ISSN 1229-6112

제23권 1호 2014

통일정책연구

북한 일유형이 남한에서 탈북이주민 고용에 미치는 영향 ● 북한 '급변사태' 논의의 현실성 분석과 과제: 부작용의 인식과 최소화 ● 개성공단 정상화(8·14) 합의의 평가 및 개성공단의 발전적 개선방안 ● 북한 저작물의 지위와 베른협약: 일본 북한영화상영 최고재판소 판결을 중심으로 ● 북한의 외래문화 수용 실태와 문화전략: 북한 텔레비전 방송 분석을 중심으로 ● 미디어 이용자의 대북 인식과 관심

KINU 통일연구원

ISSN 1229-6112

제23권 1호 2014

통일정책연구

KINU 통일연구원

제23권 1호 2014

통일정책연구

본지는 한국연구재단의 등재학술지로 연 2회 발간됩니다.

본서에 수록된 논문의 내용은 집필자의 개인적 견해이며 당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

발 행 인 : 최진욱
편 집 인 : 이교덕
등 록 일 : 1992년 8월 19일
등록번호 : 서울 사02048
발 행 처 : 통일연구원
발 행 일 : 2014년 6월 30일

(142-728) 서울시 강북구 4·19로 123(수유동) 통일연구원
TEL : 02)901-2574, 900-4300
FAX : 02)901-2544
Homepage : http://www.kinu.or.kr
E-mail : kinups@kinu.or.kr

ⓒ 통일연구원 2014

편집위원장 : 이 교 덕

편 집 위 원 : 배 정 호
손 기 웅
전 병 곤
홍 우 택

외부편집위원 : 고 성 준 (제주대학교)
김 영 재 (청주대학교)
김 용 호 (인하대학교)
김 재 기 (전남대학교)
김 태 일 (영남대학교)
김 호 섭 (중앙대학교)

편 집 간 사 : 김 아 영

가격 : 10,000원
ISSN 1229-6112

파본은 바꿔 드립니다.

목차

통일정책연구 제23권 1호 2014

■ 일반논문

북한 일유형이 남한에서 탈북이주민 고용에 미치는 영향 / **김화순** ····· 1

북한 '급변사태' 논의의 현실성 분석과 과제: 부작용의 인식과 최소화 / **박휘락** ····· 41

개성공단 정상화(8·14) 합의의 평가 및 개성공단의 발전적 개선방안 / **배국열** ····· 67

북한 저작물의 지위와 베른협약: 일본 북한영화상영 최고재판소 판결을 중심으로 / **이주형** ····· 91

북한의 외래문화 수용 실태와 문화전략: 북한 텔레비전 방송 분석을 중심으로 / **전미영** ····· 129

미디어 이용자의 대북 인식과 관심 / **정영철·류석진·조희정·임현진·김태균·김종원·김한나·이헌아·임소라** ····· 157

General Articles

The Effects of Work Type in North Korea on North Korean Migrants' Employment in South Korea *Wha-Soon Kim*

A Feasibility Analysis Regarding Discussion on the Collapse of North Korea and Tasks: *to Recognize and Minimize the Side Effects* *Hwee-Rhak Park*

Evaluation of 8·14 Agreement and Developmental Improvement of Gaesong Industrial Complex *Kook-Yeol Bae*

Protection of North Korea Works and Berne Convention *Joo-Hyoung Lee*

The North Korea's Accommodation of Foreign Cultures and Its Cultural Strategy: *A Focus on the Analysis of North Korean Television Broadcast* *Mi-Yeong Jeon*

A Study on Cognition and Interest toward DPRK among Media Users
Young-Chul Chung, Seok-Jin Lew, Hee-Jung Cho, Hyun-Chin Lim, Tae-Kyoon Kim, Jong-Won Kim, Han-Na Kim, Hun-A Lee and So-Ra Im

통일정책연구 제23권 1호 2014
pp. 1~40

북한 일유형이 남한에서 탈북이주민 고용에 미치는 영향*

김 화 순**

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 선행연구의 검토 및 분석
Ⅲ. 연구가설 및 자료
Ⅳ. 분석 결과
Ⅴ. 결론 및 정책적 함의

국문요약

그간 남한 노동시장에서 탈북이주민의 고실업, 저임금 등 고용부진 상황은 그 원인을 둘러싸고 많은 논의를 촉발하였다. 선행연구들은 고용문제의 원인으로 탈북이주민 자신의 취약성, 취업의지나 남한 사람들의 편견이나 배제 등을 지목해왔지만, 북한에서 탈북이주민의 일 경험이 현재 남한에서 고용에 미치는 중요성은 간과되었다.

이 연구는 이러한 문제의식 하에 북한 주민의 일 경험에 주목해온 필자의 "북한주민의 일자리 유형연구"와 "시장화시기 북한 주민의 일유형 결정요인"연구를 잇는 세 번째 연구이자 마무리 연구이다. 결론적으로 이주 이전 '북한에서 일유형(work type)'과 이주이후 '남한에서 고용(employment)' 간에는 유의한 인과관계가 존재하며, 북한에서 공식일/비공식일/이중일을 했는지에 따라 취업확률이나 기초생계수급률이 유의하게 달라진다는 점을 밝히고 있다.

입국연도 등에 의해 할당표집한 서울시 거주 탈북이주민 413명의 조사자료를 이항로짓, 다중회귀분석한 결과, 북한 일유형과 학력 변수 모두가 남한에서 탈북이주민의 취업에 유의한 양(+)의 영향을 미치고 있었다. 흥미로운 점은 북한 시장경제활동이 많은 일유형일수록(비공식>이중>공식일유형) 남한에서 취업확률이 높았다. 일반적인 예상과는 달리 북한에서 공식일 경력을 가졌던 사람들의 취업확률이 가장 낮았다. 또한 북한에서 시장경제활동 경험이 많은 일유형일수록 기초생계수급자일 확률이 낮아 비공식일 종사자들의 국가의존도가 공식일/이중일 종사자보다 낮은 것으로 나타났다.

이 연구의 가장 중요한 발견은 북한 시장에서 일했던 일 경험이 남한 노동시장에서 경제적 적응력을 유의하게 높인다는 연구결과이다. 이 같은 결과는 북한 장마당 등 시장에서 일했던 탈북이주민의 일 경험이 인적자원으로서 공식 직업경험보다 더 유용하게 활용될 가능성을 시사한다. 그간 정부는 북한 비공식일 종사자들을 무직자로 분류해왔는데, 이같은 탈북이주민 직업분류방식을 재검토해야 할 것이다. 향후 북한 시장화가 진전된다면 북한 주민 인적자원의 개발 혹은 시장적응력이 향상될 것으로 전망된다.

주제어: 일유형, 탈북이주민, 북한 시장화, 북한 비공식부문, 북한이탈주민, 고용, 북한 노동, 기초생계비

* 이 논문은 2011년도 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 연구된 것이다 (NRF-2011-354-B00042). 이 논문은 학문후속세대 박사후 국내연수 제 2차년도 과제이다. 그동안 연수과정에서 후학에게 비판과 조언을 아끼지 않은 장지연 박사님과 박영자 박사님께 깊이 감사드린다. 그럼에도 남은 오류와 미진한 부분은 전적으로 필자의 몫이다.

** 한양대학교 글로벌다문화연구원 연구위원

Ⅰ. 서론

1. 문제의 제기

북한 주민의 시장경제 적응도는 어떠한가? 통일 이후 혹은 통일 이전이라도 북한주민들은 시장경제에 적응해나가는 과정에서 문제에 부딪힐 때 어떻게 해결해 나갈 것인가? 1990년대 후반부터 북한을 탈북하여 2014년도 현재까지 계속되는 탈북주민들의 한국 이주 정착사례는 이 질문에 대한 시사점을 얻기에 가장 좋은 선행사례이다. 이들 탈북이주민의 남한사회 적응과정은 일종의 '통일실험'으로 이해되어 각별한 주목의 대상이 되었다. 정부는 '조기정착성공'을 목표로 지난 2000년 이래 14년간 탈북이주민들에게 파격적인 정착지원을 해왔다. 그럼에도 불구하고, 탈북이주민들은 고실업과 저고용, 높은 비경제활동, 저임금,[1] 잦은 이직과 고용불안 상태에서 벗어나지 못하고 있으며, 구인난을 겪는 항시 근로인력부족업체에서 주로 근무한다.[2] 이와 같은 상황이 지속된다면, 탈북이주민 집단전체가 한국사회의 실업빈곤층(unemployed poor) 혹은 근로빈곤층(working poor)의 주요한 구성원으로 자리매김할 가능성을 배제하기 어렵다.

고실업과 높은 비경제활동참가율로 요약되는 탈북이주민 고용실태 이면에는 이러한 상황을 만들어내는 보다 다양하고 복합적인 요인들이 얽혀 있다. 이탈주민 건강과 노동능력의 취약성이나 정착지원제도의 문제점은 물론 탈북이주민의 사회안전망과 국가에 대한 과도한 의존성[3]과 기대치 및 비현실적인 취업눈높이, 노동체제 차이가 낳은 이질적 노동의식, 일터에서 남북주민 간에 발생하는 잦은 일상적인 분쟁과 갈등,[4] 차별을 둘러싼 이탈주민과 남한주민 간 인식의 어긋남, 북한

---

[1] 북한이탈주민지원재단이 2012년 12월까지 입국한 20세 이상의 북한 이탈주민 2,355명을 대상으로 2013년 8월부터 2달간 벌인 경제활동 실태조사 결과에 따르면, 북한 이탈 주민의 월평균소득은 141만 4000원이며, 경제활동 참가율은 56.9%, 취업률은 90.3%로, 고용률과 실업률은 각각 51.4%와 9.7%이다. 북한이탈주민 지원재단, 『2013 북한이탈주민 경제활동 실태조사』, 2013.

[2] 김화순, "남한 기업의 탈북이주민 노동력 평가," 『북한연구학회보』 제15권 2호 (북한연구학회, 2010), p. 135. "탈북민 채용기업은 주로 구인난을 겪는 항시 근로인력부족업체였다. 탈북민 채용기업체들은 외견상 비교집단에 비해 매출이나 자본금이 큰 기업이었지만, 실제로는 근로자의 입출입이 잦은 특성을 지니고 있었다. 다른 비교집단에 비해 탈북민 채용업체는 '오려는 사람이 없다'는 응답이 47.0%로 다른 기업의 무려 3배에 달한다. 항상 인력이 부족하고 신규인력을 채용하려고 해도 일하려고 하는 사람이 아예 없는 경우가 많은 기업이며 외국인 노동자를 채용하는 사업장이다."

[3] 정착지원법 제26조에 따라 하나원 퇴소이후 탈북이주민은 5년의 범위 내에서 생계급여 수급의 특례적용을 받는다. 2007년도 경에는 70%이상을 상회하던 기초생계비 수급자 수가 2010년도 6월 현재(3S-Net), 입국인원의 54.4%(통일부, 2010. 6. 현재), 2013년 들어서 35%까지 급락하였다.

[4] 한국노동연구원, "취업현장에서 탈북민 갈등사례와 고용관련제도의 쟁점," 2012.1.5.

특수한 행태에 대한 거부감 등 분단체제하 노동현장에서 발생하는 다양한 문제들은 정치체제나 정치적 이데올로기적 차이에 깊이 뿌리내리고 있으며, 노동현장에서 남북 인적 통합을 더욱 어렵게 하는 근본적인 질곡으로 작용한다. 노동현장에서 벌어지는 이러한 현실은 남북통합이 단지 탈북이주민이 남한주민의 소득을 따라잡는(catch-up) 경제적 격차해소만으로는 해결되기 힘들다는 점을 시사한다. 특히 정부지원금 부정수급 관련 보도나[5] 인터뷰 시 드러나는 탈북이주민들의 법의식이나 모럴헤저드는 심각한 수준으로 이는 지난 20여 년간 배급제도가 와해되면서 부패가 일상화되어가는 북한 직업세계의 한 단면이 반영된 것으로 여겨진다.[6]

이로 미루어 전망하건대, 통일 이후 우리가 직면하게 될 고용문제의 심각성은 단지 고실업의 문제로 그치지 않을 것이며, 노동통합과정에서 남한의 시민사회가 경험할 충격 또한 독일의 통일 상황과 비견할 수 없을 정도로 클 것이다. 이제까지 정부는 탈북이주민의 취업의욕을 고취하기 위해 장려금지급 정책(incentive policy)을 탈북이주민 고용대책의 가장 주요한 정책적 수단으로 삼아왔다. 그러나 탈북이주민 이주규모의 증가가 계속된다면 현재와 같은 고비용 저효율(the pattern of low efficiency and high expenditure) 정책이 언제까지 지속가능할 것인가? 남한의 시장경제하에서 탈북이주민 고용문제의 근본 원인을 북한사회에서 북한 주민의 일 경험(work experience)과 연계하여 보다 깊게 천착할 필요가 있다.

탈북이주민 고용문제의 원인은 무엇인가? 이제까지 탈북이주민 고용문제의 원인으로 많은 요인들이 거론되어 왔지만, 북한체제하 일 경험이 지닌 특수성은 영향요인으로 논의되지 않았다. 남한에서 이탈주민의 노동통합과정에서 발생하는 문제의 원인을 규명하기 위해서는 북한이탈주민들의 현재적 삶을 북한체제와 연계하여 이해할 필요가 있지만, 지난 십수년간 이러한 학문적 노력은 거의 이루어

---

[5] "탈북자 지원금 부정 수급, 직업훈련원장 '징역형'," 『대구CBS』, 2013년 11월 8일. "대구지법 제3형사단독 송민화 판사는 8일 탈북주민에게 가짜 직업훈련 수료증을 발급해줘 정부지원금을 타내도록 알선한 혐의로 기소된 경북 경산 모 직업훈련원 원장 최모(44,여) 씨에 대해 징역 1년 6월에 추징금 1억 8천여만 원을 선고했다. 최 씨는 지난해 11월부터 올해 6월까지 북한이탈주민 142명에게 각각 50~200만 원을 받고 허위 간호조무사 취득과정 수료증을 발급해준 혐의로 재판에 넘겨졌다. 가짜 수료증을 넘겨받은 새터민 중 39명은 통일부에 직업훈련장려금을 신청해 1억 6천 9백여만 원의 정부보조금을 받아 챙겼다."

[6] 북한이탈주민 기초생계비 부정수급은 고질적인 병폐이지만, 고용지원금, 직업훈련비 등 각종 지원금의 부정수급도 지속적으로 문제시 되었다. 이에 정착지원법 개정안이 발의되어 2014년 1월 21일 공포되었다. 그 내용은 다음과 같다. 가. 통일부장관은 사업주가 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 고용지원금을 받은 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 지급을 제한하거나, 이미 지급받은 고용지원금에 대해서는 반환을 명할 수 있도록 함(안 17조의2제4항 신설).

지지 않았다. 북한과 남한이라는 적대적인 두 개의 세계를 체험한 북한이탈주민의 생애경험이 지닌 독특한 맥락적 가치는 연구영역에서 간과되어버렸고, 동일한 행위자(agent)가 체험한 이질적인 남북한 세계의 경험은 학문적 칸막이를 통과하면서 분리되어져, 분단체제의 경계선을 넘은 행위자 의식을 연구하는데 있어 한계를 노정하였다.[7]

이 연구의 기본 아이디어는 그간 북한학 분야에서 축적된 시장화 연구의 성과를 탈북이주민 정착연구에 보다 적극적으로 반영함으로써[8] 한국사회에서 탈북이주민의 '경제적 부적응(economic maladaptation)'이라고 불리어 왔던 고용문제들의 원인을 보다 심도 깊게 규명하려는 것이다.

국제이주 연구는 주로 두 가지로 나누어진다. 하나는 이주의 결정요인 과정과 형태에 관한 연구이고, 다른 하나는 이주자가 어떻게 유입국에 통합되는가에 대한 연구이다. 그러나 이러한 구분은 이주과정을 총체적으로 이해하는 것을 방해한다.[9] 이와 마찬가지로 그간 탈북이주민 연구도 주로 후자의 연구 즉 유입국인 남한사회에 어떻게 통합되는가에 치우쳐, 이주의 전체과정을 총체적으로 이해하지 못했다. 그간 간과되었던 북한과의 인과관계 즉 탈북이주민이 북한 시장에서 쌓은 일 경험이 남한 노동시장에서 어떻게 고용효과(employment effect)로 나타나는가를 중심주제로 삼았다는 점에서 이 연구는 선행연구와 차별화된다. 시장화가 진

---

[7] 북한이탈주민 연구분야에서 현재 남한에 와 있는 북한이탈주민들을 북한체제와 연계하여 이해하려는 노력은 극히 적었다. 반면에 북한연구는 북한출신 주민들이 처한 남한의 현재가 아니라, 그들이 살았던 과거의 사회, 혹은 과거 혹은 북한체제에 관심이 있었다.

[8] 북한의 시장관련 주요 연구성과들을 대표하는 학자들은 다음과 같다(양문수, "북한에서의 시장의 형성과 발전: 생산물시장을 중심으로," 『비교경제연구』, 제12권 2호 (한국비교경제학회, 2005); 이영훈, "농민시장," 세종연구소 북한연구센터 편, 『북한의 경제』 (서울: 한울, 2005); 차문석, "북한 노동일상의 세계와 접근방법," 『현대북한연구』, 제11권 3호 (북한대학원대학교, 2008); 조정아, "북한의 작업장 문화와 노동자 정체성: 노동통제와 작업동의를 중심으로." 『북한의 노동』. 양문수 외 (서울: 한울아카데미, 2007); 김병연, "북한경제의 시장화," 윤영관·양운철 편집, 한반도 평화연구원총서 2, 『7·1경제관리개선조치 이후 북한 경제와 사회』 (파주: 한울, 2009); 김병연·양문수, 『북한경제에서의 시장과 정부』 (서울: 서울대학교 출판부, 2012); 박영자, "2003년 <종합시장제> 이후 북한의 '주변노동'과 '노동시장': 노동일상의 상황과 구조," 『한국정치학회보』, 제43집 3호 (한국정치학회, 2009); 박영자, "체제변동기 북한의 계층, 세대, 지역균열," 『한국정치학회보』, 제46집 5호 (한국정치학회, 2012); 이석·김창욱·양문수·이석기·김은영, 『북한 계획경제의 변화와 시장화』, 경제인문사회연구회 협동연구총서 09-16-03 (서울: 통일연구원, 2009); 임강택·이석기·이영훈·임을출, 『2009년 북한경제 종합평가 및 2010년 전망』 (서울: 통일연구원, 2009); 박형중·조한범·장용석, 『북한 '변화'의 재평가와 대북정책 방향』 (서울: 통일연구원, 2009); 박형중, "북한시장에 대한 정치학적 분석," 『한국정치학회보』, 제46집 5호 (한국정치학회, 2012); 양문수, 『북한경제의 시장화』 (서울: 한울아카데미, 2010).

[9] S. Castle and M, Miller, *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World,* (4th ed.) (New York: The Guilford Press, 2009), p. 20.

전되면서 북한 주민들 중 상당수가 비공식일(informal work)을 해왔고 일부는 공식부문과 비공식부문의 양자를 오가며 이중적으로 일하는 형태를 취하기도 하였다. 김화순은 이 점에 착안하여 공식부문, 비공식부문, 공식부문과 비공식부문에서 일을 병행하는 북한 주민들의 특수한 상태를 개념화한 일유형(work type)이란 개념을 제안하였다.[10]

본 연구는 북한 주민 개개인이 보유한 북한 시장에서 일 경험이 일종의 인적자본으로 기능하면서 시장경제 적응능력에 차이가 나타날 것이라고 가정한다. 본 연구는 시장화과정에서 북한 시장에서 경제활동참가 수준을 대변하는 일유형(work type)변수를 개념화하여 북한 일 경험이 남한에 온 이후 노동시장에서 취업이나 임금에 영향을 미칠 것이라는 가정을 검증한다. 이는 북한 주민 전체를 한 덩어리(One size all fit)가 아니라 몇 개의 집단으로 나누어 접근해야 한다는 사실을 의미한다.

이 연구의 또 한 가지 중요한 주제는 이주 이전(북한)과 이주 이후(남한)에 북한 시장에서 경제활동을 하면서 축적된 탈북이주민의 일 경험이 남한에서 고용효과에 미치는 영향력을 비교하는 것이다. 국제이주연구에서 이주민들의 고용에 본국에서 인적자본이 더 크게 작용하는지 이주지에서의 인적자본이 더 크게 작용하는지는 중요한 쟁점 중 하나이다. 이는 북한출신 이주민들에 대한 정착정책에 대한 정책적 문제이기도 하지만 동시에 시장경제에 적응하는 과정에서 남한에 이주한 북한출신 주민들이 과거 북한의 사회경제적 지위를 남한 시장경제에서 재생산할 것인가의 근본적인 질문을 내포하고 있다.

이제까지 논의의 맥락에서 본 연구자의 문제의식은 아래 두 가지로 요약된다.

첫째, 이주 전 인적자본 효과(코호트 효과, cohort effect) 추정[11]

북한에서 탈북이주민 개인별 일 경험(work experience)의 차이가 남한에 온

---

[10] 북한 주민의 일을 공식일 유형과 비공식일 유형, 이중일 유형의 세 가지로 나누고 있는데, 이 글도 이에 준용할 것이다. 김화순, "시장화시기 북한 주민의 일유형 결정요인," 『통일정책연구』, 제22권 1호 (통일연구원, 2013).

[11] 이 논문에서 말하는 코호트 효과는 교육학에서 말하는 '동년배 효과,' 즉 연령세대별로 공유하는 특징과는 다르다. 이 글에서는 이주세대별 인적자본의 차이를 나타내는 개념이라고 할 수 있다. 코호트 효과가 경제학에서 사용될 때에는 이주세대에 따른 노동시장성과의 차이를 의미하게 된다. 즉, 이주민들이 이주 이전에 가지고 온 교육이나 일 경험과 같은 이주세대별 인적자본이 차이가 이주 이후에도 이주세대별로 경제적 성과가 달라진다는 의미이다. George J. Borjas, *Labor Economics,* (4th ed.) (Boston: Mc Graw-Hill Press, 2008), pp. 338~340 참고.

이후 시장경제 적응능력에 차이를 가져올 것인가?

둘째, 이주 후 인적자본 효과(동화 효과, assimilation effect) 추정

탈북이주민들은 남한 거주기간이 증가하면서 노동시장에 어떻게 적응해가고 있는가?

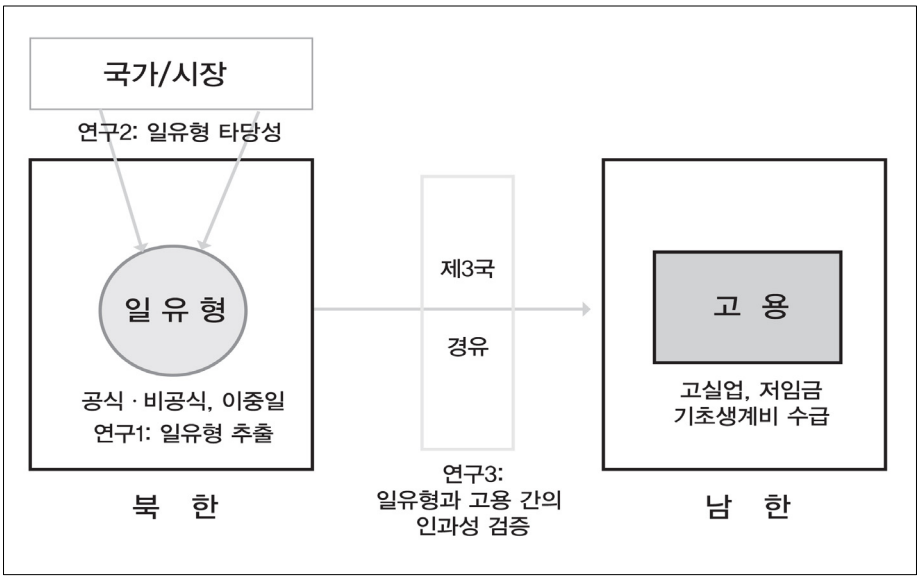
제Ⅱ장에서 선행연구의 두 가지 맥락을 살핀다. 먼저 그간의 탈북이주민 남한 이주 이후 정착연구에서 고용문제의 원인을 어떻게 분석해왔는지 학계의 논의들을 살핀다. 이는 북한 일 경험을 남한 고용부진의 원인으로 지목하게 되었는지에 대해 연구자의 문제의식이 생긴 배경을 설명하기 위한 것이다.

2. 연구의 과정

이 논문은 필자 자신의 두 개의 선행연구와 연계되는 후속연구로서 세 번째이자 마지막 논문이다. 북한 비공식부문의 대두 이후 주민들의 일 경험과 남한에 온 이후 노동시장에서의 고용 간의 인과관계를 추정하기 위해서 본 연구자는 북한 노동형태의 변화에 대한 두 개의 선행연구를 하였다. 첫 연구인 질적 연구[12]에서 추출된 '일유형'이라는 개념을 본 연구의 핵심 변수로 사용하였는데, 이 일유형 변수의 타당성에 대해 "시장화시기 북한 주민의 일유형 결정요인"[13] 논문을 통해 검증하였고, 세 번째 논문인 본 논문에서는 북한의 '일유형'과 남한 노동시장에서 '고용' 간의 인과관계를 추정하여 북한에서 일경험의 차이가 남한에 온 탈북이주민들이 노동시장에서 일하는 데 있어 영향을 미치고 있는지 살펴보았다.

[12] 김화순, "북한주민의 일자리유형 연구,"『북한연구학회보』. 제16권 1호 (북한연구학회, 2012).
[13] 김화순, "시장화시기 북한 주민의 일유형 결정요인."

<그림 1> 전체 연구과정: 본 연구와의 관계도



정부의 탈북이주민 직업 통계에서는 과거 비공식일을 하던 사람들은 모두 무직자 혹은 부양자로 분류하고 있는데 시장화이후 북한 주민들의 일 경험이 탈북이주민들이 남한 시장경제에서 적응하는데 영향을 미치고 있다면, 현행 탈북이주민 직업분류방식을 재검토해야 할 것이다.

그러면 Ⅲ장에서 탈북이주민 연구와 북한 노동연구에 대한 이론적 논의를 기반으로 하여 연구모형을 제시하고, 연구가설과 자료를 기술한 후 자료분석 결과를 해석하고 이론적 함의를 구하고자 한다.

Ⅱ. 선행연구의 검토 및 분석

1. 남한 노동시장과 탈북이주민 고용관련 선행 논의

가. 왜 고실업인가?

그간 탈북이주민에게 가장 큰 문제로 거론되어온 첫 번째 문제인 고실업실태를 보자. 고실업실태를 살피기 위해서는 경제활동 참가율, 고용율, 실업율을 종합적으로 볼 필요가 있다(다음의 <표 1> 참조).

기존 연구에서 확인된 탈북이주민의 경제활동실태를 정리하면 취업자의 경우

상당수가 비공식부문에 취업중이고 아르바이트나 단기계약직과 같은 임시·일용직 비율이 현저히 높다. 임금근로자로 취업한 경우 대부분이 영세사업장에 취업중이고 직종은 단순서비스 또는 단순노무직 비율이 높은 편이다. 북한이탈주민 취업자 중 임금근로자 1,073명의 월평균 소득은 141.4만원으로 남한 전체(300.0만원) 대비 절반 이하 수준이며, 150만원 미만 소득자가 전체 취업자의 68.1%에 달한다.[14]

그렇다면 고실업의 원인은 무엇인가? 고실업에 대해 취업문제의 대표적 이론인 인적자본이론과 분단노동시장 가설은 상반한 설명을 제공한다. 인적자본이론(human capital theory)은 현재는 '적응의 한 단계'로서 시간이 흘러가면 실업률이 개선될 것이라고 설명한다. 이처럼 인적자본이론은 노동시장 공급자의 행위를 설명하는 대표적인 이론으로서 개인의 특성을 강조하는 개인주의적 접근 방식(individual approach)을 취한다. 인적자본이론의 관점에서는 이주민 개인의 '자기 선택성(self-selectivity)'이 중요한 역할을 하므로 취약한 인적자본을 보완한다면 시간이 흐름에 따라 문제는 해결될 것이다. 그러나, 분단노동시장가설은 현재와 같은 탈북이주민의 부적응 상태가 '빈곤의 함정'으로 기능할 것이라고 본다. 빈곤이나 취업 문제의 원인은 개인이 아니라 노동시장의 분절적 구조에 있기 때문이다. 이주민 특히 난민의 경우는 일단 저임금 노동시장에 진입하면 시간이 지나도 빈곤층 노동시장으로부터 빠져나오기가 매우 어렵다. 더구나 탈북이주민의 경우에는 분단체제하 적대국가인 북한에서 왔다는 사실 자체가 일종의 낙인효과(stigma effect)로 작용할 것으로 생각된다.[15]

탈북이주민 선행연구들의 결과를 보면, 남한사회의 차별이나 배제 때문으로 보는 시각과 탈북이주민 자신의 취약성 때문으로 보는 견해로 나누어진다. 탈북이주민의 취약성이나 특성에서 원인을 찾는 견해가 지배적이다. 이를테면 '북한 사람의 낮은 능력과 소극적인 태도',[16] 낮은 인적자본과 근로의욕의 부족,[17] 비근로소득에 의존하는 근로의욕의 문제[18]로 보는 시각이다. 건강과 같은 인적자본의 문제가 정

---

[14] 북한이탈주민지원재단, 『2013 북한이탈주민 경제실태조사』, 2013.12.

[15] 김화순, "북한이탈주민 고용에 미치는 요인에 관한 연구: 인적자본이론 및 노동시장구조 요인을 중심으로," (한국기술대학교 인력개발전문대학원 박사학위논문, 2009), pp. 55~63.

[16] 이금순·강신창·김병로·김수암·안혜영·오승렬·윤여상·이우영·임순희·최의철, 『북한이탈주민 적응실태연구』 (서울: 통일연구원, 2003).

[17] 윤덕룡·강태규, "탈북자의 실업과 빈부격차에 의한 갈등 및 대책: 북한이탈주민들의 경제문제에 관한 설문조사 결과를 중심으로," 『통일연구』, 제1권 2호(연세대학교 통일연구원, 1997).

[18] 강일규·고혜원, 『북한이탈주민의 취업촉진을 위한 직업능력개발방안』 (서울 한국직업능력개발원, 2003); 강일규·김임태·이동임·이혜원·김승용·권성아. 『북한이탈주민 취업능력 향상을 위한 제도개선 방안연구』 (서울: 한국직업능력개발원, 2004).

착에 상당한 부정적 영향을 미치는 것으로 보았다.[19] 그러나 고실업 현상의 원인을 한국 사람들의 차별이나 편견, 제도와 같은 남한사회의 구조적 혹은 제도적 요인에서 주로 찾는 연구들은 소수자인 탈북이주민에게 주거, 노동시장, 일터 등 각 영역에서 벌어지는 남한사회의 사회적 배제 현상 때문에 일어난다[20]고 설명한다.

<표 1> 탈북이주민의 경제활동참가율 및 고용률 현황

	조사대상	조사기관	표본수	경활률	고용률	실업률
2006	1997 이후 국내입국자	북한인권정보센터	400명	49.3	41.1	16.8
2007			401명	47.9	36.9	22.9
2008			361명	49.6	44.9	9.5
2009	2009. 5. 까지 국내입국자	한국직업능력개발원	637명	48.6	41.9	13.7
	1997 이후 국내입국자	북한인권정보센터	374명	54.9	50.2	8.7
2010	2000 이후 국내입국자	북한이탈주민지원재단	1,200명	42.6	38.7	8.8
	1997 이후 국내입국자	북한인권정보센터	396명	48.0	43.1	10.0
2011	2010. 12. 기준 19세 이상자	북한이탈주민지원재단	7,129명	56.5	49.7	12.1
	1997 이후 국내입국자	북한인권정보센터	394	47.7	41.1	13.8
2012	19세 이상자	북한이탈주민지원재단	9.493	54.1	50.0	7.5
	1997 이후 국내입국자	북한인권정보센터	403	52.4	41.9	19.9

출처: 박성재 외(2011), 북한인권정보센터(2006~2012), 북한이탈주민 지원재단(2010~2012) 각 년도 참고하여 필자 작성.

김화순[21]은 인적자본 가설과 노동시장구조 두 개의 대립가설을 가지고 고용에 영향을 미치는 요인을 검증하였는데, 남북한 학력과 근속기간변수로 인적자본 중 남한에서의 '직업기간'만이 현재 소득과 취업에 유의한 영향을 미친 반면, 노동시장 구조요인 중 직종요인, 즉 단순노무직은 강한 양(+)의 영향을 미쳤다. 이러한 결과로 미루어볼 때, 인적자본과 남한 노동시장 구조 양쪽이 탈북이주민의 고용에 둘 다 유의한 영향을 미치지만, 노동시장 이중구조가 보다 큰 영향을 미치는 것으로 나타났다. 북한의 학력이나 경력의 노동시장 효과는 나타나지 않았다.

---

[19] 윤인진, "탈북자의 남한사회 적응실태와 정착지원의 새로운 접근," 『한국사회학』, 제33집(가을호).
[20] 유지웅, "북한이탈주민의 사회적 배제," 『통일문제연구』, 제9권 1호 (평화문제연구소, 2007).
[21] 김화순, "북한이탈주민의 고용에 미치는 요인에 관한 연구: 인적자본 이론 및 노동시장구조 요인을 중심으로."

나. 기초생계비 수급자 비율: 탈북이주민은 왜 국가에 의존적인가?

탈북이주민 중 기초생계비 수급자의 비율은 매우 높다. 2006년에 기초생계급여 수급자들이 가장 많아 74.1%로 정점에 달하였다가, 최근에 와서 정부의 정착장려금 인센티브 정책이 효과를 거두면서 상당히 빠른 속도로 감소하고 있다.[22] 이기영[23]은 기초생계비 수급자로 살아가려는 탈북이주민의 태도를 가리켜 '임시의존적 전략'이라고 표현한 바 있는데, 근로의욕의 부족, 비근로소득에 의존하려는 경향, 건강문제, 비공식일자리에 대한 선호도 등이 고수급률과 관련된 특징이다. 기초생계수급률은 2010년도 54%에서 2011년 46.7%로 2014년 35%까지 떨어졌지만, 일반국민의 2.7%(2012년)과 비교할 때 아직 14배 가량 높다. 이처럼 탈북이주민 기초생계비 수급율이 높은 이유로 취업을 안 하는 것이 취업하는 것보다 유리한 정착지원제도상의 문제점이 지적되었다.[24]

기초생계비가 탈북이주민의 자립에 미치는 영향이 매우 부정적이다.[25] 국민기초생활보장법 하에서 남한의 취약계층역시 사회적 안전망 내에 남으려는 경향을 보이지만 탈북이주민집단에서는 그러한 경향이 훨씬 더 강하게 나타난다. 정착지원현장에서 이같은 경향은 사회주의식 배급제도가 내면화된 탈북이주민의 의식 때문이라는 의견들이 많이 제기된다. 본 설문조사에 의하면, 기초생계비 수급을 받는 이유로 제1위는 질병(37.7%), 그 다음으로 육아(27.1%), 직업훈련 중 26.3%라고 응답하였다.[26] 문제는 노동가능연령대에 속하는 사람들이 생계급여를 받으면서 구직활동을 안 하는 경우가 많다는 사실이다. 입국한지 5~10년이 된 사람들

---

[22] 사회적 배려 차원에서 지난 2000년 이래 시행된 정책으로는 국민기초생활보장법에 의한 기초생계비 수급이 대표적인 정책이다. 정착지원법 제26조에 따라 하나원 퇴소 이후 생활이 어려운 탈북이주민은 5년의 범위 내에서 생계급여 수급 특례적용하는데, 탈북이주민의 경우 근로무능력자 가구는 가구원수에 1인을 추가하여 생계·주거급여를 지급(근로능력자 가구는 일반 수급자 기준 적용)하며, 정착금은 재산가액 산정 시 제외 그리고 부양의무자 기준을 적용하지 않는 특례를 적용해 주었다. 하나원 퇴소 이후 6개월까지는 조건부과 면제(조건제시유예자로 관리)하고, 6개월 이후에는 조건부수급자로 편성(자활사업 참여)된다. ※ 근로무능력자 구성가구: 5년, 근로능력자 가구: 3년.

[23] 이기영, "북한이주민의 노동시장 활동과 경제적 자립에 영향을 미치는 요인," 『통일문제연구』, 제18권 2호 (평화문제연구소, 2006).

[24] 김화순·신재영, "북한이탈주민의 취업눈높이 유형에 관한 사례연구: 고용지원제도와의 관계를 중심으로," 『통일문제연구』, 제17권 1호 (평화문제연구소, 2005).

[25] 이기영, "북한이주민의 노동시장 활동과 경제적 자립에 영향을 미치는 요인."; 박상인·김태종, "생계비 보조금이 북한이탈주민의 취업에 미치는 영향에 대한 실증적 분석," (서울대학교 통일평화연구소, 2005); 김화순, "탈북이주민 노동시장 통합의 성공요건,"(북한연구학회 춘계학술대회, 2011).

[26] 고용노동부, 『북한이탈주민 취업활성화 및 직업훈련 방안』, p. 144.

이 구직활동을 하지 않는 이유로 '심신회복이 필요해서'라고 응답하였는데[27] 왜 이런 현상이 일어나는지에 대해 기초생계급여 수급이 북한에서의 삶과 어떻게 연관되어 있는지 규명할 필요가 있다.

다. 남한 거주기간이 증가하면 고용효과도 증가할 것인가?

탈북이주민의 경제적 동화 효과(assimilation effect)를 측정하기에 패널연구방법이 가장 유용한 대안이다. 탈북이주민 패널연구로는 전우택을 중심으로 2001년도 입국자를 대상으로 한 패널연구[28]가 유일하다. 패널연구에서는 7년후 시간이 증가하면서 소득이 증가한다고 보고한다.[29] 이 조사결과는 연구에 처음 참가한 200명 중 남은 106명(volunteer)의 데이터를 분석한 결과라는 점에서 자료의 편향성 문제를 피해가기 어렵다. 시간이 흐르면서 상당수의 탈북이주민들은 해외에 재이주하기도 하고 연락을 끊는 경우가 많은데 이들을 찾아내기가 어려워 패널연구를 하는데 현실적인 어려움이 존재한다.

이와 같은 탈북이주민의 특성을 감안할 때, 패널연구 방식 외에 입국연도 변수를 기준변수로 할당표집(quota sampling)하여 탈북이주민 거주기간에 따른 동화효과를 측정하는 방식도 현실적으로 고려할만하다.

2. 북한 비공식부문(informal sector)의 대두와 비공식일(informal work)의 등장

그간 북한노동 연구는 노동체제에 대한 제도론적 접근과 노동일상에 대한 연구로 대별할 수 있다. 정건화는 이 당시 노동체제에 대한 제도론적 접근을 다시 세 흐름으로 나누어 잘 설명하고 있다.[30] 그 이후 경제위기가 심화되고 북한의 공장

---

[27] 위의 책, pp. 141~142.

[28] 전우택·윤덕용·엄진섭, "북한이탈주민들의 남한사회 적응생활 실태조사: 2001년도 553명의 북한이탈주민을 중심으로," 『통일연구』, 제7권 1호 (연세대학교 통일연구원, 2003).

[29] 유시은·엄진섭·윤덕용·전우택, "북한이탈주민의 소득수준 변화에 영향을 미치는 요인: 7년 패널연구," 『통일정책연구』, 제17권 2호 (통일연구원, 2008).

[30] 정건화, "북한의 노동체제에 대한 제도론적 접근," 『동향과 전망』, 제62호(2004). "첫 번째는 선한승, 『북한주민의 직장생활과 노동』 (서울: 공보처, 1994); 오길남, 『북한의 노동력구조』 (서울: 한국노동연구원, 1996); 남궁영, 『북한의 노동정책과 노동력평가』 (서울: 민족통일연구원, 1996); 조동호, "북한의 노동력 수준의 평가와 실제 사례에 관한 연구," 선한승 외, 『남북협력과 노동정책』 (서울: 한국노동연구원, 2000); 조명철, "북한 작업장 관리체계 분석," 선한승 외, 『남북협력과 노동정책』 (서울: 한국노동연구원, 2000)로 대표되는 북한 인력의 활용방안이나 노동법 등에 대한 연구로 이들 연구들은 공식적인 제도와 법률 그리고 사실에 기초하여 북한 노동의 존재형태를 설명하였다. 두 번째는 정치학과 산업사회학 분야에서 진행된 연구이다. 이 연구들은 주로

가동이 중단된 이후 새로운 변화에 직면하게 되었고 '노동일상 연구'가 등장한다. 이는 체제중심의 연구로는 북한노동의 새로운 변화상을 담을 수 없다고 판단하고 2000년대 중반 경부터 등장한 연구의 흐름이다. 장마당을 중심으로 새로이 노동자들의 삶이 재구성되면서 노동일상 연구(홍민, 2006[31]; 박영자, 2004, 2008, 2009[32]; 조정아, 2007[33])가 이루어졌다. 그러나 노동일상에 대한 연구는 2000년대 후반에 오면 거의 진행되지 않게 된다.

본 연구의 주된 선행연구는 고용연구방법을 적용하여 "북한 주민 개개인이 현재 북한사회에서 생계유지를 위해 사적/공적 공간에서 벌이는 복잡하고도 다양한 활동을 '직업(occupation)'이라는 범주 내로 수렴해 실증적으로 분석하고자"[34] 시도한 김화순의 연구이다.

이 연구는 북한 주민의 일을 크게 공식(formal work))/비공식(informal work))/이중일 (both formal and informal work) 종사자의 세 가지로 분류하였으며, 이를 다시 일곱 가지 유형으로 분류하고 각 유형별 특징을 밝혔다.

'생산의 정치'에 대한 뷰로웨이의 문제의식을 직간접적으로 수용하여 주로 북한사회 국가의 노동정책이나 기업체제 하 기업소나 공장에서의 노동과정과 노동규율 분석을 통한 국가사회주의 체제 혹은 북한 특유의 사회주의 체제의 형성과 특성, 그리고 위기 등을 분석한다. 김연철, 『북한의 산업화와 경제정책』 (서울: 역사비평사, 2001); 차문석. "사회주의 국가의 노동정책: 소련, 중국, 북한의 생산성의 정치,"(성균관대 박사학위 논문, 1999); 박정진, "북한의 생산정치와 노동자 조직의 성격변화에 관한 연구," (동국대 정치학과 석사학위논문, 1996); 홍민, "북한의 현지지도의 정치경제적 기원에 관한 연구," (동국대학교 북한학 석사학위논문, 2001); 조정아, "산업화시기 북한공장의 노동규율 형성문제," (2003년 북한연구학회 춘계학술대회 발표문, 2003); 이은진, "북한의 노동통제와 공장체제," 『한반도 통일논의의 쟁점과 과제』 (오산: 한신대학교출판부, 2001). 등이 대표적인 학자이다. 세 번째로 북한의 공장체제와 노동문제를 제도주의 경제학의 개념과 이론틀을 적용하여 분석한 연구자들이다. 북한경제의 개혁방향에 대해 노동인센티브의 문제를 중심으로 제시한 연구(전병유, 『북한의 시장·기업 개혁과 노동인센티브제도』 (서울: 한국노동연구원, 2004)이다. 그 외에 북한의 기업소, 공장의 행동패턴을 분석함으로 북한의 노동체제 분석에 기여한 연구로는 양문수, 『북한경제의 구조: 경제개발과 침체의 메카니즘』 (서울: 서울대학교 출판부, 2000)와 이석기, "북한의 1990년대 경제위기와 기업행태의 변화 생존추구형 내부자통제와 퇴행적 시장화," (서울대 경제학 박사학위논문, 2003)의 연구를 들 수 있다."

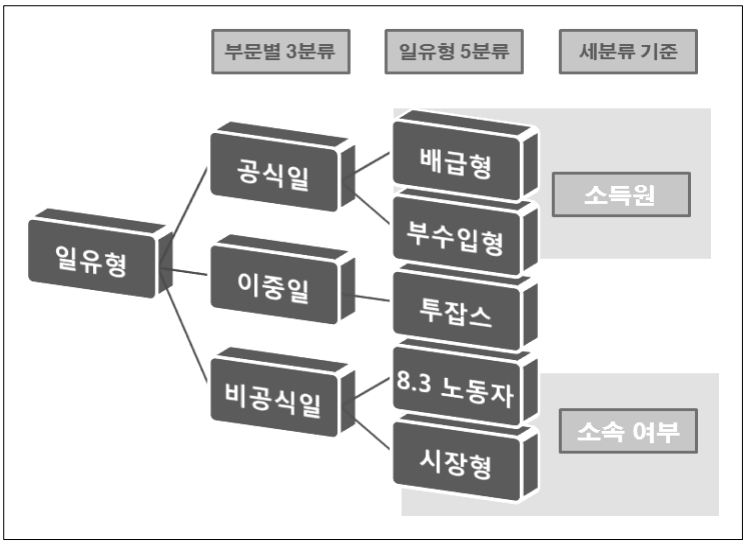
[31] 홍 민, "북한의 사회주의 도덕경제와 마을체제," (동국대학교 박사학위논문, 2006).

[32] 박영자, "북한 일상생활의 식민화와 탈식민화: 여성생활을 중심으로," 『통일문제연구』, 제42호 (평화문제연구소. 2004); 박영자, "2000년대 북한 노동자들의 노동일상 구술: '정상 노동생활의 주변화'를 중심으로," 『진보평론』, 제38호(2008); 박영자, "2003년 <종합시장제> 이후 북한의 '주변노동'과 '노동시장': 노동일상의 상황과 구조."

[33] 조정아, "북한의 작업장 문화와 노동자 정체성: 노동통제와 작업동의를 중심으로."

[34] 김화순, "북한주민의 일자리유형 연구."; 김화순, "시장화시기 북한 주민의 일유형 결정요인."

<그림 2> 북한 주민의 일유형(work type)



출처: 김화순, "시장화시기 북한 주민의 일유형 결정요인," p. 85. 그림에 대한 상세한 설명은 본 논문의 부록 참조.

시장활동을 통해 얻어진 비공식일 종사자들의 소득은 뇌물/부수입의 형태로 공식부문 종사자들 중 권력을 가진 일부사람들에게 강하게 이전되는 구조적 특징을 보인다. 권력을 가진 종사자들에게 '뇌물/부수입'의 형태로 이전할 수밖에 없게 만드는 기제는 '비사회주의 검열'과 '단속'이다. '검열', '단속'은 비사회주의적 행태를 막고 사회주의적 질서회복을 명분으로 하지만, 실제로는 공식부문 종사자중 크고 작은 권력을 가진 이들의 생계유지수단으로 기능하며, 이는 사회적으로 공공연하게 인식되고 긍정적으로 수용된다.

두 번째, 이중일 종사자집단은 공식과 비공식일의 양자를 병행하는 집단으로, 북한적 특수성을 가장 잘 보여주며, 이질적인 하위집단들로 구성되어 있다. 이중 일유형들은 본인의 시장활동이나 소토지농사, 직위로 인한 부수입, 타가구원의 수입과 같은 다양한 경로를 통해서 소득을 얻고 있다. 공식일이 가진 직업직위에서 오는 권위와 네트워크, 지식과 정보력 등을 비공식일과 연계하여 소득을 얻기 위해 작동한다.

3. 코호트 효과(cohort effect)와 동화 효과(assimilation effect)의 비교: 해외 이주민 인적자본 연구가 주는 함의

이주자의 적응에 이주 전에 축적된 인적자본의 효과(cohort effect)가 더 큰지

이주 후에 획득한 자본의 '동화 효과(assimilation effect)'가 더 큰 지는 이주민 연구에서 논쟁적 주제로서 경험적 연구와 논의들이 활발하게 진행되어왔으며,[35] 치스윅(Chiswick)의 연구결과를 보하스(Borjas)가 비판하면서 촉발되었다. 본 연구는 해외 이주민의 인적자본 논의에 탈북이주민의 사례를 추가하고자 한다.

해외의 이주민연구에서 동화 효과, 즉 이주 후 주거 기간을 의미하는 '시간의 효과'는 매우 강하여 시간이 흐르면 소득이 증가하고 심지어는 일정 기간이 지나면 내국인 노동자들의 소득보다 많아지기도 한다고 주장한다. 치스윅(Chiswick)은 이주자의 적응이 이주 전에 축적된 인적자본이 아니라 이주 후에 획득한 자본에 의해 결정된다는 '동화 효과(assimilation effect)'를 주장했으며 새로운 인적자본을 축적하여 언어를 배우고 새로운 기술을 익히면 점차 소득이 높아진다고 주장했다. 이주 후 주거기간을 의미하는 '시간의 효과'는 매우 강하여 일정 기간이 지나면 심지어 내국인 노동자들의 소득을 능가하게 될 수도 있다고 주장하였다.

반면 입국자 세대가 출발지에서 지니고 오는 인적자본의 수준이 코호트 효과(cohort effect)로 작용하여 정착지에서의 동화(assimilation)의 수준이나 속도를 결정하게 된다는 상반된 주장도 있다. 보하스(Borjas)는 치스윅(Chiswick)의 주장이 횡단 자료에 근거한 주장으로서 이주민 세대별로 지닌 인적자본의 크기의 격차, 즉 '코호트 효과'를 고려하지 않은 채 코호트 효과까지 동화 효과로 추정하는 오류를 범했다[36]고 지적한다. 이주민의 인적자본 수준은 정착지에서의 노동시장 적응을 결정하는 중요한 변수로 작용하기 때문에 입국자 세대가 출발지에서 지니고 오는 인적자본의 수준이 코호트 효과(cohort effect)로 작용하여 정착지에서의 동화(assimilation)의 수준이나 속도를 결정하게 된다는 것이다.

인적자본이론에 기반한 탈북이주민 선행연구에서 실증분석결과, 북한 인적자본은 학력이나 경력 할 것 없이 이주 후 남한 노동시장에서 유의한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다.[37] 이와 같이 인적자본 이론에 근거하여 탈북이주민 고용에 대한 접근하는 방식은 정착지와 이주민의 관계를 넘어서 이주 전과 이주 이후 남북한을 포괄한다는 점에서 다른 이론에 비해 진일보했다고 평가할 수 있으나, 몇 가지 문제가 남는다. 가장 큰 문제는 북한의 인적자본을 대표하는 변수로 북한

---

[35] Barry R. Chiswick, "The Economic Progress of Immigrants: Some Apprarently Universal Patterns," in William Fellner(ed.), *Contemporary Economic Problems* (Washington, DC: American Enterprise Institute, 1979), pp. 357~399.

[36] George J. Borjas, *Labor Economics*, pp. 336~340.

[37] 김화순, "북한이탈주민의 고용에 미치는 요인에 관한 연구: 인적자본 이론 및 노동시장구조 요인을 중심으로," pp. 142~147.

의 학력과 경력변수를 사용하였는데 그 변수들이 경제위기 및 체제변동 상황에서 개인이 겪었던 노동경험을 반영할 수 없었다는 점이다.

이 점에 착안하여 본 연구는 탈북이주민의 경우 북한에서 형성된 인적자본의 효과(cohort effect)를 밝히면서 남한 거주기간을 통제하여 이주민의 적응과 인적자본 논의에도 실증적인 한 사례로서 기여하고자 하였다. 이주 이전 북한에서 형성되었던 인적자본과 이주 후에 시간이 흐름에 따라 얻은 남한 인적자본이 노동시장에서 어떻게 영향을 미치는지를 모형분석을 통해 살펴볼 것이다.

본 연구의 차별성은 취업연구에서 주로 사용되는 직장경력관련 변수(직종, 근속기간)로는 공식 노동세계와 비공식 노동세계 양자를 오가면서 살아가는 북한주민의 특수한 노동경험을 담아낼 수 없다는 문제인식 하에, 북한 시장화 이후에 진전되고 있는 북한 주민의 직업분화 현상과 일유형에 관한 두 개의 연구, 즉 질적연구[38]를 통해 북한 주민의 노동경험을 유형화한 새로운 변수를 만들고 양적연구[39]를 통해 그 타당성을 검증했다는 점에 있다. 공식 직업세계와 비공식 영역인 시장 경제활동 즉 '직업/노동'을 포괄한 '일유형(work type)'이라는 개념으로, 기존의 노동연구에서 자주 사용되어온 '직장경력 근속기간' 변수를 대신하여, '북한 일유형'과 남한 고용상황 즉 소득, 취업여부, 고용형태, 기초생계급여 수급여부 간의 인과관계를 밝히는데 사용할 것이다.

Ⅲ. 연구 가설 및 자료

1. 연구모형

본 연구는 행위주체자의 관점에서 탈북이주민의 근로생애를 보는 데에서 출발하며, 탈북이주민의 북한에서 이주 전 노동경험과 이주 이후 남한 노동시장에서의 고용상태 간의 인과관계를 밝히기 위해 아래와 같은 연구모형을 만들었다(<그림 3>).

'북한 일유형'을 독립변수로 하고 남한에 온 이후 시간에 따른 효과를 통제하기 위해 '거주기간'과 '제3국 체류기간'을 통제변수로 투입하였으며, 남한에서의 취업상태와 소득, 기초생계급여 수급여부는 실업과 빈곤, 복지의존성 정도를 측정하기 위한 종속변수가 된다. 여기서 거주기간별 동화 효과를 측정하기 위해 입국연도별

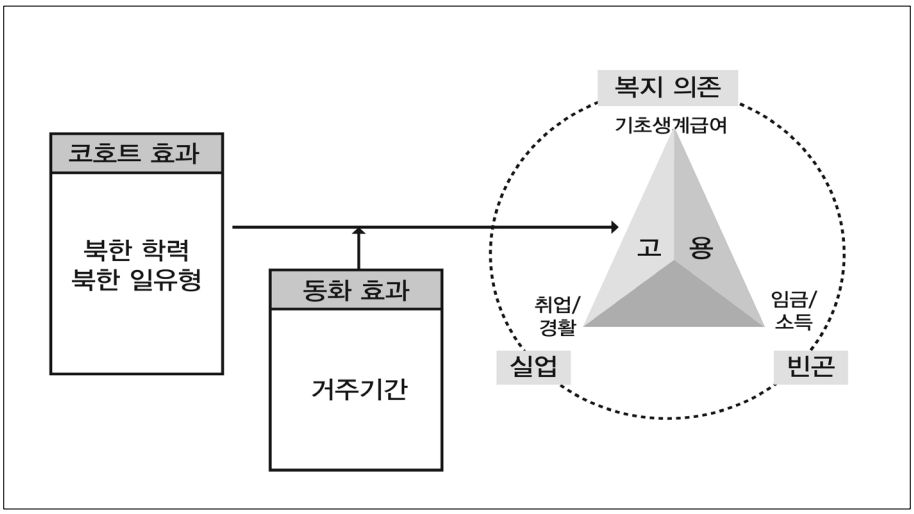
---

[38] 김화순, "북한주민의 일자리유형 연구."
[39] 김화순, "시장화시기 북한 주민의 일유형 결정요인."

로 할당표집한다. 연구모형 및 연구가설은 아래와 같다.

[북한 일유형 효과] 앞서의 선행연구 논의를 기초로 북한 일유형(work type)에 따라 남한사회 고용(취업, 소득)이 달라질 것이라고 가정한다. 또한 북한 일유형에 따라 국가복지에 대한 의존수준도 달라질 것이라고 가정하고, 선행연구에서 가장 중요한 변수로 지적되어왔던 남한에서의 거주기간 변수를 통제하기로 한다.

<그림 3> 북한 일유형이 탈북이주민 고용에 미치는 영향



<코호트 효과>

가설 1. 북한 일유형은 시장활동경험이 많을수록 남한에서 취업여부에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

가설 2. 북한 일유형은 시장활동경험이 많을수록 남한에서 소득에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

가설 3. 북한 일유형은 시장활동경험이 많을수록 남한에서 기초생계비 수급에 부(-)의 영향을 미칠 것이다.

<동화 효과>

가설 4. 남한 거주기간은 남한에서 고용(취업, 소득)에 유의한 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

가설 5. 남한 거주기간은 남한에서 복지의존성에 유의한 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

자료의 분석 시 특히 유의깊게 살피고자 하는 점은 비공식일 경험이 남한노동시장에서 고용에 어떤 영향을 미치며 어떤 양상으로 구현되는가이다. 이는 그간 단일하게 파악해온 탈북이주민집단을 유형화하여 현재와 같은 획일적 정착지원정책의 한계를 넘어서는 데 중요한 계기를 제공한다는 정책적 의미를 지닌다.

2. 변수의 정의 및 측정

이 연구에서 가장 중요한 핵심변수인 북한 주민의 노동경험을 나타내는 지표인 '일유형(work type)'을 공식일, 비공식일, 이중일로 분류하여 학력과 함께 독립변수로 사용하였다. 종속변수는 임금, 취업여부, 기초생계급여 여부를 사용하였으며, 통제변수로는 거주기간과 인구학적 특성을 사용한다. 본 분석에 사용한 주요변수는 <표 2>와 같다.

<표 2> 주요 변수에 대한 설명 및 속성

	변수명		변수 설명(변수 값)	속성
독립변수	인적자본	북한 일유형 (work type)	공식일(1), 이중일(2), 비공식일(3). 무직 및 비경활(4)	범주형
		교육수준	고등중학교 미만(1), 고등중학교졸(2) 전문학교졸(3), 대졸(4)	범주형
통제변수	인구학적 특성	성	남성(1), 여성(2)	범주형
		연령(세)	만 나이	연속형
	거주기간	입국연도	2000~2009	연속형
	제3국 체류기간	제3국 체류기간	개월	연속형
종속변수	임금	임금로그	임금근로자인 경우 한달에 받는 임금(단위: 원)	연속형
	취업여부	취업	취업(1), 미취업(0)	범주형
	기초생계급여	기초생계비 수급여부	수급(1), 미수급(0)	범주형

가. 독립변수

인적자본 요인

• 학력

고등중학교 미만, 고등중학교 졸업, 전문학교 졸업, 대학교 졸업의 네 종류로 구분하여 범주형 변수로 사용하였다.

• 일유형(work type)

'일유형(work type)'은 북한의 특수성을 반영한 것으로 공식부문, 비공식부문, 공식부문과 비공식부문을 병행하는 현재의 북한 주민들의 일 상태를 분류하는 개념으로, 북한 주민의 일은 공식일 유형(formal work type)과 비공식일 유형(informal work type), 이중일 유형(both formal and informal work type)의 세 가지로 나누어진다. 공식일 종사자들은 시장에 직접 참여하지 않고, 비공식일 종사자들은 시장에 전적으로 참여하며, 이중일 종사자들은 직장에 다니면서 동시에 시장에 부분적으로 참여하여 활동한다(<표 3> 참조).

나. 통제변수

인구학적 요인

성과 연령변수를 사용하였다.

성별은 남성(=0), 여성(=1)으로 구분하여 범주형 변수로 사용하였고, 연령은 연속변수로 사용하였다.

이주요인

탈북연도와 입국연도를 이주요인으로 사용하였다. 탈북연도는 1989년부터 2009년도까지 입국연도는 2000~2009년까지 해당한다.

입국연도는 거주기간을 나타내는 지표로 사용한다.

제3국 체류기간(연속형, 개월)과 제3국 체류 시 경제활동여부(경제활동시=1, 범주형)

다. 종속변수

- **취업여부**: 남한에 와서 현재 사업장에 취업하고 있는 지 여부.
- **임금**: 취업해서 일하는 임금근로자의 경우 임금이 얼마인지 개방형으로 질의한 후에 연속형 변수로 사용하였는데, 로그값을 취하였다.
- **기초생계수급 여부**: 기초생계급여를 받고 있는 경우와 생계급여를 받지 않는 경우가 있다. 범주형 변수이다.

라. 분석방법

<가설 1>을 분석하여 취업결정요인을 도출하기 위해 취업여부가 범주형 변수(categorical variable)이므로, 이항로짓분석(binary logit analysis)을 사용하였으며, <가설 2>의 경우 임금에 미치는 영향요인을 알기 위해 종속변수가 연속형 변수(continous variable)이므로, 다중회귀분석(multiregression analysis)으로 추정하였다. <가설 3>은 기초생계급여 결정요인을 추정하기 위해 범주형 변수인 기초생계급여 여부를 종속변수로 하여 이항로짓분석을 하였다.

2. 조사 개요 및 자료

서울시거주 탈북이주민 413명 조사결과[40]에 대한 추적조사와 분석을 통해 북한 일 경험이 남한사회에서 고용(취업, 임금, 고용형태)에 미친 영향을 밝히고자 한다. 이 자료의 가장 큰 장점은 입국연도별로 할당표집을 한 데 있다. 서울시에 거주하는 4,136명을 모집단으로 10%에 해당하는 413명을 성별, 연령대, 입국연도라는 세 가지를 기준 변수로 모집단 인원에 비례하여 할당표집하였다(<부표> 참조). 표본의 인구학적 특성을 성별로 살펴보면, 연령대별로는 남자는 20대(34.8%), 여자는 30대(38.4%)가 가장 많고, 남녀 모두 50대 이상이 가장 적다. 평균 연령(37.0세)은 여자가 다소 높은 편이다.

[40] 고용노동부에서 2010년 발주한 정책연구로 "북한이탈주민 취업활성화 및 직업훈련 방안" 연구의 원자료이다. 필자는 조사설계, 표집설계, 조사총괄을 비롯하여 전체 집필을 담당하였다.

<표 3> 북한에서의 노동경험 유형분석을 위한 원자료(raw data)

(단위: 명)

자료 원천	인원	항목	조사 시점	정보
서울시 거주자	413	서울시 거주 입국연도별(2000~2009) 할당표집 자료	2010.8~10월 시점	공식/비공식 영역에서의 북한, 제3국, 남한에서의 종사 직종, 업종, 직업, 직위
	413	413명의 직업훈련 및 고용보험 이력을 결합	2010.11 시점	

<표 4> 표본의 인구학적 특성

(단위: 명, 세, %)

		남자		여자		전체	
		명	%	명	%	명	%
연령	20대	46	34.8	67	23.8	113	27.4
	30대	36	27.3	108	38.4	144	34.9
	40대	34	25.8	76	27.0	110	26.6
	50세 이상	16	12.1	30	10.7	46	11.1
평균연령		36.73		37.11		36.99	
혼인상태	미혼	62	47.0	105	37.4	167	40.4
	기혼	51	38.6	108	38.4	159	38.5
	기타	19	14.4	68	24.2	87	21.1
북한학력	고등중 이하	25	18.9	34	12.1	59	14.3
	고등중 졸업	73	55.3	192	68.3	265	64.2
	전문학교 이상	34	25.8	55	19.6	89	21.5
탈북연도	2000년 이전	50	37.9	112	39.9	162	39.2
	2000~2004년	36	27.3	88	31.3	124	30.0
	2005~2009년	46	34.8	81	28.8	127	30.8
입국연도	2000~2004년	68	51.5	103	36.7	171	41.4
	2005~2009년	64	48.5	178	63.3	242	58.6
소계		132	100.0	281	100.0	413	100.0

<표 5> 변수의 기초통계량

		사례수	최소값	최대값	평균	표준편차
성(남성=1)		413	.00	1.00	.3196	.46689
연령(세)		413	20	59	36.99	9.431
탈북연도		413	1989	2009	2001.79	3.952
남한 입국연도		413	2000	2009	2005.17	2.584
혼인여부(미혼자=1)		413	.00	1.00	.4044	.49136
북한학력	고등중 미만	413	.00	1.00	.1429	.35035
	전문학교 이상	413	.00	1.00	.2155	.41166
북한 일유형	공식일	413	.00	1.00	.3898	.48830
	이중일	413	.00	1.00	.2494	.43319
	비공식일	413	.00	1.00	.0993	.29939
북한 경제적수준	상층	413	.00	1.00	.1332	.34017
	중층	413	.00	1.00	.3245	.46874
	하층	413	.00	1.00	.3196	.46689
제3국 체류기간(개월)		413	.00	174.00	40.7361	36.55254
제3국에서의 활동(경제활동=1)		413	.00	1.00	.3656	.48219
기초생계비 수급자		413	.00	1.00	.5714	.49547
직업훈련 받음		413	.00	1.00	.5182	.50028
자격증 취득		413	.00	1.00	.3632	.48150
구직등록 경험 있음		413	.00	1.00	.3753	.48479
취업보호 서비스 받음		413	.00	1.00	.1622	.36911
일자리 알선 받음		413	.00	1.00	.2034	.40301
조시사점 현재 취업자		413	.00	1.00	.3487	.47713
취업 유경험자		413	.00	1.00	.6416	.48010

혼인상태별로는 남자의 경우 미혼(47.0%)이 상당히 큰 비중을 차지하는 반면, 여자는 기혼(38.4%)의 비중이 다소 높기는 하지만 미혼(37.4%)과 거의 차이가 없는 것으로 나타났다. 배우자의 국적을 보면 복합적인 혼인분포를 보여준다(부표 참조). 남성은 배우자가 북한국적 비중이 72.9%이고 남한 10.0%, 기타 국적 순이지만, 여성은 북한국적은 47.2%에 불과하고 조선족 21.0%, 남한 17.2%, 한족 5.1% 순으로 나타났다. 탈북연도가 빠를수록 조선족이나 한족과 혼인한 비율이

높다. 다음으로 조사대상자의 북한학력을 살펴보면, 남녀 모두 고등중학교 졸업(남 55.3%, 여 68.3%)에 해당하는 집단의 비중이 가장 높고, 다음으로 전문학교 이상(남 25.8%, 여 19.6%)으로 이 두 집단이 차지하는 비중이 80% 이상을 차지하고 있다. 조사대상 탈북이주민의 탈북시기를 보면 남녀 모두 2000년 이전에 탈북한 사람들의 비중(남 37.9%, 여 39.9%)이 가장 높은 것으로 나타났다.

탈북이주민의 입국시기를 살펴보면, 남자는 2004년 이전에 입국한 사람들의 비중(51.5%)이 그 이후에 입국한 사람들의 비중(48.5%)보다 다소 높은 것으로 나타난 반면, 여자의 경우에는 2005년 이후에 입국한 사람들의 비중(63.3%)이 압도적으로 높아 최근에 올수록 입국자 집단 중 여성비율이 높다는 것을 보여준다.

경제활동인구는 46.5%(192명)이고, 비경제활동인구는 53.5%(221명)으로 비경제활동 인구가 7% 가량 더 많다. 경제활동 인구는 다시 임금근로자(34.7%)와 비임금근로자(2.2%) 및 실업자(11.6%)로 나누어지며, 취업자는 34.9%(144명)이고, 실업자 비율은 11.6%(48명)으로 전체 국민 실업률에 비해 3.5배가량 높게 나타났다.

Ⅳ. 분석 결과

1. 남한에서 탈북이주민 취업결정요인

아래 <표 6>은 절차에 따라 북한 요인(일유형, 학력, 계층)이 남한에서 탈북이주민 취업에 미친 영향을 살펴보기 위하여 이항로짓분석으로 추정한 결과이다.

분석결과를 살펴보면 <모형 1>은 종속변수를 취업여부로 하고 인적요인 즉 성, 연령, 혼인여부 변수를 투입한 결과이다. <모형 2>는 북한요인이 취업에 미치는 효과를 추정한 결과 계수값은 뚜렷하게 유의하게 나타났다. 즉, 북한에서 경제적 계층, 북한 일유형을 투입한 결과, 북한의 학력, 북한 일유형이 취업에 유의한 정(+)의 영향을 미친 것으로 나타났다. 여성에 비해 남성의 취업확률이 높고 고등중졸업자에 비해 고등중학교 이하는 미취업확률이 증가하고 전문학교 이상은 취업확률이 증가해 북한 학력수준이 높을수록 취업확률이 증가한다. 북한에서 경제활동을 하지 않는 집단에 비해 경제활동을 한 사람들이 남한에서도 취업해 있을 확률이 증가한다.

본 논문의 관심변수인 북한 노동경험 즉 일유형별로 보면, 시장에 참가하여 비공식일을 한 경우 취업할 확률이 가장 높았으며, 그 다음으로는 이중일>공식일의

순으로 취업확률이 높았다. 이는 북한 시장에서 일 경험을 많이 할수록 남한에 온 이후에 취업확률이 높아지는 매우 흥미로운 결과가 나타났다.

<표 6> 취업결정요인: 이항로짓분석

항목	<모형 1> 인적특성			<모형2> 북한요인			<모형3> 거주기간		
	추정 계수	표준 오차	유의 확률	추정 계수	표준 오차	유의 확률	추정 계수	표준 오차	유의 확률
인구학적 요인									
남성	0.785	0.223	***	0.908	0.238	***	0.853	0.248	***
연령	0.147	0.12		-0.107	0.139		-0.186	0.146	
기혼	-0.421	0.244	*	-0.219	0.253		-0.193	0.257	
북한요인									
고등중졸더미				0.649	0.43		0.751	0.435	*
전문이상더미				1.113	0.489	**	1.244	0.497	**
경제계층									
상층더미				0.359	0.383		0.455	0.397	
중층더미				-0.365	0.307		-0.281	0.319	
하층더미				-0.276	0.306		-0.238	0.311	
일유형									
공식일더미				0.729	0.358	**	0.885	0.367	**
이중일더미				1.06	0.372	***	1.187	0.38	***
비공식일더미				1.453	0.448	***	1.614	0.461	***
거주기간									
제3국 체류기간							0.003	0.003	
남한 거주기간							0.009	0.004	**
상수항	-1.06	0.346	0.002	-1.863	0.502	0	-2.608	0.591	***
-2 Log 우도	515.476			486.960			479.963		
Cox와 Snell의 R-제곱	0.044			0.108			0.123		

주: 10%, ** 5%, ***는 1% 신뢰수준에서 유의함.

