

제28권 제8호
Vol.28/No.8

KDI

북한경제리뷰

KDI Review of the North Korean Economy

2026. 8

August



KDI 북한경제리뷰

KDI Review of the North Korean Economy

2026. 8

KDI 북한경제리뷰 편집진

| 편집위원장

이종규 KDI 선임연구위원

| 내부 편집위원

이 석 KDI 선임연구위원

남진욱 KDI 부연구위원

조동호 KDI 초빙연구위원

전선미 KDI 전문연구위원

| 외부 편집위원

정승호 인천대학교 부교수

최장호 대외경제정책연구원 연구위원

최지영 통일연구원 연구위원

KDI 북한경제리뷰는

북한경제의 실태, 남북한 경제협력 및 경제통합과
관련한 주요 이슈를 분석 정리하여

정책당국자, 학계 및 업계 등의 이해를 높이고

정책방안을 도출하는 데 도움을 드리고자

월별로 발간되고 있습니다.

본 보고서의 내용은 출처 및 집필자를

명시하는 한 자유로이 인용할 수 있습니다.

전화번호 044-550-4114

팩스번호 044-550-4920

본 자료는

KDI 홈페이지(<http://www.kdi.re.kr>)로

접속하시면 보실 수 있습니다.

목차

특별 대담

03

천 갈래의 길, 하나의 목표:
권만학 통일연구원장이 말하는 연구와 정책, 평화공존의 길 | 권만학

동향과 분석

27

북한이탈주민 설문조사 자료의
연구 활용 현황과 방법론적 과제 | 조용신

44

북한경제 연구 활성화를 위한 위성정보 활용 방안
- 북한의 간척사업 동향을 중심으로 - | 김혁

60

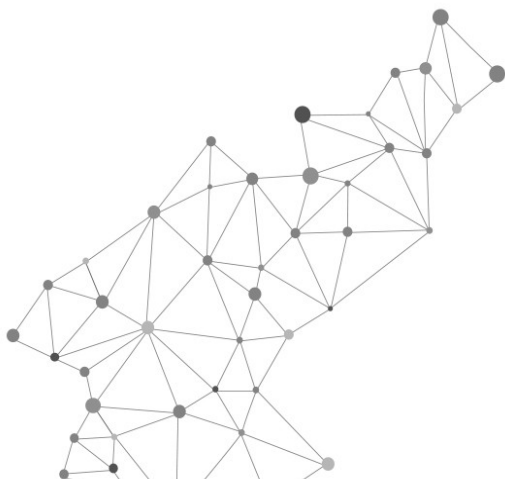
텍스트마이닝으로 읽는 북한의 담론 변화:
노동신문·조선중앙통신 분석 사례를 중심으로 | 임수진

76

역사자료를 활용한 북한 연구 | 원청연

특별 대담

천 갈래의 길, 하나의 목표:
권만학 통일연구원장이 말하는 연구와 정책, 평화공존의 길
| 권만학



특/별/대/담

천 갈래의 길, 하나의 목표: 권만학 통일연구원장이 말하는 연구와 정책, 평화공존의 길

KDI 글로벌·북한경제연구실은 취임 한 달을 맞은 권만학 통일연구원장을 초청하여 대담을 진행하였다. 이번 대담은 통일연구원의 운영 철학과 연구 방향, 다양한 분야를 아우르는 통일연구원의 강점을 극대화할 방안, 연구방법론의 변화와 연구윤리, 그리고 북한의 '적대적 두 국가론'을 어떻게 이해하고 대응해 나갈 것인지를 중심으로 이루어졌다. 대담은 조동호 박사의 사회로 진행되었으며, 여기에서는 대담자의 동의를 얻어 주요 내용을 정리·수록한다.



일시 및 장소

2026년 7월 31일(금), 14:00~16:00, 통일연구원 원장실

사회

조동호(KDI)

대담

권만학(통일연구원 원장)



조동호: 오늘 이 자리는 취임 한 달을 맞은 권만학 통일연구원장님을 모시고, 변화한 한반도 현실 속에서 통일연구원이 어떠한 역할을 해야 하는지, 그리고 앞으로 북한·통일 연구와 대북정책이 어떤 방향으로 나아가야 하는지를 함께 살펴보기 위해 마련했습니다.

오늘의 한반도는 과거와는 다른 전환점에 서 있습니다. 북한은 핵무력을 체제 생존과 국가전략의 핵심 수단으로 삼는 한편, 남북관계를 ‘적대적인 두 국가 관계’로 규정하며 기존의 통일정책과 대남정책을 근본적으로 바꾸고 있습니다. 북러관계의 밀착과 북중관계의 변화, 미중 전략경쟁의 장기화까지 겹치면서 한반도를 둘러싼 국제 환경도 한층 복잡적으로 전개되고 있습니다. 정부가 평화공존을 대북정책의 주요 기조로 제시하고 있는 지금, 변화한 현실을 어떠한 언어와 틀로 이해하고 이에 부합하는 정책을 어떻게 마련할 것인가가 중요한 과제로 떠오르고 있습니다.

이처럼 불확실성이 커질수록 북한과 한반도의 현실을 객관적으로 분석하고, 신뢰할 만한 지식과 실효성 있는 정책 대안을 제시하는 국책연구기관의 역할은 더욱 중요해질 수밖에 없습니다.

오늘 대답에서는 먼저 원장님의 기관 운영 철학과 통일연구원의 연구 방향을 살펴보고, 이어 북한 연구의 객관성과 연구방법론의 변화, 북한의 ‘적대적 두 국가론’과 이를 ‘평화적 두 국가관계’로 전환하기 위한 현실적 방안에 대한 말씀을 나누고자 합니다. 아울러 제9차 당대회 이후 북한의 변화와 북중·북러 관계, 남북 간 대화와 인도적 협력의 가능성, 통일과 평화의 관계, 그리고 통일연구원이 앞으로 걸어가야 할 길까지 폭넓게 말씀을 들겠습니다.

그럼 먼저, 통일연구원장으로 취임하신 것을 진심으로 축하드립니다. 원장님께서 취임사에서 “통일연구원이 투득차관(透得此關)의 새로운 길을 제시하여 평화공존의 한반도가 건곤독보(乾坤獨步)할 수 있기를 소망한다”라고 말씀하셨습니다. 평소 쉽게 접하기 어려운 표현인데요. 이 구절에는 어떤 뜻이 담겨 있으며, 취임사에서 이를 강조하신 이유는 무엇인지 말씀 부탁드립니다.

권만학: 이 구절은 원래 대도무문(大道無門)·천차유로(千差有路)·투득차관(透得此關)·건곤독보(乾坤獨步), 이렇게 네 구절로 이어집니다. 송나라 선승 무문혜개(無門慧開)의 화두집 『무문관(無門關)』에 나오는 말이지요.

먼저 대도무문은 큰 진리에 이르는 데 정해진 문이 없다는 뜻이고, 천차유로는 그곳에 이르는 길은 천 갈래로 열려 있다는 뜻입니다. 저는 이 두 구절이 연구기관의 운영 원리와도 맞닿아 있다고 생각합니다. 조직의 목표와 질문은 분명히 제시하되, 그 목표에 이르는 방법은 실제로 연구를 수행하는 사람에게 맡겨야 한다는 것입니다. 과정과 방법까지 일일이 지시하면, 연구자의 창의성이 위축되는 동시에 결과에 대한 책임은 연구자가 아니라 원장 등 지시하는 사람에게 돌아갑니다.

정부나 외부에서 연구를 요청할 때도 마찬가지입니다. 원하는 결론을 미리 정해 놓기보다 질문을 정확히 제시해야 합니다. 그러면 연구기관은 연구자의 자율성과 객관성을 바탕으로 그 질문에 정확한 답을 내놓아야 합니다.

투득차관은 그 관문을 뚫고 나아가 마침내 뜻을 이룬다는 의미입니다. 원장으로 부임해 보니 통일연구원이 처한 여건이 생각보다 상당히 어려웠습니다. 그러나 가는 길이 힘들더라도 이 관문을 넘어서면 천하를 당당히 걸을 수 있다는 마음으로, 지금의 어려움을 함께 헤쳐 나가자는 뜻을 담았습니다.

마지막으로 건곤독보에는 통일연구원이 대북정책과 북한·한반도 연구 분야에서 누구도 쉽게 대신할 수 없는 독보적인 연구기관이 되었으면 한다는 소망을 담았습니다.



“정해진 문이 없기에, 연구의 길은 더 넓게 열립니다.”

조동호: 한자만으로 뜻을 보았을 때보다 설명을 들으니 원장직을 맡으신 무게감과 통일연구원에 대한 기대가 더 크게 느껴집니다. 통일연구원을 어떤 연구기관으로 만들고 싶으신지, 원장님의 운영 철학과 비전을 듣고 싶습니다.

권만학: 국책연구기관인 만큼 두 가지 목표를 강조하고 싶습니다. 첫째는 학술적 기여입니다. 통일연구원의 연구가 북한과 한반도를 정확히 이해하는 데 실질적으로 기여해야 합니다. 세상의 여러 현상을 설명하기 위해 사회과학이 발전해 왔듯이, 제한된 정보 속에서 북한과

한반도를 어떻게 이해할 것인가는 그 자체로 중요한 연구 과제입니다. 통일연구원이 북한·한반도·통일 연구에서 세계적 수준의 성과를 내고, 그 연구를 신뢰할 수 있다는 평가를 받았으면 합니다. 그동안 북한에 관한 정보가 제한된 상황에서 북한이탈주민, 최근에는 ‘북향민’이라고도 부르는 분들과의 인터뷰를 통해 많은 정보를 얻어 왔습니다. 이제 중요한 것은 그러한 단편적인 정보를 체계적으로 분석하고 검증하여 정확한 지식과 이론으로 발전시키는 일입니다.

둘째는 정책적 기여입니다. 국책연구기관으로서 정부가 실제로 활용할 수 있는 현실적이고 적실성 있는 정책 대안을 제시해야 합니다. 통일부를 비롯한 정부가 통일연구원의 정책안을 신뢰할 만한 대안으로 평가하고 실제 정책에 반영하도록 하는 것이 연구원이 지향해야 할 방향이라고 생각합니다. 다만, 정책적 기여가 연구의 결론을 미리 정하는 방식으로 작동해서는 안 됩니다. 연구기관은 객관성과 독립성을 바탕으로 현실에 적실한 대안을 제시해야 합니다.

조동호: 한마디로 표현하면 ‘신뢰받는 연구기관’이라고 할 수 있을까요.

권만학: 그렇습니다. 조금 더 크게 말씀드리면 ‘독보적인 연구기관’을 만들고 싶습니다. 진실을 제대로 밝혀내는 연구기관이면서, 동시에 현실에 적실한 정책안을 제시하는 기관, 다시 말해 학술과 정책을 아우르는 신뢰성 있는 연구기관이 되는 것이 목표입니다.

조동호: 최근 정치·외교와 경제, 한반도 문제와 국제 정치가 긴밀하게 맞물리면서 종합적이고 학제적인 정책 연구의 중요성이 더욱 커지고 있습니다. 통일연구원은 다양한 연구 분야를 함께 포괄하고 있다는 점에서 다른 기관과 구별되는 강점을 지니고 있는데요. 원장님께서 이러한 강점을 앞으로 어떻게 발전시키고 극대화해 나가실 계획인지 말씀 부탁드립니다.

권만학: 학문에는 정치학·경제학과 같은 분과 학문이 있고, 한편에는 특정 지역을 총체적으로 이해하려는 지역학이 있습니다. 통일연구원의 독특함은 이 두 접근이 교직될 수 있다는 데 있습니다. 분과 학문이 정교한 분석을 담당하고, 지역학적 시각이 북한과 한반도라는 실체를 총체적으로 조망해야 합니다. 두 접근이 결합되어야 북한과 한반도의 실상을 정확히 파악하는 연구가 가능합니다.

정책을 개발하는 첫걸음도 현실을 정확히 파악하는 일입니다. 이념이나 선입견의 영향을 받으면 현실을 제대로 볼 수 없습니다. 북한 연구는 정보가 제한적이라는 어려움뿐 아니라 연구자가 자신도 모르게 이념적 선입견의 영향을 받을 수 있다는 문제도 안고 있습니다.

이를 최대한 경계하면서 신뢰받는 연구기관으로 발전해 나가고자 합니다.

“칸막이를 낮출수록, 한반도는 더 입체적으로 보입니다.”

조동호: 통일연구원의 분야가 다양하다는 장점이 오히려 부서 간 ‘칸막이’로 작용한다는 지적도 있습니다. 학제적 연구를 위한 조직문화 개선에 대해서는 어떤 계획이 있으신지요.

권만학: 통일연구원은 최근 한동안 없어졌던 국제전략연구실을 복원했습니다. 이 연구실은 오랫동안 운영되다가 약 2년 전 조직 개편 과정에서 해체되었는데, 다시 전통적인 4개 연구실 체제로 돌아온 것입니다. 통일정책연구실·북한연구실·인권연구실과 함께 북한의 대외관계를 전문적으로 다루는 조직이 필요하다고 판단했습니다. 북러관계가 진전되고 북중관계도 변화하는 상황에서 북한의 대외관계를 다루는 연구실이 없는 것은 분명한 공백이기 때문입니다.

취임사에서 언급한 ‘부서 간 단절’은 각 연구실 내부의 소통과 협력에 비해 연구실 사이의 횡적 소통과 협력이 충분하지 않을 수 있다는 우려를 뜻했습니다. 취임 이후 조직과 운영 현황을 파악해 보니 이러한 우려가 일부 사실임을 확인했습니다. 연구실 사이의 소통과 협력을 촉진할 수 있는 사업을 추진하고, 원장을 중심으로 횡적인 협력 구조를 만들어 가고 있습니다.

조동호: 오랫동안 북한·통일 연구를 해오신 입장에서, 북한·통일 분야 연구의 가장 큰 문제점이나 부족했던 부분은 무엇이라고 생각하십니까.

권만학: 세 가지를 말씀드리고 싶습니다. 첫째는 가치중립성의 문제입니다. 정책을 둘러싼 이념이 당파적으로 작동하는 현실에서 연구자들 역시 어느 한쪽의 이념이나 편견에 내몰렸던 것은 아닌지 돌아볼 필요가 있습니다.

둘째는 북한의 상황을 정확히 파악하지 못했던 것은 아닌가 하는 점입니다. 일부 연구자들은 ‘내재적 접근’을 이야기했지만, 그 경우에도 북한의 입장을 실제로 얼마나 깊이 헤아렸는지는 되짚어 보아야 합니다. 전반적으로 북한을 다소 낭만적으로 바라본 측면도 있었다고 생각합니다.

셋째는 연구와 정책 사이의 괴리입니다. 정책 담당자에게 현실보다 정권의 이념성이 더 중요하게 작용한 경우가 있었고, 그 결과 대북정책이 정권 교체에 따라 극과 극을 오가기도 했습니다. 현실 인식이 정확히 공유되었다면 정책이 그렇게까지 요동치지는 않았을 것입니다.

대북정책과 통일 문제는 국민 여론에 미치는 파장이 큰 반면, 많은 국민이 쟁점을 충분히 알지 못한 채 자신의 경험과 직관, 감정에 의존해 판단하는 경향도 있습니다. “저 연구는 친북이다” 또는 “반북이다”라는 식의 프레임이 연구자와 정책 담당자 모두에게 영향을 미쳐 온 것은 아닌지 돌아보게 됩니다.

“정부는 정확한 질문을 하고, 연구기관은 객관적인 답을 제시해야 합니다.”

조동호: 정부출연연구기관은 정부 정책을 지원하면서도 동시에 객관성과 독립성을 유지해야 한다는 과제를 안고 있습니다. 매우 어려운 작업인 것은 분명합니다. 이 두 가치를 어떻게 조화시켜 나가실 생각입니까.

권만학: 통일연구원은 북한·통일 문제를 전문적으로 연구하는 국책연구기관으로서 정부의 정책 수립과 추진을 지원해야 합니다. 동시에 연구자들이 모인 조직인 만큼 각 연구자가 축적해 온 연구 성과와 학문적 독립성도 최대한 존중해야 합니다.

정책적 기여에서 제대로 된 성과를 내기 위해서라도 학문적 독립성이 지켜져야 하고, 학문적 독립성을 견지하기 위해서라도 정책 연구에서 가시적이고 실질적인 성과를 보여 주어야 합니다. 두 가치는 상호 배타적인 것이 아니라 연구원을 어떻게 운영하느냐에 따라 상호 보완적으로 발전할 수 있습니다.

정부마다 정책적 우선순위는 달라질 수 있습니다. 그러나 연구기관의 판단 기준은 정권의 지향이 아니라 현실과 근거여야 합니다. 정부가 결론을 미리 정해 요구해서는 안 되며, 연구기관이 제시한 정책 대안은 열린 자세로 검토할 필요가 있습니다. 연구기관 역시 현실성 있고 바람직한 정책을 제시하지 못한다면 스스로 존재 이유를 약화시키게 됩니다.

조동호: 남북관계 경색으로 인한 교류협력의 단절과 정보 획득 기회의 축소로 북한 연구가 과거보다 더욱 어려워졌다는 평가가 많습니다. 게다가 북한·통일 분야 연구에 대한 정부 예산 지원의 축소로 ‘세대교체’도 순조롭지 않아 북한·통일 분야 연구 생태계 자체가 무너지고 있다는 우려도 나오고 있습니다. 어떻게 대처해야 할까요.

권만학: 근본적으로는 남북관계가 원활하고 교류협력이 이루어져야 연구 생태계도 활력을 찾을 수 있습니다. 지금의 어려움은 남북 간 관계가 거의 전무한 상태에 가까워진 데서

비롯된 측면이 큼니다. 다만, 연구 생태계를 유지하는 것 자체가 최종 목표일 수는 없습니다. 더 큰 문제는 북한이 어떤 존재인지 제대로 알지 못한 채 우리의 대응 정책이 실패할 수 있다는 점입니다. 남북관계가 중대한 변곡점에 놓인 지금이야말로 관련 연구와 국민 여론에 대한 지속적인 추적이 필요합니다. 그런데 현실에서는 무관심이 앞서는 경우가 많아 안타깝습니다.

북한이 남북관계를 두 개의 별도 국가로 재규정하려는 흐름이 지속될 경우, 주민들이 남쪽 주민을 같은 민족으로 인식하지 않게 될 때까지 접촉을 최소화하려 할 가능성도 있습니다. 그런 점에서는 남북 교류와 연구 환경의 조기 회복을 낙관하기 어렵습니다.

통일연구원은 그동안 북한·통일 분야 신진학자 포럼 등을 운영하며 연구 생태계를 유지하고 활성화하기 위해 노력해 왔습니다. 앞으로도 젊은 연구자들이 이 분야에서 연구를 지속할 수 있도록 연구원이 어떤 역할을 할 수 있을지 구체적인 방안을 모색하겠습니다.

조동호: 통일연구원과 KDI를 비롯한 정부출연연구기관 사이에는 어떤 협력 관계가 바람직하다고 보십니까.

권만학: 각 기관의 특성을 살리면서 시너지 효과를 만들어 낼 수 있도록 협력을 강화해야 합니다. 통일연구원은 경제·인문사회연구회 산하 한반도평화·공존연구단의 간사기관으로서 기획협동연구와 주요 학술회의를 추진하고 있습니다. 또한 연구회 소관 기관뿐 아니라 정부출연연구기관, 대학, 민간 연구기관에서 북한·통일 문제를 다루는 연구자들의 협의체인 통일정책연구협의회를 운영하고 있으며, 현재 39개 기관이 참여하고 있습니다. 우선은 이 두 협력 채널을 활성화하고, 필요하다면 새로운 협의체를 구성하는 방안도 검토하겠습니다.

조동호: AI, 위성영상, 빅데이터 등 새로운 분석 기법이 북한 연구에도 빠르게 도입되고 있습니다. 이러한 변화가 북한·통일 연구를 어떻게 바꿀 것으로 보십니까.

권만학: 북한·통일 문제 연구의 고질적인 어려움은 정보와 자료의 부족이었습니다. 세계 곳곳에 산재한 방대한 데이터에서 북한 관련 정보를 인간의 힘만으로 추출하기는 어렵습니다. AI를 활용한 데이터 수집·분석과 연구문헌의 검색·요약은 연구의 효율성을 크게 높일 수 있습니다.

그러나 AI는 투입된 데이터의 양과 질에 따라 활용 범위가 달라지고, 사실과 다른 답을 그럴듯하게 제시하는 할루시네이션 문제도 있습니다. 북한 관련 정보는 다른 분야보다 현저히

적고 편향되어 있을 가능성도 큼니다. 위성영상 역시 활용에 적지 않은 재원이 필요합니다. 통일연구원은 빅데이터 구축과 AI 활용, 위성영상과 같은 고가 자료의 확보에서 어떤 역할을 할 수 있을지 모색하고 있습니다.

조동호: 정부출연연구기관에서 AI를 사용할 때 특히 유의해야 할 점은 무엇입니까.

권만학: 가장 중요한 것은 AI에 투입하는 자료와 질문입니다. 통일연구원이 다루는 사안은 국가안보와 한반도의 미래에 직결되는 경우가 많기 때문에 자료 유출과 보안, 개인정보보호를 비롯한 국내법적 문제를 신중히 고려해야 합니다. 국가 차원의 소비된 AI가 구축된다면 이러한 문제를 상당 부분 완화할 수 있을 것입니다. 예산과 기술적 과제가 남아 있지만, AI가 지식 생산과 연구 방식에 깊이 들어오는 흐름 자체를 외면할 수는 없습니다.

조동호: 새로운 방법론이 발전하는 한편, 북한에 대한 깊이 있는 이해 없이 방법론에만 의존하면, 현실을 잘못 읽을 수 있다는 우려도 있습니다.

권만학: 충분히 가능한 우려입니다. 다른 연구 분야에서도 해당 분야에 대한 이해 없이 데이터 분석만 앞설 경우 연구 결과의 해석이 왜곡될 수 있다는 문제가 제기됩니다. 결국 북한을 깊이 이해하는 연구자와 AI·위성영상·텍스트마이닝 등 새로운 방법론을 다루는 연구자가 협업해야 합니다. 기술 변화가 매우 빠른 시대에 한 사람이 전문 영역과 새로운 기술을 모두 깊이 익히기는 어렵습니다. 두 역량을 결합할 수 있는 프로젝트와 프로그램을 마련하는 것이 필요합니다.

“핵은 생존전략을 바꾸었고, ‘두 국가’는 관계의 문법을 바꾸었습니다.”

조동호: 지금까지 통일연구원이 지향하는 연구와 조직 운영의 방향을 살펴보았습니다. 이제 통일연구원이 마주하고 있는 한반도의 현실로 논의를 옮겨 보겠습니다. 원장님께서서 현재의 남북관계가 중대한 변곡점에 서 있다고 보셨는데요, 이러한 판단의 배경부터 말씀해 주시겠습니까.

권만학: 이재명 정부는 평화공존을 대북정책의 기조로 제시했습니다. 저는 현재 남북관계가 중대한 변곡점에 서 있다고 봅니다. 이를 이해하려면 해방 이후 남북관계가 거쳐 온 변화부터 살펴볼 필요가 있습니다.

1945년 이후 남북은 민족적 정통성과 체제의 우위를 둘러싸고 경쟁했고, 이는 냉전적 대립으로 이어졌습니다. 1990년대에 접어들면서 세계가 탈냉전으로 이행하고 남북 간 정치·경제적 체제 경쟁의 우열도 사실상 분명해졌습니다. 여기에 1990년 독일 통일이 겹치면서 북한이 받은 충격은 매우 컸을 것입니다. 이때부터 북한은 본격적인 생존 전략에 들어갔고, 그 핵심에 핵 개발이 있었다고 봅니다.

저 역시 한때는 북한의 핵 개발을 거래용이나 협상용으로 보기도 했습니다. 그러나 지나고 보니 북한의 전략은 일관되어 있었습니다. 북한은 핵무장 없이는 체제 생존이 어렵다고 판단했던 것으로 보입니다. 외부의 압력을 완화하기 위해 유화정책을 사용하고 남북 교류와 비핵화 협상에 응했지만, 핵 개발 자체를 포기하려 했다고 보기는 어렵습니다.

1991년 남북기본합의서는 남북관계를 통일을 지향하는 과정에서 형성된 특수관계로 규정했습니다. 그러나 남과 북은 같은 ‘통일’이라는 말을 사용하면서도 전혀 다른 통일을 머릿속에 그리고 있었습니다. 베트남의 무력통일, 예멘의 합의 이후 실패, 독일의 합의통일 사례에서 보듯 통일의 형태와 결과는 매우 다릅니다. 김일성 주석이 1991년 “누가 누구를 먹거나 먹이지 않는 통일을 하자”라고 말한 것 자체가 당시 북한이 느끼던 생존의 위기와 흡수통일에 대한 우려를 보여 줍니다.

최근 3~4년의 흐름은 통일 담론의 또 다른 중대한 전환입니다. 북한이 핵무장을 하고 핵 운용체계를 갖춘 것은 그동안 추진해 온 생존 전략의 잠정적 완성을 뜻하며, 2023년 말부터 제기한 ‘두 국가’ 노선도 같은 맥락에 놓여 있습니다. 이 변곡점에서 평화공존으로 어떻게 전환할 것인가가 정부와 연구기관 모두가 풀어야 할 핵심 과제입니다.

조동호: 그렇다면 그동안 우리 정부와 국제 사회가 추진해 온 비핵화 노력은 결국 북한의 의도와 인식을 충분히 파악하지 못한 데서 비롯된 ‘무지’였고, ‘덧없는 희망’에 불과했던 걸까요.

권만학: 그렇게 단정하기보다는, 북한을 이해하는 일이 그만큼 어려웠다고 보는 편이 적절할 것 같습니다. 그 과정에서 우리가 지녀 온 편견과 선입견도 적지 않았습니다. 특히 북한이 느꼈던 체제 생존의 절박함과 벼랑 끝의 위기의식을 충분히 헤아리지 못했을 가능성이 큼니다.

우리는 북한의 핵무기를 주로 안보 불안의 산물로 보고, 경제적 지원이나 보상과 교환할 수 있는 대상으로 생각해 왔습니다. 진보와 보수를 막론하고 북한의 경제난에는 많은 관심을 기울였지만, 북한 정권이 느끼는 안보 불안에 대해서는 충분한 해법을 제시하지 못했습니다. 2019년 트럼프 대통령 역시 북한이 핵을 포기하면, 경제발전을 지원하겠다는 취지의 제안을 내놓았지만, 정작 북한 정권이 우려하는 체제 안전의 문제에는 뚜렷한 답을 제시하지 못했습니다.

핵을 포기한 이후 북한이 마주하게 될 재래식 군사력의 격차 역시 북한의 입장에서는 매우 큰 위협으로 인식되었을 것입니다. 북한의 경제 규모와 대한민국의 국방비 및 재래식 전력 사이의 격차를 고려하면, 북한은 핵무기 없이 체제의 안전을 담보하기 어렵다고 판단했을 가능성이 큼니다. 결국 우리는 북핵 문제를 북한의 체제 안전에 대한 우려보다는 경제적 보상의 문제로 지나치게 단순화해 접근한 것은 아닌지 돌아볼 필요가 있습니다.

조동호: 결국 우리가 북한의 의도와 위기의식을 충분히 이해하지 못했고, 그에 따라 우리의 대응도 애초부터 분명한 한계를 가지고 있었다는 말씀이군요.

권만학: 그렇습니다. 상대적으로 여유가 있는 쪽에서는 그렇지 못한 쪽이 느끼는 절박함을 충분히 헤아리기 어려운 법입니다. 북한의 핵 개발을 협상용으로 보았던 초기의 판단부터 이후 우리가 제시한 여러 대안에 이르기까지, 북한이 체제 생존과 안보를 둘러싸고 느꼈던 절박함을 충분히 고려하지 못한 측면이 있었다고 생각합니다.

“두 국가를 지우는 일보다, 그 사이의 적대를 지우는 일이 먼저입니다.”

조동호: 북한은 남북관계를 ‘적대적인 두 국가 관계’로 규정하며 대남정책의 근본적인 변화를 선언했습니다. 이를 일시적인 전술로 보십니까, 아니면 중장기적인 체제 전략으로 보십니까.

권만학: 저는 이를 남한을 압박하거나 협상력을 높이기 위한 일시적 전술로만 보기는 어렵다고 생각합니다. 북한이 오랫동안 유지해 온 통일정책과 대남정책의 기본 틀을 바꾸고 있다는 점에서 중장기적인 체제 전략의 성격이 강합니다.

저 나름대로 정리하면, 이는 ‘통일을 폐기한 두 외국론’입니다. 벌어진 격차 속에서 북한은 더 이상 통일 담론을 유지할 능력도 필요도 없다고 판단한 것으로 보입니다. 합의통일에

이르기 어렵고, 핵무력이 완성된 상황에서 통일이라는 명분을 유지할 필요도 줄었다는 것입니다.

제가 ‘두 국가론’보다 ‘두 외국론’이라고 표현하는 이유는 북한이 남과 북을 완전히 별개의 나라와 민족으로 인식하도록 해야 정책 목표를 달성할 수 있기 때문입니다. 남북 주민 사이에 서로가 ‘외국인’이라는 인식을 심고, 남한을 같은 민족의 공간이 아니라 다른 나라로 보게 하려는 것입니다.

