

# 통일과 답변

2023년 하반기호  
제2집 2호



국립통일교육원



# 통일과 담론

2023년 하반기호(제2집 2호)



국립통일교육원

# 통일과 담론

2023년 하반기호(제2집 2호)

본서에 수록된 내용은 집필자의 개인적 견해이며, 국립통일교육원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

---

편집위원장	정은찬(통일교육연구센터장)
외부편집위원 (가나다순)	강구섭(전남대학교) 김정수(대구대학교) 박인휘(이화여자대학교) 송기찬(리츠메이칸대학교) 정성윤(통일연구원) 최은석(공군사관학교) 홍석훈(창원대학교)
편집위원 (가나다순)	강채연 권속도 김지영 김진환 민경태 박계리 엄현숙 정진헌
편집간사	김태정

---

발행인 추석용  
편집인 정은찬  
발행처 국립통일교육원  
발행일 2023년 12월 29일

주소 (01018) 서울특별시 강북구 4.19로 123(수유동) 국립통일교육원  
전화 02-901-7013  
Fax 02-901-7029  
Email unicenter@unikorea.go.kr

디자인·제작 (주)늘품플러스

# 목차

---

2023년 하반기호를 내며 • 편집위원회	4
------------------------	---

---

## 특집기획

북한인권 개선을 위한 국제사회의 노력과 과제 • 윤여상	9
북한여성인권 개선을 위한 국제사회와의 협력 방안 • 김태원	37
북한인권과 통일교육 • 현인애	59

---

## 일반논문

남북한 대중운동의 지속과 변화: 새마을운동과 천리마운동 비교 • 문정순	79
북한의 사상 교양과 문화 통제: 2019년 이후를 중심으로 • 전영선	109

---

## 글로벌인사이트

안전한 공급망을 위한 EU의 전략과 대한민국의 역할 • 에릭 주니어 발바흐(Eric J. Ballbach)	139
--	-----

---

## 이슈

통일교육과 생성형 AI: 미래 교육의 새로운 가능성 • 윤상혁	179
------------------------------------	-----

---

## 리뷰

수제비를 좋아하는 북한여자와 크루아상을 좋아하는 남한남자의 사랑 이야기, 연극 '벤 다이어그램' • 김복희	199
--	-----

---

## 2023년 하반기호를 내며

국립통일교육원 통일교육연구센터는 『통일과 담론』 2023년 하반기호를 발간합니다.

연구센터는 2020년 12월에 발족한 이후 헌법적 가치에 기반한 자유민주주의 통일교육 비전을 실현하기 위한 소통의 '공간'으로 저널을 발간해왔습니다.

이번 호 『통일과 담론』에서는 총 8편의 글을 소개합니다. [특집기획]을 통해 북한 인권과 관련한 세 편의 논문을, [일반논문] 공간에서 두 편의 논문을, [글로벌인사이트]와 [이슈] 및 [리뷰] 공간에서 각각 한 편의 글을 소개합니다.

특별히 [특집기획]은 올해 3월 31일 정부가 처음으로 공개한 『2023 북한 인권보고서』를 상기하며 북한인권 개선을 위한 국제사회의 노력과 협력 방안, 통일교육 현장에서의 북한인권 문제 논의 등을 조명합니다. 첫 번째 「북한 인권 개선을 위한 국제사회의 노력과 과제」 주제는 북한인권 문제 해결을 위한 한국의 역할이 국제사회에서 미미한 평가를 받아왔던 현실을 직시하여 북한 체제의 변화와 리더십의 전환을 견인해낼 수 있는 북한인권 개선에서 우리의 역할이 더욱 부각되어야 함을 강조합니다. 두 번째 주제인 「북한여성인권 개선을 위한 국제사회와의 협력방안」에서는 북한여성인권 관련 주요 국제조약을 북한당국이 어떻게 이행하고 있는지 분석하고, 이를 개선하기 위한 방안으로 유엔인권이사회의 북한인권 외교 활동과 유엔 특별절차 대상 활동 추진, 유엔 경제사회이사회 특별협의 지위 획득 및 NGO 협력 강화를 제시합니다. 특집의 세 번째 「북한인권과 통일교육」 주제에서는 북한인권 현황의 심각성을 시민적·정치적 권리와 경제·사회·문화적 권리, 취약계층 면에서 지적하

---

고, 통일교육과 북한인권 문제를 어떻게 연결할 것인지에 대한 고민을 풀어냅니다.

[일반논문] 공간에서는 두 편의 글을 소개합니다. 먼저 「남북한 대중운동의 지속과 변화」 논문은 새마을운동과 천리마운동의 비교분석을 통해 유사성과 차이성을 밝히고 북한 체제의 성격을 규명합니다. 이어 「북한의 사상교양과 문화통제」 주제는 2019년 이후를 중심으로 김정은 체제가 내부결속 도모를 위해 주민 대상 통제를 강행하고 있는 현실을 분석합니다.

[글로벌인사이트] 공간에서는 「안전한 공급망을 위한 EU의 전략과 대한민국의 역할」을 통해 EU의 공급망 의존성 평가와 EU의 ‘탈위험화(De-Risking)’ 전략, EU와 한국 간 공급망 협력 이니셔티브 및 다자협력 공급망 구축 등을 소개하여 글로벌공급망 재편시기 한국의 역할 및 대안을 제시합니다.

[이슈] 공간에서는 「통일교육과 생성형 AI: 미래교육의 새로운 가능성」 주제로 생성형 AI 발전과 통일교육의 접점을 찾아 통일교육을 특화시켜 나갈 수 있는 현실적이고 미래지향적인 방안을 제안합니다.

마지막 [리뷰]에서는 북한이탈주민 대표의 「수제비를 좋아하는 북한여자와 크루아상을 좋아하는 남한남자의 사랑 이야기, 연극 ‘벤 다이어그램」 이야기를 소개합니다. 밀가루로 만나는 삶의 뿌리, 남북한 음식문화의 향연을 연극을 통해 풀어내며 분단시대의 남북한 청년들의 사랑을 그려낸 서사는 분단 속에서 살아가는 남북한 주민들의 소소한 이야기 속의 통일을 알게 합니다. 무엇보다 북한이탈주민 주인공의 생생한 남한 정착과정을 담았다는 점에

---

서 현실에 공감할 수 있는 공간입니다.

아무쪼록 저널을 읽는 독자들이 이 공간에서 한반도 통일을 고민하고 열망하며 다양한 생각과 성찰들, 통일한국의 미래를 향한 바람직한 대안과 아름다운 상상들을 나누었으면 좋겠습니다.

편집위원회를 대표하여,  
통일교육연구센터장 정 은 찬



# 특집기획

---

북한인권 개선을 위한 국제사회의 노력과 과제 • 윤여상

북한여성인권 개선을 위한 국제사회와의 협력 방안 • 김태원

북한인권과 통일교육 • 현인애





---

# 북한인권 개선을 위한 국제사회의 노력과 과제

•  
윤여상

북한인권정보센터(NKDB) 소장

## I. 인권의 의미와 국제사회 공론화

인권은 인류 보편적 가치이다. 현재 시점에 인권이 인류 보편적 가치이고 인권은 보호받아야 할 가치임을 부정하는 국가는 없다. 국제사회에서 인권 침해 국가로 비판받는 국가들조차도 인권 침해를 부정하거나 은폐하려고 시도할 뿐 인권 보호 의무가 없거나 보호 의지가 없다고 주장하지는 않는다. 일부 국가는 인권 기준이 문화적 배경에 의해 일부 차이가 있을 수 있음을 주장하고 있지만 인권 자체를 부정하지는 않는다.

인권은 전 인류에게 보호받고 보호해야 할 가치로 인정받고 있음에도 실제 인권 보호와 침해 실태는 국가별, 지역별로 큰 차이를 보이고 있다. 이처럼 인권이 인류 보편적 가치이며, 현대 국제사회가 지향하는 최고의 규범적 의미를 갖고 있음에도 실제 상황은 그렇지 못한 이유는 무엇일까?

인류 공동체 모두의 인권 보호를 위해서는 개인의 인권의식과 함께 국가

의 법률 제도적 장치, 시민사회의 인권 침해 감시와 보호 체계, 그리고 국제사회 공동의 노력이 갖추어져야 한다. 20세기 이후 인류는 인권보호를 위하여 개별 국가 차원을 넘어 국제적 노력을 기울여 왔다. 현재 인권보호를 위한 국제적 노력의 핵심 역할은 유엔과 국제인권단체들이 담당하고 있다.<sup>1</sup>

인권은 평화, 개발과 함께 유엔 설립과 활동의 근간을 이룬다. 세계 각국의 헌법이 인권 보호를 규정하고 있고, 인권 보호를 명시적으로 거부하는 국가와 정부가 존재하지 않지만, 실제 다수의 국가는 자국민과 외국인에 대한 인권보호에 소극적이거나 인권 문제로 국제사회의 비난을 받고 있다.

북한인권 문제는 1990년대 이후 유엔과 국제사회의 중요한 관심 대상이다. 1980년대까지는 한국 인권문제가 국제사회에서 주로 논의되고 비판 대상이었다. 북한 인권상황은 1990년대 이전에도 매우 심각한 수준이었지만 외부에 인권 실상이 제대로 알려지지 않았다. 1990년대 북한의 식량난과 경제적 어려움으로 대규모 아사자가 발생하고, 수십만의 북한 주민이 중국 국경을 넘어 탈출한 것이 국제사회에 본격적으로 알리는 계기가 되었다. 중국 체류 탈북민의 한국 입국이 급증하고, 탈북민에 대한 중국의 강제송환과 송환 이후 북한 당국의 심각한 인권침해 사건들이 세계 주요 언론에 알려지면서, 결국 유엔과 미국, 일본, 유럽연합(EU) 국가들과 국제적 인권단체들이 관심을 갖게 되었다.

2000년대 이후 대규모 아사 사태는 발생하지 않는 것으로 알려져 있으나, 김정은 등장 이후에도 북한의 인권 상황은 큰 변화가 보이지 않는다. 1990년대와 비교하면, 경제, 사회문화적 권리영역이 일부 개선되었으나, 전체적으로는 여전히 답보 상태에 머물러 있다.<sup>2</sup>

1 국가인권위원회, 『북한인권 관련 국가, 국제기구 및 INGO의 동향 분석』, (서울: 국가인권위원회, 2007).

2 안현민 외, 『2020 북한인권백서』, (서울: 북한인권정보센터, 2020), p.58.

북한인권 실태는 여전히 암울하지만 윤석열 정부 등장 이후 한국 정부에서도 북한인권은 핵심 정책의제로 자리잡았다. 윤석열 정부는 대선 공약은 물론이고 집권 이후 중요 정책과제에 북한인권 개선을 포함하여 전 정부와 분명한 차별성<sup>3</sup>을 보여주고 있다. 집권 이후 북한인권재단 설립 추진, 북한인권대사 지명, 유엔 북한인권결의안 공동제안국 복귀, 그리고 민간단체에 대한 지원 강화와 정부 차원의 첫 공식 북한인권보고서를 발간<sup>4</sup>하였다.

그 외에도 통일부는 대북전단금지법<sup>5</sup> 반대 의견을 헌법재판소에 제출하였고, 결국 헌법재판소는 동 법안을 위헌으로 판단하였다. 대북전단금지법 제정 당시 정부는 대북전단금지법의 정당성을 부각하고 강조하는 해설자료를 제작하여 주한대사관 수십 곳에 배포하였다. 그 결과 국제사회의 거센 비판을 받게 되었고, 많은 서방 국가들은 법률 제정에 대해 우려를 표명했고, 특히 미국 의회 산하 기구로 초당적 기구인 ‘톰 란토스(Thomas Lantos) 인권위원회’는 대북전단금지법에 대한 청문회를 개최하고 강한 비판의견을 개진<sup>6</sup>하였다. 이와 같이 국제사회와 한국 정부의 개선 노력에도 불구하고 북한 인권 실상은 여전히 암울하고 국제사회를 통한 북한 인권개선 노력도 답보상태에 머물러 있다. 북한인권의 실효적 성과를 위해서는 한국정부와 국제사회, 그리고 국내외 민간단체들의 협력이 필요하며, 공동의 협력을 통해서 북한 당국의 직접적 조치를 이끌어 내야 한다.

3 윤여상, “보편성에 기반한 한국의 주도적 노력”, KBS 남북교류협력단, 『북한 인권 개선 방안』, (서울: KBS 한국방송, 2022), p.105.

4 통일부, 『2023 북한인권보고서』, (서울: 통일부, 2023).

5 헌법재판소는 2023년 9월 26일 대북전단금지법으로 불리는 남북관계발전법 24조 1항 3호 등에 대해 재판관 7대2 의견으로 위헌 결정했다. 대북전단금지법은 2021년 3월 30일부터 시행되었으며, 북한에 대한 확성기 방송, 시각매개물(게시물) 게시, 전단 등 살포 시 3년 이하의 징역 또는 3000만원 이하의 벌금에 처한다는 것이 핵심 내용이다.

6 대북전단금지법과 톰 란토스 위원회의 청문회 등 관련 활동과 영향은, 중앙일보, “대북전단” 안된다더니, 외교·통일부, 위헌 결정에도 과거 모른척” 중앙일보, 2023, 10. 6. 기사 참조.

## II. 국제사회와 유엔의 북한인권 개선 활동

### 1. 국제사회 북한인권 개선 활동 경과

현재 국제사회 북한인권 개선 활동의 중심은 유엔이다. 북한인권에 대한 국제사회의 관심은 1990년대 중 후반 북한의 식량난과 고난의 행군으로 대규모 탈북민이 중국으로 탈출하면서 촉발되었다.

조중 국경을 넘어온 수 십만 탈북민을 통해 전해진 북한 내부의 사정은 한반도는 물론이고 전 세계에 충격을 가져다 주었다. 1990년대 중반 이후 북한에 대한 식량과 경제적 지원이 인도적 지원의 이름으로 본격화되었다. 유엔 세계식량계획(WFP)과 한국 종교 및 시민단체를 중심으로 대북지원단체들이 단기간에 결성되어 북한 지원에 앞장섰다. 유엔과 국제사회의 대북지원 활동은 북한 식량난이 어느 정도 해소된 2010년대 이후에도 계속되었으나, 2020년 코로나 19 팬데믹으로 조중 국경이 봉쇄되면서 중단 사태를 맞았다.

유엔 차원의 북한인권 개선 활동의 본격적인 서막을 연 것은 2003년 당시 유엔인권위원회의 북한인권결의안 채택이다. 이후 유엔 총회에서도 2005년부터 매년 북한인권결의안을 채택하고 있다. 유엔 북한인권결의안 주요 내용은 북한 내 조직적이고 광범위하게 중대한 인권침해가 지속되고 있음을 규탄하고, 북한 당국이 스스로 책임을 인정하고 중단 조치를 촉구하는 것이다. 정치범수용소, 공개처형, 인신매매 등 세부 인권침해 항목이 계속 추가되고 있으며, 최근에는 국군포로, 억류자, 납북자 문제와 외부정보 전달 금지, 반동사상문화배격법 재검토 등도 포함되고 있다.

북한은 유엔과 국제사회의 인권개선 요구에 대하여 강하게 반발하거나 회피, 무시하는 입장을 밝히고 있지만, 내부적으로는 외부의 요구에 반응하여 제한적 수준이지만 개선 노력을 기울이고 있다. 북한은 인권보호 조항을 포함

한 형법과 헌법 개정, 고문 방지 지시사항 하달 등 조치를 취하고 있으나, 실제 성과는 미미한 수준<sup>7</sup>이다.

유엔 북한인권 개선 조치의 가장 획기적 사건은 2013년 유엔 인권이사회가 북한인권조사위원회(COI: commission of Inquiry)를 설립하여 유엔 최초 북한인권보고서를 2014년 발간한 것이다. 유엔은 각 지역과 국가를 대상으로 심각한 인권침해가 발생할 경우 다양한 조사와 개선 조치를 취하는데, 조사위원회를 구성하고 보고서를 발간하는 것은 매우 강력한 조치이다. 2014년 발표된 유엔 최초의 북한인권보고서<sup>8</sup>는 북한인권침해 수준을 반인도 범죄(crimes against humanity)로 규정하여 북한 당국과 가해 책임자를 국제형사재판소(ICC)에 기소하도록 권고하였다. 또한 북한인권침해 증거 확보와 책임규명 강화를 위하여 유엔 서울인권사무소를 2015년 6월 설치하여 현재까지 운영하고 있다.

## 2. 유엔과 국제사회의 개선 노력

북한인권 개선을 위한 핵심적 역할은 현재까지 유엔과 미국, 일본, 유럽연합(EU) 등 국제사회가 담당해왔다. 국제사회의 북한인권 개선 활동은 한국의 북한이탈주민 및 북한인권단체, 그리고 유엔 서울인권사무소 등에서 제공한 북한인권실태 자료를 근거로 활용하고 있으며, 국제앰네스티, 휴먼라이츠 워치 등 국제 인권단체들이 국제적 언론과 유엔 인권메커니즘에 큰 기여를 해왔다.<sup>9</sup>

7 윤여상, “보편성에 기반한 한국의 주도적 노력”, KBS 남북교류협력단, 『북한 인권 개선 방안』, (서울: KBS 한국방송, 2022), pp.105-106.

8 UN General Assembly, Human Rights Council, Report of the Commission of Inquiry on Human Rights in the Democratic People’s Republic of Korea, A/HRC/25/63.

9 국제사회 북한인권개선 활동은 윤여상, “국제인권단체(INGO)의 북한인권보고서 동향 분석”, 국가인권위원회, 『북한인권 관련 국가, 국제기구 및 INGO의 동향 분석』, (서울: 국가인권위원회, 2007), pp.129-

## 1) 유엔

1997년 당시 유엔 인권소위원회에서 북한인권 문제가 거론되기 시작<sup>10</sup>한 이래 유엔은 북한인권 문제를 중요한 의제로 다루고 있다. 유엔의 북한인권 활동은 결의안 채택과 실행으로 구체화되고 있다. 유엔의 북한인권결의안은 인권이사회(구 인권위원회)와 유엔 총회에서 매년 채택되고 있다. 유엔 인권이사회와 총회 결의안은 북한인권특별보고관, 북한인권조사위원회(COI), 유엔 서울인권사무소를 설립하고 운영하는 근거 규정이다.

### ① 북한인권결의안

유엔 인권위원회는 2003년 최초로 북한인권결의안을 채택했다. 2003년 채택된 유엔 인권위원회 북한인권결의안은 북한의 심각한 인권 상황을 열거하고 북한당국에게 개선 노력을 기울여야 함을 강조하였다. 유엔 인권위원회의 북한인권결의안은 2007년 유엔 인권이사회로 확대 된 이후에도 2023년 까지 매년 채택되고 있다. 특히 유엔 인권이사회 북한인권결의안은 2012년 과 2013년 무투표로 채택되었으며, 2016년 이후 무투표로 합의 채택되고 있다. 한국에서는 북한인권 문제가 여야 정당간에 첨예하게 대립하는 갈등 사안 이지만 국제사회에는 개선을 위한 조치가 필요하다는 전반적인 합의가 이루어진 상황이다. 한국은 이명박 정부 시기인 2009년부터 공동 제안국가로 참여하였으나, 2019년 문재인 정부 시기 공동 제안국가에 이름을 올리지 않다가 윤석열 정부 이후 복귀<sup>11</sup>하였다.

유엔 총회는 2005년부터 매년 북한인권결의안을 통과시키고 있다. 유엔

---

171. 참고 보완.

10 북한은 1997년 유엔 인권소위원회에서 북한인권결의안이 채택된 것에 항의하여 자유권 규약 탈퇴를 선언하였으나, 당시 유엔은 탈퇴가 가능하지 않다고 밝혔다.

11 윤여상, 「북한인권법의 현안과 쟁점」, 한국법제연구원 25회 통일법 포럼(2023. 11. 2), pp.25-26.



총회도 인권이사회와 마찬가지로 2012-13년은 결의안이 무투표로 합의 채택되었다. 유엔 인권이사회와 총회에서 매년 북한인권결의안이 20여년간 통과되고, 특히 최근에 무투표로 채택되었다는 것은 북한인권 문제에 대한 국제적 개입은 보편적 동기가 확보되었음을 보여주는 것이다. 북한인권 문제에 대한 국제사회의 동기가 처음부터 확고했던 것은 아니다. 2005년 유엔 총회에서 처음 채택된 북한인권결의안에 찬성표를 던진 국가는 88개였으나, 2008년에는 123개 국가로 증가하였고, 2012년에는 투표 절차 없이 무투표로 합의 채택되었다. 북한인권 실태에 대한 정보가 확충되고, 북한 인권개선을 요구하는 국제인권단체들과 미국 등 각 국가의 옹호 활동이 강화되면서 북한 인권은 유엔과 국제사회의 확고한 중심 이슈로 자리 잡았다.

한국 정부는 2003년 첫 유엔 인권위원회의 북한인권결의안 표결에 불참하였으며, 2004년과 2005년은 기권하였다. 그러나 2006년 처음으로 찬성 투표를 한 후 2007년 다시 기권하였으며, 2008년부터 찬성 투표로 전환한 후 2023년 현재까지 찬성하고 있다. 한국 정부의 일관성을 잃은 투표 행태는 유엔 총회 북한인권결의안에도 동일하게 적용되었다. 2003년 출범한 노무현 정부에서 북한인권 결의안 채택에 갈지자(之) 행보를 보인 것은 인권 문제의 보편성, 일관성 원칙을 견지하지 못한 것이라는 비판을 받고 있다.

유엔 북한인권결의안 내용은 매년 큰 차이는 없지만 일정 부분 보완되거나 추가되고 있다. 특히 북한인권특별보고관, 북한인권조사위원회, 유엔 서울 인권사무소 운영 등 북한인권 문제 해결을 위한 제도적 장치와 체계를 갖추는 내용과 북한인권 책임규명과 가해자 정보 수집, 공개처형, 정치범수용소, 성폭행, 외국인 납치 감금, 해외 북한 노동자, 식량 문제, 보건 의료, 핵 개발 등으로 인한 인권문제 등 매우 다양한 주제와 대상으로 확대되는 추세이다.

## ② 북한인권특별보고관

유엔 인권 메커니즘은 세계 각 지역에서 심각한 인권문제가 발생할 경우를 대비하여 각종 대응 체계를 갖추고 있다. 유엔은 조사위원회(COI) 운영, 특별보고관(국가/주제별) 임명, 워킹그룹, 전문가 파견 등을 통해서 각 국가, 지역의 인권문제 해결 노력을 기울인다. 2004년 당시 유엔인권위원회 북한인권결의안은 북한인권특별보고관 임명을 포함하고 있었다. 유엔 인권특별보고관은 주제별, 국가별로 임명되어 있으며, 대략 80여명이 활동하고 있다.

유엔 북한인권특별보고관은 북한인권 상황을 조사하고 그 결과를 유엔에 보고하는 임무를 갖고 있으며, 유엔 공적 구성원이 아닌 독립적으로 업무를 수행하는 직책이다. 2004년 7월 초대 특별보고관으로 태국 출신 비릿 문타폰이 임명되어 2010년까지 담당하였으며, 그 후 마르주키 다루스만(2010-2016년, 인도네시아 검찰총장 출신)을 거쳐 2016년 이후 오헤아 키타나(아르헨티나 출신, 전 미안마 유엔인권특별보고관)가 담당하였다. 2022년 이후 페루 출신의 엘리자베스 살몬이 역할을 이어받아 수행하고 있다.

북한인권특별보고관의 임기는 1년이고, 최장 6년까지 연장할 수 있으며, 유엔 총회와 인권이사회에 구두 보고와 보고서를 제출한다. 이를 위해서 한국 등 관계 지역을 방문하여 북한이탈주민, 인권 운동가, 학자와 전문가, 정부관계자들을 면담하고, 유엔서울인권사무소 등 유엔 인권기관의 지원을 받고 활동한다. 역대 북한인권특별보고관은 인권조사를 위해서 북한 방문을 희망하였으나, 북한측의 비협조로 현재까지 방문하지 못하고 있다. 북한인권특별보고관은 2013년 출범한 북한인권조사위원회 위원(마르주키 다루스만)으로도 활동하였으며, 유엔은 북한인권 개선이 확인될때까지 북한인권특별보고관 제도를 운영할 전망이다.

### ③ 북한인권조사위원회(COI)

2013년 3월 무투표 합의 채택된 유엔 인권이사회 북한인권결의안은 기존 북한인권특별보고관 외에 2명의 조사위원과 10여명의 실무위원을 임명하여 ‘북한인권조사위원회(COI)’ 설립을 명시하였다. 최초로 설립된 북한인권조사위원회는 호주 대법관출신 마이클 커비를 위원장으로 선임하고, 세르비아 여성 인권운동가 출신 소냐 비셰르코, 북한인권특별보고관인 마르주키 다루스만 3인으로 구성되었다.

북한인권조사위원회(COI)는 ‘북한의 조직적이고 광범위하며, 심각한 인권침해에 대하여 완전한 책임추궁’을 목표로 1년간 활동하였다. 특히 조사위원회는 북한의 인권침해 사건 중 반인도범죄(crimes against humanity)에 해당되는 것을 중심으로 조사하였으며, 이것은 국제형사재판소(ICC) 제소를 염두에 둔 것이었다.

북한인권조사위원회(COI)의 조사범위는 다음의 9가지이다.

- a. 식량권 침해 (violations of the right to food)
- b. 정치범수용소에 의한 침해 (the violations associated with prison camps)
- c. 고문과 비인간적 처우 (torture and inhuman treatment)
- d. 자의적 구금 (arbitrary detention)
- e. 차별 (discrimination)
- f. 표현의 자유 침해 (violations of freedom of expression)
- g. 생명권 침해 (violations of the right to life)
- h. 이동의 자유 침해 (violations of freedom of movement)
- I. 외국인 납치를 포함한 강제적 실종(enforced disappearances, including in the form of the abductions of nationals of other states).

북한인권조사위원회(COI)는 2013년 9월에 개최된 제24차 인권이사회 및 제68차 유엔총회에서 구두 보고를 하였고, 2014년 3월 내용을 공개하였다.

2013년 제22차 유엔인권이사회에 북한인권결의안은 ‘북한정부에 대해서 조사위원회의 인권 침해 사례조사에 대한 충분한 협조, 조사위원들의 제한 없는 방북허용, 조사위원들의 임무 수행에 필요한 정보 제공 등 관련 협력을 촉구’하고 있으나, 북한은 조사위원들의 방북을 불허하고 관련 정보제공도 협조하지 않았다<sup>12</sup>. 조사위원들은 조중 국경 지역 탈북민 조사를 위해 중국 방문을 요청하였으나 중국 역시 이들의 입국을 허용하지 않았다.

따라서 북한인권조사위원회 조사위원들의 북한과 중국 현지방문은 성사되지 않았으며, 이들은 한국에 입국한 탈북민 면담과 국내외 북한인권단체들이 보유하고 있는 북한인권 침해 사건 기록 중심으로 자료조사를 하였다. 이들은 북한이탈주민과 국군포로, 납북자 등에 대한 공개청문회와 수십명의 비공개 면접조사를 실시하였으며, 일본, 미국, 유럽 등지의 북한이탈주민 및 북한인권 관계자에 대한 면담도 실시하였다.

북한인권조사위원회(COI)는 북한 당국이 북한내에서 조직적이고 광범위하게 심각한 인권침해를 야기하고 있으며, 조사 당시에도 진행되고 있음을 밝혔다. 특히 북한인권 침해는 반인도 범죄(crimes against humanity)로 규정하였다. 조사위원회는 유엔 차원의 최초의 북한인권보고서를 총회에 보고하였으며, 북한인권 문제의 가해자로 김정은을 의미하는 최고 지도자를 언급하고, 국가안전보위부, 인민보안부, 조선노동당, 조선인민군, 중앙검찰소 등 특정 기관을 명시하였다. 그리고 이들 인권 가해책임자와 기관들에 대한 국제형사재판소(ICC) 회부를 권고하였다. 또한 유엔의 북한인권보고서는 북한인권에 대한 보호책임과 관련하여 R2P(Responsibility to Protect, 보호책임) 적

<sup>12</sup> 북한은 2013년 5월 10일자 유엔 인권이사회 의장에게 보낸 서한에서 “완전히 그리고 단호하게 조사위원회를 거부한다”고 밝혔다.

용을 명확히 밝히고 있다. 조사위원회는 북한 당국이 자신의 주민들에 대한 보호책임을 이행하지 않았고, 그럴 의지도 갖고 있지 않기 때문에 국제사회는 ‘반인도 범죄’에 대한 보호책임을 받아들여야 한다고 밝혔다. 그 외에도 보고서는 북한과 한국, 중국을 비롯한 관련 국가들에게 구체적 개선안과 후속조치를 제안하고 있다. 대표적인 것들은 다음과 같다<sup>13</sup>.

- a. 정치범수용소 폐지
- b. 사형제 폐지
- c. 이동의 자유보장과 탈북민 보호
- d. 반인도범죄 책임자 처벌(국제형사재판소 제소 포함)
- e. 북한 내 유엔인권최고대표(OHCHR)사무소 설치 수락
- f. 중국의 탈북민 강제송환 금지원칙 준수와 탈북민 보호 등
- g. 유엔인권이사회가 북한인권 책임을 묻는 작업을 지원할 조직 설치(향후 보고서 조언들이 실행되는지 모니터링 할 수 있는 인권 메커니즘 확대)
- h. 가해자 처벌 가능한 인권침해 데이터베이스 구축 등

2014년 북한인권조사위원회(COI)보고서 발표 이후 유엔의 대북인권 접근전략은 ‘창피주기(mobilization of shame)’에서 책임성 규명 및 ‘처벌(politics of prosecution)’로 구체화되었다.

#### ④ 유엔 서울인권사무소

유엔 서울인권사무소는 2014년 유엔 총회에 보고된 북한인권조사위원

<sup>13</sup> 북한인권조사위원회(COI) 보고서 구체적 내용은 아래 참고. UN General Assembly, Human Rights Council, Report of the Commission of Inquiry on Human Rights in the Democratic People's Republic of Korea, A/HRC/25/63. 통일연구원, 『2014 유엔 인권이사회 북한인권조사위원회 보고서』 (국문상세)

회(COI) 보고서의 구체적 후속 조치의 일환으로 설치되었다. 유엔 서울인권사무소(<https://seoul.ohchr.org/KR/Pages/ABOUT-US.aspx>)에 의하면, 2013년 3월 21일 제22차 유엔인권이사회(UN Human Rights Council)는 북한에서 자행되고 있는 조직적이고 광범위하며 중대한 인권 침해 관련 조사 임무를 북한인권조사위원회(COI)에 부여했다. 위의 인권조사위원회는 약 1년간 면밀한 조사 끝에 조사 결과와 권고사항을 담은 보고서를 유엔인권이사회에 제출했고, 이에 따라 유엔인권이사회는 2014년 3월 채택된 결의안에서 북한인권조사위원회 권고사항에 대한 후속조치의 조속한 이행과 현장 사무소 설치 등을 포함한 북한인권특별보고관 지원 강화를 유엔인권사무소에 요청하게 된다.

그 결과 유엔인권이사회(UN Human Rights Council)는 제34차 회기에서 북한내 인권 침해 사례, 특히 반인도 범죄에 준하는 사례에 대한 유엔 서울인권사무소의 모니터링 및 기록 역량을 강화하기로 결정하였고, 이를 이행하기 위해 제네바 및 서울 소재 직원으로 구성된 ‘북한에 대한 책임규명 프로젝트’가 시작되었다.

유엔 서울인권사무소는 다음과 같은 임무를 수행하고 있다. 첫째, 북한 인권 침해에 대한 책임 규명을 위해 북한 내 인권 상황 감시 및 증거 보존 역할, 둘째, 모든 관련 국가 및 시민 사회, 이해관계자의 참여 및 역량 증대, 셋째, 지속적인 소통과 옹호 및 교류를 통해 북한 인권 상황의 가시성 유지

유엔 서울인권사무소의 조직과 구성은 유엔의 기본 원칙에 따라 독립적으로 운영되고 있으며, 2015년 6월 23일 서울에 개소한 이후 10여명의 직원들이 하나원(북한이탈주민정착지원사무소) 방문 조사 등을 통해서 인권침해 상황을 기록하고, 인권침해 데이터베이스를 구축하여 다수의 보고서를 발간<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> 유엔 서울인권사무소의 주요 활동과 성과는 기관 홈페이지(<https://seoul.ohchr.org/>) 참고.

하였다.

#### ⑤ 보편적정례검토(UPR)

유엔 보편적정례검토(UPR) 제도는 기존 유엔인권위원회 운영 방식에 대한 일부 국가의 비판을 계기로 신설되었다. 기존 유엔인권위원회는 유엔 회원 국가들 중 인권침해가 심각한 특정 국가만을 대상으로 조사와 개선을 요구하고 비난하는 형식을 취하고 있었다. 특정 국가에게 비난과 창피주기가 계속되면서 모든 회원국들에게 동등한 비판과 개선 요구가 주어져야 한다는 주장이 제기된 것이다.

유엔의 인권 보편적정례검토(UPR) 제도는 유엔인권이사회의 지원 아래 193개 모든 유엔 회원국이 4년 6개월마다 정기적으로 자국의 인권의무 및 약속에 관한 이행상황을 다른 유엔 회원국들과 함께 검토하고, 개선하기 위한 조치를 구상 및 약속하도록 하는 제도이다. 2006년 유엔인권이사회가 출범한 이래, 2008년 4월부터 시작되어, 1주기(2008년-2011년), 2주기(2012년-2016년), 3주기(2017년-2021년)가 진행되었고 2023년 현재 4주기 진행 중이다. 인권정례검토(UPR) 제도는 유엔 회원국들 간의 건설적인 대화와 참여 과정을 통해 인권에 관한 국가의 인식을 높이고, 국제적 기준에 부합하는 방향으로 인권을 증진시킬 수 있다는 점에서 북한인권 개선을 위한 주요 유엔 인권 메커니즘으로 활용될 수 있다. 또한 유엔 인권제도 안에서 다자·양자 차원의 인권대화와 기술적 협력을 통해 북한인권 개선의 기회가 열릴 수도 있다.

보편적정례검토(UPR) 제도는 보편적 인권기준에 기반하여 개별 국가의 인권 상황을 점검하고, 개선 방향을 대화와 협력을 통해 논의한다는 점에서 제재나 압력수단을 강조하는 것과는 차이가 있다. 북한은 유엔 총회 및 유엔 인권이사회의 결의안 채택에 대해서는 체제붕괴를 기도하는 부당한 조치라고 반발하는 것과 대조적으로 유엔 인권보편적정례검토(UPR) 제도에는 적

극적으로 참여하고 있다. 북한은 2009년 12월(제1차), 2014년 5월(제2차), 2019년 5월(제3차) 3차에 걸쳐 UPR에 참여하였고, 2024년 4차 UPR을 앞두고 있으며, 매 회기마다 인권보호 및 증진을 위한 입법적, 행정적 조치 등을 소개하는 국가보고서를 작성하여 제출하였다.

북한이 유엔 보편적정례검토에 참여하고 각국의 권고사항 중 일부를 수용하겠다고 밝혔으나, 실제 북한인권 개선으로 이어지지는 않는 것으로 조사되었다. 북한인권정보센터(NKDB)는 북한이 UPR에서 수용을 밝힌 권고사항의 실제 이행 여부를 정례적으로 조사하여 보고서를 발표하고 있다<sup>15</sup>. 그 결과 1, 2차 권고사항 중 일부는 수용하였지만 다수 이행하지 않았거나 형식적 수용 조치만을 취한 것으로 나타났다. 따라서 유엔의 보편적정례검토(UPR)가 북한인권 개선에 실제적 효과를 거두려면 권고이행 여부에 대한 정례 조사와 인권위원회 차원의 이행 점검 조치가 취해져야 한다.

그럼에도 북한이 보편적정례검토(UPR)에 꾸준히 참여하고 있고, 3차 동안 회원국가들의 권고사항 중 거부보다는 수용 제안<sup>16</sup>이 더 많았기 때문에 향후에도 북한 인권개선을 위한 중요한 절차가 될 수 있을 것이다.

## ⑥ 지속가능발전목표(SDGs)와 북한 진출 유엔 기구

유엔 지속가능발전목표(SDGs)는 유엔이 설정한 것으로 2016년부터 2030년까지 전 세계가 빈곤 해소, 불평등 완화, 인권 신장을 통해 지속가능한

15 북한 UPR 권고 이행 검증 결과는 최선영, 양진아, 송한나, 이나경, 『유엔인권이사회 제1차 보편적 정례검토와 북한 : 권고사항의 수용과 실행에 대한 검증을 중심으로』, (서울: 북한인권정보센터, 2017); 송한나, 『A Second Chance: North Korea's Implementations of its Recommendations during its Second Universal Periodic Review 제2차 보편적 정례검토 권고사항의 수용 및 실행에 대한 모니터링』, (서울: 북한인권정보센터 UN권고이행감시기구, 2019) 참고바라며, 3차 검증보고서는 2024년 북한인권정보센터에서 발간 예정.

16 2009년 1차 UPR 167개 권고, 수용 81개, 부분수용 6개 / 2014년 2차 UPR 185개 권고, 113개 수용, 4개 부분 수용 / 2019년 3차 UPR 262개 권고, 132개 수용, 63개 즉시 거부, 56개 유보, 11개 추가 거부.



사회와 환경을 만들어나가기 위한 공동의 목표를 말한다. 2015년 9월 미국 뉴욕에서 열린 제70회 유엔 지속가능발전정상회의에서 유엔 회원국이 만장일치로 「세계의 변혁: 2030 지속가능발전의제」를 채택하였는데, 여기에는 지속가능발전을 위한 17개 목표와 169개 세부목표가 담겨 있다.

지속가능발전목표는 보편적 인권 보장과 평화 구축, 모범적 거버넌스 건설 등이다. 지속가능발전목표의 실행 과정은 인권 보장과 증진에 중요한 기회를 제공할 수 있다. 따라서 지속가능발전목표의 이행 과정은 북한인권 증진을 촉진하는 데 잠재적으로 의미 있는 기회를 제공할 수 있다. 지속가능발전목표는 북한 정부를 포함한 유엔 회원국 모두가 합의한 약속이므로 북한 정부는 이를 달성해야 할 의무를 부담한다. 지속가능발전목표는 단기적인 인도적 상황 개선뿐 아니라 지속가능한 사회발전을 촉진하는 내용을 담고 있으며, 인권과 밀접한 연계성도 갖고 있어, 북한 주민들에게 필요한 장단기적 사회 발전과 인권 증진을 이끄는 나침반 역할을 할 수 있다.

북한은 외부의 인권문제 제기에 대해서는 강한 비판과 거부감을 표시하고 있으나, SDGs에 대해서는 수용 의사를 밝히고 유엔 관련 회의와 절차에 참여하고 있다. 북한은 2018년 8월 부총리 아래 국가이행위원회를 구성하여 국가 행동계획(NAP)을 기존의 5개년 국가경제개발계획(2016-2020)의 일부로 작성하였다. 특히 SDGs 17개 목표 중 2, 6, 7, 11, 13 및 15번을 우선적 목표<sup>17</sup>로 제시하고 있다. 북한은 2021년 7월 유엔 고위급정치포럼(HLPF)에 첫 자발적국별보고서(VNR)를 제출하고, 김성 유엔 주재 북한 대사가 직접 참여하였다. 2019년 10월 블라디보스톡 동북아 SDGs 포럼에도 참여하여 자국의 이행체계를 발표하는 등 적극성을 보이고 있다. 유엔 SDGs는 향후 북한인권

---

17 북한이 우선 목표로 설정한 구체적 내용은 2(식량), 6(식수와 위생설비), 7(에너지), 11(주거), 13(기후 변화), 15(생태계 보존) 이다.

개선에 긍정적 기여를 할 가능성이 높다<sup>18</sup>.

유엔 현장의 목표를 수행하는 중요한 메커니즘 중 하나는 ‘유엔개발그룹 인권개선 메커니즘(UNDG-HRM)’이다. 유엔 개발체계 내에서 인권 증진을 목표로 하는 이 메커니즘은 2009년 유엔사무총장의 요청에 의해 ‘유엔개발그룹’ 내에 설치되었고, ‘인권실무그룹’으로 전환되었다. ‘유엔개발그룹의 인권실무그룹’에 회원기구로 참여하는 유엔 기구는 모두 18개인데, 이중 6개 유엔 기구가 북한에 상주하면서 인도적 지원 및 개발업무를 수행하였다. 전 세계를 휩쓸고 있는 코로나 19 사태 이후 북한 주재 유엔 기구들의 활동도 제약 받고 있으나, 향후 북한에 진출한 유엔 기구들은 북한 인권 개선에 기여할 수 있을 것이다.

#### ⑦ 안전보장이사회

유엔 차원에서 북한인권 개선 활동은 인권이사회와 총회 중심으로 진행되고 있으나 강제력을 가진 실효적 조치는 안전보장이사회(안보리) 결의가 필요하다. 유엔 인권이사회와 총회에서 매년 ‘북한인권개선결의안’을 20년 연속 채택하고 있음에도 북한 인권문제는 큰 변화가 없다. 유엔 인권이사회와 총회 결의안은 권고 수준일 뿐 실행을 강제할 수 있는 강제력은 갖지 않기 때문일 것이다.

유엔은 안보(평화와 전쟁)를 담당하는 안전보장이사회(안보리)와 경제개발(지원과 협력) 담당 경제사회이사회, 그리고 인권 담당 인권이사회로 구성되어 있다. 유엔 기능과 역할 중 강제력을 갖고 실행을 담보할 수 있는 결정은 5개 상임이사국이 거부권을 행사할 수 있는 안전보장이사회 의결이다. 유엔 안전보장이사회는 2014년 처음으로 ‘북한인권문제’를 의제로 채택하였으며,

<sup>18</sup> 송한나 외, 『북한의 SDGs와 인권 연계 프로젝트』, (서울: 북한인권정보센터, 2021).

2014-2017년 간 북한인권 문제에 대한 공식회의를 개최하고, 북한인권 문제가 국제평화와 안보에 영향을 미치는 안전보장이사회의 중요 사안임을 확인시켜주었다.

유엔 안보리 회의는 주로 미국의 강력한 요청으로 북한인권을 의제로 채택하였다. 그러나 2017년 트럼프 행정부 출범 이후 유엔 안보리 공개회의에 북한인권 문제는 의제가 될 수 없었다. 트럼프 행정부는 북미 정상회담 추진과 북핵 우선 해결을 위한 정치적 부담을 이유로 인권문제를 의제에 올리는 것을 거부하였다.

2018년과 2019년 유엔 안보리는 북한인권 회의를 진행하지 않았지만 2020년 이후 기타 의제로 안보리 비공식, 비공개 회의는 개최되었다. 이러한 회의는 안보리 이사국만 참여할 수 있으므로 당시 비이사국인 한국은 참여하지 못했다.

유엔 차원의 북한인권 문제 제기는 미국 바이든 행정부가 출범하고, 한국은 윤석열 대통령으로 정권이 교체되면서 새로운 전기를 맞게 되었다. 2023년 3월 미국 주도로 북한인권 문제에 대한 유엔 안보리 비공식회의가 개최되었으며, 한국은 공동후원국가로 참여하게 되었다. 그 후 2023년 8월 17일 유엔 안보리 북한인권 공식회의가 드디어 6년만에 개최되었다. 유엔 안보리 회의 개최가 예정된 상황에서 중국과 러시아가 북한 인권 문제는 안보리가 다룰 의제가 아니라며 반대 입장을 밝혔지만, 실제 회의 당일에는 반대 표명을 하지 않아 곧바로 공개토의가 진행될 수 있었다. 이번 안보리 북한인권 공개회의 안건은 한국과 미국, 일본, 그리고 알바니아가 공동으로 제출한 것이다.

6년만에 재개된 유엔 안보리 북한인권 공개 회의에 대해서 한국정부는 대변인 명의 논평을 통해 “2017년 이후 약 6년 만에 개최된 이번 회의는 심각한 북한인권 상황에 대한 국제적 인식을 제고하고, 북한인권 논의에 있어 새로운

동력을 창출하는 중요한 계기가 된 것으로 평가된다”고 밝혔다<sup>19</sup>. 한국정부의 역할이 안보리 회의에서도 중요한 의미를 갖게 됨을 보여준 것이다. 6년만에 재개된 유엔 안보리 북한인권 논의에 유엔 회원국들의 관심은 매우 높았다. 안보리 회의 종료 후 한미일 등 50여 개국은 유엔본부에서 열린 약식 회견에서 북한 인권 상황 개선을 위해 유엔 회원국들이 동참해 줄 것을 호소하는 공동 발원문을 발표했다.

## 2) 각국 정부와 국제인권단체

북한인권 문제를 해결하기 위한 국제적 노력은 유엔을 비롯하여 EU, 그리고 미국과 일본, 캐나다, 유럽국가들이 중심 역할을 하고 있다. 특히 미국은 2004년 만장일치로 북한인권법을 제정한 이후, 한시법인 북한인권법의 기한을 연장하면서 북한인권 개선을 위한 강한 의지를 국내외에 표명하였다.

미국 북한인권법은 탈북난민 보호와 미국 입국 지원, 북한에 외부정보 유입, 대북 인도적 지원이 주된 내용이며, 이러한 활동을 위한 구체적 체계와 지원 예산까지 명시하고 있다. 법안에 명시된 북한인권특별대사는 초기 비상근이었으나 상근직으로 전환되었으며, 한국과 일본의 북한인권대사가 임명되어 있던 시기에는 상호간에 활발한 교류와 활동이 있었다<sup>20</sup>. 동 법안을 근거로 국내외 탈북민 단체와 북한인권 활동 단체를 지원하고 있다. 미국 의회는 중국 등 제3국에 체류하고 있는 탈북 고아들을 입양하기 위한 법안을 발의하는 등 북한인권 문제에 대한 관심과 해결노력을 지속하고 있다.

트럼프 행정부 출범 이후 북한 핵문제 해결에 집중하면서 북한인권특사를

<sup>19</sup> 한국 외교부, 2023년 8월 21일 대변인 명의 공식 논평 내용, 뉴시스(2023. 8. 21.) [https://newsis.com/view/?id=NISX20230821\\_0002420204&clD=10301&pID=10300](https://newsis.com/view/?id=NISX20230821_0002420204&clD=10301&pID=10300).

<sup>20</sup> 미국 북한인권특별대사 활동은 로버트 킹 저, 김수경 역, 『북한인권과 불처벌의 관행 - 로버트 킹 미국 북한 특별대사 회고록』, (서울: 한국과 미국, 2022) 참조.

임명하지 않는 등 북한인권 문제 해결에 다소 소극적 자세를 보였으나, 바이든 행정부 출범 이후 북한인권특별 대사를 임명하였고, 북한인권을 중시하는 입장으로 선화하였다. 바이든 행정부는 북한 핵문제 해결 과정에서 인권문제 해결을 연계할 수 있다는 입장을 밝혀 국제사회에서 북한인권 이슈가 강화되는데 영향을 미치고 있다.

일본은 2006년 북한인권법을 제정하였으나, 일본인 납치자 문제 해결에 초점을 두고 있을 뿐 북한의 전반적인 인권문제에 대한 개선 내용은 제한적이다. 그럼에도 일본은 유럽연합과 함께 유엔인권이사회 북한인권결의안 초안 작성에 적극적으로 관여하고 있으며, 공동제안국가로 참여하고 있다.

유럽연합과 영국, 프랑스 등 유럽 지역 국가들은 전통적으로 인권 중시 외교정책을 천명하고 북한인권 개선에 적극적이며, 유엔 북한인권 메커니즘을 작동시키는 실제적 역할을 수행하고 있다. 호주, 뉴질랜드, 캐나다도 유럽 국가들과 보조를 맞추어 북한인권을 위한 국제사회 활동에 선구적 역할을 하고 있다.

1990년대 시작하여 2020년대 시점까지 북한인권 문제를 국제사회 주요 의제로 현장에서부터 자료 조사를 실시하고 국제사회 옹호 활동을 한 중심적 역할은 국제 인권단체인 휴먼라이츠워치(HRW), 국제앰네스티(AI), 세계기독교연맹(CSW), 국제인권연맹(FIDH) 등이었다. 국제인권단체들의 관련 활동은 한국 소재 북한이탈주민 및 북한인권단체들의 조사결과와 증언자들의 협조를 바탕으로 진행된 부분이 적지 않다.

### Ⅲ. 국제사회와 한국의 향후 역할

#### 1. 국제사회의 향후 역할과 과제

현재까지 북한인권 개선을 위한 국제사회 활동의 중심 역할은 유엔이 맡고 있다. 유엔 안보리와 인권이사회에서 북한인권 의제를 제기하는 것은 주로 미국과 일본, EU이다. 특히 미국이 중심적 역할을 수행했으나, 트럼프 행정부 시절 북미 관계개선과 핵 협상 우선 논리로 북한인권 문제는 의제가 될 수 없었다. 한국 정부 역시 문재인 정부 시절 북한인권문제가 유엔과 국제사회의 관심 대상이 되는 것을 꺼려왔다. 문재인 정부는 유엔 북한인권결의안 공동제안국 명단에서도 ‘대한민국’을 찾아볼 수 없게 만들었다.

미국과 한국 정부의 정권교체 이후 북한인권예 대한 국제공조와 협력이 재개된 것이다. 한미일 국제협력 강화 시기에 유엔의 북한인권 개선 활동은 적극적으로 추진될 수 있으나 우크라이나 전쟁과 미중, 미러 갈등으로 안보리 상임이사국인 러시아와 중국의 대미 및 대유럽 국가간 갈등이 심화되고 있어 실질적 성과를 거둘 수 있을지 예상하기 어렵다.

유엔과 미국이 북한인권개선 노력을 집중적으로 기울여 왔으나 미국 트럼프 행정부 시절 북한인권 문제는 핵과 미사일 우선 해결 입장에 의하여 논의 대상이 되지 못했다.

미국 트럼프 대통령 당선 이후 북한인권 문제가 미국 대외정책에서 어떠한 상황에 놓여졌는가 로버트 킹 북한인권특사의 자서전에 명확하게 기술되어 있다.

“북한인권 문제에 대한 미국과 유엔의 협력은 도널드 트럼프가 대통령에 당선되면서 끝이 났다. 트럼프 행정부는 북한의 심각한 인권침해에 대한 비판을 중단했을 뿐만 아니라 북한에 책임을 묻기 위한 유엔의 노력을 약화시키고자 체계적인 조치

를 펼쳤다.”<sup>21</sup>

이와 같이 미국의 북한인권 정책은 한국과 마찬가지로 정권교체에 의하여 북한에 영향력을 행사할 수 없는 상황을 맞이할 수도 있다. 따라서 북한인권 개선을 위한 국제사회의 노력은 미국에 대한 의존성을 낮추고 유럽연합과 유럽 서구 국가, 그리고 유엔 북한인권결의안 찬성국가들을 대상으로 항시적 협력체계를 갖추는 노력을 강화해야 한다.

북한인권 개선을 위한 정책적 결정과 실행은 결국 북한 당국의 몫이다. 유엔과 국제사회는 북한 당국이 인권개선을 위한 실효적 조치를 취할 수 밖에 없도록 강력한 대응조치와 환경을 조성해야 한다. 그러나 이것은 유엔 안보리 상임이사국인 중국과 러시아의 협력이 전제되어야 실질적 성과를 거둘 수 있다. 유엔 안보리와 한반도 주변국가들이 북한인권 개선을 위한 장기적이고 체계적인 노력을 지속하기 위해서는 무엇보다도 한국 정부의 원칙있는 인권외교<sup>22</sup>와 한반도 평화 관리, 그리고 국제사회의 분쟁 해소 분위기가 확산되어야 한다.

북한은 식량 부족으로 대규모 아사 사태를 경험한 시기에도 국제사회의 염려와 지원에도 불구하고 핵과 미사일 개발을 포기하지 않았다. 그 결과 북한의 고립은 국제사회에서 더욱 심화되었고, 최근 코로나 사태 극복과정에서 아사자가 발생하는 것으로 알려지고 있다. 북한의 반인권적이고 퇴행적 태도는 미국과 유럽 등 북한인권 개선 활동의 중심 국가들에게 피로감과 무력감을 주고 있다. 북한은 핵과 미사일을 활용해서 북한체제의 안전을 도모하듯이 국제사회는 북한 주민의 인권 보호를 통해서 북한 주민의 안전을 도모해주어야

21 로버트 킹 저, 김수경 역, 『북한인권과 불처벌의 관행 - 로버트 킹 미국북한 특별대사 회고록』, (서울: 한국과 미국, 2022), p.370.