기준범주: 남성, 기혼자, 학력은 고등중학교 미만. 일유형은 비경활, 경제적 계층은 기타.

<모형 3>은 인적요인, 북한 요인 외에 남한 거주기간과 제3국 체류기간 변수를 통제하여 북한의 일유형별로 거주기간에 따라 취업효과가 달라지는지를 추정하였다. 제3국 체류기간(월), 남한거주기간(월) 변수를 추가하여 남한에서 취업에 미친 효과를 분석한 결과를 살펴보면, 여성에 비해 남성의 취업확률이 높고 고등중학교나 전문학교 이상은 취업확률이 증가한다. 북한 학력수준이 높을수록 취업확률이 증가하는 현상이 여전하며, 일유형이 취업에 미치는 효과는 계수값을 <모형 2>의 결과와 비교해본 결과 취업효과가 약간 더 크다.

<모형 2>처럼 북한에서 시장에서 일한 경험이 많은 유형일수록 취업할 확률은 더 커지고 유의도 역시 높아지는 경향을 뚜렷하게 보인다. 동화 효과를 알기 위해 남한거주기간과 제3국 체류기간을 변수로 사용하였다. 제3국 체류기간은 취업에 유의한 영향을 미치지 못했으며, 남한 거주기간은 유의한 영향을 미쳤는데 ($p=0.013<.05$), 계수값은 그리 크지 않다. 결론적으로 탈북이주민이 북한에서 어떤 일을 했느냐가 남한에 온 이후 취업에 크게 영향을 미치고 있음을 시사한다.

2. 임금 효과

<표 7>은 본 고용실태 조사에 참가한 임금근로자라고 응답한 135명을 대상으로 하여 임금에 영향을 미친 요인들은 OLS로 추정한 결과이다. 종속변수를 로그임금값으로 변환하고, 독립변수로 북한 일유형을 비롯한 북한요인을 투입하였으며, 통제변수로 인구학적 요인과 거주기간, 정착제도 요인을 투입하여 다중회귀분석을 하여 임금효과에 영향을 미치는 요인을 알아보았다. 성과 북한의 학력, 남한 거주기간은 임금에 유의한 양(+)의 영향을 미쳤다. 그러나 기초생계급여의 수급은 임금에 유의한 음(-)의 영향을 미쳤다. 그러나 본 연구에서 주목하는 북한 일유형은 공식/비공식/이중일을 막론하고 임금에 유의한 영향을 미치지 않았으며, 심지어 공식일유형은 유의하지는 않지만 음(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 북한에서의 일유형이 취업에는 양(+)의 영향을 주지만, 왜 임금에는 영향을 미치지 않는지 후속연구를 통해 밝히는 것이 필요하다.

그 이유로 한 가지 생각해볼 수 있는 것은 북한에서 시장활동에 종사하던 사람들은 적극적인 태도를 가지고 남한 노동시장에 보다 쉽게 진입하는 경향이 있으나, 실제로는 북한의 시장의 성격이나 기능이 자본주의 사회 시장과는 차이가 커 직장에 들어간 이후에는 북한의 비공식일 종사자들이 지닌 업무상의 기능이나 태도와 같은 북한특수적 인적자본이 남한 직장에서 전용가능하지 않아 임금 수준에

반영되지 않을 수도 있다. 단, 북한 학력이 남한직장의 임금에 영향을 주었다는 점은 북한의 학력이 북한 시장경제활동경험을 반영한 일유형보다 남한 노동시장에서 유용한 인적자본으로 평가된다고 잠정적으로 해석해볼 수 있을 것이다.

흥미로운 사실은 남한의 대학교육 학력이 비록 유의하지는 않으나 임금에 음(-)의 영향을 미치는 것으로 나타난 점이다.

<표 7> 임금 효과: 다중회귀분석

항목	B	Std. Error	Beta	Sig.
(Constant)	4.393	.190		0.000***
인구 및 이주 요인				
남성더미	0.311	0.073	0.338	0.000 ***
연령	-0.054	0.047	-0.105	0.254
기혼자더미	-0.120	0.082	-0.125	0.146
북한요인				
고등중학교 미만	0.488	0.156	.516	0.002**
전문학교 이상	0.656	0.165	.654	0.000 ***
북한 일유형				
공식일	-0.124	0.132	-0.134	0.350
이중일	0.029	0.131	0.029	0.827
비공식일	0.028	0.143	0.022	0.843
북한 경제적 계층				
상층 더미	-0.139	0.114	-0.117	0.227
중층 더미	-0.033	0.098	-0.033	0.737
하층 더미	0.071	0.091	0.072	0.435
남한거주 및 이주				
제3국 체류기간	-0.001	0.001	-0.047	0.571
남한 거주기간	0.002	.001	0.138	.070*
기초생계비 수급자더미	-0.496	0.088	-0.410	0.000 ***
직업훈련 받음더미	0.022	0.110	0.025	0.838
남한 대학	-0.235	0.387	-0.044	0.545
수정 R2	0.357			
F값	5.382***			
사례수	135			

주: 10%, ** 5%, ***는 1% 신뢰수준에서 유의함.
기준범주: 남성, 기혼자, 학력은 고등중학교 미만. 일유형은 비경활, 경제적 계층은 기타.

이는 지난 15년간 국가가 탈북이주민의 대학교육을 위해서 특례입학뿐 아니라 전액 장학금과 기초생계급여를 제공하는 등 많은 재원을 투여해왔음에도 불구하고 이같이 부정적인 결과가 나타난 것이다. 그 이유를 밝히고자 한다면, 졸업/중도탈락/재학중을 구분하는 세분화된 변수를 만들 수 있는 추가적 조사연구가 필요하다.

3. 기초생계급여 결정요인

<표 8>은 이항로짓분석으로 기초생계급여 여부에 미치는 효과를 추정한 결과이다. 본 고용실태 조사에 참가한 413명을 대상으로 하고 종속변수로 기초생계급여 여부를 취하였다.

<모형 1>은 인적특성이 기초생계수급에 미친 영향을 추정한 결과이다. 남성, 연령, 혼인여부 변수를 투입하였는데 남성일수록 기초생계수급자일 확률이 낮았다.

<모형 2>는 북한요인이 기초생계급여 수급에 미치는 영향을 추정한 결과이다. 인적요인 외에 북한 일유형을 비롯한 북한의 학력, 북한 경제적 계층 등 북한요인을 투입하였다. 그 결과, 북한에서 시장일을 해온 이중일이나 비공식일 유형에 속한 사람일수록 기초생계급여자일 확률이 낮아졌다. 북한에서 공식일을 했던 경우에도 추정계수가 음(-)의 값으로 기초생계수급자일 확률을 낮추었지만 이는 통계적으로 유의하지 않았다.

<모형 3>은 이주 이전의 요인 외에 탈북이후 요인들, 제3국 체류기간과 남한거주기간들을 통제하였다. 여전히 북한일유형은 생계급여 수급에 통계적으로 유의한 음(-)의 영향을 미치고 있었다. 시장활동 참여가 많을수록 영향이 더 커 비공식일> 이중일> 공식일의 순으로 수급자일 확률이 낮았다. 남한 거주기간도 유의한 음(-)의 영향을 미치고 있었다. 여전히 남성일 경우 국민기초생활보호대상자일 확률이 낮았다.

<표 8> 기초생계수급 결정요인: 이항로짓분석

항목	모형 1 인적특성			모형 2 북한요인			모형 3 거주기간		
	추정계수	표준오차	유의확률	추정계수	표준오차	유의확률	추정계수	표준오차	유의확률
인구학									
남성	-0.635	0.215	***	-0.695	0.222	***	-0.591	0.24	***
연령	-0.08	0.115		0.001	0.132		0.163	0.144	
기혼	0.18	0.23		0.093	0.237		0.006	0.249	
북한요인									
고등중졸				0.083	0.355		-0.156	0.372	
전문이상				-0.003	0.422		-0.285	0.445	
상층				-0.234	0.363		-0.433	0.391	
중층				0.166	0.285		0.025	0.306	
하층				0.167	0.285		0.122	0.299	
공식일				-0.313	0.322		-0.67	0.345	0.052*
이중일				-0.672	0.337	**	-1.001	0.361	0.005***
비공식일				-0.929	0.419	**	-1.336	0.455	0.003***
제3국 체류기간							-0.004	0.003	
남한 거주기간							-0.021	0.004	0.000***
상수항	0.602	0.33	0.069	0.736	0.427	0.085	2.397	0.548	0
-2 Log 우도	553.984			545.219			509.209		
Cox와 Snell의 R-제곱	0.024			0.045			0.124		

주: 10%, ** 5%, ***는 1% 신뢰수준에서 유의함.
기준범주: 남성, 기혼자, 학력은 고등중학교 미만. 일유형은 비경활, 경제적 계층은 기타.

Ⅴ. 결론 및 정책적 함의

1. 결 론

본 연구는 이제까지 탈북이주민의 고용부진 이유로 주목되지 않았던 북한에서 일 경험에 주목하여 탈북이주민의 북한 일유형과 남한에서 고용에 미치는 영향간의 인과관계를 파악하고자 하였다. 이주전 인적자본의 고용효과(코호트 효과, cohort effect)와 이주후 인적자본(동화 효과, assimilation effect)의 고용효과도 살펴보았다. 먼저 북한의 일유형과 학력이 남한에서 고용에 미치는 영향을 중심으로 '북한 일 경험'이 탈북이주민의 고용에 어떤 영향을 미치는지 살펴보기 위해 3개의 가설을 만들었다.

가. 북한 '일유형'과 남한 '고용' 간의 인과관계

처음에 연구자의 문제의식은 "북한에서 탈북이주민 개인별 일 경험(work experience)의 차이가 남한에 온 이후 시장경제 적응능력에 차이를 가져올 것인가?"였다. 이는 북한 시장의 발달과 함께 북한 주민 개인의 일경험에 따라 노동시장 적응능력에도 차이가 있을 것으로 생각되었기 때문이다. 예상하기로는 북한의 시장에서 경제활동을 전업적으로 해온 비공식 일 종사자들이 취업도 잘 하고 임금도 높으며, 기초생계비 수급율도 낮을 것이라고 생각되었다. 그래서 북한 일유형은 독립변수로 정하였고 남한 노동시장에서 취업여부와 임금수준, 기초생계비 수급여부를 종속변수로 선정하였다. 이러한 문제의식은 아래와 같이 가설 1과 가설 2, 가설 3으로 만들었다.

가설 1. 북한 일유형은 시장활동 경험이 많을수록, 북한 학력이 높을수록 남한에서 취업에 양(+)의 영향을 미칠 것이다.

가설 2. 북한 일유형의 시장활동 경험이 많을수록 학력이 높을수록 남한에서 임금에 양(+)의 영향을 미칠 것이다.

가설 3. 북한 일유형은 시장활동 경험이 많을수록 학력이 높을수록 남한에서 기초생계비 수급에 음(-)의 영향을 미칠 것이다.

가설 1을 추정한 결과 북한 일유형과 학력 모두가 남한에서 취업에 양(+)의 영향을 미치는 현상이 뚜렷하게 나타났다. 흥미로운 사실은 시장활동이 많은 일 유

형의 순으로(비공식>이중>공식일유형) 취업할 확률이 높았다. 남성인 경우 취업할 확률이 높아졌고, 기초생계급여는 취업확률을 유의하게 낮추었다. 먼저 북한요인의 취업효과를 보면, 북한 일유형과 학력 모두가 남한에서 취업에 양(+)의 영향을 미치는 현상이 뚜렷하게 나타난다. 흥미로운 사실은 시장활동이 많은 일유형의 순으로(비공식>이중>공식일유형) 취업할 확률이 더 높았다는 점이다. 또, 남성인 경우 취업할 확률이 높아졌고, 거주기간은 기초생계급여는 유의하게 취업확률을 낮추었다.

그러나 두 번째 가설인 일유형의 임금효과 추정 결과, 북한에서 시장활동 경험이 많은 일유형이 남한에서 임금에 유의한 영향을 미치지 못하였다. 단, 북한의 학력은 임금에 양(+)의 영향을 미쳤다.

세 번째 가설인 일유형의 기초생계비 수급효과를 보면, 북한시장에서 일경험이 많을수록 생계급여 수급자가 될 확률을 낮추었으나, 북한의 학력은 생계급여에 유의한 영향을 미치지 않았다.

나. 동화 효과

남한에서의 동화 효과를 검증하기 위해 두 개의 가설을 만들었으며, 남한 거주기간을 투입하여 동화 효과를 살펴본 결과 이 두 개의 가설은 다 입증되었다.

가설 4. 남한 거주기간이 증가할수록 남한에서 고용(취업, 소득)에 유의한 양(+)의 영향을 미칠 것이다.

가설 5. 남한 거주기간이 증가할수록 생계급여수급자일 확률은 낮아질 것이다.

남한 거주기간은 취업이나 임금 모두에 양(+)의 영향을 미치고 있었다. 이는 남한에 이주한 이후 시간의 증가에 따라 취업할 확률이 높아지고 임금도 조금씩이나마 높아진다는 사실을 의미한다. '거주기간의 계수값은 음(−)의 값으로 남한 거주기간이 증가할수록 생계급여수급자일 확률을 낮아질 것이다'라는 가설도 입증되었다. 남한 거주기간이 증가할수록 취업이나 임금 모두에 양(+)의 영향을 미쳤으나, 거주기간이 증가할수록 기초생계급여 수급자일 확률을 낮추었다.

2. 요약 및 정책적 함의

그간 남한 노동시장에서 탈북이주민의 고실업, 저임금 등 고용부진 상황은 그

원인을 둘러싸고 많은 논의를 촉발하였다. 선행연구들은 고용문제의 원인으로 탈북이주민 자신의 취약성, 취업의지나 남한사람들의 편견이나 배제 등을 지목해왔지만, 북한에서 탈북이주민의 일 경험이 현재 고용에 미치는 영향은 간과되었다. 이러한 문제의식으로 필자는 북한 주민의 일 경험에 주목해왔는데, 이 연구는 "북한주민의 일자리 유형연구"와 "시장화시기 북한 주민의 일유형 결정요인연구"를 잇는 세 번째 연구이자 세 편의 연구를 마무리하는 연구이다.

입국연도 등에 의해 할당표집한 서울시 거주 탈북이주민 413명의 조사자료를 이항로짓, 다중회귀 분석한 결과, 북한 일유형과 학력 변수 모두가 남한에서 탈북이주민의 취업에 유의한 양(+)의 영향을 미치고 있었다. 흥미로운 점은 북한 시장경제활동이 많은 일유형일수록(비공식>이중>공식일유형) 남한에서 취업확률이 높았다. 일반적인 예상과는 달리 북한에서 공식일 경력을 가졌던 사람들의 취업확률이 가장 낮았다. 또한 북한에서 시장경제활동 경험이 많은 일유형일수록 기초생계수급자일 확률이 낮아 비공식일 종사자들의 국가의존도가 공식일/이중일 종사자보다 낮은 것으로 나타났다.

결론적으로 이 연구는 이주 이전 '북한에서 일 유형(work type)'과 이주 이후 '남한에서 고용(employment)' 간에는 통계적으로 유의한 인과관계가 존재하며, 북한에서 공식일/비공식일/이중일을 했는지에 따라 남한에서 취업과 기초생계수급 여부가 유의하게 달라진다는 점을 실증적으로 밝히고 있다.

이 연구에서 무엇보다 중요한 발견은 북한 시장에서 일했던 일 경험이 남한 노동시장에서도 경제적 적응력을 유의하게 높였다는 연구결과이다. 즉, 북한 시장에서 일 경험이 많았던 유형일수록 취업이나 기초생계급여 탈피에 긍정적으로 작용하고 있었다. 비록 북한의 시장화가 우리가 이야기 하는 의미의 시장경제와는 거리가 멀지만, 그럼에도 불구하고 북한 주민 개개인이 보유한 시장에서의 일 경험은 인적자본으로 기능하면서 시장경제 적응능력에 차이를 보이고 있었다. 이는 북한주민 전체를 한 덩어리(One size all fit)로 보아서는 안 된다는 점을 시사한다. 북한 시장에서의 일에 참여했던 수준에 따라 남한 노동시장에서 적응하는데 차이를 보인다는 결과로 미루어 볼 때, 북한 장마당 등 시장에서 일했던 탈북이주민의 일 경험이 남한에서 인적자원으로서 북한의 공식 직업경험보다 더 유용하게 활용될 수 있음을 시사한다. 앞으로 북한 시장화가 보다 진전된다면 북한 주민의 인적자원이나 시장적응력 또한 향상될 것이라고 전망된다.

현행 통일부의 탈북이주민 직업통계 분류를 보면, 무직이나 부양자의 비중이 절반이상을 차지한다. 북한 비공식 일 종사자들은 대한민국 입국이후 직업 통계분류

과정에서 무직자로 치부되고 있는바, 그간 정부는 북한 비공식일 종사자들을 무직자로 분류해왔던 기존의 탈북이주민 직업분류방식을 재검토해야 할 것이다.

이 연구의 의의는 북한의 시장에서 경제활동에 참여한 일 경험이 남한의 노동시장에서 취업률을 높이고 국가에 대한 의존도를 낮추었다는 발견이다. 이는 북한 인적자원개발 측면에서도 개혁개방을 통한 북한 시장화가 매우 중요하다는 원칙을 실증적으로 확인해준다. 이는 통일전후 고용정책을 수립하는데 있어 중요한 정책적 함의를 준다.

그러나 본 연구를 통해 발견된 새로운 문제도 있다. 비록 북한시장에서 일경험이 취업에 긍정적인 영향을 주었다 할지라도 노동자 개인별 임금차이로까지는 반영되지 않는 이유이다. 이 문제를 어떻게 해석해야 할 것인가? 여기에는 두 가지 해석이 가능하다.

첫 번째 해석은 분단노동시장 가설의 관점에 의한 해석이다. 북한 시장에서 일한 경험은 남한 노동시장에 진입할 확률을 높이지만 탈북이주민이 진입 가능한 시장은 저임금 저기능의 주변부 노동시장으로 제한되며, 주변부 노동시장에서 하는 일은 단순 노무 일, 저기능의 일이 대부분으로 주변부 노동시장의 특성상 탈북이주민의 일 경험의 질적 수준에 따라 보상을 차별적으로 해주는 시장이 아니어서 임금효과로 이어지지 못한다는 것이다. 채용기업체 실태조사 연구는 이같은 해석을 실증적으로 뒷받침하고 있는데, 탈북이주민 채용기업체들은 대부분 '오려는 사람 자체가 없는' 인력부족업체로(47.0%), 100개 기업 중 탈북이주민을 가장 많이 채용한 기업체의 채용기준은 '신체 건강하고 일할 의사만 있으면' [41] 이었다.

두 번째 해석은 비록 북한에서 비공식일 종사자들이 시장을 중심으로 경제활동을 활발하게 하고 인적자본을 축적했다 할지라도 그와같은 일 경험은 남한 노동시장에서 직장에 취업할 때 활용되기에는 적합지 않아 임금효과로 이어지지 못한다는 해석이다. 이주로 인한 '인적자본의 이전장벽(transfer barrier of human capital)'이 있어, 북한 특수적 인적자본이 남한에서 통용되기에는 한계가 존재한다는 주장이다. 그러나 북한 고학력 전문직에 대한 유일한 선행연구에 의하면,[42]

---

[41] 김화순, "남한기업의 탈북이주민 노동력 평가," pp. 123~125.

[42] 공식적 직업영역에서 경력형성이 거의 이루어지지 않았기에 과거 전문직 종사자였던 그들은 과거 경력을 인정받기보다 한국에서 새로운 출발과 재교육의 기회를 필요하다고 기술한다. 그러니 이들이 단지 열 사례에 지나지 않으므로 결론을 내리기 위해서는 실증적 자료가 보완되어야 할 것이다. 더욱이 이들 사례들은 본 연구에서 북한 시장에서 비공식일집단보다 더 소극적이었다는 점도 고려해야 할 것이다. 김화순, "고학력 북한이탈주민이 인지하는 차별과 직업계층 변화에 대한 인식," 『통일과 평화』, 제2권 2호 (서울대학교 통일평화연구원, 2010), pp. 106~107.

북한의 교사나 부기(회계)와 같은 고학력 전문직 집단의 경우에도 인적자본의 이전장벽을 논하기에 앞서 식량위기 이후 기업소의 가동중단 등으로 북한의 공식 직장생활에서 인적자본을 형성한 기회가 없었다고 진술하고 있다. 그러나 이들은 공식일 종사자들이기 때문에 시장을 주요 공간으로 활동한 사람들은 아니다. 시장화 세력인 비공식일 종사자들이 북한의 시장에서 어떻게 일하면서 경력을 형성해 나갔는지 후속연구의 과제로 삼을 필요가 있다.

비공식일 종사자들의 취업이 임금효과로 이어지지 않는 이유가 첫 번째 분단노동시장 가설의 해석처럼 탈북이주민이 속한 노동시장의 구조에 의한 것인지, 아니면 두 번째 인적자본이론 관점에 의한 해석처럼 인적자본 이전장벽 때문인지 아직 결론을 내리기에는 이르다. 그러나 분명한 점은 정부가 남한 탈북이주민 취업 현장에서 이들 탈북이주민 비공식일 종사자들의 취업의지가 임금효과까지 연결될 수 있도록 보다 적극적인 인적자원 개발 및 고용정책 방안을 보다 적극적으로 모색하여야 할 것이라는 점이다.

■ 접수: 4월 20일 ■ 심사: 5월 15일 ■ 채택: 5월 21일

<부표> 본 조사에 사용한 표집안

입국 연도	계	성별		연령별							
				20대		30대		40대		50대	
		남	여	남	여	남	여	남	여	남	여
2000	162	90	72	18	16	21	27	33	19	18	10
				2	2	2	3	3	2	2	1
2001	229	115	114	32	22	39	40	31	33	13	19
				3	2	4	4	1	9	1	2
2002	439	196	243	61	43	58	103	55	67	22	30
				6	4	6	10	5	6	2	3
2003	366	134	232	48	58	34	78	34	71	18	25
				5	6	3	8	3	7	2	2
2004	569	173	396	67	79	38	144	49	131	19	42
				6	8	4	14	5	13	2	4
2005	368	113	255	44	60	24	105	32	71	13	19
				4	6	2	10	3	7	1	2
2006	504	126	378	48	89	25	173	39	89	14	27
				5	9	2	17	4	9	1	3
2007	614	153	461	63	121	42	174	36	127	12	39
				6	12	4	17	3	12	1	4
2008	465	128	337	40	104	39	121	29	85	20	27
				4	10	4	12	3	8	2	3
2009	418	109	309	46	98	29	115	26	70	8	26
계	4,134	1,337	2,797	4	10	3	11	3	7	1	3
				45	69	34	106	36	80	15	27

표본은 2000~2009년 12월 31일 사이에 입국한 자를 대상으로 하여 표집함.

<부록> 일유형 별 분류

공식일(formal work)

- **배급형:** 국가에 노동력을 제공하고 국가의 배급을 통해서 필요한 물자를 조달하는 형태. 과거 북한 주민에게 가장 일반화된 형태였지만, 현재는 군인, 수용소 관리와 같은 보안관련 직업에 종사하는 사람들에게만 나타나며, 시장에 참여하지 않음.
- **부수입형:** 직업지위에서 가진 권한 혹은 권력을 활용하여 불법적인 시장활동을 방조하거나 간접적으로 개입하여 이익을 나누는 형태로 이를 통해 생계를 유지하며, 이는 다시 생계형과 부수입형으로 나눌 수 있음. 표면적으로는 시장에 참여하지 않지만 불법적 행위를 지원함으로써 시장에서 얻어진 이득을 취하는 식으로 간접적으로 시장에 개입.

이중일(both formal and informal work) 종사형=공식일과 비공식일을 병행

- **이중일 종사자:** 낮에는 소속기업소에 출근하여 일을 하지만 퇴근 후 혹은 휴가를 내어서 시장활동에 참가. 이중일 종사자(both formal and informal work)들은 배급, 부수입, 장사 등 소득원이 다양하다. 비공식일 종사자 내부에는 소속 직장이 있는 '8.3 노동자'와 소속 직장이 없이 시장에서 일당노동자나 매대상인 등으로 일하는 '시장형'의 두 가지로 나눌 수 있다. 8.3 노동자는 소속한 직장에 매달 일정액을 납부하면서 출근하지 않고 장사한다. 반면에, 시장형은 소속 직장이 없고 시장에 참가하여 소득을 얻는다.

비공식일(informal work) 종사형

- **시장형:** 장마당 등에서 장사나 일당노동자로 일하여 생계를 유지함. 시장에 전면적으로 적극적으로 참여하는 형태이다.
- **8.3 노동자:** 소속기업에 일정액의 돈을 납부하고 출근을 하지 않으면서 시장에 적극적으로 참여하는 노동자를 가리킨다. 즉, 기업의 노동력수요가 감소한 상황에서 노동자가 경제외적 강제의 속박에서 벗어나기 위해 기업에 비용을 지불하는 형태의 계약관계를 일컫는다.[43]

[43] 이석기, "북한의 노동: 2000년대를 중심으로," 『북한경제리뷰』, 제14권 11호 (KDI, 2012.11), p. 83.

기타

무직자와 비경제활동참가자를 포함한 유형을 기타로 칭한다. 예를 들어 병으로 요양 중이거나 장애로 인해 일을 하지 못하거나 육아나 출산 등으로 일을 하지 않는 가정주부 등을 포괄.

참고문헌

1. 단행본

강일규·고혜원.『북한이탈주민의 취업촉진을 위한 직업능력개발방안』. 서울 한국직업능력개발원, 2003.

강일규·김임태·이동임·이혜원·김승용·권성아.『북한이탈주민 취업능력 향상을 위한 제도개선 방안연구』. 서울: 한국직업능력개발원, 2004.

김병연·양문수.『북한경제에서의 시장과 정부』. 서울: 서울대학교 출판부, 2012.

김연철.『북한의 산업화와 경제정책』. 서울: 역사비평사, 2001.

남궁영.『북한의 노동정책과 노동력평가』. 서울: 민족통일연구원, 1996.

박성재·김화순·황규성·송민수.『북한이탈주민의 직업변동과 취업지원제도 평가』. 서울: 한국노동연구원, 2011.

박형중·조한범·장용석.『북한 '변화'의 재평가와 대북정책 방향』. 서울: 통일연구원, 2009.

선한승.『북한주민의 직장생활과 노동』. 서울: 공보처, 1994.

양문수.『북한경제의 구조: 경제개발과 침체의 메카니즘』. 서울: 서울대학교 출판부, 2000.

_____.『북한경제의 시장화』. 서울: 한울아카데미, 2010.

양문수·박정호·구갑우·정건화·이동명·조정아.『북한의 노동』. 서울: 한울 아카데미, 2007.

오길남.『북한의 노동력구조』. 서울: 한국노동연구원, 1996.

이금순·강신창·김병로·김수암·안혜영·오승렬·윤여상·이우영·임순희·최의철.『북한이탈주민 적응실태연구』. 서울: 통일연구원, 2003.

이석·김창욱·양문수·이석기·김은영.『북한 계획경제의 변화와 시장화』. 경제인문사회연구회 협동연구총서 09-16-03. 서울: 통일연구원, 2009.

임강택·이석기·이영훈·임을출.『2009년 북한경제 종합평가 및 2010년 전망』. 서울: 통일연구원, 2009.

전병유.『북한의 시장·기업 개혁과 노동인센티브제도』. 서울: 한국노동연구원, 2004.

홍두승·김병조·조동기.『한국의 직업구조』. 서울: 서울대학교 출판부, 1999.

Borjas, George J. *Labor Economics.* 4th ed. Boston: Mc Graw-Hill Press, 2008.

Castle, S. and Mark J. Miller. *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World.* 4th ed. New York: The Guilford Press, 2009.

2. 논문

김병연. "북한경제의 시장화." 윤영관·양운철 편집, 한반도평화연구원총서 2.『7·1경제관리 개선조치 이후 북한 경제와 사회』. 파주: 한울, 2009.

김화순. "남한기업의 탈북이주민 노동력 평가."『북한연구학회보』. 제 15권 2호, 2011.

_____. "북한주민의 일자리유형 연구."『북한연구학회보』. 제16권 1호, 2012.

_____. “시장화시기 북한 주민의 일유형 결정요인.”『통일정책연구』. 제22권 1호, 2013.
_____. “탈북이주민 노동시장 통합의 성공요건.” 북한연구학회 춘계학술대회. 2011.
_____. “고학력 북한이탈주민이 인지하는 차별과 직업계층 변화에 대한 인식.”『통일과 평화』. 제2권 2호, 2010.
_____. “북한이탈주민의 고용에 미치는 요인에 관한 연구: 인적자본 이론 및 노동시장구조 요인을 중심으로.” 한국기술교육대학교 인력개발전문대학원 박사학위논문, 2009.
김화순·신재영. “북한이탈주민의 취업눈높이 유형에 관한 사례연구: 고용지원제도와의 관계를 중심으로.”『통일문제연구』. 제17권 1호, 2005.
박상인·김태종. “생계비 보조금이 북한이탈주민의 취업에 미치는 영향에 대한 실증적 분석.” 서울대학교 통일평화연구소, 2005.
박영자. “2000년대 북한 노동자들의 노동일상 구술: ‘정상 노동생활의 주변화’를 중심으로.”『진보평론』. 제38호, 2008.
_____. “2003년 <종합시장제> 이후 북한의 ‘주변노동’과 ‘노동시장’: 노동일상의 상황과 구조.”『한국정치학회보』. 제43집 3호, 2009.
_____. “북한 일상생활의 식민지화와 탈식민화: 여성생활을 중심으로.”『통일문제연구』. 제42호, 2004.
_____. “체제변동기 북한의 계층, 세대, 지역균열.”『한국정치학회보』. 제46집 5호, 2012.
박정진. “북한의 생산정치와 노동자 조직의 성격변화에 관한 연구.” 동국대 정치학과 석사학위논문, 1996.
박형중. “북한 시장에 대한 정치학적 분석.”『한국정치학회보』. 제46집 5호, 2012.
양문수. “북한에서의 시장의 형성과 발전: 생산물시장을 중심으로.”『비교경제연구』. 제12권 2호, 2005.
유시은·엄진섭·윤덕용·전우택. “북한이탈주민의 소득수준 변화에 영향을 미치는 요인: 7년 패널연구.”『통일정책연구』. 제17권 2호, 2008.
유지웅. “북한이탈주민의 사회적 배제.”『통일문제연구』. 제9권 1호, 2007.
윤덕룡·강태규. “탈북자의 실업과 빈부격차에 의한 갈등 및 대책: 북한이탈주민들의 경제문제에 관한 설문조사 결과를 중심으로.”『통일연구』. 제1권 2호, 1997.
윤인진. “탈북자의 남한사회 적응실태와 정착지원의 새로운 접근.”『한국사회학』. 제33집, 1999.
윤인진·김숙희. “북한이주민의 건강과 경제적응의 관계.”『보건과 사회과학』. 제21권, 2007.
이기영. “북한이주민의 노동시장 활동과 경제적 자립에 영향을 미치는 요인.”『통일문제연구』. 제18권 2호, 2006.
이석기. “북한의 노동: 2000년대를 중심으로.”『북한경제리뷰』. 제14권 11호, 2012.11.
_____. “북한의 1990년대 경제위기와 기업행태의 변화 생존추구형 내부자통제와 퇴행적 시장화.” 서울대학교 경제학과 박사학위논문, 2003.
이영훈. “농민시장.” 세종연구소 북한연구센터 편,『북한의 경제』. 서울: 한울, 2005.
이은진. “북한의 노동통제와 공장체제.”『한반도 통일논의의 쟁점과 과제』. 오산: 한신대학교 출판부, 2001.
전우택·윤덕용·엄진섭. “북한이탈주민들의 남한사회 적응생활 실태조사: 2001년도 553명의 북한이탈주민을 중심으로.”『통일연구』. 제7권 1호, 2003.
정건화. “북한노동자의 존재양식: 탈북노동자 설문조사 결과를 중심으로.” 양문수 외,『북한

의 노동』. 서울: 한울아카데미, 2007.
_____. “북한의 노동체제에 대한 제도론적 접근.”『동향과 전망』. 제62호, 2004.
조동호. “북한의 노동력 수준의 평가와 실제 사례에 관한 연구.” 선한승 외.『남북협력과 노동정책』. 서울: 한국노동연구원, 2000.
조명철. “북한 작업장 관리체계 분석.” 선한승 외.『남북협력과 노동정책』. 서울: 한국노동연구원, 2000.
조정아. “북한의 작업장 문화와 노동자 정체성: 노동통제와 작업동의를 중심으로.”『북한의 노동』. 양문수 외. 서울: 한울아카데미, 2007.
_____. “산업화시기 북한공장의 노동규율 형성문제.” 2003년 북한연구학회 춘계학술대회 발표문, 2003.
차문석. “북한 노동일상의 세계와 접근방법.”『현대북한연구』. 제11권 3호, 2008.
_____. “북한의 붉은 공장과 노동일상세계: ‘아우라’ 없는 노동일상에 관한 접근.” 고유환 외.『북한의 일상생활 연구: 외침과 속삭임』. 서울: 한울아카데미, 2010.
_____. “북한의 시장과 시장경제.”『담론201』. 제10권 2호, 2007.
_____. “사회주의 국가의 노동정책: 소련, 중국, 북한의 생산성의 정치.” 성균관대 박사학위논문, 1999.
홍 민. “북한의 사회주의 도덕경제와 마을체제.” 동국대학교 박사학위논문, 2006.
_____. “북한의 현지지도의 정치경제적 기원에 관한 연구.” 동국대학교 북한학 석사학위논문, 2001.

Chiswick, Barry R. “The Economic Progress of Immigrants: Some Apprarently Universal Patterns.” in William Fellner(ed,.), *Contemporary Economic Problems*. Washington American Enterprise Institute, 1979.

3. 기타자료

고용노동부.『북한이탈주민 취업활성화 및 직업훈련 방안』. 2010.
북한인권정보센터.『북한이탈주민 경제활동 동향』. 2006년~2012년 각 년도.
북한이탈주민지원재단.『북한이탈주민 경제활동 실태』. 2010년~2013년 각 년도.
한국노동연구원. “취업현장에서의 탈북민 갈등사례와 고용관련제도의 쟁점.” 2012.1.5.

『대구CBS』.

Abstract

The Effects of Work Type in North Korea on North Korean Migrants' Employment in South Korea

Wha-Soon Kim

North Korean Migrants' poor employment situation in the South Korean labor market including their high unemployment rate and low wage level have raised many debates over the causes of such problems. As the causes of the employment problems, previous studies have pointed out North Korean Migrants' inadequacies and weak employment intention, South Koreans' prejudice and exclusiveness, etc., but the importance of the cohort effect of North Korean Migrants'work experiences on their current employment has been overlooked.

Recognizing this problem and giving attention to North Korean residents' work experiences, the present researcher conducted the third and conclusive study, following the previous studies "A Study on North Korean Residents' Work Types" and "Determinants of North Korean Residents'Work Type in the Period of Marketization." The conclusion drawn from this study is that there is a significant causal relation between 'work type in North Korea' before migration and 'employment in South Korea' after migration, and the probability of employment or the basic livelihood benefit take-up rate is significantly different according to whether one had an formal work, informal work, or both formal and informal work in North Korea.

According to the results of binomial logit and multiple regression with data collected from 413 North Korean migrants living in Seoul and sampled through quota sampling based on the year of entry, etc., both work type and education level in North Korea had a significant positive effect on North Korean migrants' employment in South Korea. An interesting finding was that the probability of employment in South Korea was higher in work types with more market economic activities (informal work>both formal and informal work>formal work) in North Korea. Contrary to expectation, the probability of employment was lowest in those who had been engaged in an formal work in North Korea. What is more, work types with more market economic activities in North Korea showed a lower probability of being a basic livelihood benefit recipient, and consequently those with an informal work were less dependent on the government than those with an formal/both formal and informal work.

The most important finding from this study is that work experience in a North Korean market enhanced economic adaptability to the South Korean labor market significantly. This suggests that North Korean migrants'experience in working at a market in North Korea can be more useful as human resource than experience in an formal work.

The government has so far classified North Korean migrants experienced in an informal work into unemployed, but such a job classification system for North Korean migrants needs to be reconsidered. It is expected than future progress in the marketization of North Korea may bring improvement in the development of human resources or market adaptability among North Korean residents.

Key Words: Work Type, North Korean Migrants, Marketization of North Korea, Informal Sectors in North Korea, Employment, North Korean Work, North Korean Labor, Basic Livelihood Benefit

통일정책연구 제23권 1호 2014
pp. 41~66

북한 '급변사태' 논의의 현실성 분석과 과제: 부작용의 인식과 최소화

박 휘 락*

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 급변사태 논의에 관한 평가
Ⅲ. 급변사태에 관한 5가지의 기본적 질문 분석
Ⅳ. 북한 급변사태에 대한 바람직한 논의방향
Ⅴ. 결론

국문요약

북한의 내부 불안정을 활용하여 통일을 달성하자는 희망에 의하여 촉발된 것이 북한 급변사태에 대한 연구이다. 그러나 결과적으로 이 논의는 한국으로 하여금 평화통일 노력을 게을리하게 하고, 남북관계를 적대적으로 만들고 있다.

실제로 북한 급변사태의 발생 가능성이 높은 것이 아니고, 한국이 개입할 수 있는 명분도 적으며, 개입의 수단도 제한되고, 군사적 개입 시 제약사항도 적지 않다. 한국은 실현가능성이 적은 급변사태 논의로 인하여 상당한 부작용을 감당해온 점이 있다.

이제부터는 북한의 급변사태를 통일로 연결시키겠다고 접근하기보다는 북한의 안정화를 지원한다는 자세를 견지하고, 급변사태 논의의 비중도 낮출 필요가 있다. 다만, 유사 시를 대비한 조치로서 한국은 드러나지 않게 북한의 급변사태 시 한국개입의 정당성을 확보하기 위한 노력을 강화하고, 한국의 개입을 요청하도록 북한과의 접촉을 강화하며, 필요 시 압도적인 군사력으로 개입하여 사태를 안정시킬 수 있도록 면밀하게 준비해둘 필요는 있다.

주제어: 급변사태, 북한, 북한 불안정, 북한 안정화

Ⅰ. 서론

2010년 1월 13일 한국 언론에서 정부가 북한 급변사태와 관련하여 '부흥계획'이라는 이름의 대비계획을 수립해두었다고 보도하자 북한은 국방위원회 명의의 성명서를 통하여 "거족적 보복 성전이 개시될 것"이라면서 위협하였다. 그해 8월 이명박 정부가 '통일세'를 신설한다고 하자 이 또한 북한의 급변사태를 염두에 둔

* 국민대학교 정치대학원 부교수

것이라면서 “망발의 대가를 단단히 치르게 될 것”이라고 비난하였다. 최근에는 박근혜 대통령의 드레스덴 선언에 대해서도 북한은 “황당무계한 궤변”이라면서 거부하고 있다. 당연히 북한의 언사는 지나친 점이 있지만, 한국이 진정 통일을 원한다고 한다면 북한의 입장에서 급변사태에 관한 사항을 한번 생각해볼 필요가 있다. 북한의 입장에서 보면 한국의 급변사태 논의는 자신이 붕괴되기를 기다려, 특히 자신의 지도자가 갑자기 사망하는 등과 같은 변고가 발생하기를 기다려 북한을 병합하려는 의도라고 생각하지 않겠는가? 북한의 입장에서 자신의 급변사태를 활용하여 통일을 하려는 한국을 신뢰할 수 있을까?

박근혜 대통령은 2014년 1월 6일 신년 기자회견 자리에서 “통일은 대박”이라면서 통일에 대한 범국민적 열정을 다시 고취시켰다. 실제로 한국은 분단 직후부터 끊임없이 통일을 위하여 노력하였고, 어느 시기에는 통일이 가까워진 느낌을 갖기도 하였다. 1972년 7·4공동성명, 1991년의 『남북기본합의서』, 2000년의 남북정상회담과 6·15선언, 그리고 2007년의 10·4합의가 발표되었을 때 국민들은 통일의 희망을 보았고, 소떼 방북, 이산가족 상봉, 금강산 관광, 개성공단 등의 남북한 사업이 추진될 때마다 통일의 기반이 강화되는 것으로 생각하였다. 그러나 분단 후 70년 정도가 흘렀지만 현실의 통일은 여전히 먼 거리에 있다. 오히려 천안함 폭침과 연평도 포격 도발 등 북한은 군사적 도발을 자행하고 있고, 무엇보다 민족을 공멸로 몰어넣을 수 있는 핵무기를 개발한 상태이다.

한국의 간절한 소망에도 불구하고 통일은 고사하고 남북관계가 경직되고 있는 원인은 다양할 수 있지만, 그 중의 하나는 한국이 ‘급변사태(急變事態)’를 논의해 온 부작용일 수 있다고 판단된다. 한국에서는 북한이 곧 붕괴될 것이라는 생각으로 북한과의 통일협의나 기존 합의의 이행을 덜 진지하게 인식하게 되었고, 북한은 한국을 불신하게 되었기 때문이다. 비록 급변사태를 대비한 우발(偶發)계획(contingency plan)을 만들어둘 필요성은 있지만, 그의 논의에 따른 부작용과 그로 인한 손익도 냉정하게 계산해봐야 한다.

즉, 한국은 북한의 급변사태와 통일의 연결에 관한 기본적인 사항들을 면밀하게 검토한 다음, 그의 실현가능성이 높지 않다면, 논의를 최소화함으로써 그로 인한 부작용을 예방할 필요가 있다. “과연 북한에 급변사태가 발생할 것인가?” “급변사태 시 한국이 군사력 전개를 포함하여 적극적으로 개입할 수 있는가?” “어떻게 어떤 규모로 군대를 투입한다는 것인가?” “급변사태가 통일로 연결되는가?” 그리고 “급변사태 논의가 통일에 도움이 되는가?”라는 질문에 대하여 긍정적인 답이 예상되지 않기 때문이다. 더구나, 급변사태 논의로 인하여 국민들이 잊고 있지만,

한국의 공식적이면서 전통적인 통일방안은 북한을 붕괴시키는 것이 아니라 북한과의 평화공존을 우선시하는 '평화통일'이다. 행정부가 교체될 때마다 용어와 세부내용은 조금씩 변화되었지만 공통적인 내용은 남북한 상호존중을 바탕으로 교류·협력하고, 남북한 간에 1국가 2체제 성격의 기능적 통합을 달성하며, 최종적으로 1국가 1체제로 정치적 통합까지 달성한다는 방향이다.

이러한 문제의식에 근거하여 본 논문에서는 지금까지 한국에서 진행되어온 급변사태 논의의 경과를 살펴보고, 논의에 사용된 논리가 어느 정도의 합리성을 갖고 있는 지를 평가한 후, 앞에서 제시한 근본적 질문들을 차례로 검토하고자 한다. 이러한 검토의 결론을 종합하여 앞으로 한국이 부작용을 최소화하면서 북한의 급변사태를 논의해 나가기 위한 몇 가지 방향을 제시하고자 한다.

Ⅱ. 급변사태 논의에 관한 평가

1. 급변사태의 논의 경과

급변사태의 경우 그 정의부터 사람에 따라 다양하다.[1] 다만, 이들의 논의를 종합해볼 경우 "다양한 국가비상사태 중 북한 정권이 상황을 통제하기 어렵거나 통제할 의지가 없어서 주변국을 비롯한 국제사회가 개입할 가능성이 큰 사태"[2]라는 말로 수렴될 수 있다고 판단된다. 북한 자체적으로 금방 해결되는 불안정 사태는 한국이 논의할 필요가 없기 때문이다. 미국에서 북한의 급변사태를 집중적으로 연구하고 있는 랜드연구소의 베네트(Bruce Bennett) 박사도 급변사태로는 북한 지도체제가 교체되는 체제붕괴(regime collapse)로는 부족하고, 북한 정부가 통치불능의 상태에 빠진 정부붕괴(government collapse)여야 한다고 설명하고 있다.[3]

한국의 급변사태 논의는 1990년대 초반에 소련과 동구권에서 급격한 변화가 발생한 것이 기본적인 배경이 되었다.[4] 그러나 이것이 정부 차원에서 논의되도록 한 계기는 주한 미군사령부의 분석으로[5] 당시 주한미군은 북한이 7단계의 붕괴 과정

---

[1] 급변사태에 대한 학자들의 다양한 정의에 관해서는 홍현익, "북한 급변사태에 대한 국제사회의 개입과 한국의 준비·대응방안," 『세종정책연구』, 2013-19 (세종연구소, 2013), pp. 10~11 참조.
[2] 위의 글, p. 11.
[3] Bruce W. Bennett, *Preparing for the Possibility of a North Korean Collapse* (Santa Monica, CA: RAND, 2013), pp. 5~6.
[4] Center for U.S.-Korea Policy, *North Korean Contingency Planning and U.S.-ROK Cooperation* (San Francisco: Asia Foundation, September 2009). p. 2.

중에서 2단계에서 3단계로 넘어가는 과정이라고 평가하였고,[6] 럭(Gary Luck) 사령관은 1996년 3월 미 의회에서의 증언을 통하여 "(북한 붕괴에 관한 문제는) 붕괴할 것이냐는 것이 아니라, 어떻게 붕괴할 것이냐, 즉 내부붕괴냐 외부붕괴냐, 그리고 언제 붕괴할 것이냐이다(The question is not will this country disintegrate, but rather how it will disintegrate, by implosion or explosion, and when)"라고 증언하였다.[7] 처음부터 한국의 급변사태 논의는 발생 여부보다는 발생하였을 경우 어떻게 대응할 것이냐에 초점을 놓이게 되었다.

그러나 예측과 달리 김일성 사후의 수년 동안에 급변사태는 발생하지 않았고, 당연히 그에 관한 논의도 위축되었다. 그러다가 2000년대 후반 김정일의 건강에 문제가 있다는 분석이 제기됨을 계기로[8] 급변사태 논의가 또다시 활발해지기 시작하였다.[9] 이전의 소강상태를 보충이라도 하려는 듯 다수의 학자들이 북한의 급변사태 가능성과 한국의 대응책을 분석하였다.[10] 미국에서도 논의가 재개되었다. 미 육군대학원(Army War College)의 스코벨(Andrew Scobell)은 공산권 국가들의 체제변화 유형을 분석한 후 북한이 채택할 유형을 추정하고자 노력하기도 하였고,[11] 스타리스(Paul B. Stares)와 위트(Joel S. Wit)는 "관리된 승계"(Managed Succession), "투쟁에 의한 승계"(Contested Succession), "실패된

---

[5] 1990년대 초반부터 1995년까지 한국에 발표된 북한 급변사태 연구논문은 한 자릿수에 머물렀으나 1996년에는 39편, 1997년에는 58편으로 증대되었고, 그 이후 10여 편으로 감소되는 경향을 보이고 있다. 황주희, "북한 급변사태 연구현황과 동향 분석," (고려대학교 북한학과 석사학위논문, 2013) p. 20.

[6] 유용원, "'이미 2~3단계' 대책 강구," 『조선일보』, 1996년 3월 25일.

[7] 『조선일보』, 1996년 3월 17일.

[8] 김정일은 뇌졸증으로 한 번 쓰러진 적이 있고, 만성화된 후두염과 신장 질환 등을 앓고 있어서 그 수명이 길어야 앞으로 3년 정도일 거라는 분석이 한미 양국에서 보도된 바 있다. 『조선일보』, 2010년 7월 10일.

[9] 2000년대 초반에 한국에 발표된 북한 급변사태 연구논문은 10~30편 수준이었으나 2008년도부터 급증하여 2008년 4편, 2009년 66편, 2010년 65편이 발표되었고, 그 이후에는 감소되는 경향을 보이고 있다. 황주희, "북한 급변사태 연구현황과 동향 분석," p. 21.

[10] 대표적인 논문은 김연수, "북한의 급변사태와 남한의 관할권 확보 방안," 『新亞細亞』, 제13권 4호 (신아시아연구소, 2006년 겨울); 라미경·김학린, "북한 급변사태와 국제사회의 개입," 『분쟁해결연구』, 제4권 2호 (단국대학교 분쟁해결연구센터, 2006년 가을/겨울); 신범철, "안보적 관점에서 본 북한 급변사태의 법적 문제," 『서울국제법연구』, 제15권 1호 (서울국제법연구원, 2008); 김수민, "북한 급변사태의 개연성: 내부 요인을 중심으로," 『평화학연구』, 제9권 3호 (한국평화연구학회, 2008); 이상근, "북한 붕괴론의 어제와 오늘: 1990년대와 2000년대의 북한 붕괴론에 대한 평가," 『통일연구』, 제12권 2호 (연세대학교 통일연구소, 2008); 박창희, "북한 급변사태와 중국의 군사개입 전망," 『국가전략』, 제16권 1호 (세종연구소, 2010).

[11] Andrew Scobell, "Projecting Pyongyang: The Future of North Korea's Kim Jong Il Regime," *A Monograph of Strategic Studies Institute* (Army War College, March 2008). <http://downloads.slugsite.com/projectingpyongyang.pdf> (검색일: 2014.5.25).

승계"(Failed Succession)의 세 가지 각본을 설정한 후 이러한 급변사태가 가져다주는 도전과 딜레마, 그리고 미국 정부에 대한 건의안을 제시한 바 있다.[12] 아시아재단(Asia Foundation)에서는 예방, 안정화, 개발의 3단계를 설정한 후 이를 포괄하는 우발계획을 작성할 것을 강조하면서 한미 양국의 정책과제를 제시하기도 하였다.[13] 심지어 북한의 붕괴가 에너지분야에 미치는 함의를 분석하는 연구까지 발표된 바 있다.[14] 2009년 하순 한미 양국군은 북한의 급변사태에 관하여 '개념계획 5029'를 '작전계획'으로 발전시킨 것으로 보도되기도 하였다.[15] 러시아의 경제국제관계연구소(IMEMO)에서도 북한은 이미 붕괴 중이고 2020년대에 붕괴할 것으로 예측하기도 하였다.[16] 그러나 김정일의 집권 기간에 예측과 같은 사태는 발생하지 않았다.

2011년 12월 19일 북한의 김정일 국방위원장이 심근경색으로 사망하여 약관의 김정은에게 권력이 인계되자 또다시 급변사태에 대한 기대가 커졌다. 기대와 달리 2년이 지나도록 북한이 불안해지지 않다가 2013년 12월 북한의 2인자였던 장성택이 전격 처형되자 이것을 급변사태로 가는 권력내부의 분열로 인식하기 시작하였다.[17] 중국의 전문가들도 급변사태 발생 가능성을 인정하기 시작하였고,[18] 한국의 대통령도 2014년 1월 6일 신년 기자회견에서 그 가능성을 인정한다고 답변하였다. 그러나 아직까지 기대했던 사태는 발생하지 않고 있다.

최근 북한 급변사태에 대한 기대와 논의는 점점 줄어들고 있다. 국내에서는 북한의 붕괴를 전망하는 대신에 중국이나 동유럽의 유형을 중심으로 다양한 가능성을 연구하는 방향으로 전환되고 있고,[19] 미국에서는 북한의 붕괴를 기대하는

---

[12] Paul B. Stares and Joel S. Wit, *Preparing for Sudden Change in North Korea*, Council Special Report No. 42 (New York: Council on Foreign Relations, January 2009).

[13] Center for U.S.-Korea Policy, *North Korean Contingency Planning and U.S.-ROK Cooperation*, pp. 6~20.

[14] 예를 들면, Peter Hays and David F. Von Hippel, "DPRK 'Collpase' Pathways: Implications for the Energy Sector and for Strategies Redevelopment/Support," *The Korea Project: Planning for the Long Term* (University of South California Korean Studies Institute Conference, 2010.8.20.~21. Revised Draft 2010.9.14).

[15] 유용원, "'작전계획 5029' 완성: 北 급변사태땐 한국군이 작전 주도, 핵무기 제거는 미군이 맡기로 합의," 『조선일보』, 2009년 11월 2일 작전계획과 달리 개념계획(conceptual plan)은 시행을 위한 부록이 없어 실행가능성이 떨어진다. 보도된 바로는 개념계획 5029에서는 내전, 대량살상무기 유출, 북한내 한국인 인질사태, 대규모 탈북사태, 대규모 자연재해 등 6가지 유형을 상정했다고 하는데, 그 내용 중에서 한국에서 상정하고 있는 급변사태는 '내전' 정도만 해당된다.

[16] 이용수, "北 이미 붕괴 중… 2020년대엔 南에 흡수통일 될 것," 『조선일보』, 2011년 11월 4일.

[17] 『조선일보』, 2013년 12월 4일; 2013년 12월 11일; 2013년 12월 27일.

[18] 『조선일보』, 2013년 12월 30일.

[19] 박종철 외, 『김정은 체제의 변화 전망과 우리의 대책』, KINU 연구총서 13-03 (서울: 통일연구원, 2013).

"환상"(illusion)에서 벗어나지 않을 경우 대북한 정책은 실패할 수밖에 없다는 주장도 제기되고 있다.[20] 베네트 박사도 붕괴를 전망하는 대신에 붕괴되었다는 가정(assumption) 하에 연구를 진행한다는 점을 밝히고 있다.[21] 북한에 대사관을 둔 영국대사의 말처럼 "북한 내 급변 사태가 일어난다면 매우 빠르고(very quickly) 또 부지불식간에(with very little notice) 벌어질 수"도 있지만,[22] 붕괴의 가능성이 점점 약해지고 있는 것은 분명하다.

2. 평가

1989년 베를린 장벽이 붕괴되면서 다수의 공산국가들이 겪은 급격한 체제변화의 사례들이 한국사람들에게 급변사태와 그를 통한 통일을 기대하게 만든 점이 있다. 가장 인상적인 사례는 루마니아로서 성난 민중의 봉기에 의하여 1989년 12월 당시 대통령이었던 차우체스코가 군사재판에서 유죄를 받아서 처형되면서 이전의 루마니아 체제는 붕괴되었다. 소련에서도 고르바초프의 개혁정책에 반대하는 보수파의 쿠데타 시도를 옐친이 이끈 민중들이 저지함으로써 현재의 제체로 이행되었다. 그 외에도 알바니아, 쿠바, 중국 등이 독재체제에서 어떤 식으로든 변화하고 있고, 그로 인한 교훈들이 북한의 장래에 대하여 함의를 제시하고 있다.[23]

그러나 한국인들에게 통일의 한 방법으로 급변사태를 인식하게 만든 사례는 독일의 사례이다. 독일은 1989년 11월 9일 베를린 장벽이 무너진 후 1990년 3월 18일 동독에서 최초로 자유총선이 시작되었고, 그 결과 서독 기민당의 후원을 받아 통일을 지지하는 "독일 동맹"이 승리하였으며, 이로써 1990년 10월 3일 서독에 흡수되었기 때문이다. 다만, 그 과정을 지켜본 한국 외교관의 시각에서도 독일 통일은 "기적"이었고, 우월한 서독체제의 강한 흡인력, 미국의 강력한 지지, 소련의 안보우려 해소, 정치 엘리트들의 결단과 외교적 역량, 원칙에 입각한 지속적인 동독과의 교류협력 정책, 동독인 나아가 독일인들의 자결권 원칙 강조, 역사적 행운 등의 성공요소들이 기여하였다면,[24] 이 중에서 몇 가지를 한국이 충족시킬 지는

---

[20] David Lai, "Busting the Myths About the North Korea Problem," <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/articles/Busting-the-Myths-About-the-North-Korea-Problem-2012-02-23-SSI-Article.pdf> (검색일: 2014.5.25).

[21] Bruce W. Bennett, *Preparing for the Possibility of a North Korean Collapse*.

[22] 『동아일보』, 2014년 4월 9일.

[23] Andrew Scobell, "Projecting Pyongyang: The Future of North Korea's Kim Jong Il Regime," pp. 7~25.

[24] 양창석, 『브란덴부르크 비망록: 독일통일 주역들의 증언』 (서울: 늘품플러스, 2011), pp. 233~252.

의문이다. 한국과 독일은 분단의 원인부터 다르고, 주변국들의 이해관계도 달라서 독일의 경우를 한국에 적용하기는 어렵다는 의견이 많다.[25]

실제로 한국에서는 북한에서 급변사태가 정말로 발생할지, 그것이 통일로 연결될지에 대해서는 면밀하게 분석하지 않은 채 급변사태에 관한 논의를 해온 점이 있다. 황주희는 1999년부터 2012년까지 북한 급변사태에 관하여 연구한 학위논문들을 주제별로 분류한 결과 총 39편 중에서 대응방안 25편, 주변국 개입 7편, 통일방안 3편, 논의연구 4편이라는 분석결과를 제시하고 있다.[26] 급변사태 자체의 발생 가능성이나 통일로의 연결보다는 한국에 대한 영향과 주변국들의 반응을 분석하는 데 더욱 많은 관심을 두었다는 것이다.

이제라도 급변사태에 관한 냉정한 인식에 기초하여 연구의 비중과 방향을 재설정할 필요가 있다. 이미 부분적으로 급변사태 발생의 실제적인 가능성,[27] 한국 개입을 위한 명분,[28] 중국의 군사개입 가능성,[29] 지도자의 사망 이외의 다양한 급변사태 원인[30] 등에 관한 연구가 시도되고 있기는 하지만, 전체적인 분위기는 여전히 "희망적 사고"(wishful thinking)에 머물러 있는 실정이다.[31]

Ⅲ. 급변사태에 관한 5가지의 기본적 질문 분석

지금까지 전개되어온 한국에서의 급변사태 논의들은 대체적으로 다음과 같은 논리에 근거한 것으로 정리할 수 있다. "북한에서 지도자의 사망과 같은 갑작스러운 사태가 발생하면, 북한 내부의 정세가 급격하게 불안정해질 것이고, 그렇게 되면 한국이 개입하여 사태를 안정시킨 후 통일로 연결시킨다"는 것이다. 그러나 이것은 현실에 근거하여 충분히 검토되지 않은 사항으로서 논리적 비약이 적지

---

[25] 김동명, 『독일 통일, 그리고 한반도의 선택』 (서울: 한울아카데미, 2010), pp. 452~489.
[26] 황주희, "북한 급변사태 연구현황과 동향 분석," p. 25.
[27] 한병진, "독재정권 몰락의 급작성과 북한 급변사태에 대한 이론적 검토," 『국가전략』, 제18권 1호 (세종연구소, 2012).
[28] 정재욱, "북한 급변사태와 보호책임(R2P)에 의한 군사개입 가능성 전망: 리비아사태 및 시리아사태를 중심으로," 『국방연구』, 제55권 4호 (국가안전보장문제연구소, 2012년 12월).
[29] 김열수, "북한 급변사태와 중국의 군사개입: 목적·양상·형태를 중심으로," 『신아세아』, 제19권 2호 (신아시아연구소, 2012년 여름).
[30] 박휘락, "북한의 '심각한 불안정' 사태 시 한국의 '적극적' 개입: 정당성과 과제 분석," 『평화연구』, 제19권 2호 (고려대학교 평화와민주주의연구소, 2011년), p. 428.
[31] 정성장, "북한체제의 변화 가능성과 한국의 군사안보전략," 『軍事세계』, 통권 160호 (21세기군사연구소, 2009년 1월), pp. 17~24.

않다. 이것을 다섯 가지 주제로 나눠서 검토해보면 다음과 같다.

1. 북한에 급변사태가 발생할 것인가?

한국 사회의 기대와 달리 1994년 7월과 2011년 12월 김일성과 김정일이 갑작스럽게 사망하였지만, 급변사태에서 상정한 것과 같은 심각한 불안정 사태는 북한에서 발생하지 않았다. 1984년 출생인 김정은의 나이를 고려할 때 지도자의 사망을 전제로 하는 급변사태의 논의 필요성은 매우 낮아진 상태이다. 그리고 북한 정권이 붕괴된다고 하더라도 북한이라는 국가가 붕괴된다고 볼 수는 없다.[32] 그래서 최근에는 쿠데타 발생으로 급변사태 원인이 전환되거나[33] 급변사태의 발생 가능성 자체가 높지 않다는 의견이 제기되고 있다.[34]

미국내에서도 김정은 정권이 쿠데타 등으로 조만간 붕괴하여 개혁적으로 변할 것이라는 것은 "신화"(myth)라면서 타당하지 않다고 반박하고 있다.[35] 정재욱도 북한의 급변사태를 ① 군부 쿠데타 등 위로부터의 정변, ② 민중봉기 등 아래로부터의 폭동, ③ 정변과 폭동의 혼합형으로 나누면서도 ①이나 ②가 발생하는 것보다는 중·장기적으로 ③의 형태가 진행될 것으로 예상하고 있듯이[36] '급변'이 아니라 점진적인 변화를 우선시하는 경향도 나타나고 있다. 즉, "그동안 연구자의 이념적 관점, 선입관, 희망적 사고(wishful thinking), 정책적 지향점 등에 입각하여 북한체제의 현황과 진로에 대해서 단선적이고 기계적인 판단을 해 온 측면이 있다. 북한이 내구력을 지니면서 자체의 특유한 내적 동학에 의해서 움직여온 점을 감안하면, 북한 붕괴론은 맞지 않는다."[37]라는 인식이 늘어나고 있다.

어떤 요인에 의하여 북한 권력내부에 심각한 변화가 갑작스럽게 대두되었다고 하더라도 붕괴에 이르기 전에 수습될 가능성이 높다. 예를 들면, 연구자는 2010년 급변사태에 이르는 과정을, "① 경제난 등으로 북한주민의 불만이 고조된 가운데 ② 북한 권력층 내의 갑작스러운 변화가 발생하고 ③ 권력의 자연스러운 승계가

---

[32] Andrew Scobell, "Projecting Pyongyang: The Future of North Korea's Kim Jong Il Regime," p. 25.
[33] 박영자, "독재정치 이론으로 본 김정은 체제의 권력구조: 조선노동당 '파워엘리트' 실태와 관계망을 중심으로,"『국방정책연구』, 제28권 4호 (한국국방연구원, 2012년 겨울), pp. 151~152.
[34] 홍현익, "북한 급변사태에 대한 국제사회의 개입과 한국의 준비·대응방안," p. 6.
[35] David Lai, "Busting the Myths About the North Korea Problem," pp. 2~3.
[36] 정재욱, "북한 급변사태와 보호책임(R2P)에 의한 군사개입 가능성 전망: 리비아사태 및 시리아사태를 중심으로," p. 143.
[37] 박종철 외.『김정은 체제의 변화 전망과 우리의 대책』, pp. 4~5.

실패하면서 권력공백이나 권력투쟁이 발생하며 ④ 그 과정에서 공산당의 통제력이 약화되면서 대규모 민중 봉기가 발생하고 ⑤ 민중봉기의 결과 또는 진압과정에서의 상황악화로 인하여 내란 또는 무정부 상태로 악화되며 ⑥ 상당한 기간 동안 사태가 진정되지 않는 가운데 무차별한 약탈과 살생이 발생"하는 것으로 설정하였는데,[38] 이 경우 과정 중의 어느 한 곳에서라도 수습되어 버리면 급변사태는 발생하지 않는다. 따라서 북한의 붕괴로 악화될 확률은 각 단계에서 수습되지 않을 확률을 곱한 결과가 되어 매우 낮아지게 된다.[39]

한국에서 급변사태를 적극적으로 논의한 배경에는 1990년대 루마니아를 비롯한 동부유럽에서 발생한 극적인 변화가 북한에서도 일어날 수 있다는 기대도 포함되어 있었다. 그러나 동구권의 경우에는 공산주의와 냉전체제의 붕괴라는 세계적 수준의 거대한 시대적 변화가 발생한 상태였고, 그 전에 개방과 개혁정책을 추진하여 민주적인 토양이 어느 정도 구축되었으며, 지리적으로 인접하여 이웃국가에서 발생한 사태가 도화선으로 작용할 수 있었다. 그러나 현재의 세계는 냉전체제 붕괴라는 시대적 변화의 충격은 사라졌고, 북한에는 동구와 같은 정도의 민주적 토양이 존재하지 않으며, 육지로 연결된 유럽과 달리 북한은 한반도에 고립되어 외부의 변화 추세가 유입될 가능성도 낮다. 남북한의 경우 비무장지대를 중심으로 수겹의 철조망으로 단절되어 있는 상태라서 동구권에서 발생하였던 것과 같은 단기간의 대규모 인구이동이 발생할 가능성은 높지 않다.[40]

---

[38] 박휘락, "북한 급변사태와 통일에 대한 현실성 분석과 과제,"『국가전략』, 제16권 4호 (세종연구소, 2010), p. 69.

[39] 예를 들면, 북한의 경제난은 심각하기 때문이 ①의 발생가능성은 80%, 권력층 내의 변화가 발생하였다는 것은 전제된 사항이므로 ②의 발생가능성은 100%, 그 후 권력공백이나 권력투쟁 즉 ③의 발생가능성은 50%, 그 와중에서 대규모 민중봉기가 발생할 가능성은 낮다고 봐서 ④의 발생가능성은 30%, 민중봉기가 진압되지 못하고 더욱 악화될 가능성도 높지 않다고 봐서 ⑤의 발생가능성은 40%, 혼란이 상당기간 지속될 가능성 즉 ⑥의 발생가능성을 50%로 설정할 경우, 북한 권력체제의 변화가 급변사태로 연결될 확률은 각 상황의 가능성을 곱한 결과, 즉 ① 80%X ② 100%X ③ 50%X ④ 30%X ⑤ 40%X ⑥ 50%이고, 그 결과는 2%이다. 박휘락은 2010년의 연구에서는 7% 정도로 판단한 바 있다. 위의 글, p. 71.

[40] 동독의 경우 1989년 9월부터 11월 9일에 베를린 장벽이 무너지기까지 약 22만 명의 동독주민이 서독으로 이주하였다고 한다. 그러나 남방한계선에 3중의 철책, 북방한계선에 전기가 흐르는 4~5중의 철책, 지뢰가 다수 매설된 4km의 비무장 지대를 통과하여 그 정도의 인구가 한국으로 이동한다는 것은 물리적으로 거의 불가능하고, 선박을 이용하여 이동할 수는 있으나 그 규모는 제한적일 수밖에 없다.

2. 급변사태 발생 시 한국이 군사력 전개를 포함하여 적극적으로 개입할 수 있는가?

1991년 남북 양측의 유엔 동시가입으로 국제사회가 북한을 독립국가로 인정하고 있다면, 북한 급변사태에 한국이 군대를 투입하는 것은 국제법적으로 허용되지 않는다. 유엔헌장 제2조 제4항은 "모든 회원국은 국제관계에 있어 다른 국가의 영토보전이나 정치적 독립에 반하거나 또는 국제연합의 목적과 양립할 수 없는 다른 어떠한 형태의 무력 위협 또는 무력행사를 삼간다"라고 규정되어 있고, 2조 7항에서도 "이 헌장의 어떠한 규정도 본질상 어떤 국가의 국내 관할권 내에 있는 문제에 간섭할 권한을 유엔에 부여하는 것이 아니며, 또한 그러한 문제를 이 헌장이 정한 해결방법에 부탁하도록 회원국에 요구하는 것도 아니다"라고 명시하고 있다. 북한에서 어떠한 불안정한 상황이 발생하더라도 그것은 북한의 국내문제이기 때문에 한국은 물론이고, 다른 어떤 외국국가가 개입을 해도 내정간섭에 해당된다.[41] 한국의 입장에서 북한지역은 한국의 영토로서 "미수복 불법점유지역"이고, "대한민국의 헌법과 법률은 휴전선 남방지역뿐만 아니라 북방지역에도 적용되어야" 하기 때문에,[42] 국내에서의 군대이동으로 주장할 수는 있지만 국제사회에서 설득력을 갖기는 어렵다.

한반도의 주변국들이 한국의 군사적 개입을 촉구하거나 묵인할 가능성도 높지는 않다. 이들 국가들은 한국 주도의 통일이 그들의 국익에 어떤 영향을 미칠 것인가를 계산하여 입장을 설정할 것인데, 선뜻 결정을 내릴 정도로 계산이 분명하지 않을 가능성이 높기 때문이다. 미국의 경우 스스로가 북한의 핵무기를 장악 및 통제하는 것이 어렵다고 판단할 경우(중국의 군사적 개입을 정당화시킬 수 있어서) 북한의 사태를 한국이 주도하여 안정시키는 것을 지지할 수는 있지만, 중국의 경우 스스로가 개입하여 북한을 친중국화하는 것을 선호할 가능성이 크다. 미국의 연구기관에서도 중국이 북한에 대한 개입계획을 작성해두었을 것으로 판단하고 있고,[43] 한국의 학자들도 대체적으로 중국의 개입 가능성을 높게 평가하고 있다.[44] 중국은

---

[41] 제성호, "북한 급변사태 시 한국의 국제법적 대응," 『중앙법학』, 제15권 1호 (중앙법학회, 2013), p. 164.

[42] 제성호, 『남북한 관계론』 (서울: 집문당, 2010), p. 22.

[43] Paul B. Stares and Joel S. Wit, *Preparing for Sudden Change in North Korea*, p. 7; Bruce Klingner, "New Leaders, Old Dangers: What North Korean Succession Means for the U.S.," *Backgrounder,* No. 2397 (Washington D.C.: Heritage Foundation, April 2010), p. 10.

