심 계층은 청년이라 할 수 있다. "천리마시대는 내가 태여나기 전이였"고 "그 시대의 참다운 인간들의 젊은 모습 역시 나는 한번도 본적이 없"[43]으니 그런 청년세대를 위해 천리마시대 정신을 오늘에 되살리는 문학으로 상상의 연대를 기획한 것이다.

그런데 프레드 데이비스가 『노스탤지어의 사회학』에서 지적한 바 있듯이, 노스탤지어는 우리에게 지나간 현실보다는 오히려 현재와 현재의 분위기 및 불안에 대해 더 많은 것을 알려준다.[44] 노스탤지어의 방아쇠 역할을 하는 것은 현재이며, 과거가 실제로 현재보다 나은지 여부는 중요하지 않다. 노스탤지어는 변화의 위협으로부터 자신을 지키기 위해 효율적으로 활용하는 심리적 자원이다.[45]

여러 작가들에 의해 많은 작품들 속에서 천리마시대가 호명되고 있지만 사실상 모두 검열을 거쳐야 하는 북한의 출판문화 시스템에서, 이 '천리마 노스탤지어'의 발신자는 작가라는 개개인이기보다 당-국가라는 통치권력의 이념적 개입에 가깝다. 그리하여 '천리마 노스탤지어'는 지금, 당과 혁명에 대한 충실성, 집단의 이익에 자신의 이익을 복종시킬 줄 아는 집단주의, 빠른 속도로 노동의 성과를 내면서도 개인적 향락과 영예를 좇지 않는 양심, 항상 타인을 사랑하고 배려하는 이타심 등[46] 천리마정신이 와해되고 있다는 불안을 북한 통치권력이 느끼고 있다는 점을 시사한다.

3. 노력동원에서 감정동원의 정치로: 규율 기제로서의 노스탤지어[47]

기억은 과거만큼이나 현재와 관계맺고 있으며 특히 노스탤지어는 현재의 상황이 기억을

42) 김종수, 「북한 청년동맹 '명칭' 변화와 정치적 함의에 관한 연구」, 『평화학연구』 22권 4호, 한국평화연구학회, 2021.

43) 김경일, 「천리마는 오늘도 난다」, 『조선문학』, 2021.8. 51면.

44) 애그니스 아널드포스터, 앞의 책, 234~235면.

45) 위의 책, 236면.

46) 이지순, 앞의 글, 311~319면.

47) 이 장은 조은정, 「북한 '청년'들의 직장 내 갈등 소설과 불평등 정동」(『우리문학연구』 89, 우리문학회, 2026)에 수록된 일부 내용을 참조하여 재구성하였고, 향후 수정할 예정입니다.

요청해 낸 것이라는 점에서 그 자체로 하나의 실천이 된다. 노스탤지어는 단순히 떠오르는 기억에 대한 묘사가 아니라 그 감정을 느끼도록 하는 현재, 미래와 연관되는 생산적인 과정이다. 사실 김정은마저도 경험한 적 없는 '가짜 노스탤지어'에 가까운 천리마 노스탤지어가 현재의 어떤 불안에 대응해 출현한 것인지, 이를 통해 어떠한 감정을 불러 일으켜 통치 자원화 하려고 하는지 좀 더 들여다 볼 필요가 있다. 천리마정신이 결국 노동윤리와 직결되는 것인 바, 여기에서는 직장 내 갈등 소설을 중심으로 천리마 노스탤지어의 역할을 분석해 보고자 한다.

『청년문학』에는 2021년을 전후해 청춘의 시작점에서 희망과 포부로 빛났던 청년들이 직업, 사회적 위치에 대한 기대와 실망, 좌절과 극복에 이르는 서사가 다수 수록되었다. 물론 이전 시대와 비슷하게 지배체제의 시대정신을 내면화하고 자력갱생을 위해 전력을 다하는 인물 형상화에 중점을 두었지만, 중앙통제적인 문학장의 구조와 갈등의 해결을 법칙으로 하는 문학창작방법 속에서도, 직장에서 흔들리는 주체로 등장하는 사회초년생의 모습이 등장했다는 것은 충분히 주목을 요한다.

안명임의 「나의 위치」[48]나 리수경의 「되찾은 사랑」[49] 등의 소설 속에서 사회초년생들은 학창 시절 성공적인 미래를 꿈꾸며 성실히 공부하고 노력해 왔지만 당의 결정으로 직장이 배치되는 시스템 속에서 당혹스러움을 경험했다. 특정한 직업의 선호를 떠나 자신의 미래 구상이 무력화되자 직장에 적응하지 못하고 부유하는 존재로 재현되면서 직장 배치 구조의 합리성이나 분배의 정의, 성별화된 직업 의식 등의 문제를 인식하게 된다. 하지만 잘못된 직장 배치를 바로잡고자 이직을 희망한 소설의 주인공들은 대부분 '마음'의 교정을 통해 현재의 직업에 순응하는 것으로 갈등이 봉합되었다. 이는 북한 사회에서 이직의 자유가 매우 엄격하게 통제되는 현실을 반영하며, 직장 내 갈등이 구조적 문제로 확장되지 못하고 개인의 내면 문제로 환원되는 경향을 보여준다.

이직하려는 마음을 '탈선'으로 담론화하는 맥락은 특히 '운전사'를 주인공으로 삼은 소설에서 좀 더 가시적으로 드러난다. 대표적으로 「나를 부르는 길」,[50] 「길은 넓어진다」,[51] 「정든

48) 안명임, 「나의 위치」, 『청년문학』, 2021.4, 25~33면.

49) 리수경, 「되찾은 사랑(전국군중문학작품현상모집 2등 당선작품)」, 『청년문학』, 2021.2, 29~36면.

50) 윤상근, 「나를 부르는 길」, 『조선문학』, 2021.5, 53~63면.

51) 정철, 「길은 넓어진다~한 청년돌격대원의 수기」, 『조선문학』, 2021.8, 62~72면.

집뜨락」[52] 세 작품을 꼽을 수 있는데, 여러 측면에서 이 작품들은 공통점을 가지고 있다. 첫째, 세 편 모두 각각 탄소하나화학공업 화물자동차운전사, 중부산악지대 광산 운전사, 닭공장 운수반인 주인공 '나', '성식', '정선구'를 등장시켰다. 둘째, 이들의 부친은 기중기차 운전사, 공훈자동차운전사, 공장의 혁신자 운수반장이었으며 양심적으로 일하고 아들이 대를 이어 자신의 직장과 일을 계승해 주기를 희망했다. 셋째, 세 명의 주인공은 모두 직장에서 문제를 일으킨 '과오자'들이다. 「나를 부르는 길」의 '나'는 친구의 부탁으로 공장자동차로 개인 화물을 운반해준 일이 발각돼 "행정처벌"(59면)을 받았다. 「길은 넓어진다」의 '성식'은 새차를 접수하고 싶어서 낡은 차를 폐기하자고 제기해 "청년동맹회의"의 "비판무대"(62면)에 올랐으며, 「정든 집뜨락」의 '정선구'는 식량마대를 다른 군까지 실어줬다가 농작물을 비법적으로 빼돌린 혐의로 "법적제재"(63면)를 받았다. 넷째, 이들이 과오를 청산하고 집단으로 돌아오기 위한 장치로 건설 공사장 파견과 아버지 세대인 직장 선배들의 설득이 있었다. 「나를 부르는 길」에서 '나'는 중요대상공사장에서 억척스레 일하며 채만식, 박대혁 중대장에 의해 아버지의 이야기를 듣고 다른 건설자들의 열정을 보며 "교훈"(63면)을 얻는다. 「길은 넓어진다」는 채철병 광산계획과장이 심장병이 있는데도 성식과 함께 단천발전소건설돌격대에 탄원해 솔선수범하는 모습을 보이고 성식을 계속 격려해줌으로써 결국 "죄의식"(68면)을 느끼도록 이끌었다. 마지막으로 「정든 집뜨락」의 정선구는 발전소건설장, 닭공장 현대화건설장을 거치며 당비서의 지지와 부친 이야기, 당비서 아내의 병간호 등을 통해 훌륭한 사람이 되겠다는 "다짐"(69면)을 하게 되었다.

이와 같이 세 편의 소설은 각기 다른 작가가 시차를 두고 발표한 것인데도 비슷한 서사구조를 가지고 있다. 여기에서 유사성의 출발이자 핵심은 운전사라는 직업이다. 그들의 행동이 죄로 규정되고 처벌을 받는 맥락은 '고난의 행군' 이후 배급이 중단되며 국가의 월급이나 국영상점의 공급에 의존하지 않고 암시장 등 사적 거래를 통한 경제활동이 증가한 사회적 배경 속에서 이해될 수 있다. 심각한 식량난을 겪으며 시장에 참여하는 과정에서 주민의 지리적 이동이 촉발되었는데,[53] 이 과정에서 유통과 연관된 직업들이 부상하게 된 것이다. 게다가 교통수단이 부족하고 운전면허 취득이 까다로워 '나'나 정선구처럼 몰래 물품을 옮겨주고 "인사차

52) 강혜옥, 「정든 집뜨락」, 『조선문학』, 2023.1, 61~75면.

53) 김병로, 「북한의 분절화된 시장화와 정치사회적 함의」, 『북한연구학회보』 16권 1호, 북한연구학회, 2012, 97면.

림"[54]을 받을 수 있는 운전사는 더욱 각광받게 되었다.[55] 즉 운전사는 이전과는 달라진 북한 사회주의 경제체제에서 생존과 계층 상승에 유리한 대표적 직군으로 인식되고 있다.

그러한 운전사가 일종의 경제 사범이 된 까닭은 가정에 대한 애착 때문이었다. 「나를 부르는 길」은 임신한 아내를 위해, 「정든 집뜨락」은 어머니를 기쁘게 해드릴 생각으로 자동차를 사적으로 이용했다. 「길은 넓어진다」의 주인공은 이미 수송량이나 무사고 주행거리에서 우수한 성적이었는데 실적을 더욱 과시하고 싶은 마음에 "형편없이 낡아빠진 그 차를 폐기"(62면)하고 새차를 받으려는 게 문제였다. 성식 역시 광산이라는 집단보다 자기를 우선시했다는 점에서 공-사의 분리와 그 우선순위의 전도를 시사하는 인물이다.

그런데 이 작품 간에는 하나의 커다란 차이점이 존재한다. 두 편의 소설이 현재가 배경인 반면 「정든 집뜨락」은 '고난의 행군' 시절을 배경으로 한다는 점이다. 이것은 정선구가 농작물을 빼돌린 불순 행위가 발각되자마자 "부끄럽고 수치스러"(63면)운 감정을 느끼지만, '나'나 성식이 자신의 행위를 해명하는 데 많은 분량을 할애하는 서사구조의 차이로까지 이어진다. 「정든 집뜨락」은 작품 초반에 법적제재가 이뤄진 후 속죄의 과정을 재현하는 게 골자인 소설이다. 하지만 현재가 배경인 두 작품은 후반부까지도 선배들의 설득에 이의를 품는 모습을 보여줌으로써 그 갈등의 봉합을 지난하게 처리했고 주인공들의 내면도 훨씬 노골적으로 서술하였다. 양심과 헌신을 운운하는 상사에게 "중대장동지, 너무 어마어마하게 다불러대지 마십시오. 인간생활에 바늘틈만 한 용수도 없겠습니까?" 반문하고, 고까운 생각으로 "운전이나 차수리에서 비교적 높은 기술을 가지고 있던 나를 오라고 하는 기관들은 많"[56]다며 이직을 알아보는 등 적극적으로 응전했던 것이다. 따라서 이 작품들은 '고난의 행군'을 통과하며 생존을 위한 공-사의 분리와 그 우선순위의 전도가 사회적 문제로 대두했으며, 현재에 이르러 그것이 촉발시킨 갈등을 관리하는 게 훨씬 어려워진 사실을 함축하고 있다고 정리할 수 있다.

54) 「나를 부르는 길」, 57면.

55) "좋은 직업이라고 하는 것은 운전수라든지, 운전수 같은 거는 살기가 좋구요. 간부 같은 거 조금 편한 직장, 좀 그래두 공장 다녀 가지구 집에 조금이라두 도움이 될 수 있는 직업을 선호하는데요. 제일 많이 하는 게 운전수인데요. 운전수 되기가 힘들어요." 김은숙, 「생애과정 관점에서 본 북한 신세대 노동의식에 관한 연구」, 『담론 201』 23권 1호, 한국사회역사학회, 2020, 152면; "'운전사' 최근 뜨는 인기직업", 〈경향신문〉, 2001.5.27(https://www.khan.co.kr/article/200105271918121, 2026.9.10.).; "北 1급 운전면허증 하늘 별따기… "부수입 짭짤"", 〈DailyNK〉, 2007.8.1.(https://www.dailynk.com/%E5%8C%97-1%EA%B8%89-%EC%9A%B4%EC%A0%84%EB%A9%B4%ED%97%88%EC%A6%9D-%ED%95%98%EB%8A%98-%EB%B3%84%EB%94%B0%EA%B8%B0%EB%B6%80%EC%88%98/, 2026.9.10.).

56) 순서대로 「나를 부르는 길」, 58면; 「길은 넓어진다」, 63면.

넌 아직 멀었어. 갈길을 제대루 찾지 못하구 여기저기 두리번거리면서 갈팡질팡하구있단 말이다. 지금 말로는 애국을 떠들면서도 돌아앉아서는 제 리속을 불구는데 여념이 없는 그런 너절한 사람들도 일부 없지 않아 있다. 이게 가슴이 아픈 일인데 우리뒤를 이어야 할 너같은 청년들의 정신이 흔들리고 있으니 이게 야단이 아니냐. (중략) 네 아버진 남몰래 불치의 병에 시달리면서도, 자기 안해와 자식들이 굶주리는걸 뻔히 알면서도 운전대를 허튼데루 돌리지 않았단 말이다.(「나를 부르는 길」, 58~59면)

문득 너무도 귀익은 아버지의 엄한 목소리가 나의 심장을 울린다. 너는 지금 기준점에서 탈선하고있어. 기준점… 탈선… 탈선! 새 차를 타고 더 많은 일을 하려는것이 그래 탈선이란 말인가?(「길은 넓어진다」, 64면)

동무 아버지는 한생을 묵묵히 공장을 위해 헌신한 혁명선배요. 불치의 병을 앓으면서까지 먹이보장을 위해 자기의 량심을 깡그리 다 바쳤지. 그건 왜 그랬겠는가. 바로 그 길이 우리 인민들에게 더 많은 고기와 알을 먹이시려고 한편생 로고를 다 바치신 우리 수령님의 소원을 풀어드리는 길이고 우리 장군님의 념원을 실현하는 길이였기에 마지막 숨지는 순간까지 운전대를 놓지 않은것이요. (중략) 사람은 언제 어디서나 변심이 없어야 해. 누가 뭐라고 하든 지난날이 어떻든 당과 조국을 위해 더 많은 일을 하겠다는 각오만 든든하다면 그만이라는 투철한 신념이 없으면 아무 일도 할 수 없게 되고 자기의 사랑도 지킬 수 없지.(「정든 집뜨락」, 68~69면)

위의 인용문은 주인공들의 행동을 아버지세대가 '탈선' 혹은 '변심'으로 규정하고 제대로 된 '길'을 가도록 이끄는 대목이다. 앞서 지적한 바와 같이 '운전사'는 '고난의 행군' 이후 문제적으로 등장한 직군을 대표한다. 그런데 인용문을 보면 지역의 경계를 넘나드는 직무적 특성과 '길'을 '운전대'를 잡고 달리다 "붉은 신호등"[57]을 만난다는 이동성 · 방향성 상징까지 고려한 매우 엄선된 직업임을 알 수 있다. 주인공들은 삶의 조건을 바꾸기 위해 "용수"를 써보거나 이직을 알아본 것인데, 그러한 태도는 "국사우에 가사를 올려"놓고 "부평초마냥 떠다니는 사람들"[58]로 비난을 받는다. 북한에서 제대로 된 길은 수령-장군-혁명선배가 지시한

57) 「길은 넓어진다」, 62면.

58) 순서대로 「나를 부르는 길」, 60면; 「길은 넓어진다」, 63면.

길, 즉 당과 조국을 위해 가사보다 국사를 우선시하는 길이라고 충고하면서 말이다. 결국 사건의 발단은 "구체적인 생활에 대한 감정"[59], 다시 말해 생계와 출세욕이었으나 사실상 '마음'의 조정만으로 이 갈등을 해결하려는 한계를 노정하고 있는 것이다. 이는 그들이 '탈선'하게 되는 구조적 문제를 작품에 드러낼 수밖에 없는 현실 속에서, 하지만 실효적인 뚜렷한 대안을 제시하지 못하는 곤혹스러움이 문학 속에 투영되어 있는 현장이라고 하겠다.

이 세 작품을 묶어 '과오자' 갱생 소설이라고 통칭한다면, 여기에서 행정처벌, 법적제재를 통해 죄를 처벌했으나 그들을 어떻게 다시 사회화 할 것인가가 소설의 주요한 질문이었다고 볼 수 있다. 그리고 그 방법론으로 제시된 것이 성실하게 양심적으로 집단을 위해 희생하며 노동하는, 말하자면 천리마정신이 깊이 체화된 부모, 선배 세대들에 동화되도록 이끄는 길이었다. 탈선의 위기에 놓인 청년층을 설득하여 당-국가-집단에 대한 감정적 연대를 회복시키는 것이다. 이는 '반동사상문화배격법', '청년교양보장법', '평양문화어보호법' 등을 제정하며 법적 통제와 처벌을 강화하였지만 그럼에도 충분히 자정되지 않는 현실에 대응한 전략인 셈이다. 아래 인용문을 보자.

> 륜리나 정신세계를 법적으로 감시하거나 통제할수는 없다. 그러나 륜리에 어긋나는데 습관되기 시작하고 정신세계에 이질적인것이 스며들면 반드시 법적으로 문제시될 범죄가 어느때든 자행되게 된다. 심각한 문제이다. 지목변경된 토지문제도 표면상에는 위법이 작용하지 않은것으로 보인다. 명예를 바라는것자체는 위법으로 볼 근거가 없는것이다. 그렇지만 명예를 위하여 응당 하여야 할것을 외면할수 있는가.[60]

변영건의 소설 「천리마 휘장」은 큰물 피해로 논이 수몰되었는데 복구할 생각은 하지 않고 '토지지목변경'으로 문제를 처리해버린 작업반장을 그의 아버지가 고발한 사건을 다루고 있다. 영농지도소조원인 '나'는 고발 내용을 료해하기 위해 사건에 연루된 사람들을 만나는데, 그 과정을 통해 이 사건에 대한 서로 다른 입장을 확인하게 된다. 현실적으로 복구가 무척 어렵기 때문에 "비법적인것으로 볼 근거가 없"(24면)어 지목변경을 제안했다는 군농업경영위원회 토지담당부서 과장, 일욕심이 남다르며 본보기작업반의 영예를 중시해서 지목변경 제안을 받아들인 반장 곽지남, 천리마시대 사람들의 숭고한 정신을 본받아야 한다고 생각하

59) 「나를 부르는 길」, 55면.

60) 변영건, 「천리마 휘장」, 『조선문학』, 2024.5, 30~31면.

며 지목변경 처리한 것을 “요령주의”(29)라 비판하는 부친 곽운필까지 하나의 사건을 두고 자신의 위치에서 각기 생각이 다르다.

사건의 성격을 규정해야 하는 ‘나’는 이것이 법망의 틈새에 놓인 문제라는 것을 깨닫게 되는데, 그럼에도 결코 바람직하지 않은 이 사태를 비판하기 위해 “륜리”, “애국”, 그리고 천리마정신을 끌어온다. 천리마시대 주역이었던 곽운필, 류정목 노인의 이야기를 듣고 그들이 ”진짜애국자, 천리마기수로 살고있는것“(39면)이라며 그들의 삶의 기준에 입각해 문제있는 일군들을 처리하기로 한 것이다. 그리하여 인용문을 통해 명시적으로 확인되는 바와 같이, 천리마 노스탤지어는 법체계를 위반하지는 않았으나 사회주의, 집단주의 윤리에 어긋나는 행위들을 규율하는 기제로서 역할을 하고 있다. 지금의 어려움을 인내하면 영광의 시대가 재연될 것이라는 향수이자 국가와 운명공동체로 사는 모범적 기준을 표상함으로써 현재를 규율하며 ‘새시대 천리마정신’이 북한에 귀환하게 되었다.

4. 천리마 노스탤지어의 유효성 혹은 한계

북한은 저소득국가임에도 불구하고 저출산 경향과 소자녀관 추세가 확대되며 청년들의 학력 수준은 높아졌고, 정보통신기술의 발전으로 외부세계와의 접속이 이뤄지면서 문화적 취향도 다양해진 것으로 보인다. 청년들은 북한에서 성공하기 위해 어떤 진로를 밟아야 하는지 냉철하게 현실을 인식하고 대처하려 하지만, 그 요청들이 충분히 수용될 만큼 사회적 구조가 원활히 작동하고 있지는 못한 현실들이 최근의 『청년문학』 작품들에 반영되어 있다. 그리하여 청년중시 정책을 펼치면서도 현실적으로 청년들이 다기한 능력을 펼칠 자리로 배치하지 못하는 곤란함이 이직을 열망하는 청년들의 ‘마음’을 통제하는 방식으로 드러나고 있었다.

여기에서 “가뜩이나 무겁던 나의 마음”(「나의 위치」, 25면)이나 “아연한 마음”(「되찾은 사랑」, 29면), “계속 흔들리”는 “마음”[61]이 더 지속되었다면 어떻게 되었을지 이 소설들은 보여주지 않는다. 그 마음의 원인과 사회적 구조에 대한 해석에 이르기 전에, 천리마정신을 내면화한 직장 선배들의 등장으로 아직 방향성이 뚜렷하지 못한 상태에서 갈등을 황급히 봉합

61) 황희미, 「박동소리」, 『청년문학』, 2021.11, 35면.

해버리는 시도가 반복되고 있을 뿐이었다. 이는 북한 사회에서 이직의 자유가 엄격하게 통제되는 현실을 반영하며, 직장 갈등이 구조적 문제로 확장되지 못하고 개인의 내면 문제로 환원되는 경향을 보여준다. 그럼에도 불구하고 갈등을 겪는 목소리들이 내면에만 멈춰 있지 않고 조금씩 외부로 발화되고 있다는 점에서 ‘천리마’에 기댄 사상교양, 문화적 통치가 이 같은 불평등 정동을 모두 순치해낼 수 없다는 점도 시사한다. 2024년을 기점으로 지방발전 20*10 정책, 농촌진흥정책을 추진함에 따라 앞으로 지방으로 많은 인력이 배치될 것이 예견된다. 이와 같은 상황에서 ‘청년’들의 행방이 어떻게 달라질지, ‘새시대 천리마정신’의 역할은 지속될 수 있을 것인지 관심을 갖고 지켜보아야 할 것이다. (미완)

[발표3]

북한의 기술만능주의와 평화공존 가능성 모색

발표: 한승대 (동국대)

토론: 천현식 (국립국악원)

북한의 기술만능주의와 평화공존 가능성 모색

한승대
(동국대)

1. 서론[1]

본 발표문은 김정은 시기 북한의 과학기술 강조를 단순한 정책 차원을 넘어 미래의 완벽한 사회를 지향하는 국가적 수단으로 파악한다. 이러한 기술만능주의는 어느 국가에서나 발견할 수 있는 현상이지만, 북한의 특수한 대내외적 조건은 기술만능주의를 더욱 강력하게 호명하게 한다. 국제사회의 대북 제재와 경제적 제약, 코로나19를 거치며 심화된 고립, 식량 · 보건 · 재난 문제 등 복합적 위기 속에서 북한 당국은 과학기술을 사회와 국가를 변화시킬 수 있는 핵심 동력으로 제시한다. 그렇다면 기술은 사회를, 국가를 변화시킬 수 있는가? 기술을 강조하는 북한의 담론을 어디까지 믿을 수 있는가? 이러한 질문에 대한 상이한 시선은 오늘날 극단적으로 서로 다른 두 개의 북한을 상정하게 한다.

북한 사회를 혼종성(hybridity)의 관점에서 본다는 것은 북한 변화의 복잡성을 드러내고, 폐쇄와 개방, 변화와 정체, 국가통제와 사회적 적응이라는 이원론적 구도를 넘어 인식의 전환을 모색하기 위한 논의이다.[2] 북한 사회를 바라보는 우리의 시선에는 북한을 미지의 세계

1) 북한의 기술만능주의 관련 전반적인 문제의식은 한승대, "북한의 기술만능주의와 현실 사회의 혼종성," 『북한학연구』 제20권 제1호(동국대학교 북한학연구소, 2024), pp. 103-124에 기대고 있다.

2) 북한 사회의 혼종성 관련 문제의식과 주요 관점은, 한재헌·고유환, "북한사회인식의 습속과 혼종성이라는 문제설정," 『북한학연구』 제16권 제1호(동국대학교 북한학연구소, 2020), pp. 113-157.

로 이해하는 관점과, 북한의 성격이 너무나 명확하다고 확신하는 관점이 공존한다. 물론 특정 사회의 특징을 도식화하여 설명할 수는 있다. 그러나 명쾌한 설명이 곧 그 사회 전체를 대변하는 것은 아니다. 사회 변화와 새로운 이행 경로는 간명한 설명만으로 포착되기 어렵다.

혼종성을 분리되거나 이원화된 형식으로 존재해 온 불연속적 구조와 실천들이 새로운 구조, 대상, 실천을 생산하기 위해 서로 결합하는 사회문화적 과정[3]으로 이해한다면, 북한을 이해하는 과정은 다양한 도전과 시행착오 속에서 진행될 필요가 있다. 때로 그것은 양가적일 수 있고, 반본질적 또는 비공식적일 수도 있으며, 지나치게 모호하여 불확정성으로 귀결될 수도 있다. 그럼에도 북한 사회를 바라보는 인식과 방법의 확장은 학문적 차원에서 중요할 뿐 아니라, 한국 사회 내부의 사회적 소통과 보다 열린 정책을 위해서도 필요하다.

본 발표는 북한 공식 문헌에 나타난 과학기술 관련 보도와 담론에 주목한다. 그동안 북한의 공식 문헌과 대내외 자료를 바탕으로 북한 과학기술정책의 특징을 분석하고 그 추이를 전망하는 연구는 꾸준히 이루어져 왔다.[4] 과학기술의 발전 수준과 정책적 추진 방향을 진단하면서 남북한 협력의 가능성을 탐색하는 연구도 축적되었다.[5] 기존 연구는 북한 과학기술의 추진 방향을 분석하고 향후 추이를 예견할 수 있다는 점에서 높은 정책적 시사점을 지닌다. 그러나 전망 차원에서 다수의 연구는 대내외 환경의 제약을 강조하면서 북한 과학기술의 발전 가능성을 대체로 부정적으로 평가해 왔다. 북한의 정책 추진계획에 대한 평가는 긍정적이거나 부정적일 수 있지만, 과학기술의 실제 성과와 지속 가능성에 대해서는 유사한 결론에 도달하는 경우가 적지 않다.

3) 네스트로 가르시아 칸클리니 저, 이성훈 역, 『혼종문화: 근대성 넘나들기 전략』(서울: ㈜그린비출판사, 2011), p. 14.

4) 강영실, "김정은 시대 북한 과학기술 육성동향과 발전 전망," 『KDI 북한경제리뷰』 2016년 3월호(KDI 한국개발연구원, 2016), pp. 17-33; 김석진, "북한 과학기술 정책의 성과와 한계, 그리고 전망," 『KDI 북한경제리뷰』 2020년 3월호(KDI 한국개발연구원, 2020), pp. 3-14; 김지영, "김정은 시대 북한 정보기술 발전의 정치경제적 고찰," 『아태연구』 제26권 제2호(경희대학교 국제지역연구원, 2019), pp. 127-170; 박문우, "북한의 정보화 추진체계에 관한 연구," 『정보화정책』 제18권 제3호(한국지능정보사회진흥원, 2011), pp. 69-87; 백연주, "ICT를 활용한 북한의 정보화 연구: 북한 공식 문헌 분석을 중심으로," 고려대학교 북한학과 박사학위논문, 2024; 변상정, 『김정은 정권의 '새 세기 산업혁명' 추진 동향과 전망』(서울: 국가안보전략연구원, 2022); 변상정, 『김정은 시대 북한의 과학기술정책: '휘황찬 설계'와 불균형적 발전』(서울: 국가안보전략연구원, 2022); 변학문, "김정은 정권 '새 세기 산업 혁명' 노선의 형성 과정," 『한국과학사학회지』 제38권 제3호(한국과학사학회, 2016), pp. 485-508; 변학문, "북한의 정면돌파전과 과학기술," 『KDI 북한경제리뷰』 2020년 3월호(KDI 한국개발연구원, 2020), pp. 15-30; 조정아·이춘근·엄현숙, 『'지식경제시대' 북한의 대학과 고등교육』(서울: 통일연구원, 2020).

5) 김종선·이춘근, "경제 재건을 위한 북한의 과학기술 정보화 정책과 협력 방안," 『동향과 이슈』 제32호(과학기술정책연구원, 2017.6.), pp. 1-28; 변학문, "북한의 '과학기술 강국' 구상과 남북 과학기술 교류협력," 『통일과 평화』 10집 2호(서울대학교 통일평화연구원, 2018), pp. 81-113.

본 발표는 북한 과학기술의 발전 가능성을 단순히 긍정 또는 부정으로 판단하기보다, 공식 문헌 속에서 당국이 지향하는 바와 그것이 마주하는 현실 사이의 관계에 주목한다. 공식 문헌에서 과학기술을 통해 국가가 지향하는 목표는 비교적 명확하다. 북한 당국은 과학기술을 경제발전, 인민생활 향상, 사회주의 문명 건설, 국방력 강화, 국가위신 제고를 실현할 수 있는 핵심 수단으로 제시한다. 그러나 당국의 지향과 현실은 일치할 수도 있지만, 때로는 양가적이거나 모호한 형태로 나타날 수 있다. 이러한 접근은 북한 당국과 사회가 마주한 고민과 제약을 살펴볼 수 있게 하며, 북한 연구의 비판적 · 성찰적 접근과 결합할 수 있다는 점에서 유용하다.

통상 북한의 과학기술은 자력갱생, 국가 안보, 체제 정당화의 논리 속에서 이해되었다. 북한 당국이 과학기술을 경제발전과 국방력 강화, 인민생활 향상, 사회주의 체제의 우월성 증명의 수단으로 제시해 왔다는 점에서 이러한 이해는 타당하다. 다만 과학기술의 발전이 외부 지식, 정보, 기술 표준화, 장비와 부품, 전문인력 및 교류의 가능성과 완전히 분리되어 성립하기 어렵다는 점도 함께 고려할 필요가 있다. 자력갱생을 강조하는 북한의 기술만능주의는 역설적으로 자립과 상호의존, 폐쇄와 선택적 접속, 국가통제와 사회적 적응이 교차하는 혼종적 조건 위에서 작동한다.

이러한 점에서 북한의 기술 강조는 체제유지와 이데올로기적 동원의 논리로만 환원될 수 없으며, 평화공존의 조건을 탐색하는 하나의 분석적 계기가 될 수 있다. 물론 북한의 과학기술 발전, 특히 군사기술의 고도화나 제재 회피형 자립기술의 확대가 곧바로 평화공존으로 이어지는 것은 아니다. 오히려 그것은 군사적 긴장과 대외적 불신을 심화시킬 가능성도 있다. 그러나 보건의료, 감염병 대응, 식량과 농업, 기후 · 환경, 재난관리, 산림복구 등 비군사적이고 인도주의적인 과학기술 영역은 공동의 위험을 관리하고 제한적인 신뢰를 축적할 수 있는 협력의 공간이 될 수도 있다. 재난 · 기후 대응 분야는 북한의 기술적 수요와 남북한의 공동 피해 예방 필요성이 교차하는 영역이라는 점에서 평화공존형 과학기술 협력의 현실적 사례가 될 수 있다.

이에 본 발표는 북한의 기술만능주의를 체제 유지 전략 또는 이데올로기 내부의 제한적 경합으로만 분석하는 데 그치지 않고, 그 담론과 현실 사이에 나타나는 혼종성이 평화공존의 조건과 어떠한 방식으로 접촉할 수 있는지를 검토하고자 한다. 여기서 평화공존은 기술협력 그 자체가 자동으로 만들어 내는 결과가 아니라, 기술을 군사 · 대결 · 통제의 자원에서 주민의 생명과 안전을 보장하는 공공재로 재구성할 때 비로소 모색될 수 있는 제한적이고 조건부적 가능성으로 이해한다. 북한의 기술만능주의에 대한 비판적 분석은 기술의 군사화와 통제성을 경계하는 동시에, 비군사적 · 인도주의적 과학기술 협력의 공간을 탐색하는 데 기여할 수 있을 것이다.

2. 기술만능주의와 북한의 과학기술[6)]

1) 기술만능주의와 과학기술 인식 변천

기술과 사회의 관계를 파악하는 일은 간단하지 않다. 그 중 대표적인 두 가지 입장이 기술결정론(technological determinism)과 기술의 사회적 구성론(Social construction of technology)이다.[7)] 기술결정론은 말 그대로 기술이 자율적이고, 사회 변화에 결정적인 영향력을 미친다고 주장한다. 기술 그 자체가 고유의 논리가 있기 때문에 기술 발전은 시·공간에 관계없이 보편적인 경로를 밟는다고 가정한다. 모든 기술결정론자가 극단적인 입장을 취하지는 않는다. 기술 우위의 사회 변화 입장을 '강성 기술결정론(hard determinism)'이라 한다면, 기술이 계급, 성(gender), 법, 경제 등 다른 요소와 함께 변화를 불러온다는 입장은 '연성 기술결정론(soft determinism)'에 가깝다.[8)] 반면, 기술의 사회적 구성론은 기술이 사회적 과정의 일환이라고 주장한다.

기술결정론은 기술만능주의라는 일종의 세계관과 연결된다. 기술만능주의는 기술이 단순히 도구와 기계 그 이상이라는 믿음에서 파생되었으며, 가까운 미래에 완벽한 사회를 이룰 수 있다는 수단이다. 그런 사회가 도래한다면 새로운 도구와 기계의 도입은 정점일 뿐만 아니라, 어떤 가치관, 사회, 문화 등은 그 도구와 기계를 모델로 삼을 것이다. 물론, 기술만능주의자가 기술이 일으킬 문제를 무시하지 않는 것은 아니다. 하지만 기술이 인류의 사회적 · 경제적 · 정치적 · 문화적 발전을 이끌어낼 것이라 강력히 믿는다.[9)]

시기별 북한 지도자의 과학기술 관련 언술을 보면, 대내외적 환경과 조건의 차이는 있지만 꾸준히 과학기술을 강조해 왔다. 외부의 시선으로 볼 때 체제 또는 사회가 고립되거나 역동성이 떨어질 때마다 기술을 일종의 생존 수단을 넘어 모든 문제를 해결할 수 있는 것으로 보았다. 정권 초기 김일성의 과학기술 인식은 새 국가 건설에서 낡은 경제를 신경제로 전환해야 한다는 탈식민주의와 연결되어 있다. 특히, 교육과 간부양성을 강조하면서 과학기술 발전을 독려하였다.

과거 일본제국주의자들은 우리 민족을 자기들의 영원한 식민지노예로 만들기 위하여 조선사람들에게 노예교육을 강요하였으며 우리 인민이 과학과 기술을 배우지 못하게 하였습니다. 그 결과 우리 나라에는 과학기술인재가 매우 적습니다. 지금 우리 인민은 과학지식과 기술이 부족한탓으로 산업시설들을 제대로 움직이지 못하고있으며 건국사업에서 많은 곤난을 겪고있습니다. 이러한 조건에서 우리는 하루빨리 과학과 기술을 발전시키기 위한 투쟁을 전개하여야 합니다.[10)]

김일성은 전쟁 이후 복구와 경제 발전에 과학기술이 중요한 역할을 맡으면서 자체의 기술력이 부족하다면 소련(러시아)이나 선진 국가를 통해 성과를 배워 적용[11)]해야 한다고 주장하였다. 어느 정도 경제성장이 이뤄지고, 북한식 사회주의 건설을 본격화하는 시기에는 과학기술의 필요성이 수없이 제기되고 있고, 과학자, 기술자들의 필요성이 증대된다고 하였다. 그런데 관련 일꾼들이 절박한 현실의 요구를 해결하지 못하고 있다는 문제점을 제기하면서 사상교양과 개조를 해결책으로 제시하였다.[12)] 이는 김일성의 권력 집중과 경제성장, 사회주의 지향성 강화, 대외 의존도 저하 등이 맞물림에 따라 과학기술에 대한 요구와 기대가 이전보다 한층 부각되었음을 보여준다.

---

6) 한승대(2024), pp. 106-113.

7) 기술과 사회의 관점에 관한 논의는, 홍성욱 외, 『공학기술과 사회: 21세기 엔지니어를 위한 기술사회론 입문』(서울: 지호, 2006), pp. 75-129.

8) 홍성욱 외(2006), p. 81.

9) Howard P. Segal, "The Technological Utopians," in Joseph J. Corn (Ed.), *Imagining Tomorrow: History, Technology and The American Future*(Cambridge: MIT Press, 1986). Bernard Gendron은 20세기 후반과 21세기 초반 현대의 기술만능주의의 원칙을 제시하면서, 산업화 이후에도 기술의 성장이 지속될 것이고, 기술의 성장으로 경제적 빈곤이 종식될 것이며, 경제적 빈곤이 사라지면 주요 사회적 악도 없어질 것이라 주장했다. Gendron, Bernard, *Technology and the Human Condition*(New York : St. Martin's Press, 1977).

10) 김일성, "애국적청년들은 민주주의기발아래 단결하라: 평안남도민주청년단체결성대회에서 한 연설(1945년 11월 26일)," 『김일성저작집 1(1930. 6-1945.12)』(평양: 조선로동당출판사, 1979), p. 446.

11) "우리가 새로운 원리와 기술을 발명하는 것은 그리 쉬운일이 아닙니다. 그러나 쏘련과 선진국가에서 이미 이루어진 과학기술의 성과를 배워서 우리의 건설사업에 유리하게 적용하며 리용하는 것은 그렇게 어려운 일이 아닙니다. 우리는 쏘련을 비롯한 형제나라들의 경험을 부단히 배워야 하겠습니다. 우리에게는 배울수 있는 길이 열렸으며 조건은 얼마든지 있습니다. 쏘련의 학자, 전문가, 기술자들에게서 우리는 허심하게, 겸손하게, 어깨를 낮추고 배워야 합니다." 김일성, "모든것을 전후인민경제복구발전을 위하여: 조선로동당 중앙위원회 제6차전원회의에서 한 보고(1953년 8월 5일)," 『김일성저작집 8(1953. 8-1954. 6)』(평양: 조선로동당출판사, 1980), pp. 57-58.

12) "지난 기간 과학연구부문일군들은 과학기술에 대한 신비성과 보수주의, 소극성에 빠져 이러한 절박한 현실적요구를 해결하지 못하였습니다. 과학자, 기술자들 속에서는 주관주의, 리기주의, 형식주의와 같은 낡은사상이 많이 표현되었으며 자각성과 책임성이 부족하며 당성이 없는 현상들이 적지 않게 나타났습니다. (중략) 아직도 일부 과학자들은 신비성에 빠져있으며 우리 나라의 현실적요구와는 동떨어진 문제를 연구하면서 어물어물 시간을 보내고있습니다. 일부 교원들과 문화인들은 일은 적게 하고 보수는 많이 받으려는 리기주의사상을 버리지 못하고있으며 일부 기술자들은 낡고 뒤떨어진 자기의 기술만을 고집하면서 당에 의하여 교양육성된 근로자들의 창조적힘을 믿지 않으며 이러저러한 방법으로 우리의 전진에 지장을 주고있습니다. 우리는 과학자들과 기술자들에 대한 사상교양사업을 더욱 강화하여야 하겠습니다. 김일성, "사회주의건설의 새로운 앙양을 위하여 나서는 몇가지 문제: 당, 국가, 경제기관, 사회단체책임일군협의회에서 한 연설(1958년 9월 25일)," 『김일성저작집 12(1958. 1-1958.12)』(평양: 조선로동당출판사, 1981), pp. 548-549.

대내외적 자주성이 강조되는 시기를 거치면서 김일성은 이른바 기술혁신 운동을 통한 내부 문제해결[13]을 강조하였다. 1972년 12월 자연과학 부문 일꾼에게 한 김일성의 연설은 해당 시기 과학기술 발전이 필요한 목적이 잘 드러나 있다. 김일성은 이 연설에서 '제국주의를 척결하고, 공산주의 사회로의 건설', '낡은 사상 해소', '나라의 부강과 국가 간 협력' 차원에서 과학기술이 필요하다고 하였다.[14] 다만, 새로운 발명과 발전보다는 선진과학기술을 북한의 실정에 맞게 적용하는 것이 훨씬 중요하다고 보았다. 현실에 맞는 과학기술이 일견 타당해 보이지만, 능동적인 파괴나 혁신이 부족한 과학기술 발전 추구를 보이는 점은 소극적인 전략이라 할 수 있다. 1982년 2월 과학기술 부문 일꾼협의회에서 한 김일성의 연설은 당시 북한 과학기술이 먹고, 사는 데에 집중하고 있음을 잘 보여준다.

나는 과학기술부문에서 당장 새로운 과학기술분야를 개척하거나 인공위성 같은것을 만들것을 요구하지 않습니다. 인공위성 같은것은 당장 만들 힘도 없고 또 만들 필요도 없습니다. 아직 인민들에게 생활필수품을 넉넉히 공급하지 못하고있는 조건에서 인공위성을 만드는것보다는 생산을 정상화하여 생활필수품을 많이 생산하는것이 더 중요합니다. 과학연구사업을 바지벗고 장도칼차는 식으로 하여서는 안됩니다. 장도칼을 차려면 바지저고리도 입고 모자도 쓰고 신발도 신은 다음에 차야지 벌거벗은 알몸뚱이에 좋은 장도칼이나 차고 흔들거리며 돌아다녀서는 아무 소용이 없습니다.[15]

김일성은 과학기술 발전의 중요성을 언급하고, 세계적 추세에 맞는 빠른 발전을 요구하지만,[16] 정권 후기로 갈수록 '사회주의 건설의 현실적 요구'를 강조한다. 현실적 조건이 이에 미치지 못하거나 당장 원하는 필수 기술이 아니라면 과학기술이 발전하지 못하거나 뒤처질 수도 있다는 의미로도 해석된다. 내부의 경직성과 소위 '먹고사니즘'이 사회의 화두가 되면서 기술을 통한 사회 변화나 재구성은 당시 현실과 부합하지 않아 보인다.

김정일은 기존 김일성의 인식과 정책을 계승해 왔다. 경제난, 식량난이 심각해지고, 체제

13) 김일성, "축하문: 1967년인민경제계획을 당창건 22돐기념일 전으로 앞당겨 완수한 공장, 기업소로동자, 기술자, 사무원들에게(1967년 11월 17일)," 『김일성저작집 21(1967. 1-1967.12)』(평양: 조선로동당출판사, 1983), p. 479.

14) 김일성, "우리 나라의 과학기술을 발전시키기 위한 몇가지 과업: 자연과학부문일군협의회에서 한 연설(1972년 12월 5일)," 『김일성저작집 27(1972. 1-1972.12)』(평양: 조선로동당출판사, 1984), pp. 509-541.

15) 김일성, "과학기술연구사업을 우리 나라의 실정에 맞게 할데 대하여: 과학기술부문 일군협의회에서 한 연설(1982년 2월 17일)," 『김일성저작집 37(1982. 1-1983. 5)』(평양: 조선로동당출판사, 1992), pp. 33-34.

16) 김일성, "과학, 교육 사업과 인민보건사업에서 새로운 전환을 일으킬데 대하여: 조선로동당 중앙위원회 제6기 제13차전원회의에서 한 결론(1988년 3월 7~11일)," 『김일성저작집 41(1988. 1-1989. 5)』(평양: 조선로동당출판사, 1995), p. 35.

내구성이 위태할 때마다 "과학기술 발전이 인민생활을 보장해주고, '기술적 우위'를 주장하는 제국주의자들의 콧대를 꺾을 수 있으며, 사회주의 국가의 번영을 이룰 수 있다"[17]고 하였다. 김정일은 인재 육성을 포함한 과학 분야의 투자를 강조했고,[18] 특히 전자공업의 세계화에 주목했다.[19] 김정일 집권기 과학기술 분야는 '강성대국 건설' 담론과 이어지면서 강조되었다. 김정일은 강성대국 건설을 "우리가 주인이 되어, 우리의 힘, 기술, 지원으로 조국을 세우는 사업"[20]으로 명명하면서 대외 의존을 최소화하는 상황에서 과학기술 발전에 주력하고자 했다. 특히, "과학기술은 강성대국 건설의 힘 있는 추동력이라면서, 높은 과학기술 없이는 강성대국 건설도 없다"[21]고 하였다.

과학기술은 강성대국건설의 3대기둥의 하나입니다. 과학기술을 발전시켜야 나라의 경제를 빨리 추켜세울수 있으며 뒤떨어진 기술을 앞선 기술로 갱신하여 생산을 끊임없이 높여나갈수 있습니다. 인민경제의 기술개건을 하자고 하여도 과학기술을 발전시켜야 합니다.[22]

김일성 정권 말기의 과학기술이 현실이라는 자장(磁場) 안에서 상대적으로 수동적인 수단이었다면, 김정일 시기의 과학기술은 현실을 극복하는 견인차라 볼 수 있다. 이후 2000년대 들어 '현시대는 과학과 기술의 시대, 컴퓨터 시대'[23], '21세기는 정보화 시대'[24]라고 정의하며, 정보산업의 성장과 주민 경제 분야의 정보화에 주력하고자 했다. 김정일 시기는 전임 정권에 비해 기술을 통한 사회, 경제 발전을 중시하였다.

17) 김정일, "위대한 수령님의 뜻을 받들어 내 나라, 내 조국을 더욱 부강하게 하자: 조선로동당 중앙위원회 책임일군들과 한 담화(1994년 12월 31일)," 『김정일선집 13(1992. 2-1994.12)』(평양: 조선로동당출판사, 1998), pp. 496-497.

18) 물론 과학자와 기술자에 대한 사상 교양 및 조직 생활의 강조, 그리고 국가에 대한 충성심 요구는 김정일 시기에도 그대로 이어졌다.

19) 김정일(1998), p. 496.

20) 김정일, "올해를 강성대국건설의 위대한 전화의 해로 빛내이자: 조선로동당 중앙위원회 책임일군들과 한 담화(1999년 1월 1일)," 『김정일선집 14(1995-1999)』(평양: 조선로동당출판사, 2000), p. 458.

21) 김정일(2000), p. 460.

22) 김정일, "사회주의강성대국건설에서 결정적 전진을 이룩할데 대하여: 조선로동당 중앙위원회 책임일군들과 한 담화(2000년 1월 1일)," 『김정일선집 15(2000-2004)』(평양: 조선로동당출판사, 2005), p. 11.

23) 김정일, "콤퓨터수재양성사업을 강화할데 대하여: 조선로동당 중앙위원회 책임일군들과 한 담화(2001년 1월 28일)," 『김정일선집 15(2000-2004)』(평양: 조선로동당출판사, 2005), p. 98.

24) 김정일, "새 세기, 21세기는 정보산업의 시대이다: 조선로동당 중앙위원회 책임일군들과 한 담화(2001년 3월 11일)," 『김정일선집 15(2000-2004)』(평양: 조선로동당출판사, 2005), p. 114.

2) 김정은 시기의 과학기술 인식

"최첨단 과학기술은 경제강국 건설의 1211고지입니다"[25]는 김정은의 과학기술 인식과 태도를 집약적으로 보여주는 문장이다. 과학기술은 경제건설에서 반드시 달성해야 할 목표였다. 김정은은 집권 초기부터 과학기술을 모든 문제를 풀어나가는 하나의 '기풍'으로 인식했다. 실제 국방공업, 농업, 교육사업[26], 국토관리·환경보호 사업 및 대외교류 사업[27], 치안[28], 경공업[29], 건설과 건축[30] 등 초기의 산업 관련 전반에서 과학기술의 중요성을 밝혔다. 특히 최첨단 과학기술을 인공위성[31]으로 설명하면서 이를 과학기술의 표본으로 제시했다. 경제 발전을 위해 과학기술에 대한 확신 하에 과학기술과 생산을 밀착시키고, '과학기술적인 문제 해결'[32]을 강조하였다. 이전 정권이 과학기술 이전에 사상 교양이나 조직, 충성심 등을 강조했다면 김정은은 사상보다 과학기술을 우위에 두면서 차별화를 보였다.

오늘의 시대는 과학기술로 발전하고 과학기술로 살아가는 시대이며 실력전의 시대입니다. 아무리 사상정신상태가 좋아도 높은 과학기술지식을 소유하지 못하면 학생들이 앞으로 당이 맡겨준 영예로운 혁명초소에서 지휘성원으로서의 책임과 역할을 다할수 없습니다.[33]

25) "축하문: 청년절경축대회 참가자들과 온 나라 청년들에게," 『로동신문』, 2012년 8월 28일.

26) 김정은, "위대한 김정일동지를 우리 당의 영원한 총비서로 높이 모시고 주체혁명위업을 빛나게 완성해나가자: 조선로동당 중앙위원회 책임일군들과 한 담화(2012년 4월 6일)," 『로동신문』, 2012년 4월 19일.

27) 김정은, "사회주의강성국가건설의 요구에 맞게 국토관리사업에서 혁명적전환을 가져올데 대하여: 당, 국가경제기관, 근로단체 책임일군들과 한 담화(2012년 4월 27일)," 『로동신문』, 2012년 5월 9일.

28) "경애하는 최고사령관 김정은원수님께서 전국분주소장회의 참가자들과 전체 인민보안원들에게 축하문을 보내시였다," 『로동신문』, 2012년 11월 24일.

29) "경애하는 김정은동지께서 전국경공업대회에서 하신 연설," 『로동신문』, 2013년 3월 19일.

30) 김정은, "당의 주체적건축사상을 철저히 구현하여 건설에서 대번영기를 열어나가자: 건설부문일군대강습 참가자들에게 보낸 서한(2013년 12월 8일)," 『로동신문』, 2013년 12월 9일.

31) "조선로동당 중앙위원회에서 《광명성-3》호 2호기를 성과적으로 발사하는데 공헌한 과학자, 기술자, 로동자, 일군들을 위하여 성대한 연회를 마련하였다: 연회에서 하신 경애하는 김정은원수님의 연설," 『로동신문』, 2012년 12월 22일.

32) 김정은, "위대한 김정일동지를 우리 당의 영원한 총비서로 높이 모시고 주체혁명위업을 빛나게 완성해나가자: 조선로동당 중앙위원회 책임일군들과 한 담화(2012년 4월 6일)," 『로동신문』, 2012년 4월 19일.

33) 김정은, "혁명가유자녀들은 만경대의 혈통, 백두의 혈통을 굳건히 이어나가는 선군혁명의 믿음직한 골간이 되여야 한다: 만경대혁명학원과 강반석혁명학원창립 65돐에 즈음하여 학원교직원, 학생들에게 보낸 서한(2012년 10월 12일)," 『로동신문』, 2012년 10월 13일.

현시대를 과학기술의 시대, 지식경제 시대[34]로 규정하며, 과학기술의 발전이 곧 국력이라는 인식을 드러냈고, 과학기술로 국가와 민족의 지위가 결정된다고 밝혔다.[35] 또한, "과학기술을 제외하면, 국가 건설과 미래도 없다"[36]면서 기술만능주의에 가까운 인식을 보였다. 김정은이 주장하는 과학기술 수준은 세계적 수준에 근접하는 것이었고, 주민 대다수가 과학기술의 기풍 속에 과학기술로 인재가 되기를 주문하였다. 과학기술의 세계적 수준은 4차 산업혁명(새 세기 산업혁명)이라는 세계의 변화에서 북한의 생존을 찾는다는 점에서 과거보다 달성 목표가 분명해졌다고 볼 수 있다.

새 세기 산업혁명의 불길을 세차게 지펴올려 과학기술의 힘으로 경제강국건설의 전환적국면을 열어놓아야 하겠습니다. 새 세기 산업혁명은 본질에 있어서 과학기술혁명이며 첨단돌파에 경제강국건설의 지름길이 있습니다. 우주를 정복한 위성과학자들처럼 최첨단돌파전을 힘있게 벌려 나라의 전반적과학기술을 하루빨리 세계적수준에 올려세워야 합니다. 인민경제 모든 부문에서 과학기술발전에 선차적인 힘을 넣고 과학기술과 생산을 밀착시켜 우리의 자원과 기술로 생산을 늘이며 나아가서 설비와 생산공정의 CNC화, 무인화를 적극 실현하여야 합니다.[37]

경제 강국의 방향은 '지식경제강국'[38]으로, 사회의 과학기술 기풍 과정과 결과를 '전민과학기술인재화'[39]로 내세웠는데 이것의 핵심은 정치체제와 사회, 경제구조의 근간을 훼손하지 않으면서 세계적 수준의 국가와 국민이 되겠다는 것이다. 김정은 시기의 신조어에 집중하거나 과학기술 정책의 기조와 기풍의 결과에 주목하지 않더라도 "모든 문제를 과학기술의 힘"[40]으로 풀겠다는 믿음은 기술만능주의의 연장선이다. 물론 대북 제재와 코로나19 등으로 원자재 수입 및 선진기술 등의 교류가 중단되어 절감과 효율성을 중시하는 '자력갱생'에 집중하고 있지만, 큰 틀에서 김정은 초기의 인식과 과학기술 정책 기조는 지금까지도 비교적 일관되게 유지되고 있다.

34) 변학문은 김정은 시대의 '지식경제시대 담론' 등장으로 북한 정권의 '과학만능주의'적 사고와 언술이 강화되었다고 하였다. 변학문(2016), p. 490.

35) "조선로동당 중앙위원회에서 《광명성-3》호 2호기를 성과적으로 발사하는데 공헌한 과학자, 기술자, 로동자, 일군들을 위하여 성대한 연회를 마련하였다: 연회에서 하신 경애하는 김정은원수님의 연설," 『로동신문』, 2012년 12월 22일.

36) "경애하는 김정은동지께서 조선로동당 제4차 세포비서대회에서 하신 연설," 『로동신문』, 2013년 1월 30일.

37) 김정은, "신년사," 『로동신문』, 2013년 1월 1일.

38) "경애하는 김정은동지께서 조선로동당 중앙위원회 2013년 3월전원회의에서 하신 보고," 『로동신문』, 2013년 4월 2일.

39) 김정은, "신년사," 『로동신문』, 2014년 1월 1일.

40) 김정은, "신년사," 『로동신문』, 2014년 1월 1일.

3. 현실 사회의 고백과 경계(警戒) 그리고 모순[41]

1) 기술만능주의와 경제체제 경계의 모호성

김정은 시기 기술에 관한 강조와 믿음은 '기술만능주의'로 호명해도 낯설지 않다. 그런데 하루 간격으로 보도한 내용을 보면 한쪽에서는 과학기술에 대한 신뢰와 지지, 다른 한쪽에서는 과학기술만능주의의 폐단을 지적하고 있다. 2023년 7월 3일 기사에서는 "과학자, 기술자들뿐만 아니라 근로자 모두가 현대 과학기술에 정통해야 과학기술과 생산의 일체화가 빠르게 추진된다"[42]면서, "모든 것이 부족하고, 어려운 때에 믿을 것은 과학기술력이고, 유일한 출구도 과학기술 발전"[43]이라고 하였다. 반면, 동년 7월 4일 기사에서는 기술만능주의와 기술지상주의를 '철저히' 극복해야 한다면서 과학기술적인 측면의 중시는 매우 유해로운 것이라 규정했다.[44] 기술이나 기술적 수단이 있으면 좋지만, 그것이 결코 과학연구 사업의 성공과 실패를 결정하지는 않는다면서 과학기술에 의존하면, '패배주의', '허무주의', '경험주의'에 빠질 수 있음을 우려하였다.

〈표 1〉 기술만능주의의 당위와 경계

『로동신문』, 2023년 7월 3일자	『로동신문』, 2023년 7월 4일자
과학적인 진일보, 바로 여기에 모든 단위의 가장 합리적이고 효율적인 발전방식이 있으며 전면적국가발전의 튼튼한 담보 과학기술을 핵심으로 틀어쥐고 나가는 것은 자체의 힘으로 단위의 실제적인 발전의 길을 활력 있게 열어나가기 위한 근본 담보 모든 것이 부족하고 어려운 오늘 믿을 것은 다름 아닌 과학기술력이며 전진의 유일한 출로, 지름길도 과학기술 발전	기술만 있으면 무엇이든지 다 할 수 있다고 생각하는 기술만능주의나 기술과 기술적 수단의 역할만을 일면적으로 내세우는 기술지상주의는 (중략) 매우 유해로운 사상관점과 태도 과학자, 기술자들이 기술만능주의, 기술지상주의에 빠지면 당과 인민의 요구보다 순수 과학과 기술만을 생각하고 먼저 내세우면서 이러저러하게 사상적으로 변질

* 출처: 『로동신문』, 2023년 7월 3일, 7월 4일.

41) 한승대(2024), pp. 114-119.

42) 명주혁, "과학적인 진일보가 실제적인 단위발전이다," 『로동신문』, 2023년 7월 3일.

43) 명주혁, "과학적인 진일보가 실제적인 단위발전이다," 『로동신문』, 2023년 7월 3일.

44) 본사기자 려명희, "기술만능주의, 기술지상주의를 철저히 극복하자," 『로동신문』, 2023년 7월 3일.

한편, 북한은 과학기술 발전을 강조하고 있지만, 자본주의와 사회주의 사회의 차별성을 두고 있다. "자본주의사회에서는 아무리 과학기술이 발전하고 생산력이 장성하여도 광범한 근로대중이 겪는 가난과 고통은 절대로 해소될수 없다"[45]며, 부익부 빈익빈의 양극화가 심해진다고 주장하였다. 마찬가지로 자본주의 국가들이 첨단과학기술을 도입하고, 생산력이 고도로 발전해도 그 성과들이 특정 계층에 점유되어 있어 사회문제만 극대화한다고 비판했다.[46] 반면, 북한은 공장, 기업소, 과학자, 기술자뿐만 아니라 광범위한 구성원이 사회주의 강국 건설에 주도적으로 참여하고 있다고 주장한다. 이 사안은 단지 지식, 기술과 관련 있는 종사자를 넘어 소위 '전민과학기술인재화'를 통해 능동적인 발전을 이루고 있고, 반드시 그렇게 해야 한다는 것이다.[47] 노동자의 노력과 일부의 착취, 공동의 참여와 발전이 자본주의와 북한식 사회주의를 나누는 기준이 된다. 시장화 이후 북한 사회에서도 '사실상의 사유화' 현상이 나타나고 있고, 다양한 경제주체의 자율적 의사결정도 증가하고 있지만,[48] 자본주의를 악마화하거나 도외시하는 기조는 큰 틀에서 변화를 보이지 않고 있다. 자본주의와 사회주의가 원칙적으로 다르다고 표방하는 자체가 주체와 주체 간의 역동성과 상호작용을 억제하는 측면이 있다. 북한 당국의 주장과는 별도로 북한 사회는 자본주의와 사회주의의 모호한 경계에 있다. 이 경계는 구분하기 어렵다.

2) 과학기술보급실의 활성화와 비정상화

북한 당국은 과학기술의 성장과 발전을 위한 다양한 대책을 강구해 왔다. 과학기술 관련 정보와 지식의 유통을 위한 방안 중 과학기술전당을 중심으로 기관, 기업소, 공장, 협동농장 등에 과학기술보급실을 설치, 연계해 네트워크를 구축하는 사업이 대표적이다. 과학기술보급실은 해당 단위의 발전과 인재 육성의 거점이라 할 수 있다. 근로자들은 과학기술보급실을 통해 원격교육을 받거나 각종 과학기술 지식을 습득한다. 2016년 1월 개관한 과학기술전당이 구축한 보급망에 2018년 8월까지 전국의 거의 모든 단위가 가입했고, 많은 지역에 과

45) 은정철, "자본주의사회에서 근로대중의 고통은 절대로 해소될수 없다," 『로동신문』, 2023년 3월 15일.

46) 리학남, "자본주의의 반인적성격은 절대로 변하지 않는다," 『로동신문』, 2022년 10월 5일.

47) "사설: 모두다 지식과 기술로 국가발전과 사회적진보에 적극 이바지하자," 『로동신문』, 2024년 3월 26일.

48) 김진환, "북한사회와 자본주의 세계의 공존," 『북한학연구』 제14권 제1호(동국대학교 북한학연구소, 2018), p. 35.

학기술보급실이 설치되었다.[49] 조직별로 '모범과학기술보급실쟁취운동'을 벌이면서 '지식형 근로자'를 준비하기 위한 전초기지가 되고 있음을 보도하였다.[50] 과학기술보급실이 전민과학기술인재화를 진행하는 거점이기에 이곳의 확대, 지속, 발전은 당연한 것으로 이해된다. 그런데 노동신문은 과학기술보급실이 "활성화되고 있다"[51]와 "정상화해야 한다"는 내용이 맞서고 있다. 문제점을 지적해 정상화를 다룬 보도는 다음과 같다.

지금 많은 단위들에 과학기술보급실이 꾸려져있다. 하지만 그 운영수준은 단위마다 차이난다. 실례로 일부 단위들을 보면 과학기술보급실을 꾸려놓은데만 그치고 그 운영을 실속있게 진행하지 못하고있다. 그런가하면 자료기지갱신을 등한시하는 등 여러가지 편향도 나타나고 있다.[52]

(농업과학기술보급실을) 꾸려놓는것으로 그치고 운영을 제대로 하지 않는것은 자기 단위 과학농사의 오늘과 래일을 다같이 책임지려는 관점이 결여된 심각한 문제이다.[53]

위 지적처럼 과학기술보급실을 대표하는 단위는 늘어나고 있고, 많은 과학기술보급실이 설치되었지만, 보도에서는 운영상의 문제를 제기하고 있다. 제한된 인원만 사용하거나 목적없이 이것저것 열람하는 장소로의 사용이 대표적인 예다. 과학기술보급실은 참관용, 선전용[54]이 아니기 때문에 운영 계획을 구체적 실정에 맞게 세우고 철저히 집행하는 것, 자료 데이터를 폭넓고, 쓸모 있게 구축하는 것, 과학기술보급원을 실력 있고, 능력 있는 성원으로 꾸리는 것을 중요한 문제 제기로 삼았다.

3) 형식주의, 보수주의 등 문화 지체의 지속

코로나19 시기를 겪으며, 북한의 과학기술 활용 방식은 큰 변화를 겪었다. 대표적인 사례가 주요 모임과 회의의 온라인 진행이다. 물론 장기적으로는 이러한 방식으로 변화가 되겠지만, 갑작스러운 운영은 문제점을 낳기도 했다. 표면적으로 '화상회의 방식'이 성과와 경험

49) 변상정, "김정은 시대 과학기술행사 열풍," 『이슈브리프』 300호(국가안보전략연구원, 2021.10.18.), p. 2.

50) 본사기자 장철범, "모범과학기술보급실쟁취운동의 생활력 과시," 『로동신문』, 2019년 12월 2일; 본사기자 박영진, "모범과학기술보급실쟁취단위들이 늘어난다: 농업부문에서," 『로동신문』, 2019년 12월 28일.

51) 김학철, "과학기술보급실운영과 500여건의 기술혁신안: 평양326전선종합공장 일군들의 사업에서," 『로동신문』, 2019년 12월 15일; 본사기자 리은정, "과학기술보급실운영을 부단히 활성화하자," 『로동신문』, 2023년 9월 20일.

52) 본사기자, "과학기술보급실운영을 알속이 있게," 『로동신문』, 2021년 12월 3일.

53) 본사기자 김성일, "농업과학기술보급실운영을 정상화하자," 『로동신문』, 2023년 9월 4일.

54) 본사기자 박현, "과학기술보급실운영을 단위발전에 실지 도움이 되게 하자," 『로동신문』, 2023년 10월 16일

을 신속히 공유하면서 지역별, 부문별 경쟁 고조를 유발하고, 도시와 농촌의 차이를 줄이며, '새로운 프로그램'이라는 자체 SW 개발에 집중할 계기가 마련되었다는 평가가 있다. 하지만 충분한 준비 없는 진행으로 지적받기도 했다. 대표적으로 2022년 열린 '전국과학기술축전'의 경우 "참관자 수가 늘어나기는 했으나 광범위한 토론과 논쟁이 원만한 수준에서 진행되지 못"[55]했고, 참가자 숫자는 증가했지만 정작 지원자가 축전에 참가하지 못해 충분한 제안이 제출되지 못했음을 언급하였다. 아직 가상(온라인)전시회에 필요한 '전자직관물'과 '동영상편집물'이 제출되지 못해 실질적인 교류, 공유 축제가 되는 데 부족하다고 보았다.

같은 해 8월에 열린 '전국교육과학연구토론회'의 경우 앞서 언급한 축전과 마찬가지로 참가자 수는 증가했지만, 기존 북한의 사회문제에서 제기되어 온 형식주의, 보수주의, 요령주의 등의 관점이 여실히 드러났음을 지적하였다.

일부 대학과 학교의 교원, 연구사들속에서 기존연구결과를 되풀이하면서 형식에 치우치거나 현실이 요구하는 절박한 문제해결이 아니라 리론적 연구에 치우치는 현상 등이 극복되지 못한것이다.[56]

온라인 회의 방식은 과학기술의 성과를 현실에 맞게 활용한 새로운 시도라 볼 수 있다. 코로나19라는 비상 상황을 고려하더라도 보도에서 제기한 문제 제기는 일종의 북한 사회의 습속이 기술의 변화 속도를 따라가지 못하는 '문화 지체' 현상이다. 노동신문은 2022년 과학기술 사업을 평가하는 기사에서도 "일부 부문과 단위에서 눈앞의 생산 숫자에만 매달려 과학연구과제 수행을 부차적인 것"[57]으로 여기거나 "일꾼들부터 과학연구과제 수행은 과학연구단위의 일인 것처럼, '인민경제 계획'을 다음에 해도 되는 것"[58]처럼 생각하는 일꾼이 있음을 지적하였다. 이 지점은 현실 북한 사회에서 제기되는 계층별, 지역별, 연령별 기술 접근과 활용의 격차 문제와도 관련성이 있다. 문화 지체 또는 정보 격차의 문제는 북한 사회의 고민을 다양한 지점에서 살펴볼 수 있게 한다.

