

2022년 경남대 극동문제연구소 세미나 자료집

# **북한행정 연구의 발전방향 모색**

2022년 11월 25일(금) 15:00~17:30



## 북한행정 연구의 발전방향 모색

일 시 2022년 11월 25일(금) 15:00~17:30  
장 소 경남대 극동문제연구소 대회의실  
주 최 경남대 극동문제연구소  
후 원 한국행정학회, 한국정책학회

**환영사** 임도빈 (서울대 행정대학원 교수, 前 한국행정학회장)

**사 회** 이관세 (경남대 극동문제연구소장)

**발표 1** **북한행정 연구현황과 발전방안** 6

최영준 (경남대 극동문제연구소 교수, 前 통일부 차관)

**발표 2** **북한행정 연구활동의 성과, 회고와 전망** 56

정길호 (前 북한사회행정연구회장)

**발표 3** **북한행정 연구환경 개선 모색** 73

안지호 (고양시정연구원 수석연구원)

**토론**

정헌주 (연세대 행정학과 교수)

최유진 (이화여대 행정학과 교수)

이희재 (창원대 행정학과 교수)



발표 1

## 북한행정 연구현황과 발전방안

최영준

(경남대 극동문제연구소 교수, 前 통일부 차관)

## 1. 서론

제2차 세계대전을 일으켰던 독일은 패전 후 전범국가로서 분할 통치의 대가를 감수해야만 했다. 그러나 유럽 전장과 달리 아시아의 전장에서는 일본의 식민지배를 받으면서도 연합국의 승리를 위해 군사적 노력까지 기울였던 우리나라가 분단되었다. 동서 냉전 구조의 부상과 강화가 한반도에 가져온 역사적 부정의의 대표적 사례다. 이후 한반도는 남북 정부의 수립, 한국전쟁, 대화와 교류, 갈등과 대결의 교차 등 과정을 겪고 있으며, 북한은 우리에게 복잡하고 모순된 존재로 남아 있다. 헌법에서 상징적으로 보이듯 북한은 반국가단체인 동시에 평화통일의 상대이고,<sup>1)</sup> 남북은 ‘나라와 나라 사이가 아닌 잠정적이고 특수한 관계’<sup>2)</sup>이지만 국제적으로는 엄연한 UN의 개별 회원국이다. 남북 간 상호 비국가성으로 인해 남북합의서는 조약이 아니기 때문에 국내법과 동일한 효력을 갖는다는 헌법조항은 적용 되지 않는다. 남북 간 합의를 규율하는 남북관계발전에 관한 법률로 남북합의서의 효력에 대해 모호하게 규정하고 있을 뿐이다.<sup>3)</sup> 법적 제도적 모호성은 우리 사회의 이념적 대립과 결합하면서 남남갈등이란 모습으로 나타난다. 북한에 대한 국민적 인식과 태도는 분절적이고 상충적이며, 역대 정부의 대북정책도 포용과 상호주의를 오가고 있다. 한편, 많은 전문가들이 이미 오래전부터 붕괴될 것으로 예상했던 북한은 동유럽의 몰락과 김일성 사망 및 고난의 행군시대를 넘어 이제는 김정은 집권 10년이 지났고 공세적인 핵교리를 법제화하는 데까지 나아갔다. 비극적인 역사의 유산이 법과 제도에 투영되었고, 북한에 대한 인식과 태도가 사실과 이성보다 이념과 감정에 더 영향을 받으면서 정책마저 일관성을 잃고 있다. 그 와중에 한반도 정세는 악화되고 있다.

왜도난마식의 해법은 없다. 이럴수록 숙명의 존재인 북한을 객관적으로 속속들이 파악하고 지식을 축적하며, 그 지식을 공유하여 인식과 태도의 공감대를 확산하고, 국민들의 동의와 지지 기반을 확대함으로써 대북정책이 합리적이고도 지속적으로 추진되도록 하는 것이 기본이라고 생각한다. 그런 의미에서 북한을 독립적인 학문의 대상으로 상정하고 객관적이고 과학적인 방법으로 연구하는 것은 매우 중요하고 계속해서 발전되어야 한다. 그리고 북한이란 대상을 연구하는 학문분야는 다양할 수밖에 없으므로 당연히 북한에 대한 연구는 본질적으로 학제적 성격을 띠고 또 그래야 한다. 각 학문 영역별로 해당 분야를 연구함으로써 그 분야뿐 아니라 전체로서 북한에 대한 체계적 지식을 쌓아 올리는 것이 필요하다. 학문 간 분업과 협업의 조화를 통해 전체적으로 북한에 대한 이해를 극대화할 수 있고, 그만큼 그에 기반을 둔 대북 인식과 정책은

1) 헌법 제3조 대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다. 제4조 대한민국은 통일을 지향하며, 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일정책을 수립하고 이를 추진한다.

2) 남북관계발전에 관한 법률 제3조(남한과 북한의 관계) ①남한과 북한의 관계는 국가간의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계이다.

3) 남북관계발전에 관한 법률 제23조(남북합의서의 효력범위 등) ①남북합의서는 남한과 북한사이에 한하여 적용한다.

합리적이고 안정적일 수 있을 것이다.

북한은 사회주의 계획경제이므로 시장경제체제를 채택하고 있는 나라들에 비해 국가의 활동 영역이 넓고 그 농도도 짙다. 다시 말해 우리를 포함한 자본주의 경제체제를 채택하고 있는 어느 나라보다 공적 영역이 훨씬 광범위하고 그 영향력도 크다 할 것이다. 이는 전통적으로 북한의 정치현상에 대한 연구 외에도 북한의 행정현상에 대한 연구가 필요하다는 의미이다. 그런데 행정학뿐만 아니라 정치학 분야에서도 북한행정에 대한 연구가 매우 부족하다는 평가가 많다(부형욱, 2011; 안지호·조충희 외, 2018; 최진욱, 2002). 만약 그렇다면 이는 우리가 북한연구에 있어서 중요한 부분을 간과하고 있고 전체로서 북한을 이해하는 데 있어 불균형적이고 불완전한 상태에 있다는 뜻이다. 전술했듯, 북한의 체제 성격과 정책 강조점 등에 조응하면서 각 학문 분야별로 연구가 원활히 진행될 때만 북한에 대한 체계적인 이해가 가능해지기 때문이다.

본 연구는 이처럼 북한행정 연구가 그 필요성을 충족시킬만큼 충분히 또 적절히 수행되지 못하고 있다는 문제의식에서 출발하며 다음과 같은 질문에 답하려 한다. 그간 북한행정과 관련하여 어떤 분야에서 어떤 주제가 연구되었나? 연구성과는 충분한가? 연구는 추세적으로 어떤 변화를 보이고 있는가? 연구는 어떤 방법론을 활용하여 이루어지고 있는가? 연구는 어떤 학문분야가 주도하는가? 학제적 소통은 활발히 이루어지고 있는가? 즉, 본 연구의 목적은 북한행정 연구성과에 대한 체계적이고 면밀한 추적을 통해 그간의 북한행정 연구현황을 밝히고, 그를 기초로 하여 향후의 개선방안을 제언하는 데 있다. 어느 학문 분야이든 일정 시점에서 그간의 연구성과를 종합하고 평가하는 것은 미래의 발전을 위해 반드시 필요한 학문적 작업이고 북한행정 연구에 대한 정리 및 평가는 그 예가 매우 희소하다는 측면에서 본 연구의 차별적 가치를 찾을 수 있다고 본다. 연구질문에 대한 해답을 구하기 위해 우선 선행연구를 검토하고 그에 기반하여 구축된 연구방법을 설명한다. 다음으로는 수집된 자료의 분석결과를 제시함으로써 연구질문에 대한 해답을 제시하고 북한행정 연구현황에 대해 평가한다. 끝으로 북한행정 연구의 발전을 위한 방안을 제시한다.

## II. 선행연구 검토

본 연구의 초점이 '북한'의 '행정'에 대한 '연구현황'이라는 점을 감안하여, 연구의 설계와 진행에 학문적 시사점을 줄 수 있는 선행연구는 세 그룹으로 나누어 검토하였다. 북한연구 동향에 대한 연구, 행정학 연구 동향에 대한 연구, 그리고 북한행정 연구동향 연구가 그것이다.

### 1. 북한연구 동향에 대한 연구

김영수(2006)는 세계적 냉전이 반영된 한반도내 체제대결 분위기에서 시작된 북한연구가 1980년대 민주화 과정에서 제기된 '북한 바로알기 운동'으로 동력을 받고 1990년대 초반부터 객관적 학문연구의 기반이 마련되기 시작했다고 북한연구의 기원과 배경 및 변천과정을 설명한다. 그러나 2006년 시점을 기준으로 아직은 북한연구의 대부분이 북한정치 연구의 시각에서 이루어져 비정치학 영역, 비사회과학적 영역의 연구는 아직 초보단계에 지나지 않고, 따라서 북한학(North Koreanology)란 용어를 붙일 정도는 아니라고 평가한다. 이어지는 북한연구 현황분석에서는 당시까지 북한을 연구주제로 쓴 박사학위와 석사학위를 파악하여 결과를 제시하였다. 박사학위논문은 총 235편이었으며, 1970년대 8편, 1980년대 17편, 1990년대 101편, 그리고 2000년대는 2005년까지만의 실적이었음에도 109편으로 대폭 증가되는 추세를 밝혔다. 주제별 분류에 따르면 정치 93편(39.6%), 경제 20편(8.5%), 법 17편(7.2%), 행정 17편(7.2%), 교육 14편(6.0%), 문학 9편(3.8%), 예술 8편(3.4%)순의 분포를 보였다. 한편, 석사학위논문은 2,675편으로 상당수였고, 이 또한 시간경과와 함께 증가세를 보였다. 주제별 분류에서도 박사학위논문과는 다른 분포양상을 보였는데, 정치(30.6%), 행정(13.6%), 경제(11.1%), 교육(6.9%), 예술(4.2%) 순서였다. 김영수는 이에 대해 행정대학원, 교육대학원, 사회복지대학원, 신학대학원 등 특수대학원에서 북한관련 논문을 생산하고 있는 데서 그 이유를 찾았다. 끝으로 연구방법론과 관련해서는 과거와 달리 우리 사회로 진입하는 탈북자들의 증언 등을 활용할 것을 제안하였다.

다음으로는 안득기와 허정필(2013)의 연구가 있다. 안득기와 허정필도 연구대상은 북한관련 박사학위논문으로 정했고, 다만 2012년까지로 기간이 늘었기 때문에 논문 수도 613편으로 증가하였다. 학위논문 숫자의 추이도 역시 증가세를 보였다. 연구주제도 분석하였는데, 경제(83편), 정치(58편), 대외(57편), 탈북자(45편), 체제(40편)이 상위 5위안에 위치하였다. 이는 정치 93편(39.6%), 경제 20편(8.5%) 순으로 압도적으로 정치 우위였던 김영수의 연구결과와 다른 점인데, 차이의 원인은 서로 상이한 주제분류틀을 활용했던 데에서 비롯된 것으로 보인다. 김영수의 경우 최소 9개 정도의 주제를 가지고 분류한 데 비해 안득기와 허정필은 29개 주제를 가지고 논문을 분류하였다. 이에 따라 김영수의 틀이라면 정치에 해당되었을 연구가 안득기와 허정필의

연구에서는 다른 주제 분야, 예를 들면 체제나 사상, 안보로 분류되었을 가능성이 높다. 실제로 김영수의 연구에서 2005년까지 이미 93편이던 정치분야 논문 수가 2012년까지의 학위논문을 포함한 안득기와 허정필의 연구에서는 58편으로 줄어들었다. 본 연구가 특히 관심을 가지고 있는 행정을 주제로 한 연구는 9편으로 파악되었는데, 이 역시 김영수의 연구에서 17편이었던 데 비해 줄어든 수치이며, 이유는 위에서 추론한 바와 동일하다고 생각된다. 이 연구에서는 연구주체에 대한 분석도 이루어졌는데 출신 학교를 기준으로 하였다. 상위 5개 대학은 경남대(49편), 동국대(46편), 고려대(45편), 서울대(43편), 경희대(28편) 였는데 특히 상위 3개 대학은 공통적으로 당시 북한학 전공 학과 및 학과목이 개설되었다는 점이 특징이었다. 한편 필자들은 연구방법론과 관련하여 통사적 입장에서 시기별로 초기 전체주의적 접근방식에서 1980년대 내재적 접근방법을 거쳐 미시적 접근 등 다양한 방식으로 변화하고 있다고 평가하였다. 다만, 연구대상인 박사학위논문을 대상으로 실제 어떤 연구방법을 사용했는지는 분석하지 않았다.

세 번째로 고유환(2015)의 연구를 주목해 보려 한다. 그도 분단이후 70여년간의 북한 연구경향을 연구세대별로 정리하면서, 북한연구가 이데올로기적 존재 구속성을 벗어나 객관적 학문으로 거듭날 수 있는 기반을 갖추어나가고 있다는 평가를 내린다. 이어서 우선 2014년까지의 북한관련 박사학위논문을 대상으로 연구동향에 대한 계량분석을 제시한다. 김영수, 안득기와 허정필의 연구와 분석대상이 같기 때문에 시간 경과에 따른 총 논문 수의 증가(742편)외에는 증가추세도 같다. 분류기준인 연구 주제도 안득기와 허정필의 29개에서 언론이 추가된 30개로 대동소이하기 때문에 주제별 순위도 경제, 정치, 대외, 탈북자 순으로 큰 차이는 없다. 행정을 주제로 한 논문 수도 9편으로 동일하였다. 그러나 상기연구들과 다르게 2002년부터 2014년까지 북한관련 전문학술지에 게재된 북한관련 논문을 대상으로 분석을 제시한 점이 차별적이다. 그의 분석에 따르면 13년간 10개 학술지에 1,594편의 논문이 게재되었고, 주제별로는 사회문화(25.1%), 정치(19.7%), 외교(19.2%), 경제(14.1%), 통일(11.9%), 기타(9.7%) 순이었다. 논문게재 건수를 기준으로 했을 경우, 북한연구학회보, 통일정책연구, 통일문제연구, 현대북한연구, 북한학연구 순서로 평가되었다. 아울러 고유환도 북한연구가 전체적으로 전체주의 접근법, 비교정치 방법론, 내재적 접근과 비교사회주의방법 등 기존의 방법과 함께 일상생활연구방법, 도시사연구방법, 문화인류학적 접근 등 연구 방법론 측면에서 다양화되고 있다고 평가했으나, 학술지에 게재된 논문을 대상으로 실제 어떤 방법론이 활용되었는지에 대해서는 검토하지 않았다.

끝으로 명재진과 이한태(2015)는 2010년부터 2014년까지의 북한관련 연구 전반-학술지, 석·박사 논문, 그리고 단행본-400건을 대상으로 주제별 분류를 행하였다. 이 연구가 상기 연구들과 구분되는 점은 이들이 북한 관련 논문을 선정할 때 북한학이 학제적 분야이며 그 범위가 한정적이지 않다는 점에 착안하여, KISS(한국학술정보) 데이터베이스를 활용하였다는 것이다. 저자들은 특정 학술지들을 한정하는 대신에 다양한 학술지를 포괄하는 KISS에 북한정치, 북한외교, 북한경제 북한군사, 북한사회, 북한문화, 북한인권이란 키워드를 활용하는 방식을 사용하였

다. 이들에 의하면 이 기간중 학술지에 게재된 북한관련 논문 총 137편 가운데, 경제(34편), 군사(32편), 사회문화(28), 인권(22편), 정치외교(21편) 순서로 해당 주제가 연구되었다. 주제별로 많이 다루어진 분야의 순서가 고유환의 연구결과와 순서가 다른 이유는 전자가 북한 전문분야 학술지 10개로 모집단의 범위를 한정한 데 비해 후자는 모든 학술지를 대상으로 했다는 점과 후자는 특히 단일 키워드를 활용함으로써 검색 대상이 대폭 줄어들어 있는 것으로 생각된다.

지금까지 북한학 연구동향에 대한 선행 연구를 검토함으로써 본 연구를 위한 몇 가지 사실확인과 함께 이론적, 방법론적 시사점을 도출할 수 있었다. 첫째, 학위논문 연구에서 보듯 북한 행정에 관한 연구는 상대적으로 희소하고 학술지 연구에서는 해당 카테고리가 없어 아직 정확히 그 상대적 비중을 알 수 없다. 둘째, 연구 주제 등 연구실적에 대한 실증적, 계량적 분석기준이 달라짐에 따라 분야별 순서가 달라지는 등 혼선이 있을 수 있기 때문에, 분석을 위한 분류기준은 가급적 객관적으로 정하되, 전후 연구와 비교가 가능할 수 있도록 할 필요가 있다. 셋째, 북한 연구분야처럼 학제적이고 따라서 연구가 다양한 분야에서 이루어지는 경우에는 연구대상 선정 시 학술데이터베이스를 활용하는 것이 좋은 대안이 될 수 있다. 그리고 그 경우 연구에 기여하는 그룹이 누구인지에 대해서-학교별 설명 외에- 아직 실증적 분석이 수행된 적이 없다. 넷째, 북한 연구의 방법론이 다양화되고 있다는 설명과 평가는 있으나, 실제 논문들을 대상으로 활용된 방법론을 파악한 연구가 수행될 필요가 있다.

## 2. 한국행정 연구동향에 대한 연구

행정학분야에서는 연구경향에 관한 실증적 분석이 더욱 활발히 이루어져왔다. 권경득(1996)은 1967년부터 1995년까지 한국행정학보에 기고된 논문 541편을 대상으로 연구영역과 연구방법에 초점을 맞추어 연구경향을 고찰하였다. 북한에 대한 연구동향연구가 연구주제를 대상으로 연구성과들을 분류한데 비해 행정학 연구경향 연구는 행정학의 연구영역별로 연구성과들을 분류한다는 데 차이가 있다. 권경득은 한국행정학회의 행정학 문헌분류체계에 따라 행정학 연구영역을 행정이론, 행정학방법론, 조직론, 인사행정, 재무행정, 정책 및 기획, 행정관리, 지방·도시행정, 분야별 정책·행정의 9개로 분류하고, 30년간의 연구실적들이 행정이론, 지방·도시행정, 분야별 정책·행정, 정책 및 기획, 조직론, 재무행정, 인사행정의 순으로 이루어져 왔음을 보였다. 아울러 연구방법에 대해서도 보다 구체적으로 분석하였는데, 행정학 연구방법을 서술적 접근, 통계적 접근, 모의실험·수학적 모델 등 3가지로 나누고 논문 541편이 어느 방법론을 사용했는지 검토하였다. 그에 따르면 서술적 접근이 381건(70.4%)으로 가장 많이 활용되었다. 통계적 접근 154건(28.5%)이 두 번째였으며, 모의실험·수학적 모델은 6건(1.1%)로 가장 활용도가 낮았다. 한편, 분야별 행정·정책 연구의 카테고리에서 수행된 연구내용 파악을 위해 권경득

은 9개 분야를 제시하였다. 연구실적이 많은 순으로 정리하면, 사회·복지·노동, 국토개발·환경, 경제, 과학기술, 교육·문화, 국방·치안, 외교·국토통일, 교통·통신, 기타 분야였다. 권경득의 연구 이후로 거의 모든 연구가 연구영역과 연구방법론을 행정학 연구 경향의 핵심 분석기준으로 활용하고 있다.

주상현(2002)은 권경득의 연구를 이어 1995년부터 2001년간 한국행정학보에 게재된 455편의 논문을 대상으로 연구경향을 실증적으로 분석하였다. 주상현은 권경득이 제시하였던 행정학 연구영역 9개 중 가장 빈도가 낮았던 행정학 방법론을 제외하고 8가지를 기준으로 분석하였다. 그에 따르면 지방 및 도시행정, 정책 및 기획, 조직론, 인사행정, 행정이론, 재무행정 순으로 논문이 게재되었다. 이는 권경득의 연구와 좀 달라진 결과인데 주상현은 시대가 변하면서 학자들의 관심 분야가 변화하고 있는 것이라고 해석하였다. 한편, 그는 개념적·서술적 연구, 양적 연구, 질적 연구의 세 가지 카테고리도 분석하였는데, 질적 연구(47.4%), 양적 연구(43.7%), 개념적·서술적 연구(18.8%) 순으로 활용되었음을 보고하였다. 권경득의 연구보다 주상현의 연구가 후대의 연구성과를 분석한 것이므로 양적 분석기법의 증가가 있었던 것으로 추론되는데, 연구방법론에 대한 개념규정과 분류가 서로 달라 직접적 비교가 용이하지 않은 점은 아쉬운 대목이다.

한편, 최영출과 박수정(2011)의 연구는 위 연구들과는 달리 네트워크 텍스트 분석방법을 적용하여 행정학의 연구경향을 분석하였다. 최영출과 박수정은 2005년부터 2009년까지 한국행정학보에 수록된 논문 총 296편의 초록을 분석대상으로 하였다. 앞의 두 연구가 연구대상 논문들이 행정학의 어떤 연구영역에 분포하는지, 연구방법은 무엇인지 등에 대한 연구였다면, 이 연구는 논문의 초록에 나타나는 키워드를 조사하고 4회 이상 출현한 키워드를 핵심 주제어로 정의한 다음, 핵심 주제어 사이의 네트워크 텍스트 분석을 수행하였다. 이렇게 함으로써 핵심 주제어 사이의 네트워크 지도를 도출하고, 다시 단어에 연결된 링크수를 기준으로 정리함으로써 복수의 클러스터로 표시하여, 핵심 주제어간의 관계를 시각적으로 표시였다. 최영출과 박수정은 이를 통해 거버넌스가 행정학의 핵심적인 연구로 부상하였고, 이는 지방정부라는 단어와 강한 연계를 보인다는 점을 밝혔다면서 이는 네트워크 분석이 아니면 파악하기 힘든 결과라고 주장하였다.

채원호(2013)는 한국행정학보와 행정논총, 그리고 한국사회와 행정연구 등 3개 학술지에 실린 비교행정 및 국제행정 주제를 다룬 총 261개 논문을 대상으로 분석하였다. 지역별 연구경향은 1995년까지는 북미와 유럽에 대한 연구가 대다수였으나, 그 이후로는 일본, 아시아 및 오세아니아 지역에 대한 연구가 증가추세를 보이고 있었다. 그러나 여전히 선진국을 대상으로 한 논문수가 압도적이고 개도국을 연구하는 사례는 완만한 증가세를 보였다. 다만, 북한에 대한 연구에 대해서는 전혀 언급이 없었다. 외국을 연구하는 경우에 어떤 분야에 초점을 두었느냐의 문제

와 관련하여, 채원호는 정책, 통치구조·레짐·거버넌스, 도시·지방, 행정개혁, 조직·인사, 재무·예산·공기업, 이론 및 방법론 순으로 연구 빈도를 정리하였다. 가장 연구가 활발하였던 정책영역의 분야는 교육·노동·인력·보건·복지, 경제·조세·산업·통상·에너지, 통일·외교·국방·치안·지방자치, 환경·교통·도시·지역개발, 정보통신·과학기술, 기타(문화, 언어 등) 순으로 연구가 이루어졌다.

윤영진(2013)은 서울행정학회지인 한국사회와 행정연구에 1990년부터 2012년까지 게재된 총 894편의 논문을 대상으로 분석하였다. 그도 연구영역과 접근방법을 분석의 틀로 삼았다. 다만, 영역분류를 서울행정학회에서 논의된 별도 분류체계를 따랐고 이는 권경득과 주상현의 연구에서보다 훨씬 늘어난 16개였다. 조직, 인사, 재무, 정책, 지방행정, 비교/국제행정, 공공서비스, NGO, 문화, 복지, 환경, 전자정부, 규제, 행정윤리, 행정개혁, 행정사가 그것인데 앞 부분의 전통적 행정학 영역은 거의 같고 뒷부분은 행정학의 추세를 반영하여 최근의 연구주제를 반영한 것으로 보인다. 분석결과 정책, 지방행정, 조직, 인사, 재무분야 순으로 연구실적이 많았다. 정책 분야를 세분한 연구영역의 구분도 제시했는데 환경·에너지, 보건·복지, 정부구성 및 운용, 정보·IT, 문화·종교, 산업·경제 순이었다. 윤영진도 연구방법에 의한 분류를 시도하였는데, 그가 제시한 것은 양적 분석과 질적 분석의 두 가지였고, 후자에 문헌분석, 사례연구, 비교연구, 면담조사, 역사적 연구, 법제도적 연구 등을 포함시켰다. 전술한 16개 연구영역별로 분류된 논문들의 연구방법을 조사하였는데 대부분의 영역에서 질적분석이 양적분석보다 많이 채택, 활용되었으나, 조직, 인사, 공공서비스, 행정윤리, 문화 분야에서는 양적 분석이 더 많이 이루어졌다.

정준금(2013)의 논문은 오직 정책분야를 다룬 논문을 대상으로 분석하였다는 점에서 지금까지 고찰한 연구들과 다르다. 한국사회와 행정에 게재된 논문 중에서 정책에 초점을 둔 연구 150편을 추출하여 분석하였기에, 조직, 인사, 재무 등 행정학 연구영역별로 분류를 하지 않았다. 대신 정책논문에 집중하여 위의 다른 연구들이 제기하지 않았던 사항을 다루고 있다. 그 중에 눈에 띄는 항목은 누가 연구를 수행하였다는 질문이다. 정책학도 학제적 성격이 강하기 때문에 저자가 소속된 학문분야에 관심을 두었다. 다만, 이 연구에서는 거의 모든 저자의 전공이 행정학이고, 타 학문 전공자가 기고한 사례는 경영학 전공자가 공저자로 참여한 오직 1편뿐이던 것으로 확인되었다. 두 번째는 연구목적이라는 기준을 추가하였다. 정책학은 전통적으로 '정책과정에 관한 지식'과 '정책과정에서 필요한 지식'을 추구하고, 전자를 통상 경험적·실증적 연구, 후자를 규범적·처방적 연구로 구분하기에 논문 작성의 목적 및 의도를 기준으로 연구논문을 구분하고자 한 것이다. 한편, 정준금은 실증과 처방 두 가지 목적 외에도 이론화를 위한 시도가 있다는 점을 감안하여, 정책 논문을 실증, 처방, 및 이론으로 분석하였다. 분석결과 실증이 48.7%, 처방이 44.7%, 이론이 6.6%로 분류되었다. 끝으로 연구방법과 관련해서는 질적분석, 양적분석, 사례분석, 비교분석 등 네 가지로 나누어 연구하였다. 질적분석이 44%, 사례분석이 26.7%, 양

적분석이 22%, 비교분석이 7.3%로 나타났다.

끝으로 이해영과 최성락(2014)은 서울행정학회 학술대회에서 발표된 928편의 논문을 대상으로 행정학의 연구경향을 분석하였다. 이들은 대상 논문들을 행정학과 정책학 분야로 이분하고 연구를 진행하였는데, 전자는 조직, 인사, 재무 등 전통적 행정학의 범주에 드는 연구이고, 후자는 정책분야에 집중한 연구였다. 이해영과 최성락은 행정학 논문에 대해서는 행정학 영역별로 어느 분야에 해당되는 지를 분석하였는데, 운영진과 같은 16개 영역기준을 활용하였다. 정책학 논문에 대해서는 기본적으로 정준금의 연구에서 논의되었던 '정책과정에 대한 지식'과 '정책과정에서 필요한 지식'의 구도하에 분석을 하였는데, 그들에 의하면 44.81%가 정책과정에서 필요한 지식, 즉 정책의 문제점 및 대안을 다루는 처방적 연구였다고 보고하였다. 또한 저자들은 정책학 논문이 다른 정책분야의 구분과 관련하여 문화, 복지, 정보, 교육, 지역발전, 환경, 규제, 농업 등 순으로 많이 연구되었다고 보고하였다.

행정학 연구경향을 다룬 선행연구들은 북한 연구동향에 대한 논문들에 비해 분석틀에 비해 보다 구체적이고 체계적이다. 그것은 북한 연구가 북한이라는 행위주체를 연구대상으로 하는 개념인데 비해, 행정학은 사회과학 가운데 학제적 성격이 강한 학문이긴 하지만 학문대상이 행정이라는 사회현상이고, 학문의 정체성도 보다 분명하며 따라서 학문의 경계에 대한 동의기반이 더 넓다는 데서 비롯되는 것으로 보인다. 행정학 경향연구들에 대한 검토를 통해 얻은 본 연구를 위한 시사점은 다음과 같다. 첫째, 연구대상은 모두 학술지에 게재된 논문들을 활용하였으며, 키워드 연결망을 활용한 최영출과 박수정의 연구를 제외하고는 모두 연구대상 논문들에 대한 내용분석 방법을 활용하였다. 둘째, 연구경향 파악을 위해 행정학의 연구영역을 세분한 분석틀을 활용하였고, 그 틀은 전통적 행정학 분야와 정책분야로 이루어져 있다. 다만, 각 영역에 대한 구체내용에 대한 합의는 존재하지 않았고 연구별로 차이를 보였다. 둘째, 연구방법론을 주요한 경향파악의 기준으로 활용하고 있었다. 그러나 학자마다 사용한 분류기준은 달랐다. 셋째, 특히 정책 논문에 대해서는 정책학의 역할, 사명과 관련하여 처방과 실증이라는 기준을 적용하고 있었다. 넷째, 행정학의 학제적 성격에서 착안하여 학문별 기여도를 확인하려는 시도가 있었다. 끝으로 북한 관련 연구는 어느 곳에서도 심지어 비교행정의 연구경향 연구에서도 연구실적 기록이 거론되지 않는 등 학문적 관심의 대상이 되지 못하였다.