22 윤여상, “보편성에 기반한 한국의 주도적 노력”, KBS 남북교류협력단, 『북한 인권 개선 방안』, (서울: KBS 한국방송, 2022), pp.112.

한다. 10년 전 유엔 북한인권조사위원회는 북한주민에 대한 인권보호 책임(R2P)을 북한 당국만이 아니라 국제사회가 맡아야 한다고 권고<sup>23</sup>했음을 상기할 필요가 있다.

## 2. 한국정부의 향후 역할과 과제

한국은 북한 인권 문제의 제1 당사자인 북한을 제외하면 실질적인 당사자 입장을 갖고 있으나, 국제사회에서 활동은 미미하다는 평가를 받아왔다. 특히 최근 진보와 보수 정권이 번갈아 교체되면서 한국 정부의 북한 인권 개선 활동은 보편적 기준이 아닌 북한 당국을 의식한 정치적인 판단이 우선한다는 비판을 받아 왔다.<sup>24</sup> 한국 정부 외에도 한국 주류 시민사회, 인권단체, 종교단체들도 북한 인권 문제에 적극적으로 대응하기보다는 회피와 방관적 태도를 보여왔다. 북한 인권 문제는 북한인권 단체와 탈북민 단체, 일부 시민사회단체의 몫으로 남아 있는 상황이다.

북한 인권 개선의 일차적 책임은 북한 당국에 있다. 하지만 북한은 국제사회의 개선 요구에 대하여 유엔 보편적정례검토(UPR)와 지속가능발전목표(SDGs) 등 일부 영역에서 개선 노력을 하고 있으나 대부분 회피와 거부 입장을 고수하고 있다. 북한 당국 입장에서 인권 문제는 체제 유지, 김정은 일가의 안전과 직결되는 사안이기 때문에 체제 위협을 감수하면서까지 개선하기는 어렵다는 판단일 것이다. 결국 북한 인권의 획기적 개선은 북한 체제의 변화, 리더십의 전환 또는 북한 사회의 전반적 변혁이 가능한 조건에서 실현될 수 있을 전망이다.

---

<sup>23</sup> UN General Assembly, Human Rights Council, Report of the Commission of Inquiry on Human Rights in the Democratic People's Republic of Korea, A/HRC/25/63.

<sup>24</sup> 윤여상, “북한인권법 실행을 위한 바람직한 개선 방향”, 통일연구원/여의도연구원 공동 세미나, 「북한 인권법 실행을 위한 바람직한 방향은?」, 2023. 9. 13.



그럼에도 북한인권 문제는 한국에서 보수와 진보, 여당과 야당의 입장이 가장 첨예하게 대립되고 있다. 그 결과 북한인권 정책은 정권교체에 따라 양극단을 오가는 변화를 보인다. 진보 정부는 북한인권 문제를 언급하는 것도 불편하게 생각했다. 그러나 진보, 보수 성향을 가진 일반국민들의 인식은 진보, 보수 정당의 북한인권 정책과는 다르다는 조사 결과가 발표되었다.

북한인권정보센터(NKDB)는 2014년 이후 매년 전문 조사 업체에 의뢰하여 전국민 1천명 대상으로 북한인권 국민인식 조사를 실시하고 있다. 2022년 조사 결과<sup>25</sup>, 북한인권이 심각하다는 응답은 95.5%였으며, 북한인권 문제에 대한 개입 필요성에 대해서 ‘북한 내부 문제이므로 간섭해서는 안된다’ 30.8%, ‘보편적 인권 차원에서 적극적으로 개입하여야 한다’ 69.2%로 보편적 인권문제로 개입해야 한다는 응답이 두배 이상 높다. 북한인권 문제를 제기할 경우 남북관계에 부정적 영향을 미칠 것인가 질문에는 71.4%가 그렇다고 답변하였다. 국민들은 북한인권 문제를 북한에 제기할 경우 남북관계에 일부 부정적 영향이 있을 수 있음을 인지하고 있다. 그럼에도 불구하고 한국 정부가 공식적으로 북한 당국에 북한인권 개선을 제기해야 하는가 질문에 62.9%는 제기해야 한다는 응답이었으며, 제기하면 안된다는 37.1%에 불과하였다. 국민들의 2/3는 북한 인권은 보편적 인권 문제이기 때문에 남북관계에 부담이 되더라도 한국정부가 공식적으로 북한에 인권개선 요구를 해야 한다는 입장이다.

특히 보편적 차원의 적극적 개입 필요(진보 75.8%/보수 72.0%), 한국정부 공식 문제 제기 필요(진보 62.9%/보수 68.4%), 문제 제기시 남북관계에 부정적 영향(진보 72.7%/보수 72.3%) 질문에 진보와 보수의 응답 차이는 나타나지 않았다.

25 윤여상, 임순희, 윤기웅, 『2022년 북한인권에 대한 국민인식조사』, (서울: 북한인권정보센터, 2022)

일반 국민의 정치성향(진보/보수)에 따른 북한인권에 대한 진단과 해결 대안은 차이가 없음에도 이들의 지지를 받고 유권자를 대변하는 정당의 북한인권 정책은 현저한 차이가 발생하고 있다. 이러한 차이는 유권자와 지지자의 여론을 수렴하여 정당의 입장과 정책을 수립하는 대의민주주의에 반하는 것이다. 특정 정당의 정치적 이익을 위한 과도한 정치적 프레임과 진영 논리로 북한인권 문제를 이용한 것이다. 정부와 여야는 국민들의 북한인권에 대한 기본적인 인식을 반영하여 보편적 인권 관점에서 적극적으로 개선 노력을 기울여야 한다.

북한인권 문제의 획기적 개선을 위해서는 남북관계의 패러다임을 전환해야 한다는 주장이 제기<sup>26</sup>되고 있다. 현재의 국제정세와 남북관계를 고려할 때 남북 분단을 극복하고 남북 주민의 이산 상태 해소, 그리고 북한주민의 실질적 인권 개선을 위해서는 남북관계와 북한인권 정책의 패러다임을 전환할 필요가 있다. 1990년 이전 냉전체제에서의 남북관계는 ‘단절된 경쟁의 시대’ 이후 ‘제한적 접촉과 교류의 시대’로 전환되었으나, 남북관계의 획기적 개선을 위해서는 ‘자유로운 교류와 왕래의 시대’가 열려야 한다<sup>27</sup>. 동서독과 중국 대만관계의 발전도 주민 상호간의 왕래를 획기적으로 제고시키는 정책 전환을 통해서 성취된 것이다.

특히 남북한은 분단체제 때문에 이산된 가족이 천만여 명 존재하고 있으며, 가족재결합권은 인권의 핵심적 사안이기 때문에 이들에 대한 인적왕래 확대는 시급한 사안이다. 현재 남북한은 전쟁 전후 시기 발생한 이산가족 외에도 비전향장기수, 억류 국군포로와 납북자, 재입북 희망 북한이탈주민, 북한 억류 납한 주민 및 북한이탈주민 등 남(북)한에 살고 있으나, 북(남)한 이주를

26 윤여상, “신정부에 대한 북한인권 정책 제안”, NKDB 리포트 2022-02, (서울: 북한인권정보센터, 2022).

27 윤여상, “북한인권법 실행을 위한 바람직한 개선 방향”, 통일연구원/여의도연구원 공동 세미나, 「북한 인권법 실행을 위한 바람직한 방향은?」, 2023. 9. 13. pp.37-39.

희망하는 대상자가 존재한다. 현재까지 남북한의 법률과 정치적 상황은 이와 같은 인권과 인도주의적 사안을 획기적으로 해결할 수 있는 방법을 갖고 있지 못하며, 개별 사안별로 해법을 모색하기에도 어려움이 있다. 각 대상과 사안들은 남북한 상호간에 다른 사안들과 밀접하게 연계되어 있기 때문에 위의 사안들을 해결하고 남북관계와 북한 인권 상황을 개선하기 위해서는 남북한 인적 왕래를 확대하고, 궁극적으로 자유왕래 선언과 실천이 필요하다.

## 참고문헌

### 1. 단행본

- 국가인권위원회. 『북한인권 관련 국가, 국제기구 및 INGO의 동향 분석』. 서울: 국가인권위원회, 2007.
- 로버트 킹 저/김수경 역. 『북한인권과 불처벌의 관행 - 로버트 킹 미국북한 특별대사 회고록』. 서울: 한국과 미국, 2022.
- 송한나 외. 『북한의 SDGs와 인권 연계 프로젝트』. 서울: 북한인권정보센터, 2021.
- 송한나. 『A Second Chance: North Korea's Implementations of its Recommendations during its Second Universal Periodic Review 제2차 보편적 정례검토 권고사항의 수용 및 실행에 대한 모니터링』. 서울: 북한인권정보센터 UN권고이행감시기구, 2019.
- 안현민 외. 『2020 북한인권백서』. 서울: 북한인권정보센터, 2020.
- 윤여상 외. 『2022년 북한인권에 대한 국민인식조사』. 서울: 북한인권정보센터, 2022.
- 최선영 외. 『유엔인권이사회 제1차 보편적 정례검토와 북한 : 권고사항의 수용과 실행에 대한 검증을 중심으로』. 서울: 북한인권정보센터, 2017.

### 2. 논문, 보고서

- UN General Assembly, Human Rights Council, Report of the Commission of Inquiry on Human Rights in the Democratic People's Republic of Korea, A/HRC/25/63.
- 윤여상. 「북한인권법의 현안과 쟁점」. 한국법제연구원 25회 통일법 포럼 (2023. 11. 2)
- \_\_\_\_\_. “북한인권법 실행을 위한 바람직한 개선 방향”. 통일연구원/여의도연구원 공동 세미나. 「북한 인권법 실행을 위한 바람직한 방향은?」.(2023. 9. 13)
- \_\_\_\_\_. “보편성에 기반한 한국의 주도적 노력”, KBS 남북교류협력단. 『북한 인권 개선 방안』. 서울: KBS 한국방송, 2022.
- \_\_\_\_\_. “신정부에 대한 북한인권 정책 제안”. NKDB 리포트 2022-02. 서울: 북한인권정보센터, 2022.
- \_\_\_\_\_. “국제인권단체(INGO)의 북한인권보고서 동향 분석”. 국가인권위원회. 『북한인권 관련 국가, 국제기구 및 INGO의 동향 분석』. 서울: 국가인권위원회, 2007.
- 통일부. 『2023 북한인권보고서』. 서울: 통일부, 2023.
- 통일연구원. 『2014 유엔 인권이사회 북한인권조사위원회 보고서』 (국문상세)

### 3. 기타

남북관계발전법

북한인권법

유엔 서울인권사무소 홈페이지(<https://seoul.ohchr.org/>).

외교부. 2023년 8월 21일 대변인 명의 공식 논평, 뉴시스(2023. 8. 21.) [https://newsis.com/view/?id=NISX20230821\\_0002420204&clD=10301&plD=10300](https://newsis.com/view/?id=NISX20230821_0002420204&clD=10301&plD=10300).

중앙일보. “대북전단’ 안된다더니, 외교·통일부, 위헌 결정에도 과거 모른척” 중앙일보. 2023. 10. 6.



---

# 북한여성인권 개선을 위한 국제사회와의 협력 방안

●  
김태원

성균관대 법학전문대학원 연구교수

## I. 북한의 여성인권

최근 중국 정부가 항저우 아시안게임이 끝난 직후, 공안에 구금되었던 탈북자들을 긴급 복송한 것으로 알려지면서 국제인권단체를 중심으로 비난수위가 더욱 거세지고 있다. 강제복송된 재중 탈북자 600명 가운데 90% 이상은 여성이고, 아이들도 상당수 포함된 것으로 전해진다. 2023년 5월, 북한인권단체들은 중국의 유엔 「여성차별철폐협약(CEDAW)」 실천 문제 심의 과정에서 처음으로 재중 탈북여성의 인권 문제를 제기한 바 있다!<sup>1</sup> 탈북여성들이 중국 체류기간 동안 경험한 인신매매, 성범죄 등 각종 인권침해 사례들은 통일부가 발간한 『2023 북한인권보고서』에서 북한 여성들이 가정과 사회에서 겪고 있는 만연한 성차별, 성폭력 등 증언사례들과 함께 그 실태가 공개되고 있다.

---

<sup>1</sup> 북한인권정보센터(NKDB), <https://blog.naver.com/nkdb2003/223105392693>.

## 1. 북한의 여성인권 관련 기념일 및 법제

북한은 전통 민족 명절, 사회주의 7대 명절, 인민 경제 관련 기념일 외에도 국제기념일을 기념하는 것으로 알려지고 있다. 대표적인 국제기념일로는 ‘국제아동절’, ‘국제청년절’, ‘국제부녀절’, ‘남녀평등권법령 발포 기념일’이 해당되며, 그 중에서 여성과 관련한 기념일은 ‘국제부녀절’과 ‘남녀평등권법령 발포 기념일’이 있다. 첫째, 북한의 ‘국제부녀절’은 유엔 공식 기념일로 지정된 3월 8일 ‘세계 여성의 날(International Women’s Day)’을 일컫는다.<sup>2</sup> 국제부녀절은 북한에서 공휴일로도 지정되어 매년 성대하게 기념하고 다양한 행사가 이뤄진다. 북한은 국제부녀절을 맞아 여성을 ‘가정의 꽃, 생활의 꽃, 행복의 꽃’으로서 여성들의 사회 진출을 장려하고 어디서나 나라에 보탬을 주는 일들을 스스로 더 많이 찾아서 할 것을 강조한다. 또한 각 분야에서 여성의 역할을 부각하는 동시에 가정의 주부로서, 며느리로서, 아내와 어머니로서 책임을 자각하여 시부모들을 잘 모시고 남편과 자식들이 국가와 사회 앞에 지닌 본분을 훌륭히 수행하도록 적극 떠밀어 줘야 한다고 설명한다.

둘째, ‘남녀평등권법령 발포 기념일’은 북한 여성의 사회·경제적 활동이 증가함에 따라 여성의 지위가 변화하는 추세를 반영하여 만들어진 날로 7월 30일이다. 북한은 1946년 남녀평등권에 대한 법령을 공포, 이후 2010년에 더욱 구체화하여 조항이 추가되었으며 현재 동 법령에는 △여성의 선거권과 피선거권 보장, △강제결혼 반대, △이혼의 자유, △양육비·소송권 인정, △성매매 반대, △재산상속에서의 남녀평등, △가정폭력 금지, △결혼과 임신, △출산 휴가 등 이유로 해고 금지 등의 내용을 담고 있다. 이날을 기념해 북한은 남녀평등권법령을 통해 여성들을 봉건적 구속에서 해방되도록 했고, 남자들

---

<sup>2</sup> UN, International Women’s Day 8 March, <https://www.un.org/en/observances/womens-day>.



과 동등한 권리를 가지고 정치, 경제, 문화생활에 참여하는 길을 열어줬다는 점에서 여성들에게 자주적 존엄과 권리를 선물했다고 선전한다.<sup>3</sup>

여성인권 관련 북한의 법제를 살펴보면, 사회주의헌법 개정을 통해 마르크스-레닌주의를 삭제하고 주체사상을 유일한 국가지도이념으로 명시하고 있다. 「사회주의헌법(1972)」 제62조의 “녀성들을 가정일의 무거운 부담에서 해방하며” 부분이 삭제된 후, 현재 최종개정 된 「사회주의헌법(2019)」 제77조에서 “녀자는 남자와 똑같은 사회적 지위와 권리를 가진다 … 국가는 녀성들이 사회에 진출할 온갖 조건을 지어준다”라는 내용이 규정되어 있다. 이는 경제난의 심화와 국가 가부장제 강화 등 현상과 관련해 주목할 필요가 있는 지점이다. 북한은 「남녀평등권에 대한 법령」을 제정(1946), 사회주의의 철학에 따라 여성의 노동참여 장려를 위한 탁아 지원 정책을 시행, 「여성차별철폐협약(CEDAW)」에 가입해 불규칙하게나마 이행보고서를 제출하고 있다. 여성인권을 위한 법령 제정에 일견 동참하는 북한 당국의 이런 태도는 여성인권에 대한 국제규범을 따르지 않은 상태로 국제사회의 정상적인 일원으로 결코 인정받기 어렵다는 점을 나름 인지한 것으로 추정된다. 북한 최고인민회의 상임위원회는 남녀평등과 모든 형태의 차별금지를 주요 골자로 한 「녀성권리보장법」을 2010년 채택했는데 제정 시기, 체계, 내용 면에서 중국의 「부녀자권익보장법」의 영향을 상당히 받은 것으로 판단된다.<sup>4</sup> 동 법은 2011년 수정보충, 2015년 6월 30일 상임위원회 정령 제566호로 최종 수정되어 현재 적용중이다.

물론, 법령 제정과 실제 현실에서 법 적용은 별개다. 남녀평등을 보장한 법률 조항이 존재한다고 해서 실제 주민들의 생활 속에 제대로 반영되어 있

3 통일부, <https://blog.naver.com/gounikorea/223192425296>.

4 임순희, “북한의 여성권리 보장법제 연구: 유엔 여성차별철폐협약(CEDAW) 보고서를 중심으로”, 국민대학교 박사학위논문 (서울: 국민대학교, 2022), p.45.

다고 볼 수는 없다는 뜻이다. 북한의 일반가정에서 확인되는 여성차별문화는 가장 대표 사례에 해당한다. 여전히 북한에는 ‘여성은 남성 아래에 위치한다’, ‘여성은 남성에게 복종해야 한다’ 등 남존여비(男尊女卑) 유교적 여성관에 기반 한 여성차별적 인식과 관습이 강하게 남아있는 것으로 보인다.<sup>5</sup> 비단 남성 뿐 아니라 여성들조차 가정 내 여성 지위 관련해 남성보다 여성이 아래 위치하는 관습을 당연시 여기는 경향이 잔존하고 있다. 이러한 문화는 가정에서 사회로 이어지므로 북한 사회 전반의 여성에 대한 인식 수준을 짐작할 수 있는 대목이다.<sup>6</sup>

## 2. 북한의 여성인권 실태

유엔 인권기구는 올해 3월 8일 ‘세계 여성의 날’을 맞아 북한 당국에 만성적 여성인권 침해를 인정하고 개선 조치할 것을 촉구하였다. 북한 헌법 상 규정된 여성권리 및 지위와는 달리, ‘조직적이고 광범위하며 중대한 인권침해’가 계속되고 있기 때문이다. 여성인권에 대한 북한 법·제도화는 법규만 보면 형식적 측면에서 남녀평등이 실현되었다고 보이지만, 현실은 이와 다르다. 여전히 북한에서는 뿌리 깊은 남존여비 사상이 지배적이기에 고전적인 여성의 역할을 요구한다. 북한 「가족법」 제6조의 ‘어린이와 어머니의 보호 원칙’ 조항에 따르면 “국가는 어머니가 어린이를 건전하게 양육하고 교양할 수 있는 조건을 보장하는데 선차적인 관심을 돌린다”라고 명시되어 있다. 이는 여성의 역할을 자녀 양육에 국한하고 있음을 명백히 보여주고 있다.

1990년대 고난의 행군 이후, 생계유지를 위해 비공식 경제활동에 나서야 했던 북한 여성은 아직도 비공식 부문에 종사하며 많은 노동을 수행하고 가정

5 통일연구원, 『북한인권백서 2022』, (서울: 통일연구원, 2022), pp.350-354.

6 국제앰네스티(Amnesty International), <https://amnesty.or.kr/43359>.

경제를 지탱하고 있다. 그럼에도 불구하고 공식 부문으로부터 인정받지 못하고, 극소수 여성을 제외한 여성 대다수가 사회적 지위 향상과 제도적 보호의 기회를 박탈당하여 불합리한 관행 및 폭력 혹은 권력의 횡포에 쉽게 노출되고 있는 것이다. 심지어 장마당 공무원이나 관리인들은 여성에게 성적인 행위 또는 성관계를 강요하며 이를 거부할 경우, 좋은 자리에 대한 접근이 어려워지고 더욱 심한 육체적 또는 성적 폭력에 직면하기도 한다.<sup>7</sup> 이로써 여성은 가정의 생계를 위한 경제 노동뿐만 아니라 가사노동까지 책임져야 하는 상황에 놓여있으며 남녀평등권 법령 발표와 무관하게 이는 개선되지 않고 있음을 유추할 수 있다.

북한에서는 여성에 대한 폭력이 문제가 되고 있는데 가정폭력은 신고해야 한다는 인식이 적으며, 신고하더라도 개인적인 문제로 인식하기 때문에 당국은 개입하지 않는다는 증언이 다수 확인된다. 가정, 학교, 군대, 구급시설, 돌격대 등 사회 전반에 걸쳐 성추행과 성폭력이 발생하는데, 많은 피해자는 피해사실이 알려지는 것이 창피하고 불이익을 당할 것을 우려해 신고하지 않으며 신고하더라도 성폭력의 책임을 피해자에게 돌리는 분위기로 인해 신고가 적극적으로 이뤄지지 않는다고 한다.<sup>8</sup> 무엇보다 경제적인 어려움으로 인해 돈을 벌기 위해 탈북한 여성들이 인권침해를 경험하고 있는 것으로 파악되었다. 브로커에 의해 인신매매를 경험하는 경우가 많았는데, 인신매매 되는지 모르고 탈북한 경우가 있으며, 인신매매된다는 사실을 알았지만 다른 탈북 방법이 없기에 인신매매를 선택할 수밖에 없었다는 증언도 다수 확인된다. 인신매매를 당한 여성들은 브로커에 의해 성범죄에 노출되기도 하였으며, 주로 중국 남성에게 매매혼을 당하였고 유흥업소 등에 매매되기도 하였다. 탈북

7 통일부, <https://blog.naver.com/gounikorea/223192425296>.

8 통일부, 『2023 북한인권보고서』, (서울: 통일부, 2023), pp.366-370.

후 중국에서 체포되어 북한으로 강제송환 되는 경우에는 이송과정 시 나체·체강검사, 성폭력, 강제 낙태 등 반인도적인 인권침해를 겪는 경우도 있었다. 강제송환 된 여성들은 ‘국경비법출입죄’로 노동교화형 등 처벌을 받기도 했으며, 처벌받은 후에는 당국의 감시를 받으며 생활해야 했다는 증언들이 수집되었다.<sup>9</sup>

## II. 북한여성인권 관련 주요 국제조약

### 1. 여성인권과 국제조약

여성인권 신장은 큰 틀에서 보면 국제법에 따라 이뤄져 왔다. 「유엔헌장(UN Charter, 1945)」은 기본적 인권, 인간의 존엄 및 가치, 남녀 및 대소 각국의 평등권에 대한 신념을 재확인하였으며, 이는 「세계인권선언(Universal Declaration of Human Rights, 1948)」으로 이어졌다. 「세계인권선언」은 전문에서 인간의 존엄과 가치와 함께 남녀평등권에 대한 개념을 재확인하고 있다. 동 선언 제2조는 모든 사람이 성(性)을 포함한 어떤 이유에 의해서도 차별 받지 않고 선언에 규정된 모든 권리와 자유를 누릴 수 있음을 강조하고 있으며, 제25조 2항에서는 어머니와 어린이를 특정해 특별한 보호와 원조를 받을 권리를 가짐을 규정하였다.<sup>10</sup> 이후 유엔은 기존 인권 기제들이 여성인권에 대해 효과적으로 접근하지 못하는 현실을 인식함에 따라 「여성차별철폐선언(Declaration on the Elimination of Discrimination against Women, 1967)」을 바탕으로 「여성차별철폐협약(Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, CEDAW, 1979)」을 채택

<sup>9</sup> 통일부, 『2023 북한인권보고서』, (서울: 통일부, 2023), p.377.

<sup>10</sup> OHCHR, <https://www.ohchr.org/en/human-rights/universal-declaration>.

하였다. 동 협약은 2023년 11월 현재, 189개국에 가입하고 있으며<sup>11</sup> 한국도 1984년 협약 비준 이후, 8차례 정기 심의를 받았고, 지난 2월 제9차 정기 심의보고서를 제출하였다.

물론, 「시민적·정치적 권리에 관한 국제규약(International Covenant on Civil and Political Rights; 자유권/B규약, 1976)」과 「경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights; 사회권/A규약, 1976)」에도 여성의 권리와 연관되는 규정들이 존재하고 있다. 그러나 세계인권선언과 A규약 및 B규약의 경우, 여성의 권리를 특수성에서 파악하기보다는 남성과의 관계에서 평등권 실현의 형태로써 보장하는 한계를 보인 측면을 지닌다.<sup>12</sup> 반면, 여성차별철폐협약은 여성인권의 법적·사회적 지위와 관련한 전반적인 문제를 포괄하여 다루며 여성에 대한 차별이 지속 제기된 분야를 구체화해 적시했다는 점에서 다른 유엔 국제조약과의 차별성을 가진다고 볼 수 있다. 또한 동 협약 제21조 2항에 따라, 여성차별철폐위원회는 당사국들이 제출한 보고서 및 정보에 관한 검토에 기초해 일반권고(General Recommendations)를 작성한다.<sup>13</sup>

이 밖에도 「아동권리협약(United Nations Convention on the Rights of the Child, UNCRC, 1989)」 제2조, 「이주노동자권리협약(International Convention on the Protection of All Migrant Workers And their Families, 1990)」 제7조, 「장애인권리협약(Convention on the Rights of Persons with

<sup>11</sup> UN Treaty Collection, CHAPTER IV. HUMAN RIGHTS.

<sup>12</sup> 통일부 북한인권포털, <https://www.unikorea.go.kr/nkhr/current/matters/disadvantage/womens>.

<sup>13</sup> 여성차별철폐위원회는 당사국들이 조약 의무를 어떻게 이행해야 하는지에 대한 가이드라인을 제공하고, 해당 조항을 실제적으로 적용할 수 있도록 수단화·명확화, 검증 메커니즘 역할로써 당사국이 제출한 보고서 검토, 선택의정서(Optional Protocol)에 제시된 추가 기구를 사용해 실행 상황을 감독한다. Women Training Center, <http://www.trainingcentre.unwomen.org/portal/product/cedaw>.

Disabilities, 2006)』 제6조 등 기타 인권 관련 조약에서 성차별 문제를 다루고 있다.

## 2. 북한여성인권과 국제조약

「난민지위협약(Convention Relating to the Status of Refugees, 1951)」 제1조는 ‘박해’의 형태를 △인종, △종교, △국적, △특정사회집단의 구성원 신분, △정치적 의견 등 5가지로 제시하고 있어서 동 조항에는 ‘여성’이란 이유로 특별히 받게 될 박해에 대해서는 규정하고 있지 않다. 그러나 유엔 난민기구(UHCHR)는 ‘난민’을 정의함에 있어서 성(性)에 따른 박해의 경우가 충분히 고려되어 이해받아야 함을 밝히고 있다. 즉, 성에 따라 박해의 내용과 근거, 난민 보호 방법 등이 달리 적용되어야 한다는 점을 인식한 것으로 볼 수 있다. 또한 난민 여성이 자국으로부터 홀로 탈출하게 되는 경우, 그 과정에서 성폭력, 강제결혼, 인신매매 등 위협에 노출될 가능성이 매우 높은 현실을 강조하였다. 최근 성에 따른 박해를 인정한 판결들이 점차 증가하는 추세를 보이고 있으나, 일반원칙에 따른 것이라기보다 판사의 재량에 따른 경우가 아직은 대다수이다.<sup>14</sup> 여성의 인권 측면에서 난민의 지위를 폭넓게 인정하려는 법적 동향 관련 논의들은 구(舊)유고전범재판소(International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia, ICTY), 르완다국제전범재판소(International Criminal Tribunal for Rwanda, ICTR), 국제형사재판소(International Criminal Court, ICC)를 통한 국제형사법 발달과도 동일한

---

<sup>14</sup> 주요 사례는 RB (Canada, 1993) Guidelines on Women Refugee Claimants Fearing Gender-Related Persecution, INS (US, 1995) Considerations for Asylum Officers Adjudicating Asylum Claims From Women, DIMA (Australia, 1996) Guidelines on Gender Issues for Decision Makers 등이다.

맥락으로 볼 수 있다.<sup>15</sup>

한편, 중국 정부는 지난 20여 년 동안 수 만 명의 탈북자들을 북한으로 강제송환 해 왔다. 중국은 공식적으로 탈북자들은 경제적 이주민이므로 자신들이 비준한 난민지위협약 상 보호를 받는 대상에 해당하지 않는다는 입장을 고수하고 있다.<sup>16</sup> 그러나 탈북자들은 북한을 떠난 동기가 무엇이든간에 북한에 다시 돌아갈 수 없는 것은 정치적 이유 때문이며, 박해의 원인도 본국인 ‘북한’을 떠난 시점이 아니라, 다시 돌아가려는 시점을 기준으로 판단되어야 하므로 이들은 현지 ‘중국’에 체재하는 소위 ‘현장난민(refugee sur place; 체재 중 난민)’이라고 보아야 할 것이다. 또한 국제인권법 차원에서 볼 때, ‘불법 이주자(undocumented migrants)’라고 할지라도 생명권, 노예 및 강제 노동 금지, 고문 및 비인도적 처우금지, 사생활 보호, 사상 및 종교의 자유, 표현의 자유 등 인간으로서 가지는 가장 기본적인 인권은 반드시 보장되어야 한다.<sup>17</sup>

탈북여성들의 강제복송은 난민지위 여부와는 별개로, 여성들이 북한에 송환된 이후에 “고문이나, 최소한 잔혹하거나, 비인도적이거나, 굴욕적인 처우 내지 차별”을 받게 될 것이 예상된다는 점에서 「고문방지협약(United Nations Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, 1948)」 제3조의 ‘강제송환금지의 원칙(principle of Non-refoulement)’을 정면으로 위반하는 것이다. 한편, 고문방지위원회는 “인신매매 피해자들은 대부분 심각한 형태의 정신적이고 신체적인 폭력을 당할 수밖에 없으므로 ... 인신매매는 고문이나, 최소한 잔혹하

15 백범석, “난민의 지위에 관한 협약과 북한여성인권”, 「2016 북한인권국제세미나지음」(2016.5.19.) 참고.

16 2023년 11월 현재 기준, 중국 정부는 「인종차별철폐협약」(1981년 가입), 「여성차별철폐협약」(1980년 비준), 「고문방지협약」(1988년 비준), 「아동권리협약」(1992년 비준), 「사회권규약」(2001년 비준), 「장애인권리협약」(2008년 비준) 등 9개의 핵심 국제인권조약 중 총 6개를 가입 또는 비준하고 있다.

17 백범석, “재중 탈북민의 국제법적 지위와 중국정부 및 국제사회의 책무”, 통일과 나눔 긴급 프레스 컨퍼런스, ‘재중 탈북민 강제복송: 정부와 국제사회, 어떻게 해야 하나’(2023.10.24.) 참고.

나, 비인도적이거나, 굴욕적인 처우에 해당한다”라고 밝힌 바 있다. 이를 고려할 때, 재중 탈북여성들의 경우, 「고문방지협약」 제2조 및 제1조까지도 위반되는 경우가 상당할 수 있다. 일반통계자료에 따르면, 탈북자들 가운데 70% 이상이 여성이고<sup>18</sup> 탈북여성들 70-80% 정도가 중국 남성들을 상대로 인신매매, 성매매, 강제결혼 등 피해 경험이 있는 것으로 파악된다.<sup>19</sup>

중국은 「유엔 인신매매방지의정서(Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, 2000)」 체결국이나, 북한여성들은 중국의 탈북자 강제송환 정책과 관행 등으로 인해 다른 인신매매 피해자들보다도 더욱 취약한 지위에 놓여있는 것이다. 즉, 탈북자들을 강제송환 하는 것과 탈북여성들이 인신매매 피해자가 되는 것, 양 사안은 상호 간 상당한 연관성을 지니므로 인신매매 피해 여성들은 중국 당국에 도움을 구할 수가 없게 된다. 더욱이 인신매매 피해자인 탈북여성들이 낳은 자녀들은 사실상 무(無)국적자가 되는 경우가 많다. 엄격히 중국 「국적법」에 의하면, 부모 중 한 명이 중국 국적일 경우 그 자녀도 중국 국적을 취득할 수 있다. 그러나 중국 사회의 한자녀 정책과 탈북여성들의 강제송환 정책 내지 관행 등이 복합적으로 맞물리며 중국 남성과의 강제결혼을 통해 탈북여성들이 낳은 자녀들이 가족관계등록시스템에 등록되지 못하는 실정이다. 이 역시도 “고문이나, 최소한 잔혹하거나, 비인도적이거나, 굴욕적인 처우”에 해당한다고 볼 수 있을 것이다.

18 김종철, “고문방지협약과 탈북 여성 인권 보호”, 「2016 북한인권국제심포지엄」(2016.5.19.) 참고.

19 “북·중 국경 탈북여성 착취 중국 성산업 1억 5천만 달러 규모”, 『자유아시아방송(RFA)』, 2023.3.24., [https://www.rfa.org/korean/in\\_focus/nk\\_nuclear\\_talks/nkchinatrade-03242023140952.html](https://www.rfa.org/korean/in_focus/nk_nuclear_talks/nkchinatrade-03242023140952.html).



### III. 북한여성인권과 국제사회

#### 1. 여성인권 관련 국제조약<sup>20</sup>에 대한 북한의 이행

북한은 2001년 2월 「여성차별철폐협약」에 가입한 당사국으로서 동 협약 제18조 보고서 제출 의무에 따라 보고서를 제출해야 한다.<sup>21</sup> 그러나 2002년 9월 최초보고서 제출 이후 보고서를 제출하지 않았다가, 2002-2015년 동 협약의 이행 상황을 다룬<sup>22</sup> 「제2·3·4차 통합보고서」를 2016년 4월 제출하였다. 동 보고서에서 북한은 2002-2015년 “북한 여성들은 사회의 완전한 주인으로서, 정치, 경제, 사회 및 문화적 생활의 모든 분야에 있어 남성과 평등한 권리를 향유하며, 조국 번영을 위해 위대한 업적을 수행했다”라고 자평하였다.<sup>23</sup> 2019년 「장애인권리협약(Convention on the Rights of Persons with Disabilities, 2006)」 이행보고서를 제출한 북한은 「보편적 정례인권 검토(Universal Periodic Review, UPR, 2019)」 보고서에서는 제2차 UPR 보고서에 비해 2017년 「여성차별철폐협약」 제2·3·4차 보고서 제출을 포함해 북한이 5년 간 인권보호 및 증진을 위한 국제사회의 노력에 동참하고 있음을 강조하였다.<sup>24</sup> 또한 2021년 6월 지속가능한발전목표(SDGs) 이행을 위해 제출한 「자발적 국가검토보고서(Voluntary National Review, VNR)」에서 ‘양성평등

20 한편, 북한여성인권 관련 주요 문서로는 유엔 결의안(UN resolution), 유엔 북한인권조사위원회(COI) 보고서, 유엔 사무총장(Secretary-general of the UN) 보고서, 유엔 인권최고대표사무소(OHCHR) 보고서, 유엔 특별절차(Special Procedures) 보고서, 유엔 인권협약기구(Treaty-based bodies) 보고서, 북한 보편적 정례인권검토(UPR) 문서, 북한여성인권에 관한 주요 유엔 권고안(Recommendation) 등이 있다.

21 OHCHR, <https://www.ohchr.org/en/hrbodies/cedaw/pages/cedawindex.aspx>.

22 북한은 제2차 보고서 1995-2000년, 제3차·제4차 통합보고서 2001-2007년, 제5차 보고서 2008-2015년 협약 이행 상황을 다루고 있다고 밝히고 있다.

23 UN Doc. CEDAW/C/PRK/2-4 (2016), para.2.

24 Universal Periodic Review (2019), <https://www.upr-info.org/en>.

및 모든 여성과 소녀들의 권리보장' 계획을 밝히기도 하였다.<sup>25</sup>

앞서 UPR 실무그룹은 북한의 제3차 UPR 회의 후 유엔 회원국 권고안을 종합해 총 262개 권고를 제시하였는데, 그 중 여성에 대한 인권보호 이행노력의 지속적 차원에서 △여성의 공직진출을 장려, △여성에 대한 폭력에 대한 법적 처벌 강화가 포함되었다.<sup>26</sup> 그러나 이러한 북한 주장과는 달리, 북한이 탈주민들의 증언을 통해 확인된 북한 여성 인권침해 실태는 상당한 괴리가 존재하는 것으로 보인다. 북한 여성들은 법적으로 남성과 동등하고 평등한 권리를 보장받고 있으나, 그 실상은 다양한 영역에서 성차별 및 성폭력을 빈번히 경험하고 있는 것으로 파악된다.

<표 1> 북한의 제2·3·4차 통합보고서 제출과정 및 관련 주체<sup>27</sup>

일시	주요 내용	주체	주요 자료 원천 및 이행점검	주요 작성 주체
2016.4.11. (수령일)	이행보고서 제출 272개 조문	북한	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국가위원회</li> <li>• 최고인민회의</li> <li>• 상임위원회</li> <li>• 내각</li> <li>• 중앙통계국</li> </ul> (연회 이행검토)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정부기구</li> <li>• 학술단체</li> <li>• 사회단체</li> </ul>
2017.3.15.	14개 부문 21개 조문 추가요청	유엔 여성차별철폐위원회		
2017.6.16. (수령일)	21개 부문 77개 조문 추가답변	북한		
2017.10.23.	추가 요청안 심의 최초보고서 추가보고서	유엔 여성차별철폐위원회		
2017.11.17. (배포일)	최종공표 5개 부문 59개 조문 정리	유엔 여성차별철폐위원회		

<sup>25</sup> 통계청 북한통계포털, [https://kosis.kr/bukhan/voluntary/nationalReview.do?menuId=M\\_01\\_03](https://kosis.kr/bukhan/voluntary/nationalReview.do?menuId=M_01_03); 통일부, 『2023 북한인권보고서』, (서울: 통일부, 2023), p.365; 이우태 외, 『북한인권백서 2022』, (서울: 통일연구원, 2022), p.349.

<sup>26</sup> 김수경, “북한에 대한 제3차 보편적 정례검토(UPR) 평가와 북한인권 증진 방향,” 『Online Series』, CO 19-09, (서울: 통일연구원, 2019), pp.3-4.

<sup>27</sup> 원재천·박소영, “유엔 여성차별철폐협약 이행보고서에서 나타난 북한여성인권,” 『강원법학』, 강원대학교 비교법학연구소, 제61권 (2020.10), p.261.

## 2. 북한여성인권에 대한 국제사회의 인식

그 동안 북한인권 문제는 정치범 수용소, 탈북자 문제를 비중 있게 다뤄 왔으나 북한이탈주민의 증언과 관련 자료들을 통해 북한 독재체제 하, 여성 인권 침해 실태가 확인되며 최근 북한여성인권 문제가 국제사회의 주요 관심사로 등장하고 있다. 유엔은 북한인권의 개선을 위해 인권이사회와 총회에서 매년 북한인권결의(UN Resolution on the Situation of Human Rights in the DPRK)를 채택, 인권이사회 국가별 특별절차(country-specific special procedures)로서 결의에 따라 임명된 북한 인권특별보고관이 모니터링 활동 수행결과를 담은 보고서를 매년 인권이사회와 총회에 제출하고 있다. 그러나 이에 북한은 북한인권결의를 전면 거부하는 동시에 인권특별보고관의 존재 자체를 부인하는 등 부정적 태도로 일관하고 있다.<sup>28</sup>

미국 국무부는 「2022 인신매매 보고서(Human Trafficking Annual Report)」에서 북한을 최하위에 해당하는 3등급으로 분류, 교화소의 존재가 감정은 정권의 인신매매 정책과 패턴을 보여준다고 밝혔다. 또한 북한의 정치범 숫자를 8~12만 명으로 추산, 북한 해외 노동자 파견도 강제노동에 동원하는 인신매매로 규정하였다.<sup>29</sup> 앞서 2018년 미국 인권단체 북한인권위원회(HRNC) 보고서는 “북한 여성은 여러 가지 성적 학대 및 성별에 근거한 인권 유린으로 고통 받고, 구금 시설 내 고문 및 강간, 기타 성폭력 경험, 중국 내 북한 여성이 겪는 성적 착취 및 강제 결혼, 성폭력, 성차별을 당하고 있다”라고 지적한 바 있는데<sup>30</sup> 2021년 12월 북한여성들이 당한 성폭력 증언 인터뷰

28 김수암, “윤석열 정부의 대북·통일정책: 국정과제 추진전략과 실천방안,” 통일연구원 수시과제 (서울: 통일연구원, 2022), p.71.

29 United States Advisory Council on Human Trafficking Annual Report 2022.

30 “북한 여성의 인권 순위 세계 랭킹은?,” 『자유아시아방송(RFA)』, 2020.7.29., [https://www.rfa.org/korean/weekly\\_program/defector\\_view\\_hr/defectorkhr-07242020093345.html](https://www.rfa.org/korean/weekly_program/defector_view_hr/defectorkhr-07242020093345.html).

도 보도되었다.<sup>31</sup>

### 3. 북한여성인권 개선을 위한 국제사회의 동향

최근 엘리자베스 살몬(Elizabeth Salmon) 유엔 북한인권특별보고관은 앞서 유엔총회와 인권이사회에 제출한 보고서와 유엔 인권전문가 발표 성명을 통해, 국제법상 강제송환금지 원칙에 따라 탈북자를 북한으로 돌려보내서는 안 된다고 중국에 촉구하였다. 유엔 인권이사회 ‘강제 및 비자발적 실종에 관한 실무그룹(WGEID)’ 의장과 부의장, ‘여성 및 여아 차별에 관한 실무그룹’ 의장과 부의장, ‘자의적 구금 실무그룹’ 의장 등은 대다수가 여성인 탈북자 수백 명을 중국이 강제로 돌려보냈다는 보도에 강한 우려를 표하며, 그 누구도 고문 및 잔혹하고 비인도적인 굴욕적 대우 또는 처벌, 사형과 강제실종과 같이 회복할 수 없는 피해를 볼 가능성이 있는 국가로 송환되어서는 안 된다는 점을 강조한 것이다.

유엔에 이어 미국 의회 산하 초당적 협의체 ‘의회·행정부 중국위원회(CECC)’도 앞서 5월 중국이 탈북여성에 대한 인신매매의 증착지가 되고 있다는 유엔 여성차별철폐위원회의 강도 높은 경고가 나온 직후, “중국 내 탈북민들의 임박한 강제 송환 위험(North Korean Refugees and the Imminent Danger of Forced Repatriation from China)”을 주제로 청문회를 개최하기도 하였다.<sup>32</sup> 유엔의 기구가 북한이 아닌 중국을 대상으로 하는 인권 심사로 탈북여성의 인권 문제를 공론화하고 개선 사항을 권고한 것은 이번이 처

31 “탈북 여성들, 유엔 여성 폭력 추방 캠페인 동참 … 북한 여군 성폭력 심각,” 『VOA』, 2021.12.2., <https://www.voakorea.com/a/6335586.html>.

32 CECC, North Korean refugees and the imminent danger of forced repatriation from China, <https://www.cecc.gov/events/hearings/north-korean-refugees-and-the-imminent-danger-of-forced-repatriation-from-china>.

음이었다. CECC 의장인 공화당 소속 크리스 스미스(Chris Smith) 하원 의원은 탈북여성 80%는 인신매매 희생자로, 성매매 산업에서 착취되고 있다는 경악스러운 추정이 있다며 불법으로 북한과 중국의 범죄조직이 내는 수익은 연 1억 500만 달러(약 1340억원)라고 지적하기도 하였다. 한편, 기존의 CECC 연례 보고서에서 재중 탈북자 문제를 다뤘 왔지만, 올해 연례 보고서는 이 문제를 특정해 다루는 별도 보고서를 만들 가능성이 있는데, 이는 중국 정부의 비인권적 행동과 김정은의 인권침해에 책임을 묻기 위한 엄격한 조치를 촉구하려는 것이다. 미국 국무부 줄리 터너(Julie Turner) 북한인권특사도 최근 방한 시 중국 정부에 탈북민 강제복송 문제를 계속 제기하고 있다면서 추가 복송을 막는 데 집중할 계획임을 분명히 하였다.

지난 7월 주요 인권단체들도 2024년 1월 실시 예정인 중국에 대한 유엔의 보편적 정례검토(UPR)를 앞두고 탈북민 보호를 촉구하는 보고서를 유엔 인권이사회에 제출하였다. 중국의 탈북민 강제송환 조치와 관련해 중국에게 국제법 준수를 압박하고 아무런 법적 지위 또는 보호를 받고 있지 못한 재중 탈북민 보호의 중요성을 환기하기 위한 것이다. 이미 2009년, 2013년 실시되었던 중국의 UPR 수검 시, 캐나다, 체코, 한국이 국제법에 따른 탈북 난민 보호와 강제송환금지 원칙의 준수 등을 중국 정부에게 권고한 바 있으나, 이후 어느 것도 이행하지 않은 점을 지적하였다. 동 보고서에서는 여성차별철폐위원회 권고에 따라 인신매매 피해 북한 여성과 여아들에 대해 △이민법 위반으로 형사처벌을 받지 않도록 보장할 것, △강제송환금지 원칙을 준수할 것, △임시 신분증 발급 등 권고사항이 포함되어 있다. 이처럼 국제인권단체가 유엔 인권이사회 대상으로 북한여성인권 옹호 활동을 펼치는 것은 중국 내 탈북여성 문제 해결의 시급성을 국제사회에 환기하고 중국의 정책변화를 압박하는 의미를 지닐 것이다.

## IV. 북한여성인권 개선을 위한 국제사회와의 협력 방안

### 1. 유엔 인권이사회 및 총회 대상 북한 인권외교 및 옹호(advocacy) 활동 강화

매년 2월 유엔 인권이사회 고위급회기와 매년 9월 유엔 총회 기조연설 시, 북한여성들의 인권침해 실태를 국제사회 차원에서 공유함으로써 문제의 심각성과 해결의 시급성을 지적 및 개선을 촉구해야 한다. 인권이사회 및 총회 연례 북한인권결의(안)에 북한여성인권 문제 관련한 각종 피해 및 권고가 구체적으로 언급되도록 회원국들과 의견을 개진하는 것이 무엇보다 중요하다. 안전보장이사회에서도 다른 회원국들과 연계해 북한 여성들의 인권침해 관련해 ICC 회부 등을 위한 외교적 차원의 노력도 지속적으로 병행해야 할 것이다.

국제사회는 그동안 북한인권결의(안), 북한인권조사위원회(COI) 등을 통해 북한여성인권 실태 및 참상에 대한 공감대를 형성하고자 노력해 왔지만 각 권리, 침해 유형 등 세부적인 내용에 있어서는 인지도가 낮은 현실에 대해서도 감안할 필요가 있다. 이러한 측면에서, 인권 NGO 단체가 주축이 되어 국가별 맞춤형 옹호 전략을 구축하는 방안을 병행해야 한다. 북한의 의사결정에 영향을 미칠 수 있는 각국의 외교정책 수립에 있어서 북한여성인권 개선을 위한 방향성을 갖도록 유도하기 위해서는 시민단체가 중요한 역할을 담당할 수 있을 것이다. 이에 인권옹호 활동 경험이 많은 휴먼라이츠워치(HRW), 국제앰네스티(AI), 국제인권연맹(FIDH) 등 국제인권단체를 적극적으로 활용해 북한여성인권 침해를 경험한 피해자들의 직접적인 증언을 유엔 회원국들에게 효율적으로 전달할 수 있는 방안을 모색한다.

국제인권단체는 유엔 인권이사회에서 북한인권특별보고관 보고서 관련한 Interactive Speech 등을 통해 북한 여성들의 인권침해 실태 개선을 위한 포괄적 구제활동, 중대범죄를 야기한 가해자들에 대한 법률적 책임규명, 피해자

들의 실존적 고통을 표출하고 심리적 안정을 도모할 수 있는 비(非)법률적 차원의 책임규명 등에 관한 관심을 제고할 수 있다. 또한 인권이사회 주최 부대행사(side event)를 마련함으로써 유엔 회원국, 조약기구, 특별절차 보고관들이 북한 정권의 국제 의무 준수를 위한 영향력을 행사할 수 있도록 촉구하는 등 다양한 역할을 고민해야 한다. 이와 관련해 인권이사회 차원에서 북한 여성 인권침해 피해자 증언 사례 수집, 홍보 캠페인 등 북한인권단체의 다양한 활동에 관한 각종 지원 방안 강구도 유의미할 것이다.

## 2. 유엔 특별절차 대상 활동 추진

유엔 특별절차에는 북한인권특별보고관과 같은 국가별 특별보고관 외에도 표현의 자유, 고문방지, 강제실종, 인신매매 철폐 등 여러 주제별 특별보고관들이 활동하고 있다. 각 주제별 특별보고관들과의 지속적인 교류기회를 증대시킴으로써 정보를 업데이트할 필요가 있다. 특히 북한 당국이 자유권보다는 사회권 유형에 있어 비교적 덜 민감한 반응을 보이는 만큼, 교육권, 식량권 등 주제들을 다루고 있는 특별보고관들과의 교류에 우선순위를 두는 것도 적절할 것으로 판단되며, 이를 통해 국제사회와 북한과의 접점을 만들어 가는 논의 기회의 기반을 마련해야 한다.

한편, 유엔의 ‘여성과 아동에 대한 특별보고관’, ‘여성폭력에 대한 특별보고관’, ‘여성차별에 대한 실무그룹’ 등 개별청원서 제출 활동 시에는 문건 작성 및 국제인권법적 자문 경험이 있는 국내외 단체와의 협조도 중요할 것이다. 일례로, NK Watch, 북한반인도범죄철폐국제연대(ICNK) 등 국제인권단체를 비롯해 국제인권변호사 등 전문가 집단과의 협조를 통해 북한여성인권 문제 관련한 구체적인 내용을 유엔 특별절차 측에서 기대하는 수준의 개별청원서로써 작성하는데 유의미한 도움이 될 수 있다.

### 3. 유엔 인권이사회 보편적 정례검토(UPR) 및 인권협약기구 활용 방안 강구

오는 2024년에는 북한의 보편적 정례검토(UPR) 기간이 돌아오게 된다. 북한이 기존 UPR에서 수락했던 권고사항 관련 이행 상황을 확인하고, 미(未) 이행 사항에 대한 문제를 제기하는 것이다. 사전 서면질의서, UPR 권고, UPR 보고서 채택 시 구두발언을 통해 북한 여성들의 인권침해 실태를 바탕으로 최대한 상세히 문제를 제기해야 한다. 동시에 북한의 「고문방지협약」, 「인종차별철폐협약」 등 주요 국제인권조약 가입을 촉구하는 노력도 지속해야 할 것이다. 북한은 현재 유엔 주요 9대 인권협약 중 「여성차별철폐협약」과 「장애인 권리협약」 등 5개 협약기구(Treaty-based bodies)의 당사국이라는 점에서, 해당 협약기구를 통해 북한 당국에 참여를 독려할 수 있는 다양한 방안에 대한 논의도 이뤄질 필요가 있다.

### 4. 유엔 경제사회이사회(ECOSOC) 특별협의 지위 획득 NGO 연대 및 협력 추진

국내 북한인권단체인 북한인권정보센터(NKDB)는 지난 7월 유엔 경제사회이사회(ECOSOC) NGO 특별협의 지위를 획득하였다. 유엔 ECOSOC는 NGO 참여 관련해 공식적 체계를 가진 유엔의 유일한 주요 기관이다. 특별협의 지위를 획득한 NGO는 국제회의 및 행사에 참여, 국제행사에서 서면 및 구두 의견서 발표, 부대행사 조직, 다양한 이해관계자들과의 네트워크 형성, UPR 참가 등이 가능하다. 특히 추가 절차를 통해 유엔 인권이사회 회의에도 참관인 자격으로 참석해 서면 의견서를 제출하거나 구두의견 개진도 할 수 있다. 이를 활용해 유엔 ECOSOC 특별협의 지위 획득 NGO 간의 연대 및 협력을 도모함으로써 북한 여성들의 인권침해 실태에 대해 문제의 심각성과 해결의 시급성을 국제사회 차원에서 공론화할 수 있을 것이다.