[44] 김열수, "북한 급변사태와 중국의 군사개입: 목적·양상·형태를 중심으로," p. 225.

대량난민의 유입 예방, 중국의 경제적 이익 수호, 평양에 대한 정치적 영향력 확보 등의 이유로 군사적 개입을 감행할 수 있다는 판단이다.[45] 미국 내에서도 북한이 붕괴될 경우 미국의 군사적 개입을 자제해야 한다는 의견이 적지 않고, 핵무기 통제도 해당 지역이 중국과 가까워 행동하는 것이 쉽지 않다는 점을 우려하고 있다.[46] 러시아와 일본도 북한에 대한 한국의 배타적 권한을 인정할 가능성이 높다고 보기는 어렵다. 인권문제를 명분으로 보호책임(Responsibility to Protect: R2P)에 의한 개입을 주장할 수는 있지만, 북한이 무정부상태로 혼란스러워진 상태가 아니면 관철될 가능성은 낮다.[47] 아직 이것을 허용할 수 있는 국제법적 기준이 제대로 정립되어 있지 않고, 현재로서는 안전보장이사회의 결의안이 선행되어야 가능하기 때문이다.[48]

"정통정부의 요청에 의한 간섭은 적법"[49]이라는 차원에서 한국의 개입을 위한 최선의 조건은 북한 정부가 요청하는 것이다. 그러나 실제로 북한 당국이 내부적인 정변이나 불안정 사태가 발생한 상태에서 외국의 지원을 요청할 가능성은 거의 없다.[50] 한국에서도 해방 이후 다양한 정치적 불안정 사태가 발생하였지만 외국의 지원을 요청한 적은 없다. 더구나 1953년 휴전 이래도 남북한 간에 비우호적인 관계가 지속되어 한국에 대한 북한 지도층의 적대감이 적지 않고, 그들은 한국 주도로 사태가 해결되고 난 후 단죄를 받을 위험성을 우려하여 통일에 반대할 수도 있다.[51]

만난(萬難)을 각오하면서 한국 정부가 군사적 개입을 결정하였을 경우 국내여론이 그것을 지지할 것이라는 보장도 없고, 과감한 결정을 내릴 정치적 지도자가 존재할 지도 의문이다. 미국에서조차 한국의 정책결정자들이 북한 내부의 상황보다는 야당의 눈치를 살필 것으로 우려하고 있다.[52] 북한지역으로 군대를 투입하는 안건이 국회에서 논의된다고 할 경우 심각한 반대가 발생하여 시기를 상실할 가

---

[45] Doug Bando, "The Complex Calculus of a North Korean Collapse," *The National Interest,* (January 9, 2014).
[46] *Ibid.*
[47] 정재욱, "북한 급변사태와 보호책임(R2P)에 의한 군사개입 가능성 전망: 리비아사태 및 시리아 사태를 중심으로," p. 145.
[48] 제성호, "북한 급변사태 시 한국의 국제법적 대응," pp. 173~175.
[49] 김명기, "북한 내란상태시 남한 개입의 국제법적 제한,"『군사논단』, 제12호 (한국군사학회, 1997년 가을), p. 202.
[50] 제성호, "북한 급변사태 시 한국의 국제법적 대응," pp. 164~165.
[51] Bruce W. Bennett, *Preparing for the Possibility of a North Korean Collapse*, p. 51.
[52] Center for U.S.-Korea Policy, *North Korean Contingency Planning and U.S.-ROK Cooperation*, p. 21.

능성도 낮지 않다. 홍현익이 한국의 단독개입을 북한의 도발이나 침공 시 미국이 개입하지 않는 경우로만 한정하여 분석을 진행하고 있듯이[53] 급변사태에 대한 한국의 군사적 개입을 바람직하지 않게 생각하는 학자들도 적지 않다.

3. 어떻게 어떤 규모로 군대를 투입한다는 것인가?

한국이 적극적으로 개입한다는 결정을 내렸다고 하더라도 실제로 군사력을 북한지역으로 전개시키는 것은 쉽지 않다. 북한군이 비협조적인 상황에서 남방한계선에 설치되어 있는 3중의 철조망, 북방한계선에 설치되어 있는 5중의 철조망, 그리고 4km폭의 미확인 지뢰지대인 비무장지대를 극복하는 것은 쉽지 않기 때문이다. 비무장지대 북쪽은 물론이고 남쪽에도 도로가 제한되어 대규모 군대가 이동하는 것이 쉽지 않다. 개성공단으로 내왕하는 통로를 활용하는 것이 최선이지만, 좁은 지역이라서 집중적으로 공격할 경우 매우 취약할 수 있다. 따라서 비무장지대 통과 자체가 하나의 어려운 군사작전이 될 수밖에 없고, 준비와 시행에 상당한 시간이 소요될 것이며, 그러한 과정에서 개입의 적정시기가 경과해 버릴 수 있다.

한국은 1개 대대규모를 동시에 상륙시킬 수 있는 상륙함인 독도함과 그 외에 소형의 상륙선박도 보유하고 있어 어느 정도의 병력을 해상으로도 이동시킬 수 있지만, 북한 안정화에 필요한 대규모 부대를 수송하기는 어렵다. 민간선박을 이용할 경우 동원하는 데 상당한 시간이 소요될 것이다. 상륙작전이 그러하듯이 전투력을 해상으로 이동시키기 위해서는 상당한 사전 준비와 엄호가 구비되어야 하고, 상륙 교두보의 안전이 보장되어야 하며, 따라서 적시적인 병력투입은 상당한 시일이 소요된다.

북한의 급변사태 처리를 위하여 전개해야할 적절한 병력규모의 판단도 쉽지 않다. 베넷과 린드는 안정화 작전(Stability Operation)의 경우 주민 1,000명당 13명 정도의 군인이 필요하다는 미군의 경험에 근거하여 312,000명이라는 숫자를 제시한 바 있다.[54] 남쪽 지방부터 안정화시킨 다음에 북쪽으로 확대해나가는 점진적 투입의 개념을 적용하더라도 최소 144,500명의 병력이 필요하다고 한다.[55] 후자의 경우라도 대략 10개 사단 이상의 병력이 소요된다는 것인데, 휴전선에 배치되어

---

[53] 홍현익, "북한 급변사태에 대한 국제사회의 개입과 한국의 준비·대응방안," pp. 42~43.
[54] Bruce W. Bennett and Jennifer Lind, "The Collapse of North Korea: Military Missions and Requirements," *International Security*, Vol. 36, No. 1 (Fall 2011), p. 93.
[55] *Ibid.*, p. 96.

있는 병력들을 그대로 북진시키지 않는 한 이 정도의 병력을 차출하기는 어렵다.

실제로 한국의 군사력이 북한지역으로 투입되었다고 해도 안정화에 성공한다는 보장은 없다. 위에서 언급한 바와 같이 충분한 병력을 전개시키기도 어렵지만, 산악지형, 주체사상에 세뇌된 주민, 대규모 북한지상군을 고려할 때 상당한 기간과 어려움을 각오해야할 수도 있다. 또한 핵무기를 포함한 북한의 대량살상무기를 먼저 제거하고자 한다면, 투입 전에 상당한 시간을 지체해야할 것이다. 한국에 우호적인 어떤 세력이 압도적 우세를 점하는 등으로 개입에 우호적인 상황이 조성되기 전에는 군사개입이 실제적으로는 어렵다.[56]

한국이 군사력을 북한지역으로 전개시킬 경우 중국이 한국 주도의 통일을 반대하거나 미군의 세력권이 한만국경지역으로 북상할 것을 우려할 경우 중국도 군사적으로 개입할 수 있고, 그렇게 되면 한국군과 중국군 사이에 군사적 충돌이 발생할 수 있다. 앞에서도 설명한 바와 같이 북한이 붕괴되기만 해도 중국이 개입할 가능성이 높다면, 한국군이 투입될 경우에는 그 가능성이 당연히 더 높아질 것이다. 이렇게 되면 중국과의 충돌에 대응할 수 있는 병력규모도 계산해야 하기 때문에 투입되어야할 병력규모는 더욱 늘어난다. 북한지역에 개입할 수 있는 중국군의 지상군 병력은 선양군구, 베이징군구, 지난군구, 난징군구 등 총 990,000명 정도에 달한다고 분석되고 있다.[57]

4. 급변사태가 통일로 연결되는가?

세계의 역사를 통하여 한국에서 상정하는 급변사태의 과정을 거쳐서 통일된 사례를 찾는 것은 쉽지 않다. 과거에는 이웃국가가 불안정해지면 바로 침략하여 정복하였기 때문에 적절한 전례가 없고, 현대의 경우 동독의 호네커 정부가 붕괴되면서 결국 통일로 귀결된 사례가 있지만 한국이 생각하는 통일방안과는 다르게 진행되었고, 한국과 독일의 상황도 매우 다르다. 독일과 달리 한반도는 주변의 세력구도가 냉전시대와 매우 유사하여 통일에 대한 합의를 이끌어내기 어렵고, 동서독에 비해서 남북한 간의 교류협력의 양과 질이 낮다.[58] 또한 리비아 사태에서 제시되었듯이 인도적 차원에서 '보호책임'을 명분으로 국제사회가 개입하더라도 내

---

[56] 정재욱, "북한 급변사태와 보호책임(R2P)에 의한 군사개입 가능성 전망: 리비아사태 및 시리아 사태를 중심으로," p. 145.

[57] Bruce W. Bennett, *Preparing for the Possibility of a North Korean Collapse*, p. 263.

[58] 한관수·김재홍, "분단국 통일의 결정요인 분석: 독일과 한반도 사례를 중심으로,"『국방연구』, 제55권 1호 (국방대학교 안보문제연구소, 2012), p. 20.

정에 간섭하여 통일까지 시켜줄 수는 없다.[59]

독일 통일의 과정에서도 형식적으로 적용되었듯이 국제적으로 용인되는 통일의 절차는 북한을 대표하는 새로운 정부가 수립되고, 그 정부가 북한 주민들의 의견을 물어서 남한과의 통일에 합의하는 것이다.[60] 이 경우 서독의 경우처럼 북한의 새 정부가 한국이 원하는 방향으로 절차를 밟아줄 것인지, 북한 주민들이 한국으로의 통일에 동의할지를 확신할 수는 없다. 처음에는 동의했더라도 일단 안정을 달성한 이후에는 북한의 새 정부나 주민들의 생각들이 달라질 가능성도 있다. 또한 성급하게 통일될 경우에는 예맨처럼 또다시 분열되어 갈등상태로 복원될 가능성도 배제할 수 없다.

5. 급변사태 논의가 통일에 도움이 되는가?

현재 급변사태에서 상정하고 있는 통일방안은 한국의 공식적인 통일정책과는 일치하지 않는다. 한국 정부의 기본적 통일정책방향은 남북한 간에 평화공존을 확보한 다음, 다양한 분야에서의 협력을 강화시켜 기능적 통합을 이룩하며, 그러한 연후에 정치적 통합을 달성하는 것이다. 통일부 홈페이지에서 밝히고 있는 현 정부의 통일정책도 "한반도 신뢰 프로세스를 통한 남북관계 정상화, 작은 통일에서 시작하여 큰 통일을 지향, 통일대비 역량강화를 통한 실질적 통일준비"로서, 기능적 통합을 이룩한 다음에 체제통합으로 나가는 방향이다. 반면에 급변사태 논의에서는 북한이 취약해진 상황을 한국이 주도적으로 안정시킨 후 통일을 달성하겠다는 개념으로 정치적 통합을 우선적으로 달성하는 방향이다.

더욱 우려가 되는 사항은 급변사태 논의로 인하여 평화통일 노력이 소홀해지거나 남북한 간의 공감대가 약화되는 현상이다. 최근 당위성 강조에 비해서 통일에 대한 구체적인 전략과 방안의 발표가 드문 것은 급변사태에 대한 기대와 희망 때문일 수 있다. 한국의 박근혜 대통령이 2014년 3월 28일 "인도적 문제 해결, 민생 인프라 구축, 동질성 회복" 등의 3대 제안을 비롯한 평화적 통일을 위한 '드레스덴 선언'을 발표하였지만, 북한은 2014년 4월 12일 최고권력기구인 국방위원회의 대

---

[59] 정재욱, "북한 급변사태와 보호책임(R2P)에 의한 군사개입 가능성 전망: 리비아사태 및 시리아 사태를 중심으로," p. 146.

[60] 통일연구원의 손기웅도 "북한주민의 개혁·개방 요구를 받아들이지 않은 북한정권이 붕괴되고, 북한주민의 자결에 의해 민주개혁정권이 등장한다. 한국정부는 이들과 통일협상을 진행하고 마침내 남북한 합의에 의해 한반도 통일이 이루어진다."라고 통일과정을 가정하고 있다. 손기웅, "통일 직후 과도기 상황에서의 북한지역 안정화 방안: 군·경의 질서 유지와 치안 확보," 『국방연구』, 제55권 2호 (국방대학교 안보문제연구소, 2012), p. 105.

변인 담화를 통하여 이를 "흡수통일 논리이자 황당무계한 궤변"으로 매도하면서 거부하였는데, 그동안 한국에서 급변사태가 강조된 바에 의한 영향도 없다고 할 수 없다.

"급변사태"라는 용어의 경우에도 사전적 의미로는 "여건이나 상태가 갑자기 달라짐" 또는 "별안간 일어난 변고"로서[61] 북한 지도자의 사망과 같은 불안정 사태를 활용하여 한국 주도의 통일을 달성하겠다는 의도를 적나라하게 표출함으로써 북한 지도자들이나 주민들로 하여금 통일에 비협조적이도록 만들 수 있다. 실제로 북한과 관련하여 집중적인 연구가 필요한 것은 북한 지배세력이 바뀌는 '체제붕괴'가 아니라 북한 정권의 통치력이 없어지는 '정부붕괴'라야 하는데,[62] '급변사태'는 체제붕괴에 중점을 두는 용어로서 연구대상이 좁다.

실제로 2008년 11월 이상희 당시 국방장관이 국회에서 '작전계획 5029'의 필요성을 설명하였다고 언론이 보도하자 북한의 노동신문은 전면적 대결태세에 진입할 것과 남북 사이의 합의사항을 무효화할 것이면서 반발한 바 있다.[63] 또한 2010년 1월 13일 한국 언론이 북한 급변사태에 대비한 한국 정부의 '부흥계획'이 존재한다고 보도하자 북한은 국방위원회 명의의 성명서를 통하여 "청와대를 포함해 이 계획 작성을 주도하고 뒷받침한 남조선 당국자들의 본거지를 날려보내기 위한 거족적 보복 성전이 개시될 것"이라고 위협하기도 하였다.[64] 이명박 정부가 통일세 신설을 검토하는 데 대해서도 북한은 "역도가 떠벌린 통일세란, 어리석은 망상인 '북 급변사태'를 염두에 둔 것"이라면서, "불순하기 짝이 없는 통일세 망발의 대가를 단단히 치르게 될 것"이라고 비난한 바 있다.[65]

Ⅳ. 북한 급변사태에 대한 바람직한 논의방향

급변사태와 관련하여 인정해야할 '불편한 진실'은 지금까지 당연히 그럴 것으로 인식한 사항들이 그렇지 않을 가능성이 높다는 사실이다. 급변사태 자체가 발생할 가능성이 낮고, 급변사태가 발생했다고 하더라도 한국이 군사적으로 개입할 수 있

---

61 민중서림, 『국어사전』, 제6판 (서울: 민중서림, 2006), p. 350.
62 Bruce W. Bennett, *Preparing for the Possibility of a North Korean Collapse*, pp. 5~6.
63 정성장, "한·미의 북한 급변사태 논의와 대북 군사전략 과제," 『정세와 정책』, 제15권 (세종연구소, 2009), pp. 6~7.
64 『조선일보』, 2010년 1월 15일.
65 『조선일보』, 2010년 8월 18일.

는 근거가 충분하지 않으며, 군사적 개입을 위한 충분한 군사력의 확보나 이동이 현실적으로 쉽지 않고, 한국이 개입하여 북한을 안정화시켰다고 하여 통일로 자동적으로 이행된다고 보기도 어려우며, 급변사태를 논의하는 것 자체가 통일을 어렵게 만들 수 있다는 것이다. 이제 급변사태 논의는 최소한으로 자제할 필요가 있고, 논의하더라도 실질성을 강조할 필요가 있다.

1. 현실에 입각한 급변사태 논의

급변사태에 대한 향후 논의에서는 그것이 실제로 발생할 가능성이나 발생 시 한국이 적극적으로 개입하여 통일로 연결시킬 가능성이 그다지 높지 않다는 점을 냉정하게 인식하는 것이 최우선이다. 그러할 경우 급변사태에 대한 논의 자체가 적정한 수준으로 자제될 것이다. 북한 급변사태를 활용하여 통일을 달성하겠다고 서두르기보다는, 어렵지만 북한과의 대화와 타협을 통한 평화공존과 기능적 통합을 우선적으로 추진하게 될 것이다. 급변사태에 관한 기대를 최소화하는 것만으로도 통일논의의 실질성과 생산성이 증대될 것이다.

설령 북한에서 급변사태가 발생한다고 하더라도 북한의 정권과 주민들이 안정을 되찾도록 지원한다는 순수한 의도임을 부각시킬 필요가 있다. 북한의 장래는 북한 주민들이 결정해야하고, 국제사회는 그것을 존중하는 것이 국제법의 방향이다.[66] 북한의 안정과 질서 회복을 지원하는 것 이외에는 다른 계획이 없다는 점을 강조해야 북한 주민과 관리들의 신뢰를 획득할 수 있고, 국제사회로부터도 의혹을 받지 않을 것이다. 이러한 신뢰와 공존이 누적된 결과로서 북한의 지도층과 주민들이 한국과의 통일을 선택하도록 기다릴 수 있어야하고, 그러할 때 진정한 통일을 달성할 수 있을 것이다.

나아가 한국이 군사적으로 개입하는 경우에도 은밀하게 시행하거나 그 사실을 가급적이면 공개적으로 인정하지 않는다는 방침을 설정할 필요도 있다. 앞에서 계속하여 검토한 바와 같이 한국이 북한의 불안정을 이유로 군대를 보내는 것을 국제사회가 수용하지 않을 것이기 때문이다. 한국의 불개입 의사를 대내외적으로 공표하고, 일부 개입의 정황이 외국의 언론 등에 의하여 노출되더라도 북한 주민이나 한국 민간단체에 의한 자발적인 노력임을 강조할 필요가 있다.[67] 이것은 2014년에 러시아가 크림반도를 병합할 때 사용한 정책이기도 하다. 특히 미국을 비롯한 우

[66] 제성호, "북한 급변사태 시 한국의 국제법적 대응," p. 171.
[67] 위의 글, p. 167.

방국들이 한국의 군사적 개입을 묵인해줄 것을 바란다면 한국은 더욱 이와 같은 태도를 견지할 필요가 있을 것이다.

이러한 점에서 연구자는 논의의 명칭부터 "북한의 심각한 불안정 사태"라는 일반적 용어를 사용하거나 어떤 명칭을 붙이고자 한다면 "북한 재건지원 사태"나 "북한 안정지원 사태" 등과 같은 우호적인 용어로 변경할 것은 제안한 바가 있다.[68] 북한의 관리와 주민들을 자극하지 않으면서 북한의 안정과 발전을 지원하고자 하는 한국의 선의를 전달할 수 있고, 한국이 일방적으로 북한을 통일하려한다는 외국의 오해를 회피할 수 있다고 생각하기 때문이다. "북한 급변사태에 대해 대비한다고 하는 것이 오히려 북한을 자극해 한반도 안보상황을 악화시킨다면 이는 '의도하지 않은 결과'를 초래"[69]한다는 고언을 참고할 필요가 있다.

2. 한국 개입 여건 강화 및 중국 개입 예방 노력

국민들은 북한지역도 한국 영토의 일부분이기 때문에 북한지역에서 통제력의 공백이 발생할 경우 군대 등을 보내어 한국의 행정권을 회복하는 것은 당연하다고 생각하지만 국제사회는 그렇지 않다는 점에서 한국은 국제사회의 인식을 변경하기 위한 노력을 꾸준히 강구해 나가야 한다. "전 한국에 단일의 독립적이고 민주적인 정부를 수립"하기로 한 1950년 유엔총회 결의를 비롯하여 여러 차례의 유엔 결의가 한반도에 단일국가 건설을 규정하였고, 한국의 헌법에도 한반도 전체가 하나의 국가로 규정되어 있으며, 신라의 삼국통일 이래로 동일한 역사, 문화, 언어, 풍습으로 살아온 민족이 자결권에 의하여 통일할 권리가 있다는 점 등을 적극적으로 주장하고 홍보할 필요가 있다.[70] 1991년 남북 간에 합의된 '남북기본합의서'에도 남북관계가 "잠정적 특수관계"로 명시되어 있다는 점,[71] 남북교역이 민족 내부 거래로 인정되고 있다는 점 등도 설득력이 있을 것이다. 또한 국제사회에 대한 북한의 모든 책임과 부채를 한국이 부담하고, 통일된 한국은 모든 국제규범을 철저히 준수하겠다는 점을 적극적으로 설명할 필요가 있다.

북한이 불안정해진다고 하여 북한 당국이 한국의 지원을 요청할 가능성이 적고, 북한이라는 국가의 소멸로 봐서 일방적으로 개입할 수도 없다면 한국을 지원하는

---

[68] 박휘락, "북한의 '심각한 불안정' 사태 시 한국의 '적극적' 개입: 정당성과 과제 분석," p. 428.
[69] 정성장, "한·미의 북한 급변사태 논의와 대북 군사전략 과제," p. 8.
[70] 홍현익, "북한 급변사태에 대한 국제사회의 개입과 한국의 준비·대응방안," pp. 46~47.
[71] 남북기본합의서 전문에는, "쌍방 사이의 관계가 나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계라는 것을 인정하고..."라고 되어 있다.

북한의 어떤 정파가 한국군의 진입을 요청하도록 사전에 조치를 강구해두지 않을 수 없다. 이를 위하여 한국은 평소부터거나 북한의 불안정 사태가 심각해진 상황에서 탈북자들을 중심으로 소위 "북한 임시정부"를 수립하도록 지원한 후 한국과 우방국들이 "사실상 승인"하도록 할 수 있다.[72] 또한 평소부터 적극적인 대북 공작활동을 통하여 북한 내부에 친남인사가 득세하도록 하고, 이들이 유사 시 한국의 지원을 적극적으로 요청하도록 만들 수도 있다. 다만, 이러한 조치들의 경우 당위성에 비해서 구현하는 것은 어렵고, 현재의 북한 정권과 극단적인 대결을 초래할 수도 있다는 점은 인식해야 할 것이다.

북한의 급변사태와 이를 기회로 한 통일은 한국이나 미국만의 노력으로 처리하기에는 너무 중요하거나 복잡하기 때문에 주변국들의 협력을 보장하기 위한 외교적 노력이 절대적으로 필요하다.[73] 특히 중국과 러시아가 한국 주도의 통일에 부정적인 태도를 보이거나 반대할 경우에는 한국이 보유하고 있는 제반 계획은 심각한 차질을 빚을 것이다. 따라서 한국 주도의 북한 사태 처리가 북한은 물론이고, 이들 국가들에게도 도움이 될 것이고, 그들이 우려할 것이 없다는 점을 집중적으로 설득할 필요가 있다. 예를 들면, 통일을 하더라도 일방적으로 북한을 흡수하지 않고 국제적 관행을 따라 북한 주민들의 의사를 물어서 시행하겠다는 점, 통일 이후 한국은 중립의 외교노선을 걷겠다는 점, 북한이 개발한 핵무기는 국제사회에 인계하여 모두 폐기되도록 하겠다는 점[74] 등 주변국들이 지니는 우려를 사전에 파악하여 해소시킬 필요가 있다. 통일을 위해서는 동북아시아의 국제체제가 "세력균형론적 현실주의"에서 벗어나 "다극적 자유주의"로 변화되는 것이 중요하다는 점에서,[75] 동북아시아의 다자협력체제를 형성하고, 이들을 통하여 북한의 급변사태에 관한 사항도 적극적으로 논의해 나갈 수 있다.[76]

한국의 개입 명분을 획득하는 것 이상으로 중요한 사항은 중국의 개입을 억제 및 차단하는 것이다. 중국군이 혈맹관계나 피난민 차단이라는 명분으로 평양으로 진군하거나 상당한 넓이의 완충지대를 점령해버릴 경우 한국의 대안은 극히 제한될 것이기 때문이다. 중국은 2005년 8월 대외비 형태로 국무원이 "국가섭외돌발사건응급대비방안(國家涉外突發事件應急豫案)을 공표하여 중국에 영향을 주는

---

[72] 제성호, "북한 급변사태 시 한국의 국제법적 대응," p. 181.
[73] Paul B. Stares and Joel S. Wit, *Preparing for Sudden Change in North Korea*, p. 30.
[74] "주변국들은…통일된 한국이 대량살상무기가 없는 것을 원하고 있다." Paul B. Stares and Joel S. Wit, *Preparing for Sudden Change in North Korea*, p. 22.
[75] 한관수·김재홍, "분단국 통일의 결정요인 분석: 독일과 한반도 사례를 중심으로," p. 21.
[76] Paul B. Stares and Joel S. Wit, *Preparing for Sudden Change in North Korea*, p. 36.

외국의 돌발사태에 대한 대비지침을 마련해둔 상태이고,[77] 실제로 2009년 8월 미얀마의 코캉지역에서 반정부 소수민족이 저항하는 과정에서 3만명이 넘는 코캉주민들이 중국으로 넘어오자 1급 돌발사태로 인식하여 중앙정부가 관여한 적이 있다.[78] 비록 코캉지역에는 군사적으로 개입하지는 않았으나 북한의 급변사태는 코캉에 비해서 훨씬 심각한 사태인만큼 적극적으로 개입할 것이고, 미군이 어떻게 대응하느냐를 관망하겠지만 군사력을 전개할 가능성도 높다.[79] 실제로 중국이 북한의 급변사태에 대비하여 수립한 세부적인 계획이 노출되기도 하였고,[80] 2014년 1월 백두산 부근에서 실시한 10만명 이상의 대규모 훈련이 급변사태 대비와 관련이 있는 것으로 보도되기도 하였다.[81] 정재욱도 국경통제를 명분으로 중국이 신속대응군을 파견하는 등으로 개입할 가능성을 높게 평가하면서 이를 방지하려면 유엔이 난민촌을 위한 완충지대 설치 명분으로 먼저 한만(韓滿)국경지역을 점령해야 한다고 강조하고 있다.[82]

중국의 개입을 예방하기 위하여 한국은 무엇보다 미국과 긴밀하게 협력해야 한다. 미국은 한국의 동맹국이고, 중국의 개입 여부 결정에 강력한 영향을 미칠 수 있는 국가이기 때문이다. 미국 내에서도 이러한 점에서 한국과의 공동 대응계획 작성의 필요성을 지속적으로 강조해오고 있다.[83] 동시에 한국은 "중국과의 전략대화를 통해서 북한급변 사태 시 한·중 간의 이익충돌을 최소화하는 방안을 논의할 필요가 있고,"[84] "한·중 위기관리 협력지침"을 만들거나[85] 협의기구를 설치하여[86] 북한 급변사태에 관한 제반 사항을 상호 조정할 필요가 있다. 특히 중국이 완충지대 설치의 명분으로 북한 영토를 분할하고자 할 경우 국제사회가 이를 거부하도록 설득하고, 유엔평화유지군을 한만국경 지역에 수년에 걸쳐 주둔시키는 방안을 제안

---

[77] 신상진, "중국의 미얀마 코캉사태 대응전략: 북한 급변사태에 주는 시사점," 『통일정책연구』, 제20권 1호 (통일연구원, 2011), p. 113.
[78] 위의 글, pp. 113~114.
[79] 위의 글, pp. 122~123.
[80] Julian Ryall, "China 'Plans for North Korea Regime Collapse'," *The Daily Telegraph,* May 5, 2014.
[81] 『조선일보』, 2014년 1월 13일.
[82] 정재욱, "북한 급변사태와 보호책임(R2P)에 의한 군사개입 가능성 전망: 리비아사태 및 시리아사태를 중심으로," pp. 148~149.
[83] Center for U.S.-Korea Policy, *North Korean Contingency Planning and U.S.-ROK Cooperation*, p. 21.
[84] 김연수, "북한의 급변사태와 남한의 관할권 확보 방안," p. 89.
[85] 소치형, "북한 급변사태와 중국의 개입유형," 『중국연구』, Vol. 20 (건국대학교 중국문제연구소, 2007), p. 81.
[86] Bruce W. Bennett, *Preparing for the Possibility of a North Korean Collapse*, pp. 274~277.

할 필요도 있다.[87] 이러한 조치는 한국만의 노력으로는 구현하기 어려울 것이기 때문에 한국은 동맹관계를 바탕으로 미국과 긴밀하게 협력하고, 한국·미국·중국 간에 북한 급변사태 공동대비 계획을 작성하는 방안도 검토할 필요가 있다.[88]

3. 북한주민의 지지 획득

북한의 급변사태와 관련하여 한국이 평소부터 지속적으로 노력해 나가야할 사항은 북한주민들의 마음을 획득하는 것이다.[89] 어떤 과정과 방법을 통하든 북한주민들의 동의없이 한국이 북한의 내부문제에 개입하거나 그 결과를 통일로 연결시킬 수는 없기 때문이다. 특히 한국이 북한 내로 진입하기 위해서는 북한 정부의 요청이 절대적으로 필요하고, 이를 위해서는 평소부터 북한정부 및 주민들과 신뢰 및 협조관계를 형성해두지 않을 수 없다. 따라서 한국은 인내하는 가운데 북한정부와 화해협력을 증진하고자 노력할 필요가 있고, 신뢰를 구축해 나갈 필요가 있다. 나아가 북한주민들과의 동질감과 공동체 의식을 강화하기 위한 노력도 지속해 나가야할 것이다.

독일이 통일하는 과정에서 서독이 평시에 구축해 놓은 동독 내 대화창구가 긴요하게 작용했듯이[90] 정부는 북한 내 권력자 및 관리들과 의사소통 채널을 모색하고, 한국에 우호적인 인맥을 형성 및 관리할 필요가 있다.[91] 이를 위해서는 북한 정권이나 수뇌부들에 대한 과격한 언사와 대응은 자제할 필요가 있고, 북한이 극단적인 언사로 공격하더라도 '전략적 무시'의 기조로 맞대응을 자제해야할 것이다. 국가정보원을 중심으로 북한 내부에 친한인사를 확보하기 위한 장기적이면서 은밀한 활동을 실시하도록 하며, 공무원들이 외국에서나 다양한 남북관계에서 접촉할 경우 북한의 상대방과 우호적인 관계를 형성하고자 노력할 필요가 있다. 또한 북한의 공무원 및 군인 중에서도 한국과 협조하거나 북한의 민주화를 위하여 노력한 사람들은 사면 등으로 포용하겠다는 방침을 선언할 필요가 있다.[92] 다만, 이러한 과제 역시 말하기는 쉽지만 실천은 어렵기 때문에 북한 정권의 반발을 초래할 수도

---

[87] 홍현익, "북한 급변사태에 대한 국제사회의 개입과 한국의 준비·대응방안," p. 51.
[88] Bruce W. Bennett and Jennifer Lind, "The Collapse of North Korea: Military Missions and Requirements," p. 118.
[89] 양창석, 『브란덴부르크 비망록: 독일통일 주역들의 증언』, pp. 271~275.
[90] 정상돈, "동독급변사태 서독정부의 대응이 주는 교훈과 시사점," 『동북아안보정세분석』 (한국국방연구원, 2011), p. 1.
[91] 이수석 외, 『김정일 이후 북한의 연착륙을 위한 한국의 대응전략 연구』 (황진하 의원 정책연구자료집, 2009), p. 15.
[92] 홍현익, "북한 급변사태에 대한 국제사회의 개입과 한국의 준비·대응방안," p. 51.

있다는 점에서 상황에 맞추어 추진해야 하고, 공개적 추진에는 신중을 기해야할 것이다.

4. 군사적 개입에 관한 실질적 과제 토의 및 대비

군사적 개입과 관련하여 무엇보다 먼저 비무장지대를 어떻게 극복할 것인가에 대한 진지한 토의와 계획 마련이 필요하다. 비무장지대 중에서 최소한의 노력으로 통과할 수 있는 지역이 어디이고, 북한군이 우호적이지 않은 상황이라고 할 때 비무장지대를 극복하는 방법은 무엇이며, 비무장지대 통과 후 병력을 어느 접근로를 통하여 어떤 방법으로 필요한 지역에 전개시킬 것인가에 대한 구체적인 계획을 수립해야 할 것이다. 북한지역에 어느 수준으로 무장한 상태로 진격하고, 어떤 교전규칙(rules of engagement)을 적용할 것인지도 결정해 두어야 한다. 북한지역에서의 군사력 운용에 관한 제반 사항은 누가 건의하여 누가 결정하고, 어느 정도까지 권한을 위임할 것인지도 결정해야할 것이다.

북한지역에서의 군사적 개입과 관련하여 한국군이 지향할 필요가 있는 사항은 명령이 하달되었을 경우 신속하면서도 완벽하게 부여된 임무를 수행하는 것이다. 비록 한국의 군사적 개입에 대한 정당성이 다소 부족하더라도 한국군이 전광석화(電光石火)처럼 북한지역을 안정화시켜 버릴 경우 국제사회의 비판은 최소화될 것이기 때문이다. 한국군은 명령이 하달될 경우 신속하게 북한지역으로 전개하여 효과적인 민사작전을 실시하고, 정부기관 및 다양한 민간단체들의 활동을 효과적으로 통합할 수 있어야 할 것이다.

한국군보다 중국군이 먼저 개입하거나 한국군이 북한지역으로 전개하고 있는 도중에 중국군이 개입할 경우 어떻게 대응할 것이냐에 대해서도 심도깊게 논의하고 필요한 대응조치를 사전에 강구해두어야 한다. 최종적인 결정은 국가지도자가 내리는 것이지만, 한국군은 스스로 어떤 방책이 가용할 것인가를 판단하고 정치지도자가 요구할 경우 가능한 대안을 제시할 수 있어야 한다. 극단적인 경우 양국군간에 충돌이 발생할 수 있다는 점을 염두에 두고, 필요한 사항을 사전에 대비해 나가야할 것이다.

Ⅴ. 결론

국민들은 누구나 분단된 상황과 그로 인하여 한반도의 반쪽에 갇혀있는 현실을 답답하게 생각하면서 통일을 통하여 민족의 활동무대를 확장하고 싶어한다. 통일

을 하지 못하면 “북한이 중국의 변방속국이 될 가능성이 크다 … 그러면 한반도 분단은 고착화되고, 38선은 이제 휴전선이 아니라 국경선이 된다”면서 통일은 필연적 과제라고 강조하는 학자들도 있다.[93] 특히 그동안 평화통일을 위한 노력이 제대로 결실을 거두지 못하자 북한의 급변사태를 활용한 통일이 더욱 효과적일 것으로 인식하여 강조되고 있는 것이다.

한국에서 지금까지 수행되어온 급변사태 논의의 대가가 없었던 것은 아니다. 내부적으로 평화통일에 대한 노력을 게을리하도록 만들었을 뿐만 아니라 통일의 상대인 북한으로 하여금 한국은 더욱 경계하도록 만들었다. 최근 남북관계가 명백한 상충소지가 없는 가운데 경색되고, 박근혜 대통령의 드레스덴 제안을 북한이 험한 용어를 사용하여 배척한 것은 그동안 한국에서 급변사태를 논의해온 것과 전혀 무관하지 않다. 자신이 붕괴되면 그 기회를 활용하여 통일하겠다는 한국을 북한이 협조상대로 인식하기는 어렵기 때문이다. 통일을 위한 노력이 오히려 통일을 저해하는 역설(paradox)을 만들고 있는 것이다.

이제 한국은 북한 급변사태에 관한 논의를 가급적이면 자제하고, 불가피하여 논의할 경우에도 노출을 최소화해야할 것이다. 우발계획 마련 차원에서 급변사태를 논의하되, 은밀하게 핵심적인 사항들만 실질적으로 준비함으로써 부작용을 감소시켜야할 것이다. 무엇보다 북한 주민들이 한국에 대하여 우호적으로 인식하도록 북한에게 가해진 다양한 제재조치를 수시로 조절하거나 제재조치가 허용하는 범위 내에서 북한주민과의 접촉과 그들에 대한 지원을 확대해 나가야할 것이다. 유사시 정치지도자가 불가피하다고 결심할 경우 즉각적으로 임무를 완수할 수 있도록 군대가 중심이 되어 군사적 개입을 둘러싼 다양한 과제들을 비밀리에 토론하고 실질적으로 준비해두도록 해야할 것이다.

당연히 통일은 저절로 다가오지 않는다. 수년, 수십년 또는 수백년에 걸친 원모(遠謀)와 심려(深慮), 꾸준한 대비의 결과로 서서히 다가온다. 여건을 조성하면서 기다릴 때 통일은 예상하지 않은 상황과 시기에 가능해질 것이다. 70년 넘게 분단이 지속되었다면 통일을 준비 및 달성하는 데도 그 정도의 기간이 소요될 것으로 계산해야할 것이다.

■ 접수: 4월 13일 ■ 심사: 5월 19일 ■ 채택: 5월 21일

[93] 박세일, 『선진통일전략』 (서울: 21세기북스, 2013), p. 161.

참고문헌

1. 단행본

김동명.『독일 통일, 그리고 한반도의 선택』. 서울: 한울아카데미, 2010.
민중서림.『국어사전』. 제6판. 서울: 민중서림, 2006.
박세일.『선진통일전략』. 서울: 21세기북스, 2013.
박종철 외.『김정은 체제의 변화 전망과 우리의 대책』. KINU 연구총서 13-03, 서울: 통일연구원, 2013.
이수석 외.『김정일 이후 북한의 연착륙을 위한 한국의 대응전략 연구』. 황진하 의원 정책연구자료집, 2009.
제성호.『남북한 관계론』. 서울: 집문당, 2010.
양창석.『브란덴부르크 비망록: 독일통일 주역들의 증언』. 서울: 늘품플러스, 2011.
홍현익.『북한 급변사태에 대한 국제사회의 개입과 한국의 준비·대응방안』. 세종정책연구 2013-19, 2013.

2. 논문

김명기. "북한 내란상태 시 남한 개입의 국제법적 제한."『군사논단』. 제12호, 1997년 가을.
김수민. "북한 급변사태의 개연성: 내부 요인을 중심으로."『평화학연구』. 제9권 3호, 2008.
김연수. "북한의 급변사태와 남한의 관할권 확보 방안."『新亞細亞』. 제13권 4호, 2006년 겨울.
김열수. "북한 급변사태와 중국의 군사개입: 목적·양상·형태를 중심으로."『신아세아』. 제19권 2호, 2012년 여름.
라미경·김학린. "북한 급변사태와 국제사회의 개입."『분쟁해결연구』. 제4권 2호, 2006.
박영자. "독재정치 이론으로 본 김정은 체제의 권력구조: 조선노동당 '파워엘리트' 실태와 관계망을 중심으로."『국방정책연구』. 제28권 4호, 2012년 겨울.
박창희. "북한 급변사태와 중국의 군사개입 전망."『국가전략』. 제16권 1호, 2010.
박휘락. "북한 급변사태와 통일에 대한 현실성 분석과 과제."『국가전략』. 제16권 4호, 2010.
_____. "북한의 '심각한 불안정' 사태 시 한국의 '적극적' 개입: 정당성과 과제 분석."『평화연구』. 제19권 2호, 2011.
소치형. "북한 급변사태와 중국의 개입 유형."『중국연구』. Vol. 20, 2007.
손기웅. "통일 직후 과도기 상황에서의 북한지역 안정화 방안: 군·경의 질서 유지와 치안 확보."『국방연구』. 제55권 2호, 2012년 6월.
신범철. "안보적 관점에서 본 북한 급변사태의 법적 문제."『서울국제법연구』. 제15권 1호, 2008.
신상진. "중국의 미얀마 코캉사태 대응전략: 북한 급변사태에 주는 시사점."『통일정책연구』. 제20권 1호, 2011.

이상근. “북한 붕괴론의 어제와 오늘: 1990연대와 2000연대의 북한 붕괴론에 대한 평가.” 『통일연구』. 제12권 2호, 2008.
정상돈. “동독급변사태 서독정부의 대응이 주는 교훈과 시사점.” 『동북아안보정세분석』, 2012.
정성장. “한·미의 북한 급변사태 논의와 대북 군사전략 과제.” 『정세와 정책』. 제15권, 2009년 3월.
_____. “북한체제의 변화 가능성과 한국의 군사안보전략.” 『군사세계』, 통권 160호, 2009년.
정재욱. “북한 급변사태와 보호책임(R2P)에 의한 군사개입 가능성 전망: 리비아사태 및 시리아 사태를 중심으로.” 『국방연구』. 제55권 4호, 2012년 12월.
제성호. “북한 급변사태 시 한국의 국제법적 대응.” 『중앙법학』. 제15권 1호, 2013.
한관수·김재홍. “분단국 통일의 결정요인 분석: 독일과 한반도 사례를 중심으로.” 『국방연구』. 제55권 1호, 2012년 3월.
한병진. “독재정권 몰락의 급작성과 북한 급변사태에 대한 이론적 검토.” 『국가전략』. 제18권 1호, 2012.
황주희. “북한 급변사태 연구현황과 동향 분석.” 고려대학교 북한학과 석사학위논문, 2013.

Bando, Doug. “The Complex Calculus of a North Korean Collapse.” *The National Interest.* January 9, 2014.
Bennett, Bruce W. and Lind, Jennifer. “The Collapse of North Korea: Military Missions and Requirements.” *International Security*. Vol. 36, No. 1, Fall 2011.
Bennett, Bruce W. *Preparing for the Possibility of a North Korean Collapse*. Santa Monica, CA: RAND, 2013.
Center for U.S.-Korea Policy. *North Korean Contingency Planning and U.S.-ROK Cooperation*. San Francisco: Asia Foundation, September 2009.
Hays, Peter and David F. Von Hippel. “DPRK ‘Collpase’ Pathways: Implications for the Energy Sector and for Strategies Redevelopment/Support.” *The Korea Project: Planning for the Long Term.* University of South California Korean Studies Institute Conference, 2010.8.20.~21. Revised Draft 2010.9.14.
Klingner, Bruce. “New Leaders. Old Dangers: What North Korean Succession Means for the U.S.” *Backgrounder* (Heritage Foundation). No. 2397, April 7, 2010.
Lai, David. “Busting the Myths About the North Korea Problem.” <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/articles/Busting-the-Myths-About-the-North-Korea-Problem-2012-02-23-SSI-Article.pdf> (검색일: 2014.5.25).
Scobell, Andrew. “Projecting Pyongyang: The Future of North Korea’s Kim Jong Il Regime.” *A Monograph of Strategic Studies Institute*. <http://downloads.slugsite.com/projectingpyongyang. pdf> (검색일: 2014.5.25).
Stares, Paul B. and Wit, Joel S. *Preparing for Sudden Change in North Korea.*

Council Special Report No. 42, New York: Council on Foreign Relations, January 2009.

3. 기타자료

『조선일보』.
『동아일보』.

Ryall, Julian. "China Plans for North Korea Regime Collapse." *The Daily Telegraph*. May 5, 2014.

Abstract

A Feasibility Analysis Regarding Discussion on the Collapse of North Korea and Tasks:
to Recognize and Minimize the Side Effects

Hwee-Rhak Park

Discussions over the collapse of North Korea began as a hope to connect the possible North Korean collapse to the unification on the Korean Peninsula. However, they made South Korea to divert from a peaceful reunification through co-existence with North Korea. They made the South-North relations more antagonistic than before.

Actually, the possibility of the North Korean collapse seems to be very low contrary to the belief in those discussions. South Korea does not have much legitimate cause to intervene in North Korean instability. South Korea should overcome serious obstacles, before it deploys its military forces into North Korea. South Korea has endured huge side effects for this not much possibile scenario, the collapse of North Korea.

South Korean people should recognize the side effects and minimize discussions on this issue. It should emphasize its goodwill by assisting in North Korean stabilization efforts in case of North Korean unrest. However, as a contingency plan, it can persuade international society for the recognition of its inherent right to intervene in North Korean affairs, strengthen its contacts with North Korean people and take necessary measures to pass the De-militarized Zone as fast as it can, if necessary.

Key Words: North Korea Collapse, North Korea, North Korea Instability, North Korea Stabilization

통일정책연구 제23권 1호 2014
pp. 67~90

개성공단 정상화(8·14) 합의의 평가 및 개성공단의 발전적 개선방안*

배 국 열**

Ⅰ. 문제 제기
Ⅱ. 개성공단 쟁점과 8·14 합의 평가
Ⅲ. 개성공단의 발전적 개선방안: 3.0 버전
Ⅳ. 맺음말

국문요약

2013년에 개성공단이 가동중지 및 재가동되는 사건이 있었다. 이를 계기로 개성공단 재가동을 위한 남북 당국 간의 합의를 평가하고, 개성공단을 한 단계 더 도약시켜야 한다는 것을 주장하였다.

이 글은 8·14 합의는 개성공단의 정상화를 위한 합의(1.5 버전)이고, 2007년의 10·4 선언은 공단을 확대하기 위한 합의(2.0 버전)였다고 평가하였다. 그리고 8·14 합의는 조만간 이행이 완료될 것으로 전망하였다.

현재의 개성공단 (3.3㎢)은 남북경제공동체 형성의 시범사업이었고, 공단개발을 시작한 지 10년이 지난 이 시점에서, 개성공단을 본 프로젝트로 도약시켜야 한다고 주장하였다.

그러려면 남북 당국은 ① 2단계 개발을 추진하고, ② 북핵 해결과 개성공단 활성화를 투 트랙으로 추진하여야 한다. 그리고 ③ 당국과 민간이 역할을 분담하여 개성공단을 민간주도형으로 운영하고, ④ 남북 당국 간의 합의를 조약으로 추진하여 상대방에게 국제법상의 의무이행을 요구할 수 있도록 할 필요가 있다.

주제어: 개성공단, 남북합의서, 남북경제공동체, 북핵 문제, 조약

Ⅰ. 문제 제기

개성공단이 166일 동안 문을 닫았다가 2013년 8월 14일 남북 당국의 합의로 다시 문을 열었다. 개성공단을 재가동한 것이 우리에게 어떤 의미가 있는가? 라는 질문을 던져 본다.

---

* 이 글은 2013년도 북한연구학회 동계학술회의(숭실대학교, 12월 6일)에서 발표한 글을 수정·보완한 것임.

** 한국토지주택공사·대전대학교 겸임교수

이에 대한 답을 찾기 위해 ① 개성공단의 쟁점과 가동중지의 경위 및 그 책임 소재 등을 짚어보고, ② 개성공단 정상화를 위하여 2013년 8월 14일에 남북 당국 간에 한 합의(이하 '8·14 합의')의 의미와 그 이행실태를 평가한다. ③ 나아가 개성공단을 한 단계 더 도약시켜야 한다는 것을 주장하고, ④ 그러는 데 필요한 몇 가지를 제안하고자 한다.

선행연구는 8·14 합의 평가 부문과 개성공단 발전방안 부문으로 나누어 살펴보았다.

8·14 합의를 평가한 선행연구는 보이지 않는다. 다만 김은옥(2013)[1]은 8·14 합의의 배경으로 남북 당국이 모두 개성공단 폐쇄에 대한 부담 때문에 전략적인 선택을 한 것으로 평가하였다. 개성공단의 발전방안에 관한 선행 연구는 현행 제도의 문제점과 그 대안을 제시한 것들이 대부분이었다. 법률학자들은 개성공단 관련 법 체제 및 내용 등의 미비점을 지적하고 그 개선방안을 제시하였다. 일례로 유욱(2007)[2]은 개성공단이 가동된 지 3년이 지난 시점에서 개성공단 법제를 평가하였다. 유욱은 개성공단에서의 분쟁해결 절차가 미비하여 있고, 법제구축을 위한 인적, 물적 인프라가 미비하여 있음을 지적하고 이의 개선을 주장하였다. 경제학자들은 개성공단의 제약요인을 정리하고 그 대안을 제시하였다. 제약요인으로 인력조달 및 노무관리의 한계, 3통(통행, 통신, 통관) 문제, 원산지문제, 전략물자 수출통제문제 등을 지적하고, 학자마다 약간의 다른 대안들을 제시하였다.[3]

개성공단은 2003년 6월 착공한지 10여 년이 지났다. 그동안 남북 당국, 개발업자, 관리기관, 입주기업 등 개성공단 참여자들의 협력 하에 개성공단 관리운영시스템이 구축되어 조금씩 발전했다. 그러나 선행연구가 지적한 근본적인 문제들은 개선되지 않았었다.

국제사회나 남한에서 북한을 '정상국가'로 보는 시각과 '비정상국가'로 보는 시각으로 나누인다. 북한을 보는 시각에 따라 북한에 대한 정책이나 이론이 다른 방향으로 전개되어 왔다. 필자는 북한을 비정상국가나 불량국가라고 보기보다는 '경계의 대상'이자 '협력의 대상'이라는 이중적인 존재로 본다. 따라서 남북한이 서로 노력하면 개성공단은 획기적으로 발전할 수 있다고 생각한다. 이 글은 이러한 입

---

[1] 김은옥, "개성공단 정상화 합의 이후 남북경협 추진방향," 『이슈브리핑』, 2013-12호 (민주정책연구원, 2013).

[2] 유욱, "개성공단 법제의 현황 및 개선과제" (법원행정처, 2007).

[3] 조봉현, "남북관계에 있어서 개성공단의 발전방안," 『북한경제리뷰』, 제12권 제2호 (KDI, 2011); 홍익표, "개성공단의 경쟁력 분석 및 활성화 방안," 『북한경제리뷰』, 제13권 제5호 (KDI, 2011).

장에서 8·14 합의를 평가하고, 8·14 합의를 뛰어넘어 개성공단을 더 발전시키기 위해서 남북 당국이 해야 할 일을 제시하는 것에 그 목적이 있다.

선행연구와는 달리 개성공단을 정상화하는 차원을 넘어 단번에 도약시킬 수 있는 대안을 제시하고자 한다. 논의는 개성공단 법 제도에 초점을 맞추되, 남북 당국의 관련 법규의 개선보다는 당국 간의 협의로 개선할 수 있는 부분을 다룬다. 연구는 국내외 보도자료, 통계자료, 선행연구 등을 분석하는 방법으로 진행한다.

Ⅱ. 개성공단 쟁점과 8·14 합의 평가

1. 개성공단의 의의 및 쟁점

가. 의의

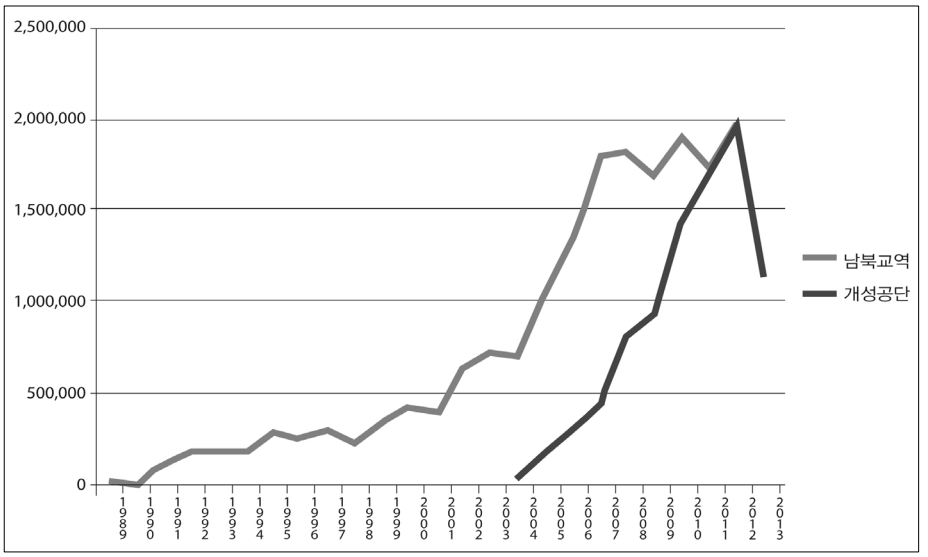
개성공단은 남북 당국이 법과 제도 등 기업 활동 여건을 같이 만들고, 남한 기업이 직접 투자하여 많은 북한 근로자가 참여하여 생산하는 새로운 모델의 경협사업이다.

첫째, 남북 간 최초의 대규모 직접투자 사업이다.

남북한 간의 경제협력 사업이라 함은 단순교역 및 임가공사업, 대북투자사업을 말한다. 2000년 이전까지의 남북교역은 민간 위주의 개별적인 단순교역이나 임가공으로써, 교역규모가 1999년 기준 3억 3천3백만 불에 그쳤다. 2000년 1차 남북정상회담 이후 남북한 당국이 적극 지원하는 3대 경협사업(개성공단, 철도·도로 연결, 금강산 관광)과 식량, 비료 등 대북 인도적 지원이 본격적으로 추진되었다. 2003년 12월 개성공단에서 첫 제품이 출하된 이후 교역규모가 급증하여, 2005년에 10억 5천6백만 불에 달하였다. 2008년 금강산 관광이 중단되고, 그 후 대북 인도적 지원도 급감하여, 개성공단이 남북교역 대부분을 차지하고 있다. 남북교역은 2012년에 19억 7천백만 불까지 증가하였다가, 2013년에 개성공단 가동이 166일간 중단됨에 따라 11억 3천6백만불로 감소하였다(<그림 1> 참조).

<그림 1> 남북교역 현황

(단위: 천 불)



자료: 통일부, <www.unikorea.go.kr>.

둘째, 남북 상호 간 윈윈(WIN-WIN) 사업이다.

남한의 자본·기술과 북한의 토지·인력이 결합하여, 남북이 모두 이익을 얻을 수 있다. 남한은 고비용구조로 경쟁력이 저하되어 가는 노동집약적 산업의 공동화를 방지하고, 북한은 대규모 산업기반 조성을 통하여 경제 활성화를 이룰 수 있는 것이다.

셋째, 개성공단이 성공하면 남북경제의 상호의존성 증대와 공동번영의 토대가 될 것이며, 나아가 한반도 긴장완화와 평화 분위기 조성에 이바지할 것이다. 즉, 개성공단은 남북경제공동체 형성의 모델[4]이다.

한편 개성공단은 북핵 문제 등 국제정치적 환경의 영향을 받는다는 제약을 안고 있다. 따라서 개성공단 사업의 진행속도는 북핵 문제, 남북관계 등에 의하여 영향을 받아왔다.[5]

그리고 현재의 사이트(Site)는 3.3㎢로 애초 계획[6]된 공장구역의 1/8밖에 되지 않는

[4] 임을출, "개성공단의 3단계 계획과 발전적 정상화 쟁점과 대안," 『자치분권 Issue&News』, <www.selfgo.org/news/> (검색일: 2013.10.14).

[5] 류길재 통일부 장관도 "개성공단이 굉장히 성숙한 단계로 가려면 북핵 문제가 해결돼야 한다"고 발언한 바가 있다. 『연합뉴스』, 2013년 10월 25일.

[6] 개성공단 개발계획은 개성공업지구법(제13조 및 제14조)에 근거한 것이며, 개발업자가 작성하여 남북 당국이 승인한 것이다. 개성공업지구관리위원회, 『개성공업지구법규집』 (서울: 개성공업지구관리위원회, 2005), pp. 4~5.

다. 이는 남북경제공동체 형성의 시범사업(Pilot Project)이라는 의미가 있다. 그나마 개발한 부지의 40%만 입주 가동 중이다(<표 1> 참조). 즉, 개성공단이 착공한 지 10년이 지나도록 반도 입주하지 못하였다는 것은 개성공단이 북핵 문제, 연평도 포격 사건 등 국제정치적 환경의 종속변수임을 말해주는 것이다. 앞으로도 북한이 핵을 포기할 가능성은 낮은 반면에 미국은 북이 핵을 폐기하기 전에는 대북 경제제재를 완화하지 않는다는 입장이므로, 개성공단을 둘러싼 국제 환경은 쉽사리 개선되지 않을 것으로 보인다.

<표 1> 개성공단 개발 및 입주 현황

(단위: 만㎡)

구 분	개발		공급		입주	
	필지	면적	필지	면적	필지(업체)	면적 (개발면적 대비)
총 계		331				
유상공급	236	250	185	203	94(126)	99(40%)
공장용지	195	213	166	178	83(123)	78(37%)
지원시설	41	37	19	25	11(3)	21(57%)
무상공급 (도로 등)		81				

2013년 4월 말 현재.
출처: 한국토지주택공사.

나. 쟁점

북한의 외국투자 관련 법규 중에서 기본법은 외국인투자법이다. 이 법은 외국인투자의 일반적인 법칙과 질서를 포괄적으로 규정하고 있다. 그리고 남북경제협력 관계의 기본법은 북남경제협력법이며 개성공업지구법은 그 부문법이다. 따라서 남한주민은 원칙적으로 이러한 남북경제협력 관련 법규의 적용을 받고, 외국투자 관련 법규의 적용은 받지 않는다.[7]

개성공단의 제도는 개성공업지구법과 하위규정, 그리고 남북 당국 간 합의서[8]에서 규정하고 있다.

개성공단 제도개선과 관련하여 그동안 논의되었던 쟁점은 앞 장에서 검토한 바와 같이 3통 문제, 인력조달 및 노무관리 문제, 분쟁해결 제도, 원산지규제 및 전

[7] 배국열, "북한 외국투자 법제의 변화에 관한 연구," (동국대학교 박사학위논문, 2012), pp. 97~98.

[8] 개성공업지구법 부칙 제2조(보완규정) 개성공업지구와 관련하여 북남 사이에 맺은 합의서의 내용은 이 법과 같은 효력을 가진다.

략물자 통제 등이 있다. 이 중에서 원산지 및 전략물자 문제는 개성공단의 활성화를 저해하는 매우 중요한 요인이기는 하지만, 이는 남북 당국 간의 문제라기보다는 글로벌(Global)한 문제이기 때문에 여기서는 논외로 한다.

(1) 3통 문제

개성공단의 출입, 통행 및 통관 제도는 절차가 복잡하고 까다롭다.

남한주민이 개성공단에 방문하기 위해서는 남북 양측이 규정한 절차를 따라야 한다. 남한에서는 남북교류협력에 관한 법률 제9조에 따라 통일부 장관으로부터 방문승인을 받고, 방문증명서를 발급받아야 한다. 물품을 반출입하려 할 경우에는 동 법률 제13조에 의거 통일부 장관의 승인을 받아야 한다.

북한에서의 개성공단 출입 및 통관 절차는 개성공업지구법(2002.11.20.) 및 개성공업지구 출입, 체류, 거주 규정(2003.12.11.), 개성공업지구와 금강산관광지구의 출입 및 체류에 관한 합의서(2004.1.29.) 등에서 규정하고 있다.

이들 규정에 의하여 관리위원회로부터 출입증을 발급받고, 사증 없이 지정된 통로로 출입할 수 있다. 개성공단 입주 초기에는 북한 당국의 출입증 이외에 초청장도 있어야 개성공단에 들어갈 수 있었으나, 현재는 초청장 제도를 폐지하였다.

이와는 별도로 남북 군 간의 통보와 승인절차가 있어야 비무장지대(DMZ)의 통행이 가능하다. 이는 동·서해지구 남북관리구역 임시도로 통행의 군사적 보장을 위한 잠정합의서(2003.1.27.)[9]에 근거하고 있다.[10]

개성공단에 반출입하는 물자의 통관은 다른 국가와 국가 간의 통관절차와 같게 운영되고 있으나, 전수조사 등 북한 당국의 엄격한 검수에 따라 입주기업들의 불편을 사고 있다.

개성공단의 통신 수단은 유선전화 및 팩스이다. 남북 직접연결 통신선을 2005년 12월 개통하여 2013년 10월 현재 유선전화 및 팩스 1,300회선을 사용 중이다.[11]

제도적으로는 남북 당국은 개성공단 내부와 공단과 남측과의 자유로운 통신을 보장하게 되어 있다(개성공업지구법 제29조 및 개성공업지구 통신에 관한 합의서 제2조). 그러나 현재는 개성공단에서 인터넷과 무선전화 사용이 불가하다.

개성공단으로의 통행, 통관과 통신이 원활해야 함은 입주기업의 경영활동에 기

---

[9] 국가정보원, 『남북한 합의문건 총람』 (서울: 국가정보원, 2005), p. 47.

[10] 배국열, "개성공단 가동중지로 본 법제도 보완방안 고찰: 분쟁해결제도를 중심으로," 『북한학 연구』, 제9권 제1호 (동국대 북한학연구소, 2013), pp. 45~46.

[11] 통일부 개성공단 현황, <www.unikorea.go.kr> (검색일: 2013.10.15).

본적인 요건이다. 그럼에도 이 3통 문제가 개성공단 가동 시부터 현재까지 크게 개선되지 못하고 있다. 그 이유는 아래와 같다.

첫째, 출입, 통관의 절차가 복잡하고 까다로운 것은 북한 때문만이 아니고, 구역이 4개의 존(Zone) (남한-DMZ-북한-공단)에 걸쳐 있기 때문이다.

둘째, 인터넷 등이 개설되지 못하고 있는 것 또한 남북한 간에 접점을 찾지 못했기 때문이다. 즉, 통신주권(북측)과 기업보안(남측)의 접점을 찾지 못한 것이다.

(2) 인력조달 및 노무관리 문제

개성공단에서의 노무관리는 개성공업지구법 및 개성공업지구 로동규정에 따른다.

첫째, 문제점은 입주기업이 필요한 인력을 자유로이 선정할 수 없다는 점이다. 기업은 인력알선기관으로부터 필요한 인력을 공급받아 해당 노동자와 채용계약(월 보수, 채용기간, 노동시간 등)을 맺게 되어 있다. 북한에는 노동시장이 없으며, 일할 나이에 이른 인력은 해당 노동행정기관이 장악하고 노동자의 희망과 재능을 고려하여 계획적으로 배치하기 때문이다.[12]

둘째, 임금직불의 문제이다. 개성공업지구 로동규정 제32조에서는 기업은 노동보수를 종업원에게 직접 주도록 규정하고 있다. 그러나 실제로는 입주기업이 개성공업지구 지도기관인 중앙특구개발지도총국(이하 '지도총국')에 임금총액을 지급하고 북측노동자는 입주기업이 작성한 급여명세표에 서명하는 방식으로 지급하고 있다. 입주기업이 지급한 임금의 구체적인 분배기준은 <표 2>와 같다.[13]

지도총국을 통한 임금의 지급은 입주기업과 노동자 사이에 직접적인 노사관계를 가로막는 요소로 작용하고 있다. 즉, 근로자의 인사배치나 업무지시를 직장장 등을 통해서 해야 해서, 생산성 향상을 위한 노무관리에 제약을 받고 있다.

<표 2> 개성공단 북한 근로자의 임금구조

사회문화 시책비(30%)	배급표 제공 (49%~60%)	달러를 공식 환율로 환산하여 조선 원화 지급 (10%~21%)

[12] 자본주의에서는 노동력을 사고팔 수 있지만, 북한에서는 당국이 노동력을 통일적으로 동원하여 합리적으로 이용하는 것을 원칙으로 하고 있다. 사회과학출판사, 『경제사전 1』 (평양: 사회과학출판사, 1985), pp. 502~503.

[13] 법무법인 태평양, "개성공업지구 법제구축 로드맵," 『통일부 용역보고서』 (2007.8), p. 119 참조하여 작성.

이들 노무 관리상의 문제점은 자본주의와 사회주의 체제의 차이에 인한 문제들이다. 즉, 시장기능에 의한 소득 분배가 아닌 배급에 의한 분배원칙을 개성공단에도 적용하고 있다. 따라서 앞으로 개성공단에서는 자본주의 경제원리가 적용되도록 북한 당국과 협의할 필요가 있다. 즉, 노동시장[14]을 개설하도록 하고, 기왕에 마련된 임금 직불제도[15]가 실현되도록 남북 당국이 노력해야 한다.

(3) 분쟁해결 제도[16]

국제계약상의 분쟁은 협상으로 해결하는 것이 가장 바람직할 것이나, 협상으로 해결할 수 없을 때는 중재나 소송과 같은 분쟁해결 방법에 따를 수밖에 없다.

북한의 경우에도 외국투자 관련 법제에서 이와 같은 제도를 구축해 놓고 있다. 개성공단의 경우 개성공업지구법 제46조에 "기업활동 등과 관련한 의견상이는 당사자들 사이에 협의의 방법으로 해결한다. 협의의 방법으로 해결할 수 없을 때에는 북남 사이에 합의한 상사분쟁 해결절차 또는 중재, 재판절차로 해결한다"고 규정하고 있다.

그렇지만 현재 상태로는 입주기업 등이 북한 당국에 책임을 물을 수 있는 실효성 있는 방법이 없다는 점이 문제이다. 개성공단에서의 분쟁해결 제도가 실효성이 없는 이유는 아래와 같다.

첫째, 남북 사이에 상사중재절차로 상사분쟁을 해결하기로 합의는 되어 있으나, 중재위원회와 그 중재규정이 마련되어 있지 않았었다. 남북 사이에는 2000년 12월 16일 상사분쟁해결 절차에 관한 합의서를 체결하고, 상사중재위원회를 설치하기 위한 후속 합의서로써, 2003년 10월 12일 남북상사중재위원회 구성운영에 관한 합의서를 체결하였다. 그러나 북한 당국의 소극적 태도에 인하여 개성공단이 가동 중지되기 이전까지 상사중재위원회조차 구성치 못하고 있었다.

둘째, 북한법에 따른 대외경제관계 중재절차는 당사자들 간의 합의를 전제로 진행되므로, 북한 당국이 협조하지 않을 경우 절차조차 진행할 수 없다. 북한 당국이 협조하는 경우에도 현실적으로 중재인 구성에 남한 측 인사가 참여하기 곤란하다는 점에서, 중재인과 중재 일방이 모두 북한 측이 될 수 있어 공정성의 문제가 있다.

---

[14] 나선지대와 황금평·위화도 지대에는 노동시장을 개설할 여지를 만들어 놓고 있다(북·중 라선경제무역지대와 황금평경제지대 공동개발 총계획 요강(2011) 제45조 등). 배국열, "북한 외국투자법제의 변화에 관한 연구," pp. 143~145.

[15] 임금직불은 개성공단 북한노동자들의 노동생산성 제고를 위해서나, 노동보수가 군사비로 사용된다는 논쟁을 불식시키는 데 필요하다. 배국열, 『북한의 외국인투자제도』 (성남: 한국토지주택공사 남북협력처, 2011), p. 27.

[16] 배국열, "개성공단 가동중지로 본 법제도 보완방안 고찰: 분쟁해결제도를 중심으로," pp. 48~50.

셋째, 북한의 관할재판소에 소송을 제기하는 것은 가능하다. 그러나 북한은 당·국가체계로서, 사법권이 남한과 달리 정치로부터 독립되어 있지 않으며, 사법제도 자체가 불투명하여 공정성이 보장되지 않으므로 신뢰할 수 없다.

2. 가동중지 경위와 북한 당국의 책임

가. 경위

개성공단의 기계가 멈춰 선 것은 북한이 군 통신선을 차단함으로부터 시작하였다. 2013년 3월 27일 남북 장성급 회담 북측단장이 조선중앙통신을 통하여, 한미 군사훈련을 이유로 남북 군 통신선 단절을 통보하였다. 이어서 4월 3일 북한 당국은 남한 인원이 개성공단에서 나가는 것은 허용하고, 개성공단으로 들어오는 것을 금지하였다. 4월 9일에는 북한 근로자 5만 3,000여 명을 철수시켜, 사실상 개성공단 가동을 중단시켰다.

이에 대응하여 남한 당국은 북한에 대화나 회담을 제의하였으나 북한 당국이 이를 거부하자, 4월 26일 개성공단 남한 인원 전원 철수 결정을 하였다. 이에 따라 5월 3일 남한의 잔류 인원 7명이 귀환하였다.

그 후 북한 당국이 6월 6일 개성공단 정상화 등을 위한 당국 간 회담을 제의하였으나, 수석대표의 자격을 둘러싼 이견으로 무산되었다. 개성공단 가동중지 기간이 두 달이 넘어서고, 남북 당국 간의 대화도 끊기자, 그동안 '가동 재개'를 기다리던 개성공단 입주기업들은 '철수'의 수순을 밟기 시작하였다. 2013년 6월 21일 기준 65개 입주기업이 수출입은행에 남북경협보험금 1,946억 원의 지급을 신청하였고, 7월 3일 개성공단 기계 전자 부품소재기업 비상대책 위원회가 국내외 지역으로 공단 설비를 이전하겠다고 밝힌 바 있다.

이에 대응하여 남북한은 7월 7일 당국 간 실무회담에서 개성공단을 정상화하자는 원칙에 합의하였다.[17] 그 후 일곱 차례에 걸친 실무회담 끝에 8월 14일 남북 당국은 '개성공단의 정상화를 위한 합의'를 하고, 9월 11일 그 후속 합의를 이루어 냈다.

---

[17] 위의 글, pp. 42~43.

