

ISSN 2384-3624

# JNKS

## Journal of North Korea Studies

Vol. 9, No. 2  
2023



고려대학교 공공정책연구소  
Public Policy Research Institute, Korea University

Journal of North Korea Studies



2023

Vol. 9

No. 2



고려대학교 공공정책연구소  
Public Policy Research Institute, Korea University

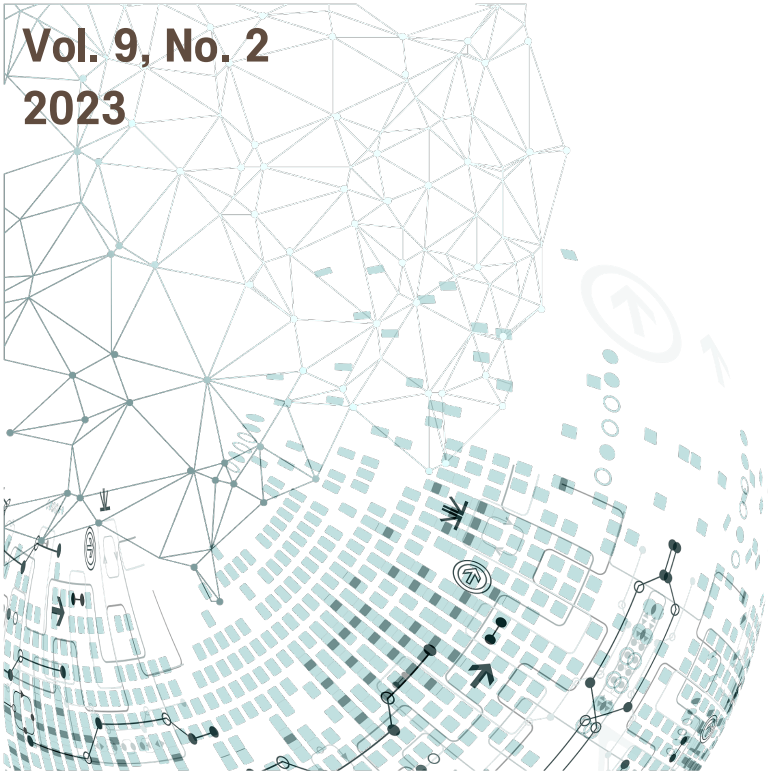
# JNKS

---

## Journal of North Korea Studies

---

**Vol. 9, No. 2**  
**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. 2

**인쇄·발행일** 2023년 12월 31일  
**발행처** 고려대학교 공공정책연구소  
**발행인** 임재천  
**편집인** 고려대학교 공공정책연구소 편집위원회  
세종특별자치시 세종로 2511 고려대학교 세종캠퍼스 공공정책대학 323호  
전화 : (044)860-1927, E-mail : jnks.korea@gmail.com  
홈페이지 : ppri.korea.ac.kr

**인쇄처** 제일문화사

ISSN 2384-3624

# Contents

- ✔ **북한인권정책 우선순위에 관한 연구:  
AHP 분석기법을 중심으로**  
Study on Priority Order in North Korean Human Rights Policy: Based on AHP Analysis Methods  
김윤태/ 7
- ✔ **‘그린데탕트’를 통한 남북협력의 추진 과제:  
DMZ 평화적 활용방안을 중심으로**  
Tasks of the Inter-Korean Cooperation Policy through ‘Green Détente’: Focusing on Peaceful Utilization of the DMZ  
홍석훈/ 33
- ✔ **북한 체육정책을 통해 본 김정은 시대 취약계층 인권 연구**  
A study on the Human Rights of Vulnerable Groups during the Kim Jong-un era through North Korea's Sports Policy  
허정필/ 61
- ✔ **통일교육 성과 제고를 위한 동기이론적 접근**  
A Motivation Theoretical Approach for Improving Unification Educational Outcomes  
윤진형/ 93
- ✔ **The Policy of Enforced Isolation in North Korea and Albania: Its Role in Regime Survival and Regime Collapse**  
Esther Eui-Gyeong Kim/ 115

**JNKS**

Journal of North Korea Studies

Vol. 9, No. 2 (2023)



# Contents

- ✓ North Korea-Russia Military Cooperation after the End of the Cold War

Iordanka Alexandrova/ 145



## JNKS

---

Journal of North Korea Studies

---

Vol. 9, No. 2 (2023)

## 북한인권정책 우선순위에 관한 연구 :

## AHP 분석기법을 중심으로

김윤태

명지대학교 국제한국학연구소 연구교수  
kyl1435@gmail.com

## 초록

본 연구의 목적은 북한인권개선을 위한 국가별 인권정책의 현황과 실태를 파악하여 북한인권정책의 중요도와 우선순위를 도출해 북한인권정책 수립과 실행에 유의미한 시사점을 제공하기 위함이다. 먼저, 포커스그룹 인터뷰(FGI)를 활용하여 5개의 정책유형과 20개의 세부과제를 도출하였으며, 계층분석기법(AHP)을 통한 실증분석을 진행하여 북한인권정책의 중요도와 우선순위를 파악하였다.

북한인권정책의 우선순위로는 인권보호(31.8%), 인권외교(24.8%), 인권제도(19.5%), 인권역량(16.1%), 인권대화(7.8%) 순으로 중요한 것으로 파악되었다. 북한인권정책 우선순위 및 최종 중요도에서는 북한인권 피해사례 유엔청원 및 구제활동(1위), 북한인권법의 정상적 이행(2위), 유엔 북한인권결의안 지속 채택(3위), 제3국에서의 탈북자 신변보호 및 안전조치(4위), 이산가족·납북자·국군포로 문제의 해결(5위)을 가장 우선적인 정책과제로 선정됐다.

본 연구는 정책적 시사점으로 ①접근 가능하고, 입증 가능한 북한인권개선 주창, ②강도 높고, 효과적이며, 일관성 있는 대북인권관여의 지속, ③비정상적 정상화를 통한 북한인권법의 정상적 이행, ④국민적 공감대 형성과 사회적 합의 우선, ⑤북한과의 인권대화 및 기술협력의 필요성을 제시한다.

주제어 북한인권정책, 중요도, 우선순위, 계층분석기법(AHP)

## I. 서론

북한인권문제에 대한 국내외적인 논의와 관심이 지속되고 있다. 국제사회는 수차례의 북한인권결의안을 채택하는 등 유엔인권제도를 활용한 북한인권문제의 심각성과 문제점을 지적해 왔다. 뿐만 아니라 개별 국가 및 국제비정부기구(NGO)들도 다양한 방식으로 북한인권개선의 노력들을 지속해 왔다. 그러나 북한은 인권문제 제기기에 대해 '미국의 대북 적대시 정책의 산물'이며 '존재하지 않은 인권문제 날조', '우리식 인권론'과 '문화상대주의' 등의 주장을 지속하며 반발하고 있다. 북한인권문제에 대한 북한 당국의 태도가 근본적으로 바뀌지 않는 이상, 앞으로도 북한주민의 실질적인 인권개선으로 나아가기는 쉽지 않다. 인권침해의 당사자인 북한 당국의 태도 변화를 이끌 수 있는 다양한 정책개발이 요구된다.

북한인권의 국제화와 이슈화에 맞게 북한인권개선을 위한 국제적·국내적 차원의 정책수단과 대응방안을 체계적으로 마련하는 문제는 매우 중요해졌다. 국제사회의 다양한 북한인권개선 노력에도 불구하고 북한인권문제의 해결이 더딘 이유에 대해 근본적인 정책 재검토가 요구되고 있다. 북한인권침해의 발생 배경에 따른 구조적 원인을 분석하고, 환경적 요인들을 개선하기 위한 중장기적 종합대책이 필요하다. 시시각각 변화하는 북한인권 환경에 맞는 현실성 있고 효과성 있는 맞춤형 북한인권정책 마련이 요구된다. 북한인권정책의 실효성을 높이기 위한 다양한 정책개발과 행위자별 역할 분담, 이슈별 중요도 파악, 시기별 우선순위 정책들에 대한 종합적인 통합전략과 실행방안이 구축되어야 한다. 그러나 인권역량, 인권제도, 인권외교, 인권대화, 인권보호 등과 관련한 북한인권정책의 중요도와 우선순위에 대한 정책 방향과 실천 방안은 부족한 실정이다.

본 연구의 목적은 북한인권개선을 위한 행위자별·이슈별 인권정책의 현황과 실태를 파악함으로써 북한인권정책의 중요도와 우선순위를 도출하여 북한인권정책 수립과 실행에 유의미한 시사점을 제공하기 위함이다. 본 연구는 북한인권개선을 위한 국가별 인권정책의 현황과 실태에 대한 행위자별·이슈별 대응정책을 살펴보고, FGI(focus group interview)와 AHP(analytic hierachy process) 기법을 활용하여 북한인권정책의 중요도와 우선순위를 도출하고자 한다. 북한인권정책 과제들을 우선순위에 따라 제시함으로써 북한인권정책의 수립과 실행에 효과적으로 활용할 수 있다.

본 연구의 구체적 목표는 4가지로 요약된다. 첫째는, 이슈별·주제별, 행위자별·

시기별 선행연구를 검토하여 북한인권정책의 이론적 논의를 확장시킬 것이다. 이를 위해 북한인권 관련 문헌연구를 통해 북한인권정책의 현황과 실태, 내용들에 대한 면밀한 분석을 실시한다. 둘째는, 북한인권정책의 유형화와 계층구조에 대한 모형화를 시도한다. 전문가 집단을 대상으로 포커스그룹 인터뷰(FGI)에 따른 북한인권정책의 내용들을 유형화한 후, 세부과제에 대한 계층구조를 도식화 한다. 이러한 접근은 북한인권정책의 목표 실현에 부합하는 현실성 있고 효과성 있는 북한인권정책 선호모형 개발에 유의미한 시사점을 제공할 것이다. 셋째는, 북한인권정책 수립 시 효율적인 정책 의사결정을 돕기 위해 계층분석기법(AHP)을 활용하여 북한인권정책의 중요도와 우선순위를 제시한다. 이러한 결과는 행위자 및 정책결정자들의 정책의사결정에 도움을 줄 뿐만 아니라, 향후 북한인권개선을 위한 다양한 활동의 기초자료로 활용할 수 있다. 넷째는, 분석결과를 토대로 북한인권정책 실행을 위한 정책기획, 의사결정, 자원배분의 효과적 활용에 대한 정책적 시사점을 제시한다.

## II. 선행연구 검토

북한인권정책에 대한 중요도나 우선순위를 통계학적으로 논하는 선행연구는 부족하다. 북한인권정책에 관한 선행연구는 크게 3가지로 구분된다. 첫째는 북한인권정책에 관한 이론적·정책적 연구, 둘째는 북한인권정책에 대한 행위자별·시기별 연구, 셋째는 북한인권정책에 관한 이슈별·주제별 연구로 구분하여 살펴볼 수 있다.

북한인권정책에 관한 이론적·정책적 연구로 김원식 외(2022)는 기존 북한인권개선 활동의 성과와 한계를 고려하여 보다 다면적 접근을 위한 전략 차원의 북한인권 정책 추진의 필요성을 주장했다. 이원웅(2019)은 북한인권과 정책거버넌스 모형을 제기하며 북한인권정책의 목표를 보다 효율적으로 추진하기 위해서 새로운 거버넌스 구축의 필요성의 강조했다. 한동호 외(2017)는 북한인권정책에 대한 국제적, 국내적, 북한이탈주민 차원에서의 정책환경을 진단하며 북한인권정책 수립 및 실행 방안을 연구했다. 그 외 변종헌(2015)은 북한인권정책의 실효성 제고 방안을, 이정훈(2015)은 북한인권정책 로드맵을 제시했다.

북한인권정책에 대한 행위자별·시기별 연구와 관련한 가장 최근의 연구는 김원

식(2022)과 주인석(2022)의 연구가 있다. 김원식(2022)은 윤석열 정부의 북한인권 정책 방향과 과제를 다루며 북한인권 개선을 위한 내부 인프라 정비와 북한인권정책 추진에 대한 국민적 공감대 형성을 강조했다. 주인석(2022)은 문재인 정부의 대북정책과 인권문제를 평가하며 북한인권문제에 대한 국제사회의 비판적 시각과 정부의 대응을 제언했다. 그 외 김수암(2022)은 국제연대를 통해 북한인권 개선을 위한 역할 수행의 필요성을, 이현경(2019)은 미국의 대북정책 결정요인을 분석하였다.

북한인권정책에 관한 이슈별·주제별 연구로는 심상민 외(2023)는 북한인권문제에 대한 국제사회의 대응과 한계, 문재인 정부의 대북 인권정책의 문제점을 지적하며 전환기정의 관점에서의 접근법을 강조한다. 이원웅(2016)은 북한인권법 관련 쟁점과 과제를 정리하며 인권기반 전략적 대북 관여정책 추진의 필요성을 제기한다. 그 외 김한규(2016)는 북한인권기록자료 보존·관리의 체계화 방안을, 조정현(2014)은 유엔북한인권조사위원회(COI)에 대한 평가와 과제를 제시한다.

선행연구들은 이론적·정책적 측면에서 북한인권정책 거버넌스 모형이나 북한인권정책의 국내외적 환경변화에 따른 대응마련을 제기하고 있다. 행위자별·시기별 측면에서는 각 정부 차원의 북한인권정책에 대한 평가와 과제를, 국제사회나 미국의 북한인권정책 접근법을 연구하였다. 이슈별·주제별 측면에서는 북한인권법, 북한인권기록자료, 북한인권조사위원회 등의 북한인권 관련 쟁점과 과제를 분석했다. 그러나 선행연구의 대부분이 북한인권정책의 방향이나 과제를 제시하거나, 개별적인 정책이슈를 중심으로 다루고 있다. 북한인권정책에 대한 중요도와 우선순위를 직접적으로 다루는 연구는 이루어지지 못했다. 물론 일부 연구에서도 이슈별 실행 계획(action plan)이나 단계별 문제해결을 논하고는 있지만 이슈별 중요도와 정책 우선 순위를 제시한 연구는 여전히 미흡한 실정이다. 더욱이 북한인권정책의 중요도와 우선순위를 통계적 검증과정을 통해 진행한 연구는 전무하다. 따라서 북한인권문제 해결을 위해서는 북한인권개선의 전략과 정책을 수립하기 위한 정책의 중요도와 우선순위에 관한 연구가 필요하다.

### III. AHP 이론 및 분석방법

#### 1. AHP 이론 및 분석절차

AHP(analytic hierachy process)은 중요하고 복잡한 의사결정문제를 다루는데 있어서 관련 요소들이 갖는 중요도와 우선순위를 통계적으로 검증하는 일련의 과정이다. 정책에 대한 의사결정자는 각각의 정책이 갖는 함의와 상호 연관성 및 차이성을 면밀히 검토하여 정책대안을 제시하여야 한다. 따라서 다양한 정책방안에 대한 가중치를 계량화하여 최적의 대안을 마련하기 위한 분석과정이 요구된다. Saaty(1980)에 의해 개발된 AHP(analytic hierachy process, 계층화분석과정)는 의사결정의 전 과정을 단계별로 분석하여 해결함으로써 의사결정의 객관성을 높이고 쌍대비교를 통한 가중치에 대해 일관성 검토를 통해 의사결정의 강건성을 제고할 수 있다는 점에서 실제 많은 의사결정 문제에 널리 활용되고 있다(고길곤·하혜영 2008, 289). Saaty & Vargas(2001)는 AHP기법은 계량적 접근이 어려운 분야의 의사결정을 하는 경우 경험을 조직화 구조화 및 체계화하여 평가요소의 가중치를 설정하는 방법으로 의사결정단계에서 수학적 모형으로 적합하도록 고안된 의사결정기법이다(김봉철 2006, 137).

Zahed(1986)는 AHP를 사용하려면 4단계의 분석과정을 거친다고 설명하고 있다(권태일 2008, 62 재인용). AHP는 1단계로 문제를 위계 구조화하고, 2단계로 쌍대비교 행렬을 구성하며, 3단계로 상대적 가중치를 산정하고, 4단계로 일관성을 검증하여 우선순위 결과를 종합한다.

〈그림 1〉 AHP 분석체계



\*출처: 권태일 2008, 62.

AHP는 계층적 구성을 통해 유사요소들을 그룹핑하며, 우선순위 척도의 측정을 통해 논리적 일관성을 검증할 수 있는 방법을 제공한다. 특히 의사결정에 대한 민감도를 분석하여 그룹의사결정을 종합해 주는데 매우 유용한 것으로 알려져 있다. AHP는 의사결정의 계층구조를 구성하고 있는 요소 간의 쌍대비교(또는 이원비교, pairwise comparison)를 통하여 평가자의 지식, 경험 및 직관을 포착하고자 하는 하나의 새로운 의사결정방법론으로 널리 활용되고 있다(조근태 외 2003, 87). 실제로 AHP 기법은 ① 우선순위 선택, ② 벤치마킹, ③ 전략적 기획, ④ 자원배분, ⑤ 비용편익/분석, ⑥ 협상/갈등의 해결, ⑦ 투자계획의 평가, ⑧ 인력자원의 채용 및 평가, ⑨ 프로젝트 선택, ⑩ 마케팅 등에 활용되었다(홍성만 외 2012, 87).

AHP의 분석과정은 일반적으로 계층구조설정, 상대적 중요도 산정, 일관성 검증, 우선순위선정으로 요약할 수 있다(Vargas 1990; Saaty 1994; 고미영 2010). FGI를 통해 도출한 계층구조를 통해 각각의 계층을 구성하는 내용들에 대해 우선순위와 가중치를 부여하는 쌍대비교를 실시하여 평가항목 간의 상대적 중요도를 부여하게 된다. 일관성 검증은 일관성 지수와 일관성 비율을 통해 측정하게 되며, 이는 “최상위에 있는 의사결정의 목표를 달성하기 위하여 최하위에 있는 대안들의 우선순위를 결정하는 종합 중요도 벡터를 산출하는데, 이는 각 계층에서 구한 가중치를 종합해서 산출하게 된다”고 한다(고미영 외 2010, 83). 일관성 비율은 일관성 지수(CI: consistency index)를 경험적 자료로 얻어진 평균 무작위 지수(RI: random index)로 나눈 값이다(김봉철 2006, 141). AHP의 일관성 비율(C.R.)의 값은 그 값이 적을수록 일관성이 높은 것으로 간주된다. Saaty는 일관성 비율

(C.R.)이 10%(0.1) 이내이면 응답자가 상당히 일관성 있게 이원비교를 수행한 것으로 판단하고, 20%(0.2) 이내일 경우 용납할 수 있는 수준의 비일관성을 갖고 있으나, 20%(0.2) 이상이면 일관성이 부족한 것으로 재조사가 필요하다고 제안한다 (Satty and Kearns 1994; 박현 외 2000. 임동완 외 2020, 51).

## 2. 연구설계 및 분석방법

본 연구는 북한인권정책의 중요도와 우선순위를 도출하는데 AHP 분석 기법을 적극 활용한다. 우선, 북한인권정책의 현황과 내용을 파악하여 북한인권정책의 유형과 계층구조를 도출한다. 도출된 북한인권정책 유형(1단계)의 상대적 중요도 분석결과와 각각의 세부과제(2단계)의 상대적 중요도 분석결과를 바탕으로 북한인권정책의 우선순위와 최종 중요도를 비교하여 제시할 것이다. AHP를 통한 북한인권정책의 중요도와 우선순위 도출은 바람직한 북한인권정책 실행을 위한 정책기획, 의사결정, 자원배분의 효과적 활용에 대한 정책적 시사점을 도출하는데 매우 유용하다.

### 1) 자료조사 및 분석도구

본 연구는 김원식 외(2022), 이원웅(2019), 주인석(2022), 김원식(2022), 심상민 외(2023), 이현경(2019) 등의 선행연구를 바탕으로 하여 북한인권정책 유형과 세부과제들에 대한 검토를 진행하였다. 이와 함께 허만호(2008), 이금순-김수암(2008), 이원웅(2009), 국가인권위원회(2010), 홍우택(2009), 이금순(2010), 윤여상(2004), 오경섭(2008) 등의 선행연구도 참고하였다. 선행연구에 기초해 중복된 유형과 중요도가 떨어지는 세부과제를 제외한 7개의 북한인권정책 유형과 27개의 북한인권정책 세부과제를 우선적으로 선정하였다.

본 연구자가 선정한 북한인권정책의 계층구조에 대한 정책 유형과 세부과제를 검증하기 위해 북한 연구자 1인, 정부 관계자 1인, 북한인권단체 임원 1인이 참여하는 포커스그룹 인터뷰(FGI)를 실시하였다. 포커스그룹 인터뷰(FGI)에 참여한 전문가들은 북한인권정책을 전문적으로 연구하고 현장에서 활동하는 경력자들로 구성하였다. 포커스그룹 인터뷰(FGI)는 2023년 5월 7일 대학 연구실에서 진행되었으며, 김윤태(2013)의 선행연구 결과를 바탕으로 북한인권정책 유형 분류의 중복성

여부와 세부과제의 적절성 여부를 재검토 하였다. 그 결과, 5개의 북한인권정책 유형(1단계)과 20개의 세부과제(2단계)를 도출하였다.

AHP 조사는 2023년 6월 23일부터 7월 22일까지 진행하였으며, 북한인권정책에 대한 전문성이 있는 북한연구자 및 정부관계자, 북한인권단체 임원 등 총17명을 대상으로 웹조사 및 대면조사를 통해 실시하였다. AHP 조사는 특성상 다수의 일반인을 대상으로 하기보다는 연구의 목적에 부합하는 전문가들을 대상으로 실시하는 것이 중요하다. 일반적으로 AHP 조사는 대량의 샘플을 확보하여 분석할 수도 있으나 연구의 목적에 부합하고 특정 분야에 전문성을 가지고 있는 응답자들을 대상으로 표본의 전문성과 객관성을 확보하는 것이 더 중요한 요소로 평가된다.<sup>1)</sup> 다만 북한인권정책의 중요도와 우선순위를 조사하는 대상이 반드시 정부 정책결정자여만 하는 것은 아니지만, 향후 북한인권정책을 직접 다루는 정부 당국자와 더 많은 전문가들을 대상으로 한 후속연구는 필요하다. AHP 분석 응답자 현황은 <표 1>과 같다.

<표 1> AHP 분석 응답자 현황<sup>2)</sup>

구분	이름	경력 등
북한연구자 (4명)	• 김○○(남, 50대), 손○○(남, 60대), 오○○(남, 50대), 허○○(남, 50대)	7년 이상
정부관계자 (3명)	• 강○○(남, 40대), 신○○(남, 40대), 홍○○(남, 50대)	현직 (1인) 전직 (2인)

- 1) 조형석 외(2018)은 “표본의 규모는 신뢰성 확보를 위한 전제조건으로 전문가를 대상으로 하는 AHP분석에서는 약 5~20명을 기준으로 선정하는 것이 일반적이다”고 했다. 신해성(2020)은 “AHP는 일반 통계와 달리 정규분포를 유지하기 위한 충분한 표본 수의 확보보다는 MICE분야에 충분한 지식을 가진 전문가의 선정이 더 중요하다”고 했고, 김대관 외(2007)는 “AHP 분석 방법은 유효 표본에 집중하기 보다는 해당내용을 대표하는 전문가를 대상으로 하였는지 또한 응답자가 얼마나 성실하게 일관성을 가지고 응답 하였느냐가 중요한 요인이다”고 설명한다.
- 2) 본 연구와 조사에 참여한 응답자들의 특성은 다음과 같다. △북한연구자(4명)는 북한인권정책을 직간접적으로 연구한 경험이 7년 이상인 연구자들이 참여하였다. △정부 관계자(3인)는 통일관련 부서 및 기관, 국가인권위 등에서 북한인권정책에 관여하거나 관여한 경험이 있는 전·현직 공무원을 대상으로 조사하였다. △북한인권단체 임원(6인)은 통일부에 등록된 사단법인 중 북한인권활동을 전문으로 하는 단체의 현재 대표이거나 임원들이다. △북한이탈주민(4명)은 국내 입국 이후 북한인권단체에서 상근을 하거나 북한인권활동에 직접 참여한 경험이 있는 사람들을 대상으로 실시하였다. 본 조사가 전문가 조사라는 점에서 탈북년도나 출신지역은 별도로 고려하지 않았다.

구분	이름	경력 등
북한인권단체 임원 (6명)	• 강○○(남, 50대), 권○○(여, 50대), 김○○(여, 30대), 안○○(남, 50대), 조○○(남, 40대), 최○○(남, 40대)	8년 이상
북한이탈주민 (4명)	• 강○○(여, 50대, 평양), 권○○(남, 50대, 함경), 김○○(남, 50대, 평북), 정○○(남, 60대, 평양)	북한인권단체 활동경력 고려

전체 응답자 17명 중에서 일관성 비율이 기준값(CR=0.2) 보다 크거나 응답이 불성실한 표본 2개를 제외하고 최종적으로 15명만을 대상으로 그룹쌍대비교를 실시하였다. 쌍대비교의 척도는 AHP에서 일반적으로 사용하는 9점 척도를 사용하였다. 실증분석에 사용된 분석도구는 클라우드 사회과학연구 자동화(social science research automation, SSRA)<sup>3)</sup> 시스템과 Microsoft Excel 2010을 활용해 분석하였다.

## 2) 계층구조의 설계 및 구조화

본 연구는 북한인권정책의 유형과 세부과제를 선정함에 있어 AHP를 적용하기 위해 쌍대비교를 실시하는데 적합한 구조로 설계하였다. Saaty(1980)에 따르면 AHP 기법을 적용하기 위해 쌍대비교를 위한 문항 수는  $7 \pm 2$ 로 제안할 필요가 있음을 제안하였고 기존 선행연구에서도 4개 이상의 쌍대비교 문항 수는 편향된 선택을 할 수 있으며 최종적인 결과도출이 어려울 수도 있음을 제안하였다. 따라서 본 연구에서는 합리적인 의사결정과 일관성 있는 결과를 도출하기 위해 쌍대비교 문항 수를 4~5개로 선정하였다(고미영 외 2010, 86). 선행연구와 포커스그룹 인터뷰를 통해 최종 선정된 북한인권정책에 대한 AHP 계층구조는 <표 2>와 같다.

<표 2> 북한인권정책의 계층구조

대항목	1단계 (정책유형)	2단계 (세부과제)
북한인권정책	인권역량	• 북한인권개선을 위한 대국민 공감대 형성
		• 북한인권실상에 대한 인권교육 실시

3) <http://www.ssra.or.kr>

대항목	1단계 (정책유형)	2단계 (세부과제)
		• 북한인권단체의 전문성 등 역량 강화
		• 북한주민 대상 인권개선 노력
	인권제도	• 북한인권법의 정상적 이행
		• 북한인권재단의 조속한 출범과 운영
		• 북한인권기록보존소 운영의 활성화
		• 정부·민간 공동 협력시스템 구축
	인권외교	• 유엔 북한인권결의안 지속 채택
		• 유엔안보리 차원의 책임자 처벌
		• 북한인권사무소와의 협력시스템 강화
		• 주변국과의 인권협력 강화
	인권대화	• 대북 인권대화 및 기술협력
		• 대북 인도적 지원 확대
		• 남북간 경제협력 및 개발 지원
		• 남북간 민간교류 활성화
	인권보호	• 제3국에서의 탈북자 신변보호 및 안전조치
		• 북한인권 피해사례 유엔청원 및 구제활동
		• 이산가족·납북자·국군포로 문제의 해결
		• 정치범수용소 등 북한 내 인권현장 방문

## IV. 실증분석

### 1. 북한인권정책 유형(1단계)의 상대적 중요도 분석결과

북한인권정책의 유형(1단계)은 인권제도, 인권외교, 인권역량, 인권보호, 인권대화로 구성되었다. 북한인권정책 유형들의 상대적 중요도는 <표 2>에서 알 수 있듯 인권보호(31.8%)가 가장 중요한 우선순위로 나타났다. 그 다음으로 인권외교(24.8%), 인권제도(19.5%), 인권역량(16.1%)으로 나타났으며, 인권대화(7.8%)는 상

대적으로 가장 낮은 순위를 차지했다. 결과적으로 응답자들은 인권보호와 인권의 교를 가장 중요시 여기는 것으로 답변하였으며 인권역량이나 인권대화는 상대적으로 우선순위를 낮게 평가했다. 북한인권정책 유형의 상대적 중요도는 아래의 <표 3>과 같다.

<표 3> 북한인권정책 유형(1단계)의 상대적 중요도

정책유형(1단계)	상대적 중요도	우선순위	CR
인권역량	0.161	4	0.0170
인권제도	0.195	3	
인권외교	0.248	2	
인권대화	0.078	5	
인권보호	0.318	1	

이러한 결과는 북한인권정책에 있어서 응답자들은 인권침해 피해자에 대한 인권 보호의 시급성과 중요성을 높게 본 것으로 보여진다. 아울러 국제사회의 인권압박의 필요성과 효과성에 대해서도 긍정적 태도를 보이며 인권외교의 상대적 중요도를 높게 평가했다. 반면에 인권대화는 상대적 중요도에서 가장 낮게 평가한 것으로 볼 때 북한당국의 수용가능성이 낮다는 점이 반영된 것으로 여겨진다. 또한 인권역량 강화에 대해서도 중요도를 낮게 평가했는데 이는 과거에 비해 북한인권 역량이 낮지 않다고 여기는 것으로 보인다. 응답자들의 설문문항에 대한 일관성 있는 쌍대비교를 하였는지 알아보기 위해 일관성 비율(Consistency Ratio: CR)을 조사한 결과 그 결과값은 0.0170으로 나타나 일관성이 유지된 것으로 나타났다.

## 2. 북한인권정책 세부과제(2단계)의 상대적 중요도 분석

### 1) 인권역량의 상대적 중요도 분석

북한인권정책의 세부과제 중 인권역량의 상대적 중요도를 분석한 결과는 <표 4>와 같다. 인권역량의 하위변수에서는 북한인권개선을 위한 대국민 공감대 형성

(47.3%), 북한주민 대상 인권개선 노력(29.4%), 북한인권실상에 대한 인권교육 실시(12.6%), 북한인권단체의 전문성 등 역량 강화(10.7%) 순으로 조사되었다.

〈표 4〉 인권역량 세부과제 (2단계)의 상대적 중요도

정책유형 (1단계)	세부과제 (2단계)	상대적 중요도	우선 순위	CR
인권 역량	• 북한인권개선을 위한 대국민 공감대 형성	0.473	1	0.0039
	• 북한인권실상에 대한 인권교육 실시	0.126	3	
	• 북한인권단체의 전문성 등 역량 강화	0.107	4	
	• 북한주민 대상 인권개선 노력	0.294	2	

응답자들은 북한인권개선을 위한 대국민 공감대 형성의 필요성을 높게 평가함으로써 북한인권개선에 대한 국민적 동의와 지지가 무엇보다 중요하다고 여기고 있다. 전문가들은 북한인권개선에 대한 국민적 공감대 형성 없이는 북한인권개선의 진전을 기대하기 어렵다고 평가했다. 그리고 북한주민 대상 인권개선 노력을 두 번째로 높게 평가함으로써 북한주민 스스로의 인권개선 의지와 노력을 지원하는 것이 중요하다고 평가했다. 이는 북한주민 스스로가 인권개선의 주체로 나설 수 있도록 하는 접근이 필요하다고 여기고 있다. 반면에 북한인권실상에 대한 인권교육 실시에 대해서는 인권교육의 필요성과 효과성에 대해 상대적으로 낮게 평가하고 있으며, 북한인권단체의 전문성 등 역량 강화에 대해서는 과거에 비해 북한인권단체의 규모와 활동역량이 높아진 점 등을 반영하여 그 중요도를 상대적으로 낮게 인식하고 있다.

## 2) 인권제도의 상대적 중요도

북한인권정책의 세부과제 중 인권제도의 상대적 중요도를 분석한 결과는 <표 5>와 같다. 인권제도의 하위변수에서는 북한인권법 통과 및 제정(56.3%)이 가장 중요한 우선순위로 나타났으며, 다음으로 북한인권재단 설립과 운영(19.1%), 북한인권기록보존소 설치 및 운영(12.7%), 정부-민간 공동 협력시스템 구축(11.9%) 순으로 조사되었다.

〈표 5〉 인권제도 세부과제(2단계)의 상대적 중요도

정책유형 (1단계)	세부과제 (2단계)	상대적 중요도	우선 순위	CR
인권 제도	• 북한인권법의 정상적 이행	0.563	1	0.0234
	• 북한인권재단의 조속한 출범과 운영	0.191	2	
	• 북한인권기록보존소 운영의 활성화	0.127	3	
	• 정부·민간 공동 협력시스템 구축	0.119	4	

응답자들은 북한인권법의 정상적 이행을 가장 중요한 우선순위로 인식하고 있다. 2016년 북한인권법이 통과됐지만 국회 차원의 정치적 논란이 지속되며 법안의 정상적 이행이 이루어지지 못하는 등 실효성 없는 북한인권법의 문제점을 중요하게 인식하고 있다. 두 번째로 중요시 여기는 북한인권재단에 대해서는 북한인권법 통과에도 불구하고 여전히 출범조차 하지 못하는 등 더디게 이루어지는 인권제도 개선의 필요성에 공감을 표시하고 있다. 반면에 북한인권법 통과 이후 법무부 산하에 설치된 북한인권기록보존소는 운영의 활성화와 무관하게 정부와 민간 간에 공동협력 노력들이 지속되고 있다는 점에서 상대적으로 중요도를 낮게 평가했다.

### 3) 인권외교의 상대적 중요도

북한인권정책의 세부과제 중 인권외교의 상대적 중요도를 분석한 결과는 <표 6>과 같다. 인권외교의 하위변수에서는 유엔 북한인권결의안 지속 채택(41.3%)이 가장 중요한 우선순위로 나타났으며, 다음으로 주변국과의 인권협력 강화(26.8%), 유엔안보리 차원의 책임자 처벌(22.4%), 북한인권사무소와의 협력시스템 강화(9.5%) 순으로 조사되었다.

〈표 6〉 인권외교 세부과제(2단계)의 상대적 중요도

정책유형 (1단계)	세부과제 (2단계)	상대적 중요도	우선 순위	CR
인권 외교	• 유엔 북한인권결의안 지속 채택	0.413	1	0.0096

정책유형 (1단계)	세부과제 (2단계)	상대적 중요도	우선 순위	CR
	• 유엔안보리 차원의 책임자 처벌	0.224	3	
	• 북한인권사무소와의 협력시스템 강화	0.095	4	
	• 주변국과의 인권협력 강화	0.268	2	

응답자들은 유엔 북한인권결의안 지속 채택과 유엔안보리 차원의 책임자 처벌 필요성에 높은 공감을 가지고 있다. 응답자들은 북한인권문제를 해결하는데 있어 유엔 차원의 대북인권압박이 중요하며, 수차례에 걸쳐 통과된 유엔 대북인권결의안이 북한의 태도 변화를 이끌 수 있는 효과적인 정책방안으로 여기는 것으로 분석된다. 특히 주변국과의 인권협력 강화가 두 번째 중요한 우선순위로 조사되었는 바, 이는 북한인권문제의 해결에 중국을 포함한 미국과 일본, 유럽국가들의 개별적 역할도 인권외교의 중요한 한 축으로 인식하고 있다. 반면에, 유엔안보리 차원의 책임자 처벌에 대해서는 실현가능성이 높지 않다고 여기는 것으로 보이며, 북한인권사무소와의 협력시스템 강화는 필요성에도 불구하고 상대적 중요도는 낮게 평가하고 있다.

#### 4) 인권대화의 상대적 중요도

북한인권정책의 세부과제 중 인권대화의 상대적 중요도를 분석한 결과는 <표 7>과 같다. 인권대화의 하위변수에서는 대북 인권대화 및 기술협력(48.8%), 대북 인도적 지원 확대(20.8%)가 가장 중요한 우선순위로 나타났으며, 다음으로 남북간 경제협력 및 개발 지원(17.2%), 남북간 민간교류 활성화(13.2%) 순으로 조사되었다.

〈표 7〉 인권대화 세부과제(2단계)의 상대적 중요도

정책유형 (1단계)	세부과제 (2단계)	상대적 중요도	우선 순위	CR
인권 대화	• 대북 인권대화 및 기술협력	0.488	1	0.0074
	• 대북 인도적 지원 확대	0.208	2	
	• 남북간 경제협력 및 개발 지원	0.172	3	
	• 남북간 민간교류 활성화	0.132	4	

응답자들은 대북 인권대화 및 기술협력의 필요성에 높은 공감을 가지고 있다. 북한 당국의 인권개선노력을 이끌어 내기 위해서는 현실적으로 인권대화에 나서는 것이 필요하고, 기술협력과 같은 북한 당국이 수용가능한 지원 방안을 모색하는 노력에 높은 공감을 나타냈다. 그 다음으로 대북 인도적 지원의 확대의 필요성에도 공감을 보임으로서 인권 협력과 인도적 지원을 통한 인권대화가 적절히 조화될 필요성에 대해 공감하고 있다. 다만 북한인권개선 노력의 일환으로 인권대화는 다른 정책과제의 우선순위 중에서 가장 낮은 중요도를 보인 점을 감안할 때, 전체적으로 북한과의 인권대화에는 높은 기대를 가지고 있지 않는 것으로 분석된다. 그리고 남북간 경제협력 및 개발 지원이나 남북간 민간교류 활성화에 대해서는 인권 대화와의 직접적 연관성이 낮고 북한인권개선에 미치는 영향도 크지 않는 것으로 여기고 있다.

## 5) 인권보호의 상대적 중요도

북한인권정책의 세부과제 중 인권보호의 상대적 중요도를 분석한 결과는 <표 8>과 같다. 인권보호의 하위변수에서는 북한인권 피해사례 유엔청원 및 구제활동(35.2%), 제3국에서의 탈북자 신변보호 및 안전조치(25.4%), 이산가족·납북자·국군포로 문제의 해결(24.2%), 정치범수용소 등 북한 내 인권현장 방문(15.2%) 순으로 조사되었다.

〈표 8〉 인권보호 세부과제(2단계)의 상대적 중요도

정책유형 (1단계)	세부과제 (2단계)	상대적 중요도	우선 순위	CR
인권 보호	• 제3국에서의 탈북자 신변보호 및 안전조치	0.254	2	0.0143
	• 북한인권 피해사례 유엔청원 및 구제활동	0.352	1	
	• 이산가족·납북자·국군포로 문제의 해결	0.242	3	
	• 정치범수용소 등 북한 내 인권현장 방문	0.152	4	

응답자들은 인권보호를 위해 북한인권 피해사례 유엔청원 및 구제활동에 강한 공감을 가지고 있다. 북한 당국이 당장에 인권개선 의지를 보이지 않고 있는 조건에서 피해사례 유엔청원 등 유엔 차원의 국제인권규범이나 제도를 활용한 인권보호 방안이 그나마 효과적인 수단이라고 여기고 있다. 제3국에서의 탈북자 신변보호 및 안전조치와 이산가족·납북자·국군포로 문제의 해결에 대해서도 여전히 중요한 현안 이슈로 인식하고 있으며 지속적인 관심과 노력이 필요함을 인식하고 있다. 반면에, 정치범수용소 등 북한 내 인권현장 방문의 경우 북한 당국이 수용하지 않을 가능성이 높아 실현 가능성이 높지 않다고 여기는 것으로 분석된다.

이상의 북한인권정책의 각 유형별 중요도와 우선순위는 <표 9>와 같다. 첫째로 인권역량 세부과제 내에서의 상대적 중요도는 북한인권개선을 위한 대국민 공감대 형성(47.3%)로 나타났으며, 둘째로 인권제도 세부과제 내에서의 상대적 중요도는 북한인권법의 정상적 이행(56.3%)이었고, 셋째로 인권외교 세부과제들 내에서의 상대적 중요도는 유엔 북한인권결의안 지속 채택(41.3%)이었으며, 넷째로 인권대화 세부과제 내의 상대적 중요도는 대북 인권대화 및 기술협력(48.8%)이었고, 다섯째로 인권보호 세부과제 내에서의 상대적 중요도는 북한인권 피해사례 유엔청원 및 구제활동(35.2%)이었다.

〈표 9〉 북한인권정책 세부과제의 상대적 중요도 분석결과

정책유형	세부과제	중요도	우선순위
인권역량 (0.161)	• 북한인권개선을 위한 대국민 공감대 형성	0.473	1
	• 북한인권실상에 대한 인권교육 실시	0.126	3
	• 북한인권단체의 전문성 등 역량 강화	0.107	4

정책유형	세부과제	중요도	우선순위
인권제도 (0.195)	• 북한주민 대상 인권개선 노력	0.294	2
	• 북한인권법의 정상적 이행	0.563	1
	• 북한인권재단의 조속한 출범과 운영	0.191	2
	• 북한인권기록보존소 운영의 활성화	0.127	3
	• 정부·민간 공동 협력시스템 구축	0.119	4
인권외교 (0.248)	• 유엔 북한인권결의안 지속 채택	0.413	1
	• 유엔안보리 차원의 책임자 처벌	0.224	3
	• 북한인권사무소와의 협력시스템 강화	0.095	4
	• 주변국과의 인권협력 강화	0.268	2
인권대화 (0.078)	• 대북 인권대화 및 기술협력	0.488	1
	• 대북 인도적 지원 확대	0.208	2
	• 남북간 경제협력 및 개발 지원	0.172	3
	• 남북간 민간교류 활성화	0.132	4
인권보호 (0.318)	• 제3국에서의 탈북자 신변보호 및 안전조치	0.254	2
	• 북한인권 피해사례 유엔청원 및 구제활동	0.352	1
	• 이산가족·납북자·국군포로 문제의 해결	0.242	3
	• 정치범수용소 등 북한 내 인권현장 방문	0.152	4

### 3. 북한인권정책 유형 및 세부과제의 최종 중요도

북한인권정책의 최종 중요도와 우선순위에 대한 최종적인 분석결과는 <표 10>과 같다. 북한인권정책을 구성하는 최종 중요도 순위는 정책유형들의 가중치와 세부과제의 가중치를 곱하여 구한다. 분석결과에 따르면, 상위 5위 내에 포함된 세부과제들 중 인권보호 정책유형이 3개, 인권외교 정책유형이 1개, 인권제도 정책유형이 1개로 포함되었다. 반면에 하위 5개에 포함된 세부과제들은 인권대화 정책유형이 3개, 인권역량 정책유형이 2개로 나타났다.

북한인권정책 우선순위 및 최종 중요도에서는 인권보호의 북한인권 피해사례 유엔청원 및 구제활동(0.112)이 가장 중요한 우선순위 세부과제로 산출되었다. 인권제도의 유엔 북한인권결의안 지속 채택(0.102)이 두 번째로 높게 나타났고, 인권외교의 유엔 북한인권결의안 지속 채택(0.102)이 세 번째 순위로 선정되었다. 응답자들은 북한주민의 인권보호를 위한 국제사회의 외교적 노력을 매우 중요한 과제로

인식하고 있으며, 이와 함께 북한인권법의 정상적 이행을 통한 법제도적 개선 노력 또한 북한인권정책의 중요한 과제로 인식하고 있다. 반면에 인권대화의 남북간 민간교류 활성화(0.010), 남북간 경제협력 및 개발 지원(0.013), 대북 인도적 지원 확대(0.016)은 최종 중요도와 우선순위가 가장 낮게 나타났다. 북한과의 인권대화의 경우 당장에 실현가능성이 낮고 북한인권개선 노력에 미치는 영향도 제한적인 것으로 평가하고 있다.