55) 본사기자 안성혁, "적극화되는 과학기술교류, 고조되는 경쟁열의: 제35차 전국과학기술축전 진행정형을 놓고," 『로동신문』, 2022년 6월 18일.

56) 본사기자 공로혁, "성과와 경험의 공유마당을 넓혀야 한다: 제5차 전국교육과학연구토론회 진행정형을 놓고," 『로동신문』, 2022년 9월 30일.

57) 본사기자 려명희, "과학기술의 선행과 혁신은 일군들의 관점과 역할에 달려있다: 올해 과학기술사업정형을 놓고," 『로동신문』, 2022년 12월 20일.

58) 본사기자 려명희, "과학기술의 선행과 혁신은 일군들의 관점과 역할에 달려있다: 올해 과학기술사업정형을 놓고," 『로동신문』, 2022년 12월 20일.

3. 결론

본 발표문은 북한의 공식 문헌에 나타난 과학기술 담론을 중심으로, 과학기술을 통해 사회주의 강국 건설과 인민생활 향상, 경제발전과 국가역량 강화를 실현하려는 당국의 지향과 그 현실적 조건에 주목하였다. 본 발표문이 모든 사례를 망라한 것은 아니지만, 공식 문헌에 반복적으로 드러나는 과학기술 관련 서술을 검토함으로써 북한 현실 사회의 일정한 고백과 모순을 확인할 수 있었다. 김일성에서 김정일, 김정은 시기에 이르기까지 북한의 지도자와 당국이 과학기술을 대하는 인식과 태도는, 사회의 여러 난제를 해결하고 미래의 이상사회를 앞당길 수 있다는 믿음이라는 점에서 기술만능주의에 가깝다.

그러나 공식 문헌에 드러난 당국의 지향과 현실은 단선적이지 않으며, 사뭇 묘한 양상을 보인다. 한편에서는 모든 것이 부족하고 어려운 조건에서 믿을 것은 과학기술력이며, 난관을 돌파할 유일한 출구도 과학기술 발전이라고 강조한다. 과학자, 기술자뿐만 아니라 전체 주민이 현대 과학기술에 정통해야 하며, 과학기술과 생산의 일체화를 통해 경제발전과 인민생활 향상을 달성해야 한다고 주장한다. 다른 한편에서는 과학기술에 대한 의존과 맹목성을 경계하며, 기술만능주의와 기술지상주의를 극복해야 할 유해한 사상적 경향으로 규정한다. 과학기술적 수단만으로 과학연구사업의 성패가 결정되지 않으며, 당성, 애국성, 사상성을 떠난 기술중시는 허무주의나 경험주의로 이어질 수 있다고 주장하기도 한다.

이러한 양가성은 북한이 과학기술을 경시한다는 뜻이 아니다. 오히려 북한 당국은 과학기술을 국가발전의 핵심 전략이자 기회로 강조하면서도, 기술과 전문지식이 당의 정치적 · 사상적 영도에서 벗어나 독자적인 권위를 형성하는 것을 경계한다. 북한의 기술만능주의는 기술 자체의 자율성을 인정하는 담론이라기보다, 기술의 발전과 활용을 당과 국가의 목표, 사회주의 체제의 우월성, 집단적 동원과 결합시키려는 정치적으로 조건화된 기술만능주의로 이해할 수 있다.

과학기술보급실의 사례 역시 이러한 현실을 보여준다. 과학기술보급실은 과학기술의 대중화와 전민과학기술인재화를 실현하는 핵심 공간으로 제시되지만, 공식 문헌에서는 그것이 이미 활성화되어 있는 성과로 묘사되는 동시에, 여전히 정상화, 개선해야 할 과제로 호명된다. 이는 북한의 과학기술정책이 일정한 성과를 내고 있음에도, 현장과 지역, 부문에 따라 기술의 보급, 활용, 재생산이 균질적으로 형성되지 못했음을 시사한다. 과학기술의 성과가 부문별로 드러나고 있지만, 내용과 태도에서는 북한이 오랫동안 제기해 온 형식주의, 요령주의, 경험주의, 책임회피와 같은 일종의 '고질병'을 완전히 극복하지 못하고 있다. 과학기술을 국가발전의 만능 열쇠로 제시하는 공식 담론과 그 성과가 현실에서 불균등하게 실현되는 조건 사이의 긴장은 여전히 현재진행형이다.

물론 공식 문헌이라는 텍스트 안에서는 북한 당국의 지향과 현실이 일치하는 경우가 더 많을 수 있다. 또한 공식 문헌의 표현만으로 북한 사회의 실제를 곧바로 확정할 수는 없다. 그럼에도 일부 사안에서 발견되는 양가성, 모호성, 반복적 강조는 당국이 마주한 내부적 제약과 고민의 흔적으로 읽을 수 있다. 따라서 북한의 과학기술 담론을 단지 선전과 수사로 치부하거나, 반대로 정책목표의 실현 가능성을 그대로 수용하기보다, 공식 담론과 실제 사회의 간극을 비판적이고 성찰적인 방법으로 분석할 필요가 있다.

공식 문헌에서 자주 등장하는 "경험주의에 매달리고 하늘만 쳐다보며 농사짓던 시대는 영영 지나갔다"[59]는 표현은 이러한 문제를 집약적으로 보여준다. 북한은 과학기술로 무장한 지식형 농민, 과학농사와 정보화 · 현대화에 기초한 농업을 강조한다. 그러나 과학농사는 모든 농촌과 농민에게 동일한 조건으로 실현되는 것이 아니다. 특히 농촌 지역은 지식과 정보에 대한 접근성, 통신, 전력과 같은 기반시설, 농자재와 기술지원의 측면에서 상대적으로 취약할 가능성이 크다. 노동집약적 농업과 동원체제의 그늘이 지속되는 조건에서, 고된 육체노동을 일상적으로 수행하는 농민에게 과학농사는 실질적 생산조건의 개선 없이 구호로만 경험될 수 있다.

북한 당국은 농업을 공업화, 현대화, 정보화, 과학화해야 한다고 지속적으로 강조해 왔고, 농업생산성 향상을 위해 과학기술의 도입을 주요 과제로 제시해 왔다. 그러나 과학농사의 확산에는 기술지식뿐 아니라 종자, 비료, 관개시설, 농기계, 기상 · 병해충 정보, 전력, 유통 및 수확 후 관리 등 복합적인 조건이 필요하다. 농촌의 기술격차와 지역 간 인프라 격차가 해소되지 않는 한 과학기술의 발전은 일부 전략 부문이나 특정 지역의 성과로 남을 수 있으며, 사회적 · 지역적 불균형을 확대할 가능성도 있다.

이러한 점에서 현재 북한 사회는 선진적인 정책구상과 사회경제적 현실의 제약, 기술 발전에 대한 강한 기대와 기술 접근의 불균등, 국가 주도의 현대화와 동원체제의 지속이 뒤섞여 있는 혼종적 공간으로 이해할 수 있다. 북한 사회의 변화는 자본주의 또는 사회주의, 폐쇄 또는 개방, 변화 또는 정체라는 이분법으로 간명하게 설명하기 어렵다. 기술만능주의는 북한의 현실을 변화시키는 동력이 될 수 있지만, 그것이 곧바로 경제체제의 전환, 사회적 격차의 축소, 주민 생활의 전반적 개선을 의미하는 것은 아니다.

---

59) 본사기자 김강철, "경험주의로 농사짓던 시대는 영영 지나갔다," 『로동신문』, 2022년 1월 11일.

여기서 중요한 것은 북한의 기술만능주의와 혼종적 현실을 진단하는 데 그치지 않고, 그 속에서 변화의 요인과 인식의 전환 가능성을 탐색하는 일이다. 새로운 북한 사회의 도래를 조급하게 전망하거나, 단편적인 변화에 과도한 의미를 부여하기보다, 장기적 과정에서 나타나는 작은 변화와 제약을 함께 살피는 세밀한 접근이 필요하다. 과학기술 담론의 변화, 기술인력의 위상, 과학기술보급체계의 실제 작동, 지역별 기술 접근 격차, 시장과 국가의 관계, 농촌의 생활세계는 그러한 분석에서 주목할 만한 지점이다.

이러한 분석은 평화공존의 가능성을 모색하는 데에도 의미를 지닌다. 북한의 과학기술이 자력갱생, 국가 안보, 체제 정당화의 논리와 강하게 연결되어 있다는 사실은 부정하기 어렵다. 특히 군사기술의 고도화, 전략기술의 개발, 제재 우회 또는 회피와 연결될 수 있는 기술발전은 한반도 긴장과 상호불신을 완화하기보다 심화시킬 가능성이 크다. 따라서 북한의 기술만능주의를 평화 지향성의 징후로 해석할 수는 없다.

그렇지만, 과학기술의 발전이 외부의 지식, 정보, 인력, 장비 그리고 일정한 협력과 완전히 분리되어 성립하기 어렵다는 점은 주목할 필요가 있다. 북한이 지향하는 과학기술 강국과 지식경제 강국의 목표도 완전한 고립 속에서는 달성하기 어렵다. 바로 이 지점에서 기술만능주의의 자립 담론과 기술 발전의 상호의존적 현실 사이에 긴장이 발생하며, 이 긴장은 평화공존을 위한 제한적이고 조건부적 접점을 탐색하게 한다.

평화공존의 가능성은 군사기술의 고도화나 제재 우회형, 회피형 자립 기술의 확대에서 찾기 어렵다. 오히려 그것은 식량안보와 과학농사, 감염병과 보건의료, 기후변화 적응, 산림복구, 수자원 관리, 홍수 · 가뭄 · 태풍 등 재난관리, 기상 · 병해충 정보공유, 에너지 효율과 생활 인프라 개선처럼 비군사적이고 인도주의적인 과학기술 영역에서 모색될 수 있다. 이러한 분야는 한반도의 생명과 안전이 교차하는 영역이다.

물론 이러한 협력이 당장 북한의 대외정책이나 군사 안보 전략을 변화시키지는 못한다. 또한 현재의 남북관계와 국제제재 환경은 협력의 실현을 어렵게 하는 중요한 제약이다. 그러나 비군사적 기술협력은 거대한 정치적 합의가 형성되기 이전에도 공동 위험을 관리하고, 제한적 정보교환과 공동 조사, 전문가 간 접촉과 실무적 신뢰를 축적할 수 있는 보조적 기반이 될 수 있다. 평화공존은 기술협력만으로 실현되지 않지만, 기술을 대결과 통제의 자원이 아니라 주민의 생명과 안전을 보호하는 공공재로 재구성하는 과정속에서 그 조건을 마련할 수 있다.

결국 북한의 기술만능주의와 현실 사회의 혼종성을 분석하는 일은 북한의 국가 발전 전략과 체제 정당화 방식을 이해하는 데만 그치지 않는다. 그것은 기술이 군사화, 체제경쟁의 수단으로 작동할 위험을 비판적으로 인식하는 동시에 민생, 보건, 농업, 환경, 재난 대응의 영역에서 제한적인 평화공존의 공간을 탐색하는 작업이기도 하다. 북한 사회의 변화 가능성을 성급히 단정하지 않되, 작은 변화의 징후와 상호의존의 조건을 놓치지 않는 세밀한 분석이야말로 북한 연구와 한반도 평화 연구가 함께 지향해야 할 과제일 것이다.

5세션

평화공존의 한반도, 도전과 과제

[발표1]

이재명 정부의 '한반도 평화공존정책' 평가

- 김태경 (성공회대) / 토론: 김택빈 (국방대)

[발표2]

김정은 정권의 대남정책과 평화공존의 함의

-임수진 (국가안보전략연구원) / 토론: 박형준 (건국대)

[발표3]

한국인들의 평화의식과 평화공존의 함의

- 이상신 (통일연구원) / 토론: 김일기 (국가안보전략연구원)

[발표1]

이재명 정부의 '한반도 평화공존정책' 평가

발표: 김태경 (성공회대)

토론: 김택빈 (국방대)

이재명 정부 한반도 평화공존 정책 평가

김태경 (성공회대학교 정치외교학전공)

I. 문제 제기

본 연구는 이재명 정부의 평화공존 정책을 2026년 9월 말 기준으로 잠정 평가한다. 잠정 평가의 이유는 정책과 상대의 반응이 아직 진행 중이라는 점, 예컨대 최근의 세 가지 조치, 8월 15일 대통령 광복절 경축사의 평화공존 정책 '3대 청사진', 9월 21일 보도된 『뉴욕타임스』 인터뷰에서 대통령의 핵·ICBM 개발 중단과 제재의 교환 제안, 9월 22일 유엔 총회 대통령 연설의 당사자 간 대화 제안에 대한 조선[1]의 공식적 반응이 아직 없기 때문이다. 평가의 시간 경계를 어디에 두느냐가 정책 성패의 판정을 좌우한다는 점(Cormac, Walton and Van Puyvelde 2022)을 고려해, 세 조치는 정책의 효과성 평가에서 분리해 결과를 지켜볼 정책 산출로 남긴다.

평가에 앞서 짚어야 할 문제가 있다. 대외정책의 성공과 실패를 판정할 공유된 기준이 존재하지 않는다는 점이다. 볼드윈(Baldwin 2000)은 외교정책 분석이 정책 과정에 몰두한 나머지 정책 산출을 소홀히 해 왔고, 성패 논의가 "분석적·개념적 무정부 상태"에 놓여 있다고 진단한 바 있다. 한국의 대북정책에서도 이러한 기준의 공백이 나타난다. 역대 대북정책 평가에서 평가 기준을 명시한 연구는 소수에 불과하며, 기준의 출처도 흩어져 있다. 예를 들어 9·19 군사합의를 한쪽은 안보적 효용을 해쳤다고(문성묵 2023), 다른 쪽은 긴장 완화의 성과라고(최용환 2021) 평가한다. 결론이 갈리는 원인은 사실 판단보다 기준의 선택에 있다. 더욱이 실패는 정책의 내재적 속성이 아니라 정치적 담론에서 도출되는 판단으로, 정치적 자장 안에서 경합하는 서사에 따라 구성된다(Bovens and Hart 2016; Oppermann and Spencer 2016a).

현 정부의 평화공존 정책을 둘러싼 논의 역시 정책 평가 기준에 따라 다른 결과로 평가될 것이다. 이러한 문제의식에서 본 연구는 다음의 세 가지 질문을 던진다. 첫째, 목표 달성의 실패와 목표 설정의 실패를 분리할 수 있는가. 정책의 성과가 부진하다면, 그것은 설정된 목표를 달성하지 못한 결과인가, 아니면 목표 자체가 상대방과 국내의 제약을 반영하지 못하게 설정된 결과인가. 둘째, 성과 부재는 구조의 문제인가, 정책의 문제인가. 조선의 제도화된 노선이라는 구조적 조건과 정책 선택의 몫은 어떻게 구분되는가. 셋째, 목표와 수단은 정합적인가. 이 질문은 의사결정 거버넌스의 차원과 중장기 비전의 차원에서 검토한다.

II. 선행연구 검토와 평가틀

노태우 정부부터 이재명 정부 초기까지 탈냉전기 한국의 대북정책 연구를 검토하면, 크게 구조적 환경(미국의 한반도 정책, 역내 미중 경쟁 등), 정책의사결정을 둘러싼 국내적 제약(이념, 관료정치, 여론 등)에 따라 정책의 기조와 원칙, 추진 체계, 세부 정책 등을 평가하는 연구가 주를 이룬다. 여기서 정책 평가의 기준을 명시한 연구는 드물다. 그 중 이희선·김기수(1999)는 정책 일관성을 다음의 세 차원으로 정의했다. 목표와 수단 사이에 우선순위가 명확한가, 정책들 사이에 대립과 모순이 없는가, 잦은 변경으로 시간적 일관성을 잃지 않았는가이다. 이 기준에 따라 김영삼 정부를 분석해, 일관성 결여의 원인으로 목표·원칙 개념의 미흡, 통일정책과 대북정책의 혼선, 조선의 대남정책에 끌려다닌 반응성, 부처 간 갈등, 국내정치적 이용 의도를 찾아냈다. 도출한 교훈 가운데 하나는 장기 목표와 당장 가시적 효과를 낼 수 있는 과제를 의식적으로 분리하라는 것이다. 이은국·김경희(2004)는 대북정책 평가모형 개발을 직접 다룬 드문 연구다. 이들은 다음의 두 갈래로 기존 평가를 진단한다. 학계의 평가는 통치권 차원의 찬반으로 귀결되어 정책수단까지 내려가지 못했고, 정부 평가제도는 일반 국내정책과 같은 틀과 단기 계량지표를 써서 대북정책의 특수성을 반영하지 못했다. 대안으로는 추진환경(대외 정책공조성, 대북신뢰성, 초당적 협력, 국민적 합의), 추진주체(최고결정자의 비전, 정책조정기능, 부처 간 역할분담), 추진과정(민주성, 공개성, 일관성), 추진결과(효과성, 효율성, 대응성)의 4개 범주 13개 기준을 제시하고, 결과가 다시 환경으로 되돌아가는 환류 구조로 모형을 제시했다.

국제정치이론에 기반해 정책 수단 설계, 구조적 제약, 대안 비교를 기준으로 제시한 기존 연구들도 존재한다. 성기영(2012)은 닌치치(Nincic)의 '교환 모델'과 '촉매 모델'을 적용해 김영삼 정부부터 이명박 정부까지 경제 이슈와 안보 이슈의 연계 방식을 분석했다. 성기영은 교환 모델의 이행 요건으로 목적의 한정성, 보상의 충분성, 신뢰할 만한 약속, 동시성, 호혜의 비대칭성을 제시하고, 역대 정부의 공통 문제로 세 가지를 도출했다. 조선으로부터 얻어내려는 행동 변화가 정확히 정의되지 않았고, 복수의 이슈 영역이 공존할 구조적 동력을 유지하지 못했으며, 정치적 비용에 대한 이해 없이 단기적 태도 변화에 집중해 장기적 일관성을 잃었다는 것이다. 하상식(2014)은 역대 정부 정책을 인식론적 기반과 통합이론에 따라 위치 짓고, 한미·북중의 4자 구조가 정책수단의 효용에 "절대적 영향"을 미친다고 보았다. 차태서(2023)는 비핵화와 통일을 기준으로 탈냉전 30년의 대북정책을 '실패'로 판정하고, 그 대안으로 핵보유국 조선과의 '공포의 균형'과 포괄적 군비통제라는 현실주의적 전환을 제시했다. 김인욱·백승준(2023)은 북미 핵 군비통제를 실효성과 실현가능성으로 평가했다.

과정과 국내정치 평가에 초점을 맞춘 대표적 연구로, 이정철(2012)은 노태우 정부의 대북정책을 '정책연합'과 '위임 리더십'의 관점에서 분석한다. 이정철은 1990년부터 1992년 초까지의 성과, 즉 남북기본합의서와 비핵화 공동선언이 대통령의 컨트롤타워 장악과 공식·비공식 라인의 병행 운영에 힘입었음을 보인다. 동시에 밀사 체제가 붕괴한 뒤 안기부의 공안 국면 조성, 외무부와 국방부의 부처 이익 추구가 관료 간 갈등으로 번졌고, 그 결과 획기적 성과마저 무력화되었다고 진단한다. 윤석열 정부의 통일·대북정책을 검토한 신종대(2023)는 역대 정부가 임기 내 획기적 진전을 노리는 '최대강령적 접근'을 공유했고, 대북 관여에 비해 국내 관여를 소홀히 한 비대칭이 정권 교체 후 정책 역진을 불러왔다고 본다. 신종대는 비핵화에 성과가 없더라도 국내의 초당적·사회적 합의에 진전이 있다면 그 자체가 성과라고 주장한다. 국내정치론은 관료정치(배종윤 2002; 2003; 안문석 2008; 이정철 2012), 여당의 '조용한 지연'과 위임형 결정(장훈 2007; 2008), 이념 균열(김영태

1) 조선민주주의인민공화국. 한국 공식 자료의 경우 북한 명기를 병행한다.

북한연구학회 추계학술회의 발표문 (2026.9.30.)

2003; 조원빈 2024)을 강조한다. 구조적 설명과 국내적 제약의 설명을 잇는 명제로, 고대원(2003)은 국제 요인이 정책의 '방향과 선택 범위'를, 국내정치가 '속도·시기'를 정한다고 보기도 했다.

평화연구의 관점에서 대북정책을 재정의, 재구성하거나 분리/통합이라는 이론적 정합성 및 규범적 지향을 기준으로 삼는 연구도 존재한다. 구갑우(2007)는 평화연구의 시각에서 소극적 평화에서 적극적 평화로의 이행, 평화적 방법, 교류와 제도화, 군사적 신뢰구축을 기준으로 강조했다. 김학노(2016)는 '홀로주체-서로주체'라는 대북 자세의 축을 제시하고, 김대중의 대북 리더십을 인정·역지사지·기다림의 서로주체적 리더십으로 규정하면서 한계로는 제도화의 실패를 지적했다. 탈냉전기 대북정책에 대한 시계열적 평가에서는 홀로주체적 분리에서 서로주체적 통합의 추세로 점진적으로 변화해왔다고 분석했다(김학노 2018).

이재명 정부의 대북정책에 대한 연구는 아직 축적 단계에 있다. 김상범(2025)은 이재명 정부의 기조를 평화, 실용주의, 국익 중심, 주도적 해결로 요약하고 윤석열 정부와의 차이를 대조한다. 동시에 조선의 비협조 가능성, 국내 정치적 리스크, 외교적 어려움을 구조적 문제로 제시한다. 구갑우·김태경(2026)은 신호 이론을 적용해 조선의 '적대적 두 국가 관계'론을 매몰비용을 지불한 신호로 보고, 한국 내부의 반응을 소극적 호응·적극적 호응·거부·무시로 유형화한다. 조선의 신호를 조선을 주권국가로 인정하라는 요구로 읽으면서 한국 내부의 분열과 주권국가 불인정 때문에 한국의 정책은 조선에게 신호와 소음 사이에 놓였다고 진단했다.

정책 평가의 방법 자체를 문제시하는 볼드윈(Baldwin 2000)은 정책 수단이 어느 목표와 대상에 대해, 얼마나 효과적이며, 어떤 비용으로, 다른 대안 수단과 비교해 어떠한가를 묻는다. 정책 평가의 차원은 효과성, 사용자 비용, 대상 비용, 사용자의 이해관계, 대상의 이해관계(과업의 난이도)다. 여기서 효과성은 복수의 목표와 대상에 걸친 정도의 문제이고, 평가 대상이 되는 행동에는 가시적 정책 변화뿐 아니라 신념·기대·성향의 변화가 포함되며, 부정적 목표 달성의 가능성도 고려해야 한다. 무엇보다 정책 관련 지식은 대안 수단과의 비교를 통해서만 얻어진다.

이러한 대외정책 평가론에 비춰보면, 기존 연구의 한계는 우선 평가 기준이 명시되지 않고 성패가 이분법으로 판정된다는 점이다(Baldwin 2000; Scherer 2023). 둘째, 복수의 목표와 복수의 대상이 단일 목표와 단일 대상으로 환원된다. 대외정책은 여러 대상을 향해 여러 목표를 동시에 추구한다고 볼 때, 비핵화나 대화 재개, 북한에 초점을 맞출 때 미국 ,중국, 국내 여론 등 다른 목표 달성의 측면이 평가에서 사라지는 측면이 있다. 셋째, 산출과 결과가 혼동된다. 정부가 발표하는 성과 자료는 대부분 정책 주체 스스로 수행한 조치의 목록, 곧 산출이다. 산출에 초점을 맞추면 실제로 달성된 영향을 설명하지 못한 채 성공에 대한 행위자의 주장만 가능하게 한다(Cormac et al. 2022). 한편 결과는 명시적 정책 변화에 한정되지 않는다. 대외정책이 관심을 두는 행동에는 신념, 태도, 기대, 행동 성향의 변화도 포함된다(Baldwin 2000). 이 층위들을 구분하지 않으면, 제도 층위의 결과가 없을 때 인식이나 행동 층위의 부분적 결과까지 '성과 없음'으로 처리된다. 넷째, 비용과 과제의 난이도가 고려되지 않는다. 비용을 무시한 성공은 정책 성공이 아니다. 또한 대상이 중요도를 크게 걸고 있는 과제일수록 성취가 어렵고, 어려운 과제에서의 작은 달성이 쉬운 과제에서의 큰 달성보다 더 큰 성공일 수 있다. 다섯째, 정책 대안에 대한 비교가 약하다. 정책의 효과는 대안과의 비교로만 측정된다. 볼드윈(Baldwin 2000)은 "대안이 없었다"는 주장이 정책결정자를 결정의 책임에서 면제하려는 시도이며, 정책결정자에게 언제나 선택지가 있었음을 지적하는 것이 분석자의 책임이라고 말한다. 여섯째, 상대방이 수동적 대상으로 다루어진다. 상대방을 수동적 대상으로 간주하는 '로빈슨 크루소의 오류'를 경계해야 한다는 것이다. 기존 연구는 북한의 반응을 정책 실패의 원인이나 외생적 제약으로만 다루는 경향이 있다. 마지막으로 이러한 한계와 더불어 근본적인 결핍으로 평가의 정치성에 대한 성찰이 필요하다. 보벤스와 하트(Bovens and Hart 2016)는 평가의 두 논리를 구분한다. 하나는 관찰 가능한 비용과 편익을 따지는 프로그램 논리이고, 다른 하나는 공적 담론에서 정책에 부여되는 평판을 따지는 정치 논리다. 프로그램상 긍정적인 정책이 정치적 평판을 잃을 수도 있고(비극), 이로운 결과를 내지 못한 정책이 정치적 이득을 낳을 수도 있다(소극). 맥코넬(McConnell 2016)은 나아가 과정 실패, 프로그램 실패, 정치적 실패를 구분하고, 실패의 원인 자체보다 행위자들이 원인을 어떻게 서사화하는지에 주목할 것을 제안한다.

본 연구는 볼드윈(2000)의 정책 평가 프레임워크를 기준으로 정책 성공의 차원을 효과성, 사용자의 비용, 대상의 비용, 사용자의 이해관계, 대상의 이해관계를 나눠 접근한다. 더불어 정책이 어떻게 만들어지고 조정되었는지, 그리고 국내에서 어떤 정당성을 얻었는지가 결과 못지않게 성패를 좌우해 왔다는 점에서, 정책의 과정과 정치의 차원을 함께 고려한다.

<표 1> 평가틀

차원	기준	평가 질문
결과	목표 설정	복수 목표·대상이 식별되고 산출·결과가 구분되었는가
결과	대상·사용자의 이해관계	조선이 걸고 있는 것과 과제 난이도, 목표의 정당화와 우선순위
결과	국내 제약	헌법·법제·여론 아래에서 목표가 실현 가능한가
결과	효과성	대상별·층위별 결과는 어느 정도 달성되었고 정책에 귀속되는가
결과	비용	사용자 비용(지렛대, 국내 갈등, 정책 내부 상충)과 대상 비용(재해석)
결과	대안 비교	억제 강화, 조건부 관여, 공포의 균형과 비교하면 어떤가
과정	정책의사결정 거버넌스	부처 간 조정이 작동했는가, 위협 합의는 해체되었는가
정치	정당성·지속성	지지 기반, 서사 경합, 정권을 넘는 기준이 있는가

북한연구학회 추계학술회의 발표문 (2026.9.30.)

III. 평화공존 정책의 환경과 전개

평화공존 정책은 세 차원의 구조적 변화 위에서 시작되었다. 조선은 2023년 12월 '적대적 두 국가 관계'를 선언하고 2024년 헌법 개정 보도, 도로·철도 폭파, 대남 기구 폐지로 이를 제도화했다(전경주 2024). 조러 조약과 파병으로 대체 자원과 인정을 확보해, 대통령 스스로 제재가 "큰 실효성"을 잃었다고 진단할 만큼 남측 협력의 한계효용이 낮아졌다(NYT 2026.9.21.). 국내적으로는 비상계엄과 탄핵을 거쳐 인수위원회 없이 출범했다. 출범 당시 남북관계는 확성기 방송, 오물풍선, 무인기 사건으로 물리적 긴장이 최고조에 달해 있었고, 통일부 표현으로 남북대화는 "7년째 중단"된 상태였다(통일부 2026a).

통일부(2026a)는 정책을 3개 목표(평화공존 제도화, 공동성장 기반 구축, 전쟁과 핵 없는 한반도), 3대 원칙(북한 체제 존중, 흡수통일 불추구, 적대행위 불추진), 2대 전략 (교류-관계정상화-비핵화의 포괄적 접근/중단-축소-폐기), 국민·국제사회와 함께하는 열린 정책), 6대 과제(<표 2>)로 체계화했다. 남북을 "사실상의 두 국가"로 보되 "통일을 지향하면서 평화롭게 공존하는 관계"를 지향한다는 입장은 조선의 두 국가론에 대한 응답이자 헌법적 제약과의 타협이다. 과제에는 기대효과만 있고 성과지표는 없으며, 정부 단독 항목(9·19 선제 복원, 법 제정, 교육 전환)과 호응 필요 항목(연락채널, 기본협정, 경협)이 구분되지 않는다.

<표 2> 6대 중점 추진 과제와 주요 이행 항목

과제	주요 이행 항목
① 화해·협력의 남북관계 재정립 및 평화공존 제도화	연락채널 복원과 남북대화 재개, 9·19 군사합의의 선제적·단계적 복원, 「남북기본협정」 체결, 민족공동체통일방안 발전안 마련, 평화통일 기반 조성법 제정
② 북핵문제 해결과 한반도 평화체제 진전 추구	남북·북미 대화 여건 조성, 중단-축소-폐기의 단계적 전략, 단계적 합의와 동시 행동, 4자·6자 협력 틀 가동
③ 국민이 공감하는 호혜적 남북 교류협력 추진	교류협력 법·제도 정비, 민간교류 지원, 기후·인도적 협력
④ 분단고통 해소와 인도적 문제 해결	이산가족·납북자·억류자·국군포로 문제, 인권 협력, 북향민 정착 지원
⑤ 한반도 평화경제 및 공동성장의 미래 준비	경협 사업 재개, 평화경제특구, DMZ 평화적 이용
⑥ 평화·통일 공감대를 위한 국민참여 및 국제협력 활성화	사회적 대화 활성화, 통일플러스센터, 평화·통일·민주시민 교육 전환, 북한자료 공개 확대

출처: 통일부(2026a).

2026년 8~9월 정책은 세 방향으로 전환했다. 첫째, 원칙에서 청사진으로. 8·15 경축사는 3대 원칙을 "원칙을 넘어 실천으로 나아가기 위한 청사진", 곧 포용적·안정적·책임 있는 평화공존으로 발전시켰다. 1년 차 원칙이 자제의 선언이었다면 2년 차 3대 청사진은 관계

목표의 설정이다. 둘째, 남북 선행에서 북미 선행으로. 통일부는 남북대화 복원을 "필수조건"으로 두었으나, 대통령은 "먼저 북미 간의 대화를 하는 게 현실적으로 더 낫겠다"고 했고(NYT 인터뷰), 유엔 연설은 평화체제 구축을 "가장 핵심적인 과제"로 격상했다. 셋째, 단계적 핵 접근과 교환 논리의 명시. '중단-축소-핵 없는 한반도'의 단계 구조는 2월 <이재명 정부의 한반도 평화공존 정책>에서 나타나지만(통일부 2026a, 22), 대통령은 "큰 실효성도 없는 이 제재"와 추가 핵무기·ICBM 개발 중단의 교환을 제안하고 "지금 현재 상태에서 비핵화를 목표로 하면 아무것도 될 수 없다"고 했다(NYT 인터뷰). 교환 논리와 국방비 3.5%·3축체계는 인터뷰에서, 제재 완화는 유엔 연설과 통일부 문서에서 빠진 청중별로 보내는 다층적 신호라 볼 수 있다.

2025년 6월 11일 확성기 중지 당일 밤부터 조선의 대남 소음방송이 멈췄다(『뉴시스』 2025.6.12). 2025년 9월 김정은은 대화를 거부하면서도 헌법 영토조항, 국가보안법, 연합훈련을 조건으로 거론했다(조선중앙통신 2025.9.22). 2026년 2월 당대회는 한국을 "가장 적대적인 실체"로 규정했지만, '교전국' 규정이 사라졌고 3월 개정 헌법은 한국을 국경을 접한 국가로 두면서 적대 규정을 넣지 않았다. 구갑우·김태경(2026)은 이를 주권국가 인정을 요구하는 재신호로 읽을 수 있다고 보았으나, 한-EU 공동성명 이후 조선은 한국이 평화의 가면을 벗었다며 강도높게 비판하며 적대성을 다시 가시화했다. 9월 유엔총회에서 조선 대표단은 트럼프 대통령의 연설은 경청하고 이재명 대통령의 연설에는 자리를 비웠다(『서울신문』 2026.9.24.).

<표 3> 주요 대북 조치 연표

시점	조치
2025.6.9	통일부, 민간단체에 대북전단 살포 중단 촉구
2025.6.11	대통령 지시로 대북 확성기 방송 중지 (북측과 사전 협의 없이 선제 시행)
2025.8.15	제80주년 광복절 경축사: 3대 원칙, 9·19 군사합의 선제적·단계적 복원 천명
2025.9.24	제80차 유엔총회 기조연설: 3대 원칙 재확인, 'END 구상' 제시
2025.12	대북전단 금지 입법, 남북협력기금 1조 원 복원, 접촉신고 지침 폐지
2025.12.2	민주평통 출범회의 연설: 사회적 대화 체계 촉진 천명
2026.1	한중 정상회담, 남북중 협력 4대 사업 제안
2026.2	『이재명 정부의 한반도 평화공존 정책』 발간 (END 구상 제외), 무인기 사건 유감 표명
2026.3	3·1절 경축사에서 평화체제 전환 첫 언급, 제5차 남북관계발전기본계획 심의
2026.4	대통령의 무인기 사건 유감 표명 및 재발 방지 언급
2026.5.18	『2026 통일백서』 발간
2026.5.28	「이재명 정부 1년 주요 추진 성과」 발표
2026.8.5	통일부·외교부·국방부 합동 하반기 업무보고
2026.8.15	광복절 경축사: 3대 청사진과 당사국 회담 제안
2026.9.1	2027년 국방예산 정부안 73.3조 원 (전년 대비 8.2% 증가)
2026.9.21	『뉴욕타임스』 인터뷰: 핵·ICBM 개발 중단과 제재 완화 맞교환

	제안
2026.9.22	유엔총회 기조연설: 3대 청사진 재확인, 남북미중 당사자 대화 제안

<표 4> 정책 산출

영역	산출
긴장 완화 조치	대북 확성기 중지, 전단 살포 중단 요청과 금지 입법, 무인기 사건 유감 표명(2026.2, 2026.4)
제도 정비	남북협력기금 1조 원 복원, 접촉신고 지침 폐지, 조직 복원, 제5차 남북관계발전기본계획
정보 공개	노동신문 개방 등 북한자료 공개 확대
선언과 제안	3원칙(2025.8.15), 정책 문서 발간(2026.2), 평화체제 전환 언급(2026.3.1), 3대 청사진과 당사국 회담 제안(2026.8.15), 동결-제재 완화 교환 제안(2026.9.21), 당사자 대화 제안(2026.9.22)
대외 조율	한중 정상회담과 남북중 4대 사업 제안, 대미 설득

출처: 통일부(2026b) 및 이후 조치를 저자 정리.

<표 5> 관찰된 변화 (층위별)

층위	관찰된 변화	시점
행동(접경)	대남 소음방송 중단	2025.6.12 이후
인식	무인기 관련 유감 표명을 “현명한 처사”로 평가 / 접촉 시도 단념 요구	2026.4
담론·규범	‘교전국’ 표현 삭제, 헌법상 ‘적대’ 규정 부재 / ‘가장 적대적인 실체’, 동족 범주 배제	2026.2~3
담론(부정)	평화공존 정책 “위장간판” 규정	2026.6
제도	남북 교역 3년 연속 0원, 인적 왕래 5년 연속 단절, 연락채널·9·19군사합의·기본협정 진전 없음	

IV. 평가

1. 목표 설정의 타당성

1) 목표 설정: 복수의 목표와 복수의 대상, 기준 체계의 부재

평화공존 정책은 복수의 대상을 향해 복수의 목표를 추구한다. 조선을 향해서는 긴장 완화, 대화 재개, 평화공존의 제도화를 추구한다. 미국을 향해서는 북미 대화의 촉진과 한국의 당사자 지위 확보를, 중국을 향해서는 다자협력의 견인을 추구한다. 국내를 향해서는 접경지역 주민의 '일상의 평화'와 정책의 국민적 공감대를 목표로 삼는다. 이와 관련해 3개 목표와 6대 과제로 체계화되었다.

문제는 목표를 평가 가능한 기준 체계로 전환하는 단계에 있다. 앞서 보듯 6대 과제에는 기대효과만 있고 성과지표는 없다. 특히 이행 항목 가운데 정부 단독으로 달성할 수 있는 것과 조선의 호응을 전제로 하는 것이 구분되지 않는다. 그런데 정부가 스스로 제시한 검증 가능한 준거는 연락채널 복원, 9·19 군사합의 복원, 남북기본협정 체결이고(통일부 2026b; 하반기 업무보고), 이 셋은 모두 조선의 협력을 전제한다. 호응이 없는 한 정책 전체가 '성과 없음'으로 귀결되는 구조다. 그 결과 조선의 대남 소음방송 중단이라는 행동 층위의 변화, 담론·규범 층위의 부분적 변화가 평가에서 가시화되지 않는다. 일방적으로 달성하고 측정할 수 있는 1차 목표와 상대방의 호응을 조건으로 하는 2차 목표를 구분한 기준 체계가 없다는 것이 목표 설정과 관련해 지적할 수 있는 사안이다. 목표 달성의 실패와는 구분해 접근할 수 있다.

2) 정책 상대방의 제약과 이해관계

정책의 출발점, 곧 남북이 “사실상의 두 국가”로 존재한다는 진단은 타당하다. 문제는 그 진단에서 도출된 목표가 상대방의 조건과 맞물리는가이다. 조선이 제기한 네 가지 의제는 첨단 군사장비 반입 중단, 한미훈련 중단, 비핵화 의제화 중단, 두 국가 관계의 인정이다(구갑우、김태경 2026). 이 가운데 정부가 부분적으로라도 응답한 것은 두 국가 관계의 인정 하나뿐이며, 그마저 '사실상의'와 '통일 지향'이라는 한정어를 단 응답이었다. 나머지 셋에 대해서는 응답하지 않았거나 반대 방향으로 움직였다. 정부는 방위력 개선을 명분으로 첨단 장비 반입을 확대했고, 한미훈련을 유지했으며, 비핵화는 '핵 없는 한반도'로 전환했다.

나머지 세 의제는 동맹과 국방의 핵심 사안이다. 응할 수 없는 요구에 응하지 않은 것 자체는 비난받을 일이 아니다. 문제는 응하지 않기로 했다면 조선의 호응이 없는 상태를 기본값으로 놓고 목표를 세워야 하지 않는가 하는 지점이다. 호응의 부재는 정책 설계 시점에 이미 예측할 수 있었다. 조선의 노선은 2023년-2024년 두 국가론의 제도화, 헌법화를 공언할 때부터 예견 가능했고, 접경 지역에서 물리적 단절 조치와 2026년 당규약 개정과 헌법 개정을 통한 제도화로 이어졌다. 평화공존 정책의 목표 체계는 여전히 호응을 전제한 준거로 구성되어 있다면 조선의 반응, 전략적 상호작용에 대한 전망, 경로에 대한 해명, 설득이 제시될 필요가 있다.

여기서 볼드윈이 지적한 ‘대상의 이해관계’ 기준은 이 평가에서 특히 중요하다. 즉 조선이 두 국가론에 걸고 있는 이해관계(stakes), 중요도가 심대하다는 사실이다. 우리국가제일주의와 같은 정치 이념, 정당화 서사, 당규약과 헌법, 최근의 다양한 정책 집행의 준거가 국가 인정을 가리키는 두 국가론에 걸려 있다. 과제의 난이도가 까다로울 수밖에 없다. 이 기준에 비추면 2026년 2~3월 조선의 재신호, 즉 ‘교전국’ 표현의 삭제와 헌법상 ‘적대’ 규정의 부재는 쉬운 과제에서의 큰 달성보다 무겁게 평가되어야 할 결과 후보다. 그러나 6월 한-EU 공동성명에서 평화공존 정책에 대한 강도 높은 비판은 오히려 이러한 재신호 가능성을 무효로 만든 ‘재신호’일 수 있다(구갑우 2026).

3) 사용자의 이해관계와 목표의 정당화

정책 주체의 이해관계, 곧 무엇이 중요한 목표이고 그 우선순위는 무엇인가는 정당화의 문제다. 평화공존 정책은 세 층위에서 정당화된다. 현실 층위에서는 조선의 두 국가론과

북한연구학회 추계학술회의 발표문 (2026.9.30.)

비핵화 협상의 돌파구 부재라는 조건, 규범 층위에서는 “가장 확실한 안보는 평화”라는 명제(통일부 2026a), 가치 층위에서는 접경지역 주민의 일상의 평화가 그 근거다.
둘째, 목표 간 우선순위는 문서화되었지만 운용되지 않았다. 세 목표, 곧 평화공존 제도화, 공동성장, 핵 없는 한반도는 시간 지평도 조건도 다르며 서로 긴장된 관계에 있다. 정책 문서는 핵문제에서 ’단기 중단, 중기 축소, 장기 핵 없는 한반도’라는 시간적 우선순위를 명시했다(통일부 2026a). 그러나 이 우선순위는 국정과제와 대외 발언에서 일관되게 쓰이지 않았다. 한-EU 공동성명처럼 비핵화를 전면에 내세우는 발신이 병행되었다. 9월 인터뷰의 동결-제재 완화 교환 제안은 문서화된 우선순위를 대통령이 처음으로 구체적인 거래 조건과 함께 공개 발화한 것이다. 우선순위를 새로 만든 것이 아니라, 있던 우선순위가 1년 7개월 만에 운용 수준으로 올라온 것이다.

4) 국내정치적 제약: 헌법, 법제, 여론
’평화적 두 국가론’에 대해 야당은 헌법 제3조와 제4조 위반이라고 주장했다. 정부 안에서도 위성락 국가안보실장은 1991년 남북기본합의서에 근거한 특수관계 유지론을 폈다(구갑우·김태경 2026). 통일부는 평화적 두 국가론이 특수관계론의 포기도, 북한의 법적 인정도 아니며, 통일을 지향하는 실용적 정책이라고 정리했다. 정책 문서의 “사실상의 두 국가”, “통일을 지향하면서 평화롭게 공존하는 관계”라는 문구가 그 결과다(통일부 2026a).
이러한 정리는 국내정치적 제약을 반영한 것이지만, 동시에 상대방에게 보내는 신호의 강도를 낮춘다. 조선이 요구한 것은 주권국가로서의 인정이었다(구갑우·김태경 2026). 조선을 주권국가로 인정하지 않는 ‘사실상의’ 두 국가론은, 국내 제약과 상대방 제약이 반대 방향으로 작용하는 구조에서 어느 쪽도 만족시키지 못하는 중간 지점에 놓인다.
여론은 정책에 기반을 제공하지만 그 기반은 견고하지 않다. 통일부 의뢰 한국갤럽 조사(2025.12)에서 전쟁 없는 평화공존이 통일보다 중요하다는 응답은 79.4%, 통일을 지향하는 평화적 두 국가 관계에 대한 찬성은 69.9%였다. 민주평통 조사에서 정책 공감은 61.6%(2026년 1분기)였지만, 대북·통일정책에 대한 긍정 평가는 49.2%(2분기)에 그쳤다(『서울신문』 2026.4.24; 2026.7.24). 방향에 대한 지지는 과반이지만 수행에 대한 평가는 절반에 못 미친다. 세대 간 균열도 뚜렷하다. 20대에서는 통일이 불필요하다는 응답이 50.7%로 처음 절반을 넘었고(서울대 통일평화연구원 2025), 2030세대의 대북 적대인식은 49.8%다(민주평통 2026).

2. 목표 달성, 비용, 목표-수단 정합성
1) 대상별 효과성
[조선]
행동 층위에서는 정책의 성공 가능성이 높은 결과가 있다. 확성기 중지 당일 밤부터 조선의 대남 소음방송이 멈췄다(2025.6.11~12). 시점이 근접하고 행위가 대칭적이어서 호응으로 읽을 수 있다. 접경 긴장 관리라는 1차 목표에서 이 정책은 부분적으로 달성했다.
인식 층위에서는 결과가 양가적이다. 김여정의 2026년 4월 담화는 무인기 관련 한국측의 유감 표명을 “현명한 처사”로 평가해 긍정적 인식 변화를 보여주었다. 그러나 같은 담화의 접촉 거부는 그 인식 변화가 행동의 변화로 이어지지 않도록 차단했다.

북한연구학회 추계학술회의 발표문 (2026.9.30.)

담론·규범 층위에서는 정책의 영향력에 대한 판단이 가장 어렵다. 먼저, 두 국가론이 당대회와 헌법으로 제도화되었다는 사실은 이 정책의 결과가 아니다. 이재명 정부가 없었더라도 2026년 당대회와 헌법에 반영되었을 개연성이 높다. 따라서 이것은 구조적 상수이며, 이 정책의 실패로 판단하기 어렵다. 다음으로, 제도화의 내용이 일부 바뀐 부분이 존재했던 측면이다. 일시적으로 ‘교전국’ 표현이 삭제되었고, 개정 헌법에 ‘적대’ 규정은 없이 영토조항이 신설되었다. 조선의 재신호가 실제로 있었다면, 한국 정부가 이를 성과 지점으로 판단하지도 정책 조정의 계기로 삼지도 않았다는 부분이 문제가 된다. 오히려 같은 시기에 한-EU 공동성명의 비핵화 문구, 국방예산 확대 기조, 한미훈련 유지라는 상충하는 신호를 보냈다는 점은 더 큰 문제다. 이에 조선은 6월 담화에서 “위장간판”이라는 결과를 공표했다.
제도 층위에는 결과가 없다. 연락채널, 9·19 군사합의, 기본협정, 교역, 인적 왕래 어느 것도 바뀌지 않았다.
이 흐름을 따라가면 정책 실패는 ’상대를 바꾸지 못한 실패’가 아니라 열린 기회를 포착하지 못한 실패로 재구성된다. 코맥 외(Cormac et al. 2022)가 말하는 놓친 기회(missed opportunities)이고, 볼드윈(Baldwin 2000)의 의미에서 부정적 달성(정도의 문제)이다. 원인은 목표 달성의 층위가 아니라 목표 설정과 해석 체계의 층위에 있다. 재신호를 읽고 응답할 기준이 목표 체계 안에 없었기 때문이다.[2)]
[미국] 정책은 ‘페이스메이커’ 역할을 통해 북미 대화를 촉진하는 것을 목표로 삼았다(통일부 2026a). 2026년 8월 트럼프 대통령이 연합연습 축소 지시와 김정은의 응답을 언급하는 등 북미 축에서는 움직임이 있었다. 그러나 이러한 움직임은 이란 전쟁의 출구를 찾는 미국의 필요에서 비롯된 것으로 분석되며(『파이낸셜뉴스』 2026.8.18), 한국 정책의 결과로 귀속하기 어렵다. 한국의 당사자 지위 확보라는 목표는 9월의 두 발언으로 비로소 본격적으로 추구되기 시작했으므로, 현 시점에서는 평가하기 어렵다.
[국내 청중] 접경지역 주민에게 소음방송이 사라진 것은 실재하는 결과다. 정책 방향에 대한 지지도 과반을 유지하고 있다. 그러나 수행 평가가 절반을 밑돌고 20대의 통일 불필요 인식이 과반을 넘었다는 사실은 국내 대상에 대한 효과성이 제한적임을 보여준다.

2) 비용
[사용자의 비용: 군비증강과 방산수출]
목표-수단 정합성의 문제가 가장 뚜렷하게 드러나는 곳은 국방정책이다. 2027년 국방예산 정부안은 73조 2,777억 원으로 전년 대비 8.2% 늘어 처음으로 70조 원을 넘었다. 증가율은 20년 만에 가장 높고, 방위력개선비는 13.8% 늘었다(국방부 2026; 『서울신문』 2026.9.1). 핵심 사업은 KF-21 후속 양산, 핵추진잠수함 착수, L-SAM과 MUAV의 조기 전력화, 그리고 55.5% 증액된 AI·유무인복합체계다(『뉴스핌』 2026.9.1). 여기에 139조 원 규모의 방산 수주잔고가 결합되어 있다. 예산안 자체가 민간 기술이 “군 전력화와 글로벌 방산 수출로 직결”되도록 설계되었다(『이투데이』 2026.9.19).

2) 이 논거에는 두 가지 단서를 붙인다. 첫째, 시간적 선후가 인과를 입증하지는 않는다. 조선의 담화 역시 전략적 발화다. 둘째, 이 논거는 재신호 해석을 전제로 하므로 조건문으로만 성립한다. 재신호가 있었다면, 응답의 부재는 정책 실패다.

이 흐름은 세 가지 점에서 평화공존과 충돌한다. 첫째, 첨단 장비 반입 중단은 조선의 명시적 요구였는데, 정부는 이를 20년 만의 최대 폭으로 확대했다. 둘째, 정부는 군비증강을 '자주국방과 전작권 전환'의 필요로 정당화하나, 군비증강이 어떻게 평화공존에 기여하는지에 대한 논리적 정당화는 부족하다. 셋째, 방산수출은 중동과 유럽의 분쟁 지속을 시장 조건으로 삼는다. 분쟁의 수혜자가 되는 국가가 평화공존의 신뢰할 만한 발신자가 될 수 있는지는 조선에게뿐 아니라 국제사회에게도 의문이다.

군비증강은 억제, 전작권 전환, 산업 육성이라는 그 자체의 목표를 갖는다. 그러나 평화공존 정책의 관점에서 보면 신호의 신뢰성을 소진시키는 사용자 비용으로 계산될 수 있다. 조선과의 대화가 열리지 않는 조건에서 이러한 루프가 더 지속·강화되는 구조는 한미동맹 축에서 작동한다. 대미 투자, 호르무즈 기여, 한미연합군사훈련 등 동맹 축이 강화될수록 대북 신호는 약해지고, 약해진 신호는 조선의 무반응이나 부정적 효과를 낳고, 다시 동맹 축의 우위를 정당화한다.

[사용자의 비용: 관료정치]

두 국가론을 둘러싼 헌법 논쟁과 부처 간 공개 이견은 정책의 국내정치적 비용이다. 반면 확성기 중지와 전단 금지는 조선의 호응을 사전에 확보하지 않은 선제 조치였다. 이 조치들이 협상의 지렛대를 미리 소진했다는 비판이 있을 수 있다. 그러나 확성기와 전단은 교환 가치보다 긴장 유발 비용이 더 컸던 수단이다.

[대상의 비용: 재해석]. 정책이 조선의 불응에 따르는 기회비용과 평판 비용을 높였는가. 평가 결과는 제한적이다. 유엔총회 연설(2025.9.24; 2026.9.22)은 한국의 평화 제안을 국제무대에 올려 조선의 거부를 가시화하는 효과를 노렸다. 그러나 조러 협력으로 대체 자원과 인정을 확보한 조선에게 이 평판 비용은 크지 않다. 오히려 조선은 "위장간판"이라는 서사로 불응의 책임을 한국에 되돌렸다. 대상의 비용이라는 차원에서 이 정책은 거의 효과를 내지 못했다.

3) 대안 비교

억제 강화 노선. 윤석열 정부의 노선을 연장한 경로다. 이 경로의 기대 결과는 실제 기록으로 추정할 수 있다. 2024년 확성기 재개와 오물풍선의 상호 격화, 무인기 사건이 그 기록이다. 접경 긴장 관리라는 1차 목표에서 이 노선은 현 정책보다 나쁜 결과를 낳았을 개연성이 높다. 제도 층위에서도 결과가 없었을 것이라는 점에서는 현 정책과 다르지 않다.

조건부 관여, 상호주의 노선. 조선의 선행 조치를 조건으로 관여하는 경로다. '비핵·개방·3000'과 '한반도 신뢰프로세스'의 경험이 보여주듯, 상대가 선제적으로 관계 개선에 나서지 않으면 '기다리는 정책'이 된다(하상식 2014). 조선의 노선이 제도화된 현재 조건에서 이 노선의 기대 결과는 현 정책과 비슷하다. 행동 층위의 호응조차 끌어내지 못했을 가능성이 크다.

공포의 균형과 군비통제 노선. 핵보유국 조선과의 공존을 군사적 균형과 군비통제 협상으로 관리하는 경로다(차태서 2023). 이 노선은 비핵화를 사실상 포기한다는 점에서 현 정책보다 한 걸음 더 나아간 현실 인식이다. 흥미로운 점은 현 정책의 두 요소, 곧 국방예산의 확대와 9월의 동결-제재 완화 교환 제안이 사실상 이 노선의 요소를 이미 포함하고 있다는 것이다. 다만 이 노선을 명시적으로 채택하면 '핵 없는 한반도'라는 정책 목표 및 비확산 규범과의 긴장을 떠안게 되고, 군비경쟁의 위험이라는 비용이 추가된다.

3. 과정과 정치

1) 정책의사결정 거버넌스

2026년 8월 5일 합동 업무보고 직후 조현 외교부 장관은 통일부의 4자 대화 구상을 "이상주의적"이라 평가했다. 이어 "통일부 안을 보면 많은 부분 논의와 합의를 거친 것들이 아니다"라고 선을 그었다(『이데일리』 2026.8.5). 정동영 장관은 "이상이 있어야 현실을 바꾼다"고 반박했다. 외교부는 하루 뒤 "NSC를 중심으로 일관된 정책을 추진하고 있다"며 진화에 나섰다(『머니투데이』 2026.8.6). 이러한 충돌은 우발적인 것이 아니다. 정부 안에는 출범 직후부터 정동영 장관의 '사실상의 평화적 두 국가론'과 위성락 실장의 특수관계 유지론이 공존했다. 두 국가론의 수용, 한미훈련, 비핵화 의제화, 주적 규정을 둘러싼 부처 간 이견도 누적되어 왔다.

오바마 행정부의 대북 유화책의 실패를 진단한 잭슨(Jackson 2018)의 연구에 따르면, 미 정부 내 위협 합의가 변화되지 않았기 때문에 유화, 화해의 경로를 채택하는 데 실패했다. 현 정부 안에서 조선에 대한 위협 합의 자체가 존재하는가, 혹은 평화공존을 위한 조선에 대한 인식의 공유가 어느 정도 이뤄지는가 질문할 수 있다. 통일부는 조선을 공존의 상대로 재정의했으나 외교부, 국방부, 국가안보실에는 조선을 억제와 동맹 관리의 대상으로 보는 합의가 견고하다고 볼 수 있다. 대통령이 부처 간 합의를 결정으로 전환하지 않는 한, 위협 합의의 해체, 혹은 평화공존을 지향하는 정부 내 공유된 인식 기반은 달성되기 어려울 수 있다. 관료정치는 그 결과이다. 통일부는 명목상 주무 부처지만 실행 수단을 갖지 못한다. 9·19 군사합의 복원은 국방부의 몫이고, 대미 조율은 외교부의 몫이며, 대북 접촉은 상대방이 승인해야 하기 때문이다. 통일부는 자기 권한 밖의 구상을 제시해 담론적 기획을 존재를 증명하려 하고, 외교부는 그것을 '조율되지 않은 것'으로 격하한다. 인수위원회 없이 출범한 조건은 취약성을 더욱 심화시켰다. 'END 구상'의 폐기, '비핵화'에서 '핵 없는 한반도'로, '평화적 두 국가론'에서 '통일 지향의 평화공존'으로 이어진 언어 조정은 학습의 과정이기도 하지만, 출범 시점에 완성된 설계가 없었음을 보여준다.

2) 정치 차원: 서사 경합, 지속성, 숙의의 필요성

평화공존 정책을 둘러싼 논쟁은 이미 서사 경합의 국면에 들어서 있다. 현재 네 개의 서사가 경합하고 있다고 볼 수 있다. 조선은 '위장간판'과 '기만'으로 서사화한다. 여기서 한국은 가면을 쓴 행위자다. 야당은 '위헌적 발상'으로 서사화한다. 근거는 헌법 제3조다. 외교부는 '이상주의'로 서사화한다. 여기서 통일부는 조율되지 않은 행위자다. 통일부는 '일상의 평화'를 서사로 내세운다. 그러나 이 서사는 제도 층위의 성과 부재 앞에서 지배 서사가 되지 못한다.

조선이 요구하는 조건, 곧 두 국가의 인정, 비핵화 의제화의 중단, 법·제도의 정비는 모두 국내적으로 가장 비용이 큰 결정이다. 5년 단임 정부가 관료정치 속에서 혼자 감당하기 어려운 결정이기도 하다. 탈냉전 이후 한국의 대북정책은 햇볕정책, 평화번영정책, 비핵·개방·3000, 한반도 신뢰프로세스, 평화공존 정책으로 이름을 바꾸어 왔다. 역대 정부는 임

기 내 획기적 진전을 노리는 최대강령적 접근을 공유했고, 국내 합의를 소홀히 한 결과 정권이 바뀔 때마다 정책이 역진했다(신종대 2023).

볼드윈의 대안 비교 요구를 시간 축으로 확장하면, 정책의 기준을 세우기 위해 단일한 규범적 미래를 전제하지 않고 복수의 가능한 미래와 바람직한 미래를 설정하는 것이 의미가 있을 것이다. 예컨대 중장기 한반도 미래에 대한 네 가지 시나리오를 다음과 같이 제시할 수 있다.

S1: 제약 내 실용적 경로 (위기관리로서의 평화)

S2: 억지의 균형 (공포의 균형)

S3: 관념 전환과 연합적 평화 (적대의 해소와 제도화된 협력)

S4: 기술혁신과 공공재 평화 (초국경 공공재의 공동생산)

이러한 시나리오를 기준으로 평화공존 정책을 위치짓는다면, 선언은 S3을 지향하고, 산출은 S1에 머물며, 예산과 국방정책은 S2로 향한다. 정책 수단의 비정합성은 정부가 세 시나리오를 동시에 살면서 어느 것을 바람직한 미래로 삼을지 정하지 않은 데서 비롯된다.

어떤 미래를 원하는지를 정하는 일은 정부가 혼자 할 일이 아니다. 정부는 '국민·국제사회와 함께하는 열린 정책'을 2대 전략의 하나로 삼았고, 과제 ⑥에 사회적 대화의 활성화를 넣었다. 대통령은 "숙의하고 토론하는 사회적 대화 체계"를 지속적으로 촉진하고 지원하겠다고 밝혔다(통일부 2026a). 그러나 아직 출범 1년 3개월 동안 두 국가의 인정, 헌법 제3조, 국가보안법처럼 상충하는 가치가 걸린 쟁점을 시민이 숙의하는 기제가 충분히 가동되었다고 보기는 어렵다.

여론조사가 보여주는 것은 고정된 선호의 집계일 뿐이며, 상충하는 가치가 걸린 쟁점에서 그것만으로는 정책을 정당화할 수 없다. 숙의 기제는 의제형성, 정론형성, 합의형성의 단계를 거쳐 선호가 전환되고 재구성되는 과정이다(은재호 2022; 김태경 2026a; 2026b). 시민들이 참여하는 공론화, 숙의민주주의 기제를 통해 5년 임기를 넘는 기준을 세울 수 있다. 숙의는 실패와 성공의 기준을 누가 정하는가를 시민에게 되돌리는 절차이기도 하다.

참고문헌

강경표. 2025.「남북경협은 남북관계 개선에 기여했는가?」.『행정논총』63(4): 163-197.

고대원. 2003.「대북정책의 국내정치적 결정요인: 분석틀과 사례분석」.『한국과 국제정치』19(4): 207-237.

고유환. 2012.「이명박 정부 대북정책 평가와 차기 정부 대북정책 방향」.『북한학연구』8(2): 153-183.

구갑우. 2007.「탈냉전·민주화시대의 대북정책과 남북관계: 평화연구의 시각」.『황해문화』57: 76-108. [원문 대조 필요]

구갑우. 2018.「평창 '임시평화체제'의 형성 원인과 전개: 한반도 안보딜레마와 한국의 '삼중모순(trilemma)'」.『한국과 국제정치』34(2): 137-169.

구갑우·김태경. 2026.「조선발 '적대적 두 국가 관계'론을 둘러싼 한국과 조선의 공방: 신호 이론을 통해서 본 남북 관계」.『동향과 전망』127: 219-251.

김영태. 2003.「대북 정책과 국회 및 정당의 역할」. 26-41. [게재지 확인 필요]

김인욱·백승준. 2023.「공포의 균형에서 신중함의 균형으로」.『한국정치학회보』57(2): 33-58.

김학노. 2016.「정당 통일정책 비교」.『의정연구』22(2).

김학노. 2025.「김대중의 서로주체적 리더십」.『한국정치연구』34(2): 227-255.

문성묵. 2023.「9.19 남북군사합의의 안보적 효용성에 관한 연구」.『접경지역통일연구』7(2): 9-38.

배종윤. 2002.「한국외교정책 결정과정의 관료정치적 이해」.『국제정치논총』42(4): 97-116. / 2003.「1990년대 한국의 대북정책과 관료정치」.『한국정치학회보』37(5): 147-165.

성기영. 2012.「이슈 연계를 통해 본 역대 정부의 대북한 정책 분석」.『북한연구학회보』16(2): 269-294.

신종대. 2013.「김대중·노무현 정부의 대북정책과 국내정치」.『한국과 국제정치』29(2): 1-35.

안문석. 2008.「북한 핵실험에 대한 한국의 대북정책 결정과정 분석」.『한국정치학회보』42(1): 207-226.

양문수. 2012.「이명박 정부의 대북경협정책 평가 및 향후 바람직한 대북경협정책 모색」.『KDI 북한경제리뷰』12월호: 17-22.

은재호. 2022.『공론화의 이론과 실제』. 서울: 박영사.

이은국·김경희. 2004.「대북정책 평가모형 개발에 관한 연구」.『사회과학논집』34: 1-27.

이정철. 2012.「탈냉전기 노태우 정부의 대북정책」.『정신문화연구』35(2): 131-157.

이희선·김기수. 1999.「대북정책의 일관성에 대한 평가분석: 김영삼 정부를 중심으로」.『한국정책학회보』8(2): 27-45.

장한일·장승진. 2021.「당파적 편향은 회고적 평가를 왜곡하는가?」.『한국정당학회보』20(2): 73-97.

장훈. 2007.「한국의 민주화와 외교정책」.『한국과 국제정치』23(4): 1-32. / 2008.「정당정치와 외교정책」.『한국정치학회보』42(3): 267-285.

전경주. 2024.「북한 헌법 개정과 남북관계 단절」.『국방논단』24-16. 한국국방연구원.

전재성. 2003.「관여(engagement)정책의 국제정치이론적 기반과 한국의 대북 정책」.『국제정치논총』43(1): 231-251.

조원빈. 2024.「북한에 대한 인식 분석: 정치적 요인」.『한국동북아논총』29(4): 77-92.

차태서. 2023.「핵보유국 북한과 살아가기」.『국제관계연구』28(1): 5-43.

최용환. 2021.「문재인 정부의 대북정책 평가와 차기 정부의 대북정책 방향」.『한반도 변화와 남북관계』, 41-75. [서지 확인 필요]

하상식. 2014.「박근혜 정부 대북정책의 특징과 과제」.『대한정치학회보』22(4): 117-141.

Baldwin, David A. 2000. "Success and Failure in Foreign Policy." Annual Review of Political Science 3: 167-182.

Bovens, Mark, and Paul 't Hart. 2016. "Revisiting the Study of Policy Failures." Journal of European Public Policy 23(5): 653-666.

Cormac, Rory, Calder Walton, and Damien Van Puyvelde. 2022. "What

북한연구학회 추계학술회의 발표문 (2026.9.30.)

Constitutes Successful Covert Action?" Review of International Studies 48(1): 111-128.

Jackson, Van. 2018. "Threat Consensus and Rapprochement Failure." Foreign Policy Analysis 14(2): 235-253.

McConnell, Allan. 2010. "Policy Success, Policy Failure and Grey Areas In-Between." Journal of Public Policy 30(3): 345-362. / 2016. "A Public Policy Approach to Understanding the Nature and Causes of Foreign Policy Failure." JEPP 23(5): 667-684.

Oppermann, Kai, and Alexander Spencer. 2016a. "Studying Fiascos." JEPP 23(5): 643-652. / 2016b. "Telling Stories of Failure." JEPP 23(5): 685-701.

Scherer, Thomas Leo. 2023. "Evaluating Policy Success and Failure in Foreign Policy: A Better Approach." fp21, August 21.

통일부, 『이재명 정부의 한반도 평화공존 정책』(2026a.2)

통일부, 「이재명 정부 1년 주요 추진 성과」(2026b.5.28).

[발표2]

김정은 정권의 대남정책과 평화공존의 함의

발표: 임수진 (국가안보전략연구원)

토론: 박형준 (건국대)

김정은 정권의 대남정책과 평화공존의 함의

임수진
(국가안보전략연구원)

〈초 록〉

김정은 정권의 '적대적 두 국가론'은 남북관계를 민족 내부의 특수관계가 아닌 적대적인 국가 간 관계로 규정한다는 점에서, 기존의 대남 인식과 관계 설정에 근본적인 변화를 가져온 주요한 변곡점으로 고려할 수 있다. 그러나 관계 규정의 변화가 곧바로 대남 적대성의 절대적 · 지속적 강화와 동일시 할 수 있는지에 대해서는 별도의 검증이 필요하다. 본 연구는 김정은 집권 이후 북한이 발표한 대남 담화 · 성명 476건(2011년 12월~2026년 7월)에 대한 감성분석의 결과를 중심으로, 정책 프레임의 구조적 전환과 실제 담화 강도의 변화를 비교하여 이를 검증하고자 하였다. 분석 결과 2024년의 연평균 감성점수는 분석기간 중 가장 낮았지만, 김정은 집권 초기인 2011~2012년의 강경 국면과 비교할 때 그 부정 정도가 전례 없이 강화되었다고 보기는 어려웠다. 또한 2025~2026년에는 제한적인 회복이 관찰되었다. 담화 기조의 변화와 남북관계의 변화 시기를 비교해보면, 긍정 어조의 출현과 부정 어조의 완화는 실제 북한의 대남 유화 조치보다 선행하는 반면 부정 어조의 강화는 대남 적대 정책 전환 이후 이를 정당화하는 방향으로 강화되는 경향을 보였다. 본 연구는 이러한 결과를 2025~2026년의 대남 · 대외전략 및 법제화 동향과 결합하여, 현재 북한의 대남정책을 '두 국가'라는 관계 규정의 구조화된 경직성과, 담화에서 나타나는 '적대성'이 선택적으로 운용되는 간극이 있음을 지적한다. 이를 고려할 때, 평화공존의 현실적 과

제는 두 국가론의 즉각적 철회나 관계 개선을 전제하는 데 몰두할 것이 아니라, 우선적으로 남북 사이 우발적 충돌을 억제하고 적대성의 확대를 최소화시키는 관리 장치를 구축하는 데 집중할 필요가 있다고 주장한다.