일각에서는 이 노선을 남한을 향한 핵무기 사용의 명분으로 해석하기도 합니다. 그러나 저는 그보다 북한이 독일 통일의 충격과 흡수통일에 대한 두려움을 어떤 방식으로 처리해 왔는지에 주목합니다. 동독은 ‘일민족 일국가’에서 1968년 개헌을 통해 ‘일민족 이국가’로, 1974년 개헌을 통해 ‘이민족 이국가’로 이동했습니다. 북한의 최근 노선도 이러한 정체성 분리 과정과 매우 유사합니다. 그런 점에서 ‘두 외국론’은 단기 정책이라기보다 북한 주민들이 남쪽 주민을 다른 국민과 민족으로 인식할 때까지 상당 기간 유지될 가능성이 큼니다.

그렇다고 우리가 북한의 노선을 그대로 따라 통일을 폐기할 수는 없습니다. 저는 ‘통일 지향’을 반복적으로 앞세우기보다 ‘통일 지양(止揚)’의 관점이 필요하다고 봅니다. 헤겔의 아우프헤벤(Aufheben)에서 온 표현으로, 통일 담론의 대결주의적 요소는 버리고 화해와 상호 편익을 증진하는 요소는 살리자는 뜻입니다. 그래서 저는 “통일은 말하지도 말고, 잊지도 말자”라고 표현합니다. 지금 통일을 반복해서 말하면 대결을 심화할 수 있지만, 장기적인 가능성까지 잊어서는 안 된다는 의미입니다.

현재의 남북관계에는 유엔헌장이 제시한 주권의 상호 존중, 영토 보전, 분쟁의 평화적 해결이라는 원칙을 적용할 필요가 있습니다. 현행 헌법과 법체계 아래에서 북한의 실체와 정체성을 어떻게 인정할 것인가는 매우 어렵고 민감한 과제입니다. 그러나 상대를 대화와 평화의 주체로 인정하는 문제를 해결하지 않고서는 평화공존으로 나아가기 어렵습니다.

두 국가론의 핵심은 정체성의 문제입니다. 서로를 대화와 평화의 상대자로 인정하느냐의 문제이지요. 반면, ‘적대적’이라는 것은 관계와 정책의 문제입니다. 북한이 헌법에서 두 국가의 성격을 제도화하면서도 ‘적대적인 국가’라는 표현까지 정체성으로 고정하지 않은 것은, 적대성이 정책에 따라 달라질 수 있는 영역임을 보여 준다고 생각합니다.

조동호: 말씀하신 ‘두 외국론’이 단기적인 전술이 아니라 북한의 중장기적인 체제 전략이라면, 이를 최근 김정은 체제의 국가운영 방향과도 함께 살펴볼 필요가 있을 것 같습니다. 그런 점에서 제9차 당대회 이후 김정은 체제의 정책 방향과 변화는 어떻게 평가하십니까.

권만학: 저는 제9차 당대회 이후 김정은 체제를 ‘국가역량을 복원하고 새로운 발전 기반을 구축하는 단계’로 평가합니다. 핵심은 점진적 발전, 대외관계의 전략적 확장, 국방력 강화, 국가 운영체계의 제도화입니다.

1990년대 고난의 행군 이후 북한은 생산기반과 국가의 관리역량이 크게 약화되었습니다. 시장의 성장으로 주민들의 생존 기반은 일정 부분 회복되었지만, 국가가 경제를 안정적으로 운영할 기반은 충분히 복원되지 못했습니다. 최근의 정책은 국가의 기초체력을 다시 구축하려는 시도로 볼 수 있습니다.

경제적으로는 지방공업 육성, 생산설비 현대화, 에너지와 물류 기반 확충을 통해 국가경제의 토대를 단계적으로 복원하려 합니다. 대외적으로는 러시아와의 협력 심화, 중국과의 경제협력 회복, 관광과 무역 재개를 통해 외부 자원을 내부 발전에 활용하려 합니다. 군사력은 안보뿐 아니라 외교적 협상력과 전략적 영향력을 높이는 수단으로 활용되고 있습니다. 통치 측면에서는 내각의 경제관리 기능과 정책 집행력을 높이고, 시장활동도 국가의 관리체계 안으로 제도화하려는 움직임이 나타납니다.

다만, 생산성 향상과 기술혁신이 뒷받침되지 않는다면 점진적 발전은 성장 정체로 이어질 수 있습니다. 저출산과 노동력 부족, 지역 간 격차도 장기적인 제약 요인입니다. 러시아에 대한 의존이 커질 경우 대외 환경 변화에 취약해질 수 있고, 국가의 관리 기능과 시장의 자율성·효율성을 어떻게 조화시킬지도 중요한 과제입니다. 결국 성과는 정책의 수가 아니라 생산성과 혁신을 높이고 주민의 삶을 실질적으로 개선할 수 있느냐에 따라 평가될 것입니다.

“진영은 단단해 보여도, 이해관계에는 늘 틈이 있습니다.”

조동호: 결국 북한의 국가발전 전략은 내부의 정책과 역량뿐 아니라 중국·러시아와의 관계, 미중 전략경쟁을 비롯한 대외 환경과도 긴밀하게 맞물려 있다고 볼 수 있겠습니다. 북중·북러 관계가 변화하는 상황에서 북한의 대외전략은 어떻게 전개될 것으로 보십니까.

권만학: 오늘날 한반도를 둘러싼 국제정치에서 가장 중요한 변수는 미중 전략경쟁입니다. 과거 중국과 러시아는 미국과의 관계를 고려해 대북제재에 일정 부분 협조했지만, 미중 경쟁과 우크라이나 전쟁을 거치며 환경이 크게 달라졌습니다. 특히 러시아와 북한의 관계가 급속히 밀착했습니다.

2019년 하노이 북미정상회담 결렬 이후 북한은 이른바 ‘신냉전 외교’를 강화했고, 우크라이

나 전쟁을 계기로 러시아에 무기를 공급하고 병력을 파견하는 수준으로 협력을 확대했습니다. 우크라이나 전쟁이 단기간에 끝나기 어렵고 전후에도 긴장이 이어질 가능성이 있다는 점에서 북러 밀착은 상당 기간 지속될 수 있습니다. 다만, 산업기반이 취약한 러시아만으로는 북한의 경제적 필요를 모두 충족하기 어렵다는 한계도 분명합니다.

이 과정에서 한동안 이완되었던 북중관계도 다시 조정되는 흐름을 보이고 있습니다. 미중 전략경쟁과 중일 갈등이 지속되는 상황에서 중국은 북한을 여전히 중요한 전략적 자산으로 인식하고 있습니다. 북한 역시 러시아와의 협력을 확대하면서도 경제와 산업 측면에서는 중국과의 관계를 병행할 필요가 있습니다. 따라서 북중러 관계를 하나의 견고한 진영으로만 보기보다는 전략적 협력과 개별적인 이해관계의 차이가 함께 존재하는 구조로 파악해야 합니다.

그러나 중국과 러시아와의 협력만으로 북한경제가 안고 있는 구조적 문제를 해결하기는 어렵습니다. 지방발전 정책과 살림집 건설이 추진되더라도 전력·교통·물류 등 기반시설이 충분히 개선되지 않는다면 지속적인 발전으로 이어지기 어렵습니다. 더욱이 국제 제재에 따른 금융·무역·기술 접근의 제약을 근본적으로 완화하려면 결국 대외관계의 정상화가 필요합니다. 그런 점에서 북한은 대중·대러 협력을 강화하면서도 중장기적으로는 대미관계 개선의 가능성을 완전히 닫지는 않을 것으로 봅니다.

조동호: 그렇다면 미중 전략경쟁이 심화하고 북중·북러 관계가 재편되는 상황에서 우리의 대외전략은 어떤 방향으로 나아가야 할까요.

권만학: 우선 북미관계 개선을 견인할 필요가 있습니다. 비핵화와 제재, 북한의 체제 안전 문제는 북미관계가 중심이 될 수밖에 없습니다. 핵 개발 중단을 입구로 하는 단계적 해법, 즉 비핵화 현실론을 모색하면서 이재명 대통령이 제시한 ‘한국은 페이스메이커, 미국은 피스메이커’라는 구상을 구체화할 필요가 있습니다.

다만, 북미관계의 진전만으로 한반도의 모든 문제가 해결되는 것은 아닙니다. 한국은 북미대화를 촉진하는 한편, 남북 간 군사적 긴장 완화와 인도적·기능적 협력을 병행하여 북미관계의 진전을 한반도 평화로 연결해야 합니다. 북한이 두 국가 노선을 유지하더라도 한반도의 안정과 경제의 장기적인 발전을 위해서는 남북관계를 계속 외면하기 어려울 것입니다.

미중 전략경쟁 속에서 우리의 선택도 쉽지 않습니다. 안보와 경제를 분리해 접근할 수 있는 공간은 점차 줄어들고 있습니다. 한미동맹을 안보의 기본 축으로 유지하되, 어느 한쪽에

대한 일방적인 편승 논리보다는 한반도의 평화를 관리하고 국익을 지킬 수 있는 전략적 판단이 필요합니다.

그런 의미에서 한중관계를 안정적으로 관리하는 일이 중요합니다. 한중관계의 악화는 한반도를 둘러싼 불확실성을 더욱 키운다는 점에서 양국 모두에 바람직하지 않습니다. 중국 역시 한반도의 긴장과 불안정을 원하지 않는다는 점을 전략적으로 활용하여 한반도 평화를 견인하고, 국익에 기반한 호혜적인 경제관계를 유지해 나가야 합니다.

현재의 국제 정세와 제재 환경을 고려하면, 한러 간 본격적인 경제협력을 추진하기는 어렵습니다. 그러나 중장기적으로는 우크라이나 전쟁 이후의 국제 질서와 러시아의 경제 복구, 극동·시베리아 개발 수요를 염두에 둔 전략적 준비가 필요합니다. 러시아의 신동방정책과 우리의 북방정책이 만나는 접점을 찾는다면, 한국의 산업 역량과 러시아의 자원, 시베리아횡단철도와 북극항로를 연결하는 새로운 협력 공간도 모색할 수 있습니다.

북중·북러 밀착이라는 단기적인 현상에만 매몰되기보다 북미관계와 남북관계, 한중관계와 향후 한러관계까지 함께 조망하는 중장기적인 한반도 평화전략이 필요합니다. 불확실성의 시대일수록 한반도의 평화를 안정적으로 관리하면서 국익을 지켜 나가는 전략적 명확성이 중요합니다.

“평화는 거대한 선언보다, 충돌을 막는 작은 절차에서 시작됩니다.”

조동호: 지금까지 북한의 두 국가 노선과 최근의 국가전략, 그리고 이를 둘러싼 대외 환경까지 살펴보았습니다. 결국 이러한 현실을 정확히 인식하면서도 한반도의 평화를 관리할 수 있는 대응이 필요할 것 같습니다. 정동영 통일부 장관도 ‘평화적 두 국가론’을 언급하고 있는데요. 북한이 내세운 ‘적대적 두 국가관계’에서 ‘적대적’을 ‘평화적’으로 바꾸기 위해 가장 먼저 필요한 것은 무엇입니까.

권만학: 평화적 두 국가관계의 출발점은 상대방의 존재를 있는 그대로 인정하는 것입니다. 제가 취임사에서도 강조했듯이, 주권의 상호 인정과 영토 보전, 분쟁의 평화적 해결이 남북 간 적대성을 해소하는 출발점입니다. 이는 새로운 원칙이라기보다 유엔헌장이 국가 사이의 적대성을 줄이고 전쟁을 방지하기 위해 제시한 기본 원칙입니다.

이러한 원칙을 선언하는 데 그치지 않고 군사적 긴장을 실질적으로 줄여야 합니다. 현재 한반도에서는 북한의 핵무력과 대한민국의 강력한 군사력이 직접 대치하고 있습니다. 작은

오판이나 우발적 충돌도 심각한 위기로 확대될 수 있습니다. 우선 남북 간 연락채널과 군사적 위기관리 체계를 복원하고, 접경지역과 해상에서 충돌을 예방할 절차를 마련해야 합니다. 군사활동의 투명성을 높이고, 상호성과 검증 가능성을 전제로 위협을 단계적으로 줄이는 군비통제도 추진할 필요가 있습니다.

제가 취임사에서 ‘무력의 상호 감축’을 강조한 이유도 여기에 있습니다. 어느 한쪽에만 양보나 무장해제를 요구해서는 지속 가능한 합의를 만들 수 없습니다. 남북이 동시에 위협을 줄여 나가고 군사적 신뢰를 축적해야 핵과 재래식 전력을 포함한 보다 본격적인 군비통제 논의도 가능해질 것입니다.

대화는 처음부터 통일방안이나 체제 문제를 논의하기보다 남북 주민의 안전과 생활에 직접 관련된 문제에서 시작하는 것이 현실적입니다. 우발적 충돌 방지, 이산가족 문제, 감염병·재난 대응, 기후·환경, 수자원 관리 등은 정치·군사적 입장 차이에도 불구하고 협력을 모색할 수 있는 의제입니다. 작은 협력을 통해 신뢰를 축적하고, 그 성과를 경제와 사회문화 분야로 넓혀 가는 접근이 필요합니다.

두 가지 접근이 병행되어야 합니다. 하나는 상대를 적대의 대상이 아니라 정당한 대화와 평화의 상대로 인정하는 근본적인 접근이고, 다른 하나는 작은 교류를 통해 심리적 거리를 좁혀 가는 기능주의적 접근입니다. 어느 한쪽만으로는 충분하지 않습니다.

평화적 두 국가관계는 영구 분단의 종착점이 아닙니다. 남북이 서로 공격하지 않고, 상대방의 주권과 체제를 존중하며, 모든 문제를 대화로 해결하는 관계를 먼저 만드는 현실적인 과정입니다. 평화를 제도화하고 신뢰를 축적해야 화해와 협력의 공간이 넓어지고, 장기적인 통합의 가능성도 유지될 수 있습니다.

“바늘구멍은 작지만, 막힌 관계에 들어오는 첫 빛입니다.”

조동호: 말씀하신 원칙과 방향은 분명하지만, 북한이 우리를 상대하지 않겠다는 입장을 유지하는 상황에서 실제 출발점을 찾는 일은 쉽지 않을 것 같습니다. 정부는 ‘바늘구멍’이라도 뚫겠다는 의지를 보이고 있는데요. 현 단계에서 남북 간 대화와 협력을 다시 시작할 수 있는 현실적인 통로는 무엇이라고 보십니까.

권만학: 남북 당국 간 공식회담이 마지막으로 열린 것이 2018년이니 상당한 시간이 흘렀습니다. 2021년 군 통신선 등 연락채널이 복원되기도 했지만 2023년 4월부터 다시 중단되었습니다.

북한이 우리를 상대하지 않겠다는 입장을 유지하는 상황에서는 해법을 찾기 어렵습니다.

남북협력 전반이 쉽지 않은 상황이지만, 북한의 현실적인 필요와 직접 맞닿아 있는 분야에서는 제한적인 가능성을 찾을 수 있다고 봅니다. 북한의 필요에 부합하는 방안을 제시하되, 큰 사업보다 작은 사업에서 출발하고 조급하게 접근하지 않는 것이 중요합니다.

보건의료 분야가 하나의 실마리가 될 수 있습니다. 북한은 지방발전 20×10 정책을 추진하면서 시·군에 지방공업공장과 병원을 건설하고 있습니다. 병원 건물은 건설하더라도 의료장비를 지속적으로 갖추는 데는 어려움이 있을 수 있습니다. 이러한 상황을 예의주시하다 적절한 시점에 협력을 제안할 수 있습니다. 북한이 남한 당국과의 양자협력에 응하지 않는다면 중국의 협조를 얻거나 유엔 등 국제기구를 통한 다자협력을 병행하는 방안도 고려해야 합니다.

‘바늘구멍’이 열린다면 우발적 충돌 방지와 교류협력 재개를 우선 의제로 삼아야 합니다. 판문점 연락채널과 군 통신선을 복원하고 군사적 긴장 완화 조치를 협의하는 한편, 이산가족 상봉·학술교류·스포츠교류 등 비정치적 분야에서 접점을 넓혀 갈 수 있습니다.

그러나 바늘구멍 전략만으로 근본적인 문제가 해결되지는 않습니다. 작은 교류를 추진하는 한편, 상대의 공식 호칭과 실체를 인정하는 문제와 같은 근본적 과제도 함께 풀어 가는 병행 전략이 필요합니다. 북한이 자신에게 필요한 영역에서는 지자체의 지원을 받아들이는 사례가 있다는 점은 제한적 협력의 가능성을 보여줍니다.

조동호: 보건의료와 같은 협력은 인도적 지원의 성격과도 맞닿아 있습니다. 우리 내부적으로는 인도적 지원을 정치·군사 문제와 분리해야 한다는 주장과 연계해야 한다는 주장이 여전히 공존하고 있습니다. 최근 지자체나 NGO들의 대북 지원이 성사되기도 했습니다. 북한이 ‘적대적 두 국가론’을 내세우면서도 일부 지원을 받아들인 것은 어떻게 이해해야 할까요.

권만학: 인도적 지원은 정치·군사 문제와 분리하는 것이 바람직합니다. 정치·군사적 목적과 연계한다면 더 이상 인도적 지원이라고 부르기 어렵습니다. 인도적 지원의 네 가지 원칙인 인류애·공평성·중립성·독립성 가운데 중립성은 정치적·종교적·이념적 논쟁과 무관하게 지원이 이루어져야 한다는 뜻입니다.

2026년 5월 제주도가 신장투석기, 소나무재선충병 방제약, 비닐하우스 자재, 한라봉 묘목 등 물품을 지원했을 때 북한은 조선장애자후원회사를 창구로 내세웠습니다. 적대적 두 국가론을 내세우면서도 필요한 영역에서는 제한적인 협력 가능성을 열어 둔 사례로 볼 수 있습니다. 당·정 기구를 전면에 내세우지 않고 취약계층, 특히 장애인과 관련된 기구를 창구로 삼았다는

점도 주목할 필요가 있습니다.

앞으로도 정치·군사적 상황과 별개로 인도주의 차원에서 지원을 일관되게 추진한다는 메시지를 보내야 합니다. 남북 당국 간 직접 대화가 어려운 상황에서는 국제기구를 통한 다자지원과 지자체·NGO를 통한 지원을 병행할 수 있습니다.

중요한 것은 지속가능성입니다. 정권이 바뀔 때마다 대북정책이 180도 달라진다면 북한이 우리 정책을 신뢰하기 어렵습니다. 대북정책을 추진하기 전에 여야가 초당적 합의를 형성하는 과정이 필요합니다. 서독 브란트 정부의 동방정책은 정권이 교체된 뒤에도 이어졌고, 그 성과는 콜 정부가 이어받았습니다. 정책이 정권을 넘어 지속되었다는 점이 중요합니다. 우리도 대북정책에서 정권별 이념만 앞세우기보다 사전에 협의하고 타협하여 지속가능한 정책을 만들어야 합니다.

조동호: 앞서 평화공존을 먼저 제도화해야 한다고 말씀하셨습니다. 그렇다면 이러한 현실에 맞추어 우리 사회의 통일 담론은 어떻게 재구성되어야 할까요. 평화를 통일보다 앞세우는 것이 통일을 포기하는 것과는 어떻게 다른지도 설명해 주시겠습니까.

권만학: 통일과 평화를 둘러싼 우리 사회의 인식은 시대에 따라 흥미로운 변화를 보여 왔습니다. 과거에는 북한을 비교적 긍정적으로 바라보았던 진보 진영이 통일을 적극적으로 주장한 반면, 보수 진영은 북한 체제에 대한 거부감 때문에 통일에 상대적으로 신중한 태도를 보였습니다. 그러나 독일 통일과 남북 간 국력 격차의 확대를 거치면서 통일이 사실상 흡수통일로 인식되기 시작했고, 이후에는 오히려 보수가 통일을 강조하고 진보가 신중한 태도를 보이는 방향으로 구도가 바뀌었습니다. 이는 통일에 대한 입장이 현실에 대한 객관적인 판단뿐 아니라 이념적 지향과도 밀접하게 연결되어 있음을 보여 줍니다.

현재와 같이 남북 간 국력 격차가 크게 벌어진 상황에서 우리가 통일을 반복해서 강조하면, 북한은 이를 흡수통일이나 체제 붕괴의 위협으로 받아들일 가능성이 큼니다. 대한민국은 이미 경제발전과 자유민주주의를 이룬 국가로서 북한과 민족적 정통성을 경쟁할 이유가 없습니다. 어느 한쪽이 다른 쪽을 흡수해야 한다는 방식의 통일론을 앞세울수록 통일 담론은 통합의 언어라기보다 대결의 언어로 작동할 수 있습니다.

따라서 지금은 통일을 서두르기보다 평화를 먼저 제도화해야 합니다. 남북이 서로 공격하지 않고, 상대방의 존재와 체제를 존중하며, 모든 문제를 대화를 통해 해결하는 관계를 만드는 것이 우선입니다. 이는 통일을 포기하거나 영구 분단을 받아들이자는 뜻이 아닙니다. 오히려

평화를 안정시키고 신뢰를 축적해야 화해와 협력의 공간이 넓어지고, 장기적인 통합의 가능성도 유지할 수 있습니다.

그런 의미에서 저는 ‘평화통일’이지 ‘통일평화’가 아니라고 생각합니다. 평화가 먼저 구축되어야 그 위에서 통일로 논의할 수 있다는 뜻입니다. 당장 해결하기 어려운 통일 문제는 장기적인 과제로 남겨 두되, 지금 가능한 평화와 협력부터 추진해야 합니다. 통일이라는 장기적 가능성을 잊지 않으면서도 현재의 가장 시급하고 현실적인 과제인 평화공존의 기반을 만드는 것이 중요합니다.

조동호: 그렇다면 통일교육도 통일을 강조하기보다는 평화공존의 필요성을 먼저 이해하도록 하는 평화교육의 방향으로 변화할 필요가 있다는 생각이십니까.

권만학: 그렇습니다. 젊은 세대에게 현실적으로 가능하지 않은 통일을 당장의 의무나 과제로 강조하면, 오히려 통일 문제에 대한 거리감과 거부감을 키울 수 있습니다. 지금 필요한 것은 통일을 강요하는 교육이 아니라, 남북이 왜 평화롭게 공존해야 하는지, 평화가 주민들의 안전과 삶에 어떤 의미를 갖는지를 이해하도록 하는 교육입니다.

그렇다고 통일을 완전히 잊자는 것은 아닙니다. 평화공존을 우선적으로 가르치되 통일의 역사적 의미와 장기적인 가능성도 함께 설명해야 합니다. 통일을 지나치게 앞세우지 않는 것과 통일을 포기하는 것은 전혀 다른 문제입니다. 평화 속에서 다음 세대가 자신의 의지와 판단에 따라 통일의 가능성을 논의할 수 있도록 선택의 공간을 남겨 두는 것이 바람직하다고 생각합니다.

조동호: 지금까지 변화한 한반도 정세와 평화공존의 과제를 폭넓게 살펴보았습니다. 대담을 마무리하면서 다시 통일연구원의 운영 문제로 돌아가 보겠습니다. 앞서 통일연구원을 학술과 정책을 아우르는 독보적인 연구기관으로 발전시키고 싶다고 말씀하셨는데요. 이러한 비전을 실현하기 위해서는 구성원들이 안정적으로 연구에 전념할 수 있는 여건도 중요할 것 같습니다. 원장님께서서는 취임사에서 통일연구원의 처우 문제가 구성원의 자긍심과 우수 인재의 유입·유지, 연구 역량의 지속가능성과 직결된다고 강조하셨습니다. 이를 개선하기 위해 어떤 방안을 구상하고 계십니까.

“좋은 연구가 조직을 세우고, 좋은 조직이 더 나은 연구를 부릅니다.”

권만학: 조직이 제대로 움직이기 위해서는 적절한 인센티브 체계가 필요합니다. 통일연구원의 치우는 정부출연연구기관 가운데 최하위권에 머물러 있습니다. 기관평가에서는 중간 수준의 평가를 받고 있음에도 불구하고 치우에서는 그에 상응하는 보상을 받지 못하고 있는 실정입니다. 오랫동안 누적된 구조적 문제인 만큼 단기간에 해결할 수 있는 묘안을 찾기는 어렵습니다.

따라서 여러 문제를 한꺼번에 해결하겠다고 약속하기보다는 단계적이고 실질적으로 접근해야 합니다. 외부 여건이 바뀌기만을 기다릴 수도 없습니다. 우선 좋은 연구 성과와 정책적 기여를 통해 기관에 대한 평가를 높이고, 그 성과를 바탕으로 치우 개선을 요구할 수 있는 선순환 구조를 만들어야 합니다. 통일부를 비롯한 정부와의 협력을 활성화하는 한편, 연구원 구성원들과 함께 치우를 개선할 수 있는 현실적인 방안도 계속 모색하겠습니다.

조동호: 결국 우수한 연구 성과가 기관에 대한 평가를 높이고, 그것이 다시 구성원의 연구 여건을 개선하는 선순환으로 이어져야 한다는 말씀이군요. 그렇다면 임기를 마친 뒤 ‘권만학 원장 재임 동안 통일연구원이 이렇게 달라졌다’는 평가를 받는다면, 어떤 말을 가장 듣고 싶으십니까.

권만학: 결국 처음에 말씀드린 두 가지 목표가 실제 평가로 남았으면 합니다. 첫째는 “통일연구원은 북한·한반도 연구에서 세계적인 수준의 연구기관이며, 이곳의 보고서를 보면 북한과 한반도가 비로소 이해된다”라는 평가입니다. 제가 대학원 시절 다녔던 텍사스대학교 본관에는 “여기에서 진실을 배우라. 그 진실이 너를 자유롭게 하리라”라는 취지의 문구가 새겨져 있습니다. 편견과 선입견이 개입되기 쉬운 북한·한반도 연구 분야에서 그와 같은 신뢰를 얻고 싶습니다.

둘째는 정책적 기여에 대한 평가입니다. 통일연구원이 제시한 정책 대안이 “현실적으로 시도해 볼 만하고, 창의적이며 혁신적이다”라는 평가를 받았으면 합니다.

이를 위해 세 가지 원칙을 중심으로 연구원을 이끌고자 합니다. 첫째는 ‘경영’입니다. 조직의 효율성을 높이면서도 연구자의 창의성이 발휘될 수 있도록 운영해야 합니다. 둘째는 ‘인화(人和)’입니다. 조직은 기계가 아니기 때문에 넘어진 사람의 손을 잡아 일으켜 줄 수 있는 안전망과 구성원 간의 상호 신뢰가 필요합니다. 셋째는 ‘자성(自省)’입니다. 연구원과

연구가 올바른 방향으로 나아가고 있는지를 끊임없이 되묻지 않으면 과거의 관성과 익숙한 방식에 머물 수밖에 없습니다.

이 세 가지 원칙을 바탕으로 통일연구원이 한 걸음씩 앞으로 나아갔으면 합니다. 임기를 마치고 떠날 때 구성원들의 박수를 받을 수 있다면, 그것이 제가 만들고 싶은 연구원의 모습입니다. 욕심이 조금 많은 것 같습니다.

조동호: 지금까지 말씀하신 객관성과 자성의 원칙은 연구기관뿐 아니라 개별 연구자에게도 중요한 덕목일 것 같습니다. 마지막으로 학계의 대선배로서 후학들에게 가장 강조하고 싶은 연구자의 자세는 무엇입니까.

“연구자는 답을 사랑하기보다, 진실을 견딜 줄 알아야 합니다.”

권만학: 돈을 벌고자 했다면 기업으로 갔을 것이고, 현실을 직접 바꾸고자 했다면 정치권으로 갔을 것입니다. 학자의 본분은 무엇보다 진실을 탐구하는 데 있습니다. 이를 위해 가장 중요한 자세는 객관성과 가치중립성을 지키는 것입니다.

저는 강의 첫 시간에 종종 바이러스의 이름을 예로 들었습니다. 어떤 바이러스에 처음부터 ‘나쁜 바이러스’라는 이름을 붙이면, 연구자는 그 대상을 객관적으로 이해하기보다 제거해야 할 대상으로만 바라보기 쉽습니다. 그렇게 해서는 그 대상의 성격과 작동 원리를 제대로 밝혀내기 어렵습니다. 특히 사회과학 연구자는 자신의 가치와 지향에 매몰되기 쉬운 만큼, 스스로의 선입견을 경계하고 객관성을 지키려는 노력이 더욱 중요합니다.

또 하나 강조하고 싶은 것은 거시적인 맥락을 놓치지 않는 자세입니다. 사회과학에서는 같은 사실이라도 그것이 놓인 시대적·사회적 맥락에 따라 의미가 크게 달라질 수 있습니다. 자신이 진정으로 연구하고 싶은 주제를 깊이 파고들되, 개별적인 사실이 더 큰 구조와 흐름 속에서 어떤 의미를 갖는지도 함께 살펴볼 수 있어야 합니다. 그래야 연구가 보다 깊고 의미 있는 결실로 이어질 수 있습니다.

조동호: 오늘 귀한 말씀 감사합니다. 이번 대담을 통해 변화한 한반도 현실을 정확히 이해하기 위한 연구의 중요성과 평화공존으로 나아가기 위해 우리가 풀어야 할 과제를 폭넓게 살펴볼 수 있었습니다. 아울러 불확실성이 커지는 상황에서 국정연구기관이 객관적이고 신뢰할 수 있는 지식을 생산하고, 현실에 적절한 정책 대안을 제시해야 한다는 역할과 책임도

다시 생각해 보는 계기가 되었습니다. 통일연구원이 학술적 성과와 정책적 기여를 조화롭게 이루며 북한·한반도 연구를 선도하는 연구기관으로 더욱 발전해 나가기를 기대합니다.