## V. 결론

북한의 정치적, 경제·사회적, 법·제도적 측면 등 다양한 배경과 원인으로 인해 초래되는 북한여성인권 문제는 북한이 국제사회에서 형식적 법치주의에 근거해 보인 일련의 조치들과 상당한 괴리를 나타내며 오랜 기간 열악한 상황에 놓여 있다. 이러한 상황의 근본적 해결을 위해서는 국제사회가 북한여성인권 문제에 대해 더욱 많은 관심을 갖고, 인권개선을 위한 다방면의 노력을 지속하는 것이 무엇보다 중요하다. 첫째, 매년 유엔 인권이사회와 유엔 총회 계기 시, 북한여성들의 인권침해 실태를 국제사회 차원에서 공유하고 문제 해결을 위한 지적 및 개선을 촉구해야 한다. 이를 위해 회원국들과 의견을 개진하는 것이 무엇보다 중요하며, 안전보장이사회에서도 다뤄질 수 있도록 외교적 차원의 노력도 지속적으로 병행해야 할 것이다. 둘째, 유엔의 각 주제별 특별보고관들과의 지속적인 교류기회를 증대시킴으로써 정보를 지속적으로 업데이트 하는 상시 활동이 중요하다. 일례로, △Special Rapporteur on torture and other cruel, inhumane or degrading treatment or punishment, △Special Rapporteur on the human rights aspects of the victims of trafficking in persons, especially women and children, △Special Rapporteur on violence against women in law and in practice, △Special Rapporteur on the rights of internationally displaced persons 등이 있다. 셋째, 오는 2024년에는 북한의 보편적 정례검토(UPR) 기간이 돌아오므로, 국제사회는 유엔 인권메커니즘을 통해 북한과 중국에 대한 제4차 보편적 정례검토(UPR)를 적극적으로 활용해야 한다. 넷째, 유엔 ECOSOC 특별협의 지위 획득 NGO 간의 연대 및 협력을 도모함으로써 북한 여성들의 인권침해의 심각성과 해결의 시급성을 국제사회 차원에서 공론화하는 방안을 강구할 필요가 있다. 북한여성인권 개선을 위해서는 국제기구, 국제인권단체 및 시민사

회 그리고 정부 모두의 연대 및 협력을 바탕으로 유엔 인권메커니즘의 실효적 활용방안을 모색하고, 나아가 각각의 분담된 역할을 충실히 수행해야 할 것이다. 이러한 노력을 통해 각자의 부족한 부분을 상호 보완할 수 있는 노력이 유기적으로 이뤄져야 한다. 동시에 북한여성인권 문제는 국제인권법, 즉 보편적 인권 규범의 차원에서 논의되어야 하는 사안임을 동시대를 살아가는 우리 모두 반드시 유념해야 할 것이다.

## 참고문헌

### 1. 논문

원재천·박소영, “유엔 여성차별철폐협약 이행보고서에서 나타난 북한여성인권”, 『강원법학』 제61권, 강원대학교 비교법학연구소.

임순희, “북한의 여성권리 보장법제 연구: 유엔 여성차별철폐협약(CEDAW) 보고서를 중심으로”, 국민대학교 박사학위논문.

### 2. 단행본

통일부, 『2023 북한인권보고서』

통일연구원, 『북한인권백서 2022』

U.S. Department of State, *United States Advisory Council on Human Trafficking Annual Report 2022*

### 3. 기타

국제앰네스티(Amnesty International), <https://www.amnesty.org/en>

북한인권정보센터(NKDB), <https://nkdb.org>

통일부, <https://www.unikorea.go.kr/unikorea>

통일부 북한인권포털, <https://www.unikorea.go.kr/nkhr>

‘2016 북한인권국제심포지엄’(2016.5.19.)

‘간급 프레스 컨퍼런스: 재중 탈북민 강제복송: 정부와 국제사회, 어떻게 해야 하나’(2023.10.24.)

OHCHR, <https://www.ohchr.org/en>

UN, <https://www.un.org/en>

UN Treaty Collection, <https://treaties.un.org>



---

# 북한인권과 통일교육

●  
현인에

이화여자대학교 초빙교수

## I. 들어가며

통일부는 ‘2023 북한인권보고서’를 한국어와 영어로 발간해 공개하였다. 보고서는 2017년 1월부터 2022년까지 남한에 입국한 탈북민 총 3,412명을 조사하여 얻은 2,075명의 문답서를 바탕으로, 2017년 이후 2022년까지 발생한 북한인권 상황을 실태 중심으로 작성 했다. 보고서에 의하면 북한주민들은 여전히 국제인권규약에서 규정하고 있는 시민적 정치적 권리, 경제적 사회적 문화적 권리를 심각하게 침해당하고 있으며 취약계층인 여성 아동 장애인의 인권이 보장되지 못하고 있는 것으로 나타났다.<sup>1</sup>

한국과 국제사회는 북한의 인권상황의 심각성에 대해 공인하고 있다. 2003년부터 유엔인권이사회에서 북한인권결의안이 채택되기 시작했으며

---

<sup>1</sup> 통일부, 『2023 북한인권보고서』

2005년부터 유엔총회 결의안으로 격상되었다. 한국정부는 2022년 4년 만에 유엔 북한인권결의안 공동 제안국에 복귀하였다. 2023년 4월 제52차 유엔 인권이사회는 채택된 결의를 통해 북한 내 조직적이고 광범위하며 중대한 인권침해가 지속 자행되고 있음을 강하게 규탄하고, 북한이 북한 내외에서 발생하는 범죄와 인권 침해를 인정하고 인권 침해를 중단하기 위한 조치를 취할 것을 촉구하였다.

북한당국은 북한인권문제에 대한 제기를 체제전복을 위한 제국주의자들의 책동으로 반박해왔다. 제52차 유엔 인권이사회에서 북한대표부 차석대사는 “북한에 대한 주장은 오만하고 비열한 목적을 위한 정치적 동기에서 비롯된 것”으로, “존재하지 않는 인권 문제를 날조함으로써 북한의 이미지를 실추시키려는 불법 행위”라고 비난했다.<sup>2</sup> 북한에서 구타행위방지법을 제정하는 등 일부 법제도를 정비하고 인권유린을 하지 말도록 하는 방침이 하달되어 구금환경이 나아지고 가혹행위가 줄어드는 등 개선된 부분도 있다는 증언이 일부 있고,<sup>3</sup> 여성 아동 장애인 등 취약계층인권을 위한 일부 조치들이 취해지고 있지만 북한의 인권상황은 여전히 심각하다.

국제사회에서 북한인권문제에 가장 관심을 돌려야 할 주체는 남북통일에 절실한 이해관계를 가진 대한민국이다. 그러나 현재 남한주민들 속에서 통일에 대한 관심이 줄어들고 있으며 학교에서 통일교육시간이 줄고 있고 청소년들의 통일 의지가 눈에 띄게 낮아지고 있다. 이는 주민들과 청소년들의 북한인권 문제에 대한 관심에도 영향을 주고 있다. 한반도에서 북한인권문제는 보편적 가치의 문제이며 동시에 분단, 통일과 관련되는 복합적 성격을 띠는 문제이다.<sup>4</sup>

2 VOA, 2023.3.4., “남북한, 유엔서 ‘인권’ 공방...북한 “정치적 목적 위해 인권 제기” vs 한국 “국제사회 지적 경청해야””, <https://www.voakorea.com/a/6989181.html>

3 위와 같은 책, p.20.

4 변종현, “북한인권문제와 남북한통일의 상호작용” 『윤리연구』 vol.1, 제103호(2015), pp.62-63.

## II. 북한인권 현황의 심각성

현재 북한의 인권상황이 매우 심각하다는데 대해 이의를 제기하는 사람은 거의 없다. 한국주민의 95.5%가 북한의 인권상황이 매우 심각하다는데 동의하였다.<sup>5</sup>

### 1. 시민적 정치적 권리

북한주민들은 생명권을 보호받지 못하고 있다. 북한에서는 2023년 현재 까지도 공권력에 의한 자의적 생명박탈이 계속되고 있다. 2020년 코로나 발생 후 포고문<sup>6</sup>을 통해 국경봉쇄 선에서 1~2km 계선에 완충지대 설정하고 완충지대에 비조직적으로 들어갔거나 도로와 철길 연한 국경차단물 접근 인원 및 짐승에 대해 무조건 사격한다고 발표한 후 실제로 여기에 들어간 주민들을 사격하여 사살했다.<sup>7</sup>

2023년에도 공개처형이 진행되었다는 뉴스가 계속 나오고 있는 속에<sup>8</sup> 8월 30일 혜산시에서는 2만 5천여명의 혜산시민들을 강제로 참가시킨 가운데

5 북한인권정보센터, 『NKDB, 2022 북한인권예 대한 국민인식 조사』, p.25.

6 사회안전성 포고문, 2020.8.5. “북부국경봉쇄작전에 저해를 주는 행위를 하지 말데 대하여”, 조선민주주의인민공화국 사회안전성

7 데일리링크, 2020.09.17., “완충지대 들어오면 사격” 포고가 현실로…총격에 주민 사망, 국경경비대 쓴 총에 맞은 밀수꾼 현장서 즉사…주민들 “진짜 쏘다” 공포 분위기 고조<https://www.dailynk.com/%EC%99%84%EC%B6%A9%EC%A7%80%EB%8C%80-%EB%93%A4%EC%96%B4%EC%98%A4%EB%A9%B4-%EC%82%AC%EA%B2%A9-%ED%8F%AC%EA%B3%A0%EA%B0%80-%ED%98%84%EC%8B%A4%EB%A1%9C%EC%B4%9D%EA%B2%A9%EC%97%90-%EC%A3%BC/>

8 데일리링크, 2023.04.21. “불순 편집물 만들어 유포한 정찰총국 군관노동자 ‘공개처형’” <https://www.dailynk.com/20230421-1/>; 데일리링크, 2023.06.19. 청진 수성관리소 수감자 5명 공개처형…집단 소요 일으켰다?별 받던 수감자들 ‘죽여달라’ 소리쳐…소식통 “내부 지침에 따라 즉결 처분한 것으로 정리” <https://www.dailynk.com/20230619-1/>; 2023.06.26. 황해남도서 주민 2명 공개처형…주파수 통로 고정장치를… <https://www.dailynk.com/20230626-6/>

9명에 대한 즉결 사형을 집행했다. 그들의 죄는 2017년부터 현재까지 불법으로 2100여 마리의 소를 도축하여 유통시켰다는 것인데 자유권 규약에서 사형죄를 부과할 수 없는 것이다. 사형수들은 자신을 변호할 기회조차 가지지 못했다. 여론에 의하면 그들이 실지로 도축한 소는 구제역에 걸린 소로 400마리 정도이고 나머지는 염소와 양 돼지였는데 그것을 모두 소로 둔갑시켜 죄를 날조했다고 한다. 사형은 즉시 집행되었기 때문에 그들은 상소의 기회도 가지지 못했고, 수만 명의 주민이 지켜보는 속에서 사형이 집행되어 잔혹하고 비인도적이며, 굴욕적인 형벌이나 취급을 받지 않을 권리를 침해당했다.<sup>9</sup>

북한의 구금시설에서 수감자들은 열악한 수감환경과 가혹행위로 고통을 받고 그로 인해 사망하는 사례가 근절되지 않고 있으며 체포한 사람들에 대한 고문도 여전히 자행되고 있다. 교화소는 물론 노동교양형을 받은 사람들도 노동단련대에서 강도 높은 노동을 강요당하고 있다.<sup>10</sup>

주민들의 이동 및 거주이전의 자유도 여전히 보장되지 않고 있다. 북한주민들은 국가가 승인한 지역에서만 거주할 수 있으며 통행증이 있어야 타 지역으로 오고갈 수 있다. 1969년에 제정한 통행증제도는 더욱 강화되어 분계선 지역과 평양지역은 특별승인구역으로 되었고 1990년대에는 특별승인구역이 국경까지 확장되었다. 최근 북한에서는 주민들이 평양에 통행증 없이 출입하는 것을 원천 봉쇄하기 위해 평양으로 들어가는 도로의 초소들을 강화하는 한편 산지대들에 고압선을 늘리는 공사를 시작했다.<sup>11</sup>

9 RFA, 2023-08-31, “북 해산서 소고기 불법 유통업자 공개처형” [https://www.rfa.org/korean/in\\_focus/food\\_international\\_org/illegalsale-08312023083641.html](https://www.rfa.org/korean/in_focus/food_international_org/illegalsale-08312023083641.html); RFA, 2023.09.07., “북 소고기 유통업자 공개처형후 후폭풍 거세” [https://www.rfa.org/korean/in\\_focus/human\\_rights\\_defector/nkbeef-09072023091427.html](https://www.rfa.org/korean/in_focus/human_rights_defector/nkbeef-09072023091427.html); 아세아프레스, 2023.09.02.: “김정은 정권이 공개 처형을 재개... 8월 30일 양강도에서 9명 총살, 동원된목격자 증언” <https://www.asiapress.org/korean/2023/10/society-human-rights/execution-2/>

10 통일부, 『2023 북한인권보고서』 (2023), pp.78-80.

11 데일리링크, 2023.09.19. “北, 평양시 경계에도 고압선 설치... ‘혁명 수뇌부 안전’ 위해?” <https://www.>



북한주민들은 사상은 물론이고 종교의 자유도 없다. 성경을 소지하거나 종교활동을 하면 정치범으로 처벌받는다. 표현의 자유에 대한 통제와 탄압은 더욱 강화되고 있다. 북한은 국제사회에서 인터넷접속이 금지되어 있는 유일한 국가이다. 북한주민은 국가가 운영하는 인터넷에만 접속할 것이 허락되며 인터넷 접속은 모두 감시통제 할 수 있는 시스템이 되어 있다. 북한주민들이 많이 이용하는 핸드폰도 외부정보와 접속할 수 없도록 되어 있는 국내산만 사용이 허락되며 북한당국이 의무적으로 설치하도록 한 프로그램을 통해 외부에서 제작한 파일을 볼 수 없게 만들었다.<sup>12</sup> 특히 2020년 당8차대회 이후 외부정보유입에 대한 통제가 극도에 이르고 있는데, 2020년 12월 반동사상문화배격법, 2021년 9월 청소년교육교양법 제정하고 남한과 외국의 영상물, 방송, 출판물을 시청하고, 특히 그를 유포하는 사람은 무기형, 심지어 사형까지 처하도록 규정했다.<sup>13</sup> 2023년 1월 평양문화어보호법을 제정하여 남한말투를 사용하거나 유포하면 최고 사형까지 구형하도록 했다.<sup>14</sup>

북한은 외부문화유입 단속을 위해 당, 근로단체 조직을 통한 통제를 일상화하고 있을 뿐 아니라 당, 보위성, 안전성을 망라한 한류단속그룹인 727상

[dailyink.com/20230919-1/](http://dailyink.com/20230919-1/)

- 12 성공적인 통일을 만들어가는 사람들, 『북한의 인터넷 통제모델 북한인터넷 보고서』, 2023, pp.19-50
- 13 반동사상문화배격법 제28조(적대국 사상문화전파죄) 적대국영화나 록화물, 도서, 노래, 그림, 사진 같은 것을 보았거나 들었거나 보관한자 또는 적대국 노래, 그림, 사진, 도안 같은 것을 류입, 류포한자는 5년 이하의 로동교화형에 처한다. 정상이 무거운 경우에는 5년 이상 10년 이하의 로동교화형에 처한다. 적대국 영화나 록화물, 편집물, 도서를 류입하였거나 류포한 경우에는 10년 이상의 로동교화형에 처한다. 많은 량의 적대국 영화나 록화물, 편집물, 도서를 류입, 류포하였거나 많은 사람에게 류포한 경우 또는 집단적으로 시청, 열람하도록 조직하였거나 조장한 경우에는 무기로동교화형 또는 사형에 처한다.
- 14 평양문화어보호법 제58조(괴뢰말투사용죄) 괴뢰말투로 말하거나 글을 쓰거나 괴뢰말투로 된 통보문, 전자우편을 주고받거나 괴뢰말 또는 괴뢰서체로 표기된 인쇄물, 록화물, 편집물, 그림, 사진, 족자 같은 것을 만든자는 6년이상의 로동교화형에 처한다. 정상이 무거운 경우에는 무기로동교화형 또는 사형에 처한다. 제59조(괴뢰말투류포죄) 괴뢰말투를 다른 사람에게 배워주었거나 괴뢰말 또는 괴뢰서체로 표기된 인쇄물, 록화물, 편집물, 그림, 사진, 족자 같은것을 다른 사람에게 류포한자는 10년이상의 로동교화형에 처한다. 정상이 무거운 경우에는 무기로동교화형 또는 사형에 처한다.

무를 조직하고 불의에 가택수색, 가방수색을 하고 단속된 사람들을 처벌하고 있다.

북한주민은 집회 결사의 자유가 없다. 북한에서 법위의 범으로 되고 있는 “당의 유일적영도체계 확립의 10대원칙” 9조 5항은“개별적간부들이 당, 정 권기관 및 근로단체들의 조직적인 회의를 자의대로 소집하거나 회의에서 당 의 의도에 맞지 않게 ‘결론’하며 조직적인 승인 없이 당의 구호를 마음대로 떼 거나 만들어 붙이며 사회적 운동을 위한 조직을 내오는 것과 같은 비조직적인 현상들을 허용하지 말아야 한다.”고 규정하고 있다. 이 규정을 어기고 조직을 내오거나 마음대로 회의를 소집하면 엄중한 범죄로 되며 정치범으로 중한 처벌을 받는다.

북한주민은 참정권이 없다. 북한당국은 북한에서 정치의 주인은 인민대중 이라고 하지만 실제로 주민들은 아무런 정치적 권리도 없다. 북한에서는 민주 주의의 대표적 기능인 선거가 당과 국가의 감독 하에 형식적으로 진행되고 있으며 모든 정치의 기준으로 되는 수령의 교시는 무조건 집행할 의무만 있을 뿐 사소한 반대의견도 제기할 수 없다.

북한당국은 사회주의는 인민대중의 평등이 실현되는 것이 자본주의에 비 할 바 없는 우월성이라고 하지만 실제로는 성분에 의한 차별이 여전히 강하게 남아있다. 또한 평양과 지방, 도시와 농촌간의 차이도 심하며, 농민들은 직업 이동의 자유를 금하고 있는 등 노동자와 농민간의 차별도 매우 크다.

## 2. 경제적 사회적 문화적 권리

북한주민은 노동권을 보장받지 못하고 있다. 북한에서 직장은 일반적으로 본인 요구가 아닌 국가 ‘배치’에 의해 결정된다. 최근 들어 편법을 써서 직 장을 옮기는 사례가 늘고 있지만 한편으로는 국가의 강압에 의해 어렵고 힘든

초소로 진출을 강요당하는 청년들이 늘고 있다. 북한에서는 직장에서 일을 해도 시장에서 생계를 도저히 유지할 수 없는 낮은 수준의 월급을 받는다. 그러나 결근이 장기화되면 노동단련형이 부과되며 강제노동을 해야 한다. 북한에는 근로자들의 이익을 스스로 지켜 단체로 행동할 수 있는 조직이 없다. 노동자들의 조직인 조선직업동맹과 농민들의 조직인 조선농업근로자동맹은 조선노동당 산하조직으로 노동자 농민의 이익을 위한 조직이 아니라 당의 지시를 철저히 집행하도록 조직통제하기 위한 조직이다.

북한주민은 의식주의 권리를 보장받지 못하고 있다. 북한당국이 강요하는 사회주의경제체제로 국가경제발전이 심하게 억제되어 주민들의 의식주에 필요한 상품을 충분히 생산공급하지 못하고 있으며 개별적 주민들이 생계를 해결하기 위한 마지막 수단인 사적경제활동을 강압적으로 억제함으로 생존에 필요한 식량과 부식물, 빨감의 부족에 시달리고 있다. 특히 코로나로 인한 시장경제활동의 위축으로 아사자가 발생하고 있으나 국가의 근본적인 대책은 없고 주민들의 상부상조로 해결하도록 요구하고 있는 상황이다. 주민들의 건강권 보장수준도 매우 낮다. 약과 의료시설이 부족하여 치료를 제대로 받지 못하고 있지만 국가는 무상치료제의 우월성만 강조하면서 외국의 원조를 거부하고 있다.

북한주민은 교육의 권리도 충족하지 못하고 있다. 북한은 공식적으로 12년제 무료의무교육을 실시하고 있으나 국가의 교육부문에 대한 투자의 부족으로 교육조건이 매우 열악하다. 북한당국의 사상교육 강조, 외부정보 유입 금지 등으로 교육에서 자유가 보장되지 못하여 청소년들의 성장에 부정적 영향을 주고 있다.

북한주민은 사회보장권을 거의 보장받지 못하고 있다. 국가가 지급하는 연노보장금과 장애인 보조금, 사회보장금은 너무 적어 아무런 의미가 없으므로 은퇴자, 노동능력상실자, 장애인의 생계는 가족구성원들이 책임지고 있다.

### 3. 취약계층의 인권

북한에서 취약계층의 인권은 더 열악하다. 북한의 여성들은 사회, 경제 및 정치적으로 극도로 차별받고 제한되는 상황에 처해 있다. 남성 중심의 사회 구조와 가부장적인 가치관으로 인해 여성들은 직장과 가정생활에서 차별을 받고 있다. 특히 구금시설에서 성폭력과 폭력에 노출되어 있다.<sup>15</sup> 또한 의료 시스템의 부실로 인해 출산과 육아 과정에서 건강 및 안전상의 위험에 직면하고 있다. 북한의 아동들도 심각한 인권 문제에 직면하고 있는데, 교육 접근성이 제한되어 학교에 제대로 다니지 못하는 학생들이 상시적으로 존재하며, 영양실조로 육체적 성장이 보장되지 않고 있다. 북한에서는 장애를 가진 사람들이 사회적 차별과 배척이 심하다. 장애를 갖춘 개인들은 교육, 일자리 및 의료 서비스 등 기본적인 욕구를 해결하지 못하고 있다.

### III. 통일교육과 북한인권

통일과 북한인권의 목표는 정확히 일치하는 것은 아니다. 통일은 남북 간의 정치적, 경제적, 사회적 통합을 목표로 하며, 북한인권문제는 북한주민의 기본권리 보장에 초점을 맞춘다. 그러나 한쪽이 개선되거나 진전이 있을 경우 다른 쪽에도 긍정적 영향을 미칠 수 있다. 그러므로 통일교육과 북한인권 문제를 상호작용 속에서 고찰하는 것이 필요하다.

---

<sup>15</sup> 유엔인권최고대표사무소, 『여전히 고통스럽다: 조선민주주의인민공화국 내 구금된 여성을 대상으로 한 인권 침해』 (2022년)

## 1. 북한인권에 대한 관심과 통일교육

2022년 북한인권 정보센터의 조사에 의하면 북한인권에 대한 관심을 가지는 주민의 비율은 평균 50~60% 범위에 있다. 북한인권에 대한 관심은 '19년 57.7%, '20년 54.3%, '21년 52.5%로 하락하다가 '22년 66.5%로 상향했다. 연령별로는 20대, 30대가 제일 낮다.<sup>16</sup> 한편 국가인권위원회에 따르면 국민의 인권에 대한 관심은 80% 범위에 있으며 20대 30대의 관심이 더 높다.<sup>17</sup> 일반적으로 청소년의 인권의식이 높음에도 불구하고 북한인권에 대한 관심이 적은 중요한 이유는 북한에 대한 이질감이다. 20대는 “북한인권에 대한 관심이 없는 이유”에 대한 답변이 ‘다른 나라라는 생각이 들어서’ 19.7%, ‘먹고살기 바빠서 15.5%, 관심분야가 아니라서 8.5%, ‘우리의 인권문제도 좋지 않아서’ 5.6%, ‘관심이 있어도 해결책이 없어서’ 4.2%로 나타났다.

집단 간 관계에서 이미지가 중요한 영향을 미친다. 최근 국제정치학에서는 집단 간 이미지 형성과정에서의 비인간화가 주목되고 있다. 비인간화(dehumanization)는 특정 개인이나 집단을 비인간적이라고 인식하거나 그렇게 취급하는 과정을 의미한다. 이는 종종 차별, 무관심, 혐오 폭력 등의 형태로 나타나며 사람으로서의 기본적인 가치와 존엄성에서 배제하는 결과를 초래한다. 비인간화의 특성은 첫째는 인간의 고유성인 지능, 자기통제, 도덕적 민감성, 이차적 정서 등 인간을 동물과 구별하는 것이고 둘째는 따뜻함, 독자성, 개별성, 인지적 개방성 및 정서성 등 인간을 기계, 로봇, 기타 무생물체와 구분하는 것이다. 이상신은 이 이론을 적용하여 한국주민이 북한주민에 대해 갖는 이미지를 분석하고 그것이 통일의식에 미치는 영향을 분석하였다. 한국인이 북한주민에 대해 갖는 이미지를 비인간화의 첫째 특성인 유능함, 둘째

16 북한인권정보센터, 『NKDB, 2022 북한인권에 대한 국민인식 조사』, (서울: 북한인권정보센터, 2022), p.89.

17 국가인권위원회, 『2022 인권의식실태조사 보고서』 (서울: 국가인권위원회, 2022), p.192-195.

특성인 따뜻함으로 조사한데 의하면 한국인은 북한주민을 한국인보다 무능하고, 한국인보다 확연히 차갑게 인식한다. 한국인이 북한주민을 차갑게 인식하는 정도는 그들의 통일외지에 영향을 주었는데 북한주민을 따뜻하게 인식하는 사람은 차갑게 인식하는 사람보다 통일지지도가 7.8%p 높은 것으로 나타났다. 북한주민을 차갑게 인식하는 정도는 연령이 낮을수록 높다는 유의미한 결과가 나왔다.<sup>18</sup>

위의 두 조사에서 알 수 있는 것은 청소년의 북한인권에 대한 상대적으로 낮은 관심은 북한주민에 대한 낮은 원인이 있다는 것이다. 북한주민이 같은 강토에서 사는 이웃이라는 인식을 갖도록 하는 것은 청소년들이 북한인권에 대한 관심을 갖도록 하는 효과적인 방도이다. 통일교육에서 주요 내용으로 되고 있는 북한 이해 교육은 북한주민의 살아가는 모습을 알려주는 것을 통해서 그들도 남한과 다른없는 삶을 살고 있는 이웃이라는 것을 깨닫게 해준다. 북한에 대한 정보를 습득하는 통로로 인터넷, SNS 등의 비중이 늘고 있지만 초·중학생들은 교육을 통해 접하게 되는 비율이 가장 높다.

「통일교육지원법」제8조에 의하면 정부는 학교의 통일교육을 진흥하기 위해 노력해야 하며 통일부장관이 국가교육위원회, 또는 특별시·광역시·특별자치시·도 및 특별자치도 교육감에게 통일교육을 교육과정에 반영하도록 요청하여 반영하는 방식으로 통일교육을 하도록 규정하고 있다.

그러나 현장에서는 학교 통일교육 시간이 줄고 있다. 통일교육원의 조사에 의하면 학교에서 진행되는 통일교육 시간은 3시간 이상 진행했다는 비중이 '20년 59.1%, '21년 54.3%, '22년 53.6%로 하락하고 있다.<sup>19</sup> 통일부는 학

18 이상신 외 『KINU 통일의식조사 2018』 (서울: 통일연구원, 2018), pp.190-216.

19 국립통일교육원, 『2020 학교통일교육 실태조사 결과보고서』 (서울: 통일교육원 2020) p.146; 『2021 학교통일교육 실태조사 결과보고서』 (서울: 국립통일교육원 2021) p.150; 『2022 학교통일교육 실태조사 결과보고서』 (서울: 국립통일교육원 2023), p.181.

교통일교육 시간을 10시간 이상으로 늘릴 것을 장려하고 있으나 현직교사들의 호응은 높지 않다. 조사에 의하면 통일교육 10시간 이상 확보에 대해 ‘많은 편’이라는 응답은 37.3%로 ‘적은 편’(5.9%)이라는 응답보다 매우 높게 나타났다(보통이다 : 56.8%).<sup>20</sup> 이는 통일교육을 강화하기 위해서는 교사들의 통일의식을 제고하는 것이 우선되어야 한다는 것을 보여준다.

북한주민을 이웃으로 느끼도록 통일교육을 하는데서 중요한 것은 교사들의 적극적인 참가와 함께 다양한 교수방법을 도입하는 것이다. 동영상, 현실 체험 등은 북한주민을 이미지로 이해할 수 있으므로 효과적이다. 주민들은 북한인권상황을 대표하는 공개처형, 정치범수용소 인신매매 등에 대해서는 70%이상이 인지하고 있지만 북한인권재단, 북한인권법, 유엔북한인권사무소 등 북한인권현장에 대해서는 20~30%만 알고 있었다.<sup>21</sup> 북한인권 관련 행동에 관심이 적은 것은 인권문제가 해결될 것 같지 않아서가 중요한 이유이다. 그러므로 북한인권을 알리고 개선하기 위한 사업에 동참하면 북한인권에 대한 인식과 태도 형성을 촉진하게 될 것이다.

## 2. 자유민주주의, 공동체의식과 북한인권

2022년 학교통일교육 조사에 의하면 통일이 필요하다는 57.6%이며 필요하지 않다는 37.1%로 나타났다. 필요하다는 응답은 '20년 62.4%, '21년 61.2%, '22년 57.6%로 점차 낮아지는 경향을 보여주고 있다.<sup>22</sup> 통일이 왜 필요한지 이유에 대해 조사한 결과에 의하면 “남북 간 전쟁위험을 없애기 위해서”가 31.7%로 가장 높은 비중을 차지하고 있다. 같은 민족이기 때문에, 우리

<sup>20</sup> 국립통일교육원, 『2022 학교통일교육 실태조사 결과보고서』, (서울: 국립통일교육원, 2022), p.420.

<sup>21</sup> 북한인권정보센터, 위와 같은 책, p.35.

<sup>22</sup> 국립통일교육원, 위와 같은 책, p.182.

나라가 보다 선진국이 될 수 있기 때문에, 이산가족의 아픔을 해결해주기 위해서는 15~16%로 전쟁위협 1/2 수준이다. 특히 “북한주민도 잘 살 수 있도록 하기 위해”는 3.2%, “통일이 나의 삶에 도움이 된다”는 비율은 3.3%로 매우 낮다.

2022년 통일연구원의 조사에서도 통일은 전쟁위험해소에 도움 72.4%, 경제발전에 도움 65.0%로 나타났지만 자신에게 이익은 24.7%였다. 국가에 이익이 된다고 생각하는 이는 63.8%, 북한주민에 이익이 된다고 생각하는 이는 83.7%로 나타났지만 남북한이 반드시 통일되어야 한다고 응답한 이는 22.7%에 그쳤다.<sup>23</sup> 통일이 국가와 민족의 존립과 발전에는 도움이 될 것이라고 생각하지만 자기 개인에게는 큰 이익이 없으며 부담으로 작용한다는 생각이 주민들의 통일 의지를 약화시키고 있는 것이다. 이는 개인주의적 가치관이 통일 의지에 영향을 준다는 것을 보여준다.

이와 같은 개인주의적 가치관으로 인한 통일 의지의 약화를 방임할 것이 아니라 교육을 통해 변화를 유도해야 한다. 우리가 지향하는 통일 국가는 남한 주민과 북한 주민이 다 같이 자유와 평화 번영을 누리나가는 국가이다. 그러므로 통일을 위해서는 주민들이 자유민주주의에 대한 신념과 공동체의식을 갖는 것이 필요하다. 「통일교육지원법」은 “통일교육은 자유민주주의에 대한 신념과 민족공동체의식 및 건전한 안보관을 바탕으로 통일을 이룩하는 데 필요한 가치관과 태도를 기르도록 하기 위한 교육”(통일교육 지원법 제2조)으로 정의하고 있다.

청소년들은 이전 세대에 비해 개인주의적 가치관이 매우 강하다. 개인주의적 가치관은 개인의 자유, 독립성, 그리고 자기 결정권을 중심으로 하는 가치 체계다. 개인주의적 가치관은 각 개인이 자신만의 목표를 설정하고 추구할 권리

<sup>23</sup> 통일연구원, 『KINU 통일의식조사 2022』, p.120.



가 있다고 보며, 개인적 성공과 성취를 중요시한다. 개인주의가 강조하는 개인의 자유와 독립성은 창조성과 혁신을 촉진하며, 개별적 성장과 발전에 필수적이다. 그러나 과도한 개인주의는 사회 구성원 간 연결망이 약화되고 공동체 의식이 희석되어 사회적 분열과 격차를 초래할 수 있다.

통일은 개인주의적 가치관과 공동체적 가치관이 동반되어야 실현할 수 있다. 적정한 집단주의는 사회 구성원들 간의 연대감과 협력을 강조하여 안정된 사회구조와 조화를 유지하는데 기여한다. 그러므로 민족공동체 의식을 고양하는 것이 필요하다. 오늘 다문화사회로 변하고 있는 상황에서 공동체의 정체성을 민족으로 하는 것에 대해서는 논의가 필요하지만 공동체 의식은 반드시 필요하다.

북한인권에 대한 교육은 자유민주주의와 공동체 의식에 기초한 통일을 이루는데 긍정적 영향을 줄 수 있다. 인권은 개인적이며 동시에 집단적이다. 자유를 포함한 기본적 인권은 사람이 독립적으로 행동하고 생활할 수 있도록 보호되어야 하는 중요한 가치이다. 동시에 인권은 단지 개별자만을 위한 것이 아니라 사회 구성원 전체가 적절히 존중받고 보호받아야 함을 의미한다. 인권은 책임을 수반한 권리이다. 사람은 다른 사람들과 함께 살아가는 사회적 존재로서 인권은 타인이 자신의 인권을 존중해주어야 보장받을 수 있다. 또한 우리가 보장받는 인권은 오랜 역사적 기간 인권을 위해 투쟁한 사람들에 의해 마련된 역사적 산물이다. 그러므로 현재 인권을 누리고 있는 사람들은 인권을 누리지 못하는 사람들의 인권을 위해 노력할 책임을 가진다.<sup>24</sup>

북한주민의 인권에 대한 관심과 책임은 자신만이 아닌 사회구성원 전체에 대한 관심과 책임을 갖게 함으로써 개인주의가치관을 공동체적 가치관과 결합시켜 통일의식을 강화하는데 영향을 주게 된다.

---

24 송현정, "현대 시민교육 목표로서 인권에 관한 연구" (서울대학교 박사논문 2003), p.68.

### 3. 북한에 대한 객관적 이해와 북한인권

통일과 북한인권은 서로 독자적인 특성을 갖는 문제이다 보니 상호간에 서로 보완이 되면서도 충돌하기도 한다. 일부에서는 북한인권 개선을 위해 압력을 가하면 정치적 긴장감이 고조되어 통일 과정에 방해가 된다고 생각한다. 그러므로 통일을 우선시하여 경계감과 대립 구도를 완화하고 협력 관계를 구축함으로써 자연스럽게 북한 내부 변화와 인권 개선이 이루어질 것으로 기대한다. 그러나 한편에서는 북한의 인권 상황 개선 없이 진정한 의미의 평화와 통합은 얻지 못할 것으로 보고 인권 문제 해결을 우선시하는 입장을 주장한다.

서로 대립되는 두 입장은 정치적 이해관계와 맞물리면서 정권에 따라 북한인권에 관한 입장 뿐 아니라 통일교육에도 영향을 미치고 있다. 문재인 정부 시기에는 통일교육의 목표와 방법 내용을 제시하는 통일교육지침서를 평화통일교육 방향과 관점으로 변경하고 남북 간 대화와 협력을 강조하며 화해와 평화 구축이 중요하다는 메시지를 전달하는데 초점을 맞추었다. 윤석열 정부는 다시 통일교육지침서로 이름을 바꾸고 자유민주주의 가치에 의한 통일을 강조하고 북한인권문제에 대해서도 적극 언급하고 있다.

사실 통일과 북한인권문제는 실천과정에 충돌하면서도 상호보완적인 관계에 있다. 통일이 성공적으로 이루어진다면, 북한 사람들은 경제적 안정성과 개방성을 향상시킬 수 있고, 이는 자연스럽게 그들의 생활 조건을 개선시키고 기본 인권을 보장하는 데 도움이 될 수 있다. 반대로 북한에서 인권 상황이 개선된다면, 이는 남북 간 신뢰 구축에 도움이 되며 결국은 통일 과정을 원활하게 만드는 데 기여할 수 있다. 북한의 인권 상황 개선은 국제사회와의 관계를 개선하는 데 중요한 역할을 한다. 국제사회에서 받아들여지고 신뢰받는 나라가 되기 위해서는 인권에 대한 기본적인 존중이 필수적이다. 이러한 변화가

있다면 남북 간 및 국제사회와의 협력과 대화가 용이해져 평화 과정에 긍정적인 영향을 준다.

그러나 현실에서는 통일교육에서 정치적 이념적 편향이 적지 않은 영향을 주고 있다. 통일교육의 정치적 이념적 편향은 북한이해 교육에서 집중적으로 나타나고 있다. 북한은 접근하기 거의 불가능한 곳이고 북한에 대한 이해의 원천은 북한당국이 내보내는 기사와 탈북민, 방북자의 인터뷰다. 북한의 언론은 전적으로 당국의 통제 하에 있어서 북한당국이 보여주고 싶은 것만 담고 있다. 탈북민이 아는 북한은 협소하고 체험은 지극히 개인적이다. 북한을 찾는 외국인도 북한당국의 감시와 통제 속에서 움직여야 하므로 북한현실에 접근하는 것이 어렵다. 그런데 북한 관련 뉴스는 돈이 되는 기사이고 상업성을 띠므로 자극적인 것 위주로 만들어진다. 또한, 검증불가능하기 때문에 가장 신뢰성이 낮다.<sup>25</sup> 그러다 보니 대중매체에서 나오는 기사에는 북한이 지상낙원으로, 또는 지옥으로 그려진다. 그러므로 이해관계에 따라 북한당국이 내보내는 출판방송 자료를 위주로 북한을 설명하거나 가장 처참한 생활상황을 일반화해서 북한을 설명하는 편향이 극복되지 않고 있다.

북한이해교육은 학생들에게 이러한 상황을 솔직히 알려주고 스스로 북한 상황을 판단할 수 있는 능력을 길러주는 교육으로 되어야 한다. 학생들에게 북한의 심각한 인권상황도 공개해야 하며 세계 어느 곳에서도 비슷한 사람들이 사는 모습, 북한주민의 일상생활도 알려주어야 한다.

통일교육에서 가장 중요한 것은 청소년들이 통일문제에 대해 독자적으로 사고하고 판단하며 결정할 수 있는 능력을 배양하는 것이다. 지난시기 통일교육의 정치적 이념적 편향을 극복하기 위한 방안으로 독일의 정치교육에서 합의되고 수용된 보이텔스바흐 합의가 인용되어 왔다.

<sup>25</sup> 김영주 “북한언론이론의 이해와 남북언론보도의 실태”, 2018 언론중재위원회 정책토론회, (2018년 12월 4일), p.18.

첫째, 강압 금지의 원칙이다. 교사가 학생들에게 자신의 견해를 강압적으로 주입하여 그들의 독자적인 판단형성을 방해하지 않는다. 둘째, 정치와 학문에서 논쟁적인 것은 수업에서도 논쟁적으로 다루어져야 한다(논쟁성의 원칙). 셋째, 학생들은 자신의 정치적 상황과 독자적인 이해관계 실태를 분석하고, 그러한 정치적 상황에 대해 자신의 이해관계에 따라 영향력을 행사할 수 있는 수단과 방법을 찾을 수 있어야 한다(학생의 이해관계 인식과 행위능력 육성 원칙).<sup>26</sup>

독일의 보이텔스바흐 합의는 교육 내용에 대한 합의가 아니라 교육 과정과 절차에 대한 합의로, 국가가 내린 결정이 아니라 학자와 교육자들이 치열한 토론을 통해 암묵적으로 합의했고, 이후 특별한 반대 없이 장기간에 걸쳐 수용되었다. 이 합의에 대해 한국에서는 오래전부터 논의되고 있으나 아직까지 통일교육에 적용하지 못하고 있으며 그 주요한 원인으로 입시위주의 교육이 지적되고 있다.<sup>27</sup>

#### IV. 나가며

북한인권문제와 통일문제는 서로 독립된 분야이지만 서로 밀접히 연관되어 있다. 위에서 고찰한 바와 같이 북한인권과 통일은 상호 배격보다는 보완하는 면이 강하다. 통일교육은 북한주민의 삶에 대한 이해를 통해 북한인권에 대한 관심을 제고하며, 북한인권문제에 대한 관심과 참여는 주민들의 공동체 의식을 강화하여 통일의지를 제고하는데 기여한다.

북한인권과 통일을 위한 교육에서 나서는 문제는 통일교육에서 편향을 극

---

26 김상무, “독일의 정치·사회적 쟁점교육 원칙으로서의 ‘보이텔스바흐 합의(Beutelsbacher Konsens)’와 한국 학교교육에 적용가능성 탐색” 『교육문화연구』 제25권 제6호(2019), pp.184-185.

27 위와 같은 책, p.17.

복하는 것이다. 북한에 대한 객관적 이해, 정치적 이념적 편향에 좌우되지 않는 통일교육을 위해서는 북한인권상황을 공개해야 하며 북한주민의 일상생활을 미화하거나 폄하하지 말고 있는 그대로 알려주어야 한다. 또한, 통일교육이 주민들과 청소년들이 통일문제와 북한인권 문제에 대해 독자적으로 사고하고 판단할 수 있는 능력을 키우는 교육으로 되어야 한다.

청소년들과 주민들의 통일의식을 고양하기 위해서는 통일교육을 더욱 확장해야 한다. 통일교육의 강화는 주민들과 청소년들이 북한의 인권상황에 대해서 관심을 갖게 하고 북한인권 관련 여론을 형성하게 함으로써 북한인권 개선에 기여하게 될 것이다.

## 참고문헌

- 국가인권위원회, 『2022 인권의식실태조사 보고서』, 2022
- 성공적인 통일을 만들어가는 사람들, 『북한의 인터넷 통제모델 북한인터넷 보고서』, 2023
- 북한인권정보센터, 『NKDB, 2022 북한인권예 대한 국민인식 조사』, 2022
- 유엔인권최고대표사무소, 『여전히 고통스럽다: 조선민주주의인민공화국 내 구금된 여성을 대상으로 한 인권 침해』, 2022
- 국립통일교육원, 『2020 학교통일교육 실태조사 결과보고서』, 2020  
\_\_\_\_\_, 『2021 학교통일교육 실태조사 결과보고서』, 2021  
\_\_\_\_\_, 『2022 학교통일교육 실태조사 결과보고서』, 2022
- 통일부, 『2022 북한인권보고서』, 2022
- 통일연구원, 『KINU 통일의식조사 2018』, 2018  
\_\_\_\_\_, 『KINU 통일의식조사 2022』, 2022
- 김상무, “독일의 정치·사회적 쟁점교육 원칙으로서의 ‘보이텔스바흐 합의(Beutelsbacher Konsens)’  
와 한국 학교교육에 적용가능성 탐색”, 『교육문화연구』 제25권 제6호, 2019
- 김영주, 북한언론의 이해와 남북언론보도의 실태, 2018 언론중재위원회 정책토론회, 2018
- 박광기, “새로운 학교통일교육의 방향성 제고: 통일교육에서 통합교육으로”, 『시민교육연구』 제39권  
3호
- 변종현, “북한인권문제와 남북한통일의 상호작용”, 『윤리연구』 제103호
- 송현정, “현대 시민교육 목표로서 인권에 관한 연구” 서울대학교 박사논문 2003,
- 이상신, 박종철 “통일 이후 통합방안: 민족주의와 편익을 넘어선 통일담론의 모색”, 통일연구원, 2017
- 데일리NK, <https://www.dailynk.com>
- 자유아시아방송(RFA) <https://www.rfa.org>
- 미국의소리방송(VOA) <https://www.voakorea.com>

# 일반논문

---

남북한 대중운동의 지속과 변화: 새마을운동과 천리마운동 비교 • 문장순

북한의 사상 교양과 문화 통제: 2019년 이후를 중심으로 • 전영선







# 남북한 대중운동의 지속과 변화: 새마을운동과 천리마운동 비교

●  
문장순

전 중원대학교 교수

## 국문 초록

이 글은 남북한의 대표적인 대중운동인 새마을운동과 천리마운동을 비교분석하여 북한체제의 성격을 규명하고자 했다. 이를 위해 네가지 전제를 했다. 즉, 첫째, 경제문제를 해결하기 위한 발전전략에서 출발하고 있다. 둘째, 대중 노력동원의 성격을 지니고 있다. 셋째, 경쟁과 인센티브 제시를 통해 대중의 참여를 유도했다. 넷째, 일정 시간이 경과 후 운동은 변화된 형태로 나타났다. 이러한 점에 근거하여 새마을운동과 천리마운동의 유사성과 차이점을 살펴보았다.

그 결과 첫째, 남북이 각각 처한 경제적 어려움을 극복하기 위한 수단으로 출발했다. 남한은 도시와 농촌의 불균형을 극복하기 위해 새마을운동을 전개했는데 비해, 천리마운동은 사회주의 경제 건설을 다지기 위해 시작했다. 둘째, 이념적 가치를 바탕으로 진행된 노력동원이었다. 새마을운동은 근면, 자조, 협동'을 기본정신으로 농촌근대화를 위한 노력동원운동이었고, 천리마운동은 집단주의 정신을 바탕으로 한 군중노선 방식이었다. 셋째, 노력동원을 위해 물질·사회적 보상을 부여하고 동시에 의식개혁을 통해 진행했다. 새마을운동은 물질적 인센티브를 통해서 참여를 유도하면서 마을주민들에게 자발적 참여를 유도했다. 천리마운동은 물질적 인센티브보다는 공산주의 인간양성을 바탕으로 하는 노동자의 규범성을 강하게 강조했다. 넷째, 이 두 운동은 시대의 변화에 적응하면서 현재까지 지속되고 있다. 새마을운동은 개발도상국가의 발전에 모델로 인정받고 있다. 천리마운동은 현재까지 운동의 명칭을 변경하면서 경제발전을 추구하고 있다. 그러나 지속적인 성과를 내지 못하고 있다. 남북한 체제의 속성은 이 두 운동을 통해 분명하게 드러난다.

· 핵심주제어 : 남북한 대중운동, 새마을운동, 천리마운동, 북한체제

## I. 서론

남북이 대중운동을 통해 공유할 수 있는 지점은 없을까? 공유점을 찾아낸다면 그를 바탕으로 남북이 상호이해의 범위를 넓히면서 통일로 나아가는 길을 앞당길지 모른다. 이 글은 남북한의 상이한 체제 속에서 대중운동이 어떻게 공통성과 차이성을 보이는지를 찾아보고자 한다. 구체적으로는 남북의 대중운동 모델로 평가할 수 있는 새마을운동과 천리마운동의 목적과 방법 그리고 어떻게 재현되고 있는지에 대한 분석을 통해 남북한체제의 특성을 파악하고자 하는 것이다.

일반적으로 대중운동은 다양한 계층의 사람들이 공동 목적 달성을 위해 공동으로 활동하는 운동이다. 운동의 목적은 어느 한 분야일 수 있고 복합적일 수도 있다. 즉, 대중운동은 대중이 특정 목적을 위해 집단적 참여해서 활동할 때 표출된다. 남북한은 분단 이후 각기 다양한 대중운동을 펼쳤다. 특히 북한은 대중운동의 일상화라 할 정도로 끊임없이 운동을 펼치고 있다. 건국사상 총동원운동과 천리마운동, 천리마작업반운동, 3대혁명붉은기쟁취운동, 숨은 영웅파라배우기운동, 80년대 속도창조운동, 제2의 천리마대진군 등을 비롯해 김정은 시대의 만리마운동 등이 있다. 이처럼 북한은 대중운동을 상시적으로 전개해왔다. 특히 천리마운동은 북한 대중운동의 모델로 자리매김할 정도로 대표성을 지니고 있다. 천리마운동 이후에도 천리마정신을 본받자는 노력이 아직도 등장하고 있다.<sup>2</sup> 그만큼 북한 대중운동에서 천리마운동이 차지하

1 김연철, 『남북경제정책비교: 대립에서 협력으로』(대외경제정책연구원, 2004).

2 노동신문은 올해 들어와서도 천리마운동의 정신을 본받자는 논리를 지속적으로 펼치고 있다. 「주요 공업 부문에서의 정면돌파전의 불길을 세차게 일으키자(2020.1.13)」는 사설을 통해 천리마 대고조 시기의 그 정신, 그 기백을 강조하면서 사회주의 강국 건설의 활로를 열어가자고 강조했고, 또 「사상 전의 불길을 지펴올리는 만큼 대중의 정신력이 폭발하며, 인민이 일떠선 것만큼 사회주의가 전진한다(2020.6.19)」는 논설에서도 '연길폭탄 정신', '천리마 정신'을 이어가자는 주장을 하고 있다.

는 위상은 절대적이다.

새마을운동 역시 시기적으로 변화의 과정을 겪으면서 50년이 지난 지금까지 지속되고 있다. 단순히 운동의 지속성을 넘어 남한의 대표할 수 있는 운동으로 국민들은 인식하고 있다. 2015년 전국경제인연합회가 조사한 ‘광복 70주년 한국경제사관련 인식조사’에서 경제성장에 가장 기여한 사건이 무엇인지에 대한 대답이나 영남대 박정희새마을연구원의 ‘광복 70주년 기념 새마을운동에 대한 국민의식조사’의 광복 후 국가발전에 미친 정책에 대한 질문에 새마을운동을 가장 많이 선택했다.<sup>3</sup>

새마을운동과 천리마운동이 남북의 대표적인 대중운동임에도 이를 비교하는 연구는 많지 않다. 새마을운동과 천리마작업반운동의 유인체계를 분석해 두 모델의 현재적 실효성을 분석한 연구<sup>4</sup> 새마을운동과 천리마운동의 성공과 대약진운동의 실패의 원인을 찾는 연구<sup>5</sup>, 국가 발전전략 차원에서 새마을운동과 천리마운동의 비교분석한 연구<sup>6</sup> 등이 있다. 기존연구는 새마을운동과 천리마운동의 유사성과 차이성에 중점을 두는 분석들이다.

이 연구에서는 새마을운동과 천리마운동의 등장한 이후 현재까지 전개되고 있는 양상을 분석 대상으로 삼았다. 먼저 새마을운동과 천리마운동의 성격을 비교분석하고 동시에 이 두 운동이 현재는 어떻게 전개되고 있는지를 파악하는데 초점을 두었다. 두 운동이 성과를 거둔 초기의 일정한 시기만을 대상

3 2015년 전국경제인연합회의 조사에서 새마을운동이 38.6%로, 영남대 박정희새마을연구원의 조사에서는 새마을운동이 52.3%를 차지해 각각 1위를 차지했다.

4 , Lee, Kyungsoo, "The Incentive System of the Development Strategy based on group-based Mobilization: Focusing on South Korea's *Saemaul* Movement and North Korea's *Chollima/Jakupban* Movement", 연세대 빈곤문제국제개발연구원, 『지역발전연구』 제24권 제2호 (2015).

5 우상렬, 「조선의 '천리마운동'과 한국의 '새마을운동' 비교연구시론: 중국의 '대약진운동'을 곁들여, 『통일인문학』 55(2013).

6 오유석, 「남북한의 국가 주도 발전 전략과 대중 동원: 새마을 운동과 천리마 운동 비교, 『동향과 전망』, (2005).

으로 분석하는 것보다는 변화된 현재까지를 연구 대상으로 할 경우 대중운동의 성격을 보다 분명하게 규명할 수 있기 때문이다.

이를 위해 다음 네가지를 분석의 전제로 삼았다. 즉, 첫째, 경제문제를 해결하기 위한 발전전략에서 출발하고 있다. 둘째, 대중의 노력동원의 성격을 지니고 있다. 셋째, 경쟁과 인센티브 제시를 통해 대중의 참여를 유도했다. 넷째, 일정 시간이 경과 후 운동은 변화된 형태로 나타났다. 위의 네가지에 근거하여 새마을운동과 천리마운동이 대중운동으로서 어떻게 출발했고 어떤 방법으로 추진되었으며 그것이 현재는 어떤 형태로 구현되고 있는지를 살펴보고자 한다.

사실 이 양자를 단선적으로 비교한다는 것은 제약은 있다. 운동이 발생한 시기적으로 일정한 차이가 있고 비교할 수 있는 객관적 자료를 확보하기도 어려운 부문이 있다. 특히 북한의 경제관련 통계의 공개가 제한적이고 신뢰성도 문제도 있다.<sup>7</sup> 그럼에도 불구하고 이 양자의 비교는 남북이 발전을 위해 선택한 대표적인 대중운동이고 현재까지 추진되고 있다는 점에서 남북한 체제를 이해하는데 유용함을 줄 수 있다.