〈표 10〉 북한인권정책 우선순위 및 최종 중요도

우선순위	북한인권정책 세부과제	최종중요도
1	• 북한인권 피해사례 유엔청원 및 구제활동	0.112
2	• 북한인권법의 정상적 이행	0.110
3	• 유엔 북한인권결의안 지속 채택	0.102
4	• 제3국에서의 탈북자 신변보호 및 안전조치	0.081
5	• 이산가족·납북자·국군포로 문제의 해결	0.077
6	• 북한인권개선을 위한 대국민 공감대 형성	0.076
7	• 주변국과의 인권협력 강화	0.066
8	• 유엔안보리 차원의 책임자 처벌	0.056
9	• 정치범수용소 등 북한 내 인권현장 방문	0.048
10	• 북한주민 대상 인권개선 노력	0.047
11	• 대북 인권대화 및 기술협력	0.038
12	• 북한인권재단의 조속한 출범과 운영	0.037
13	• 북한인권기록보존소 운영의 활성화	0.025
14	• 북한인권사무소와의 협력시스템 강화	0.024
15	• 정부·민간 공동 협력시스템 구축	0.023
16	• 북한인권실상에 대한 인권교육 실시	0.020
17	• 북한인권단체의 전문성 등 역량 강화	0.017
18	• 대북 인도적 지원 확대	0.016
19	• 남북간 경제협력 및 개발 지원	0.013
20	• 남북간 민간교류 활성화	0.010

## V. 결론 및 시사점

본 연구는 북한인권문제의 개선을 위한 북한인권정책의 현황과 주제별 및 시기별, 행위자별 및 국가별 대응정책을 살펴보고 FGI(focus group interview)와 AHP(analytic hierachy process)기법을 활용하여 북한인권정책의 중요도와 우선순위를 도출해 북한인권정책 수립과 실행에 유의미한 시사점을 제공하고자 하였다.

본 연구결과 응답자들은 북한주민에 대한 인권보호의 필요성과 인권외교를 통한 북한인권개선 노력이 가장 중요한 것으로 평가했다. 특히, 인권보호 차원에서 북한인권 피해사례 청원 및 구제활동과 탈북자·납북자 문제해결을, 인권외교 차원에서 유엔 북한인권결의안 지속 채택을 가장 중요한 가장 중요한 우선순위 정책으로 선택하였다. 이와 함께 인권제도 개선과 인권역량 강화 차원에서 북한인권법의 정상적 이행과 북한인권개선을 위한 대국민 공감대 형성의 필요성에도 공감하는 것으로 나타났다. 반면에 북한인권개선과 직접적 관련성이 없거나 현실적 적용 가능성이 낮은 인권대화나 인권역량과 관련된 정책대안에 대해서는 우선순위를 상대적으로 낮게 인식하는 것으로 평가된다.

본 연구가 제시하는 정책적 시사점은 다음과 같다.

첫째, 인권보호 측면에서 ‘접근 가능하고, 입증 가능한’ 인권현안과 침해사례를 주창하여야 한다. 우선적으로 국민적 관심과 동의가 높은 제3국에서의 탈북자 신변보호 및 안전조치와 함께, 이산가족·납북자·국군포로 문제의 해결을 위한 노력이 지속되어야 한다. 그리고 ‘입증 가능한’ 인권현안과 이슈들을 적극 발굴하여 유엔 차원의 각종 인권규범과 제도들을 활용하거나, 국제인권단체들과의 공동협력으로 북한주민의 인권보호에 나설 필요가 있다. 인권보호의 측면에서 접근 가능한 인권보호 노력을 우선하여 추진하되, 국제사회를 통한 인권외교를 통한 해결을 병행하는 접근도 유효하다.

둘째, 인권외교의 측면에서 국제사회를 통한 ‘강도 높고, 효과적이며, 일관성 있는’ 대북인권관여를 지속하여야 한다. 북한 당국 스스로에 의한 인권개선 의지가 보이지 않고, 국제사회의 북한인권문제에 대한 관심이 저하되고 있는 상황에서 유엔 북한인권결의안의 지속적인 채택과 함께 각종 유엔 인권제도를 활용한 북한인권문제의 공론화는 여전히 중요하다. 또한 유엔 안보리 차원의 인권의제 상시 논의와 국제형사재판소(ICC) 차원의 반인도범죄에 대한 문제제기도 지속되어야 한

다. 더불어 중국과의 인권협력 강화도 중요한 바, 북한인권개선 노력에 대한 중국의 지지와 협조를 적극적으로 이끌어내기 위한 방안이 강구될 필요가 있다.

셋째, 인권제도의 측면에서는 ‘비정상의 정상화’를 통한 북한인권법의 정상적 이행이 필요하다. 국회를 통과한 북한인권법의 정상적인 이행을 위해서는 북한인권재단의 설립이 우선적으로 중요하다. 북한인권재단의 설립을 통해 북한인권개선 정책을 구체화 할 필요가 있다. 또한 북한인권법에 따른 북한인권개선 시스템을 체계적으로 재구축하는 노력도 요구된다. 북한인권정책의 주무부처인 통일부를 중심으로 법무부, 국가인권위원회 등이 참여 하는 컨트롤타워를 재정비 하고 국회나 민간단체와의 협력을 강화하기 위한 시스템 구축에도 나서야 한다. 유엔 북한인권 사무소와의 공동협력 방안 마련과 국제인권단체들과의 지속적인 네트워크와 공동 대응 노력도 경주하여야 한다.

넷째, 인권역량의 측면에서는 북한인권개선에 대한 ‘국민적 공감대 형성과 사회적 합의’가 우선되어야 한다. 북한의 인권문제를 개선할 수 있는 정부차원의 중장기적인 로드맵과 구체적인 정책방안들을 북한인권 환경 변화에 맞게 단계별로 정리하는 노력이 요구된다. 이에 더해 한국정부가 북한인권 문제의 중요성과 강력한 해결 의지를 대내외적으로 적극 표명하는 것도 필요하다. 그리고 대국민 인권교육을 체계화 하여 북한인권실상에 대한 국민적 관심과 이해를 증진시킬 필요가 있다. 일회적이고 이벤트식 교육을 넘어, 학교 교과과정에 특별프로그램으로 도입하여 국가적 차원에서 실시하는 방안을 모색하여야 한다. 더 나아가 북한주민을 직접 대상으로 한 정보화와 시장화 등의 인권의식 제고 노력도 요구된다.

다섯째, 인권대화의 측면에서는 북한 당국의 태도 변화를 유도하기 위한 인권대화 및 기술협력 노력도 소홀히 하지 말아야 한다. 북한인권정책의 효과성을 높이기 위해서는 정책의 균형과 조화도 필요하다. 북한의 전향적인 북한인권개선 노력이 선행되지 않는 한 대북인권 압박과 강제하는 노력을 지속하는 것이 우선될 수밖에 없다. 압박과 강제를 통한 북한인권개선 노력도 중요하지만, 상황에 따라서는 유인과 대화를 통한 개선 노력도 필요하다. 대북인도적 지원 등을 통한 북한주민의 생존권을 보호하고 북한주민의 마음을 얻기 위한 외부의 지원 노력도 중요하게 다루어야 할 정책과제임을 간과해서는 안 된다. 향후 남북관계를 염두 해 두고 북한과의 인권대화 및 기술협력 방안을 미리 준비하는 노력이 요구된다.

본 연구를 통해 도출된 북한인권정책의 상대적 중요도와 우선순위선정 결과는 기존의 북한인권정책에 대한 재평가의 계기가 되기를 기대해 본다. 북한인권정책

에 대한 현실성과 실효성에 대한 논쟁이 여전한 조건에서 본 연구가 행위자 및 정책결정자들에게 북한인권정책의 중요도와 우선순위를 제시함으로써 북한인권정책 수립의 현실성을 높이고 효과적인 북한인권개선 방안을 마련하는데 유의미한 시사점을 제공할 것으로 기대한다.

## 참고문헌

- 고길근·하혜영(2008). 정책학 연구에서 AHP 분석기법의 적용과 활용, 한국정책학회보 제17권 제1호.
- 고미영 외(2010). AHP를 활용한 고령사회 노인여가정책 우선순위 설정, 관광학연구 제34권 제3호.
- 국가인권위원회(2010). <북한인권개선을 위한 중장기 정책 및 로드맵 구축>, 연구용역 보고서.
- 권재혁 역(2012). <전략적 의사결정기법 AHP>, 서울: 청람.
- 권태일(2008). 관광지 리모델링 사업의 영향요인 우선순위 도출에 관한 연구: 델파이기법(Delphi)과 계층적의사결정방법(AHP) 적용, 세종대학교 대학원 박사학위논문.
- 김봉철(2006). AHP를 이용한 기업의 사회공헌활동 우선순위분석, 광고연구 제71호.
- 김수암(2022). 국제사회 북한인권 동향과 대북인권정책 추진 방향, 통일연구원, CO22-19.
- 김원식(2008). 이명박 정부 대북 인권정책의 원칙과 과제, 국제문제연구 제8권 2호, 통권 30호.
- 김원식(2022). 북한인권 개선을 위한 다면적 접근 원칙과 전략, 국가안보전략연구원, 178호.
- 김원식(2022). 윤석열 정부 북한인권 정책의 과제, 국가안보전략연구원, 이슈브리프 347호.
- 김운태(2013). 1990년대 이후 북한주민의 생애경험이 인권의식 형성에 미치는 영향 연구, 연세대학교 대학원 박사학위논문.
- 김운태(2014). FGI와 AHP 분석기법을 활용한 북한인권정책 우선순위에 관한 연구, 서울: 한국연구재단.
- 김한규(2016). 북한인권법상 북한인권기록자료 보존·관리 체계화 방안, 한국형사정책연구원.
- 김병욱(2015). <의사결정계층(AHP) 분석방법>, 서울: 김스정보전략연구소.
- 대한변호사협회(2022). <2022 북한인권백서>, 서울: 대한변호사협회.
- 북한인권정보센터(2020). <<2020 북한인권백서>>, 서울: 북한인권정보센터.
- 변종헌(2015). 북한인권 정책의 실효성 제고 방안, 한국윤리교육학회, 2015, vol., no. 37.
- 이금순·김수암(2008). <국제사회의 인권개선전략: 이론과 실제>, 서울: 통일연구원.
- 이금순(2010). <북한주민 인권의식 실태연구>, 서울: 통일연구원.
- 이우태 외(2022). <2022 북한인권백서>, 서울: 통일연구원.
- 이원웅(2016). <국제사회의 북한인권 논의와 한국의 정책>, 서울: 통일연구원.

- 이원웅(2019). 북한인권 개선을 위한 정책 거버넌스 구축방안, 토론회 발표문.
- 이정훈(2015). 북한인권 실태와 인권정책 로드맵, 통일연구원, 통일+ 2015년 봄호.
- 이현경(2019). 미국의 대북정책 결정요인 분석, 한국동북아학회, 통권 91호.
- 임동완 외(2020). 문재인 정부의 재정분권 정책 관련 논점 검토와 세부 실행과제의 우선순위 분석: AHP 기법의 적용. 『한국사와 행정연구』
- 윤여상(2004). 탈북자 문제에 대한 관련국의 정책, 한국방송학회 세미나 및 보고서 자료집.
- 오경섭(2005). 북한인권 침해의 구조적 실태에 대한 연구, 고려대학교 대학원 석사학위 논문.
- 심상민 외(2023). 북한 인권침해 대응을 위한 대북 인권정책 제언, 아산정책연구원, 이슈브리프 3월호.
- 주인석(2022). 북한 인권침해 대응을 위한 대북 인권정책 제언, 아산정책연구원, 이슈브리프 3월호.
- 조근태 외(2005). <앞서가는 리더들의 계층분석적 의사결정>, 서울: 동헌출판사.
- 조정현(2014). 국제사회의 유엔 북한인권 조사위원회(COI) 권고이행과 전망, 홍익법학, vol.15, no.3.
- 조정현(2022). 미국의 북한인권 관련 법령 고찰: 바이든 시대의 북한인권 관점에서, ”한국외국어대학교 법학연구소 vol.46, no.3.
- 조형석·서현정(2018). AHP분석기법을 활용한 문화재 재난안전도 가중치 평가방안 연구, 한국방재학회 통권93호 vol.18, no.5.
- 박현 외(2000). 예비타당성조사 수행을 위한 다기준분석 방안 연구, 한국개발연구원.
- 한동호(2014). <한국의 대북인권정책 연구>, 서울: 통일연구원.
- 한동호(2017). <북한 인권 정책 환경 분석>, 서울: 통일연구원.
- 허만호(2008). 나선형 5단계론으로 본 북한의 인권정책: 헬싱키 프로세스의 적용, 국방연구 제51권 1호.
- 홍우택 외(2009). <북한주민의 인권의식을 고취하기 위한 인권외교의 방향>, 서울: 통일연구원.
- Human Rights Council Resolution(2022). *Situation of human rights in the DPRK*, UN Doc. A/HRC/RES/49/22(11 April 2022).
- Saaty, T. L.(1980). *The Analytic Hierarchy Process: Planning, Priority Setting, Resource*
- Saaty T. L., & Vargas, L. G.(2001). *Model, Methods, Concepts & Applications of the Analytic Hierarchy Process*. Boston: Kluwer Academic Publishers.
- UN Human Rights Council(2013). *Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in the Democratic People's Republic of Korea*.

UN Doc. A/HRC/22/57.

UN Human Rights Council(2014). *Report of the commission of inquiry on human rights in the Democratic People's Republic of Korea*, UN Doc. A/HRC/25/63 (7 February 2014).

UN General Assembly Resolution(2022). *Situation of human rights in the DPR K*, UN Doc. A/RES/76/177(10 January 2022).

Vargas, L. G.(1990). *An overview of the analytic hierarchy process and its applications*. *European Journal of Operational Research*, 48(1).

Zahedi, F.(1986). *The Analytical Hierarchy Process: A Survey of the Method and it's Applications*, *Interfaces*, 16(4).

# Study on Priority Order in North Korean Human Rights Policy :

## Based on AHP Analysis Methods

Kim, YunTae

Academia Coreana

### Abstract

This study aims to assess the current state of human rights policies in North Korea, identify key areas for improvement, and suggest the significance of enhancing human rights in the country. Employing focus group interviews (FGI), I identified five policy categories and 20 specific issues, followed by an empirical hierarchical analysis (AHP) to ascertain their relative importance and priorities.

The analysis ranked the policy categories as follows: human rights protection (31.8%), human rights diplomacy (24.8%), human rights system (19.5%), human rights capacity (16.1%), and human rights dialogue (7.8%). Regarding detailed policy priorities, the results revealed the most urgent to be petitioning the United Nations and assisting victims of North Korean human rights abuses (1st), effectively implementing North Korean human rights laws (2nd), maintaining the adoption of the UN Resolutions on North Korean Human Rights (3rd), securing protection measures for North Korean defectors in third countries (4th), and resolving issues related to separated families, abductees, and POWs (5th).

From these findings, I propose several policy implications: (1) advocating for measurable and verifiable improvements in North Korea's human rights; (2) ensuring robust, effective, and consistent human rights engagement with North Korea; (3) normalizing the execution of North Korean human rights laws by addressing existing irregularities; (4) prioritizing societal consensus and agreement; and (5) stressing the necessity for human rights dialogues and technical cooperation with North Korea.

Key words

North Korean human rights policy, Importance, Priority, Analytic Hierarchy Process(AHP)



## ‘그린데탕트’를 통한 남북협력의 추진 과제\* :

## DMZ 평화적 활용방안을 중심으로

홍석훈

국립창원대학교 국제관계학과 부교수  
hongsh626@changwon.ac.kr

## 초록

불투명한 남북관계 속에서도 윤석열 정부는 남북 그린데탕트 등 남북 접경 지역을 활용한 남북협력 방안을 제시했다. 윤석열 정부는 110대 국정과제에 ‘남북 그린데탕트’ 구현을 통한 미세먼지, 자연재난 공동대응 등 남북 환경협력 강화와 접경지역의 ‘그린평화지대화’ 방안 등을 담고 있다. 남북관계 개선을 위한 화해협력과 한반도 평화정착을 위해 남북교류협력은 매우 중요하며, 한반도 통일을 준비하기 위해서 지속 가능한 대북정책 추진을 위해서도 다양한 분야에서 남북교류사업이 활발하게 이루어지는 것은 매우 중요하다.

21세기에는 환경, 기후, 젠더 관련 이슈를 안보 정책 틀에 적절하게 통합하려는 노력이 이루어지고 있다. 이러한 포괄적 안보 개념은 남북관계에도 적용될 수 있을 것이다. 특히, 남북 접경지역인 DMZ는 평화적 이용이 가능한 지역으로 이 지역에 관한 남북협력 연구도 중요하다. 따라서 본 논문에서는 DMZ 지역을 활용한 남북협력 증진 방안에 대한 논의를 검토하고, 남북 접경 지역을 활용한 ‘그린데탕트’ 정책 등 우리 정부가 추진해야 할 지속 가능한 대북정책 방안을 논의한다.

주제어 DMZ, 그린데탕트, 보편적 가치, 그린평화지대화, 남북접경지역, 남북관계

원고투고일 2023년 11월 15일 | 원고심사일 2023년 11월 30일 | 게재확정일 2023년 12월 4일

\* 이 논문은 2023년도 국립창원대학교 신진교원 연구 지원사업 연구비 지원으로 수행된 연구 결과임.

## I. 들어가며

북한은 올해 초부터 극초음속미사일, 장거리미사일 시험발사 등 최근까지 다수의 군사적 도발을 감행하였고, 한미 정보기관은 북한이 7차 핵실험 준비를 마친 것으로 판단하고 있다. 이는 2021년 북한 8차 당대회 이후 핵무력 강화에 강점을 두고 핵미사일 강화전략을 극대화하려는 의도로 보인다. 북한의 핵미사일 모파토리엄 파기 선언과 미중간 가치 경쟁의 심화 속에서 러시아의 우크라이나 공격 등 변화하는 국제정세와 남북관계의 불확실성도 증대되고 있다. 남북관계는 2019년 2월 하노이북미정상회담 결렬 이후 남북 당국 간 대화가 단절되어 있는 상황이며 사회문화교류, 대북 인도적 지원 조차도 진전을 보지 못하고 있다. 특히, 2019년 하노이북미정상회담 결렬 이후 북한의 비핵화 문제와 한반도의 평화체제 합의는 험난한 과정을 밟고 있다.

2022년 9월 8일 최고인민회의 시정연설에서 김정은 총비서는 핵무력 법제화를 선언하였고 핵무기 보유와 사용을 법제화하는 최고인민회의 법령을 채택하였다. 이는 2021년 북한 8차 당대회 이후 핵무력 강화에 강점을 두고 핵미사일 강화전략을 극대화하려는 의도로 보인다. 미중간 가치 경쟁의 심화 속에서 러시아의 우크라이나 공격 등 변화하는 국제정세와 남북관계의 불확실성도 증대되고 있다. 이러한 상황에서 윤석열 정부의 대북정책 목표는 북한 비핵화를 통해 한반도에 지속 가능한 평화를 구현하고 민주주의 가치를 중심으로 한미동맹의 복원과 강화 및 상호주의 원칙에 입각한 당당한 대북정책 추진할 것을 선언하였다.

2022년 5월 10일 윤석열 대통령은 취임사에서 국정 목표 5번인 ‘자유, 평화, 번영에 기여하는 글로벌 중추국가’ 중에 ‘남북관계를 정상화하고, 평화의 한반도’를 만들’것임을 발표했다. 대북정책의 최종목표로 ‘북한의 완전하게 검증가능한 비핵화를 통해 한반도에 지속 가능한 평화를 구현’할 것을 약속하고 ‘원칙과 일관성’을 바탕으로 한미 간 긴밀한 조율과 ‘예측가능한 비핵화 로드맵’을 제시할 것을 언급했다. 윤석열 대통령은 2022년 광복절 경축사에서는 ‘담대한 구상’의 구체적 대북정책을 제시했는데, 주요 내용으로 ‘북한이 핵 개발을 중단하고 실질적인 비핵화로 전환한다면 그 단계에 맞춰 북한 경제와 민생을 획기적으로 개선할 수 있도록 지원’한다는 것이다.

즉, 남북관계의 불확실성에도 불구하고 한반도 평화를 위해 지속 가능한 대북정책을 통한 남북관계 진전이 요구되는 상황에서 윤석열 정부는 남북 그린데탕드 등

남북접경 지역을 활용한 남북협력 방안을 제안하였다. 윤석열 정부는 110대 국정 과제에 ‘남북 그린데탕트’ 구현을 통한 미세먼지, 자연재난 공동대응 등 남북 환경 협력 강화와 접경지역의 ‘그린평화지대화’ 방안 등을 담고 있다. 남북관계 개선을 위한 화해협력과 한반도 평화정착을 위해 남북교류협력은 매우 중요하며, 한반도 통일을 준비하기 위해서 지속 가능한 대북정책 추진을 위해서도 다양한 분야에서 남북교류사업이 활발하게 이루어지는 것은 매우 중요하다. 따라서, 본 논문은 DMZ 지역을 활용한 남북협력 추진 방안에 대한 논의를 살펴보고 남북 접경지역을 활용한 ‘그린데탕트’ 정책 등 우리 정부가 추진해야 할 지속 가능한 대북정책 방안을 조심스럽게 논의하고자 한다.

## II. 접경지역의 유형과 DMZ의 의미

### 1. 접경지역에 대한 다양한 논의

전 지구적으로 증가하고 있는 상호의존성과 국가 간 통합에 대한 최근의 경향은 접경지역 인구 간의 상호 작용을 크게 향상해 왔으며, 이러한 흐름을 반영하여 접경지역 연구에서 활용되는 모델들은 경제적·사회적으로 유형화를 시도하고 시간의 추이에 따라 전개되는 접경지역의 이상적인 모습을 단계적으로 구분하고 있다(김형수·이필구 2017, 217-241). 뢰쉬(Lösch)는 경계선이 상품유통에 미치는 영향을 검토하고, 이에 대한 공간 모델을 제안하고 있으며, 국경이 미치는 분리작용은 중심지 기능 수요자와 중심지 간 경제적 거리의 증대로 해석하고 있다(Boesler 1983; 김상빈·이원호(재인용) 2004, 120). 국경 양측에 걸친 유통 관계를 중심지 시스템이라는 관점에서 분석할 경우, 국경이 미치는 분리작용의 강도는 국경 양측에서 동일계층 중심지 간 거리를 비교함으로써 경제적 거리의 증대 정도를 측정할 수 있다고 주장한다(김상빈·이원호 2004, 120).

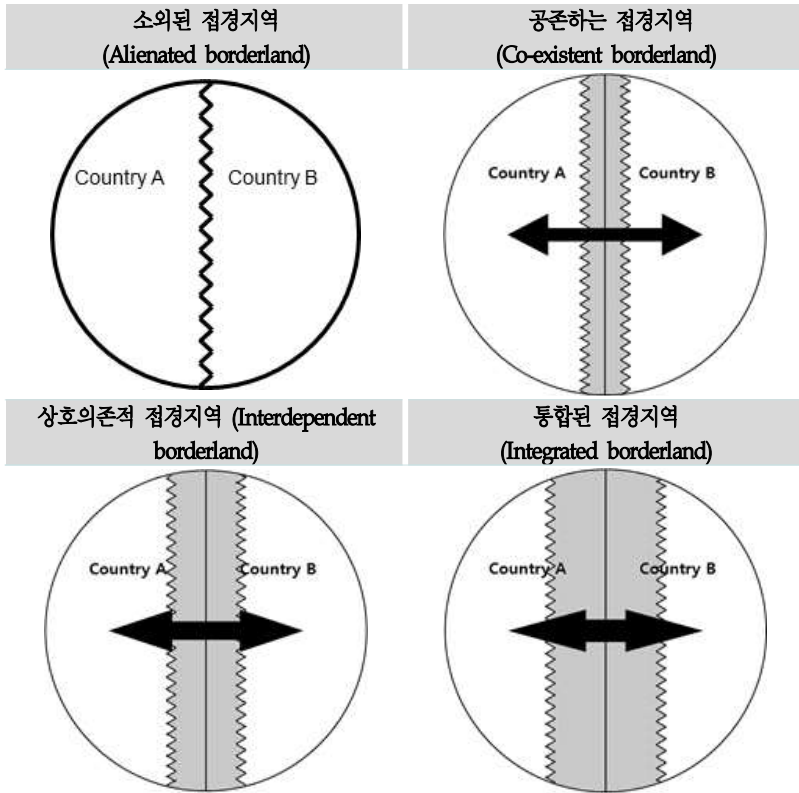
또한, 뢰쉬는 국경을 입지요인으로 보고하고, 국경과의 접근성은 특정 상품에 관해 가격차를 출현시켜 상품공급자에게 입지상의 이점을 제공하게 된다고 해석하고 있다. 하우스(House 1981; 김상빈·이원호 2004, 120)는 접경지역 연구를 위해 국경 간의 월경을 통해 이루어지는 재화와 용역, 사람과 자본 등과 같은 거래의 흐름에 대한 이미지로부터 가능한 한 완벽하게 구성되어야 한다고 주장하고, 이러



등 삶의 안정이 지켜지지 않아 인구 밀도가 낮고 미개발된 상태로 유지된다 (Martinez 1994, 2). 국민국가의 개념이 등장하기 시작한 15~16세기의 유럽이나, 19C 미국과 멕시코 지역 등에서 그 예를 찾을 수 있으며, 21세기에는 전 지구적인 현상으로 파악할 수 있다. 동북아 역내는 물론 한반도의 남과 북의 관계도 유사한 관점에서 접근 가능하다.

둘째, 공존하는 접경지역(Co-existent borderlands) 유형이 있다. 공존하는 접경지역은 현재 국제사회의 국경 갈등이 비교적 미약하여 국경문제가 다루기 쉬운 수준으로 존치하거나, 한 국가 또는 양국의 취약한 내부조건으로 인해 양국의 협력이 배제된 경우에 생성되는 인접한 접경지역을 의미하며, 국경의 범위를 같이하면서도 접경지역 간의 지역 간 상호작용 능력이 제한되지만 내부단결이 강고할 경우 중앙정부는 국경에서의 유출이나 국경수비대와 외국인 간의 접촉에 관심을 줄이게 되어 소외된 접경지역보다는 때때로 안정성을 갖춘 상태를 유지한다는 논리이다(이필구·김형수 2017, 223). 마르티네즈(Martinez 1994, 3)는 이러한 공존하는 접경지역의 경계는 어느 정도 개방성을 유지하면서도 제한된 상호 작용이 존재하여 국경을 달리 하는 접경지역 주변의 주민들은 서로 우연히 알 수 있는 사이(casual acquaintance)로 여길 수 있지만, 그들의 상호작용은 비교적 긴밀한 관계를 형성하고 있는 것으로 해석하고 있다. 공존하는 접경지역의 특성특성을 보이고 있는 에콰도르(Ecuador)와 페루(Peru)의 경계를 잇는 라 발사(La Balza)와 라 티나(La Tina)의 경계나 이스라엘과 요르단 등의 국경 지역에서 찾아볼 수 있다.

〈그림 2〉 국경 분석(border analysis)에 관한 새로운 접근: 접경지역 간의 상호작용 모델



\*출처: Oscar J. Martinez 1994, 3; 이필구·김형수 2017, 223 재인용.

셋째, 상호의존적 접경지역(Interdependent borderlands)으로 양국 간의 자원의 교환을 위한 경제적·사회적 상호보완성을 유지하는 과정에서 국경 간 상호 작용을 증가시켜 국경의 확장을 가져온 경우로, 대체로 상호의존적 접경지역 주민들은 친숙하고 협력적인 관계를 형성함을 보여준다(이필구·김형수 2017, 225). 이때 상호 간에 발생하는 우호적인 기류는 자본과 시장은 물론 인적 교류를 통한 노동력과 연관된 분야의 성장과 발전을 의미하며, 국경을 넘어 인적자원의 교류의 흐름이 커질수록 양국 간의 경제는 구조적인 상호 결합으로 발전할 수 있다. 이에 따라 양국은 상호 호혜적 이익을 창출하는 경제 체제로 결합될 수 있으며, 경제적 상호의존성은 접경지역 주민들 간의 경계를 초월한 사회적 관계 형성 기회를 제공

함으로써 문화 전파와 문화 융합 등과 같은 전환이 일어날 수 있다. 미국과 멕시코 사이에 존재하는 접경지역은 비대칭적인 상호의존성이 강한 예시로 살필 수 있으며, 역사적으로 오랜 교류 관계를 유지해 온 서유럽의 EU국가 들에서는 보다 균형 잡힌 상호의존성을 발견할 수 있다.

넷째, 통합된 접경지역(Integrated borderlands)의 개념으로 통합된 접경지역은 비교적 지속가능한 안정성을 유지할 수 있으며, 국경 간 물류 유통과 인적자원 교류가 원활히 진행되는 공간으로 국경을 유지하면서도 국가 간의 자본의 흐름은 물론 생산품과 노동력 등이 자유롭게 넘나들어 경제적 맥락에서는 상호 기능적으로 통합되어 가는 특징이 있다. 접경지역 간 상호의존성의 확대는 한 국가의 접경지역이 인접 국가의 접경지역과 공생 관계로 연결될 때 존재하며, 자국의 정체성에 기반을 둔 민족주의는 기술의 교역과 확산을 통해 양국 국민의 삶의 질적 향상과 평화적인 관계를 강조하는 새로운 세계시민주의로 나아가게 된다(이필구·김형수 2017, 224) 각국은 자국 고유의 주권에 대한 상당 부분을 기꺼이 포기하고 통합을 위한 상호 진전을 이룩하게 된다는 것이다. 통합된 접경지역을 상징하는 국경 유지 사례는 쉽지 발견되지 않지만, 이러한 조건을 반영하여 새로운 지향점을 지속적으로 추구해 나가는 서유럽의 변화들은 적절한 예시로 살필 수 있다.

한반도의 경기도와 강원도를 가로지르는 155마일의 휴전선을 기점으로 형성된 남북 접경지역은 남북이 군사적으로 대치의 공간으로 안보, 정치, 경제적, 사회적, 문화적 요인이 작용한다. 따라서 많은 규제가 적용되는 지역으로 상대적으로 낙후된 공간으로 경제 개발의 한계성을 가졌다. 동시에 남북 분단의 대립공간으로 혹은 내재적 발전과 기회의 공간으로 존재해 왔다. 이 지역은 한반도 갈등의 상징성과 분단의 특수성을 극명하게 나타낸다.

## 2. 남북접경지역의 육상 경계로써 ‘DMZ’와 그 의미

비무장지대(DMZ)는 한국전쟁이 종전(終戰)이 아닌 정전(停戰) 상태로 마무리되면서, 남북 간 군사적 충돌 방지를 위한 육상 완충지대로 설정된 공간으로 해석할 수 있다. 비무장지대(DMZ, Demilitarized Zone)는 한국전쟁의 정전협정(1953년 7월)을 진행하는 과정에서 육지 부문의 경계를 설정하면서 만들어진 것으로 서해안 임진강 하구에서부터 동해안 강원도 고성 명호리에 이르는 248km(155마일)의 군사분계선을 설정하고 각각 남북으로 2km의 지역을 말한다(정전협정 제1조).

DMZ는 현재 UN군 군사정전위원회가 관리하고 있으며, 면적은 설정 초기 992km<sup>2</sup> (248km×4km)였으나, 현재는 약 907.3km<sup>2</sup>로 축소되어 한반도 전체면적(22만km<sup>2</sup>)의 약 0.45%에 해당한다(경기도 2014, 19).

〈그림 3〉 비무장지대, 한강하구 중립수역, 북방한계선



정전협정은 육상 DMZ 이외에 한강하구 지역에 중립수역을 설정하고<sup>1)</sup>, 육상의 DMZ가 일체의 통행을 제한받는 것과 달리 한강하구 중립수역은 민간 선박의 무해통항을 허용하고 있다. 정전협정이 해상경계선 설정에 실패한 결과, 1953년 8월 30일 유엔군 사령관 클라크(Mark W. Clark) 대장은 해상에서의 무력충돌을 방지하기 위해 동해와 서해에 북방한계선(NLL: Northern Limit Line)을 설정하였다(최용환 2008, 참조).<sup>2)</sup> NLL은 정전협정에서 명시한 실질적인 군사분계선은 아니지만 사실상의 군사분계선 역할을 하고 있다.

남북 접경지역<sup>3)</sup>은 법적 위상이 다른 세 가지 성격의 경계가 존재하지만, 실질

- 1) 정전협정 제1조 제5항: 한강하구의 수역으로서 그 한쪽 강기슭이 일방의 통제 속에 있고 그 다른 한쪽 강기슭이 다른 일방의 통제 속에 있는 곳은 쌍방의 민간용 선박의 항행에 이를 개방한다. 첨부한 지도에 표시한 부분의 한강하구의 항행규칙은 군사정전위원회가 이를 규정한다. 각방 민간용 선박이 항행하면서 자기 측의 군사통제하에 있는 유지에 배를 대는 것은 제한받지 않는다.
- 2) 동해에는 군사분계선 연장선을 기준으로 북방경계선(NBL: Northern Boundary Line)을 설정하였고, NBL은 1996년 7월 이후 북방한계선(NLL)으로 명칭이 통일되었다. 서해 NLL은 당시의 영해 기준인 3해리를 고려하여 서해5도와 북한 지역과의 개략적인 중간선을 기준으로 설정하였다(최용환, “한강하구 모래준설을 위한 한강하구 중립지역 관할권 검토.” Policy Brief, 2008-5(수원: 경기연구원, 2008) 참조).
- 3) 일반적으로 접경지역의 범위는 현행 접경지역지원특별법 상의 접경지역을 의미한다. 하지만, 이러한 정의에 따라 경우 접경지역의 범위에 DMZ 내부는 물론이고 한강하구와 해상 지역이 포함되지 않았고, 특히 남북 접경지역 협력을 논의하기 위해서는 군사분계선 이북의 북한 측

적으로 남북 경계는 사람과 물자의 이동을 철저히 통제하는 단절의 공간이다. 남북 간 정치·군사적 긴장이 지속되면서 남북 접경지역에는 세계 최고 수준의 군사력이 밀집되었으며, 이 상태는 지난 70여 년 동안 유지되고 있으며, 광범위한 군사시설 보호구역 설정으로 인해 주민들의 기본권의 제한과 생활의 불편성, 그리고 지역발전의 한계성으로 인해 경제적으로 낙후된 지역으로 여겨진다. 이러한 접경지역 일대의 낙후성은 지속되는 남북 긴장의 국면 속에서 접경지역과의 거리를 두고 있는 내륙의 영토에는 안전지대를 제공하는 평화의 선으로 기능해 왔지만, 대치 국면 속의 국경을 접하고 있는 접경지역의 실재에 있어서는 지속적인 긴장과 대립이 초래한 잦은 분쟁을 기록하고 있다. 실제 1953년 정전협정이 이후 서해상에서는 총 201건, 동해상에서는 132건의 정전협정 위반 사례가 보고되었다. 육상 등에서는 총 1,107건의 정전협정 위반 건수를 기록하고 있다(2021년 기준).

〈그림 4〉 DMZ 주요 정전 위반 건수



군사적으로 대립하는 양자를 인위적으로 분리하려는 의도로 형성된 DMZ는 생태, 환경의 많은 변화를 가져왔다. 주기적으로 이루어지는 사계(射界) 청소, 인간이 설치한 철책 등 장애물로 인해 왜곡된 생태계도 나타났지만, 자연 본원의 생태·환경적 가치가 증가하고 있다. 최근 들어 DMZ 일원의 생태와 환경을 보존하고 복원하려는 새로운 관심도 증가하고 있다. 2000년대 남북관계가 개선되면서 남북한 접경지역에서 개성공단 건설, 금강산 관광, 남북 교통망 연결 등의 남북 협력 사업 진행에 따라, DMZ를 관통하는 효과를 낳았으며 단절된 공간이라는 접경지역에 대한 인식 변화를 끌어내고 있다.

접경지역을 포함하여 논의할 필요가 있다는 점에서, 이 글에서의 접경지역은 남북이 접하고 있는 보다 포괄적인 공간을 의미한다.

### III. DMZ 평화적 활용에 대한 논의

#### 1. 남북한 군사적 대치의 공간에서 평화적 공간으로

역대 우리 정부의 통일정책의 기초는 자유민주주의적 기본질서에 입각한 평화통일 추구이며, 점진적·단계적 접근방법을 취하고 있다. 기본적으로 평화민주통일의 구현을 공식적인 기본방침으로 하고 있다. 한국 정부는 일차적으로 평화적인 통일 전략을 우선적으로 상정하고 있는데, 평화적인 통일전략은 “우리가 주도하여, 국력(힘)의 우위를 바탕으로, 한반도 평화를 정착시켜나가면서, 남북간의 교류협력을 통해 민족 동질성과 당사자 간 통일의지를 높혀 나가는 한편, 북한의 올바른 변화를 이끌어내며, 국제사회의 지지와 협력 속에, 평화적으로 연착륙(soft landing)하는” 통일국가를 실현하는 것이라 볼 수 있다(홍석훈 외 2017, 10).

80년대 말 동구 사회권의 몰락과 급격한 냉전의 종말이 진행되는 환경 하에서 한국 정부는 상대적인 대북 국력우위와 국제적 지위의 우위권을 확보하면서 대북 공세적인 관여정책(engagement policy, 포용정책)을 추진하였고, 현재까지 한국정부의 통일방안의 근간으로 지속되고 있는 ‘한민족공동체 통일방안’을 발표하였다(1989/09/11). 이후 1994년 ‘민족공동체 통일방안’으로 발전하였으며 역대 한국 정부는 그 기초를 계승하고 있다. 과거의 기능주의와 신기능주의, 군비통제이론을 이론적 바탕으로 하면서도 사회학적 접근법을 가미하여 점진적으로 남북 간의 교류협력을 통해 먼저 비정치적인 ‘민족공동체’를 형성한 후에 통일국가로서 정치적 통일인 정치공동체를 궁극적으로 달성한다는 것으로, 그 과정에서 남북이 평화적으로 공존, 발전하는 과도적 통일체제인 ‘남북연합(The Korean Commonwealth)’을 거치도록 함으로서 단계적인 통일방법이 제시되었으며, 그 이후 남한 정부의 공식 통일방안으로써 ‘3단계 민족공동체통일방안’이 유지되고 있다(홍석훈 외 2017, 참조).

〈표 1〉 진보성향정부와 보수성향정부의 통일정책 비교

	진보성향	보수성향
통일정책의 목표	• 분단관리·평화공존	• 법적·제도적 통일, 통일준비
대북인식	• 북한체제 인정, 협력대상	• 북한체제 불인정, 경계·적대대상
통일문제의 특수성과 보편성	• 통일문제의 특수성 강조	• 통일문제의 보편성 강조
정경연계 여부 (핵문제의 우선순위)	• 정경분리, 핵문제하에서 남북협력 모색	• 정경연계, 선 핵문제 해결
접근방식 및 정책수단	• 관여정책(engagement policy), 유인수단 중시	• 봉쇄정책(containment policy), 압박수단 중시
이념과 실용주의의 비중	• 실용주의, 성과 강조	• 이념, 원칙 강조
남북협력과 국제협력의 비중	• 남북협력 중시	• 국제협력 중시

\*출처: 저자 작성.

역대 우리 정부는 나름대로 통일을 위하여 70여년 동안 당시 상황에 따라 전략적으로 노력해 왔지만, 통일로 가까이 갈 수 있는 괄목할 만한 성과를 거두었다고 볼 수 없다. 역대 정부는 남북관계 진전과 통일을 위해 다양한 접근방법을 구사하였지만, 궁극적으로는 통일로 가기 위한 전략적 과제인 북핵 문제 해결과 남북교류협력을 통한 민족화해와 동질성 증대, 국제사회와 소통할 수 있도록 북한의 정책 변화 유도를 추구하였으나 결론적으로 남북통일의 획기적인 성과를 거두지는 못했다는 평가이다. 여기에 북한의 핵·미사일 고도화로 한반도의 안보적 위기감 고조와 한반도를 둘러싼 주변국들의 경쟁적 구조는 평화 공존마저도 위협받는 상황으로 치달고 있다.

DMZ의 평화적 활용에 대한 논의는 냉전시기부터 있었다. 하지만 냉전시기 DMZ의 평화적 활용에 관한 제안의 대부분은 비무장지대라는 명칭이 무색하게 중무장된 DMZ를 실질적으로 비무장화시키는 것에 초점을 맞추고 있었다. F. H. Rogers 소장은(군사정전위원회 UN군 수석대표 역임) DMZ의 평화적 활용방안을 처음으로 제시했으나 북한은 이를 거부했다(1971년 6월). 냉전 시기의 DMZ의 평화적 활용 구상들은 정치적 제인에 그쳤고 어떠한 실질적 추진으로 연결되지는 못했다.

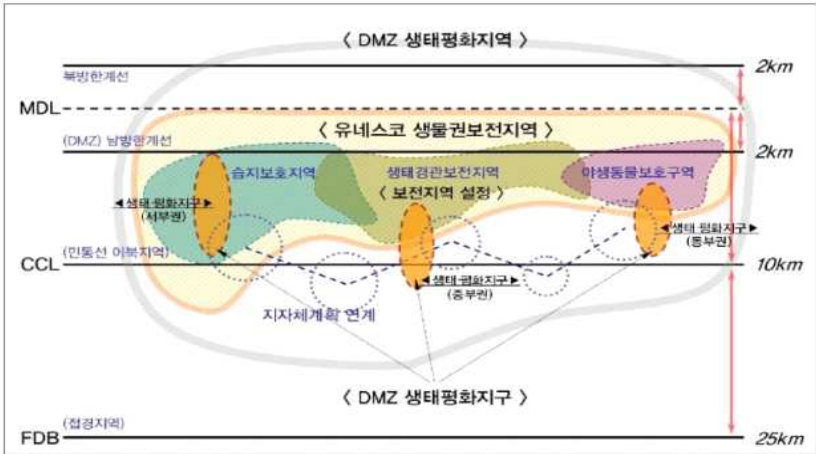
한국 정부는 냉전질서가 붕괴하자 남북 간 체제 경쟁이 사실상 종식되었다는 자

신감에 기반하여 적극적이고 다양한 제안들을 내놓기 시작하였다. 노태우 대통령의 평화시 제안 이전인, 1982년에도 한국 정부는 비무장지대 안에 공동경기장 구상을 가지고 있었으며, 1988년 6월 29일 당시 신민당 김대중 총재도 비무장지대 안에 가칭 민족공원과 통일운동장등을 제안하기도 하였다(강석윤 1991, 82). 노태우 대통령은 1988년 10월 18일 유엔총회 연설과 1989년 9월 11일 국회특별연설을 통해 DMZ 내부에 ‘평화시’건설을 제안하였다. 1994년 8월에는 김영삼 대통령은 DMZ 자연공원화를 제안하였다. 하지만, 이러한 구상들은 북측의 호응을 받지 못하였으며 1990년대 초반에 불거진 북한 핵위기 등으로 추진될 수 없었다.

그러나, 2000년대 남북교류 활성화 시기에 DMZ 논의가 본격화 되었다. 2000년 남북정상회담이 개최되고, 남북관계 개선이 이루어지면서 개성공단 건설과 개성과 금강산관광지역, 남북 교통망 사업 등이 접경지역에서 추진되면서 접경지역의 평화적 활용에 대한 논의도 본격화되기 시작하였다. 2000년대 한국 정부는 부처별로 여러 가지 DMZ 평화적 활용 구상을 제시하였고, 이러한 추세에 따라 경기도와 강원도 등과 기초 지자체들까지도 접경지역 활용방안에 대한 자체 계획을 각각 수립하였다. 2007년 남북정상회담을 통해 노무현 대통령은 ‘DMZ 내의 남북 소초(Guard Post: GP) 및 중화기 철수’와 ‘DMZ의 평화적 이용’ 등을 제안한 것이다. 2009년 행정안전부의 ‘남북교류 접경권 초광역개발 기본구상’, 환경부의 ‘DMZ 생태평화공원 조성 기본계획’, 문화체육관광부의 ‘PLZ 광역관광개발계획’ 등이 발표되었으며, 이를 기반으로 지자체들 역시 관련된 자체 구상을 발전시켰다.<sup>4)</sup>

4) ‘DMZ 생태평화공원 조성 기본계획’: DMZ 내부를 대상으로 하지는 않았고, 민간인통제선(이하 민통선) 이북의 접근 가능한 지역에 생태평화지구를 조성하고, 지역 특성을 반영한 생태탐방로를 조성하는 등의 내용이다.

〈그림 5〉 DMZ 생태평화공원 기본계획



\*출처: 환경부 2009.