권만학: 저야말로 깊이 감사드립니다. 『KDI 북한경제리뷰』는 오랜 기간 북한경제와 한반도 문제를 면밀히 분석하며, 학술적 논의와 정책 현장을 연결해 온 중요한 전문지라고 생각합니다. 불확실성이 커질수록 사실과 근거에 기초한 연구를 축적하고, 다양한 관점이 책임 있게 논의될 수 있는 공론의 장을 지켜 나가는 일은 더욱 중요해질 것입니다.

이처럼 의미 있는 지면을 통해 통일연구원의 역할과 연구 방향, 변화한 한반도 현실에 대한 생각을 나눌 수 있어 저에게도 매우 소중한 시간이었습니다. 앞으로도 통일연구원과 KDI가 각자의 전문성과 축적된 역량을 바탕으로 협력의 폭을 넓혀, 북한과 한반도에 대한 이해를 심화하고 평화공존에 기여할 수 있는 실효성 있는 정책 대안을 함께 모색해 나가기를 바랍니다. 귀한 자리를 마련해 주신 데 다시 한번 감사드립니다.

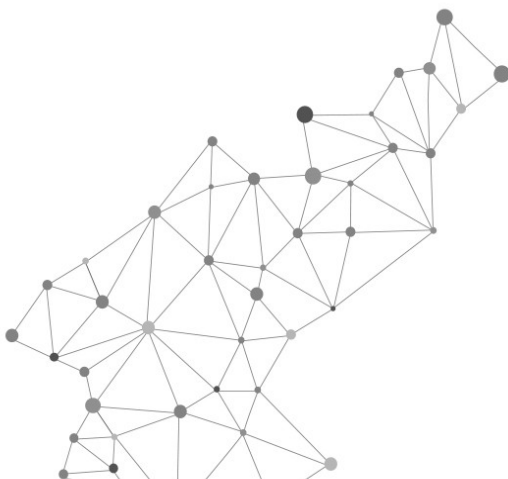
동향과 분석

북한이탈주민 설문조사 자료의
연구 활용 현황과 방법론적 과제 | 조용신

북한경제 연구 활성화를 위한 위성정보 활용 방안
- 북한의 간척사업 동향을 중심으로 - | 김혁

텍스트마이닝으로 읽는 북한의 담론 변화:
노동신문·조선중앙통신 분석 사례를 중심으로 | 임수진

역사자료를 활용한 북한 연구 | 원청연



북한이탈주민 설문조사 자료의 연구 활용 현황과 방법론적 과제

조용신 | 한국은행 경제연구원 경제안보연구실 부연구위원 | ycho32@bok.or.kr

I. 서론

북한경제 연구는 자료의 부족으로 일반 경제학의 정량분석 방법론을 적용하기 어렵다는 근본적인 어려움을 갖고 있다. 필자를 포함한 북한경제 연구자들은 자료가 없는데 북한경제에 대해 어떻게, 또 어떠한 연구를 할 수 있느냐는 질문을 자주 접하곤 한다. 잘 알려져 있다시피 북한은 세계에서 가장 폐쇄적인 국가로 인식되고 있으며, 많은 국가들이 발표하고 있는 경제총량(GDP, GNI 등), 물가, 실업률 등 대표적인 거시경제 통계는 물론 경제학의 틀 안에서 정량연구를 진행하기 위해 요구되는 신뢰도 있는 공식통계가 전무하다.

다행히도 국내 북한경제를 연구하고 있는 몇몇 기관에서 북한경제의 모니터링을 위한 기초자료를 추정 및 정리하여 발표하고 있다. 한국은행의 연도별 북한 GNI 추정치 및 분기별 물가 자료¹⁾, 한국무역협회의 월별 중국의 대북 수출입 자료²⁾, 한국토지주택연구원에서 노동신문 기사 중 건설 및 토지 관련 기사를 통계화하여 발간하고 있는 「북한건설개발 동향」과 「북한토지주택 리뷰」³⁾ 등이 있다. 또한 각 연구기관에서는 당 전원회의, 최고인민회의, 당대회 등 주요 정치적 이벤트 종료 후 노동신문의 결과 보고 기사를 분석하여 북한의 재정 상황 및 경제정책 현황을 추적하고 있다. 또한 최근에는 야간조도, 주간위성영상, 대기가스자료, 토지피복도 등 여러 대체 자료를 활용한 북한경제 분석도 시도되고 있다. 이러한 자료들은 최근 북한 거시경제의 흐름을 추적하는 데 상당히 유용하게 활용되고 있다.

1) 한국은행 경제통계시스템 (<https://ecos.bok.or.kr/#/>, 접속일: 2026.8.19.).
2) 한국무역협회(KITA) (<https://www.kita.net/>, 접속일: 2026.8.19.).
3) LH토지주택연구원 (<https://lhri.lh.or.kr/web/index.do>, 접속일: 2026.8.19.).

그러나 거시경제 측면으로만 북한경제를 이해하는 것에는 분명한 한계가 있다. 세계적으로 유례를 찾아보기 힘든 북한의 이원화 경제구조 때문이다. 정확한 비중은 알기 어려우나, 여러 관련 연구의 결과를 취합해 보면 시장부문은 적어도 일반 주민들의 일상 경제활동에 있어 공식부문 못지않은 비중을 차지하고 있는 것으로 파악된다(Kim and Song, 2008 등). 따라서 북한경제를 이해할 때 ‘비공식경제’로 통칭되는 시장부문에 대한 이해는 필수적이라고 볼 수 있다.

한편, 북한의 ‘비공식경제’는 그 용어에서 유추해 볼 수 있듯 일부 대형 종합시장을 제외하고는 아직 법적으로 인정받지 못하고 있으며 참여자들의 거래를 뒷받침하는 적절한 법적·제도적 장치, 사유권, 조세 및 재분배 제도, 공정경쟁 관련 제도 등도 마련되지 못하고 있다. 이러한 북한 시장부문의 특징은 북한경제 측면뿐 아니라 제도경제학 측면에서도 연구 가치가 높다고 할 수 있다. 그러나 신뢰할 만한 자료가 극도로 제한적인 북한에서, 시장이 갖는 비공식적 성격으로 인해 외부 연구자가 접근할 수 있는 정보의 양은 상당히 제한적인 상황이다. 국내외 북한전문 매체에서 현지 시장상황을 보도하고는 있으나, 북한의 시장경제를 보다 근본적이며 총체적으로 판단할 수 있는 자료는 찾기 힘든 실정이다.

이러한 상황에서 북한이탈주민 설문조사 자료는 시장경제의 동향, 작동기제, 파급효과 등을 파악하기에 가장 효과적인 자료라고 판단된다. 특히 설문조사 자료는 적절한 문항을 활용한다면 정량연구를 진행할 수 있어 통계적 검증이 가능하다는 점에서 북한경제 연구자들에게는 가치가 큰 자료이다.

북한이탈주민을 대상으로 하는 설문조사는 통일부, 서울대학교 통일평화연구원 등 정부 및 민간기관에서 실시된 바 있으며 대부분 북한의 비공식경제 부문에 대한 다양한 설문문항을 포함하고 있다. 물론 설문문항 중에는 비공식경제 외에도 북한 현지 주민들의 생활상과 인식을 다층적으로 살펴볼 수 있는 정치·사회·문화와 관련된 다양한 문항들도 포함되어 있다. 그러나 연구대상을 경제부문에 국한한다면, 설문조사 자료의 가장 큰 활용 가치는 비공식경제 부문 관련 문항에 있다고 해도 무리는 아닐 것이다. 본고는 현재까지 시행된 북한이탈주민 설문조사와 이를 활용하여 진행된 연구들을 소개하고, 설문조사를 활용하여 정량연구를 진행함에 있어 연구자가 반드시 고려해야 할 특징과 한계점을 정리해 보고자 한다.

II. 북한이탈주민 설문조사 및 활용 현황

북한이탈주민을 대상으로 하는 설문조사는 국내 여러 기관에서 시행되고 있다. 우선 현재 가장 많은 이탈주민을 대상으로 하는 설문조사는 통일부가 2010년부터 시행하고 있는 「북한 경제·사회 심층정보 수집」 사업이다. 이 설문조사를 활용하여 통일부는 매년 심층연구를 진행하고 있으나, 기본적으로 대외적으로는 공개하지 않고 있다. 다만, 2024년에 『북한 경제·사회 실태 인식보고서』라는 단행본이 출간되었는데, 동 보고서는 2013년부터 2022년까지의 북한이탈주민 대상 설문조사 결과를 정리하고 있다. 총 표본 수는 6,351명이며 경제부문에서는 경제 운영, 국영경제, 사경제 등 북한의 공식 및 비공식 경제 전반에 대한 설문조사의 문항별 결과를 담고 있다(이우영 외, 2024).

서울대학교 통일평화연구원의 경우 보기 드물게 정기적인 조사를 진행하여 시계열 데이터를 축적하고 있다. 2009년부터 시행된 설문조사는 「북한이탈주민 의식조사」와 「북한사회변동조사」라는 두 개의 설문으로 구성되어 있으며, 매년 직전 연도에 탈북한 이른바 ‘직행탈북자’만을 설문 대상으로 한다. 이러한 설문대상 표집 기준을 통해 설문대상자의 기억오류로 인한 응답의 부정확성 및 응답오류 우려를 최소화할 수 있어 북한 현지 상황의 변화를 잘 포착할 수 있다는 장점이 큰 설문조사이다. 아쉽게도 2020년 북중 국경 봉쇄 이후 북한 당국의 국경 경비 및 인프라가 대폭 향상되며 육로를 통한 탈북이 어렵게 되면서 탈북자 수가 급격히 줄어 현재는 설문조사가 중단되어 있는 상태이다. 하지만 2009년부터 2020년까지 총 1,241명을 대상으로 한 시계열 데이터가 축적되어 있는 만큼 연구 주제에 따라 연구 가치는 상당히 크다고 할 수 있다.

조사별 문항 구성을 살펴보면, 「북한이탈주민 의식조사」는 통일 인식, 대남 인식, 북한 실태 변화, 주변국에 대한 인식, 남한 적응 실태 등으로 구성되어 있으며, 「북한사회변동조사」는 북한의 실정 변화에 초점을 두고 북한에서의 식량, 의복, 시장활동, 사회복지, 정보통신 등에 대한 설문문항으로 구성되어 있다. 통일평화연구원은 원자료를 공개하고 있지는 않으나 설문조사가 실시된 연도마다 기초통계를 비롯하여 설문조사 결과에 대한 북한 전문가들의 심층연구 결과를 묶어 『북한주민 통일의식 2020』과 『북한사회변동』이라는 단행본을 출간하였다. 또한 2022년에는 김정은 정권 시기의 설문조사 결과들을 집대성하여 분석한 『김정은 집권 10년, 북한주민 통일의식』이라는 단행본을 출간하였다.

한편, 비정기적으로 실시된 설문조사 자료들도 존재한다. 먼저 서울대학교 통일평화연구원은 2020년에 기존 북한이탈주민 설문조사 프로그램이 종료된 이후 2024년에 약 500명의

북한이탈주민을 대상으로 단발성 설문조사를 실시하였다. 이 조사는 기존 설문조사의 대상자 선별 기준이었던 직전 연도 탈북이라는 조건을 적용하지 않고 국내 입국하여 거주하고 있는 모든 북한이탈주민을 대상으로 하였다. 이 조사는 정치·경제·사회문화·이주 및 남한 적응 실태 등 다양한 문항을 포함하고 있다는 점이 가장 큰 특징이다.

서울대학교 경제학부에서 실시한 북한이탈주민 대상 설문조사는 2004~05년, 2007년, 2009년, 2011년 등 총 네 차례에 걸쳐 시행됐다. 총 1,152명을 조사하였으며, 소그룹 단위의 갱 서베이(gang survey) 방식으로 진행되었다(Kim and Kim, 2016). 이 설문조사는 직업, 노동공급, 소득, 지출, 비공식경제 참여 여부, 비공식경제 참여 유형 등 공식 및 비공식 경제 부문 전반에 대한 문항들을 포함하고 있다. 특히 이 자료는 응답자의 탈북 의도 및 실제 탈북 과정에서 발생할 수 있는 교란을 통제하기 위하여 탈북 1년 전 시점의 경제생활을 기준으로 답하도록 설계하는 등 응답오류를 최소화하고자 하였다.

마지막으로 개별 연구자가 설문조사를 시행한 사례도 있다. 국방대학교의 김택빈 교수와 미국 University of North Texas의 존 이시아마(John Ishiyama) 교수가 구축한 설문조사는 2022년에 554명을 대상으로 진행되었다(Ishiyama and Kim, 2024). 특히 이 설문조사의 경우 세계가치관조사(World Value Survey)의 문항을 기초로 하되, 개별 문항을 북한이탈주민의 맥락에 맞게 조정하여 국제 비교가 가능하도록 설계하였다는 점에서 분석 대상 자료로서의 강점이 있다. 설문문항은 북한에서의 정치사회화 경험, 탈북 동기, 남한 재정착 및 재사회화 경험, 남한에서의 투표 행태, 투표 외 정치참여 행태 등 주로 정치·사회 주제 중심의 문항으로 구성되었다.

〈표 1〉 북한이탈주민 대상 설문조사 현황

설계자 및 기관	조사기간	표본 수	정기조사 여부
통일부 ¹⁾	2010~22년	6,351명	정기
서울대학교 통일평화연구원	2009~20년	1,241명	
	2024년	500명	
서울대학교 경제학부	2004~05년, 2007년, 2009년, 2011년	1,152명	비정기
John Ishiyama · 김택빈	2022년	554명	

주: 1) 통일부 조사는 비공개 조사로 자료가 공개되어 있지 않아 조사기간 및 표본 수는 통일부에서 공식 발간한 『북한 경제·사회 실태 인식보고서』의 2023년 조사를 기준으로 함.

지금까지 소개한 설문조사 자료를 활용하여 북한의 정치·경제·사회문화 등 전 분야에 걸쳐 많은 연구들이 이루어져 왔다. 그중 경제부문에 초점을 맞춰 설문조사 자료를 정량분석한 몇 개의 학술연구들을 소개하고자 한다. 설문조사를 활용한 북한경제 연구는 주로 비공식경제 부문에 집중되어 왔는데, 이는 비공식경제의 경우 설문조사 자료와 같은 1차 증언자료가 아니면 파악하기 힘들기 때문일 것이다.

Kim and Song(2008)은 서울대학교 경제학부 설문조사 자료를 활용하여 북한의 전반적인 비공식경제 규모 추정을 시도하였다. 그 결과, 비공식경제 소득이 전체 가구소득의 78%를 차지하는 것으로 나타났으며, 응답자의 70% 이상이 비공식 경제활동에 참여한 경험을 보고하였다. 특히 비공식 경제활동에 참여한 경험이 있다는 응답자 중 공식경제 종사자도 상당수를 차지하여 공식과 비공식 경제를 겸업하고 있는 주민의 비중도 상당할 것으로 추정하였다. 또한 도구변수(Instrumental Variable)를 활용한 분석 결과, 텃밭·가축사육형 활동은 공식부문 노동공급에 유의한 영향이 없었던 반면, 노점상·생산판매·밀수 등의 비공식 경제활동은 공식부문 노동시간을 유의하게 감소시켜 체제대체적(system-substituting) 활동인 것으로 나타나는 등 비공식부문 노동의 공식부문 노동 대체 가능성이 제기되었다. 나아가 Kim and Kim(2016)은 같은 자료를 활용하여 1996~2001년 기간 대비 2007~09년 응답자 중 서비스업(노점·운송·밀수)과 제조업(소비재 생산) 부문 비공식경제 참여자의 비중이 증가한 것으로 보고한 바 있다.

1990년대 중후반 극심한 경제난 이후 급속히 확산된 북한의 시장화에 대한 북한 당국의 정책적 대응은 일관성이 없었던 것으로 연구된다. 즉, 시장화 과정에서 친시장화 정책과 시장 억압 정책이 번갈아 시행되었으며, 현재까지도 대형 종합시장을 제외한 대부분의 시장을 법적으로 인정하지 않고 있다. 시장은 어디까지나 ‘비공식’의 형태로 당국의 묵인하에 운용되고 있다. 이러한 비공식적 성격 때문에 시장 참여자들은 대부분의 소득이 시장에서 발생함에도 불구하고 당국의 단속에 노출되어 있다. 당국의 단속을 피해 시장활동을 영위하기 위해서는 뇌물이 필수적인 것으로 알려져 있다. Kim and Koh(2011)는 서울대학교 경제학부 설문자료 중 2009년 3차 조사를 통하여 응답자의 절반가량(227명 중 112명)이 뇌물을 준 경험이 있으며 뇌물 지출이 전체 지출의 약 15.3%를 차지한다는 사실을 보고하였다. 또한 비공식경제 참여와 뇌물 제공 간에는 유의한 양(+)의 관계가 있는 반면, 뇌물 제공과 공식부문 노동시간 간에는 유의한 음(-)의 관계가 있다는 결과를 도출하였다. 이를 통하여 광범위한 비공식 경제활동은 단순히 경제적 생존 전략에 그치지 않고, 뇌물을 매개로 국가(사회주의 체제)의 공식적 통제·계획경제 시스템을 잠식하고 있다는 점을 유추해 볼 수 있다.

한편, 비공식 경제활동이 주민들의 정치·경제 관련 인식을 어떻게 변화시키는지 연구한 논문들도 있다. Kim and Cho(2025)는 서울대학교 통일평화연구원 설문자료를 분석하여 뇌물의 경험이 최고지도자에 대한 부정적 인식보다는 경제정책의 실무적 책임이 있는 당 지도부에 대해 부정적 인식을 형성한다고 주장한다. 경제 인식 측면에서 시장은 주민들의 경제적 불평등에 대한 인식에 영향을 미치는 것으로 보인다. Cho and Kim(2025)은 같은 설문조사 자료를 통하여 비공식 경제활동 참여 경험이 있는 응답자가 그렇지 않은 응답자 대비 사회 전체의 경제적 불평등도가 높다고 인식한다는 점을 지적한다. 이러한 결과는 시장에서의 경제활동이 참여자들에게 비참여자에 비하여 보다 많은 사회적 경험을 쌓을 수 있는 기회를 제공하며, 이를 통하여 참여자들이 경제적 불평등과 같은 사회 전체의 거시적인 상황을 평가할 수 있는 여러 정보를 제공받기 때문으로 해석된다. 또한 이렇게 경제적 불평등도가 높다고 인식하는 응답자일수록 최고지도자에 대한 부정적 인식을 형성할 가능성이 높다는 점도 보고한다.

북한이탈주민 설문조사 자료는 이렇듯 거시적 통계자료로 파악하기 어려운 북한 비공식경제의 규모, 작동 기제, 사회적 파급효과 등 여러 핵심 주제에 대한 정량분석을 가능케 하는 활용 가치가 높은 자료이다. 앞서 살펴본 연구들이 공통적으로 보여주듯, 이는 체제를 직접 경험한 당사자의 1인칭 증언을 자료화했기 때문에 가능한 성과이다.

그러나 바로 이 증언자료로서의 성격(응답자의 기억에 의존한 회고적 응답, 탈북이라는 특수한 경험을 공유한 집단에 국한된 표본, 상대적으로 작은 표본 규모 등)은 동시에 정량분석을 진행하는 연구자가 반드시 마주할 수밖에 없는 방법론적 한계이기도 하다. 다음 절에서는 이러한 한계의 구체적 내용과 이를 완화하기 위해 기존 연구들이 취해 온 대응 방식을 살펴본다.

Ⅲ. 북한이탈주민 설문조사 자료의 한계점과 대응방안

북한이탈주민 설문조사 자료는 그동안 의미 있는 연구 성과를 도출하는 데 기여했을 뿐만 아니라, 향후 수행 가능한 다양한 잠재적 연구주제를 제기한다는 점에서도 그 의의가 크다. 그러나 자료의 한계점도 분명하여 연구자의 특별한 주의 및 고민이 요구되는 자료이기도 하다. 앞서 소개한 북한이탈주민 설문조사를 활용한 연구들은 주제와 자료의 특성을 고려하여 OLS, Logit, Probit 등 회귀분석 방법론을 주된 분석방법론으로 채용하고 있으나, 그에 못지않게 설문조사 자료가 갖는 통계적 불안정성에 대응하기 위하여 다양한 강건성 검증 방법에

많은 지면을 할애하였다. 이번 장에서는 모든 이탈주민 설문조사 자료가 갖고 있는 가장 중요한 한계점들을 소개하고 이에 대응하기 위하여 연구자들이 사용한 방법들을 논의해 보고자 한다.

현재까지 시행되었거나 시행 중인 모든 북한이탈주민 설문조사는 표본의 표집방법이 무작위적이지 않다. 즉, 표본선택편향(sample selection bias) 문제를 안고 있다. 이 점은 설문조사 자료가 갖고 있는 한계점 중 가장 근본적이고 해결하기 쉽지 않은 문제이다. 북한이탈주민은 북한을 떠난 집단이라는 점에서 북한 전체의 모집단과 여러 면에서 다른 특징을 보일 수 있다. 이런 차이점은 이탈주민이 북한을 떠나고자 하였던 이유에 기인한다. 크게 경제적·정치적 이유 외에도 가족 재결합이나 자녀 세대에 대한 고려로 나눌 수 있는데, <표 2>의 서울대학교 통일평화연구원 설문조사 자료에 따르면 ‘경제적 어려움’은 16.4%, ‘북한 정권에 대한 불만·정치적 탄압(31.5%)’과 ‘자유체제에 대한 동경(18.8%)’ 등 정치적 이유는 50.3%를 차지한다. 두 경우 모두 북한 내 전체 모집단과 북한이탈주민이라는 표본의 특성을 구분 짓게 한다. 예를 들면 경제적인 어려움이 극심하여 탈북을 결심한 이탈주민 집단은 북한주민 전체의 경제 수준을 대표하지 못하는 소수의 인원이며, 정치적 탄압으로 탈북이라는 선택을 하게 된 집단은 북한 전체에서는 극히 예외적인 집단일 것이다. 이 근본적인 문제는 해당 집단을 분석한 회귀분석 결과의 의미를 북한의 일반 주민의 경향성으로 확장하기 어렵게 제한한다. 때문에 이탈주민 설문조사를 기반으로 하는 많은 연구에서 이 문제에 대해 독자들로 하여금 결과 해석에 주의가 필요하다는 점을 명시하고 있다.

<표 2> 탈북의 이유(2018~20년)

Q: 귀하께서 탈북을 결심하게 된 가장 큰 원인은 무엇입니까?		
	표본 수(명)	비중(%)
1. 북한 정권에 대한 불만·정치적 탄압	94	31.5
2. 경제적 어려움	49	16.4
3. 먼저 탈북한 가족의 권유	63	21.1
4. 자유체제에 대한 동경	56	18.8
5. 자식에게 더 나은 기회 부여	36	12.1
합계	298	100.0

자료: 서울대학교 통일평화연구원, 「북한주민 통일인식 2020」.

이 표본선택편향은 완전히 해결하기는 어려운 문제이다. 다만, 표본선택편향으로 인한 결과의 편향성을 완화하는 방법은 있을 수 있다. 예를 들어 앞서 언급한 탈북의 이유가 종속변수에 영향을 미치지 않도록 부표본(subsample)으로 나누어 분석을 진행하는 방법도 고려해 볼 수 있다. Cho and Kim(2025)은 주관적 경제적 불평등도가 최고지도자의 인식에 미치는 영향을 분석할 때 정치적 이유로 탈북한 집단, 즉 애초에 북한의 정권과 지도자에 대한 부정적 인식을 갖고 있었던 표본을 제외하여 분석을 진행하는 방식으로 표본선택편향에 대한 우려를 완화하고자 하였다. 이처럼 연구주제별 종속변수의 성격에 따라 표본 중 일정 집단을 배제하고 분석을 진행함으로써 독자들이 표본선택편향에 따른 편향 정도를 가늠해 볼 수 있도록 하는 방법도 고려해 볼 만하다. 그러나 앞서 언급하였듯 이러한 방법이 표본선택에 기인한 자료의 근본적 문제를 완전히 해결하지는 못한다는 점도 유념해야 할 것이다.

북한은 사회주의 사회로 개인의 다양성보다는 집단의 통일성을 강조하고 기초 교육 과정부터 사상 및 사유를 체계적으로 통제하는 체제이다. 이러한 체제적 특성으로 인해 일반적인 민주주의 시장경제 국가에 비해 정치체제나 최고지도자에 대한 인식과 같은 태도 변수(attitudinal variable)에 있어서는 주민들 간 인식의 분산 자체가 상대적으로 크지 않을 가능성이 있다. 이 경우 표본선택편향으로 인해 특정 성향의 응답자가 표본에 과대 혹은 과소 대표되더라도, 종속변수의 분산이 애초에 제한적이기 때문에 회귀분석 결과의 방향성이나 유의성이 크게 훼손되지 않을 수 있다. 다만, 이러한 논리는 인식·태도 관련 변수에 한정하여 조심스럽게 적용할 수 있는 것으로, 비공식경제 참여 여부나 소득, 노동시간과 같은 경제적 행태 변수(behavioral variable)에는 그대로 적용하기 어렵다. 개인의 경제활동은 거주지역, 성별, 가구 구성, 직업 등 관찰 가능한 조건에 따라 이질적으로 나타나는 것이 일반적이며, 앞서 소개한 연구들에서도 이러한 변수들에 따라 비공식경제 참여 양상이 유의하게 다르게 나타난다는 점을 확인한 바 있다. 또한 권위주의 체제하에서는 주민들이 실제 인식과 다르게 순응적인 태도를 표출하는 이른바 선호위장(preference falsification) 현상이 나타날 수 있다는 점도 유의할 필요가 있다(Kuran, 1995). 이 경우 인식의 동질성은 실제 동질성이라기보다 체제의 억압에 따른 응답 왜곡의 결과일 수 있어, 오히려 자료의 타당성(validity) 문제로 이어질 가능성도 배제하기 어렵다. 따라서 연구자는 종속변수가 태도·인식 관련 변수인지 혹은 경제적 행태 변수인지를 먼저 구분한 뒤, 표본선택편향이 분석 결과에 미치는 영향의 정도를 신중하게 가늠할 필요가 있다.

표본선택편향의 연장선상에서 다음으로 살펴볼 문제는 성별과 지역 비중의 편중이다. 통일부의 북한이탈주민 공식통계에 따르면 2026년 6월 말 기준 총 34,536명의 북한이탈주민이

남한에 정착하고 있는데, 이 가운데 여성 비중이 72.2%이며, 접경지역인 양강도와 함경북도 출신 비중은 76.2%로 성비와 지역 비중 모두 크게 편중되어 있다. 이에 따라 전체 북한이탈주민을 모집단으로 하는 설문조사도 조사기관별 약간의 차이는 있으나 기본적으로 같은 문제를 안고 있다. 지역 편중의 경우 그동안 탈북의 주요 루트가 육로를 통한 탈북이었던 점에서 북중 접경지역인 양강도와 함경북도 출신 이탈주민의 비중이 높은 것으로 해석된다. 여성 비중의 경우 잘 알려져 있다시피 북한의 남성은 대부분 공식 직장이 있으며, 이로 인하여 당국의 감시가 보다 촘촘하기 때문에 이동의 자유가 여성 대비 훨씬 제한적이다. 반면, 여성은 대부분 시장에 참여하는 경우가 많아 정보 접근성이 좋으며, 당국의 감시가 비교적 느슨한 관계로 탈북의 난이도가 남성보다 낮을 가능성이 크다. 북한이탈주민 모집단의 편중된 성비는 경제활동의 유형과 당국의 감시 강도 차이에 기인한 것으로 추정된다.

〈표 3〉 성별·지역별 비중

(단위: %)

	여성 비중(%)	접경지역 비중(%)
통일부, ‘북한 경제·사회 실태 인식보고서’ ¹⁾	81.8	82.1
서울대학교 통일평화연구원, ‘북한주민 의식조사’ ²⁾	60.0	85.9
서울대학교, ‘경제학부 북한이탈주민 설문조사’ ³⁾	62.7	75.8

자료: 1) 「북한 경제·사회 실태 인식보고서」.

2) 「북한주민 통일의식 2020」.

3) Kim and Kim(2016).

이에 더해 시계열적 분석 측면에서의 어려움도 있다. 대부분의 이탈주민 설문조사는 조사 가능한 표본 수의 한계로 인하여 일반적인 설문조사에서 표집방법으로 채택하는 다단계층화표집을 시행하기 어렵다. 즉, 설문조사 시점별 인구통계학적 구성에 차이가 발생할 수밖에 없다. 예컨대 서울대학교 통일평화연구원 설문조사 자료의 인구통계의 시계열적 흐름을 살펴보면(표 4), 조사연도마다 성별, 교육 수준, 당원 여부 등의 비중이 다를 수 있다.

〈표 4〉 연도별 주요 인구통계 비중 추이

(단위: %)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
여성 비중	65.7	55.9	56.1	66.4	61.0	61.6	47.0	56.3	64.7	66.1
고등 중졸	66.7	67.5	71.8	62.6	61.4	74.6	72.5	73.6	70.7	70.9
당원 여부	9.9	14.4	14.4	13.5	17.9	18.8	18.3	14.0	11.3	13.1

자료: 「북한주민 통일의식 2020」.