## II. 새마을운동과 천리마운동의 전개

### 1. 발전지향으로서 대중운동 출발

#### 1) 농촌발전을 위한 새마을운동

6.25 전쟁 이후 남북은 경제복구가 당면한 현안 과제였다. 남북 공히 발전을 위해서 경제계획을 추진했다. 남한은 전쟁 이후 정치사회적 갈등 속에 경제발전을 추진할 계기를 만들기 위해 노력했다. 1953년 유엔 한국부흥단이

7 이석, 『북한의 통계 : 가용성과 신뢰성』(통일연구원, 2007), 94-95쪽.

5개년 경제재건계획(53-'57)을 건의했고, 1959년 부흥부가 3개년(60-'61) 성안되어 각의에서 통과되었지만 4·19로 무산된 적이 있다. 2공화국에서도 경제개발5개년계획(61-'65)을 추진했지만, 이 역시 5·16으로 추진되지 못했다. 절대빈곤 상황에서 국가자원을 동원해 경제를 발전시켜려는 노력은 시대의 사명처럼 정부마다 추진했었다.

경제발전의 동력을 마련한 것은 1962년부터 제1차 경제개발5개년계획이었다. 연이어 진행된 제2차 경제개발계획도 일정한 성과를 거두었다. 이 과정에서 농업사회에서 산업사회로 이행할 수 있는 틀을 마련했다. 제조업이 성장했고 동시에 수출지향산업화전략을 지향했다. 1960년대 1차산업이 83%에서 1970년 50.4%로 감소하면서 2차산업인 제조업 중심으로 재편되기 시작했다. 1,2차 경제개발 5개년계획을 통해 남한은 수입대체산업육성으로부터 중화학공업 육성과 수출을 통한 국제수지균형화를 추진했다. 그 결과 1960-1970년대 국민총생산성장률은 9.6%에 달했으나 농업부문은 3.5%에 불과하는 등 불균형구조가 초래되었다.<sup>8</sup>

도시와 농촌의 불균등 발전은 국가경제발전을 저해하는 요인이 될 수 있는 동시에 사회갈등의 원인으로도 작용할 수 있었다. 경제성장의 결과로 야기된 도시와 농촌의 이종구조형성이 되어가는 상황에서 특히 농촌발전이 중요한 과제로 등장할 수밖에 없다. 더구나 1970년 세계적인 석유파동은 기존의 수출경제발전전략에도 영향을 줄 수 있는 상황이었다. 이러한 상황 속에서 농촌발전전략 가운데 하나로 등장한 것이 새마을운동이다. 초기 농촌 중심의 새마을운동에서 도시로까지 확산되기는 했지만, 발전의 출발점은 농촌으로 볼 수 있다. 실제 사업의 중점대상도 농촌지역이었다. 1982년까지 새마을운동에 총 5조 2,583억원을 투자했는데 그 중 도시의 공장 새마을운동에 투자액

8 성태규, 『충남 제2새마을운동의 추진방향과 과제』(충남연구원, 2015), 9쪽.

이 2,176억원으로 전체 투자액에 4.1%수준이다. 96%가 농촌에 투자되었다는 점에서<sup>9</sup> 새마을운동의 핵심은 농촌개발이었다.

## 2) 공업발전을 위한 천리마운동

북한의 천리마운동 역시 발전전략으로서 등장했다. 6.25전쟁은 남한에 비해 북한의 피해가 심각했다.<sup>10</sup> 전쟁복구가 절박한 상황이었다. 전쟁이 끝나자마자 전후복구에 매진했다. 3개년 계획(1954-1956)에 이어서 5개년 계획(1957-1961)도 추진했다. 북한의 성장추진전략은 자력갱생에 의한 내부지향적 발전정책이다.<sup>11</sup> 이는 경제운영과정에서 제기되는 모든 어려움을 자체적으로 해결해야 한다는 자립적 민족경제방식이다. 자립적 민족경제는 투자재원을 자체 내에서 조달하여 생산능력을 확대하고 기술혁신 또한 내부에서 해결해 나가는 자급자족의 경제를 의미한다.<sup>12</sup>

북한의 이러한 경제발전 전략에 따라 해방 직후부터 모든 생산수단을 민족경제의 자립적 발전을 위해 활용한다는 기본노선을 설정했다. 1946년 3월의 토지개혁, 8월의 주요산업 국유화 정책, 1958년 농업의 집단화 등은 이러한 노선의 출발이다. 집단화나 국유화가 자립적 경제발전의 기초가 되기도 하

9 전상인, 「새마을운동의 직시와 재인식」, 『새마을운동: 지난 40년, 앞으로 40년』(새마을운동중앙회, 2010), 55쪽.

10 물적 피해의 경우만 보더라도 전쟁으로 인한 경제의 피해액이 42억원으로, 이는 1949년도 국민소득 총액의 6배다. 부문별 피해를 보면 1953년에는 1949년에 비하여 공업총생산액은 64% 저하, 특히 중공업부문서 전력공업은 26%로, 연료공업은 11%로, 야금공업은 10%로, 화학공업은 22%로 감소했고 농업부문은 37만 정보의 농토가 피해를 입었, 9만 정보의 농경지가 감소했다. 1953년 알곡생산량은 1949년에 비해 88% 정도로 피해가 심각했다. 조선로동당출판사, 『기본건설사업발전을 위한 우리 당의 정책』(1961), p.12; 조선중앙통신사, 『조선중앙년감57』(1957), 78쪽.

11 오유석, 「남북한의 국가 주도 발전 전략과 대중 동원 : 새마을 운동과 천리마 운동 비교」, 2쪽.

12 김일성은 자립적 경제를 “우리가 자체로 벌어서 먹고 살수 있는 나라를 만든다는 것, 다시말하여 자급 자족할 수 있는 나라를 만든다는 것”을 의미한다고 정의하고 있다. 김일성, 「제1차5개년계획을 성과적으로 수행하기 위하여: 조선로동당대표자회의에서 한 결론(1058.3.6)」, 『김일성저작집』 12(평양: 조선로동당출판사, 1981), 109쪽.

지만, 한편에서는 사회주의 건설전략이기도 하다. 이러한 발전전략은 중공업  
을 우선적으로 발전시키면서 경공업과 농업을 동시에 발전시키는 다면적인  
경제구조의 수립으로 이어졌다. 상대적으로 주민의 생활수준을 향상시키는  
소비재의 생산이나 수입은 억제되었다.

이러한 발전전략으로 연평균 성장률 43%(1954년 51%, 1955년 52%,  
1956년 27%)를 기록할 정도였다. 대규모 중화학 공장 240여개 중 상당부분  
이 1956년까지 복구가 완료되지 못하는 등 전후복구를 완전히 이룩하지는  
못했지만, 3개년 계획 기간 중 북한은 중공업 성장을 추진하기 위한 기초를  
마련한 것으로 보인다. 이처럼 중공업 위주의 경제정책과 산업의 국유화, 농  
업의 집단화가 성공적으로 추진되면서 사회주의 경제체제를 견실히 다져나갔  
다. 이어 진행된 5개년 계획은 1년 앞당겨 목표를 달성했는데, 연평균 공업부  
문 성장률이 37.0%, 공업총생산액은 3.5배나 증대한 것으로 발표되었다. 또  
광공업부문에서의 생산액 중 국영 및 협동단체의 생산비중이 1949년 90.7%  
에서 1955년 98.3%로 증가하였고, 농업부문에서는 개인농이 완전히 소멸하  
였으며, 상업부문도 1949년 56.5%에서 1955년 84.6%로 증가하였다.<sup>13</sup> 천리  
마운드의 출발이 1956년부터다. 1차 5개년 계획과 함께 진행된 것이다. 천리  
마운드는 공장단위를 중심으로 생산성 향상에 대한 독려와 경쟁이 펼쳐지면  
서 경제계획의 달성과 성장에 결정적인 기여를 하게 된다. 이 5개년 계획은 1  
년 앞당겨 목표를 달성했다. 성과는 1956년에 비해 연평균 공업부문 성장률  
이 37.0%, 공업총생산액은 3.5배나 증대한 것으로 발표되었다. 5개년 계획기  
간 동안 중공업 위주의 경제정책과 산업의 국유화가 성공적으로 추진되어 북  
한 공업화의 틀을 마련했다.

---

13 국토통일원, 『북한개요』(1980), 94-100쪽.

## 2. 노력동원의 주체

새마을운동과 천리마운동은 정도의 차이는 있지만 노력동원에 기초했다. 이 두 운동의 목표달성을 위해 대중들의 주체적 참여보다는 동원적 성격이 강했다. 동원의 주체나 조직정도에 따라 대중운동의 성격을 파악할 수 있다.

### 1) 관주도형에서 민관협력으로의 노력동원

새마을운동은 1970년 4월 지방장관회의에서 대통령의 새마을운동에 대한 언급에서부터 출발한다. 당시 농촌문제는 중요 현안 사항이었다. 이미 1960년대 초부터 지역사회개발운동으로서 재건국민운동, 농촌사회의 민주적 조직화와 생산기반정비, 농민소득증대 등을 추진했지만 별다른 성과를 거두지 못했다.<sup>14</sup> 1969년에는 보다 체계적인 농촌발전을 위해 정부차원의 '농촌 근대화촉진법안'을 의결하고 또 그해 말에 국회를 통과하여 1970년 1월에 법률이 공포되었다. 이처럼 새마을운동이 전개되기 이전 농촌발전을 위해 정부차원의 일련의 노력이 있었다.

새마을운동은 1970년 새마을가꾸기사업으로 출발했다. '근면, 자조, 협동'을 기본정신으로 농가의 소득배가운동, 농촌개발사업 등 농촌근대화를 일으키자는 의도였다. 시기별로 강조하는 부문이 다르기는 했지만<sup>15</sup> 그 핵심은 농촌근대화와 의식근대화라는 부문이다. 즉 농촌근대화의 목표 달성을 위해 생활환경개선, 생산시반확충, 소득증대, 정신개발을 추구한 대중운동이었다.

이러한 새마을운동을 성공시키기 위해 농민의 적극적인 참여가 필요했다.

14 이양수 외, 『국내 새마을운동 활성화를 위한 모델개발 연구』(경상북도, 2017), 5쪽

15 농촌근대화는 시기에 따라 슬로건이 달랐다. 1970년엔 '소득증대', '농공병진개발'과 같은 구호들이 주로 제창되다가, 1971-1972년경에 이르면 '정신개발', '정신적 근대화' 같은 구호들이 부각되기 시작했고, 1972-1973년 이후는 주로 새마을운동을 국가·민족의 담론과 결합시키면서 국가적 소명 의식을 불러 놓고 국민운동으로 확산시키려는 시도들이 본격적으로 전개되었다. 고원, 「박정희 정권 시기 농촌 새마을운동과 근대적 국민만들기」, 『경제와 사회』(2006), 183쪽



초기 새마을운동은 자발적 참여를 시도했다. 3,267개 마을에 시멘트 등을 균등하게 지원하고 그에 대한 성과가 있는 마을에 추가지원방식을 통해 농민들의 참여를 유도했다. 그러나 단순 마을가꾸기사업을 넘어서 소득증대, 정신계발 사업 등이 추가되면서 농민의 자발적 참여로만 한계를 지냈다. 행정기관의 참여가 성과를 도출하는데 유리하다고 판단한 정부가 적극적으로 나서기 시작했다. 정부차원에서 체계적인 지원체제를 구축했다. 1972년 내무부 장관이 의장이 되고 중앙부처 차관으로 구성된 새마을중앙협의회가 구성되고 그 조직이 지방단위까지 이어졌다. 중앙-시도-읍면-마을 단위로 협의회나 추진 위원회가 구성되어 새마을운동이 전국조직화되어갔다. 이 과정에서 공무원의 역할이 중요했다. 정부는 새마을사업을 추진하기 위해 공무원 담당제를 실시했다. 내무부의 과장급 이상의 공무원은 시·군을 담당했고 시·군의 과장급 이상 공무원은 면·동을 담당하고 매월 1회 이상 현지를 방문하여 추진상황을 점검하고 지도하는 역할을 했다. 읍·면·동에서는 ‘한 마을 공무원 담당제’를 도입하여 매월 2회 이상 현지를 방문하여 현황을 점검하고 지도했다.<sup>16</sup>

물론 공무원들이 적극적으로 나서기는 했지만, 전면에 나서기보다는 새마을지도자와 주민을 지원하는 수준에서 역할을 수행했다. 즉, 공무원들은 새마을운동 추진을 위해 마을주민과 대화하고 소통하면서 지원자 내지는 조정자였다.<sup>17</sup> 정부-공무원-새마을지도자-주민 체제가 연결되어 주민동원을 용이하게 했다. 그건 관주도형이라는 등식이 성립된다. 이러한 우려를 걷어내기 위한 노력도 나타났다. 1975년 도시지역을 중심으로 새마을운동협의회가 조직되도록 정부가 독려한다. 도시와 공장단위로 새마을운동을 전개하기 위해 민간단체가 자발적으로 지역의 새마을운동협의회를 조직하도록 변화를 유도

16 이기우 외, 『새마을운동사연구』(중앙공무원교육원, 2013), 19쪽.

17 엄석진, 「1970년대 농촌새마을운동의 재조명: 좋은 거버넌스 특성을 중심으로」, 서울행정학회, 『동계 학술대회발표논문집』(2011), 116쪽.

했다. 1970년대 중반은 사업확산단계로서 국민적 공감대 형성이 중요한 시기였다.<sup>18</sup> 정도의 차이는 존재할지 몰라도 관주도형의 동원은 쉽게 사라지지 않았다. 1977년-1979년까지 매년 5대 중점시책을 제시하는 등 정부의 주도적인 새마을운동의 모습은 여전했다. 특히 1979년에는 전국 137개군에 새마을과를 신설해 새마을운동에 대한 행정적 지도가 전개될 수 있는 여지를 마련했다.

그러나 새마을운동은 정부-새마을지도자-주민이라는 연결고리를 지니면서 일정 부문 협력적 모습도 보였다는 점에서 거버넌스적 요소를 지니고 있다고 할 수 있다. 이러한 상황은 1980년에 들어서면서 변화했다. 새마을운동이 정부 중심에서 민간중심으로 바뀌면서 노력동원에서 주민의 자발적 참여로 나아가기 시작했다.

## 2) 군중노선에 의한 노력동원

천리마운동은 북한이 경제발전을 위해 선택한 대중운동이다. 북한에서 대중운동은 곧 노력동원운동이라 할 정도로 양자 관계는 밀접하다. 북한은 대중운동이 일상화되었다고 할 정도로 지속적으로 전개되고 있다. 대중운동이 집단적 혁신인 동시에 사회주의건설을 양양시키는 유력한 수단으로 보기 때문이다.<sup>19</sup>

북한 대중운동은 조선노동당이 적극적으로 개입했다. 당이 군중 속에 들어가 같이 일하며 같이 숨어 쉬어야 함께 일하는 분위기가 되어야 동원의 성과를 낼 수 있다는 것이다. 즉, 군중노선이다. 군중노선은 당이 중심이 되어

<sup>18</sup> 새마을운동은 기반조성단계(1970-1973), 사업확산단계(1974-1976), 효과심화단계(1977-1979) 발전을 거치면서 단계마다 역점사업을 달리했다. 새마을중앙회, 『새마을운동30주년자료집』(2010), 10쪽

<sup>19</sup> 김정은 『김일성-김정일로동계급의 시대적임무와 직맹조직들의 과업: 조선직업총동맹 제7차대회 참가자들에게 보낸서한(2016.10.27.)』(평양: 조선로동당출판사, 2016).

대중을 교양하고 동원하는 사업방식이다.<sup>20</sup> 북한이 균중노선을 구체적으로 구현하기 시작한 것은 천리마운동이다. 천리마운동을 전개하면서 생산향상을 이룩할 수 있는 대안이 필요했다. 그 방안이 당과 대중의 결합이었다. 그것을 1957년부터 시작되는 제1차 5개년인민경제계획에 실현하고자 했다. 당시 만연된 관료주의, 형식주의를 탈피해야 했는데, 당이 나서서 이러한 분위기를 개선해야 한다고 판단했다.<sup>21</sup> 당은 대중들의 생산성 향상에 노력하도록 적극적으로 나섰다.

그 결과가 나타나기 시작했다. 대표적인 경우가 김책제철소다. 1957년 당시 김책제철소는 당 중앙위원회 상무위원들과 노동자들과의 토론을 통해 철강 23만 톤의 생산목표를 목표로 했는데 실제 27만 톤까지 생산했다. 강선제강소의 분괴압연직장은 강제생산능력이 6만 톤이지만, 12만 톤을 생산했다. 이러한 결과가 나타나자 김일성도 직접 나섰다. 김일성은 당의 과업이 생산현장에서 수행되고 있음을 자강도의 당 조직을 비롯한 각종 단체 일꾼들이 모인 곳에서 강조했다.<sup>22</sup>

당시 평양 인근의 강선제강소는 작업반운동을 통해 생산증대에 적지 않은 성과를 올렸다. 이 운동은 1959년부터 노력경쟁운동이 되어 전국적으로 진행되었다. 이러한 운동의 사업방식이 1960년 2월 김일성이 평안남도 강서군 청산리협동농장을 현지지도하면서 보다 구체화되었다. 당시 김일성은 균중을 믿고 균중에 의지하면서 그들을 지혜와 창조력을 끌어내어 당의 사업을 수행하는 것이 필요하다고 강조하고 청산리협동농장을 비롯한 모든 생산현장에서 적극적으로 실현할 것을 요구했다. 김일성은 이를 균중노선이라고 불렀

20 문장순, 「김정은시대의 균중노선」, 『대한정치학회보』 26집 4호(2018), 4쪽

21 김일성, 「공산주의교양에 대하여: 전국 시, 군 당위원회 선동원들을 위한 강습회에서 한 연설(1958.11.20)」, 『김일성저작집』 12(평양: 조선로동당출판사, 1981), 586쪽.

22 김일성, 「자강도 당단체들앞에 나서는 몇가지 과업: 자강도 당, 정권기관, 경제기관 및 사회단체 일꾼들앞에서 한 연설(1958.8.5)」, 『김일성저작집』 12(평양: 조선로동당출판사, 1981), 371-372쪽.

다. 이러한 사업방식은 북한 경제건설 사업에 하나의 방식으로 정착되기 시작했다.

이러한 균중노선의 대표적인 것이 대안의 사업체제다. 1961년 김일성이 남포시에 있는 대안전기공장을 현지지도를 하면서 제시한 사업방식이다. 공장운영에 지배인 중심으로 집중되어 있는 유일관리체제에서 공장당위원회를 최고지도기관으로 하는 집체적 지도체계 확립, 경제지도기관과 공장 모두가 계획사업, 기술준비사업, 생산지도 관련 사업을 통일적으로 틀어지고 지도하는 체계 정립, 상급조직이 하급조직의 자재를 책임지고 보내주며 공장은 작업 현장에 직접 자재를 내려다 주는 작업체계 확보, 노동자들이 사회주의 건설에 재능을 발휘 할 수 있도록 편의시설 등을 공장 내에 관리 운영하는 후방공급 사업, 집체적 영도 기관으로서 공장당위원회의 기구 확대를 통한 역할 제고, 상급기관의 계획이 하급기관에서 수행하도록 하는 체계 등을 요구했다.<sup>23</sup> 이미 제시된 균중노선을 구체화한 것이다. 이후 이 방식이 전국 공장과 기업소에서 확산되기 시작했다.

이러한 균중노선 방식이 효과가 있다고 판단한 북한이 이를 점차 생산현장에 일반화시켰다. 실제 천리마운동과 함께 진행된 1차 5개년계획에서 달성목표는 국민총생산 약 2.2배, 공업총생산을 2.6배, 양곡수확고 376만 톤이었는데, 실적은 국민소득은 2.2배, 공업총생산은 3.5배, 양곡수확은 380.3 톤으로 초과 달성했다.<sup>24</sup> 그것도 계획목표를 1년 조기 달성한 것이다. 그러나 1970년대에 이르면 천리마운동의 경제적 성과가 한계에 이른다. 1961년부터 시작한 제1차 7개년 계획(1961-1967)이 전반적으로 계획목표를 달성하지 못해 1966년 10월 노동당 대표자대회에서 계획기간을 3년간 연장하기까

<sup>23</sup> 문장순, 「김정은시대의 균중노선」, 9쪽.

<sup>24</sup> 국토통일원, 『북한개요』(1984), 97쪽.

지 했지만, 국민소득성장률 등 주요 실적지표는 발표하지 못할 정도로 경제발전에 차질을 가져왔다.<sup>25</sup> 천리마운동의 성과가 대중노력동원이 한계에 이르렀음을 의미한다. 당이 앞장서고 당의 사상교육을 바탕으로 한 집단적 노력동원으로 초기에는 경제적 성과를 내기는 했지만, 중공업 중심의 산업구조가 형성되면서 노동력 동원만으로는 성장을 추진하기 힘들었다.

### 3. 대중동원의 동원전략

대중운동의 성패를 좌우하는 것 가운데 하나가 대중의 참여이다. 참여가 자발적 자각에 의해서 이루어질 수 있으면 바람직하겠지만, 남북 대중운동은 자발성보다는 정부와 권력조직의 개입과 유인정책으로 이루어졌다. 물론 체제의 성격에 따라 동원 유인책이 차이가 나타났고 그것은 운동의 결과에도 영향을 미쳤다.

#### 1) 새마을운동의 동원전략

새마을운동의 유인동력으로 다양한 요소가 있다. 첫째, 새마을운동에 대한 차별적 지원을 통해 마을단위의 경쟁유도다. 새마을운동은 출발과정에서 정부는 당시 주민의 개발의욕 및 협동정신함양, 농가의 영세성 극복, 사업재원확보, 영농기반시설 구축, 주민의 낮은 기술수준, 지도자발굴 등의 방향을 두고 시작했다. 이를 위해서는 주민의 참여가 필요했고, 그것을 위해 물질적 인센티브를 제시했다. 물질적 지원을 통한 경쟁을 유도하면서 주민을 동원했다. 이미 언급한 것처럼 물질적 지원으로 시멘트, 철근, 사업자금 융자지원 등은 초기 사업을 유인하는데 중요한 동력이었다. 처음 물질적 지원은 3만3,000여 전국 농촌 마을에 똑같은 양의 시멘트와 철근을 지원한 다음, 지역의 숙원 사

<sup>25</sup> 문장순, 『통일시대의 북한론』(대구: 광진문화사, 2001), 187쪽.

업을 자체 해결하도록 독려했던 것이다. 최초의 기회는 균등하게 제공하고 다음 단계는 스스로 노력하는 마을에 대해 선별적으로 지원을 강화했다. 1973년부터 정부가 전국의 마을을 주민참여도와 발전수준에 따라 기초, 자조, 자립 마을로 구분하고 차별적 지원함으로써 지원과 경쟁을 기조로 하는 운동이 전개되었다.<sup>26</sup> 자립마을이 지정될 경우 정부지원금이 많아 경쟁이 치열했다는 증언<sup>27</sup>이 있을 정도로 물질적 인센티브가 참여에 적지 않은 영향을 미쳤을 것으로 보인다.

이러한 경제적 유인책은 다양했다. 정부가 일방적 지원하는 것만 아니었다. 주민부담도 요구했다. 사업에 소요되는 재원 일부를 주민에게 부담시켰다. 투입된 주민부담 재원은 주민들이 갚아야 할 대상이다. 주로 현금, 노동력, 현물, 초지 등 4개 항목이었다. 사업 초기에는 노동부담이 가장 많게 나타났지만, 점차 현금부담이 높게 나타난다. 1975년 이후 현금부담이 늘어나는 것은 소득증대사업의 필요성에 의한 생산기반시설 분야에 대한 주민투자로 볼 수 있다. 이는 주민참여를 끌어낼 수 있는 동력이 될 수 있었다. 즉, 주민들이 자신들의 생활과 긴밀성이 높고 경제적 이익이 있을 경우 더 적극적으로 사업에 참여한다는 것이다.<sup>28</sup> 물론 집단적 보상만 아니라 새마을지도자 자녀에게 장학금 지급, 각종 상 수여, 교육혜택 등의 인센티브도 주어졌다. 마을과 개인에게 주어진 보상이 새마을운동의 추진동력 가운데 하나였다.

둘째, 새마을운동의 노력동원은 의식개혁이 중요하게 작용했다. 새마을운동은 근대화 과정에서 나온 산물이다. 근대화는 경제적 성장을 상징하기도 하

<sup>26</sup> 정갑진, 『1970년대 한국 새마을운동 정책경험과 활용』(서울: KDI, 2010), 107쪽

<sup>27</sup> 당시 정부의 특별지원금이 성과에 따라 마을단위로 50만원에서 500만원까지 지급되었다. 이는 1971년 연평균농가소득이 약 25만원, 1975년 87만원 수준과 비교하면 지원금은 크다고 할 수 있다. 박세나·고갑근, 「해의 새마을운동의 정책이전에 따른 정책변형 분석: 라오스와 캄보디아의 사례를 중심으로」, 『행정논총』 제51권 제4호(2013), 142쪽.

<sup>28</sup> 위의 논문, 139-140쪽.

지만 의식의 개혁 즉 합리적인 사고도 중요한 요소다. 당시 농촌에서 전통적인 가치관에 얽매어 있는 상태였다. 새마을운동이 내걸었던 근면, 자조, 협동 정신을 바탕으로 새마을운동의 필요성을 강조하고 소득증대는 물론이고 농촌에 대한 개발에 대한 필요성을 지속적으로 계몽했다. 그 결과 농촌사회 주민들의 나태와 태만 그리고 자조적이고 냉소적인 태도를 일소하고 이를 근면, 자조, 협동이라는 발전지향적이고 혁신적인 사회가치관으로 전환시키는데 결정적인 기여를 했다. 이런 정신혁명이 농촌새마을운동의 경제적 성과를 담보할 수 있었다.<sup>29</sup> 정신적 변화가 새마을운동에의 참여에 적극성을 가져오게 한 것이다.

셋째, 마을회의를 들 수 있다. 마을공동체의 마을지도자들을 중심으로 마을의 중요사항이 마을회의에서 결정되고 주민의 의사가 반영되는 의사결정 구조가 참여를 만들어 내는 통로로 작용했다. 특히 사업이 다수 농가의 이익에 관련되어 마을회의는 주민들의 의사가 중요했다. 주민들이 마을회의의 참여를 통해 자신의 문제를 해결해 가는 과정에 참여함으로써 새마을운동에 참여할 수 있는 계기를 마련했다. 마을회의에서 협력적 분위기를 형성할 수 있었던 것은 새마을지도자의 역할이 크게 작용했다.<sup>30</sup> 정부는 새마을지도자 교육에 적극적 자세로 임했다. 중앙교육과 지방교육을 나누어서 실시하고 영농기술, 새마을성공사례, 분임토의, 현지견학 등 강도 높은 교육을 했다. 이들은 실제 권한이나 혜택이 많지 않았다. 그럼에도 정부는 이들을 민족사의 주체로 상징화하고<sup>31</sup> 적극 참여자로 육성하여 새마을운동의 구심적 역할을 할 수 있

29 이러한 평가에 대해 오유석은 농촌주민의 사회적 의식이나 행위양식을 구축하는 구체적인 사회적 맥락을 고려하지 못했다고 한다. 즉, 개별마을에 따라 계몽운동의 결과가 다를 수 있음을 주장한다. 오유석, 「1970년대 농촌마을운동에 대한 역사적 평가」, 『한국농촌경제연구원연구자료』(2003), 487쪽

30 이양수 외, 『국내 새마을운동 활성화를 위한 모델개발 연구』(경상북도, 2017), 27쪽.

31 김대영, 「박정희 국가동원 메커니즘에 관한 연구 : 새마을운동을 중심으로」, 『경제와 사회』 제61권(2004), 196쪽.

도록 격려했다. 마을회의가 새마을운동 참여를 추동하는 핵심적 역할을 한 것이다.

## 2) 천리마운동의 동원전략

천리마운동의 노력동원 전략도 새마을운동과 어느 정도 유사성을 지니고 있다. 첫째, 보상을 통한 노력경쟁이다. 보상은 물질적 보상과 사회적 보상이다. 사회주의 국가는 자본주의와는 달리 대중운동에서 물질적 인센티브를 적극 활용할 수는 없었지만, 성과를 달성하는데 기여한 개인이나 집단에 보상을 했다. 현금도 있었지만 대부분 상품이었다.<sup>32</sup>

노력경쟁을 자극한 것은 사회적 보상이었다. 작업반운동이 전개되면서 경쟁이 치열해졌다. 대표적인 사례가 1959년 3월 8일 강선제강소 진응원작업반이다. 진응원의 작업반은 강선제강소에서 생산실적이 가장 우수했다. 그 결과 천리마작업반 칭호도 받았다. 진응원작업반이 작업반운동의 출발이었다. 이후 전국적으로 천리마작업반 만들기가 시작되었다. 시작한 지 1년이 갓 넘어서 전국에서 8,600여개의 작업반이 참여했고 766개 작업반이 칭호를 받을 정도로 빠르게 진전되었다.<sup>33</sup>

개인에게는 영웅칭호가 부여되었다. 영웅칭호를 받기 위해서는 생산량 증대도 중요하지만, 개인적 헌신도 필요했다. 최초의 노력영웅인 길확실은 반원관리에도 적지 않은 노력을 했다. 항상 반원들을 관찰하고 집단목표 달성을 위해 매일 작업 상황을 점검했다. 길확실은 생산과정에 노동자를 격려하

32 개인에게는 TV 등이 제공되기도 했다. Lee, Kyungsoo, "The Incentive System of the Development Strategy based on group-based Mobilization: Focusing on South Korea's *Saemaul* Movement and North Korea's *Chollima/Jakupban* Movement", 연세대 빈곤문제국제개발연구원, 『지역발전 연구』 제24권 제2호(2015), 230쪽.

33 김일성, 「천리마기수들은 우리 시대의 영웅이며 당의 붉은 전사이다: 전국천리마작업반운동선구자 대회에서 한 연설(1960.8.22)」, 『김일성저작집』 14(평양: 조선로동당출판사, 1981), 256쪽.



고 개인노동자의 가족문제를 해결하고 반원들의 신뢰를 얻으면서 생산성 향상에 기여한 경우다.<sup>34</sup> 이런 작업반의 리더에게는 영웅칭호가 주어졌고, 집단에게는 우수집단을 상징하는 깃발 수여되기도 했다. 모범적인 근로자에게 휴양소에 가는 특혜가 주어지기도 했고 노력영웅들은 공장 간부가 되거나 최고 인민회의의 대의원이 되기도 하는 등 정치적 보상을 받기도 했다. 천리마운동을 통해 66명의 노력영웅이 탄생했고, 2만 4천여 명이 훈장과 메달을 받았다. 천리마운동 후 선출된 제3기 최고인민회의의를 보면 대의원 총 383명 중 노력영웅이 62명, 공훈광부 17명, 천리마작업반장이 23명으로 전체 대의원의 27%를 차지했다. 13기 대의원들의 경우, 상이나 훈장을 받은 이들은 대의원의 30.2%, 영웅칭호를 받은 이들은 대의원의 14.6%를 차지했다.<sup>35</sup>

둘째, 당의 교양교육이다. 전체성원들이 공동으로 생각하고 노력하며 집체적 창발성을 발휘하여 생산과 기술의 발전에서 집단적 혁신을 이루고 있다고 평가할 정도로 노동현장에서 작업방식과 사고에 변화를 가져왔다. 그 중심에 작업반운동이 있었다. 작업반운동은 천리마운동의 한 단계 심화된 것으로써 <“집단적 혁신의 결정적 고리”>를 개별적이든, 집단적이든 물질적·정치적 보상에서 찾는 것이 아니라, <“사람들의 사상 의식을 개조하여 그의 자각적 열성을 발휘케 하며 공산주의 의식을 높이는 데서”> 찾았다.<sup>36</sup>

즉, 천리마작업반운동은 노력동원, 생산력발전을 목표로 한 것이기도 했지만, 작업반이라는 단위에서 사상혁명, 기술혁명, 문화혁명을 통한 공산주의적 새 인간을 만들기 위한 대중운동이었다. 그래서 작업반은 인간개조의 장,

34 당시 전쟁으로 가족이 해체 등으로 정신적으로 어려움을 겪는 이들이 적지 않은 상황이었다. 길학실의 경우 특히 고아출신들에게 작업반을 가족을 체험할 수 있는 분위기로 만들어 작업반원들을 마음을 작업반의 경우 작업반의 경우 가족을 체험할 수 있는 곳이기도 했다.

35 주권연구소, 「천리마운동: ④ 북한이 인민을 대하는 방법3: 애국자를 대우한다」, 2019년 12월 31일 <<https://615tv.tistory.com/208>>.

36 김진환, “천리마운동: 건설의 신화와 재현의 정치”, 북한연구학회, 『북한연구학회보』 제20권 제2호 (2016), 40쪽.

교육교양의 장이기도 했다. 작업반운동의 집단주의적 성격은 단적으로 <‘하나의 전체를 위하여, 전체는 하나를 위하여’>라는 구호로 알 수 있다. 이러한 집단주의는 북한 사회 운영기조가 되었다. 이와같이 주체 확립과 혁명적 균중노선을 위한 수단으로서 집단적 교육교양이 절대적으로 증시되었다는 것, 다른 말로 하면 인간개조를 사회주의 건설의 관건으로 삼은 것이야말로 북한적 현상의 두드러진 특징 가운데 하나라고 할 수도 있다.<sup>37</sup> 바로 북한인이 형성되는 계기를 마련한 것이다.

천리마운동에서 집단주의 교육이 강조되면서 개인보다는 집단의 중요성이 주민들에게는 당연히 받아들여졌다. 작업의 이행 정도도 개인이 아닌 집단의 문제로 삼았다. 즉, 부과된 작업이행 정도가 낮으면 집단 전체의 문제로 삼았다. 설사 작업반에 뛰어난 개인이 소속되어 있더라도 낮게 평가되는 것이다. 이처럼 천리마운동은 집단주의 의식과 노동자의 명예심, 혁명성을 이끌어내는 방법을 통해 생산성 향상에 기여했다.

이상의 새마을운동과 천리마운동의 특성을 정리하면 <표 1>과 같다

<표 1> 새마을운동과 천리마운동의 비교

구분	새마을운동	천리마운동
발전지향 분야	• 농업	• 공업
노력동원의 주체	• 정부와 주민(관주도에서 민관 주도로 변화)	• 당과 주민(균중노선)
동원전략	• 차별적 지원 • 마을단위 • 의식개혁(근대적 가치)	• 차별적 지원 • 작업반 • 공산주의적 교양
운동의 변형	• 외부지향(해외)	• 내부 발전지향

37 김경욱, “천리마시대(1956-1972)의 북한 교육교양에 대한 연구: 북조선인의 탄생”, 북한대학원대학교 심연북한연구소, 『현대북한연구』 21권 1호(2018), 17쪽

### III. 새마을운동과 천리마운동의 변화 모색

#### 1. 새마을운동: 내부지향에서 외부지향

##### 1) 국제협력사업

1980년대에 이르면 새마을운동은 변화의 시기를 맞는다. 정부주도 내지 민관협력사업 형태에서 민간주도로 전환된다. 새마을운동이 1980년 4월 새마을운동단체가 사단법인화되면서 민간단체로 거듭나게 된다. 이후 기존의 사업을 추진하면서 시대의 변화에 부응하는 방향으로 나아가고자 하는 모습이 나타난다.

특히 1990년대 후반부터 자율과 자립의 기반구축을 독자적 활동능력함양과 더불어 국제사회에 부응하고자 하는 방향으로 나아가기 시작한다. 국제사회에 새마을운동의 전수는 새마을운동의 성공을 의미한다. 세계의 많은 저개발 국가로부터 새마을운동의 농촌발전의 경험을 공유하고자 하는 노력이 나타났다. 특히 2000년에는 새마을운동의 조직체인 새마을운동중앙본부를 새마을운동중앙회로 변경하고 본격적으로 국내에서 해외로 관심을 돌리기 시작했다. 2002년부터는 UN 경제사회이사회에 NGO 회원으로 가입해서 새마을운동의 국제화에 관심을 쏟고 있다. 그로 인해 필리핀(2003), 콩고, 스리랑카, 중국, 베트남(2005) 등 아프리카, 동남아 개도국을 대상으로 새마을정신이 보급되기 시작했다.<sup>38</sup> 2013년에는 새마을운동기록물 유네스코 세계기록유산 등재(22,084건)되었고 2016년에 출범한 새마을운동글로벌리그(SGL)도 출범 당시 33개국에서 현재 43개국이 가입해 활동하고 있다. 새마을사업이나 정신이 개발도상국가에서는 모델로서 자리 잡고 있다는 의미로 해석할 수 있다.

<sup>38</sup> 이양수 외, 『국내 새마을운동 활성화를 위한 모델개발 연구』(경상북도, 2017), 61-62쪽.

또 몽골, 필리핀, 라오스, 콩고, 베트남, 우즈베키스탄 등과 서울, 인천, 경기도와 춘천, 정선, 제천, 구미 등의 지역새마을회와 연계되어 마을길 포장, 농기계은행, 예식장신축 등의 새마을사업을 진행했거나 진행 중인 상태다. 나아가 외국인들의 새마을교육에도 가나, 나이지리아, 이집트 등 아프리카 국가를 비롯해서 베트남, 필리핀, 캄보디아 등 동아시아국가, 우즈베키스탄, 키르기스스탄 등 중앙아시아는 물론이고 몽골, 러시아, 중국 등의 국가들이 교육생을 파견하고 있다.<sup>39</sup>

새마을운동이 점차 세계화로까지 나아가고 있다는 점에서 운동 자체가 국제브랜드로 자리 잡아가고 있다고 할 수 있다.

## 2) 북한협력사업

1990년대 후반부터 새마을운동의 사업은 북한지원사업으로까지 이어지고 있다. 새마을운동의 북한협력사업은 첫째, 상호신뢰와 이해도모, 민족화해와 통일기반구축, 둘째, 북한의 농업생산성 향상과 농촌소득증대, 셋째, 새마을운동의 가치 향상, 넷째, 통일 후 북한지역에서 펼쳐질 새마을운동의 경험 축적 등을 바탕으로 목적으로 한다. 동시에 사업방식도 제1단계는 북한의 식량난 및 생활여건 개선을 위한 인도적 지원 중심, 2단계 북한지역의 농가소득 증대 및 농촌활성화를 위한 물자지원, 제3단계는 남북한의 인·물적 자원이 결합되는 협력·합작의 단계, 4단계는 북한의 생활환경 개선, 새마을시범마을 육성, 인재양성 등, 5단계는 북한 주민 대상으로 하는 의식개혁 등이다.<sup>40</sup>

실제 새마을중앙회는 1998년 젓염소 보내기, 1999년 겨울나기 생필품 전달, 감귤 보내기, 농업자재(비닐, 파이프)지원 등을 대북사업단체들과 협력하

39 전해황, 『한국 새마을운동의 국내·외 사례관리집』(경기: 양서원, 2019), 27-29쪽.

40 하재훈, 「남북관계에서 새마을운동의 유용성에 관한 연구」, 경희대학교 사회과학연구원, 『사회과학연구』 제34권 제3호(2008), 81쪽 재인용.

여 수행했다. 이런 사업들은 여러 단체와 연대 사업으로 진행되었고 소규모로 참여하는 수준이었다. 2000년에는 대북지원사업으로 통일손수레 보내기도 추진했다. 2001년은 손수레 외에도 분무기, 경운기, 이앙기, 콤팩트 등 영농 기계 장비를 지원하는 한편 북한농촌의 소득증대를 위해 산란종계장 신축, 씨감자지원과 비닐하우스용 자재를 지원했다. 최근에는 남북관계의 악화로 지원사업이 중단된 상태다. 이런 수준은 새마을중앙회가 진행하는 1단계인 북한의 식량난 및 생활여건 개선을 위한 인도적 지원 수준에 머물러 있다.

## 2. 천리마운동: 재현을 향한 시도

### 1) 3대혁명소조운동에서 제2천리마대진군운동

천리마운동은 성과는 1960년대 중반을 넘어서면서 성과를 내지 못했다. 1961년부터 시작된 제1차 7개년 계획이 목표달성에 실패하자 3년 연장할 정도로 대중동원을 통한 경제성장은 한계를 드러냈다. 새로운 대안이 필요했다. 1973년부터 전개된 3대혁명소조운동이 그것이다. 사상, 기술, 문화 부문에 혁명을 수행하는 3대혁명소조운동도 경제발전이 주요 임무였다.<sup>41</sup> 이 운동은 모든 경제분야에서 진행되었다. 천리마운동이 진행되면서 또 한편에서 나타나기 시작한 보수주의, 경험주의, 관료주의를 극복해야 하는 과제가 등장했다.

3대혁명소조운동은 김일성에 의해 주창되고 김정일에 의해서 진행된 운동이었다. 김일성은 3대혁명소조운동을 <“혁명적군중로선으로부터 출발한 것이며 청산리정신과 청산리방법, 대안의 사업체계의 요구를 철저히 구현한 것”>, 또 <“3대혁명소조를 공장, 기업소, 협동농장들에 파견함으로써 청산리정신과 청산리방법, 대안의 사업체계의 요구대로 우가 아래를 더 잘 도와줄수

<sup>41</sup> 김일성, 「3대혁명을 힘있게 벌려 사회주의 건설을 더욱 다그치자: 공업열성자회의에서 한 연설 (1975.3.3)」, 『김일성저작집』 30(평양: 조선로동당출판사, 1985), 53쪽.

있게 하는 것”<sup>42</sup>이라고 밝히고 있다. 김일성이 제시한 3대혁명소조운동은 천리마운동의 방식을 그대로 답습하고 있는 것이다.

북한은 3대소조혁명운동을 진행하면서 당의 역할이 보다 강화되기 시작했다. 당이 군중들이 사업을 수행하기 위해서 도우는 것이 아니라 사실상 앞장서도록 하고 있다. 3대혁명소조운동을 주도한 김정일은 1973년 당시 공업 부문과 농업부문이 각기 분리되어 있던 3대혁명소조의 지도체계를 당 중앙위원회로 집중시켜 통일적 지도체계를 마련했다. 이로써 당의 직접적인 지도가 3대혁명소조를 통해 생산현장의 각 단위의 공장 및 기업소에 까지 관철될 수 있는 시스템이 구축했다.<sup>43</sup> 이러한 여건 속에서 운동은 적극적인 경쟁체제로 유인했다. 천리마작업반 운동과 유사하게 생산성 향상을 위해 집단단위의 경쟁을 적극화했다. 1975년부터 시작된 3대혁명붉은기쟁취운동이 그것이다. 이 운동과 함께 진행된 경제계획이 일정한 성과를 거두었다. 6개년계획기간(1971-1976) 동안 강철생산 400톤, 시멘트생산 800만 톤, 알곡생산 800톤 이상의 성과와 더불어 전력공업, 화학공업, 기계공업 부문의 생산토대도 더욱 강화되었다고 주장하고 있다.<sup>44</sup> 북한의 대중운동이 이 시기까지 어느 정도 성과를 낸 것으로 볼 수 있다.

그러나 1980년대 들어서면서 3대혁명붉은기쟁취운동에 대한 성과를 언급하는 빈도가 줄어들었고 명맥만 유지하는 수준이었다. 그러다가 1990년대는 경제위기가 시작되면서 북한의 대중운동의 위력은 거의 발휘되지 못했다. 그런 가운데 1998년 김정일시대가 공식적으로 출범하면서 성진제강을 현지 지도했고 제2천리마대진군운동을 하겠다고 선언했다. 김정일시대가 나아가

42 김일성, 「3대혁명을 힘있게 벌려 사회주의 건설을 더욱 다그치자」, 54쪽.

43 장인숙, 『1970년대 북한의 추격발전체제와 대중운동노선 재정립에 관한 연구』(이화여자대학교 박사 학위논문, 2010), 141쪽.

44 김일성, 「신년사(1977.1.1)」, 『김일성저작집』 32(평양: 조선로동당출판사(1986), 2쪽.

야 할 사회주의강성대국 건설을 위해서 제2천리마대진군을 하겠다는 것이다. 천리마라는 용어를 대중운동에 다시 앞세우기 시작한 것이다.

운동의 명칭에서 드러나듯이 제2천리마대진군운동은 천리마운동의 다름 아니었다. 천리마운동 방식을 그대로 차용해서 진행했다. 명칭만 바꾼 천리마운동이 계속 재현된 것이다. 제2천리마대진군 운동에서는 천리마운동시기보다 당의 역할이 강화된 군중노선이 등장했고 김정일의 특정공장이나 지역의 현지도와 본보기운동으로 이어졌다. 자강도의 강계, 성진제강연합소(현 천리마제강기업소), 락원기업연합소, 라남탄광기계연합기업소 등을 방문했고 이후 강계정신, 성강의 봉화, 락원의 봉화, 라남의 봉화 등을 외치면서 경제위기 극복을 시도했다. 그러나 제2천리마대진군운동의 성과를 북한은 거의 내세우지 못했고 현재는 대중운동 과정에서 이 운동을 소환하지 않고 있는 실정이다.

## 2) 만리마운동에서 3대혁명붉은기쟁취운동으로

김정은 시대에도 대중운동은 이어지고 있다. 지금은 거의 언급이 하지 않고 있지만 대표적인 것이 만리마운동이다. 이 운동 역시 2016년부터 시작하면서 등장했다. 2016년에 열린 7차 당대회에서 경제발전5개년전략을 선언하면서 만리마시대의 시작을 알렸다. 만리마운동 역시 집단적 경쟁을 통한 속도전을 요구했다. 만리마운동의 출발이라 할 수 있는 200일 전투가 전개되면서 새로운 대중운동이 시작되었다.<sup>45</sup>

만리마운동에서 등장한 대중동원 방식은 천리마운동과 유사했다. 당의 영도, 만리마속도창조, 만리마기수, 본보기 사업장인 전형단위 선정 등은 천리마운동에서 볼 수 있는 생산력 향상 방법이었다. 200일 전투는 성공적으로

<sup>45</sup> 문장순, 「김정은 시대 군중노선」, 14쪽.

수행했음을 자평하면서 노동당 중앙위원회의 보도문을 통해 2017년 말에 만리마선구자대회가 열릴 것이라고 발표했다.<sup>46</sup> 경제발전5개년전략의 돌파구를 마련하기 위해 시작된 이 운동은 직장별, 작업반별 생산성을 높이기 위해 생산증산을 위한 다양한 용어들이 구사되었다. 만리마기수, 시대의 영웅, 전형단위, 영도적 업적단위 등은 천리마운동에 등장한 방법이 그대로다. 그러나 만리마운동은 발전된 과학기술의 힘에 기초해 속도전을 벌여야 하며, 바로 이러한 방식으로 진행되는 것이기 때문에 우월하다는 점을 강조하고 있어 기존의 사상을 바탕으로 한 생산성 향상과는 차이는 보이는 부문은 있다.<sup>47</sup> 천리마운동시기와 시대적 환경의 변화를 반영된 의지로 보인다.

그러나 김정은의 만리마운동은 성공적이지 못했다. 공식적으로 2017년 말에 열렸다고 선언한 만리마선구자대회는 열리지 못했다. 이는 운동에 대한 결과를 내놓을 것이 없었다는 의미로 해석할 수 있다. 이는 당시 핵실험 이후 국제사회의 강력한 대북제재가 영향을 미쳤을 것으로 보인다, 이후에도 만리마대진군, 만리마속도창조, 만리마시대 전형단위 등을 강조하기는 했지만, 만리마운동과 관련된 용어들이 점차 줄었다. 오히려 3대혁명붉은기쟁취운동을 다시 소환했다. 2018년부터는 만리마운동보다 3대붉은기쟁취혁명운동을 강조하기 시작했다. 2018년 4월 당 전원회의에서 '사회주의경제건설에 총력 집중'이라는 새로운 전략노선을 선언하고 그 실현 방식을 3대혁명붉은기쟁취운동과 결부지우고 있다.<sup>48</sup> 대중운동이 일상화된 북한으로서는 어떤 형태든 대중운동이 필요했고 3대붉은기쟁취혁명을 다시 소환한 것이다. 만리마운동을 강조할 때도 이 운동은 간헐적으로 노동신문 등에 등장했지만 만리마선구자

46 『로동신문』, 「조선로동당 중앙위원회 보도문」, 2017년 1월 25일.

47 변학문, 「만리마선구자대회, 과학기술과 속도전을 결합한 집단적 경쟁운동」, 『NK테크 브리핑』 NKTB A015호(2017.8.23).

48 『로동신문』, 「3대혁명붉은기쟁취운동의 불길을 더욱 세차게 지펴올리자(사설)」, 2018년 11년 22일.



대회가 열리지 못한 이후 강조하는 빈도가 높아졌다. 김정은식의 독자적 대중 운동을 접어두고 이 운동의 정당성을 확보하기 위해 김정일의 유헌관철을 앞세우고 있다.<sup>49</sup>

2021년에 열린 제5차 3대혁명선구자대회에서는 김정은은 3대혁명붉은기쟁취운동이 가장 높은 형태의 대중운동으로서 기관, 기업소, 공장, 협동농장, 직장과 작업반만을 단위를 넘어서 시, 군, 연합기업소를 포괄하는 보다 넓은 범위로 확대하여 명실 공히 전사회적운동, 전인민적운동으로 전개하기를 요구했다<sup>50</sup>. 이 운동은 사상, 문화, 기술이라는 3대혁명사상을 기반으로 사상교육과 생산성 향상을 위한 운동으로 새롭게 자리잡아 가고 있다. 결국 3대혁명붉은기쟁취운동은 사상, 문화, 기술 부문에서 서로 충성경쟁을 유도하며 생산량을 최대치로 끌어올리려는 노력동원의 일종으로 볼 수 있다. 결국, 경제성장의 동력확보, 사상을 기반으로 하는 노력동원, 모범사례를 통한 운동의 추진방식 등은 천리마운동과 밀접하게 연결되어 있다.

#### IV. 결론

새마을운동과 천리마운동의 출발은 남북이 각각 처한 경제적 어려움을 극복하기 위한 수단으로 출발했다. 남한 새마을운동은 공업부문 성장 후 도시와 농촌의 불균형을 극복하기 위해 새마을운동을 전개했는데 비해, 북한의 천리마운동은 사회주의 경제건설을 다지기 위한 운동으로 역할을 했다.

새마을운동과 천리마운동은 이념적 가치를 바탕으로 진행된 노력동원운동이었다. 새마을운동은 근면, 자조, 협동'을 기본정신으로 농가의 소득배가

49 『로동신문』, 「유헌관철을 대중운동의 생명선으로 틀어쥘 때 위훈이 창조된다」, 2019년 3월 4일.

50 『로동신문』, 「3대혁명의 불길을 세차게 지펴올려사회주의의 전면적발전을 이룩하자: 제5차 3대혁명 선구자대회 참가자들에게 보낸 서한」, 2021년 11월 18일.

운동, 농촌개발사업 등 농촌근대화를 위한 노력동원운동이었고, 관이 주도적 역할을 하면서 주민의 자발적 참여를 유도했다. 그러나 이념적 가치를 내세우기는 했지만, 그것은 계몽교육 수준에서 근대적 의식변화추구였다. 동시에 운동이 지속되면서 관 주도에서 마을지도자와 협력하는 거버넌스적 형태를 보였다. 천리마운동은 당이 주도하는 대중동원방식인 군중노선을 일관되게 견지했다. 생산성 향상과 당의 혁명사상이 철저하게 결합되어 진행된 것이다. 즉, 사회주의체제에서 나타나는 당 중심의 대중운동과 자립식 경제성장 추진된 것이다. 그러나 농업과 초기공업화의 단계에서 천리마운동의 성과가 시간이 경과함에 따라 점차 악화되는 결과를 가져왔다. 북한은 대중동원의 새로운 단계를 맞이하게 된 것이다.

새마을운동과 천리마운동은 노력동원을 위해 물질·사회적 보상을 부여하고 동시에 의식개혁을 통해 진행했다. 그러나 이 양자는 체제의 차이에 의한 운동의 성격이 드러난다. 천리마운동은 물질적 인센티브보다는 공산주의 인간양성을 바탕으로 하는 노동자의 규범성을 당에서 강하게 요구했고 새마을운동은 물질적 인센티브를 통해서 참여를 유도하면서 마을주민들에게는 계몽적 차원에서 의식변화를 요구받았다.

이러한 남북의 대표적인 대중운동인 새마을운동과 천리마운동은 시대의 변화에 적응하면서 현재까지 지속되고 있다. 결과는 상이하다. 새마을운동은 개발도상국가의 농촌발전 모델로 인정받고 있다. 동시에 북한지역에 지원 내지는 협력사업까지 진행하고 있다. 이러한 사실들은 대중운동으로써 새마을운동을 성공으로 평가할 수 있는 부분이다. 상대적으로 천리마운동은 일정 기간 동안은 경제발전에 기여했다. 그러나 지속된 천리마운동의 방식은 생산성 향상에 한계를 노출하고 있다. 다양한 이유가 있겠지만 가장 큰 문제는 북한 체제가 지니는 특성에서 유래한다고 볼 수 있다.

