

ISSN 2384-3624

# JNKS

## Journal of North Korea Studies

Vol. 9, No. 1  
2023



고려대학교 공공정책연구소  
Public Policy Research Institute, Korea University

Journal of North Korea Studies



2023

Vol. 9

No. 1



고려대학교 공공정책연구소  
Public Policy Research Institute, Korea University

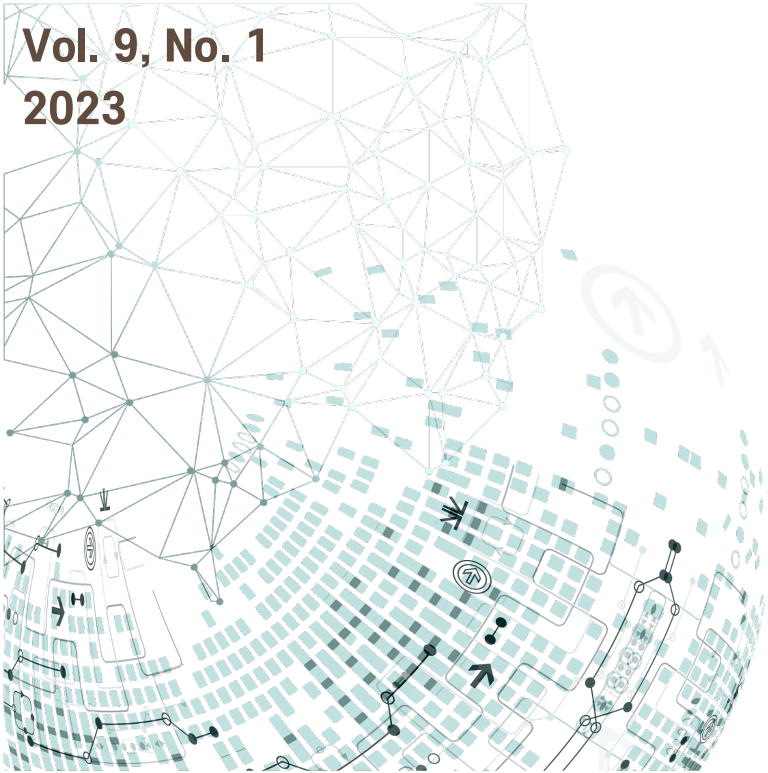
# JNKS

---

## Journal of North Korea Studies

---

Vol. 9, No. 1  
2023



고려대학교 공공정책연구소  
Public Policy Research Institute, Korea University

ISSN 2384-3624



9 772384 362005

# 편집/위원/회

## 편집위원장

홍석훈 (창원대학교)

## 편집위원

Balazs Szalontai (고려대학교) 임예준 (고려대학교)  
이기완 (창원대학교) 나용우 (통일연구원)  
여현철 (국민대학교) 박성용 (전북대학교)  
최용섭 (선문대학교) 황수환 (통일연구원)  
김에스라 (민주평화통일자문회의 사무처)

## 편집간사

정원희 (고려대학교) 배상경 (고려대학교)

## Journal of North Korea Studies

Vol. 9, No. 1

인쇄·발행일 2023년 6월 30일  
발행처 고려대학교 공공정책연구소  
발행인 임재천  
편집인 고려대학교 공공정책연구소 편집위원회  
세종특별자치시 세종로 2511 고려대학교 세종캠퍼스 공공정책대학 323호  
전화 : (044)860-1927, E-mail : j.nks\_korea@daum.net  
홈페이지 : ppri.korea.ac.kr  
인쇄처 제일문화사

ISSN 2384-3624

# Contents

✔ **글로벌 보건안보 위기상황시 국제사회의 대북협력  
: 지원 동향 분석**

Cooperation between the International Community and North Korea under the Crisis of Global Health Security: An Analysis of a Trend of Support

권재범, 황수환 / 7

✔ **조선로동당 8기 정치국 인선 변화 연구  
: 김정은과 그 지배연합의 관계를 중심으로**

Dissection of Composition and Changes in KWP 8th Politburo: Focusing on the Relations between Kim Jong Un and His Ruling Coalition

이준희 / 37

✔ **공세적 수정주의적 행태가 핵확산 과정에 끼치는 영향**

The Impact of Offensive Revisionist Behavior on Nuclear Proliferation

김민정 / 69

✔ **북한주민 식량권(Right to Food)에 대한 북한과 국제사회의 책임**

The Right to Food in North Korea: Assessing the Responsibilities of the International Community and North Korean Authorities

박성열, 이 철, 권진아, 정원희 / 93

✔ **사회적 자본으로서 종교계의 통일운동  
: 기독교와 불교의 통일 네트워크를 중심으로**

A Study on the Unification Movement and Unification Network of the Religious Community as Social Capital

문인철, 여현철 / 139

## JNKS

Journal of North Korea Studies

Vol. 9, No. 1 (2023)

# Contents

- ✔ 통일미래 준비를 위한 남북 재해재난 협력 방안 연구  
A Study on the Inter-Korean Disaster Cooperation Plans to  
Prepare for the Future of Korean Unification

박형준, 박은주/ 163



## JNKS

Journal of North Korea Studies

Vol. 9, No. 1 (2023)

## 글로벌 보건안보 위기상황시 국제사회의 대북협력\*

## 지원 동향 분석

권재범

제1저자 | 전북대학교 정치외교학과 조교수  
jkwon22@jbnu.ac.kr

황수환

교신저자 | 통일연구원 부연구위원  
hsh@kinu.or.kr

## 초록

본 논문은 2000년대 이후 발생한 초국경 전염병에 대한 북한의 대응과 국제사회와의 협력사례를 분석하여 함의점을 찾는 데 목적이 있다. 초국경 전염병과 관련된 국제사회의 대북지원과 협력은 비교적 제한적으로 이루어진 점이 특징이다. 초국경 전염병들로 인한 전 세계적 위기상황 속에서 북한은 전면적 혹은 부분적 봉쇄정책이나 출입국 검역 강화, 감염 의심자 격리 정책 등을 통해 북한 내 전염병 유입 차단에 주력하는 모습을 보여 왔다. 초국경 전염병의 경우 일반적인 보건의료 분야와 같이 체계적이고 포괄적인 대북지원과 협력사례는 찾아보기 힘들다. 초국경 전염병에 대한 대북지원과 협력이 제한적으로 이뤄진 특징으로 첫째, 초국경 전염병에 대한 지역적 발생과 확산의 차이가 존재하기에 대북지원과 협력이 양상에서 차이가 존재한다. 둘째, 북한의 자체적 대응노력과 필요정도에 따라 국제사회의 대북지원과 협력에서 차이가 발생한다. 셋째, 북한과 유사한 경제수준을 나타낸 국가들과 비교할 때 초국경 전염병뿐만 아니라 보건의료분야 관련하여 국제사회의 대북지원은 제한적인 범위에서 이뤄졌다. 초국경 전염병의 협력 필요성에 대해 북한도 충분히 공감하고 있기에 향후 보건의료 분야의 협력사업들을 재개할 가능성이 존재한다.

\* 본 논문은 "황수환·권재범(2022), <북한의 코로나19 대응과 국제사회의 대북협력>. 서울: 통일연구원" Chapter II의 내용을 수정·보완한 것임을 밝힘. 이 논문은 2022년도 전북대학교 신임 교수 연구비 지원에 의하여 연구되었음.

주제어 전염병, 보건안보, 국제사회, 대북협력, 지원

원고투고일 2023년 5월 26일 | 원고심사일 2023년 6월 16일 | 게재확정일 2023년 6월 25일

## I. 서론

보건안보란 인간 개개인의 건강과 생명을 위협하는 모든 종류의 질병으로부터의 자유를 의미한다(UNDP 1994, 27). 보건안보를 위협하는 요소들은 다양하지만 주로 선진국에서는 고혈압이나 당뇨 등과 같은 순환계 질환, 암 등을 들 수 있고, 저개발국가 및 개발도상국에서는 수인성 감염병, 에이즈(AIDS), 결핵, 각종 바이러스 등에 의한 질병 등을 들 수 있다(UNDP 1994, 27-28). 이러한 문제들에 대해 적절한 대응능력을 갖추지 못하는 국가들은 다양한 위협요소들로 인해 보건안보 위기상황을 겪게 되고, 국민들은 제대로 된 처치 없이 고통을 받게 된다. 그리고 최근 글로벌 보건안보 위기상황을 불러일으키는 한 가지 요인이 주목을 받고 있는 바, 바로 초국경 전염병 및 바이러스라고 할 수 있다. 국경을 넘나들며 광범위한 지역으로 확산되는 초국경 전염병 및 바이러스는 이제 개별 국가의 역량만으로는 대응하기 어려워졌고, 발병 시 수많은 사람들의 목숨을 위협하며 글로벌 보건안보 위기상황을 불러일으키고 있다.<sup>1)</sup> 특히 2000년대 이후 발생하여 전 세계적으로 위협을 초래한 초국경 전염병은 사스, 신종플루, 에볼라, 메르스, 코로나19가 대표적이다. 신종플루와 코로나19의 경우 전 세계 100여 개국 이상으로 확산되면서 만 명 이상의 사망자를 발생시키기도 했다.

〈표 1〉 2000년대 이후 초국경 전염병 현황

병명	사스	신종플루	에볼라	메르스	코로나19 (2020 기준)
확산국 수	32개국	129개국	4개국	24개국	216개 이상의 국가지역
유행시기	2002~2003년	2009년	2014~2015년	2012~2015년	2019년~

1) 오늘날 글로벌 보건안보 위기상황의 가장 중요한 원인으로 초국경 전염병 및 바이러스의 확산을 들 수 있다. 따라서 본 연구에서는 초국경 전염병의 확산을 글로벌 보건안보 위기상황이라는 의미로 인식하고 논의를 전개하고자 한다.

병명 항목	사스	신종플루	에볼라	메르스	코로나19 (23.4.29. 기준)
감염자 수(명)	8,273	25,584,595	8,396	1,154	765,222,932
사망자 수(명)	775	14,378	4,032	471	6,921,614
치사율(%)	9.3	0.056	48	40.8	0.9

\*출처: 세계보건기구(WHO) 보고서(2015/2020), 2022/10/04; WHO, 2023/05/04.

특히 코로나19의 경우 기존 전염병과 비교할 수 없을 정도로 심각한 피해를 끼치고 있다. 세계보건기구(WHO)가 2019년 12월 코로나19가 발병한 것으로 보고한 이후 급속히 전 세계로 확산되면서 인류사회는 팬데믹의 공포에 빠지기 시작했다. 코로나19는 2022년 이후 어느 정도 인정적인 국면이 나타나면서 현재 국제사회는 점차 앤데믹으로 전환하는 움직임이 나타나며 대부분 비상상황에서 벗어났다. 코로나19가 완벽하게 종식된 것은 아니지만 세계 각국별로 비상방역체계에서 일상방역체제로 전환하면서 점차 일상의 모습을 되찾고 있는 상황이다. 글로벌 차원에서 WHO 등 국제기구와 보건단체를 중심으로 코로나19를 대응하기 위한 초국적 협력체계를 유지하면서 공동대응한 결과로 빠르게 일상의 모습을 되찾게 되었다. 이를 계기로 국제사회를 중심으로 코로나19의 대응을 위한 노력과 활동으로 인해 글로벌 보건안보의 중요성이 부각되는 계기가 되었다.

북한은 2023년 현재(2023.4.30. 기준)까지 코로나19와 관련하여 남북은 물론 국제사회와 협력을 하지 않고 강력한 봉쇄와 통제를 유지하고 있다. 코로나19가 전 세계로 확산한 상황에서 북한은 확진자가 발생하지 않았다고 주장했으나, 결국 코로나19가 전 세계로 확산된지 약 2년이 경과한 2022년 5월 확진자가 발생했다고 처음으로 발표하기도 했다. 하지만 북한은 코로나19 확진자가 발생했다고 발표하지 3개월만인 2022년 8월 코로나19로부터 종식되었다고 선언하며 국제사회의 협력없이 자력으로 초국경 전염병을 극복했다고 발표하기도 했다. 이후 간헐적으로 북중 간 철도가 재개되는 모습이 나타났지만 여전히 북한의 국경은 대부분 폐쇄된 상황이다. 무역수지 역시 코로나19 이전의 상황에 미치지 못하고 있어 회복이 이뤄지지 않고 있다.

북한은 코로나19 이전에는 국제사회와 협력적인 모습을 보이며 초국경 질병에 대해 대처하기도 했다. 물론 초국경 전염병과 같은 특정한 상황에서만 보건의료분야의 대북지원과 협력이 이뤄지는 것이 아니다. 일반보건의료 분야와 관련해 국제

사회의 대북지원과 협력사업은 국가 및 국제기구를 물론 민간단체 등 다양한 행위자를 중심으로 진행되고 있다. 특히 북한 내 모자보건, 영유아 보건 문제, 백신 보급 문제 등을 중심으로 북한의 보건안보 확립과 북한주민들의 건강향상을 위해 WHO를 중심으로 한 국제기구 및 여러 개별 국가들의 도움은 지속되고 있다. 하지만 초국경 전염병의 경우 일국 차원의 대처로는 한계가 존재하기에 국제기구를 중심으로 국제사회가 함께 대응하는 것이 효율적이라 볼 수 있다. 특히 한국과 북한의 접경지역은 초국경 전염병에 대해 더욱 공동대처할 필요성이 나타날 수 있다.

그렇다면 코로나19와 그 이전의 초국경 전염병들 간 어떠한 차이점이 존재하는지 살펴보고 북한과 국제사회 간 각각의 대처상황을 파악할 필요가 있다. 초국경 전염병에 대한 국제사회의 대북협력과 북한의 대응에 대한 비교를 통해 함의점을 찾는 작업이 요구된다. 이에 본 논문은 2000년대 이후 발생한 초국경 전염병에 대한 북한의 대응과 협력사례를 비교분석하여 함의점을 찾는 데 목적이 있다. II장에서는 국제사회의 지원 동기 및 결정요인에 대한 이론을 소개하고, III장에서는 초국경 전염병에 대한 대북지원과 협력사례를 살펴본다. 2000년대 이후 발생한 초국경 전염병으로는 코로나19뿐만 아니라 사스, 신종인플루엔자, 메르스 등이 존재하며 이들 전염병에 대해 북한과 국제사회 및 한국과의 보건협력 사례를 비교 검토하도록 한다. IV장에서는 북한과 국제사회의 전염병에 대한 위기 인식과 협력의 특징 등에 대해 살펴보도록 하겠다.

## II. 국제사회의 지원 동기 및 결정요인

인류의 역사는 국가들 간의 전쟁(interstate war)으로 점철되어 왔으며, 그 과정에서 많은 희생자가 발생해왔다. 전쟁 과정에서 수많은 인명피해가 발생했고, 전쟁의 결과 정부의 붕괴, 각종 경제·사회 시스템의 파괴 등으로 말미암아 많은 사람들이 고통을 받거나 목숨을 잃었다. 탈냉전 시기를 거치면서 소위 내전(civil war)으로 불리는 국가 내의 전쟁(intra-state war)이 국제사회의 이목을 끌게 되었고, 그로 인한 다양한 피해들 역시 수면 위로 떠오르게 된다. 90년대 이후 아프리카, 발칸반도, 동남아시아 등을 중심으로 국가 내의 다양한 정치·민족·종교적 집단들 간의 분쟁이 발생했고, 한편에서는 대규모 학살이 자행되는 한편 셀 수 없을 정도의 사람들이 인간으로서의 존엄과 생명을 지키기 위해 살던 곳을 떠나는 현상

이 발생하게 되었다. 비슷한 시기 국경을 무시하는 신종바이러스 및 질병이나 환경 오염 문제, 물부족 문제, 식량부족 문제 등이 부상하면서 일부 국가들의 경제시스템에 타격을 가하고 사람들을 위협하기에 이르렀다. 국가들 간의 전쟁과 같은 전통적 안보문제에서 뿐만 아니라 비전통적 영역에서의 위협요인들이 부상하게 되면서 국가의 안전은 물론 개개인의 존엄과 생명을 위협하는 결과가 나타나게 되었다.

이러한 상황 속에서 국제사회를 구성하는 다양한 행위자들, 즉 개별 국가에서부터 국제기구, 국제비정부단체에 이르기까지 여러 행위자들은 국제사회가 직면한 여러 가지 문제들을 해결하기 위한 행동에 나서게 되었다. 그 결과 국제기구나 선진국 들을 중심으로 저개발국가, 개발도상국가 등과 같이 각종 위협에 취약한 국가들에 대한 다양한 종류의 지원이 이루어지게 되었다. 일견 이러한 모습들은 국제사회가 공통적으로 직면해 있는 문제들을 함께 해결해야 하며 누군가는 이러한 문제 해결에 앞장서고 책임있는 자세를 취해야 한다는 인식에 기반을 두고 있다고 해석할 수 있다. 반면 현실주의 학자들이 주장하듯 무정부상태(anarchy)로 특징되는 국제사회에서 국가들의 행위는 이타심(altruism)만으로는 쉽게 설명할 수 없는 부분도 존재한다. 국가들이나 국제기구 등과 같이 국제사회의 주요 구성원들이 다른 국가 등에 원조를 배분하고 각종 지원을 제공하는 이유는 무엇인가<sup>2)</sup> 이러한 질문에 대해 지금까지 다양한 학자들이 연구를 통해 해답을 제시하고 있는 데, 특히 국제사회의 주요 행위자로 꼽히는 국가의 대외원조 동기에 대해서는 크게 두 가지 주장이 제시되고 있다.<sup>3)</sup>

첫 번째는 현실주의 논의에 바탕을 둔 것으로 원조국(donor)의 이해관계가 피원조국(recipient)에 대한 원조배분 및 지원 제공의 강력한 동기로 작용한다는 주장이다. 지원국은 정치, 경제, 전략적인 고려를 바탕으로 원조를 배분하는 바, 피지원국이 지원국에 있어 정치, 전략적으로 중요한 국가이거나 경제적으로 이득을 가져다 줄 수 있는 국가라고 판단될수록 더 많은 원조가 제공될 수 있다는 의미이다. 먼저 경제적 측면에서 보았을 때, 지원국의 경제적 이익이나 번영을 목적으로 중요한 무역 파트너에 대한 지원이 추진되는 경향이 있다(Maizels & Nissanke 1984, 879-900). 실제로 원조국과 피원조국 간에 무역규모가 클수록 후자에 대한 경제적 원조 규모 역시 더 크게 나타났음을 주장하거나 경제협력개발기구(OECD)

2) 여기서 '지원,' '원조'란 ODA 등과 같은 경제적 지원에서부터 질병, 환경, 재난재해, 식량부족 등을 포함해 인간안보를 위협하는 각종 위협에 대응하기 위해 추진되는 인도주의적 지원을 모두 포괄한다.

3) 다양한 종류에서 대외원조의 이유와 동기를 분석해온 대부분 연구의 대상은 '국가'이다.

회원국들이 대외지원을 결정하는데 있어서도 이들과 피원조국 간의 무역관계가 중요한 요소임을 밝히는 연구가 존재한다(Neumayer 2003, 101-122; Younas 2008, 661-674; Dowling & Hiemenz 1985, 535-541). OECD 회원국들로부터 수입량이 많은 국가들일수록, 특히 자본재를 많이 수입하는 국가들일수록 더 많은 지원이 할당된다는 것을 밝힘으로써 원조의 중요한 동기로 원조국의 경제적 고려 사항을 지목하고 있다(Younas 2008, 661).

한편, 원조국의 정치적, 전략적 계산 역시 피원조국에 대한 원조배분을 결정짓는 중요한 동기로 작용하기도 한다. 국제사회에서의 영향력을 확대하거나 피원조국과의 외교관계를 강화 혹은 회복하기 위한 목적이 원조의 주요 동력으로 작용한다는 주장으로 대외원조를 도구적 수단으로 인식한다. 특히 여러 연구들에 따르면 원조국은 국제사회에서 자신의 정책을 지지받기 위해 다른 국가들에 대한 원조를 제공한다(Kuziemko & Werker 2006, 905-930; Wang 1999, 199-210). 지원국의 경우 일부 민감한 대외정책을 추진하거나 민감한 사안을 둘러싸고 타국과 갈등을 빚는 경우 UN과 같은 국제기구에서 다른 회원국들의 지지를 얻어야 하는 바, 피지원국들에 대한 원조 제공 이면에는 국제기구 총회 등에서 이들의 표를 획득하기 위한 동기가 자리잡고 있다는 것이다. 특히 지금까지 미국의 원조배분 결정과정에는 UN에서의 미국지지 여부가 중요한 요소라는 점이 지적되고 있다. 무엇보다도 미국의 이익과 밀접히 연관이 있거나 미국에게 민감한 이슈와 관련한 UN 결의안과 관련해 미국은 다른 국가들의 지지를 이끌어내고 표를 얻기 위해 이들에 대한 대외원조를 도구적으로 활용해오고 있다는 점이 경험적으로 밝혀지기도 했다(Wang 1999, 199). 또다른 일부 연구들은 원조국이 피원조국으로부터 정책의 지지를 이끌어내기 위한 목적 이외에도 피원조국 대중들의 호의를 얻거나 원조국의 이미지 제고를 위해서, 즉 소프트파워를 강화시키기 위한 목적에서도 원조정책을 추진한다는 점을 시사한다(Blair, Marty and Roessler 2022, 1355-1376; Goldsmith, Horiuchi and Wood 2014, 87-114). 그리고 이외에도 과거 피식민지 관계에 있었거나 현재 정치적 동맹관계 형성 여부 역시도 원조배분을 결정짓는 중요한 요소임을 밝히고 있다(Alesina & Dollar 2000, 33-63).<sup>4)</sup>

그리고 이러한 맥락에서 강대국일수록 무역 혜택 등과 같은 경제적 동기나 안보 협력 등을 위한 현실주의적 관점에서 대외원조를 추진할 가능성이 높다는 분석이

4) 다만 해당 연구는 원조국의 정치적, 전략적 이해관계뿐만 아니라 피지원국의 경제적 필요성 등도 원조배분의 중요한 결정요소를 주장한다.

존재한다(Dietrich & Murdie 2017, 95-120; Sandlin 2016, 439-462). 강대국의 경우 국제사회에서 보다 민감한 이슈를 둘러싸고 타국과 갈등을 겪을 가능성이 높거나 타국과의 경쟁에서 승리하기 위해 경제적, 정치적 힘을 축적시켜야 하기 때문에 대외원조라는 외교적 도구를 활용할 유인이 더 크다는 것이다. 탈냉전을 전후해 국제사회의 대표적인 강대국인 미국의 대외원조가 이를 증명하는데, 1980년대 중반 이후 레이건(Reagan) 행정부 시기 미국의 대외원조 감소는 피원조국의 대외정책과 이들에 대한 미국의 원조배분을 직접 연결시키는 연계정책(linkage policy)의 결과라는 주장이 있다(Kegley & Hook 1991, 295-312). 중국은 오래전부터 대외원조를 중요한 대외정책적 도구로 인식해왔는데, 특히 오늘날 국제무대에서 지원국, 채권국으로써 중국의 주요 목표 중 하나로 해외 대중으로부터의 중국에 대한 지지를 확보하고 국제적 영향력을 강화하는 것이 꼽힌다(Hanauer & Morris, 2023/01/14). 아프리카 지역에 대한 중국 및 일본의 원조 경쟁 바탕에는 이 지역에 대한 정치적 영향력 확대와 UN 상임이 개혁 등의 이슈에 대한 아프리카 회원국들의 지지를 이끌어내기 위한 목적이 자리잡고 있기도 하다(권재범 2019, 105-108). 다만 대외원조의 도구적 활용은 강대국에게만 나타나는 현상은 아니다. 터키와 같은 중견국(middle power) 역시 대외원조 추진에 있어 정치, 경제적 요소들을 중요하게 고려하기도 한다. 일례로 2000년대 이후 중동 지역에 대한 터키의 인도주의적 지원에는 정치적 동기(지역내 영향력 확대, 지역 지도국으로서의 위상 확립, 과거 오스만 제국의 영광 회복)와 안보적 동기(불안정한 이웃국가에 대한 지원 통한 지역안보 안정화를 도모하고 궁극적으로 터키의 국가안보 확립)가 밑바탕에 깔려 있으며, 아프리카 국가들에 대한 인도주의적 지원에는 이 지역에 대한 터키 기업 진출 확대 촉진이라는 경제적 목적이 주요 동기로 작용한 것으로 볼 수 있다(Guo 2020, 121-140).

국가들의 원조 결정요인에 대한 두 번째 설명은 원조국의 이해관계에 집중하는 첫 번째 설명과는 달리 피원조국의 필요, 수요를 강조한다. 자연재해로 인한 타격, 경제적 빈곤, 여러 원인 등으로 인한 인도주의적 위기상황 등에 직면한 국가와 그 국가 국민들에게는 문제 해결을 위해 무엇보다도 다양한 지원이 필요하다. 따라서 그 국가의 빈곤문제 해결이나 인도주의적 위기상황에 대한 대응, 경제성장, 거버넌스 증진, 제도적 발전, 그리고 민주화 촉진 등과 같이 피원조국의 필요를 바탕으로 원조국들은 원조를 배분, 제공한다는 것이다(Cingranelli & Pasquarello 1985, 539-563; Sohn, Ahn, and Hong 2011, 45-68).

이는 국가의 이타성을 강조하는 이상주의적(idealistic) 관점으로써 주로 인도주의적 측면에서 국제사회가 지원을 제공한다는 주장과 맥락을 같이 한다(Sohn, Ahn, and Hong 2011, 48). 세계화와 상호의존의 심화로 야기된 다양한 문제 해결을 위해 국가들끼리 협력하려 할 때, 이들이 사용할 수 있는 중요한 수단이 바로 대외원조이다. 빈곤해결, 공공재의 제공 등과 같은 공동의 아젠다에 대한 대응을 목적으로 국제사회는 피원조국 국민들의 정치, 경제, 사회적 삶의 질 향상에 관심을 가지고 있으며, 따라서 대외원조를 추진한다. 따라서 이러한 관점을 종합하자면 “경제적 대외원조는 원조국의 정치적, 경제적 고려만으로는 설명할 수 없으며, 지원국이 가지고 있는 인도주의적 우려 역시 대외원조에 있어 중요한 기반을 구성한다”는 주장으로 요약할 수 있다(Lumsdaine & Risse-Kappen 1993, 3).

원조배분, 대외원조의 결정과정을 분석한 기존 연구들은 그 대상이 주로 국가에 한정되어 있다. 따라서 국제사회의 또다른 중요 행위자라고 할 수 있는 국제기구, 국제비정부단체 등의 원조배분 행태를 직접적으로 다룬 연구는 많지 않은 상황이다. 하지만 국제기구 특징이나 역할 등을 고려할 때 국제기구가 개별국가에 대해 원조배분을 하고 다양한 형태의 지원을 제공하는 이유 역시 두 번째 설명이 적용된다고 볼 수 있다. 우선 국제기구는 개별국가라는 다수의 회원국이 속해 있으며 각 회원국에서 파견한 대표단을 중심으로 사무국 등과 같은 하부 기구로 구성되어 있는 존재이다. 그리고 많은 국제기구들은 창설 단계에서부터 해당 기구가 추구하는 목적과 역할, 임무 등이 자체 헌장 및 내규에 구체적으로 명시되어 있으며, 명시된 임무 등을 기반으로 국제사회에서 역할을 수행한다. 이 과정에서 국제기구는 이전비용(transaction cost) 감소, 회원국들에게 논의의 장(forum) 및 기회 제공, 비협력적 회원국들에 대한 제재 부과 등과 같은 기능을 통해 국가들 간의 협력을 촉진한다(Keohane 1984). 즉, 빈곤이나 환경, 초국경 질병 등과 같이 인간안보를 위협하는 요인들에 대응하기 위한 목적으로 설립된 국제기구는 이러한 기능을 통해 지원이 필요한 국가에 대해 회원국들이 협력적으로 원조를 제공할 수 있는 환경과 상황을 조성하고, 이러한 과정을 반복적으로 거치면서 도움이 필요한 국가, 지역에 대한 원조분배 및 제공을 주도할 수 있다.

한편, 구성주의(constructivism)는 국제기구가 국가들에 대해 원조를 제공하는 동기에 대해 또 다른 추론을 제공한다. 구성주의에 따르면 국제기구는 개별국가들의 행동준칙이라 할 수 있는 규범(norm)을 창출하고 전파하며, 회원국들에게 그 규범을 내재화시키는 역할을 한다(Finnemore & Sikkink 1998, 895-905). 그런

데 국제기구는 규범창출 및 동의 확보, 규범의 사회화를 위해 회원국 및 국제사회의 지지가 필요한 바, 이를 위해 지속적으로 존재이유를 증명해 나가야 하는데, 이를 위해서 국제기구의 역할, 목표 달성 위해 지속적으로 활동을 해야 한다. 이러한 활동을 통해 국제기구는 국제사회로부터의 존재이유 및 정당성을 확보할 수 있고, 이를 바탕으로 규범 창출자, 규범 확산자로서의 역할을 할 수 있다. 즉, 인간안보 위협요인에 대응하기 위해 설립된 국제기구는 자신의 정당성을 확보하고, 궁극적으로는 규범을 확립, 확산시키기 위한 목적에서 꾸준히 도움이 필요한 국가들에 대한 지원을 지속적으로 제공한다고 해석할 수 있다.

결국, 현실주의와 자유주의, 구성주의는 글로벌 보건안보 위기상황 발생시 국제사회의 지원, 협력의 원인으로 서로 다른 요인들을 제시하고 있다. 피원조국에 대한 원조국의 정치, 경제적 이해관계나 국제기구의 역할 등이 초국경 전염병 확산시 국제사회의 협력으로 이어지는데, 이러한 논의를 바탕으로 글로벌 보건안보 위기상황 발생시 국제사회의 대북협력 동력과 전개과정을 분석하고자 한다.

### Ⅲ. 초국경 전염병에 대한 국제사회의 대북지원 및 협력 사례

#### 1. 말라리아 사례

WHO의 ‘2022 세계 말라리아 보고서’를 보면 2021년 북한 지역 내 말라리아 발병 건수는 2,357건으로, 2012년 21,850건을 기록한 이후 지속적으로 감소하고 있는 추세를 보이고 있다(WHO, 2023/04/05). 2010년 이전에는 말라리아가 북한 지역에서 심각한 피해를 끼쳤지만, 2010년 이후부터 현재까지 말라리아로 인한 사망자가 발생하지 않은 것으로 보고되고 있다. 따라서 말라리아에 대한 대북지원과 협력은 주로 2010년 이전에 이뤄졌다.

한국은 2000년대 초반 이후부터 북한에 대한 말라리아 지원사업을 진행하기 시작했다. 2001년에는 49만 달러, 2002년 62만 달러, 2003년 70만 달러 등을 WHO를 통하여 지원한 바 있다(대한민국 정책브리핑, 2004/04/28). 2003년에 한국 통일부는 WHO를 통해 북한에 말라리아 방역치료를 위한 의약품과 장비 등을

포함, 70만달러 상당의 물품을 전달하며 지원규모를 지속적으로 늘려가고 있다(연합뉴스, 2003/04/24). 이러한 지원물품에는 30만명 분의 말라리아 치료약품, 모기장, 현미경, 소독제 등이 포함되어 있으며, 이외에도 북한 내 말라리아 방역요원 훈련 등을 위한 3만 달러 역시 WHO를 통해 별도 지원하는 계획도 추진하기도 했다(한희신문, 2004/04/28). 이듬해인 2004년에도 한국정부는 다시 한번 WHO를 통해 북한의 말라리아 퇴치사업에 대한 지원을 완료한 바 있는데, 이 때의 지원에서 질병관리본부는 방역 및 말라리아 치료약품, 현미경 등을 포함한 각종 검사 도구들, 모기장 등을 포함해 약 70만 달러 규모의 물품을 전달하기도 했다(보건복지부, 2004/04/27). 말라리아 관련 지원을 이후로도 지속되었으며, 2008년에는 북한주민 약 5만명 대상의 치료약품과 10만 장의 모기장, 방역요원 대상 교육훈련비 등을 포함해 122만 달러 규모의 방역사업 지원되었고(보건복지부, 2008/06/26), 이후 이명박 정부 시기 때에는 219억원 상당의 말라리아 관련 대북지원이 이루어진 것으로 보도되며 지원액수 역시 지속적으로 증가추세를 보이고 있는 것으로 나타났다(세정일보, 2021/10/06).

WHO도 북한 지역의 말라리아 대응을 위한 지원을 진행했다. 말라리아 퇴치와 관련해 한국정부가 치료 약품, 방역 장비 등을 중심으로 한 물품과 재정적 지원을 주로 제공하는 반면, WHO는 북한에 대한 기술적, 제도적 지원을 제공하는 것이 특징이다. WHO는 질병에 특화된 전략계획(Disease-specific strategic plan)을 수립하여 말라리아를 포함해 북한의 전염성 질병 및 반복적으로 유행하는 질병에 대한 대응 프레임워크(framework)를 제공하며 북한이 보다 체계적으로 질병에 대한 대응능력을 강화할 수 있도록 돕고 있다(WHO, 2022/07/22, 9). 뿐만 아니라 말라리아를 포함한 각종 전염성 질병에 대한 관리 및 감독 강화를 위해 '통합질병감시프로그램(Integrated Disease Surveillance Programme)'을 북한에 도입하고 평양 지역 두 구역에 시범적으로 실시하며 북한 내 말라리아 감염 및 확산 추세 등을 감시하는데 기여하고 있기도 하다(WHO, 2022/07/22, 10).

## 2. 사스 사례

'사스(SARS coronavirus, SARS-CoV1)'는 2002년 11월 중국에서 처음 발병한 것으로 보고된 이후 2003년부터 중국 전역 및 아시아, 북미, 유럽 등 약 30여 개

국가로 확산한 초국경 바이러스이다(Krishnamoorthy Swain, Verma and Gunthe 2020, 411-423). 약 8-9개월 간의 유행기간 동안 8,096명의 감염환자와 774명의 사망자가 발생하여 10% 내외의 치사율을 기록하며 2000년대 초반 국제 사회와 인류의 건강을 심각히 위협한 초국경 바이러스로 기억되고 있다(U.S. Centers for Disease Control and Prevention, 2022/08/06). 특히 최초 발병 국인 중국과 홍콩 등지에서 크게 유행한 사스는 메르스 및 코로나19 등과 함께 인간의 호흡기를 감염시키는 고병원성 바이러스로 진화하여 여전히 인류를 위협하고 있기도 하다(Krishnamoorthy Swain, Verma and Gunthe 2020, 411).

중국과 국경을 접하고 있는 북한은 사스 유입에 대해 심각한 우려를 가지면서 실제로 사스가 전 세계로 확산되는 시기에 사스의 유입 차단을 목적으로 엄격한 격리 및 봉쇄정책 등과 같은 강도 높은 조치를 취하기도 했다. 당시 북한은 최근 코로나19 유행시기와 같은 완전한 국경 폐쇄 등과 같은 수준의 봉쇄정책을 추진하지는 않았지만 평양-베이징 항공노선 차단, 신의주 세관 일시 폐관 등의 조치를 통해 사스가 퍼진 특정지역(중국) 출신의 북한 입국을 철저히 막는 노력을 진행하는 한편 모든 입국자들을 대상으로 10일 간의 감염진단, 체온 37도 이상의 의심 환자의 본국 송환, 의심스러운 입국자에 대한 정밀검사 및 치료 등과 같은 추가적인 조치가 취해졌다(통일부 공식 블로그, 2020/05/12). 특히 당시 최응준 북한 보건성 국가위생검열원장은 북한의 감염병 대응 노력이 사회주의 국가 보위를 위한 주요 투쟁임을 강조하며 사스 유입 차단에 역량을 다하는 모습을 보여주었고, 그 결과 사스의 유행 시기 동안 북한 내 사스 발병이 없음을 확인하기도 했다(통일뉴스, 2003/05/07). 인접한 중국 등지에서 사스가 폭발적으로 유행하던 시기 속에서도 북한은 비교적 성공적으로 사스에 대응해오고 있음을 밝힌 것이다. 그리고 사스 유입 차단 조치의 일환으로써 한국 정부에 금강산관광의 일시 중단(2003년 4월 25일부터 62일간 중단), 이산가족 상봉단을 대상으로 한 철저한 사스 검역을 요구한 바 있다(통일부 공식 블로그, 2020/05/12).

다만 사스에 대응하는 과정 속에서 북한은 국제사회에 사스 대응을 위한 별도의 지원요청은 하지 않은 것으로 보이며, 사스와 관련한 여러 국제기구들, 개별국가들의 대북 지원에 대한 정보가 포함된 공식 보고서는 별도로 마련되어 있지 않은 것으로 보인다. 다만, 일부 언론보도를 통해 몇몇 국제기구와 개별 정부가 북한에 대한 의료도구 지원 등을 한 사실은 확인할 수 있다. 일례로 2003년 사스 유행 당시 전 WHO 평영사무소 담당관은 한 언론과의 인터뷰를 통해 WHO 차원에서의 대

북한 지원 내용을 짧게 언급하고 있다. 그에 따르면 WHO는 평양사무소를 통해 북한 병원 등과 같은 공공장소에 격리벽을 설치하도록 도움을 주었을 뿐만 아니라 상당량의 사스 진단키구를 북한 당국에 전달했다고 한다(미국의 소리, 2020/02/21).

한편, 한국의 경우 민간차원에서의 대북지원 역시 이루어지기도 했다. 2003년 한국의 민간단체인 ‘우리민족서로돕기운동본부’는 북한 주민의 사스 예방을 위해 대북지원을 목적으로 면역강화제를 구입해 북한에 전달할 방침을 세운 것이 보도되었다(매일경제, 2003/06/01).

### 3. 신종플루 사례

‘신종플루(Influenza A virus subtype H1N1)’는 동물 인플루엔자 바이러스에서 유래된 것으로 2009년 북미에서 보고된 이래 2009년 4월부터 2010년 8월 사이 전세계적으로 확산된 초국경 전염병이다(WHO, 2022/08/05). 약 1년 5개월의 유행기간 동안 미국에서만 약 6천만 명 이상의 감염자, 27만 명의 입원환자, 12,469명의 사망자가 발생했고, 전세계적으로는 74개 국가에 감염자가 발생했다(Richardson, 2020/08/13). 신종플루는 전파력이 강력해 WHO에서 팬데믹 단계의 전염병으로 규정했고, 2009년 4월 UN 사무총장 역시 신종플루로 인한 국제적 보건 비상사태를 선언하기도 했다(WHO 2009, 4).

전 세계적으로 신종플루가 확산하는 시기 북한에도 신종플루가 전파되며 신종플루 감염자가 발생했다. 2009년 12월 북한 보건성은 신의주와 평양에서 신종플루 확진자 9명이 발생했다고 발표했다(조선중앙통신, 2009/12/09). 북한 내 신종플루로 인한 상황이 악화되자 북한은 신종전염병 및 감염병 위기와 관련해 처음으로 국제사회에 공식적인 도움을 요청했다. 자국 내 신종플루 감염환자 발생 사실을 뒤늦게나마 이례적으로 국제사회에 밝히며 의약품 지원 등을 요청했다(뉴데일리, 2009/12/09). 이에 한국은 이명박 대통령이 북한에 대한 신종플루 관련 지원을 진행하라고 지시했다(MBC, 2009/12/09; 한국경제, 2009/12/09). 이명박 대통령은 국무회의를 통해 “북한에 최근 신종플루가 발생했다는 소식이 있는 만큼 사실 관계를 확인해 도와줄 수 있는 방안을 모색하라”는 지시를 내렸고, 이에 통일부는 유관기관과의 협조를 통해 북한에 대한 지원방안을 마련했다(MBC, 2009/12/09; 한국경제, 2009/12/09). 북한은 스스로 신종플루를 대처하기에는 어렵다고 판단하여 한국 등 국제사회에 지원을 요청했고, 통일부는 타미플루를 포함해 신종플루

의약품 지원방안을 신속히 마련하여 지원책을 마련하며 북한과의 접촉을 제의하기도 했다(MBC, 2009/12/09). 이후 북한은 판문점 연락관 채널을 통해 한국의 지원 제안을 받아들일겠다는 의사를 표명했고, 이후 50만 명 분의 신종플루치료제 지원이 결정되었다(매일경제, 2009/12/10). 이후 절차에 따라 12월 18일 한국정부는 경의선 육로를 통해 타미플루 40만명분과 릴렌자 10만명분을 전달될 계획이 세워졌고, 10억원 상당의 손 세정제 역시 물량이 확보되는 대로 북한에 지원할 방침을 세워 추진했다(KBS, 2009/12/16).

신종플루와 관련해 국제비정부단체인 ‘국제적십자사(International Federation of the Red Cross, IFRC)’에서도 북한의 신종플루 대응에 기여를 하기 위한 노력을 진행한 것으로 나타났다. 2018년 북한 보건성은 자국 내 신종플루 감염자 발생사실을 WHO에 공식적으로 알렸는데, 당시 12만여 명의 의심환자가 발생했고, 그중 약 8만여명이 확진되었음이 밝혀졌다(International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies 2018/01/26, 1-3). 이러한 상황이 이어지자 국제적십자사 평양사무소는 북한 보건성 직원과 주기적으로 만나 대응방안 및 연맹차원에서의 지원 등에 대한 협의를 하였고, 별도로 UN 및 기타 비정부단체와의 공조를 추진한 바, 추후 북한에 대한 신속 진단키트 등을 제공할 가능성이 있는 것으로 보인다.

#### 4. 에볼라 사례

에볼라는 바이러스성출혈열의 일종으로 ‘에볼라바이러스(Ebola virus)’ 감염에 의한 급성 열성 출혈성 질환으로 정의된다(질병관리청, 2023/03/26). 1976년 수단 남부의 ‘옹자리(Nzara)’ 마을과 콩고민주공화국 ‘얌부쿠(Yambuku)’ 두 지역에서 최초로 발병한 이 바이러스는 인근에 흐르는 ‘에볼라 강’의 이름을 따 ‘에볼라 바이러스’로 명명되었다. 이후 서아프리카 등지를 중심으로 간헐적으로 발생해온 에볼라 바이러스는 치명률 25%와 90% 사이를 오갔으며, 평균 치명률은 50% 정도로 위험한 바이러스로 자리잡아 왔다(WHO, 2023/03/26). 이후 2014년 서아프리카의 기니, 시에라리온, 라이베리아, 나이지리아 등에서 약 2년에 걸쳐 사상 최대 규모의 에볼라 바이러스 전염병이 커지면서 국제사회는 다시 한번 치명적인 피해를 입게 되었다. 약 2년의 시간 동안 서아프리카 국가를 휩쓴 에볼라는 이전까지의 총 감염 사례보다도 4배 더 많은 감염자를 발생시켰고, 약 2만 5천명 이상의

사망자라는 인명피해 뿐만 아니라 지역 사회 및 경제에도 파괴적인 결과를 낳기도 했다(김효정·김영완 2021, 174). 당시 WHO는 ‘국제적 공중 보건 비상사태’를 선포하였고, 미국과 EU 등과의 공조 아래 에볼라의 국제적 확산을 막기 위한 총력을 기울였다. 이러한 국제사회의 노력 결과 에볼라의 확산세는 꺾이기 시작했으며, 2016년 서아프리카에서의 에볼라 위기의 종식이 선언되기도 했다. 하지만 2018년 아프리카 일부 지역에서 다시 한번 에볼라가 확산될 기미가 보이게 되었고, 1년 후인 2019년 WHO는 다시 한번 ‘국제적 공중 보건 비상사태’를 선포하기에 이른다(경향신문, 2020/10/01).

북한 역시 2014년부터 2016까지 에볼라 바이러스가 확산되던 시기 적극적인 국경 봉쇄 정책을 통해 외국인의 북한 출입을 금지하며 초국경 전염병의 유입을 차단했다. 해당 시기 국제사회의 대북지원 협력에 대한 움직임 역시 존재했던 것으로 보인다. 구체적인 지원 제안에 대한 정보는 확실히 밝혀지지는 않았지만 몇몇 국가들은 북한에 대한 지원 의사를 피력했던 것으로 보인다. 당시 에볼라 확산세가 지속되면서 중국과 일본은 서아프리카 국가들에 대해 전문인력과 의약품 지원, 고가의 진단장비들은 물론 현지 의료시설 건립을 위한 재정적 지원을 적극적으로 제공한 바 있는데, 북한이 국제사회의 대북지원을 거절했다는 언론기사를 미루어 볼 때 북한에도 의료 지원을 제공하려고 했던 것으로 추측할 수 있다(연합뉴스, 2014/11/09).

한국은 에볼라 확산 당시 개성공단을 통한 남북교류협력을 추진 중이었으며, 한국 국민들 역시 이 지역에서 근무하고 있던 상황이었다. 때문에 한국정부는 에볼라와 관련해 북한에 대해 제한적인 지원을 제공한 바 있다. 일례로 2014년 11월 한국은 북한의 요청에 따라 고가의 에볼라 바이러스 검역장비를 무상지원하여 개성공단에 설치했다(아주경제, 2014/11/11). 통일부 당국자는 언론과의 인터뷰를 통해 북한의 통행검사소가 2014년 10월 말 개성공단 관리위원회를 통해 에볼라 바이러스 검역장비 지원을 요청했으며, 이에따라 한국정부는 “입주기업 주재원의 출입경 불편 해소와 인도적 지원 차원에서 북측 통행검사소 입경동에 거치식 열감지 카메라 3대를 조만간 설치할 예정”이라고 밝힌 바 있다(아주경제, 2014/11/11).

## 5. 메르스 사례

‘중동호흡기 증후군(메르스)’은 2012년 중동지역의 사우디아라비아에서 처음 발

병 보고가 된 이후 오늘날까지 다양한 지역에서 감염을 일으키고 있다. 미국 질병 통제예방센터(Centers for Disease Control and Prevention)에 따르면 현재까지 메르스 감염이 보고된 국가는 전 세계 총 27개 국가이며, 중동지역 10개국(바레인, 이란, 요르단, 쿠웨이트, 레바논, 오만, 카타르, 사우디아라비아, UAE, 예멘), 비중동지역 17개국(알제리, 오스트리아, 중국, 이집트, 프랑스, 독일, 그리스, 이탈리아, 말레이시아, 네덜란드, 필리핀, 대한민국, 태국, 튀니지, 터키, 영국, 미국)이 감염국 리스트에 올라 있다(U.S. Centers for Disease Control and Prevention, 2022/07/04). 그리고 2015년에는 메르스가 전세계적으로 확산되기도 했는데, 한국 역시 바레인에서 귀국한 남성의 메르스 감염사례가 보고됨으로써 처음으로 메르스 감염국에 이름을 올렸으며, 이후 약 1년 동안의 기간 동안 대유행의 시기를 거치기도 했다. 한편, 북한은 2012년 최초의 메르스 감염 보고(사우디아라비아) 이후 현재까지 메르스 감염사례는 없는 것으로 알려져 있다. 특히 2015년을 전후해 메르스가 전세계적으로 확산될 무렵 북한 역시 상당한 우려와 함께 메르스 차단을 위한 엄격한 봉쇄에 들어갔으며 그 결과 전염사례가 전무한 것으로 나타났다. 이러한 상황 속에서 메르스와 관련한 국제기구의 지원 사례는 알려져 있지 않다. 당시 WHO는 북한의 메르스 대응과 관련해 여러 지원 제공을 준비했던 것으로 보이지만 북한의 공식적인 지원 요청이 없었고, 따라서 WHO 차원에서의 지원 여부는 정확히 파악되지 않는다.<sup>5)</sup> 국제적십자사 역시 주로 자연재해 관련한 대북지원 내용이 주를 이루고 있으며, 메르스와 관련된 지원사례는 별도로 소개를 하고 있지 않고 있다(International Committee of the Red Cross, 2022/07/24).

다만 북한은 2015년 메르스 대유행 시기 당시 자국 내 메르스 확산을 차단하기 위해 한국에 검열장비나 마스크 등과 같은 각종 방호도구 등의 지원을 요청한 것으로 알려졌다(시사위크, 2015/06/16). 그리고 한국정부는 에볼라 확산시기 때와 마찬가지로 이 당시에도 개성공단에 메르스 감지를 위한 열감지 카메라를 설치했고 개성공단에서 근무하는 북한 근로자들에게도 마스크를 제공하며 북한의 메르스 대응에 어느 정도의 도움을 제공하기도 했다(시사위크, 2015/06/16). 한국 이외의 다른 국가들의 메르스 관련 대북지원 사례는 파악하기 어려운 상황이다. 다만 지금까지 북한에 대한 인도주의적 지원이나 질병 및 전염병 발생시 중국이 지속적으

5) 2015년 6월 WHO의 대변인은 메르스와 관련해 북한으로부터 어떠한 지원 요청도 받지 않았다고 밝혔다(Voice of Asia, 2015/06/20).

로 지원을 했다는 사실을 감안하면 메르스 발생 시기에도 중국은 북한에 대해 의료기구 및 의약품 등을 지원했을 것으로 추측할 수 있다.

## 6. 코로나19 사례

코로나19는 2019년 12월 WHO를 통해 첫 발병이 확인된 전염병으로, 과거의 초국경 전염병과 비교했을 때 확산시간과 전파범위, 피해 규모 면에서 유례가 없는 질병으로 평가된다. 국제사회는 코로나19로 인한 초국적 위기를 대처하기 위해 백신과 치료제 등에 대한 국제적인 협력과 공조를 강조하며 대책을 마련했다. 코로나19 팬데믹 위기가 본격화된 시기부터 국제사회는 다양한 형태로 대북지원의사를 밝혀왔다. 코로나19 대응 초기에는 주로 코백스 퍼실리티(COVAX facility)를 통해 코로나19에 대응하여 새롭게 개발된 백신을 공급하며 협력을 진행하기도 했다(WHO, 2022/04/22). WHO의 백신에 대한 대북지원 제안은 역시 대부분 코백스를 통해 이루어졌다. 2021년 한해 동안 코백스는 4차례에 걸쳐 북한에 대한 백신 지원 의사를 밝혔다. 먼저 WHO와 GAVI는 코백스를 통해 2021년 3월 북한에 아스트라제네카 백신을 중심으로 190만 회분의 백신을 배정하였다(조선일보, 2021/09/01). 하지만 이때 코백스의 준비절차 미흡과 아스트라제네카 부작용에 대한 북한당국의 우려, 그리고 코백스로부터의 요구사항 등으로 인해 북한에 대한 실질적인 백신 제공은 이루어지지 않았다.<sup>6)</sup> 그로부터 6개월 후인 2021년 9월 WHO와 GAVI는 시노백 위주로 297만회 분의 백신을 북한에 다시 한번 더 배정했다(조선일보, 2021/09/01). 하지만 이때 북한 보건성은 자국에 배정된 시노백 백신을 더 심각한 피해를 받는 나라에 재배정해도 된다는 뜻을 UNICEF에 전하며 백신 수용을 거절한 바 있다(조선일보, 2021/09/01; 뉴스1, 2021/09/02). 또한 2개월 후인 2021년 11월 WHO와 GAVI 등은 코백스를 통해 세 번째로 북한에 대한 백신 배정을 추진하여 북한에 아스트라제네카 470만 회분을 할당하고 제공계

6) 코백스가 추진했던 북한에 대한 제1차 백신 배분계획이 이루어지지 않은 배경 중에는 북한에 대한 코백스의 요구사항이 포함되어 있는 것으로 추측된다. 다년간 북한에서 활동한 전직 UN 보건 전문가의 인터뷰에 따르면 코백스가 북한에 대한 백신지원을 추진하는 과정에서 공여자로서 제시할 수 있는 몇몇 사항을 기밀유지계약서(Non-disclosure agreement)에 명기했을 것이라는 추측이 제기되었다. 이에 따르면 코백스는 북한이 UNICEF 등의 모니터링이나 백신의 국내 배분 프로그램 과정에 UNICEF 직원의 파견 등을 수용할 것을 요구하는 문구가 있을 수 있다고 추측할 수 있다. 해당 인터뷰에 대해서는 (Kim & Kim 2022, 925)를 참고하길 바란다.

획을 세웠다(Asahi Shimbun, 2021/11/20). 2022년에도 코백스는 북한에 아스트라제네카 백신 128만 8,800회분을 배정하는 등 대북백신 지원 계획을 지속적으로 추진했다(연합뉴스, 2022/05/15).<sup>7)</sup>

한국정부 차원에서는 지속적으로 코로나19 관련 대북 지원의사를 제안했다. 2021년 6월 한국의 문재인 대통령은 북한에 대한 백신 제공 의사를 공개적으로 밝혔고(NK News, 2021/06/14.), 2022년 5월 북한에서 처음으로 확진자 발생을 인정한 이후에는 윤석열 대통령이 북한에 대한 코로나19 백신을 포함한 필요 의약품을 북한에 지원할 방침을 세웠다고 밝히기도 했다(연합뉴스, 2022/05/13). 중국은 북한에 대한 코로나19 지원을 공식·비공식적으로 추진해오고 있는 것으로 알려져 있다. 북한이 2021년 5월 경까지 중국에서 생산된 시노팜 백신을 몰래 수입해온 것으로 보도되면서(Radio Free Asia, 2021/06/15), 중국 정부가 코백스를 통해서 뿐만 아니라 비공식적으로도 북한에 대한 자국 생산 백신 제공 의사를 나타냈을 것으로 추정할 수 있다. 2022년 초 재개된 북한과 중국 간의 화물열차를 통해서도 의약품 및 방역 용품들이 북한으로 유입된 것으로 보도하기도 했다(연합뉴스, 2022/05/19; Radio Free Asia, 2022/05/24). 하지만 코로나19에 대한 대북지원을 위한 협력을 위해 국제사회와 한국 등이 지속적으로 대북지원 의사를 표명했으나 공식적으로 실제 성사되지 못했다.

〈표 2〉 2000년대 이후 초국경 전염병 관련 국제사회의 대북지원 및 제안 내용

질병	지원/제안 내용
말라리아 (2000-2008)	<WHO> <ul style="list-style-type: none"> <li>북한의 말라리아 대응능력 향상을 위해 기술적, 제도적 지원</li> <li>질병 특화 전략계획 수립<sup>7)</sup></li> <li>통합질병감시프로그램을 북한에 도입 및 시범실시</li> </ul> <한국> <ul style="list-style-type: none"> <li>2000년대 초반 이후 지속적인 대북 말라리아 지원사업 추진</li> <li>치료약품, 모기장, 현미경, 소독제 등 의료물품 및 말라리아 방역요원 훈련 제공</li> </ul>
사스 (2002-2003)	<WHO> <ul style="list-style-type: none"> <li>평양 사무소 통한 공공장소 격리벽 설치 지원(2003년)</li> <li>사스 진단기구 제공</li> </ul>

7) 하지만 이번에도 북한은 해당 백신의 부작용을 우려해 지원 수용을 거부했다.

질병	지원/제안 내용
	<한국> • 민간차원에서 대북지원 추진사례: 면역강화제 전달
신종플루 (2009)	<한국> • 북한정부의 지원요청에 따라 대북 신종플루 관련 지원 추진(이명박 정부) • 타미플루 포함, 약 50만명 분의 신종플루 의약품 지원 • 10억원 상당의약품 및 손세정제 지원 <IFRC> • 2018년 북한 내 신종플루 감염자 발생 후 북한 보건성과의 협의 통한 지원방안 마련
에볼라 (2014-2015)	<한국> • 에볼라 관련한 제한적 대북지원 제공 • 에볼라 바이러스 검역장비 무상지원 및 개성공단 설치 운영
메르스 (2012-2015)	<한국> • 북한의 지원 요청에 따라 북한에 검역장비 및 방호도구 등 지원
코로나19 (2019~현재)	<WHO/GAVI> • 코백스 통한 대북 백신 분배계획 수립 및 지원 추진 • 2021년부터 현재까지 총 네 차례에 걸쳐 북한에 대한 코로나19 백신 지원 계획을 추진했으나 북한의 거부로 실제 전달은 성사되지 않음 <한국> • 정부 차원에서 코로나19 관련 대북지원 의사를 공개적으로 표명 • 백신뿐만 아니라 코로나19 방역장비 및 의료도구 지원, 대응 시스템 관련 협력 등에 대한 추진의지를 표명하고 있으나 성사되지 않음

\*출처: 황수환·권재범 2022, 62-63 수정·보완

#### IV. 초국경 전염병에 대한 대북지원 및 협력 특징

초국경 전염병과 관련된 국제사회의 대북지원과 협력은 비교적 제한적으로 이루어진 점이 특징이다. 국제사회는 사스와 신종플루, 에볼라 바이러스, 메르스 등과 같이 다양한 종류의 초국경 신종전염병 및 바이러스로부터 막대한 피해를 입었고 북한도 예외는 아니었다. 하지만 이들 전염병들로 인한 전 세계적 위기상황 속에서 북한은 전면적 혹은 부분적 봉쇄정책이나 출입국 검역 강화, 감염 의심자 격리 정책 등을 통해 북한 내 전염병 유입 차단에 주력하는 모습을 보여 왔다. 북한은 신종플루와 같은 일부 경우를 제외하고는 신종전염병 및 바이러스로 인한 감염자

가 발생하지 않았다고 국제사회에 밝혔기에 제한적인 지원과 협력이 이뤄질 수밖에 없었다. WHO를 중심으로 한 국제기구나 개별국가들 역시 북한에 대해 어느 정도의 의료기기와 의약품을 전달하기는 했지만, 초국경 전염병의 경우 일반적인 보건의료 분야와 같이 체계적이고 포괄적인 대북지원과 협력사례는 찾아보기 힘들다. 초국경 전염병에 대한 대북지원과 협력이 제한적으로 이뤄진 특징을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

〈표 3〉 2000년대 이후 초국경 전염병 관련 대북지원과 협력 유무

질병	북한 지원 요청	협력 유무	북한상황
말라리아 (2000-2008)	○	○	• 휴전선 지역 등 비무장지대를 중심으로 지속적인 피해 발생
사스 (2002-2003)	×	○	• 엄격한 격리 및 봉쇄정책 포함한 강도 높은 조치 • 북한 내 특별한 감염사례 보고 없음 • 국제사회에 대한 별도의 지원요청 없음
신종플루 (2009)	○	○	• 북한 내 신종플루 감염자 발생 공식인정(2009년)했고, 이후 확산세가 이어지며 한국정부 등에 지원을 요청 • 2018년 신종플루 감염자 발생 신고
에볼라 (2014-2015)	△	△	• 에볼라 비상사태 후 적극적 국경 봉쇄정책 추진 • 북한 내 에볼라 바이러스 감염사례 보고 없음
메르스 (2012-2015)	△	△	• 메르스 확산시기 엄격한 봉쇄정책 추진 • 북한 내 메르스 감염사례 보고 없음 • 메르스 관련 국제사회에 대한 북한의 공식 지원요청은 밝혀지지 않았으나 한국에 대해서는 지원을 요청
코로나19 (2019~현재)	△	×	• 2022년 5월 12일 북한 내 첫 확진자 발생 공식 인정 • 2022년 8월 11일 이후 코로나19 종식 선언 • 국제사회와 백신 지원 등에 대한 협의는 진행

\*출처: 향수환·권재범 2022, 62-63 수정·보완

첫째, 초국경 전염병에 대한 지역적 발생과 확산의 차이가 존재하기에 대북지원과 협력에 양상에서 차이가 존재한다. 중국 등 동아시아 지역을 중심으로 확산된 사스나 전세계적인 확산세를 보여주었던 신종플루의 사례를 제외하면 에볼라 바이러스나 메르스 등의 확산세는 특정 지역에 머물러 있었고 북한은 지리적으로 심각

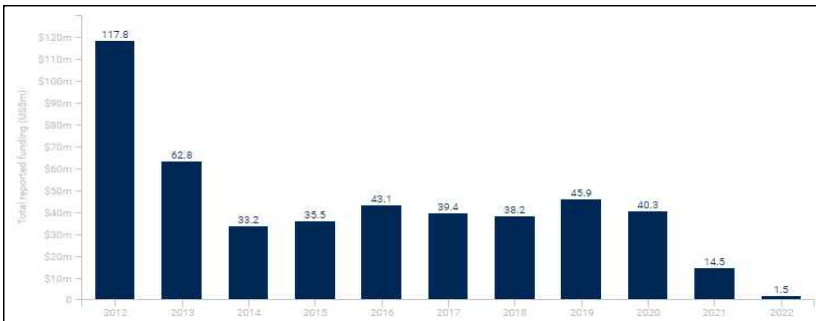
한 확산 위험지역에 포함되지는 않았다. 메르스와 에볼라의 경우 초국경 전염병이지만 중동과 아프리카라는 특정지역에 집중적으로 발생했기에 국제사회의 대북지원과 협력을 거의 이뤄지지 않고, 지리적 인접성에 의해 한국과의 제한적 협력이 이뤄졌다고 볼 수 있다. 특히 에볼라의 경우 대부분 라이베리아나 시에라리온, 나이지리아 등과 같이 서아프리카 지역 내에서도 가장 정치적, 경제적으로 불안한 나라를 중심으로 확산되었기 때문에 국제사회의 대응 역시 해당 지역을 중심으로 이루어졌다(김효정·김영완 2021, 174). 에볼라 위기상황 당시 국제적인 위기인식이 공유되기는 했지만 북한이 위치한 동아시아는 지리적으로 확산 위험이 큰 상황은 아니라고 볼 수 있다. 전염병 바이러스의 상이한 지리적 확산 범위와 정도에 따라 북한에 대한 국제사회의 지원이 제한적으로 이뤄졌다고 볼 수 있다.