이러한 DMZ 논의들의 키워드는 ‘평화’, ‘생태·환경’, ‘지역 개발’ 등으로, 과거 논의와 달리 DMZ의 성격 변화를 상징하였다(1979년 처음으로 세계자연보전연맹(IUCN)이 DMZ 평화공원 조성을 제안한 바 있으며, 1992년에도 IUCN은 유엔환경계획(UNEP)과 함께 DMZ 국제자연공원을 조성하자고 제안함). 2000년대 접경지역에서 개성공단, 금강산관광 등 남북교류협력사업이 추진되면서 DMZ와 접경지역의 평화적 활용에 대한 주민인식의 변화도 발생하였다. 즉, DMZ를 관통하는 남북협력력이 이루어지면서 접경지역 주민들은 남북관계 개선에 따른 변화를 낙후된 접경지역 발전의 계기로 인식하기 시작한 것이다. 예컨대, 통일경제특구는 개성공단 사업이 본 궤도에 이르면서 제안되기 시작하였는데, 2006년 최초 법안 제출 이후 2020년 현재까지 지속적이고 경쟁적으로 관련 법안들이 제출되고 있는 것은 접경지역 주민들의 지역발전에 대한 기대가 결합된 결과이다(대진대학교 DMZ 연구원 2020, 20).

## 2. DMZ의 세계생태평화공원 논의

DMZ는 생태·환경적 측면과 평화적 측면 등 다양한 가치를 담고 있는 지역이다. 하지만, DMZ 지역은 지리적 특성상 남북관계의 정치·안보적 문제로 인해 남북교

류와 협력의 접점이라는 현실적 문제가 발생한다. DMZ 일대는 군사안보적 갈등이 마주하는 곳이나, 남북한이 DMZ 지역의 평화적 활용을 합의한다면 남북관계 협력관계를 급진전시킬 수 있는 한반도 '평화공존'의 결정적 마중물 역할을 담당할 수 있는 지역으로 그 의미가 크다.

그린데탕트(Green Détente) 논의는 정책적 개념으로 환경, 생태 등을 의미하는 그린(Green)과 완화를 의미하는 프랑스어 데탕트(Détente)가 상호 결합된 용어로서 남북의 대립, 갈등을 화해, 협력으로 전환하여 평화공존을 만들어 통일의 토대를 마련하려는 구상이다. 이러한 그린데탕트의 정책 구상은 먼저, DMZ의 생태평화공원 논의가 이명박 정부에서 DMZ 생태평화공원이라는 이름으로 국정과제의 하나로 제시되었다. 이후 박근혜 정부에서는 DMZ 세계생태평화공원이라는 명칭으로 제안하였는데, 생태와 평화라는 DMZ의 이중적 가치를 결합한 구상이 국정과제로 제시되었다. 즉, 박근혜 정부에서 그린데탕트 추진 및 세계생태평화공원 조성을 추진하여 남북간 연성협력을 기반으로 환경협력의 비안보적 분야를 적극 활용하자는 입장이었다. 남북협력의 경험을 DMZ 지역에서 출발하여 북핵문제 해결 등 정치·안보적 수준까지 연결시키는 전략이라 평가할 수 있을 것이다.

그러나, DMZ지역의 평화적 활용 논의는 늘 실현가능성과 남북협력 확대가능성에 대한 지속 가능성을 두고 한계점이 지적되었다. 'DMZ'를 평화와 남북협력의 사업 이름으로 내세웠지만, 실제 사업의 내용은 DMZ가 아니라 그 주변 접경지역을 대상으로 한 계획이 대부분이었다는 점이다. 무엇보다도 DMZ의 평화적 활용을 위해서는 북한의 동의와 협력이 필수적이며, 유엔사와 미국의 협력도 필요하기 때문이다. 그러나 북한 고려 없이 남한 정부의 일방적 제안에 그쳤다는 비판이다. 또한, DMZ 활용을 위해서는 접경지역 주민들의 이해관계에 대한 고려가 필수적이다. 중앙정부 중심으로 정책이 제안되면서 해당 접경지역 주민들의 의사가 반영되지 못하는 제한성을 보여 왔다. 그 실례로 2012년 유네스코 생물권보전지역 신청 사례는 지역주민 의사 및 생태·환경적 고려하지 않았고 북한과의 협의 절차와 동의를 받지 않고 일방적으로 추진된 대표적인 경우이다. 지난 우리 정부의 평화적 DMZ 활용방안과 사업들은 남북 간 정치·군사적 긴장이 지속 되면서 실현되지는 못했다.

### 3. DMZ ‘국제평화지대화’ 논의

지난 문재인 정부는 인간안보의 중요성을 부각시키면서 생명공동체 논의를 확산 시켰다. 2018년 들어 우리 정부의 대북 대화 협력 정책과 변화된 북한의 국가전략 변화는 한반도 정세의 급변화를 가져 왔다. 문재인 정부 들어 지난 3차례의 남북 정상회담과 4.27판문점선언, 9.19평양공동선언 등으로 남북관계는 새로운 국면에 들어섰다고 볼 수 있다. 지난 ‘판문점선언’은 남북교류협력에 관한 의제를 남북정상이 합의하였으며, 9.19평양공동선언과 군사분야 합의서 체결을 통해 한반도 군사긴장 완화와 남북관계 전 분야에 걸친 남북교류협력의 기대감을 상승시켰다.<sup>5)</sup> 또한, 북한은 남한의 ‘한반도 운전자’론에 힘입어 막혀 있던 미국과의 비핵화 협상을 재개하였고, 한반도 비핵화 의제는 ‘6.12북미정상회담’을 계기로 급진전 될 것으로 기대되기도 하였다. 그러나, 2019년 하노이 북미정상회담과 스톡홀름 북미 실무자 협상 결렬 이후 비핵평화 프로세스의 교착으로 인해 남북관계가 사실상 중단되었다.

이러한 남북관계 단절 속에서 2020년 신년사를 통해 ‘DMZ 국제평화지대화 및 접경지역 협력’을 북한에 다시금 제안하면서 남북관계의 개선을 모색하였다. 2021년 통일부는 비무장지대 문화, 산림, 환경 협력 등을 모색하면서 남측 실태조사 등 추진 가능한 사업부터 실시해 나갈 것을 밝히고 DMZ 국제평화지대를 만들기 위한 ‘판문점-개성 평화협력지구 구상’, ‘비무장지대 유네스코 세계유산 등재’ 등도 추진해 나갈 것을 강조하고 있다(통일부 2021/01/21, 4). 이와 함께, 대국민 통일이지 함양 및 평화공감대 형성을 위한 판문점 견학 확대, 비무장지대 및 접경지역 걷기, 평화통일 문화공간 조성 등 체험 활동을 추진하면서, 비무장지대, 한강 하구, 서해5도 등의 평화적 이용 확대 및 지역경제 활성화 관련 실태 조사 및 입법지원에 노력하고 있으며 접경지역 관련 법, 제도화 추진하였다(통일부 2021/01/21, 4).

문재인 대통령의 DMZ 국제평화지대화 의지는 여러차례 표현되었다. 문재인 대통령은 지난 2019년 3.1절 100주년 기념사에서 “이제 곧 비무장지대(DMZ)는 국

5) 남북정상은 판문점선언 제1조 4항에서 “각계각층의 다방면적 협력과 교류 왕래와 접촉 활성화”, 6항 “동해선 경의선 철도와 도로 연결 및 현대화”에 합의하였으며, 9.19평양공동선언과 군사분야 합의서 제4조 2항 “쌍방은 동서해선 철도·도로 연결과 현대화를 위한 군사적 보장 대책을 강구”를 합의한 바 있음.

민의 것이 될 것”이라고 언급하고 있다.<sup>6)</sup> 또한, 판문점-개성 평화협력지구 관련 국제협력을 강화하기 위해 평화·생태·문화 관련 국제기구의 DMZ 유치를 위한 계획을 마련하였으며, DMZ 국제평화지대화 실천 방안으로 ①유네스코 세계유산 남북공동등재, ②비무장지대 지뢰제거, ③판문점-개성 평화협력지구 지정 등의 구체적 사업을 제시하였다.

먼저, 유네스코 세계유산 남북공동등재를 추진하기 위해 노력하였다. 역사문화·환경·생태 분야의 DMZ실태 조사와 국제포럼 등을 개최하여 기반 마련과 국제사회와의 공감대 확산에 기여하였다. 문재인 대통령의 DMZ 국제평화지대화 제안은 한반도 평화프로세스에 대한 사고의 전환이라는 점에서 의미가 있으며, 북미 비핵화 협상의 진전이라는 단일 요인에 전적으로 의존하고 있는 한반도 평화프로세스를 국제사회로 확장함으로써 새로운 동력과 함께 우리의 능동성을 발휘하겠다는 의미로도 해석할 수 있을 것이다(조한범 2019/10/02, 2).

2019년 9월 UN 총회에서 문재인 대통령은 DMZ 국제평화지대화를 제안하면서 UN 국제기구의 유치를 하나의 과제로 제시하였다. 즉, 한반도 문제를 해결하기 위한 ‘3대 원칙(전쟁불용, 상호 안전보장, 공동번영)’과 나아가 ‘DMZ 국제평화지대화’를 활용하여 남과 북, 그리고 국제사회가 함께 비무장지대를 평화적으로 활용하는 방안을 거듭 강조하였다.

구체적으로 남북한과 유엔사는 ‘9.19 군사합의’에 따라 3차례의 ‘남·북·유엔사 3자 협의체’를 운영하여 판문점 공동경비구역 비무장화 조치를 이행하였는데, 남북한은 2018년 10월 21일부터 10월 25일까지 JSA 초소 내에서 모든 화기와 장비를 철수하고 인원을 각각 35명 수준으로 조정. 비무장화 조치를 완료한 후 남·북·유엔사 3자는 JSA 비무장화 조치에 대한 공동검증단을 구성하여 10월 27일까지 상호 현장 검증을 완료하였다.

남북 공동유해발굴 사업 분야는 2018년 11월 30일 남북한은 비무장지대 내 철원 지역의 화살머리고지에서 공동유해발굴 개시를 위해 책임 지역 내 지뢰 제거를 완료하였으며, 12월 7일 유해발굴지역을 남북으로 연결하는 남북 간 도로(한국 측은 1.7km, 북한 측은 1.3km의 길이)를 개설하였으나 북한은 무응답하고 있다. 2019년 4월 1일부터 11월 30일까지 국방부는 한국 단독으로 철원 내 비무장지대인 화살머리고지에서 사전 준비 차원에서 지뢰 제거 및 기초발굴 작업을 완료하였

6) 우리 정부는 DMZ와 연결된 고성, 철원, 파주 3개 지역을 평화안보 체험길로 2019년 4월 말부터 단계적으로 국민들에게 개방함.

다.

한강하구의 평화적인 공동이용을 위한 조치도 추진되었다. 남북한은 2018년 11월 5일부터 12월 9일까지 한강하구 공동이용과 관련하여 공동수로 조사를 하였다. 남북 공동수로 조사를 통해 남북은 암초 21개를 식별하는 등 총 660km 수로 측량구간에 대한 제반 정보를 확인하였다(국방부 2019/09/18, 7-5). 2019년 1월에는 남북 공동수로 조사 결과를 통해 한강하구 공동수역 해도를 제작하였으며, 이렇게 제작한 한강하구 해도를 북한에 직접 전달하는 등 민간선박 자유항행의 여건을 마련하였다. 한편, 남북 공동유해발굴 사업 분야에서도 성과가 있었다. 2018년 11월 30일 남북한은 비무장지대 내 철원 지역의 화살머리고지에서 공동유해발굴 개시를 위해 책임 지역 내 지뢰 제거를 완료하였으며, 12월 7일 유해발굴지역을 남북으로 연결하는 남북 간 도로(한국 측은 1.7km, 북한 측은 1.3km의 길이)를 개설하였다.

한국군은 단독으로 2019년 4월부터 화살머리고지 일대에서 유해발굴을 진행하였으며 2년 이상이 경과된 2021년 6월 24일 마무리하였다. 군은 유해발굴간 총 3,092점(잠정유해 424구)의 유해, 유품 총 101,816점, 20개의 동굴형 진지와 약 600m에 달하는 교통호, 30개의 개인호를 발견하여 정밀발굴 작업을 진행하였다(국방부 2021/06/24). 우리군은 화살머리고지 한국측 지역 유해발굴이 마무리됨에 따라 2021년 9월부터 백마고지 일대에서 유해발굴 작업을 단독으로 개시하였다. 그러나, 북한은 2019년 2월 하노의 북미정상회담 결렬 이후 남북군사공동위원회 구성과 JSA 자유 왕래 등 ‘9.19 군사합의’ 주요 이행에 응하지 않고 있다는 점이다(연합뉴스, 2019/03/31). 9.19 군사합의도 2019년 2월 이후 추가적인 실질적 진전이 없는 상황이며, 남북한은 군사합의 이행을 진척시키기 위한 남북군사공동위 구성에 대한 논의도 북한의 무반응으로 진전을 보이지 못하고 있다.

#### IV. DMZ의 평화적 활용을 통한 남북협력 추진방안

한반도 분단체제의 종식과 한반도 평화구축은 한국의 국가정책의 최우선 순위에서 논의되어야 하는데, 코로나19 팬데믹의 지속, 미중간 패권경쟁의 심화, 러시아의 우크라이나 침공 등 국제정세의 불확실성 증대 및 북한의 군사적 도발과 핵·전략무기 개발은 지속되고 있으며 남북관계 개선을 통한 한반도 평화체제 추진은 난

관에 봉착했다. 그러나, 21세기 인간안보 중요성의 대두와 함께 젠더 이슈, 환경 및 기후 관련 등을 포함한 평화, 안보정책 틀 안에 적절하게 통합하고, 평화체제 구축을 위해 노력해야 한다. 또한 포괄적 안보개념은 남북관계에서도 적용될 수 있다. 21세기 정보통신의 발전으로 인한 초연결사회는 안보의 위협이 단지 군사적 위협에만 머무르지 않고 정치와 경제, 사회 환경의 변화를 포함하는 확장된 위협으로 인식되고 있다. 인간안보는 주권국가의 등장으로 안보위협 유형이 지나치게 광범해져 이론적 분석틀로 적합하지 않다는 비판이 제기되기도 했다(Buzan 2004, 369-370). 그러나 인간안보 개념의 등장은 전통적 안보개념이 포괄적 안보(comprehensive security) 개념으로 확대되고 있다는 점은 참고할 필요가 있다.

윤석열 정부의 국정과제 94번 '남북관계 정상화, 국민과 함께하는 통일 준비'에는 언론·출판 교류, 미디어 콘텐츠 분야 교류 등 다방면의 남북 상호 소통·교류 추진 및 인적교류 확대가 포함되어 있다. 즉, 국정과제 94번에는 남북 그린데탕트 구현이 포함되어 있으며, 미세먼지·자연재난 공동 대응 등 환경협력 추진 및 산림·농업·수자원 분야 협력 강화와 접경지역의 그린평화지대화가 명시되어 있다. 북한도 환경보호 및 기후변화, 재해재난 대응에 정책적 역량을 집중하고 있다. 특히 기후변화 및 환경, 보건과 민생 인프라 개선 관련한 '그린' 분야에서의 협력 추진은 국제사회의 공감대 확보에 용이하다(제20대 대통령직인수위원회 2022/05, 17.). 윤정부의 '담대한 구상'이 효과를 발휘하기 위해서는 '그린데탕트' 논의와 같은 글로벌 협력 기제를 활용하여 북한 당국의 비핵화 대화의 출구 전략을 마련해 주는 시나리오도 생각할 수 있을 것이다.

즉, 장기적 차원에서 그린데탕트의 환경협력 논의는 DMZ 생태·문화·관광·국제기구 유지 등 환경을 중심으로 다양한 분야의 남북협력을 추진하여 다자적 협력 프레임워크를 정착시킬 수 있을 것이다. DMZ 및 접경지역 내 영농단지, 경제특구 확대로 이어지고 그린데탕트 사업을 총괄하는 국제 거너번스 구축을 통해 평화협력의 지속 가능성을 담보할 수 있다. 이는 남북한 및 해외 민간 접촉 확대를 통한 평화지역 개념을 확대하고 생태가치 중심의 그린 세계평화 지역으로 조성할 수 있기 때문이다.

DMZ 접경지역 활용 방안이 있어 국제평화대학, 평화생태공원, 공동식량사업 등을 추진할 수 있을 것이며 남북개발협력 사업을 추진할 수도 있을 것이다. 농업, 산림경작, 멸종위기종 보호, 병충해 방제 등이 실용적 협력사업 방안으로 제시될 수 있다. 무엇보다도 공동 교육의 장으로 DMZ를 활용하는 방안으로 DMZ 공간의

자유로운 왕래와 비정치적 분야의 공동교육과 문화교류 추진할 수 있는데 키프로스 사례를 들 수 있다. 키프러스는 남북이 군사적으로 대립하고 있으나 ‘완충지대(Buffer Zone)’를 설정하여 자유왕래와 비정치적 문제에 관한 교류협력을 증진시키고 있다. 이는 DMZ 국제평화지대화 정책 추진에 시사하는 점이 크다고 말할 수 있다. 유엔과 남북 키프로스가 합의하여 완충지대를 만들고 국제적으로도 자유왕래지역으로 지속되고 있기 때문이다.

구체적으로 국제기구와 NGO등을 연계하여 북한 지역에 알맞은 품종 개발과 스마트팜 단지(유기농, 친환경) 조성 등의 남북한 협력방안을 추진하여 DMZ 접경지역 남북공동영농단지 조성 예비사업 등을 추진할 수 있을 것이다. 즉, DMZ내 ‘남북한 농촌 시범마을 조성사업’: ① 농기계 및 농업 인프라 건설용 기계의 렌탈(기계 작동법 및 수리 교육 가능) ② 식량 및 과일 저장고 신축(북한의 기술과 북한 물자로 하되 핵심 부품만 외부 지원) ③ 도축장 및 적정 식품가공 기술, 등의 협력사업을 진행; DMZ내 관광 자유 지대를 만들고 남북 여권만 소재하지 자유 관광 가능, 탄소중립을 위한 국제협력 기구 설치(NGOs 중심) 등을 구상할 수 있다.

중장기적으로, DMZ내 남북농업개발구 관청을 설치하고, 남북한 농업협력벨트 조성 등으로 수출전문 농축단지 조성하여 농축수산업의 상업화·수출화 지원하는 방식으로 발전시킬 수 있다. 예를 들어 잘사는 농촌마을협력(생산+유통+가공+관광 일체형) 모델을 추진할 수 있으며 금강산~설악산 관광패키지 상품개발 등 관광벨트(생태, 문화, 안보) 건설할 수 있을 것이다. 종합적으로 생태공원 조성 및 남북 협력 사업을 DMZ관광인프라 개발과 연관시켜 발전시킬 수 있다. 또한, DMZ세계유산 등재추진 등을 통해 남북 생태·역사·문화전문가 교류를 확대할 수 있다.

남북관계 경색 국면에서 우선적으로 최근 글로벌 환경 이슈인 기후변화 공동대응, DMZ 접경지역을 중심으로 남북 간 자연재해 공동대응을 고려해 볼 수 있다. 즉, 접경지역에서 환경, 생태, 관광(경제)을 연계해 남북 간 공유이익을 확대하는 그린평화지대화로 이어질 수 있을 것이다. 이러한 DMZ의 ‘그린평화지대화’가 가시화 된다면 DMZ가 국제사회로부터 보장받는 평화지대로 전환될 수 있으며 실질적으로 보장 평화와 생태를 보존하고 발전시키기 위한 글로벌 기구와 연구기관들이 DMZ 지역에 설립될 수 있다. 이로 인해 남북의 무력충돌 가능성은 사라지고 한반도의 평화가 정착될 가능성은 높아진다. 지난 2018년 9.19 군사합의는 4.27 판문점 선언의 DMZ 평화지대 건설을 위한 구체적 내용을 남북 당국이 합의한 것으로 지난 정부와 달리 실효적 합의를 이끌었다는 점은 매우 고무적이다.

DMZ의 평화적 활용은 군사안보적 신뢰구축까지 연결될 수 있다는 것을 의미한다. 이는 DMZ의 군사적 대립의 접점에서 남북협력의 전환점을 만들고, DMZ의 평화적 이용이 한반도의 평화공존의 디딤돌 역할로 전환하는 모멘텀으로 작용할 수 있을 것이다. 즉, DMZ의 군사적 충돌 방지의 목적이었으나 생태·환경 등 DMZ의 새로운 가치와 접목한다면 DMZ와 남북접경지역의 활용도와 상징성은 극대화될 수 있을 것이다. DMZ에서의 평화적 활용을 통한 협력과 상생은 남북교류와 협력을 증진시키고 국제 평화지역의 새로운 공간으로 변모할 수 있다.

2019년 미국과 북한의 2차 하노이 정상회담 결렬 이후 북한은 9.19군사합의 이행에 무응답으로 일관하면서 대북 적대시 정책 철회 등을 주장하면서 대립각을 세우고 있다. 하지만, 비정치적 이슈인 남북한 교류협력과 인도협력은 그 지속성과 장기성에 주목해야 한다. 접경지역인 DMZ 평화적 이용을 시발점으로 삼고 있는 DMZ 지역의 그린데탕드와 그린평화지대화 논의 확대는 DMZ의 행위자 문제를 국제사회와 협력을 통해 추진해 나가야 하고, DMZ 평화적 활용 정책 추진은 지속 가능한 대북정책 방안과도 연결되어 있다.

우리 정부는 DMZ 환경협력을 기반으로 식량 지원 및 보건분야 분야 등을 확대하여 유엔의 SDGs와 연계한 대북개발협력 추진도 필요하다. 유엔기구들은 북한과의 협력을 체계적으로 진행하기 위한 맥락에서 2006년에 ‘북한-UN 협력을 위한 전략적 프레임워크 2007-2010 (Strategic Framework for Cooperation Between the United Nations and the Government of the Democratic People’s Republic of Korea 2007-2010(이하 ‘유엔전략계획 2007-2010’))’을 수립한 이래로, 2010년에는 기존의 전략계획을 대체하는 ‘유엔전략계획 2011-2015’을 그리고 2016년에는 UN과 북한은 상호협력을 위한 전략프레임워크(Strategic Framework for Cooperation Between the United Nations and the Democratic People’s Republic of Korea, UNSF)에 합의하고 2017년부터 2021년까지 북한의 주민들과 취약계층의 삶의 질 개선을 위한 북한 당국의 노력을 지지하고 이를 효과적으로 증진시킬 것을 목적으로 삼고, 국제적 기준에 통용되는 가치와 기준을 북한에게 적용할 것임을 강조하고 있다는 점이다. 이는 북한이 대북 제재 하에서도 정치적으로 민감하지 않은 부분의 SDGs 지표들을 우선적으로 합의하고 있으며, 국제사회와의 협력을 추진하고 있다는 데 그 의의가 있다.

북한에서 활동하는 14개 유엔기구와 북한의 외무성 국가조정위원회는 2016년에 ‘북한의 지속가능발전을 위한 4대 우선전략’으로 ① 식량 및 영양안보, ② 사회적

발서비스, ③ 복원력(resilience)과 지속가능성(sustainability), ④ 데이터의 개발 관리를 설정하고 각각의 상세한 내용을 담은 ‘북한 개발전략계획 2017-2021’을 채택하고 공동합의문을 발표하였다. 이러한 북한의 시급한 분야를 중심으로 접경 지역의 남북협력 방안을 모색할 수 있다. 특히, 지난 2021년 7월, 북한은 유엔 경제사회이사회(Economic and Social Council, ECOSOC) 산하 고위급 정치포럼의 자발적 국별 리뷰(Voluntary National Review, VNR)를 통해 ‘2030 아젠다(the 2030 Agenda for Sustainable Development)’ 이행 상황을 보고하면서 북한의 SDGs 이행에 대한 국제사회의 주목을 받았다.<sup>7)</sup> 북한은 에너지, 농업, 식수 위생, 환경 등 목표의 중요성을 강조하고 유엔이 제시한 글로벌 지표의 53%를 수용했다고 발표한 것이다(DPRK 2021, 8). 북한의 VNR은 2020년 제출할 예정이었으나, 코로나19로 인해 어려움을 겪으면서 기한을 1년 연장하여 화상 회의를 통해 66쪽 분량의 보고서를 발표하였다. 이처럼, 북한은 SDGs 초기부터 이행 의지를 지속적으로 표명해 왔으며, 관련 TF 구성하여 관계 기관의 의견을 수렴하며 VNR 작성을 위해 상당한 사전 준비를 수행해 왔다는 것을 알 수 있었다.

북한이 현재 최빈국이기는 하지만 경제개선을 통한 민생 문제 해결을 위해 제한적인 대내외 경제개혁·개방을 추진할 가능성이 크기 때문이다. 더욱이 저소득 국가군에 속하는 북한은 ODA 기준에 따라 더 높은 양허조건으로 국제사회의 지원을 받을 수 있어, SDGs 체제는 공공재원과 더불어 국내 민간재원과 국제무역 등 재정적 수단뿐 아니라, 제도 개선을 포함한 비재정적 수단도 함께 활용하여 파트너십 확대를 가능하게 한다(홍석훈 외 2019, 85). 유엔의 SDGs 추진하고 있는 공여 기관과 민간사회 및 기업과의 협력 강화를 통해 북한 민생개선 사업을 중심으로 북한의 빈곤퇴치 및 삶의 질을 개선한다면 국제규범을 바탕으로 북한의 성장과 남북관계 진전을 도모할 수 있을 것이다.

그러나, DMZ 그린데탕트, 그린평화지대화 등 환경협력 추진에 대한 제한점도 고려해야 한다. 북한비핵화 협상 결렬과 남북관계 경색 등 정치·안보적 문제로 DMZ 지역의 ‘9.19군사합의’ 이행이 정지되어 있다는 점은 북한의 의지와 협조가 반드시 필요하다는 점을 시사한다. 또한, 남북당국의 정치적 문제가 해결되지 않는다면 DMZ 지역의 평화적 활용 논의뿐 아니라 대북 인도적 지원, 남북한 교류 협력도 한발짝 나가기 힘든 상황임을 인식해야 한다.

7) 북한 당국이 ‘2030지속가능발전아젠다’에 따라 작성한 것으로 지속가능발전 국가테스크포스(TF) 의장인 박정근 부총리 이름으로 제출되었다.

마지막으로 DMZ 평화적 활용 추진방안의 고려사항도 고민해야 할 것이다. 유엔의 협력을 통해 DMZ 그린데탕트 등 합의를 이끌어야 할 필요성이 제기된다. 즉, 남측 DMZ는 유엔사령부가 관리하고 있다는 점에서 이를 평화적인 유엔의 기구로 이관하는 방안을 고려해야 하고, DMZ 주권 문제 등도 꾸준히 논의해야 한다. 또한, DMZ 지역과 주변에 유엔 및 글로벌 평화·생태 기구를 설치, 조성하는 방안은 평화정착에 실효성 있는 정책이므로 남북 접경지역을 한반도와 동아시아 경제협력의 중심 거점으로 발전시키는 방안(예. 개성-판문점 간 평화협력기구의 조성 등) 등을 모색해야 할 것이다(조한범 2019, 4.). 지속 가능한 DMZ 평화적 이용을 위해서는 북한에게 절실한 니즈(needs)를 고려하면서 우리의 이익 확대 방안도 동시에 고려해야 할 것이다.

향후 DMZ 중심으로 접경지역의 남북협력 사업을 추진하기 위해서는 구체적 실행방안의 로드맵 작성과 지속 가능한 대북정책 추진이 필요하다. 이를 위해 DMZ 지역의 특성상 남북한 군사적 대치 공간이므로 국제적 다자접근 방안이 모색되어야 할 것이다. 남북, 미중, 유엔 관할권이 행사되는 등 복합적인 지정학적 특성을 감안해야 한다. 지속 가능성을 높이기 위해서는 DMZ 평화적 이용을 위한 ‘통일거버넌스(가칭)’ 설립을 통해 중앙정부, 지자체, 민간단체, 국제사회의 다자적 접근 방안을 제안해 본다.

특히, 2021년 12월 8일 「남북교류협력에 관한 법률」 개정으로 지자체가 남북교류협력의 주체가 될 수 있었으며, ‘지방자치단체 남북교류협력 정책협의회’를 구성해 남북협력에 대한 지자체의 실질적 역할과 통일부와의 협력방안을 모색할 수 있도록 하였다. 지자체의 남북교류협력 사업은 광역·기초 지자체 힘만으로는 지속 가능한 틀을 만들어 나가기 어려운 현실이 있다. 중앙정부의 정보, 자원, 북한 파트너 지역 전성에 대한 협력, 기타 행정적 뒷받침 등이 필요하기 때문이다. 결과적으로 접경지역 지자체 협력을 통한 발전종합계획도 추진되어야 하며 국제적 환경협력 방안도 모색해야 한다(접경보호지역: Transboundary Protected Areas, 접경생물권보전지역: Transboundary Biosphere Reserves, 독일 그린벨트와 유럽 그린벨트 사례 등).

여기에 지자체 단체장을 비롯한 지역의 전문가, 민간단체, 지역 언론 등이 힘을 모아 실질적인 추진이 가능할 것이다. 국제협력에 능통한 전문가 참여는 매우 중요하다. 또한, 남북교류협력사업의 취지는 남북한 주민의 삶의 질 향상에 있고, 이는 한반도 평화구축에 기여하기 때문이다. 따라서, 남북협력 사업의 주역은 결

국 일반 기업들과 지역사회 등의 민간영역 행위자에 있기에 중앙정부와 지방자치단체 등 모든 공공부문의 행위자는 남북교류협력사업에 민간 영역의 모두에게 물꼬를 터주는 방식으로 활성화를 추진해야할 것이다.

## V. 결론

DMZ는 안보적 차원에서 만들어진 한반도 갈등의 상징성과 분단의 특수성을 극명하게 나타낸다. 남북의 군사적 완충지역을 만들고자 인위적으로 분리했던 DMZ는 생태, 환경의 많은 변화를 가져왔다. 그린데탕트 차원에서 DMZ 지역의 생태와 환경을 보존하고 복원하려는 관심과 남북의 환경협력 가능성이 최근 증가하고 있다. 지난 남북 협력사업의 진행 과정에서 DMZ를 연결하려는 시도는 남북 접경지역의 특징이었던 단절된 공간에서 협력의 공간으로 그 인식 변화를 만들고 있다. 단절의 공간을 협력을 공간으로 변화시킨다면 남북평화 공존의 시발점에서 국제적 평화 공간으로 탈바꿈 시키고 남북평화체제의 마중물 역할로 작용할 것임을 기대해 볼 수 있다.

과거 한국 정부가 지속적으로 추진해 왔던 ‘그린데탕트’ 정책을 시발점으로 글로벌 이슈가 되는 기후변화, 보건협력, 산림, 농수자원 협력 등을 윤석열 정부가 한단계 업그레이드 된 지속 가능한 대북정책으로 재추진한다면 북한 주민의 삶의 질을 높이고 인류 보편적인 ‘피스 빌딩(peace building)’이 가시화할 수 있다. 이를 위한 남북한 당국과 시민사회 및 글로벌 NGOs와 국제기구의 연계를 통한 다자적 접근법이 고려되어야 한다. 또한, 지속 가능한 남북경협과 교류를 추진하기 위해서는 ‘대북 트리플넥서스’ 논의에도 주목해야 한다.<sup>8)</sup>

다만, 남북교류협력사업의 추진 시기와 분야, 그리고 범위 등은 북한의 비핵화를 둘러싼 북미 협상의 진전과 밀접히 연동되어 있고 유엔 안보리 대북제재가 해제되지 않는 한 상당한 제약에 놓일 수밖에 없다는 점이다. 바로 남북교류협력사업의 딜레마가 있다. 우리 정부가 유엔 주도의 대북제재와 미국의 독자 제재를 무

8) 대북 트리플넥서스(triple nexus) 접근법: 인도적 지원, 개발, 평화 활동기간의 비교우위(comparative advantage)를 최대한 활용하여 각자의 활동 방식 및 재원조달 방식을 상호 조율하여 개별 활동 간의 분절성 및 리스크를 줄이고 효과적인 취약성 해소를 위한 공동의 성과(collective outcome)를 달성하기 위한 협력방식을 말한다.

시하고 남북교류협력사업을 추진하기는 무리가 있다. 미국과의 외교적 갈등과 대북공조체제의 균열, 그리고 대북교류협력 참여 우리 기업에 대한 제재 등을 야기시키고, 국제사회의 고립뿐만 아니라 막대한 정치·경제적 손실을 초래할 수 있기 때문이다.

또한, 북한의 핵개발 지속으로 인한 핵환원론에 대한 문제가 지적될 수 있다. 북한과 미국과의 관계가 개선되지 않는다면, 지금까지 북한의 핵·미사일 시험 발사로 인해 취해졌던 유엔안보리 대북제재가 해제되기 어렵다는 것이다. 남북교류협력사업이 본격화되기 위해서는 북한 비핵화 문제가 어느 정도 진전을 보아야 한다는 점이다. 북미 간 비핵화 협상 진척이 우선적으로 요구된다고 하겠다. 여기에 북한의 대외, 대남정책의 획기적 정책 변화 없이는 남북관계 개선과 지속성 있는 남북교류협력사업 추진은 힘들다. 지난 문재인 정부의 남북관계 개선 무드 역시 북한 핵협상 결렬과 연동되어 그 결실을 맺지 못했다. 또한, 남북교류협력의 지속성과 관련하여, 북한의 체제 특성상 남북한 당국의 협력과 북한 당국의 의지 없이는 우리의 지속 가능한 대북교류정책은 큰 의미가 없어 보인다. 남북 간 고위급 회담의 정례화를 통해 합의 이행을 담보해내야 한다는 점이다.

현시점에서 DMZ 및 접경지역의 평화적 활용을 통한 남북협력을 추진하기 위해서는 지속 가능한 대북정책 수립과 국민적 지지를 얻는 발상의 전환이 필요하다. 이제는 남북문제의 특수성을 넘어 보편적 아젠다를 발굴하고 국가전략 아래 지속 가능한 대북정책을 수립해야 한다. 북한의 비핵화 협상과 남북관계 개선 및 민간 차원의 협력 모두 동시 추진해야 한다는 점은 이미 과거 경험에서 드러나고 있다. 나아가 우리가 추진하는 한반도 평화체제와 통일(통합)에 대한 개념과 가치를 재정립하고 장기적 차원의 '마스터 플랜(master plan)'에 대한 논의가 국민과 함께 고민되어야 할 시점이라고 본다. 따라서, 지속 가능한 대북 통일정책 추진을 위해서는 '통일거버넌스'가 필요하다. 즉, 민주주의, 인권 등 인류보편적 아젠다의 원칙을 만들고 지속적인 남북교류와 협력을 위해 거버넌스 중심의 민간 주도 방식이 필요하다. 미래 지향적 국가전략 기반 위에서 국민의 미래와 행복을 추구하는 국민 중심의 남북문제, 대외정책, 경제정책 등의 청사진을 만들어야 할 것이다.

## 참고문헌

- 대진대학교 DMZ 연구원(2020). <DMZ 평화와 가치>. 서울: 윤성사.
- 홍석훈 외(2017). <북한의 4차, 5차 핵실험 이후 통일환경 변화에 따른 통일전략 모색과 통일공감대 확산 방안>. 서울: 통일연구원.
- 홍석훈 외(2019). <남북한 인도협력방안과 과제:인도개발평화의 트리플 넥서스>. 서울: 통일연구원.
- Oscar J. Martinez(1994). *The Dynamics of Border Interaction: New Approaches to Border Analysis*. Global Boundaries: World Boundaries. N.Y.: Routledge.
- 강석운(1991). 평화시 그 가능성을 진단한다. <통일한국>, 제92권.
- 김상빈·이원호(2004). 접경지역연구의 이론적 모델과 연구 동향. <한국 경제지리학회>, 제7권 2호.
- 김형수·이필규(2017). 마르티네스의 상호 작용 모델을 활용한 남북 접경지역의 평화적 활용방안. <평화학연구>, 제18권 3호.
- 장윤정(2008). 홍콩 대만 중국의 상호접경지역. <홍콩·대만·중국의 상호접경지역 협력 사례 연구> (인천발전연구원).
- 최용환(2008). 한강하구 모래준설을 위한 한강하구 중립지역 관할권 검토. <Policy Brief>, 2008-5. 수원: 경기연구원.
- 조한범(2019.10.02.). DMZ국제평화지대화의 의의와 추진 방안. <온라인시리즈>. CO 19-21.
- Barry Buzan(2004). A Reductionist, Idealistic Notion that Adds Little Analytical Value. *Security Dialogue*, 35(3).
- 국방부(2019. 9. 18). <보도자료: 9·19군사합의 1주년 이행현황 및 성과>, 서울: 국방부.
- 경기도(2014). <경기도 바로알기>, 수원: 경기도.
- 제20대 대통령직인수위원회(2022.05.). <윤석열정부 110대 국정과제>.
- 통일부(2021.01.21.). 2021 정부 업무보고. <통일부 보도자료>, 서울: 통일부.
- 연합뉴스(2019/03/31). “‘공동유해발굴·한강하구 자유항행 4월 1일 개시’ 합의 이행발발” <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20190331029600503>> (검색일: 2023. 10.01.)
- 국방부(2021.6.24.). “서욱 국방부장관, 화살머리고지 유해발굴 현장방문” <<https://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156458196>> (검색일: 2023.09.15.)

DPRK(2021.06). “Democratic People’s Republic of Korea Voluntary National Review On the Implementation of the 2030 Agenda”, <[https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/282482021\\_VNR\\_Report\\_DPRK.pdf](https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/282482021_VNR_Report_DPRK.pdf)> (검색일: 2023.01.15.)

# Tasks of the Inter-Korean Cooperation Policy through ‘Green Détente’ :

## Focusing on Peaceful Utilization of the DMZ

Hong, Sukhoon

Changwon National University

### Abstract

Despite the uncertainty in inter-Korean relations, the Yoon Seok-yeol government proposed a plan for inter-Korean cooperation utilizing the inter-Korean border areas, such as the North-South Green Détente. The Yoon administration's 110 national tasks include strengthening inter-Korean environmental cooperation, such as joint response to fine dust and natural disasters through the implementation of 'North-South green détente', and a plan to 'turn the border area into a green peace zone'

With the emergence of the importance of human security in the 21st century, efforts are being made to appropriately integrate gender issues, environment and climate-related issues into the peace and security policy framework, and establish a peace system. The concept of comprehensive security can also be applied to inter-Korean relations. Since the DMZ, the border area between North and South Korea, is a space for peaceful use, research on inter-Korean cooperation in this area have to continue. Therefore, this paper examines discussions on ways to promote inter-Korean cooperation using the DMZ area and discusses sustainable North Korea policy measures that the Korean government should pursue, such as the 'green détente' policy using the North-South border area.

Key words	DMZ, Green détente, universal values, green peace zone, North-South border area, Inter-Korean relations
-----------	---



## 북한 체육정책을 통해 본 김정은 시대 취약계층 인권 연구\*

허정필

동국대학교 북한학연구소 연구교수  
11terious@hanmail.net

### 초록

국제사회와 남한은 대북 인권 문제에 대해 오랫동안 문제를 제기하면서 북한의 변화를 촉구했다. 본 연구는 국제사회의 대북 인권 문제제기 중 취약계층의 사회문화적 권리에 집중해서 북한의 어떻게 대응하고 변화했는지 주목했다. 특히 김정은 집권 이후 우선적으로 강조했던 체육을 중심으로 북한 취약계층(여성, 아동, 장애인)의 사회문화적 권리 정책 대응 및 변화를 확인 했다.

주요 결과는 다음과 같다. 첫째, 법 체계 구축을 통한 대응이다. 국제사회가 북한 취약계층(여성, 아동, 장애인) 사회문화적 권리 탄압을 지속적으로 강조 하자, 북한은 「여성권리보장법」을 2010년에 제정하고 2011년과 2015년에 수정보충, 「아동권리보장법」을 2010년에 제정하고 2014년에 수정보충, 「어린이 보육교양법」2013년 수정보충, 「육아법」을 2022년에 제정, 「장애인보호법」 2013년에 수정보충, 「장애인권리보장법」2023년에 제정하여 국제사회 문제제기에 대응했다. 둘째, 정책의 변화이다. 김정은 집권 이후 북한은 탈정치적이면서도 신속한 성과를 도출할 수 있는 체육 분야를 중심으로 국가 정책을 수립했다. 특히 체육 분야 관련 국가체육지도위원회를 새롭게 신설하여 주요 권력자들을 포진하고 국가 정책을 신속하게 추진했다. 취약계층 사회문화 권리 신장을 위한 체육정책도 추진되었으며, 대표적으로 여성을 위한 ‘3.8부녀절 축제’ 행사 추진과 여성 체육인 칭송 정책 추진, 아동 및 청소년을 위한 키성장 체육 활동 권장과 청소년 체육경기대회 및 시설을 건립하는 정책 추진, 장애인을 위한 보육·치료·교육 체계를 구축하고 체육선수를 양성하는 정책을 추진 했다. 셋째, 시설의 변화이다. 북한 취약계층 사회문화적 권리를 위해 주요 사회문화체육 편의시설을 건립하고 즐길 공간을 제공했다. 그리고 주요 회복원, 학교 등을 신축 및 개건하여 장애인들의 복지를 개선했다.

\* 이 논문은 2023년 롯데장학재단의 학술연구비 지원을 받아 수행된 연구입니다.

본 연구를 통한 주요 함의로 국제사회가 대북 인권문제를 지속적으로 제기 할수록 북한은 국제화·세계화 과정에서 국제 인권 표준을 준수하려는 노력을 지속적으로 추진한다는 것이다.

주제어      북한 취약계층, 여성, 아동, 장애인, 체육, 인권, UN

원고투고일 2023년 11월 13일 | 원고심사일 2023년 12월 8일 | 게재확정일 2023년 12월 11일

## I. 서론

### 1. 연구의 목적

북한 인권에 대한 문제는 바라보는 시각에 따라 달리 평가하고 있지만, 근본적으로 북한인권 개선 필요성에 대한 의견은 대부분 동의하고 있다.

국제사회는 유엔 총회를 통해 2005년 제60차 총회 결의부터 2022년 제77차 총회 결의까지 매년 북한인권 문제에 대해 결의를 채택하고 있다. 그리고 2013년 3월 제22차 유엔 인권이사회는 ‘북한(조선민주주의인민공화국, DPRK) 인권조사위원회(Commission of Inquiry on Human Rights in the Democratic People’s Republic of Korea, COI)’를 설립하고 북한의 ‘식량권 침해’, ‘수용소와 관련된 위반’, ‘고문과 비인간적 대우’, ‘자의적 구금’, ‘차별’, ‘표현의 자유 침해’, ‘생명권 침해’, ‘이동의 자유 침해’, ‘다른 국가의 국민 납치를 포함한 강제 실종’ 등을 주요 인권문제로 지적하고 주요 공청회를 통해 피해자의 증언과 가해자의 설명을 대외적으로 알리고 있다. 이 같은 국제사회의 노력에도 불구하고 북한을 상대로 효과적 인권정책은 한계가 늘 존재했다.

미국은 2004년 「북한인권법(North Korean Human Rights Act of 2004)」을 상·하원 모두 만장일치로 제정하고 북한 주민들의 인권증진과 공평한 북한주민들 지원, 북한 난민을 보호하려 하고 있다. 반면에, 미국 재무부는 매년 대북 행정명령을 통해 북한과 교류하는 교류 대상국 및 기업에 불이익을 주는 등 강력한 대북 제재를 실시하고 있으며, UN 안보리 상임이사국인 미국은 북한의 핵무력 강화 실험을 강력히 비판하며 엄격한 유엔 안보리 대북 경제제재를 하고 있다. 이 같은 미국의 대북제재를 통해 미국의 대북인식이 매우 부정적이라는 것을 알 수 있다.

일본은 2006년 「납치 문제, 기타 북한 당국에 의한 인권침해문제에의 대처에 관한 법률」을 제정하고 북한 당국에 의한 인권침해의 심각성을 대내외적으로 알리고 있다. 일본 법령 제목에도 명시하듯이, ‘북한당국에 의한 인권침해’가 가장 심각한 인권문제로 인식하고 있다.