이러한 인구통계적 편중과 시계열적 비일관성 문제에 대응하기 위하여 관련 연구들은 크게 두 가지 방법론을 활용해 왔다. 리샘플링(resampling)과 성향점수매칭(propensity score matching, PSM)이 그것이다.

먼저 리샘플링은 비교 대상이 되는 두 집단, 예컨대 서로 다른 조사연도나 서로 다른 시기의 응답자 집단 간 인구통계학적 구성을 최대한 유사하게 맞추기 위하여 각 집단에서 표본을 재추출하는 방법이다. 만약 두 시기 표본 간 성별, 거주지역, 주관적 계층인식, 직업 등 주요 인구통계 변수의 구성비가 서로 다르다면, 이러한 차이가 완화되도록 표본을 반복적으로 재추출하여 두 집단의 구성비를 근사시킨 뒤 분석을 진행하는 방식이다. 아래 〈표 5〉는 Cho(2023)의 리샘플링 처리 결과를 보여준다. 동 연구는 2014~15년 북한경제가 경험한 외생적 경제충격⁴⁾ 이전(1기)과 이후(2기) 북한이탈주민의 비공식 소득 양극화 변화를 측정하였는데, 이를 위해서 두 기간 간 여성 비중, 함경북도 출신 비중, 주관적 사회계층 문항 중층 응답 비중, 시장에서 소매 장사를 해본 경험 비중 등의 표본 특성 차이를 최소화하려는 목적으로 리샘플링 처리를 시도하였다. 그 결과 〈표 5〉에서 확인할 수 있듯 두 기간 간 표본 특성 차이가 다소 줄어들고 동시에 표본 수는 감소한 것을 확인할 수 있다.

4) 2014~15년 기간 북한은 심각한 가뭄으로 인한 식량 생산량 감소와 전력 생산 부진을 경험했으며, 2015년 중국 경기가 둔화되고 국제 원자재 가격이 하락하며 주력 수출액이 감소한 바 있다.

〈표 5〉 리샘플링 처리 결과 예시

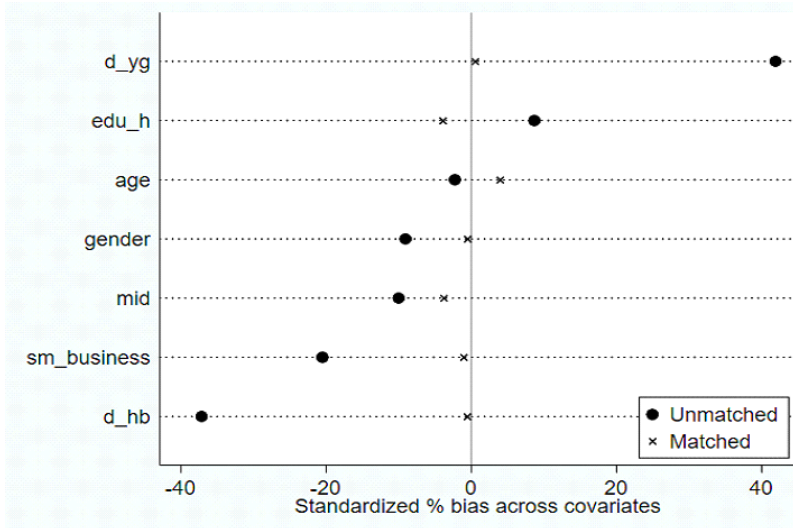
	처리 전(%)		처리 후(%)	
	1기	2기	1기	2기
여성 비중	1기	60.4	1기	61.5
	2기	58.3	2기	60.0
함경북도 출신 비중	1기	41.5	1기	39.0
	2기	25.3	2기	33.0
주관적 사회계층(중층) 비중	1기	73.8	1기	74.0
	2기	73.9	2기	74.0
시장의 소매 장사 경험 비중	1기	45.9	1기	44.0
	2기	35.7	2기	40.5
표본 수	1기	366	1기	200
	2기	415	2기	200

자료: Cho(2023).

이 방법은 절차가 비교적 단순하고 직관적이어서 결과 해석이 용이하다는 장점이 있다. 다만, 리샘플링은 어디까지나 표본 내에서의 구성비를 사후적으로 조정하는 것에 불과하므로, 애초에 표본 자체가 모집단을 대표하지 못한다는 근본적인 문제, 즉 표본선택편향 자체를 해소하지는 못한다는 한계를 지닌다.

두 번째로 PSM은 관찰 가능한 특성이 유사한 응답자끼리 짝을 지어 비교집단을 구성함으로써, 두 집단의 구성을 통계적으로 보다 정교하게 맞추는 방법이다. 성별, 연령, 거주지역, 교육 수준, 직업 등의 특성을 바탕으로 각 응답자가 특정 집단, 예컨대 특정 시기나 특정조사에 속할 확률(성향점수)을 추정한 뒤, 이 확률이 비슷한 응답자끼리 매칭하여 비교표본을 구성하는 방식이다. Kim and Kim(2016)은 서울대학교 경제학부 설문조사 자료를 활용한 분석에서, 2005~09년 탈북자와 1996~2004년 탈북자 간 인구통계 구성의 차이를 통제하기 위해 PSM을 적용하였으며, 매칭 이후 두 시기 표본 간 거주지역·학력 등 주요 변수의 편향이 크게 감소하였음을 확인한 바 있다. Cho(2023) 또한 PSM을 사용한 바 있다. 앞선 리샘플링의 경우와 같은 이유로 PSM을 시행하였으며 결과는 아래 [그림 1]과 같다. 그림은 PSM 전(unmatched)과 후(matched) 공변량별 표준화 편향 정도를 보여준다. 가로축은 두 집단 간 각 변수의 표준화 백분율 편향을 나타내며, 0에 가까울수록 두 집단 간 해당 변수의 구성이 유사함을 의미한다. 그림에서 확인할 수 있듯 PSM 시행 이후 양강도·함경북도 출신 비중, 고등중학교 졸업 비중, 평균 연령, 여성 비중, 시장에서의 소매 장사 경험 비중 등의 편향이 대폭 줄어든 것을 확인할 수 있다.

[그림 1] PSM 시행 결과 예시(시행 전후 표준화 편향)



주: 세로축의 d_yg과 d_hb는 양강도와 함경북도 출신 비중을 의미하며, edu_h는 고등학교 졸업 비중, age는 연령, gender는 성별, mid는 주관적 사회계층 문항 중응 응답 비중, sm_business는 시장 소매 장사 경험 비중을 각각 의미함.
자료: Cho(2023).

PSM은 리샘플링보다 통계적으로 엄밀한 절차를 거친다는 장점이 있으나, 매칭 조건에 부합하지 않는 표본이 다수 제외되면서 최종 분석표본의 규모가 크게 줄어들 수 있다는 한계가 있다. 특히 표본 수 자체가 제한적인 이탈주민 설문조사의 특성상, 매칭으로 인한 표본 축소는 분석 결과의 통계적 검정력(statistical power)을 약화시킬 위험이 있다.

요컨대 리샘플링과 PSM은 모두 비교 대상 집단 간 인구통계적 구성을 유사하게 맞추으로써 분석 결과가 인구통계적 차이에 의해 왜곡되었을 가능성을 완화하는 데에는 유용하지만, 두 방법 모두 표본 자체의 대표성 문제, 즉 근본적인 표본선택편향을 해소하는 방법은 아니라는 점에서 한계가 뚜렷하다. 따라서 이들 방법론을 활용한 연구 결과를 해석할 때에도, 어디까지나 표본 내 비교의 신뢰도를 높이는 보조적 수단이라는 점을 염두에 두어야 할 것이다.

마지막으로 응답자의 응답오류(response error) 가능성도 이탈주민 설문조사를 활용한 정량연구에서 반드시 고려해야 할 문제이다. 특히 비공식 소득과 같이 응답자가 정확한 액수를 기억하기 어렵거나, 응답 자체를 꺼릴 만한 민감한 항목의 경우 이러한 우려가 더욱 커진다. 비공식 경제활동은 그 성격상 당국에 노출되어서는 안 되는 활동이었기 때문에, 응답자가 실제 소득 규모를 축소하거나 반대로 부풀려 응답할 가능성을 배제하기 어렵다.

또한 대부분의 설문이 탈북 이후 상당한 시간이 지난 시점에 과거의 기억에 의존하여 진행되는 만큼, 단순한 기억의 오차로 인해 응답값이 실제와 다르게 보고될 가능성도 존재한다.

이러한 응답오류에 대응하기 위해서는 통계적 기법 이전에 응답 내용 자체에 대한 세심한 데이터 클리닝(data cleaning) 과정이 선행되어야 한다. 예컨대 비공식 소득 관련 문항의 경우, 해당 응답이 다른 관련 문항들과 논리적으로 부합하는지를 교차 확인하는 작업이 필요하다. 공식 직장이 없다고 응답한 사람이 공식 소득을 함께 보고하였거나, 반대로 비공식 경제활동에 참여하지 않았다고 응답하였음에도 불구하고 비공식 소득을 보고한 경우, 혹은 주된 소득원이 비공식부문이라고 답했음에도 공식 소득이 비공식 소득보다 크게 보고된 경우 등은 응답 간 정합성이 결여된 사례로 볼 수 있어 분석에서 제외하는 방식이 일반적으로 사용된다. 이 밖에도 스스로를 하위계층이라 인식한다고 응답하였음에도 불구하고 총소득이 지나치게 높게 보고된 경우와 같이, 주관적 인식과 객관적 응답값 간의 괴리가 뚜렷한 사례 역시 같은 방식으로 걸러낼 수 있다.

이와 더불어 극단값(outlier)에 대한 처리도 필요하다. 소수의 응답자가 보고한 비현실적으로 큰 소득값이 전체 분석 결과를 왜곡할 수 있으므로, 연도별 분포에서 일정 백분위수를 크게 상회하는 값은 통계적 이상치로 간주하여 제외하는 방식이 흔히 활용된다. 반대로 지나치게 낮은 값 역시 실질적인 경제활동 참여자로 보기 어려운 경우가 많아 필요에 따라 별도의 하한선을 두어 제외하는 것이 적절하다.

이러한 절차는 다소 수작업에 가까운 반복적인 검토를 요구하며, 어떤 기준을 적용하느냐에 따라 최종 분석표본의 구성이 달라질 수 있다는 점에서 연구자의 자의적 판단이 개입될 여지도 존재한다. 그럼에도 불구하고 응답오류 가능성이 상존하는 이탈주민 설문조사의 특성상, 이러한 문항 간 정합성 검토와 이상치 처리 과정은 분석 결과의 신뢰성을 확보하기 위한 필수적인 절차로 판단된다. 연구자는 가능한 한 임의 판단을 지양하고 명확하고 보수적인 기준을 세워 그 기준을 엄격하게 지키며 모든 과정을 독자가 확인할 수 있도록 투명하게 명시하여야 한다.

지금까지 살펴본 세 가지 한계점은 그 성격과 대응 가능성에 있어 분명한 차이를 보인다. 표본선택편향은 이탈주민이라는 표본 집단이 갖는 태생적 특성에서 비롯되는 문제로, 어떠한 통계적 기법으로도 완전히 해소하기 어려운 근본적인 한계이다. 반면, 성별·지역 편중과 시계열적 비일관성은 리샘플링이나 PSM과 같은 방법론을 통해 그 영향을 상당 부분 완화할 수 있으며, 응답오류 역시 세심한 데이터 클리닝 과정을 거치면 분석 결과의 신뢰성을 크게 높일 수 있다. 즉, 이탈주민 설문조사 자료가 안고 있는 한계는 그 정도에 따라 근본적으로

감내해야 하는 문제와, 연구자의 노력을 통해 상당 부분 극복할 수 있는 문제로 구분해서 접근할 필요가 있다. 결국 중요한 것은 이러한 한계의 존재를 정확히 이해하고 이에 맞는 적절한 방법론을 선택하며, 그 과정과 한계를 독자에게 투명하게 밝히는 연구자의 태도일 것이다.

IV. 결론

본고에서는 북한이탈주민을 대상으로 한 여러 설문조사 자료의 현황과 이를 활용한 대표적 연구 사례들을 살펴보고, 이러한 자료가 갖는 방법론적 한계와 이에 대한 대응방안을 논의하였다. 북한경제는 신뢰할 수 있는 공식통계가 사실상 부재하다는 근본적 제약을 안고 있으며, 특히 전체 경제활동에서 상당한 비중을 차지하는 비공식경제 부문은 거시통계만으로는 파악이 원천적으로 불가능하다. 이러한 상황에서 체제를 직접 경험한 당사자의 증언을 자료화한 북한이탈주민 설문조사는 정량분석이 가능한 사실상 유일한 미시 자료로서, 통일부, 서울대학교 통일평화연구원, 서울대학교 경제학부, 그리고 개별 연구자에 이르기까지 다양한 주체에 의해 축적되어 왔다. 이를 활용한 연구들은 비공식경제의 규모와 구조, 그 결과물로 북한 사회에 만연하게 된 뇌물 문제, 경제적 불평등 인식, 정치적 태도 변화 등 거시통계로는 접근할 수 없었던 북한 사회의 실질적 작동방식을 실증적으로 규명해 왔다.

다만, 이러한 자료는 표본선택편향, 성별·지역별 인구통계적 편중, 조사 시점별 구성의 비일관성, 응답오류 가능성 등 여러 방법론적 한계를 동시에 안고 있다. 이 중 표본선택편향은 탈북이라는 행위 자체가 갖는 본질적 특성에서 비롯되는 만큼 완전한 해소가 어려운 근본적 한계인 반면, 인구통계적 편중과 시계열적 비일관성은 리샘플링과 PSM을 통해, 응답오류는 세심한 데이터 클리닝을 통해 그 영향을 상당 부분 완화할 수 있다. 결국 이러한 한계의 성격을 명확히 구분하여 인식하고, 이에 상응하는 적절한 방법론을 선택하며, 그 과정을 투명하게 제시하는 것이 북한이탈주민 설문조사 자료를 연구하는 연구자에게 가장 중요한 부분이라고 할 수 있다.

한편, 이러한 논의는 앞으로 더욱 중요해질 것으로 보인다. 통일부 공식통계에 따르면 북한이탈주민의 연간 국내 입국 인원은 2020년 코로나19로 인한 북중 국경봉쇄 이후 229명(2020년), 63명(2021년), 67명(2022년)까지 급감하였다. 2023년과 2024년 들어 각각 196명, 236명으로 다소 회복되는 추세를 보이고는 있으나, 과거에 비하면 여전히 매우 낮은 수준이다.

이에 따라 서울대학교 통일평화연구원이 매년 진행해 오던 「북한이탈주민 의식조사」는 조사대상이었던 타국 비경유 직행탈북자 확보가 어려워지며 2020년을 끝으로 중단되었으며, 이후 2024년에 실시된 조사 역시 기존의 표집 기준을 적용하지 못하고 국내 정착 이탈주민 전체를 대상으로 한 단발성 조사로 전환할 수밖에 없었다. 이는 비단 통일평화연구원만의 문제가 아니라, 신규 입국 탈북민을 표집 대상으로 삼는 모든 조사주체가 공통적으로 마주하고 있는 현실이다. 즉, 북한 현지 상황의 변화를 새롭게 반영한 시계열 자료의 축적은 당분간 기대하기 어려운 상황이다.

그럼에도 불구하고 지금까지 축적된 북한이탈주민 설문조사 자료는 여전히 대체하기 어려운 가치를 지닌다. 첫째, 이 자료들은 1990년대 중반 고난의 행군 이후 북한 사회가 계획경제에서 시장경제로 급격히 이행해 온 과정을 담고 있는 사실상 유일한 정량적 기록이다. 둘째, 앞서 살펴본 연구들에서 확인하였듯 이 자료는 단순한 현황 파악을 넘어 정책 변화에 따른 주민들의 행태 변화, 체제에 대한 인식 형성 기제 등 북한 경제·사회의 작동 원리, 특히 바공식경제의 면면을 살펴보는 데에도 기여해 왔으며, 이러한 분석적 자산은 향후 통일 이후 북한경제를 이해하고 정책을 설계하는 데에도 유용한 기초자료로 활용될 수 있다. 셋째, 신규 표본 확보가 제한적인 현재의 상황은 오히려 기존에 축적된 자료를 보다 정교하게 재분석하고 서로 다른 기관의 자료를 상호 연계하여 활용하는 방식의 중요성을 부각시킨다. 이러한 점에서 통일부와 서울대학교 통일평화연구원 등 조사기관이 원자료 공개 범위를 확대하는 것도 향후 연구의 지속가능성을 위해 함께 고민해야 할 과제일 것이다.

북한이탈주민 설문조사 자료는 신규 정보 유입이 제한된 현재의 상황 속에서도, 앞서 논의한 방법론적 한계를 충분히 인지하고 신중하게 접근한다면 북한 경제와 사회를 이해하는 데 있어 여전히 가장 효과적이고 대체하기 어려운 자료가 될 수 있다. 최근에는 야간조도(nighttime light)나 위성영상과 같은 지리정보(GIS) 자료를 활용하여 공식통계의 공백을 메우려는 시도들도 활발히 이루어지고 있다. 이러한 대체자료는 거시경제 부문을 객관적 데이터를 기반으로 분석할 수 있다는 점에서는 강점을 갖는다. 하지만 그 이면에서 작동하는 주민들의 미시적 경제행위와 동기, 인식까지 담아내지는 못한다는 점에서 북한이탈주민 설문조사 자료의 연구 가치가 결코 뒤지지 않는 만큼, 학계의 지속적인 관심과 투자가 요구된다.

참고문헌

- 김학재 · 김병로 · 문인철 · 엄현숙 · 조동준 · 천경효 · 임경훈 · 최현정, 『북한주민 통일의식 2020』, 통일학연구 51, 서울대학교 통일평화연구원, 2021.
- 이우영 · 고광영 · 김성경 · 박주화 · 양문수 · 유영수 · 이철수 · 조용신, 『북한 경제 · 사회 실태 인식보고서』, 통일부, 2024.
- Cho, Yongshin, “Studies on Economic Classes of North Korea and Unification Perception of the South Koreans,” PhD diss., Seoul National University, 2023.
- Cho, Yongshin and Taekbin Kim, “Seeing Disparity: Marketization and Perceived Inequality in North Korea,” *World Development*, Vol. 196, 107179, 2025.
- Ishiyama, John and Taekbin Kim, “Attitudinal Legacies of Dictatorship: How Premigratory Experiences Affect North Korean Defectors' Attitudes on Authority and Nationalism,” *Asian Survey*, Vol. 64, No. 4, 2024, pp.605~634.
- Kim, Byung-Yeon and Min Jung Kim, “The Evolution of the Informal Economy in North Korea,” *Seoul Journal of Economics*, Vol. 29, No. 4, 2016, pp.457~480.
- Kim, Byung-Yeon and Yu Mi Koh, “The Informal Economy and Bribery in North Korea,” *Asian Economic Papers*, Vol. 10, No. 3, 2011, pp.104~117.
- Kim, Byung-Yeon and Dongho Song, “The Participation of North Korean Households in the Informal Economy: Size, Determinants, and Effect,” *Seoul Journal of Economics*, Vol. 21, No. 2, 2008, pp.361~385.
- Kim, Taekbin and Yongshin Cho, “Effects of Everyday Corruption on Perceptions of Authoritarian Leadership: Evidence from North Korea,” *Problems of Post-Communism*, Vol. 72, No. 5, 2025, pp.464~475.
- Kuran, Timur, *Private Truths, Public Lies: The Social Consequences of Preference Falsification*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1995.
- 〈자료〉
- 통일부 주요사업통계(<https://www.unikorea.go.kr/web/unikorea/contents/statistics>, 접속일: 2026. 8. 19).
- 한국은행 경제통계시스템 (<https://ecos.bok.or.kr/#/>, 접속일: 2026.8.19.).

한국무역협회(KITA) (<https://www.kita.net/>, 접속일: 2026.8.19.).

LH토지주택연구원 (<https://lhri.lh.or.kr/web/index.do>, 접속일: 2026.8.19.).

북한경제 연구 활성화를 위한 위성정보 활용 방안 - 북한의 간척사업 동향을 중심으로 -

김혁 | 한국농어촌공사 농어촌연구원 | kh82117@ekr.or.kr

I. 들어가기

북한에 대한 국내의 연구는 정치, 경제, 사회, 문화 등 다양한 분야에서 진행되어 왔다. 북한 연구는 통상 정치학을 중심으로 1990년대까지 활발하게 추진되다가 2000년대 들어서는 북한의 경제 분야, 2010년대는 북한의 사회문화, 일상사를 중심으로 확대 다변화해 왔다. 이러한 북한 연구 분야의 다변화는 북한 사회의 전반을 이해하는 데 중요한 기반을 제공해 왔을 뿐만 아니라 그에 따른 분석방법의 다변화로 이어져 왔다.

1990년대까지만 하더라도 정보의 제한성으로 인해 특정 기관, 개인이 취득한 북한의 공개 정보(북한문헌-특수자료) 분석을 중심으로 정치학계에서의 북한연구가 활성화되었다. 2000년대 들어서면서 탈북민의 대규모 유입으로 심층면접을 통한 새로운 방법론이 추가되었다. 특히 북한연구의 특성상 참여관찰이 어려운 상황에서 탈북민을 통한 생생한 증언은 문헌으로만 접하던 문헌정보의 한계를 일정 정도 해소하는 데 큰 영향을 미쳤다. 2010년대부터는 위성영상, GIS, 텍스트마이닝 기법을 활용한 연구방법들이 나타나는 등 연구방법에서 다변화가 이루어지고 있다.

그럼에도 북한을 이해하고 변화를 파악하는 데 여전히 한계가 상존한다. 북한연구에서 어려움은 북한이 공개하는 자료가 희소하고 공개한 자료의 대부분이 가공되거나, 과대 포장된 자료들이라는 데 있다. 물론 북한의 공식 문헌을 통해 맥락을 파악하고 실질적인 사실관계를 추적하는 데 유용하지만 북한 사회의 변화를 검증하고 이해하는 데 한계가 있다. 여기에 북한은 통계자료나 사업 실적에 대한 구체적인 내용을 공개하지 않고 언론매체를 통해 선택적이

고 제한된 수준에서 공개하거나, 정치적인 수사에 그치는 경우가 대부분이다.

북한연구에서 가장 큰 어려움은 현장에 대한 참여 관찰이 어렵다는 데 있다. 2000년대 남북관계의 변화에 따라 많은 남한주민들과 남북협력 사업가들이 북한을 방문할 수 있었으나, 2010년대 남북관계가 악화되면서 현재까지 이렇다 할 인적교류가 없는 상황이다. 물론 북한을 방문할 당시에도 북한이 제시한 대상 지역만 방문할 수 있어 북한 사회를 이해하는 데 한계가 있었고, 이후 인적교류 단절이 20년 가까이 이어져 오고 있어 북한연구의 어려움이 가중되고 있다.

한편, 북한은 2010년대 중반부터 평양을 중심으로 주요 거리를 조성하고 대규모 재개발사업을 추진한 데 이어 지난 제8차 당대회 이후 평양의 위성도시 건설과 함께 농촌주택, 지방공업 건설, 바다가양식사업소, 도 단위의 온실농장 건설, 간척사업, 도 소재지 주택건설 등 대규모 건설 사업을 추진 중이다. 북한의 대규모 건설 사업은 김정은 체제의 정책 결정을 실체로 보여주는 대표적인 정치 사업으로 강조되고 있다.

문제는 북한이 추진하는 대규모 사업에서도 대상에 따라 착공이나 준공 보도 시 정확한 위치나 주요 공정, 건설 현황과 과정, 규모 등 건설과 관련된 구체적인 정보들은 공개하지 않고 있어 북한의 변화를 이해하는 데 상당한 어려움이 있다는 것이다. 2020년대 들어서면서 북한 내부의 주민 통제가 한층 더 강화되면서 국내 유입되는 탈북민 수치도 크게 감소해 인적정보를 활용해 북한사회의 현안을 파악하는 데도 한계가 나타나고 있다.

따라서 본고는 북한의 변화를 어떻게 파악하고 분석할 것인가에 대한 질문에서 출발해 참여 관찰의 한계를 제한적이거나 극복하고 북한 사회의 변화를 파악하는 과정을 북한의 간척사업 사례를 통해 설명하는 것을 목표로 한다. 이를 위해 본 연구는 첫째, 문헌 정보를 활용한 공간정보 수집, 둘째, 북한에서 발표되는 언론 정보, 셋째, 위성정보를 활용한 공간의 변화 관찰, 넷째, 공간 변화에 대한 시계열적 검증 과정을 통해 북한의 변화를 읽어 내는 과정을 소개하고자 한다.

II. 공간정보 수집 및 변화에 대한 접근방법

먼저 주목할 부분은 북한의 언론매체를 통해 공개된 간척사업에 대한 김정은 위원장의 발언이다. 지난 2023년 12월 김정은 위원장은 제5차 어머니대회에서 “남아 있는 간척지에 대한 간척사업을 7~8년(2030년) 안에 완성함으로써 중장기적으로 주민들의 먹거리 문제를

완전히 해결하겠다”라고 공언한 바 있다.¹⁾ 다시 말해 간석지²⁾를 모두 개간하면 먹거리 문제를 완전히 해결할 수 있다고 판단한 것이다.

북한에는 얼마나 많은 간석지가 남아 있기에 북한의 먹거리 문제를 완전히 해결할 수 있다고 보는가에 대한 질문에서 간척지 연구가 시작된다. 북한은 1949년부터 간석지에 대한 1차 조사사업을 시작으로 1950년대 전후 복구 시기 2차 조사사업을 통해 약 ‘30만정보’의 간척 계획을 수립했다. 북한은 간척 계획 수립에 따라 1960년대부터 간척사업을 추진했으며, 1970년대, 1980년대 자연개조 사업으로 간척사업을 크게 확대해 왔으나, 1990년대부터는 경제위기의 여파로 간척사업이 정체되었다.³⁾

북한이 2020년대 초까지 건설한 간척지는 약 10만ha로, 현재 개발 가능한 대상은 약 20만ha에 달하는 것으로 알려져 있다. 북한의 전국 논 면적이 약 54만ha임을 감안할 때 간척사업을 통해 얻을 수 있는 논은 상당한 규모임을 알 수 있다. 북한이 그동안의 간척사업을 통해 확보한 농경지는 총 간척지의 50% 수준임을 감안하면 적어도 10만ha의 논이 확보될 수 있고, 5톤/ha 기준을 적용할 경우 여기서 약 50만톤의 논벼를 생산할 수 있어 북한 주민의 쌀 수요를 상당 부분 보장할 수 있다는 계산이 나온다.

따라서 김정은 위원장이 공언한 간척사업이 실질적으로 이루어지고 있는지, 또 어떻게 변화하고 있는지를 파악하려면 간척 계획에 대한 공간정보를 확보하는 것이 필수적이다. 북한의 간척사업에 따른 공간정보를 알아야만 위성정보를 활용해 위치정보, 대상 정보, 규모, 지리적 여건 등을 종합적으로 판단할 수 있기 때문이다. 결과적으로 위성정보를 활용하기 위해서 선차적으로 필요한 것이 문헌 정보라고 할 수 있다.

먼저, 북한의 간석지에 대한 자료는 조선지리전서의 간석지 편이 대표적이다. 조선지리전서는 1985년 집필, 심의를 거쳐 1988년에 발간된 대표적인 북한의 분야별 핵심 정보들을 수록하고 있는 자료로 비교적 북한의 정보를 상세하게 기록한 자료이다. 조선지리전서는 총 30권의 부문별 지리정보, 지방별 지리정보를 담고 있는 대표적인 전서로서 토양, 자연, 간석지, 물자원, 산림 등 20권의 부문별 지리와 평양시, 평안남도, 함경북도 등 10권의 지방지리 편으로 구성되어 있다.⁴⁾

조선지리전서 간석지 편에는 간석지에 대한 지형, 기후, 토양뿐만 아니라 간석지의 분포, 개간 전망(계획)을 구체적으로 파악할 수 있는 내용들이 수록되어 있다. 다만, 간석지 편은

1) 『노동신문』, 「제5차 어머니대회, 가정과 사회 앞에 지닌 어머니의 본분에 대하여」, 2023. 12. 5.

2) 간석지는 갯벌 상태를 의미하고 간척지는 개간된 총면적을 의미한다. 간척지가 건설되면 이용 용도에 따라 수계(저류지), 농경지, 양식장 등으로만 들어진다. 본고에서는 갯벌 상태를 간석지, 간척이 완료된 대상을 간척지로 분류해 표기한다.

3) 김혁, 「위성영상을 통해 본 북한의 간척 동향과 실태」, 『통일정책연구』, 제34권 2호, 통일연구원, 2025.

4) 교육도서출판사, 『조선지리전서: 간석지』, 평양: 교육도서출판사, 1988.

1988년에 제작된 자료로 제작 후 40년에 가까운 변화를 담아내지는 못한다는 한계도 가지고 있다. 그럼에도 불구하고 대상별 규모나 1988년까지 진행된 간척사업 성과들을 담고 있어 현재를 이해할 때 필요한 방대한 기초 정보를 제공한다는 점에서 유용하다.

두 번째로 북한의 간척사업에 대한 공간정보는 노동신문, 조선중앙통신, 보도 등 대표적인 언론매체를 통해 변화 동향을 파악할 수 있다. 북한의 노동신문, 조선중앙통신, 보도 등은 북한의 전 지역에서 나타나는 동향들을 일간으로 파악할 수 있는 대표적인 언론매체로, 각 분야나 시기에 따라 특정 대상에 대한 변화를 체크할 수 있는 공간정보를 제공한다는 점에서 중요하다.