둘째, 북한의 자체적 대응노력과 필요정도에 따라 국제사회의 대북지원과 협력에서 차이가 발생한다. 사스나 신종플루, 메르스 등 전염병 예방을 위한 국제사회의 대북 인도적 지원은 특정 분야, 특정 시기에 한해 제한적으로 추진되었다. 신종플루의 경우와 같이 북한 내 감염자 혹은 사망자가 발생하고 북한 당국이 스스로 통제하기 어려운 상황이 만들어질 때 북한과의 협력 채널이 열렸다. 반대로 사스나 메르스 사례와 같이 북한이 비교적 효과적으로 해당 전염병에 대응할 때 북한은 적극적으로 국제사회에 도움을 요청하지 않는 모습을 보여주었고, 국제사회와 북한 간 협력의 창 역시 제한적으로 열렸다고 평가할 수 있다. 에볼라 바이러스와 관련한 국제사회의 대북지원은 개성공단 내 원활한 운용을 위해 한국이 북한에 각종 의료장비를 지원한 사례가 존재한다. 하지만 이는 아주 제한적인 형태이며 개성공단 이외의 다른 북한지역까지 에볼라 관련 지원을 한 사례는 찾아보기 힘들다. 코로나19의 경우 북한이 국제사회에 지원요청을 통해 협력을 추진했으나, 특정 백신에 대한 호불호 존재 가능성, 북한 내 시설과 기술적인 문제의 한계, 미국 등 국제사회가 백신을 정치적으로 무기화할 수 있다는 우려 등 여러 원인들이 중첩되어 국제사회와의 협력이 원활하게 이뤄지지 못했다

셋째, 북한과 유사한 경제수준을 나타낸 국가들과 비교할 때 초국경 전염병뿐만 아니라 보건의료분야 관련하여 국제사회의 대북지원은 제한적인 범위에서 이뤄졌다. 더욱이 김정은 집권 이후 국제사회의 대북 인도적 지원 규모는 크게 줄어들었으며, 2022년 들어 이러한 감소세는 더욱 두드러지고 있다. UN 인도주의업무조정국(OCHA) 자료에 따르면 2022년 들어 북한에 지원금을 약속한 국가는 스위스와 스웨덴으로 그 규모는 153만 1,567달러에 불과하며, 이는 2012년 지원규모(1억

1,779만 달러)의 1/100 수준이다(그림 1 참고)(SBS Biz, 2022/07/10; UN OCHA(A)). 이는 콩고민주공화국(4억 9,875만 달러), 리비아(7,058만 달러), 알제리(1,674만 달러) 등 아프리카 국가들에 대한 지원 규모와 비교해서도 크게 작은 규모라고 할 수 있다(UN OCHA(B); UN OCHA(C); UN OCHA(D)). 2022년 대북지원 가운데 보건의료 관련 예산은 스위스 정부가 약정한 약 99만 달러가 전부이며, 이마저도 아동 및 청소년의 영양 공급을 위한 지원이라는 점에서 볼 때 코로나19 백신 및 치료제 등과 같은 의약품이나 의료기기, 마스크 등 감염병 예방 및 대응을 위한 지원은 사실상 전무한 실정이라고 평가할 수 있다. 인도주의적 차원에서의 대북 보건의료 지원이 감소하고 제한적으로 이뤄진 이유는 대북지원물품이 북한 주민에게 잘 전달되었는지 확인을 위한 불투명성, 국제사회와 북한 간의 불신 퇴성, 대북제재로 인한 제한적 지원 등의 원인이 작용한 것으로 판단된다.

〈그림 1〉 대북 지원금 규모(2012-2022)



\*출처: UN OCHA(A); 황수환 권재범 2022, 46.

## V. 결론

초국경 전염병과 관련 국제사회의 대북지원은 다양한 행위자들의 노력으로 지금까지 여러 분야에 걸쳐 지속적으로 진행되었지만, 협력은 제한적으로 이뤄진 것을 확인할 수 있다. 전염병 대응과 예방차원을 넘어 보건의료협력 차원에서 북한 내 모자보건, 영유아 보건 문제, 백신 보급 문제 등을 중심으로 북한의 보건안보 확립과 북한주민들의 건강향상을 위해 국제사회의 대북지원이 이뤄졌다. WHO를 중

심으로 한 국제기구 및 여러 개별 국가들의 도움이 지속되어 이뤄졌다. 하지만 국제사회의 노력에도 불구하고 초국경 전염병과 관련된 대북협력은 제한적으로 이뤄진 것이 전반적인 평가이다. 초국경 전염병과 관련된 국제사회의 대북협력이 제한적으로 이뤄진 것은 국제정치 이론 중 자유주의 이론에 따른 제한적 협력의 사례 중 하나로 평가할 수 있다. 국제사회의 대북지원과 협력의 결정동기에 대해서는 현실주의 입장으로는 설명이 어렵다. 초국경 전염병에 대한 대북협력은 대부분 지원국의 정치적, 경제적 이익을 위한 원조나 지원이 아니기 때문에 결국 인도주의적 위기상황에 대한 자유주의적 입장에서 설명이 가능하다. 예를 들어 신종플루가 유행하던 2000년대 말은 2008년 박왕자 피격사건, 2009년 2차 북한 핵실험 등 남북관계가 경색국면으로 접어드는 시기였지만, 인도주의적 측면에서 초국경 전염병에 대한 보건안보 차원에서 협력이 이뤄졌다. 아울러 경색된 남북관계에도 불구하고 북한은 자국 내 신종플루 대응을 위해 국제사회에 지원을 요청했을 뿐만 아니라 이명박 정부의 지원을 수락한 것으로 볼 때 당시 북한은 신종플루로 인한 보건방역 상황이 심각했고 이에 대한 인도주의적 차원에서 지원과 협력을 추진했다. 대부분의 초국경 전염병에 대한 대북지원은 정치적 상황과 무관하게 글로벌 보건안보의 공동대응과 협력을 위한 차원에서 이뤄진 것으로 파악할 수 있다.

코로나19를 계기로 대북협력사업을 진행하려고 했으나, 북한의 국경봉쇄 등 폐쇄적인 상황에서 뚜렷한 성과가 나타나지 않았다. 코로나19는 과거의 신종전염병들과 비교했을 때 확산과 전파범위, 피해 규모 면에서 역사상 가장 심각한 것으로 평가되고 있지만 북한은 국제사회의 협력 제안에 대해 동참하지 않았다. 중요한 점은 코로나19 관련 국제사회의 대북협력사업이 실현되지 못했을 뿐 협력을 추진한 과정이 없었던 것은 아니라는 점이다. 코로나19 이전의 전염병에 대해서는 협력사례가 존재하며 초국경 전염병의 협력 필요성에 대해 북한도 충분히 공감하고 있다. 북한에서도 초국경 전염병에 대해 통제와 차단이라는 극단적인 봉쇄만으로는 내부적 한계 등으로 인해 문제해결이 어렵다는 점을 인식하고 있다. 따라서 만약 보건외교 분야에서 대북협력이 재개된다면 북한의 입장에서는 코로나19와 관련된 협력뿐만 아니라 기존에 진행되었던 보건외교 분야의 협력사업들을 재개하려는 노력에 더욱 집중할 것으로 보인다. 코로나19뿐만 아니라 다른 보건외교분야의 어려운 상황을 타개하는 것이 북한의 입장에서는 더 현실적이기 때문이다. 북한이 코로나19로 인해 발생한 다른 분야의 피해를 극복하는 차원에서 다른 질병과 전염병 등과 관련된 포괄적 보건외교 관련 협력을 확대하여 추진하는 것을 고민할

수 있다. 북한에서는 호흡기 질환, 수인성 질환 등의 여러 전염병도 심각한 수준이기 때문에 의료시설 및 장비 지원, 의료기술 교류 등 초국경 전염병에 효과적으로 대응할 수 있는 역량 강화를 위한 남북협력을 확대하는 방안을 강구할 필요가 있겠다. 아울러 향후 초국경 전염병의 공동대응을 위해 남북 전염병 공동대응 체제 구축 방안, 초국경 전염병과 관련된 의료물품을 대북제재에서 선제적으로 면제시키는 방안 등도 함께 추진할 수 있겠다.

## 참고문헌

- 권재범(2019). “아프리카 속의 중-일 경쟁: 중-일 대아프리카 정책 분석과 중-일 속적 관계(Rivalry)에 대한 함의” <21세기정치학회보>, 제29권 4호.
- 김효정·김영완(2021). “국제 전염성 질병에 대한 보건 협력 유형 연구: 에이즈, 사스, 에볼라, 코로나19를 중심으로” <담론201>, 제24권 3호.
- 황수환·권재범(2022), <북한의 코로나19 대응과 국제사회의 대북협력>. 서울: 통일연구원.
- Alesina, A., and Dollar, D(2000). “Who Gives Foreign Aid to Whom and Why?” *Journal of Economic Growth*, 5(1).
- Blair, R.A., Marty, R., and Roessler, P(2022). “Foreign Aid and Soft Power: Great Power Competition in Africa in the Early Twenty-First Century.” *British Journal of Political Science*, 52(3).
- Cingranelli, D.L., and Pasquarello, T.E(1985). “Human Rights Practices and the Distribution of US Foreign Aid to Latin American Countries.” *American Journal of Political Science*, 29(3).
- Dietrich, S., and Murdie, A(2017). “Human Rights Shaming through INGOs and Foreign Aid Delivery.” *The Review of International Organizations*, 12(1).
- Dowling, J.M., and Hiemenz, U(1985). “Biases in the Allocation of Foreign Aid: Some New Evidence.” *World Development*, 13(4).
- Finnemore, M., and Sikkink, K(1998). “International Norm Dynamics and Political Change.” *International Organization*, 52(4).
- Goldsmith, B.E., Horiuchi, Y., and Wood, T(2014). “Doing Well by Doing Good: The Impact of Foreign Aid on Foreign Public Opinion.” *Quarterly Journal of Political Science*, 9(1).
- Guo, X(2020). “Turkey’s International Humanitarian Assistance during the AKP Era: Key Actors, Concepts and Motivations.” *Asian Journal of Middle Eastern and Islamic Studies*, 14(1).
- Hanauer, L., and Morris, L.J. “China in Africa Implications of a Deepening Relationship.” RAND Corporation. [https://www.rand.org/pubs/research\\_briefs/RB9760.html](https://www.rand.org/pubs/research_briefs/RB9760.html) (검색일: 2023.01.14).
- Ian Richardson, 2020/08/13. “Fact check: 2009 swine flu spread rapidly, but COVID-19 is more deadly” USA Today. <https://www.usatoday.com/story/news/factcheck/2020/08/13/fact-check-swine-flu-spread-rapidly-but-not-deadly-covid-19/5577001002/> (검색일: 2022.08.08.).
- International Committee of the Red Cross. “Democratic People’s Republic of Korea,” <https://www.icrc.org/en/where-we-work/asia-pacific/democrati>

- c-peoples-republic-korea (검색일: 2022.07.24).
- International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies. 2018/01/26. "Information bulletin: DPR Korea: Influenza A Outbreak".
- Kegley Jr., C.W., and Hook, S.W.(1991). "US Foreign Aid and UN Voting: Did Reagan's Linkage Strategy Buy Deference or Defiance?" *International Studies Quarterly*, 35(3).
- Keohane, R.O.(1984). *After Hegemony*. Princeton: Princeton University Press.
- Kim, Dong Jin & Andrew Ikhyun Kim(2022). "Global Health Diplomacy and North Korea in the COVID-19 Era," *International Affairs*, 98(3).
- Krishnamoorthy, S., Swain, B., Verma, R. S., and Gunthe, S. S.(2020). "SARS-CoV, MERS-CoV, and 2019-nCoV Viruses: An Overview of Origin, Evolution, and Genetic Variations" *Virus Disease*, 31(4).
- Kuziemko, I., and Werker, E(2006). "How Much is a Seat on the Security Council Worth? Foreign Aid and Bribery at the United Nations." *Journal of Political Economy*, 114(5).
- Lumsdaine, D.H., and Risse-Kappen(1993). *T. Moral Vision in International Politics: The Foreign Aid Regime, 1949-1989*. Princeton: Princeton University Press.
- Maizels, A., and Nissanke, M.K(1984). "Motivations for Aid to Developing Countries." *World Development*, 12(9).
- Neumayer, E(2003). "The Determinants of Aid Allocation by Regional Multilateral Development Banks and United Nations Agencies." *International Studies Quarterly*, 47(1).
- Sandlin, E.W(2016). "Competing Concerns: Balancing Human Rights and National Security in US Economic Aid Allocation." *Human Rights Review*, 17(4).
- Sohn, H.S., Ahn, S., and Hong, J(2011). "What Matters in Determining Korean ODA Allocation: An Empirical Analysis of Bilateral Aid Since 1991." *Korean Political Science Review*, 45(6).
- U.S. Centers for Disease Control and Prevention, "Middle East Respiratory Syndrome (MERS)," <https://www.cdc.gov/coronavirus/mers/index.html> (검색일: 2022.07.24).
- U.S. Centers for Disease Control and Prevention. "SARS (10 Years After)" <https://www.cdc.gov/dotw/sars/index.html> (검색일: 2022/08/06).
- UNDP(1994). *Human Development Report 1994*. New York: Oxford University Press.
- UN OCHA(A). "Korea, Democratic People's Republic of 2012" <https://fts.unocha.org/countries/118/flows/2012> (검색일: 2022.07.11.).

- UN OCHA(B). “Congo, The Democratic Republic of the 2022” <https://fts.unocha.org/countries/52/flows/2022> (검색일: 2022.07.11.).
- UN OCHA(C). “Libya 2022” <https://fts.unocha.org/countries/127/flows/2022> (검색일: 2022.07.11.).
- UN OCHA(D). “Algeria 2012” <https://fts.unocha.org/countries/4/flows/2022> (검색일: 2022.07.11.).
- Wang, T.Y.(1999). “US Foreign Aid and UN Voting: An Analysis of Important Issues.” *International Studies Quarterly*, 43(1).
- WHO “COVAX” <https://www.who.int/initiatives/act-accelerator/covax> (검색일: 2022.04.22.).
- WHO. “Ebola Virus Disease,” [https://www.who.int/health-topics/ebola#tab=tab\\_1](https://www.who.int/health-topics/ebola#tab=tab_1) (검색일: 2023.03.26.).
- WHO. “Influenza A (H1N1) pandemic 2009 - 2010” [https://www.who.int/emergencies/situations/influenza-a-\(h1n1\)-outbreak](https://www.who.int/emergencies/situations/influenza-a-(h1n1)-outbreak) (검색일: 2022.08.05).
- WHO. “WHO Coronavirus (COVID-19) Dashboard”<https://covid19.who.int/> (검색일: 2023.05.04.).
- WHO. “WHO Country Cooperation Strategy Democratic People’s Republic of Korea: 2014-2019” p. 25, <https://apps.who.int/iris/handle/10665/250298> (검색일: 2022.07.22.).
- WHO. “World malaria report 2022” p.37, <https://www.who.int/teams/global-malaria-programme> (검색일: 2023.04.05.).
- WHO. 2009, “Evolution of a pandemic: A(H1N1) 2009, April 2009 - August 2010, 2nd ed.” p. 4. <https://apps.who.int/iris/handle/10665/78414> (검색일: 2022.08.08.).
- Younas, J(2008). “Motivation for Bilateral Aid Allocation: Altruism or Trade Benefits.” *European Journal of Political Economy*, 24(3).
- <경향신문>. 2020/10/01. “천연두, 페스트, 에볼라, 코로나까지…역사를 바꾼 전염병들” <https://www.khan.co.kr/world/world-general/article/202010011048001> (검색일: 2022.08.24.).
- <뉴데일리>. 2009/12/09. “북한, 신종플루 9명 확진 공식 확인” <https://www.newdaily.co.kr/site/data/html/2009/12/09/2009120900002.html> (검색일: 2022.08.08.).
- <뉴스1>. 2021/09/02. “북한이 백신을 '양보'한 이유,” <https://www.news1.kr/articles/?4422483:%20> (검색일: 2022.05.31.).
- <대한민국 정책브리핑>. 2004/04/28. “북에 말라리아 치료 약품 70만달러어치 보내” <https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=65026087> (검색일: 2023.03.13.).

- <매일경제>. 2003/06/01. “면역강화제 북한 지원” <https://n.news.naver.com/mnews/article/009/0000295741?sid=101> (검색일: 2022.06.05.).
- <매일경제>. 2009/12/10. “北 “신종플루 치료제 납축지원 받겠다”” <https://mk.co.kr/news/politics/view/2009/12/637534/> (검색일: 2022.06.07.).
- <미국의 소리>. 2020/02/21. “전 WHO 평양사무소 담당관 “신종 코로나 방역 위한 일시적 대북제재 면제 필요”” [https://www.voakorea.com/a/coronavirus\\_nagi-shafik/6029282.html](https://www.voakorea.com/a/coronavirus_nagi-shafik/6029282.html) (검색일: 2022.08.08.).
- <세정일보>. 2021/10/06. “MB 정권, 북한 신종플루 당시 219억 지원…문재인 정권, 북한 코로나19에 ‘0원’ 지원.” <https://www.sejungilbo.com/news/articleView.html?idxno=34486> (검색일: 2022.06.07.).
- <시사위크>. 2015/06/16. “메르스에 대응하는 북한의 두 얼굴.” <http://www.sisaweeek.com/news/articleView.html?idxno=45680> (검색일: 2022.06.05.).
- <아주경제>. 2014/11/11. “정부, 개성공단 에볼라 검역 위해 열 감지 카메라 3대 설치키로.” <https://www.ajunews.com/view/20141111112503355> (검색일: 2022.06.05.).
- <연합뉴스>. 2003.04.24. “말라리아 방역 약품·장비 30일 대북지원” <https://n.news.naver.com/mnews/article/001/0000362687?sid=100> (검색일: 2022.06.05.).
- <연합뉴스>. 2014/11/09. “中·日 적극 지원…北, 원조도 거부” [https://www.ytn.co.kr/\\_ln/0104\\_201411092323383321](https://www.ytn.co.kr/_ln/0104_201411092323383321) (검색일: 2022.06.05.).
- <연합뉴스>. 2022/05/13. “尹대통령 ‘코로나 백신’ 北지원 방침…“北과 협의 예정”” <https://www.yna.co.kr/view/AKR20220513098900001?input=1195m> (검색일: 2022.06.02.).
- <연합뉴스>. 2022/05/15. “정부, 주초 北에 ‘코로나 지원’ 공식제의…북측 호응할까” <https://www.yna.co.kr/view/AKR20220515009500504?input=1195m> (검색일: 2022.05.31.).
- <연합뉴스>. 2022/05/19. “중국서 들여왔나…북한 의료진, 새 안면보호구 착용” <https://www.yna.co.kr/view/AKR20220519108900504> (검색일: 2022.10.04.).
- <조선일보>. 2021/09/01. “북한도 안 받는 중국산 시노백 백신…“다른 나라에 양보”” [https://biz.chosun.com/policy/politics/2021/09/01/6U3UUG6MY5DKJMLEFGKSB62P5Q/?utm\\_source=naver&utm\\_medium=original&utm\\_campaign=biz](https://biz.chosun.com/policy/politics/2021/09/01/6U3UUG6MY5DKJMLEFGKSB62P5Q/?utm_source=naver&utm_medium=original&utm_campaign=biz) (검색일: 2022.05.31.).
- <통일뉴스>. 2003/05/07. “7일 현재 사스 환자 없다<北 보건관계자>” <http://www.tongilnews.com/news/articleView.html?idxno=30885> (검색일: 2023.02.16.).
- <한국경제>. 2009/12/09. “신종플루지원 남북대화 모멘텀 살릴까” <https://www.hankyung.com/politics/article/2009120965218> (검색일: 2022.06.05.).
- <한인신문>. 2004/04/28. “북한 말라리아 퇴치 70만불 현물지원” [https://www.akanews.com/bbs/board.php?bo\\_table=news&wr\\_id=115](https://www.akanews.com/bbs/board.php?bo_table=news&wr_id=115) (검색일: 2022.10.04.).
- <Asahi Shimbun>. 2021/11/20. “COVAX allocates 4.7 mln AstraZeneca COVID

- 19 vaccine doses to North Korea,” <https://www.asahi.com/ajw/articles/14492149> (검색일: 2022.05.31.).
- <KBS>. 2009/12/16. “신종플루 치료제 18일 북한에 전달” <https://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=2011173> (검색일: 2022.06.07.).
- <MBC>. 2009/12/09. “北, 신종플루 공식 확인·정부, 지원방안 마련” [https://imnews.imbc.com/replay/2009/nwdesk/article/2517776\\_30553.html](https://imnews.imbc.com/replay/2009/nwdesk/article/2517776_30553.html) (검색일: 2022.06.05.).
- <NK News>. 2021/06/14. “South Korea willing to provide COVID vaccines to North Korea, says Moon Jae-in” <https://www.nknews.org/2021/06/south-korea-willing-to-provide-covid-vaccines-to-north-korea-says-moon-jae-in/> (검색일: 2022.05.31.).
- <Radio Free Asia>. 2021/06/15. “North Korea Has Been Importing Chinese COVID-19 Vaccines Since Early May” <https://www.rfa.org/english/news/korea/vax-06152021112903.html> (검색일: 2022.05.31.).
- <Radio Free Asia>. 2022/05/24. “Chinese medical experts in North Korea to advise on COVID response” <https://www.rfa.org/english/news/korea/covid-0524202212124.html> (검색일: 2022.10.04.).
- <SBS Biz>. 2022/07/10. “김정은 집권 후 국제사회 대북지원 '100분의 1'로 감소,” <https://biz.sbs.co.kr/article/20000070865> (검색일: 2023.03.12.).
- <Voice of Asia>. 2015/06/20. “N. Koreans in Middle East Told to Stay Put Over MERS Fears” <https://www.voanews.com/a/north-koreans-in-middle-east-told-to-stay-put-over-mers-fears/2830651.html> (검색일: 2022.06.05.).
- 조선중앙통신(2009/12/09.). “조선에서 신형독감 전파를 막기 위한 사업 전개.”
- 보건복지부. 2004/04/27. “북한 말라리아 방제 사업 지원,” [http://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR\\_MENU\\_ID=04&MENU\\_ID=0403&CONT\\_SEQ=28735](http://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&CONT_SEQ=28735) (검색일: 2022.07.25.).
- 보건복지부. 2008/06/26. “‘08년 북한 말라리아 방역 물품 지원,” [http://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR\\_MENU\\_ID=04&MENU\\_ID=0403&CONT\\_SEQ=44707](http://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&CONT_SEQ=44707) (검색일: 2022.07.25.).
- 세계보건기구(WHO). 보고서(2015/2020). [http://www.who.int/immunization\\_monitoring/en/globalsummary/countryprofileselect.cfm](http://www.who.int/immunization_monitoring/en/globalsummary/countryprofileselect.cfm) (검색일: 2022.10.04.).
- 질병관리청. “감염병 목록 - 에볼라바이러스,” <http://xn--now-po7lf48dism0ya109f.kr/nqs/oidnow/infect/precaution.do> (검색일: 2023.03.26.).
- 통일부 공식 블로그. 2020/05/12. “북한은 과거 전염병에 어떻게 대응했나” <https://blog.naver.com/gounikorea/221958277870> (검색일: 2022.08.03.).

# Cooperation between the International Community and North Korea under the Crisis of Global Health Security:

## An Analysis of a Trend of Support

**Kwon, Jaebeom**

Jeonbuk National University

**Hwang, Soohwan**

Korea Institute for National Unification

### Abstract

This paper aims to draw implications through a comparative analysis of North Korea's response and cooperation to transnational epidemics since the 2000s. The international community's support and cooperation with North Korea regarding transboundary epidemics has been relatively limited. Facing global health crises caused by transboundary infectious diseases, North Korea has made significant efforts to prevent the entry of infectious diseases into the country through lockdowns, tightened immigration quarantine, and quarantine of suspected infectious diseases. Regarding issues of transboundary infectious diseases, there are few examples of systemic and comprehensive assistance and cooperation with North Korea. The limited cooperation on transboundary infectious diseases has several characteristics. First, there are differences in the regional incidence and spread of transboundary infectious diseases, which leads to differences in support and cooperation. Second, there are differences in the international community's support and cooperation with North Korea based on North Korea's responses and needs. Third, compared to countries with similar economic capability, the international community's supports to North Korea over health care issues have been limited. Since North Korea understands the necessity of cooperation with the international community over transnational infectious diseases, there is a possibility that cooperation in the healthcare sector could resume in the future.

Key words : infectious disease, health security, international community, cooperation with North Korea, assistance



## 조선로동당 8기 정치국 인선 변화 연구\*

## - 김정은과 그 지배연합의 관계를 중심으로 -

이준희

고려대학교 북한학 석사

dk01337@korea.ac.kr

## 초록

본 연구는 김정은 체제에서의 조선로동당 정치국의 위상 강화와 북한의 전통적인 수령제의 역학관계에 대한 해답을 얻으려는 시범적 시도이다. 김정은 시대에 수령제가 약화되었다는 주장이 일부 존재하며, 김정은 시대 조선로동당의 제도적 정치의 복원은 일견 수령이 임의롭게 권력을 행사하는 공간을 좁히는 행위처럼 보인다. 이에 대해 본 연구는 밀란 스폴리의 '권력공유 이론'과 2021년 1월, 8차 당대회 이후 조선로동당 정치국의 구성과 인선변화 분석을 바탕으로 김정은 체제에서도 수령제의 아성은 공고하다고 주장한다. 본 연구에서는 8차 당대회 이후 김정은이 육성한 지배연합으로 조선로동당 정치국이 구성되었으며, 김정은이 지배연합의 구성을 임의로 재편하고 동맹자들의 지위를 자신의 의지에 따라 수시로 변동시키고 있는 현상을 밝히고, 이 과정에서 파격승진, 강등, 복귀 등 사회주의권에서 보기 드문 관행이 일상적으로 발생하고 있음을 지적함으로써, 김정은이 동맹자들로부터 위협받지 않는 '확립된 독재 (Established Autocracy)'를 구축하였다고 주장한다.

주제어

김정은, 수령제, 조선로동당 정치국, 확립된 독재

원고투고일 2023년 5월 26일 | 원고심사일 2023년 6월 15일 | 게재확정일 2023년 6월 19일

\* 이 논문의 초고를 읽고 유익한 논평을 해주시고 영어 초록의 작성에 도움을 주신 발라즈 샬룬 타이(Balázs Szalontai) 교수와 3명의 익명의 심사위원께 깊은 감사를 드린다.

## I. 머리말

2011년 12월, 김정일의 사망 이후 김정은이 집권하면서 당회의 소집도 인선도 이루어지지 않고 마비되었던(이준희 2022, 161-165) 조선로동당의 제도적 정치는 당대회, 당중앙위원회 전원회의, 정치국 회의들이 정상적으로 소집되고 당중앙위원회와 정치국의 인선이 실시되면서 '정상화'되었다. 김정은은 2019년 12월, 조선로동당 중앙위원회 7기 5차 전원회의 결론, 중앙간부학교 기념연설 등에서 자신이 당의 강화를 위해 노력했다고 밝혔으며(조선중앙통신, 2020/1/11; 조선중앙통신, 2022/10/18), 8차 당대회 당중앙검사위원회 사업총화 보고를 비롯한 북한 주요 문헌들도 당의 기능이 강화되고 주요 당회의들을 소집하는 제도가 '복원'되었으며 운영이 개선되었다고 주장했다(로동신문, 2021/1/10; 로동신문, 2022/11/8)). 실제로 조선로동당 회의 운영은 이전에 비해 개선되어, 2020년 이후 정치국 회의의 소집, 의제, 결과가 대부분 공개되고 있는데, 중국에서도 정치국 회의가 공개적으로 운영된 것은 당내 민주주의 정착과 제도화를 활발히 추진한 후진타오 시기의 일이라는 점에서(조영남 2022, 212-213) 상당히 고무적인 변화이다.

복원된 조선로동당 정치국은 단순히 권위를 부여하기 위한 의례적인 역할만을 수행하는 것이 아니라 국가의 중요 문제의 결정에 참여하고 있는 것으로 보인다. 2022년 5월 북한의 코로나 창궐 사태 당시 김정은이 사태 수습을 위해 정치국 회의, 정치국 상무위원회 회의 및 정치국 협의회를 수차례 소집하면서 정치국을 대응 기구로 삼았으며, 이후 국가비상방역총화회의에서 내각총리 김덕훈이 정치국이 북한의 코로나 대응에서 큰 역할을 했다고 따로 언급했다. 북한 선전자료에 따르면 김정은이 코로나 사태 중에 소집한 당회의만 10여 차례에 달한다고 한다(조선중앙통신, 2022/10/18; 림정렬 2022, 45). 특히 정치국 상무위원회 회의를 소집한 것은, 중국이 코로나를 최초로 중요 보건위기로 인정한 이후 정치국 상무위원회 회의를 소집하면서 대응한 것일(조영남 2020, 16-17) 연상케 한다.<sup>1)</sup> 또한 조선중앙통신에 따르면 2012년부터 개발 중에 있었던 수중핵전략무기 체계 역시 결과물이 궤도에 오른 후에는 정치국에만 보고되었다(조선중앙통신, 2023/3/24). 이를 볼때 조선로동당 정치국이 김정은 시대에 북한 정치의 핵심 기구로 떠올랐다는 점은 의심할 여지가 없다고 생각된다.

1) 김정은은 사태 초기 외국의 방역 경험 특히 중국의 경험을 참조할 것을 지시하였다(조선중앙통신, 2022/5/14).

그런데 정치의 제도화와 기구의 강화는 개인 독재자의 권력에 악영향으로 작용한다. 마가로니(B. Magaloni)는 ‘높은 수준의 심의기능을 가진 정책결정기구’의 설립이 지배자의 자의적 권력행사를 제한한다고 지적했다(이정남 2017, 12-13). 역사적 사례를 보면 마오쩌둥이 죽고 난 후에 덩샤오핑을 비롯한 중국공산당 지도자들은 그에 대한 반성으로 중국 정치의 제도화를 추구하여 또 다른 마오쩌둥이 나오는 것을 막으려 했으며 이 과정에서 당회의 소집이 정상화되고 정치국과 정치국 상무위원회가 핵심적인 기구로 부상하였다(주장환 2013, 44-60; 조영남 2019, 187-204). 반면에 북한에서는 김일성 권력의 절대화, 김정일의 권력 세습 과정에서 당과 국가 조직이 약화되었다(현성일 2007, 280-282).

그렇다면 조선로동당 운영의 제도화와 공개화 경향, 집체적 협의, 집체적 지도에 대한 근래 김정은을 포함한 북한 지도부의 강조(조선중앙통신, 2021/2/12; 2021/10/11; 2022/3/1), 그리고 정치국 상무위원회의 강화 등 마치 중국식 집단지도체제를 연상하는 일부 조치들을(조선일보, 2020/8/21) 어떻게 해석해야 할까? 일각에서는 김정은은 김정일이 지녔던 절대적 권력을 누리지 못한다고 본다. 구해우의 경우, 북한을 실질적으로 통치하는 것은 서기실의 실력가들이며, 이를 바탕으로 집단지도체제가 이루어졌다고 주장했다(구해우 2016). 통일전선부에서 근무하다가 탈북한 장진성의 경우에는 조직지도부가 북한을 통치하는 실세이며 김정은은 그저 형식적인 수령에 불과하다고 주장했다(장진성 2017, 138-151). 두 사람의 주장이 정치국에 주목하진 않지만, 이들의 주장이 사실이라면 김정은 시대에 당을 중심으로 한 더욱 제도적인 통치가 실시되고 있는 것에 대한 해답이 될 수 있을 것이다.

하지만 김정은 정권 핵심집단 구성을 다룬 오경섭 등의 연구는 김정은 시대 들어서 오히려 김정일 시대보다 수령의 지배연합 구성원들의 권력기반이 감소하였음을 지적했다(오경섭 외 2019, 175-180). 이호령 등의 연구도 김정은 집권 이후 대대적인 엘리트 교체가 단행함으로 김정은이 김정일 시대의 엘리트들을 퇴진시키고 신인들을 총원함으로 측근 중심의 정치를 할 가능성이 높다고 지적했다(이호령 외 2020, 100-104) 이준희는 김일성, 김정일 시대의 수령제적인 특성들이 김정은 시대 조선로동당 정치국에서 유지되고, 더 강화되기도 한다는 점을 지적하였다(이준희 2022, 222-229, 233-237, 241-248). 그러나 오경섭 등의 연구는 김정은의 엘리트 교체와 정치국 활용이 본격화된 2020년 이후의 상황을 다루지 못했으며 인선 변화에 대한 자세한 분석이 없다. 또한 해당 연구는 통일부에서 제시하는 북한 인물 자료를 주로 활용하였는데 통일부 자료의 신뢰성이 담보되지 못했다는 한계

가 있다. 손호령 등의 연구는 8차 당대회 이후의 상황이 반영되지 못했으며 본 논문에서 주목하는 정치국의 구성과 인선에 대한 분석이 자세하지 않다. 이준희의 연구는 정치국 변동과 운용에 대한 자세한 정보는 담고 있으나 변동에 대한 체계적인 분석이 부족하다.

본 논문은 선행연구들에 비해서 다음과 같은 차별화를 두고자 한다. 첫째로 김정은 시대에 조선로동당의 핵심 정책결정기구로 다시 부상한 정치국을 김정은 정권 핵심집단의 중핵으로 보고 이에 주목하고 그 구성적 특징을 살펴볼 것이다. 둘째로 자료 부족으로 인해 자세히 다뤄지지 않는 정치국원의 총원과 변동 양상을 최대한 자세히 재구성하여 그 특징을 정리할 것이다. 이를 바탕으로 본 연구는 김정은 시대에도 '수령제'의 본질이 유지되고 있으며 조선로동당의 제도적 정치 복원과 별개로 김정은의 독재권력은 공고하다고 주장한다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 우선 2절에서 이론과 연구방법을 소개한 후 3절에서 8차 당대회에서 선출된 조선로동당 정치국원들의 경력과 개인적 배경에 대해서 분석함으로써 김정은 시대 조선로동당 정치국의 기본적 특징을 정리할 것이다. 그리고 4절에서 정치국원 총원과 해임 사례들을 정리, 분석하고 앞서 나온 결과들을 바탕으로 김정은 시대 조선로동당 정치국의 성격을 규정할 것이다.

## II. 이론과 연구방법

북한의 수령제에 대한 이론적인 설명은 스즈키 마사유키, 김근식 등이 시도한 바가 있으나 정성장의 지적처럼 둘의 이론은 한계가 명백하다(정성장 2010, 37-48). 본 연구에서는 수령제에 대한 이론적 정의로 이기동의 연구가 가장 적절한 것으로 생각하고 차용하였다. 이기동은 수령제를 '북한의 대표적인 수직적 권력구조'로 정의하고 1. 수령 개인의 권력이 나머지 권력엘리트들의 권력 총합을 압도하는 힘의 비대칭성, 2. 수령이 압도적인 권력으로 권력엘리트들에게 하향적으로 권력을 행사하는 힘의 하향성, 3. 수령이 권력의 구심점이 되어 나머지 엘리트들을 견인하는 구조를 갖춘 구심력을 수령제의 세 가지 특징으로 꼽았다(김갑식 외 2015, 13-18).

본 연구에서는 김정은 독재권력의 성격을 파악하기 위해 밀란 스볼릭(Milan Svoblik)의 권력공유 이론을 주된 분석틀로 하여 김정은과 다른 정치 엘리트들의

관계를 검토하고자 한다. 스볼릭의 이러한 권력공유 이론은 권위주의 국가들의 성격을 설명하기 위해서 많이 활용되었는데(성동기 2019; 성동기 2020) 북한과 같은 맑스-레닌주의 일당독재인 시진핑 시대의 중국공산당을 분석하는데도 활용되었다(조영남 2015; 이정남 2017; 이재준 2022; 조영남 2022).

스볼릭은 독재를 경쟁적 독재(contested autocracy)와 확립된 독재(established autocracy) 2가지로 구분한다. 경쟁적 독재에서는 독재자와 그 동맹자들의 세력균형이 이루어지며, 동맹자들은 독재자의 우발적 행동을 견제하기 위해 독재자 축출 카드를 활용할 수 있다. 스볼릭은 스탈린의 사례에 주목하면서 다른 지도자들이 제때에 스탈린에 저항했으면 스탈린이 제거되었을 것이라고 보았다. 하지만 경쟁적 독재에서 독재자가 아닌 지도자들은 반란이 실패할 시에 자신이 정치적으로 몰락할 것을 두려워하기 때문에 정확한 정보 없이 반란을 하려 하지 않고 그러는 사이에 독재자가 경쟁자들을 제압하고 경쟁적 독재에서 확립된 독재로의 전환을 시도할 수 있으며 확립된 독재는 개인독재정치로 이어질 수 있다. 확립된 독재에서는 독재자에 대한 동맹자들의 반란이 불가능하며, 독재자는 동맹자들의 지지 없이도 권력을 유지할 수 있다(Svolik 2012, 53-66).

본 연구에서 부수적으로 활용한 이론은 게디스(Barbara Geddes) 등의 ‘일인지배’ 이론이다. 게디스 등은 ‘일인지배’를 가능하기 위한 8개 지표로 보안기구에 대한 개인적 통제, 충성스러운 준군사조직 창설, 당 집행위원회 구성에 대한 통제, 당 집행위원회의 ‘고무도장(rubber stamp)’ 기능, 임명에 대한 개인적 통제, 정권을 지지하기 위한 새로운 정당의 창당, 군사 진급에 대한 통제, 그리고 장교들에 대한 숙청을 제시하였다(Geddes et al. 2018, 79-80). 이중에서 새로운 정당의 창당과 충성스러운 준군사조직 창설은 김일성-김정일 시대에 완성되었으며, 맑스-레닌주의 정당의 집행위원회인 당중앙위원회가 그저 형식적인 주인을 담당한다는 것은 사회주의권의 보편적 현상이었다. 머리말에서 인용한 주장들처럼 김정은 정권에서 수령제가 형해화되었다면, 조선로동당 정치국의 부상은 수령 권력 약화의 증거이며, 김정은은 동맹자들에게 축출될 가능성을 우려해야 할 것이고 군대와 보안기구에 대한 통제 역시 제한적일 것이다.

이를 검증하기 위해 본 연구는 김정은 시대 조선로동당 정치국의 구성적 특징과 정치국원들의 배경, 정치국원의 임명과 해임을 중심으로 접근하는 미시적 방법을 취했다. 이를 통해 본 연구는 2021년 8차 당대회에서 선출된 조선로동당 정치국 구성과 이후의 인선 변동의 특징을 분석함으로써 김정은과 그 동맹자들의 관계를 분

석하고, 김정은이 보안기구와 군대를 통제하는지 확인함으로 김정은 시대 조선로동당 정치국에서 수령제적인 특징과 현상들이 존재하는지를 확인할 것이다.

그러나 북한 엘리트들의 배경, 경력, 지도부 변동의 이유와 과정 등 핵심적인 자료들은 북한 당국이 선택적으로만 조금 공개하며, 공개된 자료도 정치적 이유로 윤색되거나 생략된 내용이 많다. 부가적으로 활용할 수 있는 탈북자 증언이나 외부 언론 보도도 신빙성을 담보할 수 없어 연구에 애로가 많다. 본 연구는 필자가 북한 선전자료, 공보, 탈북자들의 회고록, 남한의 언론자료 등을 중심으로 수집하고 정리한 정보를 바탕으로 엘리트들의 배경과 경력을 분석했으며 특히 조선중앙텔레비죤 영상 및 북한의 기록영화들을 중요한 소스로 활용하였다. 북한 엘리트의 경력은 특별한 각주가 없는 이상 기본적으로 통일부 자료를 활용했다(통일부 2021). 그러나 본 연구 역시 자료부족의 한계로부터 자유롭지 않음을 밝혀둔다. 따라서 당내 정치의 이해를 위해 소련 및 중국공산당 당내 정치에 대한 연구들을 참고자료로 활용하였다.

### Ⅲ. 8차 당대회에서 선출된 정치국원들의 경력상 특징

본 연구에선 8기 정치국원들을 정치국에 입성한 연차에 따라 세 가지 분류로 나누었다. 첫 번째 분류는 3차 당대표자회에서 당중앙위원회에 선거되었으며, 2017년까지 정치국에 합류한 ‘고참’이다. 여기에 해당하는 인물들은 김정은을 제외할 시에 최룡해, 리병철, 김영철, 오수용, 리영길, 박태덕 등 6명이다. 두 번째 분류는 2016-2017년 사이에 당중앙위원회와 정치국에 합류한 ‘중진’들이다. 두 번째 분류에 해당하는 인물들은 박태성과 정경택 두 명뿐이다. 두 번째 분류의 규모가 가장 작은 것은 두 번째 분류에 해당되는 최휘, 박광호, 김능오 등이 8차 당대회 이전에 정치국에서 대거 탈락했기 때문이다. 세 번째 분류는 2019년 이후에 정치국에 합류한 ‘신인’이다. 신인의 규모는 가장 많은 21명에 해당한다. 원로들과 신인들의 절충을 이루려 했던 7차 당대회에 비해서 8차 당대회는 신인들의 대대적인 충원을 통한 정치국의 세대교체를 단행했다고 할 수 있다(이준희 2022, 192-193).

고참 정치국원들은 모두 김정일 시대에 이미 수령의 인정을 받아 당정의 주요직무에서 오래 사임한 인물들이며, 주로 정치국 상층부에 배치되었는데, 최룡해와 리병철은 정치국 상무위원, 김영철, 오수용, 리영길은 정치국 위원이었다. 박태덕

은 7기 정치국에서는 정치국 위원 및 당 부위원장이었으나 8차 당대회에서 정치국 후보위원으로 강등되었다. 중진들 역시 모두 당의 고위층에 배치되었는데, 박태성은 당 비서 겸 정치국 위원, 정경택은 정치국 위원이었다. 이는 오랫동안 실무에 관여한 이들의 경험과 능력이 반영된 합리적인 배치라고 할 수 있다.

하지만 신인들의 배치는 다소 이례적이다. 정치국 후보위원들의 경우 박태덕을 제외한 전원들이 신인들로 구성되는 등 많은 수의 신인이 정치국의 하층부에 배치되었으나 정치국 상무위원회에 조용원과 김덕훈, 비서국에 정상학, 리일환, 김두일, 최상건이 배치되었는데, 특히 리일환을 제외한 비서들은 모두 8차 당대회에서 최초로 정치국에 진입하였다. 정위원 중에서도 박정천, 김재룡, 오일정, 권영진, 김정관 등 신인들이 주를 이루었는데, 오일정, 권영진은 8차 당대회에서 최초로 정치국에 진입하였다.

신인들이 빠르게 정치국에 영입되면서 발생한 2가지 이례적인 현상이 있는데 바로 ‘파격승진’과 ‘고속승진’ 관행이다. 이와 관련하여 8기 정치국원들의 당내 승진 현황을 정리한 <표 1>을 참조하라.

<표 1> 8기 정치국원의 승진 현황(2021년 1월 현재)

성명	CM	AM	FM	SM
정치국 상무위원 (5명)				
김정은	2010.9	생략		2012.4
최룡해	1986.12	2010.9	생략	2012.4
리병철	2010.9	2016.5	2019.12	2020.8
김덕훈	2016.5	2019.4	2019.12	2020.8
조용원(승진)	2016.5	2019.4	생략	2021.1
정치국 정위원 (14+5명)				
박태성(복귀)	생략?	2016.5	2017.10	
박정천	2016.5	2019.12	2020.4	
정상학(신규)	생략		2021.1	
리일환	2016.5	생략	2019.12	
김두일(신규)	2017.10	생략	2021.1	
최상건(신규)	2016.5	생략	2021.1	

성명	CM	AM	FM	SM
김재룡	2016.5	생략	2019.4	
오일정(신규)	2010.9	생략	2021.1	
김영철	2010.9	생략	2016.5	
오수용	2010.9	2014.4	2015.2	
권영진(신규)	2020.6	생략	2021.1	
김정관(승진)	2016.5	2019.12	2021.1	
정경택(승진)	생략	2017.10	2019.4	
리영길(복귀)	2010.9	2014.4	2021.1	
정치국 후보위원 (11명)				
박태덕(강등)	2010.9	2017.10	2019.4	
박명순	2020.4	2020.8		
허철만	생략	2019.12		
리철만(신규)	2016.5	2021.1		
김형식(신규)	생략	2021.1		
태형철(강등)	2016.5	생략	2019.4	
김영환	2019.12	2020.6		
박정근(신규)	생략	2021.1		
양승호(신규)	2019.12	2021.1		
전현철(신규)	생략	2021.1		
리선권	생략	2020.4		

\* 출처: 조선중앙통신을 종합해서 저자가 작성.

\* 본 표에는 최초 선출 시점만을 기재하였다.

\*\* CM은 중앙위원회 위원(Central Committee Member), AM은 정치국 후보위원(Alternative Member), FM은 정치국 정위원(Full Member), SM은 정치국 상무위원(Standing Member)을 뜻한다.

파격승진이란 당내에서 몇차례의 직급을 건너뛰어 단숨에 승진하는 관행을 의미하는데, 김정은을 제외한 8기 정치국원 29명 중 절반 이상인 16명이 파격승진을 경험했으며, 8차 당대회에서만 8건의 파격승진이 있었다. 8차 당대회 내부의 파격승진을 분석하면 중앙위원회 위원을 건너뛰고 정치국에 입성한 경우가 6명이었다.

이중에서 박정근, 전현철, 리선권은 중앙위원회 후보위원을 지낸 경력이 있으나, 정상학, 허철만, 김형식은 중앙위원회 후보위원도 거치지 않고 바로 정치국에 선거되었으며 특히 정상학은 정치국 정위원 겸 당비서로 3단계를 뛰어올랐다.

정치국 후보위원을 건너뛰고 정치국 정위원으로 상승한 경우는 6명이었으며 정치국 후보위원을 지낸 적이 있으나 8차 당대회 개최 시점에서 당중앙위원회 위원이었던 리영길을 합친다면 7명이다.<sup>2)</sup> 이 중에서 권영진은 2020년에야 당중앙위원회에 합류했으며, 오일정과 최상건은 7차 당대회에서 당중앙위원회에 선출되었으나, 중간에 해임되고 2019년 12월에 당중앙위원회로 복귀했다. 조용원은 정치국 후보위원에서 정치국 상무위원으로 승진한 유일한 경우였다.

단계별 승진을 거친 경우에도 2019년 이후에는 전반적인 승진 속도가 매우 빨라졌다. 김덕훈은 정치국 후보위원 승진에는 3년이 소요되었으나, 정치국 위원 승진과 정치국 상무위원 승진에는 각각 8개월만 소요되었으며, 리병철도 정치국 위원 승진에는 3년이 걸렸으나 정치국 상무위원 승진에는 1년 4개월만 소요되었다. 박정천도 정치국 후보위원 승진 후 4개월 만에 정치국 위원으로 승진했다. 박명순은 2020년 4월, 당중앙검사위원회 부위원장에서 소환되어 중앙위원으로 이동한 후, 4개월 만에 정치국 후보위원에 선거되었으며, 김영환은 2019년 12월에 중앙위원회 위원으로 보선된 후 6개월 만에 정치국 후보위원이 되었다.

결과적으로 최룡해를 제외한 모든 정치국원들은 김정은 덕분에 당정군의 핵심 지위에 진입한 인물들로 구성되었다. 가령 리일환의 경우, 과거 김일성사회주의청년동맹 제1비서를 지냈으나 김정일 시대에 혁명화당한 후 한직에 머물렀으나 김정은이 근료단체부장에 임명하면서 다시 중앙으로 불러들였다(김인태 2020, 195). 리철만은 김정일 시대까지 도당 농촌경리위원장에 머물렀으나 김정은 집권 직후 내각 부총리에 임명, 당 농업부장, 황해남도 당위원장의 중책을 역임했다. 유일하게 김정은 집권 이전에 정치국에 입성한 최룡해도 김정은 밑에서 정치국 상무위원으로 파격승진하여 총정치국장, 조직지도부장으로 재임하면서 김정은 체제 안정화

2) 다만 정치국 후보위원을 거치지 않고 정치국 위원으로 승진하는 것은 다른 사회주의 국가에서도 적지 않게 확인되는 관행이다. 소련의 경우, 역대 정치국원 130명 중, 정치국 후보위원, 정위원을 거쳐서 정석적으로 승진한 것은 50명 뿐이며, 32명은 정치국 후보위원을 거치지 않고 정치국 위원에 직접 선거되었다(Lowenhardt, Ozinga, and van Ree 1992, 140-141, 143). 중국공산당의 경우, 개혁개방 이후를 기준으로 정치국 후보위원을 거의 선거하지 않기 때문에 정치국 후보위원을 거쳐서 정치국 위원으로 승진한 인물이 드문 실정이다. 하지만 조선로동당은 여전히 정치국의 절반 가량을 정치국 후보위원으로 구성하기 때문에 정치국 후보위원을 거치지 않고 정치국 정위원으로 승진하는 것을 '파격승진'으로 간주하였다.

의 중책을 맡으며 중용된 김정은 체제의 수혜자이다.

김정은이 어떤 기준으로 신인들을 발탁했는지 정확히 알아내는 것은 불가능하지만, 박정근, 양승호를 비롯한 테크노크라트들의 경우, 실적을 인정받아 승진한 것으로 추정할 수 있으며 김정은의 초창기 권력 장악 과정에서 그를 보좌해온 ‘공신’들도 다수 포함되어 있을 것으로 보인다. 가장 대표적인 사례는 박태성과 조용원이다. 두 사람은 김정은 집권 이전부터 김정은을 보좌해온 것으로 생각되는데, 2010년 9월, 3차 당대표자회에서 김정은이 후계자로 선포되던 상황에서 현철해 등 김정은 후계구도 완성에 공을 세운 인물들과 같이 김정은 곁에 착석한 것은 의 미심장하다(조선중앙텔레비죤, 2022/6/12).

둘은 모두 김정은 집권 후 빠르게 승진하였다. 박태성은 당중앙위원회 부부장을 지내며 김정은을 밀접 수행하여 장성택 숙청을 주도한 ‘삼지연 8인방’의 일원으로 뽑혔고(국민일보, 2017/10/12) 평안남도 책임비서를 거쳐 7차 당대회에서 정치국에 진입하였다. 그의 정치국 진입은 김정은 측근진의 지도부 진입의 신호탄을 울렸다고 할 수 있다. 조용원은 정치적 신인들 중에서 가장 돋보이는 인물로, 김정은의 현지지도에 대부분 동행한 것을 보도와 공개된 사진으로 알 수 있다. 그가 2015년부터 김정은의 명령 출납을 담당하였다는 증언도 있다(최우석 2021). 이후 그는 조직지도부 제1부부장을 거쳐 8차 당대회에서 조직비서가 되었다.

신뢰할 수 있는 정보 부족으로 정확히 어떤 간부가 ‘공신’이며 어떤 역할을 수행했는지 밝힐 수는 없으나, ‘공신단’을 식별할 수 있는 정황은 있다. 우선 2012년 3월 29일에 수여된 김일성훈장 수훈자 목록이 있다(로동신문, 2012/4/10). 비슷한 시기에 제정되어 수여된 김정일훈장이 주로 원로들을 상대로 주어졌다면 김일성훈장은 상대적으로 젊은 실무간부들에게 주어졌는데, 이들 중 로두철, 오일정, 한광상, 안정수, 리만건, 박태덕, 박태성, 김능오, 조용원, 정상학, 최휘, 김성남, 박명순, 박수일, 박광호, 김재룡 등이 김정은 시대에 정치국에 진입하였다. 이들 중 상당수는 당시 북한 외부에 전혀 알려지지 않은 인물들이었는데, 그런 그들이 김정은 집권 후 불과 3개월 만에 북한 최고훈장을 받았다는 것은 이들과 김정은의 관계 덕분이 아닐까 추측하게 된다. 이들 중에서 오일정, 리만건, 박태성, 김능오, 조용원, 정상학, 최휘, 김재룡 등 상당수가 김정일 시대부터 수령의 유일령도 체계 확립과 유지를 담당해온 조직지도부에(정성장 2011, 309-317; 현성일 2007, 120-123, 126-127, 200-202) 근무했다는 것도 중요한 단서이다. 특히 박태성과 정상학은 2013년 12월 장성택 숙청 당시에 배석하였다(조선중앙텔레비죤,

2013/12/9).<sup>3)</sup>

이들 외에도 김정은 정권 안정화에 조력했거나 김정은의 정책을 보좌하면서 성장한 인물들이 있을 것으로 추정되는데 가령 전현철과 김영환이 있다. 전현철과 김영환은 이름이 알려져 있지 않던 시절 김정은의 현지지도를 수행하였으며 특히 김영환은 조직지도부 부부장, 당 검열위원을 역임했다(조선중앙텔레비죤, 2022/10/16). 2022년에 정치국에 영입된 한광상 역시 ‘삼지연 8인방’의 일원으로 김정은의 최측근으로 평가받았던 인물이다(MBN, 2015/2/15).

최룡해와 오일정의 존재도 주목해야 한다. 일각에서는 북한이 빨치산 세력들의 공동 정권이라고 주장하지만, 실제로는 수령을 제외한 파워엘리트 2세대들의 지도부 진입을 차단하는 경향을 보여왔다. 북한에서 지도간부가 된 엘리트 2세대들은 해방 전 사망한 빨치산 유자녀들이거나 큰 권한이 없는 테크노크라트 자녀들이 대부분이다(이준희 2022, 138-139, 176-176). 아버지가 살아있는 경우에는 아버지와는 다른 분야에서 근무하게 조치함으로써 수령을 제외한 엘리트들의 ‘독립왕국’이 구축되는 것을 방지하였다(현성일 2007, 180-185). 하지만 8기 정치국에서 최현의 아들 최룡해, 오진우의 아들 오일정 두 사람은 이 원칙에 대한 두드러진 예외가 되었다.

두 사람의 존재는 2가지 이유 때문에 김정은 주도의 지배연합으로 설명될 수 있다. 첫째, 최현과 오진우는 상징적인 항일 빨치산 1세대일 뿐만 아니라 김정일 승계를 지지함으로써 백두혈통의 수령 세습 체계를 정착시키는데 큰 공을 세운 인물이라는 점이다(이준희 2022, 123, 132; 현성일 2007, 111, 224, 239-240). 둘째, 최룡해와 오일정은 김정은 체제 확립에 공헌했다. 최룡해는 총정치국장, 조직지도부장으로 재임하면서 김정은 정권의 초중반 안정화를 담당했으며(박형중 2021, 165-166, 181, 207; 오경섭 외 2019, 134-137; 고재홍 2018, 157-159) 김정은 정권 초기 가장 자주 현지지도에 동행한 인물이다. 오일정은 조직문제에 관련한 뚜렷한 활동을 보인 적은 없으나 김정은 후계체제를 준비하기 위한 3차 당대표자회에서 당 부장에 임명되었다는 점에서 김정일이 김정은 승계를 위해 발탁한 인물로 보이며, 이후 조직지도부 부부장을 거쳐 군정지도부장을 지냈다는 점, 김정은 현지지도 수행 경력도 풍부하다는 점에서 김정은 정권 안정화에 기여한 측근진의 일원으로 생각된다.

이상의 사실들을 바탕으로 김정은이 선대 수령들의 선택으로 승진하여 그들과

3) 하지만 이 시기에는 북한에서 HD 방송을 시작하기 전이었기 때문에 공개한 사진의 화질이 상당히 나쁘다. 따라서 박태성을 제외한 참석자들을 혼동했을 가능성도 있다.

밀접한 관계를 가져왔던 노간부 대오를 자신이 직접 육성한 신인들과 공신들로 구성된 '지배연합(ruling coalition)'으로 교체했다는 결론에 도달할 수 있다. 역사적으로 새로 권력에 오른 독재자들은 자신과 연고가 있는 인물들을 대거 지도부에 영입하면서 지도부에 대한 자신의 지배력, 영향력을 강화하려 했다. 사회주의권에 서도 소련과 중국에서 모두 관련 사례들을 많이 제시할 수 있다(Mitrokhin 2011, 26-36; Tompson 2014, 15-17; 이재준 2022, 75-83). 권력을 승계받은 김정일도 권력을 승계한 후 자신에게 충성하는 신진 간부들로 지도부를 구성하였다(현성일 2007, 243-249).

앞서 설명한 파격승진은 역사적으로 권력 교체기에 자주 일어나는 이례적인 관행으로, 정치가 안정되면서 발생 빈도가 감소한다(김정계 2008, 173-175). 대표적인 경우를 꼽자면 중국공산당 17차 당대회에서 정치국 상무위원으로 파격승진한 시진핑(习近平)을 들 수 있다. 김정은 시기에 다수 발생한 파격승진, 고속승진 사례들은 김정은의 지도부 교체 의지를 극명히 드러낸다. 그렇다면 김정은과 새로운 지배연합은 대등한 동맹관계일까? 독재자의 손에 영입된 신인들이 반드시 일방적인 관계에 놓여있지 않을 수도 있는데, 가령 흐루쇼프(Nikita Khrushchev)는 당 지도부의 교체를 시사하였다가 결국 자신이 육성했던 간부들의 반격으로 1964년 10월에 축출되는 결과를 맞이했다(Schattenberg 2022, 163-170) 그 뒤를 이은 브레즈네프(Leonid Brezhnev)의 경우, 흐루쇼프를 축출하는데 함께 한 동맹자들인 코시긴(Alexei Kosygin), 포드고로니(Nikolai Podgorny), 수슬로프(Mikhail Suslov)와 상당 수준 권력을 공유하였으며 브레즈네프의 정치국은 정체에 가까운 안정을 보여주었다(Tompson 2014, 22-25). 하지만 4절에서는 김정은이 '경쟁적 독재'에서 발생할 수 있는 동맹자들의 반란을 두려워하지 않는 일방적 관계에 있다는 것을 보여줄 것이다.

## IV. 정치국 구성 변동의 분석

### 1. 정치국원의 임명과 해임

8차 당대회 이후 2023년 2월 현재까지의 보선과 승진 현황을 정리하자면 <표 2>와 같다.

〈표 2〉 8차 당대회 이후 정치국 보선 현황(2023년 1월 현재)

시점	보선	승진	복귀
2021.2(8기 2차 전원회의)	김성남(AM)	리선권(FM)	
2021.6(8기 3차 전원회의)	우상철(AM)	태형철(FM)	
2021.6(8기 2차 정치국 확대회의)	주철규(AM) <sup>4)</sup>		
2021.9(8기 3차 정치국 확대회의)	박정천(SM) 유진(AM) 림광일(AM) 장정남(AM)		박정천(SM)
2021.12(8기 4차 전원회의)	리태섭(AM)	박정근(FM)	
2022.4?	리병철(SM)		리병철(SM)
2022.6(8기 5차 전원회의)	박태성(FM) 최선희(AM) 조춘룡(AM) 한광상(AM) 리창대(AM) 박수일(AM)	전현철(FM) 리태섭(FM)	박태성(FM) 조춘룡(AM)
2022.12(8기 6차 전원회의)	주창일(AM) 김상건(AM) 리히용(AM) 김수길(AM) 강순남(AM)	박수일(FM)	리히용(AM) 김수길(AM)

\*출처: 조선중앙통신 기사 및 조선중앙텔레비죤 뉴스를 종합해서 저자가 작성.

첫 번째 특징은 정치국 인선의 공개성이 증가했다는 것이다. 북한에서는 정치국 인선 결과에 대해서 전통적으로 각 당대회 혹은 당대표자회를 비롯한 대형 당회의 이후에만 공개하였다. 예외적으로 1980년대 후반에 정치국 인선을 공개한 적이

4) 주철규의 임명은 유일하게 공식적으로 발표되지 않았으나 그를 제외한 나머지 정치국원들의 임명 시점은 모두 규명된 반면, 8기 2차 정치국 확대회의의 인선 결과만 밝혀지지 않은 점. 그리고 정치국 확대회의의 보도에서 조직문제를 취급하여 “당중앙위원회 정치국 상무위원회 위원, 정치국 위원, 후보위원들을 소환 및 보선”했다고 언급한 점에서 8기 2차 정치국 확대회의에서 임명된 것으로 보인다. 이후 주철규는 2021년 9월, 최고인민회의의 14기 5차 회의의 주석단에 정치국 후보위원 자격으로 포함되었다(조선중앙통신, 2021/6/30; 조선중앙통신, 2021/9/29).

있으나 2013년 3월 전원회의부터 7차 당대회 사이의 정치국 인선은 다시 공개하지 않았다. 하지만 주철규를 제외한 2016년 5월, 7차 당대회 이후부터 2023년 현재 사이의 정치국 보선자들은 정치국 회의 및 중앙위원회 전원회의 공보를 통해 이름과 사진이 모두 공개되었다. 특히 8차 당대회 이후에는 정치국원의 직함도 같이 공개하고 있다. 그러나 정치국원들의 약력은 2013년 3월 전원회의에 발표한 것을 마지막으로 이후로는 공개하지 않고 있다.

두 번째 특징은 2차례의 정치국 확대회의를 제외하면 모든 정치국 인선이 중앙위원회 전원회의에서만 이루어졌다는 것이다. 7기 정치국에서는 8차 당대회 개최 전 1년 동안 주로 정치국 회의에서 조직문제를 취급하면서 정치국을 조직문제의 장으로 삼았다. 그러나 8차 당대회 이후에는 2차례의 정치국 확대회의를 제외하면 정치국 회의에서는 조직문제가 취급되지 않았다. 또한 새로운 정치국원의 선거 규모도 2021년까지는 승진과 보선을 합쳐 대부분 1-2명 수준으로 유지되었다. 하지만 2022년부터 인선 변동의 폭이 넓어져 2차례의 전원회의에서 연속적으로 5-6명 이상의 대규모 인선이 행해졌다. 이를 두고 '회전문식 인사'라는 평가도 나온다(김인태 2023, 5). 또한 리병철의 복귀는 공식적으로 보도되지 않고 2022년 4월, 리병철이 열병식에 정치국 상무위원 겸 비서 자격으로 등장하면서 확인되었는데, 이는 공개되지 않은 8기 7차 정치국 회의나 다른 회의 석상에서 이루어졌을 가능성이 있다.

임명의 형태는 신규 인물의 보선, 기존 인물의 승진, 해임된 인물의 복귀 총 3가지로 분류할 수 있다. 먼저 신규 인물의 보선에 대해 살펴보겠다. 신규 인물을 보선한 경우 모두 정치국 후보위원에 임명하였다. 신규 정치국 후보위원들의 승진 현황은 <표 3>과 같다.

<표 3> 정치국 후보위원 보선자들의 승진 현황

성명	CM	AM	승진 사유
김성남	2018.4	2021.2	국제부장 정치국 합류
우상철	2021.1	2021.6	중앙검찰소장 정치국 합류
주철규	2021.1	2021.6	부총리 겸 농업위원장 정치국 합류
유진	2021.1	2021.9	군수공업부장 임명

성명	CM	AM	승진 사유
림광일	2019.12	2021.9	총참모장 임명
장정남	2016.5?	2021.9	사회안전상 임명
리태섭	2016.5	2021.12	사회안전상 임명
조춘룡	2016.5	2019.4/2022.6	군수공업부장 임명
박수일	2016.5	2022.6	사회안전상 임명
리창대	2022.6		국가보위상 임명
최선희	2019.4	2022.6	외무상 임명
한광상	2019.12	2022.6	경공업부장 임명
주창일	2021.6	2022.12	선전선동부장 임명
리히용	2017.10	2019.4/2022.12	조직지도부 제1부부장 정치국 합류
김수길	2016.5?	2016.5/2022.12	평양시 책임비서 임명
김상건	2022.12		규률조사부장 임명
강순남	2021.1	2022.12	국방상 임명

\*출처: 조선중앙통신으로 발표된 공보를 종합해서 저자가 작성.