### 3. 북한행정 연구동향에 대한 연구

본 연구의 주제와 직접적으로 연관되는 북한행정 연구 동향에 대한 연구는 극히 희소하다. 정길호(2013)는 한국행정학회가 2007년 북한사회·행정연구회를 2011년에는 통일특별위원회를 발족시켰다는 점을 상기시키면서 관련 연구실적과 연구내용을 제시하고 있다. 아울러 행정학 관련 연구조직의 연구실적도 서술하고 있다. 다만, 연구성과에 대한 구체적 분석이 아니고 총론적 차원에서 논문명과 편수 등에 대한 설명이라는 점에서 본 연구를 위한 시사점 도출차원에서는 한계가 있다.

이대웅, 이다솔, 그리고 김춘순(2022)의 연구는 거의 유일한 북한행정 연구동향에 대한 체계적 연구이다. 우선 저자들은 북한 행정연구의 학문적 개방성을 감안하여, 연구대상이 되는 논문들을 한국연구재단의 한국학술지인용색인(KCI: Korea Citation Index)에서 검색, 발굴하였다. 검색어로 ‘북한+행정’, ‘북한+정책’, ‘북한+조직’, ‘북한+인사’, ‘북한+예산’, ‘북한+지방’을 입력하여 총 479건의 논문을 수집했다. 그리고 주로 각 논문의 초록에 제시된 키워드를 활용하여 핵심 주제어 탐색 및 핵심 주제어 간의 연결망을 도출함으로써 증점 연구개념간 연결관계를 보이고, 이를 기반으로 북한행정 연구의 전체적 현황과 특정기간별 특징을 설명하였다. 방법론적으로는 전술한 최영출과 박수정의 연구가 채택, 사용하였던 네트워크 텍스트 분석방법과 동일한 기법이였다. 이들의 연구는 다수의 논문분석을 통해 연구의 핵심주제 및 관련성 그리고 그것들이 시대별로 어떻게 변했는지 흐름을 파악할 수 있도록 해줌으로써 큰 그림을 이해하는데 도움이 된다. 또한 다학문적 성격이 짙은 행정학의 경우 연구성과를 확보하는 방식에 대한 착안점을 제공한다. 하지만 연구대상인 북한행정 관련 논문의 내용분석이 아니기 때문에 행정의 영역이나 정책분야 등 논문을 분류하는 기준이 없고, 접근방법에 대한 분석도 이루어지지 않아 북한행정 연구현황을 심도있게 파악하는 데에는 한계가 있다고 본다.

### 4. 선행연구 검토 결과

북한학 연구동향 연구에서는 행정분야 연구가 희소했고 행정학 연구경향 고찰에서는 북한이 보이지 않았다. 북한행정 연구에 대한 분석이 거의 전무한 상태에서 그 현황을 파악하기 위해서는 북한행정을 연구한 논문들이 행정학 내 어떻게 분포하는지를 보여줄 수 있는 내용분석이 적절하다. 아울러 각 연구성과에 활용된 연구방법론에 대한 검토도 수행될 필요가 있다. 시기별 구분을 통해 동태적 변화 여부도 감지해 낼 가능성이 있다. ‘북한’과 ‘행정’의 ‘학제적’ 성격을 감안하여 분석대상 선정단계에서 학술지 데이터베이스를 활용하는 방안이 합리적이다. 아울러 논문 저자의 소속과 출처를 통해 관련된 학문분야와 상대적 기여도를 평가하는 것도 중요하다.

### Ⅲ. 연구 방법

지금까지 논의된 내용을 기초로 본 연구에서 수행된 연구방법을 자료수집과 자료분석으로 나누어 기술한다.

#### 1. 자료 수집

북한행정 연구의 현황을 알아보기 위해서는 그간 북한행정에 대한 연구실적을 확보하여 검토하여야 한다. 선행연구들이 자료 확보를 위해 주목한 대상은 석·박사학위논문이나 전문학회지 게재 논문이었다. 본 연구에서는 전문학회지 게재 논문을 택하였다. 우선 석사논문 중에는 물론 우수 논문도 있지만, 아직은 독립적인 성과로서의 학문적 성숙이 더 필요하다는 판단에서 제외하였다. 박사학위논문은 북한 연구 논문에 대한 고찰에서 이미 보였듯 행정분야에 대한 논문 수가 너무 적어 의미있는 분석이 되기 어렵다고 생각했으며, 많은 경우 학위취득 이후 전문 학술지에 게재되는 경우가 많기 때문에 연구대상으로 택하지 않았다.<sup>4)</sup> 전문 학술지를 출처로 하는 경우에도 자료를 수집하는 방식은 다시 두 가지 경우가 있었다. 특정한 기간동안 단수나 복수의 특정학회지에 게재된 논문을 연구대상으로 하는 방식과, 학문분야에 대한 제한없이 자료를 제공하는 학술데이터베이스를 이용하는 방식이 그것이다. 본 연구는 ‘북한’이라는 연구대상과 사회과학의 한 분야로서 ‘행정’이라는 학문이 가지는 개방성을 감안하여 데이터베이스에서 연구대상을 수집하는 방법을 택하였고, 이를 위해 한국연구재단의 KCI를 활용하였다.

‘검색어로서는 이대웅·이다솔 외 등이 사용하였던 여섯 개(‘북한+행정’, ‘북한+정책’, ‘북한+조직’, ‘북한+인사’, ‘북한+예산’, ‘북한+지방’)외에 북한 행정을 연구한 실적을 도출할 것으로 예상되는 여섯 가지를 더 추가하였다. ‘북한 당·정·군’, ‘북한 노동당’, ‘북한 헌법’, ‘북한 관료’, ‘북한 간부’, ‘북한 재정’이 그들이다. 우선 ‘북한 당·정·군’과 ‘북한 노동당’은 북한이 사회주의를 이념으로 시작되었고 이에 따라 당을 중심으로 하는 국가와 군간의 관계가 체제성격을 규정하는 핵심적 개념으로 여겨져 왔기에, 두 개념을 매개로 북한 행정 관련 연구를 수집할 수 있다고 판단하여 추가 검색어로 활용하였다. 둘째, ‘북한 헌법’은 북한이 당 우위체제이기는 하지만 국가의 조직과 운영에 대한 사항에 있어서 최고 규범은 헌법이기 때문에 권력구조와 운영의 측면에서 북한 행정관련 연구성과가 추가로 발굴될 것으로 보았기 때문에 사용하였다. 셋째, ‘북한 관료’는 우리측에서는 조직론이나 인사행정론에서 많이 사용되는 단어이고, 북측에서도 주로 ‘관료주의’ 등 병폐를 거론할 때 활용되긴 하지만 북한 행정관련 연구성과를 추가로 검색할

4)\_ 이대웅·이다솔 외(2022)도 이런 이유에서 박사학위논문을 분석대상에서 제외하였다.

수 있는 가능성이 크다고 보아 검색어로 추가하여 활용하였다. 마지막으로 ‘인사’나 ‘예산’ 등 우리측에서는 익숙하고 또 주제와 직관적으로 연결되나, 북한에서는 ‘간부’와 ‘재정’이 대체 용어로 사용되거나 병행하여 사용된다는 점에 착안하여 ‘북한 간부’와 ‘북한 재정’을 검색어로서 추가하였다. 검색의 시간범위에 있어 시작점은 제한하지 않았고<sup>5)</sup> 2022년 8월말까지 KCI에 게재되어 논문들을 대상으로 검색을 진행하였다.

다음 단계에서는 검색된 논문들을 대상으로 연구대상인 북한행정 연구의 자료로서 적합성을 가진 것인지 검토를 하였다. 가장 중요한 기준은 검색된 논문이 ‘북한’과 ‘행정’이라는 두 가지 요소를 함께 가지고 있는나 하는 것이었다. 먼저, ‘행정’이라도 ‘북한’에 대한 연구로 볼 수 없는 논문은 제외하였다. 특정 방식의 통일을 전제로 하고 통일 후 특정 국정분야 혹은 조직의 통합을 다루지만 현재 북한의 해당 분야에 대한 실증적 설명이나 분석이 전혀 없는 연구가 꽤 있었다. 이런 논문은 본 연구가 파악하려는 북한의 행정현상에 대한 연구의 범주에 들지 않기 때문에 제외하였다. 다만, 연구대상에서 제외한다는 것이 미래 준비라는 차원에서 탐색적이고 개척적이며 또 실질적으로도 효용이 있는 그러한 연구들의 가치를 인정하지 않는다는 의미가 아니라 하는 것은 분명히 한다. 이런 차원에서 남북 통합문제를 다루면서 과거 및 현재의 북한 행정현상을 고찰한 논문은 당연히 연구대상에 포함시켰다. 또한 많은 연구가 우리 사회의 탈북자 정착 지원정책을 다루었는데, 모두 북한정책이 아닌 우리 정부의 정책을 연구대상으로 하였기에 이 논문들도 연구대상에서 제외하였다. 한편, ‘북한’에 대한 연구지만 ‘행정’의 영역을 벗어나 다른 학문의 성과로 판단되는 논문도 수집대상에서 제외하였다. 끝으로 ‘한국의’ 북한행정에 대한 연구현황에 대한 연구라는 전제에서 외국 연구자의 논문도 포함시키지 않았다. 자료수집 과정에서 필자의 주관에 개입되어 오류가 발생할 확률을 최소화하기 위해 단계별로 검증하는 절차를 거쳤다. 즉, 1단계에서는 제목으로 명백히 채택여부가 갈리는 수준에서 작업을 수행하고, 2단계에서는 초록을 읽고 선택 여부를 정했으며, 3단계에서는 수집 여부 결정이 어려운 논문들을 대상으로 본문을 참조하면서 최종 판단하였다. 그리고 후술하듯 각 논문들이 사용한 연구방법론을 검토하는 단계에서 다시 한 번 대상여부에 대한 평가를 하였다. 최소 4번 이상 자료로서 자격여부 확인과정을 거쳐 총 826편의 북한행정 연구 논문을 수집하였다.

## 2. 자료 분석

자료분석은 네 가지 방식으로 이루어졌다. 첫째는 전체 수집된 대상 논문들이 행정학의 견지에서 어느 분야를 다루었는지, 둘째는 추세분석으로서 시간의 경과와 함께 연구실적이 변해왔는지, 셋째는 어떤 연구방법론을 활용해 왔는지, 그리고 마지막으로 연구주제와 관련하여 어떤

5)\_ 이대용·이다솔 외(2022)은 시간적 연구범위를 2000년 1월 1일부터 2021년 6월 30일까지로 정하였다.

학문분야가 얼마나 기여해 왔는지를 분석하였다.

연구영역에 대한 분석을 위해서는 우선 행정학 연구영역 구분들이 필요하였다. 이에 대해서는 선행연구 검토에서 보았듯, 대부분의 연구가 행정이론, 조직론, 인사행정, 재무행정, 정책 및 기획, 행정관리, 지방·도시행정, 분야별 정책·행정을 공동적으로 포함하면서 비교/국제행정, 공공서비스, NGO, 문화, 복지, 환경, 전자정부 등의 포함여부에 따라 적게는 8개 많게는 16개의 영역으로 나누어 분석틀로 활용하였다. 그러나 연구자의 필요에 따라 분류체계를 재구성하는 것이 적절할 수 있기 때문에(윤영진, 2013: 13) 본 연구에서는 행정환경, 조직론, 인사행정, 재무행정, 지방행정, 그리고 정책 등 크게 6개 분야로 나누어 분석틀로 삼았다.<sup>6)</sup> 행정학 경향연구에서는 행정이론의 세부구성 요소로 보통 행정철학 및 행정윤리, 접근방법, 행정사, 행정문화 그리고 정치경제 등을 들고 있는데, 대체적으로 전체 행정을 이해하기 위한 기초나 배경 그리고 역사적 측면을 다루는 있는 내용을 포괄하는 영역이라고 보고 행정환경이라는 카테고리로 설정하였다. 조직론, 인사행정, 재무행정에 대해서는 이론의 여지가 없기 때문에 그대로 활용하였다. 다만, 정책 및 기획의 경우 뒤에 정책이라는 분류영역이 따로 있어 통합하였고, 비교/국제행정, 공공서비스, NGO, 전자정부 등의 분류항목은 우리나라 행정학에서도 비교적 새로이 부상하는 분야라 북한 행정에 적용하기에는 시기상조라 판단하고 제외하였다. 문화, 복지, 환경 등 분야는 정책 분야로 통합하여 고찰하였다. 끝으로 정책 카테고리 자체를 정책 분야별로 나누어 검토하는 추가적 문제가 남았는데, 전술했듯 선행연구들도 이에 대해서 합의가 없어서 국가과학기술표준분류체계상의 분야별/유형별 행정/정책 분류 및 선행연구들의 분류표를 참조하고 북한의 현실을 감안하여 분류틀을 작성, 분석하였다. 구체적으로는 우선 대내정책과 대외 및 대남정책으로 소분류를 하고 대내정책 분야에 경제, 산업(농수축, 관광, 정보화, 상업 및 유통 포함), 국토(토지, 주택, 도시 포함), 과학기술, 노동, 복지·보건의료(식량 배급 포함), 방재·산림, 치안·체제유지·통제, 문화·체육, 교육, 종교, 보훈, 여성·청소년, 그리고 환경 분야를 배치하였다. 대외 및 대남정책 범주안에는 외교, 핵, 통상·특구, 군사·안보, 그리고 대남 분야를 포괄하는 것으로 구성하였다. 총괄적 정책기조·복수 정책에 관련된 복합분야·개발원조 등 따로 분류하기 어려운 분야는 기타 항목으로 분류하였다.

다음, 이렇게 수집되고 분류된 연구대상 논문들에 대해 5년을 기점으로 끊어서 살펴봄으로써 시간의 경과와 함께 연구실적이 변해왔는지 추세분석을 하였다. 기간 구분은 현재를 기준으로 5년 단위로 정했다.<sup>7)</sup>

6) 어느 범주로도 구분이 어려운 논문은 기타로 분리했으나, 후술하듯 1건 밖에 없었다.

7) 이에 대해서도 합의된 기간 기준은 없다. 매년 연구실적 변화를 본 연구(주상현, 2002; 이해영·최성락, 2014)도 있고 10년(정준금, 2013)을 주기로 한 것도 있으나 4-5년 단위가 다수(권경득, 1996; 윤영진, 2013; 채원호, 2013)이다. 둘째 기간 설정은 해당 학문의 활성화 정도와 변화를 진단하는 적정 주기에 대한 판단에 따라 결정할 문제인데, 북한행정 연구가 매년 변화를 점검할 만큼 활발하지 않다는 느낌과 북한행정 연구 역사가 길지 않다고 볼 때 10년은 북한행정 연구에 있어 변화를 감지하기 위한 기간으로는 너무 길다고 보았다.

이어서 각 논문에 적용된 연구방법을 분석하였다. 선행연구에서 보았듯 합의되고 단일한 연구방법의 분류틀이 있는 것은 아니다. 하지만, 전반적으로 계량과 비계량으로 이원화하는데 큰 무리가 없어서, 우선 이 기준에 의해 연구대상을 분류하였다. 그리고 계량, 비계량 구분하에서 연구에 사용된 구체적 방법론을 살펴보았다. 텍스트 마이닝, 통계분석, 계량모델링 등이 전자에 문헌분석, 면접, 사례분석 등이 후자에 해당하였다. 연구방법을 확인하고 분류하기 위해 대부분 논문의 연구방법편과 연구결과 분석편 및 참고문헌까지 검토하였다. 이 과정에서 해당 논문의 학문영역별 구분 등 주관적 판단으로 인한 오류를 줄이기 위해 나름대로 노력했음은 이미 기술한 바와 같다.<sup>8)</sup> 또한 비교행정의 시각에서 연구한 성과를 확인하기 위해 북한만 아니라 남한이나 다른 나라를 함께 비교 연구했는지, 비교대상은 어떤 나라였는지도 살펴보았다. 추가적으로 분단국가의 북한 연구라는 점을 감안하여 남북한 통합을 다루었는지 여부도 점검해 보았다. 그리고 정책학분야 논문들에 대해서는 선행연구들의 논의를 참조하여 기술(description), 처방(prescription), 그리고 이론(theory)으로 나누어 구분하였다. 물론, 정준금(2013: 35)이 적절히 지적하였듯, 처방적 성격의 논문들도 모두 현상에 대한 진단에 기초하여 대안제시 등 처방을 하기 때문에 구별이 상대적일 수 있다. 하지만 현상에 대한 기술에서 멈추는 경우와 처방제시가 되었더라도 연구중점이 기술에 있는 경우는 기술로 분류하였다. 처방으로 분류된 정책분야 논문의 경우는 정책대안 제시의 상대방이 북측 정부인지, 남측 정부인지, 아니면 국제기구인지 등도 점검해 보았다. 한편, 현상을 설명하는 기존이론의 부재나 기존이론의 현상에 대한 설명력 부족을 비판하면서 새로운 개념이나 모델 등 이론의 발전을 위한 제안을 목적으로 하는 논문은 이론적 연구의 범주로 분류하였다.

마지막으로 어떤 학문분야가 얼마나 기여해 왔는지를 분석하기 위해 논문이 게재된 학술지의 출현빈도를 조사하였다. 연구자들이 자신의 논문과 가장 잘 부합하는 학술지에 게재 신청하는 것이 통상의 예라는 점을 감안하였다. 이로써 개별 학술지의 북한 행정과 관련된 실적을 파악하였다. 한편, 학문별로 복수의 학술지를 발간하는 것이 상례이므로 이들의 합계를 통해 특정 학문이 전체에서 차지하는 학문적 기여 비중도 살펴보았다.

8) 그럼에도 불구하고 주관적 판단에 따른 한계는 있을 수 있다. 하지만 분류에 어려움을 겪었던 사례는 전체 연구대상 숫자에 비해 상당히 소수이고, 이 연구가 개별 연구성과보다는 전체적인 연구현황을 파악한다는 점에서 체계적으로 큰 오류가 발생했을 가능성은 낮다고 본다.

## IV. 분석 결과

### 1. 연구실적 분포

지금까지의 논의된 연구방법과 절차에 따라 수행된 북한 행정관련 연구실적의 총괄적 분포는 <표 1>과 같다.

<표 1> 북한행정 연구실적 총괄

단위: 편 (%)<sup>9)</sup>

분야	행정환경	조직	인사	재무	지방	정책	기타	계
논문 편수	51 (6.2%)	38 (4.6%)	13 (1.6%)	22 (2.7%)	2 5(3.0%)	676 (81.8%)	1 (0.1%)	826
	전통적 행정학 영역 149(18.0%)							

우선 자료수집을 위하여 같은 학술지 게재 논문의 데이터베이스인 KCI를 활용하였던 이재웅 등이 479편의 논문을 수집했던 데 비하면 826편으로 북한 행정 관련 더 많은 논문이 수집되었다. 이런 차이는 이재웅 등이 연구의 시간적 범위를 2000년부터 2021년 6월까지 제한했고, 키워드 6개로 검색을 한 데 비해 본 연구는 시간적 범위가 더 길었고(시작점에 제한을 두지 않았고, 논문게재 마감 시점도 2022년 8월 말까지 연장) 검색어도 12개로 더 많이 사용한 데서 비롯된 것으로 보인다.

전통적인 행정학 영역 중에서는 발표논문 수 기준으로 행정환경(51편), 조직론(38편), 지방행정(25편), 재무행정(22편), 그리고 인사행정(13편), 기타(1편) 순서였다. 정책분야는 676편으로 앞의 다섯 분야의 연구실적을 모두 합친 것의 4.54배나 되어, 북한 행정연구에서 정책분야가 차지하는 비율(81.8%)이 매우 높았다.

한편, 북한정책 연구의 구체적인 정책 분야별 분포는 <표 2>와 같다. 먼저 대외·남 정책이 228편(33.7%)이고, 대내 정책이 401편(59.3%), 그리고 기타분야가 47편(7.0%)으로 대내 정책에 대한 연구 성과가 더 많다. 대외·남 정책 가운데에는 외교, 핵, 대남과 통상·특구, 그리고 군사·안보 순이었다. 그러나 외교, 핵, 군사·안보 분야가 긴밀히 연결되어 있다는 점을 감안하면, 국제관계 및 안전보장 이슈가 대남과 대외 경제분야 사안보다 훨씬 비중있게 다루어진 것으로 판단된다. 대내 정책분야에서는 경제를 선두로 하여 산업, 교육, 문화·체육, 복지·보건의료(식량 배급 포함) 관련 정책 순으로 연구가 많이 진행되었다. 대내 정책분야 중에서 북한이 그간 비판을 많이 받아온 치안·체제유지·통제 외에도 국토(토지/주택/도시 포함), 방재·산림, 그리고

9) \_ 소수점 넷째 자리에서 반올림

여성·청소년 등 다양한 분야에서 관련 정책 연구가 진행되어 온 것을 확인할 수 있었다.

그러나 아직 그 상대적 비중은 크지 않은 편이다. 개별 정책 분야로 볼 때는 외교, 경제, 산업관련 정책연구가 상위 1-3위였는 바, 이는 북한 행정에 관한 연구이기 때문에 정치가 제외된 점을 감안하면, 북한 연구 동향에 대한 기존연구 결과와 대동소이하다고 할 것이다.

〈표 2〉 분야별 정책 연구 분포

단위: 편 (%)

		정책 분야	실적
북한 정책 연구	대외·남 정책	외교	83(12.3%)
		핵	44(6.5%)
		통상·특구	34(5.0%)
		군사·안보	28(4.1%)
		대남	39(5.8%)
	소 계(대외·남 정책)		228(33.7%)
	대내 정책	경제	73(10.8%)
		산업(농수축/관광/정보화/상업·유통 포함)	63(9.3%)
		국토(토지/주택/도시 포함)	23(3.4%)
		과학기술	9(1.3%)
		노동	5(0.7%)
		복지·보건의료(식량 배급 포함)	43(6.4%)
		방재·산림	18(2.7%)
		치안·체제유지·통제	24(3.6%)
		문화·체육	48(7.1%)
		교육	50(7.4%)
		종교	11(1.6%)
		보훈	7(1.0%)
		여성·청소년	15(2.2%)
		환경	12(1.8%)
소 계(대내 정책)		401(59.3%)	
기 타	정책기조·복합분야·개발원조	47(7.0%)	
총 계(대외·남 정책 + 대내 정책 + 기타)		676	

## 2. 행정학 영역별 연구내용 개관<sup>10)</sup>

먼저 행정환경 영역의 북한행정 연구는 총 51편으로서 다룬 주제에 따라 크게 3가지로 대별할 수 있었다. 첫째는 북한이 사회주의 특성상 당의 우위라는 점에 착안하여 당과 국가, 당과 군대, 그리고 당과 내각의 관계 등을 고찰함으로써 체제의 성격과 그것이 당·군, 당·정관계에서 나타나는 양상을 규명하려는 연구들이다. 당-국가 체제의 형성이라는 관점에서 김일성 권력장악 과정에서 위상과 역할을 고찰한 연구(이시형, 2006), 당·정·군 관계 역할의 변화라는 시각에서 김정일과 김정은의 집권기를 연구한 논문(김근식, 2002; 김태구, 2019), 그리고 이 과정에서 배태된 북한 행정의 정치적 성격(송용선, 2003)과 북한 내각의 경제적 역할과 당·정관계(김갑식·이무철, 2006) 등에 대한 연구성과가 이에 해당한다. 두 번째는 헌법을 통해 북한의 권력구조 및 그 변화를 분석 평가하는 연구들이 있었다. 요컨대 법·제도적 관점에서 북한의 헌법을 분석하고 그 개정 추이를 추적함으로써 권력구조(박진우, 2010)와 행정체제(박상익, 2010)를 이해하고, 권력구조의 변화를 도출(함성득·양다승, 2010; 최선·김재우, 2018)하며 나아가서는 정책방향에 대한 전망(최진욱, 1998)을 제시하였다. 세 번째로는 행정사적 접근을 통해 북한 정권 출범시기를 전후한 역사적 사실과 이의 해석을 통해 오늘의 북한에 대한 이해의 토대를 제공하는 연구들이 있었다. 북한 중앙정권기관의 형성과 변화(기광서, 2011), 북한 민족보위성의 설립과 조직, 간부 구성(김선호, 2019), 인민위원회의 기원과 변천(강응천, 2020) 등이 그것이다. 아울러 해방직후 북한의 재정·금융상황과 재정대책(예대열, 2020), 국가예산(전현수, 2007), 그리고 조세제도의 형성(박유현, 2017) 등 물적기반에 대한 행정사 연구도 이루어졌다.

북한 조직론으로 분류된 연구 38편 가운데 가장 학자들의 주목을 받은 대상은 북한 관료제이다. 북한 관료제의 특성(김근세·정용덕, 2002), 북한 관료문화(박상익, 2009), 남북한 관료문화 및 윤리 비교(박응격, 2005) 등이 대표적이며, 상당수 연구는 1990년대 중반 북한의 '고난의 행군' 시절 이후 시장화와 관련하여 관료의 부패문제를 다루었다(김종욱, 2008; 박완신, 2003; 양정훈, 2010). 이어서 북한 중앙행정기관의 조직과 운영원리(이계만, 2003), 변화와 특징(양현모, 2008) 및 운영실태(박영자, 2005) 등에 대한 연구가 있었고, 북한 국방위원회의 기능과 역할(탁용달, 2010) 그리고 북한과 소련 및 중국의 국방위원회 기능과 운영 비교(이대근, 2004), 군사지휘 조직 및 체계(김동엽, 2013), 치안조직(고현환, 2016; 이윤호·남재성 외, 2006) 등 특정한 기관이나 조직을 다룬 논문도 있었다. 또한 남북행정구역의 변천과 발전(오재일·박정민, 2002), 북한 행정구역 개편과 행정통합(남성욱·황주희, 2018) 등 구체적 주제에 대한 연구도 수행되었다. 아울러 전체로서 국가 조직 및 운영을 탐색한다는 차원에서 북한의 입법

10) 이 곳에서 인용하는 연구들은 필자가 행정학 영역별로 분류된 기존 연구성과의 내용을 소개하는 과정에서 대표적 사례로 인용하는 것일 뿐, 인용되지 않은 논문들과 가치에 있어 차이가 있다고 판단하여 선정한 것이 아님을 밝힌다.

조직과 입법체계(김병기, 2020; 박정원, 2017) 및 사법조직(이효원, 2010), 사법체계 및 작용(한동훈, 2021)도 연구되었다.

인사행정 분야는 총 13편인데 북한행정에 대한 연구에서 가장 실적이 적은 것으로 확인된 분야이다. 크게 두 가지로 연구주제를 대별할 수 있다. 첫째는 북한 인사행정의 주요 원칙 및 흐름을 찾기 위해 역사적 접근에 기반하여 수행한 연구들과 둘째 북한의 엘리트 층에 주목하고 엘리트에 대한 정책과 그들의 분포, 변화여부 및 인사경로 등에 대한 실증적 연구들이 그것이다. 김일성의 인사정책과 용인술(김규범, 2019), 북한 간부양성체계의 변천 및 특징(김수연, 2020), 만경대혁명학원 창립과 핵심 인재양성(김옥자, 2014) 등이 전자에 해당한다. 김정일 시대의 경제엘리트(배국열, 2010), 김정은 시대의 엘리트(이성봉, 2020), 북한 군부엘리트의 경력이동 연결망(박근재·김인수, 2013), 북한군 장령진급(김인수, 2011), 김정은 시대 군부 핵심요직 변화(이성춘, 2017) 등은 두 번째 범주에 들어간다고 할 수 있다. 북한 군부에 대한 연구가 상당히 집중되어 있다는 것이 특징이다.