다만, 북한의 언론 정보들은 대부분 불명확한 수치나, 위치, 규모 등 제한적인 정보만 발표하고 있다. 물론 2024년 의주-신의주 지구의 수해가 났을 때 문제점을 여과 없이 드러내는 모습은 상당히 드물게 나타나는 현상으로 김정은 위원장의 치적을 홍보하고 관리하는 차원에서 실보다 득이 크다고 판단할 때 나타나는 경우도 있다. 그러한 보도 내용조차도 제한적인 수준에서만 공개된다.

세 번째는 위성영상을 활용한 공간정보 수집이다. 위성영상은 문헌 정보를 통해 확보되는 공간정보를 시각적으로 파악할 수 있다는 점에서 중요한 공간정보 수집방법이다. 위성영상을 통해 상당히 다양한 형태의 정보들을 확보할 수 있는데, 간척지를 대상으로 할 경우 방조제 건설 현황, 수면의 변화, 내부 기반건설 현황, 농경지 조성 규모, 관개 체계 등 참여관찰이 어려운 대상들을 시각적으로 확인할 수 있다.

다만, 위성영상을 활용한 공간정보에 대한 한계도 분명하다. 상업위성의 경우 공간정보를 얻기 위해서는 높은 가격을 지불해야 하며, 무료 버전인 오픈영상의 경우 낮은 화질, 긴 영상 주기 등 한계가 상존한다. 다시 말해 위성영상에 따라 해상도가 다르고 위성영상의 용도에 따라 얻을 수 있는 데이터가 다르며, 영상 촬영 주기나, 공급 시기에 따라서도 변화를 파악하고 분석하는 데 어려움이 상존한다는 것이다.

종합하면 문헌 정보, 언론 정보, 위성정보를 각각의 방법으로 접근하기보다는 통합적으로 활용함으로써 분석 과정에서의 부족한 부분을 보완해 나가는 작업이 연구의 질적 수준을 끌어올릴 수 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 문헌 정보 분석은 공간정보를 파악하는 연구의 기반을 다지는 과정이라면, 언론 정보는 연구대상에 대한 변화를 인지할 수 있는 공간정보이며, 위성정보는 연구 대상에 대한 변화를 시각적으로 파악하고 분석할 수 있는 공간정보라는 점에서 상호 보완적인 관계를 가진다.

Ⅲ. 위성정보를 활용한 분석 과정

북한의 간척사업을 파악하기 위한 선제적인 조건은 공식 문헌을 활용한 기초정보를 수집하는 것이다. 먼저 공식 문헌에서는 대상지구명, 행정구역 위치, 착공, 준공 시점을 파악하는 작업이 필요하다. 북한 간척지는 1950년대 간척지 조사 및 개간 계획에 따라 추진되고 변화해 왔기 때문에 오래전에 건설된 간척지는 그 경계를 파악하기 어렵다는 점에서 대상지구, 행정구역 위치, 착공 및 준공 시점을 선제적으로 파악하는 작업이 필요하다.

두 번째로는 북한의 공식 문헌을 통해 파악된 대상에 대한 간척 동향을 파악하는 작업이 필요하다. 북한의 간척에 대한 연구는 제한적인 수준에서만 이루어졌기 때문에 기존의 간척사업이나 현재 발표되고 있는 간척 동향을 파악해야만 변화를 이해할 수 있다. 특히 간척 동향은 기존에 확보된 기초정보를 토대로 계획 대비 건설 과정, 건설 규모, 해안선의 변화를 구체적으로 파악하는 데 중요한 실마리를 제공해 준다. 예컨대 북한이 언론매체를 통해 특정 대상에 대한 10만산 대밭파, 20만산 대밭파, 수백만㎡의 토량 처리, 수천 정보의 새땅과 같이 제한된 수준의 정보만 제공하더라도 우리는 특정 지구에서 총 30만ha의 간척 계획이 추진되고 있음을 알 수 있다.

세 번째로는 위성정보를 활용해 착공 및 추진 현황, 준공 현황 등을 파악해야 한다. 위성영상을 통해 착공한 간척사업의 공사 전, 착공 후 진행 상태, 방조제(물막이) 건설 속도, 물막이 완료 후 내부망 건설 동향 등을 시계열적으로 판독할 수 있다. 이러한 과정을 통해 간척사업의 성과를 파악할 수 있는데, 대표적으로 방조제 길이, 배수시설, 농경지 조성, 저류지 확보 등과 같은 간척지 준공에 따른 토지이용효과 및 한계를 분석할 수 있다.

〈표 1〉의 연구추진체계를 통해 검증 과정을 살펴보면 아래의 〈표 2〉와 같다. 먼저, 문헌정보를 통해 30만 정보 간척 개간 계획과 간척지 형태, 대상지구, 사업지구의 위치를 1차적으로 파악하고 간척 계획에 따른 대상 면적, 지반, 지형, 지리, 수계 등을 파악해 분석대상에

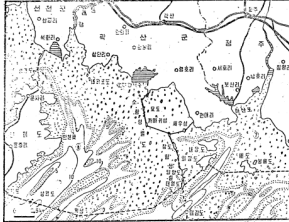
〈표 1〉 간척사업 검토 및 분석 체계

문헌 정보 (조사·연구자료)	언론 정보 (인식·언론매체)	위성정보 (검증·시각자료)	연구 결과 (분석·평가)
간척지 정보 지구별 계획 대상별 경과	간척사업 착수 간척사업 결과 대상별 변화	간척사업 경과 간척사업 실태 간척면적 규모	계획 대비 성과 한계 검토 시사점

대한 기초정보를 파악한다. 이러한 기초정보가 갖춰져야 언론매체에서 나타난 특정 간척 사업에 대한 간척범위와 위치 등을 선제적으로 파악할 수 있다.

두 번째로는 문헌 정보를 토대로 북한의 언론매체들에서 나타나는 간척 대상에 대한 동향을 파악할 수 있다. 언론매체를 통해 나타나는 간척 동향은 기본적으로 특정 대상의 간척사업 진행 경과를 즉각적으로 파악할 수 있는 자료라는 점에서 중요하다. 예컨대 석화간척 사업은 당초 2020년 말에 처음 시작되었으나, 약 2.8km 구간의 물막이 공사가 지연되었으며, 2023년 8월 11일 18만산(약 45~47만톤 규모의 버럭) 대발파를 시작으로 재개되어 2025년 1월에 완공된 것을 알 수 있다.

〈표 2〉 문헌 정보, 언론매체, 위성영상을 활용한 교차검증 과정

문헌 정보		대상지구: III 곡산-정주지구 간척지: 신미도 간척지(8), 정주간척지(7) 행정구역: 평안북도 선천군, 곡산군, 정주시 일대	신미도 간척지(8) 현황 계획면적: 28,400ha 지반별 면적: - 0m 이상 8239ha - 0m~3m 11,832ha 사업: 석화, 홍건도, 달양도, 외장도, 내장도 등
	30만 정보 개간계획도(경주-곡산)	곡산-정주지구 공간정보	신미도 간척지 공간정보
언론 정보			- 18만 대발파 진행, 1차 물막이 공사 성과 확대(『노동신문』, 2023. 8. 11) - 석화간척지 1차 물막이 공사 결속 (『조선중앙통신』, 2024. 5. 4) - 날바다우에 조국의 재부를 떠올린 고귀한 위훈(『노동신문』, 2025. 1. 13)
	석화간척 본격화(『SPN』, 2023. 8.11)	석화간척 완공(『뉴스1』, 2025. 1. 13)	석화간척사업 동향 확보
위성 정보			
	2020. 11. 29(Google Earth Pro) 간척지 상태(간척 전)	2024. 10. 20(Planet Labs) 간척대상 규모, 현황 파악(완공 전)	2025. 6. 3(Sentinel-2) 방조제 완료, 내부망 분석(완공 후)
	장점: 고해상도(최대 50cm), 무료 단점: 영상 공급(6개월~4년)	장점: 매일, 해상도(3.5~7m) 단점: 유료(높은 가격)	장점: 5일 주기, 무료 단점: 저해상도(10~30m)
분석 결과	전체 간척면적: 1,665ha 착공, 재개, 완공일: 2020.10.~2023.8.11.~2025.1.13. 소요 기간: 약 17개월 내부망 건설: 논판 조성(구획화), 도로망 건설, 관개체계(저류지, 관개물길 등), 배수체계, 관수체계(제염 등) 완공 후 경과: 2025년 6월 현재 97.2ha의 논판 조성, 관수체계, 배수사업 진행(제염화 작업)		

세 번째로는 문헌과 언론매체 동향에 대한 정보를 토대로 위성정보를 활용해 검증하는 과정을 거친다. 위성사진을 보면 2020년 11월 현재 착공 후 방조제 건설 모습이 크게 확인되지 않았으나, 2024년 10월 영상에서는 방조제가 모두 완공된 모습을 확인할 수 있다. 방조제 건설이 완료됨에 따라 방조제 보강공사, 배수문공사를 비롯해 간척지 북쪽의 소규모 논판 조성 공사를 진행하는 모습을 확인할 수 있다.

석화간척지의 사례에서 보듯이 실질적인 변화를 파악하는 과정에서 위성정보의 공급 시기의 한계를 극복하기 위해 다양한 위성정보를 함께 사용하고 있음을 알 수 있다. 여러 가지 위성영상을 함께 사용한 결정적인 이유는 Google Earth Pro(50cm)에서 공급되는 사진이 해당 지구의 경우 2022년의 마지막 영상 이후 변화를 확인하기 어려웠기 때문이다. Planet Labs(3.5~7m)의 경우 고가의 비용을 지불해야 하는 상업위성으로 별도의 비용이 없을 시 오픈정보인 Sentinel-2 영상(10~30m)을 활용해 변화를 파악할 수 있다.

〈표 2〉에서 보여주는 바와 같이 북한의 문헌 정보를 활용한 공간정보를 1차적으로 수집하고, 언론 정보를 통해 동향을 이해하고, 이를 바탕으로 위성정보를 분석한 결과, 여러 가지 공간정보를 파악할 수 있음을 알 수 있었다. 석화간척지는 조선지리전서에 드러나지 않은 사업이었으나, 언론 정보를 통해 신미도(8)에 속한 석화리 지역임을 알 수 있으며, 착공 시기와 완공 시점, 내부망 건설 등에 대한 동향을 위성정보를 통해 검증함으로써 구체적으로 공개되지 않은 간척 면적이나, 완공 후 논판 조성, 관개체계, 배수 실체를 파악할 수 있다.

IV. 사례로 본 북한 간척사업 분석 과정⁵⁾

본 장에서는 북한의 간척사업을 어떻게 분석하는지 사례 통해 살펴볼 것이다. 먼저 연구의 기초정보를 구성하고 추진하는 과정을 아래의 30만 정보 개간계획도를 통해 파악한 후 사례별로 살펴보고자 한다. 사례는 크게 3가지로, 간척사업이 추진되고 있는 내장도 간척사업,⁶⁾ 지난 1월 준공한 애도간척지 1구역,⁷⁾ 2월 방조제 공사를 마무리한 대동만 간척지⁸⁾의 현황과 방조제 건설에서 나타나는 문제점을 간단하게 살펴볼 것이다.

북한의 ‘30만 정보’ 간척계획에 대한 정보는 조선지리전서에 제시된 ‘30만 정보 간척지

5) 간척사업 동향 분석에 대한 사례는 저자가 2025년에 통일연구원의 『통일정책연구』에 게재한 김혁, 「위성영상을 통해 본 북한의 간척 동향과 실태」를 활용했음을 밝힌다.

6) 『조선중앙통신』, 「각지 간척지건설장소에서 공사성과 확대」, 2024. 2. 21.

7) 『조선중앙통신』, 「평안북도 간척지건설종합기업소에서 애도간척지 중요방조제공사 결속」, 2024. 11. 18.

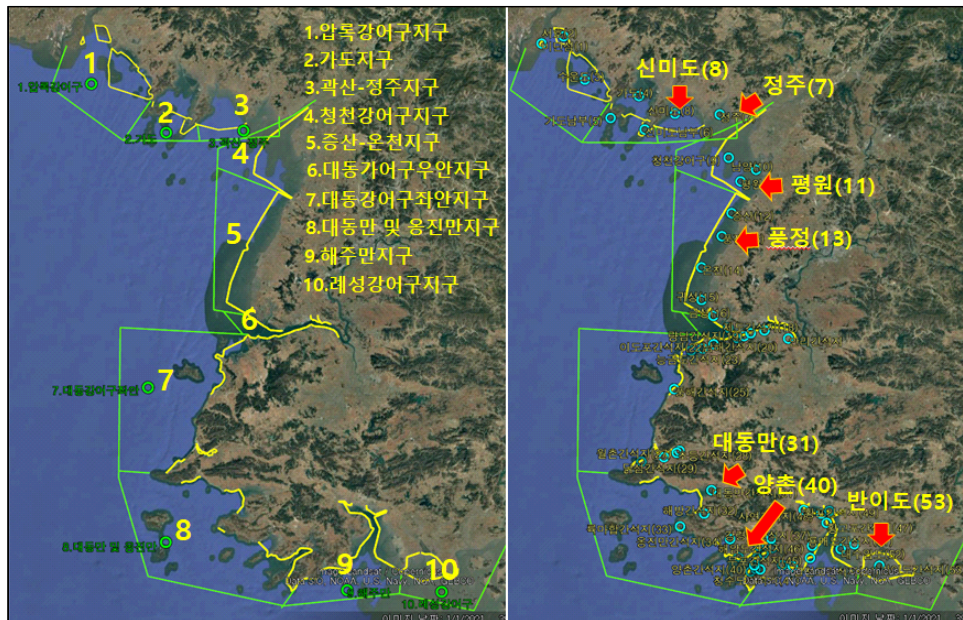
8) 『조선중앙통신』, 「대동만간척지 2구역 1차물막이공사 결속」, 2026. 2. 11.

개간 전망도’를 토대로 지구별 위치를 1차적으로 파악할 수 있다. 간척지에 따른 간척대상은 압록강어구지구 비단섬(1)이 위치한 평안북도 룡천군에서 시작해 서해 연안을 따라 레성강어구지구인 황해남도 배천군 반이도(53)까지 총 53개의 사업이 있다.

조선지리전서를 통해 확보된 정보를 바탕으로 [그림 1]과 같이 위성영상인 Google Earth Pro를 활용해 행정단위, 간척지 위치, 간척지 범위를 파악하고 구획을 선정함으로써 간척대상들을 즉각적으로 파악할 수 있도록 구분해 놓았다. 특히 위성영상을 활용해 간척 계획의 범위를 구획화하고 대상지역들을 파악하는 작업은 북한의 언론 정보를 통해 드러나는 간척사업 대상을 즉각적이고 시각적으로 파악할 수 있는 연구 기반을 마련하는 것을 의미한다.

위성정보를 활용한 연구 기반이 마련되면 북한의 언론 정보를 통해 드러나는 간척사업 동향들을 지속적으로 수집하고 분석하는 작업이 필요하다. 예컨대 북한에서 제시되는 간척대상 53개 지구가 명칭 그대로 드러나는 경우는 반이도(53), 대동만(31)과 같이 대규모에 구역을 나누어 추진되는 대상이며, 대부분은 지구 내에서 간척사업 명칭을 발표하는 경우가 대부분이다. 이런 경우 실제로 조선지리전서에도 나타나지 않아 동향을 수집하고 분석하는 과정이 필요하며, 이때 접근성을 높일 수 있는 방법은 리 단위의 행정구역, 섬 이름 등을 선제적으로 파악해 위치를 즉각적으로 확인할 수 있도록 하는 것이다.

[그림 1] 북한의 30만 정보 개간 계획과 지구별 주요 사업 대상

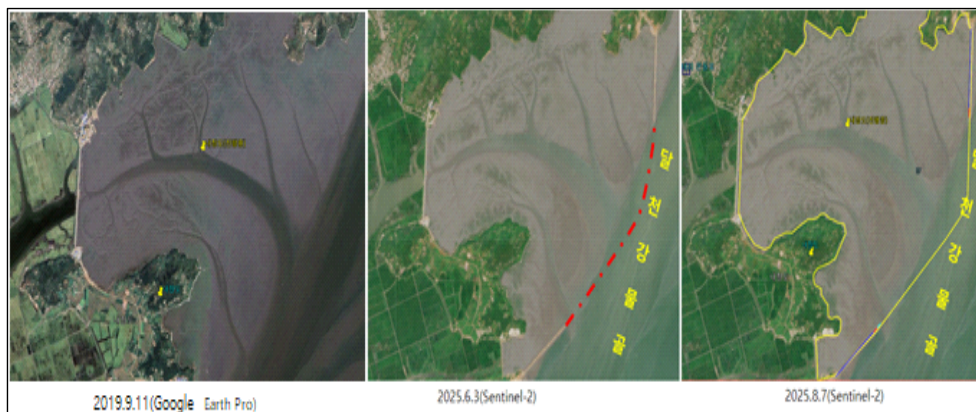


언론 정보를 통해 확보된 간척사업 동향을 위성영상을 통해 파악하기 위해서는 영상 공급 주기가 짧은 위성영상을 활용하는 것이 중요하다. 왜냐하면 Google Earth Pro(50cm)의 경우 고해상도의 사진을 제공하지만 영상 주기가 길어 짧게는 6개월, 길게는 4년 전 사진이 공급되기 때문에 북한에서 추진되는 간척 동향을 즉각적으로 파악하는 데 한계가 있다. 따라서 이를 보완하기 위해 유럽에서 오픈정보로 제공하는 Sentinel-2 영상(10~30m)을 활용해 Google Earth Pro(50cm)와 교차로 검증함으로써 변화 양상을 판독하는 작업이 필요하다.

먼저 내장도, 애도 간척사업이 속한 정주간석지(7)는 곡산군과 정주시 사이를 따라 흐르는 달천강 하구지역의 서쪽과 동쪽에 각각 위치해 있다. 정주간석지는 남쪽의 내장도에서 정주시 보산리 남쪽 15.18km의 방조제로 연결하는 총 8,600ha의 대규모 간척사업 대상이다. 당초 내장도, 애도 간척사업은 정주간석 지구에 포함되어 있으나, 이는 조선지리전서에서 구체적으로 드러나지 않은 명칭으로, 북한의 언론 정보를 통해 ‘내장도간석지’, ‘애도간석지’로 처음 확인되었다.

건설 중에 있는 내장도 간척사업 동향은 조선중앙통신의 기사를 통해 알려졌다. 이는 2024년 1월 곡산군 천태리에서 시작되었으며, 남쪽의 내장도를 연결하는 방조제 건설 사업이다. [그림 2]에 나타난 내장도 간척사업을 보면 2019년 당시까지는 간석지에 대한 방조제 건설 동향이 확인되지 않고 있으나, 2025년 6월 북쪽과 남쪽에서 동시에 방조제를 건설하고 있음을 확인할 수 있다.

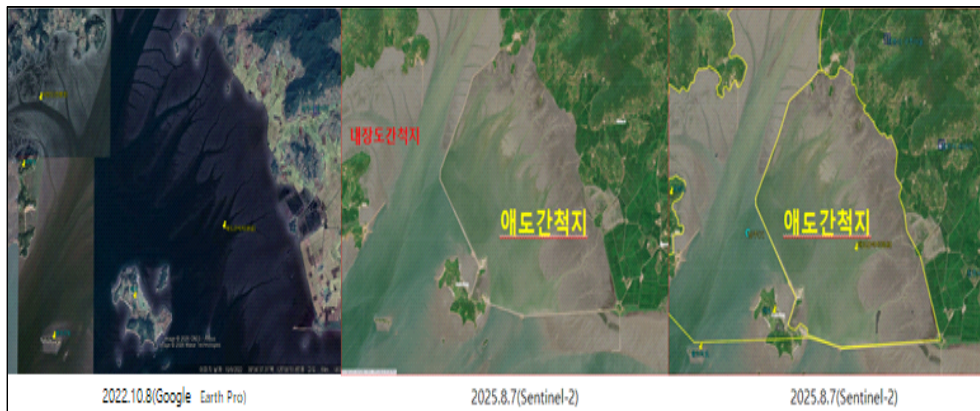
[그림 2] 내장도 간척사업 동향



내장도 방조제 건설의 예정선을 따라 구획화할 경우 내장도 간척사업으로 얻어질 수 있는 간척지는 약 986ha에 달하는 것을 알 수 있다. 다만, 2025년 8월 현재 약 3km의 방조제건설 구간(2026년 8월 현재 약 2.1km구간)을 남겨두고 정체 양상을 보이고 있다. 내장도 간척사업이 초기와 달리 정체되는 이유는 남아 있는 구간의 경우 달천강의 깊은 물골로 인해 방조제 건설이 불리하기 때문인 것으로 보인다.

[그림 3]과 같이 방조제 건설이 기본적으로 완료된 애도간척지는 정주간척지의 일부 사업대상으로 내장도 간척사업과 마주하고 있다. 애도간척지는 2023년 12월 김정은 위원장이 간척사업을 본격화할 것을 강조한 직후 착공을 시작한 사례로 북쪽의 정주시 신봉리와 남쪽의 일해리에서 방조제 건설을 동시에 추진하였으며, 1년 뒤인 2024년 11월 18일 방조제 공사가 완료되었다.

[그림 3] 애도간척지 건설 동향

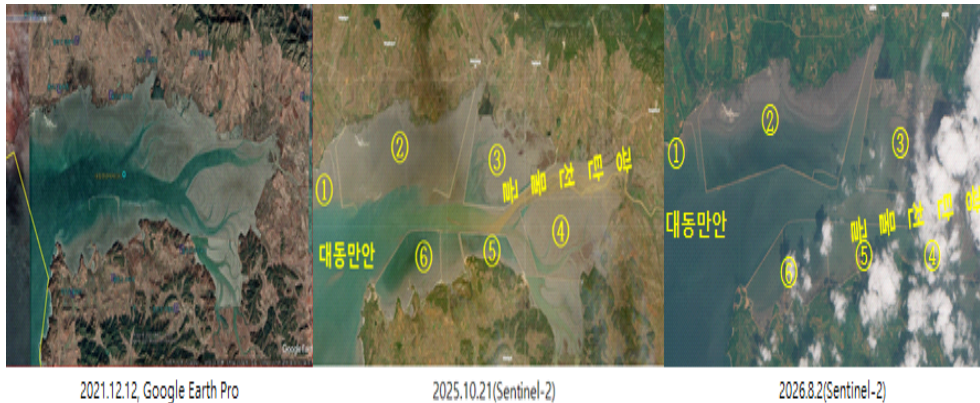


위성영상을 활용해 파악한 애도간척지의 방조제 건설 총길이는 13.33km이며, 방조제 건설로 확보한 총 간척면적은 약 3,000ha 규모이다. 북한은 애도간척지 건설에 대해 ‘수천 정보’의 새 땅을 확보했다고 발표해 구체적인 규모를 제시하지 않았으나, 위성영상을 활용해 판독함으로써 총 간척면적을 알 수 있었다. 2025년 10월 기준 북한은 추가 내부망 조성사업을 추진 중인 것으로 파악되고 있다.

대동만 간척지(31)는 30만 정보의 간척 계획 대상 중 하나로 조선지리전서에는 총 6,320ha 규모의 간척지를 개간하는 것으로 나타났다. 대동만 간척지는 황해남도 룡연군 선포리에서 웅진군 월암리 사이에 위치한 간척지로 2024년 12월 착공했으며, 총 6개 구역으로 나누어

방조제 건설을 실시한 것으로 확인된다. 북한은 2026년 2월 대동만 2구역 1차 물막이 공사를 결속했다고 발표했으며, 위성영상을 활용해 확인한 결과, 1구역을 제외하면 2~6구역 방조제 건설이 모두 완료된 상황임을 알 수 있다.

[그림 4] 대동만 간척지 건설 동향



위성영상을 통해 대상별 면적을 세분화하여 판독한 결과, 2구역에 10.8km, 3구역에 7.34km, 4구역에 7.3km, 5구역에 4.45km, 6구역에 5.76km의 방조제(1차 물막이 공사)가 건설된 것을 확인할 수 있었다. 그 결과, 대동만 간척사업으로 추진된 방조제 건설은 총 35.65km인 것으로 나타났다. 대동만 간척사업으로 확보된 총 간척면적을 북한은 공식적으로 공개하지 않았으나, 위성영상을 통해 2구역(1,291ha), 3구역(728ha), 4구역(786ha), 5구역(183ha), 6구역(623ha) 등 구역별 간척 면적 현황을 파악할 수 있다.

결과적으로 북한의 간척지에 대한 분석 과정은 기본적인 문헌 정보, 북한의 언론에서 나오는 언론 정보, 현황을 시각적으로 파악할 수 있는 위성정보를 종합적으로 분석해 북한이 밝히지 않은 내용들을 수치로 확인하는 과정이라고 할 수 있다. 이러한 과정은 북한이 발표한 착공에서부터 완공까지의 결과들을 시각적으로 이해하고 판독과정을 통해 정량화함으로써 사실관계를 판단하고 분석할 수 있도록 해준다.

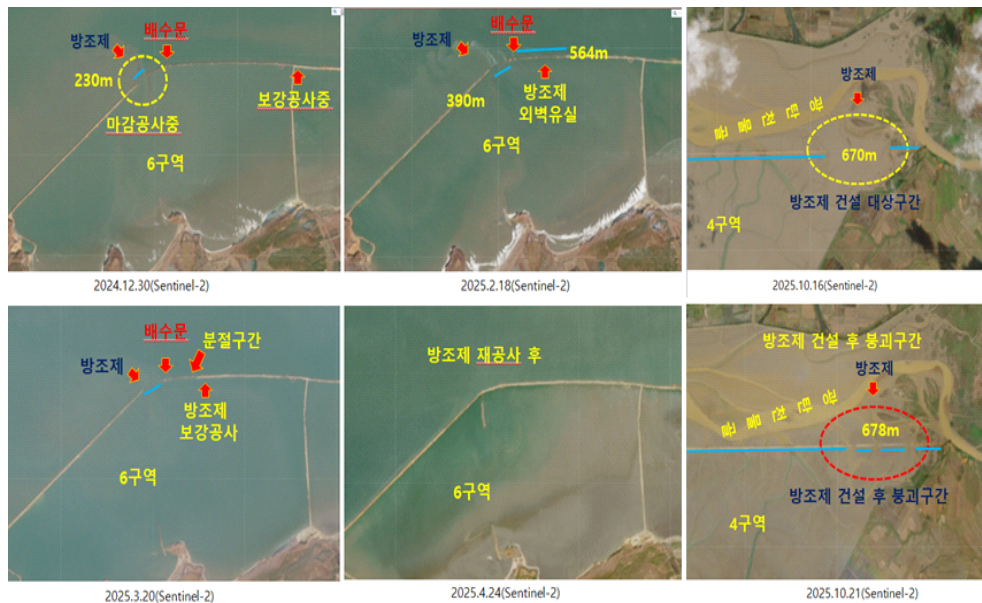
이러한 종합적인 정보분석 과정은 간척사업 과정에서 나타나는 실태를 파악하는 데도 유의미하다. 북한은 간척사업에 대한 성과만 강조해 왔고 정치적으로 효용성을 고려한 특정 대상들에 대해서만 공개해 왔다. 예컨대 2023년 8월에 발생한 안석간척지 붕괴 사고로 김정은 위원장이 간척사업에 대한 문제점을 지적하고 이후 간척지 건설 과정에서의 시공 품질,

관리감독을 강화하는 계기가 되기도 했다. 이러한 공개 행보는 내부의 통제를 강화하는 조치로 이어진다는 점에서 정치적 효용성과 연계된다.

그러나 이러한 통제조치가 현장에서 반드시 실천되는 것은 아니다. 왜냐하면 북한의 간척사업은 오랜 기간 진행되어 왔는데, 그 과정에서 간척이 완료된 대상들은 공사의 난이도가

비교적 낮은 수준의 사업들이었기 때문이다. 즉, 그동안 난이도가 낮고 공사가 비교적 유리하며, 대규모 농경지를 확보할 수 있는 대상들을 선제적으로 추진해 왔기 때문에 현재 남아 있는 대상들은 간척이 어려운 지구들이다. 결과적으로 간척이 어려운 지구들에 대한 사업에는 문제가 발생할 가능성이 높다는 점에 주목한다.

[그림 5] 대동만 간척사업에서 나타난 방조제 붕괴 모습



[그림 5]의 대동만 간척사업에서 나타난 방조제 붕괴 모습은 위성정보를 시계열적으로 확보하고 비교분석함으로써 확인할 수 있는 내용이다. 그림을 보면 2026년 2월 1차 물막이 공사를 모두 완료한 대동만 간척지는 공사 마감 단계에서 방조제가 붕괴 및 유실되는 문제가 발생한 것으로 나타났다. 2024년 12월 마감공사를 추진하던 6구역 방조제에서 2025년 2월 분절구간이 발생하고 외벽과 일부 구간이 유실되는 모습을 육안으로 확인할 수 있다. 같은 해 10월에는 4구역 방조제 670m의 마감 구간에서 단 5일 만에 붕괴 구간이 발생한 것이

확인된다. 즉, 북한이 방조제 공사를 빠르게 마감하기 위해 물막이 사업을 무리하게 진행한 결과, 일부 구간에서 유수에 의한 방조제 유실, 감탕에 의한 방조제의 침하 현상이 나타난 것으로 보인다.