정치국 후보위원 보선 과정에서 3절에서 분석한 8차 당대회 인선 때처럼 파격 승진, 고속승진이 다수 발생한 것을 확인할 수 있다. 파격승진에 해당하는 인물로는 리창대, 김상건, 한광상, 박수일, 최선희가 있다. 리창대와 김상건은 중앙위원회 위원 선거 경력 없이 정치국에 진입하였고, 한광상, 박수일, 최선희는 과거에 중앙위원회 위원에 선출되었으나 정치국 진입 상태에서는 탈락, 강등을 당해 한광상은 평당원 신분이었고, 박수일과 최선희는 당중앙위원회 후보위원이었다. 마찬가지로 단계별 승진을 거친 경우에도 당중앙위원회에 진출한지 5년이 되지 않는 인물들이 주를 이루었으며, 우상철, 주철규, 유진 등은 중앙위원이 된지 1년도 되지 않아 정치국에 진출하였다.

반면 정치국 정위원의 경우에는 모두 기존 인물의 승진이나 복귀로만 이루어졌다는 점에서 신규 인물을 직접 보선하던 경향이 많던 7기 정치국에 비해서 더 안

정적으로 변했다. 정치국 정위원을 후보위원이나 정치국 정위원 역임자 중에서만 발탁하는 패턴은 김일성 유일영도체계, 김정일 후계체계가 완성된 후인 1980년대에도 이미 보였던 현상이며(이준희 2022, 140-141) 김정은의 측근진 완성을 뒷받침하는 또 다른 정황이라고 할 수 있다.

여기서 복귀에 대해 주목할 필요가 있다. 정치국 위원을 해임하였다가 다시 복귀시키는 경우는 다른 사회주의 국가에서는 찾아보기 힘든 경우인데, 소련과 중국에서 발생한 복귀 사례들은 권력교체기에서 발생한 특수 현상이었다.<sup>5)</sup> 반면 북한에서는 김일성의 유일영도체계가 확립된 이후 정치국원들을 해임하였다가 복귀하는 경우가 다수 발생하였다. 복귀는 2가지 유형이 있는데 첫 번째로는 정치국에 포함되지 않는 직무로 이동하면서 행정적인 이유로 해임되었다가 다시 복귀하는 경우인데, 7기 정치국 출신인 리히용과 김수길에 여기에 해당한다. 두 사람은 각각 함경북도 당위원장과 총정치국장 자격으로 정치국에 합류하였다가 해당 직무에서 해임된 후 소환되었다. 하지만 8차 당대회에서 중앙위원회에 선거되었으며 각각 조직지도부 제1부부장, 강원도당 책임비서의 중책을 맡은 사실에서 행정적 이유의 진퇴였다고 보는 것이 타당하다.

두 번째 유형은 징계성 해임 이후의 복귀이다. 8기 정치국 내에서 처벌을 받고 복귀한 것은 리병철, 박정천, 박태성이며, 리병철과 박태성은 기존 직위를 돌려받았으나 박정천은 더 높은 정치국 상무위원으로 복귀하였다. 7기 정치국에서 탈락했다가 귀환한 사례로는 조춘룡이 있는데, 조춘룡은 8차 당대회에서 중앙위원회에서도 탈락한 점에서 중요 직무를 맡지 못하고 해임 상태였던 것으로 보인다. 이는 기본적으로 김일성, 김정일이 간부들을 길들이기 위해 활용한 ‘혁명화’를 김정은 역시 활용하는 것으로 해석된다.<sup>6)</sup> 이들의 처벌 사유에 대해서는 4절에서 설명할 것이다.

그 다음으로 새로운 정치국원을 임명하는 이유에 대해서 살펴보겠다. 이는 2가

5) 소련의 경우, 스탈린(Iosif Stalin) 사후 집단지도체제를 구성한 정치국원들이 정치국의 규모를 대대적으로 축소하는 과정에서 퇴출된 간부들이 후일 흐루쇼프가 당권을 장악하면서 레오니트 브레즈네프, 미하일 수슬로프, 오토 쿠시넨(Otto Wille Kuusinen) 등이 정치국에 복귀한 것, 중국의 경우 문화대혁명으로 박해를 받은 간부들인 덩샤오핑(邓小平), 펑진(彭真), 천윈(陈云), 쉬상첸(徐向前), 네룽선(聂荣臻), 리더성(李德生), 우란푸(乌兰夫), 쑹런충(宋任穷) 등이 마오쩌둥(毛泽东) 사망 후 정치국에 복귀한 것을 예시로 들 수 있다.

6) ‘혁명화’란 간부들을 일정기간 생산현장에 보내 사상개조를 하는 처벌을 의미하며, 북한 간부 중 혁명화를 겪어보지 않은 인물이 거의 없을 정도로 ‘간부의 징표’로 불리고 있다(현성일 2007, 215, 258-260).

지로 분류할 수 있는데, 당정군의 간부 교체에 따른 행정적인 임명과 신규 직무의 정치국 진입이다. 행정적인 임명은 정치국에 포함되는 직무를 맡은 인물이 교체되면서 ‘회전문’처럼 정치국원이 교체되는 경우를 뜻하며, 신규 임명의 대다수 이유를 차지한다. 김성남, 우상철, 주철규, 리히용 4인을 제외한 전원에 해당한다. 직무와 정치국의 지위가 연동된다는 것은 인치적 요소가 감소한 것으로 평가할 수 있으나(조영남 2019, 199-204) 조선로동당의 경우, 한 직무에 부여되는 정치국 지위가 유동적이다. 또한, 대개 신입자의 직위가 전임자에 비해 낮은 경향을 보였는데, 직위 그 자체보단 해당 직위를 맡은 사람에 대한 수령의 신임이 중요한 요소이기 때문으로 생각된다. 관련하여 <표 4>를 보라.

<표 4> 주요 직책들의 정치국 내부 지위 변동

직책	역대 보임자
국방상	김정관(FM) → 리영길(FM) → 강순남(AM)
총참모장	박정천(FM) → 림광일(AM) → 리태섭(FM) → 박수일(FM)
국가보위상	정경택(FM) → 리창대(AM)
사회안전상	리영길(FM) → 김정호(CM) → 장정남(AM) → 리태섭(AM) → 박수일(AM) → 리태섭(AM)
선전선동부장	박태성(FM) → 주창일(AM) <sup>7)</sup>
군수공업부장	리병철(SM) → 유진(AM) → 조춘룡(AM)
통일선선부장	김영철(FM) → 리선권(AM)

\*출처: 조선중앙통신 기사를 종합해서 저자가 작성.

한 가지 중요한 사실은 정치국의 직무 구성이 유동적이라는 것이다. 8기 정치국에서 후임자가 보선되는 형식이 아니라, 아예 새로운 직무가 정치국에 합류하는 형식으로 김성남, 우상철, 주철규, 리히용 4명이 정치국 후보위원에 보선되었다.

7) 주창일의 경우에는 2021년 6월, 중앙위원에 보선되었다는 점에서 이때 선전선동부장에 임명된 것으로 추정되나, 그가 당 부장으로 최초로 보도된 것은 2022년 1월이었다. 분명한 것은 그가 선전선동부장에 임명된 후 1년 이상이 지난 후에 정치국에 입성했다는 것인데, 선전선동부장으로의 능력을 인정받음에 따라 정치국에 합류한 것으로 추정된다(조선중앙텔레비죤, 2021/6/21; 조선중앙통신, 2022/1/29).

김성남이 맡은 직무인 국제부장과 리히용이 맡은 조직지도부 제1부부장은 8차 당대회 이전에는 정치국에 포함되는 직무였으나 8차 당대회 기준으로 탈락한 후 다시 합류했다. 주철규는 농업상(2022년 1월, 농업위원장으로 승격) 자격으로는 김일성 시대에 농업위원장을 지낸 김만금 이후로 최초로 진입하였다. 우상철의 중앙검찰소장은 김정은 시대에 최초로 정치국에 입성하였다. 김정일 시대에 최영림이 정치국 후보위원 신분으로 중앙검찰소장을 지낸 적이 있으나 김정일 시대에는 정치국 인선이 중지되었으므로 논외로 보는 것이 합당하다. 정치국을 구성하는 직무들이 계속 변화하는 것은 특정 정책 분야에 대한 김정은의 관심도와 높은 연관이 있을 것이며, 특정 직무의 지위가 하락하거나 아예 탈락하기도 하였다.

승진 사례들에서도 김정은의 판단이 중요한 요소임은 다시금 확인된다. 승진 사례들은 더 중요한 직무에 임명되면서 자동적으로 승진하는 행정적인 승진과 직무 변동 없는 승진 2가지로 나뉜다. 행정적 승진의 경우에는 경제비서 겸 경제부장에 임명된 전현철, 총참모장에 임명된 리태섭, 박수일에 해당한다.<sup>8)</sup> 이 중에서 리태섭은 총참모장에서 사회안전상으로 돌아간 이후 다시 정치국 후보위원으로 강등되었다는 점에서 행정적인 이유였다는 것이 두드러진다. 하지만 어떤 직위가 정치국 정위원에 해당하는지는 표 4에서 보았듯이 계속 변화한다.

직무변동 없이 승진한 경우는 정치국 내부의 지위가 김정은의 의사에 따라 유동적이라는 것을 보여주는 대표적인 사례다. 이 경우에 해당하는 것은 리선권과 박정근인데, 이들은 사업상에서 능력을 인정받았거나, 해당 분야의 중요성이 상승했기 때문에 승진한 것으로 보인다. 그리고 김정은의 판단이 반복되면 승진은 취소될 수 있는데, 리선권은 다시 정치국 후보위원으로 강등되었다. 그 이유에 대해서는 앞서 언급한 ‘정치국에서의 직무 탈락’과 함께 4절에서 더 자세히 설명하도록 하겠다.

기본적으로 당중앙위원회 회기 안에서의 승진은, 앞서 살펴본 복귀나 뒤에 살펴볼 강등에 비해서는 다른 사회주의 국가들에서도 많이 찾아볼 수 있는 일이지만,

8) 이 경우에 해당하는 것으로 추정되지만 불분명한 경우는 태형철인데, 그는 정치국 위원 승진 직후 당 비서 겸 과학교육부장으로 이동하였으나, 승진한 시점에서는 최고인민회의 상임위원회 부위원장 자리를 유지하고 있었다. 태형철의 정치국 위원 승진이 비서 임명을 위한 것인지는 불분명하지만, 최고인민회의 상임위원회 부위원장의 당내 지위가 지속적으로 낮아지는 경향. 그리고 태형철이 2019년 4월, 최고인민회의 상임위원회 부위원장 자격으로 정치국 위원에 선출되었다가 8차 당대회에서 정치국 후보위원으로 강등된 점을 생각해보면 비서로의 조동을 염두에 둔 인선으로 추정된다. 하지만 다른 인선들에 비하면 다소 이례적인 경우라고 할 수 있다.

그래도 일반적인 관행이라고 하기는 어렵다. 스탈린의 경우 1934년에서 1952년 사이에 6명을 당대회가 아니라 당중앙위원회 전원회의에서 승진시켰고, 정치국의 규모는 증가했지만, 서기장의 권한은 감소했던 브레즈네프는 1971년부터 1982년 사이에 4명만 당중앙위원회 전원회의를 통해서 승진시켰다.<sup>9)</sup> 하지만 김정은은 2021-2023년 사이 2년 만에 5명을 승진시켰다. 승진속도 역시 이례적으로, 리선 권은 최초 정치국 입성 시점에서 10개월, 8차 당대회 기준으로 1개월 만에 정치국 위원으로 승진했으며, 태형철은 8차 당대회 이후 5개월, 박수일과 리태섭은 정치국 입성 이후 6개월, 박정근과 전현철은 8차 당대회 이후 각각 1년, 1년 5개월 만에 승진하였다.

본 단락의 분석결과는 김정은이 조선로동당 정치국 인사권을 강고하게 통제하고 있으며 정치국원들의 운명은 김정은의 의사에 일방적으로 좌우됨을 드러낸다. 보선, 승진, 복귀 3가지 사례를 통해 김정은은 자신이 동맹자들의 반발에 대한 우려를 보이지 않고 당대회에서 선거된 지배연합을 개편할 수 있음을 증명했다. 신인들은 이례적인 관행으로 새로 영입되었고, 정치국의 직무 구성도 지속적으로 변하였으며, 정치국원들의 지위는 하루아침에 오르내렸다. 특히 혁명화 사례들은 김정은이 정치국의 고위급 인사들조차도 대일방적인 상하관계에 놓여 있는 가신처럼 처벌할 수 있음을 적나라하게 보여준다. 다만 정위원 인선이 안정된 점, 당중앙위원회 전원회의가 주된 인선의 장으로 자리잡은 점, 직무와 정치국 지위가 연동되는 점 등 당 운영이 안정화, 제도화되고 있는 모습도 일부 관찰할 수 있었다.

## 2. 정치국원의 해임 및 강등 형태 분석

8차 당대회 이후 2023년 2월 현재까지의 해임과 강등 현황은 <표 5>와 같다.

9) 스탈린은 17기 중앙위원회에서 블라스 추바르(Vlas Chubar) 1인, 18기 중앙위원회에서 라브렌티 베리아(Lavrentiy Beria), 게오르기 말렌코프(Georgy Malenkov), 니콜라이 보즈네센스키(Nikolai Voznesensky), 니콜라이 불가닌(Nikolai Bulganin), 알렉세이 코시긴 5인을 승진시켰다. 브레즈네프는 24기 중앙위원회에서 유리 안드로포프(Yuri Andropov) 1인, 25기 중앙위원회에서 콘스탄틴 체르넨코(Konstantin Chernenko), 니콜라이 티호노프(Nikolai Tikhonov), 미하일 고르바초프(Mikhail Gorbachev) 3인을 승진시켰다.

〈표 5〉 8차 당대회 이후 정치국 해임 현황(2023년 1월 현재)

시점	해임	강등
2021.2(8기 2차 전원회의)	김두일	
2021.2?	박태성	
2021.6(8기 2차 정치국 확대회의)	리병철 최상건 박정천 김정관	리선권
2021.12(8기 4차 전원회의)	장정남	
2022.5(8기 8차 정치국 회의?) <sup>10)</sup>		오일정
2022.6(8기 5차 전원회의)	정상학 오수용 태형철 권영진 림광일 박명순 유진	
2022.6?	허철만	
2022.12(8기 6차 전원회의)	박정천 김영철 박태덕 김영환 오일정	리태섭

\*출처: 조선중앙통신 기사를 종합해서 저자가 작성.

해임의 경우에는 보선과 달리 북한에서 결과를 거의 공개하지 않기 때문에 더 면밀한 추적 과정을 필요로 하며, 다른 분야와 마찬가지로 해임 사유를 알기 어려우므로 정확히 유추하기 어려운 실정이다. 그러나 본 연구에서는 언론보도와 해당 인물의 향후 행보를 종합해서 책별, 조동, 은퇴 세 가지 분야로 나누었으나 이 세 분야는 엄격하게 구분되지 않고 중첩되는 면이 있다. 먼저 책별의 경우, 해임의 대부분의 사유를 차지하는데 김두일, 박정천, 리병철, 김정관, 최상건, 장정남, 유진, 박명순의 경우에는 처벌에 대한 보도가 나오거나 북한 자료를 통해 처벌을 짐

10) 오일정은 2022년 4월 시점까지 다른 정치국 위원들과 함께 조선인민혁명군 창건 90주년 공연을 관람하는 등 정치국 위원 신분을 유지하고 있었으나, 8기 8차 정치국 회의에 불참하였으며, 이후 현철해 장의위원에서 공식 서열이 정치국 후보위원인 림광일보다 낮아짐으로 강등이 확인되었다(조선중앙통신 2022/5/20).

작할 수 있다.

김두일, 최상건, 박명순은 정책의 부진을 비판받고 해임된 경우다. 8기 2차 전원회의에서 김정은은 2021년도 인민경제계획을 혹독하게 비판하면서(조선중앙통신 2021/2/12) 김두일을 비서 및 경제부장에서 해임하고 정치국과 중앙위원회에서 방출했다. 8기 2차 정치국 확대회의에서는 김정은이 ‘간부들의 무능과 무책임성’ 때문에 당대회와 전원회의에서 결정된 과업이 제동과 방해 받고 있다고 비판했는데(조선중앙통신, 2021/6/30; 로동신문, 2021/7/2), 이 과정에서 최상건이 모든 직무에서 해임되었다(DAILY NK, 2021/8/18). 박명순은 인민생활 개선의 성과가 부진했다는 이유로 8기 4차 전원회의와 8기 5차 전원회의에서 연속적으로 비판을 받았으며 특히 8기 5차 전원회의에서는 요령주의로 당과 인민을 속였다는 비판까지 받았다(조선중앙텔레비죤 2022/10/16; 로동신문 2021/7/2).

리병철, 박정천, 김정관, 장정남, 유진은 과오로 인해 처벌받았다고 알려져 있다. 리병철, 박정천, 김정관은 “국가와 인민의 안전에 커다란 위기를 조성하는 중대사건을 발생”시켰다는 이유로 처벌되었는데(조선중앙통신 2021/6/30), 김정은이 8기 2차 전원회의에서 내린 인민들에 대한 군량미 공급 명령을 수행하기 위해 중국에서 식량을 밀수하려다가 적발되었기 때문으로 알려져 있다(조선중앙통신, 2021/6/18; DAILY NK, 2021/7/1). 복귀에 성공한 박정천은 8기 6차 전원회의에서 2번째로 해임되었으며, 이에 대해서 문책성 인사라는 분석이 많다(정성장 최은주 2023, 8-9; 김인태 2023, 5). 장정남은 사회안전상 임명 후 10월의 국방발전관람회 <자위-2021> 참석 후 활동을 중단했으며 리태섭이 후임 사회안전상에 임명되면서 해임이 확인되었다. 이에 대해서는 평안북도 대관군에서 일어난 군수공장 폭발사고를 잘못 처리한 것을 비판받고 해임되었다는 보도가 있었다(Daily NK, 2022/1/13). 유진의 경우에는 화성 17형 발사 실패로 인한 당 자금 낭비가 원인으로 지목되며(Daily NK, 2022/6/14), 당중앙위원회에서도 방출되었다가 8기 6차 전원회의에서 중앙위원회로 복귀했다.

정확한 사유를 알 수 없으나 처벌받은 것으로 보이는 경우는 박태성, 권영진, 림광일에 해당한다. 박태성은 전술한 바와 같이 중앙위원회에서도 방출되었다가 다시 복귀하였다.<sup>11)</sup> 김두일이 박태성 밑에서 평안남도 당위원회 부위원장으로 일

11) 김두일의 경우 8기 2차 전원회의에서 해임된 것이 확실하지만 박태성은 8기 2차 전원회의 이후에도 당비서 자격으로 활동했으므로 김두일보다는 나중에 해임된 것이 분명하다(조선중앙통신 2021/2/13).

한 점, 둘의 해임 시기가 비슷한 점, 박태성이 정치국으로 복귀한 8기 5차 전원회의에서 김두일 역시 복귀했다는 점에서 둘 사이의 정치적 관계가 있거나, 동일한 이유로 해임되었을 가능성도 있다.(조선중앙통신 2022/6/11) 권영진의 경우 정치국 위원임에도 2022년 5월, 현철해의 국가장의위원회에서 탈락하였고 이후 8기 5차 전원회의에서 해임되었다. 이후 국가비상방역총화회의에서 리영길은 “(군부가) 무책임과 무경각으로 하여 최종대비상사태를 초래”라고 자비비판하였는데(조선중앙통신 2022/8/11), 코로나 창궐 이후 오일정이 정치국 후보위원으로 강등되고, 권영진, 림광일이 해임되었다는 점에서 김정은이 군부에 코로나 확산의 책임을 묻고 군 간부들을 해임한 것으로 보인다.

그 다음으로는 조동으로 인한 행정적인 소환이다. 여기에는 허철만, 박태덕, 김영환, 오일정이 속한다. 박태덕은 곡창지대인 황해북도 책임비서 및 농업부장, 농업 담당 부위원장을 지낸 농업 전문가이다. 2023년 들어서 북한에서는 농업에 박차를 가하고 있는데, 이런 상황에서 박태덕이 곡창지대인 황해남도에도 파견된 것은 그의 전문 분야를 살리기 위함으로 보인다. 또한 8기 6차 전원회의 이후 도당 책임비서의 지위가 크게 강조되고 있으며, 2023년 1월 29일자 로동신문 사설은 “도당책임비서들은 당중앙의 파견원이며 도의 사령관이다. 경애하는 총비서동지의 사상과 뜻이 한개 도에 어떻게 구현되는가 하는것은 전적으로 도당책임비서에게 달려있다.”라고 하면서 도당 책임비서의 중요성을 특히 강조하였다(로동신문 2023/1/29). 이를 볼 시에 박태덕의 정치국 후보위원 소환은 규률조사부장에서 해임된 것에 따른 행정적인 것이지 강등이나 신임 상실은 아닌 것으로 생각된다.

하지만 처벌, 강등의 맥락과 무관하지 않은 것으로 보이는 경우도 있다. 김영환의 소환은 평양시 책임비서 직책을 김수길에게 넘겨주었기 때문이지만, 새 직무를 받았다는 보도가 없었으며, 김정은이 2022년부터 열정적으로 추진한 화성지구 1만세대 살림집건설 사업의 성과가 부진했기 때문에 경질되어 과거 평양시 책임비서로 재직하면서 미래과학자거리, 려명거리 건설에서 공이 있고 강원도 책임비서의 실적이 좋은 김수길이 복귀한 것으로 보인다(정성장-최은주 2023, 13; 김민태 2023, 5).

오일정은 국방상으로 이동한 강순남의 후임으로 민방위부장에 임명되면서 소환되었다. 오일정이 과거에도 민방위부장을 맡은 것을 보면 자연스러운 인선일 수도 있으나 앞서 보았듯이 정치국 내부에서 그의 지위가 지속적으로 하락했다는 점에서 신임 상실과 무관하지 않을 것으로 보인다. 다만 김영환과 오일정은 해임 이후

에도 활동이 확인되었으며 특히 오일정은 군사위원 자리도 유지하고 있다(조선중앙텔레비죤 2023/2/19; 2023/2/27; 2023/4/18; 조선중앙통신 2023/3/21).

허철만은 그가 마지막으로 공개석상에 나섰던 8기 5차 전원회의에서 해임되지 않았으나 이후 활동이 확인되지 않고 있다.<sup>12)</sup> 그의 해임 사유에 대해서는 관련 정보가 전무한 실정이나 1년 가까이 활동이 없는 점에서 해임으로 판단된다. 오일정과 허철만의 해임의 공통점은 후임 당 부장이 임명되지 않았다는 것이다. 어디까지나 순수한 추론의 영역에 남을 수밖에 없지만, 김정은은 당 비서국 및 당중앙위원회 부서, 당 정치국의 기능을 개선할 필요성을 강조하였으며 6월 27일 비서국 확대회의는 “당중앙위원회 일부 부서 기구를 고칠데 대한 문제”를 취급하는 등 당중앙위원회 부서 개편을 밝혔다(조선중앙통신, 2022/5/18; 2022/6/28). 이후 8기 6차 전원회의에서 8차 당대회에서 정치국에서 배제된 조직지도부 제1부부장 직무가 다시 정치국에 합류했다. 이를 보면 조직지도부의 중요성이 강조되면서(조선중앙통신, 2022/7/7) 군정지도부와 간부부가 해산되었거나 축소되었을 가능성이 높을 것으로 생각된다. 이 추론이 사실이라면 3절에서 설명한 새로운 직무가 정치국에 합류한 것과 반대로 기존 직무가 정치국에서 탈락한 사례로 규정할 수 있다.

해임의 마지막 유형으로는 은퇴가 있다. 과거 김정일 시대에는 노간부들을 오랫동안 현직에 남게 하는 원로 우대 정책을 펼쳤다. 하지만 김정은 집권 이후 노간부들을 순차적으로 은퇴시키고 이들을 젊은 간부들로 교체하는 경향이 뚜렷해졌다(이준희 2022, 182, 185, 198). 8차 당대회 이후 은퇴한 것으로 보이는 인물들은 오수용, 태형철, 정상학, 김영철이다. 김정은 시대 조선로동당 정치국원들의 은퇴에 대해서는 별개의 연구에서 다룰 것이나, 한가지 언급할 것은 간부들의 은퇴가 성문적인 규범이 아니라 김정은의 필요에 달려 있다는 것이다. 심지어 은퇴한 간부를 복귀시키는 것도 필요에 따라 있을 수 있는데, 김정은은 7기 정치국에서 은퇴했던 리명수, 김정각, 태종수를 다시 현역에 복귀시키기도 했다(이준희 2022, 198-199). 본 논문의 분석 범위에서 벗어난 사례이나 2023년 6월, 8기 8차 전원회의에서는 은퇴한 오수용과 김영철이 정치국에 복귀하기도 하였다(조선중앙통신, 2023/6/19).

마지막으로 강등에 대해 살펴보겠다. 강등의 경우 해임과 달리 이루어졌다는 것

12) 8기 5차 전원회의는 이례적으로 1일차 회의에 조직문제를 취급하고 정치국을 선거하였다. 이후 새로 구성된 당중앙위원회와 정치국의 구성에 따라 좌석 배치가 바뀌었다. 허철만은 조직문제 취급 이후에도 정치국 후보위원 좌석에 남아 있었으며 리철만, 오일정 다음으로 서열 3위를 기록했다(조선중앙텔레비죤 2022/6/11).

자체를 언급하지 않으므로 오로지 호명 서열, 사진, 영상 등을 바탕으로 판단해야 한다. 북귀와 마찬가지로, 다른 사회주의 국가에서는 정치국원의 지위를 강등하는 일이 흔치 않은데, 소련에선 1919-1991년 사이 6명, 중국에선 1945년부터 현재까지 3명이 강등되었다. 이 사례들은 모두 정치적 격변기에 일어났으며,<sup>13)</sup> 특히 중국에서는 학생 시위에 책임을 문 후야오방의 사례에조차 상무위원 임기를 보장하고 다음 당대회에서 강등하는 방식을 취했다.

그러나 북한에선 유일령도체제가 확립된 이후 임기를 무시한 강등 조치가 수시로 취해지고 있다. 김정은 역시 집권 후 수차례 정치국원들을 강등하였는데, 8차 당대회 이후에는 리선권, 오일정, 리태섭 세 사람의 강등이 확인된다. 앞서 언급하였듯이 리태섭은 총참모장에서 사회안전상으로 이동하면서 행정적인 이유로 강등되었다. 하지만 리선권과 오일정은 직무가 변동되지 않았음에도 정치국 위원에서 정치국 후보위원으로 강등되었다. 리선권의 강등은 2019년 하노이 회담 실패 이후 북한의 외교 활동이 크게 감소하고 특히 2020년부터 코로나 바이러스에 대응하기 위해 북한이 국경을 봉쇄하고 일반적인 외교활동도 대부분 중단하면서 외교 부문의 중요성이 감소했으며 그의 강등을 즈음한 2021년 6월에 북한이 김여정, 리선권 담화를 연이어 발표하여 대미 대화 가능성을 일축하는 강경한 모습을 보인 것과 연관이 있을 것이라고 생각된다(조선중앙통신, 2021/6/22; 2021/6/23). 오일정은 2022년 5월, 코로나 창궐 이후에 강등된 점을 미루어 볼때 군정지도부장으로 군부 비판에 연대책임을 묻고 해임됐을 것이다. 3절에서 지적한 것처럼 정치국원의 지위가 김정은의 판단에 좌우되는 또 다른 정황이다.

이상의 분석을 통해 김정은의 처벌에서 리병철, 박정천 등 당의 최고위층에 해당하는 정치국 상무위원들과 김정은 정권의 ‘개국공신’이라고 할 수 있는 박태성도 예외가 되지 않았다는 것을 보았다. 이는 김정은 체제의 ‘지배연합’이 결코 ‘경쟁적 독재’가 아닌 자신의 동맹세력들의 지도부 재편에 대한 반항이나, 지배연합에 의한 축출에 대한 우려 없이 김정은의 의지에 따라 지도부를 재구성할 수 있으

13) 소련에선 스탈린의 권력 장악에서 레프 카메네프(Lev Kamenev)가, 스탈린 사후 1953년 3월 전원회의에서 레오니트 멜니코프(Leonid Melnikov), 판텔레이몬 포노마렌코(Panteleimon Ponomarenko), 니콜라이 슈베르니크(Nikolai Shvernik)가 정치국 후보위원으로 강등되었다. 1957년 9월 전원회의에서 미하일 페르부힌이 강등되었으며, 1953년에 해임되었던 데미안 코로트첸코(Demyan Korotchenko)가 후보위원으로 복귀하였다(Lowenhardt, Ozinga, and van Ree 1992, 141). 중국에서는 7기 정치국의 정위원이었던 장원텐(张闻天), Kang(康生) 두 사람이 8차 당대회에서 정치국 후보위원으로 강등당했으며, 총서기에서 해임된 후야오방(胡耀邦)은 13차 당대회에서 정치국 위원으로 강등되었다.

며 군부, 보안기구에 대한 인선 역시 확고히 장악하고 있는 ‘확립된 독재’, ‘일인 독재’임을 명백하게 보여준다.

4절에서 본 것처럼 김정은은 8차 당대회 이후 계속해서 정치국 구성을 개편하였고, 이 결과 조선로동당 정치국원의 임기 안정성은 지극히 불안정해졌다. 8차 당대회에서 선출된 정치국원들의 상당수가 당대회 임기인 5년의 절반이 채 되지 않은 2년만에 해임, 강등을 경험하였다. 8차 당대회에서 선거된 정치국 상무위원 5인 중 1명, 정치국원 14명 중 10명과 정치국 후보위원 11명 중 6명이 해임 및 강등을 당했다. 극단적인 경우에는 김두일, 박태성처럼 임명 1개월 만에 교체되기도 하였다. 이는 과거 김일성 시대에 비해서도 매우 불안정한 것이다.

## V. 맺음말

앞선 분석을 통해서 다음과 같은 사실들을 정리할 수 있다. 우선 김정은은 세대 교체를 단행하고 새로 육성한 지배연합을 중심으로 정치국을 구성하였다. 김정은과 지배연합의 관계는 일방적인 것으로, 김정은은 지배연합을 얼마든지 임의로 개편할 수 있으며, 개편의 대상은 사회안전기구와 군부, 최고위층과 공신도 예외가 아니었다. 또한 정치국원들의 지위는 김정은의 판단에 따라 고락을 반복했으며, 정치국의 직무 구성 역시 김정은의 판단에 따라 수시로 변경되었다. 이러한 일방적인 관계 속에서 정치국원의 파격승진, 퇴출 후 복귀, 지위 강등 등 사회주의권에서 찾아보기 힘든 현상도 다수 발생하였으며, 정치국원들의 임기 보장은 전혀 이루어지지 않았다. 이를 통해 김정은이 동맹자들에 의한 축출을 두려워하지 않는 확립된 독재를 확고하게 구축하였다고 할 수 있다. 김정은이 조선로동당의 인사권, 특히 군부와 보안기구의 인사권도 통제하고 있다는 것은 의심할 여지가 없다.

아무리 독재자의 권력이 절대적이라고 하더라도 이러한 급격한 지도부 개편을 다른 지도간부들이 불만스럽게 여긴다는 것은 상식적인 일이며, 스탈린은 말년에 기존의 지도부를 대대적으로 개편하기 위해 19차 당대회에서 대대적으로 신인들을 영입하였으나, 반년도 되지 않아 스탈린이 사망하면서 스탈린이 영입하였던 간부회의 신인들은 대부분 축출되었다. 그리고 스탈린조차도 19차 당대회에서 기존의 고참 정치국원들을 일방적으로 내치지 않고 정치국을 간부회로 확대개편함으로 정치적 변동의 충격을 완화하려 했으나(Rees 2004, 226-229) 김정은의 지도부 개

편은 더욱 과감한 형태를 취하고 있으며 지속적으로 자신이 지배연합을 재구성할 수 있다는 것을 과시하고 있다.

정치국 회의의 소집과 의제, 정치국 인선이 공개되는 점, 인물이 아니라 직무를 중심으로 한 정치국이 구성된 점, 노간부들의 은퇴가 지속적으로 이루어지는 점, 당중앙위원회 전원회의에서 주로 인선이 이루어지는 점을 비롯하여 이전에 비해 정치가 더 안정화, 제도화된 측면 역시 분명히 존재한다. 또한 김정은 정권 초기 리영호의 숙청, 장성택, 현영철의 처형과 같은 극단적인 조치들도 7차 당대회 이후에는 확인되지 않고 있다.<sup>14)</sup> 하지만 정치국 운영의 공개화는 주철규와 리병철의 보선 사례와 해임과 강등이 보도되지 않는 점에서 아직 완전하다고 할 수 없으며 은퇴 역시 명확한 기준이 확인되지 않는다. 따라서 정치국 운영의 제도화와 규범 완성은 과거에 비해선 발전했으나 여전히 미흡한 수준이다.

결론적으로 김정은 시대 정치국에는 여전히 수령제의 영향력이 두드러진다고 정리할 수 있으며 조선로동당 정치국의 역할이 김정은 시대에 강화된 것과 무관하게 김정은 정권을 집단지도체제로 규정할 수 없다는 것은 명백하다. 역설적으로 이 일방적인 관계 때문에 조선로동당 정치국이 분명한 기능을 수행하고 있다는 것을 알 수 있다. 정치국이 마비 상태였던 김정일 시대에는 정치국 변동이 사실상 없었다. 김정은이 정치국을 계속 개편하는 것은 정치국 과거처럼 상징적인 기구가 아니라 지배연합과 실무진으로 구성된 실질적 정책 결정 기관으로 복귀했기 때문이다. 이와 관련하여 정치국 상무위원회와 비서국의 강화 및 정치국의 직능별 구성에 대해서도 설명하고 싶었으나 지면상의 한계로 인하여 생략하고 별도의 연구를 통해서 추가적으로 분석하고자 한다.

머리말에서 인정한 바와 같이 자료의 부족으로 인해서 본 연구에서는 피상적으로만 다루거나 증명할 수 없는 추측을 주로 제시하였으며 이는 본 연구의 가장 큰 한계라고 할 수 있으며 이 연구가 어디까지나 시범적인 것에 지나지 않게 한다. 향후 더욱 심도 있는 후속 연구가 이어지길 바란다.

14) 다만 전광호와 리용호가 처형되었다는 확인되지 않은 보도가 존재한다(자유아시아방송, 2021/2/19; 조선일보, 2023/1/5). 자유아시아방송 기사에는 전광호의 이름이 언급되어 있지 않으나, 주성하 기자와의 연락을 통해 처형됐다는 경제부장이 전광호임을 확인받았다.

## 참고문헌

- 고재홍(2018). <북한의 군(軍) 통제 연구: 견제와 균형의 지속>. 서울: 국가안보전략연구원.
- 구해우(2016). “北은 집단지도체제 김정은은 형식적 수령.” <신동아> 2016년 5월호. <https://shindonga.donga.com/3/all/13/533994/1> (검색일: 2023.05.11.).
- 김갑식, 오경섭, 이기동, 김동엽(2015). <김정은 정권의 정치체제: 수령제, 당·정·군 관계, 권력엘리트의 지속성과 변화>. 서울: 통일연구원.
- 김인태(2020). 북한의 수령영도체계에 관한 연구 -김정은 시대를 중심으로-. 경남대학교 박사학위논문.
- \_\_\_\_\_ (2023). 북한 노동당 제8기 6차 전원회의 결과와 의미. <이슈브리프> 411호.
- 김정계(2008). 중국 엘리트정치에 있어서 총원의 제도화와 권력이동. <한국동북아논총> 제13권 제2호.
- 림정렬(2022). <신화적인 방역대승을 안아오신 위대한 사랑>. 평양: 평양출판사.
- 박형중(2021). 국정전략과 기관·인물 체계 개편. <김정은 지배체제 구축과 권력 안정화>. 서울: 통일연구원.
- 성동기(2019). 우즈베키스탄 미르지요예프 정권의 권력 강화 방식 분석: 권위주의 권력 공유(Power-Sharing) 이론을 중심으로. <아시아리뷰> 제9권 제1호.
- \_\_\_\_\_ (2020). 타지키스탄 라흐몬(Emomali Rahmon) 정권의 권력 강화 방식 분석: 권위주의 ‘권력공유’(Power-Sharing) 이론을 중심으로. <중소연구>, 제44권 제3호.
- 오경섭, 박형중, 김진하, 김에스라(2019). <김정은 정권 핵심집단 구성과 권력 동학>. 서울: 통일연구원.
- 이재준(2022). 중국 시진핑 시기 엘리트 정치에서 권력 구조 변화: 경쟁적 독재에서 확립된 독재로. <현대중국학화> 제23권 제4호.
- 이정남(2017). 시진핑(習近平)의 권력강화와 중국 권위주의 체제의 변화: 경쟁적 독재에서 확립된 독재로의 전환인가? <중소연구>, 제41권 제1호
- 이준희(2022). 조선로동당 정치국 변화 연구 -운영 방식 및 구성원 변화를 중심으로-. 고려대학교 석사학위논문.
- 이호령, 천명국, 손효종(2020). <김정은시대의 권력엘리트변화와 특징>. 서울: 한국국방연구원.
- 장진성(2017). <수령연기자 김정은: 북한의 권력실체 당 조직지도부를 해부한다!>. 서울: 비봉출판사.
- 정성장(2011). <현대 북한의 정치: 역사이념·권력체계>. 파주: 한울아카데미.
- 정성장, 최은주(2023). 북한 당중앙위원회 8기 6차 전원회의 평가와 2023년 대내외 정책 전망: 핵능력의 급속한 확대와 안정적 체제관리 추구. <세종정책브리프> No. 2023-01.

- 조영남(2015). 시진핑 ‘일인체제’가 등장하고있는가? <국제. 지역연구>, 제23권 제4호.
- \_\_\_\_\_(2019). 중국 집단지도 체제의 제도 분석: 권력기구의 운영과 구성을 중심으로. <국제.지역연구> 제28권 제3호.
- \_\_\_\_\_(2020). 중국의 코로나 19 대응 분석: 중앙의 지도체계와 선전 활동을 중심으로. <중소연구> 제44권 제2호.
- \_\_\_\_\_(2022). <중국의 통치 체제 1: 공산당 영도 체제>. 파주: 21세기북스.
- \_\_\_\_\_(2023). 시진핑, ‘일인 지배’의 첫발을 내딛다!: 중국공산당 20차 전국대표대회 분석. <중국사회과학논총> 제5권 제1호.
- 주정환(2013). <중국 엘리트 정치: 구조·행위자·동학>. 서울: 아연출판부.
- 최우석(2021). “北 실세 조용원, 7년 전부터 김정은 特命 전달 역할” <월간조선> 2021년 3월호. <http://monthly.chosun.com/client/news/viw.asp?ctcd=H&New sNumb=202103100020> (검색일: 2023.05.05.).
- 통일부 정세분석국 정치군사분석과(2021). <2021 북한 주요 인물정보> 서울: 통일부.
- 현성일(2007). <북한의 국가전략과 파워엘리트 -간부정착을 중심으로->. 서울: 선인.
- Geddes, Barbara, Joseph George Wright, Joseph Wright, and Erica Frantz(2018). *How Dictatorships Work: Power, Personalization, and Collapse*. New York: Cambridge University Press.
- Lowenhardt, John, James R. Ozinga, and Erik van Ree(1992). *The rise and fall of Soviet Politburo*. New York: St. Martin's Press.
- Mitrokhin, Nikolai(2011). The rise of political clans in the era of Nikita Khrushchev: The first phase, 1953-1959 in Jeremy Smith and Melanie Ilic (eds), *Khrushchev in the Kremlin: Policy and government in the Soviet Union, 1953-1964*. Abingdon and New York: Routledge.
- Rees, E. A.(2004). Stalin as Leader, 1937-1953: From Dictator to Despot in E. A. Rees (eds), *The Nature of Stalin's Dictatorship: The Politburo, 1924-1953*. Hampshire and New York: Palgrave Macmillan.
- Schattenberg, Susanne(2022), *Brezhnev: The Making of A Statesman*. London, New York, Oxford, New Delhi, Sydney: I.B.TAURIS.
- Svolik, Milan(2012). *The politics of authoritarian rule*. New York: Cambridge University Press.
- Tompson, William(2014). *The Soviet Union Under Brezhnev*. London and New York: Routledge.
- <DAILY NK>. 2021/7/1. “軍, 군량미 부족에 외부서 쌀 들여왔다…김정은 언급한 ‘중대사건’?” <https://www.dailynk.com/%e8%bb%8d-%ea%b5%b0%eb%9f%89%eb%af%b8-%eb%b6%80%ec%a1%b1%ec%97%90-%ec%99%b8%eb%b6%80%ec%84%9c-%ec%8c%80-%eb%93%a4%ec%97%ac%e>

c%99%94%eb%8b%a4%ea%b9%80%ec%a0%95%ec%9d%80-%ec%96%b8%ea%b8%89/ (검색일: 2023.02.12.)

2021/8/18. “정치국 확대회의서 문책 당한 최상건, 함경북도 정치범수용소行.” <https://www.dailynk.com/%EC%A0%95%EC%B9%98%EA%B5%AD-%ED%99%95%EB%8C%80%ED%9A%8C%EC%9D%98%EC%84%9C-%EB%AC%B8%EC%B1%85-%EB%8B%B9%ED%95%9C-%EC%B5%9C%EC%83%81%EA%B1%B4-%ED%95%A8%EA%B2%BD%EB%B6%81%EB%8F%84-%EC%A0%95%EC%B9%98/?tztc=1> (검색일: 2023.02.12.).

2022/1/13. “‘치안 총책’ 사회안전상 3개월여 만에 전격 교체된 이유 가...” <https://www.dailynk.com/%EC%B9%98%EC%95%88-%EC%B4%9D%EC%B1%85-%EC%82%AC%ED%9A%8C%EC%95%88%EC%A0%84%EC%83%81-3%EA%B0%9C%EC%9B%94%EC%97%AC-%EB%A7%8C%EC%97%90-%EC%A0%84%EA%B2%A9-%EA%B5%90%EC%B2%B4%EB%90%9C-%EC%9D%B4/?tztc=1> (검색일: 2023.05.11.).

2022/6/14. “‘미국통’ 최선희 전면배치 의미는?... ‘선보상-후행동’ 시동 거는 北.” <https://www.dailynk.com/20220614-1/> (검색일: 2023.05.11.).

<MBN>. 2015/2/15. “북한 ‘수첩권력’ 한광상, 최측근 부상.” 『MBN』 <https://n.news.naver.com/mnews/article/057/0000586632?sid=103> (검색일: 2023.04.28.).

<국민일보>. 2017/10/12. “김정은 최측근 ‘삼지연 8인방’ 권력 전면예... ‘운구차 7인방’ 퇴진.” <http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0923829136&code=11121400&cp=nv> (검색일: 2023.03.16.)

<자유아시아방송>. 2021/2/19. “인자함의 가면을 벗어던진 김정은.” [https://www.rfa.org/korean/weekly\\_program/joosungha/co-sh-02192021091018.html](https://www.rfa.org/korean/weekly_program/joosungha/co-sh-02192021091018.html) (검색일: 2023.05.11.).

<조선일보>. 2020/8/21. “‘경제 박봉주 군사 리병철’ 김정은, 中 집단지도 흉내?” [https://www.chosun.com/site/data/html\\_dir/2020/08/20/2020082004153.html](https://www.chosun.com/site/data/html_dir/2020/08/20/2020082004153.html) (검색일: 2023.05.05.).

2023/1/5. “北 리용호 前외무상 작년 처형된 듯.” [https://www.chosun.com/international/japan/2023/01/05/FLE7SLRW3ZA4DAGLKSDETO4HIQ/?utm\\_source=naver&utm\\_medium=referral&utm\\_campaign=nave-r-news](https://www.chosun.com/international/japan/2023/01/05/FLE7SLRW3ZA4DAGLKSDETO4HIQ/?utm_source=naver&utm_medium=referral&utm_campaign=nave-r-news) (검색일: 2023.05.11.).

<로동신문>(2012/4/10). “조선민주주의인민공화국 최고인민회의 상임위원회 정령 제2286호: 주체혁명위업,사회주의강성국가건설위업수행에 크게 기여한 단체와 인민군군인들, 일군들에게 김일성훈장을 수여함에 대하여.”

(2021/1/10). “조선로동당 중앙검사위원회 사업총화보고.”

(2021/7/2). “사실: 일군들은 당중앙위원회 제 8기 제 2차 정치국 확대회의 사상을 높이 받들고 혁명적수양과 단련을 더욱 강화하자.”

(2022/11/8). “주체혁명의 새시대와 더불어 빛나는 불멸의 당건설업적: 당의 령도적기능과 역할을 비상이 높여주시여.”

- \_\_\_\_\_ (2023/1/29). “사설: 당중앙의 구상과 의도를 실현하는데서 도당위원회들의 역할을 결정적으로 높이자.”
- \_\_\_\_\_ (2023/2/12). “인민을 어떻게 받들어야 하는가를 다시금 새겨준 의의깊은 회의: 당중앙위원회 제8기 제5차전원회의 확대회의장에 참가 마음을 세워 보며.”
- <조선중앙텔레비죤>(2013/12/9). “조선로동당 중앙위원회 정치국 확대회의에 관한 보도.”
- \_\_\_\_\_ (2021/6/21). “조선로동당 중앙위원회 제8기 제3차전원회의에 관한 보도.”
- \_\_\_\_\_ (2022/10/16). “<조선기록영화> 인민의 아버지.”
- \_\_\_\_\_ (2022/6/11). “조선로동당 중앙위원회 제8기 제5차전원회의 확대회의에 관한 보도.”
- \_\_\_\_\_ (2022/6/12). “<조선기록영화> 빛나는 삶의 품(32) - 태양의 가장 가까이에서-.”
- \_\_\_\_\_ (2023/2/19). “경애하는 김정은동지께서 뜻깊은 2월명절을 기념하여 여진행된 체육경기를 관람하시였다.”
- \_\_\_\_\_ (2023/2/27). “조선로동당 중앙위원회 제8기 제7차 전원회의 확대회의 소집.”
- \_\_\_\_\_ (2023/4/18). “경애하는 김정은동지께서 태양절에 즈음하여 진행된 내각과 국방성 직원들사이의 체육경기를 관람하시였다.”
- <조선중앙통신>(2020/1/11). “주체혁명위업승리의 활로를 밝힌 불멸의 대강-우리의 전진을 저애하는 모든 난관을 정면돌파전으로 뚫고나가자: 조선로동당 중앙위원회 제7기 제5차전원회의에 관한 보도”
- \_\_\_\_\_ (2021/2/13). “위대한 령도자 김정일동지 탄생 79돛경축 중앙사진전람회 개막.”
- \_\_\_\_\_ (2021/10/11). “경애하는 김정은동지께서 강령적인 연설 《사회주의건설의 새로운 발전기에 맞게 당사업을 더욱 개선강화하자》를 하시였다.”
- \_\_\_\_\_ (2021/2/12). “당대회결정관철의 첫해 진군을 자랑찬 혁신과 전진으로 빛내이자: 조선로동당 중앙위원회 제8기 제2차전원회의에 관한 보도.”
- \_\_\_\_\_ (2021/2/12). “당대회결정관철의 첫해 진군을 자랑찬 혁신과 전진으로 빛내이자: 조선로동당 중앙위원회 제8기 제2차전원회의에 관한 보도.”
- \_\_\_\_\_ (2021/6/18). “조선로동당 중앙위원회 제8기 제3차전원회의 3일회의 진행.”
- \_\_\_\_\_ (2021/6/22). “김여정 조선로동당 중앙위원회 부부장 담화.”
- \_\_\_\_\_ (2021/6/23). “조선민주주의인민공화국 리선권 외무상 담화.”
- \_\_\_\_\_ (2021/6/30). “조선로동당 중앙위원회 제8기 제2차 정치국 확대회의에 관한 보도.”

- \_\_\_\_\_ (2021/6/30). “조선로동당 중앙위원회 제8기 제2차 정치국 확대회의에 관한 보도.”
- \_\_\_\_\_ (2021/9/29). “조선민주주의인민공화국 최고인민회의 제14기 제5차회의 1일회의 진행.”
- \_\_\_\_\_ (2022/1/26). “조선민주주의인민공화국 최고인민회의 상임위원회 농업성을 농업위원회로 하기로 결정.”
- \_\_\_\_\_ (2022/1/29). “우리 당의 사회주의농촌건설강령을 높이 받들고 뜻깊은 올해를 대농의 해로 빛내이자: 농업부문열성자회의 평양시와 각 도들에서 진행.”
- \_\_\_\_\_ (2022/10/18). “주체의 혁명적당건설사에 특기할 불멸의 대강: 경애하는 김정은동지께서 조선로동당 중앙간부학교를 방문하시고 기념강의를 하시였다.”
- \_\_\_\_\_ (2022/3/1). “인민의 당,심부름군당의 정치리념과 역사적사명에 무한히 충실하자: 조선로동당 제2차 초급당비서대회 폐막.”
- \_\_\_\_\_ (2022/5/14). “조선로동당 중앙위원회 정치국 협의회 진행.”
- \_\_\_\_\_ (2022/5/18). “조선로동당 중앙위원회 정치국 상무위원회회의의 진행.”
- \_\_\_\_\_ (2022/5/20)
- \_\_\_\_\_ (2022/6/11). “조선로동당 중앙위원회 제8기 제5차전원회의 확대회의에 관한 보도.”
- \_\_\_\_\_ (2022/6/28). “조선로동당 중앙위원회 비서국 확대회의 진행.”
- \_\_\_\_\_ (2022/7/7). “조선로동당 각급 당위원회 조직부 당생활지도부문일군 특별강습회 진행: 조선로동당 총비서이신 경애하는 김정은동지께서 강습회를 지도하시였다.”
- \_\_\_\_\_ (2022/8/11). “방역전초선에 내세워준 당중앙의 하늘같은 믿음을 명줄로 간직하고 조국의 방선을 철통같이 봉쇄함으로써 국가와 인민의 안전을 믿음직하게 담보해나가겠다: 국방성비상방역사단 부사단장인 조선민주주의인민공화국 국방상 리영길동지의 토론.”
- \_\_\_\_\_ (2022/8/11). “조선민주주의인민공화국 내각총리 김덕훈동지의 보고,” 『조선중앙통신』 (2022.8.11.)
- \_\_\_\_\_ (2023/3/21). “조선로동당 중앙군사위원회 제8기 제5차확대회의의 진행.”
- \_\_\_\_\_ (2023/3/24). “중요무기시험과 전략적목적의 발사훈련 진행.”

# Dissection of Composition and Changes in KWP 8th Politburo

– Focusing on the Relations between Kim Jong Un and His Ruling Coalition –

Lee, Junhee

Korea University

---

## Abstract

This paper is an exploratory study that seeks to explain the dynamics between North Korea's traditional 'Suryong system (수령제)' (in which the supreme leader is supposed to hold more power than all elites combined) and the growing prominence of the Korean Workers' Party's (KWP) Political Bureau (Politburo for short) under Kim Jong Un's rule. Certain observers concluded that the 'Suryong system' became weaker since Kim Jong Un had assumed power. While this view is not widely accepted, Kim Jong Un did launch a process aimed at restoring and reinforcing the institutional politics of the KWP – a peculiar initiative, since the institutionalization of politics might potentially limit the personal power of the supreme leader. This study seeks to explain this paradox by analyzing the relations between Kim Jong Un and the lower – ranking KWP leaders. By analyzing the changing composition of the KWP Politburo in the framework of Milan Svolik's "power-sharing theory," the author argues that the fundamentals of the Suryong system have remained unchanged under Kim Jong Un's rule. Since the 8th Party Congress (2021), the KWP Politburo has been dominated by the ruling coalition fostered by Kim Jong Un. However, his co-leaders seem to have been his subordinates, rather than his equal partners. Kim was able to arbitrarily reorganize the composition of his ruling coalition, and frequently change the status of other Politburo members as he saw fit. In Kim Jong Un's Politburo, practices like 'jumping promotion,' demotion, and reinstatement of former members have been far more common than in other Communist one-party regimes. Applying Svolik's concepts and terms to the North Korean scene, the author concludes that Kim Jong Un's status as dictator is already 'established,' rather than 'contested.'

---

Key words	Kim Jong Un, Suryong System, The politburo of KWP, Established Autocracy
-----------	--

---

## 공세적 수정주의적 행태가 핵확산 과정에 끼치는 영향\*

김민정

미국 조지타운대학교 외교대학원 방문학자

coolmj76@hotmail.com

## 초록

국제정치학에서는 국가들의 현상유지 의지가 핵무기 개발의 주요 요인 중 하나라 주장되어왔다. 본 연구는 이에 대하여, 현상타파적 의지 또한 주요 동기일 수 있음을 가정하고 이론적 고찰 및 사례연구를 통하여 검증한다. 현재까지 국제정치학에서 수정주의 행동을 보인 국가들의 핵포기 이유를 검토한 사례가 없다는 점에서 핵비확산 연구의 공백을 메우려는 시도에 그 의의가 있다. 먼저 현상유지, 현상타파, 수정주의 등의 개념을 고전적 현실주의, 신현실주의, 세력균형이론 등 기존 국제정치학이론을 토대로 살펴본다. 이후 '공세적 수정주의'라는 대안적 수정주의 개념을 도입하며, 현실주의 이론의 수정주의 개념을 훼손하지 않으면서도 기존 이론의 한계를 극복하는데 유용한 분석틀을 제공한다. 이어서 핵확산국 중 호전적 수정주의 성향이 두드러졌던 북한, 인도네시아, 남아프리카공화국의 사례를 통하여, 수정주의적 국가가 핵을 포기하게 되는 과정을 이익 균형론을 바탕으로 설명한다. 남아공과 인도네시아의 경우, 공세적 수정주의 행태로 인하여 악화되었던 외부 환경이 핵개발 과정에서의 외교적 고립 및 교역 제한 등과 맞물려 국가이익 균형에 실패하였으며 궁극적으로 핵 포기라는 결과를 가져왔다. 반면 북한의 경우 중국과 러시아의 대미 패권경쟁 과정에 대미카드로 쓰이면서 전략적 입지가 강화되어 외적 균형을 유지할 수 있었다.

주제어 수정주의, 핵확산, 핵포기, 세력균형이론, 북한

원고투고일 2023년 5월 17일 | 원고심사일 2023년 6월 12일 | 게재확정일 2023년 6월 26일

\* 본 논문은 저자의 2023년 박사학위논문의 일부를 수정·보완하였음.

## I. 서론

북한은 핵의 소형화 및 경량화에 매진할 뿐 아니라 미국 본토를 위협하는 신형 대륙간탄도미사일까지 시험 발사하고 있다. 1994년 10월의 북미제네바합의 이후 국제사회의 꾸준한 노력에도 불구하고 북핵 문제는 해결의 실마리조차 찾지 못한 상황이다. 이제는 핵확산 동인에 관한 고정관념과 기본가정, 석화된 틀에서 벗어나 문제의 근본부터 점검해야 할 시점이다. 핵확산국이 확산 동인을 잃는다면 핵 확산의 속도도 국제사회의 위협도 점차 경감될 것임은 자명하다. 북핵 위기의 실질적 대응 방안을 제시하고 궁극적으로 북핵 위기 해결을 위한 정책을 제시할 수 있는 새로운 논의의 장을 여는 데에 이 연구의 의의가 있다.

북한은 현상타파적<sup>1)</sup> 의지를 지난 70년간 꾸준히 천명하며 그 노선을 견지해왔다. 이는 정권 수립 이 년 만에 지역 안보와 질서를 파괴하는 남침을 강행함으로써 실증되었고 식지 않은 군사적 도발과 공식 문서들로 증명된다. 북한의 대외전략이 벼랑 끝 전술과 강압 외교로 점철되어왔으며 한반도 통일이라는 궁극적 목표가 북한 헌법과 노동규약에 여전히 명시되어 있는 만큼, 북한 정권이 현상타파적 목표를 포기했다고 보기 어렵다. 핵 개발 도중 핵확산금지조약(NPT)을 탈퇴하는 등의 반규범적 성향 또한 북한 정권의 이러한 현상타파적이고 군사 모험주의적인 성향과 무관하지 않을 것이다. 핵무기를 “조국 통일이란 목적을 달성하기 위한 열쇠이며 북한정권의 대전략의 중심”이라 보는 견해도 있다(Lee, 2019). 이 연구는 이러한 북한정권의 현상타파적이고 군사모험적인 행태를 ‘공세적 수정주의’라 명명한다. 이를 핵개발의 주요 동인 중 하나로 설정하고 개념적 논의 및 사례 분석을 통하여 검증하는 것이 이 연구의 목적이다.

이를 위하여 우선 국가들의 현상타파적 행태를 기존 국제정치이론을 통하여 논하고, 이 연구에서 뜻하는 현상타파적인 행태, 즉 공세적 수정주의 행태가 무엇을 의미하는지를 정의한다. 개념적 논의의 토대는 월츠(Waltz, 1990)와 슈웰러(Schweller, 1994)의 세력균형이론이다. 세력균형이론은 특정 국가의 세력 독점을 막기 위하여 국가들이 서로 세력을 견제함으로써 균형을 유지한다는 이론이다. 내적 균형과 외적 균형을 논한다는 점에서 본 연구의 이론적 토대로서 적합하다고 판단된다. 내적 균형이란, 외적인 세력균형 과정에서의 불리한 요인들을 해소하기 위

1) ‘현상타파적’ 혹은 ‘현상타파’의 개념에 관한 학계의 논의에 관하여는 우승지(2013, 167-171)의 글 참조

하여 징병제 시행이나 군비증강 등 국가 내부적 요소를 동원하여 세력균형을 모색하는 행위를 의미한다(Mearsheimer, 2001, 157). 다시 말해 국방전력을 증강함으로써 내적 균형을 추구하는 것이다. 그러나 지정학적 역학관계를 고려할 경우 독자적인 내적 균형만으로는 세력균형을 이루어 낼 수 없으므로 주변국들과 제도적 및 비공식적 협력관계를 유지하며 외적 균형 또한 유지해야 한다. 이 연구는 세력 균형이론을 토대로, 핵확산국 중 공세적 수정주의 성향이 가장 두드러졌던 세 국가-북한, 인도네시아, 남아프리카공화국(남아공)-의 핵확산과정을 살펴본다. 특히 인도네시아와 남아공의 핵 포기 사례와 북한의 핵 획득사례의 비교에 초점을 둔다. 핵 개발을 착수하며 국제사회로부터의 고립을 자초한 남아공과 인도네시아는 외교적 고립과 교역 제한 등으로 국가이익 균형에 실패하였으며 이는 궁극적으로 핵 포기라는 결과를 가져왔다. 이에 반하여 북한의 경우 연이은 핵 도발에도 불구하고 북한의 전략적 입지가 강화됨에 따라 외적 균형이 가능했으며, ‘자력 강생,’ ‘주체’ 등을 강조하며 내적 균형 또한 유지하였다.

## II. 수정주의적 행태에 대한 검토와 비판적 대안개념 설정

국제정치학에서 수정주의는 중요한 개념으로 다뤄지고 있다. 그럼에도 수정주의에 대한 개념적 일반화는 논의되는 현실의 양상, 즉 국가들이 가진 주도권, 그리고 지정학적 상황에 따라 학파와 학자마다 차이가 있는 것이 현실이다.<sup>2)</sup> 일반적으로 국제정치학에서 수정주의는 지배적인 국제 질서, 또는 지정학적 불만을 가진 국가가 그러한 국제 질서나 지정학적으로 불리한 상황 변경을 통해 자국의 이익을 취하려는 것으로 받아들여진다. 그러한 국가들은 수정주의적 행동을 취하기 위해 군사적 행동을 취할 수도 있으며 또는 경제적 수단, 외교적 수단을 취할 수 있다. 단, 수정주의를 오로지 부상하는 국가의 현상타파 의지로만 보는 견해에 대해서는 비판적 논점들이 존재한다. 수정주의는 부상하는 국가든 쇠퇴하는 국가든 상관없이 발생할 수 있다는 것이다(Kai, Huiyun, Hu & Weixing, 2021). 이 장에서는 핵 포기의 이론적 틀로서 수정주의와 현상 유지 개념들을 현실주의이론에 근거하여 논한다.

2) 이러한 점은 Schweller(1994, 104-105)의 글에서도 잘 나타난다.

## 1. 고전적 현실주의

### 1) 고전적 현실주의 관점에서의 수정주의

국제정치를 인간 내면에 자연적으로 존재하는 권력투쟁의 연장으로 파악하는 것이 고전적 현실주의의 일반적 견해다. 홉스와 마키아벨리의 전통을 계승하며, 국제사회가 어떠한 규범을 따라 존재하느냐보다는 자연상태의 세계와 경험적 질서에 초점을 둔다(Morgenthau, 1956a, 4). 인간 내면의 권력욕으로 인한 갈등과 경쟁, 또한 분쟁과 전쟁이 권력 정치에서 피할 수 없는 반복적 패턴임을 강조한다(Jackson & Sorensen, 2007, 60). 고전적 현실주의에 따르면 수정주의 국가는 유엔이나 NPT 체제와 같은 국제 질서 규범 체계는 기득권 국가가 현재의 위계를 정당화하고 특권적 지위의 영속화를 노리는 수단에 불과하다고 비판한다(Kaplan, 2000, 134). 따라서 수정주의 국가들은 현상 질서에 대한 불만을 표출하며, 군사력 확장과 '자국 확대(self-extension)'를 통한 국제 질서 재편을 추구하는 공세적 성향을 보인다(Rynning & Ringsmose, 2008). 모겐소(Morgenthau, 1949, 34)가 '제국주의의 진정한 특성은 현상변경정책'에 있음을 지적하며, 팽창을 통한 현상타파에 주력하는 공세적 행태의 국가를 '제국주의 국가'로 정의한 것은 바로 이러한 논리의 연장이었다.

