

2016
통일로

제35회 대학(원)생 통일논문 현상공모 입선작

논문집



통일부 통일교육원

2016
통일

제35회 대학(원)생 통일논문 현상공모 입선작

논문집



통일부 통일교육원

이 책자는 「제35회 대학(원)생 통일논문 현상공모」 입선작
모음집으로, 논문의 내용이 통일부의 공식 입장은 아닙니다.

목 차

최우수

- * 통일과정에서 비무장지대 지뢰제거를 위한 정책적 제언..... 5
- 제1차 남북정상회담 이후 남북 공동 지뢰제거 사례를 중심으로 -
유진 | 이화여대 수학과

우수

- * 통일시대 지적재산권 통합에 대한 소고..... 43
- 남북 지재권 통합을 중심으로 -
한상유 | 경희대 경영학부

장려

- * 북한이탈주민에 대한 전략적 인적자원개발 제고 방안..... 81
- 자기 조직화와 협력적 경쟁을 활용한 창업교육 모형의 혁신성을 중심으로 -
박소준 | 고려대 국제학부
- * 남북한의 지적재산 전승을 위한 남북한 공동도서관..... 121
박재현 | 연세대 문헌정보학과
- * 화폐통합과 남북한 경제통합..... 171
- 북한의 외화대체통용을 통한 초국경 협력방안을 중심으로 -
이시권 | 숭실대 대학원 정치외교학과
김동훈 | 숭실대 대학원 정치외교학과

입 선

- * 통일한국의 선거제도 디자인 217
 - 독일 사례와 권역별 비례대표제를 중심으로 -
 - 이영섭 | 동국대 정치외교학과

- * 저작권 단일시장을 대비한 북한에서의 효과적인 남한 저작권 보호방안 연구 259
 - 박도윤 | 송실대 국제법무학과
 - 정은솔 | 송실대 법학과

- * 북한인권문제 해결을 위한 비국가행위자들에 대한 연구 299
 - ‘초국가적 옹호 네트워크’ 이론을 중심으로 -
 - 심춘보 | 송실대 정치외교학과
 - 황지영 | 송실대 정보사회학과

- * 진실과 거짓말 메시지 유형에 대한 평가에서 나타나는 문화적 차이 337
 - 남한 사람과 남한에 거주하는 탈북민을 중심으로 -
 - 이선민 | 고려대 언론대학원 광고PR학과
 - 이예원 | 고려대 일반대학원 언론학과

- * 뇌물경제에 대한 북한 정권의 입장 및 통일한국의 반부패전략 377
 - 최광진 | 북한대학원대 북한학과

최우수

통일 과정에서 비무장지대 지뢰제거를 위한 정책적 제언

- 제1차 남북정상회담 이후 남북 공동 지뢰제거 사례를 중심으로 -

이화여대 수학과 유진

《 목 차 》

【요약문】

【본 문】

- I. 서론
- II. 비무장지대 지뢰매설 현황
- III. 제1차 남북정상회담 이후 남북 공동 지뢰제거 사례
- IV. 통일 과정에서 비무장지대 지뢰 제거를 위한
정책적 제언
- V. 결론

【참고문헌】

【요약문】

통일 과정에서 비무장지대 지뢰제거를 위한 정책적 제언

-제1차 남북정상회담 이후 남북 공동 지뢰제거 사례를 중심으로-

한국전쟁이 발발한 지 66년이 되는 지금, 비무장지대에도 60년이 넘도록 출입이 통제되고 있다. 역대 정권들은 수차례 한국전쟁과 냉전의 상징인 비무장지대를 평화적으로 이용하는 방안을 정책으로 제시해 왔으며, 이는 많은 연구자들의 연구 주제가 되기도 하였다. 그러나 비무장지대에 매설되어 있는 100여만 발 이상의 지뢰문제를 어떻게 해결할 것인지에 대한 연구는 상대적으로 크게 부재하였으며, 비무장지대의 지뢰제거 문제를 다룬 일부 연구에서도 남북이 공동으로 비무장지대에 매설된 지뢰를 점진적으로 제거해나가는 것에 대한 논의는 등장하지 않았다. 그러나 통일 과정에서 비무장지대에 매설된 지뢰를 제거하는 문제는 필연적으로 대두될 문제이며, 평화통일을 가정한다면 이는 남북한이 공동으로 주체가 되어 해결해나가야 하는 문제이기도 하다. 따라서 본 논문은 통일 과정에서 당면하게 될 비무장지대 지뢰제거 문제를 남북이 주도적인 당사자가 되어 해결해나가게 될 것으로 가정하고, 비무장지대의 지뢰매설 현황과 제1차 남북정상회담 이후 진행된 두 차례의 남북 공동 지뢰제거 사례를 분석함으로써 통일 과정에서의 비무장지대 지뢰제거를 준비하기 위한 정책을 제언하고자 하였다.

본 논문에 의하면 비무장지대에 지뢰가 매설된 시기는 한국전쟁 발발 이후부터 1960년대 초반과 1960년대 초반부터 1980년대 후반으로 나누어 볼 수 있는데, 1960년대 초반부터 1980년대 후반 시기에 집중적으로 매설되었다. 한국군은 M2, M3, M14, M16, M6, M7, M15, M19 등 여덟 종류의 대인·대전차 지뢰를 주로 매설하였으며, 북한군은 목함지뢰, 수지재지뢰, 강구지뢰, ATM-72, TMD-B 등 다섯 종류의 대인·대전차 지뢰를 주로 매설하였다. 비무장지대의 매설지뢰 수량 추정치는 추정 방

법과 추정 기준에 따라 상이하게 나타나고 있으나, 군사분계선 남쪽지역에는 83만 밭에서 200만 밭 가량이, 군사분계선 북쪽지역에는 40만 밭에서 70만 밭 가량이 매설되어 있는 것으로 추정된다.

2000년 6월 13일부터 15일까지 평양에서 개최되었던 제1차 남북정상회담은 남북 간 교류협력의 시발점이었다. 제1차 남북정상회담 이후 남북 양측은 경인선·동해선 철도도로 구간 연결과 개성공단 건설을 추진하는 과정에서 중단된 지 50여년 만에 최초로 군사분계선을 개방하고, 지뢰제거작업을 공동으로 수행하였다. 경인선·동해선 철도도로 구간의 지뢰제거 작업은 2002년 9월부터 12월까지 3개월간 진행되었다. 남북 간 협의 도중 북한의 갑작스런 합의서 서명 거부, 유엔사와 북한군 사이에 정전협정 및 합의문 해석 논쟁 등의 갈등이 있었으나 2002년 9월 17일 남북 양측이 지뢰제거(해제)작업 및 여타 내용을 명시한 남북군사보장합의서에 서명함에 따라 2002년 9월 19일 동시에 지뢰제거작전에 착수하였다. 지뢰제거 작업에는 총 3개 대대 병력과 필요장비 450대 가량이 동원되어 비무장지대 내 남측 25억 m² 면적의 지뢰를 제거하였다. 개성공단 송전선로 구간의 지뢰제거 작업은 2006년 4월부터 8월까지 진행되었다. 역시 북한의 일방적인 회의 불참 통보, 제2연평해전 등으로 연착을 겪었으나 2002년 8월 27일 남북경제협력추진위원회 제2차 회의가 성공적으로 개최되면서 순조롭게 진행되었다. 개성공단건설 사업의 일부로 진행된 개성공단 송전선로 구간 지뢰제거 작업은 국책사업으로 추진되었으며, 2만 6천여 명이 투입되어 16km의 송전선로 구간 중 남측 10.5km 구간의 지뢰를 제거하였다.

본 논문에서는 위의 분석을 바탕으로 통일 과정에서 비무장지대의 지뢰제거를 준비하기 위한 세 가지 정책을 제안하였다. 첫 번째로, 국방부, 외교부, 통일부, 육군이 참여하는 지뢰제거 전담기구 신설을 제안하였다. 지뢰제거 전담기구는 지뢰제거 관련 업무를 일원화하여 체계적으로 관리하고, 특히 ①지뢰제거 관련 남북회담 추진 및 운영, ② 지뢰제거 장비 관리 및 운영, ③ 민간조직·연구 지원 등의 업무를 수행할 수 있을 것으로 기대하였다. 두 번째로, 국내 전역에 매설된 지뢰에 대한 데이터베이스

스를 구축하여 통합 관리하는 것을 제안하였다. 비무장지대를 포함한 국내 미확인 지뢰지대의 면적이 97.82km²에 달하기 때문에 지뢰제거 작업은 단시간에 이루어질 수 없다. 따라서 통일 과정에서 가장 우선적으로 지뢰제거가 필요한 지역인 비무장지대와 민간지역과 인접한 미확인 지뢰지대에 우선적으로 지뢰탐지 작업을 착수하여 매설지뢰지도를 작성하고 데이터베이스를 구축함으로써 장기적으로 미확인 지뢰지대를 확인 지뢰지대로 바꿔나가야 한다고 주장하였다. 세 번째로, 지뢰제거 관련 법령 정비의 필요성을 제시하였다. 현재 국내의 지뢰 관련 법안은 지뢰의 사용에 대해 규정한 「지뢰 등 특정 재래식무기 사용 및 이전의 규제에 관한 법률」과 지뢰사고로 인한 피해자를 지원하는 「지뢰피해자 지원에 관한 특별법」 단 두 건에 불과하다. 따라서 지뢰제거 정책을 체계적으로 지원하고 해당 절차를 규정하는 지뢰제거 관련 법률을 새로 제정하여야 한다는 점을 지적하였다. 또한 지뢰제거 관련 법률을 제정하는 과정에서 추후 비무장지대에서 남북 공동 지뢰제거 시 정전협정과 충돌하여 발생할 수 있는 문제에 대해 유엔사와 사전에 충분한 논의를 거쳐 법률에 명시함으로써 추후 법적·군사적 분쟁을 방지하여야 한다는 점을 서술하였다. 본 논문을 통하여 많은 연구자들이 비무장지대 지뢰제거 문제에 관심을 가지게 되고 이에 대한 학술연구가 진전되기를 기대한다.

I. 서론

1950년 6월 25일 한국전쟁이 발발한지 3년 후인 1953년 7월 27일, 국제연합군 총사령관 마크 클라크(Mark Clark)와 조선인민군 최고사령관 김일성, 중국인민지원군 사령관 팡덕회(彭德懷)는 정전협정을 맺어 군사분계선을 확정하고 비무장지대(Demilitarized Zone, DMZ)를 설정하는 데 동의하였다. 정전협정문에 따르면 비무장지대는 ‘한 개의 비무장지대를 설정하여 이를 완충지대로 함으로써 적대행위의 재발을 초래할 수 있는 사건의 발생을 방지’하기 위한 것으로, 정전협정 2조 13항 ㄱ목에서는 다음과 같은 사항을 규정하고 있다.

2조 13항 ㄱ. 본 정전협정 중에 따로 규정한 것을 제외하고 본 정전협정이 효력을 발생한 후 72시간 내에 그들의 일체 군사역량, 보급 및 장비를 비무장지대로부터 철거한 후 비무장지대내에 존재한다고 알려져 있는 모든 폭발물, 地雷源, 철조망 및 기타 군사정전위원회 또는 그의 공동감시소조인원의 통행안전에 위협이 미치는 위험물들은 이러한 위험물이 없다고 알려져 있는 모든 통로와 함께 이러한 위험물을 설치한 군대의 사령관이 반드시 군사정전위원회에 이를 보고한다. 그 다음에 더 많은 통로를 청소하여 안전하게 만들며, 결국에 가서는 72시간의 기간이 끝난 후 45일내에 모든 이러한 위험물 은 반드시 군사정전위원회 지시에 따라, 또 그 감독하에 비무장지 대내로부터 이를 제거한다. 72시간의 기간이 끝난 후 군사정전위원회의 감독하에서 45일의 기간 내에 제거작업을 완수할 권한을 가진 비무장부대와 군사정전위원회가 특히 요청하였으며 또 적대 쌍방 사령관들이 동의한 경찰의 성질을 가진 부대 및 본 정전협정 제10항과 제11항에서 허가한 인원 이외에는 쌍방의 어떠한 인원이든지 비무장지대에 들어가는 것을 허락하지 않는다.

그러나 이와 같은 조항에도 불구하고 남북 모두 이를 이행하지 않아 현재 비무장지대에는 한국전쟁 당시는 물론 정전 이후 설치된 상당수의

폭발물과 지뢰원 등의 위험물이 잔존하고 있다. 현재 비무장지대 남쪽지역과 민통선 지역에 100만 발 이상의 지뢰가 매설되어 있는 것으로 추정되며, 이는 국제지뢰금지운동(International Campaign to Ban Landmines, ICBL)에 의하면 매설 밀도로는 세계 최고치다.

통일 과정은 물론 통일 이후 과정에서 비무장지대에 매설되어 있는 지뢰를 제거하는 문제는 다음 세 측면에서 중요한 정책적 사안이다. 첫 번째로, 인도적 차원에서 지뢰제거는 필수불가결한 문제다. 1999년 대인지뢰금지협약의 법제화를 주도했던 캐나다, 오스트리아, 아일랜드 등 12개국의 주도로 출범된 인간안보네트워크(Human Security Network)는 대인지뢰 문제를 “인도주의적 문제와 개발 문제”로 인식하고 대인지뢰를 “인간 파괴(human devastation)”의 유발 원인으로 규정하고 있다.¹⁾ 실제로 정부는 1993년 이후 민통선(民統線, 민간인출입통제선)을 세 차례 북상 조정했는데, 특히 2008년 민통선을 군사분계선 10km 이내로 축소하고 약 2000~3000km²에 달하는 지역을 민통선에서 해제하는 과정에서 지뢰제거작업을 하지 않아 민간인 지뢰폭발사고가 다수 발생하였다.²⁾ 뿐만 아니라 매년 폭우가 내리거나 홍수가 발생할 때마다 비무장지대 근방지역에서 유실된 지뢰로 인한 지뢰폭발사고도 빈번하게 발생하고 있다. 이는 통일 과정에서 발생할 수 있는 대량탈북사태나 남북 교전 상황에서 남북 양측에 치명적으로 작용할 수 있으며 다수의 민간인을 살상할 가능성도 다분하다는 점에서 통일 과정에서 면밀하게 고려되어야 한다.

두 번째로, 국제사회의 책임 있는 일원으로써 지뢰 금지를 위한 국제적인 흐름에 동참하기 위해서도 지뢰 제거에 앞장서야 할 필요가 있다. 1991년 국제지뢰금지운동(ICBL)이 창설된 이후 전 세계 60개국에서 450개가 넘는 단체가 각국에서 적극적으로 지뢰금지운동을 전개한 결과, 1999년 3월 1일 캐나다 오타와에서 65개국이 서명한 대인지뢰금지협약(대인지뢰의 사용, 비축, 생산, 이전, 금지 및 폐기에 관한 협약, 오타와

1) 남궁곤, 조동준, “국제규범의 국내확산경로 - 대인지뢰금지규범의 국회내 유입과 발의를 중심으로”, 한국정치학회보, 44(3)(2010.9)

2) 안영국, 「[민통선 주변 지뢰지도 만들자] 3. 터져야만 지뢰지대 표시하는 군 당국」, 경기일보, 2015/11/04

협약)이 발효되었고, 2016년 1월 기준 162개국이 서명하였다. 본 협약에 따라 프랑스, 독일, 영국, 호주, 캐나다, 노르웨이 등 19개국이 대인지뢰를 전면 폐기하였으나 정작 지뢰를 가장 많이 사용하는 국가인 한국과 북한, 미국, 중국, 러시아, 인도, 파키스탄, 이란, 이스라엘 등은 군사안보적 이유로 협약 가입을 거부하고 있다. 그러나 통일이 된다면 한국 또한 책임 있는 국제사회의 일원으로써 대인지뢰금지협약에 가입하고 지뢰제거에 앞장설 필요가 있기 때문에 통일 과정에서 어떻게 비무장지대의 지뢰를 제거해나갈 것인지에 대한 고민을 선행하여야 한다.

마지막으로 통일 이후 비무장지대를 평화적으로 이용하기 위해서도 지뢰제거는 필요하다. 비무장지대는 휴전 이후 60년이 넘는 기간 민간인의 출입이 통제되면서 자연적으로 보전되어 온 생태지역으로, 민간인 통제구역에 포함된 비무장지대에는 한반도에서 서식하는 2900종 이상의 식물 가운데 1/3이, 70여종의 포유류 가운데 1/2이, 320종의 조류 가운데 1/5이 발견된다고 알려져 있다.³⁾ 이 때문에 역대 정권에서는 지속적으로 비무장지대 내 생태공원 조성을 제안해왔다. 김영삼 전 대통령은 1994년 8월 DMZ 자연공원화를 제의하였고, 이명박 대통령은 2008년 2월 DMZ 생태-평화공원 조성을 국정과제로 채택하였다.⁴⁾ 박근혜 대통령 또한 후보자 시절 DMZ 생태평화공원 조성을 대선공약으로 발표하였고 2013년 5월 미 상하원 합동연설에서 구체화했다. 현재 비무장지대 내 일부 지역이 생태공원으로 조성되어 있으나, 통일이 된다면 여전히 개발되지 않은 상당한 면적의 비무장지대를 평화적으로 이용할 수 있다. 전 세계 마지막 분단국가를 상징하는 비무장지대를 평화를 상징하는 국제 관광지로 개발하는 과정에서 지뢰제거 작업이 필수적이라는 점에는 논쟁의 여지가 없다.

따라서 본 논문에서는 위에서 살펴본 바와 같이 통일 과정에서 중요한 정책적 과제가 될 비무장지대의 지뢰제거를 준비하기 위한 정책을 제안하고자 한다. 특히 남북 간 평화통일을 가정할 때, 통일 과정에서 남북

3) 경기도 비무장지대 웹사이트, <dmz.gg.go.kr>

4) 진중인, 「[DMZ 세계평화공원] 1. 프롤로그-왜 DMZ세계평화공원인가」, 강원도민일보, 2014/09/16

간 지뢰제거가 어떤 방식으로 이루어질 것이며, 어떤 식의 제도적 준비가 필요할 것인가를 연구하는 데 있어 2000년 6월 제1차 남북정상회담 이후 남북 간 경제협력 차원에서 진행된 경의선·동해선 철도도로건설과 개성공단 건설 과정에서의 남북 간 공동 지뢰제거 사례를 분석하는 것은 상당한 의미가 있다. 따라서 먼저 2장에서는 비무장지대의 지뢰매설 현황에 대해 알아본다. 3장에서는 제1차 남북정상회담 이후 남북 간 공동 지뢰제거 사례인 경의선·동해선 철도도로구간 지뢰제거 사례와 개성공단 송전선로 구간 지뢰제거 사례를 분석한다. 4장에서는 2장과 3장에서의 분석에 기반하여 앞으로 통일 과정에서 비무장지대 지뢰제거를 준비하기 위한 정책적 제언을 하였다. 마지막으로 5장에서는 본 논문의 결론과 함께 본 논문이 가지는 의의를 제시하였다.

II. 비무장지대 지뢰매설 현황

「지뢰 등 특정 재래식무기 사용 및 이전의 규제에 관한 법률」(약칭 재래식무기법) 2조 1항에서는 지뢰를 ‘땅속이나 땅 표면 등에 설치되어 사람이나 차량이 나타나거나 접근 또는 접촉하면 폭발하도록 만들어진 탄약’으로 정의하고 있다. 지뢰는 크게 대인지뢰와 대전차지뢰로 구분되는데, 대인지뢰는 사람을 죽이거나 다치게 할 목적으로, 대전차지뢰는 전차를 폭파시킬 목적으로 제작된 지뢰를 의미한다.

비무장지대에 지뢰가 매설된 시기는 두 시기로 나누어 볼 수 있다. 먼저 한국전쟁 발발 이후부터 1960년대 초반에 미군 주도로 미군 주둔기지 주변에 중점적으로 지뢰를 매설하였다. 그러나 미군이 군대를 철수하는 과정에서 지뢰매설 정보를 한국군에 이양하지 않았고, 이로 인해 아직까지 매설된 지뢰의 정확한 위치 파악에 어려움을 겪고 있다.⁵⁾ 한편, 현재 비무장지대에 매설되어 있는 지뢰의 대부분은 1960년대 초반부터 1980

5) 전상천, 김영래, 「[숨겨진 살인자:지뢰·9] 한시가 급한 국내 지뢰제거」, 경인일보, 2016/08/31

년대 후반 매설되었다. 이 시기에는 북한군 미군부대 습격사건(1966), 김신조 청와대 습격사건(1968), 대한항공 YS-11기 납북사건(1969), 판문점 도끼만행사건(1976), 미얀마 아웅산 테러사건(1983), 대한항공 KAL기 폭파사건(1987) 등 북한의 기습 도발이 빈번했던 반면, 한국군의 군사력, 특히 비무장지대 남방한계선 방어능력은 상대적으로 미숙했기 때문에, 당시 미군과 한국군이 북측의 기습에 일차적으로 대비하기 위한 목적으로 지뢰를 대량 매설하였다.⁶⁾

1. 매설지뢰 종류

비무장지대에 매설되어 있는 한국군 지뢰는 M2, M3, M14, M16, M6, M7, M15, M19 등이며, 북한군 지뢰는 목함지뢰(PMD-57, 목함반보병지뢰), 수지재지뢰(PMN, 수지반보병지뢰), 강구지뢰(BBM-82, 반보병강구지뢰), ATM-72(철재 반땅크지뢰), TMD-B(목함 반땅크지뢰) 등이다.

한국군이 매설한 대인지뢰는 M2, M3, M14, M16 네 가지다. M2의 경우 미국에서 제2차 세계대전 당시 생산, 사용하였으나 종전 직후 M16으로 대체되어 사용이 중단되었으며, 살상반경은 10m가량이다. M3 역시 제2차 세계대전 당시 개발되어 사용되던 지뢰로 목침지뢰라고도 불리며 살상반경은 10m 가량이다. M14는 발목지뢰라고도 불리며, 미국에서 한국전쟁 직후인 1955년부터 생산되기 시작하여 1960년대에서 1970년대 비무장지대에 대량 매설되었다. 철재를 최소한으로 사용하고 몸체의 대부분을 플라스틱으로 제작하기 때문에 일단 배치하면 탐지하기 어려울 뿐 아니라 보통 크기가 작고 무게가 100g 미만이기 때문에 유실되기 쉬워 아직까지도 국내에서 M14에 의한 폭발사고가 빈번하게 발생하고 있다. M16은 제2차 세계대전 종전 직후인 1950년대에 생산되기 시작하였으며 1970년대에 생산을 중단하였지만 여전히 발견되고 있다. M16은 대부분 철재로 제작되기 때문에 비교적 탐지하기 쉬움에도 불구하고 많은 경우

6) 김소희, 「[시사 인터뷰] 김기호 지뢰연구소장 "남북한, 휴전선 부근 대인지뢰 총 2백만 발 제거 합의해야"」, 데일리한국, 2015/09/21

에서 M14 등 철재를 적게 사용하는 지뢰와 함께 매설하기 때문에 제거하는 데 어려움이 있다. 타 대인지뢰와 달리 공중 폭파하도록 설계되어 한 번의 폭발로 다수를 살상할 수 있으며, 살상 반경은 30m에 달한다.

한국군이 매설한 대전차지뢰는 M6, M7, M15, M19 등이다. M6은 미국에서 생산되었으나 곧 M15로 대체되었다. M7은 제2차 세계대전 당시 사용되었으며 현재는 생산이 중단되었으나 여전히 발견되고 있다. M15는 가장 대표적인 대전차지뢰 중 하나로, 미국에서 생산하여 한국전쟁에서 처음 사용되었다. M6을 개선한 모델로, 이후 M19로 다시 대체되었다. 대부분 철재로 생산되기 때문에 철재를 최소한으로 사용하는 M19 등과 함께 매설되는 경우가 많다. M19는 M15를 개선한 모델로 철재를 최소한으로 사용하기 때문에 탐지에 어려움이 있다.

북한군이 매설한 대인지뢰는 목함지뢰(PMD-57), 수지재지뢰(PMN), 강구지뢰(BBM-82) 등이다. 북한에서 목함반보병지뢰라고 불리는 목함지뢰는 지난 2015년 8월 4일에 발생한 비무장지대 지뢰도발사건으로 인해 주목을 받았다. 목함지뢰는 구소련에서 제2차 세계대전 당시 개발하여 사용하였던 것으로, 대부분이 목재로 제작되기 때문에 탐지하기 어려울 뿐 아니라 유실가능성도 크다. 살상반경은 2m 가량이다. 북한에서 수지반보병지뢰로 불리는 수지재지뢰 역시 구소련에서 개발하여 사용하였던 지뢰로, 철재 대신 수지재(플라스틱)로 제작하며 전 세계적으로 가장 흔하게 발견되는 지뢰 종류 중 하나이다. 강구지뢰는 북한에서 반보병강구지뢰로 불리는 지뢰로, 미국에서 생산한 M18A1 클레이모어(Claymore) 지뢰와 유사하게 개발되었다. 폭발하는 순간 수많은 강구(철구슬)을 퍼트리도록 설계되어 있어 다수를 살상할 수 있다.

북한군이 매설한 대전차지뢰는 ATM-72와 TMD-B 등이다. ATM-72는 북한에서 독자 개발한 철제 대전차지뢰로 북한에서는 철제 반땅크지뢰로 불린다. 러시아의 대전차지뢰인 TM-46을 모방하여 생산한 것으로 추정된다. TMD-B는 북한에서 개발한 목제 대전차지뢰로, 북한에서는 목함반땅크지뢰로 불린다. 구소련에서 제2차 세계대전 종전 후 개발되었다. 전반적으로 한국전쟁 당시 북한군의 지뢰는 대부분 구소련에서 개발된

지뢰를 도입하거나 모방 생산한 것으로, 탐지되기 쉬운 철재 지뢰 대신 목재, 수지재 등 다양한 종류로 제작된 지뢰를 사용하였다.⁷⁾

<표 1> 비무장지대 매설 지뢰 종류

남한	대인지뢰	M2
		M3
		M14
		M16
	대전차지뢰	M6
		M7
		M15
		M19
북한	대인지뢰	목함지뢰(PMD-57, 목함반보병지뢰)
		수지재지뢰(PMN, 수지반보병지뢰)
		강구지뢰(BBM-82, 반보병강구지뢰)
	대전차지뢰	ATM-72(철재 반땅크지뢰)
		TMD-B(목함 반땅크지뢰)

2. 매설지뢰 위치와 수량

매설된 지뢰의 위치와 수량은 군사보안상의 이유로 공식적으로 공개되지 않고 있어 추정방법에 따라 추정치가 상이하다. 무엇보다 정확한 추정치를 내기 어려운 이유는 지뢰지대 중 미확인 지뢰지대의 면적이 상당하기 때문이다. 미확인 지뢰지대는 지뢰 매설지가 명확하지 않은 지역으로, 국내 전역에 분포하고 있다. 미확인 지뢰지대는 지뢰 매설 당시 매설 위치를 정확하게 기록하지 않았거나 기록된 문서를 분실한 경우, 미군으로부터 미군이 매설한 지뢰 정보를 이양 받지 못한 경우, 폭우나 홍수 등의 자연현상으로 지뢰가 유실되었을 것이라고 추정되는 경우 생성된다.⁸⁾ 국방부가 2010년 국회에 제출한 자료에 따르면 국내 지뢰지대 중 확인 지

7) 정명지, 박민규, “지뢰특성 및 북한지뢰 현황“, 국방과 기술, (440)(2015)

8) 남궁곤, 조동준, “국제규범의 국내확산경로 - 대인지뢰금지규범의 국회내 유입과 발의를 중심으로“, 한국정치학회보, 44(3)(2010.9)

뢰지대는 1,100 곳에 달하였지만 해당면적이 20km² 이었던 반면, 미확인 지뢰지대는 209곳에 불과했으나 해당면적은 확인 지뢰지대의 5배에 가까운 97.82km²에 달했다.⁹⁾ 따라서 확인 지뢰지대에 비해 훨씬 넓은 면적에 해당하는 미확인 지뢰지대의 매설 지뢰 수량을 어떻게 추정하는 지에 따라 추정치는 상당한 차이를 보이게 된다.

국방부는 2009년 국회에 제출한 자료에서 비무장지대에 40만발, 민통선 이북지역에 38만발, 민통선 이남지역에 5만 7000발 등 비무장지대와 민통선 지역에 약 83만 7000 발이 묻혀 있다고 추정했다.¹⁰⁾ 녹색평화연합 한국지뢰연구소는 군이 매설 정보를 보유하지 않은 지뢰를 포함해 비무장지대에 약 130만의 지뢰가 매설된 것으로 추정하고 있다.¹¹⁾ 신영철은 2013년 “DMZ의 세계 평화 생태공원 조성을 위한 지뢰제거에 관한 연구”에서 비무장지대와 민통선지역에 남북한 도합 약 200만 발의 지뢰가 매설되어 있다고 추정했다.¹²⁾ 국제지뢰금지운동(ICBL)의 경우 2011년 국가별 보고서에서 주유엔 대한민국 대표부의 응답을 인용하여 비무장지대 군사분계선 남쪽지역에 97만 발의 지뢰가 매설되어 있는 것으로 추정된다고 밝혔다.¹³⁾ 구체적인 수치는 상이하지만 일반적으로 비무장지대 남쪽지역과 민통선 지역에 100만 발 이상의 지뢰가 매설되어 있는 것으로 간주된다.

북한군의 지뢰 매설 위치와 수량은 군사분계선 북쪽지역으로의 접근이 철저히 제한되어 있다는 점에서 남한에 비해 추정하기 훨씬 어려우며, 이에 대해 국방부를 포함한 국가기관에서 제시한 수치도 없는 상황이다. 다만 일부 언론 보도에서 언급되는 수치는 약 40만 발에서 70만 발 정도이다. 전체적인 수치는 예상하는 데 어려움이 있으나 북한이 지속적으로 비무장지대 내에 지뢰를 매설하면서 북측 지뢰 매설 수량은 증가하고 있는

9) 김창훈, 「"100만개를 찾아라" 지뢰와의 전쟁」, 한국일보, 2010/06/02

10) 홍장기, 「어디에 몇발도 모르는 지뢰발 209곳」, 내일신문, 2011/08/01

11) 명승일, 「[인터뷰] 김기호 지뢰제거연구소장 “지뢰 제거 없이 통일 대박은 말장난”」, 뉴스천지, 2016/01/27

12) 신영철, “DMZ의 세계 평화 생태공원 조성을 위한 지뢰제거에 관한 연구”, 한국군사, 제34 호(2013년 가을호)

13) “2011 Country Profile, Mine Action, Korea, Republic of”, Landmine & Cluster Munition Monitor, <www.the-monitor.org/en-gb/reports/2011/korea,-republic-of/mine-action.aspx#_ftn1>

것으로 보인다. 최근 한미 정보당국이 파악한 바에 따르면 북한이 판문점 인근 지역에 지뢰를 매설하기 시작하였으며, 전체적인 비무장지대 내 지뢰 매설량도 크게 증가하여 지난 4월부터 올해 8월까지만 4000발에 달하는 지뢰를 매설한 것으로 알려졌다.¹⁴⁾

Ⅲ. 제1차 남북정상회담 이후 남북 공동 지뢰제거 사례

제1차 남북정상회담 이후 남북 양측은 경의선·동해선 철도도로 구간 연결과 개성공단 건설을 추진하는 과정에서 분단된 지 50여년 만에 최초로 군사분계선을 개방하고, 지뢰제거작업을 공동으로 수행하였다. 이는 비무장지대에서의 지뢰제거작업이 남북 간에 군사적, 외교적으로 매우 민감한 사안이었음에도 불구하고 남북 당국이 수차례 협의를 거쳐 주도적으로 제반 논의를 진행하고 지뢰제거작업을 성공적으로 완료하였다는 점에서 의의가 있다.

3장에서는 제1차 남북정상회담 이후 진행된 두 차례의 남북 공동 지뢰제거 사례에서 남북 간에 두 사례에 대한 논의가 각각 어떤 과정으로 전개되었으며, 진행 과정에서 주요 안건이 무엇이었는지, 주요 안건에 대한 협의 및 합의 과정이 어떠하였으며, 구체적인 지뢰제거작업은 어떻게 수행되었는지 등을 분석하여 4장에서 제시하는 ‘통일 과정에서의 비무장지대 지뢰제거를 위한 정책적 제언’에 근거를 제시하고자 한다.

1. 경의선·동해선 철도도로 구간

1) 전체사업개요

경의선 철도도로 연결 사업은 제1차 남북정상회담 이후 채택된 남북공동선언 이해에 따른 제반문제를 협의하기 위해 개최된 제1차 남북장관급

14) 강운혁, 「北 정전협정 이후 처음 판문점 인근 지뢰 매설」, 서울신문, 2016/08/23

회담과 제2차 남북장관급회담, 제1차 남북국방장관회담에서 구체화되었다. 제1차 남북장관급회담의 공동보도문에서는 ‘남과 북은 경의선 철도의 끊어진 구간을 연결하며, 이를 위한 문제는 빠른 시일 내에 협의하기로 한다.’고 밝혔으며, 제1차 남북국방장관회담 공동보도문에서는 ‘남과 북을 연결하는 철도와 도로공사를 위하여 각측의 비무장지대 안에 인원과 차량, 기재들이 들어오는 것을 허가하고 안전을 보장’하는 한편 ‘남북을 연결하는 철도·도로 주변의 군사분계선과 비무장지대를 개방하여 남북 관할지역을 설정하는 문제는 정전협정에 기초하여 처리’한다는 원칙을 확인하였다.

이에 따라 양측은 2000년 9월 각각 해당 구간의 경의선 공사에 착공하였고, 비무장지대 내 구간에 관해서는 2000년 11월부터 2001년 2월 사이에 5차례의 남북군사실무회담을 개최하여 경의선 철도도로 연결사업 시 남북관리구역 설정, 지뢰제거 작업, 철도와 도로 연결작업 등의 내용을 담은 「남북관리구역 설정과 남과 북을 연결하는 철도와 도로작업의 군사적 보장을 위한 합의서」를 타결하여 진행하기로 하였다. 그러나 북한은 합의서 교환을 하루 앞둔 2001년 2월 11일 “행정상의 이유로 동 합의서의 서명 교환을 할 수 없게 되었다”고 통보하였고, 이로 인해 합의서 발효와 비무장지대 내 공사는 무기한 연기되었다. 이는 2002년 4월 당시 대통령 외교안보통일특별보좌역이었던 임동원 특사의 방북에서 재논의되었는데, 임동원 특사는 방북기간 동안 김정일 국방위원장, 김용순 당비서와 회담을 가졌으며, 귀국 후 공동보도문에서 다음과 같이 밝혔다.

3. 쌍방은 남북사이의 끊어진 철도와 도로를 연결하는 것이 중요하다는 인식 아래 동부에서 새로 동해선 철도 및 도로를, 서부에서 서울-신의주 사이의 철도 및 문산-개성 사이의 도로를 빨리 연결하기로 하였다.

이에 따라 비무장지대 내 경의선 공사 절차가 재개되었으며, 남북은 문산-군사분계선-개성을 잇는 서부지역 경의선 철도도로 연결공사 외에 동부지역에서 제진-군사분계선-금강산을 잇는 동해선 철도도로 연결공사를 병행하게 되었다. 구체적인 공사 구간은 다음과 같다.

<표 2> 경의선·동해선 철도도로 공사 구간

	경의선	동해선
남한	문산-군사분계선 12.0km	제진-군사분계선 15.3km
북한	개성-군사분계선 15.3km	금강산-군사분계선 18.5km
총 길이	27.3km	33.8km



[그림 1] 경의선 및 동해선 연결도 (출처: 동아일보)

2002년 9월 13일 개최된 남북철도·도로연결 실무협의회 제1차 회의에서는 「남북 철도 및 도로 연결공사 자재·장비 제공에 관한 합의서」에 합의하였고, 2002년 9월 17일 「동해지구와 서해지구 남북관리구역 설정과 남과 북을 연결하는 철도·도로작업의 군사적 보장을 위한 합의서」(남북군사보장합의서)에 최종 합의하면서 사업이 본격적으로 진전되었다. 남북군사보장합의서에 명시된 지뢰제거 작업에 관한 조항은 다음과 같다.

2. 지뢰제거(해제) 작업

- ① 쌍방은 철도와 도로건설 및 운행, 유지를 위하여 남북관리구역 자기측 지역의 지뢰와 폭발물을 제거(해제) 한다.
- ② 쌍방은 지뢰제거(해제)를 비무장지대 자기측 경계선으로부터 군사분계선 방향으로 나가면서 하며 필요한 경우 쌍방의 합의하에 군사분계선 가까이에 있는 일부 구간에서 먼저 작업할 수 있다.
- ③ 쌍방은 작업인원수, 장비(기재)수량, 식별표식을 작업에 편리하게 정하며 사전에 상대측에 통보한다.
- ④ 쌍방은 작업을 09시에 시작하여 17시까지 하며 필요한 경우 합의 하여 연장할 수 있다.
- ⑤ 쌍방은 상대측 작업인원들에게 폭음으로 자극을 주거나 파편으로 피해를 줄 수 있는 폭발은 1일전 16시까지 상대측에 통보하며 이러한 폭발은 오후 작업시간에만 한다.
- ⑥ 쌍방 작업인원들이 군사분계선 일대에서 가까이 접근하여 그 거리가 400m로 좁혀지는 경우 안전보장을 위하여 그 구역안에서의 작업은 날짜를 엇바꾸어 월·수·금은 북측이, 화·목·토는 남측이 하도록 한다.
- ⑦ 군사분계선까지 지뢰제거(해제)를 먼저 끝낸 측에서는 지뢰제거(해제)구역을 다른 일방이 알아볼 수 있게 표시하고 상대측에 통보한다.
- ⑧ 쌍방은 지뢰제거(해제)와 관련한 장비 및 기술적 문제들을 협조 한다.
- ⑨ 쌍방은 2002년 9월 19일부터 동해지구와 서해지구 남북관리구역 자기측 지역 안의 지뢰제거(해제) 작업을 동시에 착수한다.

동 합의서 내용에 기초하여 2002년 9월 19일 비무장지대 지뢰제거작전이 남북에서 동시에 시작되었으며, 합의서에 의하여 작업과정에서 남측

과 북측의 작업인원 간 접촉도 엄격하게 통제되었다. 육군은 경의선의 경우 경기도 파주시 장단면 도라산역 부근 남방한계선 철책 통문안에서, 동해선의 경우 강원도 고성군 통일전망대 앞 비무장지대 에서 지뢰 제거에 각각 착수하였다. 동 합의서에서의 남북관리구역 설정에 따라 경의선은 폭 250m, 동해선은 폭 100m의 통로를 내기로 하였으며, 육군은 지뢰 제거 작업 수행을 위해 2001년부터 경의선 지역 공사를 담당했던 육군 제1 건설단 외에 동해선 지역 공사에 투입할 제2건설단을 창설하고 지뢰제거 부대를 새로 편성하였다.¹⁵⁾ 남측의 지뢰제거 작업 면적은 경의선 22만 5800㎡, 동해선 2만 5800㎡이었다.

그러나 지뢰제거작전이 시작된 지 두 달도 채 지나지 않아 유엔군사령부(유엔사)와 북한군 사이의 갈등이 촉발됐다. 주한미군은 유엔사 명의로 ‘비무장지대 지뢰작업 내용을 확인하기 위한 남북한 상호검증단이 군사분계선을 넘는 것은 정전협정 사안인 만큼 사전에 판문점 군사정전위원회 채널을 통해 인원·시기 등을 보고해야 한다.’고 이의를 제기하였고, 북한은 남북군사보장합의서 1조 2항 ‘남북관리구역들에서 제기되는 모든 군사실무적 문제들은 남과 북이 협의 처리한다.’을 들어 판문점 군사정전위원회 채널을 통해 보고할 필요가 없다는 입장을 고수했다.¹⁶⁾ 이에 우리 정부는 2002년 11월 21일 미국과 4자회의를 열어 이번 사례를 ‘단 한 번의 예외’로 인정한다는 합의를 이끌어내고, 22일 합의 내용과 북측 상호검증단 명단에 대한 유엔사의 승인서를 북측에 통보하였다. 그러나 24일 북측은 ‘정전협정에 기초한 남북군사보장합의서에 의하여 유엔사가 남북관리구역내의 모든 군사실무적 문제에 관해 한국 국방부에 위임한 만큼 남북관리구역 내 사안에 관해 일절 개입해서는 안되며, 이처럼 유엔사가 계속 개입하려고 하는 상황에서 상호검증은 무의미하다.’며 사실상의 거부사를 밝혔다.¹⁷⁾ 이 날 중단된 지뢰제거작업은 상호검증절차 없이 남은 100m 구간의 지뢰를 우선적으로 제거하자는 우리측 제안에 27일 북측이 수용의사를 밝히면서 재개됐다.

15) 이성섭, 「남북 경의선·동해선 DMZ지뢰 제거 동시착수」, 연합뉴스, 2002/09/19

16) 김성걸, 「비무장지대 지뢰제거 차질」, 한겨레, 2002/11/13

17) 인교준, 문관현, 「DMZ 상호검증 무산, 지뢰제거 무기한 중단」, 연합뉴스, 2002/11/14

2002년 9월 19일 지뢰제거작전을 시작한 지 약 11주 만인 12월 3일 동해선 비무장지대 지뢰제거작업이 먼저 완료되었고, 12월 14일에는 경의선 비무장지대 지뢰제거작업도 완료되었다. 전체 공사는 경의선은 2002년 12월, 동해선은 2005년 12월 완공되었다. 남북 양측은 경의선 철도도로 연결에 대한 논의가 시작된 2000년 7월 제1차 남북장관급회담에서부터 2005년 12월 경의선과 동해선이 완공될 때까지 17차례의 남북 장관급회담, 1차례의 남북국방장관회담, 26차례의 남북군사실무회담, 11차례의 남북경제협력추진위원회 회의, 5차례의 남북철도·도로연결 실무협의 회의, 10차례의 남북철도·도로연결 실무접촉 등 70회 이상의 접촉을 가지고 제반 문제를 논의하였다.