북한 재무행정 분야로는 총 22편의 논문이 분류되었다. 역시 구체적 연구 주제로 공통되는 논문들을 범주화하여 설명하면 다음과 같다. 우선 북한의 국가예산 제도 및 변천에 대한 연구를 첫 번째로 꼽을 수 있다. 북한 재정법제의 현황과 전망(김지영, 2021), 김정은 시기 북한 재정(김수현·박순성, 2022), 7.1 경제관리개선조치를 통한 예산수입제도 개편(박준호, 2018), 북한 국가예산내 수입제도의 시기별 변화(최정욱, 2020) 등 연구가 이에 속한다. 두 번째는 북한 대학의 회계학 교재를 분석함으로써 정부회계의 제도와 운영을 역으로 산출해 낸 주목할 만한 연구들이 있었다(윤성만·김미옥 외, 2020; 정형록·최연식 외, 2020; 최연식·정형록 외, 2017). 세 번째는 외국인투자 유치, 국유기업 개혁 등의 관점에서 북한의 재정제도 및 조세제도를 평가하고 개선과제를 제시한 연구들이 있었다(김노창·한영은, 2013; 신현윤, 2007; 정영화, 2008). 마지막 연구그룹은 북한이 공식적으로 발표하는 예산 가운데 군사비의 비중이 정확하지, 다시 말해 북한발표 군사비 규모를 검증하는 논문들을 게재하였다(성채기, 2006; 이달희, 2006; 홍성국, 2009).

북한 지방행정 분야는 총 25편이다. 역시 다루어진 세부 주제를 중심으로 각 논문을 네 가지 카테고리로 나누어 보면 다음과 같다. 무엇보다 북한 지방행정 체계를 이해할 수 있도록 제도와 기관에 대한 연구성과를 제시한 논문들이 눈에 띈다. 북한 지방행정체제(박용수, 2002), 북한 지방행정기관의 구성형태 및 의결기관(이계만, 2003), 남북한 지방행정체제 비교(신윤창, 2015) 등이 이에 속한다. 다음으로 제도적 시각과 달리 북한 지방행정의 운영실태를 다룬 논문 그룹이 있다. 탈북자 면접 등을 통해 지방인민위원회와 협동농장경영위원회의 실질적 관계 및 운영 실상을 밝힌 연구(임도빈·안지호 외, 2015), 역시 탈북자 면접을 통해 시군 차원에서 북한 지방행정의 현실을 고찰한 연구(안지호·조충희 외, 2018), 당과 상위 행정조직으로부터의 이중

의 통제가 일상이 된 지방행정의 실태에 대한 연구(박영자, 2005), 경제난으로부터 시작된 중앙정부 지원의 감소와 그로 인한 군의 역할 변화에 대한 연구(문장순, 2011) 등이 여기에 해당한다. 세 번째로는 북한 지방행정의 기층에서 체제유지를 위해 사회적 통제역할을 해온 기제로서 인민반에 대한 연구가 있다(배영애, 2018; 채경희, 2017; 홍정기, 2021). 끝으로 통일을 준비하는 차원에서 남북간 지방행정의 통합에 주목한 연구들도 있다. 남북한 지방행정체제의 통합(이승종·김대욱, 2011), 통일 후 북한지역에서 지방자치제도 실시(송인호, 2016)와 북한지역 지방자치를 위한 법·정책적 과제(황선훈, 2018) 등의 연구가 그것이다.

정책 연구에서 가장 학문적 관심을 많이 받았던 분야는 북한의 외교정책에 대한 연구이다. 총 83편이 확인되었으며, 북한의 대외 정책노선, 북한과 특정국과의 양자관계, 해외동포 정책 등이 주요 세부 연구주제였다. 대외 정책노선과 관련해서는 김일성 시기(김보미, 2015), 김정일 시기(임재형, 2001), 그리고 김정은 시기(김관옥, 2013) 등 정권별로 그 특징을 도출하는 연구가 수행되었다. 양자 외교관계와 관련해서는 북한의 대미국(서보혁, 2011; 정현수·김형재, 2010), 대중국(김경수, 2004; 이상숙, 2016), 대유럽(백성호, 2007; 정일영, 2018), 대일본(신정화, 2015; 이미경, 2015) 정책이 주된 연구 테마였다. 해외동포 정책에 대한 연구(진희관, 2011)도 비교적 높은 빈도를 나타내었다. 두 번째로 많은 학문적 성과를 보인 분야는 북한 경제 정책 분야이다. 김정일 시기의 7.1경제관리 개선조치의 내용과 평가(이형석, 2010; 하상식, 2004), 그리고 김정은 시기의 새로운 경제관리방법에 대한 고찰과 전망(양문수, 2014; 조동호, 2013) 등이 집중적으로 연구되었다. 2009년에 단행되었던 북한의 화폐개혁을 주제로 연구한 학자도 적지 않다(김창희, 2010; 이기동, 2010). 총 63편의 논문이 확인된 북한의 산업 범주에는 농·축·산, 관광, 교통, 상업·유통 등 세부 산업분야 정책에 대한 연구를 포함하였다. 물론, 개별 산업 분야에 속하는 연구 실적을 따로 구별하여 파악하였는데 북한의 먹는 문제의 심각성을 감안하였는지 농업개혁(이정철, 2003; 정은미, 2007; 정정현, 2018) 등 농업분야 연구가 가장 많았다. 다음으로는 특히 김정은 집권이후 관광사업에 보인 북한의 정책적 움직임 등과 관련하여 북한의 관광산업 인식(이해정·강성현, 2020), 관광 국제화 전략(강채연, 2020), 관광산업 평가(윤인주, 2015) 등 관광정책 연구가 두 번째로 빈도가 많았고, 김정은 시대 수산정책(진희관·윤인주, 2019; 황주희·윤인주, 2022) 등 수산관련 연구가 그 뒤를 이었다.

교육정책에서는 총 50편의 논문을 확인했는데 연구의 주된 테마는 김정일 및 김정은 시기별 교육정책 노선과 정책방향(김경미·김안나, 2020; 신효숙, 2010; 조정아, 2014), 유아교육(양옥승·신은미, 2016), 도덕교육(차승주, 2019), 고등교육(엄현숙, 2019) 등 테마가 다양하였다. 문화·체육분야 정책논문은 48편으로 교육분야만큼 높은 관심을 받았다. 연구자들은 언어(이상혁, 2020), 비물질문화(권혁희, 2019; 박영정, 2019), 예술(신혜선·유남원 외, 2020)과 음악(전영선, 2007) 주제를 중심으로 연구하였다. 총 44편의 북한 핵관련 정책을 연구한 학자들은 북

한의 핵개발(홍성후, 2008), 핵협상(김일수, 2008), 핵전략(박휘락, 2017) 등 핵 능력 강화과정을 세 측면으로 나누어 연구성과를 제시하고 있다. 이미 핵보유국에 들어선 국가들과의 비교(길병욱, 2007; 이성훈, 2019)를 통해 북한의 핵 정책을 검토하는 연구도 어렵지 않게 찾아볼 수 있다. 43편의 연구성과가 확인된 복지·보건의료 정책분야에서 연구자들은 주로 북한 장애인 복지 제도 및 정책(이철수, 2019; 정지웅·이철수, 2016), 아동보호 정책(이윤진, 2016), 보건의료체계(조창익, 2020) 및 코로나 대응 역량(이승열, 2021) 등 테마에 집중하여 연구하였다. 통상·특구 분야에는 34편이 속했는데, 정책의 초점이 국내가 아닌 해외라는 점에 착안하여 대외·남 분야로 분류하였지만, 정책 영역면에서는 전체 경제정책의 구성 부분으로서 볼 수 있는 만큼 경제정책과 합산될 경우 외교분야를 제치고 1위에 오를 만큼 학술적 관심을 많이 받았다. 주로 북한의 개혁개방과 관련하여 특구 및 경제개발구에 대한 전망과 평가(우평균, 2019; 유현정·정일영, 2016) 및 성공을 위한 과제(홍순직, 2003)에 대한 논문이 주를 이루었다.

### 3. 연구실적 추이

2022년을 기점으로 5년간씩 끊어서 6개 구간을 만들어 북한 행정연구 추이를 확인하였다.

〈표 3〉 북한행정 연구실적 추이 (전체)

단위: 편

영역/기간	-1997	1998-2002	2003-2007	2008-2012	2013-2017	2018-2022	계
행정환경	0	4	9	13	9	16	51
조직론	0	4	10	10	6	8	38
인사	0	0	1	6	3	3	13
재무	0	0	3	4	2	13	22
지방	0	1	7	4	7	6	25
정책	1	20	89	135	187	244	676
기타	0	0	0	0	1	0	1
전 분야	1	29	119	172	215	290	826

북한행정 연구실적 추이를 전체적으로 파악할 수 있도록 <표 3>으로 정리하였다. 먼저 전체적 증가세가 눈에 띈다. 1997년 이전 겨우 1편이었던 연구실적이 1998-2002시기에는 29건으로 대폭 늘어났다. 이 기간에 최초의 남북정상회담이 있었고 남북관계가 긍정적인 방향으로 발전하면서 북한 행정과 관련한 학문적 관심도 크게 증가했던 것으로 보인다. 이어 2003-2007년에도 연구성과의 증가 추세는 이어져 172건을 기록했다. 연구실적은 그 이후에도 꾸준히 늘고 있으나 2013-2017, 그리고 2018-2022년 기간에는 증가속도 면에서는 전 시기에 비해 주춤하는 추세이다. 분석기간 동안 정책분야 연구는 지속적으로 증가하였으며, 전체 연구실적에서 차지하는 비중도 크고 하여 전체적인 증가세를 이끈 것으로 판단된다. 한편, 이러한 전 기간을 통한 계속적 증가 추세는 전통적 행정학의 영역에서는 다른 양상을 보였다. 조직론과 인사행정 분야는 2008-2012기간의 연구실적에 비해 그 이후 기간에는 소강상태를 보였다. 지방행정 분야도 시기별로 분명한 변화추세를 보여주지 않는다. 행정환경과 재무행정 분야의 특징은 최근 기간에 연구가 전에 비해 활발해 졌다는 점이다. 특히 재무행정 분야에서 그러한데, 2018년 3차례에 걸친 남북 정상회담과 북미 정상회담 개최로 인해 한반도에 긴장완화 분위기가 무르익으면서 북한이 경제건설 총집중 노선을 밝히자 새로운 경제정책을 수행할 북한의 능력 검토라는 차원에서 북한의 국가예산 수입, 조세관련 변화 가능성 등 북한의 재정에 대한 관심이 실적으로 이어진 것으로 보인다. 이처럼 전통적 행정학 분야별로는 정책분야처럼 뚜렷한 추이를 파악하기 어려워 <표 4>를 통해 전통적 행정학 영역만 따로 고찰하였다. 1998-2002 시기에 9건을 기록한 연구실적은 그 다음 시기 약 3배가량 증가하였고, 2008-2012 시기에도 소폭 늘었으나 2013-2017 기간에는 27건으로 오히려 감소하였고, 최근에는 46건으로 다시 상승하였으나 앞으로 상승세가 지속될지는 불투명한 상태이다.

<표 4> 북한행정 연구실적 추이 (전통적 행정학 영역)

단위: 편

영역/기간	-1997	1998-2002	2003-2007	2008-2012	2013-2017	2018-2022	계
전통적 행정학 영역	0	9	30	37	27	46	149

<표 5>는 정책분야 중에서도 분야별 특정 영역에서 연구실적의 흐름을 보여준다. 북한의 외교정책에 대한 연구는 북한이 전방위 외교로 전환한 1998년 이후에는 계속 활발히 이루어지고 있다. 북한의 경제정책 연구도 최근년으로 올수록 더 많은 연구성과를 보여주고 있다. 북한의 산업정책에 대한 학문적 관심도 증가세이다. 북한 교육정책에 대해서는 김정은 집권 이후 연구가 대폭 늘었는데, 이는 2012년 9월 최고인민회의 법령 제정으로 전반적 12년제 의무교육이

도입된 것과 관련이 있는 것으로 생각된다. 북한 문화, 체육 정책에 대한 관심은 최근 기간에 크게 늘었는데, 김정은이 권력 안정화 차원에서 추진하는 전통문화유산 정책 등의 특징파악 등에 관심이 높은 것으로 보인다. 북한 핵개발 진전과 함께 북한 핵정책 관련 논문도 더 많이 연구, 게재되고 있다. 만성적인 식량난과 2019년부터 이어지고 있는 코로나로 인해 복지·보건의료분야에서도 북한에 대한 연구가 계속 늘고 있다. 다만, 꾸준한 증가세를 보이던 북한의 대남정책에 대한 연구는 최근 기간 동안 연구 실적이 급락했고, 꾸준히 연구자들의 관심을 받던 통상·특구 분야도 2018-2022기간 주춤하는 모습을 보였다.

〈표 5〉 북한행정 연구실적 추이 (연구실적 다수 정책분야)

단위: 편

분야/기간	-1997	1998-2002	2003-2007	2008-2012	2013-2017	2018-2022	계
외교	1	4	15	16	26	21	83
경제	0	3	10	18	12	30	73
산업	0	2	6	13	16	26	63
교육	0	0	5	9	19	17	50
문화·체육	0	1	4	9	9	25	48
핵	0	0	5	9	10	20	44
복지·보건의료	0	0	2	4	15	22	43
대남	0	4	5	16	11	3	39
통상·특구	0	1	10	5	11	7	34
종합	1	15	62	99	129	171	477

〈표 6〉은 연구실적이 상대적으로 적은 분야에서의 북한정책 연구를 보여주고 있다. 북핵과 관련한 한반도 안보환경의 변화가 컸던 2013년 이후 북한의 군사·안보 정책에 대한 연구가 늘었고, 같은 시기 북한내 비사회주의와 반사회주의 투쟁 분위기를 반영한 듯 치안·체제유지·통제 정책 연구도 학자들의 관심을 받았다. 또한 김정은의 집권이후 건설분야에 대한 강조, 평양내 새로운 거리 및 1만세대 살림집 건설 등과 관련하여 국토관련 분야 정책에 대한 연구도 증가하였다. 아울러 최근 북한은 기후변화 등 자연재해에 대한 국가적 노력을 기울이고 있는데, 북한 방재·산림관련 연구자들의 관심이 이 분야에 대한 연구 실적 증가라는 결과로 나타났다. 그러나 시기당 연구실적의 절대치는 아직 거의 한 자리 숫자에 불과한 상태이다.

〈표 6〉 북한행정 연구실적 추이 (연구실적 소수 정책분야)

단위: 편

분야/기간	-1997	1998-2002	2003-2007	2008-2012	2013-2017	2018-2022	계
군사·안보	0	2	3	3	11	9	28
치안·체제 유지·통제	0	1	1	7	7	8	24
국토(토지·주택·도시 포함)	0	0	5	1	9	8	23
방재·산림	0	0	0	4	3	11	18
여성· 청소년	0	0	6	1	4	4	15
환경	0	0	1	0	6	5	12
종교	0	0	2	5	1	3	11
과학기술	0	1	2	3	0	3	9
보훈	0	0	1	3	1	2	7
종합	0	4	21	27	42	53	147

#### 4. 연구방법론 분석

〈표 7〉은 북한행정 연구들이 사용한 연구방법론을 보여준다. 먼저 계량적 방법론을 사용했는지 여부부터 검토하였다. 결과는 북한행정을 연구하는 데 있어 연구자들은 압도적으로 비계량적 방법론을 활용하였다. 기타 1건을 제외한 825건 분석 대상 논문들 중 오직 34편(4.1%)만이 계량적 방법론을 취하였다. 분야별로는 행정환경, 조직론, 인사행정, 재무행정, 그리고 지방행정 등 전통적 행정학 영역을 다룬 연구들의 비계량 비율이 높았고(141편/149편, 96.6%), 특히 지방행정 분야에서는 계량적 연구가 아예 없었다. 정책분야에서는 비계량 연구가 차지하는 비율이 상대적으로 약간 낮았다(95.7%). 계량적 방법론중에서는 통계분석과 텍스트마이닝 기법이 가장 많이 활용되었다. 통계분석을 활용한 연구 중에는 탈북자 대상 설문조사를 통해 북한 관료부패의 실상을 파악한 연구(채원호·김옥일 외, 2006), 북한 장령급 군인들의 승진실태에 미치는 영향을 도출하고자 출신성분, 전문부서 근무 및 지휘경력보유 등 여러 독립변수와 진급이라는 종속변수간 관계를 상관관계 및 회귀분석 기법을 활용해 규명한 연구(박근재·김인수, 2013), 남북한 선거 주기와 정부예산과의 상관관계분석을 통해서 남북한의 정치적 예산순환 여부를 검토한 연구(김정완, 2008) 등이 있었다.

텍스트마이닝 기법은 노동신문, 경제연구 등 다양한 북한의 문헌자료를 분석대상으로 수학적 알고리즘을 활용하여 연구가설 검증에 필요한 유용한 정보를 확보하는 계량적 기법을 총칭하는 개념이다(이건웅·차성현, 2022: 27). 텍스트마이닝 기법이라는 범주하에도 연구목적에 따라 빈도분석, 토픽모델링, 단어네트워크 등 채택하여 활용하는 구체적이고 세부적인 방법들이 존재한다. 북한 정책분야 연구에서는 통계분석 외에도 텍스트마이닝 기법을 활용한 연구가 적지 않았다. 구체적 연구사례로는 특정 기간동안 북한의 경제학술지인 경제연구에 게재된 다량의 논문 제목에서 빈번하게 제시된 키워드를 추출하고 알고리즘 분석을 통해 주요 북한 경제정책 토픽을 도출한 연구(강경화, 2020; 이가영, 2021)와 장기간에 걸친 수산관련 북한의 노동신문 기사 분석을 통해 85개의 키워드를 추출하고 통계소프트웨어를 활용하여 그 단어들간 네트워크를 가시적으로 분석해냄으로써 김정은 시대의 수산사업소 정책 구조파악을 시도한 연구(황주희·윤인주, 2022) 등이 있었다.

한편, 경제정책 영역에서는 일반균형모델과 CGE(computable General Equilibrium) 모델을 활용하여 북한의 농업개혁조치(정은찬, 2022)와 7.1 경제관리개선조치의 효과를 거시변수의 계량적 변화 전망을 통해 검토한 연구(이영훈, 2002)가 눈에 띄었다. 한편, 사회네트워크 분석기법을 활용한 연구도 있었는데, 장기간에 걸친 북한 최고지도자의 현지도 명단 분석을 통해 두드러지는 인물들을 확인하고, 중앙성(centrality) 등의 개념을 기준으로 관계망을 도출하는 한편, 상대적 영향력을 측정하는 연구(표윤신·허재영, 2019)<sup>11)</sup>가 그것이다. 북한 과학자들

이 해의 과학저널에 투고한 논문들을 대상으로 저자 및 공저자 그리고 그들의 소속기관에 대한 관계망 분석을 통해 북한 과학기술계의 연결 구조와 그 상대적 영향력을 측정한 연구(윤정원, 2021)도 사회네트워크 분석의 예에 속한다. 한편, 북한산 화장품에 대한 화학분석을 통해 성분과 제품의 수준을 밝히고 탈북자 설문을 통해 북한내 사용도 등을 추정한 계량적 연구도 있었다(남성욱·오준철 외, 2017). 비계량적 방법 가운데는 문헌분석이 압도적인 비율을 차지하고 있었다(91.5%). 이는 전통적 행정학 영역(91.0%) 이나 정책분야(91.7%) 모두 공통적이었다. 다음으로는 총 38편의 연구가 면접방식을 활용하였는데, 예외 없이 대상은 모두 탈북자였다. 그 다음은 사례연구가 26편 있었다.

〈표 7〉 연구방법론 분석결과

단위: 편

	행정환경 (51)	조직 (38)	인사 (13)	재무 (22)	지방 (25)	정책 (676)	종합 (825) <sup>12)</sup>
계량 vs 비계량	*계량 : 1 - 사회네트워크 분석 1  *비계량 : 50 - 문헌 49 - 면접 1	*계량 : 1 - 통계분석 1  *비계량 : 37 - 문헌 35 - 면접 2	*계량 : 2 - 사회네트워크 분석 1 - 통계분석 1  *비계량 : 11 - 문헌 10 - 면접 1	*계량 : 1 - 통계분석 1  *비계량 : 21 - 문헌 16 - 사례 4 - 면접 1	*계량 : 0  *비계량 : 25 - 문헌 21 - 면접 4	*계량 : 29 - 텍스트 마이닝 10 - 통계분석 9 - 경제계량 모델링 3 - 빈도분석 5 - 화학분석 1 - 사회네트워크 분석 1  *비계량 : 647 - 문헌 593 - 사례 22 - 면접 29 - 개념적 모델링 2 - 홈페이지 시각요소 분석 1	*계량 : 34(4.1%)  *비계량 : 791(95.9%)
단독 vs 비교	*단독 : 48  *비교 : 3 - 남북 2 - 중국 1	*단독 : 30  *비교 : 8 - 소련 중국 3 - 남북 2 - 중국 2 - 러시아 중국 1	*단독 : 11  *비교 : 2 - 중국 1 - 중국 베트남 1	*단독 : 18  *비교 : 4 - 남북 4	*단독 : 20  *비교 : 5 - 남북 4 - 중국 1	*단독 : 577  *비교 : 99 - 남북 54 - 중국 23 - 독일 7 - 파키스탄 4 - 이란 4 - 기타 <sup>13)</sup> 21	*단독 : 704  *비교 : 121
통합	*통합 : 1	*통합 : 4	*통합 : 0	*통합 : 1	*통합 : 6	*통합 : 32	*통합 : 44

11) 다만, 이 논문은 북한정책 분야가 아니라 북한행정의 환경을 다룬 논문이다.

	행정환경 (51)	조직 (38)	인사 (13)	재무 (22)	지방 (25)	정책 (676)	종합 (825) <sup>12)</sup>
vs 비통합	*비통합: 50	*비통합: 34	*비통합: 13	*비통합: 21	*비통합: 19	*비통합: 644	*비통합: 781
기술 vs 처방 vs 이론	*기술: 50  *처방: 1	*기술: 35  *처방: 3	*기술: 13  *처방: 0	*기술: 19  *처방: 3	*기술: 19  *처방: 6	*기술: 577 *처방: 90 - 남한정부 44 - 남북정부 31 - 북한정부 7 - 인접국 국제사회 UN 7 - 기타 1 *이론: 9	*기술: 713 *처방: 103 *이론: 9

두 번째로는 각 연구가 비교연구를 하였는지를 조사하였다. 즉, 북한만을 연구대상으로 한 것인지 아니면 다른 나라들도 포함하여 비교한 연구인지 여부를 보았다. 북한만을 대상으로 한 연구가 훨씬 많았지만 비교연구의 비율도 상당했다. 전통적 행정학 영역에서 비교연구의 비율은 14.8%였고, 정책연구에서 그 비율은 14.6%로 거의 비슷하였다. 비교 연구 중 남북한을 비교한 논문이 가장 많았고(54.5%), 다음으로는 중국(23.2%)순이었다. 독일과 파키스탄 및 인도, 이란 등도 비교대상으로 연구한 학자들이 있었는데 대개 독일은 통일 관련 사안, 그리고 파키스탄과 인도 등은 북한의 핵보유국 지위 추구 전략, 이란은 북한의 대미 핵협상 전략과 관련하여 북한과 비교하고 있었다.

세 번째로는 일반적 방법론 검토요소는 아니지만 북한 행정 관련 연구들이라는 점을 감안하여 남북한 통합문제를 다루었는지 여부를 살펴보았다. 전체 연구 가운데 남북통합을 주제로 한 연구는 5.3%였다. 정책분야 연구 가운데 통합연구 비율은 4.7%로 전체 평균보다 낮았다. 특히 하계도 지방행정 분야의 남북통합에 대한 연구는 무려 24%나 되었다. 이 비율은 조직론 분야에서 두 번째로 높게 나타났는데 10.5%가 남북통합을 연구주제로 삼고 있었다. 행정환경, 재무 행정론 분야에서는 한 편만이 이 주제에 대한 논문이었고 인사행정론 분야에서는 해당 주제를 다룬 연구가 없었다.

마지막으로 각 연구자의 의도에 기초한 연구의 성격을 기술, 처방, 그리고 이론으로 나누어 조사하였다. 전체적으로 기술적 연구가 압도적 다수를 차지하고 있었다. 총 825편 가운데 713편이 기술적 연구였다(86.4%). 다음으로는 103건을 기록한 처방적 연구(12.5%)였고, 이론적

12) 기타 분야로 분류된 1편을 제외한 숫자임.

13) 동유럽, 베트남, 쿠바, 리비아, 이라크, 이스라엘 등이었다. 한 연구에서 복수 국가를 대상으로 북한과 비교한 경우가 있어 전체 비교국가의 합이 비교연구 논문 편수보다 많다.

연구는 총 9편으로 1.1%에 그쳤다. 정책관련 연구의 특성상 처방적 연구의 비율은 정책분야의 연구(13.3%)가 전통적 행정영역에서의 연구(8.7%)보다 높았다.<sup>14)</sup> 지방행정 분야에서의 처방적 연구비율은 24%로 상당히 높게 나타났는데 이는 이 분야에서 남북통합관련 주제의 비중이 높은 것과 연결된 것으로 보인다. 지방행정에 있어 남북통합 문제를 논의하고 이것이 통합을 위한 대안제시로 이어진 것이다. 조직론 분야에서 전통적 행정학 연구영역의 평균 보다 높은 처방적 연구비율(7.9%)가 나온 것도 같은 맥락이라고 생각된다. 처방적 접근방법을 취한 정책분야 연구 가운데 정책대안을 제시한 상대방으로는 우리정부가 가장 빈도가 높았다(44편/90편, 48.9%). 남북한 정부에 대한 정책대안 제시가 그 뒤를 이었으며(31편/90편, 34.4%) 북한정부에 향해 대안을 제시한 논문 비율은 7.8%(7편/90편) 였다. 인접국 등 국제사회와 UN을 향한 대안 제시도 7편(7.8%) 있었다. 정책 상대방에 따라 처방내용의 강조점도 상이했는데, 우리 정부에 대해서는 군사안보적 대비, 통합을 위한 구체적 준비 및 대북지원을 주문했다. 남북한 정부에 대해서는 주로 교류협력 활성화 및 확대였다.

다음으로 북한 정부에 대해서는 개혁개방을 위한 전향적 조치를 촉구하는 내용이 주였다. 인접국, 국제사회와 UN에 대해서는 평화를 위한 핵 협상 진전 동참과 북한과의 개발협력 권고가 정책 대안관련 내용이었다. 한편, 이론적 연구는 북한 정책 분야에서만 9건 수행되었다. 이는 여러 정책분야에서 북한의 행태나 정책에 대한 기존 이론의 설명력이 낮다는 점을 지적하고 새로운 개념의 보강이나 모델 등의 제시를 통해 현상에 대한 설명력을 높임으로써 이론적 기여를 지향하는 연구를 지칭한다. 이 범주에 드는 논문으로는 북한 경제에 대한 연구방법론의 부재에 대한 문제의식에서 출발하여 칼레츠키의 사회주의 경제이론에 기반하여 북한의 경제정책 결정 메커니즘을 설명하려 한 연구(이영훈, 2000)가 있다. '세기와 더불어'에서 추출한 군사·안보 키워드들을 기초로 단어네트워크 분석기법을 활용하여 북한의 '전략문화 인식틀'을 도출해 낸 논문(황일도, 2013)도 같은 이론적 성격을 띤다. 또한 북중관계가 강대국과 약소국 간 비대칭 동맹임에도 불구하고, 북한의 행태가 기존의 강대국의 약소국에 대한 안보 제공과 이에 대한 댓가로서 약소국의 자율성 축소 및 침해 모델로 설명이 제대로 안 되는 점에 착안하여 한델(M. Handel)의 이론적 가설의 관점에서 약소국의 자율성이 발휘되는 '구조적 조건'과 '행위자의 전략'을 모색한 연구(박상현, 2009)도 이론적 연구에 포함하였다. 그러나 전술했듯 이론적 연구 실적은 극히 적었다.

14)\_ 북한정책 분야에 한정하여 살펴볼 때 기술이 85.4%, 처방이 13.3%, 이론이 1.3%여서 한국의 정책학 논문들을 분석하였던 정준금의 결과(실증이 48.7%, 처방이 44.7%, 이론이 6.6%)와 차이가 있었다. 북한정책에 대한 연구라는 점에서 연구자들이 북한에 대한 처방의 실효성과 실태 파악 우선 필요성 등을 감안한 것이 차이로 나타난 것 아닌가 생각된다.

## 5. 논문출처 분석

다음으로는 북한행정 연구 분야별로 논문이 게재된 학술지의 출현빈도를 조사하였다. 학술지와 발간 기관을 함께 표기하여 기여도를 검토하였다. 북한행정 환경분야에 속하는 논문을 가장 많이 게재한 학술지는 국방부군사편찬연구소가 발간하는 군사로 5편을 기록했다. 다음으로는 북한대학원대학교가 발간하는 현대북한연구로 4편을 게재하였다. 이어서 극동문제연구소 및 통일연구원이 각각 발간하는 한국과 국제정치 및 통일정책연구가 각 3편씩으로 게재논문의 양적 측면에서 상위권에 위치하였다. 이어 한국정치학회의 한국정치학회보 등 7기관의 발간 학회지가 각 두 편씩을 게재한 것으로 나타났다.