고전적 현실주의에서 수정주의는 일반적으로 경험적 연구 차원에서 엄밀한 논증을 거치기보다 한 국가의 외교 안보적 노선을 묘사하는 담론적 형태로 등장하는 것이 보통이다. 예로 키신저(Henry A. Kissinger)는 18세기 유럽에서 수정주의와 현상 유지의 노선 차이를 국내정치 세력의 국제적 행태로 설명했다. 즉, 혁명적 정치 세력들은 팽창적 노선을 취하고 보수적 정치 세력은 안정과 균형을 취했다는 것이다(Kissinger, 1957). 흥미로운 것은 카타루짜, 다이로프, 랑게바이췌(Cattaruzza, Dyroff & Langewiesche, 2012)의 연구인데, 그들이 2차 대전 시기 독일 동맹국들의 영토 재분할을 '영토 수정주의'로 규정하면서도 수정주의라는 용어를 정의하지 않았다는 점이다. 키신저가 역사적 사례연구를 통해 수정주의적 행동을 설명한 후 수십년의 시간이 흐른 뒤에야 관련 연구가 이뤄진 것이다(Buzan, 2010; Yaqing, 2010). 키신저는 수정주의 국가의 행태에 대해 '적대적 상대의 무력화'는 철저한 자국 중심의 '절대적 안보'를 추구하므로 결국 타국의 '절대적 안보 불안'을 유발한다고 주장했다(Stefano, 2022). 다시 말해, 수정주의 국가의 절대적 안

보 보장 요구가 주변국들의 위협인식을 증폭시켜서 오히려 안보 딜레마 상황을 빈번하게 초래하며 이에 따라 타협으로 해결하기 힘든 갈등 상황이 발생할 소지가 늘어나고 국제체제의 불안정이 확산된다는 것이다.

카(Carr) 또한 현상 유지를 통해 이득을 얻으려는 사람들은 현재 질서가 유지되기를 희망하며 현상변경을 원하는 이들에게 최소한으로 양보하며 현상을 유지하려 한다고 보았는데, 이를 넘어서는 경우 전쟁이라는 대가를 치러야 한다고 주장했다(Carr, 1946).

## 2) 고전적 현실주의의 수정주의가 핵 포기에 시사하는 점

고전적 현실주의는 현상 유지나 수정주의를 인정하나 이를 주어진 국제 질서로부터가 아닌 국가 간 우호적 혹은 적대적 관계로부터 유추한다. 즉 팽창을 통해 제국주의로 나아가려는 국가는 수정주의 국가며 그러한 국가는 팽창을 효율적으로 추구하기 위해 핵무기가 필요하다면 핵무장을 하게 되고, 이에 저항하는 국가들 역시 현상 유지를 위해 필요시 핵무장을 선택하게 된다는 것이다. 즉 핵확산 전략은 고전적 현실주의 입장에서는 현상 유지와 수정주의에 있어 중립적이다(Rynning & Ringsmose, 2008). 고전적 현실주의가 갖는 수정주의 개념과 핵확산에 대한 논의는 추후 논의될 신고전 현실주의를 통해 검토하기로 한다.

## 2. 신현실주의<sup>3)</sup>와 수정주의

### 1) 신현실주의 관점에서의 수정주의

고전적 현실주의가 국제 질서보다는 행위 주체로서 국가의 비중을 중요시하고 외교를 강조했다면 월츠 이래 신현실주의-구조적 현실주의, 방어적 현실주의, 공세적 현실주의 포함-은 개별 단위 국가보다 구조로서 갖는 국제 질서를 중요한 상수로 본다. 이때 신현실주의에서 수정주의는 미어사이머의 공세적 현실주의를 제외하면 큰 의미를 갖지 않는데, 이는 구조적 현실주의가 주장하는 ‘모든 국가는 생존을 추구한다’는 명제로부터 모든 국가는 현상 유지를 추구한다고 전제되기 때

3) 본 연구에서 신현실주의는 월츠의 구조적 현실주의를 포함해 방어적 현실주의, 공세적 현실주의를 포함하는 것으로 한다.

문이다. 월츠에 의하면 국가들의 주요 관심사는 세력의 최대화가 아니라, 현 질서 속 자국의 위상 유지다. 국제 질서가 분쟁을 조정할 수 있는 상위의 기구를 갖지 못한 무정부 상태이므로 각국은 자조(自助)를 통해서만 생존이 담보되기 때문이다. 월츠에 따르면 국가들은 다양한 역량을 갖고 있더라도 그 목적은 ‘현상 유지’를 위해 방어적일 수밖에 없다(Waltz, 1979, 80). 따라서, 방어적 현실주의 학파에 따르면 국가들은 수정주의자가 되는 유인 동기가 없으며 확장주의적 국가들은 이러한 관점에서 예외적 국가들이다. 이러한 주장은 방어적 현실주의자 저비스(Robert Jervis)의 안보 딜레마에서 잘 드러난다. 저비스는 루소의 ‘사슴 사냥’과 ‘죄수들의 딜레마’를 통해 안보에서 협력이 더 일반적임을 주장한다(Jervis, 1978).

공세적 현실주의자 미어샤이머(Mearsheimer)의 견해는 이와 반대다. 그는 무정부 상태에서 지속적인 안보 우려가 현상 유지에 대한 충동을 불러온다고 주장한다. 무정부 상태에서 국가는 서로의 의도를 확신할 수 없으며 그들이 수정주의 국가를 다루고 있는지 아니면 현상 유지 권력을 다루고 있는지 알 수 없다는 것이다(Mearsheimer, 2010, 383). 스나이더(Snyder)는 최선의 생존전략은 세력 보존이 아닌 세력 확대라 주장한다(Snyder, 2002). 이 암울한 세상에서 힘의 균형과 안보 딜레마 같은 개념이 주요 분석 도구가 될 수밖에 없다는 것이 현실주의의 입장이다(Buzan, 1997).

## 2) 신현실주의의 수정주의가 핵 포기 시사에 접

공세적 현실주의의 미어샤이머를 제외한 신현실주의 이론들은 월츠의 전통에 따라 국제 질서를 무정부 상태로 전제하고 국가의 생존을 안보적 동기로 추구한다는 점에서 핵무기를 수정주의적 동기로 가질 이유가 없다고 주장하게 된다. 즉, 핵무기는 방어를 위해 현상유지적으로 선택되는 것이기에 핵무기가 궁극적 안보 수단이라면 모든 국가는 당연히 핵무장을 하게 된다. 월츠의 주장에 의하면, 재래식 무기 세계의 경우 국가 간 전쟁은 그 결과를 정확히 예측하기 어렵다. 따라서 오판이 발생하며, 전쟁에서 패배하는 경우 또한 그 피해가 제한적일 것으로 기대하고 전쟁을 일으킬 가능성이 있다. 하지만 핵무기 세계에서는 만약 전쟁이 일어나면 그 전쟁의 피해가 무제한적일 것이라는 확실성 때문에 국가들이 전쟁을 자제한다는 것이다(Waltz, 1981).

하지만 현실은 핵확산이 국제 질서상 상당히 제약되고 느리게 이뤄졌다는 점에

서 신현실주의의 ‘모든 국가는 현상 유지 국가’라는 전제로는 핵확산을 제대로 설명하지 못하는 한계를 가지고 있다. 더구나 핵무장이 안보의 궁극적 수단이라면 왜 어떤 국가는 핵확산을 중간에 포기하는지, 특히 남아공처럼 기존에 획득한 핵무기를 폐기하게 되는지 설명할 수 없게 된다.

다만 신현실주의 이론에 바탕을 뒀 본다면 생존을 넘어 패권을 추구하려는 목적의 핵무장은 합리적 선택이 아니게 되는데, 이는 다른 국가들의 안보위협을 불러와 결국 상대국의 핵무장을 통해 상호 확증파괴의 확신이 없는 한, 핵무기를 사용할 수 없게 된다는 점으로 설명될 수 있다(Scott & Kenneth, 1995, 45). 즉, 국제 질서가 무정부적이라면 핵무기가 궁극의 안보 수단이라고 간주하는 한, 핵확산은 역으로 핵무기를 개발할 수 있는 역량을 가진 국가들의 핵무장을 불러옴으로써 현재의 국제 질서는 영향받지 않는다는 결론에 이르게 되는 것이다. 하지만 미어 사이머의 공세적 현실주의 입장에서는 모든 국가는 패권을 추구하므로 투키디데스 함정에 빠질 경우 핵전쟁이 발발할 수 있다는 점을 배제할 수 없다. 그렇다면 수정주의적 패권을 추구하는 국가로부터 안보위협을 받는 국가들 가운데 핵무장 능력이 있는 국가들은 ‘왜 모두 핵무장을 하지 않았는가’라는 점이 설명되지 않는다. 이러한 문제는 신현실주의가 국제 질서를 주어진 것으로 보는 구조주의적 한계로부터 발생한다고 보는 것이 합리적일 것이다. 즉 모든 국가는 동일하지 않으며 생존을 추구하는 방식도 선택적으로 다양할 수 있다는 전망을 낳게 한다.

### 3. 세력균형과 수정주의

#### 1) 세력균형 관점에서의 수정주의

현실주의자들은 국제정치가 권력의 정치이듯 무질서한 국제체제 속에서 자신의 생존과 안전, 국익을 위한 자기보존의 수단으로 ‘권력’을 가장 중요한 수단으로 여긴다. 이러한 사실주의의 대표적인 이론이 세력균형론이다. 힘의 균형 이론은 고전적 현실주의자인 모겐소와 신현실주의의 지도자인 월츠에 의해 발전했다. 월츠는 무정부 상태의 국제사회에서 국가들은 능력이 다르고, 힘의 분배 차이가 있기 때문에 국가는 ‘힘의 균형’과 ‘균형의 유지’를 통하여 생존과 안전을 유지한다고 주장한다. 그러나 월츠 자신도 세력균형이 때로는 두렵고 때로는 혼란스러운 용어이며, 사람들은 그것이 좋은지 혹은 나쁜지, 그것을 인정하는지 인정하지 않는지,

존재하는지 존재하지 않는지에 관한 질문에조차 각기 다른 견해들을 가지고 있다고 인정한다(Waltz, 1959). 현실주의의 기본적인 관점을 바탕으로 전개되어 온 세력균형 이론은 그 접근과 인식에는 다양성이 존재한다. 세력균형에 대한 학자들의 주장을 모아 정리한 하스(Haas)는 이를 8가지로 정리했다. (1) 힘의 배분 (2) 힘의 평형상태 (3) 패권추구 (4) 안정과 평화 (5) 불안정 전쟁 (6) 힘의 정치 (7) 역사의 보편적인 법칙 (8) 정책결정으로의 시스템이 그것이다(Haas, 1953).

## 2) 세력균형의 수정주의가 핵 포기에 시사하는 점

일반적으로 수정주의를 현존하는 국제 질서에 불만을 가진 국가의 현상타파 의지와 행동으로 정의할 경우, 세력균형론은 수정주의 개념을 도출하는데 나름 단서를 부여한다. 그러나 수정주의적 행동이 불만에 기인한다고 보는 경우, 그러한 불만의 내용이 무엇이라는 점이 문제가 된다. 세력균형은 안보적 위협을 중요하게 본다. 따라서 핵확산 정책을 추구하는 이유도 핵무기를 통한 안보 균형을 이루려는 동기로 해석할 수 있으며 반대로 핵 포기 역시 그러한 안보위협을 해소로 인해 결정된다는 해석이 가능할 것이다. 하지만 한 국가의 핵확산 동기에는 다양한 요인이 부여된다는 점은 핵확산을 연구해 온 여러 경험적 연구들에 의해 지지되고 있다(Gartzke & Kroenig, 2009). 그중 안보 동기는 가장 널리 인용되는 핵확산 동기라는 점은 인정된다(Frankel, 1993). 하지만 핵확산에 대한 안보위협이 과장되었으며 때로 핵확산의 결정적 요인이 되지 않는다는 연구도 있다(Solingen, 2007; Hymans, 2006; Lavoy, 1993). 이는 핵무기 획득의지가 안보위협과 직결되지 않음을 암시한다.

## 4. 핵확산/핵 포기 원인 분석을 위한 수정주의 개념 설정: ‘공세적 수정주의’

본 연구는 앞에서 살펴본 현실주의 국제정치론의 수정주의 개념을 종합하고 이를 비판적으로 재구성하여 핵 포기 분석에 의미 있는 변수로서 수정주의를 정의하고자 한다. 이때 수정주의는 국제 질서 차원의 패권을 가진 강대국들의 행동들에만 적용가능한 개념이 아니라 지역 내에서 불만을 가진 비 패권국들의 특정한 행태도 수정주의 행동으로 정의할 수 있는 개념으로 도출하고자 한다. 이 연구에서

는 이를 ‘공세적 수정주의’라 명명하며, 이에 대하여 다음과 같은 네 가지 조건을 설정한다.

- P1 ; 한 국가의 수정주의 행동은 그 국가가 가진 불만 원인에 대한 현상타파 의지로 표출된다(수정주의의 불만성).
- P2 ; 한 국가가 가진 불만은 특정 강대국이 가진 패권뿐 아니라, 주변국과의 영토분쟁, 이념 갈등, 통상마찰, 인종 문제, 민족주의 등과 결부된 다양한 갈등 요소를 포함한다(수정주의의 적대성).
- P3 ; P1과 P2를 만족하는 한 국가의 수정주의 행동에는 수준, 강도가 존재한다(수정주의의 수준성).
- P4 ; P3을 만족하는 수정주의 행동으로서 안보위협은 대표적이며 궁극적으로는 불만을 제공하는 상대국에 대해 물리력을 사용하는 군사적 공격 형태로 등장한다(수정주의의 호전성).

본 연구의 공세적 수정주의의 조건은 서로 연관된 함수관계를 갖는다. 즉, 한 국가의 불만족(P1)이 공세적 수정주의적 행동으로 등장하기 위해서는 불만을 제공하는 국가, 혹은 국가들을 상대로 적대성(P2)이 존재해야 하며 적대성이 클수록 수정주의적 행동은 높은 수준(P3)으로 이어지며 궁극적으로는 군사행동(P4)을 수단으로 취할 가능성이 크다. 그렇다면 한 국가의 어떤 행동이 공세적 수정주의적 인가를 판별하는 데 유효하고 신뢰할 만한 지표는 (1) 불만을 가진 국가가 (2) 불만을 제공한 국가에 (3) 군사적 행동을 취하는 경우로 설정할 수 있다.

이러한 설정이 유효한 까닭은 국제 질서라는 것이 처음부터 주어진 것이 아니라 국가들이 행동한 결과이기 때문이다. 따라서 우리는 국가들의 행동을 관찰함으로써 한 국가가 현상유지적 행동을 하는지, 혹은 수정주의적 행동을 하는지 판별할 수 있을 것이며, 이때 현실주의 이론적 관점에서 수정주의 국가의 행동이 ‘수정주의 추구 결과’로서 동요될 수 있는 시점은 수정주의 국가가 현실에서 목적을 이루기 위한 수단으로 군사적 행동을 취하는 경우가 된다.

### III. 사례 분석

#### 1. 핵 포기 사례: 인도네시아와 남아공

##### 1) 인도네시아

(1) 인도네시아의 핵확산. 인도네시아는 수정주의적 행태가 두드러졌던 국가 중 하나다.<sup>4)</sup> 이 연구에서는 인도네시아의 공세적 수정주의 성향과 핵포기 간의 의미를 고찰해 보기로 한다. 인도네시아 정부는 냉전 고조기인 1954년, 태평양 지역에서 미국과 소련의 경쟁적인 핵실험으로 인한 방사능 낙진 조사를 위해 '국가 방사능 조사 위원회(Panitia Negara untuk Penyelidikan Radioaktivet)'를 설립했다. 4년 후인 1959년, 수카르노 대통령은 이러한 핵에 대한 관심을 평화적 원자력 발전으로 표방하면서 '원자력 위원회(Dewan Energi Atom)'를 설립하였고, 이후 미국과 소련으로부터 원자력 발전에 대한 협조를 얻게 됐다. 이에 따라 미국은 1961년 TRIGA-Mark II 원자로와 350,000달러의 보조금을 인도네시아에 제공하였다.

말레이시아-인도네시아 분쟁에 영연방 군대가 참가했던 1964년 10월, 중국이 핵 실험에 성공하자 1년 후인 1965년 7월, 수카르노는 공공연하게 '인도네시아의 미래는 핵무장국이 될 것'이라고 선언했다(Cornejo, 1999, 39). 당시 수카르노는 미국의 베트남전 개입이 인도네시아의 안보를 크게 위협할 것이라면서, 25MW 발전량의 TRIGA-MarkII 원자로가 가동되던 인도네시아는 곧 핵무기를 생산하게 될 것이라 주장해 말레이시아를 비롯 주변국들을 크게 긴장시켰다. 하지만 수카르노의 그러한 노력은 실제로 이루어지지 못했다. 수카르노는 비동맹회의의 중심 역할을 하면서 반미친중노선을 걷고 있었기에 중국으로부터 핵무기 또는 핵개발 기술 전수를 받을 것으로 기대했던 것으로 알려진다. 하지만 1965년 수카르노는 쿠데타에 의해 이듬해 1966년 7월 종신 국가 원수의 자격이 박탈될 때까지 중국으로부터 아무런 도움을 받지 못했고 쿠데타로 집권한 수카르토 장군은 핵무장에 반대하고 이듬해인 1967년 IAEA와 미국이 주도하는 핵 셰이프가드에 가입함으로써 인도네시

4) 김민정(2023)은 1940년부터 2010년까지 170개국의 수정주의적 행태와 수정주의적 공격의 표적이 되었던 경험을 비교하였다. 그의 저서에 따르면 북한이 수정주의적 공세율(수정주의적 행태와 공격을 당했던 경험의 비율. 비율이 높을수록 수정주의적 행태가 공격을 당했던 경험에 비하여 많았음을 의미)이 가장 높은 국가며, 인도네시아와 남아공이 그 뒤를 잇는다.

아는 핵비확산에 들어갔다. 이어서 1970년, 인도네시아는 NPT에 가입하였다.<sup>5)</sup>

(2) 인도네시아의 수정주의와 핵포기. 인도네시아는 1963년부터 1966년까지 말레이시아의 창설에 반대함으로써 말레이시아와 군사적 대결을 벌였다. 수카르노 대통령은 보르네오 북부 지역인 사바와 사라왁이 과거 인도네시아의 영토였음을 강조하고 말레이시아 연방에 대한 대결 정책을 선언했다. 인도네시아가 이 지역에 군부대를 배치하자 영국이 말레이시아에 군대를 파견하는 등 군사적 긴장이 고조되었고, 미국과 IMF마저 경제 원조를 중단하면서 물가가 급격히 상승하고 식량 부족 사태가 발생해 인도네시아 경제는 심각한 위기에 된다.<sup>6)</sup>

수카르노 통치하의 인도네시아는 국제정치학에서 논의되는 전형적인 수정주의 국가라 할 수 있다. 1963년 1월 수카르노 대통령은 말레이시아 연방 형성을 영국의 신식민주의로 규정하고 말레이시아에 대한 대결 정책을 선언하며 국교 단절을 시행했다. 1964년 말레이시아가 유엔 안보리 비상임이사국에 선출되자, 인도네시아는 1965년 유엔을 탈퇴하고 중국·북한과의 관계를 강화하였으나 오히려 국제적으로 고립되는 상황에 이른다(외교부, 2022, 14). 이에 수카르노는 인도네시아의 핵무장을 강력하게 선포하며 핵무기 연구단계에 돌입하였다.

공세적 수정주의 행동을 강하게 표출했던 인도네시아는 수카르노의 퇴장 이후 적성국으로 지목했던 말레이시아와 화해하는 등, 주변국과 외적 균형을 추구해 나아갔다. 동시에 동남아시아에서 모범적인 핵 비확산국의 길을 걷게 된다(Fields, 2014). 인도네시아의 비핵화 아젠다는 수정주의 국가들이 핵확산을 통해 내적 균형을 도모하더라도 세력균형의 외적 균형에 불안정이 초래될 수 있다는 점을 시사한다. 인도네시아는 핵무기를 통해 외부 위협인 서구 제국주의에 맞서겠다는 수정주의 노선을 표방하면서 동시에 핵무기를 통해 동남아시아의 지역적 헤게몬을 추구하려 했던 정황들을 엿볼 수 있다(Cornejo, 2000). 수카르노가 공세적 수정주의 전략으로 채택한 핵무장은 비록 세력균형에서 내적 균형을 달성하는 합리적 수단이었을지라도 정작 야심차게 창설을 주도했던 비동맹회의에서 인도네시아의 위상이 추락하고 고립되는 상황, 즉 외적 균형에 실패하는 상황을 맞다는 해석이 가능하다. 따라서 인도네시아의 핵포기의 주된 동기는 인도네시아의 핵무기 개발의지로 한 외교적 고립과 주변국들과의 관계 악화 등, 외적 균형의 실패가 내부 정치

5) 인도네시아의 핵확산 및 핵 포기 과정은 Cornejo(1999, 39) 참조.

6) 인도네시아의 공세적 수정주의 행동에 관하여는 싱가포르 국립 도서관에서 발행한 Singapore National Library Board (2006) 참조.

적 불안과 함께 내적 균형의 실패로 이어져 철회된 것이 결정적이라고 보는 데 무리가 없다.

## 2) 남아공

(1) 남아공의 핵확산. 남아공 또한 수정주의적 분쟁 양상에서 상대적인 공격성이 높았다. 남아공의 핵포기 사례는 국제정치학에서 설명이 꽤 복잡한 케이스다. 완성된 핵무기를 철회하는 결정은 일단 소련으로부터 외적 안보위협이 사라졌기 때문이라는 분석이 주를 이룬다. 여기에 아파르트헤이트 정권이 가진 딜레마로서 국내정치모형을 적용하거나 데 클레르크 대통령의 결단을 추가하기도 한다(Hymans, 2006; Liang, 2014). 이에 따라 남아공의 핵 폐기 단행 사례를 설명하기 위해 제안된 이론적 모형 중에는 안보 모델, 규범 모델, 국내정치 모델 등이 대표적인데, 동일한 모델 내에서도 서로 다른, 심지어 상반된 설명들이 존재한다.

남아공의 핵확산은 1948년 우라늄 채굴 및 산업 무역을 담당한 남아프리카 원자력 공사(SAAEC)에 업무가 위임되면서 시작했다. 1957년 남아공은 미국으로부터 승인된 원자력의 평화적 이용 계획에 따라 단일 연구용 원자로와 고농축 우라늄(HEU) 연료 공급을 획득할 수 있었다. 1961년 국립원자력센터를 설치한 남아공은 이어 연구용 원자로건설에 진입했다. 이후 1968년 NPT 서명을 거부하는 결정을 내리고 1967년부터 1970년 사이 독창적인 우라늄 농축기술을 개발하며 산업용 원자로 건설계획을 발표했다. 1975년 IAEA의 사찰을 거부하자 미국은 1976년 연구용 원자로 핵연료 공급중단을 결정했다. 이에 남아공은 1977년 건형(gun type) 핵폭발 장치 개발 성공에 이어 2년 뒤인 1979년 최초 비공개 핵실험을 단행, 1980년 초반 핵폭탄 제조에 성공했다.

(2) 남아공의 공세적 수정주의와 핵포기. 1975년, 남아공은 포르투갈에서 독립한 앙골라에 대해 나미비아(Namibia) 독립운동 기구인 SWAPO(South-West Africa People's Organization)를 봉쇄한다는 구실로 앙골라 내전에 군사적으로 개입했다. 이에 앙골라와 모잠비크의 독립 이후 남부 아프리카 지역의 독립운동 단체를 지원하는 보츠와나, 앙골라, 모잠비크, 잠비아, 탄자니아 5개국은 짐바브웨, 남아공 및 나미비아 문제에 대해 공동전선을 펴기로 하고 전선국가를 결성하게 된다. 이에 더하여 쿠바의 피델 카스트로가 앙골라의 친소정부를 돕기 위해 대규모 군사를 파병하자 남아공은 중대한 안보위협에 직면했다. 남아공은 미국의 지

원하에 앙골라에서 소련 지원을 받는 쿠바 군을 비롯한 저항세력들과 10년에 걸쳐 무수한 전투를 치른 끝에 패배하였고 이 과정에서 남아공은 열세를 만회하기 위해 핵무기 개발 프로세스를 더욱 진전시켰다고 볼 수 있다.

남아공의 핵확산/핵포기와 관련된 연구들은 대체로 남아공이 직면한 안보위협이 남아공의 핵무기 개발에 착수하게 된 배경으로 지목한다. 동시에 앙골라 내전이 종식되고 쿠바군이 철수하면서 안보위협이 사라진 점을 남아공이 획득한 핵무기를 포기한 배경으로 설명한다(De Villiers, 1993). 하지만 남아공이 보여온 공세적 수정주의 행태는, 남아공의 안보위기와 핵확산 의지가 결국은 남아공의 공세적 수정주의 행동과 관계있음을 보여준다. 즉, 본 연구는 안보위협을 받는 국가라도 어떤 국가는 핵확산 프로그램에 착수하지만 다른 어떤 국가는 그렇지 않은 이유에 대해 본 연구가 설정한 ‘공세적 수정주의’ 개념이 변수로 적용될 수 있다는 점을 시사하며 그 의미는 공세적 수정주의 행동이 강한 국가일수록 핵확산에 착수하는 경향이 높다는 것이다.

남아공의 공세적 수정주의 성향을 단적으로 보여준 사례는 남아공과 남서아프리카 간 벌어진 ‘남아공 국경전쟁’(South African Border War)이다. 남아공은 국제연맹의 결정에 의해 나미비아의 전신인 남서아프리카를 위임통치하였다. 이후 1946년 유엔과의 신탁통치협정 체결을 요구받은 남아공은 신탁통치 대신 오히려 남서아프리카 영토를 병합할 것을 희망하며 이를 거부하였다. 오랜 교섭과 분쟁은 1966년 남아공 국경전쟁으로 이어졌고, 남서아프리카 인민기구(SWAPO)를 나미비아 대표기구로 승인한 1973년 유엔총회의 결과도 무시하였다. 남아공의 영토확장 시도는 나미비아가 독립한 1990년까지 마침내 막을 내렸다(김영석, 2013, 411-412). 공교롭게도 남아공 국경전쟁 기간은 남아공의 핵개발 시기(1969년-1979년)와 중첩된다. 주목할 것은 남아공이 핵을 포기한 시점(1991년) 직전까지도 나미비아와 분쟁을 이어가며 공세적 수정주의 행태를 유지했다는 점이다. 이는 공세적 수정주의 행태를 보이는 국가의 핵포기 가능성을 시사한다고 볼 수 있을 것이다.

## 2. 핵 보유 사례: 북한

### 1) 북한의 핵확산

북한이 본격적으로 핵무기 연구에 착수한 시점을 영변 원자력 연구소가 설립된 1962년 11월 2일로 보는 것이 일반적인 견해다. 이후 1974년 국제원자력협력기구에 가입한 북한은 이후 소련으로부터 경수로를 도입하였다. 1985년 소련은 북한에게 「핵무기비확산조약(NPT)」 가입을 전제로 경수로 4기를 공급하였으며, 1985년 12월 12일에 북한은 합의대로 NPT에 가입하였다. 핵무기 비보유국은 NPT 가입 이후 18개월 이내 의무적으로 국제원자력기구(IAEA) 안전조치협정을 체결해야 하나 북한은 가입 6년여 만인 1992년 1월 30일에서야 체결하였다. 이에 따라 IAEA의 첫 사찰이 이루어졌고, 사찰 결과 북한의 플루토늄 추출량이 신고한 내용과 일치하지 않고 영변 핵시설의 핵폐기물 처리장 두 곳이 의심스럽다는 견해를 표명했다.

IAEA는 1993년 2월 9일 북한에 특별사찰을 요구하였으나, 북한은 이를 거부하였다. 이후 이어진 북한의 NPT 탈퇴 선언 및 탈퇴 유보 등 일련의 사건으로 북미 고위급 회담이 시작되었다. 이는 1994년 10월 21일까지 4차례에 걸쳐 이어졌으며, 제네바 기본 합의 타결로 제1차 북핵 위기는 일단락되었다. 그러나 북한의 핵사찰 비협조와 이에 따른 미국의 경수로 공사 지연 등으로 갈등이 빚어졌으며, 2002년 10월 북한의 고농축 우라늄을 활용한 핵무기 개발 의혹이 불거짐에 따라 제2차 북핵 위기가 발생, 2003년 1월 10일 북한은 다시 NPT 탈퇴를 선언하였다. 2005년 2월 10일 북한은 핵무기의 보유를 대외적으로 전격 선언하고 2006년 10월 9일 풍계리에서의 1차 지하 핵실험을 단행하였다. 이후 2차 (2009년 5월 25일), 3차 (2013년 2월 12일) 등 2017년 9월 3일까지 총 6차례에 걸친 핵실험을 통하여 폭발력을 증대시켜왔다.

### 2) 북한의 공세적 수정주의

북한은 한반도 내 군사적 긴장 상태를 주도적으로 유발해왔다. 김일성에서 시작해 김정일, 김정은으로 이어지는 정권세습을 통하여 전체주의의 체제적 정당성을 확보하려 하였으며, 내부 결속을 다지는 동시에 남한의 정치·사회적 불안감을 가

중 시켜 남한 정부의 정통성 약화를 도모해왔다(세종연구소 북한연구센터, 2003, 92-93). 북한의 군사적 도발은 공간적 제약 없이 무차별적으로 이뤄졌는데, 1954년부터 2014년까지 장기간에 걸쳐 지상을 비롯해 해상, 공중을 가리지 않고 다양한 침투 사건(1,640여 건)과 국지 도발 사건(1,020여 건)을 일으켰다. 북한이 선제 사격을 가하며 도발할 때마다 대한민국 군부는 주로 대응 사격의 형태를 띠며 방어에 치중해 왔으며, 항공력을 무력 투입하는 경우는 없었다(국방부, 2010).

북한의 남한에 대한 군사적 도발은 10년 단위로 형태가 변화하고 있는데, 그 양상은 한국전쟁의 참상을 겪은 직후 1950년대에는 여객기 피랍 사건과 같은 테러 활동, 1960년대에는 여객기 피랍의 테러 활동을 지속하는 동시에 무장 게릴라를 침투시키거나, 군사적으로 정면 도발하는 등으로 전개되었다. 1970년대에는 군사적 정면 도발을 이어가며 요인 암살이나 땅굴을 이용한 침투 시도 등을 통하여 위기감을 지속적으로 조성하였다. 1980년대에는 군사적 정면 도발은 자제하는 듯했으나, 도발의 무대를 국제적 공간으로 확장하여 다양한 테러 활동을 자행했다. 1990년대 이후부터는 잠수함 침투를 비롯해 상시적 핵 위기의 조장, 해군의 교전 유발 등 새로운 형태로 도발 행위를 지속했다.<sup>7)</sup>

이와 관련해서 북한이 1차 핵실험을 단행한 2006년을 전후로, 또한 '핵무기 완성'을 선언한 2013년을 전후로 급격히 감소했기에, 북한의 호전성이 핵개발 완성 단계에서 줄었다는 주장이 제기된다. 1950년대부터 2000년대까지 북한의 대남 침투·도발은 총 2,905건에 이른다. 그런데 두 차례의 핵실험 이후 북한의 국지도발의 횟수는 2010년에 10건, 2011년에 18건, 2012년에 17건이었다. 핵능력을 공개적으로 보유하게 된 이후로 침투·도발의 횟수가 크게 증가하지 않고 오히려 소폭 감소한 모습을 보인다(국방부, 2012). 이에 대해 미국의 보복 공격에 대한 두려움이 북한의 선제 핵공격 및 호전적인 행동들을 억제한다는 주장도 있다(Lee, 1981, 852; Huth, 1988, 424).

스웰러의 신고전주의 입장에서 국가는 안보 외에도 다양한 국가이익을 얻고자 하며 이를 통해 이익균형을 추구한다. 핵무장에서 비롯된 안보균형 외에도 추구하는 국가이익이 있을 수 있다는 의미다. 한 국가가 다른 국가에 대해 갖는 호전성을 수정주의 관점에서 해석하면 그러한 호전성의 증가와 감소는 현상타파 의지 감소 여부, 혹은 수정주의 행동을 보이는 국가의 불만 해소 여부로 판단할 수 있다. 그런 점에서 북한의 핵확산 동기는 단지 안보 이익에만 국한되지 않으며, 북한이

7) 북한의 주요 무력 도발 사례는 국방백서 (2010, 250-260) 참조

갖는 불만 또한 핵무장을 통한 안보 균형을 이룬 후에도 해소되지 않을 수 있다. 북한이 핵무기를 포기하는 경우란 결국 북한이 공세적 수정주의 행태를 자행해온 대상인 남한에 대하여 그 적대성을 포기하는 경우일 것이다.

### 3) 북한의 공세적 수정주의와 핵포기 가능성

북한의 핵개발 과정에서 주목할 점은 바로 외적 차원의 균형 또한 핵개발 과정 중에도 급격히 악화되지 않았다는 사실이다. 이는 미중 갈등 고조 및 북한의 지정학적 특성에서 기인했다고 볼 수 있다. 외적 균형전략은 공동군사훈련이나 군사동맹 등의 대외적 전략을 통하여 외부 세력을 견제하는 전략이다. 핵실험이나 대륙간탄도미사일(ICBM) 시험발사 등 북한의 연이은 도발에도 불구하고 2017년 이후 대북 제재 결의 혹은 의장성명 등 유엔 안전보장이사회 차원의 공식 대응책이 나오지 않았다. 중국과 러시아의 거부권 행사로 유엔안보리가 실효를 발휘하지 못하고 있는 것이다. 유엔 안보리는 2006년 북한의 1차 핵실험 이후 2017년까지 총 11건의 대북제재를 만장일치로 채택하여 왔다. 중국과 러시아를 포함한 유엔 안보리 상임이사국 5개국 모두 한반도 및 지역의 균형과 안정을 저해하는 북한의 핵도발을 규탄하여 온 것이다. 그러나 2022년 5년 만의 표결에서 중국과 러시아의 비토권 행사로 인하여 핵도발 관련 대북제재 결의안이 부결되었으며, 북한의 미사일 도발에 관한 규탄 성명조차 내지 못했다.

유엔 안전보장이사회가 중국과 러시아의 연이은 거부권 행사로 실효를 발휘하지 못하고 있는 실정은 우크라이나 전쟁 및 미중 대결구도 등 갈등이 고조된 가운데 북한의 전략적 입지가 강화된 데 기인한다는 것이 학계 또한 정책결정권자들의 일반적 견해라 볼 수 있다. 미국 의회조사국(CRS)은 해마다 정계 및 학계의 의견을 반영하여 주요 현황에 관한 보고서를 발표한다. CRS가 작년 가을 갱신한 ‘북한 보고서’는 중국과 러시아의 유화적인 태도의 동기로 진영논리 등 외적 요인을 지목한다. 이 보고서는 다수의 전문가의 글 인용하며, 냉전 시기와 마찬가지로 중국과 러시아가 북한의 핵도발에 “징벌적 조치를 하는 대신 경제지원을” 할 것이라는 김정은정권의 인식에 대해 설명한다. 이 보고서는 이어서 북한이 핵도발을 지속하는 배경으로 “미국과 동맹국, 러시아와 중국 두 진영간 제로섬 경쟁”을 꼽았다.<sup>8)</sup>

8) Manyin, M., Chanlett-Avery, E., Nikitin, M. B., Rennack, D. E., and Hammond, K. E. (2022). 3.

북한은 진영 간 경쟁구도 속에서 '대미 카드'로서의 활용도가 높아짐에 따라 핵개발 및 핵기술 고도화과정에서도 외적균형이 가능했던 것이다. 이는 핵확산 행위가 외적 균형을 저해하는 요소로 작용했던 인도네시아와 남아공의 경우와 구별된다.

한편 북한은 핵개발을 추진하는 이유가 미국의 '대북 적대 정책' 때문이라고 주장해 왔다. 특히, 북한은 미국이 한국에 제공하는 핵우산 등 확장억제력이 북한을 핵무기로 위협하는 것이라고 강변하며 핵무기 개발 및 보유의 정당성을 강조하고 있다. 또한 북한은 2013년에 「자위적 핵보유국의 지위를 더욱 공고히 할 데 대하여」 제하의 법령 등을 통해 '세계의 비핵화'가 이뤄지기 전까지는 핵보유를 지속할 것이라고 천명하였다(통일부 북한정보포털, 2023/02/09).

북한의 핵무장에 관한 동기 분석은 크게 안보위협에 따른 것이라는 분석과 체제 내 정치로서 김일성-김정일 정권의 결속성 강화라는 분석, 그리고 대외 협상용이라는 분석으로 나뉘어진다(이창헌, 2016). 본 연구는 이러한 분석들에 더해 북한의 핵무장이 미국으로부터의 안보위협에 따른 것이 아니라 남한을 상대로 한 호전성의 극대화 수단으로 선택되었을 수 있음을 제시한다. 북한은 1945년 해방과 함께 소련 군정하에서 남한의 공산주의 정당인 남로당과 연대해 남한 체제를 공산화하는데 많은 노력을 기울였다. 이후 1950년, 남한에 대한 대대적인 군사적 침공에도 불구하고 유엔군에 의해 남한 정복전이 실패하고 정전체제를 유지하는 동안에도 북한은 끊임없이 남한을 대상으로 국지전적 군사도발을 감행해 왔다.

이러한 북한의 공세적 수정주의 행동은 한미방위조약에 의해 재래전의 역량으로는 북한이 남한을 무력으로 접수할 수 없다는 판단에서 시작했다고 볼 수 있다. 그렇다면 핵무기 개발 또한 세력균형의 대외적 균형과 대내적 균형을 유지하기 위해 채택한 현상타파 전략이라고 해석할 수 있을 것이다. 북한이 1964년, 중국의 핵실험 성공 후 중국으로부터 남한에 배치된 미군의 전술핵에 대한 핵우산을 제공받을 수 있었음에도 중국에 직접 핵무기 개발 기술 지원을 요청했다가 거절당했던 사실은 이러한 해석을 뒷받침한다(Kim, 2021, 37). 북한은 지난 70년간 '주체'를 강조하며 군사 강국을 추구하고 자위를 강조하는 등 내적 균형 정책을 착실히 수행해왔다.

## IV. 결론

핵확산의 동인은 학계의 꾸준한 관심사였다. 그러나 현존하는 어떤 연구도 수정주의적인 동기를 핵확산의 동인이라 가정하지 않는다. 학계에서 핵확산국의 군사적 혹은 물리적 도발은 핵확산을 위한 협상 카드 혹은 체제안정을 위한 전술 정도로만 인식되어왔다. 유명한 아델피페이퍼(Adelphi Paper, 1981)에서 월츠가 “국가들이 공격적 목적으로 핵무기를 원할 수는 있으나 (공격적 목적이) 동기가 된다고 보기는 힘들다(unlikely)”라 단언했다. 40년이 지난 지금까지 어떠한 핵확산 관련 논문도 이에 대하여 이론적으로나 실증적으로나 명확히 반론을 제시하지 않았다. 이 연구는 오랜 기간 상수로 자리잡던 이러한 가정에 의문을 던지며 핵개발의 공격적 동인을 재고한다는 데 그 의의가 있다.

NPT 체제 이후에는 핵확산 행태 자체가 국제사회의 질서를 거스르는 행위라 보는 데 무리가 없다. 따라서 핵확산에 동조하는 국가일수록 현실에 만족하지 않고 비교적 현상타파적인 성향을 가졌음을 의심할 수 있다. 이 연구에서는 핵무기를 획득하고도 포기했던 남아공과 핵 개발과정에서 중도 포기한 인도네시아의 경우와 북한의 사례 간의 비교를 통하여, 수정주의적인 행태가 핵 개발, 혹은 핵 포기의 각 단계에 영향을 끼쳤는지를 살펴보았다. 핵개발 과정에서 외적 균형과 내적 균형이 파괴되었던 타 핵확산국들과 달리 북한의 경우 지정학적 위치, 우크라이나 전쟁, 주체사상 등 다양한 배경으로 인하여 세력균형의 악화에 대한 위험이 상대적으로 적었다. 이로 인하여 북한은 대표적인 수정주의적 국가임에도 중도하차 없이 핵무기 개발을 완수할 수 있었던 것이다. 중국과 러시아가 북한의 핵확산이 미국 탓이라는 주장을 반복하는 사이 북한 정권의 무력도발은 더욱 대담해졌다. 학계와 정계가 그토록 오랜 자원을 퍼부었음에도 북핵문제는 여전히 국제사회를 위협하고 미공에 빠져 있다. 이제는 그간 당연시 여겼던 가정들을 백지화하고 원점으로, 원초적 질문으로 회귀할 때다.

## 참고문헌

- 국방부(2010). <국방백서 2010>. 서울: 국방부.
- 국회정보위(2016). <북한 정책결정과정의 특성 및 대내외 정책 전망>. 서울: 국회사무처.
- 김기용(2016). 核武器 개발과정에 대한 比較研究. 경북대학교 박사학위논문.
- 김민정(2023). An Examination of the Causal Link between a State's 'Revisionist' Tendencies and its Nuclear Rollback Decisions, with Special Reference to Survival Analysis. 연세대학교 박사학위논문.
- 김영석(2013). UN의 정치적 기관에 의한 영토문제 해결 사례 연구. <법학논집>, 제17권 3호.
- 여운경(2017). 1950-60년대 인도네시아의 정치 변화와 수카르노의 '혁명'. <동양사학 연구>, 139호.
- 우승지(2013). 북한은 현상유지 국가인가?: 김정일 시기 북한의 국가성향 고찰. <국제정치논총>, 제53집 4호.
- 이창현(2016). 북한 김정은 정권의 핵정치: 핵개발 동향 및 동기와 전망. <인문사회 21>, 제7권 6호.
- Benjamin, M.(2009). Between the Revisionist and the Frontier State: Regional Variations in State War-Propensity. *Review of International Studies*, 35 (2009).
- Bunnell, F. P.(1966). Guided Democracy Foreign Policy: 1960-1965. President Sukarno Moves from Non-Alignment to Confrontation. *Indonesia*, (2). 37-76.
- Buzan, B.(2010). China in International Society: Is 'Peaceful Rise' Possible?. *The Chinese Journal of International Politics*, 3(1). 5-36
- Carr, H. E.(1946). *The Twenty Years' Crisis, 1919-1939: An Introduction to the Study of International Relations*(revised ed.). New York: Macmillan.
- Cattaruzza, M., Dyroff, S. & Langewiesche, D. (2012), Territorial revisionism and the Allies of Germany in the Second World War: Goals, expectations, practices. New York: Berghahn Books.
- Cornejo, R. M.(2000). When sukarno sought the bomb: Indonesian nuclear aspirations in the mid-1960s. *Nonproliferation Review*, 7(2).
- Davidson, J. W.(2002). The roots of revisionism: Fascist Italy, 1922-39. *Security Studies*, 11(4).
- De Villiers, J. W., Jardine, R. & Reiss, M.(1993). Why South Africa Gave Up the Bomb. *Foreign Affairs*, 72(5).
- Fields, J. R.(2014). State behavior and the nuclear nonproliferation regime. *University of Georgia Press*, 114.

- Gartzke, E. & Kroenig, M.(2009). A Strategic Approach to Nuclear Proliferation. *The Journal of Conflict Resolution*, 53(2). 151-160.
- Gideon, R.(1998). Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy. *World Politics*, 51(1).
- Guzzini, S.(2022). “Vision of Itself” in Foreign Policy Analysis: From the Role of Ideas to Identity and Recognition. *Teoria Polityki*, 6. 33-57.
- Haas, Ernst B.(1953). Balance of Power: prescription, Concept or Propaganda. *World Politics*, 5(4). 442-474.
- He, K., Feng, F., Chan, S. & Hu, W.(2021). Rethinking Revisionism in World Politics. *The Chinese Journal of International Politics*, 14(2). 159-186.
- Huth, P. K.(1988). Extended Deterrence and the Outbreak of War. *The American Political Science Review*, 82(2). 423-443.
- Hymans, J. E. C.(2006). Theories of nuclear proliferation: The state of the field. *Nonproliferation Review*, 13(3).
- Hymans, J. E. C.(2006). *The Psychology of Nuclear Proliferation: Identity, Emotions and Foreign Policy*. Cambridge University Press.
- Jackson, R. & Sorensen, G.(2007). *Introduction to International Relations: Theories and Approaches*. New York: Oxford University Press.
- Jervis, R.(1978). Cooperation Under the Security Dilemma. *World Politics*, 30(2). 167-214.
- Kaplan, R. D.(2000). *The Coming Anarchy: Shattering the Dreams of the Post Cold War*. New York: Vintage Books.
- Kim, B.(2021). *INSS Research Report 2021-03: The Changes in Nuclear Development Strategies of North Korea(1948-2017)*. Seoul: Institute for National Security Strategy.
- Kissinger, H. A. (1957). *A World Restored: Metternich, Castlereagh and the Problems of Peace 1812-22*. Boston, MA: Houghton Mifflin.
- Lavoy, P. R.(1993). Nuclear Myths and the Causes of Nuclear Proliferation. *Security Studies*, 2(3-4). 192-212.
- Lee, J. H.(2019). North Korea and America’s Second Summit: Here’s What Jung-Hoon Lee Thinks Will Happen, *The National Interest*. <https://nationalinterest.org/blog/korea-watch/north-korea-and-america%E2%80%99s-second-summit-here%E2%80%99s-what-jung-hoon-lee-thinks-will> (검색일: 2023.4.1).
- Lee, Y. H.(1981) “Military Balance and Peace in the Korean Peninsula.” *Asian Survey* 21(8) : 852-64.
- Levy, J.(1998). The causes of war and the conditions of peace. *Annual Review of Political Science*, (1). 139-165.

- Manyin, M., Chanlett-Avery, E., Nikitin, M. B., Rennack, D. E., and Hammond, K. E. (2022) "North Korea: September 2022 Update," Congressional Research Service R 47242. <https://sgp.fas.org/crs/row/R47242.pdf> (검색일: 2023년 4월 25일)
- Mearsheimer, J. J.(2001). *The Tragedy of Great Power Politics*. New York, N. Y.: W. W. Norton & company.
- Mearsheimer, J. J.(2010). The Gathering Storm: China's Challenge to US Power in Asia. *The Chinese Journal of International Politics*, 3(4).
- Morgenthau, H. J.(1949). *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace*. New York: Alfred A. Knopf.
- Morgenthau, H. J.(1956). *Politics Among Nations*. New York: Alfred A. Knopf.
- Nah, L. T.(2014). "Applying the Lesson of South African Nuclear Disarmament to North Korea," *North Korean Review* 10(2). 89-98.
- Singapore National Library Board (2006). "Indonesia-Malaysia Confrontation." [https://eresources.nlb.gov.sg/infopedia/articles/SIP\\_1072\\_2010-03-25.html](https://eresources.nlb.gov.sg/infopedia/articles/SIP_1072_2010-03-25.html) (검색일: 2023년 4월 25일)
- Ripsman, N. M., Taliaferro, J. W. & Lobell, S.E(2016) *Neoclassical Realist Theory of International Politics*. New York: Oxford University Press.
- Rynning, S. & Ringsmose, J.(2008). Why Are Revisionist States Revisionist? Reviving Classical Realism as an Approach to Understanding International Change, *International Politics*, 45(1).
- Sagan, S. D. & Waltz, K. N.(1995). *The Spread of Nuclear Weapons: A Debate*. New York, N.Y.: W. W. Norton & company.
- Schweller, R. L.(1994). Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State Back In. *International Security*, 19(1).
- Schweller, R. L.(1996). Neorealism's Status-quo Bias: What Security Dilemma?. *Security Studies*, 5(3).
- Schweller, R. L.(1998). *Deadly Imbalances: Tripolarity and Hitler's Strategy of World Conquest*. New York: Columbia University Press.
- Snyder, G. H.(2002). Mearsheimer's World: Offensive Realism and the Struggle for Security: A Review Essay. *International Security*, 27(1).
- Solingen, E.(2007). *Nuclear Logics: Contrasting Paths in East Asia and the Middle East*. Princeton University Press.
- Waltz, K. N.(1959). *Man, state, and War: A Theoretical Analysis*. New York: Columbia University.
- Waltz, K. N.(1979). *Theory of International Politics*. McGraw-Hill.
- Waltz, K. N.(1981). *The Spread of Nuclear Weapons: More May Be Better*, Adel

- phi Paper* 21 (171). London: International Institute for Strategic Studies.
- Waltz, K. N.(1990). Nuclear Myths and Political Realities. *American Political Science Review*, 84(3). 731-745.
- Yaqing, Q. (2010). International Society as a Process: Institutions, Identities, and China's Peaceful Rise. *The Chinese Journal of International Politics*, 3(2). 129-153.
- Zeev, M.(2004) "Pacifism and Fightaholism in International Politics: A Structural History of National and Dyadic Conflict, 1816-1992," *International Studies Review* 6(4).

# The Impact of Offensive Revisionist Behavior on Nuclear Proliferation

Kim, Minjung

Georgetown University

## Abstract

In this research, the desire to overthrow the status quo is assumed to be a potentially primary driving force behind nuclear development. This assumption is verified by theoretical considerations and case studies. Based on existing IR theories the concepts of revisionism and the status quo are discussed. Following that, an alternate definition of revisionism, 'offensive revisionism,' is introduced. Through the cases of DPRK, Indonesia, and South Africa, whose offensive revisionist behavior was prominent among other nuclear proliferation countries, the process by which revisionist countries gave up nuclear weapons is explained based on the balance of interests and power. In the cases of South Africa and Indonesia, the external environment deteriorated due to aggressive revisionist behavior in the process of nuclear proliferation contributed to the failure of external balancing, ultimately resulting in nuclear rollback. DPRK was, on the other hand, able to maintain external balance by strengthening its strategic position in the process of hegemonic competition between China and Russia against the US.

Key words	Offensive Revisionism, Nuclear Proliferation, Nuclear Rollback, Balance of Power, North Korea
-----------	---



## 북한주민 식량권(Right to Food)에 대한 북한과 국제사회의 책임\*

박성열

제1저자 | 송실평화통일연구원 초빙교수  
parkejk@ssu.ac.kr

이 철

공동저자 | 평화재단 선임연구원  
30115jon@daum.net

권진아

공동저자 | 송실평화통일연구원 연구위원  
jkwon@ssu.ac.kr

정원희

공동저자 | 강원대 통일강원연구원 선임연구원  
whjung727@gmail.com

### 초록

본 연구는 국제규범상 식량권 개념과 책임에 대한 내용을 토대로 북한과 국제사회가 북한 주민들의 식량권 보장과 관련된 의무를 이행하고 있는지를 검토하였다. 먼저 세계인권선언과 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회 등 국제규범은 개인의 식량권 보장 및 국가와 국제사회의 책임을 명시하고 있다. 북한은 최고 지도자의 지침, 포전담당제 등 식량 생산성 제고방안, 당 농업부와 내각 농업위원회 신설 등 다양한 정책을 추진해오고 있으나 성과는 좋지 않다. 이는 북한 당국이 필요한 자본과 기술력을 투입하지 못한 채 자력갱생

\* 이 논문은 2021년 대한민국 교육부와 한국연구재단지원을 받아 수행된 연구입니다.  
(2021S1A5C2A02089882)

을 내세워 과거처럼 노동력 동원만을 강조하고 국제사회로부터의 식량 도입도 차단하고 있기 때문이다. 북한의 시장은 주민들의 식량 획득성을 높이고 있으나, 당국의 식량 수매와 분배에 대한 통제가 여전히 시장 진입이 어려운 주민들의 식량권을 보장하기 어렵다. 국제사회는 1990년대 중반 이후 북한의 식량난 해소를 지원해왔으나, 북핵 문제로 인한 유엔과 미국의 대북제재와 코로나-19 계기 북한의 봉쇄에 막혀 식량을 지원하지 못하고 있다. 북한과 국제사회 모두 실제적으로 북한주민 식량권 보장 책임을 다하지 못하고 있다.

이에 본 연구는 북한 주민 식량권 보장을 위해 몇 가지 정책적 시사점을 제시하였다. 첫째, 인도적 지원에 대한 유엔의 제재 면제 조치를 활용하고 지원 시 분배의 투명성을 사전 확보해 유엔기구나 국제 NGO의 지원을 재개하는 것이다. 둘째, 북한에 주민 식량권에 대한 책임을 압박하면서 외부 지원을 수용토록 하고 유엔 SDGs와 연계해 북한 농업기반 강화와 식량 증산을 추진하는 것이다. 셋째, 북한의 식량 사정을 정확히 파악하고 중장기적으로 식량 생산성 제고를 위해 국제기구나 개별국가가 함께 참여하는 가칭 ‘한반도 농업개발기구’나 ‘동아시아 인도협력 협의체’를 구성하는 것이다.

식량권은 핵심 인권으로서 개인의 생존과 생활에 필수적이다. 책임 있는 주체들 간 협조하여 북한 주민 식량권 보장 방안이 추진되는 것이 바람직하다.

주제어 북한 주민, 인권, 식량권, 북한과 국제사회 책임, 제재, 인도적 지원

원고투고일 2023년 5월 25일 | 원고심사일 2023년 6월 14일 | 게재확정일 2023년 6월 19일

## I. 서론

식량은 사람의 생존과 생활에 절대적이다. 모든 사람은 식량권(Right to Food)이 보장되어야 안정적이고 인간다운 삶을 향유할 수 있다. 개인의 식량권 보장이 중요한 또 다른 이유는 식량권이 포괄적인 인권의 하나로서 다른 인권의 보장 여부와 맞물린다는 것이다.<sup>1)</sup> 적절한 식량에 대한 접근의 결여는 건강, 고용, 자녀 출산과 양육 및 교육 등과 관련된 개인의 기본권을 침해하는 결과를 초래한다.

이에 따라 주요 국제규약은 개인의 식량권 보장을 규정하고 있다. 유엔인권선언 제25조 1항에서는 “모든 사람은 식량, 의복, 주택, 의료, 필수적인 사회 서비스를 포함하여 자신과 가족의 건강과 안녕에 적합한 생활 수준을 누릴 권리를 가진다”라고 명시하고 있다. 유엔 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회(CESCR, 이하

1) 유엔 인권위(UHRC)는 인권의 속성에 대해 ‘모든 인권은 보편적이고 양도될 수 없으며 상호 연결되어 있고, 분리될 수 없으며, 모든 인권은 모든 사람들에게 항상 보장되어야 하고 적절한 법적 절차에 따라 보장되어야 한다’라고 제시하고 있다.

사회권위원회)는 식량권을 “모든 남성, 여성, 아동이 각자 혹은 공동체의 타인과 함께 언제나 적절한 식량 및 그것을 조달할 수단에 대한 물리적 및 경제적 접근을 가질 때 실현되는 것”으로 제시하고 있다(E/C.12/1999/5).<sup>2)</sup>

아울러 국제규약은 개인의 식량권이 보장되도록 책임 규정을 포함하고 있다. 즉, 개별 국가와 국제사회가 개인들의 식량권을 실질적으로 보장하도록 의무 사항을 규정하고 있는 것이다. 유엔 헌장 제55조, 제56조는 회원국들이 보편적 인권의 존중을 위해 상호 협력할 의무가 있음을 선언하고 있고,<sup>3)</sup> 경제적, 사회적 및 문화적 위원회(CESCR) 제11조 2항은 ‘규약 당사국은 기아로부터 해방되어야 한다는 모든 사람의 기본적 권리를 인정하고, 개별적으로 또는 국제 협력을 통해 아래 사항을 위하여 구체적 계획을 포함하는 필요한 조치를 취한다’라고 명문화하고 있다(OHCHR, 1976). 동 규정 이행을 위한 유엔 경제적, 사회적 및 문화적 위원회 일반 논평 제12호(General Comments 12)는 ‘개별 국가들과 국제기구들이 다른 국가에서 식량권을 존중하고 보호하는 조치를 취해야 하며, 필요한 경우에는 원조를 해야 한다’라고 규정하고 있으며, 또한 ‘개별 국가들은 다른 국가의 식량 생산의 조건이나 식량에 대한 접근을 위태롭게 하는 식량에 대한 수출금지나 유사한 조치를 취해서는 아니되며, 식량을 정치적 또는 경제적인 압력의 도구로 이용해서는 아니된다’라고 규정하여 개인의 식량권에 대한 개별 국가와 국제사회의 책임을 구체적으로 제시하고 있다.

그런데 북한은 1990년대 중반 ‘고난의 행군’으로 불리우는 대기근을 겪은 이후 만성적 식량난을 겪어오고 있다. FAO는 2023년 3월 북한을 ‘외부 식량 원조가 필요한 국가’(45개국) 중 하나로 분류했고, 낮은 식량 소비 수준과 빈약한 식품 다양성, 경제난, 농산물 생산량 감소 등을 문제점으로 지적하고 있으며(FAO, 2023), 2019-2021년 북한 주민의 41.6%가 영양 부족에 시달리고 있음을 밝히고 있다.<sup>4)</sup> 북한 스스로도 유엔에 제출한 2020년 자발적 국가검토 보고서(VNR)에서 식량 부족(147만 5,000톤)과 5세 미만 어린이의 17.4%가 영양 부족임을 밝히고 있다(VNR 2021). 북한의 반복되는 식량난은 농업 생산성 향상의 기반이 되는 기간 산

2) The right to adequate food is realized when every man, woman and child, alone or in community with others, has physical and economic access at all times to adequate food or means for its procurement. E/C.12/1999/5 유엔 경제, 사회 및 문화적 권리위원회, 일반 논평 제12호, 6항(United Nations, 1999).

3) United Nations Charter, Chapter IX: International Economic and Social Cooperation 참고

4) FAO stat, Prevalence of Undernourishment (%) (3-year average) 참고

업이 제대로 가동되지 못하고 있고, 집단농장 위주의 농업 체제가 한계를 보이는 구조적 이유도 있지만, 핵무기 개발과 체제 유지에 최우선을 두는 정권의 정치적 상황이 주요한 배경 요인인 것으로 분석되고 있다. 문제는 북한 주민들의 식량권이 보장받지 못하고 있는 현실이다. 특히 국가 배급체제에서 소외되고 시장 활동이 어려운 사회적 약자층과 장애인, 노인 및 아동 등 취약층이 기아에 직면해 있는 것이다.

국제법적 효력을 갖는 국제규범에 따르면 북한 주민들의 식량권(Right to Food) 보장문제는 1차적으로 북한 당국에 있는 것이지만 2차적으로는 주변 국가들과 국제사회에 있다. 세계 인권선언과 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 규약 등에 의거하여 북한 주민은 식량권에 대한 권리 보유자이며 북한 당국과 국제기구, NGO 등 국제사회는 북한 주민의 식량권을 보장하는 실체로서 식량권에 대응한 의무(obligation)를 지게 된다.

이에 본 연구는 북한과 국제사회는 해마다 반복적으로 제기되는 북한 주민의 식량권 문제에 대해 책임있게 대응해왔는가? 북한 주민의 식량권 보장을 위해 식량 생산과 보존, 분배와 관련된 제반 사항들을 적절히 추진하여 왔는가? 라는 질문에 답변하고자 하였다. 본 연구의 목적은 국제규범상 식량권 개념과 책임에 대한 내용을 토대로 북한과 국제사회가 북한 주민들의 식량권 보장과 관련된 의무를 제대로 이행하고 있는지를 규명하는 것이다. 이를 위해 본 연구는 먼저, 국제규범상 식량권의 개념을 검토하고 식량권을 누가 보장해야 하는지, 그 책임의 주체를 살펴보고자 한다. 북한 주민의 식량권이 보장되는지를 객관적 자료를 통해 파악한 다음, 북한 주민의 식량권 보장에 책임이 있는 주체이자 행위자로서 북한과 국제사회의 대응을 검토하고자 한다. 마지막으로 연구 결과를 분석하여 종합하고 북한 주민 식량권 보장에 기여할 수 있는 정책적 시사점을 제시하고자 한다.

지금까지 북한주민 식량권에 대한 선행연구는 주로 인권 측면에서 북한의 책임성을 제기하고 비판하거나 북한의 식량 생산량을 추정하여 식량권 보장 가능성을 평가하는 데 치중하고 있다. 본 연구는 개인의 기본권으로서 국제규범에 규정된 식량권 개념을 바탕으로 북한 주민의 식량권 보장에 대한 북한 당국과 국제사회의 대응과 함께 책임성 관점에서 검토한다는 데 의의가 있다.

연구 방법으로는 국내, 해외, 북한 자료 등 문헌 연구 및 공신력 있는 국제기구와 한국의 국가통계, 그리고 북한 스스로 밝힌 통계를 활용하고자 한다. 연구의 시기적 범위는 김정은 정권 이후 북한과 국제사회의 식량권 대응으로 제한하였다.

## II. 국제규범상 식량권 개념과 내용

### 1. 식량권 개념의 발전

식량에 대한 인간의 권리(식량권)는 세계인권선언 제25조, 경제적·사회적 및 문화적 권리에 대한 국제 규약(ICESCR, 이하 사회권규약) 제11조, 아동권리협약(CRC) 제24조 및 제26조를 비롯한 다수의 국제 인권 조약에 명시되어 있다.<sup>5)</sup> 기본적 인권으로 식량권이 처음 공표된 것은 1948년 국제연합(UN)의 세계 인권선언에서이다. UN 인권선언의 제25조 1항은 다음과 같이 언급하고 있다. “모든 사람은 식량, 의복, 주택, 의료, 필수적인 사회 서비스 등을 포함하여 자신과 가족의 건강과 안녕에 적합한 생활 수준을 누릴 권리를 가지며, 실업, 질병, 장애, 배우자 사별, 노령, 그 밖에 자신이 통제할 수 없는 상황에서 발생하는 생계상의 문제로 부터 안전을 보장받을 권리를 가진다(Amnesty International, 2016/12/10).” 하지만 1948년의 UN 인권선언은 선언적 의미이지 식량권 보장에 대한 구체적인 언급이 포함되어 있지 않다.

식량권의 보장이 구체적으로 언급되는 것은 1966년 제안되어 1976년 발효된 유엔 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약 제 11조 1, 2항이다. 동 규약 1항은 “당사국은 모든 사람이 적당한 식량, 의복 및 주택을 포함하여 자기 자신과 가정을 위한 적당한 생활 수준을 누릴 권리와 생활 조건을 지속적으로 개선할 권리를 가지는 것을 인정한다.”라고 규정하고 식량에 대한 권리를 “모든 남자, 여자, 그리고 아동이, 각자 또는 지역사회에서 다른 이들과 함께 언제나 적절한 식량에 대한, 또는 식량을 조달할 수 있는 수단에 대한 물리적 및 경제적 접근성을 보유했 때에 (사회권 위원회 일반 논평 12)”(국가인권위원회, 2020) 실현되는 것으로 보고 있다. 식량권에 대한 특별 보고서(식량특별담당관)는 이 권리를 다음과 같이 말한다. “직접적으로 혹은 재정적 구매를 통해서 소비하는 사람들이 문화적 전통에 부응하여 양적으로나 질적으로 적절하고 충분한 식량에 정기적으로, 영구적으로, 그리고 자유롭게 접근할 수 있으며, 두려움 없이 물리적·정신적으로, 개인적·집단적으로 충족감 있고 품위 있는 삶을 실현할 수 있는 권리이다.”<sup>6)</sup> 사회권 규

5) 북한도, 1991년 8월 8일 남한과 함께 유엔에 동시 가입한 유엔 회원국이자, 4개의 유엔 인권 기구 즉, '시민적, 정치적 권리에 관한 국제규약', '경제적, 사회적, 문화적 권리에 관한 국제규약', '아동 권리협약', '여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 협약' 가입국이다.