2) 지뢰제거작전

경의선·동해선 철도도로 구간 지뢰제거작업은 2002년 9월 19일에서 2002년 12월 14일까지 진행되었다. 2000년 8월 24일, 육군은 9월 19일 예정되어 있는 경의선 착공식에 앞서 지뢰 제거를 전담하는 1군단과 공사를 진행하는 육군 건설사업단을 통제하고 지원하는 육군추진위원회를 구성하여 육군추진위원장에 육군참모차장인 선영제 중장을 임명하였다.¹⁸⁾ 경의선 지뢰제거작업에는 2개 대대 병력과 장비 284대가, 동해선은 1개 대대의 병력과 장비 166대가 투입되었고, 투입된 지뢰제거장비만 독일 MaK사의 리노(Rhino), 독일 FFG사의 마인브레이커(Mine Breaker), 영국 6개 제조사가 합작한 MK4 등 60대에 달했다.¹⁹⁾

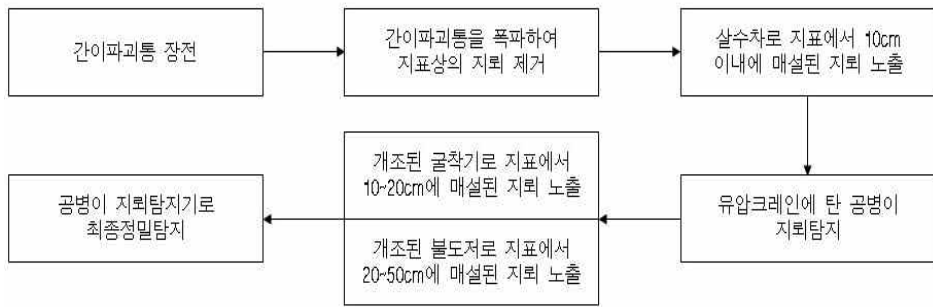
지뢰제거작업은 경작지, 미확인 지뢰지대, 확인 지뢰지대 순으로 진행되었으며,²⁰⁾ 각 지뢰지대의 자연적 특성에 따라 네 가지 지뢰제거방법을 사용하였다. 먼저 15cm 이상의 수목지역에서는 1차적으로 PVC 간이파괴통에 폭약과 뇌관을 설치하여 지뢰지대에 배치하고 폭파시켜 지표상의 지뢰를 제거하고, 지표상의 지뢰를 제거한 후에는 살수차로 고압의 물을

18) 염성덕, 「경의선복구 육군추진위 출범」, 국민일보, 2000/08/30

19) 권혁범, [DMZ지뢰제거 어떻게] "1,900여발 제거" 첨단장비 총동원, 한국일보, 2002/09/19

20) 염성덕, 「경의선 종합대책 지뢰제거 '牛步작전」, 국민일보, 2000/09/07

발사하여 지표에서 10cm 미만의 깊이에 매설된 지뢰를 노출시키고 유압 크레인에 탑승한 공병이 지뢰를 탐지, 제거하였다. 마지막으로 철관을 덧대 개조한 굴착기와 불도저를 사용하여 각각 지표에서 10~20cm, 20~50cm 깊이에 매설된 지뢰를 탐지하여 제거하도록 했다.²¹⁾ 15cm 미만의 수목지역의 경우 사전작업 없이 바로 지뢰제거장비 리노(Rhino)와 마인브레이커(Mine Breaker)를 투입하였으며, 구릉지대와 산악지대에는 지뢰제거장비 MK4를 투입하였다.²²⁾ 습지나 소하천 등이 있는 지역에서는 대형 양수기로 물을 퍼 올린 뒤, 유압크레인을 이용하여 지뢰를 탐지, 제거했다.²³⁾



[그림 2] 15cm 이상 수목지역의 지뢰제거방법

한편 우리측은 경의선·동해선 지뢰제거작업에서 북측에 지뢰제거 장비를 지원하기도 하였다. 2002년 4월 임동원 특사의 방북 이후 김정일 국방위원장이 임동원 특사와의 회담에서 ‘경의선을 빨리 연결하자’며 지뢰제거 장비 지원을 요청했다는 내용이 보도됐고,²⁴⁾ 우리 정부는 2000년 9월 도입하여 남측 경의선 공사 시 사용했던 대인지뢰 제거장비 리노(Rhino)와 대전차지뢰 제거장비 마인브레이커(Mine Breaker), 대인지뢰 및 대전차지뢰 제거장비 MK4 등을 지원하기로 했다고 밝힌 바 있다.²⁵⁾

21) 염성덕, 「경의선 구간 지뢰제거 6단계 작전」, 국민일보, 2000/08/24

22) 한평수, 「軍, DMZ 지뢰제거 돌입」, 문화일보, 2002/09/19

23) 권혁범, 「[DMZ지뢰제거 어떻게] "1,900여발 제거" 첨단장비 총동원」, 한국일보, 2002/09/19

24) 성동기, 김정일, 「경의선 北측구간 지뢰제거 南에 장비지원 요청」, 동아일보, 2002/04/22

25) 최현수, 「지뢰 잡는 삼총사 '평화의 길' 뚫는다..경의선 북측구간 지뢰제거 지원장비 눈길」,

2. 개성공단 송전선로 구간

1) 전체사업개요

개성공단 건설 사업은 제1차 남북정상회담 직후인 2000년 8월 현대아산과 북한 조선아태평화위원회 측이 「공업지구 개발에 관한 합의서」를 채택하면서 추진되기 시작하였다. 2000년 12월 28일 개최된 남북경제협력추진위원회 제1차 회의에서는 ‘개성공단(공업지구)건설을 위한 실무협의회를 구성하여 2001년 2월부터 3월 사이에 실무협의를 시작’하는데 합의하였고, 2001년 1월 15일에는 현대아산 대표단 5명이 2박 3일 일정으로 방북하였다.²⁶⁾ 그러나 개성공단건설실무협의회 일정은 1년여의 기간 동안 반복적으로 연기되다가 2002년 4월 임동원 대통령 외교안보통일특별보좌역이 대통령 특사로 방북하여 김정일 국방위원장, 김용순 당비서와 회담을 가지고 제반 논의를 진행하면서 재개되었다. 임동원 특사는 귀국 후 공동보도문에서 다음과 같이 밝혔다.

4. 쌍방은 남북사이의 대화와 협력사업들을 적극 추진해 나가기로 하였다.

① 남북경제협력추진위원회 제2차 회의를 5월 7일부터 10일까지 서울에서 개최하기로 하였다. 이와 함께 철도와 도로 연결, 개성공단 건설, 임진강 수해방지 대책 등을 토의하기 위한 남북경제협력추진위원회 아래 실무협의회들을 가동하기로 하였다.

그러나 북한은 위의 합의에도 불구하고 다시 일방적으로 회의 불참을 통보하였고, 2002년 6월 29일 제2연평해전으로 인해 남북관계는 더 악화되었다. 이후 북한이 제2연평해전에 대해 유감을 표명한 후인 2002년 8월 12일 개최된 제7차 남북장관급회담에서 양측은 남북경제협력추진위원회 제2차 회의를 8월 26일부터 29일까지 개최하여 ‘남북 철도·도로 연결문제, 개성공단 건설문제, 임진강 수해방지문제와 그밖의 경제협력문제

국민일보, 2002/04/23

26) 하태원, 「현대, 개성공단 실무단 방북」, 동아일보, 2001/01/15

들에 대해 협의'하기로 하는 합의에 도달하였다. 그 결과 2002년 8월 27일 남북경제협력추진위원회 제2차 회의가 예정대로 개최되었으며, 동 회의에서 북한은 개성공업지구법을 제정하여 공포하고, 남북 양측은 개성공단건설실무협의회를 구성하기로 하였다. 구체적인 내용은 다음과 같다.

2. 남과 북은 개성공단 건설이 금년내에 착공되어 원활히 추진될 수 있도록 협력한다.

당면하여 북측은 개성공업지구법을 곧 제정 공포하며, 남측은 개성공단 건설에 필요한 기반 시설을 상업적 차원에서 추진해 나가기로 한다. 개성공단 건설과 관련된 협의를 위해 각기 남북경제협력추진위원회 위원을 책임자로 하여 3-5명으로 구성된 개성공단건설실무협의회 제1차 회의를 10월중에 개성에서 가진다.

개성공단건설 실무협의회 제1차 회의는 2002년 10월 30일 열렸으며, 남북 양측은 동 회의에서 보다 구체적인 사안에 합의하고 「개성공단건설실무협의회 제1차 회의 합의서」를 채택하였다. 이후 2002년 11월에는 북한에서 개성공업지구법이 제정되었고, 12월에는 「개성공업지구 통신·통관·검역에 관한 합의서」가 채택되는 등 제반 절차가 순조롭게 진행되었다. 2003년 6월 30일에는 개성공단 1단계(330만m²)개발에 착공하였으며, 2004년 4월 23일에는 실질적인 부지조성공사가 시작되었다. 이에 따른 개성공단 송전선로 구간의 지뢰제거 작전이 국책사업으로 추진되었으며, 2006년 4월부터 8월까지 2만 6천여 명이 투입되어 파주 문산변전소에서 평화변전소까지의 16km의 송전선로 구간 중 남측 10.5km 구간의 지뢰 및 폭발물 321발을 제거하였다.²⁷⁾

27) 「'06년 지뢰제거작전 임무완수」, 합동참모본부, 2006/12/27



[그림 3] 남북 송전선로 구간 (출처: 동아일보)

2) 지뢰제거작전

경의선·동해선 철도도로 구간 지뢰제거작업과 달리 개성공단 송전선로 구간의 지뢰제거 작업에 대해서는 구체적으로 알려지거나 보도된 바가 거의 없다. 단지 통일부 자료인 개성공단사업(건설지원) 문서의 <본단지(1단계) 송변전 시설 추진현황 및 계획>²⁸⁾에서 개성공단 송전선로 공사구간 사업과정을 간략하게 언급하고 있어 추진 과정을 살펴볼 수 있다. 개성공단 송전선로 공사구간은 16km로 남측 10.5km와 북측 5.5km를 합한 구간이다. 2005년 2월 통일부는 전력공급계획과 관련하여 국무조정실, 국방부, 산업통상자원부 등이 참여하는 관계기관회의를 4차례에 걸쳐 개최하였고, 4월 5차 관계기관회의에서 송전경과지 노선을 확정, 3개월여에 걸쳐 남측구간 측량을 완료하였다. 이후 7월 13일 국방부에 송변전 경과지 지뢰제거 협조요청을 하였고, 8월 1일 국방부, 한국전력공사

28) 개성공단사업(건설지원), 본단지(1단계) 송변전 시설 추진현황 및 계획, 통일부

와 지뢰제거 관련 협의를 진행하였다. 한편 합동참모본부는 2006년 12월 27일 보도자료를 통해 ‘국책사업으로 추진된 개성공단 송전선로 구간의 지뢰제거 작전에 올 4월부터 8월까지 연인원 2만 6천여 명이 투입되어 지뢰 및 폭발물 321발을 제거’하였다고 밝혔다.²⁹⁾

IV. 통일 과정에서 비무장지대 지뢰제거를 위한 정책적 제언

2장과 3장에서는 비무장지대의 지뢰매설 현황과 제1차 남북정상회담 이후 진행된 두 차례의 남북 공동 지뢰제거 사례를 살펴보았다. 4장에서는 2장과 3장에서의 분석을 바탕으로 앞으로 통일 과정에서의 비무장지대 지뢰제거를 준비하기 위한 정책을 제언한다. 특히 3장에서 살펴본 두 차례의 남북 공동 지뢰제거 사례에서 어떤 비효율 혹은 갈등이 존재하였는지를 파악하여 이를 바탕으로 정책적 제언을 하고자 하였다.

앞서 서론에서 언급한 바와 같이 총 면적 907km²에 달하는 비무장지대의 지뢰를 제거하는 문제는 남북통일 과정에서 필수적으로 당면하고 해결해나가야 하는 문제이다. 특히 평화통일을 가정할 때, 통일 과정에서 제1차 남북정상회담 이후 진행되었던 두 번의 공동 지뢰제거 사례와 같이 다시 한 번 남북이 협력하여 상호협조와 지원 아래 비무장지대에서의 지뢰제거작업을 점진적으로 추진해나가야 한다. 따라서 본지에서는 통일 과정에서의 비무장지대 지뢰제거의 기본원칙을 남과 북이 주도적으로 협력하여 평화적으로 비무장지대에서 지뢰를 제거하는 것으로 설정하고, 이에 기반하여 필요한 시점에 남북 간 비무장지대에서의 지뢰제거에 대한 논의와 지뢰제거 작업이 효율적으로 진행될 수 있도록 하는 정책을 제언하였다.

29) 「'06년 지뢰제거작전 임무완수」, 합동참모본부, 2006/12/27

1. 지뢰제거 전담기구 신설

한국전쟁 이후 국내에서 자체적으로 수행한 지뢰제거작전의 경우 국방부와 육군의 협조만으로 진행될 수 있었다. 그러나 제1차 남북정상회담 이후 수행된 두 번의 남북 간 공동 지뢰제거작전에서는 국방부와 육군은 물론 통일부, 외교부를 포함하여 다수의 유관기관이 총체적으로 협력하는 것이 불가피했다. 경의선·동해선 철도도로 연결 구간 지뢰제거 사례만 보더라도 남북은 5년여의 사업기간 동안 70차례의 회담을 가졌으며, 논의된 안건 또한 군사적 문제에서부터 외교적, 경제적 문제까지 매우 다양하였다. 개성공단 송전선로 구간 지뢰제거 사례의 경우에도 5차례에 걸쳐 국무조정실, 통일부, 국방부, 산자부, 건교부 등이 참여하는 관계기관회의를 개최하여 사안을 조정하는 과정을 거쳤다. 따라서 앞으로 통일 과정에서 남북 간 공동 지뢰제거 관련 업무를 효율적으로 수행하기 위해서는 국방부, 외교부, 통일부, 육군이 참여하는 지뢰제거 전담기구를 신설, 지뢰제거 관련 업무를 일원화하여 체계적으로 관리하고 지원할 필요가 있다. 특히 지뢰제거업무의 직접적 유관기관인 국방부와 육군을 중심으로 전담부서를 구성하여 평시 지뢰제거 업무를 지원하고, 통일부와 외교부 인력을 배치함으로써 추후 진행될 남북 간 공동 지뢰제거 업무 혹은 통일 과정에서의 지뢰제거 업무를 준비, 지원한다면 업무의 효율성과 전문성을 크게 제고할 수 있을 것으로 기대된다. 보다 구체적으로 이와 같은 지뢰제거 전담기구를 신설할 경우 크게 세 가지 기능을 기대할 수 있다.

1) 지뢰제거 관련 남북회담 추진 및 운영

추후 비무장지대에서 북한과의 공동 지뢰제거 작업을 추진하게 될 경우, 유관기관의 공조는 더욱 중요하다. 통일부와 국방부는 지뢰제거 작업과 관련하여 추진되는 일련의 남북회담의 1차적 당사자다. 따라서 통일부와 국방부는 북한과의 회담계획을 수립하고, 협의를 통해 북한과 회담을 개최하여야 한다. 또한 적절한 회담전략을 수립하고 자문기구를 운영하여 남북 간 회담을 성공적으로 운영하는 한편, 회담을 통해 북한과 필요한 합의를 도출하여야 한다. 특히 비무장지대 내에서의 공사절차와 방법 문

제, 남북 인원의 비무장지대 출입 및 통행 문제, 현장 실무자 간 접촉 문제, 작업자들의 경비 및 안전 보장 문제, 자재 및 장비 지원과 그 과정에서 수반되는 군사적 문제 등이 주요 안건이 될 것으로 예상된다. 합의를 도출한 이후에는 전담기구 차원에서 합의문 작성과 검토, 채택, 서명, 발효에 이르기까지의 절차를 전담하여 처리하여야 한다. 외교부는 회담에 직접적인 당사자는 아니지만 일련의 회담 과정에서 필요한 외교적 자문을 제공하고 외교적 절차를 지원하여야 한다. 또한 이와 관련하여 만일의 경우 발생할 수 있는 주변국과의 마찰에 대비하여 필요한 외교 전략을 수립하여야 한다.

2) 지뢰제거 장비 관리 및 운영

지뢰제거 전담기구는 현재 군이 보유하고 있는 지뢰제거 장비를 전담하여 관리, 운영하는 한편, 추가적인 지뢰제거 장비 도입을 검토하여야 한다. 군은 2000년 8월 “우리 군이 보유한 휴대용 지뢰 탐지기, 탐침봉 등의 장비로는 DMZ 남측 단절구간 일대 7만3000여평에 매설된 대인·대전차 지뢰를 탐지하고 제거하는 작업이 사실상 힘들다”고 판단³⁰⁾, 2000년 9월에 예정되어 있었던 경의선 철도도로 구간 지뢰제거 작업을 수행하기 위해 독일 MaK사의 리노(Rhino), 독일 FFG사의 마인브레이커(Mine Breaker), 영국 6개 제조사가 합작한 MK4 등의 지뢰제거장비를 도입한 바 있다. 그러나 이후 통일 과정에서 비무장지대에서의 지뢰제거 작업을 본격적으로 추진하게 될 경우, 현재 보유하고 있는 소수의 장비만으로는 지뢰제거 작업을 완수할 수 없기 때문에 추가적인 장비 도입이 필요할 실정이다. 따라서 장기적으로 면밀한 검토를 통해 추가적인 첨단지뢰제거 장비 도입 사업을 추진해야 한다.

첨단지뢰제거장비 뿐 아니라 현재 군이 사용하고 있는 지뢰탐지장비도 점진적으로 교체, 보강해야 한다. 2016년 9월 26일 국회 국방위원회 소속 우상호 더불어민주당 의원은 합동참모본부와 국방부로부터 제출받은 자료를 검토한 결과 현재 군이 사용하고 있는 지뢰탐지장비 PRS-17K는

30) 염성덕, 「첨단 지뢰 탐지·제거장비 도입검토」, 국민일보, 2000/08/22

1995년에서 1998년에 도입된 것으로, 102대 가량이 사용연한을 넘겨 노후화되었으며, 장비 보유량도 정수 대비 422대가 부족한 3,462대에 불과했다고 밝혔다.³¹⁾ 뿐만 아니라 PRS-17K는 철재를 적게 사용한 비금속 지뢰의 경우 지표에서 5~10cm 깊이에만 매설되어 있어도 탐지가 거의 불가능한 기종인 것으로 밝혀졌다.³²⁾ 우상호 의원은 지뢰제거 보호장비도 크게 부족하다고 지적했다. 지뢰제거 작업을 수행하는 군인들에게 지급해야 할 보호장비 중 보호 덧신은 정수 대비 888벌 부족한 4,951벌이었으며, 보호의는 정수 대비 386벌이 부족한 1,628벌, 보호헬멧은 정수 대비 1,085구 부족한 543구에 불과했다.³³⁾ 따라서 전담기구를 신설하여 전담기구 차원에서 이러한 문제를 조속히 파악, 해결하여 부족한 장비를 보충하고 노후화 된 장비를 교체하여 지뢰제거 작업이 안전하게 이루어질 수 있도록 지원하여야 한다. 또한 장비 지원 이후에도 육군과의 지속적인 장비 보유현황, 장비 노후화현황 등을 파악하여 장비가 적절히 관리, 운영될 수 있도록 지원하여야 한다.

3) 민간조직 · 연구 지원

지뢰제거 전담부서 차원에서 지뢰 관련 민간조직을 체계적으로 지원하는 것도 전담기구의 주요한 역할 중 하나이다. 1990년대 초반부터 국제적으로 대인지뢰에 대한 반대 목소리가 높아지면서 지뢰금지운동이 활발하게 전개되었고, 이에 따라 국제적으로 지뢰제거 관련 비정부기구가 다수 조직되어 아직까지 활발히 활동하고 있다. 그러나 국내에서는 여전히 지뢰제거에 대한 문제 자체가 공론화되지 못했으며, 이와 관련된 활동을 하는 민간조직도 소수에 불과하다. 현재 국내에서 지뢰관련운동을 펼치고 있는 민간조직으로는 국제지뢰금지운동(ICBL)의 한국지부인 사단법인 평화나눔회와 녹색평화연합 한국지뢰제거연구소가 거의 유일하다. 따라서 지뢰제거 전담부서 차원에서 이들을 지원, 육성하여 사회적으로 지뢰제거 문제의 당위성과 필요성을 공론화하고, 이들이 국외 지뢰제거 관련 비정

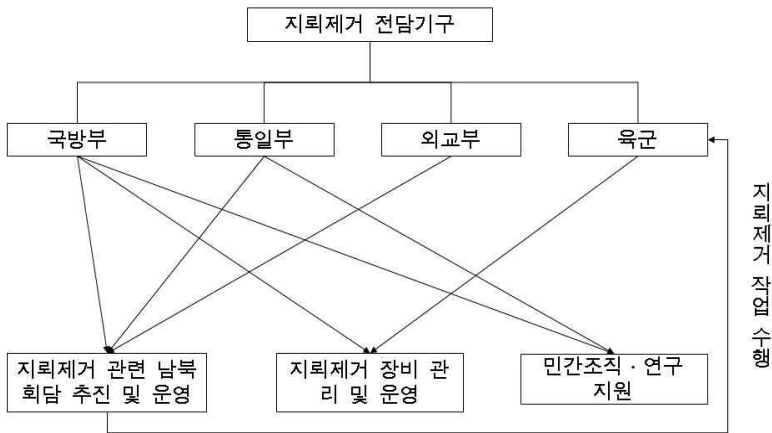
31) 양새룡, 「일선의 지뢰탐지기 요구에 합참은 시급성부족?...」이해안돼」, 뉴스1, 2016/09/26

32) 양낙규, 「군, 지뢰탐지도입 망설이다 '장병 또 발목절단」, 아시아경제, 2016/09/26

33) 이영재, 「"北 지뢰도발 1년 지났는데"...軍 지뢰대처 장비 아직 부족」, 연합뉴스, 2016/09/26

부기구와 적극적으로 교류하고 협력하여 대인지뢰의 사용, 비축, 생산, 이전 금지 및 폐기를 위해 활동하는 국제적인 흐름에 동참할 수 있도록 지원하여야 한다.

또한 지뢰제거 관련 기술의 연구개발을 지원하고 관련 인력을 양성하여야 한다. 미국, 캐나다, 영국, 독일, 일본 등 선진국의 경우 지뢰제거 기술을 지속적으로 개발하고 있으나, 한국의 경우 지뢰제거 기술에 대한 연구가 아직 주목받지 못하고 있다. 여전히 많은 종류의 지뢰가 현재 개발된 기술로 완벽한 탐지나 제거가 어려운 만큼, 전담기구 차원에서 관련 기술 개발을 장려하고 지원함으로써 국산 지뢰제거 기술을 개발하고 국내 지뢰제거 전문가를 양성하여야 한다.



[그림 4] 지뢰제거 전담기구의 구성과 운영

2. 지뢰제거 데이터베이스 구축

통일 과정에서 보다 효율적으로 지뢰를 제거하기 위해서는 국내 전역에 매설된 지뢰에 대한 데이터베이스를 구축하여 통합 관리하여야 한다. 특히 비무장지대를 포함한 국내 미확인 지뢰지대 209곳의 면적이 97.82km²에 달한다는 점을 고려할 때,³⁴⁾ 지뢰제거 작업은 단시간에 이

34) 김창훈, 「"100만개를 찾아라" 지뢰와의 전쟁」, 한국일보, 2010/06/02

루어질 수 없으며, 북한 측의 확인 및 미확인 지뢰지대까지 고려한다면 한반도 전역의 지뢰를 제거하는 데에 천문학적인 시간이 소요될 것으로 예상된다.³⁵⁾ 따라서 비록 당장 국내에 매설되어 있는 모든 지뢰를 탐지하는 것은 불가능하더라도, 비무장지대와 민간지역과 인접한 미확인 지뢰지대에 우선적으로 지뢰탐지 작업을 착수하여 매설지뢰지도를 작성하고 데이터베이스를 구축함으로써 미확인 지뢰지대를 확인 지뢰지대로 바꿔 나가야 한다. 특히 비무장지대의 경우 통일 준비과정에서 가장 우선적으로 지뢰제거가 필요한 지역인 만큼, 우선적으로 군사분계선 남쪽지역을 대상으로 지뢰탐지 작업을 수행하여 비무장지대 내 미확인 지뢰지대를 축소해나가고, 장기적으로는 제거하여야 한다.

한편 2000년대 이후 군이 매설한 지뢰에 대한 데이터베이스도 통합 관리하여 추후 지뢰제거 작업을 효율적으로 수행하는 데 이용하여야 한다. 2001년 5월 24일 시행된 「지뢰 등 특정 재래식무기 사용 및 이전의 규제에 관한 법률」의 경우 8조에서 (매설지뢰) 정보의 기록·유지 및 보안에 대해 다음과 같이 규정하고 있다.

제8조(정보의 기록·유지 및 보안) ① 지뢰, 부비트랩 또는 그 밖의 장치를 설치한 군부대의 장(이하 "설치군부대장"이라 한다)은 그 설치지역에 관한 다음 각 호의 정보를 기록·유지하여야 한다.

1. 설치지역의 구체적인 위치 및 경계
2. 설치된 지뢰, 부비트랩 또는 그 밖의 장치의 종류, 수량, 설치방법과 기폭장치(起爆裝置)의 형태 및 수명
3. 설치된 지뢰(원격투발지뢰는 제외한다), 부비트랩 또는 그 밖의 장치의 개별적 위치

따라서 동 법률에 의거, 군은 지뢰를 매설하는 과정에서 설치지역의 위치 및 경계, 매설된 지뢰의 종류, 수량, 설치방법, 기폭장치의 형태 및 수

35) 국제지뢰금지운동의 한국지부인 사단법인 평화나눔회는 후방지역을 포함해 대한민국 내 지뢰매설밀도는 1제곱미터당 2.3개이며, 국방부가 발표한 미확인지뢰지대의 지뢰제거 소요시간은 489년이라고 추산했다. (양낙규, 「[DMZ 지뢰 도발]DMZ내 지뢰 또 없나」, 아시아경제, 2015/08/10)

명 등에 대한 정보를 기록해야 할 의무가 있다. 그러나 단순히 이와 같은 정보를 기록, 보관하는 것이 아니라 데이터베이스화하여 통합적이고 체계적으로 관리한다면 추후 지뢰제거 작업에 있어 상당한 효율을 도모할 수 있을 뿐 아니라 상당 기간 이후 학술적인 연구 차원에서도 유용하게 사용될 수 있을 것으로 보인다.

3. 관련법령 정비

현재 국내의 지뢰 관련 법안은 단 두 건에 불과하다. 2001년 5월 24일 시행된 「지뢰 등 특정 재래식무기 사용 및 이전의 규제에 관한 법률」(약칭 재래식무기법)과 2015년 4월 16일 시행된 「지뢰피해자 지원에 관한 특별법」이 그것이다. 「지뢰 등 특정 재래식무기 사용 및 이전의 규제에 관한 법률」은 2001년 한국이 「특정재래식무기금지협약」에 가입함에 따라 1996년 개정된 특정재래식무기금지협약의 제2의정서를 시행하기 위해 제정되었다. 동 법률에서는 특정한 지뢰의 사용 및 이전, 지뢰의 특정 사용방법과 변형사용을 제한과 지뢰 설치 시 사전경고, 경계표시 및 접근 차단조치 의무, 지뢰 설치정보의 기록 및 보안의무, 지뢰 생산자의 생산정보 표시 의무 등을 규정하고 있다. 「지뢰피해자 지원에 관한 특별법」은 2013년 1월 한기호 전 한나라당 의원 외 31명이 발의한 법안이 2014년 9월 국회 본회의를 통과하면서 제정됐다. 동 법률은 한국전쟁 이후 민간지역에 매설되어 있던 지뢰로 인한 지뢰사고가 빈번하게 발생하였음에도 불구하고 국내 지뢰사고 피해자에 대한 지원이 전무했다는 실정을 인식, 지뢰사고 피해자 혹은 지뢰사고 피해자의 유족들에게 위로금과 의료지원금을 받을 수 있도록 한 법안이다. 동 법률이 시행됨에 따라 지뢰사고 피해자 혹은 피해자의 유족은 국방부에서 운영하는 피해자 지원 심의 위원회에 방문 또는 우편으로 위로금 및 의료지원금을 신청할 수 있게 됐다.³⁶⁾

그러나 두 법률에는 지뢰제거에 관한 사항이 전혀 규정되어 있지 않

36) 그러나 법안이 시행되자마자 지뢰사고 피해자와 유족들에 지급하는 위로금 및 의료지원금 산정기준 문제로 인해 지속적으로 개정 요구를 받고 있다.

때문에 지뢰제거 정책을 체계적으로 지원하고 해당 절차를 규정하는 법안을 제정할 필요가 있다. 무엇보다 지뢰제거 과정에서 정전협정과 충돌할 수 있는 문제에 대해 유엔사와 사전에 충분한 논의를 거쳐 법률에 명시함으로써 추후 발생할 수 있는 법적 분쟁을 방지하여야 한다. 경의선·동해선 철도도로 연결 구간 지뢰제거 사례에서 유엔사와 북한군 사이에 논쟁이 되었던 비무장지대 통과에 대한 건은 통일 과정에서 비무장지대 남북 공동 지뢰제거 작업 시 유엔사와 북한군 사이에 발생할 수 있는 가장 대표적인 논쟁사안이다. 정전협정 1조에서는 군사분계선 통과와 비무장지대의 출입에 대해 매우 엄격하게 규정하고 있다.

제 1 조 군사분계선과 비무장지대

7. 군사정전위원회의 특정한 허가 없이는 어떠한 군인이나 민간인이나 군사분계선을 통과함을 허가하지 않는다.
8. 비무장지대내의 어떠한 군인이나 민간인이나 그가 들어가려고 요구하는 지역사령관의 특정한 허가 없이는 어느 일방의 군사통제하에 있는 지역에도 들어감을 허가하지 않는다.
9. 民事行政 및 救濟事業의 집행에 관계되는 인원과 군사정전위원회의 특정한 허가를 얻고 들어가는 인원을 제외하고는 어떠한 군인이나 민간인이나 비무장지대에 들어감을 허가하지 않는다.
10. 비무장지대내의 군사분계선 以南의 부분에 있어서의 민사행정 및 구제 사업은 국제연합군 총사령관이 책임진다. 비무장지대내의 군사분계선 以北의 부분에 있어서의 민사행정 및 구제사업은 조선인민군 최고사령관과 중국인민지원군 사령관이 공동으로 책임진다. 민사행정 및 구제 사업을 집행하기 위하여 비무장지대에 들어갈 것을 허가받는 군인 또는 민간인의 인원수는 각방 사령관이 각각 이를 결정한다. 단, 어느 일방이 허가한 인원의 총수는 언제나 일천 명을 초과하지 못한다. 민사행정, 경찰의 인원수 및 그가 휴대하는 무기는 군사정전위원회가 이를 규정한다. 기타 인원은 군사정전위원회의 특정한 허가없이 무기를 휴대하지 못한다.

해당 규정에 의해 유엔사는 당시 남북 상호검증단이 군사분계선을 넘기 위해서는 판문점 군사정전위원회 채널을 통해 인원, 시기 등을 보고해야 한다고 주장한 바 있다. 반면 당시 북한 측은 남북군사보장합의서 1조 2항 ‘남북관리구역들에서 제기되는 모든 군사실무적 문제들은 남과 북이 협의의 처리한다.’을 들어 판문점 군사정전위원회 채널을 거치지 않고 우리 측에 직접 전달하겠다는 입장을 고수했다. 결국 우리 정부와 유엔사 측에 해당 사례를 ‘단 한 번의 예외’로 간주한다는 내용의 합의가 성사되었으나, 이는 추후 남북 간 공동 지뢰제거 작업이 진행될 경우 충분히 다시 문제제기 될 소지가 있을 것으로 보인다.

V. 결론

본 논문에서는 현재 비무장지대에 한국전쟁 당시는 물론 정전 이후 설치된 상당수의 지뢰 위험물이 여전히 잔존하고 있다는 사실을 인지하고, 비무장지대 내에 설치되어 있는 지뢰를 제거하는 문제가 통일 과정에서 필연적으로 대두될 것이라고 판단하였다. 따라서 통일 과정에서의 비무장지대의 지뢰제거를 준비하기 위한 정책을 제언하고자 비무장지대의 지뢰 매설 현황을 매설지뢰 종류와 매설지뢰 위치 및 수량으로 나누어 분석하고, 제1차 남북정상회담 이후 경의선·동해선 철도도로 연결과 개성공단 건설 과정에서 추진된 두 차례의 남북 공동 지뢰제거 사례를 분석하였다. 특히 본 논문에서는 두 차례의 남북 공동 지뢰제거 사례에서 어떤 비효율 혹은 갈등이 존재하였는지를 파악하여 이를 바탕으로 정책적 제언을 하고자 하였다.

비무장지대에 지뢰가 매설된 시기는 한국전쟁 발발 이후부터 1960년대 초반과 1960년대 초반부터 1980년대 후반으로, 1960년대 초반부터 1980년대 후반 시기에 집중적으로 매설되었다. 한국군은 M2, M3, M14, M16, M6, M7, M15, M19 등 여덟 종류의 대인·대전차 지뢰를 주로 매설하였으며, 북한군은 목함지뢰, 수지재지뢰, 강구지뢰, ATM-72,

TMD-B 등 다섯 종류의 대인·대전차 지뢰를 주로 매설하였다. 비무장지대의 매설지뢰 수량 추정치는 추정 방법과 추정 기준에 따라 상이하게 나타나고 있으나, 군사분계선 남쪽지역에는 83만 발에서 200만 발 가량이, 군사분계선 북쪽지역에는 40만 발에서 70만 발 가량이 매설되어 있는 것으로 추정된다. 남북 간 공동 지뢰제거 작업은 2000년 6월 제1차 남북정상회담 이후 경인선·동해선 철도도로 연결 사업과 개성공단 건설 사업이 확정되면서 추진되었다. 경인선·동해선 철도도로 구간의 지뢰제거 작업은 2002년 9월부터 12월까지 3개월간 진행되었다. 남북 간 협의 도중 북한의 갑작스런 합의서 서명 거부, 유엔사와 북한군 사이에 정전협정 및 합의문 해석 논쟁 등의 갈등이 있었으나 2002년 9월 17일 남북 양측이 지뢰제거(해제)작업 및 여타 내용을 명시한 남북군사보장합의서에 서명함에 따라 2002년 9월 19일 동시에 지뢰제거작전에 착수하였다. 지뢰제거 작업에는 총 3개 대대 병력과 필요장비 450대 가량이 동원되어 비무장지대 내 남측 25억 m² 면적의 지뢰를 제거하였다. 개성공단 송전선로 구간의 지뢰제거 작업은 2006년 4월부터 8월까지 진행되었다. 역시 북한의 일방적인 회의 불참 통보, 제2연평해전 등으로 연착을 겪었으나 2002년 8월 27일 남북경제협력추진위원회 제2차 회의가 성공적으로 개최되면서 순조롭게 진행되었다. 개성공단 건설 사업의 일부로 진행된 개성공단 송전선로 구간 지뢰제거 작업은 국책사업으로 추진되었으며, 2만 6천여 명이 투입되어 16km의 송전선로 구간 중 남측 10.5km 구간의 지뢰를 제거하였다.

위의 분석을 바탕으로, 통일 과정에서의 비무장지대 지뢰제거는 남과 북이 주도적으로 협력하여 평화적으로 이루어져야 한다는 기본원칙에 기반하여 필요한 시점에 남북 간 비무장지대에서의 지뢰제거에 대한 논의와 작업이 효율적으로 진행될 수 있도록 하는 정책을 제안하였다. 첫 번째로, 국방부, 외교부, 통일부, 육군이 참여하는 지뢰제거 전담기구 신설을 제안하였다. 전담기구는 지뢰제거 관련 업무를 일원화하여 체계적으로 관리하게 되며, 특히 ① 지뢰제거 관련 남북회담 추진 및 운영, ② 지뢰제거 장비 관리 및 운영, ③ 민간조직·연구 지원 등의 업무를 수행할 수 있다고 기대하였다. 두 번째로, 국내 전역에 매설된 지뢰에 대한 데이터

베이스를 구축하여 통합 관리하는 것을 제안하였다. 특히 비무장지대를 포함한 국내 미확인 지뢰지대의 면적이 97.82km²에 달하기 때문에 지뢰 제거 작업은 단시간에 이루어질 수 없다. 따라서 통일 과정에서 가장 우선적으로 지뢰제거가 필요한 지역인 비무장지대와 민간지역과 인접한 미확인 지뢰지대에 우선적으로 지뢰탐지 작업을 착수하여 매설지뢰지도를 작성하고 데이터베이스를 구축함으로써 장기적으로 미확인 지뢰지대를 확인 지뢰지대로 바꿔나가야 한다고 주장하였다. 세 번째로, 지뢰제거 관련 법령 정비의 필요성을 제시하였다. 현재 국내의 지뢰 관련 법안은 지뢰의 사용에 대해 규정한 「지뢰 등 특정 재래식 무기 사용 및 이전의 규제에 관한 법률」과 지뢰사고로 인한 피해자를 지원하는 「지뢰피해자 지원에 관한 특별법」 단 두 건에 불과하다. 따라서 지뢰제거 정책을 체계적으로 지원하고 해당 절차를 규정하는 지뢰제거 관련 법률을 새로 제정하여야 한다는 점을 지적하였다. 또한 지뢰제거 관련 법률을 제정하는 과정에서 추후 비무장지대에서 남북 공동 지뢰제거 시 정전협정과 충돌하여 발생할 수 있는 문제에 대해 유엔사와 사전에 충분한 논의를 거쳐 법률에 명시함으로써 추후 법적·군사적 분쟁을 방지하여야 한다는 점을 서술하였다.

이제까지 비무장지대의 평화적 이용이 역대 정권에서 수차례 정책적 조명을 받아왔을 뿐 아니라 많은 연구자들의 연구 주제가 되어왔음에도 불구하고 비무장지대에 매설되어 있는 100여만 발 이상의 지뢰문제를 어떻게 해결할 것인지에 대한 연구는 상대적으로 크게 부재하였다. 뿐만 아니라 비무장지대의 지뢰제거 문제를 다룬 연구에서도 남북이 공동으로 비무장지대의 지뢰를 점진적으로 제거해나가는 것에 대한 논의는 등장하지 않았다. 이러한 측면에서 본 논문은 통일 과정에서 당면하게 될 비무장지대 지뢰제거 문제를 남북이 주도적인 당사자가 되어 해결해나가게 될 것으로 가정하고, 실제 남북 공동 지뢰제거 사례를 바탕으로 그를 대비하기 위한 정책적 제언을 하였다는 의의가 있다.

통일 과정에서 비무장지대의 지뢰를 제거하는 것은 남북한이 진정한 국토통일을 달성하기 위한 선결 과제이며, 한국전쟁과 냉전의 산물인 비

무장지대 매설지뢰를 남북한이 공동으로 제거해나가는 작업은 상징적으로도 중요한 의미를 가진다. 앞으로 지뢰제거에 대한 학술연구가 진전되어 남북한이 비무장지대의 매설지뢰를 공동으로 해결해나가는 데 단단한 뒷받침이 되어 주기를 기대한다.