종합하면 북한의 간척사업에 대한 연구는 문헌 정보, 언론 정보, 위성정보를 종합적으로 검토하고 분석함으로써 이것이 북한경제에 미치는 영향을 파악하는 데 유의미한 연구방법이 될 수 있다. 특히 위성정보는 북한이 공개하지 않은 이면을 들여다볼 수 있는 중요한 자료로서 간척사업 진행 경과, 변화 과정, 주요 성과와 한계 등을 종합적으로 검토해 북한경제에 미치는 영향을 판단할 수 있다.

예컨대 북한은 그동안 확보한 간척면적의 약 50%를 벼를 심기 위한 논으로 조성해 온바, 북한의 간척 논의 초기 생산량을 2.0~3.0톤/ha로 가정할 경우 논 면적과 비례해 논벼 생산량을 추정할 수 있다. 다만, 초기 3~5년 정도는 논의 염도가 높아 생산량이 낮고 수년간 반복적인 제염 작업을 진행해야 현재의 논벼 생산성을 따라올 수 있다. 여기에 간척지가 조성되더라도 내부망을 건설하고 관개체계를 마련하는 동시에 순차적으로 논 면적을 늘려 나가는 과정을 포함하면 즉각적인 논벼 증산에는 한계가 있다. 특히 북한의 곡물 생산량 집계는 논의 염도, 영농자재(비료, 기계 등), 가뭄과 홍수(관개배수 문제) 등 여러 가지 복합적인 요인에 영향을 받는다. 이러한 복합적인 요인을 고려할 경우 간척사업이 북한의 곡물 증산과 경제에 어떤 영향을 미치는지를 평가할 수 있게 된다.

V. 나오며: 위성정보 활용 시 고려사항

위성영상의 장점은 다음과 같다.

첫째, 북한이 구체적으로 밝히지 않은 사업이나, 구체적인 수치를 공개하지 않은 대상 사업을 파악할 수 있고 정량화를 시도할 수 있는 장점이 있다. 앞서 북한의 간척사업 동향 연구 사례를 통해 확인한 바와 같이 북한이 공개하지 않거나, 부분적으로만 공개하거나, 또는 구체적인 수치를 보여주지 않는 대상에 대한 정량화를 시도할 수 있다. 여기에 건설 기간, 속도, 건설 경과 등을 확인할 수 있다는 점에서 유용하다.

둘째, 북한이 추진 중인 방조제 건설이 명확히 드러나고, 농경지로 전환하는 등의 과정을 지속적으로 파악할 수 있을 뿐만 아니라, 사전에 규모를 예측할 수 있는 장점도 있다. 예컨대 내장도 간척사업처럼 준공하지 못한 상황에서도 예측 가능한 면적, 즉 간척지의 형태를

판독해 총 간척면적을 예측할 수 있으며, 지속적인 모니터링을 통해 간척 이후 내부망 건설, 농경지 구획화, 농경지 이용 현황을 파악할 수 있다. 나아가 식생지수(NDVI)를 파악하고 작물의 상태를 예측함으로써 북한의 식량 생산 실태를 파악할 수 있다.

셋째, 기후변화로 인한 자연재해, 피해 문제, 복구 현황 등을 분석할 수 있다. 2023년 안석간석지의 배수문 붕괴로 인해 농경지가 해수의 유입으로 침수되었을 당시 위성영상을 통해 확인한 결과, 북한이 제시한 피해면적(560ha, 논벼면적 270ha) 규모보다 더 많은 면적이 침수된 모습이 확인되면서(631~650ha) 북한이 피해 규모를 축소 발표했음을 알 수 있었다. 2024년 신의주-의주지구 수해 현황이나, 피해 규모도 상당수 축소 발표한 것으로 판단되는 등 위성정보를 활용해 자연재해, 피해 현황, 복구 현황 등 주요 현안을 파악할 수 있다.

넷째, 지속적으로 공간에 대한 데이터베이스를 구축할 수 있다. 위성정보를 활용해 간척 계획에 따른 간척면적, 간척지 이용 현황뿐만 아니라 간척지의 확장에 따른 국토 면적, 농경지 면적 등 여러 가지 대상별 변화를 데이터로 구축할 수 있다. 중요한 것은 정량적으로 확보된 데이터를 지속적으로 수집 및 축적함으로써 중장기적으로 북한의 변화를 파악하는 데 기초자료로 활용할 수 있다는 것이다.

위성정보를 효과적으로 활용하기 위해 고려해야 할 부분도 상존한다.

첫째, 위성정보는 촬영의 시점이나 조위의 차이로 인해 해안선의 면적이 다르게 나타날 수 있고, 여기에 구름이나 계절에 따라 식생 상태가 달라져 위성정보 판독에 영향을 미칠 수 있다.

둘째, 위성정보는 위성의 용도에 따라 해상도나 활용할 수 있는 대상이 다르고 영상의 촬영 위치에 따라 실제 규모에 차이가 날 수 있다는 점도 고려해야 한다. 위성정보가 저해상도일 수록 영상의 위도, 경도에 따라 발생하는 오차범위가 커지고 세부적인 식별이 어렵다는 점, 광학성인지(다중분광-식생, 토지피복 등에 활용), 열적외선인지(랜셋TIR-지표온도, 가동률 등 활용)에 따라 다르고, 촬영 위치에 따라 영상의 변형이 발생하거나, 대상이 왜곡되는 현상이 나타날 수 있음을 고려해야 한다.

셋째, 위성영상을 통해 확인된 공간의 변화를 북한 정책과의 직접적인 인과관계로 확대 해석하는 부분도 경계해야 할 부분이다. 예컨대 북한의 경제관련 정책이 발표된 시점과 유사한 시기에 형성된 변화를 정책에 따른 직접적인 결과물로 판단하는 것은 주의가 필요하다. 다만, 경제정책이 발표된 직후 나타나는 변화에 대한 인과관계는 충분히 분석 대상으로 활용할 수 있다.

종합하면 문헌 정보, 언론 정보, 위성정보 모두 각각의 단점과 장점이 존재하고, 불확실성이

포함될 수 있다는 가정하에 연구를 진행하는 노력이 필요하다. 위성정보의 활용은 북한 내부 정보의 공백을 온전히 해소한다기보다 기존 연구의 참여관찰의 한계를 제한적인 수준에서 보완하는 수단으로 이해할 필요가 있다. 북한의 문헌 정보와 언론 정보가 정책방향과 추진 동향을 제공한다면, 위성정보는 이러한 정보들이 북한이라는 공간에서 어떻게 구현되는지 관찰할 수 있는 정보이다. 따라서 3가지 정보를 종합적으로 검토함으로써 북한의 발표나 물리적인 변화를 분석할 때 오류를 줄이고 객관성을 높일 수 있다.

참고문헌

- 김혁, 「위성영상을 통해 본 북한의 간척 동향과 실태」, 『통일정책연구』, 제34권 2호, 통일연구원, 2025.
- 교육도서출판사, 『조선지리지전서: 간척지』, 평양: 교육도서출판사, 1988.
- 『노동신문』, 「제5차 어머니대회, 가정과 사회 앞에 지닌 어머니의 본분에 대하여」, 2023. 12. 5.
- _____, 「18만대발파 진행, 1차물막이공사 성과확대」, 2023. 8. 11.
- _____, 「날바다우에 조국의 재부를 떠올린 고귀한 위훈」, 2025. 1. 13.
- 『조선중앙통신』, 「석화간척지 1차물막이공사 결속」, 2024. 5. 4.
- _____, 「각지 간척지건설장들에서 공사성과 확대」, 2024. 2. 21.
- _____, 「평안북도 간척지건설종합기업소에서 애도간척지 중요방조제공사 결속」, 2024. 11. 18.
- _____, 「대동만간척지 2구역 1차물막이공사 결속」, 2026. 2. 11.

텍스트마이닝으로 읽는 북한의 담론 변화: 노동신문·조선중앙통신 분석 사례를 중심으로

임수진 | 국가안보전략연구원 부연구위원 | happysjlim@gmail.com / sjlim@inss.re.kr

I. 들어가며

북한 연구에서 노동신문과 조선중앙통신 같은 공개 매체는 정권의 공식 입장과 대내외 선전 전략을 확인할 수 있는 사실상 유일한 창구다. 그러나 이 매체들은 객관적 사실 전달보다 주민 설득과 대외 선전이라는 목적을 위한 선전물이기 때문에 문자 그대로 읽을 경우 정권의 실제 의도를 파악하기는 어렵다. 지면에 반복적으로 등장하는 상투적 수사와 실제로 강조되는 정책 사이에 괴리가 존재하기 때문에, 북한의 공식 담론이 갖는 맥락과 함의를 해석할 때 연구자의 정성적 문헌 독해와 판단이 무엇보다 중요하게 인식되어 왔다. 특히 특정 표현이 등장한 정치적 맥락과 발화 주체, 표현의 강도와 변화 등은 연구자의 통찰을 통한 정성적 분석이 핵심적인 것으로, 이는 제한적으로 공급되는 국내 북한 문헌 연구에서 거의 유일무이한 분석 방법이었다 할 수 있다.

그러나 이러한 정성적 접근은 연구자의 경험과 전문성에 크게 의존한다는 점에서 분석 결과의 객관성과 재현 가능성에 일정한 한계를 갖는다. 동일한 자료를 대상으로 하더라도 연구자의 관점이나 문제의식에 따라 중요하게 포착되는 표현과 해석이 달라질 수 있으며, 분석 대상이 대규모·장기간의 텍스트로 확대될수록 개별 연구자의 독해만으로 담론의 변화 양상을 체계적으로 파악하기도 어렵다. 이러한 한계를 보완하기 위해 북한 연구에서도 텍스트를 정량적으로 처리하는 연구방법이 활용되기 시작했다. 특히 노동신문 등 주요 매체에 대한 국내 디지털화가 수행되면서, 대표적으로 텍스트마이닝(text mining) 분석 방법이 활용될

수 있게 되었다. 텍스트마이닝은 방대한 문헌에서 단어의 빈도와 관계, 시기별 증감과 같은 반복적 패턴을 계량적으로 추출함으로써 연구자 판단의 근거를 보다 체계적으로 확인하고 검증하는 분석 도구로 활용되고 있다.

본고에서는 이러한 문제의식 아래, 노동신문·조선중앙통신 기사를 대상으로 단어빈도(TF)와 역문서빈도(TF-IDF), 워드클라우드, 바이그램(bi-gram) 네트워크 분석, 그리고 감성분석 등 비교적 접근성이 높은 텍스트마이닝 기법을 적용해 김정은 시대 대내외 담론의 어조 변화와 정권의 의도를 분석한 네 건의 사례 연구를 소개한다. 네 사례 모두 필자가 수행한 연구로, 대상 시기와 세부 주제는 다르지만 표면적 수사와 실질적으로 강조되는 내용 사이의 간극을 텍스트마이닝을 통해 확인하려 했다는 문제의식에서 공통점을 지닌다.

이는 몇 해 전 본지에서 발표한 최지영·이혜진(2023)의 논의와도 맥이 닿아 있다. 이들 연구 역시 북한의 공식 문헌을 1차 자료로 삼아, 정성적 독해만으로는 놓치기 쉬운 단어 간 관계와 시기별 변화를 정량적으로 검증하였다. 다만, 이 논의의 경우 LASSO, DOC2VEC과 같은 방법을 통해 경제 제도의 변화를 추적했다면, 이번에 소개하는 사례들은 북한 정치외교 및 사회 분야에서 생산된 선전 담론을 중심으로, TF-IDF, 워드클라우드, 네트워크 분석, 감성분석 등 비교적 단순한 기법을 통해 유의미한 정책적 함의를 도출할 수 있었다는 점을 강조하고자 한다. 다시 말해 텍스트마이닝의 유용성이 가설 설계와 정성적 해석 역량과 상당 부분 연계되어 있다는 점을 논하고자 한다.

본고는 다음과 같이 구성된다. II장에서는 네 개의 사례 연구 각각이 어떤 자료와 기법을 사용해 어떤 결론을 내렸는지 소개한다. III장에서는 네 사례에서 사용된 텍스트마이닝 분석에서 도출된 방법론적 시사점과 고려사항을 설명한다. 끝으로 IV장에서는 향후 연구과제를 제안한다.

II. 텍스트마이닝을 활용한 북한 담론 분석 사례

1. 김정은 시대 대외 적대담론의 변화: ‘미제’·‘일제’·‘남조선괴뢰’ 언급빈도에 대한 시계열 분석(임수진, 2022)

첫 번째 사례는 김정은 정권 출범 이후 10년간(2012~21년) 노동신문 기사 제목에 나타난

‘미제’, ‘일제’, ‘남조선괴뢰’라는 세 전통적 적대어의 언급 빈도를 연도별로 집계하고, 이를 시계열로 살펴봄에 김정은시대 북한 대외 적대 담론의 구조적 변화를 추적한 연구다. 동 연구는 형태소 분석과 같은 통계적 가중치 기법을 사용하지 않고, 사전에 설정한 핵심어(‘미제’ · ‘반미’ · ‘항미’, ‘일제’ · ‘반일’ · ‘항일’, ‘남조선괴뢰’ 및 정부비판 관련 어휘 등)가 기사제목에 등장한 횟수를 그대로 집계하는 빈도분석 방식을 사용했다. 동 연구의 경우 필자의 박사학위 논문 일부를 보완 · 발전시킨 것으로, 북한의 집단주의(또는 전체주의)적 특성에 기초한 공동체적 타자인식과 그 적대성 변화에 주목하여 분석을 진행하였다.

연도별 빈도를 보면, 북한의 미국에 대한 적대성을 함의하는 어휘로서 ‘미제’(반미 · 항미 포함)에 대한 언급은 2017년 148건으로 정점을 찍은 뒤 2018년 이후 가파르게 줄었는데, 2019~21년 3년 연속 기사 제목에서 ‘미제’ 어휘가 단 한 차례도 등장하지 않았다는 점을 특이점으로 볼 수 있다(표 1). 이는 김정은 정권이 2018년 국제 사회 진출을 도모하는 과정에서, 이념적 · 부정적 함의를 가진 ‘미제’의 사용을 최소화함으로써 미국과 일정한 거리를 유지하면서도 향후 관계 변화의 가능성을 열어두는 전략적 담론 기조를 취했음을 보여준다.

남한에 대한 적대성을 내포한 ‘남조선괴뢰’ 표현의 경우, 2018~19년 남북정상회담 국면까지는 보수 정치세력과 군부를 지칭할 때 제한적으로 사용되었으나, 2019년 하노이 북미정상회담 결렬 이후 다시 증가하기 시작했고, 특히 2020년 3월 김여정의 담화를 계기로 그 사용이 두드러짐이 확인되었다. 이 과정에서 주목되는 변화는 대남 비난의 대상이 보수정권이나 군부를 넘어 유화적인 대북정책을 펼친 진보성향 정부로까지 확대되었다는 점이다.

〈표 1〉 노동신문 기사 제목 내 ‘미제’ · ‘반미’ · ‘항미’ · ‘미국’ 언급 빈도(2012~21)

연도	미제	반미	항미	미국
2012	70	34	0	340
2013	92	38	0	425
2014	70	27	0	394
2015	60	27	0	365
2016	47	27	0	278
2017	148	75	0	559
2018	28	20	0	481
2019	0	12	0	452
2020	0	4	1	347
2021	0	0	0	2

이는 향후 북한의 대남 적대화정책의 강화 가능성을 살펴볼 수 있는 하나의 단서를 제공해 준다.

아울러 노동신문과 조선중앙통신에 게재된 김여정의 대남 담화를 비교한 결과, 대내 매체인 노동신문에서는 조선중앙통신에 비해 대남 비난 담화가 상대적으로 제한적이고 선별적으로 나타나는 차이가 확인되었다. 이는 북한의 대남 담론이 모든 매체에서 동일하게 전달되는 것이 아니라, 대내외 독자와 선전 목적에 따라 담화의 내용과 노출 수준이 조정되고 있음을 보여준다. 이는 특정 적대 어휘의 빈도 변화뿐 아니라 해당 담론이 어떤 매체를 통해, 어떤 독자를 대상으로 전달되는지를 함께 분석할 필요가 있음을 시사한다.

동 연구는 북한 문헌에서 자주 사용되는 소수의 핵심어에 대한 문맥상의 이해와 통찰을 통해 이를 장기간에 걸쳐 시계열적으로 비교·분석하는 것만으로도 정권의 담론 전략 변화를 포착할 수 있음을 보여준다. 다만, 이러한 방식은 연구자가 사전에 선정한 핵심어를 중심으로 분석이 이루어진다는 점에서, 분석 범위가 연구자의 판단에 의해 제한될 수 있다는 한계도 상정하고 있다. 이에 연구는 핵심어의 빈도 변화만을 해석하는 데 그치지 않고 관련 기사의 내용을 함께 검토함으로써, 기존의 특정 대상을 지칭하는 표현(예를 들어, ‘미제’)이 감소하는 한편, 특정 대상을 명시하지 않는 표현(예를 들어, ‘제국주의자’)이 2018년 이후 증가하는 현상을 함께 포착하기도 하였다. 즉, 빈도분석은 주요 표현의 증가와 감소를 직관적으로 보여주는 데 유용하지만, 특정 표현의 감소나 소멸이 어떠한 표현으로 대체되는지를 파악하기 위한 연구자의 정성적 해석이 함께 이루어질 필요가 있는 방식이라고 할 수 있다.

2. ‘적대적 두 국가론’ 이후 대남 보도 변화 분석(임수진, 2025)

두 번째 사례는 2023년 말 북한이 ‘적대적 두 국가론’을 공식화한 이후 노동신문과 조선중앙통신의 남한 관련 보도가 어떻게 변화했는지를 2024년 1월부터 2025년 3월까지의 기사를 대상으로 분석한 연구다. 동 연구는 기사 제목 속 ‘한국’ 또는 ‘남조선’ 언급 빈도를 연도별·월별로 집계하는 단순 빈도분석에서 출발해, 특정 시기(예: 2024년 10월, 2025년 1월)에 집중적으로 게재된 기사를 대상으로 워드클라우드와 바이그램 네트워크 분석을 수행하는 방식으로 진행되었다.

이를 통해 뚜렷한 변곡점들이 확인되었다. 노동신문 기사 제목에서 ‘한국’ 또는 ‘남조선’ 언급 빈도는 2023년 한 해 동안 급격히 감소했으나, ‘적대적 두 국가론’ 선포 이후인 2024년에는 급격히 증가하는 양상이 확인되었다. 이후 2024년 10월 국내 정치 갈등이 고조된 시점과

〈표 2〉 노동신문 ‘한국’ 관련 기사의 월별 키워드 순위(2024.10~2025.1)

연월	1순위	2순위	3순위	4순위
2024. 10	윤석열	괴뢰	한국	전쟁
2024. 11	윤석열	탄핵	괴뢰	전쟁
2024. 12	윤석열	미국	괴뢰	지역
2025. 01	괴뢰	윤석열	미국	세계

2024년 12월 계엄·탄핵 국면을 전후해 보도량이 크게 요동쳤는데, 특히 계엄 선포 이후 오히려 관련 기사 수가 감소하는 현상이 관찰되어, 단순한 ‘갈등 고조 = 보도량 증가’라는 직관적 가설만으로는 설명되지 않는 패턴이 나타났다.

이 지점에서 워드클라우드와 바이그램 네트워크 분석이 보완적 역할을 했다. 특정 월의 기사 제목·본문에서 자주 함께 등장하는 단어들을 시각화한 결과, 시기가 지날수록 ‘한국’과 함께 등장하는 핵심어가 국내 정치 이슈(탄핵, 정권)에서 미국·군사·전쟁 관련 어휘로 옮겨 가는 흐름이 확인되었다. 즉, 단순 빈도만으로는 언급량이 늘거나 줄었다는 사실만 파악할 수 있지만, 함께 등장하는 단어들의 네트워크 구조를 살펴봄으로써 무엇에 대해, 누구를 겨냥해 언급량이 변화했는지까지 포착할 수 있었다. 이러한 분석을 통해 동 연구는 북한의 대남 보도가 남한 정부에 대한 직접적 비난에서 벗어나 한미 동맹과 미국의 군사적 역할을 비판하는 방향으로 초점을 옮기고 있으며, 이 과정에서 남한의 존재감을 희석시키려는 ‘전략적 무관심’의 기조가 자리 잡고 있다는 근거를 제시할 수 있었다.

〈표 2〉는 2024년 10월부터 2025년 1월까지 노동신문 기사 제목 속 ‘한국’이 언급된 기사 속에서 빈도가 가장 높았던 상위 키워드를 월별로 정리한 것이다. 표에서 확인되듯 2024년 10월, 11월에는 ‘윤석열’·‘탄핵’ 등 국내 정치 관련 어휘가 상위권을 차지했으나, 12월 이후로는 ‘미국’·‘지역’·‘세계’ 등 대외·안보 관련 어휘의 비중이 빠르게 커졌다. 불과 두 달 사이에 상위 키워드의 성격이 국내 정치에서 대외 안보로 옮겨간 것으로, 이는 앞서 서술한 워드클라우드·네트워크 분석 결과와 같은 방향을 가리킨다는 점에서 상호 검증적 의미를 지닌다.

3. 대내 선전 담론의 이면: ‘대동강’ 기사에 대한 TF-IDF 분석

세 번째 사례는 김정은 집권 이후 노동신문에 게재된 ‘대동강’ 관련 기사(2015~23년, 총 1,695건)를 대상으로 단어빈도(TF)와 역문서빈도(TF-IDF) 분석 결과를 비교해, 대동강 개발 담론의 표면적 내용과 실제 강조점 사이의 괴리를 확인한 연구다.

동 연구의 핵심적인 방법론은 TF 분석과 TF-IDF 분석을 교차 비교했다는 점에 있다. TF 분석이 전체 텍스트에서 반복적으로 등장하는 어휘의 빈도를 통해 담론의 전반적인 관심 대상과 주요 주제를 파악하는 데 초점을 둔다면, TF-IDF 분석은 특정 문서에서 상대적으로 두드러지는 어휘에 가중치를 부여함으로써 개별 시기나 정책 국면을 특징짓는 변별력 높은 표현을 식별하는 데 집중한다. 이에 동 연구는 두 분석 결과를 비교함으로써 담론 전반에서 지속적으로 반복되는 핵심어와 특정 시기 또는 사건을 계기로 부각되는 특징적 핵심어를 구분하고, 단순 빈도분석만으로는 포착하기 어려운 내용상의 강조점과 그 변화를 살펴보았다.

단순 단어빈도(TF) 기준으로는 대동강 관련 기사에서 가장 많이 언급된 단어는 ‘인민’이었고, 이는 ‘인민을 위한 도시 개발’이라는 정권의 공식 서사와 일치하는 결과였다. 그러나 단순한 출현 빈도가 아니라, 각 연도의 문서에서 상대적으로 강조되는 단어를 식별하는 TF-IDF 분석을 적용하자 결과는 달라졌다. 연도별 TF-IDF 상위 단어는 ‘공장’, ‘생산’, ‘건설’, ‘농장’ 등으로, 이는 생산활동과 관련된 표현들로 판단할 수 있었다.

즉, ‘인민’의 경우 모든 대동강 기사에 공통적으로 등장하는 관용구에 가까워 TF-IDF 분석을 통해 볼 때 변별력이 낮은 어휘로 평가된 반면, ‘공장’·‘생산’ 등은 시기별로 변화가 나타나는 실질적 핵심어로 판단할 수 있었다. 여기에 바이그램(bi-gram) 네트워크 분석을 더해 ‘인민’ 관련 어휘군과 ‘공장’·‘생산’·‘건설’ 관련 어휘군이 문장 구조상 서로 분리된 군집을 이루고 있다는 점까지 확인하였다. 이에 동 연구는 노동신문의 ‘대동강’ 관련 기사가 ‘인민을 위한 여가 공간’이라는 표면적 이미지 아래 실제로는 노동력 동원을 정당화하고 있다는 분석 결과를 제시할 수 있었다. 이는 단순 빈도분석에서는 특정하기 힘든 상투어와 핵심어를 구분하여 분석함으로써, 표면적으로 반복되는 선전적 표현을 넘어 북한의 선전 서사와 그 이면에 내재된 동원의 내용과 방향을 구체적으로 확인할 수 있었다는 점에서 의의가 있었다 할 수 있다.

〈표 3〉 노동신문 ‘대동강’ 관련 기사 연도별 TF-IDF 상위 키워드(2015~23년)

연도	1순위	2순위	3순위	4순위
2015	아이	공사	생산	공장
2016	장군	공장	생산	건설
2017	공장	장군	생산	사업소
2018	공장	장군	생산	통일
2019	공장	대학	건설	인민
2020	공장	당원	공사	장군
2021	총비서	공장	인민	생산
2022	인민	총비서	민족	공장
2023	농장	공장	농사	생산

4. 감성분석을 통한 대남 담화의 어조 변화 분석

마지막 사례는 조선중앙통신이 발표한 북한의 대남 담화 및 성명 476건(2011년 12월~2026년 7월)을 대상으로 감성분석을 실시해, 김정은 집권 이후 남북관계 주요 국면과 대남 담화의 어조 변화를 교차 분석한 연구다. 앞선 사례들이 단순 빈도 기반 분석을 수행한 것과 달리, 동 연구는 긍정·부정 어휘를 5단계(강한 부정-약한 부정-중립-약한 긍정-강한 긍정)로 분류한 감성사전(총 449개 어간)을 자체 구축하고, kiwi 형태소 분석기로 담화 원문을 형태소 단위로 정규화한 뒤 문서별 감성점수를 산출하는 방식을 취하였다.

동 연구의 경우 북한어 특유의 비대칭성, 즉 부정 어휘(297개)가 긍정 어휘(136개)보다 약 2배 많은 사전적 긍정·부정 어휘 구성의 불균형을 감안하여 z-score 표준화를 통해 보정 작업을 추가 수행하였다. 표준화를 수행하지 않은 어휘사전을 통한 감성분석을 통해 답론의 긍정·부정 기조를 비교할 경우 구조적으로 부정 기조 쪽에 유리하게 치중될 왜곡 가능성이 존재하므로, 문서별 감정어 밀도(형태소 1,000개당 출현 수)를 말뭉치 전체 평균·표준편차 기준으로 표준화한 뒤 재합산하는 방식으로 이를 보정하였다. 실제로 보정 전 기준으로는 전체 476건의 문서 중 부정(강한 + 약한) 문서가 66.4%에 달했으나, z-보정 이후에는 34.0%로 크게 줄어들어, 사전 구성의 비대칭성이 분석 결과에 상당한 영향을 미칠 수 있음을 확인할 수 있었다.¹⁾

동 연구에서 중요한 질문은 감성점수의 변화가 실제 남북관계의 주요 국면과 어느 정도

1) z-보정의 경우, 긍정·부정 기조의 편차 그 자체보다, 답론 기조의 변화 양상에 주목하여 분석 결과를 살펴보는 것에 초점이 맞추어져 있다. 자세한 내용은 임수진(2026)의 글을 참조.

〈표 4〉 조선중앙통신 대남 담화 연도별 평균 감성점수(z-보정) 주요 국면

연도	감성 점수(z-보정)	주요 국면 · 사건
2011	-0.24	김정일 조문 불허, 집권 초기 대남 강경 기조
2012	-0.46	핵 · 미사일 도발, 정전협정 백지화 위협
2018	+1.50	평창올림픽 참가, 판문점 선언
2019	+0.72	싱가포르 북미정상회담, 하노이 회담(결렬 이전 포함)
2022	-0.24	‘담대한 구상’ 거부, 인신공격성 담화 증가
2023	-0.07	‘적대적 두 국가론’ 공식화 준비
2024	-0.40	적대적 두 국가론 선포, 오물풍선 · 무인기 사건(최저치)
2025	+0.05	확성기 · 대남 소음방송 상호 중단
2026	+0.10	긴장관리 국면 지속

일치하는지, 그리고 최근 대남 담화의 부정 기조가 과거와 비교해 어느 수준에 있는지를 확인하는 것이었다. 분석 결과, 2018~19년 남북 · 북미 대화 국면에서는 긍정적 어조가 뚜렷하게 확대된 반면, 2022년 이후에는 부정적 어조가 강화되었고 ‘적대적 두 국가’ 기조가 본격화된 2024년에는 가장 낮은 감성점수를 기록하는 등 감성점수의 변화가 전반적으로 남북관계의 주요 국면과 일정한 연관성을 보였다.

동 연구의 주요한 발견은 긍정 담화와 부정 담화가 서로 다른 시계열적 성격을 갖는다는 점이다. 부정 담화는 ‘적대적 두 국가론’과 같은 정책 선언 이후 이를 지속 · 강화하는 방향으로 나타나는 반면, 긍정 담화의 확대나 부정 어조의 완화는 오히려 대화 재개나 유화조치에 선행하는 경향을 보였다. 예컨대 2018년 1월 평창올림픽 참가 표명 직전인 2017년 11~12월에 감성점수가 이미 상승했던 반면, ‘적대적 두 국가론’ 선언(2023년 12월) 이후 2024년 1월부터 감성점수가 본격적으로 하락하는 등, 긍정 신호는 정책 전환에 선행하는 ‘조기지표’로, 부정 신호는 이미 선포된 기조를 뒤따르는 ‘반응지표’로서 기능할 가능성을 시사했다.