그 밖에 국가안보전략연구원 등 22개 기관의 학술지가 각 한 편씩의 논문을 게재하였다. 리스트의 상위에 위치하는 학술지의 학문적 배경을 살펴보면 역사(군사, 한국사학보, 역사와 현실), 북한 연구(현대북한연구, 한국과 국제정치, 통일정책연구, 통일과 평화, 평화연구) 및 정치학(한국정치학회보) 이다.

〈표 8〉 북한 행정환경 분야 논문 출처

학술지명	발행기관	게재 편수
군사	국방부군사편찬연구소	5
현대북한연구	북한대학원대학교	4
한국과 국제정치	극동문제연구소	3
통일정책연구	통일연구원	3
한국정치학회보	한국정치학회	2
통일과 평화	통일평화연구원	2
평화연구	평화와 민주주의연구소	2
북한연구학회보	북한연구학회	2
인문사회 21	인문사회 21	2
韓國史學報	고려사학회	2
역사와 현실	한국역사연구회	2
국가안보와 전략	국가안보전략연구원	1
사회과학연구	사회과학연구소(서강대)	1
사회과학연구	사회과학연구소(경성대)	1
국가정보연구	한국국가정보학회	1
홍익법학	법학연구소	1
세계헌법연구	세계헌법학회한국학회	1
평화학연구	사단법인 한국평화연구학회	1

〈표 9〉은 북한 조직론 분야 논문을 게재한 학술지와 발행기관을 보여준다. 북한연구학회가 발간하는 북한연구학회보와 한독사회과학논총이 3편으로 가장 많은 논문을 게재하였다. 이 밖에 현대북한연구 등 5개 학술지가 각 두 편씩 이 분야 논문을 게재한 것으로 확인되었다. 한편, 행정학 분야를 전문으로 하는 연구기관인 한국거버넌스학회, 한국인사행정학회, 한국행정연구소, 한국행정사학회 한국정책학회 한국자치행정학회 한국행정연구원 등 8개 기관이 각 1편씩의 논문을 게재하였다.

〈표 9〉 북한 조직론 분야 논문 출처

학술지명	발행기관	게재 편수
북한연구학회보	북한연구학회	3
한독사회과학논총	한독사회과학회	3
현대북한연구	북한대학원대학교	2
한국동북아논총	한국동북아학회	2
통일문제연구	평화문제연구소	2
법학논총	법학연구소	2
통일정책연구	통일연구원	2
북한학연구	북한학연구소	1
한국부패학회보	한국부패학회	1
한국거버넌스학회보	한국거버넌스학회	1
한국인사행정학회보	한국인사행정학회	1
행정논총	한국행정연구소	1
한국행정사학지	한국행정사학회	1
한국정책학회보	한국정책학회	1
한국자치행정학회보	한국자치행정학회	1
한국행정연구	한국행정연구원	1

2편 이상을 게재한 학술지 중에서 한독사회과학논총(사회과학), 한국동북아논총(사회과학), 그리고 법학논총(법학)을 제외하면 북한연구학회보, 현대북한연구, 통일문제연구, 통일정책연구 등 모두가 북한 연구를 배경 학문으로 하고 있음을 알 수 있다. 한국거버넌스학회, 한국인사행정학회 등 8개 기관도 연구실적이 있지만 논문의 양이 적어 전체적인 비중은 낮다고 할 수 있다.

북한 인사행정분야는 논문 수도 적을 뿐 아니라 다수 게재 논문을 차지하는 학술지도 존재하지 않는다. 다시 말해 다양한 학술지가 이 분야 연구 실적을 생산하고 있다. 한국국방연구원이 발행하는 국방정책연구와 북한연구학회보가 각 두 편씩, 현대북한연구 등 9개의 학술지가 각

한 편씩을 게재한 것으로 확인되었다. 각 학술지의 배경학문으로는 크게 북한학과 일반사회과학으로 분류하는 데 무리가 없을 것으로 보인다.

〈표 10〉 북한 인사행정 분야 논문 출처

학술지명	발행기관	게재 편수
국방정책연구	한국국방연구원	2
북한연구학회보	북한연구학회	2
현대북한연구	심연북한연구소	1
북한학보	북한연구소	1
공공사회연구	한국공공사회학회	1
민족연구	사단법인 한국민족연구원	1
사회과학연구	사회과학연구소	1
국가안보와 전략	국가안보전략연구원	1
통일정책연구	통일연구원	1
국방연구	국가안전보장문제연구소	1
현대북한연구	북한대학원대학교	1

〈표 11〉 이 보여주는 바와 같이 북한 재무행정 분야 논문 출처도 비슷한 실적을 가진 학술지로 광범위하게 분산되어 있다. 오직 3개 학술지만이 2개씩의 이 분야 논문을 게재하고 있는데, 각 학문적 배경도 법학(동북아법 연구), 북한 연구(통일문제연구), 그리고 국방정책(국방정책연구) 등 다양하다. 분야의 특성을 반영하는 것인지 1개의 논문을 게재한 16개의 학술지 중에 조세와 회계분야 전문 학술지가 다수인 점이 특징이다.

〈표 11〉 북한 재무행정 분야 논문 출처

학술지명	발행기관	게재 편수
동북아법연구	동북아법연구소	2
통일문제연구	평화문제연구소	2
국방정책연구	한국국방연구원	2
한양법학	한양법학회	1
북한학연구	북한학연구소	1
조세연구	한국조세연구포럼	1
회계정보연구	한국회계정보학회	1
북한연구학회보	북한연구학회	1
세무와회계저널	한국세무학회	1
상사판례연구	한국상사판례학회	1
통일과 법률	법무부	1
정치·정보연구	한국정치정보학회	1
정부회계연구	(사)한국정부회계학회	1
회계저널	한국회계학회	1
북한학보	북한연구소	1
회계와 정책연구	한국회계정책학회	1
한국정책과학학회보	한국정책과학학회	1
북한법연구	통일과 북한법학회	1
The Journal of North Korean Studies	공공정책연구소	1

북한 지방행정 분야 논문을 게재한 학술지는 모두 20개이다. 이중 대한정치학회보가 3편, 행정논총, 한국지방자치학회보 지방자치법연구 등 3개 학술지가 각 2편씩 생산하였다. 한국지방자치연구 등 나머지 16개 학술지가 1편씩 기여하였다. 지방행정이라는 분야의 특성때문인지 북한연구에 초점을 두는 전문지의 비중이 조금 떨어지고 지방자치 및 정치학, 그리고 법학을 전문분야로 하는 학술지가 이 분야 실적을 분점하고 있다.

〈표 12〉 북한 지방행정 분야 논문 출처

학술지명	발행기관	게재 편수
대한정치학회보	대한정치학회	3
행정논총	한국행정연구소	2
한국지방자치학회보	한국지방자치학회	2
지방자치법연구	한국지방자치법학회	2
한국지방자치연구	대한지방자치학회	1
한국정치학회보	한국정치학회	1
국제정치논총	한국국제정치학회	1
통일정책연구	통일연구원	1
평화학연구	사단법인 한국평화연구학회	1
통일과 평화	통일평화연구원	1
통일문제연구	평화문제연구소	1
한국행정연구	한국행정연구원	1
북한연구학회보	북한연구학회	1
인문사회과학연구	인문사회과학연구소	1
통일과 법률	법무부	1
부동산학보	한국부동산학회	1
군사발전연구	군사학연구소	1
예술인문사회 융합 멀티미디어 논문지	인문사회과학기술융합학회	1
법학연구	법학연구소	1
동아법학	법학연구소	1

마지막으로 북한정책 분야인데, 연구의 대상이었던 논문이 677편이어서 그 논문들을 배출한 학술지도 많고 다양하여 실적 순으로 나누어 보았다. 〈표 13-1〉은 10편 이상 논문을 게재한 학술지만을 따로 분류한 것이다.

〈표 13-1〉 북한 정책분야 논문 출처 (게재실적 최상위그룹)

학술지명	발행기관	게재 편수
북한연구학회보	북한연구학회	38
현대북한연구	북한대학원대학교	30
통일정책연구	통일연구원	29
통일문제연구	평화문제연구소	23
한국동북아논총	한국동북아학회	23
북한학연구	북한학연구소	22
국가전략	세종연구소	17
평화학연구	한국평화연구학회	16
북한학보	북한연구소	15
국제정치논총	한국국제정치학회	15
통일인문학	인문학연구원	14
통일전략	한국통일전략학회	13
통일연구	연세대통일연구원	12
전략연구	한국전략문제연구소	10

북한연구학회보 등 14개 학술지가 277건을 게재하여 전체 북한 정책분야 논문의 37.4%를 차지하고 있다. 북한연구학회보가 38건으로 최다 논문을 게재하였다. 북한연구학회보, 현대북한연구, 통일정책연구 및 통일문제연구 등 상위에 포진된 학술지의 다수가 북한 연구에 중점을 두는 학술지라는 점이 특징이다.

〈표 13-2〉 북한 정책분야 논문 출처 (게재실적 차상위그룹)

학술지명	발행기관	게재 편수
국가안보와 전략	국가안보전략연구원	9
정치·정보연구	한국정치정보학회	9
남북문화예술연구	남북문화예술학회	9
국방연구	국가안전보장문제연구소	8
한국과 국제정치	극동문제연구소	7
신아세아	신아시아연구소	6
한국정치외교사논총	한국정치외교사학회	6
인문사회 21	인문사회 21	6
세계지역연구논총	한국세계지역학회	6
통일과 평화	통일평화연구원	6

다음으로는 6개부터 9개사이의 논문을 게재한 학술지 그룹을 별도로 분류해보았다. 국가안보와 전략 등 여전히 북한연구 비중이 높은 학술지가 나타나지만 정치·정보연구, 남북문화예술연구, 인문사회 21 등 배경 학문의 폭이 넓어지고 다양화되는 추세가 보인다.

〈표 13-3〉 북한 정책분야 논문 출처 (게재실적 중위그룹)

학술지명	발행기관	게재 편수
입법과 정책	국회입법조사처	5
국방정책연구	한국국방연구원	5
사회과학연구	사회과학연구원	5
동북아연구	동북아연구소	5
역사와 현실	한국역사연구회	5
중소연구	아태지역연구센터	5
한국군사학논집	화랑대연구소	5
융합보안 논문지	한국융합보안학회	4
한국민족운동사연구	한국민족운동사학회	4
The Journal of North Korean Studies	공공정책연구소	4
도덕윤리과교육	한국도덕윤리과교육학회	4
한국정치학회보	한국정치학회	4
대한정치학회보	대한정치학회	4
동향과 전망	한국사회과학연구회	4
아세아연구	아세아문제연구원	4
통일과 법률	법무부	4
글로벌정치연구	글로벌정치연구소	3
한국국제농업개발학회지	한국국제농업개발학회	3
동북아경제연구	한국동북아경제학회	3
동서연구	동서문제연구원	3
교육사회학연구	한국교육사회학회	3
저스티스	한국법학원	3
민족문화연구	민족문화연구원	3
한국의료법학회지	한국의료법학회	3
북한법연구	통일과북한법학회	3
아태연구	국제지역연구원	3
한국사연구	한국사연구회	3

이어서 게재 편수가 3-5개 정도의 학술지 그룹을 분류하여 검토하였다. 이 그룹의 특징은 북한연구 전문 학술지의 비중이 더욱 낮아지면서 입법과 정책, 국방정책 연구, 사회과학연구 등 정책연구 지향적인 학술지가 나타나고, 역사, 농업, 의료분야로 다루는 학문의 스펙트럼이 더욱

확산되는 점이다. 한국정치학회보도 이 그룹에 속하였다.

〈표 13-4〉 북한 정책분야 논문 출처 (기타 게재그룹)

학술지명	발행기관	게재 편수
한국정책학회보	한국정책학회	2
동방학지	국학연구원	2
문화와 정치	평화연구소	2
선교신학	한국선교신학회	2
유아교육연구	한국유아교육학회	2
유럽연구	한국유럽학회	2
해양정책연구	한국해양수산개발원	2
토지법학	한국토지법학회	2
문화정책논총	한국문화관광연구원	2
정보화정책	한국지능정보사회진흥원	2
국가정책연구	국가정책연구소	2
법학연구	연세대법학연구원	2
국제지역연구	국제지역학회	2
아주법학	법학연구소	2
국제지역연구	국제지역연구센터	2
평화와 종교	한국평화종교학회	2
인문사회과학연구	인문사회과학연구소	2
한국교육	한국교육개발원	2
한국지적학회지	한국지적학회	2
토지공법연구	한국토지공법학회	2
한약정보연구회지	한약정보연구회	2
디지털융복합연구	한국디지털정책학회	2
부동산법학	한국부동산법학회	2
아시아여성연구	아시아여성연구원	2

다음으로는 2편을 게재한 그룹을 별도로 분류하였다. 〈표 13-4〉는 이 그룹의 일부를 임의로 추출하여 표로 나타낸 것이다. 북한연구 중점 학술지의 비중이 낮아지고 문화, 선교, 유아, 해양, 교육, 지적, 한약, 디지털, 부동산 등 배경 학문분야가 다양해지는 추세를 다시 한 번 확인할 수 있었다. 한국정책학회보는 이 그룹에 속하였다. 마지막으로 1편을 게재한 학술지 그룹은 지면관계 상 생략하였다. 다만, 한국행정학보, 한국사회와 행정연구, 한국공안행정학회보, 한국공공관리학보, 한국정책과학학회보, 정책개발연구, 환경정책연구 등이 이 그룹에 속하였다.

## V. 북한행정 연구 평가

지금까지 한국연구재단의 KCI에서 검색된 북한행정 연구 실적을 대상으로 다각도로 분석하여 보았다. 추세적 관점에서 연구실적의 증가 및 연구자 확대, 주제의 다양화 등 과거보다 발전하고 있다는 것은 분명해 보인다. 그러나 북한행정 연구의 현재 상태와 관련해서는 몇 가지 측면에서 아래와 같은 문제점이 있다고 본다.

### 1. 북한행정 연구의 문제점

첫째는 연구의 과소와 편향이다. 먼저 행정학의 전통적 영역-행정환경, 조직론, 인사행정, 재무행정, 지방행정-에서 이루어진 북한 행정에 대한 연구가 적다. 본 연구에서 확인된 이 분야 논문은 총 149편이고 1998년부터 연구성과부터 검색되었는데 1년에 평균 5.96편 정도가 발표된 셈이다.<sup>15)</sup> 이 또한 5개 분야 논문을 다 합한 수치이기 때문에 분야별로 본다면 연평균 1.2편 정도밖에 되지 않는다. 비록 분야별 편수를 밝히지는 않았지만, 이대웅·이다솔 외(2022)도 북한행정을 다룬 연구 가운데 조직, 인사, 예산 등 행정학 고유의 영역에 관한 논문이 상대적으로 부족하다는 결론을 내리고 있다. 추이 분석을 통해서도 전통적 행정학영역에서의 연구실적이 향후 증가할 것이라는 예측을 하기 어렵다.

앞에서 보았듯 2003년 이후 이 분야 연구실적은 뚜렷한 방향성을 보여주지 못하고 정체양상을 띄고 있다. 즉, 현재의 연구 과소문제가 미래에는 해소될 것이라고 전망할 수 없다는 뜻이다. 또한, 이 분야들을 다룬 논문을 전부 합쳐도 정책 관련 논문 676편의 1/4도 되지 않는다. 다시 말해 북한 행정연구가 정책분야 연구쪽으로 매우 편중된 상태라는 것이다. 이는 선행연구에서 검토하였던 국내 행정학 연구 경향에 대한 고찰 결과와는 상당히 다른 특징으로, 국내 행정학 분야에서는 대략 2000년을 기준으로 하여 이전 시기에는 전통적 영역의 연구가 정책 관련 연구에 비해 다수였고, 이후로는 정책분야 연구가 상대적으로 보다 활성화 되었지만 그 차이가 북한 행정 연구에 있어서만큼 극단적으로 크지는 않기 때문이다.

북한정책에 대한 연구에서도 특정 정책분야에 대한 연구편향이 나타나고 있다. 외교정책 및 경제정책에 대한 연구 비중이 높다는 점이 그것인데, 북한의 핵, 군사·안보 정책이 전자에 산업, 통상·특구 정책이 후자와 관련이 높다는 점을 감안하면 외교와 경제정책 관련 연구비중은 더 높아진다. 반면, 국토, 방재·산림, 여성·청소년, 환경, 과학기술·정보화 등 북한주민의 현재 삶을 규정하고 장래에 큰 영향을 미칠 것으로 예상되나, 아직 우리의 이해 수준이 상대적으로 낮은 분

15) 대표적 행정학 관련 학술지 한국행정학보, 한국사회와 행정연구, 한국행정논집, 행정논총, 정부학연구, 지방정부연구에서만 매년 약 270편의 논문이 게재된다(2022년 기준, KCI 학술지 검색).

야에서의 북한정책에 대한 연구실적은 그 절대치가 미미한 수준에 머물러 있다.

두 번째는 연구주제의 공백 과다이다. 행정학 영역별 연구내용 개관에서 이미 설명하였듯, 그간의 북한행정 연구는 전통적 행정학 영역에서 여러 주제에 대해 연구성과를 축적시켜 왔다. 다만, 연구실적이 절대적으로 적다는 한계에서 비롯되는 필연적인 문제가 존재하는 데 그것은 아직도 연구자들의 학문적 관심을 기다리는 연구 주제가 쌓여 있다는 것이다. 다시 말해, 전통 행정학 영역 가운데 향후 북한 행정에 대한 지속적인 추가 연구를 통해 공백을 메워가야 할 부분이 많고 남은 숙제가 상당하다는 의미이다. 행정학 영역별로 그 내용을 검토할 수 있겠지만 본 연구는 북한행정 연구현황에 대한 연구이므로 이에 대해서는 추가 논의를 하지 않는다. 다만, 행정학 교과서들에 대한 내용분석 연구(김종섭·장태옥 외, 1993), 행정학 각론별 교과서 분석연구(박통희, 1996; 유민봉, 1996; 하연섭, 1996; 박광국·채경진, 2013) 등 행정학의 발전을 위한 고민이 갖든 고전들은 향후 연구 주제와 관련하여 아직도 유의한 아이디어를 제공할 수 있을 것으로 본다.

세 번째는 행정학자들의 참여가 저조하다는 것이다. 북한행정 논문을 게재한 학술지 분석에서 이미 확인하였지만, 전통적 행정영역 가운데 어느 분야에서도 행정학 관련 학술지가 압도적 우세를 보인 곳이 없었다. 오히려 북한 연구관련 학술지가 전 분야에 걸쳐 다수의 논문을 게재함으로써 적어도 양적 측면에서는 학문적 기여도가 가장 크다고 평가된다. 사실 이 문제가 핵심이라고 할 수 있다. 전통적 행정학 영역은 행정학자들의 전문성이 가장 높고 따라서 학제적 성격상 타 학문배경을 가진 연구자들이 기고를 해도 다수가 되기 힘든 분야다. 그런데 행정학자들의 이 분야에서의 북한 행정연구가 희소하므로 연구실적의 절대 수치가 낮고 따라서 연구가 이루어지지 않은 연구의 공백 분야도 많이 남아 있는 것이다. 이런 상황은 정책분야 연구에서도 똑같이 발견된다. 북한정책 분야의 연구는 전통적 행정학 영역에서의 북한행정 연구보다는 훨씬 많았다. 하지만 행정학(정책분야 포함) 학술지도 포함시켜서 조사를 했던 결과는 북한 정책분야에서도 게재 논문의 양이라는 측면에서 하위권에 머물고 있었다. 게재논문 최상위권에는 북한 연구 전문 학술지가 위치하였고, 하위권으로 가면 예술, 선교, 유아, 지적, 한약, 디지털 등 다양한 학문 분야의 학술지들이 해당 분야 북한정책 연구를 게재하는 것으로 나타났는데, 행정학 관련 학술지가 양적 연구실적이라는 측면에서 이들과 동급에 위치했던 것이다. 결국 전통적 행정학 영역의 연구는 대부분 행정학 연구자들이 아닌 타 분야 연구자들의 북한행정 환경, 조직, 인사, 재무, 그리고 지방행정에 대한 연구 성과로 이루어져 온 것이라는 결론이다.

그뿐 아니라 북한 정책에 대한 연구도 행정학 연구자보다는 사실상 북한 연구나 다양한 학문적 배경을 가진 연구자들이 이끌어 왔다는 판단이다. 한국사회와 행정에 게재된 정책논문을 대상으로 조사하였던 정준금(2013)은 조사된 논문 저자 중 경영학 전공자 3인이 공저자로 등록된 1편을 제외하고 모두 행정학 전공자였다고 언급하였다. 이 발견을 북한 정책 연구자들의 다수

가 행정학 전공자가 아니다라는 본 연구가 확인한 사실과 함께 고려하면 북한에 관한 사항은 동일한 정책분야라 하더라도 국내 각 분야의 정책연구를 수행하는 행정학자들의 학문적 관심의 대상이 되지 못했다는 것이다. 한편, 이는 또한 같은 정책분야를 연구한다 해도 남한과 북한의 정책을 다루는 학자들은 서로 소통이 단절되어 있다는 다른 중요한 사실에 대한 추론을 가능하게 한다.<sup>16)</sup>

북한 행정연구의 한계로서 마지막으로 들 수 있는 사안은 연구방법의 획일성이다. 대다수에 해당하는 95.9%의 연구가 비계량적 방법을 활용하고 있었고, 비계량적 방법을 취한 절대 다수(91.5%) 연구자들이 문헌분석 기법에 의존하고 있었다. 우선 본 연구에서 발견한 비계량적 연구방법의 높은 비중은 우리 행정학 연구경향과 큰 차이가 나는 대목이다. 1967년부터 1995년까지 한국행정학보에 기고된 논문 541편을 분석했던 권경득(1996)은 행정학 연구방법과 관련하여 70.4%가 서술적 접근(본 연구의 비계량적 방법에 해당)이었고, 29.6%가 통계적 접근과 모의실험·수학적 모델(본 연구의 계량적 방법에 해당)을 활용하였다고 보고하였다. 권경득의 연구를 이어 1995년부터 2001년간 같은 한국행정학보에 게재된 455편의 논문을 대상으로 연구방법을 분석한 주상현(2002)은 56.2%가 서술적·질적(본 연구의 비계량적 방법에 해당)이었고, 43.7%가 통계적·수학적 모델(본 연구의 계량적 방법에 해당)을 활용하였으면서 오히려 계량적 방법의 비중이 증가하였음을 보고하였다. 한편, 한국사회와 행정에 게재된 논문 중에서 정책에 초점을 둔 연구 150편을 추출하여 연구방법을 분석한 정준금(2013)은 연구방법을 네 가지로 분류하고 분석하였는데, 질적, 양적, 사례, 비교 분석이 그것이다. 앞의 두 연구가 비계량적 대 계량으로 분석한 것과 달리 네 가지 연구방법을 함께 놓고 분류하여 평면적 비교가 부적절하지만 그럼에도 불구하고 정준금은 양적분석(본 연구의 계량적 방법에 해당)의 비중이 22% 달한다고 보고하였다.

〈표 14〉 한국사회와 행정연구 게재 논문 중 정책논문이 취한 방법론 분석<sup>17)</sup>

구분	합계(편수)	%
질적분석	66	44.0
양적분석	33	22.0
사례분석	40	26.7
비교분석	11	7.3
합계	150	100.0

16)\_남한의 정책에 대한 연구를 보면 대체로 문화, 복지, 정보, 교육, 지역발전, 환경 등(이혜영·최성락, 2014), 또는 환경·에너지, 보건·복지, 정부구성 및 운용, 정보·IT 등(윤영진, 2013) 분야의 순서로 정책 연구가 이루어져 왔다고 보고하고 있는데, 북한정책 연구에서도 동일한 분야가 존재하기 때문이다.

17)\_정준금, 2013: 40. 발췌 인용

우리 행정학계의 연구방법이 북한행정 연구보다 계량화 정도가 높다는 점에는 의심의 여지가 없다. 한편, 비계량적 방법을 선택한 연구 중 세부적으로 어떤 방법론을 취했는지 여부와 관련하여 권경득, 주상현은 비계량적 방법을 세분화하여 조사하지는 않아 본 연구와 직접 비교할 수는 없었다. 다만, 정준금의 연구를 참고하면 간접비교가 가능하다. <표 14>에서 보듯 사례분석과 비교분석이 각각 26.7%와 7.3%를 차지하고 있다. 본 연구에서 분석한 북한 정책분야의 방법론 중 계량적 방법은 4.3%, 비계량적 방법은 95.7% 였다. 비계량적 방법 중 문헌분석은 91.7%, 사례분석은 3.4%였다. 다시 말해 전체로 환산할 경우 본 연구 중 문헌분석이 차지하는 비중이 무려 87.8%에 해당<sup>18)</sup>하므로 정준금의 연구에서 질적 분석의 대부분을 문헌분석이 차지한다 가정하더라도 문헌분석 비중은 북한행정 연구에서 훨씬 높다는 결론을 내릴 수 있다. 사례분석은 한국 행정 연구에 비해 매우 낮은 빈도로 활용되고 있다. 다만, 북한 정책연구 전체를 놓고 볼 때 14.7%가 비교방법을 활용했다는 점을 감안하면, 한국행정 연구보다 비교방법의 활용률은 더 높다. 그러나, 비계량 방법론의 압도적 우세 및 그 중 문헌분석 방법의 절대 다수 점유를 통한 방법론적 획일성이 북한 행정 연구와 관련하여 마지막으로 지적하는 문제점이다. 물론 연구방법론에 우열관계는 없다. 그러나 북한 행정이라는 실체에 보다 정확하게 다가서기 위해서는 다양한 방법론에 기초한 더 많은 연구가 이루어지는 것이 바람직하다.

## 2. 행정학자들의 북한행정 연구참여 부진 사유

그렇다면 행정학 연구자들은 왜 북한행정 연구에 참여하지 않는가? 첫째는 자료의 부족이 이유가 될 수 있다. 북한은 그간 폐쇄적인 성격으로 인하여 매년 최고인민회의에서 통과시키는 국가예산마저 총액이나 분야별 금액을 공개하지 않고 연도별 증가율 정도만 공개하는 등 연구를 위한 자료를 획득하기 어려운 대상이다. 또한 공개하더라도 정확성에 대해 의심이 드는 경우가 많았다. 하지만 연구자료의 부족은 다른 학문 분야 학자들에게도 공통적으로 적용되는 조건이기에 행정학자들에게만 차별적으로 작용하지는 않는다. 따라서 연구자료 획득의 어려움은 행정학 연구를 제약하는 문제점이라기보다는 북한연구 전반에 대한 일반적 제약요소라고 보는 것이 더 정확하다. 물론 행정학이 필요로 하는 북한의 정보자료에 대한 접근성이 다른 분야에 비해 떨어질 수는 있다. 아무튼 연구 자료의 제약은 일반적이긴 하지만 행정학 전공자들의 북한 연구에 장애로 작용하는 것만은 사실인 것으로 보인다.

두 번째는 미국 행정학에서 비롯되어 서구중심의 학풍이 지배적인 우리 행정학계의 분위기가 북한에 대한 무관심으로 이어지지 않았나 하는 판단이다. 여기에 냉전 및 한국전 등으로 인해 이데올로기의 영향까지 더해져 북한이 아예 행정학의 연구대상에서 제외되는 과정을 겪었다는

18)\_ 95.7% 비율의 비계량적 방법 중 91.7%를 차지하고 있으므로 이들의 곱은 87.8%가 된다.

추론도 가능하다. 심지어 비교행정 교과서에서도 북한은 주변적 연구대상이다. 2000년 이후 비교행정을 다룬 교과서 7종(김광웅, 2004; 김종호, 2004; 유종해·김택, 2011; 김성남, 2016; 임도빈, 2016; 박중훈·조세현 외, 2018; 박천오·하태권 외, 2018) 가운데 다수인 4종은 북한을 다루고 있지 않다.<sup>19)</sup>

세 번째는 북한이 관심의 대상에서 떨어진 기간이 장기화되면서 행정학 연구자들이 북한을 연구하는 데 있어 일종의 진입장벽이 생긴 것은 아닌가 하는 점이다. 북한 행정의 환경관련 부분에서 언급되었듯이 북한의 행정현상을 제대로 이해하기 위해서는 북한행정을 둘러싼 환경적 특이성에서부터 출발해야 한다. 사회주의국가를 지향했다는 것과 세습을 통한 유일지배체제를 구축해 왔다는 북한의 두 가지 특성이 북한 행정에 주는 함의를 충분히 고려해야 하는 낯선 과제가 우리 행정학 연구자들의 북한 행정 연구의 초기단계에서부터 장애물로 작용하지 않는가라는 생각이다. 행정학 전공자들과 타 분야 북한 행정 연구자들간 소통이 이루어지지 않고 있는 현실은 이런 진입방지 턱을 넘는데 효과적인 협력기제가 부재함을 뜻한다. 행정학계가 북한행정 연구에 참여하지 않는 배경에는 세 가지 이유가 복합적으로 작용하는 것으로 보이며, 이에 대한 논의는 북한행정 연구의 발전방향을 모색하는 데 필수적이다.