【참고문헌】

〈국내 학술지〉

- 남궁곤, 조동준, “국제규범의 국내확산경로 - 대인지뢰금지규범의 국회내 유입과 발의를 중심으로”, 한국정치학회보, 44(3)(2010.9)
- 신영철, “DMZ의 세계 평화 생태공원 조성을 위한 지뢰제거에 관한 연구”, 한국군사, 제34호(2013년 가을호)
- 정명지, 박민규, "지뢰특성 및 북한지뢰 현황", 국방과 기술, (440)(2015)

〈신문기사〉

- 「[사설]’지뢰제거’가 지닌 상징적 의미」, 강원일보, 2005/02/21
- 안영국, 「민통선 주변 지뢰지도 만들자」 3. 터져야만 지뢰지대 표시하는 군 당국」, 경기일보, 2015/11/04
- 진종인, 「[DMZ 세계평화공원] 1. 프롤로그-왜 DMZ세계평화공원인가」, 강원도민일보, 2014/09/16
- 전상천, 김영래, 「숨겨진 살인자:지뢰·9」 한시가 급한 국내 지뢰제거」, 경인일보, 2016/08/31
- 김소희, 「[시사 인터뷰] 김기호 지뢰연구소장 "남북한, 휴전선 부근 대인지뢰 총 2백만 발 제거 합의해야"」, 데일리한국, 2015/09/21
- 김창훈, 「"100만개를 찾아라" 지뢰와의 전쟁」, 한국일보, 2010/06/02
- 홍장기, 「어디에 몇발’도 모르는 지뢰밭 209곳」, 내일신문, 2011/08/01
- 명승일, 「[인터뷰] 김기호 지뢰제거연구소장 “지뢰 제거 없이 통일 대박은 말장난”」, 뉴스천지, 2016/01/27
- 강운혁, 「北 정전협정 이후 처음 판문점 인근 지뢰 매설」, 서울신문, 2016/08/23
- 이성섭, 「남북 경의선·동해선 DMZ지뢰 제거 동시착수」, 연합뉴스, 2002/09/19
- 김성걸, 「비무장지대 지뢰제거 차질」, 한겨레, 2002/11/13
- 인교준, 문관현, 「DMZ 상호검증 무산, 지뢰제거 무기한 중단」, 연합뉴스, 2002/11/14

- 염성덕, 「경의선북구 육군추진위 출범」, 국민일보, 2000/08/30
- 권혁범, 「[DMZ지뢰제거 어떻게] "1,900여발 제거" 첨단장비 총동원」, 한국일보, 2002/09/19
- 염성덕, 「경의선 종합대책 지뢰제거 '牛步작전」, 국민일보, 2000/09/07
- 염성덕, 「경의선 구간 지뢰제거 6단계 작전」, 국민일보, 2000/08/24
- 한평수, 「軍, DMZ 지뢰제거 돌입」, 문화일보, 2002/09/19
- 성동기, 김정일, 「경의선 北측구간 지뢰제거 南에 장비지원 요청」, 동아일보, 2002/04/22
- 최현수, 「지뢰 잡는 삼총사 '평화의 길'뒀는다...경의선 북측구간 지뢰제거 지원장비 눈길」, 국민일보, 2002/04/23
- 하태원, 「현대, 개성공단 실무단 방북」, 동아일보, 2001/01/15
- 김창훈, 「"100만개를 찾아라" 지뢰와의 전쟁」, 한국일보, 2010/06/02
- 양낙규, 「[DMZ 지뢰 도발]DMZ내 지뢰 또 없나」, 아시아경제, 2015/08/10
- 염성덕, 「첨단 지뢰 탐지·제거장비 도입검토」, 국민일보, 2000/08/22
- 양재룡, 「일선의 지뢰탐지기 요구에 함참은 시급성부족?... "이해안돼"」, 뉴스1, 2016/09/26
- 양낙규, 「군, 지뢰탐지기도입 망설이다 '장병 또 발목절단」, 아시아경제, 2016/09/26
- 이영재, 「"北 지뢰도발 1년 지났는데"...軍 지뢰대처 장비 아직 부족」, 연합뉴스, 2016/09/26
- 김영식, 「남북 경추위 철도연결 다른 속내 "경의선부터" "동해선 먼저"」, 동아일보, 2002/08/27
- 김유영, 「남북 송전선로 59년 만에 다시 연결」, 동아일보, 2007/06/22

〈법령〉

지뢰 등 특정 재래식무기 사용 및 이전의 규제에 관한 법률
지뢰피해자 지원에 관한 특별법

〈웹사이트〉

경기도 비무장지대 웹사이트, <dmz.gg.go.kr>

“2011 Country Profile, Mine Action, Korea, Republic of” , Landmine & Cluster Munition Monitor,
<www.the-monitor.org/en-gb/reports/2011/korea,-republic-of/mine-action.aspx#_ftn1>

〈기타〉

임동원 특사 방북 공동보도문, 남북회담본부, 2002/04/05

남북 철도 및 도로 연결공사 자재·장비 제공에 관한 합의서, 남북회담본부, 2002/11/20

동해지구와 서해지구 남북관리구역 설정과 남과 북을 연결하는 철도·도로작업의 군사적 보장을 위한 합의서, 남북회담본부, 2002/09/17

‘06년 지뢰제거작전 임무완수 보도자료, 합동참모본부³⁷⁾, 2006/12/27

남북경제협력추진위원회 제2차 회의 합의문, 남북회담본부, 2002/08/30

개성공단건설실무협의회 제1차 회의 합의서, 남북회담본부, 2002/11/02

개성공업지구 통신·통관·검역에 관한 합의서, 남북회담본부, 2002/12/08

개성공단사업(건설지원), 본단지(1단계) 송변전 시설 추진현황 및 계획, 통일부³⁸⁾

정전협정문, 1953/07/27

37) <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=123&oid=170&aid=0000000361>

38) http://www.unikorea.go.kr/cwsboard/board.do?mode=download&bid=1022&cid=18779&filename=18779_201405141346274380.hwp

우 수

통일시대 지식재산권 통합에 대한 소고

— 남북 지재권 통합을 중심으로 —

경희대 경영학부 한상유

《 목 차 》

【요약문】

【본 문】

- I. 서론
- II. 남북한 지식재산권법제 비교 및 한계 고찰
- III. 외국 지식 재산권 교류법제 고찰
- IV. 남북한 지식재산권 통합 모델 설계
- V. 결론

【참고문헌】

【요약문】

통일시대 지식재산권 통합에 대한 소고

- 남북 지재권 통합을 중심으로 -

지식재산권은 한 나라의 국부를 결정하는 중요한 요인이다. 이미 선진국에서는 이러한 지식재산권의 중요성을 일찍부터 인식하고 있었으며 안정적인 특허제도를 만들기 위해 노력했다. 그리고 이러한 지식재산권을 통해 지식기반산업을 육성하고 과학기술을 발달시켰다.

남북한 통일에 있어서도 지식재산권 통합은 무엇보다 중요한 선결과제이다. 남북한 경제협력이 가속화 될수록 남한 회사의 북한 진출을 가속화 될 것이다. 하지만 현행 관계처럼 남한의 특허를 북한에서 접수하지 않는다면 남한기업의 진출을 막는 장애물이 될 것이다. 또한 남북한의 상이한 법령, 제도, 환경 때문에 생기는 거래비용도 남한 기업이 북한에 진출하지 못하게 하는 걸림돌이 될 가능성이 크다.

통일을 하기 위해서는 통일을 할 수 있는 역량을 길러야 한다. 그리고 남북한이 교류하고 협력할 수 있는 환경을 만들어야 한다. 남북한 지식재산권 통합은 남북의 경제협력을 가속화 할 뿐만 아닌 민족공동의 자산을 지키고 과학기술 협력을 증가함으로써 통일역량을 극대화 할 수 있는 환경을 제공할 수 있다. 본 연구는 이를 위해 현행 남북한의 상이한 법령을 비교, 분석할 것이다. 그리고 해외 지식재산권 통합 사례를 통해 이러한 상이한 제도적 환경을 어떻게 통합할 수 있었는지 그 요인을 검토할 것이다. 마지막으로 이러한 요인을 남북한 지식재산권 통합에 활용할 수 있는 모델을 설계하고자 한다.

남북한은 법제적 측면에서 있어서 서로 유사한 형태를 띠고 있다. 하지만 이와 동시에 이념적 차이로 인해 지식재산권의 배타적 권리에 대해서는 중대한 관점의 차이점을 가지고 있다. 또한 남북한의 정치적인 갈등은 지식재산권 통합을 저해하는 가장 큰 요인으로 작용하고 있다.

남북한 지식재산권 통합을 위해서는 동서독 및 중국과 대만의 지식재산권 통합 과정을 참고할 필요가 있다. 해당 국가들을 남북한과 정치적 배경에서 상당한 유사점을 가지고 있으며, 또한 지식재산권 통합 문제에서도 비슷한 맥락에 놓여있다. 동서독 통일 후의 확장법과 더불어 양안관계의 지식재산권보호협정을 분석하여 남북한 지식재산권 통합을 위한 유의미한 시사점을 제공하고자 한다.

이러한 해외사례를 참고해 본 연구는 남북한 지식재산권 통합 방향을 설정하려 한다. 우선 북한이 지식재산권 통합을 하려고 하는 유인기제를 적극적으로 발굴하는 것이 필요하다. 이러한 유인기제 발굴을 통해 북한을 협상 테이블로 이끌고 남북한 지식재산권 통합 논의가 진행될 수 있도록 한다. 그리고 남북 지식재산권 통합 협의서를 통해 점진적으로 통합된 지식재산권 환경을 조성할 것이다. 현행 남북한 지식재산권 법제는 용어부터 상이하기에 바로 통합시키는데 한계가 존재한다. 협의서를 통해 지식재산권 통합 담론을 형성하고 지식재산권 교류를 활성화한다. 그리고 남북한 지식재산권통합위원회(가제)를 설치해 협의서를 성실히 이행하도록 한다.

그리고 마지막으로 남북한 지식재산권 통합법을 제시하도록 할 것이다. 이러한 통합법에는 ①남북한 지역의 권리 확장, ②심사 등록 및 심사기준, ③중복권리에 대한 규정, ④침해시 권리보호, ⑤분쟁 조정절차로 파트를 구성해 남북 지식재산권 통합법이 어떠한 식으로 운용되어야 하는지 살펴볼 것이다. 이러한 남북지식재산권 통합법을 통해 통일 한반도 지식재산권 환경이 조성되도록 할 것이다.

I. 서론

1. 문제제기

오늘날 지식산업의 중요성은 계속 증가하고 있다. 하나의 지식기반산업이 고부가가치를 낼 수 있는 융,복합 산업이 될 수 있으며 지식재산권의 양과 질이 그 나라의 경제발전을 볼 수 있는 척도가 되고 있다. 선진국에서는 이미 이러한 지식기반산업을 육성하고 그 바탕이 되는 지식재산권을 보호, 발전하기 위해 강력한 특허중심정책을 펴고 있다.

통일 한국의 가장 시급한 과제는 경제발전을 통한 사회안정일 것이다. 통일 준비 단계는 이를 위한 준비과정이다. 경제협력이 활발해지고 정치적 교류, 인적교류가 활성화될 것이다. 이 가운데 지식재산권 통합 문제는 꼭 해결해야 하는 선결 과제가 될 것이다.

하지만 지식재산권 통합문제는 단순히 법령을 통합하는 문제가 아니다. 이미 분단 70주년이 지났고 사회체제, 제도, 문화 어떤 면에서도 남북한은 상이한 체제를 보이고 있다. 이는 지식재산권 통합에서도 마찬가지이다. 예컨대 북한은 특허법이라는 제도가 부재하고 발명법이라는 사회주의 특성의 특허제도를 가지고 있다. 이러한 발명법은 개인 소유권에 대해 제한을 가하고 있고 이러한 제도적 상이성은 지식재산권 제도 곳곳에 나타나 있다.

남북간의 지식재산권 교류는 지식재산권이 중요시 되고 있는 이 때 더 이상 늦출 수 없는 통일이전에 해결해야 할 선결과제이다. 본 연구는 이러한 문제의식을 가지고 남북한 지식재산권 교류에 대해 연구하려 한다. 우선 남북한 체제의 상이성에 어떤 점이 있는지 알아보고 해외같은 경우 지식재산권 통합을 어떻게 했는지 알아본다. 그리고 남북한 지식재산권 통합에 대해 단계별로 논의함으로서 지식재산권 통합 담론에 기여하고자 한다.

남북한 지식재산권은 법제도적인 측면에서 발명보호법제, 실용신안법

제, 상표법제, 공안도안법제 등에서 유사한 부분이 많으나, 서로의 정치적 체제로 인하여 사적 소유권, 즉 지식재산권에 대한 배타적 소유권과 이를 이용한 이윤취득 측면에서 중대한 차이를 가지고 있다. 본 연구에서는 남북한 지식재산권의 비교분석을 통해서 향후 지식재산권 통합 과정에서 발생할 수 있는 과제를 분석하고 이에 대한 해결 방안을 제시하고자 한다.

남북한 지식재산권의 성공적인 통합을 위해서는 동서독 및 양안 관계 분석을 통한 유의미한 시사점을 도출해야한다. 동서독 및 양안관계는 남북한과 이념적 대립을 겪고 있는 정치적 배경과 수십 년간의 갈등 상황, 그리고 지식재산권의 제도적 차이에 있어서 유사한 형태를 보이고 있다. 본 연구는 향후 남북한 지식재산권통합 과정을 위해서 독일의 확장법과 양안의 지식재산권보호협정에 대한 분석을 통해 바람직한 방향성을 제시하고자 한다.

본 연구는 남북한 지식재산권 통합의 필요성을 논의하고 해외사례를 참고해 대한민국과 북한이 나아가야 할 지식재산권 통합 방안을 제안할 것이다. 우선 직접적 논의로 남북한 지식재산권 통합 합의를 제안하고자 한다. 현재 남북한은 지식재산권에 있어 용어, 심의절차, 제도가 모두 상이한 상태이다. 이러한 상이점을 합의를 통해 계속해 논의할 것이다. 또한 남북한 지식재산권통합위원회(가제)를 설치해 남북 지식재산권 합의를 성실히 이행하고 지식재산권 통합을 위한 실무적 논의도 진행할 것이다. 상호인정에 관해서도 ①상호 국가 의제 방법, ② 내국인으로 인정하는 방법, ③ PCT 출원방법을 절차상 안으로 언급하고자 한다. 또한 실질적으로 상호등록보장을 어떻게 할 것인지도 검토할 것이다.

이러한 협력논의 후 남북한 지식재산권 통합법을 제시하려고 한다. 남북한 지식재산권 통합법이 있어야 지식재산권 체계를 일원화하고 통일시대를 대비할 수 있는 지식재산권 환경을 조성할 수 있다. 이러한 통합법은 독일 확장법과 학계에서 제안하는 통합법 제시안을 고려한다. 첫째, 남북한 지역의 권리 확장에 대해 살펴볼 것이다. 남북한 지역은 상이한 지식재산권 법을 가지고 있고 이를 어떠한 식으로 권리를 인정할 것인지 검토할 것이다. 둘째, 심사 등록 및 심사기준에 대해 논의할 것이다. 특히

북한 발명총국에 출원돼 심사계류중인 특허같은 경우 통합법의 심사기준을 소급 적용할 것이다. 셋째, 중복권리에 대한 규정을 명시할 것이다. 남북한 지역에 중복 보호되는 권리인 경우 권리범위를 인정하되 만약 권리 충돌이 일어날 경우 제 3자에 대한 권리제한과 상대방에 대한 권리제한을 구분해 통합법을 제시할 것이다. 넷째, 침해시 권리보호에 대해서도 예방을 청구할 수 있게 할 것이다. 또한 피해자를 구제하는 조항도 명시해 통일 한국의 지식재산권 소유자를 보호할 것이다. 마지막으로 분쟁 조정절차에 대해서도 분쟁조정 기구를 운용하고 만약 화해가 조성되지 않는 경우 상설재판소에 재판을 청구할 수 있게 해 법적인 구제방안을 강구할 것이다.

II. 남북한 지식재산권법제 비교 및 한계 고찰

1. 남북한 지식재산권의 법제 비교

남북한의 지식재산권은 발명보호법제, 실용신안법제, 상표법제, 공안도안법제 등에서 공통점과 차이점을 가지고 있다. 남북한의 지식재산권은 상당히 유사한 형태를 지니고 있지만, 배타적 권리와 지식재산권의 귀속 문제 등에 있어서 중요한 차이점을 지니고 있다.

1) 발명보호법제

발명보호법제는 남한의 특허법과 북한의 발명법이 있다. 남한의 특허법과 북한의 발명법의 구체적인 내용은 아래의 표와 같다.

<표 1> 한국과 남한의 발명보호법제 비교

항목	남한	북한
특허요건	신규성, 진보성, 산업상 이용가능성 (제29조)	이미 알려진 기술에 비하여 새롭고 발전적이며 높은 기술 경제적 효과 (제2조)
특허를 받을 수 있는 자	특허를 받을 수 있는 자(제33조), 무권리자의 특허(출원)와 정당한 권리자의 보호(제34조, 제35조), 특허를 받을 수 있는 권리의 이전 및 승계(제37조, 제38조), 공동출원	발명권, 특허권을 받으려는 기관, 기업소, 단체와 공민은 발명등록의 신청을 하여야 하며(제8조), 북한공민과 외국인이 공동으로 이룩한 발명에 대한 등록신청은 그들의 이름으로 하거나 소속된 기관, 기업소, 단체의 이름으로 한다(제9조)
선출원	선출원주의 (제36조)	발명의 우선권은 발명등록기관이 발명등록신청문건을 처음 접수한날을 기준으로 정한다(제15조)
등록수수료 및 특허료	제79조 내지 제84조에 따라 설정 등록료 및 연차료 등을 납부	특허권신청요금(제13조)과 특허권 보호요금(제26조) 납부
존속기간	출원일로부터 20년, 여장제도 인정 (제88조 내지 제92조의 5)	우선권을 받은 날로부터 15년, 연장제도 인정 (제25조)
특허권의 효력제한	있음 (제96조)	있음 (제33조)
침해구제	민사, 형사, 행정적 구제 인정 (제6장 제12장)	민사(손해배상만), 형사, 행정적 구제 인정 (제41조, 제42조)

출처 : 특허청(2015)¹⁾

먼저 한국의 특허법은 1952년 4월 13일 법률 제238호로 최초로 제정되어 현재까지 이어지고 있는 법제이다. 특허법의 관할기관은 대한민국의 특허청으로, 특허에 관한 정책실무, 집행업무 등을 총괄해서 처리하고 있다. 특허권의 권리존속기간은 출원일로부터 20년²⁾으로 이 기간에는 특허권 등록자에 대한 독점 배타적 권리가 인정된다. 하지만 국가적 위기나 국방

1) 구대환·육소영·한지영·박운석·강기봉, 북한 지재권 현황 파악 및 남북한 산업재산권 교류 협력 활성화를 위한 선행사례 분석 연구, 특허청, 2015.

2) 특허권은 설정등록을 통해 효력이 발생하며 존속기간은 출원일로부터 20년(실용신안권 10년) 권리를 획득한 국가 내에서만 효력발생(속지주의), 특허청, 검색일 2016.08.17.

http://www.kipo.go.kr/kpo/user.tdf?a=user.html.HtmlApp&c=10001&catmenu=m04_01_01

상의 필요에 의해서 특허권을 정부가 비상업적으로 이용할 수도 있다³⁾.

특허권의 배타적 권리에 대한 위반사항은 침해죄, 위증죄, 허위표시죄, 사위행위죄, 비밀누설죄 등으로 구체적으로 명시되어 처벌받고 있다. 처벌에 대한 내용은 침해한 자에 대해 7년 이하의 징역 또는 1억 원 이하의 벌금형으로 이루어져 있다. 또한 특허권을 침해한 자에 대한 고소는 친고죄적 성격을 가지고 있다⁴⁾.

다음으로 북한의 발명법은 해당 법안을 제정하기 전에 ‘발명 및 창의고안에 관한 규정’을 통해 발명보호법제를 운영하고 있었다. ‘발명 및 창의고안에 관한 규정’에서 북한 당국은 ‘발명과 창의고안 성과를 적시에 심의, 등록, 평가하고 이를 도입, 일반화함으로써 기술혁신에 기여⁵⁾’할 것을 명시해왔다. 북한의 발명법은 정책실무에 있어서는 발명총국이, 집행업무에 있어서는 발명심의소가 그 역할을 구분해 맡고 있다.

북한의 발명법에 대한 내용은 다음과 같다. 먼저 북한 발명권의 정의는 “발명의 창조자라는 것과 발명내용, 우선권 및 발명에 대한 이용권을 인정하여 특허증서 송자에게 주는 권리’이다⁶⁾. 또한 발명권은 “발명권(발명자증), 창의고안증과 중복해서 부여받을 수 없다⁷⁾”고 명시되어있다. 외국인에 대한 발명권 인정은 1978년 개정법에서 특허등록출원을 할 수 있도록 법안이 수정되었으며, 일반 국민에 대해서는 1986년 개정법에서 특허등록출원을 제도적으로 승인해주었다. 현재의 발명법으로 체계적인 법제를 갖추게 된 것은 1998년 5월 발명법의 제정을 통해서이다.

북한의 발명권의 권리존속 기간은 발명등록신청문건을 접수한 날을 기점으로 15년 이다. 발명권 권리존속 기간의 신청의 내용에 따라 최대 5년간 연장해줄 수 있다⁸⁾. 하지만 북한 당국의 판단 하에 국가적으로 유의미한 발명권일 경우 당국이 발명권에 대한 권리를 취득할 수도

3) 특허법 제106조

4) 형법 제 225조

5) 규정 제 1조

6) 규제 제 10조

7) 시행세칙 제8조

8) 발명법 제25조

있고⁹⁾ 발명권자에 대해서는 이에 대해 별도로 정당한 보상을 제공해줄 수 있다. 실질적 발명권은 대부분 북한 당국이 행사해 왔으며 특허권자에게는 발명자증을 제공하는 방식으로 보상이 이루어졌다. 다만 부여된 발명자증은 특허권과 같은 배타적 권리로 변경할 수 없다는 규정을 가지고 있다¹⁰⁾.

발명권의 처벌에 대한 내용은 다음과 같다. 먼저 발명권의 기술 내용을 허위로 발표하거나 해당 발명권을 부당하게 사용시 처벌받을 수 있다. 또한 발명보호법제에서는 발명자증이나 발명권 등의 권리를 무단으로 침해한 경우, 해당 범법자에 대해서는 경제적 벌칙이 가해질 수 있음을 규정하고 있다¹¹⁾. 형법에 대한 구체적인 내용은 다음과 같다. 먼저 ‘저작, 발명, 창의고안 목살죄’는 2년 이하의 노동단련형으로, 죄목이 무거운 경우에는 3년 이하의 노동교화형을 통해서 발명보호법제를 침해한 사례들에 대한 벌칙을 제정해놓는다¹²⁾. (형법 제199조). 다음으로 ‘저작, 발명, 창 의 고안 도용죄’는 2년 이하의 노동단련형으로, 죄목이 무거운 경우 3년 이하의 노동교화형으로 벌칙을 정하고 있다¹³⁾. 다만 북한은 벌금형으로는 벌칙을 정하고 있지는 않다.

2) 실용신안법제

실용신안법제에서는 한국은 실용신안제도로써, 북한은 창 의 고 안 제 도 로 서 서로 명칭이 다른 법안을 제정해 다루고 있다. 한국의 실용신안제도와 북한의 창 의 고 안 제 도 에 대한 구체적인 내용은 다음의 표와 같다.

9) 시행규칙 제12조

10) 시행규칙 제13조

11) 시행규칙 제74조

12) 형법 제199조

13) 형법 제200조

<표 2> 북한의 창의고안제도

항 목	창의고안제도
관련법령	방명 및 창의고안에 관한 규정(1967년 제정, 1978년 개정, 1986년 개정) 시행세칙 (1986년 제정) 창의고안에 관한 규정 (2001년)
권리	- 금전적 보상
심사기관	근무기관 또는 고안 실행 기관 내 “과학기술심의회도입위원회” 도(시) 위원회의 동의
대상	기계와 장치 개선 기술공정, 생산방법 개선
등록	기관이나 기업소의 “창의고안 등록 대장”

출처 : 한국발명진흥회¹⁴⁾

<표 3> 한국의 실용신안제도

구분		실용(2006.3.3. 법률 제 782호 기준)
등록	보호대상	물품의 형상·구조 또는 조합에 관한 자연법칙을 이용한 기술적 사상의 창작(2조)
	등록요건	신규성, 진보성 등 실체적 요건(13조)
	명세서등보정시기	특허와 동일(11조)
	결정방법	실용신안등록결정 또는 실용신안등록거절결정
권리행사	권리존속기간	10년
	권리행사의 요건	특허와 동일
	침해자의 과실추정	특허와 동일(30조)
권리취소 무효	이의신청	이의신청제도가 무효심판제도로 통합(31조) (실용신안등록이의신청은 2007.6.30.까지 가능)
	심사청구	출원부터 3년이내 누구든지 가능, 취하할 수 없음(특12조)
	무효심판	특허와 동일(31조)

출처 : 특허청¹⁵⁾

14) 구대환·육소영·한지영·박윤석·강기봉, 북한 지재권 현황 파악 및 남북한 산업재산권 교류 협력 활성화를 위한 선행사례 분석 연구, 특허청, 2015.

먼저 한국의 실용신안법제, 즉 실용신안제도의 목적은 기술적 사상의 창작을 보호하는 것이다. 특허법은 보호대상이 기술적 사상의 창작이 상당히 고도화 된 것임에 반해, 실용신안제도의 보호대상은 고도화하지 않은 기술적 사상의 창작을 대상으로 한다는 점에서 특허법과 실용신안제도의 차이가 있다. 또한 보호대상이 되는 물건 중 일정한 형태를 가진 물품의 경우 실용신안제도에서는 보호될 수 있지만, 물건 중 일정한 형태를 가지지 못한 물질의 경우에는 실용신안법에 의해서 보호되지 않는다. 실용신안법의 권리존속기간 및 그 연장은 실용신안등록출원 후 10년이며 존속기간연장제도를 마련해 두고 있지는 않다

북한의 실용신안법제, 즉 창의고안제도는 한국의 실용신안제도에 해당하는 규정이다. 창의고안제도는 ‘조선민주주의 인민공화국 발명 및 창의고안에 관한 규정’에 법적근거를 두고 있으며, 이 법제는 1986년 11월 1일부터 시행된 것으로 5장 49개 조문으로 이루어져있다.

북한의 창의고안제도는 한국의 실용신안제도와 다르게 몇 가지 의무를 가지고 있다. 먼저 창의고안 기금에 관한 내용이다. 창의고안제도에 따르면 기관이나 기업소는 각 발명의 실시로부터 계속하여 3년간 매년 그 발명 또는 창의고안의 실시로 실제 얻어진 이익금의 5%를 적립하여 발명 및 창의고안 기금으로 적립해야 한다. 다음으로 발명 목표과제에 대한 내용이다. 창의고안제도에 따르면 상급기관은 하급기관 또는 기업소에 해마다 발명 목표과제를 부여하고 이 목표를 반드시 달성하기 위해 대중적 기술혁신운동을 수행하도록 책임을 져야한다.

3) 상표법제

한국과 북한의 상표법제에 있어서 상당한 유사점을 보이지만 북한의 상표법은 한국의 상표법에 비해 실질적 보호 측면에서 한계점을 가지고 있다. 한국과 북한의 상표법제에 대한 구체적인 내용은 아래의 표와 같다.

15) 특허청 규제개혁법무담당관, “실용신안의 이해”, 특허청

<http://www.kipo.go.kr/kpo/user.tdf?a=user.html.HtmlApp&c=10102&catmenu=m04_01_02>

<표 4> 한국과 북한의 상표법제 비교

	남한	북한
상표의 정의	시각적으로 인식될 수 있는 표지에 한정되지 않으며 소리, 냄새 등 비시각적 표지도시각적인 방법으로 사실적 표현 가능하면 상표로 봄. 서비스표에 대한 정의를 따로 하고 있음 (제2조)	시각적으로 인식할 수 있는 표지에 한정되며 서비스표에 대한 개념을 포함 (제2조)
식별력	식별력에 대한 정의를 하고 있지 않으며, 식별력이 없는 상표를 규정(제6조)	부등록 사유에서 규정, 상품명, 조성, 특성의 표기와 검사표식, 단순한 숫자, 기학적 표식을 식별 없는 상표로 봄(제21조)
부등록 사유	식별력이 있다 하여도 공익적, 또는 사익적 이유에서 등록을 인정하지 않는 18가지 사유를 열거 (제7조)	식별력이 없는 상표를 포함한 10가지 부등록 사유를 열거하고 있으며, 북한을 비우호적으로 대하는 나라나 지역에서 등록을 신청하는 경우를 부등록 사유로 규정한 것이 특징(제21조)
선출원	선출원주의(제8조)	선출원주의(제3조)
조약 우선권 주장 출원	가능(제20조)	가능(제17조)
존속기간과 존속기간갱신 등록	설정등록일로부터 10년. 존속기간 갱신 등록인정(제42조 내지 제46조의 5)	출원일로부터 10년(제34조). 갱신제도 있음(제35조, 제36조)
상표권의 효력제한과 불사용 취소	있음 (제51조와 제73조)	없음. 다만 불법적인 양도, 사용허가나 등록상표를 변경한 경우에 등록취소(제48조)
침해구제	민사, 형사, 행정적 구제 인정 (제6장, 제10장)	민사, 형사, 행정적 구제 인정(제47조, 제49조), 구체적 행정적, 형사적, 구제방법에 대해서는 규정 없음

출처 : 특허청(2015)¹⁶⁾

북한의 상표법은 1998년 1월 단행법률로 제정되었고, 그 이전에는 ‘상표 및 공업도안에 관한 규정’ 으로 상표법제의 성격을 규정하고 있었다. 북

16) 구대환·육소영·한지영·박윤석·강기봉, 북한 지재권 현황 파악 및 남북한 산업재산권 교류 협력 활성화를 위한 선행사례 분석 연구, 특허청, 2015.

한의 상표는 ‘서로 다른 생산자 또는 봉사자의 같은 제품이나 봉사를 구별하기 위하여 글자, 그림, 숫자, 기호, 색깔, 3차원적인 형태 또는 그것들이 결합체로 밝히는 표식¹⁷⁾’을 뜻한다. 또한 ‘과거 상표 및 공업도안에 관한 규정상 상표에는 품명, 규격, 치수, 용량, 등급, 용도, 가격, 생산날짜, 검사번호 등을 명기하고 상표와 봉사표시는 글자, 그림, 조각, 혹은 이들과의 결합으로 표시한다’는 규정을 가지고 있다¹⁸⁾.

북한의 상표법은 상표권에 대한 실질적 보호 측면에서 한계를 지니고 있다. 우선 상표권의 목적인 상표의 브랜드 가치가 보장받기 위해서는 출처혼동방지 기능과 위반사항에 대한 법적 제재가 명시되어 있어야 한다. 그러나 북한의 상표권은 이러한 출처혼동방지기능이 취약한 것으로 보인다. 실제로 과거 북한의 ‘상표 및 공업도안에 관한 규정’이 운용될 당시 위법한 상표사용에 대한 제재 사항이 없었다. 또한 한국의 경우 본래 식별력이 없더라도 지속적인 상표권 사용에 의해 분별이 가능할 경우 상표권으로 보호가 되지만, 북한의 경우 이에 대한 관련법령이 존재하지 않는다. 색채상표측면에 있어서도 현재 북한은 상표권으로 색채상표를 보호하고 있지 않지만, 출처표지기능을 하는 색채상표라면 출처혼동방지를 위해 보호가 반드시 필요하다.

4) 공안도안법제

공안도안법제에 있어서 한국은 디자인보호법으로, 북한은 공안도안법이란 명칭으로 특정한 디자인 혹은 공업도안을 보호하고 있다. 공안도안법제에 대한 한국과 북한의 구체적인 내용은 아래의 표와 같다.

17) 상표법 제2조

18) 상표법 제6조

<표 5> 남북한 공안도안법제 비교

항목	남한	북한
보호대상	디자인	공업도안
보호대상의 정의	디자인이란 물품의 형상·모양·색채 또는 이들을 결합한 것으로서 시각을 통하여 미감을 일으키게 하는 것	공업적 방법으로 생산하려는 제품의 형태와 색깔, 장식 같은 것을 그림이나 사진으로 새롭게 묘사한 것
등록요건	공업상 이용가능성, 신규성, 창작성(제33조)	공업상이용가능성, 신규성, 실용예술성(제2조, 제21조)
신규성 상실의 예외	해당일로부터 6개월 이내(제36조)	전람회, 전시회에 공업도안이나 그 시제품을 공개한 경우에 인정되며 기간제한 없음(제16조)
선출원	선출원주의(제46조)	선출원주의(제3조)
존속기간과 그 연장	등록출원일 후 20년이며 갱신제도 없음	출원일로부터 5년이며, 5년씩 두 번 연장 가능
효력제한	있음 (제94조)	없음
침해구제	민사, 형사, 행정적 구제 인정(제6장, 제11장)	민사, 형사, 행정적 구제 인정(제47조, 제49조), 구체적 구제방법에 대해서는 규정 없음

출처 : 특허청(2015)¹⁹⁾

한국의 공안도안법제인 디자인보호법의 보호대상은 ‘물품의 형상, 모양, 색채 또는 이들의 결합으로서 시각을 통하여 미감을 불러일으키게 하는 것²⁰⁾’으로서 이에 대한 디자인 권리보호기간은 10년이다. 북한의 공안도안법제인 공안도안법의 보호대상은 ‘공업적 방법으로 생산하려는 제품의 특별한 형태와 색깔, 장식, 색조화 등을 통하여 외형을 새롭게 묘사하는 것²¹⁾’이다. 본래 북한의 공안도안법은 개인에게 권리를 부여하지는 않았고, 공안도안을 사용하는 기관이나 기업소에게만 해당 권리를 인정해주었다²²⁾. 현재 제정된 공안도안법에서는 민간인이나 민간단체에게도 공안도

19) 구대환·육소영·한지영·박윤석·강기봉, 북한 지재산 현황 파악 및 남북한 산업재산권 교류 협력 활성화를 위한 선행사례 분석 연구, 특허청, 2015.

20) 의장법 제2조 1호

21) 공업도안법 제2조 ‘상표및공업도안에관한규정’ 제30조

22) 상표및공업도안에관한규정 제36조 1문

안법에 의한 권리를 인정해 주고 있다. 북한의 공안도안법에 의한 공업도안 권리보호기간은 5년으로 신청자의 사유에 따라 연장가능하다²³⁾.

2. 남북한 지식재산권 교류 실태 및 한계점 고찰

1) 지식재산권 교류 현황

남북한 지식재산권 교류의 시작은 1991년 12월 13일 채택되고, 1992년 2월 19일 발표한 ‘남북기본합의서 제 3장’에서 경제 및 사회 등의 각 분야에 대한 규류와 협력에 대한 사항을 명시하는 것으로부터 시작됐다. 특히 남북기본합의서 제16조에서는 “남과 북은 과학·기술·교육·문화·예술·보건·체육·환경과 신문·라디오·텔레비전 및 출판물을 비롯한 출판 보도 등 여러 분야에서 교류와 협력을 실시한다”고 지식재산권 관련 내용이 명시되어있다. 또한 “남북기본합의서의 제3장 ‘남북교류협력’의 이행과 준수를 위한 부속합의서” 제2조 제2항에서 “남과 북은 쌍방이 합의하여 정한데 따라 특허권, 상표권 등 상대측 과학 및 기술상의 권리를 보호하기 위한 조치를 취한다”고 다시 한 번 지식재산권에 대한 내용을 분명히 명시해 주고 있다. 마지막으로 제9조 제5항에서는 “남과 북은 쌍방이 합의하여 정한 데 따라 상대측의 각종 저작물에 대한 권리를 보호하기 위한 조치를 취한다”고 하여 지식재산권에 대한 남북교류 혹은 관련 통합법제에 대한 필요성과 가능성을 보여주었다.

남북기본합의서가 채택된 뒤 약 10년 후인 2000년 12월 16일 채택된 “남북사이의 투자보장에 관한 합의서”에서도 지식재산권 보호에 대한 남북협약에 관한 내용을 언급했다. 해당 합의서 제1조 다항은 “투자자산에는 다음과 같은 것이 속한다. (다) 저작권, 상표권, 의장권, 기술비결을 비롯한 지적재산권과 이와 유사한 권리”라며 지식재산권 보호에 대한 구체적인 항목을 나열해주었다. 또한 2003년 12월 20일 채택된 남북경제협력제도실무협의회 제4차 회의 공동보도문 제3조에서도 “남과 북은 남

23) 공업도안법 제35조 1문. ‘상표및공업도안에관한규정’ 제36조 2문

북사이의 경제협력에 필요한 법령 및 규정들을 상호 교환하기로 하고, 산업재산권 문제도 계속 협의해 나가기로 하였다”고 규정하여 남북한 경제협력과 지식재산권의 연관성과 이에 대한 공동 협약의 필요성을 언급했다.

남북한 당사자들 간의 합의 외에도 세계적인 지식재산권 협약에 있어서 현재 남북한 모두 WIPO, 파리협약, 특허협력조약(PCT) 등 주요 국제협약의 당사국이다. 남북한 모두 세계 지식재산권 조약들의 당사국인 만큼 “내국민 대우원칙”에 의거하여 각각 상대지역에서의 산업재산권 상호출원 및 등록의 가능성이 존재한다.

하지만 남북한이 당사자들 간 혹은 세계사회에서 지식재산권에 대한 적극적인 협의 혹은 실행 모습은 보이지 않고 있다. 남북한은 단순히 조약에 함께 가입한 당사국들로서 상대방 행위에 대한 조치를 결정할 뿐, 당사자들 간의 실효성 있는 합의, 혹은 실질적인 협약 내용으로의 진전은 이루어지지 않고 있는 실정이다. 즉, 남북한 간의 지식재산권 관련 교류 및 협력, 보호에 대한 원칙적 합의는 이루어졌지만, 이에 대한 실질적인 후속 합의로 이어지지 않고 있는 실정이다. 이에 따라 특허청(2015) 추산 2015년 까지 남북 모두 상호의 특허나 상표 등의 등록을 허용한 예는 없는 것으로 판단된다²⁴⁾.

2) 법적인 장애요인

(1) 발명보호법제

남북한 지식재산권의 발명보호측면의 통합에는 한계점이 존재한다. 우선 남한기업의 북한 내 특허법 등록에서 한계점이 존재한다. 북한의 발명권 자체에 비우호적 국가에 대한 권리등록을 제한하는 법안은 존재하지 않지만, 북한 내 남한의 지식재산권 취득에 대한 북한 당국의 부정적인 기조는 발명법에 대해서도 영향을 끼칠 것으로 예측된다.

다음으로 지식재산권에 대한 북한의 적절한 보상측면에서 한계점이 존

24) 구대환·육소영·한지영·박윤석·강기봉, 북한 지재권 현황 파악 및 남북한 산업재산권 교류 협력 활성화를 위한 선행사례 분석 연구, 특허청, 2015.

재한다. 북한의 발명법은 북한 당국이 원하는 경우 발명권에 대한 내용이 특허자에게서 국가로 귀속될 수 있다는 규정이 존재한다. 하지만 발명법상 국가에 발명권에 인도할 시에 발명권자에 대한 보상 측면이 명시되어 있지만, 실질적으로 보상이 어떻게 이루어지고, 그 규모에 관한 구체적인 내용이 서술되어있지 않다²⁵⁾.

마지막으로 발명자증에 대한 실질적인 권리 보호에서 한계점이 있다. 발명권자의 발명권이 사회에 이득이 될 경우 발명권을 양도받을 수 있고²⁶⁾, 이에 대해서 발명권자에게 발명자증을 수여해왔다. 그러나 이 발명자증이 단순한 증서인지 혹은 배타적 권리를 지닌 실질적 행사가 규정된 것인지에 대한 논의가 부족하다. 실제로 북한 당국은 발명자증은 특허로 변경될 수 있다는 규정을 명시해두고 있다²⁷⁾.

북한 당국의 이념적 영향으로 인해 지식재산권에 대한 개인과 국가의 권리가 명확히 제시되지 않았다는 점과 발명권 이양에 대한 적절한 보상이 구체적으로 명시되어있지 않은 점은 추후 남북한 지식재산권 통합에 있어 주요한 문제점으로 부상될 가능성이 높다.

(2) 상표법제

상표법에 있어서도 남북한 지식재산권 통합에 있어 한계점이 존재한다. 먼저 남북한의 정치적 관계에 따라 달라지는 상표권 등록 문제이다. 북한의 경우 위의 발명권과 달리 상표법제에는 북한에 비우호적인 국가나 지역에서 출원된 상표권에 대해서는 등록시키지 않는다는 규정이 존재한다. 현재의 정치적 긴장 상황 속에서 남한기업 혹은 개인들이 북한 내에서 상표권을 취득하기는 매우 어려운 것이 현실이다. 또한 남한 당국도 북한 국민에 대해 상표권을 인정해주지 않는다. 과거 북한 국민이 출원한 상표권에 대하여 특허협력조약(PCT)을 거치지 않은 경우 실제로 상표권 등록을 거부한 사례가 있다.

25) 법제31조

26) 시행규칙 제12조

27) 시행규칙 제13조

다음으로 입체적 형상 및 색채 상표에 관한 문제점이 있다. 남한의 상표권의 경우 색채상표에 대한 보호 장치가 마련되어 있지만 북한의 상표권에 있어서 위와 같은 사항들에 대한 보호 규정이 실질적으로 이루어지고 있는지 미지수이다. 또한 북한의 상표권은 브랜드 가치 측면에 대한 문제점도 존재한다. 특허청(2015)²⁸⁾에 따르면 과거 북한의 '상표 및 공업도안에 관한 규정'이 존재할 때에도 상표의 브랜드 가치를 무단으로 도용할 경우에 대한 처벌 규정이 미흡했으며 2011년의 상표권법안에 있어서도 관련 법제가 마련되지 못했다. 또한 상표의 브랜드 가치 식별 문제에 있어서도, 본래 식별력이 없던 상표에 대해서 추후 지속적 사용에 대한 식별력이 취득된 경우에 남한은 등록상표로서 보호해주지만, 북한은 위의 사항에 대한 법적 보호 규정이 존재하지 않았다.

3) 북한 내 한국 기업 지식재산권 보호장치 부재

남한과 북한은 각자 파리협약, 특허협력조약(PCT) 등의 국제 협약 가입국으로서, 국제 조약상 남한과 북한 각각의 지역에서 지식재산권에 대한 상호 등록이 가능하다. 그러나 현실에서는 남북한의 상호 등록에 대한 조약 이행이 제대로 이루어지지 않고 있다. 각자의 국가에 대한 인정문제와 더불어 다양한 정치적 문제, 또한 민족내부관계의 여부에 따른 국제 조약의 이행여부 등의 복잡한 문제들이 존재한다. 남한과 북한은 서로의 국가에서 대해서 여타 외국에 비해 지식재산권에 대해서는 폐쇄적인 입장을 견지하고 있다.

4) 북한 내 지식재산권 침해요소

우선 북한의 지식재산권 관련 법령이나 제반사항에 대한 정보가 매우 불투명하고 부족한 상황이다. 이에 따라 개인의 독점적 권리에 대한 인정 가능성 여부 혹은 범위 등의 부분에서 혼선이 존재하고 있으며, 무형인 지적 재산권에 대한 인정 여부 혹은 승인 시스템에 관한 사항도 아직 제

28) 구대환·육소영·한지영·박윤석·강기봉, 북한 지재권 현황 파악 및 남북한 산업재산권 교류 협력 활성화를 위한 선행사례 분석 연구, 특허청, 2015.

대로 파악되지 않고 있다.

다음으로 북한의 지식재산권 자체가 가지고 있는 개인 소유권에 대한 측면이다. 북한의 사회주의체제상 창작물에 대한 발명자의 권리 인정 여부가 미흡한 상황이다. 민간의 개인 창작자 자체가 활동하고 이들의 권리를 인정받기가 매우 어렵고, 또한 대부분의 창작자들이 국가 귀속 기관에 속해있어 이들의 발명품에 대한 개인의 권리는 거의 존재하지 않는 상황이다. 결국 지식재산권의 본래 목적 중 하나인 창작물에 대한 사적 독점권 자체가 북한 내에서는 존재하지 않는 것이다.