천리마운동 속에 오늘날 북한체제의 속성이 적지 않게 함축되어 있다. 당

과 인민이 함께 사업을 수행하는 군중노선, 집단주의 작업방식으로서 작업반 운동, 사업에서의 공산주의교양의 우선성, 모범적인 집단이나 개인 본받기 등은 초기 천리마운동에 등장했던 사업방법이다. 오늘날 북한의 대중운동에서 이러한 방식이 그대로 구현되고 있다. 천리마운동이 북한 대중운동의 원형으로 자리 잡고 있기 때문이다. 단지 대중운동에서 뿐만 아니라 정치, 경제, 사회 등 모든 영역에서 천리마운동의 사업방식은 일상화되어 있다. 그래서 천리마운동은 단순히 북한에서 대중운동의 성격을 넘어 북한체제를 설명할 수 있는 단서이기도 하다.

## 참고문헌

- 국토통일원, 『북한개요』, 1980, 1984.
- 김연철, 『남북경제정책비교: 대립에서 협력으로(보고서)』, 대외경제정책연구원, 2004.
- 김정은, 『김일성-김정일로동계급의 시대적임무와 직맹조직들의 과업: 조선직업총동맹 제7차대회 참가자들에게 보낸서한(2016.10.27.)』, 평양: 조선로동당출판사, 2016.
- 문장순, 『통일시대의 북한론』, 대구: 광진문화사, 2001.
- 새마을중앙회, 『새마을운동30주년자료집』, 2010.
- 성태규, 『충남 제2새마을운동의 추진방향과 과제』, 충남연구원, 2015.
- 이기우 외, 『새마을운동사례연구』, 중앙공무원교육원, 2013.
- 이 석, 『북한의 통계 : 가용성과 신뢰성』, 통일연구원, 2007.
- 이양수 외, 『국내 새마을운동 활성화를 위한 모델개발 연구』, 경상북도, 2017.
- 전해황, 『한국 새마을운동의 국내·외 사례관리집』, 경기: 양서원, 2019.
- 정갑진, 『1970년대 한국 새마을운동 정책경험과 활용』, 서울: KDI, 2010.
- 조선로동당출판사, 『기본건설사업발전을 위한 우리 당의 정책』, 1961.
- 조선중앙통신사, 『조선중앙년감57』, 1957.
- 고 원, 「박정희 정권 시기 농촌 새마을운동과 근대적 국민만들기」, 『경제와 사회』, 2006. 178-201쪽.
- 김경옥, 「천리마시대(1956-1972)의 북한 교육교양에 대한 연구: 북조선인의 탄생」, 북한대학원대학교 심연북한연구소, 『현대북한연구』 21권 1호, 2018. 7-53쪽.
- 김대영, 「박정희 국가동원 메커니즘에 관한 연구 : 새마을운동을 중심으로」, 『경제와 사회』 제61권, 2004. 172-207쪽.
- 김일성, 「제1차5개년계획을 성과적으로 수행하기 위하여: 조선로동당대표자회의에서 한 결론(1958.3.6)」, 『김일성저작집』 12, 평양: 조선로동당출판사, 1981. 105-137쪽.
- \_\_\_\_\_, 「자강도 당단체들앞에 나서는 몇가지 과업: 자강도 당, 정권기관, 경제기관 및 사회단체 일군들앞에서 한 연설(1958.8.5)」, 『김일성저작집』 12, 평양: 조선로동당출판사, 1981. 363-386쪽.
- \_\_\_\_\_, 「공산주의교양에 대하여: 전국 시, 군 당위원회 선동원들을 위한 강습회에서 한 연설(1958.11.20.)」, 『김일성저작집』 12, 평양: 조선로동당출판사, 1981. 563-588쪽.
- \_\_\_\_\_, 「천리마기수들은 우리 시대의 영웅이며 당의 붉은 전사이다: 전국천리마작업반운동선수대회에서 한 연설(1960.8.22)」, 『김일성저작집』 14, 평양: 조선로동당출판사, 1981. 127-165쪽.
- \_\_\_\_\_, 「새로운 경제관리체계를 내올데 대하여: 조선로동당 중앙위원회 정치위원회 확대회의에서 한 연설(1961.12.15)」, 『김일성저작집』 15, 평양: 조선로동당출판사, 1981. 487-519쪽.

- \_\_\_\_\_, 『신년사(1977.1.1)』, 『김일성저작집』 32, 평양: 조선로동당출판사, 1986. 1-9쪽.
- \_\_\_\_\_, 「3대혁명을 힘있게 벌려 사회주의 건설을 더욱 다그치자: 공업열성자회의에서 한 연설 (1975.3.3)」, 『김일성저작집』 30, 평양: 조선로동당출판사, 1985. 51-75쪽.
- 김진환, 「천리마운동: 건설의 신화와 재현의 정치」, 북한연구학회, 『북한연구학회보』 제20권 제2호, 2016. 31-62쪽.
- 문장순, 「김정은시대의 군중노선」, 『대한정치학회보』 제26집 4호, 2018. 1-19쪽.
- 박세나·고갑근, 「해외 새마을운동의 정책이전에 따른 정책변형 분석: 라오스와 캄보디아의 사례를 중심으로」, 『행정논총』 제51권 제4호, 2013. 127-166쪽.
- 변학문, 「만리마선구자대회, 과학기술과 속도전을 결합한 집단적 경쟁운동」, 『NK테크 브리핑』 NKTB A015호, 2017. <[http://www.nktech.net/inform/nkt\\_briefing/nkt\\_briefing\\_v.jsp?record\\_no=350](http://www.nktech.net/inform/nkt_briefing/nkt_briefing_v.jsp?record_no=350)>
- 엄석진, 「1970년대 농촌새마을운동의 재조명: 좋은 거버넌스 특성을 중심으로」, 서울행정학회, 『동계학술대회발표논문집』, 2011. 457-485쪽.
- 오유석, 「1970년대 농촌마을운동에 대한 역사적 평가」, 『한국농촌경제연구원연구자료』, 2003. 470-498쪽.
- \_\_\_\_\_, 「남북한의 국가 주도 발전 전략과 대중 동원: 새마을 운동과 천리마 운동 비교」, 『동향과 전망』, 2005, 185-220쪽.
- 이상렬, 「조선의 '천리마운동'과 한국의 '새마을운동' 비교연구시론: 중국의 '대약진운동'을 곁들여」, 『통일인문학』 55, 2013, 247-288쪽.
- Lee, Kyungsoo, "The Incentive System of the Development Strategy based on group-based Mobilization: Focusing on South Korea's *Saemaul Movement* and North Korea's *Chollima/Jakupban Movement*", 연세대 빈곤문제국제개발연구원, 『지역발전연구』 제24권 제2호, 2015. 219-248쪽.
- 장인숙, 「1970년대 북한의 추격발전체제와 대중운동노선 재정립에 관한 연구」, 이화여자대학교 박사학위논문, 2010. 1-255쪽.
- 전상인, 「새마을운동의 직시와 재인식」, 『새마을운동: 지난 40년, 앞으로 40년』, 새마을운동중앙회, 2010.
- 주권연구소, 「천리마운동: ④ 북한이 인민을 대하는 방법3: 애국자를 대우한다」, 2019년 12월 31일. <<https://615tv.tistory.com/208>>
- 하재훈, 「남북관계에서 새마을운동의 유용성에 관한 연구」, 경희대학교 사회과학연구원, 『사회과학연구』 제34권 제3호, 2008. 197-219.
- 『로동신문』, 2017년 1월 25일, 2018년 11월 22일, 2019년 3월 4일, 2020년 1월 13일, 2020년 6월 19일, 2021년 11월 18일.

## 영문 초록

# Continuation and Change of the North-South Korean Mass Movement: Comparison between the Saemaul Movement and the Chollima Movement

Joon-soon Moon(Former Jungwon University)

This article compares and analyzes the Saemaul Movement and Chollima Movement, which are representative mass movements in North and South Korea. Through the mass movement, the two Koreas sought to find a shared point for unification. To this end, we are starting from four premises: first, a development strategy to solve economic problems. Second, it has the character of mobilizing the efforts of the public. Third, mass participation was induced through competition and incentives. Fourth, after a certain period of time, the movement appeared in a changed form. Based on these points, the similarities and differences between Saemaul Movement and Chollima Movement were examined.

As a result, first, the Saemaul Movement and Chollima Movement started as a means to overcome the economic difficulties. South Korea launched the Saemaul Movement to overcome the imbalance between urban and rural areas, the Chollima Movement started as a movement to strengthen socialist economic construction. Second, the Saemaul Movement and the Cheonlima Movement were effort mobilization based on ideological values. The Saemaul Movement was an effort mobilization movement for rural modernization with the basic spirit of the Saemaul, and the Chollima Movement was based on the spirit of collectivism. Third, the Saemaul Movement and Cheonlima Movement provided material and social rewards for effort mobilization and at the same time carried out through conscious reform. Saemaul Movement induced voluntary participation by villagers while inducing participation through material incentives. The Chollima Movement strongly emphasized the normative nature of workers based on communist human training rather than material incentives. Fourth, these two movements have continued to the present while adapting to the changes of the times. Saemaul Movement is recognized as a model for the development of developing countries. The Cheonlima Movement has been pursuing economic development while changing the name of the movement so far. However, it is not producing lasting results.

Based on this, we can understand the nature of the North and South Korean systems.

---

• Key words : North-South Korean Mass Movement, Saemaul Movement, Chollima Movement, North and South Korea system.

---

# 북한의 사상 교양과 문화 통제: 2019년 이후를 중심으로

●  
전영선

건국대학교 HK연구교수

## 국문 초록

이 연구는 2019년 하노이 회담 이후 북한에서 진행된 사상 교양 사업과 문화 통제 분석을 목적으로 한다. 2019년 하노이 회담의 실패는 김정은 체제가 맞이한 최대의 위기 상황이었다. 위기 상황을 돌파하기 위해 '정면돌파'를 선언하였다.

하지만 상황은 더욱 악화되었다. 국제사회의 대북제재 속에 코로나 팬데믹으로 인한 국경 봉쇄가 있었다. 2021년 김정은은 '고난의 행군'을 언급할 정도로 위기가 이어졌다. 2022년 제8차 당대회를 개최하여, "전사회적으로 반사회주의, 비사회주의와의 투쟁을 더욱 강도 높히 벌릴데 대하여"를 채택하였다. 그리고 교양과 문화통제로 대응하였다. 교양사업의 핵심은 '인민대중제일주의' 교양, '우리 국가제일주의' 교양, 김정은 수령 교양이었다. 문화통제는 문명국의 시민으로서의 도덕이 아니라 사회주의 수호를 위한 정치성을 갖추는 교양, 수령의 위대성 교양으로의 '도덕기강'과 '준법기풍과 법적 통제'로 강화되었다.

---

• 핵심주제어 : 김정은, 북한 체제 위기, 인민대중제일주의, 우리 국가제일주의, 반동사상문화배격법, 준법기풍

## I. 문제제기

이 글은 2019년 하노이 회담 이후 북한에서 진행된 사상 교양 사업과 문화 통제 분석을 목적으로 한다. 2012년 시작된 김정은 체제의 문화정책은 2019년 하노이 회담을 기점으로 이후로 완전히 달라졌다.

2019년 1월 1일 신년사를 통해 새로운 비전으로 ‘우리 국가제일주의’를 선포하는 등 낙관적인 분위기였다. 2019년 김정은의 육성으로 발표한 신년사 구호는 “온 민족이 역사적인 북남선언들을 철저히 이행하여 조선반도의 평화와 번영, 통일의 전성기를 열어나가자”로 구호에서 확인되듯이 어느 해보다 남북 관계에 대한 비중이 높았다. 사회문화에 대한 구호 역시 정세에 대한 낙관적이었다.<sup>1</sup>

2019년 신년사에서 “우리 사회를 덕과 덕으로 화목한 하나의 대가정으로 꾸려 나가”기 위해서 “비도덕적이고 비문화적인 풍조가 나타나지 않도록” 해야 한다고 하였다. 2019년 초의 상황으로 볼 때 사회주의 도덕 문제는 위기에서 발로된 통제보다는 경제 발전 혹은 경제 개방과 관련하여 발생할 수 있는 ‘비사회주의적 행태’를 차단하고, 검열을 강화해 나가겠다는 의미였다. 즉 사회가 발전한다고 해서 ‘우리 것을 버려서는 안 되고, 잘 지켜야 한다’는 의미가 컸다. 경제발전 속에서도 우리 것을 지키자는 의미였다. 2012년 김정은이 선언한 ‘사회주의 문명국’의 기초를 지키자는 것의 연장이었다.<sup>2</sup>

---

1 2019년 신년사의 핵심은 정치 강국을 실현한 ‘우리 국가 제일주의’이다. “우리 국가 제일주의”는 “전체 당원들과 근로자들을 정세환경이 어떻게 변하든 우리 국가 제일주의를 신념으로 간직하고 우리식으로 사회주의 경제건설을 힘있게 다그쳐 나가며 세대를 이어 지켜온 소중한 사회주의 우리집을 우리 손으로 세상에 보란듯이 훌륭하게 꾸”리는 것으로 규정하였다. 이는 2016년 제7차 당대회를 기점으로 당 중심 체계를 재정립한 이후 당을 중심으로 한 국가관을 새롭게 정립하는 과정으로 해석할 수 있다. 하지만 2019년 하노이 회담 이후 ‘우리 국가제일주의’의 성격은 김정은 정치를 제일로 생각하는 폐쇄적인 의미로 바뀌었다.

2 김정은은 2011년 12월 17일 김정일 사망 이후 빠르게 형식적인 후계 절차를 진행하였다. 2011년 12월 31일 최고사령관에 오르면서 군권(軍權)을 장악하였고, 2012년 1월 1일 육성으로 신년사를 발표하였



하지만 2019년 이후로 상황이 달라졌다. 하노이 회담은 합의없이 끝났다. 김정은이 선언한 ‘세계적 수준의 문명국 건설’은 현실적으로 어렵게 되었다. 2019년이 끝나가는 12월 28일 노동당 중앙위원회 제7기 제5차 전원회의를 개최하였고, 2020년 1월 1일 전원회의 결과를 발표하였다. 신년사를 대신하여 발표된 전원회의 결정의 핵심은 ‘정면돌파전’이었다. 대외 조건에 얽매이지 않고, 정면돌파를 통해 발전하겠다는 선언이었다.

하지만 ‘정면돌파전’을 선언하고 시작한 2020년이었지만 상황은 더욱 악화되었다. 2020년 코로나19 팬데믹이 발생하였다. 취약한 보건의료 체계로 대응하기 어려웠던 북한은 국경봉쇄로 대응하였다. 엄격한 국경 봉쇄로 대외 경제는 사실상 전면 중단 상태에 이르렀다. 여기에 가뭄, 홍수, 태풍의 자연재해도 있었다. 김정은도 경제와 식량 위기를 인정하였고, 공식석 상에서 ‘고난의 행군’을 언급하기에 이르렀다.<sup>3</sup>

2019년 하노이 회담 이후 정치적 위기, 경제적 위기가 이어지면서, 김정은 초기에 강조하였던 휘황찬란한 미래를 그리던 ‘만리마속도’는 사라지고, ‘백두산 혁명’과 ‘천리마시대’, ‘전쟁세대’가 호명되었다. ‘과감하게 세계를 보라’는 구호를 대신하여, ‘사회주의 진지 수호’가 나왔다. 위기 상황은 곧 사회통제로 이어졌다.

본 연구는 2019년 이후 북한에서 진행된 교양 사업과 문화통제의 세부적인 양상을 분석하고자 한다. 2019년 이후 북한의 대내외 정치 상황 속에서 위

다. 2012년 신년사는 김정은 체제의 비전을 밝히는 신년사이자 새로운 주체 100년을 시작하는 ‘새로운 한 세기’의 비전이었다. 김정은이 발표한 ‘주체의 새로운 한 세기’의 비전은 ‘사회주의 문명국’이었다. ‘사회주의 문명국’은 사회주의 제도를 유지하면서, 과학, 교육, 보건의료, 문화, 체육 분야에서 ‘세계적인 문명 수준’을 달성하여, 인민들에게 문명의 혜택을 누리게 하겠다는 비전이었다.

3 2021년 4월에 열린 제6차 노동당 세포비서대회의 폐회사에서 김정은 “전진 도상에 많은 애로와 난관이 가로놓여 있으며 그로 말미암아 당 제8차 대회 결정 관철을 위한 투쟁은 순탄치 않다”면서 “나는 당 중앙위원회로부터 시작해 각급 당조직들, 전당의 세포비서들이 더욱 간고한 ‘고난의 행군’을 할 것을 결심했다.”고 하였다.

기 돌파를 위해 선택한 교양 사업의 방향과 내용, 구체적 실현으로서 문화통제 법제의 내용과 의미를 분석하고자 한다.

## II. 김정은 체제 위기와 교양

### 1. 하노이 회담 이후 정치 대응

2019년 하노이 회담이 결렬된 이후 북한은 미국과의 비핵화 협상 타결이 어렵다고 판단하였다. UN을 비롯한 국제사회의 대북 제재가 완화되지 않을 것을 상수로 두면서, 경제에서의 자력갱생을 강도 높게 추진하는 ‘정면돌파전’으로 대응하였다.<sup>4</sup>

하노이 회담 이후의 대응은 인적 교체로 나타났다. 2019년 2월 하노이 회담 결렬 이후로 주요 회의가 잇달아 열렸다. 2019년 3월에는 최고인민회의 대의원 선거가 있었고, 4월 9일에는 노동당 중앙위원회 제7기 제4차 전원회의가 열렸다. 이어, 4월 11일 최고인민회의 제14기 제1차 회의가 열렸고, 8월에는 최고인민회의 제14기 제2차 회의가 열렸다. 그리고 12월 28일 노동당 중앙위원회 제7기 제5차 전원회의를 개최하였다.

연이어 개최된 주요 회의를 통해 확인된 대응 방식은 세 가지였다.

첫째, 김정은의 위상 강화였다. 하노이 회담 이후인 2019년 4월 11일 최고인민회의 제14기 제1차 회의를 개최한 데 이어 4개월 뒤인 8월에도 최고인민회의 제14기 제2차 회의를 개최하였다. 이례적으로 두 차례 회의에서 모두 헌법을 개정하였다. 개정된 헌법의 핵심은 김정은의 직책인 ‘국무위원회 위원장’의 권한을 대폭 강화하는 것이었다. ‘국무위원회 위원장’을 ‘국가를 대표하

4 「우리의 주체적 힘, 내적동력을 백방으로 강화하자」, 『로동신문』 2020년 1월 16일 : “오늘의 정면돌파전은 자강력의 비상한 증대로 우리의 전진을 저애하는 도전과 난관을 근원적으로 일소하고 자력부강, 자력번영의 전면적인 양양기를 보란 듯이 열기 위한 주동적이며 적극적인 공세”

는 조선민주주의인민공화국의 최고영도자'로 규정하고, "최고인민회의 법령, 국무위원회 중요 정령과 결정을 공포"하는 권한을 부여하는 등 국무위원장과 국무위원회의 위상과 권한을 대폭 강화하였다.

둘째, 지도부의 세대교체였다. 김정은은 노동당 지도부에 대한 인사 개편을 통해 하노이 회담의 여파를 수습하고자 하였다. 최고인민회의 상임위원장, 내각 총리를 비롯한 주요 분야의 세대교체가 있었다. 2019년 하노이 회담 이후 최고인민회의를 비롯하여, 12월에 개최된 노동당 당중앙위원회 제7기 5차 전원회의를 통해 당 지도부의 상당한 세대교체가 이루어졌다. 최고인민회의 상임위원장을 김영남(1928년생)에서 최룡해(1950년생)로, 내각 총리를 박봉주(1939년생)에서 김재룡으로 교체하는 등 최고인민회의 상임위원회 핵심 간부를 비롯하여, 주요 분야에서의 세대교체가 이루어졌다.

셋째, 노동당의 역할을 강화한 것이다. 2019년 12월 28일부터 31일까지 개최된 노동당 당중앙위원회 제7기 5차 전원회의는 새롭게 구성된 지도부를 중심으로 진행되었다. 그리고 전원회의 결과를 신년사 대신하여 발표하였다. 김정은의 이름으로 발표하던 신년사는 2019년이 마지막이었다. 2020년부터는 전년도 마지막에 열린 전원회의 결과를 발표하고 있다. 대외적으로는 김정은이 국정을 총괄 지휘하던 것에서 노동당 중앙위원회가 주도하는 형식으로 바뀌었다. 김정은의 정치적 부담을 덜어내고, 노동당이 전면에서 나서는 형식을 갖추었다. 대외적으로는 노동당 중심의 운영체계를 보여주었다.

하노이 회담 이후의 북한은 노동당 중앙위원회 제7기 제5차 전원회의에서 김정은이 보고한 내용으로 작동하고 있다. 김정은은 노동당 중앙위원회 제7기 제5차 전원회의에 참가하여 7시간 '노동당 중앙위 사업 정형과 국가건설, 경제 발전, 무력 건설과 관련한 종합적인 보고'를 하였다. 김정은의 주요 보고는 '경제제사업 체계와 질서 정돈', '인민 경제 주요 공업 부문의 과업', '농업 생산 확대', '과학·교육·보건 사업 개선', '증산 절약과 질 제고 운동을 벌이고,

생태환경을 보호하고 자연재해 방지 대책, '나라의 자주권과 안전을 철저히 보장하기 위한 공세적인 정치 외교 및 군사적 대응 조치', '반사회주의·비사회주의와의 투쟁', '근로단체 사업 강화와 전 사회적으로 도덕 기강을 세우는 문제', '당을 강화하고 영도력을 높이는 문제', '간부들의 역할을 강화' 등이었다.<sup>5</sup> 김정은의 보고 내용은 그대로 2020년 이후 정책으로 작동하고 있다.

## 2. 체제 위기와 '정면돌파전'

노동당 중앙위원회 제7기 제5차 전원회의에서 결정한 '정면돌파전'의 최우선 과제는 경제였다. 일련의 정치 일정을 통해, 당 지도체계를 바꾼 이후 경제 문제에 정책 역량을 집중하였다. 대외로는 북한은 미국의 변하지 않은 태도를 비난하며 '핵실험 중단과 대륙간탄도미사일(ICBM) 시험발사 중단'을 공개하면서 '새로운 길'을 예고하였다. 북한이 예고한 '새로운 길'은 경제였다. 국제 사회의 제재 속에서도 경제 건설을 통해 자력갱생의 위력을 과시하겠다는 것이었다. 대외 자원이나 경제 조건 개선에 의지하지 않은 '자력갱생'으로 경제 발전을 이루겠다는 구상이었다.<sup>6</sup>

'고난의 행군'을 경험한 북한이었다. 경제위기가 체제에 미치는 영향을 알고 있었다. 식량을 비롯한 경제 문제 해결을 정책 최우선으로 두었다. 국제 사회의 '대북 제재'를 기대할 수 있는 상황도 아니었다. 대북 제재는 상수로 두고 문제를 해결할 수 밖에 없는 상황이었다. '자력갱생'을 전면에 내세웠다. "자력갱생을 하지 않는 것은 반당, 반혁명"이고, "남에 대한 의존심과 수입병, 패배

5 김정은은 대내외적인 문제를 포괄적으로 제기하고, 해결 방향과 실천 사업을 발표하였다. 통일부, 『월간 북한 동향 2019년 12월호』(서울: 통일부), 2020, 10쪽.

6 「당중앙위원회 제7기 제5차전원회의사상을 깊이 학습하자」, 『로동신문』 2020년 1월 4일 : "정세가 좋아지기를 앉아서 기다릴 것이 아니라 정면돌파전을 벌여야 한다. 다시 말하여 미국과 적대세력들이 우리가 편하게 살도록 가만두리라는 꿈을 꾸지도 말아야 하며 사회주의건설의 전진도상에 가로놓인 난관을 오직 자력갱생의 힘으로 정면돌파해야 한다."

주의와 회의주의, 본위주의와 무책임성은 정면돌파전의 가장 주되는 투쟁 대상”으로 규정하였다. 경제 건설에 대규모 군대를 파견하고, 군수공장에서 민수용품을 생산하게 하였고, 대규모 온실 설치 등에 자원을 우선 배분하였다.<sup>7</sup>

자력갱생을 이끄는 간부들에게도 강도 높은 쇄신을 요구하였다. 노동당 중앙위원회 제7기 제5차 전원회의에서 김정은은 ‘총화보고’를 통해 간부들이 ‘정면돌파’의 선두에 설 것을 요구했다. 능력이 없고, 무계획적이고, 책임을 회피하는 것을 ‘낡은 관념’으로 규정하고, 구체적인 대목을 하나하나 지목하면서 혁신을 요구하였다. 김정은이 지적한 문제는 ‘생산잠재력을 총발동할 생각을 하지 않고, 손쉽게 수입에 매달리는 현상’, ‘현실과 동떨어진 계획을 작성하고 시달하는 현상’, ‘아랫단위들을 강하게 장악하지 못하는 문제’, ‘원료와 자재, 자금부족이 아닌 일군들의 낡은 사상관점과 일본새가 원인’, ‘남에 대한 의존심과 수입병, 패배주의와 회의주의, 본위주의와 특수화, 무능력과 무책임성’ 등이었다.<sup>8</sup>

지도부의 대오각성 아래 경제 발전을 위한 핵심으로 ‘과학기술’ 중시 정책을 추진하였다. ‘과학기술’ 중시 정책의 핵심은 과학을 경제와 결합하는 과학 혁명이었다. 과학을 경제와 결합하여 현장의 생산력을 최대한 끌어올리고, 생산력 증대를 위한 과학적 경제관리 개선을 밀어붙였다. 부족한 자원은 아끼고 재활용하였다. 증산절약운동’으로 돌파구를 찾아나갈 것을 요구하면서, ‘증산절약운동’을 ‘숭고한 애국사업’으로 추켜세웠고, 증산절약운동을 실천한 근로자를 ‘애국적인 근로자’, ‘참된 애국공민’으로 높이면서 애국심에 호소하였다.

북한 당국의 의욕적인 대응과 달리 북한 체제의 위기는 높아졌다. 하노이 회담 이후로 경제는 물론 체제 위기가 겹쳐졌다. 2019년 조선로동당 제7기

7 「백두산정신으로 만년을 격파하며 새로운 승리를 이룩해나가자」, 『로동신문』 2020년 2월 13일.

8 「주요공업부문에서부터 정면돌파전의 불길을 세차게 일으키자」, 『로동신문』 2020년 1월 13일.

5차 전원회의 결정에서는 당시 북한 상황을 김정은 체제 이후 대내외적으로 가장 어려운 위기 상황으로 규정하였다. 하지만 2020년 이후 상황은 더욱 나빠졌다. 2020년부터 본격적으로 확산된 코로나 팬데믹은 북한 경제의 근간을 위협하였다. 여기에 더하여 가뭄과 홍수 등의 자연재해는 식량 이슈를 야기했다.

대내외적 위기 상황에서 주민들의 노력 동원도 잦아졌다. 2020년에는 ‘정면돌파전을 위한 경제 총동원’을 시작으로 코로나19 대응을 위한 총력전이 있었다. 2021년에는 노동당 제8차 당대회 준비를 위한 전투, 노동당 제8차 대회 결정 관철을 위한 투쟁으로 강도 높은 노력 동원이 이어졌다. 끝없는 전투와 투쟁 속에서도 경제는 제대로 된 성과를 내지 못하였다. 식량문제도 관건이었다. 국제 사회의 강도 높은 제재에 대응하면서, 식량문제 해결에 총력을 기울였다. 하지만 한계가 분명하였다. 가뭄, 홍수, 태풍으로 이어지는 자연재해는 언제든지 식량 위기로 이어질 수 있었다.

강도 높은 투쟁과 전투 속에 주민들의 위기의식과 불만도 높아졌다. 북한 주민들의 높아진 위기의식과 불만을 교양과 통제로 대응하였다. 김정은 시대 사상교양의 방향은 2014년에 나온 ‘김정일애국주의교양’, ‘신념교양’, ‘계급교양’, ‘도덕교양’의 4대 교양 사업을 중심으로 진행하였다. 그러나 2021년 8차 당대회 이후로는 ‘위대성교양’을 추가한 5대교양으로 확대되었다. 위대성교양은 자강력 제일주의가 등장한 이후 “자강력의 정신력으로 사대주의를 불사르고 수입병에 종지부를 찍는 자력갱생의 대진군”이 필요하다는 지침에 힘입어 “위대성 교양을 위주로 하면서 김정일애국주의교양, 신념교양, 반세계급교양, 도덕교양”의 5대 교양을 혁명의 원동력으로 삼아야 한다는 방침으로 확정되었다.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> 5대 교양은 제8차 당대회를 계기로 개정된 당규약에서는 5대 교양을 혁명전통 교양, 충실성 교양, 애국주의 교양, 반세계급 교양, 도덕 교양을 의미한다. 북한정보포털(<https://nkinfo.unikorea.go.kr/>)

김정은은 2021년 노동당 제8차대회 「조선로동당 중앙검사위원회 사업총화보고」이 이끄는 정치가 ‘오직 인민을 위한 수령’의 ‘인민위천’에서 나왔다는 것임을 강조하는 ‘인민대중 제일주의’와 누가 뭐라고 해도 ‘따뜻한 덕과 정이 있는 사회주의 북한이 제일’이라는 ‘우리 국가제일주의’를 양대 이데올로기로 구축하였다. 그리고 김정은 체제가 본격적으로 시작된 10년이 된 2022년, 김정은을 수령으로 추대하였고, 새로운 수령에 대한 교양 사업을 본격적으로 추진하였다.

### 3. 교양사업

#### 1) ‘인민대중제일주의’ 교양

‘인민대중제일주의’는 2012년 김정은이 제시한 ‘사회주의 문명국 건설’의 명분으로 내세웠던 구호였다. 김정은은 2021년 1월 10일 노동당 제8차 대회 2일차 「조선로동당 중앙검사위원회 사업총화보고」에서 “당재정사업과 관련한 당의 방침과 지시를 철저히 관철함으로써 당을 조직사상적으로 더욱 강화하고 령도력과 전투력을 높이기 위한 사업과 당의 인민대중제일주의정치를 재정물질적으로 튼튼히 담보해나가야 하겠습니다.”<sup>10</sup>라고 하여, ‘인민대중제일주의’에 정치를 붙이 ‘당의 인민대중제일주의 정치’로 명시하였고, 당의 재정 사업의 핵심도 ‘인민대중제일주의 정치’를 뒷받침하는 것으로 꼽았다.

그리고 2022년 9월 9일에 있었던 최고인민회의 제14기 제7차회의에 앞서 한 시정연설에서는 “우리 당의 인민대중제일주의정치를 국가사업전반에 참답게 구현하고 전체 인민이 국가와 사회의 주인으로서 정사에 적극 참가하

---

nkp/term/viewNkKnwldgDicary.do?pageIndex=1&dicaryId=265), 검색일 2023년 5월 19일.

10 「조선로동당 중앙검사위원회 사업총화보고」, 『로동신문』, 2021년 1월 10일

도록 주권활동을 심화시켜야 합니다”라고 하였다.<sup>11</sup> ‘인민대중제일주의정치’를 국가 사업 전반에 구현할 것을 요구하였다. ‘인민대중제일주의 정치’를 ‘김일성-김정일주의의 본질이자 정수’이며 ‘노동당의 정치이념이고 존재 방식이며 활동 원칙’으로 규정하였다.

‘인민대중제일주의 정치’는 노동당의 정책을 선전하는 방식으로 활용한다. 특히 코로나 팬데믹 이후로 ‘인민대중제일주의 정치’ 선전을 집중하였다. 인민생활을 통제하는 것이 인민생활을 위한 것이라는 명분으로 활용하였다. 코로나 팬데믹에 대한 대응을 “인민대중제일주의정치” 구현으로 규정하면서 정치적 업적으로 앞세웠다.<sup>12</sup> 북한이 ‘인민대중제일주의 정치’의 구체적인 사례로 언급한 것은 2020년 7월에 열린 노동당 중앙위원회 제7기 제14차 정치국 확대회의에서 ‘인민의 생명과 안전보호’를 첫 번째 의제로 삼은 것과 평양 종합병원 착공이었다.

2020년 노동당 중앙위원회 제7기 제14차 정치국 확대회의에 대해 “이번에 소집된 당중앙위원회 정치국 확대회의는 인민대중제일주의를 정치리념, 정치방식으로 내세우고 투쟁하는 우리 당의 혁명적성격을 뚜렷이 보여준 중요한 계기”<sup>13</sup>가 되었다면서, 그 결정에 ‘인민대중제일주의 정치이념이 구현되었다’고 평가하였다.<sup>14</sup> 그리고 ‘인민대중제일주의’를 실천하지 못하였던 명목으로 ‘당일군들 중에서 리만건, 박태덕을 해임하였다.

평양종합병원 착공 역시 ‘인민대중제일주의 정치’의 구체적인 성과로 내

11 김정은, 「조선민주주의인민공화국 최고인민회의 제14기 제7차회의에서하신 경애하는 김정은동지의 시정연설, 주체111(2022)년 9월 8일」, 『로동신문』, 2022년 9월 9일.

12 「신형코로나비루스감염증을 막기 위한 사업을 강도높이 전개하자」, 『로동신문』 2020년 2월 1일.

13 「중앙위원회 제7기 제14차 정치국 확대회의의 결정을 철저히 관찰하자」, 『로동신문』 2020년 7월 5일.

14 「인민생활을 책임진 호주로서의 역할을 다하자」, 『로동신문』 2020년 7월 24일 : “당중앙위원회 제7기 제14차 정치국 확대회의를 비롯한 여러 회의에서 채택된 결정들에는 우리 당의 인민대중제일주의정치리념이 구현되어 있다.”



세우는 업적이다. 2020년 코로나 팬데믹과 관련하여 보건의료 분야를 “인민 보건사업은 수령님들의 불멸의 령도업적을 길이 빛내이기 위한 영예로운 사업”으로 규정하고 2020년 3월 17일 평양종합병원 착공식에서 보건의료 발전에 대해 구체적인 방향을 지시하였다. 김정은이 보건의료 분야에서 강조한 과제는 ‘보건사업의 국산화’, ‘제약공업과 의리기구공업의 자립화와 현대화’, ‘의료봉사기관들의 현대적 개건’, ‘원격진료 수준 개선’으로 “우리식의 의료 봉사 지능화와 정보화 완성을 위한 연구사업 추진”하면서, “신약과 고려약 배합원칙에서의 대중약품과 상비약품의 종류와 생산량 늘리기와 질적 보장”을 지시하였다고 선전하였다.<sup>15</sup> 코로나 팬데믹으로 국경은 봉쇄되었고, 주민들의 생활도 전면 통제되었다. 이런 통제 속에 주민들의 불만을 ‘인민을 위한 정책’, ‘인민대중을 제일로 하는 정책’이라는 방패로 활용한 것이다.

‘인민대중제일주의’는 2021년에 나온 3대 구호의 하나인 ‘이민위천’과 연결하였다. 이로써 김정은의 ‘인민대중제일주의’는 김일성 시대의 ‘이민위천’을 이어받은 수령의 대를 잇는 사상체계로 해석되었고, ‘인민대중제일주의’를 당의 기본 사상으로 규정함으로써 주체사상과 연결하였다.<sup>16</sup> 그리고 2021년 10월 10일 당 창건일을 기하여 ‘인민대중제일주의’를 김정은의 사상으로 규정하였다. 이로써 ‘인민대중제일주의’는 선대 수령들의 대를 잇는 새로운 수령으로서 김정은의 통치 방식으로 위상이 높아졌다. “어려운 조건에서도 인민적 시책들을 변함없이 실시하고 확대발전시키며 인민의 행복을 위하여 억만금의 재부도 통채로 기울이는 나라”<sup>17</sup>가 제일이라는 ‘우리 국가제일주의’로 연결되면서, 지도자에 대한 위대성 교양의 핵심 주제가 되었다.

<sup>15</sup> 「인민보건사업에서 결정적전환을 일으키자」, 『로동신문』, 2020년 2월 23일.

<sup>16</sup> 「인민대중제일주의정치로 백승을 떨치시는 위대한 우리 령도자 력사의 분수령에서 더 높이 올린 이민위천의 선언」, 『로동신문』, 2021년 1월 28일.

<sup>17</sup> 「《로동신문》 인민대중제일주의는 우리 국가의 정치풍토, 영원한 국풍이라고 강조」(『조선중앙통신』, 2023년 10월 11일).

## 2) ‘우리 국가제일주의’ 교양

‘우리 국가제일주의’가 처음 나온 것은 2017년으로 2017년 11월 미사일 발사를 보도한 『로동신문』에 처음 언급되었다. 이후 2018년 『로동신문』을 통해 국가상징을 소개하면서, 국가상징에 대한 재조명이 시작되었다. 이때를 즈음하여 국가를 표상하는 공연이나 문화가 나왔다. 대표적인 것이 대집단체조와 예술공연이었다. 대집단체조와 예술공연에서도 민족을 상징하였던 〈아리랑〉 공연을 마감하고, 국가를 표상하는 〈빛나는 조국〉(2018년), 〈인민의 나라〉(2019년)라는 제목으로 공연하였다.

국가상징에 대한 선전사업을 거친 이후 2019년 1월 1일 김정은의 신년사를 통해 공식으로 언급하였다. 2021년 조선노동당 8차 대회 사업총화보고에서 김정은은 7차 대회 이후 5년을 “우리 국가제일주의 시대”로 평가하면서, ‘우리국가제일주의 시대’로 명명되었다.<sup>18</sup>

‘우리 국가제일주의’의 핵심은 ‘부강국가’로서 자긍심, ‘새로운 국가부흥 시대’를 향한 의지를 갖자는 것이다. ‘우리 국가제일주의’에 대한 교양 사업을 지역과 단위, 생산 현장별로 확대하였다. 우수 사례 보고대회까지 개최하였다. 이후 위기감이 높아지면서는 애국심과 결합하였고, 새로운 국가를 건설한 김정은의 정치적 업적으로 소개하였다.

‘우리 국가제일주의’는 김정은 시대를 상징하는 키워드가 되었다. ‘우리 국가제일주의’ 교양의 핵심은 ‘애국’이다. 사랑해야 하는 조국은 단순한 영토의 개념이 아니다. 조국은 ‘인민의 참된 삶이 있고 후손만대의 번영이 담보된 수령의 품’이었다. 이런 논리로 ‘애국’은 곧 ‘수령에 대한 충실성’으로 연결하였다.

---

<sup>18</sup> 김보민, 『북한 민족제일주의 담론의 변화 - 조선민족제일주의에서 우리 국가제일주의로』, 『현대북한 연구』 24권 1호(서울: 북한대학원대학교 심연북한연구소, 2021), 140쪽.

조국은 단순히 나서자란 고향산천이나 선조들의 유골이 묻혀있는 령토적개념이 아니라 인민의 참된 삶이 있고 후손만대의 번영이 담보되어있는곳, 그곳은 다름 아닌 수령의 품이라는 숭고한 조국관에 기초한 김정일애국주의는 수령에 대한 충실성을 최고의 애국으로 간주하고 수령의 위대성에 대한 긍지와 자부심을 가장 큰 행운으로 간직하도록 하는 정신적원동력<sup>19</sup>

이후로는 ‘국가’에 대한 애국심을 고취하기 위해 ‘국가’를 상징하는 교양 사업을 김정일 애국주의와 연결하여 강화하였다. 애국심을 강조하면서 경제 건설과 사회주의 체제 수호를 위한 투쟁을 호소하였고, 국가상징을 통한 교양 사업으로 이어졌다.

‘우리 국가제일주의’ 교양 사업으로 활용한 콘텐츠는 국가상징이었다. 국호, 국기, 국장, 국가, 국화, 국수 등의 국가상징에 대한 재조명이 이루어졌고, 국가상징을 콘텐츠로 한 문학예술 창작이 이루어졌다.

국가상징 콘텐츠의 대표하는 것은 국기이다. 국기를 주제로 한 가요 <우리의 국기>가 2019년 1월 1일자 『로동신문』에 악보와 함께 실렸다. 악보와 함께 “노래가 대단히 좋다. 전체 인민의 감정이 담긴 훌륭한 노래(를) 창작한 데 대하여 높이 평가하며 만족하게 생각한다”는 친필 서명을 게재하였다. 김정은이 극찬을 한 이후 가요 <우리의 국기>는 북한 주민이 모두 즐겨 부르는 노래가 되었다.<sup>20</sup> 가요 <우리의 국기>는 북한을 대표하는 노래, 국기가 등장할 때 배경으로 사용하는 ‘국기 등장곡’으로 위상이 높아졌다.<sup>21</sup>

19 리현숙, 「김정일애국주의는 우리 국가제일주의의 사상정신적원천」, 『철학, 사회정치학 연구』 2018년 3호(평양: 과학백과사전출판사), 2018, 15쪽.

20 2019년 1월 12일자 『로동신문』에서는 「영광의 국기를 높이 날리며 인민은 승리하리라 - 조국강산을 진감하는 노래 《우리의 국기》에 대하여」라는 기사를 전면에 게재하는 등 가요 <우리의 국기>에 대한 사회적 반향을 적극적으로 소개하였다.

21 2019년 가요 <우리의 국기> 위상을 가장 잘 보여준 두 번의 공연이 있었다. 하나는 2019년 1월 26일부터 베이징 국가대극원에서 개최된 북한예술대표단의 중국 공연이었다. 북한예술대표단의 공연은 북중 수교 60주년을 기념하는 공연으로 시진핑 내외가 참석한 가운데 진행되었다. 서곡(序曲)으로

이후로도 국기를 비롯하여 국가를 대표하는 문학예술 작품이 교양 사업의 콘텐츠가 되었다.<sup>22</sup> 학교 교육에서도 국가상징을 통한 애국교양 사업을 중심으로 진행되는 등 국가 상징을 통한 애국 사업과 대중 교양 사업을 바탕으로 2021년에는 ‘우리 국가제일주의 시대’라는 구호가 나왔다. 그리고 2023년 2월 “국가상징들을 정중히 대하고 적극 보호하도록 하며 국가상징들에 대한 교육교양사업에 큰 힘을 넣어 우리 국가에 대한 긍지와 자부심, 애국심을 깊이 심어줄데 대한 문제”를 담은 「국가상징법」 제정으로 이어졌다.<sup>23</sup>

### 3) 김정은 수령 교양

수령 교양 사업은 두 가지로 나누어진다. 김정은을 수령으로 추대하기 이전까지는 선대 수령인 김일성과 김정일을 앞세운 교양 사업이 중심이었다. 수령에 대한 권위를 앞세우기보다는 노동당의 영도를 전면에 내세우면서도 인민들을 애국주의로 교양하여 사회 분위기를 다지고, 당원들에게 각성을 촉구하면서 전면적인 쇄신을 요구하는 방식이었다. 그러나 김정은을 수령으로 추대한 이후로는 김정은 수령에 대한 교양 사업에 집중하고 있다.

---

중국 가요 〈장강의 노래〉에 이어서 〈우리의 국기〉를 불렀다. 다른 하나는 2019년 4월 12일에 개최된 ‘최고인민회의의 대의원을 위한 예술공연’이었다. 최고인민회의의 참가자들을 위한 축하공연으로 진행된 이 공연의 명칭은 〈우리의 국기〉였다. 서곡(序曲)은 〈우리의 국기〉였다. 8명의 어린이들이 부르는 것을 시작으로 김옥주를 비롯한 가수들의 여성중창으로 8분여 동안 4절까지 불렀다. 또한 공연을 마무리하는 종곡으로 〈우리의 국기〉를 여성중창으로 불렀다. 이후 가요 〈우리의 국기〉는 북한의 국기가 등장하는 장면에서는 어김없이 배경으로 사용되기 시작하였다. 전영선, 「북한의 ‘우리 국가제일주의’와 국기(國旗) 콘텐츠를 활용한 문화예술」, 『국가안보와 전략』 21권 2호(서울: 국가안보전략연구원, 2021), 180쪽.

22 「노래 〈우리의 국기〉를 통한 사상교양사업 활발 - 각지 당 조직에서」, 『로동신문』, 2019년 1월 14일 : “각지 당 조직에서는 당원들과 근로자들 속에서 공화국기와 더불어 간직한 우리 인민의 숭고한 사상감정을 활화산처럼 터쳐 주는 노래 〈우리의 국기〉를 통한 사상교양사업을 활발히 벌려 그들이 내 나라, 내 조국의 부강번영을 위해 자기의 모든 것을 다해나갈 의지로 심장을 끓이게 하고 있다.”

23 「조선민주주의인민공화국 최고인민회의 상임위원회제14기제24차전원회의진행」, 『로동신문』, 2023년 2월 3일.

수령에 대한 인민의 절대적 존경은 북한 체제에서 도덕의 기본 덕목이다. 북한에서 강조하는 도덕 중에서도 가장 높은 도덕은 “기쁠 때나 어려울 때나 자기 령도자만을 그리며 따르는”, “고결한 품모”라고 교양한다. 최고지도자를 위한 헌신이나 희생, 사회와 집단을 위해서 사는 삶이 최고의 도덕이자 가치로 교양한다.<sup>24</sup>

김정은을 수령으로 추대하기 위한 작업은 2021년 하반기부터 본격적으로 시작되었다. 이때부터 ‘최고 수위 추대 10년’을 언급하면서 김정은 10년의 치적을 선전하기 시작하였다. 2021년 4월에는 노동당 제6차 세포비서대회 결론을 보도하면서, 김정은을 ‘우리 국가제일주의 시대’를 열어 놓은 애국자라고 표현하였다. 그리고 “우리 국가제일주의는 곧 우리 수령제일주의이다”라면서, 김정은의 정치로 규정한 ‘우리 국가제일주의’를 본질을 ‘수령제일주의’로 연결하였다. ‘우리 수령’을 김정은으로 규정하지는 않았지만 “우리 국가제일주의시대는 조선로동당총비서이신 경애하는 김정은동지의 탁월한 사상과 령도, 인민에 대한 열화같은 사랑의 빛나는 결실”이라고 하여서 사실상 김정은을 수령으로 암시하였다.<sup>25</sup>

그리고 10월 10일 노동당 창건일을 맞아 김정은을 ‘수령’으로 명시하였다. 2021년 10월 10일자 『로동신문』 1면 「(사설) 인민대중제일주의 기치를 높이 들고 나가는 조선로동당의 위업은 필승불패이다」에서 “경애하는 김정은동지는 천재적인 사상리론적예지와 비범특출한 령도력, 거룩한 품모를 지니고 계시는 우리 당과 국가, 인민의 위대한 수령이시다”면서 김정은을 ‘인민의 위대한 수령’으로 규정하였다.

24 전영선, 「'사회주의 미풍양속'과 준법기풍을 통해 본 북한의 문화 검열」, 『통일인문학』84집(서울: 건국대학교 인문학연구원, 2020), 50쪽.

25 「경애하는 김정은 동지께서 조선로동당 제6차 세포비서대회에서 결론 《현시기 당세포강화에서 나서는 중요과업에 대하여》를 하시었다」, 『로동신문』, 2021년 4월 9일.

김정은의 위상이 수령으로 격상되면서 ‘유일적 영도체계’와 같이 수령에게 사용하는 용어들을 동원하면서, 김정은 중심의 ‘유일적 령도체계’ 확립을 위한 교양사업을 전면화하였다.<sup>26</sup>

### Ⅲ. 김정은 체제의 문화통제

#### 1. ‘도덕기강’

김정은 체제의 문화정책은 2019년 하노이 회담을 계기로 이전과 이후로 달라졌다. 하노이 회담 이전까지 문화정책은 사회주의 제도를 자랑스럽게 생각하면서, 문명국의 시민으로서 갖추어야 할 금지와 자부심, 생활에서의 에티켓으로 강조하였다. 반면 하노이 회담 이후로는 대내외적인 위기 상황 속에서 체제 수호를 위한 사회 기강을 다지는 차원에서, ‘도덕 기강’, ‘준법기풍’으로 강도가 높아졌다.

도덕 기강의 내용이 바뀌었다. 문명국의 시민으로서의 도덕이 아니라 사회주의 수호를 위한 정치성을 갖추는 교양, 수령의 위대성 교양으로 바뀌었다. 2020년에 강조한 도덕기강은 ‘김정은에 대한 절대적 신뢰와 도덕의리’, ‘혁명선배에 대한 존대와 가족 돌봄’, ‘상하, 혁명동지 사이의 존중과 사랑’, ‘부모, 부부, 형제 사이의 존중과 사랑’, ‘군인에 대한 원호’, ‘공중도덕과 사회 질서 준수’, ‘비도덕적, 비양심적, 비문화적 현상과 투쟁 및 위반자에 대한 교양’이었다.<sup>27</sup> 교양의 내용도 내용이지만 도덕 교양을 갖추는 문제를 체제 수호와 관련하여 ‘전투적’으로 진행할 것을 요구하였다.<sup>28</sup>

<sup>26</sup> 「(사설) 인민대중제일주의 가치를 높이 들고 나가는 조선로동당의 위업은 필승불패이다」, 『로동신문』, 2021년 10월 10일.

<sup>27</sup> 「전사회적으로 도덕기강을 더욱 철저히 세우자」, 『로동신문』, 2020년 3월 7일.

<sup>28</sup> “패배주의, 건달식일본새, 안일해이와 같은 불건전하고 라태한 요소들은 다 사상적변질의 표현”이라면

2019년 이후의 위기 상황은 체제에 대한 단속으로 이어졌다. 2019년부터 부쩍 강화하기 시작한 비사회주의, 반사회주의 척결이 계속되고 있다. 조선로동당 제8차대회를 비롯하여 주요 대회를 통해서 사회주의 미풍양속을 교양하고, 비사회주의적이고, 반사회주의적인 생활 태도를 개선할 것을 요구하였다. 집단주의 도덕관을 체질화할 것을 강조하면서, ‘사회와 집단을 위하여 헌신하는 것’을 양심이자 도리로 간직하고, ‘개인의 이익보다는 집단의 이익을 귀중하게 여기고 집단을 위해서 투쟁하는 집단주의 도덕관을 체현할 것’을 강하게 요구하고 있다.

2021년 4월에 개최된 제6차 세포비서대회 김정은의 결론 「현시기 당세포강화에서 나서는 중요과업에 대하여」에서는 당세포의 아홉 번째 사업으로 ‘인간개조 사업’을 언급하였다. 김정은은 ‘집단주의 안에서 서로 돕고 이끄는 공산주의 기풍을 차 넘치게’, ‘인간개조’ 사업을 잘하여, ‘주인 구실을 잘하도록 해야 한다고 강조하였다.<sup>29</sup> 그리고 ‘사회주의 도덕’을 지키지 못한 동유럽 사회주의 국가를 호명하면서, ‘사회주의 진지 수호’를 위한 필수 과제로서 도덕 문제를 경각심을 갖고 대할 것을 요구하였다.<sup>30</sup>

---

서, “혁명적인 사상의식과 높은 문화지식수준을 지니고 사업과 생활을 보다 전투적으로 진행”할 것을 요구하였다. 「우리의 문화와 생활양식을 고수하고 빛내여 나가자」, 『로동신문』 2020년 3월 30일.

29 「경애하는 김정은 동지께서 조선로동당 제6차 세포비서대회에서 결론 《현시기 당세포강화에서 나서는 중요과업에 대하여》를 하시었다」, 『로동신문』, 2021년 4월 9일 : “현시기 당세포앞에 나서는 과업은 아홉째로, 인간개조사업을 적극 벌리며 집단안에 서로 돕고 이끄는 공산주의적기풍이 차넘치게 하는것입니다. 인민대중중심의 우리 식 사회주의는 모든 성원들이 국가와 사회의 주인으로서의 본분을 자각하고 주인구실을 잘해나갈 때에만 자기의 본태와 우월성을 견지하고 발양시켜나갈수 있습니다”

30 오충국, 「도덕은 우리 사회를 떠받드는 기초」, 『로동신문』, 2021년 3월 14일 : “동유럽사회주의나라들의 교훈은 무엇을 보여주는가. 그것은 도덕문제를 소홀히 대한다면 사회주의의 기초를 약화시키는 결과를 초래하게된다는 것이다.”