---

19)\_북한에 대한 내용을 포함한 비교행정 교과서 3종도 타국 행정에 대한 서술 등 분량제한으로 제도적 기술(행정체제) 정도에 머물고 있는 아쉬움이 있다.

## VI. 북한행정 연구 발전방안 제언

지금까지 북한행정 연구의 현황과 한계에 대해 살펴보았다. 여기에서는 북한행정 연구가 활성화되고 발전되기 위해 필요한 세 가지 방안을 북한자료 공개의 확대, 행정학계의 참여 증진, 학제적 연구교류 플랫폼의 활성화로 나누어 제안하고자 한다.

### 1. 자료공개 확대

먼저, 북한행정 포함 북한관련 자료의 공개가 확대되어야 한다. 물론 과거보다 입수할 수 있는 자료의 범위나 종류가 늘고, 자료 입수의 불편함이 어느 정도 감소한 것도 사실이다. 그러나, 북한 외 타 대상에 대한 연구자료 입수의 가능성과 편리성 수준까지 가려면 아직 요원한 상태이다.

물론 자료공개를 확대할 일차적 책임 주체는 북한이다. 북한도 발전을 위해 인재교육을 중시하고 국제적 학술교류의 중요성을 강조하는 만큼, 학술자료를 포함하여 자료 공개를 확대하는 것이 합리적이다. 북한은 2021년 7월 사상최초로 UN에 SDG 이행점검 보고서(VNR : Voluntary National Report)를 제출하였다. 여기에서 SDG 목표별 이행점검 현황을 보고하면서 식량부족량, 전기사용 인구비율, 1인당 실질 GDP 연간성장률, 정보통신기술을 보유한 15-19세 사이의 청소년 비율 등 통계자료를 공개하였다. 아울러 2030년까지 온실가스를 15.63% 감축하겠다고 하면서, 국제적 지원을 받는다면 50.34%까지도 감축할 수 있다면 국제협력 의지를 나타내기도 하였다(UN SDG Knowledge platform, 2021).

다만, 이러한 자료와 통계의 공개는 북한의 의지에 달려있는 바, 북한이 지속적으로 공개 확대라는 바람직한 방향으로 가기를 기대한다. 다음은 우리 정부도 자료 공개를 더 확대해야 한다. 북한이 발간한 자료는 과거 불온자료 시대를 거쳐 지금은 특수자료로 구분되고 있다. 자료 열람 및 대출에 우리 자료와는 다른 제한이 가해지는 것이다. 통일부 북한자료센터에서 열람이 가능하지만 Online 활용은 되지 않기에 지방 등 원거리 거주 연구자에게는 실질적 접근제한이다. 아울러 국내에서는 북한의 각종 홈페이지에 대한 접근이 차단되어 있다. 세계가 4차 산업혁명의 한 복판에 있음을 고려할 때, 이러한 정보원에 대한 자유로운 접근을 차단하는 조치는 냉전시대의 사고에 머물러 있는 일종의 문화지체 현상이라고 생각한다. 게다가 해외에서는 아무런 제한 없이 접근이 가능한데 국내에서만 막는다는 것은 지구촌 시대에 실효성도 떨어진다. 언론도 북한 외무성 등 북한 홈페이지 게시물을 참조하여 기사를 보도하는 현실에서 연구자들은 물론 국민들의 알 권리가 하루속히 회복되어야 한다. 물론, 우리 정부도 통일부 홈페이지상의 북한정보포털 구축을 통한 여러 자료 제공 등 자료개방 확대를 위한 노력을 경주하고 있다. 특히 주목할 만한 것은 2022년 5월 시작한 남북회담자료 공개제도이다(『한겨레신문』, 2022/05/03). 국내외에서 30

년이 지난 외교사료를 공개하는 사례처럼 우리 정부도 남북간 회담대화록을 포함하여 과거 남북 회담관련 사료를 공개하고 있다. 외교사료 공개가 학자들에 의해 풍성한 연구성으로 이어져 왔듯, 회담사료 공개도 북한행정을 포함하여 북한관련 연구를 자극하는 촉진제가 될 것으로 기대한다. 아울러 북한행정 관련 자료의 공개 확대는 연구방법론의 다양화에 기여할 것이다. 어떤 연구 방법론을 채택할 것인가의 문제는 북한 연구자료, 특히 1차 자료의 수집 가능성 및 용이성과 관계가 크기 때문이다.

## 2. 행정학계의 참여 증진

북한행정 연구의 각 분야는 행정학 연구의 본령이기 때문에 우리 행정학계가 북한행정 연구에 적극 참여하는 것은 필수적이고 당연하다고 본다. 북한행정 연구는 한국 행정학계에 새로운 연구대상의 발견이 될 수 있고, 행정학의 발전적 전환 계기로 기능할 수 있다. 행정학은 1950년대 미국으로부터 수입된 이래, ‘학문적 종속성’을 고민해 왔고, 이를 극복하기 위하여 1970년대에는 ‘토착화’, 2000년대 중반에는 ‘한국화’ 논의가 있었다. 이제는 ‘한국(적) 행정연구’가 필요한 시점이며, 이는 “한국행정이 해결을 원하는 시대적 과제를 연구문제로 선정하는 데 가장 큰 특징이 있다”고 한다(윤영진, 2013). 그렇다면, 세계유일의 분단국가에서 분단의 극복과 통일을 대비한 차원에서 북한행정 연구는 반드시 행정학의 시대적 과제의 하나가 되어 할 것이고, 그럼으로써 행정학은 ‘우리의’ 행정학으로서 그 입지를 더욱 단단히 할 수 있을 것이다.

## 3. 학제적 연구교류 플랫폼 창설 및 운영

북한행정 연구의 한계에서 논의되었듯, 현재 남북한을 대상으로 연구하는 학자들은 행정과 정책이라는 같은 주제를 다루면서도 서로 교류가 없는 상태이다. 연구자들의 기반, 학문적 기초, 인식, 개념 사용 등에 있어 차이가 있을 수밖에 없다. 그러나 활발한 지적소통을 통한 연구교류는 학문발전의 필수적 기반이다. 이런 견지에서 북한행정 연구교류를 위한 학제적 플랫폼의 창설과 운영이 필요하다는 점을 제안한다.<sup>20)</sup> 관련 학회간 공동 학술회의 개최 및 북한행정 주제하에 학술모임 상설화가 필수적이라는 생각이다. 학제간 연구 성과가 적실성을 띠고 축적되고 널리 활용되기 위해서는 이러한 협업적 연구방식이 지속되는 것이 긴요하기 때문이다. 이 속에서 행정학자들은 기존 북한연구나 타 학문에 기초하여 북한행정을 연구한 학자들의 학문적 성과를

20) 이런 점에서 한국행정학회가 2007년과 2011년 각각 발족시킨 북한사회·행정연구회와 통일특별위원회 활동을 활성화하고 확대·발전시켜 나가는 것은 학제적 연구교류를 위한 방안의 하나라고 할 것이다.

기반으로 북한체제의 특수성이라는 일종의 진입장벽을 극복할 수 있을 것이다. 또한 행정학 연구자들은 행정학이 축적해 온 이론적 토대에 기초하여 북한행정 연구의 보편성과 과학성을 높이는데 기여할 수 있을 것이다. 이런 학문적 교류 활성화는 선순환적으로 북한행정 연구의 폭을 넓히고 깊이를 더해 줌으로써 북한행정 연구분야가 북한에 대한 학제적 연구체제에서 약한 고리로 남아 있는 현재의 상태를 크게 개선시켜 줄 것으로 믿는다.

## 참고문헌

### < 단행본 >

- 김광웅. 2004, 『비교행정론』 (서울: 박영사).
- 김성남. 2016, 『비교행정론』 (서울: 한국방송통신대학교 출판문화원).
- 김중호. 2004, 『비교행정 강의』 (서울: 경희대학교 출판문화원).
- 박중훈·조세현·김윤권·임성근·김경래·김성수·김시홍·김영우·박상철·오종진·이종원. 2018, 『비교정치행정-주요 국가의 국가운영 체제 및 방식에 관한 연구』 (서울: 박영사).
- 박천오·하태권·문명재·권영주·고동주·조이현·김상묵·최영출·서성원·변혜옥·김근세·김중호. 2018, 『비교행정』 (서울: 법문사).
- 유종해·김택. 2011, 『비교행정론』 (서울: 한국학술정보).
- 임도빈. 2016, 『개발협력시대의 비교행정학-선진국과 개발도상국의 행정체제의 분석적 이해』 (서울: 박영사).
- 최진욱. 2002, 『현대북한행정론』 (서울: 명인문화사).

### < 논문 >

- 강경화. 2020, “토픽모델링을 통한 북한의 경제정책 동향 분석,” 『스마트미디어저널』, 9(4): 44-51.
- 강응천. 2020, “인민위원회의 기원과 변천: 주권기관과 행정기관의 관계로 본 북한 정치사,” 『현대북한연구』, 23(1): 39-74.
- 강채연. 2020, “김정은 시대 관광산업의 국제화전략과 협력의 선택적 이중구조,” 『한국동북아논총』, 25(2): 101-125.
- 고유환. 2015, “분단 70년 북한연구 경향에 관한 고찰,” 『통일정책연구』, 24(1): 29-54.
- 고현환. 2016, “북한의 경찰조직과 법제에 관한 고찰,” 『토지공법연구』, 74: 273-293.
- 권경득. 1996, “한국행정학의 연구경향에 관한 실증적 분석: 한국행정학보 기고논문(1967-1995)을 중심으로,” 『한국행정학보』, 30(4): 139-153.
- 권혁희. 2019, “북한의 비물질문화유산 정책의 변화와 특성,” 『통일정책연구』, 28(1): 209-228.
- 기광서. 2011, “해방 후 북한 중앙정권기관의 형성과 변화(1945~1948년),” 『평화연구』, 19(2): 333-366.
- 길병옥. 2007, “북한의 핵보유국 지위 획득전략과 한국의 정책대응방안,” 『한국동북아논총』, 12(45): 5-34.
- 김갑식·이무철. 2006, “북한 내각의 경제적 역할과 당정관계,” 『한국과 국제정치』, 22(3): 105-136.
- 김경수. 2004, “김정일시대 이후 북한의 대외정책 -중국, 러시아와의 관계를 중심으로,” 『한국정치외교사논총』, 25(2): 87-123.
- 김경미·김안나. 2020, “김정은 시기의 북한 고등교육정책 변화 방향 분석,” 『미래교육학 연구』, 33(3): 1-24.
- 김관옥. 2013, “김정은시대 북한 대외정책 변화 연구: 전망이론을 중심으로,” 『평화학연구』, 14(3): 145-170.
- 김규범. 2019, “1956년 ‘8월전원회의 사건’ 재론: 김일성의 인사정책과 ‘이이제이’식 용인술,” 『현대북

- 한연구』, 22(3): 7-47.
- 김근세, 정용덕. 2002, “북한 국가관료제의 특성: 북한 국가행정기구의 변화와 지속성,” 『한국정책학회보』, 11(2): 195-226.
- 김근식. 2002, “김정일 시대 북한의 당·정·군 관계 변화 수령제 변화의 함의를 중심으로,” 『한국정치학회보』, 36(2): 349-366.
- 김노창·한영은. 2013, “외국투자기업 및 외국인에 대한 남북한 조세제도 비교연구,” 『세무와 회계저널』, 14(6): 67-103.
- 김동엽. 2013, “북한의 군사지도·지휘체계: 당·국가·군 관계를 중심으로,” 『북한연구학회보』, 17(2): 87-117.
- 김병기. 2020, “북한 「법제정법」을 중심으로 살펴 본 북한의 입법체계,” 『행정법연구』, 60: 79-113.
- 김보미. 2015, “테탕트 시대의 “냉각지대”: 북한 외교정책의 이념과 한계(1966~1976),” 『현대북한연구』, 18(2): 39-76.
- 김선호. 2019, “북한 민족보위성의 설립과 조직·간부구성,” 『군사』, 111: -45.
- 김영수. 2006, “북한 연구동향 평가: 성과와 과제,” 『동아연구』, 52: 25-54.
- 김옥자. 2014, “만경대혁명학원 창립과 핵심인재양성에 관한 연구,” 『북한연구학회보』, 18(1): 115-136.
- 김수연. 2020, “북한 간부양성체계의 변천 및 특징,” 『국가안보와 전략』, 20(3): 41-76.
- 김수현·박순성. 2022, “김정은 시기 북한 재정 연구: 최고인민회의 국가예산안 변화를 중심으로,” 『Journal of North Korea Studies』, 8(1): 187-215.
- 김인수. 2011, “김정일 집권기 북한군 장령 진급에 관한 연구,” 『국방정책연구』, 26(4): 103-126.
- 김일수. 2008, “북한의 대미정책과 핵협상: 김정일의 인식을 중심으로,” 『한국동북아논총』, 13(3): 193-212.
- 김정완. 2008, “남북한의 정치적 예산순환에 대한 비교연구,” 『한국정책과학학회보』 12(1): 95-114.
- 김종섭·장태욱·김시영·권오상. 1993, “행정학 교과서 분석을 통한 한국행정학 연구의 추이: 인용분석,” 한국행정학회 학술발표논문집. 1-23.
- 김종욱. 2008, “북한의 관료부패와 지배구조의 변동: ‘고난의 행군’ 기간 이후를 중심으로,” 『통일정책연구』, 17(1): 371-400.
- 김지영. 2021, “북한 재정법제의 현황과 전망,” 『한양법학』, 32(4): 53-88.
- 김창희. 2010, “북한 시장화와 화폐개혁의 정치·경제적 분석,” 『북한연구학회보』, 14(2): 49-75.
- 김태구. 2019, “김정은 위원장 집권 이후 군부 위상 변화 연구,” 『통일과 평화』, 11(2): 143-178.
- 남성욱·오준철·채수란·이가영·배진. 2017, “북한의 화장품 정책과 성분 분석에 관한 연구: 64개 기초 및 색조화장품을 중심으로,” 『통일문제연구』, 29(2): 1-48.
- 남성욱·황주희. 2018. “북한 행정구역 개편의 함의와 행정통합에 관한 연구,” 『통일정책 연구』, 27(1): 113-142.
- 명재진·이한태. 2015, “최근 북한정보 연구동향에 대한 분석,” 『정보화정책』, 22(1): 3-27.
- 문장순. 2011, “북한 군(郡)의 역할 변화와 특징,” 『평화학연구』, 12(1): 107-125.
- 박광국·채경진. 2013, “행정문화와 조직연구의 경향 분석: 「한국사회와 행정연구」의 게재 논문을 중심으로,” 『한국사회와 행정연구』, 24(2): 63-85.
- 박근재·김인수. 2013, “북한 군부 엘리트의 경력 이동 연결망 분석,” 『국방정책연구』, 29(2): 89-111.

- 박상익. 2009, “선군시대의 관료문화,” 『북한연구학회보』, 13(1): 1-33.
- \_\_\_\_\_. 2010, “북한의 헌법개정과 행정체제,” 『평화학연구』, 11(1): 147-170.
- 박상현. 2009, “북한 대외정책의 합리성에 관한 고찰: 약소국의 전략적 상호작용과 인지심리학적 함의를 중심으로,” 『통일정책연구』, 18(1): 33-61.
- 박영자. 2005, “북한 중앙국가기관 특성과 체제운영 실태: ‘민주집중제’와 ‘프롤레타리아 독재’에 대한 비교사회주의,” 『동아연구』, 49: 231-273.
- \_\_\_\_\_. 2005, “북한 지방국가기관의 구조와 운영실태: 중앙권력의 이중통제 지속과 아래로부터의 변화,” 『한국정치학회보』, 39(5): 303-323.
- 박영정. 2019, “북한의 무형문화유산 정책 동향 연구,” 『무형유산』, 7: 5-29.
- 박완신. 2003, “북한 관료의 역기능적 행태 분석-부패요인을 중심으로,” 『한국부패학회보』, 8(1): 1-27.
- 박용수. 2002, “북한의 지방행정체제와 지역개발의 과제,” 『부동산학보』, 19: 130-138.
- 박유현. 2017, “북한의 민주개혁과 탈식민적 조세제도의 형성, 1945~ 1949,” 『현대북한연구』, 20(2): 192-228.
- 박응격. 2005, “남북한에서의 관료문화와 윤리,” 『한독사회과학논총』, 15(2): 267-283.
- 박정원. 2017, “북한의 법제정(입법) 체계의 분석 및 전망-‘법제정법’을 중심으로,” 『법제연구』, 53: 9-59.
- 박준호. 2018, “7.1 경제관리개선 조치를 통한 예산수입제도 개편에 관한 연구,” 『북한연구학회보』, 22(1): 87-108.
- 박진우. 2010, “2009년 개정 북한헌법에 대한 분석과 평가-권력구조를 중심으로,” 『세계헌법연구』, 16(3): 855-880.
- 박통희. 1996, “분야별 교과서를 통해 본 한국행정학(3): 한국행정학의 [조직론] 교과서에 대한 평론: 적실성 제고를 위한 요건을 중심으로,” 『韓國行政學報』, 30(4): 4189-4201.
- 박휘락. 2017, “북핵의 군사적 활용 시 예상되는 북한의 핵전략 분석: “전략 = 목표 + 방법 + 수단”의 방정식 활용,” 『국방연구』, 60(4): 29-52.
- 배국열. 2010, “김정일시대 북한 경제엘리트에 관한 연구,” 『북한학보』, 35(2): 75-101.
- 배영애. 2018, “북한의 체제유지를 위한 ‘인민반’의 역할과 변화,” 『통일과 평화』, 10(2): 193-240.
- 백성호. 2007, “김정일시대 북한의 대유럽외교정책 연구-대내외 환경요인(1998-2002) 분석을 중심으로,” 『유럽연구』, 25(1): 99-125.
- 부형욱. 2011, “행정·정책이론과 북한, 통일, 안보문제-이론적 적용 가능성 모색,” 한국행정학회 추계학술 발표논문집.
- 서보혁. 2011, “월츠의 제3이미지와 북한의 대미정책,” 『북한연구학회보』, 15(2): 167-193.
- 성채기. 2006, “북한 공표군사비 실체에 대한 정밀 재분석,” 『국방정책연구』, 21(4): 105-136.
- 송용선. 2003, “북한 행정의 정치적 성격 연구,” 『윤리연구』, 52(1): 10-209.
- 송인호. 2016, “통일 후 북한 지역에서의 지방자치제도 실시에 관한 고찰,” 『지방자치법연구』, 16(1): 215-235.
- 신운창. 2015, “통일대비 남·북한 지방행정체제의 비교 연구,” 『인문사회과학연구』, 49: 75-100.
- 신정화. 2015, “북한의 국가 발전 목표와 대일정책: 김정일, 김정은시대를 중심으로,” 『북한연구학회보』, 19(2): 131-150.
- 신현윤. 2007, “최근 북한 재정·금융법제의 변화와 입법적 과제,” 『상사판례연구』, 20(3): 551-579.

- 신혜선·유남원·신형덕. 2020, “김정은시대 북한문화예술교육에 대한 분석적 고찰: 문화 예술 행정체계와 정책을 중심으로,” 『문화정책논총』, 34(3): 155-178.
- 신효숙. 2010, “김정일 정권의 교육정책,” 『평화학연구』, 11(3): 203-227.
- 안득기·허정필. 2013, “북한연구동향에 관한 소고: 박사학위논문을 중심으로(1970년-2012년),” 『평화학연구』, 14(5): 143-162.
- 안지호·조충희·현주. 2018, “북한의 지방행정 두텁게 기술하기: 평안남도 ○○군의 공간분할을 중심으로,” 『한국행정연구』, 27(3): 67-89.
- 양문수. 2014, “김정은 시대 경제관리 개선조치의 실태와 평가: 2012~ 2014년,” 『북한연구학회보』, 18(2): 59-94.
- 양옥승·신은미. 2016, “북한의 유아교육 정책 분석,” 『유아교육연구』, 36(2): 109-121.
- 양정훈. 2010, “사회주의 변화(개혁)에 따른 관료주의와 부패 실태 고찰,” 『한국인사행정학회보』, 9(3): 151-174.
- 양현모. 2008, “북한 중앙행정기관의 변화와 특징에 관한 연구,” 『한독사회과학논총』, 18(1): 103-136.
- 엄현숙. 2019, “김정은 시대 고등교육 정책 연구 -박사학위 제도를 중심으로,” 『국가안보와 전략』, 19(4): 77-111.
- 예대열. 2020, “해방 직후 북한의 재정·금융 상황과 임시 재정 대책,” 『사학연구』, 138: 305-350.
- 오재일·박정민. 2002, “남북행정구역의 변천과 발전방향,” 『행정논총』, 40(2): 29-62.
- 우평균. 2019, “북한 경제 특구 정책의 특성: 한계와 지향성,” 『평화학연구』, 20(4): 103-124.
- 유민봉. 1996, “한국의 「인사행정론」 교과서에 대한 평론: 구조·내용의 진단과 대안모색,” 『한국행정학보』, 30(3): 3187-3197.
- 유현정·정일영. 2016, “북한의 경제특구 개발전략의 한계와 대안의 모색,” 『북한학보』, 41(1): 5-37.
- 윤성만·김미옥·정형록·전용욱. 2020, “북한의 경영회계결산,” 『회계저널』, 29(3): 109-135.
- 윤영진. 2013, “행정학 연구경향의 분석과 과제: 「한국사회와 행정연구」(1990-2012) 게재 논문의 총괄분석,” 『한국사회와 행정연구』, 24(2): 1-29.
- 윤인주. 2015, “김정은 시대 북한의 관광산업 평가 및 전망,” 『북한연구학회보』, 19(1): 93-123.
- 윤정원. 2021, “국제적 차원에서 북한의 과학기술체제 구조에 대한 연구: 과학계량학 기법을 활용한 네트워크 분석을 중심으로,” 『국제·지역연구』, 30(4): 173-202.
- 이가영. 2021, “텍스트마이닝을 통한 김정은 시기 경제정책 연구-토픽 모델링 분석을 중심으로,” 『북한학연구』, 17(2): 124-146.
- 이건웅·차성현. 2022, “텍스트마이닝을 활용한 김정은 시기 북한의 초·중등 교육 특징 분석: 「인민교육」을 중심으로,” 『교육문화연구』, 28(1): 21-38.
- 이계만. 2003, “북한 헌법상 국가기구체제의 구성원칙 및 특성 분석,” 『북한연구학회보』, 7(2): 5-32.
- \_\_\_\_\_. 2003, “북한 지방행정기관의 구성형태 및 의결기관 분석,” 『한국지방자치학회보』, 15(4): 195-210.
- 이기동. 2010, “북한 경제개혁의 정치적 조건과 영향: 화폐개혁 조치를 중심으로,” 『통일정책연구』, 19(1): 157-174.
- 이달희. 2006, “북한 공식 발표 국방비의 진실 게임,” 『국방정책연구』, 21(4): 137-168.
- 이대근. 2004, “북한 국방위원회의 기능: 소련, 중국과의 비교를 통한 시사,” 『국방연구』, 47(2): 149-172.

- 이대용·이다솔·김춘순. 2022, “우리나라에서 북한 행정은 어떻게 연구되고 있는가? - 의미연결망 분석을 중심으로,” 『정책분석평가학회보』, 32(2): 75-106.
- 이미경. 2015, “북한의 대일인식의 특징과 함의: 일본의 독도영유권 주장에 대한 북한의 대응방식을 중심으로,” 『한국동북아논총』, 20(2): 53-70.
- 이상숙. 2016, “국공내전 시기 북한의 중국공산당 지원에 대한 재검토: 경제사회적 원인을 중심으로,” 『북한연구학회보』, 20(1): 209-231.
- 이상혁. 2020, “북한 언어정책의 비교·분석과 그 서술 변화에 대하여 -『조선로동당정책사(언어부문)』(1973)과 『조선로동당언어정책사』(2005)를 중심으로,” 『어문논집』, 90: 95-124.
- 이성봉. 2020, “북한 김정은 정권의 엘리트 특성: 중국과의 비교를 중심으로,” 『민족연구』, 76: 171-197.
- 이성춘. 2017, “북한체제의 군부 핵심요직 변화: 김정은 시대를 중심으로,” 『공공사회연구』, 7(2): 39-58
- 이성훈. 2019, “지역 핵보유 국가의 핵전략에 관한 연구,” 『국방연구』, 62(4): 299-334.
- 이승열. 2021, “북한의 ‘코로나(COVID)-19’ 대응실태 분석: 로동신문 보도를 중심으로,” 『국가안보와 전략』, 21(4): 123-153.
- 이승종·김대욱. 2011, “남북한 지방행정체제의 통합방안,” 『행정논총』, 49(2): 267-294.
- 이시형. 2006, “해방 후 북한체제 형성과정에서 김일성의 위상과 역할에 관한 연구: 당국가체제의 형성과정을 중심으로,” 『정치·정보연구』, 9(2): 251-272.
- 이영훈. 2000, “사회주의국가의 경제행위에 대한 이론정립을 위한 시론: 북한의 경제정책 결정메카니즘을 중심으로,” 『통일정책연구』, 9(2): 147-172.
- \_\_\_\_\_. 2002, “이행기 북한의 경제정책에 대한 가상현실 분석-최근 경제개혁의 의미와 정책적 과제,” 『사회경제평론』, 19: 129-163.
- 이윤진. 2016, “북한 아동권리보장법 및 아동복지 관련 법제도 분석,” 『한국사회복지조사연구』, 50: 189-219.
- 이윤호·남재성·차훈진. 2006, “독일의 경찰통합 사례에 따른 남북한 경찰조직의 통합 방안,” 『한독사회과학논총』, 16(2): 307-344.
- 이정철. 2003, “북한의 신농업정책:농업 국영화 논쟁과 토지정리사업을 중심으로,” 『아세아연구』, 46(2): 61-89.
- 이철수. 2019, “북한 장애인복지 법제의 지속성과 변화 고찰: 장애인보호법의 개정 내용 비교를 중심으로,” 『동북아연구』, 34(1): 215-243.
- 이해정·강성현. 2020, “문현으로 본 김정은 시대 북한의 관광산업 인식,” 『국가전략』, 26(3): 151-179.
- 이형석. 2010, “위기 극복을 위한 북한 경제정책의 평가와 의미: 2002년 7.1 경제관리 개선조치와 2009년 화폐개혁을 중심으로,” 『신아세아』, 17(3): 143-168.
- 이혜영·최성락. 2014, “행정학의 연구 경향 분석: 서울행정학회 학술대회 발표 논문을 중심으로,” 『한국사회와 행정연구』, 25(1): 1-19.
- 이효원. 2010, “남북통일 이후 사법조직의 통합방안,” 『서울대학교 법학』, 51(1): 67-104.
- 임도빈·안지호·현주. 2015, “북한 지방행정기관에 대한 연구: 지방인민위원회와 협동 농장경영위원회를 중심으로,” 『행정논총』, 53(4): 133-158.
- 임재형. 2001, “탈냉전기 북한 외교정책의 변화요인과 대응전략: 김정일시대를 중심으로,” 『국제정치논총』, 41(4): 105-125.
- 전영선. 2007, “김정일 시대 통치스타일로서 ‘음악정치,’” 『현대북한연구』, 10(1): 51-85.