마지막으로 지식재산권에 대한 상호 인정 여부가 남북한의 정치적 관계에 좌우된다는 점이다. 남북한의 지식재산권은 체제상 차이점에도 불구하고 서로 비슷한 법률체계를 가지고 있다. 하지만 정치적 관계로 인하여 국제 조약에 따른 상호 등록 및 인정 자체도 불가능상황이며, 오히려 북한의 경우 외국인 혹은 외국기업이 보다 용이한 지식재산권 출원이 가능한 상황이다. 북한 내 한국인 혹은 한국기업은 제3국적 명의로 등록한 경우에도 후에 남한이라는 점이 밝혀지면 적성국가로 인해 출원이 취소된다. 이에 따라 오히려 남북한의 지식재산권이 다른 외국인 혹은 외국기업에 의해 선점되는 부작용이 발생할 가능성이 높아진다.

Ⅲ. 외국 지식 재산권 교류법제 고찰

1. 통일 독일의 지식재산권 법제도 통합

1) 통일 독일 확장법의 주요 내용

통일 독일은 동서독 통일 후 1년 후²⁹⁾에 확장법을 제정함으로써 통일 독일 내에서의 지식재산권 법제를 확립했다. 확장법을 통한 지식재산권의

29) 1991년 5월

주요 내용은 분단 기간 동안 출원된 지식재산권에 대해서는 동서독 여부에 관계없이 독일 전역에 유효하며, 이에 따라 지식재산권에 대한 둘 이상의 권리가 존재할 수 있으며 이에 대한 저촉문제에 대해서는 상호 침해소송을 제기할 수 없도록 규정했다.

2) 확장법 시행의 배경

확장법이 시행되기 전 동서독 통일 후 지식재산권에 대한 주요한 과제는 2가지가 있었다. 첫째로 동독과 서독 각각의 지역에서 적용되는 지식재산권에 대한 통합 문제이다. 유럽은 속지주의 원칙에 따라 지식재산권의 효력은 해당 권리가 존재하는 국가 내에서만 인정된다. 즉, 서독에서 인증된 지식재산권은 동독에서는 효력을 얻지 못했고, 이에 따라 통일 전에는 서독과 동독 각각의 지역에서 유사한 지식재산권들이 상호 독립적으로 존재할 수 있었다. 그러나 통일 후 유사한 지식재산권들이 중첩되면서 서로 혼동되거나 충돌이 발생하게 되었고, 통합 지식재산권 제도는 이에 대한 해결책을 제시해야 했다.

둘째로 동독과 서독 간의 지식재산권 차이로 인한 과제가 있었다. 먼저 동독과 서독에는 독점적 배타적 권리에서 서로 다른 차이점을 가지고 있다. 서독에서의 지식재산권은 독점적 배타적 권리를 인정하고 있다. 하지만 동독에서의 지식재산권은 발명자증을 통해 창작자 인증을 하고 있지만 이에 대한 배타적 권리를 인정하지는 않았다.

3) 통일 독일의 확장법상 지식재산권의 내용

통일 독일의 지식재산권 분야의 제도적인 확립은 동서독 통일 후 1년 뒤에 이루어졌다. 확장법을 통해 기존의 동독 지역의 지식재산권들이 보장받지 못하던 독점적 배타적 권리를 획득하였고, 이에 대한 효력도 서독 지역까지 확대되었다³⁰⁾. 이를 통해 기존의 동독 지역의 지식재산권들도 통일 독일 지역 내에서 사적 이윤을 추구할 수 있었다.

30) 확장법 제7조

속지주의에 대한 문제점도 통일 독일의 확장법을 통해서 해결할 수 있었다. 기존의 동독과 서독간의 지식재산권 효력이 통일 독일 전 지역에 걸쳐 확대되면서 중첩된 권리들 간의 충돌 문제가 발생할 수 있었다. 확장법은 이 둘 사이의 권리를 모두 인정하는 방식으로 중첩으로 인한 지식재산권 간의 갈등을 방지하였다³¹⁾.

4) 남북한 지식재산권 통합에 대한 시사점

통일 독일 이전의 지식재산권 상황과 현재의 남북한 간의 지식재산권 현황은 서로 비슷한 점이 많다. 먼저 분단된 지식재산권 체제에 있어 서로 중첩되는 조항들을 가지고 있으며, 또한 세계 지식재산권 조약에 각각 가입되어있다는 점이 통일 전 동서독과 남북한이 공통적으로 가지고 있는 특징이다. 다음으로 차이점은 체제의 특성상 동독과 북한에서는 지식재산권에 대한 독점적인 소유권을 인정하지 않지만, 서독과 남한에서는 지식재산권에 대한 배타적인 사적 소유를 인정하고 이에 대한 이윤 취득이 가능하다. 이에 따라 통일 후 전개될 남북한의 지식재산권 통합 논의와 과거 동서독이 겪었던 통합 지식재산권에서의 과제와 해결책은 주요한 측면에서 같은 궤도를 가지고 있다. 향후 통일한국 사회에서 발생될 속지주의 문제, 북한 지식재산권의 배타적 권리 확대 문제, 지식재산권 간 중첩 문제 등에 대해서 통일 독일의 사례는 중요한 참고 사항이 될 수 있다.

통일 독일의 지식재산권 통합과정은 3가지 측면에서 유의미한 시사점을 전달한다. 먼저 통일 전 지식재산권 통합의 필요성이다. 독일 확장법의 경우 독일 통일 후 기타 제반 사항들에 밀려 1년이 훨씬 지난 지점에서 확장법이 마련되었다는 점에서, 통일 전에 지식재산권에 대한 대략적인 통합 방안의 사전적 정립이 필요하다. 다음으로 중첩되는 지식재산권에 대한 통합 기준의 필요성이다. 통일 후 남북한의 중첩되는 권리들에 대한 충돌을 방지하기 위해서는 복수의 권리를 인정하거나 단일 권리를 인정할 경우 우선권을 갖는 기준을 명확히 하는 것이 중요하다.

31) 확장법 제26조

2. 중국과 대만 간 지식재산권 협력

1) 중국과 대만 간 지식재산권 협력의 주요 내용

중국과 대만 간 지식재산권 협력의 특징은 경제협력과 지식재산권협력이 함께 이루어졌다는 점이다. 중국과 대만은 양안경제협력기본협정과 동시에 양안지식재산권보호협정을 체결함으로써 특허권, 상표권 등에 관한 지식재산권의 전반적인 상호보호 프로세스도 함께 수립했다.

2) 중국과 대만 간 지식재산권 협력의 배경

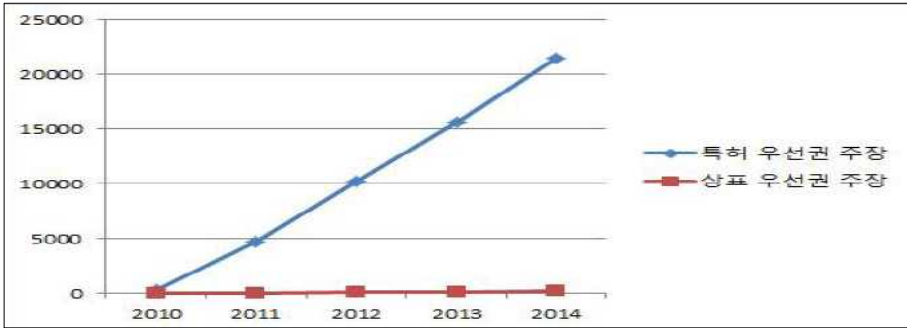
중국과 대만 간 경제협정과 지식재산권 상호 보호 협정을 동시에 체결한 배경은 경제협력을 통한 교류 사이에 발생할 수 있는 지식재산권에 대한 충돌을 예방 혹은 사전협의를 통해 불필요한 사회적 비용을 줄이고, 주변 통상국들에 대한 지식재산권상 상호 우선권을 인정한다는 것을 목적으로 한다³²⁾. 이를 통해 지식재산권에 대한 상호 보호를 증진시키고, 해외 업자들의 이중 등록으로 인한 거래비용을 줄이는 효과를 얻어 경제협력의 효율성과 효과성을 더욱 증진시켰다.

3) 중국과 대만의 지식재산권 협력에 대한 내용

중국과 대만의 지식재산보호협정은 2010년에 이루어졌으며 크게 우선권 인정과 출동 방지의 두 가지 측면을 내용을 다루고 있다. 먼저 중국과 대만 간 지식재산권의 우선 인정 측면이 있다. 이를 통해 경제협력상 발생할 수 있는 상호 지식재산권의 무단 도용을 막고, 서로의 지식재산권에 대한 상호 등록을 촉진시킬 수 있었다. 특허청(2015)에 따르면 상호 우선권 인정과 관련하여 중국내 출원된 대만 동포의 지식재산권 중 우선권을 인정한 현황을 살펴보면 우선권을 주장하는 지식재산권의 출원이 아

32) 양안지식재산권보호협정 내용 : (1) 특허권, 상표권, 식음료종원에 있어서 출원에 관한 우선권을 상호인정, (2) 중국과 대만의 행정기관들이 서로 대화채널과 조정기구를 설립, (3) 대만의 저명상표를 중국에서 악의적으로 등록하는 것을 금지, (4) 농산물의 거짓 원산지 라벨링과 위조제품 및 불법 저작물 근절을 위한 협력

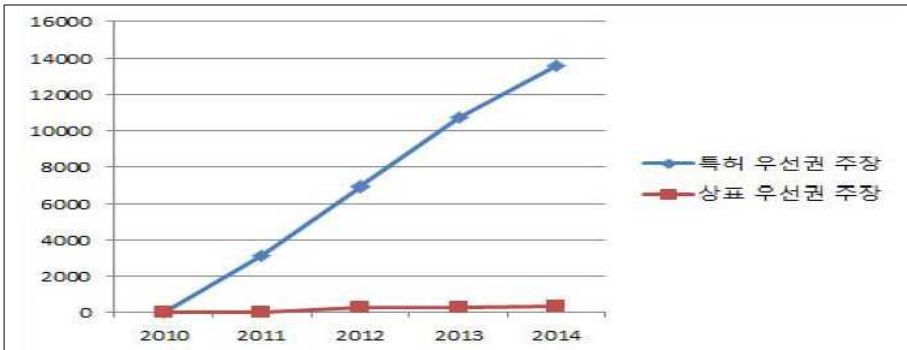
래의 그림과 같은 가파른 상승세를 나타내고 있다.



출처 : 특허청(2015)³³⁾

[그림 1] 중국 내 출원된 대만 지식재산권 우선 인정 현황 (연도별 누적)

특허청(2015)에 따르면 이러한 증가 추세는 대만에 출원된 중국의 산업재산권에 있어서도 뚜렷하게 나타나고 있다. 아래의 그림에서처럼 대만 내 출원된 중국인의 산업재산권 우선권 인정 현황은 2010년과 2014년 사이에 지속적인 증가 추세에 있고, 매년 약 2배씩 증가하고 있다.



출처 : 특허청(2015)³⁴⁾

[그림 2] 대만 내 출원된 중국 산업재산권 우선권 인정 현황 (연도별 누적)

33) 구대환·육소영·한지영·박윤석·강기봉, 북한 지재권 현황 파악 및 남북한 산업재산권 교류 협력 활성화를 위한 선행사례 분석 연구, 특허청, 2015.

34) 구대환·육소영·한지영·박윤석·강기봉, 북한 지재권 현황 파악 및 남북한 산업재산권 교류 협력 활성화를 위한 선행사례 분석 연구, 특허청, 2015.

다음으로 중국과 대만 간 지식재산권 충돌 방지 내용이 있다. 양안지식 재산권 보호협정을 체결하면서 중국과 대만은 지식재산권 침해에 대한 공동 체계를 마련하여, 중국과 대만 간 경제협력을 통해 발생할 수 있는 특수한 지식재산권 충돌문제에 대한 해결 프로세스를 마련했다. 해당 공동 중재 기관은 중국과 대만의 경제협력을 통해 발생하는 지식재산권 뿐만 아니라 외국인 또는 외국기업을 통해 발생할 수 있는 분쟁을 대응할 수 있는 사법적 능력도 가지고 있다. 실질적 행사력을 지닌 공동 대응 체계를 통해 중국과 대만은 지식재산권 협력에 있어서 상호이익을 극대화시키고 있다.

4) 남북한 지식재산권 교류에 대한 시사점

현재 남북한 지식재산권 교류에 대해서 중국과 대만의 지식재산권 협정 사례는 유의미한 시사점을 전달해준다. 서로의 정치적 체제가 다르고 긴장 상태에 있는 남북한 관계처럼, 중국과 대만 역시 서로 상반되는 정치적 체제하에서 수십 년간 긴장관계를 유지하고 있으며, 서로 교류를 적극적으로 진행한 시점도 비슷한 역사적 궤도를 따르고 있다. 또한 남북한처럼 중국과 대만은 서로의 국가적 위치에 대한 인정 여부에서 아직 확실한 협의를 거치지 못했다.

남북한과 양안관계의 정치적·역사적으로 비슷한 맥락 속에서, 중국과 대만의 지식재산권교류 보호협정은 두 가지 측면에서 주요한 참고사례를 제공해준다. 먼저 중국과 대만의 실질적인 지식재산권교류 협정은 경제협력과 함께 이루어졌다는 점이다. 즉, 서로의 실질적인 경제협력을 통해서 지식재산권에 대한 논의의 필연성 혹은 필요성을 극대화시키고, 이러한 경제적 요구사항을 전제로 지식재산권에 대한 유효한 교류 정책을 실시할 수 있었던 것이다. 이를 통해 경제협정 자체의 효과성과 효율성을 제고시킬 수 있을 뿐만 아니라, 향후 통일 중국 사회에 있어서 지식재산권 통합 문제에 대한 모범적인 사례를 구축할 수 있게 되었다.

현재 남북한의 지식재산권 교류가 단순한 협의 단계에서 진전되지 못하는 이유도 단순한 하청 관계의 1차원적인 경제협력으로 인해 지식재산

권 자체의 논의의 필요성이 다분히 감소되기 때문이다. 지식재산권에 협력의 수준을 현재의 단순한 협의 수준에서 실질적인 제도적 절차로 실행하기 위해서는 생산뿐만 아니라 유통물류·연구개발·인재교환 등의 고차원적이고 확대된 경제 협력이 함께 수반되어야하는 것이다.

다음으로 유의미한 시사점은 상호 충돌방지를 위한 공동의 제도적 기관 설립이 있다. 중국과 대만은 경제협력을 통한 지식재산권 보호협정을 체결하면서 공동으로 상호 보호 및 침해 대응을 주관하며, 이에 대한 법적 집행력을 가진 기관을 설립했다. 이를 통해 중국과 대만 간 충돌을 유연하게 처리하고 상호 보호를 위한 외국인 또는 외국기업에 대한 공동 대응을 할 수 있도록 프로세스를 구성했다. 남북한의 지식재산권 협력의 이익을 극대화하기 위해서는 거래 비용 혹은 사회적 비용을 줄일 수 있는 중재역할 및 외국의 침해 사례에 맞서 상호 보호를 위한 대응역할을 할 수 있는 남북한공동기관의 설립이 시급하다.

IV. 남북한 지식재산권 통합 모델 설계

1. 남북한 지식재산권 교류를 위한 유인기제 발굴

남북한 지식재산권의 교류를 위해서는 북한의 적극적 참여가 무엇보다도 요구된다고 할 수 있을 것이다. 이를 위해서 단순히 교류를 주장하는 것이 아닌 현 체제 하에서도 지식재산교류를 활발히 할 수 있음을 북한에게 보여주고 이러한 지식재산 교류가 북한에 경제개발에 이익이 된다는 점을 분명히 주지시켜야 한다. 이러한 선행 절차가 없이 북한을 지식개발 교류 테이블로 불러내는 것은 한계가 있다. 본 연구는 이러한 유인기제 발굴을 위해 몇 가지 정책을 제안한다.

1) 경제적 이익에 대한 유인기제

지식재산권 통합이 진행된다면 북측이 얻을 수 있는 가장 직접적인 이

익은 수수료, 대리인 선임료 등 경제적인 이익을 얻을 수 있다. 또한 현행 실질적으로 금지되어있는 남측에 대한 출원 등록을 허용한다면 제 3국을 통한 대북 출원도 증가할 것으로 보인다. 또한 상표 같은 경우도 남측에 기 등록된 권리들이 북측에서도 출원될 것이다. 이러한 북측의 연간 예상수입은 1억 7000만 달러(1달러 = 1000원 기준)으로 추정하고 있다.³⁵⁾ 이러한 경제적 수입은 북한 경제성장에 직접적 도움이 될 수 있을 것이다.

2) 체제안정에 대한 유인기제

남북교류를 할 때 북측이 가장 두려워하는 것은 교류의 결과가 체제 불안정으로 이어지는 것이다. 이러한 체제 불안정 방지를 위해 농업이나 여타 다른 교류에 있어서도 북한은 북한주민들이 남한주민들과 접촉하는 것을 엄중히 방지하고 있다. 하지만 지식재산권 교류 협정은 이러한 현행 체제 하에서도 실시할 수 있다.

북한의 지식재산권 법, 제도는 국제조약의 가입과 더불어 수년간의 제도적 정비로 기본 골격이 국제규범과 상이하지 않다. 또한 이 분야는 전문성과 비 정상적인 분야이기 때문에 외부적 변수에 영향을 받을 일이 극히 적다. 이러한 점을 적극적으로 설득해야 한다.³⁶⁾

3) 국제사회의 신뢰 및 과학기술 발전 유인기제

남북간의 지식재산권 교류를 통한 출원 상호인정은 국제조약의 규범을 성실히 이행하는 것을 의미한다. 이는 북한에 대한 국제사회의 신뢰가 상승하고 직접적으로 외국기업의 투자가 증가하는 부가적 효과도 얻을 수 있다. 또한 남북한 지식재산권 교류가 활발해지면 남북한 기술이전도 라이선스 계약을 통해 활발해질 것이다. 이는 단기적으로 남북 과학기술의 교류와 발전 북한 기술발전에 대해 남한의 기술투자가 가능해지며 중, 장기적으로는 북한의 산업발전에 긍정적으로 작용할 것이다.

35) 박종배, 통일한국 지식재산권의 이해, 북코리아, 2011 p.68

36) 박종배, 통일한국 지식재산권의 이해, 북코리아, 2011 p.70

4) 북한 지식재산권 제도의 발전 유인기제

현재 남한의 특허청은 특허출원건수 세계 4위, PCT 출원건수 세계 5위 등 선진적인 행정을 하고 있다. 남북한 지식재산교류가 확대된다면 이러한 특허청의 행정 경험을 공유하고 전수할 뿐만 아닌 북한 발명총국과 남한의 특허청이 서로 교류하고 컨설팅을 해 북한 특허행정의 개선을 도모할 수 있다.

2. 법제 통합화 추진

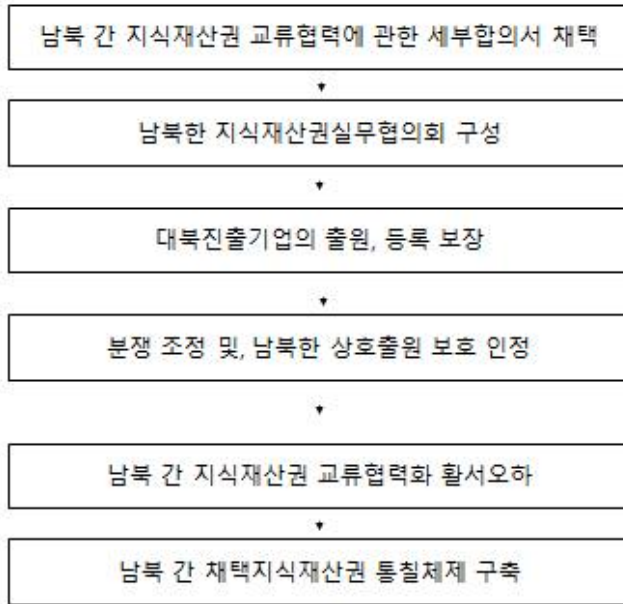
1) 남북한 지식재산권 합의서 채택

남북한 지식재산권 교류의 목표는 통합적인 법, 제도를 통해 남북의 지식재산권을 일원화하고 통일 대한민국에 걸 맞는 지식재산권 제도 환경을 만드는 것이다. 이를 위해 우선적으로 합의서를 통해 점진적으로 통합적 환경을 만들어가는 것이 필요하다.

합의서에는 우선 남북한 지식재산권 통합위원회를 설치해 합의서의 내용을 성실히 이행해야 한다. 또한 상시 운영을 통해 남북 지식 재산권 통합에 대한 담론 형성과 통합 법제에 입법론적 고찰을 한다. 구체적으로 남북한의 상이한 지식재산권 용어, 상호출원 등록, 실무적 방안에 대해 논의한다. 분쟁해결 절차 및 기구에 대한 구성, 상호권리 보호 방안, 제 3국에 의한 지식재산권 선점 방지, 기 등록된 권리충돌 해결방안, 대리인 선임문제, 수수료 송금에 대해 남북한 지식재산권 통합위원회에서 논의해야 함을 명시해야 한다. 지식재산권 교류협력에 대한 필요성을 명시하고 제도적 통합 뿐만 아닌 인적교류, 정보교류도 활발히 전개되어야 함을 명시한다.³⁷⁾

37) 박종배, 통일한국 지식재산권의 이해, 북코리아, 2011, p74 참고

<표 6> 남북한 지식재산권 교류협력 단계별 추진방안



출처 : 박종배 (2011)

2) 남북한 지식재산권통합위원회(가제) 설치

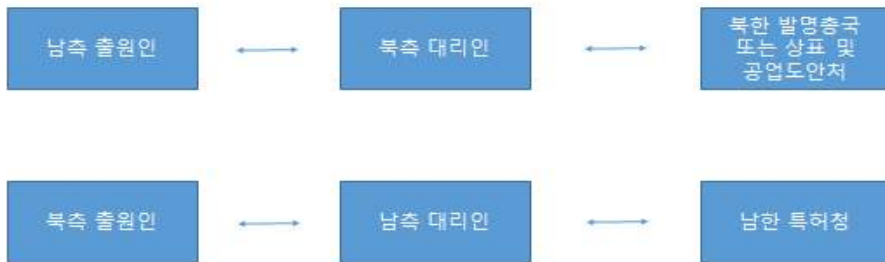
세부합의서를 채택하고 이를 이행하기 위해 남북한 지식재산권통합위원회(가제)가 만들어져야 한다. 위 통합위원회는 남한 특허청장과 북한 발명총국 국장이 수석대표로 공동 위원장을 맡고 서로 협력한다. 상이한 지식재산권 용어를 통일시키기 위한 활동을 진행하고 남북한이 동시 가입한 국제조약에 대한 효력에 대해서도 논의한다. 또한 기 등록된 권리를 어떻게 보호할 것인지, 대리인 선임에 관한 문제, 무차별 원칙에 입각한 상호출원 절차 및 방법, 심사등록 절차, 서류 및 자료의 송당, 수수료 등 남북한 지식통합에 있어 여러 가지 과제들을 논의하는 장이 될 것이다. 위 통합위원회는 직접적으로 남북 지식재산권 합의를 성실히 이행하고 간접적으로는 남북지식재산권 법제 통합의 입법론적 함의, 입법화 및 법제가 만들어진다면 관리까지도 맡을 것이다.³⁸⁾

38) 송민호, “남북 산업재산권 교류방안”, 지식재산권논단, 1996 p.3 참고

3) 상호인정에 관한 내용

(1) 제 1안 상호 국가 의제

제 1안같은 경우 상호 지식재산권을 외국인에 의한 출원 절차를 준용하게 하는 것이다. 이는 상호 지식재산권을 조약상 체약국으로 인정하는 논리라고 하 수 있다. 남한 주민 같은 경우 북한의 발명총국에 대리인을 통해 출원하게 되며 북한 주민같은 경우도 역시 대리인을 통해 특허청에 출원할 수 있다. PCT 및 마드리드 의정서 등 지식재산권에 관한 국제조약에 의거해 상호 인정하는 방법을 할 수 있다. 이는 법령개정없이 즉시 시행할 수 있으나 남북한의 주민을 각기 외국인으로 봐야한다는 문제점이 존재한다.



출처 : 박종배 (2011)

[그림 3] 상호국가 의제

(2) 제 2안 내국인 인정

남북주민을 각각 내국인으로 인정해 특허를 출원하는 방식이다. 직접 혹은 대리인을 통해 출원을 접수할 수 있다. 이 안은 경제적이고 절차도 간소화 할 수 있다는 장점이 있으나 앞에 언급한 것과 같이 남북한 지식재산권 제도가 상이하고 용어, 출원절차의 상호인정, 전산망 구축 등 선결과제가 많아 사실상 통일 지재권 담론이 진행 된 후 시행할 수 있는 방법이다.

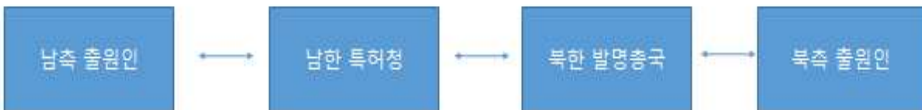


출처 : 박종배 (2011)

[그림 4] 남북한 상호출원 접수도

(3) 제 3안 PCT 출원 방법

남북간의 상호출원방식을 통일하고 각 출원을 남한에선 특허청이, 북한에선 발명총국이 접수, 심사를 한 후 해당기관으로 다시 송부해 심사하게 하는 것이다. 제 2안의 절충안이라고 할 수 있다.



출처 : 박종배 (2011)

[그림 5] 남북 상호출원 절차도

(4) 상호 등록 보장

절차상으로 해당 3안 중 하나를 채택해 시행한다 하더라도 실제적으로 각 특허 출원이 보장되지 않는다면 이는 형식상에 불과하다고 할 수 있다. 특히 북한 같은 경우 정치적 이유로 대한민국 국적을 가진 출원인에 대해 특허등록을 부정할 가능성은 항상 존재한다. 우선 지식재산의 등록을 상대 모두 거절하지 않고 등록과 심사를 성실히 하겠다는 합의가 필요하다. 또한 적극적으로 남북한의 지식재산교류가 양 측 모두 경제적으로 도움이 될 뿐만 아닌 과학, 기술적으로도 교류를 활발히 할 수 있는 제도적 기회임을 강조해야 한다. 또한 양 측 출원에 대해 거절하는 관행에 대한 개선도 역시 필요할 것이다.

3. 남북한 지식재산권 법제 통합법 제시 및 운용

1) 남북한 지역의 권리 확장

지식재산권의 통합의 가장 큰 목표는 남북한의 지식재산권 체계를 일원화 하여 통일 시대를 대비한 지식재산권 체계를 만드는 것이다. 무엇보다 통합법이 발효된다면 남한에 있던 기존 지식재산권 부분(특허, 실용신안, 디자인 상표)과 각 권리에 대한 출원이 북한지역에 동일하게 적용되어야 한다.³⁹⁾

또한 마드리드 의정서와 같은 국제적 협정에 따라 구 남한 지역에서 보호되는 권리들이 있을 수 있다. 또는 국내출원을 통해 다른 국가들에게 출원된 상표권도 있을 수 있을 것이다. 이런 경우 북한상표는 이의신청이나 무효를 주장할 수 있을 것이다.

통합법 이후 구 북한에서의 권리가 문제가 될 수 있다. 이러한 구 북한 권리도 남북한 지식재산권통합위원회(가제)에서 관리하도록 한다. 또한 위 법이 발효되었다 해도 바로 남북한 동 지역에 적용할 수는 없을 것이다. 이는 구 남북한 지식재산권 법이 등록요건 부분에서도 상이할 뿐만 아니라 존속기간도 상이하기 때문이다. 앞에서 언급한 발명중자제도가 문제가 될 수 있다. 이러한 발명중자제도는 통합법이 발효되고 일정 변경 신청기간이 끝난 후 폐지하도록 해야 한다. 다만 변경신청 기간에 사용을 위해 필요한 조치를 취하는 제 3자는 그 권리를 계속 보유할 수 있게 해야 한다. 또한 통합법에 대해선 이의 신청을 3개월 이내로 제한한다.⁴⁰⁾

북한의 창의고안권에 대해서도 통합법에는 실용신안으로서의 효력을 가진다.⁴¹⁾ 구 북한의 공업도안도 남한의 디자인 보호법의 적용을 받으며 디자인으로 보호를 받게 된다. 해당 공업도안의 권리 보유자는 계속 사용

39) 여기에서 말하는 권리는 대표적으로 한국특허청이 보호하는 권리를 말할 수 있다. 특허권, 등록된 신용 신안권, 디자인권, 상표권 등이 있으며 무엇보다 통합법이 발효되는 시점까지 아직 등록을 마치지 않은 권리들도 소급해서 포함해야 할 것이다.

40) 특허법 제 46조, 제 47조

41) 다만 등록요건과 존속기간에 대해서는 구 북한 지역에서 계속 존속해야 한다.

권이 주어진다. 또한 상표에 대해서도 이미 등록된 상표법에 한해 북한법의 권리가 적용되지만 계류 중인 상표에 대해선 통합법이 적용된다. 또한 남한이나 북한법에 상표요건에 해당되지 않는 경우 절대적 부등록 사유를 적용해 무효화해야 한다. 이는 상표등록에 엄격한 기준이 있는 남한과는 달리 북한같은 경우는 동일상표, 유사상표도 등록사유로 규정하고 있기 때문이다. 상표이전같은 경우 북한과 달리 상표등록부 등록이 없이도 남한에서는 인정한다. 이의 신청에 관해선 북한상표가 남한상표법으로 개정된 후 출원된 경우에는 이의신청을 할 수 있게 해야 한다.⁴²⁾

2) 심사 등록 및 심사기준

특허에 관해서는 남한의 특허와 북한의 특허가 모두 동일한 효력을 가진다.⁴³⁾ 발명권의 소지자는 자신의 권리를 특허권으로 변경시키기 위해서 심사를 청구할 수 있으며 이러한 심사청구기간은 별도의 규정이 없다.⁴⁴⁾ 특허에 관해 북한에 별도의 규정이 있는 점은 북한 같은 경우 심사청구 없이 실제심사가 이루어지고 특허허여 전에는 직권에 의해 심사가 이루어지고 있는 현실을 반영한 것이다.⁴⁵⁾

통합법제가 나오기 전 남한 특허청과 북한 발명총국에 출원된 특허계류 중인 특허들은 통합법제에 의한 심사기준을 적용한다. 또한 통합법 시행 전 북한에 특허한 발명, 특허출원에 관해선 3개월 이내에 이의신청을 하도록 해야 한다. 이는 지식재산권 기존권리자들의 관계를 명확히 해야 하기 때문이다.

3) 중복권리에 대한 규정

통합법이 적용되고 상호에 저촉되고 중복 보호되는 권리들은 발명에 상관없이 남북한 지역에 한하여 그 권리범위를 인정해야 한다. 이는 쌍방

42) 확장법 23조

43) 이는 남북한 특허등록의 상이한 절차와 내용을 극복하기 위해서이다. 확장법 6조

44) 권리자의 이익보호와 편의성 제공을 위해서이다. 확장법 제 12조

45) 박종배, 통일한국 지식재산권의 이해, 북코리아, 2011, p315 참고

권리 독립 원칙에 따라 상호효력을 인정하고 공존시켜야 하기 때문이다. 만약 권리충돌이 일어나는 경우 발명 소유자는 제 3자에게 권리 제한을 요구할 수 있지만 해당 권리를 가지고 있는 상대방에게는 이러한 제한을 요구할 수 없다. 독일 확장법 제 26조에서도 나오듯이 권리충돌이 일어난 경우 사용권은 공존되어야 한다. 하지만 상표권 충돌 같은 경우는 해당 상표권자는 상대 상표권자가 이의를 제기한 경우 제한을 받을 수 있다.⁴⁶⁾

4) 침해시 권리보호

지식재산권자와 전용실시권자는 권리침해를 당했을 경우 침해의 금지를 청구하거나 예방을 청구할 수 있어야 한다.⁴⁷⁾ 금지와 예방을 청구할 수 있을 뿐만 아닌 해당 물건의 폐기 침해행위에 제공된 설비 제거, 기타 예방에 필요한 행위또한 청구할 수 있어야 한다.⁴⁸⁾ 또한 통합법에서는 지식재산권과 전용실시권을 침해했을 경우 해당 침해에 대한 손해배상, 신용회복에 관한 내용을 명시해 피해자를 구제하도록 해야 한다.

5) 분쟁 조정절차

남북한 지식통합위원회(가제)은 통합된 법제를 운용하는데 있어 분쟁 조정 기구를 설치하고 운영해야 한다. 또한 분쟁조정에 있어 전반적 사항을 심의 의결한다. 조정위원회는 민법을 준용해 위원장, 부위원장, 배석심판관 2인으로 구성할 수 있다. 또한 법관 제척이나 기피에 관해서도 민법을 준용한다.

화해가 조성되지 않은 경우 상설 재판을 갈 수 있으며 해당 재판은 지식재산권 및 북한과 남한의 분쟁조절을 위한 상설재판소(가제)⁴⁹⁾에서 해

46) 해당 상표권자가 상대방 상표권자 지역에 사용하려면 해당 상표권자의 승인을 받아야 하난. 독일 확장법 제 30조

47) 확장법 28조

48) 박종배, 통일한국 지식재산권의 이해, 북코리아, 2011, p 318

49) 남북한 통합법제가 입법화되고 상시 운영중에 있다면 남북한 경제협력에 가속화되고 통일을 위한 남북한 정치적 결합이 심화되고 있는 상황일 것이다. 지식재산권에 대한 분쟁만이 아닌 경제협력에 일어나는 분쟁을 해결하기 위해 분쟁조정기구, 재판기구가 만들어질 수밖에 없고 본 연구는 상설재판소가 설치된 환경에서 지식재산권 통

당 재판을 열 수 있다. 남북 지식재산권 통합으로 인해 생기는 각종 분쟁과 조정 같은 경우는 통합법에 명시된 사항을 제외하고는 별도의 세칙이 정하는 바에 따른다고 명시한다.

해당 법은 공포한 날부터 시행할 수 있고 법 시행 전 행위에 관해서는 특허법을 따른다. 위 법 시행일을 기준으로 북 남한 지식재산권법에 대해서는 해당 법이 우선해 적용된다.

V. 결론

통일을 향해 갈수록 남북한의 경제협력은 증가할 수밖에 없다. 그리고 경제협력이 가속화 된다면 개성공단같은 제한적 지역 경제협력이 아닌 북한 전 국토에 남한 기업이 진출할 것이고 특허나 지식재산권에 대한 협력도 활성화될 것이다.

만약 지식재산권 통합이 이루어지지 않는다면 이에 대한 분쟁은 필연적으로 일어날 수밖에 없다. 특히 특허 신청을 아예 안 받는 관례가 지속 된다면 제 3국이 특허를 등록해 북한에 진출해있는 우리 기업에게 특허 소송을 벌일 수도 있다. 이러한 불안정한 지식재산 환경속에서 남북 경제 협력을 한계점이 명확히 존재할 수 밖에 없다.

또한 지식재산권 통합 논의는 분야가 비교적 비 정치적 분야이기에 북한을 설득하고 이행시키는데 다른 분야보다 가능성이 높다. 고도의 학술적 분야라고 할 수 있기 때문에 외생적 변수에 거의 영향을 받지 않기 때문이다. 이러한 분야부터 교류가 시작된다면 남북한 교류협력의 활성화 단초를 제공할 수도 있다.

본 연구는 합의를 통한 남북한 지식재산 통합 담론을 시작하고 지식 재산 통합법을 통해 남북 지식재산권 제도를 일원화하는 것을 목표로 한

합법이 운영된다고 전제했다.

다. 이러한 통합이 이루어져 통일한반도의 지식재산권 제도가 민족의 공동자산을 보호하고 민족의 과학기술 발전과 지식기반 산업 발전의 효시가 되길 기대해 본다.

【참고문헌】

〈국내단행본〉

- 구대환·육소영·한지영·박윤석·강기봉, 북한 지재권 현황 파악 및 남북한 산업 재산권 교류 협력 활성화를 위한 선행사례 분석 연구, 특허청, 2015.
- 김송이, 2014년 중국 주요 지역의 지식재산권 전략 분석 및 시사점 (ISSUE & FOCUS on IP), 한국지식재산연구원 정책연구팀 전문연구원, 2014.
- 박종배, 통일한국 지식재산권의 이해, 북코리아, 2011
- 신지연·윤권순·서지영·윤선희·오원석·김동균, 남북한 지식재산권 제도의 조화 방안 : 남북 경제공동체 형성을 위한 지식재산권 정책의 역할을 중심으로, 특허청, 2008.
- 외교부 국제법률국, 국제법 동향과 실무, Quarterly Journal(통권 제36호), 외교부, 2015.
- 육소영·윤권순, 북한의 지식재산권 제도에 대한 연구, 연구보고서(2003-13), 한국발명진흥회 지식재산권연구센터, 2003.
- 이혜진, 독일통일과정에서의 법적 통합 시사점, 법체처, 2011.
- 제성호, 통일에 대비한 지식재산권 기반조성전략 : 북한의 산업재산권 법제 인프라에 대한 이해중심, 통일정책연구 (제13권 제1호), 통일연구원, 2007.
- 중국 국가지식산권국(SIPO), 2014년 전국 지역 지식재산권 전략실시 업무 요점 및 각 지역 지식재산권 전략실시 중점 업무 총집, SIPO, 2014.
- 특허청 국제협력과, 중국 지재권 활용 및 보호가이드, 특허청, 2015.
- 특허청, 북한의 산업재산권 제도안내, 특허청, 2001.
- 황승현, 한국의 영토 외연 : 국제법적 측면 (정책연구과제 2015-08), 국립외교원 외교안보연구소, 2015.

〈국내 학술지〉

- 구대환, 육소영, 한지영, 박윤석, 강기봉, “북한 지재권 현황 파악 및 남북한

- 산업재산권 교류 협력 활성화를 위한 선행사례 분석 연구”, 특허청, 2015.
- 김준규, “동, 서독 특허청 통합과 남북한 특허제도 비교”, 특허청 제도연구 1992.
- 박종배, “남북한 산업재산권 법제의 비교에 관한 연구 : 법제통합을 위한 제언”, 지식재산연구 제 5권 제 3호, 2010.
- 송민호, “남북 산업재산권 교류방안”, 지식재산권논단, 1996.
- 장명봉, “남북경협 활성화를 위한 법적, 제도적 장치모색 : 그 필요성과 방향”, 북한법연구, 2000.
- 장명봉, “남북한 헌법체제의 비교와 헌법통합 방향”, 2006년도 남북법제연구 보고서, 2006.
- 제성호, “남북통일과 법체계 통합”, 통일정책연구, 2000.
- 최은석, “북한의 산업재산권제도와 남북한 산업재산권 법제통합”, 통일문제연구, 통권 제55호(2011년 상반기).
- 홍준영, “한국통일과 공법적 과제”, 2008 남북법제 특별세미나, 2008.
- 황동언, “남북한 법제도 통합 상의 과제”, 통일, 통권 제194호(1997).

〈인터넷 자료〉

특허청 규제개혁법무담당관, “특허의 이해”, 특허청

<http://www.kipo.go.kr/kpo/user.tdf?a=user.html.HtmlApp&c=10001&catmenu=m04_01_01>

특허청 규제개혁법무담당관, “실용신안의 이해”, 특허청

<http://www.kipo.go.kr/kpo/user.tdf?a=user.html.HtmlApp&c=10102&catmenu=m04_01_02>

북한이탈주민에 대한 전략적 인적자원개발 제고 방안

- 자기 조직화(Self-organization)와 협력적 경쟁(Co-opetition)을
활용한 창업교육 모형의 혁신성을 중심으로 -

고려대 국제학부 박소준

《 목 차 》

【요약문】

【본 문】

- I. 서론
- II. 이론적 논의
- III. 선행연구 검토 및 연구과제 도출
- IV. 연구모형 설계 및 연구방법 선정
- V. 연구결과
- VI. 결론

【참고문헌】

【요약문】

북한이탈주민에 대한 전략적 인적자원개발 제고 방안

- 자기 조직화(Self-organization)와 협력적 경쟁(Co-opetition)을 활용한
창업교육 모형의 혁신성을 중심으로 -

개성공단이 전면 폐쇄되고 북한의 잠수함발사탄도미사일(SLBM) 실험이 성공하는 등 불안정한 대북 외교안보 상황이 지속되는 가운데, 식당 종업원의 대량 탈북사태에 뒤이어 지난 8월말 고위급 관료 출신의 탈북 사례가 보도된 이래로 현재 북한이탈주민에 대한 국내의 관심은 그 어느 때보다 뜨겁다. 그럼에도 불구하고 국내 여론은 북한이탈주민들에 대하여 오랫동안 그리 달갑지 않은 시선을 보내왔고, 국가 경제성장의 뚜렷한 국면전환이 요원해질수록 이들은 창조경제와 더불어 정치적인 가십거리로 언론에 자주 오르내리고는 하였다. 한편 개성공단의 일시적인 폐쇄와 재개가 반복된 지난 십년 간, 경영학계에서는 한반도 통일을 준비하는 데 있어 인적자원관리 및 개발의 중요성을 강조하는 목소리가 높아져왔다. 또한 창조경제를 실현하고자 하는 사회적 요구에 맞추어 학계 다방면에서는 창업 및 기업가정신에 대한 연구 또한 활발히 진행되어왔다.

본 논문은 창조경제와 북한이탈주민을 둘러싼 학계 안팎의 이러한 사회적 관심에 힘입어, 통일을 준비하는 과정 중 하나로 창조경제를 인식하고 이를 실현해나가는 과정에 3만 명에 육박하는 북한이탈주민들이 동참할 수 있는 인적자원개발 모형을 새로 수립하고자 여러 관련이론들을 살펴보았다. 그리고 그 과정에서 북한이탈주민에 대한 전략적 인적자원개발을 실현할 수 있는 여러 사례들 중 하나로 K대학에서 지난 해 6월부터 1년에 걸쳐 시행한 창업교육 모형의 혁신성에 대하여, 참여관찰을 활용한 질적 연구를 진행하였다. 그 결과 북한이탈주민에 대하여 K대학에서 이번에 새로 시도한 창업교육 모형은 조직 관리에 대한 진화적 관점을 채택,

그 구체적인 실행전략으로 협력적 경쟁을 활용하고 있는 것으로 파악되었다.