또한 동 연구는 2024년의 부정 강도가 김정은 집권 초기(2011~12년)의 대남 강경 국면보다 전면적으로 심화되었다고 보기는 어렵다는 점을 함께 지적한다. 이는 담화에 나타난 적대성의 정도를 실제 남북관계의 긴장 수준과 동일시하기보다, 장기적인 차원의 시계열적 분석과 함께 정책 및 행동의 변화를 살펴보며 종합적으로 해석할 필요가 있음을 시사한다. 따라서 감성점수를 통한 담론 분석은 시계열적 변화와 실제 행동 및 정책 변화와의 교차 분석을 통해, 남북관계의 국면과 변화 방향을 파악하고 향후 관계 변화 가능성을 관찰하는 주요한 지표로서 활용될 수 있다.

5. 종합: 표면적 서사와 실질적 강조 사이의 간극을 확인하기

제시한 네 가지 분석 사례를 통해 공통적으로 확인할 수 있는 점은, 북한 공식 매체가 표면적으로 제시하는 담론과 실제로 강조하는 내용 사이의 간극을 텍스트마이닝을 통해 구체적으로 포착할 수 있다는 점이다. 대외 적대 담론에서는 ‘미제’와 같은 직접적인 이념적 표현이 감소하는 동시에 ‘제국주의자’와 같이 대상을 특정하지 않는 표현이 증가하면서 적대 담론의 표현 방식이 변화하는 양상이 나타났다. 대남 보도에서는 남한을 직접적인 비난 대상으로 삼는 보도가 감소하는 한편, 남한을 미국의 군사적 위협과 결부시키는 방식으로 대남 적대성을 재구성하는 변화가 확인되었다. 대동강 관련 기사에서는 ‘인민을 위한 개발’이라는 공식적 서사가 강조되는 가운데 실제 기사에서는 건설과 개발을 위한 노동력 동원과 주민의 역할이 반복적으로 부각되었다. 마지막으로 대남 담화 감성분석에서는 ‘적대적 두 국가론’이라는 정책 기조가 유지되는 상황에서도 담화의 부정적 어조가 일부 완화되는 양상이 나타나, 정책 기조와 담화의 표면적 정서가 반드시 동일한 방향으로 움직이지 않을 수 있음을 보여주었다.

이러한 결과는 북한 공식 담론을 분석할 때 특정 표현이나 정책 구호의 표면적 의미만으로 정책 방향을 판단하기 어렵다는 점을 시사한다. 오히려 어떤 표현이 감소하고 무엇으로 대체되는지, 비난의 대상과 논리구조가 어떻게 재구성되는지, 공식적으로 제시된 목적과 실제로 반복 강조되는 내용이 무엇인지, 그리고 정책 기조와 담화의 정서적 변화가 일치하는지를 함께 살펴볼 필요가 있다. 이러한 간극을 체계적으로 가시화한다는 점에서 텍스트마이닝은 북한 공식 담론의 표면적 서사를 넘어 그 내부의 강조점과 변화 양상을 포착하는 분석 수단으로 활용될 수 있다.

〈표 5〉 분석 사례 종합

구분	분석 대상	주요 방법론	주요 발견
사례 1	『노동신문』 ‘미제’·‘일제’·‘남조선괴뢰’ 관련 기사 (1950~2021, 특히 2012~21)	장기 시계열 단순 빈도분석 정성적 내용분석	‘미제’는 소멸, ‘미국’으로 대체되는 한편, ‘남조선괴뢰’는 보수·진보 정부 모두로 대상 확대
사례 2	『노동신문』·『조선중앙통신』 남한 관련 기사(2024. 1~2025. 3)	빈도분석, 워드클라우드, 바이그램 네트워크	대남 비난 초점이 국내 정치에서 한미·군사 이슈로 이동
사례 3	『노동신문』 ‘대동강’ 관련 기사 (2015~23, 1,695건)	TF·TF-IDF 비교, 워드클라우드, 바이그램 네트워크	표면적 ‘인민’ 서사 이면에 노동력 동원 담론이 실질적 강조점
사례 4	『조선중앙통신』 대남 담화·성명 (2011. 12~2026. 7)	감정사전 기반 감성분석, z-score 표준화, 시계열 비교	긍정 어조는 관계 개선에 선행, 부정 어조는 정책 선언을 지속·강화(담론-행동 비대칭)

이러한 간극은 우연이 아니라 선전물이라는 자료의 근본적 성격에서 비롯되는 것으로 볼 수 있다. 프로파간다는 수사법·신화·상징이라는 세 층위를 통해 수용자를 설득하도록 구성되는데(오쇼네시 저, 박순석 역, 2009), 표면에 드러나는 상징적 수사와 그 이면에서 실제로 관철되는 정책적 목적은 애초에 일치하도록 설계되지 않는 경우가 많기 때문이다. 이 점에서 텍스트마이닝의 다양한 분석 방법은 방대한 선전 텍스트 속에서 이 간극을 경험적으로 포착하는 데 특히 유용한 도구라 할 수 있다.

Ⅲ. 북한 문헌 텍스트마이닝의 분석 전략과 고려사항

1. 북한 문헌의 선전 특성을 고려한 분석 방법의 적용

제시한 사례 모두 분석의 출발점은 노동신문·조선중앙통신 기사를 대상으로 분석 단위를 확정하고 불필요한 요소를 걸러내는 전처리 작업이었다. 대부분의 사례에서 형태소 단위로 문장을 분해하고 조사·어미 등 불용어를 제거하는 절차를 거쳤다. 북한어는 한자어 결합이 많고 남한과는 다른 맞춤법·띄어쓰기 규범을 사용하기 때문에, 남한어 기준으로 구축된 형태소 분석기를 그대로 적용할 경우 명사 추출 정확도가 떨어지는 문제가 있다. 그중 세 사례는 NKPro와 같은 북한 매체 전용 크롤링·데이터베이스 도구를 활용해 원문을 수집하고, 이를 형태소 분석을 통해 정제하는 과정을 거쳤다. 첫 번째 사례의 경우 형태소 분석 대신, 사전에 정의한 핵심어가 기사 제목에 등장하는지 여부만을 확인하는 단순 검색 방식을 취해 전처리 부담을 크게 줄였다는 차이가 있다. 마지막 사례(감성분석)의 경우, kiwi 형태소 분석기로 담화 원문을 형태소 단위로 정규화한 뒤, 북한어 특유의 어휘를 반영해 자체 구축한 5단계(강한 부정~강한 긍정) 감정사전 449개 어간을 매칭하는 방식으로 전처리와 분류를 결합했다는 점에서 나머지 사례들과 구별된다.

또한 북한 선전물의 특성상 최고지도자에 대한 상투적 찬양구나 체제의 우월성을 강조하는 관용적 표현이 시기와 주제에 관계없이 문서 전반에서 반복적으로 등장한다는 점도 고려해야 한다. 북한의 공식 담론은 사실이나 정보를 전달하는 기능뿐 아니라 지도자의 권위와 정당성을 재확인하고 주민들에게 특정한 가치와 행동규범을 지속적으로 주입하는 정치적 기능을 수행하기 때문에, 일정한 어휘와 표현이 반복적으로 사용되는 경향이 강하다. 이로 인해 단순 빈도분석

을 적용할 경우 ‘위대한’, ‘경애하는’, ‘령도’, ‘인민’, ‘사회주의’ 등 북한의 공식 문헌에서 관행적으로 사용되는 어휘가 분석 시기나 정책적 중요성과 관계없이 상위에 나타날 가능성이 높다. 문제는 이러한 고빈도 어휘가 북한 선전 담론의 기본적인 특성을 보여주는 데에는 의미가 있지만, 이를 통해 특정 시기에 새롭게 부각된 정책적 관심이나 주민들에게 강조하고자 하는 동원의 내용, 선전 서사의 변화를 파악하는 데에는 한계가 있다는 점이다. 특히 시기별 담론 변화를 분석하는 경우에는 단순히 ‘어떤 단어가 많이 등장했는가’뿐 아니라 ‘평소에도 자주 사용되는 단어인지, 아니면 특정 시기에 상대적으로 두드러지게 등장한 단어인지’를 구분하는 작업이 중요하다.

따라서 반복적으로 등장하는 상투어의 영향력을 낮추고 특정 문서나 시기에 상대적으로 중요성이 높아진 어휘를 식별하기 위해서는 TF-IDF와 같은 가중치 기법을 병행할 필요가 있다. 이를 통해 단순 빈도만으로는 드러나기 어려운 시기별 선전 서사의 변화와 그 이면에서 강조되는 정책적 메시지 및 동원의 방향을 보다 구체적으로 파악할 수 있다. 세 번째 사례에서 확인할 수 있듯이, TF와 TF-IDF는 서로 다른 차원의 정보를 제공한다는 점에서 두 분석을 비교·병행할 때 해석의 폭을 넓힐 수 있다. TF 분석이 특정 시기나 주제에서 가장 빈번하게 사용된 단어를 통해 담론의 전반적인 구성과 반복되는 서사를 보여준다면, TF-IDF 분석은 여러 문서와 시기에 걸쳐 반복적으로 등장하는 어휘의 영향력을 상대적으로 낮추고 특정 시기나 문서군에서 두드러지게 나타나는 특징적 어휘를 식별하는 데 유용하다. 따라서 두 분석 결과를 나란히 비교하면 북한이 선전물에서 반복적으로 제시하는 주요 서사와 특정 시기에 상대적으로 강조하는 정책적 메시지가 어떻게 같거나 달라지는지를 확인할 수 있으며, 이를 통해 시기별 선전의 강조점과 동원 방향의 변화를 보다 입체적으로 파악할 수 있다.

2. 시계열 분석을 통한 정책적 전환의 포착

앞서 제시한 분석 사례 모두는 특정 시점(김정은 집권 초기, 2018년 남북·북미 정상회담, 2019년 하노이 회담 결렬, 적대적 두 국가론 선포, 계엄·탄핵 국면 등)을 전후한 연도별·월별 비교를 핵심적인 분석 틀로 삼았다. 특히 마지막 사례는 2011년부터 2026년까지 15년에 이르는 연도별 감성점수 추이를 통해, 담화 기조의 전환점이 실제 정책·사건의 발생 시점에 앞서는지 뒤따르는지를 월 단위로 세밀하게 비교했다는 점에서 시계열 비교의 밀도를 한층 높인 사례라 할 수 있다. 이는 유의미한 정량적 차이가 나타나는 시점을 사전에 하나로 확정하기보다 여러 후보 시점을 두고 이들을 비교함으로써 실제 전환점을 찾아가는 방식이

효과적이라는 공통된 시사점을 준다.

실제 연구 사례를 살펴보면, 분석 초기 설정한 시기 구분이나 비교 대상 단어가 실제 분석에서도 그대로 유의미한 결과로 이어지는 경우는 많지 않았다. 첫 번째 사례에서는 김정은 집권 초기를 기준으로 한 구분과 2018년 국제 사회 진출 시점을 기준으로 한 구분을 함께 살펴본 끝에, ‘미제’ 언급이 사라지는 시점과 ‘남조선괴뢰’ 언급이 다시 증가하는 시점이 서로 다르다는 사실을 확인할 수 있었다. 두 번째 사례의 경우 계엄 선포 시점, 탄핵소추안 가결 시점, 헌법재판소 결정 시점 등 여러 후보 국면을 두고 비교한 끝에, 계엄 이후 보도량이 오히려 감소한다는 반직관적 패턴을 확인할 수 있었다.

세 번째 사례에서도 김정은 집권 초기(2011~12년)를 기준으로 한 시기 구분과, ‘인민대중계 일주의’ 구호가 전면화된 시점을 기준으로 구분을 각각 시도한 뒤에야 TF와 TF-IDF 결과의 괴리가 뚜렷하게 드러나는 지점을 특정할 수 있었다. 네 번째 사례 역시 초기에 설정한 시기 구분만으로는 감성점수의 변화와 남북관계 국면 간의 관계를 충분히 설명하기 어려웠다. 이에 연도별 감성점수의 추이를 주요 남북관계 사건 및 정책 변화와 반복적으로 교차 검토한 결과, 2018~19년 대화 국면에서 긍정적 어조가 확대되고 2022년 이후 부정적 어조가 강화되며 2024년 감성점수가 가장 낮은 수준에 이르는 흐름을 확인할 수 있었다. 또한 2024년 담화에서 나타나는 높은 부정 기조(낮은 감성점수)의 경우 김정은 집권 초기 남북 사이 강경 국면과 비교할 때 그 정도와 의미를 신중하게 해석할 필요가 있음을 함께 확인하였다. 이는 사전에 설정한 시기 구분에 분석 결과를 맞추기보다, 실제 데이터에서 나타나는 변화 지점을 확인하고 이를 주요 사건 및 정책 변화와 다시 대조하는 반복적인 분석 과정이 중요하다는 점을 보여준다. 이는 최지영·이혜진(2023)이 여러 정책적 분기점(2002년 7.1 조치, 2012년 우리식 경제관리 방법, 상업은행법 제정·개정 시점 등)을 두루 확인한 끝에 김정은 집권 전후가 가장 뚜렷한 차이를 보이는 기준임을 확인했던 과정과 본질적으로 다르지 않다. 즉, 유의미한 정량적 결과에 도달하기까지 분석 대상 시기와 비교 단어를 반복적으로 조정하는 시행착오는 분석기법의 종류와 무관하게 텍스트마이닝 연구 전반의 공통된 과정이라 할 수 있다.

3. 방법의 복잡성보다 중요한 것

제시된 사례에서 활용된 기법은 단순빈도분석, TF, TF-IDF, 워드클라우드, 바이그램 네트워크 분석, 감성분석 등 비교적 접근성이 높은 분석방법들이다. 그럼에도 불구하고 각 연구는 북한의 정책 변화와 선전 서사, 동원 방향, 대남 담화의 변화 등에서 유의미한 정책적

함의를 도출하였다. 이는 텍스트마이닝 연구의 성과가 반드시 분석기법의 기술적 복잡성에 의존하는 것은 아니라는 점을 설명한다. 즉, 중요한 것은 어떤 현상을 설명하고자 하는지에 대한 명확한 연구질문을 설정하고, 그 질문에 적합한 분석 단위와 비교 기준을 구성하는 과정이 분석기법의 선택보다 선행되는 것이라 할 수 있다. 특히 시기 구분, 비교 대상, 핵심어 선정 등을 고정된 기준으로 적용하기보다 실제 분석 결과를 확인하면서 이를 조정하고 재분석하는 과정이 중요하다. 결국 텍스트마이닝 기법은 그 자체로 결론을 산출하는 도구라기보다, 연구자가 설정한 질문을 계량적으로 확인하고 기존의 정성적 분석만으로는 포착하기 어려웠던 패턴과 변화 지점을 발견하는 수단으로 이해할 필요가 있다.

이러한 점은 북한 문헌 연구에서 더욱 중요하다. 북한 문헌은 우리가 접하는 일상적인 텍스트와 달리 정치적 목적과 선전·동원의 기능을 전제로 생산되며, 동일한 표현의 반복, 관용적 수사, 정책적 용어의 의도적 사용 등 텍스트 자체의 특수성이 강하다. 따라서 특정 단어의 출현 빈도나 감성점수와 같은 계량적 결과만으로 그 의미를 곧바로 해석하기보다는, 해당 어휘가 어떠한 정책적 맥락에서 등장했는지, 이전 시기와 비교해 무엇이 달라졌는지, 실제 정책과 행동의 변화가 어떻게 나타났는지를 함께 검토해야 한다. 이러한 맥락적 해석이 결합될 때 북한이 반복적으로 제시하는 선전 서사와 특정 시기에 새롭게 부각하는 정책적 강조점을 구분하고, 담론 변화가 실제 정책 변화와 어떠한 관계를 갖는지까지 분석할 수 있다. 따라서 북한 텍스트마이닝 연구에서는 적절한 연구질문의 설계, 분석 결과에 대한 반복적인 검증, 그리고 북한의 정책·담론에 대한 정성적 이해를 계량적 결과와 결합하는 역량이 연구의 설명력과 정책적 활용도를 결정하는 핵심 요소라고 할 수 있다.

IV. 향후 연구과제

첫째, 제시된 분석 사례 모두 노동신문과 조선중앙통신이라는 한정된 매체를 분석 대상으로 삼았다. 북한은 대내용 매체(노동신문, 조선중앙TV)와 대외용 매체(조선중앙통신, 조선신보 등)의 서술 전략을 달리하는 경향이 있는 만큼, 매체별 비교 분석을 통해 대내·대외 담론의 차이를 함께 살펴보는 보다 많은 연구들이 필요하다.

둘째, 텍스트마이닝으로 도출된 정량적 결과를 그 자체로 정책적 결론으로 해석하는 위험을 경계할 필요가 있다. 선전물이라는 자료의 특성상 표면적 언급 빈도가 실제 정책 우선순위와

반드시 일치하지 않으며, 앞서 설명한 연구 사례가 보여주었듯 오히려 TF-IDF와 같은 가중치 지표를 적용해야 실질적 강조점을 드러낼 수 있는 경우도 있기 때문이다. 첫 번째 사례가 보여주었듯 특정 용어의 소멸 자체가 유의미한 정책 신호일 수도 있고, 마지막 사례가 제시한 바와 같이 표면적 감성점수의 회복이 정책 실질의 변화를 의미하지 않을 수도 있다. 따라서 텍스트마이닝 결과를 해석하는 과정에서는 해당 시기 북한의 정책 환경에 대한 연구자의 정성적 분석과 판단이 반드시 함께 수행되어야 한다.

셋째, 형태소 분석의 정확도 문제를 보완할 필요가 있다. 우리와 다른 북한식 신조어, 축약어, 붙여쓰기는 우리가 쓰는 기존 형태소 분석기를 통한 분석의 정확도를 떨어뜨리는 요인으로, 형태소 분석을 사용한 네 연구 모두 수작업 검수를 병행할 수밖에 없었다. 마지막 사례에서 구축하였던 감정사전 역시 ‘위대’·‘경애’와 같은 지도자 찬양 어휘가 북한 자신의 지도자를 향한 것인지, 문맥에 따라 다른 대상을 향한 것인지 구분하기 위해 별도의 문맥 판별 절차를 두어야 했는데, 이는 감정사전 기반 접근이 형태소 분석 이상의 문맥적 정교화를 요구한다는 점을 보여준다. 첫 번째 사례처럼 형태소 분석 없이 핵심어를 직접 검색하는 방식은 이러한 오류를 피할 수 있지만, 1950~80년대 신문의 디지털화·OCR 품질이 고르지 않아 장기 시계열 자료일수록 결측·오독 가능성을 별도로 검토해야 한다는 과제를 남긴다. 북한 문헌에 특화된 형태소 사전과 분석 도구를 지속적으로 보완·공유하는 작업이 필요하다.

넷째, 향후에는 텍스트뿐 아니라 노동신문·조선중앙TV에 실린 이미지·영상 자료를 함께 분석하는 멀티모달 접근, 그리고 최근 발전하고 있는 대규모언어모델(LLM) 기반 담론 분석기법을 결합해 문맥적 함의까지 포착하는 방법론적 확장을 모색할 필요가 있다.

다섯째, 이번에 소개한 네 사례 모두, 북한 문헌을 기계가 읽을 수 있는 형태로 가공하는 전처리 단계에 상당한 시간과 인력이 소요되었다는 공통된 어려움을 안고 있다. 이는 개별 연구자 단위로는 반복적으로 재투자될 수밖에 없는 비효율적인 과정으로, 정제된 북한 공식 문헌 텍스트 데이터를 축적하고 연구자 간에 공유할 수 있는 공동 플랫폼이 마련된다면 관련 연구의 저변을 크게 넓힐 수 있을 것이다. 아울러 이번 사례들에서 확인된 ‘표면적 서사와 실질적 강조점의 간극’이라는 패턴이 현재 세계적으로 확장되고 있는 권위주의 체제의 선전물 일반에서도 공통적으로 나타나는지, 북한과 이들 사이에 어떠한 차이가 있는지 확인하기 위해, 비교 가능한 사회의 공식 매체를 추가하여 북한 담론과 이들 사이의 비교연구를 수행하는 것도 흥미로운 후속 과제가 될 수 있다.

정리하면, 텍스트마이닝은 북한 공식 문헌이라는 방대하지만 여전히 제한적인 자료를 경험적으로 다루는 데 유용한 도구라 할 수 있다. 그러나 앞선 논의에서 제시하였듯 북한

텍스트에 대한 정량적 분석은 그 자체로 완결된 해석을 제공하지는 않는다. 이번에 소개한 사례들에서 공통적으로 제시하듯, 텍스트마이닝을 통한 분석의 성과는 결국 연구자가 어떤 질문을 던지고, 어떤 시기와 어떤 단어를 비교 대상으로 설정하며, 도출된 정량적 결과를 어떤 정성적 맥락 속에서 해석하느냐에 달려 있기 때문이다.

참고문헌

- 니콜라스 잭슨 오쇼네시(N. J. O'Shaughnessy), 박순석 역, 『대중을 유혹하는 무기(정치와 프로파간다)』, 파주: 한울아카데미, 2009.
- 양문수, 「북한 문헌, 어떻게 읽을 것인가: 경제연구의 사례」, 『현대북한연구』, 제12권 제2호, 2009, pp.7~61.
- 임수진, 「‘적대적 두 국가론’ 이후 북한의 남한 관련 보도 변화 및 시사점」, 『INSS 전략보고』, 서울:국가안보전략연구원, 2025.
- 임수진, 「김정은 시기 북한의 국면별 대남담화 변화 및 전략적 시사점」, 『INSS 전략보고』, 서울:국가안보전략연구원, 2026.
- 임수진, 「김정은시대 북한의 대외 적대담론 연구: 『노동신문』 속 ‘미제’, ‘일제’, ‘남조선괴뢰’를 중심으로」, 『통일과 평화』, 제14집 제2호, 2022, pp.163~201.
- 임수진, 「북한 ‘대동강’ 기사를 통해 본 김정은정권 ‘인민’ 동원 담론의 변용: TF-IDF 분석을 중심으로」, 『도시연구: 역사·사회·문화』, 제37권, 2024, pp.75~99.
- 최지영·이혜진, 「텍스트 마이닝을 이용한 북한경제 연구」, 『KDI 북한경제리뷰』, 제25권 제6호, 한국개발연구원, 2023, pp.52~61.

역사자료를 활용한 북한 연구

원정연 | 숭실대학교 조교수 | clearlake@ssu.ac.kr

I. 들어가기

북한경제를 연구할 때 가장 먼저 마주치는 문제는 자료의 부족이다. 세계에서 손꼽힐 정도로 폐쇄적인 북한의 특성상 경제활동을 직접 보여주는 통계자료를 안정적으로 확보하기는 쉽지 않다. 따라서 북한에 관한 연구는 오래전부터 다양한 대안적 자료에 의존해 왔다. 최근에는 야간조도와 같은 인공위성 자료가 널리 활용되고 있으며, 중국의 무역통계나 북한의 공식 문헌 및 『로동신문』 기사 등을 시계열로 구축하여 경제활동을 추정하기도 한다. 북한에서 직접 생산된 신뢰할 만한 경제통계가 제한적인 상황에서 연구자들이 찾아낸 여러 우회적인 방법인 셈이다.

다만, 북한의 현재에 관한 자료가 부족하다는 사실에 비해 상대적으로 덜 주목받아 온 문제가 하나 있다. 바로 북한의 과거이다. 현재 북한경제를 이해하기 위해 많은 새로운 자료와 방법론이 개발되어 왔지만, 오늘날 북한을 구성하는 지역이 과거에 어떠한 경제적·사회적 특징을 가지고 있었는지에 대해서는 상대적으로 관심이 적다. 북한의 현재를 이해하려면 북한의 현재만을 살펴보아야 하는 것은 아니다. 한 사회가 어떠한 조건에서 출발하였는지를 살펴보는 것 역시 현재를 이해하기 위한 하나의 방법이 될 수 있다.

흥미로운 점은 시간을 거슬러 올라가면 오히려 이용할 수 있는 자료가 많아진다는 것이다. 오늘날 북한에서 시·군 단위의 경제·사회 통계를 확보하는 것은 상당히 어렵지만, 일제강점기로 돌아가면 상황이 달라진다. 당시 조선총독부를 비롯한 여러 기관들은 인구, 교육, 산업, 농업, 종교, 토지, 교통 등 다양한 분야에 걸쳐 지역별 통계를 생산하였다. 북한이라는 국가가

성립하기 이전에 만들어진 자료이지만, 현재 북한을 구성하는 지역의 경제적·사회적 모습을 상당한 수준까지 관찰할 수 있는 자료들이다.

이러한 자료는 우선 분단 이전 한반도를 이해하는 데 의미가 있다. 오늘날 남한과 북한의 경제적 차이는 크다. 이 차이를 서로 다른 정치·경제 체제의 결과로만 이해하기 쉽다. 그런데 Becker, Mergele, and Woessmann(2020)은 독일의 경우 이러한 해석에 신중해야 한다고 지적한다. 이들은 동서독 경계가 분단 이전 프로이센주(州) 경계를 그대로 따른 것이며, 1925년 자료를 보면 노동자 계급 비율 등 여러 지표에서 동서독이 공산주의 도입 이전부터 이미 달랐음을 보였다. 즉, 분단 이후 관찰되는 차이의 상당 부분은 체제의 효과가 아니라 애초에 존재했던 차이일 수 있다는 것이다. 물론 분단 이후 서로 다른 제도가 장기간 작동하며 남북한의 경제적 경로가 크게 달라졌다는 점은 중요하다. 하지만 독일의 사례는 남북한에도 같은 질문을 던지게 한다. 남한과 북한 지역은 분단 이전에 얼마나 비슷했을까? 인적자본 수준은 비슷했는가? 산업구조에는 어떤 차이가 있었는가? 종교, 교육, 도시화 같은 사회적 조건은 어떠했는가? 이 질문에 답하려면 1945년 이전 자료가 필요하다.

더 나아가 역사적 자료는 현재의 북한을 연구하는 데에도 새로운 질문을 제공할 수 있다. 최근 경제학과 경제사에서는 과거에 형성된 제도, 인적자본, 산업구조, 사회적 특성을 주목한다. 이러한 특성이 상당한 시간이 지난 이후에도 어떠한 형태로 흔적을 남기는지를 분석하는 연구가 축적되어 왔다. 사회과학에서 최근 주목하는 장기지속성(long-run persistence)의 관점이라고 부를 수 있는 이러한 연구들은 현재의 지역적 차이를 이해하기 위해 과거의 조건을 함께 살펴볼 필요성을 제기한다.

물론 식민지기의 경제적·사회적 특성이 오늘날 북한에 그대로 지속되고 있다고 가정할 수는 없다. 해방과 분단, 전쟁, 사회주의 체제의 수립과 산업화 등을 거치며 북한은 이후 매우 큰 제도적·사회적 변화를 경험하였다. 그럼에도 불구하고 과거의 지역적 특성과 현재 북한에서 관찰할 수 있는 여러 대안적 자료를 함께 이용한다면 새로운 질문을 제기하는 것은 가능하다. 예를 들어 식민지 시기의 교육 수준이나 산업구조가 달랐던 지역들이 오늘날의 야간조나 경제활동에서 어떠한 차이를 보이는지, 과거의 도시와 교통망이 현재 북한의 공간적 경제구조와 어떠한 관계를 갖는지 등을 살펴볼 수 있다.

이러한 접근을 위해 필요한 첫 번째 작업은 의외로 단순하다. 과거 북한 지역에 대해 어떠한 자료가 존재하는지를 확인하는 것이다. 본고에서는 조선 후기와 식민지기에 생산된 여러 자료를 이용하여 오늘날 북한을 구성하는 지역의 모습을 살펴보고자 한다. 특히 남북한 지역의 인적자본, 문해율과 교육, 기독교의 확산, 산업구조 등의 차이를 중심으로 분단 이전

북한 지역에서 무엇을 관찰할 수 있는지를 소개한다. 이를 통해 역사자료가 단순히 과거를 설명하는 자료에 그치지 않고, 현재 북한을 연구하기 위한 또 하나의 자료원이 될 가능성을 생각해 보고자 한다.