## 2. 청년교양

반사회주의, 비사회주의 교양사업의 주요 대상은 청년이다. 청년은 “당의 후비대, 교대자”이기에 당의 혁명사업을 이어가기 위해서는 청년 교양 사업을 잘 해야 한다는 것이다. 청년 교양은 “한시도 소홀히 하거나 늦추지 말아야 할 최종대사”라고 강조할 정도로 중요하게 평가한다.

2021년 4월 29일에 개막한 청년동맹 제10차 대회 사업총회를 통해, “청년동맹중앙위원회가 청년 교양의 총적 목표를 실현하는데 중심을 두고 청년들에 대한 사상교양 사업을 실속있게 작전하고 드세계 내밀지 못한 문제”, “초급선전일군들의 수준과 능력을 높여주기 위한 사업을 바로 하지 않은 문제”를 지적하면서, 청년동맹 사업에 대한 강도 높은 비판을 하였다. 그리고 “청년동맹조직들에서 혁명전통교양과 충실성교양, 애국주의교양, 반제계급교양, 도덕교양을 공세적으로 벌려 모든 동맹원들을 참된 애국충신, 백두산정신의 체현자들로 튼튼히 준비시키는데 총력을 집중하여야 한다”면서 청년교양 강화를 요구하였다. 나아가 “교양사업에서 뜬소리를 하거나 구태의연한 방법에 매달려 건수나 채우는 현상을 철저히 극복하며 실천에서 생활력이 검증된 좋은 경험들을 찾아” 교양사업을 실속있게 전개할 것을 요구하였다.<sup>31</sup>

또한 2021년 4월에 있었던 제6차 세포비서대회를 통해 생활과 직결되는 세포비서의 선전 사업의 방향을 제시하였다. 제6차 세포비서대회 개회사에서 김정은은 세포비서들에게 10개의 과업과 12개의 기본품성을 제시하였다.<sup>32</sup>

31 「주체적청년운동의 강화발전을 힘있게 추동하게 될 새로운 전환적계기 김일성-김정일주의 청년동맹 제10차 대회 개막」, 『로동신문』, 2021년 4월 29일.

32 김정은이 제시한 10가지 과업은 다음과 같다. 첫째, 당의 노선과 정책으로 무장할 것, 둘째, 5대교양(혁명전통교양, 충실성교양, 애국주의교양, 반제계급교양, 도덕교양)을 기본으로 사상교육사업을 실속있게 전개할 것, 셋째, 당규약 학습을 강화하고 당 생활을 정규화, 규범화할 것, 넷째, 당원의 당 조직관념 고취와 자각적 당 생활 기풍을 확립할 것, 다섯째, 세포 사업을 당대회와 당 중앙의 중요 결정관철로 지향시키도록 할 것, 여섯째, 과학기술의 힘으로 자기 단위 앞에 맡겨진 혁명 임무를 책임 수행할 것, 일곱 번째, 입당 대상자들을 장악하고 교양하며 단련시키는 데 노력할 것, 여덟 번째, 청년 교양에



10개의 과업 중에서 여덟 번째는 청년교양 사업이었다. “지금 우리 청년들의 건전한 성장과 발전에 부정적영향을 미치는 요소들이 적지 않고 세대대들의 사상정신상태에서 심각한 변화가 일어나고 있는 현실”<sup>33</sup>을 지적하면서, 청년 교양에 특별히 주력할 것을 요구하였다. 제6차 세포비서대회 결론에서는 “옷차림과 머리단장, 언행, 사람들과의 관계”까지 교양하고 통제해야 한다고 적시하기도 하였다.

‘정면돌파전’에서 청년들의 역할을 촉구하는 한편으로 청년들의 사상적 해이나 외래문화에 대한 오염을 방지하는 차원에서 청년을 대상으로 한 교양 사업을 전면적인 사회 문제로 강조하였다.

청년 교양에 대한 인식은 “청년들을 어떻게 교양하고 준비시키는가 하는데 당과 혁명의 운명, 나라와 민족의 흥망성쇠가 달려있다”, “현실은 새 세대들에 대한 사상교양 사업을 더욱 강화하여 모든 청년들이 전위투사로서의 책임과 본분을 다해나가도록 할 것을 요구하고 있다”, “청년들이 이색적인 사상문화와 변태적인 생활풍조에 물젖으면 일하기 싫어하고 개인의 향락만을 추구하며 나아가서 당과 혁명, 조국을 배반하게 된다는 것이 세계사회주의운동사가 새겨주는 심각한 교훈이다”, “적들이 수단과 방법을 가리지 않고 반동적이며 퇴폐적인 사상문화적 침투책동에 집요하게 매여달리고 있는 현실” 등의 표현에서도 명확하게 확인된다.<sup>34</sup>

청년교양을 체제 위기와 관련한 문제로 인식하면서, 2021년 4월 29일 개최한 청년동맹 제10차대회를 평가하면서는 “반동적인 사상요소들과 비타협

---

특별히 주력할 것. 아홉 번째, 인간개조 사업을 적극 전개하고, 공산주의적 기풍을 확립할 것. 열 번째, 반사회주의, 비사회주의적 현상과의 투쟁을 전개할 것이었다.

33 「경애하는 김정은동지께서 조선로동당 제6차 세포비서대회에서 결론 《현시기 당세포강화에서 나서는 중요과업에 대하여》를 하시었다」, 『로동신문』, 2021년 4월 9일.

34 「청년들을 당의 사상과 위업에 끝없이 충실한 전위투사로 튼튼히 준비시키자」, 『로동신문』 2020년 5월 22일.

적인 투쟁”을 요구하였다.<sup>35</sup> 그리고 2021년 9월에는 “모든 인민이 청년 교양의 주인”이 되어야 한다면서 청년 교양사업에 전 인민적 역량 투여할 것을 핵심으로 한 「조선민주주의인민공화국 청년교양보장법」을 채택하였다. 이로써 청년 교양 사업은 누구도 소홀히 할 수 없는 법적 구속력을 갖추었다.

### 3. 준법기풍과 법적 통제

준법기풍은 김정은 체제가 시작된 이후로 줄곧 강조하였던 문제였다. 하지만 그 내용과 강도는 2019년 하노이 회담 이전과 이후가 달랐다. 2019년 하노이 회담 이전과 이후에 나온 『로동신문』의 내용을 비교해 보면 강도 차이가 분명하게 드러난다.

2019년 하노이 회담 이전까지 준법 기풍은 사회주의 문명국 건설을 위한 과정에서 인민들의 문화적 소양으로서 강조되었다. ‘인민이 누리는 문화정서 생활은 법에 의하여 철저히 보장’되기 때문에 준법을 통해 문화정서 생활을 지키기 위해서라도 법을 지켜야 한다는 논리였다.<sup>36</sup>

하지만 하노이 회담 이후로는 체제 수호를 위한 차원에서 준법기풍이 강조되었다. “사상문화진지를 굳건히 수호”하기 위한 사상교양, 사상투쟁과 같

---

35 「(사설) 경애하는 김정은동지의 력사적서한을 높이 받들고 조선청년운동의 새로운 전성기를 열어나가자」, 『로동신문』, 2021년 5월 3일 : “언어례절, 인사례절, 공중도덕을 자각적으로 지키며 항상 외모를 단정하고 고상하게 하는 습성을 가져야 한다. 사회주의, 집단주의에 배치되는 자본주의사상, 개인이기주의를 비롯한 반동적인 사상요소들과 비타협적인 투쟁을 벌려야 한다.”

36 황금철, 「준법기풍을 전사회적인 기강으로 확립하는것은 사회주의강국건설의 필수적요구」, 『로동신문』, 2019년 2월 3일 : “오늘 우리앞에 나선 중요한 과업의 하나는 사회주의문명건설을 다그치는 것이다. 세계적인 정치군사강국을 일떠세운 기세드높이 문화분야에서도 세상에서 으뜸가는 문명국을 건설 하자는것이 우리 당의 의도이다. 사회주의문명건설을 위한 투쟁이 더욱 고조되고있는 오늘의 현실은 전체 인민이 높은 문화적소양과 풍부한 정서, 고상한 도덕을 지니고 생활을 문명하고 락천적으로 해나갈것을 요구하고 있다. 우리 인민이 누리는 문화정서생활은 법에 의하여 철저히 보장되고 확고히 담보되고 있다.”

은 차원에서 법적 투쟁 문제로 접근하였다.<sup>37</sup>

준법 기풍은 코로나 팬데믹 이후로 더욱 강화되었다. 코로나 상황이 위급해지자 비상조치를 취하였고, 비상 방역 상황에서, 이탈을 막고자 “모든 부문, 모든 단위, 매 공민이 중앙과 지방의 각급 비상방역지휘부들의 지휘와 통제에 무조건 절대복종하고 제정된 질서를 철저히 준수하도록 법적 감시를 강화”하였다.<sup>38</sup> 위기 상황에서 국가의 통제를 벗어나려는 행위에 대한 보다 단호한 조치가 필요하였다. 전면적인 사회 기강 확립과 통제가 필요한 상황에서 “국가의 결정과 지시, 국가계획을 흥정하는 것은 자유주의, 패배주의의 표현이며 위법행위이다. 인민경제 모든 부문, 모든 단위에서는 생산계획을 어김없이 수행하고 생산과 경영활동에서 제정된 규률과 질서들을 무조건 지키는 혁명적 기풍을 확립”할 것을 요구하면서, 준법이 핵심으로 부각되었다.<sup>39</sup>

계속된 위기에서 사회주의 문화를 지켜내지 못한다면 ‘피로써 건설한 사회주의 전취물’도 잃게 된다는 것을 호소하면서 강력한 법적 통제를 추진하였다. 사회주의 건설을 위해서는 사회주의 생활양식을 수립해야 하는데, 비사회주의, 반사회의 양식을 방관하게 되면 사회주의 혁명의 전지 발전을 방해하게 된다는 것을 강조하면서, 사회주의 운명과 직결된 문제로 접근하여 내부적 동요를 차단하고자 하였다.

2020년 이후 계속된 위기 상황에서 ‘우리 식 문화’, ‘우리 식 제도’를 지켜야 한다는 ‘사회주의 진지 수호’를 중심으로 사회주의 도덕 기풍과 준법 기풍으로 이어졌다. 지금이나 외부로부터의 문화적 침투는 계속되고 있고, 이러한

37 「조선로동당 위원장이시며 조선민주주의인민공화국 국무위원회 위원장이신 우리 당과 국가, 군대의 최고령도자 김정일동지께서 력사적인 시정연설을 하시였다」, 『로동신문』, 2019년 4월 13일 : ‘사람들의 정신을 침식하고 사회를 변질타락시키는 온갖 불건전하고 이색적인 현상들의 자그마한 요소에 대해서도 경계심을 가지고 사상교양, 사상투쟁을 강도높이 벌리며 법적투쟁의 도수를 높여 우리 국가의 사상문화진지를 굳건히 수호하여야 합니다.’

38 「국가의 법과 규정을 철저히 지키자」, 『로동신문』 2020년 3월 23일.

39 위의 글.

침략으로부터 우리의 문화를 지켜야 한다는 논리였다. 이러한 위기의식은

2020년 12월 외부 사상, 외부 문화 유입에 대한 강력한 처벌을 규정한 「반동사상문화배격법」의 채택으로 이어졌다. 「반동사상문화배격법」은 각종 뉴스·외국 문화콘텐츠 등의 외부 정보 유입·유포는 물론 체제 우상화 선전물 등 내부 정보 유출에 관한 통제 강화를 목적으로 한 법이다.<sup>40</sup>

2023년 1월 제정된 「평양문화어보호법」 역시 강력한 문화통제를 명분으로 한 법이다. 「평양문화어보호법」의 제정 명분은 북한의 10대 국가상징의 하나인 국어(國語)로서 평양문화어를 지키자는 것이다. 하지만 입법 취지는 “우리 언어생활령역에서 비규범적인 언어 요소들을 배격”하는 것이다. 여기서 배격되어야 할 ‘비규범적 언어’는 곧 남한의 언어가 주요 대상이다. 이른바 ‘아랫동네’ 말투를 쓰는 것을 ‘계도’ 차원을 넘어 법으로 통제하려는 것이다.<sup>41</sup>

체제 위기의 돌파구가 없는 상황에서 위기를 외부 요인으로 돌리면서 내부 통제를 강화한 것이다. 통제의 효과는 미지수이다. 코로나로 인한 통제와 경제적인 어려움으로 인한 북한 주민의 불만과 스트레스는 임계치에 가까워지고 있다. 문제를 해결하지 못한다면, 통제만으로 북한 주민의 높아진 불만을 해소하기에는 한계가 있을 것이다.

---

40 장슬기, 「콘텐츠 유출입 차단 총망라…北 '라디오 청취시 처벌' 첫째로 강조」, 『Daily NK』, 2020년 12월 4일.

41 「조선민주주의인민공화국 최고인민회의 제14기 제8차회의 진행」, 『로동신문』, 2023년 1월 19일 : “평양문화어보호법은 우리 언어생활령역에서 비규범적인 언어요소들을 배격하고 평양문화어를 보호하며 적극 살려나갈데 대한 조선로동당의 구상과 의도를 철저히 실현하는데서 나서는 중요한 문제들을 규제하고 있다.”

## IV. 결론

2019년 하노이 회담의 실패는 김정은 체제가 맞이한 최대의 위기 상황이었다. 대외정책의 전면적인 수정은 물론 2012년 김정은 체제가 시작된 이후로 유지하였던 김정은 통치력에 대한 신뢰가 무너졌다. 나아가 당적 지도의 무오류 원칙이 깨졌다.

하노이 회담 실패의 영향을 최소화해야 했다. 전원회의를 통해 당을 전면으로 앞 세우면서, ‘정면돌파전’을 천명하였다. 하지만 상황은 악화 되었다. 코로나 팬데믹으로 인한 경제 붕괴와 태풍으로 인한 식량 위기에 직면하였다. 이른바 3중고의 상황 속에서 ‘자력갱생’과 ‘간고분투’가 다시 나왔다. 북한의 위기가 높아진 2020년 이후 ‘휘황찬 미래’를 향해 질주하자던 ‘만리마’가 들어가고, ‘천리마’가 다시 등장하였다. 2021년 김정은은 ‘고난의 행군’을 언급할 정도로 위기였다.

코로나 팬데믹이 확산된 2020년 이후로 위기가 높아졌고, 이에 따라서 사회통제도 강화되었다. 2022년 제8차 당대회를 개최하여, “전사회적으로 반사회주의, 비사회주의와의 투쟁을 더욱 강도 높게 벌릴데 대하여”를 채택한 이래로 비사회주의, ‘반사회주의’와의 투쟁을 체제 안전과 직결된 문제로 강조하였다. 당의 선전선동사업을 담당하는 기간 조직의 쇄신을 요구하는 한편으로 관리자들에게는 인민 생활과 관련한 정풍운동을 벌리면서, 인민들에게는 강도 높은 내부 단속 체제를 강화하고 있다.

이후 2023년 현재까지 제8차 당대회의 기초를 유지하고 있다. 2022년말 부터는 사회단체를 동원한 내부 통제에 들어갔다. 조선농업근로자동맹, 조선직업총동맹, 조선사회주의여성동맹은 2022년 10월에 일제히 전원회의를 개최하였다. 그리고 2023년 1월 10일 사회주의애국청년동맹 쫓기대회를 비롯하여, 조선농업근로자동맹, 조선직업총동맹, 조선사회주의여성동맹은 평양

을 비롯하여 지역별로 쉼기대회, 행진을 개최하였다. 그리고 2023년 1월 25일 조선사회주의여성동맹 제7기 제4차 전원회의 개최하였고, 바로 다음 날인 2023년 1월 26일에는 사회주의애국청년동맹 제10기 제5차 전원회의와 조선직업총동맹 제8기 제4차 전원회의를 개최하였다. 연이은 대회를 통하여 전사회적인 기강 확립에 나선 것이다. 2022년 연말에 개최한 노동당 제8기 제6차 전원회의에서 강조한 ‘혁명이 심화되고, 사회가 변화되는 것’에 맞추어 ‘인민대중의 사상문화, 생활문화에서도 근본적인 전환을 가져’와야 한다는 결정관철을 위한 회의였다.

북한 체제의 돌파구가 없는 상황에서 내부 결속을 강화하면서, 통제 수위를 높일 것으로 예상 된다. 효과는 미지수이다. 경제적인 어려움과 코로나로 인한 통제로 북한 주민의 스트레스와 불만은 높아졌다. 국제사회의 제재라는 외부의 압력과 북한 주민의 불만이라는 내부의 압력은 문화통제로 해결하기 어려운 과제가 되었다.

## 참고문헌

- 김보민, 「북한 민족제일주의 담론의 변화 - 조선민족제일주의에서 우리 국가제일주의로」, 『현대북한 연구』 24권 1호, 서울: 북한대학원대학교 심연북한연구소, 2021.
- 리현숙, 「김정일애국주의는 우리 국가제일주의의 사상정신적원천」, 『철학, 사회정치학 연구』 2018년 3호, 평양: 과학백과사전출판사, 2018.
- \_\_\_\_\_, 「사회주의 미풍양속'과 준법기풍을 통해 본 북한의 문화 검열」, 『통일인문학』 84집, 서울: 건국대학교 인문학연구원, 2020.
- 전영선, 「북한의 '우리 국가제일주의'와 국기(國旗) 콘텐츠를 활용한 문화예술」, 『국가안보와 전략』 21권 2호, 서울: 국가안보전략연구원, 2021.
- 장슬기, 「콘텐츠 유출입 차단 총망라...北 '라디오 청취시 처벌' 첫째로 강조」, 『Daily NK』, 2020년 12월 4일.
- 통일부, 『월간 북한 동향 2019년 12월호』, 서울: 통일부, 2020.
- 북한정보포탈(<https://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/term/viewNkKnwldgDicary.do?pageIndex=1&dicaryId=265>), 검색일 2023년 5월 19일.
- 「《로동신문》 인민대중제일주의는 우리 국가의 정치풍토, 영원한 국풍이라고 강조」, 『조선중앙통신』, 2023년 10월 11일.
- 「경애하는 김정은 동지께서 조선로동당 제6차 세포비서대회에서 결론 《현시기 당세포강화에서 나서는 중요과업에 대하여》를 하시었다」, 『로동신문』, 2021년 4월 9일.
- 「경애하는 김정은동지의 력사적서한을 높이 받들고 조선청년운동의 새로운 전성기를 열어나가자」, 『로동신문』, 2021년 5월 3일.
- 「국가의 법과 규정을 철저히 지키자」, 『로동신문』 2020년 3월 23일.
- 「노래 <우리의 국기>를 통한 사상교양사업 활발 - 각지 당 조직에서」, 『로동신문』, 2019년 1월 14일.
- 「백두산정신으로 만년을 격파하며 새로운 승리를 이룩해나가자」, 『로동신문』 2020년 2월 13일.
- 「영광의 국기를 높이 날리며 인민은 승리하리라 - 조국강산을 진감하는 노래 <우리의 국기>에 대하여」, 『로동신문』, 2019년 1월 12일.
- 「우리의 문화와 생활양식을 고수하고 빛내여 나가자」, 『로동신문』 2020년 3월 30일.
- 「우리의 주체적힘, 내적동력을 백방으로 강화하자」, 『로동신문』 2020년 1월 16일.
- 「인민대중제일주의정치로 백승을 떨치시는 위대한 우리 령도자 력사의 분수령에서 더 높이 올린 이 민위천의 선언」, 『로동신문』, 2021년 1월 28일.
- 「인민보건사업에서 결정적전환을 일으키자」, 『로동신문』 2020년 2월 23일.

「인민생활을 책임진 호주로서의 역할을 다하자」, 『로동신문』 2020년 7월 24일.

「전사회적으로 도덕기강을 더욱 철저히 세우자」, 『로동신문』 2020년 3월 7일.

「조선로동당 위원장이시며 조선민주주의인민공화국 국무위원회 위원장이신 우리 당과 국가, 군대의 최고령도자 김정은동지께서 력사적인 시정연설을 하시였다」, 『로동신문』, 2019년 4월 13일.

「조선로동당 중앙감사위원회 사업총화보고」, 『로동신문』, 2021년 1월 10일.

「조선민주주의인민공화국 최고인민회의 상임위원회제14기제24차전원회의진행」, 『로동신문』, 2023년 2월 3일.

「조선민주주의인민공화국 최고인민회의 제14기 제7차회의에서하신 경애하는 김정은동지의 시정연설, 주체111(2022)년 9월 8일」, 『로동신문』, 2022년 9월 9일.

「조선민주주의인민공화국 최고인민회의 제14기 제8차회의 진행」, 『로동신문』, 2023년 1월 19일

「주요공업부문에서부터 정면돌파전의 불길을 세차게 일으키자」, 『로동신문』 2020년 1월 13일.

「주체적청년운동의 강화발전을 힘있게 추동하게 될 새로운 전환적계기 김일성-김정일주의 청년동맹 제10차 대회 개막」, 『로동신문』, 2021년 4월 29일.

「중앙위원회 제7기 제14차 정치국 확대회의 결정을 철저히 관철하자」, 『로동신문』 2020년 7월 5일.

오충국, 「도덕은 우리 사회를 떠받드는 기초」, 『로동신문』, 2021년 3월 14일.

황금철, 「준법기풍을 전사회적인 기강으로 확립하는것은 사회주의강국건설의 필수적요구」, 『로동신문』, 2019년 2월 3일.



## 영문 초록

# Current Status and Characteristics of North Korean Performing Arts in the Kim Jong Un Era

Jeon, Young Sun(Konkuk University)

This study aims to analyze ideological culture projects and cultural controls conducted in North Korea after the Hanoi talks in 2019. The failure of the Hanoi talks in 2019 was the biggest crisis faced by the Kim Jong-un regime. It declared a 'face-to-face breakthrough' to break through the crisis.

But the situation got worse. There was a border blockade due to the COVID-19 pandemic amid international sanctions against North Korea. In 2021, the crisis continued to the extent that Kim Jong-un mentioned the "March of Suffering." The 8th Party Congress was held in 2022 to adopt "On further intensifying the fight against antisocialism and non-socialism throughout the society." And they responded with culture and culture control. The core of the liberal arts project was the culture of "People's Popular First", "Our National First", and the culture of Kim Jong-un. Cultural control has been strengthened not by morality as a citizen of a civilized country, but by "morality discipline" and "compliant discipline and legal control" as a culture with politics for the protection of socialism.

---

• Key words : Kim Jong-un, the crisis of the North Korean regime, people's popularism, our nationalism, anti-rebel ideology and culture exclusion law, and compliance style.



# 글로벌 인사이트

---

안전한 공급망을 위한 EU의 전략과 대한민국의 역할

• 에릭 주니어 발바흐(Eric J. Ballbach)





---

## 안전한 공급망을 위한 EU의 전략과 대한민국의 역할

●  
에릭 주니어 발바흐(Eric J. Ballbach)\*

독일 국제안보연구원(SWP) KF 초빙연구원

### 서론

코로나 19 위기의 파장, “서방”과 중국 간 긴장 고조, 러시아-우크라이나 전쟁의 영향으로 국제 글로벌 공급망의 재구축 및 안정화 문제가 EU의 정치적 의제로 부상하였다. 영향권을 점검하고 다양화를 통해 의존도를 내리고, 공급업체와 국가의 신뢰성을 평가하는 것은 이 시대 주요 과제 중 하나이다. 최근에 미 재무장관 제넷 엘렌(Janet Yellen)이 “신뢰하는 국가”로 공급망을 이동시키는 “프렌드쇼어링(Friend-shoring)”을 권고하게 된 배경이다. 이를 통해 “시장 접근을 안전하게 지속 확장시키고 미국 경제와 우리가 신뢰하는 무역 파트너가 겪는 위험을 줄일”<sup>1</sup> 수 있을 것이라고 했다. 유사한 가치를 표

---

\* 에릭 주니어 발바흐 박사는 베를린의 독일국제안보연구소(Stiftung Wissenschaft und Politik – SWP) 아시아 연구 부문 한국재단 펠로우임.

1 대서양협의회, 기록: 제넷 예런 미 재무장관, 러시아 제재의 다음 수순과 공급망의 ‘프렌드쇼링’에 관

방한 국가로 공급자 관계를 이동시키는 정치적 수렴 움직임은 유럽에서도 시도되고 있다. 유럽위원회는 2022년 미래전략보고서에서 “새로운 지정학적 맥락 속에서 그린·디지털 트윈 전환”<sup>2</sup>을 촉구했다. 더 나아가 “가치 파트너”에 중점을 둔 대외관계 다양화(경제와 안보) 개념은 EU 인도태평양 전략의 필수 요소이다.<sup>3</sup> 이러한 배경 속에서 본 논고는 공급망의 회복탄력성을 향상시키기 위한 EU의 노력을 간단히 설명하고 EU 전략에서 대한민국이 차지하는 역할을 분석하였다.

## EU의 공급망 의존성 평가

2021년 봄에 유럽위원회는 공급망 평가보고서를 통해 공급망 의존성과 잠재적 취약성 완화정책을 식별하였다.<sup>4</sup> EU는 소수 공급자에 크게 의존하는 반도체, 의약품, 배터리 및 핵심 원자재를 전략 품목으로 식별하였다. 특히 해당 보고서는 중국(52%), 베트남(11%), 그리고 브라질(5%)에 대한 심각한 수입 의존도를 확인하였다.

---

하여, 2022년 4월 13일, <https://www.atlanticcouncil.org/news/transcripts/transcript-us-treasury-secretary-janet-yellen-on-the-next-steps-for-russia-sanctions-and-friend-shoring-supply-chains/>.

2 유럽 위원회, 2022 미래전략보고서, 브뤼셀, 2022년 6월 21일, [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/strategic-planning/strategic-foresight/2022-strategic-foresight-report\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/strategic-planning/strategic-foresight/2022-strategic-foresight-report_en)

3 ‘안전한 무역’이라는 핵심 개념은 세계무역기구(WTO)의 다자간 시스템에 의문을 제기함. 실제로 응고 지 오콘조-이웰라 WTO 사무총장은 세계 무역질서의 분절화 추세를 “보호주의 물결”이라고 비판함. 글로벌 사우스 역시 프렌드쇼어링을 원칙적으로 거부함. 프렌드쇼어링으로 가난한 나라가 국제무역에서 더욱더 배제되고, 이들에게 수입과 고용을 창출하지 못하고, 내부 안정성을 위협할 것이라 주장함.

4 유럽위원회, *전략적 의존성과 역량*, 브뤼셀, 2021년 5월 5일, [https://commission.europa.eu/system/files/2021-05/swd-strategic-dependencies-capacities\\_en.pdf](https://commission.europa.eu/system/files/2021-05/swd-strategic-dependencies-capacities_en.pdf).

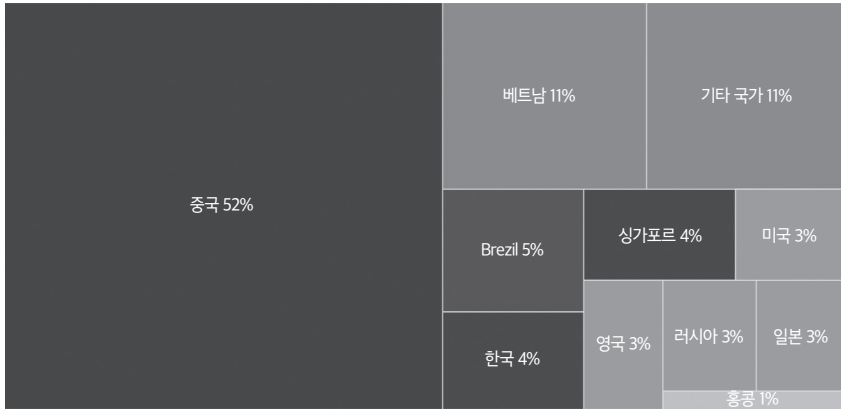


그림 1: EU 공급망 의존도

출처: 유럽연합 집행위원회, 유럽 산업전략, 2020년 3월 10일 [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-industrial-strategy\\_en#chart-jog-abvotb8bunw](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-industrial-strategy_en#chart-jog-abvotb8bunw)

위원회는 제3국에 대한 수입 의존도가 매우 높은 것으로 보여지는 137개 품목을 취약품목으로 식별하였으며, 이들 품목은 역외로부터 들어오는 재화 수입 가치의 약 6%를 차지한다.<sup>5</sup> 이 중 약 3/4(99개 제품)은 원자재나 가공된 원료 및 화학 물질, 그리고 보건 생태계 등 에너지 집약적 산업이다. 전체의 약 1/4(34개 제품)도 EU 자체 생산에 의한 다양화나 대체 가능성이 낮아 잠재적으로 취약한 것으로 간주되었다. 34개 제품 중에서 22개 제품은 원자재 및 중간재 제품(알칼로이드 또는 헤테로고리 화합물, 합금철 등 일부 원료의 약품)으로 분류되며, 12개는 완제품(터보 프로펠러, 무선 라디오 수신기, 약제 등)이다.

EU는 글로벌 경쟁자와 비교해 반도체, 클라우드 기술 및 마이크로 전자공학과 같은 디지털 생태계 기술에서 도전에 직면하고 있는데, 이들 기술은 EU의 그린·디지털 전환에 필수적이다. 이는 해당 기술에 대한 앞으로의 의존성

<sup>5</sup> 유럽위원회, *전략적 의존성과 역량*, 브뤼셀, 2021년 5월 5일, [https://commission.europa.eu/system/files/2021-05/swd-strategic-dependencies-capacities\\_en.pdf](https://commission.europa.eu/system/files/2021-05/swd-strategic-dependencies-capacities_en.pdf).

이 가져올 위험을 보여주는 중요한 징후이다. 이 문제가 방치된다면 해당 기술에 대한 의존성이 더욱더 가중될 수 있고 시간이 지남에 따라 새로운 의존성이 제기될 가능성도 있다.

2021년 5월, 유럽위원회는 개편된 신산업전략에서 중국에 대한 의존성을 강조하였다. 특히 API, 핵심 원자재, 의료 관련 제품과 영구 자석, 전지 축전기, 휴대전화 및 라디오 방송 수신기 등 그린·디지털 전환에 필요한 제품과 관련이 있다. 예를 들어, EU(2020년 기준)는 30개 핵심원자재의 공급원이 극히 제한적인 것으로 식별하였는데, 희토류(REI)의 98%는 중국에서, 보레이트의 98%는 터키에서, 백금의 71%는 남아프리카에서 공급되었다. 이처럼 EU는 핵심 제품과 기술 생산을 위해 원자재 수입에 크게 의존하고 있지만, 많은 원자재 공급 국가들은 핵심 광물과 금속의 수출에 더 많은 제한을 가하고 있는 추세이다. 현재의 공급 위험 외에도 원자재에 대한 수요가 여러 부문과 기술에 걸쳐서 크게 증가할 것으로 예상된다. EU는 희귀 희토류에 대한 유럽 가치 사슬을 강화하기 위한 작업을 시작했고(2020년 9월에 설립된 유럽 원자재 연합 및 R&D 투자 증가 등), 국제 협력도 중요한 역할을 할 것이다. 이를 위해 위원회는 왜곡되지 않은 무역·투자 여건 등을 조성해 다양하고 지속 가능한 핵심 원자재 공급을 위한 전략적 국제 파트너십 구축을 목표로 하고 있다. 개편된 유럽 산업전략은 공통의 의존성이 존재하는 경우 가장 가까운 동맹국 및 우방국과 함께 자원을 공동으로 활용하고 대체 공급망을 다양화할 수 있다고 제안했다.

## **EU의 "탈위험화(디리스킹, De-Risking)" 전략**

유럽연합의 대중국 정책의 핵심은 중국을 여전히 파트너(기후 분야 등), 경쟁자(경제 분야 등), 체제 라이벌(인권 분야 등)의 세가지 모습으로 접근하



는 것이다. 최근에는 라이벌과 경쟁자 측면이 크게 부각되었다.<sup>6</sup> 이러한 변화는 글로벌 팬데믹의 영향과 2년이 넘는 중국 폐쇄조치의 영향, 신장 지역에서의 중국 인권 침해(그리고 그에 따른 상호 제재), 홍콩 내 국가보안법 시행, 대만 해협의 긴장 고조, 미중 갈등과 중국의 우크라이나 침공에 대한 침묵의 영향을 받았다. 이와 같은 상황 속에서 EU와 중국 간 교류는 건설적인 관여를 위한 기회와 해법을 찾기보다는 사태 수습에 급급하는 모습이였다.<sup>7</sup> 이러한 가운데 EU는 3가지 접근법의 근간을 크게 손대지 않은 채 중국 정책의 재조정을 검토하고 있다. 새로운 접근법의 중심은 양자관계의 “탈위험화(de-risking)”와 점증하는 지정학적 긴장과 타국의 경제 의존성을 무기화하겠다는 중국의 강화된 입장에 대해 유럽연합의 입장을 좀 더 명확히 설정하는 데 있다.

러시아의 우크라이나 침공 후 일부 EU 회원국의 러시아 에너지 의존도가 심각한 수준이라는 것이 드러나면서 중국의 공급망 무기화 리스크에 대한 EU의 경각심이 높아지고 있다.<sup>8</sup> 2023년 5월 EU-중국 관계에 대한 최근 연설에서 우르주라 폰테어라이엔(Ursula von der Leyen) 유럽연합 집행위원장은 EU가 핵심 분야에서 중국 공급망에 대한 의존도를 줄임으로써 향후 중국

6 프랑수아 시미츠, 프란체스카 기레티, 그르제고르즈 스텝, 유럽연합: 중국과의 관계를 정의하는 새로운 구호로 “탈위험화”, 베른하르트 바르치와 클라우디아 베슬링(판): 대 중국 전략에서 전략 부재로 - 유럽의 다양한 접근법 탐색, 유럽 중국 연구 네트워크 보고서, 2023년 7월 27일, <https://merics.org/en/eu-de-risking-new-mantra-defining-relations-china>.

7 프랑수아 시미츠, 프란체스카 기레티, 그르제고르즈 스텝, 유럽연합: 중국과의 관계를 정의하는 새로운 구호로 “탈위험화”, 베른하르트 바르치와 클라우디아 베슬링(판): 대 중국 전략에서 전략 부재로 - 유럽의 다양한 접근법 탐색, 유럽 중국 연구 네트워크 보고서, 2023년 7월 27일, <https://merics.org/en/eu-de-risking-new-mantra-defining-relations-china>.

8 중국의 EU에 대한 공급망 무기화는 이중의 목적이 있음. 첫째, 중국을 겨냥한 미국 주도의 움직임을 방지하는 데 있음. 중국은 이러한 움직임의 효과를 제한하여 자국 경제와 국제 위상에 미치는 영향을 축소시킬 능력이 있음. 둘째, EU가 대 중국 정책을 강화하지 못하도록 저지하기 위한 것임. 중국은 EU와의 경제적인 관계와 상호 의존성을 유지함으로써 인권 침해, 영토 분쟁, 경제적 강요 등 중국의 행동에 대해 EU가 더 강력한 입장을 취하지 않도록 함.

으로부터의 경제 압박 및 강요나 압박의 잠재적인 영향을 최소화하고 더 안전하고 지속 가능한 대체 공급망을 성장시킬 수 있다고 제안했다. 한마디로 유럽은 중국과의 관계를 끊는 대신 "위험 완화(탈위험화)"에 중점을 두어야 한다고 주장했다. 다시 말해, EU의 중국과의 경제적 얽힘의 수준과 의존성을 고려했을 때 탈동조화는 현실적이지 않기 때문에 중국에 대한 의존도를 줄이고 반도체, 배터리 및 핵심 광물과 같은 전략 분야의 공급망을 다양화해야 한다는 것이다. 그러나 중국의 경제력과 영향력이 계속 확대되고 있고 다수의 EU 회원국이 중국 수입에 크게 의존하고 있기 때문에 이를 달성한다는 것은 어려운 것이다. 후아토리와 스텍이 지적한 대로 장기적으로 전반적인 탈위험화가 달성되려면 다음이 전제되어야 한다:

- 중국과의 이익/가치의 전략적 차이에 대한 책임 있는 관리;
- EU 방어 정책 도구의 효과적인 시행과 확장;
- 첨단기술 분야 대 중국 관계에 대한 유럽만의 공조된 접근법;
- 핵심 원자재 분야를 중심으로 전략적 취약성 적극 해소;
- 대만 분쟁 가능성에 대한 강도 높은 대비태세; 그리고
- 대서양 우방국과 뜻이 맞는 우방국과의 적절한 수준의 대 중국 정책 조정<sup>9</sup>

유럽연합 회원국 다수가 러시아 에너지 의존성이 불러온 위험을 무시한 댓가가 얼마나 큰 지 경각심을 가져야 하며 유럽은 중국과의 관계에 있어서 러시아의 우크라이나 침공을 교훈으로 삼아야 한다. 그래서 위험 완화 전략을 적극 수립할 필요가 있다. 이를 통해 차기 지정학적 위기가 초래할 수 있는 더

9 미코 후오타리와 그르체고르즈 스텍, EU의 대 중국 관계의 "탈위험화"를 위한 6개 우선순위, MERICS 코멘트, 2023년 4월 21일, <https://merics.org/en/comment/six-priorities-de-risking-eu-relations-china>.

큰 붕괴를 피하고 지속되는 불화 속에서 고조되는 긴장을 관리할 수 있다. 이와 관련하여 유럽연합은 이미 EU의 공급망 회복탄력성을 강화하기 위한 일련의 정책을 이용한 지리경제적 도구를 구축하기 시작했다. 이 중 중국을 공식적으로 겨냥한 정책은 없지만 각각의 정책이 중국과 관련된 측면이 있다.

- 국제조달규정은 회원국에게 그 나라의 공공 조달에 대한 상호 접근 권한을 부여하지 않는 경우 해당 국가의 제품과 기업을 금지할 수 있게 했음.
- 역외보조금 규제 법안은 EU로 하여금 단일 시장 안에서 외국 기업에 대해 국가지원 규정을 적용할 수 있도록 하였음.
- 통상위협 대응조치 수단에 관해 위원회, 이사회, 의회 간 협상이 진행 중임.
- 강제노동 금지 수단에 대한 협상은 역동적으로 진행되고 있어, 위원회가 자체적인 안을 제출하였고 의회와 이사회는 작업 중임.
- EU는 2022년에 EU 반도체 산업 활성화를 위한 “반도체법”을 발표하였음.
- 위원회는 2023년에 EU의 핵심 원자재 접근을 확보하기 위한 “핵심원자재법”을 발표하였음.
- 위원회는 2023년에 경제안보전략을 발표하였음.

## 대한민국

대한민국이 중국의 경제적 강압을 주목하게 된 데는 직접적인 경험이 한 몫 했다. 2016년 중국이 미국의 미사일 방어 시스템인 사드의 도입을 한국이 포기하도록 하기 위해서 한국 기업에 대해 심각한 경제보복을 하자 한국 정부의 시각이 변했다. 한국 정부는 2019년 반도체 생산에 필요한 핵심소재의 공급에 큰 차질을 빚을 만한 일본의 행정 조치와 코로나 팬데믹 기간에 중국의 독단적인 모습, 그리고 공급망 혼란을 겪으면서 핵심 공급망의 취약점을 체

적으로 조사하고 모니터링하기 시작했다.

한국의 산업 정책은 광물 및 공급망의 안보화, 코로나 팬데믹 경험, 그리고 일본에 의한 반도체 소재 규제로 인해 공급망 병목 지점의 취약성이 뚜렷해지면서 영향을 받았다.<sup>10</sup> 한국의 한국광해광업공단(KOMIR)은 핵심 광물 공급망 탄력회복성을 직접 지원하는 국영 기업이다.<sup>11</sup> KOMIR는 핵심 광물에 대한 공급 리스크를 직접적으로 다루기보다는 광범위한 환경 리스크와 광업 인프라에 중점을 두고 있고 광물이 풍부한 국가와의 관계 발전을 목표로 하고 있다. 국제 다각화는 KOMIR가 수행하는 역할 중 하나로 민간이 광물 자원을 확보할 수 있도록 해외 자본 관리를 지원한다. 예를 들어, 한국과 호주는 최근 2021년 핵심광물협정을 통해 호주에서 희귀희토류 광물을 채굴하고 한국에서 가공하는 새로운 희귀희토류 텅스텐 사업을 시작했다. 한국의 핵심 광물 관련 사업의 마지막 요소는 국제 협력과 활동 참여로, 이에는 중국의 광물 수출 제한에 대한 세계무역기구 차원의 공동 조치부터 다자기구와 정상회담이 포함된다. 지난 몇년 간 핵심 광물 협력을 위한 인도태평양 지역의 다자적 이니셔티브에 한국이 참여한 사례가 다수 있었다. 최근의 이니셔티브는 2021년부터 2022년에 개시된 것으로 공급망의 회복탄력성이라는 더 넓은 목표와 연계되어 있다. 예를 들어, 가장 최근에 이루어진 2022년에 출발한 핵심광물 안보 파트너십은 “각국이 자국의 지질적 자원을 활용해 온전한 경제개발 이익을 실현할 수 있도록 핵심 광물이 채굴, 제련 및 재활용되는” 것을 목표로 삼고 있다.<sup>12</sup> 파트너십은 “높은 환경, 사회 및 거버넌스(ESG) 기준에 부합하는

10 이경아와 차종문, “한국의 순환경제와 자원안보 강화를 위해서,” 지속가능성 13, 1호 (2020): 17; 크리스틴 베카시, “지역과 산업 정책 교차로의 한일 무역 전쟁,” 무역 전쟁 연구 핸드북, 카 증권 웨이 리앙 (첼트햄: 에드워드 엘가, 2022), 381-97.

11 한국광해광업공단의 4개 주요 지원업무: 비축, 정보 지원, 기술 지원 및 국내외 사업에 대한 자본 투자.

12 “핵심광물안보파트너십,” 미 국무부, 보도자료, 2022년 6월 14일, <https://www.state.gov/minerals-security-partnership>.

전체 가치 사슬에 걸친 전략적 기회에 대한 정부와 민간의 투자를 견인”하려 한다.<sup>13</sup>

## EU와 한국 간 공급망 협력 이니셔티브

EU가 국내 지정학적 도구를 강화하고 공급망 안정화를 위한 국제적 노력을 확대함에 따라 국제 파트너와의 협력이 중요해졌다.

EU의 진정한 가치 파트너 중 하나인 한국과의 협력 강화는 이러한 측면에서 핵심적인 역할을 할 것이다. 특히, 2023년에 양측 간에 있었던 수많은 고위급 회의에서 이러한 사실이 뚜렷하게 드러났다. 특히 2023년 5월 한-EU 정상 회의에서 양측은 안보와 공급망 협력을 더욱 강화하기로 합의하였다. 양측은 2022년에 시작된 디지털 파트너십에 이어 그린과 헬스 분야에서 두개의 새로운 한국-EU 파트너십을 통해 기후 변화에 대응하고 보건 비상 대비태세를 강화하며 기존의 한-EU 디지털 통상원칙을 발전시켜 나가기로 했다. 이와 더불어 공급망 회복탄력성을 강화하고 기존 산업정책대화를 공급망·산업정책대화(SCIPD)로 확대하기로 합의했다. 이와 동시에 양측 리더들은 2030년까지 EU의 글로벌 반도체 시장 점유율을 최소 20%로 두 배로 확대하기 위한 EU 반도체법에 대한 협의를 계속해 나가기로 했다.

내부시장을 담당하는 유럽연합집행위원회의 티에리 브르통(Thierry Breton) 위원은 한국을 방문해 대한민국 산업통상자원부 장관, 과학기술정보통신부 장관, 기업 수장들과 회동하며 협력 강화 방안을 논의하고 공급망 “위험 해소”의 필요성을 설명했다. 브르통 위원은 삼성전자 이재용 회장과도 만나 세계 제1의 메모리 칩 기업의 유럽 내 추가 투자를 타진했다. 그는 “EU 반

13 “핵심광물안보파트너십,” 미 국무부, 보도자료, 2022년 6월 14일, <https://www.state.gov/minerals-security-partnership>.

도체법을 통해 유럽은 반도체에 투자하기에 매력적인 환경을 조성했으며 한국 기업의 투자를 기대하고 있다”고 말했다. 그는 “한국 기업과의 제휴, 가령 첨단 EU 반도체 제조시설 구축을 위한 새로운 벤처 사업 등에 관심있는 반도체 기업이 유럽에 있다”고 덧붙였다.<sup>14</sup> 또한 반도체법에 설계시설에 대한 재정 지원 내용이 담겨 있어 유럽 내 연구개발 활동을 확대하는 한국 기업이 혜택을 볼 수 있을 것이라고 하였다.

지정학적 불확실성이 가중되는 가운데 EU는 반도체, 디지털 무역 및 청정 기술 분야에서 한국과 협력하고자 하는 의지가 있음은 분명하다. EU와 한국은 공정한 글로벌 경쟁 환경을 조성하고 공급망이 외부 충격에 탄력적으로 회복될 수 있도록 뜻이 같은 파트너간에 정책을 조정하고 협력하며, 경제 안보와 관련된 문제에 대해 의견을 조율하고, 통상 왜곡 관행을 논의하는 것이 중요하다라는 점을 인정한다. 국제 협력을 통해 공급원을 다변화하는 것은 EU의 “위험 해소” 전략에 있어 중요하며, 이러한 면에서 대한민국은 EU의 주요 동맹국 중 하나이다.

EU는 원자재 공급에 있어 중국에 크게 의존하고 있기 때문에 2030년까지 단일의 제3국으로부터 수입하는 원자재가 연간 소비량의 65%를 초과하지 않도록 제한하는 핵심원자재법(Critical Raw Materials Act; CRMA)을 발표했다. 반면, 탄소국경조정제도(Carbon Border Adjustment Mechanism; CBAM) 정책은 국산품과 수입품에 동등한 탄소 가격이 부과되도록 설계되었다.<sup>15</sup>

14 조혜림, 공급망 문제로 중국과의 탈위험화를 위해 한국과 손 잡으려는 유럽연합, 코리아 헤럴드, 2023년 7월 5일, <https://asianews.network/eu-seeks-cooperation-with-south-korea-to-de-risk-from-china-amid-supply-chain-woes/>.

15 탄소국경조정제도는 EU로 수입되는 탄소집약 제품의 생산 과정에서 배출되는 탄소에 대해 공정한 가격을 책정하고 비 유럽연합 국가가 자국의 산업생산을 청정화하도록 하는 것을 목표로 함. 유럽연합의 탈탄소화를 위해서 EU 탄소배출권거래제(ETS)의 탄소배출권 무상 할당제 폐지와 연계하여 점진적으로 도입되고 있음.

## 다자협력을 통한 회복력있는 공급망 구축

한국과 EU는 기존 다자국 협의체를 공동 활용하여 공급망 강화, 사이버 보안, 공동 연구 및 개발, 수출 통제, 지적재산 보호 및 무역 보조금 등의 문제를 다루어야 한다. 시장을 왜곡하는 보조금에 공동으로 대응하고, 이를 위해 WTO 내 동맹국의 역할을 강화하고 디지털 무역 환경의 개선을 위해 공동 노력해야 한다. 또한 정보기술협정(ITA) 확대를 통해 신기술로 생산되는 제품에 부과되는 관세를 철폐하고 시장 접근을 강화해야 한다. WTO 무역 원활화 협정을 활성화하여 통관 등의 절차를 최신화 및 간소화하는 것이 공급망 안정에 있어서 절대적으로 필요하다. 이와 같이 다양한 측면들이 국제적인 영향을 미치기 때문에 반드시 국제 기구를 통해서 해결되어야 한다.

## 글로벌 공급망과 북한에 대한 국제 제재

국제사회는 북한의 핵·미사일 활동과 인권 침해에 대응하기 위한 주된 수단으로 대북 제재를 이용해 왔고 앞으로 더욱더 그러할 것이다. 제재와 이의 집행은 글로벌 공급망 회복탄력성을 강화하기 위한 유럽 연합과 대한민국 등의 노력과 직·간접적으로 연결되어 있다.

대북 제재는 (a) 북한 재화, 서비스 또는 기술 및 (b) 북한 주민 또는 해외 거주 북한 국적자가 전체 또는 일부를 채굴, 생산, 및 제조한 상품, 물품, 물건이 미국 등과 같은 국가로 수입되는 것을 금지하는 내용을 포함한다. 일반적으로 한국, 미국 및 유럽 기업들은 북한에서 직접적으로 또는 계획적으로 조달하지 않는다. 문제는 자사의 상품과 서비스에 북한의 노동이나 콘텐츠를 은밀히 사용하는 업자들이 있기 때문에 이들로부터 기업의 공급망을 보호하는 것이 어렵다는 것이다. 이러한 관행에 참여하는 업자는 세계 특정 지역이

나 산업에서 눈에 띄는데, 이것은 북한이 강제 노동을 이용해 유난히 값싼 노동과 물자를 공급하기 때문이다. 또한 일부 업자는 미국 등 외국의 법에 구속을 받지 않는다고 보기 때문에 이러한 법을 준수하지 않는 것에 대해 거리낌이 없다. 일부 업자는 국제제재에 대해 최소한의 인식만 가지고 있다. 대북 제재가 더욱더 복잡해짐에 따라 공급망 전반에 걸쳐서 무역업자, 선적 회사, 화물 운송업자, 보험사 및 상품중개인 등 대북 제재 이행에서 중요한 역할을 하는 주체의 범위가 확대되었다. 은행업만을 포함하는 글로벌 금융 '공급망'과는 달리 재화와 원자재의 운송을 지원하는 글로벌 네트워크는 필수 원자재를 조달하는 중개인이나 이를 운송하는 선박, 그리고 선박 소유자와 선박 보험사에 이르기까지 다양한 산업에 의존한다. 글로벌 공급망에서 약한 고리가 하나만 있어도 전체 공급 과정이 남용에 취약해질 수 있다.

공급망의 외부 남용을 막지 못한 책임이 재화의 원활한 국제 이동에 관여하는 민간 주체에게만 있는 것은 아니다. 이러한 활동을 감독하고 모니터링하는 정부와 국제기구에도 책임이 있다. 정책 결정권자와 제재 집행 기관이 제재 이행과 관련된 보험사의 역할에 주의를 기울이지 않는다면 보험사의 대북 제재 이행 부담이 여타 제재에 비해서 적을 수 밖에 없다. 더욱이, 지정학적인 변화 속에서 대북 제재에 있어 중심적인 역할을 오랫동안 해왔던 유엔 안보리가 사실상 마비 상태이고, 러시아는 안보리의 대북제재 준수 의무를 완전히 무시하는 것으로 보인다.

마지막으로, 북한의 계속되는 핵·미사일 활동에 기인한 기존의 안보 위협 역시 글로벌 공급망에 직접적인 위협이 될 수 있다. 가령, 동북아 지역에서 군사적 충돌이 일어난다면 역내 그리고 글로벌 경제에 엄청난 불안과 함께 심각한 붕괴를 야기할 것이다.



## 도전과제와 향후 과업

한국이 해외 공급망 재구축을 위한 EU의 노력에 참여함으로써 공급망에 단순히 기여하는 데 그치지 않고 이를 강화하기 위해서는 적극적인 조치가 필요하다. 한국을 기댈 만하고 신뢰성 있는 파트너로 홍보하는 것이 가장 우선되어야 할 노력이다. EU 내 반도체 산업에 한국 기업의 투자를 촉진하고 전지에 대한 국제 기준 설정에 한국의 이해를 적극적으로 대변하는 것도 검토해 볼만한 전략이다. 관련 EU 기관과 기업과의 기술 교류를 촉진하는 것 역시 협력 강화에 중요하다. 기후 변화 대응에 중요한 역할을 하는 핵심 광물에 관한 양자간 협력은 장래성이 밝다. EU 전문가들은 양국의 관련 조기 경보 시스템과 핵심 광물 모니터링 간의 연계를 통해 정보 공유를 원활히 하고 공동 조달 사업을 촉진할 것을 추천한다.

한국과 EU는 기후 변화, 녹색 성장, 안정적인 공급망과 항해의 자유 존중과 같은 글로벌 및 지역적인 도전과제를 해결하기 위해 정책을 조정할 의지가 있다. 또한 사이버 보안, 디지털 기술 개발, 혁신 관련 연구개발 및 전염병 대응 관리 정책을 조율하는 것이 절박하다는 데 인식을 같이 한다. 양국 간에는 40개 이상의 양자간 대화가 진행되고 있다. 이것은 좋은 일이지만, 행동 없는 대화는 효과가 없다는 믿음도 가지고 있다.