주제어: 북한이탈주민, 전략적 인적자원개발, 창업교육, 조직진화, 자기조직화, 협력적 경쟁

I. 서론

1. 연구배경 및 목적

2016년 2월 10일, 대한민국은 사상 초유의 개성공단 전면폐쇄 조치를 결정했다. 이는 지난 1월 북한의 4차 핵실험에 따른 국제사회의 규탄에도 불구하고 북한이 지난 2월 8일 장거리 미사일 발사시험을 추가로 강행함에 따라 대북제재를 상향한다는 의미에서 내려진 조치였다.

개성공단은 북한의 개성에 위치한 공업단지로서, 2003년 6월 착공이 있던 후 현재까지 한반도의 안보를 위협하는 여러 위기상황 속에서도 2013년, 단 한 번의 일시적 폐쇄를 제외하고는 지속적으로 가동되어왔다. 그 이유는 개성공단이 남북 경제협력에 상징적인 의미를 지니고 있을 뿐만 아니라, 추후 한반도 통일에 대비한 “실험의 장(場)”으로서 중요한 경제적 전략요충지로 평가받을 수 있기 때문이다¹⁾. 그럼에도 불구하고 한반도의 불안정한 정세로 인하여 개성공단은 지속적으로 폐쇄 위기에 노출되어왔으며, 따라서 이번 개성공단 전면폐쇄 조치는 그러한 지정학적 취약성을 단적으로 보여준 사례였다고 할 수 있다.

하지만 개성공단을 비롯한, 남과 북의 경제적 통합에 대한 시도는 한반도 통일을 사전에 준비하는 목적에서 반드시 지속되어야 한다. 이는 1990년 7월, 경제공동체를 형성하려는 과정에서 구 동독과 서독 사이에 진행된 갑작스런 화폐통합이 결국에는 구 동독지역에 치명적인 생산과 고용의 악화를 초래했던 역사적 사례를 통해서도 반증할 수 있는 사항이다.

이러한 점에서 대한민국은 개성공단에 국한되지 않고, 다른 방향에서 바람직한 경제적 통합 방안을 모색할 수 있도록 통일 전략의 지평을 넓혀야 한다. 예컨대 개성공단이 정부가 주도한 통일경제의 산물이었다면, 앞으로 우리는 경제활동의 3대 주체로서 정부가 아닌 가계 또는 기업의

1) 유육, “개성공업지구 법제”, 서울대학교 법학연구소 헌법·통일법센터 강좌 (일시: 2014년 10월 2일, 장소: 서울대학교 법과대학 100주년 기념관).

민간분야에서 이루어지는 경제활동이 한반도 통일에 어떻게 기여할 수 있을지 또한 고민해보아야 한다.

2016년 2월 현재, 대한민국에는 약 3만 명에 육박하는 북한이탈주민들²⁾이 남한사회에 정착하여 내수 경제에 참여하고 있다. 그럼에도 불구하고 수십 년 이상 축적된 이들의 경제활동으로부터 아직까지 성공적인 사례가 보고되지 않은 것은, 어쩌면 북한이탈주민들 중 다수가 공적 차원에서 이루어지는 정부 또는 그 산하기관의 정착지원 사업에 전적으로 의존해 있다는 사실과 무관하지 않을 지도 모른다.

본 논문은 이러한 문제의식을 바탕으로, 민간분야에서 북한이탈주민들을 통일경제를 위한 효율적인 인적자원으로 개발하는 모형을 수립하고자 한다. 최근에 국내 경영학계에서도 이와 유사한 논의³⁾를 시작하였으나, 그 필요성이 제기되었을 뿐 현재까지 구체적인 모델을 수립하거나 그에 적합한 성공사례를 발굴하지는 못했다. 그러한 배경에는 국가 안보와 상충되는 상황을 우려하여 개별 연구자가 북한이탈주민들만으로 구성된 조직에 접근하는 것이 용이하지 않았을 뿐더러, 최근 10년간 인적자원개발에 관한 경영학 연구동향에서 ‘전략적 인적자원개발’이 주목을 받지 못했던 것⁴⁾ 또한 함께 작용했던 것으로 보인다.

이에 따라 본 논문은 제 1장 서론에서 그 필요성을 다시 한 번 환기한 이후에, 본론에서 북한이탈주민을 위한 전략적 인적자원개발 제고 방안에 관한 논의를 본격적으로 시작하려고 한다. 제 2장에서는 전략적 인적자원개발에 관한 이론과 그 구성요소를 검토하고, 이를 실현하는 방안으로서 ‘창업교육’에 관한 이론을 간단히 소개할 것이다. 또한 전략적 차원에서 ‘자기 조직화’와 ‘협력적 경쟁’이 창업교육의 혁신성을 높일 수 있을지 그 이론적 토대도 함께 짚어볼 예정이다. 뒤이어 제 3장에서는 앞의 여러 이

2) 통일부, “입국현황(’15.12월 말 기준)”,

<http://www.unikorea.go.kr/content.do?cmsid=3099> (검색일: 2016년 2월 19일).

3) 권석균·이병철·조봉현·이경목·정형록·김술, 『통일, 기업에 기회인가 위기인가』, 알에이치코리아(서울), 2013, p. 214-343.

4) 유기웅, “인적자원개발 연구동향 분석: 최근 10년(2004-2013) 간 AHRD 학술지를 중심으로”, 『HRD 연구』, 제16집 제2호 (한국인력개발학회, 2014), p. 7.

론들에 관한 선행연구들을 확인함으로써 본 논문의 연구 과제를 도출하고, 다음 제 4장에서는 이를 위한 연구 모형을 수립하고 이에 적합한 현실적인 연구 방법을 선택할 것이다. 제 5장에서는 앞서 선정한 연구 방법을 적용하여 사전에 수립된 연구모형을 구체적으로 실증하고, 마지막 제 6장 결론에서는 연구 성과와 함께 추후 연구 과제를 제시하는 것으로 본 연구는 마무리될 것이다.

이러한 연구 과정은 다가올 남북통일에 대비하는 효율적인 인적자원인 동시에, 더 나아가서는 현재 대한민국 정부가 강조하는 창조경제의 주역으로서 북한이탈주민들이 주요한 흐름에 동참하고 함께 이바지하는 데 그 궁극적인 목적이 있다.

II. 이론적 논의

1. 전략적 인적자원개발

북한이탈주민은 모방하기 어려운, 지속가능한 경쟁우위의 원천이다.

인적자원개발이 학문 분야에 등장한 것은 비교적 최근의 일이다. 그럼에도 불구하고 그 중요성이 현대사회에 접어들어 비로소 대두된 배경에는 차별화된 경쟁우위의 원천으로서 인적자원관리 및 개발이 새로이 주목받게 된 시대적 상황이 있다.

이는 통일경제를 예비하는 단계에서 정부나 민간분야 모두에게 북한이탈주민을 한반도의 안보위기 상황 속에서도 지속적으로 발전시킬 수 있는 인적자원으로 인식하는 근거가 되기도 하는데, 대한민국 경제체제가 북한이탈주민의 성공적인 정착을 통해 누릴 수 있는 대북선전의 정치·외교적 파급효과는 북한사회 경제체제가 소수월북자들에게 부여하는 경제적 특권을 통해 피할 수 있는 대남선전의 파급효과보다 크다. 또한 권석

균 등⁵⁾에 따르면, 민간 분야에서 북한이탈주민들은 노동 집약적인 산업에서 특히 경쟁력을 확보하고 있는 것으로 나타났다. 따라서 북한이탈주민에 대한 인적자원 개발 시도들은 통일 이후 이북 지역에 대하여 투자 확대를 촉진하고 결과적으로 체제 전환 비용을 절감할 수 있는 경제적 효과 또한 수반하고 있다.

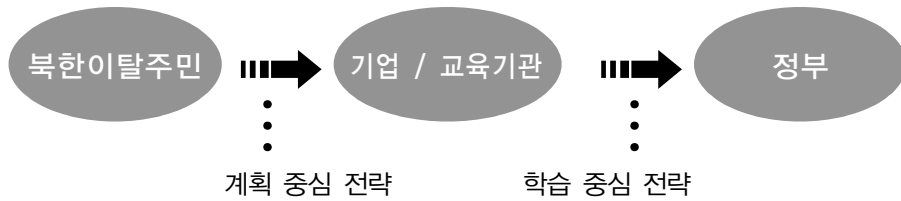
통일에 대비한 전략적 인적자원개발에는 종합적인 시각이 필요하다.

국내 연구진의 발표⁶⁾에 따르면, 인적자원개발을 통하여 추구할 수 있는 ‘전략’은 크게 두 가지 관점에서 논의할 수 있다. 하나는 ‘계획’ 중심의 관점으로, 이에 따르면 주어진 인적자원은 조직의 성장과 발전에 기여할 수 있도록 체계적으로 관리되어야 하는 대상이다. 반면에 ‘학습’ 중심의 관점에서 인적자원은 외부 상황에 적응할 수 있도록 점진적인 수준에서 활용되어야 하는 대상이다. 이에 대하여 전자는 전략적 인적자원개발을 ‘인적자원개발을 위한 전략 수립’으로, 후자는 ‘인적자원개발을 통한 전략 수립’으로 해석되기도 한다.

통일경제 대비책으로서 인적자원개발 분야에서의 전략은 민간분야가 주도하는 영역에서는 ‘계획’ 중심으로, 정부가 이에 참여하는 단계에서는 ‘학습’ 중심으로 접근할 필요가 있다. 아래 [그림 1]은 서로 다른 두 관점이 어떻게 공존할 수 있는지를 연속적인 과정으로 나타낸 것으로, 한 입장에서의 인적자원개발은 다른 입장에서 또 하나의 전략이 될 수 있다. 예컨대 민간분야에서는 북한이탈주민을 통일경제를 위한 효율적인 인적자원으로 개발하기 위한 적절한 전략을 수립하고, 정부는 이러한 인적자원개발 성과를 바탕으로 효과적인 통일 전략을 새로 모색할 수 있다.

5) 권석균·이병철·조봉현·이경목·정형록·김술, 『통일, 기업에 기회인가 위기인가』, 알에이치코리아(서울), 2013, p. 276-289.

6) 여기서 그는 전략적 인적자원개발을 “인적자원의 이해관계자가 조직의 지속가능한 경쟁우위를 위한 방향으로서의 조직의 전략적 목표를 지지하거나 형성하기 위하여 인적자원개발의 사업 영역을 선정하고(외적 적합성), 자원을 효율적·효과적으로 배분·활용하며(내적 적합성), 그 결과를 평가하는 과정”으로 정의하였다. 주용국, “전략적 인적자원개발의 구성요소 및 인적자원개발 실행전략의 탐색과 적용,” 『HRD 연구』, 제12집 제1호 (한국인력개발학회, 2010), p. 209-210.



[그림1] 통일경제에 대비한 인적자원개발 전략

한편 전략적 인적자원개발의 구성요소들에 대하여서도 상이한 시각이 존재한다. ‘보편적’관점을 중시하는 입장에서는 조직이 직면한 상황과는 별개로 최선의 인적자원개발이 존재한다고 보고 성과와 학습을 위한 연구를 진행하는 것에 반해, ‘상황 적합적’관점에서는 조직이 상황에 따라서 다른 목표를 추구한다는 점에 주목하여 상황을 전략과 외부상황 사이의 외적 관계와 인적자원 기능간의 내적 관계로 나누어 판단한다. 현재까지 학계에서는 주로 두 관점을 종합하는 방향으로 그 구성요소를 선별해왔으나, 그 구체적인 항목들에 대하여서는 아직까지도 학자들 사이에서 의견이 분분하다⁷⁾.

세계적으로 유일한 분단국가로서 정부가 직면한 상황의 특수성과 민간 영역에서 개성공단에 입주한 국내 기업들이 직면하는 이번의 전면폐쇄 조치 등을 감안할 때, 통일경제를 위한 전략적 인적자원개발은 현재까지 정부 차원에서나 민간영역 모두에서 외부상황과 독립적으로 논의될 수 없는 문제이다. 그러나 본 연구의 취지가 그러하듯, 향후에는 안보위기 속에서도 지속 가능한 경쟁우위의 원천으로서 가용한 인적자원 즉 북한이탈주민들을 활용·개발하여 최선의 통일경제 준비전략을 모색해나가야 한다.

이러한 종합적인 시각에서 본 논문은 두 관점을 동시에 고려한 Garavan⁸⁾의 다음 구성요소를 참고하여 전략적 인적자원개발 모형을 설계하되, 추후에는 구체적인 사례에 이를 적용하여 그 추진수준을 확인하려고 한다.

7) 주용국, “전략적 인적자원개발의 구성요소 및 인적자원개발 실행전략의 탐색과 적용”, 『HRD 연구』, 제12집 제1호 (한국인력개발학회, 2010), p. 212-213

8) Garavan, “A Strategic perspective on human resource development, *Advances In Developing Human Resources*, Vol. 9, No. 1 (2007), pp. 11-30.

<표 1> Garavan의 전략적 인적자원개발 구성요소

항 목
① 전략의 실행과 형성에 영향을 주기 위해 인적자원개발과 전략, 목표가 서로 적합(fit)되어야 한다.
② 핵심적 이해관계자로서 경영층의 지지와 적극적인 참여가 필요하다.
③ 인적자원개발을 설계하고 실행하는 과정에서, 인적자원개발 실행의 공동 주체로서 일선 관리자와 전략적 파트너십을 형성하고 그들로부터 참여를 유도해야 한다.
④ 지속적인 환경 분석을 통해 내·외부 환경변화에 대응하고 환경 변화를 전향적으로 창조해야 한다.
⑤ 단기적, 장기적 관점 모두에서 통합적으로 인적자원개발을 계획하고 정책을 구현해야 한다. (※ 인적자원개발에 관한 정책 개발은 인적자원개발의 이유, 정책 수준, 연계(alignment) 과정, 방법과 기술적 고려의 4가지 측면을 모두 고려해야 한다. ⁹⁾⁾)
⑥ 인적자원관리 활동의 상호보완적 존재로서, 인적자원관리와 인적자원개발이 서로 통합되어야 한다.
⑦ 인적자원개발 실무자의 역할이 확대되어야 한다. (※ 기존 시스템에 맞는 능력과 지식을 개발하는 적응적(adaptive) 역할에서, 새로운 가치와 태도를 선택하는 채택적(adoptive) 역할과 조직변화에 영향을 주는 혁신적(innovative) 역할로 확대되어야 한다. ¹⁰⁾⁾)
⑧ 조직문화와 전략이 서로 적합하거나, 전략에 조직문화의 역량이 반영될 수 있어야 한다.
⑨ 전통적 차원의 재무적 성과지표 관리에서 벗어나 장·단기적 시각에서 균형성과평가(balanced score card)나 인적성과지표를 확보해야 한다. ¹¹⁾

참고: 김용태, 『창업교육의 효과 및 개선방안에 관한 실증적 연구』 (2009)

9) Wognum & Mulder, “Strategic HRD within companies”, *International Journal of Training and Development*, Vol. 14, No. 3 (1999), pp. 2-13.

10) McCracken & Wallace, “Towards a redefinition of strategic HRD”, *Journal of European Industrial Training*, Vol. 24, No. 5 (2000), pp. 281-290.

11) Swanson & Holton, *Foundations of Human Resource Development*, Berrett-Koehler(San Francisco), 2001, p. 6-18.

2. 창업교육

혁신적인 창업교육을 통해 전략적 인적자원개발을 실현할 수 있다

창업교육은 좁은 의미에서 사업을 계획하고 운영하는데 필요한 지식과 기능을 전달하고 창업능력 및 기업가정신을 고취시키는 교육이며, 넓은 의미에서는 실제로 사업을 준비하는 잠재적 창업자로서 사업 경영에 관한 내용의 전반을 가르치는 교육으로 정의될 수 있다¹²⁾. 창업교육은 실제적으로 창업으로 이어지지 않는다 하더라도 피고용자의 입장에서 고용자의 사업경영 상 어려움을 잘 이해하는 데 도움을 주고, 기업가 정신의 확산에도 기여할 수 있는 것으로 나타났다.

창업교육의 도입기에 진입한 대한민국과는 대조적으로 미국은 그 중요성을 일찍이 인식하고 초등학교부터 대학교에 이르기까지 창업을 사회적으로 장려해 왔다. 이와 관련하여 현재까지 미국에서 주요 학자들은 아래와 같이 각기 다른 창업교육 모형을 주장하고 있으나, 국내에서는 각 모형의 장·단점을 연결하여 창업을 다시 정의하고 모형을 재설계할 필요성도 제기되고 있다¹³⁾.

12) 김용태, 『창업교육의 효과 및 개선방안에 관한 실증적 연구』 (석사 학위논문: 중앙대학교 산업·창업 경영대학원, 2009), pp. 6.

13) 김용태, 『창업교육의 효과 및 개선방안에 관한 실증적 연구』 (석사 학위논문: 중앙대학교 산업·창업 경영대학원, 2009), pp. 9.

<표 2> 미국의 창업교육 모형

Ronstadt의 New School	McMullan과 Long의 Growth Venture Position
<ul style="list-style-type: none"> • 창업 성공사례를 제시하고 사업계획서를 작성하는 일률적인 교육방식을 탈피해야 한다. • 교실에서 강의를 통해 개념을 체득하는 정형적인 과정과 체험적 학습방법을 반영한 비정형적인 과정을 모두 포괄해야 한다. 	<ul style="list-style-type: none"> • 창업 과정에 발생하는 전략적인 도전의 문제를 창업교육에서 다루어야 한다. • 불확실성, 창조, 혁신 등이 교육과정에 반드시 포함되어야 한다
Vesper의 Start-up Position	Shapero의 Entrepreneurial Program
<ul style="list-style-type: none"> • 창업성공의 다양한 사례에도 불구하고 성공 사례에는 반복적인 패턴이 있다. • 지식과 정보를 전략 단계와 기술적 실행단계로 나누어, 구체적인 사례를 통해 전달해야 한다. 	<ul style="list-style-type: none"> • 창업환경의 변화에 주목한다. • 창업을 택하게 된 배경으로 부정적 이탈, 과도기적 공백, 적극적 유인 등을 고려해야 한다.

참고: 김용태, 『창업교육의 효과 및 개선방안에 관한 실증적 연구』 (2009)

여기서 McMullan의 창업교육 모형은 외부상황의 불확실성에 대비한 전략으로서 창업교육의 혁신성을 강조하는데, 이는 혁신적인 창업교육이 앞에서 언급된 전략적 인적자원개발의 구성요소에 관한 서로 다른 두 관점을 포괄하고 있음을 보여준다. 즉, 기존의 틀에서 벗어난 창업교육이란 창업자들이 여태껏 현장에서 축적해 온 여러 도전적 상황들을 고려하여 (상황 적합적 관점), 창업의지와 창업에 필요한 최선의 기술적 능력을 학습하는 과정¹⁴⁾(보편적 관점)의 연속적인 관계로 해석되어야 한다.

한편 그 구체적인 실행 방도로서 Ronstadt와 Vesper의 두 모형은 공통적으로 창업교육의 교과 과정에 지식의 전달과 체험을 통한 학습이 병행되어야 한다는 사실을 나타내고 있다.

14) 김용태, 『창업교육의 효과 및 개선방안에 관한 실증적 연구』 (석사 학위논문: 중앙대학교 산업·창업 경영대학원, 2009), pp. 13.

3. 자기 조직화 (Self-organization)

자기 조직화는 조직의 동태적 구조에 기반하고 있다

현대 사회의 여러 조직은 급변하고 복잡한 경영환경에서 생존의 과제를 해결해야 하는 상황에 직면해 있다. 예컨대 자원의 희소성을 극복하기 위해 과거에는 전략의 경쟁적 측면을 강조하고 효율성의 극대화를 추구했다면, 이내 지식기반 사회로의 이행은 급변하고 복잡한 경영환경 속에서 기업들로 하여금 전략적 제휴로써 협력을 함께 추구하게 만드는 등 불연속성의 시대로 이행하고 있다¹⁵⁾.

이와 같이 급변하는 시대의 흐름 속에서 최근에는 다양한 분야에서 조직의 생존 및 혁신전략에 관한 여러 시도들이 이어져 왔는데, 그 중 하나가 바로 자기 조직화이다. 자기 조직화는 “조직이 조직 그 자체를 만들어 간다”는 진화론적 관점에서 조직 관리를 새로이 해석하려는 이론¹⁶⁾으로, ‘혼돈의 경계(at the edge of chaos)’에서 조직의 창조적인 자기혁신이 어떻게 발현되는지를 설명한다¹⁷⁾. 기타 물리학의 카오스 이론 등과도 맞닿아 있는 이 개념은 최근에 사회과학 분야에서도 논의되고 있는데, 그 대표적인 예시로 베블린(T. Veblen)은 경제학에서 진화론적 관점을 채택, 주장하기도 하였다.

이처럼 진화론적 관점을 사회과학에 접목시킬 수 있는 근거는 사회체에 대한 소로킨(Sorokin)과 토인비(Toynbee) 등의 주장에서 발견할

15) 김학수, 『협력적 경쟁의 인사제도 및 실행이 혁신성과에 미치는 영향』 (박사 학위 논문: 고려대학교 경영대학원, 2011), pp. 34-35.

16) 최창현, 『복잡계로 바라본 조직관리』, 삼성경제연구소(서울), 2007, p. 55-75.

17) 이때 ‘혼돈의 경계(at the edge of chaos)’는 평형상태를 벗어나 체제(system) 내 편차가 발생할 경우 안정을 회복하려는 ‘편차상쇄 순환고리(deviation-counteracting feedback loop)’와 반대로 혼돈을 야기하려는 ‘편차증폭 순환고리(deviation-amplifying feedback loop)’가 상호작용하는 “질서와 무질서가 조화를 이루는 (비평형과 불안정의 긴장) 상태”를 의미한다. 이에 대하여 최창현(2007)은 그의 저서에서 이를 영화의 한 장면에 빗대어, 폭파된 다리 끝에 반쯤 걸쳐있는 트럭 위에 새 한 마리만 트럭 앞에 앉아서 이내 트럭이 다리 밑으로 떨어질 수 있는 상태에 비유하여 설명하였다. 최창현, 『복잡계로 바라본 조직관리』, 삼성경제연구소(서울), 2007, p. 55-75.

수 있는데¹⁸⁾, 그 일례로 토인비는 외부환경으로부터의 ‘도전과 응전’의 상호작용 패턴으로 인간 문명의 발전을 설명하였고 인류학자 베이트슨(Bateson)은 생물체뿐만 아니라 사회조직 내에 이루어지는 인간의 상호작용에도 이러한 진화적 양상이 발견된다고 주장하였다.

이에 대하여 최창현(1994, 2007)은 조직 내에서 발견되는 진화적 특성을 ‘공진화(Co-evolution)’로 정의하며, 조직의 급변하는 외부환경은 일종의 ‘조직생태계’와 같으므로 ‘자기조직화 체제 (Self-organizing System)’를 갖추어야만 조직의 자기혁신이 비로소 가능해진다고 주장하였다¹⁹⁾. 여기서 공진화란 체제(또는 조직) 구성요소사이의 “상호인과”적 관계와 그 관계의 “비선형적 순환고리”를 의미하는 것으로, 부분으로는 환원될 수 없는 전체에 주목한다는 점에서 자기 조직화에 대한 기존 학자들과 유사한 진화론적 관점을 공유하고 있다.

4. 협력적 경쟁 (Co-opetition)

협력과 경쟁 사이에는 시·공간적으로 특수한 관계가 나타난다

한편 최창현(2007)은 그의 저서에서 더 이상 협력 또는 경쟁의 한 부분으로 설명될 수 없는 새로운 경영환경에 주목하였고, 이와 유사한 시각에서 경영학계의 다른 분야에서는 ‘협력적 경쟁(Co-opetition)’에 관한 논의가 진행되었다. 이때 협력적 경쟁이란 상호배타적 관계가 아닌 동태적(dynamic) 상호작용 관계에 기반하여²⁰⁾ 협력과 경쟁을 동시에 추구하는²¹⁾ 경영전략으로, 다음에 제시된 여러 이론들을 바탕으로 연구되고 있

18) 최창현, 『복잡계로 바라본 조직관리』, 삼성경제연구소(서울), 2007, p. 36-38.

19) 최창현(2007)은 자기조직화 체제의 특성과 조건으로 자율적 동요의 창조와 정보공유를 통한 협력을 주장하며, 조직의 자기혁신을 “창조적 파괴”로 정의하였다. 그가 제시한 ① 조직 구조 ② 업무 처리 과정 ③ 인사제도 ③ 업무 행태를 파괴할 수 있는 구체적인 실천 방안으로는 리스트럭처링(Restructuring), BPR(Business Process Re-engineering) 등이 있다. 최창현, 『복잡계로 바라본 조직관리』, 삼성경제연구소(서울), 2007, p. 33-35.

20) Lado, Boyd & Hanlon, “Competition, cooperation, and the search for economic rents: A syncretic model”, *Academy of Management Journal*, Vol. 22, No. 1 (1979), pp. 110-141.

다. 그럼에도 불구하고 일부 학계²²⁾에서는 이 중 어느 한 이론에만 근거하여 협력적 경쟁을 설명하는 것을 불완전한 논의로 평가하기도 한다. 이에 본 논문은 다음의 두 이론을 종합하는 독자적인 시각에서 협력적 경쟁을 설명하고자 한다.

〈표 3〉 협력적 경쟁의 이론적 구조²³⁾

이론	협력적 경쟁의 주요 내용	한계점
거래비용이론	<ul style="list-style-type: none"> 경쟁기업 간 통제구조 계약에 따른 의무 수행 	<ul style="list-style-type: none"> 기회주의 행동, 정보노출 등의 기회비용 발생
게임이론	<ul style="list-style-type: none"> 협력을 통한 가치창출 경쟁을 통한 가치분배 	<ul style="list-style-type: none"> 협력과 경쟁의 상호배타적 논리
사회경제적 이론	<ul style="list-style-type: none"> 비용-이익분석과 도덕적 감정 등의 다차원 효용 함수로 동기 부여, 자기 및 집단이익의 동시 추구 	<ul style="list-style-type: none"> 인과관계 불명확 다차원적 효용함수의 논리 부족
사회적 네트워크 이론	<ul style="list-style-type: none"> 이해관계자 간 독립성 유지 전략적 의도로 협력관계 형성 및 유지 	<ul style="list-style-type: none"> 기회주의 행동, 불확실성 등의 거래비용 고려 미흡
산업조직론	<ul style="list-style-type: none"> 산업구조분석에서 대체기업, 잠재적 진입자, 기존 사업자 등이 경쟁과 협력관계 가능 	<ul style="list-style-type: none"> 협력관계의 통제, 메커니즘 고려 미흡
자원준거이론	<ul style="list-style-type: none"> 부족한 자원의 보완 및 충당, 결합가치 극대화, 새로운 가치 창출 	

참고: Lado et al, "Competition, cooperation, and the search for economic rents: A syncretic model"(1997) 권영철, "기업간 경쟁과 협력의 논리와 규범"(2001)

김학수²⁴⁾의 연구에 따르면, 게임이론은 기본적으로 이익을 추구하는 동시에 비용을 회피하려는 인간의 이기적 속성을 바탕으로 참여자와 상대방 사이에서 전개되는 전략 게임이다. 일회성 게임에서 참여자와 상대

21) Walley, "Coopetition: An introduction to the subject and an agenda for research", *International Studies of Management & Organization*, Vol. 37, No. 2 (2007), pp. 11-31.

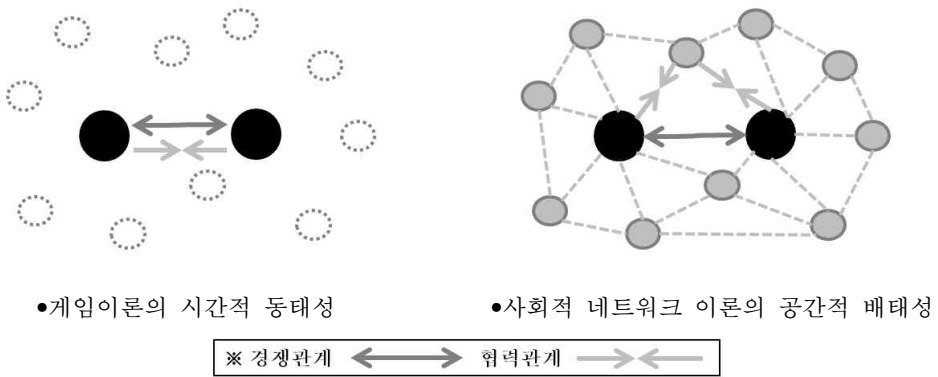
22) 김학수, 『협력적 경쟁의 인사제도 및 실행이 혁신성과에 미치는 영향』 (박사 학위 논문: 고려대학교 경영대학원, 2011), pp. 44.

23) 김학수, 『협력적 경쟁의 인사제도 및 실행이 혁신성과에 미치는 영향』 (박사 학위 논문: 고려대학교 경영대학원, 2011), pp. 49.

24) 김학수, 『협력적 경쟁의 인사제도 및 실행이 혁신성과에 미치는 영향』 (박사 학위 논문: 고려대학교 경영대학원, 2011), pp. 45

방은 서로에 대한 사전지식이 없거나 사전 협의가 불가능한 상황에서 결국 ‘죄수의 딜레마’에 놓이게 된다. 하지만 반복성 게임에서 참여자는 상대방의 전략적 움직임에 따라 얼마든지 자신의 전략을 경쟁 또는 협력으로 수정할 수 있는 ‘동태적(dynamic) 관계’, 다시 말해서 외부의 변화에 얼마든지 대응할 수 있는 관계²⁵⁾에 놓이게 된다. 즉, 게임이론에서 협력적 경쟁이란 시간적 추이에 따라 협력과 경쟁이 동등한 수준에서 대응 전략으로 공존하게 되는 상태 또는 그 과정을 의미한다.

그럼에도 불구하고 게임이론은 상호배타적 관계, 즉 경쟁 또는 협력 중 어느 한 가지만을 선택할 수밖에 없는 상황에 기반하고 있다는 점에서 협력적 경쟁을 완전히 설명하고 있지는 못하다. 이에 대하여 사회적 네트워크 이론에서는 공간적으로 더 큰 맥락에서 게임이론의 참여자와 상대방의 관계를 이해할 수 있는 실마리를 제공한다. 이에 따르면 두 기업은 서로 경쟁 관계에 놓여있으면서도 사회 시스템의 일원으로서 ‘배태적(embedded) 관계’, 다시 말해 외부의 사회적 환경으로부터 영향을 받는 관계²⁶⁾에 놓여있기도 하다. 따라서 더 나은 네트워크를 확보하기 위해 두 기업은 경쟁하면서도 동시에 사회적 협력을 추구해야 하는 관계에 놓이게 된다.



[그림 2] 게임이론과 사회적 네트워크 이론을 통해 바라본 협력적 경쟁

25) Teece, Pisano & Shuen, “Dynamic capabilities and strategic management”, *Strategic Management Journal*, Vol. 18, No. 7 (1997), pp. 509-533.

26) 권영철, “기업 간 경쟁과 협력의 논리와 규범”, 『경영학연구』, 제30집 제3호 (한국경영학회, 2001), p. 695-718.

5. 혁신

다양한 층위와 관점에서 혁신을 논의할 수 있다

혁신은 한 마디로 정의하기 어렵다. 그러나 기존의 연구 결과²⁷⁾에 따르면 혁신은 무엇보다 새로운 아이디어를 “생성”할 뿐만 아니라 이를 “실행”한다는 점에서 창의성과 개념적으로 차이가 있는 것으로 여겨져 왔다. 연구 주제로서 혁신은 때때로 경영학의 조직학습 이론에서 다루어지기도 하며, Crossan 등²⁸⁾은 조직학습을 개인, 집단, 조직 수준으로 구분하여 설명하기도 했다. 한편 조직수준과 개인수준에서 혁신에 관한 연구는 각각 서로 다른 3가지 접근방식 또는 관점들로 이루어지는데²⁹⁾ 그 구체적인 항목들을 살펴보자면 다음과 같다.

<표 4> 혁신 연구에 관한 여러 관점들

조직 수준	개인 수준
<ul style="list-style-type: none"> • 확산 이론: 혁신의 확산 패턴에 관심을 두고 시·공간에 따른 혁신의 확산 양상을 규명한다. 	<ul style="list-style-type: none"> • 개인주의: 나이, 성별, 성격과 같은 개인적 특성이 혁신에 미치는 영향을 규명한다.
<ul style="list-style-type: none"> • 결정요인 이론: 혁신성과의 결정요인으로 개인, 조직, 환경 요인 등을 규명한다. 	<ul style="list-style-type: none"> • 구조주의: 전략, 구조, 관리적 특성과 같은 구조적 특성이 혁신에 갖는 영향을 규명한다.
<ul style="list-style-type: none"> • 과정 이론: 혁신을 실행하는 조직의 과정에 초점을 두고, 그 개발 및 실행의 시간적 단계에 관심을 둔다. 	<ul style="list-style-type: none"> • 상호작용주의: 개인주의와 구조주의를 모두 활용하여 혁신의 프로세스를 규명한다.

참고: 김학수, 『협력적 경쟁의 인사제도 및 실행이 혁신성과에 미치는 영향』 (2011)

본 연구는 조직 수준에서, 과정 이론에 근거하여 북한이탈주민에 대하여 전략적 인적자원개발을 실현하는 방안으로 창업교육을 논의하고자 한

27) 김학수, 『협력적 경쟁의 인사제도 및 실행이 혁신성과에 미치는 영향』 (박사 학위 논문: 고려대학교 경영대학원, 2011), pp. 16.

28) Crossan, Lane & White, “An organizational learning framework: From intuition to institution”, *Academy of Management*, Vol. 24, No. 3 (1999), pp. 522-537.

29) 문계완·이시영·최석봉, “집단의 창의성과 응집력이 혁신행위에 미치는 영향”, 『대한경영학회지』, 제22집 제4호 (대한경영학회, 2009), pp. 2159-2185.

다. 결정요인 이론을 채택하기에 현재의 창업교육에 관한 이론적 논의는 그 혁신성을 나타내는 성과지표를 마련할 수 있는 단계로까지 발전하지 못했다. 또한 북한이탈주민은 상대적으로 추적이 용이하지 않기 때문에, 이들을 대상으로 조직 수준에서 확산 이론을 채택, 논의를 전개하기엔 현실적으로 많은 제약이 따를 것으로 보인다.

Ⅲ. 선행연구 검토 및 연구과제 도출

앞서 제 2장의 마지막에서는 혁신을 새로운 아이디어를 생성하고 이를 실행하는 과정으로 정의하였다. 이에 대하여 앞서 검토한 ‘자기 조직화’이론은 급변하는 경영환경에 대응하여 조직 관리에 혁신을 가져올 수 있는 새로운 아이디어(공진화)를 제시하였다. 또한 ‘협력적 경쟁’은 그 이론적 토대를 조직 수준(과정 이론)에서 게임이론과 사회적 네트워크 이론으로 확장, 구체화하였다.

제 3장에서는 자기 조직화와 협력적 경쟁을 바탕으로 도출한 조직 관리의 혁신성에 대해, 기존의 연구결과로부터 그 실행수준을 마저 검토하려고 한다. 우선 협력적 경쟁을 실제 인사제도에 적용한 선행연구를 검토하는 것을 시작으로, 협력적 경쟁을 활용한 자기 조직화를 조직 학습과 같은 다른 경영분야에 적용할 수 있을지³⁰⁾ 그 가능성을 가늠하고자 북한이탈주민들을 대상으로 한 기존의 직업교육훈련 모형을 검토할 것이다. 그리고 마지막으로 북한이탈주민들을 인적자원으로 개발하는 데 있어 고려해야 할 사회구조적 특징들을 나머지 선행 연구를 통해 살펴볼 것이다.

30) 최창현, 『복잡계로 바라본 조직관리』, 삼성경제연구소(서울), 2007, p. 108-109.

1. 선행연구 검토

1) 『협력적 경쟁의 인사제도 및 실행이 혁신성과에 미치는 영향』

김학수는 2011년 발표한 그의 학위논문³¹⁾에서, 협력적 경쟁을 활용한 인사제도를 실행하였을 때 나타나는 혁신성과에 관하여 연구하였다. 이를 위하여 그는 두 가지 연구모형을 수립하였는데, 첫째 연구모형에서는 조직 단위에서 협력적 경쟁의 인사제도가 혁신성과에 끼치는 영향을 연구하고자 87개의 기업연구소를 대상으로 설문조사를 실행하였다. 그리고 그 결과 두 변인 사이에는 양(+)³²⁾의 관계가 성립했다.

두 번째 연구모형에서는 개인 단위에서 협력적 경쟁의 인사제도와 혁신성과 간의 관계를 실증하기 위한 연구가 진행되었다. 여기서 연구자는 개인 혁신성과를 확인하고자 협력적 경쟁의 인사제도를 개인수준 뿐만 아니라 집단수준에서도 함께 확인하였는데³²⁾, 이러한 배경에는 협력과 경쟁이 한 명의 개인이 아닌 두 명 이상으로 구성된 집단에서부터 나타날 수 있는 관계의 서로 다른 두 양상이라는 판단이 작용한 것으로 보인다. 한편 이를 확인하고자 80개 연구개발팀에 소속된 286명을 대상으로 실행된 설문조사에서, 협력적 경쟁을 활용한 인사제도와 개인 혁신성과 간에는 ‘탐색’과 ‘활용’의 학습³³⁾이 유의미한 매개효과³⁴⁾를 지니는 것으로 나타났다.

31) 김학수, 『협력적 경쟁의 인사제도 및 실행이 혁신성과에 미치는 영향』 (박사 학위논문: 고려대학교 경영대학원, 2011), pp. 4-13.

32) 개인 단위에서 협력적 경쟁을 연구할 때 김학수는 협력적 경쟁의 인사제도를 ‘집단수준의 협력적 인사실행’과 ‘개인수준의 경쟁적 인사실행’으로 구체화하였다. 앞서 본 논문의 제 2장에서도 잠시 언급하였듯이, 조직 행동에 관한 연구 전반은 조직의 구성요소로 조직-집단-개인을 모두 고려하는 것으로 시작된다. 김학수, 『협력적 경쟁의 인사제도 및 실행이 혁신성과에 미치는 영향』 (박사 학위논문: 고려대학교 경영대학원, 2011), pp. 66-67.

33) 새로운 역량을 개발하는 ‘탐색’과 기존 역량을 기반으로 하는 ‘활용’은 모두 환경변화에 대응하는 기업의 적응활동으로, 경영전략 및 조직학습 분야에서 주로 활용된다. 김학수(2011)는 협력적 경쟁의 인사제도와 개인 혁신성과 간의 영향관계를 연구함에 있어서, 이 두 개념을 ‘탐색적 개인학습활동’과 ‘활용적 집단학습활동’으로 구체화했다. 김학수, 『협력적 경쟁의 인사제도 및 실행이 혁신성과에 미치는 영향』 (박사 학위논문: 고려대학교 경영대학원, 2011), pp. 66-67.

34) 매개효과(Mediating Effect)란 종속변인(Y)에 대한 독립변인(X)의 영향에 제 3의

2) 『북한이탈주민 자립형 직업교육훈련 모형 개발』

조은상 등은 한국직업능력개발원(KRIVET)에서 발행한 연구보고서³⁵⁾에서 문헌연구 및 18명의 북한이탈주민들과 심층면담을 시행하여 자체적으로 자립형 직업교육훈련 모형을 개발하였다. 문헌연구 과정에서 연구자들은 북한이탈주민들을 대상으로 한 직업교육훈련 현행을 정부차원과 민간차원을 포괄하는 수준에서 시행 기관을 중심으로 세밀하게 분석하였고, 결과적으로 몇 가지 중요한 시사점을 도출하였다. 또한 심층면담을 통해 실시한 사례 조사에서도 이와 유사한 문제점들을 확인하였다.

이를 바탕으로 연구자들은 북한이탈주민의 경제적 자립에 영향을 주는 총체적인 요인으로 7가지를 선정하여 각각의 장점과 단점을 도출하였는데, 그 중에서 다른 연구들과 구별되는 특징으로는 직업교육훈련 및 고용 지원 제도, 정착지원제도 및 사회보장 요인 등이 있었다. 그리고 북한이탈주민의 경제적 자립을 제고하기 위한 대책을 설계하는 단계에서는 직업교육훈련의 선행 단계로 개별 유형을 진단하는 것에서부터, 이에 대한 구체적인 개선책으로 입국 연차 및 직종 별로 교육훈련모형을 세분화하는 방안을 제시하였다.

변인(M)이 지니는 직접적인 또는 간접적인 상호작용 효과를 의미한다. Baron & Kenny, "The moderator-mediator variable distinction in social psychological research: Conceptual, strategic and statistical considerations", *Journal of Personality and Social Psychology*, Vol. 51 (1986), pp. 1173-1182.

35) 조은상, 『북한이탈주민 자립형 직업교육훈련 모형 개발 연구』, 한국직업능력개발원(서울), 2012, p. 137-166.