남한은 2016년 「북한인권법」을 제정하였다. 「북한인권법」은 2005년부터 국회에서 논의가 진행되었으나 남한과 북한과의 관계 규정에 대한 다양한 논의로 장기간 법제도화되지 못하였다. 민주당은 북한과의 관계를 대화와 소통의 대상으로 규정하고 북한 인권에 대해 적극적으로 논의하지 않았으며, 새누리당은 북한을 ‘주적’으로 규정하고 주적인 북한의 만행을 대외공개해야 한다는 입장으로 북한 인권의 법제도화를 강조하였다. 여야는 국회에서 오랜 시간 타협하지 못하다가 2016년에 되어서 「북한인권법」을 제정하였는데, 이 역시 모호한 법령으로 「북한인권법」실효성에 있어 한계가 있었다.

이 같은 주변국의 대북 인권문제 제기에 대해 북한은 2017년 「인권을 말하다」 단행본을 통해 국제사회의 대북 인권 문제제기를 내정간섭으로 규정하고 북한 인권은 다음과 같이 자주적 권리로 설명하고 있다. “인권은 정치, 경제, 사상문화를 비롯한 사회생활의 모든 분야에서 인민들이 행사하여야 할 자주적권리이다. 사람들의 사회생활은 본질에 있어서 자주적이며 창조적인 생활이며 그것은 정치생활, 경제생활, 사상문화생활로 이루어진다. … 인민대중의 인권을 옹호실현하는 문제가 나라와 민족을 단위로 하여 해결되며 자주권을 떠난 인권의 옹호실현이란 있을수 없기 때문이다(평양출판사 편집부 편 2017, 15-42).” 북한은 서구적 기준에 의한 보편적 인권개념을 수용할 수 없으며, 북한 고유의 문화를 바탕으로 인권이 형성된다는 점을 강조하고 있다.

이 같은 북한 인권에 대한 다양한 시각과 갈등 속에서 김정은 체제의 북한은 국제기준에 맞는 보편적 인권 준수가 아닌 북한식 사회주의체제 인권 준수를 강조하면서도 글로벌 스탠다드를 따라가려는 작은 변화가 나타났다. 특히 취약계층(여성, 장애인, 아동)을 중심으로 탈정치 분야인 체육을 활용한 사회문화적 권리 개선 노력이 나타났다.

첫째, 여성 스포츠의 발전이다. 김정은 집권 이후 북한의 여성은 미풍선구자, 당정책 관철, 수령결사옹위, 국위선양 및 사회통합 역할 등으로 확대되었다. 특히 국위선양 및 사회통합 역할에서 여성 체육이 강조되었으며, 여성 중심의 체육대회(3.8국제부녀절 체육대회(노동신문 2000/03/09)) 활성화와 여성 스포츠 종목 장려

(여자축구, 마라톤, 역도, 유도 등), 여성 스포츠인 위상 제고 등이 대표적 변화이다. 둘째, 장애인 스포츠의 변화이다. 김정은 집권 이후 2012년 북한은 장애인 체육선수를 처음으로 대외적으로 공개하고 육성하여 대내외 장애인체육경기대회에 출전시켰으며, 이후 지속적인 장애인체육 지원 정책을 추진했다. 셋째, 아동 체육의 변화이다. 김정은 집권 이후 아동의 신체왜소 현상을 극복하기 위하여 체육활동을 적극 권장하였다. 그리고 전국어린이바둑대회, 전국청소년태권도선수권대회, 전국소년축구경기대회 등과 같은 다양한 창의력 발현을 위한 유소년 체육경기대회를 개최하면서 북한 아동을 위한 다양한 정책을 제시했다.

따라서 본 연구는 김정은 시대 취약계층 사회문화적 권리 변화를 확인하는데 주목적이 있으며, 주로 체육 분야를 중심으로 여성, 장애인, 아동의 사회문화적 권리 변화를 확인한다.

본 연구의 범위는 김정은 시대로 한정하며, 연구의 대상은 북한 취약계층(여성, 장애인, 아동)이다. 연구의 문제 제기는 “김정은 시대 국제사회의 대북 인권 문제 제기 과정에서 북한식 인권대응과 개선은 어떻게 진행하고 있는가?, 김정은 집권 초기 체육 분야가 다른 분야에 비하여 많이 강조되었는데, 체육을 통한 북한 사회 변화가 있는가?. 최근 북한은 취약계층(여성, 장애인, 아동)을 위한 다양한 변화를 모색하고 있는데, 이 같은 변화들이 북한 사회문화적 인권 개선과 관련이 있는가?”이다. 연구의 방법으로 문헌 고찰 연구방법을 활용하며, 주로 북한 1차 문헌을 중심으로 취약계층 사회문화적 권리 변화를 확인한다. 취약계층 사회문화적 권리 변화를 확인하기 위하여 첫째, 법령 변화를 확인한다. 둘째, 정책을 확인한다. 셋째, 법과 정책을 바탕으로 북한 취약계층의 사회문화적 권리 변화를 확인한다.

## 2. 선행연구 검토

북한 인권에 관한 연구는 다양하게 진행되고 있다. 국가 기관, 정책연구소, 국제기구, 인권 단체 등에서 북한 인권 관련 다양한 형태의 연구가 진행되고 있다. 2004년 2006년, 2016년 북한인권 관련 미국, 일본, 우리의 법이 제정되면서 인권법 중심의 연구가 집중되다가 최근에는 북한인권에 대한 정치, 경제, 군사, 사회문화 등의 다양한 접근과 연구물이 공개되고 있다. 북한 인권에 대해 이해를 높일 수 있는 일반적인 연구에는 김병로, 이금순, 전현준, 제성호, 김수암, 윤여상의 저서들(김병로 1998; 이금순·전현준 2010; 제성호 2015; 김수암외 2010; 윤여상·임

순희 2020)이 있다. 국가 정책연구로 ‘북한인권증진 참고자료 및 Q&A자료 개발(2020)’, ‘유엔 보편정례검토(UPR)에 대한 북한의 대응 추세와 우리의 활용방안(2019)’, ‘북한인권 교육 기본방향 및 교육자료 개발연구(2017)’, ‘국제사회와 북한인권(2011)’, ‘국제인권규약에 비추어 본 북한인권 관련 법제연구(2021)’ 등이 있으며, 북한인권에 대한 이해와 국제사회의 대북 인권 문제제기, 북한인권법 조항 등에 대한 정책 연구가 진행되었다.

최근 북한 인권백서 동향으로 통일부 「2023 북한인권보고서」는 2017년 이후 탈북한 북한이탈주민 508명 증언을 중심으로 북한인권실태를 설명하고 있다. 통일연구원 「북한인권백서 2022」는 1996년부터 2022년까지 매년 발간했으며, 2022년에는 최근까지 북한에 머물렀던 72명에 대한 심층면접 결과를 바탕으로 북한의 인권 실태를 설명하고 있다. 대한변호사협회의 「2022 북한인권백서」는 통일부나 통일연구원의 심층면접 중심이 아닌 김정은 시대 북한의 인권대응을 바탕으로 유형별 인권침해 행태를 설명하고 주요 인권 관련 법적 조항을 자세히 설명하고 있다.

다음으로 북한 인권에 대한 시각 관련 연구 동향으로 우승지는 “북한 인권문제 연구의 쟁점과 과제(2006)”를 통해 북한 인권문제 관련 연구자들의 논쟁으로 인권 개념의 보편성과 문화적 상대성에 대해 설명하면서 연구자들의 객관적 연구 중요성과 객관적 자료 수집 중요성을 강조하였다. 이정우는 “북한인권 문제에 대한 쟁점과 해법(2011)”을 통해 인권개념의 보편성과 상대성 논쟁 관련 국가주권 원칙의 차원에서 개입의 정당성 확보와 자유주의 원칙의 차원에서 형평성의 문제 대립이 여전히 존재하고 있음을 제기하고 있다. 이무철은 “북한 인권문제와 북한의 인권관(2011)”을 통해 기존의 북한 인권 논쟁의 북한의 우리식 인권론에 대해 구체적으로 설명하고 북한이 주장하는 인권은 곧 국권이라는 점을 강조하고 있다.

북한인권법 관련 전수미는 “북한인권법에 대한 소고(2017)”를 통해 우리의 「북한인권법(2016)」이 제정되기까지 10여년의 과정이 있었음에도 불구하고 여전히 규정이 모호하고 상충되는 측면이 있음을 제기하면서, 북한인권법의 개정과 부처 간 협력 필요성을 제기하고 있다. 김동한은 “한·미·일 북한인권법 비교분석(2008)”을 통해 미국이 2004년 북한인권법을 제정 후 대북 압박을 가하고 있고 일본도 2006년 납치자 문제 등을 바탕으로 대북 인권 관련 법을 제정하여 대북을 압박하고 있다고 설명하면서, 이 같은 북한인권법은 내정간섭적인 문건으로 보이며 북한 당국도 미국 및 일본의 북한인권법을 인정할 수 없다고 설명하고 있다. 조정현은 “미국의 북한인권 관련 법령 고찰-바이든 시대의 북한인권 관점에서(2022)”를 통해

「북한인권법(2004)」제정과 「북한인권재승인법(2008)」, 「북한인권재승인법(2012)」, 「북한인권재승인법(2017)」을 통해 미 행정부가 변화해도 미국의 대북인권 정책 추진은 변화없이 지속되고 있다는 점에 주목하고 있다.

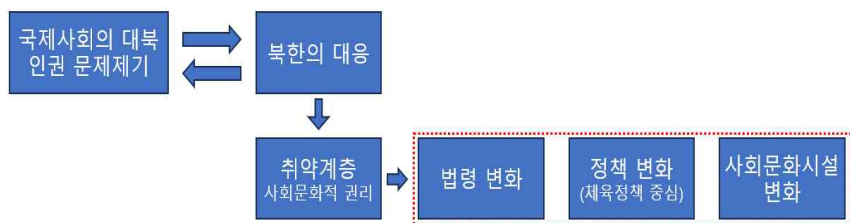
북한 취약계층 인권 관련 장은하는 “북한 인권 현황과 대응: 취약계층을 중심으로(2020)”을 통해 특히 북한 여성과 아동 인권 실태에 대하여 설명하고 보편적 문제인식 속에서 다양한 방법 접근을 통해 북한인권 개선을 위한 노력 필요성을 제기하고 있다. 이규창·김수암·이금순·조정현·한동호는 “인도적 지원을 통한 북한 취약계층 인권 증진 방안 연구(2013)”를 통해 취약계층의 일반적 개념과 국제기구의 취약계층 정의 그리고 일반 국민들의 취약계층 인식 등을 설명하면서 북한 취약계층 인권 실태와 문제점을 언급하고 대북 인도적 지원을 통한 취약계층 인권개선 필요성을 제기하고 있다. 송현진은 “김정은 체제 ‘여성영웅’ 정치의 유형과 특징-「로동신문」분석을 중심으로-”을 통해 북한 김정은 체제의 여성영웅 정치가 ‘미풍선구자’, ‘당정책관철’, ‘수령결사옹위’, ‘국위선양·사회통합’ 분야의 여성 역할론과 전문화를 강조하고 있지만, 여전히 남성에 비해 낮은 여성 지위는 북한 여성 정책에 있어 구조한 한계임을 지적하고 있다.

북한 취약계층의 스포츠 활동 관련, 이나영은 “북한 체육의 사회주의적 특성과 여성체육의 발전(2019)”을 통해 김일성, 김정일 시기 북한 여성 체육의 발전과정을 설명하였다. 조가람, 이용호는 “북한의 장애인체육 현황에 대한 탐색적 연구(2018)”를 통해 변화된 북한 장애인법과 북한이탈주민 9명의 인터뷰를 통해 북한 장애인과 장애인체육 실태를 설명하였다. 이규창은 “북한의 장애인올림픽 참가 의미와 북한인권 개선 및 남북관계 발전을 위한 향후 과제(2012)”를 통해 런던패럴림픽에 처음 참여한 북한 장애인체육선수와 북한의 취약계층 인권개선 움직임들을 긍정적으로 평가하고 우리의 대북 인도적지원 확대 필요성을 제기하였다.

북한 인권과 인권법, 취약계층과 인권 관련 다양한 연구가 진행되었다. 그러나 북한 취약계층의 사회문화적 권리와 체육 분야 연관 관련 연구 논문은 아직 확인되지 않고 있다.

따라서 본 연구의 차별성은 체육을 중심으로 북한 취약계층의 인권(사회문화적 권리) 변화를 설명하는 것이다.

〈그림 1〉 분석틀



\*출처: 저자 작성.

## II. 김정은 시대 북한 취약계층 현황

### 1. 북한의 인권 개념과 법

북한이 규정하고 있는 인권 개념은 보편적 인권 개념과는 많은 차이가 있다. 첫째, 보편적 인권은 개인의 권리와 자유가 강조되는 반면, 북한은 전체의 인권을 강조한다. 둘째, 북한은 주체사상을 중심으로 ‘주체적 인권관’이 형성됨을 강조한다. 북한은 “지구상의 모든 나라들은 각이한 전통과 민족성, 서로 다른 문화와 사회발전력사를 가지고 있으며 매개 나라의 인권기준과 보장형태도 해당 나라의 구체적실정에 따라 서로 다르다.(노동신문, 2001/03/02)”라고 주장하면서 문화적 상대성을 강조하고 북한 인권을 정당화하고 있다. 셋째, 북한의 인권은 국권, 즉 국가의 권리 측면이 강조된다. 북한에서 인권과 국권은 다음과 같이 설명하고 있다. “인권은 나라와 민족의 자주권을 떠나서는 생각할수 없다. 외세의 지배를 받는 나라 인민들에게는 결코 인권이 보장될수 없다.인간의 자주적권리인 인권은 나라와 민족의 자주권을 떠나서 생각할수 없다. 그것은 인민대중의 인권을 옹호실현하는 문제가 나라와 민족을 단위로 하여 해결되며 자주권을 떠난 인권의 옹호실현이란 있을 수 없기 때문이다(평양출판사 편집부 편 2017, 42).” 북한은 국가 자주권이 없이 인권은 존재할 수 없다고 설명하고 있으며, 국권이 곧 인권이라고 강조하고 있다.

「조선민주주의인민공화국 사회주의 헌법」제8조는 “조선민주주의인민공화국의 사회제도는 근로인민대중이 모든것의 주인으로 되고 있으며 사회의 모든것이 근로인

민대중을 위하여 복무하는 사람중심의 사회제도이다. 국가는 착취와 압박에서 해방되어 국가와 사회의 주인으로 된 로동자, 농민, 군인, 지식인을 비롯한 근로인민의 이익을 옹호하며 인권을 존중<sup>1)</sup>하고 보호한다.(국가정보원 편 2022, 34)”고 규정하고 있다. 그리고 제62조부터 제86조까지 각종 기본권과 의무를 설명하고 있다. 평등권(제65조), 선거권 및 피선거권(제66조), 언론·출판·집회·시위와 결사의 자유(제67조), 신앙의 자유(제68조), 신소 및 청원권(제69조), 노동권 및 직업선택의 자유(제70조), 휴식권(제71조), 무상으로 치료받을 권리(제72조), 교육을 받을 권리(제73조), 과학과 문화예술활동의 자유, 저작권·발명권·특허권(제74조), 거주·여행의 자유(제75조), 인신의 자유, 서신의 비밀보장(제79조) 등 기본권이 망라되어 있으며, 특히 제77조는 ‘녀자의 남자와 똑같은 사회적 지위와 권리’를 보장하고 있다(대한변호사협회 편 2022, 28). 이러한 기본권리에 관한 북한 헌법 규정만 보면 북한의 인권은 보편적 인권과 매우 유사하다.

북한은 국제인권조약에 가입, 비준 등을 통하여 국제사회와 인권문제를 공동대응하고 있다.

〈표 1〉 북한의 국제인권조약 비준 및 가입 현황

조약명	상태	가입/비준일 (통보/기탁일 기준)	발효일
자유권 규약	가입	1981.9.14.	1981.12.14.
사회권 규약	가입	1981.9.14.	1981.12.14.
아동권리 협약	비준	1990.9.21.	1990.10.21.
아동의 매매·성매매·아동음란물에 관한 아동권리협약 선택의정서	비준	2014.11.10.	2014.12.10.
여성차별철폐협약	가입	2001.2.27.	2001.3.29.
장애인권리협약	비준	2016.12.6.	2017.1.5.

\*출처: 통일연구원 편 2022, 28.

## 2. ‘취약계층’ 개념과 법

북한의 취약계층 개념은 다음과 같다. “녀성들과 어린이, 로인들, 장애인들은 그

1) 북한은 2009년 4월 9일 헌법을 개정하면서 인권을 존중하고 보호한다는 조문을 명시했다.

어느 사회에서나 특별히 보호되어야 할 취약계층이며, 그들의 사회적 철지와 형편이 어떠한가 하는 것은 인권실태를 가늠하게 하는 중요한 척도의 하나이다.”, “「재해방지 및 구조, 복구법」제56조 ‘비상재해물자의 공급순위’에서 “재해지역의 어린이, 늙은이, 장애인, 녀성 같은 취약한 대상들에 대한 구조사업과…우선적으로 공급하며 그밖의 대상들은 선후차를 정하여 공급한다.(평양출판사 편집부 편 2017, 241)”

북한에서 취약계층은 제도적으로 여성, 어린이, 노인, 장애자로 구분하고 특별히 보호해야할 대상으로 구분하고 있으며, 국가 재난 상황에서도 취약계층은 어린이, 노인, 장애인, 여성으로 구분하고 있다.

반면에 우리는 취약계층을 「사회적기업 육성법 시행령 제2조」를 통해 사회적·경제적 취약계층, 취업 취약계층, 의료·주거·재난 취약계층 등 다양하게 정의하고 있다.

국제사회(UN)는 여성, 아동, 장애인 등을 일반적으로 취약계층으로 인식하고 있으며, 이들을 보호하기 위해 1979년 여성차별철폐협약, 1989년 아동권리 협약, 2006년 장애인권리협약 등을 채택하고 인권 보장 활동과 감시를 지속하고 있다.<sup>2)</sup>

김정은 집권 이후 북한은 유엔의 여성차별철폐협약, 아동권리협약, 장애인권협약에 따른 국제 기준을 준수하기 위하여 「여성권리보장법」, 「어린이보육교양법」, 「육아법」, 「아동권리보장법」, 「장애인보호법」등을 제정 및 수정보충하고 취약계층 관련 제도화 및 체계화하는 변화를 보여주었다.

「여성권리보장법」은 2010년 제정되어 2011년, 2015년 일부개정(수정보충)되었는데, 특히 제33조 ‘산전산후휴가의 보장’이 기존 산후 90일에서 180일로 휴가가 증가되면서 여성의 인권이 증대되었다.

「어린이보육교양법」은 1976년 제정되어 1999년, 2013년 일부개정(수정보충)되었는데, 특히 제16조 ‘식품의 위생안전성 보장’ 관련 내용으로 기존 대비 식품의 위생안전성 보장을 강조하여 엄격한 식품안전기준을 제시하고 어린이에게 제공할 것을 강조했다. 그리고 제44조 ‘어린이보육교양기관 일군은 의료기관의 건강검진을 정기적으로 받고 건강검진에서 합격되지 못한 경우 어린이보육교양기관에서 일할 수 없다’ 내용이 추가되면서 어린이 보육 보육원, 교양원의 자격조건이 보다 엄격해졌다.

2) 본 연구에서는 국제사회의 취약계층을 중심으로 북한 취약계층 여성, 장애인, 아동에 집중하여 주요 법과 정책 그리고 주요 변화를 설명한다.

「아동권리보장법」은 2010년 제정되어 2014년 일부개정(수정보충)되었는데, 특히 제5조와 제23조를 통해 무료의무교육 기간이 기존 전반적 11년제에서 전반적 12년제로 아동 의무교육 기간이 증가하면서 미래지식사회를 위한 북한 아동 교육 정책변화가 매우 특징적이다.

〈표 2〉 취약계층 관련 법

국제기준	권리	관련 법규
여성차별철폐협약	여성권리 보호	• 북조선 남녀 평등권에 대한 법령: 1946년 제정, 가족법과 일부 법령 중복
		• 여성권리보장법: 2010년 제정, 2011년·2015년 수정보충
아동권리협약	아동권리 보호	• 어린이보육교양법: 1976년 제정, 1999년·2013년 수정보충
		• 육아법: 2022년 제정
		• 아동권리보장법: 2010년 제정, 2014년 수정보충
장애인권협약	장애인권리 보호	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 장애자보호법: 2003년 제정, 2013년 수정보충</li> <li>• 장애인권리보장법: 2023년 9월 제정</li> </ul>

\*출처: 국가정보원 편 2022, 310.

「장애자보호법」은 2003년 제정되어 2013년 대부분의 조항이 변경되는 전부개정(수정보충)이 있었다. 특히 제2조 장애자의 구분이 기존에는 육체적, 정신적 기능 저하로 구분했으나, 2013년 개정법에는 장애를 시력장애, 청력장애, 언어장애, 지체장애, 지능장애, 정신장애, 복합장애로 세부적으로 장애를 구분하면서 장애자에 대한 북한의 인식이 변화했다. 나아가 제6조에서 장애자를 차별없이 친절하게 대할 것을 추가, 제7조 장애자 우대의 대상을 기존 영예군인의 사회주의건설에서 공로를 세운 장애자까지 추가, 제11조 장애자회복치료 및 연구기관을 신설해 전문적인 치료와 연구활동 추가, 제14조 장애보조기구 생산계획 확립과 원만한 지원 추가, 제18조 장애자부모 또는 보호자는 학령장애자의 취학을 보장 추가, 제19조 특수학교의 정상운동을 위하여 각 기관과 지방은 후원단체를 정하여 학교운동을 보장해줄 것 추가, 제23조 장애자들을 위한 점자도서와 전자매체 도입 추가, 제25조 장애자의 정상적인 체육활동을 위한 중앙과 지방 장애자체육협회 운영 추가, 제26조 장애자의 정상적인 문화정서생활을 위한 장애자예술협회 운영 추가, 제27조 장애자들을 위한 체육 및 문화정서생활기지 건설 추가, 제30조 장애자 노동환경 개

선 추가, 제33조 장애인전문기업소 단체에서 장애자를 위한 경제활동 조건 보장 추가, 제50조 장애자의 후견인 선정 관련 분쟁 대응방법 추가, 제52조 장애인후원 기금 설립이 추가되었다. 「장애인보호법」이 2003년에 제정되었지만 당시에는 형식상 장애인 관련 법령을 제정했으며, 김정은 집권 이후 2012년 런던 패럴림픽에 장애인 운동선수를 처음 출전시키면서 북한은 장애인 관련 법령을 대폭 수정하였다. 2013년 수정보충 된 「장애인보호법」이 법령과 같이 실제 이행된다면, 북한 장애인 인권의 큰 변화라고 할 수 있다. 그러나 최근 탈북한 북한이탈주민의 아래와 같은 증언에 의하면, 정책과 현실 간 괴리가 여전히 있는 것으로 확인된다.

“과거에는 평양에서 장애인을 한 번도 보지 못했으나 최근에는 장애인 운동선수 등을 평양에서 본 기억이 있다.”<sup>3)</sup>

“함경북도 무산에서 장애자를 본적은 없으나, 맹인들만 모여사는 곳을 본 적이 있다.”, “북한 사회에서 장애인은 존중받지 못하며, 장애인을 위한 특별한 혜택은 거의 없다.”<sup>4)</sup>

반면에 「장애인보호법」제36조 장애자의 하루노동시간은 기존 8시간에서 9시간으로 1시간 증가했다. 2023년 9월 북한 최고인민회의 상임위원회는 북한 장애인들의 사회정치적, 경제문화적 권리를 철저히 보장하고 그들의 삶을 보장하기 위해 「장애인권리보장법」을 제정했다.(조선중앙통신, 2023/09/28). 북한은 「장애인권리보장법」제정을 통해 국제사회의 대북 장애인 인권 문제제기에 대해 대응하고 있다.

북한은 취약계층 관련 법령 이외에도 인권 개선을 위한 형법, 재해방지 및 구조, 복구법, 행정처벌법, 출입국법, 주민행정법, 각급 인민회의 대의원선거법, 청년 교양보장법, 가족법, 농업법, 사회보험법, 교육법 등을 제정 및 개정하여 국제사회의 대북 인권 문제 제기를 법 제도화를 통해 대응하고 있지만 여전히 구조적 한계와 이상과 현실 속 괴리가 존재한다.

3) A씨, 평양 출신, 45세, 2019년 탈북, 여성, 2023/05/19 인터뷰 진행.

4) B씨, 함북 무산 출신, 44세, 2020년 탈북, 남성, 2023/06/05 인터뷰 진행.

C씨, 함북 청진 출신, 32세, 2020년 탈북, 여성, 2023/06/09 인터뷰 진행.

D씨, 함북 무산 출신, 29세, 2019년 탈북, 여성, 2023/06/12 인터뷰 진행.

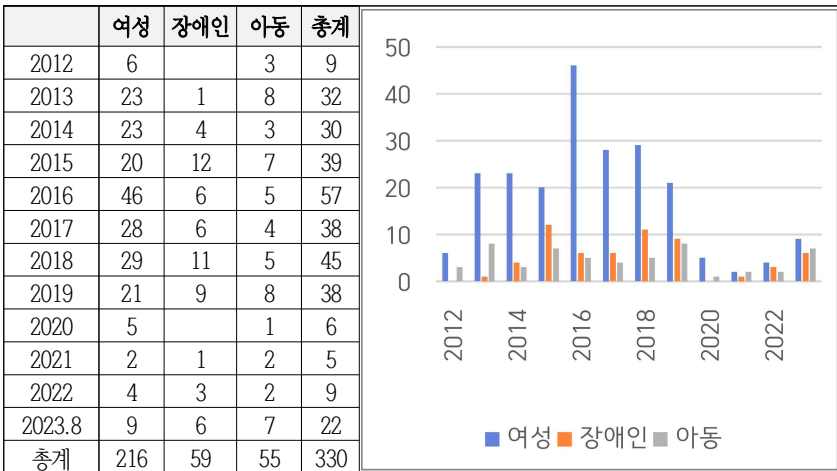
E씨, 남포특별시 출신, 44세, 2003년 탈북, 남성, 2023/06/30 인터뷰 진행.

### III. 김정은 시대 취약계층의 사회문화적 권리 변화: 체육 정책을 중심으로

김정은 시대 취약계층의 사회문화적 권리 변화를 위해 2012년 1월 1일부터 2023년 8월 31일까지 『로동신문』과 『조선중앙통신』 취약계층과 체육 관련 전체 기사를 분석하면 총 243건(로동신문), 87건(조선중앙통신)이 확인된다.

『로동신문』의 총 243건 기사 중 여성과 체육 관련 기사는 186건, 아동과 체육 관련 기사는 34건, 장애인과 체육 관련 기사는 23건이 있다. 『조선중앙통신』의 총 87건 기사 중 여성과 체육 관련 기사는 30건, 아동과 체육 관련 기사는 21건, 장애인과 체육 관련 기사는 36건이 있다.

〈그림 2〉 김정은 시대 북한 취약계층의 체육 관련 언론보도 동향(건)



\*출처: 2012/01/01-2023/08/31, 『로동신문』 및 『조선중앙통신』의 취약계층(여성, 장애인, 아동) 체육 관련 보도 동향.

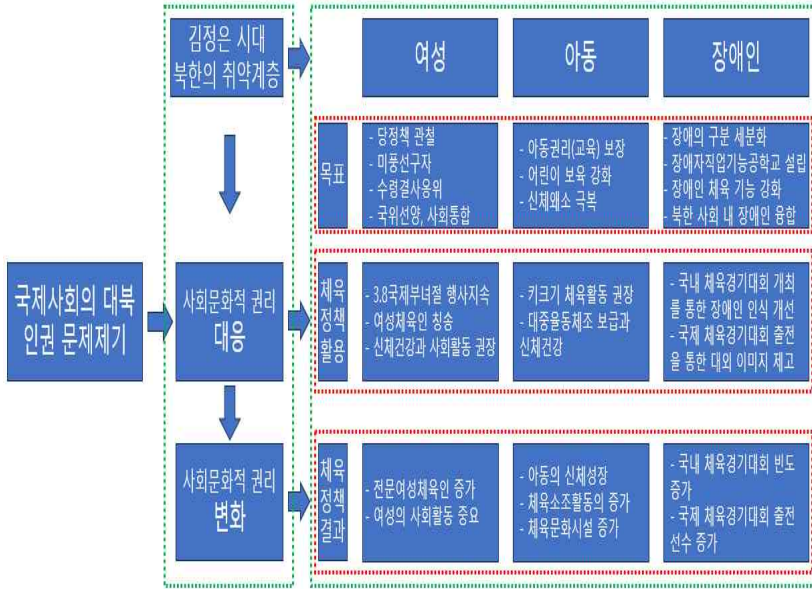
여성과 체육 관련 기사의 주요 내용으로, “여성들의 출산과 양육, 혁명, 노동, 투쟁 등의 다양한 역할 강조와 더불어 신체 건강 강조(로동신문, 2012/11/15)”, “우리 공화국북반부의 녀성들처럼 남자들과 똑같은 사회적권리를 누리며 자기의 리상과 희망의 나라를 마음껏 펼치는 녀성들은 없다.(로동신문, 2013/03/09)”, “3.8 국제부녀절 맞이 여맹 일군들과 여맹원들의 체육경기 진행과 집단의 단결력

강조(노동신문, 2014/03/08)”, “2013년 동아시아컵, 2014년 인천아시아게임 여자 축구 우승”, “2015년 4.25여자 배구팀과 월남국가여자배구팀 친선경기 교류, 제16차 국제수영연맹 10m 다이빙 경기에 김국향 선수 금메달 획득, 베트남 국제공개 육상경기대회에서 김선희 선수가 1만m와 5천m 중장거리 달리기에서 금메달 획득”, “모든 청년들은 여자축구선수들의 정신세계를 따라배워 사회주의강국건설(노동신문, 2016/12/23)” 등이 있으며, 김정은 시대 북한은 여성들의 어머니 역할 외에도 사회통합과 결속을 위한 사회구성원으로서의 역할, 국위선양을 위한 전문체육인 역할 등을 강조하고 있다.

아동과 체육 관련 기사의 주요 내용으로, “학교에서 철봉, 평행봉 등의 체육활동을 통해 키크기와 체력단련, 성장발육을 위한 체육활동(노동신문, 2013/03/06), 평양초등학교에서 키크기와 체력단련에 집중(노동신문, 2019/07/02), 육아원, 애육원원아들 키성장을 위한 연구 진행(노동신문, 2023/05/03)”, “축구 강국, 체육 강국건설을 위한 유소년 체육 영재 발굴 및 관리 철저(노동신문, 2012/05/22)”, “어린이 육상의 날 기념 아동 체육인 격려(노동신문, 2023/05/08)” 등이 있으며, 김정은 시대 북한은 어린이들을 미래의 성장동력으로 생각하면서 어린이 정책의 핵심으로 교육과 체육을 강조하고 있으며, 체육은 체력 강화, 신체요소 극복 등을 위한 필수 활동으로 권장하고 있다.

장애인과 체육 관련 기사의 주요 내용으로, “UN의 장애인 정책과 더불어 북한의 장애인 정책은 1948년 2월 조선민주맹인동맹 중앙위원회 결성, 1998년 조선장애자보호연맹 중앙위원회 조직, 2003년 6월 「장애자보호법」 제정 및 2013년 수정보충, 장애자직업기능공학교 설립 및 양성을 통한 장애인 관리, 2013년 문수기능회복원 건립과 장애인들의 봉사사업, 2013년 7월 장애자들의 권리에 관한 유엔협약에 서명, 2012년 런던 패럴림픽 참여, 아시아청년장애자경기대회, 인천 장애인 아시안게임 참여, 평창 동계 패럴림픽 참여, 조선농인축구단이 오스트리아 방문하여 농인축구단 간 친선교류 진행, 평양장애자교류단이 영국과 프랑스에서 수 차례 공연 교류, ‘국제장애자의 날’ 기념 행사 지속(노동신문, 2015/12/03)”, “장애자들의 인격을 존중하고 그들이 보통사람들과 똑같은 사회적권리를 향유하도록 필요한 모든 조건과 환경을 담이 보장(노동신문, 2016/10/30)” 등이 있으며, 북한은 김정은 시대 들어와 본격적으로 장애인을 위한 정책을 추진하면서 대표적으로 평양 내 문수기능회복원 건립 및 장애인 일거리 제공, 장애인 체육선수 지속 양성 등을 통해 북한 사회 내 장애인 인권을 조금씩 개선하고 있다.

〈그림 3〉 김정은 시대 취약계층 사회문화적 권리 변화: 체육정책을 중심으로



\*출처: 저자 작성.

## 1. 여성: 3.8국제부녀절 축제와 여성 체육인 칭송

### 1) 3.8국제부녀절 축제

김정은 집권 이후 북한은 부분적으로 여성의 역할과 인권을 신장시키기 위해 ‘어머니날(2012년)’을 제정하고 공휴일로 지정(2020년)하여 많은 북한 주민들에게 여성의 중요성을 강조하였으며, ‘3.8 국제부녀절’ 역시 북한 대표 축제로 승격하여 여성의 가치를 상기하는 날로 기념하고 있다.

김일성과 김정일 시대에도 ‘3.8국제부녀절’은 북한 여성을 위한 주요 기념일로 다양한 행사가 진행되어 왔다. 김정은 시대 들어와 ‘3.8국제부녀절’은 설랍배경을 중시<sup>5)</sup>하면서 기존 행사를 넘어 축제로 진행하고 있다. 주요 특징으로 여성동맹 중앙보고회를 통해 북한 여성의 역할(당정책 관철, 미풍선구자, 수령결사옹위, 국

5) “1910년 코펜하겐 제2차 국제 여성노동자회의에서 ‘세계여성의 날’을 3월 8일로 채택한 이후 북한도 ‘3.8국제부녀절’이라는 명칭으로 ‘여성을 위한 날’을 기념하고 있음.

위선양 및 사회통합)을 강조하고 주요 전문 여성인의 노고를 위로했다. 김정은 집권 초기에는 주로 음악회 등과 같은 소규모 행사를 진행하였으나, 7차 당대회 전후로 2016년부터는 음악회와 대규모 평양 체육행사를 진행하면서 그 가치를 제고하였다.

〈표 3〉 김정은 시대 ‘3.8국제부녀절’ 주요 행사와 특징

연도	3.8국제부녀절 주요 행사	주요 특징
2012	기념행사, 음악회 등 진행, 소규모 지역 체육행사	•여성동맹 역할 강조(조국의 부강번영, 조국통일, 주체혁명위업의 완성)
2013	기념행사, 음악회 등 진행, 소규모 지역 체육행사	•여성동맹 역할 강조
2014	기념행사, 음악회 등 진행, 평양에서 대규모 체육행사	•여성동맹의 사회주의문명국 건설
2015	기념행사, 음악회 등 진행, 소규모 지역 체육행사	•남북관계에서 여성동맹의 역할 강조
2016	기념행사, 음악회 등 진행, 평양에서 대규모 체육행사	•체육유히 오락종목 활성화
2017	기념행사, 음악회 등 진행, 평양에서 대규모 체육행사	•민속유히오락경기 진행
2018	기념행사, 음악회 등 진행, 평양에서 대규모 체육행사	•체육유히 오락종목 활성화
2019	기념행사, 음악회 등 진행, 평양에서 대규모 체육행사	•태권도 전당에서 배구, 윷놀이 등 진행
2020	기념행사, 음악회 등 진행, 소규모 지역 체육행사	•여성동맹 역할 강조
2021	기념행사, 음악회 등 진행, 소규모 지역 체육행사	•여성동맹 역할 강조
2022	기념행사, 음악회 등 진행, 실내승마 체육행사	•여성동맹 역할 강조 •승마 유히오락경기 진행
2023	기념행사, 음악회 등 진행, 무도회 진행, 여성축구의 날 기념 행사	•조선여성의 기개 강조 •전문여성체육인 강조

\*출처: 노동신문, 2012/01/01-2023/08/31.

국제사회의 대북 인권(취약계층) 문제제기에 대하여 북한은 ‘3.8국제부녀절’과 같은 국제기념일을 준수하고 규정하여 최소한의 여성 인권을 보장하려고 노력하고

있다. 나아가 북한 당국은 아래와 같은 북한 여성 권리보장을 위하여 노력하고 있다고 한다.

자기의 권리를 쟁취하기 위한 여성들의 투쟁속에 3.8국제부녀절이 생겨나고 세계인권선언에 남녀평등에 관한 문구가 새겨졌으며 여성의 권리보장을 위한 국제법규범들이 채택되었지만 아직까지 세계의 많은 여성들은 남녀불평등과 무권리 속에 살아가고 있다. 《여성해방》과 《인권》을 떠들고있는 서방나라들에서도 실지 남녀평등을 위한 여성들의 권리보장은 법으로만 남아있다. 하지만 공화국에서 여성들은 남자들과 동등한 권리를 가지고 사회생활의 모든 분야에서 자주적이며 창조적인 삶을 마음껏 누리고 있다(평양출판사 편집부 편 2017, 140).

그러나 위와 같은 북한 언급과 달리 김정은 시대 다양한 분야에서 남녀 차별이 있다. 첫째, 교육의 불평등이다. 2018년 기준 북한의 대학 총 취학률은 27.01%이며, 남성은 35.43%, 여성은 18.17%로 남성의 대학취학률은 여성의 약 두배이다(조정아 2020, 42). 둘째, 기업의 불평등이다. 최근 북한이탈주민의 증언에 의하면(조정아 2020, 45-46) 관리직에는 대부분 남자들이 채용되며, 여자들은 대부분 높은 관리직이 될 수 없다고 한다. 그리고 우리의 국회의원과 유사한 북한 최고인민회의의 대의원 중 여성 비율은 2019년 1월 기준으로 16.3%<sup>6)</sup>로 정치적 측면에서도 여성의 영향력이 높지 않다(조정아 2020, 45). 셋째, 김정은 시대 영웅 칭호 수여 빈도 차이이다. 2012년 1월부터 2021년 10월까지 북한 ‘영웅 칭호’ 수여자는 총 550여 명이며, 영웅 칭호 수여자 중 여성 수여자는 총 52명으로 9.45%에 불과하며 김정은 시대 여성 영웅의 수는 남성 영웅에 비해 매우 미약함을 확인할 수 있다.

북한 당국이 언급하는 여성정책과 북한이탈주민이 증언하는 여성정책은 매우 상이하다. 그러나 주요 지표를 통한 북한의 여성정책을 확인하면 북한이탈주민이 언급하는 북한 여성정책 열악이 더 신빙성이 있다. 그럼에도 불구하고 북한은 ‘3.8 국제부녀절’과 같은 축제를 통해 다음과 같은 여성중시 정책과 체육행사가 북한에서 추진되고 있음을 강조하고 있다.

적대세력들의 장기간의 야만적인 봉쇄속에서도 전체 인민이 순수한 인간미와 고상한 도덕윤리를 견지하고 화목하게 사는 우리 사회의 아름다운 모습에는 사회

6) UN가입국 193개국 중 128위 수준이며, 한국도 17.1%로 북한과 비슷하다.

주의대가정을 위해 자기의 모든것을 다 바쳐가는 여성들의 헌신적노력이 깃들어 있다.…지금 우리 여성들은 만리마속도창조운동으로 들끓는 사회주의건설의 격전장마다에서 자기의 힘과 지혜, 열정을 남김없이 발휘하고 있다. 우리의 여성 체육인들은 국제경기들에 진출하여 람홍색공화국기를 세계의 하늘가에 높이 휘 날리고 여성과학자들은 큼직큼직한 과학기술성과로 조국의 명예를 빛내이고있으며 여성예술인들은 혁명적이고 진취적인 예술활동으로 주체예술의 발전면모를 힘있게 과시하고 있다(노동신문, 2019/07/30).

여성존중, 여성중시의 정치가 펼쳐지는 우리 식 사회주의제도하에서 혁명의 한 쪽수레바퀴를 힘있게 떠밀고나가는 우리 여성들의 행복넘친 모습을 담은 축하장도 있다. 당 제8차대회 결정관철을 위한 첫해 진군에서 혁신을 일으켜가는 여성 근로자들의 모습을 형상한 축하장은 한가정의 행복만이 아니라 조국의 부강번영과 사회와 집단을 위하여 자신의 모든것을 다 바치는데서 참된 삶의 보람을 찾는 우리 여성들의 고결한 정신세계를 잘 보여주고 있다. 새로 나온 축하장들은 뜻깊은 부녀절을 맞는 온 나라 여성들과 인민들의 기쁨을 더해주게 될 것이다 (노동신문, 2021/03/09).

## 2) 여성 체육인 칭송

김정은 집권 이후 북한은 ‘체육열풍-체육강국건설-체육선진국 진입’ 목표를 설정하고 체육 정책을 추진했다. 새로운 신설종목 선수를 양성하기 보다는 전통적으로 경험이 많은 승산종목<sup>7)</sup>을 중심으로 전문체육 선수를 발굴하고 체계적으로 지도하여 우수한 성적을 도출하였다. 특히 남성 체육선수들보다 여성 체육선수들이 국제체육경기대회 등에서 우수한 성적을 기록하면서 체육 분야의 여성체육인 지위도 지속적으로 올라갔다.<sup>8)</sup>

7) 북한에서 말하는 승산종목은 북한 체형과 지리적 특성에 맞는 체육종목을 말하며, 주로 레슬링, 역도, 권투, 체조, 사격, 유도, 마라톤 등을 말함.

8) 정성옥은 엘리트체육인 최초로 북한 최고인민회의 제11기 대의원을 역임하였음.

〈표 4〉 2012-2023년 올림픽 및 아시안 게임 북한 여성체육인 메달 획득 현황

연도	국제체육경기대회에서 여성체육인 메달 획득 현황
2012 런던올림픽	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 금메달 4개, 동메달 2개, 종합순위 20위</li> <li>• 총 6개 메달 중 3개 여성체육인</li> <li>• 림정심(역도, 금), 안금애(유도, 금), 량춘화(역도, 동)</li> </ul>
2014 인천아시안게임	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 금메달 11개, 은메달 11개, 동메달 14, 종합순위 8위</li> <li>• 금메달 총 11개 중 7개 여성체육인</li> <li>• 리정화(역도, 금), 김은주(역도, 금), 여자축구팀(금), 홍은정(체조, 금), 김은행(체조, 금), 김혁봉과 김정(탁구혼합복식, 금), 장은희(복싱, 금)</li> </ul>
2016 리우올림픽	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 금메달 2개, 은메달 3개, 동메달 2개, 종합순위 34위</li> <li>• 총 7개 메달 중 4개 여성체육인</li> <li>• 림정심(역도, 금), 최효심(역도, 은), 김국행(역도, 은), 김송이(탁구, 동)</li> </ul>
2018 자카르타팔렘방 아시안게임	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 금메달 12개, 은메달 12개, 동메달 13개, 종합순위 10위</li> <li>• 금메달 총 12개 중 8개 여성체육인</li> <li>• 리성금(역도, 금), 김국행(역도, 금), 림정심(역도, 금), 림은심(역도, 금), 김효심(역도, 금), 김수정(체조, 금), 박영미(레슬링, 금), 정명숙(레슬링, 금)</li> </ul>
2023 항저우 아시안게임	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 금메달 11개, 은메달 18개, 동메달 10개, 종합순위 10위</li> <li>• 금메달 총 11개 중 10개 여성체육인</li> <li>• 안창욱(체조, 금 2개), 여자사격 단체(금), 리성금(역도, 금), 강현경(역도, 금)</li> </ul>

\*출처: 노동신문, 2012/01/01-2023/08/31.

이 같은 북한 여성 체육인의 체육 성과에 따라 김정은은 여성체육인을 아래와 같이 칭송하기도 했다.

경애하는 김정은원수님께서서는 금메달로 조국의 영예를 빛내인 녀성체육인들을 영광의 절정에 세워주시었다. 국제경기들에서 공화국기를 휘날린 체육인들이야말로 참다운 애국자, 영웅들이라고 하시며 녀성체육인들과 함께 기념사진도 찍어주시고 높은 국가수훈의 영예를 지니도록 해주시며 온갖 사랑과 은정을 베풀어주시었다(조선중앙통신, 2014/03/07).

북한은 아래 표와 같이 매년 체육 성적이 우수한 선수 10명을 선정하여 그들의 성과를 격려하기도 하였는데, 특히 김정은 집권 이후 매년 선정된 북한의 최우수 선수의 대다수는 여성 선수들이며, 남성 선수들보다 여성 선수들이 매년 훌륭한

성과를 기록하고 있다.