<표 3> 개성공단 가동중지 및 재가동 경위

2013.3.27.	**북, 남북 간 군 통신선 차단**
4.3.	북, 개성공단 통행 제한, 남한으로의 귀환만 허용
4.9.	**북, 근로자 5만 3,000여 명 철수, 사실상 가동 중단**
4.26.	**남, 개성공단 잔류 남한 인원 전원 철수 결정(정부 성명)**
5.3.	남, 개성공단 남한 잔류 인원 7명 귀환
6.6.	북, 개성공단·금강산관광 포함 포괄적 당국 간 회담 제의(조평통)
6.12.	수석대표 자격을 둘러싼 이견으로 당국 간 회담 무산
7.3.	북, 개성공단 입주기업 관계자 등의 방북을 허용하겠다고 통보(지도총국)
7.4.	남, 당국 간 실무회담제의(남북협력지구지원단장)
7.5.	7월 6일 판문점에서 당국 간 실무회담 개최키로 합의
7.6.~7.	당국 간 실무회담에서 개성공단을 정상화하자는 원칙에 합의
8.14.	**당국 간 실무회담(7차)에서 「개성공단의 정상화를 위한 합의서」를 채택**
9.11.	남북공동위원회(2차)에서 8·14 합의의 후속 합의를 하였음
9.16.	**개성공단 재가동: 공단 출입 정상화**

9월 16일 개성공단 출입이 정상화되면서 재가동하기 시작하였다. 가동중단 전후의 가동공장 수와 북한 근로자 수를 비교해 보면 <표 4>과 같다. 10월 30일 기준으로 총 123개 공장 중 119개가 가동하였고, 북한 근로자도 잠정 폐쇄 이전의 83% 수준인 4만 4천여 명이 출근하였다.[18] 2013년 말 기준으로는 가동중단 이전 수준을 거의 회복하였다. <표 4>에서 보듯이 개성공단에 입주한 123개사 가운데 한 곳을 제외한 나머지가 모두 정상 가동되고 있으며, 북한 근로자 수가 5만 2천여 명으로, 가동 중단 이전의 98% 수준에 이른다.

<표 4> 개성공단 가동 현황

구분	2013. 2.	2013. 10.	2013. 12.
가동공장	123개	119개	122개
북측 근로자	53,466명	44,000여 명	52,329명

출처: 통일부, 『연합뉴스』.

[18] 『연합뉴스』, 2013년 10월 25일.

나. 가동중지에 대한 북한 당국의 법적 책임

여기서는 개성공단 가동중단의 원인이 된 북한 당국 행위의 위법성 여부를 분석한 후, 입주기업 등이 북한 당국에 손해배상을 요구할 실효성 있는 방법이 있는지에 대하여 검토해 보기로 한다.

(1) 남한 인원 출입제한 조치의 위법성

남한 인원이 개성공단에 들어가는 것을 금지한 조치는 동·서해지구 남북관리구역 임시도로 통행의 군사적 보장을 위한 잠정합의서(2003.1.27.)에 의거 북한군이 비무장지대 통행승인을 하지 않음으로써 발생한 것이다. 동 잠정합의서에는 통행승인요건 등에 대한 규정을 두고 있지는 않다.

하지만 개성공업지구법 제7조에서 '투자가의 권리와 이익을 보호'한다고 명시하고 있으며, 개성공업지구 출입, 체류, 거주 규정 제7조에는 '출입, 체류, 거주할 수 없는 자'를 열거하고 있다.

남북 사이의 투자보장에 관한 합의서(2002.12.16.) 제2조에서는 '투자의 실현, 기업활동을 목적으로 하는 인원들의 출입, 체류, 이동 등과 관련한 문제를 호의적으로 처리한다(제1호)' 및 '상대방 투자자의 자유로운 경영활동을 보장한다(제3호)'라고 규정하고 있다. 그리고 개성공업지구와 금강산관광지구의 출입 및 체류에 관한 합의서 제2조 제2호에서 '인원의 신변안전과 출입 및 체류 편의 보장원칙'을 명시하고 있다. 동 합의서 제8조에도 '출입, 체류 금지 대상'을 열거하고 있다.

따라서 북한이 남한 인원이 개성공단으로 들어가는 것을 금지한 조치는 이들 법규 및 합의서의 위반이라고 해석할 수 있다.[19]

(2) 북한 근로자 철수 조치의 위법성

개성공업지구법 제22조에서 규정하고 있는 중앙공업지구지도기관의 임무 중에는 '기업이 요구하는 노력, 용수, 물자의 보장'이 있다. 그리고 개성공업지구 로동규정 제6조에 '로력의 타 사업 동원 금지' 규정이 있다. 그럼에도 북한 당국이 북한 근로자를 개성공단에서 철수시킨 조치는 이들 법규에 위반된다.[20]

---

[19] 배국열, "개성공단 가동중지로 본 법제도 보완방안 고찰: 분쟁해결제도를 중심으로," pp. 51~52.
[20] 위의 글, p. 52.

(3) 분쟁해결 제도의 실효성 문제

입주기업이 북한 당국의 행위에 대하여 책임을 묻는 방법에는 남북 사이에 합의한 상사분쟁 해결절차 또는 중재, 재판절차 등이 있다(개성공업지구법 제46조). 그러나 앞 절(개성공단의 쟁점)에서 검토한 바와 같이 그 방법들이 실효성이 없다는 것이 문제이다. 따라서 필자는 개성공단의 정상화를 위해서 분쟁해결 절차의 실효성 확보가 시급하다는 것을 강조하고, '남북상사중재위원회'의 조속한 구성과 '특별재판소' 설치를 주장한 바 있다.[21]

3. 8·14 합의의 평가

가. 8·14 합의의 법적 성격: 신사협정

남북한 간에 체결한 합의서가 국제법상 조약인지 아닌지가 법학자 간에 논의되어왔다. 합법적으로 이루어진 조약은 체결당사자 간에 조약에서 약속한 내용을 이행할 의무와 그 이행을 청구할 권리를 발생시키며, 당사자 동의 없이는 그 의무를 회피하거나 내용을 변경할 수 없다는 것이 국제법상의 원칙이기 때문이다.[22]

그런데 우리 사법부는 남북기본합의서(1991)의 법적 성격을 신사협정에 준하는 것으로 보아 정치적인 책임은 있지만, 법적인 구속력이 있는 것은 아니라는 견해를 견지하고 있다.[23] 사법부에서 남북기본합의서를 조약으로 인정하지 못한 이유는 우리 헌법상 북한의 법적 지위에 비추어 볼 때 북한을 조약의 당사자로 인정할 수 있는가? 하는 법적인 문제와 국민적 합의가 뒷받침하지 못했다는 정치적 문제에 기인한 것으로 보인다.

그러나 남북 모두가 개별법에서 합의서에 국내법적 효력을 부여하고 있다.

남한의 경우 남북관계발전에 관한 법률(2005)을 제정하여 남북합의서의 정의와 체결, 비준,[24] 공포의 절차에 관한 규정을 두어 법적 효력을 부여하고 있다. 북한

---

[21] 위의 글, pp. 53~57.

[22] 한명섭, "남북기본합의서의 법적 문제점에 대한 검토," 『법률신문』, 제3727호 (2009.3.5).

[23] 북한주민접촉신청불허처분취소 [대법원 1999. 7. 23, 선고, 98두14525, 판결]. 남북 사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서는 남북관계가 '나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계'임을 전제로, 조국의 평화적 통일을 이룩해야 할 공동의 정치적 책무를 지는 남북한 당국이 특수관계인 남북관계에 관하여 채택한 합의문서로서, 남북한 당국이 각기 정치적인 책임을 지고 상호간에 그 성의 있는 이행을 약속한 것이기는 하나 법적 구속력이 있는 것은 아니어서 이를 국가 간의 조약 또는 이에 준하는 것으로 볼 수 없고, 따라서 국내법과 동일한 효력이 인정되는 것도 아니다.

[24] 남북관계발전에 관한 법률 제21조(남북합의서의 체결·비준). ① 대통령은 남북합의서를 체결·비

은 북남경제협력법(2005)에서 남북 당국 간 합의의 효력을 인정하고 있다(제7조, 제20조, 제21조, 제27조 등).[25] 개성공업지구법 부칙 2조에서도 개성공단 관련 남북합의서는 개성공업지구법과 같은 효력을 부여하고 있다.

여하튼 이번 8·14 합의도 정부의 견해에 따르면 다른 남북합의서와 마찬가지로 조약이라기보다는 신사협정으로 볼 수밖에 없다. 북한이 국제사회에서 보여준 행태가 일방적이고 독단적이며 예측하기 어려운 행동양식을 보여 왔기 때문에, 북한과 규범적 합의를 체결한다는 것 자체에 회의를 갖는 견해도 있다.[26] 그러나 남북한 모두 분단국을 구성하는 독립적, 자율적인 정치적 실체일 뿐만 아니라, 유엔 회원국으로서 국제법상 행위주체에 해당한다. 따라서 남북은 당국 간 합의를 국제법의 규율을 받는 조약으로 인정 또는 추진할 필요가 있다.[27]그래야 상대방에게 국제법상 의무 이행을 요구할 수 있고 남북관계가 안정적으로 발전할 수 있기 때문이다. 동서독 기본조약의 위헌심판청구에 대하여 신속한 합헌결정을 내림으로써 독일통일의 법적 문제에 대하여 해결방안을 제시한 구서독 사법부의 법적 판단을 반면교사로 삼아야 할 것이다.[28]

나. 8·14 합의의 의미

8·14 합의의 주요 내용은 ① 개성공단 정상화 추진 합의, ② 당국 간 협의체 구성, ③ 제도개선, ④ 공단의 국제화 등이다. 8·14 합의에 근거하여 열린 남북공동위원회에서 ① 남북공동위원회 사무처 가동(9월 중),[29] ② 「'남북상사중재위원회 구성·운영에 관한 합의서' 이행을 위한 부속합의서」 채택, ③ 금년 안에 일일단위 상시통행 실시[전자출입체계(Radio Frequency IDentification: RFID) 도입],

---

준하며, 통일부 장관은 이와 관련된 대통령의 업무를 보좌한다. ② 대통령은 남북합의서를 비준하기에 앞서 국무회의의 심의를 거쳐야 한다. ③ 국회는 국가나 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 남북합의서 또는 입법사항에 관한 남북합의서의 체결·비준에 대한 동의권을 가진다. ④ 대통령이 이미 체결·비준한 남북합의서의 이행에 관하여 단순한 기술적·절차적 사항만을 정하는 남북합의서는 남북회담대표 또는 대북특별사절의 서명만으로 발효시킬 수 있다.

[25] 장명봉 편, 『2013 최신 북한법령집』 (서울: 북한법연구회, 2013), pp. 1186~1188.

[26] 이상훈·금창섭, "남북기본합의서 및 남북경협합의서의 법적 성격에 대한 고찰," (법제처, 2008), p. 308.

[27] 앞으로 체결할 남북 당국 간 합의는 조약의 요건을 갖추어 체결하면 될 것이고, 과거의 합의서도 개별적으로 조약으로 인정할 것인지 여부를 협의하면 될 것이다.

[28] 이석범, "남북기본합의서의 법적 성격에 관한 비판론적 검토," 『법률신문』, 제3991호(2011.11.12).

[29] 남북공동위원회 사무처는 2003년 9월 30일 개성공단 종합지원 센터에서 공식 업무를 시작하였다.

④ 외국인 대상 투자설명회 개최(10월 31일 개성공단에서), ⑤ 기업들 피해보상 합의('13년 세금면제, '12년 세금납부유예 등), ⑥ 9월 16일부터 개성공단 재가동 합의 등을 하였다(<표 5> 참조).

<표 5> 8·14 합의 및 후속 합의 사항

2013년 8·14 남북 실무회담 합의	후속 합의(9·11 남북 공동위)
- 첫째, 통행차단과 근로자 철수조치 등으로 인한 가동중단 사태가 재발되지 않도록 하고, 어떠한 경우에도 정세에 영향을 받음이 없이 정상적 운영을 보장하기로 하였으며, 기업들의 피해보상 문제도 「개성공단 남북공동위원회」에서 협의하기로 하였음. - 둘째, 개성공단을 왕래하는 우리 측 인원들의 신변안전을 보장하고, 기업들의 투자자산을 보호하며 통행·통신·통관 문제를 해결하기로 하였음(제도 개선). - 셋째, 외국 기업 유치 및 개성공단 기업들에 대해 국제적 수준의 기업활동을 보장하고 국제적 경쟁력이 있는 공단으로 발전시켜 나가기로 하였음(공단의 국제화). - 넷째, 상기 합의 사항을 이행하기 위하여 「개성공단 남북공동위원회」를 구성하고 산하에 필요한 분과위원회를 두기로 하였음(당국 간 협의체 구성). - 다섯째, 안전한 출입·체류와 투자자산 보호를 위한 제도적 장치를 마련하고 개성공단 기업들이 설비 정비를 하고 재가동할 수 있도록 적극 노력하기로 하였음.	- 「개성공단 남북공동위원회 사무처 구성 및 운영에 관한 합의서」를 채택, 남북공동위원회 사무처를 9월 중에 가동하기로 하였음. - 「개성공단에서의 **'남북상사중재위원회 구성·운영에 관한 합의서' 이행을 위한 부속합의서」**를 **채택**하였음. - 통행·통신·통관 분과위에서는 **금년 안에 전자출입체계를 도입하여 일일단위 상시통행을 실시**하며, 인터넷과 이동전화 통신 제공을 위한 실무적 문제를 계속 협의해 나가기로 하였음. 전자출입체계 도입 이전에라도 당일 출입계획자의 당일 통행 보장 문제는 해당 분과위원회에서 계속 협의해나가기로 하였음. - 국제경쟁력 분과위에서는 외국 기업 유치를 위하여, 우선 남측지역의 외국 기업과 외국 상공인을 대상으로 하는 **투자설명회를 10월 중 개성공단에서 개최**하기로 하였음. - 출입·체류 분과위에서는 **「개성공단에서의 '개성공업지구와 금강산관광지구 출입 및 체류에 관한 합의서'의 이행과 준수를 위한 부속합의서」**안을 교환, 앞으로 협의·해결해 나가기로 하였음. - **기업들의 피해보상**을 위하여 개성공단에서 납부하는 '13년 세금을 면제하고, 올해 4월부터 발생한 북측 근로자들의 임금에 대해서는 중앙특구개발지도총국과 개성공업지구관리위원회가 협의하여 처리하기로 하였음. * 이와 함께, '12년도 귀속분 세금은 금년 말까지 납부를 유예함. - **9월 16일부터 기업들이 시운전을 거쳐 재가동**에 들어가기로 하였음.

출처: 통일부, <www.unikorea.go.kr>.

이 글은 8·14 합의의 의미를 다음과 같이 평가한다.

첫째, 남북 당국이 개성공단의 가치에 대한 인식을 같이한 것이다.

남북 당국이 개성공단을 재가동하기로 합의한 배경에는 개성공단 폐쇄에 대한 정치적·경제적 부담 때문이기도 하지만,[30] 개성공단의 가치 즉, 남북경제공동체 형성 모델 등에 대한 인식을 같이한 것이다. 그리고 그러한 인식을 국제사회에 보여준 것이다.

둘째, 개성공단의 재가동 및 발전을 위해서 긍정적으로 평가할 수 있다.

8·14 합의와 후속 합의는 ① 개성공단 운영과 관련하여 남북 당국 간의 상설 협의체를 구성함으로써, 당국 간 협의를 원활히 할 수 있게 하였고, ② 개성공단 내에서의 상사분쟁 해결기구를 두기로 하여 입주기업의 권리구제를 가능하게 하였으며, ③ 북측이 개성공단 가동중단에 따른 피해보상에 합의했다는 점, ④ 국제적 수준의 기업 활동 보장(제도개선 포함) 및 국제적 경쟁력 있는 공단으로의 발전시키기로 합의했다는 점 등에 있어서 개성공단의 재가동 및 발전을 위해서 긍정적으로 평가할 수 있다.

셋째, 현행제도를 1.0 버전이라면 10·4 선언은 2.0 버전, 8·14 합의는 1.5 버전으로 볼 수 있다. 10·4 선언이 개성공단 추가 개발 및 남북 간 열차운행 등 개성공단의 확대 지향적인 합의였다고 하면, 8·14 합의는 개성공단을 확대하기보다는 개성공단 정상적인 운영(현행 규모에서의 제도개선)에 방점을 둔 합의였기 때문이다.

8·14 합의는 2007년 10·4 선언과 겹치는 부분이 많다. 예를 들면, 10·4 선언과 그 후속 합의에도 ① 남북 당국 간 협의체 구성(「개성공단 협력분과위원회」), ② 3통 문제 등 개성공단 제도를 완비해 나가기로 하였었다(<표 6> 참조).

[30] 김은옥, "개성공단 정상화 합의 이후 남북경협 추진방향," p. 2.

<표 6> 10·4 선언 및 후속 합의 내용 중 개성공단 관련 사항

10·4 선언(2007)	제1차 남북총리회담(2007.11.13.)
남과 북은 개성공업지구 1단계 건설을 빠른 시일 안에 완공하고 **2단계 개발에 착수**하며 문산-봉동 간 철도화물수송을 시작하고, 통행·통신·통관 문제를 비롯한 제반 제도적 보장조치들을 조속히 완비해 나가기로 하였다.	① 개성공단 1단계 건설을 빠른 시일 내에 완공, '08년 안에 2단계 개발에 착수 * 근로 인력 적기충원을 보장하고, 근로 인력 숙소건설에 협력/12월 중 2단계 개발에 필요한 측량·지질조사/출퇴근 문제 개선(개성공단과 개성-평양 간 고속도로 연결, 통근열차 이용) ② 12.11. 문산-봉동 간 철도화물수송 개시, 11.20.~21. 실무접촉에서 「남북 사이의 열차운행에 관한 기본합의서의 부속서」 채택 * 12월 초 남북철도운영공동위원회 1차 회의 개최(개성) ③ **개성공단 통행·통신·통관 문제 개선조치 실시** - 통행: 금년 내 07시~22시까지로 출입시간 확대, 출입절차 간소화 - 통신: 금년 내 인터넷 ·유무선 전화 서비스 시작, 금년 내 통신센터 건설 착공 - 통관: 통관의 신속성과 과학성 보장을 위해 물자 하차장 건설 추진 * 12월 초 개성공단 건설 실무접촉 실시(개성) ④ 「경제공동위원회」 산하 **「개성공단 협력분과위원회」 구성·운영**

자료: 통일부, <www.unikorea.go.kr>.

다. 8·14 합의 이행실태

8·14 합의 및 후속 합의 사항의 이행실태를 요약하면 <표 7>과 같다.

합의 사항 중 남북공동위원회 구성과 개성공단 재가동 사항은 이행이 완료되었다.

남북 상사중재위원회의 구성·운영 사항은 2013년 12월에 중재위원회를 구성하였고, 2014년 3월 현재 중재규정 마련 등을 위하여 1차 중재위원회를 한 상태이다. 3통 문제는 2014년 1월 15일 전자출입체계 공사가 완료되어 28일부터 시험가동 중이며, 2014년 1월 7일에 개성공단에 인터넷망을 구축키로 합의하였다. 인터넷망은 개성 KT 지사를 거쳐 북한 개성 정보통신국으로 넘어가는데, 이 사이에 보안장비를 설치해 최종적으로 파주 문산 전화국으로 연결될 때까지 북측은 남측의 암호화된 송수신 내용을 전혀 볼 수 없도록 하였다. 또 인터넷에 연결된 PC에 북측이 아무런 프로그램도 설치하지 않기로 남북 간에 합의하였다.[31] 이는 그동안 문제시되었던 북측의 통신 주권과 남측의 기업보안 문제의 접점을 찾은 결과이다. 이처럼 남북 상사중재위원회 구성·운영과 3통 문제 개선은 애초 이행키로 한 기한을 넘기기는 하였지만, 차근차근 개선되어 가는 중이다.

다만 공단의 국제화와 2013년도분 세금 문제에 대하여는 아직 이견이 좁혀지지

[31] 『연합뉴스』, 2014년 2월 9일.

않고 있다. 외국기업 유치를 위한 남북공동 투자설명회를 2013년 말 이전에 개최키로 합의하였으나, 무기 연기된 상태이고, 2013년도에 발생한 입주기업의 세금을 면제키로 합의하였으나, 북측이 공단 가동중지 이전까지의 세금 납부 통지를 입주기업에 하여, 아직 해결되지 않은 상태이다.

공단의 국제화는 '① 외국 기업 유치 및 개성공단 기업들에 대해 국제적 수준의 기업활동을 보장하고, ② 국제적 경쟁력이 있는 공단으로 발전시켜 나가기로' 합의한 사항이다. 공단의 국제화는 박근혜 대통령의 공약사항으로서 남한 당국의 요구로 반영된 것이다. 북한 당국이 이에 합의한 것은 현재에도 공단에 외국기업이 입주할 수 있는 문호가 열려 있고, 기업 활동을 위한 제도개선 등도 합의사항에 포함되어 있어, 큰 부담이 없기 때문이다. 나아가 국제적 위상을 높일 수 있을 뿐 아니라, 북한 근로자 임금의 현실화도 주장할 수 있는 여지가 되기 때문으로 보인다.[32]

이처럼 8·14 합의 및 후속 합의 사항은 차근차근 이행이 진행 중이다. 일부 실행이 지연되는 부분이 있으나, 김정은이 남북관계 개선에 적극적인 행보를 보여주고 있어,[33] 조만간 이행이 완료될 것으로 전망된다.

<표 7> 8·14 합의 및 후속 합의 사항 이행 여부 점검표(2014.3.13. 현재)

합의 사항	이행 여부
남북공동위원회 구성·운영	2013.9.30. 남북공동위원회 사무처 가동
남북상사중재위원회 구성·운영	2013.12. 중재위원 명단(각 5명) 교환 2014.3.13. 1차 중재위 개최(중재규정 등 논의)[34]
3통 문제[35]	2014.1.28. 전자출입체계 시범 가동 2013.2.7. 인터넷 연결 합의 통관 절차 간소화 협의 중
공단의 국제화	공동 투자설명회 개최 연기
가동중단 기간의 세금 문제	2013.12.23. 북측이 입주기업에 2013년도 분 (개성공단 가동 중단 이전) 세금납부 통보
공단 재가동	2013.9.16.부터 재가동

[32] 북한 개성공업지구지도총국은 2014년 3월 우리 측 입주기업들에 3월 1일 자로 5%, 오는 8월 1일 자로 5%의 임금인상을 요구해왔다. 『머니투데이뉴스』, 2014년 3월 17일. 이는 매년 5% 범위에서 최저임금을 인상할 수 있도록 한 개성공업지구 로동규정 제25조에 따른 것으로써, 2013년에 공단 가동 중단 사태로 인상하지 못한 것까지 포함하여, 2년 치를 한꺼번에 인상해 달라는 것이다. 이 또한 북측은 개성공단 국제화와 연계해서 주장할 가능성이 높으므로, 남측은 2013년도 분 입주기업의 세금 문제와 함께 공단 가동중지에 따른 고통분담 차원에서 북측과 협의를 진행해야 할 것이다.

[33] 북한은 2014년 신년사에서 남북관계 개선을 강조하였고, 2월에 남북 이산가족 상봉 행사를 하였다.

Ⅲ. 개성공단의 발전적 개선방안: 3.0 버전

남북 당국이 8·14 합의를 성실히 이행하면 개성공단은 정상화될 것이다. 그러면 아직 공장이 들어서지 않은 부지(135만㎡)에도 공장이 들어서고, 근로자는 지금보다 2배 정도 더 늘어날 것이다.

하지만 언제까지 개성공단을 남북경제공동체 형성의 시범사업으로 놔둘 것인가? 이 글은 이번 재가동을 계기로 개성공단을 본 프로젝트로 도약(Take-off)시켜야 한다고 주장한다. 그 이유는 아래와 같다.

개성공단 개발을 시작한 지 10년이나 지났으니, 시험은 할 만큼 했다는 게 필자의 생각이다. 이제는 개성공단이 남북경제공동체로서의 자생력을 지닌 정상적인 공단(본 Project)의 모습을 갖추도록 하여야 한다.

이를 위해서 개성공단의 도약을 저해하는 요인을 중심으로 개선방안을 제안하기로 한다. 개성공단의 도약을 저해하는 요인은 ① 공단이 자생하기에는 규모가 적다는 점, ② 개성공단이 북핵 문제의 종속변수라는 점, ③ 개성공단이 정치논리의 지배를 받고 있다는 점, ④ 남북 당국의 약속 이행이 잘 안 되어 공단추진이 불안정하다는 점 등을 들 수 있다.

1. 2단계 개발 추진

우선 현재의 공단 규모가 너무 작다. 3.3㎢의 공단을 운영하기 위하여 모든 공공기관 및 공공시설(관리위원회, 소방서, 하수종말처리장, 폐기물처리시설 등)을 설치해놨으니 배보다 배꼽이 큰 실정이다.

역사의 도시 개성에 대규모의 공단(26㎢)을 개발하는 것이 바람직한가는 유적보호, 공장입지, 근로자 조달 등을 종합적으로 검토할 여지는 있다. 그렇더라도 공단에서 나오는 수익으로 공단을 운영할 수 있을 정도의 규모는 되어야 한다. 그리고 입주기업 간에 클러스터를 형성할 정도의 규모는 되어야 한다. 그래야 개성공단이 공적자금에 의존하지 않고 자생적으로 굴러갈 수 있다. 따라서 10·4 선언에서 합의한 바 있는 2단계 개발(공단 5㎢, 배후도시 3.3㎢)[36]은 추진할 필요가 있다.

---

[34] 『연합뉴스』, 2014년 3월 13일.

[35] 『아시아경제』, 2014년 2월 10일.

[36] 개성공업지구법 제14조에 의거한 개성공업지구 개발 총계획 상 계획면적임. 개성공업지구관리위원회, <www.kidmac.com> (검색일: 2014.5.30).

2. 개성공단 활성화와 북핵 해결을 투 트랙으로 추진

개성공단은 북핵 문제의 영향을 받으므로, 남한 당국의 입장에서 개성공단을 활성화하면 북핵 제제의 국제 공조를 약화할 수밖에 없고, 북한의 핵 개발을 저지하기 위해서는 개성공단 활성화에 소극적일 수밖에 없다(북핵과 남북경협의 딜레마). 미국이나 유엔도 개성공단은 공식적으로 지지하고 있지만, 개성공단이 북한이 핵을 개발하는 자금줄로 이용될 수 있다는 우려를 여전히 갖고 있다.[37]

개성공단 활성화(남북관계 개선)와 북핵 해결, 이 두 마리 토끼를 모두 잡는 것이 우리 정부의 당면 과제이다. 남북경협 활성화를 통한 관계개선과 북핵 문제 해결을 통한 평화체제 증진은 상호 선순환의 관계로 진전시켜야 한다. 개성공단이 북핵 문제의 영향을 받기는 하지만, 따로따로 추진할 필요가 있다. 다시 말해 개성공단 활성화와 북핵 해결을 투 트랙(two-track)으로 추진해야 한다.[38]

그러려면 ① 대북 국제제재의 허용 한도 범위 내에서 개성공단을 최대한 발전시키되, ② 개성공단이 북핵 개발의 자금줄이 되지 않는다는 것을 국제사회에 증명해 보여야 한다. 앞에서 설명한 임금직불 실현과 노동시장 개설 등이 그 일환이 될 것이다. 한편 북핵 해결수단으로 6자회담과 대북 국제제재 이외의 또 다른 길을 모색할 필요가 있다.[39] 북미 관계 개선 등을 통하여 한반도 평화체제를 구축하고, 6자회담이나 UN이 이를 담보하는 방안 등을 생각해 볼 수 있다.[40] 여기서 남한은 조정자의 역할을 적극적으로 수행해야 한다.

3. 개성공단의 민간 주도형 운영

과거 10년을 뒤돌아보면 당국주도로 개성공단이 개발되고 운영되어왔다고 보

---

37 유엔 안보리 결의 1874호(2009.6.)는 대북 제제 중 인도적 지원과 경제개발은 예외로 규정하고 있으며, 2011년 4월 발간된 의회조사국(CSR) 보고서에서는 개성공단 사업이 북한을 국제기준에 맞게 교육하고 개혁·개방으로 나오는 계기가 될 수 있지만 동시에 북한 정권과 군부가 핵을 개발하는 데 필요한 자금줄이 될 수 있다는 우려를 표한 바 있다. 『연합뉴스』, 2013년 8월 15일.

38 신기욱(스탠퍼드대)도 "중국이 투 트랙 접근을 하듯이 북핵 문제 등 외교 안보적 사항은 국제적 호흡을 맞추더라도 다양한 루트를 통한 대북경협 역시 소홀히 해서는 안 된다"고 주장하였다. 『동아일보』, 2013년 11월 7일.

39 6자회담이나 대북 국제제재가 북한의 핵 개발 저지에 크게 이바지하지 못하였기 때문이다.

40 미국 오바마 정부는 클린턴이나 부시와 달리 북한과의 협상에서 관계개선 및 평화협정을 논의할 수 있다는 입장이다. 홍현익은 북핵 해법을 쿠바 미사일 위기에서와 같이 '북한이 절대적으로 지키려는 한 가지를 용인하고, 우리가 반드시 얻겠다고 하는 것을 얻는 방식으로 평화적인 해결'하는 것을 제언하였다. 홍현익, "오바마 행정부의 대북정책과 한국의 대응방안," 『세종정책연구』, 제6권 제1호 (세종연구소, 2010), p. 157.

아도 과언이 아니다. 물론 사업 초기에 당국의 주도적인 역할이 필요하였지만, 이제는 당국과 민간의 역할이 분명해야 한다. 왜냐하면, 개성공단 사업이 시장 경제 논리에 의한 민간 협력 사업으로서의 기본적인 성격을 가지므로, 남북한 당국 주도로의 사업추진은 정치논리 등에 휩싸여 개성공단의 성공적인 추진을 어렵게 하기 때문이다. 북한의 남한 인원 통행제한이나 북한 근로자철수 조치는 물론이고, 남한의 5·24조치나 개성공단 남한 인원 철수 조치 또한 개성공단의 안정성이나 발전을 해치는 조치들이다.[41]

중국과 대만의 관계에서 대만정부가 민간주도형으로 양안 간 협력의 폭을 넓혀 왔듯이, 남북 당국도 개성공단을 민간주도형으로 운영해야 한다.[42]

당국은 개성공단 관련 제도를 만들고 민간이 그 제도의 틀에서 생산 활동을 하면 되는 것이다. 남북한 당국은 개성공단 사업을 주도(rowing)하거나 지나친 간섭이나 통제할 생각을 말고, 입주기업의 생산 활동을 측면에서 지지하고 도와주는 유도자(enabler)의 구실을 하여야 한다.[43]

개성공단을 민간주도형으로 운영하게 되면 개성공단과 북핵 해결을 투 트랙으로 추진하는 것도 쉬워질 것이다.

4. 남북 합의 사항 국제법적 구속력 부여

북한은 경제개발구법을 제정(2013.5.29.)하고 개발구를 총괄하는 국제개발위원회를 두었다. 관련하여 외국기업(싱가포르의 주룡회사와 OKP 부동산회사, 홍콩의 P&T 건축 및 공정유한공사 등)과 합작으로 '개성 첨단기술 개발구'를 개발한다고 공식 발표(10.18.)하였다.[44] 나아가 11일 '개성 고도과학기술 개발구' 착공식(11.11.)까지 거행하였다.[45] 첨단기술 개발구를 고도과학기술 개발구로 명명한 것

---

[41] 개성공단 등 남북경협의 안정적인 발전을 위해서, 남한정부는 북한에서 우리 국민의 기업 활동을 제한하는 조치(예: 5·24조치나 개성공단 남한 인원 철수조치 등)의 기준, 절차, 손해배상 방법 등에 대한 구체적인 법적 근거를 마련할 필요가 있다.

[42] 중국과 대만이 정부 간 공식적인 접촉이 부재한 상황에도 반관반민 또는 민간의 대화채널은 유지되었으며, 2008년 대만의 마잉주 정권이 '정경분리 원칙'을 표방하면서 양안 간 협력의 폭을 넓혀 왔다. 김은옥, "개성공단 정상화 합의 이후 남북경협 추진방향," pp. 4~5.

[43] 필자는 석사학위 논문에서 개성공단 관리 거버넌스(Multi level governance) 모형을 제시한 바 있다. 많은 학자가 거버넌스를 "명령과 권위를 바탕으로 하는 계층제가 아니라 신뢰와 상호주의에 입각한 네트워크를 통한 문제해결방식이다"(Stoker 1998; Goss 2001; Pierre&Peters 2000; Leach&Percy-Smith 2001)라고 말하고 있다. 배국열, "개성공단 관리시스템의 현황과 개선방안," (서강대 공공정책대학원 석사학위논문, 2008), pp. 48~54.

[44] 『동아일보』, 2013일 10월 19일.

으로 보이지만, 그 위치가 남북 정상이 합의한 바 있는 2단계 개발구역을 두고 하는 말인지 아닌지가 확실치 않다.[46]

앞에서 설명한 바와 같이 남북 당국 간의 합의를 조약으로 인정 또는 추진하여, 국제법상의 효력을 부여해야 한다. 그래야 개성공단 나아가 남북관계가 국제 질서 아래 효율적이고 안정적으로 발전할 수 있다.

Ⅳ. 맺음말

이 글은 개성공단 재가동을 위한 8·14 합의를 개성공단 제도의 1.5 버전, 10·4 선언을 2.0 버전으로 평가하고, 그를 넘어서는 3.0 버전을 제안하였다.

현재의 개성공단 3.3㎢ 개발 사업은 남북경제공동체 형성의 시범사업이었고, 공단개발을 시작한 지 10년이 지난 이 시점에서, 개성공단을 본 프로젝트로 도약시켜야 한다고 주장하였다. 그러려면 남북 당국은 단기적으로는 8·14 합의를 성실히 이행하여야 한다. 장기적으로 2단계 개발을 추진하고, 북핵 해결과 개성공단 활성화를 투 트랙으로 추진하며, 개성공단을 민간주도형으로 운영하고, 남북 당국 간의 합의를 조약으로 추진해야 한다.

이 글의 제안을 실행하는 데에 여러 가지 제약이 있을 수 있고 문제점이 발생할 수도 있다. 하지만 남북 당국은 개성공단이 하루빨리 남북경제공동체로서 성공하도록 예상되는 제약이나 문제점을 풀어나가야 한다.

그러려면 먼저 남북 당국이 상호주의에 의한 신뢰를 구축하는 데에서부터 실마리를 풀어야 할 것이다. 남북 당국은 국제거래의 일방 주체임을 서로 인정하고 국제질서 아래 경협을 추진하여야 한다. 다음으로 남북 당국이 개성공단을 포함한 경협을 전략적 수단으로 이용할 생각을 버리기를 바란다.

■ 접수: 3월 20일 ■ 심사: 5월 12일 ■ 채택: 5월 21일

[45] 『연합뉴스』, 2013일 11월 11일.

[46] 개성공업지구 개발 총 계획에는 3단계에 첨단산업을 유치토록 계획되어 있다. 따라서 '개성 고도과학기술 개발구'는 개성공업지구 3단계 지역에 위치할 가능성이 높다.

참고문헌

1. 단행본

개성공업지구관리위원회.『개성공업지구법규집』. 서울: 개성공업지구관리위원회, 2005.
국가정보원.『남북한 합의문건 총람』. 서울: 국가정보원, 2005.
배국열.『북한의 외국인투자제도』. 성남: 한국토지주택공사 남북협력처, 2011.
사회과학출판사.『경제사전 1』. 평양: 사회과학출판사, 1985.
장명봉 편.『2013 최신 북한법령집』. 서울: 북한법연구회, 2013.

2. 논문

김은옥. "개성공단 정상화 합의 이후 남북경협 추진방향."『이슈브리핑』. 2013-12호, 2013
배국열. "개성공단 가동중지로 본 법제도 보완방안 고찰: 분쟁해결제도를 중심으로."『북한학 연구』. 제9권 제1호, 2013.8.
_____. "개성공단 관리시스템의 현황과 개선방안." 서강대학교 공공정책대학원 석사학위논문, 2008.
_____. "북한 외국투자법제의 변화에 관한 연구." 동국대학교 박사학위논문, 2012.
법무법인 태평양. "개성공업지구 법제구축 로드맵."『통일부 용역보고서』. 2007.8.
유 욱. "개성공단 법제의 현황 및 개선과제." 법원행정처, 2007.
이상훈·금창섭. "남북기본합의서 및 남북경협합의서의 법적 성격에 대한 고찰." 법제처, 2008.
이석범. "남북기본합의서의 법적 성격에 관한 비판론적 검토."『법률신문』. 제3991호, 2011.11.12.
임을출. "개성공단의 3단계 계획과 발전적 정상화 쟁점과 대안."『자치분권 Issue&News』. <www.selfgo.org/news/> (검색일: 2013.10.14).
조봉현. "남북관계에 있어서 개성공단의 발전방안."『북한경제리뷰』. 제12권 제2호(KDI), 2011.
한명섭. "남북기본합의서의 법적 문제점에 대한 검토."『법률신문』. 제3727호, 2009.3.5.
홍익표. "개성공단의 경쟁력 분석 및 활성화 방안."『북한경제리뷰』. 제13권 제5호(KDI), 2011.
홍현익. "오바마 행정부의 대북정책과 한국의 대응방안."『세종정책연구』. 제6권 제1호, 2010.

3. 기타자료

개성공업지구관리위원회. <www.kidmac.com>.
통일부. <www.unikorea.go.kr>.
『경향신문』.
『동아일보』.

『머니투데이뉴스』.
『아시아경제』.
『연합뉴스』.

Abstract

Evaluation of 8·14 Agreement and Developmental Improvement of Gaesong Industrial Complex

Kook-Yeol Bae

There was an event Gaesong Industrial Complex was suspended and restarted operation, in 2013. Through this event, I evaluated the agreement between authorities of North-South(hereinafter referred to as 8·14 agreement) for re-operation of Gaesong Industrial Complex. Also, I insist Gaesong Industrial Complex has to be improved one step further. I evaluated 8·14 agreement was for normalization of Gaesong Industrial Complex (version 1.5) and 10·4 agreement in 2007 was to expand Gaesong Industrial Complex(version 2.0). Furthermore, I prospected implementation of 8·14 agreement will be completed in the near future. This paper presents that current Gaesong Industrial Complex(3.3㎢) was a pilot project for the formation of inter-Korean economic community. At this point, 10 years have passed since Gaesong Industrial Complex was developed, I insisted Gaesong Industrial Complex should be main project. To do so, the North and South have to promote the second stage of development. Also they have to resolve North Korean nuclear issue and promote the activation of Gaesong Industrial Complex by two tracks. And then, by sharing the role between the government and private investors, Gaesong Industrial Complex must be operated by the private sector. North and South need to promote the agreement to treaty in order to request the implementation of obligations under the international law to the other party.

Key Words: Gaesong Industrial Complex, North-South Agreements, Inter-Korean Economic Community, North Korean Nuclear Issue, Treaty

통일정책연구 제23권 1호 2014
pp. 91~127

북한 저작물의 지위와 베른협약:
일본 북한영화상영 최고재판소 판결을 중심으로

이 주 형*

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 분단국가 저작물의 지위와 관계
Ⅲ. 일본의 미승인국 저작물에 대한 최고재판소 판결과 외교정책
Ⅳ. 미승인국 저작물과 베른협약과의 관계
Ⅴ. 결론

국문요약

본 연구에서는 북한의 저작물을 인정하기 위한 우리나라의 상황과 개선 방안에 대해 일본 최고재판소 판결을 중심으로 살펴보았다. 현재 우리나라는 '북한의 법적 지위 부정설'에 따라 한결같이 헌법 제3조에 근거하여 북한에서 창작된 저작물에 대하여도 남한의 저작권법이 바로 적용되어 그에 따라 남한에서도 보호된다고 판시하고 있다. 이러한 법원의 태도에 대해 실정과는 거리가 있는 해석으로 북한의 실체를 인정하지 않고 북한의 특수한 저작권 제도도 고려하지 않으며, 상호주의에 관계없이 북한의 저작물을 일방적으로 보호하는 것은 사실상 북한에서 한국의 주권을 행사할 수 없는 상황에서 법률관계를 더욱 복잡하게 한다는 비판이 있다.

마찬가지로 일본 정부도 북한의 영화 저작물에 대해 국교가 없는 북한의 저작권을 보호할 의무는 없다고 못을 박고 있고 또한 일본 법원도 마찬가지로 미승인국가가 베른협약에 가입한 것만으로는 상호 저작권을 보호할 의무는 발생하지 않는다고 판단하였다. 즉, 다자조약의 가입으로 회원국이 되는 것과 국가승인은 별개라는 것이다. 이는 우리도 마찬가지일 것이다. 2003년 북한이 베른협약에 가입한 것에 대해 문화체육관광부는 북한의 베른협약 가입에 따라 한국의 저작물이 북에서도 공식적으로 보호될 것이라는 견해를 밝혔지만, 이것은 북한지역에도 당연히 한국저작권법이 적용된다고 하는 법원의 입장과 모순되고 베른협약을 자세히 살펴보면 다수국 간 조약의 가입과 국가승인과는 별개이므로 북한이 베른협약에 가입한 것만으로는 북한의 저작권을 인정하는 근거로는 어렵다는 결론에 도달하였다.

결국, 이를 위해 남북기본합의서나 그 부속 합의서 등을 근거로 하여 상호존중의 입장에서 북한의 저작물을 보호하는 것이 더 현실적이라고 생각된다. 우선 남북기본합의서를 저작권의 인정근거로 하고 이를 뒷받침할 수 있는 세부적인 내용을 담은 합의서를 완성해 나가야 할 것이다.

주제어: 미승인국, 저작물, 베른협약, 북한, 일본

* 단국대학교 분쟁해결연구센터 연구교수

Ⅰ. 서론

세계는 기술 전쟁의 시대를 넘어 문화 전쟁의 시대에 접어들었다. 영화는 우리 문화산업에서 빼놓을 수 없는 중요한 부분을 차지하고 있다. 영화의 산업적인 측면의 중요성이 강조되고 있지만, 영화는 문화의 한 부분이고 문화란 인간의 총체적 삶을 조명하는 것이다. 이러한 인간의 삶을 표현한 영화는 남북한과 같은 분단국가에 있어서는 서로의 삶을 공유하고 이해할 수 있는 중요한 매개체가 되는 것이다. 앞으로 통일을 위한 노력에는 문화교류라는 것이 절대적으로 필요하다. 하지만, 저작물이라는 것은 문화적 재화라고 할 수 있고 이러한 문화적 재화는 문화 재산권의 하나이다. 교류라는 것은 재화의 원활한 이동이 필요하고 남북한의 특수한 상황으로 말미암아 이러한 문화적 재화의 이동과 활용에 어려움이 있는 것이 사실이다.

최근 조선민주주의인민공화국(이하 북한)도 이러한 문화산업의 중요성을 깨닫고 국내외에서 북한 저작물을 보호하기 위한 다양한 법제도를 시행하고 있다. 남한에서 북한의 문화 저작물이 본격적으로 이용되기 시작한 것은 얼마 되지 않았다. 북한의 저작권 문제는 납북되었거나 월북한 작가들의 문화 작품이 출판되는 길이 열리면서 그와 관련된 저작권이 거론되기 시작했다. 남북문화교류가 활발해짐에 따라 북한에서 제작된 문화적 재화들이 수적으로나 종류의 다양성 면에 활발히 이용되고 있다. 이러한 가운데 국내에서 이용되는 북한의 문화 저작물을 둘러싼 법적 분쟁이 빈번히 일어나고 있다.[1] 앞으로 남북한 문화교류는 더욱 증대될 것으로 예상한다. 하지만, 북측과의 저작권 협력에 관한 근본적인 구조를 갖추지 않은 상태에서 현재의 대응은 많은 문제를 일으키는 것이 현실이다.

북한과의 저작권 관련 문제들은 북한의 국가인정 여부의 문제로부터 작게는 저작권료 지급과 관련하여 남북한 유족 간의 분쟁까지 다양하게 발생하고 있으나 선행 연구는 주로 사인 간의 문제로 취급했다. 본 연구의 방향은 이와는 달리 문화 정책적 차원에서의 해결방안을 제안하고자 한다. 남북한 간 저작권 협력의 문제는 헌법상의 영토조항에 의해 보호되는 소극적 접근이 아닌 남북한 문화교류의 활성화를 위하여 적극적인 접근과 상호 보호를 토대로 이루어져야 할 것이다. 우리는 현재, 예전에 대만, 서독이 했던 것과 같이 영토주의적인 입장에서 북한의

[1] 이종석, "북한 저작물의 법적 보호,"『재판과 판례』, 11집 (2002), pp. 323~386; 최은석, "북한의 저작권법과 남한에서의 북한 저작물 이용 및 쟁점,"『서강법학연구』, 11권 제2호 (서강대학교 법학연구소, 2009), pp. 231~266; 윤대규, "북한 저작물에 대한 보호 및 문제점,"『북한법연구』, 3호 (북한법연구회, 2000), pp. 115~130 등에서 자세히 서술하고 있다.

저작물에 대해 그 권리를 인정하고 있다. 우리 헌법 제3조의 영토조항을 근거로 북한에도 우리 헌법의 효력이 있다는 점을 전제로 하여 저작권을 인정하는 판결을 내리고 있는 것이다. 그러나 헌법 제3조의 영토조항과 관련하여 동조항의 규범력을 부인하는 입장과 규범력을 인정하는 입장이 대립하고 있고 또 헌법 제4조의 통일조항 역시 냉전시대의 유물이라는 평가와 함께 현실의 국내외 정치적 상황과 맞물려 있다. 이러한 상황에서 학설과 판례 그리고 국가정책이 어떤 입장을 취하는가 하는 문제는 매우 중요하다고 생각된다. 우리와 달리 일본이 북한에 대해서 저작권의 보호의무가 없다는 판결을 내린 논거를 검토하고자 한다. 이와 관련하여 우리에게 주요 시사를 줄 수 있는 일본 최고재판소 판결이 2011년 12월 8일에 나왔다. 앞으로 일본과 북한 사이의 외교관계뿐만 아니라 저작권이나 불법행위 등의 판단에 대한 중요한 기준이 되기 때문이다. 또한, 미승인국가와의 법적 관계를 어떻게 정리하고, 권리의무관계를 어떻게 정책적으로 대응하는가를 보여주는 대표적인 사례이기 때문에 그 검토가 필요하다.

현재 우리나라와 미국, 일본, 프랑스, 에스토니아는 북한의 유엔가입에도 불구하고 북한을 미승인국가로 대우하고 있다. 즉, 일본 역시 북한을 외교정책상 국제법상 미승인국가로 대우하는 것이다. 이러한 상황에서 미승인국가인 북한 국민이 우리나라를 제외한 미국, 일본, 프랑스, 에스토니아 등의 법원에서 당사자 능력을 인정받을 수 있을 것인가? 이러한 북한의 상황에서 북한 저작권이 보호될 수 있는지, 만약 된다면 저작권 취득과 이용허락권의 범위는 어디까지인지 등이 문제가 될 수 있을 것이다. 하지만, 이러한 미승인국가의 지위가 북한 국민이 누려야 할 사권인 저작권에도 영향을 미치는지는 베른협약에 관한 사항을 검토해보아야 할 것이다. 본 연구에서는 이러한 쟁점들의 대표적 사건인 일본 북한영화상영 최고재판소 판결을 중심으로 비교 검토하여 현재 상황을 개선할 수 있는 제안을 하고자 한다.

Ⅱ. 분단국가 저작물의 지위와 관계

1. 남한의 영토주의와 내국민 원칙

북한 저작물과 관련하여 우리 대법원의 입장은 북한의 법적 지위 부정설이다.[2]

---

[2] 강경근, 『헌법(신판)』 (서울: 법문사, 2004), p. 105; 권영성, 『헌법학원론(보정판)』 (서울: 법문사, 2003), p. 124.

그리고 중요 학설로 북한은 역사적으로나 현실적으로 독립한 별개의 국가라는 외국설과 및 2중 지위설[3]이 있다. 북한저작물의 보호와 관련하여 우리 법원은 '북한의 법적 지위 부정설'에 따라 한결같이 헌법 제3조에 근거하여 북한에서 창작된 저작물에 대하여도 남한의 저작권법이 바로 적용되어 그에 따라 남한에서도 보호된다고 판시하였다.[4] 즉, 우리 법원은 북한을 외국 또는 그와 유사한 지위에 있는 국가가 아니라 그 실체를 부인하여 북한 지역을 우리 영토의 일부로 보아, 상호주의에 상관없이 즉, 북한이 우리의 저작물을 보호하느냐 여부에 상관없이 일방적으로 북한저작물에 대하여 우리의 저작권법을 준거법으로 하여 그 저작권의 발생, 귀속, 범위 등을 판단하는 것이다.[5] 남한은 상호주의에 따르지 않고 내국민 원칙에 의해 북한의 저작물을 보호하는 반면에 북한의 남한 측 저작물 보호는 논의의 대상으로 취급되지 않고 있다. 우선 저작권 보호에 대한 북한 측의 법령화와 그 법령이 남한과 비교하여 어느 정도의 보호 범위나 수준의 일치가 전제조건이 되어야 한다. 양측의 법적 수준을 비교하여 불일치가 발생한다면 일반적으로 내국민의 원칙[6]이나 상호주의 원칙[7]을 적용하게 된다. 그러나 내국민의 원칙은 각자가 설정한 기준을 상대방에게 일방적으로 적용시킴으로써 형평성의 문제가 대두하므로 어느 한 쪽의 이익이나 손해가 예상된다.[8] 상호주의는 기준이 낮은 측의 원칙이 적용되어 부분적인 보호만 가능하다. 국가의 저작권 사업에 대한 지도와 통제

---

[3] 대법원 1999.7.23. 선고 99두3690 판결; 대법원 2004.11.12. 선고 2004도4044 판결에 따르면, 즉 남한과 북한은 국제적 차원에서는 각자가 주권국가로 행세하는 것을 상호묵인하게 되었으나 민족 내부적으로는 여전히 별개의 독립국가가 아니라는 이중적인 지위를 상호 인정한 상태라고 하고 있다.

[4] 권영성, "우리 헌법상의 영토조항과 통일조항,"『판례월보』, 228호 (판례월보사, 1989), pp. 5~9; 도회근, "제3조(영토조항)와 제4조(통일조항),"『헌법학연구』, 12권 2호 (한국헌법학회, 2006), pp. 9~24; 도회근, "헌법의 영토조항에 관한 비교헌법적 연구,"『법조』, 638호 (법조협회, 2009), pp. 289~333.

[5] 김용두, "북한의 지적재산권법제 고찰,"『통일사법정책연구』(서울: 법원행정처, 2008), p. 106에 따르면 남한에서 북한의 지식재산권을 보호하는 것은 북한창작물에 대하여 남한에서의 무질서한 이용을 막고 북한창작물의 독점 배타적 권리를 인정하여 남북한 지식재산권 체계의 질서를 확립하고자 함이고 또한 북한의 지식재산권 보호를 통하여 북한에 경제적 지원을 가능하게 함으로써 간접적으로 남북 간의 문화교류와 경제협력의 기초마련을 꾀할 수 있다는 점에서 그 의의를 평가하고 있다.

[6] 내국민원칙(National Treatment)이란 상대측의 저작권을 자국민의 저작권과 동일한 범위와 수준으로 보호하는 것이다.

[7] 상호주의원칙(Reciprocity)이란 상대측이 자국민의 저작권을 보호해 주는 정도 이상으로 상대측의 저작권을 보호해 줄 의무는 없다는 것이다.

[8] 예를 들어, 북한의 저작권법 범위와 수준이 낮을 경우 내국민의 원칙이 적용된다면 우리측의 저작권은 북측의 낮은 기준에 의해 보호받아야만 하며 북측의 저작물은 우리측의 높은 수준으로 보호받게 된다.

가 강조되고 있는 상황에서 북한에서의 우리측 저작물에 대한 보호가 강화되리라 생각되지는 않는다. 하지만, 이러한 일방적 보호주의에 대해 반국가단체인 북한에 저작권을 인정하는 것은 자기모순이라는 비판[9]이나, 영토조항에 근거한 '하나의 한국'이라는 구시대적 입장을 벗어나 북한의 실체를 인정하는 상호 공존의 처지에서 본다면 '남북기본합의서'나 그 부속 합의서 등을 근거로 하여 상호존중의 입장에서 북한의 저작물을 보호하는 것이 더 현실적이라는 비판[10]이 있다.

2. 대만의 영토주의와 중국의 국적주의

대만과 중국 간의 저작권은 법적으로 서로 보호되고 있으나 보호의 원칙과 방식은 매우 다르다.[11] 대만에서의 중국 저작물의 보호는 우리와 유사한 방식인 영토주의에 의해 보호하고 있다. 그들의 헌법에서 중국의 영토까지를 고유영토로 명시하는바 이 규정에 따라서 중국의 저작물도 대만의 저작권법상의 보호를 받게 되는 것이다. 이와 달리 중국의 저작권법은 1990년에 처음 제정되었고 국적주의를 적용하고 있다. 국적주의란 저작물의 최초의 발행지가 국내인지 외국인지와는 관계없이 중국 국민의 저작물은 자동으로 보호하는 것을 원칙으로 하고 있다. 이에 따라 중국이 자국민이라 주장하는 대만과 홍콩 주민의 저작물도 중국 저작권법상의 보호대상으로 포함하고 있다.

3. 동독(상호주의)과 서독(영토주의)의 문화협정

동독은 1968년 저작권에 대한 법률을 제정하였고 1972년에 양독 간의 교류를 위한 기본협약이 체결되었다. 서독은 1972년 이래 베른협약에 의한 조약관계에 근거하여 현실적으로는 동독이라는 국가적 실체를 인정하였음에도 불구하고 여전히 독일인의 범위를 동독인까지 포함하고 있었으며(기본법 116조 1항) 이를 근거로 동독 저작자들에 대해서도 서독의 저작권법(120조)을 적용시켜 서독인의 저작권과 동등하게 보호하였다. 반면 동독은 서독 주민에게 동독주민과 동등한 저작권법적 보호를 부여하지 않고 베른협약을 바탕으로 서독주민의 저작권도 외국인의 저작권으로 취급하는 가운데 국제법상의 상호주의 원칙에 의해 자연스럽게 서독

---

[9] 이종석, "북한 저작물의 법적 보호," p. 377.
[10] 윤대규, "북한 저작물에 대한 보호 및 문제점," p. 126.
[11] 김광호, "남북한간 저작권 보호 문제 연구,"『통일가족논문집』, 6집 (1994), pp. 3~58.

과의 협조가 진행되었다.

남북기본합의서상에 나타난 남북관계인 잠정적으로 형성되는 특수관계란 동서독이 1972년 기본조약 체결 후 1989년 통일 전 시기까지 양독 관계와 유사하다 할 수 있다. 저작권 보호에 대한 토대가 양독 간에 상이한 차이가 있었음에도 양독은 1986년 문화협정까지 체결하기에 이르렀고 이는 문화교류의 기초인 저작권의 상호보호 협조가 원활히 수행된 결과로서 우리에게 시사하는 바가 크다. 즉 북한과의 저작권 보호의 규정이나 개념이 일치하지 않아도 우리가 처한 현실적 상황에서 저작권 협상의 방안을 찾아볼 수 있다는 것이다.

4. 베른협약으로의 해결 가능성 제기

(1) 베른협약

우리 저작권법은 외국인의 저작물은 대한민국이 가입 또는 체결한 조약에 따라 보호된다고 규정하고 대한민국 내에 거주하는 외국인의 저작물은 이 법에 따라 보호된다고 규정하여 상호주의를 취하고 있다. 북한 저작권법 역시 "북한이 체결한 조약에 가입한 다른 나라의 법인 또는 개인의 저작권은 그 조약에 따라 보호하고, 국가는 저작권분야에서 다른 나라, 국제기구들과의 교류와 협조를 발전시킨다"고 규정하고 있다. 또한, 베른협약에 남한은 1996년, 북한은 2003년에 가입하였고, 베른협약[12]은 당해 저작물이 베른협약상 보호저작물인 경우 그 저작자에 대

[12] 베른협약(Berne Convention for the Protection of Literary and Artistic Works)은 1886년 스위스 베른에서 체결되었고 전 세계 저작권보호에 관한 기본적 국제조약이라 할 수 있다. 특히 우루과이라운드에 의하여 성립된 무역관련 지적재산권 협정에서 원칙적으로 베른협약 수준의 저작권보호기준이 적용되어 그 위상을 과시한 바 있다. 베른협약의 중요 내용은 다음 4가지로 나누어진다. 첫째, 내국민대우와 동맹국민우대의 원칙이다. 이는 베른협약에 가입한 국가들은 자국민에게 현재 부여되고 있는 동등한 권리를 동맹국민에게도 똑같이 부여해야 하며 미래에 변화되는 권리나 조항에 대해서는 마찬가지로 적용된다. 따라서 저작자는 이 협약에 따라 보호되는 저작물에 관하여, 본국 이외의 동맹국에서 각 법률이 앞으로 또는 장래에 자국민에게 부여하는 권리 및 이 협약이 특별히 부여하는 권리를 향유한다. 둘째, 창작과 동시에 그 저작물은 보호의 대상이 되는 무방식주의를 채택하고 있다. 저작자의 권리향유에 저작물의 등록, 복제본의 납본, 요금 납부, 저작권유보의 표시와 같은 어떠한 방식과 절차가 이루어지지 않은 상태에서도 저작물은 보호된다는 것이다. 따라서 원저작자가 저작물 보호를 위해 위의 절차를 지키지 않았을 때도 불법복제에 의한 저작권 침해가 일어나서는 아니 된다는 것을 강조하고 있다. 셋째, 이 협약이 부여하는 보호기간은 저작자의 생존기간과 사후 50년이다. 다만, 영상저작물의 경우에 동맹국은 보호기간을 저작자의 동의를 얻어 공중에 제공된 때로부터 50년 후 또는 저작물이 만들어진 후 50년 내에 동의를 얻지 못한 때에는 만들어진 때로부터 50년 후에 소멸하도록 규정할 수 있다. 작자 미상의 저작물의 경우 공중에게 제공된 때를 기준으로 50년까지 보호하지만 작자 미상의 저작자가 사망한 때로부터 50년이 되었다고 추정하는 것이 합리적이면 동맹국은 이러한 저작물을 계속 보호해야 할 의무는 없다. 넷째, 소급보호의 원칙이다. 이 협약은 효력발

하여 모든 동맹국 내에서 내국인 저작자와 동등한 보호를 인정하여야 한다는 내국민대우의 원칙, 저작권의 보호 범위 및 구제방법에 대하여는 협약의 규정에 따르는 외에 보호가 요구되는 국가(침해지 국가)의 법령, 즉 보호국법에 따른다는 보호국법주의를 선언[13]하고 있다. 그리고 우리 국제사법 제24조는 베른협약에서 채택한 보호국법주의를 명문화하여 규정하였고, 이는 비록 지식재산권 침해의 경우에 대하여만 보호국법주의를 명시하였다 하더라도 넓게 해석하여 우리 국제사법의 제24조가 지식재산권의 성립, 소멸, 양도성 등 전반에 관하여 보호국법주의 원칙을 채택한 것으로 해석함이 상당하다.[14] 또한, 위 국제사법 제24조는 지식재산권에 관한 국제조약에 준거법에 관한 규정이 없거나 국제조약이 적용될 수 없는 경우를 대비한 보충적 규정이라고 해석되고 있다.[15] 그렇다면, 남한과 북한은 모두 베른협약의 가입국이기 때문에 남북한이 모두 가입한 베른협약에 따라 보호국법이 준거법이 된다는 해석이 바로 도출되는 것이 아닌가[16]하는 의문[17]이 들 수 있다.

(2) 베른협약으로의 해결 가능성 검토

남북한이 모두 국제조약에서 동맹국이 되었고 전문과 제1조에서 협약의 체약 당사자를 '국가(countries)'로 표현하고 있더라도,[18] 베른협약은 희망국가의 가입절차라는 일방적 행위로 가입할 수 있는 개방조약이고 다자 간의 조약(multilateral treaty)이라는 점에서 베른협약으로 체약 당사국인 남북한 간에 묵시적 국가승인이 있다고 볼 수는 없다.[19]

생 당시에 본국에서 보호기간 만료에 의하여 이미 저작권이 소멸한 상태(즉, 자유이용상태)에 놓이지 아니한 모든 저작물에 적용된다. 다만, 보호가 주장되는 국가에서 어느 저작물이 종래 주어진 보호기간의 만료에 의하여 저작권이 소멸한 상태에 놓였으면 그 저작물은 다시 보호되지 아니한다.

[13] 베른협약 제5조 제2항이 준거법에 관한 규정인지에 대해 이견이 있기는 하나, 이는 준거법에 관한 특별규정이라는 견해가 다수의 견해이다. 다만, 대부분은 '보호국'과 '법정지국'이 일치한다.

[14] 서울고등법원 2008.7.8. 선고 2007나80093 판결.

[15] 서울고등법원 2010.7.1. 선고 2008나68090 판결.

[16] 고윤정·김윤향, "북한저작물의 보호," 『통일논총』, 21호 (숙명여자대학교 통일문제연구소, 2003), p. 223.

[17] 남북한 특수관계론에 관한 규범영역설에 따르면 이는 남북한 관계가 국제기구와 관련성을 가지는 경우이므로 이는 국제법적 규범 영역에 속한다고 보이고 이러한 경우 국제법원칙을 변용 또는 탄력적으로 적용하는 방안을 마련할 필요가 있다는 견해가 있다. 하지만, 이 견해도 국제법원칙을 바로 적용할 수 있다고 하지 않은 것은 남북관계의 특수성을 고려한 것으로 보인다.

[18] Ian Brownlie, *Principle of Public International Law*(6th ed) (Croydon: Oxford University Press, 2003), p. 93; B. R. Bot, *Non Recognition and Treaty Relations* (Leyden: A. W. Sijthoff, 1968), p. 133.

[19] Robert Jennings and Arthur Watts, *Oppenheim's International Law*(9th ed.) (London:

이와 관련하여, 후술하는 일본 북한영화상영 사건에서 최고재판소는 일본은 북한을 외교적으로 승인한 바 없고, 일본과 북한이 모두 베른협약에 가입했다고 하더라도 미승인국이 일본보다 뒤에 조약에 가입한 경우 권리 의무 발생 여부는 원칙적으로 일본이 선택할 수 있다는 이유로 일본 정부가 북한저작물을 보호할 의무가 없다"는 취지로 판결하였다.[20] 북한과 일본의 관계가 남북한의 관계와 유사한 면이 있어 위 판결은 우리에게 시사점이 있다고 할 수 있다.

남한에 이어 북한도 베른협약에 가입한 것은 이제 남한 내에서 북한저작물의 저작권침해 여부가 문제 되었을 때 이를 보호할 근거가 추가되었다고 볼 수 있을 뿐 아니라, 앞으로 북한 내에서 남한의 저작물에 대한 저작권 침해가 문제 되는 경우, 앞서 본 북한 저작권법 제5조, 제7조를 근거로 베른협약에서 정한 '내국민대우의 원칙'과 "저작자는 이 협약에 따라 보호되는 저작물에 관하여 본국 이외의 각 동맹국에서 각 법률이 현재 또는 장래에 자국민에게 부여하는 권리 및 이 협약이 특별히 부여하는 권리를 누린다(개정 베른협약 제5조 제1항)"는 규정에서 도출되는 '최소한의 권리보장 원칙'을 북한에도 요구할 수 있게 되었다는 데에 적지 않은 의의가 있다 할 것이다.[21] [22]

Longman, 1992), Vol. 1, pp. 177~178.

[20] 국가승인에 대해서 국가는 성립이라는 사실만으로 당연히 국제법상 지위를 취득하고 다른 국가에 의한 승인행위는 단순한 확인이며 외교관계수립의 의사표시에 불과하다고 보는 선언적 효과설이 일본 내 통설인 점, 더욱이 북한에 대해 승인을 한 국가는 160개국(그 중 남한과 북한을 모두 승인한 국가는 156개국)이고, 1991년에 유엔에 남북한 모두가 동시가입을 하였다는 점 등을 종합하면 북한이 국가로서 성립하고 있다는 점은 의문의 여지가 없고, 북한이 베른협약 가입 시 일본은 북한과의 사이에 협약의 적용을 배제한다는 정식의 의사를 표명하지 아니하였으므로, 일본은 이미 국가로서 실질적 요건을 가진 북한을 베른협약상의 가입국으로 대우하고 북한의 저작물에 대해 베론 협약상 보호를 할 의무가 있으며, 위 판결은 냉전 기 사고를 바탕으로 한 것으로 타인의 저작물을 무단으로 방영해서는 아니 된다는 일반적 인식과도 거리가 있다는 비판이 제기된 바 있다.

[21] 통설에 따르면, 유엔과 같은 보편적 국제기구의 구성원이 되었다고 해서 일방당사국이 타방을 승인하는 효과는 묵시적으로 발생하지 않는다고 한다.

[22] 본 연구는 최고재판소 판결까지 나온 전체 내용을 다루고 있고 김민배, "피승인국가와 베른협약 - 북·일간 저작물 보호의무 논쟁(동경지법 2007년 12월 14일 판결)을 중심으로 -," 『토지공법연구』, 50집 (한국토지공법학회, 2010)은 1심을 중심으로 나왔던 내용을 다루고 있다.

Ⅲ. 일본의 미승인국 저작물에 대한 최고재판소 판결과 외교정책

1. 북한영화방송사건

일본이 국가로 승인하지 않은 북한 국민의 저작물에 대해 일본이 베른협약상 보호의무를 지지 않는 것을 처음으로 명시한 최고재판소 판결이다. 또 그런 미승인국의 저작물 이용 행위가 불법행위에 해당한다고 하고 손해배상 청구를 인용한 원심 판결(知財高判平成20.12.24平成20(ネ)10012号 [北朝鮮映畵放送控訴審])을 취소하고 불법행위의 성립을 부정한 점에서도 주목된다.[23]

가. 사건 개요

X1은 북한의 민법에 따라 권리 능력이 인정되는 북한 문화부 산하의 행정 기관이며, 북한 국내에서 제작된 영화에 대하여 북한 법령에 따라 저작권을 가진다고 주장하고 있다. X2는 영화·영상 관련 업무를 하는 일본 법인의 유한회사이며, 2002년 9월 30일, 북한 국내에서 제작된 영화의 일본 내에서의 독점적인 상영, 방송, 제3자에 대한 이용 허락 등에 대해 X1의 허락을 받았다.

---

[23] 1심 판결(東京地判平成19.12.14平成18(ワ)5640号)의 평석으로 茶園成樹, “北朝鮮の著作物について我が国が保護する義務を負わないと判断された事例,”『知財管理』, 58巻 8号 (日本知的財産協会, 2008), pp. 1099～1103; 横溝大, “未承認国家の著作物とベルヌ条約上の保護義務－北朝鮮著作物事件－,”『知的財産法政策学研究』, 21号 (北海道大学法学研究科21世紀COEプログラム「新世紀知的財産法政策学の国際拠点形成」事務局, 2008), pp. 263～277; 猪瀬貴道, “ベルヌ条約上の日本と北朝鮮との間の権利義務関係が否定された事例,”『ジュリスト』, 1366号 (有斐閣, 2008), pp. 172～175; 江藤淳一, “北朝鮮の著作物にベルヌ条約が及ばないとされた事例,”『法セ増刊速報判例解説』, 2号 (日本論評社, 2008), pp. 251～254 등이 있다. 2심 판결 (知財高判平成20.12.24平成20(ネ)10012号)(10012호)의 평석으로 上野達弘, “未承認国の著作物と不法行為－北朝鮮事件－,”『速報判例解説』 5号 (日本論評社, 2009), pp. 251～254; 上野達弘, “未承認国の著作物と不法行為－北朝鮮事件－,”『Law & Technology』 45号 (民事法情報センター, 2009), pp. 60～71; 横溝大, “未承認国の著作物－北朝鮮事件：控訴審－,”『著作権判例百選』 4版 (有斐閣, 2009), pp. 228～229; 張睿暎, “未承認国の著作物と不法行為－北朝鮮映画放映事件－,”『著作権研究』, 36号 (著作権法学会, 2009), pp. 182～198; 臼杵英一, “多国間条約と未承認国－ベルヌ条約と北朝鮮－,”『ジュリスト臨時増刊』 1376号 (有斐閣, 2009), pp. 321～323; 西口博之, “未承認国家の著作権の保護－北朝鮮映画判決を読んで－,”『コピライト』, 576号 (著作権情報センター, 2009), pp. 65～69; 濱本正太郎, “未承認国家の地位－ベルヌ条約事件－,”『国際法判例百選』 2版 (有斐閣, 2011), pp. 34～35 등이 있다. 3심 판결의 평석으로 山田真紀, “北朝鮮著作権事件,”『Law & Technology』, 56号 (民事法情報センター, 2012), pp. 82～86; 上野達弘, “未承認国の著作物と不法行為－北朝鮮事件－,”『AIPPI』, 57巻 9号 (AIPPI日本部会, 2012), pp. 562～583; 小泉直樹, “北朝鮮著作権事件上告審,”『ジュリスト』, 1437号 (著作権法学会, 2012), pp. 6～7; 張睿暎, “北朝鮮映画放映事件,”『法セ増刊速報判例解説』, 11号 (有斐閣, 2012), pp. 237～240 등이 있다.