<표 5> 북한이탈주민을 위한 직업교육훈련의 현행 및 개선방안

연구 방법	시사점	비고	방안
문헌 연구 36)	능력개발 및 취업알선에 앞선 직업교육훈련의 상담기능 빈약	북한이탈주민에 특성화된 전문적이고 심층적인 상담 및 구직서비스 필요	<ul style="list-style-type: none"> • 상담전문가 배치 • 별도의 고용안전망 가동
	교육훈련의 효율성을 높이기 위한 담당 교직원 대상 사전교육 부재	심리적 상태 및 일반적 특성, 요구사항 등을 파악하여 실제 교육훈련에 적용	<ul style="list-style-type: none"> • 사회문화적 특성 • 북한이탈주민의 직업관 • 직업 생활의 이해
	북한이탈주민을 위한 직업능력 개발과 취업 알선을 위한 '원스톱 서비스 체제' 부재	훈련의 연장선상에서 체계적인 제공이 필요	<ul style="list-style-type: none"> • 상담 및 취업정보 제공 • 거주지를 중심으로 접근 가능한 취업알선 제공
	오프라인(Off-Line)을 제외한 학습 기회 및 구직 경로 빈약		<ul style="list-style-type: none"> • 전문 웹사이트 구축 • 구인 업체의 등록 용이 • 특성화된 교육훈련 안내
	단기성 직업교육 훈련 만연	산업기술 발달에 따른 직무능력 향상의 기회 부족	<ul style="list-style-type: none"> • 전문대학 또는 폴리텍 대학, 일반 대학 등으로 진학할 기회 부여
	북한이탈주민을 선호하는 구인 업체 부족	현행을 개선함에 있어서 실효성 문제 제기 우려 (ex: 권장규정으로써 방지)	<ul style="list-style-type: none"> • 관련 협약 체결 • 자체 작업장 설치 • 강제규정으로의 전환
	북한이탈주민의 심리적 위축	미래에 대한 뚜렷한 목표 의식의 부재와 새로운 직장에 대한 비관적 시각	<ul style="list-style-type: none"> • 심리교육 프로그램 개발 • 직업의식 배양 및 적용 교육훈련 병행
	기초적인 직업능력 개발을 위한 프로그램 부족	남한사회 적응에 필요한 취업 보호제도 및 직업교육훈련에 대한 이해도 빈약	<ul style="list-style-type: none"> • 컴퓨터 활용능력 개발 • 수요에 따른 탄력적인 직업훈련 교과운영
	북한이탈주민에 대한 사회적 편견	남한주민과 북한주민 간 위화감 극복 필요	
	심층면담 37)	공급자 위주의 직업교육 훈련	북한이탈주민 사이의 적성 및 기초학습능력 차이에 대한 고려 천무
북한에서의 직업 경험에 대한 고려 부재		직업의 연속성이 보장될 시 단기간의 전문성 및 숙련도 제고 가능	
직업교육훈련에 대한 충분한 정보 제공 부재		지속적인 교육 참여에의 동기부여 부족	
생소한 직업교육훈련 용어		의미를 정확히 전달할 수 있는 용어 수립 필요	
지나치게 이론적이고 추상적인 직업교육훈련		실생활에서 활용 불가	<ul style="list-style-type: none"> • 현장 적합한 교육 설계

참고: 조은상 외, 『북한이탈주민 자립형 직업교육훈련 모형 개발 연구』 (2012)

36) 조은상, 『북한이탈주민 자립형 직업교육훈련 모형 개발 연구』, 한국직업능력개발원 (서울), 2012, p. 72-75.

37) 조은상, 『북한이탈주민 자립형 직업교육훈련 모형 개발 연구』, 한국직업능력개발원 (서울), 2012, p. 133-134.

3) 『북한이탈주민의 경제적 적응 영향요인 분석』

유시은은 2009년 발표한 박사학위 논문³⁸⁾에서, 북한이탈주민의 경제적 적응에 영향을 끼치는 요인들을 7년 간 수집한 패널 자료를 바탕으로 분석했다. 이 연구에서 연구자는 그 선행 요인으로서 인구사회학적 특징(연령, 성별, 가족 여부, 종교여부), 건강 및 심리학적 특징(만성질환 여부, 남한 주민 편견, 외상 후 스트레스 장애 등), 인적자본 요인(북한 학력, 당원 여부, 제 3국 체류기간, 남한 정규교육 여부, 자격증 여부, 직업 교육 여부, 이직 여부)을 제시하였다. 또한 경제적 적응을 확인하기 위한 지표로 월평균 근로소득, 고용, 빈곤선을 활용하였다. 그리고 최종적으로 이를 확인하기 위하여 2001년, 2004년, 2007년의 3차에 걸쳐 북한이탈주민 200명을 추적 조사하여 최종적으로는 106명에 대한 설문조사 응답지를 검토하였다.

그 결과³⁹⁾ 인적자본 요인에 있어서는 북한에서 대학 교육을 받았거나 당원 출신일수록, 제 3국 체류기간이 길어질수록, 자격증을 취득할수록, 그리고 이직 경험이 많을수록 대체로 경제적으로 잘 적응하는 것으로 나타났다. 그러나 남한사회에서 정규교육을 받았다는 사실은 북한이탈주민들의 경제적 적응에 악영향을 끼치는 것⁴⁰⁾으로, 직업교육은 경제적 적응에 복합적인 영향을 끼치는 것으로 확인되었다.

38) 유시은, 『북한이탈주민의 경제적 적응 영향 요인 분석: 7년 패널 조사를 중심으로 (2001~2007)』 (박사 학위논문: 연세대학교 대학원 통일학 협동과정, 2009), pp. 20-26.

39) 유시은, 『북한이탈주민의 경제적 적응 영향 요인 분석: 7년 패널 조사를 중심으로 (2001~2007)』 (박사 학위논문: 연세대학교 대학원 통일학 협동과정, 2009), pp. 64-76.

40) 이러한 배경에 대하여 유시은은 첫째, 일부 북한이탈주민이 적성과 무관하게 상위 대학에 입학하여 졸업 후에도 전공을 살리지 못하고 있는 경우와 둘째, 대학 진학이 국민기초생계비를 받기 위한 수단으로 전략하는 현실과 셋째, 대학 졸업 이후 연령이 많아 다른 출신자에 경쟁력이 떨어지는 상황과 넷째, 특례입학을 제시하고 있다. 유시은, 『북한이탈주민의 경제적 적응 영향 요인 분석: 7년 패널 조사를 중심으로 (2001~2007)』 (박사 학위논문: 연세대학교 대학원 통일학 협동과정, 2009), pp. 71.

<표 6> 북한이탈주민의 인적자본 요인과 경제적 적응 요인 간의 관계

인적자본 요인	경제적 적응 요인		
	월평균 근로소득	고용	빈곤선
북한 학력	+	+	+
당월 경험	+	+	+
제 3국 체류기간	+	+	+
남한 정규교육	-	-	+
자격증 취득	+	+	+
직업교육	+	-	+
이직	+	+	+

참고: 유시은, 『북한이탈주민의 경제적 적응 영향요인 분석』 (2009)

2. 연구과제 도출

북한이탈주민의 특수성을 반영한 인적자원개발 방안이 시급하다

앞선 유시은의 연구는 북한이탈주민을 위한 맞춤형 인적자원관리의 부재를 드러내는 단적인 사례로 평가할 수 있다. 예컨대 북한이탈주민들이 남한사회에서 받는 정규 교육은 그들의 특수한 사회적, 심리적 배경을 더 차별적으로 반영하기엔 다소 한계가 있다. 따라서 이를 대신할 수 있는 방안으로 그들의 특수성을 충분히 반영할 수 있는, 재사회화를 위한 별도의 효과적인 교육과정(또는 인적자원개발 방안)이 시급한데, 현재까지 그들을 대상으로 시행된 여러 직업교육훈련들은 그들의 경제적 적응에 다소 일관적이지 못한 방향으로 설계, 제공되었던 것으로 보인다.

그 구체적인 방안으로써 혁신적인 창업교육이 필요하다

그렇다면 어떻게 인적자원으로서 북한이탈주민이 지닌 특수성을 반영

해서 새로운 직업교육훈련 모형을 설계할 수 있을까? 조은상 등이 시행한 연구는 북한이탈주민의 이러한 특수성을 반영하는 데 있어서 참고해야 할 현행 문제점과 그 개선방안을 제시해주고 있다. 실제로 해당 연구에서는 그 종합적인 개선방안들 중 하나로 민간분야에서 직업교육훈련 기관이 주관하는 창업을 제안하기도 했다⁴¹⁾.

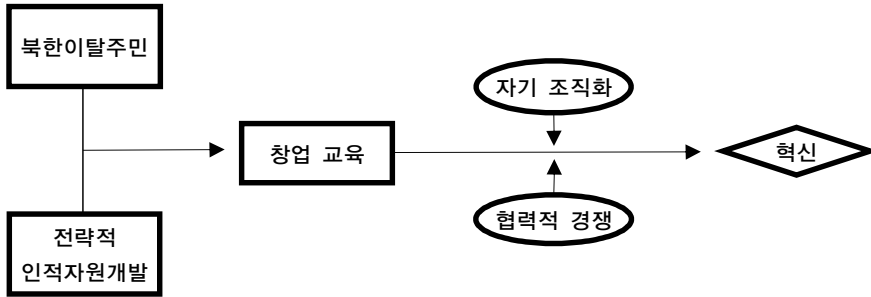
이에 따라 본 논문은 통일을 준비하는 과정에서 창업교육이 북한이탈주민을 지속 가능한 인적자원으로 개발하는, 특수한 사회적 기능을 수행할 수 있다고 판단하고 이를 실증할 수 있는 교육모형을 새로 수립하고자 한다. 그 일련의 과정으로 살펴본 김학수의 연구에서 협력적 경쟁은 조직 관리의 한 부분(인사제도)에서 혁신성을 높이는 데 유효한 영향을 끼치는 것으로 확인되었고, 이는 본 연구에서 창업교육의 관리적 혁신성을 설명하는 데 있어 자기 조직화와 함께 중요한 준거로써 작용한다.

Ⅵ. 연구모형 설계 및 연구방법 선정

1. 연구모형 설계

앞서 검토한 여러 이론들과 북한이탈주민의 인적자원으로서의 현행 및 특징들을 종합하여, 본 연구에서 새로 수립한 모형은 총체적으로 아래와 같다.

41) 조은상, 『북한이탈주민 자립형 직업교육훈련 모형 개발 연구』, 한국직업능력개발원(서울), 2012, p. 203-204.



<p>1) 인적자원으로서 북한이탈주민의 특성</p> <p>(1) 현행 문제점</p> <ul style="list-style-type: none"> 북한이탈주민에 대한 사회적 편견 <ul style="list-style-type: none"> 남한주민과 북한주민 간 위화감 극복 필요 공급자 위주의 직업교육훈련 <ul style="list-style-type: none"> 전문적이고 심층적인 상담 서비스 빈약 다양한 구직경로 빈약 (ex: 전문 웹사이트 부재) 단기성 직업교육 만연 북한에서의 직업경험에 대한 고려 부족 기초직업능력 개발을 위한 프로그램 부족 (ex: 컴퓨터 활용능력 개발 프로그램 빈약) 심리적 상태 및 일반적 특성에 대한 고려 부족 (ex: 담당 교직원 대상 사전교육 부재, 심리적응 교육훈련 빈약) 	<p>2) 전략적 인적자원개발</p> <p>(1) 인적자원개발 전략 수립</p> <ul style="list-style-type: none"> 계획 중심 (인적자원개발을 위한 전략, 민간) 학습 중심 (인적자원개발을 통한 전략, 정부) <p>(2) 구성요소</p> <ul style="list-style-type: none"> 보편적 관점 상황 적합적 관점 <p>(3) 측정지표</p> <ul style="list-style-type: none"> Garavan의 9가지 구성요소 	
<p>4) 자기 조직화</p> <p>(1) 분산적 구조 (혼돈의 경계)</p> <ul style="list-style-type: none"> 편차상쇄 순환고리 편차증폭 순환고리 <p>(2) 공진화</p> <ul style="list-style-type: none"> 체제 구성요소 간의 상호인과성 (A가 B의 원인이자 결과가 되는 비선형적 순환구조) 	<p>5) 협력적 경쟁</p> <p>(1) 관련이론</p> <ul style="list-style-type: none"> 거래비용이론 게임이론 <ul style="list-style-type: none"> 시간적 동태성 사회경제적 이론 사회적네트워크 이론 <ul style="list-style-type: none"> 공간적 배태성 산업조직론 자원준거이론 	<p>6) 혁신</p> <p>(1) 조직 수준</p> <ul style="list-style-type: none"> 확산 이론 결정요인 이론 과정 이론 <p>(2) 개인 수준</p> <ul style="list-style-type: none"> 개인주의 구조주의 상호작용주의

[그림 3] 연구모형42)

42) 다음 제 2절에서 다룬 연구방법으로 질적 사례연구(참여관찰)는 주로 ① 연구대상 선정 ② 관심영역 결정 ③ 현장참여 및 자료수집 ④ 의미도출 및 결과분석 ⑤ 논의 ⑥ 보고서 작성의 여섯 단계를 끊임없이 순환하는 사이클형 연구모형을 따르는 경향이 있다. 그러나 본 연구는 연구자가 현장에 참여한 이후에 관심영역을 설정하게 된

2. 연구방법 선정

조직 수준에서 혁신을 탐구하는 관점으로서 본 연구가 선택한 과정이론은 혁신이 개발되고 실행되는 과정에서 혁신의 출현과 성장, 그리고 소멸의 이유를 밝히고자 주로 질적 연구방법을 채택하여 왔다⁴³⁾. 한편, 본 연구의 주요 연구대상으로서 북한이탈주민들은 민간분야보다 더 접근성이 용이한 정부 차원에서도 그 직업교육훈련 참여현황이나 관련 소재지를 추적하는 것이 용이하지 않다⁴⁴⁾.

이러한 방법론적 시각과 현실적인 배경에서, 이번 연구는 참여와 관찰을 활용한 질적 연구방법을 채택하였다. 질적 연구는 사회현상의 미시적인 과정에서 나타나는 미묘한 변화와 특징을 포착하는 데 그 장점이 있으며, 실제로 참여관찰을 이용한 질적 연구방법은 본 논문의 취지와 유사한 방향에서 교육프로그램을 개발하는 현상을 탐구하는 데 적용되기도 하였다⁴⁵⁾. 교육프로그램을 개발하는 현상에서 연구자는 현장을 총체적으로 바라보고 분석할 수 있어야 하는데, 질적 연구방법 중 하나로서 참여관찰은 총체성과 맥락성을 중시하는 질적 연구에서 주로 활용되고 있다.

<표 7> 참여관찰의 참여 유형⁴⁶⁾

개입의 정도	참여 유형
높다	완전
	능동적
	보통
낮다	수동적
전혀 개입하지 않는다	비참여

자료: Spradley, 『참여관찰방법』 (1989)

경우에 해당하여, 연구의도를 직관적으로 전달하기 위한 목적으로 연구모형을 위와 같이 임의로 설정했다. James P. Spradley, 『참여관찰 방법』, 대한교과서 주식회사(서울), 1989, p. 41.

43) 김학수, 『협력적 경쟁의 인사제도 및 실행이 혁신성과에 미치는 영향』 (박사 학위논문: 고려대학교 경영대학원, 2011), pp. 16.

44) 조은상, 『북한이탈주민 자립형 직업교육훈련 모형 개발 연구』, 한국직업능력개발원(서울), 2012, p. 65.

45) 고영화, 『평생교육 프로그램개발 현상의 참여관찰 연구』 (석사 학위논문: 동의대학교 대학원 평생교육학과, 2007), pp. 21-22.

본 연구에서 연구자는 연구에 필요한 자료를 수집하는 과정에 있어서 참여 유형 중에서 개입의 정도가 낮은 ‘수동적’ 입장을 선택하였다. 그리고 이를 수행하기 위해 실제 북한이탈주민들로 구성된 창업교육의 현장에 위치하며 주어진 기간 동안 교육 이수자들과 깊은 관련을 맺지 않는 범위⁴⁷⁾에서 참여관찰을 시행하여 다음의 사례연구를 진행하였다.

V. 연구결과

1. 사례 정의⁴⁸⁾

앞서 도출한 연구과제와 이에 적합하도록 설계된 연구모형을 포괄하는 연구사례는 다음의 쟁점⁴⁹⁾을 바탕으로 정의할 수 있다.

<표 8> 쟁점을 바탕으로 한 사례 정의

핵심 개념		쟁점 진술
북한 이탈 주민	전략적 인적자원개발	민간분야가 주도하고, 정부가 협력하는 구조(전략)인가?
	창업교육	지식의 전달과 체험을 통한 학습이 병행되는가?
	자기 조직화	혁신 조직구조에 공진화적 상호작용(상호인과성)이 나타나는가?
	협력적 경쟁	

참고: 김세영, 『초등교육 연구에 있어서의 질적 사례연구』 (2012)

46) James P. Spradley, 『참여관찰 방법』, 대한교과서 주식회사(서울), 1989, p. 81.

47) James P. Spradley, 『참여관찰 방법』, 대한교과서 주식회사(서울), 1989, p. 21.

48) 질적 사례연구를 진행함에 있어 반드시 지켜져야 하는 방법 또는 절차는 없다. 따라서 본 논문은 김세영(2012)의 논문을 참고하여 ① 사례 정의 ② 사례 선정 ③ 자료 수집 및 사례 기술 ④ 사례 분석 및 해석의 순환형 연구 순서로 작성되었다. 김세영, 『초등교육 연구에 있어서의 질적 사례연구』, 『초등교육학 연구』, 제19집 제2호 (초등교육학회, 2012), pp. 43-50.

49) 참여관찰이 진행되는 과정에서 연구자는 사례 속에 들어가기 때문에 복잡한 상황 속에서 본인이 관찰하고자 하는 사례를 초점화해야 할 필요가 있다. 이에 따라 질적 연구에선 연구자의 의도와 사회적 맥락을 포괄할 수 있는 용어로 ‘쟁점(issue)’이 사용된다. 김세영, 『초등교육 연구에 있어서의 질적 사례연구』, 『초등교육학 연구』, 제19집 제2호 (초등교육학회, 2012), pp. 44.

2. 사례 선정

K대 사회봉사단 북한이탈주민 창업·취업 아카데미 1기

K대학교는 4년제 사립 종합대학이자 서울특별시 성북구에 소재지를 둔 고등교육기관으로, 2015년 4월부터 83명의 지원자를 접수, 그 중 약 70여명의 북한이탈주민을 선발하여 창업 및 취업에 필요한 실무적 학습 기회를 제공하는 교육 과정(이하 창업·취업 아카데미 1기)을 설립하였다. K대 사회봉사단이 주관하여 설립된 이번 창업·취업 아카데미는 약 1년 여 동안 네 차례 산업 현장학습과 3단계에 걸쳐서 강의 프로그램을 제공하였고, 총 세 번의 창업계획서 경진대회를 통해 최종적으로 31명의 1기 수료생을 배출했다. 지역사회 공헌을 목적으로 외국계 종합금융지주회사(J사)로부터 재정지원을 받아 설립된 이 프로그램은 이듬해인 2016년 4월 수료식에서 최종 창업지원 대상자로 선발된 8개의 사업체 중 한 곳을 선발하여 지난 8월 24일, 통일부 장관이 참석한 가운데 현판식을 진행하는 것으로 종료되었다.

3. 자료 수집 및 사례 기술

본 연구자는 K대 창업·취업 아카데미 1기 입학식 이후인 2015년 6월 27일부터 마지막 현판식이 있었던 지난 8월 20일까지 20회 이상 지속적으로 교육현장에 위치하는 한편, 2단계 심화교육이 시작된 2015년 10월 10일부터는 교육생과 관리자가 함께 초대되어있는 메신저 채팅방에도 초대되어 참여관찰을 시행, 자료를 수집했다. 그리고 그 시행결과로 다음의 특징적인 몇 가지 세부사례를 발굴하였다.

<표 9> 창업·취업 아카데미 1기 진행 경과

진행 단계	진행 일자	강의 내용				비고					
		1교시 (10:00~11:50)	2교시 (13:00~14:50)		3교시 (15:00~16:50)						
1단계 (기초)	2015/06/20	1기 입학식	기업가정신과 자세2		기업가정신과 자세3	X					
		기업가정신과 자세1			정착과 창업이야기						
	2015/06/27	창업과정 기초이해	스타트업 기업가의 창업역량1	스타트업 기업가의 창업역량2	스타트업 기업가의 창업역량1	스타트업 기업가의 창업역량2	취사선택				
	2015/07/04	스타트업 기업가의 창업역량3	체육대회			경품 증정					
	2015/07/11	기초 소양 교육1	창업 Idea 개발	창업기획	창업 Idea 개발	창업기획	취사선택				
	2015/07/18	창업 기초 이해	외료1	외식1	패션1	외료2	외식2	패션2			
	2015/07/25	창업자를 위한 노무	창업 기획		기초 소양 교육2		X				
	2015/08/01	IT 교육 (컴퓨터 활용능력)	창업아이템 서바이벌 (경진대회1)								
	2015/08/08	기업가의 창업·취업 역량	창업 사업계획서 제출1 (경진대회용)								
	2015/08/22	기업가정신과 자세2	사업계획서 경진대회2								
기초 소양 교육3											
2015/08/29	친목의 시간	산업체 현장 탐방1 (외식업)									
2단계 (심화)	2015/10/10	도전의 승패와 비전 (기업가정신과 자세3)	꿈디딤 프로그램				X				
	2015/10/17	가나안 농군학교 (기초 소양 교육4)	세무 특강		근로기준법 특강						
	2015/10/24	점포 오픈 프로세스	인테리어 디자인	고객개발과 사업모델	소비자 분석방법	아이템 설계	취사선택				
	2015/10/31	산업체 현장 탐방2 (외식업)					X				
	2015/11/07	유통1	외식3	패션3	유통2	외식4	패션4	유통3	외식5	패션5	취사선택
	2015/11/14	유통4	외식6	패션6	유통5	외식7	패션7	협동조합 (기초 소양 교육5)			
	2015/11/21	산업체 현장 탐방3 (유통업)			산업체 현장 탐방4 (패션)			X			
	2015/11/28	정부지원 프로그램		온라인 마케팅		외식8	지재권과 특허		취사선택		
	2015/12/28	1기 수료식					X				

진행 단계	진행 일자	내용	비고 (해당사항)	
			교육생	컨설턴트
3단계 (실전)	2016/01/23~28	창업 사업계획서 제출2 (컨설턴트 선정용)	✓	✗
	2016/01/30	사업계획서 검토	✗	✗
	2016/02/01~03	컨설턴트 매칭	✗	✓
	2016/02/06~27	개별 컨설팅 및 인턴 시행	✓	✓
	2016/03/11	창업 사업계획서 제출3 (최종 심사용)	✓	✗
	2016/03/14~18	최종 사업계획서 심사 (4인 전문 심사위원)	✗	✓
	2016/03/21	최종 인터뷰(경진대회) 대상자 선정	✓	✓
	2016/03/26	사업계획서 경진대회3 (최종 창업지원 대상 확정)	✓	✓
최종	2016/04/16	1기 우수자 시상식	통일부 정착지원과장 참석	
	2016/08/20	현판식	통일부 장관 참석	

자료: K대 사회봉사단 (2016)

4. 사례 분석 및 해석

1) 전략적 인적자원개발

K대 창업·취업 아카데미 1기는 기 언급된, 통일 대비책으로써 북한이 탈주민에 대해 이루어지는 전략적 인적자원개발이 지니는 특수한 시각을 충분히 반영하였다. 예컨대 정부기관이 아닌 민간 기업체 및 고등교육기관과 그 산하단체가 자체적으로 협력하여 발족시켰다는 점에서 K대 창업·취업 아카데미 1기는 민간영역이 그 시작단계에서 인적자원개발을 주도하는 ‘계획’ 중심의 관점을 채택하고 있는 것으로 평가받을 수 있다. 이와 더불어 교육 중·후반부에 이르러서는 관계자를 초청하여 정부지원 프로그램(소상공인시장진흥공단)을 소개하고 교육성과를 보고하는 행사에 정부부처 장관 및 과장급 인사를 초청함으로써, 북한이탈주민에 대한 이번 K대 창업·취업 아카데미는 ‘학습’ 중심의 시각에서도 정부가 민간영역

에서 이룬 인적자원개발의 성과를 바탕으로 통일전략을 새로 수립할 수 있는 여지를 마련하였다.

한편 남한사회에 정착한 북한이탈주민들이 통일 준비에 지속 가능한 경쟁우위의 원천으로 기능할 수 있을지의 여부를 평가하고자, 앞서 제시된 Garavan의 지표를 활용하여 창업·취업 아카데미 1기의 전략적 인적자원개발 구성요소에 관한 추진 수준을 확인한 결과는 아래와 같다. 결과적으로 이번 사례는 대다수의 조건을 충족하고 있었으나, 창업·취업교육의 특성상 외부강사가 인적자원개발 실무자의 역할을 일부 대신함으로써 내·외부 환경 변화에 다소 미흡하게 대응할 수밖에 없었다.

<표 10> K대 창업·취업 아카데미 1기의 전략적 인적자원개발 추진수준

항목	평가	비고
① 조직전략, 목표와 인적자원개발의 상호적합	✓	성공적인 남한사회 정착유도 목표
② 경영층의 지지와 적극적인 참여	✓	K대 (부)총장의 현장방문 및 격려사 전달 K대 사회봉사단장의 현장지도 및 상담
③ 일선관리자와의 전략적 파트너십 형성	✓	남북하나재단과의 업무협약 (MOU) 체결 : 착한(着韓)봉사단 위탁운영 (2016.05)
④ 내·외부 환경변화에의 전향적, 창조적 대응	△	초기 참여율 하락에 대한 창조적 대응 미흡
⑤ 장·단기적 인적자원개발 계획 수립 및 시행	✓	3단계에 걸친 창업·취업교육 추진
⑥ 인적자원관리와 인적자원개발의 통합	✓	단계별 교육대상자 조정 (참여도 심사) : 1단계 71명, 2단계 43명, 3단계 24명
⑦ 인적자원개발 실무자의 역할 확대	△	일회성 외부강사 일부 초빙
⑧ 조직문화와 조직전략의 상호적합	✓	친목행사(체육대회, 회식 등)를 활용한 조직문화 형성 및 교육에의 참여 유도
⑨ 균형성과평가 및 인적성과지표의 활용	✓	사업계획 평가서 내 '창업지역량' 포함

2) 창업교육

K대 창업·취업 아카데미는 창업에 필요한 실무지식을 전달하는 여러 강연들과 더불어 네 차례에 걸쳐 현장학습 기회를 제공하였다는 점에서,

앞서 언급된 미국의 창업교육 모형 중 Ronstadt이 그의 New School에서 제시한 개념 중심의 정형화된 교육과정 외에도 체험 중심의 비정형화된 학습모형을 선보였다. 또한 다양한 분야에서 서로 다른 창업의 성공사례가 나타날 수 있음을 고려하여 창업에 필요한 지식정보를 전달하는 과정에 외식·패션·유통·의료로 진출 업계를 세분화하였고, 더 나아가서는 업계를 불문하고 공통적으로 적용되는 주제(매장운영, 기업가정신 등)를 선정하여 강연을 여는 등 Vesper의 모형(Start-up Position)과도 다소 일치하였다.

<표 11> K대 창업·취업 아카데미 1기
업종별 현장학습 현황

학습 장소	소재지	관련업종
B○○ 치킨대학	경기도 이천시	외식업
크리○○	경기도 김포시	위생업
바늘○○○	경기도 파주시	패션

자료: K대 사회봉사단 (2016)

<표 12> K대 창업·취업 아카데미 1기
기업가정신 강의자료

구분	성공 창업가	실패 창업가
경쟁관계	도전적, 혁신적	우월주의, 소모적
문제해결	자기주도적 해결, 강한 책임감	즉흥적 결정, 대안탐색 미숙

자료: K대 창업·취업 아카데미 1기
『성공적인 사회진출을 위한 창업 준비』 (2015)

한편 K대 창업·취업아카데미에서 제공된 강의내용 중 일부는 창업자가 사전에 본인의 적성과 능력, 현재 사회적 트렌드 등을 분석하여 창업의 불확실한 외부환경에 미리 대응할 수 있도록 하는 최선의 창업절차 등을 포함시키고 있었다. 이러한 점에서 본 사례는 McMullan이 그의 모형 (Growth Venture Position)에서 창업교육이 창업자가 창업 과정에서 발생할 수 있는 외부상황의 혼돈에 대응할 수 있는 전략의 문제를 다루어야 한다고 주장한 내용을 또한 충실히 반영하였다.

“(창업)아이템은 자신이 소유하고 있는 것으로부터, 생활 가까운 주변에서부터 찾아라. … 자신의 환경과 여건을 고려하여 창업을 구상하라. … 계획을 수립하고 철저한 현장조사에 근거하여 사실적으로 준비하라.” - 2015년 06월 27일 K대 창업·취업 아카데미 1기 강의자료 中 일부 발췌

3) 자기 조직화

K대 창업·취업 아카데미 1기는 북한이탈주민들의 성공적인 남한사회 정착 유도의 특정한 목적을 갖고, 북한 출신의 교육생들과 남한 출신의 관리자(대학 교수 및 교직원)로 구성된 집단이자 조직이다. 구체적으로 이번 아카데미 1기는 창업에 수반되는 모든 (비)물질적 지원을 교육생들에게 제공하였다는 점에서 창업자가 실제 창업에 이르기까지 필요한 기술을 학습하고 관련 경험을 쌓는 조직을 의미하는 ‘배태조직 (Incubating Organization)’(백경래, 1996)에 해당했다.

배태조직으로서 이번 창업·취업 아카데미 1기에서 일선 관리자(대학 교직원)는 안정적인 강의 운영을 위해 매주 교육생들에게 안내 문자메시지를 발송하였으며, 첫 강의가 시작된 2015년 6월 20일부터 마지막 강의가 있던 2015년 11월 28일까지 최근 출석현황을 바탕으로 출석률이 저조한 일부 교육생(‘편차’)에 대하여 지속적으로 수업 참여를 독려하는 등의 다양한 조치(‘편차상쇄 순환고리’)를 취하였다.

그러나 한편으로는 강의내용을 바탕으로 교육생들로 하여금 최종 창업 지원금을 놓고 서로 경쟁하도록 한 이후, 앞서 수집된 수업 참여율과 경진대회 등의 결과(‘편차’)를 바탕으로 세 차례 심사를 거쳐 다음 교육과정에 참여할 수 있는 자격을 제한하는 ‘편차증폭 순환고리’형 조직관리 전략 또한 채택, 운영되고 있었다.

이 가운데 K대 창업·취업 아카데미 1기에서 교육생들과 관리자들 사이에 나타난 이러한 상호작용은 ‘상호 인과성’에 기반한 ‘공진화’적 측면에서 해석될 여지가 충분하였다. 본 연구자가 참여관찰을 시행하여 관측한 결과에 따르면, 교육생의 지난 수업 참여율에 상관없이 일선 관리자(대학 교직원)가 교육생의 적극적인 참여를 독려하면 이는 결과적으로 교육생의 수업 참여율을 향상, 유지시키는 원인이자, 일선 관리자로 하여금 스스로에게 더 적극적으로 업무에 몰입하도록 동기를 부여하는 결과로 작용하였다. 한편 이와 같은 조직관리(수업 참여율을 둘러싸고 일선 관리자와 교육생 사이에 나타난 ‘비선형적 순환고리’) 전략에서는 최고 관리자(대학

교수)의 시의적절한 관리·감독 또한 중요한 요소로 작용하고 있었다.

4) 협력적 경쟁

K대 창업·취업 아카데미 1기는 교육이수 과정에서 총 세 차례에 걸쳐 자체적인 창업아이템 및 사업계획서 경진대회를 개최하였다. 1·2차 경진대회는 개최 이후 사업계획서를 작성, 제출하는 두 차례의 실전연습(경진대회용, 컨설턴트 선정용)을 통해 각 단계별 교육이수 대상을 점차적으로 축소, 선별(1단계→2단계: 71명→43명, 2단계→3단계: 43명→24명)하는데 활용되었다. 그리고 최종 3차 경진대회를 통해서는 8개팀(3단계→최종: 24명→11명)만이 실제 창업지원 대상으로 선정되었다.

다음은 1차 경연대회에 지원한 개인(팀)과 마지막 3차 경연대회까지 진출한 개인(팀)의 명단 중 일부를 발췌하여 정리한 자료이다.

<표 13> K대 창업·취업 아카데미 1기
1차 창업 경진대회 현황 (2015.08.01)

참여자	사업아이템	비고
문○○	전자제품	개인
이○○	국내 여행상품	개인
허○○	보호센터	개인
박☆☆	탈북민 SNS	개인
장○○	칼국수, 냉면	개인
유○○ 김○○	카페	팀

자료: K대 사회봉사단 (2015)

<표 14> K대 창업·취업 아카데미 1기
3차 창업 경진대회 현황 (2016.03.26)

참여자	사업아이템	비고
문○○	피부미용	개인
이○○	치킨 (리뉴얼)	개인
박◇◇	치킨 (창업)	개인
현○○	가구 (주방) 인테리어	개인
장○○	칼국수	개인
유○○	카페	개인
김○○	청소전문 업체	개인

자료: K대 사회봉사단 (2016)

여기서 일부 교육생(유○○, 김○○)은 1차 창업 경진대회에서는 팀을

구성하는 협력 전략을 선택함으로써 다음 2단계 교육이수 대상으로 선발되는 데 성공했지만 약 8개월이 경과한 후 3차 창업 경진대회에서는 서로 다른 사업 아이템을 발표하는 경쟁 전략을 채택하였다. 결과적으로 두 교육생은 모두 최종 창업지원 대상의 명단에 올랐는데, 이러한 사실은 게임이론에 입각하여 시간이 경과하여도 협력과 경쟁 모두 동등한 위치에 서, 시시각각 변하는 외부환경(여기서는 최종 창업지원금을 놓고 단계별로 매번 변하는 교육생들의 경쟁 구도)에 대한 대응(또는 생존)전략으로 고려될 수 있음을 보여주었다. 그리고 K대 창업·취업 아카데미 1기를 모두 수료하고 난 이후엔 다음에 나타난 바와 같이 두 교육생이 서로 다시 협력적인 관계를 추구하는 관계의 순환적 국면 또한 관찰되기도 하였다.

김○○: “(지인의 어느 카페를 사진으로 전송한 후) 이 사진 좀 봐봐”

유○○: “재즈바 인가요?” .. (중략) ..

김○○: “진짜 괜찮아. 참고할 게 있으면 해서 사진 보냈어” .. (중략) ..

김○○: “사진 다 보내볼까?”

유○○: “꺽뚝으로 부탁드립니다” - 2016년 5월 2일 K대 창업·취업 아카데미
1기 단체 채팅방 中

수료 이후 대화내용 일부 발췌

한편 K대 창업·취업 아카데미 1기가 자기 조직화를 실현시킬 수 있는 실천 전략으로 채택한 ‘협력적 경쟁’은 게임이론에서뿐만 아니라 사회적 네트워크 이론을 통하여서도 설명될 수 있었다. 그 예로 3차 창업 경진대회에서 어느 두 교육생은 같은 창업 아이템(치킨)을 제출함으로써 서로 경쟁하는 상황에 직면하고 있었는데, 이와 동시에 이 두 교육생(이○○, 박◇◇)은 모두 어느 한 교육생(현○○)과는 상호협력(치킨과 주방 인테리어)을 추진할 수 있는 사회적 관계(‘배대적 관계’)에 위치하고 있었다. 협력과 경쟁이 구조적으로 양립할 수 있었던 이러한 전략적 조직 구성은 이 세 명의 교육생이 최선의 창업아이템을 설계하고 최종적으로 모두 창업지원 대상으로 선정되는 데 유효한 영향을 끼쳤다.

5) 혁신

배태조직으로서 K대 창업·취업아카데미 1기가 시범적으로 채택한 이러한 조직 구조는 1년이 넘는 기간 동안 수시로 변하는 외부환경에서 조직의 안정적인 경영을 가능케 해준 배경이 되었다. 즉, 개별 교육생으로 하여금 각자 기존의 생업활동을 유지함과 동시에, 이들이 창업에 필요한 모든 활동(강연참여와 사업아이템 구성 및 발표)에 적극적으로 참여하도록 유인해야 하는, 매우 복잡한 상황이 연속되는 환경 속에서 북한이탈주민들의 창업·취업을 위해 K대가 설립한 이번 아카데미 1기는 성공적으로 1기 수료생 및 우수생들을 배출하는 데 성공하였다. 여기서 K대 창업·취업아카데미 1기가 채택한, 조직 관리의 새로운 아이디어로서 ‘자기 조직화’와 이를 실행 가능케 해준 ‘협력적 경쟁’을 심분 활용한 전략은 북한이탈주민들에 대한 전략적 인적자원개발에 혁신적인 방안을 제공하기에 충분하였다.

이를 직접 확인할 수 있는 방편으로 앞서 검토한 선행연구에서 제시된 여러 제언들을 살펴보자면, 창업·취업아카데미 1기의 교육과정을 설계하는 과정에서 최고 관리자는 K대에 재학 중인 북한이탈주민 대학생(경제학과 김☆☆)을 직접 초대하여 그로부터 북한이탈주민의 특성에 관하여 함께 이야기를 나누었다. 또한 그는 강연 초기에 자체적으로 내부 체육대회를 개최함으로써 북한이탈주민 교육생들의 심리적 위축을 사전에 방지, 해소하려는 등 다양한 정책을 시도하였다.

〈표 15〉 북한이탈주민 대상 직업교육훈련의 혁신지표 및 항목별 처리결과

항목	처리결과 (K대 창업·취업 아카데미 1기)
① 북한이탈주민에 특성화된 심층 상담서비스 제공	K대 사회봉사단장과의 (비)정기적 상담
② 북한이탈주민의 일반 심리상태 파악 및 적용	북한이탈주민 대학생(김☆☆)과의 사전검토 및 관련 상담전문가(유시은 교수)의 초빙
③ 전문 웹사이트 구축 및 특성화된 교육훈련 안내	북한이탈주민 전용 SNS('우리온') 개발 : 정착지원에 관한 최근 소식 일괄 제공
	교육생에게 컨설턴트 매칭 (3단계 심화교육)
④ 단기성 직업교육훈련 개선	5~7차레에 걸쳐 세분화·전문화된 강의제공 : 의료, 유통, 외식, 패션 등
⑤ 북한이탈주민의 심리적 위축 방지	내부 체육대회('명랑운동회') 개최 : TV, 무선청소기 등 상품 제공
⑥ 기초적인 직업능력(컴퓨터 활용능력 등) 개발	K대 컴퓨터 강의실을 활용한 IT교육 실시 : PPT 작성법 등 교육
⑦ 북한이탈주민에 대한 사회적 편견 개선	남북하나재단과 봉사활동 관련 협약 체결 : '착한(着韓)봉사단' 위탁운영 중
⑧ 북한에서의 직업경험 파악 및 교육에의 적용	북한에서의 직업경험 파악 및 교육에의 적용 : 치의학 전공 출신의 교육생 파악 후 교육과정 내 의료업 관련 전문강의 개설
⑨ 직업교육훈련에 대한 정보제공 및 동기부여	매시간 수업 및 각종 행사내용 사전 공지
⑩ 현장 적합한 교육방안 설계	4차레에 걸쳐 산업체 현장탐방 기회 제공

VI. 결론

1. 연구 성과 및 추후 과제

이번 연구는 1년 2개월에 걸쳐 연구자가 연구대상을 참여, 관찰하여 수집한 자료를 바탕으로 질적 연구를 수행하였다는 점에서 변인 간의 인과 관계(매개효과 및 조절효과 등)가 다소 분명하지 못하였다. 또한 북한이탈주민들을 제외한 일반적인 연구대상에 적용되기에는, 조직행동에 관하여 경영학 연구 일반에서 고려되는 자기 효능감(Self-efficacy), 리더

십 등의 중요한 사회적, 심리적 요인들을 충분히 고려하지 못하였다는 점에서 이번 연구결과를 일반화하는 데는 많은 한계가 있을 것이다. 따라서 추후에는 더욱 일반화된 연구가 진행될 수 있도록 양적 연구방법을 활용할 필요가 있겠으며, 자기 조직화와 협력적 경쟁을 활용한 창업교육의 혁신성과를 사후적으로 판단하는 등의 더욱 심층적인 연구 및 분석이 수반되어야 할 것이다.

그럼에도 불구하고 2016년 9월 현재, 13명의 식당종업원을 비롯하여 고위급 인사(외교관)가 탈북을 감행하는 등 급박하게 돌아가는 한반도의 위급한 대북 외교안보 태세에 비추어볼 때, 이번 연구는 한반도 통일을 준비하는 데 3만 명에 육박하는 남한사회의 북한이탈주민들을 새로운 차원에서 인식, 활용할 수 있는 대안을 모색하였다는 점에서 그 사회적 의의를 찾을 수 있다.

【 참고 문헌 】

- Garavan, “A Strategic perspective on human resource development, Advances In Developing Human Resources, Vol. 9, No. 1 (2007).
- Wognum & Mulder, “Strategic HRD within companies”, International Journal of Training and Development, Vol. 14, No. 3 (1999).
- McCracken & Wallace, “Towards a redefinition of strategic HRD”, Journal of European Industrial Training, Vol. 24, No. 5 (2000).
- Swanson & Holton, Foundations of Human Resource Development, Berrett-Koehler(San Francisco), 2001.
- Lado, Boyd & Hanlon, “Competition, cooperation, and the search for economic rents: A syncretic model”, Academy of Management Journal, Vol. 22, No. 1 (1997).
- Walley, “Coopetition: An introduction to the subject and an agenda for research”, International Studies of Management & Organization, Vol. 37, No. 2 (2007).
- Teece, Pisano & Shuen, “Dynamic capabilities and strategic management”, Strategic Management Journal, Vol. 18, No. 7 (1997).
- Crossan, Lane & White, “An organizational learning framework: From intuition to institution”, Academy of Management, Vol. 24, No. 3 (1999).
- Baron & Kenny, “The moderator-mediator variable distinction in social psychological research: Conceptual, strategic and statistical considerations”, Journal of Personality and Social Psychology, Vol. 51 (1986).
- James P. Spradley, 『참여관찰 방법』, 대한교과서 주식회사(서울), 1989.
- 권석균·이병철·조봉현·이경묵·정형록·김술, 『통일, 기업에 기회인가 위기인가』, 알에이치코리아(서울), 2013.
- 유기웅, “인적자원개발 연구동향 분석: 최근 10년(2004-2013) 간 AHRD 학술 지를 중심으로”, 『HRD 연구』, 제16집 제2호 (한국인력개발학회, 2014).