I. 서론

1) 문제제기

북한의 대외 담화 · 성명은 당과 국가기관의 공식 입장과 대외정책의 우선순위를 표출하는 대표적 정책 수단이다. 그 중 대남담화는 남북관계에 대한 북한 지도부의 상황 인식과 대응 방향을 파악하는 주요 자원으로 이해할 수 있다. 북한은 정책결정 과정과 내부 논의 구조를 외부에 거의 공개하지 않으며, 정책의 형성 및 집행 과정을 직접적으로 확인할 수 있는 공식 자료 또한 제한적이다. 이러한 자료의 제약을 고려할 때, 최고지도자 또는 주요 기관 대표자의 명의로 발표되는 대남담화는 북한 당국의 공식적인 대남인식과 정책 방향을 파악할 수 있는 주요한 분석 자료로 활용될 수 있다. 다만 이러한 담화는 정책결정 과정 자체를 그대로 반영한다기보다 대외적으로 선별 · 공표된 공식 입장이라는 점에서, 이를 북한의 정책 의도와 행동을 직접적으로 동일시하기보다는 시기별 인식과 정책적 지향의 변화를 추적하는 자료 정도로 이해할 수 있다.

김정은 집권 이후 보여진 대남담화의 변화 양상은 단순한 강경, 유화 기조의 전면적 전환이라기보다는 강온 조절과 관계 규정의 변화가 중첩되어 나타난 과정이었다 할 수 있다. 집권 초기 북한은 남한 정부를 '괴뢰' · '역적패당' 등으로 강하게 비난하면서도 '민족' · '동포' · '통일'이라는 남북 기본의 특수관계 틀을 유지하였다. 경색 국면이 이어지는 가운데에서도 2018~2019년 남북정상회담과 북미정상회담을 앞두고 대남담화를 유화기조로 전환하며 남북 사이의 관계개선 가능성을 '민족공조'의 틀 안에서 논하기도 하였다. 그러나 하노이 북미정상회담 결렬 이후 대남 비난은 다시 강화되었으며, 2023년 말 북한은 결국 남북관계를 '적대적 두 국가관계'로 규정하면서 관계의 범주 자체를 민족 내부관계에서 국가 간 관계로 규정하는 논의로 전면 전환하였다.

이러한 변화는 다음과 같은 중요한 질문을 제기한다. 남북관계를 '적대적 두 국가관계'로 재규정한 구조적 변화가 실제 대남 적대성의 강도에서도 동일한 수준의 전면적 · 지속적 강화로 나타나고 있는가 하는 점이다. 다시 말해, 관계 규정의 변화와 담화에서 표출되는 적대성의 강도를 하나의 동일한 변화로 볼 수 있는지, 아니면 서로 다른 속도와 양상으로 변화하는 두 차원으로 구분할 필요가 있는지를 검토할 필요가 있다. 이에 본 연구는 첫째, '적대적 두 국가론' 이후 북한의 대남담화가 김정은 집권기 전체에서 어느 정도의 적대적 강도를 보이고 있는지를 살펴보고, 둘째, '두 국가'라는 구조적 관계 규정과 '적대성'의 강도가 서로 다른 양상으로 전개될 수 있는 가능성이 있을지를 검토하고자 한다. 나아가 이러한 가능성이 현재 논의되고 있는 남북 '평화공존'의 가능성과 한계를 어떻게 규정하는지 살펴본다. 이를 위해 본 연구는 김정은 집권 이후 대남담화를 대상으로 감성분석을 실시하고, 그 결과를 장기 시계열과 주요 정책 전환의 맥락에서 해석하고자 한다.

2) 선행연구 검토

북한의 공적담론에 대한 텍스트 계량분석은 노동신문과 공식 문헌을 중심으로 축적되어 왔다. 오경섭 · 이경화(2016)의 텍스트마이닝 연구, 김상권 · 박철수(2019)의 사설-사건 연관성 분석, 정승호 · 이현태(2022)의 '중국특색사회주의' 수용 태도 분석 등은 북한 담론의 변화가 정책 환경과 어떻게 연결되는지를 보여주는 한편, '적대적 두 국가론'에 대한 최근 연구는 관계의 구조적 전환과 그 원인을 규명하는 데 초점을 맞추고 있다.[1] 이중구(2024)는 이를 과거의 '사실상 두 국가' 상태와 구분되는 공세적 관계 재규정으로 파악하였고, 김상기(2024)는 문재인 · 윤석열 정부 시기의 상반된 대남정책이 모두 남한의 대북정책에 대한 북한의 반응이라는 점을 분석하였다.[2] 이러한 논의는 북한의 최근 대남기조가 고정된 단일 전략이라기보다 외부 조건과 상호작용하는 정책이라는 점을 보여준다. 안문석(2025) 역시 북한의 강경 대남정책을 국제적 · 남한 · 대내적 요인의 결합으로 설명하면서, 현재의 강경기조

1) 오경섭·이경화. 『김정은 정권의 대남정책 및 통일담론: 텍스트마이닝을 이용한 분석』. 서울: 통일연구원, 2016; 김상권·박철수. "2018년 노동신문 사설과 한반도의 정치적·사회적 사건간의 연관성 분석-텍스트마이닝 분석을 중심으로-." 『북한연구학회보』 23집 2호 (2019); 정승호·이현태. "노동신문 텍스트 분석을 통한 북한의'중국특색사회주의' 수용 태도 분석." 『비교경제연구』 29집 2호 (2022).

2) 이중구. "북한의'적대적 두 국가론'과 남북관계 전망." 『통일정책연구』 33권 1호(2024), pp. 29~54; 김상기. "김정은 정권 대남정책의 변화: 남한의 대북정책에 대한 반응성을 중심으로." 『한국정치연구』 33권 3호 (2024), pp. 95~126.

가 쉽게 바뀌지는 않더라도 조건 변화에 따라 조정될 수 있는 정책임을 지적한 바 있다.[3)]

그러나 기존 연구들은 특정 시기나 특정 어휘군에 집중하거나 주로 정책 전환의 원인과 지속성에 주목해 왔으며, '적대적 두 국가론'의 제도화 수준과 실제 담화의 부정 강도가 동일한 방향으로 움직이는지를 검증한 연구는 많지 않았다. 다시 말해 관계 규정의 질적 전환과 담론상 기존의 경험적 분석을 교차 검증하는 연구들은 상대적으로 부족했다고 볼 수 있다.

이러한 공백을 보완하기 위해 본 연구는 2011년 12월부터 2026년 7월까지 발표된 대남 담화 · 성명 476건을 대상으로 자체 구축한 감성사전에 기초하여 감성분석을 수행하였다. 이 감성분석의 결과를 핵심 근거로 활용하여, 단순히 '부정적이다/긍정적이다'를 판정하는 데 머물지 않고, 감성점수의 장기 추이를 남북관계의 관계 규정, 담화 발신 방식, 실제 행동, 법제화 수준과 교차시키고자 하였다. 이를 통해 '구조적 단절의 정도'와 '적대성 강도의 정도'를 축으로 한 교차분석을 통해 현재 우리 사회에서 논의되는 '평화공존'의 현실적 가능성에 주는 함의 및 시사점을 도출하고자 한다.

2. 남북관계와 북한의 대남 기조 변화

1) 남북관계의 강온 반복

김정은 집권 이후 2019년까지의 남북관계는 '지속적 강경화'라기보다 경색과 유화가 반복되는 '강온 반복'의 양상을 보였다 할 수 있다. 이 시기의 대남정책은 '통일' · '민족'이라는 기존의 남북관계 틀을 유지한 상태에서 정세 변화에 따라 적대성의 강도를 조절했다. 2012~2017년 북한은 핵 · 미사일 개발과 체제 안정을 우선하며 강한 비난과 군사적 위협을 반복했지만, 필요할 경우 제한적 대화와 협상 가능성을 열어두었다. 따라서 김정은 집권 초기의 높은 적대성은 남한을 별개의 국가로 배제한 결과가 아니라, 오히려 '통일의 상대'이자 '민족 내부의 적대적 상대'로 동시 규정한 상태에서 표출된 강경화 정책이었다 할 수 있다.

2018년 평창올림픽을 계기로 남북 · 북미 정상회담이 이어지면서 담화의 어조는 빠르게 유화되었다. 그러나 2019년 하노이 북미정상회담 결렬 이후 북한은 남한의 중재자 · 촉진자

3) 안문석. "북한 강경 대남정책의 원인과 그 지속성 고찰." 『Crisisonomy』 21권 12호(2025), pp. 139~154

역할을 부정하기 시작했고, 대남기조는 '무시와 압박'으로 빠르게 이동하였다. 이는 김정은 시기 대남 적대성이 고정값이 아니라 대외협상 환경과 남한의 역할 인식에 따라 큰 폭으로 움직여 왔음을 보여준다.

이 과정에서 '우리 국가제일주의'가 담론 내부 주요 개념으로 부상하였다. 2018년 남북정상회담과 북미정상회담을 전후한 시기는 한반도 평화와 민족공조, 교류협력의 가능성이 일시적으로 확대된 국면이었다 할 수 있다. 북한은 담론 속에서 판문점선언과 평양공동선언을 계기로 '민족자주'와 '우리민족끼리'를 강조하면서, 남북관계를 공동번영과 평화를 지향하는 민족 내부의 특수관계로 이해하였다. 그러나 이러한 유화 국면은 북미 협상의 교착과 대북제재, 남북 경제협력의 제약 등이 지속되면서 한계를 드러냈다. 특히 남북관계 개선이 제재 완화나 경제적 성과로 직접 이어지지 않는 상황은 대남 · 대외관계의 변화와 일정한 거리를 두고, 체제의 발전 방향과 내부 동원을 정당화할 수 있는 담론의 필요성을 높였다 할 수 있다.[4)]

[표 1] 김정은 집권 이후 남북관계 및 주요 대남정책·담화 변화

시기	남북관계	대남정책 기조	담화 주요 내용
2012~2013	경색	체제 안정, 강대강 대응	김정일 조문 불허 핵·미사일 도발 정전협정 백지화 개성공단 중단 위협 등
2014~2015	경색 (제한적 유화)	대결 기조 유지, 필요시 대화 병행	대북전단·한미훈련 비난 인천 아시안게임 고위급 방남 및 8.25 합의 등
2016~2017	경색	핵무력 고도화, 대남 후순위	핵·미사일 개발 남북관계 단절 의지 대남 비난
2018~2019 초	유화	화해·협력	평창올림픽 참가 판문점·평양 선언
2019~2020	경색	무시전략 → 위협	(하노이 결렬 이후) 대남 비난 개성 연락사무소 폭파 인신공격성 담화 증가
2021~	단절	자력갱생, 대남 거리두기 적대적 두 국가론	코로나 봉쇄 윤석열정부 '담대한 구상' 거부 민족·통일 담론 폐기

4) 전봉근, 「하노이 북·미 정상회담 합의 무산과 향후 과제」(2019); 정영철, 「북한의 '우리 국가제일주의': 국가의 재등장과 '체제 재건설'의 이데올로기」(2020)

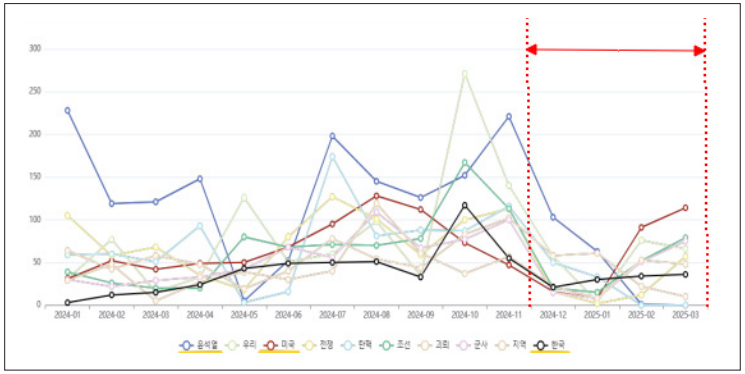
2) '적대적 두 국가론'의 공식화

2019년 이후 북한의 대남담론은 기존과 같이 남북관계의 유화와 경색을 반복하는 범위를 넘어, 남북관계를 인식하고 운영하는 기본 틀 자체를 재편하는 방향으로 전개되었다. 2019년 하노이 북미정상회담 결렬 이후 비핵화 협상이 교착되고 대북제재가 지속되면서, 남북관계의 경색 국면은 고착되는 모습이 나타났다. 여기에 2020년 코로나19 확산에 따른 국경봉쇄가 장기화되면서 북한은 자력갱생과 내부 동원을 더욱 강조하였고, 남북 간 교류와 협력 역시 사실상 전면 중단되었다. 이러한 환경은 남북관계를 교류·협력을 통한 발전의 통로로 활용하는 기존 접근의 공간을 축소시키고, 외부와의 접촉 및 교류를 체제안보의 관점에서 보다 경계하는 방향으로 전환시켰다 할 수 있다.

2020년 6월 개성 남북공동연락사무소 폭파 이후 북한의 대남 담론에서는 남한을 대화와 협력의 상대 또는 통일의 동반자로 호명하던 기존의 언어를 축소하는 모습이 나타났다. 한미연합훈련, 확장억제 강화, 대북제재와 인권 문제 등에 대한 비판이 누적되는 가운데, 북한은 당시 우리 정부에서 내놓은 '담대한 구상'을 비롯한 대북정책을 흡수통일과 체제붕괴를 지향하는 적대정책으로 규정하고, 한미동맹 및 한미일 안보협력에 대해 대북 군사적 압박으로 인식하며 이를 비판하는 담론을 더욱 강화하였다. 이 과정에서 남한은 점차 독자적인 통일·협력의 상대라기보다 미국의 대북정책 및 군사전략과 결부된 대상으로 표상되었고,[5] '괴뢰한국'과 같은 표현도 이러한 인식 변화 속에서 사용되었다. 이러한 논의의 확장은 남북관계를 민족 내부의 갈등과 경쟁으로 설명하던 기존 틀을 넘어, 남한을 북한의 국가안보와 주권을 위협하는 외부 행위자로 재규정하는 방향으로 대남인식이 보다 구체적으로 이동하고 있었던 것으로 해석할 수 있다.

5) 임수진, "'적대적 두 국가론' 이후 북한의 남한 관련 보도 변화 및 시사점," 『INSS 전략보고』, 2025.

[그림 1] 2024.1~2025.3. 조선중앙통신 내 한국 언급 기사 속 상위 10개 키워드 빈도 변화 (월별)



이러한 변화는 2023년 12월 노동당 중앙위원회 제8기 제9차 전원회의와 2024년 1월 최고인민회의 시정연설을 통해 새로운 차원에서 구체화되었다. 김정은은 남북관계를 더 이상 동족·동질 관계가 아닌 "적대적인 두 국가관계, 전쟁 중에 있는 두 교전국 관계"로 새롭게 규정하고, 헌법에서도 '자주, 평화통일, 민족대단결'과 같은 표현을 삭제하고 한국을 '제1의 적대국', '불변의 주적'으로 교육하는 내용을 반영할 것을 요구하였다. 이러한 조치는 단순히 대남 비난의 수위를 높이는 데 그치지 않고, 북한의 국가정체성과 대외관계 인식 속에서 남한의 위치를 민족공동체의 일부에서 별개의 적대국으로 재배치하려는 시도였다는 점에서 기존의 대남강경 또는 적대 정책과 구분하여 고려할 수 있다.

'적대적 두 국가론'의 제도화는 그동안 남북관계를 매개해 온 기관 및 조직의 재편에서도 나타났다. 북한은 2024년 초 조국평화통일위원회, 민족경제협력국, 금강산국제관광국 등 남북회담과 경제협력·교류를 담당해 온 기구들을 전면 폐지하였다. 또한 통일전선부를 대적지도사업을 담당하는 당 중앙위원회 10국으로 개편하고, 6·15공동선언실천 북측위원회, 조국통일범민족연합 북측본부, 민족화해협의회 등 민족·통일·화해를 매개해 온 조직들을 해체하거나 정리하였다.[6] 이는 단순한 행정조직 개편이라기보다 남북관계를 협상과 교류, 민족적 연대의 대상으로 관리해 온 기존 제도적 기반을 축소하고, 대남관계를 '대적사업'의

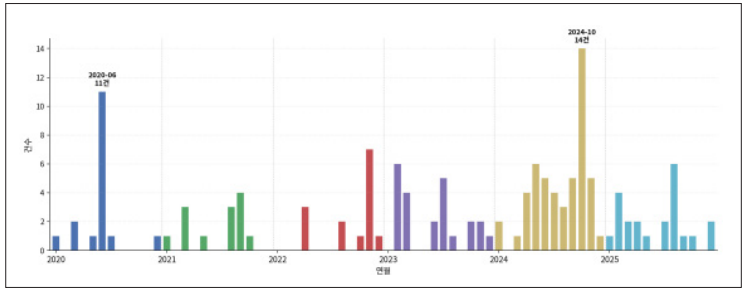
6) 김갑식·장철운·차두현. 『김정은 정권의 대남·통일전략』. (서울: 통일연구원, 2025).

범주에서 다루는 방향으로 조직체계를 재구성한 것으로 볼 수 있다.

공간적 차원에서도 이러한 분리정책이 가시화되었다. 북한은 2024년 10월 경의선 · 동해선 남북 연결도로 일부 구간을 폭파하고 군사분계선 인근에서 장벽 · 지뢰 · 방벽도 설치하였다. 이는 물리적 차원 뿐 아니라 인식론적 차원에서도 과거 남북 교류와 왕래의 기반으로 기능하거나 그 가능성을 상징하던 연결고리를 차단하고, 남북 경계를 교류의 통로가 아닌 군사적 관리 및 분리 · 경계의 대상으로 전환하는 조치였다고 할 수 있다. 따라서 '적대적 두 국가론'은 대남 비난의 빈도나 표현 수위를 높이는 데 있는 것이 아니라, 통일과 교류의 가능성을 지탱해 온 조직 · 상징 · 공간을 재편함으로써 남북관계의 기본 구조를 분리와 적대의 방향으로 재규정하는 전반적 차원의 변곡점이었다고 할 수 있다.

이러한 관계 규정의 구조적 전환이 대남 비난 담화의 지속적인 확장이나 일률적인 강경화 메시지의 발신 등과 반드시 부합하여 진행된 것은 아니었다 할 수 있다. 2024년 북한의 남한 관련 메시지는 '적대적 두 국가론'의 공식화 직후와 남북 간 긴장이 고조된 특정 시기에만 집중되는 양상을 보였다.[7)]

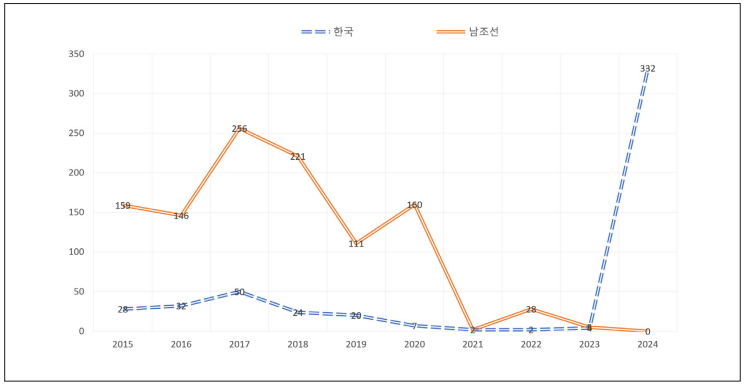
[그림 2] 북한 대남담화 월별 발표 건수 (2020.1.~2025.12.)



또한 '적대적 두 국가론' 이후 예고되었던 헌법 · 영토 · 해상경계 관련 후속 조치도 즉각적이고 일괄적인 형태로 시행되기보다는, 일정한 시차를 두거나 또는 일부분에 제한된 채로 구체화되는 모습을 보였다. 이는 남북관계에 대한 구조적 규정의 변화와 실제 대남 메시지의 운용 양상이 반드시 동일한 속도와 강도로 나타나는 것은 아님을 보여준다. 즉 관계의 기본 틀이 유지되는 상황에서도 대남 메시지의 빈도와 표현 수위는 구체적인 정책조치나 실제 행동과 일정한 간극을 보일 수 있으며, 그만큼 상황에 따라 조정되거나 변화할 여지가 남아 있는 것으로 해석할 수 있다.

이러한 간극은 대남보도의 양적 변화에서도 확인할 수 있다. 2024년 노동신문 기사제목에서 '한국' 또는 '남조선'의 언급은 2023년 9건에서 332건으로 크게 증가하였지만, 이를 곧바로 대남 적대성의 비례적 상승으로 해석하기는 어렵다. 관련 보도의 상당수가 단신이나 외신 인용의 형태를 포함하고 있었고, 한국 관련 기사에서도 '미국', '군사', '전쟁', '평화' 등의 어휘가 함께 높은 빈도로 나타났기 때문이다.[8)] 이는 북한의 대남보도가 남한 자체에 대한 직접적 비난에 한정되기보다, 한미동맹과 군사 · 안보 문제를 포함한 대외정책의 맥락 속에서 남한을 위치시키는 방향으로 이동하는 경향이 점차 강해지고 있음을 보여준다. 따라서 대남보도의 양적 증가는 적대성의 강도 자체보다는 남한이 어떠한 정책적 · 안보적 맥락에서 호명되고 있는지를 함께 고려하여 해석할 필요가 있다.

[그림 3] 노동신문 기사제목 내 '한국', '남조선' 언급빈도 (연도별)



출처: 임수진, "'적대적 두 국가론' 이후 북한의 남한 관련 보도 변화 및 시사점," INSS 전략보고, 2025.

7) 상당수는 대북전단·오물풍선, 무인기 침투 주장, 한미연합훈련 등 구체적인 현안에 대응하는 형태로 발표되었다.

8) 임수진, "'적대적 두 국가론' 이후 북한의 남한 관련 보도 변화 및 시사점,"『INSS 전략보고』, 2025.

이러한 변화들은 2023년 이후 북한의 대남정책을 단순히 '적대성이 강화된 것'으로만 설명하기 어렵다는 점을 보여준다. 보다 분명한 변화는 적대적 언어가 작동하는 관계의 틀이 '민족 내부의 갈등과 통일 경쟁'에서 '국가 간 적대와 군사적 경계 관리'로 이동했다는 데 있다. 북한은 대남기구와 통일 상징을 정리하고, 남한에 대한 호명 방식을 변화시키며, 물리적 연결망을 차단하는 방식으로 남북관계의 구조적 분리를 추진하였다. 반면 대남 메시지의 빈도와 부정기조의 강도는 개별 현안과 대외환경에 따라 증감의 부침을 보였다. 즉 남북관계에 대한 구조적 규정의 변화와 담화에서 표출되는 적대성의 강도는 서로 구분되는 차원에서 변화해 왔다.

이러한 구분은 이후 감성분석에서 확인해야 할 내용과도 연결된다. 분석의 초점은 북한의 대남담화가 시간의 흐름에 따라 일관되게 더 부정적 · 공격적으로 변화했는지를 확인하는 데 그치지 않는다. '적대적 두 국가론' 전후로 대남담화의 감성 수준이 어떠한 변화를 보였는지, 민족 · 통일 · 화해 · 협력과 관련된 긍정적 어휘가 어느 정도 축소되었는지, 반대로 적대 · 전쟁 · 주권 · 안보 등 국가 간 대립을 전제하는 어휘가 어떠한 양상으로 증가하였는지를 함께 살펴볼 필요가 있는 것이다. 이를 통해 '적대적 두 국가론'이 대남담화의 부정적 강도를 일률적으로 높인 변화인지, 아니면 감성의 강도와는 별개로 남북관계를 설명하는 담론적 틀과 어휘 구성 자체를 변화시킨 것인지를 구분하여 분석할 수 있다.

3. 대남담화 감성분석

1) 분석 자료와 방법

본 연구는 조선중앙통신이 발표한 대남 담화 · 성명 등 476건의 원문(2011년 12월~2026년 7월)을 분석 대상으로 한다. 분석의 목적은 개별 표현의 공격성을 판별하는 데 그치지 않고, 김정은 집권 전 기간에 걸쳐 대남담화의 정서적 강도가 어떤 국면에서 상승 · 하락했는지를 시계열적으로 비교하는 데 있다.

북한 어휘의 특성을 반영하기 위해 강한 부정–약한 부정–중립–약한 긍정–강한 긍정의 5단계 감정사전(총 449개 어간)을 자체 구축하였다. 부정 어휘는 297개(강한 부정 142개, 약한 부정 155개), 긍정 어휘는 136개(약한 긍정 79개, 강한 긍정 57개)로 구성하였다. 부정

사전의 규모가 더 커 발생할 수 있는 구조적 편향은 문서별 형태소 밀도를 말뭉치 전체 평균과 표준편차를 기준으로 표준화한 z–score 보정을 통해 통제하였다.

[표 2] 감성분석 사전

분류	등록 형태소(어간) 목록	개수
강한 부정	괴뢰, 역적, 역도, 원쑤, 주구, 앞잡이, 졸개, 꼭두각시, 불한당, 쥐새끼, 미친개, 개무리, 개나발, 승냥이, 악귀, 악당, 야만, 짐승, 인간쓰레기, 인간추물, 인간오작품, 패륜, 파쇼, 깡패, 날강도, 강도적, 무뢰한, 랭혈한, 시정배, 놈팽이, 늙다리, 어중이떠중이, 만고대죄, 대역죄, 만고죄악, 천인공노, 극악무도, 악랄, 극악, 흉악, 추악, 횡포무도, 무지막지, 격멸, 소탕, 섬멸, 불바다, 피바다, 죽탕, 짓뭉개, 짓부시, 쓸어버리, 매장, 처단, 처형, 때려잡, 박멸, 칼탕, 교수대, 죽이, 쳐죽, 태워버리, 날려보내, 끝장내, 결판, 보복, 복수, 징벌, 철추, 추태, 골불견, 무력충돌, 무력행사, 무력침공, 무력도발, 무력침략, 무력사용, 무력점령, 불벼락, 성전, 선전포고, 전멸, 파멸, 멸망, 종말, 비참, 무자비, 가차없, 발악, 광기, 광란, 발광, 미치광이, 전쟁광, 호전광, 대결광, 광신자, 히스테리, 단말마, 만행, 악행, 죄행, 범죄자, 전범, 산송장, 송장, 살육, 학살, 도륙, 란도질, 칼질, 환장, 치떨리, 치를 떨, 분노, 격분, 적개심, 증오, 저주, 용서하지 않, 용납할수 없, 용납못할, 무엄, 오만무례, 철면피, 뻔뻔, 파렴치, 비렬, 루추, 추물, 오물, 독초, 암적, 특대형도발, 특대형범죄, 도발자, 전쟁미치광이, 위협공갈, 압살, 말살, 침략자, 침략군	142
약한 부정	규탄, 비난, 비방, 단죄, 배격, 반대, 항의, 경고, 경종, 유감, 우려, 불만, 불신, 도발, 도전, 위협, 공갈, 협박, 적대, 대결, 대치, 긴장, 격화, 악화, 파국, 파탄, 파괴, 모독, 중상, 헐뜯, 험담, 악담, 걸고들, 시비, 트집, 생억지, 억지, 궤변, 변명, 구실, 핑계, 모략, 날조, 조작, 외곡, 왜곡, 기만, 거짓, 허위, 위선, 술책, 술수, 흉계, 음모, 책동, 작간, 망발, 망동, 망언, 망상, 잡소리, 폭언, 궤치, 궤쳐, 떠들, 떠벌, 고아대, 짖어대, 놀아대, 나발, 실패, 오산, 오판, 착각, 무모, 무분별, 어리석, 가소롭, 우습, 유치, 너절, 케케묵, 진부, 책임, 죄, 잘못, 과오, 전가, 회피, 외면, 묵살, 거부, 거절, 부정, 부인, 철회, 철폐, 중단, 중지, 제재, 압박, 압력, 봉쇄, 고립, 간섭, 침해, 유린, 침범, 강요, 강박, 강압, 전횡, 강권, 불법, 비법, 무법, 부당, 불순, 불공정, 이중기준, 이중적, 차별, 편견, 탄압, 억압, 박해, 차단, 가로막, 저지, 방해, 훼방, 훼손, 분열, 리간, 이간, 수치, 치욕, 망신, 가관, 한심, 경악, 아연, 개탄, 통탄, 한탄, 위기, 재난, 재앙, 화근, 후과, 불장난, 불집, 싸움, 분쟁, 마찰	155
중립	성명, 담화, 대답, 질문, 기자, 발표, 보도, 통신, 위원회, 대변인, 외무성, 국방, 정부, 당국, 회담, 회의, 협상, 론의, 논의, 토의, 제안, 제기, 언급, 표명, 천명, 선포, 공개, 공식, 문제, 사건, 사태, 정세, 상황, 현실, 사실, 내용, 조치, 조항, 협정, 선언, 결의, 정책, 전략, 립장, 입장, 원칙, 기준, 방침, 계획, 목적, 목표, 과제, 방향, 관계, 북남, 남조선, 미국, 일본, 중국, 조선반도, 국제, 세계, 지역, 나라, 인민, 국가, 군사, 무력, 훈련, 연습, 무기, 미싸일, 핵, 위성, 발사, 기술, 과학, 경제, 식량, 지원	80

분류	등록 형태소(어간) 목록	개수
약한 긍정	대화, 접촉, 교류, 협력, 협조, 공조, 화해, 단합, 단결, 평화, 안정, 완화, 해빙, 개선, 발전, 전진, 진전, 진척, 성과, 결실, 해결, 타결, 합의, 정상화, 공감, 공명, 동감, 신뢰, 신의, 성의, 진정성, 진심, 존중, 리해, 이해, 아량, 인내, 자제, 포용, 관용, 노력, 기대, 희망, 바라, 념원, 염원, 지향, 의지, 용의, 호응, 화답, 긍정적, 건설적, 우호, 친선, 선린, 형제, 겨레, 동족애, 성원, 축복, 위로, 고무, 격려, 도움, 기여, 이바지, 공헌, 번영, 공영, 공리공영, 륭성, 복리, 복지, 향상, 개화, 전망, 미래, 광명	79
강한 긍정	영광, 영예, 긍지, 자부, 자랑, 보람, 떳떳, 당당, 승리, 전승, 필승, 무적, 불패, 백전백승, 위력, 막강, 경사, 대경사, 축하, 경축, 환호, 환희, 격정, 감격, 감동, 기쁨, 열광, 찬탄, 경탄, 칭송, 칭찬, 훌륭, 최상, 최대, 최고, 력사적, 획기적, 세기적, 불멸, 영생, 영원, 찬란, 눈부시, 부귀영화, 철통같, 통일, 민족, 동포, 대단결, 혈육, 환영, 지지, 련대, 연대, 자주적, 자주권, 자주통일	57
지도자찬양 (문맥판별)	위대, 경애, 절세, 불세출, 걸출, 탁월, 비범, 특출, 희세, 천출명장, 령장, 현명, 흠모, 숭배, 우러러, 받들, 모시, 자애로운, 어버이, 은인, 은덕, 일심단결, 백전백승, 무진막강, 강위력, 강성	26
(참고) 북한지시 판별표지	김일성, 김정일, 김정은, 수령, 장군님, 원수님, 최고령도자, 령도자, 총비서, 위원장, 백두혈통, 어버이수령, 당중앙	13
(참고) 남한대상 판별표지	남조선, 남측, 대통령, 청와대, 문재인, 박근혜, 이명박, 노무현, 윤석열, 이재명, 한국 정부, 서울	12

주: 감성 점수: $\frac{(2\times\text{강한긍정}+\text{약한긍정}-\text{약한부정}-2\times\text{강한부정})}{\text{감정어 총빈도 (범위 } -2 \sim +2)}$

문서 분류 기준 :
- ≤ −1.20 → 강한 부정
- −1.20 ~ −0.35 → 약한 부정
- −0.35 ~ +0.35 → 중립
- +0.35 ~ +1.20 → 약한 긍정
- ≥ +1.20 → 강한 긍정

형태소 1,000개당 감정어 밀도 8 미만이면 중립 처리
총 추출 내용형태소 수: 242,404개 (고유형태소 10,002개)

감성점수는 (2×강한긍정 + 약한긍정 − 약한부정 − 2×강한부정)을 감정어 총빈도로 나누어 −2에서 +2 사이의 값으로 산출하였으며, 이를 강한 부정(≤−1.20)부터 강한 긍정(≥ +1.20)까지 5단계로 분류하였다. 따라서 연도별 평균값은 개별 담화의 극단성을 보여주는

지표라기보다 해당 시기 대남담화 전체의 정서적 방향과 강도를 비교하기 위한 지표로 이해할 필요가 있다. Kiwi 형태소 분석기를 이용해 476건의 담화를 형태소 단위로 분석한 결과, 총 242,404개의 내용 형태소와 10,002개의 고유형태소가 추출되었다.

2) 분석 결과

연도별 감성점수는 남북관계의 주요 국면과 대체로 일치하였다. 2018년(+1.50)과 2019년(+0.72)은 분석기간 중 가장 높은 값을 기록했으며, 이는 평창올림픽과 남북 · 북미 정상회담이 이어진 대화 국면과 맞물린다. 이 시기 담화 중에서 '평화' · '대화' · '민족' · '화해'와 같은 표현은 증가하였고 직접적인 대남 비난은 감소하였다.

다만 이러한 감성점수의 상승을 북한이 남한 정부를 신뢰하거나 남북관계를 안정적인 협력관계로 인식하기 시작했다는 증거로 해석하기는 어렵다. 2018~2019년 담화에서 증가한 긍정어는 남한 정부, 문재인 정부의 대북정책, 또는 남북 간 제도적 협력 그 자체에 대한 호의적 평가에서만 산출된 것이 아니었다. 오히려 '우리민족끼리', '민족자주', '자주통일', '민족대단결', '온 겨레', '조국통일'과 같은 어휘가 반복적으로 결합되면서 긍정적 감성의 상당 부분은 민족공동체와 통일의 당위에 귀속되었기 때문이다. 이러한 표현은 남북관계를 상호 주권국가 간의 대등한 협력관계로 규정하기보다, 한민족의 공동운명과 자주적 통일이라는 규범적 틀 안에 배치하는 북한의 전통적 대남 · 통일담론을 활성화한 것이었다고 할 수 있다. 실제로 북한은 2018년 신년사에서 남북 사이의 문제를 '우리민족끼리'의 원칙에서 해결해야 한다고 주장하였고, 판문점선언 역시 남북관계 개선과 공동번영 · 통일의 방향을 '민족자주'의 원칙과 결부시켜 설명하였다.[9)]

'우리민족끼리'와 '민족자주'는 가치중립적인 화해의 언어라고 단순 해석하는 데에는 주의를 기울일 필요가 있다. 이들 표현은 남북문제를 외세의 개입 없이 민족 당사자들이 해결해야 한다는 원칙을 표방하는 동시에, 한미동맹 · 대북제재 · 미국의 비핵화 협상 관여를 남북관계 발전을 제약하는 외부 요인으로 설정하는 정치적 기능을 수반하기 때문이다.[10)] 따라

9) "북남관계를 개선하고 민족적화해와 단합을 이룩하며 조국통일위업을 추동하는것은 온 민족의 한결같은 지향이며 더는 미룰수 없는 시대의 절박한 요구입니다.... 우리는 북남관계를 개선하고 민족적화해와 단합을 이룩하는데서 제기되는 문제들을 성의있는 자세에서 풀어나갈 용의가 있으며 앞으로 북과 남이 마주앉아 우리 민족의 중대사를 진지하게 론의할수도 있습니다." 김정은, 신년사, 『노동신문』, 2018.1.1.

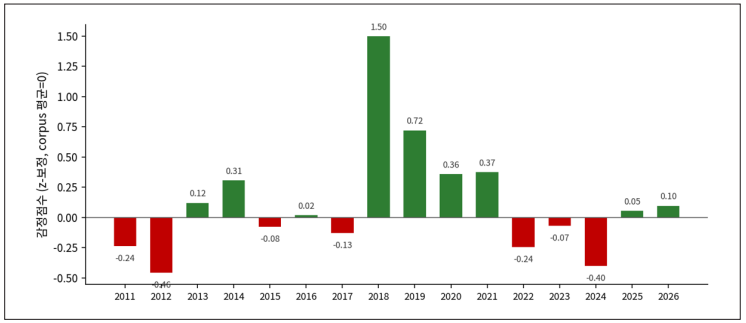
10) 김병로, 『한국과 조선』, 2024, 서울대학교 출판문화원.

서 평화 · 화해 · 대화 · 번영과 같은 긍정어는 북한의 대남정책 완화 또는 남한 정부에 대한 신뢰의 직접 지표라기보다, 북한이 남북관계의 의제와 해결방식을 민족자주 및 통일의 틀 속에서 주도하려 했음을 보여주는 담론적 지표로 이해할 수 있다. 2019년 김정은은 신년사를 통해 또 한번 판문점선언, 9월 평양공동선언, 남북 군사분야 합의서를 "동족상잔을 종식" 시키는 사실상의 불가침선언이었다고 평가하면서도, 남북관계 발전과 평화번영, 조국통일의 전진을 위한 것이었음을 강조하였다.[11] 다시 말해 북미협상 및 남북관계 개선의 국면에서 대남 담화의 긍정기조가 강화된 것은 분명하지만, 구체적인 논의는 결과적으로 민족 · 통일 · 자주라는 북한식 남북관계의 규정에 여전히 고정되어 있었다고 볼 수 있다. 2018~2019년 감성점수의 상승은 적대적 표현의 감소와 평화 · 대화 관련 표현의 증가라는 점에서 남북관계의 유화국면을 반영하고 있다. 그러나 이를 북한의 대남 인식이 적대에서 유화로 전면 전환되었다는 의미로 확대 해석하기보다는, 북한이 정상회담과 협상 국면을 활용하여, 남북관계를 '민족 내부의 문제'로 재강조하고 통일 · 민족공조 · 자주라는 기존의 규범적 틀을 복원 · 강화했다는 사실을 주지할 필요가 있다.

하노이 북미정상회담 결렬 이후 대남담화 감성점수는 하락하기 시작하여, 2022년부터 부정 수치로 전환되었다. 하노이회담 결렬을 기점으로 남북 및 북미 대화가 교착되는 가운데 감성점수가 하락세를 나타나기 시작했다고 해석할 수 있는데, 이는 2023년 말 '적대적 두 국가' 선언 이전부터 나타난 부정적 담화의 흐름을 증명하고 이러한 부정적 기조가 지속된 결과로 해석할 수도 있다. 이러한 흐름은 2024년에 더욱 뚜렷해졌다. 감성점수는 2024년 −0.40으로 분석기간 중 최저치를 기록하였고, 이는 2023년 12월과 2024년 1월 북한이 남북관계를 '적대적 두 국가', '전쟁 중인 두 교전국'으로 규정한 시기 직후에 나타난 결과로 볼 수 있다. 오물풍선, GPS 전파교란, 평양 무인기 사건 등 실제 남북 간 긴장 요인이 확대되는 가운데 담화 내 부정기조가 지속되었고, 2024년 10월 15일 발표된 김여정의 대남 담화는 개별 담화들 중에서 가장 높은 수준의 부정 수치를 기록하였다.

11) 김정은, "신년사," 『노동신문』, 2019.1.1.

[그림 4] 연도별 평균 감성점수 (z-보정)



감성점수에서 2024년 부정점수가 가장 높은 수준으로 나타났다는 것은, 특정 사건이나 개별 담화에 국한된 일시적 반응이라기보다, 2024년 대남담화 전반에 부정기조가 보다 광범위하게 나타났음을 보여준다. 다만 이러한 결과는 담화의 정서적 강도를 측정한 것이므로, 이를 곧바로 대남정책에 대한 강경화 또는 군사적 위협의 수준과 동일하게 해석하는 데에는 무리가 있다. 2024년은 대남 적대성이 '전례 없이 강화된 시기'라기보다, 대남담화의 부정성이 분석기간 중 가장 강하게 표출된 시기로 볼 수 있다.

여기서 중요한 점은 2024년의 부정기조가 과거와 다른 관계 규정 속에서 나타났다는 점이다. 앞서 논한 바와 같이 김정은 집권 초기에도 남한 정부에 대한 강한 비난과 부정적 표현은 반복적으로 나타났지만, 당시에는 남북관계를 기본적으로 '민족 내부의 특수관계'와 통일의 대상으로 전제하는 틀이 유지되었다. 반면 2023년 말 이후 북한은 남북관계를 '적대적 두 국가', '전쟁 중인 두 교전국'으로 규정하면서 남한을 별개의 적대국가로 호명하기 시작하며 적대 담화를 생산하였다. 따라서 2024년 북한의 대남담화에서 나타난 부정기조는 단순한 표현 강도의 상승만이 아니라, 기존의 민족 · 통일 관계에서 벗어난 새로운 관계 규정과 결합하여 나타났다는 점에서 김정은 집권 초기의 강경 담화와 구분하여 살펴볼 필요가 있다.

2024년 최저치를 기록했던 감성점수는 2025년 0.05, 2026년 0.10으로 상승하며 다시 '중립'에 가까운 수준으로 전환되었다. 이는 '적대적 두 국가'라는 관계 규정이 공식적으로 유지되는 상황에서도 대남담화의 부정적 강도가 2024년의 수준으로 고정되어 있지는 않았음을 보여주는 부분이다. 다시 말해, 남북관계를 적대적 국가관계로 규정한 정책적 틀과 실제 담

화에서 표출되는 부정기조의 강도가 반드시 동일한 방향과 수준으로 지속되는 것은 아니라는 점을 설명해준다.

이와 관련하여 2025년 6월 한국 정부가 대북 확성기 방송을 중단한 직후 북한이 대남 소음방송을 중지한 사례를 고려할 수 있다. 이 조치는 북한이 '적대적 두 국가'라는 관계 규정을 수정한 것은 아니지만, 그 틀이 유지되는 상황에서도 남한의 조치에 대응하여 긴장 수준을 조정한 사례로 생각할 수 있다. 즉 관계의 구조적 규정과 실제 적대행위의 강도가 반드시 동일하게 움직이지는 않았다는 것이다. 이러한 점에서 2025~2026년 감성점수의 상승 역시 관계 개선의 신호로 확대 해석하기보다는, '적대적 두 국가'라는 틀이 지속되는 가운데서도 대남담화의 부정적 강도가 일정한 범위에서 조정될 수 있음을 보여주는 결과로 해석할 수 있다.

2024~2025년 어휘별 빈도의 경우, 대남담화를 구성하는 어휘의 범위가 이전 시기에 비해 적대와 충돌을 중심으로 뚜렷하게 집중되는 양상이 확인된다. 강한 부정 범주에서는 '괴뢰'(40회)와 함께 '깡패'(32회) · '오물'(19회) · '대결광'(15회) 등 직접적이고 모욕적인 지칭어가 높은 빈도로 나타났으며, 약한 부정 범주에서도 '도발'(132회) · '위협'(120회) · '적대'(100회) · '대결'(64회) · '경고'(38회) 등 대립과 충돌 상황을 직접적으로 지시하는 어휘가 상위에 위치하였다. 반면 긍정 범주에서는 '평화'(65회) · '안정'(55회) 등 제한된 어휘만이 상대적으로 높은 빈도를 보였다. 이전 시기 대남담화에서 빈번하게 사용되었던 '민족'은 72건 가운데 단 1회 등장하였으며, '겨레' · '동포' · '합의' 역시 사실상 소멸에 가까울 정도로 사용 빈도가 낮아진 모습을 확인할 수 있었다. 이러한 어휘 구성의 변화는 2024년 감성점수가 분석기간 중 가장 낮게 나타난 배경을 보다 구체적으로 보여준다. 즉 2024년의 높은 부정점수는 단순히 비난 표현의 강도가 높아진 결과라기보다, 대남담화에서 민족 · 통일 · 합의와 같이 남북관계를 연결하는 긍정적 어휘가 크게 축소되는 동시에 적대 · 도발 · 위협 · 대결 등 부정적 어휘가 집중적으로 사용된 결과로 볼 수 있다.

3. 평화공존에의 함의

앞서 논했듯이 '적대적 두 국가론'은 통일 · 민족 개념의 폐기, 대남기구의 정리, 남북관계의 국가 간 관계 재규정 등 기존 대남정책의 기본 틀을 변경했다는 점에서 구조적 변화로 볼 수 있다. 반면 감성분석 결과에서 확인되는 대남담화의 감성점수는 2024년에 가장 높은 수준 부정 기조를 보여주었음에도 이후 다시 완화되는 등 일정한 변동성을 보였다. 즉 관계 규정과 제도적 조치의 변화는 구조적인 차원에서 지속성을 보이는 반면, 담화에서 표출되는 적대성의 강도는 시기와 상황에 따라 조정되는 서로 다른 변화 양상을 보였다.

이러한 차이는 '적대적 두 국가론'을 통해 북한에서 주장하는 구조적 인식 전환과 담화를 통한 북한의 대남 적대성이 김정은 집권 이후 전례 없는 수준으로 높아지고 있다는 주장을 구분할 필요가 있음을 보여준다. 다시 말해, 2023년 말 이후 북한 대남정책에서 가장 두드러진 변화는 적대적 표현의 절대적 강도가 지속적으로 상승했다는 데 있기보다, 2024년 이후 오히려 완화된 양상을 보였으며, 반면 김정은, 김여정을 위시한 '적대적 두 국가 관계'로서의 규정은 지속되었다는 사실을 고려할 필요가 있는 것이다. 따라서 대남담화의 적대 강도와 남북관계의 구조적 재규정을 동일선상에서 고려하기보다, 양자 간의 일치와 간극을 구분하여 살펴볼 필요가 있다.

실제로 2022년(−0.24)과 2024년(−0.40)의 점수를 2011년(−0.24), 2012년(−0.46)과 비교하면 절대적 차이는 크지 않다. 부정어휘의 출현 빈도와 문서별 분포를 함께 고려해도 2024년의 적대성이 김정은 집권 초기 강경 국면을 압도했다고 단정하기 어렵다. 따라서 현재의 핵심 변화는 적대의 '강도'가 완전히 새로운 수준으로 상승했다기보다, 유사한 수준의 강경성이 '국가 간 적대관계'라는 새로운 프레임 속에서 어떻게 제도화되었는지를 살펴보아야 한다. 또한 '괴뢰' · '적대'와 같은 부정 어휘의 사용은 지속되었지만 2024년 이후 그 출현 빈도와 평균 강도는 다소 낮아졌음을 고려해야 한다. 이는 정책 프레임이 유지되는 가운데 담화 강도는 별도로 조정될 수 있음을 보여준다.

이러한 분리는 담화와 행동의 시간적 관계에서도 나타난다. 부정 담론은 주요 정책 전환이나 적대 노선 선언 이후 그 기조를 정당화하고 강화하는 방향으로 지속되는 경향이 있는 반면, 긍정 어조의 출현이나 부정 어조의 완화는 실제 대화 재개나 유화 조치보다 앞서 나타나는 양상이 나타났다. 따라서 감성점수는 현재 상태의 강도뿐 아니라 정책 전환의 시간적 방향을 판별하는 보조지표로 활용될 수 있다.

2018년 1월 북한의 평창올림픽 참가 표명 직전 대남담화 감성점수는 2017년 9월 −0.51에서 이후 11월 −0.05, 12월 −0.04로 상승했다. 반대로 '적대적 두 국가론'이 2023년 12월 공식화된 이후 감성점수는 2024년 1월부터 하락 양상을 나타냈고, 2024년 10월 무인기 사건 이후에는 개별 담화에서 전 기간 최고 수준의 부정치가 나타났다. 이러한 차이는 부정 담론이 정책 전환 이후의 정당화 · 반응 기능을, 긍정 담론이나 부정 완화는 일부 국면에서 선행적 · 예고적 기능을 수행할 수 있음을 시사한다. 결국 현재의 강경기조를 평가할 때에는

'적대적 두 국가론'이라는 구조적 선언과 그 이후 실제 담화 강도의 변동을 함께 보아야 하며, 이 점이 결국은 본 연구에서 궁극적으로 살펴보고자 하는 '평화공존'에 대한 시사점을 도출하는 실증적 연결고리가 된다.

'적대적 두 국가론'은 남북관계를 민족 내부의 특수관계에서 적대적 국가관계로 재규정했다는 점에서 관계의 '질적 인식 전환'으로 규정할 수 있을 것이다. 통일 · 민족 담론과 대남기구의 폐지, 조직과 상징체계의 정비, 2026년 헌법 개정으로 이어진 일련의 조치는 이러한 관계 재정의가 단순한 수사가 아니라 구조화 · 제도화의 방향으로 진행되었음을 보여준다. 따라서 최근 변화의 심각성을 '감성점수가 과거와 비슷하다'는 이유만으로 축소해서는 안될 것이다. 앞장의 분석에서 2024년의 부정 강도(−0.40)는 최저치였지만 집권 초기의 2011~2012년(−0.24~−0.46)과 크게 다른 수준은 아니었다는 점을 이와 관련해서 고려할 수 있는데, '두 국가'라는 관계틀의 변화가 적대적 담화의 강도를 악화시킨 것은 아니라는 사실은, 최근의 변화가 적대성의 양적 심화라기보다 남북관계를 규정하는 관계 범주와 정치적 지위 자체를 재설정한 데에 그 본질이 있음을 보여준다.

이 구분은 평화공존 논의를 가능하게 하는 주요한 전제가 될 수 있다. 만약 '두 국가' 규정과 '적대성'의 강도가 하나의 일체화된 정책구조를 형성한다면 두 국가론이 유지되는 한 긴장 완화의 공간도 거의 존재하지 않을 것이다. 그러나 반대로 두 변수의 변화 속도가 다르다면, 관계 규정이 단기간 지속되더라도 적대의 강도와 행동 수준은 조정될 수 있다. 따라서 문제는 '두 국가론이 곧 철회될 것인가'가 아니라, 그 틀 안에서 적대성이 어떤 조건에서 강화 · 완화되고 실제 행동으로 전환되는가를 규명하는 데 있다.

북한의 대남 적대 담론은 대체적으로 다음과 같은 세 가지 기능을 갖는 것으로 볼 수 있다.[12] 첫째, 북미대화 가능성이 열릴 경우 한국의 중재 · 개입 공간을 축소하는 효과, 둘째, 북러협력과 진영외교를 정당화하는 효과, 셋째, 대내적으로 외부 위협을 명확히 하여 체제 결속을 강화하는 효과이다. 중요한 점은 이러한 기능이 대남 적대성의 '최대치'를 항상 요구하지는 않는다는 것이다. 목적을 달성하는 데 필요한 수준에서 강도를 조절할 수 있기 때문에, 구조적 적대관계가 유지되면서도 담화의 실제 강도는 집권 초기와 비슷하거나 그보다 낮은 상태가 가능하다.

이 관점에서 보면 담론과 제도화 사이의 온도차 역시 '완화'보다는 선택적 제도화의 문제로 해석할 수 있다. 김정은은 2024년 1월 대한민국을 '제1의 적대국, 불변의 주적'으로 헌법에 명시할 것을 지시했지만, 2026년 3월 개정 헌법은 영토 조항의 신설과 통일 관련 조항의 삭제를 통해 두 국가관계의 골격을 제도화하면서도 해당 표현 자체를 그대로 명문화하지는 않았다.[13] 다만 이러한 간극을 곧바로 유화 신호로 해석하는 것을 경계하는 한편, 북한이 '두 국가'라는 구조적 규정을 제도화하면서도 적대성의 표현 방식과 강도에는 일정한 정책적 선택의 여지를 남겼다는 사실을 주목할 필요가 있다. 즉, 대남 강경기조가 협상 환경, 대외전략, 대내 결속 필요에 따라 조정될 수 있다는 사실을 시사한다는 것이다. 제도화의 불완전성은 관계 개선의 증거라기보다, '구조는 고정하되 강도는 선택적으로 운용하는' 정책 방식의 한 사례로 볼 수 있다.

따라서 구조적인 차원에서의 인식 전환과 담화에서 보여지는 적대성의 강도 사이에 나타나는 간극은 대남정책에 대한 신축성과 연결지어 생각되어야 한다. 북한은 남한을 별도의 적대국으로 규정하는 구조적 틀을 유지하면서도, 그 틀에서 어느 정도의 언어적 · 행동적 적대성을 사용할 것인지는 대외전략적 필요에 따라 조절할 수 있다. 이는 완화 가능성을 열어두는 동시에, 동일한 이유로 언제든 다시 격화될 수 있음을 뜻하기도 한다.

4. 결론

이상의 논의를 종합하면 평화공존의 과제는 '북한의 적대성의 강도가 높아지고 있다거나 또는 최근 완화되고 있다'는 판단에서 출발해서는 안 될 것이다. 현재의 구조적 단절은 실재하고, '적대적 두 국가론'의 제도적 기반 역시 단기간에 소멸할 가능성이 낮다. 다만 본 연구

12) 성기영(2025)은 '적대적 두 국가' 선언 이후 북한이 발신한 60여 건의 대남·대외 메시지를 분석한 결과, 선언 직후를 제외하면 예고된 후속조치가 일관되게 전개되지 않았고 메시지의 빈도와 내용도 불규칙했다고 평가하였다. 그는 이를 북한이 '신냉전'과 '다극화' 국제질서에 편승하는 대외전략을 확대하는 과정에서 대남정책을 재배치한 결과로 해석하였다. 한기범(2024) 역시 김정은이 '적대적 두 국가관계'론을 대남정책 전환에만 한정하지 않고 '주도적인 대외정책 추진'과 연결했다는 점에 주목한다. 대남 초강경 대응과 서방권에 대한 제한적 문호 개방이 동시에 나타난 사실은 대남 적대 노선이 국제무대에서 한국의 역할을 축소하고 북한의 외교적 선택지를 넓히는 수단으로 사용될 수 있음을 보여준다.
2025년 이후 심화된 북러 밀착과 사회주의권 외교, 다극체제 편승 전략 역시 이러한 맥락과 연결된다. 북한은 러시아와의 군사·정치 협력을 대외적 자율성과 체제 안정성을 확대하는 자산으로 활용하고 있으며, 이 과정에서 남한을 별개의 적대국으로 규정하는 담론은 한미일 협력을 비판하고 진영적 외교를 정당화하는 기능을 수행한다.
성기영, "'적대적 두 국가론' 이후 북한의 대남전략과 대외전략의 연계," 『INSS 전략보고』 No. 336 (국가안보전략연구원, 2025.6); 한기범, "북한의 대남 적대정책과 대외정책 연계," 아산정책연구원 이슈브리프(2024.3.28).

13) 김일기 · 김인태, "북한의 개정 헌법 분석과 정책적 고려 사항," 『INSS 전략보고』 No. 398, 국가안보전략연구원, 2026.

에서 수행한 감성분석이 보여주는 것은 그 구조적 규정과 적대성의 강도가 고정되어 있지 않다는 사실이다. 따라서 평화공존의 현실적 공간은 두 국가론의 즉각적 철회보다 대남 적대 기조에서 적대성의 강도를 낮추고 다시 강경화되는 것을 통제하는 데서 찾아야 한다.

이러한 결과는 평화공존의 가능성이 북한의 두 국가론을 즉각 철회시키는 데에서만 발견되는 것이 아니라, 적대의 언어가 어떠한 대상과 맥락에서 동원되고, 그 언어를 대체하거나 완충할 수 있는 개념적 · 의제적 공간이 어디에 남아 있는지를 탐색하는 데서도 모색될 수 있을 것이다. 그 실질적 과제는 적대적 관계 규정이 지속되는 조건에서도 남북관계의 언어가 '적대국', '교전국', '국경', '전쟁'이라는 단일한 어휘 체계로 고착되는 것을 완화하고, 상호 접촉과 해석이 가능한 최소한의 담론적 공간을 보존하는 데 있다. 평화공존은 북한의 적대적 두 국가론을 수용하거나 이에 대칭적인 적대언어로 대응하는 방식이 아니라, 상대 체제의 실재를 인정하되 흡수 · 붕괴 · 무력에 의한 현상변경을 전제하지 않는 언어를 일관되게 유지하는 데서 출발할 수 있다. 이때 북한 체제의 실재를 존중하는 것과 북한의 핵보유국 지위, 군사적 위협 또는 일방적 영토 · 국경 주장을 승인하는 것은 분명히 구별되어야 한다.

또한 현 단계에서 남북 간 접촉 가능성은 통일이나 포괄적 정치협상의 언어보다 재난 · 감염병 · 보건의료 · 이산가족 · 접경환경 등 비정치적 · 인간안보 의제를 중심으로 모색할 필요가 있다. 이러한 의제는 남북이 하나의 민족공동체라는 규범적 전제를 공유하지 않더라도, 양측이 공통의 위험과 생활상의 문제를 공유하는 인접 사회라는 최소한의 관계 인식을 유지할 수 있게 한다. 이와 함께 한국 사회 역시 북한 정권의 정책과 군사행동에 대한 비판을 북한 주민과 북한 사회 전체에 대한 적대적 인식으로 확장하지 않음으로써, 상호 적대적 재현이 다시 적대적 행동을 강화하는 악순환을 경계할 필요가 있다. 따라서 현 단계의 평화공존 담론은 포괄적인 통합담론을 새롭게 구축하는 데 우선하기보다, 상이한 관계 규정이 병존하는 조건에서도 제한적 접촉과 상호 해석이 가능하도록 최소한의 담론적 · 실천적 공간을 유지하는 데 초점을 둘 필요가 있다.

이러한 접근을 위해서는 무엇보다 '두 국가'라는 관계 규정과 '적대성'의 강도를 하나의 고정된 정책적 결합으로 간주하지 않는 분석이 필요하다. 북한은 남북관계를 별개의 국가관계로 재규정하는 방향을 지속하면서도, 실제 대남담화의 빈도와 강도는 북미관계, 북러협력, 군사적 긴장 등 대내외 정세에 따라 조정되는 양상을 보였다. 2026년 개정 헌법에서도 두 국가관계의 구조가 강화되는 가운데 '제1의 적대국'이라는 표현이 그대로 명문화되지 않았다는 점은 이러한 차이를 보여주는 사례로 볼 수 있다. 즉 관계의 구조적 분리는 제도적으로 지속될 수 있지만, 그 관계 안에서 표출되는 적대성의 수준과 방식까지 항상 동일한 강도로 유지

되는 것은 아니다. 따라서 현재의 대남기조는 '구조적 분리'와 '가변적인 적대 강도'가 결합된 형태로 이해하는 것이 보다 적절하다.

이러한 구분은 평화공존의 과제를 보다 구체적으로 설정할 수 있게 한다. 단기적으로는 '두 국가론'의 철회나 통일담론의 복원을 관계 개선의 선행조건으로 설정하기보다, 적대적 관계 규정이 유지되는 상황에서도 군사적 긴장과 상호 적대행동의 수준을 낮추는 데 우선순위를 두어야 한다. 군사적 위기소통 채널의 복원, 접경지역에서의 상호 자극 억제, 비군사적 · 인도적 의제를 중심으로 한 제한적 접촉은 이러한 목적을 위한 현실적인 출발점이 될 수 있다. 이때 평화공존은 적대성이 완전히 해소된 상태를 의미하기보다, 적대적 인식과 구조가 일정 부분 지속되더라도 그것이 군사적 충돌이나 상호 적대의 확장으로 이어지지 않도록 관리하는 잠정적이고 실천적인 관계 상태로 정의할 수 있다.

향후 연구에서는 이러한 구분을 보다 정교하게 검증할 필요가 있다. 감성분석을 장기 시계열 수준에서 한 단계 확장하여 북미 · 북러 관계 변화, 접경지역 군사행동, 법제 및 조직 개편과 같은 정책 변수와 결합함으로써, '관계 규정의 구조화'와 '적대성 강도의 변화'가 어떠한 조건에서 서로 일치하거나 분리되는지를 교차 분석할 수 있을 것이다. 이를 통해 북한 대남정책의 완화 가능성과 재격화 위험을 동시에 평가하고, 평화공존이 가능해지는 조건과 그 한계를 보다 구체적으로 제시할 수 있다. 결국 김정은 정권의 대남정책 변화에서 주목해야 할 것은 적대성의 절대적 강도만이 아니라, 그 적대성이 어떠한 관계 규정과 정책환경 속에서 구성되고 조정되는가 하는 점이다. 이러한 인식은 현재의 구조적 단절을 과소평가하지 않으면서도, 그 내부에 존재하는 제한적 변화 가능성을 포착하고 평화공존의 현실적 공간을 모색하는 데 중요한 출발점이 될 수 있다.

[참고문헌]

- 국회도서관 국가전략포털. “(2026) 북한 헌법 개정 분석1: 정치 분야.” 2026.
- 김병로. 『한국과 조선』. 서울대학교 출판문화원 (2024).
- 김상권 · 박철수. “2018년 노동신문 사설과 한반도의 정치적 · 사회적 사건간의 연관성 분석–텍스트마이닝 분석을 중심으로–.” 『북한연구학회보』 23집 2호 (2019).
- 김상기. “김정은 정권 대남정책의 변화: 남한의 대북정책에 대한 반응성을 중심으로.” 『한국정치연구』 33권 3호 (2024), pp. 95~126.
- 김연철. “한민족 공동체 통일방안의 역사적 형성과 국내 합의 구조.” 『북한연구학회보』 29권 2호(2025), pp. 111~135.
- 김일기 · 김인태. “북한의 개정 헌법 분석과 정책적 고려 사항.” 『INSS 전략보고』 No. 398, 국가안보전략연구원, 2026.
- 남길임. 『한국어 텍스트 감성 분석』. 서울: 커뮤니케이션북스, 2022.
- 성기영. “‘적대적 두 국가론’ 이후 북한의 대남전략과 대외전략의 연계.” 『INSS 전략보고』 No. 336. 국가안보전략연구원, 2025.6.
- 안문석. “북한 강경 대남정책의 원인과 그 지속성 고찰.” 『Crisisonomy』 21권 12호(2025), pp. 139~154.
- 오경섭 · 이경화. 『김정은 정권의 대남정책 및 통일담론: 텍스트마이닝을 이용한 분석』. 서울: 통일연구원, 2016.
- 이중구. “북한의’적대적 두 국가론’과 남북관계 전망.” 『통일정책연구』 33권 1호(2024), pp. 29~54.
- 임수진. “김정은시대 북한의 대외 적대담론 연구: 『로동신문』 속 ‘미제’, ‘일제’, ‘남조선괴뢰’를 중심으로.” 『통일과평화』 14집 2호 (2022).
- 임수진. “‘적대적 두 국가론’ 이후 북한의 남한 관련 보도 변화 및 시사점.” 『INSS 전략보고』. 국가안보전략연구원, 2025.
- 임수진. “김정은 시기 북한의 국면별 대남담화 변화 및 전략적 시사점.” 『INSS 전략보고』. 국가안보전략연구원, 2026.
- 정승호 · 이현태. “노동신문 텍스트 분석을 통한 북한의 ‘중국특색사회주의’ 수용 태도 분석.” 『비교경제연구』 29집 2호 (2022).
- 최장호 · 이정균 · 이희선. “2025년 북한의 대외관계 평가와 2026년 전망.” 『KIEP 세계경제 포커스』. 대외경제정책연구원, 2026.2.13.
- 하태원. “북한 ‘두 국가론’ 헌법화와 새로운 남북관계 구상.” 세종연구소 정세와정책, 2026.5.18.
- 한기범. “김정은 정권의 대남정책 평가.” 『북한학보』 45집 1호(2020), pp. 5~55.
- 한기범. “북한의 대남 적대정책과 대외정책 연계.” 『아산정책연구원 이슈브리프』, 2024.3.28.
- 『법률신문』. “최근 북한 헌법 개정 2026년 3월 동향.” 2026.6.8.

[발표3]

한국인들의 평화의식과 평화공존의 함의

발표: 이상신 (통일연구원)

토론: 김일기 (국가안보전략연구원)

한국인들의 평화의식과 평화공존의 함의

KINU 통일의식조사 2014~2026년 자료 분석

이상신
(통일연구원)

1. 서론

이재명 정부의 통일부는 2026년 5월에 발간된 『2026 통일백서』에서 남북관계를 “통일을 지향하는 평화적 두 국가”로 규정했다 (통일부 2026a). 같은 해 3월 심의된 제5차 남북관계 발전기본계획은 “한반도 평화공존과 공동성장”을 비전으로 내걸었다(통일부 2026b).[1] 통일을 최종 목표에서 내리지 않으면서도 당면 목표는 공존으로 옮긴 것이다. 김연철(2026)의 표현대로 목표로서의 통일 원칙은 유지하되, 실제 정책의 무게중심은 평화공존에 놓인 것으로 평가할 수 있다.

이러한 정책 전환의 배경으로 자주 거론되는 것이 여론의 변화이다. 통일이 필요하다는 응답이 꾸준히 감소하고 있다는 사실은 통일연구원, 서울대학교 통일평화연구원 등 여러 조사기관의 결과에서 반복적으로 확인된다(서울대학교 통일평화연구원 2025; 이상신 외 2025a). 통일 여론의 후퇴를 근거로 정책 목표를 공존으로 옮기는 논리에는 통일 여론의 후

1) 통일부, 『이재명 정부의 한반도 평화공존 정책』(2026. 2. 3.); 통일부, 『2026 통일백서: 2025 한반도 평화공존의 기록들』(2026. 5. 18.);

퇴가 곧 평화공존 선호의 상승을 뜻하며, 따라서 평화공존 정책은 여론의 지지 위에 서 있다는 전제가 숨어 있다.