Y(일본 TV방송망 주식회사)는 2003년 6월 30일, '뉴스 플러스 1'이라는 TV뉴스 프로그램에서 북한 TV에서 북한 병사가 한국 병사보다 강하고 용감하다는 것을 강조한 내용의 영화 '명령 027'(이하 '해당 영화')이 한국 전쟁의 개전 일과 가까운 6월 28일에 방송된 것을 소개할 목적으로 해당 영화의 일부를 X 등의 사전 허락 없이 총 2분 11초간 방송했다.

X 등은 해당 영화는 북한 국민의 저작물이며, 문학적 및 미술적 저작물의 보호에 관한 베른협약에 의해 일본이 보호의 의무를 지는 저작물에 해당한다고 주장하고 북한 국내에서 제작된 영화와 관련되어 X1의 공중송신권이 침해될 우려가 있다는 것을 이유로 북한 국내에서 제작된 영화의 방송 금지를 청구하고 또한 Y에 의한 이러한 방송 행위는 북한 국내에서 제작된 영화에 대하여 X1이 가진 공중송신권 및 X2가 가진 일본 내에서의 이용 등에 관한 독점적인 권리를 침해한다는 것을 이유로 상기 각 권리의 침해에 따른 손해배상을 청구했다.

북한은 2003년 4월 28일, 세계지적재산권기구 사무국장에게 베른협약의 가입서를 기탁하고 동 조약은 동년 4월 28일부터 북한에 효력이 발생하였다. 그러나 일본은 북한 이외의 국가가 베른협약에 가입하고 동 조약이 동 국가에 발효된 경우에는 그 취지를 고시하였다. 일본은 북한을 국가로 승인하지 않았기 때문에 이 조약이 북한에서 발효된 취지의 고시를 하지 않았다. 그리고 외무성 및 문부과학성은 일본이 북한 국민의 저작물에 대한 베른협약의 동맹국 국민의 저작물로서 보호할 의무를 동 조약에 의해 지지 않는다는 견해를 밝혔다.

나. 1심 판결

1심 판결(東京地判平成19.12.14平成18(ワ)5640号)은 "저작권 보호는 국제사회에서 옹호되어야 할 중요한 가치를 가지고 있기 때문에 일본도 가능한 저작권을 보호해야 한다. 하지만, 베른협약의 해석상 국제 사회 전체에서 국가를 초월하여 보편적으로 존중해야 할 가치로 해석하는 것은 곤란하다"는 이유로 일본은 북한에 대해 베른협약상 보호의무가 없고 북한 국내에서 제작된 영화는 일본 저작권법 6조 3호에서 말하는 "조약에 의해 일본이 보호의무를 지는 저작물"에 해당하지 않는다고 하며 X 등의 청구를 기각했다.

다. 항소심 판결

항소심에서 X 등은 예비 청구를 추가하고 만일 본 영화가 저작권법에 따라 보호

받는 저작물에 해당하지 않더라도 상기 방송 행위는 X 등이 본 영화에 대해 갖는 법적 보호 가치 이익의 침해에 해당한다고 주장하고 민법 709조에 따른 손해배상의 지급을 요구했다. 항소심 판결(知財高判平成20.12.24平成20(ネ)10012号)은 X 등의 본 영화의 저작권에 기초한 청구 및 X1의 예비 청구는 모두 기각했지만, X2의 예비 청구는 다음 같은 일반론 하에서 12만 엔의 손해배상 청구를 인용했다. 저작물은 사람의 정신적 창작물이며 다종다양한 것이 포함되지만, 그 안에는 제작에 상당한 비용, 노력, 시간이 필요하고 그 자체 객관적 가치를 가지고 경제적 이용에 의해 수익을 거두어들인다는 점에서 저작권법 보호의 대상이 되지 않는 저작물에 대해서는 일체의 법적 보호를 받지 않는다고 해석하는 것이 타당하지 않고, 이용된 저작물의 객관적인 가치나 경제적 이용 가치, 이용 목적 및 모양 및 이용 행위가 미치는 영향 등의 여러 사정을 종합적으로 고려하여 해당 이용 행위가 사회적 상당성이 부족하다고 평가되는 경우에는 불법행위법상 위법이 될 수 있다고 해석하는 것이 타당하다.

라. 최고재판소 판결

최고재판소는 원심 판결 중 Y 패소 부분을 파기하고 X 등의 청구를 다음과 같이 기각했다. 북한 국내에서 제작된 영화가 저작권법 6조 3호의 "조약에 의해 일본이 보호의무를 지는 저작물"이 아니라고 한 원심의 판단에는 동호 해석의 잘못이 있다.

일반적으로 일본에서 이미 효력이 발생한 다자 간 조약에 미승인국이 사후에 가입한 경우, 해당 조약에 따라 체결국이 부담할 의무가 보편적 가치를 가진 일반국제법상 의무일 때는 미승인국의 가입에 의해 미승인국과의 사이에 해당 조약상 권리 의무 관계가 즉시 발생하는 것으로 해석할 수 없으며 일본은 해당 미승인국과의 사이에 있어서 해당 조약에 따른 권리의무 관계를 발생시킬지를 선택할 수 있는 것으로 해석하는 것이 타당하다.

이것을 베른협약에서 보면 동 조약은 동맹국의 국민을 저작자로 하는 저작물을 보호하는 한편(3조(1)(a)), 비동맹국의 국민을 저작자로 하는 저작물에 대해서는 동맹국에서 먼저 발행되거나 비동맹국과 동맹국에서 동시에 발행되었을 경우에 보호하는 것에 머무르는(3조(1)(b)) 등 비동맹국 국민의 저작물을 일반적으로 보호하는 것은 아니다. 따라서 동 조약은 동맹국이라는 국가의 틀을 전제로 저작권의 보호를 도모하는 것으로 보편적 가치를 갖는 일반 국제법상 의무를 체결국에

부담시키는 것은 아니다.

그리고 전술한 사실 관계 등에 따르면 일본에서 이미 효력이 있는 동 조약에 미승인국인 북한이 가입했을 때, 동 조약이 북한에서 효력이 발생하였다는 취지의 고시를 하지 않고 외무성이나 문부과학성은 일본은 북한 국민의 저작물에 대해 동 조약의 동맹국 국민의 저작물로서 보호할 의무를 동 조약에 의해 지는 것은 아니라는 견해를 나타내었기 때문에 일본은 미승인국인 북한의 가입에 관계없이 국가 간에 동 조약에 근거할 권리 의무 관계는 발생하지 않는다는 뜻을 취하고 있다고 할 것이다.

이상의 사정을 고려하면 일본은 동 조약 3조(1)(a)에 따라 북한 국민의 저작물을 보호할 의무를 지지 않고 북한 국내에서 제작된 영화는 저작권법 6조 3호 소정의 저작물에 해당하지 않는다고 해석하는 것이 타당하다.

따라서 북한 국내에서 제작된 영화가 저작권법에 의한 보호를 받는 것을 전제로 하는 X 등의 주위적 청구는 그 외를 판단할 이유가 없어서 이와 같은 취지의 원심의 판단을 인정한다. X 등의 논지는 채택할 수 없다.

2. 북한의 베른협약 가입에 대한 문화청의 입장

북한은 2003년 4월부터 베른협약의 효력이 발생하였다.[24] 1975년 베른협약에 가입한 일본은 국제법상 북한을 국가로 승인하지 않았다. 북한의 베른협약 가입에 대해 문화청장관 관방국제과는 "북한이 베른협약을 체결해도 일본은 북한을 국가로 인정하고 있지 않기 때문에 조약상의 권리 의무 관계는 발생하지 않으며, 일본에서는 법적 효력이 일절 발생하지 않는다. 따라서 일본은 북한의 저작물에 관하여 베른협약에 따라 보호해야 할 의무를 지지 않을 뿐만 아니라 북한이 베른협약을 체결함에 의해 일본에 미치는 영향은 없다"[25]라는 태도를 보였다. 그 후 본 사건관련 재판에서 일본 외무성은 북한의 베른협약 가입에 따른 입장을 다음과 같이 나타내고 있다. "일본은 북한을 국가로 인정하고 있지 않기 때문에 2003년 북한이 베른협약을 체결하고 있지만, 북한을 베른협약의 일반 가입국과의 관계와 동렬로 다룰 수 없다. 일본은 북한의 '국민'의 저작물에 대해 베른협약 가입국 국민의 저작물로서 보호할 의무를 베른협약의 의해 진다고 생각하지 않는다. 다른 한

[24] 베른협약 28조(2)(c) 및 (3).

[25] 문화청 장관관방국제과, 2003년 4월 22일자 "조선민주주의 인민공화국(북한)의 베른협약 가맹에 대해."

편 다수국간 조약 중에 체약국가에 의해 구성된 국제사회(조약사회) 전체에 대한 권리 의무에 관한 사항을 규정하고 있다고 볼 수 있는 조항에 대해서까지 북한이 어떠한 의미에서도 권리의무를 갖지 않는다고 말할 수 있는 것은 아니다. 구체적으로 어떤 조약이 그리고 어느 조항이 이에 해당하는가에 대해서는 개별 구체적으로 판단할 필요가 있다. 또한, 북한에서 일본 국민의 저작물이 보호되는가는 북한법상 문제라고 생각한다." 일본 문부과학성도 같은 입장이다.[26]

3. 문화청의 견해 표명 후 각 방송국의 대응

원고 X는 2004년 5월 25일 NHK가 뉴스에서 북한 영화 영상의 일부를 방송하자 NHK에 대해 해당 동영상의 출처에 대해 답변을 요구했다. 이에 대해 NHK는 "영상의 출처에 대해서는 대답하기 어렵다. 어쨌든 5월 25일 뉴스에서 사용한 북한영화의 영상은 보도·인용의 범위라고 생각하고 있다"고 답변하고, 상기 문화청의 견해를 기재한 서면을 별지로 첨부하였다. 또한, 이를 인용하여, "정부는 별지와 같이 국교가 없는 북한과의 사이에 베른협약에 따라 저작권을 보호해야 할 의무가 발생하지 않는다"고 공식 입장을 대변하고 있지만, NHK는 현재 KRT·조선중앙TV의 영상 처리에 대해 재일본조선인총연합회 간에 협의를 계속하고 있다"고 답변했다.

또 원고 X는 후지TV에 북한의 극장용 영화의 취급에 대한 답변을 요구했다. 이에 대해 후지TV는 2003년 5월 21일 "북한 극장용 영화 취급에 관한 건"이라는 문서에서 "북한의 베른협약 가입에 대해서는 문화청에서 조약상 보호관계가 발생하지 않는다는 견해가 있다. 후지TV는 문화청의 견해를 존중하고 있으며, 그러므로 권리를 주장하는 해당 영화에 대해서는 베른협약상의 내국민 대우를 받지 못하며, 현재 일본 저작권법에서의 권리보호를 받을 수 없다는 것이 결론입니다. 이에 따라 앞으로 일본 정부의 북한 저작물의 취급이 변경되어, 일본과 북한 간의 상호 저작권 보호 관계가 발생하기 이전까지는 해당 영화를 필요에 따라 아무런 제한도 유보 조건도 없이 사용할 수 있습니다"라고 답변했다. 그 후 피고는 2003년 6월 30일 또 다른 뉴스 프로그램에서 '명령 027'이라는 영화의 영상 일부를 원고들의 사전허락을 받지 않고 방송했다.

---

[26] 일본 동경지방법원이 평성 18년 6월 27일, 일본과 북한 사이의 베른협약상의 권리 의무 관계의 존부 등에 관하여 필요한 조사를 외무성과 문부과학성에 맡겼고, 이에 대해 각 성이 같은 해 8월 31일에 행한 답변의 주된 내용이다.

4. 북한 문화부의 입장

일본 외무성과 문부과학성의 입장발표 이후 북한 문화부는 '일본국 외무성과 문부과학성의 답변에 대한 의견서'라는 비판적 견해를 발표했다. 일본국 외무성과 문부과학성의 공식 견해는 베른협약을 북한이 미승인국가이기 때문에 지키지 않아도 좋다는 결론을 내리고 있다. 그러나 그 이유에 근거가 없다. '어느 조약에서는 미승인국가라고 해도 의무를 지는 조약도 있다'라는 사실을 인정하면서도 어떤 조약은 지켜야 할 의무가 있고, 어느 조약은 지키지 않아도 된다는 것인가. 즉, 베른협약이 지키지 않아도 된다는 조약에 해당하는 이유가 외무성과 문부과학성의 견해에서는 분명하지 않다. 북한은 베른협약의 가입국인 일본의 저작권에 대해 베른협약에 따라 보호할 의사가 있다. 하지만, 만약 일본에서 상호준수를 하지 않는다는 것이 확정될 경우, 이를 매우 유감으로 생각하는 동시에 우리 북한에 의해 일본의 저작권을 보호할 의무가 없어지는 것을 우려하고 있다. 이와 같은 불법 행위가 계속된다면 그에 상응하는 조처를 하지 않을 수 없다고 하며 북한은 국제법상의 의무를 지킬 것을 일본에 요구하였다.

Ⅳ. 미승인국 저작물과 베른협약과의 관계

1. 조약에 미승인국이 사후에 가입한 경우의 문제

판결의 핵심 중 하나는 미승인국의 저작물과 베른협약상 보호의무와의 관계이다. 즉, 일본이 국가로 승인하지 않은 북한이 다자 간 조약인 베른협약에 사후적으로 가입함에 따라 동 조약의 동맹국인 일본이 미승인국인 북한 국민의 저작물을 보호할 의무가 있는지가 문제이다.[27]

최고재판소는 일본에서 이미 효력이 발생한 다자 간 조약에 일본이 국가로서 승인하지 않은 국가가 사후에 가입한 경우, 해당 조약에 따라 동맹국이 부담할 의무가 보편적 가치를 지닌 일반 국제법상 의무일지라도 미승인국의 가입에 의해 미승인국과의 사이에 해당 조약상 권리 의무 관계가 즉시 발생한다고 할 수 없고 일본은 해당 미승인국과의 사이에서 해당 조약상 권리 의무 관계를 발생시킬지를

[27] 베른협약은 가입을 원하는 국가가 등록 행위에 의해 거의 자동으로 가입이 이루어지는 이른바 개방형 다자 간 조약이며 양국 간 조약이나 새로운 국가의 가입에 대해 기존 가맹국이 찬반을 결정할 수 있는 이른바 폐쇄형 다자 간 조약과 달리 기존 가맹국이 이의를 제기할 기회가 없다(베른협약 29조).

선택할 수 있다. 그러므로 다자 간 조약인 베른협약은 보편적 가치를 가지는 일반 국제법상 의무를 동맹국에 부담 지우는 것이 아니고 또한 일본은 미승인국인 북한과의 사이에 있어 베른협약상 권리 의무 관계는 발생하지 않는다는 뜻을 취하고 있기 때문에 일본은 동 조약 3조 1항(a)에 따라 북한의 국민의 저작물을 보호할 의무를 지지 않고 해당 영화는 저작권법 6조 3호 소정의 저작물에 해당하지 않는다고 판단했다.[28]

2. 사후 가입 문제에 대한 판례의 검토

우리와 마찬가지로 일본에서도 일본과 미승인국 간에 다자 간 조약상 권리 의무 관계가 다투어진 판결은 매우 드물지만[29] 법원에서 중시된 고려 요소를 실마리로 하여 기존 판례의 입장을 정리하면 준거법을 고려한 것, 베른협약을 고려한 것, 헌법상 정부의 권한을 배려한 것으로 분류할 수 있다.

가. 준거법을 고려한 판례

엄밀하게는 일본과 미승인국 간의 다자 간 조약상 권리 의무를 다툰 것은 아니지만, 준거법 조문의 취지에 주목하여 미승인국 국민의 권리 주체성을 인정한 판례가 있다(東京高判 [東ドイツ商標], 最判 [東ドイツ商標上告審]).

당시 일본이 국가로 승인하지 않았던 동독의 법인이 상표등록 무효심판의 청구인 적격을 가지는지가 쟁점이 된 것이 도쿄고등재판소 동독상표사건[30]이다. 도쿄고등재판소는 구 상표법 24조를 준용하는 구 특허법 32조의 입법 취지는 특허권

---

[28] 『判例タイムズ』, 1366号 (判例タイムズ社, 2012), p. 94; 『判例時報』, 2142号 (判例時報社, 2012), p. 79.

[29] 東京高判 昭和48.6.5 無体集5巻1号 p. 197 [東ドイツ商標], 最判 昭和52.2.14 判時841号 p. 26 [東ドイツ商標上告審], 東京地判 平成19.12.14平成18(ワ)5640号 [北朝鮮映画放送一審], 前 掲知財高判 [北朝鮮映画放送控訴審], 東京地判平成23.9.15平成21(行 ウ)417号 [北朝鮮特許] 등이 있다.

[30] 일본 내에 영업소를 가지지 않는 동독의 법인이 일본 법인이 가진 등록상표의 등록 무효 심판을 청구한 것이다. 당시 일본은 동독을 국가로 승인하지 않았지만, 양국 모두 공업 소유권에 관한 내국민 대우를 정한 다자 간 조약인 파리 조약에 가맹했다. 일본 특허청(1959년 심판 제618호 사건)은 ① 일본 정부가 동독의 파리 조약에 가입 선언을 한 것에 따라 일반적 효력의 발생을 유보하고 일본에서 효력이 없다는 취지의 선언을 하였기 때문에 단지 동독이 파리 조약에 대한 가입 선언을 했다는 것만으로는 청구인이 본건 심판 청구에 관한 권리 능력을 갖는 것으로 인정받지 못한 것, ② 구 특허법 32조에 동독은 해당하지 않기 때문에 심판 청구인에게 권리 향유 능력에 관한 상호주의의 적용을 인정받지 못한 것을 이유로 심리판결에 관한 청구를 각하했다. 그 때문에, 해당 동독 법인은 특허청 심리판결에 불복 심리판결 취소 소송을 제기했다.

및 특허에 관한 권리의 향유에 관해 일본 국민에 대해 자국민과 같은 법률상 지위를 주는 국가의 국민에게 국제상호적 견지에서 일본도 일본 국민과 같은 법률상 지위를 부여하는 것이지만 동조에서의 이른바 '국가'는 일본과 외교상 승인된 국가만을 지칭하는 것은 아니다. 일반적으로 어느 국가를 외교상 국가로 승인할지는 외교 정책상 문제이므로 그 국가가 국가로서의 실질적 요건, 즉 일정한 영토 및 국민을 지배하는 영속적이고 자립적인 정치 조직을 보유하고 있고 일본의 국민에 대해서도 특허권 및 특허에 관한 권리의 향유를 보장하기에 충분한 법질서가 형성되었으면 그 국가의 국민에게도 특허권 및 특허에 관한 권리의 향유를 인정하는 것이 상호주의를 정한 동조의 취지에 맞는 것이다. 또 이른바 파리 조약이 정한 평등주의의 명분에도 상응한다고 판단하였고 미승인국인 동독의 법인에 대해서 상호주의의 적용을 인정했던 것이다(동독상표 상고심도 같은 판결을 내렸다[31]).

이 판결은 해당 무효 심판의 청구인 적격에 관해 적용되는 법규인 일본 구 상표법 24조, 구 특허법 32조의 입법 취지가 국가 승인과는 무관하게 상호주의를 규정하고 있다고 해석하고 미승인국인 동독의 법인도 특허권이나 특허에 관한 권리의 향유 주체가 될 수 있다고 밝힌 판례에 불과하다. 즉, 준거 실체법의 규정을 무시하고 일률적으로 국가 승인이 특허권이나 특허에 관한 권리의 향유와 무관하다는 취지를 한 판결은 아니다. 선택된 준거법이 조약에 관계없이 독자적으로 상호주의를 선언하고 있었기 때문에 미승인국 사이에 조약상 보호의무를 져야 할 것인가라는 논의까지 갈 필요가 없었을 것으로 생각한다.

그러나 일본의 저작권법은 위의 구 상표법이나 구 특허법과 같이 조약과 관계없이 상호주의를 규정하는 것은 아니다. 일본 저작권법의 보호를 받는 저작물은 일본 국민이 창작한 것(저작권법 6조 1호), 일본 국내에서 처음으로 발행된 것(동법 6조 2호), 또는 조약에 의해 일본이 보호의무를 지는 것(동법 6조 3호)에 한정되며 이를 통해 일본의 저작권법이 상호주의를 채택하지 않은 것을 알 수 있다. 입법 배경으로 현행법 제정의 기초가 된 저작권 제도 심의회에서는 '조약 관계가 없는 국가 국민의 저작물도 그 국가에서 일본 국민의 저작물이 상당한 보호를 받는 만큼 상대국이 보호하면 동일 정도로 보호할 수 있는 것에 대하여 적극적으로

[31] 최고재판소 동독 상표 상고심은 '구 상표법(1921년 법률 제99호)' 24조를 준용하는 구 특허법(1921년 법률 제96호) 32조는 외국인의 특허권 및 특허에 관한 권리의 향유에 대해 상호주의를 정한 것이지만, 동조는 일본과 외교상 승인된 국가에 한정되는 것이 아니고 또 외교상 미승인국에 대해 상호주의의 적용을 인정함에 있어서 일본 정부에 의한 취지의 결정 및 선포가 필요하지 않는다고 한 원심의 판단은 정당하다고 판시하였다.

검토해야 한다'는 의견도 있었지만 이러한 새로운 보호가 어떠한 영향을 미칠지에 대해 신중한 고려가 필요하다는 이유에서 특별한 조치가 취해지지 않았다.[32]

그렇다면, 베른협약에 미승인국이 사후적으로 가입한 경우, 미승인국 국민을 저작자로 하는 저작물을 보호할 필요가 있느냐는 문제가 여전히 남게 되었고 이 문제를 정면에서 다룬 첫 판례가 바로 도쿄지방재판소의 북한영화방송사건이다.

나. 베른협약을 고려한 판례

베른협약에 미승인국인 북한이 가입했을 경우, 북한과의 사이에 조약상 보호의무가 발생하느냐는 문제에 대해 일반 국제법상 의무를 언급하면서 베른협약의 해석을 통해 일본은 북한 저작물에 대해 조약상 보호의무가 없다는 취지를 분명히 밝힌 판례이다(도쿄지방재판소 북한영화방송 1심). 도쿄지방재판소[북한영화방송 1심]는 미승인국은 국가 간의 권리 의무를 정한 다자 간 조약에 가입했다고 하더라도 그 국가가 국가로서 승인하지 않는 국가와의 관계는 국제법상 주체인 국가 간의 권리 의무가 인정되지 않은 이상, 원칙적으로 해당 조약에 따른 권리 의무를 가지지 않는다고 하였다. 물론 조약상 조항이 개별 국가의 이익을 넘어 국제사회 전체에 대한 의무를 정하고 있을 때에는 예외적으로 미승인국과의 사이에서도 그 적용이 인정된다며 베른협약하에서 동맹국의 국민을 저작자로 하는 저작물(3조(1)(a)), 비동맹국의 국민을 저작자로 하는 저작물 중 동맹국에서 먼저 발행되거나 동맹에 속하지 않는 국가와 동맹국에서 동시에 발행된 저작물(3조(1)(b)) 등이 보호되는 것에 머무르고 비동맹국 국민의 저작물이 보편적으로 보호되는 것은 아니라고 하였다. 비동맹국 국민의 저작물이라도 최초 발행지가 동맹국이면 보호된다고 여겨지지만, 이는 동맹국에서 최초 또는 동시 발행을 자극함으로써 저작물의 보급을 촉진하고 이에 따른 경제적 이익을 획득하는 것을 도모하는 것이다. 동맹국이라는 국가의 구조를 전제로 하는 것을 보면 전 국가적인 비동맹국의 저작자의 자연권을 보호한다는 발상으로 볼 수 없다. 저작권의 보호는 국제사회에서 옹호돼야 할 중요한 가치를 가지고 있고 일본도 가능한 한 저작권을 보호해야 한다고 할 수 있지만, 베른협약의 해석상 국제 사회 전체에서 국가의 틀을 넘어 보편적으로 존중되는 가치를 가지는 것으로서 규정하는 것은 곤란하다는 것을 이유로 일본이 북한의 저작물에 대해 베른협약상 보호의무는 없다고 판단했다.

---

[32] 国立国会図書館調査立法考査局,『著作権法改正の諸問題』(法文社, 1970), pp. 239~240.

이 판결은 일본이 북한의 저작물에 대해 베른협약상 의무를 지지 않는다는 적극적인 근거를 베른협약은 동맹국의 국민을 저작자로 하는 저작물을 보호하는 한편(3조 1항(a)), 비동맹국의 국민을 저작자로 하는 저작물에 대해서는 동맹국에서 최초로 발행되거나 비동맹국과 동맹국에서 동시에 발행된 경우에 보호(3조 1항(b))하는 것에 한정된다는 등 비동맹국 국민의 저작물을 일반적으로 보호하는 조약이 아니고 즉, 베른협약 3조 1항이 전 국가적인 권리로서 보편적인 저작권의 보호를 요구하는 조약이 아니라는 점에서 찾고 있다.

무엇보다, 베른협약이 저작권의 보호를 받는 자를 결정하는 기준으로는 저작자의 국적 등을 고집하지 않고 모든 저작물을 보호한다는 보편주의적 기준을 채택할 수도 있다. 이러한 보편주의의 배후에는 저작권은 자연권인 이상, 저작자의 국적에 관계없이 보호해야 한다는 자연권 이론이 있다. 그러나 1886년 성립한 베른협약은 동맹국의 국민을 저작자로 하는 저작물(1886년 베른협약 2조) 또는 비동맹국 국민의 저작물로서 동맹국에서 발행된 저작물 발행자에게 권리를 부여하는(동 3조) 등 애초부터 저작권을 보편주의적으로 파악하는 방법은 채용되지 않았던 것이다. 그 후 1896년 파리 개정으로 비동맹국의 저작자에게도 보호의 방법이 넓어졌지만 그렇더라도 비동맹국 국민은 보편적으로 보호되는 것은 아니고, 최초 발행지가 동맹국인 것을 요구하였다. 이는 동맹국에서 저작물이 발행되면 그에 따른 동맹국에 어떠한 경제적 이해가 생기기 때문에 이를 보호하고자 했던 것이다. 베른협약이 이러한 조건을 설정할 때 비동맹국이 조약 가입을 추진하려면 어느 정도의 보호를 설정해야 할 것인가의 고려를 했었던 것이다. 즉, 베른협약의 저작자에게 주는 보호 자체가 보편적 자연권으로서 저작권의 보호를 목적으로 하는 것이 아니라 정책적인 것이다.[33]

다. 헌법상 정부 권한을 고려한 판례

다자 간 조약에 미승인국이 가입한 경우의 조약상 의무에 관한 법적 근거를 헌법상 정부의 권한인 외교 정책상 행위에서 찾는 판례도 있다(지적재산고등재판소 [북한영화방송 항소심],[34] 도쿄지방재판소 [북한특허]). 북한에 거주하는 북한 국적

[33] 田村善之, “民法の一般不法行為法による著作権法の補完の可能性について,” 『コピライト』 51号 (著作権資料協会, 2011), pp. 40~41; 田村善之, “民法の一般不法行為法による著作権法の補完の可能性について,” 『ライブ講義知的財産法』 (弘文堂, 2012), p. 523.

[34] 지적재산고등재판소 북한영화방송 항소심은 ‘일본국 헌법상 외교 관계의 처리 및 조약을 체결하는 것은 정부의 권한에 속하는 것(헌법 73조 2호, 3호)’이고 이를 감안하면 국가 승인의 의의

을 가진 자가 다자 간 조약인 특허협력조약(Patent Cooperation Treaty: PCT)에 따라 한 국제 특허 출원에 대해 지정국인 일본이 미승인국 북한에 대한 조약상 의무를 지는지가 쟁점이 된 것이 도쿄지방재판소 북한특허 사건[35]이다. 재판소는 일본 헌법상 외교 관계의 처리 및 조약을 체결하는 것은 내각의 권한에 속하는 것이므로(헌법 73조 2호, 3호) 일본 및 미승인국을 당사국으로 하는 다자 간 조약상 권리 의무 관계를 일본과 미승인국 간에 생기게 하는 것도 외교 관계에 포함되는 것이므로 정부 견해를 존중하여 미승인국인 북한과 일본 사이에 양국을 당사국으로 하는 다자 간 조약에 따른 권리 의무 관계는 원칙적으로 생기지 않는다고 하고 일본과 북한과의 사이에는 특허협력조약상 권리 의무 관계가 발생하지 않는다고 판시하였다.

즉, 동 재판소는 어느 나라와의 관계에서 다자 간 조약상 권리 의무 관계가 발생하는가의 문제는 헌법상 정부의 권한인 외교 관계의 처리에 포함된다며 미승인국이 다자 간 조약에 가입하더라도 해당국 사이에 다자 간 조약상 의무는 발생하지 않는다는 것이 일본 정부의 견해임을 분명히 밝히고 그것을 존중하는 형태로 판단이 이루어지고 있다.

여기서 유의해야 할 것은 이 사건에 앞서 외무성 '조사 촉탁에 대한 회답서'(2006년 8월 31일)는 일본과 북한 사이의 베른협약상 권리 의무 관계가 존재하는가 하는 문제에 대해 다음같이 회답했다. 일본은 북한을 국가로 승인하지 않기 때문에 2003년 북한이 베른협약을 체결하였지만, 북한을 베른협약상 일반 체결국들과 동렬로 취급할 수 없고 일본은 북한 '국민'의 저작물에 대해서 베른협약 동맹국 국민의 저작물로서 보호할 의무를 진다고 생각하지 않았다. 그리고 다자 간 조약 가운데 체결국으로 구성되는 국제사회(조약 사회) 전체에 대한 권리 의무에 관한 사항을 규정한 조항에 대해서까지 북한이 어떠한 의미에서도 권리 의무를 가지지 않는다고 한 것은 아니다. 구체적으로 어떤 조약의 어느 조항이 이에 해당하

및 일본과 미승인국인 북한과의 국제법상 권리 의무 관계에 대해 정부 견해를 존중해야 한다고 하였다. 그렇다면, 미승인국인 북한은 일본과의 관계에서는 국제법상법 주체로 인정되지 않고, 국제법상 일반적 권리 능력을 가진다고 할 수 없다고 판단했다.

35 북한에 거주하는 북한 국적을 가진 자가 1970년 6월 19일 워싱턴에서 작성된 특허 협력조약에 따라 한 국제 특허 출원에 대해 출원인으로부터 상기 발명에 따른 일본에서의 모든 권리를 양도받은 원고가 일본 특허청 장관에게 국내 서면 등을 제출했는데 특허청 장관으로부터 원고의 국제 특허 출원은 일본이 특허 협력조약의 체결국으로 인정하지 않은 북한 국적 및 주소를 가진 자에 의한 것이라는 이유로 원고의 국내 서면 등과 관련된 절차의 각하 처분을 받았다(金彦叔, "北朝鮮国籍者の国際特許出願とPCTの適用," 『ジュリスト』 1441号 (著作権法学会, 2012), pp. 143~146).

는지는 개별적 구체적인 판단[36]이 필요하다[37](문부과학성도 같은 취지를 나타내었다[38]).

결국, 미승인국 저작물과 조약상 의무 일반에 관한 종래의 판례는 베른협약 규정의 취지를 고려한 판례(도쿄지방재판소 [북한영화방송 1심])와 헌법상 정부의 권한을 배려한 판례(지적재산고등재판소 [북한영화방송 항소심], 도쿄지방재판소 [북한특허])로 미묘하게 나뉘는 것이 분명하다.

3. 사후 가입 문제에 대한 학설의 대립

가. 국가 승인의 법적 성질론으로부터의 접근

관습 국제법상 국가 승인의 효과에 대해서는 선언적 효과설이 통설이다. 선언적 효과설은 미승인국이라도 그 나라가 국가로서 사실상 존재하고 다자 간 조약에 정식적으로 가입한 이상은 그 나라와의 사이에는 다자 간 조약상 권리 의무 관계가 존재[39]한다고 한다. 즉, 국가 승인의 법적 성질론으로부터의 접근이다.[40]

그런데 국가로 승인하는 것, 즉 국가 승인의 법적 성질이나 효과에 대해서는 학설상 창설적 효과설과 선언적 효과설이 대립하고 있다.[41] 창설적 효과설은 새로운 국가는 기존 국가에 의한 승인을 받아 국제법상 지위와 권리 의무가 부여된다고 하고, 선언적 효과설은 새로운 국가는 국가의 자격 요건을 갖추어 사실상 성립한

---

[36] 사인의 권리 보호를 목적으로 하는 국제 민사 분쟁의 해결은 국가 승인에 관한 행정부의 정치적 주관적인 행위에 따라 판단하는 것이 아니라 각국 법원은 행정부의 외교 정책과 정치적으로 중요한 조약의 해석을 방해하지 않는 한에서 또 관련 국내법의 해석에 필요한 범위 내에서 독자적으로 조약을 해석할 재량을 가진다.

[37] 스즈키 무네오(鈴木宗男) 중의원 의원이 2006년 6월 8일자 '조선민주주의 인민공화국에 관한 국가 승인, 정부 승인에 관한 질의서'에서 "정부는 북한을 국제법상 주체라고 인식하고 있는가?"라는 질문에 대해 일본 정부는 2006년 6월 16일자 답변에서 '일본은 북한을 국가 승인하지 않는다. 따라서 일본과 북한 사이에 … 국제법상 주체인 국가 간의 관계는 존재하지 않는다"고 답변하였다.

[38] 이러한 정부 기관의 견해에 따라 문헌들도 외교 정책을 결정하는 정부 기관의 권한을 배려하는 것이 보인다. 예를 들어, 도쿄지방재판소 북한영화방송 1심의 평석에서 재판소가 북한에 대해 베른협약상 의무를 인정하는 것은 일본과 북한 사이에 권리 의무 관계가 있다는 것을 긍정하게 되는 것이므로 그 때문에 행정부의 외교 정책을 결정하는 권한을 해치는 결과가 된다. 이를 감안하여 재판소는 북한에 대한 베른협약상 의무를 인정한다는 행정부와 별개의 판단을 하는 것을 삼가해야 한다고 지적하는 것도 있다.

[39] 金彦叔, "北朝鮮国籍者の国際特許出願とPCTの適用," p. 145.

[40] 濱本正太郎, "未承認国家の地位－ベルヌ条約事件－,"『国際法判例百選』2版 (有斐閣, 2011), pp. 34~35.

[41] 藤田久一,『国際法講義 I (国家·国際社会)』2版 (東京大学出版会, 2004), p. 58.

시점부터 기존 국가에 의한 승인의 여부에 관계없이 당연히 국제법상 지위를 취득한다고 한다.

지적재산고등재판소 북한영화방송 항소심의 평석에서 본 판결은 기본적으로 창설적 효과설을 취하면서 국제 사회 전체에 대한 의무 관계에 대해서는 선언적 효과설적 이해에 의한 절충적인 이해를 보여주었다고 할 수 있다. 현재 학설은 물론 국제판례·국가실행[42]도 선언적 효과설과 거의 일치하고 있다. 그럼에도, 현재 국제법 질서하에서는 창설적 효과설이 기본이라는 결론에 이른 본 판결은 어떠한 국가 실행에 근거를 둔 것인가 또 본 판결은 다자 간 조약이 정한 국제 사회 전체에 대한 의무에 대해서는 미승인국과의 관계에서도 적용된다고 한다. 즉, 그 한계 내에서 미승인국은 승인하지 않는 국가와의 관계에서도 국제법상 주체인 셈이다. 그런데 본 판결은 미승인국인 북한은 일본과의 관계에서는 국제법상법 주체로 인정되지 않는다고 하였다. 즉, 어떤 실체가 의무의 종류에 따라 국제법 주체가 되거나 안 되거나 하는 것이다. 왜 그런 일이 가능한가? 그리고 일본 정부는 북한에 국가 승인을 하지 않은 것을 선언하면서 북한과의 관계에서 영역법·해양법·국가책임법·전후보상 등 여러 분야에서 관습 국제법상 권리 의무 관계가 생기는 것을 인정하고 선언적 효과설에 정합적인 입장을 계속 취하고 있다. 관습 국제법상 의무가 있더라도 다자 간 조약상 의무가 없는 이유는 무엇인가는 의문이 나타날 수 있는 것이다.[43]

이러한 의문은 모두 선언적 효과설의 입장이 전제되어 있으며 사실상 국가의 존재를 무시할 수 없어서 일반적으로 선언적 효과설이 지지를 받는 것을 고려한다면[44] 이 지적에는 일정한 설득력이 있을지도 모른다. 그렇지만, 오히려 창설적 효과설과 선언적 효과설, 어느 것으로도 모두를 설명할 수는 없고 미승인국은 개별 사안의 처리에 필요한 범위 내에서 국제법상 권리 능력을 가지는데 그친다는 견해가 유력해 보인다.[45] 그리고 베른협약과 같이 등록이라는 국가의 일방적 행위

---

[42] 예를 들어, 스켈트(Scheldt) 강에 관한 1863년 국제 조약 및 1865년 국제 전신 조약은 오스트리아와 동국이 당시 승인하지 않았던 이탈리아가 모두 체결국이었지만 서로 조약상 의무 진다고 보았다. 또 콜롬비아에서 분리 독립한 파나마는 애초 콜롬비아로부터 승인되지 않았지만, 이는 양자가 1910년 베른협약 및 파리 조약에 서명하는 것을 방해하지 않고 쌍방간에 조약의 작용을 방해하는 유보도 이루어지지 않았다. 또한, 1924년과 1929년 만국 우편 조약은 미국과 동국이 승인하지 않았던 소련(소비에트 사회주의 연방공화국) 모두가 체결국이었지만 서로 많은 의무를 지고 있었다고 한다. (横溝大, "未承認国家の著作物とベルヌ条約上の保護義務－北朝鮮著作物事件－," pp. 268～269.

[43] 濱本正太郎, "未承認国家の地位－ベルヌ条約事件－," p. 35.

[44] 杉原高嶺, 『現代国際法講義』 4版 (有斐閣, 2007), pp. 42～43.

에 의해 거의 자동으로 가입이 이루어지는 개방형 다자 간 조약의 경우에는 그러한 가입은 미승인국에게 가맹국이 묵시의 국가 승인을 주는 것을 의미하지 않는다고 할 수 있다.[46]

그렇다면, 미승인국과의 사이에는 일반적인 권리 의무 관계가 생기는 것은 아니라고 할 수 있지만 어떤 나라를 승인할지는 외교 관계를 처리하는 권한을 가진 정부에서 결정되는 것이라고 해석한다면 미승인국과의 사이에 다자 간 조약에서 개별적으로 어떤 권리 의무 관계가 생겼다고 할 수 있는가에 대해서도 원칙적으로 정부에서 선택할 수 있는 문제라고 생각할 수 있다.[47]

한편, 조약의 규정이 일반 국제법상 의무를 정하였으면 미승인국이라도 그러한 조약의 주체로서 해당 의무를 지는 것은 당연하다.[48] 예를 들어, 관련 회의의 정족수나 다수결의 산정 방식이나 조약상 설치가 요구되는 사무국에 관련된 조항, 필요로 하는 각국 분담금의 산정 등 국가 승인과 관련된 취급이 확정되어 있지 않다. 하지만, 조약상 정해져 있는 조치의 수행이 곤란해지는 기술적인 조항에 관해서는 국가 승인과는 무관하게 준수가 요구된다. 그 외에도 보편적 인권에 관한 조항, 안전 보장에 관한 조항 등도 각각 해당 인권의 옹호나 안전 보장의 유지를 정한 조약의 해석으로 미승인국과의 사이에서도 구속력이 발생하는 것으로 이해하여야 할 것이다.[49]

이러한 점을 감안하여 조약상 의무의 이행에 외교 당국이 관여하지 않는 경우에 대해서는 지금까지의 국가 실행을 전제로 국제법상 미승인 국가가 가입해도 해당국을 승인하지 않는 국가에 대해 조약상 의무를 당연히 발생시키는 것은 아니지만 승인하지 않는 국가에 따라서 조약상 의무가 생기는 예도 있다고 할 수 있고 미승인국과 승인을 하지 않은 국가 간의 국제법상 관계를 일반론으로 결론지을 수 없는 것을 지적할 수 있다.[50]

---

45 山本草二,『国際法』新版 (有斐閣, 1994), pp. 175~176.

46 横溝大, "未承認国家の著作物とベルヌ条約上の保護義務－北朝鮮著作物事件－," pp. 268~69; 横溝大, "未承認国の著作物－北朝鮮事件: 控訴審－," p. 229; 猪瀬貴道, "ベルヌ条約上の日本と北朝鮮との間の権利義務関係が否定された事例," p. 174.

47 山田真紀, "北朝鮮著作権事件," p. 85.

48 미승인국의 법적 지위도 실효적 지배의 확립을 전제로 적어도 일반 국제법상 일정한 권리 의무의 향수가 인정되고 있다. 즉, 미승인국은 실효적 지배에 따라 속지적·속인적 관할권을 행사할 권리가 있고 승인을 주지 않은 국가라도 권리를 침해하는 것은 허용되지 않는다.

49 西口博之, "未承認国家の著作権の保護－北朝鮮映画判決を読んで－," p. 40.

50 横溝大, "未承認国家の著作物とベルヌ条約上の保護義務－北朝鮮著作物事件－," p. 273.

나. 저작권 보호의 본질론으로부터의 접근

학설 중에는 다자 간 조약의 조항이 미승인국과의 사이에서 예외적으로 유효한 것은 해당 조항이 국제 사회의 보편적인 가치에 관한 것에 한정된다고 하고 베른협약 제3조가 정한 저작물의 보호라는 것이 국제 사회의 보편적인 가치에 해당될지는 저작권 제도의 존재 의의를 어떻게 이해하는가에 달렸다[51]고 하는 견해가 있다. 이를 저작권 보호의 본질론으로부터의 접근이라 한다.[52]

그런데 저작권 보호의 본질론은 주로 권리의 개인적인 기원에 주목하는 자연권론과 권리를 부여함으로써 사회 전체에 나타나는 이익에 주목하는 인센티브론으로 나눌 수 있다.[53] 전자는 사람은 스스로 창작한 저작물에 대해서 당연히 권리를 갖는다고 생각하는 반면, 후자는 저작권이 저작물의 창작과 보급을 위하여 적당한 인센티브를 주고 일정한 무임승차(free ride)를 방지하기 위한 정책적인 권리에 불과하다는 것이다.

인센티브 이론에 의하면, 저작권이라는 것은 본래는 공공재로서 자유롭게 이용할 수 있는 정보에 대해 인공적으로 창설된 권리이다. 저작물의 보호라는 것은 '국제 사회의 보편적 가치'와는 무관한 것이고 반대로 자연권 이론에 의하면 저작권이라는 것은 스스로 창작한 저작물에 대해 저작자가 당연히 누리는 재산권이라는 것이다. 즉, 저작물의 보호라는 것은 '국제 사회의 보편적 가치'에 해당 되는 것[54]이다. 게다가, 저작권 보호의 본질론에 대해 자연권적인 사고에 가까운 기본권간 형량론[55]의 입장을 취한다면[56] 저작권은 소유권과 같이 헌법상 기본권으로 인정

---

[51] 江藤淳一, "北朝鮮の著作物にベルヌ条約が及ばないとされた事例," p. 252.

[52] 上野達弘, "未承認国の著作物と不法行為－北朝鮮事件－,"『AIPPI』57巻 9号, pp. 562~583; 上野達弘, "未承認国の著作物と不法行為－北朝鮮事件－,"『速報判例解説』5号, pp. 251~254; 上野達弘, "未承認国の著作物と不法行為－北朝鮮事件－,"『Law & Technology』45号, pp. 60~71.

[53] 島並良, "特許制度の現状と展望：法学の観点から,"『岐路に立つ特許制度(知的財産研究所20周年記念)』(知的財産研究所, 2009), p. 13; 田辺英幸, "INTELLECTUAL PROPERTY,"『知的財産法政策学研究』11号 (北海道大学法学研究科21世紀COEプログラム「新世紀知的財産法政策学の国際拠点形成」事務局, 2006), p. 9; 田村善之, "知的財産法政策学の試み,"『知的財産法政策学研究』20号 (北海道大学法学研究科21世紀COEプログラム「新世紀知的財産法政策学の国際拠点形成」事務局, 2008), p. 1; 山根崇邦, "知的財産権の正当化根拠論の現代的意義(1),"『知的財産法政策学研究』28号 (北海道大学法学研究科21世紀COEプログラム「新世紀知的財産法政策学の国際拠点形成」事務局, 2010), p. 206; 小泉直樹, "著作権制度の規範的理論,"『アメリカ著作権制度－原理と政策－』(弘文堂, 1996), p. 13; 島並良, "特許客体論の方法と構造,"『知財研フォーラム』55号 (知的財産研究所, 2003), p. 14.

[54] 上野達弘, "未承認国の著作物と不法行為－北朝鮮事件－,"『Law & Technology』45号, p. 62; 上野達弘, "未承認国の著作物と不法行為－北朝鮮事件－,"『AIPPI』57巻 9号, p. 567.

[55] 저작권 보호의 자연권적인 접근은 이전에는 저작자의 이익을 이용자의 이익보다 우월적 지위에

된다는 것을 근거로 저작자의 권리와 이용자의 권리가 함께 기본권에서 유래하고 어느 쪽이 사전에 우월적 지위에 있는 관계가 아니라고 할 것이다. 그리고 양자의 기본권은 명시적인 조정 규범 없이 충돌하고 있고 이 충돌을 조정하는 원리 사이 형량의 역할을 하는 것이 저작권법의 목적이다. 이렇게 생각하면 국가라는 것은 저작권법의 입법 및 해석을 통해 함께 기본권에서 유래하는 저작자의 권리와 이용자의 권리를 조정할 수 있도록 누구에게 어떠한 권리를 주는지를 정책적으로 결정하는 것이 전제되어 있다고 하고 이러한 관점에서 보면 저작물의 보호라는 것은 미승인국과의 사이라도 예외적으로 유효하게 여겨지는 '국제사회의 보편적 가치'와 같이 국가 재량의 여지가 필요 없는 것으로 취급할 수 없다. 결론적으로는 저작물의 보호를 정항 베른협약 3조는 미승인국과의 사이라도 예외적으로 유효로 여겨지는 조항이 아니라는 견해를 보였다.[57]

두는 것이 전통적인 입장(저작자 우월 지위론)이 통설이었지만, 최근에는 저작자의 권리 및 이용자의 권리는 모두 헌법상의 기본권에 유래한 것이고 양자의 충돌을 조정하는 것이 저작권법의 목적이라고 생각하는 입장(기본권 간 형량론)이 유력하게 주장되고 있다. 저작자 우월 지위론은 사람은 창작적 표현에 대해 권리를 가진다'는 생각을 첫 번째로 하면서 저작권 보호의 적극적 근거를 '노동'이나 '인격의 발로'라는 창작자 개인의 이익에서 찾고 있다. 이 전통적 통설의 생각은 입법 과정에서 뿌리 깊게 신봉되어 현재까지 일본 저작권법의 다양한 해석에 영향을 주어 왔다. 예를 들어, 斉藤博,『概説著作権法』3版 (ミネルヴァ書房, 1994), pp. 13~14에 따르면 저작권법 1조가 '문화적 소산의 공정한 이용에 유의하면서, 저작자 등의 권리 보호를 도모'한다는 규정을 보면 저작물의 공정한 이용과 저작자 등의 권리 보호를 병렬적으로 고려했다고 할 수도 있다. 혹은 공정한 이용에 유의하는 것이 저작자 등의 권리를 보호하는 전제로 되어 있는 것으로 생각할 수 있지만, 결코 그런 것이 아니라 저작자 등의 권리 보호야말로 저작권법이 가장 우선하는 목적이라고 하며 법이 공정한 이용에 유의하도록 요구한다고 해도 이는 어디까지나 권리 보호를 우선 하면서도 예외적으로 일정하게 한정되었을 경우에 권리를 제한하려고 하는 것이라고 하였다. 그리고 半田正夫,『著作権法概説』13版 (法学書院, 2007), p. 51에 따르면 근대 여러 국가의 저작권 제도는 저작자의 이익 보호를 일차적으로 하고 있으며 이것은 자명한 이치라고 규정하고 전통적인 자연권 이론을 따르고 있다. 上野達弘, "応用美術の保護－著作権保護の正当化根拠としての『創作的表現』をめぐる一考察－,"『著作権研究』36号(著作権法学会, 2010), p. 103에 따르면 기본권간형량론은 '사람은 창작적 표현에 대해 권리를 가진다'라는 생각을 전제로 하면서 저작권 보호의 적극적인 근거를 헌법상 기본권에서 찾는 견해이다. 기본권간형량론에 의하면 사람은 창작적 표현에 대해 권리를 가진다는 생각에서 '권리'는 '규칙 (Regel)'과 '원리 (Prinzipien)'의 분류론에 따르면 '원리'로서의 규범에 해당한다. '규칙(Regel)'은 제정법에 따라 충족·비충족(all or nothing)에 기본인 규범인 반면, '원리(Prinzipien)'는 충족의 정도가 문제가 되며 다른 원리와 충돌하면서 상호적으로 최적인 상태로 실현되는 것을 규정한 규범이다(山本敬三, "現代社会におけるリベラリズムと私的自治(二・完)－私法関係における憲法原理の衝突－,"『法学學叢』133巻 5号 (有斐閣, 1993), p. 15; 長谷部恭男, "基本権条項の私人間効力,"『法学教室』344号 (有斐閣, 2009), p. 69).

[56] 栗田昌裕, "著作権法における権理論の意義と射程(一)(二・完)－ドイツにおける憲法判例と学説の展開を手がかりとして－,"『民商法雑誌』140巻 6号 (有斐閣, 2009), pp. 639~687; 栗田昌裕, "著作権法における権理論の意義と射程(一)(二・完)－ドイツにおける憲法判例と学説の展開を手がかりとして－,"『民商法雑誌』141巻1号 (有斐閣, 2009), pp. 45~91은 독일법의 저작권 정당화 원리에 관한 논의를 자세하게 소개하고 있다.

무엇보다, 이러한 저작권 보호의 본질론에 초점을 맞춘 논의는 저작권 자체를 국가의 존재를 전제로 성립하고 나서 국가적인 권리로서 파악하고 있다. 그러나 사람은 창작적 표현에 대해 권리를 가진다는 생각을 전제로 하면서 저작권 보호를 헌법상 기본권간형량으로 파악하는 발상[58]을 지적 재산법의 어디까지 관철할 수 있는지가 문제가 된다. 물질 특허의 예[59]가 단적으로 보여주듯이, 특허권 등의 지적 재산권에는 경제 정책으로 권리가 되거나 안되거나 하는 것이 있으며, 적어도 헌법상 기본권에 해당하는 것은 실체에 적합하지 않은 것이 있다.[60] 또 저작자의 권리와 이용자의 권리와 개인 사이 형량만을 염두에 두는 저작권법의 구조에서는 다른 제3자(일반공중)에 대한 외부 효과[61]는 시야에 들어오지 않게 되지만, 적어도 저작권법 분야에서 그러한 취급은 타당하지 않다.[62]

이상의 체계적인 이론의 측면을 차지하더라도 미승인국의 저작물과 베른협약상 보호의무의 관계를 고려하면 이는 저작권 보호 본질론의 논의까지 갈 필요가 없다고 생각된다. 왜냐하면, 이 문제는 어디까지나 관련 조약의 해석 문제이며, 일본이 가입한 조약이 명시적으로 미승인국과의 사이에서도 구속력이 있어야 할 것

---

57 上野達弘, “未承認国の著作物と不法行為－北朝鮮事件－,”『Law & Technology』45号, p. 63; 上野達弘, “著作物の改変と著作者人格権をめぐる一考察－ドイツ著作権法における『利益衡量』からの示唆－(二・完),”『民商法雑誌』120巻 6号 (有斐閣, 1999), p. 959; 上野達弘, “引用をめぐる要件論の再構成,”『著作権法と民法の現代的課題(半田正夫先生古稀記念)』(法学書院, 2003), p. 312; 上野達弘, “著作権法における権利制限規定の再検討－日本版フェア・ユースの可能性－,”『コピライト』560号 (著作権情報センター, 2007), p. 6.

58 山本敬三,『公序良俗論の再構成, 民事法理論の諸問題 (下)』(中央経済社, 1995), pp. 86～93; 山本敬三, “取引関係における公法的規律と私法の役割(1),”『ジュリスト』1087号 (有斐閣, 1996), pp. 126～131은 공법이나 사법도 모두 궁극적으로는 헌법이 보장하는 기본권을 보호하고 지원하기 위해 국가가 정한 법이므로 양자가 동일하게 기본권의 보호, 지원이라는 목적을 추구한다고 하고 공법과 사법을 무조건 구분하는 발상을 비판하였다. 단속법규 위반 행위의 사법상 효력의 부정이라는 문제는 단속법규가 목표로 하는 기본권의 보호, 지원을 더욱 좋게 실현하기 위해 재판소가 위반 행위의 효력을 부정할 것인가 여부를 결정하는 문제라고 파악하였다. 이렇게 기본권을 중시하는 스타일은 저작권법에서의 기본권형량론도 기본권 보호형을 고집하는 발상에서 유래한 것으로 보인다.

59 이전에는 국내산업 보호를 위해서 새로운 화학물질이라고 해도 물질 자체를 대상으로 하는 특허권은 인정되지 않았고 방법의 발명으로 주장할 수밖에 없었다. 그 후 일본의 화학 기술 수준이 국제적인 수준에 도달했다는 판단을 바탕으로 1975년 개정에 의해 물질 특허가 인정받게 되었다.

60 이것에 대해 田村善之,『競争法の思考形式』(有斐閣, 1999), p. 51; 松本恒雄, “競争秩序と民事法,”『日本経済法学会年報』19号 (有斐閣, 1998), p. 42는 국가의 정책적 판단에 의해 주어진 재산적 이익에 대해서도 헌법 29조를 통해 기본권에 포함된다는 설명을 하고 있다.

61 예를 들어, 모방 행위를 불법으로 규정하여 성과 개발의 인센티브를 확보해야지만 개발이 촉진되고 혹은 반대로 해당 모방 행위를 인정하는 것이 문화나 산업의 발전에 바람직하다.

62 田村善之, “知的財産法からみた民法709条－プロセス志向の解釈論の探求,”『NBL』936号 (商事法務, 2010), p. 53.

을 요구한다면, 일본이 그 조약의 규정에 따른다는 이론의 흐름이 되지 않을 수 없기 때문이다(헌법 98조 2항[63]). 예를 들어, 똑같은 미승인국인 대만과의 관계에서 일본도 가입하고 대만도 가입한 WTO 협정 12조 1항은 국가(State)뿐만 아니라 독립관세지역(separate customs territory)도 해당 협정에 가입할 수 있다고 명시적으로 규정하고 있다. 또, 대만은 국가(State)로서가 아니라 독립관세지역으로 WTO 협정에 가입하고 있기 때문에, WTO 협정의 일부인 TRIPS 협정 9조 1항[64]의 해석으로 대만과 관련되는 저작물도 일본은 조약상 보호의무를 지게 될 것이다.[65]

한편으로 WTO 협정에 가입하지 않은 북한과의 관계는 베른협약만이 문제가 되고 베른협약에는 미승인국과의 사이라도 구속력이 있어야 할 것을 요구하는 명시적인 규율이 없어서 베른협약 규정의 취지, 즉 조약의 묵시적 의사를 찾는 것이 하나의 결정적 수단이 되는 것이다. 그렇다면, 저작권 자체가 자연권인지 아니면 정책적인 것인지에 대한 본질론의 문제보다는 오히려 베른협약이 저작자에게 주는 보호가 보편적인 자연권으로서 저작권의 보호를 목적으로 하느냐는 베른협약의 해석 문제가 중요하다 할 것이다.

---

63 일본 헌법 98조 2항은 '일본국이 체결한 조약 및 확립된 국제 법규는 이것을 성실하게 준수하는 것을 필요로 한다'고 규정하고 있다.

64 TRIPS 협정 9조 1항은 베른협약과의 관계에 대해 가맹국은 1971년 베른협약의 제1조부터 제21조까지와 부속서의 규정을 준수해야 한다고 하였다. 다만, 가맹국은 동 조약 제6조의 2의 규정에 따라 부여되는 권리 또는 파생되는 권리에 대해서는 이 협정에 따른 권리 의무를 가지지 않는다고 규정하고 있다(角田政芳, 『知的財産権六法2011平成23年版』(三省堂, 2011), p. 367).

65 외무성은 미승인국인 대만과의 TRIPS 협정상 권리 의무 관계의 존부에 대해 다음같이 언급했다. '세계무역기구 설립을 위한 마라케쉬협정(Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization: 이하 WTO 협정)'은 제12조 1에서 '국가(State)'뿐만 아니라 '독립관세지역(separate customs territory)'도 WTO 협정에 가입할 수 있다고 함에 따라 국가 이외의 존재도 WTO 협정상 권리 의무 관계를 가질 수 있는 것을 특별히 인정하고 있다. 따라서, 해당 규정에서 WTO에 가맹하고 있는 독립 관세 지역과의 사이에서 국가 승인의 여부와 관계없이 WTO 협정상 권리 의무 관계가 존재한다. 대만은 WTO 협정 제12조 1에서 말하는 '국가(State)'가 아니라 '독립 관세 지역 대만(Separate Customs Territory of Taiwan, Penghu, Kinmen and Matsu)'이라는 명칭으로 독립 관세 지역으로서 WTO 협정에 가입하고 협정상의 가맹국(Member)이 되었다. 따라서, 일본과 독립 관세 지역 대만과의 사이에는 WTO 가맹국(Member) 사이에 생기는 WTO 협정상 권리 의무 관계가 존재한다. 무역관련 지적재산권에 관한 협정(이하 TRIPS 협정)과의 관계에 대해서는 동 협정은 WTO 협정의 일부이므로 일본과 독립 관세 지역 대만과의 사이에는 TRIPS 협정 제9조에 따른 권리 의무 관계(동조에 따라 WTO 가맹국(Member)이 지는 베른협약의 일정 조항을 준수할 의무를 포함한다)가 존재하고 이에 따라 일본 국내법상 취급도 독립 관세 지역인 대만은 WTO 가맹국(Member) 중 국가(State)와 같은 대우를 받는다.

다. 베른협약의 해석론으로부터의 접근

(1) 베른협약 제1조의 해석

베른협약에 미승인국인 북한이 사후에 가입한 경우, 일본과 북한 사이에 베른협약상 보호의무가 발생하는가 하는 문제는 베른협약의 성격과 베른협약 고유의 고려 요소 등 베른협약 자체의 특성에 초점을 맞추어 논해야 한다는 견해도 있다. 이것을 베른협약의 해석론으로부터의 접근이라 한다.[66]

예를 들어, 도쿄지방재판소 [북한영화방송 1심]의 평석에서 베른협약 고유의 고려 요소로서 논해야 하는 것은 베른협약의 동맹국이 주권국가에 한정되고 있는지의 여부라고 할 수 있다. 즉, 본 판결이 TRIPS 협정에서 동 협정이 주권국가 이외의 단체도 독립 관세 지역으로 가입할 수 있다는 이유로 대만과 일본 사이에 저작권 보호 관계가 생겼다고 논하는 것과 마찬가지로 베른협약에서도 국가 이외의 국가(countries)가 가입할 수 있다는 것을 이유로 미승인 국가인 북한과 일본 사이에서도 보호 관계가 생겼다고 논할 여지가 있느냐이다.[67]

무엇보다 조약적용국의 동맹 형성에 관한 베른협약 1조는 '이 조약이 적용되는 국가는 문학적 및 미술적 저작물에 관한 저작자의 권리 보호를 위한 동맹을 형성한다[68]'고 규정하고 여기서 말하는 '국가(countries)'[69]가 원래 주권국가로 한정되는지의 문제가 남는다. 이에 대해 베른협약이 적용 대상으로 하는 것은 주권국가만이 아니고 보다 유연하고 넓은 단체라고 주장하는 견해와 '베른협약에 가입하는 행위는 다른 유형의 조약에서 서명에 따른 비준과 같은 목적으로 제공하는 것'이며 따라서 1조에서 말하는 countries라는 용어는 조약의 서명국이 될 수 있는 국가와의 관계에서만 이용되며 식민지나 영토 일부에는 맞지 않으므로 이것을 States와 약어 같은 의미로 이용해야 한다는 견해가 대립하는 것을 고려하면, 베

---

66 田村善之, "民法の一般不法行為法による著作権法の補完の可能性について,"『コピライト』51号, pp. 26~44; 横溝大, "未承認国の著作物－北朝鮮事件：控訴審－," pp. 228~229; 横溝大, "未承認国家の著作物とベルヌ条約上の保護義務－北朝鮮著作物事件－," pp. 263~277.

67 横溝大, "未承認国家の著作物とベルヌ条約上の保護義務－北朝鮮著作物事件－," pp. 174~175에 따르면 이와 관련하여 베른협약은 북한이 'States'가 아니라 'countries'로 가입한 것이므로 미승인국인 북한과의 사이에 베른협약상 권리 의무를 인정해야 한다고 주장하고 있다.

68 角田政芳,『知的財産権六法2011平成23年版』, p. 526.

69 베른협약 1조에서 말하는 이 조약이 적용되는 국가의 '국가'는 States가 아니라 countries이다. 원래 처음에는 States였던 것을 원본인 프랑스어의 pays에 대응하기 위해 1928년 개정에서 영국 정부의 제안으로 굳이 countries로 정정한 경위가 있다. 또 연혁적으로도 지금까지 보호국이나 위임통치령 등 엄밀한 의미에서 국제법상 주체인 주권국가라고 할 수 없는 많은 단체가 베른협약에 가입하고 있다.

른협약에 미승인국인 북한이 가입한 경우의 조약상 의무에 관한 구체적인 결론을 도출하기 위하여 이 점을 검토할 필요가 있다.[70]

이러한 미승인국의 저작물과 베른협약상 보호의무의 관계를 베른협약 규정의 해석 문제로 파악하는 방향성은 일단 정당하다 할 수 있다. 그리고 이러한 해석론 하에서 구체적인 결론을 이끌 때에 베른협약의 대상인 저작권 자체의 성질을 어떻게 파악하는지, 다시 말해 현시점에서 저작권과 국가 정책과의 관계를 어떻게 생각하는가 하는 문제를 판단해야 한다. 즉, 저작권이 일반 사권에 가까운 국가 정책과의 관계가 상대적으로 약하다고 생각한다면, 미승인국을 베른협약상 '국가(countries)'로 간주, 동국과의 사이에 조약상 의무를 승인하게 되지만, 저작권과 국가 정책과의 관계를 중시하면 조약을 통해 미승인국의 국가 정책의 실현을 일본이 공조할 필요가 없고, 조약상 의무를 부정하게 된다.[71] 그렇다면, 이것은 베른협약의 해석 문제가 아니라 결국, 저작권 자체의 본질론적 문제에 빠지게 된다. 또한, 이 문제는 저작권 보호의 본질론이라는 논의까지 갈 필요는 없고, 베른협약이 국가 승인과 무관하게 보편적 저작권의 보호를 요구하고 있는가 하는 베른협약의 해석 문제가 하나의 중요한 관건이 된다는 것은 이미 저작권 보호의 본질론으로부터의 접근에서 언급한 대로이다.

(2) 베른협약 3조 1항의 해석

베른협약의 해석론의 관점에서 미승인국의 저작물과 베른협약상 보호의무의 관계는 베른협약이 국가 승인과 무관하게 보편적 저작권의 보호를 요구하는 조약으로 이해해야 할 것인가를 결정적 요소로 보는 견해가 있다. 이것이 베른협약 3조 1항의 해석에 주목한 접근이다.

예를 들어, 일본이 가입한 베른협약에 미승인국인 북한이 사후에 가입한 경우의 조약상 보호의무에 관한 문제는 '오히려 양국이 가맹한 조약의 규정 취지에 따라 결정지어야 할 것'이고 베른협약은 동맹국의 국민(동맹국에 상거처를 가진 자를 포함)을 저작자로 하는 저작물 (3조 1항(a)·2 항),[72] 비동맹국의 국민이 저작자인

---

[70] 横溝大, "未承認国の著作物－北朝鮮事件：控訴審－," p. 229.

[71] 横溝大, "未承認国家の著作物とベルヌ条約上の保護義務－北朝鮮著作物事件－," pp. 274~275; E. Lauterpacht, "The Contemporary Practice of the UK in the Field of International Law: Survey and Comment V," *ICLQ*, Vol. 7 (July~December 1958), p. 93.

[72] 동맹국의 국민을 저작자로 하는 저작물을 보호하는 기준은 1886년 베른협약의 성립 당시부터 현재에 이르기까지 이어지는 규정이며 1967년 스톡홀름 개정으로 동맹국에 거주하는 국민을 저작자로 하는 저작물 보호가 포함되었다.

저작물은 동맹국에서 최초로 발행된 저작물에 대해 발행자에게 권리를 주고 있다(3조 1항(b))고 할 수 있다.[73] 여기서 중요한 것은 국가와 관계없이 저작자의 저작물을 보호하는 보편주의는 채택되지 않았다는 것이다. 비동맹국의 국민은 보편적으로 보호되는 것이 아니라 최초 발행지가 동맹국인 것이 요구되지만, 이는 동맹국에서 저작물이 발행되면, 그에 따른 동맹국에 어떠한 경제적인 이해가 생기기 때문에 이를 보호하고자 하는 것이다.

또한, 이러한 조건을 설정할 때 비동맹국이 조약 가맹을 추진하려면 어느 정도의 보호를 설정해야 할지를 고려해야 하고 베른협약이 저작자에게 주는 보호가 보편적 자연권으로서의 저작권 보호를 목적으로 하는 것이 아니라 정책적인 것 중의 하나라는 것을 이유로 베른협약은 전 국가적 권리로서 보편적인 저작권의 보호를 요구하는 조약이 아니라는 것이다.[74]

따라서 베른협약 3조 1항의 해석에 주목한 논의하에서는 베른협약이 국가의 틀을 넘어 미승인국 국민의 저작물을 보호할 것을 요구하는 조약이라고 할 수 없기 때문에 북한이 베른협약에 가입한 것을 가지고 일본이 미승인인 북한의 국민을 저작자로 하는 저작물을 보호해야 할 의무를 질 이유는 없다는 결론이 된다. 이 논의는 미승인국의 저작물과 베른협약상 보호의무의 관계를 베른협약 규정의 해석 문제로서 파악하고 게다가, 베른협약이 저작권을 전 국가적 권리로 생각하지 않는 점에 주목하고 있기 때문에 매우 유력한 논의라고 할 수 있다.

또한, 이상의 논의를 바탕으로 미승인국의 저작물과 베른협약의 보호의무에 관한 구체적인 결론을 이끌어 내고자 베른협약 3조 1항의 해석에 추가하여 또 다른 α 요소(정부의 태도)도 고려한다, 이른바 이원적인 입장을 취하는 것이다. 즉, 베른협약이 보편적 저작권의 보호를 요구하는 조약이라고 할 수 있는 경우에도 그렇지 않은 경우에도 베른협약의 해석에서 곧바로 일본이 미승인국인 북한의 국민을 저작자로 하는 저작물을 보호해야 할 의무가 없다는 결론으로 연결되는 것이 아니라 다음 단계로 정부가 미승인국인 북한과의 관계에서 베른협약상 권리 의무 관계를 어떻게 생각하고 있느냐는 정부의 태도을 살펴야 한다는 입장이다. 왜냐하면, 도쿄지방재판소 [북한특허] 의 판시처럼 일본 헌법상 외교 관계의 처리 및 조약을 체결하는 것이 정부의 권한에 속하는 것이고(헌법 73조 2호, 3호), 일본 및

---

[73] 동맹국에서 최초로 발행된 저작물을 보호하는 기준은 처음에는 동맹국에서 최초로 발행된 저작물에 대해 발행자에 저작권을 부여한다는 조항이었는데 1896년 파리 개정에 의해 현재의 조문이 되었다.

[74] 田村善之, "民法の一般不法行為法による著作権法の補完の可能性について," pp. 40~41.

미승인국을 당사국으로 하는 다자 간 조약상 권리 의무 관계가 일본과 미승인국 사이에서 야기되는 것도 외교 관계의 처리에 포함되는 것이라고 할 수 있기 때문이다. 즉, 어느 나라를 승인할지는 외교 관계를 처리하는 권한을 가진 정부에서 결정할 것이라고 해석되는 반면에 미승인국 간의 다자 간 조약에서 개별적으로 어떤 권리 의무 관계가 생겼다고 할 수 있는가에 대해서도 원칙적으로 정부에서 선택할 수 있는 문제라는 것이다.

그리고 '베른협약의 해석'과 '정부의 태도'이라는 요건은 각각 독립하거나 병립하는 것이 아니라 '정부의 태도'의 요건은 다자 간 조약인 베른협약이 국가 승인과는 관계없이 보편적 저작권의 보호를 요구하는 조약이 아니라고 판단되었을 때만 부수적인 고려 요소 (α)로서 기능을 완수하게 된다. 왜냐하면, 베른협약이 보편적인 저작권의 보호를 가맹국에 요구하는 경우에는 국가 승인이나 정부의 태도에 관계없이 북한과 일본이 함께 가입한 베른협약을 통해 북한의 국민에게 일본 저작권의 보호가 주어지는 이론의 흐름이 되지 않을 수 없기 때문이다. 이러한 입장을 공식화하면 미승인국의 저작물과 베른협약상 보호의무의 관계를 '베른협약의 해석 +α(정부의 태도)'이라는 형태로 재해석할 수 있을 것이다.