약)은 식량권의 요소로 가용성, 경제적 접근성, 물리적 접근성, 적절성을 정의하고 있다. 적당한 식량에 대한 권리에서 가용성은 “생산지나 자연 자원으로부터 직접 먹을 것을 구할 가능성 또는 수요에 따라 식량을 생산지로부터 그것이 필요한 곳으로 운반할 수 있는 원활한 유통, 가공 및 시장 시스템”(사회권규약위원회 일반논평, 77)(국가인권위원회, 2020)을 의미한다. 접근성은 식량에 대한 경제적이며 물리적인 접근이 보장되어야 한다. 경제적 접근성(affordability)은 적절한 식사를 위한 식량의 획득과 관련된 개인 및 가정의 재정 비용이 그로 인해 다른 기본적 필수품의 획득과 충족을 위협하거나 손상하지 않는 수준이어야 한다. 물리적 접근성이란 식량을 구하려 나가기 어려울 수도 있는 아동, 환자, 장애인, 노인 등 육체적으로 취약한 사람들을 포함하여 모든 사람들이 식량에 접근할 수 있어야 한다. 식량에의 접근은 멀리 떨어진 지역에 사는 사람들, 무력 분쟁이나 자연재해의 피해자들뿐 아니라 수감자들에게도 보장되어야 하는 것이다. 적절성이란 식량이 개인의 연령, 생활조건, 건강상태, 직업, 성별을 고려한 식이요법적 요건을 충족시켜야 함을 의미한다. 예를 들어 아동의 식량이 그들의 육체적·정신적 발달에 필요한 영양분을 충분히 포함하고 있지 않으면 적절한 것으로 볼 수 없다. 식량은 인간의 섭취에 안전하며 유해 성분이 없어야 한다. 적당한 식량은 또한 문화적으로 수용 가능한 것이어야 한다(국가인권위원회 2006, 213-242).

## 2. 식량권 보장에 대한 당해 국가와 국제사회의 책임론

유엔은 1948년 12월 10일 제정된 세계인권선언 22조를 통해 “모든 사람은 사회의 일원으로서 사회보장을 받을 권리를 가지며, 국가적 노력과 국제적 협력을 통하여, 그리고 각 국가의 조직과 자원에 따라서 자신의 존엄과 인격의 자유로운 발전에 불가결한 경제적, 사회적 및 문화적 권리들을 실현할 권리를 가진다.”고 명시하고 있다. 유엔헌장 제1조 3항에서는 “(유엔은) 경제적, 사회적, 문화적 혹은 인도적 성격의 국제문제를 해결하며 인종, 성별, 언어 혹은 종교에 따른 차별 없이 모든 사람의 인권 및 기본적 자유에 대한 존중을 촉진하고 장려함에 있어 국제

6) Statement by Jean Ziegler Special Rapporteur on the Right to Food on the Occasion of World Food Day, 16 October 2005.

7) 유엔 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회(CESCR, 이하 사회권위원회의)의 규약은 통상 사회권 규약으로 불리우며, 이 글에서도 이를 따른다.

적 협력을 달성한다”(국제연합헌장 및 국제사법재판소 규정, 1991/9/24)라고 천명하고 있고, 제55조, 56조에서 회원국들이 보편적인 인권의 존중을 위하여 상호협력할 의무가 있음을 선언하고 있다.

유엔 경제, 사회, 문화적 권리에 대한 국제규약 제11조 1, 2항은 식량권에 대한 당해 국가와 국제사회의 책임을 명시한 대표적 조항이다. 제11조 1항은 ‘당사국은 그러한 취지에서 자유로운 동의에 입각한 국제적 협력의 본질적인 중요성을 인정하고, 그 권리의 실현을 확보하기 위한 적당한 조치를 취한다’라고 규정하고 있고, 11조 2항은 ‘이 규약의 당사국은 기아로부터의 해방이라는 모든 사람의 기본적인 권리를 인정하고, 개별적으로 또는 국제협력을 통하여 아래 사항을 위하여 구체적 계획을 포함하는 필요한 조치를 취한다’라고 명시한 후 다음의 두 사항을 제시하고 있다. 첫째, ‘과학·기술 지식을 충분히 활용하고, 영양에 관한 원칙에 대한 지식을 보급하고, 천연자원을 가장 효율적으로 개발하고 이용할 수 있도록 농지제도를 발전시키거나 개혁함으로써 식량의 생산, 보존 및 분배의 방법을 개선할 것’, 둘째, ‘식량수입국 및 식량수출국 쌍방의 문제를 고려하여 필요에 따라 세계식량 공급의 공평한 분배를 확보할 것’ 등이다.

유엔헌장과 위 국제규약의 규정과 식량권을 충족해야 할 주된 의무는 1차적으로 당해 국가에 있다는 점을 고려한다면 개별 국가 및 유엔과 같은 정부 간 기구 등은 적어도 2차적인 의무자로서 다른 국가의 국민들에 대하여 긴급한 경우에는 식량권을 존중하고 보호해야 할 의무가 있다고 본다(오승진, 2007, 314-315). 개별 국가들은 ‘다른 국가에서 식량권을 존중하고 보호하는 조치를 취해야 하며, 필요한 경우에는 원조를 해야 하고,’ ‘다른 국가의 식량생산의 조건이나 식량에 대한 접근을 위태롭게 하는 식량에 대한 수출금지나 유사한 조치를 취해서는 아니되며, 식량을 정치적 또는 경제적인 압력의 도구로 이용해서는 아니된다’라는 것이다.<sup>8)</sup>

식량권은 개인이 권리의 보유자이며 국가는 그것을 보장하는 실체이므로, 개인의 식량권에 대응해서 국가는 의무를 지게 되는 바, 국가가 지는 의무의 내용은 다음 세 가지다. 첫째는 존중(respect)이다. 국가는 적절한 식량권을 침해해서는 안 된다는 것이다. 둘째는 보호(protect)이다. 국가는 국민의 적절한 식량 접근권이 제삼자에 의해 박탈되지 않도록 보호해야 한다는 것이다. 셋째는 완수(fulfill)이다. 국가는 개인이 적절한 식량 취득에 필요한 환경을 만들어 주며, 식량 취득이 어려운 사람에게 안전망을 제공하는 구실을 해야 한다는 것이다. 이처럼 개인의

8) General Comments 12, para 37, HRI / GEN / Rev.4.

식량권이 충족될 때 그가 속한 사회는 식량보장이 이루어진 사회가 된다(Cohen, 2003; 김종덕 외, 2010).

한편 2005년 10월 유엔총회 결의 형식으로 채택된 ‘보호책임(R2P: Responsibility to Protect)’은 대량학살, 인종청소, 전쟁범죄, 반인륜적 범죄에 대해 1차적으로 해당 국가의 책임을 명시하고 동시에 국제 공동체도 이런 보호를 도울 책임을 명시한다.<sup>9)</sup> 이 ‘보호책임’의 기본 취지는 자국민 보호의 일차적 책임이 해당 국가에 있고, 그 국가가 대규모의 인권유린 행위를 방치하거나 자국민에 대한 무차별적 살상 등 인권침해 행위를 하면 국제사회에 그 국민들을 보호할 책임이 있다는 것이다. 북한 주민의 식량권 보장문제와 관련하여서는 상반된 견해가 존재한다. ‘수많은 사람들을 아사시킨 것은 대량 학살과 반인륜적 범죄의 전형이며 국제사회의 보호책임 대상’이라고 주장하는가 하면(허만호, 2022, 60-61), 국제법적으로 보호책임은 아직 국제 관습법과 같은 경성법이라기보다 법적 구속력이 없는 유엔총회 결의 형식의 연성법이므로 유엔 안보리의 명시적 허가 없이 무력 개입하거나 국제적 집단 제재하기 어렵다는 견해가 양립한다(조정현, 2011). 한편, 이신화(2012), 신동익(2016)은 ‘보호책임’과 관련하여 북한 당국이 그 책무를 제대로 이행하지 못할 때는 한국을 비롯한 국제사회에 보호책임이 부과되는데, 유엔 헌장 제8장(지역 협력)에 의거한 개별 국가의 “capacity-building(능력 배양)”을 지원하는 것에는 이론의 여지가 없을 것으로 본다.

### 3. 식량권 규범 이행 의무 모니터링 체계

유엔 경제, 사회, 문화적 권리에 대한 국제규약 제11조 1, 2항은 세계인권선언에 담긴 초기 규범을 조약화한 것이고, 식량권 내용은 FAO에 의해 구체적으로 형성되어 유엔 가입국이 이 규범에 따른 의무를 수행할 것이 제시되었으며, 이런 국가 의무를 모니터링할 수 있도록 사회권규약위원회(Committee on Economic, Social and Cultural Rights: CESCR)가 설립되어 운영되고 있다.

동 위원회는 사회권 규약 실시와 당사국의 의무 이행을 점검, 감독하기 위해 사회권규약 제16조~23조에 의거해 유엔 경제사회이사회가 결의하여<sup>10)</sup> 설치된 독립

9) R2P(보호책임)은 90년대 중반 보스니아와 르완다 내전의 인정청소, 집단 학살이 발생했음에도 국제사회가 적절히 대처하지 못했다는 반성에서 기인한 것으로 2005 세계정상회의 결과(World Summit Outcome)문서에 반영되었다.

적인 전문가기구이다. 동 위원회는 매년 두 차례 정기회의를 개최하며, 모든 당사국은 규약 가입 후 최초 2년내 국가보고서를 제출해야 하며 그 이후에는 매 5년마다 정기보고서를 제출할 의무가 있다(사회권규약 제16조-17조). 동 보고서에는 규약상 권리를 보장하기 위해 각국이 취해온 입법적, 사법적, 정책적 및 다른 기타 조치들이 포함되어야 한다. 위원회는 국가보고서와 전문지식을 활용해 규약상 식량권 보장이 이루어지고 있는지 등을 판단하고 개인들이 권리를 향유할 수 있도록 정책적, 입법적 제안을 포함한 제안과 권고를 할 수 있다. 위원회는 규약 이행을 위해 일반논평(General Comment)을 발표할 수 있으며, 당사국이 제출한 국가보고서에 대한 심사의견을 거쳐 검토 의견(concluding observation) 형태로 관심 사항과 권고를 제기할 수 있다.

사회권 규약상 권리 실현을 위한 국제적 조치로서(제23조) 관련 협약의 체결, 권고의 채택, 기술적 원조의 제공 등과 그 외 관계 당사국 정부와 연합해 조직된 협의 및 연구를 위한 목적으로 지역별로 개최되는 회의나 기술적 회의도 포함하며 이러한 조치에 당사국이 동의할 것을 요청하고 있다.

한편, 유엔 사회권위원회의 국가보고서 지침은 식량권 취약 집단으로 토지없는 농민, 사회적으로 무시되고 과소평가되는 농민, 농촌노동자, 농촌 실업자, 도시 실업자, 도시빈민, 이주 노동자, 선주민족(원주민), 아동, 노인, 기타 특히 침해받는 집단 상황을 주시하도록 제시하고 있다.

#### 4. 선행연구와 분석의 틀

북한 식량문제 연구는 대부분 북한의 식량 생산량 평가, 식량난 원인과 체제 파급영향 분석, 북한 주민의 생존권과 국제 지원을 다루고 있고, 식량권을 주제로 한 연구는 많지 않다.<sup>11)</sup> 식량권을 주제로 한 연구들은 주제별 다섯 가지로 구분할 수 있다.

첫째, 북한주민의 식량권을 인권 차원에서 접근하고 북한의 책임성을 부각시킨다. 유엔(2014), 대한변협, 통일부(2023)의 북한 인권보고서는 북한의 정치범 수용

10) ECOSOC Resolution 1985/17 of 28 May 1985. 자유권규약위원회 등 5개 국제인권기구가 국제인권조약에 기초해 설치된 것과 달리 유엔 경제사회이사회에 의해 설치된 점이 특이하다(국가인권위, 2006.377.).

11) 북한 식량 문제에 대한 연구는 많으나(2023.4.28. 국내 학술논문 검색 결과 930여건), 식량권을 주제로 한 연구는 많지 않다(식량권 주제 38건, 북한 식량권 주제 25건).

소, 식량난 등 북한 체제의 정치적, 사회적 책임론을 제기하고 있다. 허만호(2022), 김태훈(2019), 신동익(2016), 이신화(2012) 등은 식량권 문제가 김정은 체제의 억압(반인도범죄)에서 비롯되며 R2P(보호책임) 규정을 들어 북한 당국의 최우선적 의무 위반을 강조하고 있다. 한편, David Marcus(2017) 등 외국 연구들도 주민 식량권 보장 실패에 대한 북한 당국의 고의적 관여와 무책임을 비판하고 있다.

둘째, 법적 측면에서 식량권을 분석한 것으로, 오승진(2007), 이동규(2022), 민경배(2014), 김영규(2014), 김근식(2013)은 식량권 개념의 규범성과 연혁을 살피고 북한의 법적 대응을 검토하였다.

셋째, 식량 생산량 분석을 통해 주민 식량권 보장 여부를 판단하였다. 국제기구 FAO, WFP 및 최용호(2022), 김영훈(2022), 박성열 외(2022) 등은 북한의 식량문제는 북한 식량 생산량 분석과 시기별 비교에 중점을 두었다.

넷째, 북한의 시장화가 식량권에 미친 영향을 제시하였다. 김양희, 서보혁, 정은이(2014), 김수암(2012), 강재희(2010)는 시장화의 양면성, 즉 주민 식량접근성 확대 등 긍정 측면과 경제적 계층화에 따른 취약층 및 아동, 부패로 인한 식량 접근성 약화 가능성을 제시하였다.

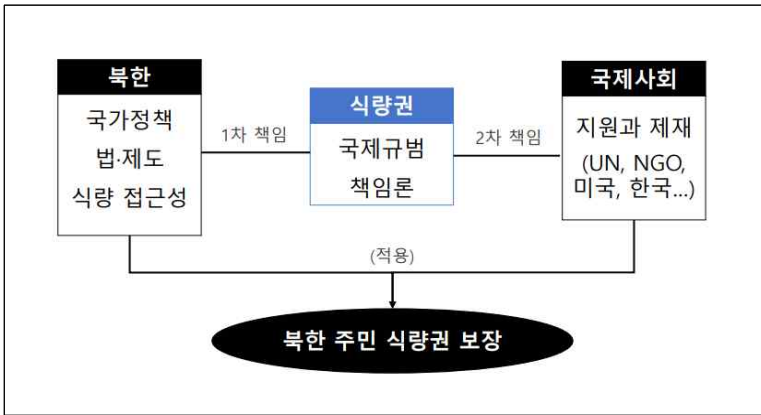
다섯째, 이지선(2022), 최규빈(2022), 조성은 외(2021), 헤이절 스미스(2021), 임상순(2015, 2017)은 대북 제재가 북한 식량권에 미치는 영향 및 식량 지원방안을 제시하고 있다.

본 연구는 국제규범으로서 식량권 개념과 그 내용을 살피고 북한 주민의 식량권 보장문제에 대한 북한과 국제사회의 대응을 종합적으로 검토함으로써 이들이 주요 행위자로서 의무를 다하고 있는지 책임성 관점에서 규명하는 것이 선행연구와의 차별성이라고 할 수 있다.

본 연구는 논지의 전개를 위해 분석의 틀을 다음과 같이 수립하였다(<그림 1>참고). 첫째, 유엔과 국제기구에서 규정한 식량권에 대한 규범을 검토하고자 한다. 국제규범은 국제법적 효력을 갖는 것으로 특정 국가의 식량권은 우선 당해 국가가 보장해야 하는 의무를 지며, 다음으로 인근 국가를 포함해 국제사회가 갖는 의무와 책임이 있다. 둘째, 연례적으로 제기되는 북한의 식량난을 객관적 자료를 통해 주민의 식량권 보장 여부를 판단하고자 한다. 셋째, 국제 규범에 따라 북한주민 식량권 보장의 책임이 있는 북한 당국과 국제사회의 대응을 살피고자 한다. 우선 북한 당국의 대응은 시기적으로 김정은 정권 출범 이후 최고 지도자의 식량권과

관련한 지침 및 식량권 보장을 위한 법과 제도 및 농업정책 기조를 검토하고자 한다. 국제사회의 대응은 유엔 등 국제기구와 NGO, 미국, 남한 등 개별 국가들이 북한 주민들의 식량권에 대해 어떻게 대응해왔는지를 알아볼 것이다. 이는 국제사회의 대북 식량 지원과 함께 북한의 핵무장 추진에 따른 대북 제재의 영향을 포함할 것이다. 넷째, 북한 주민들의 식량권을 보장하는 데 있어 북한 당국과 국제사회 대응이 어떤 영향을 끼쳐왔는지를 분석하고 책임 여부를 판단하고자 한다.

〈그림 1〉 분석의 틀



\*출처: 저자 작성

### Ⅲ. 북한 주민의 식량권은 보장되는가?

북한 주민의 식량권 보장은 두 가지 측면에서 검토하고자 한다. 첫째는, 주민들이 필요한 식량을 공급할 수 있는 가용량(availability)과 주민들이 배급이나 경제활동을 통해 식량을 획득할 수 있는 획득성(entitlement) 측면에서 보고자 한다.<sup>12)</sup>

12) FAO/WFP는 북한의 식량 생산량 파악을 통한 가용량에 중점을 두는 반면, Amartya Sen은 세계 각지의 식량 기근 발생 원인에 대해 공급 부족보다 개인의 식량 접근과 획득권(entitlement)이 중요하게 작용한다고 하였다. (Sen, 1981, 45-51).

## 1. 식량 가용량 측면

북한의 식량 생산량과 외부 지원을 포함한 전체 공급량은 정확히 파악하기가 한계가 있다. 북한의 자체 통계는 신뢰성이 떨어지므로, 식량 생산량의 추이를 알아볼 수 있는 자료는 한국의 통계청(북한통계정보, 농진청 측정)과 FAO 등 국제기구가 제시한 자료라고 볼 수 있다. 이 글은 공신력있는 국제기구와 한국의 국가통계, 그리고 북한 스스로 밝힌 통계를 활용하고자 한다.

### 1) 남한의 북한 식량 생산량 평가

북한의 식량 생산량을 알 수 있는 출처는 남한의 농업진흥청 자료를 바탕으로 한 북한통계이다.<sup>13)</sup> 먼저 농진청 자료는 북한의 식량 생산량이 김정은 정권 출범 이후 큰 폭의 변동없이 2012년부터 2022년까지 439~482만 톤 규모임을 나타낸 대(<표 1> 참고). 식량 생산량에서 통상 종자용, 사료용, 가공·저장 과정 손실분(110만 톤)을 제외하는 점을 감안하면 주민에 공급 가능한 식량은 329~372만 톤이고, 북한 주민(인구 2,500만 추정)이 1년치 필요한 식량 소요량(FAO 산정 기준: 1인당 연간 175kg)이 437만 톤임을 감안하면 2012-2022년 간 북한의 식량 소요량은 65~108만 톤이 더 필요한 것으로 추정할 수 있다. 이는 북한이 식량을 외부에서 수입하여 추가로 확보하지 못하면 주민들에게 필요한 식량을 온전히 공급하기 어려울 것임을 시사한다. 특히 북한의 배급체계에서 제외되어 있거나 시장에서 개인 소득활동을 통해 식량 교환권을 확보하기 어려운 경제적 약자, 노인층, 아동, 장애인 등 취약층의 식량 접근이 차질을 빚을 가능성이 높음을 보여준다.

13) 농업진흥청은 매년 북한과 가까운 DMZ 등 지역의 작황 시험과 북한 농업기상 평가, 비료와 농약 수급, 병해충 발생 상황 등을 종합해 북한의 식량 생산량을 추정한다. FAO는 조곡(탈곡전)기준으로 식량 작물 생산기간과 소비기간을 일치시켜 북한 식량 생산량을 추정해 공개하고 있다. 두 기관의 자료는 산출방법, 활용 자료 등의 차이로 생산량이 다르다. 본 연구는 북한주민 식량권 보장에 필요한 식량 생산량을 최대한 객관적으로 파악하기 위해 두 기관의 자료를 같이 검토하고자 한다.

<표 1> 북한의 식량 생산량 추이(2012-2022년)

(단위: 만 톤, %)

연도	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21	'22
생산량	467	480	480	451	482	470	455	464	439	469	451
증감률	-	2.8	-0.1	-6.0	6.9	-2.5	-3.0	1.8	-5.2	6.7	-4.0

\*출처: 통계청 북한통계포털

북한 주민들이 부식으로 먹을 수 있는 어업 및 양식 생산량은 2020년부터 상당 폭 줄어들었다. 이는 제재에 따른 정제유 수입 제한 등으로 어선 기동이 차질을 빚은 탓으로 보인다. 그러나, 육류 생산량은 일정한 수준을 유지하고 있다. 북한 당국도 주민 먹거리 마련 차원에서 가축 사육을 장려하고 있는 것으로 알려져 있다.

<표 2> 북한의 어업 및 양식 생산량, 육류 생산량

(단위: 천 톤, 톤)

어업 및 양식 생산량										
연도	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
생산량	737	749	842	931	1,009	884	705	743	479	360
육류 생산량										
분류	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
소고기	21,975	21,975	21,468	21,102	20,817	20,791	20,773	20,828	20,918	20,906
돼지고기	112,500	112,500	104,814	113,113	125,048	125,363	124,570	117,362	110,057	107,647
닭고기	33,000	33,000	33,727	29,804	29,911	29,945	29,225	30,281	31,823	32,834
오리고기	10,800	10,800	10,928	11,874	12,684	12,906	12,743	13,546	13,178	13,027
염소고기	14,700	14,700	14,304	14,136	14,033	13,913	13,600	13,763	13,826	13,848

토끼 고기	194, 500	149, 500	152, 851	153, 878	152, 780	154, 000	150, 664	166, 824	142, 794	131, 126
양고 기	1,00 5	1,00 5	1,00 1	1,00 0	1,00 4	1,00 8	1,00 5	1,02 1	1,03 7	1,02 5

\*출처: 통계청 북한통계포털

## 2) 국제기구의 북한 식량 생산량 평가

식량농업기구(FAO)는 2023년 3월 농작물 전망과 식량 상황(Crop Prospects and Food Situation) 보고서에서 북한을 외부 지원이 필요한 45개 나라에 포함시키며 북한의 식량안보 상황이 여전히 취약한 것으로 판단하고 있다.<sup>14)</sup> <표 3>은 FAO 발표 자료를 근거로 김정은 정권 출범 이후 식량 수급 상황을 나타낸 것이다. 총 공급량은 국내 생산량(전년도 가을 생산량과 당해연도 봄 생산량+경사지와 텃밭 생산량)에 외부 도입(지원과 수입)을 합한 것이며, 총 수요량은 주민 식용과 종자용, 사료용, 수확후 손실분, 비축분을 합한 것이다. 이 통계에 따르면 김정은 정권 출범 직후 3년(2012-2014년)은 식량 수급이 크게 차질을 빚지 않았으나 2015년부터 수급 상황이 악화되었다. 이례적으로 2019년은 국내 생산량이 크게 증가하여 수급 균형을 달성하였으나 2021년에는 다시 106만 톤이 부족한 것으로 나타나고 있다. 이는 대북 제재에 따른 비료와 농자재 확보 차질 및 코로나-19 봉쇄로 외부 도입이 차단된 때문인 것으로 보인다.

<표 3> 북한의 식량수급 상황<sup>15)</sup>

(단위: %)

구분	2011 12	2012 13	2013 14	2014 15	2015 16	2016 17	2017 18	2018 19	2019 20	2020 21
총공급	530	528	528	518	490	539	525	490	585	489
총수요	539	543	537	549	549	561	552	575	585	595

14) 지역별로 33개의 아프리카 국가, 9개 아시아 국가, 2개 라틴 아메리카와 캐리비안 국가, 유럽의 1개 국가가 포함되었다(FAO, 2023/3/1).

15) FAO와 WFP 통계는 북한에 파견된 요원들이 현장을 확인하고 작성한 것으로서 조곡을 기준으로 한 것이다. 2020년 코로나-19 발발 이후 국제기구 요원들이 북한에서 철수함에 따라 2021년 이후 통계는 발표되지 않고 있다.

구분	2011 12	2012 13	2013 14	2014 15	2015 16	2016 17	2017 18	2018 19	2019 20	2020 21
부족	9	15	9	31	59	22	27	85	0	106

\*출처: 최용호(2022), 32.

WFP(국제식량계획)는 2021년 3월 이후 코로나로 인해 북한에 식량을 제공하지 못했지만 2020년 10월 기준으로 550만 톤의 식량이 수확되었다고 보고하였고, 이는 86만 톤의 식량이 부족한 양이라고 평가하였다. 다만, 북한은 2020년 1월 코로나-19 발발 이전부터 고질적인 식량 불안정과 영양 부족 문제가 있었고, 2019년 식량안보 평가에서 1,010만 명(인구의 40%)이 빠른 식량 원조를 필요로 하는 상황이라 추정하면서, 북한 식량사정이 국제 원조기관들의 지원을 필요로 한다고 하였다.

또한 유엔 기구는 북한 주민들의 식량 접근성이 악화되어 식량권이 보장되지 않을 것을 우려하면서 인권 차원에서 문제를 집중 제기하고 있다. 유엔 인권위원회는 2023년 1월 유엔 총회에 제출된 보고서에서 코로나-19 상황이 식량 접근성에 대한 상황을 악화시킬 수 있다는 우려를 표명하면서 주민 출신 성분에 따른 차별, 구금 시설 내 식량 상황의 악화, 임신 중이거나 수유중인 여성, 7살 이하 어린이, 장애인, 북동쪽 국경지역과 농촌 주민 등 취약층의 식량 부족이 더 심각하다고 하였다. 북한인권 특별보고관은 2022년 12월 보고서에서 코로나-19 봉쇄와 함께 진행된 식량 접근에 대해 심각한 우려를 표명하였다. 지난 3년간 북한의 식량 가격은 급격하게 인상되었고 사람들은 살아갈 방안을 잃어버렸으며, 비상용으로 비축해둔 군사용 쌀이 군인들에게 방출되었다는 정보를 얻었다고 밝혔다(United Nations, 2022).<sup>16)</sup>

### 3) 북한의 유엔 제출 자발적 국가검토(VNR) 통계

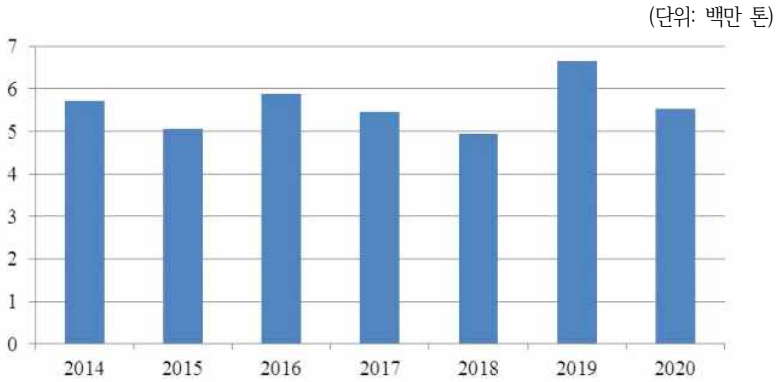
북한이 2021년 6월 유엔에 제출한 VNR 보고서에는<sup>17)</sup> 북한 당국이 추정된 연

16) Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in the Democratic People's Republic of Korea, A/77/522: Report of the Special Rapporteur to the 77th session of the General Assembly 등 참고.

17) 북한이 2021년 7월 1일 공개한 자발적국가검토(VNR)는 2015년 제70차 유엔총회 결의에 따라 '2030 의제의 핵심 부분인 지속가능발전목표(SDGs)의 이행 현황과 전략, 추진체계 등을

도별 곡물 생산량 통계가 제시되어 있다. <그림 2>에서 보면 북한의 식량 생산량은 생산량이 크게 증가했던 2019년(665만 톤)에 비하면 2020년 생산량은 552만 톤으로 100만 톤 이상 감소했다. 하지만 2019년 생산량이 예외적으로 많았던 것으로, 2020년 생산량은 평년 수준에서 크게 벗어나지 않은 것으로 볼 수 있다.

<그림 2> 북한의 연도별 곡물 생산량



\*출처: Democratic People's Republic of Korea Voluntary National Review(2021). 15.

북한은 식량 작황이 크게 나쁘지 않고 평년작 수준을 유지하고 있음에도 식량 사정이 좋지 않은 원인은 외부로부터의 식량 유입 중단 탓이 큰 것으로 보인다. 북한은 2010~2019년 사이 연평균 32만 톤의 곡물을 수입해 왔다. 하지만 2020년 이후 국경봉쇄로 인해 식량을 수입하거나 지원받지 못하고 있어 식량 사정을 악화 시킨 것으로 보인다.<sup>18)</sup>

#### 4) 평가

지금까지 남한과 국제기구, 그리고 북한 스스로 제시한 식량 생산량을 살펴보았다. 그 결과, 김정은 집권 이후 2012-2022년 간 식량 생산량은 수요량에 비해 부

유엔에 보고하는 내용의 문서이다.

18) 김정은 위원장도 2021년 6월 15일 당 중앙위원회 제8기 제3차 전원회의에서 이례적으로 “지난해 태풍 피해로 알곡 생산이 계획에 미달돼 현재 인민들의 식량 형편이 긴장해지고 있다”라며 식량문제를 인정하였다(조선중앙통신, 2021/06/16).

족한 것으로 나타났다. 남한 통계에 따르면, 북한주민 식량권을 보장하기 위해서는 통상 65~108만 톤 정도의 식량이 추가로 필요한 것으로 추정되었고, FAO/WFP 등 유엔전문기구와 인권기구들도 연례적인 식량 생산 부족에다 제재와 코로나-19 봉쇄가 겹쳐 만성적인 식량부족국으로 반복 지정되고 특히 출신 성분 취약그룹, 구금 시설내 재소자, 임신 중이거나 수유중인 여성, 7살 이하 어린이, 장애인, 북동쪽 국경지역 주민 등의 식량권 접근이 제한될 것을 우려하고 있다. 이는 북한이 식량을 외부에서 수입하여 추가로 확보하지 못하면 주민들에게 필요한 식량을 온전히 공급하기 어려울 것임을 시사한다.

한편, 식량 생산과 주민의 식량권 관련 여건이 비판적인 것만은 아니라는 견해도 제기되었다. 정은이(2020)는 쌀, 유가, 환율 물가의 안정세와 옥수수 수입 감소, 밀가루와 설탕 수입 증가, 육류 소비 증가 등을 감안할 때 굶는 사람은 줄고 식생활 개선이 이루어지고 있는 측면을 제기하면서 다만, 새롭게 빈부간 및 지역간 격차가 커질 가능성을 경고하고 분배 거버넌스 개선 필요성을 강조하였다. 북한의 조선사회과학원 경제연구원 리기성 교수는 교토통신 인터뷰(2018년 10월)를 통해 종자 개발, 비료의 자체 생산증대 및 포전 담당제를 통한 생산의욕 향상 등으로 식량이 종전보다 증가했으며, 부족하지만 긴장된 상태는 아니라고 밝혔다. 스미스 헤이젤(2021), 김양희(2014)는 북한 식량문제가 당국 책임이라는 것은 외부의 북한 체제에 대한 정치적 시각이 반영되고 이것이 상식으로 되었기 때문인 측면이 있다면서, 실제 1990년대 중반 이후 북한 식량 생산은 조금씩 늘었고, 주민 영양상태도 개선되었다고 주장하였다.

## 2. 북한주민의 식량 접근과 획득권(Entitlement) 관점

식량권 보장은 식량 생산량뿐만 아니라 주민들이 식량을 획득할 수 있는 권리의 유무와 그 수준이 중요하다. Amartya Sen(1981)은 식량 기근의 원인이 공급 측면의 가용량(availability)보다 개인이 식량을 획득할 수 있는 권리 측면이 중요함을 제시하였다. 한 나라의 기근은 식량 부족보다 개인의 식량획득 능력의 상실 혹은 박탈에 있다는 것이다.<sup>19)</sup> 이에 본 연구는 북한 주민의 식량 접근과 획득권을

19) 'entitlement' 개념은 '자격 권리' 혹은 '획득권'으로 번역되기도 하나, Sen이 의도한 개념은 '교역, 생산, 자기 노동, 상속, 이전 등 소유권의 연쇄적 관계 속에서 개개인이 식량을 획득하는 능력'을 의미한다(Sen, 1981, 45-51).

알아보기 위해 북한의 식량 분배체계, 즉 배급제도와 시장을 통한 식량 획득권을 알아보고자 한다. 북한은 국가의 공적배급체계(Public Distribution System)와 시장이라는 이중 식량분배 체계를 유지해오고 있다.

## 1) 국가 배급제도

북한은 1952년 3월 식량배급에 관한 규정(내각 결정 제56호) 제정에 이어 1957년 11월 ‘식량 판매를 국가의 유일 체계로 할 데 대하여’라는 내각 결정(제102호) 이후 전면적인 식량 배급제를 실시해 왔다. 그러나 1980년대-1990년대 고난의 행군 시기를 거치면서 특권층과 특정 지역을 제외하고는 배급이 사실상 중단되었다.

1990년대 이후 공적 분배체계(PDS)는 당과 국가기관, 군대 등 체제 유지에 필수적 기관에 근무하는 인원과 가족에게 기본 배급을 실시하고 있다. 기업소, 공장 등은 책임경영제를 통해 자체 수익을 발생시켜 소속 노동자들에게 임금 형태로 지급해 식량을 구입하도록 하고 있으며, 대상은 인구의 70% 정도로 추정한다. 이러한 공적분배체계는 최소 수준에서 공급하는 형태로 작동하고 있다. 협동농장(2,513개, 610만)과 국영농장(7개, 80만)은 농민들이 자체 수확후 산출물을 일정 비율은 국가에 내고 나머지를 할당받아 현물 또는 현금으로 분배받는다(박성열·한지만·정원희, 2022). 식량 보급소(양곡판매소)는 주요 명절이나 계기시 주민들에게 시장가의 70-80% 가격으로 식량을 판매한다.

## 2) 시장을 통한 식량의 식량 교환 획득체계

북한의 각 지역에 설치된 시장은 주민들이 먹고 살아가는 터전으로 자리 잡아가고 있다. 시장의 식량 교환 획득체계가 작동하기 위해서는 거래의 자유 및 거래의 안정성, 식량 확보에 필요한 개인 소득과 자산, 물가 추이가 중요하다. ‘거래의 자유’는 당국이 인민에게 식량을 제대로 공급하지 못하는 상황에서 일부 지정 품목을 제외하고는 비교적 제한 없이 이루어지는 것으로 알려져 있다. 시장 거래의 안정성은 재산권 보호제도가 발달하지 못한 상황에서 인맥, 신뢰, 명성, 정, 상부상조 등 비공식 제도의 역할이 크게 작용한다(백명숙 외, 2022).

식량교환 획득권을 행사하기 위한 개인의 소득(임금, 자산 등)은 북한 도시주민 60-80% 이상이 시장 활동을 하고 있고, 사적 경제활동 주민의 60%가 50만 원

이상 수입을 올리며, 중류층(월 50만 원 이상 수입)이상 가구는 월 생활비중 식비로 47.4%를 사용한다고 한다(평화문제연구소, 2019). 다만, 평양과 지방간 생활격차, 도농간 빈부 격차 및 시장 활동에 따른 개인간 소득격차가 발생하고 있어 지방과 취약계층의 식량 획득이 악화될 가능성이 높은 것으로 보인다.

시장 곡물 가격은 두 가지 측면에서 주민 식량 획득에 영향을 미친다. 첫째, 곡물 가격 자체로서 주민 소득에 비해 급격히 가격이 올라가면 식량 획득이 어려워진다. 두 번째는 지역별 가격 차이로서 지역 간 가격 차이가 일정 기간 유지되면 가격이 높은 지역의 식량 획득력은 떨어진다. 시장의 식량 가격은 수요-공급과 유통체계, 그리고 정보의 유통에 영향을 받는다. 북한은 2020년 이후 곡물 시장가격이 다소 상승세로 돌아섰으며, 이는 수입 감소와 작황 저조, 그리고 코로나 19 봉쇄가 영향을 미친 것으로 추정된다(박성열 외, 2022).

허만호(2022)는 북한 주민의 식량접근권(entitlement)이 북한 당국의 차별적 배분정책(특정 계급과 지역 우대), 공권력의 사적 유용에 의한 부패구조 및 특권층의 지대 추구로 일반 주민의 식량권을 보장받지 못한다고 지적하고 있다. 유엔 인권위원회는 보고서를 통해 식량을 구하기 위한 시장 의존도가 높아졌으나 코로나-19 이후 식량 가격이 상승했다는 증언이 나오고, TV 같은 개인 소유 물건들을 시장에서 팔며 식량을 조달하기도 하나 팔 물건이 없는 사람들은 굶어 죽고 있으며 낮은 성분이 거주하는 북동쪽 국경지역이나 농촌지역에서 식량 부족이 더 심각함을 제기하였다.

### 3) 평가

북한은 90년대 중반이후 공적배분체제와 시장이라는 이중적인 식량분배체제가 작동하고 있다. 당과 국가기관의 특권층은 공적 배급을, 협동조합 및 국영농장은 산출물 국가 할당후 현물이나 현금 분배, 기업소와 공장은 책임경영제에 의해 자체 수익 분배를 통해 식량을 획득하고 있다. 다만, 일부 특권층 외 주민들은 공적 분배로는 부족해 시장에서 추가로 식량을 구매하고 있어 시장의 역할이 보다 중요해지고 있다.

시장은 주민들의 식량 교환뿐 아니라 정권도 체제 유지 차원에서 시장을 이용하거나 통제하고 있어 주민들의 식량 접근이 확대되고 있다. 주민들의 식량권 보장에 중요한 것은 식량을 획득할 소득을 얻는 것과 식량 물가가 일정한 수준을 유지

해야 한다는 것인데, 북한 주민 대다수가 시장 활동을 하고 있고, 식량 물가가 큰 진폭 없이 비교적 일정한 수준을 유지하고 있다.

## IV. 북한 당국의 주민 식량권에 대한 대응

북한이 주민 식량권 보장 의무를 이행하고 있는지를 보기 위해 1인 지배체제의 특성을 감안해 최고 지도자 지침과 국가전략 기초를 먼저 보고 당과 내각의 법·제도 정비 동향, 농업정책 방향, 식량 생산과 보존·분배의 체계, 국제사회의 인권 문제(식량권 포함) 제기에 대한 대응으로 나누어 검토하고자 한다.

### 1. 최고 지도자 지침과 국가전략 기초

김정은 위원장은 집권 이후 인민 지지와 정권의 정통성을 확보하기 위해 ‘먹는 문제’ 해결을 줄곧 강조해왔다. 그러나, 낮은 농업 생산성 저하, 경제난 및 자체 봉쇄로 식량 생산량은 담보 수준이며 외부 지원과 수입까지 차단돼 식량권은 개선되지 못하고 있다. <표 4>를 보면 농업 생산성을 높이기 위해 ‘농장책임관리제’와 ‘포전담당제’ 실시 및 밀 농사 확대, 농업성을 농업위원회로 격상하는 등 다양한 식량 생산 대책을 제시해오고 있다.

<표 4> 김정은 집권 이후 식량문제 관련 주요 지침

일자 및 출처	주요 지침과 언급 내용
2012.6.28. 6.28 방침	김정은, ‘새경제관리체계를 세울데 대하여’ 노작 발표 10~25명 수준이던 협동농장 작업 분조 규모를 4~6명으로 축소
2013.3.31. 당 중앙위 전원회의	경제건설과 핵무력건설 병진노선을 전략적 노선으로 채택, 병진노선에 입각하여 우리식 경제관리방법 확립 주문
2014.5.30. 5.30 조치	‘농장책임관리제’(분조관리제 하의 포전담당책임제) 제시, 개별화된 영농구조로 생산성 제고 모색

일자 및 출처	주요 지침과 언급 내용
2021.1.5.-12 8차 당대회	금속, 화학, 농업, 경공업의 4대분야 집중전략 제시, “앞으로 2-3년여 간에 해마다 국가의무 수매계획을 2019년도 수준으로 정하고 반드시 달성하며 수매량을 늘여 인민들에게 식량공급 정상화 <sup>20)</sup> ”
2021.3.4.-6. 제1차 시, 군당 책임비서 강습회	최우선 경제과업으로 농업생산 강조, 선차적인 경제 과업은 농업. 생산을 늘리는 것. 농업부문에 뿌리 깊이 배겨있는 허풍 배격
2021.6.15.-19. 당 중앙위 제8기 3차 전원회의	김정은, “농업 부문에서 지난해의 태풍피해로 알곡 생산계획을 미달한 것으로 하여 현재 인민들의 식량 형편이 긴장해지고 있다” 발언
2021.9.28.-29 최고인민회의 제14기 5차 회의	김정은, “농업생산을 비약적으로 발전시켜 가까운 앞날에 식량문제를 완전히 해소하려는 우리 당의 확고부동한 의지와 결심을 피력”, “전국적으로 밀, 보리 파종 면적을 2배 이상으로 보장”
2021.12.27.-31. 당 중앙위 제8기 제4차 전원회의	경제발전5개년 계획 수행 기반조성, 농업 부문 역량 강화 등을 과제로 제시 “우리식 사회주의 농촌 발전의 위대한 새시대를 열어 나가자” 연설 발표
2022.1.21. 최고인민회의 상임위원회 결정	농업성을 조선민주주의인민공화국 농업위원회로 격상
2022.2.6.-7 최고인민회의 제14기 6차 회의	농업 부문에 대한 예산 항목을 별도로 만들어 관련 예산지출 증가 언급
2022.12.26.-31. 당 중앙위 제8기 제6차 전원회의 확대회의	농업생산에 과학기술을 적극 도입 및 농업기계화와 농촌인력의 질적 수준 제고
2023.2.26.-3.1. 당 중앙위 제8기 7차 전원회의 확대회의	농업과학기술 도입, 농업기계화와 농촌인력의 질적 수준 제고, 농산물 유통체계 개선, 농민들의 소득 보장을 위한 대책 강구 <sup>21)</sup>

\*출처: 저자 작성

20) 국가수매 확대계획은 시장의 식량 유통이 확대되고 있는 데 대해 국가의 배급기능을 복원하여 주민들을 통제하려는 의도가 내재되어 있는 측면이 있다. 이러한 시도의 결과로 지역단위 양곡판매소(식량판매소)를 통한 식량 판매가 늘고 시장에서의 식량물가가 오른다는 관측이 있으나, 북한 주민 식량권이 악화될 가능성이 있어 북한 당국이 딜레마에 처할 가능성이 높다(임수호, 2023).

그러나 북한 당국의 최우선(1차적) 국가이익은 체제 유지, 영토 보존 등이고 이를 위한 핵심은 핵무장이다.<sup>22)</sup> 김정은 위원장의 집권 이후 추진해 온 국가 노선은 1차적 국가이익과 연관된 핵무장을 기준으로 경제·핵 병진노선(2013)-핵무력 완성(2016~2017)-대남관계 개선 및 대미 핵협상(2018)-핵협상 교착 및 대남관계 단절(2019)-자력갱생과 정면돌파(2020)로 이어진다. 주민의 식량문제는 표면적으로 중요하게 언급되고 있음에도 불구하고 국가 자원 배분 우선순위에 있어 핵무장에 밀리고 외부 지원 없이 위기를 극복해나가는 정치적 슬로건에 이용되는 측면이 있다.<sup>23)</sup>

이에 따라 북한은 공개되는 내각의 국가예산 외 당과 군(제2경제)의 비공개 자금을 핵무장에 집중 투입하는 것으로 알려져 있으며, 주민들의 식량권과 직결된 농업생산은 국가예산에 크게 반영하지 못하고 있다. 북한 최고인민회의가 공개한 2021년~2023년 예산을 보면 국방예산은 꾸준히 15.9% 수준을 유지하고 있으며, 농업 부문이 포함된 인민경제 예산은 2012-2016년(6.7%), 2017-2019년(5.5%), 2020년 7.2% 증가하였으나 2021년(0.9%), 2022년(2.0%) 소폭 증가하였다(조선중앙통신, 2020/4/13; 2021/1/18; 2022/2/8; 2023.1.19.). 코로나-19에 따른 비상 방역 예산(2022년 전년비 33.3%, 2023년 21.3% 증가)을 감안하면 농업 부문에 예산을 집중하기 어렵다는 것을 추론할 수 있다.

오히려 북한은 과거부터 해오던 주민들의 노력 동원체계를 다시 소환하는 방식으로 대응하고 있다. 북한은 해마다 중앙기관 공무원들을 포함한 전국의 인력을 총동원하여 농업 부문을 지원한다. 즉, 농업생산에 충분한 자원이 투입되지 못하고 노동력 동원에 의존하는 노력경쟁 운동을 전개하고 있는 것이다.

김정은 시대 ‘자강력’이라는 용어가 본격 등장한 것은 2015년 12월부터이다. 이는 ‘자력갱생’과 유사한 표현이나, 심각한 국제적 제재 속에서 활로를 찾으려 제시한 것이 ‘자강력 제일주의’다. 2016년 7차 당대회 사업총화 보고에서 ‘자강력 제일주의’가 ‘자체의 힘과 기술, 자원에 의거하여 주체적 역량을 강화하고 자기 앞길을 개척해가는 혁명정신’이라며 자강력 제일주의 구현을 위해 자력갱생, 간고분투

21) 노동신문(2023/03/02) 참고.

22) 국가이익은 1차적 이익과 2차적 이익으로 구분할 수 있다. 1차적 이익은 어떤 비용을 치르고서라도 지키려는 이익이며, 2차적 이익은 1차적 이익의 보존과 확보에 공헌하는 이익이다 (Robinson 1969, 183-185; 구영록 1995, 31).

23) 북한은 하노이 결렬이후 자력갱생을 천명하고 있다. 이는 위기(식량난 등)를 외부 압박 탓으로 돌리고 위기의식 자극 및 체제 보위 여론을 결집하려는 전략적 계산이 작용한 면이 있다.

를 투쟁방식이라 설명하는데, 농업 부문에 있어서도 이러한 자력갱생의 방식을 중시하고 있다.

## 2. 농업정책 변화와 사회주의적 통제 강화라는 두 차원의 전략 추진

북한은 김정은 집권 10년 동안 농업 부문 침체에 대해 농업정책 변화와 농민에 대한 사회주의적 통제 강화라는 두 가지 방향의 정책을 진행해오고 있다. 하나는 이전과 차별되는 새로운 농업정책을 펼치는 것이며, 다른 하나는 과거의 지도이념을 소환해 통제와 관리를 강화하는 것이다. 새로운 농업정책에 해당되는 것들은 ‘재해성 이상기후 대응’, ‘밀·보리 농사로 방향 전환구상<sup>24)</sup>’, ‘새로운 수매의 전형 단위와 본보기 단위 창조’, ‘농기계공장 및 관련 연구 투자 확대 특별중대조치’, ‘황해남도 농업개발 지원’, ‘협동농장의 대부 상환 면제 조치’ 등을 들 수 있으며, 과거의 지도이념을 반영한 용어는 ‘제2의 고난의 행군’, ‘자력갱생’, ‘사상, 기술, 문화 등 농촌 3대 혁명의 관철’ 등이다(김영훈, 2022, 81-82).

그러나 이러한 두 차원의 농정전략은 근본적인 한계가 있다. 먼저, 새로운 농정정책은 자본, 물자, 기술, 전문지식이 전반적으로 부족하다. 특히 밀 농사 확대는 이모작 확대가 필요하지만 비료, 기계동력이 부족한 상황에서 어렵다. 또한 농업에서 새로운 본보기 단위(시범 단위) 창조는 농민의 생산의욕 제고와 수매 방식의 개선을 추구하나 이미 추진중인 포전담당제의 성과도 뚜렷하지 않다. 자원 부족 문제는 북한 당국이 새롭게 제시한 농업정책을 현장에 적용하기에 어려운 제약 조건으로 작용한다(김영훈, 2022, 81). 다음, 과거 지도이념을 답습한 사회주의적 통제와 관리 강화 전략은 농업을 뒷받침할 자원과 기술의 한계가 뚜렷한 상황에서 식량 문제 해결에 도움이 되기 어렵다. 2021년초 김정은 시정연설에서는 인민대중 중심의 사회주의 제도 본성에 배치되는 사소한 현상과 요소에 대해 절대로 허용하지 말아야 한다고 강조하면서 사상, 기술, 문화 등 농촌 3대 혁명을 강조하고 있으나, 식량 생산량 확대로 이어지지 못하고 있다.

한편, 북한은 주민 식량권 보장을 위해 과일, 채소 등 부식물 증산 노력을 강화하고 있다. 전국 주요 지역에 대규모 온실농장(함경북도 경성군 증평, 함경남도 함주군 연포, 평양 강동 등)을 건설하였다.<sup>25)</sup> 이런 부식물 증산은 곡물 생산 부담을

24) 농작물 생산 구조의 전환 배경은 쌀 선호도 상승, 옥수수 소비 감소, 밀가루 소비 증대라는 식생활 소비구조의 변화와 관련있는 것으로 보인다.

경감할 수 있으나, 대농 생산방식은 영농물자의 지속 공급, 노동력 확보, 이상기후에 따른 자연재해 발생시 대규모 피해 발생 가능성이 제약조건이다.

### 3. 식량의 생산, 수매, 분배정책 등 농업관리체계 보강

노동당 중앙당에 농업부를 새로 설치하고<sup>26)</sup> 2022년 1월 21일 최고인민회의 결정으로 내각 농업성을 농업위원회로 격상하였다. 당 농업부는 최고 지도자가 재가한 농업생산 정책에 입각하여 총괄 추진한다. 농업위원회는 농업정책 초안을 작성하고 당 중앙위 농업부에 보고한다. 농업위원회는 도·시·군에 농촌경영위원회를 두고 농업생산정책에 준하여 해당 지역의 농업생산을 지도한다.

식량 수매와 배급 등 분배는 중앙당 경제정책실(총괄), 내각의 수매량정성이 정책을 수립하고 이행한다. 수매량정성이 국가의 식량 수매·분배·공급정책 초안을 작성하고 당 지침을 받아 이행한다. 현재, 식량 분배는 농민들이 수확한 식량의 3할을 수매하여 노동자, 사무원, 군인, 탄광 및 광산 노동자, 어로공 등에게 분배한다. 또한 전쟁예비물자로 2호미를 분배하여 보관하도록 한다. 군인들에게 분배하는 식량은 군량미로 국방성, 국가보위성, 사회안전성에 분배되며 전쟁예비물자는 2호 지도국에<sup>27)</sup> 분배된다.

### 4. 국제사회의 식량권 등 인권 문제 제기에 대한 대응

북한은 유엔 등 국제사회가 식량권 등 인권 문제를 비판한 데 대해<sup>28)</sup> 체제 안보적 관점에서 위협적인 요인으로 인식하고 상대주의적 인권관을 주장하며 대응하고 있다. 이는 ‘모두가 평등하고 똑같은 인권을 가져야 하지만, 그렇다고 하여 초국가적인 인권이나 자유란 있을 수 없으며 지구상의 모든 나라들이 서로 다른 전

25) 낙후된 공군 기지를 대규모 농장으로 전환하고 있다. 2022년 2월 과거 연포비행장 부지에 온실농장(820여 개)을, 2023년 2월 평양 인근 강동비행장 부지에 강동온실농장을 건설했다.

26) 당 농업부는 1980년대 중후반 서관히 전 당 농업비서 숙청 사건 이후 해산되었으나, 7차 당대회를 계기로 다시 전문부서로 신설된 것으로 보인다.

27) 2호 지도국은 전시에 군인이 소비할 식량을 비축하고 관리하는 기관으로 평양에 본부가 있고, 각 도에 지부가 있으며, 3년을 기준으로 기존 2호미를 교환하여 관리한다.

28) 유엔 북한인권조사위원회(Commission of inquiry on human rights in the Democratic People's Republic of Korea, COI)는 2014년 2월 17일 식량권을 포함한 북한 인권 조사 결과를 발표한 이후 매년 유엔 차원에서 북한인권보고서를 의결해오고 있다.

통과 민족성, 문화와 사회발전 역사를 가지고 있기 때문에, 인권 기준이 각 나라의 구체적 실정에 따라 서로 다를 수밖에 없다'라는 것이다(노동신문, 2012/11/17; 2013/7/2). 북한은 이를 '우리식 인권'이라면서 인권 문제는 곧 국가주권 내의 문제이므로 이에 대한 간섭은 '내정불간섭의 원칙'에 위배됨을 주장하고 있다.<sup>29)</sup>

다만, 김정은 정권은 주민 통제를 강화함으로써 자유권적 기본권은 탄압하는 법률을 제정하면서도 식량권을 포함한 사회권은 보장의 강도를 높여가는 양면적 대응 전략을 추진해 오고 있다. 유엔 인권 메커니즘의 비판과 관여에 대해서는 갈등을 보이면서도 FAO의 식량문제 등 전문적 관여에 대해서는 협력을 주된 전략적 대응방식으로 하는, '신축적 대응전략'을 구사해 오고 있는 것이다(임상순, 2015).

### 5. 식량권 보장의 법적, 제도적 반영

북한은 주민의 식량권 보장을 헌법에서 상징적으로 명시하고 있으며, 이를 농업 관련법 등 개별법에도 반영해오고 있다(<표 5>, <표 6> 참조).

<표 5> 북한 헌법에 반영된 식량권 관련 내용

조항	주요 내용
제8조 제2항	자본주의와 대비되는 의미에서 사회주의 국가에서는 모든 인민의 이익을 옹호, 인권을 존중, 보호한다고 명시
제25조 제3항	“먹고, 입고, 쓰는” 의식주 문제를 국가가 보장하여 준다고 명시
제26조 제1항, 제2항	북한식 경제운영방식은 ‘자립’에 토대를 두고 있음을 천명
제64조 제1항, 제2항	국가는 모든 공민에게 물질, 물질문화생활을 실질적으로 보장할 권리가 있으며, 공민의 권리와 자유는 사회주의 제도가 발전함에 따라 더욱 확대된다고 명시

\*출처: 조선민주주의인민공화국 사회주의헌법(2019.8. 개정)

29) “력사와 현실은 인민대중의 인권을 지키자면 나라와 민족의 자주권을 견결히 수호해야 한다는 것을 보여주고 있다. 나라와 민족이 예측되면 인민대중도 노예의 처지를 면할 수 없고 국권을 잃으면 인민대중도 인권을 유린당하게 된다”(노동신문, 1995/6/24).

〈표 6〉 북한의 개별법에 반영된 식량권 보장 관련 내용

	조항	주요 내용
양정법 (1997 제정, 2015 수정보충)	제2조 (양곡의 계획 소비원칙)	양정사업 통한 식량 보장 적시 양정사업체계 통일적 관리를 통한 원활한 식량공급 보장
	제8조 제1, 2항 (양곡공급원칙)	국가가 양곡 공급을 계획적으로 보장해야 함을 적시
	제46조(부업지, 비알곡 생산단위의 종업원 식량)	부업지 및 비알곡 생산자들에 대해 양정기관에서 식량을 보장하도록 명시
교육법(1999 제정, 2015 수정보충)	제18조 제1항(식량과 학용품, 생활용품 보장)	학생들에게 교육 단계별로 식량 보장
노동법(1978 제정, 2015 수정보충)	제70조	국가는 근로자들의 생활을 책임, 식량 보장 등을 언급
농장법 (2009 제정, 2015 수정보충)	제54조 (농장원 생활조건 보장)	농장원들에 대한 식량 보장 등을 법제화
주민행정법 (2010 제정)	제2조(정의)	주민행정법 정의상 식량공급사업이 포함, 국가 책임성 적시

\*출처: 국가정보원 북한법령집상·하(2022).

김정은 정권 10년간 농장법은 총 8차례 개정되었고, 2014년 5.14 조치 이후 우 리식 경제관리방법이 전면 도입되어 기업법 개정으로 사회주의기업책임관리제 실 시를 위한 법적 수단이 마련되었고, 농업 부문은 2021년에 되어서야 농장법 개정 으로 ‘분조관리제안에서의 포전담당책임제’ 규정이 포함되었다. 2021년 12월 당 중앙위 제8기 4차 전원회의에서 ‘새로운 사회주의농촌 건설강령’ 채택 이래 농업 및 농촌 관련 법제 정비가 두드러지고 있다. 시군발전법(2021), 농촌 발전법 (2022), 원림 녹화법(2022)이 제정되었고 양정법(2021)이 개정되어 식량 생산과 유 통과정에서의 국가 통제를 강화하고 있으며<sup>30)</sup> 새로 제정된 허풍방지법(2022)은 농업 부문에서 허위 보고 행위를 금지하려는 강한 정책 의지를 반영하였다.

30) 개정 양정법은 국가의 의무수매계획 확대를 강조하면서 제14조(양곡수매대상)에서 기관, 기 업소의 부업지, 원료기지, 실습지 생산 알곡을 국가가 먼저 수매하고 나머지를 활용토록 명 시(과거에는 기관, 기업소가 활용한 후 국가가 수매)하고 있다.

## 6. 국제사회를 통한 식량난 해결 모색

북한은 2020년 코로나-19 봉쇄 이후 외부 지원을 차단하여 왔으나, 2022년 들어 식량난을 해소하기 위해 중국과 러시아 등에 식량 지원을 요청한 것으로 알려졌다. 중국과의 교역규모가 점차 증가하고 있다. 구체적으로, 2022년 전후로 플래닛 랩스 위성사진에 따르면 북한 남포항에서 외부에서 반입된 곡물로 추정되는 물자들이 자주 포착된 바 있다(VOA, 2022/9/1; 2022/11/25; 2023/1/18). 중국 해관총서 자료를 분석해보면 2022년 7월 한 달간 중국으로부터 미화 515만 5천 500달러어치, 약 1만톤의 쌀을 수입했다(VOA, 2022/8/29). 2022년 10월, 11월 중국에서 쌀을 대거 수입한 사실이 확인되기도 하였다. 2022년 8월에는 북한이 인도산 쌀 수입을 추진하고 있는 정황이 ‘선박 수배 안내문’을 통해 확인되기도 하였다. 이 자료에 따르면 해당 화주는 인도 동부 비사카파트남(Vizag)항에서 북한 남포로 쌀 1만 운송을 추진 중이며, 유엔 제재 대상자인 인도 주재 북한 상무관 리성혁이 2022년 8월경 인도 뉴델리의 국제상공회의소, ICIB 사무실을 찾아 식량 원조를 요청한 것으로 알려졌다(YTN, 2022/9/2). 해관총서에 따르면 2023년 3월에는 중국에서 쌀 4만 6,000톤을 도입, 북중 간 무역총액은 1억 5,845만불을 기록했다.

또한 2022년 6월 캐나다의 대북지원단체 ‘퍼스트 스텝스(First Steps Health Society)’ 역시 북한이 밀과 콩을 지원할 의사가 있는지 문의했었다고 밝힌 바 있다(문화일보, 2022/8/31). 그러나, 대북 제재로 인해 지원물자는 북한에 반입되지 못하고 있으며, 중국에 보관되고 있어 변질 우려도 있는 것으로 알려졌다(RFA, 2021/9/13).

WFP 평양 사무소에 있던 국제 요원들은 2020년 3월 이후 북한을 모두 떠난 상황이며, 공식적으로는 북한이 국제사회의 대북 인도적 지원 제안에 아직 응하지 않고 있다. 다만, 2023년 2월 북한이 WFP에 지원을 요청했으나 모니터링 부문에서 의견이 맞지 않아 진전되지 않았으며(RFA, 2023/2/27), 북한 측이 WFP의 지원을 희망하는 정황은 확인된 것으로 보인다(연합뉴스, 2023/2/20).

## V. 국제사회의 북한 주민 식량권에 대한 대응

유엔 등 국제기구와 국제사회는 북한 주민의 식량권을 보장하기 위해 식량 상황을 정기적으로 모니터링하고 지원하는 방안을 모색해오면서도, 북한의 핵무기와 장거리 미사일 개발에 대응하여 대북 제재를 단행하는 이중적 입장을 보이고 있다. 2016년 이후 강화된 대북제재와 2020년 코로나-19 계기 북한의 자체 봉쇄가 맞물리면서 대북 식량지원은 급감하였다. 2022년을 전후해 대북 지원 재개 움직임이 모색되고 있으나 국제사회의 제재와 자력갱생을 내세운 북한의 봉쇄에 막혀 지원이 제대로 이루어지지 못하고 있다.

### 1. 유엔기구와 국제 NGO의 대북식량 지원

북한에 대한 식량 지원은 인도적 차원에서 꾸준히 이행되었다. 그러나, 2016년과 2017년 실시된 북한의 4차, 5차, 6차 핵실험과 장거리 미사일 발사와 관련된 대북 결의안(제 2270, 2321, 2371, 2375, 2397호)이 채택되었다. 이에 따라 북한의 주요 광물 수출 및 석유, 정유 제품 수입 제한과 함께 전략물자 전용이 가능한 물품 지원이 차단되면서 식량을 포함한 대북 인도적 지원이 대폭 축소되었다(<표 7> 참고).<sup>31)</sup>

<표 7> 대북 인도적 식량지원 실적

(단위: 천 달러)

항목	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
식량 원조	8,415	10,834	8,976	14,202	5,432	5,786	0	0	0	0

\*출처: OECD(경제협력개발기구); DAC(개발원조위원회)

유엔의 6개 국제기구는 각기 북한에 상주하면서 개발업무와 인도적 지원 업무를 수행해 왔다. 그러나, 이들은 2020년 코로나-19 발발과 함께 북한 당국이 방역

31) 통계청 북한통계에 따르면, 북한의 연간 총 수출액은 2017년 (-37.2%), 2018년(-86.3%) 급감한 것으로 나타나 강화된 대북제재의 효과를 반증하고 있다.

차원 자체 봉쇄를 단행하면서 모두 철수하였고 2023년 5월 현재에는 어떤 기관도 평양에 상주하고 있지 않다.