그러나 이 전제는 아직 경험적으로 충분히 검증되지 않았다. 우선 통일 필요성이 줄었다는 사실과 평화공존을 원한다는 사실은 논리적으로 별개의 명제이다. 평화 연구의 오랜 프레임을 통해 보면, 전쟁의 부재로서의 평화와 구조적 폭력의 부재로서의 평화는 다르며(Galtung 1969), 한반도의 공존 역시 불안정한 평화에서 안정적 평화에 이르는 여러 단계를 가질 수 있다(이상근 2015). 통일을 원하지 않는 사람이 반드시 평화공존을 원하는 것은 아니며, 단순히 북한 문제에서 이탈한 무관심의 결과일 수도 있다. 다음으로 기존 연구는 통일 태도의 결정요인을 다루었을 뿐(이내영 2014; 김병조 2015; 정동준 2016), 평화공존 선호 자체를 종속변수로 놓고 그 구조를 분석한 경우는 드물다. 통일연구원의 『한국인의 평화의식』 시리즈(박주화 2018; 박주화 외 2019)가 평화 태도를 직접 측정했으나 2021년판 이후 중단되었고, 평화공존이 공식 정책 기조가 된 시점의 관측치는 없다. 마지막으로 정책 지지율이라는 단일 지표는 그 지지가 어떤 인식에서 나오는지를 보여주지 못한다는 한계가 있다.

이 연구는 통일연구원이 2014년부터 실시해 온 KINU 통일의식조사의 16차의 조사 자료를 분석하여, 평화공존 선호의 증가 추세를 확인하고 그 원인과 구조를 규명하는 것을 목적으로 한다. 특히 정책 공식화 이후 처음 실시된 2026년 4월 조사를 중심으로 세 가지 질문에 답하려 한다. 누가 평화공존을 선호하는가? 평화공존 선호는 통일에 대한 포기를 의미하는가? 국민은 정부의 평화공존 정책을 어떻게 평가하는가?

분석 결과를 미리 소개하면 다음과 같다. "남북이 평화적으로 공존할 수 있다면 통일은 필요 없다"는 데 동의하는 응답은 2016년 43.1%에서 2026년 66.9%로 올랐고, 2026년 조사에서 "평화공존 우선"을 택한 응답은 57.6%로 "통일 우선"(16.4%)의 세 배를 넘었다. 그러나 이 선호는 이념이나 지지정당으로는 거의 설명되지 않았다. 평화공존 선호를 가르는 것은 정파가 아니라 민족적 통일 당위의 약화와 북한을 협력 상대로 보지 않는 인식이었다. 평화공존에 동의하는 응답자의 3분의 2는 통일이 필요 없다고 답했으며, 이들은 통일을 원하면서 공존에 동의하는 집단보다 대북 관여에 소극적이었다. 즉 평화공존 선호의 다수는 통일의 경로가 아니라 통일의 대체재로서 공존을 택하고 있었다. 한편 정부의 통일 · 대북정책 평가는 평화공존 선호와 무관했고, 지지정당과 국정운영 평가가 좌우했다.

이 글은 다음과 같은 순서로 구성되었다. Ⅱ장에서 KINU 통일의식조사의 연혁과 설계, 주요 문항을 소개한다. Ⅲ장은 통일과 평화공존에 대한 태도의 시계열 변화를 기술통계로 살펴본다. Ⅳ장은 2026년 자료의 회귀분석을 통해 평화공존 선호의 결정요인, 통일 필요성과의 관계, 정책 평가의 구조를 분석한다. Ⅴ장에서 분석의 한계와 함의, 정책제언을 제시한다.

2. KINU 통일의식조사

1) 연혁과 목적

KINU 통일의식조사는 통일연구원이 2014년부터 매년 실시하는 전국 성인 대상 면접조사이다. 첫 조사는 『2014 남북통합에 대한 국민의식조사』라는 이름으로 남북통합의 수용성과 사회통합 역량을 측정하려는 목적에서 출발했다(박종철 외 2014). 2016년과 2017년까지는 같은 이름을 유지했고, 통일 · 북한 · 대북정책 · 북한이탈주민 · 안보와 주변국 인식으로 범위를 넓히면서 2018년부터 KINU 통일의식조사라는 명칭으로 정착했다. KINU 통일의식조사의 목적은 두 가지이다. 하나는 통일과 북한에 대한 국민 인식의 변화를 장기 시계열로 추적하는 것이고, 다른 하나는 그 인식을 결정하는 정치적 · 심리적 요인을 밝혀 정책 수립의 근거를 제공하는 것이다(이상신 외 2025b; 이상신 외 2026).

이 조사는 통일에 대한 여론조사 가운데 비교적 긴 시계열을 갖춘 축에 든다. 서울대학교 통일평화연구원의 통일의식조사(2007년 시작)와 함께 한국인의 통일 · 대북 인식 연구의 주된 자료원이며, 두 조사는 표집과 문항이 달라 수치를 직접 비교하기보다 추세의 방향을 서로 확인하는 데 쓰는 편이 안전하다. 조사 결과는 매년 요약보고서와 연구총서, 조사결과 집계표로 공간되며, 원자료는 연구 목적으로 공개된다.

2) 조사 설계

조사 설계는 개시 이래 거의 동일하게 유지되었다. 모집단은 전국에 거주하는 성인이며, 2014~2019년에는 만 19세 이상, 2020년 이후에는 만 18세 이상을 대상으로 했다. 표본은 매 파동 약 1,000명이고, 지역 · 성 · 연령별 인구 비례에 따라 할당한 뒤 표집한다. 조사 방식은 조사원이 응답자를 직접 방문하는 일대일 면접(face-to-face interview)이다. 표본오차

는 95% 신뢰수준에서 ±3.1%p이다.[2)]

조사 시점은 파동마다 다르다. 2014년 9월, 2015년 7월, 2016년 6월, 2017년 3월, 2018년 4월에 실시했고, 2019년부터 2021년까지는 상 · 하반기 두 차례(2019년 4월 · 9월, 2020년 5월 · 11월, 2021년 4월 · 10월) 조사했다. 2022년부터는 다시 연 1회로 돌아와 2022~2024년에는 4월, 2025년에는 7~8월, 2026년에는 4월에 조사했다. 따라서 이 연구가 다루는 자료는 13년에 걸친 16개 파동, 누적 응답자 16,034명이다. 조사 시점이 일정하지 않다는 점은 시계열 해석에서 유의해야 한다. 특히 2018년 4월 조사는 판문점 남북정상회담 직전에, 2025년 7월 조사는 이재명 정부 출범 직후에 이루어졌다.

이 연구에서 쓰는 2026년 4월 조사는 정책 공식화 이후의 첫 관측치라는 점에서 의미가 있다. 정부가 정책 명칭을 확정한 것이 2026년 2월, 제5차 남북관계발전기본계획을 심의한 것이 3월이므로, 4월 조사는 평화공존 정책의 내용이 공표된 뒤 측정된 여론이다. 반면 2025년 7월 조사는 정부 출범 직후, 정책 공식화 이전의 여론이다. 두 시점의 비교는 정책 공식화 전후의 대조라는 성격을 갖는다.

3. 주요 문항과 이 연구의 변수

이 연구의 핵심 종속변수는 세 가지다. 첫째는 2016년부터 매년 조사된 "남북한이 전쟁 없이 평화적으로 공존할 수 있다면 통일은 필요 없다"에 대한 5점 척도 동의 정도이다(이하 "평화공존 문항"). 둘째는 2026년에 처음 도입된 문항으로, "통일 우선"과 "평화공존 우선" 가운데 어느 쪽에 가까운지를 5점으로 묻는다.[3)] 셋째는 "현 정부의 통일 및 대북 정책 운영에 대해 어떻게 생각하십니까"라는 4점 척도 평가 문항이다. 이 밖에 "통일보다 지금처럼 분단 상태로 지내는 것이 낫다"(2018년~), "남북한이 하나의 국가가 아니더라도 국민이 서로 왕래할 수 있고 정치 · 경제적으로 협력한다면 그것도 통일이라고 할 수 있다"(2020년~), "남북이 한민족이라고 해서 반드시 하나의 국가를 이룰 필요는 없다"(2017년~) 문항을 함께 분석한다.

독립변수로는 통일 필요성(4점), 북한 이미지(지원 · 협력 · 경계 · 적대 대상 각 0~10점; Herrmann and Fischerkeller 1995; 이상신 2014), 북한에 대한 관심(4점), 전쟁 가능성 평가(5점), 통일의 개인적 이익(4점), 이념성향(0~10점), 지지정당, 성별 · 연령 · 학력 · 주관적 계층을 사용한다. 지지정당은 1차 질문에서 "지지정당 없음"이라고 답한 응답자에게 2차로 조금이라도 선호하는 정당을 물어 통합하는 방식으로 코딩했다.

2) 2024년 조사는 2024년 4월 18일~5월 16일 만 18세 이상 1,001명, 2025년 조사는 2025년 7월 10일~8월 13일 1,000명이었다. 2026년 조사는 2026년 4월 1일~24일 1,003명이다.

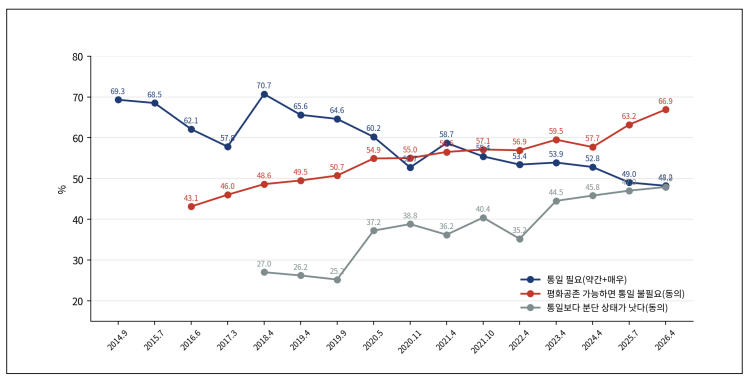
3) 문항 전문은 다음과 같다. "남북관계의 미래 방향에 대해 다음 두 입장 중 귀하의 생각에 더 가까운 것은 어느 것입니까? ① 통일 우선: 남북한이 점진적으로라도 하나의 국가로 합쳐지는 것을 최종 목표로 추진해야 한다. ② 평화공존 우선: 남북한이 각자의 체제를 유지하면서 평화롭게 공존하는 것 자체를 목표로 삼아야 한다." 응답은 "통일 우선에 매우 가깝다"(1)부터 "평화공존 우선에 매우 가깝다"(5)까지 5점이다.

3. 통일과 평화공존: 기술통계와 시계열

1) 통일 필요성의 후퇴

우선 통일 필요성부터 살펴보자. [그림 1]은 통일이 "약간" 또는 "매우" 필요하다는 응답의 비율을 파동별로 보여준다. 2014년 69.3%였던 통일 필요 응답은 2017년 57.8%까지 내려갔다가 2018년 4월 판문점 정상회담을 앞두고 70.7%로 반등했다. 그러나 이 반등은 오래가지 않았다. 2019년 이후 완만하지만 거의 예외 없는 하락이 이어져 2020년 11월 52.7%, 2024년 52.8%를 거쳐 2025년 7월 49.0%로 조사 이래 처음 과반이 무너졌다. 2026년 4월에는 48.2%로 다시 소폭 하락했다. 12년 사이 21.1%p가 줄어든 것이다.

[그림 1] 통일 필요성과 두 가지 공존 선호, 2014~2026 (동의 %, 가중치 미적용)

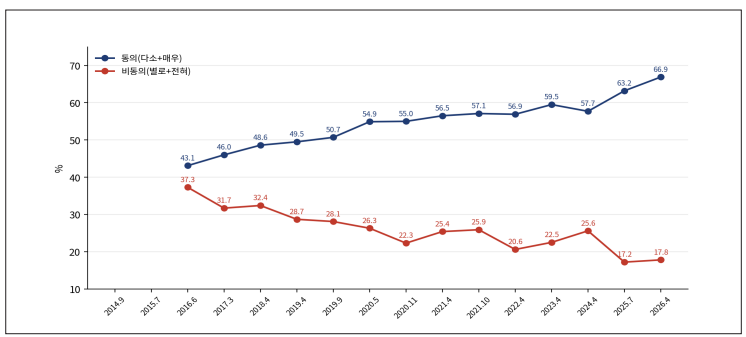


그렇다면 이 하락은 무엇 때문일까? 세대 구성의 변화만으로는 설명되지 않는다. [그림 10]과 [그림 11]에서 보듯 통일 필요성은 모든 연령대에서 함께 낮아졌고, 60세 이상에서도 2026년 59.4%에 머문다. 2018년의 반등과 이후의 하락이 남북관계의 부침과 맞물려 있다는 점은, 통일 필요성 인식이 고정된 가치라기보다 남북관계의 상태에 반응하는 태도임을 시사한다. 이는 정당 지지가 대북 태도를 정렬시킨다는 정동준(2016)의 발견이나, 통일의 기대이익 인식이 통일 태도를 좌우한다는 이내영(2014)의 결론과 부합한다.

2) 두 개의 공존

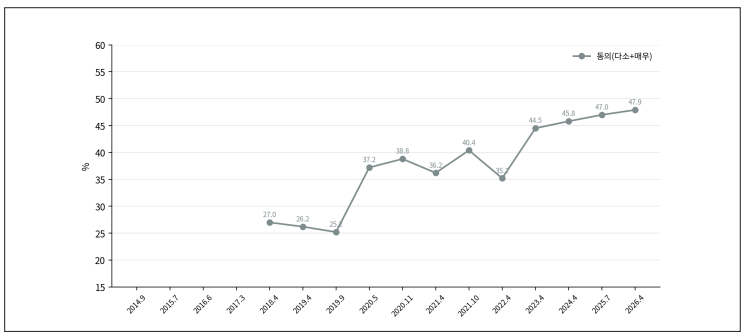
[그림 1]에서 통일 필요성과 반대 방향으로 움직이는 두 선이 공존 선호이다. 이를 하나씩 떼어 살펴보자. [그림 2]는 "남북한이 전쟁 없이 평화적으로 공존할 수 있다면 통일은 필요 없다"는 문항에 대한 동의와 비동의의 추이를 함께 보여준다. 동의는 2016년 6월 43.1%에서 출발해 2019년 9월 50.7%로 과반을 넘었다. 2020년부터 2024년까지는 55~60% 사이에서 정체했다. 그러나 2025년 7월 63.2%, 2026년 4월 66.9%로 다시 뚜렷하게 올랐다. 10년 사이 23.8%p가 늘어난 것이다. 비동의는 정확히 반대 방향으로 움직였다. 2016년 37.3%였던 비동의는 2020년 5월 26.3%, 2022년 20.6%를 거쳐 2026년 17.8%까지 내려갔다. 동의와 비동의의 격차는 2016년 5.8%p에서 2026년 49.1%p로 벌어졌다. 평화공존에 명시적으로 반대하는 입장은 이제 여섯 명 중 한 명 남짓의 소수가 되었다.

[그림 2] 평화공존 문항에 대한 동의와 비동의 추이, 2016~2026 (%)



[그림 3]은 다른 방향의 공존을 보여준다. "통일보다 지금처럼 분단 상태로 지내는 것이 낫다"는 문항은 2018년에 도입되었다. 도입 당시 동의는 27.0%였고 2019년까지 25~27%에 머물렀다. 그런데 2020년 5월 조사에서 37.2%로 한 번에 10%p 이상 뛰었다. 2019년 9월과 2020년 5월 사이에는 하노이 북미정상회담 결렬 이후의 남북관계 교착이 길어졌고, 코로나19로 남북 접촉이 사실상 끊겼다. 이 정세 변화가 상승의 원인인지는 이 자료만으로 확정할 수 없으나, 이후 수치는 되돌아가지 않았다. 2023년 4월 44.5%, 2025년 47.0%, 2026년 47.9%로 올라 절반에 육박한다. [그림 2]의 평화공존 문항이 "전쟁 없는 공존"이라는 조건을 붙인 데 비해, 이 문항은 조건 없이 분단의 현상유지를 묻는다. 그런데도 두 문항의 추세는 거의 같고, 2026년 자료에서 두 문항의 상관계수는 0.59에 이른다. 즉 평화적 공존에 대한 선호와 분단 현상유지에 대한 선호는 별개의 태도라기보다, 통일이라는 목표에서 이탈하는 하나의 흐름이 두 문항에서 나타난 것으로 보인다.

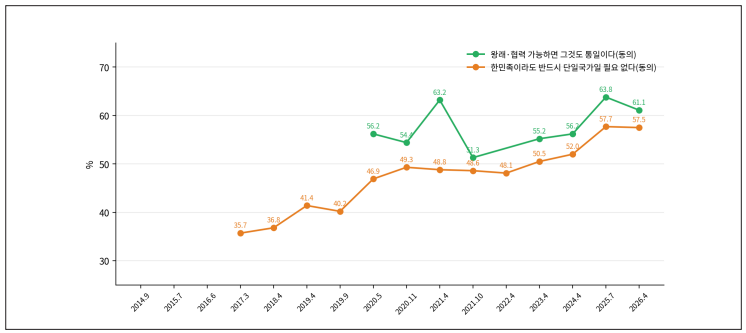
[그림 3] 분단 현상유지 선호의 추이, 2018~2026 (동의 %)



통일 개념 자체도 느슨해지고 있다([그림 4]). 남북이 하나의 국가가 아니더라도 국민이 왕래하고 정치 · 경제적으로 협력한다면 그것도 통일이라는 데 동의하는 비율은 2020년 5월 56.2%에서 2026년 61.1%로 올랐다. 다만 이 문항은 조사 시점에 따라 51~64% 사이에서 오르내려 추세가 뚜렷하지는 않다. 반면 한민족이라고 해서 반드시 하나의 국가를 이룰 필요는 없다는 데 대한 동의는 거의 매년 올랐다. 2017년 35.7%, 2020년 5월 46.9%, 2023년

50.5%, 2026년 57.5%다. 2018년 4월 이후로 보면 이 민족 당위 부정은 20.7%p 늘었고 같은 기간 통일 필요성은 22.5%p 줄어, 두 변화의 크기가 거의 같다. 민족적 당위로서의 통일이 약해지는 만큼 통일의 필요성도 약해지고 있는 셈이다. 이는 Ⅳ장의 회귀분석에서 평화공존 선호의 가장 강한 예측변수가 바로 이 민족 당위의 약화라는 점과 연결된다.

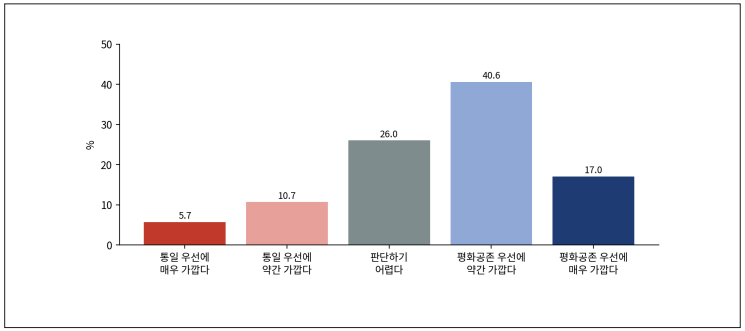
[그림 4] 통일 개념의 확장과 민족 당위의 약화 (동의 %)



3) 2026년: 통일 우선인가, 평화공존 우선인가

평화공존 문항은 통일 불필요를 조건문으로 묻기 때문에, 통일과 평화공존 중 하나를 선택할 수 있는 기회를 주지는 않는다("남북한이 전쟁 없이 평화적으로 공존할 수 있다면 통일은 필요 없다"). 2026년 조사는 이 한계를 보완하기 위해 통일과 평화공존 두 입장을 나란히 제시하고 어느 쪽에 가까운지를 물었다. [그림 5]이 그 결과이다. "평화공존 우선"에 매우 가깝다는 응답이 17.0%, 약간 가깝다가 40.6%로 합계 57.6%였다. "통일 우선"은 매우 가깝다 5.7%, 약간 가깝다 10.7%로 합계 16.4%에 그쳤다. 어느 쪽인지 판단하기 어렵다는 응답은 26.0%였다.

[그림 5] 남북관계의 미래 방향: 통일 우선 대 평화공존 우선 (2026년 4월, N=1,003)

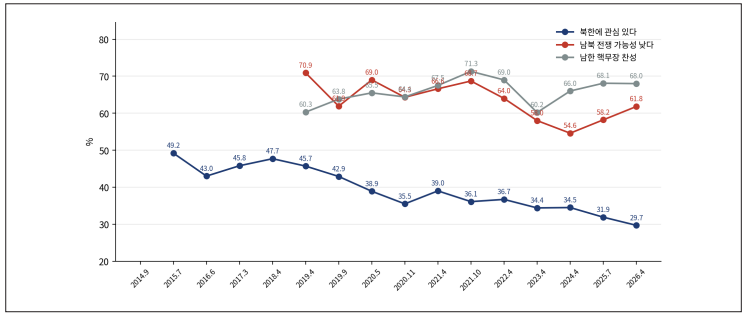


세 가지를 확인할 수 있다. 첫째, 통일 우선을 택한 응답은 통일이 필요하다고 답한 비율(48.2%)의 3분의 1에 불과하다. 통일이 필요하다고 보는 사람 중 상당수가 그것을 당면 목표로는 두지 않는다는 뜻이다. 둘째, 평화공존 우선의 강도는 약하다. "매우 가깝다"는 17.0%뿐이고 대부분은 "약간 가깝다"에 몰려 있다. 셋째, 판단 유보가 4분의 1을 넘는다. 평화공존 우선이 다수 입장이기는 하나, 확고한 다수라고 말할 근거는 아직 부족하다.

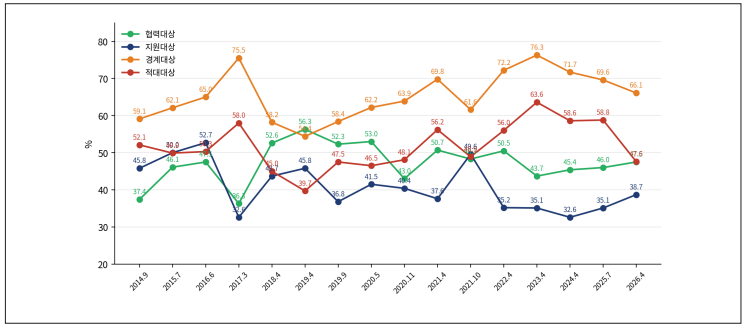
4. 북한 인식과 정책 수단 선호

먼저 평화공존 선호의 상승이 북한에 대한 우호적 인식의 증가 때문인지를 확인할 필요가 있다. 결론을 먼저 이야기하면, [그림 6]과 [그림 7]는 그렇지 않다는 것을 보여준다. 북한에 관심이 있다는 응답은 2015년 49.2%에서 2026년 29.7%로 줄었다. 북한을 협력대상으로 보는 응답은 2019년 56.3%를 정점으로 2026년 47.5%이고, 경계대상은 66.1%로 여전히 가장 높다. 협력과 경계의 이미지가 같은 응답자 안에 공존하는 중층 구조는 이전 연구에서도 반복 확인된 것이다(최순미 · 이우영 2019; 이상신 2014). 남북 간 전쟁 가능성이 낮다는 응답은 2019년 70.9%에서 2024년 54.6%까지 내려간 뒤 2026년 61.8%로 일부 회복했다. 남한 핵무장 찬성은 2019년 이후 60~71% 사이에서 움직이며 2026년에도 68.0%였다. 핵무장 여론이 정보 제공과 동맹 신뢰에 민감하게 반응한다는 점은 여러 연구가 지적한 바 있으나(손상용 · 박종희 2020; Sukin 2020; Kim and Jeong 2025), 그 수준 자체는 평화공존 선호의 상승과 무관하게 높게 유지되고 있다.

[그림 6] 북한에 대한 관심, 전쟁 가능성 평가, 핵무장 여론 (%)

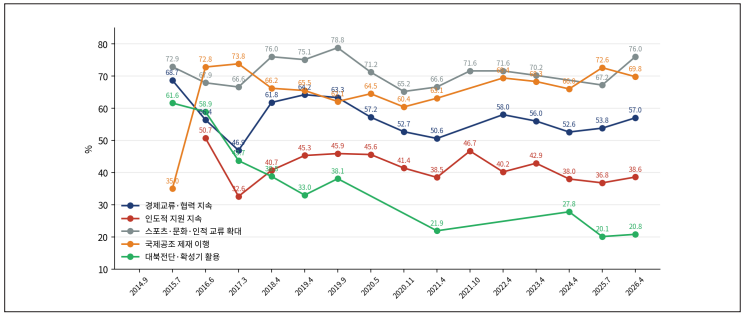


[그림 7] 북한 이미지: 협력·지원·경계·적대 대상 (0~10점 중 6점 이상 %)



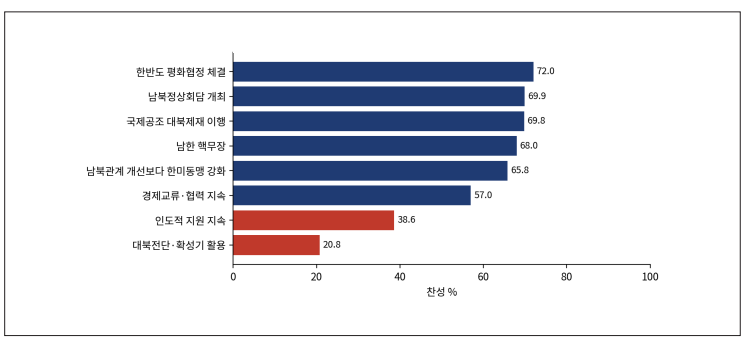
그러므로 평화공존 선호의 상승은 북한을 신뢰하게 되어서가 아니라, 북한에 대한 관심과 기대가 함께 줄어드는 가운데 나타난 현상이다. 이는 박주화 외(2019, 20~21)가 보고한 바, 한국인이 전쟁을 부정적으로 평가하면서도 군사력을 통한 평화 실현에는 중립적이거나 다소 긍정적이라는 발견과 같은 맥락에 있다. 평화에 대한 태도와 전쟁에 대한 태도가 한 차원의 양극이 아니라 서로 구별되는 두 구성개념이라는 국제 문헌의 결론(Bizumic et al. 2013; Van der Linden et al. 2017)은 한반도 자료에서도 유효한 것으로 보인다. 북한과의 평화공존을 원하는 것과 한국의 핵무장을 지지하는 것은 같은 응답자 안에서 얼마든지 공존할 수 있다.

[그림 8] 대북정책 수단별 찬성 추이 (0~10점 중 6점 이상 %)



정책 수단에 대한 선호는 [그림 8]와 [그림 9]에 정리했다. 2026년 4월 기준으로 남북정상회담(69.9%), 한반도 평화협정 체결(72.0%), 스포츠 · 문화 · 인적 교류 확대(76.0%), 국제공조를 통한 제재 이행(69.8%)이 높은 찬성을 얻었다. 경제교류 · 협력 지속은 57.0%, 인도적 지원 지속은 38.6%였고, 대북전단 · 확성기 활용은 20.8%에 그쳤다. 즉 여론은 긴장을 낮추는 조치와 상징적 · 제도적 조치에는 폭넓게 찬성하지만, 자원 이전을 수반하는 관여에는 유보적이며, 제재의 이행은 계속 지지한다. 이 구조는 2025년 조사와 거의 같다.

[그림 9] 대북·안보 정책 수단별 찬성 (2026년 4월, %)

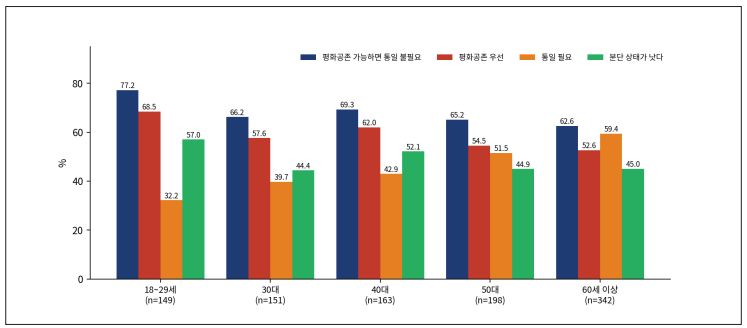


3. 평화공존 선호의 인과관계

1) 집단별 분포

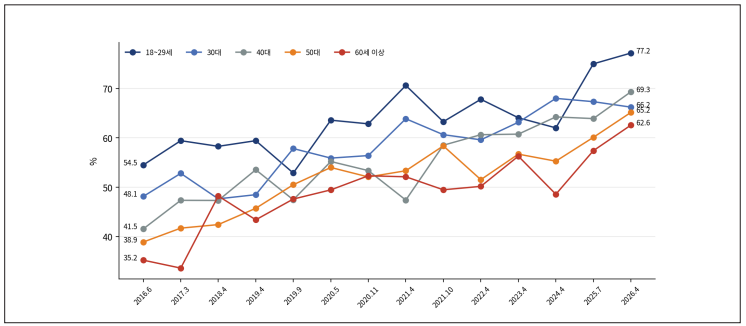
회귀분석에 앞서 집단별 분포를 살펴보자. [그림 10]은 연령대별 결과이다. 평화공존 문항 동의는 18~29세 77.2%에서 60세 이상 62.6%로 젊을수록 높고, 평화공존 우선 역시 18~29세 68.5%, 60세 이상 52.6%이다. 통일 필요성은 정반대로 18~29세 32.2%, 60세 이상 59.4%다. [그림 11]은 이 세대 격차가 2016년부터 줄곧 유지되어 왔음을 보여준다. 그러나 격차가 유지되는 동안 모든 연령대의 동의율이 함께 올랐다. 60세 이상은 2016년 35.2%에서 2026년 62.6%로, 18~29세는 54.5%에서 77.2%로 상승했다. 김병조(2015)가 지적한 세대 간 격차는 여전하지만, 세대 교체만으로 전체 추세를 설명하기에는 세대 내 변화가 너무 크다.

[그림 10] 연령대별 통일·공존 태도 (2026년 4월, %)



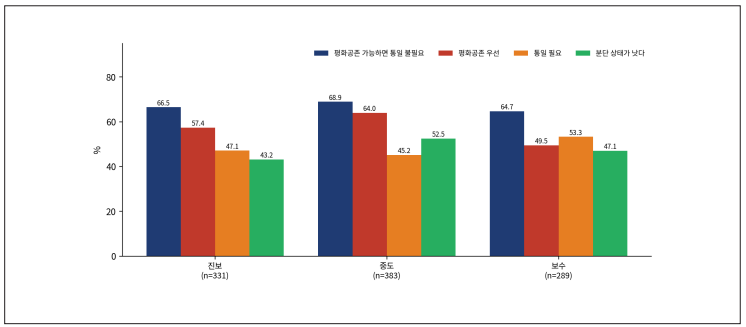
이념과 지지정당에서는 흥미로운 결과가 나타난다([그림 12], [그림 13]). 평화공존 문항 동의는 진보 66.5%, 중도 68.9%, 보수 64.7%로 이념 간 차이가 4.2%p에 불과하다. 더불어민주당 지지층 64.5%, 국민의힘 지지층 66.2%, 지지정당 없음 70.2%로 정당 간 차이도 작다. 평화공존 우선에서는 보수(49.5%)가 진보(57.4%)와 중도(64.0%)보다 낮고 국민의힘 지

[그림 11] 연령대별 평화공존 문항 동의율 추이, 2016~2026 (%)

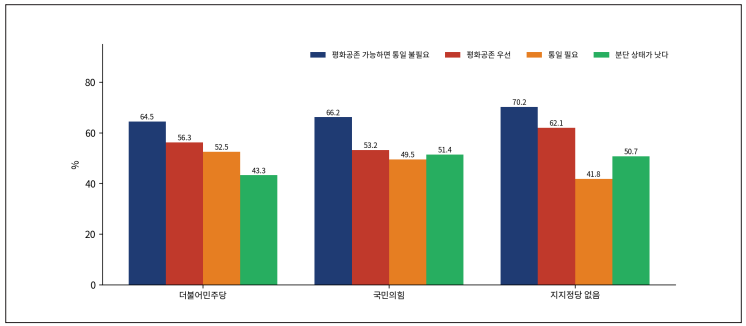


지층(53.2%)이 다소 낮지만, 어느 집단에서도 과반에 가깝거나 과반을 넘는다. 이는 통일·대북정책 대부분이 정파적으로 갈리는 것과 대조된다. 평화공존이라는 목표 자체는 정파적 구분선을 뛰어넘는 합의 영역에 놓여 있다.

[그림 12] 이념성향별 통일·공존 태도 (2026년 4월, %)



[그림 13] 지지정당별 통일·공존 태도 (2026년 4월, %)



2) 누가 평화공존을 선호하는가

〈표 1〉과 〈표 2〉는 2026년 자료로 평화공존 문항과 평화공존 우선 문항을 각각 종속변수로 삼은 최소자승 회귀분석 결과이다. 모형은 위계적으로 구성했다. 모형 1은 성별 · 연령 · 학력 · 주관적 계층의 사회경제적 변수만을, 모형 2는 여기에 이념성향과 지지정당을, 모형 3은 북한 이미지, 전쟁 가능성, 북한 관심, 통일의 개인적 이익, 민족 당위 변수를 추가로 투입했다.

[표 1] 평화공존 문항 동의(1~5)의 결정요인, 2026년

	모형 1		모형 2		모형 3	
변수	b (SE)	β	b (SE)	β	b (SE)	β
여성	0.189** (0.065)	0.091	0.204** (0.065)	0.098	0.068 (0.052)	0.033
연령	−0.007** (0.002)	−0.111	−0.006* (0.002)	−0.090	0.001 (0.002)	0.009
학력	0.021 (0.033)	0.025	0.027 (0.033)	0.032	0.023 (0.026)	0.027
주관적 계층	0.007 (0.048)	0.005	0.014 (0.048)	0.010	0.011 (0.038)	0.008
이념(보수)			0.011 (0.021)	0.021	0.004 (0.016)	0.008
더불어민주당			−0.177* (0.084)	−0.085	0.003 (0.067)	0.002
조국혁신당			0.010 (0.227)	0.001	0.016 (0.178)	0.002
개혁신당			0.382† (0.222)	0.055	0.296† (0.174)	0.043
북한=협력대상					−0.057*** (0.012)	−0.122
북한=적대대상					0.033** (0.012)	0.073
전쟁 가능성					0.036 (0.031)	0.030
북한 관심					−0.089* (0.040)	−0.063
통일의 개인적 이익					−0.096** (0.037)	−0.068
한민족≠단일국가					0.531*** (0.026)	0.541
R^2	0.023		0.035		0.411	
F	5.90		3.97		45.99	
N	1003		1003		1003	

Note. b는 비표준화 회귀계수, 괄호 안은 표준오차, β는 표준화 회귀계수. 상수는 생략. *** p 〈 0.001, ** p 〈 0.01, * p 〈 0.05, † p 〈 0.1. 종속변수: "남북한이 전쟁 없이 평화적으로 공존할 수 있다면 통일은 필요 없다"(1=전혀 동의하지 않음, 5=매우 동의함). 지지정당의 준거집단은 지지정당 없음·기타·정의당.

[표 2] 평화공존 우선(1~5)의 결정요인, 2026년

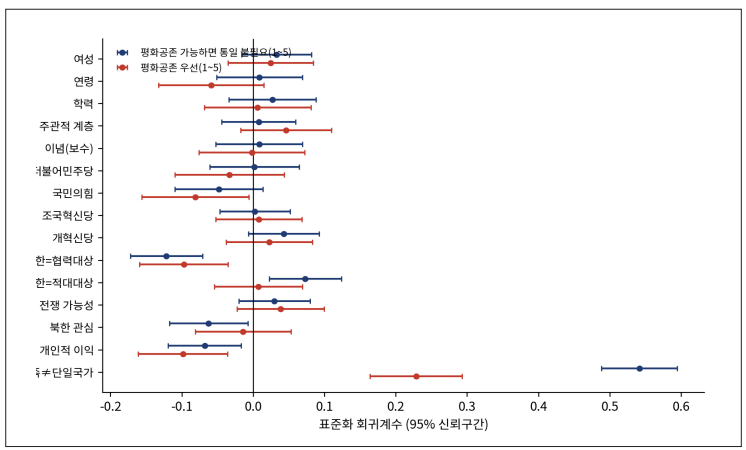
	모형 1		모형 2		모형 3	
변수	b (SE)	β	b (SE)	β	b (SE)	β
여성	0.104 (0.068)	0.049	0.118† (0.068)	0.055	0.052 (0.065)	0.024
연령	−0.009*** (0.002)	−0.132	−0.007** (0.003)	−0.109	−0.004 (0.002)	−0.059
학력	−0.001 (0.034)	−0.001	0.002 (0.034)	0.002	0.005 (0.033)	0.006
주관적 계층	0.065 (0.050)	0.044	0.072 (0.050)	0.048	0.068 (0.048)	0.046
이념(보수)			0.002 (0.021)	0.004	−0.001 (0.020)	−0.002
더불어민주당			−0.160† (0.087)	−0.074	−0.071 (0.084)	−0.033
국민의힘			−0.206* (0.104)	−0.079	−0.212* (0.100)	−0.081
조국혁신당			0.070 (0.235)	0.010	0.057 (0.225)	0.008
개혁신당			0.204 (0.230)	0.029	0.161 (0.220)	0.023
북한=협력대상					−0.047** (0.015)	−0.097
북한=적대대상					0.003 (0.015)	0.007
전쟁 가능성					0.047 (0.039)	0.038
북한 관심					−0.021 (0.050)	−0.014
통일의 개인적 이익					−0.143** (0.046)	−0.098
한민족≠단일국가					0.231*** (0.033)	0.228
R^2	0.023		0.031		0.120	
F	5.88		3.52		8.99	
N	1003		1003		1003	

Note. b는 비표준화 회귀계수, 괄호 안은 표준오차, β는 표준화 회귀계수. 상수는 생략. *** p 〈 0.001, ** p 〈 0.01, * p 〈 0.05, † p 〈 0.1. 종속변수: 1=통일 우선에 매우 가깝다, 5=평화공존 우선에 매우 가깝다.

우선 이 연구의 가장 핵심적인 질문인 정치적 요인의 효과부터 보자. 사회경제적 변수와 정치적 변수만으로는 평화공존 선호를 거의 설명하지 못한다. 〈표 1〉 모형 2의 R^2는 0.035, 〈표 2〉 모형 2의 R^2는 0.031이다. 이념성향의 계수는 두 표 모두에서 0에 가깝고 통계적으로 유의미하지 않았다. 지지정당 더미 가운데 더불어민주당 지지는 평화공존 문항에 대해 오히려 약한 부(−) 효과를 보였고($p < 0.05$), 국민의힘 지지는 평화공존 우선에 대해 부 효과를 보였다($p < 0.05$). 그러나 두 효과 모두 표준화계수가 0.1에 미치지 못하며, 북한 인식 변수가 투입되자 더불어민주당 효과는 사라졌다. 즉 평화공존 선호는 진보와 보수, 여당과 야당의 대립 축 위에 있지 않다.

모형 3에서 설명력이 크게 오른다. 평화공존 문항의 R^2는 0.411, 평화공존 우선의 R^2는 0.120이다. 가장 강한 변수는 "한민족이라고 해서 반드시 하나의 국가를 이룰 필요는 없다"는 민족 당위의 부정이었다($\beta = 0.541$, $\beta = 0.228$). 다음으로 북한을 협력대상으로 볼수록 평화공존 선호가 낮았고($\beta = -0.122$, $\beta = -0.097$), 통일이 자신에게 이익이 된다고 볼수록 낮았다($\beta = -0.068$, $\beta = -0.098$). 평화공존 문항에서는 북한을 적대대상으로 볼수록($\beta = 0.073$), 북한에 관심이 없을수록($\beta = -0.063$) 동의가 높았다. 전쟁 가능성 평가는 두 종속변수 모두에서 유의미한 효과를 보이지 않았다.

[그림 14] 평화공존 선호의 결정요인: 표준화 회귀계수와 95% 신뢰구간 (〈표 1〉·〈표 2〉의 모형 3)



이 결과는 통설과 다소 어긋난다. 평화공존을 선호하는 사람이 북한과의 협력에 우호적일 것이라는 예상은 지지되지 않았다. 오히려 그 반대였다. 협력대상 인식이 최솟값 0에서 최댓값 10으로 바뀌면 평화공존 문항 점수는 0.57점 낮아지고, 민족 당위 부정이 1에서 5로 바뀌면 2.12점 높아진다. 평화공존 선호는 북한과 잘 지내고 싶다는 바람의 표현이 아니라, 북한과 하나가 될 필요가 없다는 인식이라고 평가할 수 있다. 북한에 대한 신뢰가 대북 협력 태도의 전제라는 이전 분석(이상신 2013)을 뒤집어 말하면, 신뢰가 없는 곳에서 공존 선호는 협력이 아니라 분리의 형태를 띤다. 연령 효과가 모형 3에서 사라진다는 점도 같은 해석을 뒷받침한다. 젊은 세대의 높은 평화공존 선호는 연령 자체의 효과가 아니라, 민족 당위와 통일 이익 인식이 약하기 때문이다.

2025년과 2026년 자료를 합쳐 조사연도 더미를 넣은 모형에서도 결과는 같았다. 민족 당위 부정($\beta = 0.528$), 북한 관심($\beta = -0.098$), 통일의 개인적 이익($\beta = -0.092$), 협력대상 인식($\beta = -0.057$)의 효과가 유지되었고, 조사연도 더미는 유의미하지 않았다.[4)]

3) 평화공존 선호는 통일 포기를 의미하는가

두 번째 질문으로 넘어가자. 평화공존 문항과 통일 필요성의 상관계수는 −0.48이다. 통일이 매우 필요하다고 답한 집단의 평화공존 문항 평균은 2.79점, 전혀 필요하지 않다고 답한 집단은 4.35점이다. 통일이 필요 없다는 응답자의 85.4%가 평화공존 문항에 동의한 반면, 통일이 필요하다는 응답자 중에서는 47.0%만 동의했다. 〈표 3〉의 모형 1은 〈표 1〉 모형 3에 통일 필요성을 추가한 것으로, 통일 필요성은 강한 부 효과를 보였다($\beta = -0.206$). 즉 평화공존 선호의 상당 부분은 통일 필요성의 후퇴와 중첩된다.

4) 2025~2026년 통합 모형(N = 2,003)의 R^2는 0.415였다. 통합 모형에서는 이념성향이 약한 정(+)의 효과($b = 0.028$, $p < 0.05$)를 보여, 보수적일수록 평화공존 문항에 동의하는 경향이 있었다. 이는 2025년 자료에서 보수층의 동의가 진보층보다 높았던 것을 반영한다.

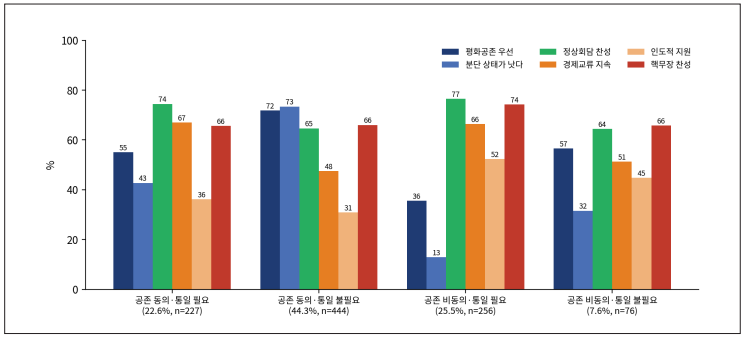
[표 3] 통일 필요성을 통제한 평화공존 선호와 분단 현상유지 선호, 2026년

	평화공존 문항		분단 선호 (1)		분단 선호 (2)	
변수	b (SE)	β	b (SE)	β	b (SE)	β
여성	0.050 (0.051)	0.024	−0.047 (0.055)	−0.021	−0.085† (0.051)	−0.038
연령	0.002 (0.002)	0.025	−0.002 (0.002)	−0.030	−0.001 (0.002)	−0.016
학력	0.015 (0.025)	0.019	−0.052† (0.027)	−0.058	−0.065* (0.025)	−0.074
주관적 계층	0.004 (0.037)	0.003	0.020 (0.040)	0.013	0.010 (0.037)	0.007
이념(보수)	0.015 (0.016)	0.029	0.003 (0.017)	0.006	0.014 (0.016)	0.024
더불어민주당	0.030 (0.065)	0.014	0.048 (0.070)	0.021	0.075 (0.065)	0.034
국민의힘	−0.146† (0.077)	−0.058	0.034 (0.083)	0.013	0.041 (0.077)	0.015
조국혁신당	−0.016 (0.174)	−0.002	0.276 (0.188)	0.037	0.237 (0.174)	0.031
개혁신당	0.242 (0.171)	0.035	0.209 (0.184)	0.028	0.068 (0.171)	0.009
북한=협력대상	−0.042*** (0.012)	−0.091	−0.071*** (0.013)	−0.143	−0.040** (0.012)	−0.080
북한=적대대상	0.027* (0.011)	0.060	0.046*** (0.012)	0.095	0.030** (0.011)	0.063
전쟁 가능성	0.034 (0.030)	0.029	0.003 (0.032)	0.002	−0.009 (0.030)	−0.007
북한 관심	−0.034 (0.040)	−0.024	−0.188*** (0.042)	−0.125	−0.105** (0.040)	−0.069
통일의 개인적 이익	−0.045 (0.037)	−0.032	−0.128*** (0.039)	−0.085	−0.047 (0.037)	−0.032
한민족≠단일국가	0.468*** (0.027)	0.477	0.526*** (0.028)	0.503	0.312*** (0.031)	0.298
통일 필요성	−0.241*** (0.035)	−0.206			−0.261*** (0.036)	−0.209
평화공존 가능시 통일 불필요					0.277*** (0.032)	0.259
R^2	0.438		0.426		0.507	
F	48.05		48.84		59.63	
N	1003		1003		1003	

Note. b는 비표준화 회귀계수, 괄호 안은 표준오차, β는 표준화 회귀계수. 상수는 생략. *** p < 0.001, ** p < 0.01, * p < 0.05, † p < 0.1. 분단 선호의 종속변수는 "통일보다 지금처럼 분단 상태로 지내는 것이 낫다"(1~5).

그러나 중첩된다는 것이 같다는 뜻은 아니다. [그림 15]는 2026년 응답자를 평화공존 문항 동의 여부와 통일 필요성 인식에 따라 네 집단으로 나눈 것이다. 가장 큰 집단은 공존에 동의하면서 통일은 필요 없다는 집단으로 44.3%(n = 444)이다. 공존에 동의하면서 통일도 필요하다는 집단은 22.6%(n = 227), 공존에 동의하지 않고 통일이 필요하다는 집단은 25.5%(n = 256), 둘 다 아닌 집단은 7.6%(n = 76)이다. 평화공존 문항에 동의한 671명 가운데 3분의 2는 통일 회의론자이고 3분의 1은 통일 지지자인 셈이다.

[그림 15] 통일 필요성 × 평화공존 동의 유형별 태도 (2026년 4월, %)



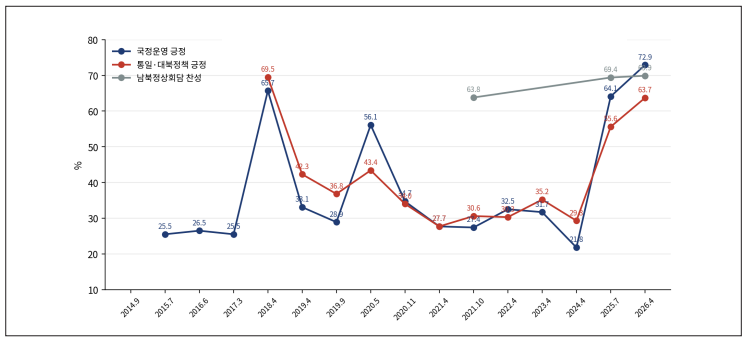
두 동의 집단은 같은 문항에 동의했지만 다른 사람들이다. 공존 동의 · 통일 불필요 집단은 73.4%가 분단 상태가 낫다고 답했고, 71.8%가 평화공존 우선을 택했다. 정상회담 찬성은 64.6%, 경제교류 지속 찬성은 47.5%, 인도적 지원 찬성은 30.9%였다. 반면 공존 동의 · 통일 필요 집단은 분단 상태가 낫다는 응답이 42.7%로 절반 수준이고, 정상회담 찬성 74.4%, 경제교류 지속 67.0%, 인도적 지원 36.1%로 관여에 더 우호적이었다. 북한을 협력 대상으로 보는 비율도 전자는 36.7%, 후자는 50.7%였다. 정리하면 전자에게 공존은 통일의 대체재이고, 후자에게 공존은 통일로 가는 경로이다. 같은 63.2%, 66.9%라는 수치 안에 정책 함의가 반대인 두 집단이 들어 있다.

〈표 3〉의 분단 선호 모형은 이 점을 다른 각도에서 확인한다. 분단 현상유지 선호의 결정요인은 평화공존 문항과 거의 같지만, 북한 관심의 효과가 훨씬 크고(β = −0.125), 학력의 부 효과가 나타난다. 모형 (2)에서 통일 필요성과 평화공존 문항을 함께 넣으면 두 변수 모두 유의미하며(β = −0.209, β = 0.259), 민족 당위의 효과는 절반 가까이 줄어든다. 즉 평화공존 문항 동의는 통일 필요성을 통제한 뒤에도 분단 현상유지 선호를 독립적으로 예측한다. 평화공존 선호가 통일 포기와 동일한 것은 아니지만, 그 다수는 통일 포기와 같은 맥락에 있다.

4) 평화공존 정책에 대한 평가

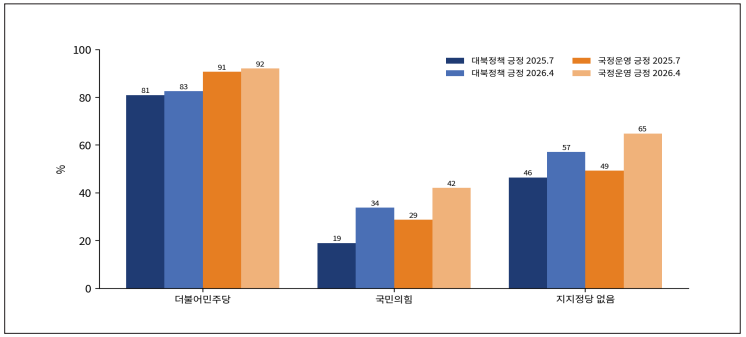
세 번째 질문은 국민이 정부의 평화공존 정책을 어떻게 평가하는가이다. [그림 16]은 현 정부의 국정운영과 통일 · 대북정책에 대한 긍정 평가의 추이다. 통일 · 대북정책 긍정 평가는 2018년 4월 69.5%로 정점을 찍은 뒤 2019년부터 30~40%대로 내려앉았고, 2024년 4월에는 29.3%였다. 2025년 7월 정부 교체 직후 55.6%로 올랐으며 2026년 4월에는 63.7%로 다시 8.1%p 상승했다. 국정운영 긍정 평가는 같은 기간 64.1%에서 72.9%로 올랐다. 대북정책 평가는 국정운영 평가보다 낮은 상태를 유지하고 있으나 격차는 8.5%p에서 9.2%p로 거의 같다.

[그림 16] 정부 국정운영·통일대북정책 긍정 평가와 정상회담 찬성 (%)



[그림 17]은 지지정당별 변화를 보여준다. 더불어민주당 지지층의 대북정책 긍정 평가는 81.0%에서 82.6%로 거의 변하지 않았다. 변화는 다른 곳에서 일어났다. 국민의힘 지지층은 19.0%에서 33.8%로 14.8%p, 지지정당이 없는 층은 46.5%에서 57.1%로 10.6%p 올랐다. 국정운영 긍정 평가도 같은 방향으로 움직여 국민의힘 지지층 28.7%에서 42.1%로, 지지정당 없는 층 49.3%에서 64.9%로 올랐다. 정책 공식화 이후 여당 지지층 바깥에서 평가가 개선된 것이다.

[그림 17] 지지정당별 정부 평가: 2025년 7월과 2026년 4월 (긍정 %)



[표 4] 현 정부 통일·대북정책 평가(1~4)의 결정요인, 2026년

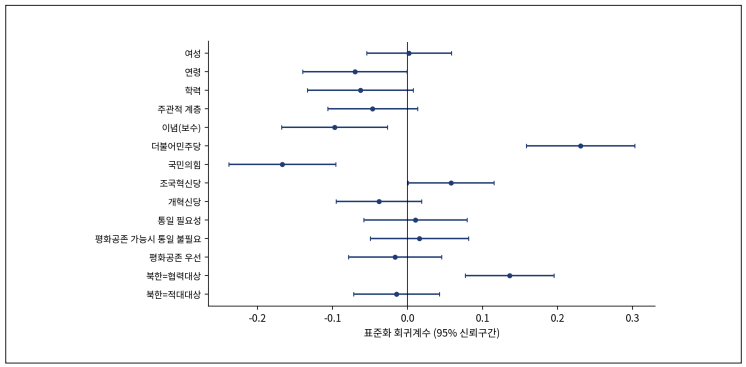
	모형 1		모형 2		모형 3	
변수	b (SE)	β	b (SE)	β	b (SE)	β
여성	0.001 (0.041)	0.001	0.003 (0.041)	0.002	−0.033 (0.030)	−0.023
연령	−0.002 (0.002)	−0.056	−0.003* (0.002)	−0.070	−0.004*** (0.001)	−0.090
학력	−0.035† (0.021)	−0.062	−0.036† (0.020)	−0.063	−0.022 (0.015)	−0.039
주관적 계층	−0.034 (0.030)	−0.034	−0.046 (0.030)	−0.047	−0.079*** (0.022)	−0.081
이념(보수)	−0.036** (0.013)	−0.103	−0.035** (0.013)	−0.097	−0.003 (0.009)	−0.009
더불어민주당	0.342*** (0.053)	0.241	0.327*** (0.052)	0.231	0.072† (0.039)	0.051
국민의힘	−0.308*** (0.063)	−0.179	−0.287*** (0.063)	−0.167	−0.036 (0.046)	−0.021
조국혁신당	0.258† (0.142)	0.054	0.279* (0.141)	0.058	0.108 (0.102)	0.022
개혁신당	−0.195 (0.138)	−0.041	−0.181 (0.137)	−0.038	−0.357*** (0.100)	−0.076
통일 필요성			0.008 (0.028)	0.010	−0.001 (0.020)	−0.001
평화공존 가능시 통일 불필요			0.011 (0.023)	0.016	0.013 (0.017)	0.019
평화공존 우선			−0.011 (0.021)	−0.017	0.009 (0.015)	0.014
북한=협력대상			0.043*** (0.010)	0.136	0.024*** (0.007)	0.076
북한=적대대상			−0.005 (0.009)	−0.015	0.010 (0.007)	0.033
국정운영 평가					0.668*** (0.022)	0.714
R^2	0.192		0.212		0.584	
F	26.30		18.99		92.44	
N	1003		1003		1003	

Note. b는 비표준화 회귀계수, 괄호 안은 표준오차, β는 표준화 회귀계수. 상수는 생략. *** p < 0.001, ** p < 0.01, * p < 0.05, † p < 0.1. 종속변수: 1=매우 잘 못하고 있다, 4=매우 잘하고 있다.

〈표 4〉는 정책 평가의 결정요인이다. 모형 1에서 더불어민주당 지지(β = 0.241)와 국민의힘 지지(β = −0.179), 이념(β = −0.103)이 강한 효과를 보였다. 모형 2에 통일 필요성, 평화공존 문항, 평화공존 우선, 북한 이미지를 투입했으나 R^2는 0.192에서 0.212로 조금 오르는 데 그쳤다. 가장 눈에 띄는 것은 평화공존 선호 변수 세 개가 모두 유의미하지 않다는 점이다. 평화공존을 원한다고 해서 평화공존 정책을 더 긍정적으로 평가하지는 않는다. 정책 평가에 영향을 준 인식 변수는 북한을 협력대상으로 보는지 여부뿐이었다(β = 0.136).

모형 3에 국정운영 평가를 넣자 R^2가 0.584로 뛰고 국정운영 평가의 표준화계수는 0.714에 이르렀다. 이념과 국민의힘 지지의 효과는 사라졌고 더불어민주당 지지도 유의수준 경계(p 〈 0.1)로 밀려났다. 개혁신당 지지만 부 효과를 유지했다. 즉 통일 · 대북정책 평가는 정책의 내용에 대한 독립적 판단이라기보다 정부 전반에 대한 평가의 하위 항목으로 결정된다. 정책의 목표에 동의하는 것과 정책의 운영을 평가하는 것은 분리되어 있으며, 후자는 당파성과 정부 지지가 좌우한다. 이 발견은 정권 교체 이후 대북 태도의 당파적 정렬을 보고한 정동준(2016)과 일치한다.

[그림 18] 통일·대북정책 평가의 결정요인: 표준화 회귀계수와 95% 신뢰구간 (〈표 4〉 모형 2)



5. 함의와 정책제언

지금까지의 분석 결과를 정리하면 다음과 같은 결론을 얻을 수 있다.

첫째, 평화공존 선호의 증가 추세는 뚜렷하고 지속적이다. 평화공존 문항 동의는 10년 사이 23.8%p 올랐고, 반대는 절반 이하로 줄었으며, 2026년에는 평화공존 우선이 통일 우선의 세 배를 넘었다. 이 추세는 모든 세대에서 나타났고, 이념과 지지정당을 가리지 않았다. 평화공존이라는 목표 자체는 정파를 가로지르는 합의의 영역에 있다.

둘째, 그러나 이 선호의 원천은 화해가 아니라 이탈이다. 평화공존 선호를 예측하는 것은 북한에 대한 우호적 인식이 아니라 민족적 통일 당위의 약화, 북한을 협력 상대로 보지 않는 인식, 북한에 대한 무관심, 통일의 개인적 이익에 대한 회의였다. 북한을 협력대상으로 볼수록 평화공존 선호는 오히려 낮았다. 평화공존에 동의하는 응답자의 3분의 2는 통일이 필요 없다고 답한 사람들이며, 이들은 분단 현상유지에도 동의하고 대북 관여에는 소극적이다.

셋째, 정책 목표에 대한 동의는 정책 운영에 대한 평가로 이어지지 않는다. 평화공존을 선호하는지 여부는 정부의 통일 · 대북정책 평가에 아무런 영향을 주지 못했다. 정책 평가를 결정한 것은 지지정당과 국정운영 평가였다. 다만 정책 공식화 이후 야당 지지층과 무당파에서 평가가 개선되었고, 북한 적대 인식과 동맹 우선론이 완화된 것은 정책 기조와 방향이 일치하는 변화였다.

이 결과가 이재명 정부의 한반도 평화공존 정책에 갖는 함의는 다음과 같다. 정책은 여론의 지지 위에 서 있으나, 그 지지는 정책이 상정하는 것과 다른 논리에서 나온다. 정부가 평화공존을 통일로 가는 경로로 제시한다면, 여론의 다수는 평화공존을 통일의 대체재로 받아들이고 있다. 정부가 관여를 통한 공존을 추구한다면, 여론의 다수는 관여 없는 공존을 원한다. 정합성은 목표 수준에서는 높고 수단 수준에서는 낮으며, 비대칭적이다. 이 비대칭이 정책의 지속 가능성을 좌우한다.

따라서 다음 세 가지를 제안한다. 첫째, 긴장완화와 제도화 조치를 정책의 우선순위에 두어야 한다. 심리전 수단의 중단, 남북 합의의 계승, 평화협정 추진, 정상회담 재개는 정파를 가리지 않는 지지를 받고 있으며, 여론 비용 없이 추진할 수 있는 영역이다. 둘째, 자원 이전을 수반하는 관여 정책은 별도의 설득 논리가 필요하다. 경제교류와 인도적 지원은 과반 이하의 지지에 머물러 있고, 평화공존을 원하는 다수가 이를 원하지 않는다. 평화공존이 곧 관여를 정당화한다는 논리는 여론에서 성립하지 않는다. 관여의 근거는 공존의 필요가 아니라

공존의 안정성, 즉 접촉이 충돌 위험을 낮춘다는 실용적 논리에서 찾아야 한다. 셋째, 평화공존 선호의 질을 측정하는 지표를 개발해야 한다. 평화공존 문항의 동의율은 통일 회의론과 관여 지향을 구별하지 못한다. 2026년에 도입한 통일 우선 대 평화공존 우선 문항을 시계열로 유지하고, 여기에 공존의 방식, 즉 관여를 통한 공존인지 분리를 통한 공존인지를 묻는 문항을 더할 필요가 있다. 정책이 의존하는 여론의 내용을 정확히 아는 것이 정책의 첫 번째 조건이다.

평화공존은 다수의 선택이 되었다. 그러나 그것은 아직 북한과 함께 사는 법에 대한 합의가 아니라, 북한 없이 사는 법에 대한 합의에 가깝다.

[참고문헌]

- 김병조. 2015. “한국인의 통일인식 2007~2015: 세대별 격차와 세대내 분화.” 『통일과 평화』 7집 2호, 4~39.
- 김연철. 2026. “이재명 정부의 ‘한반도 평화공존 정책’ 쟁점과 과제.” 『오마이뉴스』 2026년 2월 23일.
- 박종철 · 허문영 · 송영훈 · 김갑식 · 이상신 · 조원빈. 2014. 『2014 남북통합에 대한 국민의식조사』. 서울: 통일연구원.
- 박주화. 2018. 『평화의 심리학: 한국인의 평화인식』. KINU 연구총서 18-01. 서울: 통일연구원.
- 박주화 · 이민규 · 최훈석 · 권영미 · Steven Sloman · Eran Halperin. 2019. 『2019 한국인의 평화의식』. KINU 연구총서 19-22. 서울: 통일연구원.
- 서울대학교 통일평화연구원. 2025. 『2025 통일의식조사』. 서울: 서울대학교 통일평화연구원.
- 손상용 · 박종희. 2020. “한국 유권자들은 정말 핵무장을 원하는가? 실험 설문을 이용한 핵무장 여론 분석.” 『한국정치학회보』 54집 2호, 175~204.
- 이내영. 2014. “한국인의 통일의식의 결정요인.” 『평화연구』 22권 1호, 167~206.
- 이상근. 2015. “‘안정적 평화’ 개념과 한반도 적용 가능성.” 『한국정치학회보』 49집 1호, 131~155.
- 이상신. 2013. “우리는 북한을 신뢰할 수 있는가?: 여론조사 데이터로 본 한반도 신뢰프로세스.” 『한국정치학회보』 47집 4호, 113~133.
- 이상신. 2014. “북한 이미지 결정요인 연구: 북한에 대한 인식과 남남갈등.” 『21세기정치학회보』 24집 3호, 187~215.
- 이상신 · 민태은 · 이무철 · 윤광일 · 구본상 · 박주화. 2025a. 『KINU 통일의식조사 2025: 요약보고서』. 서울: 통일연구원.
- 이상신 · 민태은 · 박주화 · 이무철 · 윤광일 · 구본상 · Antonio Fiori · Marco Milani. 2025b. 『KINU 통일의식조사 2024: 북한의 적대적 2국가론과 한국의 핵보유 여론』. 서울: 통일연구원.

- 이상신 · 민태은 · 이무철 · 윤광일 · 구본상 · 박주화. 2026.『KINU 통일의식조사 2025: 협력적 국제주의와 호전적 국제주의』. 서울: 통일연구원.
- 정동준. 2016. "2016년 국회의원 선거 이후 시민들의 통일의식 변화: 이념적 양극화인가, 당파적 편향인가?"『한국정치학회보』50집 5호, 131~161.
- 최순미 · 이우영. 2019. "한국인의 북한이미지."『현대북한연구』22권 2호, 87~121.
- 통일부. 2026a.『이재명 정부의 한반도 평화공존 정책』. 서울: 통일부.
- 통일부. 2026b.『2026 통일백서: 2025 한반도 평화공존의 기록들』. 서울: 통일부.

- Bizumic, Boris, Rune Stubager, Scott Mellon, Nicolas Van der Linden, Ravi Iyer, and Benjamin M. Jones. 2013. "On the (In)Compatibility of Attitudes Toward Peace and War." Political Psychology 34 (5): 673~693.
- Galtung, Johan. 1969. "Violence, Peace, and Peace Research." Journal of Peace Research 6 (3): 167~191.
- Herrmann, Richard K., and Michael P. Fischerkeller. 1995. "Beyond the Enemy Image and Spiral Model: Cognitive-Strategic Research after the Cold War." International Organization 49 (3): 415~450.
- Kim, Yang Gyu, and Sangmi Jeong. 2025. "Preventive Nuclearization: Power Shifts, Anticipated Insecurity, and Public Support for Nuclear Armament in South Korea." Journal of East Asian Studies 25 (3): 302~325.
- Sukin, Lauren. 2020. "Credible Nuclear Security Commitments Can Backfire: Explaining Domestic Support for Nuclear Weapons Acquisition in South Korea." Journal of Conflict Resolution 64 (6): 1011~1042.
- Van der Linden, Nicolas, Christophe Leys, Olivier Klein, and Pierre Bouchat. 2017. "Are Attitudes Toward Peace and War the Two Sides of the Same Coin? Evidence to the Contrary from a French Validation of the Attitudes Toward Peace and War Scale." PLoS ONE 12 (9): e0184001.

6세션

체제전환의 갈림길에 선 북한 도시

[발표1]

장마당의 역설: 북한의 비공식 시장과 권위주의 회복력

– 발표: 김지영 (숭실대) / 토론: 박원희 (숭실대)

[발표2]

북한 경제특구의 진화? 성공인가, 실패인가?

– 발표: 박지형 (숭실대) / 토론: 선슬기 (경남대)

[발표3]

사회주의 산업도시의 상이한 전환과 도시공간 변화: 북한 청진과 중국 안산의 비교연구

– 발표: 이시효 (명지대) / 토론: 권태상 (부산연구원)

[발표1]

장마당의 역설: 북한의 비공식 시장과 권위주의 회복력

발표: 김지영 (숭실대)

토론: 박원희 (숭실대)

장마당의 역설: 북한의 비공식 시장과 권위주의 회복력

◆

김지영
(숭실대)

〈별지 배포〉

[발표2]

북한 경제특구의 진화? 성공인가, 실패인가?