그러나 이미 언급했듯이 외무성 '조사 촉탁에 대한 회답서'(2006년 8월 31일)는 미승인국인 북한과 관련된 저작물에 대해 일본이 베른협약상 보호의무를 지지 않는다는 취지를 분명히 밝혔다. 그렇다면, 베른협약 3조 1항의 해석 및 정부의 견해를 고려한다면 북한이 베른협약에 가입한 것을 가지고 일본이 미승인인 북한의 국민을 저작자로 하는 저작물을 보호해야 할 의무를 질 이유는 없다는 결론에는 변함이 없을 것이다.

이러한 결론에 대해 문헌에서는 베른협약을 보면 규정(3조, 4조, 6조 등)이 상호주의에 기초하는 것은 확실하다. 그리고 베른협약의 의무의 본질에 관한 재판소의 판단이 타당하다고 하더라도 이러한 결론은 냉전기의 사고이다. 또 타인의 저작물을 무단으로 방영해서는 안 된다는 일반 인식과도 괴리가 있고 이러한 사고는 지금의 시대와는 맞지 않는다는 반대 견해도 있다.[75] 그러나 그것은 행정과 사법의 역할 분담의 문제로서 외교 관계의 권한을 가진 일본 정부가 북한에 대해

[75] 베른협약은 체결국 간의 단순한 이익의 상호 호환인 다수의 양국 간 관계가 집적되는 것이 아니라 체결국 공통 이익의 실현을 목적으로 한 것이다. 체결국이 전체적으로 하나의 동맹을 형성하여 동맹 내에서의 저작권 제도의 통일을 목적으로 한 것(전문 및 1조) 등을 고려한다면 미승인국과의 사이에 조약상 권리 의무 관계가 기본적으로 생기지 않는다면 조약의 목적이 저해될 가능성이 있어 적절하지 않다. 또한, 북한에서 일본의 저작물이 보호되지 않는 결과를 가져올 가능성이 있으므로 미승인국인 북한과 일본 사이에 베른협약상 의무가 없다는 결론에 반대하는 것이다.

국가 승인을 부여하거나 북한이 같은 미승인국인 대만과 같이 WTO에 가입하는 등 외교 관계의 개선이나 다른 조약의 적용에 의해 해결되어야 할 문제이며 재판소가 베른협약상 의무를 이행할 때 고려해야 할 요소는 아니다.

4. 최고재판소 판결의 평가

본 판결은 일본이 미승인국인 북한에 대해 베른협약상 보호의무를 지는가 하는 쟁점에 대해 일반적으로 일본에서 이미 효력이 있는 다자 간 조약에 미승인국이 사후에 가입한 경우, 해당 조약에 근거해 체결국이 부담할 의무가 보편적 가치를 갖는 일반 국제법상 의무일 때에는 미승인국의 가입에 의해 미승인국과의 사이에 해당 조약상 권리 의무 관계가 즉시 발생하는 것으로 해석할 수 없으며 일본은 해당 미승인국과의 사이에서의 해당 조약상 권리 의무 관계를 발생시키는지 여부를 선택할 수 있는 것으로 해석하는 것이 타당하다는 일반론을 전개한 후 이를 베른협약에서 보면 동 조약은 동맹국의 국민을 저작자로 하는 저작물을 보호할 뿐(3조(1)(a)), 비동맹국의 국민을 저작자로 하는 저작물에 대해서는 동맹국에서 최초로 발행되었거나 비동맹국과 동맹국에서 동시에 발행되었을 경우에 보호하는 것에 한하는(3조(1)(b)) 등 비동맹국 국민의 저작물을 일반적으로 보호하는 것은 아니다. 따라서, 동 조약은 동맹국이라는 국가의 틀을 전제로 해서 저작권의 보호를 도모하는 것이며 보편적 가치를 갖는 일반 국제법상 의무를 체결국에 부담시키는 것은 아니다(베른협약의 해석). 일본에서 이미 효력이 있는 동 조약에 미승인국인 북한이 가입했을 때, 동 조약이 북한에서 발효되었다는 내용은 고시되지 않았고 외무성과 문부과학성은 일본은 북한 국민의 저작물에 대해 동 조약의 동맹국 국민의 저작물로서 보호할 의무를 동 조약에 의해 부여받는 것은 아니라는 견해를 나타내었다. 이 때문에 일본은 미승인국인 북한의 가입에 관계없이 국가 간의 동 조약에 따른 권리 의무 관계는 발생하지 않는다는 뜻을 취하였다(정부의 태도)는 것을 이유로 최고재판소도 일본이 북한을 본국으로 하는 저작물에 대해 베른협약상 의무를 지지 않는다는 것을 처음으로 분명히 했다.

최고재판소는 기존 판례의 일원적 해석을 고집하지 않고 이른바 '베른협약의 해석 + α(정부의 태도)'이라는 이원적 요건론을 취하는 것으로 보인다. 즉, 기존 판례에서는 일본이 북한에 대해 베른협약상 보호의무를 지지 않는 적극적인 근거를 베른협약 3조 1항의 취지에서 찾았거나(도쿄지방재판소 [북한영화방송 1심]), 헌법상 정부의 권한에서 구하는 것(지적재산고등재판소 [북한영화방송 항소심], 도

쿄지방재판소 [북한 특허])이 미묘하게 나뉘고 있었는데 최고재판소는 이 두 가지의 의견을 융합시킨 입장을 취한 것이다. 이러한 판단은 기존 판례 및 학설에서는 볼 수 없다.

그리고 베른협약 3조 1항의 해석 및 정부 입장의 상호 관계에 주목하는 것이 아니라 미승인국의 저작물과 베른협약상 보호의무의 관계를 기본적으로 베른협약 3조 1항의 해석 문제로 귀결하고 있지만, 베른협약의 해석에 맞게 구체적인 결론을 이끌기 위해서는 일본 정부가 미승인국인 북한과의 관계에서 베른협약상 권리의무 관계를 어떻게 생각하고 있느냐는 정부의 태도도 엿볼 필요가 있다는 것이 특징적이다. 이상의 '베른협약의 해석 + α (정부의 태도)'라는 요건론은 최고재판소의 최초판단이고 앞으로 실무상 중요한 의의를 가진다고 생각된다.

일본과 미승인국가 내 문제가 된 조약이 다른 경우에는 각 조약의 해석으로 다른 결론이 나올 수도 있다는 것에 유의할 필요가 있다. 예를 들어, 보편적 인권에 관련된 조약이나 안전 보장에 관련된 조약 등 해당 인권의 옹호나 안전 보장의 유지를 정한 조약의 해석이 문제가 된다면 미승인 가맹국과의 관계에서도 조약상 의무가 발생한다는 결론이 나올 수밖에 없다. 또 일본이 가입한 조약이 명시적으로 미승인국과의 사이에서도 구속력이 있다는 것을 요구하는 경우에는 일본이 그에 따르는 것은 당연하다. 예를 들어, TRIPS 협정과 같이 주권국가 이외의 단체도 '독립 관세 지역'으로 가입하는 것이 허락되는 조약이라면 미승인국이라고 하더라도 조약상 구속력이 발생할 수 있다고 이해하는 것이 당연하다.

그렇다면, 본 판결이 미승인국인 북한의 국민의 저작물에 대해 베른협약상 보호의무를 부정한 배경에는 베른협약 특유의 사정이 관계하고 있다고도 생각할 수 있다.

Ⅴ. 결론

'북한의 법적 지위 부정설'에 따라 한결같이 헌법 제3조에 근거하여 북한에서 창작된 저작물에 대하여도 남한의 저작권법이 바로 적용되어 그에 따라 남한에서도 보호된다고 판시하고 있다. 이러한 법원의 태도에 대해 실정과는 거리가 있는 해석으로 북한의 실체를 인정하지 않고 북한의 특수한 저작권제도도 고려하지 않으며, 상호주의에 관계없이 북한의 저작물을 일방적으로 보호하는 것은 사실상 북한에서 한국의 주권을 행사할 수 없는 상황에서 법률관계를 더욱 복잡하게 한다

는 비판도 있다. 그러나 그러한 법원의 판단은 헌법과 법률에 근거하여 법적 판단을 할 수밖에 없는 사법적 한계라고 생각된다. 이처럼 헌법 제3조를 해석하여 북한 저작물을 보호하더라도 그 보호는 한국이 사실상 지배하는 지역에 한정된다. 즉, 북한을 한국의 영토라고 하여 일방적으로 보호하는 한국법원의 입장은 남북관계의 특수성을 고려하더라도 무리가 있다고 생각된다. 또한, 한국에서 일방적으로 북한의 저작물을 보호하더라도 한국의 저작물이 북한에서 한국과 같이 보호된다는 보장도 없다.

마찬가지로 일본 정부도 북한의 영화 저작물에 대해 국교가 없는 북한의 저작권을 보호할 의무는 없다고 못을 박고 있고 또한 일본 법원도 마찬가지로 미승인 국가가 베른협약에 가입한 것만으로는 상호 저작권을 보호할 의무는 발생하지 않는다고 판단하였다. 즉, 다자조약의 가입으로 회원국이 되는 것과 국가승인은 별개라는 것이다. 이는 우리도 마찬가지일 것이다.

2003년 북한이 베른협약에 가입한 것에 대해 문화체육관광부는 북한의 베른협약가입에 따라 한국의 저작물이 북에서도 공식적으로 보호될 것이라는 견해를 밝혔지만, 이것은 북한지역에도 당연히 한국저작권법이 적용된다고 하는 법원의 입장과 모순되고 베른협약을 자세히 살펴보면 다수국 간 조약의 가입과 국가승인과는 별개이므로 북한이 베른협약에 가입한 것만으로는 북한의 저작권을 인정하는 근거로는 어렵다는 결론에 도달하였다.

결국, 이러한 일방적 보호주의의 입장에서 북한의 저작권을 인정하는 것은 경제적인 부담이 크고 자기모순이라는 비판에서 벗어나기 어렵다. 그리고 나아가서 영토조항에 근거한 태도는 모순에 봉착한 상태이므로 대만과 중국, 서독과 동독의 상황과 같이 양국의 문화소통채널을 만들고 이에 따른 문화협정을 체결하는 방안이 가장 현실적인 방안으로 생각된다. 이를 위해 남북기본합의서나 그 부속 합의서 등을 근거로 하여 상호존중의 입장에서 북한의 저작물을 보호하는 것이 더 현실적이라고 생각된다. 우선 남북기본합의서를 저작권의 인정근거로 하고 이를 뒷받침할 수 있는 세부적인 내용을 담은 합의서를 완성해 나가야 할 것이다.

■ 접수: 4월 20일 ■ 심사: 5월 18일 ■ 채택: 5월 21일

참고문헌

1. 단행본

강경근.『헌법(신판)』. 서울: 법문사, 2004.
권영성.『헌법학원론(보정판)』. 서울: 법문사, 2003.

Bot, R. Bernard. *Non Recognition and Treaty Relations*. Leyden: A. W. Sijthoff, 1968.
Brownlie, Ian. *Principle of Public International Law*. 6th ed. Croydon: Oxford University Press, 2003.
Jennings, Robert and Arthur Watts. *Oppenheim's International Law*(9th ed.). London: Longman, 1992.

角田政芳.『知的財産権六法2011平成23年版』. 三省堂, 2011.
国立国会図書館調査立法考査局.『著作権法改正の諸問題』. 法文社, 1970.
斉藤博.『概説著作権法』3版. ミネルヴァ書房, 1994.
杉原高嶺.『現代国際法講義』4版. 有斐閣, 2007.
田村善之.『競争法の思考形式』. 有斐閣, 1999.
半田正夫.『著作権法概説』13版. 法学書院, 2007.
藤田久一.『国際法講義 I (国家·国際社会)』2版. 東京大学出版会, 2004..
山本敬三.『公序良俗論の再構成, 民事法理論の諸問題(下)』. 中央経済社, 1995.
山本草二.『国際法』新版. 有斐閣, 1994.

2. 논문

고윤정·김윤향. "북한저작물의 보호."『통일논총』. 21호 2003.
권영성. "우리 헌법상의 영토조항과 통일조항."『판례월보』. 228호 1989.
김광호. "남북한간 저작권 보호 문제 연구."『통일가족논문집』. 1994.
김민배. "피승인국가와 베른협약 - 북·일간 저작물 보호의무 논쟁(동경지법 2007년 12월 14일 판결)을 중심으로 -."『토지공법연구』. 50집 2010.
김용두. "북한의 지적재산권법제 고찰"『통일사법정책연구』. 서울: 법원행정처, 2008.
도회근. "제3조(영토조항)와 제4조(통일조항)."『헌법학연구』. 12권 2호 2006.
_____. "헌법의 영토조항에 관한 비교헌법적 연구."『법조』. 638호 2009.
윤대규. "북한 저작물에 대한 보호 및 문제점."『북한법연구』. 3호 2000.
이종석. "북한 저작물의 법적 보호."『재판과 판례』. 11집, 2002.
최은석. "북한의 저작권법과 남한에서의 북한 저작물 이용 및 쟁점."『서강법학연구』. 제11권 제2호, 2009.

E. Lauterpacht. “The Contemporary Practice of the UK in the Field of International Law: Survey and Comment V.” *ICLQ*. Vol. 7, 1958.

上野達弘. “引用をめぐる要件論の再構成.”『著作権法と民法の現代的課題(半田正夫先生古稀記念)』. 法学書院, 2003.

_____. “応用美術の保護－著作権保護の正当化根拠としての『創作的表現』. をめぐる一考察－,”『著作権研究』. 36号, 2010.

_____. “未承認国の著作物と不法行為－北朝鮮事件－.”『AIPPI』. 57巻 9号, 2012.

_____. “著作権法における権利制限規定の再検討－日本版フェア・ユースの可能性－.”『コピライト』. 560号, 2007.

_____. “著作物の改変と著作者人格権をめぐる一考察－ドイツ著作権法における『利益衡量』.からの示唆－(二・完).”『民商法雑誌』. 120巻 6号, 1999.

_____. “未承認国の著作物と不法行為－北朝鮮事件－.”『Law & Technology』. 45号, 2009.

_____. “未承認国の著作物と不法行為－北朝鮮事件－.”『速報判例解説』. 5号, 2009.

猪瀬貴道. “ベルヌ条約上の日本と北朝鮮との間の権利義務関係が否定された事例.”『ジュリスト』. 1366号, 2008.

臼杵英一. “多国間条約と未承認国－ベルヌ条約と北朝鮮－.”『ジュリスト臨時増刊』. 1376号, 2009.

金彦叔. “北朝鮮国籍者の国際特許出願とPCTの適用.”『ジュリスト』. 1441号, 2012.

栗田昌裕. “著作権法における権理論の意義と射程(一)－ドイツにおける憲法判例と学説の展開を手がかりとして－.”『民商法雑誌』. 140巻 6号, 2009.

_____. “著作権法における権理論の意義と射程(二・完)－ドイツにおける憲法判例と学説の展開を手がかりとして－.”『民商法雑誌』. 141巻1号, 2009.

小泉直樹. “北朝鮮著作権事件上告審.”『ジュリスト』. 1437号, 2012.

江藤淳一. “北朝鮮の著作物にベルヌ条約が及ばないとされた事例.”『法セ増刊速報判例解説』. 2号(日本論評社), 2008.

島並良. “特許制度の現状と展望：法学の観点から.”『岐路に立つ特許制度(知的財産研究所20周年記念)』. 知的財産研究所, 2009.

島並良. “特許客体論の方法と構造.”『知財研フォーラム』. 55号(知的財産研究所), 2003.

田辺英幸. “INTELLECTUAL PROPERTY.”『知的財産法政策学研究』. 11号, 2006.

田村善之. “民法の一般不法行為法による著作権法の補完の可能性について.”『コピライト』. 51号, 2011.

_____. “民法の一般不法行為法による著作権法の補完の可能性について.”『ライブ講義知的財産法』. 弘文堂, 2012.

_____. “知的財産法からみた民法709条－プロセス志向の解釈論の探求.”『NBL』. 936号, 2010.

_____. “知的財産法政策学の試み.”『知的財産法政策学研究』. 20号, 2008.

茶園成樹. “北朝鮮の著作物について我が国が保護する義務を負わないと判断された事

例.”『知財管理』. 58巻 8号, 2008.
張睿暎. “未承認国の著作物と不法行為－北朝鮮映画放映事件－.”『著作権研究』. 36号, 2009.
_____. “北朝鮮映画放映事件.”『法セ増刊速報判例解説』. 11号, 2012.
西口博之. “未承認国家の著作権の保護－北朝鮮映画判決を読んで－.”『コピライト』. 576号(著作権情報センター), 2009.
長谷部恭男. “基本権条項の私人間効力.”『法学教室』. 344号, 2009.
濱本正太郎. “未承認国家の地位－ベルヌ条約事件－.”『国際法判例百選』2版. 有斐閣, 2011.
松本恒雄. “競争秩序と民事法.”『日本経済法学会年報』. 19号, 1998.
山田真紀. “北朝鮮著作権事件.”『Law & Technology』. 56号, 2012.
山根崇邦. “知的財産権の正当化根拠論の現代的意義(1).”『知的財産法政策学研究』. 28号, 2010.
山本敬三. “取引関係における公法的規律と私法の役割(1).”『ジュリスト』. 1087号, 1996.
_____. “現代社会におけるリベラリズムと私的自治 (二·完)－私法関係における憲法原理の衝突－.”『法学學叢』. 133巻 5号, 1993.
横溝大. “未承認国家の著作物とベルヌ条約上の保護義務－北朝鮮著作物事件－.”『知的財産法政策学研究』. 21号, 2008.
_____. “未承認国の著作物－北朝鮮事件：控訴審－.”『著作権判例百選』4版. 有斐閣, 2009.

3. 기타자료

문화청 장관관방국제과. “조선민주주의 인민공화국(북한)의 베른협약 가맹에 대해.” 2003.4.22.

Abstract

Protection of North Korea Works and Berne Convention

Joo-Hyoung Lee

In the cases of copyright of North Korean literary productions in South Korea, South Korea's courts have consistently declared that South Korean copyright law could immediately be applied to such cases based Constitution of South Korea. North Korea's joining of the Berne Convention in 2003 is very meaningful in the respects that another legal basis for protection of North Korean works in South Korea has been added and that we are also able to ask North Korea to guarantee the national treatment principles and the minimum rights principles of the Convention in the case of copyright infringement of South Korean literary works in North Korea. But, there still remain some problems in directly applying Berne Convention's clauses regarding applicable law to those cases because the two parties have never approved each other as a 'country' and Article 3 of the Constitution which has priority over those clauses in South Korea, still has regulatory power in South Korea.

Key Words: Disapproval of the State, Works, Berne Convention, North Korea, Japan

통일정책연구 제23권 1호 2014
pp. 129~155

북한의 외래문화 수용 실태와 문화전략:
북한 텔레비전 방송 분석을 중심으로*

전 미 영**

Ⅰ. 들어가는 말
Ⅱ. 북한의 문화정책과 문화정체성
Ⅲ. 북한 텔레비전 방송의 외래문화 수용 실태 분석
Ⅳ. 세계화시대 북한의 문화수용과 대응전략
Ⅴ. 맺는말

국문요약

이 연구는 문화영역에서 일어나고 있는 변화를 통해 북한사회, 북한체제 변화의 단초에 접근하고자 한다. 체제전환과 정보화로 촉발된 세계화, 그 세계문화로 보편화되고 있는 자본주의 문화로의 동화라는 강력한 원심력적 '위협'에 북한이 어떠한 방식으로 적응하고 있는가에 주목하면서 북한사회의 변화의 단초를 파악하고자 한다. 이 연구는 북한의 외래문화 수용 실태와 문화전략을 규명하기 위해 현재진행형이며, 지속적 담론 생산의 기제인 텔레비전 방송을 분석하였다. 분석대상은 조선중앙TV에서 방영되고 있는 해외관련 방송이며, 분석대상 시기는 2009년 1월부터 2012년 12월까지 4년 동안이다. 2009년은 김정은이 후계자로 등장한 시기로, 이 연구는 김정은 시대 문화정책을 조명한다는 또 다른 의미를 갖는다. 본 연구의 분석결과 북한의 방송매체는 서구문화를 소개하는 데 있어서 매우 제한적이지만, 과거와는 다른 유연성을 보이고 있다. 현재 보이고 있는 북한의 문화전략은 자본주의 문화침투에 대항하여 사회주의 민족문화를 지켜나간다는 명분하에 공식적으로는 외래문화의 유입을 불허한 채, '세계적 추세'를 고려한 당국의 선택적 문화도입을 통해 이 괴리현상을 해결하겠다는 전략으로 파악된다. 그러나 북한사회의 시장화가 자체 동력을 가지고 지속적으로 확산되어 가고 있는 것과 마찬가지로, 시장화를 동력으로 하여 급속히 확산되고 있는 외래문화의 유입현상은 북한 당국의 미온적 정책변화를 압박하는 요인으로 작용할 것으로 보인다.

주제어: 북한문화, 북한 문화전략, 외래문화, 문화변화, 조선중앙TV, 북한방송

* 이 논문은 2012년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2012S1A5B5A07036218).
** 이화여자대학교 통일학연구원 연구위원

Ⅰ. 들어가는 말

최근 수많은 증언을 통해 알려지고 있는 바와 같이, 외부세계로부터의 다양한 정보가 북한 주민의 일상에 유입되고 있다. 평양의 대학생들이 세계적인 인터넷 사전인 위키백과사전을 은밀히 유통시키고 있다는 소식이 전해지고 있으며, 남한 드라마나 영화의 시청이 일상적인 것이 되었다고 한다. 최근에는 북한 젊은이들 사이에서 한국, 중국드라마뿐만 아니라 미국영화와 드라마가 각광을 받고 있다는 소식이 전해지고 있다. 이제 자본주의 문화 유입 현상은 당국의 검열과 처벌로 통제하기에는 그 확산범위가 매우 광범위한 것으로 보인다.

이제 북한사회는 북한지도부가 원하든, 원하지 않든간에 외부문화의 유입을 완벽히 차단할 수 없는 현실에 직면해 있다. 이러한 사실은 그동안 사상문화적 기제에 의존한 규범적 대중 통제방식에 적신호가 켜졌다는 것을 의미하는 것이기도 하다. 따라서 '문화영역'을 '혁명의 수단'으로 명시하고 정치체제의 재생산(reproduction)을 위한 주요한 기제로 활용해왔던 북한의 문화전략, 즉 문화를 통한 규범적 통제방식에 일대 변화가 요구되고 있다는 것을 시사하고 있다.

심각한 경제난과 3대 세습으로 인한 체제 불안정성 등 전대미문의 체제위기에 직면한 채, 세계화에 대응해나가야 하는 북한으로서는 새로운 문화를 어떻게 수용하고, 새로운 문화정체성을 구축해내는가가 체제생존의 관건이라고 할 수 있다.

지난 2010년 12월 26일 북한의 국영방송인 <조선중앙TV>는 서구자본주의 국가의 영화인 <Bend It Like Beckham>을 방영하였다. 이날 방송에서 영국예술영화로 소개된 이 영화는 <벡캄처럼 뽈을 차라>라는 제목으로 번역되어 북한전역에 방영되었다. 검열을 거쳐 절반이상이 잘려나간 채 상영되었지만 북한 방송에서 방영된 최초의 서양영화라는 점에서 이는 매우 이례적인 사건이었다고 할 수 있다. 최근 북한의 텔레비전 방송에서 나타나고 있는 몇 가지 변화의 징후들은 자본주의 문화 유입이라는 현실에 어떻게 적응해 나갈 것인가에 대한 북한 당국의 고민과 적응을 위한 시도로 보여진다.

이 연구는 문화영역에서 일어나고 있는 변화를 통해 북한사회, 북한체제 변화의 단초에 접근하고자 한다. 체제전환과 정보화로 촉발된 세계화, 그 세계문화로 보편화되고 있는 자본주의 문화로의 동화라는 강력한 원심력적 '위협'에 북한이 어떠한 방식으로 '응전'해 나갈 것인가? 그 적응 과정에 주목하면서 북한사회의 변화의 단초를 파악하고자 한다.

이 연구는 다음과 같은 문제의식에서 출발하고 있다. 첫째, 이미 구호나 이념의

수준을 넘어서서 전 지구적으로 엄연한 일상의 일부가 된 세계화의 물결에 북한 사회는 어떻게 반응하고 있는가? 세계화를 체제전환과 동의어로 느끼고 있는 북한의 세계화인식에 근거하여 단지 부정과 저항으로만 일관하고 있는가, 아니면 부정할 수 없는 현실에 적절한 적응의 방안을 강구하고 있는가?

둘째, 최근 북한의 텔레비전 방송에서 보여지고 있는 변화, 즉 서구영화의 상영 또는 자본주의문화 코드의 등장을 외래문화의 수용이라고 이해한다면, 이를 북한사회의 하위문화에서 움트고 있는 문화적 다양성의 욕구를 당국이 제한적으로나마 수용하고 있다는 증거로 볼 수 있을까? 이를 하위문화에서부터 태동하고 있는 북한문화 변동의 단초로 이해하는 것이 타당할 것인가?

북한지도부가 누차 언급해 왔듯이 핵무기보다 강력한 북한의 힘, 즉 '일심단결'의 사상강국의 자부심은 역으로 사상문화적 단결이 와해되면, 북한체제 역시 미래를 보장하기 어렵다는 것을 의미하는 것이기도 하다. 북한 당국은 자본주의 외래문화를 주체사회주의와 유일영도체제의 재생산 기반인 그들의 사상문화체계를 위협하는 가장 위험한 사상적 '독소'로 인식되고 있다. 남북교류가 한창이던 2000년, 북한 당국이 자본주의 황색문화의 유입을 차단하기 위해 '모기장'을 치라고 강조했던 것도 그러한 연유에 기인한 것이었다.

따라서 외래문화에 어떻게 대응할 것인가의 문제는 북한의 체제유지와 밀접한 사안이 아닐 수 없으며 외래문화의 수용 여부는 바로 북한의 개방의지와 북한사회의 변화를 판단하는 바로미터와도 같다고 할 수 있다. 이러한 문제의식에 따라 이 연구는 북한의 외래문화 수용 실태와 문화전략의 방향을 살펴보고자 한다.

특히 본 연구는 현재진행형이며, 지속적 담론 생산의 기제인 텔레비전 방송을 분석대상으로 하고 있다. 북한의 텔레비전 방송은 다른 매체들에 비해 변화수용이 빠른 편이어서 주민들의 요구를 반영한 파격적 프로그램들이 종종 편성되기도 한다는 점 등을 주목해 볼 때, 외래문화의 수용여부와 북한사회 변화를 파악하기에는 다른 장르에 비해 북한의 TV 방송이 훌륭한 텍스트의 역할을 할 수 있다고 본다.

이러한 문제의식에 따라 이 연구는 북한의 국영방송인 <조선중앙TV>에서 방영되고 있는 해외관련 방송의 실태를 분석하고자 한다. 분석대상 시기는 2009년 1월부터 2012년 12월까지 4년 동안이다. 2009년은 김정은이 후계자로 등장한 시기로 이 연구는 김정은시대 문화정책을 조명한다는 또 다른 의미를 갖는다.

Ⅱ. 북한의 문화정책과 문화정체성

1. '사회주의적 민족문화'와 북한의 문화정체성

북한은 체제건설 초기부터 문화예술을 정치적 수단으로 적극적으로 이용해왔다. 물론 문화예술을 중요한 정치적 수단으로 활용해 온 것이 비단 북한만은 아니다. 문화란 기호, 이미지, 텍스트, 담론 등 상징체계를 통해 의미를 만들어내는 영역으로, 문화는 여러 기호들, 상징체계들을 통해 한 사회, 한 체제의 이데올로기, 가치관, 규범들을 재생산하고 정당화하는 기능에 이용되어 왔다. 특히 단기간에 체제의 정통성을 구축해야 하는 혁명체제 또는 대중동원에 의거하는 동원체제에서 문화의 정치적 효용성은 더욱 강하게 요구된다.

소련과 중국 등 공산주의정권 지도부가 그러했듯이 북한 역시 정치과정에서의 상징적 기술이 매우 중요하다는 점을 파악했으며 대중동원에 효과적인 예술, 드라마, 극장, 출판 등 다양한 문화예술 장르를 동원해왔다. 북한에서 문화예술은 정치의 한 부분이자, 중요한 정책 수단으로 활용되어 왔다. 특히 북한의 경우 유일적 영도체계라 명명된 독점적 1인지배체제의 대중적 지지기반을 구축해가는 과정에서 문화예술을 통한 선전선동 활동 등 기호와 상징을 통한 체제정당화 작업이 집중적으로 취해져 왔다. 북한에서 문화예술은 다음과 같이 정의된다.

> "인간과 그 생활을 형상적 수단과 형식으로 반영함으로써 사람들의 사상·정서적 교양에 이바지하는 사회적 의식의 한 형태. 가극, 음악, 무용, 미술, 연극, 영화 그 밖의 여러 가지 형식이 있다. 진실로 사실주의적이고 혁명적인 예술은 인간생활의 가장 아름답고 가장 숭고한 세계를 보여줌으로써 혁명적 세계관을 세우는데 이바지 한다."[1]

공산주의 문예정책의 기본원칙이기도 한 '사회주의적 리얼리즘'[2]의 문예정책이 갖는 당성, 계급성, 인민성에 기초하여 규범화된 북한의 문화예술의 국가통제방식

---

[1] 사회과학출판사 편, 『조선말대사전 2』 (평양: 사회과학출판사, 1992), p. 1762.

[2] 사회주의적 리얼리즘은 스탈린주의가 문화영역에까지 연장된 것으로 스탈린-즈다노프-고리키에 의해 창안되어 소비에트작가동맹에서 확정되었다는 견해가 일반적이다. 그러나 실제로 사회주의적 리얼리즘은 마르크스주의와 함께 등장했으며 사회주의사회를 창조하기 위한 예술적 투쟁으로 전개되었으며 그것이 이론으로 정교화되면서 구체적 명칭이 부여된 것이 1932~1934년경이었다. 1934년 제1회 소비에트 작가회의에서 공식용어로 채택되어 기본 창작방법으로 받아들여진 후 교조화되었다. 당성, 계급성, 인민성을 지표로 하여 공산주의적 전형성의 창조를 통한 혁명적 세계관 확립을 목표로 설정하고 있다. 북한에서는 주체의 문예이론의 영향 하에 주체의 사실주의로 변용되어 수령에 충실한 사회주의적 인간형 창조를 지향하고 있다.

은 문화예술영역의 정치성을 더욱 공고히 해왔다. 따라서 북한에서 문화예술은 인민들에게 혁명적 세계관을 세우게 한다는 명분 하에 당국이 의도하는 방식으로 구성되어 왔으며 문화예술의 창작 및 실천, 수용과정은 철저히 당국에 의해 기획, 통제되어 왔다.

현재 북한의 문화정책은 '인민적이고 혁명적인 사회주의 민족문화의 건설'에 기초를 두고 있으며 보다 구체적으로는 "제국주의적 사상문화의 침투를 막고 수령의 주체사상에 입각하여 혁명위업에 힘 있게 복무하는 혁명적 문학예술의 발전을 추구"하는 것을 근본 목표로 하고 있다.

'사회주의 민족문화'로 집약되는 북한 문화의 정체성은 북한 건국초기의 문예정책의 추진과정에서 출발하고 있다. 북한의 건국과정은 새로운 사회주의 사회를 기획하고 실현해나가는 과정이었으며 이 과정에서 북한 당지도부는 문화예술적 자극을 강화함으로써 대중들의 동의기반을 구축하고자 했다. 해방공간에서 민족성의 회복과 사회주의 건설이라는 양대 목표를 수행해야 했던 북한 당지도부는 이 양대 목표를 위한 문화정책을 구체화하고자 했다. 건국 초기 북한 지도부가 설정한 문화 형성의 방향은 '봉건사상의 타파', '일제잔재의 극복', '민족문화예술 유산의 비판적 계승'으로 설정되었다.[3]

북한의 국가건설기 문화예술의 발전과정은 소련의 영향 하에 진행되어 갔다. 특히 1949년 3월 '조소문화협정' 체결을 계기로 하여 소련의 문학작품이 대거 번역되어 북한사회에 소개되었으며 소련의 선진사회주의 문화예술이론들이 유입되었다. 그러나 이후 '반종파투쟁', '주체'의 등장과 함께 소련의 문화영향력이 크게 약화되는 한편 혁명전통계승이 문화예술의 핵심주제로 등장하기에 이른다.

이어 1967년 북한판 문화혁명의 계기가 된 '5·25교시' 이후 유일사상과 무관한 일체의 문화예술인들의 문예활동이 억압되었으며 특히 외래문화의 요소는 수정주의로 비판되고 철지히 근절되었다.[4] 이러한 가운데 북한은 '민족적 형식의 사회주의적 내용'이라는 창작원리에 근거하여 조선화 발전과 민족악기의 개량 등 민

---

[3] 당시 김일성은 민족문화유산들 가운데서 낙후한 것은 버리고 진보적이며 인민적인 것은 찾아내어 새 민주조선을 건설하는 오늘의 현실과 인민의 생활감정에 맞게 발전시킨다는 입장에 따라 복조선고전보존위원회, 고전악연구소, 봉산춤 보존회, 문예총 산하동맹, 대학 등이 민족문화유산의 수집 정리와 연구, 계승사업을 진행하였다.

[4] 김정일의 친지이자 북한의 여성 문예엘리트였던 망명자 성혜랑의 증언에 따르면, "(5·25교시 이후) 외국음악은 소련노래까지도 금지되었으며 고전악보는 모두 불살라졌다. 석고조각품은 비너스건 베토벤이건 모두 몽둥이로 깨버렸다. 서양화는 일체 찢어 버렸다"고 그 당시를 회상하고 있다. 성혜랑, 『등나무집』 (서울: 지식나라, 2000), p. 314.

족문화 담론을 확산시켰으며, 문화예술에서의 민족적 형식과 민족적 정체성은 북한의 김일성체제의 정통성의 근거로 강조되어 온 '주체', '자주', '우리식' 담론과 전략적으로 결합되었다. 특히 1980년대 이후 조선민족제일주의의 일환으로 민족문화의 계승이 강조되면서 혁명문화와 함께 민족문화정책이 핵심 사업으로 추진되었다.[5]

김정일시대에 접어들어 북한은 선군문화예술[6]을 표방하는 한편 민족문화 담론을 확산시키는 이중적 문화전략을 추진하였다. 북한이 초기부터 설정한 사회주의 민족문화 건설의 방침은 주체문화에 내재된 문화민족주의적 경향성으로 인해 민족전통을 호명하는 방식으로 전개되어 온 것이 사실이다. 그러나 2000년대 이후 북한사회에서 민족문화와 민족유산에 관한 강조는 당시 북한의 환경변화, 다시 말해 혁명환경과 대외환경의 변화에 대한 문화적 대응전략이었다는 점을 주목할 필요가 있다.

1990년대 초반 소련의 해체와 동유럽 국가들의 체제전환 등 사회주의 진영의 몰락은 북한사회의 정체성을 구성해 온 사회주의적 가치와 이념의 무력화를 초래했으며, 이에 당시 북한 지도부는 사회주의 이념 공백을 대체하는 차원에서 민족주의 이데올로기를 본격화하였다. 1991년 김일성은 민족대단결 논의를 피력하며 "진정한 민족주의"를 선언한 바 있으며,[7] 1997년 김정일은 주체성과 함께 민족성 고수의 당위성을 피력하였다.[8]

2000년대 이후 북한은 "남조선 사회의 양풍, 왜풍"에 맞서 "자본주의 황색바람을 차단하기 위해" 민속문화 포함한 민족전통 되살리기 운동과 전통예술 및 계몽기 문학예술의 복원과 진흥을 크게 강조하는 등 문화민족주의의 전면화로 나서기 시작했다. 2002년 김정일은 당중앙위원회 책임일군들과의 담화 <우리 인민의 우수한 민족적 전통을 적극 살려나갈 데 대하여>를 통해 "우리 인민의 고유하고 우수한 민족

---

[5] 전영선, "북한의 민족문화정책과 민속문화," 『북한 문화, 둘이면서 하나인 문화』 (서울: 한울, 2006), p. 267.

[6] 김정일시대 접어들면서 김정일 통치방식인 '선군정치'가 문화예술분야에 구현되는 방식으로 '선군문학예술'이 등장했다. 체제수호 및 김정일체제의 문화적 정통성 구축을 위한 문화적 기획으로 등장한 선군혁명문화는 형상창조의 미학적 문제로 혁명적 군인정신을 체현한 새로운 성격 창조를 설정하는 한편, "수령님과 경애하는 장군님의 형상을 더욱 완벽하게 최상의 높이에서 창조하는 것"을 창작에서 가장 집중해야 할 주제로 제기하고 있다.

[7] 김일성, "우리민족의 대단결을 이룩하자," 『김일성저작집 43』 (평양: 조선로동당출판사, 1996), p. 170.

[8] 김정일, "혁명과 건설에서 주체성과 민족성을 고수할 데 대하여," 『김정일선집 14』 (평양: 조선로동당출판사, 2000), pp. 326~329.

적 전통을 적극 살려나가는 것이 당의 일관된 방침"이라고 선언하며 민족전통을 살려나가는 것이 자본주의 문화에 대응하기 위한 최선의 방안임을 강조했다.

2. 북한의 세계화인식과 문화전략

북한이 여전히 '사회주의 민족문화론'을 주창하는 가운데, 그 사회주의적 내용을 탈색시키고 민족전통을 호명하는 그 이면에는 서방자본주의 문화의 세계적 확산을 의미하는 문화세계화에 저항하고자 하는 전략적 의도가 존재하고 있다. '세계화'에 대한 북한사회의 기본 인식은 "정치, 경제, 사상문화의 모든 분야에 걸쳐 다른 나라와 민족들에 독점자본이 지배하는 자본주의 착취제도를 수립하는 것"[9]으로 보고 "세계화의 간판 밑에 주권국가들의 정치, 경제, 사상문화의 전 영역에 걸쳐 서방의 대대적인 침투와 간섭이 감행되고 있다"고 인식하고 있다.[10] 무엇보다도 개별나라의 자주권이 보장된 세계화란 존재하지 않는다는 입장이다. 즉, 북한에서 세계화란 강대국에의 예속과 자주권 상실로 인식되고 있다.

> 매개나라와 민족이 자기 인민이 자주적으로 선택한 사상과 제도, 력사적으로 형성되고 공고화된 고유한 문화와 전통을 가지고 자기 운명을 자주적으로, 창조적으로 개척해나가는 조건에서 정치, 경제, 문화를 포괄하는 세계화, 일체화란 있을 수 없다.[11]

세계화 전략의 측면에서 볼 때 북한은 철저히 세계화 거부전략을 취하고 있다. 북한이 전면적 개혁·개방을 거부하고 체제 내적 개혁을 저울질하고 있는 것도 세계화와 개혁·개방으로 야기될 체제 전환을 피하기 위한 생존전략의 일환으로 볼 수 있다.

현재 북한사회에서 반세계화 전략은 정치, 문화면에서 집중되고 있다. 북한 당국은 민주, 자유화, 인권 등 서구민주주의의 보편적 가치에 대항하여 '우리식 민주주의', '집단주의', '사회주의적 인권론'으로 대응하고 있다. 최근 더욱 강조되고 있는 민족주의와 민족문화의 강조는 반세계화의 이데올로기로 작용하고 있다.[12] 북

---

[9] 최철웅, "미제의 세계화책동의 반동적 본질," 『정치법률연구』, 3호 (2005), p. 46
[10] 위의 논문, p. 47.
[11] 최성일, "미제가 제안하는 세계화론의 반동성," 『김일성종합대학학보(철학경제학편)』, 53권 4호 (2007), p. 38.
[12] 전미영, "사회변혁기 북한지식인의 역할과 정치의식," 『통일과 평화』, 3집 1호 (서울대 통일평화연구소, 2011), p. 338.

한의 이러한 입장은 현재 진행 중인 북한의 발전전략의 방향을 유추해 볼 수 있게 해준다. 즉, 시장경제의 도입, 실리사회주의 등 경제분야에서의 개혁적 의지와는 달리 정치, 문화적 측면에서는 '주체 사회주의'의 고수라는 입장을 확실히 하고 있다.

2002년 9월 조선로동당책임일군들과 한 담화 <우리 인민의 우수한 민족적 전통을 적극 살려나갈 데 대하여>에서 김정일은 "민족전통을 고수하고 민족성이 강하면 제국주의의 사상문화적 침투도 막아낼 수 있고 그 어떤 이색적인 풍조도 스며들지 못하게 할 수 있다"고 강조하며 민족전통을 복원 또는 확산시킬 방안들을 제시한 것이 이를 잘 말해주고 있다.

> "우리나라의 대외적 환경이 복잡하고 제국주의자들의 사상문화적침투책동이 우심한 조건에서 우리가 민족적전통을 잘 살려나가지 않으면 사람들이 썩어빠진 부르죠아문화와 생활풍조에 물젖을 수 있으며 우리 사회의 건전하고 혁명적인 생활기풍이 흐려질수 있습니다. 우리 인민들이 우수한 민족적 전통을 고수하고 민족성이 강하면 제국주의의 사상문화침투도 막아낼 수 있고 그 어떤 이색적인 풍조도 스며들지 못하게 할 수 있습니다."[13]

이러한 문화민족주의적 경향은 김정은 권력승계이후에도 지속되고 있다. 지난 2013년 6월호 북한의 예술전문 잡지인 '조선예술'은 만화영화 창작에서 동물이나 식물을 의인화한 캐릭터를 사용하던 방식에서 벗어나 강감찬, 이순신, 을지문덕과 같은 애국명장을 등장시켜야 한다고 주장하는 등 민족적 문화코드를 강조하고 있다. 민족문화에 대한 관심은 민족체육 경기를 관람하는 등의 김정은의 공개 활동에서도 잘 드러난다.[14]

김정은 후계 승계 이후에도 북한은 자본주의 문화에 대해 봉쇄정책으로 일관하고 있다. 최근 북한 당국은 자본주의 사상과 문화의 침투를 막기 위한 투쟁을 연일 강조하고 있다. 이는 2014년 신년사에서 김정은이 "우리 제도를 좀먹는 이색적인 사상과 퇴폐적인 풍조를 쓸어버리기 위한 투쟁을 강도 높이 벌여 적들의 사상문화적 침투책동을 단호히 짓부셔버려야 한다"[15]라고 역설한 것과 맥을 같이 한다.

---

[13] 김정일, "우리 인민의 우수한 민족적 전통을 적극 살려나갈 데 대하여," 『김정일선집 15』 (평양: 조선로동당출판사, 2005), p. 315.

[14] 김 제1위원장이 2013년 3월과 7월 두 차례 관람한 '활쏘기 경기'는 고구려 시기 선조의 기상을 보여준다고 선전하고는 북한의 민족체육 중 하나이다. 노동신문은 2013년 8월 20일부터 9월 9일까지 유네스코의 세계 유산에 등재된 개성역사지구의 왕건왕릉, 공민왕릉 등을 소개한 시리즈 기사를 12건 게재한 바 있다.

2014년 1월 9일 노동신문은 '적들의 사상문화적 침투책동을 단호히 짓부셔버려야 한다'라는 장문의 글에서 "부르주아 사상문화는 매우 무서운 독소를 가진 제국주의자들의 침략수단"이라며 사상교양사업 등 이를 막기 위한 투쟁을 강화해야 한다고 촉구한바 있다. 신문은 제국주의자들은 "협력과 교류 등 각종 허울 좋은 간판을 들고 보다 적극적이며 공개된 방법으로 부르주아 사상문화를 유포시키고 있다"라며 이는 "자주의식과 혁명의식을 마비시켜 다른 나라들을 내부로부터 와해"시키려는 것이라고 주장했다.[16]

현재 북한 지도부는 서구 자본주의세계의 자유주의문화 유입, 확산이 체제붕괴의 핵심요인이라는 인식 하에 서구자본주의 문화의 유입을 철저히 차단하는 폐쇄적 문화정책의 기조를 유지하고 있다. 그러나 현재 북한 당국이 취하고 있는 자본주의 문화유입에 대한 방어 전략은 북한 주민들이 일상문화와 충돌하고 있다. 시장화가 진행되기 시작하던 2000년대 초반부터 시장을 통해 비공식적으로 유입되기 시작한 자본주의 영상물들이 주민들의 일상에 깊게 침투함에 따라 당국의 정책과 현실과의 괴리는 점차 확대되고 있다.

Ⅲ. 북한 텔레비전 방송의 외래문화 수용 실태 분석

1. <조선중앙TV> 해외관련 방송 실태

가. <조선중앙TV> 해외관련 방송 프로그램

북한 주민들을 외부세계와 철저히 단절시키고자 하는 북한 당국도 방송매체를 통해 외부 문화를 일정부분 전달하고 있다. 본 연구에서는 북한의 대표적인 텔레비전 방송인 <조선중앙TV>의 프로그램을 살펴보았다.

본 연구에서 분석대상으로 삼고 있는 해외관련 프로그램은 크게 네 범주로 구분해 볼 수 있다. 먼저 해외사회문화 단신 프로그램으로 <세계상식>, <텔레비죤잡지-국제생활>, <이름난 과학자들/탐험가들> 등이 있으며, 영화드라마 분야에 <외국영화>, <외국텔레비죤드라마>, 체육스포츠 분야에 <체육경기소식>, <국제체육소식>, <체육시간>, <특집경기>가 있다. 이외에 예술공연 프로그램으로 <외국음악감상>, <록화실황>이 있으며 마지막으로 시사프로그램으로 <국제

[15] 『로동신문』, 2014년 1월 1일.
[16] 『로동신문』, 2014년 1월 9일.

소식>, <국제정세해설>, <시사대담> 등이 있다.[17]

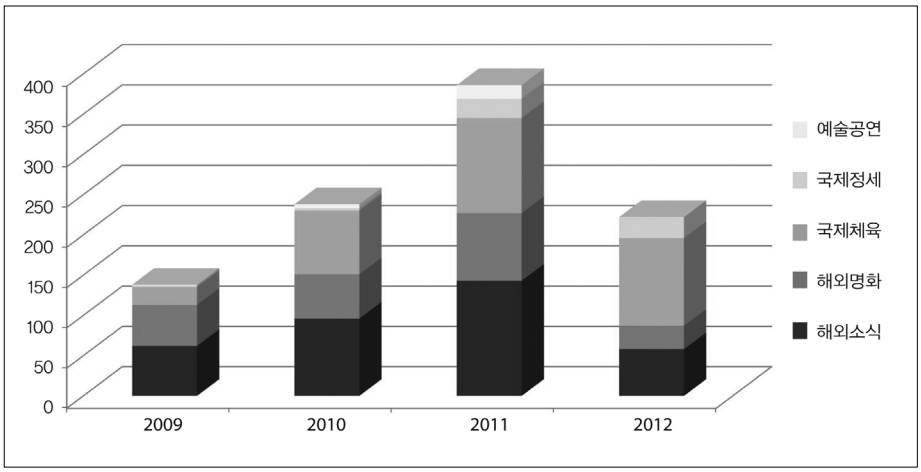
<표 1> 시기별 해외관련 프로그램

유형	프로그램명	2009	2010	2011	2012
해외사회문화 단신	세계상식	53	37	57	31
	텔레비죤잡지-국제생활	3	50	43	24
	이름난과학자들/탐험가들	3	6	39	-
	소개편집물	3	3	4	3
해외영화·드라마	소련예술영화	6	1	10	19
	중국예술영화	12	1	28	10
	외국영화	-	1	-	-
	소련텔레비죤련속극	-	-	13	-
	중국텔레지죤련속극	33	52	33	-
해외스포츠 중계	체육경기소식	22	79	44	58
	국제체육소식	-	-	32	27
	체육시간	-	-	39	12
	특집	-	-	3	2
국제정세, 시사	국제소식/국제뉴스	-	3	-	-
	국제정세해설	2	-	6	1
	시사대담	-	-	12	13
	기타	-	-	6	2
예술공연	록화실황	-	5	17	-
	외국음악감상	1	-	-	-
합계		138	238	386	202

[17] 본 분석과정에서 우리의 뉴스에 해당하는 '보도'는 제외하였다. 북한의 '보도'에서 해외뉴스가 가끔 소개되기는 하나, 그 빈도가 매우 낮고 비중이 크지 못하다고 판단하여 본 연구에서는 포함시키지 않았다. 단, 외부세계의 정치문제 등 외부세계를 주제로 방송한 시사프로그램은 분석대상에 포함시켰다.

<그림 1> 해외관련 프로그램 방송횟수

(단위: 방송횟수)



이상에서 볼 수 있듯이, 북한의 <조선중앙TV>에서도 외부세계가 방송전파를 통해 소개되고 있다. 프로그램들만을 보면 수적으로 그리 적다고 할 수 없다. 6개 분야에 20개 내외의 프로그램들이 방송되고 있다. 그러나 북한의 방송프로그램 대개가 그러하듯이 비정기적으로 편성되고 있으며 방송시간은 매우 짧은 편이다.

해외관련 방송프로그램의 평균 방송시간은 프로그램에 따라 편차가 매우 큰데, 영화(90분), 드라마(67분), 스포츠(60분)으로 비교적 길게 방송되고 있으나 이외의 다른 프로그램들은 10분 내외의 방송시간으로 편성되어 있다.

<표 2> 프로그램별 평균 방송시간

프로그램명	평균 방송시간	프로그램명	평균 방송시간
세계상식	7.5분	국제체육소식	50분
텔레비죤잡지-국제생활	14분	체육시간	11분
이름난과학자들/탐험가들	4분	국제소식/국제뉴스	12분
소개편집물	5.5분	국제정세해설	13분
예술영화	90분	시사대담	10분
텔레비죤련속극	67분	록화실황	24분
체육경기소식	60분	외국음악감상	13분

각 시기별 1일 평균 해외관련 방송시간을 보면, 2009년 16.4분, 2010년 26.2분, 2011년 37.1분, 2012년 21.7분의 방송시간을 보인다. 특히 <표 3>에서 보듯이 영화드라마와 스포츠가 가장 높은 방송빈도와 긴 방송시간을 차지하고 있기 때문에 영화드라마와 스포츠를 제외한 해외관련 방송은 극히 미미하다고 할 수 있다.

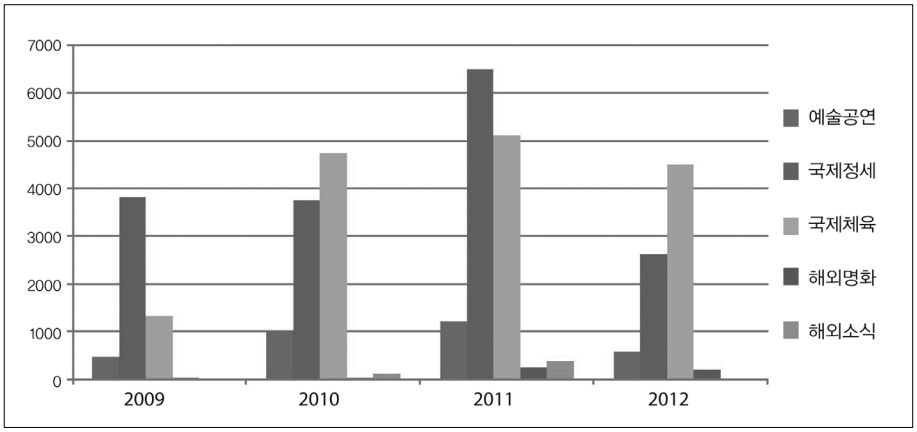
<표 3> 시기별 해외관련 방송시간(2009~2012년)

(단위: 분)

	해외단신	해외영화	국제체육	국제정세	예술공연	합계	1일평균
2009	468	3,831	1,320	26	13	5,983	16.4
2010	1,018	3,754	4,740	30	120	9,577.5	26.2
2011	1,207.5	6,502	5,122	258	384	13,561.5	37.1
2012	585	2,610	4,497	203	0	7,940.5	21.7
합계	3,278.5	16,697	15,679	517	517	37,062.5	

<그림 2> 연도별 해외관련 프로그램 방송시간

(단위: 분)



시기별 변화추이를 보면 2009년 이후 해외관련 프로그램이 전반적으로 증가하고 있음을 알 수 있다. 2009년은 김정은으로의 후계체제가 가시화되던 시점으로 김정은 후계체제 구축과정과의 연관성을 추론해 볼 수 있다.

2009년부터 계속 증가세를 보이던 해외문화 방송이 김정은의 권력승계가 이루어진 2012년에 들어와서는 다소 감소하는 현상을 보이고 있다. 2012년의 해외관련 방송의 감소는 당시 조선중앙방송의 프로그램 편성의 전체적 상황 변화에 의

한 것으로 보인다. 김정은의 권력승계가 이루어진 2012년에는 김정은과 관련된 기록영화 방영횟수가 급증하는 등 김정은의 인격적 리더십 구축을 위한 정치사상성이 강한 프로그램이 집중적으로 방송되었다.[18]

나. 프로그램별 특징

먼저, 가장 방송빈도가 높은 분야는 해외문화 단신 분야로, 전 분석기간을 통해 가장 높은 방송횟수를 보이고 있다. 그러나 이 분야는 방송시간이 평균 5분 내외로 총 방송시간은 <그림 2>에서 보는 바와 같이 낮은 비중을 보이고 있다. 특히 해외단신 프로그램 중 가장 방송빈도가 높은 <텔레비죤잡지-국제생활>과 <세계상식>은 일요일 오전에 5분에서 10분 내외로 방송된다. 다음은 2011년 5월에 방송된 두 프로그램의 내용이다.

<표 4> 해외단신 프로그램 방송 사례

날짜	프로그램 제목	방송시간
2011.5.1.(일)	<텔레비죤잡지> 국제생활-중국의 희곡예술 / 솔로몬제도의 조가비 화폐	10:45~10:50
2011.5.1.(일)	<세계상식> 인기있는 설계전시회 / 건강에 좋은 어린이 식료품	10:59~11.05
2011.5.8.(일)	<텔레비죤잡지> 국제생활-중국 송강의 이름난 수예/ 언포도로 만든 포도술	10:42~10:47
2011.5.15.(일)	<텔레비죤잡지> 국제생활-중국 오르죤의 기묘한 경치/ 도이칠란드의 이름난 도서수복센터	10:27~11:31
2011.5.15.(일)	<세계상식> 휘발유연료차를 전기차로 개조/ 코코낫 야자열매 수확기구 창안	10:38~10:43

해외문화 단신 프로그램들은 대체로 신기한 해외소식을 전하는 것을 기본으로 하고 있다. 서방 자본주의 사회의 소식들도 드물게 방송되지만, 주로 중국의 역사유적이나 자연경관 등에 관한 소식들이 방영된다. 이들 방송에서는 정치적 언급은

[18] 김정은의 정권승계 이후 조선중앙방송의 기록영화 방영횟수는 한 달 평균 70회로, 높은 방영빈도를 보이고 있다. 4월의 경우, 김일성 탄생 100주년 태양절 행사를 비와 관련하여 김일성의 위대성을 부각시키기 위한 기록영화들이 집중적으로 방송되었는데, 특히 이 시기는 제4차 당 대표자대회(4.11.)와 제12기 제5차 최고인민회의(4.13.)에서 김정은이 제1비서로 북한의 최고 지도자의 지위를 승계 받는 시점이라는 점은 시사하는 바가 크다. 전미영, "김정은 권력승계 이후 북한 텔레비전 방송의 실태와 변화,"『통일과 방송』(2012), pp. 33~34 참조.

일절 없으며 세계의 신기한 문화를 전달한다는 관점에서 비교적 사실중심의 전달 태도를 보이고 있다.

분석시기의 해외관련 방송 중 지속적인 증가세를 보이고 있는 분야는 스포츠 분야이다. 특히 2012년의 경우, 여타 해외관련 방송들이 급격히 감소했음에도 불구하고 스포츠 분야는 현격히 증가하고 있음을 알 수 있다.

북한의 조선중앙방송은 2000년대 후반부터 북한이 참여하지 않은 국제 스포츠 중계에도 관심을 보이기 시작했으며 점차 방송빈도가 증가해왔다. 북한의 해외 스포츠 소개 또는 경기중계의 현황을 보면, 2009년 22회, 2010년 79회, 2011년 118회, 2012년 99회로 크게 증가하고 있음을 알 수 있다.

2012년의 경우, 6~7월에 걸쳐 유럽축구선수권대회 경기 및 경기소식이 18차례나 방송되었으며, 올림픽 경기가 방송되는 등 해외 스포츠 중계방송이 다양하게 방영되었다. 2012년 1월부터 9월까지 세계스포츠 방송(북한 참여경기와 북한 미참여 경기 모두 포함)이 68회 방송되었다. 이것은 이 기간 전체 스포츠 방송 106회의 64%에 해당하는 높은 빈도를 보이고 있다. 물론 이러한 높은 방송빈도는 2012년 7~8월에 개최된 제30회 런던올림픽 중계의 영향을 받았다고 보여진다. 그러나 유럽축구선수권대회 경기 방송 및 세계스포츠 소개 프로그램 등은 최근 북한 조선중앙방송이 해외스포츠를 적극적으로 소개하는 경향을 보여주는 것이기도 하다.

다음으로 국제정세, 시사 분야의 방송은 상대적으로 낮은 빈도를 보이고 있다. <국제소식>, <국제정세해설>, <시사대담> 등의 프로그램 명칭으로 방송되는 대외시사 프로그램을 보면 한국을 비롯하여 미국, 일본의 정치사회에 대한 비판적 내용이 주를 이루고 있다. 이 경우 객관적 사실보도가 아닌 해설이나 문답의 형식을 빌려 남한이나 미국, 일본에 대한 비난으로 일관하고 있다.

방송시간도 10분 내외이며 방송빈도도 2009년 2회, 2010년 3회, 2011년 24회, 2012년 16회 등으로 상대적으로 낮은 빈도를 보이고 있다. 북한의 노동당 기관지인 『로동신문』에서 매일 1~2면에 걸쳐 한국과 해외관련 기사가 실리는 것에 비하면[19] <조선중앙TV>를 통한 세계정세 전달의 기능은 매우 미약함을 알 수 있다.

[19] 북한의 『로동신문』은 전 6면으로 발행되고 있는데, 5면에는 대남기사, 6면에는 세계 소식이 정기적으로 게재되고 있다.

<표 5> 국제정세·시사 관련 주요 프로그램

날짜	프로그램 제목	방송시간
2011.08.24.(수)	<시사문답> 등록금문제를 통해 본 반역 「정권」의 정체	20:51~21:00
2012.05.06.(금)	<시사대담> 여전히 엄중한 일본의 핵사고 형편	20:22~20:32
2012.07.29.(일)	<좌담회> 미국과 리명박역적패당은 테로의 왕조	15:13~15:31
2012.08.01.(수)	<좌담회> 미국과 리명박역적패당은 테로의 왕조(재방)	21:17~21:34
2012.08.30.(목)	<좌담회> 을지프리덤가디언 합동군사연습은 방어의 외피를 쓴 북침핵선제공격연습	16:09~16:21

2. 해외 영화 및 텔레비전 드라마

분석시기 북한 조선중앙TV에서 방송된 해외관련 프로그램 중 방송시간 면에서 가장 많이 방송된 분야는 영화, 드라마 분야이다. 조선중앙TV에서 외국 영화는 <외국예술영화>, <중국예술영화>, <소련예술영화>등의 명칭으로 방영되며 드라마의 경우 <중국텔레비죤련속극>, <쏘련텔레비죤예술영화> 등의 명칭으로 다부작 드라마가 연속 방영된다.

<조선중앙TV>의 경우, 한 달에 방영되는 영화의 평균 횟수는 27.6회, 드라마가 6.8회 방영된다. 여기서 편수가 아닌, 횟수로 지칭하는 것은 북한의 <조선중앙TV>에서는 재방송 비율이 매우 높게 나타나고 있기 때문이다.[20]

분석시기 방송된 외국영화와 드라마의 방송횟수는 영화의 경우, 2009년 18회, 2010년 3회, 2011년 38회, 2012년 29회 방영되었으며 외국 드라마의 경우, 2009년 33회, 2010년 52회, 2011년 46회, 2012년 0회 방영되었다.

[20] 2012년 1월에 방영된 예술영화 총 25편 중 17편이 재방송된 작품으로 재방송 비율이 68%에 달하고 있다.

<표 6> 해외 영화·드라마 방영횟수

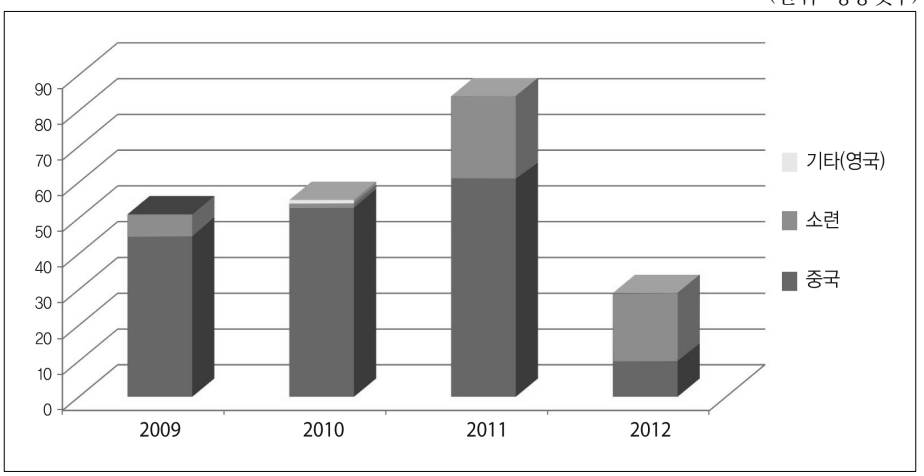
(단위: 회)

	외국영화	외국드라마	합계
2009	18	33	51
2010	3	52	55
2011	38	46	84
2012	29	0	29
합계	88	131	219

<조선중앙TV>에서 방송되는 해외영화·드라마의 해당 국가를 살펴보면, 중국과 소련에 편중되어있음을 알 수 있다. 분석시기 중국과 소련이 아닌 국가의 영화 방영은 2010년 영국영화를 방영한 것이 유일하다. 이 기간 동안 중국영화와 드라마가 169회(77%), 소련영화와 드라마가 49회(22%), 영국영화가 1회 방영되었다.

<그림 3> 국가별 해외영화 방송 현황

(단위: 방송횟수)



지금까지 북한에서 방송된 해외영화는 조선예술영화의 경우와 마찬가지로 당성, 혁명성을 강조한 정치영화가 대부분을 차지해왔다. 그러나 분석시기에 방송된 해외영화들의 내용을 보면 기존의 경향과 다소의 차이를 보이고 있다. 여전히 대다수의 영화, 드라마가 중국의 혁명기나 구소련을 배경으로 하는 정치성이 강한 주제의 작품들이지만 정치성이 없는 중국의 고전영화나 홍콩 오락영화가 방영되는 등 오락성이 강하고, 다소 파격적인 영상들이 북한의 국영TV를 통해 방영되기 시작했다는 점이다.

<표 7> 해외 영화·드라마 방송 내용

방영시기	영화, 드라마 제목	국적	주제성격
2010.12.	잠복(16부 드라마)	중국	정치,혁명성(첩보영화)
2010.08.	격술가 엽문	중국	오락(홍콩 액션영화)
2010.12.	빼컴처럼 뽈을 차라	영국	오락(축구소재)
2010, 2012	모안영(36부 드라마)	중국	정치,혁명성(모택동 아들일대기)
2011	강철은 어떻게 달련되는가(14부)	중국	정치,혁명성(10월혁명 배경)
2011.3.	17일동안 있은 일(13부)	소련	정치,혁명성(구소련기 첩보물)
2011.4.	홍호적위대	중국	정치,혁명성(인민해방군관련)
2011.5.	류싼제	중국	중국고전
2011.10.	전화로 보내오는 선물	소련	구소련의 사회상

분석시기 홍콩 액션영화가 방영되는가 하면, 기존의 북한 방영영화에서 금기시되어왔던 선정적인 내용과 장면이 담긴 외국 영화가 그대로 방송되는 파격을 보이기도 한다. 2010년 8월에 방송되었던 <격술가 엽문>은 홍콩에서 제작된 오락 액션영화이다. 2009년 4월 제28회 홍콩 금상장 영화제에서 작품상을 받은 <엽문>은 이소룡의 스승이자 중국의 전설적인 무술 영웅인 엽문의 일생을 다룬 작품으로, 중일전쟁이 발발한 1930년대 중국을 배경으로 엽문이 민족의 자존심을 되찾기 위해 무술로 일본에 저항하는 내용을 담고 있다. 2010년 방송되었던 중국의 텔레비전 연속극 <잠복>은 중국에서도 높은 인기를 끌었던 드라마로 방송 이후 이 드라마의 주인공 "위저청이 북한사람들 사이에서 큰 인기를 끌고 있다"고 쓰촨성 청두시에서 발행되는 청두완바오가 보도한 바 있다.[21]

2011년 방영되었던 중국 영화 <영웅정성공>은 명청 교체기에 대만을 수복한 명장 정성공을 그린 중국의 역사물로서, 여성의 목욕장면 등 노출장면을 그대로 방송하는 파격을 연출한바 있다. 또한 소련영화 <전화로 보내오는 선물>의 경우, 구소련시대의 젊은이들의 유흥문화가 가감 없이 등장하고 있으며, 상관이 부하여직원을 프랑스제 선물로 유혹하는가 하면, 바에서 선정적인 춤을 추는 무희들의 장면이 장시간 클로즈업되는 등 기존의 북한의 텔레비전 영상에서 볼 수 없었던 장면들이 방송되는 등 이전과는 다른 파격성을 보이고 있다.

[21] 당시 중국 신문은 판문점에서 관광객들에 설명을 해주는 북한군 상위 한명이 안경을 낀 중국관광객에게 "드라마 '잠복'의 주인공 위저청과 닮아 한눈에 반했다"고 말한 일화를 소개하면서 "'잠복'은 현재 북한에서 가장 인기 있는 드라마 연속극"이라고 밝힌 바 있다.

3. 북한 <조선중앙TV> 해외관련 방송의 특성

이상의 북한의 해외 관련방송 현황을 분석해보면 외래문화 유입을 철저히 차단하겠다는 북한 당국의 공언에도 불구하고 국가차원에서 일정부분 외래문화를 주민들에게 소개하고 있다는 것을 확인할 수 있다. 물론 방송시간, 방송빈도, 방송내용 등을 볼 때 아직까지 북한의 공식매체를 통해 북한 주민들이 외부소식을 접하기는 매우 어려운 수준이라고 할 수 있지만 최근 북한의 <조선중앙TV>에서 소개하고 있는 해외관련 방송은 몇 가지의 특징을 보이고 있다.

먼저, 외국 영화 방영의 증가와 그 내용에서의 오락성 증가를 들 수 있다. <조선중앙TV>에서 방송되는 해외관련 프로그램 중 가장 많은 시간을 할애하고 있는 것은 영화와 텔레비전 드라마로 이들 프로그램은 북한 주민들에게도 상당한 관심을 끌고 있는 것으로 알려져 있다.

물론 현재 북한에서 방송되고 있는 해외영화 드라마의 경우, 단 한편을 제외하면 중국과 구소련 영화로 일관되고 있어 심한 지역적 편중성을 보이고 있다. 가장 높은 비중을 차지하고 있는 중국의 영화드라마의 경우에도 몇 편을 제외하고는 중국의 개방 이전시기에 제작한 혁명성이 강한 영화나 고전물이 대부분을 차지하고 있다. 즉, 현대 자유롭고 풍요로운 자본주의 문화는 북한의 TV를 통해 제대로 소개되고 있지는 못한 실정이라고 할 수 있다.

그러나 해외영화의 주제상의 제한성에도 불구하고 과거에 비해 오락적 요소가 강한 영화들이 증가하고 있다는 점을 주목할 필요가 있다. 이들 해외영화는 오락성과 흥미도에 있어서 북한영화, 드라마에 비해 북한 주민들의 오락적 욕구에 부응하고 있는 것으로 보인다. 실제로 북한이탈주민들의 문화예술 수용실태에 관한 한 조사 연구는 북한 주민들의 외국영화에 대해 높은 관심을 보고하고 있다. 이 연구에 따르면, 북한의 TV에서 방송되는 외국드라마에 대한 인기의 이유로 '낯선 것'과 '재미있는 것'에 대한 선호이며 이는 중국 TV나 CD알에 대한 관심과 유사한 것임을 밝히고 있다.[22] 최근 조선중앙TV에서 중국의 오락영화들을 집중 방영하고 있는 것은 주민들의 오락적 욕구에 부응하고, 지하 영상물에 빼앗긴 북한의 시청자들을 국영TV로 이끌기 위한 자구책의 일환으로 볼 수 있다.

북한의 외국영화와 드라마 방송의 증가는 크게 두 가지 원인에서 이해될 수 있다. 먼저 중국과 소련영화 방송의 증가는 해당 국가들과의 문화교류 차원에서 추

[22] 문화관광연구원 편, 『북한주민의 문화예술 향유실태와 향후 전망』 (문화관광연구원, 2011), p. 10.