지속 가능한 공급망은 EU의 산업 기반과 전략적 자주성 강화를 위한 우선 분야이다. EU는 반도체 분야에서 한국과의 긴밀한 협력을 모색하고 있다. EU가 제정한 유럽 반도체법은 많은 투자와 함께 한국의 삼성전자나 대만의 대만반도체제조회사(TSMC)와 같은 동아시아 주요 공급자와의 강력한 협력이 필요하다. 중국의 단호한 입장과 코로나 팬데믹에 따른 미-중 간 경쟁으로 부족 문제가 확대되었고 글로벌 공급망이 단절되는 결과를 초래하였다. EU의 관점에서는 반도체 생산을 국내로 이전하는 것이 경제적으로 의미가 없다. 신뢰할 수 있는 파트너인 한국, 일본 및 대만과 협력하는 것이 더 효율적이다. 이

들 국가가 기술을 선도하거나 자국의 입지를 강화하려고 하기 때문에 더욱더 그렇다. 글로벌 공급망을 잘 관리하고 안정화하는 것이 무에서 유를 창조하는 것보다 효율적이다. 미래에 과잉 생산을 방지할 수도 있다. 한국은 이미 5G와 6G에 집중하고 있고, EU도 이에 관심이 있다. 따라서 지속 가능한 공급망을 위한 반도체와 5G/6G 중점을 연계시킬 수 있다.

EU 지휘부가 2022년 3월에 채택한 전략적 나침반은 공급망의 회복탄력성을 강조한다. 본 문서는 전략적 파트너로서 한국과의 협력을 지지한다. 전략적 나침반의 목표가 EU 시민의 안전을 강화하고 평화와 안보를 지원하는 데 있으므로 공급망 회복탄력성 분야에서 한국과 협력할 여지가 분명 있고, 이는 경제적 우선순위 차원에서뿐만 아니라 안보 강화 측면에서도 그러하다. EU가 아시아내외안보협력증진 (Enhanced Security in and with Asia: ESIWA) 전략에도 반영하였고 인도-태평양 지역에서 유지하려고 하는 항해의 자유 보장도 여기에 포함되어야 한다. 한국은 사이버 보안과 위기관리도 중점적으로 다루고 있는 ESIWA의 단 6개 파일럿 파트너 국가 중 하나이다.<sup>16</sup>

녹색 성장, 그린 기술 및 지속 가능한 공급망은 민간의 참여, 심지어 이들의 리더십도 필요하다는 점에 주목해야 한다. 정부는 R&D 초기 단계에서 규제틀을 만들고 자금을 제공할 수 있다. 그러나 기업은 상업적으로 살아남을 수 있는 기술과 공급망을 가지고 나아가야 한다. 기업은 반도체, 5G 및 6G와 연료전지차(FCEV)와 관련된 표준 개발에도 중요한 역할을 한다. 또한, 한국과 유럽 기업은 자체적인 탄소중립정책과 환경, 사회, 기업 지배구조 전략을 수립하고 있다.

---

<sup>16</sup> 유럽이사회가 2016년 6월 EU 글로벌전략과 2018년 5월 아시아내외안보협력증진에 관해 내린 결론은 EU가 경제적 영향력 강화를 위해서 아시아 내외 안보 관여 확대 공약을 강조한다는 것임. ESIWA 프로젝트의 일환인 아시아 사범국가와의 안보·국방대화는 실질적 협력, 전문교류 및 역량을 강화하는데, 이를 통해 실무 관계 발전, 네트워크 및 정치적 프로세스에 피드백할 정보생성이 가능함. 이는 정치적 조치의 결과를 확장 및 보완하는 데 목적이 있음.

한국 기업은 동유럽과 서유럽을 실질적으로 연결하는 역할도 할 수 있다. 이들은 동유럽에 공장과 연구개발시설을 갖추고 있고 서유럽에서 제품을 판매하고 있다. 따라서 한국 기업이 EU 내 녹색 성장, 그린 기술 및 지속 가능한 공급망 발전에 함께할 것이다. 이는 한국-EU 협력의 혜택이 양자에게뿐만 아니라 제3국에까지 확대될 수 있다는 것을 보여준다.

## 참고문헌

- Atlantic Council, Transcript: US Treasury Secretary Janet Yellen on the next steps for Russia sanctions and 'friend-shoring' supply chains, April 13, 2022, <https://www.atlanticcouncil.org/news/transcripts/transcript-us-treasury-secretary-janet-yellen-on-the-next-steps-for-russia-sanctions-and-friend-shoring-supply-chains/>
- Ballbach, Eric J., South Korea's Evolving Indo-Pacific Strategy: Opportunities and challenges for cooperation with the EU, SWP Research Paper 2023/RP 02, March 17, 2023, <https://www.swp-berlin.org/publikation/south-koreas-evolving-indo-pacific-strategy>
- Chimits, François, Francesca Ghiretti and Grzegorz Stec, EU: De-risking as the new mantra for defining relations to China, in: Bernhard Bartsch and Claudia Wessling (eds.): From a China strategy to no strategy at all: Exploring the diversity of European approaches, Report by the European Think-tank Network on China, July 27, 2023, <https://meric.org/en/eu-de-risking-new-mantra-defining-relations-china>
- Council of the European Union, Enhancing EU Security Cooperation in and with Asia, European Council Conclusions, May 28, 2018, <https://www.consilium.europa.eu/media/35456/st09265-re01-en18.pdf>
- CSR, EU supply chain law initiative, June 15, 2023, <https://www.csr-in-deutschland.de/EN/Business-Human-Rights/Europe/EU-supply-chain-law-initiative/eu-supply-chain-law-initiative.html>
- European Commission, Strategic Dependencies and Capacities, Brussels, May 5, 2021, [https://commission.europa.eu/system/files/2021-05/swd-strategic-dependencies-capacities\\_en.pdf](https://commission.europa.eu/system/files/2021-05/swd-strategic-dependencies-capacities_en.pdf)
- European Commission, Just and sustainable economy: Commission lays down rules for companies to respect human rights and environment in global value chains, Press Release, February 23, 2022, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_22\\_1145](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_1145)
- European Commission, 2022 Strategic Foresight Report, Brussels, June 21, 2022, [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/strategic-planning/strategic-foresight/2022-strategic-foresight-report\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/strategic-planning/strategic-foresight/2022-strategic-foresight-report_en)
- European Union External Action Service, A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy, June 2016, [https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs\\_review\\_web\\_0.pdf](https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs_review_web_0.pdf)
- Huotari Mikko and Grzegorz Stec, Six priorities for "de-risking" EU relations with China, MERICS Comment, April 21, 2023, <https://meric.org/en/comment/six-priorities-de-risking-eu-relations-china>

Jo He-rim, "EU seeks cooperation with South Korea to de-risk from China amid supply chain woes," The Korea Herald, July 5, 2023, <https://asianews.network/eu-seeks-cooperation-with-south-korea-to-de-risk-from-china-amid-supply-chain-woes/>

Lee Kyounga and Jongmun Cha, "Towards Improved Circular Economy and Resource Security in South Korea," *Sustainability* 13, no. 1 (2020): 17; Kristin Vekasi, "Trade Wars at the Intersection of Memory and Industrial Policy in Japan and South Korea," in *Research Handbook on Trade Wars*, ed. Ka Zeng and Wei Liang (Cheltenham: Edward Elgar, 2022), 381-97

Regulation (EU) 2023/1781 of the European Parliament and of the Council of 13 September 2023 establishing a framework of measures for strengthening Europe's semiconductor ecosystem and amending Regulation (EU) 2021/694 (Chips Act), *Official Journal of the European Union*, September 18, 2023, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L\\_.2023.229.01.0001.01.ENG](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2023.229.01.0001.01.ENG)

U.S. Department of State, Minerals Security Partnership, Press Release, June 14, 2022, <https://www.state.gov/minerals-security-partnership>

---

# The EU's Strategy for Stable Supply Chains and the Role of South Korea

●  
Dr. Eric J. Ballbach\*

Korea Foundation Fellow in the Asia Research Division at SWP

## Introduction

The disruptive consequences of the Covid-19 crisis, growing tensions between “the West” and China and the implications of Russia’s war against the Ukraine have placed the question of how to reorganize and stabilize international and global supply chains firmly back on the political agenda of the EU. Staking out spheres of influence, reducing dependencies through diversification, and assessing the reliability and trustworthiness of suppliers and countries is among the major challenges of our time. That is behind the recent recommendation by US Treasury Secretary Janet Yellen to pursue “friend-shoring” by

---

\* Dr. Eric J. Ballbach serves as Korea Foundation Fellow at the Asia Research Division of the German Institute for International and Security Affairs (*Stiftung Wissenschaft und Politik – SWP*) in Berlin.

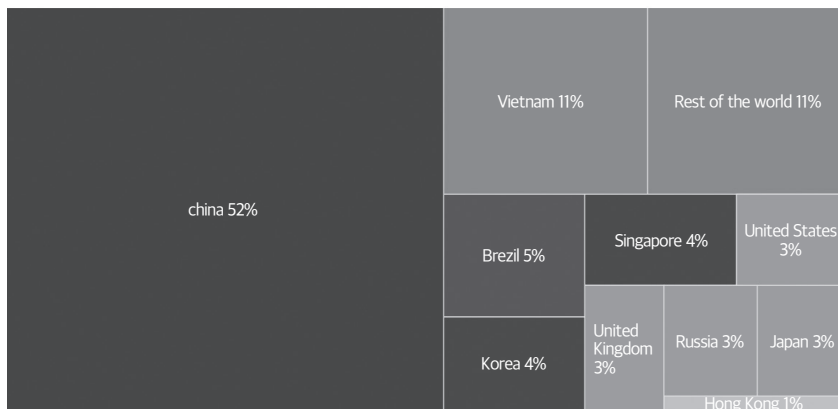
shifting supply chains to “trusted countries”. This, she said, will allow us to “continue to securely extend market access” and “lower the risks to our economy as well as to our trusted trade partners.”<sup>1</sup> This pursuit of political convergence in the guise of shifting supplier relationships to states espousing similar values has also been taken up in the European context, for example in the European Commission’s Strategic Foresight Report 2022 that calls for a “[t]winning [of] the green and digital transition in the new geopolitical context.”<sup>2</sup> Moreover, the notion of diversifying foreign (economic and security) relations with a particular focus on “value partners” is also an essential element of the EU’s Indo-Pacific strategy.<sup>3</sup> Against this background this brief paper summarizes the EU’s endeavors to enhance the resilience of its supply chains and analyzes the role South Korea plays in this strategy.

## Assessing the EU's Supply Chain Dependencies

In spring 2021, the European Commission published an assessment of its supply chains, identifying dependencies and policies that could

- 
- <sup>1</sup> Atlantic Council, Transcript: US Treasury Secretary Janet Yellen on the next steps for Russia sanctions and ‘friend-shoring’ supply chains, April 13, 2022, <https://www.atlanticcouncil.org/news/transcripts/transcript-us-treasury-secretary-janet-yellen-on-the-next-steps-for-russia-sanctions-and-friend-shoring-supply-chains/>
  - <sup>2</sup> European Commission, 2022 Strategic Foresight Report, Brussels, June 21, 2022, [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/strategic-planning/strategic-foresight/2022-strategic-foresight-report\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/strategic-planning/strategic-foresight/2022-strategic-foresight-report_en)
  - <sup>3</sup> It has to be noted here that the key concept of “secure trade” calls into question the multilateral system of the World Trade Organisation (WTO). In fact, WTO Director-General Ngozi Okonjo-Iweala criticized this trend towards fragmentation of the world trade order as a “wave of protectionism”. Voices from the Global South also reject friend-shoring on principle, arguing that it would exclude poor countries even more strongly from international trade, fail to provide them with income and employment, and endanger their internal stability.

diminish potential vulnerabilities.<sup>4</sup> The EU identified semiconductors, pharmaceuticals, batteries, and critical materials as strategic sectors with vulnerable supply chains due to highly concentrated reliance on a small number of suppliers. Most notably, the EU report identified serious import dependencies on China (52%), Vietnam (11%), and Brazil (5%).



**Figure 1: EU Supply Chain Dependencies**

Source: European Commission, European industrial strategy, March 10, 2020, [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-industrial-strategy\\_en#chart-jpg-abvotb8bunw](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-industrial-strategy_en#chart-jpg-abvotb8bunw)

The Commission identified 137 products in the most sensitive ecosystems where the EU can be considered highly dependent on imports from third countries, representing about 6% of the extra-EU import value of goods.<sup>5</sup> Almost three-quarters (99 products) are in

<sup>4</sup> European Commission, Strategic Dependencies and Capacities, Brussels, May 5, 2021, [https://commission.europa.eu/system/files/2021-05/swd-strategic-dependencies-capacities\\_en.pdf](https://commission.europa.eu/system/files/2021-05/swd-strategic-dependencies-capacities_en.pdf).

<sup>5</sup> European Commission, Strategic Dependencies and Capacities, Brussels, May 5, 2021, [https://commission.europa.eu/system/files/2021-05/swd-strategic-dependencies-capacities\\_en.pdf](https://commission.europa.eu/system/files/2021-05/swd-strategic-dependencies-capacities_en.pdf).



energy-intensive industries, particularly raw or processed materials and chemicals, as well as in the health ecosystem. About one-quarter of the total (34 products) were also considered as potentially more vulnerable, given their low potential for diversification and substitution with domestic EU production. Among the 34 products identified, 22 products are classified as raw materials and intermediates goods (e.g., some active pharmaceutical ingredients - APIs - including alkaloids or heterocyclic compounds and some ferroalloys) and 12 as final goods (e.g., turbo-propellers, types of radio-broadcast receivers and some types of medicines).

The also EU faces particular challenges in comparison with its global competitors for technologies in the digital ecosystem such as semiconductors, cloud technology and micro-electronics - all of which are critically important to the EU's green and digital transformations. This provides important indications of risks concerning future dependencies with regard to these technologies. If left unaddressed, dependencies in the area of these technologies could further materialize and possibly new ones might emerge over time.

In May 2021, in the updated New Industrial Strategy, the European Commission emphasized the existing dependencies from China. In particular, these dependencies were around APIs, critical raw materials, biomedical-related goods and products needed for the green and digital transitions such as permanent magnets, electric accumulators, cell phones, and radiobroadcast receivers. For instance, while the EU (in 2020) identified 30 critical raw materials with a highly concentrated supply, China provided 98 % of the EU's supply of rare earth elements (REE), Turkey provided 98% of the EU's supply of borate, and South Africa provided 71% of the EU's needs for platinum. While the EU

is thus highly dependent on imports of the raw materials for key products and technologies, many supplier countries of raw materials increasingly impose restrictions on exports of critical minerals and metals. In addition to current supply risks, demand for multiple raw materials is expected to strongly increase across different sectors and technologies. While the EU has started its work towards developing a resilient European value chain for rare earths (e.g.; through the European Raw Materials Alliance established in September 2020 and increased investments in R&D), international cooperation will also play a crucial role. To that end, the Commission aims to develop strategic international partnerships to secure a diversified and sustainable supply of critical raw materials, including through undistorted trade and investment conditions. The updated European Industrial Strategy suggested that where common dependencies exist, the EU may choose to pool resources and build stronger and more diverse alternative supply chains with its closest allies and partners.

## **The EU's "De-Risking" Strategy**

The EU's three-pronged approach depicting Beijing as partner (e.g., in the area of climate change), competitor (e.g., in the area of economy) and systemic rival (e.g., in the area of human rights) remains at the core of Brussels' China policy. Yet, it is the rivalrous and competitive dimensions that have gained prominence in recent years.<sup>6</sup> This shift

---

<sup>6</sup> François Chimits, Francesca Ghiretti and Grzegorz Stec, EU: De-risking as the new mantra for defining relations to China, in: Bernhard Bartsch and Claudia Wessling (eds.): From a China strategy to no strategy at all: Exploring the diversity of European approaches, Report by the European Think-tank Network on China, July 27, 2023, <https://meric.org/en/eu-de-risking-new-mantra-defining-relations-china>.

follows the experiences of the global Covid-19 pandemic, including the implications of the closure of China for more than two years, the controversies surrounding China's violation of human rights in Xinjiang (and the subsequent exchange of sanctions), the introduction of the National Security Law in Hong Kong, the escalations in the Taiwan Strait, the increasing implications of the US-China conflict as well as China's lack of condemnation of Russia's invasion of Ukraine. All of this led to bilateral EU-China exchanges to increasingly focus on damage control rather than seeking approaches and opportunities for constructive engagement.<sup>7</sup> Against this background, the EU is pondering a recalibration of its China policy without a basic overhaul of the logic of its three-pronged approach. In the center of this new approach is the notion of "de-risking" bilateral relations and defining the bloc's position more clearly amid increasing geopolitical tension and China's growing assertiveness to actually weaponize economic dependencies from other countries.

In light of the highly problematic dependence from Russian energy (by some EU member states), laid bare following the start of Moscow's war against the Ukraine, there is a growing awareness in the EU of the risks posed by China's supply chain weaponization.<sup>8</sup> In a recent speech

---

<sup>7</sup> François Chimits, Francesca Ghiretti and Grzegorz Stec, EU: De-risking as the new mantra for defining relations to China, in: Bernhard Bartsch and Claudia Wessling (eds.): From a China strategy to no strategy at all: Exploring the diversity of European approaches, Report by the European Think-tank Network on China, July 27, 2023, <https://merics.org/en/eu-de-risking-new-mantra-defining-relations-china>.

<sup>8</sup> China's use of supply chain weaponization against the EU serves a dual purpose. Firstly, it focuses on preventing US-led initiatives that target China. By leveraging its economic power and influence over global supply chains, China is able to limit the effectiveness of any such initiatives, reducing their impact on its economy and international standing. Second, this strategy is also intended to stall the EU's development of a more assertive China policy. By maintaining economic ties and interdependence with the EU, China is able to limit the bloc's

on EU-China relations held in May 2023, President of the European Commission Ursula von der Leyen consequently suggested that by reducing its dependence on Chinese supply chains in crucial sectors, the EU can minimize the potential impact of any future economic coercion or pressure from China while also supporting the growth of alternative supply chains that are more secure and sustainable. Von der Leyen thus argued that Europe should “de-risk” rather than decouple its Chinese ties. In other words, given that the economic entanglement with and dependency from China makes decoupling an implausible strategy, the EU, according to von der Leyen, should instead focus on reducing dependency on China and diversify supply chains in strategic sectors such as semiconductors, batteries, and critical minerals – all of which are crucial to the EU’s green and digital transformation. However, achieving this goal will be challenging as China’s economic power and influence continue to extend, and many EU countries continue to be heavily reliant on Chinese imports. As noted by Huotari and Stec, a comprehensive, long-term de-risking will only succeed if it builds on

- the responsible management of strategic divergence of the EU’s interests and values with China;
- the effective implementation and expansion of the EU’s defensive policy toolbox;
- a coordinated but independent European approach to high-tech relations with China;
- a proactive reduction of strategic vulnerabilities, especially in

---

willingness to take a stronger stance against its actions, including its human rights violations, territorial disputes, and economic coercion.

critical raw materials;

- much higher preparedness for a Taiwan conflict; and
- the right dose of China policy coordination with transatlantic and like-minded partners.<sup>9</sup>

The cost of ignoring risks posed by many EU member states energy dependence on Russia should be a wake-up call and Europe should learn its lesson from the Russian invasion of Ukraine for its relations with China. As such, it is crucial to proactively develop risk-mitigating strategies. Such strategies can avert even greater disruptions from the next geopolitical crisis and help manage rising tensions amid continued divergence today. In this regard, the EU has already started to build up its domestic geoeconomic toolbox by enacting a number of policy measures aimed at increasing the EU's supply chain resilience. Albeit none of these policies are formally targeting China, each of them certainly has a distinct China angle:

- The International Procurement Instrument, allowing member states to ban products and firms from a country without a reciprocal *de jure* access to its public procurement.
- The Anti-foreign Subsidy legislation, allowing the EU to apply its domestic state aid rules to foreign firms in the single market.
- The Anti-coercion Instrument is undergoing negotiations between the Commission, the Council and the Parliament.
- Negotiations on the Anti-forced Labor instrument have been

---

<sup>9</sup> Mikko Huotari and Grzegorz Stec, Six priorities for “de-risking” EU relations with China, MERICS Comment, April 21, 2023, <https://merics.org/en/comment/six-priorities-de-risking-eu-relations-china>.

dynamic, with the Commission having fielded its own proposition while the Parliament and the Council are still working on theirs.

- In 2022, the EU launched the Chips Act, focused on boosting the EU semiconductor sector.
- In 2023, the Commission launched the Critical Raw Material Act, which seeks to secure EU access to critical materials.
- Also in 2023, the Commission launched an Economic Security Strategy.

## South Korea

South Korea's attention to Chinese economic coercion arose from direct experience. In particular, Seoul's perspectives shifted when its private sector faced a harsh economic backlash from China in an attempt to make Seoul abandon the adoption of a U.S.-made missile defense system (THAAD) in 2016. In 2019, when Japan took administrative measures that potentially threatened South Korea's supply of a critical material for semiconductor production, and with the experience of a more assertive China and the supply chain gridlock during the global Covid-19 pandemic, Seoul began to systematically examine and monitor vulnerable points in critical supply chains.

Hence, South Korean industrial policy is motivated by the securitization of minerals and supply chains, the experience of the Covid-19 pandemic, and the restrictions on semiconductor materials by Japan, which starkly revealed the vulnerability of a supply chain chokepoint.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Kyounga Lee and Jongmun Cha, "Towards Improved Circular Economy and Resource Security in South Korea," *Sustainability* 13, no. 1 (2020): 17; Kristin Vekasi, "Trade Wars at the Intersection of Memory and Industrial Policy in Japan and South Korea," in *Research*

South Korea has a state-owned enterprise that directly aids critical mineral supply chain resilience, i.e., the Korea Mine Rehabilitation and Mineral Resources Corporation (KOMIR).<sup>11</sup> While the KOMIR projects do not directly address supply risks for critical minerals but are focused on broader environmental risks and mining infrastructure, they do aim to build robust relationships with mineral-rich countries. International diversification is another key role for KOMIR, particularly through providing overseas capital management support for the private sector to secure mineral resources. South Korea and Australia, for example, have recently launched new rare earth and tungsten projects, bolstered by the 2021 Korea-Australia Critical Mineral Agreement, to mine rare earths in Australia and process them in South Korea. A final element of South Korean critical mineral initiatives is cooperation and participation in international activities, e.g., which range from joint action at the World Trade Organization against Chinese mineral export restrictions to multilateral organizations and summits. Over the past years, there have been numerous multilateral initiatives in the Indo-Pacific involving South Korea that have cited cooperation on critical minerals as core goals. The more recent initiatives were all launched in 2021–22 and are connected to the broader goal of supply chain resilience. For instance, the Minerals Security Partnership launched in 2022, the most recent initiative, seeks to “ensure that critical minerals are produced, processed, and recycled in a manner that supports the ability of countries to realize the full economic development benefit

---

Handbook on Trade Wars, ed. Ka Zeng and Wei Liang (Cheltenham: Edward Elgar, 2022), 381–97.

<sup>11</sup> KOMIR has four main support roles: stockpiling, informational support, technical support, and equity investment in both domestic and international projects.

of their geological endowments.”<sup>12</sup> The partnership will “help catalyze investment from governments and the private sector for strategic opportunities—across the full value chain—that adhere to the highest environmental, social, and governance standards.”<sup>13</sup>

## **Supply Chain Cooperation Initiatives between the EU and the ROK**

As the EU building up its domestic geoeconomic toolbox and increases global efforts to stabilize supply chains, cooperation with international partners is considered a crucial endeavor.

Stronger cooperation with South Korea, one of the true value partners of the EU, certainly will play an instrumental role in this regard. This has not least become apparent in the course of numerous high-level meetings held between the two sides throughout 2023. Most notably, during the May 2023 EU-ROK summit meeting, the two sides agreed to further enhance security and supply chain cooperation. Aside from launching two new South Korea-EU partnerships in the green and health sectors (in addition to the digital partnership launched in 2022) to better tackle climate change and ensure health emergency preparedness and to develop the existing South Korea-EU Digital Trade Principles, the two sides agreed to improve supply chain resilience and to expand the existing Industrial Policy Dialogue to a Supply Chain and Industrial Policy Dialogue (SCIPD). At the same time, the leaders

---

<sup>12</sup> “Minerals Security Partnership,” U.S. Department of State, Press Release, June 14, 2022, <https://www.state.gov/minerals-security-partnership>.

<sup>13</sup> “Minerals Security Partnership,” U.S. Department of State, Press Release, June 14, 2022, <https://www.state.gov/minerals-security-partnership>.



said they will continue consultations on the EU Chips Act, aimed at doubling the EU's global semiconductor market share to at least 20 percent by 2030.

During the Korea visit of the European Commissioner for Internal Market, Thierry Breton met with top government officials including trade and science ministers, and business leaders to discuss ways to deepen cooperation and explain the necessity of “de-risking” supply chains. Breton also met with Samsung Electronics Chairman Lee Jae-yong to discuss the world's largest memory chipmaker's further investment in Europe. “With the EU Chips Act, Europe has put in place an attractive environment for investment in semiconductors and we expect to attract investment from Korean companies,” the commissioner said. Breton stated that “(…) we have important semiconductor companies in Europe that could be interested in partnering with Korean companies, for example in a new venture for the creation of an advanced EU semiconductor fab.”<sup>14</sup> He added that Korean companies could benefit from expanding their research and development activities in Europe, as the Chips Act includes financial support for design centers.

Amid mounting geopolitical uncertainties, it becomes clear that the EU is keen on cooperating with South Korea especially in chips, digital trade and clean technology. Both the EU and the ROK hold that it is important that like-minded partners cooperate by coordinating policies, align on issues related to economic security and discuss trade-distorting practices, not only to ensure a level global playing field, but also to guarantee that supply chains are resilient to external shocks.

---

<sup>14</sup> Jo He-rim, EU seeks cooperation with South Korea to de-risk from China amid supply chain woes, The Korea Herald, July 5, 2023, <https://asianews.network/eu-seeks-cooperation-with-south-korea-to-de-risk-from-china-amid-supply-chain-woes/>.

Diversifying sources of supplies through international cooperation is vital to the EU's strategy of 'de-risking' supply chains - and South Korea is one of the EU's key allies in this regard.

Being heavily reliant on China for its supply of raw materials, the EU announced the Critical Raw Materials Act (CRMA) which aims to reduce its dependency by limiting its import of raw materials to account for no more than 65 percent of its annual consumption from a single third country by 2030. The Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM) policy, on the other hand, is designed to ensure an equivalent carbon price be paid by domestic and imported products.<sup>15</sup>

## **Multilateral Cooperation for Building Resilient Supply Chains**

South Korea and the EU need to jointly use existing multinational forums to address issues such as strengthening supply chains, cybersecurity, joint R&D, export control, intellectual property protection, and trade subsidies. It is necessary to jointly respond to market-distorting subsidies by strengthening the role of allies in the WTO and making joint efforts to improve the digital trade environment. It is also necessary to strengthen market access by removing tariffs on products produced by new technologies through the expansion of the Information Technology Agreement (ITA). Modernizing and simplifying customs clearance and procedures through the activation of WTO trade facilitation agreements is absolutely necessary for stabilizing supply

---

<sup>15</sup> The CBAM aims at putting a fair price on the carbon emitted during the production of carbon intensive goods that are entering the EU, and to encourage cleaner industrial production in non-EU countries. The gradual introduction of the CBAM is aligned with the phase-out of the allocation of free allowances under the EU Emissions Trading System (ETS) to support the decarbonization of EU industry.

chains. All these aspects have international implications and as such must necessarily be addressed through international institutions.

## **Global Supply Chains and the International Sanctions against North Korea**

In an effort to confront both North Korea's nuclear and missile activities and its human rights abuses, the international community has increasingly resorted to sanctions as a central means in dealing with North Korea. These sanctions and their enforcement also have a direct and indirect connection to the efforts of, among others, the EU and South Korea to making global supply chains more resilient.

International sanctions against North Korea often include a prohibition on the importation into countries such as the United States, directly or indirectly, of (a) any goods, services, or technology from North Korea, and (b) any goods, wares, articles, and merchandise mined, produced, and manufactured wholly or in part by North Korean citizens or nationals, including outside of North Korea. South Korean, U.S. and European companies generally avoid sourcing directly or knowingly from North Korea. The real issue is protecting a company's supply chain from the deceptive practices employed by some foreign suppliers who surreptitiously utilize North Korean labor or content in the goods and services they provide. The incentive for suppliers to do so is appreciable in certain parts of the world and certain industries, as North Korea provides an exceptionally cheap source of labor and materials, largely due to the regime's use of forced labor. Moreover, some suppliers have few if any qualms about compliance with the

trade regulations of other countries, including the United States, as they do not view themselves as subject to such foreign laws. Others may simply have minimal awareness of international sanctions. As a consequence of the ever-more complex sanctions regime against North Korea, the range of actors across the supply chain increases – from traders, shipping companies, freight-forwarders, insurance companies and commodity brokers – who now have a key role in implementing North Korea sanctions. In contrast to the global financial ‘supply chain’, which merely involves the banking industry, the global network that supports the transport of goods and commodities relies on a range of industries, from the broker who sources the required commodities or the ship which transports them, to the ship owner and the insurer of the ship itself, its cargo or its crew. One weak link in this supply chain can render the whole process vulnerable to abuse.

Certainly, the failure to adequately secure the supply chains against external abuse lies not only with the private sector actors that facilitate the global movement of goods. Governments and international organizations that supervise and monitor this activity also bear responsibility. For example, the lack of focus both from policymakers and sanctions-enforcement agencies on what insurers are expected to do to implement sanctions, means that they have not felt sufficient pressure to develop their understanding of North Korea sanctions as distinct from other sanctions risks. Moreover, in light of the geopolitical shifts, the UN Security Council, who has long been the central theater of sanctions against North Korea, is now de facto paralyzed and Russia seems to all but ignore its adherence to the Council’s sanctions regime.

Lastly, the traditional security threats stemming from North Korea’s continued nuclear and missile activities can also pose a direct threat to

global supply chains as, for example, any military confrontation in the region would create an enormous degree of instability and a massive disruption of and for the regional and global economy.

## **Challenges and Tasks Ahead**

To ensure that Korea's engagement in EU efforts to restructure offshore supply chains not only contributes to, but also strengthens these chains, proactive measures are essential. Promoting Korea as a reliable and credible partner should be at the forefront of these efforts. Additionally, facilitating investment by Korean companies in the EU, particularly in the semi-conductor industry, and actively representing Korean interests in the establishment of international standards for batteries are strategies worth exploring. Moreover, fostering technical exchanges with relevant EU organizations and businesses is essential to foster collaboration. Regarding the critical minerals, which play a pivotal role in combatting climate change, bilateral cooperation holds great promise. EU experts recommend establishing links between respective early warning systems and critical minerals monitoring to facilitate the seamless information sharing and promote joint procurement initiatives.

South Korea and the EU share a commitment to closer policy coordination to meet global and regional challenges such as climate change, green growth, stable supply chains, and respect for the freedom of navigation. They also see the urgent necessity to coordinate policies in cyber security, digital technology development, innovation-related research and development (R&D) and managing responses to infectious diseases. They run over 40 official bilateral dialogues. While

all that is well, there is the shared belief that dialogues without actions remain ineffective.

Sustainable supply chains are a priority area for the EU in trying to enhance its industrial base and strategic autonomy. Especially in the area of semiconductors, the EU is eyeing closer cooperation with South Korea. The EU has launched its European Chips Act, which will require significant investments, as well as strong cooperation with major suppliers in East Asia such as South Korea's Samsung Electronics and Taiwan's Semiconductor Manufacturing Company Limited (TSMC). US-China competition because of Beijing's assertiveness and the COVID-19 pandemic have enlarged the problem of scarcity, leading to disruptions of global supply chains. From an EU perspective, it does not make sense economically to onshore semiconductor production. Partnering with reliable partners like South Korea, Japan, and Taiwan is more efficient, especially as these countries are on their way to become technological leaders or to further strengthen their position. Well managed and secured global supply chains are more efficient than greenfield projects. This could also prevent overproduction in the future. South Korea already focuses on 5G and 6G which is of interest to the EU. Thus, semiconductors as part of sustainable supply chains and the focus on 5G and 6G could be linked.

In the case of the EU, the Strategic Compass adopted by EU leaders in March 2022 emphasizes supply chain resilience. The compass advocates cooperation with partners like South Korea, a strategic partner. Since the goal of the Strategic Compass is to enhance the security of EU citizens and to support peace and security, there is clear scope for cooperation with South Korea in the area of supply chain resilience, not only as an economic priority but also to enhance

security. This should also include ensuring freedom of navigation, which the EU seeks to uphold in the Indo-Pacific region and as is reflected in its Enhanced Security in and with Asia strategy. South Korea is one of only six pilot partners in the corresponding EU project Enhancing Security Cooperation in and with Asia (ESIWA) that, among others, also focuses on cyber security and crisis management.<sup>16</sup>

It should be noted that green growth, green tech, and sustainable supply chains require the involvement and even leadership of the private sector. Governments can develop the regulatory framework and provide funding, especially in the initial stages of R&D. But enterprises need to move forward with commercially viable technologies and supply chains. They also play an important role in the development of standards, in particular concerning semiconductors, 5G and 6G, and Fuel Cell Electric Vehicles (FCEV). In addition, South Korean and European firms are developing their own carbon neutrality policies and environmental, social, and corporate governance strategies.

South Korean firms could also create de facto links between Eastern and Western Europe because they have factories and R&D facilities in the former to sell products to the latter. So, progress in green growth, green tech, and sustainable supply chains in the EU would involve South Korean firms. This shows that the benefits of South Korea-EU cooperation are not only bilateral but also extend to third countries.

---

<sup>16</sup> The EU Global Strategy from June 2016 and European Council Conclusions from May 2018 on “Enhanced EU Security Cooperation in and with Asia” underline the EU’s commitment to scale-up its security engagement in and with Asia to complement its economic reach. The corresponding ESIWA project supports the EU’s Security and Defence Dialogues with pilot countries in Asia through practical cooperation, professional exchanges and capacity building, thus helping to create and/or deepen relations at the working level, strengthen networks and generate information to feed back into political processes. It aims to extend and complement what the EU already realizes through ongoing political action.

## Literature

- Atlantic Council, Transcript: US Treasury Secretary Janet Yellen on the next steps for Russia sanctions and 'friend-shoring' supply chains, April 13, 2022, <https://www.atlanticcouncil.org/news/transcripts/transcript-us-treasury-secretary-janet-yellen-on-the-next-steps-for-russia-sanctions-and-friend-shoring-supply-chains/>
- Ballbach, Eric J., South Korea's Evolving Indo-Pacific Strategy: Opportunities and challenges for cooperation with the EU, SWP Research Paper 2023/RP 02, March 17, 2023, <https://www.swp-berlin.org/publikation/south-koreas-evolving-indo-pacific-strategy>
- Chimits, François, Francesca Ghiretti and Grzegorz Stec, EU: De-risking as the new mantra for defining relations to China, in: Bernhard Bartsch and Claudia Wessling (eds.): From a China strategy to no strategy at all: Exploring the diversity of European approaches, Report by the European Think-tank Network on China, July 27, 2023, <https://merics.org/en/eu-de-risking-new-mantra-defining-relations-china>
- Council of the European Union, Enhancing EU Security Cooperation in and with Asia, European Council Conclusions, May 28, 2018, <https://www.consilium.europa.eu/media/35456/st09265-re01-en18.pdf>
- CSR, EU supply chain law initiative, June 15, 2023, <https://www.csr-in-deutschland.de/EN/Business-Human-Rights/Europe/EU-supply-chain-law-initiative/eu-supply-chain-law-initiative.html>
- European Commission, Strategic Dependencies and Capacities, Brussels, May 5, 2021, [https://commission.europa.eu/system/files/2021-05/swd-strategic-dependencies-capacities\\_en.pdf](https://commission.europa.eu/system/files/2021-05/swd-strategic-dependencies-capacities_en.pdf)
- European Commission, Just and sustainable economy: Commission lays down rules for companies to respect human rights and environment in global value chains, Press Release, February 23, 2022, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_22\\_1145](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_1145)
- European Commission, 2022 Strategic Foresight Report, Brussels, June 21, 2022, [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/strategic-planning/strategic-foresight/2022-strategic-foresight-report\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/strategic-planning/strategic-foresight/2022-strategic-foresight-report_en)
- European Union External Action Service, A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy, June 2016, [https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs\\_review\\_web\\_0.pdf](https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs_review_web_0.pdf)
- Huotari Mikko and Grzegorz Stec, Six priorities for "de-risking" EU relations with China, MERICS Comment, April 21, 2023, <https://merics.org/en/comment/six-priorities-de-risking-eu-relations-china>



Jo He-rim, "EU seeks cooperation with South Korea to de-risk from China amid supply chain woes," The Korea Herald, July 5, 2023, <https://asianews.network/eu-seeks-cooperation-with-south-korea-to-de-risk-from-china-amid-supply-chain-woes/>

Lee Kyounga and Jongmun Cha, "Towards Improved Circular Economy and Resource Security in South Korea," *Sustainability* 13, no. 1 (2020): 17; Kristin Vekasi, "Trade Wars at the Intersection of Memory and Industrial Policy in Japan and South Korea," in *Research Handbook on Trade Wars*, ed. Ka Zeng and Wei Liang (Cheltenham: Edward Elgar, 2022), 381-97

Regulation (EU) 2023/1781 of the European Parliament and of the Council of 13 September 2023 establishing a framework of measures for strengthening Europe's semiconductor ecosystem and amending Regulation (EU) 2021/694 (Chips Act), *Official Journal of the European Union*, September 18, 2023, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L\\_.2023.229.01.0001.01.ENG](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2023.229.01.0001.01.ENG)

U.S. Department of State, Minerals Security Partnership, Press Release, June 14, 2022, <https://www.state.gov/minerals-security-partnership>



# 이슈

통일교육과 생성형 AI: 미래 교육의 새로운 가능성 · 윤상혁





---

# 통일교육과 생성형 AI: 미래 교육의 새로운 가능성

•  
윤상혁

한국기술교육대 산업경영학부 교수

## I. 서론

시대가 변화하면서 교육의 방식도 크게 변화하고 있다. 그 중심에는 '생성형 AI'라는 새로운 기술이 있다. 이 기술은 단순히 교육 방식을 바꾸는 것에 그치지 않고, 교육의 본질 자체를 바꿔놓을 것으로 전망된다. 그렇다면 생성형 AI는 우리의 교육에 어떤 영향을 미치고, 특히 한반도 통일 교육에 어떤 역할을 할 수 있을까?

이를 논의하기 위해서는 먼저 '생성형 AI'에 대한 이해가 필요하다. '생성형 AI'는 기계가 능동적으로 새로운 결과를 창출하는 인공지능 기술을 의미한다. 해당 인공지능은 사용자의 명령을 받아 단순히 기존 데이터를 검색하고 정렬하는 것을 넘어, 기존 정보를 조합하거나 해석하여 새로운 결과를 생성한다. 이런 과정을 통해, AI는 이제 사람이 물어보지 않은 질문에 대한 답을 제공하거나, 아직 존재하지 않는 내용을(미리 학습된 데이터 내에서) 창조할 수 있다.

생성형 AI는 현재 이미 다양한 분야에서 활용되고 있지만, 특히 교육 분야에서 활발하게 적용되고 있다. 교육은 학습자 개인의 필요에 맞게 개별화된 학습 경험을 제공하는 일련의 과정이며, 이 과정은 학습자의 이해도를 극대화하고 지식을 효과적으로 전달하는 것을 목표로 하기에 각종 교육과정에 생성형 AI를 도입하여, 교육의 과정을 개선하고 성과를 향상시키고 있다.

생성형 AI는 통일교육에서도 개선 가능성을 제공할 수 있다. 한반도의 통일은 우리나라를 포함하여 전세계 중요 이슈 중 하나이며, 통일교육은 우리 사회가 마주한 가장 큰 과제 중 하나이다. 이 과제에 대한 이해와 방안을 제시하는 것이 바로 통일교육의 목표이다. 이런 중요한 분야에서 생성형 AI의 활용은 더욱더 커다란 변화를 불러올 수 있다.

본 기고문에서는 최근 가장 주목받는 기술 중 하나인 '인공지능'과 '통일교육'이 만나는 지점에 대해 탐색해보고자 한다.

지난 몇 년 동안 인공지능은 그 경계를 넘어 다양한 분야에서 혁신을 끌어내고 있다. 특히, 인공지능을 교육 분야에 접목하면서 교육의 효율성과 효과를 높이는 데 기여하고 있다. 이런 발전은 맞춤형 학습, 개인화된 교육 경험, 학습 과정의 개선 등을 가능하게 했다.

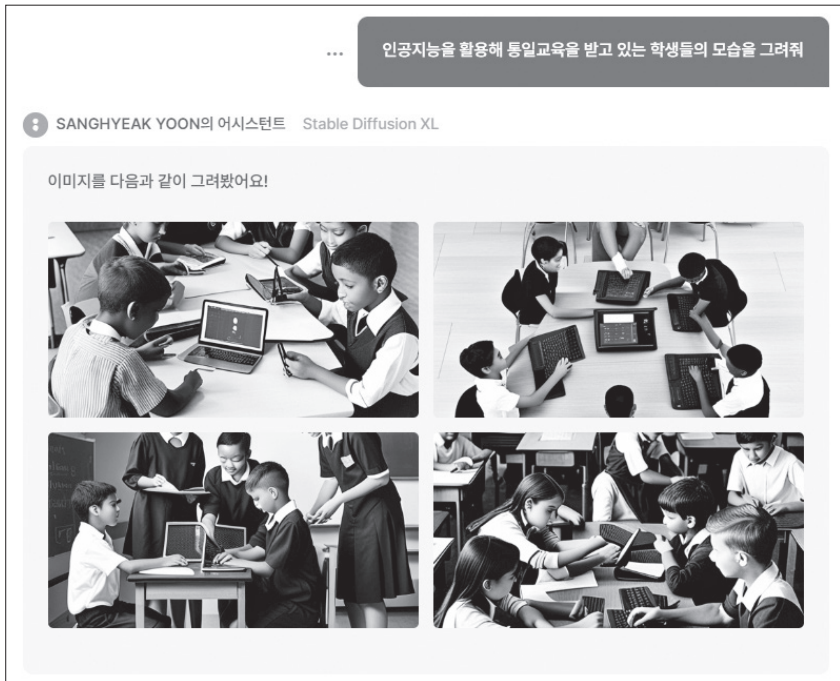
그러나 이러한 발전은 단순히 기존 교육 방식의 효율성을 향상하는 것 이상으로, 새로운 교육 주제와 방법에 대한 고민을 수반한다. 특히 통일교육의 경우, 사회적 이슈와 복잡한 역사적 문제를 다루는 만큼, 기존의 교육 방식으로는 한계가 있다. 이런 점에서 최근 주목받고 있는 '생성형 AI'가 통일교육에 어떤 영향을 미칠 수 있는지, 그리고 이를 통해 어떻게 교육의 질을 향상할 수 있는지에 대한 논의는 매우 중요하다.

이러한 논의를 통해, 본 기고문에서는 먼저 인공지능과 특히 생성형 AI의 발전에 대해 살펴볼 것이다. 그 후, 이러한 기술이 통일교육에 어떤 변화를 가져올 수 있는지, 그리고 이를 통해 어떠한 도전과 기회가 있을지를 논의할 것

이다. 이를 통해 우리는 통일교육의 미래에 대한 새로운 시각을 얻고, 이를 바탕으로 교육 방식의 혁신을 고민하는 데 도움이 될 수 있을 것이라 확신한다.

## II. 생성형 AI 개념과 변천

### 1. 생성형 AI 개념 및 예시



〈그림 1〉 생성형 AI 서비스(뤼튼)를 이용한 그림 생성 예시

인공지능(AI)이 우리 삶의 많은 영역에 걸쳐 두각을 나타내며, 그중에서도 특히 '생성형 AI'는 그 발전 속도와 가능성으로 주목받고 있다. 이는 기계가 능동적으로 새로운 결과를 창출하는 인공지능 기술을 의미하며, 이를 통해 AI는 이제 사람이 질문하지 않은 내용에 대한 답을 제공하거나, 아직 존재하지

않는 내용을 만들어 낼 수 있다. 이러한 발전은 AI가 기존의 수동적인 데이터 처리 역할을 넘어서 활성화된, 창의적인 임무를 수행하도록 이끌고 있다.

ChatGPT, DALL-E, 뤼튼 등이 대표적인 생성형AI 서비스이다. 이 서비스들은 단순히 기술적 진보를 넘어, 사회적, 경제적 측면에서도 그 의미가 매우 중요하다. 우선, 생성형 AI의 발전은 인간의 창조성을 확장하는 새로운 방식을 제공한다. 인공지능 모델이 다양한 데이터를 학습하여 새로운 결과물을 창출하는 과정에서, 인간은 그 도움을 받아 보다 창의적인 아이디어를 구상하거나 문제를 해결하는 데 도움을 받을 수 있다. 예를 들어, 디자인 분야에서는 뤼튼 같은 생성형 AI가 디자이너의 아이디어를 빠르게 시각화하고, 이를 통해 더욱 다양한 디자인 옵션을 제시할 수 있다. 또한, 콘텐츠 생성 영역에서는 ChatGPT 서비스가 기사, 소설, 시나리오 등 다양한 글을 작성하는 데 활용되고 있다.

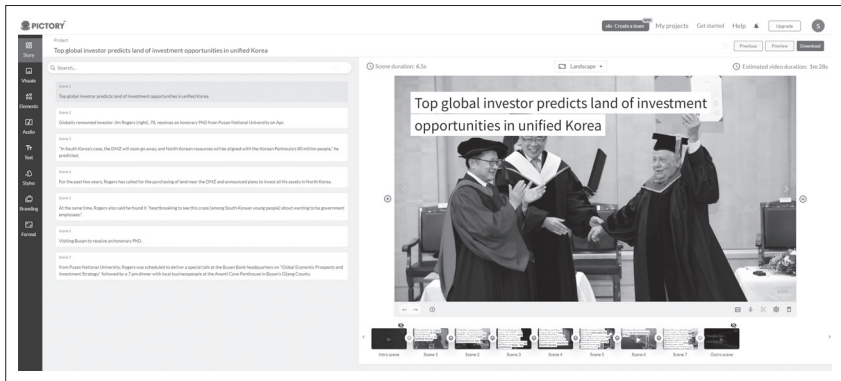
이 밖에도 다양한 종류의 생성형 AI 서비스가 있으며, 대표적인 서비스는 다음과 같다.

- 텍스트 생성형 AI: 텍스트 생성형 AI는 사람이 이해할 수 있는 자연스러운 언어로 텍스트를 생성한다. OpenAI의 GPT 시리즈(GPT-3.5, GPT-4 등), Google의 Bard가 대표적인 예이다. 이 서비스들은 주어진 질문에 대한 답변을 생성하거나, 이야기를 완성하거나, 특정 주제에 대한 글을 작성하는 데 사용된다.
- 이미지 생성형 AI: 이미지 생성형 AI는 이미지를 생성하거나 수정하는 데 사용된다. Stable Diffusion, DALL-E 등의 서비스가 이에 속하며, 사용자의 설명을 바탕으로 그림을 그리거나, 사진을 수정하거나, 실제 세계의 사물을 추상화하는 데 사용된다.
- 음악 및 오디오 생성형 AI: 음악 및 오디오 생성형 AI는 음악이나 음성을



생성하는 데 사용된다. Google의 MusicLM은 다양한 스타일과 장르의 음악을 생성할 수 있다. 또한, 새로운 음성을 생성하거나 기존 음성을 변환하는 것도 가능하다.

- 영상 생성형 AI: 영상 생성형 AI는 동영상 내용을 생성하거나 수정하는 데 사용된다. Deepfakes와 같은 기술은 기존 동영상의 인물을 다른 사람으로 교체하거나, 새로운 동영상을 생성하는 데 사용된다. 대표적인 서비스로는 Pictory, D-ID 등이 있다.
- PPT 생성형 AI: PPT형 AI는 특정 주제나 데이터를 바탕으로 프레젠테이션 슬라이드를 자동으로 생성한다. Beautiful.AI, GAMMA와 같은 서비스는 사용자의 입력을 바탕으로 전문적으로 보이는 슬라이드를 만들어낸다.



〈그림 2〉 영상 생성형 AI 서비스(Pictory) 예시

다양한 생성형 AI 서비스는 각자의 특성이 있지만, 공통으로 큰 데이터 세트에서 학습하고, 사용자의 요구에 맞는 새로운 내용을 생성하는 데 초점을 맞추고 있다. 생성형 AI의 사용 범위는 끊임없이 확대되고 있으며, 교육, 예술, 엔터테인먼트, 디자인 등의 다양한 분야에서 활용되고 있다.

## 2. 생성형 AI 발전에 따른 교육 방식의 변화

특히, 교육 분야에서는 생성형 AI의 도입이 새로운 혁신을 끌어내고 있다. 맞춤형 학습, 개별화된 교육 경험 제공, 효율적인 성과 추적 등이 가능해지며, 이는 교육의 질을 향상하고 학습자들에게 더 나은 학습 환경을 제공하고 있다. 예를 들어, 생성형 AI를 활용한 교육 플랫폼에서는 학습자의 학습 진도, 이해도 등을 실시간으로 분석하고, 이에 맞는 학습 내용과 문제를 제공함으로써, 학습자 중심의 개별화된 학습이 가능해졌다.



〈그림 3〉 PPT 생성형 AI 서비스(Gamma) 예시

또한, 생성형 AI는 학습 성과의 추적에도 활용되고 있다. 인공지능은 학습자의 학습 상태를 정량화하고 분석하여, 선생님들이 정확하게 파악하고 적절한 지도를 제공하도록 돕는다. 이를 통해, 선생님은 학습자의 이해도와 진도에 따라 적절한 시점에 피드백을 제공할 수 있게 되었다.

생성형 AI의 이러한 발전은 교육 분야에서 새로운 가능성을 제시하고 있다. 그러나 이는 단지 기술적인 문제만을 해결하는 것이 아니라, 교육을 어떻게 이해하고 실천할 것인지에 대한 새로운 질문을 제기하고 있다. 특히,

인공지능은 학습자 중심의 교육 방식을 가능하게 하며, 액션 러닝(Action Learning)의 중요성을 강조하고 있다.

앞서 소개한바 와 같이, 생성형 AI는 개별 학습자의 필요에 따른 맞춤형 교육을 제공할 수 있다. AI는 학습자의 학습 패턴, 성향, 진도 등을 분석하여 개별화된 학습 경험을 제공하며, 이를 통해 학습자는 자신의 학습을 주도하고, 자기 주도적 학습을 실현하는 데 도움을 받게 된다. 이는 전통적인 교육 방식에서 벗어나, 각 학습자의 특성과 필요성에 맞춘 새로운 교육 패러다임을 제시하고 있다.

또한, 생성형 AI는 액션 러닝을 수행하는 데 최적화 되어 있다. 여기서 액션 러닝은 이론적인 학습뿐만 아니라 실제 문제 해결을 위한 행동과 실제 경험에 초점을 맞춘 학습 방식을 뜻한다. 생성형 AI는 실시간 피드백 제공, 가상 시뮬레이션, 실제 상황 모사 등을 통해 학습자가 직접 경험하고 문제를 해결하는 능력을 키우는 데 도움을 줄 수 있다. 이를 통해 학습자는 지식을 단순히 암기하는 것이 아니라 실제 문제를 해결하는 과정에서 지식을 응용하게 되며, 이는 지속 가능한 학습과 깊은 이해를 가능하게 한다.

정리하면, 생성형 AI의 발전은 교육 방식을 학습자 중심으로 전환하고, 액션 러닝을 수행하는 데 최적화 되어 있으며, 교육의 본질을 '지식 전달'에서 '능력 개발'로 바꾸는 중요한 추진력이 되고 있다. 이러한 변화에 발맞추어 인공지능을 적극적으로 교육 현장에 적용해, 교육의 질을 향상하게 시키고, 학습자의 창의력과 문제 해결 능력을 강화하는 방향으로 교육 시스템을 발전시키는 노력이 필요하다.

### Ⅲ. 생성형 AI와 통일교육

#### 1. 통일교육의 현황 및 도전

이러한 AI의 적용이 중요한 곳 중 하나는 바로 '통일교육'이다. 한반도의 통일이 실현된다면 이는 우리나라 사회의 크나큰 변화를 의미하며, 이러한 변화에 대비하기 위해선 '통일교육'의 중요성이 강조되고 있다. 통일교육은 남북한 사람들이 공통의 가치와 이해를 바탕으로 통합된 사회를 구축하는 데 필수적이다. 현재까지의 통일교육은 다양한 주제와 이슈를 다루며, 특히 역사적 사실, 정치적 이슈, 사회문화적 차이 등에 초점을 맞추고 있다.