발표: 박지형 (숭실대)

토론: 선슬기 (경남대)



북한 경제특구의 진화? 성공인가, 실패인가?

위성 야간조명·인구격차를 이용한 28개 특구의 핵심–주변 동반성장 분석

문예찬 (연세대학교) / 박지형 (숭실대학교)

〈국문초록〉

본 연구는 북한 경제특구가 그 경계 안에서만 성장하는 고립적 발전인지, 아니면 주변지역과 함께 성장하는 실질적 성장거점인지를 위성 관측 자료로 검증한다. 북한의 통계 수집에 대한 비공개성을 고려 본 연구는 VIIRS 야간조명(NOAA/VIIRS DNB Monthly VCMSLCFG, avg_rad)과 JRC GHS–POP 인구격자를 Google Earth Engine에서 추출하여 28개 경제특구 각각에 대해 핵심(중심점 0~5km 원)과 주변(5~20km 링)의 2015년 · 2023년 값을 산출하고, 두 지역의 변화 관계를 상관분석 · 대응표본검정 · 회귀분석으로 규명하였다. 또한 van den Berg et al.(1982)의 도시주기 8단계 유형론을 적용하여 각 특구를 유형화하였다.

분석 결과는 세 가지로 요약된다. 첫째, 28개 특구에서 핵심과 주변의 야간조명이 동시에 증가하였으며, '핵심만 성장하고 주변은 정체 · 감소하는' 고립적 성장(제1단계 절대적 집중화) 사례는 나타나지 않았다. 둘째, 핵심 변화율과 주변 변화율은 강한 양(+)의 상관을 보였고($r = .695$, $p < .001$; Spearman $\rho = .637$, $p < .001$), 회귀계수는 $b = 0.729$($SE = 0.148$)로 동조성장의 모습을 보이고 있었다($p = .079$). 셋째, 핵심과 주변의 성장률 차이는 통계적으로 유의하지 않았다

(대응표본 t = 0.677, p = .504). 즉 북한 경제특구는 주변지역과 거의 비례적으로 동반성장하고 있음을 확인하였다.
그러나 이 동반성장은 우리나라의 서울–경기 · 인천 지역에서 관측되는 성숙 대도시권의 '절대적 분산화(제4단계)'와는 질적으로 다르다. 북한 특구의 28곳은 모두 제2단계 상대적 집중화(16곳) 또는 제3단계 상대적 분산화(12곳)에 머물러, 도시주기상 초기 성장 국면에 위치한다. 아울러 초기 광량이 낮을수록 성장률이 높은 강한 수렴 패턴(ρ = −.863, p 〈 .001)이 관측되어, 관측된 성장의 상당 부분이 극저광량 기저에서 출발한 기저효과와 전국적 전력 · 조명 여건 개선의 공통추세를 반영할 가능성을 배제할 수 없다. 따라서 본 연구는 북한 경제특구가 '상징적 성장"라는 통념이 아닌 실질적 성장이라는 근거는 제시하되, 특구 고유의 인과적 파급효과를 확정하기 위해서는 비특구 대조군을 포함한 후속 설계가 필요함을 밝힌다.

1. 서 론

경제특구(Special Economic Zone, SEZ)는 개발도상국이 가장 널리 채택해 온 장소기반 정책 수단이다. 특구 정책의 정당화 논리는 단순히 특구 내부에 투자와 일자리를 유치하는 데 그치지 않는다. 정부가 특구에 재정 · 비재정 인센티브를 투입하는 궁극적 근거는, 특구에서 형성된 생산 · 기술 · 노동시장의 활력이 경계 밖으로 확산되어 주변 지역경제 전체를 견인하리라는 기대, 곧 파급효과(spillover)에 있다(Frick & Rodríguez–Pose, 2019; Farole, 2011). 특구가 주변과 단절된 채 스스로만 번영한다면 그것은 국민경제적 관점에서 값비싼 비지(enclave)에 불과하다.

중국의 경험을 분석한 연구들은 특구 지정의 내부 효과를 대체로 긍정적으로 평가한다. Wang(2013)은 특구가 소재 도시의 1인당 외국인직접투자를 크게 높이면서도 국내투자를 구축(crowding out)하지 않았음을 보였고, Alder et al.(2016)은 국가급 특구 지정이 도시 GDP를 약 20% 높였으며 그 주된 경로가 물적자본 축적이었음을 보고하였다. Lu et al.(2019) 역시

특구가 지정 구역 내 자본 · 고용 · 생산성 · 임금을 모두 개선하였음을 기업 수준 자료로 확인하였다. 그러나 이들 연구의 분석 단위는 대체로 특구가 입지한 행정구역이며, 특구 경계 '바깥'의 인접 지역이 실제로 수혜를 입었는지는 별개이다.

이 문제는 북한에 대해 특별히 첨예하다. 김정은 집권 이후 북한은 2013년 「경제개발구법」을 제정하고 같은 해 13개 경제개발구와 1개 경제특구를 지정한 데 이어 2014년과 2015년에 추가 지정을 단행하여, 현재 20여 개를 상회하는 특구 · 개발구 체계를 구축하였다(38 North, 2015; Stimson Center, 2022). 그러나 이들 특구의 실체에 대해서는 상반된 해석이 병존한다. 한편에서는 이를 중국식 개혁 · 개방의 초기 단계이자 지방 자율성 확대의 제도적 실험으로 평가하는 반면, 다른 한편에서는 대외 선전과 체제 정당화를 위한 상징적 조치로서 실질적 경제효과가 미미하다고 본다. 대북제재가 중첩된 2016년 이후 외자 유치가 사실상 봉쇄되었다는 점은 후자의 해석에 무게를 싣는다(Lee, 2018; Kim et al., 2023).

이 논쟁을 경험적으로 판정하려면 특구 내부의 성과만이 아니라 특구와 주변지역의 관계를 보아야 한다. 도시 · 지역 연구의 고전적 통찰이 여기에 적용된다. Myrdal(1957)은 중심의 성장이 주변의 자원과 노동을 흡인하는 역류효과(backwash effect)와 중심의 성장이 주변으로 확산되는 파급효과(spread effect)를 대비시켰고, Hirschman(1958) 역시 분극효과(polarization)와 적하효과(trickling–down)를 구분하였다. 중심이 성장하는 동안 주변이 위축된다면 역류 · 분극이 지배하는 것이고, 중심과 주변이 함께 성장한다면 파급 · 적하가 작동하는 것이다. 전자는 공간적 이중구조를, 후자는 지역경제의 통합적 발전을 함의한다.

한국의 대도시권은 이 관계가 성숙 단계에 도달했을 때 어떤 모습인지를 보여주는 참조점을 제공한다. 2015년부터 2023년 사이 서울의 인구는 990.7만 명에서 933.5만 명으로 5.8% 감소한 반면, 경기 · 인천의 인구는 2023년 1,651.3만 명으로 수도권 인구 중 비중이 2015년 60.6%에서 2023년 63.9%로 높아졌다(서울연구원, 2024; 통계청, 2024). 보고된 이 비중과 서울 인구로부터 역산하면 같은 기간 경기 · 인천 인구는 약 8.4% 증가한 것으로 계산된다. 중심도시가 절대적으로 축소되는 동안 주변부가 성장하는 이 현상은 van den Berg et al.(1982)의 도시주기론에서 '절대적 분산화' 단계에 해당하며, 기능적 도시권이 행정경계를 넘어 실질적으로 광역화 · 대도시권화되었음을 뜻한다. 이는 단순한 인구 이동이 아니라 중심–주변이 하나의 노동 · 주택 · 생산 시장으로 통합되었다는 실질적 성장의 징표다.

따라서 본 연구가 던지는 질문은 다음과 같다. 북한의 경제특구는 주변지역과 함께 성장하고 있는가, 아니면 특구 경계 안에서만 성장하는 상징적 현상인가? 만약 특구만 성장하고 주변은 정체한다면, 북한 특구는 체제 특성상 자원이 계획적으로 주입된 전시 공간에 가깝

다고 해석할 수 있다. 반대로 특구와 주변이 동반성장한다면, 규모는 작더라도 지역경제와의 실질적 연계가 형성되고 있다는 증거가 된다.

북한은 지역 단위 경제통계를 공표하지 않으며, 한국은행 추계는 국가 단위에 국한되고 방법론적 한계가 지적되어 왔다(Kim, 2022; Kim & Lee, 2021). 북한 경제의 실체를 추정하려는 시도는 성장회계(Kim et al., 2007), 시장화와 체제 전환에 대한 분석(Kim, 2017), 빈곤 수준 추정(Crespo Cuaresma et al., 2020), 지속가능성 평가(Kim et al., 2020) 등 다양하게 이루어져 왔으나, 모두 자료 제약이라는 근본적 난점을 공유한다. 이러한 자료 공백을 메우는 표준적 대안이 위성 야간조명 자료다. Henderson et al.(2012)이 야간조명 증가율과 GDP 성장률의 체계적 관계를 제시한 이래, 야간조명은 통계가 부재하거나 신뢰하기 어려운 지역의 경제활동 대리지표로 널리 활용되어 왔다(Gibson et al., 2020; Bluhm & Krause, 2022). 북한을 대상으로도 Lee(2018), Kim(2022), Kim et al.(2023) 등이 야간조명을 이용해 지역 간 경제격차와 제재 효과를 추정한 바 있다.

본 연구는 이 접근을 특구의 핵심–주변 관계 분석에 적용한다. 구체적으로 28개 특구 각각에 대해 중심점으로부터 0~5km의 원을 '핵심', 5~20km의 링을 '주변'으로 설정하고, 2015년과 2023년의 야간조명 및 인구격자 값을 Google Earth Engine에서 추출하여 두 지역의 변화를 비교한다. 이 설계는 Frick & Rodríguez-Pose(2019)가 22개 신흥국 346개 특구를 대상으로 수행한 분석과 동일한 논리를 따르되, 북한이라는 단일 체제 내부에서 특구별 이질성을 드러내도록 설계되었다.

본 연구의 기여는 세 가지다. 첫째, 북한 경제특구 전체를 대상으로 핵심–주변 관계를 정량적으로 측정한 최초의 시도다. 둘째, 단순한 성장률 비교를 넘어 van den Berg et al.(1982)의 도시주기 8단계 유형론을 적용하여, 각 특구가 도시발전 경로의 어느 지점에 있는지를 이론적으로 위치 지운다. 셋째, 한국 수도권 및 신흥국 특구 평균이라는 두 개의 외부 준거를 도입하여 북한 특구의 동반성장 양상이 국제적 · 국내적 기준에서 어떤 위치에 있는지를 상대화한다.

분석 대상은 라선경제무역지대를 비롯한 북한의 28개 경제특구 · 경제개발구이며, 분석 기간은 VIIRS 자료의 안정적 가용 구간과 최신성을 함께 고려하여 2015년부터 2023년까지로 설정하였다. 2015년을 기점으로 삼은 것은 김정은 집권기 특구 지정이 2013~2015년에 집중되어 지정 직후의 변화를 포착할 수 있고, VIIRS의 스트레이라이트 보정 산출물(VCMSLCFG)이 2014년부터 제공되기 때문이다.

2. 북한 정치체제와 도시학적 맥락

1) 북한의 공간적 정치경제와 지역구조

북한의 도시와 지역은 사회주의 계획경제와 권위주의적 정치통제가 결합된 조건 속에서 형성되어 왔다. 산업시설의 입지와 생산기반의 확충, 주거지 조성, 기반시설 공급은 개별 경제주체의 선택에 의해서만 결정되지 않으며, 국가의 경제계획과 정치 · 군사적 고려에 의해 조직되어 왔다. Jo and Adler(2002b)는 북한의 도시 · 지역계획을 사회주의 이념의 직접적인 산물로만 설명하기보다 산업화, 경제발전, 군사적 필요가 복합적으로 작용한 사회주의 개발도상국의 계획체계로 파악하였다. 임형백(2019) 역시 북한의 공간구조에서 생산시설과 주거지의 배치, 도시 규모의 관리, 산업시설의 분산이 경제적 목적뿐 아니라 이념적 · 정치적 · 군사적 목표와 결합되어 있음을 지적한다. 이러한 연구는 북한의 지역발전을 시장 접근성이나 생산비용만으로 설명하기 어렵고, 국가가 각 지역에 부여한 기능과 발전의 우선순위를 함께 고려해야 함을 보여준다.

국가가 공간을 계획적으로 조직한다고 해서 지역 간 발전이 균등하게 이루어지는 것은 아니다. 북한은 공식적으로 도시와 농촌의 격차 완화와 지역적 균형을 강조해 왔지만, 실제 도시체계는 평양과 주요 산업도시, 지방 중소도시 사이의 기능적 위계를 중심으로 형성되어 왔다. Jo and Adler(2002a)는 북한의 도시변화와 지역균형을 국가 · 도 · 도시 수준에서 검토하면서 계획된 균형발전의 목표와 실제 공간변화 사이의 관계에 주목하였다. 특히 평양은 수도로서의 정치적 지위와 집중적인 계획 · 관리의 대상이라는 점에서 다른 지역과 구별되는 공간적 성격을 유지해 왔다(Em & Ward, 2021). 따라서 북한의 지역구조는 국가계획의 산물인 동시에 지역별로 상이한 정치적 중요성과 경제적 기능이 누적된 결과로 볼 수 있다.

그러나 북한의 공간적 경제활동을 국가계획만으로 설명하는 것 역시 충분하지 않다. 1990년대 경제위기 이후 배급체계와 공식 생산체계가 약화되면서 시장거래와 비공식적 경제활동이 확대되었고, 주민의 생계방식과 기업 운영방식에도 상당한 변화가 나타났다(Kim, 2017). 이러한 시장화는 국가가 관리하는 공식경제를 일방적으로 대체하기보다 국가기관 및 공식 제도와 다양한 형태로 결합하였다. Dukalskis(2016)는 북한의 비공식경제가 주민의 생존을 가능하게 하는 동시에 일부 국가 행위자에게 새로운 수익원을 제공하며, 공식 이념과 통제체계와 긴장과 공존의 관계를 형성한다고 설명한다.

이와 같은 변화는 도시공간에서도 확인된다. Em and Ward(2021)는 평양이 시장화의 영향을 경험하면서도 국가사회주의 도시의 핵심적 특성을 유지하고 있다는 점에서 다른 탈사회주의 도시의 전환경로를 그대로 적용하기 어렵다고 지적한다. Em et al.(2021) 역시 평양의 부동산, 상업활동 및 도시경관의 변화를 검토하면서 기존의 계획도시적 질서와 새로운 경제활동이 중첩되어 나타나는 양상에 주목하였다. 북한의 도시변화는 계획공간이 시장공간으로 일괄적으로 대체되는 과정이라기보다, 기존의 생산시설 · 주거지 · 상업공간이 새로운 경제활동과 결합하면서 그 이용방식과 기능이 재구성되는 과정으로 이해할 필요가 있다.

거주와 이동에 대한 제도적 관리도 북한의 공간구조를 이해하는 데 중요한 조건이다. 특히 평양은 거주 자격과 외부인의 접근이 제한되는 도시인 동시에 다른 지역의 상품 · 노동 · 서비스와 경제적 관계를 유지하는 도시이다(Em et al., 2021). 이는 인구 이동에 대한 제약과 지역 간 경제적 연계가 반드시 상충하는 현상은 아니라는 점을 보여준다. 경제활동이 확대되더라도 그것이 즉각적인 상주인구 증가나 자유로운 공간 이동으로 이어지지 않을 수 있으며, 따라서 북한의 지역변화를 분석할 때에는 경제활동의 공간적 분포와 인구의 공간적 분포를 구분하여 살펴볼 필요가 있다.

이상의 논의는 북한의 경제활동이 국가계획과 정치적 우선순위, 시장화와 비공식경제, 기존 도시기반과 이동통제가 중첩된 공간 위에서 이루어지고 있음을 보여준다. 따라서 특정 지역에 차별적인 제도와 개발기회를 부여하는 경제특구 역시 독립된 공간으로 이해하기보다, 기존의 도시 · 산업 · 인구 구조와의 관계 속에서 파악할 필요가 있다.

2) 김정은 시대 경제특구의 확대와 공간적 이질성

북한의 경제특구 정책은 김정은 집권 이전부터 존재하였으나, 김정은 시기에는 그 공간적 범위와 정책적 기능이 크게 확대되었다. 라진 · 선봉, 개성, 신의주 등 일부 거점에 집중되었던 기존 특구정책은 2013년 5월「경제개발구법」제정과 같은 해 각 지역의 경제개발구 지정으로 새로운 단계에 진입하였다. 이후 2014년과 2015년에도 추가 지정이 이루어지면서 특구정책은 특정 접경지역이나 대외협력 거점에 한정된 정책에서 지방의 다양한 산업 · 관광 · 농업 · 첨단기술 기반을 활용하는 지역개발정책으로 공간적 범위를 넓혔다(Abrahamian & Melvin, 2015; Carlin & Lee, 2022).

Carlin and Lee(2022)는 북한의 정책문헌을 분석하여 경제개발구 확대가 기존의 개별 특구 운영을 넘어 지방경제 발전과 대외경제활동을 보다 광범위하게 조직하려는 정책적 구상

과 연결되어 있음을 보여준다. 임을출(2015) 역시 김정은 시대의 경제개발구 정책을 외자유치와 대외경제관계 확대를 위한 법 · 제도적 기반 정비라는 측면에서 평가하였다. 이승욱(2016)은 이를 영역화와 분권화, 지방경제발전의 관점에서 분석하면서 북한의 경제특구 전략을 폐쇄에서 개방으로의 단선적 이행이나 중국식 개혁 · 개방의 단순한 모방으로 이해하는 접근을 경계한다. 이러한 연구를 종합하면, 김정은 시기의 경제개발구 정책은 국가 전체의 경제제도를 일시에 변경하기보다 특정 지역에 차별적인 개발조건과 경제적 역할을 부여함으로써 지역 단위의 경제활동을 촉진하려는 정책으로 이해할 수 있다.

그러나 북한의 경제특구와 경제개발구를 하나의 동질적인 정책단위로 간주하기는 어렵다. 각 특구는 행정적 위계와 경제적 기능, 입지조건, 기존 산업기반에서 상당한 차이를 보인다. 중앙 차원의 대외경제협력과 연계되어 형성된 기존 특구와 2013년 이후 지방 차원에서 지정된 경제개발구는 형성과정과 정책적 역할이 다르다. 기능적으로도 공업 · 수출가공, 종합개발, 관광, 농업, 첨단기술 개발은 서로 다른 생산요소와 기반시설을 필요로 한다. 접경지역의 특구는 대외교역과 물류 접근성이 상대적으로 중요한 반면, 내륙이나 기존 도시 인근에 위치한 개발구는 배후 산업, 노동력, 소비시장 및 기반시설과의 연계성이 보다 중요하게 작용할 수 있다(임을출, 2015; Abrahamian & Melvin, 2015).

특구와 기존 지역기반의 관계는 은정첨단기술개발구 사례에서도 확인된다. 임을출(2019)은 북한의『경제연구』와 은정 사례를 분석하여 첨단기술개발구의 발전에서 대학 교육, 과학연구, 생산기능의 결합이 중요한 조건으로 인식되고 있음을 보여준다. 이는 북한의 경제개발구가 모든 지역에 동일한 시설과 제도를 이식하는 방식으로 추진되는 것이 아니라, 해당 지역에 이미 축적된 산업 · 인적 · 조직적 기반을 활용하려는 구상을 포함하고 있음을 의미한다. 따라서 특구의 입지는 단순한 행정적 위치가 아니라 생산, 연구, 노동력, 기반시설 및 시장의 관계를 조직하는 공간적 조건으로 이해해야 한다.

제도적 지정이 곧 실제 개발성과를 의미하는 것도 아니다. Abrahamian and Melvin(2015)은 북한의 여러 특구에 대해 공식 계획과 실제 추진 현황을 비교하면서 개발수준과 사업여건에 상당한 차이가 존재함을 보여주었다. 임을출(2015) 역시 기반시설, 배후도시와의 접근성, 행정 및 경영 여건 등을 경제개발구 발전의 주요 과제로 지적하였다. 특구 지정과 우대제도의 마련은 생산시설의 건설, 기업활동의 지속, 지역경제와의 연계 형성과 구별되는 단계다. 따라서 경제개발구의 수적 확대 자체를 정책성과로 간주하기보다, 지정된 개발공간에서 실제 경제활동이 나타났는지, 그리고 그러한 변화가 주변의 도시 및 지역경제와 어떠한 관계를 형성하였는지를 검토할 필요가 있다.

특구는 또한 행정적으로 구획된 경계 내부에서만 전개되지 않는다. Doucette and Lee(2015)는 개성공업지구를 국가와 기업, 상이한 제도와 권력이 결합된 '실험적 영역성(experimental territoriality)' 공간으로 제시하며, 경제특구의 실제 작동은 구획된 경계 너머의 노동, 생산, 물류, 관리 및 협력의 관계를 중심으로 전개됨을 강조한다. 이렇듯, 경제특구는 서로 다른 도시 · 산업 · 접경 조건 위에 지정되었으며, 기존 지역기반과의 관계를 통해 실제 경제활동의 범위와 형태가 결정될 수 있다. 이러한 맥락에서 북한 경제특구의 성과를 평가하기 위해서는 특구 핵심부의 변화뿐 아니라 인접 지역이 어떠한 방향으로 변화하였는지를 함께 분석해야 할 것이다.

3. 이론적 분석틀과 선행연구

1) 권위주의적 선택적 개방과 경제특구

권위주의 체제에서 경제개방은 국가의 통제가 일률적으로 약화되는 과정으로만 이해하기 어렵다. 국가는 경제활동이 허용되는 영역과 행위자, 지역의 범위를 선별함으로써 시장기제를 부분적으로 수용하면서도 정치적 통제의 핵심을 유지할 수 있다. 특히 경제활동의 공간적 배분은 성장과 효율성뿐 아니라 정치질서의 유지와 밀접하게 연결된다. Wallace(2013)는 도시와 지역에 대한 자원배분 및 인구집중이 권위주의 정권의 생존전략과 분리될 수 없음을 보여주었다. 이러한 관점에서 경제개방의 핵심 질문은 시장을 허용하는가 여부 자체보다, 국가가 어떤 지역과 경제활동에 기회를 부여하고 그 범위와 확산을 어떻게 관리하는가에 있다.

경제특구는 이러한 선택을 공간적으로 제도화하는 대표적인 수단이다. Ong(2000)는 국가가 영토 전체에 동일한 통치방식을 적용하기보다 특정 공간과 경제활동에 서로 다른 제도적 규칙을 적용할 수 있음을 보여준다. 이러한 관점에서 경제특구의 법적 · 제도적 예외는 국가의 단순한 후퇴라기보다 국가가 시장 접근의 범위와 조건을 공간별로 차등화하는 통치방식으로 해석할 수 있다. 특구는 외부 자본과 시장에 접근하는 통로인 동시에 그러한 접근이 허용되는 공간적 범위를 국가가 설정하는 장치가 될 수 있다.

선택적 개방은 제한된 범위에서 이루어지는 정책실험이라는 측면에서도 이해할 수 있다. Heilmann(2008)은 중국의 경제개혁 과정에서 중앙의 위계적 통제와 지방의 정책실험이 상호배타적이지 않았음을 보여준다. 새로운 경제제도를 전국적으로 일괄 도입하기보다 제한된 지역에서 먼저 적용하고, 그 결과에 따라 제도를 수정하거나 확산하는 방식이 권위주의 체제의 정책변화에서 중요한 역할을 수행할 수 있다는 것이다. 이러한 논의는 경제특구를 국가통제의 해체가 아니라 통제된 범위 안에서 새로운 경제활동과 제도를 시험하는 공간으로 이해할 수 있게 한다.

동시에 경제특구는 특정 장소에 자원과 인센티브를 집중하는 장소기반 정책(place-based policy)이다. 일반지역과 차별화된 행정 · 규제 · 투자 조건을 제공하고 기반시설을 조성함으로써 기업과 생산활동을 특정 공간에 유치하는 것이 경제특구의 기본적 작동원리다(Farole, 2011). 그러나 동일한 정책수단이 모든 지역에서 동일한 결과를 낳는 것은 아니다. Barca et al.(2012)은 지역발전정책의 효과를 평가할 때 지역별로 상이한 제도, 자원, 지식 및 행위자 관계를 고려해야 한다고 강조한다. 따라서 특구정책 역시 제도적 우대의 존재만으로 평가하기보다 해당 지역의 산업기반, 시장 접근성, 노동력 및 정책집행 조건과의 결합을 고려할 필요가 있다.

중국 경제특구 및 개발구에 관한 실증연구는 이러한 장소기반 정책이 해당 지역의 경제활동을 확대할 수 있음을 보여준다. Wang(2013)은 중국 지방정부 자료를 이용하여 경제특구 정책이 외국인직접투자를 증가시키면서 국내투자를 단순히 구축하지 않았음을 확인하였다. Lu et al.(2019)은 경제개발구 지정이 자본 · 고용 · 생산 · 생산성 · 임금에 미친 영향을 분석하고, 신규 기업의 진입과 집적이 중요한 경로로 작동하였음을 제시하였다. Alder et al.(2016) 역시 중국 도시의 개발구 정책이 성장과 자본축적에 기여하였음을 보여준다. 이러한 연구는 경제특구가 단순한 법 · 제도상의 예외지역을 넘어 실제 경제활동을 공간적으로 집중시키는 정책수단이 될 수 있음을 보여준다.

2) 경제특구의 중심-주변 효과와 도시주기론

특정 성장거점의 발전이 주변지역에 어떠한 영향을 미치는가는 지역발전론의 오래된 쟁점이다. Myrdal(1957)은 경제성장이 특정 지역에 집중될 때 중심지역이 주변의 노동 · 자본 및 경제활동을 흡수하여 지역 간 격차를 확대하는 역류효과(backwash effect)와, 중심지역의 성장으로 발생한 수요 · 투자 · 경제활동이 주변으로 확산되는 파급효과(spread effect)를 구분하였다. 이 논의의 핵심은 성장거점의 발전이 주변지역의 발전으로 자동적으로 이어지지

않는다는 점이다. 중심의 성장은 주변경제를 활성화할 수도 있지만, 오히려 주변의 생산요소를 흡수하여 지역 간 불균형을 심화시킬 수도 있다.

Hirschman(1958) 역시 불균등한 성장과 지역 간 관계에 주목하면서 분극효과(polarization effect)와 적하효과(trickling-down effect)를 구분하였다. 성장지역의 경쟁력 확대와 숙련노동 및 자본의 집중은 주변지역의 경제적 기반을 약화시킬 수 있지만, 동시에 성장지역의 확대된 수요가 주변의 생산물 · 노동력 · 투자기회와 연계될 경우 주변지역의 성장을 촉진할 수 있다. 따라서 성장거점의 경제적 의미는 그 내부의 성장규모뿐 아니라 주변지역과 어떠한 생산 · 노동 · 수요 관계를 형성하는가에 의해 달라진다.

이러한 중심-주변 관계는 집적경제의 작동경로를 통해 보다 구체적으로 설명할 수 있다. Duranton and Puga(2004)는 집적경제의 미시적 기반을 투입요소와 시설의 공유(sharing), 기업과 노동력의 매칭(matching), 지식과 기술의 학습(learning)으로 정리하였다. 특구에 기업과 생산활동이 집중되면 이러한 집적의 이익이 형성될 수 있으며, 생산과정이 주변의 공급업체, 운송 · 서비스업, 노동시장과 연결될 경우 집적의 효과가 특구 경계를 넘어 확대될 수 있다. 반대로 특구의 생산관계가 외부경제나 특구 내부에 한정된다면 인접 지역에 대한 경제적 파급은 제한될 가능성이 높다. Farole(2011)이 특구와 국내경제 사이의 연계를 특구 성과의 중요한 조건으로 강조한 이유도 여기에 있다.

실증연구 역시 특구의 공간적 효과가 특구 경계 내부에만 한정되지 않을 가능성을 보여준다. Frick and Rodríguez-Pose(2019)는 22개 신흥국의 346개 경제특구를 대상으로 특구의 성장과 주변지역의 경제활동 사이의 관계를 분석하였다. 그 결과 특구와 주변지역 사이에는 긍정적 성장관계가 나타났지만, 이러한 관계는 특구로부터 거리가 증가할수록 약화되었다. 특히 기존 도시 및 시장과 멀리 떨어진 특구는 주변지역에 미치는 긍정적 효과가 제한적인 것으로 나타났다. 이는 특구정책의 지역발전적 의미를 평가하기 위해서는 지정된 행정경계보다 실제 경제활동이 영향을 미치는 공간적 범위를 분석해야 함을 보여준다.

권위주의적 선택적 개방의 맥락에서 이러한 문제는 더욱 중요하다. 국가는 경제특구를 통해 경제활동이 허용되는 공간과 제도를 선택적으로 설정할 수 있지만, 제도적으로 설정된 경계가 실제 경제관계의 경계와 일치하는 것은 아니다(Ong, 2000; Doucette & Lee, 2015). 경제활동이 지정된 공간 안에 집중되고 주변지역과의 생산 · 소비 · 노동 연계가 제한된다면 특구는 고립된 개발거점의 성격을 보일 수 있다. 반대로 특구의 경제활동이 주변의 산업기반, 노동시장 및 서비스 수요와 연결될 경우 특구의 성장은 보다 넓은 지역적 변화와 결합할 수 있다.

중심-주변 이론이 성장거점과 인접 지역 사이에 발생할 수 있는 상이한 경제적 관계를 설명한다면, 도시주기론은 이러한 관계가 실제 공간변화에서 어떠한 형태로 나타나는지를 보다 세분하여 구분할 수 있는 분석틀을 제공한다. van den Berg et al.(1982)은 기능적 도시지역(functional urban region)을 핵심부(core)와 주변부(ring)로 구분하고 양 지역의 인구변화 방향과 상대적 크기를 결합하여 도시화, 교외화, 탈도시화, 재도시화에 이르는 여덟 단계의 도시발전 유형을 제시하였다. 이 접근의 핵심은 개별 중심도시의 성장만을 관찰하는 것이 아니라 중심과 주변을 하나의 관계적 공간으로 파악하는 데 있다(van den Berg et al., 1982; Parr, 2012).

도시지역 전체가 성장하는 상황에서도 핵심과 주변의 관계는 서로 다르게 나타날 수 있다. 핵심이 증가하고 주변이 감소하는 경우는 절대적 집중화로, 성장이 핵심지역에 집중되고 주변지역은 그 성장에서 배제되는 형태다. 핵심과 주변이 모두 증가하면서 핵심의 성장속도가 더 빠른 경우는 상대적 집중화이며, 반대로 양 지역이 모두 성장하되 주변의 성장속도가 더 빠른 경우는 상대적 분산화에 해당한다. 핵심의 절대 규모가 감소하고 주변이 증가하면서 전체 도시지역의 성장이 유지되는 경우는 절대적 분산화로 분류된다. 이후의 단계에서는 도시권 전체의 쇠퇴와 재집중 과정이 나타난다(van den Berg et al., 1982; Parr, 2012).

이를 바탕으로 본 연구는 세 가지 핵심적인 공간패턴을 구분한다. 첫째, 핵심지역은 성장하지만 주변지역이 정체하거나 감소하는 경우이다. 이는 도시주기론의 제1단계인 절대적 집중화에 해당하며, 특구의 성장이 인접 지역으로 확산되지 않는 고립적 성장 또는 역류적 성장의 가능성과 부합한다. 둘째, 핵심과 주변이 모두 성장하는 경우이다. 핵심의 성장속도가 더 빠르면 제2단계 상대적 집중화, 주변의 성장속도가 더 빠르면 제3단계 상대적 분산화로 구분된다. 두 유형은 성장의 공간적 주도권에는 차이가 있지만, 경제활동의 증가가 특구 핵심부에만 한정되지 않는다는 점에서 공통적으로 동반성장의 형태에 해당한다. 셋째, 핵심지역이 감소하는 반면 주변지역이 성장하는 경우이다. 이는 제4단계 절대적 분산화로, 성장의 중심이 핵심에서 주변으로 이동하는 보다 성숙한 공간적 분산의 형태로 해석할 수 있다.

3. 연구방법론

1) 분석 대상 및 자료

분석 대상은 북한이 공식 발표하거나 대외 홍보자료 · 선행연구를 통해 위치가 특정 가능한 28개 경제특구 및 경제개발구다. 각 특구는 중앙급 특구 여부, 기능 유형, 접경 여부의 세 축으로 분류하였다. 첫째, 특구 위계는 라선, 신의주, 황금평 · 위화도, 개성, 원산–금강산, 금강산의 6개소를 중앙급 특구로, 나머지 22개소를 지방급 경제개발구로 구분하였다. 전자는 김정은 집권 이전부터 중국 또는 남한과의 협력을 전제로 조성된 반면, 후자는 2013년 「경제개발구법」 이후 도(道) 인민위원회 주도로 지정되었다는 제도적 차이가 있다. 둘째, 기능 유형은 명칭에 근거하여 공업 · 수출가공(9개소), 종합 · 경제개발(9개소), 관광(6개소), 농업(4개소)으로 분류하였다. 셋째, 접경 여부는 중국 또는 러시아와의 국경에 인접한 11개소를 접경형으로, 나머지 17개소를 비접경형으로 구분하였다. 북한의 대외무역이 사실상 대중무역에 집중되어 있다는 점에서 접경성은 특구 성과의 주요 조건변수로 간주된다(Kim, 2022). 각 특구의 좌표는 공개된 위치정보를 토대로 특구 중심점을 지정하였다.

2) 분석 자료

• 경제활동 지표: VIIRS 야간조명

경제활동의 대리지표로는 NOAA/NASA의 Visible Infrared Imaging Radiometer Suite(VIIRS) Day/Night Band(DNB) 월별 합성 산출물을 사용하였다. 구체적으로 Google Earth Engine 카탈로그의 'NOAA/VIIRS/DNB/MONTHLY_V1/VCMSLCFG' 컬렉션에서 avg_rad 밴드(평균 야간 복사휘도, 단위 $nW \cdot cm^{-2} \cdot sr^{-1}$)를 선택하였다. VCMSLCFG는 스트레이라이트(stray light) 보정이 적용된 산출물로, 고위도에서 여름철 박명광에 의한 오염을 완화한다는 점에서 미보정 산출물(VCMCFG)보다 시계열 비교에 적합하다(Elvidge et al., 2021). 연도별 대푯값은 해당 연도 1월 1일부터 12월 31일까지의 월별 합성영상 12장을 평균하여 산출하였다. 월별 합성영상은 구름이 제거된 관측만을 사용하므로, 연평균을 취하는 것은 계절적 변동(겨울철 난방 · 조명 증가, 여름철 박명)과 월별 결측을 동시에 완화하는 효과가 있다. 야간조명을 특구 성과의 대리지표로 삼는 것의 타당성은 별도의 검증을 요한다. 이와 관련하여 Frick, Rodríguez-Pose, and Wong(2019)은 신흥국 특구 자료를 구축하면서 특구 구역 내 야간조명의 증가가 고용 규모 · 입주 기업 수 등 전통적 특구 성과지표와 높은 상관을 보임을 확인하였다. 이는 본 연구가 야간조명을 경제활동의 대리지표로 사용하는 근거가 된다.

• 인구 대리지표: GHS-POP 인구격자

인구 변화의 대리지표로는 유럽연합 집행위원회 공동연구센터(JRC)의 Global Human Settlement Population Grid(GHS-POP) R2023A 판본을 사용하였다(Schiavina et al., 2023). GHS-POP는 센서스 · 행정 인구를 위성 기반 건축물 면적(GHS-BUILT-S)에 재배분하여 생성한 100m 해상도 인구격자로, 1975년부터 2030년까지 5년 단위 에폭(epoch)으로 제공된다(Pesaresi et al., 2024). Google Earth Engine의 'JRC/GHSL/P2023A/GHS_POP' 컬렉션을 이용하였다. 다만 GHS-POP는 5년 단위 에폭만 제공하므로, 본 연구의 스크립트는 요청 연도를 5의 배수로 반올림하여 가장 가까운 에폭을 선택한다. 그 결과 2015년에는 2015 에폭이, 2023년에는 2025 에폭이 사용되었다. 즉 인구 지표의 실제 비교 구간은 2015년과 2025년의 비교이며, 본 연구의 범위인 2023년은 관측이 아닌 모형 추계치다.

• 자료추출: Google Earth Engine 처리 절차

모든 위성자료 처리는 Google Earth Engine(Gorelick et al., 2017) 클라우드 환경에서 수행하였다. 처리 절차는 다음과 같다. 첫째, 특구 중심점 28개의 지형지물을 종합(Feature Collection) 한다. 둘째, 각 중심점에 대해 반경 5,000m 버퍼(핵심)와 반경 20,000m 버퍼를 생성하고, 후자에서 전자를 차집합(difference) 연산으로 제거하여 5~20km 링(주변)을 생성한다. 셋째, 2015년과 2023년의 야간조명 연평균 영상, 그리고 대응 에폭의 GHS-POP 영상을 준비한다. 넷째, 각 구역(핵심 · 주변)에 대해 특정영역의 픽셀값을 통계적으로 요약하여 하나의 값으로 생성하기 위한(reduceRegion) 연산을 수행한다. 축약자(reducer)는 평균(mean)이며, 공간 해상도는 야간조명 500m, 인구격자 100m로 지정하였다. 다섯째, 변화율은 (사후값 − 사전값) / |사전값| × 100으로 계산한다. 분모에 절댓값을 취한 것은 일부 지역에서 관측되는 음수 관측치를 처리하기 위함이다. 여섯째, 결과를 엑셀기반 데이터로 내보내고, 이후 분석은 Stata, Python(pandas, SciPy)과 GeoPandas · matplotlib을 이용해 수행하였다. 지도는 QGIS 및 matplotlib으로 제작하였다. 여기서 축약자로 합계가 아닌 평균을 사용한 점에 유의할 필요가 있다. 핵심(면적 약 78.5km^2)과 주변(면적 약 1,178km^2)은 면적이 15배 차이 나므로 합계를 쓰면 면적 효과가 성장률 비교를 교란한다. 평균을 사용함으로써 두

구역의 지표는 단위 면적당 광량(광도 밀도) 및 격자당 평균 인구(인구밀도)로 정규화되며, 면적에 중립적인 변화율 비교가 가능해진다.

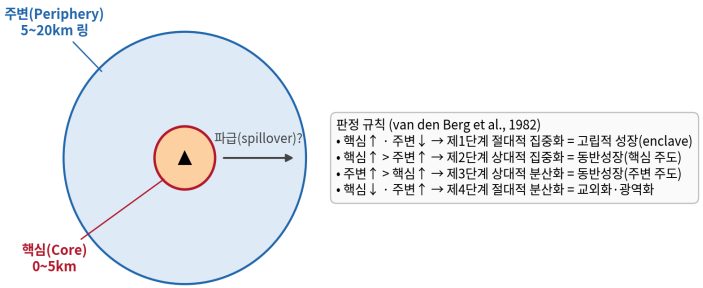
• 공간단위 설정: 핵심 0~5km, 주변 5~20km

핵심–주변의 경계 설정은 본 연구의 핵심적 설계 결정이다. 세 가지 근거에 따라 0~5km와 5~20km를 채택하였다. 첫째, 선행연구의 거리감쇠 추정과의 정합성이다. Frick & Rodríguez-Pose(2019)는 346개 특구를 대상으로 10km · 20km · 50km 반경을 실험한 결과, 특구 성장이 주변 성장에 미치는 효과가 10km에서 가장 강하고(계수 0.383) 20km에서 0.336, 50km에서 0.218로 연속적으로 감쇠하며, 지역 고정효과를 통제하면 50km에서는 유의성이 소멸함을 보고하였다. 즉 특구의 실질적 영향권은 20km 내외에 집중된다. 본 연구의 5~20km 링은 이 영향권의 핵심 구간을 포착한다.

둘째, 센서 해상도와의 정합성이다. VIIRS DNB의 공칭 해상도는 약 500m이므로, 5km 반경 원에는 약 314개, 5~20km 링에는 약 4,712개의 격자가 포함되어 구역 평균의 표본 안정성이 확보된다. 반경을 이보다 줄이면 소수 격자에 의존하게 되어 잡음에 취약해진다.

셋째, 북한 특구의 물리적 규모와의 정합성이다. 북한의 경제개발구는 대체로 수 km^2 규모로 계획되었으며, 5km 반경 원은 특구 부지와 그 배후 시가지를 함께 포괄한다. 이는 특구 울타리 내부만을 좁게 포착할 때 발생하는 미검출 문제를 줄이는 반면, 뒤에서 논의하듯 특구 자체가 아닌 모도시(母都市)의 변화를 포착할 위험을 수반한다.

[그림 1] 경제특구 핵심-주변 공간단위 설정 및 도시주기 판정 규칙



3) 변수 구성

각 특구 i에 대해 다음 변수를 구성하였다. 핵심 변화율 ΔC_i와 주변 변화율 ΔP_i는 각각 핵심 · 주변의 2015년과 2023년 변화율(%)이다. 성장률 격차 $GAP_i = \Delta C_i - \Delta P_i$는 양수이면 핵심 주도, 음수이면 주변 주도 성장을 의미한다. 저광량 기저에서 출발한 특구의 변화율이 과대평가되는 문제를 완화하기 위해 로그성장률 $LR_i = \ln(\text{사후값}) - \ln(\text{사전값})$을 병행 산출하였다. 유형화는 van den Berg et al.(1982)이 유럽 도시권 연구에서 제시한 기능적 도시지역 발전 8단계 모형을 적용하였다. 이 모형은 중심부(core)와 배후지(ring)의 변화 방향과 상대적 크기의 조합으로 도시권의 발전 국면을 판정한다. 본 연구의 판정 규칙은 [그림 1] 우측에 제시하였으며, 핵심 논리는 다음과 같다. 핵심이 증가하고 주변이 감소하면 제1단계 절대적 집중화로, 이는 특구가 주변의 활력을 흡수하거나 주변과 무관하게 성장하는 고립적 성장에 해당한다. 핵심과 주변이 모두 증가하되 핵심이 더 빠르면 제2단계 상대적 집중화, 주변이 더 빠르면 제3단계 상대적 분산화이며, 두 경우 모두 동반성장에 속한다. 핵심이 감소하고 주변이 증가하면 제4단계 절대적 분산화로, 이는 서울–경기 관계에서 관측되는 성숙 대도시권의 교외화 국면이다. 이 유형론을 채택한 이유는, 단순히 '파급효과가 있는가'라는 이분법을 넘어 특구–주변 관계가 도시발전 경로의 어느 국면에 있는지를 규정할 수 있기 때문이다. 특히 제1단계(고립적 성장)와 제2~3단계(동반성장), 제4단계(광역화)의 구분은 본 연구의 핵심 문제의식–상징적 비지인가 실질적 성장거점인가–을 직접적으로 조작화한다.

4) 방법론

핵심과 주변의 변화 관계를 규명하기 위해 다음 네 가지 분석을 순차적으로 수행하였다. 첫째, 상관분석으로 핵심 변화율과 주변 변화율 간의 선형 연관을 Pearson 적률상관으로, 순위 연관을 Spearman 순위상관 및 Kendall τ로 측정하였다. Pearson r의 95% 신뢰구간은 Fisher z 변환을 통해 산출하였다. 표본 크기가 28로 크지 않으므로, Spearman ρ에 대해 10,000회 비모수 부트스트랩을 시행하여 백분위 신뢰구간을 추가로 제시하였다. 상관계수가 크고 유의하다면 핵심과 주변이 하나의 성장 과정을 공유한다는 의미이며, 0에 가깝거나 음수라면 두 지역이 분리되어 있거나 상충 관계에 있음을 뜻한다. 둘째, 대응표본 검정으로 동일 특구 내 핵심과 주변은 짝지어진 관측치이므로, 두 지역 성장률의 평균 차이를 대응표본 t 검정으로, 분포 가정을 완화한 검정을 Wilcoxon 부호순위 검정으로 수행하였다. 효과크

기는 Cohen's dz로 보고한다. 여기서 유의하지 않은 차이는 핵심과 주변이 균형 있게 성장했다는 적극적 증거로 해석된다. 셋째, 회귀분석으로 주변 변화율을 핵심 변화율에 회귀하여 파급 탄력성 b를 추정하였다($\Delta P_i = a + b \cdot \Delta C_i + \varepsilon_i$). 여기서 관심은 b가 0과 다른지(파급의 존재)뿐 아니라 b가 1과 다른지이다. b = 1은 핵심이 1% 성장할 때 주변도 1% 성장하는 완전 비례적 동반성장을, b 〈 1은 파급이 감쇠함을 의미한다. 이를 위해 H_0: b = 1에 대한 t 검정을 별도로 수행하였다. 넷째, 하위집단 및 수렴 분석으로 특구 위계 · 기능 유형 · 접경 여부별 평균 차이를 Welch t 검정과 Mann–Whitney U 검정으로 비교하고, 초기 광량 수준과 성장률의 관계를 통해 수렴(기저효과)의 정도를 평가하였다.

5) 연구방법론적 한계

본 연구의 자료는 다음과 같은 한계를 지니며, 각각에 대해 대응 전략을 마련하였다. 첫째, VIIRS V1 월별 산출물의 잡음이 나타날 수 있다. 본 연구가 사용한 VIIRS DNB Monthly V1 산출물은 배경잡음 · 생물자원 연소 · 오로라 등 외생 광원에 대한 필터링이 완전하지 않다. Elvidge et al.(2021)은 이러한 한계를 보완한 연간 산출물(VNL V2)을 제시하였고, Gibson et al.(2021)은 야간조명 자료의 선택이 추정 결과를 실질적으로 좌우할 수 있음을 경고한다. 본 연구는 (a) 스트레이라이트 보정본을 선택하고, (b) 12개월 평균을 취하며, (c) 변화율과 로그성장률을 병행 제시하여 잡음의 영향을 완화하였으나, VNL V2를 이용한 재검증은 후속 과제로 남는다. 둘째, 저광량 기저효과의 문제가 발생할 수 있다. 북한 지방 특구의 2015년 핵심 광량은 중위값 기준 0.179 $nW \cdot cm^{-2} \cdot sr^{-1}$로 극히 낮으며, 최솟값은 0.048에 불과하다. 이처럼 0에 가까운 기저에서는 절대적으로 미미한 광량 증가도 수백 퍼센트의 변화율로 표현된다. 본 연구는 이를 로그성장률의 병행 산출, 초기 광량–성장률 간 수렴 분석의 명시적 수행, 집계 수준 지표의 제시를 통해 다루며, 결과 해석 시 변화율의 절대적 크기가 아니라 핵심과 주변의 상대적 관계에 초점을 맞춘다.

셋째, 일부 지역에서 GHS–POP의 음수 관측치가 나타난다. GHS–POP를 링 형태의 주변 구역에 적용한 결과, 28개 특구 중 8개소에서 핵심 또는 주변의 인구 격자 평균이 음수로 산출되었다(라선, 원산–금강산, 강령, 진도, 청진, 어랑, 현동, 흥남). 이들은 모두 해안 또는 국경에 인접하여 구역의 상당 부분이 수역 · 국외 영역과 중첩되는 특구로, 결측 · 충전값이 구역 평균에 혼입된 데이터 산출물(artifact)로 판단된다. 본 연구는 이를 임의로 수정하지 않고, 전체 28개 표본과 네 값이 모두 양수인 20개 유효표본을 병렬로 분석하여 강건성을 점검한다. 넷째, 중심점 좌표의 정밀도와 모도시 혼입 현상이 발생할 수 있다. 특구 중심점 좌표는 공개정보에 기초한 근사치이며, 특구 부지의 실제 경계를 반영하지 않는다. 이로 인해 두 가지 문제가 발생한다. 먼저 좌표가 수 km 어긋나면 핵심과 주변의 구분이 흐려진다. 그리고 더 중요하게는 5km 반경 원이 특구 부지가 아니라 인접한 기존 시가지를 포착할 수 있다. 개성공업지구가 대표적 사례다. 본 연구의 좌표(126.55°E, 37.97°N)는 개성 시가지 중심에 가깝고, 개성공업지구는 2016년 2월 전면 중단되었음에도 핵심 광량은 2015년 0.335에서 2023년 0.836으로 149.8% 증가한 것으로 산출되었다. 이는 측정된 값이 공단 자체가 아니라 개성시의 조명 변화를 반영함을 시사한다. 따라서 본 연구의 '핵심'은 엄밀히 말해 특구 울타리 내부가 아니라 '특구를 포함하는 반경 5km의 국지 도시권'으로 해석되어야 하는 한계를 가지고 있다. 다섯째, 대조군의 부재로 실제 효과를 측정하는데 한계가 있을 수 있다. 본 연구는 특구 지점만을 관측하며 비특구 지점의 대조군을 포함하지 않는다. 따라서 관측된 핵심–주변 동반성장이 특구 정책의 효과인지, 아니면 북한 전역에서 동시에 진행된 전력 · 조명 여건 개선의 공통추세인지 식별할 수 없다.

[표 1] 자료 및 분석 설계 요약

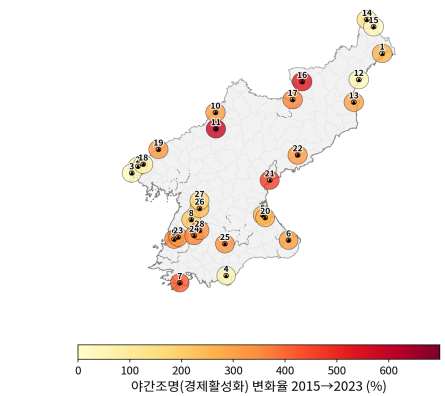
구분	사양	비고 및 한계
경제활동 지표	VIIRS DNB Monthly V1 VCMSLCFG, avg_rad 밴드, 연 12개월 평균, 500m	스트레이라이트 보정본. V1은 배경잡음 필터링 불완전(Elvidge et al., 2021)
인구 지표	JRC GHS-POP R2023A, 100m 격자	2015 에폭 및 2025 에폭 사용. 2025는 모형 추계치
비교 연도	야간조명 2015년 및 2023년 (8년, 전 기간 실측)	인구는 2015년 및 2023년(2025년 기준 역추계)
분석 대상	북한 경제특구·경제개발구 28개소	중앙급 6, 지방급 22 / 접경 11, 비접경 17
핵심(core)	중심점 반경 0~5km 원 (약 78.5km^2)	특구 부지가 아닌 국지 도시권을 포착할 수 있음
주변(periphery)	반경 5~20km 링 (약 1,178km^2)	Frick & Rodríguez-Pose(2019)의 영향권 추정과 정합
구역 축약	reduceRegion, 평균(mean), maxPixels 1e9	면적 중립적 비교를 위해 합계가 아닌 평균 사용
변화율	(사후 − 사전) / |사전| × 100	음수 인구 관측치 처리를 위해 분모에 절댓값
처리 환경	Google Earth Engine (Gorelick et al., 2017), Python/SciPy, QGIS	재현 가능한 스크립트 기반
대조군	없음	인과적 식별 불가. 기술적 동조 패턴으로 해석

5. 연구결과

1) 기술통계와 특구의 공간적 분포

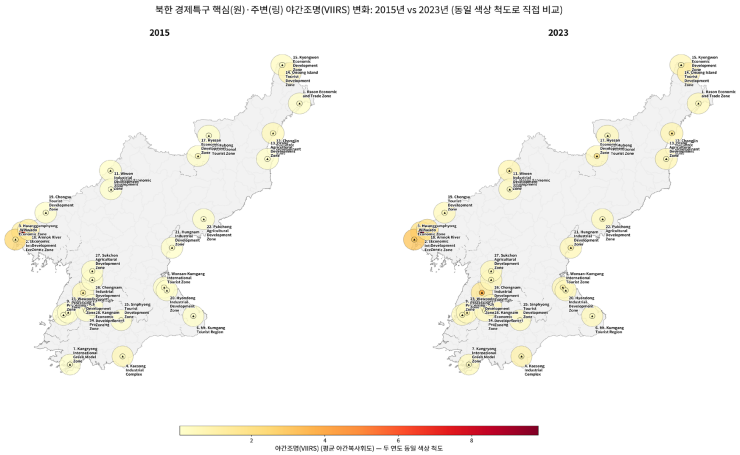
28개 특구의 2015년과 2023년의 야간조명 변화를 보면, 핵심지역의 평균 변화율은 282.4%(SD = 141.3, 중위값 268.5%), 주변지역의 평균 변화율은 267.9%(SD = 148.4, 중위값 304.8%)로 나타났다. 두 지역 모두 8년 사이 광량이 약 2.7배 수준으로 증가한 셈이다. 변화율의 범위는 핵심 52.5%~698.7%, 주변 25.2%~586.6%로 특구 간 편차가 매우 크다. 2015년 핵심 광량의 중위값은 0.179 nW · cm^{-2} · sr^{-1}에 불과했고 2023년에도 0.575에 머물렀다. 평균값이 중위값을 크게 상회하는 것은 신의주(2015년 6.437)와 은정(1.064) 등 소수 특구가 분포를 끌어올리기 때문인 것으로 보인다. 즉 북한 특구의 야간조명은 높은 성장률과 극히 낮은 절대 수준을 동시에 보인다.

[그림 2] 북한 28개 경제특구의 분포와 야간조명 변화 개관



[그림 2]는 28개 특구의 지리적 분포와 핵심(내부 원) · 주변(외부 링)의 변화 강도를 보여준다. 특구는 서북부 압록강 연안(신의주 · 황금평 · 위화도 · 압록강 · 청수 · 만포 · 위원), 동북부 두만강 및 함경 연안(라선 · 온성섬 · 경원 · 청진 · 어랑 · 무봉 · 혜산), 평양–남포 축(은정 · 와우도 · 송림 · 청남 · 숙천 · 강남 · 진도), 동해안(원산–금강산 · 금강산 · 현동 · 흥남 · 북청), 그리고 서남부(개성 · 강령 · 신평)에 걸쳐 분포한다. 특구가 접경 지역과 기존 도시 인근에 집중되는 경향이 뚜렷하다.

[그림 3] 2015년과 2023년 야간조명 수준의 직접 비교 (두 연도 동일 색상 척도)

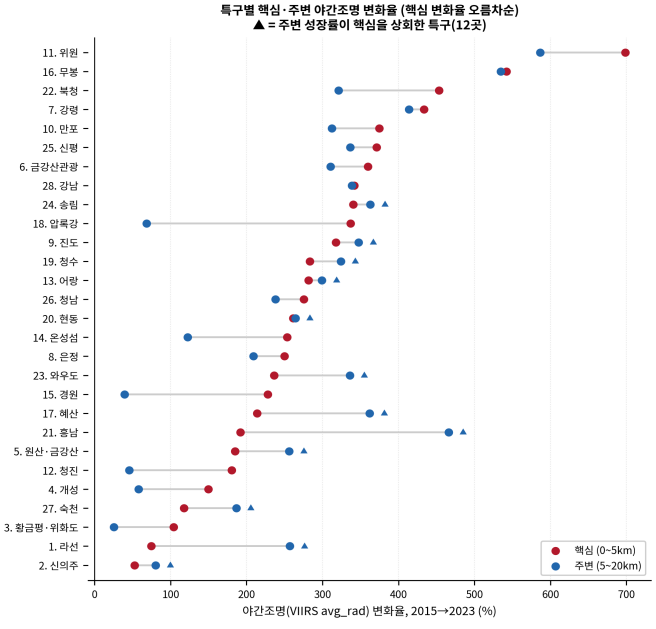


[그림 3]은 2015년과 2023년의 광량 수준을 동일한 색상 척도로 나란히 제시한 것이다. 변화율이 아닌 절대 수준을 동일 기준으로 비교하면, 8년 사이 거의 모든 특구에서 핵심과 주변이 함께 밝아졌음이 시각적으로 확인된다. 동시에 신의주를 제외한 대부분의 특구가 여전히 매우 낮은 광량대에 머물러 있다는 사실도 함께 드러난다.

2) 특구와 주변지역의 성장 연관성

본 연구의 가장 직접적인 결과는 다음과 같다. 28개 특구 전부(28/28)에서 핵심과 주변의 야간조명이 동시에 증가하였다. 핵심만 증가하고 주변은 정체 또는 감소한 '고립적 성장' 사례는 0곳, 주변만 증가한 사례는 0곳, 양쪽 모두 감소한 사례는 0곳이었다. 즉 북한의 어떤 경제특구도 주변지역을 배제한 채 단독으로 밝아지지 않았다. 성장의 주도권을 보면, 주변의 성장률이 핵심을 상회한 특구가 12곳, 핵심이 주변을 상회한 특구가 16곳으로 비교적 균형 있게 나뉘었다. 이는 특정 방향의 일방적 쏠림이 아니라 핵심과 주변이 서로 엇비슷한 속도로 함께 움직였음을 의미한다.

[그림 4] 28개 특구별 핵심·주변 야간조명 변화율 (핵심 변화율 오름차순 정렬)

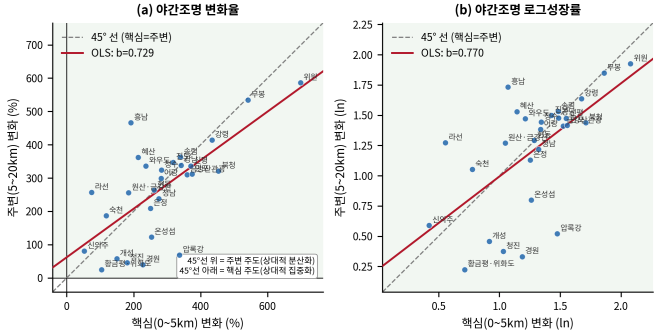


[그림 4]의 덤벨 차트는 이 패턴을 특구 단위로 보여준다. 각 행에서 붉은 점(핵심)과 파란 점(주변)이 모두 0의 오른쪽에 위치하며, 두 점을 잇는 회색 선의 길이가 곧 성장률 격차다. 다수 특구에서 두 점이 가깝게 붙어 있어 핵심과 주변이 유사한 속도로 성장했음을 보여주는 반면, 흥남(핵심 191.9% vs 주변 466.0%)과 라선(74.3% vs 257.0%)처럼 주변이 크게 앞선 경우, 반대로 압록강(337.1% vs 68.5%)과 경원(227.7% vs 39.4%)처럼 핵심이 크게 앞선 경우도 관측된다.

3) 핵심-주변 상관분석 결과

핵심과 주변이 모두 성장했다는 사실만으로는 두 지역이 하나의 성장 과정을 공유하는지 알 수 없다. 서로 무관한 이유로 각자 성장했을 수도 있기 때문이다. 이를 판별하기 위해 상관분석을 수행하였다. 분석 결과, 핵심 변화율과 주변 변화율 사이에는 강한 양(+)의 상관이 확인되었다. Pearson 적률상관은 $r = .695$, $p < .001$로, 주변지역 성장의 분산 중 약 48.3%가 핵심지역 성장으로 설명된다. 이상치의 영향을 배제한 Spearman 순위상관 역시 $\rho = .637$($p < .001$), Kendall $\tau = .471$($p < .001$)로 일관되게 유의하였다. 저광량 기저효과를 통제한 로그성장률에서도 결론은 유지된다($r = .607$, $p < .001$; $\rho = .637$, $p < .001$). 또한 변화율이 아닌 수준(level) 간 상관도 2015년 $r = .450$($p = .016$)에서 2023년 $r = .596$($p < .001$)로 오히려 강화되어, 8년 사이 핵심과 주변의 공간적 결합이 느슨해진 것이 아니라 오히려 긴밀해졌음을 시사한다.

[그림 5] 핵심-주변 성장의 산점도: (a) 변화율, (b) 로그성장률



[그림 5]는 이 관계를 시각화한 것이다. 모든 관측치가 우상단 사분면(연두색 음영, 핵심 · 주변 동시 증가)에 위치하며, 좌상단 · 우하단 · 좌하단 사분면은 완전히 비어 있다. 회색 점선은 45° 선으로 핵심과 주변의 성장률이 같은 경우를 나타낸다. 점들이 이 선을 중심으로 위아래에 고르게 분포하는 것은 앞서 확인한 주도권의 균형(12 대 16)과 부합한다. 붉은 실선은 회귀선으로, 그 기울기가 45° 선과 크게 다르지 않음을 알 수 있다.

4) 회귀분석 결과

핵심과 주변의 성장률 차이가 통계적으로 유의한지 대응표본 검정으로 확인하였다. 핵심의 평균 변화율이 주변보다 14.5%p 높았으나, 이 차이는 통계적으로 유의하지 않았다($t(27) = 0.677$, $p = .504$, Cohen's $dz = 0.128$). Wilcoxon 부호순위 검정에서도 동일한 결론이 얻어졌다($p = .399$). 로그성장률 기준에서도 차이는 유의하지 않았다($t = 0.945$, $p = .353$). 반면 각 지역 내부의 시간적 변화는 매우 뚜렷하게 유의하다. 핵심 광량은 2015년 대비 2023년에 평균 0.708 단위 증가하였고($t = 5.159$, $p < .001$, $dz = 0.975$), 주변 광량도 평균 0.424 단위 증가하였다($t = 12.853$, $p < .001$, $dz = 2.429$). 주변지역의 효과크기($dz = 2.429$)가 핵심지역($dz = 0.975$)보다 오히려 크다는 점은 주목할 만하다. 주변지역의 증가가 특구 간 편차 없이 더 일관되게 나타났음을 뜻하기 때문이다. 회귀분석 결과는 이 해석을 강화한다. 주변 변화율을 핵심 변화율에 회귀하면 $b = 0.729$(SE = 0.148, $p < .001$, $R^2 = 0.483$)로, 핵심이 100%p 성장할 때 주변은 약 72.9%p 성장하는 관계가 확인된다.

〈표 2〉 핵심–주변 관계에 대한 상관·검정·회귀 분석 결과 (야간조명, N = 28)

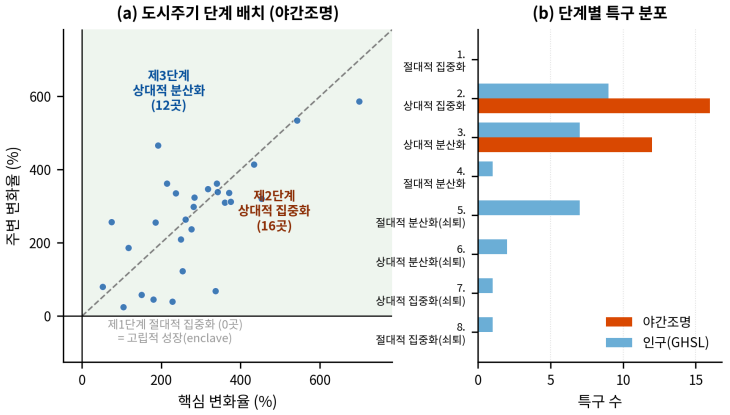
분석	통계량	유의확률	95% 신뢰구간	해석
Pearson 상관 (변화율)	r = .695	p 〈 .001	[.434, .848]	강한 양의 동조
Spearman 상관 (변화율)	ρ = .637	p 〈 .001	[.308, .842][1]	순위에서도 일관
Kendall τ (변화율)	τ = .471	p 〈 .001	—	순위에서도 일관
Pearson 상관 (로그성장률)	r = .607	p 〈 .001	[.302, .799]	기저효과 통제 후 유지
대응표본 t (핵심 − 주변)	t = 0.677	p = .504	[−27.5, 56.5]	균형 성장
Wilcoxon (핵심 − 주변)	W = 165	p = .399	—	차이 없음 (비모수)
대응표본 t (핵심 사후−사전)	t = 5.159	p 〈 .001	dz = 0.975	핵심 유의하게 증가
대응표본 t (주변 사후−사전)	t = 12.853	p 〈 .001	dz = 2.429	주변 유의하게 증가
OLS 기울기 (변화율)	b = 0.729	p 〈 .001	[0.425, 1.034]	R^2 = 0.483
OLS 기울기 (로그성장률)	b = 0.770	p 〈 .001	[0.364, 1.176]	R^2 = 0.368

주 1) Spearman ρ의 신뢰구간은 10,000회 비모수 부트스트랩 백분위 구간이다. 나머지 상관계수의 신뢰구간은 Fisher z 변환에 기초한다.

5) 도시주기 분석

van den Berg et al.(1982)의 8단계 유형론을 적용한 결과는 명료하다. 28개 특구는 제2단계 상대적 집중화 16곳과 제3단계 상대적 분산화 12곳의 두 유형에만 분포하였다. 나머지 여섯 단계에 해당하는 특구는 하나도 없었다. 이 결과는 두 방향으로 해석된다. 첫째, 제1단계(절대적 집중화)가 0곳이라는 사실은 '특구만 성장하고 주변은 정체 · 쇠퇴한다'는 상징적 비지 가설과 정면으로 배치된다. 둘째, 제4단계(절대적 분산화)도 0곳이라는 사실은 북한 특구권이 아직 서울–경기 같은 성숙 대도시권의 교외화 단계에 이르지 못했음을 뜻한다. 요컨대 북한 경제특구는 도시주기의 초기 성장 국면에 집단적으로 위치한다.

[그림 6] 도시주기 단계별 분포: (a) 야간조명 기준 배치, (b) 지표별 단계 빈도



[그림 6]의 (a)는 핵심 · 주변 변화율 평면에서 28개 특구가 우상단 사분면에만 밀집해 있음을, 45° 선을 기준으로 아래쪽(제2단계)과 위쪽(제3단계)으로 나뉨을 보여준다. (b)는 야간조명과 인구 두 지표의 단계 분포를 대조한 것으로, 야간조명이 2 · 3단계에만 집중된 반면 인구는 여러 단계에 분산되어 있다.