진되고 있는 것으로 보인다. 2010년 7월 중국 국가 라디오영화텔레비전방송총국 대표단이 북한을 방문, 양형섭 최고인민회의 상임위원회 부위원장과 만나 양국 간 문화교류 확대 방안을 논의한 바 있다. 2011년 12월 9일 신화사통신의 보도에 따르면 조선에서 방영되는 영화나 드라마는 거의 중국에서 무상으로 지원하며 중국 라디오텔레비전총국 전진부국장이 지난 6월 28일부터 7월 2일까지 북한을 방문하면서 드라마 '관동을 떠돌아다니며'와 영화 '엽문'을 증송하면서 조선중앙TV가 8월 1일에 홍콩대작 '엽문'을 방영했다고 보도하였다.[23]

2010년 3월에는 동평양 대극장에서 북한과 러시아의 경제문화협정 체결 61주년 기념공연을 진행하는가 하면 러시아와의 친선, 선린 협조에 관한 조약체결 10돌 기념 영화상영주간을 설정하여 러시아영화를 상영하는 등 중소와의 문화교류를 강화하였다. 2011년과 2012년 조선중앙TV에서 소련영화, 드라마의 방영이 증가된 것은 중소문화교류 활성화에 따른 것으로 볼 수 있다.

한편, 북한 방송에서의 해외영화 증가 현상의 이면에는 북한 방송드라마 제작 부진을 가져온 북한의 열악한 방송환경이 자리하고 있다. 2000년대 초반까지 한 해 20~25편정도 제작되던 북한의 예술영화 편수는 2004년경부터 급격히 감소하기 시작했다. 2004년 10편, 2005년 10편, 2006년 4편이 제작되더니 2007년에는 예술영화로는 2편, 2008년에는 3편만이 제작되었다.[24] 북한 영화제작의 부진으로 인한 TV방송용 영화드라마 콘텐츠의 부족을 북한 조선중앙TV는 반복적인 재방송과 해외영화로 대체하고 있다는 것으로 보인다. 이러한 현상은 과거 김정일이 영화의 높은 재방송률에 대해 지적하였던 문제가 여전히 해결되고 있지 못한 것으로 보여진다.

> "텔레비죤영화, 텔레비죤련속극, 텔레비죤소설을 비롯하여 텔레비죤방송의 특성에 맞는 여러가지 형태의 문예물들을 많이 창작하여 내보내야 합니다. 텔레비죤방송에 일반영화관에서 돌리는 예술영화나 무대공연을 록화한것들만 내보내서는 문예물의 다양성을 보장할 수 없으며 텔레비죤방송의 예술적특성을 살려나갈 수 없습니다. 지금 예술영화나 무대공연을 록화한 문예물들밖에 다른 것이 없기 때문에 늘 같은 것을 반복하여 내보내다 보니 시청자들 속에서 텔레비죤방송이 다채롭지 못하고 재미없다는 의견이 적지 않게 제기되고 있습니다.[25]

---

[23] 『新華通訊』, 2011년 12월 9일.

[24] 영화진흥위원회 편, 『한국영화연감』 (서울: 커뮤니케이션북스, 2009), p. 185.

[25] 김정일, "텔레비죤방송의 사상예술적 수준을 높일데 대하여," 『김정일선집 2』 (평양: 조선로동당출판사, 1993), p. 426.

다음으로 스포츠분야에서 국제경기 방송의 증가를 들 수 있다. 2000년대 후반부터 조선중앙방송은 북한이 참여하지 않은 국제 스포츠 중계에도 관심을 보이기 시작했으며 점차 방송빈도가 증가해왔다. 특히 분석시기인 2009년 이후 국제스포츠 경기에 대한 방송이 크게 증가하고 있음을 알 수 있다.

조선중앙TV의 해외스포츠 방송의 증가는 북한 당국이 주민들의 문화적, 오락적 영역에서의 욕구불만을 스포츠 분야를 통해 충족시키고자 하는 노력의 일환이라고 할 수 있다. 또한 스포츠 애호가로 알려진 젊은 지도자 김정은 제1비서의 개인적 취향도 큰 영향을 미쳤을 것으로 보인다. 북한 방송에서 해외스포츠 방송이 증가하기 시작한 시기가 김정은이 후계자로 부상하던 시기와 일치하고 있다는 것도 이러한 추측을 뒷받침해준다.

2012년 신년 공동사설은 "체육에 대한 사회적 관심을 높이고 체육을 생활화, 습성화함으로써 부풀어 오른 체육열기를 더욱 고조시켜야 한다."고 밝힘으로써 체육 활성화를 강조한 바 있으며, 이후 체육열풍을 일으키고자 하는 당국의 의지는 여러 선전매체들을 통해 강조되고 있다.[26] 권력승계 이후 김정은은 체육계의 대외활동에 관심을 집중시키고 있다. 2012년 11월에는 북·중 간 '2013년 체육교류의정서'를 체결하는가 하면, 2013년 2월과 2014년 1월 두 차례에 걸쳐 미국의 프로농구선수 출신인 데니스 로드먼을 초청해 시범경기를 개최하는 등 해외 스포츠계와의 관계 활성화를 모색하고 있다.

조선중앙TV에서 방송되고 있는 해외관련 프로그램 편성의 증가현상은 지난 2012년 7월 방송되었던 모란봉악단의 시범공연에서 보여준 파격성을 통해 그 의미를 추론해볼 수 있을 것이다. 2012년 7월 12일 조선중앙TV는 7월 6일 김정은이 참석한 가운데 공연된 모란봉악단 시범공연의 녹화방송을 방영하였으며 이 공연은 기록영화로 제작되어 이후 여러 차례 재방송되었다. 화려한 무대와 젊은 여성 연주자들로 구성된 전자악단의 훌륭한 연주에 맞춰 다양한 노래와 율동으로 구성된 이 공연은 기존의 북한 공연과는 크게 차별화된 것이었다.[27] 특히 이 공연의 하이라이트는 미국문화의 상징으로 여겨지는 팝송 '마이웨이'와 월트디즈니의

---

[26] 이와 관련하여 『로동신문』은 2013년 1월 6일 기사 "온 나라에 체육열풍을 일으키자," 2013년 3월 4일 사설 "온 나라에 체육열풍을 세차게 일으키자" 등의 기사를 통해 온 나라에 체육열풍을 일으키는 것은 사회주의 문명국 건설을 다그치기 위한 중요한 사업이라고 강조했다.

[27] 현란한 무대, 노출이 심한 여성가수들의 화려한 공연은 처음이라고는 할 수 없다. 2009년 창단된 은하수관현악단의 공연에서부터 이러한 화려한 무대가 연출된 바 있다. 그러나 이번 모란봉악단 시범공연은 음악, 연주는 물론 가수들의 의상, 율동 등 외적인 면모가 더욱 세련되고 자연스러워졌으며 내용이 다양해졌다는 데 그 차별성을 찾을 수 있을 것이다.

애니메이션을 비롯한 서방세계의 음악 공연이었다는데 그 파격성을 확인할 수 있다. 이 공연과 관련하여 조선중앙TV는 이 공연을 "세계적 수준에서 발전된 공연"이자 "지난시기 공연의 기성 틀에서 완전히 벗어난 새 맛이 나는 공연"으로 평가하였다.

북한 <조선중앙TV>의 해외관련 프로그램의 방송이 과거에 비해 양적으로 크게 증가하고 있다. 그러나 내용적으로 볼 때, 특정 프로그램과 특정 국가 등에 편중되어 있는 등 여전히 외부문화의 도입에 대해서는 매우 제한적 태도를 보이고 있다. 대중들의 문화적 욕구에 일정부분 부응하면서 외부문물이 가져올 정치사상적 충격파를 최소화할 수 있도록 특정 프로그램에 집중되어 있음을 알 수 있다.

Ⅳ. 세계화시대 북한의 문화수용과 대응전략

세계화에 대한 담론은 학자들에 따라 다양한 정의가 존재하며 특히 세계화에 대한 지지와 비판의 입장에 따라 다양하게 정의되고 있으나, 20세기 말의 체제전환과 정보화라는 기술진보를 매개로 등장한 세계화란 이제 전지구적인 현상이 되었다는 점은 부인할 수 없는 현실이다. 세계화 전략의 측면에서 볼 때 북한은 철저히 세계화 거부전략을 취하고 있다. 북한사회에서 세계화는 '개혁·개방', 더 나아가서는 '자본주의로의 체제전환'의 또 다른 이름으로 인식되고 있다. 북한이 전면적 개혁·개방을 거부하고 체제 내적 개혁을 저울질하고 있는 것도 세계화와 개혁·개방으로 야기될 체제전환을 피하기 위한 생존전략의 일환이다.

지난 2010년 북아프리카 튀니지에서 시작되어 중동지역으로 확산되고 있는 'M혁명', 혹은 '자스민혁명'으로 칭해지는 모바일 커뮤니케이션에 의거한 시민혁명은 북한지도부를 긴장시키기에 충분했던 것으로 보인다. 물론 북한 당국으로서는 최우선적으로, 외부 정보를 차단하기 위한 내부통제에 주력하겠지만, 이와 함께 변화된 문화환경에 적응하기 위한 새로운 문화전략을 모색해나가지 않을 수 없는 기로에 서 있다.

최근 북한사회에 관한 우리의 관심 중 하나는 북한 내에 불고 있는 한국 대중문화의 확산현상이었다. 북한판 '한류'로 불리고 있는 이 현상은 북한 내에 유입된 한국의 대중문화, 좀 더 구체적으로는 한국드라마, 영화, 가요에 대한 북한 주민들의 열광현상이다.

물론 북한 주민의 한국문화와의 접촉은 철저히 비공식적인 것으로, 북한 당국에

의해 법적 통제를 받는 범죄행위이다. 북한의 형법은 한국을 비롯한 자본주의의 영상물을 보는 행위를 형법 193조(퇴폐적인 문화반입, 류포죄), 195조(적대방송청취, 인쇄물, 유인물, 수집, 보관, 류포죄)로 2년 이하의 '로동단련형'과 4년 이하의 '로동교화형'으로 처벌한다고 규정하고 있다.[28] 북한 당국이 취하고 있는 자본주의권 영상물들에 대한 불용정책은 자본주의 문화의 유입이 북한사회의 사회주의 문화를 와해하고 체제를 붕괴시키는 주요 원인이라는 인식에 기반하고 있다.

문화·사상적 개방은 곧 사회주의 문화의 훼손과 체제붕괴라는 도식에 사로잡힌 북한 당국에게 자본주의 문화 유입은 사회주의문화를 훼손하는 범죄행위로 설정되어 있다. 그러나 현재 북한 당국의 정책의지와 괴리된 상황들이 주민들의 일상문화의 영역에서 연출되고 있다. 지난 2000년 초반부터 북한사회에는 비공식적인 경로, 즉 시장에서의 불법거래를 통해 남한의 영화, 드라마가 주민들에게 유입되기 시작한 이래 그 현상이 급속하게 확산되고 있는 것이다.

2002년 공개된 북한의 내부문건인 간부들에 대한 학습제강 <자본주의 사상문화적 침투를 짓부시기 위한 투쟁을 강도높이 벌릴데 대하여>는 당시 북한사회에 유입되는 자본주의문화의 실상과 북한 당국의 위기의식이 잘 드러나 있다.[29] 이 문건에 따르면 "일부 일군들이 자본주의 선전물을 가지고 장난질을 하고 있으며, 어떤 사람들은 이색적인 록화테이프를 혼자 보는데 그치지 않고 그것을 복사해서 외화나 물건을 받고 팔거나 빌려 주는 행동"을 상습적으로 하고 있으며, 이런 현상은 일부 중앙기관 일군들 속에서도 찾아 볼 수 있다고 밝히고 있다. 이 문건은 이외에도 남한가요 부르기, 서양식 옷차림 등 자본주의 문화영향 확산이 진행 중임을 밝히며 북한 주민들이 "부르죠아 생활풍조에 유혹되어 민족적이며 사회주의적인 우리의 생활양식을 이질화하고 있다"고 비판했다.

이후 북한은 여러 차례 유사한 학습제강을 발표하며 사상교양과 주민통제를 통해 자본주의 사상문화침투 척결에 집중해왔다. 그러나 북한 당국의 통제감시와 사상교양에도 불구하고 자본주의의 대중문화는 북한의 시장화 확산과 더불어 지속적으로 확산되고 있는 실정이다.[30] 이는 자본주의문화로부터 '사회주의민족문화'

---

[28] 『조선민주주의인민공화국 형법』(2004년 개정안)은 제6장 <사회주의문화를 침해한 범죄>로 자본주의 문화유입 문제를 다루고 있다.

[29] 『자본주의사상문화적 침투를 짓부시기 위한 투쟁을 강도높이 벌일 데 대하여』(평양: 조선로동당출판사, 2002).

[30] 최근 북한의 젊은이들 사이에는 스토리가 뻔한 남한영화나 드라마보다 <람보 4Rambo> (2008), <007 카지노 로얄Casino Royale> (2006), <슈퍼맨 리턴즈Superman Returns> (2006), <아마겟돈Armageddon> (1998) 등의 미국 액션영화나 <프리즌브레이크Prison Break> 등의

를 수호함으로써 자본주의권의 세계화전략이 의도하는 체제전복의 위협에 대응하겠다는 북한 당국의 정책방향과 현실과의 간극이 확대되고 있다는 것을 의미하는 것이기도 하다.

현재 북한사회의 불안정성은 국가당국의 정책과 북한 주민들의 일상 간의 균열의 확대에서 기인된다고 볼 수 있다. 북한사회의 비공식영역, 즉 주민들의 일상에서는 급격한 변화가 진행되고 있다. 그들은 이미 시장경제를 몸으로 익히며 사적 이익에 눈을 뜨고 있으며, 시장과 부패한 관료제가 만들어낸 일탈 공간을 통해 자본주의적 유흥과 오락, 문화, 패션 등을 경험하고 있다. 이미 많은 북한 주민들, 특히 북한의 젊은이들에게 '사회주의적 민족문화'는 상투적인 문구일 뿐이며 풍요롭고, 자유롭고, 오락성이 넘쳐나는 자본주의 문화야말로 현재 북한 젊은이들이 선망하는 선진문화로 부상하고 있다.

현재 북한 당국은 서구문화의 세계화로 상징되는 서방문화의 확산과 남한문화의 유입이라는 전례 없는 문화적 위기상황에 직면해 있다. 즉, 외래문화의 유입을 통해 북한의 국가 주도적 문화정책과 문화수용자인 주민들 간의 문화감수성에 심각한 분열과 괴리가 발생하고 있다는 사실이다. 그리고 이러한 괴리현상은 북한문화, 더 나아가서는 북한사회의 본질적인 변혁의 가능성을 암시하고 있다. 즉, 북한 주민들의 변화하는 문화욕구와 당국의 교조적 정책 간의 간극이 계속 증가해 간다면, 이는 북한체제 변동의 중요한 요인으로 작용할 것이다.

'사회주의적 민족문화'를 구호로 '우리식'의 폐쇄적 문화전략을 통해 사회통합을 모색해 온 북한 당국으로서는 문화적 세계화의 도전에 외래문화의 수용을 통해 탄력적으로 대응해 갈 것인가, 아니면 민족문화의 정체성 고수를 통한 폐쇄전략을 지속해 나갈 것인가의 선택의 기로에 서 있다고 하겠다.

교조화된 북한의 문화정책과 이데올로기화된 문화이론들이 바뀌지 않는 한 사회주의 수호와 민족문화 발전이라는 명분하에 북한의 폐쇄적 문화정책은 당분간 지속될 것이다. 그러나 영화, 스포츠, 대중공연 등 오락성이 강한 특정 영역에서 보여 지고 있는 파격성은 "세계적 추세"를 강조하며 "문화분야를 선진적인 문명강국의 높이에 올려 세워야 한다."[31]는 김정은의 문화정책의 새로운 시도로 보여진다.

현재 보이고 있는 북한의 문화전략은 자본주의 문화침투에 대항하여 사회주의

미드미국 드라마에 더 열광한다고 한다. 오양열, "북한 내 외래문화 유입으로 인한 영향과 전망," 『플랫폼』 26호 (인천문화재단, 2011), p. 18.

[31] "2013년 신년사," 『로동신문』, 2013년 1월 1일.

민족문화를 지켜나간다는 명분하에 공식적으로는 외래문화의 유입을 불허한 채, '세계적 추세'를 고려한 당국의 선택적 문화도입을 통해 이 괴리현상을 해결하겠다는 전략으로 파악된다. 그러나 북한사회의 시장화가 자체 동력을 가지고 지속적으로 확산되어 가고 있는 것과 마찬가지로, 시장화를 동력으로 하여 급속히 확산되고 있는 외래문화의 유입현상은 북한 당국의 미온적 정책변화를 압박하는 요인으로 작용할 것으로 보인다.

Ⅴ. 맺는말

북한 당국은 문화예술을 사회주의 건설과 공산주의 혁명의 무기로 규정하고 철저히 관리해왔다. 수령의 유일적 영도체제로 명명되는 북한식 절대권력체제의 대중적 동의기반을 구축하기 위해 북한 당국은 문화예술의 전 영역을 정치적으로 도구화했으며, '수령형상예술'까지로 치닫는 문화예술의 정치적 예속을 구조화하였다.

'사회주의민족문화'의 건설을 천명해왔던 북한의 문화정책은 주체사상에 내재된 민족개념과 자주성 테제 등의 영향하에 '우리식', '주체의'로 수식된 민족적 형식의 전면화와 함께 문화민족주의적 담론들을 동원하여 민족주의적 문화정체성을 구성해왔다. 특히 1980년대 말부터 진행된 동구사회주의 체제의 몰락을 지켜보면서 북한 당국은 민족문화 수호를 이데올로기화함으로써 사회주의 이념의 공백에 대체해 나가고자 했다.

2009년부터 2012년까지의 분석기간 동안 북한 조선중앙TV의 해외관련 방송현황을 볼 때 공식적인 경로로 북한사회에 서구문화가 소개되기는 매우 어려운 환경이라는 사실을 확인할 수 있었다. 물론 최근 북한의 국영 텔레비전 방송인 조선중앙TV가 해외관련 프로그램을 정기적, 부정기적으로 방송하고 있는 것은 사실이나 프로그램 수나 방송횟수에 비해 방송의 시간이나 내용 면에서 자본주의 문화가 충분히 소개되고 있다고 보기는 어려운 실정이다.

실제로 정규, 비정규 프로그램을 통해 간헐적으로 해외문화를 소개하고 있는가 하면, 영화 드라마를 통해 해외문화가 소개되고 있으나 이 또한 중국, 구소련 등에 공산권 국가에 편중되고 자본주의문화 유입에 대해서는 여전히 매우 제한적임을 알 수 있다.

그러나 그 제한적 변화에 주목하는 이유는 최근 북한 당국이 외부문화에 대한 다소의 유연성을 보이기 시작했다는 점에 있다. 즉, 서구 자본주의사회에서 만들

어진 오락영화가 방영되는가 하면, 국제 스포츠경기가 장기간 방송하고, 각광받는 예술단의 예술공연에서 미국의 팝송이 공연되는 등 과거와는 다른 파격적인 방송 편성이 이루어지고 있다는 점이다.

지난 날, '닫힌 사회' 북한에서 텔레비전 방송은 부족하나마 최대의 오락을 제공해주는 매체로 기능해왔다. 그러나 이제 북한의 방송매체는 과거와 같은 독점적 지위를 누리고 있지 못하다. 중국 TV, 미국드라마, 한국드라마 등 자본주의 대중문화와 경쟁해야 하는 현실에 직면해 있는 것이다. 이미 서방세계의 방송매체를 접해본 북한 주민들의 예술성, 오락성에 대한 기대수준은 크게 높아져 있어, 단조롭고 낙후한 <조선중앙TV>에서는 그 문화적 욕구를 충족시키기 어려울 수밖에 없다. 최근 북한의 국영방송인 <조선중앙TV>의 외래문화 방송의 증가현상은 주민들이 일상에서 경험하고 있는 문화다양성의 욕구에 대한 일정 부분 완충지대를 마련하고자 하는 전략적 고려인 동시에 세계화 시대에 적응하기 위한 김정은 문화정책의 시도로 보여진다.

북한 당국이 원하던 원하지 않던 간에 현재 서방세계의 대중문화는 북한사회의 일상을 잠식하고 있다. 북한체제의 최대의 아킬레스의 건이 될 서방문화의 확산은 이제 북한의 현실이 되었다. 북한 당국은 이 현실을 심각하게 인식하고 있으며, 여전히 공언하고 있는 '제국주의 문화침투와의 대결'론의 장막 뒤편에서 서구문화와의 조우를 준비하고 있다.

■ 접수: 4월 21일 ■ 심사: 5월 19일 ■ 채택: 5월 21일

참고문헌

1. 단행본

문화관광연구원 편.『북한주민의 문화예술 향유실태와 향후 전망』. 문화관광연구원, 2011.
사회과학출판사 편.『조선말대사전 2』. 평양: 사회과학출판사, 1992.
성혜랑.『등나무집』. 서울: 지식나라, 2000.
영화진흥위원회 편.『한국영화연감』. 서울: 커뮤니케이션북스, 2009.
『자본주의사상문화적 침투를 짓부시기 위한 투쟁을 강도높이 벌일 데 대하여』. 평양: 조선로동당출판사, 2002.

2. 논문

김일성. "우리민족의 대단결을 이룩하자."『김일성저작집 43』. 평양: 조선로동당출판사, 1996.
김정일. "텔레비죤방송의 사상예술적 수준을 높일데 대하여."『김정일선집 2』. 평양: 조선로동당출판사, 1993.
_____. "혁명과 건설에서 주체성과 민족성을 고수할 데 대하여."『김정일선집 14』. 평양: 조선로동당출판사, 2000.
_____. "우리 인민의 우수한 민족적 전통을 적극 살려나갈 데 대하여."『김정일선집 15』. 평양: 조선로동당출판사, 2005.
오양열. "북한 내 외래문화 유입으로 인한 영향과 전망."『플랫폼』. 26호, 2011.
전미영. "사회변혁기 북한지식인의 역할과 정치의식."『통일과 평화』. 3집 1호, 2011.
_____. "김정은 권력승계 이후 북한 텔레비전 방송의 실태와 변화."『통일과 방송』. 2012.
전영선. "북한의 민족문화정책과 민속문화."『북한 문화, 둘이면서 하나인 문화』. 서울: 한울, 2006.
최성일. "미제가 제안하는 세계화론의 반동성."『김일성종합대학학보(철학경제학편)』. 53권 4호, 2007.
최철웅. "미제의 세계화책동의 반동적 본질."『정치법률연구』. 3호, 2005.

3. 기타자료

『로동신문』.
『조선민주주의인민공화국 형법』. 2004년 개정안.
통일부 북한자료센터.『조선중앙TV 편성표』(2009.1.1.~2012.12.31.).
『新華通訊』.

Abstract

The North Korea's Accommodation of Foreign Cultures and Its Cultural Strategy:
A Focus on the Analysis of North Korean Television Broadcast

Mi-Yeong Jeon

This study aims to approach North Korean society and hints of changes in the North Korean system by surveying changes in its cultural territory. By focusing on how North Korea is adapting to a powerful, centrifugal 'threat' of globalization triggered by a change of system and informatization and the culture of democracy widespread by such global culture, we intend to understand hints of changes in North Korean society. This study is ongoing, as it aims to investigate the realities of North Korea's accommodation of foreign cultures and its cultural strategy, and has analyzed television broadcast, a source of continuous discussion. The subject of analysis is foreign-related television broadcast aired by the Korean Central Television and our period of analysis lasted for four years, ranging from January 2009 to December 2012. As 2009 was the year Kim Jong-Un first appeared as the successor, this study is also significant in focusing on the cultural strategy of the Kim Jong-Un era. The conclusion of this study shows that although North Korean broadcasting media is highly limited in introducing Western culture, it has grown to be a lot more flexible than before. While North Korea's current official cultural strategy forbids the inflow of foreign culture under the name of maintaining socialist national culture against the cultural invasion of capitalism, North Korea's consideration of the 'global trend' has prompted its selective introduction of culture to resolve such state of estrangement. However, just as North Korean society's marketization is constantly spreading with its own power, the introduction of foreign culture powered by marketization will serve to pressure the North Korean government for a tepid policy change.

Key Words: North Korea, Foreign Culture, Korean Central Television, North Korean Broadcasting Media, Globalization, Accommodation of Foreign Cultures

통일정책연구 제23권 1호 2014
pp. 157~184

미디어 이용자의 대북 인식과 관심*

정 영 철** · 류 석 진*** · 조 희 정**** · 임 현 진***** ·
김 태 균****** · 김 종 원******* · 김 한 나******** ·
이 헌 아********* · 임 소 라**********

Ⅰ. 문제제기
Ⅱ. 기존 연구와 쟁점
Ⅲ. 미디어 이용 현황
Ⅳ. 북한에 대한 인지와 평가
Ⅴ. 결론: 대북 관심과 미디어 이용의 문제

국문요약

다양한 미디어 채널을 통해 북한 관련 정보가 범람하고 있는 가운데, 정부가 북한 관련 정보를 독점적으로 생산하고 있지만, 그것을 수용하는 미디어 이용자의 인식을 파악하여 대북 정책 발전을 위해 반영하는 노력은 전무한 상태이다. 즉, 현재 대북정보는 공급자만 있을 뿐 후속 연구에 대한 관심은 적어 새로운 정책 제안 활성화에는 미치지 못하고 있는 실정이다. 따라서 북한 정보 습득 경로와 대북 관심 내용을 파악하여 대북 정보를 생산 혹은 전달하는 미디어의 특징과 신뢰도를 검증하고자 한다. 이에 북한 정보에 대한 미디어 습득 경로, 신뢰도, 북한에 대한 관심과 태도, 관심 이슈 등을 질문하고, 트위터와 페이스북 등 소셜 미디어 이용자를 포함한 소셜 미디어 이용자와 비이용자의 의식을 파악했다.

조사결과는 다음과 같다. 첫째, 전통적인 미디어 영향력이 여전히 높지만, 종편 TV와 포털사이트의 영향력도 높게 나타났다. 둘째, 미디어의 신뢰도와 이용도는 균등하게 나타나고 있지 않다. 셋째, 온라인 공간에서 이념 구도가 변화하고 있다. 넷째, 정치적으로 보수적인 계층이 증가하고 있다. 다섯째, 경성 이슈(hard information) 중심으로 여론이 형성되고 있으며, 한편으로 상호교류에 대한 관심도 높다. 결론적으로 이 글은 북한에 대한 적대 의식 약화와 다양한 미디어에서의 정보 생산 및 토론이 필요하다는 것을 강조한다.

주제어: 미디어 이용자, 소셜미디어, 대북 인식, 미디어 신뢰도와 특징, 북한 인지

* 본 연구는 2013년도 서울대학교 아시아연구소의 아시아연구기반구축 사업의 지원을 받아 수행됨(#SNUAC-2013-010).
** 서강대학교 교수
*** 서강대학교 교수
**** 서강대학교 책임연구원
***** 서울대학교 교수
****** 서울대학교 교수
******* 서강대학교 박사수료
******** 서울대학교 박사과정
********* 서강대학교 석사수료
********** 서강대학교 석사수료

Ⅰ. 문제제기

이 글은 소셜미디어(Social Media) 이용자와 비이용자의 북한 정보에 대한 미디어 습득 경로, 신뢰도, 북한에 대한 관심과 태도, 관심 이슈 조사를 토대로 미디어 다변화 사회에서의 북한 정보 유통 환경과 그에 따른 미디어 경로 형성과 인식 현황을 파악하고자 한다. 그 어느 때보다 북한 관련 정보가 범람하고 다양한 미디어 채널이 활성화되고 있는 상태에서 비록 정부 단독으로 정보 생산이 진행되고 있지만 -단순 여론조사 차원이든 고차원적인 현황 파악과 대응 차원이든- 그것을 수용하는 미디어 이용자의 인식을 파악하여 수용하고 정책 발전을 위해 반영하고자 하는 노력은 전무한 것이 현실이다.

그나마 통일의식조사나 북한이탈주민을 대상으로 한 특정 이슈와 특정 대상에 대한 의식조사는 진행되고 있지만 정작 보편적인 의미에서 일반 국민이 북한을 생각하게 되는 경로와 인식에 대해서는 그저 방송이나 언론의 단발마적인 보도소재로만 이용될 뿐, 종합적이고 지속적인 차원에서는 다루어지지 않고 있다. 정보생산, 정보유통, 대화, 집단화, 정책제안을 정보생태계 발전의 중요 요소라고 한다면 북한 정보에 관한 한 검증 불가능한 정보와 공급자 중심의 정보생산만 있을 뿐 활발한 관심사의 공유와 토론, 새로운 정책 제안 활성화에는 못 미치고 있는 것이 현실이다.

따라서 국민들의 북한 정보 습득 경로와 대북 관심의 내용을 정기적으로 파악하는 것은 매우 중요하다. 그 이유는 첫째, 정치적 차원에서, 일반적인 여론조사와 마찬가지로 통일 시대를 맞이하여 대북 관심에 대한 여론조사 또한 비중 있게 다루어질 필요가 있다. 정치적인 모든 의제에 대한 의식조사가 활성화되어 있는데 유독 북한 문제에 대한 의식조사만 부족하다는 것은 통일 시대를 준비하는 적절한 정책으로 평가하기 어렵다. 통일에 대한 찬반, 통일 방법 등에 대한 의식 조사와 더불어 내재적인 차원에서 북한이라는 대상에 대해 형성되는 의식의 내용과 원인을 규명하고자 하는 노력은 매우 중요하다.

둘째, 정책적 차원에서 미디어 생태계를 중심으로 보았을 때, 공급자로서의 정부 생산 북한 정보에 대한 국민의 신뢰도를 파악하고 좀 더 효율적인 채널을 통한 혹은 다양한 채널에 적합한 북한 정보를 공급하는 일은 매우 중요한 정책적 과제이기 때문에 현재의 북한 정보 생태계를 개선할 수 있는 정책 자료로서 북한 정보와 미디어에 대한 여론조사가 실시되어야 한다. 또한, 단지 정보 생산에 머무르는 것이 아닌 대화, 집단화, 정책제안 수준에 이를 수 있는 북한 정보 생태계 발전을

위한 요소를 고민해야 한다.

셋째, 내용 측면에서, 가장 가까운 정치적 대상으로서 북한에 대해 우리 국민이 어떤 방식을 통해 어떻게 생각하는가의 문제는 대북 관심의 여론 추이를 분석해야 하는 당위적인 과제로 제시될 수 있다. 정말 우리가 바라보고 있는 대상을 제대로 바라보고 있는지, 정부의 북한 정보에 대해 어떤 미디어를 통해 습득하고, 어느 정도 신뢰하고 있는지, 시기에 따른 대북 관심 이슈는 무엇인지 등을 파악하는 문제는 남북 관계를 심도 있게 연구할 수 있는 객관적인 지표로 활용될 수 있다.

이와 같은 정치적·정책적·내용적 차원에서의 문제의식을 바탕으로 2014년 1월 20~22일까지 3일간 모바일 여론조사회사인 오베이(www.opensurvey.co.kr)를 통해 전국의 성인 1,015명을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 응답자 가운데 특히 트위터(Twitter)와 페이스북(Facebook) 등 소셜미디어 이용자 811명을 포함하여 소셜미디어 이용자와 비이용자의 의식을 파악하였으며, 주요 조사 내용은 북한 정보에 대한 미디어 습득 경로, 신뢰도, 북한에 대한 관심과 태도, 관심 이슈 등이다.

<표 1> 조사 개요

구분	내용
조사 시기	2014년 1월 20~22일(3일)
조사 방법	의식조사 전문 모바일 앱(오베이)
조사 대상	전국 성인 1,015명(일반: 204명, 소셜미디어 이용자: 811명)
조사 기준	안전행정부의 지역, 성별 기준 인구통계비율 반영

이 글의 구성은 다음과 같다. 먼저, 제2장에서 미디어와 북한 및 북한 인식 조사에 대한 기존 연구 성과의 특징과 한계를 평가하고 뉴미디어(New Media) 환경을 반영한 정기적인 대북 인식 조사의 필요성을 도출하였다. 제3장에서는 설문조사결과를 토대로 북한 정보 미디어 이용도와 신뢰도를, 제4장에서는 북한에 대한 관심 분야, 북한 체제에 대한 평가 등을 주제별로 정리하였다. 이어서 결론에서는 조사 결과의 특징과 향후과제를 제시하는 것으로 글을 마무리하였다.

Ⅱ. 기존 연구와 쟁점

1. 미디어와 북한

북한 연구 분야에서 미디어와 북한이라는 주제에 대한 의식조사 연구는 거의 진행되고 있지 않다고 보아도 무방한 상황이다. 커뮤니케이션(communication) 분야에서 10여 편의 연구가 진행되어 왔지만 거의 대부분이 특정 대상으로서 북한이탈주민의 미디어 이용 특징과 정치적 재사회화 과정에서 미디어의 영향을 연구하고 있는 것에 그치고 있는 정도이다. 또한, 논문 가운데 대부분이 최근 2~3년 사이에 발표된 것으로 미디어와 북한에 대한 연구가 이루어진지도 얼마 되지 않았다. 그나마 북한이탈주민의 수가 점차 증가하고, 사회적 관심이 환기됨에 따라 연구가 증가한 것인데, 특히 커뮤니케이션 분야에서는 북한이탈주민이 남한 입국 후 겪게 되는 변화와 적응 과정에서 미디어 또는 커뮤니케이션의 역할과 기능을 중심으로 관련 연구를 진행하여 왔다.[1]

세부적인 연구 주제는 북한이탈 청소년의 TV 시청이 남한 사회 적응에 미친 영향[2], 북한이탈주민의 미디어 이용과 남한인 및 탈북인과의 대인 커뮤니케이션 동이 남한사회의 가치 수용, 사회적 지지, 삶의 만족도, 시민성 형성에 미친 영향[3], 활사회적 지지 체계 구성에의 영향[4], 심리적 적응 현황[5], 남한 사회 현실 인식 연구[6], 남한 미디어 수용의 특성[7], 남한에서 뉴스 및 생활 정보 이용을 통한 재사

---

[1] 황상재·홍성현, "북한이탈주민의 온라인·오프라인 뉴스미디어 이용과 정치화," 『사이버커뮤니케이션학보』, 제29권 1호 (한국언론학회, 2013), pp. 354~404.

[2] 강태영·황유선·강경미, "북한 이탈 청소년들의 남한 텔레비전 시청 행위와 사회 적응," 『한국언론학보』, 제55권 6호 (한국언론학회, 2011), pp. 82~102.

[3] 곽정래, "북한이탈주민의 커뮤니케이션 활동이 사회적 가치 수용과 삶의 질 평가에 미치는 영향에 관한 연구," 『한국언론학보』, 제55권 3호(한국언론학회, 2011a), pp. 219~247; 곽정래, "북한이탈주민의 커뮤니케이션 활동과 시민성 형성," 『한국방송학보』, 제25권 3호 (한국방송학회, 2011b), pp. 92~132.

[4] 김현경, "북한이탈주민의 사회적 지지 체계로서의 인터넷 활용에 관한 질적 연구," 『사이버커뮤니케이션학보』, 제29권 1호 (사이버커뮤니케이션학회, 2012), pp. 49~86.

[5] 민영, "이주 소수자의 미디어 이용, 대인 커뮤니케이션 그리고 적대적 지각: 북한이탈주민의 심리적 적응에 대한 탐색," 『한국언론학보』, 제56권 4호 (한국언론학회, 2012), pp. 414~437.

[6] 이민규·우형진, "탈북자들의 텔레비전 드라마 시청에 따른 남한사회 현실 인식에 관한 연구: 문화계발효과와 문화동화이론을 중심으로," 『한국언론학보』, 제48권 6호 (한국언론학회, 2004), pp. 248~273.

[7] 이창현, "탈북자들의 남한방송 수용과 문화 적응: Q방법론을 통한 방송 프로그램 선호유형분석을 중심으로," 『한국방송학보』, 제14권 2호 (한국방송학회, 2000), pp. 151~186; 이창현·김성준, "북한이탈주민의 남한 방송 수용 특성과 미디어 교육의 방향," 『북한연구학회보』, 제11권 2호 (북한연구학회, 2002), pp. 197~225.

회화(정치 지식, 정치 효능감, 정치 신뢰 및 참여 과정)에 미친 영향[8] 등이다. 한편, 직접 조사는 불가능하지만 북한주민의 남한 미디어 수용 현황과 왜곡된 남한 이미지에 대한 연구[9]까지도 이루어지고 있는 상황이다.

위의 연구들이 규명하고 있는 것은 다음과 같다. 첫째, 북한이탈주민의 미디어 이용 정도에 대한 설문조사를 토대로 북한이탈주민의 의식 형성과 남한사회에서의 재사회화 과정에서는 미디어(라디오, TV, 신문, 휴대폰, 인터넷 등)의 영향력이 크다거나 뉴스 종류에 따라서는 긍정적 혹은 부정적 영향을 미친다고 논증하고 있다. 즉, 가치의 내재화와 사회화 등에 있어서 미디어는 매우 중요한 요소로 작동하는 것이다.[10] 둘째, 미디어 수용 특성을 분석함으로써 북한이탈주민에 대한 미디어 교육의 방향을 제시하였다. 셋째, 미디어 효과에 대한 종속변수로서 재사회화, 문화 동화, 사회적 지지, 문화 변용 과정에서의 심리적 적응(적대감, 소외) 등의 가치와 이론을 적용하여 이론적 성과를 풍부하게 제공하였다.

주로 미디어 이용도를 독립변수로 하는 커뮤니케이션 분야의 이와 같은 연구성과를 통해서는 남한 사회에 재정착하였으나 시민으로서의 의식 형성과 정체성 형성에 어려움을 겪고 있는 북한이탈주민에 대한 관심과 현황 파악의 필요성을 제고함과 동시에 이용자에 대한 미디어 효과의 중요성을 강조함으로써 미디어를 통한 정보 제공 통로, 내용, 방법 등에 대한 정책적 노력을 독려하는 기여를 하고 있다. 또한 일반적인 미디어가 아닌 정치의식과 정치사회화에 영향을 미치는 미디어를 강조함으로써 정치커뮤니케이션 분야에서 북한이탈주민이라는 연구대상의 지평을 확대한 효과도 기대할 수 있는 성과들이다.

그러나 한편으로는 지나치게 소수에 대한 심층면접 등 제한적인 표본수로 인한 사례의 대표성 문제, 북한이탈주민이 아닌 '남한 일반 국민'들의 대북인식 형성에 미치는 미디어의 영향 분석의 필요성 문제, 매스미디어뿐만 아니라 다수가 새롭게 이용하고 있는 뉴미디어를 포함해야 하는 문제 등이 한계로 나타나고 있다.

---

[8] 황상재·홍성현, "북한이탈주민의 온라인·오프라인 뉴스미디어 이용과 정치화."

[9] 강동완·박정란, "남한 영상매체의 북한 유통경로와 영향: 지역간·대인간 연결 구조 분석을 중심으로,"『통일정책연구』, 제19권 2호 (통일연구원, 2010), pp. 107~140; 박정란·강동완, "북한주민의 남한 미디어 수용과 왜곡된 남한 상,"『통일정책연구』, 제21권 1호 (통일연구원, 2012), pp. 239~270.

[10] 황상재·홍성현, "북한이탈주민의 온라인·오프라인 뉴스미디어 이용과 정치화."

2. 대북 인식에 대한 의식조사

대북 인식은 과거 냉전시대의 갈등과 반목 대상에 대한 비난에서 통일을 지향하는 시대의 공존과 상대 인정의 논리로 변화하는 측면이 있다. 대북 인식조사라는 국가의식조사 항목이 독립적으로 시행되고 있는 것은 아니지만 정치의식조사나 통일의식조사의 부분 항목으로 국민들이 북한을 어떻게 평가하고 있는가에 대해서는 많은 조사가 이루어져온 측면이 있다. 대표적으로 통일연구원(통일문제 국민여론조사, 1992년부터 실시), 서울대학교 통일평화연구원(통일의식조사, 2007년부터 실시), 국방대학교(범국민안보의식조사, 1989년부터 실시), KBS 남북협력기획단(국민통일의식조사, 2005년부터 실시)에서 정기적으로 여론조사를 실시하고 있다. 또한 탈북자들의 미디어 이용 행태와 인식, 주변인과의 상관관계를 분석하는 과학적이고 종합적인 조사도 실시되었다.[11]

의식조사결과를 반영한 학술연구성과들은 대북인식변화[12], 대북인식변화와 남북관계[13], 대북인식변화와 대북정책[14], 온라인과 오프라인 대북인식 비교분석[15] 등의 주제로 진행되었다. 이들 연구에서는 첫째, 북한 내부에 대한 인식, 남북 관계, 통일 인식 변화를 분석한다. 남북관계나 통일에 미칠 여론의 의식을 감안한다면 응당 진행되어야 할 당위성이 강한 의식조사로 진행되고 있는 것이다. 둘째, 인식변화와 대미관계변화에 대한 연구도 진행되었다. 이는 미국이 다른 어떤 국가보다 남북관계에 대해 가장 강한 영향력을 행사하고 있음을 보여주는 대목이다. 셋째, 인식변화와 대북정책 간 관계를 분석한다. 인식변화를 기반으로 정책변화를 수립해야 한다면 의식조사는 정책수립의 중요한 데이터가 될 수 있기 때문이다. 또한 -이 글의 조사와 관련 있는- 대북인식변화를 오프라인(off-line) 현실과 온라인 공간과 비교하는 연구도 있지만 이종훈(2000)의 연구가 유일한 상황이다. 그러나

---

[11] 성숙희, 『북한이탈주민의 남한방송 수용』 (서울: 한국방송영상산업진흥원, 2005); 이정철·김갑식·김효숙, 『이탈주민을 통해 본 북한 주민의 언론과 사회에 대한 이해』 (서울: 한국언론 진흥재단, 2011); 최경수, 『귀순, 탈북자들의 남북한 방송에 대한 인식 조사결과 보고서』 (서울: 통일방송연구소, 1998).

[12] 박균열, "북한에 대한 국민의 인식 변화," 『북한학보』, 제29집 (북한연구소, 2004), pp. 161~180; 안득기, "대북 이미지의 이중구조와 통일의식 분석," 『한국시민윤리학회보』, 제22권 2호 (한국시민윤리학회, 2009), pp. 205~223.

[13] 이교덕, "한국사회의 대북인식 변화와 남북관계," 『통일연구원 학술회의 총서』, 제1권 7호 (2004), pp. 225~255.

[14] 최진욱, "국민들의 대북인식 변화와 대북정책평가: 국민여론조사를 바탕으로 한 분석," 『통일연구원 학술회의 총서』, 제10권 1호 (2010), pp. 3~41.

[15] 이종훈, "남북정상회담 이후의 대북한 인식 변화: 온라인과 오프라인의 비교 분석," 『북한연구』, 제3권 (2000), pp. 1~22.

이종훈의 연구도 새로운 설문 디자인에 의한 비교라기보다는 기존의 의식조사에서 북한 관련 부분을 차용하여 비교한 것이고, 더구나 지금부터 14년 전, 즉 온라인 공간이 활성화되는 초기의 비교이기 때문에 최신 정보환경을 반영한 연구라고 보기 아쉬운 측면이 있다.

의식조사나 이에 기반을 둔 여론 파악과 정책 수정은 정책 자원의 매우 중요한 구성 요소이다. 그러나 일단 정기적인 여론조사에서 대북인식 자체만을 독립적으로 조사하는 연구가 없다는 것은 가장 치명적인 한계라고 할 수 있다. 북한 자체, 북한 내부, 북한의 리더십, 북한의 정치·경제·사회·문화 현황에 대해 매우 제한된 정보만 제공되고 있기 때문에 의식을 형성할 만한 근거가 없기도 하거니와 모르기 때문에 관심이 없는 현실이 생산되고 있는 것이다.

그리고 가장 활발하게 정보가 유통되고 여론이 생산되는 온라인 공간의 여론과 오프라인 공간의 여론을 비교 분석한 연구도 부족하다. 이는 온라인 사용자 자체가 오프라인과 특출하게 다른 정체성을 갖고 있기 때문에 파악해야 한다기보다는 온라인 공간의 정보 생산과 유통이 오프라인 여론에 미칠 수 있는 영향력 및 온라인 자체가 하나의 미디어로 중요한 공간이기 때문이다. 따라서 본 연구에서는 최대한 다양한 미디어를 반영하여 각각의 공간의 영향력을 평가하고, 단순 이용도뿐만 아니라 신뢰도 조사를 통해 미디어에 대한 국민들의 평가도 반영하고자 하였다.

Ⅲ. 미디어 이용 현황

1. 응답자의 특징

전체 1,015명의 응답자는 안전행정부의 인구통계특성을 반영하여 조사하였다. 따라서 성별, 연령, 지역은 현재의 대한민국 인구현황을 반영한 것이다. 이들의 출신지는 경상, 서울, 전라 출신이 다수를 차지하고 있으며, 학력은 대졸 이상의 고학력이 대부분이다. 월 소득 또한 500만 원 이상의 고소득군이 많았다. 한편, 지지정당의 경우는 새누리당, 안철수 신당, 민주당[16] 순으로 나왔지만 특이한 사항은 지지정당 없음이 48.5%로 매우 높은 비율로 나타나고 있다는 사실이다. 응답자의 소셜미디어 이용률은 80%로 매우 높게 나타났으며, 정치참여비율은 온라인이 오프라인보다 높게 나왔지만, 11%정도로 매우 낮은 수준인 것으로 나타났다.

[16] 이 연구는 2014년 1월 20일부터 22일까지 총 3일간 이루어진 것이다. 2014년 4월 현재, 안철수 신당과 민주당은 3월 26일 '새정치민주연합'으로 합당했다.

<표 2> 응답자의 특징

(단위: %)

구분	구분(%)
성별	남성(51.2) / 여성(48.8)
연령	20대(17.7) / 30대(23.3) / 40대(24.6) / 50대(22.0) / 60대 이상(12.3)
지역	서울(22.3) / 경인(30.1) / 충청(9.8) / 전라(9.2) / 경상(24.4) / 기타(4.2)
출신지	서울(24.3) / 경인(13.4) / 충청(12.4) / 전라(13.8) / 경상(29.4) / 기타(6.7)
학력	고졸 이하(23.5) / 대졸 이상(65.5) / 대학원 재 이상(10.9)
소득	550만 원 이상(24.3) / 250~350만 원 미만(21.9) / 350~450만 원 미만(19.8) / 450~550만 원 미만(16.2) / 150~250만 원 미만(12.1) / 150만 원 이하(5.7)
이념 성향	진보(38.5) / 중도(32.8) / 보수(28.7)
지지 정당	새누리당(24.5) / 안철수 신당(12.7) / 민주당(10.9) / 통합진보당(1.0) / 정의당(0.9) / 기타(1.5) / 지지정당 없음(48.5)
소셜미디어 이용	이용(79.9) / 미이용(20.1)
정치참여	온라인(11.3) / 오프라인(7.6)

2. 미디어 이용도와 신뢰도

가. 미디어 이용의 특징

(1) 전통적인 미디어의 의제 설정력

북한 정보의 접근성은 인터넷 포털과 지상파TV, 종편 TV순으로 나타났으며, 전체적으로 지상파 TV와 종편 TV의 이용률이 높게 나타나고 있고, 이용률 1위를 차지한 인터넷 포털의 경우는 포털에서 접하는 정보가 대체로 종이신문이나 지상파 TV가 대다수를 차지하는 것을 볼 때, 북한과 관련한 정보 생산과 이용은 여전히 전통적인 방송과 신문이 압도적임을 알 수 있다. 이는 온라인 공간의 확산에도 불구하고 북한에 대한 정보가 온라인상에서 자율적으로 생산되지 않고 있으며, 그에 따라 여전히 전통적인 미디어의 의제 설정 기능이 중요성을 차지하고 있는 현실을 그대로 반영하고 있는 것으로 보인다.[17]

[17] 정영철 외의 연구 결과를 보면, 인터넷 포털의 북한 뉴스는 종이 신문에서 생산한 정보 거의 그대로 전달하고 있는 한계를 보인다. 즉, 인터넷 포털에서도 북한 관련한 정보 생산은 거의 전무한 편이며, 이에 대한 논쟁도 여타의 주제와 달리 별다르게 벌어지지 않고 있다. 정영철 외, "대북인식의 프레임과 네트워크,"『북한연구학회보』, 제17권 2호 (북한연구학회, 2013), pp. 331~366.

<표 3> 매체별 북한 정보 이용도

순위	미디어	이용률(%)
1	포털	57.4
2	지상파 TV	46.0
3	종편 TV	45.6
4	직접 대화	30.9
5	종이신문	23.3
6	페이스북	14.1
7	모바일 메신저	13.1
8	라디오	10.9
9	트위터	10.8
10	인터넷(블로그, 게시판, 커뮤니티 등)	-

<표 3>에서도 알 수 있듯이, 페이스북이나 트위터 혹은 여타의 모바일 메신저를 통한 북한 정보의 접근, 이용은 아주 낮은 순위를 기록하고 있다. 이러한 현상은 페이스북이나 트위터 등을 통해 일상적인 생활의 의제는 쉽게 유통되고 있지만, 경성 정보(hard information)라고 할 수 있는 북한 관련 정보는 소셜미디어를 통해 유통되지 않고 있다는 것을 보여준다. 즉, 여전히 북한 정보는 지상파 TV와 종편 TV 그리고 종이 신문의 정보가 독점하고 있는 것이다. 또한 이와 같은 결과는 북한과 관련한 언론의 프레임이 어떻게 형성되는가에 따라 북한에 대한 이미지가 크게 영향을 받을 수 있다는 것, 즉, 북한 관련 의제 설정에서 기존 언론 미디어의 영향력이 그대로 지속되고 있다는 것을 의미한다.

(2) 미디어만큼 중요한 직접 대화

조사 결과가 보여주는 흥미로운 점 중의 하나는 직접 대화를 통한 북한 정보의 습득이 전체 응답의 30.9%로 상당한 비중을 차지하고 있다는 점이다. 대체로 북한 및 통일과 관련된 담론은 일상생활에서 쉽게 의제화되지 않는다는 점을 고려하면 직접 대화를 통한 북한 정보 습득의 비율은 예상보다 상당히 높은 것으로 평가할 수 있다.

이러한 현상은 앞으로 더 많은 분석이 요구되지만, 2013년의 장성택 사건이나 개성 공단, 이산가족 상봉 등과 관련한 이벤트가 방송과 언론, 신문을 통해 부각되

면서 자연스럽게 사람들 사이에서 공통의 대화 주제가 되었던 것으로 생각된다. 이 역시 시기적 영향과 미디어에서의 북한 정보의 취급 등에 따른 영향으로 분석된다. 그러나 다른 한편으로 '면대면'을 통한 북한 정보의 습득이 높은 비중을 차지하고 있다는 것은 국민들에게 일상의 정치적 화제로 북한 문제가 언제든지 제기되고 토론되는 것이 자연스럽다는 것을 의미하기도 한다. 이는 분단이라는 객관적 현실과 그간의 역사적 경험 등에 따라 지금 당장은 '북한' 문제에 대한 무관심도가 높아지고 있음에도 불구하고, 언제든지 논의될 수 있는 잠재성 역시 지니고 있음을 의미하는 것이다.

(3) 포털 이용의 특징

한편, 인터넷 포털의 이용도에 있어서도 흥미로운 점이 발견되는데, 젊은층일수록 포털 사용 빈도가 높은 것은 일반적인 상식과 부합하지만 보수적일수록 포털의 사용도가 오히려 높게 나타나고 있다는 점은 특징으로 평가할 수 있다. 흔히 알고 있듯이 젊은 진보가 점령하고 있는 온라인 공간이라는 특징은 점차 변화되어 이념성향에서의 균형이 나타나고 있는 것이다. 또한 여러 관련 의식조사 결과에서도 알 수 있듯이, 20대의 보수화 경향과 밀접한 영향이 있는 것으로도 보인다. 즉, 상대적으로 20대가 보수화되면서 연령층에서 젊은 층에서의 인터넷 이용률이 높은 반면, 보수적인 층에서의 인터넷 이용률도 높아지게 되는 것을 의미한다.

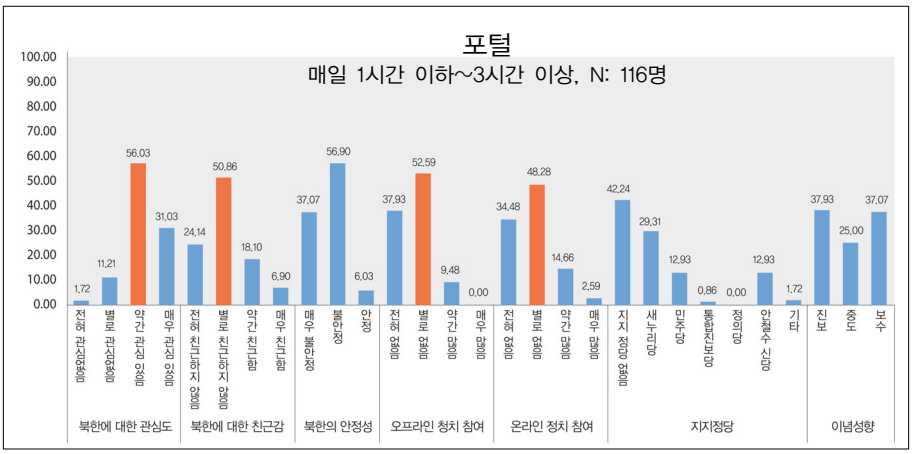
<표 4> 연령 및 이념별 인터넷 포털 뉴스 이용도

(단위: %)

분류	구분	거의 이용하지 않는다	일주일에 1~2일	일주일에 3~4일	매일 1시간 이하	매일 2~3시간	매일 3시간 이상
연령	20대	41.1	36.7	12.8	8.3	1.1	0.0
	30대	45.1	31.6	11.8	10.1	0.4	0.8
	40대	38.4	38.0	14.8	8.4	0.4	0.0
	50대	44.4	33.6	9.0	10.8	1.8	0.4
	60대 이상	44.8	31.2	7.2	15.2	0.8	0.8
이념	진보	41.4	34.8	12.5	9.7	0.8	0.8
	중도	52.0	30.3	9.0	7.8	0.6	0.3
	보수	33.3	38.3	13.1	13.4	1.4	0.0

더구나 인터넷 포털에서 제공하는 뉴스가 대체로 지상파 TV나 종이신문의 뉴스에 기반하고 있는 것을 생각하면, 인터넷 포털을 통한 북한 관련 정보의 획득은 지상파 TV, 종이신문의 뉴스를 통한 정보 획득과 유사한 것이라고 볼 수 있을 것이다. 따라서 20대의 보수화와 상대적으로 고연령층의 북한 문제에 대한 높은 관심 등이 이러한 특징으로 나타난 것이다. 다만, 포털의 이용도가 높음에도 불구하고 매일 1시간 이상 포털을 통해 북한 정보를 습득하는 비율은 전체 1% 정도로 아직은 매우 낮은 수준이라는 점은 미디어 전체 환경에서 북한 정보의 다양화와 미디어 다양화를 위해 노력할 필요가 있다는 정책적 과제를 야기한다. 또한, 아래의 <그림 1>에서도 알 수 있듯이, 상대적으로 인터넷 포털을 자주 이용하는 경우에도 북한에 대한 관심도는 상대적으로 높지만, 친근감이나 온라인 혹은 오프라인에서의 정치참여는 낮게 나타나고 있다. 이는 인터넷 포털의 이용이 높다고 하여 이것이 북한 및 정치적 참여와 의식의 변화에 큰 영향을 미치고 있다고 결론을 내리기는 어렵다는 것을 의미한다.

<그림 1> 포털 이용자의 특징



(4) 종편 TV의 영향력 확대

조사 결과, 북한 관련 정보 습득이 주로 인터넷 포털과 지상파 TV, 그리고 종편 TV를 통해 이루어지고 있다는 것을 알 수 있다. 특이한 점은 종편 TV의 영향력이 생각보다 훨씬 높게 나타나고 있다는 것이다.

<표 5> 연령 및 이념별 종편 TV 이용률

(단위: %)

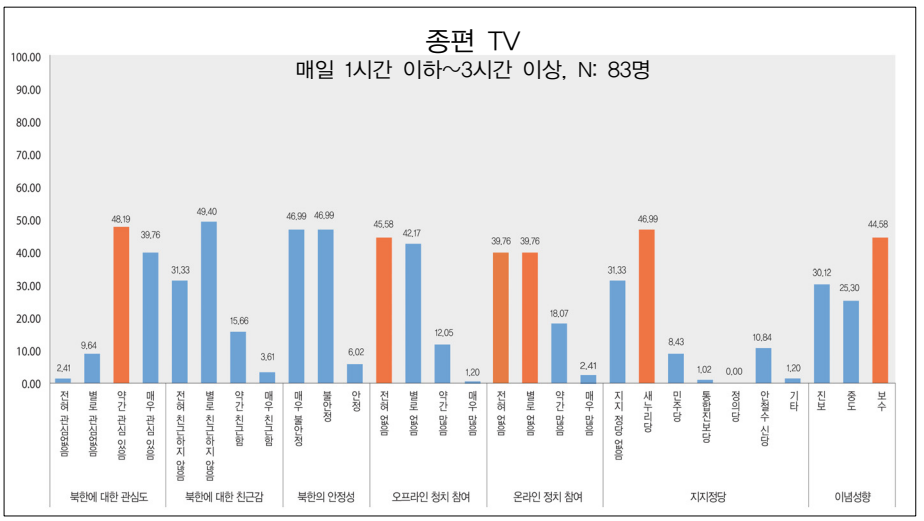
구분	거의 이용하지 않는다	일주일에 1~2일	일주일에 3~4일	매일 1시간 이하	매일 2~3시간	매일 3시간 이상
20대	70.0	19.4	8.3	1.7	0.6	0.0
30대	63.7	27.0	7.2	1.7	0.4	0.0
40대	54.4	31.6	6.0	5.2	2.0	0.8
50대	39.9	35.9	11.7	7.6	3.6	1.3
60대 이상	40.0	25.6	13.6	12.0	6.4	2.4
진보	60.9	26.3	6.4	4.3	1.8	0.3
중도	61.0	25.5	7.2	4.8	0.9	0.6
보수	38.1	35.1	14.1	6.5	4.5	1.7

이에 대해서는 별도의 분석이 요구되지만, 첫째, 종편 TV의 경우, 시청률을 올리기 위해 자극적인 뉴스와 정보를 생산하는 경향이 강하고, 특히 일부 종편의 경우 북한 및 탈북자를 소재로 한 흥미 위주의 뉴스를 지속적으로 생산하고 있으며, 북한 관련 뉴스를 통해 종편 TV에 대한 관심도를 올리고 있다. 이에 대해서는 과거의 '땡전 뉴스'와 같이 '땡북 뉴스'가 하루 온종일 생산되고 있다는 비판까지 제기되고 있는 상황이다.

둘째, 종편 TV의 탄생부터 불거진 이념 갈등으로 인해 상대적으로 보수적인 층에서 종편 TV를 선호하고 있으므로 점차적으로 종편 TV의 영향력이 확대될 것이라는 예측을 제시할 수 있다. 실제 이번 조사를 통해 종편 TV의 이용률은 연령이 높을수록, 보수적일수록 높은 것으로 나타났는데 매일 3시간 이상 종편 TV를 시청하는 비율은 60대 이상 2.4%, 보수 1.7%나 나타나고 있어서, 고령 보수층에서 종편 TV에 대한 선호도가 높게 형성되고 있음을 확인할 수 있다.

또한, 종편을 자주 이용하는 사람들의 북한에 대한 관심은 상대적으로 높게 나타나고 있지만, 친근감은 더욱 낮게 나타나고 있으며, 정치참여의 측면 역시 대단히 낮게 나타나고 있다. 반면 이들의 지지하는 정당은 새누리당이 그리고 이념적으로는 보수적인 성향이 강하게 나타나고 있다. 이는 종편의 주된 이용자들이 주로는 고령의 그리고 보수적인 이념적 성향을 가진 사람들임을 보여주며, 앞서 설명한 것처럼 이들은 북한에 대한 관심은 상대적으로 높지만 그 관심의 방향은 적대적인 것으로 나타나고 있다.

<그림 2> 종편 TV 이용자의 특징



나. 미디어 신뢰도의 특징

전체적으로 미디어의 이용도는 포털과 지상파, 종편 TV 그리고 직접 대화의 순으로 나타났다. 그러나 신뢰도의 측면에서는 얼마간의 차이가 나타나고 있다. 매체별 북한 정보의 신뢰도와 이용도를 표로 정리하면 다음과 같다.

<표 6>에 의하면 이용도가 가장 높은 인터넷 포털은 신뢰도의 측면에서는 3위를 차지하고 있다. 반면, 이용도가 두 번째로 높았던 지상파 TV 뉴스에 대해서는 가장 높은 신뢰도를 보이고 있다. 특이한 점은 이용도 8위였던 라디오를 통한 정보 신뢰도는 2위로 매우 높게 나타나고 있다는 점이다.[18] 전체적으로 인터넷 포털을 제외하면 북한 관련 뉴스의 신뢰도는 전통 매체가 높은 순위를 보이고 있다. 이러한 현상은 전통 미디어에 대한 의존도가 여전히 높은 상황이며, 북한 관련 뉴스에 대한 정보 획득과 신뢰성의 측면에서도 전통 매체에의 의존도가 높다는 것을 말해준다. 다만, 페이스북과 트위터, 온라인 커뮤니티(online community) 등의 신뢰도가 이용도에 비해 상대적으로 높게 나타나고 있다는 것도 눈여겨 볼 필요가 있는데, 이들 간의 차이가 크지 않은 점으로 미루어 보아, 온라인상에서 정보

[18] 이러한 현상은 라디오의 경우 이용도는 높지 않지만, 라디오에 대한 신뢰 혹은 라디오를 선호하는 사람들의 경우 라디오에 대한 '충성도'가 높음을 의미한다. 잠정적으로 라디오 이용자의 경우, 특정 직업군이나 혹은 오랫동안 라디오를 신뢰해온 사람들이었을 가능성이 높고, 그 경우 라디오에 대한 신뢰성이 높을 것으로 판단된다.

획득과 해당 정보에 대한 믿음은 여전히 전통 매체에 의해 크게 영향 받고 있다고 할 수 있다. 또한, 연령별로는 젊은 세대일수록, 그리고 이념적으로 진보적일수록 전통매체에 대한 불신도가 높게 나타났다. 특히 종편 TV의 경우에는 50대 이상과 보수적인 층에서의 신뢰도가 여타 계층보다 높게 나타나고 있다.

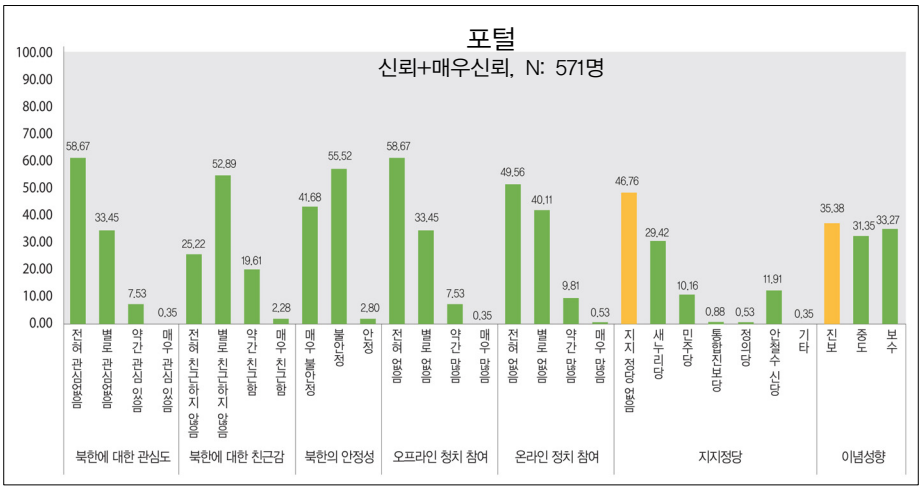
<표 6> 매체별 북한 정보 신뢰도와 이용도

신뢰도 순위	미디어	신뢰도	이용률	이용도 순위
1	지상파 TV	60.5	46.0	2
2	라디오	57.2	10.9	8
3	인터넷 포털	56.3	57.4	1
4	종이신문	56.0	23.3	5
5	종편 TV	54.0	45.6	3
6	직접 대화	50.4	30.9	4
7	인터넷(블로그, 게시판, 커뮤니티 등)	32.4	-	10
8	페이스 북	31.4	14.1	6
9	트위터	30.8	10.8	9
10	모바일 메신저	22.9	13.1	7

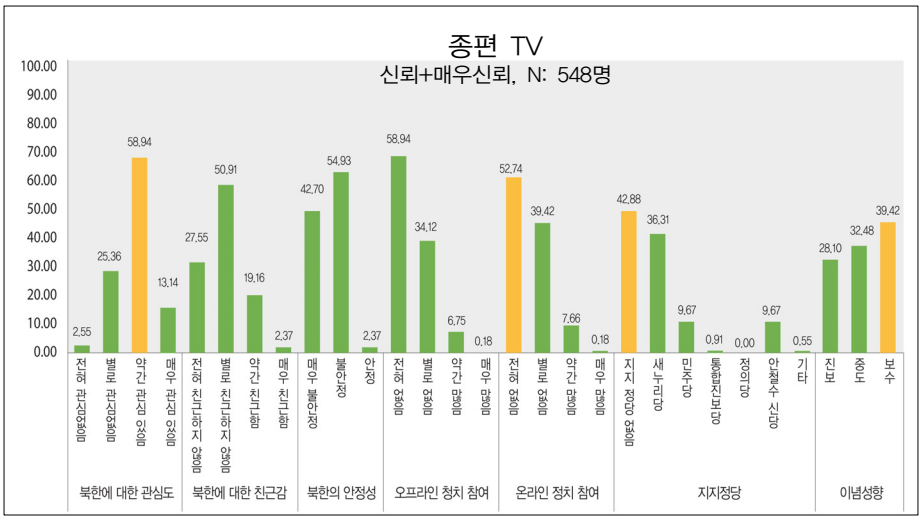
특징적인 것은 트위터, 페이스북 등의 경우에 있어서도 20대의 불신도가 더 높으며, 이념적으로 보수층의 신뢰도가 더 높게 나타나고 있다는 점이다. 이에 대해서는 추가적인 조사와 분석이 요구되지만, 잠정적으로 내릴 수 있는 결론의 하나는 소셜미디어 상에서의 '끼리끼리' 현상 혹은 2014년 초 국정원의 트위터 댓글 사건 등으로 인해 소셜미디어에 대한 신뢰도가 낮아진 것도 원인으로 평가할 수 있다.

특징적인 것은 인터넷 포털에 대한 신뢰도와 종편 TV에 대한 신뢰도가 높은 사람들을 대상으로 분석하면(<그림 3>과 <그림 4>), 인터넷 포털에 신뢰도가 높은 사람들의 대체로 진보적인 반면, 종편 TV의 경우에는 보수적이고, 북한에 대한 관심도가 현저히 높은 특징을 나타내고 있다. 이는 인터넷 포털의 경우보다는 종편 TV를 신뢰하는 사람들이 이념적인 성향의 특징이 보다 더 뚜렷하게 나타나고 있음을 의미한다. 특히 북한에 대한 관심의 측면에서는 현저한 차이를 드러내는데 이는 우리 사회에서 보수적인 사람들의 북한에 대한 관심이 상대적으로 크다는 것을 보여주는 것이라 할 수 있다.

<그림 3> 포털 신뢰가 높은 이용자의 특징



<그림 4> 종편 TV 신뢰도가 높은 이용자의 특징



전체적으로 미디어의 이용도와 신뢰도를 종합해서 보더라도 인터넷 포털과 지상파 TV가 높은 순위를 차지하고 있다. 인터넷이라는 쉽게 접할 수 있는 매체 그리고 대중성을 갖춘 지상파의 영향력은 북한에 대한 정보 습득과 신뢰의 측면에서도 여타의 매체보다 월등하게 높다고 할 수 있다. 다만, 중요한 것은 이들이 생산한 정보의 내용이다. 인터넷 포털이 대체로 일반적인 오프라인 뉴스에 기반하고 있는 점을 고려하면 거의 대부분이 동일한 내용의 정보를 접하고 있다는

것이다. 이런 점에서 뉴 미디어가 일반적인 뉴스 생산 및 영향력의 한계를 뛰어넘고자 탄생했음에도 불구하고 북한 정보의 이용도와 신뢰도 면에서는 아직까지 전통 매체의 한계와 영향력을 극복하지 못한 상황, 공급자 중심의 미디어 편중 선택 그리고 무엇보다 정보 다양성과 미디어 다양성이 부족한 현실을 파악할 수 있다.

Ⅳ. 북한에 대한 인지와 평가

2013년 서울대 통일평화연구원의 조사는 몇 가지 흥미로운 결과를 보여주고 있다. 우선, 통일의 필요성에 대해서는 여전히 전체 국민의 55%에 가까운 찬성률을 보여주지만, 연령대별로는 20대 40.4%, 30대 51.6%, 40대 60%, 50대 이상이 62.7%로 나타나고 있다. 즉, 젊은 세대의 통일에 대한 필요성 응답률은 과반수도 채 되지 않는다. 또, 통일이 필요하지 않다는 의견에 대해 전체 국민의 23.7%가 동의하였는데, 연령대별로 보면 20대 29.2%, 30대 22.2%, 40대 24.3%, 50대 이상 20.5%로 나타났다.