〈표 5〉 북한의 매년 10대 최우수 선수 선정 발표와 여성 비율

연도	올해의 최우수 10대 선수 선정 중 여성 선수
2013	• 10명 중 6명 여성 선수 • 김정(탁구), 려은희(역도), 량춘화(역도), 허은별(축구), 조복향(역도), 설경(유도)
2016	• 10명 중 6명 여성 선수 • 림정심(역도), 김소향(축구), 리향심(축구), 김국향(역도), 최효심(역도), 김송이(탁구)
2017	• 10명 중 8명 여성 선수 • 김미래(다이빙), 김선향(레슬링), 림은심(역도), 김국향(역도), 김혜경(마라톤), 정금화(체조), 변윤애(체조), 김수정(체조)
2018	• 10명 중 7명 여성 선수 • 박영미(레슬링), 김은주(역도), 방철미(권투), 림정심(역도), 림은심(역도), 김수정(체조), 정명숙(레슬링)
2019	• 10명 중 6명 여성 선수 • 림정심(역도), 박영미(레슬링), 림은심(역도), 최효심(역도), 박정주(역도), 김진아(유도)
2022	• 10명 중 8명 여성 선수 • 리성금(역도), 김진우(유도), 방철미(권투), 정인순(레슬링), 송국향(역도), 김일경(역도), 김류경(태권도), 위정심(축구)

※신금단(육상), 정성옥(육상), 계순희(유도), 윤금주(권투), 리정향(권투), 림정심(역도) 등은 매년 대표 여성체육인으로 소개

\*출처: 노동신문, 2012/01/01-2023/08/31.

북한 여성 체육인은 다른 분야 여성들보다 보다 북한 사회 내 높은 대우를 받고 있는 것 같다. 북한 언론에 의하면, 과거의 여성체육인으로 정성옥, 계순희, 림정심은 북한의 대표 여성체육인으로 김일성 상계관인 공화국영웅, 로력영웅, 인민체육인, 공훈체육인의 영예를 받고 높은 대우를 받고 있다고 한다(조선중앙통신, 2018/03/08).

북한에서는 위와 같은 여성들의 주요 성과와 모범사례를 북한 내 여성 인권이 신장하였기 때문에 나타난 결과라고 언급하고 있다.

조선에서는 녀성의 인격을 존중하는것이 하나의 사회적풍조로,미덕으로 되고있으며 녀성권리보장법,사회주의로동법을 비롯한 법들과 녀성들을 위한 국가적,사

회적시책들에 의하여 녀성들의 모든 권리가 실현되고 있다(조선중앙통신, 2018/03/08).

## 2. 아동: 아동 성장발육을 위한 울동체조와 소년 체육경기대회 신설 및 시설 건립

### 1) 아동 성장발육을 위한 키크기 체육활동

김정은 집권 이후 북한은 ‘새 세기 산업혁명(노동신문, 2013/11/13)’에 기초한 ‘지식경제강국’ 건설 비전을 제시하고 첨단과학기술 집약형 경제와 전민과학기술 인재화를 강조하였다. 특히 36년 만에 2016년 제7차 당대회를 복원하고 북한의 미래를 위한 5개년 계획을 선포하여 북한의 발전전략을 제시했다. 그리고 그 핵심으로 과학기술 인재 양성을 제시했으며, 과학기술 인재 양성을 위한 북한 교육 시스템 변경을 제시했다. 대표적으로 기존 11년제 전반적 의무교육을 12년제 전반적 의무교육으로 수정하고 미래 지식경제강국 북한을 건설하기 위한 기초 계획으로 교육의 중요성을 재차 강조했다.

그리고 미래의 성장동력인 현재의 아동들을 위한 복지정책을 전면 재검토 하였으며, 「어린이보육교양법」, 「육아법」, 「보통교육법」등을 제정 및 개정하여 국가 주도적인 보육체계를 수립하고 아동에 대한 무료의무교육과 무상치료에 대한 국가의 역할을 규정하였다. 이외에도 아동 권리를 보장하기 위한 「아동권리보장법」을 2010년 12월 22일 최고인민회의 상임위원회 정령 제1307호로 제정하고 2014년 3월 수정하여 국제사회의 대북 아동 인권 문제제기에 대해 대응하고 있다.

그럼에도 불구하고 국제사회(휴먼라이츠워치, ICNK, 뉴코리아여성연합, 갈렙선교회 등)는 스위스 제네바의 아동인권위원회의 사전회의 실무그룹과 회의를 통해 북한 내 아동 인권이 여전히 유린당하고 있다고 강조하면서, 특히 북한 아동들이 의무적으로 가입해야 하는 조선소년단(7세~13세)과 청소년과 청년들이 의무적으로 가입해야 하는 청년동맹(14세~30세) 등에서 노동력 착취 행위가 지속되고 있다고 언급하고 있다(휴먼라이츠워치 2013).

이 같은 국제사회의 대북 아동 인권 문제제기에 대해 북한은 「아동권리보장법」 제19조 ‘아동로동의 금지’ 조항을 통해 “북한에서 아동로동을 엄격히 금지한다. 기관, 기업소, 단체와 개별적 공민은 아동에게 로동을 시키는 행위를 할 수 없다

(국가정보원 편 2022, 907)”고 규정하고 있으나, 여전히 구조적 한계가 있는 듯하다.

북한은 국제사회의 대북 아동인권 문제제기에도 불구하고 북한식 아동 정책을 통해 북한 아동 인권을 보장하고 있다. 특히 아동의 신체왜소현상을 극복하기 위한 아동 정책은 북한 당국이 지속적으로 추진하고 있는 주요 정책이다. 첫째, 김정은의 현지도도를 통한 아동 키크기 정책 추진이다. 김정은은 주요 애육원을 방문하여 아동들의 키성장을 걱정하면서 아동들에게 충분한 영양 공급과 키크기 운동을 강조했다. 둘째, 체육교과 프로그램을 통한 키성장 요구이다. 북한 소학교, 초급중학교, 고급중학교 체육 교과 편제에 아동 및 청소년들의 철봉, 평행동, 태권도 등을 통한 키크기 운동을 장려하고 있다. 셋째, 아동 키성장을 위한 영양 보급 및 개발이다. 김정은 집권 이후 아동 키성장 정책의 하나로 키성장 영양제 개발이 있으며, 북한은 ‘천연록색건강식품 뼈강화단백질(조선중앙통신, 2014/09/12)’, ‘알부민융합단백질’, ‘삼바리영양알’, ‘콜라겐’, ‘영양단졸임’ 등을 개발하여 어린이 성장발육을 개선하고 있다. 넷째, 아동 성장발육을 위한 소년올동체조와 건강태권도 보급이다. 김정일 시기에 보급된 소년올동체조와 건강태권도는 온몸의 움직임, 균형, 감각 능력 등을 고르게 발달시켜 키 성장에 도움이 되는 신체 활동으로 주로 학교에서 실시한다(통일뉴스, 2023/09/23).

## 2) 아동을 위한 다양한 체육경기대회 신설과 체육시설 건립

김정은 집권 이후 북한은 아동 인권개선 정책의 하나로 다양한 유소년 체육경기대회를 신설하여 아동 및 청소년들의 건강한 신체활동을 강조하였다. 특히 김정은 시대에 신설된 전국소년축구경기대회(2014년 첫 실시), 전국어린이바둑경기대회(2012년 첫 실시), 정일봉상 전국청소년태권도선수권대회(2016년 첫 실시), 평양시 연소자 및 애호가들의 배드민턴경기대회(2017년 첫 실시) 등은 북한 아동 및 청소년들의 신체건강과 건전한 사회활동을 위한 특별 체육정책이기도 하다.

이외에도 김정은 시대 북한은 아동 및 청소년을 위한 주요 장소 및 체육시설들을 신축하거나 개축하여 유소년들에게 다양한 공간을 제공하였다. 이 같은 다양한 공간은 평양뿐만 아니라 전국적으로 나타났다.

〈표 6〉 북한 아동 및 청소년들을 위한 공간 신축 및 개건 현황(2012.1.~2023.8.)

연도	구분	주요 공간	지역
2012	신축	• 창전소학교	평양
2012	신축	• 경성탁아소	평양
2012	신축	• 경상유치원	평양
2014	개건	• 창성군미래원(도서관)	평북
2014	개건	• 송도원국제소년단야영소	강원
2015	신축	• 과학기술전당	평양
2015	개건	• 만경대학생소년궁전	평양
2016	개건	• 강계, 배움의 천리길학생소년궁전	자강
2016	개건	• 신의주시 본부 유치원	평북
2016	개건	• 만경대소년단야영소	평양
2017	개건	• 문천, 강원도 12월 6일 소년단야영소 개건	강원
2017	신축	• 라선중등학교 준공	라선
2017	신축	• 희천초등학교, 중등학교 신축	자강
2017	개건	• 개천, 연평호소년단야영소 개건, 준공	평남
2017	신축	• 신의주초등학교, 중등학교 개원	평북
2017	신축	• 평양초등학교 준공	평양
2017	신축	• 청진초등학교, 중등학교 준공	함북
2017	신축	• 사리원초등학교 준공	황북
2018	개건	• 강계, 장자산소년단야영소 개건, 준공	자강
2018	신축	• 북창군남상고급중학교 건설	평남
2018	개건	• 평양교원대학 개건	평양
2018	개건	• 평양건재기술대학 개건, 체육시설/숙소 건설	평양
2019	개건	• 신의주학생소년궁전 개건	평북
2021	신축	• 사리원혁명사적지 답사숙영소 건설	황북
2022	개건	• 황북 사리원 교원대학 개건	황북

연도	구분	주요 공간	지역
2022	개선	• 강계, 배움의 천리길학생소년궁전 준공	자강
2022	개선	• 김정숙교원대학 준공	함북
2022	개선	• 해주, 조옥희해주교원대학 개건, 준공	황남
2023	신축	• 남포교원대학	남포
2023	신축	• 신의주교원대학	평북
2023	신축	• 도과학기술도서관	평북

※교원대학은 북한 아동 및 청소년 교육을 대학으로 현황조사 대상에 추가하였음.

\*출처: 노동신문, 2012/01/01-2023/08/31.

### 3. 장애인 : 장애인 인정과 장애인 체육선수 양성

#### 1) 장애인 인정과 평양 내 사회통합

북한은 2003년 6월 「장애자보호법」을 제정하고 국제사회의 대북 장애인 인권 문제제기에 대응했다. 그러나 김정일 시기의 북한 「장애자보호법」은 형식상 규정으로 장애인 처우 변화는 거의 없었다.

김정은이 후계자로 등장하면서 북한 장애인 정책에 변화가 나타났다. 우선 2010년부터 ‘장애자 및 애호가탁구경기(조선중앙통신, 2013/12/04)’가 처음 개최되면서 공식적으로 북한 장애인을 인정하고 사회통합을 하려고 노력했다. 그리고 2012년 런던올림픽 패럴림픽, 2013년 제3회 아시아청년장애인경기대회를 통해 북한은 수영과 탁구 종목에서의 장애인 체육선수를 대외 공개했다. 그리고 2011년부터 ‘6월 18일’을 북한 장애인을 위한 ‘장애자의 날’로 지정 및 기념(조선중앙통신, 2014/06/18)하고 매년 장애인예술 합동공연, 체육경기, 피아노 연주 등의 행사를 진행하고 있다. 2014년 10월 북한은 「조선인권연구협회 보고서」를 대외 공개하면서 국제사회의 대북 인권 문제제기에 대해 구체적으로 반박하면서 북한식 사회주의체제 아래 북한 인권이 수호되고 있다고 강조하였다. 특히 장애인 관련 ‘조선장애자보호련맹’이 북한 내 장애인들을 위한 권리와 이익을 옹호하고 대변하고 있음을 강조하였다(조선중앙통신, 2014/10/15).

「조선인권연구협회 보고서」를 통해 북한은 주요 인권 개선을 시도하였는데, 특

히 가시적인 효과가 높은 장애인 인권 개선을 신속히 추진했다.

첫째, 대내적 장애인 인권 변화이다. 북한은 그동안 평양 내 장애인 거주를 허용하지 않았으나, 2012년 3월 북한 평양시 문수지구 병원촌 주변에 조선장애어린이회복원과 장애자직업기술학교(조선장애자기능공학교)(kcnawatch, 2023)'를 설립하고 2013년 평양시 문수기능회복원을 신축하여 장애가 있는 학생들에게 전문교육을 실시(조선중앙통신, 2015/03/30)하였다. 그리고 이 곳을 장애인과 장애를 돌볼 수 있는 교양원, 장애 학부모가 활용할 수 있도록 하는 치료 및 교육 시스템을 구축하여 평양 내 장애인 거주를 허용하고 장애인과 더불어 사는 사회를 형성하였다(조선중앙통신, 2014/12/16). 나아가 북한은 과학기술 발전과 더불어 북한 장애인을 위한 과학기술 적용도 모색하였으며, 2017년 9월 '장애자문답프로그램'을 공개하여 장애인을 위한 화상, 음성, 문자대화 서비스를 제공하고 있다(조선중앙통신, 2017/09/11). 이외에도 김정은은 삼지연시 현지지도를 통해 지역발전을 강조하면서도 장애인들을 위한 시설 확충과 개발을 주문했다(조선중앙통신, 2017/12/09).

둘째, 대외적 장애인 인권 변화이다. 2016년 11월 북한은 최고인민회의 상임위원회 회의를 통해 "북한이 2013년 7월 3일 '장애자들의 권리에 관한 협약'에 서명하였으며, 2013년부터 2016년까지 3년 동안 옹저버 자격으로 관련 활동을 적극적으로 수행했다"고 언급하면서 "2016년부터는 유엔 '장애자들의 권리에 관한 협약'을 비준하고 국제사회와 함께 장애인들의 권리와 편의를 위한 협력을 강화할 것"이라고 강조하였다(조선중앙통신, 2016/11/24). 그리고 2017년 유엔인권이사회 산하 장애인권리담당자를 북한으로 초대하여 북한 장애인 인권 개선 현황을 소개하였다(조선중앙통신, 2017/05/06). 이외에도 북한은 영국과 프랑스 등과 장애인 문화예술 공연 교류협력(조선중앙통신, 2015/03/15)을 통해 '평양장애자교류단'의 '바다의 노래', '평양날파람', '아리랑', '부채춤' 등의 예술공연을 선보이면서 북한 장애인 정책을 대외홍보하였다.

최근에는 장애자보호사업발전전략(2019-2020)을 통해 "기능회복개선을 위한 토론회 진행, 장애인들에 대한 계측과 교정기구수리봉사 및 보조기구공급 진행, 조선장애어린이회복원 및 조선롱맹경제문화교류사 손말조기양성반과 협력하여 손말 교육 시스템 구축, 평안북도 운전농아학교와 황해남도 봉천농아학교에 큰 온실 지원" 등을 추진했다고 한다(조선중앙통신, 2019/12/18).

북한은 김정은 집권 이후 국제사회의 대북 장애인 인권 문제제기 대응을 하면서

장애인 관련 법과 정책이 발전했다. 평양 내에 장애인 보육·치료·교육 시설이 설립 되면서 그동안 부정하던 장애인을 인정하고 평양 시민들과 장애인이 융합하는 변화를 시도하였다.

〈표 7〉 김정은 시대 북한 장애인 주요 시설 건립 현황

연도	구분	주요 시설	지역
2012	신축	• 조선장애어린이회복원	평양
2012	신축	• 장애자직업기술학교(조선장애자기능공학교)	평양
2013	신축	• 문수기능회복원	평양
2015	신축	• 순안국제공항 신청사 내 장애인 전용 화장실 건립(위생실)	평양
2019	개건	• 평안북도 운전농아학교와 황해남도 봉천농아학교에 큰 온실 건립	평북, 황남

\*출처: 노동신문, 2012/01/01-2023/08/31.

## 2) 장애인 체육선수 양성과 국내·국제 체육경기대회 개최 및 출전

김정은이 후계자로 등장한 이후 2010년부터 북한에서 ‘장애자 및 애호가탁구경기’가 진행되었다. 대외적으로 북한 장애인 체육선수가 공식 공개가 된 것은 2012년 런던 패럴림픽이 처음이다.

북한은 비교적 탈정치적이면서도 신속한 성과를 도출할 수 있는 스포츠를 장애인 인권 개선 주요 핵심 정책으로 활용하였다. 특히 장애인 체육선수를 양성하여 대내적으로 북한 장애인 인권 개선을 도모하고 대외적으로 국제사회의 대북 장애인 인권 문제제기에 대한 대응을 했다.

아래 표와 같이 북한은 2012년 이전에는 장애인 스포츠 선수가 존재하지 않았다. 그러나 김정은 집권 이후 장애인 선수가 양성되면서 림주성(수영)이 2012년 런던 패럴림픽에 첫 장애인 선수로 출전하였다. 이후 2013년 아시아장애인청소년경기대회에 북한은 림주성(수영), 리철성(탁구), 마유철(탁구) 3명의 장애인 선수를 출전시켰으며, 2014년 인천 장애인아시안게임에 9명의 장애인 선수(수영-정국성·김철웅·심승혁, 남자 양궁-리설철, 남자 육상-고정의, 남자 탁구-마유철·리철성·전주현, 여자 탁구-송금정)을 출전시켰다. 2016년 리우 패럴림픽에는 김철웅(수영)과 송금정(여자 탁구)이 출전하였으며, 2018년 평창 동계패럴림픽에는 크로스컨트리

스키 선수 마유철과 김정현이 출전했다. 그리고 2018년 인도네시아 장애인아시아 경기대회에 7명(탁구-박금진·김영록, 수영-심승혁·정국성·김영현, 육상-고정의·신혁)의 선수를 출전시켰다.

〈표 8〉 북한 장애인 선수 국제대회 출전 현황

연도	경기대회	출전 선수(명)	선수 명(명)
2012	런던패럴림픽	1명	•림주성(수영)
2013	아시아장애 청소년경기대회	3명	•림주성(수영), 리철성(탁구), 마유철(탁구)
2014	인천 아시아 장애인경기대회	9명	•수영 - 정국성·김철웅·심승혁 •남자 양궁 - 리철철 •남자 육상 - 고정의 •남자 탁구 - 마유철·리철성·전주현 •여자 탁구 - 송금정
2016	리우 패럴림픽	2명	•김철웅(수영), 송금정(여자 탁구)
2018	평창 동계 패럴림픽	2명	•크로스컨트리 - 마유철, 김정현
2018	인도네시아 아시아 장애인경기대회	7명	•탁구 - 박금진·김영록 •수영 - 심승혁·정국성·김영현 •육상 - 고정의·신혁
2023	항저우 아시아 장애인경기대회	불참 <sup>9)</sup>	

\*출처: 노동신문, 2012/01/01-2023/08/31.

북한의 장애인 체육선수는 2012년 1명의 수영 종목으로 시작하여 2013년에는 수영과 탁구, 2014년에는 수영, 탁구, 양궁, 육상으로 장애인 선수의 종목이 확대 되었으며, 2018년에는 동계스포츠까지 선수층과 종목을 확대하였다.<sup>10)</sup>

북한은 국내 장애인 체육경기대회로 ‘장애자 및 애호가 사격, 활쏘기, 탁구 경기’ 등을 진행한다라고 주요 언론매체를 통해 공개하고 있지만, 구체적으로 북한 장애인 체육 등록 선수나 단체 등은 아직 불명확하다는 구조적 한계가 있다.

9) 연합뉴스, 2023/10/18.

10) 2014년 인천 아시아 장애인경기대회에 탁구선수로 출전한 마유철은 2018년 평창 동계 패럴림픽 크로스컨트리 선수로 출전했다.

## IV. 결론

국제사회와 남한은 대북 인권 문제에 대해 오랫동안 문제를 제기하면서 북한의 변화를 촉구했다.

본 연구는 국제사회의 대북 인권 문제제기 중 취약계층의 사회문화적 권리에 집중해서 북한의 어떻게 대응하고 변화했는지 주목했다. 특히 김정은 집권 이후 우선적으로 강조했던 체육을 중심으로 북한 취약계층(여성, 아동, 장애인)의 사회문화적 권리 정책 대응 및 변화를 확인했다.

주요 결과는 다음과 같다. 첫째, 법 체계 구축을 통한 대응이다. 국제사회가 북한 취약계층(여성, 아동, 장애인) 사회문화적 권리 탄압을 지속적으로 강조하자, 북한은 「여성권리보장법」을 2010년에 제정하고 2011년과 2015년에 수정보충, 「아동권리보장법」을 2010년에 제정하고 2014년에 수정보충, 「어린이보육교양법」 2013년 수정보충, 「육아법」을 2022년에 제정, 「장애인보호법」 2013년에 수정보충, 「장애인권리보장법」 2023년에 제정하여 국제사회 문제제기에 대응했다. 둘째, 정책의 변화이다. 김정은 집권 이후 북한은 탈정치적이면서도 신속한 성과를 도출할 수 있는 체육 분야를 중심으로 국가 정책을 수립했다. 특히 체육 분야 관련 국가 체육지도위원회를 새롭게 신설하여 주요 권력자들을 포진하고 국가 정책을 신속하게 추진했다. 취약계층 사회문화 권리 신장을 위한 체육정책도 추진되었으며, 대표적으로 여성을 위한 ‘3.8부녀절 축제’ 행사 추진과 여성 체육인 칭송 정책 추진, 아동 및 청소년을 위한 키성장 체육 활동 권장과 청소년 체육경기대회 및 시설을 건립하는 정책 추진, 장애인을 위한 보육·치료·교육 체계를 구축하고 체육선수를 양성하는 정책을 추진했다. 셋째, 시설의 변화이다. 북한 취약계층 사회문화적 권리를 위해 주요 사회문화체육 편의시설을 건립하고 즐길 공간을 제공했다. 그리고 주요 회복원, 학교 등을 신축 및 개건하여 장애인들의 복지를 개선했다.

따라서 본 연구 목적에서 제기했던 주요 문제제기에 대한 답변은 다음과 같다.

첫째, 김정은 시대 국제사회의 지속적인 대북 인권 문제 제기에 따라 북한도 지속적으로 인권(취약계층)문제를 대응하고 개선해 나아갔다.

둘째, 김정은 집권 초기 체육 분야가 다른 분야에 비하여 많이 강조되면서 체육을 통한 북한 여성 스포츠의 지위가 상승하고 아동 신체요소 현상이 영양 및 신체 활동 강조를 통해 점차 해소되었으며, 장애인이 북한 사회에 등장하면서 장애인 체육선수가 처음으로 대중화되었다.

셋째, 북한은 취약계층(여성, 장애인, 아동)의 사회문화적 인권 개선 관련하여, 북한이 최근 제정한 법과 정책들을 보면 상당히 개선되었다. 그러나 이 같은 북한의 법과 정책들이 북한 주민들의 사회문화적 권리 변화에 얼마나 큰 영향을 미쳤는지는 더 시간이 필요하다. 왜냐하면 2020년 이후 북한은 국경을 봉쇄하고 북한 주민을 엄격히 통제하였으며, 2020년에는 「반도사상문화배격법」 제정을 통해 북한 사회를 엄격히 통제하고 있어 북한이탈주민의 증언을 확보하는데 많은 어려움이 있었다.

그럼에도 불구하고 본 연구를 통한 주요 함의로 국제사회가 대북 인권문제를 지속적으로 제기할수록 북한은 국제화·세계화 과정에서 국제 인권 표준을 준수하려는 노력을 지속적으로 추진한다는 것이다. 물론 본 연구에서 북한 취약계층의 사회문화적 권리라는 작은 인권의 변화만 확인하였지만 추후 후속연구를 통해 보다 다양한 북한 인권 대응과정을 확인하려 한다.

## 참고문헌

- 국가정보원 편(2022). <북한법령집 上>. 서울: 국가정보원.
- 국가정보원 편(2022). <북한법령집 下>. 서울: 국가정보원.
- 김병로(1998). <북한인권문제와 국제협력>. 민족통일연구원.
- 김수암 외(2010). <북한인권 개선 어떻게 할 것인가>. 한울아카데미.
- 대한변호사협회 편(2022). <2022 북한인권백서>. 서울: 대한변호사협회.
- 윤여상·임순희(2020). <북한인권에 대한 국민 인식 조사>. 북한인권정보센터.
- 이금순·전현준(2010). <북한주민 인권의식 실태연구>. 서울: 통일연구원.
- 조정아(2020). 김정은 시대 북한 여성의 노동과 직업. <KDI 북한경제리뷰>.
- 제성호. <북한 인권의 이해>. 백년동안.
- 통일연구원 편. <북한인권백서 2022>. 서울: 통일연구원.
- 평양출판사 편집부 편. <인권을 말한다>. 평양: 평양출판사.
- 노동신문(2000/03/09). “김정일 시대 2000년 3월 8일에 국제부녀절 90주년 기념 체육 유희오락경기대회를 개최했다.”
- 노동신문(2001/03/02). “미국은 자기의 《인권기준》으로 다른 나라 내정에 간섭하고 삿대질하려는 오만성을 버려야 한다.”
- 조선중앙통신(2023/09/28). “최고인민회의 상임위원회 결정.”
- 노동신문(2012/11/15). “제4차 전국어머니대회를 열렬히 축하한다.”
- 노동신문(2013/03/09). “선군조선여성들의 복된 삶을 한없이 동경하며.”
- 노동신문(2014/03/08). “3.8 국제부녀절을 맞으며 전국여맹일군들과 여맹원들 체육경기.”
- 노동신문(2016/12/23). “조국의 영예를 떨친 여자축구선수들을 축하하는 모임 진행.”
- 노동신문(2013/03/06). “‘학교체육을 강화하여 훌륭한 체육선수후비들을 더 많이’ 나라의 체육발전을 위한 선결조건.”
- 노동신문(2019/07/02). “당의 따사로운 품속에서 씩씩하게 자라는 행복한 원아들.”
- 노동신문(2023/05/03). “우리는 모두다 친형제, 친혈육.”
- 노동신문(2012/05/12). “축구강국, 체육강국건설을 위한 높은 목표를 내세우고 힘차게 전진.”
- 노동신문(2023/05/08). “세계육상연맹 어린이육상의 날 기념행사 진행.”
- 노동신문(2015/12/03). “장애자들에 대한 높아가는 사회적 관심.”
- 노동신문(2016/10/30). “밝은 모습들에 비긴 고마운 혜택.”
- 노동신문(2019/07/30). “조선여성들은 사회주의강국건설의 힘있는 역량이라고 강조.”

- 노동신문(2021/03/09). “3.8 국제부녀절을 맞으며.”
- 노동신문(2013/11/13). “전국의 과학자, 기술자들에게 보내는 호소문.”
- 노동신문(2013/10/27). “교육사업에 대한 사회적관심을 더욱 높이자.”
- 노동신문(2018/03/08). “전국의 과학자, 기술자들에게 보내는 호소문.”
- 노동신문(2018/03/08). “전국의 과학자, 기술자들에게 보내는 호소문.”
- 연합뉴스(2023/10/18). “세계반도핑기구(WADA) 규정에 따라 대회 우승 시 인공기 게양 불가로 북한이 불참 선언.”
- 조선중앙통신(2014/03/07). “인민의 사랑과 존경을 받는 여성체육인들.”
- 조선중앙통신(2018/03/08). “조선여성들 사회생활의 여러 분야에서 중요한 역할 수행.”
- 조선중앙통신(2014/06/02). “경애하는 김정은 동지께서 평양애육원을 찾으시고 국제아동절을 맞는 원아들을 축복해주시었다.”
- 조선중앙통신(2014/09/12). “천연록색건강식품 뼈강화단백질.”
- 조선중앙통신(2013/12/04). “사회적관심속에 강화되는 장애인사업.”
- 조선중앙통신(2014/06/18). “조선에서 뜻깊게 운영한 국내장애자의 날.”
- 조선중앙통신(2014/10/15). “조선인권연구협회 보고서 발간.”
- 조선중앙통신(2023/05/03). “장애인직업기술학교 졸업식 및 개학식 진행.”
- 조선중앙통신(2015/03/30). “조선장애어린이회복원 개교식.”
- 조선중앙통신(2014/12/16). “조선장애자보호련맹 중앙위원회 대변인담화.”
- 조선중앙통신(2017/09/11). “장애자들을 위한 과학기술봉사활동 활발.”
- 조선중앙통신(2017/12/09). “경애하는 최고령도자 김정은 동지께서 삼지연군의 여러 단위들을 현지지도하시었다.”
- 조선중앙통신(2016/11/24). “최고인민회의 상임위원회 장애자들의 권리에 관한 협약 비준.”
- 조선중앙통신(2017/05/06). “유엔인권리사회산하 장애인권리담당 특별보고자일행 여러 곳 참관.”
- 조선중앙통신(2015/03/15). “평양장애인교류단 영국과 프랑스에서 공연.”
- 조선중앙통신(2019/12/18). “조선에서 장애인보호사업발전계획이행을 위한 활동 적극화.”
- 통일뉴스(2023/09/23). “생활체육으로 자리잡은 북태권도.”

# A Study on the Human Rights of Vulnerable Groups during the Kim Jong-un Era through North Korea's Sports Policy

Heo, Jeongpil

I.N.K.S of Dongguk University

## Abstract

The international community and South Korea have long raised concerns about human rights issues in North Korea and called for change in North Korea. This study focused on the social and cultural rights of vulnerable groups among the international community's raising of human rights issues against North Korea, and focused on how North Korea responded and changed. In particular, we confirmed policy responses to and changes in the social and cultural rights of North Korea's vulnerable classes (women, children, and the disabled), focusing on physical education, which has been a priority since Kim Jong-un took power.

The main results are as follows: First, it is a response by establishing a legal system. As the international community continued to emphasize the suppression of social and cultural rights of vulnerable groups (women, children, and the disabled) in North Korea, North Korea enacted the "Women's Rights Guarantee Act" in 2010, revised and supplemented it in 2011 and 2015, and established the "Children's Rights Guarantee Act." Enacted in 2010, amended and supplemented in 2014, 「Child Care and Education Act」 amended and supplemented in 2013, 「Childcare Act」 enacted in 2022, 「Protection of Persons with Disabilities Act」 amended and supplemented in 2013, 「Act on Guaranteeing the Rights of Persons with Disabilities」 enacted in 2023. It was enacted in response to issues raised by the international community. Second, there is a change in policy. After Kim Jong-un came to power, North Korea established national policies centered on the field of sports, which is apolitical and can produce rapid results. In particular, a new National Sports Guidance Committee related to the field of sports was established to appoint key people in power and quickly promote national policies. Sports policies were also promoted to promote the social and cultural rights of vulnerable groups. Representative examples include the promotion of the '3.8 Women's Day Festival' event for women, the promotion of a policy to praise female athletes, the encouragement of height growth sports activities for children and youth, and the promotion of youth sports competitions and competitions. We promoted policies to build facilities, establish childcare, treatment, and education systems for the disabled, and foster athletes. Third, there are changes in facilities. To ensure the social and cultural rights of vulnerable groups in North Korea, major social, cultural and sports convenience facilities were built and spaces for enjoyment were provided. Additionally, major recovery centers and schools were newly built and renovated to improve the welfare of the disabled.

The main implication of this study is that as the international community continues to raise human rights issues against North Korea, North Korea continues to pursue efforts to comply with international human rights standards in the process of internationalization and globalization.

---

Key words	Vulnerable groups in North Korea, Women, Children, Disabled People, Sports, Human Rights, UN
-----------	--

---

## 통일교육 성과 제고를 위한 동기이론적 접근

윤진형

고려대학교 정치학 박사  
nyjh9091@empas.com

## 초록

현재의 통일교육은 우리 사회 내 통일외식의 유지 또는 변화에 영향을 주고 있는가. 최근 통일외식과 관련한 일련의 설문조사 결과가 보여주는 바와 같이 우리 사회 내 통일에 대한 회의적 인식 경향은 심상치 않아 보인다. 통일교육 지원 관련 법제와 풍부한 사회·물질적 인프라에도 불구하고 다채로운 교육내용이 학습자 개인에 내면화되어 외식의 변화를 견인하고 있지 못하고 있다는 방증으로 정세 변동성에 대한 피로감과 더불어 교육에 대한 무관심 또는 거부감이 영향을 주고 있는 듯 하다. 동기가 행위자로 하여금 어떠한 목적을 성취하기 위해 행위하도록 이끄는 내재적 또는 외재적 힘으로써 목적을 향한 여하한 행위를 선택적으로 일으키고 그 행위를 적극적으로 유지시키는 역할을 한다고 볼 때, 본 글은 통일교육에 있어 통일문제를 일상의 현안으로 내재하고 통일교육을 적극적으로 체화하려는 동기 설계에 일차적 주안을 뒤야 함을 강조한다. 동기 자극을 통한 교육의 내면화로 인지구조의 변화를 통해서만 외식의 전환이 가능하기 때문이다.

주제어 통일교육, 동기, 통일외식, 정치적 사회화

## I. 들어가는 말

현재의 통일교육은 우리 사회 내 통일의식의 유지 또는 변화에 영향을 주고 있는가. 2022년 통일연구원이 실시한 「통일의식조사 2022」 결과에 따르면 남북의 바람직한 미래상을 묻는 질문에 '통일된 단일국가'를 선호하는 비율이 18%로 나타난 반면, 과반 이상인 52%가 '자유로운 왕래가 가능한 2국가'를 선택하였으며 지금까지처럼 살아가도 된다는 응답 또한 17%에 육박했다.<sup>1)</sup> 최근 서울대 통일평화연구원이 8월에 공개한 「2023 통일의식조사」 결과 역시 통일이 '전혀' 또는 '별로' 필요하지 않다는 응답 비중이 29.8%로 2007년 관련 조사를 시작한 이래 가장 높은 것으로 집계됐다. 연령별로는 20대에서 통일이 '필요하지 않다'고 응답한 비중이 41.3%에 달해 젊은 층을 중심으로 통일에 대한 부정적 인식이 큰 것으로 나타났다.<sup>2)</sup> 민주평화통일자문회의가 7월에 공개한 「2023 청소년 대상 통일여론조사」 결과 역시 통일이 불필요하다는 응답이 40.0%에 달해<sup>3)</sup> 젊은 층을 필두로 전 사회적 통일 의식이 점차 약화되고 있는 추세를 보이고 있는 것만은 분명한 것 같다. 특히, 통일 당위성에 대한 사회적 규범과 화합 도덕률에 따른 정서적 강제까지 고려한다면 실제 내면의 수치는 더 부정적일 개연성이 높아 여론조사에 대한 일정한 편차를 감안하더라도 우리 사회 내 통일에 대한 회의적 인식 경향은 심상치 않아 보인다.

기실, 통일의 과정은 균형있는 대북관과 미래지향적 통일관을 바탕으로 한 사회구성원들의 사회적 합의 기반이 견고할 때 성공적으로 안착될 수 있다는 점에서 통일 달성 과정에 필요한 가치관과 태도의 형성을 위한 통일교육의 수용성 강화 그리고 이를 위한 교육동기 유발 관련 정책적 고민은 매우 중요하다. 현재 우리나라는 국립통일교육원을 책임운영기관으로 해서 제부문을 대상으로 평화적 통일의 실현 의지와 태도 확립을 위한 다각적 노력을 기울이고 있다. 그러나 일련의 여론조사가 시사하는 바와 같이 관련 법제와 풍부한 사회·물질적 인프라를 바탕으로

1) 통일연구원이 엠브레인퍼블릭, 케이스탯리서치, 코리아리서치, 한국리서치에 의뢰해 2022년 7월 11일~13일 전국 성인 남녀 1,001명을 대상으로 전화면접 조사한 결과로 신뢰수준은 95%, 표본오차는  $\pm 3.1\%$ 이다.

2) 서울대 통일평화연구원이 한국 갤럽에 의뢰해 2023년 7월 4일~27일 전국 성인 남녀 1,200명을 대상으로 전화면접 조사한 결과로 신뢰수준은 95%, 표본오차는  $\pm 2.8\%$ 이다.

3) 민주평동이 글로벌알앤씨(주)에 의뢰해 2023년 7월 3일~9일 청소년(만13~18세) 온라인 패널 1,000명을 대상으로 온라인 조사한 결과로 신뢰수준은 95%, 표본오차는  $\pm 3.1\%$ 이다.

한 다채로운 교육내용이 오히려 내면화되어 개개인의 의식의 변화를 견인하고 있지 못하는 듯 하다. ‘말을 물가로 끌고 갈 수는 있어도 역지로 물을 마시게는 할 수 없다.’는 경구처럼 통일교육의 내면화를 위해서는 교육내용의 체화를 위한 동기 형성이 먼저 전제되어야 할 것이다. 그래야지만 통일교육의 자발적 내면화를 통한 의식 변화와 행동 실천이 뒤따를 수 있을 것이다. 통일의식이 퇴행하거나 변화가 없다는 것은 정세 변동성에 대한 피로감도 요인이라고 볼 수 있으나 교육이 걸들거나 교육에 대한 무관심 또는 거부감도 한몫한다고 볼 수 있다. 따라서, 본고는 통일교육 구성의 형식과 내용에 있어 동기 설계에 일차적 주안(focal point)을 뒤야 함을 강조한다. 논문 구성은 1장에서 문제제기와 함께 연구배경을 밝히고, 2장은 교육심리적 차원에서 학습과 수행에 영향을 주는 동기 유발과 관련된 이론들을 살펴본다. 3장은 통일 관련 정치교육 비교 사례로써 서독과 북한의 사례를 개관하고, 4장은 통일교육 성과 제고를 위한 보완적인 고려 사항들을 살펴본다. 5장은 요약과 함께 제언이 제시된다.

## II. 이론적 배경: 동기이론

동기는 행위자가 어떠한 목적을 성취하기 위해 행위하도록 이끄는 내재적 또는 외재적 힘으로써 목적을 향한 여하한 선택적 행위를 선택적으로 일으키고, 그 행위를 적극적으로 유지시키는 역할을 한다(Stenberg 2010). 따라서, 동기는 목표 지향적 활동이 유발되고 지속되는 과정에서 본질을 찾을 수 있다(Schunk & Meece 2008).

동기(motivation)의 어원인 라틴어 ‘movere(움직이다)’는 동기의 핵심적인 특성을 잘 나타내주고 있다. 동기는 행위자로 하여금 무엇인가를 시작하게 하고, 그것을 지속적으로 추구하게 하며, 시작한 과제를 완성하도록 하는 원천이 된다. 이러한 동기는 학습과 수행에 영향을 주고, 학습과 수행은 다시 동기에 영향을 주는 환류적 상호관계를 형성한다.

이러한 동기는 그 동기가 어디에서 시작되었느냐에 따라 내재적 동기(intrinsic motivation)와 외재적 동기(extrinsic motivation)로 나누어질 수 있다. 내재적 동기는 행동을 하는 근본적 이유가 행위자 내부에 존재하는 것으로 외부의 강압없이 흥미, 만족 또는 호기심 등에 의해 스스로 원해서 행동에 참여하는 경우를 말

한다. 외재적 동기는 외적 보상이나 외부 압박 등 행동을 하는 이유가 외부에 존재하는 경우이다.

행동주의 동기이론은 행위자의 내재적 요인보다 외적 보상이나 외부 압박과 같은 외재적 요인에 의해 동기가 유발된다고 본다. 그러나 인본주의나 인지주의 동기이론은 외재적 요인보다 개인의 내면적 욕구와 자아성취를 하려는 경향성이 동기를 일으키는 데 있어 보다 중요한 역할을 한다고 가정한다. 전자가 관찰 가능한 행위자의 외현적 행동(overt behavior)에 초점을 두고 있다면, 후자는 내적 인지 구조의 변화에 주안을 두고 있는 것이다. 이러한 내재적 동기와 외재적 동기는 상호 배타적으로만 작용하는 것이 아니라 동시에 작용할 수도 있다고 본다. 양 동기가 조화를 이루는 시너지 동기(synergistic motivation)가 작용할 수 있다는 것이다(Covington & Mueller 2001, 157-176). 내재적 동기와 외재적 동기의 결정적 차이는 자기 결정 및 통제의 소재에 있다. 자기 결정 및 통제에 따라 어떤 행동을 하는 것은 내재적 동기의 발로이고, 외부의 힘에 의해 어떤 행동을 하게 된다면 외재적 동기의 발로에 해당된다. 내재적 동기가 높은 경우에는 대체로 과제를 완성이 나가는 데 적극적이며 습득된 정보의 즉각적 현실 적용 등 높은 수준의 성취도를 보이거나, 외재적 동기가 높은 경우에는 외부 자극 결여 시 학습을 하지 않거나 학습의 최소 요구 사항만을 만족시키려 하는 경우가 많다. 그러나 외재적 동기가 반드시 내재적 동기에 비해 기능적이지 않은 것만은 아니다. 일정한 강압과 효과적 보상은 오히려 내재적 동기를 증가시킬 수 있으며 상술한 내·외재의 복합적 동기화가 어떠한 행동의 유발과 지속을 보다 강화시켜 주기 때문이다.

다만, 동기 설계 및 자극을 통한 목표 접근으로의 행위 유발은 노력해서 얻을 수 있는 것이어야 한다. 설정한 목표의 적실성에 따라 유발되는 동기가 달라지기 때문이다. 비현실적인 목표는 학습자에게 목표 지향성을 상실하게 만들고 학습된 무력감(learned helplessness)에 빠트릴 수 있다. 개인이 어떠한 행위를 하면 그에 응하는 결과를 기대하게 되는데, 자신의 투여 행동과 무관한 결과가 계속 발생하게 되면 심리적 혼란이 발생하게 되며, 미래에 대한 기대를 할 수 없게 된다. 가령, 자기효능감(self-efficacy)이 '나는 목표를 위하여 무엇을 할 수 있다'라는 신념이라면, 학습된 무력감은 '나는 현재 상황을 전혀 통제할 수 없고, 노력에 대한 실패를 피할 수 없다'라는 자조인 것이다. 이러한 경우, 성공 가능성에 대한 낮은 기대로 행동 비율의 감소를 피할 수 없게 된다(Robert 1982).

## 1. 조작적 조건 형성(Operant Conditioning) 이론

행위자는 외부 자극에 기계적으로 반응하는 것이 아닌 능동적이고 적극적으로 반응하는 존재라는 가정 하에 제시된 ‘조작적 조건 형성 이론’은 특정 행동을 증가시키고 싶으면 행동 후에 긍정적 자극을, 감소시키고 싶으면 부정적 자극을 줘야 한다는 명제를 기반으로 하고 있다(Skinner 1953). 이 이론의 핵심은 반응에 선행하는 사전 자극보다 반응에 수반되는 사후 자극에 주안을 두고 자극을 통해 반응을 통제함으로써 결과적 반응을 조작시키는 데 있다. 조작적 조건 형성을 도구적 조건 형성이라고 부르는 이유이다. 이러한 행동에 수반되는 자극은 크게 강화(reinforcement)와 처벌(punishment)로 구분되며 반응의 확률 또는 강도를 증가시키는 절차가 강화, 감소시키는 절차가 벌이다. 강화와 처벌은 다시 정적(positive) 강화 및 처벌과 부적(negative) 강화 및 처벌로 구분되는데 정적 강화는 반응 후 인정과 같은 반응 확률을 증가시키는 선호하는 자극을 제시하는 것을 말하고, 부적 강화는 반응 확률을 높이기 위해 반응 후 싫어하는 자극을 제거하는 것을 말한다. 이와 반대로 정적 처벌은 반응 뒤에 질책 등 싫어하는 자극을 가하는 것이며, 부적 처벌은 반응 뒤에 선호하는 자극을 제거하는 것을 말한다. 일반적으로 부적 강화와 처벌을 혼동하는 경우가 있으나 부적 강화는 행동을 계속하도록 한다는 점, 부적 처벌은 행동을 약화시킨다는 점에서 차이가 있다.

〈표 1〉 강화와 처벌의 관계

절차	대상 행동	자극 성질	자극 시점	자극 목표
정적 강화	긍정적 행동	선호 자극	행동 후 제시	행동의 증가
부적 강화	긍정적 행동	비선호 자극	행동 후 제거	행동의 증가
정적 처벌	부정적 행동	비선호 자극	행동 후 제시	행동의 감소
부적 처벌	부정적 행동	선호 자극	행동 후 제거	행동의 감소

\*출처: 조한익(2014).