- 주용국, “전략적 인적자원개발의 구성요소 및 인적자원개발 실행전략의 탐색과 적용,” 『HRD 연구』, 제12집 제1호 (한국인력개발학회, 2010).
- 김용태, 『창업교육의 효과 및 개선방안에 관한 실증적 연구』 (석사 학위논문: 중앙대학교 산업·창업 경영대학원, 2009).
- 김학수, 『협력적 경쟁의 인사제도 및 실행이 혁신성장에 미치는 영향』 (박사 학위논문: 고려대학교 경영대학원, 2011).
- 최창현, 『복잡계로 바라본 조직관리』, 삼성경제연구소(서울), 2007.
- 권영철, “기업 간 경쟁과 협력의 논리와 규범”, 『경영학연구』, 제30집 제3호 (한국경영학회, 2001).
- 문계완·이시영·최석봉, “집단의 창의성과 응집력이 혁신행위에 미치는 영향”, 『대한경영학회지』, 제22집 제4호 (대한경영학회, 2009).
- 조은상, 『북한이탈주민 자립형 직업교육훈련 모형 개발 연구』, 한국직업능력 개발원(서울), 2012.
- 유시은, 『북한이탈주민의 경제적 적응 영향 요인 분석: 7년 패널 조사를 중심으로 (2001~2007)』 (박사 학위논문: 연세대학교 대학원 통일학 협동과정, 2009).
- 고영화, 『평생교육 프로그램개발 현상의 참여관찰 연구』 (석사 학위논문: 동의대학교 대학원 평생교육학과, 2007).
- 김세영, 『초등교육 연구에 있어서의 질적 사례연구』, 『초등교육학 연구』, 제19집 제2호 (초등교육학회, 2012).
- 백경래, 『신생모험기업의 전략유형 및 성과결정요인에 대한 연구』 (석사 학위논문: 한국과학기술원 경영대학원, 1996).
- 통일부, “입국현황(’15.12월 말 기준)”,
<http://www.unikorea.go.kr/content.do?cmsid=3099> (검색일: 2016년 2월 19일).
- 유욱, “개성공업지구 법제”, 서울대학교 법학연구소 헌법·통일법센터 강좌 (일시: 2014년 10월 2일, 장소: 서울대학교 법과대학 100주년 기념관).

장 려

남북한의 지적재산 전승을 위한 남북한 공동도서관

연세대 문헌정보학과 박재현

《 목 차 》

【요약문】

【본 문】

- I. 서론
- II. 선행사업 및 독일의 사례
- III. 남북한 공동도서관을 위한 법적근거
- IV. 남북한 공동도서관 모델
- V. 결론

【참고문헌】

【요약문】

남북한의 지적재산 전승을 위한 남북한 공동도서관

본 연구는 남북한의 지적재산인 책(장서)의 보존이라는 방법론으로 남북한 공동도서관 모델을 제안한다. 역사적으로 책은 폭력의 피해를 당하는 객체였다. 나치 치하의 독일에서는 대학생들에 의해 책이 불탔으며, 최근에는 IS(Islamic State)가 도서관 파괴를 자행하여 국제적 비난을 받았다. 전자는 시민에 의한 자발적 형태의 파괴에 노출된 것이며 후자는 군인에 의한 비자발적 형태의 파괴에 의한 것으로 피해라는 측면에서 책의 피해가 발생했다. 한반도에서도 6.25 전쟁 당시 북한의 중앙도서관은 장서가 소실되는 피해를 입는다. 따라서 앞으로 한반도에서도 IS의 사례와 6.25때의 피해처럼 장서의 소실이라는 피해를 막기 위해서는 남북한의 지적자산을 미래세대에 전승하기 위한 공동의 목표를 설정하고 이를 제도로 정착시키려는 노력이 필요하다.

노무현 정부시기 북한 도서관과의 남북교류협력 사업이었던 김일성종합대학 도서관 현대화사업이 진행되었지만, 남북관계가 경색됨에 따라 일회성 사업으로 끝나며 기대했던 결과를 얻기 힘들었다. 이를 보완하기 위해서는 첫째, 기술보다는 자료의 실물이 중시되어야 하며 둘째, 대한민국의 주권이 관철될 수 있어야 보완책을 마련할 수 있다고 생각한다. 독일의 도서관은 분단 이전에 상호대차의 경험이 있었기 때문에 통일 후에 이질화된 도서관 체제를 정비하고 빠르게 이용자의 요구를 충족시킬 수 있었다. 따라서 한반도에서도 독일처럼 상호대차와 유사하게 북한 자료의 총량에 대한 정보를 얻는다면 통일비용을 줄일 수 있을 것으로 보인다.

남북한 공동도서관이 새로운 독립적 도서관이 아닌, 남과 북의 대표도서관의 분관 형식으로 존재한다면 남과 북이 서로 연결되어 있음을 상징할 수 있다. 또한 국립중앙도서관과 인민대학습당이 함께 업무를 진행하면, 통일 후 도서관 통일과정에서 발생할 비용을 줄일 수 있다. 따라서 남북한 공동도서관을 분관으로 설립하기 위한 법적근거에 대해서 살펴본

다. 그리고 대한민국의 북한 자료 관련 법적 근거를 통해 국가정보원과 통일부가 가진 상이한 기능 및 정체성을 연구한다.

또한 현재 남과 북의 자료의 종류 및 수량과 남북한 공동도서관에 구비할 자료의 수집방법, 수집자료의 수준, 자료열람의 수준에 대해 연구하여 실질적인 남북한 공동도서관 모델에 대해 연구한다. 남과 북의 자료는 각각 인문과학, 기술과학 부문의 자료로 서로 다른 주제분야로 경도되어 있다. 따라서 독일의 사례처럼 주제별로 기본장서를 선정하여 수집의 우선순위를 둘 수 있다. 자료의 수집방법은 세 가지 방법이 가능하다. 첫째, 남분을 통해서만 포화상태가 되어가는 국립중앙도서관 외에 남분도서관을 만들 수 있다는 장점이 있다. 둘째, 국제교환의 방법은 북한을 바라보는 인식 중 ‘국가 간의 관계’와 친화성을 가진다. 이는 대한민국의 자료와 북한의 자료를 맞교환한 후 비치하는 방법이다. 셋째, 상호대차의 방법은 ‘민족 내부의 특수관계’와 밀접하다. 상호대차는 북한이 북한 도서관의 분관인 남북한 공동도서관에 자료를 구비하고, 대한민국은 대한민국 도서관 분관인 남북한 공동도서관에 상호대차를 하여 자료를 구비하는 방법이다. 자료의 열람수준에서는 개가제로 남북한 공동도서관이 운영될 경우 많은 남과 북의 시민들에게 자료열람의 기회가 주어질 수 있지만, 모든 자료의 국가보안법 위반 여부를 결정해야 하는 비용이 발생할 수 있다. 남북한 공동도서관의 설립과정에서 통일부의 기능이 강화되고 국가정보원의 기능이 약화된다면 개가제 중에서도 허가제로 운영될 것으로 비쳐진다. 반면에 폐가제로 운영될 경우 학술적 목적이 강화되는 장점과 시민들에게 자료열람 기회가 줄어들며 남북한 공동도서관에서 통일부의 기능이 약화되고 국가정보원의 기능은 강화되는 단점이 예상된다.

남북한 공동도서관 설립을 위한 협력 주체는 송승섭의 연구에 보완하여 대법원과 국립중앙도서관의 역할이 부각될 것으로 보인다. 국립중앙도서관이라는 구체적 기관의 역할로 분관인 남북한 공동도서관에 시스템을 구축할 수 있을 것이며, 대법원의 역할로 이적표현물의 여부를 미리 결정할 수 있을 것이다. 그리고 ‘남북한 공동도서관 관리 위원회’를 구성하여 상시적인 관리를 위한 ‘도서관부’와 연구에 따라 구성하였다가 목적달성

시 해산될 수 있는 특별위원회를 포함한 ‘학술교류부’의 구축이 필요하다. 그리고 남북한 공동도서관이 남과 북의 주권이 동시에 투영될 수 있는 관문점에 위치한다면 김일성도서관현대화 사업과 달리 장기적인 관리가 가능할 것으로 보인다.

그러나 뛰어넘어야 할 한계점도 존재한다. 첫째는 남과 북이 상이하게 구축하고 있는 저작권법이며 둘째는 국가보안법과 관련된 문제이다. 이 두 문제를 초월하여 ‘역사는 승자의 기록’이라는 명제에 도전한다면 기록의 정치학에서도 평화와 공존이 가능하게 될 것이다. 그리고 궁극적으로 남북한 공동도서관이 한반도에서의 남북 공존, 공영의 밑거름이 될 수 있을 것이라고 희망한다.

I. 서론

1. 연구목적 및 필요성

책은 항상 전쟁과 폭력의 피해를 당하는 객체였다. 책이란 지식을 담아 낼 수 있는 매체이기 때문에, 폭력과 전쟁에 의해서 발생하는 피해는 인명, 재산뿐만 아니라 지식의 피해도 불가피하다. 나치 치하의 1933년 5월 10일 독일에서는 ‘비-독일적인 정신¹⁾’을 가진 저작들이 불태워졌다. 사실 책을 불태운 사람들은 나치의 정부조직의 사람들도, 군인들도 아니었다. 바로 대학생들이 주체가 되어 책이 불태워진 것이다. 1933년 5월 10일 34개의 대학의 학생들이 약 25,000권의 장서를 불태우고²⁾, 그 장소에서 조제프 괴벨스(Joseph Goebbels)는 학생들에게 ‘비-독일적인 정신’에 대항하라(Action against the Un-German spirit)고 선동하고 유대인의 지성은 죽었다(Jewish Intellectualism is dead)라고 연설한다.³⁾ 나치들에게 박해받은 저자들은 주로 나치에 반대하였거나 유대인, 고전 소설, 무정부주의자, 공산주의자, 사회주의자들이었다. 또한 시인들이 좌파(left-wing)의 문헌들, 칼 맑스(Karl Marx)에서 로자 룩셈부르크(Rosa Luxemburg), 칼 카우츠키(Karl Kautsky), 블라디미르 레닌(Vladimir Lenin), 레프 트로츠키(Leon Trotsky), 그리고 이오시프 스탈린(Joseph Stalin)의 책을 가지고 있는 자들은 나치의 처벌을 받게 되었다.⁴⁾ 그러나 책을 불태우고, 지식을 파괴하는 행위는 비단 나치 치하에만 자행되었던

1) 영어로는 Un-German spirit, 독일어로는 Undeutschen Geist이라고 하며, 독일 학생 연합(German Student Union)에서 독일 문화를 유대인의 문화로부터 순수(pure)하게 유지하고자 선언한 12개 조문(Twelve theses)에서 기인한다.

2) United States Holocaust Memorial Museum. "Holocaust Encyclopedia"
<https://www.ushmm.org/wlc/en/article.php?ModuleId=10005852> (검색일: 2016년 9월 20일).

3) United States Holocaust Memorial Museum. "1933 Book Burning"
<https://www.ushmm.org/research/research-in-collections/search-the-collections/bibliography/1933-book-burnings> (검색일: 2015년 6월 27일).

4) Rose, Jonathan. et al, 『The Holocaust and the book: destruction and preservation』 (Amherst: University of Massachusetts Press, 2001), p.14.

문제는 아니다.

중동 및 아프리카에서 활동하고 있는 무장세력인 급진 수니파 IS(Islamic State)는 2015년 2월 이라크 모술에 있는 공공도서관을 파괴한다. 모술 도서관에 있던 100,000권의 장서가 소실되었으며 그 중에는 18세기의 필사본, 19세기 이라크 최초의 인쇄소에서 발행한 고대 시리아어로 쓰인 서적들 등이 포함되었다. 이 사건에 대해 유네스코 이리나 보코바(Irina Bokova) 사무총장은 문화적 청소(Cultural Cleansing)이라고 규탄한다.⁵⁾ 그러나 IS의 문화적 청소는 2014년에도 자행되었던 적이 있다. 2014년 12월에는 모술대학의 중앙도서관을 방화했으며, 안바르주에서는 IS의 방화로 100,000권의 장서가 소실되었던 경험이 있다.⁶⁾

이를 통해 볼 때, 20세기와 21세기에 발생한 책의 피해는 성격이 상이하다. 전자는 시민에 의한 자발적 형태의 파괴에 노출된 것이며, 후자는 군인에 의한 비자발적 형태의 파괴에 노출된 점에서 그러하다. 이러한 측면에서 한반도에 존재하는 모든 책들도 또한 어떠한 형태의 위협에 노출될 수 있으며 이에 대한 대안이 필요하다. 또한 한 민족의 역사적 서적과 민족의 공동재산이라고 볼 수 있는 연구서적뿐 아니라 위대한 걸작들을 보존하기 위해서는 대한민국 단독 관리보다는 북한과의 협력이 필수적이다.

1950년 6월 25일, 6.25전쟁이 발발하면서 6월 27일 북한군이 서울을 입성하고, 국립중앙도서관도 정복당하게 된다. 북한군은 국립중앙도서관의 장서들을 북한으로 빼돌리기 위해 우이동으로 은닉시켰고 대한민국은 9월 28일 서울 수복 당시 군 병력의 도움을 받아 우이동에 있는 고서를 다시 탈환하여 다시 우이동 소재의 본관으로 옮길 수 있었다.⁷⁾ 그러나 전쟁의 불안정적인 개전으로 인해 국립중앙도서관을 부산으로 임시로 옮기게 되었고, 12월 11일, 문교부의 지시 하에 개관 당시의 소장 장서였

5) Fadhil, Muna. "Isis destroys thousands of books and manuscripts in Mosul libraries" <https://www.theguardian.com/books/2015/feb/26/isis-destroys-thousands-books-libraries> (검색일: 2015년 6월 27일).

6) 문정식, "IS, 이라크 모술 도서관 파괴... '21세기판 분서(焚書)'" <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2015/02/26/0200000000AKR20150226148000009.HTML> (검색일: 2015년 6월 27일).

7) 국립중앙도서관, 『국립중앙도서관 60년사』 (서울: 국립중앙도서관, 2006), p.49.

던 28만 4457권⁸⁾ 중에서 귀중 도서 1만 1429권의 책을 부산으로 이동시켜 부산시립도서관에 연락 사무소에 옮기는 등 전쟁의 혼란 속에서 책도 혼란을 겪어야만 했다. 그리고 6.25전쟁으로 인해 북한의 중앙도서관은 70,500권의 장서가 소실되었다.⁹⁾ 이처럼 과거 1950년 6.25전쟁으로 인해 이미 남과 북은 후대에 전승해야 할 지적재산을 소멸시켰던 경험이 있고 앞으로는 이러한 비극이 다시 일어나지 않아야 한다는 목적의식 하에 남북한 공동도서관이 건설되어야 한다.

2. 연구방법

본 연구는 전 세계에 흩어져 있을 한(韓)민족의 미래세대에 계승할 지적재산을 남과 북이 공동으로 구축하고, 관리할 남북한 공동도서관 모델을 제시한다. 2008년 북한 김일성종합대학도서관 현대화 사업을 통해서 북한 도서관과의 협력 사례가 존재한다. 그러나 이 사업은 지속적으로 이어질 수 없었고, 우려 섞인 반응도 존재한 것은 사실이다. 따라서 김일성종합대학도서관 현대화 사업이라는 기존 사업에서 이끌어낼 수 있었던 긍정적인 효과는 무엇이었으며 기존 사업이 계속 진행될 수 없었던 한계점에 대해서 살펴본다. 그리고 통일의 선형적 사례인 독일의 도서관계는 어떤 과정을 겪었으며, 그에 비해 남북한이 결핍하고 있는 문제점은 무엇인지 분석하여 본 연구에서 목표로 하고 있는 남북한 공동도서관 모델에서 차용할 수 있는 방법에 대해서 알아본다. 구체적으로 나아가서는 남북한 공동도서관 모델을 구상함에 앞서 남북한 법령을 살펴 남북한 공동도서관의 설립근거를 살펴본다. 남북한 공동도서관 모델에서는 자료의 종류 및 수량, 자료의 수집방법, 수집자료의 수준, 열람의 수준, 남북한 공동도서관의 관리, 한계점에 대해서 다루어 단순 구상을 넘어 설립의 처음부터 도서관의 기능적인 부분, 상징성까지 제반을 연구하여 정책적 구상까지 가능하도록 연구하였다.

8) 국립중앙도서관, 『국립중앙도서관 60년사』 (서울: 국립중앙도서관, 2006), p.43.

9) 송승섭, 『북한 도서관의 이해』 (서울: 한국도서관협회, 2008), p.128.

II. 선행 사업 및 독일의 사례

1. 김일성종합대학 도서관 현대화 사업

도서관 차원에서의 남북협력은 이미 진행된 적이 있다. 사단법인 남북경제문화협력재단의 주최 하의 북한과 협력인 ‘김일성종합대학 도서관 현대화 사업’이 있었기 때문이다. 그러나 ‘김일성종합대학 도서관 현대화 사업’은 일회성 사업으로 그치고 말았으며, 지속적인 관리가 이루어지지 못해 북한과의 학술교류뿐만 아니라 북한으로부터 장서의 목록을 받아 통일할 때 북한장서의 원문, 목록을 데이터베이스화하여 통일비용을 줄일 수 있다는 목적도 기대하기 어렵게 되었다. 따라서 이전 협력을 반추하고 더 나은 도서관 통일 모델을 제시하고자 과거에 진행한 ‘김일성종합대학 도서관 현대화 사업’의 개요와 기대효과에 대해서 알아볼 필요가 있다.

사업의 참여 주체는 대한민국의 ‘남북경제문화협력재단’, ‘한양대학교’, ‘연세대학교 김대중도서관’과 북한의 ‘민족화해협의회’, ‘김일성종합대학’으로 대한민국은 김일성종합대학 전자도서관 구축에 필요한 기술과 시스템을 제공하고, 북한에서는 구축한 서지정보와 원문정보를 대한민국에서 활용할 수 있게 하는 것이 사업의 핵심이었다.¹⁰⁾ 구체적인 사업내용은 네 가지 축으로 요약할 수 있다. 첫째, 김일성종합대학 도서관의 업무를 자동화(LAS)시키고, 디지털 도서관(DL)화 시키며, 정보검색용 웹을 구축해주었다. 그리고 출입관리, 바코드, 학생증 등 부가적인 소프트웨어를 개발해주었고, 전자도서관을 운영하기 위한 하드웨어 및 소모품을 제공했다. 이 내용은 도서관의 기술적인 서비스를 제고시키는 것을 목표로 한 사업과 도서관이 다루는 자료가 아닌 외부환경에서 필요로 하는 기술적인 편의를 도모했다는 두 가지 측면에서의 협력이 이루어졌음을 알려준

10) 조왕근, “남북 도서관 교류협력 사업 사례: 한양대와 김일성종합대학 과학도서관 현대화 사업”, 『도서관 분야 남북협력 활성화 방안 모색-독일의 경험에서 배운다』 (한국프레스센터 국제회의장, 2007년 4월 18일), p.14-15.

다. 둘째, 김일성종합대학 도서관의 소장 자료를 목록화하고, 원문을 디지털화시켜서 데이터베이스를 구축하였다. 셋째, 남북 대학 사이에서 지속적으로 콘텐츠를 교류하는 것을 약속했고, 넷째, 도서관 운영에 관한 기존 대한민국과 북한의 상이한 체계를 공동으로 개발하고 교류하는 것을 약속하는 것이었다.

실제로 한양대 국어국문학과 이도흠 교수의 의견서¹¹⁾를 참조하면, 김일성종합대학에는 1. 박제가의 ‘북학의’등 한국 고전 국역 서적, 2. ‘맑스-엥겔스 저작 선집’등 마르크스주의 관련서적, 3. 홍기문의 ‘리두 연구’등 한국학과 관련하여 북한학계에서 독보적으로 연구한 저작, 4. 체호프의 ‘벗나무 동산’등 러시아와 동구권의 문학작품 및 예술이론 저서, 5. 이기영의 ‘두만강’등 북한의 대표적인 문예작품, 6. ‘조선민요곡집’등 상대적으로 북한학계에서 우위를 점하고 있는 민속, 민중 문학과 예술, 문화 관련 저술, 7. ‘조선속 담집’, ‘조선어 사전’, ‘리두 사전’등의 총서류, 8. 김석형의 ‘조선 봉건시대 농민의 계급 구성’등 한국사에 대한 대한민국 학계와 다른 북한 학계의 사관이 투영된 저술과 관련된 원본 자료, 9. ‘콘크리트 공학’등 북한이 대한민국보다 앞선 공학분야 저서가 있었다. 따라서 상기의 자료에 대해 이도흠은 ‘대한민국의 학자나 연구자, 학생들에게 학문적으로 많은 도움을 줄 수 있는 중요한 저작으로 사료된다’고 말한다.

이에 따라서 대한민국 측에서는 학술 분야에서 김일성종합대학 소장 희귀자료를 이용하고, 학술, 연구, 세미나 등에 있어서 대북 학술 교류의 창구로 기능할 수 있을 것이라고 기대효과를 예측했다. 학술 교류 측면뿐만 아니라 문헌정보학계에서는 대한민국과 북한의 상이한 도서관 시스템 소프트웨어를 공동으로 개발하고, 공동 사업 경험을 축적하여 차후에 있을 정보통신 분야의 기술 교류 촉매 역할을 할 수 있을 것이라고 기대했다. 그러나 상기 연구 목적에서 언급된 것처럼 남북 관계가 경색됨에 따라 끝내 지속적인 학술 교류가 불가능하게 되었다.¹²⁾

11) (사)남북경제문화협력재단, “김일성종합대학 도서관 현대화사업 추진 실적 보고서”, (서울: (사)남북경제문화협력재단, 2009년), p.52.

12) 송승섭, “북한의 전자도서관 현황과 발전 가능성”, 『디지털 도서관』 72권 (2013), p.16.

2. 의의 및 한계점

김일성종합대학 도서관 현대화 사업의 결과, 2009년 3월 기준으로 총 목록 데이터 11,661건, 원문 데이터 4,543건을 수령할 수 있었다. 구체적인 원문 데이터를 받은 것은 1991년부터 2005년 김일성종합대학 학보에 게재된 자연과학분야논문 4,429건과 사진자료 47건, 단행본 16건, 전자잡지 51건이다.¹³⁾ 이 뿐만 아니라 김일성종합대학 도서관 현대화 사업으로 기존 북한에는 존재하지 않은 도서관 표준 목록인 MARC을 제공하여 대한민국에서 사용하는 KORMARC과의 호환이 가능해졌고, 국제표준에 맞는 MODS로 디지털 도서관 콘텐츠를 구축하였다는 간접적인 의의도 존재한다. 따라서 국제표준에 맞는 해당 콘텐츠는 대한민국에서도 열람할 수 있게 되었다. 또한 오랜 분단으로 이질화된 용어를 정리할 수 있었다. 예를 들면, 대한민국의 도서관에서 도서관 시스템을 이용할 때, ‘종합목록 Download 통계를 저장할 수 없습니다.’라고 나오는데 북한에서는 ‘종합목록 내리적재 통계를 저장할 수 없습니다.’라는 용어를 사용하기 때문에, 해당 용어를 통일시켜주었다.¹⁴⁾ 그리고 김일성종합대학 도서관이 영향력이 있는 기관이기 때문에 차후에 유사한 사업을 추진할 의향이 있는 것으로 보여진다.¹⁵⁾

그러나 목록 데이터에 비해서 원문 데이터를 지나치게 적게 수령했으며, 자연과학분야논문에 지나치게 치우쳐져 있어서 다른 학술 분야에서의 북한과의 학술 교류를 기대하기 어렵게 되었다. 또한 앞서 이도흠이 기대했던 북한의 저작은 수령하지 못했다. 이처럼 사업의 결과와 기대와의 괴리가 큰 이유는 북한의 전산 인프라 및 전력 사정 등에 의해서 지속적으로 디지털 도서관 서비스가 불가능하다는 점이 지적되었다.¹⁶⁾ 게다가 김

13) (사)남북경제문화협력재단, “김일성종합대학 도서관 현대화사업 추진 실적 보고서”, (서울: (사)남북경제문화협력재단, 2009년), p.49.

14) (사)남북경제문화협력재단, “김일성종합대학 도서관 현대화사업 추진 실적 보고서”, (서울: (사)남북경제문화협력재단, 2009년), p.79.

15) (사)남북경제문화협력재단, “김일성종합대학 도서관 현대화사업 추진 실적 보고서”, (서울: (사)남북경제문화협력재단, 2009년), p.79.

16) (사)남북경제문화협력재단, “김일성종합대학 도서관 현대화사업 추진 실적 보고서”, (서울: (사)남북경제문화협력재단, 2009년), p.80.

일성종합대학은 북한의 해커들을 양성하는 대표적인 교육기관으로, 대한민국이 북한의 해커를 양성하는 일에 일조했다는 비판을 받기도 한다.¹⁷⁾

그러나 필자가 생각하는 김일성종합대학 현대화 사업의 한계는 첫째, 북한에 존재하는 자료의 실물을 수령하는 것이 아니라 디지털화 된 원문을 수령하려고 하여 “기술적인 측면”만을 강조하여 자료의 ‘실물’이 아닌 ‘기술’에 경도된 사업이었으며 둘째, 대한민국의 주권이 관철될 수 없는 평양에 위치한 도서관을 지속적으로 유지, 보수, 지원하기 위해서는 현실적인 한계에 직면할 수밖에 없었다는 문제점이 있다고 생각한다. 따라서 사업의 기대효과를 충족시킬 수 없었던 것이다. 따라서 새롭게 제시되는 남북한 공동도서관 모델에서는 첫째, 기술적인 측면만 강조되지 않고 실물 자료를 수집하여 보존해야 하며 둘째, 지속적인 관리 및 진행을 위한 방법이 필요하다고 요약해볼 수 있다.

3. 독일의 도서관 사례

앞서 살펴본 김일성종합대학 도서관 현대화 사업에서는 ‘기술적인 측면’이 강조되었고, 디지털화하기 위해서는 전력 공급이 지속적으로 이루어져야 했다. 또한 기술, 장비의 공급으로 인해 해커 양성에 일조했다는 비판을 받기도 했다. 그러나 독일의 사례는 과거 분단국으로서, 대한민국이 지향해야 할 통일 한반도의 모습의 선례가 될 것으로 기대된다. 독일은 통일 후에 발생한 시행착오의 경험이 있었고, 우리는 그것을 반추하여 통일 후의 도서관 모델을 그려볼 수 있다. 그러나 본 연구가 지향하는 공동 도서관 모델은 통일되기 이전에 남북 간 지적자산을 보존할 방법으로 구상되는 것이지 통일 후에 만들어질 ‘결과’로서의 도서관 모델을 강구하는 것은 아니다. 따라서 통일 후 독일이 거쳐 온 과정을 통해서 김일성종합대학 도서관 현대화 사업을 개선할 영감을 얻고자 한다.

독일은 분단되기 이전에 도서관 제반 하부구조를 공동으로 구축했으

17) 김필재, “임종석, 과거 北해커 양성 ‘김일성대학’ 지원”, <http://www.newdaily.co.kr/news/article.html?no=220349> (검색일: 2015년 6월 27일).

며¹⁸⁾ 동독과 서독의 목록규칙은 ISBD(국제표준서지기술)이 보급되기 이전에 동독과 서독의 목록학자들이 공동규칙(RAK, Regeln für Alphabetische Kataloge-rungsregln)을 개발하여 통일된 목록규칙을 사용하고 있었다.¹⁹⁾ 목록이란 도서관이 소장하고 있는 자료의 물리적 정보를 일정한 체계에 따라 조직한 것으로 이용자가 효과적으로 소장자료 중 서지자원(책)을 탐색할 수 있게 도와준다.²⁰⁾ 동독과 서독이 같은 목록규칙을 사용했다는 것은 도서관 자료의 상호 이용과 도서관 간의 상호협력이 가능했음을 의미한다.

또한 동독과 서독은 1816년부터 대학도서관들 간에 자료 교환의 경험이 있었다. 상호대차란 이용자가 요구하는 자료를 해당 도서관에서 어떠한 이유에서든 제공하지 못할 때 다른 도서관에 해당 자료를 신청하여 이용자에게 제공하는 서비스로 협정을 맺은 도서관 간에 소장 자료를 서로 빌려주는 제도이다.²¹⁾ 1797년 독일에서는 국가협동수서정책이 등장하여 상호대차를 가능하게 했고 1890년에는 전 영토를 대상으로 하는 상호대차규정이 만들어졌으며 1892년에는 외국 간의 상호대차규정이 이루어졌다.²²⁾ 즉 독일에서는 분단 이전에 상호대차를 통해서 도서관끼리 자료를 교류해왔으며 분단된 후에 서독과 동독 사이에서 단절된 상호대차를 즉각적으로 재정비하여 과거 동독에 소속된 도서관에서 부족한 자료를 서독 지역의 도서관내에서 상호대차를 하게 하여 도서관 이용자의 요구를 충족시켜줄 수 있었다. 그러나 지속된 독일의 분단과 상이한 정치, 경제체제로 인해 분단 이전에 동일했던 동서독 도서관의 체제 역시 상이하게 변화하게 되었다.

18) 노문자, “통일 독일의 도서관 통합과정과 통일 후의 준비 과정에 관한 연구”. 『한국 문헌정보학회지』 28권 (1995), p.135-165.

19) 노문자, “통일 독일의 상호대차제도에 관한 연구”. 『圖書館學』 23권 (1992), p.303-350.

20) 이경호, 김정현, 『자료목록법: KORMARC, MARC 21을 중심으로』 5판 (대구: 인쇄마당, 2012), p.4.

21) 한국도서관협회 문헌정보학용어사전 편찬위원회, 『문헌정보학용어사전』 (서울: 한국도서관협회, 2010), p.95.

22) Koschorreck, W. “Geschichte des deutschen Leihverkehr”. (Wiesbaden: Harrasowitz, 1958), p.31-42.

<표 1>23)

	서독	동독	통일독일
중점개발	학술도서관	공공도서관	-독일도서관연구소 주도 1.기본장서구입프로젝트 2.지역도서관 설립 3.상호대차 4.서지사항의 기계화 1)목록규칙 통일 2)데이터형 통일 5.국가 대표 도서관 선정
자료제공	분산식 자료제공	중앙집중식 자료제공	
대표도서관	Frankfurt 도서관	Leipzig 도서관	
상호대차	전국적 상호대차 지역적 상호대차	지역적 상호대차	

<표 1>은 동서독이 분단 후 도서관계에서 어떤 변화를 겪었는지 나타낸다. 서독과 동독은 각자 대표도서관을 구축하였고, 서독은 연구 및 기술발전을 위한 학술도서관 확충에 힘쓴 반면, 동독은 재정적 한계와 사회주의 체제의 보급을 위해 공공도서관을 중점적으로 개발하였다. 서독은 도서관 장서 및 자료를 도서관 자체적인 장서개발정책을 통해 장서를 확보하는 분산형이었지만, 동독은 중앙에서 지역의 도서관에 장서를 보급하는 형태였다. 상호대차 역시 동서독 간 차이가 이격되었는데, 서독은 전국적 범위에서 상호대차뿐만 아니라 지역적 범위에서도 상호대차가 가능했다. 그러나 동독에서의 상호대차는 전국적 범위에서보다는 지역적 상호대차를 기본으로 한 체제가 구축되었다.

통일 후 서독의 독일도서관연구소는 동서독의 도서관 통일을 주도하였다. 독일도서관연구소의 프로젝트는 크게 다섯 가지로 분류할 수 있는데, 첫 번째는 기본장서구입프로젝트이다. 동독의 대학도서관에서는 자료가 절대적으로 부족하여 학생 당 약 70,000권의 장서가 보급될 수 있도록 자료구입비를 책정하였고, 어떤 장서를 선정할 것인지 동독 도서관 사서의 자율적 판단과 서독 대학도서관의 표준도서리스트, 지정도서, 서독 사서들의 추천으로 기본 장서를 구비하였다. 둘째는 지역도서관 설립이다. 서독은 각 주마

23) 노문자, “통일 독일의 도서관 통합과정과 통일 후의 준비 과정에 관한 연구”. 『한국문헌정보학회지』 28권 (1995), p.135-165. 그리고 노문자, “통일 독일의 상호대차제도에 관한 연구”. 『圖書館學』 23권 (1992), p.303-350.를 기초로 하여 재구성하였다.

다 지역종합목록센터가 있었고, 이는 주의 대표도서관과 연계된 상호대차에서 중요한 역할을 기능했다. 따라서 동독에도 분산식 자료제공시스템을 도입하기 위해서 기존 동독의 지역대표도서관에 분산식 자료제공시스템을 도입하는 기능을 부여하여 동독의 원활한 자료제공을 도모할 수 있었다. 셋째는 상호대차체제의 조정이다. 동독에서 충족되지 않은 이용자의 요구는 서독 파트너지역의 지역종합목록센터에서 우선적으로 해결하고, 기본장서구입 프로젝트와의 보조를 통해 자체적인 장서를 확충하여 상호대차의 양을 감소시키고, 규정을 개정하여 온라인, 컴퓨터의 등장이라는 새로운 환경에 적합하게 서지사항의 기계화도 상호대차체제의 주요 수정 중 하나였다. 네 번째, 서지사항의 기계화는 OPAC(Online Public Access)라는 방식으로 기존의 카드목록에서 도서를 찾는 것이 아닌, 컴퓨터를 통해서 도서를 검색할 수 있게 되었고, 보다 신속한 상호대차를 가능하게 만들었다. 그리고 동서독 간 부족한 자료를 각 도서관에서 빠르게 검색하여 상호대차 서비스를 제공할 수 있도록, 목록 규칙과 데이터형을 통일시켰다. 마지막으로 통일독일의 대표도서관은 Frankfurt도서관으로 설정되었지만, Leipzig도서관도 유지되며 서로간 상호 업무가 조정되어 Frankfurt도서관은 독일 망명아카이브를 유지하였고, Leipzig도서관은 음악아카이브, 활자도서관, 특수장서를 수집하는 등 역할과 기능을 분리하게 되었다.

4. 시사점

여기서 현재 한반도의 분단 상황과 독일의 분단 상황의 차이점에 대해서 알 수 있다. 한반도에서 현재 남과 북은 상호대차를 통해서 서로의 도서관 자료를 교환하여 이용하고 있지 않으면 상호대차의 경험도 없다. 물론 대한민국에서 북한의 자료를 열람할 수는 있다. 1988년 7월 7일 정부의 7.7선언에 따라 통일논의를 활성화하기 위해 그동안 제한되었던 북한 자료를 일반에게 공개하게 되었고, 통일부에서 운영하고 있는 북한자료센터를 통해서 북한에서 발간한 김일성저작집, 김정일선집, 조선중앙연감, 주체사상총서 및 노동신문, 조선신보, 경제연구 등의 연속간행물은 434종, 그리고 시청각자료를 보유하고 있다.²⁴⁾ 북한 출판물의 해외 수집경로

는 중국, 일본, 홍콩, 미국, 캐나다 등의 친북단체가 운영하는 서점들의 이용이며 국내의 북한자료 대행업체인 남북교역(주), 아시아저널 등을 이용하기도 한다.²⁵⁾ 따라서 북한자료센터가 보유하고 있는 자료들은 상호대차를 통해서 북한으로부터 소장 자료를 빌려온 것은 아니며 북한자료센터에서는 북한에서 출판된 모든 자료를 구비할 수 없다는 제한이 있다.

독일과 다르게 분단되기 이전에 한반도에서의 남과 북은 상호대차의 경험이 부재하다. 지금은 대한민국 내의 도서관은 상호대차는 물론, 국립중앙도서관에서 ‘책이음’이라는 서비스로 국가 내 공공도서관에서의 이용자를 통합적으로 관리하고 있으며, 이를 바탕으로 상호대차 서비스도 제공하고 있다.²⁶⁾ 또한 ‘책바다’라는 서비스를 통해 국가 간의 상호대차 서비스도 제공하고 있다.²⁷⁾ 독일의 도서관 통일 과정에서 얻을 수 있는 시사점은 한반도에서도 북한과 상호대차를 진행하여 독일처럼 통일 이전에 미리 북한의 장서수량 및 목록 데이터에 대해서 수집할 수 있다면, 통일 이후에 있을 도서관 통일 과정에 발생할 수 있는 각종 비용을 절감시킬 수 있다는 점이다. 또한 독일의 통일 과정에서 사용된 상호대차를 모티브로 차용하여 북한과의 공동도서관 모델을 구상할 수 있다.

Ⅲ. 남북한 공동도서관을 위한 법적 근거

6.25 전쟁으로 분단 이전, 일본으로부터 해방되기 이전에 국가도서관으로 기능했던 도서관은 1923년 설립된 조선총독부도서관으로 20년 이상 일본인 관장 오기야마 히데오(荻山秀雄)의 지휘 아래 운영되고 있었다.²⁸⁾ 해방 후 조선총독부도서관으로부터 장서를 이관하여 1945년 10월

24) 북한자료센터. “북한자료센터 소개” http://unibook.unikorea.go.kr/?sub_num=15 (검색일: 2015년 6월 28일).

25) 송승섭, 정종기, “북한 전자출판물의 수집과 관리”, 『인문학논총』 36권 (2014), p.298-299.

26) 국립중앙도서관 책이음 서비스 “책이음 안내” <http://book.nl.go.kr/iplls/ServiceIntro.do> (검색일: 2015년 6월 28일).

27) 국립중앙도서관 책바다 국가상호대차서비스. “서비스 소개” <http://www.nl.go.kr/nill/user/Info/index.jsp?Page=Intro1> (검색일: 2015년 6월 28일).

1일 ‘국립도서관’이라는 새로운 이름 하에 대한민국의 영내에서 국가 대표 도서관의 지위를 가지는 도서관이 최초로 개관한다. 이것이 현재의 ‘국립중앙도서관’이다. 북한에서는 인민대학습당이 세워지기 전에 실질적으로 국가 대표 도서관의 역할을 수행한 것은 군중도서관인 중앙도서관이었다.²⁹⁾ 그러나 김정일의 주도 아래 평양에서 1982년 인민대학습당이 개관하자, 국가 대표 도서관의 기능은 중앙도서관에서 인민대학습당으로 옮겨진다. 인민대학습당은 김일성의 정치적 야망을 달성하려는 통치철학이 반영되었다고 할 수 있다. 김일성은 1985년 오사카 지사일행과의 담화에서 “우리는 전후에 한톤의 강재와 세멘트도 없는 어려운 조건에서 인민대중의 힘에 의거하여 빈터우에 오늘과 같이 아름다운 평양을 건설하였습니다. 평양시의 중심부에는 웅장화려하게 건설된 인민대학습당이 있습니다. 인민대학습당은 전체 인민을 공부시키기 위한 통신종합대학이라고 말할 수 있습니다.”라고 말하며 인민대학습당에 대한 자부심을 나타냈다.³⁰⁾ 현재 한반도에는 대한민국을 대표하는 국립중앙도서관과 북한을 대표하는 인민대학습당 두 개의 국가를 대표하는 도서관이 존재하며, 통일이 된다면, 독일의 사례처럼 기능을 분리하고 국가 대표도서관을 한 곳으로 지정해야만 하는 상황이 될 수 있다. 따라서 통일 이전에 남과 북이 갖고 있는 자료의 총량을 확인하고 이를 한반도 미래세대에 전승해야 한다는 목표를 세울 수 있다면 한반도에서는 부재했던 독일의 상호대차경험과 유사하게 북한 도서관과의 차후 협력을 기대할 수 있다.

구체적으로 어떤 형태의 남북한 공동도서관을 만들 것인지 구상하기에 앞서 대한민국과 북한에서 현재 통용되는 도서관 관련 법안에서 새롭게 공동도서관을 창출해내는 것보다는 ‘분관’이라는 접근을 통해 기존의 법체계 내에서 남북한 공동도서관이 남과 북의 국가 대표 도서관의 산하도서관으로 설립이 가능한지 알아볼 필요가 있다. 그 이유는 ‘상징성’과 ‘업무의 효율성’ 때문이다. 독립되어 운영되는 남북한 공동도서관보다는 남

28) 이숙현, “국립중앙도서관 초대 부관장 박봉석을 조명하다” 컨퍼런스명: 박봉석(朴奉石) 도서관 사상 조명 (장소: 경기도 일산, 2012). p.80.

29) 송승섭, 『북한자료의 수집과 활용』 (경기도: 한국학술정보(주), 2011) p.128.

30) 송승섭, 『북한자료의 수집과 활용』 (경기도: 한국학술정보(주), 2011) p.163.

과 북의 대표도서관에 소속된 남북한 공동도서관은 서로가 연결되어 있다는 상징을 부여할 수 있다. 그리고 남북한 공동도서관을 운영하면서 발생할 제반의 문제점에 대해서도 국립중앙도서관과 인민대학습당의 긴밀한 협조 하에서 해결한다면, 통일 후 직면하게 될 진정한 도서관 통일과정의 비용절감을 기대할 수 있기 때문이다. 또한 분단역사를 지속적으로 관통한 두 가지 대북인식인 ‘국가 간의 관계’와 ‘민족 내부의 특수관계’³¹⁾³²⁾에 따라 자료수집방법이 상이할 수 있다.