이 조사는 통일의 필요성에 대한 국민적 동의가 낮아지고 있는 반면, 통일이 불필요하다는 의식은 전반적으로 높아지고 있으며 그 분포도 연령대별로 고르게 나타나고 있다는 것을 보여준다.[19] 이와 같은 결과는 2000년 남북정상회담 이후, 북한에 대한 관심이 늘어나고 통일에 대한 긍정적인 의식이 높아지던 상황과는 여러모로 차이가 있다. 즉, 정치 환경 변화 및 남북관계의 부침에 따라 국민들의 통일의식이 영향 받을 수 있다는 것이다.

같은 조사에 나타난 북한에 대한 인식은 다음과 같다. 전체적으로 협력 대상과 지원 대상을 합치면 약 56.8%이고, 경계와 적대 대상이라는 응답은 37.8%로써 앞서 통일의 필요성에 대한 응답률과 비슷한 분포이다. 즉, 사회 전반적으로 아직은 북한과의 평화 공존과 협력을 바라는 국민이 다수를 차지하고 있지만, 동시에 북한과의 적대 그리고 통일이 불필요하다고 인식하는 사람 역시 증가하고 있어 북한에 대한 '의식의 이중성'이 나타나고 있는 것이다.[20]

---

[19] 박명규 외, 『2013 통일의식조사』 (서울: 서울대 통일평화연구원, 2013).

[20] 김갑식, "탈냉전기 동북아 질서와 북한의 남북관계에 대한 인식," 『한국정치연구』, 제19권 3호 (서울대 한국정치연구소, 2010), pp. 105~133.

<표 7> 북한에 대한 인식

구분	협력 대상	지원 대상	경쟁 대상	경계 대상	적대 대상
응답(%)	40.4	16.4	5.6	21.3	16.5

출처: 박명규 외, 『2013 통일의식조사』 (서울: 서울대 통일평화연구원), 2013, pp. 57~58.

이러한 조사 결과는 이 글에서의 조사와 비교하여 몇 가지 흥미로운 사실을 보여주는데, 이번 조사에서 나타난 북한에 대한 관심도와 친근도는 다음과 같이 나타났다.

<표 8> 북한에 대한 관심

순위	내용	응답(%)
1	약간 관심있음	51.2
2	별로 관심없음	33.0
3	매우 관심있음	9.9
4	전혀 관심없음	5.9

북한에 대한 관심은 전체의 약 61% 정도를 차지하고 있는데, 이를 연령대별로 구분해서 살펴보면 다음과 같다. 전체적으로 북한에 대한 관심은 낮게 나타나고 있지만, 연령층이 높을수록 관심이 높고, 오히려 20~30대 층의 관심이 가장 낮은 것으로 나타났다. 특히 30대는 약 10% 정도가 전혀 관심이 없는 것으로 나타났다. 다만, '별로 관심없음'과 '약간 관심있음'이라는 응답에는 어느 정도 규범적인 태도가 영향을 미쳤을 가능성을 고려해보면, 전체적으로 북한에 대한 관심은 연령이 높을수록 많고, 가장 관심이 낮은 층은 30대라고 할 수 있다.

특히 20대와 30대는 '매우 관심있음'에 5%의 응답율도 보이지 않고 있다. 이는 사회 전체적으로 젊은층일수록 북한에 대한 관심이 낮아지고 있다는 일반적인 조사결과와도 부합한다. 다만, 조사 시기 특성상 약간 관심이 높게 나타나고 있는 것은 2013년 말의 장성택 숙청 사건으로 인한 뉴스의 영향이 어느 정도 영향을 미친 것으로도 해석된다. 또 하나는 20대에 비해 30대가 더욱 관심이 낮은 것은 30대가 사회진출에 따른 여타의 생활문제로 인해 정치와 관련된 관심을 가질 만한 여력이 적은 것 때문으로 해석된다.

<표 9> 연령대별 북한에 대한 관심도

(단위: %)

구분	전혀 관심없음	별로 관심없음	약간 관심있음	매우 관심있음
20대	5.6	38.9	52.8	2.8
30대	9.7	42.2	43.5	4.6
40대	4.4	29.2	56.0	10.4
50대	5.8	28.7	50.2	15.2
60대 이상	2.4	22.4	56.0	19.2

북한에 대한 관심도를 이념 성향으로 살펴보면, 보수적일수록 북한에 대한 관심이 더욱 높아지는 것으로 나타났다. 특히 '매우 관심있음' 항목에서는 보수와 진보의 차이가 더욱 확연하게 드러났다. 보수층은 전체적인 관심도가 약 76.3%로 진보층의 58.3%에 비해 약 20% 이상 높은 관심도를 보여주고 있고, '매우 관심있음' 항목에서는 보수층이 18.9%, 진보층이 6.8%로 세 배 가까운 차이가 나고 있다. 이는 60대 이상의 관심도가 다른 연령층에 비해 높은 것과 관련이 있을 것으로 추정된다. 일반적으로 이들의 상당수가 보수적인 이념 지향을 보인다고 한다면, 전체적으로 보수적 이념 지향을 가진 사람들의 관심도가 높게 나타난 것이다.

<표 10> 이념 성향에 따른 북한 관심도

(단위: %)

구분	전혀 관심없음	별로 관심없음	약간 관심있음	매우 관심있음
진보	5.9	35.8	51.4	6.9
중도	7.2	41.7	45.6	5.4
보수	4.5	19.2	57.4	18.9

실제 이 결과를 북한에 대한 친근감과 체제 안정성과 비교하면 보다 더 흥미로운 결과를 얻을 수 있다. 즉, 북한에 대한 친근성은 '별로 친근하지 않다' 54.2%, '전혀 친근하지 않다' 26.0%로써 전체의 약 80% 이상을 차지한다. 이에 비해 '약간 친근하다' 17.6%, '매우 친근하다' 2.2%로 전체 20% 미만에 머물고 있다.

<표 11> 북한에 대한 친근감

순위	내용	응답률(%)
1	별로 친근하지 않음	54.2
2	전혀 친근하지 않음	26.0
3	약간 친근	17.6
4	매우 친근	2.2

이를 연령대별로 분류해보면 40대에서 친근감이 가장 높게 나타나고, 20대와 60대 이상에서의 친근함이 가장 낮게 나타나고 있다.

<표 12> 연령대별 북한에 대한 친근감

(단위: %)

구분	전혀 친근하지 않음	별로 친근하지 않음	약간 친근함	매우 친근함
20대	27.2	56.7	15.0	1.1
30대	23.6	55.7	19.4	1.3
40대	19.6	56.4	21.2	2.8
50대	30.5	48.0	18.4	3.1
60대 이상	33.6	54.4	9.6	2.4

이념 성향별 북한에 대한 친근감을 보면, 진보일수록 친근함이 높고, 보수일수록 친근함이 낮게 나타난다. 즉, 북한에 대한 관심도는 고령일수록, 그리고 보수적일수록 관심이 높게 나타나지만, 그 관심도의 방향의 하나인 친근함에 있어서는 20대와 60대 이상에서 적대적 관심이 가장 높게 나타나고 있고, 40대가 상대적으로 우호적인 관심도를 나타내고 있다. 이는 현재 우리 사회에서 40대의 진보성향이 가장 높고, 20대 및 고령층의 보수성향이 높게 나타나고 있는 현상의 반영이라고 할 수 있다.[21] 이러한 진보-보수의 성향이 북한에 대한 친근감에서도 유사하게 나타나고 있는 것이다.

[21] 20대의 북한에 대한 친근성이 낮은 것을 보수화라고만 단정할 필요는 없다. 20대의 경우, 북한이 보여주고 있는 이해 못할 말과 행동에 대해 타 연령층보다 더 큰 거부감을 가질 가능성이 높다. 이러한 것들이 북한에 대한 낮은 친근성에 영향을 주었을 것으로 생각된다.

<표 13> 이념 성향별 북한에 대한 친근감

(단위: %)

구분	전혀 친근하지 않음	별로 친근하지 않음	약간 친근함	매우 친근함
진보	15.3	59.1	21.5	4.1
중도	29.7	53.8	16.2	0.3
보수	36.1	48.1	14.1	1.7

또한, 북한 체제에 대한 안정성에 대한 평가는 '불안정'이 55.0%, '매우 불안정'이 42.0%를 차지하고 있으며, '안정'은 3.1%에 머물고 있다.

<표 14> 북한 체제에 대한 안정성 평가

순위	내용	응답률(%)
1	불안정	55.0
2	매우 불안정	42.0
3	안정	3.1

이러한 결과들은 2013년 장성택 사건 이후, 북한에 대한 부정적 사고가 더욱 확대되었고, 북한 체제 자체가 더욱 불안정해진 것으로 인식하는 큰 원인이 된 것으로 생각된다. 이러한 북한 체제의 불안정성에 대한 인식은 전 세대에 걸쳐 높게 나타나고 있다. 이미 2008년 이후, 이명박정부 이후 북한에 대한 국민들의 적대적 인식이 더욱 높아졌던 것에 비춰보면,[22] 박근혜정부 이후에도 계속되는 북한의 핵실험 및 미사일 발사, 그리고 여기에 장성택 숙청까지 겹치면서 북한 체제에 대한 기존의 '악마화된 이미지'와 불안정성에 대한 인식을 더욱 공고한 것으로 만들었다고 볼 수 있다.

<표 15> 이념 성향별 북한체제 안정성에 대한 인식

(단위: %)

구분	매우 불안정	불안정	안정
진보	40.2	54.7	5.1
중도	42.6	55.9	1.5
보수	43.6	54.3	2.1

[22] 김근식, "MB 5년, 강고한 '북한 혐오'의식 만들어," 『프레시안』, 2013년 7월 20일.

다만, 진보와 보수의 이념적 성향에 따라서는 약간의 차이가 있으나 그 차이가 크게 나타나지는 않고 있다. 상대적으로 북한 체제의 안정성에 진보적인 성향의 사람들이 조금 더 높게 나타나고 있을 뿐이다. 즉, 진보층은 북한 체제의 안정성에 약 5.1%, 보수층은 2.1%를 보여주고 있다. 이들 모두 다 불안정에 90% 이상 응답하고 있는 것이다.

그렇다면 이번의 조사에서 많은 관심을 보인 북한 관련 이슈는 어떤 것이었을까? 다음의 <표 16>은 북한 관련한 이슈 중에서 관심도에 따라 정리한 것이다.

<표 16> 북한 관련 관심 이슈

(단위: %)

관심이슈	1순위 응답	2순위 응답	전체 순위
북한 미사일 문제	48.3	16.0	64.3
북한 인권	8.9	16.0	24.9
개성공단	14.1	10.3	24.4
이산가족 상봉	8.3	14.8	23.1
탈북자 문제	6.1	12.5	18.6
주민생활과 문화	4.4	10.3	14.7
금강산 관광	5.1	6.6	11.7
식량난	3.3	6.9	10.2
6자회담	1.6	6.3	7.9

<표 16>에서 보듯이 북한 미사일 문제와 인권문제, 개성공단 및 이산가족 상봉 문제가 가장 높은 순위를 차지하고 있다. 북한 미사일 문제는 20년 가까이 남북한의 현안이었다는 점에서도 그렇고 2013년 상반기 한반도 긴장 고조의 가장 큰 이슈였다는 점에서 미디어의 취급이 가장 높았던 이슈의 하나였다.[23] 또한, 개성공단 문제 역시 지난해 상반기 개성공단을 둘러싼 남북 간의 갈등이 높아지면서 미디어에 노출이 가장 많았던 이슈였다.[24]

이산가족 상봉의 이슈는 지난해 이산가족 상봉의 합의와 연기, 그리고 올해 초 재합의가 되면서 북한 관련 뉴스의 핵심으로 다루어졌고, 북한 인권 문제는 지속

[23] 북한 미사일 및 핵문제에 대한 약 20년간 지속된 갈등에 대해서는 정영철, "20년의 위기: 북미대결과 한반도 평화체제," 『경제와사회』, 제100호 (비판사회학회, 2013), pp. 63~91.

[24] 2013년 북한 관련 오프라인 북한 관련 뉴스를 종합한 결과에 의하면, 개성공단 사태 이후 이 부분에 대한 뉴스의 양이 상당히 증가한 것을 확인할 수 있다. 위의 글.

적으로 문제제기 등이 있어왔다는 점을 생각하면 이들 이슈들이 가장 큰 관심사로 부각된 것은 자연스러운 것으로 생각된다. <표 16>에서 보이는 관심 사항은 대체로 경성 이슈(hard issue)가 높은 순위를 차지하고 있고, 이것은 앞서 북한과 관련한 미디어 이용 및 북한에 대한 인식과도 높은 상관성을 가질 것으로 추론된다. 즉, 미디어에서 주로 다루는 이슈에 대한 관심이 높을 수밖에 없으며, 이들 이슈들은 북한을 부정적으로 인식하는 중요한 소재로 기능할 수 있다는 점이다.

이러한 조사 결과를 종합하면, 북한에 대한 인식은 대체로 부정적이며, 관심 역시 약간의 관심만을 가지고 있는 것으로 평가된다. 이러한 현상은 여전히 북한에 대한 정보 습득이 전통적인 미디어를 통해 이루어지고 있으며, 관심 분야 역시 미디어가 생산하고 있는 이슈들을 따라 형성되고 있는 것에서 하나의 이유를 찾을 수 있다. 그럼에도 불구하고 현재 남북 간에 주요 이슈가 되고 있는 금강산 관광 재개에 대해서는 높은 찬성률을 보여주고 있다. 실제 서울대 통일평화연구원의 결과도 북한에 대한 신뢰도가 높을수록 금강산 관광 재개에 대한 찬성률이 높게 나타나고 있지만, 북한을 불신하면서도 금강산 관광 재개에 대해서는 50% 이상의 찬성률을 보이고 있다.[25] 역시 이번의 조사에서도 금강산 관광 재개에 대한 찬성률은 전체 약 61.4%를 보여주고 있다. 이는 북한에 대한 인식 여부에 따라 찬성 비율이 달라지지만, 전반적으로는 금강산 관광이라는 의제에 대해서는 찬성하는 비율이 높음을 말해준다. 이를 연령별, 이념적 지향에 따라 살펴보면 다음과 같다.

<표 17> 금강산 관광 재개 여부에 대한 의견

(단위: %)

구분	적극 찬성	찬성	반대	적극 반대
20대	6.1	51.7	33.3	8.9
30대	8.9	52.3	33.3	5.5
40대	11.6	58.4	24.0	6.0
50대	9.9	52.0	30.5	7.6
60대 이상	9.6	39.2	42.4	8.8
진보	13.3	58.1	24.3	4.3
중도	6.9	52.9	33.9	6.3
보수	6.9	43.0	38.5	11.7

[25] 박명규 외, 『2013 통일의식조사』.

금강산 관광에 대해서는 대체로 높은 찬성률을 보이고 있는 가운데 연령별로는 40대가 가장 높은 찬성률을 나타내고 있고, 진보적인 이념 지향이 압도적으로 높은 찬성률을 나태내고 있다. 특이한 것은 20대와 30대의 찬성률이 오히려 50대보다도 떨어지고 있다는 점이다. 이는 우리 사회에서 20대의 젊은 층의 북한에 대한 무관심, 그리고 상대적인 보수화의 영향이라고 진단할 수 있다. 그러나 더 중요하게는 40대 이상은 1998년의 금강산 관광의 첫 시작이라는 역사적 순간을 기억하고 있고, 이중 일부는 이념적 성향과는 무관하게 금강산 관광의 경험을 가지고 있을 가능성이 높을 수 있다는 점이다.[26]

이에 반해 지금의 20대는 금강산 관광에 대한 '기억'이 상대적으로 적을 수밖에 없고, 그에 따른 역사적 충격(?)도 작을 수밖에 없으며, 따라서 금강산 관광에 대한 관심도와 중요성, 남북관계에서 금강산 관광이 차지하는 위치 등에 대한 인식이 상대적으로 낮을 수밖에 없는 이유도 작용하고 있을 가능성이 높다. 이러한 차이가 금강산 관광 재개에 대한 찬성률의 차이로 드러나고 있는 것으로 보인다.

이상에서의 분석을 통한 결론은 다음과 같다.

첫째, 일반적인 사회여론조사가 보여주는 것과 유사하게 모바일을 통한 여론조사에서 북한에 대한 관심은 극히 낮으며, 특히 젊은 층의 북한 관심도는 여타의 연령층에 비해 더욱 낮은 것으로 나타났다.

둘째, 이념 성향에 따라서는 보수적인 층에서 북한에 대한 관심도가 더욱 높은 것으로 나타나고 있다. 이 역시 일반적인 여론 조사와 유사한 결과라 할 수 있다. 반면, 북한에 대한 친근감은 연령대보다는 이념적 성향에 따라 진보일수록 친근감이 높은 것으로 나타나고 있다.

셋째, 북한에 대한 관심 분야는 연성 이슈(soft issue)보다 핵과 미사일 등의 경성 이슈(hard issue)에 집중되어 있다. 이런 원인은 주로 미디어의 북한 관련 보도 프레임에 의한 것으로 추정된다.

넷째, 금강산 관광 등의 찬성에 대해서는 상대적으로 보수, 진보를 가리지 않고 높게 나타나고 있다. 다만, 연령별로는 20대가 가장 낮은 찬성률을 보이고 있다. 이는 20대의 경우, 북한 관심도의 상대적인 낮음과 더불어 금강산 관광에 대한 역사적 기억이 적은 것에서 이유를 찾을 수 있다.

---

[26] 금강산 관광은 1998년 11월 18일 금강호의 출항을 시작으로 2008년 7월 11일 관광객 피격 사건으로 중단되기까지 10여 년간 약 200만 명이 관광을 경험하였다(통일부 홈페이지).

Ⅴ. 결론: 대북 관심과 미디어 이용의 문제

미디어 공간에서는 많은 의제가 등장하고 사라질 수 있지만 한국 현대사에서 지속적으로 위치를 점유하고 있는 대표적인 의제 중의 하나는 북한이며 이러한 현상은 최근 들어 더욱 두드러지게 나타나고 있다. 이 글은 북한 관련 정보의 수용 경로와 대북 인식을 파악하기 위한 조사를 토대로 구성한 것이다. 비교적 적극적으로 정보를 수용하는 소셜미디어 이용자와 일반 이용자까지 포함한 1,015명의 의식조사 결과 나타난 현황의 특징을 요약하면 다음과 같다. 다만, 다음과 같은 특징은 잠정적인 것으로서 앞으로 보다 엄밀한 통계적 분석을 통해 보완해나가야 함을 밝힌다. 그럼에도 불구하고 앞서 분석한 통계 비교를 통해 유의미한 결과를 얻을 수 있었고, 이는 앞으로 미디어 환경이 더욱 다양화되었을 경우, 북한 관련한 정보와 신뢰, 그리고 그에 따른 여러 가지 사회적 변화가 나타날 수밖에 없으며, 따라서 이에 대한 정책적 대응도 필요해지고 있음은 분명하다 할 것이다.

첫째, 전통적인 미디어의 영향력이 여전히 압도적으로 높지만 종편 TV와 포털의 영향력도 강력하게 나타나고 있다. 즉, 전통적인 미디어가 의제를 설정하고 온라인 공간에 유통되고 확산되는 방식이 나타나고 있지만, 그 가운데 최근 들어 서서히 이용률이 높아지고 있는 종편 TV의 영향력 그리고 다른 전통적인 미디어를 압도하는 포털을 통한 정보 수용이 가장 높게 나타나고 있다.

둘째, 반면, 미디어의 신뢰도는 이용도과 균등하게 나타나고 있지 않았다. 즉, 많이 이용한다고 믿고 보는 것은 아니라는 것이다. 또한 온라인 공간에서의 정보 수용과 신뢰는 전통 매체에 의해 크게 영향을 받는 한편, 모든 매체에 대한 젊은 세대의 불신이 강하게 나타나고 있다. 개인의 자유로운 다양한 정보생산이 선호되는 시대에 믿고 볼 수 있는 미디어는 점점 부족해지고 있는 것이다. 이러한 점은 정부가 제공하는 정보의 경우에도 이용도와 신뢰도를 고민할 필요가 있다는 정책적 필요성이 강하게 요구될 수 있는 대목이다.

셋째, 온라인 공간에서 세대와 이념 정향의 구도가 변화하고 있다. 즉, 젊은 층이 온라인 미디어를 선호하며 신뢰도도 높다는 가설이 더 이상 유효하지 않을 수 있다. 또한, '인터넷 혹은 온라인 = 진보', '전통 매체 = 보수'라는 등식 역시 더 이상 유효하지 않을 수 있다. 격동의 정치적 사건에서 단기간에 이루어지는 담론 경쟁에서는 진보적인 담론이 온라인 공간에서 넘쳐날 수 있지만, 일상의 정보 생산과 공유, 확산이라는 측면, 그리고 북한이라는 특정 사안에 대한 담론 질서에서는 더 이상 위의 구도가 적용될 수 없을 것으로 보인다. 또한, 최근의 사회현상으

로 대두된 '일베(일간베스트) 현상'에서 보듯이 일부 보수적인 젊은 층이 오히려 인터넷과 온라인을 통해 극단적인 '보수 담론'을 퍼뜨리고, 이것이 일종의 유행처럼 확산되는 현상은 인터넷을 통한 담론 경쟁이 앞으로 더욱 격화될 수 있음을 말해준다. 더욱이 뉴미디어의 역사는 초기의 경우, 진보적인 성향의 사람들이 이를 재빨리 수용하고 이를 활용하지만 점차 뉴미디어의 이용이 보편화되면서 이념적인 성향에 따른 구분이 희미해져왔다는 역사적 경험과도 일치하는 것이라 할 수 있다. 중요한 것은 뉴미디어 자체가 아니라 얼마나 신뢰성이 높은 정보를 생산할 수 있는가라 할 수 있다.

넷째, 이러한 현상은 진보 진영의 인터넷 혹은 온라인 전략이 더 이상 과거의 '의혹 폭로'와 '좋은 말' 퍼뜨리기라는 전략에만 머물러서는 별다른 효과를 거둘 수 없음을 말해준다. 특히 북한 관련 담론은 그 특성상 온라인 공간에서 독자적인 정보 생산이 이루어지기 힘들고, 현실 세계의 각종 법적 규제와 사회적 검열 등으로 인해 자유로울 수 없는 상태에서 공정한 경쟁이 어렵다는 점도 고려되어야 할 것이다. 특히 우리 사회의 일부 보수는 정당한 논리적, 학술적 경쟁을 통해 자신의 정당성을 입증하고자 하는 것이 아니라, 현실 권력 혹은 힘을 통해 타인의 주장을 제재하고자 하는 경향이 강하다는 점을 고려하면 훨씬 더 어렵다고 할 것이다. 더욱이 북한 관련 정보의 생산과 유통은 현실 세계에서의 국가보안법을 비롯한 여러 법·제도적 장치에 의해 제한되고 있다. 이와 유사한 사례는 과거 '미네르바 사건'이나 트위터에서의 '박정근씨 사건' 등을 통해 알 수 있다.

다섯째, 북한에 대한 관심이 매우 높고, 세대보다는 정치적 성향에서 보수적인 계층의 관심이 상대적으로 높게 나타나고 있다. 특히 친근감이 낮은 상태에서의 관심이란 적대적 의미에서의 감시에 다름 아니라고 평가할 수 있는데, 통일을 지향하는 시대에 상호공존을 위한 대북 적대의식 완화를 정책 목표로 한다면 눈여겨보아야 할 대목이라고 할 수 있다. 북한에 대한 친근감과 동시에 우리 사회가 지향해야 할 올바른 북한 의식, 그리고 통일 의식을 확대, 발전시키기 위한 미디어 활용을 심각히 고민해야 할 지점이라고 할 수 있다.

여섯째, 관심 의제의 내용은 대부분 수동적인 정보 수용의 입장에서 미디어에서 많이 노출하는 경성 이슈를 중심으로 형성되고 있다. 다만, 고무적인 결과는 금강산 관광 재개에 대한 찬성이 높게 나타나는 것처럼 상호교류에 대한 기대도 높게 나타나고 있다는 것이다. 이와 같은 현실을 고려할 때, 대북 정보 제공은 경성 이슈와 더불어 연성 이슈 제공을 통해 상호 이해를 바람직하게 확대할 수 있는 측면을 고려해야 한다.

이상과 같은 결과를 종합해 볼 때, 이 글에서 문제의식으로 제기한 정기적인 대북 의식조사의 필요성과 함께 강조할 수 있는 것은 북한에 대한 적대 의식 약화와 다양한 미디어에서의 자유로운 정보 생산과 토론 그리고 연성 정보 제공의 활성화가 필요하다는 것이다. 영원한 적군이나 영원한 아군이 없는 것이 현실 정치이겠으나 보다 더 중요한 것은 서로 알고 이해하는 것이 어느 한쪽의 진영을 선택하는 것보다 선행되어야 하며 이것이 상호관계 발전의 첫걸음이 될 수 있다는 것이다.

■ 접수: 4월 18일 ■ 심사: 5월 15일 ■ 채택: 5월 21일

참고문헌

1. 단행본

박명규 외.『2013 통일의식조사』. 서울: 서울대 통일평화연구원, 2013.
성숙희.『북한이탈주민의 남한방송 수용』. 서울: 한국방송영상산업진흥원, 2005.
이정철·김갑식·김효숙.『이탈주민을 통해 본 북한 주민의 언론과 사회에 대한 이해』. 서울: 한국언론진흥재단, 2011.
최경수.『귀순, 탈북자들의 남북한 방송에 대한 인식 조사결과 보고서』. 서울: 통일방송연구소, 1998.

2. 논문

강동완·박정란. “남한 영상매체의 북한 유통경로와 영향: 지역간·대인간 연결 구조 분석을 중심으로.”『통일정책연구』. 제19권 2호, 2010.
강태영·황유선·강경미. “북한 이탈 청소년들의 남한 텔레비전 시청 행위와 사회 적응.”『한국언론학보』. 제55권 6호, 2011.
곽정래. “북한이탈주민의 커뮤니케이션 활동이 사회적 가치 수용과 삶의 질 평가에 미치는 영향에 관한 연구.”『한국언론학보』. 제55권 3호, 2011a.
_____. “북한이탈주민의 커뮤니케이션 활동과 시민성 형성.”『한국방송학보』. 제25권 3호, 2011b.
김갑식. “탈냉전기 동북아 질서와 북한의 남북관계에 대한 인식.”『한국정치연구』. 제19권 3호, 2010.
김현경. “북한이탈주민의 사회적 지지 체계로서의 인터넷 활용에 관한 질적 연구.”『사이버커뮤니케이션학보』. 제29권 1호, 2012.
민 영. “이주 소수자의 미디어 이용, 대인 커뮤니케이션 그리고 적대적 지각: 북한이탈주

민의 심리적 적응에 대한 탐색.”『한국언론학보』. 제56권 4호, 2012.
박균열. “북한에 대한 국민의 인식 변화.”『북한학보』. 제29집(북한연구소), 2004.
박정란·강동완. “북한 주민의 남한 미디어 수용과 왜곡된 남한 상.”『통일정책연구』. 제21권 1호, 2012.
안득기. “대북 이미지의 이중구조와 통일의식 분석.”『한국시민윤리학회보』. 제22권 2호, 2009.
이교덕. “한국사회의 대북인식 변화와 남북관계.”『통일연구원 학술회의 총서』. 제1권 7호, 2004.
이민규·우형진. “탈북자들의 텔레비전 드라마 시청에 따른 남한사회 현실 인식에 관한 연구: 문화계발효과와 문화동화이론을 중심으로.”『한국언론학보』. 제48권 6호, 2004.
이종훈. “남북정상회담 이후의 대북한 인식 변화: 온라인과 오프라인의 비교 분석.”『북한연구』. 제3권, 2000.
이창현. “탈북자들의 남한방송 수용과 문화 적응: Q방법론을 통한 방송 프로그램 선호유형분석을 중심으로.”『한국방송학보』. 제14권 2호, 2000.
이창현·김성준. “북한이탈주민의 남한 방송 수용 특성과 미디어 교육의 방향.”『북한연구학회보』. 제11권 2호, 2002.
정영철. “20년의 위기: 북미대결과 한반도 평화체제.”『경제와사회』. 제100호, 2013.
정영철 외. “대북인식의 프레임과 네트워크.”『북한연구학회보』. 제17권 2호, 2013.
최진욱. “국민들의 대북인식 변화와 대북정책평가: 국민여론조사를 바탕으로 한 분석.”『통일연구원 학술회의 총서』. 제10권 1호, 2010.
황상재·홍성현. “북한이탈주민의 온라인·오프라인 뉴스미디어 이용과 정치화.”『사이버커뮤니케이션학보』. 제29권 1호, 2012.

3. 기타자료

『프레시안』.
통일부. <www.unikorea.go.kr>. (검색일: 2014.03.26).

Abstract

A Study on Cognition and Interest toward DPRK among Media Users

Young-Chul Chung, Seok-Jin Lew, Hee-Jung Cho, Hyun-Chin Lim, Tae-Kyoon Kim, Jong-Won Kim, Han-Na Kim, Hun-A Lee and So-Ra Im

Although too much information toward DPRK have flooded in from various media channel including television and online, only few studied focused on a cognition of media users who accepted this information. Because of characteristics of DPRK information, ROK government has provided it exclusively. It means that the lack of follow-up studies does not cause to energize a discussion on polices of DPRK. This study tried to do a survey and asks for which channels use to accept information, media reliability, interesting issues, attitude of DPRK and personal ideology. The results of this study are as follows. First, there is a strong influence on new channels and portal site as well as traditional mass media. Second, it cannot show the balance between media availability and reliability. Third, the structure of online space is changing. Fourth, the progressive is increasing regardless of the generation. Lastly, many media users focus on hard information of DPRK and mutual interchange. And to conclude, this study emphasizes to be weaken for antagonism and to need to produce different information toward DPRK from various channels.

Key Words: Media Users, Social Media, Cognition toward DPRK, Reliability and Aharacteristic of Media

연구총서

2011-01	제2차 핵안보정상회의와 북한 핵문제	전성훈	14,500원
2011-02	북한군의 기강 해이에 관한 연구	이교덕 외	11,000원
2011-03	통일 진입과정에서의 북한 재건 방향	최진욱, 김진하	5,500원
2011-04	북한의 부문별 조직실태 및 조직문화 변화 종합연구	정영태	16,000원
2011-05	북한형사재판제도 연구: 특징과 실태	이규창, 정광진	8,000원
2011-06	북한주민의 삶의 질: 실태와 인식	김수암 외	12,000원
2011-07	한반도 평화와 북한 비핵화: 협력적 위협감축(CTR)의 적용방안	박종철 외	10,000원
2011-08	대북한 핵협상 전략구상방향	홍우택 외	6,000원
2011-09	중국의 부상에 대한 북한의 인식과 대응	허문영, 마민호	10,000원
2011-10	북한 핵의 국제정치와 한국의 대북 핵전략	배정호 외	11,000원
2011-11	평화통일을 위한 통일외교 전략	박영호 외	13,500원
2011-12(Ⅰ)	중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제1부	황병덕 외	15,500원
2011-12(Ⅱ)	중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제2부	황병덕 외	13,500원
2011-12(Ⅲ)	중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제3부	황병덕 외	18,000원
2012-01	미국의 對韓 핵우산정책에 관한 연구	전성훈	14,000원
2012-02	북한부패와 인권의 상관성	김수암 외	11,000원
2012-03	보호책임(R2P) 이행에 관한 연구	이규창 외	11,000원
2012-04	EC/EU사례분석을 통한 남북 및 동북아공동체 추진방안: 유럽공동체 형성기를 중심으로	손기웅 외	14,000원
2012-05	김정은체제의 권력엘리트 연구	이교덕 외	13,000원
2012-06	독재정권의 성격과 정치변동: 북한 관련 시사점	박형중 외	11,000원
2012-07	북방삼각관계 변화와 지속: 북한의 균형화 전략을 중심으로	허문영, 유동원, 심승우	10,000원
2012-08	북한 핵문제의 전망과 대응책: 정책결정모델(Decision Making Model)을 이용한 전략 분석	홍우택	8,000원
2012-09	중국의 한반도 관련 정책연구기관 및 전문가 현황분석	전병곤, 양갑용	6,000원
2012-10	2000년대 대북정책 평가와 정책대안: '동시병행 선순환 모델'의 원칙과 과제	박종철 외	12,500원
2012-11	리더십교체기의 동북아 4국의 국내정치 및 대외정책 변화와 한국의 통일외교 전략	배정호 외	11,500원
2012-12	김정은 정권의 정책전망: 정권 초기의 권력구조와 리더십에 대한 분석을 중심으로	최진욱, 한기범, 장용석	7,500원
2012-13	신정부 '국가전략 DMZ 평화적 이용'	손기웅 외	8,000원
2013-01	남북러 가스관과 동북아 에너지 협력의 지정학	이기현 외	6,000원
2013-02	한국의 FTA전략과 한반도	김규륜 외	8,500원
2013-03	김정은 체제의 변화 전망과 우리의 대책	박종철 외	10,000원
2013-04	EC/EU사례분석을 통한 남북 및 동북아공동체 추진방안 - EC기 분석을 중심으로 -	손기웅 외	12,000원
2013-05	오바마·시진핑 시대의 동북아 국가들의 국내정치 및 대외정책과 한국의 대북 및 통일외교	배정호 외	11,000원
2013-06	북한사회 위기구조와 사회변동전망: 비교사회론적 관점	조한범, 황선영	6,000원
2013-07	인도적 지원을 통한 북한 취약계층 인권 증진 방안 연구	이규창 외	12,500원
2013-08	새로운 세대의 탄생: 북한 청소년의 세대경험과 특성	조정아 외	15,000원
2013-09	북한의 핵·미사일 대응책 연구	홍우택	6,000원
2013-10	북한에서 국가재정의 분열과 조세 및 재정체계	박형중, 최사현	7,000원
2013-11	북한경제의 비공식(시장)부문 실태 분석: 기업활동을 중심으로	임강택	11,000원

학술회의총서

2011-01	한반도 통일비전과 국제협력	4,000원
2011-02	북한인권 실상과 효율적 개입방안	8,500원
2012-01	The Outlook for the North Korean Situation & Prospects for U.S.-ROK Cooperation After the Death of Kim Jong-il	6,000원
2012-02	김정은 체제의 북한 인권문제와 국제협력	19,000원
2012-03	해외 이주·난민 지원제도의 시사점	12,000원
2013-01	유엔 인권메커니즘과 북한인권 증진방안	20,000원
2013-02	한반도신뢰프로세스 추진전략	19,000원

협동연구총서

2011-14-01	북한정보관리체계 개선방안(총괄보고서)	황병덕 외	14,500원
2011-14-02	북한정보관리체계 개선방안(상)	황병덕 외	13,000원
2011-14-03	북한정보관리체계 개선방안(중)	황병덕 외	12,000원
2011-14-04	북한정보관리체계 개선방안(하)	황병덕 외	13,500원
2011-15-01	북한 경제발전을 위한 국제협력 프로그램 연구: 국제사회의 경험 분석(총괄보고서)	임강택 외	11,000원
2011-15-02	부패의 개념과 실태 및 반부패 개혁	박형중 외	10,000원
2011-15-03	체제전환국의 시장-민주제도 건설 지원	박영호 외	13,000원
2011-15-04	국제사회의 개발지원전략과 협력체계 연구	장형수 외	9,500원
2011-15-05	수원국의 역량발전을 위한 개발협력전략과 사례연구	이종무 외	9,500원
2011-15-06	인프라 개발을 위한 국제협력 사례와 시사점	이상준 외	9,000원
2012-11-01	북한 경제발전을 위한 국제협력 프로그램 실행방안(총괄보고서)	임강택 외	11,000원
2012-11-02	북한 부패실태와 반부패 전략: 국제협력의 모색	박형중 외	10,000원
2012-11-03	북한 경제발전을 위한 국제협력체계 구축 및 개발지원전략 수립 방안	장형수 외	8,000원
2012-11-04	북한의 역량발전을 위한 국제협력 방안	이종무 외	8,000원
2012-11-05	북한의 인프라 개발을 위한 국제사회 협력 프로그램 추진방안	이상준 외	8,000원
2012-12-01	한반도 통일 공공외교 추진전략(I) - 공공외교의 이론적 조명과 한반도 주변4국의 對한국 통일 공공외교(총괄보고서)	황병덕 외	13,500원
2012-12-02	공공외교의 이론적 조명과 주변4국의 한반도통일 공공외교 분석틀	김규륜 외	8,500원
2012-12-03	미국의 對한국 통일 공공외교 실태	박영호 외	9,500원
2012-12-04	중국의 對한국 통일 공공외교 실태	이교덕 외	7,500원
2012-12-05	일본의 對한국 통일 공공외교 실태	이진원 외	8,000원
2012-12-06	러시아의 對한국 통일 공공외교 실태	여인곤 외	7,500원
2013-26-01	한반도 통일공공외교 추진전략(II) - 한국의 주변4국 통일공공외교의 실태 연구(총괄보고서)	황병덕 외	14,000원
2013-26-02	한국의 對미국 통일공공외교 실태	박영호 외	8,000원
2013-26-03	한국의 對중국 통일공공외교 실태	전병곤 외	7,500원
2013-26-04	한국의 對일본 통일공공외교 실태	이기태 외	8,000원
2013-26-05	한국의 對러시아 통일공공외교 실태	조한범 외	6,000원

논총

통일정책연구, 제21권 1호 (2012)	10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 21, No. 1 (2012)	10,000원
통일정책연구, 제21권 2호 (2012)	10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 21, No. 2 (2012)	10,000원
통일정책연구, 제22권 1호 (2013)	10,000원

International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 22, No. 1 (2013)		10,000원
통일정책연구, 제22권 2호 (2013)		10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 22, No. 2 (2013)		10,000원
통일정책연구, 제23권 1호 (2014)		10,000원

북한인권백서

북한인권백서 2010	박영호 외	10,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2010	박영호 외	20,000원
북한인권백서 2011	김국신 외	17,500원
White Paper on Human Rights in North Korea 2011	김국신 외	17,500원
북한인권백서 2012	김수암 외	19,500원
White Paper on Human Rights in North Korea 2012	손기웅 외	23,500원
북한인권백서 2013	조정현 외	24,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2013	조정현 외	23,000원
북한인권백서 2014	한동호 외	24,000원

기 타

2011	통일대비를 위한 북한변화 전략(통일대계연구 2011-01-1)	박형중 외	17,000원
2011	북한변화를 위한 한·중 협력방안(통일대계연구 2011-01-2)	임강택 외	6,500원
2011	남북 친화력 확대 방안(통일대계연구 2011-02)	조 민 외	6,000원
2011	통일대비를 위한 국내과제(통일대계연구 2011-03)	박종철 외	13,000원
2011	통일외교 과제와 전략(통일대계연구 2011-04)	최진욱 외	13,000원
2011	US-China Relations and Korean Unification(Grand Plan for Korean Unification 2011-05)	최진욱 편저	12,000원
2011	통일 비용·편익 연구의 새로운 접근: 포괄적 연구요소의 도입과 대안의 모색 (통일 비용·편익 종합연구 11-01)	김규륜 외	19,000원
2011	체제전환 비용·편익 사례연구(통일 비용·편익 종합연구 11-02)	조한범 외	10,500원
2011	통일 비용·편익 추계를 위한 북한 공식경제부문의 실태연구(통일 비용·편익 종합연구 11-03)	임강택 외	9,500원
2011	2011년 통일예측시계구축	박영호, 김형기	8,000원
2011	한반도 통일과 동북아 4국의 입장과 역할	배정호 외	6,500원
2011	Korean Unification and the Positions and Roles of the Four Neighboring Powers	배정호 편	8,000원
2011	중국의 부상에 따른 동북아 전략환경의 변화와 한반도	배정호 편	12,000원
2011	2011 Unification Clock: When will We See a Unified Korea?	Park Young-Ho, Kim Hyeong Ki	4,000원
2011	알기쉬운 통일교육 12주제	허문영 외	35,000원
2012	탈북자 관련 국제조약 및 법령	이규창 외	19,500원
2012	북한인권 이해의 새로운 지평	북한인권연구센터 편	20,500원
2012	알기쉬운 통일교육: 해외한인용	허문영 외	30,000원
2012	통일대비를 위한 대북통일정책 모색(통일대계연구 12-01)	박형중 외	15,000원
2012	통일한국에 대한 국제적 우려해소와 편익: 지역 및 주변국 차원(통일대계연구 12-02)	박종철 외	14,000원
2012	Korean Unification and a New East Asian Order(Grand Plan for Korean Unification 12-03)	최진욱 편저	6,000원
2012	Korean Peninsula Division/Unification: From the International Perspective	Kim Kyuryoon, Park Jae-Jeok	13,000원
2012	중국의 국내정치 및 대외정책과 주요 국가들의 대중국 전략	배정호, 구재회 편	22,000원
2012	China's Domestic Politics and Foreign Policies and Major Countries'	Bae Jung-Ho, Ku Jae H.	22,500원
2012	통일 비용·편익의 분석모형 구축(통일 비용·편익 종합연구 2012-1)	김규륜 외	11,500원
2012	'선도형 통일'의 경로와 과제(통일 비용·편익 종합연구 2012-2)	김규륜 외	9,000원
2013	유엔 인권메커니즘과 북한인권	북한인권사회연구센터 편	18,000원

2013 중국 시진핑 지도부의 구성 및 특징 연구
(중국 지도부의 리더십 분석과 한중정책협력방안 2013) 전병곤 외 9,000원
2013 통일 이후 통합을 위한 갈등해소 방안: 사례연구 및 분야별 갈등해소의 기본방향
박종철 외 13,000원
2013 한반도 통일에 대한 동북아 4국의 인식(통일외교 컨텐츠 생산(1)) 배정호 외 16,500원
2013 알기 쉬운 통일교육III: 북한이탈주민용 조정아 외 11,000원
2013 알기 쉬운 통일교육III: 북한이탈주민용 수업지침서 조정아 외 6,000원
2013 민주화 및 양질의 거버넌스 수립: 북한 변화와 통일을 위한 시사점(통일대계연구 13-01)
박형중 외 13,500원
2013 시장화 및 빈곤감소형 경제질서 수립: 북한 변화와 통일을 위한 시사점 (통일대계연구 13-02)
임강택 외 12,500원
2013 통일대계연구: 4년 연구 종합논의(통일대계연구 13-04) 박형중 외 8,000원
2013 정치·사회·경제 분야 통일 비용·편익 연구(통일 비용·편익 종합연구 2013-1) 조한범 외 17,500원
2013 The Attraction of Korean Unification: Inter-Korean and International Costs and Benefits
(통일 비용·편익 종합연구 2013-2) 김규륜 외 15,500원
2013 한반도 통일의 미래와 주변 4국의 기대(통일 비용·편익 종합연구 2013-3) 김규륜 외 10,500원
2013 전환기 중국의 정치경제(통일대비 중국에 대한 종합적 전략 연구: 통일시대 한중관계 전망 2013-1)
배정호 외 15,500원
2013 China's Internal and External Relations and Lessons for Korea and Asia (통일대비 중국에 대한 종합적
전략 연구: 통일시대 한중관계 전망 2013-2) Bae Jung-Ho, Ku Jae H. 17,500원
2013 중국의 대내외 관계와 한국의 전략적 교훈
(통일대비 중국에 대한 종합적 전략 연구: 통일시대 한중관계 배정호, 구재회 편 16,500원

연례정세보고서

2011 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2011~2012 6,000원
2012 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2012~2013 7,000원
2013 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2013~2014 7,000원

통일정세분석

비매품

2011-01 2011년 북한 신년 공동사설 분석 최진욱 외
2011-02 미·중 정상회담의 의미와 한국의 전략적 고려사항 배정호 외
2011-03 2011년 미·중 정상회담 평가: 동북아 및 한반도에의 함의 황병덕 외
2011-04 2009년 헌법 개정 이후 북한 노동법제 동향 이규창
2011-05 최근 북한 주민의 의식변화와 정책적 시사점 임순희
2011-06 최고인민회의 제12기 제4차 회의 결과 분석 임강택, 최진욱
2011-07 중동 민주화 혁명과 한반도 전략적 함의 배정호, 박영호, 박재적, 이기현
2011-08 북한의 여성권·아동권 관련 법 제정 동향 임순희, 김수암, 이규창
2011-09 상반기 북한정세 분석 보고서 최진욱 외
2012-01 2012년 북한 신년 공동사설 분석 최진욱 외
2012-02 북한의 아동교육권 실태와 관련 법령 제정 동향 임순희, 조정아, 이규창
2012-03 북한 미사일 발사에 대한 국제사회의 대응 배정호 외
2012-04 제4차 당대표자회와 제12기 제5차 최고인민회의 분석 박형중 외
2012-05 최근 국제사회의 북한인권 논의동향 이금순, 한동호
2013-01 2013년 북한 신년사 집중분석 전성훈 외
2013-02 3차 핵실험 이후 김정은 정권의 대내외 정책 전성훈 외
2013-03 시진핑 체제의 출범과 대내외정책 방향: 12기 전국인민대표대회 제1차 회의 결과분석 전병곤, 이기현
2013-04 북한 3차 핵실험 이후 미국의 대북정책 논의 동향 박형중, 박영호, 김동수
2013-05 대북경제제재에 대한 북한의 반응과 대북정책에의 함의 임강택
2013-06 한미정상회담 결과 분석 김규륜 외

2013-07	한중정상회담 결과 분석	이기현
2013-08	김정은 정권의 대내외 정책평가와 우리의 대응방향	박영자
2014-01	2014년 북한 신년사 집중분석	박형중 외
2014-02	최고인민회의 제13기 제1차 회의결과 분석과 전망	박영자, 박형중, 임강택
2014-03	한미 정상회담 결과 분석	김규륜

KINU정책연구시리즈

비매품

2011-01	재스민혁명의 분석과 북한에 대한 시사점	박종철 외
2011-02	창지투(長吉圖) 선도구와 북한나선특별시, 러시아 극동지역 간 경제협력 과제	림금숙
2011-03	6자회담과 남북관계: 전망과 대책	박종철 외
2011-04	보호책임(R2P)의 이론 및 실행, 그리고 한반도에의 함의: 리비아 및 코트디부아르 사태를 중심으로	조정현
2011-05	남북러 가스관 사업의 효과, 쟁점, 과제	이윤식
2011-06	DMZ 총람: 개요, 정치·군사적 현황	손기웅 외
2011-07	DMZ 평화적 이용의 국가적 의미	손기웅 외
2012-01	통일재원 마련 및 통일의지 결집 관련 국민의 인식	김규륜, 김형기
2012-02	2012년 상반기, 북한 정책동향 분석: 북한 매체의 논조를 중심으로	박형중 외
2012-03	러시아의 극동개발과 북한 노동자	이영형
2012-04	오바마 2기 행정부의 대 한반도 정책 전망	김장호 외
2012-04(E)	The Second Term Obama Administration's Policy towards the Korean Peninsula	Jangho kim
2012-05	중국 18차 당대회 분석과 대내외정책 전망	이기현 외
2013-01	북한 지하자원을 활용한 DMZ/접경지역 남북 산업단지 조성방안	손기웅 외
2013-02	박근혜정부의 대북정책 추진 방향	최진욱 외
2013-03	박근혜정부의 통일외교안보 비전과 추진 과제	최진욱 외
2013-04	유엔조사위원회(COI) 운영 사례 연구	김수암 외
2013-05	Trustpolitik: 박근혜정부의 국가안보전략 - 이론과 실제 탐색연구 -	박형중 외
2013-06	서독의 대동독 인권정책	안지호 외
2013-07	2013년 북한 정책 논조 분석과 평가	박형중 외
2013-08	한반도 신뢰프로세스 업그레이드를 위한 2014년 대북정책 추진전략	최진욱 외
2013-09	김정은 정권의 대남 긴장조성: 2013년과 향후 전망	박영자 외
2013-10	국내불안과 대외도발: 북한에 대한 적용 가능성 탐색	정성철
2013-11	2013년 북한 핵프로그램 및 능력 평가	김동수 외
2013-14	유라시아이니셔티브 구현을 위한 한러 협력 방안	조한범 외

북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응

비매품

2011	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제6권 1호	김수암, 전현준, 이규창
2011	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제6권 2호	김수암, 김국신, 이규창
2012	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제7권 1호	손기웅 외
2012	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제7권 2호	손기웅 외
2013	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제8권 1호	이금순 외
2013	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제8권 2호	이금순 외

Study Series

비매품

2011-01	A New Approach to the National Community Unification Formula	Park Jong Chul, Hong Woo Taek, Lee Kyu Chang, Kim Philo, Chun Chae Sung, Cho Seong Ryoul, Hong Ihk Pyo, Hwang Sun Hye
2012-01	Study of Disciplinary Problems in the North Korean Army	Lee Kyo Duk, Chung Kyu Sup

2012-02	The Quality of Life of North Korean: Current Status and Understanding	Kim Soo Am et al.
2012-03	Basic Reading on Korean Unification	Huh Moon Young et al.
2013-01	Study on the Power Elite of the Kim Jong Un Regim	Lee Kyo Duk et al.
2013-02	Relations between Corruption and Human Rights in North Korea	Kim Soo Am et al.
2013-03	Easing International Concerns over a Unified Korea and Regional Benefits of Korean Unification	Park Jong Chul et al.
2013-04	'Peaceful Utilization of the DMZ' as a National Strategy	Son Gi Woong et al.
2014-01	Korea's FTA Strategy and the Korean Peninsula	Kim, Kyuroon et al.
2014-02	The Perceptions of Northeast Asia's Four States on Korean Unification	Bae, Jung-Ho et al.
2014-03	The Emergence of a New Generation: The Generational Experience and Characteristics of Young North Koreans	Cho, Jeong-ah et al.
2014-04	Geopolitics of the Russo-Korean Gas Pipeline Project and Energy Cooperation in Northeast Asia	Lee, Kihyun et al.

통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적 주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

1. 회원 구분

가) 학생회원: 대학 및 대학원생
나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

2. 가입방법

가) 「회원 가입신청서」 작성
나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

3. 회원 특전

가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, 『International Journal of Korean Unification Studies』, 단행본 시리즈인 연구총서, 학술회의 총서, 협동연구총서, 정세분석보고서 등 우송
다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
라) 구간자료 20% 할인된 가격에 구입

4. 회원가입 문의

가) 주소: (142-728) 서울시 강북구 4·19로 123(수유동) 통일연구원
통일학술정보센터 출판자료팀 도서회원 담당자(books@kinu.or.kr)
나) 전화: (02)901-2559, FAX: (02)901-2547
다) 홈페이지: http://www.kinu.or.kr

※ 가입기간 중 주소 변경 시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.

절

취

선

회원가입신청서

<table>
<tr><td rowspan="2">성 명</td><td rowspan="2" colspan="2"></td><td>입금일자</td><td></td></tr>
<tr><td>입금자
(가입자와 입금자가 다를 경우 기입)</td><td></td></tr>
<tr><td>소 속</td><td colspan="4"></td></tr>
<tr><td>간 행 물
받을 주소</td><td colspan="4">(우편번호 :)</td></tr>
<tr><td rowspan="2">연 락 처</td><td>전 화</td><td></td><td>E-Mail</td><td></td></tr>
<tr><td>핸드폰</td><td></td><td>FAX</td><td></td></tr>
<tr><td>Mailing
Service</td><td colspan="4">수신 ( ) 수신거부 ( )</td></tr>
<tr><td>회원구분</td><td colspan="4">학생회원 ( ) 일반회원 ( ) 기관회원 ( )</td></tr>
</table>

본인은 통일연구원의 연회원 가입을 신청합니다.

20 년 월 일

신청인 (인)

※ 본 신청서를 보내주십시오.
주소: (142-728) 서울시 강북구 4·19로 123(수유동) 통일연구원 통일학술정보센터
전화: (02)901-2559, FAX: (02)901-2547 E-Mail: books@kinu.or.kr

※ 신한은행 온라인 140-002-389681 (예금주: 통일연구원)

【글을 주실 분들께】

「통일정책연구」는 통일연구원에서 연 2회 발간하는 한국연구재단의 등재학술지입니다. 본 학술지는 북한의 실태, 한반도의 주변정세, 통일정책에 관한 논문을 편집대상으로 하고 있습니다.

통일연구원은 학계와 연구기관의 연구자들의 기고를 환영합니다. 보내실 글은 순수학술논문이어야 하며 다른 곳에 게재되거나 게재될 계획이 없는 글이어야 합니다. 보내신 글은 돌려드리지 않으며, 「통일정책연구」 심사위원의 심사후 게재 여부를 결정합니다. 그리고 저희 연구원의 편집방향과 편집기준에 따라 게재되지 않을 수도 있습니다.

원고매수는 200자 원고지 150매 내외로 집필해주시기 바랍니다. 보내실 원고는 반드시 본 연구원의 '원고 집필요령'을 참고하여 '아래아 한글' 프로그램으로 작성하셔서 연락처와 함께 E-mail로 보내주시기 바랍니다.

채택된 원고에 대해서는 소정의 고료를 지불합니다.

투고하실 분은 먼저 담당자를 통해 투고 응모신청을 해주십시오.

<원고보내실 곳>

(142-728)
서울시 강북구 4·19로 123(수유동)
통일연구원 「통일정책연구」 편집위원회

Tel: (02) 901-2574(간사)
(02) 900-4300(대표)
Fax: (02) 901-2544
E-mail: kinups@kinu.or.kr
Homepage: http://www.kinu.or.kr

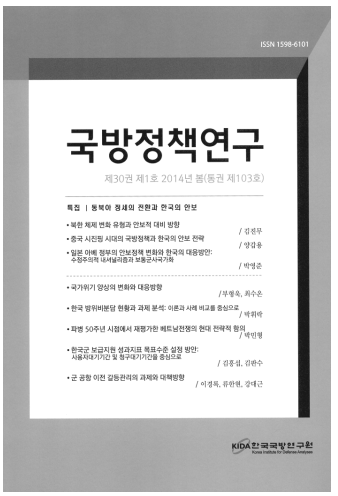
【원고집필 요령】

1. 원고의 분량은 각주, 참고문헌, 표, 그림 등을 포함하여 200자 원고지 150매 내외 정도로 한다.
2. **200단어 정도의 국·영문요약문과 주제어(Key Words), 영문제목과 영문이름을** 반드시 첨부·제출해야 한다.
3. 본문은 순한글을 원칙으로 하며, 외국어, 한자이름 등은 첫 번째에 한하여 한글 옆에 괄호 속에 기재한다.
4. 숫자는 아라비아 숫자로 쓰는 것을 원칙으로 하며 항목별 대소번호는 다음 예에 따른다.

   예) Ⅱ, 2, 나, (2), (나), 2)

5. 각주의 인명, 서명, 논문명 등은 외국어의 경우 원어대로 쓰며, 한글 혹은 국한문 혼용의 경우 한글 사용을 원칙으로 한다. 그 형식의 범례는 다음과 같다.
   (1) **저서:**
   김 덕, 『국제질서의 전환과 한반도』 (서울: 도서출판 오름, 2000), p. 100.
   Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies* (New Haven, Conn.; Yale University Press, 1968), p. 15.
   (2) **논문:**
   김병로, "북한의 식량난이 사회통합에 미치는 영향," 『통일연구논총』, 제7권 1호 (1998), p. 135.
   Richard J. Anderson, "Marxism and Secular Faith," *American Political Science Review*, Vol. 79, No. 3 (September 1965), pp. 627~640.
   (3) **신문:**
   The Korea Times, May 18, 1999.
   『한겨레신문』, 1999년 5월 18일.
   (4) **인터넷 자료:**
   <www.kinu.or.kr/elec_lib/library.html> (검색일: 2002.1.15)
6. 앞에서 인용한 저서·논문을 재차 인용할 경우
   (1) **저서:**
   <바로 위 각주에서 인용한 경우>
   위의 책, p. 102.
   Ibid., p. 22.
   <바로 위의 각주가 아니며 앞에서 인용한 경우>
   김 덕, 『국제질서의 전환과 한반도』, p. 102.
   Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, p. 15.
   (2) **논문:**
   <바로 위 각주에서 인용한 경우>
   위의 글, p. 137.
   Ibid., p. 629.
   <바로 위의 각주가 아니며 앞에서 인용한 경우>
   김병로, "북한의 식량난이 사회통합에 미치는 영향," p. 137.
   Richard J. Anderson, "Marxism and Secular Faith," p. 635.
   (3) **신문:**
   위의 신문, 1999년 5월 18일.
   Ibid., December 25, 1999.
   (4) **인터넷 자료:**
   위의 인터넷 자료
   Ibid.
7. 그림이나 도표의 경우 출처를 기재하며 그 형식은 각주와 같다. 출처와 각주가 반복될 경우에는 재인용의 예에 따른다.
8. 감사의 말이나 연구비의 출처를 밝힐 필요가 있을 경우에는 원고제목 우측 상단에 별표(*)를 하여 각주로 기재할 수 있다.

『국방정책연구』



제30권 제1호·2014년 가을(통권 제103호)

특집: 동북아 정세의 전환과 한국의 안보

- 북한 체제 변화 유형과 안보적 대비 방향 / 김진무
- 중국 시진핑 시대의 국방정책과 한국의 안보 전략 / 양갑용
- 일본 아베 정부의 안보정책 변화와 한국의 대응방안: 수정주의적 내셔널리즘과 보통군사국가화 / 박영준
- 국가위기 양상의 변화와 대응방향 / 부형욱, 최수온
- 한국 방위비분담 현황과 과제 분석: 이론과 사례 비교를 중심으로 / 박휘락
- 파병 50주년 시점에서 재평가한 베트남전쟁의 현대 전략적 함의 / 박민형
- 한국군 보급지원 성과지표 목표수준 설정 방안: 사용자대기기간 및 청구대기기간을 중심으로 / 김흥섭, 김판수
- 군 공항 이전 갈등관리의 과제와 대책방향 / 이경록, 류한현, 강대근

■ 투고를 환영합니다 ■

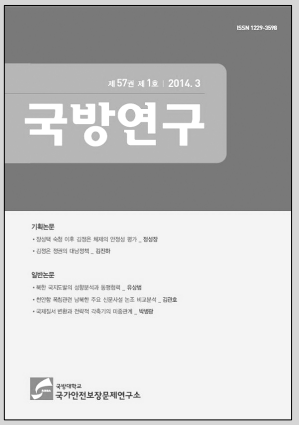
『국방정책연구』는 국방과 관련한 제반 문제를 이론적·실증적으로 다룬 논문과 연구 자료를 수록하는 전문학술지로서 2008년 한국연구재단의 국내학술지평가에서 "등재학술지"로 선정되었습니다. 학계와 연구기관의 연구자들, 관련 업무 전문가들의 투고를 환영합니다. 다음을 참고하시어 적극적인 기고를 바랍니다.

A. 다른 곳에 발표되었거나 발표될 예정으로 있는 글이어서는 아니 되며, 순수한 창작 논문이 아닌 경우에는(연구 프로젝트의 요약이나 재정리 등) 그 내용을 밝혀야 합니다.

B. 기고된 글은 본지의 편집 방향과 기준에 따라 실리지 않을 수도 있으며, 본지는 기고된 원고의 반환에 대해서 책임지지 않습니다. 채택된 원고에 대해서는 소정의 원고료를 드립니다.

※원고 보내실 곳 : 한국국방연구원 KIDA Press『국방정책연구』담당
주소/서울 동대문구 청량우체국 사서함 250호(우편번호; 130-650)
E-mail/jdps@kida.re.kr 전화/02)961-1291 팩스/02)961-1171

국 방 연 구



『국방연구』는 국방대학교 안보문제연구소에서 연4회 발간하는 한국연구재단 “등재학술지”입니다. 본 학술지는 국가안보, 남북관계, 통일, 국방 및 군비통제, 주요국과의 관계 및 주요국의 정책에 관한 논문을 수록하고 있습니다.
학계와 연구기관 연구자들의 많은 관심 바랍니다.

▣ 제57권 제1호, 2014년 ▣

<기획논문>

- 장성택 숙청 이후 김정은 체제의 안정성 평가 / 정성장
- 김정은 정권의 대남정책 - 순환도발전략의 기원 및 권력세습 이후 패턴분석- / 김진하

<일반논문>

- 북한 국지도발의 성향분석과 동맹협력 / 유상범
- 천안함 폭침관련 남북한 주요 신문사설 논조 비교분석-국내 보수, 진보성향 신문과 「로동신문」을 중심으로- / 김관호
- 국제질서 변환과 전략적 각축기의 미중관계: 중국의 전략적 입장과 정책을 중심으로 / 박병광

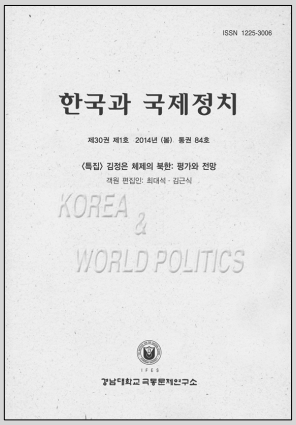
『국방연구』 원고모집 안내

보내실 글은 시사성 및 학술성을 갖춘 논문으로 순수 창작물이 아닐 경우 반드시 그 내용을 밝혀야 하며, 발표되었거나, 발표될 예정이 없어야 합니다. 보내신 글은 돌려 드리지 않습니다. 심사를 거쳐 선정된 원고는 소정의 원고료를 드립니다.

원고분량 : 200자 원고지 120매 내외(150매 이하)
홈페이지 http://www kndu.ac.kr/rinsa 국방연구 원고모집 공고

보내실 곳: 국방대학교 안보문제연구소『국방연구』담당
주 소: 경기도 고양시 덕양구 제2자유로 33
전 화: (02) 300-4251 / 팩스: (02) 300-4217 / Email: rinsakj@kndu.ac.kr

한국과 국제정치



『한국과 국제정치』는 1985년 창간되어 연 4회 발간되는 국문 정기간행물로서 **남북한의 대내외 정치와 한반도의 주변 정세 및 통일전략, 그리고 미·중·러·일 및 아시아 국가들의 정치경제와 외교안보 정책을 다루는 전문 학술지**입니다.

2004년 한국연구재단의 등재지로 선정되는 등 꾸준한 질적 발전을 이루어 왔으며, 앞으로도 **"한반도와 동북아 평화번영을 위해"** 학술적 분석과 이론 형성에 이바지하는 학술지를 지향할 것입니다.

▣ 제30권 제1호, 2014년(봄) 통권 84호 ▣

<특집> 김정은 체제의 북한: 평가와 전망

객원 편집인: 최대석(이화여대) · 김근식(경남대)

- 김정은 시대 북한의 정치와 경제의 동학: 장성택 숙청의 구조적 배경 / 박형중(통일연구원)
- 김정은 정권의 수령제와 당·정·군 관계 / 김갑식(국회입법조사처)
- 김정은 시대의 '김일성-김정일주의': 주체사상과 선군사상의 추상화 / 김근식(경남대)
- 김정은 시대 경제정책의 변화 가능성: 새로운 '경제관리방법'을 중심으로 / 양문수(북한대학원대)
- 북한에서의 국가와 시장 그리고 사회의 발견 / 정영철(서강대)
- 김정은 시대 북한의 주변부 국가성과 국가과제 / 윤철기(서울교대)
- 김정은 시대 북한의 대외전략: 지속과 변화의 '병진노선' / 황지환(서울시립대)

『한국과 국제정치』 원고모집 안내

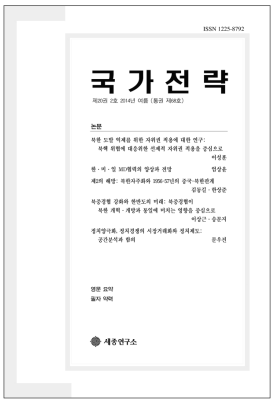
보내실 글은 순수 학술논문이어야 하며, 다른 곳에 게재되었거나 게재될 계획이 없는 것이어야 합니다. 보내신 글은 소정의 심사과정을 거쳐 게재 여부를 결정하며, 출판된 논문의 저작권은 경남대 극동문제연구소에 귀속됩니다.

· 발 간 일: 3/ 6/ 9/ 12월 말일
· 원고분량: 200자 원고지 120매 내외 (최대 150매 이하)
· 원고접수: (110-230) 서울시 종로구 북촌로15길 2(삼청동)
경남대 극동문제연구소『한국과 국제정치』편집실
전화: 02) 3700-0702 (김혜경)
이메일 접수: ifes@kyungnam.ac.kr

『국 가 전 략』

『국가전략』은 세종연구소에서 연 4회 발간하고 있는 정책지향성을 지닌 심사제 학술지로서, 국가이익을 신장시키기 위한 국가전략을 모색하는 학문적 논의의 장을 마련하는 것을 목적으로 하고 있습니다. 본 학술지는 2002년 12월 한국연구재단의 국내학술지 평가에서 "등재학술지"로 선정되었습니다. 앞으로도 더욱 많은 사랑과 관심으로 『국가전략』을 보아주시고 아낌없는 성원과 지도편달을 부탁드립니다.

▣ 제20권 2호 2014년 여름호 (통권 제68호) ▣



【논문】

- 북한 도발 억제를 위한 자위권 적용에 대한 연구: 북핵 위협에 대응위한 선제적 자위권 적용을 중심으로 / 이성훈
- 한·미·일 MD협력의 양상과 전망 / 엄상윤
- 제2의 해방: 북한자주화와 1956-57년의 중국-북한관계 / 김동길·한상준
- 북중경협 강화와 한반도의 미래: 북중경협이 북한 개혁·개방과 통일에 미치는 영향을 중심으로 / 이상근·송문지
- 정치양극화, 정치경쟁의 시장거래화와 정치제도: 공간분석과 함의/문우진

『국가전략』 원고 공모

▶ 보내실 글은 시사성과 학술성을 갖춘 논문이어야 하며, 다른 곳에 게재되었거나 게재될 계획이 없는 것이어야 합니다. 보내신 글은 돌려드리지 않으며 소정의 심사과정을 거쳐 게재여부를 결정하고, 출판된 원고에는 소정의 원고료를 지급합니다.

▶ 보내실 원고는 200자 원고지 내외의 길이로 제출하되, 어떤 경우에도 150매를 넘지 않아야 합니다. 원고는 반드시 『국가전략』 '원고집필 요령'에 따라 '아래아 한글'이나 'MS워드'로 작성하셔야 합니다. 응모시에는 원고와 200자 내외의 '논문 요약문' 그리고 투고자의 주소, 전화・휴대폰・팩스번호, E-mail 주소를 함께 보내셔야 합니다.

▶ 자세한 내용은 아래의 연락처로 문의하시기 바랍니다.
031-750-7614, 031-754-0100(Fax), public@sejong.org (『국가전략』 편집위원회 간사)

International Journal of
Korean Unification Studies

For over 20 years, KINU's *International Journal of Korean Unification Studies* (ISSN 1229-6902) has allowed active exchanges of ideas and information among scholars and experts at home and abroad, sharing knowledge and perspectives on North Korea, unification of the Korean peninsula, as well as issues on international relations.

Registered with the National Research Foundation of Korea (NRF)-as of January 1, 2009, The Journal welcomes submission of manuscripts relevant to the issues of inter-Korean relations, North Korea, Northeast Asian security, unification of the Korean Peninsula, etc.

Submission of a paper will be held to imply that it contains original unpublished work and is not being submitted for publication elsewhere. All articles published in the Journal are subject to review by relevant experts in the field before they are accepted for publication. We provide honorarium for the articles that have been chosen for publication.

American-English should be used as a standard format, manuscripts should be double-spaced and footnoted with a full list of bibliography quoted throughout the footnotes. The length required for articles should be 6,000 words in 12-font size, using Microsoft Word only. The deadlines for manuscript submission are April 15 for the summer issue and October 15 for the winter issue respectively.

Vol. 23, No. 1 (2014)

Feature Theme:
Building the Foundation for Peaceful Unification

The German Reunification: An Analysis a Quarter Century after 1989/90 — *Klaus-Dietmar Henke*

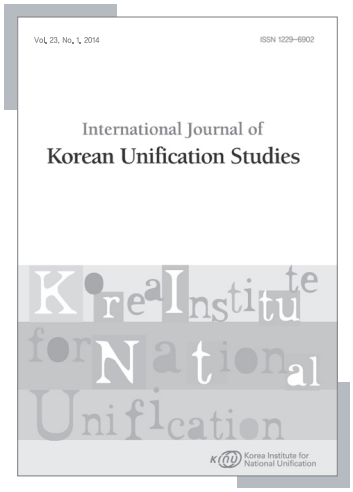
Making Training More Effective for North Koreans by Separating Ideation from Capacity-building — *Geoffrey K. See and Andray Abrahamian*

The Paradox of Building the Foundation for Peaceful Unification in Korea: Moving Beyond a State-Centric Approach — *Jihwan Hwang*

Designing Economic Reforms: The Cases of North Korea and Vietnam — *Geetha Govindasamy, Chang Kyoo Park, and Er-Win Tan*

The ROK's China Policy under Park Geun-hye: A New Model of ROK-PRC Relations — *Jaeho Hwang*

'I am wondering that all of us went along' A Case Study on German Unification — *Detlef Garz*



Please send your manuscripts or inquiries to the e-mail address listed below:

Korea Institute for National Unification
123, 4.19-ro(Suyu-dong) Gangbuk gu, Seoul 142-728, Korea
(Tel) (82-2) 901-2685 (Fax) (82-2) 901-2546
(E-Mail) bangms@kinu.or.kr (Webpage) http://www.kinu.or.kr/eng

통일정책연구 제23권 1호 2014

통일연구원 www.kinu.or.kr