다만, 교육심리적 측면에서 벌은 거부감·공격성 유발 등 정서적 부작용을 야기하는 측면이 많아 목표 행동에 부합되는 바람직한 행동을 추동할 수 있는 선호 자극 투여를 우선하는 것이 효과적이라는데 의견을 같이 한다. 따라서, 기본적으로

긍정적 행동의 증가를 의도한다면 행위자의 행위 수준을 단계별로 나누어 행위 전개 과정에 지속적으로 개입하여 적절한 선호 자극을 제시해줌으로써 목표에 점진적으로 다다를 수 있도록 돕는 것이 이상적이라 볼 수 있다.

## 2. 기대X가치(Expectancy-Value) 이론

어떠한 행동이나 과제를 할 것인지 말 것인지를 예측하는 데 적용될 수 있는 동기이론으로 ‘기대X가치 이론’이 있다. 일종의 ‘성취동기 이론’으로 기대와 가치간 상호 작용하면서 동기를 유발하며, 기대값과 가치 수준에 따라 행동 여부와 강도를 달리한다는 이론이다(Atkinson 1957).

기대는 과제 수행 과정에서 성공 가능성에 대한 내적 판단을 의미하며, 가치는 과제 수행 의미에 대해 갖는 신념이다. 학습이 중요하지 않거나 아무런 쓸모가 없다고 판단되면 가치는 감소하거나 0이 된다. 여기서 가치는 학습으로 인한 이득, 보상, 혜택 등으로 획득 가치, 효용 가치 등을 의미한다. 만일, 기대값이 높다 하더라도 가치의 감소나 상실이 일어날 경우 학습 동기 역시 감소하거나 0으로 수렴하게 된다. 이와 같은 학습활동을 꺼려하거나 하려는 마음이 없는 상태를 무동기(amotivation) 상태라 한다. 무동기 상태는 어떠한 특수적 영역에서 특정 행동 수행에 대한 목표 달성 확률 판단과 가치 신념 등이 저하 또는 결핍된 상태로 무동기 상태의 행위자는 자신의 행동에 대해 가치를 부여하지 않으며, 그 행동이 자신이 원하는 결과를 가져올 것이라고 믿지도 않는다(Briere, Fortier, Pelletier & Vallerland 2001). 이러한 상황에서는 수행 필요성 환기, 인센티브 부여 등 적극적인 동기 유발을 통한 가치 활성화로 동기 증대를 촉진시켜줘야 한다.

## 3. ARCS 동기 설계 이론

미국의 저명한 교육심리학자로서 플로리다주립대 교수였던 켈러(Keller)는 그간 행동주의 및 인지주의 기반의 교수 이론이 효율적인 교수 상황 설계와 개발에 집중하여 주로 ‘어떻게 배우는가’에만 초점을 맞추어 왔음을 지적하고, ‘왜(why) 배우는가’로 초점을 이동시켜 학습동기를 유발하고 증대시키기 위한 동기 설계 전략을 제시하였다(Keller 1979). 켈러는 동기 설계에 있어 동기 유발의 네 가지 요소를 <주의력(attention) - 관련성(relevance) - 자신감(confidence) - 만족감(satisfac

tion)>으로 설정하고 네 요소의 영문 앞글자를 따서 동기 설계 모형을 ‘ARCS 모형’으로 명명하였다. 켈러의 ARCS 모형의 기본 내용은 ARCS 4가지 요소가 복합적으로 동기를 증가시키고, 동기가 증가하면 노력이 증가하고, 노력이 증가하면 성취가 증가한다는 것이다. 여기서 주의력(attention)은 시각화, 피드백 등 주의 환기를 통한 호기심, 관련성(relevance)은 학습 유용성 등 실생활과의 연계성, 자신감(confidence)은 자신의 능력과 상황 통제 가능성에 대한 효능감, 만족감(satisfaction)은 학습 결과에 대한 성취감 등을 말한다. ‘ARCS 모형’은 교육의 효과성 증진을 위한 동기 설계를 추진함에 있어 포괄적이면서도 간명한 프레임틀을 제시해 준다는 점에서 의미가 있다.

### III. 통일 관련 정치교육 사례: 서독, 북한

국가는 정치적 이념에 입각하여 정치체제를 수립·유지 및 발전시키며, 교육을 통해서 정치적 이념과 정치체제 운용 원리를 구성원들에게 전파한다. 따라서, 정치교육은 국가가 추구하는 이념과 가치를 반영하여 국가가 필요로 하는 인재를 육성하고 국가가 의도하는 방향으로 국민을 결집시키는 정치적 사회화(political socialization) 기능을 수행한다. 이러한 측면에서 정치교육은 국가 구성원의 정치적 정체성 확립과 해당 정치체제에 대한 신념을 제고시키는데 기여한다.

본 장에서는 1990년 독일 재통일 이전 서독이 시행해왔던 통일 관련 정치교육 사례를 살펴보고, 또 다른 의미의 통일을 도모하고 있는 북한의 정치사상교육에 대해서도 참고적으로 개관해보기로 한다.

#### 1. 서독의 정치교육: 통일 당위성 및 효용성에 대한 체계적 제시와 참여형 학습

독일은 분단과 통일에 있어 유사 사례로 우리에게 시사하는 바가 적지 않다. 1949년 분단 이후 일련의 갈등과 접촉을 통한 통일 달성 과정은 외형과 내면에 있어 남북 문제를 진단하고 대책을 수립하는 데 좋은 참고 선례가 될 수 있기 때문이다.

양독 관계는 역사적으로 보면 크게 네 단계로 나뉘볼 수 있다. 첫 번째가 1949

년 분단 직후부터 1963년까지의 관계 단절의 시기이다. 독일은 1949년 5월 미·영·프 3개국 점령지에 독일연방공화국(서독)이, 동년 10월 소련 점령지에는 독일민주공화국(동독)이 각각 들어서면서 분단의 길로 접어들었고 분단 초기 양측은 상호 정통성 경쟁 속에 서로를 배타하고 부정하는 정책을 추진하였다. 특히, 서독의 초대 총리 콘라트 아데나워(K. Adenauer)는 서독의 독일 ‘유일 대표권’을 주장하면서 동독과 외교 관계를 맺는 국가와는 외교 관계를 맺지 않겠다는 이른바 ‘할슈타인 원칙(Hallstein Doktrin)’을 대외 정책의 기조로 표방하였다. 그 다음 두 번째는 1963년부터 1969년까지의 관계 정상화 모색 시기로 서베를린 시장 빌리 브란트(W. Brandt)가 점진적 접근 정책(Politik der kleinen Schritte)을 주창하면서 대독 강경 정책 완화가 검토되던 시기였다. 세 번째는 서베를린 시장에 이어 1969년 서독의 제4대 총리에 취임한 빌리 브란트와 제5대 총리 헬무트 슈미트(H. Schmidt)의 본격적인 ‘동방정책(Ost Politik)’ 추진에 따라 1969년부터 1982년까지 교류·협력 활성화 및 관계 정상화에 박차를 가하던 시기이다. 이 시기 빌리 브란트는 동유럽제국에 대한 접근 외교를 기치로 1970년 소련 및 폴란드와의 조약, 1972년 양독 ‘기본조약(Grundlagenvertrag)’<sup>4)</sup> 체결 등을 통해 독일 통일 환경의 토대를 구축하였다. 네 번째는 1982년부터 1990년까지 동질성 강화의 시기로 서독 제6대 총리로 취임한 헬무트 콜(H. Kohl)은 동독과 다수 협력 조약을 체결하고, 1987년 동독 최고지도자 에리히 호네커(E. Honecker)를 초청하는 등 상호 교류 및 협력의 확대를 통해 독일 통일의 성업을 이뤄낸 시기이다. 헬무트 콜은 1989년 ‘10단계 양독 통일 방안(Zehn Punkte Programms)’<sup>5)</sup>을 발표하고 1990년 ‘통일조약(Einigungsvertrag)’<sup>6)</sup>까지 체결하는 등 대내외 정세의 유리한 전개 속에 일련의 정치적 지도력을 발휘하여 독일 재통일을 견인하였다.

한편, 이러한 통일정책 전개 과정의 이면에 정책의 이행과 지지를 담보할 통일 의식의 함양 역시 중요한 부분이었는데 통일 전 서독에서는 분단 직후부터 상흔을 극복하고 자유민주주의의 사회 건설과 항구적 평화 정착을 위한 대대적인 정치교육

4) 1972년 12월 동베를린에서 양측의 상호 주권 승인, 우호 관계 조성, 무력 사용 금지 등의 내용을 골자로 한 기본조약을 체결하였으며 조약 발효 이후 이듬해 9월 양독의 동시 유엔 가입과 함께 1974년 5월 본과 동베를린에 상주 대표부가 들어섰다.

5) 연합 구조 형성을 통한 연방 구축, 군축 및 무기통제 등을 담은 10개항의 통독안으로 전격적인 발표를 통해 미소를 비롯한 국제사회가 독일 통일에 직접적 관심을 가지는 계기가 되었다.

6) 동독의 서독으로의 편입, 서독 헌법의 동독 내 효력 등을 담은 통일합의서로 동 조약 체결을 계기로 정치적 통일의 상태로 진입하였다.

(Politische Bildung)을 실시하였다. 정치교육에는 통일교육뿐만 아니라 민족교육, 국제관계교육, 민주시민교육 등 대내외 영역을 포괄한 정치교육을 시대 흐름에 맞게 전개하였다. 학교통일교육은 주(州)교육부, 사회통일교육은 중앙 내무성 산하 연방정치교육센터(Bundeszentrale Für Politische Bildung)와 내독성 산하 전독(全獨) 연구소가 중심적 역할을 하였다.

서독의 통일교육은 대체로 1972년 ‘기본조약’ 체결을 전후하여 교육 기조와 내용에 있어 변화의 추이를 보였다. 단절과 대립 시기에는 정책 기조가 교육 내용에 반영되며 동독에 대한 강경 내용이 주를 이뤘다면, 동방정책 이후 변화된 통일환경에서는 동독에 대한 비난보다는 동독 사회의 경직성과 폐쇄성을 포함한 동독 실상에 대한 정확한 정보를 제공하는 것에 초점을 모았다.<sup>7)</sup> 특히, 1976년 서독의 정치교육 학자들이 합의한 ‘보이텔스바흐 협약(Beutelsbach Konsens)’에 근거해 객관적 정보에 대한 개인의 자주적 판단을 존중하며, 동독의 사회주의 정치·경제·사회·문화에 대한 특징 등을 있는 그대로 알려 주고 서독의 그것과 비교하게 함으로써 어느 체제가 법치, 인권 및 자유를 보장하며 우월한 것인지를 스스로 자각하게 했다. 또한, 토론 수업과 체험 학습 등을 적극 활용하여 통일에 대한 합리적 관점을 양성해주고, 연수 및 각종 경연 대회 등을 통해 책임의식과 참여정신을 고취시키는 한편, 자유·민주·평화 이념을 바탕으로 한 통일의식과 통일의지가 발양되도록 가치 기반 교육을 적극적으로 실시하였다(정호경 2016).

통일 전 서독의 통일교육과 관련해 기본이 되는 문서라 한다면, 1978년 서독 11개 주의 교육 관련 장관들이 합의하여 발표한 ‘독일문제에 관한 교육지침’을 들 수 있다. 동 지침은 양독 주민이 언어·문화 역사를 공유한 하나의 민족임을 강조하고 내적 동질성과 연대감을 환기시키는 것에 주의를 기울였는데, 총 6장으로 구성된 동 교육지침에는 자유와 평화의 가치를 바탕으로 한 통일교육의 목적과 이념, 기본 원칙 등이 상세히 담겨져 있어 통일교육 기본지침서로서 서독 통일교육의 가이드라인 역할을 하였다. 한편, 헌법에 해당하는 독일연방공화국기본법<sup>8)</sup> 전문(기

7) 1972년 이후 서독 고등학교 사회교과서를 기준으로 보면 동독 서술에 대한 분량을 두 배 가량 증대하였고, 동독에 대한 표현도 중부 독일에 위치한 소련 점령지(Die sowjetische Besatzungszone in Mitteldeutschland) 등의 표현에서 독일민주공화국(Die Deutsche Demokratische Republik)이라는 공식 명칭을 기술하는 등 부정적 표현을 비교적 자제하는 모습을 보였다. 자세한 내용은 김창환(2011), 독일 통일 이전 통일교육, <한독사 회과학회 통일교육위원 공동학술세미나> 5-52. 참조

8) 헌법(Verfassung)이 아닌 기본법(Grundgesetz)으로 명명한 이유는 제정 당시 서독 통치를 위해 독일 재통일 전까지만 가능할 임시 헌법으로 만들었기 때문이다. 그러나 통일 이후에도 헌

본법 적용대상 지역: 전 독일)과 조항(제116조: 독일인은 하나의 통일 국적) 등을 통해서도 통일에 대한 의식과 의지를 유지·발전시키며 통일의 당위성 담론을 계속적으로 견인하였다. 이처럼 통일 전 서독이 분단 현실을 객관적으로 자각하도록 가르치고 통일 의식과 통일역량을 증진할 수 있는 교육을 체계적으로 실시한 것은 통일 과정과 통일 이후 갈등 위기를 슬기롭게 대처하고 화학적 결합을 제고하는데에 상당한 기여를 하였다.

다만, 통일 과정에서 하나 주목해야 할 점은 초대 아데나워 총리 이후 서독의 강력한 국가 건설 및 정치·사회적 안정이 독일 통일의 전제라는 일관된 ‘힘의 우위(die Politik der Stärke)’ 기조가 독일 통일의 밑거름으로 작용하였다는 사실이 대(연문재 2010). 실질적으로 독일 통일은 외부 자극에 의한 동독 공산 정권의 변화 측면보다 동독 내 시위 확산으로 인한 동독 공산 정권의 통제 기능 상실로 가능해진 것이기 때문이다. 1989년 11월 베를린 장벽이 붕괴되고 그해 말까지 46만여 명의 동독주민이 서독으로 탈출하는 등 동독 내 자유민주화 열기가 이를 잘 대변해준다.

이와 같은 서독의 정치교육은 ‘기대X가치 이론’ 측면에서 보면 통일교육을 비롯한 민족·평화·국제관계에 대한 광범위한 정치교육을 통해 과제 수행 성공 가능성에 대한 학습자 개개인의 기대치를 높였으며, 통일 당위성과 효용성에 대한 체계적 제시를 통해 통일교육에 대한 획득 가치와 효용 가치를 지속적으로 설파함으로써 성취동기 수준을 일층 제고한 것으로 판단된다. ‘ARCS 동기 설계 이론’ 측면에서 보더라도 토론 수업과 체험 학습 등을 통한 주의력(attention) 확보, 통일 국가 미래상 제시 및 편익 환기 등을 통한 학습 유용성 및 관련성(relevance) 호소, 포괄적 정치교육을 통한 자신감(confidence) 및 만족감(satisfaction) 증대 등은 성과 도출을 위한 동기 설계에 있어 일정한 유발 기제로 작용한 것으로 평가된다.

## 2. 북한의 정치사상교육: 반제 및 사회주의 승리에 대한 주입·선동과 집체적 학습

북한에서 ‘5대 교양’이란 김정은 체제에서 역점을 두고 있는 다섯 가지 사상교양으로 ▲혁명전통교양 ▲애국주의교양 ▲충실성교양 ▲반제계급교양 ▲도덕교양

을 일컫는다. 2021년 1월 제8차 당대회 이전에는 5대 교양이 ▲위대성교양 ▲김정일애국주의교양 ▲신념교양 ▲반제계급교양 ▲도덕교양이었으나 제8차 당대회에서 당규약을 개정함으로써 명칭이 일부 변경되었다. 5대 교양 용어 자체는 김정은 집권 초기인 2014년 말 김정은 군부대 현지지도시 김정은의 언급을 통해 처음 공개된 이후 2015년 신년사를 통해 공식화되었다. 명칭 변경 전이든 후든 5대 교양 주요 내용 자체는 기본적으로 김일성 시대부터 다뤄왔던 내용들로써 집권 10년차 계기 정책 방향 등을 고려하여 명칭을 일부 조정한 것으로 보인다.<sup>9)</sup>

5대 교양 중 ▲혁명전통교양 ▲애국주의교양 ▲충실성교양 ▲도덕교양 네 부분은 김일성 일가에 대한 충성, 조국애, 집단주의 의식 교양 등 내부 정치와 관련된 것으로 대외 정치와 관련된 파트는 반제계급교양 부문이라 할 수 있다. 반제계급교양은 반미대결전과 사회주의 수호전에서 전민항전으로 총궐기하여 최후 승리를 앞당기자는 내용을 설파한다. 6·25 전쟁부터 최근의 대북 경제제재에 이르기까지 미국의 대(對)조선 적대시 정책으로 말미암아 생존권·발전권·자주권이 심각하게 침해 위협당했다는 논리를 한·일을 포함한 미국 제국주의로 연결시켜 대미 적개심을 고취시킨다. 따라서, 북한은 1950년 6·25 전쟁 발발일인 6월 25일부터 휴전협정 체결일인 7월 27일까지 한 달간을 ‘반미공동투쟁월간’으로 지정하고 매년 각종 군중 집회 및 매체 보도를 통해 반미교양사업을 지속하고 있다. 반미교양사업에는 중앙계급교양관, 조국해방전쟁승리기념관, 전승혁명사적관, 신천박물관 등을 주요 선전장으로 활용한다.

김정은은 2015년 6월 22일 6·25 전쟁 당시 황해남도 신천에서 벌어진 미군의 만행을 전시한 신천박물관 준공 현장을 찾아 “천박물관은 계급교양의 거점이고 복수심의 발원점이자 미제의 야수적 만행을 낱알이 발가놓는 역사의 고발장”으로서 “전쟁을 겪지 못한 세대들의 반제반미교양을 강화하는 것은 조국의 운명과 관련되는 중차대한 문제”라고 강조하며 박물관을 통한 교양사업을 더욱 강화할 것을 지시하였다.

9) 북한의 정치사상교육은 조선노동당 중앙위원회 제5기 제14차 전원회의(1977.9.5.)에서 발표된 「사회주의 교육에 관한 테제」를 통해 기본적인 가이드라인이 제시된 이후 시대와 상황에 따라 세부 내용과 강조점을 달리하며 이어져 오고 있다. 「사회주의 교육에 관한 테제」에 따르면 교육은 ‘공산주의적 인간을 양성하는 사상·문화교양의 무기’로 정의되어 노동계급의 혁명 위업과 사회·공산주의 건설 위업 달성에 있어서의 수단성을 강조한다. 한편, 북한은 「사회주의 교육에 관한 테제」 발표일인 9월 5일을 ‘교육절’로 지정하여 교육강령에 따른 자주적 공산주의 혁명 인재 양성을 거듭 강조하며 기념행사를 연례 개최하고 있다.

한편, 2022년 8월 29일자 노동신문은 ‘혁명의 생명 : 투철한 계급의식’ 제하 기사를 통해 “적들이 매 시각 검은 칼을 갈고 있는 조건에서 혁명의 붉은 칼을 날카롭게 베틴야 한다.”고 역설하며 “승냥이 미제와 계급적 원수들의 귀축(짐승)같은 만행을 보여주는 신천땅이 새겨주는 피의 교훈을 절대로 잊지 말아야 한다.”고 지적했다. 그러면서 “미제와 남조선 괴뢰들은 우리의 불변의 주적”이라고 규정하며 “제국주의자들과 계급적 원수들에 대한 불타는 적개심과 비타협적 투쟁정신, 높은 대적 관념을 심어주기 위한 반제계급교양의 도수를 더욱 높여나가야 한다.”고 강조했다.

여기서 ‘계급의식’이란 맑스적 프롤레타리아 계급 의식을 지칭하는 것으로 노동자들의 이익을 옹호하고 사회주의를 수호하는 노동계급의 계급의식을 말한다. 김일성은 1958년 11월 전국 시·군당위원회 선동원들을 위한 강습회에서 <공산주의 교양에 대하여>라는 연설을 통해 “계급교양이란 인민들 속에서 지주계급을 증오하고 자본주의 제도를 반대하며 노동계급의 이익을 옹호하고 사회주의 전취물을 수호하는 계급적 의식을 높이는 교양”이라고 강조하였다(김일성 1958). 즉, 대중들에게 제국주의의 약탈적 본성과 자본가 계급의 착취적 본성을 철저히 인식시켜 노동계급의 혁명적 관점의 무장을 통해 강력한 투쟁을 벌일도록 교양하는 것이 바로 ‘계급교양’이라는 것이다. 이러한 ‘계급교양’은 자본주의 사회가 자본가와 노동자 계급으로 이분화되어 필연적으로 대립과 충돌을 피할 수 없다고 믿게 하여 투쟁을 종용하는 선동 논리로 활용되고 있으며 남조선 혁명을 통한 민족해방(National Liberation)과 인민민주주의(People's Democracy) 혁명이라는 반제국주의 ‘통일전선(United Front)’ 전술과 연결된다.<sup>10)</sup>

실제, 북한 헌법 상위 규범으로서 조선노동당의 활동 준칙으로 기능하는 ‘당규약’ 서문에는 ‘당면목적은 공화국 북반부에서 사회주의 강성국가를 건설하며 전국적 범위에서 민족해방민주주의 혁명의 과업을 수행하는데 있으며, 최종목적은 온 사회를 김일성·김정일주의화하여 인민대중의 자주성을 완전히 실현하는데 있다.’라고 규정하여 대남 적화 노선을 줄곧 유지해왔다. 물론, 2021년 1월 제8차 당대회를 계기로 해당 부분이 ‘당면목적은 공화국 북반부에서 부강하고 문명한 사회주의

10) 통일전선은 일종의 공동전선으로 북한 자체 힘만으로 상대를 타도하기 어려울 때 해당 국가 내 동조세력을 확보하여 투쟁 및 우회 공격을 가하는 것을 말한다. 레닌(Lenin)은 저서 <공산주의 좌익소아병>(1920)에서 “다른 세력일지라도 기본목표 수행에 이해관계를 같이하는 세력이면 합작하여 주적을 압박해나가야 한다.”고 역설했다. 현재 북한 노동당 통일전선부 산하 조국통일민주주의전선이 전위기구로서 역할을 수행하고 있다.

사회를 건설하며 전국적 범위에서 사회의 자주적이며 민주주의적인 발전을 실현하는데 있으며, 최종목적은 인민의 이상이 완전히 실현된 공산주의 사회를 건설하는데 있다.'로 일부 변경되긴 하였으나 목적의 본질과 지향성에는 변함이 없다. 일각에서는 '전국적 범위에서 민족해방민주주의혁명의 과업'이 당면목적에서 삭제된 것에 주목하여 대남 적화 노선이 소멸된 것으로 평가하기도 하나(연합뉴스, 2021/06/02), 대체된 표현인 '전국적 범위에서 사회의 자주적이며 민주주의적인 발전'은 '민족해방민주주의혁명'을 환언한 것에 불과하다고 볼 수 있다. 서문 하단에서 "조선로동당은 남조선에서 미제의 침략무력을 철거시키고 남조선에 대한 미국의 정치군사적 지배를 중국적으로 청산"이라는 문구로 변함없는 적화 야욕을 밝히고 있는데다 '최종목적' 부분에서 맑스-레닌의 사회발전 단계론상 사회주의 다음 단계의 극좌적 의미를 갖고 있는 '공산주의'를 재등장시킨 것은 전 한반도의 공산화 추구 불변 입장을 강조한 것으로 볼 수 있기 때문이다.<sup>11)</sup> 최근에도 김정은은 2023년 9월 개최된 최고인민회의 제14기 제9차 회의 연설을 통해 공산주의적 국풍 수립을 강조하며 이데올로기적 보수화 경향을 드러냈다. 북한은 이와 같은 최고지도자 교시와 당 정책을 바탕으로 한 반계급교양을 학교별·지역별·단체별 집체학습(강습회, 강동회, 연구토론회 등), 생활총화(자아상호비판 등), 군중집회 및 꺾기대회, 예술·문화 공연(예술단·가극단·연극단 등), 사적관·전시관 답사 및 견학 등의 다양한 방법을 통해 반복적으로 선동·주입해오고 있다.

이러한 반계급교양의 지속적 강조는 북한이 외부와의 긴장을 내부화하여 내·외집단 간 편견을 형성, 내부결집 및 지지확보를 유도하고 국내적 실패나 불안에 대한 책임을 외부로 전가하려는 내부 불안정의 외연화(externalization of internal instability) 측면도 존재한다. 반복적인 북한 체제 가치의 내면화와 사회주의 승리에 대한 불변의 신념 주입은 정권 안보와 체제 유지에 필수적이기 때문이다.

북한의 정치사상교육은 교양 실시 및 내용 습득 부실에 대한 정적 처벌과 부적 처벌을 철저히 적용하는 전제주의 국가라는 점에서 '조작적 조건 형성' 이론 측면에서 보면 북한 당국이 의도하는 행동 조성을 용이하게 하고, 그것을 효과적으로 강화시켜주고 있다고 할 수 있다. '기대X가치' 이론 측면에서도 사상교양의 충실한 체화와 무장은 획득 및 효용 가치 측면에서 후천적 사회계층 성분을 조정(상승)할 수 있는 여지를 확대시키기 때문에 성취동기 유발로 인한 적극적 행동을 유

11) 북한은 김정은 후계자 시절인 2009년 4월 '최고인민회의' 제12기 1차 회의와 2010년 9월 제3차 '당대표자회'에서 각각 헌법과 당규약을 개정하면서 '공산주의'라는 말을 삭제하였다.

도할 수 있다. ‘ARCS 동기 설계’ 이론 측면에서도 자극적 선동 문구 활용을 통한 주의력(attention) 확보, 고립 돌파 및 체제 생존을 위한 관련성(relevance) 호소 등은 동기 설계에 있어 중요 변인으로 기능하고 있는 것으로 보인다.

#### IV. 통일교육 성과 제고를 위한 보완적 고려 사항

현재 우리나라 통일교육은 1999년 「통일교육지원법」 제정 이래 정부 기관인 통일교육원(현 국립통일교육원)을 중심으로 대체로 정부 성향과는 무관하게 통일교육의 일관성과 균형성을 유지하며 전 국민적 통일실현 의지를 함양하고 건전한 안보의식을 제고하기 위해 노력해 왔다. 「통일교육지원법」 제2조는 “통일교육이란 자유민주주의에 대한 신념과 민족공동체 의식 및 건전한 안보관을 바탕으로 통일을 이룩하는 데 필요한 가치관과 태도를 기르도록 하기 위한 교육을 말한다.”라고 정의하고 있다. 제3조는 “통일교육은 자유민주적 기본질서를 수호하고 평화적 통일을 지향하여야 한다.”고 기본원칙을 명시하여 헌법 제4조의 ‘자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일정책’의 수립과 추진을 뒷받침하고 있다.

현재 우리나라는 관련 법률을 토대로 공공부문에서는 중앙행정기관·지방자치단체·공공기관 등 소속 직원에 대해 연 1회, 1시간 이상 통일교육 이수를 의무화하고 있으며, 학교 부문에서는 통일교육 연구대회 및 통일문화 경연대회 등을 개최하고 통일교육 거점학교를 지정 및 육성함으로써 통일교육의 활성화와 저변 확대 유도에 힘쓰고 있다. 사회부문에서도 통일교육위원 지역협의회, 전국 13개 통일관과 10개 권역 총 11개의 지역통일교육센터 등을 통해 지역별 특성에 맞는 교육프로그램을 운영함으로써 지역 내 통일문제 관심 제고에 기여하고 있다. 각 부문에서 운영의 기초 자료로 활용될 수 있도록 통일교육원 누리집에 아카이브 형태로 각종 도서와 영상 자료 등 1,700여 건의 다채로운 목록도 제공하고 있다. 이렇듯 관련 법제와 사회·물질적 인프라는 자유민주적 가치관과 합리적 통일관 함양을 위해 필요한 조건을 어느 정도 충족시키고 있는 상황이다.

그러나 분단이 70년 넘게 장기화되며 분단 상황을 고착된 현실로 받아들이며 통일을 부담으로 여기는 국민들이 점점 증가하고 있는 듯하다. 서론에서 전술한 바와 같이 통일 당위성과 필요성에 의문을 표시하는 여론은 점점 늘어만 가고 있으며 통일문제에 대한 국민적 관심도는 계속 저하하고 있다. 분단 세대의 퇴조,

개성화되고 있는 개인별·계층별 가치관의 차이 등이 적지 않은 영향을 주고 있는 것으로 보인다.

따라서, 현재의 전체적 통일인식 수준의 저하는 통일문제를 일상의 현안으로 내재하고 적극적으로 체화하려는 동기의 부족이 가장 큰 문제로 최근 통일문제 관심 저하 현상에 대한 일련의 문제 원인은 객관보다는 주관의 영역에서 찾아야 할 것이다. 동기가 행위자로 하여금 어떠한 목적을 성취하기 위해 행위하도록 이끄는 내재적 또는 외재적 힘으로 목적을 향한 선택적 행위를 일으키고 그 행위를 적극적으로 유지시키는 역할을 한다고 하면 향후 통일교육에 있어 통일교육을 적극적으로 체화하고자 하는 동기를 자극하고 증가시키기 위한 접근 방법에 남다른 주안을 뒤야 될 것이다. 이에 본 장에서는 통일교육의 체계적 내면화 제고를 위해 동기 유발을 강화하기 위한 보완적인 고려 사항들을 살펴본다.

## 1. 대상별 특성에 따른 맞춤형 교육 심화

연령·성별·직업·학력 등 계층별 학습자의 특성에 따른 맞춤형 교육을 보다 세분화하여 접근할 필요가 있다. 그룹별 지적 능력과 정서가 상이하기 때문에 단위 특성 및 관심도를 고려한 차별적 접근은 학습 동기를 증대시켜 교육 수용성을 강화시킬 수 있다. 특히, 통일미래 세대인 젊은 층을 겨냥해 재미와 의미가 결합된 에듀테크(edutech) 기반 접근은 관심 유인과 흥미의 자극으로 능동적인 교육 참여를 견인, 교육 효과를 일층 제고할 수 있다. 가령, 애니메이션·게임·웹툰 및 숏폼 콘텐츠 활용 교육, 가상·증강·혼합현실 기반 시설 확대, 통일 UCC(user created contents) 공모 등 디지털 세대의 공감도를 고려한 지속적인 새로운 플랫폼 제공 시도 등은 좋은 예라 할 수 있다. 사회적 트렌드를 반영한 교보재 디자인의 주기적 변화 역시 교육 수용성 증대를 위한 동기 유발에 도움이 될 수 있다.

한편, 전쟁 경험 세대의 고령화로 인한 통일 필요성 논리 설파에 있어 ‘민족적 당위론’의 정치·이념적 접근보다는 ‘국가와 개인의 경제 편익론’ 차원의 접근을 보다 고려할 필요가 있다. 공익이든 사익이든 통일이 실질적 편익을 가져다준다는 판단이 설 때 통일 필요성에 보다 공감할 것이기 때문이다. 군비 지출 감소로 인한 남북대결 비용의 여타 사회적 전환, 경제통합에 따른 노동시장 확대, 국토이용 효율성 제고로 인한 물류비용 절감, 코리아 디스카운트 소멸에 따른 교역 증대, 관광·여가·문화 서비스에 대한 기회 향상 등 당장 체감 가능한 경제·사회적 수혜는

통일 비용을 훨씬 상회한다. 통일연구원과 고려대 아세아문제연구소가 공동 조사한 결과에 따르면, 2025~2030년 통일이 달성될 것으로 가정할 경우 2050년까지 통일 비용은 최소 831조 원에서 최대 4746조 원, 통일 편익은 최소 4909조 원에서 최대 6794조 원에 이르는 것으로 추산하기도 했다(조선일보, 2014/01/06). 특히, 통일 비용의 유한성과 통일 편익의 무한성까지 고려해본다면 중장기적 수혜는 계량을 넘어선다 볼 수 있다. 사회주의 체제의 일반적인 ‘경제의 정치화’ 현상과 달리 자유민주 체제의 대체적인 ‘정치의 경제화’ 현상과 명분보다 실리를 중시해 가는 시대 특성상 이익(interest) 개념으로 접근하는 경제 차원의 편익을 보다 부각할 필요가 있다.

## 2. 사례·역할 중심의 토론 및 활동 확대

주입식 교육에서 탈피하여 현안 쟁점이나 사례를 중심으로 한 수요자(교육생)와의 쌍방향식 교육 확대는 상호 이해와 소통을 증진시켜 참여의식을 제고하고 창의적 아이디어 생산을 보다 자극할 수 있다. 특히, 통일문제 해결 과정이 사회적 의사 수렴과 합의 과정을 수반할 수밖에 없다는 점에서 대화와 토의 기반의 문화 정착은 능동적이고 자율적인 해법 모색과 학습자의 동기를 제고하는 데 도움이 될 수 있다. 정책현안 토론이나 모의남북회담 및 국무회의 등 역할 중심의 교육 확대도 통일문제를 보다 구체적인 수준에서 고민할 수 있게 하고 문제 해결 실질 능력을 보다 함양시켜줄 수 있다는 점에서 유용한 접근 방법이다. 나아가, 1020세대를 겨냥한 학생청년 통일 기자단 및 서포터즈 선발을 권역별로 확대하고, 활동 우수자에 대해 인센티브가 결합된 ‘통일 인재’ 위촉 검토 등은 역할 부여와 효용 가치의 연계를 통한 능동성 및 주도성 촉진 측면에서 적극적인 제도화를 고려해볼 필요가 있다. 정책 수립 과정에도 참여할 수 있는 기회가 실질적으로 부여되고, 취업 및 창업 등 경제·사회적 기회 창출과도 연계된다면 교육 동기 설계는 새롭게 형성될 수 있다.

## 3. 참여·체험형 현장 프로그램 강화

‘백문이 불여일견’(百聞而不如一見)이요 ‘백각이 불여일행’(百覺而不如一行)이라는 성어처럼 교육에 있어 백 번 듣기보다 한 번 보는 것이 낫고, 백 번 생각하

기 보다 한 번 이행해보는 것이 나올 수 있다. 인지의 행동화는 이성의 내면화와 신념화를 더욱 촉진시키기 때문이다. 이러한 측면에서 판문점, 망배단 등 접경지역 분단 현장이나 전적지, 통일·안보 체험관 등 지역사회 통일 관련 명소 탐방 교육을 확대하는 것은 교육 동기를 보다 자극하고 교육효과를 배가시킬 수 있다. 대학생 이상 성인 계층을 대상으로는 북·중 접경지역이나 통일·체제전환·개혁개방 사례 국가 방문 등을 통해 국제적 시야와 통일 미래에 대한 정책적 구상을 보다 증진시킬 수 있다. 북한자료센터나 통일교육자료센터 방문 수업, 북한이탈주민과의 대화 수업 등도 북한 실상을 생동감 있게 이해하는데 있어 현장감을 제고할 수 있다. 북한 관련 영화·다큐 등 유익하면서도 재미있는 체험형 교과 편성을 확대하고 통일 가요제, 통일 마라톤 대회, 통일 문예 대회 등 교육과 오락이 결합된 에듀테인먼트(edutainment) 방식을 적극적으로 활용하는 것도 통일 감수성 차원에서 관심과 흥미에 기반한 능동적인 참여를 유도할 수 있다. 수많은 지역 행사 등을 통일교육과 연계시켜 ‘찾아가는 통일교육’을 보다 활성화하는 것도 고려 방안이 될 수 있다. 통일교육 기관이 적극적으로 현장 속으로 들어가 관련 논의를 촉진하고 통일 공감대를 계속 확산시켜야 한다. 상반기(5월 넷째 주)에만 실시되는 ‘통일교육주간’을 연 2회로 확장하는 안을 비롯해 지역사회 통일교육 인프라 보강과 민관 통일교육 거버넌스 정비 문제 등을 폭넓게 재점검할 필요가 있다.

## V. 나오는 말

본고에서는 목표지향적 활동을 유발하고 지속시키는 동기(motivation)와 관련된 이론적 배경을 바탕으로 통일 관련 정치교육 사례인 서독과 북한의 사례를 개관하고 우리 통일교육 성과 제고를 위한 보완적 고려 사항에 대해 살펴보았다. 서독의 정치교육은 통일교육을 비롯한 민족·평화·국제관계에 대한 광범위한 정치교육을 통해 과제 수행 성공 가능성에 대한 학습자 개인의 기대치를 높였으며, 통일 당위성과 효용성에 대한 체계적 제시를 통해 통일교육에 대한 획득 가치와 효용 가치를 지속 설파함으로써 성취동기 수준을 일층 제고하였다. 아울러 토론 수업과 체험 학습 등을 통한 주의력 확보, 통일 국가 미래상 제시 및 편익 환기 등을 통한 학습 유용성 호소, 포괄적 정치교육을 통한 자신감 증대 등으로 교육성과 도출을 위한 동기 설계를 효과적으로 구축하였다. 경계 사례인 전제주의 국가 북

한의 정치사상교육 역시 교양 실시 및 내용 습득 부실에 대한 정적 처벌과 부적 처벌을 철저히 적용하여 북한 당국이 의도하는 행동 조성을 용이하게 하고, 자 극적 선동 문구 활용을 통한 주의력 확보, 고립 돌파 및 체제 생존을 위한 관련성 호소 등을 통해 동기를 제고하여 사상교양의 충실한 체화와 무장을 결과시켰다.

그러나 최근 일련의 설문조사에서 보는 바와 같이 우리사회 내 통일보다는 분단 아래 평화적 공존을 선호하는 담론이 고개를 들고 있다. 대체적으로 극심한 정치·사회적 혼란(이념 및 계층 갈등 심화, 치안 불안 등) 야기, 막대한 경제적 비용(재정적 부담) 발생, 보편적 복지 혜택 축소 등에 대한 우려가 이유이다. 이러한 논리가 사회의 지배적 담론으로 점차 고착될 경우 통일의 당위성과 지향성에 대한 국민적 공감대를 기대하기는 어려울 것이며, 여론을 동력의 자양분으로 삼는 정책의 형성과 집행 과정 또한 난항을 겪을 수밖에 없다.

따라서, 사회 저변에 점증하고 있는 통일 장애 담론을 최대한 상쇄하기 위해서라도 통일교육 방법론을 다시금 점검해볼 필요가 있다. 전술한 바와 같이 관련 법제와 사회·물질적 인프라는 이미 일정한 기능성을 충족하고 있는 상황에서 통일문제를 일상의 현안으로 내재하고 통일교육을 적극적으로 체화하려는 동기의 부족 문제에 주목해야 할 것이다. 동기 자극을 통한 교육의 내면화로 인지구조의 변화를 통해서만 의식의 전환이 가능하기 때문이다. 교육 대상 특성 및 관심도를 고려한 차별적 접근과 사례·역할 중심의 토론 및 활동 확대, 참여·체험형 현장 프로그램 강화 등을 통해 통일 비용의 유한성과 통일 편익의 무한성을 강조하고 전쟁 위험 해소를 인한 부가 가치들을 지속 부각함으로써 ‘유예된 축복으로서의 통일’ 공감대를 확산시켜 나가야 한다. 준비된 통일은 축복이지만 준비되지 않는 통일은 재앙으로 다가올 것이기 때문이다.

## 참고문헌

- 김일성(1958). 공산주의 교양에 대하여. <근로자>, 12호(157호).
- 김운진(2008). <사회주의 교육학>. 평양: 김형직사범대학출판사.
- 김창환(2011). 독일 통일 이전 통일교육. <한독사회과학회 통일교육위원 공동학술세미나>.
- 염돈재(2010). <올바른 통일준비를 위한 독일통일의 과정과 교훈>. 서울: 평화문제연구소.
- 오일환(1995). 통일을 전후한 독일의 정치교육에 관한 연구. <한국정치학회보>, 제29권 2호.
- 정호경(2016). 재통일 전후의 독일의 정치교육 경험과 그 시사점. <공법연구>, 제45집 제2호.
- 조한익(2014). <교육심리학>. 서울: 학지사.
- Atkinson, J. W.(1957). Motivational determinants of risk taking behavior. *Psychological Review*, 64(6).
- Covington, M., & Mueller, K. J.(2001). Intrinsic versus extrinsic motivation: A n approach/avoidance reformulation. *Educational Psychology Review*, Vol. 13, No. 2.
- Keller, J. M.(1979). Motivation and instructional design: A theoret ical perspec tive. *Journal of Instructional Development*, 2(4).
- Lenin, V. I.(1920). *“Left-Wing” Communism: an Infantile Disorder*. London: E xecutive Committee of the Communist International.
- Briere, N. M., Fortier, M. S., Pelletier, L. G., & Vallerland, R. J. (2001). Associ ations among perceived autonomy support, forms of self-reguration, a nd persistence: A prospective study. *Motivation and Emotion*, 25(4).
- Robert, E. F.(1982). *Human motivation*. Belmont, CA: Brooks /Cole.
- Skinner, B. F.(1953). *Science and human behavior*. New York: Macmillan.
- Schunk, D. H., Pintrich, P. R., & Meece, J. L.(2008). *Motivation in education: Theory, research, and application* (3rd ed.). NJ: Merrill/Prentice-Hall.
- Stenberg, R. J., & Williams, W. M.(2010). *Educational Psychology* (2nd ed.). B oston: Merrill.
- 연합뉴스(2021/6/2). “북한, 통일 지향 안 해…남조선혁명도 포기” <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20210602134300504>> (검색일: 2023.9.17.).
- 조선일보(2014/1/6). “통일비용 겁내지만…혜택이 뽀 크다” <[https://www.chosun.com/site/data/html\\_dir/2014/01/06/2014010600185.html](https://www.chosun.com/site/data/html_dir/2014/01/06/2014010600185.html)> (검색일: 2023.10.3.).

통일교육원. [https://www.uniedu.go.kr/uniedu/home/cms/page/uni\\_public\\_edu/view.do?midSM\\_00000812](https://www.uniedu.go.kr/uniedu/home/cms/page/uni_public_edu/view.do?midSM_00000812) (검색일: 2023.10.17.).

# A Motivation Theoretical Approach for Improving Unification Educational Outcomes

Yoon, Jin Hyoung

Dept. of Political Science & Int'l Relations, Korea University

## Abstract

Is the current unification education influencing the maintenance or change of unification consciousness in our society? As is known from the results of a series of recent surveys related to unification consciousness, the tendency to be skeptical about unification within our society appears to be unusual. Despite laws related to support for unification education and abundant social and material infrastructure, various educational contents are not internalized by each learner and are not driving change in consciousness. This is evidence that despite laws related to support for unification education and abundant social and material infrastructure, the diverse educational content is not internalized by each learner and is not driving change in consciousness. Fatigue from political volatility as well as indifference or resistance to education seem to be having an impact. Motivation is an intrinsic or extrinsic force that leads an actor to act to achieve a certain goal, and it selectively causes certain actions toward the goal and plays a role in actively maintaining that action. Therefore, this article emphasizes that in unification education, the primary focus should be on designing motivation to embed unification issues as daily issues and actively embody unification education. This is because a change in consciousness is possible only through changes in cognitive structure through internalization of education by motivational stimulation.

Key words

unification education, motivation, unification consciousness, political socialization



## The Policy of Enforced Isolation in North Korea and Albania\* :

### Its Role in Regime Survival and Regime Collapse

**Esther Eui-Gyeong Kim**

Program Manager, Yonsei University  
stherest@gmail.com

---

**Abstract**

The article seeks to analyze the North Korean regime's isolationist policy, which is focused more towards its own population than towards other countries, as a key survival strategy. North Korea and Albania shared many historical and ideological similarities between the 1940s and the 1980s, but their fates diverged when Albania was eventually engulfed by protests and underwent regime change. Albania's Stalinist leader Enver Hoxha had done his best to keep the population isolated, as has his North Korean counterpart. But Albanians under Hoxha's successor Ramiz Alia began to gain access to unfiltered international news from neighboring countries. In contrast, North Koreans have been sealed off from the outside world. Most North Koreans were, unbeknownst even to themselves, living in an information-deprived world. If this type of domestic isolation is systematic on the part of the regime, North Koreans will only begin to realize their predicament and its source once they begin to receive unfiltered and authentic information from the outside world.

---

\* This study is based partly on the author's Ph.D. thesis. The author reports that there are no competing interests to declare.