〈표 3〉 도시주기 단계별 특구 분류 (야간조명 기준)

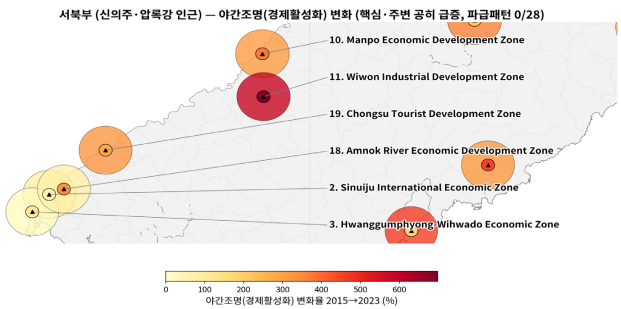
단계	유형 명칭	특구 수	해당 특구
제1단계	절대적 집중화 (핵심↑·주변↓)	0	— (고립적 성장 사례 없음)
제2단계	상대적 집중화 (핵심↑ 〉주변↑)	16	황금평·위화도경제지대, 개성공업지구, 금강산국제관광특구, 강령국제녹색시범구, 은정첨단기술개발구, 만포경제개발구, 위원공업개발구, 청진경제개발구, 온성섬관광개발구, 경원경제개발구, 무봉국제관광특구, 압록강경제개발구, 북청농업개발구, 신평관광개발구, 청남공업개발구, 강남경제개발구
제3단계	상대적 분산화 (주변↑ 〉핵심↑)	12	라선경제무역지대, 신의주국제경제지대, 원산–금강산국제관광지대, 진도수출가공구, 어랑농업개발구, 혜산경제개발구, 청수관광개발구, 현동공업개발구, 흥남공업개발구, 와우도수출가공구, 송림수출가공구, 숙천농업개발구
제4단계	절대적 분산화 (핵심↓·주변↑)	0	— (교외화 단계 도달 사례 없음)
제5~8단계	쇠퇴 국면 제유형	0	— (쇠퇴 사례 없음)

주: 유형 구분은 van den Berg et al.(1982)의 기능적 도시지역 발전 8단계 모형에 따른다.

6) 권역별 공간 패턴

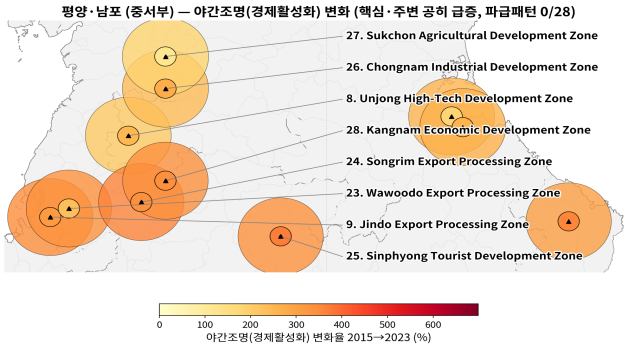
전국 수준의 평균은 권역별 차이를 가린다. 특구가 지리적으로 밀집한 구역을 권역별로 확대하여 살펴보면 다음과 같은 국지적 패턴이 확인된다.

[그림 7] 서북부 권역(신의주·압록강 인근)의 핵심–주변 야간조명 변화



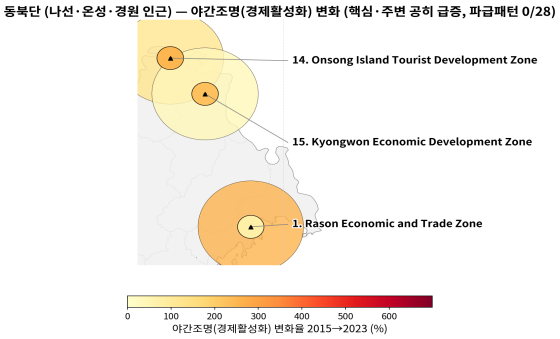
서북부는 대중 교역의 관문으로, 신의주국제경제지대와 황금평 · 위화도경제지대, 압록강 · 청수 · 만포 · 위원 등이 밀집한다. 이 권역의 특징은 핵심 주도 성장이 우세하다는 점이다. 압록강경제개발구는 핵심 337.1%에 대해 주변 68.5%로 격차가 268.6%p에 달하고, 황금평 · 위화도 역시 핵심 104.2% 대 주변 25.2%로 핵심이 크게 앞선다. 반면 신의주는 핵심 52.5% 대 주변 80.3%로 주변이 앞섰다. 신의주가 이미 상당한 광량 기반(2015년 6,437)을 갖춘 기성 도시라는 점에서, 이는 성숙한 거점일수록 주변으로의 확산이 나타난다는 해석과 부합한다.

[그림 8] 평양·남포 권역의 핵심–주변 야간조명 변화



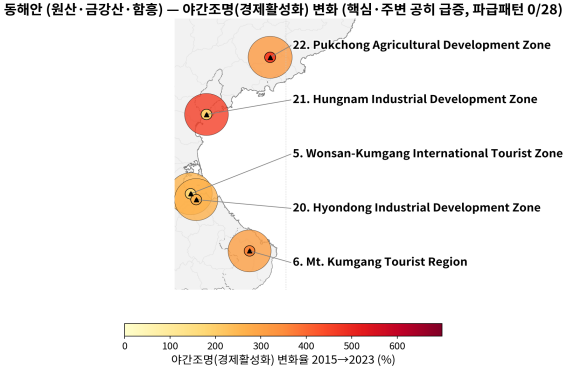
평양 · 남포 권역은 8개 특구가 밀집한 최대 집적지다. 은정첨단기술개발구(핵심 249.8%)를 비롯하여 와우도 · 송림 · 강남 · 청남 · 숙천 등이 분포하며, 와우도(236.4% 대 335.8%)와 송림(340.2% 대 362.8%), 숙천(117.5% 대 186.5%)에서 주변 주도 성장이 관측된다. 특구 간 거리가 20km 내외로 가까워 각 특구의 '주변' 링이 서로 중첩된다는 점은 이 권역 해석의 유의사항이다. 즉 여기서 측정된 주변 성장은 개별 특구의 파급이라기보다 평양 대도시권 전체의 성장을 공유하는 것일 수 있다.

[그림 9] 동북단 권역(라선·온성·경원)의 핵심–주변 야간조명 변화



동북단은 중국 · 러시아와 동시에 접하는 라선경제무역지대를 포함한다. 라선은 28개 특구 중 핵심 성장률이 가장 낮은 축에 속하지만(74.3%), 주변은 257.0%로 격차가 182.7%p에 이르러 가장 뚜렷한 주변 주도 성장을 보인다. 라선이 북한에서 가장 오래된 특구(1991년 지정)라는 점을 감안하면, 이는 특구의 성숙에 따라 성장 중심이 외곽으로 이동하는 경로를 시사한다. 반면 온성섬(253.2% 대 122.5%)과 경원(227.7% 대 39.4%)은 핵심 주도가 뚜렷하다.

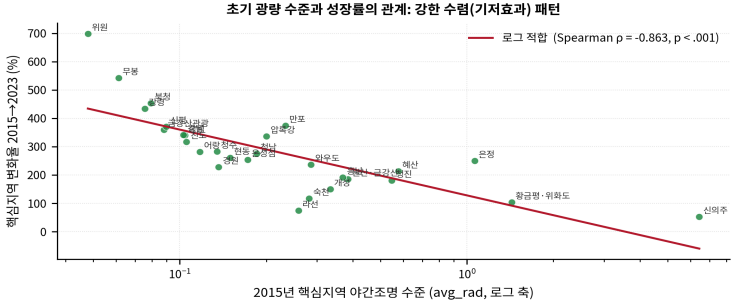
[그림 10] 동해안 권역(원산·금강산·함흥)의 핵심–주변 야간조명 변화



동해안 권역에서는 흥남공업개발구가 두드러진다. 핵심 191.9%에 비해 주변이 466.0%로, 격차 274.1%p는 28개 특구 중 가장 큰 주변 주도 성장이다. 흥남이 함흥이라는 대도시에 인접해 있다는 점에서, 이는 특구 파급효과라기보다 함흥권의 광역적 성장을 반영할 가능성이 높다. 원산–금강산국제관광지대 역시 주변이 앞섰다(184.9% 대 256.2%).

이상의 결과를 해석할 때 반드시 함께 고려해야 할 사실이 있다. 초기 광량 수준과 성장률 사이에 매우 강한 음(–)의 관계가 존재한다는 점이다. 2015년 핵심 광량과 2015에서 2023년까지의 핵심 성장률의 Spearman 순위상관은 $\rho = -.863$($p < .001$)로, 순위 차원에서 거의 결정론적 수준의 역관계다.

[그림 11] 초기 광량 수준과 성장률의 관계: 강한 수렴(기저효과) 패턴



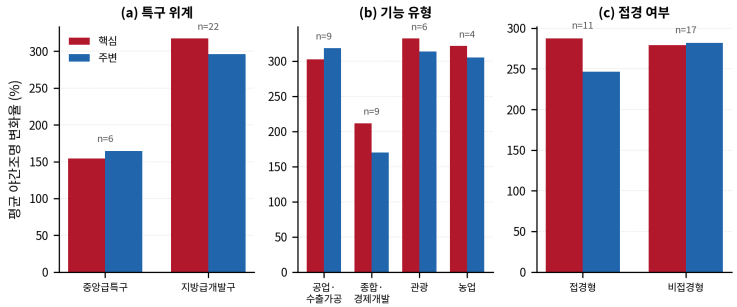
[그림 11]에서 보듯 2015년 광량이 가장 낮았던 위원(0.048) · 무봉(0.061) · 강령(0.076)이 가장 높은 성장률을 기록한 반면, 광량이 가장 높았던 신의주(6.437)는 가장 낮은 성장률(52.5%)을 보였다. 이는 두 가지를 함의한다. 첫째, 방법론적으로 변화율의 절대적 크기를 성과의 척도로 읽어서는 안 된다. 위원의 698.7% 성장은 광량이 0.048에서 0.383으로 증가한 것으로, 절대 증가분은 0.335에 불과하다. 반면 신의주의 52.5% 성장은 6.437에서 9.818로 절대 증가분이 3.381에 이른다. 본 연구가 로그성장률을 병행하고 집계 수준 지표를 별도로 제시한 이유가 여기에 있다 둘째, 실질적으로 이 수렴 패턴은 관측된 성장이 특구 정책의 효과가 아니라 전국적 공통추세일 가능성을 제기한다. 저조명 지역이 일률적으로 빠르게 밝아지는 현상은 특구 여부와 무관하게 북한 전역의 전력 공급 · 조명 보급이 개선될 때도 동일하게 나타난다. Frick & Rodríguez–Pose(2019)가 초기 광량을 통제변수로 포함시

킨 것도 같은 이유에서다. 대조군이 없는 본 연구 설계에서는 이 두 가능성을 분리할 수 없으며, 이는 제Ⅳ장에서 다시 논의한다.

7) 인구지표의 결과

• 특구 위계·기능·접경 여부에 따른 차이

[그림 12] 특구 위계·기능 유형·접경 여부별 핵심·주변 평균 변화율



하위집단 간 차이는 대체로 통계적으로 유의하지 않았다. 중앙급 특구(n = 6)의 평균 성장률 격차는 −10.3%p로 주변 주도인 반면 지방급 개발구(n = 22)는 +21.3%p로 핵심 주도였으나, 이 차이는 유의하지 않았다(Welch t = −0.634, p = 0.542). 다만 중앙급 특구의 평균 성장률이 지방급보다 오히려 낮다는 점(핵심 154.2% 대 317.4%)은 주목할 만하다. 이는 중앙급 특구가 이미 높은 광량 기반을 갖춘 기성 도시에 입지하여 수렴효과의 반대편에 있기 때문으로 해석된다.

접경 여부에 따른 차이도 유의하지 않았다(로그성장률 기준 접경형 1.24 대 비접경형 1.30, Welch t = −0.383, p = 0.708; Mann–Whitney U = 87, p = 0.778). 대중무역 의존도를 고려하면 접경형 특구가 더 빠르게 성장했으리라 예상되지만, 2016년 이후 제재 강화로 접경 교역이 크게 위축된 상황을 반영하는 결과로 볼 수 있다. 다만 접경형의 평균 성장률 격차가 +40.8%p로 비접경형(−2.5%p)보다 핵심 주도 경향이 강한 점은, 접경 특구의 활동이 국경 통과지점에 집중되고 배후지로 덜 확산됨을 시사한다.

기능 유형별로는 종합 · 경제개발형(n = 9)의 성장률이 핵심 211.8%, 주변 169.9%로 가장 낮고 핵심 주도 경향(+41.9%p)이 강한 반면, 공업 · 수출가공형(n = 9)은 유일하게 주변 주도(−16.3%p)를 보였다. 9개 공업형 특구 중 5곳에서 주변이 핵심을 앞섰다. 표본이 작아 단정하기는 어려우나, 생산 활동이 배후 노동시장 및 연관 산업과의 연계를 요구한다는 점에서 이론적으로 정합적인 방향이다.

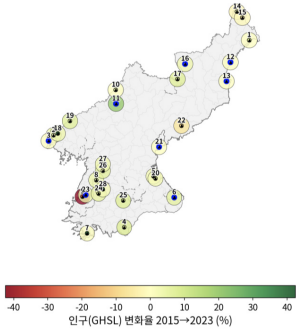
• 인구 지표

GHS–POP 인구격자를 이용한 분석은 야간조명과 상당히 다른 그림을 보여준다. 핵심 인구가 증가한 특구는 17곳, 주변 인구가 증가한 특구는 24곳이었으며, 핵심이 감소하고 주변이 증가한 '절대적 분산화' 패턴이 8곳에서 관측되었다(황금평 · 위화도, 금강산, 위원, 청진, 어랑, 무봉, 와우도, 흥남). 도시주기 단계 분포도 야간조명과 달리 여러 단계에 흩어져 있으며, 쇠퇴 국면(제5~8단계)에 해당하는 특구도 11곳에 이른다.

그러나 인구 지표의 상관분석 결과는 야간조명만큼 견고하지 않다. 핵심–주변 인구 변화율의 상관은 r = .329(p = 0.087)로 유의수준에 미치지 못했고, 음수 관측치를 제외한 20개 유효표본에서는 r = −.127(p = 0.594)로 사실상 무관계였다. 또한 핵심지역의 야간조명 변화율과 인구 변화율 사이의 상관도 r = −.033(p = 0.869)로 영(零)에 가까웠다.

이 불일치를 어떻게 볼 것인가. 세 가지 해석이 가능하다. 첫째, 방법론적 해석이다. 앞서 밝혔듯 인구 지표는 2015 에폭과 2025 에폭을 비교하며 후자는 모형 추계치다. GHS–POP의 북한 지역 추계는 1993년 · 2008년 센서스에 의존하므로 최근 변화를 반영하기 어렵고, 5년 단위 에폭 간 보간이 실제 이동을 포착하지 못할 개연성이 높다. 둘째, 실질적 해석이다. 북한은 거주이전의 자유가 제약되어 있어 경제활동이 활발해져도 인구가 즉각 이동하지 않는다. 즉 조명은 늘지만 사람은 움직이지 않는 구조일 수 있다. 셋째, 두 지표가 서로 다른 현상을 측정한다는 해석이다. 야간조명은 전력 사용과 야간 활동을, 인구격자는 건축물 면적에 배분된 상주인구를 반영한다.

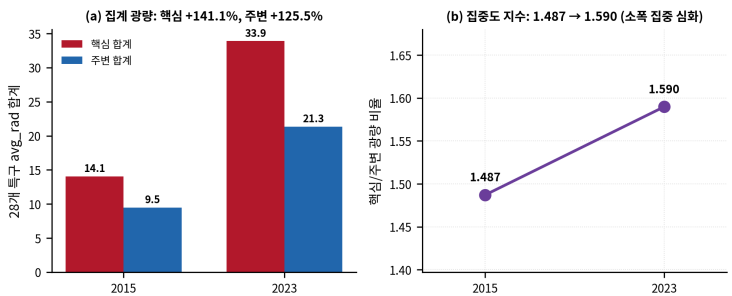
[그림 13] 인구(GHS-POP) 변화의 공간적 분포 (참고자료)



8) 개별도시 분석 결과

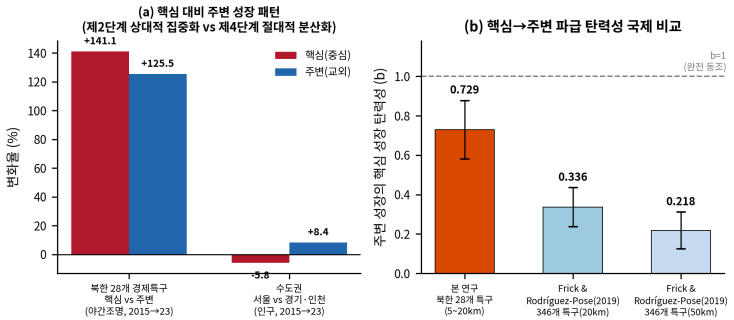
개별 특구의 변화율 평균은 규모를 무시한다. 28개 특구의 광량을 합산한 집계 수준에서 보면, 핵심의 합계는 14.06에서 33.89로 141.1% 증가하였고, 주변의 합계는 9.45에서 21.32로 125.5% 증가하였다. 핵심/주변 광량 비율은 1.487에서 1.590로 소폭 상승하여, 집계 수준에서는 매우 완만한 집중 심화가 진행되었다.

[그림 14] 집계 수준 광량 변화와 핵심/주변 집중도 지수



이 결과는 앞서의 개별 특구 분석과 정합적이다. 핵심이 주변보다 약 15.6%p 빠르게 성장하여 집중도가 1.487에서 1.590으로 높아졌으나, 이는 8년에 걸친 0.10 포인트의 변화로 극적인 양극화와는 거리가 멀다. 도시주기론 기반에서 집계 수준에서도 '상대적 집중화' 국면이 확인된다.

[그림 15] 외부 준거와의 비교: (a) 핵심 대비 주변 성장 패턴, (b) 파급 탄력성 국제 비교



[그림 15]의 (a)는 북한 특구와 한국 수도권을 대비한 것이다. 북한 특구는 핵심 +141.1%, 주변 +125.5%로 양쪽이 모두 크게 성장하는 제2단계인 반면, 수도권은 서울 −5.8%, 경기 · 인천 +8.4%로 중심이 축소되고 주변이 성장하는 제4단계다. 두 사례는 지표(야간조명 대 인구)와 기간이 달라 직접 비교할 수는 없으나, 도시주기상의 국면 차이는 분명하다. 서울–경기 관계가 보여주는 대도시권화는 중심의 기능이 포화하여 주변으로 확산되는 성숙 단계의 산물이며, 북한 특구는 아직 그 단계에 진입하지 않았다.

(b)는 파급 탄력성을 국제 준거와 비교한 것이다. 본 연구의 추정치 b = 0.729는 Frick & Rodríguez–Pose(2019)가 22개 신흥국 346개 특구에서 추정한 20km 반경 계수 0.336과 50km 반경 계수 0.218을 크게 상회한다. 즉 북한 특구의 핵심–주변 동조는 신흥국 평균보다 약 두 배 강하다. 높은 동조성은 강한 파급효과의 증거일 수도 있지만, 동시에 핵심과 주변이 공통의 외생 충격(전국적 전력 여건 변화)에 함께 반응한 결과일 수도 있다. 오히려 후자의 가능성이 높다면, 강한 동조는 특구의 성공이 아니라 특구의 비특수성으로 특구가 주변과 구별되는 독자적 성장 동력을 갖지 못했다는 사실을 드러내는 지표가 된다.

〈표 4〉 28개 경제특구의 핵심–주변 야간조명 변화 및 도시주기 유형 (2015년 및 2023년)

ID	특구명	위계	핵심(%)	주변(%)	격차(%p)	도시주기 단계
1	라선경제무역지대	중앙급	74.3	257.0	−182.7	3. 상대적 분산화
2	신의주국제경제지대	중앙급	52.5	80.3	−27.8	3. 상대적 분산화
3	황금평·위화도경제지대	중앙급	104.2	25.2	78.9	2. 상대적 집중화
4	개성공업지구	중앙급	149.8	58.1	91.8	2. 상대적 집중화
5	원산–금강산국제관광지대	중앙급	184.9	256.2	−71.2	3. 상대적 분산화
6	금강산국제관광특구	중앙급	359.6	310.4	49.3	2. 상대적 집중화
7	강령국제녹색시범구	지방급	433.8	413.9	19.9	2. 상대적 집중화
8	은정첨단기술개발구	지방급	249.8	209.2	40.6	2. 상대적 집중화
9	진도수출가공구	지방급	317.5	347.6	−30.2	3. 상대적 분산화
10	만포경제개발구	지방급	374.7	312.2	62.4	2. 상대적 집중화
11	위원공업개발구	지방급	698.7	586.6	112.1	2. 상대적 집중화
12	청진경제개발구	지방급	180.3	45.5	134.8	2. 상대적 집중화
13	어랑농업개발구	지방급	281.7	299.2	−17.5	3. 상대적 분산화
14	온성섬관광개발구	지방급	253.2	122.5	130.7	2. 상대적 집중화
15	경원경제개발구	지방급	227.7	39.4	188.3	2. 상대적 집중화
16	무봉국제관광특구	지방급	542.1	534.5	7.6	2. 상대적 집중화
17	혜산경제개발구	지방급	213.8	362.1	−148.3	3. 상대적 분산화
18	압록강경제개발구	지방급	337.1	68.5	268.6	2. 상대적 집중화
19	청수관광개발구	지방급	283.1	324.0	−40.9	3. 상대적 분산화
20	현동공업개발구	지방급	261.5	264.3	−2.8	3. 상대적 분산화
21	흥남공업개발구	지방급	191.9	466.0	−274.1	3. 상대적 분산화
22	북청농업개발구	지방급	453.4	321.1	132.3	2. 상대적 집중화
23	와우도수출가공구	지방급	236.4	335.8	−99.4	3. 상대적 분산화
24	송림수출가공구	지방급	340.2	362.8	−22.6	3. 상대적 분산화
25	신평관광개발구	지방급	371.0	336.3	34.7	2. 상대적 집중화
26	청남공업개발구	지방급	275.4	237.9	37.6	2. 상대적 집중화
27	숙천농업개발구	지방급	117.5	186.5	−69.0	3. 상대적 분산화
28	강남경제개발구	지방급	341.8	338.6	3.2	2. 상대적 집중화

주: 격차 = 핵심 변화율−주변 변화율. 음수(음영 표시)는 주변 성장률이 핵심을 상회한 경우로 12개소이다. 전 특구가 제2단계 또는 제3단계에 속하며, 고립적 성장(제1단계)이나 쇠퇴 국면은 관측되지 않았다.

6. 정책적 함의 및 결론

본 연구는 북한의 28개 경제특구가 주변지역과 함께 성장하는지를 위성 야간조명과 인구 격자로 검증하였다. 주요 결과는 다음과 같다. 첫째, 28개 특구 전부에서 핵심(0~5km)과 주변(5~20km)의 야간조명이 동시에 증가하였다. 핵심만 성장하고 주변은 정체 · 감소하는 고립적 성장 사례는 하나도 없었다. 둘째, 핵심과 주변의 성장률은 강하게 동조하였다($r = .695$, $p < .001$). 회귀 탄력성은 $b = 0.729$로 완전 비례적 동반성장($b = 1$)을 기각하지 못하였으며, 두 지역 성장률의 차이도 통계적으로 유의하지 않았다($p = 0.504$). 셋째, 도시주기 유형화 결과 전 특구가 제2단계(상대적 집중화, 16곳) 또는 제3단계(상대적 분산화, 12곳)에 속하여, 초기 성장 국면에 집단적으로 위치한다. 넷째, 초기 광량과 성장률 사이에 매우 강한 수렴 패턴이 존재하며($\rho = -.863$), 이는 관측된 성장의 상당 부분이 기저효과 및 전국적 공통추세를 반영할 가능성을 시사한다.

연구결과를 통한 함의는 다음과 같다. 첫째, 북한 경제특구가 대외 선전용 전시 공간에 불과하다면, 우리는 특구 경계 안쪽만 밝아지고 바깥은 그대로인 패턴을 관측했어야 한다. 도시주기론의 언어로는 제1단계 절대적 집중화가 지배적으로 나타났어야 한다. 그러나 그런 특구는 단 한 곳도 없었다. 또한 Myrdal(1957)이 말한 역류효과(중심의 성장이 주변의 자원을 흡인하여 주변을 위축시키는 현상)의 증거도 발견되지 않았다. 핵심과 주변의 성장률 상관이 음수였다면 역류효과를 의심할 수 있었겠으나, 실제로는 강한 양의 상관이 관측되었다. 이 점에서 본 연구는 북한 특구가 주변과 완전히 단절된 비지라는 강한 형태의 상징론을 경험적으로 반박한다. 절대 수준의 영세함이다. 2023년에도 핵심 광량의 중위값은 0.575에 불과하다. 수백 퍼센트의 성장률은 0에 가까운 기저에서 출발한 결과이며, 이를 경제적 도약으로 읽는 것은 과대해석이다. 셋째, 동조성의 양가성이다. 본 연구가 관측한 $b = 0.729$라는 높은 탄력성은 신흥국 평균(0.336)의 두 배를 넘는다. 이론적으로 파급효과가 강할수록 탄력성은 높아지지만, 핵심과 주변이 동일한 외생 충격에 함께 반응할 때도 탄력성은 높아진다. 강한 수렴 패턴($\rho = -.863$)은 후자의 해석에 힘을 싣는다. 즉 특구와 주변이 함께 밝아진 것은 특구가 주변을 견인했기 때문이 아니라, 양자가 모두 북한 전역에서 진행된 동일한 변화(태양광 패널 보급, 소규모 발전 확대, 장마당 경제의 야간 활동 증가 등)를 겪었기 때문일 수 있다. 이 경우 높은 동조성은 특구의 성공이 아니라 특구가 주변과 구별되는 독자적 동력을 갖지 못했다는 증거가 된다. 넷째, 측정 대상의 모호성이다. 개성의 사례가 보여주듯, 반경 5km 원은 특구 부지가 아니라 특구가 입지한 국지 도시권을 포착한다. 2016년 전면 중단된 개성공업지구의 '핵심' 광량이 149.8% 증가한 것으로 산출되는 것은 이 문제를 단적

으로 드러낸다. 우리가 측정한 것은 '특구의 성장'이라기보다 '특구를 품은 소도시권의 성장'일 가능성이 크다.

이와 관련하여, 서울–경기 관계는 중심의 절대적 축소와 주변의 성장이 결합된 제4단계 절대적 분산화로, 기능적 도시권이 행정경계를 넘어 하나의 시장으로 통합된 성숙 국면이다. 이 단계에서 중심의 성장 둔화는 쇠퇴가 아니라 광역화의 징표이며, 따라서 실질적 성장을 의미한다. 북한 특구는 이 단계에 전혀 도달하지 않았다. 28개 특구 모두 핵심과 주변이 함께 팽창하는 초기 성장 국면(제2~3단계)에 있다. 이는 부정적 진단도 긍정적 진단도 아닌 발전 단계상의 사실이다. 다만 한 가지 시사점은 분명하다. 북한 특구에서는 아직 중심–주변 간 기능 분화 — 중심은 고차 기능에 특화하고 주변은 주거 · 생산 기능을 흡수하는 분업이 발생하지 않았다. 라선(가장 오래된 특구)과 신의주(가장 큰 광량 기반)에서 주변 주도 성장이 관측된다는 사실은, 특구가 일정 규모와 연한에 도달하면 분산 국면으로 이행할 가능성을 미약하게나마 보여준다.

이러한 연구결과에 기반하여 본 연구에서는 다음과 같은 정책적 협력을 제시할수 있다. 첫째, 남북 경제협력이나 대북 개발협력을 설계할 때, 특구의 성과는 통상 유치 기업 수 · 고용 · 생산액 등 특구 내부 지표로 평가된다. 그러나 본 연구가 보여주듯 특구의 발전적 의미는 주변지역과의 관계에서 규정된다. 핵심–주변 성장률 격차, 파급 탄력성, 도시주기 단계와 같은 관계적 지표를 평가체계에 포함할 필요가 있다. 특히 위성자료는 북한처럼 현지 접근과 통계 확보가 어려운 지역에서 이러한 관계적 지표를 지속적 · 저비용으로 모니터링할 수 있는 사실상 유일한 수단이다. 둘째, Frick & Rodríguez–Pose(2019)는 인구 30만 이상 도시와의 거리가 멀수록 주변지역 성장이 저해됨을 보고하였고, 본 연구에서도 대도시에 인접한 흥남 · 와우도 · 송림 등에서 주변 주도 성장이 뚜렷하게 관측되었다. 반면 고립된 접경 지점에 입지한 특구들은 핵심 주도 경향이 강했다. 향후 남북협력 사업에서 신규 특구 입지를 논의할 경우, 정치적 상징성이나 접경 접근성보다 배후 노동시장 및 기존 도시 기반과의 연계성을 우선 고려해야 한다. 셋째, 본 연구에서 유일하게 주변 주도 성장을 보인 기능 유형은 공업 · 수출가공형이었다(평균 격차 −16.3%p, 9곳 중 5곳). 관광형과 농업형은 핵심 주도 경향을 보였다. 통계적으로 유의한 차이는 아니지만, 생산 활동이 배후 노동력과 연관 산업을 필요로 한다는 이론적 예측과 방향이 일치한다. 북한이 근래 관광특구 지정에 무게를 두는 흐름은, 지역경제 파급이라는 관점에서는 재검토의 여지가 있다. 넷째, Frick & Rodríguez–Pose(2019)는 특구의 영향이 50km를 넘지 못하며 따라서 특구를 국가경제를 변혁하는 수단이 아니라 특정 국지 지역의 경제를 개선하는 개입으로 보아야 한다고 결론지었다. 북한의 경우 이 권고가 더욱 절실하다. 28개 특구의 2023년 핵심 광량 합계는 33.89 단위로, 단일 도시인 신의주 핵심의 값(9.818)의

약 3.5배에 지나지 않는다. 특구 정책을 북한 경제 전반의 전환 동력으로 기대하기보다, 개별 국지권의 여건 개선 수단으로 자리매김하는 현실적 접근이 요구된다.

이러한 함의에도 불구하고 본 연구는 다음과 같은 한계를 지닌다. 가장 근본적인 한계는 대조군의 부재다. 본 연구는 관측된 동반성장이 특구 정책의 효과인지 전국적 공통추세인지 식별할 수 없다. 이를 해결하기 위한 후속 설계로 다음을 제안한다. 첫째, 북한 전역에서 특구가 아닌 지점 및 특구와 유사한 인구규모 · 지형 · 접경성을 갖되 특구로 지정되지 않은 소도시를 위약(placebo) 표본으로 추출하여 동일한 5km/5~20km 설계를 적용한다. 특구의 핵심–주변 동조가 비특구 지점과 다르지 않다면, 관측된 패턴은 특구 효과가 아니라 전국적 추세다. 둘째, 특구 지정 시점이 2013~2015년에 분산되어 있다는 점을 활용하여 이중차분(difference−in−differences) 또는 사건연구(event study) 설계를 적용한다. 셋째, 거리를 5km · 10km · 20km · 30km · 50km의 다중 링으로 세분하여 거리감쇠 곡선을 추정하면, Frick & Rodríguez–Pose(2019)의 결과와 직접 비교 가능한 형태의 증거를 얻을 수 있을 것이다. 이 밖에 (a) VIIRS VNL V2 연간 산출물을 이용한 재검증, (b) 특구 실제 경계 폴리곤의 확보를 통한 좌표 정밀도 개선, (c) Sentinel−2 등 주간 광학영상을 이용한 건축물 변화 탐지의 병행, (d) 대북제재 국면(2016년 전후)을 분할한 시기별 비교 등이 후속 과제로 남는다.

본 연구는 북한의 28개 경제특구가 주변지역과 함께 성장하고 있음을 위성 관측으로 확인하였다. 핵심과 주변은 예외 없이 동시에 밝아졌고(28/28), 두 지역의 성장은 강하게 동조하였으며($r = .695$), 그 관계는 거의 비례적이었다($b = 0.729$, $H_0: b = 1$ 기각 못함). 어떤 특구도 주변을 배제한 채 홀로 성장하지 않았다. 이는 북한 경제특구가 대외 선전용 비지에 불과하다는 강한 형태의 상징론을 반박하는 경험적 근거다. 그러나 이 동반성장은 한국 수도권이 보여주는 성숙한 대도시권화와는 질적으로 다르다. 서울의 인구가 줄면서 경기 · 인천이 성장하는 절대적 분산화는 중심의 기능이 포화하여 주변으로 넘쳐흐르는 단계의 산물인 반면, 북한 특구는 중심과 주변이 극히 낮은 수준에서 함께 팽창하는 초기 국면에 머물러 있다. 게다가 그 동반성장의 상당 부분은 특구 고유의 파급이 아니라 북한 전역에서 진행된 공통의 변화를 반영할 가능성이 있다.

요컨대 북한 경제특구는 '텅 빈 상징'도 아니지만 '작동하는 성장거점'도 아직 아니다. 특구와 그 주변은 분리되어 있지 않으며 같은 방향으로 함께 움직이고 있으나, 그 움직임이 특구 정책에 의해 추동된 것인지는 현재의 자료로 확정할 수 없다. 이 판단을 확정하기 위해서는 비특구 대조군을 포함한 준실험적 설계가 필요하며, 그것이 본 연구가 남기는 가장 중요한 과제다. 북한이라는 '통계의 암흑' 속에서 위성은 우리가 가진 거의 유일한 눈이지만, 그 눈으로 무엇을 보았다고 말할 수 있는지에 대해서는 그만큼 더 엄격해야 한다.

[참고문헌]

〈 국내 문헌 및 자료 〉

- 서울연구원 (2024). 『서울 도시변화 진단: 인구 · 가구』. 서울도시기본계획 모니터링 리포트. https://data.si.re.kr
- 이승욱. (2016). 김정은 시대 북한의 경제특구전략: 영역화, 분권화, 그리고 중국식 개혁개방? 『한국경제지리학회지』, 19(1), 122 – 142.
- 임을출. (2015). 김정은 시대의 경제개발구 정책: 특징, 평가 및 전망. 『동북아경제연구』, 27(3), 201 – 236.
- 임을출. (2019). 김정은 정권의 첨단기술개발구 추진실태에 대한 연구: 『경제연구』를 중심으로. 『세계지역연구논총』, 37(3), 7 – 39.
- 임형백. (2019). 북한 공간구조와 이념적 표현의 도시 계획. 『통일문제연구』, 31(1), 189 – 232.
- 통계청 (2024). 『인구동향조사』, 2015 – 2023. 국가통계포털(KOSIS).
- 통계청 (2024). 『장래인구추계(시도편): 2022 – 2052』.

〈 국외 문헌 〉

- 38 North (2015). North Korea's Special Economic Zones: Plans vs. Progress. Washington, DC: US-Korea Institute at SAIS.
- Abrahamian, A., & Melvin, C. (2015, November 23). North Korea's special economic zones: Plans vs. progress. 38 North.
- Alder, S., Shao, L., & Zilibotti, F. (2016). Economic reforms and industrial policy in a panel of Chinese cities. Journal of Economic Growth, 21(4), 305–349.
- Alder, S., Shao, L., & Zilibotti, F. (2016). Economic reforms and industrial policy in a panel of Chinese cities. Journal of Economic Growth, 21(4), 305–349. https://doi.org/10.1007/s10887-016-9131-x
- Barca, F., McCann, P., & Rodríguez-Pose, A. (2012). The case for regional development intervention: Place-based versus place-neutral approaches. Journal of Regional Science, 52(1), 134–152.

- Bluhm, R., & Krause, M. (2022). Top lights: Bright cities and their contribution to economic development. Journal of Development Economics, 157, 102880. https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2022.102880
- Carlin, R., & Lee, R. M. (2022, December 21). Understanding Kim Jong Un's economic policymaking: Rolling out economic development zones. 38 North.
- Crespo Cuaresma, J., Danylo, O., Fritz, S., Hofer, M., Kharas, H., & Laso Bayas, J. C. (2020). What do we know about poverty in North Korea? Palgrave Communications, 6(1), 40. [현 Humanities and Social Sciences Communications] https://doi.org/10.1057/s41599-020-0417-4
- Doucette, J., & Lee, S.-O. (2015). Experimental territoriality: Assembling the Kaesong Industrial Complex in North Korea. Political Geography, 47, 53–63.
- Dukalskis, A. (2016). North Korea's shadow economy: A force for authoritarian resilience or corrosion? Europe-Asia Studies, 68(3), 487–507.
- Duranton, G., & Puga, D. (2004). Micro-foundations of urban agglomeration economies. In J. V. Henderson & J.-F. Thisse (Eds.), Handbook of Regional and Urban Economics (Vol. 4, pp. 2063–2117). Elsevier.
- Elvidge, C. D., Zhizhin, M., Ghosh, T., Hsu, F.-C., & Taneja, J. (2021). Annual time series of global VIIRS nighttime lights derived from monthly averages: 2012 to 2019. Remote Sensing, 13(5), 922. https://doi.org/10.3390/rs13050922
- Em, P. P., & Ward, P. (2021). City profile: Is Pyongyang a post-socialist city? Cities, 108, 102950.
- Em, P. P., Ward, P., Prokopljevic, J., Zakharova, L. V., & Sigley, A. (2021). City profile of Pyongyang 3.0: Inside out. North Korean Review, 17(1), 30–56.
- Farole, T. (2011). Special Economic Zones in Africa: Comparing Performance and Learning from Global Experience. Washington, DC: World Bank.
- Farole, T. (2011). Special economic zones in Africa: Comparing performance and learning from global experience. World Bank.
- Farole, T., & Moberg, L. (2014). It worked in China, so why not in Africa? The political economy challenge of special economic zones. WIDER Working Paper 2014/152. UNU-WIDER.
- Frick, S. A., & Rodríguez-Pose, A. (2019). Are special economic zones in emerging countries a catalyst for the growth of surrounding areas? Transnational Corporations, 26(2), 75–94.

- Frick, S. A., & Rodríguez-Pose, A. (2019). Are special economic zones in emerging countries a catalyst for the growth of surrounding areas? Transnational Corporations, 26(2), 75–94.

- Frick, S. A., Rodríguez-Pose, A., & Wong, M. D. (2019). Toward economically dynamic special economic zones in emerging countries. Economic Geography, 95(1), 30–64.
- Frick, S. A., Rodríguez-Pose, A., & Wong, M. D. (2019). Toward economically dynamic special economic zones in emerging countries. Economic Geography, 95(1), 30–64. https://doi.org/10.1080/00130095.2018.1467732
- Gibson, J., Olivia, S., & Boe-Gibson, G. (2020). Night lights in economics: Sources and uses. Journal of Economic Surveys, 34(5), 955–980. https://doi.org/10.1111/joes.12387
- Gibson, J., Olivia, S., Boe-Gibson, G., & Li, C. (2021). Which night lights data should we use in economics, and where? Journal of Development Economics, 149, 102602. https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2020.102602
- Gorelick, N., Hancher, M., Dixon, M., Ilyushchenko, S., Thau, D., & Moore, R. (2017). Google Earth Engine: Planetary-scale geospatial analysis for everyone. Remote Sensing of Environment, 202, 18–27. https://doi.org/10.1016/j.rse.2017.06.031
- Heilmann, S. (2008). Policy experimentation in China's economic rise. Studies in Comparative International Development, 43(1), 1–26.
- Henderson, J. V., Storeygard, A., & Weil, D. N. (2012). Measuring economic growth from outer space. American Economic Review, 102(2), 994–1028. https://doi.org/10.1257/aer.102.2.994
- Hirschman, A. O. (1958). The Strategy of Economic Development. New Haven, CT: Yale University Press.
- Hirschman, A. O. (1958). The strategy of economic development. Yale University Press.
- Jo, J. C., & Adler, S. (2002a). North Korean planning: Urban changes and regional balance. Cities, 19(3), 205–215.
- Jo, J. C., & Adler, S. (2002b). Planning in the socialist developing country: The case of North Korea. Habitat International, 26(2), 251–267.
- Kim, B.-Y. (2017). Unveiling the North Korean economy: Collapse and transition. Cambridge University Press.
- Kim, B.-Y. (2017). Unveiling the North Korean Economy: Collapse and Transition. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kim, B.-Y., & Lee, S. (2021). North Korea's GDP: Features and issues. Dialogue on the North Korea Economy, May 2021. Sejong: Korea Development Institute (KDI).

- Kim, B.-Y., Kim, S. J., & Lee, K. (2007). Assessing the economic performance of North Korea, 1954–1989: Estimates and growth accounting analysis. Journal of Comparative Economics, 35(3), 564–582. https://doi.org/10.1016/j.jce.2007.04.001
- Kim, J., Kim, K., Park, S., & Sun, C. (2023). The economic costs of trade sanctions: Evidence from North Korea. Journal of International Economics, 145, 103813. https://doi.org/10.1016/j.jinteco.2023.103813
- Kim, K. (2022). The North Korean economy seen by satellite: Estimates of national performance, regional gaps based on nighttime light. Journal of Asian Economics, 78, 101405.
- Kim, K. (2022). The North Korean economy seen by satellite: Estimates of national performance, regional gaps based on nighttime light. Journal of Asian Economics, 78, 101405. https://doi.org/10.1016/j.asieco.2021.101405
- Kim, S., Sohn, W., & Choi, C. (2020). The North Korean economy: Sustainable or muddling-through? Sustainability, 12(20), 8478. https://doi.org/10.3390/su12208478
- Lee, Y. S. (2018). International isolation and regional inequality: Evidence from sanctions on North Korea. Journal of Urban Economics, 103, 34–51.
- Lee, Y. S. (2018). International isolation and regional inequality: Evidence from sanctions on North Korea. Journal of Urban Economics, 103, 34–51. https://doi.org/10.1016/j.jue.2017.11.002
- Lu, Y., Wang, J., & Zhu, L. (2019). Place-based policies, creation, and agglomeration economies: Evidence from China's economic zone program. American Economic Journal: Economic Policy, 11(3), 325–360. https://doi.org/10.1257/pol.20160272
- Lu, Y., Wang, J., & Zhu, L. (2019). Place-based policies, creation, and agglomeration economies: Evidence from China's economic zone program. American Economic Journal: Economic Policy, 11(3), 325–360.
- Myrdal, G. (1957). Economic theory and under-developed regions. Duckworth.
- Myrdal, G. (1957). Economic Theory and Under-developed Regions. London: Duckworth.
- Ong, A. (2000). Graduated sovereignty in South-East Asia. Theory, Culture & Society, 17(4), 55–75.
- Parr, J. B. (2012). The spatial-cycle model (SCM) revisited. Regional Studies, 46(2), 217–228.
- Pesaresi, M., Schiavina, M., Politis, P., Freire, S., Krasnodębska, K., Uhl, J. H., et al. (2024). Advances on the Global Human Settlement Layer by joint assessment of Earth observation and population survey data. International Journal of Digital Earth, 17(1), 2390454. https://doi.org/10.1080/17538947.2024.2390454

- Schiavina, M., Freire, S., Carioli, A., & MacManus, K. (2023). GHS-POP R2023A: GHS population grid multitemporal (1975–2030). European Commission, Joint Research Centre. https://doi.org/10.2905/2FF68A52-5B5B-4A22-8F40-C41DA8332CFE
- Stimson Center (2022). Understanding Kim Jong Un's Economic Policymaking: Rolling Out Economic Development Zones. Washington, DC: Stimson Center / 38 North.
- van den Berg, L., Drewett, R., Klaassen, L. H., Rossi, A., & Vijverberg, C. H. T. (1982). Urban Europe: A Study of Growth and Decline. Oxford: Pergamon Press.
- van den Berg, L., Drewett, R., Klaassen, L. H., Rossi, A., & Vijverberg, C. H. T. (1982). Urban Europe: A study of growth and decline. Pergamon Press.
- Wallace, J. (2013). Cities, redistribution, and authoritarian regime survival. The Journal of Politics, 75(3), 632–645.
- Wang, J. (2013). The economic impact of Special Economic Zones: Evidence from Chinese municipalities. Journal of Development Economics, 101, 133–147.
- Wang, J. (2013). The economic impact of Special Economic Zones: Evidence from Chinese municipalities. Journal of Development Economics, 101, 133–147. https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2012.10.009

〈 위성 자료원 〉

- NOAA/NASA. VIIRS Day/Night Band Monthly Cloud-Free Composites, Version 1 (VCMSLCFG). Earth Observation Group, Colorado School of Mines. Google Earth Engine asset: NOAA/VIIRS/DNB/MONTHLY_V1/VCMSLCFG.
- European Commission, Joint Research Centre. GHS-POP R2023A. Google Earth Engine asset: JRC/GHSL/P2023A/GHS_POP.

[발표3]

사회주의 산업도시의 상이한 전환과 도시공간 변화: 북한 청진과 중국 안산의 비교연구

발표: 이시효 (명지대)

토론: 권태상 (부산연구원)

사회주의 산업도시의 상이한 전환과 도시공간 변화: 북한 청진과 중국 안산의 비교연구

이시효
(명지대)

1. 연구배경과 목적

20세기 국가주도 산업화 과정에서 형성된 산업도시는 대규모 제조시설과 교통 인프라, 노동자 주거지역 등이 결합된 독특한 도시공간을 형성하였다. 특히 사회주의 산업도시에서는 산업생산과 도시개발이 국가계획 아래 긴밀하게 결합되면서 산업시설과 주거지, 철도 및 기반시설이 도시공간의 기본구조를 형성하였다. 그러나 이후 정치경제적 조건의 변화가 이러한 공간구조를 일시에 해체하거나 도시를 하나의 보편적인 형태로 수렴시킨 것은 아니다. 기존의 산업적 · 공간적 유산은 새로운 제도와 경제적 조건 속에서 지속되거나 재구성되었으며, 그 결과 도시마다 상이한 전환경로가 형성되어 왔다(Hirt, 2013; Sýkora & Bouzarovski, 2012).

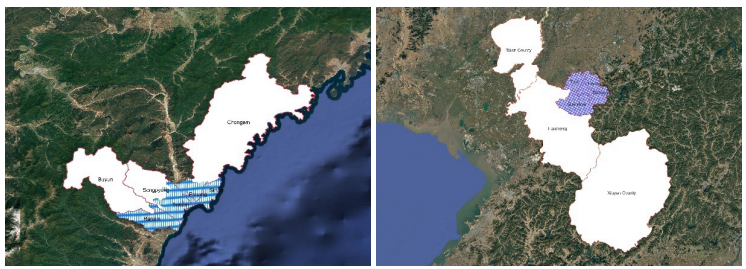
북한의 청진과 중국 동북지역의 안산은 이러한 산업도시의 장기적 변화를 비교하기에 적절한 사례이다. 두 도시는 모두 철강과 중공업을 중심으로 성장하였으며, 대규모 산업시설과 철도, 노동자 주거지역이 도시공간 형성에 중요한 역할을 하였다. 그러나 20세기 후반 이후 안산은 중국의 개혁 · 개방과 시장화, 국유기업 구조조정 및 도시재편을 경험한 반면, 청

진은 사회주의 제도적 틀 속에서 1990년대 경제위기와 공식 산업생산의 위축, 비공식 시장화 및 제한적인 도시투자가 중첩되는 상이한 경로를 경험하였다.

본 연구는 이러한 차이를 발전수준의 차이로 평가하기보다, 공통된 산업적 유산을 가진 도시들이 서로 다른 장기적 조건 속에서 어떠한 도시전환경로를 형성하는가라는 비교도시적 질문으로 접근한다(Robinson, 2016, 2022). 특히 도시변화를 단순한 성장이나 쇠퇴의 문제로 파악하지 않고, 물리적 도시구조의 변화가 도시 내부에서 어떻게 공간적으로 차별화되며 관찰 가능한 도시활동의 변화와 어떠한 관계를 형성하는지를 함께 살펴본다.

이에 본 연구는 첫째, 1990년대 이후 청진과 안산의 물리적 도시구조와 야간활동이 어떠한 장기적 변화경로를 보였는지, 둘째, 이러한 변화가 두 도시 내부에서 공간적으로 어떻게 다르게 나타났는지, 셋째, 최근의 물리적 도시변화와 야간활동 변화 사이의 관계가 두 도시에서 서로 다르게 나타나는지를 분석한다.

[그림 1] 청진과 안산의 연구지역 및 공간분석 범위



2. 자료와 분석방법

본 연구는 서로 다른 공간해상도를 갖는 위성 및 GIS 자료를 공통된 250 × 250 m 분석격자로 통합하였다. 최종 분석대상은 청진 4,108개, 안산 12,843개 등 총 16,951개 격자로 구성하였다. 250 m 격자는 각 원자료의 실제 공간해상도를 의미하는 것이 아니라 서로 다른 자료를 통합하기 위한 공통 분석단위이다. 이러한 설계는 현재 full paper의 공간분석 방법과 일치한다.

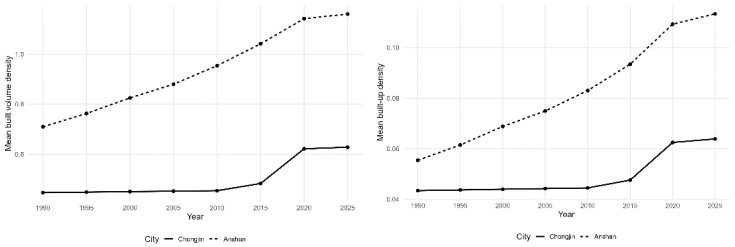
물리적 도시구조는 Global Human Settlement Layer(GHSL)를 이용하여 건물밀도(built density), 건물부피밀도(volume density), 비주거지역 밀도(NRES density)를 구축하였다. 도시활동은 DMSP–OLS와 VIIRS 야간조도(NTL)를 이용하였다. 본 연구에서 NTL은 경제산출이나 도시활력 자체를 직접 측정하는 지표가 아니라 전력사용, 기반시설 및 주거 · 상업 · 산업활동 등이 복합적으로 반영된 관찰 가능한 야간활동(observable nighttime activity)의 지표로 해석한다.

장기적인 물리적 도시변화를 비교하기 위해 각 격자를 반복관측 단위로 하는 격자 및 연도 고정효과 모형을 적용하였다. 또한 도시 내부의 공간적 이질성을 살펴보기 위해 연구지역을 산업지역(Industrial), 도심(Urban core), 도시주변부(Urban fringe), 외곽지역(Peripheral)으로 구분하였다. 마지막으로 2015–2025년을 대상으로 물리적 건조환경의 변화와 VIIRS 야간조도 변화 사이의 공간적 연관성을 비교하였다. 본 연구에서는 이를 물리적–활동 결합(physical–activity coupling)으로 정의하며, 두 변화 사이의 인과관계가 아니라 동일한 공간에서 두 변화가 어느 정도 함께 나타나는지를 의미한다.

3. 주요 분석결과

분석결과, 청진과 안산은 공통된 중공업적 공간유산에도 불구하고 1990년 이후 물리적 도시구조에서 뚜렷하게 상이한 장기적 변화경로를 나타냈다. 안산에서는 분석기간 전반에 걸쳐 건물밀도와 건물부피가 지속적으로 증가한 반면, 청진의 물리적 변화는 상대적으로 제한적으로 나타났다. 이에 따라 두 도시 사이의 물리적 차이는 장기적으로 확대되었다. 다만 일부 물리적 지표에서는 2010년대 중반 이후 이전까지 확대되던 상대적 차이가 부분적으로 축소되는 양상도 나타났다. 이러한 결과는 두 도시의 장기적 분화가 지속되는 가운데 최근 일부 도시적 차원에서 변화의 속도와 방향이 달라지고 있음을 보여준다.

[그림 2] 청진과 안산의 건물밀도 및 건물부피 변화 추이, 1990–2025



야간활동에서도 두 도시의 장기적 차이가 관찰되었지만 최근에는 이전과 구별되는 변화가 나타났다. VIIRS를 이용한 분석에서 2012년을 기준으로 청진의 상대적 야간조도 변화는 2022년까지 안산보다 낮은 방향으로 나타났으나, 2023년 이후에는 상대적 변화의 방향이 반전되었다. 이는 청진의 절대적인 야간조도가 안산보다 높아졌다는 의미가 아니라, 2012년 이후 두 도시의 상대적인 야간활동 변화경로가 최근 달라지고 있음을 의미한다.

최근의 물리적 변화 역시 도시 내부에서 균등하게 나타나지 않았다. 두 도시 모두 기존 도시구조와 관련된 공간적 집중이 관찰되었으나, 안산에서는 변화가 비교적 넓은 도시공간에 걸쳐 나타난 반면 청진에서는 상대적으로 제한된 공간에 집중되는 양상이 확인되었다. 따라서 최근의 변화를 두 도시 전체의 일률적인 수렴으로 보기보다는 도시 내부의 공간적 조건에 따라 차별적으로 나타나는 변화로 이해할 필요가 있다.

또한 2015–2025년 물리적 변화와 야간활동 변화 사이의 관계에서도 두 도시의 차이가 확인되었다. 청진에서는 건물밀도와 건물부피가 증가한 공간에서 VIIRS 야간조도 역시 증가하는 비교적 뚜렷한 양의 연관성이 나타난 반면, 안산에서는 이러한 관계가 상대적으로 약하거나 일부 지표에서는 다른 방향을 보였다. 이러한 결과는 물리적 도시변화의 규모뿐 아니라 물리적 건조환경의 변화와 관찰 가능한 도시활동이 결합되는 방식 역시 도시의 장기적 전환경로에 따라 다르게 나타날 수 있음을 시사한다.

4. 논의 및 결론

1) 공통된 산업적 유산과 상이한 도시전환경로

본 연구는 철강과 중공업을 중심으로 성장한 청진과 안산을 비교하여 공통된 산업적 유산이 이후의 상이한 정치경제적 조건 속에서 어떠한 도시전환경로로 이어졌는지를 분석하였다. 분석결과, 두 도시는 유사한 산업도시적 기원을 공유함에도 1990년 이후 물리적 도시구조에서 뚜렷하게 분화된 장기적 궤적을 나타냈다. 안산에서는 건축밀도와 건축부피가 지속적으로 증가한 반면 청진의 물리적 변화는 상대적으로 제한적이었으며, 이에 따라 두 도시 사이의 물리적 격차는 장기간 확대되었다.

이러한 결과는 사회주의 산업도시의 공간적 유산을 제도변화 이후 소멸하는 과거의 잔재로 보기보다 이후의 도시변화를 구조화하는 지속적인 조건으로 이해할 필요가 있음을 보여준다. 대규모 산업시설과 철도망, 노동자 주거지역 등 국가주도 산업화 과정에서 형성된 공간구조는 이후에도 상당 부분 지속되지만, 이러한 유산이 새로운 정치경제적 조건과 결합하는 방식은 도시마다 다를 수 있다. 이는 포스트사회주의 도시의 변화가 하나의 보편적인 전환경로를 따르기보다 기존 구조와 새로운 제도 · 경제적 조건의 상호작용을 통해 복수의 결과를 형성한다는 기존 논의와 연결된다(Hirt, 2013; Malý et al., 2020; Sýkora & Bouzarovski, 2012).

청진과 안산의 비교는 이러한 논의를 정치경제적 조건이 크게 다른 동아시아 산업도시로 확장한다는 점에서도 의미가 있다. 여기서 안산은 청진이 향후 도달해야 할 발전단계나 청진의 변화 정도를 평가하기 위한 규범적 기준이 아니다. 두 도시의 비교에서 중요한 것은 공통된 산업적 유산이 공통된 도시적 미래를 보장하지 않는다는 점이다. 동일하거나 유사한 역사적 산업공간도 이후의 제도적 조건, 투자, 산업재편 및 도시개발 과정과 결합하면서 서로 다른 형태로 유지되고 재구성될 수 있다. 이러한 관점은 도시 간 차이를 발전수준의 차이로 환원하기보다 서로 다른 도시경험을 통해 도시변화의 다양한 경로를 검토하려는 비교도시론의 접근과도 부합한다(Robinson, 2016, 2022).

2) 최근의 변화: 수렴 혹은 선택적 변화?

그러나 본 연구의 결과는 청진과 안산의 도시전환경로가 1990년 이후 지속적으로 한 방향으로만 분화해 온 것은 아니라는 점도 보여준다. 특히 2010년대 후반 이후 일부 물리적 지표에서 이전까지 확대되던 상대적 격차가 축소되었으며, 최근 VIIRS 야간조도에서도 두 도시의 상대적인 변화경로가 이전과 달라지는 모습이 관찰되었다. 이러한 변화는 청진의 최근 도시 변화를 단순히 장기적 정체나 쇠퇴의 연장으로만 설명하기 어렵게 한다.

그렇다고 이러한 결과를 두 도시 사이의 수렴(convergence)으로 해석하는 것도 적절하지 않다. 첫째, 최근의 상대적 격차 축소는 모든 물리적 지표에서 동일하게 나타나지 않았다. 건물밀도와 건물부피밀도의 일부 기간에서는 상대적 격차 축소가 관찰되었지만, 비주거 건조구조를 나타내는 NRES의 상대적 차이는 지속적으로 확대되었다. 둘째, 건물부피밀도의 최근 격차 축소는 변수변환에 따라 민감하게 나타나므로 해당 결과의 강건성에도 주의가 필요하다. 셋째, 최근의 물리적 변화는 도시 전체에 균등하게 분포하기보다 일부 공간에 집중되어 나타났다. 따라서 최근의 변화를 장기적인 도시전환경로의 전환이나 두 도시의 전반적인 수렴으로 일반화하기에는 아직 근거가 충분하지 않다.

오히려 이러한 결과는 장기적인 분화가 지속되는 가운데 청진의 일부 공간과 도시적 차원에서 이전과 구별되는 변화가 나타나고 있을 가능성을 제기한다. 본 연구에서는 이러한 패턴을 잠정적으로 선택적 도시 재활성화(selective urban reactivation)의 가능성으로 해석한다. 여기서 재활성화는 도시 전체의 경제회복이나 산업생산의 회복을 의미하지 않는다. 또한 안산과 유사한 도시발전경로로의 수렴을 의미하는 것도 아니다. 이는 장기적인 구조적 분화가 지속되는 가운데 일부 공간에서 물리적 변화와 관찰 가능한 야간활동의 변화가 함께 나타나는 제한적이고 공간적으로 선택적인 현상을 지칭한다.

3) 물리적 도시변화와 야간활동의 상이한 결합

본 연구에서 보다 주목할 결과는 최근의 물리적 변화와 관찰 가능한 야간활동 사이의 관계가 두 도시에서 서로 다르게 나타났다는 점이다. 2015–2025년 청진에서는 건물밀도와 건물부피가 증가한 곳에서 VIIRS 야간조도 역시 증가하는 뚜렷한 양(+)의 공간적 연관성이 나타났다. 반면 안산에서는 이러한 관계가 약하거나 일부 지표에서는 음(−)의 방향으로 나타났다. 이는 물리적 건조환경과 관찰 가능한 도시활동을 동일한 도시성장의 대리변수로 취급하는 접근에 주의를 요구한다.

이러한 차이는 두 도시의 물리적 개발량 자체의 차이와 구별된다. 이미 높은 수준의 건조환경과 기반시설이 축적된 도시에서는 새로운 건축이나 건축부피의 증가가 기존 건물의 대체, 재개발, 산업시설의 재편 또는 기능적 전환을 포함할 수 있기 때문에 반드시 추가적인 야간활동 증가와 일치하지 않을 수 있다. 반대로 물리적 변화가 상대적으로 제한적이었던 도시에서는 신규 건축과 고밀화가 발생하는 공간이 새로운 주거 · 상업활동이나 기반시설 이용의 변화와 보다 밀접하게 중첩될 가능성이 있다. 이러한 결과는 물리적 도시형태와 NTL 사이에 상당한 공간적 불일치가 존재할 수 있다는 기존 연구와도 연결된다(Xu et al., 2022; Wu et al., 2023).

4) 연구의 함의와 한계

본 연구는 비교도시연구와 위성자료 기반 도시연구에 두 가지 함의를 갖는다. 첫째, 북한 도시를 고립된 특수사례로 다루기보다 다른 도시와의 관계적 비교를 통해 일반적인 도시연구의 이론적 논의 속에 위치시킬 수 있음을 보여준다. 청진과 안산은 현재의 정치경제적 조건에서는 크게 다르지만, 공통된 중공업적 계보를 비교의 연결점으로 설정함으로써 산업도시의 경로의존성과 상이한 전환경로라는 보다 일반적인 질문을 검토할 수 있다. 이러한 비교는 북한의 특수성을 부정하는 것이 아니라, 그 특수성이 어떠한 보다 일반적인 도시과정과 연결되고 어디에서 달라지는지를 분석할 수 있게 한다.

둘째, 본 연구는 위성자료를 이용한 도시변화 분석에서 물리적 도시자산(physical stock)과 관측된 활동(observable activity)을 구별할 필요성을 제기한다. 건축면적과 건축부피는 물리적 건조환경의 축적을 측정하는 데 유용하고 NTL은 인간활동의 한 측면을 관찰하는 데 유용하지만, 어느 하나를 도시발전 전체의 직접적인 지표로 간주하기 어렵다. 특히 공식적인 세분화 통계가 제한적인 지역일수록 여러 종류의 위성 및 공간자료를 결합하되 각각의 지표가 측정하는 도시적 차원을 구분하고, 이들 사이의 관계 자체를 분석하는 접근이 중요하다.

동시에 본 연구에는 몇 가지 한계가 있다. GHSL을 이용한 건축면적과 건축부피의 추정에는 원자료의 분류 및 모델링 오차가 포함될 수 있으며, 본 연구의 250 m 격자는 여러 공간자료를 통합하기 위한 분석단위이지 각 위성자료의 원래 해상도를 의미하지 않는다. 또한 야간조도는 전력공급과 조명, 기반시설 및 다양한 인간활동이 복합적으로 반영된 간접지표이므로 이를 경제산출이나 도시활력 자체로 해석할 수 없다. DMSP–OLS와 VIIRS 역시 측정특

성이 다르기 때문에 본 연구는 두 센서를 하나의 연속적인 방사측정 시계열로 결합하지 않고 센서 내부의 변화만을 해석하였다.

더욱이 두 도시의 비교만으로 관찰된 차이를 북한과 중국이라는 국가체제의 효과나 특정 정치경제적 제도의 인과효과로 일반화할 수 없다. 물리적 환경과 활동의 관계(Physical – activity coupling) 역시 변화 사이의 공간적 연관성을 나타낼 뿐 인과방향을 식별하지 않는다. 향후 연구에서는 비교대상을 다른 동북아시아 및 포스트사회주의 산업도시로 확대하고, 고해상도 위성영상과 도시 내부의 토지이용 및 산업활동 자료, 역사자료와 질적 자료를 결합함으로써 물리적 변화와 활동 변화가 결합되는 구체적인 메커니즘을 규명할 필요가 있다.이는 기존의 산업적 · 공간적 유산을 단순히 과거의 잔재로 이해하기보다 이후의 도시변화를 구조화하면서 새로운 조건 속에서 지속적으로 재구성되는 요소로 이해할 필요성을 제기한다.

동시에 최근 청진에서 관찰되는 일부 변화 역시 장기적인 도시전환경로의 전환이나 안산과의 전반적인 수렴으로 해석하기에는 이르다. 최근의 상대적 변화는 모든 물리적 지표에서 동일하게 나타나지 않으며 공간적으로도 선택적으로 분포한다. 따라서 이러한 변화는 장기적인 구조적 분화가 지속되는 가운데 일부 공간과 도시적 차원에서 이전과 구별되는 변화가 나타나는 현상으로 이해하는 것이 보다 적절하다. 본 연구는 이를 잠정적으로 선택적 도시재활성화(selective urban reactivation)의 가능성으로 해석한다. 다만 이는 도시 전체의 경제회복이나 산업생산의 회복을 의미하지 않는다.

마지막으로 본 연구는 위성자료 기반 도시연구에서 물리적 도시자산과 관찰 가능한 도시활동을 구별할 필요성을 제기한다. 건물밀도와 건물부피가 물리적 건조환경의 변화를 보여준다면 NTL은 인간활동의 다른 한 측면을 보여준다. 특히 세분화된 도시통계가 제한적인 지역에서는 하나의 위성지표를 도시발전의 직접적인 대리변수로 사용하는 것보다 여러 종류의 공간자료를 결합하고 이들 사이의 관계를 분석하는 접근이 필요하다. 향후 연구에서는 비교대상을 다른 동북아시아 산업도시로 확대하고, 고해상도 위성영상과 토지이용 · 산업활동 자료 등을 결합하여 이러한 차이를 만들어내는 구체적인 메커니즘을 검토할 필요가 있다.

[참고문헌]

- Hirt, S., Ferenčuhová, S., & Tuvikene, T. (2016). Conceptual forum: The “post-socialist” city. Eurasian Geography and Economics, 57, 497–520.
- Malý, J., Dvořák, P., & Šuška, P. (2020). Multiple transformations of post-socialist cities: Multiple outcomes? Cities, 107, 102901.
- Robinson, J. (2016). Thinking cities through elsewhere: Comparative tactics for a more global urban studies. Progress in Human Geography, 40, 3–29.
- Robinson, J. (2022). Introduction: Generating concepts of ‘the urban’ through comparative practice. Urban Studies, 59, 1521–1535.
- Sýkora, L., & Bouzarovski, S. (2012). Multiple transformations: Conceptualising the post-communist urban transition. Urban Studies, 49(1), 43–60. https://doi.org/10.1177/0042098010397402
- Wu, B., Huang, H., Wang, Y., Shi, S., Wu, J., & Yu, B. (2023). Global spatial patterns between nighttime light intensity and urban building morphology. International Journal of Applied Earth Observation and Geoinformation, 124, 103495.
- Xu, G., Su, J., Xia, C., Li, X., & Xiao, R. (2022). Spatial mismatches between nighttime light intensity and building morphology in Shanghai, China. Sustainable Cities and Society, 81, 103851.

7세션

트럼프 행정부의 한반도 정책과 남북한 민간교류

[발표1]

트럼프 행정부의 한반도 정책과 대북 민간교류의 함의

- 발표: 최순미 (총신대) / 토론: 안정은 (통일연구원)

[발표2]

이재명 정부의 평화공존 정책과 민간의 역할

- 발표: 문경연 (전북대) / 토론: 김효은 (대진대)

[발표3]

대북 민간교류에서 한미 협력 과제

- 발표: 엄주현 (어린이지엠을지원본부) / 토론: 이예정 (우리민족서로돕기운동)

[발표1]

트럼프 행정부의 한반도 정책과 대북 민간교류의 함의

발표: 최순미 (총신대)

토론: 안정은 (통일연구원)

트럼프 행정부의 한반도 정책과 대북 민간교류의 함의

최순미[1)]
(총신대)

1. 들어가며

남북한 교류협력은 한국 정부의 대북정책만으로 결정되지 않는다. 남북관계, 북한의 대남 전략, 주변국의 대(對)한반도 정책, 국제정세와 같은 변수들이 그 실행 가능성을 함께 규정하기 때문이다. 특히 민간 차원의 교류협력은 한국 정부가 이를 확대하려고 하더라도 유엔 안전보장이사회의 대북제재, 미국의 독자 제재와 수출통제, 국제 금융기관의 대북 거래 기피, 미국인의 방북 제한과 같은 제도적 조건에 의해 그 범위와 방식이 제약된다. 2017년 북한의 6차 핵실험 이후 제재가 강화되면서 인도적 지원과 사회문화 교류가 위축되었던 경험이 이를 보여준다. 아울러 2023년 말 북한이 '적대적 두 국가론'을 공식화하고, 한국 정부가 이에 대응하기 위한 논의를 진행하면서 남북한 교류협력이 사실상 중단된 최근의 상황 역시 남북한 교류협력의 조건이 유동적임을 확인시켜 준다.