〈표 8〉 북한 상주 유엔기구 및 주요 사업

기구	상주 시작 시기	주요 사업
유엔개발기구(UNDP)	1971년	유엔 SDG's 연계 지속가능한 농업 개발 등 지원
유엔인구기금(UNFPA)	1985년	가족계획 및 산모와 신생아 보건, 인구자료 수집
세계식량계획(WFP)	1995년	기아 해소 위한 식량지원, 영양 부족 해결 노력
유엔아동기금(UNICEF)	1996년	도농 격차 해소 및 아동 생존과 발달, 보호 사업
세계보건기구(WHO)	1997년	지방 의료서비스 지원, 백신과 전염병 대처 지원
식량농업기구(FAO)	1997년	식량안보 위한 기술 및 물자 지원

\*출처: 임상순(2017) 참고로 재작성

비유엔 국제기구들도 북한에 인도적 지원을 제공해왔다. 이들 중 개발과 협력을 위한 스위스 기구, 이탈리아 개발협력사무소, 프랑스 협력국 등 3개 기구는 북한에 상주하였고, 유럽연합과 캐나다 등의 20여 개 비정부 기구들도 북한 주민 식량권 보장을 위한 지원활동을 벌였다. 그러나, 이들도 북한 상주 인력을 철수시켜 대북 지원이 사실상 중단된 상태이다.

## 2. 국제사회의 대북제재

유엔 등 국제기구와 개별 국가들은 북한의 인권 문제를 이유로 인권 결의안을 채택하고 북핵 관련 제재를 이행해오고 있다. 먼저, 북한인권결의안은 2005년부터 시작되어 18년 연속으로 유엔총회에서 채택됐다. 또한 미국 정부는 별도로 2017년 이후 공식이었던 북한인권 특사를 임명하면서 대북 정책에서 핵·미사일 문제와 함께 인권 문제도 적극 제기하겠다는 뜻을 밝혔다(한겨레, 2023/1/24).

북한의 핵무기 체계 개발과 관련하여서는 유엔과 미국 등 개별 국가의 제재가 동시에 이행되고 있다. 첫째, 유엔 안보리 제재(sanction)는 유엔 헌장 제7장 및 제41조에 의거하여 국제평화와 안전을 유지·회복하기 위해 취한 조치로서, 제재

대상국에 대해 군사력 사용을 제외하고 경제적·무역 제재부터 무기 금수, 여행 제한, 금융 및 생필품을 제한할 수 있다. 1993년 북한의 핵확산금지조약(NPT) 탈퇴 철회를 촉구한 최초의 결의안(제825호)이 채택된 이래 그 수준이 점차 강화되어 왔다(최승환 2018, 102). 대북제재는 2016년 이전에 채택된 5건(1695, 1718, 1874, 2087, 2094호)이 대량살상무기와 무기 거래를 금지하는 내용이며, 외화, 석유 확보 등 북한이 절실하게 필요로 하는 것들에 대해서는 구체적 제재를 담아내지 않았으나, 2016년 이후 결의안들은 주요 광물 수출과 북한의 석유 및 정유 제품 수입, 대북투자, 해외 노동자 송출 등을 금지 또는 제한한 것으로서 북한의 경제와 식량 공급에도 영향을 미쳤다.<sup>32)</sup>

둘째, 미국의 대북제재이다. 미국은 유엔의 북한 제재를 주도하고 국내적으로 입법과 행정명령을 통해 대북 제재의 틀을 마련하고 실행하고 있다. 먼저, 법률 형식의 ‘대북제재 강화법’(North Korea Sanctions and Policy Enhancement Act of 2016)과 ‘적성국 제재법’(2017)은 대량살상무기(WMD)나 화학무기 프로그램 관련 북한에 자금을 공급하거나 지원하는 은행 및 기업과 거래 금지, 북한 주요 기관 및 무역기구 관계자와 이와 연계된 외국인 거래 금지 조치 등을 포함하고 있다. 대통령 행정명령과 국무부·재무부·상무부 등 행정부처의 이행 지침은 북한 상품 수입 및 민간 대북투자 제한, 미국내 북한자산 동결, 국제 금융기관의 대북 지원 제한 등 북한과의 교류 및 지원에 제한 조치를 주도하고 있다. 특히 북한 당국과 북한 소속 단체, 개인과의 거래를 금지하는 1차적 제재와 1차 제재 대상자와 거래한 제3국 또는 제3국 기업과 개인에게 불이익을 주는 2차 제재, 즉 세컨더리 보이콧은 미국이 제재하는 국가는 물론 그 국가와 거래하는 제3국의 정부와 기업까지 미국 금융기관과 거래하지 못하도록 하는 조치로서 개별 국가와 국제기구, NGO도 제재를 준수하도록 요인이 되고 있다.

국제사회의 대북제재 결과 북한의 대외무역 규모는 2017년부터 급감 추세를 보이고 있다. 이는 식량 생산과 농업 연관산업에 필요한 농자재와 전력 등 도입 차질을 의미해 주민 식량권 보장에도 영향을 준 것으로 보인다.

32) 대북제재 결의안은 현재 결의안 2680호(2023.3.23.)까지 진행되었다(United Nations Security Council, 2023).

〈표 9〉 북한의 수출/수입액

(단위: 백만 달러)

분류	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
수출	2,880	3,218	3,164	2,697	2,821	1,772	243	278	89	82
수입	3,931	4,126	4,446	3,555	3,711	3,778	2,601	2,967	774	631

\*출처: 통계청 북한통계포털

한편 국제사회가 대북 식량을 지원하기 위해서는 인도적 목적으로 개별적 사안에 대해 유엔 안보리의 사전 허가를 받는 조건으로 제재를 면제받을 수 있으나<sup>33)</sup>, 미국의 세컨더리 보이콧을 의식한 기업, 금융기관들이 꺼리고 북한에 가는 수송 수단도 구하기 어려워 현재의 대북제재 시스템이 있는 한 대북 식량 지원을 포함한 인도적 활동은 극히 제한적일 수밖에 없다.<sup>34)</sup>

### 3. 남한의 대북제재

남한 정부는 유엔의 대북 제재와는 별개로 2010년 3월 발생한 ‘천안함 사건’에 대한 책임을 물어 5월 24일 북한의 사과와 관련자 처벌을 요구하면서 분야별 대응조치(5·24조치)를 발표하였다. 5.24 조치는 첫째, 북한 선박의 남한 해역 운항 전면 불허, 둘째, 남북교역(일반교역, 위탁가공교역 등)을 위한 모든 물품의 반·출입 금지, 셋째, 남한 국민의 방북 불허(개성공단, 금강산 관광지구 예외) 및 북한 주민과의 접촉 제한, 넷째, 북한에 대한 신규투자 불허(진행 중인 사업의 투자확대 금지), 다섯째, 대북지원사업은 원칙적으로 보류(단, 영유아 등 취약계층에 대한 인도적 지원은 유지) 등이다. 이에 따라 대북 지원이 엄격히 제한되었고, 결과적으로 남한 정부와 민간의 식량 지원 등 대북교류가 급격히 감소했다.

또한 박근혜 정부는 2016년 1월-2월 북한이 4차 핵실험과 장거리 미사일 발사

33) 유엔 안보리 결의안은 대북제재위원회가 ‘북한내 국제기구 및 비정부기구들의 업무를 촉진하거나 결의 관련 목표와 부합되는 목적을 위해 제재 면제가 필요하다고 결정하는 경우, 사안별로 면제를 결정할 수 있다’라고 규정하고 있다.

34) 인도적 대북 지원을 해 온 시민단체 활동가들은 지금도 북중 접경지역에서 대북 지원을 모색하고 있으나, 금융시스템을 통한 지원이 어렵고 북한도 열어주지 않아 대북 지원이 어렵다고 토로하고 있다.

를 강행함에 따라 2월 10일 개성공단 전면 중단 조치를 발표하였다.

이에 따라 남북교역 규모가 점차 줄어들었고, 개성공단이 폐쇄된 2017년 이후에는 대북 식량 지원도 사실상 중단되었다(<표 10> 참고).

<표 10> 연도별 남북교역 규모<sup>35)</sup>

(단위: 백만 달러)

구분	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21	'22
반입	1,074	615	1,206	1,452	186	0	11	0	0	0	0
반출	897	521	1,136	1,262	147	1	21	7	4	1	0
계	1,971	1,136	2,343	2,714	333	1	31	7	4	1	0

\*출처: 통일부 주요사업통계 참고

## VI. 분석 결과

지금까지 국제규범상 식량권에 대한 내용과 북한 주민의 식량권 보장 여부를 먼저 보고, 이어 북한과 국제사회는 반복적으로 제기되는 주민의 식량권 문제에 대해 책임있게 대응해왔는지, 주민의 식량권 보장을 위해 식량 생산과 보존, 분배와 관련된 제반 사항들을 적절히 추진하여 왔는지를 검토하였다. 이를 토대로 분석 결과를 제시하고자 한다.

먼저, 북한 주민의 식량권은 식량의 가용성(availability) 관점에서 남한 통계청과 FAO/WFP 및 북한의 자체 통계(2021 VNR)를 감안할 때 생산량이 수요량에 비해 부족하고 대북제재와 코로나-19 이후 봉쇄의 영향으로 외부 지원과 수입이 차단되어 주민들에게 필요한 식량을 온전히 공급하기 어려운 것으로 나타났다. 식량의 획득성(entitlement) 관점에서는 1990년대 중반 이후 공적배급체계(PDS)와 시장을 통한 식량 획득이라는 이중분배체계가 유지되어 오면서 주민들의 식량 접근성은 확대된 것으로 나타나고 있다. 다만, 경제사회적 취약층, 아동, 노령층, 장애인 및 시장 활동이 어렵거나 사회적 유통망에서 소외된 약자들의 식량권 보장이 문제될 가능성이 높은 것으로 보인다.

35) 반올림에 의해 연도별 반입/반출 합계가 다를 수 있음.

다음, 북한 당국은 주민들의 식량권 보장을 책임 있게 이행했는가에 대한 답을 하고자 한다. 북한은 식량 생산과 보존의 개선을 위해 최고 지도자가 수시로 식량 문제를 강조하고 ‘농장 책임제, 포전담당제’ 등 식량 증산을 위한 방안을 제시하였으며 당(농업부), 내각(농업위원회)의 농업관리체계 보강 및 농업개발구 지정, 간석지 개발, 치산치수 전망계획, 농촌발전 10개년계획, 농기계 지원, 농업부문 예산 항목 별도 설정 등 다양한 정책을 추진해오고 있다. 아울러, 관련 법제 정비, 농업 생산에 과학기술 적극 도입과 함께 국제사회의 식량권에 대한 인권 문제 제기에도 대해서는 상대주의적 인권관과 ‘우리식 인권’을 내세워 대응해오고 있다. 이런 것들은 북한이 표면적으로 주민 식량권 보장에 관심을 갖고 다양한 개선방안을 추진하는 증거들이다.

그러나, 몇 가지 측면에서 근본적 문제를 보이고 있다. 첫째, 식량 증산을 위해 반드시 필요한 자본과 기술력 투입이 이루어지지 못한 채 ‘자강력과 자력갱생’을 모토로 한 구태의연한 노동력 동원체제를 강조하고 있어 식량 생산의 한계가 뚜렷한 것으로 평가된다. 특히, 체제의 최우선 국가이익인 핵무장에 자원을 집중하고 있어 식량문제 개선을 위한 투자가 제대로 이루어지지 못하고 있다. 둘째, 새롭게 도입한 포전 담당제 등도 미리 수매 할당 목표를 제시하는 등으로 농민의 자발적인 증산 의욕을 고취시키지 못하고 소기의 성과를 거두지 못하는 측면이 크다. 셋째, 북한이 코로나-19 이후 자체 봉쇄를 단행하면서 외부와 단절되고 평양 주재 국제기구와 국제 NGO들도 철수함에 따라 식량의 외부 도입이 사실상 끊겨 주민의 식량권 보장을 저해하고 있다. 국제규범은 식량권에 대한 당해 국가와 국제사회의 책임을 명시하면서, ‘당사국은 기아로부터의 해방이라는 모든 사람의 기본적인 권리를 인정하고, 개별적으로 또는 국제협력을 통하여 구체적 계획을 포함하는 필요한 조치를 취한다’라고 명시하고 있음을 감안할 때 북한 당국은 주민들의 식량권 보장 관점에서 국제적 협력을 제대로 이행하지 않고 있다. 넷째, 식량 공급이 만성적으로 부족한 상황에서 주민들이 시장을 통해 식량을 획득하고 있으나, 시장에서 소외된 사회적 약자층과 지방의 식량권 보장 여건이 악화될 가능성이 높다. 국가배급에서 제외되고 시장에서의 식량 접근도 차단된 계층의 식량권이 가장 문제될 것으로 전망된다.

결국, 북한 당국은 표면적으로 농업법제 정비와 다양한 정책을 통해 붕괴된 농업생산 시스템을 다시 구축하고 체계화하기 위해 노력해오고 있으나 내면적으로 핵무장과 지배층의 기득권을 우선시하는 1인 지배체제의 한계 및 구조적 경제여건

으로 인해 주민의 식량권 보장에 국가적 역량을 집중하지 못하고 있고, 국제규범상 주민 식량권 보장의 의무를 충분히 이행하지 못한 측면이 큰 것으로 분석된다.

다음으로, 국제사회는 북한 주민의 식량권 보장을 위해 그 의무를 이행하여 왔는지를 보고자 한다. 무엇보다 유엔 등 국제기구(FAO/WFP 중심)와 NGO 등은 북한의 식량문제에 관심을 갖고 직접 지원하거나 농업기술 전수 활동을 전개해 왔고 이는 북한 주민의 식량권 보장에 기여해왔다. 그러나, 2016년 이후 유엔과 미국의 대북 제재가 강화되고 2020년부터 코로나-19 계기 북한의 자체 봉쇄가 단행되면서 대북 식량 지원과 식량 무역이 차단되고 있다. 북한에 상주하던 6개 유엔 산하 전문기구와 국제 NGO들도 2020년 평양에서 철수한 이후 대북 지원활동을 하지 못하고 있다. 현 시점에서 국제사회는 북한 주민의 식량권 보장을 지원하기 위한 활동을 거의 하지 못하고 있다. 이는 무엇보다 북한의 핵확산을 차단하기 위한 유엔 차원의 대북 제재와 미국의 제재시스템이 작동한 때문으로 보인다. 특히 세컨더리 보이콧으로 상징되는 미국의 제재는 개별 국가와 국제기구, NGO의 식량 지원을 포함한 북한과의 거래를 차단하는 핵심 기제로 작용한다.

여기에서, 북한 정권의 '자력갱생'과 자체 봉쇄도 국제사회의 지원을 막는 주요한 요인이다. 2022년 코로나-19 현상이 점차 완화되면서 국제사회는 북한에 대한 인도주의적 지원을 재개할 움직임을 보이고 있고, 주요 NGO 등도 유엔 안보리 규정에 따라 제재 면제 조치를 받아 북한의 영유아, 사회적 약자 지원 등에 나설 준비를 하고 있으나, 북한이 이를 수용하지 않고 있다. 국제사회의 제재와 북한 체제의 정치적 목적에 따른 봉쇄가 맞물려 주민의 식량권 보장을 저해하고 있다고 볼 수 있다.

유엔 사회권위원회는 개별 국가의 식량권 보장과 관련된 다른 국가들과 국가 간 기구 등 국제사회의 2차적 의무를 제시하고 있다. 개별국가들은 '다른 국가에서 식량권을 존중하고 보호하는 조치를 취해야 하며, 필요한 경우에는 원조를 해야 하고', '다른 국가의 식량 생산의 조건이나 식량에 대한 접근을 위태롭게 하는 식량에 대한 수출금지나 유사한 조치를 취해서는 아니되며, 식량을 정치적 또는 경제적인 압력의 도구로 이용해서는 아니된다'라고 제시하고 있다.

이와 관련하여 북한에 대한 지원을 규제한 대북 제재에 대한 비판적 시각들이 제기되었다. 국제사회의 대북 제재는 북한이 핵을 포기하는 대화에 나서도록 하는데 인도적인 지원을 이용하고자 하였으며, 이는 결과적으로 북한에 대한 인도적 지원에 영향을 미쳤다는 것이다. Natsios(2001)는 "전체주의국가에서 그 정부의

정책을 변화시키는 수단으로서 일반 사람들에게 불이익을 주는 것(처벌)은 성공할 수 없다. 왜냐하면 사람들이 정부의 정책에 대하여 아무런 통제권을 가지지 못하고, 정부는 이들에 대하여 전혀 신경을 쓰지 않기 때문이다. 그 정부의 고위 관료들은 살고 사람들은 죽게 된다.” 오승진(2007)은 ‘식량 지원을 다른 전략적인 이해관계와 연계하는 것은 국내적인 압력 등을 고려해 볼 때 불가피한 면이 있으나 이는 정권 자체에 대한 위협이 되기보다는 일반 사람들의 생명을 위협하는 면이 있다’라고 지적하고 있다. 임상순(2017)은 북핵 대응 명분으로 식량 지원 금지는 주민 식량권 보장 위해 소지가 있다고 제기하면서 국제기구의 북한 상주가 재개됨이 바람직함을 제시하고 있다.

결국, 북한 주민 식량권 보장에 대한 국제사회 책임은 지원과 대북 제재라는 상충된 체계와 북한의 자체 봉쇄라는 복잡한 연계 구조 속에서 이루어지고 판단되어야 할 것으로 보인다. 다만, 식량권이 핵심 인권으로서 개인의 생존과 생활에 필수적 기본권임을 감안하면 국제사회와 북한이 받아들여 주민들의 식량권을 보장하기 위한 조치는 전향적으로 추진하는 것이 바람직한 것으로 평가된다.

## VII. 결론

본 연구에서 검토한 결과 북한 주민들은 식량 생산량과 시장에서의 식량 획득 측면에서 식량권을 적정수준 보장받지 못하고 있는 것으로 나타났다. 남한 통계에 따르면 2012-2022년 간 북한주민 식량권을 보장하기 위해서는 통상 65~108만톤 정도의 식량이 추가로 필요한 것으로 추정되었고, FAO/WFP 등 유엔전문기구와 인권기구도 북한을 만성적인 식량 부족국으로 반복 지정하였으며 특히 출신 성분 취약자, 재소자, 임신 중이거나 수유중인 여성, 7살 이하 어린이, 장애인, 변방 지역 주민 등의 식량권 제한 가능성을 지적하였다. 대북 제재와 북한의 자체 봉쇄로 외부로부터의 식량 도입이 차단되어 주민 식량권 보장 여건은 더욱 어려워진 것으로 보인다. 시장에서의 식량 획득 가능성은 주민들의 식량권 보장에 기여하고 있으나, 당국의 수매와 분배 과정에 대한 통제가 여전히 시장 활동에 참여하지 못한 새로운 빈곤층과 유통망에서 제외된 일부 지역과 사회적 약자층은 오히려 식량권을 보장받지 못할 가능성이 높아졌다.

이런 상황에서 북한 주민들의 식량권을 보장해야 할 국제규범상 주체들은 그 책

임을 다하고 있는가? 유엔 헌장과 경제, 사회, 문화적 권리에 대한 국제규약 제11조, 사회권 위원회 일반권고(제12항)는 1차적으로 당해 국가(북한)의 개인 식량권 보장 책임을 명시하고 있고, 2차적으로 개별국가와 유엔 등 국제사회의 개인 식량권 존중과 보호, 충족의 책임을 제시하고 있으며, 국가별 의무를 모니터링하는 사회권규약위원회도 설립되어 운영되고 있다.

먼저, 1차적 책임이 있는 북한은 주민 식량권 보장을 위해 다양한 노력을 추진해오고 있다. 최고 지도자가 공식적으로 식량문제 해결을 수시 강조하고, 포전 담당제 등 농업생산체제 개선을 모색해오고 있으며 당과 내각의 농업 거버넌스 체계 보완도 추진해왔다. 그러나, 이러한 노력은 식량 생산량 증가를 위해 근본적으로 필요한 자본과 기술이 집중 투입되지 못한 채 기존의 노동력 동원에 의존하는 구태의연한 모습을 반복하고 있어 성과를 거두지 못하고 있다. 이는 농업을 뒷받침하는 북한의 기간산업이 침체되어 있고 핵무장에 국가역량을 집중하는 체제의 특성에 기인한 탓이 크지만 정치적으로 '자력갱생, 자강력'을 슬로건으로 내세우며 외부 지원을 막는 북한 정권의 한계와 전략적 입장도 작용한 것으로 보인다. 결국, 북한은 주민의 식량권 보장을 위한 생산과 보존, 분배에 있어 1차적 책임을 다하지 못하고 있는 것으로 평가된다.

다음, 2차적 책임이 있는 개별 국가와 UN 등 국제사회는 1990년대 북한의 대기근(고난의 행군) 계기로 북한 식량문제를 모니터링하고 지원함으로써 북한 주민들의 식량권 보장에 기여해 왔으나, 유엔과 미국 중심의 대북 제재 및 북한의 봉쇄정책이라는 이중의 장벽에 막혀 지원하지 못하고 있다. 구체적으로 유엔 안보리와 미국의 제재 규정상 북한에 지원된 식량이 주민 외 북한의 핵 확산활동이나 인민군에 전용되지 않아야 하며 식량을 수송할 선박과 대금 결제 금융기관이 제재 대상에 오르지 않아야 한다. 미국의 세컨더리 보이콧은 세계 모든 기업들에게 두려운 제재 수단으로 대북 지원에 선뜻 나서지 못하게 하는 기제이다.

유엔 안보리 규정상 북한에 대한 식량 등 인도주의적 지원은 제재 면제 조치를 활용할 수 있도록 하였으나, 지원 현장에서 북한으로의 식량 선적을 꺼리거나 대금 결제기관을 찾기 어려워 이행되지 못하는 것이 현실이다. 또한 국제 NGO들이 2022년 말부터 코로나-19 팬데믹 종료 분위기에 맞춰 북한에 대한 식량 등 인도주의적 지원을 모색하고 있으나, 북한 당국의 차단 방침으로 지원이 이루어지지 못하고 있다. 결국 북한 주민 식량권 보장에 대한 국제사회 책임은 핵확산 차단을 위한 대북제재 레짐과 북한의 자체 봉쇄라는 변수와 맞물려 제대로 이루어지지 못

하고 있는 것으로 평가된다.

북한 주민의 식량권은 생존과 생활을 위해 간절한 것이다. 국제규범상 책임의 당사자인 북한과 국제사회가 의무를 다하지 못하고 있다면 그 근본 원인은 무엇이고 북한 주민 식량권 보장을 위해 할 수 있는 대안은 무엇인가?를 생각할 필요가 있을 것이다. 무엇보다 북한주민 식량권 보장과 관련된 가장 큰 책임은 북한 당국에 있는 것으로 보인다. 최고 지도자가 식량문제 해결을 공언하고 다양한 정책들을 내놓고 있으나, 식량 생산은 답보 상태이고 주민 통제를 위해 시장에 개입해 식량 수매와 분배에 개입하려는 의도를 보이고 있으며 외부로부터의 지원과 수입은 ‘자강력, 자력갱생’ 등 정치적 슬로건을 내세워 차단하고 있다. 체제와 권력을 유지하기 위해 자원을 식량보다 핵무장에 쏟고 있으며 식량 확보를 위한 대외 개방은 차단하고 있는 것이다.

한편, 국제사회의 책임과 관련하여서도 ‘북한의 핵을 포기시키기 위해 인도주의적 지원을 결부시킨 것은 북한 주민들의 생명권을 담보하는 것’이라는 비판에 귀를 기울여야 하는 측면이 있다. 사회권 규약에서 ‘개별국가들은 다른 국가의 식량권을 존중하고 보호하는 조치를 취해야 하며, 필요한 경우에는 원조를 해야 하고, 식량을 정치적 또는 경제적인 압력의 도구로 이용해서는 아니된다’라고 제시하고 있음을 감안할 때 실질적으로 식량을 포함한 인도주의적 대북 지원이 어려워진 상황은 유엔과 미국의 강력한 제재가 미처 의도하지 못한 결과라고도 할 수 있다.

이에 북한 주민의 식량권 보장을 위한 몇가지 정책적 시사점을 제시하고자 한다. 첫째, 단기적으로는 당면한 북한 주민의 식량권 지원을 위해 유엔 안보리의 대북제재 면제 메커니즘을 활용해 국제사회의 대북 인도주의적 지원을 재개하는 것이 필요하다.<sup>36)</sup> 이에 미국의 이해와 지지, 남한 내 대북 지원에 대한 공감대 형성이 선결 요건이 될 것이다. 아울러, 식량 지원시 분배의 투명성을 분명히 확보해 군사 전용 의혹은 불식되어야 할 것이다.

둘째, 북한에 대한 지원 방향을 단순 식량 지원이나 구호 활동 차원을 넘어 농업기술이나 식량 생산성 제고를 위한 투자와 지원에 초점을 맞추는 것이 바람직하다. 북한도 2020년부터 자력갱생을 내세우며 국제원조는 거부하면서도 유엔 SDGs 이행에는 협조하고 있어 이와 연계해 농업 협력을 강화하는 방안을 모색하

36) 북한도 2022년 이후에는 중국, 베트남 등 우호국과 국제기구, 국제 NGO 등을 통해 식량을 지원받기 위해 노력하고 있다. 그러나 북한의 노력은 거듭되는 북한의 핵-미사일 도발과 이에 맞선 국제사회의 대북제재로 빛을 보지 못하고 있다.

는 것이다.

셋째, 북한의 식량 사정을 정확히 파악하고 중장기적으로 북한내 식량과 농업 생산성 제고를 위한 다자간 국제기구를 구성할 필요성이다. 남한의 대북정책은 정 권교체에 따라 변동성이 크고, 북한이 남한과의 지원 협력은 거부할 가능성이 있으므로 FAO 등 국제기구와 개별국가가 함께 참여하는 가칭 ‘한반도 농업개발기구’ 혹은 ‘동아시아 인도협력 협의회’ 등 구성을 통해 북한 주민의 식량권 보장문제를 근본적이고 단계적으로 추진하는 것이다.

마지막으로, 북한 주민 식량문제 해결의 핵심 관건은 북한 당국에 있다. 북한은 대북 지원 수용을 통한 개방시 체제 이완을 우려하면서도 식량문제의 시급성을 의식해 유엔의 식량과 아동 영양 지원 등은 협조해 왔으므로 국제규범상 식량권 보장에 대한 북한의 책임을 들어 압박하면서 유엔과 국제 NGO의 인도주의적 협력 재개를 모색하는 것이다. 2020년 철수한 FAO, WFP 등 6개 국제전문기구와 NGO의 평양 상주를 다시 추진하고 농업 개발과 식량 생산성 제고가 이루어지도록 점진적으로 여건을 조성해 나가는 것이다.

식량권은 핵심 인권으로서 개인의 생존과 생활에 필수적이다. 북한과 국제사회가 북한 주민의 식량권 보장 의무를 다하지 못하고 있는 점을 감안할 때 책임있는 주체들 간 협조하여 북한 주민들의 식량권을 보장하기 위한 조치가 검토되고 추진되는 것이 바람직할 것이다.

본 연구는 북한과 국제사회가 국제규범에 따라 북한 주민의 식량권 보장 의무를 이행하고 있는지를 구체적으로 검토하고 책임의 내용을 확인했다는 데 의의가 있다. 다만, 북한에서 식량권을 보장받지 못한 취약층과 지역 주민들의 실제 사례를 자세히 파악하지 못한 점은 아쉬움으로 남으며, 후속 연구 과제로 남겨둔다.

## 참고문헌

- 강재희(2010). 북한 유치원 유아의 식량권 및 건강권, 보호권, 교육권 실태, 아동과 권리 제14권 제4호.
- 구영록(1995). 한국의 국가이익: 외교정책의 현실과 이상. 서울: 법문사.
- 국가인권위원회(2006). 유엔 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규범 해설집. 서울: 국가인권위원회.
- 국가인권위원회(2020). 유엔 인권조약기구 일반논평 및 일반권고: 사회권규약위원회 일반논평. 서울: 국가인권위원회.
- 국가정보원(2020). 북한법령집상·하. 서울: 국가정보원.
- 김근식(2013). 북한의 사회권 실태와 개선방향 - 포괄적, 실질적 접근을 중심으로-. <동북아연구>. 제18권.
- 김석우(2013). 북한주민의 식량권 확보 위해 강제수용소 폐쇄해야. <신아세아>. 제20권 제2호.
- 김수암(2012). 북한사회 만연 부패행위가 주민 식량권 제한: '북한부패와 인권의 상관성.' 서울: 통일연구원.
- 김양희(2014). 북한 식량권의 연구동향 및 과제. <통일인문학>. 제60집.
- 김양희·서보혁·정은이(2014). 북한의 시장화와 인권의 상관성. 서울: 통일연구원.
- 김영훈(2022). 최근 북한의 식량 농업 상황과 전망. <KDI 북한경제리뷰>. 2022-1.
- 김종덕·감정기(2007). 식량권 실현과제와 사회복지. <상황과 복지>. 제24호.
- 김종덕·신원식·이현정(2010). 식량권에 대한 사회복지 전문가들의 인식 유형. <사회보장연구>. 제26권 제4호.
- 김태훈(2019). 북한 주민의 인권 실태. <신아세아>. 第26卷 第1號.
- 류지성(2022). 최근 북한 입법의 분석. <북한법연구>. 제28호.
- 박성열(2021). 남북교류협력 변화 추이 및 영향요인-대북제재 및 코로나 19 중심으로 -. <국가전략>. 제27권 1호.
- 박성열·한지만·정원희(2022). 북한의 식량 위기론: 1990년대와 2020년대 사례 비교 분석 - FAD와 FED 접근법 중심으로. <통일인문학>. 제91집.
- 백명숙·김성배(2021). 북한시장에서 재산권의 보호 메카니즘: 사적 침해에 대한 공식 및 비공식제도의 비교, 통일전략 21집, 125-162.
- 대한변호사협회(2022). 2022 북한인권백서. 서울: 대한변호사협회.
- 이우영(2008). 북한 주민 인권 실태 조사. 서울: 북한대학원대학교.
- 신동익(2016). 보호책임(R2P)의 국제사회 논의 현황: 북한 인권 문제와 한국의 기여 방안. <IFANS FOCUS>. IF2016-49K.
- 오승진(2007). 식량권(right to Food)에 관한 소고. <法學論叢>. 第31卷 第2號.

- 이동규(2022). 식량과 인권: 1960년대 후반 식량농업기구의 '기아로부터의 자유운동'과 사회경제적 권리, 역사학보 제253집.
- 이신화(2012). “국가실패와 보호책임(R2P)의 북한 적용가능성.” <한국정치학회보>. 제46집 제1호.
- 이지선(2022). 유엔과 국제사회의 대북지원 단절 배경과 전망, <INSS 이슈브리프>. 332호.
- 임상순(2017). 국제기구를 통한 대북 인도적 지원에 대한 고찰-북한 상주 국제기구를 중심으로-. <통일교육연구>. 제14권 제1호.
- 임상순(2015). 유엔 인권메커니즘의 관여전략과 북한 김정은 정권의 대응전략-로동신문과 유엔문서 분석을 중심으로. <북한연구학회보>. 제19권 제1호.
- 임수호(2023). 북한 양곡전매제 복원 시도는 성공할 수 있을까?. <INSS 이슈브리프>. 434호.
- 정은이(2020). 김정은시기 식량 증산과 격차의 ‘엇박자(offbeat).’ <Online Series>. C020-22.
- 조성은·고경표·도경옥·엄주한·조영주(2021). <대북제재 국면에서 보건복지분야의 인도주의적 면제 활용방안 연구>. 서울: 한국보건사회연구원.
- 조정현(2011). 보호책임(R2P)의 이론 및 실행, 그리고 한반도에의 함의: 리비아 및 코트디부아르 사태를 중심으로-. <KINU 정책연구시리즈>. 11-04.
- 최규빈(2022). 다자협력방식을 통한 대북 인도적 지원. <Online Series>. CO22-21.
- 최승환(2018). 국제연합 안보리 대북제재 결의 이후의 남북교류협력 방안. <통일과 법률>. 통권34호.
- 최용호(2022). 북한 식량 수급의 변화와 함의. 보건복지포럼. 8.
- 통일부(2023). 북한인권보고서. 서울: 통일부.
- 평화문제연구소(2019). 북한 식량 상황의 바람직한 정책 방향은?. <제26차 통일한국포럼>. No. 26.
- 이종규(2022). 북한의 재정추이와 주요 이슈. <KDI 북한경제리뷰>. 2022년 4월호.
- 허만호(2022). 김정은 집권 10년과 북한 주민들의 식량권: Entitlement와 R2P의 관점에서. <국제정치연구>. 제25집 제4호.
- 헤이젤 스미스(2013). 북한의 식량권 침해 여부와 반인도범죄 규명. 유엔 인권 메커니즘과 북한 인권 증진방안. KINU 사이오 인권포럼 자료집.
- 헤이젤 스미스(2021). 대북제재와 식량불안: 향후 국제사회의 공공정책 방향은?. <KDI 북한경제리뷰>.
- Amnesty International(2004). *Starved of Rights: Human Rights and the Food Crisis in Democratic People's Republic of Korea (North Korea)*.
- Cohen, Marc J.(2003). *The right to adequate food and food security. Prepare*

*d for Presentation at the Congressional Human Right Caucus Members Briefing on World Hunger: Moving toward Global Food Security*, Washington D.C.

Marcus, David(2017). *Famine Crimes in International Law*, *American Journal of International Law*. Cambridge: Cambridge University Press.

Marcus, Noland, Haggard, Stephen(2007), *Famine in North Korea: markets, aid, and Reform*. New York: Columbia University Press.

Natsios, Andrew S(2001). *The Great North Korean Famine*. Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press.

Robinson, Thomas(1969). *National Interest, in International Politics and Foreign Policy: A Reader in Research and Theory. Revised Edition*. New York: Free Press.

Sen, Amartya(1981). *Poverty and Famines-An essay on Entitlement and Deprivation*, Oxford: Oxford University.

Amnesty International(2016/12/10). “세계인권선언.” <https://amnesty.or.kr/resource/%EC%84%B8%EA%B3%84%EC%9D%B8%EA%B6%8C%EC%84%A0%EC%96%B8/> (검색일: 2023.5.19.).

A/HRC/52/64: Promoting accountability in the Democratic People’s Republic of Korea - Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. 18 Jan. 2023. <https://www.ohchr.org/en/documents/country-reports/ahrc5264-promoting-accountability-democratic-peoples-republic-korea> (검색일: 2023.5.23.)

Democratic People’s Republic of Korea Voluntary National Review(2021). [http://hlpf.un.org/sites/default/files/vnrs/2021/282482021\\_VNR\\_Report\\_DP RK.pdf](http://hlpf.un.org/sites/default/files/vnrs/2021/282482021_VNR_Report_DP RK.pdf) (검색일: 2023.5.23.).

FAO(2022). “The State of Food Security and Nutrition in the World 2022: Repurposing food and agricultural policies to make healthy diets more affordable.” <https://www.fao.org/3/cc0639en/cc0639en.pdf> (검색일: 2023.5.23.).

FAO(2023). “Crop Prospects and Food Situation - Quarterly Global Report” No. 1, March 2023. <https://doi.org/10.4060/cc4665en> (검색일: 2023.5.28.)

OECD/DAC, Creditor Reporting System. [http://fts.unocha.org/countries/118/floes/2019?order=directional\\_property&sort=as](http://fts.unocha.org/countries/118/floes/2019?order=directional_property&sort=as) (검색일: 2023.5.22.).

OHCHR. <<https://www.ohchr.org/sites/default/files/cescr.pdf>> (검색일: 2023.5.10.)

Official Document System of the United Nations. “Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in the Democratic People’s Republic of Korea,” A/77/522

- RFA(2021/9/13). “캐나다 NGO ‘북, 지원식량 변질 위험에도 반입 안해.’” [https://www.rfa.org/korean/in\\_focus/food\\_international\\_org/nkaid-09132021075047.html](https://www.rfa.org/korean/in_focus/food_international_org/nkaid-09132021075047.html). (검색일: 2023.5.23.).
- RFA(2023/2/27). “WFP ‘올 7월까지 대북지원에 1,300만 달러 더 필요.’” [https://www.rfa.org/korean/in\\_focus/food\\_international\\_org/nkaid-02272023153356.html](https://www.rfa.org/korean/in_focus/food_international_org/nkaid-02272023153356.html) (검색일: 2023.5.23.).
- Treaty Bodies Database, [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2FC.12%2F1999%2F5&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2FC.12%2F1999%2F5&Lang=en). (검색일: 2023.5.24.).
- United Nations General Assembly, “Situation of human rights in the Democratic People’s Republic of Korea,” <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N22/628/57/PDF/N2262857.pdf?OpenElement> (검색일: 2023.5.9.).
- United Nations Security Council(2023). Subsidiary Organs of the United Nations Security Council. 3 April 2023. [https://www.un.org/securitycouncil/sites/www.un.org.securitycouncil/files/subsidiary\\_organs\\_series\\_3apr23\\_final.pdf](https://www.un.org/securitycouncil/sites/www.un.org.securitycouncil/files/subsidiary_organs_series_3apr23_final.pdf) (검색일: 2023.5.23.).
- VOA(2022/8/29). “북한, 인도산 쌀 1만 수입 추진...식량난 가능성 주목.” <https://www.voakorea.com/a/6720035.html> (검색일: 2023.5.23.).
- VOA(2022/9/1). “북한 남포에 식량 추정 하얀색 포대 가득...지난달 중국산 쌀은 육로 운송.” <https://www.voakorea.com/a/6724793.html> (검색일: 2023.5.23.).
- VOA(2022/11/25). “북한 ‘식량 포대’ 계속 유입...포대 ‘8천만 개’ 수입.” <https://www.voakorea.com/a/6849532.html> (검색일: 2023.5.23.).
- VOA(2023/1/18). “북한 선박, 중국 항구서 ‘하얀색 물체’ 실어...곡물 수입 지속하는데.” <https://www.voakorea.com/a/6923046.html> (검색일: 2023.5.23.).
- YTN(2022/9/2). “RFA ‘인도에 식량 요청 北 관리는 유엔 제재 대상자.’” [https://www.ytn.co.kr/\\_ln/0101\\_202209021546215092](https://www.ytn.co.kr/_ln/0101_202209021546215092) (검색일: 2023.5.23.).
- 노동신문(1995/06/24). “참다운 인권을 옹호하여.”
- 노동신문(2012/11/17). “공고한 세계평화보장의 근본요구.”
- 노동신문(2013/07/02). “규탄과 배격을 받는 <인권재판관>.”
- 노동신문(2023/03/02). “송고한 리상과 포부를 안고 농촌진흥회 새시대, 자립경제발전의 전성기를 더욱 힘차게 열어나가자.”
- 문화일보(2022/8/31). “北, 식량난 ‘한계상황’ 왔나...인도-캐나다에 SOS 급선회” <https://www.munhwa.com/news/view.html?no=2022083101039930114004>. (검색일: 2023.5.23.)
- 법제처 국가법령정보센터. “경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제 규약(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)”. <https://www.law.go.kr/trtyInfoP.do?trtySeq=232> (검색일: 2023.5.25.)

- 연합뉴스(2023/2/20). “통일부 ‘북한 일부 지역에 아사자 속출…식량난 심각.’” <https://www.yna.co.kr/view/AKR20230220061100504> (검색일: 2023.5.23.)
- 조선민주주의인민공화국 사회주의헌법(2019.8. 개정).
- 조선중앙통신(2021/06/16). “조선로동당 중앙위원회 제8기 제3차전원회의 개최.”
- 통계청 북한통계포털. <https://kosis.kr/bukhan/>. (검색일: 2023.5.23.)
- 통일부 주요사업통계. <https://www.unikorea.go.kr/unikorea/business/statistics/> (검색일: 2023.5.23.)
- 한겨레(2023/1/24). “미 정부, 6년 만에 북한인권특사 지명.” <https://www.hani.co.kr/arti/international/asiapacific/1076732.html> (검색일: 2023.5.23.)

# The Right to Food in North Korea: Assessing the Responsibilities of the International Community and North Korean Authorities

**Park, Sung-yul**

Soongsil Institute for Peace and Unification

**Lee, Chul**

Peace Foundation

**Kwon, Jinah**

Soongsil Institute for Peace and Unification

**Jung, Wonhee**

Kangwon Institute for Unification Studies, KNU

---

## Abstract

This study examines the fulfillment of obligations related to the right to food for the people of North Korea, considering the concept of the right to food and responsibility under international norms. The research aims to determine whether North Korea and the international community are adequately meeting their obligations in guaranteeing the right to food. International norms, such as the UN Declaration of Human Rights and the Committee on Economic, Social, and Cultural Rights, delineate the individual's right to food and the corresponding responsibilities of states and the international community.

North Korea has implemented various policies to enhance food production, including guidelines from the Supreme Leader, initiatives such as the field-responsibility-system (po-jeon damdangje) that incentivizes farmers, and the upgrading of agricultural institutions. However, these efforts have yielded unsatisfactory results. The North Korean authorities' emphasis on self-reliance, labor mobilization, and resistance to accepting food aid from the international community have hindered progress. While the presence of markets in North Korea has increased access to food, government control over food purchase and distribution persists, posing challenges in guaranteeing the right to food for

those unable to access the market.

The international community has provided support to address North Korea's food crisis since the mid-1990s. However, the imposition of UN and US sanctions due to the North Korean nuclear issue, coupled with the COVID-19 pandemic, has hindered the provision of food aid. The combination of sanctions and North Korea's political blockade further impedes the realization of the people's right to food. Despite outward appearances, both North Korea and the international community have failed to fulfill their responsibilities in guaranteeing the right to food for North Koreans.

Consequently, this study offers several policy implications for ensuring the right to food for the North Korean people. Firstly, it proposes resuming humanitarian support from UN organizations and international NGOs, utilizing the UN sanctions waiver with the understanding of the US, and ensuring transparency in aid distribution. Secondly, it recommends urging North Korea to accept external support, such as from the FAO, to strengthen their agricultural base and increase food production, aligning with the UN Sustainable Development Goals. Lastly, it suggests the establishment of a collaborative entity, tentatively named the "Korean Peninsula Agricultural Development Organization" or the "East Asia Humanitarian Cooperation Council," which would enable accurate assessment of North Korea's food situation and work towards improving long-term food productivity.

Given that the right to food is a fundamental human right crucial for individual survival and well-being, it is imperative that the responsible parties collaborate to ensure the guarantee of this right for the people of North Korea.

Key words	North Korean, Human Right, Right to Food, North Korean and International Communities' Responsibility, Sanction, Humanitarian Support
-----------	--



## 사회적 자본으로서 종교계의 통일운동

## - 기독교와 불교의 통일 네트워크를 중심으로 -

문인철

제1저자 | 서울연구원 연구위원  
mic555@naver.com

여현철

교신저자 | 국민대학교 조교수  
hcyeo@kookmin.ac.kr

## 초록

본 연구는 종교계가 사회적 자본으로서 한국사회의 통일운동과 통일 네트워크를 어떻게 형성하고 발전시켜 왔는지를 살펴보는 것에 목적이 있다. 특히, 사회적 자본과 사회적 신뢰를 이론적 틀로 하여 종교계의 통일관 및 통일론을 살펴보고자 하였다.

본 연구 결과 종교계가 통일의 목적 및 역할을 성공적으로 달성하기 위해 필요한 요건은 다음과 같다. 첫째, 종교계의 통일교육 활성화이다. 둘째, 종교계와 정부와의 협력적 네트워크 구축이다. 셋째, 종교계의 통일연대와 국제적 네트워크 확산 및 활용도를 증대시켜야 한다는 점이다. 이를 통해 국내의 종교계가 종교단체와 도모하여 협력 및 지지를 보내줄 수 있는 통일 공공외교를 기대할 수 있다.

주제어 | 종교계, 통일 한국, 통일교육, 통일운동, 통일네트워크

## I. 들어가며

1945년 8월 15일, 한반도는 일본으로부터 독립되었으나 분단이라는 새로운 비극이 시작되었다. 해방정국에서 다양한 정치적 행위자들이 분단을 극복하기 위해 노력하였다. 그러나 남북한은 각각의 정부를 수립하게 되었으며, 이후 동족상잔(同族相殘)의 비극인 6.25 전쟁이 발발하였다. 1953년 7월 27일 정전협정이 체결된 이래로 남북한은 각자의 체제를 발전시켰다. 분단은 한반도 내에서 체제와 이념을 달리하는 두 개의 국가를 존재하게 하였다. 이러한 분단과 두 개의 체제 및 이념을 극복하기 위한 노력이 곧 통일을 위한 노력이자 통일운동이라고 정의할 수 있다.

한국의 권위주의 정권 시기에서 진행된 통일논의는 주로 지배층에서 독점하는 경향을 보였다. 예컨대, 반공(反共)을 주장한 이승만 정부는 북진통일론을 내세웠으며, 5.16 쿠데타를 통해 한국정치에 등장한 박정희는 대통령에 취임하면서 공산주의 세력과 대결할 수 있는 실력을 배양해야 한다는 통일담론을 생산하면서 ‘선건설 후통일론’을 내세웠다. 그러나 통일에 대한 염원은 오히려 시민사회에서 강하게 표출되었다. 당시 한국의 민주화와 함께 통일담론은 시민적 권리로 급부상하면서 민주화운동과 함께 통일운동으로 발전되었다. 민주화 이후 정부는 민족공동체통일방안을 공식적인 통일정책으로 채택하고, 이를 달성하기 위한 대북정책을 전개하면서 6.15 남북공동선언, 10.4 남북정상선언, 4.27 판문점선언 등으로 이어지게 되었는데 특히, 경제계, 문화계, 예술계, 종교계, 학계 등에서 교류협력이 이루어졌다. 이는 통일과정에서 사회적 자원을 축적할 수 있는 중요한 기반이라고 할 수 있다. 이 중 종교계에서는 1989년 문익환 목사의 방북이 하나의 계기가 되어 시대적 편견과 분단의 경계를 허물기 위한 활동이 전개되고 있었다.

그렇다면 종교계는 한국사회에서 분단의 경계를 허물기 위해 어떠한 노력을 전개해왔는가? 그 노력을 전개하는 과정에서 종교의 자유가 보장되는 사회에서 어떠한 사회적 연대를 구축해왔는가? 구체적으로 어떠한 네트워크가 형성되어 있는가? 이와 같은 질문들에 대한 설명은 통일문제에 대해 종교계가 어떠한 노력을 했는지를 파악해 봄으로써 그 대답을 얻을 수 있겠다.

한 가지 중요한 사실은 통일에 대한 다양한 노력들이 사회적 자본으로서 한반도 통일 이전 및 이후 단계에서 토대가 되었다는 것이다. 그런데 통일운동 진영 혹은 통일 네트워크가 광범위하게 형성되어 있다고 하더라도 정책 환경이나 사회적 여론에 따라 그 양상이 달라질 수 있다. 다시 말해, 이는 사회-문화적 맥락과 배경에

따라 통일운동 또는 통일 네트워크가 사회적 자본으로서 기능을 했는지에 관한 문제로 이어진다. 그러한 연유로 인해 본 글은 사회적 자본으로서 통일운동 및 통일 네트워크가 그동안 한국 사회에서 어떻게 형성 및 발전되어 왔는지를 살펴보고자 한다. 이를 위해 본 연구는 한국 내 다수를 차지하는 기독교(개신교와 천주교)와 불교를 중심으로 논의를 진행하고자 한다.

## II. 선행연구 검토 및 이론적 논의

### 1. 선행연구 검토

국내의 북한연구학계에서 종교와 관련된 연구는 주로 북한의 종교정책과 실태가 연구대상이 되었다. 해방 이후 북한 당국이 종교에 대한 제한적 수용과 탄압, 그리고 탈냉전기 대외선전으로써의 종교정책, 고난의 행군 이후 등장한 지하교회 등은 통일과정에서 종교의 역할과 중요성에 대한 함의를 제공한다(김병로, 2002; 정영철, 2008).

1990년대 이후 북한 사회에서는 비사회주의적 현상이 광범위하게 확대되었다. 북한 주민들의 종교활동도 예외는 아니다. 북한 사회에서는 신앙활동을 위해 비공식적으로 지하교회가 전국적으로 확산되었다. 이에 따라 종교도 검열과 탄압의 대상이 되었다. 2023년 통일부에서 공개한 북한인권보고서에 따르면 2018년 평안남도 평성시에서 열린 18명에 대한 공개재판에서 그중 1명이 성경을 소지하고 기독교를 전파한 행위로 사형을 선고받았고, 2019년 평양시에서 비밀리에 지하교회를 운영한 5명이 공개처형 되었다(통일부, 2023). 또한 국책연구기관인 통일연구원의 북한인권백서에서 따르면, 북한 사회에서 종교탄압과 인권을 저해하고 있는 문제들은 꾸준히 증가하고 있으며, 그 심각성도 높게 나타나고 있다.

통일운동 차원에서 북한선교에 대한 연구들도 진행되었다. 김병욱·김영희는 북한이탈주민(이하 탈북민)들이 탈북과정에서 나타난 선교활동과 남한 종교문화의 영향을 주목하면서 북한 주민들을 대상으로 한 비공식 선교의 활성화를 주장하였다. 그리고 북한 주민들을 지배하는 신앙과 같은 수령에 대한 의식은 북한 주민들에게 사라져가는 것과 관련하여 북한 출신 선교사를 양성하고 그 역할의 잠재성에 대한 기대감을 드러냈다(김병욱·김영희, 2010). 남덕우는 북한 선교의 실천적 방안

으로 북한 지역의 성경을 보급, 라디오방송 프로그램을 통한 복음 전파, 국내 탈북민과 중국 거주 탈북민을 통한 북한 지하교회 지원, 북한 선교를 목적으로 한 기독교 단체 설립 등을 제안하였다(남덕우, 2015). 조수진도 변화하는 북한의 미디어 환경을 반영하여 대북 라디오방송을 활용한 선교활동을 제시하였다(조수진, 2021). 이들의 연구는 북한에 대한 선교활동 자체의 목적을 분석하고 있기 때문에 근본적으로 북한 변화를 위한 거대한 전략으로 논의하기에는 한계를 가지고 있다. 특히, 북한의 미디어 환경은 당국의 강한 통제와 검열로 인해 효과를 발휘할 수 있을지에 대한 의구심이 존재한다.

김대중 정부의 출범과 햇볕정책은 남북한의 경제협력의 활성화 시기를 가져오게 하였는데, 이러한 분위기에 힘입어 비정치적인 부문 중에서도 특히 남북한의 종교 교류 협력에 대한 연구를 활발히 전개시키는 효과를 얻게 하였다. 박광수·변진홍·정순일은 종교별, 종단별 남북한 종교교류의 역사적 전개과정을 정리하고 종교교류의 과제를 제안했다(박광수 외, 2004). 남북한의 종교교류는 남북한의 차이를 인정하고 동질성을 회복하는데 중요한 의의를 가질 수 있다는 장점이 존재한다. 그러나 북한 체제의 특성, 즉 당국의 직접적인 통제를 받는 북한 종교의 현실을 간과한 측면이 있다. 남북한의 종교 교류를 활성화 시키기 위해서는 남북한 당국의 지속적인 협력적 기반이 마련되어야 한다. 남북한의 사회통합을 과제로 종교 교파 간 통합된 활동의 필요성을 주장한 김성철의 논의는 주목할 만하다(김성철, 2002).

국내의 종교단체의 통일운동에 관한 연구는 매우 미흡하다. 위에서 살펴본 바와 같이 특정 종교에 국한되거나(강인철, 1999; 이찬수, 2013) 국내 종교단체의 통일운동이 어떠한 사회적 성격을 가지고 있는가, 그리고 사회적 성격과 네트워크 구조는 어떻게 형성되어 있는가, 또한 어떠한 통일기반이 되는가에 대해 질문하고 설명하는 것은 기존 연구와는 다른 차별화 된 부분이라고 할 수 있다. 특히, 사회적 자본으로 종교계의 통일운동을 분석하는 것은 통일에 대한 종교계의 적극적인 역할을 기대할 수 있을 것이다.

## 2. 사회적 자본과 사회적 신뢰

통일 네트워크는 통일운동을 하는 행위 주체, 조직이나 단체 간 연결망을 의미한다. 그렇다면 통일운동은 어떻게 정의하고 어떠한 활동을 하는 것으로 설정해야 하는가의 문제가 대두된다. 통일의 상은 서로 다르지만 기본 전제는 분단으로부터

발생하는 정치, 군사적 갈등을 종식하고 평화와 교류 협력이 이루어지거나 완전히 하나의 국가로 재형성되는 것 등을 목적으로 한 모든 활동으로 볼 수 있다. 그렇게 볼 때 통일운동과 통일 네트워크는 한반도 평화와 통일을 위한 사회적 자본의 성격을 가지고 있다.

일반적으로 어떤 사회이든 그 안의 행위 주체 간 관계는 여러 영역에 걸쳐 문제 해결 능력, 만족도나 성취감 등과 연계되어 있다. 사회적 자본은 교육 성취도, 경제적 성공, 건강과 안전에 긍정적인 영향을 미친다. 역설적으로 사회적 자본에 관한 논의가 부상한다는 것은 오히려 그것이 감소한다는 것으로 의미한다. 주지하는 바와 같이 산업화는 인간의 노동력을 대체할 기계와 기술의 발달이 강조되었고, 그 결과 사람 간 접촉은 점차 줄어들었다. 사람 간 접촉 기회의 감소는 접촉으로부터 파생되고 형성되는 사회적 자본의 중요성을 놓치게 만들었다. 오히려 이는 접촉으로 인한 논리가 단순화되는 문제점을 발생시켰다(소진광, 1999).

푸트남(Putnam)에 따르면 시민의 규범과 사회적 신뢰를 높이기 위해서는 수평적 네트워크의 공고화가 필요하다(Robert D. Putnam, 1993)고 주장한다. 하지만 내크(Knack)와 키퍼(Keefer)는 수평적 네트워크 측정 문제에 의문을 던지며, 단순히 단체를 구성하는 회원의 숫자만으로는 수평적 네트워크가 사회적 신뢰 및 시민 규범, 나아가 경제적 성과에 미친 영향을 설명할 수 없다고 주장하였다. 내크와 키퍼에 따르면, 시민 규범과 사회적 신뢰가 강한 사회는 계급 및 종족 간 격차가 작게 나타나고, 공식적인 제도를 통해 효과적으로 계약권과 재산권이 보호될 가능성이 높다고 본다. 그렇기 때문에 만약 이러한 것이 가능하지 않다면, 오히려 개인 간의 신뢰 관계가 경제활동에 더 중요한 요소가 된다고 보았다. 따라서 이들의 논리는 수평적 네트워크 구축을 위한 제도개혁의 필요성으로 연결된다(Stephen Knack and Philip Keefer, 1997).

사회적 자본의 핵심은 사회적 신뢰이다. 콜만(Coleman, 1998)이나 후쿠야마(Fukuyama), 유스레이너(Uslaner) 모두 사회적 자본의 핵심 요소로 신뢰를 강조하고 있다. 후쿠야마(Fukuyama)는 사회적 신뢰가 높아지면서 발생하는 능력 혹은 자원이 사회적 자본이라고 보았고(Francis Fukuyama, 1995), 유스레이너(Uslaner)는 그것이 사회적 가치체계를 형성한다고 주장했다(Eric M. Uslaner, 2003).

사회적 자본의 핵심은 사회적 네트워크가 자산으로서의 가치가 있다는 것이다(John Field, 2003). 왜냐하면 사회적 연결망을 통한 상호 협력이 이익을 창출하

여 사회적 응집력의 토대로 작용하기 때문이다. 그러한 점에서 사회적 자본은 금융자본, 물리적 자본, 인간자본 등 전통적 자본이라고 규정되는 소유의 차원으로 이해되지 않는다. 사회적 자본은 그것이 사회적 네트워크의 역할과 가치 나아가 사회적 재생산의 관점으로 접근이 된다(Robert D, 2000; James S. Coleman, 1988).

이렇게 볼 때 사회적 자본으로서 통일 네트워크가 얼마나 많은가가 중요한 것이 아니라 어떠한 역할을 하고 있는지가 핵심이 된다. 또한, 사회적 자본으로서 통일 네트워크는 단일의 형태가 아니라 다양한 특성을 가진 다양한 실체들의 결합 및 연결이 된다. 그러나 사회적 자본은 전통적 자본이 배타적으로 활용되는 것과 달리 포섭적으로 활용된다. 다시 말해, 사회적 자본은 소유와 활용이 분리되지 않는다. 소유와 활용이 분리되면 사회의 격차가 발생하게 된다. 반면, 소유와 활용이 연결되면 행위 주체 간 호혜적 관계가 형성되며, 문제해결에 관한 상호보완적 혹은 통합적 접근이 이루어진다. 그러한 점에서 사회적 자본은 신뢰할 수 있으며, 이러한 특성으로 인해 시간이 지남에 따라 연결망은 더욱 촘촘하게 형성되고, 신뢰관계의 축적은 결국 문제해결의 성과를 높일 수 있다.

따라서 사회적 자본으로서 통일 네트워크를 이해하는 것은 개인이나 조직 등 통일단체가 한국 사회에 어떻게 구성되어 있고, 이러한 구조 안에서 통일운동 혹은 통일에 관한 다양한 활동들이 어떻게 이루어지고 있는지 이해할 수 있게 해준다. 더불어 이는 통일운동이나 통일 네트워크가 사회적 자본으로서 중요하다는 것을 나타낸다. 사회적 상호작용은 외부효과를 발생시키기 때문에 사회적 상호작용에 근거한 사회적 자본은 통일운동, 통일 네트워크 형성에 도움이 된다. 사회적 자본은 다른 활동에 관한 정보전달을 용이하게 해주며, 다양한 분야에 관한 정보 접근을 도와준다. 또한 집단 행동을 통해 통일에 관한 문제의식과 공감대 형성이라는 확장성에 도움을 준다.

### III. 사회적 자본과 통일 네트워크

푸트남은 집단이나 개인적 차원에서 행위 주체 간 접촉이 발생하면 사회 및 경제적 활동의 생산성에 영향을 미친다고 주장했다(Robert D. Putnam, 2000). 그러한 점에서 볼 때 통일운동에 영향을 끼치는 집단의 규범과 구성원 간 신뢰는 통

일 네트워크의 특징을 나타내게 되며, 그것이 통일문제에 대한 사회적 자본이 된다.

비슷한 맥락에서 팍스톤(Paxton)은 사회적 자본을 이루는 두 축을 구조적·규범적 차원의 네트워크에서 설명하고 있다. 첫 번째 축은 객관적 차원의 네트워크 구조의 결합 수준이며, 두 번째 축은 주관적 차원의 개인 간 연대이다. 팍스톤에 따르면, 사회적 자본은 개인 간 결합력과 주관적 연대가 강할 때 발생한다(P. Paxton, 1999). 이러한 주장에 따르면 통일운동 및 통일 네트워크가 곧 사회적 자본이지만 만약 그것이 아닌 사회적 자본으로서 존재하게 만들려면 개인이나 조직 등 통일운동 단체 간에 교류와 협력 등 상호 접촉과 소통이 활발히 진행되어야 하며, 이를 통해 상호 간의 주관적인 연대를 높여 나가야 한다.

그러나 필드(Field)는 이러한 주장에 반박을 가한다. 그는 사회적 자본의 존재가 개인 간 결합력 및 주관적 연대의 수준과 무관하다고 주장한다(ohn Field, 2003). 여기서 짚고 넘어가야 할 점은 필드의 주장이 결합력이나 주관적 연대가 없어도 사회적 자본이 존재한다고 주장하는 것이 아니라는 점이다. 이렇게 볼 때 통일운동 및 통일 네트워크는 그 수준에 따라 차이는 존재할 수 있지만, 최소한의 결합력이나 주관적 연대가 존재할 경우 사회적 자본으로서 가치가 발생하며 또 역할(영향력)을 한다는 것이다.

지금까지의 논의를 정리해 보면, 우리 사회의 통일운동 혹은 통일 네트워크는 사회적 자본으로서 역할을 담당하고 있다고 분석할 수 있다. 사회적 자본으로서 역할을 했다는 것은 통일운동 혹은 통일 네트워크가 통일 문제에 어떤 형태로든 영향력을 행사했다는 것이다. 하지만 사회적 자본이 신뢰와 협력을 특징으로 한다는 점에서 이러한 영향력은 궁극적으로 통일에 긍정적이라 할 수 있다. 하나의 예로써 북한과의 전쟁을 주장하고, 교류와 협력을 반대하며, 통일보다는 분단 유지를 주장하는 개인이나 조직에 대해 그들이 아무리 주장한다고 하더라도 통일운동을 한다거나 통일운동 단체로 부르지 않는다. 그러한 점에서 사회적 자본으로서 통일운동 및 통일 네트워크는 이념과 방법이 다르더라도 궁극적으로 통일을 지향한다는 점에서 긍정적 영향력을 형성한다고 할 수 있다(소진광, 2004).

사회적 자본이 결국 행위 주체 간 상호작용에 의해 발생한다는 점에서 통일운동과 통일 네트워크는 통일에 대한 사회적 지지를 창출해 낸다. 아래에서 자세히 살펴볼겠지만, 해방 이후 남한 사회의 통일운동과 통일 네트워크가 전개된 배경에는 사회적 지지가 존재했기 때문이다. 여기에서의 사회적 지지란 타인과의 관계 속에

서 발현되며 이는 긍정적인 영향 혹은 자원이 된다(Sheldon Cohen & Harry M. Hoberman, 1983)는 의미이다.

통일 네트워크는 일반적 관계 속에서 제공되지 않는 통일문제에 대한 다양한 정보를 교환하며 그 가운데 통일의식이 형성되어 약한 관계의 힘을 발휘할 수 있게 만든다(조윤경 외, 2013). 약한 관계란 강한 유대 관계를 맺고 있는 가족이나 친구 관계와 반대되는 개념이며, 보다 객관적인 소통이 이루어지며 통일에 대한 민감한 문제를 좀 더 자유롭게 언급할 수 있게 만든다. 주지하는 바와 같이 인간의 기본적 욕구 중 많은 부분은 사회적 상호작용을 통해서만 충족될 수 있다. 따라서 사회적 관계는 인간의 기본적 욕구 충족의 통로가 된다. 사람들은 타인과의 상호작용을 통해 사회적 지지를 제공받고 또 제공하며 사회적 관계를 구축하기 때문에 통일 네트워크는 곧 통일운동에 대한 사회적 지지를 제공받음과 동시에 또 다른 사회적 지지를 제공하며, 사회 구성원과 약한 관계를 형성하게 된다(박노일 외, 2022).