Key words	Albania, information control, isolation, North Korea, regime survival
-----------	---

원고투고일 2023년 11월 1일 | 원고심사일 2023년 11월 26일 | 게재확정일 2023년 12월 21일

## I. Introduction

North Korea's official English name is the Democratic People's Republic of Korea (DPRK), a translation of the Korean, Joseon minjujuui inmin gonghwaguk, which if literally translated, would be the Democratic People's Republic of Joseon. Joseon (alternately Chosun) was a dynasty that ruled the Korean Peninsula from 1392 to 1897, and some argue that North Korea's isolation is reminiscent of the notable seclusion of Joseon, which was also known as the Hermit Kingdom. When the great powers knocked on Joseon's doors, the response was hostile, and those doors ultimately had to be forced open.

Following liberation from Japan and Korean division, however, North Korea's leader Kim Il Sung actively sought and won the support of China and the Soviet Union for the invasion of South Korea in 1950, which provoked US intervention in what became the Korean War. In the 1960s, the DPRK began to participate in the newly formed Non-Aligned Movement, and at the same time pursued relations with the West. In the 1970s, the DPRK expanded its official diplomatic relations, particularly with countries in Africa and the Middle East. As of December 2023, North Korea has established diplomatic relations with 159 countries compared with South Korea's 192 (Ministry of Foreign Affairs 2023). Why then is North Korea still sometimes called the Hermit Kingdom?

Some totalitarian states<sup>1)</sup> have isolated their populations: North Korea

---

1) The term "totalitarianism" is not favored by recent political scientists, but the widely-used alternative "authoritarianism" sounds like too weak a term considering the extremity of the North Korean case. Hence the latter term has been retained

is known as an isolationist state, as was Albania under Enver Hoxha. This paper aims at uncovering the isolationist aspects of North Korea under Kim Il Sung in comparison with Albania, examining how each evolved until the early 1990s, when Albania experienced a regime change while North Korea remained intact even through the great famine of the mid-1990s.

This research will use a comparative analysis of the two countries from the early 1940s to the early 1990s although a stronger focus is placed on the late 1980s to early 1990s, providing more details on this period.

## II. Previous Studies

Hannah Arendt argued that isolating the fictitious totalitarian regime from the outside world was key to that regime's stability (Arendt 1968, 136). Although not a feature of all totalitarian societies, isolation can be a tool in a totalitarian regime's survival. Helga Turku analyzed the three isolationist states of Albania, North Korea, and Burma (Myanmar) and concluded that isolationism was self-defeating because it contravened the current global order of commercial ties and trade (Turku 2009, 142). Turku rightly understood isolation as a means by which a state might distort facts by preventing information contradictory to its own view from entering the country through "control of and a monopoly over communications, information flow, and domestic and foreign travel of citizens" (Turku 2009, 90). If this is called domestic isolation at the personal level, its larger manifestation would be international isolation

---

in this paper. Although North Korea and Albania were totalitarian, there were perceptible differences in their behavior in 1989-90, not the least because of their respective geopolitical environment. My analysis itself may help to refine the model of totalitarianism.

between governments.

Turku attributed North Korea's regime survival to its somewhat flexible foreign policy relative to communist Albania (Turku 2009, 142). But the regime change in Albania was more directly related to popular protests than anything else, and these anti-regime protests became possible only when the domestic isolationist policy had weakened, allowing the citizens access to external information, in particular, news of regime-toppling protests from other Soviet Bloc countries. This paper, therefore, seeks to examine Albanian and North Korean efforts to isolate their populations from outside influences and how the success of the latter regime's domestic isolation has contributed to its survival.

The longevity of the North Korean regime is a unique feature of that country's political history. Although in the 1990s many predicted its imminent collapse (Eberstadt 1999), when such predictions were proven wrong, scholars began to examine the reasons for its unexpected resilience (Eberstadt 2004). Daniel Byman and Jennifer Lind studied the "tools of authoritarian control" the North Korean regime has employed to protect itself from popular resistance or internal coup. These tools include socially restrictive policies, information control, use of force, and coup-proofing measures (Byman & Lind 2010). Ken E. Gause credited the state's harsh security apparatus for the regime's longevity, while admitting to the recent slight weakening of the regime's grip over society (Gause, 2012). Balázs Szalontai has attributed the regime's survival to its unusually repressive nature, along with socioeconomic and cultural factors (Szalontai 2020).

Indeed, numerous factors contribute to regime survival or collapse. Though this paper specifically examines the role of isolation in the fate of North Korea and Albania, it is not the author's contention that isolation was the most important factor. The North Korean regime seemed obsessed with physical control, indoctrination, and isolation of its population from the outside world to prevent anti-regime protest and

help ensure its survival. Of these elements, however, isolation seems to deserve particular attention as it involves a third party (i.e., the outside world), whereas it is difficult for the outside world to exert any influence over a regime's social control or indoctrination efforts (E. Kim 2023).<sup>2)</sup> In other words, North Korean regime's isolation is more vulnerable to outside influence than the other two factors.

This paper will examine both international and domestic isolation in Albania and North Korea, with special attention given to domestic isolation, which I posit made the eventual difference between North Korea's regime survival and Albania's regime collapse in the early 1990s.

### III. International Isolation

In October 1941, Josip Broz Tito of Yugoslavia sent agents to Albania to help unify rival communist groups. Enver Hoxha formed the Albanian Communist Party in November of that year, but it was by Yugoslav emissaries, Dusan Mugosa and Miladin Popovic, that Hoxha was appointed the first political secretary of Tirana in 1942, although Hoxha later denied any contact with the Yugoslavian Party. The People's Republic of Albania was proclaimed on January 11, 1946. After five centuries of Ottoman rule, and fighting Greeks to the south, Serbs to the north, and Italians to the west, Albanians were eager for freedom, and perhaps prone to nationalistic isolationism (Turku 2009, 66).

Nevertheless, Albania initially kept its diplomatic doors open to at least one country at a time. Albania and Yugoslavia signed a treaty in July 1946, but the relationship began to sour as Albanians felt that their country was exploited by Yugoslavia through joint stock companies and the two countries had disagreements about how the Albanian economy

---

2) This is dealt with more fully in the author's forthcoming paper (E. Kim 2023).

should develop. When Yugoslavia was expelled from the Communist Information Bureau (Cominform), Hoxha used it as an opportunity to end Albania's relationship with Yugoslavia in 1948. After the break with Yugoslavia, Albania and the Soviet Union entered a honeymoon period. The Albanian leadership, instead of fearing Soviet coercion or control, depended on it for its defense against Yugoslavia and on "socialist solidarity" for its survival (Mëhilli 2011). When Soviet aid flowed into Albania, Soviet advisers and specialists also went on to play important roles in modernizing the country.

When the two atomic bombs at Hiroshima and Nagasaki in August 1945 ended Japanese colonization of Korea, it was swiftly decided that Japanese disarmament on the peninsula north of the 38th parallel would be managed by the USSR and in the south by the United States. Soviet forces had already crossed the border into northern Korea on August 9, 1945, one day after its declaration of war on Japan. In October 1945, the Soviet occupiers introduced Kim Il Sung as a guerilla hero. The DPRK was officially established on September 9, 1948 under the auspices of the Soviet Union, and Soviet occupation forces left North Korea at the end of that year. To Kim's later plans to invade South Korea, Stalin gave consent on condition of Mao Zedong's approval, but the Soviet Union only provided the DPRK heavy weapons without troop support (White 2018, 504), whereas the intervention of Chinese troops (officially "volunteers") was ultimately crucial in keeping North Korea's territory intact during the war.

The Korean War (1950-1953) devastated an already fragile North Korean economy. In June 1956, a DPRK delegation, to include Kim Il Sung, traveled to communist countries in Eastern Europe and secured aid in the form of debt cancellations or postponements (Szalontai 2005, 91). By 1956, overseas aid made up 23 percent of the entire annual budget of the DPRK (S. Kim, Kee, & Lee 2004, 125) and helped North Korea's postwar economic recovery.

Kim Il Sung emerged from the war as the undisputed leader of North Korea, and the Soviet Union's noninvolvement in the Korean War allowed Kim to keep Soviet influence in check, though North Korea has maintained working relationships with both the Soviet Union (later Russia) and China without truly committing itself to either (Turku 2009, 15).

Almost three years after the death of Stalin, Nikita Khrushchev denounced the former Soviet leader in his secret speech at the 20th Congress of the Communist Party of the Soviet Union (CPSU) in February 1956. This incident triggered a few events in Central Europe, including the Hungarian Revolution of October 1956, which provoked a bloody invasion of Hungary by Soviet troops. The subsequent policy directions adopted by the leaders of Albania and North Korea reflect their alarm at the events of 1956.

Hoxha did not agree with Khrushchev's destalinization policy of peaceful coexistence between the socialist and capitalist systems and refused Khrushchev's request to posthumously rehabilitate the pro-Yugoslav Koci Xoxe. Eventually, Hoxha severed official ties with the USSR in 1961. As a result, all Soviet technicians left Albania, and all economic aid stopped as well. From 1961 to 1978, China filled the vacuum. Albania's efforts to diversify trade, especially with the West in the 1970s, are understood as a move to reduce its dependence on China.

Albania's 1976 Constitution emphasizing self-reliance prepared that state for almost total isolation from the rest of the world. Article 28 even prohibited obtaining credit from "bourgeois or revisionist" countries. In 1978, after normalization of Sino-American relations, Hoxha broke with China, and Albania became more isolated. By the 1980s, Albania had severed all diplomatic ties with its previous partners. Albania was critical of all of the world's major powers and even of the Non-Aligned Movement. Although the country continued to diversify its trade relations with the West and developing countries (O'Donnell 1999, 89), Albania's extreme is

olation was best symbolized by the hundreds of thousands of military bunkers Hoxha had built throughout the country.

Following Khrushchev's 1956 destalinization speech, leaders of the Soviet Korean and Yan'an groups (two primary factions in North Korean domestic politics, comprised of those who had strong pre-liberation ties to the USSR and China, respectively) began to take issue with the personality cult of Kim Il Sung and called for a collective leadership. However, Kim was able to use this crisis as an opportunity to label these rivals as dogmatists and factionalists and eventually moved them to the periphery of the state's internal politics (Hwang 2006, 123-125). In 1962, Kim criticized the Soviet Union's peaceful coexistence policy and began to publicly condemn Soviet revisionism.

When North Korea's relations with the Soviet Union improved after Brezhnev came to power in 1964, relations with China became strained (White 2018).<sup>3)</sup> After the Sino-Soviet split which began gradually in the late 1950s and was more clearly revealed beginning in 1960, Pyongyang made it clear that its Juche ideology transcended Marxism-Leninism, and this departure from orthodox Marxism helped the DPRK leadership avoid foreign interference from communist countries as well as the West.

North Korea's support for and engagement in the Non-Aligned Movement in the 1960s, and subsequent membership in that movement from 1975, demonstrates that country's leadership preferred enhancing personal relations rather than undertaking any formal, and therefore binding, commitments (Delaunay 23). In the early 1970s, while increasingly expanding its official diplomatic relations, particularly with countries in Africa and the Middle East, North Korea also turned to the West and Japan to purchase turnkey plants, which resulted in steep debts that led to several defaults (Savada & Library of Congress 1994, 41). As early as the mid-1

---

3) From the histories of Albania and North Korea, Lynn T. White (2018) found how the leader of a linguistically distinctive ethnicity usually needs resources from one of the surrounding powers and then quickly switches to reliance on the previous protector's main foreign enemy, while simultaneously purging domestic rivals.

970s, Pyongyang had requested bilateral talks with the United States, asking for the withdrawal of US troops from South Korea. In the 1980s, the North Korean leadership was making great efforts at cooperation with Japan and the United States while experiencing economic stagnation and declining support from the Soviet Bloc.

Unlike Albania in the late 1970s, the Kim regime was not altogether isolationist because it sought international relationships on a highly selective basis as long as those relationships could help strengthen the country's leadership. In other words, Albania's international isolation was real especially after it broke with China in 1979. In contrast, North Korea even made overtures for relations with the American and Japanese "imperialists," though these did not heed North Korea's call.

North Korea's persistent desire to achieve unification with South Korea partly explains its post-1953 foreign policy focused on outcompeting and isolating South Korea diplomatically, in contrast to Albania whose leadership retained a strong interest in Kosovo but was only seeking regime survival rather than unification with Kosovo. These different nationalist objectives had ideological and military implications, with North Korea coming up with Juche and adamant in upgrading its military equipment, while Hoxha only stressed that he alone remained faithful to Marxism-Leninism and was content by the 1980s with those weapons, aircraft, and vehicles that Albania had obtained from the USSR and China in the earlier decades.

Even after Hoxha's death in 1985, Ramiz Alia, his handpicked successor, emphasized that the little country of Albania was surrounded by a long list of enemies, including the United States, the Soviet Union, and the Chinese (Hoxha 1985). Nevertheless, Alia began to search for new political and economic ties with the West, and Albania participated in a Balkan conference in Belgrade in 1988 (Bowers 1988).

North Korea, for its part, carried out major terrorist acts against South Korean targets in the 1980s, contributing to its international isolation.

In particular, the 1983 Rangoon (Yangon) bombing and the explosion of a Korean Air passenger plane in 1987, one year before the Seoul Olympic Games, tarnished the image of North Korea. The US government designated North Korea a state sponsor of terrorism, leaving it increasingly isolated on the world stage. North Korea grew more isolated as the Soviet Union dissolved, and the Communist Bloc in Eastern Europe ceased to exist. North Korea's relationship with China also soured following the latter's establishment of diplomatic relations with the US in 1978 and its normalization of relations with South Korea in 1992.

If Albania was a self-imposed isolationist, North Korea was partly so, but was also partly isolated by the international community. Was this difference in international isolation also reflected in the domestic isolation of the two countries? Let us now examine the two Stalinist countries' domestic isolation policies.

#### IV. Domestic Isolation

The Bllok, the Albanian version of the Kremlin, came into existence in November 1944 and housed members of the Politburo, and more importantly, Enver Hoxha. Until 1947, people had free access to the entire area of the Bllok, but first the street where Hoxha lived was sealed off, a ban later extended to several parallel streets. By 1985, even Politburo members had no access to Hoxha's street.

Secrecy was and still is a key characteristic of the North Korean regime, practiced towards its citizens as well as towards outsiders.<sup>4)</sup> If

---

4) While the North Korean regime maintains strict information control towards the general populace, it has a highly sophisticated information management system that absorbs outside information and disseminates it to the elite according to one's social category. At the top is the Kim leadership, which alone has access to *baekji tongsin*, or (literally, "information with a blank title," that is, information given no categorization and thus accessible only to the top leadership). In other

Albanians had no access to the Bllok where Hoxha was known to live, North Koreans had no clue where their leadership lived. Not only were most government offices without signage, but there were also many areas in Pyongyang and elsewhere to which access was prohibited to the public. Signs reading, “Seot, doragasio” (“Stop and turn around”) had become part of the daily scenery for the unquestioning North Korean populace. Further, expressing curiosity could invite serious punishment. Attempting to learn about the business of one’s neighboring department could put one in great danger in Pyongyang, according to Kim Kil Sun,<sup>5)</sup> who worked as a journalist from 1979 to 1995 for what is now the DPRK’s National Defense and Science Institute. As Kim Il Sung’s grip on power tightened, so did state control over the populace, isolating them further from the outside world and about the reality inside the country (Baek 2016, 24).

What is remarkable about the people of North Korea is their seeming acceptance of their reality and their assumption that things were not so different in other countries. This was because, under practically the same leadership for decades, they came to consider such practices to be the norm. This section will examine the varieties of restrictions in Albania and North Korea used to isolate their respective populations. According to Turku, domestic isolation under an authoritarian rule is characterized by among others the “severe limitation of travel abroad and within the country and severe limitation of visiting foreigners” (Turku 2009, 54) The

---

words, those who need to know outside information, such as journalists, have access to classified information assigned to their respective category. This is according to Chang Hae Sung, who worked for the (North) Korean Central Broadcasting Committee for twenty years before leaving North Korea in 1996(Pyongyangmansa, 2023/6/27).

- 5) Kim Kil Sun, the creator of a YouTube Channel Pyongyangmansa, or “all affairs about Pyongyang,” graduated from Kim Il Sung University and worked in Pyongyang for 17 years before defecting from North Korea in 1997. Kim’s keen understanding of North Korea is supported by her access to much data about the DPRK via Hwang Jang Yop (1923–2010), the highest ranking North Korean to ever defect to the South, whom she served as a secretary in Seoul after his defection.

two regimes' restrictions on human interaction (on citizens and foreigners at home and overseas) and information flow (through control of books and media) will be examined. Questionnaire-based interviews were conducted by email (written interviews with Ana Lalaj in Tirana, Albania), on Zoom (with Albert Bejo in the USA), and in person (with Han Buk in Seoul). Social media channels were also used to complement those interviews and academic literature.

### **1. Limiting Domestic and Overseas Travel by Citizens**

In most countries, travel is banned temporarily during emergency periods, such as war, but Albania and North Korea were exceptions to this rule. During the Hoxha years, internal travel had been something of a luxury for many Albanians, and special passes were required even to visit nearby districts. Foreign travel was forbidden until the 1970s for most people. Those permitted to travel abroad on official trips had to pledge not to form close personal or sentimental relations with any foreigner. Mixed Albanian-foreigner marriage was formally prohibited in 1952, and the last Albanian who requested authorization to marry a foreigner was sentenced to seven years in prison (Jacques 1995, 556).

By mid-December 1956, Albanians studying overseas had to attend sessions organized by their local Albanian embassy, while those who returned to Albania after their education overseas were closely monitored. When student demonstrations took place in Budapest in October 1956, Tirana ordered Albanian students and trainees be transferred to Romania (Mëhilli 2011). When he took over in 1985, Alia seemed less intent than Hoxha on isolating his country. Travel bans were eased and greater contact in general with the outside world was permitted.

In North Korea, Kim Il Sung introduced a travel permit system in the 1960s. Rural-urban migration also became more difficult in the early

1960s, and overall mobility became increasingly restrictive in the 1970s and 1980s (Lankov 2013, 18). Yang Young Il, a North Korean refugee now living in South Korea, recalled how travel permits became more systematically implemented in 1971(Pyongyangmansa, 2020/10/12) to “protect the heart of the revolution, Pyongyang, where the Suryong lives, and to prepare for war.” Anyone who traveled more than 40 kilometers from his or her residence had to carry an identification card known as a *gongminjeung*<sup>6)</sup> and a travel permit.

When the anticommunist revolt broke out in Hungary in 1956, a few North Korean students studying there took the opportunity to emigrate to the West, leaving the leadership anxious about its young talent abroad. Except for those who were nearing the completion of their studies, most of these young students were summoned home in a bid to “protect them from the contagion of the counter-revolution” (Szalontai 2005, 102). Many were orphans who had been sent to East European countries during the Korean War through the mediation of the Soviet Union, which was in competition with the US and wanted to display communist solidarity. Between 5,000 and 10,000 of these children who had been sent after 1952 (including 2,500 to Romania, 1,400 to Poland, 500 to Hungary, and 500 to Bulgaria) (Hankook Ilbo, February 29, 2020; Voice of America, March 27, 2020) were repatriated beginning in 1956 after the DPRK government discovered some of them had joined the Hungarian Revolution and others had attempted to defect, this despite the propaganda and language training by North Korean teachers who had accompanied the children. Once they returned, these students were separated and put to work in mines and factories and denied reintegration into North Korean society. Also, after

---

6) Those occupying top party positions or in special lines of work such as the (secret) police were provided different identification from the *gongminjeung*, according to Kim Kil Sun, who had an identification card as a journalist rather than a *gongminjeung*. Those with identification cards issued by the Secretariat of the Party’s Central Committee needed the top leader’s approval for traveling. (Pyongyangmansa, 2019/12/12).

r the Sino-Soviet split, several hundred North Korean men were forced to divorce the Soviet and Eastern European wives they had married while overseas. Their former wives were then deported to their homelands (Lankov 2013,18).

In the 1980s, a sizable number of students were sent to the Soviet Union and East European countries for science education. These graduates, and indeed everyone who had seen the outside world, were closely monitored upon their return, and many disappeared for uttering “wrong” remarks.

Of course, the concept of “legal emigration” did not exist prior to the 1980s in Albania and hardly ever in North Korea. Although the situation in Albania changed dramatically in the early 1990s, no changes have been perceived in this respect in the DPRK, where most of the population has been unaware of the rights enjoyed by citizens of other states to view foreign media, travel domestically and internationally, interact with foreigners, and to emigrate.

In Albania, up until the 1980s, an attempt at defection was punishable by a minimum 10 years in prison or even death, yet many risked being shot trying to cross the border at night in the mountainous frontier with Yugoslavia and Greece. Some people swam across Lake Ohrid to Yugoslavia or across a six-mile sea strait to Greece. Even in 1990, over 500 Albanians were killed trying to escape to Greece or Yugoslavia (Jacques 1995, 527, 647).

Defection was very rare for North Koreans until the 1980s. From 1953 to 1998, only about 947 North Koreans settled in South Korea, a number lower than any of the annual figures for the years 2002 through 2019 (Ministry of Unification 2023). In China, North Korean refugees were regarded as illegal economic immigrants and forcefully repatriated already in the 1980s (Kang & Academy of Korean Studies 1987, 92).

## 2. Restricting Foreign Visitors

For domestic isolation, interactions with foreigners must be prevented both overseas and at home. In Albania, foreign visitors were tightly controlled under Hoxha (Vickers 1995, 201). Even Chinese technicians living in Albania were known to be kept apart from the population (Heuven 1975). A Swedish visitor to Albania in 1966 testified that the people in parks “ran away from him as if he were a leper” (O’Donnell 1999, 210) for fear that the Sigurimi (secret police) would see them with him.

Foreigners who accidentally drifted into sensitive areas could be shot (Jacques 1995, 556), but later in the 1980s, when travel agencies brought in tourist groups from France, Germany, Italy, and Scandinavia for one- or two-day visits, Ana Lalaj<sup>7)</sup> remembered that all tourist groups were accompanied by relevant Albanian specialists as well as undercover employees of the Sigurimi.

Usually, we did not talk to foreigners unless the job required it. I myself had several cases where I accompanied foreigners, mainly scholars who came for archival research in Tirana. We knew that we could be constantly monitored by the state. When foreigners sometimes asked difficult questions, we did not respond, or used boilerplate phrases. They understood our embarrassment.<sup>8)</sup>

Nevertheless, British tourists who travelled to Albania in groups in the late 1980s sensed the changes because Albanians would now come up and talk to them compared to four years earlier when they would walk past “with vacant, haunted faces like so many zombies” (Young 1987, as

---

7) Ana Lalaj worked for the Institute of History of the Academy of Sciences of Albania in the 1980s and currently lives in Tirana. Written interviews were conducted by the author via email in April and May 2021.

8) Ana Lalaj, correspondence with author (via email), April 12, 2021.

cited in Jacques 1995, 636). An Albanian-American who spent two months in Albania under Alia in the late 1980s wrote that Albanians were now aware of events elsewhere in the world. Their information came mostly from television, but also from short-wave radio, conversations with tourists, and even truck driver accounts of life in various European cities (Jacques 1995, 601). Thus, by the mid-1980s, Albanians' contacts with foreigners both within and outside of Albania increased markedly.

When the Third Congress of the Korean Workers Party was held in April 1956, foreign delegates were isolated to prevent the spread of the ideas from the 20th Congress of the CPSU. Similarly, in the 1980s, visitors were forbidden to mingle with local citizens or roam about unsupervised. A Korean-American delegation visiting North Korea in July 1981 noted how they were "over-guided." For Korean-Japanese delegates visiting their relatives in North Korea, venturing out without their guides was almost impossible except in the deserted Kungangsan Mountains (C. Kim, Ko, & Kihl 1983, 40, 148).

North Koreans were reluctant to interact with those ethnic Koreans who had returned from Japan because most of these returnees were under constant surveillance (D. Kim 2015, 36). Many of them ended up in political prison camps after being accused of having said something like, "I want to go back to Japan" (*Chosun Ilbo*, December 14, 2009). When some South Koreans found their way to North Korea in the 1970s, most were subjected to months of intensive interrogation combined with propaganda inculcation and were housed in a designated area where they were under constant watch by their North Korean "wives" chosen by the state. Interactions with North Koreans were prohibited, and they were on a special rationing program so that they did not have to go out to purchase food. Those who went to college had minders who followed them at all times, even on campus (Pyongyangmansa, 2020/2/1).

Lankov shared his own experience of studying in North Korea as a Soviet exchange student who was not allowed to attend classes with local s

tudents (Lankov 2013, 44). At large hospitals, foreign patients are separated from local patients and constantly monitored (Kang et al. 1987, 86). Most North Koreans continued to be prohibited from entering hotels where they might encounter foreign visitors (Kim & Jung 1984, 121, 308).

Unexpected encounters with foreigners could be frightening for locals in the 1980s. Sung Chul Yang, part of a Korean-American delegation who was invited to visit North Korea in July 1981, managed to take an early morning walk alone along the Potong River canal. He met a high school student sitting on a bench and studying. When he approached her, she became apprehensive and nervous and glanced around furtively. It seemed to Yang that her anxiety stemmed from her worries that an authority might be watching (C. Kim et al. 1983, 71, 72). North Koreans were also ordered not to gaze at foreigners when foreign delegations were visiting (Pyongyangmansa, 2023/6/9) and risked investigation by secret police if they talked to foreigners (Pyongyangmansa, 2023/5/18).

### 3. Access to Foreign Publications

Accessing outside information inside the country was a risky business in both countries. In Albania, possession of foreign publications was banned, and most letters from overseas failed to reach their recipients in the 1970s (Kusiak 2011). In general, Albanians were denied access to Western books and magazines under Hoxha. Some books could not be borrowed without permission in response to a written request that specified the reason for borrowing them. Limited access to foreign books sparked Albert Bejo's<sup>9)</sup> first doubts about the country's leadership in the 1980s.

---

9) Albert Bejo (b. 1965) lived in Tirana in the 1980s as a law student at the University of Tirana and later as a lawyer and diplomat working for the Albanian Ministry of Foreign Affairs. Bejo currently lives and works as a professional in the United States.

We went to the library to study, but no foreign literature was permissible to study law. I asked myself, “Why are we so isolated?” My friends in technical sciences had foreign literature to study in French, English, and German, but (this was) not (available) for law students. Law was considered very political. So, I thought, “What’s wrong here?”<sup>10)</sup>

The situation was not very different in North Korea as early as the 1940s. In the field of natural science, North Korean scholars could not keep up with international research because access to Western scientific journals was denied from 1945. In the 1950s, however, the number of academics and graduates sent to the Soviet Union on postgraduate programs increased and more foreign scientific journals translated into Korean were ordered (Szalontai 2005, 88). In the 1960s and until the early 1970s, before Kim Jong Il was proclaimed the heir apparent, North Koreans—at least those living in Pyongyang—appeared to have relatively easy access to the world’s classical literature and music. It was not impossible to find novels from France and the United Kingdom and even from the United States. Even then, though, potentially damaging novels such as *The Gulag Archipelago* by Aleksandr Solzhenitsyn were never to be found, according to Kim Kil Sun. By the mid-1970s, however, even literary classics had been removed from the libraries (Pyongyangmansa, 2019/11/18).

Control over books became more systematic in the 1970s and 1980s. According to Kim Myung Se, who studied at Kim Il Sung University and defected to South Korea in 1992, all the books in North Korean libraries were divided into three categories: disclosed, semi-disclosed, and classified (M. Kim 1999, 121-122). Semi-disclosed books could be viewed in designated areas within the library but classified books could be accessed o

---

10) Albert Bejo, interview by author (via Zoom), March 1, 2021.

nly with the approval of the secretary of the borrower's party committee after the borrower submitted a request specifying the purpose and length of the loan as well as where it would be read. Books were categorized not according to scientific or technical importance, according to Kim, but solely by how much they revealed of the reality of overseas life. Even in science books, if biographies were included and if the scientists were from an enemy state (mostly from the West), those parts were excised.

In North Korea, police and heads of *inminban*, the smallest neighborhood unit in the DPRK's social control and monitoring system under the Korean Workers' Party, carried out regular checks on books. This check ensured that Kim Il Sung's works were in each household and were being treated with respect. Anyone caught with illegal books (meaning books from South Korea or the free world) was subject to punishment. One could even be sent to a political prison for possessing the "wrong" book(s).

It is noteworthy that no bookshops existed for locals (Pyongyang *mansa*, 2021/10/17), although there were some designated exclusively for foreign visitors according to Sung Chul Yang. Kim Il Sung University library had no current foreign press, but Kim Il Sung's writings translated into various foreign languages were displayed in glass-covered exhibition shelves. The few students Yang met and talked with in the classrooms and at the library were mostly reading English or French translations of Kim's writings.

#### **4. Access to Foreign Broadcast Media**

Albanians seem to have been really cut off from foreign media under Hoxha. When Mother Theresa was finally allowed to visit Albania in August 1989, "for a private visit" after her mother and sister had already died, Albanians were not even aware of who she was despite her Nobel Prize in 1979 (Jacques 1995, 618).

Powerful radio-jamming known as zhurmues was used to prevent Albanians from listening to Italian and Yugoslav radio stations (Fevziu, Nishku, & Elsie 2016, 248). Watching overseas television channels and reading foreign newspapers were still forbidden under Alia in the 1980s. Despite the regime's tight censorship, however, television broadcasts from other European countries reached Albanian citizens. The television age which had dawned in Albania, with over 200,000 sets by 1985 (Fischer 2012), helped expose Albanians to outside news.

When the Berlin Wall crumbled in November 1989, the Albanian party organ *Zeri I Popullit* (Voice of the People) mentioned the resignation of the East German government and Politburo without delving into the degree of change involved (Abrahams 2015, 31). However, Albanians were obtaining broadcasts of the revolutions in Eastern Europe, which in turn aroused mass strikes in 1990, something Albania had not known before. Indeed, tuning in to the Albanian program of the *Voice of America* had become a daily routine for many Albanians after 1988 to the point that the streets were empty by 6 p.m. when the show was broadcast (Abrahams 2015, 38).

In North Korea, tunable radios had been banned since the 1960s, and all radios were sealed to receive only the state's single station and had to be registered with the police. Nevertheless, with an extra radio unregistered with the police, Kim Kil Sun would tune in to South Korean radio programs under a thick blanket in 1980s Pyongyang while being careful of monthly surprise checks by authorities (Pyongyangmansa, 2019/6/10). Any cassettes or CDs containing foreign songs or recordings were also illegal, and some cases were regarded as political crimes.

When protests broke out in Timisoara in mid-December 1989 and spread to other Romanian cities including Bucharest, the *Rodong sinmun* (Worker's Daily) remained silent at first but suddenly carried an article on the pay raises and other benefits Ceausescu promised (Rodong sinmun December 23, 1989) without informing readers that those

concessions had to be made by the Romanian leader in response to protests engulfing Romania. Following the Ceausescu's execution on December 25, 1989, however, the paper covered the events on December 27 and ended with a laconic mention of the execution (Rodong sinmun 1989). But when the new leader, Ion Iliescu, was elected in Romania, the paper resumed its pattern of reporting on Romania under Ceausescu: how Kim Il Sung sent congratulatory messages to Ionescu expressing the hope that the "friendly and cooperative relationship" between the two states will continue to strengthen. *Rodong sinmun* also carried short updates on subsequent election results in Romania.<sup>11)</sup>

Despite the *Rodong sinmun*'s brief mention of the fate of the Ceausescu, most North Koreans remained oblivious of what was happening in the Eastern Bloc and failed to relate to it. A prolonged and consistent isolation, reinforced by fear and strong indoctrination, had deprived North Koreans of the base for comparison and the ability to judge where they stood. And even if they had realized the reality of their lives in comparison with others, they would have been wary of expressing themselves.

Albania's state control over domestic isolation weakened in the 1980s. In contrast, even with the worsening food situation in North Korea, the regime worked hard to deny its population knowledge of the actual living standards elsewhere in the world, to the point that the country's isolation eased the pressure on the regime to improve living standards. By the time Kim Il Sung died in 1994, North Korea existed as a society

---

11) *Rodong sinmun*'s coverage of Albania following the death of Enver Hoxha was similar: how Kim Il Sung sent congratulatory messages to Ramiz Alia on celebratory occasions and how Kim (first senior Kim and later both junior and senior Kims) received reciprocal messages from the subsequent Albanian leadership including even Sali Berisha from the Democratic Party, on North Korea's own celebratory occasions. But starting in April 1994, articles projecting negative images of Albania began to appear such as rapidly rising prices, student protests of electricity shortages, the sorry state of Albanians who had left their country to live in neighboring countries, all pointing to the fate of a nation that abandoned socialism to embrace capitalism.

for which no outside influence seemed to have any relevance.

## V. Conclusion

Over the course of history, Koreans developed a strong sense of identity as a homogenous nation with a unique language, culture, and history. This homogeneity was interrupted by the division of the peninsula in 1945 and the emergence of two vastly different political systems. While South Korea was opening its economy to the outside world and working to carve out an international identity, North Korea has kept a much lower international profile.

North Korean leadership has made strategic and pragmatic choices in its diplomatic relations. However, over time, the DPRK was increasingly isolated on the international stage not just by the leadership's own choice, but also because of the increasing distrust of the DPRK on the part of the international community following North Korea's financial defaults in the 1970s and its terrorist acts and other criminal activities.<sup>12)</sup> Later in the 1980s and 1990s, the North Korean leadership must have perceived the collapse of the Eastern Bloc and the dissolution of the Soviet Union as a threat. Furthermore, North Korea's major allies initiated diplomatic relations with its rival South Korea.

However, the North Korean leadership's efforts to isolate their people from outside information had already begun in the 1950s, if not earlier, although such efforts increased substantially in the 1970s and 1980s with advent of Kim Jong Il as de facto leader. With the state's emphasis on Juche ideology, and more recently its greater appeal to the Kim

---

12) In recent years, North Korea's international reputation has further deteriorated, the result of such things as starving North Korean children, nuclear and missile tests, cyber terrorism, illegal narcotics and arms trafficking, the execution of Kim Jong Un's uncle in 2013, the assassination of his half-brother in 2017, and the death of an American college student in North Korean custody that same year.

personality cult by referring to North Korea as the nation of Kim Il Sung, North Koreans have developed a strong sense of their unique national identity, distinguished not only from their Chinese and Russian neighbors, but also from the people of South Korea. In a context of having no immediate neighbors with which North Koreans could share culture, history, and identity and which could serve as models, the North Korean regime was able to effectively keep its population cut off from outside influence.

The Kim leadership's fear of outside information entering North Korean society was evidenced when the North Korean landmines maimed two South Korean soldiers in 2015, in response to which South Korea turned on the loudspeaker propaganda broadcasts for the first time in eleven years. When messages critical of the Kim regime, news stories unfamiliar to North Koreans, and even K-pop were aired targeting both North Korean military and nearby villagers, Pyongyang called these South Korean actions a "declaration of war" and "psychological warfare," but before long expressed "regret" over the landmine incident, a very rare act of apology on the part of North Korean regime.

Regardless of whether or not they knew they were intentionally deprived of outside information, North Koreans' desire to learn about the rest of the world is real, according to Han Buk.<sup>13)</sup>

There were movie theaters in cities and counties, and the same propaganda films as those shown on TV were played there usually. But when foreign movies were allowed in Pyongyang during a Foreign Film Week, things got out of control in the International Theater and the Victory Arc Theater. People would even be injured trying to squeeze into the crowded theaters for those foreign movies.<sup>14)</sup>

---

13) Han Buk (alias) (b. 1958) was assigned to work for what later became North Korea's military spy agency, the Reconnaissance General Bureau (Jeongchal chongguk) in Pyongyang in 1983.

14) Han Buk (alias), interview by author, Seoul, December 4, 2020.

As the communist regimes in Eastern Europe were collapsing in 1989, Albania at first seemed unscathed. However, as information seeped in through foreign media, the domino effect of anti-regime demonstrations eventually reached this isolated Balkan state. The state's efforts to contain its citizenry within its borders failed as Albanians' contacts with the outside world had already left them anxious not to miss the "chance to board the last train for Europe" (Pashko 1993).

Judging from North Koreans' collective wish for change<sup>15</sup>) and their thirst for outside information, they are just as anxious as the Albanians were in the late 1980s, if not more so, to board whatever new train comes their way.

Following the great famine of the mid-1990s, North Koreans (especially those in the Chinese border area) have been less isolated than in the earlier decades. Even the foreign culture that has trickled in has served mostly to entertain individuals and their curiosity rather than spur them to protest or change their lives (Jun 2022, 243). In Albania, greater exposure to outside news was made possible by the leadership's relaxation of social control (i.e., Albanians gaining of information about the collapse of the other East European regimes was possible because the state-owned shops, evidently with the government's permission, began selling antennas capable of receiving Italian and Greek broadcasts) (Tarifa 1995, 143). In North Korea, however, exposure to foreign culture was unaccompanied by changes in the regime's policy. Therefore, a small segment of the population may no longer believe all that they are told, yet they remain fearful of the regime and careful to play safe. Now, the question of why the North Korean population's growing familiarity with South Korean culture and lifestyles has not gendered protests in the DPRK is beyond the scope of this paper, which focuses on one of multiple factors: isolation. However, isolation can be a sword that cuts both ways: just as the regi

---

15) It is very common to find North Koreans who wish for a war as a cry for help out of their longstanding misery.

me's domestic isolation was effective in ensuring regime survival, that same isolation can undermine popular trust in the regime, and thus regime stability, once cracks do begin to appear, as demonstrated by the Albanian case in 1989-1990.

## References

- Abrahams, Fred C(2015). *Modern Albania: From Dictatorship to Democracy in Europe*. New York: NYU Press.
- Arendt, Hannah(1968). *The Origins of Totalitarianism*, Pt. 3, Totalitarianism. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Baek, Jieun(2016). *North Korea's Hidden Revolution*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Bowers, Stephen R(1988). "Stalinism in Albania: Domestic Affairs under Enver Hoxha." *East European Quarterly* 22.4: 441-457.
- Byman, Daniel, and Jennifer Lind(2010). "Pyongyang's Survival Strategy: Tools of Authoritarian Control in North Korea." *International Security* 35.1: 44-74.
- Delaunay, Sophie(1992). *North Korean Isolationism in Foreign Policy: Evaluation and Prospects*. Master's thesis, Yonsei University.
- Eberstadt, Nick(1999). *The End of North Korea*. Washington, DC: AEI Press.
- Eberstadt, Nick(2004). "The Persistence of North Korea." *Policy Review* 127: 23-48.
- Fevziu, Blendi, Majlinda Nishku, and Robert Elsie(2016). *Enver Hoxha*. London, New York: I. B.Tauris.
- Fischer, Bernd J(2012). "Albania since 1989: The Hoxhaist Legacy." In *Albania in the Next Ten Years - Envisioning the Future*, edited by Albert Raki pi, 49-79. Tirana, Albania: Albanian Institute for International Studies.
- Gause, Ken E(2012). *Coercion, control, surveillance, and punishment*. Washington, DC: Committee for Human Rights in North Korea.
- Heuven, Marten H. A. Van(1975). "Normalization of Relations with the People's Republic of Albania: A Slow Process." *The International Lawyer* 9.2: 319-325.
- Hoxha, Enver and Institute of Marxist-Leninist Studies at the Central Committee of the Party of Labour of Albania(1985). *National Conference Dedicated to the Immortal Work of Comrade Enver Hoxha 15-16 October 1985*. Tirana: 8 Nëntori Publishing House.
- Hwang, Jang Yop(2006). *Hwang Jangyeop hoegorok* (Autobiography of Hwang Jang Yop). Seoul: Sidae jeongsin.
- Jacques, Edwin E(1995). *The Albanians*. Jefferson, NC: McFarland & Company.
- Jun, Ilgu(2022). *Bukhan cheongnyeon-e daehan gidae yeokhal byeonhwa yang sang yeongu* (A Study of Changes in Expected Roles of North Korean

- Youth). PhD diss., Yonsei University.
- Jung, Sunwoo(2009). "Jaeil dongpo buksong 50nyeon sagi-e uihan 9manmyeon g daeyu goesageonieotda" (Fifty Years since Sending Korean-Japanese to North Korea, a Grand Scam of Kidnapping 90,000 People). *Chosun Il bo*. December 14.
- Kang, Kwang Sik and the Academy of Korean Studies (Hanguk jeongsin mun hwa yeonguwon)(1987). *Bukhan-ui siltae* (Authentic North Korea). Seoul: Goryeowon.
- Kim, C. I. Eugene, Byung Chul Ko, and Young Whan Kihl(1983). *Journey to North Korea*. Berkeley: Institute of East Asian Studies, University of California.
- Kim, Deok Hong(2015). *Na-neun jayujuuija ida* (I am a Libertarian). Seoul: Jipsajae.
- Kim, Esther Eui-Gyeong(2023) (forthcoming). "Protest Prevention, North Korean Style: A Multifactor Comparative Analysis of the DPRK, Romania, and Albania at Cold War's End." *North Korean Review*.
- Kim, Kil Sun. *Pyongyangmansa* (YouTube channel), <https://www.youtube.com/@NK-Pyongyangmansa>.
- Kim, Myung Se(1999). "Jeongsubunjareul yangseonghaneun gimilseongjionghap daehak" (Kim Il Sung University, which produces the [regime's] key elements). In *Bukhaneseo-neun eotteoke gyoyuk halkka* (How North Koreans educate their children), edited by Han Mangil, 121-122. Seoul: Uri gyoyuk.
- Kim, Sung Bo, Kwang-seo Kee, and Shin-Chul Lee(2004). *Bukhan hyeondaesa* (Modern History of North Korea). Seoul: Woongjin.
- Kim, Won Jo, and Sung Ho Jung.(1984). *Hwanmyeol-ui dongto bukhan* (Disillusioning the Frozen Land of North Korea). Seoul: Jeongam.
- Kim, Young Kyo(2020). "Dakyu yeonghwa gimilseongui aideul niseu gukjeyeon ghwaje bonseon jinchul" (Documentary Film "Kim Il Sung's Children" Enters Final Round of Nice International Film Festival). *Voice of America*. 27 March.
- Kusiak, Joanna(2011). "Tyranny in Tirana: Political Utopia and Its Urban Afterlife." In *Espacios Ambivalentes: Historias Y Olvidos En La Arquitectura Social Moderna*, edited by Jorze Lizardi Pollock, 76-92. San Juan, Puerto Rico: Ediciones Callejon.
- Lankov, Andrei N(2013). *The Real North Korea*. New York: Oxford University Press.
- Mehilli, Elidor(2011). "Defying De-Stalinization: Albania's 1956." *Journal of Cold War Studies* 13.4: 4-56.

- O'Donnell, James S(1999). *A Coming of Age: Albania under Enver Hoxha*. New York: Columbia University Press.
- Oh, Kong Dan, and Ralph C. Hassig(2000). *North Korea through the Looking Glass*. Washington, DC:Brookings Institution Press.
- Orwell, George(1961). *1984*. New York: New American Library.
- Pashko, Gramoz(1993). "Obstacles to Economic Reform in Albania." *Europe-Asia Studies* 45.5: 907-921.
- Ra, Je Ki(2020). "Gimilseong-ui aideul gimdeogyong gamdok Bukan jeonjaeng-gwa bomyeon 50 nyeondae bukhan al su isseo" (North Korea's War Orphans Reveal North Korea in the 1950s, According to Kim Deok Young, Director of Kim Il Sung's Children). *Hankook Ilbo*. February 29.
- Rodong Sinmun(1989). "Romeunia satae" (Situation in Romania). December 27.
- Savada, Andrea Matles, and Library of Congress Federal Research Division(1994). *North Korea*. Washington, DC: Federal Research Division, Library of Congress.
- Szalontai, Balázs(2005). *Kim Il Sung in the Khrushchev Era*. Washington, DC: Woodrow Wilson Center Press.
- Szalontai, Balázs(2020). "Weathering the Storm, Toppled by the Storm: North Korea's Non-Transition Compared with the Transitions of Romania and Albania, 1989-1991." *Seoul Journal of Korean Studies* 33.1: 243-277.
- Tarifa, Fatos(1995). "Albania's Road from Communism: Political and Social Change, 1990-1993." *Development and Change* 26.1: 133-162.
- Turku, Helga(2009). *Isolationist States in an Interdependent World*. Farnham, England: Burlington, VT: Ashgate.
- Vickers, Miranda(1995). *The Albanians*. London: New York: McFarland & Company.
- White, Lynn T, III(2018). "Dictators Against Dependence: Albania and Korea." *Asian Politics and Policy* 10.3: 485-517.
- Young, David(1987). "Albanian Evangelical Trust (AET). Monthly News Letter." November. <https://aemission.org/albania/>
- Zickel, Raymond E., and Walter R. Iwaskiw(1994). *Albania: A Country Study*. Washington, DC: Federal Research Division, Library of Congress.