다만 이 두 사례는 서로 다른 층위의 제약이다. 전자가 외부 환경이라는 구조적 조건이라면, 후자는 북한의 수용 의사라는 상대방 변수이다. 대북 민간교류는 두 조건이 동시에 충족될 때 비로소 성립한다.

본 연구가 남북한 교류협력을 다룸에 있어 '미국의 한반도 정책'에 주목하는 이유는 북한의 수용 의사가 교류의 발생을 좌우하는 충분조건이라면, 미국이 관리하는 제재 · 수출통

1) 총신대학교 평화통일연구소 객원연구위원, 이메일: choisoonmi1@gmail.com

제 · 여행 제한 등은 그 실행을 가능하게 하는 필요조건에 해당하기 때문이다. 북한이 교류에 응하더라도 미국의 제도적 조건이 해소되지 않으면 남북한 교류협력 사업은 실행될 수 없다. 즉 미국 변수는 민간교류의 발생을 결정하지는 못하지만, 그 가능 범위의 상한을 설정한다. 이에 본 연구는 이 상한선이 트럼프 2기 행정부에서 어떻게 조정되고 있는지를 규명하고자 한다.

이러한 연구문제는 2026년 현 시점에 특별히 시의성을 갖는다. 미국 트럼프 대통령은 2026년 8월 김정은 위원장의 핵무기 보유 규모를 공개적으로 언급하면서 비핵화에 대한 언급은 회피했고[2], 9월 초 백악관 당국자는 대북정책에 변화가 없으며 트럼프 대통령이 전제조건 없이 김정은 위원장과 대화할 의사가 여전히 있다고 밝혔다.[3] 기존의 완전한 비핵화 원칙에서 핵 동결과 군축 협상으로 목표가 조정될 가능성이 제기되는 국면이다. 반면 같은 시기 국무부는 완전한 비핵화 입장을 유지했고, 북한 여행 제한 조치는 경유까지 포함하는 방향으로 오히려 강화되었다. 한국에서는 남북협력기금 사업비 복원, 북한 주민 접촉 신고 처리지침 폐지에 이어 남북교류협력법상 접촉신고 수리 거부 조항의 삭제가 추진되는 등 민간교류의 국내적 제약이 빠르게 완화되고 있다. 요컨대 현재는 국내 제도가 열리는 속도와 외부 제도가 유지되는 관성이 뚜렷한 비대칭을 이루는 국면이며, 이 격차가 실제 민간교류에 어떤 결과를 낳는지에 대한 분석이 요구되는 시점이다.

최근까지 트럼프 2기 행정부의 대북정책을 전망하는 연구들은 북미 협상과 비핵화 의제에 초점을 맞추면서 민간교류라는 하위 영역까지 논의를 확장하지 않았다. 한편 남북 교류협력의 재개 방안을 모색하는 연구들은 한국 정부의 정책 의지와 남북관계 개선을 주된 변수로 다루면서 미국의 제재 · 통제 레짐은 변화하지 않는 상수로 전제하는 경향을 보였다. 본 연구는 두 논의를 연결하여, 미국의 정책 변화가 어떤 경로를 거쳐 민간교류의 실행 조건에 도달하는지를 분석해보고자 한다.

2) "'北 핵보유국' 인정한 트럼프, 군축 협상으로 선회하나 [북미회담 급물살]" 「파이낸셜뉴스」(www.fnnews.com/news/202608201848381559), 2026년 8월 20일.

3) "백악관 "북한 김정은과 전제 조건 없이 대화할 수 있다"" 「이투데이」(www.etoday.co.kr/news/view/2620789), 2026년 9월 2일.

2. 트럼프 2기의 한반도 정책: 연속과 변화

1) 트럼프 2기 대외정책 'America first'

트럼프 2기 행정부의 대외정책을 이해하는 출발점은 'America First'가 더 이상 선거 구호가 아니라 성문화된 국가전략으로 자리 잡았다는 사실이다. 2025년 12월 5일 공개된 국가안보전략서(NSS)는 미국의 국익을 본토 방어와 가시적 · 경제적 이익 중심으로 재정의하고, 민주주의와 인권 같은 보편 가치의 우선순위를 뚜렷하게 낮추었다.[4]

위협 인식의 변화도 드러난다. NSS는 중국이 부와 힘을 축적해 이를 자국에 유리하게 활용해 왔다고 평가하면서도 이를 체제 간 대결로 규정하지 않으며, 러시아에 대해서는 유럽 동맹국들이 핵무기를 제외한 거의 모든 지표에서 상당한 경성권력의 우위를 갖고 있다고 서술한다.[5] 국가안보전략연구원은 이를 중국을 '관리 가능한 경쟁자'로, 러시아를 유럽이 주로 감당해야 할 지역적 위협으로 재규정한 것이라고 해석했다.[6] 대신 서반구가 최우선 전략 공간으로 설정되었다. NSS는 이를 먼로 독트린에 대한 '트럼프 귀결(Trump Corollary)'로 명명하고, 서반구에서 미국의 힘과 우선순위를 회복하는 상식적이고 강력한 조치라고 규정했다.[7]

이러한 세계관의 재편은 미국의 동맹 정책의 성격을 바꾸어 놓았다. 흔히 트럼프 2기의 동맹관을 '동맹 해체'로 보기도 하지만, 보다 정확한 규정은 거래적 재편이라고 할 수 있다. 나토에 대한 강한 비판이 방위비 확충 합의 이후 긍정적 평가로 전환된 사례는 미국의 목표가 동맹의 해소가 아니라 국제질서 내에서 미국의 우위를 저비용 고효율로 강화하는 데 있음을 보여준다. 방위비 분담 요구의 타결에서도 국내총생산 대비 5퍼센트라는 초기 요구는 협상용 제시에 가까웠고, 실제로는 직접 국방비 3.5퍼센트와 국방 관련 인프라 1.5퍼센트로 나누는 방식의 절충이 이루어졌다는 점에서 유사한 양상을 보였다. 한편 고율 관세 정책은 동맹 관리의 최대 위험 요인으로 지목된다. 대공황 이후 최고 수준으로 평가되는 관세가 동맹

4) The White House, National Security Strategy of the United States of America. (Washington, D.C.: The White House. 2025).

5) Ibid, p. 15.

6) 박병광 외, 「트럼프 2기 국가안보전략서(NSS): 세계관 재편과 그 함의」, 국가안보전략연구원, 2026년 1월 6일.

7) The White House, National Security Strategy of the United States of America. (Washington, D.C.: The White House. 2025), p. 15.

국에도 예외 없이 적용되면서, 안보 협력과 통상 마찰이 서로를 잠식할 가능성이 상존한다.[8)]

여기에 더해 2기 대외정책의 두드러진 특징은 정책 결정이 개인화(personalization) 되었다는 점이다. 대외정책 주요 사안이 대통령 개인의 정치적 판단과 정상 간 개인적 유대에 큰 영향을 받게 되었고, 이로 인해 각국 지도자들은 제도적 협의 채널보다 대통령과의 직접적 관계 구축을 우선시하게 되었다. 물론 개인화가 정책기조의 단절을 뜻하는 것은 아니다. 중동 정책에서 이스라엘 지지와 이란 견제라는 공화당의 전통적 입장이 유지되었고, 우크라이나 지원 역시 중단과 재개를 반복하면서도 결국 지속되었다는 점은 개인화된 결정 방식과 전통적 정책 기조의 지속이 공존함을 보여준다.[9)]

이와 같이 규범이 아닌 거래가 정책의 문법이 되고, 관료 시스템이 아닌 정상 간 합의가 앞서는 구조에서는 제재와 규제 역시 원칙적 강제 조치가 아니라 협상 가능한 교환 카드로 재해석될 여지가 생긴다. 동시에 이러한 유연성은 대통령 개인의 관심도에 종속되어 예측 가능성이 낮아진다는 대가를 수반한다.

2) 트럼프 2기의 한반도 정책

트럼프 2기의 한반도 정책은 동맹 재편과 대북 관여라는 두 갈래로 전개되었다. 전자는 2025년 10월 29일 경주에서 열린 제2차 한미정상회담과 그로부터 약 2주 뒤인 11월 14일 발표된 공동 설명자료에 집약되어 있다. 한국의 3,500억 달러 규모 대미 투자와 미국의 자동차 · 목재 관세 인하를 교환하고, 조선 분야 실무협의체를 통한 산업 협력을 제도화했으며, 미국은 한국이 핵추진잠수함을 건조하는 것을 승인했다. 전시작전통제권과 관련해서는 전환을 위한 동맹 차원의 협력을 지속한다는 데 뜻을 모았다.[10)] 안보동맹과 경제협상이 하나의 패키지로 처리된 사례로, 동맹의 성격 자체가 재편되는 전환점으로 평가된다. 주목할 점은 같은 문서가 북한의 완전한 비핵화와 한반도의 평화 · 안정에 대한 의지를 재확인했다는 사실이다. 이는 미국의 단독 전략문서와 한미 공동문서 사이에 비핵화 서술의 온도차가 존재함을 시사한다.

8) 고명현, "트럼프 2기의 미 외교안보: 개인化된 외교와 전통적 기조의 지속," 『이슈브리프』, 제722호, (2025), pp. 5-6.

9) 고명현, "트럼프 2기의 미 외교안보: 개인化된 외교와 전통적 기조의 지속," 『이슈브리프』,제722호, (2025), p. 2-4.

10) 조은정·백선우·정준오, "제2차 한미정상회담의 평가 및 시사점: 안보·국방 현안을 중심으로," 『NSS 이슈브리프』, 제753호, (2025).

동맹 재편의 방향은 2026년 1월 공개된 국방전략(NDS)에서 한층 분명해졌다. 이 문서는 본토와 서반구 방어를 최우선 과제로 설정하고 인도 · 태평양에서 거부에 의한 억제를 채택하면서, 북한을 한국과 일본에 대한 직접적 위협일 뿐 아니라 미 본토를 위협할 수 있는 핵보유 국가로 규정했다. 그러나 정작 북한 비핵화를 목표로 언급하지는 않았으며, 한반도 재래식 억제의 1차적 책임을 한국으로 이전하는 구상을 제시했다.[11)] 요컨대 미국은 북한의 위협을 부인하지 않으면서도, 그 위협의 관리 책임 상당 부분을 동맹국에 넘기는 경로를 택한 것이다.

대북정책의 위상 변화는 문서상의 공백에서 더 극명하게 드러난다. 2025년 NSS에는 'North Korea', 'Korean Peninsula', 'denuclearization'이라는 표현이 한 차례도 등장하지 않는다.[12)] 트럼프 1기의 2017년 NSS가 북한을 17회, 바이든 행정부의 2022년 NSS가 3회 언급했던 것과 대조된다.[13)] 다만 관련 단어가 등장하지 않은 점이 동아시아 전체에 대한 무관심을 뜻하지는 않는다. 해당 문서는 제1도련선 어디에서든 침략을 거부할 수 있는 군사력을 건설하겠다는 목표를 제시하고, 일본과 한국을 거론하며 국방비 증액을 촉구한다.[14)] 빠진 것은 지역 자체가 아니라 북한과 비핵화라는 의제다. 이를 두고 대중 견제에 집중하는 가운데 현상 유지가 가능한 한반도 문제의 우선순위가 낮아졌다는 해석과 향후 북미 대화를 염두에 둔 의도적 여백이라는 해석이 병존한다. (두 해석은 배타적이지 않다. 비핵화를 명문화하지 않는 것은 우선순위의 하락인 동시에 협상의 운신 폭을 넓히는 선택이기 때문이다.)

2026년 들어 대북 관여 시도는 구체화되었다. 트럼프 대통령은 8월 19일 백악관에서 김정은 위원장이 보유한 핵무기 수를 구체적 수치로 거론하면서도, 비핵화가 대화의 목표인지를 묻는 질문에는 답변을 회피했다.[15)] 현지시간 9월 1일 백악관 당국자는 연합뉴스 질의에 대북정책에 변화가 없으며 대통령이 어떤 전제조건 없이 김정은 위원장과 대화할 의사가 있

11) 이성훈·고명현·하경석, "2026 美 국방전략(NDS) 분석과 전략적 함의," 『NSS 이슈브리프』, 제794호, (2026).

12) The White House, National Security Strategy of the United States of America. (Washington, D.C.: The White House. 2025).

13) "미 NSS에 '북한·한반도 비핵화' 언급 빠진 까닭은" 「경향신문」(https://www.khan.co.kr/article/202512072058025), 2025년 12월 7일.

14) The White House, National Security Strategy of the United States of America. (Washington, D.C.: The White House. 2025). pp. 23-24.

15) "'北 핵보유국' 인정한 트럼프, 군축 협상으로 선회하나 [북미회담 급물살]"「파이낸셜뉴스」(www.fnnews.com/news/202608201848381559), 2026년 8월 20일.

다고 밝혔다.[16] 9월 18일에는 미 고위당국자가 전화 통화든 대면 회담이든 소통할 준비가 되어 있다며 "공은 전적으로 북한 코트에 있다"고 언급했다.[17] 11월 중국 선전에서 열리는 APEC 정상회의가 접촉의 계기로 거론되는 상황이다.[18]

통일연구원은 2025년 12월 발간한 『2026 한반도 정세 전망』에서 북미관계, 미국 대외전략과 한미관계, 남북관계와 북한의 한반도 정책을 각각 분석하며 2026년을 대화 재개의 가능성과 구조적 제약이 교차하는 국면으로 전망한 바 있다.[19] 실제 전개는 이 전망의 범위 안에 있으나, 대화의 성사 여부보다 대화의 의제가 무엇이 될 것인가가 더 불확실하다는 점이 드러나고 있다.

그러나 이러한 관여 신호는 두 가지 제약을 받고 있다. 첫 번째는 북한의 반응이다. 지난 8월 합동참모본부는 을지프리덤실드 훈련 축소를 발표했고 9월 초 한미일 연합훈련 프리덤에지는 예정대로 실시하자, 김여정 노동당 총무부장의 비난이 나왔고 북한은 핵보유국 지위 인정과 적대시 정책 철회를 대화의 전제로 제시했다.[20]

다른 하나는 관여 의지와 제도 운용 사이의 낙차다. 국무부 대변인은 8월 31일 미국이 북한의 완전한 비핵화에 계속 전념하고 있으며 동시에 전제조건 없이 대화할 용의가 있다고 밝혔다.[21] 비핵화 목표와 무조건 대화가 하나의 입장으로 병기된 것이다. 그러나 같은 시기 국무부의 미국인 방북 제한 조치는 완화되기는커녕 경유까지 제한 대상에 포함하는 방향으로 갱신되었다.[22] 대화 의지의 표명과 규제의 실제 운용이 서로 다른 속도로 움직이고 있음을 보여주는 대목이다.

16) "백악관 "북한 김정은과 전제 조건 없이 대화할 수 있다""「이투데이」(www.etoday.co.kr/news/view/2620789), 2026년 9월 2일.

17) "Trump Open to Phone Call or Summit With Kim, U.S. Official Says" 「Seoul Economic Daily」(https://en.sedaily.com/international/2026/09/19/trump-open-to-phone-call-or-summit-with-kim-us-official-says?utm_source=chatgpt.com), 2026년 9월 19일.

18) "김정은에 연일 대화 손짓하는 트럼프, 11월 中 APEC 계기 만나나" 「파이낸셜뉴스」(https://www.yna.co.kr/view/AKR20260819061600504), 2026년 8월 19일.

19) 통일연구원, 『2026 한반도 정세 전망」, (서울: 통일연구원, 2025).

20) "김여정, 한미 연합훈련 축소에 "평할 가치도 없다…본질 달라지는 것 아냐" 「뉴시스」(https://www.newsis.com/view/NISX20260819_0003755037), 2026년 8월 19일.

21) "미 국무부 '북한 완전한 비핵화 전념…전제조건 없는 대화에 열려 있어'" 「VOA 한국어」(https://www.voakorea.com/a/us-dprk-dialogue-090126/8192879.html), 2026년 9월 1일.

22) "美, 북한 여행금지 1년 연장…일반 여권으로 경유도 제한", 『뉴시스」, 2026년 7월 22일

3) 트럼프 1기-2기의 연속, 단절, 변화

이상의 검토를 토대로 1기와 2기의 관계를 연속, 단절, 성격 변화의 세 층위로 구분해보고자 한다.

연속되는 것은 방법론이다. 정상 간 직접 담판에 의존하는 톱다운 접근, 실무 협상과 관료기구를 우회하는 관행, 동맹의 기여를 비용 문제로 환원하려는 관점, 북한을 제거해야 할 상대가 아니라 협상할 수 있는 상대로 보는 태도는 1기와 2기를 관통한다. 전제조건 없는 대화 용의의 표명과 정상회담 개최에 대한 적극성 역시 1기 싱가포르 · 하노이 국면의 연장선에 있다. 대북 접근이 실무진의 축적된 협의가 아니라 대통령의 개인적 판단과 정치 일정에 연동되어 움직인다는 점 또한 변하지 않았다. 이는 정책 전환이 단기간에 이루어질 수 있다는 것을 뜻하는 동시에, 그 전환이 언제든 되돌려질 수 있음을 뜻한다.

단절된 것은 목표의 위상이다. 1기의 대북 접근이 비핵화라는 명시적 목표를 전제로 한 것이었다면, 2기에서는 그 목표가 미국의 단독 전략문서에서 자취를 감추었다. 2025년 NSS와 2026년 국방전략 모두 비핵화를 목표로 언급하지 않는다. 통일연구원이 2025년 2월 트럼프 2기 대북정책을 전망하면서 북한 비핵화를 최우선 목표로 설정하되 군축 협상은 수용하지 않을 것으로 내다보았던 점을 상기하면, 이후의 전개는 그 전망과 상당한 거리를 보인다.[23] 다만 이것이 정책의 폐기를 뜻하지는 않는다. 같은 시기 한미 공동 설명자료와 국무부의 공식 입장에는 완전한 비핵화가 여전히 명시되어 있기 때문이다. 아울러 한반도의 전략적 위상도 하락했다. 서반구 중심주의와 제1도련선 중심의 대중 견제 구도에서 한반도는 관리 대상으로 재배치되었고, 국방전략은 그 억제 책임을 한국으로 이전했다.

성격이 변화한 것은 동맹과 제재의 기능, 그리고 정책 전환의 양식이다. 첫째, 한미동맹은 안보 협력체에서 경제 · 산업 · 안보가 결합된 포괄적 거래 관계로 전환되었다. 투자와 관세, 조선 협력과 핵추진잠수함 승인이 하나의 협상 테이블에서 처리되었다는 사실은, 앞으로 대북정책을 포함한 한반도 현안도 이 포괄적 교환 구조 안에서 다루어질 가능성을 시사한다.

둘째, 대북제재의 위상이 달라졌다. 1기에서 제재가 비핵화를 강제하기 위한 최대 압박의 수단이었다면, 비핵화 목표가 전략문서에서 후퇴한 2기에서 제재는 핵 동결이나 탄두 수 제한 같은 중간 목표와 교환될 수 있는 카드로 재해석될 여지를 갖는다.

셋째, 정책 전환의 양식이 달라졌다. 비핵화 목표는 공식적으로 폐기되지 않은 채 대통령

23) 오경섭, "트럼프 2기 행정부의 대북정책 전망," 『통일연구원 온라인시리즈」, (2025), PP. 4~6.

의 언어에서만 사라지고 있다. 트럼프 대통령이 비핵화 질문에 답하지 않는 동안 행정부의 공식 문언은 기존 목표를 유지하며, 제재와 규제의 실제 운용도 그대로 지속된다. 이는 정책 전환의 정치적 비용과 되돌림의 비용을 동시에 낮추는 방식이지만, 관여 의지가 곧바로 제도 변화로 이어지지 않는 구조를 만들어 낸다. 대북 민간교류의 조건을 논할 때 정상 차원의 발언보다 집행 부처의 조치를 기준으로 삼아야 하는 이유가 여기에 있다.

이러한 구도는 대북 민간교류에 상반된 두 신호를 동시에 보낸다. 비핵화라는 높은 문턱이 낮아지면 제재 완화의 정치적 비용도 낮아지므로 교류의 제도적 공간이 열릴 가능성이 생긴다. 반면 한반도의 우선순위 하락은 행정부가 민간교류 촉진 같은 비전략적 의제에 정치적 자본을 투입할 유인 또한 약화시킨다. 가능성의 확대와 무관심의 확대가 동시에 진행되는 것이다. 이 긴장이 실제 교류의 조건에 어떻게 작용하는지는 Ⅲ장에서 남북 교류협력의 현황을 검토한 뒤 Ⅳ장에서 다루기로 한다.

3. 남북한 교류협력 현황과 조건

1) 남북한 교류협력 현황

현재 남북 교류협력은 사실상 전면 중단된 상태이다. 이에 따라 남북 교역액, 당국 간 대화 및 회담 역시 전무하며, 남북교류가 단기간에 재개될 가능성 역시 부정적이다.

이러한 남북 교류협력 중단의 가장 중요한 원인은 북한의 대남 전략 전환이다. 북한은 2023년 12월 당중앙위원회 전원회의를 통해 기존의 남북관계를 전면 폐지하고 대한민국을 "철두철미 제1적대국, 불변의 주적"으로 규정하면서 70년간 견지해온 '하나의 조선' 정책을 폐기했다.[24] 교류협력 상대방이 근원적 관계 규정의 차원에서 교류협력을 거부한 것이므로, 한국 정부나 민간의 의지만으로 해소할 수 있는 종류의 요인이 아니다.

북한이 남북관계를 '적대적인 두 국가관계'로 규정하고 대남기구를 정리하면서 남북한 간 공식 연락, 또는 대화 및 직접적인 접촉과 교류협력 통로는 사실상 전면 차단되었다. 이에 따라 민간을 포함한 남북한 교류협력 행위자들이 북측의 공식 의사와 사업 수요, 상대방의 권한, 승인 경로와 최종 사용을 확인하기 어려운 상황이다.

24) 김병로·김영호·이유철·신인석, 『2025 남북통합지수』(서울: 서울대학교 통일평화연구원, 2025), pp. 21~22.

국내적 기반의 약화도 문제다. 남북한 교류협력 중단이 장기화되면서 국민적 관심과 정책 효능감 역시 낮아지고 있으며, 통일의식도 부정적으로 나타나고 있다.[25] 남북통합지수의 의식통합 항목에서도 '통일의 필요성'은 12.4점으로 역대 최저를 기록했다.[26]

재정 측면에서도 남북협력기금은 2025년 조성액이 5,472억 원으로 전년 대비 798억 원 감소했으며, 2019년 이후 집행 실적이 저조한 상태가 이어지고 있다.[27] 일부 지방정부에서는 조례와 기금을 폐지하고 전담조직을 축소하는 등 교류협력의 추진기반이 약화되었다.[28] 또한, 전국 지자체 남북교류협력기금 조성액은 약 18조 원에 이르나 실 집행률은 낮으며, 대구 · 울산 등은 기금과 조례를 모두 폐지하였다. 남북관계가 단절된 시기이더라도 조례, 기금, 전담 인력, 민관협력망과 정책기록을 유지하지 않으면 교류 재개 시 이를 복구하는 데 상당한 시간과 비용이 필요하다.

이상의 논의를 통해 민간교류는 제도가 막아서 중단된 것이 아니라, 상대방의 거부와 관계 자체의 단절로 인해 실행의 차원에서 정지되어 있다는 점을 확인할 수 있다. 이는 제도적 제약이 풀린다고 해서 곧바로 교류가 재개되지는 않는다는 뜻이기도 하다.

2) 제약과 조건

남북한 교류협력이 중단된 상황에서도 국내 제도적 환경은 움직이고 있다. 이재명 정부는 대북 · 통일정책의 중심을 '적대와 대결'에서 '평화공존과 공동성장'으로 전환하고, 북한 체제 존중 · 흡수통일 불추구 · 적대행위 불추진을 원칙으로 제시하였다. 통일부는 2026년 8월 「한반도 평화공존 발전구상」을 통해 상호 존중과 호혜 협력, 평화적 갈등 해결과 위기 통제, 핵 없는 한반도와 동북아 평화를 기본방향으로 구체화했다.

제도적 조치도 뒤따랐다. 3년 만에 남북협력기금 사업비가 1조 원 규모로 복원되었고, 2026년 7월 1일 출범한 민선 9기 지방정부는 「남북교류협력에 관한 법률」에 따라 남북교류

25) 서울대학교 통일평화연구원, 『2025 통일의식조사 결과보고서』(서울: 서울대학교 통일평화연구원, 2025), p. 19.

26) 김병로·김영호·이유철·신인석, 『2025 남북통합지수』(서울: 서울대학교 통일평화연구원, 2025), p. 16.

27) "남북교류협력기금 조성 추이(2026년 3월 19일 갱신)" e-나라지표 〈https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1693〉.

28) "[인천 대전환, 미래 지도를 그린다] ③ 잠든 남북협력기금, 국제 평화협력의 자산으로", 「인천일보」(https://www.incheonilbo.com/news/articleView.html?idxno=1318616), 2026년 3월 11일.

협력을 추진할 수 있는 주체이며, 통일부의「지방자치단체 남북교류협력 정책협의회」도 다시 가동되고 있다.[29]

북한 주민 접촉과 관련한 신고 처리 지침이 폐지되었으며, 대북전단 살포는 2025년 12월 법제 개정으로 금지되었다.[30] 나아가 2026년 9월에는 남북교류협력법 제9조의2 제3항, 즉 통일부 장관이 북한 주민 접촉 신고의 수리를 거부할 수 있도록 한 조항을 삭제하는 개정안에 정부가 찬성 입장을 밝혔다.[31] 이 조항이 삭제되면 민간 차원의 접촉은 사전 통제에서 사실상 벗어나게 된다.

각 상황을 종합하면, 남북 교류협력의 조건을 세 층위로 구분할 수 있다.

첫째는 상대방(북한) 변수다. 북한은 한국과 마주 앉을 일이 없으며 그 무엇도 함께하지 않겠다는 논조를 유지하고 있으며,[32] 핵무력 완성 선언 이후 남북관계의 지위를 의도적으로 격하해온 전략적 흐름에 비추어 단기간 내에 대화에 나설 가능성은 높지 않은 것으로 평가된다.

둘째는 외부 제도 변수다. 유엔 안전보장이사회의 대북제재, 미국의 독자제재와 수출통제, 금융기관의 대북 거래 기피, 미국인의 방북 제한이 여기에 해당하며, Ⅱ장에서 확인했듯 트럼프 2기의 대화 의지 표명에도 불구하고 이들 규제의 실제 운용에는 완화 신호가 나타나지 않고 있다.

셋째는 국내 조건이다. 제도는 열리고 있으나 그것을 뒷받침할 여론과 정치적 합의의 기반은 오히려 엷어지고 있다. 이와 관련하여 대북 · 통일정책을 둘러싼 사회적 대화가 정부나 준정부기구가 아니라 여야 정치권과 범시민사회단체를 대표하는 기구의 주도로 이루어져야 한다는 제언이 제기된 바 있다.[33]

이러한 비대칭을 어떻게 평가할 것인가는 논쟁적이다. 한편에서는 상대방이 응하지 않는 상황에서의 제도 완화가 실효 없는 준비에 그친다는 지적이 가능하다. 실제로 기능적 관계 복원에 집중하기보다 대북정책의 핵심 쟁점에 초점을 맞추는 '선택과 집중'이 필요하다는 주장도 제기되고 있다.

29)「남북교류협력에 관한 법률」제24조의2, "통일부, 지자체 남북교류 정책협의회 2년여 만에 대면 개최",「뉴시스」(https://www.newsis.com/view/NISX20260227_0003529886), 2026년 2월 27일.

30) 통일연구원,『2026 한반도 정세 전망』, (서울: 통일연구원, 2025). p. 45.

31) 위의 책, p. 45.

32) 위의 책, p. 3.

33) 성기영, "이재명 정부 대북정책 주요 쟁점과 정책적 고려사항,"『전략보고』No. 357 (2025), pp. 5~6.

한편 제도 정비가 교류 재개의 선행 요건이라는 점에서 그 자체로 의미를 갖는다고 볼 수 있다. 접촉 신고의 사전 통제가 존속하는 한, 설령 북한이 호응하더라도 민간이 즉시 움직일 수 없기 때문이다. 어느 쪽으로 평가하든 분명한 것은, 국내 제도의 완화가 교류 재개의 충분조건은 아니되 그 상한을 넓히는 작업이라는 점이다.

이 세 층위를 겹쳐 놓으면 현재 국면의 성격이 분명해진다. 국내 제도라는 가능 조건은 확대되고 있는 반면, 북한의 수용 의사와 외부 제도라는 두 개의 필요조건은 충족되지 않고 있다. 이 가운데 전자는 한국이 통제할 수 없는 변수이고, 후자는 문서화된 규제로서 그 내부 구조를 분석할 수 있는 대상이다. 따라서 대북 민간교류의 실제 가능 범위를 가늠하려면, 외부 제도, 그 중에서도 대북제재와 인도적 예외가 실제로 무엇을 금지하고 무엇을 허용하는지를 구체적으로 분석할 필요가 있다.

4. 미국의 한반도 정책과 남북 민간 교류협력의 제도적 접점

1) 대북제재≠모든 교류협력 금지, 인도적 예외≠모든 규제 해제

미국의 한반도 정책이 남북 민간 교류협력과 어떤 관계가 있는지 살펴보려면, 먼저 남북교류협력에 있어 금지의 범위와 예외의 조건을 살펴볼 필요가 있다. 예컨대 대북제재가 북한과의 모든 접촉을 금지한다거나, 인도적 목적이라면 제재가 적용되지 않는다는 오해가 종종 발생하지만, 실제 대북 민간교류의 가능 범위는 그 사이에 놓여 있기 때문이다.

먼저 제재는 포괄적 금수가 아니라 품목과 목적, 주체를 특정한 금지의 집합이며 그 안에 예외 절차가 포함되어 있다. 유엔 차원에서는 안전보장이사회 결의 제2397호 제25항이 인도적 지원의 면제 근거를 두고 있고, 1718위원회의 이행지원공지 제7호가 구체적 절차를 규정한다.[34] 미국의 독자제재에도 유사한 구조가 있어, 북한제재규정 제510.512조는 보고 의무를 이행하는 비정부기구가 재해 구호와 식량 · 영양 · 의약품 배포, 보건 서비스, 취약계층

34) United Nations Security Council, Resolution 2397 (2017), S/RES/2397 (2017), December 22, 2017, para. 25; Security Council Committee established pursuant to resolution 1718 (2006), Implementation Assistance Notice No. 7: Guidelines for Obtaining Exemptions to Deliver Humanitarian Assistance to the Democratic People's Republic of Korea, updated June 2, 2023.

지원, 환경 프로그램, 식수와 주거 지원을 위한 거래를 수행할 수 있도록 일반허가를 부여한다. 같은 조 제(c)항은 미국 금융기관이 이러한 활동을 뒷받침하는 자금 이체를 처리할 수 있도록 허용한다.[35]

그러나 예외가 곧 규제 해제를 뜻하지는 않는다. 첫째, 허용 범위 자체에 배제 항목이 있어 제510.512조는 수학 · 과학 · 기술 · 공학 · 컴퓨터 프로그래밍 교육을 명시적으로 제외한다.[36] 둘째, 유엔 면제는 승인일로부터 원칙적으로 9개월간만 유효하며 연장하려면 만료 10일 전까지 다시 신청해야 한다.[37] 셋째, 수출통제는 재무부 제재와 별개의 체계로 작동하여 별도의 허가 판단을 요하고, 규정 제510.520조와 제510.521조가 상무부 허가와의 중복을 일부 조정할 뿐이다.[38] 넷째, 2024년 미 재무부는 북한제재규정을 개정하면서 일부 면제를 추가하는 한편 사전보고 제도를 신설했는데, 이 제도는 국무부에 재량적 거부 권한을 부여하는 통로로 기능하고 있다. 실제로 북한 파트너와 40년간 협력해온 퀘이커 단체 미국친우봉사단은 국무부로부터 2024년 개정 규정상의 인도적 예외를 사용할 수 없다는 통보를 받았다.[39] 요컨대 일반허가는 권리가 아니라 재량적 승인에 가깝다. 문제는 금지의 총량이 아니라 허용의 조건이며, 민간교류의 가능 범위는 무엇이 금지되었는가가 아니라 무엇을 누구의 판단으로 승인받아야 하는가에 따라 결정된다.

35) U.S. Department of the Treasury, Office of Foreign Assets Control (OFAC), North Korea Sanctions Regulations, 31 C.F.R. § 510.512(a), (c); U.S. Department of the Treasury, Office of Foreign Assets Control, "463. Can Nongovernmental Organizations (NGOs) Provide Assistance to North Korea? If So, What Types of Assistance Can NGOs Provide? Can NGOs Conduct Transactions with the Government of North Korea?," updated February 15, 2024.

36) U.S. Department of the Treasury, Office of Foreign Assets Control, North Korea Sanctions Regulations, 31 C.F.R. § 510.512(a); OFAC, 앞의 글.

37) Security Council Committee established pursuant to resolution 1718 (2006), "Humanitarian Exemption Requests," Section V, "Committee Exemption Approval Process."

38) U.S. Department of the Treasury, Office of Foreign Assets Control, North Korea Sanctions Regulations, 31 C.F.R. §§ 510.520, 510.521; OFAC, 앞의 글.

39) Austin Headrick, "The Case for Enabling Nongovernmental Engagement with North Korea," 38 North (online), March 24, 2026.

2) 미국 규제가 한국 민간단체에 영향을 미치는 경로

미국 규제 관련 법이 한국 민간단체에 영향을 미치는 경로는 아래 네 가지 경로로 나누어 볼 수 있다.

첫째, 미국산 부품이나 기술이 일정 비율 이상 포함된 물품은 제3국에서 반출되더라도 미국 수출통제의 적용을 받을 수 있다. 의료장비와 진단기기, 정수설비처럼 인도적 성격이 분명한 품목일수록 미국산 구성요소가 포함될 개연성이 높다.

둘째, 금융으로 제3자 제재를 우려한 금융기관이 대북 관련 거래 자체를 회피하는 디리스킹 현상은 유엔과 미국의 예외를 모두 확보한 사업에서도 결제와 송금을 가로막는다. 한국보건사회연구원은 공식적인 북한 무역 통로가 거의 봉쇄되어 있으며 인적 · 물적 교류를 위해서는 유엔 대북제재위원회의 인도주의적 면제 획득이 필수적 과정이라고 지적한 바 있다.[40] 면제가 사업의 적법성을 확인해 줄 수는 있어도 금융기관의 상업적 회피 판단까지 해소해 주지는 못한다.

셋째, 인력과 파트너십이다. 대북 인도지원의 주요 행위자인 국제 비정부기구와 유엔 기구의 실무진 상당수가 미국 국적자이며, 한국 단체도 이들과의 공동사업이나 현장 모니터링에 의존해 왔다. 앞서 Ⅱ장에서 확인한 바와 같이 미국인의 방북 제한은 완화되기는커녕 경유까지 제한 대상에 포함하는 방향으로 갱신되었다.

넷째, 가장 직접적인 경로로 미국은 안전보장이사회 상임이사국으로서 1718위원회의 면제 심사에 사실상의 거부권을 행사한다. 한국 민간단체가 미국법의 수범자가 아니더라도, 유엔 면제를 신청하는 순간 미국의 판단이 사업의 성패를 직접 좌우한다는 것을 의미한다. 이 경로의 실효성은 2025년에 극적으로 드러났다. 미국은 2025년의 상당 기간 안전보장이사회에서의 지위를 이용해 1718위원회에 제출된 인도적 면제 요청에 보류를 걸었고, 그 결과 2024년 10건이 승인되었던 면제가 2025년에는 단 1건으로 줄었다. 2026년 들어 위원회는 17건의 인도적 사업에 대한 면제를 만장일치로 승인했는데, 그중 다수는 2025년 상반기부터 계류되어 있던 사업이었다.[41]

미국의 대북제재는 16개에 이르는 법률이 중첩 적용되고 그 근거로 여러가지 사유가 맞

40) 조성은·고경표·도경옥·엄주현·조영주, 『대북제재 국면에서 보건복지 분야의 인도주의적 면제 활용 방안 연구』, 연구보고서 2021-20 (세종: 한국보건사회연구원, 2021), p. 17.

41) Austin Headrick, "The Case for Enabling Nongovernmental Engagement with North Korea," 38 North (online), March 24, 2026.

물려있어 있어 단일한 정치적 결정으로 해제가 이루어지지 않는다.[42] 반면 안보리에서의 보류, 재무부의 라이선스 운용, 상무부의 수출통제 예외 인정, 국무부의 여권 사용 제한은 행정부가 단독으로 조정할 수 있다. 대북 민간교류의 조건 변화를 관측하려면 제재 해제 여부가 아니라 이 네 영역의 운용 방식을 보아야 한다.

3) 대북 민간교류의 공간

이상을 종합하면 대북 민간교류가 가능한 범위는 넓지만 얕다. 보건의료와 영양, 식수위생, 재난위험 경감과 기후 대응에 이르기까지 대상 분야는 포괄적인 반면, 실제 승인 건수는 연간 한 자릿수에 머물고 행정부의 보류 결정 한 번으로 1년치 사업이 정지될 만큼 취약하기 때문이다.

주목할 점은 2024년부터 2026년에 이르는 변동이 규정의 개정이 아니라 재량의 운용에서 비롯되었다는 사실이다. 결의 제2397호와 이행지원공지 제7호, 북한제재규정 제510,512조의 문언은 이 기간 내내 거의 그대로였다. 달라진 것은 보류를 걸 것인가, 사전보고를 승인할 것인가라는 판단이었다. 이는 트럼프 2기에서 정책 전환은 문서의 개정이 아니라 재량의 조정을 통해 이루어지며 대통령의 언어와 집행 부처의 조치 사이에 낙차가 존재한다는 명제를 실증한다. 다만 그 낙차의 방향은 단순하지 않다. 2025년의 보류는 대화 의지의 표명과 정반대로 제약을 강화한 조치였고, 2026년의 일괄 승인은 그 제약이 재량으로 되돌려질 수 있음을 보여주었다.

한국의 국내 제도는 이 공간의 형상에 맞추어 이미 재편되고 있으며, 2025년 11월 한미 정상회담 공동 사실자료가 북한의 완전한 비핵화와 함께 2018년 싱가포르 공동성명의 이행을 위한 협력을 명시한 것도 인도적 협력을 동맹 의제 안에서 논의할 최소한의 근거를 남겨두었다.[43] 남은 과제는 이 공간을 어떻게 활용할 것인가이다.

42) 임수호, 『미국 대북제재의 체계와 해제요건』, 연구보고서 2018-02 (서울: 국가안보전략연구원, 2018).

43) The White House, "Joint Fact Sheet on President Donald J. Trump's Meeting with President Lee Jae Myung," November 13, 2025.

5. 대북 민간교류에의 함의

1) 민간 교류의 범위 확대

첫 번째 함의는 민간교류의 분야 구성에 관한 것으로 여기서 말하는 범위 확대는 당장의 실행이 아니라, 북한의 호응이 있을 경우 즉시 가동할 수 있도록 미리 분야를 특정하고 제도를 정비하는 준비 작업을 뜻한다. Ⅲ장에서 확인했듯 현재 교류는 상대방의 거부로 정지되어 있으므로, 이 단계에서 논의할 수 있는 것은 실행이 아니라 상한의 설계다.

과거 대북 민간교류는 식량과 비료 지원을 중심으로 형성되어 왔으나 제도적 접점은 다른 분야에서 더 넓게 열려 있다. 1718위원회가 최근 승인한 면제 사례의 목록이 이를 보여준다. 경기도의 정수시설, 국제적십자사연맹의 장비, 유니세프의 보급 및 저온유통 체계와 식수위생 사업, 국제연합식량농업기구의 농업 기술과 축산 지원, 메노나이트중앙위원회의 우물 건설 등이 승인을 받았다.[44] 보건의료와 식수위생, 농업 생산성, 재난 대응이라는 분야가 실제로 면제를 통과하는 영역임이 확인되는 셈이다.

2026년 4월 28일 통일부 고시 「남북 인도적 사업 및 협력사업 처리에 관한 규정」 개정은 이러한 분야 구성을 국내 제도에 반영한 조치다. 개정 고시는 유엔인도주의업무조정국의 클러스터 체계를 참고하여 인도적 사업의 정의에 필수의약품 공급과 감염병 대응 역량 강화, 의료시설 개선을 포함하는 보건의료 협력, 식수 공급과 위생교육을 포함하는 식수위생 환경 개선, 산림복구와 생태계 보존을 포함하는 재난위험 경감 및 기후위기 대응을 새로 추가했다.[45] 국제 인도지원의 분류 체계를 국내 고시로 옮긴 것은 유엔 면제 신청과 국내 승인 절차의 정합성을 높이는 실무적 효과를 갖는다. 아울러 남북협력기금의 단체별 지원 가능 횟수를 연 1회에서 연 3회 이내로, 사업비 지원 범위를 50퍼센트에서 70퍼센트 이내로 확대했고, 자체재원으로 제3국에서 물품을 반출하는 경우에는 반출 신청 의무를 면제했다.[46] 통일

44) Security Council Committee established pursuant to resolution 1718 (2006), "Humanitarian Exemption Requests," "Humanitarian Exemption(s) in Effect," 2024~2026.

45) 통일부, 「남북 인도적 사업 및 협력사업 처리에 관한 규정」, 통일부고시 제2026-3호 (2026년 4월 28일), 제2조 제1호 라목·마목·바목.

46) 위의 규정, 제7조 제4항, 제11조 제2항 제2호; 통일부, "남북간 인도적 협력 촉진을 위한 제도 개선," 보도자료 (2026년 4월 28일), pp. 1~2.

연구원 역시 이산가족 교류 재개를 일관되게 제안하면서 이를 통해 보건 · 의료와 기후 · 환경 등 다른 인도적 협력 분야로 남북인권대화의 범주와 층위를 점진적으로 확대할 것을 제안한 바 있다.[47]

물론 이러한 방향에는 반론이 따른다. 분배투명성이 확보되지 않은 상태에서 지원 규모와 범위를 늘리는 것은 물자 전용의 위험을 키우고 결과적으로 북한 당국을 지원하는 효과를 낳는다는 비판이 그것이다. 개정 고시가 분배투명성 확인 요건을 현실화하고 일부 증빙서류의 제출을 면제할 수 있도록 한 만큼 이 비판은 더욱 진지하게 다루어져야 한다.[48] 다만 검토 대상으로 제시한 분야가 정수설비와 의료시설, 우물처럼 전용 가능성이 상대적으로 낮고 수혜자가 특정되는 사업이라는 점, 그리고 유엔 면제 절차 자체가 품목별 수량과 이동 경로, 전용 방지 조치를 요구한다는 점은 이 위험을 일정 부분 통제한다. 요컨대 투명성은 지원 규모의 문제라기보다 사업 설계의 문제로 접근하는 것이 타당하다.

2) 다자 교류 방안 모색

두 번째 함의는 현실적 조건을 고려한 다자 교류 방안이다. 2026년 8월 현재, 북한에 상주하는 국제기구 직원은 없으며 북한 국적 직원만 남아 있다. 유엔 상주조정관이 코로나19 이후 6년 만에 방북하여 2026년 7월 13일부터 18일까지 현지 유엔 기구 사무소를 점검하고 사업 현장을 둘러본 것이 가장 최근의 접촉이다.[49] 따라서 다자 경로는 지금 당장 활용할 수 있는 우회로가 아니라, 상주 인력 복귀를 전제로 준비해 두어야 할 경로로 보는 것이 정확하다.

그럼에도 다자 교류가 갖는 장점은 분명하다. 첫째, 1718위원회의 면제 승인 실적이 유엔 기구와 국제 비정부기구에 집중되어 있다는 사실은 다자 주체가 면제 절차에서 구조적으로 유리하다는 점을 보여준다. 동시에 경기도의 사례처럼 한국의 지방자치단체가 단독으로 승인을 받은 전례도 존재하므로, 다자화가 유일한 경로는 아니다. 둘째, 국제기구와의 공동사업은 면제 심사에서 가장 까다로운 요건인 현지 분배투명성 확인을 충족하는 데 유리하며, 상주 인력이 복귀할 경우 그 이점은 더 커진다. 셋째, 정당성의 근거를 특정 국가의 정책이 아니라 국제 인도지원 규범에 둘 수 있어 정치적 부침에서 비교적 자유롭다.

따라서 정부가 민간을 포함한 국제기구, 국제체육연맹, 국제도시네트워크 및 해외 지방정부와 연계한 개방형 다자협력 플랫폼을 조성하고, 지방정부와 민간 전문기관의 참여를 지원하는 다자 교류협력 방식이 대안이 될 수 있다. 당장 북한이 참여하지 않더라도 사업의 목적과 성과가 성립하고, 향후 여건이 조성되면 북한이 참여할 수 있는 개방형 구조로 설계한다면 향후 교류협력의 실현 가능성을 높일 수 있다.

3) 2026년 하반기 시나리오 준비

2026년 하반기에 집중된 두 개의 분기점을 축으로 시나리오를 검토할 필요가 있다.

첫 번째 분기점은 북미 접촉이다. 중국은 11월 선전에서 열리는 아시아태평양경제협력체 정상회의를 계기로 트럼프 대통령과 김정은 국무위원장의 회동을 성사시키기 위해 적극적이고 건설적인 역할을 준비하고 있는 것으로 알려졌으며, 미국 특사가 사전 답사를 다녀간 정황도 보도되었다. 통일부 장관 역시 9월 미중 회담과 11월 선전 회의를 모두 관건적 시기로 규정한 바 있다. 다만 북한은 김여정 노동당 총무부장 명의의 담화를 통해 냉담한 반응을 유지하고 있으며, 협상 복귀의 조건으로 실질적 제재 완화와 핵보유국 지위 인정을 요구할 것으로 관측된다.

두 번째 분기점은 11월 3일의 미국 중간선거다. 하원 435석 전체와 상원 35석이 개선되는 가운데 트럼프 대통령의 국정 지지율은 7월 기준 순지지율 마이너스 17.6퍼센트로 1기 중간선거 시점보다 현저히 낮은 수준이며, 유권자의 최우선 관심사는 경제와 물가에 집중되어 있다.[50] 주목할 점은 중간선거가 선전 회의보다 앞선다는 순서다. 선거 결과가 확정된 뒤 정상외교가 전개되므로, 선거 결과는 북미 접촉의 성격과 후속 조치의 폭에 직접 영향을 미친다.

이 두 분기점을 결합하면 몇 가지 시나리오를 예측할 수 있다.

첫째는 접촉이 성사되고 재량이 이완되는 경우다. 선전 회의를 계기로 북미 정상이 만나고 후속 협의가 개시되면, 1718위원회에서의 보류 자제와 사전보고 승인의 확대, 여권 사용 제한에 대한 특별승인의 유연한 운용이 뒤따를 가능성이 있다. 2026년 들어 위원회가 계류

47) 통일연구원, 『2026 한반도 정세 전망』, (서울: 통일연구원, 2025). p. 44.

48) 통일부, 「남북 인도적 사업 및 협력사업 처리에 관한 규정」, 제12조 제2항.

49) 전명훈, "통일부 '평양 국제기구 상주인력 복귀여부 주시할 것'," 「연합뉴스」, 2026년 8월 13일; United Nations in Democratic People's Republic of Korea, "UN Resident Coordinator visits Pyongyang," July 18, 2026.

50) 딜로이트 인사이트, "미국 2026 중간선거 D-100, 쟁점과 전망," 『딜로이트 주간 글로벌 경제 리뷰』(https://www.deloitte.com/kr/ko/our-thinking/global-economic-review/ger-2026-07-4th.html.), 2026년 7월 24일;

중이던 17건을 일괄 승인한 것은 이러한 이완이 재량의 조정만으로도 가능함을 보여준 선례다. 다만 이 국면에서도 제약은 남는다. 비핵화 목표의 후퇴를 대가로 한 제재 완화는 한미 간 이견과 국내 여론의 분열을 수반할 수 있으며, 초기에 열리는 창은 좁고 지속 기간도 불확실하다. 이 경우 앞 절에서 제시한 보건의료와 식수위생 분야가 우선 가동 대상이 된다.

둘째는 접촉이 불발되고 재량이 재긴축되는 경우다. 북한이 제시한 조건이 충족되지 않아 회동이 무산되면 2025년과 같은 보류 국면이 재현될 위험이 있다. 이때 중간선거 결과는 양면으로 작용한다. 공화당이 패배할 경우 대통령이 국내 정치의 곤경을 외교 성과로 상쇄하려 할 유인이 커질 수 있는 반면, 의회의 견제 강화로 대북 접근의 운신 폭이 좁아질 수도 있다. 이 시나리오에서는 양자 경로의 실효성이 더욱 낮아지므로 2절에서 검토한 다자 경로의 비중이 상대적으로 커지며, 국제기구 상주 인력의 복귀 여부가 사실상 유일한 관측 지표가 된다.

셋째는 접촉이 형식적으로 이루어지되 의제가 합의되지 않는 경우로, 현재로서는 개연성이 가장 높다. 만남 자체는 성사되지만 비핵화와 군축 가운데 무엇을 논의할지에 합의가 이루어지지 않아 후속 협의가 표류하는 국면이다. 이 경우 제재 레짐의 문언은 그대로 유지되고 재량 운용은 사안별로 부침을 반복한다. Ⅳ장에서 규정한 얕고 넓은 공간이 지속되는 것이며, 개별 사업의 승인 사례를 꾸준히 축적하는 전략이 유일하게 합리적인 대응이 될 수 있다.

시나리오에 따라 달라지는 것은 준비된 사업이 언제 가동되는가일 뿐, 무엇을 준비해야 하는가는 달라지지 않는다. 2026년 위원회가 승인한 17건 가운데 다수가 2025년 상반기부터 계류되어 있던 사업이었다는 사실은 이를 뒷받침한다. 보류가 풀렸을 때 먼저 승인된 것은 이미 신청서를 제출해 둔 사업이었으며, 창이 열리는 시점에 준비되지 않은 단체는 그 기회를 활용할 수 없다. 재량에 의한 이완이 재량에 의해 되돌려질 수 있다는 점은 분명하지만, 되돌릴 수 있는 것은 승인의 결정이지 신청의 준비가 아니다. 정세 예측의 불확실성이 클수록 시나리오 독립적인 준비의 가치는 오히려 커진다.

[발표2]

이재명 정부의 평화공존 정책과 민간의 역할

발표: 문경연 (전북대)

토론: 김효은 (대진대)

이재명 정부의 평화공존 정책과 민간의 역할

문경연
(전북대)

1. 들어가며

남북 교류협력의 역사에서 민간단체의 역할은 결코 과소평가될 수 없다. 민간단체는 김대중정부 초기부터 2000년 정상회담 성사 전 기간, 햇볕정책에 대한 회의적 상황을 극복 가능하게 했던 핵심 세력이자 2000년 이후 활발해진 남북 교류협력 과정에서 평화적 공존의 가능성을 가늠하게 한 행위자였다. 당시 민간단체들은 정부와 정치권이 미처 닿지 못하는 영역에서 인도적 지원, 사회문화 교류, 경제협력 사업 등을 통해 남북 주민 간의 신뢰를 조금씩 쌓아 올렸으며, 이러한 풀뿌리 수준의 교류는 한반도 평화의 토대를 형성하는 데 결정적인 기여를 하였다.

그러나 이처럼 남북 교류협력의 핵심 행위자였음에도 불구하고, 2008년 이명박 정부 출범 이후 남북 교류협력이 전면 중단되면서 이들 민간단체는 사실상 고사 수준의 상황에 직면하게 되었다. 재정 기반의 붕괴, 전문 인력의 이탈, 조직 역량의 약화가 동시다발적으로 진행되었으며, 10년 이상 지속된 단절의 시간은 민간단체들의 대북 사업 기반을 돌이키기 어려운 수준으로 훼손하였다. 이후 문재인정부는 남북관계 복원을 시도하였으나, 핵문제 해결을 선결 조건으로 내세우는 정부 우선주의 정책 기조 속에서 민간단체의 역할은 여전히 극도로 제한되었다. 이러한 정책은 한반도 평화 조성의 핵심 파트너인 민간단체의 입지를 필요 이상으로 위축시킨 실패한 접근이었다고 평가할 수 있다.

현재 이재명 정부가 표방하는 “평화적 두 국가” 개념을 전제로 한다면, 과거의 정부 주도 방식보다는 민간단체가 교류협력의 핵심 행위자로 전면에 나서는 전략이 더욱 현실적이며, 외교적 위험 부담도 낮출 수 있는 유연하고 지속가능한 접근법이 될 것이다. 민간 주도의 교류협력은 정치적 상황 변화에 덜 민감하고, 국제사회의 시선에서도 상대적으로 자유로우며, 인도주의적 명분을 앞세워 대화의 물꼬를 트는 데 있어 정부보다 훨씬 기동성 있게 움직일 수 있다는 장점이 있다.

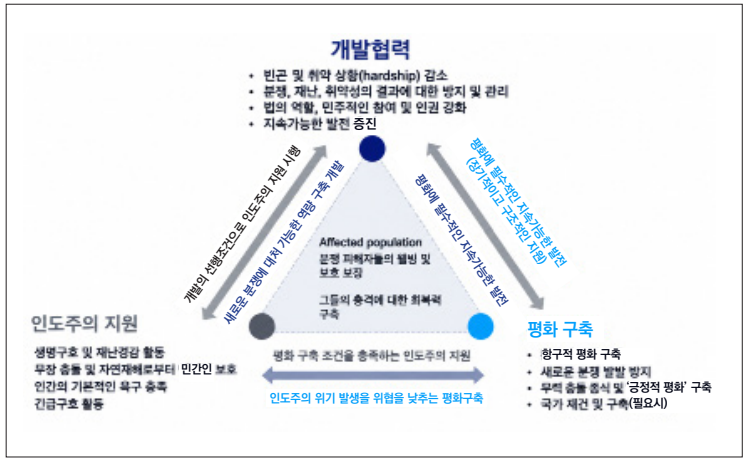
이를 위해서는 대북제재 예외조항이 엄연히 존재함에도 불구하고 인도적 성격의 지원 및 교류협력 사업까지 사실상 불허하고 있는 대북제재위원회 및 트럼프 행정부의 강경한 태도에 효과적으로 대응하는 외교적 전략을 마련해야 할 것이다. 국제사회와의 공조를 통해 인도주의 사업에 대한 제재 예외 적용을 보다 실질적으로 이끌어내는 노력이 병행되어야 한다. 아울러, 남측 대북지원 민간단체의 재건 측면에서는 남북협력기금의 유연한 개정을 통해 민간단체의 역량 강화를 위한 사업 예산 지출이 가능하도록 제도적 기반을 마련할 필요가 있다. 단순한 사업비 지원을 넘어, 전문 인력 양성, 정보 네트워크 구축, 북측 파트너와의 신뢰 회복을 위한 중장기적 투자가 함께 이루어져야 민간단체가 실질적인 교류협력의 주체로 복원될 수 있다.

이러한 저자의 기조 하에서 본고는 이재명 정부의 평화공존 정책 틀 안에서 민간단체가 담당해야 할 역할과 그 가능성을 탐색하고, 민간 주도 남북 교류협력의 재활성화를 위한 정책적 방향을 제시하고자 한다. 과거의 경험에서 교훈을 찾고, 현재의 제약 속에서 가능한 전략을 모색하며, 미래 한반도 평화 공존의 구체적 경로를 그려나가는 것이 본 연구의 궁극적인 목적이다.

2. 활용 가능한 이론적 틀

인도주의-개발-평화 넥서스(Humanitarian Development Peace Nexus, 이하 HDP 넥서스)는 국제사회가 과거 인도적 지원과 국제 개발협력을 위한 비용을 늘려왔으나 이러한 노력에도 불구하고 지속해서 인도주의위기가 발생했다는 반성에서 출발한다. 2016년 12월 세계은행의 IDA는 최빈개도국 지원을 위해 사상 최대 규모인 750억 달러의 지원 계획을 발표하였으며, SDGs 하에서 UN 기구 및 공여국의 정부 및 비정부 원조 이행 주체들은 상호간 협업

을 통해 ‘인도주의-발전-평화 이니셔티브(Humanitarian-Development-Peace Initiative)’를 연계한 통합적 접근을 모색하고 있다. UN의 SDGs 달성을 위한 전략 중 하나로 인식되고 있는 HDP Nexus는 인도주의, 발전, 평화 분야의 분야별 다른 활동 방식을 연계하여 공동의 목표를 달성하고자 하는 인도주의, 발전, 평화 사업들에 대한 통합적 접근방식이라고 할 수 있다.



HDP 넥서스가 본격적으로 국제사회의 주목을 받게 된 계기는 2016년 세계인도주의정상회의(World Humanitarian Summit)였다. 당시 회의에서는 분쟁 · 재난 지역에서 인도주의 지원이 단기적 위기 대응에만 머무르지 않고 중장기적 발전 목표와 평화 구축으로 연결되어야 한다는 ‘새로운 방식의 업무(New Way of Working)’가 핵심 의제로 채택되었다. 이는 과거 ‘인도주의-개발 격차(Humanitarian-Development Gap)’라고 불렸던 문제, 즉 긴급 구호가 종료된 이후 발전 프로그램이 원활하게 이어지지 않아 취약계층이 반복적으로 위기에 노출되는 구조적 한계를 극복하기 위한 것이었다. 특히 시리아 내전, 남수단 분쟁, 사헬 지역의 복합적 위기 등에서 인도적 지원만으로는 지속적인 위기 탈출이 불가능하다는 현실이 확인되면서, 인도주의 · 개발 · 평화의 세 축을 유기적으로 연계하는 통합 프레임워크에 대한 필요성이 더욱 강하게 제기되었다.

이론적 측면에서 HDP 넥서스는 기존의 선형적 위기 대응 모델, 즉 '구호→재건→개발'의 단계적 접근을 탈피하여, 세 영역이 동시에 상호 강화적으로 작동해야 한다는 복합적 시스템 사고에 기반한다. 인도주의 원칙인 인도성(humanity), 공정성(impartiality), 중립성(neutrality), 독립성(independence)을 훼손하지 않으면서도, 발전과 평화 구축의 목표와 실질적으로 연계될 수 있는 접점을 찾는 것이 이 프레임워크의 핵심 과제이다. 이는 단순한 기관 간 협력이나 자원 배분의 조율을 넘어, 분석 단계에서부터 공동의 취약성 평가(Joint Needs Assessment)와 공동의 결과 프레임(Collective Outcomes)을 설정함으로써 각 행위자들이 공통된 목표를 향해 상보적으로 기능하도록 설계하는 것을 의미한다.

한반도 맥락에서 HDP 넥서스는 매우 유효한 분석 틀이자 정책 설계의 지침으로 기능할 수 있다. 북한은 만성적 식량 불안, 취약한 의료 인프라, 자연재해에 대한 낮은 회복력 등 복합적 인도주의적 위기 요인을 내포하고 있는 동시에, 장기적인 분단 상황이라는 구조적 갈등 요인과 경제 발전의 지체라는 개발 과제를 동시에 안고 있다. 이러한 복합적 성격은 단순한 인도적 지원이나 개발협력 단독 접근으로는 근본적 해결이 어려우며, 평화 구축과 결합된 통합적 접근이 필요함을 시사한다. 남측 민간단체들이 주도해온 대북 인도적 지원 및 사회문화 교류는 이미 HDP 넥서스의 실천적 맹아를 담고 있었으며, 향후 이 틀을 보다 명시적으로 적용함으로써 사업의 정당성과 지속가능성을 동시에 높일 수 있을 것이다.

결론적으로 HDP 넥서스는 이재명 정부의 평화공존 정책 기조와 결합될 때, 민간단체 주도의 대북 교류협력이 단순한 일회성 지원을 넘어 한반도의 구조적 평화를 위한 중장기적 플랫폼으로 진화하는 데 있어 핵심적인 이론적 토대를 제공한다. 국제사회의 논의 흐름과 맥락을 공유함으로써 대북 인도주의 사업에 대한 국제적 이해와 지지를 이끌어내는 데도 기여할 수 있으며, 특히 대북제재 국면에서 인도주의적 예외 적용의 논리적 근거를 보강하는 데에도 유용하게 활용될 수 있다.

실제 사례로써, KOICA의 HDPN(지뢰 및 불발탄 통합대응) 기반 베트남 불발탄 제거 사업은 KOICA가 UNDP(유엔개발계획)와 협력하여 베트남 중부지방(빈딩성, 꽝응아이성, 후에성)에서 2022년부터 2026년까지 추진하는 평화 마을 조성 프로젝트이다. 이 사업의 목표는 지뢰와 불발탄 제거를 통해 지역 주민의 안전을 확보하고 지속 가능한 농업 생산 및 지역사회 발전을 지원하는 것으로, 사업 규모는 한-베트남 간 공동 부담으로 한국이 약 2,500만 달러(한화 약 317억 원)를 투입하고 베트남이 약 800만 달러를 부담하는 구조로 설계되었다.

사업 주요 내용은 HDP 넥서스의 세 축을 기반으로 구성된다. 평화구축 영역에서는 국제표준에 맞춘 지뢰 · 불발탄 오염 토지의 조사 및 제거, 지뢰행동 정보 관리체계 개선, 주민

안전 교육 및 인식 제고가 이루어진다. 인도적지원 영역에서는 생존자 및 장애인에 대한 의료 및 사회적 지원이 제공되며, 발전 영역에서는 농업 생산력 및 판매 역량 강화와 재해 복원력 있는 주택 · 보건소 건축 지원이 포함된다.

현지에서는 베트남 국방부 산하 국가지뢰행동센터(VNMAC)가 지뢰 제거 작업을 담당하며 사업 수행을 위한 행정적 지원은 베트남 지방정부가 맡았으며, KOICA의 HDP 넥서스 기반 베트남 불발탄 제거 사업은 UNDP 협력 하에 다각적인 접근으로 지뢰 및 불발탄 문제를 해결하며, 평화마을 조성을 통한 지역 안정과 농업 등 경제 회복을 동시에 목표로 하는 대표적인 한국 ODA 사례로 평가되는바, DMZ 인근에서 해당 사업을 모색해 볼 수 있을 것이다.

다만 안보적 측면에서 DMZ 내에 지뢰제거는 사실상 불가능한바, 남측 DMZ 후방, 북측 DMZ 후방 지역에서 각각 불발탄 제거 사업을 구상해볼 수 있을 것이다. 혹은 북한의 러시아 파병으로 인한 전쟁 부상자 및 상이 군인에 대한 재활치료도 HDP 넥서스 측면에서 기대 가능한 사업이라고 할 수 있다.

3. (민간의 역할 1) 북한의 SDGs 이행 촉진을 위한 SDGs 학습 및 지표 관리 지식공유

북한은 SDGs 이행에 의지를 표명하는 가운데 첫 자발적국가검토(Voluntary National Review, VNR)을 2021년 7월 뉴욕에서 수검 예정인바, 북한이 유일하게 SDGs를 매개로 국제사회와 소통하고 있다는 점에서 북한의 자국의 SDGs 이행보고를 국제적 기준에 부합하게 수행할 수 있도록 SDGs 이행 및 성과보고와 관련한 지식공유 사업을 고려할 수 있다.

공여국 및 수원국으로서 개도국을 포함한 국가들의 SDGs 이행을 점검하는 회의체로서 고위급정치포럼(High Level Political Forum, HLPF)가 있다. HLPF의 전신인 지속가능발전위원회(Commission on Sustainable Development, CSD)는 2013년 설립되어, SDGs의 채택에 있어 핵심적인 역할을 했던 지속가능발전을 위한 고위급정치포럼(High-Level Political Forum on Sustainable Development)를 거쳐, SDGs의 채택 이후에는 각국의 SDGs 이행과정을 점검하는 국제적 메커니즘으로 작동하고 있다.

매년 개최되는 HLPF는 각국이 제출한 VNR을 검토하는 세션 또한 진행하는데, 각국의 SDGs 과정을 담은 VNR은 2016년 이래로 총 142개국 158개 검토가 이루어 졌으며, SDGs의

특징에 걸맞게 원조를 받는 수원국 뿐만 아니라, 국내 이행 의무를 가지게 된 공여국 또한 동 보고서를 제출하여야 하는 규범적 의무를 가진 메커니즘이다.

SDGs 17개의 목표에 대한 이행평가가 완료된 2019년, HLPF는 글로벌 지속가능개발 보고서(Global Sustainable Development Report, GSDR)를 채택하였다. GSDR은 2030년까지 SDGs 달성을 위해서는 각국의 보다 강도 높은 이행 노력이 필요함을 강조하며, 인간의 복지와 능력, 지속 가능하고 공정한 경제, 식품 시스템 및 영양 패턴, 저탄소 에너지의 보편적 접근권, 도시 및 도시 주변 개발, 공통의 지구환경에 관한 6개의 주요 어젠다를 제시하였다. 이러한 가운데 북한이 2021년 계획된 VNR에서 목표로 선정한 이슈들이 GSDR과 관련된 목표들이 많다.

4. (민간의 역할 II) '북한-UN 전략프레임워크 2017-2021'상의 북한이 요구한 지식 및 기술 전수사업

북한은 국제사회가 원조 및 개발지원에서 강조해온 사업 추진의 기본적인 원칙에 대해서 수용하는 긍정적 변화가 관찰되고 있다. 즉, 국제사회가 제공하는 원조사업 관련 성과기반 관리(Result-Based Management, RBM) 기법을 적용한다고 밝혔는데, 구체적으로 "…또한 북한 정부와 유엔북한팀은 자금이 제대로 사용될 수 있도록 성과 지향적이고 비용효율적인 방식으로 사업을 진행할 것이며, 이러한 접근법은 사업의 계획과 실행의 모든 과정에 적용될 것이다…"라고 밝혔다.