정리하면, 부르디외의 주장처럼(Pierre Bourdieu, 1986) 통일운동과 통일 네트워크는 지속적인 사회적 관계로 발생하는 유·무형적 통일 자원의 총량이라고 할 수 있다. 그리고 이러한 통일 자원은 통일 네트워크의 범위와 다양한 가치의 합으로 구성된다. 이러한 맥락에서 볼 때 아래에서 살펴볼 다양한 통일운동 주체의 통일관 혹은 통일론은 통일 네트워크의 범위를 구성하고 또 중요한 축을 이루는 가치가 된다.

## IV. 종교계의 통일운동 및 통일 네트워크의 형성과 전개

### 1. 통일신학과 통일 네트워크

남한의 개신교 교회(이하 교회)들은 통일문제에 깊은 관심을 가졌고, 정부와 사회의 통일운동에 많은 영향을 미쳤다. 하지만 남한 교회가 조직적이며 구체적인 통일론을 주장하며 통일운동을 시작한 것은 1980년대 후반부터이다. 아래에서 살펴볼 민주화 운동 혹은 사회운동과 마찬가지로 남한의 교회들은 1980년대 초반까지 진보적 성향의 교회를 중심으로 민주화에 관심을 가졌고, 통일문제는 민주화를 이루는 맥락에서 접근되었다. 1980년대 후반에 들어서면서 민족 문제가 통일 문

제로 전환되면서 남한 교회들도 본격적으로 통일운동에 뛰어들기 시작했다(이상규, 1995).

해방 이후 남한의 기독교 통일네트워크 지형은 크게 세 개로 구성되었다. 첫 번째는 김창준 목사(감리교)가 조직한 '기독교 민주동맹'이다. 두 번째는 한국의 영세 중립국화를 제안한 한국신학대학의 김재준 교수를 중심으로 형성된 통일 네트워크이다. 세 번째는 북한에서 월남한 기독교인으로 구성된 통일 네트워크이다.

먼저, 기독교 민주동맹은 통일정부 수립에 초점을 맞추고 남한 단독정부 수립 및 미군통치에 반대했다. 또한 기독교 민주동맹은 사회주의를 지향하며 경제적 평등을 강조했다. 그러나 조직을 주도한 김창준 목사가 월북하면서 이후 기독교 민주동맹 네트워크는 붕괴되었다.

다음으로 김재준 교수는 신앙의 권리와 종교의 자유 인정을 전제로 하여 공산주의자들과의 통일 민주 정부 수립을 추진하였다. 그는 민족주의와 민주주의 아래 대외적으로 한국의 영세 중립국을 제안했다.

마지막으로 월남 기독교인들은 조선 민주당의 일부 멤버로 구성되었다. 이들은 보수적인 신앙관과 극우적인 정치관을 가지고 있었다. 그렇기 때문에 이들은 공산주의자들을 적그리스도 집단으로 규정했고, 공산주의자들과의 투쟁은 루시퍼라는 마귀와 라브리엘이라는 천사와의 싸움으로 인식 및 접근하였다. 이러한 이유로 이들은 반공주의 아래 이승만 대통령의 지지 세력이 되었고, 다른 통일 네트워크와 마찬가지로 단일정부 수립론에 동의하였다(조은식, 2005).

해방 직후 한국 기독교 통일 네트워크도 사회운동 세력의 이념적 지형과 마찬가지로 우익 성향과 좌익 성향으로 나누어지긴 했지만, 일반적으로 '반공통일론'을 지향하는 우익적 성향이 강했다. 그러나 남한 기독교 통일운동은 공통적으로 통일된 정부 수립을 지향했고, 따라서 이승만 대통령의 단일정부 수립론을 지지하였다. 하지만 남한 교회들이 단일정부 수립을 지지한 근본적인 이유는 공산주의가 신앙과 종교의 자유를 허용하지 않고 기독교인을 탄압했다는 점, 공산주의 체제 자체를 불신했다는 점, 그리고 무엇보다 이승만 대통령이 기독교인이었다는 데 있었다(이상규, 1995). 이러한 이유로 인해 해방 이후 남한 기독교계 통일운동의 주류를 이룬 교회는 우익적 성향이 강했다. 참고로 우익 성향의 교회가 뚜렷한 정치적인 신념 없이 정치에 참여하였고, 기독교 지도자들이 정부의 주요 요직을 차지하기도 했다(조은식, 2005).

6.25전쟁은 남한 기독교계 통일운동의 성격을 더욱 보수적이고 우익적 성향을

갖게 만들었다. 우선 전쟁 기간 동안 남한의 기독교인들이 박해를 받았고, 교회가 파괴되었다. 또한 북한의 많은 기독교인들이 공산주의에 찬동하는 세력들을 피해 월남을 하게 되었다. 이러한 연유로 말미암아 남한의 교회와 기독교인들에게 반공 이데올로기적 성향은 더욱 두드러지게 나타나게 된다. 예로써 1950년 12월 대한 예수교 각 교파연합 신도대회는 맥아더 사령관과 트루먼 미국 대통령, 트뤼그베 할브란 리 유엔사무총장에게 북진통일을 요청하는 서신을 보낸 사실이 있다. 이외에도 1952년 1월 부산의 중앙교회에서 결성된 '기독교연합 전시비상대책위원회', 1953년 6월 서울에서 기독교인들(약 2,000명)이 개최한 '북진통일기원대회', 1953년 6월 한국기독교연합회가 주최한 '전국 기독교신도 구국대회', 1955년 9월 서울에서 약 5만 명의 기독교인들이 참석한 '통일기원 남산집회', 1958년 1월 제43회 예수교장로회 총회에서 유엔에 발신한 남북통일 메시지 등은 공통적으로 북한을 적대적 대상으로, 또 정복해야 할 대상으로 규정하고 반공 이데올로기를 토대로 사실상 북진통일론을 지지하였다(이상규, 1995).

이처럼 6.25전쟁 이후 남한 교회의 통일운동은 멸공과 반공을 중심으로 전개되었다. 오히려 남한 교회는 통일을 북한과 협상하는 것 자체를 거부하기도 하였다. 왜냐하면 이들 교회는 북한과의 협상 과정에서 남한이 공산화에 물들 수도 있다고 우려했기 때문이다. 문제는 전쟁 이후 남한 교회가 통일문제뿐만 아니라 신학적으로나 정치적으로 보수화가 되기 시작했다는 것이다. 남한 교회의 보수화는 남한 교회가 일종의 반공 단체적 모습을 갖게 만들었고, 통일문제와 별개로 한국 사회에서 보수를 구성하는 한 축이 되었다(조은식, 2005).

1960년대 초반까지 남한 교회의 반공통일주의는 계속되었다. 하지만 이렇다 할 기독교계의 통일운동이 전개된 것은 아니었다. 1960년 박정희 정권의 등장으로 통일운동 및 통일담론에 관한 정부의 주도권이 더욱 강해졌고, 권위주의에 대항하는 민주화의 맥락에서 통일운동이 학생운동 차원에서 전개되기 시작했다. 이러한 이유로 일부 교회들은 민주화 운동에 참여하기도 하였다(기독교학문연구회 1994, 125).

남한 교회는 여전히 반공을 중요시하였지만, 오히려 보수적인 입장으로 인해 박정희 정권과 마찰을 빚기도 하였다. 예를 들어, 남한 교회는 박정희 정부가 추진하는 한일 국교 정상화에 반대했다. 물론 일부 교회는 정부에 타협적인 태도를 취하기도 했지만 대부분 이를 반대했다. 이에 박정희 정부는 성직자 소득세, 종교등록법, 기독교학교의 성경과목 불인정 등 다양한 수단을 활용하여 남한 교회를 탄압했다. 결과적으로 박정희 정부의 기독교 탄압으로 보수적 성향이 지배적이었

던 남한의 기독교 통일네트워크를 진보와 보수 두 축으로 갈라놓게 된다.

진보적 성향의 교회들은 경제적 불평등, 사회 갈등, 정치적 억압이나 불의 등 사회적 이슈에 관심을 두었고, 이를 사회참여의 관점에서 선교영역에 포함시켰다. 예를 들어, 이들 교회는 농민·빈민·산업선교로 선교영역을 확장시켰다(김용복, 1985). 그리고 남한 교회들은 1970년대 들어서면서 명확한 통일론을 정립하기 시작했다. 사실 이전의 멸공과 반공은 통일론이라기보다는 일종의 이데올로기적 구호 성격이 강했다. 그렇기 때문에 기독교적 관점의 통일론이 부재했고, 정부의 노선에 맞춘 수동적 통일운동이 계속되었었다.

그러나 남한 교회의 통일 이념이 보수적 성향과 진보적 성향으로 분화된 이후부터는 보다 명확한 기독교적 관점에서 통일운동이 전개되기 시작했다. 예를 들어, 1970년 12월 한국기독교교회협의회회의 김관석 총무는 “교회와 한국 통일”이라는 글을 통해 ‘통일신학’의 필요성을 강조했고, 이를 교회가 제시해야 한다고 주장하였다. 여기에서 김 총무는 ‘화해’와 ‘평화’의 관점에서 ‘민족 통일’을 ‘상태’가 아닌 대립과 갈등을 해결하는 ‘과정’으로 보았다. 그 때문에 그는 통일을 영토적 회복 그 이상의 것으로 규정하며 무력적 방법 즉 전쟁을 통한 통일을 반대했다(손규태, 1990).

하지만 1970년대에도 여전히 전반적으로 남한 교회는 보수적 색채가 지배적이었다. 그러한 이유로 1970년대에도 교회와 정부 간 긴장 상태가 유지되었다. 1970년대 ‘7.4 남북공동성명’은 이를 잘 보여주는 사례이다. 7.4 남북공동성명에 대해 가장 진보적이라고 평가받던 기독교장로회도 남북 대화에 경계하며, 성명서에 명시되어 있는 ‘통일의 원칙’ 중 “사상과 이념 및 제도의 차이를 초월하여 우선 하나의 민족으로서 민족적 대단결을 도모하여야 한다”는 내용에 반발하였다. 마찬가지로 보수적 복음주의 교회들은 여전히 반공의 입장을 취함으로써 북한과의 대화를 경계하였다. 그러나 일각에서는 남북공동성명으로 인해 북한에서의 선교가 가능해졌다고 판단하고, 선교위원회를 조직하여 북한 기독교인 구출과 북한에서의 교회 재건을 추진하기도 하였다. 이처럼 7.4남북공동성명은 통일에 대한 남한 교회의 이념적 분화를 심화시키는 요인으로 작동하게 되었다.

그러나 정부와 대립의 모습을 보이기도 했던 보수적 교회가 오히려 친정부적인 성향으로 전환되는 계기가 되었다. 진보, 보수적 성향 관계없이 7.4남북공동성명 발표에 회의적 입장을 가졌던 교회들이 오히려 성명 발표 이후부터 통일 문제에 적극적으로 참여하지 않았다는 반성의 목소리를 내기 시작했다. 예를 들어, 한국기독교교회협의회는 1970년 7월 18일에 미래 민족 역사의 발전적 역할을 위해 통

일 문제에 적극적 관심과 과감한 실천을 추진하겠다고 성명서를 발표했다. 이후 이를 토대로 1970년 10월에 ‘통일 및 사회정의 기독교협의회’가 발족하였다(이상규, 1995). 그리고 진보적 성향의 목사들을 중심으로 평화의 정신과 평화 공존 및 통일, 통일신학 구축 운동이 전개되기도 하였다(조은식, 2005). 진보적 교회의 통일 문제 적극 참여 입장 이후 박정희 정부는 유신헌법 아래 이들의 활동을 제한하였고, 이는 정부와 진보 교회 간 대립을 초래했다(김용복, 1985).

1970년대 교회의 이념적 분화는 크게 두 가지 차원에서 전개되었다. 첫 번째는 민주화와 평화적 통일에 대한 관점이다. 진보 교회는 진정한 민주화가 없이 평화적 통일을 이룰 수 없다고 보았던 반면, 보수 교회는 이를 별개로 인식했다. 진보 교회의 입장은 평화적 통일을 전제로 남한 사회의 민주화, 자유, 인권, 사회 정의를 주장했고, 그것이 결국 민주화 운동의 적극적 추진으로 이어지게 되었다. 반면, 보수 교회는 분단 상황에서 북한 선교가 큰 힘을 발휘할 것이라고 보았으며, 진정한 자유와 민주주의를 통해 북한 주민이 자주와 자결의 능력을 가질 수 있도록 장려하는 것이라고 보았다. 이러한 이유로 보수 교회는 소위 ‘자유십자군적 의식’으로 북한 선교 단체를 조직하여 북한 성도 및 북한 교회 재건에 초점을 둔 ‘북한 복음화’를 적극적으로 추진하였다. 두 번째는 통일 논의의 행위 주체에 관한 입장이었다. 진보 교회는 통일 논의의 다변화를 위해 정부 주도의 통일 논의를 탈피해야 하며, 민중이 중심이 되어야 한다고 보았던 반면, 보수 교회는 여전히 반공과 안보를 강조한 통일 논의를 중요시하며 북한 복음화를 위한 교회의 역할을 강조하였다(이상규, 1995).

1980년 5월 광주민주화운동은 교회의 통일운동을 확산시키는 계기가 되었다. 기독교인들은 통일 한반도가 형성되지 않고서는 진정한 민주주의가 이루어질 수 없다는 공감대가 형성되었다. 이는 1970년대 진보 교회를 중심으로 형성되어 있던 민주화가 달성되지 않고서는 평화적 통일이 어렵다는 인식에서 그 우선순위가 바뀐 것이다. 즉, 진보 교회가 민주화보다 통일을 더욱 강조하기 시작했다. 대표적으로 1980년 3월 한국기독교장로회는 교회의 선교적 과제로 통일(“통일은 교회의 선교적 과제” 선언)을 규정했다. 참고로 광주민주화운동 이후 ‘남북평화통일연구소’, ‘민족문화통일회’, ‘민족통일협의회’, ‘일천만이산가족재회추진위원회’, ‘한국통일여성협의회’, ‘한민족세계선교통일교육원’, ‘남북통일운동국민연합’ 등 다양한 민간 통일운동 단체가 구성되었다(통일원, 1995). 그러나 1970년에 이어 1980년대에도 여전히 반공 이데올로기가 일부 교회에 남아 있었고, 특히 보수적 복음주의 교

회는 통일을 북한 선교의 관점에서 다루었다.

1980년대는 통일운동에 대한 남한 교회의 입장이 명확히 정립된 시대이며, 이후 현재에 이르기까지 다양한 통일론의 토대가 되었다. 그러한 점에서 1980년대는 기독교계의 통일 네트워크 형성과 발전의 출발점으로 평가할 수 있다. 우선 보수 교회는 북한 선교를 위해 다양한 사업을 추진하였다. 보수 교회는 북한 선교 사역에 성경 배포, 선교 안내서, 선교지, 전도지, 기도회, 세미나, 선교사역 지원 등을 포함시켰고, 철저히 비정치적 관점을 견지하며 은밀하며 간접적으로 전개하였다. 이는 분단이라는 현실이 반영된 것이었다. 하지만 이는 보수 교회의 선교 활동이 음지화 및 확장을 제한하는 영향을 미쳤으며, 남한 사회 내부에는 알려지지 않게 되었다.

반면, 진보 교회의 통일운동은 공개적이면서 확장성을 가지고 있었는데, 이러한 특성으로 말미암아 남한 사회의 주류를 이루게 되었다. 대표적으로 진보적 교회 지도자들을 중심으로 ‘통일신학’이 논의되었는데, 기독교계의 통일운동에 한국기독교교회협의회가 앞장을 서기 시작했다. 통일신학은 성서적 관점과 민중신학의 관점에서 이스라엘과 유대전통의 비교를 통해 통일문제를 다루었다. 통일신학은 다양한 형태로 발전되었는데, 주재용 한국신학대학 교수는 화해, 자유, 희망으로 구성된 ‘살롬’과 흠어진 사람들 간 조화를 의미하는 ‘일치’, 남북의 ‘만남’이라는 세 요소에 토대를 두었다. 통일신학은 사회적 균형과 정의, 다양성 인정을 강조했다. 이후 1990년대에는 대표적으로 이삼열 숭실대학교 교수가 성서 용어와 선교적 관점에서 평화와 통일을 접근하였다. 특히, 기독교 윤리의 관점에서 공산주의, 마르크시즘, 주체사상을 기독교와 비교했으며, 역사 신학적·사회학적 관점에서 평화와 통일의 관계를 설명해야 한다고 언급했다. 이외에도 다양한 연구자들에 의해 통일신학이 더욱 정교해지며 체계화되는 등 발전적 진화를 하였다. 예를 들어, 평화의 신학으로 통일신학을 규정하거나 한국의 상황신학으로 보기도 하였다. 또한, 민족과 민중을 통일신학의 주제로 위치시켜 정치신학, 해방신학, 선교 신학, 민중신학의 토대가 되었다. 결과적으로 선교 활동에 집중하는 보수 교회보다 오히려 진보 교회의 통일신학이 선교신학으로서 선교 활동의 이론적 토대가 되었다(조은식, 2005).

전두환 정권에서는 교회의 통일운동을 제한하였는데, 이는 역설적으로 교회의 통일운동을 확장시키는 계기가 되었다. 남한의 교회들은 국내적인 제약을 벗어나기 위해 해외에서 다양한 통일논의를 전개하였다. 예를 들어, 해외에 거주하고 있

는 한국인들과 함께 오스트리아에서 두 차례(1981년, 1984년), 핀란드에서 세 차례(1982년, 1988년, 1990년), 독일에서 한 차례(1991년) 등 세계 각지에서 통일과 관련된 회의를 개최하였다. 또한, 남한 교회는 세계교회협의회 및 외교 교회와 통일연구모임이나 통일 공동 회의를 개최(1981년~1984년)하였다. 그리고 무엇보다 남북 교회 간 회의가 개최되었다. 한국기독교교회협의회와 조선기독교도연맹이 스위스에서 네 차례(1986년, 1988년, 1990년, 1995년), 도쿄에서 다섯 차례(1990년, 1991년, 1992년, 1994년, 1996년) 회의를 개최하였다(조은식, 2005).

냉전 해체 이후 남한 교회의 통일운동은 대북 인도적 지원을 중심으로 전개되었다. 그리고 특히 김대중, 노무현 등 진보 정권에서 대북 지원이 활발하게 진행되었다. 이후 이명박 정부 시기 교회의 대북 지원이 잠시 중단되다가 박근혜 정부 들어 서면서 대북지원과 남북 교회간 통일대화가 재개되기도 하였다. 대표적으로 2014년 6월 스위스에서 한반도의 정의, 평화, 화해를 주제로 세계교회협의회 국제위원회와 조선그리스도교연맹, 한국기독교교회협의회가 공동으로 국제회의를 개최했다. 이 회의에서는 남북 교회 방문, 남북 청년 교류, 아시아기독교협의회, 아프리카라틴아메리카 교회와의 연계회의 개최 등이 논의되었다(불교평론, 2014/12/06).

냉전 이후 주목할 점은 기존 기독교 민간단체의 통일운동이 활성화되었다는 것과 새로운 단체들이 속속 등장하기 시작했다는 것이다. 주지하는 바와 같이 초기 기독교 민간단체는 주로 보수적 성향의 기독교인들이 주도하였다. 그러나 냉전 해체 이후부터 다양한 이념적 성향을 가진 기독교인 주도하는 기독교 민간단체가 형성되기 시작했다. 하지만 냉전이 해체되었음에도 불구하고 여전히 반공을 강조하며 북한교회 재건 운동의 명맥을 이어가는 기독교 민간단체가 활동하기도 했다. 현재 이러한 다양한 기독교 민간단체와 보수 및 진보적 성향의 교회가 남한의 사회적 자본으로서 통일 네트워크를 형성하고 있다.

## 2. 민중 불교운동과 통일 네트워크

불교계도 기독교계와 마찬가지로 해방 이후부터 현재에 이르기까지 부침은 있으나 통일운동을 계속해왔다. 불교계는 기독교계와 달리 이승만 정부의 남한 단독정부 구성에 크게 반발했다. 그러면서 불교계는 민족통일을 제의하였다. 민족통일을 위해 불교계는 1946년 12월에 ‘불교혁신총연맹’을 결성하였다. 1947년 1월 1일 불교혁신총연맹은 ‘불교혁신총연맹선언강령’을 선언하였고, 민족통일을 하나의 강

령으로 명시하였다. 즉, 불교혁신총연맹은 불교혁신총연맹선언강령에서 “총연맹은 대중불교의 실현으로써 불국토를 건설하고 민족완전통일과 균등사회건설을 목표로 하여 우리 오백만 불교도는 결속 께기하여 교단의 인습과 폐투를 일소하고 대자평 등의 이념과 무아화합의 무기로써 불퇴전을 서원하고 총진군하려 한다”고 선언하였다. 불교계는 대중불교를 실현해 민족 통일과 균등사회 건설을 성취하자고 주장하였고, 그러한 맥락에서 불교계는 단독선거, 단독정부수립 반대, 통일 자주독립을 위한 남북협상에 참여하였다. 불교청년당의 일부는 김규식의 민족자주연맹과 협력하기도 하였다.

그럼에도 불구하고, 남한 단독정부가 수립되었고, 이후 6.25전쟁이 발발했다. 6.25전쟁은 불교계의 이념 분화에 큰 영향을 미쳤다. 특히, 전쟁 중 제기되었던 북진통일, 멸공통일론을 대표하는 우익 성향의 ‘민족우위통일운동론’이 불교계에 등장하였다. 하지만 1950년대 불교계에서는 명확한 통일론이 정립되지 않았다. 오히려 이 시기 불교계는 내부 정비에 집중함으로써 뚜렷한 통일운동을 전개시키지 못했다. 내부 정비가 끝난 이후에 마침내 불교계에 통합종단을 1962년 4월 11일에 출범시켰다. 그러나 이내 종회의원 구성 비율을 정하는 문제 등으로 인한 갈등을 겪게 된다.

1970년 5월에 이르러서야 한국불교태고종이 문교부에 종교단체로 등록하면서 불교계 내부 정비가 마무리 되었고, 다시 통일문제에 관심을 기울이기 시작했다. 1975년 여익구, 고준환, 고은 등이 ‘민중불교회’를 구성하였고, 그것이 1977년 10월 ‘월간 대화’지에 한국대학생불교연합회 회장 전재성이 민중불교론을 발표하면서 불교계의 통일운동이 주목받기 시작했다. 여기서 민중불교론이란 억압받는 민중의 해방을 위한 노력이 진정한 보살 행위이다.

이러한 가운데 ‘긴급조치 9호’의 발표는 불교계가 독자적인 통일운동론을 제기하는 데 제약으로 작동하게 된다. 왜냐하면 긴급조치 9호는 정부 비판을 절대로 용인하지 않았기 때문인데, 불교계의 민중 강조는 정부 기조와는 맞지 않기 때문이다. 교회와 달리 불교계는 1980년 광주민주화운동보다 10.27법난을 계기로 독자적인 통일론을 제기하기 시작하였다. 1980년 10월 27일 신군부 세력이 조계종단을 자체 정화 능력이 없는 분규를 일삼는 세력으로 규정하며 주요 간부들을 강제로 연행하였다. 이 상황은 청년불자들을 중심으로 냉정하게 분석·평가되었고, 이는 1981년 하반기에 들어와 ‘여래사 운동’ 혹은 ‘사원화 운동’으로 전개되기 시작했다. 사원화 운동은 사찰이 불교운동의 토대로 재인식하고, 지역 사원을 민중운

동의 근거지로 하여 민중의 민중에 의한 민중을 위한 불교로서 자리잡기 위한 민중불교 확산 운동이었다(6월항쟁 공식홈페이지). ‘청년여래’ 창간호(1981년)에는 사원화 운동(여래화 운동)의 정의가 잘 나타나 있다. 즉, “불교가 중생교화의 본래 사명을 완수하기 위해서는 구체적인 상황에 대한 올바른 인식과 아울러 사회구조 속에서 삶을 영위하고 있는 인간으로서 중생을 인식해야 한다. 하회중생의 구체적인 방법론의 모색과 그 실제 적용을 위한 사회와 민중에 대한 적극적인 관심을 함께 엮어 명실공히 젊은 불자들의 전열을 정비하여야 한다. 이렇게 만난 동지들을 여래사라 하며 여래사들의 재도전을 여래사 운동”이라 한다(불교평론 2008/12/07).

그러나 민중불교운동을 통한 불교계의 통일운동은 부산, 인천, 전주 등에서 ‘불교야학사업’으로 인해 정권의 강력한 탄압을 받아 1981년 초에 중단되었다. 정부는 불교계의 사원화 운동을 불교사회주의운동으로 낙인 찍어, 1982년 2월까지 주요 스님과 100여 명에 이르는 사람을 국가보안법 위반 혐의로 구속 및 조사를 했다(6월항쟁 공식홈페이지). 하지만 불교계의 민중불교운동의 열기는 지속되었다. 1981년 7월 개최된 ‘청년승가육화대회’를 계기로 승가와 재가가 연합한 ‘청년불교도연합’이 결성되었다. 이후 1983년 7월 청년불교도연합은 ‘전국청년불교도연합대법회’를 개최하여 민중불교론의 확산과 발전을 꾀하였다. 또한, 1982년 ‘대학생불교연합회’는 민중불교 활성화를 위해 ‘화랑대회’를 ‘한국불교 1,600년 대회’로 바꾸었다.

1985년 2월에 열린 총선이 야당의 승리로 이어지면서 ‘불교사회문화연구소’와 ‘청년승가회’ 인사들이 불교의 민주화 작업을 주도하기 시작하였다. 1985년 5월 불교민주화를 위한 조직 건설을 공감하는 사람들이 주축이 되어 ‘민중불교운동연합’이 창립되었다. 민중불교운동연합은 조국의 분단이 초강국인 외세에 있다고 규정하고 분단이 민족의 총체적 발전을 저지 및 파괴한다고 선언하였다. 또한 민중불교운동연합은 반민중적 권력집단이 민중의 생존권을 유린하며 폭력과 비민주적 제도를 만들었다고 보았다. 따라서 민중불교운동연합은 불타에, 정법에, 승가에 귀의하며 모든 이들을 구원하는 데 총력을 기울일 것이라고 선포하였다. 이를 위해 이들이 제시한 강령으로는 첫째, 민중의 자유와 평등이 보장된 불국정도 건설, 둘째, 민족의지를 결집한 자주적 평화통일 달성, 셋째, 주체적 민중불교 확립이었다.

불교계의 독자적 통일론은 1946년 12월 결성된 ‘불교혁신총연맹’의 ‘민족통일완수’ 강령 발표 이후 39년 만이다. 이는 기독교계가 1980년대에 들어와서야 비로소

통일신학이라는 독자적인 통일론을 정립한 것과 같은 맥락이다. 이후 불교계는 민족과 불교의 발전을 꾀하며 민족적 관점과 불교사상을 토대로 '민족불교통일운동론'을 적극 전개하기 시작했다. 민족불교운동연합은 민주화 운동과 민족통일운동에 적극적으로 참여하겠다는 의지를 천명하며, 1986년 5.3 인천사태를 주도하였다. 이 대회에는 불교계뿐만 아니라 기독교계와 다양한 운동권, 시민이 참여한 민주화운동이었다(KBS, 1995/08/17).

이외에도 불교계는 다양한 민족통일운동을 전개하였다. 1986년 5월 9일 152명의 승려가 부처님 오신 날을 기념하며 통일은 자유로운 논의 속에 이루어져야 한다는 시국선언을 발표했다. 이후 1986년 6월 5일에는 221명의 스님이 참여한 '불교정토구현전국승가회'가 출범하였다. 불교정토구현전국승가회는 창립선언문에서 불법과 보살정신, 역사의식으로 민족 자주화-민주화-민중해방투쟁 전열 추진을 강조하였다. 또한, 민족자주화운동, 민족통일운동, 민중해방운동, 민주화운동, 정토구현운동 추진을 결의하였다. 이처럼 불교계도 기독교계와 마찬가지로 불교통일운동을 민주화운동과 연계해서 추진하였다.

'한국대학생불교연합회(대학생조직)', '민중불교운동연합회(청장년조직)', '불교정토구현전국승가회(승가조직)'가 서로 단결하여 1987년 6월 항쟁의 승리에 큰 역할을 했고, '민주헌법쟁취불교운동본부'가 발족하게 되는 계기가 되었다. 민주헌법쟁취불교운동본부 출범 이후 스님들이 법당과 거리에서 시민이 참여하는 구국법회를 개최하기도 하였다. 이러한 가운데 1988년 3월 '대승불교승가회'가 결성되었고, 1988년 5월에는 '불교정토구현전국승가회', '정토구현광주불교협의회', '중앙승가대학 학생회', '동국대학교 석림회', '대한불교청년회 서울지구', '서울불교청년회', '조계사 청년회', '한국대학생불교연합회', '동국대학교 불교도연합', '대한밀교진각종 청년회' 등 10개 단체가 참여한 '민족화합공동올림픽불교본부추진준비위원회'(이하 추진위원회)가 출범하였다. 추진위원회는 창립선언문에서 제24회 국제올림픽대회를 한민족 스스로 치루어야 하며, 올림픽을 고비로 영구분단과 조국통일이 결쳐된다고 주장하였다. 그러면서 불교도는 민족분단의 현실 청산과 민족통일의 새 시대를 위해 노력해야 한다고 명시하였다. 창립선언문에서 특기할 점은 민족통일을 '절대절명의 민족적 대의'로 명명하며 '대결구조 청산', '이질감 해소', '민족 동질성' 회복이 민족의 삶과 연결시키고 있다는 것이다(오픈아카이브). 이는 통일의 주체가 민족, 국민, 시민이라는 민중으로 수렴되지만, 무엇보다 현 시대의 주요 화두인 시민의 삶의 질을 이때 이미 통일과 연결 짓고 있다는 점에서 매우 획기적이

라고 할 수 있다.

1990년 냉전 해체 이후에도 1980년대 시작된 불교계의 통일운동 열기는 쉽게 사그라들지 않았다. 게다가 이 시기부터 기독교계와 마찬가지로 남북 불교 교류가 시작되며 불교계의 통일운동 열기는 더욱 확장되었다. 1991년 10월 29일 미국 LA에서 개최된 ‘한민족 불교지도자 연석회의’에서 대한불교조계종, 그리고 북한의 조선불교동연맹이 만남을 가졌다. 1992년 2월 평화적 통일을 불교로 이룬다는 목적 아래 ‘조국평화통일불교협회’(이하 평불협)가 창립되어 다양한 남북 교류 사업을 추진하였다. 1992년 7.4남북공동성명을 반대하던 기독교계와 달리 불교계는 ‘불교자주교류운동’을 전개하기도 하였다.

평불협은 불교계의 통일 네트워크를 형성하는 하나의 주요 축으로 작용하였다. 평불협은 불교통일학당, 통일연수원 참가교육, 남북불교세미나, 남북불교회, 북한 방문, 인권 및 평화통일 연대사업, 북한 문화재 복원, 국수공장 지원, 예술행사 개최 등 교육사업, 교류사업, 연대사업, 협력사업, 문화사업 등을 활발히 전개했다. 특히, 산하 조직으로 1994년 4월 북한불교연구소, 1998년 4월 금강국수공장후원회, 1998년 6월 고 윤이상 선생 명예회복 추진위원회, 1998년 12월 금강산 신계사 복원 추진위원회, 1998년 12월 금강산관광지정대리점을 비롯해 평불협 미주본부와 국내 7개소를 두었다(불교평론 2008/12/07).

이와 더불어 1997년 5월 조계종, 태고종, 진각종 등 한국불교종단협의회 산하 24개 종단과 불교계의 신행단체에 총 망라된 ‘북녘 동포 돕기 불교추진위원회’가 발족하였고, 이후 1998년 8월 ‘민족화합불교추진위원회’(이하 불추위)로 명칭을 바꾼 후 사실상 불교계의 단일 통일운동기구로서 적극적인 통일운동을 전개하였다. 불추위는 다양한 통일 민간단체와 협력해 다양한 성과를 낳았다.

평불협 및 불추위와 더불어 불교계의 통일 네트워크의 또 다른 축을 형성하는 조직은 2000년 6월 출범한 대한불교조계종 통일운동 단체인 ‘민족공동체추진본부’이다. ‘민족공동체추진본부’는 조사연구위원회, 남북교류위원회, 정책기획위원회 등의 산하조직을 중심으로 하여 남북 불교도 간의 교류와 다양한 대북 지원 등의 사업을 실시하였다. 이외에도 ‘한국불교종단협의회’ 산하의 ‘남북불교교류위원회’도 불교계의 통일운동을 활성화 시키는데 기여를 했다(불교평론 2008/12/07).

## V. 나오며

이상으로 종교계의 통일운동 발전과정을 살펴보았다. 해방 직후부터 종교계에서는 정치지도층과 마찬가지로 통일문제에 관심을 가지고 통일논의와 통일운동을 전개해왔다. 그리고 종교계는 확실한 리더십이 존재했음을 알 수 있었다. 또한 기독교계는 보수와 진보의 이념적 차이가 명확하게 존재하여 독자적인 노선을 구축했다. 이와는 달리 불교계는 정치 및 이념적 대립이 심하게 나타나지 않았던 것을 확인할 수 있었다.

최근 한국사회의 종교계의 내부를 살펴보면, 통일논의가 활성화되지 않고 오히려 크게 저하되고 있다. 주지하는 바와 같이 과거 종교계는 통일에 대한 순수한 열원을 담아 대북 인도적 지원사업, 통일교육 활성화 등에 기여하였다. 종교계가 오늘날 침체된 통일운동과 통일논의를 활성화 시키기 위해 사회적 자본으로서의 그 역할을 담당하기 위해서는 다음과 같은 과제가 필요하다.

첫째, 종교계 내부에서 통일교육 사업 및 통일교육을 실시하는 프로그램들을 확장시켜야 하겠다. 우리나라는 종교의 자유를 존중하고 있다. 따라서 우리 사회에서 신앙생활을 하는 인구들을 대상으로 하여 사랑, 평화, 자비, 인권 존중 등을 내포한 통일교육을 실시해야 한다. 특히 종교와 정부기관과의 연계 및 협력을 통해 종교계에서 통일의 중요성을 확장하는 교육의 실시가 필요하다. 둘째, 종교계와 정부와의 협력적 네트워크를 구축할 필요성이 있다. 종교계는 그동안 대북 인도적 지원과 같이 정부의 역할을 대체하면서 독자적인 노선을 가지고 남북협력 사업을 지속적으로 진행시켜야만 한다. 셋째, 종교계의 통일연대와 국제적 네트워크 확산 및 활용도를 증대시킬 필요가 있다. 종교계는 한반도의 평화통일이라는 공통의 목적이 있다. 기독교(개신교, 천주교), 불교 등은 세계에 널리 있는 종교로 국내의 종교계가 한반도의 평화통일을 적극적으로 해외 종교단체에 홍보하고 협력 및 지원을 보내줄 수 있는 통일공공외교의 역할을 담당할 수 있다. 이와 같은 역량은 한국사회의 특징을 반영한 것으로 신앙이 갖는 잠재력과 사회적 자본의 기능을 담당하고 있는 종교계의 발전적인 통일운동 방안과도 궤를 같이한다.

그동안 사회통일운동 네트워크나 종교계 통일 네트워크 모두 정부의 탄압 아래 발전해왔다는 공통점이 있었으며, 정치권으로의 밀착은 사회통일운동과 보수적 성향의 교회에서 두드러진 모습을 보이고 있었다. 이러한 특징들은 소위 통합된 혹은 초이념적 통일운동과 통일 네트워크 구축의 필요성을 나타내는 지점이기도 하

지만, 반대로 통일운동과 통일 네트워크의 다양화 및 확산성에 토대로 작용한 것이기도 하다. 우리 사회가 종교의 자유를 인정하고 있는 것처럼 종교인의 정치적인 신념 또한 존중하는 사회적 분위기도 형성되어야 한다. 이는 곧 진정한 통일과 완성된 통합의 길을 달성하기 위한 실천적인 관용과 배려의 자세이기 때문이다.

참고문헌

강인철(1999). 종교와 통일운동: 한국 천주교의 사례. <종교문화연구> 창간호.

기독교학문연구회 엮음(1994). <민족통일과 한국기독교>. 서울: 하늬IVP.

김용복(1985). 민족분단 40년과 기독교, <한국사회연구>. 서울 한길사.

김병로(2002). <북한 종교정책의 변화와 종교실태>. 서울: 통일연구원.

김병욱·김영희(2010). 북한사회의 '수령교'와 타종교권 선교에 따른 북한선교. <사회과학연구>, 제18권 제2호.

김성철(2002). 남북한 사회통합을 위한 일 연구: 남북한 종교정책을 중심으로. <북지행정연구>, 제18권.

남덕우(2015). 북한 선교의 전략적 실천 방안. <신학과 실천>, 통권 제43호.

박광수·변진홍·정순일(2004). 남북종교교류의 역사적 전개과정 연구: 종단별 특성과 성과를 중심으로. <종교연구>, 제37집.

박노일 외(2022). 메타버스(Metaverse) 이용과 사회자본 형성: 사회적 실재감과 사회적 지지 및 공동체 의식의 매개효과를 중심으로. <한국방송학보>, 제36권 제5호.

소진광(1999). 사회적 자본형성을 위한 지역사회개발 논리. <지역사회개발연구>, 제24권 제1호

\_\_\_\_\_(2004). 사회적 자본의 측정지표에 관한 연구. <한국지역개발학회지>, 제16권 제1호

손규태(1990). 평화를 위한 통일의 신학. <기독교사상>, 1990년 1월호.

이상규(1995). 통일운동에 대한 보수교단의 어제와 오늘. <기독교사상>, 통권 제439호.

이찬수(2013). 한국 종교의 평화 인식과 통일 운동: 기독교계를 중심으로. <종교문화비평>, 통권 제23호.

정영철(2008). 북한 종교정책의 변화와 현재. <남북문화예술연구>, 제3집.

조수진(2021). 미디어를 활용한 북한선교방안 모색: 대북라디오선교방송을 중심으로. <장신논단> 제53권 제5호.

조윤경 외(2014). SNS 관계망에서의 상호작용은 어떻게 사회적 지지감을 형성시키는가?: 관계망 유형에 따른 차이를 중심으로. <커뮤니케이션학 연구>, 제22권 2호.

조은식(2005). 남한 교회의 통일운동 연구: 해방이후부터 문민정부까지. <선교와 신학> 제15집.

통일원(1995). <통일백서 1995>. 서울: 통일원.

통일부(2023). <2023 북한인권보고서>. 서울: 통일부.

Eric M. Uslaner(2003). Trust, Democracy, and Governance: Can Government Policies Influence Generalized Trust? in Hooghe, Marc & Stolle, Dietlin

- d (Ed.), *Generating Social Capital: Civil Society and Institutions in Comparative Perspective*. Palgrave Macmillan.
- Francis Fukuyama(1995). *Trust: the Social Virtues and the Creation of prosperity*. New York: Free Press.
- James S. Coleman(1988). Social Capital in the Creation of Human Capital. *American Journal of Sociology*, Vol. 94.
- John Field(2003). *Social Capital*. London & New York: ROUTLEDGE.
- P. Paxton(1999). Is Social Capital Declining in the United States?: A multiple indicator assessment. *American Journal of Sociology*. 105(1).
- Pierre Bourdieu(1986). The forms of capital. In J. Richardson (Ed.), *Handbook of theory and research for the sociology of education*. Westport, CT: Greenwood Press.
- Robert D. Putnam(1993). The prosperous Community: Social Capital and Public Life. *The American prospect*, No. 13.
- \_\_\_\_\_ (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.
- Stephen Knack and Philip Keefer(1997). Does Social Capital Have an Economic Payoff? A Cross-Country Investigation. *The Quarterly Journal of Economics*. 112(4).
- Sheldon Cohen & Harry M. Hoberman(1983). Positive events and social supports as buffers of life change stress. *Journal of Applied Social Psychology*. *Journal of Applied Social Psychology*, 13(2).
- <불교평론>. 2008/12/07. “불교통일운동의 현 단계” <http://www.budreview.com/news/articleView.html?idxno=454> (검색일: 2022.12.13.).
- \_\_\_\_\_. 2014/12/06. “한국 개신교의 통일선교 운동” <http://www.budreview.com/news/articleView.html?idxno=1478> (검색일: 2022.12.13.).
- <6월항쟁 공식홈페이지>. “여래사, 사원화 운동” <http://www.610.or.kr/board/content/view/775> (검색일: 2022.12.13.).
- <오픈아카이브>. “민족화합공동올림픽추진 불교본부 결성대회 및 범불교도 서명운동 발대식” <https://archives.kdemo.or.kr/isad/view/00869904> (검색일: 2022.12.13.).
- KBS. 1995/08/17. “KBS영상실록 1986년” <https://www.youtube.com/watch?v=IV0v0OqDJGQ&t=181s> (검색일: 2022.12.13.).

# A Study on the Unification Movement and Unification Network of the Religious Community as Social Capital

**Mun, Inchul**

The Seoul Institute

**Yeo, Hyunchul**

Kookmin University

## Abstract

The purpose of this study is to examine how the religious community has formed and developed the unification movement and unification network in Korean society as social capital. To this end, looking at the preceding studies, it was found that research on the unification movement of domestic religious organizations was insufficient. This study examined the view of unification and the theory of unification in the religious community using social capital and social trust as a theoretical framework.

As a result of this study, the tasks necessary for the religious community to fulfill its role are as follows. First, it is the revitalization of unification education in the religious community. Second, it is the establishment of a cooperative network with the religious community and the government. Third, it is necessary to increase the unification solidarity of the religious community and the spread and utilization of international networks. Through this, it is possible to expect unification public diplomacy in which the domestic religious community can promote cooperation and support with religious organizations.

Key words	Religion, Unified Korea, Unification Education, Unification Movement, Unification Network
-----------	---



## 통일미래 준비를 위한 남북 재해재난 협력 방안 연구\*

박형준

제1저자 | 건국대학교 글로벌캠퍼스 조교수  
hjpark@kku.ac.kr

박은주

교신저자 | 개성공업지구지원재단 상근이사  
pej1130@kinu.or.kr

## 초록

기후변화의 변동성 증가로 인해 재해의 종류가 복잡하고 대규모로 발생할 뿐만 아니라 지리적 경계가 사라지면서 막대한 피해로 생존 자체가 위협받고 있다. 한반도 역시 자연 재난으로 인한 피해가 커지고 있다. 북-미 비핵화 협상이 중단되고 남북관계가 악화되어도 남북 재해재난 협력의 필요성이 감소하는 것은 아니다. 윤석열 정부에서도 「담대한 구상」을 발표하며 '남북 그린데탕트를 통한 한반도 기후·환경공동체 구축'을 통일·대북정책 중점 추진과제의 하나로 제시하고 있다. 이러한 점을 고려하여 본 연구의 목적은 남북 재해재난 협력의 유형별 사례 고찰을 통해 시사점을 도출하고, 이를 기반으로 남북 재해재난 협력 방안을 제시하는데 있다. 향후 남북 재해재난 협력의 지속성과 이행성이 높아져 이것이 통일 미래를 준비하는 초석이 될 수 있기를 기대해 본다.

주제어

재해재난, 산림 협력, 감염병, 회복탄력성, 대북 지원

원고투고일 2023년 5월 30일 | 원고심사일 2023년 6월 14일 | 게재확정일 2023년 6월 21일

\* 이 논문은 2021년 통일연구원 일반 과제 "남북관계의 지속적 발전을 위한 접경지역협력 종합 연구: 재해재난 관리시스템과 남북협력 방안(1/3년차)" 과제 4장의 세부 내용을 본 저술을 위해 새로 수정·보완한 글임을 밝힙니다.

## I. 서론

전 세계 사람들이 직면한 가장 큰 위기는 기후변화의 변동성 증가로 인해 발생하는 홍수, 가뭄, 폭설, 이상 기온 등의 재해재난을 꼽을 수 있다. 특히 재해재난의 유형이 복합적이고 대규모로 발생할 뿐 아니라, 위치·지리적 경계가 사라지며 막대한 피해로 인해 생존 자체가 위협받을 정도이다(David Eckstein, Vera Kunzel 2021).<sup>1)</sup> 게다가 현대 사회의 복잡성과 복합화는 교통, 에너지, 통신 등 핵심 사회기반시설의 마비를 야기함으로써 국가 차원의 거대재난(Catastrophe Disaster)으로 이어질 가능성이 크다(장대원 2018, 34). 재난의 규모와 피해 규모는 거의 비례하기 때문에 거대재난의 경우 경제적 가치 면에서 막대한 복구 비용이 발생한다(이재은·이우권 2014; 한우석 외 2019, 11). 한반도 역시 자연 재난으로 인한 피해가 날이 갈수록 커지고 있으며, 복합재난 양상이 나타나고 있다. 또 고령화와 양극화가 빠르게 진행되면서 재난 약자도 급격히 증가하는 모습이다(정지범 2020, 30).

북미 비핵화 협상이 중단되고 남북관계가 악화되어도 남북 재해재난 협력의 필요성이 감소하는 것은 아니다. 남북은 이미 판문점 선언을 통해 재해재난 협력의 필요성에 대해 공감했고, 남북관계가 대화와 협력 분위기로 전환되면 다시 재해재난과 관련한 논의들이 최우선 협의 과제로 진행될 수 있기 때문이다. 특히 윤석열 정부에서도 「담대한 구상」을 통해 ‘남북 그린데탕트를 통한 한반도 기후·환경공동체 구축’을 통일·대북정책 중점 추진과제의 하나로 제시하고 있다는 점에서 관련 연구의 시급성과 필요성이 제기된다.

한편 선행연구 검토 결과, 기존의 남북 재해재난 관련 연구들은 다음과 같은 경향이 나타났다. 우선 선행연구의 대부분이 자연재해와 관련한 남북 협력 방안을 연구한 국책 연구기관의 정책연구라는 점이다(나용우 외 2021; 강택구 외 2016; 명수정 외 2013). 주요 내용으로 기후변화의 심각성을 고찰하고 이에 대응하기 위한 남북 간 협력 방안, 추진 전략, 과제 등을 모색했다. 특히 재해재난에 대비하기 위한 남북 공동 관리체계의 필요성에 대한 논의와 함께 구체적 방안을 제시했다는 점에서 의미가 크다. 다음으로 재해재난 대응을 위해 세부 분야별 남북 협력 방안을 다룬 연구들이 있다(김종산·김영진 2023; 오형근 2018; 송인호·최귀일 2019; 김영봉 외 2005). 주로 산림, 국토, 하천, 법·제도, 과학기술 분야에서 남북 재해

1) 재해재난으로 2000년에서 2019년 사이에 전 세계적으로 475,000명이 넘는 사람들이 목숨을 잃었고 미화 2조 5,600억 달러 이상의 피해가 발생했다.

재난 협력의 필요성을 강조했다. 기존의 연구들이 재해재난 관리를 단계별로 살펴 보지 않고 포괄적이고 종합적인 협력 방안을 모색했다는 점에서 구체성 측면에서는 한계를 지니고 있다. 본 연구는 실제로 추진된 남북 간 재해재난 협력 사례를 중심으로 시사점을 도출하여 이를 바탕으로 향후 추진되어야 할 실제적 협력 과제를 제시하고 있다는 점에서 기존 연구들과 차별성을 지닌다.

이러한 점을 고려하여 본 연구의 목적은 남북 재해재난 협력의 유형별(사전 대비·예방, 긴급 대응·구호, 사후 수습·복구) 사례 고찰을 통해 시사점을 도출하고, 이를 기반으로 남북 재해재난 협력 방안을 제시하는데 있다. 즉 유형별로 구분한 재해재난 협력 사례의 문제점 및 한계를 고려하여 실질적 협력이 가능한 방안을 모색하는 것이다. 이를 통해 향후 남북 재해재난 협력의 지속성과 이행성이 높아져, 이것이 통일 미래를 준비하는 초석이 될 수 있기를 기대해 본다.

## II. 재해재난의 개념과 유형

향후 남북관계가 진전되거나, 설령 진전되지 않더라도 본격적인 남북 재해재난 협력 방안의 논의에 앞서 남북이 규정하고 있는 재해재난의 개념 정의가 중요하다. 이는 재해재난의 정의가 협력의 범주를 규정하기 때문이며, 그 범주에 따라 정책적·기술적 접근방법을 달리해야 하기 때문이다(김진영 2020, 38). 따라서 재해재난에 효과적으로 대응 및 대처하기 위해서는 명확한 개념의 정립이 요구된다.

현재 ‘재해’와 ‘재난’은 혼용되어 사용되고 있다. 하지만 ‘재해’는 재난으로 인해 발생하는 피해를 나타내는 용어로, 피해의 원인을 의미하는 ‘재난’과는 명확히 다른 개념이다(강택구 외 2016, 17). 한국의 「재난 및 안전관리 기본법(약칭 재난안전법)」은 ‘재난’을 국민의 생명과 신체, 재산은 물론 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 현상들로 정의하고, 태풍, 홍수, 호우, 강풍 등 17종의 자연재난과 화재, 붕괴, 폭발, 교통사고 등 8종의 사회재난으로 분류하고 있다(김진영 2020, 38). 또한 행정안전부 「미래 재난위험 전망 보고서」는 자연 및 사회재난에 준하는 피해가 발생할 것으로 예상되는 현상은 미래 재난의 범주로 정의하고 있다. 대분류로 과학기술, 기후·환경, 보건·의료, 재난안전·방재, 사회·경제 등 4대 분야, 25개 항목이 있다. 최근 들어 다양해지고 빠르게 변화하는 재난의 범위에 대처하기 위해 분야별로 나누어 미래재난에 대비하고 있다.

〈표 1〉 미래재난 위험 목록

대분류	위험 목록	대분류	위험 목록
과학기술	기술재난-인공지능 사고, 사물인터넷 피해, Cyber 공격 등	보건·의료	전염병
기후·환경	열염순환정지	재난안전·방재	유전자 조작사고
	태풍		화산폭발
	가뭄		지진해일
	폭염		지진
	산불		대규모 산사태
	토네이도		코로나 질량방출
	해수면 상승		소행성 충돌
	대기오염	사회·경제	대규모 실업
	자원고갈		난민문제
	식량부족		세계경제 붕괴
			세계전쟁

\*출처: 행정안전부(2018); 장대원(2018, 35).

북한도 지구 온난화로 인한 기후변화의 심각성을 인지하고 자연재해로 인한 경제적·사회적·환경적 손실과 피해를 우려하고 있다(DPRK 2019). 2014년 제정된 북한의 「재해방지 및 구조, 복구법」에 따르면, ‘재해’란 큰물, 폭우, 태풍, 해일, 지진, 화산활동 같은 재해성 자연현상이나 그 밖의 요인으로부터 발생하는 인명피해, 농경지의 침수, 산사태, 건물, 시설물의 붕괴, 전력, 교통, 운수, 통신, 상하수도망 체계의 마비, 환경의 오염, 전염병의 전파 같은 각종 피해를 말한다(제2조)(국가정보원 2020, 223). 그리고 재해는 그 형태와 세기, 피해 정도, 피해 범위에 따라 특급재해, 1급 재해, 2급 재해, 3급 재해로 구분한다(제3조). 북한의 조선대백과사전은 ‘자연재해’를 자연계의 이상자연현상으로 발생한 인간생활 및 경제활동에 미치는 피해로 규정하고 있으며, 재해의 발생 원인에 따라 지질학적 재해, 생물학적 재해, 기상수문학적 재해 등으로 구분한다(조선백과사전 2014: 강택구 외 2016, 8). 이처럼 북한은 재해와 재난의 개념을 따로 구분하기보다는 재해로 통합하여 포괄적으로 적용하는 것을 확인할 수 있다.

한편 현행 정부는 국민의 생명과 안전을 지키기 위해 관리 단계를 세분화하여 예방, 대비, 대응, 복구 등 4단계로 분류하고 조치 방안을 각 단계별로 달리 구성하고 있다(나용우 외 2021, 189). 하지만 예방과 대비는 재해재난이 발생하기 이전의 관리 단계이고, 대응은 실제 발생과 동시에 취해지는 조치, 그리고 복구는 발생 이후 관리 방안에 해당되는 바, 본 연구의 유의미한 분석 결과 도출을 위해 3가지 유형으로 살펴본다(나용우 외 2021, 188-190).

제1유형은 ‘사전 대비·예방’ 유형으로 재해재난 발생 전에 취해지는 남북 간 협력적 조치를 의미한다. 따라서 실제로 재해재난이 발생하더라도 그 피해를 최소화하기 위한 예방적 차원의 행정적·제도적·기술적 방안 마련에 주요한 목적이 있다. 그리고 예방 시설의 완비도 이 유형에 포함된다. 특히 한반도에서 발생하는 다양한 재해재난 중 비교적 반복적이고 그 피해가 상호 직접적 영향을 미치는 분야에 대해서는 사전 합의를 통해 공동의 예방 조치를 추진한 사례이다.

제2유형은 ‘긴급 대응·구호’ 유형으로 재해재난 발생 시 유발되는 직·간접적 피해를 최소화하는데 중점을 두는 한편, 지원 가능 분야의 신속한 지원 협력을 포함한다. 이 유형의 경우, 재해재난이 실제로 일어난 긴급한 상황을 가정하기 때문에 신속한 구호와 상황별 효율적 대응을 위한 구체적 협력 프로그램이 필요하다. 주로 인도적 지원에 따른 남북 간 지원 및 협력 사례들이 제2유형에 해당한다.

제3유형은 ‘사후 수습·복구’ 유형으로 재해재난의 발생 이후 신속히 피해를 복구하고, 향후의 재해재난 발생 가능성을 낮추기 위한 협력을 의미한다. 따라서 재해재난으로 생긴 인적·물적 피해를 빠르게 복구하여 회복력(resilience) 향상에 중점을 두고, 과거의 생활로 재진입하기 위한 다양한 협력 방안들이 모색된다. 주로 사안별 수습 및 복구 사례들이 포함된다.

〈그림 1〉 남북 재해재난 협력의 3가지 유형



\*출처: 나용우 외(2021, 189).

### Ⅲ. 남북한의 유형별 재해재난 협력 현황과 시사점

본 장에서는 남북 재해재난 협력 사례의 고찰을 통해 단계별 특징을 도출한다. 일반적으로 재해재난 관리는 예방, 대비, 대응, 복구 등 4단계로 구분하지만, 남북 재해재난 협력 사례가 적기 때문에 본 연구에서는 재해재난 협력의 효율적 방안 모색을 위해 3가지 유형으로 재구성하여 남북 재해재난 협력 현황을 고찰하였다.

#### 1. 사전 대비·예방 유형

##### 1) 산림 협력

산림 협력은 재해재난과 관련한 타 분야에 비해 상당 부분 진전을 이룬 분야이고, 향후 남북 협력이 기대되는 가장 유망한 분야이다. 기후변화에 영향을 많이 받는 산림은 생태 친화적 대응 자원으로 활용될 수 있고, 이차적 피해 발생을 억제할 수도 있어 더욱 중요하다(명수정 외 2013, 122). 즉 산림 훼손을 막고 복구하는 것은 기후변화 대응에서 가장 중요한 사업 중 하나로 볼 수 있다.

〈표 2〉 기후변화로 인한 산림생태계 악화

기후변화 현상	산림 영향
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 기온(온도) 상승</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 수목한계선 상승</li> <li>· 산림수종 변화에 따른 산림식생대 변화</li> <li>· 산림생태계 다양성 변화</li> <li>· 외래 수종 침입으로 인한 고유수종 도태</li> <li>· 산림 병해충의 확산</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 집중호우 빈도 증가</li> <li>· 슈퍼 태풍 발생 증가</li> <li>· 흑한과 폭설 증가</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 토양침식과 침수로 인한 산림생태계 교란</li> <li>· 강풍과 비바람 등에 의한 산림생태계 교란으로 병해충에 취약</li> <li>· 산림생태계 훼손</li> <li>· 산사태 발생위험 증가로 인한 산림생태계 파괴 위험 증가</li> <li>· 생태계 서비스 기능 감소</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 가뭄 피해 증가</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 토양침식 확대로 인한 산림 생육환경 저하</li> <li>· 산림 스트레스 증가 및 산림 고사</li> <li>· 산불발생의 위험 증가</li> <li>· 산림생태계의 사막화</li> </ul>

\*출처: 명수정 외(2013, 123).

남북한 재해재난 협력 중 산림 협력 분야의 ‘사전 대비·예방’에 해당하는 활동은 ‘2018년 산림 병해충 공동 방제 활동’과 ‘산불방지를 위한 공동 대응체계 모색’ 사례가 있다.

2018년 「판문점 선언」을 계기로 조성된 남북관계 진전에 힘입어 첫 남북협력사업으로 산림 협력이 추진되었다. 남북은 제1차 남북산림 협력 분과회담을 개최하고 첫 만남에서 산림 병해충 공동방제와 양묘장 현대화, 임·농 복합경영, 산불방지 공동대응, 산림과학기술교류협력 등 포괄적 협력 사업에 합의했다. 이를 바탕으로 산림 병해충 공동방제를 위한 북한지역(금강산, 구룡포 등) 내 현장을 방문했고, 2018년 11월에는 개성 지역에서 ‘소나무재선충병 방제약제 지원 및 시범 공동방제’를 실시했다. 이와 함께 ‘평화의 숲’, ‘겨레의 숲’ 등 산림 전문 민간 지원 단체들은 약품 구입, 종자 및 묘목 지원, 양묘장 복구지원 사업 및 산림 병해충 지원 등 다양하고, 포괄적인 사업을 추진하였다.

2018년 당시 추진된 남북 산림 병해충 협력 사업은 북한 측 산림의 병해충 확산을 예방하기 위한 재해재난 협력으로 대북 제재 속에서 남북 산림 협력의 마중물 역할을 했다는 점에서 의미가 크다. 하지만 당시 북한이 제한적으로 정보를 공개하면서 북한지역 전반의 산림 병해충 피해 실태 파악이 이뤄지지 않은 것은 한계로 지적된다.

한편 남북은 산불방지를 위해 ‘공동 대응체계’ 구축을 모색했다. 산불은 광범위한 면적에서 재산과 산림 자원에 큰 피해를 주므로 신속하고 효율적인 대응이 무엇보다 중요하다. 산불은 예방 자체가 어렵기 때문에 초기 대응부터 진화, 피해 산출, 복구, 모니터링 등 일련의 대응체계 마련에 집중할 필요가 있다.

남과 북은 2018년 7월 제1차 남북 산림협력분과회담에서 ‘산불방지 공동대응’에 합의했고, 군사분계선(MDL) 내 비행의 예외적 조건으로 “산불 진화, 화재상 조난 구조, 환자 후송, 기상 관측, 영농 지원 등으로 비행기 운용이 필요한 경우에는 상대방에 사전 통보하고 비행할 수 있도록 한다(제1조 3항)”고 합의했다(나용우 외 2021, 196). 이후 실제로 산불을 북측에 통보하기도 했다(연합뉴스 2021).

〈표 3〉 산림 분야 남북 재해재난 협력 사례

시기	주요 협력 내용
2018년 5월 3일	• 한국이 4.27 판문점 선언 이후 남북관계 발전을 위한 첫 사업으로 산림협력 제의
2018년 7월 4일	• 「제1차 남북산림협력 분과회담」 개최(판문점) • 산림 병해충 공동방제, 사방사업, 양묘장현대화, 임농복합경영, 산불방지 공동대응, 산림과학기술 교류 협력 등 합의
2018년 8월 8일	• 산림 병해충 공동방제를 위한 현장 방문(금강산 일대) • 구룡연, 삼일포 등 공동 조사, 대체로 양호했으나, 솔잎혹파리, 응애 및 깍지벌레류 피해 확인
2018년 9월	• ‘판문점 선언 이행을 위한 군사분야 합의서’ • 산불 진화, 화재상 조난 구조, 환자 후송, 기상 관측, 영농 지원 등으로 비행기 운용이 필요한 경우에는 상대측에 사전 통보하고 비행할 수 있도록 한다(제1조 3항)”고 합의
2018년 10월 22일	• 「제2차 남북산림협력 분과회담」 개최(개성 남북공동연락사무소) • 소나무재선충병 방제약제 지원 및 공동방제, 양묘장 현대화 협력 사업 등의 구체적 일정과 지원물량 합의
2018년 11월 29일	• 소나무재선충병 방제약제 지원 및 시범 공동방제(개성 인근) • 지원 방제약제 특성 설명 및 나무주사 시연(양건왕릉 내 소나무림) • 지원 규모: 방제약제 단독(대북 제재로 인해 방제장비, 소모품, 연료 등은 지원 품목에서 제외) • 에마멕탄벤조에이트 유제 50t(소나무재선충병, 깍지벌레류)
2018년 12월 11~14일	• 남북 산림협력 현장방문단, 평양과 황해북도 황주의 양묘장 방문 및 실무협의 진행

\*출처: 나용우 외(2021, 193)을 바탕으로 재구성.

## 2) 수해방지 협력

남과 북은 지리적으로 연결되어 있어 하천과 산, 바다 등을 공유하고 있다. 남북 공유하천은 대표적으로 임진강과 북한강이 있으며, 지방하천도 7개 공유하고 있다. 공유하천 상류의 댐 건설은 유량 조절이라는 장점도 있지만, 강우량이 많은 시기 댐의 수위 조절을 위해 물을 방류하면 하천 하류의 홍수 피해가 더 커질 수 있다는 문제점도 있다.

남북 간 수해방지 협력 중 ‘사전 대비·예방’ 유형에 속하는 사례는 임진강 수계 관리가 있다. 북측의 댐 방류 시 남측에 사전에 통보하는 것으로, 이를 통해 하류에 위치한 남측 지역의 홍수피해를 막는데 주요한 목적이 있다. 남북 수해방지 협력은 주로 임진강 공동하천에서 이뤄졌다. 남측의 임진강 하류 지역은 북한의 댐 방류 시 일시에 수위가 높아져 홍수피해가 자주 발생하고, 그 피해가 크다. 임진강 하류는 1996년과 1998년, 1999년 등 세 차례 홍수가 발생하여 128명의 인명피해와 9,000억 원 상당의 재산 피해가 발생하기도 했다(동아시아언스 2021).

이에 따라 한국 정부는 반복적으로 피해가 발생하는 남북 공동하천의 수계 관리를 위해 1999년 8월에 북한에 실무접촉을 제의하고, 북측에 댐 방류 시 사전 통보를 요청했다. 남북 홍수방지 협력은 2000년 6·15 남북공동선언 발표 이후 한층 진전된 남북 대화·협력 분위기에 힘입어 한동안 잘 진행되었다. 2002년 5월 북한은 임남댐과 금강산댐의 방류 계획을 사전에 통보하며 합의 사항을 이행했고 2003년 5월 홍수예보체계 구축에 합의했다. 이후에도 북한은 2009년, 2010년, 2013년 등 몇 차례 황강댐 방류를 사전에 통보하며 남북 간 수해 방지 협력에 협조했다. 하지만 김정은 시기 들어 본격화된 북한의 핵 개발로 남북관계가 냉각 관계에 빠지자 이렇다 할 추가적인 성과를 이뤄내지 못하고 있는 실정이다. 오히려 사전 통보 없이 무단으로 방류함으로써 접경지역 하류 지역의 국민들은 수해 피해에 노출되었다.