- 전현수. 2007, “해방 직후 북한의 국가예산(1945~1948),” 『韓國史學報』, 28: 179-207.
- 정길호. 2013, “행정학 중심의 북한 및 통일관련 연구실적과 향후 연구방향,” 한국행정학회 학술발표 논문집. 396-416.
- 정영화. 2008, “북한 국유기업개혁을 위한 재정법제 개선방안,” 『통일문제연구』, 20(1): 145-192.
- 정은미. 2007, “북한농업정책의 이중궤도: 집단농업과 농민사경제의 상호성을 중심으로,” 『통일문제연구』, 19(1): 247-275.
- 정은찬. 2022, “북한 협동농장 개혁에 대한 고찰: 협동농장 경영방식 변화가 경제성장에 미치는 영향,” 『아세아연구』, 65(2): 209-239.
- 정일영. 2018, “북한의 대(對)유럽정책: 전략과 김정은 시대의 함의,” 『아태연구』, 25(2): 5-30.
- 정정현. 2018, “북한의 협동농장 생산체제에 있어 분조관리제의 변화와 농업협력 방안에 관한 연구,” 『협동조합경제경영연구』, 48: 53-74.
- 정준금. 2013, “정책연구의 경향과 과제: ‘한국사회와 행정연구’ 게재논문을 중심으로,” 『한국사회와 행정연구』, 24(2): 31-61.
- 정지용·이철수. 2016, “북한 장애인복지정책 분석,” 『한국장애인복지학』, 34(34): 155-194.
- 정현수·김형재. 2010, “북한의 대미 외교적 기동성에 관한 연구,” 『유라시아연구』, 7(1): 253-279.
- 정형록·최연식·김미옥. 2020, “북한 재무회계의 개관: 북한대학 회계학 교재를 중심으로,” 『회계와 정책연구』, 25(1): 53-89.
- 조동호. 2013, “경제·핵 병진노선의 의미와 김정은 시대의 경제정책 전망,” 『국가전략』, 19(4): 33-56.
- 조정아. 2014, “김정은 시대 북한 교육정책 방향과 중등교육과정 개편,” 『통일정책연구』, 23(2): 177-206.
- 조창익. 2020, “북한 보건의료체계의 현황과 남북한 협력의 방향 고찰,” 『여성경제연구』, 17(2): 59-80.
- 주상현. 2002, “한국 행정학 연구경향의 실증적 분석: 최근 7년(1995- 2001)간 한국행정학보 기고 논문을 중심으로,” 『한국행정학보』, 36(3): 39-55.
- 진희관. 2011, “북한의 재외동포정책 연구-재중총련, 재CIS동포, 재일총련 그리고 재미동포 정책 비교 연구를 중심으로,” 『통일문제연구』, 23(1): 63-106.
- 진희관·윤인주. 2019, “김정은 시대 북한의 수산정책 연구-노동신문 분석을 중심으로,” 『해양정책연구』, 34(2): 41-70.
- 차승주. 2019, “김정은 시대 북한의 도덕교육,” 『초등도덕교육』, 65: 1-27.
- 채경희. 2017, “북한 인민반의 조직, 역할과 기능에 관한 연구,” 『예술인문사회 융합 멀티미디어 논문지』, 7(5): 809-819.
- 채원호·김옥일·손호중. 2006, “북한 관료부패의 실태와 원인에 관한 연구: 북한 이탈주민의 인지도를 중심으로,” 『한국거버넌스학회보』, 13(1): 297-321.
- 채원호. 2013, “비교행정·국제행정 분야 국내 학술지 연구경향 분석,” 『한국사회와 행정연구』, 24(2): 319-338.
- 최선·김재우. 2018, “북한의 헌법 개정과 권력구조 변화,” 『국가안보와 전략』, 18(4): 61-190.
- 최연식·정형록·이지연·김미옥. 2017, “북한 회계학 교과서 분석을 통한 북한의 회계검증제도에 관한 연구,” 『정부회계연구』, 15(2): 157-179.
- 최영출, 박수정. 2011, “한국행정학의 연구경향 분석: 네트워크 텍스트 분석방법의 적용,” 『한국행정학보』, 45(1): 123-139.
- 최정욱. 2020, “북한 예산수입법제의 변화,” 『북한법연구』 24: 85-125.

- 최진욱. 1998, “개정헌법이후 북한의 권력구조와 정책전망,” 『통일정책연구』, 7(2): 41-64.
- 탁용달. 2010, “북한 국방위원회의 변화 과정과 경제적 역할-비교사회주의 방법을 통하여,” 『북한학연구』, 6(1): 173-196.
- 표윤신·허재영. 2019, “김정은 시대 북한의 국가성격은 변화하고 있는가?: 당·정·군 현지도 네트워크 분석,” 『한국과 국제정치』, 35(3): 97-122.
- 하상식. 2004, “북한경제의 개혁전망-‘7.1 경제관리개선조치’의 성격평가를 중심으로,” 『한국동북아논총』, 9(32): 131-158.
- 하연섭. 1996, “한국의 「재무행정론」 교과서에 대한 평론: 새로운 접근을 위한 모색,” 『한국행정학보』, 30(2): 2163-2171.
- 한동훈. 2021, “북한의 사법조직 및 작용에 대한 법체계,” 『법학논총』, 45(1): 161-191.
- 함성득·양다승. 2010, “북한의 헌법개정과 권력구조 변화 연구: 2009년 개정헌법의 특징을 중심으로,” 『평화연구』, 18(1): 119-154.
- 홍성국. 2009, “7·1조치 전후 북한 군사비 보정을 위한 시론적 고찰,” 『북한학보』, 34(2): 109-146.
- 홍성후. 2008, “마키아벨리 통치술로 본 북한의 핵개발정책분석,” 『한국동북아논총』, 13(46): 171-192.
- 홍순직. 2003, “북한의 특구 정책 평가와 성공 과제,” 『통일문제연구』, 40: 171-197.
- 홍정기. 2021, “북한 기층조직인 인민반의 감시통제 요인 분석,” 『군사발전연구』, 15(1): 27-54.
- 황선훈. 2018, “통일 이후 북한지역의 지방자치를 위한 법·정책적 과제,” 『지방자치법연구』, 18(2): 89-131.
- 황일도. 2013, “『세기와 더불어』를 통해 추출한 북한의 전략문화 인식틀,” 『북한연구학회보』, 17(1): 117-145.
- 황주희·윤인주. 2022, “『로동신문』 동시출현단어 분석을 통한 김정은 시대 수산사업소 정책 연구,” 『해양정책연구』, 37(1): 81-114.

#### < 홈페이지/언론 >

UN SDG Knowledge Platform.

[https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/282482021\\_VNR\\_Report\\_DP RK.pdf](https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/282482021_VNR_Report_DP RK.pdf) (2022/09/08).

이제훈. 2022, “통일부, 남북회담 사료 일반에 첫 공개,” 『한겨레신문』, 5월 3일: 3.



발표 2

## 북한행정 연구활동의 성과, 회고와 전망

정 길 호

(前 북한사회행정연구회장)

## 북한행정 연구활동의 성과, 회고와 전망

### 1. 서론

한반도가 분단된 지 80년이 다 되어가고 있다. 분단으로 인한 사회적 비용과 국력의 비효율성은 말할 수 없이 크다. 주변 강대국은 궁극적으로 한반도를 약화시켜 그들의 국익에 도움을 얻고자 자생력이 약한 식민지 한반도를 분단시켰던 것이다. 오랜 세월 분단된 한반도의 통일과 북한의 실상을 분석하기 위하여 많은 분야에서 연구를 수행하였고 대북정책과 통일정책을 추진하여 왔다. 이러한 연구와 정책추진 과정에서 행정학은 어느 정도나 기여하였는지를 분석하여 보다 체계적으로 연구를 추진할 필요가 있다.

이러한 필요성 인식한 한국행정학회는 2007년 북한사회·행정연구회를 발족하였고, 2011년에는 통일특별위원회를 발족하였다. 학회 산하 양대 학술조직은 역할과 기능은 약간 차이가 있지만 북한의 사회현실을 분석하고 보다 합리적인 통일정책을 수립하는데 기여하고자 짧은 기간이지만 많은 연구성과를 가져왔다. 더불어서 행정학 전공학자들의 개인적 노력으로 단행본 저서와 관련 논문이 학계에 발표되기에 이르렀다.

이와 같은 연구를 토대로 행정학 분야가 과연 어떻게 하면 보다 효과적으로 북한과 통일에 관한 연구를 수행할 것인가를 더욱 고민하게 되었다. 따라서 본고에서는 그 동안의 연구실적과 연구내용을 분석하고 보다 체계적이고 합리적인 연구를 수행하기 위해서는 어떠한 접근방법이 요구되는지 행정학 중심의 향후 연구방향을 제시해 보고자 한다. 이러한 연구를 보다 논리적으로 전개하고자 행정학 전공학자가 발표한 논문목록과 저서 등을 발표 기관별로 정리하였다. 한편, 관련 조직 및 단체의 회원과 구성원을 개괄적으로 정리함으로써 연구역량 강화에 기여하고자 한다.

## II. 행정학 중심의 학술연구조직 발족

### 1. 북한 사회·행정연구회의 발족

분단 이후 북한의 실상과 남북통일에 대한 연구를 여러 학문분야에서 꾸준히 진행하여 왔다. 행정학도 예외는 아니었으며 특히, 독일에서 공부를 한 행정학자는 각자의 연구 분야에 따라 북한문제에 대한 논문을 발표하였다. 더불어서 행정학자들도 단행본 저서를 발표하고(부록 I 참조), 논문을 발표하여 왔으나 산발적이고 일과성에 그치는 연구가 대중을 이루어 왔다. 이러한 문제점을 해결하여 보다 결집된 에너지를 통해 북한문제와 통일에 관한 연구를 수행할 필요성을 갖게 되었다. 한국행정학회 산하에 많은 연구회가 설치 운영되고 있는데, 그 가운데 북한사회·행정연구회도 자리를 잡고 있다. 과거 조직학연구회나 인사행정연구회는 이미 독립한 학회로 발전하여 학문과 실제 응용에 크게 기여하고 있지만 아직도 독자적인 Locus와 Focus를 찾기 위하여 노력하는 수많은 연구회가 활발히 활동하고 있다.

북한사회·행정연구회는 2007년 한국행정학회 하계학술대회가 안면도 오션캐슬에서 개최될 때, 당시 학회장이었던 이달곤 교수의 개회사에서 언급한 것이 씨앗이 되어 발족하게 되었다. 당시 학회장은 “다른 사회과학은 북한과 통일연구를 활발히 하는데 우리 학회는 이 분야를 체계적으로 연구하지 못하여 중요한 연구영역을 사장시키고 있어 시급히 이 분야의 연구를 활성화하여야 하겠습니다”라고 북한행정에 관한 연구 필요성을 강조했다. 이에 따라 2007년 8월 10여 명의 발기인이 모여 북한사회·행정연구회를 설립하기로 결정하였다. 그 해 12월 광운대학교에서 개최된 한국행정학회 동계학술대회에서 첫 세미나를 갖게 되었다. 이렇게 발족된 연구회는 현재 50여명의 회원과 70여 편의 북한관련 논문을 발표한 실적을 쌓았다(부록 II 참조).

북한사회·행정연구회(이하 북한연구회)는 2011년에 발족한 통일특별위원회와 힘을 합하여 행정학 영역에서 북한의 사회 및 행정을 체계적으로 연구하고자 노력하고 있다. 학제적(interdisciplinary) 관점에서 타 학문분야와 교류를 활성화하고 있다. 이로 인하여 북한의 국토계획이나 통일비용 산출, 북한의 급변사태시 대처방안 등에 대한 세미나도 활성화 되었다.

### 2. 통일특별위원회의 발족

통일특별위원회(이하 통일특위)는 김병섭 차기회장의 각별한 관심속에 사전에 발족준

비를 하게 되었다. 2010년 여름 김병섭 차기회장, 홍양호 차관, 정길호 북한사회·행정연구회장이 모여 한국행정학회 산하에 통일특별위원회를 둘 필요성이 있다는데 의견을 모았다.

2011년 김병섭회장의 취임과 더불어 통일특별위원회가 발족하였다. 사실상 통일특위와 북한연구회의 관계는 애매모호한 가운데 비슷한 조직이 양립하게 되었으나, 두 조직은 상호 협조하면서 활력을 찾아갔다. 특히, 통일특별위원회는 매월 위원회의를 개최하여 세미나나 기관 탐방을 실시하였고 한국행정학회 정기 학술대회에는 북한사회·행정연구회와 더불어 오전 오후를 번갈아 가면서 학술세미나를 개최하였다. 이로 인하여 2년 동안에 통일특위도 14편의 논문을 발표하게 되었다(부록Ⅲ 참조). 즉, 북한이탈주민 지원, 김정일-김정은 체제, 북한지원 및 교류방안, 통일준비 정부기구 보완 등에 대한 밀도있는 학술토론회를 개최하게 되었다.

### 3. 행정학 관련 조직 및 개인의 관심증가

한국행정학회가 북한 및 통일 관련 연구에 관심을 배가하는 동안 관련 연구기관에서도 괄목할 만한 연구성과를 올렸다. 특히, 서울대학교 행정대학원 한국정책지식센터는 2011년 북한 및 통일 관련 세미나를 집중적으로 개최하여 10편의 논문을 발표하게 되었다(부록Ⅳ 참조). 통일과정과 통일 이후의 남북한 통합에 대하여 다양한 전공의 소유자가 폭 넓게 연구 발표함으로써 보다 학문적 접근을 위한 징검다리를 놓은 셈이다.

한편, 국책연구기관은 1990년 독일통일 이후 해당 연구 대상을 중심으로 “독일통일 교훈과 한국의 통일방안”이란 큰 제목을 전제로 20여년 동안 연구를 계속하고 있는데 각각의 국책연구기관마다 행정학 전공 연구원들이 중추적인 역할을 수행하고 있다. 이러한 연구축적을 토대로 북한 급변사태와 평화통일을 달성할 수 있는 학문적 접근방법이 차근차근 축적되어 가고 있다.

더불어서 행정학자가 개인적으로 북한과 통일에 관한 연구를 추진하고 있음도 간과해서는 안 된다. 특히, 독일에서 공부한 학자들은 마치 의무인 것처럼 독일통일 혹은 분단과 관련한 행정학적 관점에서 가끔 논문을 발표하고 있다. 그리고 행정학 전공 학자들이 단행본 저서도 다수 집필하였다(부록Ⅰ 참조). 파악하지 못한 저서도 많겠지만 기존 저서를 일별하면 다음과 같다. 관동대 행정학과의 박완신 교수는 1988년 “북한행정론: 관료제와 행정행태”를 발간하였다. 조선대학 행정학과의 이계만 교수는 1992년 “북한국가기관론”을 출판하였고, 아주대 행정학과의 김공열 교수는

1993년 “북한관료제론”을 출간했으며, 충청대학 행정학과의 이항동 교수는 1996년 “북한정치와 발전전략”을 발간하였다. 통일연구원의 최진욱 박사는 2002년 “현대북한행정론”을 발간하였으며 서울대 김병섭 교수 등은 2012년 “통일한국정부론: 급변사태를 대비하여”를 편저로 출간하였다.

### Ⅲ. 학술활동과 연구실적

#### 1. 북한사회·행정연구회 연구실적

그 동안 발표한 논문을 주제별로 정리하면, 북한이탈주민의 지역사회 정착 연구, 북한지역 개발 관련 논문, 남북한 지방자치단체의 협력방안, 북한 급변사태 대비 논문, 북한의 정치행정체제 관련 논문 등이다. 이들 논문은 모두 해당 분야 전문가들이 발표한 내용으로 남북한이 한걸음 가까워질 수 있는 이론적 토대와 대북 접근방법을 학문적으로 제시한 알찬 내용 들이다. 특히, 통일대비 북한국토정책이나 북한 인사행정제도 등의 논문은 구체적이고 현실적인 문제를 제시한 논문으로 통일을 대비한 손에 잡히는 내용들이었다.

그런데, 북한사회·행정을 연구함에 있어서 연구영역과 초점을 어디에 두고 세미나나 저술활동을 해야 하는지 고민이 아닐 수 없다. 행정학적 관점에서 연구회를 운영하는 것이 옳지만 북한행정을 연구하는 전문가는 의외로 적어서 학술활동을 하는데 금세 한계에 부딪치게 된다. 실제로 북한의 실상을 잘 알고서 북한의 정부조직, 예산제도, 인사관리, 정보체계 등을 연구할 수 있는 전문가가 많지 않는 것으로 파악되었다.

그러나 남북 화해협력과 평화통일은 우리 민족의 사명이며 의무이다. 이러한 명제 아래 행정학 분야도 북한 전문가가 다수 배출되어 북한행정과 사회에 대한 변화발전을 모색하고 한국의 발전된 행정체제를 북한에 전수시키는 노력을 경주하는 것을 당연하게 받아들여야 한다. 이러한 과업을 수행하기 위해서 행정학 분야로서 북한 전문가가 다수 배출되어야 할 것이다.

#### 2. 통일특별위원회의 연구실적

2011년부터 활동한 통일특위는 통일부 출신 고위관료가 책임자로 활동한 까닭에 비교적 능동적으로 학술세미나와 현장 견학 등을 실시하고 있다. 2011년 한해에 8편

의 논문을 발표하였는데, 북한이탈주민 문제, 북한정권 승계와 대처방안, 북한의 실상과 교류증진 등에 대한 논문을 발표하였다. 특히, 북한 원조구상이나 지방자치단체의 교류방안 그리고 북한고급인력의 체제전환 방안 등의 연구는 북한을 구체적으로 변화시킬 수 있는 실체적 연구라고 말할 수 있다.

2012년에도 6편의 논문을 발표하였는데, 통일부처의 기구 및 기능 조정방안, 북한경제 실상, 지방자치단체 교류 및 차기정부의 대북정책 과제 등은 실제적이고 행정학의 순수영역 차원에서 연구되었다. 더불어서 통일특위는 서울대 행정대학원 정책지식센터의 협조를 얻어 3편의 행정학 분야 논문을 정책 & 지식포럼에서 발표할 수 있었다. 그런데 아쉽게도 한국행정학회 산하 통일특별위원회는 2011년과 2012년 2년 동안 존속하고 자연 소멸되었다.

### 3. 행정학 관련 연구조직의 연구실적

먼저 서울대 행정대학원 한국정책지식센터에서 2011년 10편의 논문을 발표하였다. 주로 남북한 통합을 주제로 국가기능별 논문을 발표하였는데 이례적인 연구 성과라고 표현할 수 있다(부록Ⅳ 참조). 더불어서 2012년에도 정책&지식포럼을 통해 행정학자들이 3편의 논문을 발표하였는데 통일정책 방향, 대북정책 평가, 급변사태 이후의 북한 행정체제 통합에 대한 논문을 발표한 것이다. 정책지식센터에서 특별히 북한실상과 통일문제를 연구할 수 있도록 배려한 점은 주목할 만한 현상이다. 이의 연구활동 성과로 발간된 산출물이 김병섭 등 15명이 편찬한 “통일한국정부론 : 급변사태를 대비하여(나남, 2012)”이다.

그 외에 국책연구원과 대학교 부설 통일연구기관에서 다양한 연구를 수행하고 있다. 특히, 국책연구원은 통일접근방법, 통일방안, 통일 이후의 통합방안 등에 대해 대대적으로 연구를 수행해 왔는데 이러한 장대한 연구를 수행함에 있어 중심역할은 항상 행정학자가 담당하고 있다는 사실도 간과해서는 안 된다. 한편, 대학부설 통일연구기관의 연구내용은 사계에 적나라하게 발표되지 않아 실상을 파악할 수 없으나 행정학 전공자들이 다수 기여하고 있을 것으로 추측된다.

더불어서, 행정학 전공 학자의 개별 저서도 다수 출간되었다. 특히, 김대중, 노무현 정부의 교류협력정책과 과를 같이하여 다수의 저서와 논문이 발간되었다. 기존의 입수된 행정학자의 저서를 간략히 소개하면 다음과 같다. 관동대학 행정학과의 박완신 교수는 1988년 “북한행정론 : 관료체제와 행정행태”라는 저서를 북한관료체제 및 행태를 중심으로 집필하였으며 1995년 개정판을 출간하였다. 조선대학 행정학과

의 이계만 교수는 1992년 “북한국가기관론”을 집필하여 북한정부수뇌부의 구조와 체제를 분석·발표하였다. 아주대학 행정학과의 김공열 교수는 1993년 “북한관료제”라는 저서를 통해 북한 관료제의 특징과 실태를 분석하였다. 한편, 충청대학교 행정학과 이항동 교수는 1996년 “북한정치와 발전전략”이라는 저서를 통해 북한의 사상과 이념, 정치행정체제, 북한의 전략과 사회주의 경제건설 등에 대하여 폭넓게 분석하였다. 2012년 발간한 “통일한국정부론”은 북한의 급격한 붕괴를 대비한 정책대안을 제시한 내용으로 16명의 북한 전문가들이 저술한 것이다.

#### IV. 행정학 중심의 향후 연구방향

##### 1. 학문연구의 기본방향

첫째, 많은 행정학자가 해당 전공분야에서 북한행정에 관심을 가져야 할 것이다. 북한 사회나 행정을 분석하고 해법을 찾는 이론과 연구방법론은 기존의 학문분야의 것과 차이가 없을 것이다. 다만 대상이 북한이라는 것과 정보의 제한이 걸림돌이 될 따름이다. 그러므로 행정학자는 각자의 전문영역에서 북한을 학문적으로 분해하고 결합하려는 노력을 할 필요가 있다. 남북한의 교류협력과 통일의 먼 길을 가기 위한 준비를 하지 않으면 낙오자의 처지에 놓일 날이 올 것이다.

둘째, 북한 사회와 행정을 연구할 영역 즉, 패러다임을 차분하게 형성해 가야 할 것이다. 연구대상 영역의 구조화와 방향을 설정하고 하나하나 연구할 때 그 성과는 더욱 향상될 것이다. 이러한 패러다임의 형성은 연구 층이 두터워지면 자연스럽게 속도감 있게 형성될 것이다. 그러나 그 Locus와 Focus를 찾아 가는 노력을 게을리 해서도 안 된다.

셋째, 연구방법론의 축적과 개발이 중요하다. 사실(Fact)을 체계적으로 정리하고 타당한 방법론을 적용하여 현상을 분석하고 인자와 요인을 도출하여 처방을 제시하는 것이 사회과학의 보편타당한 연구절차이다. 그 가운데 가장 중요하고 항상 준비되어 있어야 하는 것이 연구방법론이다. 기존의 연구방법론을 북한사회와 행정체제, 그리고 통일접근방법에 어떻게 활용할 것인가에 대한 지속적인 개발과 활용이 중요하다.

넷째, 연구비의 원활한 확보방안을 모색하여야 한다. 예산과 재정의 뒷받침이 있으면 크든 작든 성과는 나타나게 되어 있다. 물질의 지원이 빈약하면 동기유발 자체가 어렵다. 때문에 중요 정책일 경우 예산을 우선적으로 배정하는 것이다. 북한행정을

원활히 연구하기 위해서는 재정적 역량을 확대하여야 하는데, 기존의 북한행정 관련 기관과 보다 유기적인 협조체제를 유지하여 연구비 지원을 확대할 필요가 있다.

다섯째, 학제적(Interdisciplinary) 연구접근을 확대하여야 한다. 북한 사회와 행정에 관한 연구는 응용학문 영역이다. 그러므로 여러 학문영역이 융복합된 間種의 色을 창출해야 한다. 그렇게 하려면 인접 학문영역과 교류하고 공동 학술대회 등을 활성화 하여야 한다. 행정학회 내에서 통일특별위원회와 북한사회·행정연구회가 병존하여 보완관계 일수도 있지만 분산 이완된 체제를 유지하였다고 볼 수 있다.

## 2. 연구영역의 체계적인 설정

북한의 정치, 경제, 사회, 문화 및 제반 제도를 망라하여 행정학이 연구대상으로 삼는 것은 현실적으로 불가능하고 연구노력의 분산과 산출물의 질적 저하를 초래할 수밖에 없다. 그러므로 연구영역(Locus)과 지향점(Focus)을 잘 설정하여 행정학의 또 다른 영역인 학문적 패러다임을 착실히 설정할 필요가 있다.

행정학이 정치과정에서 제기된 정부 정책결정과 공공부문의 경영활동 전반을 연구 영역으로 설정하고 있으므로 북한의 실상을 연구함에 있어서도 이러한 범주를 벗어날 수는 없을 것이다. 한편, 통일에 관한 연구영역은 통일 접근과정에서의 행정학적 관점에서 과학적 분석과 제안, 통일초기의 남북한 행정체제 및 정부조직의 통합과정, 통일이후 정착단계에서 단일정부로서의 행정체제, 조직, 법령, 관료제, 재정 및 경제 활동 등을 연구하는 것이 바람직 할 것이다.

그 동안 북한 및 통일에 관한 연구를 보면 국제관계, 안보·외교적 접근, 정치적 해결, 경제교류 등을 중심으로 연구되어 왔지만, 북한의 정부형태, 관료행태, 인사제도, 재정관리, 지방자치, 공기업 등 행정학적 관점에서 북한을 분석한 연구는 일천하다. 그러한 까닭에 구체적이고 실체적인 남북교류나 협상, 통일전략 그리고 통일 이후의 통합과정을 추진함에 있어 자신감과 추진력이 미진할 수밖에 없다.

그러므로 행정학의 관점에서 북한의 실상과 통일을 연구하기 위한 연구영역은 행정학의 일반적 연구영역과 같을 것이며 다만 연구대상이 북한과 통일이라는 파사체가 바뀔 뿐이다. 즉, 북한행정개관, 북한행정조직, 북한정책결정, 북한인사행정, 북한재무행정, 북한관료제, 북한정보체계, 북한지방자치, 북한공기업, 북한행정개혁 등이 연구주제가 될 것이다. 다만, 이러한 연구가 결국 평화통일에 기여하여야 하기 때문에 통일과정에서 어떻게 작용하여야 하는 가를 항상 고려하여야 한다. 그리고 통일 초기와 통일 안정기로 구분하여 시계열적 연구를 분야별 그리고 융합적으로 수행하

는 것이 바람직하다.

이러한 북한사회·행정연구는 政治·行政 一元論的으로 연구발전 되어야 연구수요를 창출하고 연구 성과의 시장확장에 기여한다. 가치배분 영역이 등한시된 경영기술적 측면의 북한 사회·행정 연구는 사계의 이목을 집중시키지 못하고 활용성도 낮을 수밖에 없다. 한편, 북한 연구가 안보, 외교, 정치권력, 국방 등의 관점에서만 연구되면 실질적 수단과 도구를 구비하지 못한 피상적 정책대안으로 그친다. 이러한 취약점을 바로 행정학 연구영역에서 보완할 때 대북한 정책이나 통일정책 연구가 내실을 기할 수 있으며 북한 사회·행정 연구영역은 확실히 자리 잡을 수 있다.

## V. 결 론

이상과 같이 북한사회와 행정을 꾸준히 연구하여 왔고 앞으로도 더욱 심화 확대하여 통일한국의 행정학이 세계적으로 학문적 기여를 하도록 노력하여야 할 것이다. 그러기 위해서는 행정학을 연구하는 동학의 적극적인 관심과 연구열의가 식지 않도록 배전의 노력이 요구된다. 지속적인 관심과 정렬을 바꿀 수 있는 여건 확보도 매우 중요하다. 협력적 연구체제와 연구결과의 시장성, 연구 환경 조성 등이 그것이다.

지금까지도 행정학 전공학자가 꾸준히 노력해 왔듯이 보다 힘을 합치고 지혜를 모아 좋은 연구 성과를 도출하여 정부의 북한정책 수립에 긍정적인 기여를 하고 통일을 앞당기는데 일조한다면 학자로서, 학회로서 그보다 더 큰 보람은 없을 것이다. 이와 같이 확고한 위치를 차지하기 위해서는 가칭 “북한사회·행정학회”가 조속히 발족하길 촉구한다.

연구영역과 연구초점을 합리적으로 설정하고 연구방법론을 연구대상에 걸맞게 개발하여 체계적인 연구를 수행하면 행정학 발전은 물론 사회과학의 역할과 의무를 다하는 노력으로 비취질 것이다. 더불어서 평화통일을 앞당기는데 괄목할 만한 성과를 거두게 될 것이다.

부 록

- I. 행정학자의 북한관련 저서
- II. 북한사회·행정연구회 학술대회 개최실적
- III. 통일특별위원회 학술대회 개최실적
- IV. 서울대 행정대학원 한국정책지식센터 실적

I. 행정학자의 북한관련 저서

- 박완신, 북한행정론 : 관료체제와 행정행태, 희성출판사, 1988.
- 이계만, 북한국가기관론, 대영문화사, 1992.
- 김공렬, 북한관료제론, 대영문화사, 1993.
- 이항동, 북한정치와 발전전략, 대영문화사, 1996.
- 최진욱, 현대북한행정론, 인간사랑, 2002.
- 김병섭 외편, 통일한국정부론 : 급변사태를 대비하여, 나남, 2012.