또한, "Section V. (c) 타당성 검증 및 확인: …북한 정부와 유엔북한팀은 유엔의 국제 직원들이 모든 잠재적 • 실질적 수혜자들과 직접 접촉할 수 있으며, 모든 사업 실행 과정에 접근할 수 있어야 한다는데 동의하였다. 이를 통해 유엔과 기부자들의 요구를 충족하면서 유엔의 지원이 의도한 목표대로 활용될 수 있도록 할 것이다. 따라서 '접근 없이는 지원도 없다(no access, no assistance)'는 실행 원칙에 따라, 자금의 출처와 관계없이 모든 사업에서 수혜자 등에 대한 접근이 허용될 것이다…"라고 명시하기도 하였다.

이처럼 북한은 국제사회가 준용해온 원칙과 규범, 접근법을 수용한다는 공식적인 입장을 밝힌바 이와 관련한 기술과 지식을 전수하기 위한 지식공유 사업을 고려할 수 있겠다. 실제로 통일부는 UNESCAP을 통해 북한에 대한 지식공유 사업으로 북한의 SDGs 이행역량 강화를 위한 사업에 남북협력기금 지원을 결정한바 있다. 즉, 국제사회가 강조하고 있는 SDGs 프레임워크와 목표를 바탕으로 한 지식공유 사업 추진시 제재의 영향에서 비교적 자유로울 수 있다는 점에서 UN 기구를 활용한 남-북-UN 삼각협력 방식의 지식공유 사업을 기획할 수 있을 것이다.

5. (민간의 역할 III) 북한 인권문제에 대한 보편적정례검토(UPR)에서 북한의 수용한 사항의 이행을 촉진하기 위한 지식공유 사업

우리 정부의 북한 UPR 입장 표명에 대해 북한이 보인 반응을 살펴보면, 1차에서는 거부와 유의 각각 1개, 2차에서는 수용 1개와 거부 3개, 3차에서는 수용 4개와 거부 1개로 나타났다. 북한이 수용한 부분은 사회권 개선, 국제인권 메커니즘과의 협력, 이산가족 상봉이며, 불수용 부분은 유엔 북한인권특별보고관의 방북 등 특별절차 수용, 정치범수용소, 국군포로 및 납북자 문제 등 민감 인도적 사안으로, 북한이 수용하거나 불수용하는 입장은 대체로 일관된 양상을 보여주고 있다.

북한이 유의나 거부에서 수용으로 변화를 보이는 부분은 인도적 문제 해결이나 국제인권 메커니즘 수용에서 기능적이거나 북한에 실익이 있다고 보는 분야이며, 그렇지 않은 경우에는 원칙적으로 수용하겠다는 입장 표명에 그치는 경우이다. 따라서 북한이 긍정적인 입장(수용, 유의)을 밝힌 인권 요소들을 중심으로 북한의 역량을 강화하기 위한 지식 전수 사업을 기획할 수 있을 것이다.

예를 들어, 아동권에 대해서 북한은 관련 규약을 비준하였는바, 북한이 비준한 규약의 이행을 촉진하고 관련 역량을 강화하기 위한 지식공유 사업을 제공한다면 이는 제재에서 자유로울 수 있을 뿐만 아니라 북한의 수용성 또한 높일 수 있을 것이다.

북한의 3차 UPR에서 "유의" 입장을 밝힌 요소

(126.30) 국제노동기구(ILO)의 회원이 되어 국제인권법에서 발생하는 의무를 준수할 것(포르투갈),

(126.31) 국제노동기구에 가입하여 8가지 기본 ILO 협약을 비준할 것(스웨덴),

(126.32) 사형제 폐지를 목표로 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약(ICCRPR)에 대한 제2차 선택 의정서(사형 유예 제도)를 비준할 것(토고),

(126.35) 1949년 8월 12일 제네바 협정에 추가된 비국제 무장 충돌(Protocol II)의 피해자 보호와 관련된 의정서를 비준할 것(스위스)을 각각 권고하였다.

(126.39) 유엔 인권고등판무관사무소(OHCHR)와 협력하고 특별절차권한 보유자에 대한 접근을 허용하며 유엔 메커니즘이 제안하는 권고안을 이행할 것(코스타리카),

(126.40) 인권이사회, OHCHR 및 유엔 기구와의 진정한 대화에 참여하여 독립적인 인권관련 조사자의 자유로운 접근을 허용할 것(체코),

(126.47) 특별 절차의 국가 방문 요청에 대한 접근을 제공하고 OHCHR에 대한 기술적 지원 탐색을 허용할 것(아프가니스탄),

(126.48) 북한에 방문을 요청하는 모든 유엔 특별절차권한 보유자들이 무제한적으로 출입할 수 있도록 허가할 것(호주),

(126.49) 특별방문 절차의 미결 요청을 수용하고 OHCHR과 적극적으로 협력하도록 약속을 이행할 것(오스트리아)이 권고되었다.

(126.50) 모든 특별 절차 소유자에게 영구적인 방문 초대를 확대할 것(온두라스),

(126.51) 보류 중인 특별 절차 소유자의 방문 요청에 긍정적으로 대응함으로써 인권이사회의 특별 절차에 협조할 것(라트비아),

(126.52) 모든 특별 절차 권한 보유자에게 상시 방문 허가를 확대하는 것을 고려할 것(라트비아),

(126.53) 유엔인권이사회의 특별절차의 공식방문을 통해 국제인권체계와의 협력을 개선할 것(멕시코),

(126.54) 특수 절차 권한 보유자와 협력할 것(세네갈),

(126.55) 법에 따라 실제로 국가를 방문하는 여성에 대한 차별 문제에 대해 실무 그룹의 초대를 확대할 것(스웨덴)도 함께 권고되었다.

(126.60) 유엔 특별 메커니즘이 권고하는 개혁을 이행할 것(크로아티아),

(126.67) 기술 지원 분야의 첫 단계로서 유엔 인권고등판무관실과 의미 있는 협력을 확립할 것(폴란드),

(126.68) 국가에 대한 접근권한을 포함하여 유엔 인권고등판무관실의 기술적 지원을 받을 것(포르투갈),

(126.69) 유엔 인권고등판무관실에 기술적 지원을 요청하는 것을 고려할 것(동티모르)이 권고되었다.

(126.88) 인권 증진 및 보호를 위한 국가 기관의 지위에 관한 파리 원칙에 따라 국가 인권 기관을 설립할 것(코스타리카, 우크라이나),

(126.89) 파리원칙에 따라 독립적인 국가인권기구를 설립할 것(이라크),

(126.90) 파리 원칙에 따라 인권 보호를 위한 국가 독립 기관을 설립할 것(세네갈)도 함께 권고되었다.

사형제도와 관련하여,

(126.115) 사형에 의해 처벌될 수 있는 범죄를 줄이고 사형 및 집행에 관한 공식 수치를 제공하며 사형에 대한 모라토리엄 도입을 고려할 것(이탈리아),

(126.116) 사형제 폐지를 향한 첫 단계로 사형 집행 유예제도를 도입할 것(벨기에), (126.117) 사형수의 사용정보를 공개할 것(벨기에),

(126.118) 사형제 폐지를 위한 점진적 조치를 취할 것(우크라이나),

(126.119) 사형제도에 의해 처벌될 수 있는 범죄의 수를 줄이고 그것을 폐지할 목적으로 모라토리엄을 시행할 것(프랑스),

(126.120) 사형제 폐지를 향한 첫 단계로 공식적인 사형 집행 유예 제도를 도입할 것(조지아),

(126.121) 사형제를 제한 및/또는 폐지하는 점진적 조치를 취할 것(그리스), (126.122) 사형을 폐지할 것(아이슬랜드),

(126.123) 사형제 폐지를 검토할 것(모잠비크),

(126.124) 사형 집행을 제한하거나, 사형을 유예하거나, 아예 폐지하는 것을 목적으로 하는 조치를 취할 것(나미비아),

(126.125) 모든 경우에 사형을 폐지하고 공개처형을 즉시 중단할 것(뉴질랜드),

(126.126) 완전 폐지를 위한 단계로서 사형제 적용에 대한 즉각적인 유예조치를 채택하고 최근 사형 집행 및 사형수 수에 대한 데이터를 발표할 것(스페인),

(126.127) 사형 집행 유예 제도를 실행할 것(동티모르)이 각각 권고되었다.

구금 및 처우 관련 사항으로는,

(126.128) 즉각적이고 효과적인 조치를 취하여 구금 시설에서의 고문 및 기타 부당한 처치를 중지하고 공정한 재판을 보장할 것(오스트리아),

(126.129) 적절한 훈련, 인식 캠페인 및 법률 제정, 특히 국가 안보 및 경찰 기관을 통해 성폭력을 포함한 고문 및 불법 대우를 막기 위해 즉각적이고 효과적인 조치를 취할 것(독일),

(126.130) 고문 및 잔인하고 비인간적이거나 모욕적인 대우를 금지하고, 이와 관련한 협약을 비준할 것(스페인),

(126.131) 수감자 처우를 위한 유엔의 표준 최소 규정(넬슨 만델라 규칙)과 유엔 여성 수감자 처우 규정 및 비강제적 여성 범죄자 조치(방콕 규칙)를 시행함으로써 구금 조건 개선을 위한 구체적인 조치를 취할 것(태국),

(126.132) 유엔 아동권리협약 제1조에 정의된 바와 같이, 포로 및 어린이 사용을 포함한 강제노동의 관행을 중지하기 위한 즉각적인 조치를 취할 것(영국),

(126.133) 국제기준에 따라 인신매매를 범죄로 규정하고, 인신매매 생존 여성을 지원하기 위한 법률을 채택할 것(이스라엘)이 권고되었다.

(126.145) 타국에 거주하는 부모와 자녀를 포함하여 시민과 다른 사람 사이의 직접적이고 규칙적인 의사소통에 어떠한 형태의 간섭도 받지 않도록 할 것(스위스),

(126.148) 국제 인권법 및 표준에 따라서 어떠한 간섭 없이 다른 국가에 거주하더라도 모든 시민이 자유롭게 직접적이며 안전하고 정기적으로 가족 및 다른 사람들과 의사소통할 수 있는 시민권 및 정치적 권리의 완전한 실현을 보장할 것(핀란드)도 권고되었다.

(126.189) 아동학대 방지를 전담할 수 있는 제3자 기관을 설립할 것(덴마크)이 권고되었다.

5. 결론을 대신하며

대북제재는 트럼프 행정부의 결정이 100% 작동하는 정치적 메커니즘이다. 북한의 핵포기 측면에서 실질적 효과를 발휘하지 못하면서도, 대화 재개를 위한 교류협력의 카드조차 쓰지 못하게 만드는 대북제재의 문제를 해결하기 위해, 한국이 대북제재 완화(현재 대북제재 위원회 운영이 중단된 것으로 알려짐)를 강하게 주도해야 할 필요가 있다.

이와 별도로, 다양한 국제기구를 대상으로 신탁기금을 다변화하고, 이들 다양한 사업에 북한이 하나의 참여자로 참석하는 방법을 고려할 수 있다. 최근 여러 국가들이 운영하고 있는 기술협력 사업에 북한이 참여하고 있는 것으로 알려진 사례도 있다.

남북 직접 사업이나 북한만을 대상으로 하는 사업은 대북제재, 남측의 국민 정서, 보수 그룹의 비판 대상이 될 수 있는바, 보편적 가치(예: SDGs) 이행을 위한 다양한 신탁기금과 같은 플랫폼을 구성하고 북한이 국제사회의 구성원 중 하나로 자연스럽게 참여하게 만드는 방식을 적극적으로 고려할 필요가 있다.

결론적으로, 북한 인권 문제는 단순히 인도주의적 차원에 그치지 않고, 한반도 평화 프로세스 전반과 긴밀하게 연동되어 있다. UPR을 비롯한 국제 인권 메커니즘은 북한이 국제사회와 접촉할 수 있는 몇 안 되는 공식 통로 중 하나이며, 이를 활용하여 북한의 점진적 변화를 유도하는 전략이 필요하다. 북한이 UPR 과정에서 일부 권고를 "유의" 범주로 수용한 것은, 비록 제한적이더라도 국제사회와의 대화 가능성이 완전히 닫혀 있지 않음을 시사한다.

[발표3]

대북 민간교류에서 한미 협력 과제

발표: 엄주현 (어린이지엠을지원본부)

토론: 이예정 (우리민족서로돕기운동)

대북 민간교류에서 한미 협력 과제

엄주현
(어린이지엠을지원본부)

1. 서론

최근 통일부는 북한이 2025년 시범사업으로 건설해 개원한 3개 병원 중 하나인 강동군병원에 의료장비 지원을 추진한다고 공개했다. 이는 2026년 9월 14일 통일부가 국회 외교통일위원회 소속 국회의원에게 제출한 자료를 통해 확인됐는데, 북한의 지방병원 현대화를 지원하는 '보건의료 협력 보따리' 사업의 일환으로 평양시 강동군병원에 100억 원 규모의 의료장비 166종(1,400개)을 지원하는 프로젝트이다. 북한 주민들의 진단, 수술, 치료 등에 필요한 필수 의료장비를 제공하는 계획으로 이미 2026년 5월 유엔 안전보장이사회 산하 대북제재위원회(UN Security Council 1718 Sanctions Committee)에 면제 승인까지 받았다고 밝혔다.[1)]

북한은 2023년 12월에 개최한 당중앙위원회 제8기 제9차 전원회의 확대회의와 2024년 1월 개최한 최고인민회의 시정연설을 통해 '적대적인 두 국가, 전쟁 중인 두 교전국'으로 남북관계 성격을 규정했다.[2)] 한국에서는 2025년 남북 교류 · 협력 재개를 강조하는 새로운 정부가 출범했다. 이러한 한반도의 변화한 정세 속에서 한국 정부가 제안한 대규모의 보건의료 남북 교류 · 협력 사업에 북한이 적극적으로 호응하길 기대한다.

---

1) "北강동군병원 의료지원 사전준비 완료한 정부…제재면제·재원확보," 「노컷뉴스」(온라인), 2026년 9월 14일.

2) "조선로동당 중앙위원회 제8기 제9차전원회의 확대회의에 관한 보도," 「로동신문」, 2023년 12월 31일; "경애하는 김정은동지께서 조선민주주의인민공화국 최고인민회의 제14기 제10차회의에서 강령적인 시정연설을 하시였다," 「로동신문」, 2024년 1월 16일.

남북 교류 · 협력이 처음으로 벽에 부딪혔던 시기는 2008년 이명박 정부 출범부터였다. 기존에 활발하게 전개하던 남북의 교류 · 협력은 이명박 대통령이 집권하자마자 정상적으로 추진하기 어려운 조짐이 보였다. 많은 관계자는 당시의 비정상성이 단기간으로 끝날 것으로 인식했다. 하지만 현재까지 그 비정상의 상태가 20년 가까이 이어지고 있다.

한국 사회의 대북 지원은 북한이 1995년 국제사회에 인도적 지원을 요청한 이후로[3] 시민사회는 1996년에 대북 물자 지원을 추진했다. 즉 1996년부터 2010년 천안함 사태로 5 · 24조치[4]라는 한국 정부의 독자 제재가 발동되기 전인 2009년까지 약 13년간 집중적으로 남북의 교류 · 협력을 전개했다고 할 수 있다. 돌이켜보면 그 13년간의 기간이 분단 80여 년의 남북 관계사에서 매우 예외적이고 비정상적인 특수한 시기였다고 평가할 수 있다.

또한 이 시기 남북의 교류 · 협력은 남북 모두 준비되지 않은 상태에서 전개됐다. 북한은 사회주의 우방국의 해체 및 전환, 심각한 자연재해, 김일성 사망 등으로 국가의 기능이 정상적으로 운영되기 어려운 최악의 상황에서 피할 수 없던 선택이었다. 또한 '대외원조'가 침략을 위한 방패이자 예속과 약탈을 위한 수단이라고 주민들에게 강조하던 입장에서 원하던 바도 아니었다.[5] 한국도 대북 인도적 지원의 방향, 목적, 전망, 관련 법 등의 추진 체계 정비 없이 이를 시행했음을 부정할 수 없다. 특히 10년간 햇볕 정책이라는 대북 관여 정책을 펼쳤던 '진보 정권'에 의해 활발하게 추진할 수 있는 특수 시기를 맞았다고 할 수 있다.

그러므로 북한 관점에서 한국의 지원은 언젠가는 해소할 사업이었다. 더욱이 한국의 '보수 정권'이 북한의 가난함을 강조하는 사업에 초점을 두면서 북한의 반발을 샀고 어린이와 여성 등 취약계층을 전면에 내세운 인도적 지원의 강조는 결과적으로 북한이 한국의 지원을 정치적으로 거부하는 명분으로 작용했다. 한국 역시 정권 교체에 따른 대북정책 변화로 사업의 지속성은 훼손됐고 이는 신뢰를 축적하지 못하는 결과로 나타났다.

이재명 정부는 집권 직후부터 남북 관계 개선을 위한 선제 조치로 대북 확성기 방송과 전단 발송을 중단했고 민간단체의 교류 · 협력 활성화를 위해 제삼자 합의서 인정, 남북협력기금 재개 등의 움직임을 보였다. 최근 제시한 '보건의료 협력 보따리' 또한 이러한 정책의 연장선이라고 할 수 있다. 하지만 집권 1년이 지난 현재, 남북협력기금을 신청하거나 물자 반출 승인을 요청한 사례가 거의 없는 것으로 파악된다. 이는 정부 기금의 수령 시 언론 등에 공개될 수밖에 없는 여건과 여전히 물자 대금의 송금 문제가 미해결된 상태로, 송금 문제는 특히 미국 독자 제재의 허들을 넘지 못한 결과라고 할 수 있다.

미국의 독자 제재가 엄연한 현실에서 북한에 제안한 166종의 의료장비는 북송될 수 있는지, 유엔 면제 승인을 받는 것으로 충분한 것인지를 살펴볼 필요가 있다. 여기에 더해 그동안 준비되지 않은 상태에서 추진한 남북의 교류 · 협력을 넘어서는 방안을 세부적으로 설정할 필요가 있는 것은 아닌지 근본적 고민을 해야 하는 시점이다. 또한 과거의 답습에서 벗어나지 못하고 예산의 규모가 크면 북한이 호응할 수 있다는 인식에 머물러 있는 것은 아닌지, 2016년 이후 더욱 강화한 미국의 독자 제재를 넘어서기 위한 구체적 실행 계획이 있는지 등 남북의 교류 · 협력이 한반도의 실질적 평화와 번영에 기여할 수 있는 대안 제시가 필요하다.

2. 본론

1) 민간단체의 대북사업 추진 현황과 남북 교류·협력의 축소 과정

한국의 민간단체가 북한에 물자를 전달하기 위해서는 통일부에 사업계획서와 세부적인 물자 내역, 북한과 맺은 합의서 등을 제출하고 물자 반출 승인을 받아야 한다. 이는 현재도 마찬가지이다. 다만 2026년 4월 「남북 인도적 사업 및 협력사업 처리에 관한 규정」을 개정해 민간단체가 자체 재원으로 제3국에서 물품을 반출할 때는 물자 반출 승인의 의무를 없앴고 한국 정부나 지방자치단체 등의 보조금을 받는 경우에만 통일부에 반출을 신청하도록 했다.[6]

그동안 민간단체는 북송 물자의 구매 가격를 포함해 반출신청을 했고 통일부는 이를 근거로 지원 현황을 집계해 공개했다. 통일부가 집계한 대북 인도적 협력 현황을 살펴보면 다음과 같다.

3) "北韓 유엔에 수해구호 긴급요청(종합)," 「연합뉴스」(온라인), 1995년 8월 29일; "北, 유엔에 긴급구호 요청, 수해복구 위해 "의료진·곡물 보내달라"," 「동아일보」(온라인), 1995년 8월 30일.

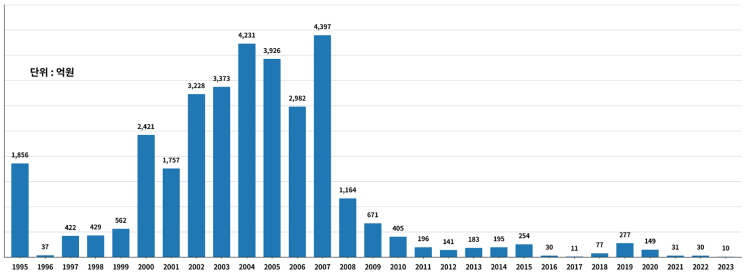
4) 천안함 피격(2010.3.26.)에 대해 북한의 책임 있는 조치를 촉구하고 정상적인 남북 관계를 정립하기 위한 것으로서 남북 교류·협력과 관련된 인적, 물적 교류의 잠정적인 중단 조치. 즉 5·24조치는 ① 북한 선박의 우리해역 운항 전면 불허 ② 남북교역 중단 ③ 우리국민의 방북 불허 ④ 북한에 대한 신규투자 불허 ⑤ 대북지원 사업의 원칙적 보류 등이 주요 내용. 통일부, 『2010 통일백서』(서울: 통일부, 2010), p. 43.

5) "침략과 략탈을 위한 죤슨도당의 추악한 《대외원조》방안," 「로동신문」, 1968년 2월 12일.

6) 통일부, "남북간 인도적 협력 촉진을 위한 제도 개선," 『보도자료』, 2026년 4월 28일.

인도적 협력 현황

★ 민간차원 지원 및 식량차관 포함



자료 : 통일부, 『2026 통일백서』(서울: 통일부, 2026), p. 256의 인도적 협력 현황표를 필자가 그래프로 작성.

1995년 북한이 유엔에 인도적 지원을 요청했을 당시 한국 정부는 같은 해 6월부터 10월까지 국내산 쌀 15만 톤(1,850억 원 상당)을 북한에 지원했고 이를 포함해 집계가 시작됐다. 2024년과 2025년은 지원액이 전혀 없었기 때문에 2023년까지의 현황을 보여주고 있다.[7)]

1996년 대북 지원 현황이 37억 원에 머문 것은 김영삼 정부가 정부 차원의 식량을 제공하면서도 시민사회가 대북 지원에 적극적으로 참여하는 것을 자제하도록 했기 때문이었다. 당시 북한의 핵 문제를 둘러싸고 남북 관계는 악화일로였고[8)] 1996년에는 강릉에 북한 잠수함이 침투하는 사건이 발생하면서 남북 관계가 호전될 기미가 보이지 않았다.[9)] 그럼에도 불구하고 한국 시민사회는 1996년부터 대북 인도적 지원을 위한 움직임을 본격화했고 1997년 초 외환위기가 발생했음에도 시민사회의 대북 인도적 지원은 증가했다.

더욱이 김대중 정부 출범과 함께 1998년부터 대북 포용 정책을 추진하면서 1998년 2차례, 1999년 2차례 등 총 4차례에 걸쳐 민간 차원의 대북 지원 활성화 조치를 발표했다. 구체적 내용은 다음과 같다.[10)]

7) 통일부, 『2026 통일백서』(서울: 통일부, 2026), p. 256.

8) 통일원 통일정책실, 『통일백서』 (서울: 정문사문화주식회사, 1994), p. 40, p. 151.

9) 통일원(통일정책실), 『통일백서 1997』, p. 52.

10) 통일부 통일정책실, 『2000 통일백서』, p. 113.

〈민간 차원 대북 지원 활성화 조치 내용〉

○ 1998년 3월 18일 : 민간 차원 대북 지원 활성화 조치
- 대북 지원 협의 및 분배 확인 목적의 방북 허용
- 단순 지원이 아닌 협력사업 방식의 대북 지원 허용
- 언론사나 개별 기업체의 협찬·후원 및 이벤트 모금행사 지원

○ 1998년 9월 18일 : 대한적십자사를 통한 민간단체 개별 지원 시범적 허용
- 민간단체가 대북 협의, 물품 구매·운송·모니터링 등의 직접 담당

○ 1999년 2월 10일 : 민간 차원 대북 지원 창구 다원화 조치
- 준법성, 전문성, 분배 투명성 등 요건이 확보된 단체에 대하여 대한적십자사 외 독자적인 대북 지원 창구로 허용
- 기타 단체와 개인은 대한적십자사 창구를 통해 지원

○ 1999. 10.21 : 민간 대북 지원단체에 대한 재정지원 방침 발표
- 보건의료 및 어린이·노약자 등 취약계층과 농업 생산성 향상 지원을 위해 남북협력기금 지원 기준 마련

민간 차원의 대북 활성화 조치는 민간단체가 북한에 지원 물자를 전달하기 위한 협의와 지원 물자의 분배 상황을 직접 확인할 수 있도록 방북을 적극 허용했다. 또한 단순한 물자 지원에 그치지 않고 농업, 보건의료 등 다양한 분야에서 북한과 협력하도록 제도적 기반을 마련했다. 더 나아가 사업 수행에 필요한 재원을 정부가 제공할 수 있는 남북협력기금 지원 기준도 제정했다.

2000년에는 남북 정상회담의 성사로 남북의 교류 · 협력은 그 필요성이 확대됐고 남북협력기금의 활용으로 대북사업의 규모는 커졌다. 그 결과 그동안 진행한 긴급구호에서 개발 · 협력으로의 전환이 일어났고 물자의 성격도 변화했다. 예를 들면, 건물 건설에 필요한 기자재, 병원에 필요한 의료장비 등의 물자가 식량, 의류, 의약품 등을 대체하며 북송됐다.

이러한 변화를 통해 2000년부터 2007년까지 대북 지원의 규모는 크게 확대했다. 최대 금액을 보인 2007년에는 4,379억 원에 달했다. 하지만 2008년 이명박 정부가 출범하면서 그 해 대북 지원 현황은 1,164억 원으로 약 1/4로 감소했다. 대북 지원의 감소는 이명박 정부 동안 계속됐다. 2009년 4월 5일 북한의 장거리 미사일 발사로 인해 인도적 대북 지원 및 북한 현지 방문이 잠정 중단됐고 2010년 3월 26일 천안함 사건 이후 남한 정부가 발표한 5 · 24조치 등의 영향이었다.

2013년에 출범한 박근혜 정부는 2014년 3월 독일 드레스덴에서 박근혜 정부의 대북정책인 일명 드레스덴 선언을 발표했다. 박근혜 대통령은 민족적 동질성 회복과 평화통일 기반 조성을 위해 대북 인도적 지원 확대를 언급하며 인도적 문제 해결, 공동번영을 위한 민생 인프라 구축, 동질성 회복 등 3가지 방향을 제시했다. 특히 세계보건기구(World Health Organization: WHO)와 유엔아동기금(United Nations Children's Fund: UNICEF) 등 유엔기구와 함께 임신부터 2세까지 북한의 산모와 유아에게 영양과 보건을 지원하는 '모자패키지 사업'을 펼치겠다고 밝혔다. 이 외에도 민생 인프라 구축을 위해 농업, 축산, 산림을 개발하는 복합농촌단지 조성과 나진 · 하산 물류사업 및 남 · 북 · 중 협력사업 추진 등을 통해 한반도와 동북아 경제공동체를 건설할 것을 제안했다.[11]

드레스덴 선언 이후인 2014년 4월에 통일부는 오랜만에 민간단체가 신청한 의료장비 등의 병원 물자를 반출 승인했다. 하지만 승인된 물자는 북송할 수 없었다. 북한이 물자 수신을 거부했기 때문이었다.

북한은 민간단체에 서신을 보내 "남측당국이 그 누구의 ≪고통≫이니, ≪배고품≫이니, ≪취약계층≫ 지원이니 하면서 우리를 심히 자극하고 있다."며 "불순한 목적에 순수한 인도주의협력사업이 롱락되여서는 안된다."고 전제한 뒤 관련 물자를 받지 않을 것이고 "일방적으로 보내는 물자는 퇴송할 것"이라고 일갈했다.[12] 2012년 집권한 김정은 정권이 그동안의 남북 교류 · 협력을 어떻게 인식 및 평가했는지를 보여주는 행보였다.

그럼에도 불구하고 한국의 민간단체는 대북사업을 지속하기 위해 노력했고 필자가 소속된 어린이의약품지원본부는 2015년 평양에 위치한 만경대어린이종합병원에 보낼 수술실 기구와 초음파 및 내시경, 구급차, 완제의약품 등을 반출 승인받아 북송했다. 즉 2015년까지만 해도 유엔의 대북 제재나 미국의 독자 제재가 남북의 교류 · 협력에 영향을 미치지 않았다.

하지만 2016년 2월 개성공단의 폐쇄로 어렵게 이어지던 대북사업은 중단의 기로를 맞았고 대북 지원 규모는 2016년 20억 원, 2017년 11억 원으로 1995년 집계 이후 최소 금액으로 마감됐다.

11) "朴·대통령 '드레스덴 선언'…대북 3大제안 발표," 「연합뉴스」(온라인), 2014년 3월 28일.

12) 북한은 2014년 4월 28일 자로 서신을 보냈고 대북 지원 민간단체 협의체인 당시 대북협력민간단체협의회 회원 단체에 통보됐다.

2) 북한의 '핵무력 완성'에 따른 유엔 안보리 대북 제재 현황

2017년 2월 개성공단 폐쇄 1년 만에 북한의 민족화해협의회(이하 민화협)[13]는 한국의 민간단체에 연락해 선양에서의 실무협의를 제안했다. 이 면담은 김정은 정부하에서 남북 교류 · 협력을 주제로 오랜만에 성사된 공식적인 만남이었다.

회의에 참석한 북한 민화협 관계자는 김정은 집권 이후 자신들이 얼마나 발전했는지, 또한 변화했는지를 설명하며 "남측의 진보든 보수든 직접 와서 확인하라."고 자신감을 나타냈다. 그러면서 향후 남북 교류 · 협력의 사업 방향으로 일방적인 지원이 아닌 남북 양자 모두에게 이득이 돌아가는 사업을 추진하고 싶다는 의사를 밝혔다. 덧붙여 단순히 의약품이나 의료장비 등과 같은 완제품 지원 방식은 지양할 것이라고 언급했다. 이는 2014년 북한이 한국의 인도적 지원사업을 더 이상 받지 않겠다고 천명한 기조를 유지하는 발언이자 향후 교류 · 협력의 방점이 개발 · 협력을 중심으로 한 경제협력에 맞춰져 있음을 드러냈다.

하지만 북한이 제시한 방향의 사업을 시작하기도 전에 북한 당국은 2017년 내내 핵실험과 로켓을 발사하며 '핵무력 완성'을 향해 나아갔고 이러한 북한의 도발에 국제사회는 유엔 대북 제재 결의안을 채택하며 그동안의 대북 제재와는 비교할 수 없을 정도로 강력한 제재 기반을 마련했다. 유엔 안전보장이사회는 2017년 한 해에만 4차례의 대북 제재 결의안을 결정했다.[14]

결국 북한은 2017년 핵무력 완성을 선언했고 동시에 2018년 1월 1일 김정은은 신년사를 통해 남북 관계의 분위기 반전에 나섰다. 김정은은 2018년 북한은 국가 창립 70주년이, 한국은 동계올림픽 경기대회가 열리는 의의 있는 해라고 전제하며 "북남관계를 개선하여 올해를 민족사에 특기할 사변적인 해로 빛내자."고 제안했다. 그러면서 "진정으로 민족적 화해와 단합을 원한다면 집권여당은 물론 야당들, 각계각층 단체들과 개별적 인사들을 포함하여 그 누구에게도 대화와 접촉, 래왕의 길을 열어놓겠다."고 천명했다.[15]

13) 민화협은 1998년 북한이 남한에 8·15 통일대축전 제의에 앞서 북한의 각계 단체 및 인사들로 설립한 기관으로 남북 교류협력 사업 추진 시 남한 민간단체들의 협상 파트너 역할을 담당했다.

14) 북한의 탄도미사일 발사와 관련해 2017년 6월 2일 유엔 결의안 2356호를 채택. 대륙간탄도미사일 시험발사에 대응하여 8월 5일 유엔 결의안 2371호 채택. 9월 11일 제6차 핵실험에 따른 결의안 2375호 채택. 화성-15형 발사로 인해 12월 22일에 결의안 2397호를 유엔 상임이사회 만장일치로 채택. "[그래픽] 유엔 안보리 새 대북제재 결의안 2397호 채택(종합)", 「연합뉴스」(온라인), 2017년 12월 23일.

15) "신년사," 「로동신문」, 2018년 1월 1일.

문재인 정부는 이에 호응해 2018년 한 해에만 3차례의 남북 정상회담과 2차례의 북미 정상회담을 개최했다. 하지만 실질적인 사업을 이행하는 과정에서 유엔의 대북 제재가 버티고 있었고 이를 넘어서는 것은 간단한 문제가 아니었다.

2018년 상반기 내내 당국 간 논의에 집중하던 북한은 6월 이후 한국 민간단체와의 사업을 모색했다. 2018년 8월부터 민화협은 민간단체들과 북경에서 만나 교류 · 협력 사업의 가능성을 타진했다. 민화협 관계자는 4 · 27 판문점선언 이후 가장 부진한 부문이 교류 · 협력 분야라고 언급하며 한국 정부조차 제재를 '핑계'로 사업을 하지 못하고 있다며 답답해했다. 그러면서 민간단체들이 다양한 사업을 제안하고 있는데 그 실현 가능성이 어떠한지 궁금해했다. 하지만 민간단체들도 유엔 대북 제재 결의안 2397호의 현실을 경험하지 못한 것은 마찬가지였다.

민간단체들은 2017년 12월 22일 채택된 유엔 결의안 2397호가 어떤 위력이 있고 이전 결의안들과 무엇이 다른지 확인하기 위해 움직였고 어린이의약품지원본부는 민화협과 북경 실무회담 이후 북한과 합의서를 맺고 한국에서 생산한 완제의약품을 북송하는 사업을 진행했다. 그 결과 해열제, 항생제 등 가장 기초적인 의약품을 북송하는 데에만 3개월이 걸렸다. 반출 승인 자체에 물리적으로 많은 시간이 소요됐다. 물자 하나하나에 대해 전략물자, 유엔 제재, 미국 제재, 국내 제재 등에 해당하는지 모두 확인하는 과정을 거쳤다.

또한 남북을 오가는 직항 선박이 오래전에 중단되었기 때문에 중국 등 제3국을 거쳐 물자를 북송해야 했다. 그리고 중국 세관에서도 물자에 대한 점검과 서류를 요구하며 오랜 시간이 걸렸다. 더구나 통일부나 중국 세관의 물자 북송 승인을 받았다고 하더라도 북한의 남포항으로 입항하려는 선박을 찾는 것도 쉽지 않았다. 선박회사들은 북한에 입항하는 사실 자체를 부담스러워했는데, 미국의 세컨더리 보이콧(Secondary Boycott)[16]에 따른 두려움 때문이었다. 세컨더리 보이콧은 국내 금융계에도 영향을 미쳤다. 중국에서 구매한 대북 물자에 대한 송금을 국내 은행에서는 거부했다.

한국 정부도 유엔 및 미국 제재에 자유롭지 않았다. 대표적으로 타미플루 북송의 실패를 들 수 있다. 남북 보건 당국은 2018년 11월과 12월에 실무회의를 개최해 인플루엔자 정보를 상호교환하고 인플루엔자 치료제인 타미플루 20만 명분을 북한에 지원하기로 합의했다. 타미플루는 신규 구매가 아니라 유효기간이 남은 비축분을 준비했고 개성 육로로 북송할 예정

16) 직접 제재를 넘어 제재 대상의 기업과 거래하는 다른 국가나 기업까지도 제재하는 방식. 제3자 제재라고도 함. "[쉬운 우리말 쓰기] 세컨더리 보이콧→제3자 제재…다듬어 사용하면 이해 쉬워," 「국민일보」, 2021년 7월 17일.

이었다. 하지만 유엔사가 물자를 실어 나를 트럭을 문제 삼아 전달할 수 없었다. 당시 하노이 북미회담을 앞두고 북한에 대한 압박을 높이기 위한 미국의 입장을 투영한 것이라는 이야기도 흘러나왔다.[17]

또한 2018년 평창 동계올림픽 당시 북한행 항공기와 선박, 차량은 모두 화물검사 대상이었기 때문에 북한 고위급 대표단의 전용기 입항이 논란으로 부각했다. 특히 대북 제재 대상으로 지정된 북한 관료 최휘 등이 대표단에 포함되면서 한국 정부는 미국과의 긴밀한 협의가 필요했다. 정부는 대북제재위원회에 북한 관료들의 여행 금지 제재 면제를 요청했고 유엔은 남북 화해 분위기를 지지하는 차원에서 승인했다. 다른 사례로 북한 대표단에 사치품으로 금지된 스포츠용품을 제공하는 문제도 불거졌다. 결국 남북 여자 아이스하키 단일팀의 북한 선수에게는 관련 물품을 지급하지 않았다. 또 다른 사례로는 북한 예술단을 실은 만경봉 92호에 대한 유류 제공 요청과 금강산 남북 합동문화공연을 위한 경유 반입 문제도 대북 제재 위반 논란 속에 북한의 요청과 행사 철회로 일단락됐다.[18]

한편 2019년 새해맞이 남북 민간 연대모임 행사를 공식 취재하기 위해 동행한 기자들도 대북 제재의 영향을 받았다. 취재를 위해 필요한 노트북과 방송용 ENG 카메라 등 취재 장비 반출이 불허됐다. 통일부는 대북 제재에 관한 사항이라고만 밝혔을 뿐 결정 과정이나 구체적 사유를 밝히지 않았고 미국과의 협의가 완료되지 않았다는 답변만 돌아왔을 뿐이었다. 결국 미국산 부품이나 기술이 포함된 제품 반출이 문제가 된 것이었다.[19]

이처럼 2018~2019년의 경험을 통해 남북 정상회담과 판문점선언, 평양공동선언이라는 정치적 합의에도 불구하고 물자와 인력의 이동에는 유엔과 미국의 제재 체계로 인해 상당한 제약이 따른다는 사실을 확인할 수 있다. 특히 스포츠와 문화 분야의 교류조차 제약받았다는 점을 고려하면 물자와 자금의 이동이 본격적으로 수반되는 남북의 교류 · 협력과 경제협력이 제재의 영향에서 벗어나기 쉽지 않음을 보여준다.

17) 신영전, "[한반도 평화 프로세스와 대북제재 연속기고 ②] 대북 보건의료 지원 적극적으로 나서야," 「오마이뉴스」, 2019년 4월 12일.

18) 김녹영, "유엔 대북제재와 남북경협의 양립성 검토: 대북제재 내용을 중심으로," 『통일과 법률』, Vol.0 No.47 (2021), p. 85.

19) 황수영, "[한반도 평화 프로세스와 대북제재 연속기고④] '제재 때문에'에 가로막힌 남북 교류협력," 「오마이뉴스」, 2019년 4월 22일.

3) 유엔과 미국의 대북 제재 체계

2006년 북한의 1차 핵실험 이전까지 대북 제재는 미국에 의한 양자관계에 치중돼 있었다. 국제사회는 북한에 대한 탄도미사일 관련 프로그램 중단과 핵확산금지조약(NPT) 탈퇴 선언의 재고 등을 권고하는 데 그쳤다. 하지만 2006년 10월 북한의 1차 핵실험 이후 미국이 국제사회에 대북 제재의 적극적인 동참을 강제하면서 대북 제재는 다자제재로 양상이 바뀌었다. 즉 2006년의 유엔 안보리 결의안 제1718호를 계기로 국제사회의 북한 제재가 본격화되기 시작했다.[20]

하지만 북한은 핵실험 및 미사일 발사를 지속했고 이에 대응해 국제사회는 2017년 유엔 제재 결의안 제2397호까지 총 10개의 결의안을 채택했다. 특히 2017년 12월에 채택한 결의안 제2397호는 산업 장비, 수송용 차량, 강철 등 각종 금속류 물자의 대북 반입을 금지하는 내용을 포함했다. 이는 인도적 지원에 필수적인 의료기구 및 의료장비 등 금속으로 된 각종 물자의 북송을 힘들게 할 수 있다는 의미이기도 했다. 물론 결의안 제25항에는 이러한 제재가 인도적 상황에 부정적 영향을 끼치거나 국제기구와 민간단체의 구호 활동을 제한할 의도가 아님을 명시하며 사안별 면제를 허용하고 있다. 하지만 실제로는 이러한 면제 절차가 상당한 시간이 소요돼 민간단체의 사업을 어렵게 했다.[21]

대북 제재의 성격은 2016년부터 변화하기 시작했는데, 유엔 안보리는 2016년 3월의 결의안 제2270호를 채택하기 전까지 핵과 미사일 관련 물자통제에 초점을 맞추었다. 하지만 결의안 제2270호를 계기로 기존의 직접 제재(핵 및 미사일 관련 부품 금수, 선박 수색 등)를 넘어 북한경제 및 사회 전반을 겨냥한 간접 제재를 결합하는 방식으로 전환됐다. 직접 제재만으로는 효과가 없다는 판단에 따른 결과였다.[22]

요컨대 2006년부터 결정된 대북 제재 결의안은 핵과 미사일 개발에 한정한 표적 제재에서 북한 사회 전반에 영향을 미치는 포괄적 제재로 확대하는 역사였고 이는 남북 간 인도적 지원부터 스포츠와 문화 교류, 경제협력 등에도 광범위한 영향을 미치게 됐다. 그렇기 때문에 예전과 같은 수준의 남북 교류 · 협력을 재개하기 위해서는 2016년의 결의안 제2270호 이후 강화된 제재의 단계적 또는 일괄적 완화가 필요하다. 하지만 유엔 제재가 완화된다고 하더라도 남북 교류 · 협력의 제약이 모두 해소되는 것은 아니다. 미국의 독자 제재가 유엔 제재와 별도의 법적 체계에 따라 적용되고 있기 때문이다.

현재 미국은 북한에 대해 유엔 제재보다 한층 강화된 형태의 독자 제재를 시행하고 있다. 미국은 2016년 「북한 제재 및 정책 강화법」(대북제재강화법)과 2017년 「제재를 통한 미국의 적성국들에 대한 대응법」(적성국제재법)을 통해 대북 제재를 강화했다. 두 법은 미국 대통령이 반드시 제재대상자로 지정해야 하는 기속적 지정 사유와 대통령의 판단에 따른 재량적 지정 사유를 규정하고 있으며 기속적 지정 사유에는 북한의 대량살상무기(Weapon of Mass Destruction: WMD) 관련 행위뿐만 아니라 인권침해와 자금세탁 등 다양한 행위가 포함된다. 구체적으로 대량살상무기 및 핵확산 활동이나 그 운반체계의 제조에 사용될 수 있는 무기 또는 관련 자재를 고의로 북한에 수출입하거나 북한 정부 또는 그 대리인에게 판매 · 공급 · 이전한 자, 북한의 당 · 군 · 정보기관의 활동이나 정치범수용소 및 강제수용소의 운영 및 유지 등 북한 주민에 대한 인권침해와 관련된 활동에 관여한 자, 대량살상무기 개발이나 인권침해와 관련된 금융거래에 관여한 자 등이 제재 대상에 포함된다. 또한 제재의 적용 범위는 미국의 개인과 기업에 한정되지 않는다. 제3국의 기업, 금융기관, 개인도 고의로 제재대상자에게 자금과 물자, 기술을 지원하는 등의 행위가 포착될 때 제재 대상으로 지정됐다.[23]

미국은 2019년 12월 국방수권법에 포함된 「오토 웜비어 북한 핵 제재 및 집행법」(오토 웜비어법)을 통해 대북 제재대상자에게 상당한 금융 서비스를 제공한 금융기관에 대한 제재를 강화했다. 이처럼 미국의 대북 제재는 북한 자체와 북한의 개인, 기관뿐 아니라 북한과 거래하는 미국 및 제3국의 기관, 기업, 개인까지 포괄하는 구조를 갖추고 있다.[24]

미국의 대북 제재 법령을 위반하면 민사상 벌금이나 형사처벌의 대상이 될 수 있다. 실제 미국은 재무부 해외자산통제국(Office of Foreign Assets Control: OFAC)을 통해 2022년 4월 호주 국제물류기업 Toll Holdings Limited와 약 613만 달러의 벌금 지급에 합의했다. 이 금액은 당시 위반의 성격이 중대하지 않고 회사가 위반 사실을 자발적으로 공개했으며 자체적인 컴플라이언스 프로그램과 직원 교육을 시행하고 있다는 점을 고려해 감경한 액수였다.[25]

트럼프 행정부는 북한의 비핵화와 비확산 체제의 유지, 미국 본토에 대한 북한의 위협 억

20) 김녹영, "유엔 대북제재와 남북경협의 양립성 검토: 대북제재 내용을 중심으로," p. 73.

21) 정동진, "[한반도 평화 프로세스와 대북제재 연속기고 ①] 대북 인도적 지원 사업, 실상은 이렇다," 「오마이뉴스」, 2019년 4월 11일.

22) 김녹영, "유엔 대북제재와 남북경협의 양립성 검토: 대북제재 내용을 중심으로," p. 79.

23) 정민정, "미국 대북제재의 역외적용과 한국에의 시사점," 『입법과 정책』, 제13권 제2호 (2021), p. 124~125.

24) 손현진, "대북제재와 해제에 관한 법적 문제," 『통일법제 연구』, 18-19-①-06 (2018), pp. 42~43.

25) 박효민, "미국의 對 북한 경제제재 및 우리 기업의 제재 컴플라이언스 연구: 해상무역을 중심으로," 『통일과 법률』, 제52호 (2022), p. 7, pp. 12~14.

제를 목표로 제재를 비롯한 압박 수단과 협상을 병행했다. 이 과정에서 유엔 안보리 결의에 따른 다자제재와 미국의 독자 제재를 함께 활용하고 적성국제재법과 행정명령 제13810호, 오토 웜비어법 등을 통해 제3국의 대북 거래에 대한 제재를 강화했다. 그 결과 북한의 불법 금융 활동을 지원한 중국 단동은행, 금지 물품의 운송과 선박 간 환적에 관여한 중국 해운회사, 금지 물품을 거래한 중국 무역회사 등이 제재 대상으로 지정됐다. 이는 미국이 자국의 영향력을 활용해 제3국, 특히 북한과 접경을 맞대고 있는 중국을 제재 체계 안에 포함하려 했음을 보여준다.[26]

이러한 제재 기조 속에서 미국은 한국과의 대북정책 및 제재 이행을 조율하기 위해 한미 워킹그룹을 운영했다. 이는 2018년 9월 남북 정상회담에서 개성공단과 금강산 관광 재개 등이 합의되고 문재인 대통령이 안보리 상임이사국인 프랑스 대통령에게 조건부 제재 완화를 요청한 직후였다. 2018년 10월 30일 설치가 합의된 한미워킹그룹은 이산가족 화상 상봉 장비, 개성 만월대 공동발굴 장비, 평양 월드컵 예선전 참가 대표팀의 물품 반출 등 일부 남북 교류 사안을 협의했다. 반면 개성공단과 금강산 관광 재개, 철도 · 도로 연결 등 보다 큰 규모의 남북 협력사업은 실질적인 진전을 이루지 못했다. 이는 남북 간 정치적 합의가 이루어지더라도 실제 사업의 추진 과정에서는 미국의 독자 제재와 한미 간 제재 협의가 중요한 변수로 작용함을 보여준다.[27]

더욱이 미국의 독자 제재는 다수의 법률과 행정명령이 중첩적으로 적용되는 구조로 어느 하나의 제재가 완화되거나 해제되더라도 다른 근거에 따른 제재가 지속될 수 있다. 이러한 점에서 미국의 대북 제재는 대통령의 정치적 결정만으로 일괄적으로 해제하기 어려운 특성을 갖는다. 유엔 제재는 안보리에서 기존 제재를 변경하거나 해제하는 새로운 결의를 채택할 수 있는 반면, 미국의 독자 제재는 다수의 국내법과 직간접적으로 연동돼 있고 관련 법률이 대통령에게 제재의 유예, 면제, 종료 권한을 부여하더라도 의회와의 관계를 포함한 별도의 법적, 정치적 절차가 요구될 수 있다.[28]

다만 유엔 안보리 대북 제재와 같이 인도적 활동을 위한 일정한 공간은 마련돼 있다. 미국 역시 북한 주민에게 직접적인 혜택을 제공하는 일정한 비상업적 민간단체 활동을 일반허가 대상으로 규정하고 있다. 또한 허가된 민간단체 활동을 지원하기 위한 일정한 자금 이체도

26) 임상순, "북핵문제를 둘러싼 미국과 북한의 전략 연구," 『북한학연구』, 제16권 제1호 (2020), p. 10, pp. 12~14.

27) 임상순(2020), p. 16~17.

28) 임수호, "미국 대북제재의 체계와 해제요건," 『INSS 연구보고서』, 18-02 (2018), p. 6.

허용한다. 문제는 법규상 허용이 실제 금융거래의 성사를 보장하지 않는다는 점이다. 유엔 대북 제재 전문가패널은 보고서를 통해 북한에서 활동하는 유엔기구와 민간단체가 직면한 주요 문제로 제재 면제의 지연과 금융 통로의 위축을 지적했다. 면제 승인의 소요 기간은 단축됐지만 안정적인 금융 통로의 확보는 여전히 과제로 남아 있고 금융기관은 북한과 관련된 거래를 위험성이 높은 거래로 판단해 포괄적으로 회피하는 관행도 지속되고 있다. 이러한 과잉 준수(over-compliance) 또는 위험회피(de-risking)는 계좌 폐쇄에 그치지 않고 송금 지연, 추가적인 정보 요구, 신규 거래 거부 등 광범위한 금융접근의 제약으로 나타나고 있다.[29]

3. 결론: 남북 교류·협력 재개를 위한 한미 협력 과제

현 정부는 강동군병원에 100억 원 규모의 의료장비 166종을 지원하는 데 그치지 않고 북한이 호응할 경우 '지방발전 20×10 정책'에 따라 제9차 당대회 기간 건설할 예정인 100개 병원 전체로 지원을 확대할 의사를 나타내기도 했다. 그러나 앞서 살펴본 바와 같이 정부의 제안이 현실화할 수 있다고 판단할 수 없는 상황이다.

현재 남북 교류 · 협력의 문제는 단순히 어떠한 제재가 존재하는지, 또는 이를 어느 수준까지 완화해야 하는지에만 있지 않다. 한국의 법과 제도, 유엔 안보리 제재, 미국의 독자 제재라는 중첩된 층위의 규제 체계가 동일한 사업에 적용되는 상황에서 합법칙적으로 사업을 추진할 수 있는 구체적 실행 방안을 내오는 것이다. 이를 위해서는 정치적 환경의 변화에 기대기보다 실제 사업을 가능하게 하는 제도와 절차를 구체적으로 설계하고 장기적으로 준비할 필요가 있다.

북미 정상회담이나 남북 관계의 개선과 같은 정치적 계기가 마련되더라도 물자 반출과 금융결제, 인력 이동 등에 필요한 제도적 기반이 갖추어져 있지 않다면 정치적 합의가 실제 교류 · 협력의 재개로 이어지기 어렵다.

우선 남북 교류 · 협력을 안정적으로 추진하기 위해서는 변화된 남북 관계에 부합하는 국내의 법 및 제도의 정비가 필요하다. 그동안 민간단체의 대북사업은 남북 관계의 특수성을

29) 남북교류협력지원협회, 『UN 대북제재위원회 전문가패널 보고서(본문) 비공식 번역문』(서울: 남북교류협력지원협회, 2024), pp. 109~110.

인정하고 교류 · 협력을 허용하는 제도와 북한을 반국가단체로 규정하는 국가보안법이 공존하는 구조 속에서 추진해 왔다. 현행 「남북교류협력에 관한 법률」이 주로 접촉과 방북, 반출입 등에 관한 절차를 규율한다면, 향후에는 남북 관계의 성격과 북한의 법적 지위, 접촉과 교류 · 협력의 기본 원칙을 보다 명확히 규정하는 법적 기반을 마련할 필요가 있다. 이를 통해 정권 교체나 대북정책 기조의 변화에 따라 남북 교류 · 협력의 허용 범위와 추진 방식이 크게 달라지는 문제를 완화해야 지속성을 담보할 수 있다.

두 번째로 유엔 안보리 제재와 미국의 독자 제재라는 중첩된 규제 체계에 어떻게 대응할 것인지에 대한 면밀한 검토가 필요하다. 유엔 안보리 대북 제재는 인도적 지원 자체를 전면적으로 금지하는 체제가 아니며 안보리 결의 제2397호 제25항은 제재가 북한 주민에게 부정적인 인도적 결과를 초래하거나 인도적 활동을 제한하려는 것이 아님을 재확인하면서 사안별 면제를 허용하고 있다. 그러나 한국 정부의 승인을 받고 유엔의 제재 면제를 확보하더라도 그것만으로 실제 사업의 실행이 보장되는 것이 아니라는 것은 명확하다. 미국의 독자 제재와 이에 따른 금융기관 및 기업의 위험회피까지 함께 고려해야 한다. 이러한 문제는 단기간에 해결하기 어려운 만큼 장기적인 한미 협력 과제로 접근할 필요가 있으며 이를 해소하기 위해 다음과 같은 방안을 검토할 수 있다.

① 한미 대북 민간교류 제재 상설협의체 구축

기존 한미워킹그룹이 이산가족 화상 상봉 장비나 학술행사 물품 반출 등 개별 사안을 협의한 사례가 있지만 개성공단과 금강산 관광, 철도 및 도로 연결과 같은 보다 큰 규모의 남북 협력사업은 실질적인 진전으로 이어지지 못했다. 이러한 경험을 고려하면 보건의료를 비롯한 인도적 지원과 민간교류를 전담하는 상설 협의 채널을 마련해 개별 사업에 대한 제재 적용 여부와 필요한 절차를 사전에 협의할 수 있도록 할 필요가 있다. 이를 통해 사안별 협의의 예측 가능성을 높이고 처리의 소요 시간을 단축하도록 할 수 있다. 또한 이 협의체는 미국 의회와의 지속적인 소통 역시 장기적인 과제로 검토할 필요가 있다. 2020년 5월 19일 미국 민주당 에드워드 마키(매사추세츠) 상원의원은 COVID-19 대응 법안과 관련해 대북 인도적 지원 절차를 개선하기 위한 입법을 추진한 바 있다. 여기에는 비정부기구가 북한 주민에게 지원 물품을 전달하는 절차를 간소화하고 인도적 지원에 대한 제재 상 제약을 완화하기 위한 내용을 포함했다.[30] 이러한 사례는 대북 인도적 지원의 제도적 개선에 관심을 가진 미국 의회 인사들과 지속적으로 소통하고 협력할 필요성을 보여준다.

30) 정민정, "미국 대북제재의 역외적용과 한국에의 시사점," p. 122.

② 사업 단계별 공동 컴플라이언스 가이드라인과 사전검토체계 마련

물자 조달과 계약에서부터 금융결제, 운송, 반출입, 분배 모니터링에 이르기까지 사업의 각 단계에서 어떠한 유엔 안보리 결의와 미국의 독자 제재가 적용되는지를 사전에 확인할 수 있는 표준화된 체크리스트와 가이드라인을 마련할 필요가 있다. 특히 사업을 시작하기 전에 제재 적용 가능성과 필요한 면제와 허가 절차를 확인할 수 있는 사전검토체계를 구축한다면 민간단체가 부담하는 법적 불확실성을 상당 부분 줄일 수 있다. Toll Holdings 사례에서 확인할 수 있듯이 제재 위반은 사업이 종료된 이후에도 상당한 경제적, 법적 책임으로 이어질 수 있기 때문에 사후적인 제재 대응보다 사업 기획 단계에서부터 컴플라이언스를 적용하는 체계가 필요하다.

③ 인도적 사업을 위한 금융결제 안전 통로 확보

유엔의 제재 면제와 미국의 일반허가가 존재하더라도 금융기관이 북한 관련 거래에 대해 과잉 준준 또는 위험회피를 선택할 경우 실제 송금과 결제가 이루어지지 않을 수 있다. 제재상 허용과 금융기관의 실제 거래 수용 사이에 존재하는 이러한 간극은 인도적 사업의 실행 가능성을 떨어뜨리는 주요 요인이다. 따라서 인도적 대북사업에 한정된 별도의 금융 채널이나 지정 금융기관을 통한 결제 방안 등을 한미 간에 협의해 적법하게 승인된 사업의 송금과 결제가 안정적으로 이루어질 수 있는 제도적 안전장치를 마련할 필요가 있다.

④ 전문인력의 방북 및 업무장비 반출 절차 개선

2019년 취재 장비와 노트북 등의 반출이 문제가 된 사례에서 확인할 수 있듯이 전문인력의 방북에는 인적 이동뿐만 아니라 현장 활동에 필요한 각종 업무 장비의 반출 문제가 함께 수반된다. 특히 미국산 부품이나 기술이 포함된 장비의 경우 별도의 수출통제 및 제재 문제가 발생할 수 있으므로 인도적 사업과 민간교류에 통상적으로 필요한 장비의 범위와 승인 절차를 사전에 협의할 필요가 있다. 의료장비, 노트북, 통신 및 촬영장비 등 사업 수행에 필요한 물품의 기준을 명확히 하고 반복적으로 사용되는 품목에 대해서는 표준화된 절차를 마련한다면 전문인력의 방북과 현장 활동에 수반되는 불확실성을 줄일 수 있을 것이다.

이상의 과제는 실제 실천하는 것도 쉬운 문제가 아니다. 하지만 정치적 환경이 변화하더

라도 실제 사업을 추진할 수 있는 법적, 제도적 기반과 제재에 대응할 구체적인 절차가 마련되어 있지 않다면 과거와 같은 시행착오가 반복될 가능성이 높다. 특히 중첩적으로 작동하는 현재의 대북 제재 환경에서는 사업의 기획과 물자 반출에서부터 금융결제, 전문인력의 방북과 현장 활동에 이르기까지 전 과정을 안정적으로 작동시킬 수 있는 실행 체계를 마련하는 것이 중요하다.

한미 협력의 목표 역시 제재 완화 자체에만 두기보다 인도적 지원과 민간교류가 현행 제재의 틀 안에서도 예측 가능하고 지속적으로 추진될 수 있는 제도적 공간을 확보하는 데 둘 필요가 있다. 남북 관계가 개선된 이후에야 이러한 체계를 마련하기 시작한다면 교류 · 협력의 기회를 충분히 활용하기 어렵다. 지난 경험에서 확인했듯이 남북 관계에서 교류 · 협력의 정치적 여건은 짧은 기간에 조성되었다가 다시 악화할 수 있다. 국내 법과 제도를 정비하는 동시에 미국과 제재 적용의 기준과 절차를 사전에 협의하고 실제 사업에 필요한 금융, 물류, 인적 교류의 경로를 준비해 놓을 때 향후 정치적 환경의 변화가 실질적인 남북 교류 · 협력의 재개로 이어질 수 있을 것이다.

이재명 정부는 남북의 교류 · 협력 재개를 장기적 전망으로 실제 수행할 수 있도록 제도적 기틀을 다지는 시기로 상정해야 한다. 현재의 대북 제재 현실은 북한도 잘 알고 있으며 한국 정부의 제안이 레토릭이 아니라고 판단될 때 호응할 수 있을 것이다.

[참고문헌]

- 김녹영. “유엔 대북제재와 남북경협의 양립성 검토: 대북제재 내용을 중심으로.” 『통일과 법률』, Vol.0 No.47 (2021).
- 문미리. “대북제재에 관한 뉴욕타임즈 뉴스보도: 코퍼스에 기반한 텍스트 분석.” 『정치커뮤니케이션 연구』, 통권 69호 (2023).
- 박효민. “미국의 對 북한 경제제재 및 우리 기업의 제재 컴플라이언스 연구: 해상무역을 중심으로.” 『통일과 법률』, 제52호 (2022).
- 손현진. “대북제재와 해제에 관한 법적 문제.” 『통일법제 연구』, 18-19-①-06 (2018).
- 임상순. “북핵문제를 둘러싼 미국과 북한의 전략 연구.” 『북한학연구』, 제16권 제1호 (2020).
- 임수호. “미국 대북제재의 체계와 해제요건.” 『INSS 연구보고서』, 18-02 (2018).
- 정민정. “미국 대북제재의 역외적용과 한국에의 시사점.” 『입법과 정책』, 제13권 제2호 (2021).
- 통일부. 『2026 통일백서』. 서울: 통일부, 2026.
- 통일부. “남북간 인도적 협력 촉진을 위한 제도 개선.” 『보도자료』, 2026년 4월 28일.
- 통일부 통일정책실. 『2000 통일백서』. 서울: 통일부, 2000.
- 통일원 통일정책실. 『통일백서』. 서울: 정문사문화주식회사, 1994.
- 통일원(통일정책실). 『통일백서 1997』. 서울: 정문사문화주식회사, 1997.
- 김광길. “[한반도 평화 프로세스와 대북제재 연속기고 ③] 대북제재로 남북경협을 포기해선 안돼.” 「오마이뉴스」, 2019년 4월 13일.
- 서재정. “[한반도 평화 프로세스와 대북제재 연속기고 ⑤] 약속을 어기고 있는 것은 어느 쪽인가?” 「오마이뉴스」, 2019년 5월 2일.
- 신영전. “[한반도 평화 프로세스와 대북제재 연속기고 ②] 대북 보건의료 지원 적극적으로 나서야.” 「오마이뉴스」, 2019년 4월 12일.
- 정동진. “[한반도 평화 프로세스와 대북제재 연속기고 ①] 대북 인도적 지원 사업, 실상은

이렇다.”「오마이뉴스」, 2019년 4월 11일.

- 황수영. “[한반도 평화 프로세스와 대북제재 연속기고④] ‘제재 때문에’에 가로막힌 남북 교류협력.”「오마이뉴스」, 2019년 4월 22일.
- 「노컷뉴스」(온라인), 2026년 9월 14일.
- 「동아일보」(온라인), 1995년 8월 30일.
- 「연합뉴스」(온라인), 1995년 8월 29일.
- 「연합뉴스」(온라인), 2014년 3월 28일.
- 「연합뉴스」(온라인), 2017년 12월 23일.
- 「로동신문」, 1968년 2월 12일.
- 「로동신문」, 2018년 1월 1일.
- 「로동신문」, 2023년 12월 31일.
- 「로동신문」, 2024년 1월 16일.

- Bell, Christine. 2009. "Transitional Justice, Interdisciplinarity and the State of the 'Field' or 'Non-Field'." International Journal of Transitional Justice, 3(1): 5-27.
- Bernath, Tania. 2018. "Off the Agenda as Uganda Moves towards Development: Uganda's Transitional Justice Process." In Arthur, Paige., and Christalla Yakinthou (eds.) Transitional Justice, International Assistance, and Civil Society: Missed Connections. Cambridge: Cambridge University Press, 114-143.
- Daly, Erin. 2008. "Truth Skepticism: An Inquiry into the Value of Truth in Times of Transition." International Journal of Transitional Justice, 2(1): 23-41.
- Duthie, Roger. 2012. "Incorporating Transitional Justice into the Response to Displacement." In Roger Duthie (ed.) Transitional Justice and Displacement. New York: Social Science Research Council.
- Galtung, Johan. 1969. "Violence, Peace and Peace Research." Journal of Peace Research, 6(3): 167-191.
- Gready, Paul, and Simon Robins. 2014. "From Transitional to Transformative Justice: A New Agenda for Practice." International Journal of Transitional Justice, 8(3): 339-361.

- Hayner, Priscilla B. 2001. Unspeakable Truths: Transitional Justice and the Challenges of Truth Commissions. New York: Routledge.
- Huntington, Samuel P. 1991. The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century. Norman: University of Oklahoma Press.
- Kent, Lia. 2021. "Transitional Justice and Peacebuilding." In Simić, Olivera (ed.) An Introduction to Transitional Justice. New York: Routledge, 219-240.
- Kim, Hun Joon. 2014. Cornell University Press. Ithaca: London.
- Klinsky, Sonja., and Jasmina Brankovic. 2018. The Global Climate Change and Transitional Justice. New York: Routledge.
- Lederach, John Paul. 1997. Building Peace: Sustainable Reconciliation in Divided Societies. Washington, DC: United States Institute of Peace Press.
- Lundy, Patricia, and Mark McGovern. 2008. "Whose Justice? Rethinking Transitional Justice from the Bottom Up." Journal of Law and Society, 35(2): 265-292.
- Marks, Stephan. 2007. Warum folgten sie Hitler? Die Psychologie des Nationalsozialismus. Düsseldorf: Patmos Verlag.
- Murphy, Colleen. 2017. The Conceptual Foundations of Transitional Justice. Cambridge: Cambridge University Press.
- Newman, Michael. 2019. Transitional Justice. Cambridge: Polity.
- Ní Aoláin, Fionnuala. 2012. "Gendered Under-Enforcement in the Transitional Justice Context." In Busckely-Zistel and Ruth Stanley (eds.) Gender in Transitional Justice. New York: Palgrave Macmillan.
- Reiter, Andrew. 2021. "The Development of Transitional Justice." In Simić, Olivera (ed.) An Introduction to Transitional Justice. New York: Routledge, 29-48.
- Roht-Arriaza, Naomi. 2006. "The New Landscape of Transitional Justice." In Naomi Roht-Arriaza and Javier Mariezcurrena (eds.) Transitional Justice in the Twenty-First Century: Beyond Truth versus Justice. Cambridge: Cambridge University Press, 1-16.
- Rogers, Paul, and Oliver Ramsbotham. 1999. "Then and Now: Peace Research Past and Future." Political Studies, 47(4): 740-754.
- Sharp, Dustin N. 2015. "Emancipating Transitional Justice from the Bonds of the Paradigmatic Transition." International Journal of Transitional Justice, 9(1): 150-169.

- Teitel, Ruti G. 2000. Transitional Justice. New York: Oxford University Press.
- Teitel, Ruti G. 2003. "Transitional Justice Genealogy." Harvard Human Rights Journal, 16: 69-94.
- United Nations. 2010. Guidance Note of the Secretary-General. "United Nations Approach to Transitional Justice."
- United Nations General Assembly. 2005. 2005 World Summit Outcome. A/RES/60/1.
- Vinjamuri, Leslie. 2012. "Review of Kathryn Sikkink's The Justice Cascade: How Human Rights Prosecutions are Changing World Politics." Journal of Human Rights, 11: 283-88.
- Wilson, Richard A. 2001. The Politics of Truth and Reconciliation in South Africa: Legitimizing the Post-Apartheid State. Cambridge: Cambridge University Press.