### 3) 감염병 예방 협력

감염병 예방 협력과 관련한 ‘사전 대비·예방’ 유형의 대표적 사례는 한국 정부가 북측에 말라리아와 결핵 약품 지원 등이 있다. 특히 접경지역에서의 모기, 멧돼지, 조류 등에 의한 감염병 전파 위험성이 제기되면서 감염병 예방을 위한 남북협력이 본격적으로 추진되었다.

감염병 예방 협력은 북한의 경제난이 심화되고 의약품 공급이 어려워지자, 한국 정부가 방역 물품과 의약품을 지원하는 방식으로 추진되었다. 이 밖에도 2009년 신종플루, 2014년 에볼라바이러스, 2015년 메르스, 2020년 코로나19 등의 해외유입 감염병에 관한 협력도 추진된 바 있다. 해외유입 감염병 관련 협력 역시 북한 내 감염병 확산을 막기 위한 방역 물품 및 의약품, 진단 장비 등을 한국 정부가 지원하는 방식으로 진행되었다.

특히 말라리아 감염 확산을 막기 위한 지원이 다수 진행되었는데, 2001년 북한의 접경지역에서 말라리아 환자가 증가하자, 한국 정부는 WHO를 통해 약 6억 원 상당의 말라리아 방제 약품과 모기장 등을 지원한 사례가 있다(통일부 2003, 237). 2005년 5월에는 휴전선 부근의 말라리아 방역 필요성이 증가하여 WHO 주재로 남·북·중 3국이 참여하는 합동 대책반이 구성됐다. 당시 남북한은 6개월마다 말라리아 유행율과 치료현황에 대한 상호 정보교환 및 대응 방안을 논의하고, 연구 프로그램 운영과 연구기금 공동 마련에 합의했다. 또 2008년부터 4년간 경기도와 인천시 등 접경지역 지자체는 남측 주민들의 감염 방지를 위해 휴전선 인근의 남북 공동 방역을 실시했다. 이후에도 한국은 접경지역에서의 말라리아 확산을 우려해 일정 부분 대북 지원을 지속해 나갔지만, 2012년 이후 남북 간 경색 국면이 전개되면서 자연스레 중단되었다.

〈표 4〉 남북 감염병 협력 현황

시기	대상 감염병	지원 내용	비고
2001	말라리아	6억 원	WHO 경유
2002	말라리아	8억 원	WHO 경유
2003	말라리아	8억 원	WHO 경유
2004	말라리아	7.5억 원	WHO 경유
2005	조류인플루엔자	12억 원	직접 지원
	말라리아	9억 원	WHO 경유
2006	말라리아	116억 원	WHO 경유
2007	성홍열	4억 원	간접 지원
	말라리아	13억 원	WHO 경유
	홍역	9.9억 원	WHO 경유
2008	말라리아	10억 원	WHO 경유
		의료장바·시약 지원(2.5억 원 상당)	국제백신연구소(IVI) 경유
2009	신종플루	167억 원 타미플루 치료제 50만 명분	직접 지원
	말라리아	13억 원	WHO 경유

시기	대상 감염병	지원 내용	비고
2010	신종플루	7.8억 원 손소독제 20만 개 개성공단, 열감지카메라 2대 (임대)	직접 지원
2014	에볼라	개성공단, 열감지카메라 3대 (임대)	직접 지원
2015	메르스	개성공단, 열감지카메라 3대 (임대) 개성공단, 북한 근로자 마스크 지원	직접 및 간접 지원
2020	코로나19	시민단체 손소독제	간접 지원

\*출처: 임을출(2011, 21); 나용우 외(2021, 198).

## 2. 긴급 대응·구호 유형

### 1) 산림 협력

남북 재해재난 산림 협력 중 ‘긴급 대응·구호’ 유형에 해당하는 대표 사례는 2015년 시행된 ‘산림 병해충 공동조사 및 공동방제’ 사업이 있다. 이 유형은 산림 병해충 발생으로 실제 피해가 발생한 직후 남과 북이 직접 대응 차원에서 추진된 협력들을 포함한다. 그리고 주요 특징으로는 산림을 마주하고 있어 산림 병해충 피해의 직접적인 영향을 받는 강원도와 경기도 주도로 추진되었고, 북한의 지원 요청에 의한 협력이라는 특징이 있다. 강원도는 2001년~2015년 사이 총 10회에 걸쳐 솔잎혹파리 11,000ha, 잣나무넓적잎벌 8,500ha, 잣나무잎응애 800ha 등 총 20,400ha에 달하는 면적에 대한 방제 지원 사업을 추진하였다(정찬식 2021).

〈표 5〉 강원도의 남북 재해재난 협력 추진현황

시기	사업명	지원 범위
2001~2008년	솔잎혹파리 방제	11,100ha(삼일포 등 금강산 일대)
2003~2009년	잣나무 넓적잎벌 방제	8,500ha(원산, 안변, 통천 등)
2007년 10월	북강원도 수해복구 물자 지원	판유리 1만㎡
2015년	잣나무 응애 공동방제	800ha(금강산 일원)

시기	사업명	지원 범위
2020년 4월	Covid-19 관련 방역 지원	방역(진단 장비·키트)/위생 물품

\*출처: 강원연구원(비공개 자료); 나용우 외(2021, 204).

2015년에는 금강산 주요 관광지에 소나무 생육 불량과 병해충 피해가 발생하자, 북한 금강산국제관광특구위원회가 즉각적으로 현대아산을 통해 금강산 병해충 조사지원을 요청하기도 했다(정찬식 2021). 이에 따라 남북은 공동 현지 조사를 실시하고 같은 해 10월 5일부터 3일간 금강산 삼일포 일대(800ha)에서 시범 방제를 진행했다. 당시 한국은 방제전문가를 파견해 발생 병해충별 생태, 농약 특성, 방제 방법, 약제 제조, 안전 수칙 등에 관한 현장 교육을 실시하고, 연무연막기 시연 및 방제 활동을 진행하였다. 이를 계기로 북한지역 내 산림 병해충 피해의 심각성을 확인할 수 있었고, 동시에 모니터링, 약품 및 장비 부족, 대응체계 등 북한의 산림 병해충 관리시스템상의 미흡함을 확인할 수 있었다.

〈표 6〉 2015년 금강산 일대 산림 병해충 공동조사 및공동방제

구분	주요 협력 내용
2015년 7월	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 소나무 생육 불량 및 병해충 피해 발생</li> <li>• 북한 금강산국제관광특구위원회가 현대아산을 통해 금강산 병해충 조사지원 요청</li> </ul>
2015년 7월 29~31일	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 금강산 일대 산림 병해충 피해지역 공동 조사 실시(고성군 고성읍)</li> <li>• 젓나무잎응애 피해 확인</li> </ul>
2015년 10월 5~7일	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 젓나무잎응애 시범 방제(금강산 삼일포 일대)</li> <li>• 현장 교육과 현장 방제 동시 진행</li> <li>• (방제약제) 아세퀴노실 500kg 및 아세타미프리드 500kg(젓나무잎응애)</li> </ul>

\*출처: 나용우 외(2021, 206).

## 2) 감염병 협력

남북 감염병 협력 관련 ‘긴급 대응·구호’ 유형에 해당하는 대표 사례는 결핵과

신종인플루엔자 치료제 지원이 있다. 북한지역에서 다른 감염병에 비해 결핵이 많이 발생하는 것이 확인된 후 협력을 추진한 사례이다. 이에 따라 인도적 지원방안의 필요성이 자주 제기되었고, 남북 보건의로 협력도 치료 목적의 의약품 지원방식이 주를 이루었다.

결핵은 활동성 결핵균을 보유한 환자가 기침할 때 공기 중으로 배출된 결핵균이 타인에게 전염되는 공기 매개성(air-borne) 전염병으로 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률(약칭 감염병예방법)」 제2조 4호에 따르면 제3군 법정 감염병이다. 북한은 1990년 초중반 대규모 식량난, 전력난, 의약품 부족을 겪으면서 결핵 환자 발병률이 대폭 증가했다. 식량난으로 영양 섭취가 부족하여 감염에 더욱 취약한 상황이었다. 특히 경제난 이후 국가 의료체계가 함께 붕괴하면서 결핵 예방 및 치료를 위한 의약품이 공급되지 못했고, 치료 시기마저 놓쳐 장기간 방치되면서 빠르게 확산했다. 게다가 1994년과 1995년 대규모 수해가 발생하며 감염병을 확산시켰다. 상황이 심각해지자 북한은 1997년 우리 정부에 감염병 질환 치료를 위한 인도적 지원을 공식 요청했다. 당시 정부는 감염병 예방 백신과 항생제를 지원했으며, ‘대한결핵협회’와 ‘한국건강관리협회’ 등에서도 결핵치료제와 감염병 예방약을 지원했다.

한편 2009년 북한에 신종인플루엔자가 발생하자, 우리 정부는 신속히 북측에 지원 의사를 밝히고 북한이 이를 수용하자 신종인플루엔자 치료제를 지원했다. 당시 한국 정부는 타미플루 40만 명분과 리렌자 10만 명분 등 신종플루 치료제 50만 명분을 북한에 전달했다.

이렇듯 2010년까지는 남북 간 감염병 협력이 비교적 활발하게 진행되었으나, 5·24조치 시행으로 크게 위축되었다. 5.24 조치 초기에는 민간단체를 중심으로 대북 제재 면제된 한정된 의약품이 지원됐으나, 2017년 9월, 대북 제재가 강화되면서 협력 물자 지원 등은 사실상 중단되었다.

### 3. 사후 수습·복구 유형

남북 재해재난 협력 중 ‘사후 수습·복구’ 유형에 해당하는 사례는 2007년 5월부터 12월까지 산림 협력의 하나로 시행된 ‘산림 병해충 공동방제 사업’이다. 이 유형은 북한에 재해재난 피해가 이미 발생하여, 이후 신속한 수습 및 복구를 위해 남북이 함께 협력한 사례를 의미한다.

공동방제 협력 사업은 2007년 3월 북한 평양 인근지역에 솔나방, 잣나무넓적잎벌, 소나무깍지벌레, 이깔나무털벌레 등 다양한 산림 병해충이 발생하자, 피해의 심각성을 파악한 북한 당국이 우리 정부에 방제 약품 지원을 요청하며 진행되었다. 5월 첫 실무회담에서 양측은 방제 전문가의 현장 조사, 방제 약품 및 기술자료 제공, 공동방제 등에 합의했다. 이후 1차로 방제 약품을 보내는 한편, 평양 인근의 피해지역에 대한 공동 조사를 진행하고, 7월 30일부터 8월 4일까지 산림 병해충의 종류, 피해 범위, 방제 방법 등을 종합적으로 고려한 공동시범 방제 사업을 실시하였다.

〈표 7〉 2007년 산림 병해충 공동조사 및 공동방제 협력사례

시기	주요 협력 내용
2007년 3월 초	<ul style="list-style-type: none"> <li>북한지역 내 ‘송충이’ 피해 발생</li> <li>3월 말 확산</li> </ul>
2007년 4월 5일	<ul style="list-style-type: none"> <li>남북 경제협력협회사무소 북한측 소장으로부터 산림 병해충 방제지원 요청(서한)</li> </ul>
2007년 5월 8일	<ul style="list-style-type: none"> <li>산림 병해충 방제 협력을 위한 실무 협의회 개최(개성 남북경제협력협회사무소)</li> <li>솔나방, 솔잎혹파리 방제에 필요한 약품, 기술적 자료 등 제공 합의</li> <li>방제전문가가 방북하여 북한의 산림 병해충 발생 현장을 방문 및 현장 공동 조사 합의</li> </ul>
2007년 5월 30일~ 6월 5일	<ul style="list-style-type: none"> <li>방제물자 1차 인도(남포항)</li> </ul>
2007년 6월 8~12일	<ul style="list-style-type: none"> <li>평양 인근의 산림 병해충 피해지역 방문</li> <li>솔잎혹파리(대성산, 동명양릉), 잣나무넓적잎벌(평양시 중화군 마장리) 등</li> </ul>
2007년 6월 13~19일	<ul style="list-style-type: none"> <li>방제물자 2차 인도(남포항)</li> </ul>

시기	주요 협력 내용
2007년 7월 11~17일	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 방제물자 3차 인도(남포항)</li> </ul>
2007년 7월 30일~ 8월 4일	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 잣나무넓적잎벌 시범 방제(평양시 중화군 마장리 잣나무 조림지)</li> <li>• (사업량) 2,000ha(클로르플루아주론 유제), (면적) 21ha (잣나무 III영급, 경급16cm)</li> <li>• 방제약제, 방제장비, 소모품, 연료 등 일체</li> <li>• 디프 액제 4만 ℓ(솔나방), 포스팜 액제 8만 ℓ(솔잎혹파리), 클로르플루아주론 유제 2천 ℓ(잣나무넓적잎벌) 등</li> </ul>
2007년 12월	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 남북 당국 간 양묘장 조성, 산림 병해충 약제지원을 위한 협의를 하였으나, 금강산 피살, 북핵문제, 천안함 사건 등으로 미추진</li> </ul>

\*출처: 나용우 외(2021, 209).

남북 산림 병해충 공동방제 협력은 2007년 연말까지 이어졌다. 남북한 당국은 양묘장 조성 및 산림 병해충 약제 지원 관련 협의를 지속했으나, 금강산 관광객 피살 사건과 천안함 폭침 사건 등으로 인해 협의를 중단했다. 2007년 병해충 공동 조사 및 공동방제 협력은 북한 당국의 지원 요청에 한국이 협력한 사례로서 비정치적이고 상호 호혜적 협력이라는 차원에서 그 의미가 크다. 하지만 이 사례로 북한의 산림 병해충 대응 역량의 한계가 노정되었고, 비정치적 협력이 정치·군사적 요인으로 단절된 것은 많은 시사점을 준다.

#### 4. 남북 재해재난 협력 평가 및 시사점

앞서 살펴본 남북 재해재난 협력 사례들은 공통적으로 양측이 모두 그 필요성과 중요성에 공감했기 때문에 추진된 사례들이다. 유형별 남북 재해재난 협력의 특징과 시사점은 다음과 같다. 첫째, 특정 분야에 있어 주로 산림, 보건·의료와 관련된 재해재난 협력을 추진했다. 산림과 보건·의료 분야의 협력은 남북 주민들의 안전과 직결되는 문제로 추후 발생 가능한 상황에 대한 사전 대비·예방 차원에서 접근했으며, 실제 상황 발생 후에는 긴급 대응 단계로 전환하여 그 피해가 더 이상 확

산 방지에 중점을 두고 협력했다. 이를 통해 피해를 최소화는 한편 대규모 재해재난으로 악화되는 상황을 막기 위한 조치들이 취해졌다. 즉 남북한이 상호 호혜적 협력 필요성을 느껴 성사된 사례이다. 한반도의 경우 약 70%가 산악지형이고, 산림은 다양한 생태적 서비스를 제공하기 때문에 남북 협력의 필요성이 제기된다.

이 같은 특징을 고려할 때, 향후 남북 재해재난 협력 추진 시 북한의 수요(needs)를 우선적으로 고려할 필요가 있음이 확인된다. 앞서 살펴본 사례는 남북 관계의 악화 속에서도 북한이 이를 수용하고 인도적 차원의 지원과 협력을 시행했다는 점에서 본 연구에 시사하는 바가 크다. 즉 최근의 남북 ‘강 대 강’ 대치 국면 하에서도 남북 간 대화 재개에 따라 가장 우선적으로 고려해 볼 수 있는 재해재난 협력 분야이다. 김정은 집권 이후 북한은 산림 복구와 국토관리에 집중하는 모습을 보이며 ‘산림보호 강화 정책’도 추진 중이므로 향후 중점 협력 분야를 산림 분야로 채택하는 경우 효율성을 높일 수 있다.

둘째, 남북협력의 신속성을 요구한다는 점이다. 모든 재해재난이 빠른 대응과 복구를 요하지만, 산림과 보건·의료 분야는 산림 병해충, 산불, 감염병 등은 확산세가 빠르다는 점에서 특히 더 신속한 대응을 필요로 하는 중대한 사안이다. 이러한 특징은 재해재난 상황에 남북이 동시에 신속하게 대처하기 위한 남북 공동 관리시스템의 구축이 필요함을 시사한다. 동시에 남북 재해재난 협력의 지속성과 안정성 확보에도 큰 힘이 될 수 있다. 다시 말해, 남북한은 공통의 위기인 재해재난과 관련하여 ‘사전 대비·예방, 긴급 대응·구호, 사후 수습·복구’ 등 체계적으로 관리할 수 있는 협업 시스템을 구축하여 신속하게 대응할 필요가 있다는 것이다.

셋째, 현재 남과 북이 직면한 위험을 반영한 시의성 있는 협력이다. 한반도는 기후변화에 따른 기상이변이 급증하고 있으며, 북한의 경우 산림 병해충 및 산불로 산림 황폐화가 심각한 수준이다. 특히 코로나19와 같이 예상치 못한 감염병의 발생은 전 세계적 팬데믹(Pandemic)을 초래하며 국민의 안전과 생명을 위협하고 있다. 이는 남과 북이 공동으로 재해재난에 대비하기 위한 사전 준비 작업의 필요함을 시사한다.

우리 사회는 이미 코로나19를 통해 신종감염병의 위험성을 확인했다. 모든 제 분야의 혼란을 발생시켜 막대한 피해를 유발함에 따라 사전 준비 없는 단기적 대응으로는 한계가 있다는 것을 충분히 경험했다. 즉 최근 변화하고 있는 환경파괴와 신종감염병 대응을 위해 공중 보건 강화를 위한 사전 준비 작업이 필요하다는 것이다.

## IV. 남북 재해재난 협력의 과제

앞서 살펴본 남북 재해재난 사례를 통해 협력의 필요성을 확인했다. 그렇다면, 향후 재해재난 협력을 위한 과제는 무엇인지, 북한 내 어떠한 협력 수요가 발생하는지, 이를 가로막는 장애요인의 해소 문제 등에 대해 살펴볼 필요가 있다.

### 1. 남북 재해재난 회복탄력성(resilience) 강화

남북 재해재난 협력을 위한 공동관리체계 구축의 하나로 회복탄력성(resilience) 강화 방안을 고려할 수 있다. 리질리언스, 즉 회복탄력성은 “적시에, 효과적으로 재난을 막고, 시스템의 핵심 구조와 기능을 보호하여 회복시키는 능력”으로 정의할 수 있다(UNISDR 2009). 기후변화로 인한 위기 상황이 다방면에서 전 세계의 불확실성을 증가시킴에 따라 재해재난의 예방과 대비뿐만 아니라, 재해재난 발생 이후의 회복 능력이 더욱 강조되고 있다. UN의 재난관리 전문기관인 UNDRR(United Nations Office for Disaster Risk Reduction, 재난위험경감사무국)은 지속가능한 발전을 위해 전 세계가 함께 기후변화의 위험에 대응하고 재난취약성을 줄여 사회회복력을 강화해야 한다고 강조했다(UNDRR 2015; 중앙안전관리위원회 2019; 정지범 2020, 30). 즉 얼마나 신속히, 그리고 얼마나 안정적으로 회복하여 지속 가능한 발전을 이뤄내는지가 수습 및 복구를 강조한 것이다. 재해재난 발생 사례와 영향, 재난 대비 계획을 고려한 시스템이 구축되면 재해재난 회복에 필요한 관련 요소를 유연하게 수정할 수 있을 것이다(진광선 2020, 105).

남북 간에는 회복력 확보와 피해를 최소화하기 위해 ① 위험 특정 리스크 특정, ② 취약성 평가, ③ 계획 책정 및 회복탄력성 강화, ④ 반복적 노력 평가 등 리스크를 관리하고 국가 단위의 구조적 회복탄력성 강화라는 방향성을 제시할 필요가 있다(이재용 2020, 100). 재해재난의 종류가 다양해지고 광범위한 지역에서 발생하는 미래 재해재난에 대비를 위해 관리 방안을 모색해야 한다.

〈표 8〉 미래재난 유형별 남북 관리 대상과 방안

대분류	관리 대상	관리 방안
과학기술	Data, IoT 센서, 자율주행차,	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 데이터 보안 관리를 위한 플랫폼</li> <li>• 인공지능 개발 윤리 및 책임 제도화</li> </ul>

대분류	관리 대상	관리 방안
	Drone, 연구자 및 개발자 등	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 데이터 공유 및 관리 전담조직 구축</li> <li>• 제도적 상충, 보완 개선을 위한 거버넌스</li> <li>• 국제 협의체 참여</li> </ul>
기후·환경	지구온난화(온실가스), 환경 모니터링	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자료 수집 및 모니터링 방법 다양화</li> <li>• 영향예보제도 시행(기후재난 예측기술)</li> <li>• 기후, 환경 취약계층 DB 구축 및 실시간 서비스 플랫폼 구축</li> </ul>
보건·의료	재해 취약자 입·출국 관리 기후·환경	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 감염병 재난관리 매뉴얼 개선</li> <li>• 해외 감염병 이동 및 유입 억제 방안 수립</li> <li>• 정부·시민참여형 거버넌스 구축</li> <li>• 백신 등 약품 의무보유량 할당 및 지원</li> </ul>
재난안전·방재	풍수해 재난과 지반재해(슈퍼태풍, 지진 등)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 내진설계 미적용 취약건축물 관리</li> <li>• 가스관, 저장탱크 등 내진설계 확대(2차피해 방지)</li> <li>• 도시계획과 연계한 건전한 물순환체계 확보</li> <li>• 내홍수화 대책 적용 및 유형별 Risk Map 구축</li> <li>• 관련 보험 의무화 및 확대를 위한 제도 시행</li> </ul>

\*출처: 장대원(2018, 36).

## 2. 북한의 재해재난 현황 모니터링 및 관련 정책 분석

북한과의 재해재난 협력 가능 여건 조성을 위해서는 북한 재해재난 현황에 대해 보다 많은 자료의 수집과 모니터링이 선제적으로 진행되어야 한다. 이와 함께 남과 북은 다양한 유형의 재해재난 관련 정보를 상호 투명하게 교환하기 위해 노력해야 한다. 왜냐하면 정확한 현황 파악은 예측 정확도를 높여 적실한 대응체계를 마련하는데 효과적이기 때문이다.

최근 들어 북한의 재해 발생 빈도가 지속적으로 증가하고 있으며, 그로 인해 대규모 피해가 반복적으로 발생하고 있다. 북한은 1987년부터 2013년까지 35건의 자연재난과 8건의 산업재해 등 총 47건의 재난을 보고하였다. 구체적으로 1995년과 1996년은 대규모 홍수 피해를, 2006년에는 결핵, 2000년에는 홍역 등을 보고하였는데, 이 기간 동안 2,171명이 사망하고, 2,808명이 부상당하고, 약 1,470여만 명의 이재민이 발생하여 그 피해 규모가 2천 3백만 달러에 이르는 것으로 추

산된다(Melanie Mann 2016, 9). 이 중에서도 홍수와 산불로 인한 피해가 가장 컸는데, 이는 북한의 산림 황폐화로 인한 2차 피해 탓인 것으로 분석된다. 현재 북한에서는 홍수 피해가 지속적으로 증가해 사회기반 시설과 농업 및 산림 자원 분야에서 심각한 피해가 나타나고 있으며, 새로운 산림 병해충과 만성 감염병, 신종 감염병으로 인한 피해까지 중첩되어 나타나고 있다.

한편 북한의 재해재난 관련 대응체계 또한 매우 취약한 것으로 알려져 있다. 재해재난 관리체계의 취약성으로 인해 재해 발생 시 피해 규모가 더 크게 발생하고 있다. 자료 수집을 위해 IoT(Internet of Things) 기술과 같이 대한민국의 ICT(Information and Communications Technologies) 기술을 활용하고, 수집된 DB를 다른 개인정보, 질병정보, 관리정보 등과 융합하여 분석·예측하는데 활용하는 블록체인 기술을 접목할 필요가 있다(장대원 2018, 36-37).

하지만 북한의 피해 현황 대부분이 정확히 집계되었는지에 대해서는 불분명하다. 북한의 재해재난 현황 자료는 체계적으로 정리되어 있지 않고, 관련 정책에 관한 연구 또한 미흡하여 대부분 해외 자료에 의존하고 있는 실정이다(강택구 2016, 3). 따라서 북한이 재해재난과 관련하여 어떤 정책을 추진하고 있는지에 대한 분석도 필요하다.

북한 당국은 산림 황폐화의 심각한 문제를 오래전부터 인지하고, 자연재해에 대응하기 위한 국가적 위기관리체계 정립을 지속적으로 강조하고 있다. 이는 김정은 위원장이 2020년 한 해 동안만 8차례 이상 풍수해 현장을 방문한 것에서도 확인된다. 현재 북한은 국가비상재해위원회의 기능과 역할을 강조하며, 자연재해 위기 관리의 과학화와 정보화를 위한 실무적 조치를 취하고자 노력하고 있다. 또 치산 치수 사업과 국토관리사업을 병행하여 황폐화된 산림을 복구하는 한편, 산림 훼손을 엄중히 처벌하고 있다(김은희 2021). 이러한 북한 당국의 관심은 '산림복구전투'로 대표되는 산림복구정책으로 대표된다.

또한 북한은 국가 차원의 재난관리 역량을 확충하여 재해 손실을 최대한 줄이면서 기존 및 새로운 재해 위험을 줄이고 예방하기 위해 재난 위험 감소를 위한 국가재난 전략(National Strategy for Disaster Risk Reduction 2019-2030) 보고서를 작성했다. 재난관리의 일반 원칙으로 6가지로 △재난관리의 정의, △재난위험경감 의무, △국내 및 국제 자원의 최대 활용 원칙, △국가 경제 개발 마스터플랜과 국가 경제개발전략(NEDS)의 지원과의 연계, △국가 차원의 대응 방안 모색, △과거 경험 및 교훈과 국제협력을 통한 최근 지식과 기술의 공유 등을 제시하고

있다. 이 밖에도 2021년 7월 국제사회가 합의한 2030 의제 및 지속가능한 발전목표(Sustainable Development Goals, SDGs) 이행에 관한 자발적 국가별 검토(Voluntary National Review, VNR)를 진행하며, 국제사회와의 환경협력에도 관심을 기울이고 있다.

이처럼 북한은 북한 주민의 안정적이고 더 나은 생계와 지속 가능한 발전을 보장하기 위해 국가 경제 그리고 자연재해 예방을 위한 노력의 일환으로 다양한 정책들을 마련하고 있다(DPRK 2019, 5).<sup>2)</sup> 따라서 이에 대한 정책적 접점을 마련하는 것도 향후 남북 재해재난 협력을 앞당기고, 더 나아가 빠른 협력을 기대할 수 있다.

### 3. 융합형 남북 재해재난 협력 플랫폼 구축

일반적인 남북교류협력이 그렇듯이 재해재난 협력 또한 양측의 필요성에 대한 공감대 형성이 전제되어야 실현될 수 있다. 기후변화로 인한 한반도 재해재난 발생 빈도의 증가, 대규모 피해의 수반과 남북 상호 연계성, 재해재난 종류의 복잡성 등 필요 조건은 충분하다. 그럼에도 불구하고 남북관계의 특성상 우리 정부와 민간 차원에서 재해재난 협력과 관련한 적극적인 의사와 노력을 보이더라도 북한이 이를 수용하지 않으면 실현되기 어려운 구조이다. 특히 남북관계는 정치·군사적 갈등 상황을 해소하지 않고는 재해재난 정보공유 및 협력체계 구축 등이 원활히 이루어질 수 없기 때문에 재해재난 협력의 구체적 실천을 가로막고 있다. 선행 조건은 북핵 문제가 평화적으로 해결되는 것이고, 이를 상쇄시킬만한 기제를 만들어 나가는 노력이 필요하다. 특히 접경지역에서의 산불 발생은 초기 진화가 중요함에도 불구하고 군사적 제약으로 산불 정보공유와 소방 헬기 승인 정도에 그치고 있다.

또 다른 한계로 기존의 일회성 물품 지원에 치중해왔던 협력은 남북 공동 대응 능력을 향상시키는데 도움이 되지 못한다. 재해재난 협력 사례를 통해 확인할 수

2) 산림 조업 및 씨뿌리기, 산림 보존, 산불 예방, 침식 제어를 위한 조업, 하천 개선, 댐, 보, 수문, 방파제, 제방 등 안전시설 및 구조물 건설, 강 및 하천 인근 중/소형 수력 발전소 건설, 도시에 적절한 인프라 건설 후 도시 관리 개선, 협력 농가로 흉수 및 가뭄 예방, 산업, 특히 광업 분야를 포함한 여러 분야에서 흉수 피해 극복 조치, 전국적인 흉수경보 및 예보체계 구축, 수문기상학 예보의 정확도와 시의성 보장, 재난 관리 현대화 과학화 조치, 위기 물자 준비 등을 추진하고 있다.

있듯이, 대응 단계별 협력 경험이 없고 재해재난 유형별 대응 조치 또한 일회성 물품 지원에 그치고 있다. 특히 종전과 같이 감염병 관련 의약품 지원 등의 일회성 지원에만 그친다면, 예방과 검역, 역학조사, 치료, 위생 교육, 백신 접종 등 다양한 절차와 대응 방안이 요구되는 감염병 치료에 적절히 대응하기 어려울 뿐 아니라 새로운 유형의 감염병 출현에 대응하지 못한 채 피해 규모를 키울 우려가 크다.

따라서 남북 재해재난 협력의 근본 목적이 상생을 기반으로 국민의 안전과 재산을 지키고 미래 재난에 대한 대비에 있음을 제고하여 정치적 의미를 줄여나가는 과정이 선행되는 것이 중요하다.

국내적으로는 북한과의 재해재난 협력 추진할 수 있는 제도적 기반을 단계적으로 구축해 나가야 한다. 또한 남북 재해재난 협력은 사안의 시급성에 비추어 볼 때, 남북 간 신뢰성과 효과성을 도모할 수 있도록 동시적 접근이 요구된다. 즉 다양한 재해재난 상황에 대비한 시범 사업을 진행하여 신뢰를 쌓아가는 한편 재해재난 협력 간 융합이 가능한 플랫폼을 구축하여 시너지 효과를 만들어 내는 방안 마련도 필요하다.

## V. 결론

이상 기온 현상으로 인한 폭우, 폭설, 가뭄 등이 일상화되면서 전 세계적으로 가능할 수 없을 정도의 막대한 피해가 발생하고 있다. 그러한 현상은 한반도 또한 예외가 아니다. 재난은 언제, 어디서, 그리고 어떤 형태로 재해재난이 발생할지 예측할 수 없기 때문에 국민의 생명과 안전을 위협하는 가장 큰 위험 요인으로 대두되고 있다. 특히 북한은 기후변화에 따른 자연 재난에 매우 취약한 상황으로 남북 협력 방안을 시급히 마련할 필요가 있다.

본 연구는 남북 재해재난 협력 사례를 재해재난 관리의 유형별 고찰을 통해 그 특징과 시사점을 도출하고, 이를 기반으로 남북 재해재난 협력의 과제를 제시했다. 이를 통해 남북 재해재난 협력의 필요성을 제기하는 한편 재해재난 공동 관리 시스템의 하나인 리질리언스(resilience) 구축, 북한 재해재난 현황의 모니터링 및 관련 정책의 분석, 융합형 남북 재해재난 협력 플랫폼 구축 등을 제시했다. 이미 알려진 바와 같이 북한은 재해재난 대비와 예방 시스템, 복구 기반 시설과 장비 부족 등 그 취약성이 매우 심각하다. 이런 경우 재해재난 피해를 얼마나 신속히,

그리고 얼마나 안정적으로 회복하는지가 중요하기 때문에 회복탄력성 강화를 위한 협력을 주요 과제로 제시했다. 또한 북한의 재해재난 관련 주요 정책, 김정은 위원장의 의지, 주요 피해 현황 등을 종합적으로 고려하여 협력 수요의 현황을 파악하는 과정이 필요하다. 우리 정부 또한 그에 맞는 적절한 협력 리스트를 작성하여 우선순위·유형·목적별로 북한과의 접점을 확장시켜 나가는 것이 필요하다. 이 밖에도 남북 재해재난 협력을 가로막는 제약 요인 완화를 위한 ‘융합형 남북 재해재난 협력 플랫폼’ 구축을 고려할 수 있다. 유기적이고 인도적인 차원의 재해재난 협력을 통해 정치·군사적 장애 요인들을 흡수 또는 상쇄시킬 수 있는 융복합형 협력 방안의 마련을 의미한다.

남북 재해재난 협력은 그 필요성과 사안의 중요성·시급성으로 교류 협력 분야의 획기적 전환을 가져오는 변곡점이 될 수 있을 것으로 기대된다. 우선 한반도 기후 변화에 공동으로 대응한다는 의미가 있고, 이를 기반으로 협력을 다방면으로 확장해 나갈 수 있는 토대를 마련할 수 있다는 점이다. 과거 사례에서 보듯이 남과 북은 재해재난 발생 시 동포 차원의 인도적 지원을 실시하여 일시적이나마 대화 분위기를 조성하곤 했다. 이점은 현재의 남북 ‘강 대 강’ 대치 국면에 시사하는 바는 크다. 즉 재해재난 협력이 현재의 국면을 완화할 수 있는 작동 기제로서의 역할이 가능하다는 것이다. 재해재난에 대해 남과 북이 뜻을 모아 공동으로 대응해 나간다면, 사회·경제적 피해를 줄이고 훨씬 더 효과적으로 대응할 수 있을 것이다. 다만 본 연구에서는 향후 우선적으로 추진해야 할 남북 간 재해재난 협력 과제와 그 필요성에 집중하다 보니, 구체적인 북한 내 협력 수요 및 장애요인 해소 방안에 대한 연구는 미흡했다. 이는 후속 연구로 보완해 나가도록 하겠다.

## 참고문헌

- 강택구 외(2016). <통일 대비 북한지역 자연재해 대응을 위한 자료 구축과 남북협력 방안 연구(I)>. 세종: 한국환경정책·평가연구원.
- 김영봉 외(2005). <북한강 유역의 남북한 평화적 이용방안>. 안양: 국토연구원.
- 김종선·김영진(2023). 남북 그린데탕트 구현을 위한 과학기술 협력 방향 및 시사점. <S TEPI Insight>, 제311호.
- 김진영(2020). 재난 분야 위성정보 공동 활용을 위한 국제협력 현황 및 방향. <국토>, 통권467호.
- 국가정보원(2020). <北韓法令集(下)>. 서울: 국가정보원.
- 나용우 외(2021). <남북 재해재난 공동관리시스템 구축 필요성과 추진방향>. 서울: 통일연구원.
- 명수정 외(2013). <한반도 기후변화 대응을 위한 남북협력 기반 구축 연구 III>. 서울: 한국환경정책·평가연구원.
- 송인호·최귀일(2019). 북한의 재난관리 법제에 대한 고찰. <경희법학>, 제54권 제2호.
- 오형근(2018). 남북한 자연재난 협력의 법제도 연구. 국민대학교 대학원 박사학위논문.
- 이재용(2020). 각국의 재난관리 정책동향: 일본. <국토>, 통권466호.
- 이재은·이우권(2014). 한국의 복합재난 대응과 위기관리체계 발전 방향. <한국위기관리 논집>, 제19권 9호.
- 임을출(2011). 2000~10년 한국의 인도적 대북지원의 현황과 평가. <북한경제리뷰>, 2월호.
- 장대원(2018). 재난환경 변화와 미래재난대응방안. <국토>, 통권441호.
- 정지범(2020). 제4차 국가안전관리 기본계획의 의미와 시사점. <국토>, 통권466호.
- 정찬식(2021). 남북 산림분야 재해재난 협력 현황(서면 자문 자료).
- 진광선(2020). 각국의 재난관리 정책동향: 스페인. <국토>, 통권466호.
- 통일부(2003). <2023 통일백서>. 서울: 통일부.
- 한우석 외(2019). <대형재해에 대비한 도시복합재난 관리방안 연구: 재난관리지도 구축 및 활용을 중심으로(기본 19-08)>. 서울: 국토연구원.
- David Eckstein, Vera Kunzel(2021). *GLOBAL CLIMATE RISK INDEX 2021*. BRIEFING PAPER.
- D.P.R.K(2019). *National Strategy for Disaster Risk Reduction 2019-2030*.
- Melanie Mann(2016). *Emergency and Disaster Reports: Disaster risk profile of Popular Republic of North Korea*. Oviedo: University of Oviedo.

UNDRP. “National Natural Disaster Risk Reduction Strategy” <https://www.undp.org/jordan/publications/national-natural-disaster-risk-reduction-strategy> (검색일: 2023.5.15.).

UNDRR. “Terminology” <https://www.undrr.org/terminology> (검색일: 2023.6.26.).

국가법령정보센터. “재난 및 안전관리 기본법” <https://www.law.go.kr/법령/재난및안전관리기본법> (검색일: 2021.9.26.).

통일부 남북회담본부. “회담별 전체자료” <https://dialogue.unikorea.go.kr/ukd/a/ad/usrtaltotal/List.do>(검색일: 2021.7.22.).

<동아사이언스>. 2018/04/28. “임진강 홍수 위험 대비에 머리 맞대다” <<https://www.dongascience.com/news.php?idx=22238>> (검색일: 2021.9.24.).

<연합뉴스>. 2021/03/21 “유엔사 “지난주 DMZ 산불 2건, 북한군과도 신속 소통”” <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20210321025100504?input=1195m>> (검색일: 2021.6.3.).

# A Study on the Inter-Korean Disaster Cooperation Plans to Prepare for the Future of Korean Unification

**Park, Hyong-Joon**

Konkuk University Glocal Campus

**Park, Eun Joo**

Gaeseong Industrial District Foundation

## Abstract

Due to the increased variability of climate change, not only the types of disasters and occur on a complex and large scale, but also the survival itself is threatened due to enormous damage as geographical boundaries disappear. In the case of the Korean Peninsula, damage from natural disasters is increasing, and the risk of complex disasters is increasing. Even if US-North Korea denuclearization negotiations are suspended and inter-Korean relations deteriorate, the need for inter-Korean disaster relief cooperation does not diminish. On the other hand, the Yoon Seok-yeol government is also presenting 'establishing a climate and environmental community on the Korean Peninsula through inter-Korean Green-detente' as one of the key tasks for unification and North Korea policy through the 「Audacious Initiative」. Considering these points, the purpose of this study is to draw implications through case studies by type of inter-Korean disaster cooperation, and to present inter-Korean disaster cooperation plans based on this. It is hoped that the continuity and implementation of inter-Korean disaster cooperation will increase in the future, and this will become the cornerstone for preparing for the future of unification.

Key words	Disaster, Forest Cooperation, Infectious Diseases, Resilience, support for North Korea
-----------	--



# JNKS 편집 및 심사규정

## JNKS Editorial Standards and Peer Review Process

3차 개정일 2022. 12. 01.

2차 개정일 2020. 09. 01.

1차 개정일 2016. 12. 02.

제정일 2015. 03. 01.

### 제1장 총 칙

#### 제1조 (목적)

본 규정은 고려대학교 공공정책연구소에서 발간하는 전문학술지 *Journal of North Korea Studies*(약칭 JNKS, 이하 학술지)의 편집 및 심사에 관한 제반 사항을 정하는 데 그 목적이 있다.

### 제2장 편집위원회의 구성과 역할

#### 제2조 (편집위원회 구성)

편집위원회(이하 위원회)는 편집위원장(이하 위원장)과 편집위원, 편집 간사로 구성된다.

#### 제3조 (편집위원장의 자격 및 선임)

1. 위원장은 학문적 경력, 전공 분야, 소속기관 등을 고려해 발행인이 선임한다.
2. 위원장의 임기는 2년으로 하되 연임할 수 있다.

#### 제4조 (편집위원의 자격 및 선임)

1. 편집위원은 학문적 경력, 전공 분야, 소속기관 등을 고려하여 위원장이 위촉한다.
2. 편집위원의 임기는 2년으로 하되 연임할 수 있다.

### 제5조 (편집 간사의 자격 및 선임)

위원회의 원활한 연락과 업무 수행을 위하여 편집 간사를 두며 위원장이 위촉한다.

### 제6조 (편집위원회의 역할)

1. 위원회는 위원장이 소집하며, 다음 사항을 심의하고 결정한다.
  - 가. 논문의 예심을 진행하여 초심 여부를 결정
  - 나. 초심과 재심을 위한 심사위원의 추천
  - 다. 논문의 게재 여부 최종 판정
  - 라. 논문 심사 및 학술지 출판 관련 규정의 개정 제안
2. 위원회의 의결은 구성원 과반수의 참여와 참여자 과반수의 찬성을 원칙으로 하며, 이 의결은 온라인상으로도 이루어질 수 있다.

## 제3장 학술지의 발간

### 제7조 (기고 논문의 접수)

1. 학술지에 게재를 원하는 원고는 학술지 투고전용 시스템(jnks.jams.or.kr)을 통해 투고한다.
2. 학술지에 게재 신청하는 논문은 북한학과 관련된 논문 또는 북한학의 인접 분야의 논문이어야 한다.
3. 학술지에 게재 신청하는 논문은 독창성을 갖추어야 하며, 타 학술지에 발표 또는 게재 신청되지 않은 것이어야 한다. 만약 타 학술지에 중복으로 게재 신청한 경우, 향후 2년 동안 본 학술지에 게재 신청을 할 수 없으며, 아울러 해당 타 학술지 발행인에게 이 사실을 통보한다.
4. 학술지에 문헌연구 논문을 게재할 수 있다.
  - 가. 문헌연구는 북한학 및 북한학 인접 분야의 각 연구영역에 있어서 이론적, 방법론적 전환과 발전의 계기를 마련하였다고 평가할 수 있는 2편 이상의 주요 문헌(논문 혹은 저서)들에 대한 종합적 소개와 평론을 의미한다.
  - 나. 문헌연구는 연구논문과 동일한 지위를 갖는다.
  - 다. 원고의 분량, 심사규정 및 절차 등 기타 사항은 일반 논문과 동일하다.
5. 학술지에 반론을 게재할 수 있다.

- 가. 반론은 학술지에 최근 3년 이내 게재된 논문에 대한 이론적, 방법론적 논박을 의미한다.
- 나. 반론의 원고 분량은 원고지 50매 이내로 정한다.
- 다. 반론은 편집위원회의 검토를 거쳐 게재 여부를 결정한다.
- 6. 제출 원고는 학술지 원고 작성 요령에 따라 쓴다. 이 요령에 따르지 않은 원고는 수정을 위해 저자에게 반환된다.
  - 가. 원고는 국문 및 영문초록, 본문, 각주, 참고문헌, 표 및 그림으로 구성된다.
  - 나. 원고의 분량은 200자 원고지 100매 내외로 한다. 단, 각종의 표와 그림 및 일람, 색인, 부록, 영인 자료 등은 분량 계산에서 제외한다.
  - 다. 본문의 장, 절, 항의 번호는 1 → 1 → 1) → (1) → ① 의 예에 따라 순차적으로 매긴다.
  - 라. 기타 원고 작성 요령은 APA 양식(American Psychological Association: APA style)이 정한 문헌 작성 양식을 따른다.
- 7. 게재 신청 논문의 내용이 학술지의 편집 방향과 맞지 않는다는 위원회의 판정이 내려질 경우, 해당 논문을 임의 탈락시킬 수 있다.
- 8. 논문 접수는 상시 가능하며, 마감일은 위원회의 결정에 따라 홈페이지(ppri.korea.ac.kr)를 통해 별도 공지된다.

### 제8조 (논문 게재신청자격)

1. 북한학 및 북한학 인접 분야의 전공자 혹은 실무자에 한해 단독 혹은 공동으로 논문 게재를 신청할 수 있다.
2. 북한학 및 북한학 인접 분야의 대학원 이상(재학생 포함)의 학력을 소지한 사람이나 위원회에 의해 연구에 적절한 자격을 갖추었다고 판단되는 사람은 단독 혹은 공동으로 논문 게재를 신청할 수 있다.
3. 위원장은 임기 중에 논문을 제출할 수 없다. 단, 편집위원과 편집 간사는 익명성과 공정한 절차의 준수를 전제로 논문을 제출할 수 있다.

### 제9조 (논문 게재자의 의무)

1. 논문 게재자는 게재료(일반논문 10만원 / 연구비지원논문 30만원)를 납부해야 한다.
2. 제출된 논문이 최종 심사를 통과하여 학술지에 게재되면 논문의 저작권은 저자의 동의하에 연구소에 속한 것으로 간주한다.

### 제10조 (발간 예정일)

학술지는 연 2회 발간하며, 발간 예정일은 매년 6월 30일과 12월 31일로 한다.

## 제4장 심사절차와 기준

### 제11조(예심)

위원회는 각 분기별로 원고가 접수되면 KCI 유사도 검사 및 학술지와의 적합도를 고려하여 초심 진행 여부를 결정하고 탈락 논문의 경우, 해당 논문 저자에게 관련 내용을 별도 통보하도록 한다.

### 제12조(초심)

위원회는 각 분기별로 원고접수 마감일 직후 초심을 의뢰한다.

1. 심사위원 위촉 - 위원장은 위원회를 개최하여 3인의 심사위원을 위촉한다. 단, 순차적으로 심사위원이 위촉되어 심사가 진행되었을 때 2인의 심사자가 심사결과를 모두 '가'로 판정하면 나머지 1인 심사위원에 대한 심사는 진행하지 않아도 된다.
2. 심사의뢰 - 위촉된 심사위원에게 전자우편으로 심사를 의뢰하되 논문평가는 위원회에서 정한 논문심사양식에 따른다.
3. 기일 - 초심 결과는 10일 이내에 회신받는 것을 원칙으로 하며, 심사를 거부하거나 특별한 사유 없이 2주일 이내에 심사결과 통보가 없는 경우, 위원장이 심사위원을 교체할 수 있다.
4. 판정기준 - 심사위원은 논문을 평가한 후 정해진 양식에 따라 심사평을 작성하고, '가(可)', '수정(修訂)', '부(不)'의 판정을 내린다. 초심 결과에 따른 종합판정은 판정표에 따른다.

<초심 논문 심사 판정표>

심사자 A	심사자 B	심사자 C	심사결과
가	가	가	계재 가능
가	가	수정	
가	가	부	

심사자 A	심사자 B	심사자 C	심사결과
가	수정	수정	수정 후 게재
수정	수정	수정	
가	수정	부	수정 후 재심
수정	수정	부	
가	부	부	게재 불가
수정	부	부	
부	부	부	

### 제13조 (수정 후 게재)

1. ‘수정 후 게재’로 종합판정을 받은 논문은 기고자에게 보내 수정을 요구한다.
2. 수정 후 다시 제출된 원고에 대해서는 위원회가 심사평에 기초하여 수정 이행 여부를 검토한 후 게재 여부를 결정한다.
3. 위원회는 재수정을 요구할 수 있으며 재수정 논문의 수정 정도가 충실하지 않을 경우, 게재 불가를 결정할 수 있다.

### 제14조 (수정 후 재심)

초심 결과, ‘수정 후 재심’ 판정을 받은 논문은 재심 절차를 밟는다.

1. ‘수정 후 재심’ 판정을 받은 논문은 기고자에게 수정을 요구하고, 수정 기간은 7일 이내로 제한한다.
2. 다시 제출된 논문은 위원회에서 수정이 충분히 이루어졌는지를 검토하고 수정 논문의 수준이 학술지 게재에 적당한지 심사한다.
3. ‘수정 후 재심’ 결과는 편집위원회 결과 반수 이상 찬성하는 경우만 게재 가능으로 판정한다.

### 제15조 (수정 불이행)

‘수정 후 게재’ 혹은 ‘수정 후 재심’ 판정을 받은 논문 게재신청자가 ▲수정 요구에 응답하지 않거나, ▲합리적인 반론 제시 없이 수정 요구를 거부할 경우, ▲기한 내에 수정본을 제출하지 않을 경우, 위원회는 논문게재 요청을 철회한 것으로 간주하여 게재 불가로 판정할 수 있다.

### **제16조 (게재 불가 논문의 처리)**

1. 게재 불가 판정을 받은 논문은 그 사유와 함께 기고자에게 통보한다.
2. 게재 불가 판정을 받은 논문은 논문을 수정하여 재신청을 명기하여 다시 기고할 수 있다. 단, 이 경우에는 '재신청'임을 명기해야 한다. 만약 재신청 명기를 하지 않은 경우, 위원회는 심사를 거부할 수 있다.

### **제17조 (이의제기)**

위원회는 공정하고 신속하게 논문을 심사하기 위해 최선을 다한다. 단, 논문게재 신청자가 이의를 제기하면 위원회에서 의견의 타당성을 검토하여 응대한다.

## **제5장 기타 규정**

### **제18조 (인쇄와 발간)**

논문 인쇄를 위한 최종 편집과 발간은 다음과 같이 한다.

1. 발간 - 게재가 확정된 논문은 출판사에 의해 인쇄용 원고로 편집된 후 저자의 확인을 거쳐 출간한다.
2. 이월게재 - 게재 확정을 받은 논문이라도 위원회의 출간 일정에 따라 이월게재할 수 있다.

### **제19조 (게재증명과 표절 처리)**

논문게재증명은 위원회의 최종 심사결과 게재가 확정된 후에 기고자의 요청에 따라 발급된다. 게재 판정이 확정된 후라도 표절 행위가 드러난 논문은 연구소 저술 윤리강령에 따라 처리한다.

### **제20조 (편집위원 윤리)**

편집위원은 논문심사과정 전반에 걸쳐 엄격한 객관성과 공정성을 견지해야 하며, 학술지 편집의 전문성과 수월성 제고를 위해 노력해야 한다. 이 같은 조건이 충족되지 않을 경우, 위원장은 위원회의 동의를 얻어 편집위원을 해촉할 수 있다.

## JNKS 저술 윤리강령

### JNKS Ethical Standards for Scholarly Publication

2차 개정일 2020. 09. 01.

1차 개정일 2016. 12. 02.

제정일 2015. 03. 01.

북한학 및 북한학 인접분야의 연구 결과를 게재하는 전문학술지 *Journal of North Korea Studies*(약칭 JNKS, 이하 학술지)의 발간은 고려대학교 공공정책연구소의 중요 사업 중 하나이다. *Journal of North Korea Studies*는 북한학 및 북한학 인접 분야 연구자들의 학문적 독창성을 존중하고 학문적 권리를 보호하며 저술의 질적 수준을 제고할 수 있도록 노력한다. 따라서 고려대학교 공공정책연구소가 발행하는 학술지에 게재 혹은 게재 신청하는 사람은 물론 편집위원회 및 심사위원들은 본 저술 윤리강령을 준수한다. 본 저술 윤리강령은 표절 및 중복게재의 방지를 주된 목적으로 한다.

## 제1장 연구 관련 윤리규정

### 제1조 (표절의 기준)

1. 학술지, 단행본, 학회발표논문집에 기출간된 타인의 저술을 인용부호, 각주, 내용 주, 또는 기타 적절한 방식을 통해 명시하지 않은 경우.
2. 공개 혹은 공개되지 않은 타인의 1차 자료, 기타 지적재산 등과 관련된 항목들을 출처의 명시 없이 사용한 경우.
3. 학술지, 단행본, 학회발표논문집에 기출간된 자신의 저술을 인용부호, 각주, 내용 주, 또는 기타 적절한 방식을 통해 명시하지 않은 경우.

### 제2조 (중복게재의 기준)

1. 타 학술지에 게재된 저술을 학술지에 게재 신청한 경우.
2. 타 학술지에서 심사 중인 논문을 학술지에 게재 신청한 경우.

### 제3조 (심사위원회 구성 및 운영)

1. 편집위원회는 모든 독자의 제보 내지는 자체 판단에 따라 표절 또는 중복게재 여부를 1차적으로 심사하고 판정한다.
2. 표절 또는 중복게재로 판정이 날 경우, 편집위원회는 이를 해당 저자에게 통보한다.
3. 해당 저자가 이의를 제기할 경우, 편집위원회가 지명하는 3인의 2차 심사위원회가 최종 심사 및 판정한다.

## 제2장 윤리규정 시행 지침

### 제4조 (표절에 대한 제재)

1. 최종적으로 표절 판정을 받은 저자는 학술지에 판정 후 3년간 단독 혹은 공동으로 논문게재를 신청할 수 없다.
2. 편집위원회는 해당 저자에게 게재신청 불가기간을 통보한다.
3. 게재 이후 표절 판정을 받은 논문은 공공정책연구소에 의해 공식적으로 취소되며, 편집위원회는 이 사실을 학술지를 통하여 공지한다.

### 제5조 (중복게재에 대한 제재)

1. 중복게재로 최종 판정을 받은 저자는 공공정책연구소가 발행하는 학술지에 판정 후 3년간 단독 혹은 공동으로 논문게재를 신청할 수 없다.
2. 편집위원회는 중복게재 신청자에게 게재신청 불가기간을 통보한다.
3. 게재 이후 중복게재 판정을 받은 논문은 공공정책연구소에 의해 공식적으로 취소되며, 편집위원회는 이 사실을 학술지를 통하여 공지한다.
4. 편집위원회는 중복게재로 판정된 논문이 게재된 학술지의 발행단체에 이 사실을 통고한다.

### 제6조 (기타)

본 학술지의 수록 논문을 다른 저술의 형태로 재출간 시, 반드시 원출처를 밝혀야 한다.

## JNKS 원고 작성 요강

### Publication Manual of JNKS

*Journal of North Korea Studies*의 원고는 기본적으로 APA 양식(American Psychological Association: APA style)에 따라 작성한다. 이 규정에 명시되지 않은 사항은 Publication Manual of the American Psychological Association, 6th ed.을 따른다.

*The Journal of North Korea Studies* is published in accordance with APA style (American Psychological Association). Where not otherwise specified, it follows Publication Manual of the American Psychological Association, 6th ed.

3차 개정일 2022. 12. 01.

2차 개정일 2020. 09. 01.

1차 개정일 2016. 12. 02.

제정일 2015. 03. 01.

## I. 원고 작성의 일반적 요령

1. 원고는 표지, 국문 및 영문초록(영문 저자 및 소속기관 포함), 본문, 참고문헌의 총 4개의 섹션으로 구성되며, 원고는 한글, 영어는 물론 중국어, 일본어, 러시아어, 프랑스어 등 기타 외국어로 작성할 수 있다.
2. 표지에는 논문의 제목(논문 작성 언어 제목), 저자명, 소속, 직위, 이메일이 포함되어야 한다. 표지 하단에는 각주를 두어 교신저자의 이름, 소속을 표기하고, 지원을 받은 논문일 경우 사사표기 등을 할 수 있다. 사사표기시 논문 제목 옆에 \*표를 하여 각주로 기재한다.
3. 논문의 제목은 한글의 경우 15자를 넘지 않도록 하고, 영문 및 기타 외국어의 경우 2줄을 넘지 않도록 한다.
4. 초록은 새 페이지에서 시작하며, 첫 줄 가운데에 Abstract라고 표기한다. 영문

초록은 150~200 단어 내외로 작성하고, 초록 하단에는 'Keywords:'라고 표기한 후 영문 핵심 단어 3~5개를 나열한다. 단, 영어 외의 기타 외국어 논문일 경우 영문 초록을 1,500 단어 안팎으로 자세히 작성한다.

5. 전체 원고의 분량은 200자 원고지 100매 내외로 한다. 단, 각종의 표와 그림 및 일람, 색인, 부록, 영인 자료 등은 분량 계산에서 제외한다.
6. 본문은 새로운 면에서 제목을 쓴 후 시작하며, 본문 내 장, 절, 항 등 소제목은 최대 4단계까지 사용할 수 있으나, 가능한 3단계 이내의 소제목을 추천한다.
  - 1) 본문 제목들의 번호는 상위제목부터 하위제목까지 I → 1. → 1) → (1) → ① 순으로 사용한다.
  - 2) 한자나 외국어(용어, 고유명사)를 쓸 경우, 먼저 한글로 적고 괄호 안에 한자나 외국어를 병기한다. 본문에 한 번 사용한 외국어를 다시 쓸 때는 한글로만 표기한다.
7. 본문의 어느 곳에도 저자의 이름은 물론 저자와 관련된 어떠한 사항도 포함되지 않도록 한다. 이는 심사의 공정성을 위해 매우 중요하다.
8. 각주는 본문에 대한 추가적인 설명이나 관련된 논의의 소개가 꼭 필요한 경우에 한하며 가능한 한 짧게 한다. 각주는 본문 중의 적당한 곳에 일련번호로 표시하고 내용은 본문 해당 면의 하단에 위치시킨다. 각주 내에서 각주의 번호는 본문 좌단과 일치시키되 둘째 줄부터는 첫째 줄 각주번호 뒤에 나오는 첫 글자와 일치시킨다.
9. 저자명이 글에 나와 있는 경우는 저자명(국문은 전체 저자명, 영문은 성)을 쓰고 괄호한 후 그 속에 출판연도와 쪽 번호만 표시한다. 인용 또는 참고한 문헌이 되풀이될 때에도 같은 방식으로 한다. 단, 저자명이 글에 나와 있지 않는 경우는 이름과 출판연도를 괄호 속에 표기한다.
10. 번역서를 인용할 때에는 원전이 발간된 연도와 번역판 연도를 같이 표기한다. 인용 쪽수는 번역본을 기준으로 한다.

11. 두 명 이상의 저자를 인용할 경우, 가나다 또는 알파벳순으로 제시한다. 저자가 같고 연도가 다른 문헌을 함께 언급할 때에는 연도만 나열한다. 다만, 3명 이상 5명 이하인 경우는 처음 인용 시에는 모두 제시하고 그 이후에는 첫째 저자의 이름만 표기하고 한 칸을 띄운 다음 한글 저자명은 “외” 영문 저자명은 “et al.”이라는 쓴다. 2명 이상의 국문저자명은 “.”를 사용하여 나열하고 영문저자명은 마지막 이름 앞에 “&”를 붙인다.
12. 한 번에 여러 문헌을 언급해야 하는 경우에는 한 괄호 안에서 세미콜론(;)으로 나누어 언급한다. 다만, 저자가 같고 연도가 다른 문헌을 함께 언급할 때는 연도만 나열한다.
13. 표(줄간격 130%)와 그림은 < > 속에 별도의 일련번호를 부여하고, 제목을 붙인다. 표 제목(예: <표 1>)과 그림 제목(예: <그림 1>)은 해당 표 또는 그림의 위에 위치시켜야 하며, 그 출처는 반드시 표나 그림 아래 밝히고 참고문헌 목록에 포함시켜야 한다. 관련된 표와 그림을 본문에서 언급할 때는 반드시 < >를 붙인다. 표나 그림에 대한 주는 일반주(주: ), 개별주( a), b), c) ), 확률주 (\*p<0.01, \*\*p<0.001), 출처순으로 배열한다.
14. 참고문헌은 새로운 면에서 <참고문헌>이라는 제목을 단 후 시작한다. 참고문헌의 작성은 아래의 <참고문헌 작성 요령>을 참고한다.

### <참고문헌 작성 요령>

1. 참고문헌은 본문에 인용 또는 언급된 것만 제시하고, 본문에 인용 또는 언급된 문헌은 반드시 참고문헌에 기재한다.
2. 각 문헌은 한글 문헌, 동양어 문헌(일본어, 중국어 등), 서양 문헌 순으로 배열하되, 번역서(예: 한글로 번역된 영문서)는 해당 원어 문헌으로 분류한다. 한글·한자·일본어로 된 저자명은 가나다순으로, 로마자 저자명은 알파벳순으로 나열한다. 중국어나 일본어 저자명은 한자의 한글식 표기에 따라 배열하되, 원어 표기를 알 때에는

괄호 속에 병기한다.

3. 같은 저자의 여러 문헌은 출판연도가 오래된 순서대로 배열하되 같은 해에 발행된 문헌이 둘 이상일 경우에는 글에서 언급된 순서에 따라 발행 연도 뒤에 a, b, c를 첨가하여 구분한다.
4. 참고문헌을 나열할 때 각 문헌의 둘째 줄부터는 3칸 들여쓰기를 하여 각 참고문헌 간의 구별을 쉽게 한다.
5. 각각의 문헌은 다음의 구체적인 예에서 제시된 형식에 따라 작성한다.

1) 한글문헌

- (1) 단행본 : 저자 (출판연도). <제목>. 출판지: 출판사.
- (2) 학회지에 게재된 논문 : 저자 (출판연도). 제목. <학회지명>. 권수, 쪽수.
- (3) 학위논문 : 저자 (제출연도). 제목. 학위 수여 대학 ○○학위논문 (미간행).

2) 영어문헌

- (1) 단행본 : 저자 (출판연도). 제목(이탤릭). 출판지: 출판사.
- (2) 저널에 게재된 논문 : 저자 (출판연도). 제목. 저널명(이탤릭), 권수, 쪽수.
- (3) 학위논문 : 저자 (제출연도). 제목(이탤릭). 학위 수여 대학 ○○학위논문.
- (4) 번역서나 번역논문은 한글 번역본에 한해 원서명을 함께 밝혀준다.

\* 학술지의 권, 호수를 알 수 없을 때는 저자/연도 다음에 월이나 계절을 표기.

- 3) 신문·잡지·기사는 저자명 (날짜). 기사명, 신문, 쪽수 순으로 표기하는 것이 원칙이나 저자를 알 수 없을 때는 기사명 (날짜). 신문, 쪽수 순으로 표기.
- 4) 인터넷 자료를 참고한 경우, 해당 기관(개인) 홈페이지 사이트명만 쓰지 말고 실제로 참고한 자료의 이름과 주소를 모두 표기. 저자가 없을 때는 문서명을 저자 위치에 두고, 출판일은 사이트에 명기된 날짜를 기준으로 하고, 접속일 필수 기재.
- 5) 시청각 자료(영화, TV프로그램, 음반, CD-ROM 등)는 예시를 따름.

Harrison, J. (Producer), & Schmiechen, R. (Director). (1992). *Changing our minds: The story of Evelyn Hooker* [Film]. (New York: Changing Our Minds). (영화일 때).

Crystal, L. (Executive Producer). (1993, October 11). *The MacNeil/Leher news hour*. New York and Washington, DC: Public Broadcasting Service. (텔레비전 프로그램일 때).