그러나, 통일교육은 현실적인 어려움이 존재한다. 학습자별로 통일에 대한 이해의 깊이와 폭이 제각각 다르며, 각 개인의 세대, 배경, 경험, 성향 등에 따라 그 차이는 더욱 벌어진다. 이에 따라 통일교육은 개별의 학습자를 중심으로 한, 맞춤형 교육의 필요성이 증대되고 있다. 그러나 현행 교육 시스템 내에서는 이러한 개별화된 교육을 제공하는 것이 어렵다는 문제가 있다.

또한, 통일교육은 정치적, 사회적, 경제적 요인이 복잡하게 얽혀 있는 주제를 다루기 때문에 이에 대한 심도 있는 이해와 분석이 요구된다. 그러나 현재의 교육은 대부분 정해진 교육내용을 전달하는 '주입식 교육'에 초점을 맞추고 있어, 학습자들이 주제를 깊이 이해하고 스스로 판단하는 능력을 기르는 데 한계가 있다. 최근에는 통일에 대한 교육은 일방적인 지식 전달에서 벗어나 학생들이 스스로 통일에 대한 문제를 생각하고 해결책을 제시하는 방식으로 변화하고 있다. 이를 위해 토론, 팀 프로젝트, 현장 학습 등 다양한 교육 방법론이 도입되고 있다.

그러나 통일교육은 여전히 많은 문제점을 안고 있다. 통일은 개개인의 경험과 가치관, 사회적 위치 등에 따라 다양한 의미가 있으며, 이러한 개별적인

차이를 고려하는 맞춤형 교육이 필요하다. 그러나 현재의 교육 시스템은 개별적인 차이를 반영하는 데 한계가 있으며, 통일과 관련된 이슈는 복잡하고 다양한 시각을 요구하는데, 이를 교육에서 체계적으로 다루는 것은 쉽지 않다.

이러한 도전을 극복하기 위해서는 통일교육에 창의적이고 효과적인 접근 방법이 필요하며, 이를 위해 '생성형 AI'의 활용을 제안한다. AI는 학습자 중심의 맞춤형 교육을 가능하게 하고, 복잡한 통일 이슈를 다양한 시각에서 탐구하도록 돕는 데 큰 이바지를 할 수 있을 것으로 예상된다.

## 2. 생성형 AI와 통일교육의 접점

교육 방식이 진화하고 성장하는 과정에서 생성형 AI의 강력한 기능이 점차 중요한 도구가 될 것으로 전망된다. 특히, 통일과 같이 복잡하고 다층적인 주제를 교육하는 과정에서, 생성형 AI의 유연성과 깊이는 큰 잠재력을 입증하고 있다.

생성형 AI는 핵심적으로 학습자의 개별적인 이해도와 관심사를 반영하여 교육 콘텐츠를 생성하거나 조정하는 능력을 갖추고 있다. 이를 통해, 통일교육이 학생 각각의 배경, 지식수준, 가치관 등을 고려한 맞춤형 교육이 가능해지고 있다. 이는 교육과정에 더욱 깊이 있는 참여를 유도하고, 통일에 대한 이해를 높이는 데에 크게 이바지한다.

또한, 데이터 기반의 학습 관리를 통해 학습자의 진도와 성취 수준, 그리고 학습 과정에서의 문제점을 실시간으로 파악하고 적절한 피드백을 제공할 수 있다. 이러한 접근법은 통일 이슈를 깊이 있게 이해하고자 하는 학습자에게 매우 유용한 학습 도구가 될 수 있을 것이다.

생성형 AI는 또한 학습자가 스스로 문제를 해결하고, 주제에 대한 자신만의 해석과 견해를 구축하는 데 도움을 준다. 이를 통해, 학습자는 통일에 대한

통일이 되기 위한 프로세스를 한국어로 다시 만들어줘

Used Show Me Diagrams

다음은 한반도 통일 과정을 나타내는 타임라인 다이어그램입니다:

이 다이어그램을 새 탭에서 보실 수 있습니다.

원하시면 이 다이어그램을 온라인에서 수정하실 수 있습니다.

이 다이어그램의 유형은 Mermaid 언어의 타임라인입니다. 다이어그램을 개선하는 아이디어를 보려면 "show ideas"라는 키 문구를 사용하십시오. 다른 유형의 다이어그램과 언어를 보려면 "explore diagrams"라는 키 문구를 사용하십시오.

〈그림 4〉 인공지능을 활용한 한반도 통일 과정 프로세스 생성

다양한 관점을 이해하고, 자신의 견해를 고민하며, 통일 이슈에 대한 복잡성을 직접 경험할 수 있다. 이는 통일교육이 궁극적으로 추구하는 목표와 맞닿아 있다.

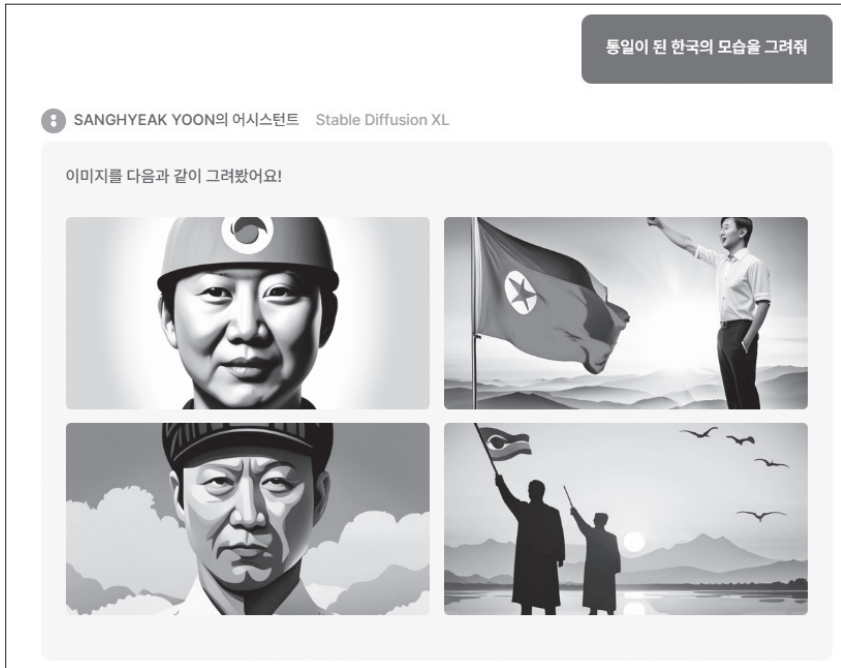
결론적으로, 생성형 AI는 통일교육의 현안과 도전에 대응하는 새로운 방법론을 제공하며, 이를 통해 학습자의 교육 경험을 향상하고, 통일에 대한 이해를 깊게 하는데 중요한 도구가 될 수 있을 것이다.

### 3. 부작용과 해결 방안

생성형 AI의 활용은 많은 이점을 제공할 수 있지만, 동시에 문제점도 가지고 있다. 이러한 문제들을 적절히 다루는 것이 AI를 통일교육에 효과적으로 도입하는 데 무엇보다 중요하다. 생성형AI를 교육에 도입하면서, 예상되는 부

작용과 해결 방안은 다음과 같다.

첫째, AI가 생성하는 교육 콘텐츠의 품질과 중립성에 대한 문제가 있을 수 있다. AI는 학습한 데이터를 바탕으로 정보를 생성하므로, 학습 데이터에 편향이 있으면 AI가 제공하는 정보에도 편향이 생길 수 있다. 특히 통일교육과 같이 민감하고 복잡한 이슈를 다루는 경우, 이러한 편향은 심각한 문제를 초래할 수 있다. 이를 해결하기 위해서는 AI에 학습할 데이터를 선별하는 과정에서 다양한 관점과 정보를 공정하게 반영해야 한다.



〈그림 5〉 편향된 이미지 생성 사례

둘째, AI를 활용한 교육이 학습자의 개인 정보 보호에 대한 문제를 초래할 수 있다. AI가 학습자의 학습 패턴과 성향을 파악하고 맞춤형 학습을 제공하기 위해서는 많은 양의 개인정보가 필요로 한다. 그러므로, 개인정보가 적절

히 보호되지 않으면 학습자의 프라이버시를 침해될 수 있다. 이 문제를 해결하기 위해서는 강력한 데이터 보호 정책과 보안 기술의 적용, 그리고 학습자에게 데이터 활용방안에 대한 충분한 설명과 동의를 받는 등의 조치가 필수적이다.

셋째, AI를 활용한 교육은 교육자의 역할 변화와 관련한 문제를 초래할 수 있다. AI가 교육과정 일부를 담당하게 됨에 따라 교육자의 역할이 달라질 수 있으며, 이에 따라 교육자들이 새로운 역할에 적응하는 데 어려움을 겪을 수 있다. 이에 대응하는 방안으로는 교육자들을 위한 충분한 교육과 지원, 그리고 AI의 활용이 교육과정에 미치는 영향에 관한 연구와 평가가 중요하다.

통일교육에 생성형 AI의 적용은 새로운 기회를 제공하는 동시에 여러 가지 도전과제를 수반한다. 이러한 도전을 인식하고 적절히 대응하는 것이 AI를 통일교육에 성공적으로 통합하는 핵심 요소가 될 것이다.

#### 4. 통일교육과 생성형 AI의 미래

앞으로 통일교육에 있어서 생성형 AI가 적극적으로 활용될 것으로 예상된다. 최근 기술의 발전에 따라 AI는 더욱 개인화된 학습 환경을 제공하고, 이를 통해 학습자가 주도적인 학습 경험을 갖도록 돕는 역할을 하고 있다. 이런 변화는 통일교육이 효과적으로 이루어지는 데 핵심적인 역할을 할 것이다.

생성형 AI를 활용한 통일교육은 한국 사회의 다양한 이해도와 접근성을 반영할 수 있도록 맞춤형 교육내용을 제공할 수 있다. 통일 교육은 복잡한 이슈와 다양한 시각을 다루어야 해서, 개별 학습자가 자신의 성향과 이해도에 맞추어 학습할 수 있는 환경이 필요한데, 생성형 AI는 이러한 요구를 충족시키는 데 도움이 될 것이다.



또한, 생성형 AI는 통일교육에서의 액션 러닝을 강화할 수 있다. 실제 통일과 관련된 문제 상황을 가상 환경에서 구현하고, 학습자가 이를 해결하는 과정을 통해 학습을 진행하는 것이 가능해진다. 구체적으로 인공지능에게 북한 고위층의 성향, 성격, 말투 등을 학습시키고, 실제 회담 현장을 시뮬레이션을 제안한다. 이런 경험적 학습은 이론적인 지식 전달보다 훨씬 실질적인 이해를 촉진할 수 있으며, 통일을 위한 실질적인 준비와 대비를 돕는다는 점에서 매우 중요하다.



〈그림 6〉 ChatGPT 활용 방법

또한, ChatGPT를 활용하여 새로운 통일교육 방법론을 적용해볼 수 있다. 예를 들어 동화책을 제작해볼 수 있다. 창의적 스토리텔링을 통해 학습자들에게 통일의 중요성을 알리는 방법이다. 학습자들이 자신이 원하는 캐릭터와 스토리 개요를 제시하면 ChatGPT는 동화책의 이미지와 텍스트를 생성하도록 도와준다. 예를 들어, ChatGPT에게 “백두산의 다람쥐와 한라산의 제주토끼의 우정여행”이라는 캐릭터와 스토리를 제시하면, 〈그림 7〉과 같은 결과물이 생성된다. 학습자는 ChatGPT와 소통하면서 자신이 구상하는 스토리와 이미지가 완성해갈 수 있다. 이 방법은 자신들의 머릿속에 있는 통일과 관련한 이야기를 생성형 AI와 소통하면서 동화책을 만들어 가는 것이다. 이러한 과정은

학습자들에게 통일의 개념을 친근하게 전달하며, 창의력과 상상력을 자극할 것이다.

<p><b>1. 만남</b></p> <p>· <b>이미지 설명:</b> 한반도 DMZ의 평화로운 자연 배경에서 백두산 다람쥐와 한라산 제주토끼가 서로 호기심 어린 눈으로 처음 만나는 장면. 주변은 푸른 숲과 들판이며, 두 동물은 서로를 조심스럽게 바라보고 있습니다.</p> <p>이 이미지를 기반으로 스토리를 시작하겠습니다.</p>  <p><b>1. 만남 (Meeting)</b></p> <p>스토리:</p> <p>한반도의 DMZ, 평화롭고 아름다운 자연 속에서 두 작은 동물의 특별한 만남이 이루어집니다. 북쪽의 백두산에서 온 귀여운 다람쥐와 남쪽의 한라산에서 온 호기심 많은 제주토끼가 우연히 마주칩니다. 처음 보는 종류의 동물을 만난 두 친구는 서로를 호기심 어린 눈빛으로 바라봅니다. 이들은 각기 다른 환경에서 자라왔지만, 같은 한반도의 자연 속에서 살아가는 동물이라는 공통점을 가지고 있습니다. 이 작은 만남은 곧 큰 우정의 시작을 알리는 신호가 됩니다.</p>	<p><b>2. 갈등과 위험</b></p> <p>· <b>이미지 설명:</b> 백두산 다람쥐와 한라산 제주토끼가 서로의 차이점으로 인해 갈등을 겪고 있으며, 주변 환경에서도 위험 요소가 드러나는 장면. 두 동물은 조심스럽고 긴장한 표정을 짓고 있으며, 배경에는 산과 숲이 어둡고 위협적으로 보이는 모습을 표현합니다.</p>  <p><b>2. 갈등과 위험 (Conflict and Danger)</b></p> <p>스토리:</p> <p>우정의 시작이었던 만남이 조금씩 갈등으로 변해갑니다. 백두산 다람쥐와 한라산 제주토끼는 서로 다른 생활 습관과 환경 때문에 오해를 겪게 됩니다. 각자의 세계에 익숙해져 다른 이의 세계를 이해하지 못하는 순간들이 생깁니다. 이러한 갈등은 주변 환경에도 영향을 미치며, 평화롭던 숲과 산이 어둡고 위협적으로 변해갑니다. 두 친구는 긴장과 두려움 속에서 서로를 조심스럽게 바라보지만, 아직 해결의 실마리를 찾지 못합니다. 이 위기의 순간은 그들의 우정에 큰 도전이 되지만, 동시에 성장의 기회가 될 수도 있습니다.</p>
<p><b>3. 협동을 통한 위기극복</b></p> <p>· <b>이미지 설명:</b> 백두산 다람쥐와 한라산 제주토끼가 서로 협력하여 위험을 극복하는 장면. 두 동물은 함께 위기의 순간을 헤쳐 나가기 위해 노력하는 모습을 보여줍니다. 배경은 여전히 어둡지만, 두 동물의 결합된 노력으로 조금씩 밝아지는 빛이 비추고 있습니다. 이 장면은 협력과 용기의 중요성을 상징적으로 표현합니다.</p>  <p><b>3. 협동을 통한 위기극복 (Overcoming Crisis Through Cooperation)</b></p> <p>스토리:</p> <p>위험과 갈등의 순간, 백두산 다람쥐와 한라산 제주토끼는 중요한 깨달음을 얻습니다. 그들은 서로 도움을 인정하고 이해하려 노력하기 시작합니다. 이 두 친구는 협력하여 위기를 극복하기로 결심하고, 각자의 장점을 활용하여 어려움을 함께 해결합니다. 어두웠던 숲과 산 속에서, 그들의 노력으로 조금씩 희망의 빛이 비추기 시작합니다. 이 장면은 협동과 용기가 어떻게 어려운 상황을 극복할 수 있는지를 상징적으로 보여줍니다. 두 동물은 이제 서로에 대한 이해와 존중을 바탕으로 진정한 친구가 됩니다.</p>	<p><b>4. 화해와 우정</b></p> <p>· <b>이미지 설명:</b> 백두산 다람쥐와 한라산 제주토끼가 화해하고 우정을 깊게 다지는 장면. 두 동물은 서로에게 친근하게 다가가며, 주변 환경은 다시 평화롭고 밝아진 모습을 보여줍니다. 이 장면은 우정의 회복과 강화를 나타내며, 두 동물이 함께 있는 모습에서 행복과 안정감이 느껴집니다.</p>  <p><b>4. 화해와 우정 (Reconciliation and Friendship)</b></p> <p>스토리:</p> <p>힘든 시간을 함께 겪은 후, 백두산 다람쥐와 한라산 제주토끼는 서로에 대한 이해와 우정을 나누게 됩니다. 그들은 이제 서로를 진정한 친구로 받아들이며, 각자의 다름을 존중하고 가치 있게 여깁니다. 화해의 순간, 두 동물은 서로에게 다정하게 다가가며, 주변의 숲과 들판도 다시 평화롭고 밝은 모습으로 되돌아옵니다. 이 장면은 우정의 힘이 어떻게 마음의 상처를 치유하고, 서로를 더욱 가까이 할 수 있게 하는지를 보여줍니다. 이들의 우정은 이제 한반도의 DMZ를 넘어 영원한 이야기로 남을 것입니다.</p>

〈그림 7〉 ChatGPT를 활용한 동화책만들기

유튜브 콘텐츠 시나리오: “통합의 길: 통일과 고령화 사회를 위한 혁신적 해결책”



**인트로 (약 30초)**

장면: 로고 애니메이션과 함께 채널 소개

내레이션: “안녕하세요, 오늘은 통일과 고령화 문제에 대한 혁신적인 해결책들을 살펴보겠습니다. 이 두 가지 중요한 사회적 이슈에 대해 함께 생각해 보아요.”

**부분 1: 통합의 중요성과 도전 (약 2분)**

장면: 한반도의 역사적 영상과 그래픽

내레이션: “통일은 단순히 두 지역을 합치는 것 이상의 의미를 갖습니다. 이는 문화, 경제, 정치적 통합을 포함하며 많은 도전과제를 안고 있죠.”

**부분 2: 고령화 사회의 현실 (약 2분)**

장면: 고령화 사회의 다양한 장면, 인구 통계 데이터

내레이션: “고령화는 전 세계적인 현상입니다. 우리 사회가 이러한 변화에 어떻게 적응하고 있는지 살펴보겠습니다.”

**부분 3: 통일을 통한 기회 (약 3분)**

장면: 통일 관련 인터뷰, 전문가 의견

내레이션: “통일은 새로운 경제적, 사회적 기회를 창출할 수 있습니다. 전문가들은 이를 어떻게 바라보고 있을까요?”

**부분 4: 고령화 해결책 탐색 (약 3분)**

장면: 혁신적인 기술, 노인복지 프로그램

내레이션: “고령화 문제 해결을 위해 세계 곳곳에서 시도되고 있는 다양한 접근법을 살펴봅시다.”

**부분 5: 통합적 접근법 (약 2분)**

장면: 통합적 해결책에 대한 논의

내레이션: “통일과 고령화 문제 해결을 위해 통합적 접근이 필요합니다. 여러 분야의 전문가들이 이에 대해 어떤 생각을 가지고 있는지 들어보겠습니다.”

**결론 및 호소 (약 1분)**

장면: 총정리 및 호소

내레이션: “오늘 우리가 살펴본 이슈들은 단순히 한 국가의 문제가 아니라 전 세계적인 관심사입니다. 여러분의 생각은 어떠신가요?”

**아웃트로 (약 30초)**

장면: 채널 구독 및 알림 설정 요청

내레이션: “이번 에피소드가 유익했다면, 좋아요와 구독

〈그림 8〉 ChatGPT를 활용한 유튜브콘텐츠 만들기

또한 최근 다양한 세대들이 유튜브 콘텐츠 만들고 있다. 특히 초등생부터 대학생까지 많은 이들이 유튜브 콘텐츠 만들기에 참여하고 있다. ChatGPT를 활용한 유튜브 콘텐츠 제작 방식을 통일교육에 적용해볼 수 있다. 이를 통해 학습자는 ChatGPT와 소통하며 다양한 시각적 자료와 인터랙티브한 스크립트를 생성하여, 통일에 대한 복잡하고 다면적인 주제를 보다 쉽고 흥미롭게 접근할 수 있게 된다. 예를 들어, "통합의 길: 통일과 고령화 사회를 위한 혁신적 해결책"라는 주제를 제시하고 ChatGPT는 <그림 8>과 과 같은 이미지와 스크립트를 제시한다. 학습자는 주제를 선택하는 과정, 유튜브 콘텐츠를 생산하는 과정, 콘텐츠 소비자들의 댓글을 통해 통일에 대해 생각할 수 있는 기회를 갖게 된다. 학습자들이 직접 질문하고 대화하는 형식의 스크립트를 통해 통일에 대한 다양한 관점과 의견을 탐색하고 토론하는 활동이 가능해진다.

#### IV. 결론

본 기고문을 통해 우리는 통일교육과 생성형 AI의 발전, 그리고 이 두 분야의 접점에 대해 탐색해보았다. 최근의 AI 기술 발전은 통일교육에 대한 새로운 시각과 접근 방식을 제공함으로써, 이에 대한 이해를 넓히고 교육의 효과를 높일 수 있는 기회를 제공하고 있다.

우리는 AI 기술이 통일교육의 효율성과 효과를 향상할 수 있는 중요한 도구임을 확인하였다. AI는 개별화된 학습 환경을 제공하고, 교육 결과를 데이터화하여 추적하고, 적재적소에 피드백을 제공함으로써 교육의 질을 높일 수 있다. 특히 통일교육에 이런 AI 기술을 적용하면 학습자들이 통일 이슈에 대해 깊이 있게 이해하고, 다양한 관점을 접할 수 있는 기회를 제공할 수 있을 것이다.

그러나, AI의 편향성 문제나 개인정보 이슈 등의 부작용을 무시할 수 없

다. 따라서 앞으로의 연구와 실제 적용에서는 이러한 부작용을 최소화하고, 더욱 효과적으로 AI를 통일교육에 적용하는 방법을 탐색하는 것이 필요하다.

따라서, 향후 연구와 실제 적용에서는 AI 기술의 발전을 계속 추적하고, 이를 통일교육에 적용하는 다양한 방법을 탐색해야 할 것이다. 이러한 노력이 결국 통일교육의 질을 높이고, 한반도의 통일을 이루는 데에 중요한 발판이 될 것이다.

새로운 기술과 가능성이 어떤 방향으로 진행될지는 누구도 정확하게 예측할 수 없다. 하지만 생성형 AI가 교육, 특히 통일교육에 대한 접근성을 향상시키고, 그 결과를 개선하는 데 큰 잠재력을 가지고 있다는 것은 분명하다. 이러한 가능성을 최대한 활용하고 탐구하는 것이 통일교육의 미래에 있어서 반드시 필요한 선행 과제일 것이다.



# 리뷰

---

수제비를 좋아하는 북한여자와 크루아상을 좋아하는 남한남자의  
사랑 이야기, 연극 '벤 다이어그램' · 김복희







---

# 수제비를 좋아하는 북한여자와 크루아상을 좋아하는 남한남자의 사랑 이야기, 연극 '벤 다이어그램'

●  
김봉희

예술집단 문화잇수다 대표

“한반도에 전쟁이 날지도 모르는데 당장 저녁밥이 더 고민인 아이러니함은  
참 기가 막히다. 정말 생각할수록 분단 이데올로기가  
우리 삶에 얼마나 큰 영향을 미치는지 무섭다.”  
“우리 북한이탈주민들이 삶에서 겪는 작은 고통들을 담담하게 잘 그려냈다.”  
“이산가족인 우리 부모님이 연극 속에 나오는 것 같아 가슴이 먹먹했다.”  
“생각지 못한 부분에서 어떤 말로 표현할 수 없는 감정들이 생기는 경험을 했다.”  
(연극 '벤 다이어그램' 관객 리뷰 중에서)

## 들어가며

'연극'은 관객들로 하여금 시·공간을 초월하여 바로 그곳, 그 자리에서 인물과 사건의 순간을 경험하게 하는 예술이다. 관객들은 공연이 진행되는 동안 살아있는 인물들을 함께 바라보고 경험하면서 궁극의 순간을 체험하고 다양한 감정들을 느끼고, 나아가 작품으로부터 비롯된 다양한 생각을 품은 채 극



장면 1. 남녀 주인공이 밀가루를 뿌리며 싸우고 있다.

장 밖으로 나가게 된다.

통일의 거대 담론 그 이전에 사람과 사람이 만나 함께 살아가는 모습을 관객들에게 보여주고자 했던 연극 '벤 다이어그램'이 2022년 11월의 겨울 대학로의 한 극장에서 많은 관객들과 만났다. 이 작품은 필자가 대표이자 창작자로 있는 예술집단

'문화잇수다'에서 기획하고 제작하였다. 2022년 통일부 남북통합문화센터 통합문화컨텐츠 창작지원 공모사업 선정작이기도 한 이 연극은 남북한의 두 청년 남녀 수련과 도하가 혁명적인 동거 전투를 치루며 삶을 나누는 이야기를 중심으로 한다. 이 과정에서 남북한의 문화가 이어지고, 그를 기반으로 또 다른 새로운 문화가 탄생하는 순간을 그린다.

## 연극 '벤 다이어그램'

'벤 다이어그램'은 서로 다른 두 속성이 공통점을 이루면서 생기는 집합을 표현할 때 사용하는 기호이자 그림이다.

연극은 20대 초반에 서로를 사랑했던 두 남녀가 30대 초반이 되어 다시 만나는데서 시작한다. 둘은 오랜 시간이 지났어도 서로에게 사랑의 감정이 남아있음을 알게 된다. 남자는 여자에게 20대 초반에 왜 자신을 떠났는지 묻는다. 여자는 "우리 둘 다 너무 힘들었기 때문에, 아픈 사람들은 같이 있으면 안 되는 것이었기 때문에"라고 대답한다.

다음 장면에서는 과거로 돌아가 둘의 20대 초반을 보여준다. 아르바이트를 하는 빵집에서 만나 친구가 된 도하와 수련은 함께 여행을 떠난다. 벌레를

무서워하는 도시태생 도하는 여행길의 많은 순간에 벌레를 보게 되는데 그 때마다 수련의 등 뒤에 숨기 바쁘다. 수련은 아무렇지 않게 벌레를 치워준다. 그런 수련이 좋은 도하는 “남한에서는 친구 사이에 손을 잡는다”고 말한다. 수련은 “북한에선 친구들끼리 보뽀도 한다”고 받아친다. 그렇게 둘은 친구에서 연인이 된다. 도하는 병역의 의무를 다 하기 위해 군대에 갔고 그 사이 수련은 도하와의 사이에서 임신한 아이를 유산하게 된다. 수련은 말년 병장이 된 도하에게 사는 것이 힘들다며 이별을 고한다.

다시 30대 초반의 모습으로 마주한 둘, 도하는 자신이 왜 이별을 당해야 했는지 따져 묻는다. 수련은 가난하고 아픈 사람끼리 같이 있어선 안 되는 거였다고, 그게 이유였다고 대답한다. 도하는 자신이 결혼과는 먼 사람이지만, 꽤 오랜 시간 동안 자신의 마음속에 수련이 있었다고 고백한다.

직업도 있고, 사회생활 경험도 쌓인 둘은 다시 만나게 된 기념으로 여행을 떠난다. 도하는 군 시절 수련에게서 돈을 참 많이 얻어 쓴 것에 대한 보상으로 비싼 가방을 선물한다. 수련은 여행에서 돌아오는 길에 버려진 무시래기를



장면 2. 남녀 주인공이 30대 초반이 되어 다시 만난다.

장면 3. 강아지풀을 내밀며 고백하는 20대의 수련과 도하.

장면 4. 도하가 선물해 준 명품 가방에 무시래기를 담은 수련.

도하가 선물해준 가방에 담는다. 도하는 이런 수련을 이해할 수 없다.

오랜 그리움 속에 서로의 소중함을 간직해 왔던 둘은 일사천리로 동거를 진행한다. 평범한 나날들 속에서 시시 때때로 한반도에 냉기가 돌고 있다는 뉴스가 들려온다. 수련은 북한에 있는 가족과 남한에 있는 친구들을 생각하며 전쟁이 일어날까봐 걱정한다. 수련은 자신의 두 조국이 휴전국가들임을 한시도 잊은 적이 없다. 도하는 남한의 군사력이 얼마나 위대한지 모르며, 한 순간에 다 쓸어버린다고 기술력을 설명하느라 숨 가쁠 정도로 신이 나있다. 수련은 그 좋은 기술력으로 다 쓸어버리면 되는 것이냐고 화를 낸다.

그날 밤, 둘은 번갈아가며 악몽을 꾸다. 수련은 10대 후반과 20대 초반에 겪은 지난한 탈북 과정의 트라우마 때문에 악몽을 꾸고, 도하는 20대 초반 군대 생활 중 겪은 폭력의 트라우마 때문에 계속해서 악몽을 꾸다.

다음 날 수련은 10년 가까이 스스로의 상처를 외면해왔던 도하에게 “그 사람이 너한테 왜 그랬는지를 물어볼 것”을 부탁한다. 도하는 처음에는 거부하지만 수련의 거듭되는 부탁과 설득에 가해자에게 질문하기로 마음먹는다.

그날 저녁 음식을 만들어 먹기로 한 둘이 선택한 재료는 밀가루이다. 도하는 크루아상을 만들기 위해 한참동안 밀가루 반죽을 만지작거린다. 수련은 자신은 그냥 수제비가 먹고 싶다며 계속해서 도하를 재촉한다. 결국 배고픔을 참지 못해 화를 내기 시작한 수련과 계속되는 재촉에 감정이 상한 도하는 밀가루와 반죽덩어리를 집어 던지며 싸움을 벌인다.

도하는 배만 고프면 이성을 잃는 수련을 이해할 수 없다. 수련은 음식을 만드는데 온갖 품을 다 잡으며 세월아 네월아 하는 도하를 이해할 수 없다. 그 과정에서 둘은 서로의 삶의 뿌리가 담겨있는 음식들에 대해 알게 된다. 수련이 그리워하는 것은 엄마가 해 주던 ‘집 뒷산의 깊은 골짜기에서 따온 송이버섯을 넣은 수제비’이며 도하가 그리워하는 것은 어렸을 때 엄마가 주말마다 만들어 주던 ‘초콜릿이 들어간 딱끈딱끈한 크루아상’이다.

수련은 밀가루 싸움이 있은 후 부쩍 어디론가 계속 그것도 몰래 연락을 취하는 도하가 미심쩍기만 하다. 도하가 거실에 둔 핸드폰을 몰래 보던 수련은 도하의 핸드폰에 온통 연변여성, 탈북민 여성들과 연락을 주고받은 내용을 보고 소스라치게 놀란다. 수련은 도하에게 혹시 북한여자 페티쉬가 있는 것은 아닐까 고심한다. 사실 도하는 엄마를 그리워하는 수련이 안쓰러워 몰래 수련의 어머니를 찾고 있었던 것이다.



장면 5. 배가 고파서 화가 난 수련, 그런 그녀를 이해할 수 없는 도하.

그러던 어느 날 수련은 두 줄이 선명한 임신테스트기를 확인한 뒤 퇴근하는 도하를 놀래켜 주려고 집안 구석에 숨어 있다. 잠시 후 도하는 누군가와 진지하게 통화를 하며 집에 들어선다. 도하는 전화기 너머로 브로커가 전해주는 소식을 듣는다. 브로커는 수련의 어머니가 이미 오래 전에 돌아가셨다고 전한다. 이 사실을 믿을 수 없는 도하는 브로커에게 확인하고 또 확인한다.

“황철고등학교 6학년 7반 한수련의 엄마, 한문선생님 이름이 고일귀, 담임선생님 이름은 한연옥, 엄마 이름은 방정임, 오래 전 질병으로 사망, 동네 사람들이 물어 주었다고 함”

도하는 믿을 수 없다는 듯 집안을 배회하다가 구석에 숨어있는 수련을 발견한다.

수련은 아무 말 없이 임신테스트기를 내밀며 흐느껴 운다. 도하는 알 수 없는 표정으로 흐느껴 울며 임신테스트기를 받는다.

시간이 지나 마지막 장면에서는 둘이 뱃속의 아이에게 동화책을 읽어주며 작품이 끝난다.

## 분단시대의 남북한 청년들

분단은 작품 속에 등장하는 30대 초반의 남녀가 태어나기 훨씬 이전의 일이다. 그렇지만 분단의 그들은 그들의 삶에 질게 드리우다 못해 그들의 삶에 지극히 직접적인 고통을 던진다.

‘고난의 행군’ 시기 장사를 하다가 사기를 당해 잠시 탈북을 했던 수련은 끝내 엄마에게로 돌아가지 못하고 남한까지 오게 되었다. 수련이 현재 살고 있는 서울과 수련의 고향은 반나절이면 오고 갈 가까운 거리(물리적)이지만 그 과정은 지난했다. 이 탈북과정의 트라우마는 10년이 훨씬 넘은 지금도 수련의 삶에 깊이 뿌리박혀 밤이면 악몽을 꾸며 두려움에 떨게 한다.

그저 열심히만 하면 될 줄 알았던 수련은 남한사회에 정착하면서 모르는 것이 많아 여러 가지 일을 겪어야 했다. 두 번 지각했다 이유로 한 달 반 동안 일한 월급을 한 푼도 받지 못했다. 수련은 묻고 싶다. 왜 열심히 일한 자신에게 한 푼도 주지 않고 억박지르면서 내 쫓았는지. 이제는 사회를 어느 정도 배워서 찾아가 따질 수 있다는 것을 머리로는 잘 알고 있지만 가슴은 용기를 내지 못한다. 그래서 수련은 해촉증명서같은 서류 하나를 발급하는 것도 진땀이 나고 가슴이 쿵쾅거린다.

‘고난의 행군’ 속에서 굶주림을 경험한 수련은 집에 항상 밀가루와 쌀자루를 쌓아두고 산다. 그녀의 삶에 언제 또다시 ‘고난의 행군’이 들이닥칠지 모를 일이라고 생각하기 때문이다. 배고픈 시간이 길어질수록 이성을 잃고 괴팍해지는 이유는 깡마른 친구들의 시체를 언 땅속에 묻어야 했던 시절이 뼈속 깊이 뿌리하기 때문이다.

수련과는 정반대로 모든 것이 풍족한 삶을 살아온 도하에게도 분단의 그림자가 있다. 애초에 성격이나 체질이 군대와는 전혀 맞지 않는 도하는 휴전 국가의 남자로 태어나 병역의 의무를 다하는 과정에서 군대폭력을 겪게 되고

그로 인한 트라우마를 지닌 채 살아가게 되었다.

도하는 마음속 깊이 가해자에게 묻고 싶다. 왜 방독면을 씌운 채로 물을 붓곤 했는지, 왜 밤마다 군화발로 머리를 짓밟았는지. 이제는 어엿한 한 가장이 되어 아이까지 키우는 대기업에 다니고 있는 선임였던 그 사람에게 찾아가 묻고 싶다. 그렇지만 용기를 내지 못한다.



장면 6. 악몽을 꾸고 있는 도하를 다독이는 수련.

도하는 수련과 함께 해촉증명서를 받으러 가주기로 결심한다. 자신은 건물 앞까지만 가겠으니 용기를 내 보자고 한다. 수련은 처음으로 자신의 사회적 두려움과 마주할 준비를 한다. 수련의 설득 끝에 도하 역시 과거의 상처와 마주하게 되며 삶의 전환점을 맞는다.

필자는 어쩌면 분단시대가 아니었다면, 국가 간의 대립 관계가 지속되지 않았다면 이 청년들에게 이런 일들이 일어나지 않았을 수 있다고 생각한다.

일상의 소소한 상황들 속에 그저 남북한에서 태어났단 이유만으로 이들이 감내해야 했던 70년 분단의 그림자들이 시도 때도 없이 스멀스멀 고개를 쳐든다. 관객들은 이러한 장면들을 통해 우리 삶속에 우리가 알지도 못하는 사이에 얼마나 많은 분단의 현실들이 스며있는지를 체험하게 된다.

## 밀가루로 만나는 삶의 뿌리, 남북한의 음식문화

음식은 한 인간을 키우는 가장 중요한 핵심 요소이다. 아무리 남한에 살며 다양한 맛을 느껴도 북한의 고향 음식 맛을 잊을 수가 없고, 아무리 맛집을 많이 알고 음식을 잘 해 먹어도 엄마가 해주던 주말 아침의 따끈따끈한 크루아

상 맛은 잊을 수 없다.

아이러니하게도 이 둘의 소울푸드에는 밀가루로 만든 음식이라는 공통점이 있다. 다만 도하와 수련은 밀가루와 음식 만드는 과정을 대하는 방식에 있어서 서로 다르다. 도하에게 있어서 크루아상은 어머니의 따뜻함이다. 여유로운 주말의 행복했던 기억을 불러일으키는 음식이다. 수련에게 있어서 수제비는 힘들었던 시절을 이겨내게 했던 힘이다. 배고플 때 먹던 수제비는 가장 빠르고 확실하게 수련의 허기를 달래주었던 생존의 음식인 것이다.

물이 끓는 동안 야채를 넣고, 반죽을 해서 넣으면 금방 해먹을 수 있는 수제비와 달리 시간이 좀 걸리는 크루아상은 배고픔을 참지 못하는 수련에게는 정말 해 먹고 싶지 않은 음식이다. 배고픔이 도하에게는 느긋한 주말 아침의 설레임이었다면, 수련에게는 가장 강력한 삶에 대한 위기 신호였던 것이다. 일단 오늘 따라 고집 부리는 도하를 기다려 보기는 하지만, 결국 몇 시간이 지나자 배고픔이 화로 폭발하고 만다.

수련은 밀가루를 집어 던지며 배가 고파 죽을 것 같다고 말한다. 도하는 수련에게 왜 이렇게 배가 고플 때마다 화를 내는 거냐고 소리친다. 도하에게 있어서 수련의 분노는 노력해도 상당히 이해하기 어려운 종류의 화인 것이다.

두 남녀는 밀가루를 집어 던지고 반죽을 뒤 집어 얹으며 함께 동거하는 시간동안 문화차이로 인해 쌓였던 불평과 불만을 거침없이 내 뱉는다. 도하는 그렇게 배가 고프면 지금 수제비를 배달 시켜 주면 되는 것 아니냐고 소리를 지른다. 수련은 왜 모든 것을 돈으로 해결하려고 하냐고 따진다. 도하는 자본주의 사회에선 돈이 전부라고 또박또박 말한다.

수련은 “울 엄마가 해주던 수제비를 네가 어디 가서 사 올 수 있느냐”고 묻는다. 말문이 막힌 도하는 오늘도 자기만 이상한 사람이 되었다고 투덜거린다. 한 사람의 문화 정체성을 상징하는 음식은 돈을 내고 쉽게 사먹을 수 있는 음식으로 대체될 수 없다는 사실을 도하도 공감할 수밖에 없다. 집 앞의 빵집



에서 사 먹는 크루아상은 엄마가 주말 새벽부터 온 가족을 위해 마음과 정성, 시간을 들여 만들어주던 크루아상과 같을 수 없다는 것을 잘 알기 때문이다.

고향에 갈 수 없는 수련에게 고향 음식은 맛 그 이상의 역할을 한다. 그리움을 달래주고 자신이 어디서 왔는지에 대한 뿌리를 잊지 않게 해준다. 특히 임신을 했고 그래서 고향 음식이 그립고 고향에 가고 싶을 때는 고향과 고향의 그리운 사람들, 추억들과 연결시켜 주는 유일한 정서적 통로이기도 하다. 흩뿌려진 밀가루로 집안이 온통 새하얗게 변하고 나서야 수련과 도하는 나란히 앉아 어린 시절 먹었던 밀가루 음식들과 그 음식들에 얽힌 이야기를 나누며 비로소 서로의 내면의 정서에 한 걸음씩 더 다가가게 된다.



장면 7. 싸우고 난 뒤 화해하는 두 사람.

## 사라지지 않는 고통을 이겨 낼 수 있는 힘

그날 저녁 수련은 도하에게 주말에 도하의 부모님 댁에 다녀오자고 말한다. 도하가 먹고 싶어 하는 크루아상을 먹게 해주고 싶은 마음에서다. 주말에 엄마가 만들어 준 음식을 먹으며 도하는 엄마의 밥을 먹을 수 없는 수련의 입장을 조금이나마 헤아리고 공감하게 된다.

서로에 대한 공감은 행동으로 이어진다. 도하는 북한 음식 만드는 법을 알아본다. 북한 음식과 유사하게 음식을 만드는 음식점들을 찾아본다. 수련은 도하의 부모님 집에 가서 도하가 좋아하는 음식을 어떻게 만드는지 차근차근 배워본다.



장면 8. 수련의 엄마가 돌아가셨다는 사실을 듣고 괴로워하는 도하.

장면 9. 임신테스트기를 든 채로 엄마의 소식을 듣고 있는 수련.

요즘 들어 부쩍 엄마를 그리워하고 고향음식을 그리워하는 수련이 안타까웠던 도하는 여러 수소문 끝에 브로커의 연락처를 알아낸다. 그동안 들어왔던 수련의 고향 이야기를 종합하여 수련의 엄마를 찾기 시작한다. 하지만 끝내 도하의 노력은 해피엔딩으로 이어지지 못한다. 수련의 어머니는 오래 전 돌아가셨고, 도하는 차마 수련에게 이 말을 전하지 못한다. 수련은 숨어 있다가 모든 것을 그대로 듣게 되지만 말하지 못한다.

작품 속에서 두 남녀의 고통은 끝까지 깨끗하게 사라지지 못한다.

그러나 둘은 ‘아프기 때문에 함께 해서는 안 되었던’ 20대와는 다르게 ‘아파도 함께 하며 하루하루를 이겨내는’ 현재를 선택한다. 서로의 문화를 나누며 다소 불화가 있을지라도 싸우고, 인정하고 수용한다. 나아가 이해와 공감을 위한 노력을 지속적으로 해 나간다. 그들은 서로에게 있어 비록 과거의 고통들이 삶에 남아 있을지언정 하루하루를 온전히 살아갈 수 있는 힘이 되어준다.

마지막 장면에서는 이제는 북한말을 수련보다 더 잘하는 도하와 수련이 함께 오붓한 저녁을 보내는 모습을 보여준다. 이때 둘이 나란히 앉아 뱃속의 아기에게 읽어주는 동화책의 내용은 이러하다. 외롭게 혼자 하늘을 날며 살던 용이 바다의 고래와 사랑에 빠졌으나 서로의 세계를 여행할 수 없다. 함께 하고 싶은 마음이 간절했던 고래와 용이 고민 끝에 찾아 낸 방법은 용이 날개의

반을 뽑아 고래의 등에 꽂아주고, 고래가 폐의 반을 떼어내 용의 가슴에 넣어주는 것이었다. 날개가 생긴 고래와 헤엄칠 수 있는 폐가 생긴 용은 한 동안 깊은 바다를 헤엄치거나 높은 하늘을 오랜 시간 날 수는 없지만 그럼에도 얇은 바다를 조금씩 여행하고 낮은 하늘을 간간히 날아다니며 함께 살아간다.



장면 10. 뱃속의 아기에게 동화책을 읽어주는 도하, 옆에서 잠에 든 수련.

작품을 통해 관객들과 나누고 싶었던 가장 큰 요소는 “함께 살아가기 위해서, 공존하기 위해서 우리가 고민해봐야 할 것들은 무엇인가”였다. 하루하루 문화 차이를 극복하며 평화로써 개인의 삶을 써내려가는 사람들의 원동력을 세밀하게 바라보는 작업을 통해 관객들과 함께 개인이 할 수 있는 것이 무엇인지 생각해보고 싶었다. 그리고 관객들은 이러한 작품의 의도에 화답해 주었다.

## 관객들의 관극평

위에 언급된 리뷰들과 함께 다양한 관객들의 관극평이 있었다. 그 중 몇 개를 더 소개하자면, “남북한 사람들이 소소하게 하루를 살아가는 이야기가 더 많이 만들어졌으면 좋겠다.”, “서로의 차이를 이해하려는 자세가 중요함을 알게 되었다.”, “그 동안 봤던 북한 관련 작품과 또 다른 잔잔한 감동과 곳곳에 숨어 있는 감동과 재미를 아주 새롭게 보게 된 작품이었다, 이렇게 편하지 않으면서 북한 사람에 대한 인식을 부드럽게 바꾸는 작품이 많이 나왔음 좋겠다.”, “탈북민들도 우리 중 일부라는 생각을 연극을 통해 새삼 하게 되었다.”, “지금까지 내가 생각했던 남남북녀에 대한 인식이 확 바뀌는 경험이었다.”,

“탈북이야기, 인신매매 같은 이야기가 없는데 그런 부분을 좀 넣어주었으면 좋겠다.” 등이 있었다. 여기에 더해 많은 관객들이 수련과 도하의 남북한 문화적 차이를 배제하더라도 남녀가 함께 살면서 충분히 겪을 수 있는 일이기 때문에 공감이 많이 되었다고 말했다.

한 작품을 기획하고, 제작한 뒤, 극장에서 공연한 다음 관객의 목소리를 듣기까지의 과정은 결코 쉬운 과정이 아니다. 더군다나 필자처럼 북한이탈주민일 경우 다수의 남한출신 예술가들과 작업을 하면서 그들의 이해를 도모하고 스스로도 그들의 상황과 환경을 배우고 알아가면서 작업을 하는 경우라면 확실히 더 많은 시간과 에너지가 필요하다.

그러나 관객들이 작품을 관람한 뒤 일상을 살아가는 평범한 사람들끼리 함께 평화로 가야 할 길에 대한 생각을 품고 극장을 나서줄 때, 감사함은 물론 이거니와 필자의 아이가 어찌면 가까운 미래에 통일된 한반도에 살아갈 수 있지 않을까라는 가슴 벅찬 희망을 품게 된다.

## 남북한사람들이 함께하는 더 다양하고 더 많은 이야기

기원전 335년 경 아리스토텔레스는 ‘시학’에서 “이야기는 경험의 표현이며, 우리는 이를 통해 인간의 본질과 인생에 대해 더 깊이 이해할 수 있다.”고 서술했다. 2011년 유발하라리는 ‘사피엔스’에서 “인간은 이야기를 만들 수 있고 믿을 수 있기 때문에 지배한다. 이는 우리가 이야기를 통해 허구적인 진실을 만들어내고 수많은 사람들 사이에 공유할 수 있게 해준다. 이런 능력 덕분에 수많은 개인들이 단일의 공통된 목표를 공유하며 협력할 수 있다.”고 서술했다. 이야기는 지난 수 천년동안 인간의 마음에 가장 깊이 자리하는 요소 중 하나였다. 해서 남북한 사람들이 함께 어울려 사는 이야기가 더 다양하게 더 많이 세상 밖으로 나와야 한다고 생각한다.

과거 동독과 서독의 통일도 현실적으로 일어나기 이전에 극장에서 먼저 이루어졌다. 1987년 서독의 브레멘 국립극장에서는 동독작가인 볼커 브라운(Volker Braun)의 『과도기 사회 Übergangsgesellschaft』 연극이 공연 되었다. 초반부터 “우리 현실은 정말 역겨워”라고 내뱉으며 “국경 넘고 싶어!”라고 소리치는 장면이 나온다. 그리고 얼마 지나지 않아 이러한 연극속의 대사들이 실제로 거리에서 언급 되었고 마침내 1989년 11월 베를린 장벽이 무너지는 일이 일어났다.<sup>1</sup>

남북한의 통일에 관한 다양한 이론과 의견들이 있을 것이고 이는 언제든지 더 많은 기회에 더 많이 논의되는 것이 바람직 할 것이다. 그렇지만 오랫동안 정치적·이념적 갈등으로 점철된 채 최근 들어 더욱 고립되어가는 남북 관계 상황 안에서 남북한이 통일되거나, 혹은 자유롭게 왕래 할 수 있을 때 어떤 모습일지를 보여주는 작품이 현저히 적다. 남북한의 미래에 대한 주제의식과 목적성을 가지고 예술성까지 겸비한 다양한 작품들이 발굴되고 제작되어 관객과 만나기를 소망한다.

러시아 작가 안톤체홉의 ‘바나아저씨’라는 작품에서 극 중 인물 소냐는 “우리는 평화를 찾을 것이다, 천사의 소리를 들을 것이고, 다이아몬드로 빛나는 하늘을 볼 것이다.”라고 말한다.

우리의 가슴 깊이 자리하게 될 서로를 포용하고 지탱해주며 일상을 살아가는 이야기들이 많아질 때, 그로 인해 동질감을 느끼고 공감할 수 있을 때 함께 하는 미래를 상상하고 꿈꾸게 될 때, 그래서 통일의 미래를 자주 그려보게 될 때 비로소 평화를 향한 희망이 현실이 되어 이 땅의 아이들은 밝게 웃고 저 푸른 하늘에 희망과 사랑이 가득 차게 되는 날이 다가 올 것이라고 감히 단언해본다.

---

<sup>1</sup> 장은수, 통일독일의 연극과 정치적 기능, 3p



## 『통일과 담론』 제3집 1호(상반기호) 원고 모집

국립통일교육원 통일교육연구센터는 연 2회(5월, 11월) 발간 학술지 『통일과 담론』 제3집 제1호(2024년 상반기호) 원고를 모집합니다. 『통일과 담론』은 통일, 남북관계 등 관련 주제를 다룬 학술논문을 엄선하여 실을 예정입니다. 특히, 『통일과 담론』은 이 주제들에 대한 학술적·정책적 상상력, 새로운 이해의 틀, 다양한 성찰들과 담론들을 나누고 융합하는 일종의 ‘플랫폼’을 지향합니다. 많은 사람들이 『통일과 담론』이라는 플랫폼을 통해 이념과 생각의 차이를 떠나 서로 관계 맺고 소통하게 되기를 기대합니다.

『통일과 담론』에 투고할 원고는 독창성을 갖는 학술논문이어야 하며, 다른 곳에 게재되었거나 게재될 계획이 없는 글이어야 합니다. 원고는 「논문투고 및 작성 요령」에 따라 ‘아래아 한글’이나 ‘MS워드’로 작성해야 하며, 총 분량은 200자 원고지 180매 내외입니다. 원고에는 논문 요약문(국문은 원고지 3매 내외, 영문은 200단어 내외)과 주제어(Keywords) 등이 포함되어야 합니다.

『통일과 담론』에는 학술논문과 함께 통일 관련 ‘이슈’에 대한 분석과 평가, 문화예술 작품(책, 영화, 전시 등)에 대한 ‘리뷰’ 등도 투고할 수 있습니다. ‘이슈’와 ‘리뷰’의 분량은 200자 원고지 50매 내외입니다.

원고는 이메일 [unicenter@unikorea.go.kr](mailto:unicenter@unikorea.go.kr)로 투고하고, 투고 마감일은 4월 5일(5월 31일 발간 예정)입니다. 원고는 심사과정을 거쳐 게재여부를 결정하고, 출판된 원고에는 소정의 원고료를 지급합니다.

문의 사항이 있을 경우 편집간사에게 연락주시기 바랍니다.

- |            |   |
|------------|---|
| • 편집간사 연락처 | 전화) 02-901-7013<br>팩스) 02-901-7029<br>이메일) <a href="mailto:unicenter@unikorea.go.kr">unicenter@unikorea.go.kr</a> |
| • 원고 접수처   | <a href="mailto:unicenter@unikorea.go.kr">unicenter@unikorea.go.kr</a>  |
| • 투고 마감일   | 2024년 4월 5일(금)  |
| • 발간 예정일   | 2024년 5월 31일(금)   |

국립통일교육원 통일교육연구센터 『통일과 담론』 편집위원회

# 통일과 담론

2023년 하반기호  
제2집 2호

발간등록번호

11-1250557-000009-09

## 【특집기획】

- 북한인권 개선을 위한 국제사회의 노력과 과제 · 윤여상 9
- 북한여성인권 개선을 위한 국제사회와의 협력 방안 · 김태원 37
- 북한인권과 통일교육 · 현인애 59

## 【일반논문】

- 남북한 대중운동의 지속과 변화:  
새마을운동과 천리마운동 비교 · 문장순 79
- 북한의 사상 교양과 문화 통제:  
2019년 이후를 중심으로 · 전영선 109

## 【글로벌 인사이트】

- 안전한 공급망을 위한 EU의 전략과 대한민국의 역할  
· 에릭 주니어 발바흐(Eric J. Ballbach) 139

## 【이슈】

- 통일교육과 생성형 AI: 미래 교육의 새로운 가능성 · 윤상혁 179

## 【리뷰】

- 수제비를 좋아하는 북한여자와 크루아상을 좋아하는  
남한남자의 사랑 이야기, 연극 '벤 다이어그램' · 김봉희 199



9 772951 624000

ISSN 2951-6242

비매품