II. 북한사회·행정연구회 학술대회 개최실적

2007년

- 한국행정학회 동계학술대회 (12월 8일: 서울산업대학교)  
 (북한사회행정연구회 제1차 학술대회)  
 사회 : 정길호 박사(한국국방연구원)  
 발표 1 : 이달곤 교수(서울대 행정대학원)  
 통일과정에서의 지방정부 통합 구상  
 토론: 이송호 교수(경찰대학교)  
 발표 2 : 한세역 교수(동아대 행정학과), 박문우(KADO)  
 지식정보시대의 남북한 정보화 현황 및 정보격차 해소방안  
 토론 : 양현모 박사(한국행정연구원)  
 발표 3 : 양정훈 교수(수원대 러시아학과)  
 새터민들의 남한사회 환경적응에 관한 연구  
 토론 : 박은숙 교수(그리스도대 사회복지학과)

2008년

○ 한국행정학회 춘계학술대회 (4월 26일: 전북대학교)

사회 : 정길호(한국국방연구원)

발표 1. 윤황(선문대)

북한의 반한나라당 논리 분석 : 이명박 정부의 대북정책 실행에 대한 시사점

토론 : 김일기(국가안보전략연구소)

발표 2. 강일규(한국직업능력개발원)

북한의 인적자원개발 실태분석 및 사례를 통해 본 북한 사회행정연구의 접근 방법에 대한 논의

토론 : 임동진(한국행정연구원)

발표3 고혜원(한국직업능력개발원)

새터민(북한이주탈주민)의 직업훈련 현황과 정책과제

토론 : 임정빈(건국대)

○ 한국행정학회 하계학술대회 (6월 21일: 부산 벡스코)

사회 민진 교수(국방대학교)

발표 1. 하재훈·임재강(경운대학교)

새마을 운동의 북한보급방안

토론: 양현모(한국행정연구원), 임정빈(건국대)

발표 2. 양정훈(수원대)

북한문화예술의 이면

토론: 이영남(관동대), 이송호(경찰대)

발표 3. 박은숙(그리스도대)

북한이탈주민의 실태와 남한사회 정착지원정책에 관한 연구

토론: 김철(중국요녕사회과학원), 전승호(통일부 정착지원과)

○ 한국행정학회 동계학술대회 (12월 13일: 광운대학교)

사회: 서원석(한국행정연구원)

발표 1 박은숙(그리스도대)

국내거주 이주민과 북한이탈주민 정착을 위한 정책비교연구

토론: 임정빈(성결대) 김일기(국가안보전략연구소)

발표 2 강일규(한국직업능력개발원)

북한지역 인적자원개발분야의 실태와 개선을 위한 지원방안

토론: 이영남(관동대), 임동진(한국행정연구원)

2009년

○ 한국행정학회 하계학술대회( 6월 27일: 단국대학교 죽전캠퍼스)

사회: 박은숙교수(그리스도대)

발표 1. 정길호(한국국방연구원)

북한이탈주민의 지역사회 정착연구

토론: 최재녕(경제인문사회연구회), 임정빈(성결대)

발표 2. 양현모(한국행정연구원)/강동완(통일연구원)

정책네트워크의 대북지원

토론: 윤수재(한국행정연구원), 김일기(국가안보전략연구소)

발표 3. 양정훈(수원대)

통일교육의 사이버 활용방안연구

토론: 장우영(대구가톨릭대)

2010년

○ 한국행정학회 하계학술대회( 6월 26일: 건국대학교 충주캠퍼스)

사회: 정길호(국방연구원)

발표 1: 양정훈(수원대)

관료주의와 부패의 고찰: 북한, 중국, 러시아를 중심으로

토론 : 주운현(건국대), 강영철(한국행정연구원)

발표 2. 임정빈(성결대)

북한이탈주민정착을 위한 지역사회 관계분석

토론: 최재녕(경제인문사회연구회), 전영상(건국대)

○ 한국행정학회 추계학술대회( 10월 8일: 서울교육문화회관)

사회: 심익섭(동국대학교)

발표 1: 강일규(한국직업능력개발원)

북한비상사태시 위기관리 차원의 노동정책

토론: 이송호(경찰대), 임정빈(성결대)

발표2. 양현모(한국행정연구원)·임병연(안양대)

지방자치단체 대북 개발지원평가

토론: 홍양호(통일부 전 차관), 정길호(한국국방연구원)

○ 한국행정학회 동계학술대회(12월 11일: 서울대학교 행정대학원)

사회: 박영희교수(건국대 행정학과 명예교수)

발표1. 안건혁 교수(서울대 공대 건설환경공학부)

통일을 대비한 국토정책

토론: 서순탁 교수(서울시립대 도시행정학과), 정길호 박사(국방연구원)

발표2. 최진욱 박사(통일연구원)

북한의 인사행정제도

토론: 임동진 (한국행정연구원), 강일규 (한국직업능력개발원)

2011년

○ 한국행정학회 하계학술대회(6월 25일: 목원대학교)

사 회: 오세운(호남대)

발표 1: 이송호(경찰대)

통일 과도기의 치안문제와 대책

토론 : 이영남(관동대), 정길호(한국국방연구원)

발표 2: 정낙근(여의도연구소)

남북관계 전환의 필요성 검토 및 대북정책방향

토론 : 민진(국방대학원), 양현모(한국행정연구원)

○ 한국행정학회 추계학술대회(10월 28일 : 국립중앙도서관)

사회 민진(국방대학교)

발표1 부형욱(한국국방연구원)

행정/정책이론과 북한, 통일, 안보문제: 이론적 적용가능성 모색

토론 : 안형기(건국대학교) 고희원(한국직업능력개발원)

발표2. 윤황(선문대학교)

이명박정부 출범이후 남북관계현황과 전망

토론 : 이관세(경남대 북한대학원) 정낙근(여의도연구소)

○ 한국행정학회 동계학술대회(12월 10일: 서울대학교 행정대학원)

사회 : 윤재풍 교수(서울시립대 명예교수)

발표 1 : 박영호 박사·김형기박사 (통일연구원)

북한의 체제전환 가능성 : Delphi 및 국민여론조사 결과분석

토론 : 양현모 박사(한국행정연구원), 부형욱 박사(한국국방연구원)

발표 2 : 윤인진 교수(고려대 사회학과)

북한이주민의 남한살이와 인정의 욕구

토론 : 임정빈 교수(성결대), 이덕로 교수(세종대)

※ 2007년 북한사회·행정연구회 발족 이후 15년 동안 한국행정학회의 하계 및 동계 학술 세미나에 매년 4편 이상의 논문이 발표되어 총 70여 편의 논문이 발표.

※ 연구회가 독자적으로 학술회의를 갖지 못한 약점을 안고 있음

### III. 통일특별위원회 학술대회 개최실적

○ 2011년 한국행정학회 하계학술대회(2011년 6월 25일, 목원대학교)

발표 1 : 김정수(북한이탈주민지원재단 연구지원센터)

북한 이탈주민 정착지원제도의 변화와 과제

발표 2 : 현인애(NK지식인연대)

북한이탈주민의 남한정착 경험과 시사점

발표 3 : 허준영 박사(서울시정개발연구원)

서독의 동독이탈 주민통합정책과 함의

○ 2011년 한국행정학회 추계학술대회(10월 29일, 국립중앙도서관)

사회 : 정길호(한국국방연구원)

발표 1 : 현인애(NK지식인연대)

김정일 집권과 노동당의 위상

토론 : 박승식(대진대)

발표 2 : 최진욱(통일연구원)

김정은 후계체제와 선군통치방식의 변화 : 정책적 시사점

토론 : 인태환(국가안보전략연구소)

○ 2011년 한국행정학회 동계학술대회(12월 10일, 서울대학교)

사회 : 홍양호 차관(전 통일부 차관)

발표 1 : 박성조 교수(베를린자유대/세종대)

북한 원조에 관한 새로운 구상 - 유럽식 저조정책

토론 : 최은식(경남대 극동문제연구소)

발표 2 : 한부영 박사(한국지방행정연구원)

지방자치단체간 교류협력 : 독일 사례를 중심으로

토론 : 조경호 교수(국민대 행정학과)

발표 3 : 허준영 박사(서울시정개발연구원)

북한 고급인력에 대한 체제전환 교육

토론 : 한형서(중원대)

○ 2012년 한국행정학회 하계공동학술대회(6월 27일, 서울대학교)

사회 : 최신용(숙명여대)

발표 1 : 홍 민(동국대)

통일환경의 변화와 통일 주무부처 조직개편 방향

토론 : 박상남(한신대), 강일규(한국직업능력개발원)

발표 2 : 한의석(중앙대)

통일관련 부처 업무기능 재조정 : 조직개편에 대한 다원적 접근

토론 : 장혜영(숙명여대), 인태환(국가안보전략연구소)

발표 3 : 주창범(동국대)

통일주무부처 사업 중요도 인식분석

토론 : 강문희(방송통신대), 허준영(한국행정연구원)

발표※ : 엄종식(전 통일부 차관)

차기정부의 대북정책과제

토론※ : 정길호(한국국방연구원)

○ 2012년 한국행정학회 동계공동학술대회(12월 14일, 카톨릭대학교)

사회 : 엄종식(전 통일부차관)

발표 1 : 김진무(한국국방연구원)

북한경제의 구조적 문제점 분석과 최근 경제개선 조치의 영향평가

토론 : 부형욱(한국국방연구원)

발표 2 : 한부영(한국지방행정연구원)

남북 지방자치단체 교류촉진에 관한 연구

토론 : 강일규(한국직업능력개발원)

※ 한국행정학회 산하 통일특별위원회는 2011년, 2012년 2년동안 존속하고 자연스럽게 해체됨

IV. 서울대 행정대학원 한국정책지식센터 실적

▲ 정책 & 지식포럼(2011년)

- 독일통일의 과정과 한반도 통일정책에의 시사점, 염돈재(성균관대 국가전략대학원 원장)
- 통일과 통일재원의 문제에 관한 일고찰, 김영운(통일연구원 선임연구위원)
- 통일직후 과도기 상황에서의 한반도 식량문제 대응방안, 권태진(한국농촌경제연구원 부원장)
- 통일 이후 과도기 상황에서의 치안과 국방문제, 손기웅(통일연구원 선임연구위원)
- 남북 화폐통합, 김병연(서울대 경제학부 교수)
- 통일 이후 북한지역 사회기반시설 구축방안, 김동욱(서울대 행정대학원 교수)
- 통일 후 북한지역 행정체제의 정비방안, 임도빈(서울대 행정대학원 교수)
- 남북한 사회복지체제 통합의 단계론적 모색, 권혁주(서울대 행정대학원 교수)
- 남북한 경제통합 - 어떻게 대비할 것인가, 이지순(서울대 경제학부 교수)
- 통일과 법제 통합, 홍준형(서울대 행정대학원 교수)

▲ 정책 & 지식포럼(2012년) ○ 차기정부의 통일정책 과제, 엄종식(전 통일부 차관) ○ 대북정책 평가 및 향후 추진방향, 양무진(경남대학교 북한대학원대학교 교수) ※ 지속적으로 “정책&지식포럼”은 북한행정에 관한 논문을 발표하고 있음



발표 3

## 북한행정 연구환경 개선 모색

안 지 호

(고양시정연구원 수석연구원)

## 북한행정 연구환경 개선 모색: 연구자의 시각

고양시정연구원 연구위원  
안 지 호

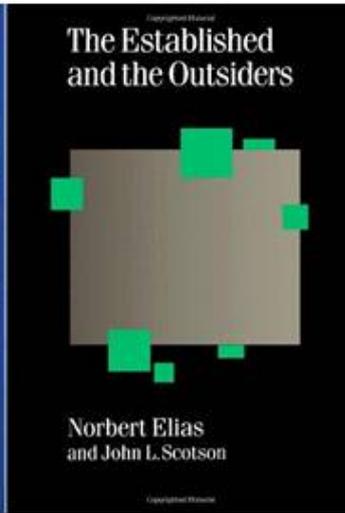
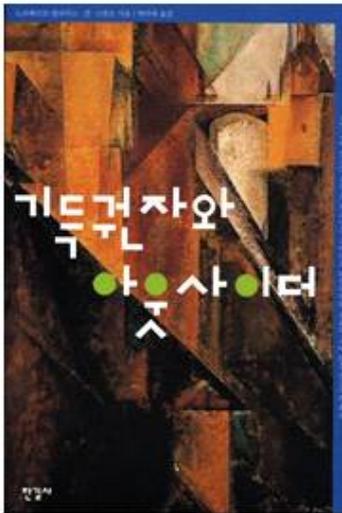


### 행정학계에서 북한행정 연구의 위상

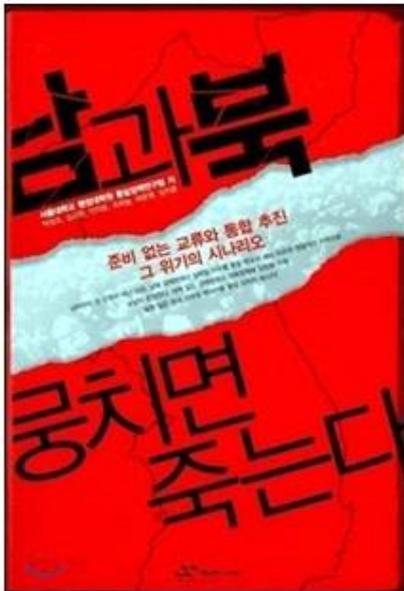




## 어쩌다 북한행정 연구를 하게 되었을까?



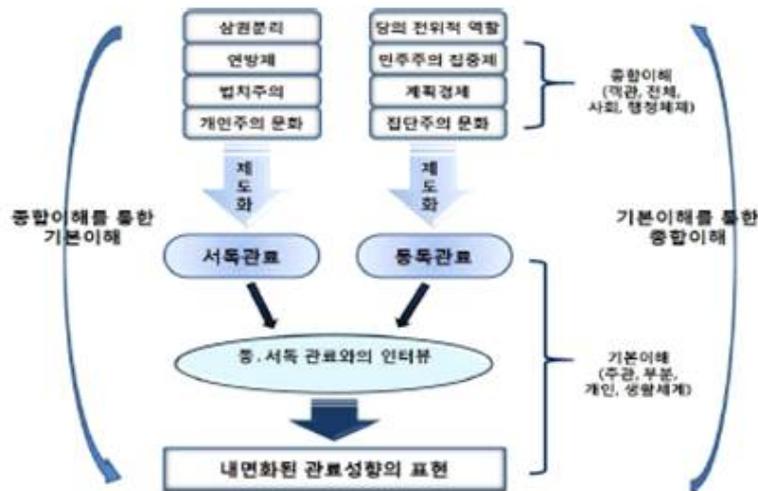
## 어쩌다 북한행정 연구를 하게 되었을까?





# 변방에서 살아남기: 사다리 걷어차기(Wittgenstein)

## 동서독 행정과 관료성향의 해석학적 순환



### 교육수료증(통일 전)

EINZELLEISTUNGEN

Marxistisches Denken	Marx	Staat und Verfassung
Marxistisches Denken	Marx	Verwaltungsrecht
Geschichte der DDR		
Wienschaftstheorien		
Theorie des Staates	Gesch	Grundzüge des Bürgerlichen Rechts
Grundrissen der P		
Polizeiverfahren	Wisse	
Kriminalrecht		3
Allgemeine Kriminalistik		2
Methodik der Strafvollstreckung		2
Strafrecht		2
Strafprozessrecht		2
Allgemeine und kriminalistische Psychologie		2
Aufgaben der K in Ordnung- und Komplexität		2
Fachbereichsbefreiung		2

Thema: Die Besonderheiten des Einsatzes und die Einsatzgrundlagen der Kriminalpolizei bei Eskalationen oder Schadensfällen mit folgenschweren Auswirkungen.

### 교육수료증(통일 후)

80 Stunden	befriedigend	10	befriedigend
150 Stunden	befriedigend	20	befriedigend
60 Stunden	gut	30	gut
		40	befriedigend

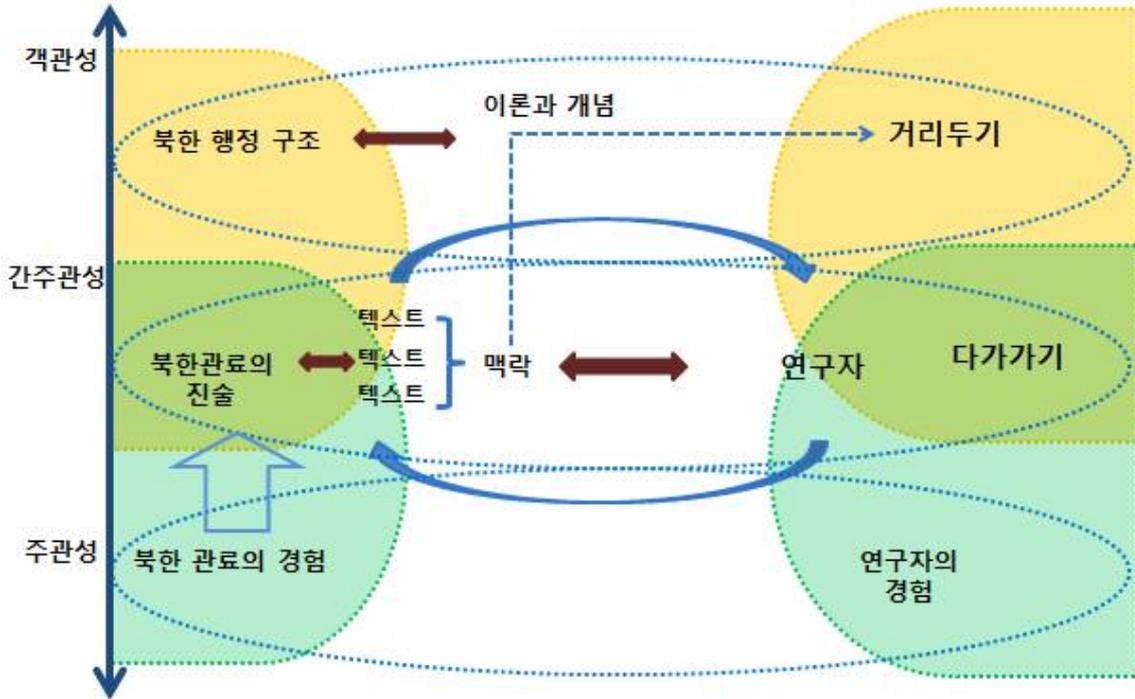
Leistungen der Zusatzprüfung	60 Stunden	befriedigend
Finanzwirtschaftliche Grundlagen des Verwaltungshandels	80 Stunden	befriedigend
Grundlagen der sozialen Marktwirtschaft	80 Stunden	ungenügend

Hier Gunter Schuler hat am Unterricht in dem Fach "Kommunikation und soziale Beziehungen" (30 Stunden) teilgenommen.  
Leistungswertung in diesem Fächern nicht erreicht werden.

Breslau, 25.08.1993  
Der Studienleiter

Sehr gut (1) - alle die Anforderungen in besonderer Maße entsprechende Leistung  
gut (2) - alle die Anforderungen voll entsprechende Leistung  
befriedigend (3) - alle die Anforderungen entsprechende Leistung  
unbefriedigend (4) - eine Leistung, die eine Mängel aufweist, aber im ganzen die Anforderungen noch entspricht  
mangelhaft (5) - eine die Anforderungen nicht entsprechende Leistung, die jedoch erkennen läßt, daß die notwendigen Vorkenntnisse vorhanden sind und die Mängel in absehbarer Zeit beheben werden können  
ungenügend (6) - eine die Anforderungen nicht entsprechende Leistung, bei der selbst die Vorkenntnisse so mangelhaft sind, daß die Mängel in absehbarer Zeit nicht beheben werden können

### 북한 지방행정 연구의 분석틀; 두텁게 기술하기(C. Geertz)



### 북한 지방행정 무게 재기: 평안남도 00군



- 주민 수: 147, 191명
- 00군 = 1읍 + 23리

읍 = 당기관, 행정기관, 지방공장 입지  
 리 = 하나의 협동농장으로 구성, 농촌지역







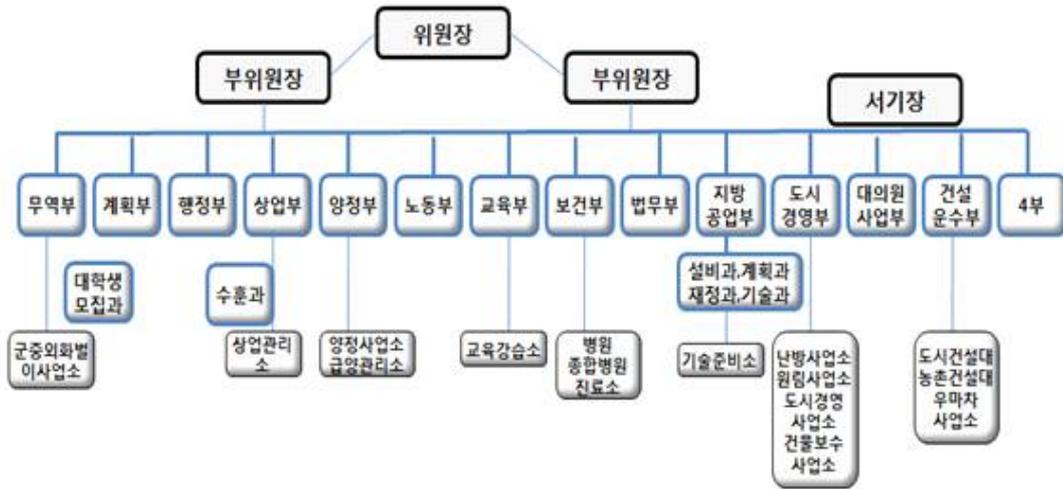
## 북한 지방행정 무게 재기

	시설 명	위치	구분	비고
1	농기구공장	읍	농업기업	농기구 생산, 근로자 약 100명
2	수출피복공장	읍	지방공업	수출피복생산, 근로자 약 150명
3	농기계공장	읍	농업기업	농기계수리 및 부속품생산, 근로자 약 100명
4	종금장	읍	농업기업	지역 농가 병아리 공급, 근로자 약 40명
5	수예품공장	읍	지방공업	수예품생산, 근로자 약 150명
6	과실가공공장	읍	지방공업	과실가공품, 육가공, 냉동, 술 생산, 근로자 약 80명
7				
8	문덕 장공장	읍	지방공업	된장, 간장, 술, 콩우유, 근로자 약 100명
9	도자기공장	읍	지방공업	생활 및 산업도자기생, 근로자 약, 120명
10	철재일용품공장	읍	지방공업	철재일용품 생산, 근로자 약 50명
∴	∴	∴	∴	∴
29	우마차사업소	읍		군내 물자수송

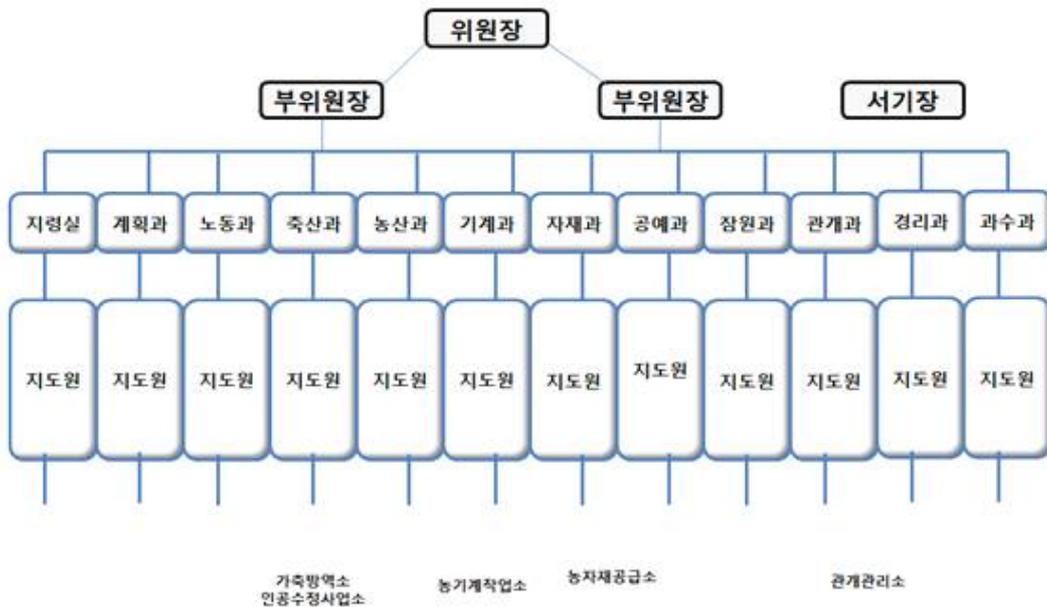
## 북한 지방행정 무게 재기

구분	협동농장 명	위치	비고
1	문덕 읍 협동농장	읍	중간지대 - 관리, 농산작업반 9개, 기타(축산 1, 남새1, 과수 1, 공예1) 4개, 400가구 약 1,500명
2	상북 협동농장	상북	중간지대 - 관리 농산작업반 10개, 500가구 약 2,300명
3	금계협동농장	금계	중·산간지대- 관리, 농산작업반 7개, 400가구 약 2,000명
4	남상계 협동농장	남상계	산간지대-관리, 농산작업반 6개, 기타 250가구 약 1,500명
5	룡남 협동농장	룡남리	산간지대-관리, 농산작업반 6개, 250가구 약 1,500명
6	어룡협동농장	어룡리	산간지대-관리, 농산작업반 8개, 300가구 약 2,000명
7	풍년(서)협동농장	풍년리	중간지대-관리, 농산작업반 10개, 400가구 약 2,500명
8	만흥 협동농장	만흥리	중간지대-관리, 농산작업반 10개, 400가구 약 2,500명
9	룡중 협동농장	룡중리	중간지대-관리, 농산작업반 12개, 600가구 약 3,500명
10	룡담 협동농장	룡담리	중간지대-관리, 농산작업반 12개, 500가구 약 3,000명
∴	∴	∴	∴
24	마산 협동농장	마산리	중간지대-관리, 농산작업반 10개, 400가구 약 5,000명

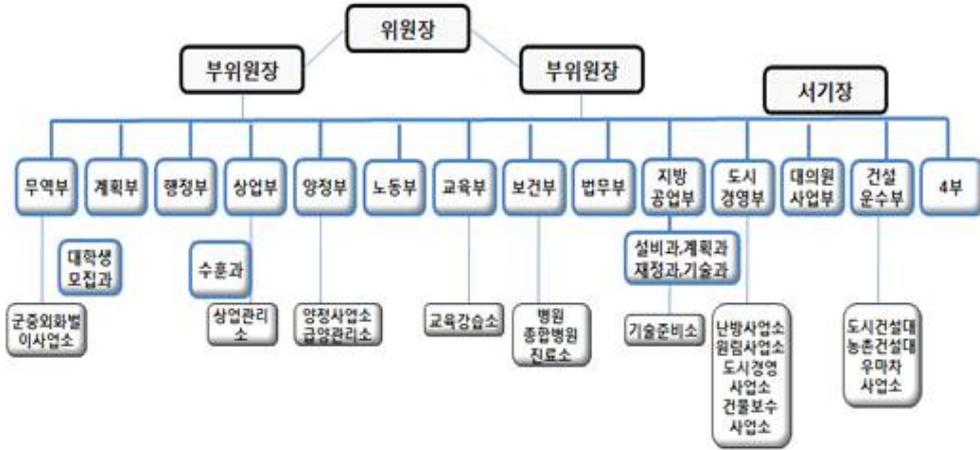
## 군 인민위원회의 조직구조



## 군 협동농장경영위원회의 조직구조

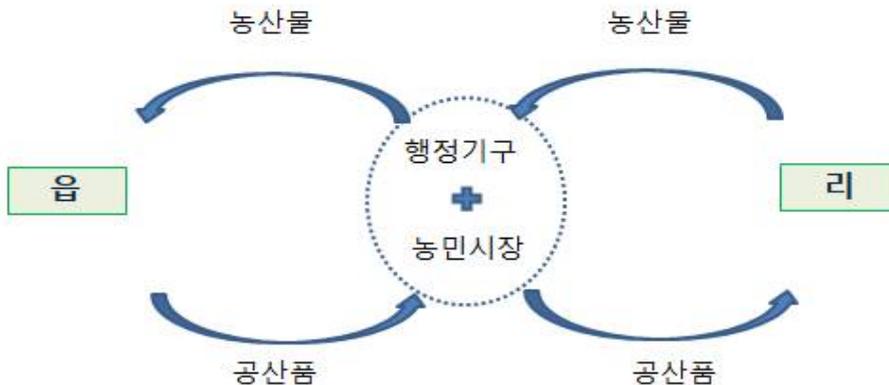


## 북한 지방행정의 특징; 당 우위의 행정

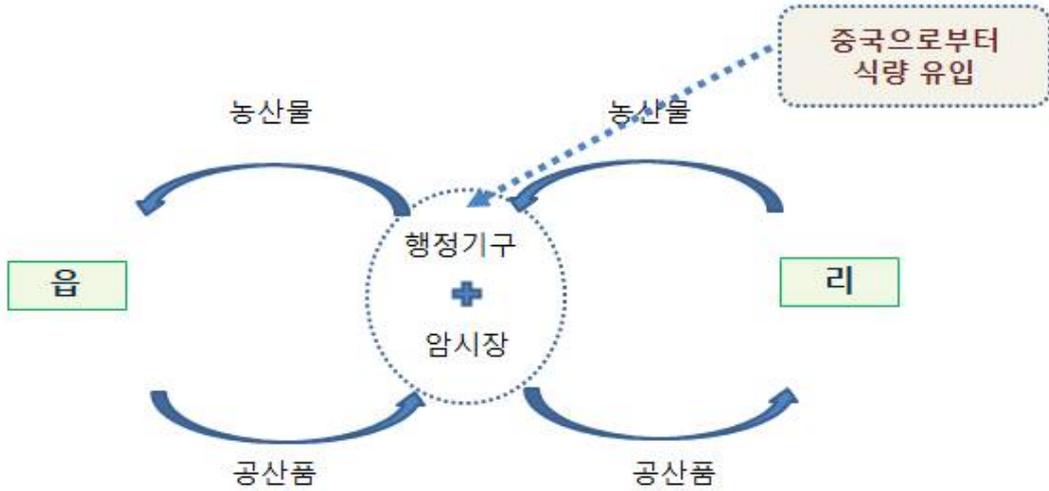


지방인민위원회 = 100여명의 구성원  
 지방인민위원회 = 하나의 초급당  
 지방인민위원회 초급당 = 초급당 비서 + 부비서 + 세포비서 + 세포  
 전문부서 = 하나의 당세포  
 전문부서 규모가 작을 경우 작은 부서 2-3개를 세포로 운영