II. 조선시대의 북한과 남한

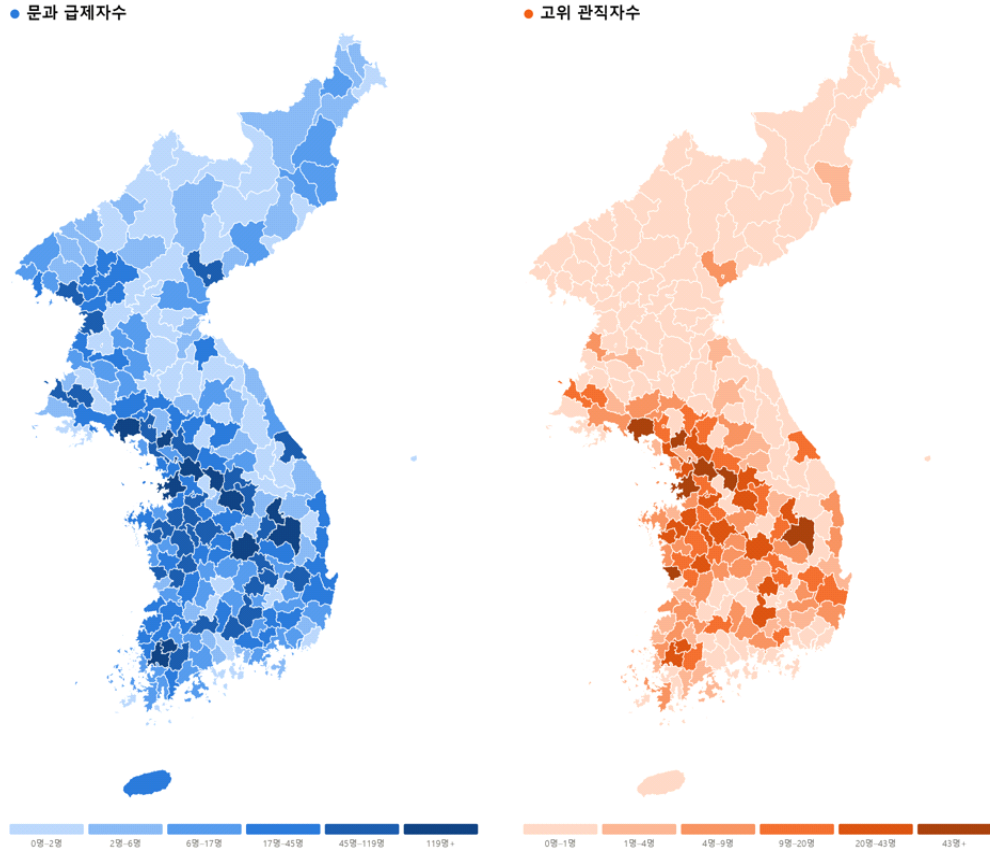
먼저 짚어야 할 점이 있다. 조선시대와 식민지 시기에는 공식적으로 남한과 북한이 존재하지 않았다. 본고에서는 경기도 개성 위쪽부터 강원도 위쪽까지를 북쪽 지역으로, 그 아래를 남쪽 지역으로 구분하고자 한다. 이는 편의상의 구분이지만, 실제로 현재의 남북한 경계선과 크게 다르지 않으므로 큰 문제는 없을 것으로 판단된다.

식민지 시기를 논하기에 앞서, 조선시대 남북한의 차이를 살펴보자. 조선시대 남북한의 차이를 가장 잘 포착할 수 있는 자료는 과거급제자에 관한 데이터이다. 이 데이터는 한국학중앙연구원이 운영하는 한국역대인물 종합정보시스템에서 쉽게 확인할 수 있다. 과거 합격자와 관직 진출자를 다루는 많은 연구가 이 자료를 활용한다. 이를 통해서 유추해 볼 수 있는 것은 인적자본의 수준이다. 과거 합격자가 많다는 것은 그만큼 교육에 대한 열망 혹은 교육 성과 수준이 높다는 것이므로, 이를 인적자본 수준의 대리지표로 활용할 수가 있다. 관련 연구로는 Hong and Paik(2018)을 들 수 있다. 이들의 주요 논지는 조선시대부터 쌓인 인적자본이 식민지 시기의 인적자본에도 영향을 주었다는 것이다. 해당 연구에서는 조선시대 인적자본의 축적 정도를 판단하기 위해서 지역별 과거 합격자의 자료를 사용하여 조선시대 과거 합격자의 분포와 식민지 시대에 한국어를 읽고 쓸 줄 아는 인구의 비율, 즉 문해율 간의 상관관계를 다루었다.

과거 합격자의 분포나 성(姓)별 구성을 통해서 당시의 세대 간 이동에 대한 연구도 활발하게 이루어지고 있다. 다만, 여기서 주목할 것은 남북한의 지역별 격차다. 한 단계 더 나아가, 과거 합격 후 관직에 진출하는 비율에서 서북지역이 다른 지역과 차이를 보이는지에 대한 연구도 활발히 진행되고 있다. 결론부터 얘기하자면, 서북지역은 조선시대 당시 중앙관직으로부터 배제되고 있었다.

가장 최근 연구인 이상무(2024)는 황해, 평안, 함경 지역 출신 문과 급제자들이 상대적으로 요직에 오르는 비율이 매우 낮았다고 보고한다. 흥미로운 점은 동 연구가 차별의 지점을 정확히 짚어 낸다는 데 있다. 평안도 출신 문과 급제자의 수는 조사 기간 동안 도 단위로

[그림 1] 조선시대 문과 급제자 분포 및 관직 분포



자료: 한국학중앙연구원, 한국역대인물 종합정보시스템

비교했을 때 경상도 다음으로 많았다. 즉, 과거시험 자체는 서북 지역을 특별히 배제하지 않았다. 문제는 급제 이후였다. 이들은 정승이나 판서 같은 최고위직에 오른 사례가 확인되지 않았고, 요직에 오르기 위해 반드시 거쳐야 하는 홍문관이나 승정원 관원이 되는 경우도 매우 적었다. 즉, 서북 지역에 대한 차별은 과거제도가 아니라 급제 이후의 관리 임용 단계에서 작동했다고 볼 수 있다. 서북지역 관직 진출의 불리함을 다룬 연구는 이 외에도 있다. 오수창(2008)은 평안도 출신 문신들이 관직생활을 시작하는 첫 단계에서부터 어려움을 겪었음을 밝혔다. 이들은 승문원 분관에 들지 못하는 것을 시작으로, 참서관이 된 이후에도 통청을 받지 못해 권위 있는 청직에 오르지 못했다. 손혜리(2019)는 각종 문헌에 나타나는 서북인

서술을 검토해, 서북 지역에 대한 역사적 인식과 이들에 대한 차별과 배제의 실상을 다루었다.

정리하면, 남한과 북한은 조선시대부터 이미 차이가 있었다. 서북 지역은 과거시힘이라는 관문 자체에서는 배제되지 않았다. 하지만 급제 이후 중앙 정치에서는 꾸준히 소외되었다. 이러한 이중적 성격, 즉 능력은 인정받되 권력에는 오르지 못하는 구조는 남한과는 다른 북한만의 사회·문화적 조건을 만들었을 가능성이 있다. 다음으로는 식민지 시기 데이터를 통해 남북한이 당시 어떠한 차이점을 지니고 있었는지 살펴보고자 한다.

Ⅲ. 남한과 북한의 인적자본은 어떻게 달랐는가? - 식민지 시기 자료를 통해 본 차이점

조선시대의 정치적 소외가 남북한 지역에 서로 다른 사회·문화적 조건을 만들었다면, 이 차이는 식민지 시기 자료에서 더 세밀하게 확인할 수 있다. 식민지 시기에는 조선시대에는 없던 다양한 통계와 기록이 만들어졌기 때문이다. 물론 이러한 차이가 온전히 조선시대에서 형성된 것은 아닐 수 있으며, 많은 부분은 식민지 시기에 일본이 시행한 일련의 정책의 결과로 나온 차이일 가능성도 있다. 그러나 이러한 차이가 정확히 어느 시점에 나오게 되었는지를 규명하는 것은 본고의 범위에서 벗어나는 상당히 어려운 작업에 속한다. 이를 논하기 전에 여기서는 식민지 시기에 포착할 수 있는 남북한의 차이를 살펴보고자 한다. 특히 개신교 확산과 문해율, 산업구조라는 세 지표로 식민지 시기 남북한이 실제로 얼마나 달랐는지 살펴본다.

1. 기독교의 전파

정치적으로 소외되었던 서북 지역은 새로운 종교에는 어떻게 반응했을까. 1876년 개항 이후 조선은 서구 열강과 차례로 통상조약을 맺었다(1882년 미국, 1883년 영국·독일, 1884년 이탈리아·러시아, 1886년 프랑스 등). 이 과정에서 서구 선교사들이 공식적으로 포교의 자유를 얻었고, 개신교가 빠르게 전파되기 시작했다. 개신교가 어떤 요인으로 한반도에 퍼졌는지에 대해서는 아직 많은 부분이 밝혀지지 않았다. 다만, 전파의 이유가 아니라 결과만 본다면, 개신교가 가장 활발히 퍼진 곳은 서북 지방, 즉 지금의 황해도와 평안도였다.

여기서 조선시대부터 이어져 온 서북 차별과 개신교 전파를 연결해 볼 수 있다. 새로운 종교나 사상이 서북 지방에서 더 활발했던 이유 자체가, 어쩌면 그 지역이 중앙 권력에서

소외되었기 때문일 수 있다. 조선의 중심 이데올로기였던 유교적 가치가 서북 지역에서는 상대적으로 덜 중요했을 수 있고, 그래서 새로운 사상이나 종교에 조금 더 열려 있었을 가능성이 있다. 물론 서북 지방이 중국과 국경을 맞대고 있어 중국을 통해 서구 문물을 일찍 받아들일 수 있었던 점도 함께 고려할 필요가 있다.

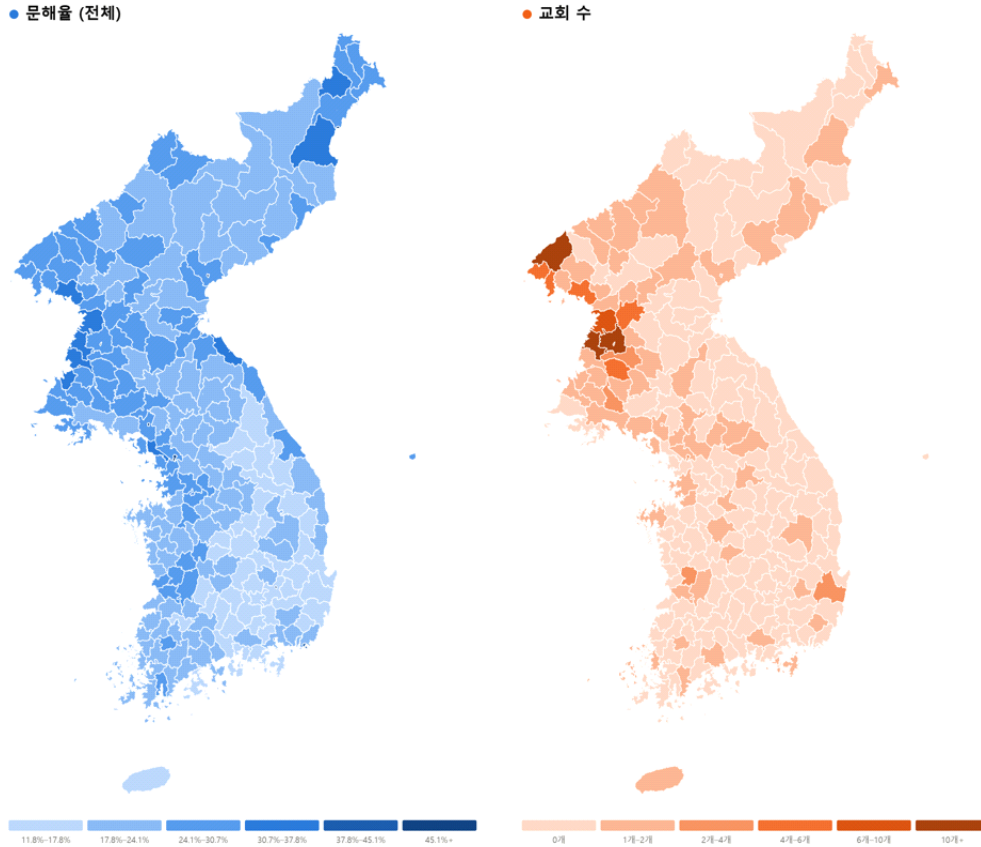
구한말부터 식민지 시기에 일어난 이러한 기독교의 전파 과정에 대해서는 관련 자료가 상당히 많이 남아 있다. 조선총독부 관보는 종교 시설의 설립과 폐지를 비교적 상세히 기술하고 있어서, 이를 통해 종교시설이 어떻게 생기고 사라졌는지 추적할 수 있다. 조선총독부가 발행한 관보는 국립중앙도서관과 한국현대사 DB에서 손쉽게 확인할 수 있다. 해당 관보에서는 개신교 교회, 사찰, 신사의 설립 정보를 확인할 수 있다. 동시에 기업이나 각종 법인의 설립 위치와 설립 연도도 확인할 수 있어, 산업 연구에도 활용할 수 있다. 조선총독부 자료가 아닐지라도 교과 차원에서 생성한 자료를 이용할 수 있다. 대표적으로 장로교의 장로교 연감(1940), 감리교의 감리교 요람(1931)이 교회 위치를 비교적 상세히 기록하고 있다.

이러한 개신교가 북한 지방에 활발히 포교된 결과에 대해서도 최근 연구가 활발히 이루어지고 있다. 특히 개신교 전파와 인적자본 성장의 관계를 다루는 연구가 많다. 대표적으로 Izumi *et al.*(2023), Becker and Won(2021; 2024)이 교회 분포와 식민지 시대 인적자본 형성을 다루었으며, 그 결과 역시 흥미롭다. 해당 연구들의 주요 내용을 간단히 요약하면, 개신교 교회가 많았던 지역에서는 문해율, 즉 한국어를 읽고 쓸 줄 아는 비율이 높았다.

문해율 정보는 1930년 『국세조사』를 이용해 확인할 수 있다.¹⁾ 동 조사는 1932년부터 도별 보고서가 순차 발간되기 시작해, 문해율을 포함한 전국 종합 결과표는 1934년에 나왔다. 조사 결과는 1930년 각 지역의 인구, 직업, 문해율 등을 담고 있다. 인구나 직업, 문해율 같은 특정 항목은 군 단위뿐 아니라 면 단위로도 제공된다. 따라서 당시 사회의 인구, 사회적 환경을 파악하는 데 가장 유용한 자료다. 앞서 언급한 개신교와 문해율 연구를 비롯해 식민지 시기 문해율을 다루는 연구는 대부분 이 자료를 쓴다고 봐도 무방하다. 국세조사는 이후로도 5년 단위로 이루어졌다. 하지만 문해율 항목을 담은 것은 1930년 조사가 유일하다. 1935년은 간이국세조사로 축소된 형태였고, 1940년 정식 조사에서는 문해율 항목 자체가 빠졌다. 따라서 식민지 시기 문해율을 다루는 연구는 사실상 1930년 자료에 의존할 수밖에 없다.

1) 국세조사에 대한 자세한 내용은 양진아(2023)를 참고.

[그림 2] 식민지 시기 개신교 교회 수 및 문해율



자료: 국세조사(1930~1934); 장로교 연감(1940); 감리교 요람(1931).

2. 시장 및 직업 분포

앞서 언급했듯이 1930년 국세조사는 당시의 사회경제적 부분에 대한 다양한 지표들을 제공한다. 여기서 직업 분포를 통해서 남북한의 차이를 찾아보는 것도 가능하다. 해당 자료에서는 직업분류가 상당히 다양하다. 크게 9가지 직업(농업, 수산업, 광업, 공업, 상업, 교통업, 공무자유업, 가사사용인, 기타)으로 구분하고 있다.²⁾

2) 해당 9가지 직업군의 경우(무직을 포함하는 경우 10가지) 면별로 통계를 제시하고 있고, 군별 통계의 경우는 모두 377가지의 산업으로 구분하고 있어, 상세한 산업 및 직업 분포를 확인하는 것이 가능하다.

〈표 1〉 도별 비농업 인구 비율 및 시장 규모

도		비농업 비율 (인구가중 평균)	비농업 비율 (군 단순평균)	1인당 시장규모 (엔/인)
남한	경기	10.87%	7.57%	4,051.30
	강원	4.83%	4.97%	5,981.86
	충북	4.01%	3.79%	6,247.81
	충남	7.06%	7.05%	9,520.24
	전북	6.64%	7.63%	4,918.97
	전남	4.98%	5.76%	4,397.47
	경북	4.67%	4.64%	5,634.92
	경남	7.01%	7.15%	6,549.28
북한	황해	4.69%	4.45%	8,898.16
	평남	7.96%	7.54%	14,491.73
	평북	5.62%	6.34%	13,326.62
	함남	8.37%	9.30%	6,600.58
	함북	9.66%	10.02%	10,635.17
전국 합계		6.59%	6.56%	7,299.41

자료: 조선국세조사(1932) 및 조선경제잡지를 기반으로 저자 작성.

이를 통해서 각 지역의 산업의 특징을 알아볼 수 있는데, 당시의 주요 산업이 농업임을 감안할 때, 농업에 종사하는 인구와 그렇지 않은 인구의 비율 차이는 해당 지역의 산업적 특징을 뚜렷하게 보여줄 수 있다.

또한 흥미롭게 살펴볼 수 있는 자료는 남북한의 시장 규모에 관한 자료이다. 해당 자료명은 『조선경제잡지』(朝鮮經濟雜誌)다. 1928년 한반도 전역에 설치된 상설시장과 해당 시장의 거래량을 다루고 있다. 각 시장의 소재지, 개시 횟수, 시일, 거래량 등을 포함하고 있으므로 지역별로 상업활동이 얼마나 활발했는지 추정하는 데 상당히 유용한 자료라고 할 수 있다. 이를 통해서 어느 지역에서 더 상업이 발전했는지 파악해 볼 수 있다. 흥미롭게도 단순히 거래액으로 규모를 보면 남한보다는 북한에서 더 거래가 활발한 것을 파악해 볼 수 있다. 한반도 전역에 걸쳐 비농업인구와 시장 규모를 보면 〈표 1〉과 같다.

비농업 인구 비율을 인구가중평균으로 살펴보면, 가장 높은 곳은 경기도이며 그 뒤를 함경도와 평안도가 잇고 있다. 경기 지역이 가장 높은 것은 당시 도시라고 할 수 있는 경성(서울)을 비롯한 인천 및 개성이 다 포함되어 있기 때문이다. 그럼에도 불구하고 그다음 순위에 함북, 함남, 평남과 같은 서북 및 동북 지방이 있다는 것은 상대적으로 북쪽 지방에서 상업과

〈표 2〉 도별 산업별 종사자 비중

도		광업	제조업	상업	교통업	공무자유업
남한	경기	0.24%	9.63%	10.76%	2.61%	4.56%
	강원	0.34%	4.82%	4.70%	0.60%	1.27%
	충북	0.10%	3.20%	4.80%	0.41%	1.40%
	충남	0.10%	9.99%	5.49%	0.72%	1.53%
	전북	0.05%	6.98%	4.81%	0.69%	1.33%
	전남	0.10%	4.23%	3.65%	0.47%	1.03%
	경북	0.07%	4.65%	5.29%	0.49%	1.41%
	경남	0.06%	6.33%	7.20%	1.34%	1.91%
북한	황해	0.62%	2.50%	4.22%	0.69%	1.23%
	평남	0.93%	6.35%	6.12%	1.53%	2.13%
	평북	0.92%	2.87%	4.45%	1.52%	1.61%
	함남	0.55%	10.57%	7.17%	1.57%	1.99%
	함북	1.02%	10.77%	7.85%	2.52%	4.74%
전국 합계		0.35%	6.00%	5.76%	1.10%	1.87%

자료: 조선국세조사(1932)에 기반하여 저자 작성.

공업이 발전했음을 보여준다. 군 단위 단순평균으로 다시 살펴보아도 순위는 크게 다르지 않아, 이 결과가 인구가 많은 몇몇 군에 의해 왜곡된 것이 아니라 도 전체에 걸쳐 나타나는 경향임을 알 수 있다. 더 구체적으로 산업을 광업, 제조업, 상업, 교통업, 공무자유업으로 나누어서 살펴보면 〈표 2〉와 같다. 해당 표를 보면 알 수 있듯이, 북한 지역의 경우 남한에 비해 광업과 제조업 비율이 높은 것을 확인할 수 있다.

3. 산업의 분포

남북한의 경제적 차이를 알아보기 위해 또한 활용할 수 있는 것은 조선공장명부이다. 이 자료는 1932년, 1934년, 1936년, 1937년, 1939년, 1942년 판본이 확인된다. 해당 기록은 각 공장의 자세한 위치를 비롯하여 소유주명 그리고 생산품목을 상세히 기록하고 있다. 이 판본들을 이용하면 1930년대 초부터 1940년대 초까지 공장 분포와 특성의 변화를 추적할 수 있다. 해당 자료를 활용하여 식민지 시기의 지역별 공장 분포를 파악하면 아래의 〈표 3〉과

같이 나타낼 수 있다. <표 3>의 경우는 1937년 공장명부를 활용하여 각 산업의 지역별 분포를 확인한 내용이다. 또한 해당 자료는 공장주의 성명을 표기하기 때문에 이를 통해서 공장주가 일본인인지 조선인인지를 구분하는 것이 가능하다. 해당 <표 3>에서는 조선인들의 활동을 식별하기 위해서 조선인 소유의 공장만을 집계하여 그 분포를 파악하였다. 경기의 경우 전 산업에 걸쳐서 많은 비중을 차지하고 있는데, 앞서 직업 분포에서 보듯이 경기는 당시 대도시들을 포함하고 있는 것을 감안할 필요가 있다. 따라서 경기를 예외적인 지역으로 놓고 본다면, 화학산업은 동북 지역, 금속 및 기계산업의 경우 서북 지역에서 주로 태동하고 있음을 알 수 있다.

1930년대부터 일제의 산업 정책으로 인하여 북한의 제조업과 광업이 발전했다는 것은 익히 잘 알려진 사실이다. 하지만 단순히 일본인뿐만 아니라 북한 지역의 조선인 역시 남한에 비해서 다양한 산업에 진출했음을 알 수 있다.

<표 3> 주요 제조업 업종별 도별 비중(조선인)

도		정미·곡물가공	방직·직물	화학·비료	요업	금속·기계	조선·차량
남한	경기	13.33%	22.37%	19.15%	44.66%	32.65%	28.57%
	강원	0.63%	0.66%	13.30%	0.00%	1.02%	0.00%
	충북	2.92%	0.00%	0.00%	2.91%	1.02%	0.00%
	충남	13.33%	0.66%	0.00%	17.48%	4.08%	0.00%
	전북	6.25%	1.32%	0.53%	0.00%	0.00%	0.00%
	전남	10.42%	7.89%	0.53%	0.97%	1.02%	0.00%
	경북	13.33%	24.34%	0.00%	8.74%	5.10%	0.00%
	경남	15.83%	12.50%	16.49%	5.83%	13.27%	0.00%
북한	황해	4.58%	0.66%	0.00%	12.62%	11.22%	0.00%
	평남	9.38%	26.32%	3.72%	3.88%	17.35%	0.00%
	평북	7.92%	2.63%	0.00%	1.94%	9.18%	71.43%
	함남	1.88%	0.66%	46.28%	0.97%	3.06%	0.00%
	함북	0.21%	0.00%	0.00%	0.00%	1.02%	0.00%
합계		100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%

자료: 조선공장명부(1937)을 기반으로 저자 작성.

본 절에서는 개신교 확산과 문해율, 시장과 직업 구조, 산업 분포라는 세 가지 지표로 식민지 시기 남북한의 차이를 살펴보았다. 개신교는 서북 지방을 중심으로 빠르게 퍼졌고, 이 지역은 문해율에서도 앞섰다. 비농업인구 비율과 시장 규모, 광업·제조업 비중에서도 북한 지역이 남한보다 높게 나타났다. 즉, 식민지 시기 북한 지역은 종교와 교육, 산업구조 모든 면에서 남한과 뚜렷이 구별되는 모습을 보였다. 이는 앞서 살펴본 조선시대의 정치적 소외와는 다른 층위의 차이다. 이러한 차이가 어디에서 비롯되었는지는 본고의 범위를 넘어서지만, 적어도 분단 이전부터 남북한이 여러 지표에서 이미 갈라져 있었다는 점은 분명하다.

IV. 결 론

조선시대 및 식민지 시기의 기초 통계를 활용해 남북한의 차이를 살펴보았다. 남북한은 같은 언어를 쓰고, 조선시대와 식민지 시기 500년에 걸쳐 같은 국가 아래 있었다. 그래서 두 지역이 비슷한 특성을 가졌으리라 생각하기 쉽다. 하지만 앞서 보았듯이 분단 이전에도 남북한은 여러 사회경제적 지표에서 차이를 보였다. 이러한 차이는 지금의 북한 사회가 어떻게 형성되었는지에 대해서도 새로운 질문을 던진다.

첫째, 북한에서 사회주의가 남한보다 비교적 쉽게 자리 잡을 수 있었던 이유를 역사적 맥락에서 다시 조명해 볼 필요가 있다. 서북 지역은 조선시대부터 과거시험이라는 관문에서는 배제되지 않았지만, 급제 이후 관직에는 오르지 못하는 구조적 소외를 겪었다. 식민지 시기에는 급격한 산업화로 제조업이 발전하면서 임금노동자도 많이 등장했을 것이다. 능력은 인정받지만 권력에는 오르지 못했던 역사적 경험과, 산업화로 새롭게 등장한 노동자 계층이 맞물리면서, 이 지역이 남한보다 사회주의에 더 친화적이었을 가능성이 있다. 이는 Becker, Mergele, and Woessmann(2020)이 독일 사례에서 이미 주장한 바가 있다. 이들은 나중에 동독이 되는 지역의 노동자계급 비율이 공산주의가 도입되기 전인 1925년부터 이미 서독보다 높았음을 보였다. 즉, 사회주의는 무작위로 도입된 것이 아니라, 이미 그것을 받아들이기 쉬운 사회경제적 조건이 갖춰진 곳에 자리 잡았을 가능성이 있다는 것이다. 분단의 주요한 원인으로 외부적인 조건이 가장 크게 작용했음을 부정할 수는 없으나, 동시에 이러한 외부적 요건에 대한 보완적 요소로서 이러한 역사적 맥락 또한 고려해 볼 수 있다.

둘째, 이러한 사실이 현대 북한경제와 어떻게 연결되는지도 생각해 봐야 한다. 서론에서 언급한 장기 지속성은 경제발전 속도가 더디거나 극적인 변화가 없을 때 더 뚜렷하게 나타난다.

식민지 시기에 발전했던 지역은 지금도 북한경제에서 중요한 역할을 하고 있을 가능성이 높다. 과거 자료를 현대 자료와 연결하면 북한경제에 대한 이해를 더 깊게 할 수 있다. 물론 현대 북한 자료는 이용할 수 있는 범위가 매우 한정적이다. 하지만 대안적 데이터와 과거 자료를 결합할 수 있다. 예컨대 과거 기록을 현대의 정밀한 주간 및 야간 인공위성 자료와 겹쳐 보면 과거에 중요한 역할을 했던 곳이 지금도 경제적·사회적으로 중요한 역할을 하는지 확인할 수 있다. 혹은 그 장소가 지금은 무엇으로 쓰이는지 밝히는 것만으로도 북한 사회와 경제의 변화를 이해하는 데 도움이 될 수 있다.

셋째, 과거는 언제나 현재와 연결되어 있다는 점을 강조하고 싶다. 과거를 아는 것이 지금과 무슨 상관이 있느냐는 회의적인 시각이 있는 것도 사실이다. 하지만 의사가 환자를 진료할 때를 생각해 보자. 보통 환자의 병을 정확히 진단하기 위해 현재 증상만 보지 않고 과거 병력을 함께 살펴본다. 병력을 안다고 모든 증상이 설명되는 것은 아니지만, 병력 없이 진단하는 것보다는 훨씬 정확한 판단을 할 수 있다. 마찬가지로 과거에 일어난 일은 현재를 구성한다. 개인은 물론 정부를 비롯한 여러 기관과 조직도 의사결정을 내릴 때 과거의 경험을 참고한다. 따라서 과거 북한의 사회 모습은 지금의 북한을 이해하고 분석하는 데 충분히 활용될 수 있다.

참고문헌

- 경성상업회의소, 「朝鮮に於ける市場取引の現況」, 『조선경제잡지』, 제165호, 1929, pp.3~55.
- 기독교조선감리회총리원, 『기독교조선감리회요람 1931-1932』, 1932.
- 손혜리, 「한문학을 통해 되돌아보는 차별과 배제의 역사」, 『한국한문학연구』, 제76집, 2019, pp.199~234.
- 오수창, 「조선후기 평안도 출신 문신(文臣)에 대한 차별과 통칭(通淸)」, 『한국문화연구』, 제15집, 2008, pp.45~78.
- 이상무, 「조선후기 북한지역 문과(文科) 급제자 분석」, 『한국교육사학』, 제46권 3호, 2024, pp.49~77.
- 조선예수교장로회, 『조선예수장로회연감』, 1940.
- 조선총독부식산국, 『조선공장명부』, 1937.
- Becker, Sascha O., Lukas Mergele, and Ludger Woessmann, “The Separation and Reunification of Germany: Rethinking a Natural Experiment Interpretation of the Enduring Effects of Communism,” *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 34, No. 2, 2020, pp.143~171.
- Becker, Sascha O., and Cheongyeon Won, “Jesus Speaks Korean: Christianity and Literacy in Colonial Korea,” *Rivista di storia economica*, Vol. 37, No. 1, 2021, pp.7~32.
- Becker, Sascha O., and Cheongyeon Won, “Conquering Korea for Jesus: Protestant Missionaries, Local Churches, and Literacy in Colonial Korea,” *Labour Economics*, Vol. 91, 2024, 102618.
- Hong, Ji Yeon, and Christopher Paik, “Colonization and Education: Exploring the Legacy of Local Elites in Korea,” *Economic History Review*, Vol. 71, No. 3, 2018, pp.938~964.
- Izumi, Yutaro, Sangyoon Park, and Hyunjoon Yang, “The Effects of South Korean Protestantism on Human Capital and Female Empowerment, 1930–2010,” *Journal of Comparative Economics*, Vol. 51, 2023, pp.422~438.

본지에 수록된 내용은
집필자의 개인적인 견해이며, 당 연구원의 공식적인 의견이
아님을 밝히 둡니다.