## 북한과 알바니아의 고립 정책이 체제 유지 또는 붕괴에 미친 영향

김의경

연세대학교

### 초록

북한 정권은 대외보다는 주민을 상대로 한 대내 고립 정책을 체제 유지의 핵심 전략으로 삼고 있다. 북한과 알바니아는 1940년대부터 80년대까지 역사 이념적으로 상당히 유사한 길을 걸었으나 이후 알바니아에서는 대규모 시위가 발생하며 공산당 계열의 일당 독재가 막을 내리면서 두 체제는 운명을 달리하게 된다.

알바니아의 독재자 엔베르 호자도 북한 정권과 마찬가지로 자국민을 외부로부터 철저히 격리시키는 노력을 기울였다. 그러나 호자 사망 후 라미즈 알리아가 집권하면서 알바니아 국민들이 인접국들을 통해 외부 소식을 비교적 자유롭게 접하게 된 반면 북한 주민들은 아직까지도 외부 세계로부터 고립되어 있을 뿐 아니라 자신들이 정보가 통제된 사회에서 살고 있다는 사실조차 인식하지 못하는 경우가 많다.

북한 주민을 상대로 한 대내 고립 정책이 북한 정권에 의해 체계적으로 진행된 것이라면, 북한 주민들이 이와 같은 자신들의 처지와 그 원인을 깨닫는 데에는 외부 세계로부터의 자유롭고 진실한 정보 유입이 필수이며 이는 북한 주민들이 깨어나는 출발점이 될 것이다.

주제어    고립, 북한, 알바니아, 정보통제, 체제 유지



## North Korea–Russia Military Cooperation after the End of the Cold War\*

**Iordanka Alexandrova**

Assistant Professor, Seoul National University of Science and Technology  
alexandrova@seoultech.ac.kr

---

**Abstract**

What has been the trajectory of military cooperation between North Korea and Russia since the end of the Cold War? What are the driving factors and obstacles behind their evolving security relationship? This study aims to assess the level of strategic cooperation in North Korea–Russia relations from 1991 to 2023, providing a structured analysis of the nature and direction of their partnership. The findings reveal that military cooperation between Pyongyang and Moscow has consistently remained at an early stage, reflecting a state of weak alignment. Additionally, the study suggests that significant strategic obstacles are likely to continue limiting the extent of military collaboration in the foreseeable future.

---

Key  
words

Security alignment, East Asia, North Korea–Russia relations, North Korea, Russia

---

원고투고일 2023년 11월 15일 | 원고심사일 2023년 12월 8일 | 게재확정일 2023년 12월 11일

---

\* The author would like to thank Sung Chul Jung, Seok Joon Kim, and three anonymous reviewers for their helpful comments. An earlier version of this article was presented at the 2023 Annual Conference of the Korean Political Science Association.

## I. Introduction

Strengthening military cooperation between North Korea and Russia is perceived as a serious threat in South Korea and the United States (IISS, 2023; U.S. Department of State, 2023/11/09). Currently, there is a widespread belief that North Korea and Russia are in the process of upgrading their military relations, potentially laying the groundwork for a renewed military alliance. Should these expectations materialize, they are seen as posing a formidable challenge to peace on the Korean Peninsula. One major concern is that Moscow's support could embolden Pyongyang to engage in military adventurism against Seoul. Exacerbating the problem is the possibility of Russia deliberately fueling tensions between North Korea and its adversaries to create a crisis and shift U.S. attention and support from Ukraine to the Korean Peninsula. Some scholars raise alarms about the likelihood of Russia providing advanced nuclear assistance to North Korea, a move that could significantly increase the threat level of Pyongyang's nuclear capabilities (Lee, 2023). More broadly, North Korea-Russia alignment is seen as one of the key links in an emerging tripartite bloc in Northeast Asia consisting of China, Russia, and North Korea as a united front standing in opposition to U.S. alliances with South Korea and Japan. To address these concerns, this paper aims to assess the degree of military cooperation between North Korea and Russia in the post Cold War period. It also seeks to evaluate the changes since Russia's strategic turn to the East following its annexation of Crimea in 2014.

The main argument is that military cooperation between North Korea and Russia is at an early stage, reflecting a state of weak alignment. This condition has largely persisted since the end of the Cold War, indicating minimal progress in their military relationship. Additionally, substantial strategic obstacles are likely to continue constraining the scope of cooperation in the military sphere in the foreseeable future,

precluding military ties from advancing beyond an early to moderate stage.

The paper is organized as follows. Section two introduces a framework designed to assess the level of military cooperation between states in three main stages. In section three, this framework is applied to analyze the military relationship between North Korea and Russia from 1991 to 2023. Section four investigates the incentives and obstacles influencing military cooperation. The final section provides a summary of the findings and identifies practical concerns and considerations for policymakers.

## II. Stages of Military Cooperation

This analysis adopts a framework developed by Korolev (2019, 2020) to measure the level of military alignment between states. It defines a set of observable indicators to assess the degree of military cooperation in bilateral relations. This also allows to accurately identify change over time and estimate the trajectory of the relationship, particularly useful in cases where there is no formal alliance commitment (Elgin and Lanoszka, 2023).

Military cooperation between states can be categorized in three stages: early, moderate, and advanced (Korolev, 2020). The first early stage is characterized by limited cooperation and communication to address existing bilateral security concerns or tackle common regional issues. The second moderate stage involves deeper cooperation aimed at developing capability for joint military action. The third advanced stage constitutes the highest level of military cooperation encompassing common defense. The three stages of cooperation can be identified by seven specific indicators, which expand as the level of alignment grows. While the advanced stage typically includes lower-level indicators, these

are absent from the moderate and early stages. Similarly, the indicators present at the moderate stage are absent from the early stage. This allows for a clear distinction between the different levels of cooperation.

The early stage involves confidence building measures (CBMs) and mechanisms for regular consultation (Korolev, 2020). CBMs are an early sign of military cooperation between parties. Their aim is to overcome mistrust or address contentious bilateral issues in order to create a cooperative environment. Low-level CBMs can include emergency contacts intended to avoid risky military activities or resolve conflicts over border issues. Higher-level CBMs are, for example, demilitarization of a common border, adoption of mechanisms for conflict resolution, and information-sharing in the security area. Inter-military consultations aim to improve mutual understanding and predictability, reducing the risk of misperception and facilitating joint action. For example, states can rely on consultations to reduce the risk of entrapment or exercise some control over the policies of a partner (Snyder 1997, 288, 321).

The moderate stage is characterized by military-technical cooperation (MTC) and regular joint military exercises (Korolev, 2020). MTC promotes mutual dependency and compatibility of military equipment. At low levels of cooperation, it concerns deliveries of military equipment, which can include standardized training and exchange of personnel. Deeper-level MTC may involve military technology transfers and joint weapon development. Joint military exercises increase force compatibility and interoperability and help to prepare for joint military action, while sending strong signals to potential adversaries. The level of cooperation increases with changes in the scope and content of the exercises, such as expanding the geography of the exercises and establishing joint military command centers.

The advanced stage of cooperation encompasses integrated military command, joint troop placement, and common defense policy (Korolev, 2020). The integrated military command is a structure that allows

aligned parties to complete joint military tasks by making their respective military forces available for joint operations and placing them under the control of one side's commanders or a joint command structure. Integration levels can vary, from temporary joint exercises to long-term commitments involving permanent command structures. Examples of integrated military command structures include shared command codes, merging army units, and establishing joint command centers. Joint deployments and base sharing represent advanced degree of military cooperation. By establishing military bases in foreign territory, states can project power and shape political events. The extent of base sharing can vary from small-scale deployments without advanced weaponry to larger contingents with advanced military technology. The highest level of military cooperation is a common defense policy that involves joint fulfillment of demanding missions, pooling defense resources, and supplying combat units for jointly planned missions. Achieving this level of cooperation requires extensive investments in joint actions and cannot happen without first achieving a high degree of cooperation on more moderate indicators.

The above categorization is readily applicable to examine the military ties between Russia and North Korea, which have persisted in various forms since the expiration of their formal alliance with the collapse of the Soviet Union in 1991.

### **III. North Korea–Russia Military Cooperation**

Military cooperation between North Korea and Russia has advanced slowly since the end of the Cold War. In the first two decades, key developments were confined to the level of CBM, indicating an early stage of military cooperation. However, from 2014 onwards, there has been an increase in military-to-military interactions. The year 2023 has

witnessed the first signs of a potential significant shift from an early stage of military cooperation to the initial phase of a moderate stage.

### **1. Post Cold War Years (1991-2013)**

In the early 1990s, the once-close relationship between North Korea and Russia became openly hostile (Joo 2001, 468). The catalyst for this deterioration was Moscow's decision to establish diplomatic relations with Seoul, a move that Pyongyang viewed as betrayal and abandonment by its security ally (Funabashi 2007, 172; Toloraya and Yakovleva, 2021, 367-368). Soon thereafter, in 1992, Russian President Boris Yeltsin announced that the defense treaty with North Korea was dysfunctional and existing only on paper (Funabashi 2007, 193; Joo 1993, 439). In the following years, relations continued to cool with Russia distancing itself from the "international pariah" and losing most of its previous ties and influence over North Korea (Funabashi, 2007, 178; Joo, 2001, 268).

During this period, military cooperation effectively ceased. Russia halted most MTC, including personnel training, weapon supply, and equipment maintenance (Trigubenko and Nguyen, 2019, 31). The Russian Foreign Minister Andrei Kozyrev, on a trip to Seoul, announced that his country would stop providing any offensive weapons to North Korea (Joo 1993, 438). This was confirmed by Yeltsin, who declared that "any transfer of technology, including military technology to North Korea is not allowed" (Joo 1993, 439). Russia reportedly only sold some spare parts for Soviet-era weapons and de-commissioned submarines which could, in theory, be used in North Korea's missile development (Joo and Kwak, 2001, 302). Mutual military visits and joint military exercises came to an end (Joo and Kwak, 2001, 301; Trigubenko and Nguyen, 2019, 31). The cooling of relations impacted also collaborations with only potential military applications. Russia cut provision of technological assistance and nuclear materials in 1990 (Joo, 1993, 444). In 1992, Moscow to

withdrew its engineers working at North Korean nuclear facilities after North Korean officials announced their intention to pursue nuclear weapons to a visiting Russian delegation (Funabashi, 2007, 173; Toloraya and Yakovleva, 2021, 368). President Yeltsin then issued reassurances that Russia had stopped providing nuclear technology to North Korea, a move anticipated to slow its nuclear weapons development (Pollack, 1992).

Relations between North Korea and Russia started to improve after 1996. The new Russian Foreign Minister, Yevgeny Primakov resumed diplomatic dialogue with Pyongyang, which led to contacts gaining momentum and leading to normalization of relations in 1998 (Joo 2001, 470; Toloraya and Yakovleva, 2021, 369). In February 2000, a new North Korea–Russia Treaty of Friendship, Good Neighborliness, and Cooperation replaced the North Korea–Soviet Union Treaty of Friendship, Cooperation, and Mutual Assistance. With the signing of the document, Russian Foreign Minister Igor Ivanov announced the end of a decade-long period of deteriorated relations between the two nations (Funabashi 2007, 178). In July that year, the newly elected President Vladimir Putin became the first Russian leader to visit North Korea since its establishment. His trip was followed by Kim Jong-il’s return visit to Russia and a bilateral summit in 2002 in Vladivostok (Funabashi 2007, 179).

Improvement of bilateral relations led to the emergence of early stage military cooperation. The 2000s saw the development of low-level CBMs. For example, the new Friendship Treaty stipulated that the two parties should respect each other’s sovereignty and territorial integrity, as well as contact each other without delay in case of security crisis (Joo, 2001, 475; Joo and Kwak, 2001, 306). During Putin’s Pyongyang visit, the leaders of the two countries signed the Pyongyang Declaration, which expressed a common position on bilateral issues, such as an agreement to refrain from engaging in actions directed against each other’s sovereignty (Toloraya 2014, 84; Toloraya and Yakovleva, 2021, 370). A

similar declaration, signed in Moscow during Kim Jong-il's visit, stated commitment to settlement of disputes through dialogue.

Efforts to initiate low-level MTC yielded limited results. In 1998 and 1999, North Korea made modest purchases of military hardware from Russia, including helicopters and trucks (Joo and Kwak, 2001, 302). During their summits in the early 2000s, the leaders of North Korea and Russia discussed conditions for maintenance of previously supplied equipment and arms sales (Joo and Kwak, 2001, 302, 311). In 2001, Pyongyang and Moscow signed two MTC agreements: one including Russian assistance to modernize North Korea's armaments and another involving training of North Korean officers in Russia (Joo and Kwak, 2001, 309). During their summit in 2002, Putin and Kim Jong-il discussed Russia providing assistance with launching a satellite in exchange for North Korea halting its missile launches (Funabashi 2007, 179). However, no arms deals materialized, due to North Korea's inability to make purchases with hard currency, which is Russia's preferred payment method. Pyongyang's aspirations for joint weapons production also did not come to fruition (Joo and Kwak, 2001, 312-313).

After 2002, bilateral ties between North Korea and Russia stagnated. North Korea was found to be enriching uranium in violation of its international non-proliferation obligations, igniting the second North Korean nuclear crisis. Russia attempted to maintain a neutral position between North and South Korea and played the role of facilitator in the diplomatic process, which led to the initiation of the Six Party Talks in 2003 (Alexandrova 2022, 166). However, after North Korea's first nuclear weapons test in 2006, Moscow endorsed and joined international sanctions on Pyongyang, resulting in strained relations (Toloraya 2014, 86). Tensions were further exacerbated after 2013, following North Korea's satellite launch and its third nuclear test.

Military cooperation between Moscow and Pyongyang remained superficial. A case in point is the fact that as late as 2003, Russian officials wer

be completely unaware of the advancement of North Korea's nuclear weapons program (Funabashi 2007, 175). Only after 2011, military cooperation progressed somewhat with inter-military consultations. In August that year, a Russian military delegation led by the commander-in-chief of the Eastern Military District Konstantin Sidenko made a working visit to North Korea. The program included meetings with commanders from North Korea's Korean People's Army (KPA) for consultations regarding the development of military cooperation, plans for Russia–North Korean exercises, and exchange of friendly visits between the Russian and North Korean navies (Trigubenko and Nguyen 2019, 31). These efforts failed to translate into practice (Blank, 2019).

In sum, military cooperation between North Korea and Russia in the Post-Cold War years has gone back and forth from non-existent to early stage. Most exchanges were ad hoc and remained at the level of CBM. MTC was not implemented outside of sporadic limited weapon system deliveries, which failed to develop into long-term arms sales or joint production agreements.

## **2. Modern Period (2014–2023)**

Between 2014 and 2022, North Korea and Russia notably bolstered their mutual support and understanding. There has been a marked increase in engagements, mainly exploring avenues for cooperation in the economic realm (Toloraya and Vorontsov 2015, 58; Toloraya and Yakovleva, 2021, 374; Suchkov, 2018). Two key factors were driving this warming of relations: Moscow's growing international isolation as a consequence of its annexation of Crimea in 2014, and Pyongyang's efforts to decrease its excessive dependency on China. However, Russia's adherence to the international sanctions regime against North Korea presented a significant obstacle preventing them from forging deeper connections.

Unlike other areas, military cooperation failed to take off during these years. In 2015, North Korea suggested renewal of military ties, but received a reserved response from Russia (Toloraya and Vorontsov 2015, 58; Toloraya and Yakovleva, 2021, 374). In 2019, on the sidelines of a summit between President Putin and Kim Jong-un held in Vladivostok, Russian Defense Minister Sergei Shoigu told his North Korean counterpart that Russia was interested in defense cooperation (Blank, 2019). Although this indicated a shift in position, it did not produce any immediate developments.

Russia's 2022 war in Ukraine has provided a new boost to North Korea - Russia relations. The most significant development has been Moscow's declared readiness to strengthen military ties with Pyongyang.

The present period has seen the first signs of potential qualitative change in the military sphere including higher-level CBMs in the form of military consultations and talks for deeper-level MTC, including joint military exercises. In July 2023, Sergei Shoigu became the first Russian defense minister to visit North Korea since the end of the Cold War. His ministry issued a statement saying that "this visit will help strengthen Russian-North Korean military ties" (Reuters, 2023/07/26). South Korean intelligence has suggested that during this trip, Russia may have proposed that North Korea participate in its joint naval exercises with China (Kim, 2023). If such drills indeed take place, they would constitute a clear sign that the alignment may be advancing from an early to moderate stage.

A further boost in bilateral activity was seen after in September 2023, Kim Jung-un traveled to Russia for a summit with Vladimir Putin. During this visit, discussions of military cooperation appear to have dominated the bilateral agenda with the Russian leadership declaratory open to the idea of trading arms with Pyongyang. Kim Jung-un was accompanied by the North Korean Minister of Defense Kang Sun-nam, alongside Ri Pyong-chol who oversees North Korea's defense industry and Pak

Jong-chon - head of the Korean Worker's Party military political leadership (Shin, 2023). They met with Shoigu and visited a space rocket launch site, a fighter jet factory, and the Russian Navy's Pacific Fleet headquarters among other facilities (RIA Novosti, 2023/09/17). Analysts suggest that the meeting locations and activities indicate Russia's openness to assisting North Korea in its space ambitions, potentially including satellite and missile launches (McCurry, 2023; Vu, 2023).

Recent reports of increased border traffic raise suspicions of potential deliveries of military equipment from North Korea to Russia taking place (Bermudez et al., 2023; IISS, 2023, 1). U.S. and British intelligence sources have suggested that North Korea has delivered over 1,000 containers of munitions to Russia as of October 2023, likely including 122 mm howitzer artillery rounds and 122 mm Grad rockets (Berg, 2023; Byrne et al., 2023; DeYoung, 2023; The Guardian, 2023/10/27). This would classify as ad-hoc MTC, but so far, no specific agreements for sustained weapons deliveries or technical assistance have been reported that would indicate that cooperation has advanced beyond one-time deals (McCurry, 2023).

On a trip to Pyongyang in October 2023, Russian Foreign Minister Sergei Lavrov announced that relations with North Korea "have reached a qualitatively new, strategic level" (TASS, 2023/11/19). However, there is little evidence so far that their level of military cooperation has advanced beyond a very early moderate stage since 2014.

## **IV. Incentives and Barriers to Cooperation**

### **1. Factors Driving North Korea–Russia Military Cooperation**

Since 2014, shifting geopolitical landscapes have reshaped the incentives for North Korea and Russia to strengthen their military

collaboration. A few factors account for the recent increase in interaction and cooperation between the two former allies.

The primary cause driving Russia's decision to pursue military cooperation with North Korea is its increasing need for diplomatic support. Confronted with escalating sanctions and intensifying isolation from the global community, Moscow is actively seeking backing from North Korea, one of its few remaining friendly nations, in international forums. This shift is a reflection of Russia's strategic imperative to enhance its position on the world stage and lessen the effects of widespread international condemnation. North Korea has been one of the few states to openly express support for Russia, including opposing a United Nations (UN) General Assembly resolution condemning the invasion of Ukraine (Song, 2023). This publicly declared solidarity from Pyongyang is likely conditional on receiving increased assistance from Moscow, including in the military realm.

An additional factor promoting military ties is Russia's urgent need for more weapons to sustain its ongoing military operations in Ukraine (Al Jazeera, 2023/09/05; Chang, 2023). The attritional conflict, which heavily relies on artillery, has reportedly led to a significant depletion of the Russian army's ammunition stock. In this context, North Korea, willing and able to offer military aid, emerges as a viable partner. The compatibility of North Korea's weapons, which are based on Soviet-era designs, with the Russian military, renders them potentially useful for Moscow's current military needs (The Guardian, 2023/10/27). Consequently, Russia may anticipate that these supplies could provide a crucial advantage in overcoming the stalemate on the front lines in Ukraine.

For its part, North Korea expects to benefit from Russia's technical help in upgrading its weapons systems. Moscow's assistance could be especially valuable in enhancing Pyongyang's space program. This expectation is underscored by North Korea's recent unsuccessful attempts to launch

ch a reconnaissance satellite into orbit, which suggest difficulties in resolving technical challenges independently (Bernal and Lee, 2023; Mackenzie and Ng, 2023). Satellite technology holds significant value for North Korea, primary due to its implications for the ballistic missile program (Smith, 2023). Mastering it would also enable Pyongyang to collect intelligence on its adversaries and monitor their activities (Mackenzie and Ng, 2023). Pyongyang also anticipates receiving assistance in other critical areas, including the development of nuclear-powered submarines, advanced missile technology, and conventional weapons systems (Al Jazeera, 2023/09/05; Wong and Barnes, 2023).

## **2. The Limits of North Korea-Russia Military Cooperation**

Significant obstacles remain on the way to strengthening military cooperation between North Korea and Russia beyond the early to moderate stage. A major challenge is that the costs of progressing to a higher stage of security ties might outweigh the potential benefits for both countries. This dynamic has been a consistent feature of their relationship since the end of the Cold War.

First, with its own nuclear arsenal, North Korea has limited incentives to pursue advanced alliance-level military cooperation with Russia. An alliance with the more powerful state would inherently be an asymmetric relationship. As a patron, Russia would offer protection in exchange for policy concessions from its North Korean client potentially compromising Pyongyang's policy autonomy. The cost of this additional protection would disproportionately outweigh the benefits for North Korea. Pyongyang's existing nuclear capabilities, coupled with its conventional weapons, already provide a robust deterrent against potential adversaries (Lee and Alexandrova, 2021, 386-387; Roehrig, 2012, 89-91). Therefore, Russia's defense commitment, in the form of a nuclear umbrella, would contribute only marginally to North Korean security. Historically, North

Korea has actively sought to maintain its independence from more powerful neighbors to prevent over-dependence that could threaten its sovereignty. As evidence of this stance, North Korea has consistently rejected Moscow's offers of bilateral security guarantees (Funabashi 2007). This historical context suggests that Pyongyang would be hesitant to engage in an asymmetric military alliance with Moscow, effectively preventing military cooperation between the two countries from progressing to an advanced stage.

The second major obstacle to advanced-level cooperation is the fact that it goes against Russia's strategic interests. Providing a strong defense commitment to North Korea carries substantial risks. Key among those is that Russian support may increase the possibility of war on the Korean Peninsula by emboldening Pyongyang to expand its ambitions or act with less restraint in crisis situations (Narang and Mehta, 2019; Leeds, 2003; Smith, 1995; Snyder, 1984). This may result in escalation and even military conflict on the territory of North Korea. Moscow is likely cautious about igniting new crises near its borders, in addition to its war in Ukraine. It is particularly wary of an armed conflict on the Korean Peninsula (Voronsov, 2013, 224-225). A military confrontation leading to the potential deployment of U.S. forces near the Russian border risks inadvertent clash and escalation with the United States. For example, Russian and American warships could collide in North Korean waters or on the Russian Northern Sea Route (Fedorov, 2005, 47). In a worst-case scenario, any nuclear exchange between the United States and North Korea would have dire consequences, including radioactive fallout threatening Russian territory. Even short of a conflict, increased security cooperation between North Korea and Russia will inevitably result in strengthening of U.S. regional alliances and increased tensions in the region. Finally, the economic and diplomatic costs of a crisis, particularly if Russia intervenes on the side of North Korea would also be substantial. Economically, Russia stands to incur some lost

opportunity costs if its oil and gas pipeline projects extending to the Korean Peninsula are scrapped for good. And overt support for Pyongyang could further worsen Moscow's international isolation. This combination of high potential risks makes Russia wary of deepening security cooperation with North Korea.

Arming North Korea with advanced weaponry, corresponding to higher moderate stage of military cooperation, also conflicts with Russia's strategic objectives. Given Moscow's limited sway over Pyongyang, there is a considerable risk that North Korea could act in ways that conflict with Russia's interests. Pyongyang could use any military technology provided by Moscow in unpredictable ways, potentially provoking a firm response from the United States. This could invite measures affecting both North Korea and Russia such as the deployment of missile defense systems in the region (Ha and Shin, 2022). There is also a non-negligible risk that North Korea might resell weapons and technology to third parties, which could contribute to escalating conflicts in regions where Russia has vested interests (Salisbury and Dolzikova, 2023). Furthermore, any MTC with North Korea currently would be a direct violation of UN Security Council resolutions. While Russia might have reservations regarding the sanctions, openly defying them could set a detrimental precedent. Such an action would not only tarnish Moscow's international reputation further but could also lead to retaliatory measures from the United States, such as additional sanctions being imposed against it (Miller, 2023). As a result of these risks, there is a notable disparity between what Pyongyang seeks to gain from the relationship and what Moscow is prepared to provide with regard to technology transfers.

Furthermore, Russia has minimal interest in assisting North Korea's nuclear and missile development. On the contrary, Moscow has a strong interest in the denuclearization of the Korean Peninsula. Great powers, including Russia, generally oppose nuclear proliferation as it can

undermine their power and influence. This is especially true in cases like North Korea's nuclear weapons development, where a smaller power's nuclear capabilities can limit the military options and freedom of action of a great power like Russia (Kroenig, 2014). Russia also harbors concerns about North Korea's nuclear weapons provoking nuclear weapons and missile defense arms races in the region (Funabashi 2007, 175). Historically, Russia has consistently objected to North Korea's nuclearization. It did not provide North Korea with advanced nuclear weapons technology when they were military allies, instead pressuring Pyongyang into signing the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons. Later, it withdrew peaceful nuclear assistance upon discovering Pyongyang's nuclear ambitions, as described earlier. In 1992, Moscow urged Pyongyang to sign a nuclear safeguards agreement with the International Atomic Energy Agency and submit to inspections (Joo 1993, 445; Joo 2001, 468). Russia has participated in regional efforts to restrain North Korea's nuclear arms program and repeatedly proposed providing "multilateral guarantee of North Korea's security" to dissuade its leaders from pursuing nuclear weapons development (Funabashi 2007, 168-169). Moscow also has voted in favor of all UN Security Council resolutions on North Korea sanctions until 2017 and then cooperated in putting pressure on Pyongyang (Funabashi 2007, 177; IISS 2023, 5).

For Russia, the benefits of military cooperation with North Korea beyond the low-level moderate stage may be insufficient to justify the above risks. Russia's current military situation, strained by the war in Ukraine and subsequent international isolation, has created a pressing need for friends, artillery and armaments, as discussed above. Although North Korea, with its reserves of Soviet-era equipment, appears to be offering some assistance, these contributions are likely minor and unsustainable. U.S. military experts assess that the quality of North Korea's arms is sub-par and unlikely to significantly impact battlefield

dynamics (IISS, 2023, 4; Lankov, 2023). Additionally, the amount of arms North Korea can supply is restricted, as the KPA may be cautious about depleting their own stockpiles, which are crucial for potential conflicts on the Korean Peninsula. Such considerations limit the strategic value for Russia in deepening military cooperation with North Korea under the current circumstances. Finally, North Korea may lack the hard currency to pay for Russian weapons (Trigubenko and Nguyen 2019, 31). It is possible that the arms deal currently under discussion may fail due to financial limitations, similar to previous ones. In sum, North Korea's potential contributions to its more powerful neighbor remain limited.

A third major barrier to stronger military cooperation between North Korea and Russia is the potential disapproval of China. In particular, the transfer of missile technologies to North Korea is likely to provoke a strong negative response from Beijing (Lankov, 2023). The advancement of Pyongyang's missile capabilities could justify strengthened U.S. military presence in the region. Moreover, if it exacerbates missile provocations from North Korea, it can precipitate a crisis, undermining China's strategic goal of maintaining stability in Northeast Asia (Hotta, 2023). Amid its entanglement in Ukraine and international isolation, Russia has grown more dependent on China and risks jeopardizing this crucial support by competing for influence in North Korea (Vu, 2023). Similarly, North Korea's dual economic and security dependence on China makes it unlikely to risk its relationship with its only ally for closer ties with Russia. Consequently, China's stance holds considerable sway over the prospects of enhanced military cooperation between Pyongyang and Moscow.

This strategic landscape suggests that the alignment between North Korea and Russia will face significant challenges in advancing beyond a low-level moderate stage. While the possibility of arms exchanges remains, significant expansion of the scope of military cooperation is less likely.

## V. Conclusion

In September 2023, Vladimir Putin announced that military cooperation between Russia and North Korea was a possibility (Wong, 2023). This analysis has demonstrated that such overtures are not without precedent. Historical attempts by these neighboring states to forge military ties have yielded limited success. Additionally, the impediments to enhancing military cooperation appear to overshadow the benefits. Thus, it may be premature to anticipate a significant escalation in military collaboration between Pyongyang and Moscow extending to advanced missile and nuclear technology based solely on such statements.

However, if the proposed plans for arms sales, technological support for Pyongyang's missile program, and joint military exercises materialize, this would signify a notable shift. Such developments would raise the North Korea-Russia relationship to a more substantial, albeit still moderate, level of alignment.

Given that deliveries of North Korean munitions to Russia have been confirmed, immediate concerns relate to the benefits Pyongyang could gain from the deal. First, arms sales are expected to bolster North Korea's financial reserves, helping it advance its nuclear and ballistic missile programs (Byrne et al., 2023; Herskovitz and Cha, 2023). Second, there is a strong possibility that Russia may reciprocate by helping North Korea advance its conventional capabilities. U.S. intelligence suggests that Russian support may include "fighter aircraft, surface-to-air missiles, armored vehicles [and] ballistic missile production equipment" (DeYoung 2023). This assistance might extend to enhancing North Korea's satellite launch vehicles or upgrading its third and fourth generation aircraft fleet, which currently lacks essentials like precision air-to-ground strike capability (Song, 2023).<sup>1)</sup> Additionally, Russia might provide quieting technology for North Korea's diesel submarines, which would increase their detection time

e by an adversary (Panella, 2023). Such advancements could introduce significant vulnerabilities in South Korea's defenses.

The findings suggest several considerations for South Korea's strategic planners. It is important not to overestimate the potential for military cooperation between Russia and North Korea, as reacting disproportionately could lead to increased tensions and precipitate a crisis on the Korean Peninsula. Meanwhile, in case North Korea's nuclear and conventional capabilities advance more rapidly than anticipated with Russia's assistance, it is essential to take concrete measures to strengthen deterrence by investing in appropriate countervailing technology.

---

1) For an overview of North Korean air force capabilities, see Kim (2020).

## References

- Alexandrova, Iordanka. (2022). The Role of Russia in the Korean Peninsula Peace Regime. *The Korean Journal of International Studies*, 20(1).
- Al Jazeera. (2023, September 5). Why Would North Korea's Kim and Russia's Putin Want to Meet? <https://www.aljazeera.com/news/2023/9/5/what-does-north-korea-and-russia-need-from-each-other> (검색일: 2023.11.11.).
- Berg, Matt. (2023, October 13). Russia Launched 'Renewed Offensive' against Ukraine, Kirby Says. *Politico*. <https://www.politico.com/news/2023/10/13/russia-ukraine-war-00121464> (검색일: 2023.12.15.).
- Bermudez, Joseph S., Victor Cha, and Jennifer Jun. (2023, October 6). Dramatic Increase in DPRK-Russia Border Rail Traffic After Kim-Putin Summit. <https://beyondparallel.csis.org/dramatic-increase-in-dprk-russia-border-rail-traffic-after-kim-putin-summit/> (검색일: 2023.11.11.).
- Bernal, Gabriela, and Sangsoo Lee. (2023, September 15). What Comes Next for North Korea-Russia Relations. *The Diplomat*. <https://thediplomat.com/2023/09/what-comes-next-for-north-korea-russia-relations/> (검색일: 2023.12.15.).
- Byrne, James, Joseph Byrne, and Gary Somerville. (2023, October 16). The Orient Express: North Korea's Clandestine Supply Route to Russia. The Royal United Services Institute for Defence and Security Studies (RUSI). <https://rusi.org/explore-our-research/publications/commentary/report-orient-express-north-koreas-clandestine-supply-route-russia> (검색일: 2023.12.15.).
- Chang, Dong-woo. (2023, September 12). In Desperation, N. Korea, Russia Turn to One Another for Mutual Assistance Rivaling U.S.-S. Korea Cooperation. Yonhap News Agency. <https://en.yna.co.kr/view/AEN20230912004100325> (검색일: 2023.11.11.).
- Blank, Stephen. (2019, May 6). Putin and Kim's Vladivostok Summit: What Did We Learn? *Eurasia Daily Monitor* 16(65) <https://jamestown.org/program/putin-and-kims-vladivostok-summit-what-did-we-learn/> (검색일: 2023.12.15.).
- DeYoung, Karen. (2023, October 13). North Korea Provided Russia with Weapons, White House Says. *The Washington Post*. <https://www.washingtonpost.com/national-security/2023/10/13/north-korea-russia-weapons-ukraine/> (검색일: 2023.12.15.).
- Elgin, Katherine Kjellström, and Alexander Lanoszka. (2023). Sweden, Finland, and the Meaning of Alliance Membership. *Texas National Security Review*, 6(2).

- Fedorov, Yuri. (2005). The Korean Nuclear Crisis and Russia. *Yaderny Kontrol* 4(11). [In Russian]
- Funabashi, Yoichi. (2007). *The Peninsula Question*. Washington, DC: Brookings Institution.
- Guardian, The. (2023, October 27). Evidence Mounts of North Korean Arms to Russia in Threat for Ukraine. [https://www.theguardian.com/world/2023/oct/27/north-korean-arms-supply-russia-war-ukraine-munition-shipments](https://www.theguardian.com/world/2023/oct/27/north-korean-arms-supply-russia-war-ukraine-munition shipments) (검색일: 2023.12.15.).
- Ha, Yong-Chool, and Beom-Shik Shin. (2022). The Impact of the Ukraine War on Russian–North Korean Relations. *Asian Survey*, 62(5–6).
- Herskovitz, Jon, and Sangmi Cha. (2023, July 26). North Korea’s Depleted Coffers Are Filling Up Again Thanks to Russia. *The Japan Times*. <https://www.japantimes.co.jp/news/2023/07/26/world/politics-diplomacy-world/north-korea-coffers-russia/> (검색일: 2023.12.15.).
- Hotta, Yukihiko. (2023, December 5). The China–Russia–North Korea Triangle Looks Unlikely to Last. *The Japan Times*. <https://www.japantimes.co.jp/commentary/2023/12/05/world/china-russia-north-korea/> (검색일: 2023.12.15.).
- International Institute for Strategic Studies. (2023). The Surge of Activity in Relations Between North Korea and Russia. *Strategic Comments*, 29(8).
- Joo, Seung-Ho. (1993). South Korea’s Nordpolitik and the Soviet Union (Russia). *The Journal of East Asian Affairs*, 7(2).
- Joo, Seung-Ho. (2001). The New Friendship Treaty between Moscow and Pyongyang. *Comparative Strategy*, 20(5).
- Joo, Seung-Ho, and Tae-Hwan Kwak. (2001). Military Relations Between Russia and North Korea. *The Journal of East Asian Affairs*, 15(2).
- Kim, Min-seok. (2020). The State of the North Korean Military. In Chung Min Lee and Kathryn Botto (Eds.), *Korea Net Assessment 2020: Politicized Security and Unchanging Strategic Realities* (pp. 19–30). Carnegie Endowment for International Peace. <https://carnegieendowment.org/2020/03/18/korea-net-assessment-2020-politicized-security-and-unchanging-strategic-realities-pub-81230> (검색일: 2023.12.15.).
- Kim, Tong-Hyung. (2023, September 4). Seoul’s Spy Agency Says Russia Has Likely Proposed North Korea to Join Three-Way Drills with China. AP News. <https://apnews.com/article/north-korea-russia-military-cooperation-ukraine-china-55918dc4b8672a15ae103eb5fea2a930> (검색일: 2023.12.15.).
- Korolev, Alexander. (2019). On the Verge of an Alliance: Contemporary China–Russia Military Cooperation. *Asian Security*, 15(3).

- Korolev, Alexander. (2020). How Closely Aligned Are China and Russia? Measuring Strategic Cooperation in IR. *International Politics*, 57.
- Kroenig, Matthew. (2014). Force of Friendship? Explaining Great Power Nonproliferation Policy. *Security Studies*, 23.
- Lankov, Andrei. (2023, September 22). Defying Experience. What Does Russia Want from North Korea? Carnegie Endowment for International Peace. <https://carnegieendowment.org/politika/90611> (검색일: 2023.12.15.).
- Lee, Do Young. (2023, November 10). The Prospects for North Korea-Russia Nuclear Cooperation. *The Diplomat*. <https://thediplomat.com/2023/11/the-prospects-for-north-korea-russia-nuclear-cooperation/> (검색일: 2023.12.15.).
- Lee, Dong Sun, and Iordanka Alexandrova. (2021). North Korean Nuclear Strategy: Envisioning Assured Retaliation. *International Relations of the Asia-Pacific*, 21(3).
- Leeds, Brett Ashley. (2003). Do Alliances Deter Aggression? The Influence of Military Alliances on the Initiation of Militarized Interstate Disputes. *American Journal of Political Science*, 47(3).
- Mackenzie, Jean, and Kelly Ng. (2023, August 24). North Korea's Second Spy Satellite Launch Fails. BBC News. <https://www.bbc.com/news/world-asia-66601760> (검색일: 2023.11.11.).
- McCurry, Justin. (2023, September 15). The Vladimir Putin-Kim Jong-un Summit: Five Things We Learned. *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/world/2023/sep/15/vladimir-putin-kim-jong-un-summit-russia-north-korea-meeting-five-things> (검색일: 2023.11.11.).
- Miller, Matthew. (2023, September 12). Department Press Briefing - September 12, 2023. Washington, D.C. <https://www.state.gov/briefings/department-press-briefing-september-12-2023/> (검색일: 2023.11.11.).
- Narang, Neil, and Rupal Mehta. (2019). The Unforeseen Consequences of Extended Deterrence: Moral Hazard in a Nuclear Client State. *Journal of Conflict Resolution*, 63(1).
- Panella, Chris. (2023, September 24). Russia's Desperate Need for Weapons in Ukraine Could Be a Big Win for the North Korean Military. *Business Insider*. <https://www.businessinsider.com/russia-desperate-need-for-weapons-ukraine-win-for-north-korea-2023-9> (검색일: 2023.11.11.).
- Pollack, Andrew. (1992, November 21). Yeltsin Vows Curb on North Koreans. *The New York Times*.
- Reuters. (2023, July 26). Russian Military Delegation Arrives in North Korea to Join Chinese. <https://www.reuters.com/world/russian-delegation-join-chinese-north-korea-visit-2023-07-25/> (검색일: 2023.12.15.).

- RIA Novosti. (2023, September 17). Kim Jong Un Completes Official Visit to Russia. <https://ria.ru/20230917/vizit-1896803863.html> [In Russian]
- Roehrig, Terence. (2012) North Korea's Nuclear Weapons Program: Motivation s, Strategy, and Doctrine. In Toshi Yoshihara and James Holmes (Eds.), *Strategy in the Second Nuclear Age: Power, Ambition, and the Ultimate Weapon* (pp. 81–98). Washington, DC: Georgetown University Press.
- Salisbury, Daniel and Darya Dolzikova. (2023, December 15). Profiting from Proliferation? North Korea's Exports of Missile and Nuclear Technology. Occasional Papers, RUSI. <https://www.rusi.org/explore-our-research/publications/occasional-papers/profitting-proliferation-north-koreas-exports-missile-and-nuclear-technology> (검색일: 2023.11.11.).
- Shin, Hyonhee. (2023, September 13). Kim Jong Un: Who Is With North Korea's Leader on Trip to Russia. Reuters. <https://www.reuters.com/world/who-is-accompanying-north-koreas-kim-trip-russia-2023-09-12/> (검색일: 2023.12.15.).
- Smith, Alastair. (1995). Alliance Formation and War. *International Studies Quarterly*, 39(4).
- Smith, Josh. (2023, August 22). Why North Korea's Satellite Launches Are So Controversial. Reuters. <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/why-north-koreas-satellite-launches-are-so-controversial-2023-08-22/> (검색일: 2023.12.15.).
- Song, Sang-ho. (2023, October 20). Russia Could Help N. Korea's Possible Effort to Build 'Nuclear Triad': Expert. Yonhap News. <https://m-en.yna.co.kr/view/AEN20231020000400315> (검색일: 2023.12.15.).
- Snyder, Glenn. (1997). *Alliance Politics*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Snyder, Glenn. (1984). The Security Dilemma in Alliance Politics. *World Politics*, 36(4).
- Song, Jung-A. (2023, September 13). Kim Jong Un Pledges Support for Russia's 'Sacred Fight' in Ukraine. *Financial Times*. <https://www.ft.com/content/6b8935e8-c6ad-44ce-922a-673e48d9935f> (검색일: 2023.11.11.).
- Suchkov, Maxim. (2018). North Korea's Nuclear, A View from Moscow. Italian Institute for International Political Studies. <https://www.ispionline.it/en/publication/north-koreas-nuclear-view-moscow-19825> (검색일: 2023.12.15.).
- TASS. (2023, October 19). Russian-North Korean Relations Reach Strategic Level - Lavrov. <https://tass.com/politics/1693273> (검색일: 2023.12.15.).
- Toloraya, Georgy. (2014). Russia and the Issues of the Korean Peninsula. *MGI MO Review of International Relations*, 4(37). [In Russian]
- Toloraya, Georgy and Alexander Vorontsov. (2015). Russia's "Turn to the East"

- t” Policy: Role of Northeast Asia and the Korean Peninsula. *International Journal of Korean Unification Studies* 24(3).
- Toloraya, Georgy, and Lyubov Yakovleva. (2021). Russia and North Korea: Ups and Downs in Relations. *Asian Politics & Policy*, 13.
- Trigubenko, Marina, and Kuok Hung Nguyen. (2019). Russia Returns to North Korea: Trade and Economic Cooperation Yesterday and Today. Potential Development Opportunities. *Economics and Management*, 5. [In Russian]
- U.S. Department of State. (2023, November 9). *Remarks by Secretary Anthony J. Blinken and Republic of Korea Foreign Minister Park Jin at a Joint Press Availability, Seoul, Republic of Korea*. <https://www.state.gov/secretary-antony-j-blinken-and-republic-of-korea-foreign-minister-park-jin-at-a-joint-press-availability-3/> (검색일: 2023.11.11).
- Vorontsov, Alexander. (2013). The Russian Perspective on Korean Unification. *Journal of Peace and Unification Studies*, 5(1).
- Vu, Khang. (2023, September 22). The Limits of the North Korea-Russia Security Partnership. *The Diplomat*. <https://thediplomat.com/2023/09/the-limits-of-the-north-korea-russia-security-partnership/> (검색일: 2023.12.15).
- Wong, Edward, and Julian Barnes. (2023, September 4). Kim Jong-un and Putin Plan to Meet in Russia to Discuss Weapons. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/2023/09/04/us/politics/putin-kim-meeting-russia-north-korea-weapons.html> (검색일: 2023.11.11).
- Wong, Tessa. (2023, September 14). Vladimir Putin Says Military Cooperation with Kim Jong Un a Possibility. BBC News. <https://www.bbc.com/news/world-asia-66783384> (검색일: 2023.11.11).

## 탈냉전 이후 북한-러시아 군사 협력의 변화와 전망

요르단카 알렉산드로바

서울과학기술대학교 인문사회교양학부 조교수

### 초록

본 논문은 냉전 이후 북러 군사협력 현황을 분석하기 위해 세 가지 작업을 수행한다. 첫째, 군사협력의 강도를 측정하기 위한 이론적 틀을 제시한다. 둘째, 이론적 틀을 적용하여 냉전 이후 북러 군사협력의 발전 과정과 원인을 분석한다. 셋째, 현대 북러 군사협력의 결정요인과 한계를 분석하여 앞으로의 협력이 어떤 방향으로 발전할 수 있을지 규명한다.

주제어 군사제휴, 동아시아, 북러관계, 북한, 러시아



# 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 I → 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).