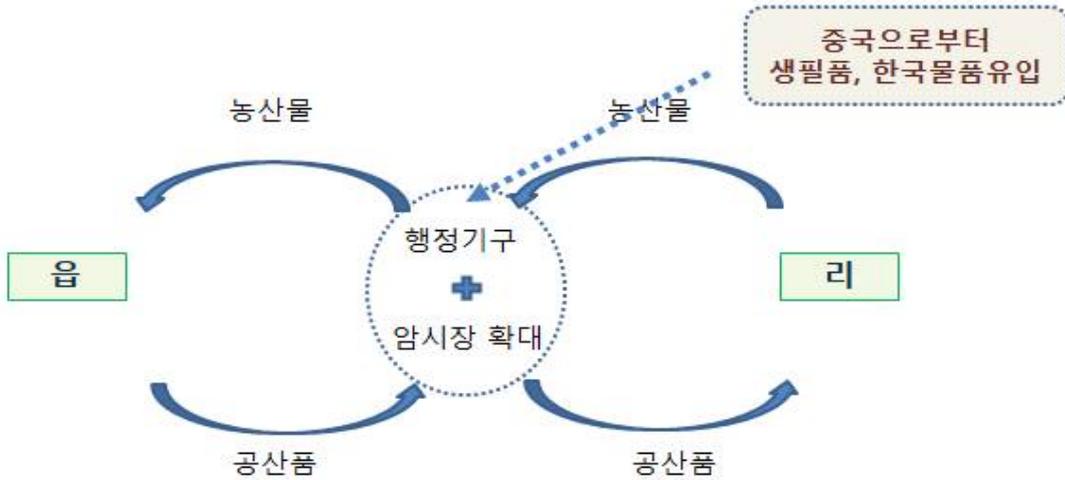
## 시간에 따른 북한 지방행정의 변화(80년대 말까지)



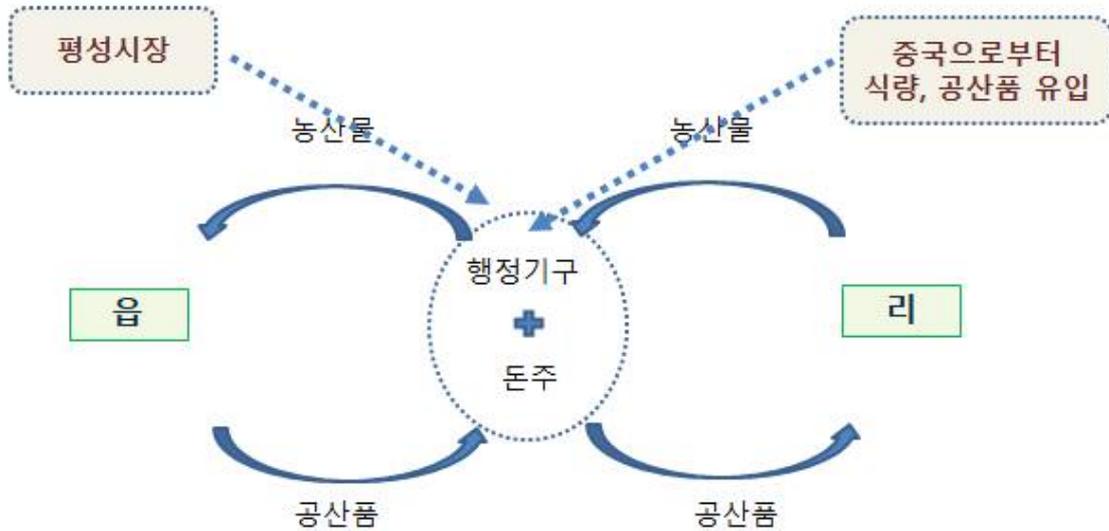
## 시간에 따른 북한 지방행정의 변화(80년말-1994)



## 시간에 따른 북한 지방행정의 변화(1995-1996)

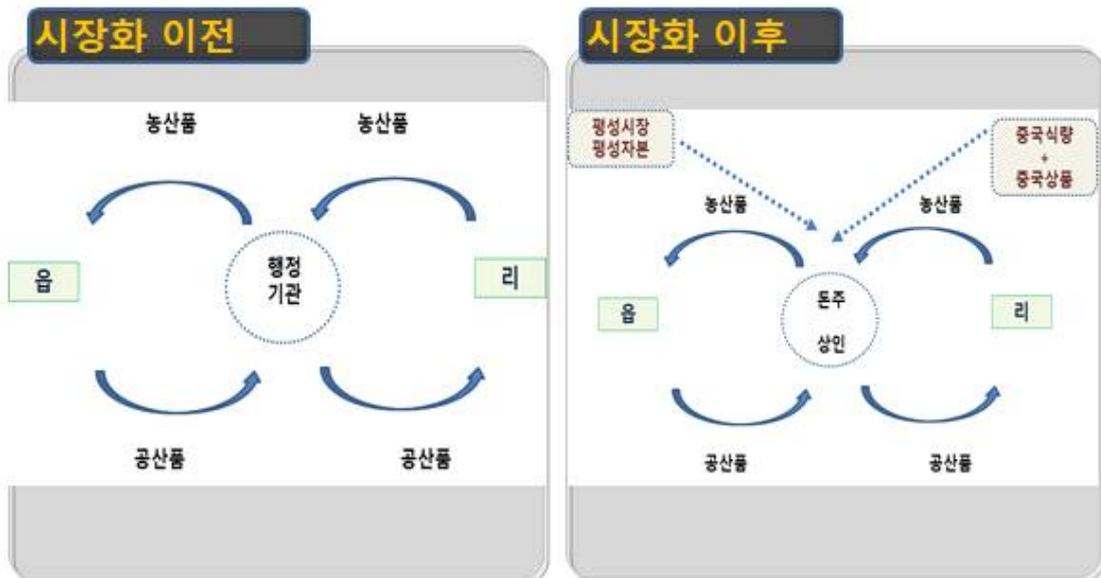


## 시간에 따른 북한 지방행정의 변화(1997-현재)



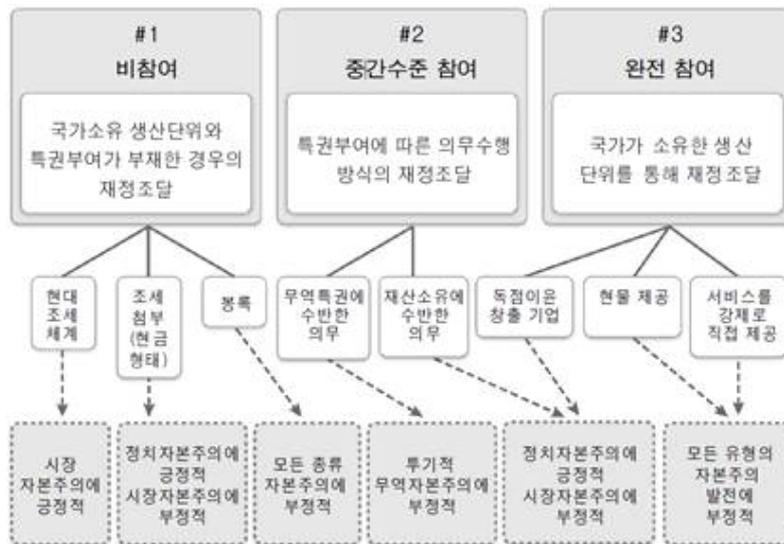
## 시장화가 북한 지방행정에 미친 영향

거시적 차원



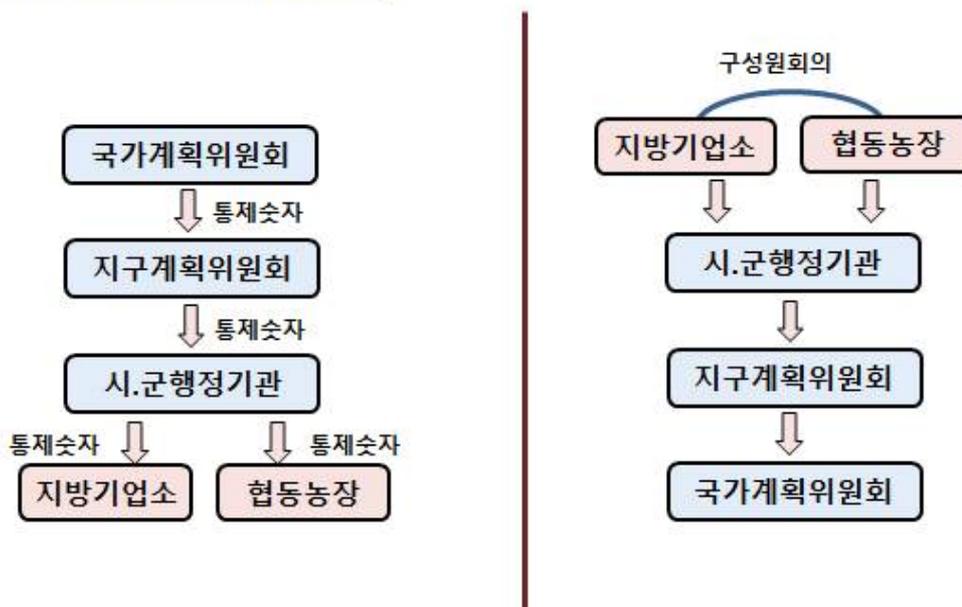
## 북한 행정연구의 진화: 북한 재정 연구

### 베버(Weber)의 재정사회학을 통한 북한 재정 연구



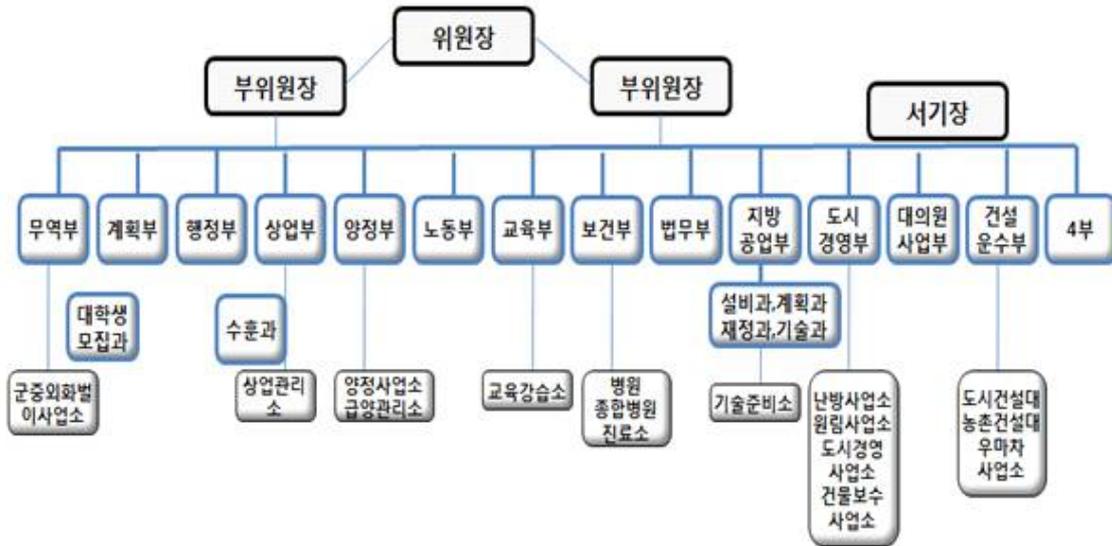
## 지방재정을 이해하기 위한 조건

### 부문별계획의 메커니즘



# 시군 종합계획

공업계획 + 농업계획 + 기본건설계획 + 상업계획 + 운송계획 + 교육계획 .... = **시군 종합계획**



## 계획화 시기 북한의 지방재정

### 1) 지방예산의 수입원천

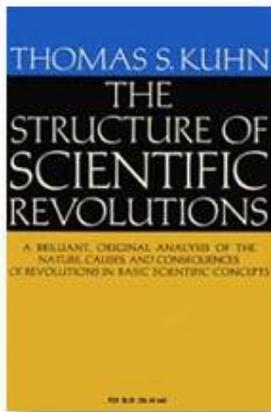
국가기업리득금 + 협동단체리득금 + 지방유지금 + 고정재산감각상각금수입 + 부동산사용료수입금 + 사회보험료수입금

### 2) 지방예산의 지출항목

인민경제 + 사회문화시책 + 지방기관 유지 + 웃예산  
(지방산업 + 농촌경리 + 지방상업 + 도시경영 + 교육 + 문화 + 보건)

# 행정학의 혁신과 새로운 방법론

- 혁신이란 무엇인가?
- 혁신은 어떻게 가능한가?
- *혁신=혁명=바깥*



과학은 점진적이 아닌 혁명적으로 발전

패러다임 변화의 특징 = 불연속

패러다임 변화는 정상과학의 바깥에서 발생

지금까지 행정학 연구의 변방에 불과했던 북한행정의  
방법론을 통해 행정학의 혁신 가능



토론

## 북한행정 연구활동의 성과, 회고와 전망

정 헌 주

(연세대 행정학과 교수)

최 유 진

(이화여대 행정학과 교수)

이 희 재

(창원대 행정학과 교수)

## 토론 1

## 정헌주 연세대 행정학과 교수

- 본 토론문은 “북한행정연구 현황과 발전방안”에 대한 의견을 중심으로 작성되었음
  - (학술적 의의) 상기 발표문은 2022년 8월 말까지 KCI 등재지에 게재된 ‘북한행정’ 관련 학술논문을 대상으로 하여 세부 연구분야별 연구실적의 시기별 추이, 연구에 활용된 방법론, 논문출처(게재 학술지)에 대해 분석한 논문으로 ‘북한행정연구’ 현황을 체계적으로 리뷰하였다는 점에서 학계에 기여하는 바가 큰 연구임
  - (실천적 함의) 또한, 기존 연구를 전체적으로 조망함을 통해서 북한행정연구의 한계와 나아갈 방향을 제시하였다는 점에서 중요한 실천적 함의를 제시하였음
  
- 먼저, 분석과 관련하여 아래와 같은 의견을 제시함
  - (분석 대상) 본 연구의 분석 대상은 “‘한국의’ 북한행정에 대한 연구현황에 대한 연구라는 전제에서 외국 연구자의 논문도 포함하지 않았음”(p. 10)을 밝히고 있음
  - (영문저널 게재 북한행정 연구) 비록 국내 논문에 비해서 소수일 것으로 판단되지만, 북한행정과 관련된 논문을 한국 연구자 단독 혹은 한국 연구자가 외국 연구자와 공저하여 국내외 영문 저널(SSCI급 등)에 게재한 경우가 있으며, 이러한 연구가 오히려 외국 연구자의 북한행정에 대한 관심을 불러일으킬 수 있다는 점에서 (후속 연구에서는) 분석 대상에 포함할 것을 고려할 필요가 있음
  - (시기 구분) 본 연구는 시기를 2022년 현재를 기준으로 5년 단위로 총 6개 구간을 만들어서 분석하였지만, 분석의 마지막 시점이 2022년 8월 말이라는 점에서 5년 단위가 증가적인 시기 구분(periodization)이 아님
  - (대안적 시기 구분) 5년 단위의 시기 구분의 이론적 근거가 부족하다는 점과 기존 연구에서 1년 혹은 4년~5년 단위가 활용되었다는 점(p. 12, 각주 7)에서 대안적인 시기 구분 역시 문제가 있을 수 있다는 점을 고려하더라도, 한국 행정부의 변화를 대안적으로 고려할 수 있을 것임
  - (특수 사례) 1997년 이전 게재된 1편의 논문과 기타 분야에 게재된 1편의 논문을 적시해 준다면 독자의 호기심을 해소해줄 수 있을 것임
  - (분석 내용) 연구실적 추이(p. 18, <표3>)는 북한행정에 관한 연구가 빠르게 증가하고 있으며, 특히 ‘정책’분야 연구가 이러한 증가를 견인하는 것으로 분석됨
  - (상대적 분석의 필요성) 2000년대 이후 많은 사회과학분야 학술지가 창간되고 KCI 등재지가 됨에 따라 게재된 논문의 전체 규모가 증가하였음을 고려하였을 때, 단순히 북한행정연구실적이 증가한다고 분석하기보다는 관련된 사회과학분야(특히, 행정학 및 북한학)에서의 전체 연구실적에서 북한행정 연구실적이 차지하는 비율이 어느 정도 되는지를 확인할 필요가 있음 (※분석 결과, 만약 그 비율이 줄어들었다면 이는 북한행정 연구실적의 증가에도 불구하고

고, 위기적 상황으로 판단될 수 있을 것임)

—(행정학 연구 vs 북한행정 연구 비교) <표1>(p. 13)에서는 북한행정 분야 연구에서 정책분야 연구가 전통적 행정학 분야 연구보다 4.54배나 많은 것으로 드러나는데, 이를 행정학 연구에서 전통적 행정학 분야 연구와 정책분야 연구의 차이와 비교해서 보여주고 그 이유에 대한 저자의 설명이 제시되면 보다 심도 깊은 이해가 가능할 것임

— (학술지 분석) 논문출처 분석(p. 24-30)에서는 연구 분야별—행정환경, 조직론, 인사행정, 재무행정, 지방행정, 정책—로 학술지(발행기관)에 게재된 편수를 제시하였지만, 다수의 표가 제시됨에 따라서 전체적 경향을 파악하기 어렵다는 점에서, 전체 게재 편수 기준 상위 20개~30개 정도의 학술지를 발행기관, 해당 분과학문, 세부 연구분야별 게재편수로 정리해서 제시하면 더 효과적일 것으로 판단됨

— (행정학 학술지 대상 분석) 본 연구에 따르면, 논문의 대부분이 북한학·통일학 관련 학술지, 정치학 관련 학술지에 게재된 것으로 파악되며, 추가 분석에서는 행정학 학술지만을 대상으로 북한행정 연구 현황과 추이를 분석하고, 이를 다른 학분 분야의 연구동향과 비교한다면 새로운 함의가 도출될 수 있을 것으로 사료 됨

○ 분석에 기반을 둔 평가에 대해서 공감하며, 추가적인 의견을 아래와 같이 제시함

— (정책분야 연구 편중 현상) 전통적인 행정학 주제에 비해서 정책분야 연구의 경우, 진입장벽이 낮아서 다른 분과학문분야 연구자들이 게재한 논문들이 정책분야로 산입되었을 가능성이 큼

— (행정학자의 저조한 참여) 북한행정에 대한 연구가 행정학자들의 학문적 관심 대상이 되지 못하였다는 본 연구의 분석에 동의하며, 그 이유로는 ① 많은 행정학자들(특히 신진학자들)이 양적 방법론을 선호하는 경향이 많으며, 북한 관련 신뢰할만한 실증 자료의 부족으로 인해 신진 행정학자들이 북한 행정연구를 꺼리는 것(p. 34), ② 이와 유사한 맥락에서 연구실적을 빨리 도출해야 하는 행정학자로서는 굳이 자료수집, 분석과 해석에 더 많은 시간이 드는 북한연구를 해야 할 유인이 부족하다는 것, ③ 행정학 주류 학술지에 이미 게재된 북한연구가 부족하며, 북한 비전공자인 기존 행정학자들의 논문심사가 다른 학술지에 비해서 엄격(이론, 방법론 등)할 수 있다는 점 등으로 사료됨

— (최근 행정학 박사논문 중 북한행정 연구) 북한행정 연구의 한계를 극복하기 위해서는 향후 북한행정으로 연구를 수행할 행정학 분야 신진연구자 배출이 중요하며, 따라서 최근 행정학 박사학위 수여자 중에서 북한행정과 관련된 주제로 박사학위 논문을 작성한 연구자 규모를 살펴볼 필요가 있음 (※물론 이는 본 연구의 범위를 넘어서는 것임)

— (자료 접근성 제고) 북한행정 연구를 촉진하기 위한 “자료공개 확대”에 전적으로 공감하며, 특히 해외에서 접근 가능한 북한 홈페이지(조선중앙통신 등)를 국내 연구자들은 쉽게 접근할 수 없다는 점은 북한연구를 시작하려는 연구자에게는 커다란 진입장벽임

— (자기검열로 인한 진입장벽) 해외에 있는 한국 연구자가 북한 홈페이지를 대상으로 연구를 하려고 해도 자기검열로 인해서 연구가 진행되지 않을 수도 있음

## ○ 기타 제언

— (연구실적 수치) 연구실적을 제시하는 표에서 일부(예, <표3>, <표5> 등)는 비율이 제시될 때 더 효과적으로 그 추이가 파악될 것으로 생각됨

## 토론 2

**최유진 이화여대 행정학과 교수**

오늘 이렇게 뜻깊은 자리에 불러주셔서 감사드립니다. 우선 저는 북한행정에 대한 전문가가 아니라는 말씀을 우선 드리면서 토론을 시작하도록 하겠습니다.

학문의 발전을 알아보기 위해 다양한 사회적 맥락을 살펴볼 필요가 있습니다. 특히 50년대, 60년대 비교행정론과 발전행정론이 행정학에서 급격하게 성장하였는데 이러한 배경에는 이 분야의 주요 학자들의 빛나는 연구성과(대표적으로 F. Riggs의 프리즘 모델)도 있었지만, 중요한 것은 당시 미국정부의 관심과 지원이 핵심이었다고 할 수 있습니다. 당시 미국 정부는 제3세계의 공산화를 막기 위해 발전행정론과 비교행정론을 적극적으로 지원하였으며, 미국 정부뿐만 아니라 재단과 기업들도 제3세계 국가연구에 관심과 지원을 아끼지 않았습니다. 또한 서울대학교 행정대학원 역시 이러한 발전행정과 비교행정의 산물이라고 할 수 있습니다.

북한행정 역시 이러한 사회적 맥락과 이를 발전시키기 위한 연구자들의 노력의 산물이라고 할 수 있습니다. 그러나 제가 생각하기에는 북한행정연구의 발전은 사회적 맥락보다는 북한행정 연구를 발전시키고자 하는 몇몇 연구자들의 노력이 더 중요한 역할을 했다고 볼 수 있습니다. 특히 2007년 당시 한국행정학회 회장을 역임하셨던 이달곤 교수님 개인의 역할이 크다고 할 수 있습니다. 이달곤 교수님이 서울대학교 행정대학원장이셨던 2006년에 독일의 한스자이델 재단과 서울대 행정대학원 간의 통일 관련 공동연구 양해각서가 체결되었을 뿐만 아니라 서울대 행정대학원-베를린 자유대학교 양 기관 통일연구협업 체제가 완비되었습니다(이를 계기로 당시 서울대학교 행정대학원 박사과정에 재학 중이었던 허준영 박사와 안지호 박사가 베를린 자유대학교에서 독일통일 관련 연구로 박사학위를 취득하였습니다). 또한 이달곤 교수님이 행정학회장이었던 2007년 한국행정학회에서 북한사회 행정연구회가 설립되었으며, 이달곤 교수님이 행정안전부 장관 취임을 계기로 행정안전부의 다양한 연구프로젝트를 지원 받아 북한행정 연구의 르네상스가 도

래하였습니다. 또한 서울대 행정대학원 김병섭 교수, 홍양호 통일부 전 차관이 주도가 되어 통일특별위원회가 발족하였습니다.

그러나 북한행정 연구의 황금기는 강렬했지만 불행히도 매우 짧았습니다. 그 이유는 많은 행정학자들이 여전히 북한행정 연구에 참여하지 못하고 있으며, 신진연구자 양성에도 많은 어려움이 있습니다. 현재 석·박사 논문으로 북한행정을 다루는 연구자는 매우 제한적이며, 북한행정으로 박사학위를 받는다고 해도 이들이 안정적으로 연구를 할 수 있는 환경에서 일하는 것은 쉽지 않은 상황입니다. 따라서 북한행정 연구를 지속가능하기 위한 효과적인 지원체계와 연구자금이 필요하다고 생각됩니다. 이를 위해 북한학계와 협력하는 방안도 생각해 볼 수 있다고 생각합니다. 북한연구에 앞서 있는 북한학계, 통일연구원, 국방연구원, 국가안보전략연구원 등과 협력을 통해 이들이 추구하고 있는 연구방법론과 북한연구의 성과를 분석하여 북한행정의 학문적 특수성을 추출할 필요가 있다고 생각합니다.

마지막으로 북한행정연구의 방향과 관련하여 사회주의 국가 행정의 특성을 반영하여 발표자께서 지적하신 정치행정 일원론적 방향성에 적극 동의합니다. 또한 북한행정은 행정학 연구자에게 흥미로운 비교연구 대상이라고 할 수 있습니다. 오늘 축사를 해 주신 임도빈 교수님께서 많은 관심을 가진 분야가 바로 비교행정론인데 이웃학문인 정치학이나 사회학에서 비해 행정학에서 비교연구의 수준이 상대적으로 많이 미흡합니다. 따라서 북한행정 연구를 비교의 관점에서 접근하는 것도 북한행정연구의 발전에서 뿐만 아니라 비교행정연구의 발전에서 큰 의미가 있다고 생각합니다.

### 토론 3

#### 이희재 창원대 행정학과 교수

행정학의 발전을 살펴보면, 행정학은 내부보다는 외부의 충격(타학문으로부터 이론의 수입)으로부터 발전한 것이라고 할 수 있습니다. 베버(Max Weber)의 관료제론이나, 버나드(Chester Barnard) 조직론 그리고 사이먼(Herbert Simon)과 윌다브스키(A. Wildavsky) 역시 행정학자는 아니었습니다. 오늘 발표자가 북한행정연구에 적용한 방법론 역시 지금까지 행정학 연구에 있어 많이 적용되지 않은 방법론이라고 할 수 있으며, 이를 통한 행정학 외연의 확장이라는 면에서 흥미로운 관점을 제시하고 있다고 할 수 있습니다.

북한행정연구가 방법론적인 차원에서 어려운 무엇일까요? 다들 아시겠지만 연구자가 북한행정에 관한 자료를 얻기가 쉽지 않을 뿐만 아니라 북한행정 자료가 있다고 하더라도 신뢰성의 문제가 있기 때문입니다.

따라서 현 상황에서 북한행정 연구를 위해서 연구자가 자료를 직접 만들고 분석해야 한다는 것입니다. 그렇기 때문에 북한행정 연구의 진입장벽이 매우 높다고 할 수 있으며, 이러한 점에서 발표자가 북한행정 연구에 적용한 인류학적 방법론, 현상학적 접근법은 현재 상황에서 북한행정 연구를 할 수 있는 적합한 방법이라고 생각이 듭니다.

그러나 이러한 인류학적 접근, 현상학적 접근을 통한 북한행정 연구의 한계점도 있다고 생각합니다. 북한 관료들과의 심층면접에 기초한 북한행정의 인류학적 접근은 지역의 행정 혹은 지방행정을 분석하고 설명하는데 강점이 있다고 생각하지만, 북한행정 일반 혹은 전체적인 북한행정의 상을 분석하고 설명하는 데에는 어느 정도 한계가 있을 수 밖에 없다고 생각하는데 앞으로 북한 중앙행정 연구로의 확장 가능성에 대한 어떻게 생각하시는지요?

지방행정연구원에서 지방재정을 연구한 경험이 있는 제 입장에서 마지막으로 베버의 재정사회학을 활용한 북한 재정연구가 눈에 띄었습니다. 베버의 재정사회학적 접근은 앞서 인류학적 접근 방법과 현상학과는 달리 북한행정 연구를 일반화 하는데 강점을 가진 접근이라고 생각합니다. 베버의 분석틀을 가지고 구체적으로 북한재정을 어떻게 분석할 수 있는지 구체적으로 설명해 주시면 감사하겠습니다.

마지막으로 발표자가 북한행정 연구에 적용한 인류학적 접근, 재정사회학, 현상학 등의 방법론이 북한행정 뿐만 아니라 행정학 연구를 혁신하는데 기여할 것이라고 했는데 이러한 방법론은 현재 우리나라 행정학과 커리큘럼에서 점차 줄어들고 있을 뿐만 아니라 이러한 방법론에 전문적인 연구자가 많지 않은 상황에서 어떻게 하면 이러한 연구방법론을 학계에서 정착시킬 수 있는지요? 다르게 질문 드린다면, 대부분의 행정학 이론이 영미권의 이론으로 구성되어 있는데 오늘 발표자의 연구방법론은 유럽에서 기원한 방법론인데 이들 이론을 어떻게 하면 행정학계에서 더욱 일반화할 수 있을까요?