1. 대한민국의 도서관 관련 법적 근거

국가도서관은 총 3개로, 국립중앙도서관³³⁾, 국회도서관, 법원도서관이 있다. 도서관법 제18조에 따르면 국립중앙도서관은 “국가”를 대표하는 도서관이라고 규정되어 있다. 그리고 국립중앙도서관은 문화체육관광부 소속의 국가기관이며, 국립어린이청소년도서관, 국립장애인도서관, 국립세종도서관은 국립중앙도서관 소속의 국가기관이다. 행정부에 속하는 국가기관을 설치하도록 규정한 기본 법령은 「정부조직법」과 그 하위 법령인 각 부처의 「직제」(대통령령)인 「문화체육관광부와 그 소속기관 직제」에 문화체육관광부의 각 부처와 소속기관을 두도록 규정하고 있다. 해당 직제 제2조와 제42조에 따라서 국립중앙도서관은 문화체육관광부 소속이며, 제47조에 의해 국립어린이청소년도서관은 국립중앙도서관장 소속하에 있으며, 제49조에 의해 국립중앙도서관과 국립어린이청소년도서관, 국립장애인도서관을 두도록 규정하고 있다. 그러나 국립세종도서관이라는 국립중앙도서관의 분관에 대한 명시적 조항은 없으며, 도서관법 제18조의 2항에서 국립중앙도서관은 국가대표도서관으로서 효율적인 업무처리 및 지

31) ‘국가 간의 관계’는 남과 북이 국제무대에서 ‘주권국가 간의 관계’를 형성, 유지하고 있기 때문에 발생하는 시각이고, ‘민족 내부의 특수관계’는 1991년 남과 북이 채택한 ‘남북 사이의 화해와 불가침 및 교류, 협력에 관한 합의서’에서 명시한 “쌍방사이의 관계가 나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계임을 인정하고...(후략)...”에 근거하고 있다.

32) 제성호, 『남북한관계론』 (경기도: 집문당, 2010) p.32-38.

33) 한국도서관협회, 『한국도서관연감』 (세종시: 문화체육관광부, 2014) p.436.에는 국립중앙도서관에 국립세종도서관, 국립어린이청소년도서관을 포함한 것으로 집계되었다.

역간 도서관의 균형발전을 위하여 필요한 경우에 지역별, 분야별 분관을 둘 수 있다는 조항에 의한 것이라고 해석할 수 있다.

국회도서관은 국회사무처 직제에 따라 1981년 사무처의 부속기관으로 개편되었다가 1988년 국회도서관법을 제정하여 사무처에서 분리되어 독립된 기관으로 되었다.³⁴⁾ 국회도서관법 제2조에 의거하여 국회도서관은 대한민국의 입법부인 국회에서 입법활동을 지원하는 역할을 수행한다. 국회도서관은 1952년 전시수도 부산에서 국회도서관실로 최초의 개관을 했기 때문에, 그 역사성을 살리고, 공공도서관 1개관 당 인구수가 전국 평균보다 상회하여 도서관 인프라가 전국 최하위라는 점에서 부산에 분관을 설치하기로 확정된 상태이다.³⁵⁾ 국회도서관법, 국회도서관직제에는 분관에 관한 명시적 조항이 없지만, 2009년 국회도서관은 독도에 국회도서관 분관을 개관하여 전자도서 80만권을 열람할 수 있다.³⁶⁾ 당시 도서관장 이은철은 인터뷰에서 독도에 위치한 국회도서관 분관은 상징적인 의미가 강하다고 밝히면서,³⁷⁾ 국회도서관 최초의 분관은 관련 법, 직제에 근거하여 설립되지 않았다는 것을 알 수 있다.

법원도서관은 법원조직법 제22조에 따라 대법원의 부속기관으로 존재하며, 법원도서관규칙에 의거하여 상세하게 목적이 기술되어 있다. 그러나 법원도서관 역시 국회도서관처럼 분관에 관한 조항은 존재하지 않다.

국립중앙도서관, 국회도서관, 법원도서관은 국가의 대표적인 권력기구인 입법부, 행정부, 사법부의 산하로 운영되는 도서관이라고 볼 수 있다.

34) 국회도서관. “도서관 개관 연혁”

http://www.nanet.go.kr/06_introduce/02_history/01/nalopen_his.jsp (검색일: 2015년 7월 21일).

35) 전창훈, “부산시민공원에 국회도서관 분관 확정”

<http://news20.busan.com/controller/newsController.jsp?newsId=20150501000106> (검색일: 2015년 7월 21일).

36) 연합뉴스 보도자료, “독도에 대한민국 국회도서관을 열다”

http://prlink.yonhapnews.co.kr/view.aspx?contents_id=RPR20091120000900353&from=search (검색일: 2015년 7월 21일).

37) 성기철, “최초 도서관 전문가 출신 이은철 국회도서관장 “국회가 좋은 法 만들도록 최상의 자료 제공”

<http://news.knib.co.kr/article/view.asp?arcid=0922925442&code=11131100&sid1=prj&sid2=0036> (검색일: 2015년 7월 21일).

국가도서관이지만 남북한공공도서관을 분관의 형태로 만들어 낼 수 있는 법적 근거는 도서관법 제18조 2항뿐이기 때문에 국립중앙도서관만 분관으로 남북한 공동도서관을 만들 수 있다. 또한 도서관법 제19조 1항 6호에 의거하여 IFLA(국제도서관연맹)에 가입하였기 때문에 국제상호대차에 관한 협력을 진행할 수 있다. 그러므로 북한을 국가 간 관계라고 인식하더라도 남북한 공동도서관의 설립을 진행할 수 있다.

따라서 현행법 상 국가도서관의 분관설립을 금지하는 조항은 존재하지 않으며 북한을 국가 간 관계로 인식하던지, 민족 내부의 특수관계로 취급하던지 관계없이 남북한 공동도서관 건설의 문제점은 발견되지 않는다.

2. 대한민국의 북한자료 관련 법적 근거

일반적으로 ‘북한자료’라고 할 때는 협의적 정의에 따라서는 북한에서 생산된 자료 혹은 광의적 정의에 따라서는 북한과 관련된 자료를 포괄하는 북한 및 통일관련 자료라고 포괄적으로 접근할 수 있다.³⁸⁾ 해당 정의에 의거한 북한자료를 다루는 주요 기관은 국가정보원과 통일부라고 할 수 있다. 국가정보원에서는 과거에 ‘불온 간행물’이라는 이름으로 취급되었던 북한자료를 관리하였으나 현재는 ‘특수자료’라는 이름으로 변경하였다. 대통령령 제 15136호 “정보 및 보안업무 기획조정규정”제4조 6호 및 제5조에 의거하여 각종 기관에서 “특수자료 취급지침”이 운용되게 되는데 특수자료의 정의부분에서는 다음과 같이 정의한다.

제2조 (용어의 정의) 이 지침에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

①“특수자료”라 함은 간행물, 녹음테이프, 영상물, 전자출판물 및 전자파일, CD, DVD 등 모든 디지털 방식의 자료(이하 “디지털 콘텐츠”라 한다)를 포함한 일체의 대중전달 매개체로서 관련 기관에서 비밀로 분류한 것을 제외한 다음 각 호에 해당하는 자료를 말한다.

38) 송승섭, 『북한자료의 수집과 활용』 (경기도: 한국학술정보(주), 2011) p.82.

1. 북한 또는 반국가단체에서 제작, 발행한 정치적·이념적 자료
2. 북한 및 반국가단체와 그 구성원의 활동을 찬양, 선전하는 내용
3. 공산주의 이념이나 체제를 찬양, 선전하는 내용
4. 대한민국의 정통성을 부인하거나 자유민주주의 체제를 부정하는 내용 등

여기서 정의하는 ‘특수자료’의 정의에 따른다면, 북한에서 생산된 정치적 이념적 자료와 반국가 단체에서 발행한 자료로 이적성(利敵性)이 있는 표현물로 정의할 수 있다. 그러나 모든 북한자료는 특수자료에 해당하지 않고, 이적성이 없다면 일반자료로 취급할 수 있다. 그러나 많은 특수자료취급기관에서는 북한자료라면 일괄적으로 특수자료로 취급하는 경향이 있으며³⁹⁾ 특수자료를 취급하는 36개의 대학도서관 중 26개관(63.9%)에서도 북한자료 전체를 특수자료로 지정하고 있다.⁴⁰⁾ 또한 국가정보원의 특수자료에 대한 정의는 국가보훈처, 국립중앙박물관, 국방부, 기상청, 농촌진흥청, 인권도서관, 인권자료실, 민주평화통일자문회의의 등의 훈령에서 사용되고 있다.

통일부에서는 “통일부 자료관리규정”을 통해서 통일부가 취급하는 자료에 대해서 기술한다.⁴¹⁾ 제3장 자료관리에서 모든 자료를 일반자료, 특수자료, 보안자료, 통일부 발간물, 시청각자료, 파일자료, 기타 형태별 특성에 따라 구분하여 관리하도록 규정한다. 즉 국정원의 특수자료취급지침에서 정의하는 특수자료도 취급의 대상으로 포함하여 관리하고 있다. 제2장 자료수집에서의 우선순위에서는 북한에서 간행되는 제반자료와 국내외의 북한 및 통일관련 자료가 제 1순위이며, 제 2순위는 통일부와 그 소속기관의 업무수행에 필요한 자료, 마지막으로 기타 관련 참고자료로 우선순위를 정하고 있다. 제4장 특수자료심의위원회에서는 통일부에 접수되는 각종 자료가 특수자료에 해당되는지에 대해서 심의한다. 특수자료심의위

39) 송승섭, 『북한자료의 수집과 활용』 (경기도: 한국학술정보(주), 2011) p.83.

40) 홍선표, “대학도서관의 북한자료의 공개에 영향을 미치는 요인에 관한 연구”, 『성균관대학교 대학원 석사학위논문』 (2007).

41) 통일부, “통일부자료관리규정”

<http://www.unikorea.go.kr/content.do?cmsid=1589&mode=view&page=33&cid=19275> (검색일: 2016년 9월 22일).

원회의 위원은 통일부 및 소속기관 직원 중에서 통일 및 북한에 대한 연구 경험과 전문 지식이 풍부한 자와 외부 전문연구자를 선정, 위촉한다.

위에서 살펴 본 국가정보원과 통일부는 모두 북한자료에 대해서 취급한다고 할 수 있지만, 서로 다른 기능을 하고 있다. 국가정보원에서는 국가보안법을 위배하는 내용에 대해서는 제한을 가한다. 국가보안법 제7조 5항에서는 국가의 존립, 안전이나 자유민주적 기본질서를 위태롭게 하거나 사회질서의 혼란을 조성할 목적으로 문서, 도화, 기타의 표현물을 제작, 수입, 복사 소지, 운반, 반포, 판매 또는 취득한 자 역시 국가변란에 동조했다고 간주하여 처벌한다. 국가보안법 제7조 5항에 해당하는 자료는 주로 ‘이적표현물’이라고 지칭하여 이를 가지고 있으면 범법행위이기 때문에 국가정보원의 특수자료 취급은 북한자료의 유통과 열람 및 보관을 “제한”하고 “감독”하려는 기능이 강하다. 반면에 통일부는 1988년 7월 7일 정부가 ‘7.7 남북 선언’과 1989년 ‘남북교류협력에관한지침’이 마련되면서 특수자료의 공개 필요성에 대해서 절감하게 된다.⁴²⁾ 그리고 1989년 5월 22일 북한자료센터의 전신인 ‘북한 및 공산권 정보·자료센터’를 개관한다. 이처럼 통일부 북한자료센터에서는 북한자료를 “공개”하고 “접근”할 수 있게 하는 기능을 수행한다고 볼 수 있다. 이를 요약하면 아래와 같은 <표 2>로 정리할 수 있다.

<표 2>

취급 기관	국가정보원	통일부 북한자료센터
기능	제한 및 감독	공개 및 접근
정체성	국가보안법	7.7 남북 선언

3. 북한의 도서관 관련 법적 근거

북한에도 도서관법이 존재하며, 북한의 도서관법은 최고인민회의 상설회의의 결정(제107호)으로 1998년 1월 21일에 처음 채택되어 1년 뒤인

42) 이우영, 정영선, “북한자료 공개제도 개선 방안 연구”, 『현대북한연구』 12권 2호 (2009), p.62-97.

1999년 1월 14일에 최고인민회의 상임위원회가 정령 제 350호로 수정한 것이다.⁴³⁾ 북한의 도서관법에서 주목해야 할 부분은 ‘분관’과 ‘국제교류’ 부분이다.

그러나 북한 도서관법에서는 국가도서관의 분관과 유사한 항목 혹은 연역해낼 수 있는 항목이 제정되어 있지는 않다. 송승섭은 이런 북한의 도서관법체계에 대해 실질적인 효력이 거의 없다고 판단했다.⁴⁴⁾ 실제로 북한의 국립중앙도서관의 역할을 수행하고 있는 인민대학습당에 대한 항목이 없으며, 도서관의 유형과 소속은 조선대백과사전에서 찾아볼 수 있다.⁴⁵⁾

<표 3>

유형별		소속별		
		국가공공도서관망	기관, 기업소도서관망	사회협동단체도서관망
군중도서관	성인도서관	시, 구역 도서관 군도서관 신문잡지열람실	당, 정권기관, 근로단체도서관 공장도서관 광산도서관 수산, 립업, 건설, 운수, 문화, 보건부문기관 기업소 도서관	농촌도서관 생산협동조합도서관 수산협동조합도서관 편의협동조합도서관
	학생도서관	시, 군, 구역 학생도서관	인민학교도서관 고등중학교도서관 학생소년궁전도서관	
과학도서관	종합적인 과학도서관	국가도서관 도도서관	김일성종합대학 과학도서관 국가과학원도서관 사회과학원도서관	
	전문과학 도서관		대학도서관 연구기관도서관	

<표 3>을 참조하면, 북한의 도서관은 크게 두 종류인 군중도서관, 과학도서관으로 대별할 수 있다. 군중도서관이란 대한민국의 공공도서관에 해당하는데, 광범위한 근로자들과 청소년, 학생들을 대상으로 하여 새로운 문화기술지식을 보급하며 사회적 학습을 널리 조직하는 도서관으로,

43) 송승섭, 『북한 도서관의 이해』 (서울: 한국도서관협회, 2008), p.276.

44) 송승섭, 『북한 도서관의 이해』 (서울: 한국도서관협회, 2008), p.302.

45) 백과사전출판사 편, 『조선대백과사전(6)』 (평양: 백과사전출판사, 1998-2001), p.250.

나이와 지식수준의 차이에 관계없이 모든 사람들에게 아무 때나 필요한 책을 읽을 수 있도록 하는 도서관이다.⁴⁶⁾ 반면에 과학도서관은 과학자, 기술자, 전문가들을 기본대상으로 하여 새로운 과학기술을 보급하며 사회적 학습을 널리 조직하는 도서관으로 국내외 사회정치도서들과 과학기술도서, 신문, 잡지, 사전류들이 있으며, 북한의 과학도서관은 과학자, 기술자들을 주체사상으로 튼튼히 무장시키며 높은 과학이론을 소유한 유능한 일군으로 준비시키는데 이바지한다.⁴⁷⁾ 군중도서관은 다소 이용자의 스펙트럼이 넓은 도서관이라고 볼 수 있고, 과학도서관은 전문 기술 분야의 이용자들을 위한 도서관으로 장서의 수준이 높다고 판단할 수 있다. 그러나 북한에서 국가도서관을 과학도서관의 유형이라고 하는 것을 비추어보면 북한차원에서 운영되는 도서관은 과학 학문을 위시한 도서관이라고 판단할 수 있다. 그렇기 때문에 남북한 공동도서관이 건립된다면 국가도서관의 하위로 두어 이를 과학 학문 중심의 도서관, 즉 과학 학문 위주의 장서로 관리할 것인지 혹은 군중 도서관의 유형으로 두어 모든 근로자 및 학생들이 이용할 수 있게 할 것인지에 대한 문제가 발생할 수 있다.

북한도서관법 제7조에서는 국가는 도서관분야에서 다른 나라, 국제기구들과의 교류와 협조를 발전시킨다고 명시적으로 밝히고 있다.⁴⁸⁾ 남북한 공동도서관 모델을 위해서는 북한에서 밝히고 있는 도서관의 업무 중 국제도서교환, 국제도서대출의 방법을 기반으로 구상할 수 있다. 북한은 1970년 9월에 국제도서관협회연맹(IFLA)에 가입하였고, 중국과 소련, 동구권 국가를 중심으로 한 구 사회주의권 국가와 국제도서교환사업을 해왔기 때문에, 국제도서교환 및 국제도서대출의 방법이 전무했다고 할 수 없다. 이를 위한 조직으로 인민대학습당의 국제도서교환처가 있는 것으로 알려져 있다.⁴⁹⁾ 북한은 국제도서교환사업을 “다른 나라 도서관들 사이에

46) 백과사전출판사 편, 『조선대백과사전(3)』 (평양: 백과사전출판사, 1998-2001), p.288.

47) 백과사전출판사 편, 『조선대백과사전(4)』 (평양: 백과사전출판사, 1998-2001), p.494.

48) 북한자료센터, “조선민주주의인민공화국 도서관법”

http://unibook.unikorea.go.kr/?sub_num=53&recom=11&state=view&idx=106

(검색일: 2016년 7월 3일).

49) 송승섭, 『북한 도서관의 이해』 (서울: 한국도서관협회, 2008), p.280.

유무상통의 원칙에서 진행하는 출판물교류사업이며 해당 도서관들 사이에 쌍무적 혹은 다무적 협정이나 계약을 체결하여 정상적인 사업으로 진행된다. 인민대학습당을 비롯한 과학도서관들이 세계 여러 나라의 도서관과 국제도서교환의 방법으로 위대한 수령 김일성동지와 위대한 령도자 김정일동지의 불후의 고전적 로작들과 영광찬란한 혁명력사를 수록한 출판물들, 많은 도서와 신문, 잡지들을 널리 보급하고 북한의 혁명과 건설에 필요한 출판물들을 받아들인다.”고 규정한다. 그리고 국제도서교환은 국가들 상호간의 협조와 연대성을 강화하는데 이바지한다고 밝힌다.⁵⁰⁾

국제도서대출은 북한에서 세계 여러나라 도서관들 사이에 책을 빌려주고 받는 출판물의 이용형식으로 한 나라의 도서관이 세계 여러 나라들에서 발행하는 출판물들을 다 갖추어놓을 수 없기 때문에 필요시 되는 출판물을 다른 나라 도서관에서 일정기간 빌려다 이용하게 된다. 국제도서대출은 출판물을 대출하고 이용하는 국가 도서관들 사이에 미리 합의가 이루어진 조건에서 진행된다. 출판물을 이용하려는 국가 도서관은 필요한 도서목록을 해당 나라 도서관에 제기하고 대출신청을 해야 하며 신청을 받은 나라의 도서관은 합의사항에 근거하여 제기된 책들을 제때에 보내주어야 할 의무가 있다. 도서를 대출받은 나라 도서관은 그것을 이용한 다음 제기일안으로 대출해준 나라 도서관에 돌려주어야 한다. 북한에서는 김일성종합대학과학도서관과 인민대학습당을 비롯한 과학도서관들에서 세계 여러나라 도서관들과 국제도서대출을 활발하게 진행하고 있다.⁵¹⁾

이로 비추어보아 북한 도서관에서 진행하는 ‘국제도서교환’, ‘국제도서대출’의 방식을 이용한다면 남북한 공동도서관을 구축할 수 있을 것으로 보인다. ‘국제도서교환’을 통해서는 대한민국의 도서관 자료들을 북한의 도서관 자료와 교환하고, 교환된 자료들을 공동도서관에서 관리하는 방법이 가능하다. 그리고 ‘국제도서대출’으로 대한민국과 북한이 서로 남북한 공동도서관에 영구적으로 각 국가에서 보유하고 있는 자료들을 대출한다면, 남북한 공동도서관에서 자료를 보존할 수 있기 때문이다.

50) 백과사전출판사 편, 『조선대백과사전(6)』 (평양: 백과사전출판사, 1998-2001), p.248.

51) 백과사전출판사 편, 『조선대백과사전(6)』 (평양: 백과사전출판사, 1998-2001), p.253.

IV. 남북한 공동도서관 모델

1. 자료의 종류 및 수량

남북한 공동도서관 모델은 자료의 실물을 수집하여 보관하는 방향으로 기획되어야하고, 대한민국의 주권도 관철될 수 있는 곳에 건설되어야 앞서 살핀 김일성종합대학 도서관 현대화 사업의 한계점을 보완할 수 있을 것으로 보인다. 따라서 남과 북의 국가대표도서관에 납본되어 있는 자료의 종별 및 수량을 파악하여 남북한 공동도서관을 위한 자료수집의 수준을 검토할 필요가 있다. 국립중앙도서관에서 보유하고 있는 장서량은 2015년 7월 기준 총 10,110,943권이지만⁵²⁾ 국가도서관과 전국의 공공도서관, 대학도서관, 학교도서관에서 보유하고 있는 장서의 총량은 374,469,604권이다.⁵³⁾ 국립중앙도서관에서 가지고 있는 장서의 주제별 분포는 총류가 7% 인문과학인 41% 사회과학이 27% 자연과학이 25%를 차지하고 있다.⁵⁴⁾

현재 북한에서 보유하고 있는 장서의 총량이 어느 정도 되는지 알려지지 않았다.⁵⁵⁾ 북한은 1964년을 기준으로 178개소에 7,164,900여 권을 소장하고 있다고 주장했지만 1980년대 이후에 공식적인 발표가 없다.⁵⁶⁾ 북한의 인민대학습당의 장서량과 북한에서 사용하고 있는 분류표를 보면, 어떤 장서를 중점적으로 보유하고 있는지 파악할 수 있다. 북한에서 사용하는 분류표는 ‘김일성동지의 혁명사상, 주체사상을 지도적 지침으로 하여 우리의 실정에 맞게 만든 가장 선진적이며, 과학적인 도서분류표’이며⁵⁷⁾ 과학도서관, 군중도서관에서는 “도서 및 서지 분류표”, 공장, 기업

52) 국립중앙도서관 “자료현황”

<http://www.nl.go.kr/nl/intro/status/data.jsp?type=show&recKey=> (검색일: 2015년 8월 18일).

53) 한국도서관협회, 『한국도서관연감』 (세종시: 문화체육관광부, 2014) p.435.

54) 국립중앙도서관 “자료현황”

<http://www.nl.go.kr/nl/intro/status/data.jsp?type=show&recKey=> (검색일: 2015년 8월 18일).

55) 송승섭, 『북한 도서관의 이해』 (서울: 한국도서관협회, 2008), p.79.

56) 송승섭, 『북한 도서관의 이해』 (서울: 한국도서관협회, 2008), p.94.

57) 백과사전출판사 편, 『조선대백과사전(6)』 (평양: 백과사전출판사, 1998-2001), p.254.

소의 소규모도서관에서는 “도서 및 서지 분류표 간략판”, 학생도서관에서는 “학생도서관 분류표”,⁵⁸⁾ 대학도서관에서는 “도서 분류표”, 전문도서관에서는 “중앙과학기술통보사분류표”가 사용되고 있다.⁵⁹⁾ 그러나 분류표의 내용이 아닌 이름만으로는 어떤 주제를 가지고 있는지 예측하기 어렵다. 따라서 북한의 대표도서관인 인민대학습당의 주제별 종류를 알아볼 필요가 있다.

인민대학습당은 30,000,000권의 장서 수용 능력을 가지고 있으며, 1985년에는 전체 장서가 16,000,000권이였다.⁶⁰⁾ 북한 도서관의 장서구성은 김일성, 김정일 로작과 당문헌, 자연과학서적과 일부 사회과학서적으로 이루어져있다. 그러나 전체 장서의 75% 이상이 과학기술계통이며, 인문사회과학분야는 25%에 불과하다.⁶¹⁾ 이를 통해 인민대학습당의 장서는 과학기술 쪽으로 치우친 심각한 불균형이 있다는 것을 알 수 있다. 그리고 북한은 체제 이데올로기와 지도자에 관한 문제를 학문적 차원에서 접근하고 있기 때문에, 사회과학분야 안에서도 주체철학, 혁명력사학 등의 체제를 선전하기 위한 학문이 주류를 차지하고 있다.⁶²⁾ 따라서 북한에서 김일성, 김정일의 로작을 제외하더라도, 북한에서 보유하고 있는 학술 도서 내에는 북한의 주체사상을 녹아들어 있을 개연성이 높다고 분석할 수 있다.

요약하자면 남과 북이 가지고 있는 장서의 총량도 다르고, 주제도 상이한 것을 알 수 있다. 대한민국의 장서의 주제분야는 인문과학이 큰 부분을 차지하고 있고, 북한의 주요 주제분야는 과학기술쪽으로 경도되어 있다. 따라서 상이한 남과 북의 장서 주제분야를 고려하고 통일독일의 기본 장서구입프로젝트를 차용한다면 남북한 공동도서관에서 한민족이 공동으로 미래세대에게 전승해야 할 장서의 우선순위를 매기는 것이 가능할 것이다. 기본적으로 갖춰야 할 장서를 주제별 분포에 따라 규정하여 남과

58) 백과사전출판사 편, 『조선대백과사전(6)』 (평양: 백과사전출판사, 1998-2001), p.254.

59) 송승섭, 『북한 도서관의 이해』 (서울: 한국도서관협회, 2008), p.70.

60) 송승섭, 『북한 도서관의 이해』 (서울: 한국도서관협회, 2008), p.151.

61) 송승섭, 『북한 도서관의 이해』 (서울: 한국도서관협회, 2008), p.150.

62) 송승섭, 『북한자료의 수집과 활용』 (과주: 한국학술정보, 2011), p.172.

북이 남북한 공동도서관에 구비해놓을 수 있다면, 조금 더 체계화된 접근이 가능할 것이다. 예를 들면, 대한민국의 경우 국립중앙도서관에서의 주제분야는 인문과학서적이 대부분을 차지하고 있고, 북한의 대표도서관인 인민대학습당에서 구비하고 있는 주제분야는 기술과학 부문이 대부분이기에 이들의 주제별 대표적인 장서를 선별하여 우선적으로 남북한 공동도서관에서 보존하는 방법이 가능할 것이다.

2. 자료의 수집 방법

국립중앙도서관은 납본, 구입, 국제교환, 기탁, 수증의 방식으로 자료를 수집하고 있다. 남북한 공동도서관을 개발하기 위해서는 남북한 공동도서관이라는 물리적 위치에서 자료가 이용가능하며, 보존의 역할을 수행해야 하기 때문에 일정정도 이상의 자료가 수집되어야 한다. 따라서 남북한 공동도서관의 자료의 수집방법을 크게 세 가지로 대별하여 분석해볼 수 있다.

우선, 도서관법 제20조에 의거하면 도서관자료를 제작하거나 발행한 경우 누구든지 30일 이내에 해당 자료를 국립중앙도서관에 납본하게 되어있다. 현재 국립중앙도서관의 분관으로 존재하는 국립세종도서관에서는 납본을 직접적으로 받지 않는다는 점이다. 따라서 남북한 공동도서관도 만들어지게 된다면 납본도서관으로 기능하지는 않는다. 그러나 새롭게 발행되는 자료들을 빠르게 수집하기 위해서 납본은 필수적이며, 납본을 통해서 도서관이 새로운 자료에 대한 이용자들의 요구를 즉각적으로 반영할 수 있다. 세계의 도서관들은 납본도서관, 즉 납본을 시행하는 도서관으로 하나의 국가대표도서관으로 선정하고, 납본된 책을 다른 지방의 대표 도서관으로 분산하는 형태의 납본제도를 채택하고 있다. 그러나 특이한 사례로 영국의 경우 국가대표도서관인 British Library에서도 납본을 받지만 ALDL(The Agency for the Legal Deposit Libraries)에서 납본된 책을 우선적으로 받은 후에 Bodleian Libraries of the University of Oxford, Cambridge University Library, National Library of Scotland, Library of Trinity College, National Library of Wales에 법적으로 납본될 수 있도록 5개의 도서관을 선정해두어서 자료의 분산을 목적으로 많은 사람들

이 자료를 이용할 수 있도록 하였다. 즉 납본을 받는 기관의 수를 증가시켜서 분산의 기능을 강화하였고, 미래세대를 위한 문화, 지적 유산의 계승을 도모한 것이다.⁶³⁾

상기에서 살펴본 도서관법 제 20조에 의거하면 대한민국에서 납본도서관을 반드시 하나여야 한다는 법적 구속은 없다. 국립중앙도서관의 본관 서고의 포화비율은 106%로 이미 포화상태를 넘어섰지만, 아직 자료보존관은 68%, 디지털도서관은 41%를 차지하고 있기 때문에 앞으로 약 11,000,000만권을 소장할 수 있는 여유 공간이 있다. 그러나 약 25년 후인 2039년에는 포화상태에 이를 것으로 예상되기 때문에 다른 자료보존방안이 필요하다.⁶⁴⁾ 2015년 7월 기준 납본으로 수집된 자료의 양은 총 7,595,215권으로 국립중앙도서관에서 가지고 있는 장서 총량의 75%를 차지하고 있다.⁶⁵⁾ 이런 현황으로 봤을 때, 납본되는 도서관 자료를 다른 도서관으로 이관시켜야 할 필요성이 대두된다. 따라서 남북한 공동도서관의 건립은 포화상태로 진행되는 국립중앙도서관의 자료 보관 부담을 완화시켜 줄 수 있을 것으로 예측되며 납본도서관을 국립중앙도서관과 남북한 공동도서관 두 곳으로 지정하게 된다면 대한민국의 국가 대표도서관으로서의 국립중앙도서관과 한반도를 대표하는 남북한 공동도서관 두 가지의 납본 도서관을 가지게 될 것이다.

납본 이외의 자료 수집 방법으로는 국제교환과 상호대차의 방법이 있다. 국제교환이란 수집된 외국의 서적을 자국의 도서관에서 관리하는 방식으로 국제교환의 방법은 북한을 ‘국가 간의 관계’로 보는 시각과 친화성을 가진다. 국제교환이라는 방법을 통해 자료를 수집하게 된다면 북한의 장서와 우리의 장서를 서로 맞교환한 후 맞교환된 자료를 남북한 공동도서관에 그대로 이관시키는 절차를 따라야 한다. 국제교환의 방법을

63) Agency for the Legal Deposit Libraries, “Backgrounds”

<http://www.legaldeposit.org.uk/background.html> (검색일: 2015년 8월 18일).

64) 월드라이브러리 뉴스레터 “도서관의 보물 수장고, 자료 보존 서고”

<http://wl.nl.go.kr/?p=23719> (검색일: 2015년 8월 18일).

65) 국립중앙도서관 “자료현황”

<http://www.nl.go.kr/nl/intro/status/data.jsp?type=show&recKey=> (검색일: 2015년 8월 18일).

따르면 대한민국의 장서는 온전히 북한의 재산이 되게 되며, 북한의 장서는 대한민국의 재산이 되게 된다. 그러나 현재 대한민국 헌법은 영토조항을 통해 한반도 내에서의 사실상(de facto) 분단되어 있지만 법률상(de jure)으로는 분단되어 있지 않음을 명시하고 있고, 이를 바탕으로 북한을 국제법상 국가로 승인하지 않는 시각을 유지⁶⁶⁾하고 있기 때문에 국가와 국가 사이의 장서 교환은 위헌의 소지를 담지하게 된다. 실제로 현재 단계에서 존재하지는 않지만 미래에 존재하게 될 가상의 통일한국을 가상의 국가로 설정한 이후에 대한민국의 장서와 북한의 장서를 각각 이관시키고, 통일한국 of 주체가 될 대한민국과 북한이 임시로 해당 장서를 공동으로 관리하는 논리를 만든다면 위헌의 위험성을 낮출 수 있을 것이라고 생각한다.

상호대차의 방법은 ‘민족 내부의 특수관계’라는 시각과 친화성을 가진다. ‘민족 내부의 특수관계’ 시각에서는 남과 북이 통일을 지향하는 과정에서 발생하는 잠정적인 특수관계로 파악한다. 상호대차를 통해 남북한 공동도서관은 대한민국이 남북한공동도서관에 상호대차하여 구비한 자료, 북한이 남북한공동도서관에 상호대차하여 구비한 자료를 보존하게 된다. 그 결과 남과 북이 동시에 상호대차하여 구성된 남북한 공동도서관을 매개로 서로 연결된다는 상징을 할 수 있고, 상호대차를 통해 연결된 남과 북은 통일을 지향하는 ‘민족 내부의 특수관계’의 맥락을 가질 수 있게 된다. 또한 남북한 공동도서관을 남과 북이 서로 관리하는 도서관으로 판단하고 남북한 공동도서관에 항구적으로 장서를 비치하게 된다면 남과 북은 지적재산을 미래에 전승하기 위한 공동의 목표를 함께 세울 수 있을 것으로 보인다.

3. 수집 자료의 수준

남북한 공동도서관에서 수집하여 보관하는 자료는 어느 범위까지 수집할 것인지가 또 다른 문제로 부상할 수 있다. 국가보안법으로 인해서 현

66) 제성호, 『남북한관계론』 (경기도: 집문당, 2010), p.21.

행의 자유민주주의 체제를 붕괴하려는 자료는 이적표현물이며, 그것을 소지하고 읽는 것은 범법행위가 될 수 있기 때문이다. 북한은 자료를 크게 기본 장서와 보조 장서로 나누는데 기본 장서는 “위대한 수령님과 경애하는 김정일동지의 불후의 고전적 로작들과 혁명역사에 관한 책들”로 표현되고, 기본장서는 기본서고장서라고도 한다. 보조 장서는 규모가 큰 도서관들에서 이용 요구가 큰 책들을 끊임없이 보충시키고 거기에서 덜 이용되는 책들은 기본서고로 옮겨진다. 대한민국의 신간도서, 이용률이 높은 장서를 북한의 보조 장서라고 볼 수 있다.⁶⁷⁾ 이처럼 북한에서 출판된 책은 김일성, 김정일에 의한 사회주의적 특성을 내포할 가능성이 있다. 북한의 도서관에서 사용하는 분류체계를 보면 북한에 어떤 주제의 책이 있는지 파악할 수 있는데 북한의 군중도서관용 분류법을 보면 맑스-레닌주의, 김일성 동지의 저작, 맑스-레닌의 당, 조선로동당의 항목이 전치되어 있다는 것을 알 수 있다. 다른 주제에 비해 이것을 분류표상 앞에 위치시켰다는 것은 유토피적 사고와 사회주의적 요소가 중심으로 강조되고 있음을 알 수 있다.⁶⁸⁾ 북한 도서관의 장서구성에 대해서 상세하게 알려진 것은 없으나, 분류표에서 알 수 있듯이 김일성 사상을 중심으로 한 로작과 자연과학 중심의 과학서적 중심으로 구성된 불균형 상태임을 짐작할 수 있다. 그러나 북한의 모든 출판물이 국가보안법 7조 5항에 위배되어 이적표현물로 취급되는 것은 아니다. 대법원에서 국가보안법 제7조 5항, 이적표현물과 관련된 판결에서 ‘이적표현물로 인정되기 위해서는 그 표현물의 내용이 국가보안법의 보호 범익인 국가의 존립, 안전과 자유민주적 기본질서를 위협하는 적극적이고 공격적이어야 하고, 표현물에 이와 같은 이적성이 있는지 여부는 표현물의 전체적인 내용뿐만 아니라 그 작성의 동기는 물론 표현 행위 자체의 태양 및 외부와의 관련 사항, 표현 행위 당시의 정황 등 제반 사정을 종합하여 결정하여야 하며, 해당 표현물의 어느 표현 하나만을 따로 떼어 놓고 볼 것이 아니라 문맥을 통해 그 전체적 내용을 객관적으로 분석하여 이적성 유무를 판단하여야 한다’고 밝히고 있다.⁶⁹⁾ 따라서 대법원의 해당 법리를 기반으로 한다면 이적

67) 송승섭, 『북한 도서관의 이해』 (서울: 한국도서관협회, 2008), p.69-70.

68) 송승섭, 『북한 도서관의 이해』 (서울: 한국도서관협회, 2008), p.73-74.

표현물이 아닌 북한의 저작들도 충분히 존재할 수 있다. 실제로 국가 안전을 위협하는 수준이 아닌 경우 국가보안법상 이적표현물로 인정할 수 없다는 대법원 확정판결도 있었다. 국가보안법 위반 혐의로 구속된 김모 씨가 가지고 있는 북한에서 출판된 ‘한용운의 시와 님’, ‘조선민요의 유래’, ‘민요 따라 삼천리’ 등 9개의 저작에 대해서는 국가의 안전, 존립을 위협하는 내용이 담겨있지 않아서 이적표현물로 볼 수 없다고 판단했다. 그러나 ‘김일성주의 강좌’, ‘사회변혁론’ 등 나머지 601건에 대해서는 이적표현물이라고 판결했다.⁶⁹⁾

이적표현물의 개념적 정의가 모호하다고 헌법재판소에 헌법소원이 제기되었지만 헌법재판소에서조차 국가보안법 제7조 5항의 이적표현물의 소지와 관련된 조항은 이적표현물을 소지한다는 의미가 불명확하거나 다의적으로 해석될 여지가 없고 제작, 유통, 전파 등을 방지함으로써 국가의 안전과 존립, 국민의 생존과 자유를 확보할 수 있으며 표현과 양심의 자유도 침해하지 않기에 합헌선고를 내렸다.⁷¹⁾

이처럼 북한에서 제작된 모든 저작이 이적표현물은 아니기 때문에 남북한 공동도서관이 만들어진다면 대법원의 적극적인 개입이 요구되어 자료 열람의 수준이 결정되게 될 것이다. 그러나 앞서 대한민국의 북한자료 관련 법적 근거에서 살펴보았듯이 국가정보원과 통일부가 가지는 북한자료에 대한 시각이 “제한 및 감독”과 “공개 및 접근”으로 상이했기 때문에 남북한 공동도서관은 단독의 정부부처에 의해서 결정되는 것이 아닌 여러 부처의 협력과정을 필수적으로 거쳐야 할 것이다.

69) 대법원 2013.3.28. 선고 2010도12836 판결.

<http://www.law.go.kr/precSc.do?menuId=3&p1=&subMenu=1&nwYn=1§ion=&tabNo=&query=%EB%B6%81%ED%95%9C%EC%A0%80%EC%9E%91%EB%AC%BC#AJAX> (검색일: 2015년 9월 10일).

70) 양은경 “北서 만든 '한용운 해설집' 利敵표현물 아니다”

http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2015/01/05/2015010500107.html
(검색일: 2015년 9월 10일).

71) 장민성 “헌재 "국보법 이적표현물 소지 합헌”

http://www.newsis.com/ar_detail/view.html?ar_id=NISX20150502_0013638291&cID=10201&pID=10200 (검색일: 2015년 9월 10일).

4. 자료 열람의 수준

우리가 생각하고 있는 현대의 도서관은 이용자들이 직접 서가에 접근하여 자유롭게 책을 열람할 수 있는 형태의 도서관이다. 그러나 불특정 다수가 자유로이 접근하기 어려운 절차를 가지는 도서관의 유형도 존재한다. 사서에게 이용하고자 하는 도서를 요청해야 이용이 가능하며 일반 이용자들이 직접 자료에 접근하지 못하는 형태의 도서관을 폐가제(Closed access system)도서관⁷²⁾, 이와 반대로 누구나 서가에 직접 접근할 수 있는 도서관을 개가제(Open shelf system)도서관이라고 한다.⁷³⁾ 남북한 공동도서관은 국가정보원, 통일부에서 모두 관리하고 있는 ‘특수자료’를 보관하기 때문에 보관되는 자료의 열람에 대해서 민감할 수밖에 없다. 따라서 보편적인 개가식 도서관만을 생각하는 것이 아닌 폐가식 도서관의 가능성에 대해서도 연구할 필요가 있으며, 이에 따른 장점과 단점에 대해서 살펴보았다. 그리고 이를 <표 4>에 정리해두었다.

<표 4>74)

유형	개가제		폐가제
기능	열람 위주의 기능		보존 위주의 기능
열람	신고제	허가제	허가제
장점	많은 시민들에게 자료 열람의 기회가 주어진다	통일부의 기능이 강화되며 국가정보원의 기능이 약화된다	이용자의 국가보안법 위반을 사전에 차단할 수 있고 학술적 목적이 강화된다
단점	모든 자료의 국가보안법 위반여부를 결정해야 하기에 많은 비용이 소모된다		통일부의 기능이 약화되며 국가정보원의 기능이 강화된다

우선 개가제 형태를 가진 남북한 공동도서관 모델이 만들어진다면 다

72) 한국도서관협회 문헌정보학용어사전 편찬위원회, 『문헌정보학용어사전』 (서울: 한국도서관협회, 2010), p.369.

73) 한국도서관협회 문헌정보학용어사전 편찬위원회, 『문헌정보학용어사전』 (서울: 한국도서관협회, 2010), p.26.

74) 개가제(신고제, 허가제)와 폐가제의 장점, 단점은 기능적 구분을 위해 구분한 것일 뿐, 절대적인 장점과 단점을 의미하지 않는다. 예를 들어 개가제의 허가제에 통일부의 기능이 강화되는 것을 단점으로 본다면, 폐가제에서 국가정보원의 기능이 강화되는 것을 장점으로 해석할 수 있다.

양한 이용자들이 방문하게 될 것으로 기대할 수 있다. 그러나 개가제에서도 허가제와 신고제 두 가지 접근으로 세분할 수 있다. 신고제의 경우 이용자가 남북한 공동도서관 측에 이용 신고를 한 후에 도서관에 입장하여 이용이 가능한 형태이다. 따라서 이용자들은 엄격한 통제 하에서 자료를 열람하는 것이 아니라 자유로운 분위기 내에서 자료를 열람이 가능하다. 그러나 여전히 분단되어 있는 한반도의 현 상황을 고려하고, 현재 발효 중인 국가보안법을 고려한다면 개가제로 설계하기 위해서는 북한 측에서 남북한 공동도서관에 구비하는 모든 자료에 대해서 국가보안법 위반 여부를 심사해야 할 것이다. 또한 얼마나 많은 비용이 들어갈 지는 남북한 공동도서관이 소장하게 되는 장서의 규모에 따라서 결정될 것이다. 그리고 모든 시민들이 자유롭게 열람할 수 있기에 자료의 열람기능에 초점이 맞춰지게 될 것이다.

허가제는 인가된 이용자만이 서가에 접근할 수 있게 하는 형태를 보이게 된다. 따라서 일별, 월별 이용자의 수를 제한할 수도 있으며 이용하는 사람들을 효과적으로 통제할 수 있게 된다. 남북한 공동도서관이 설립되는 과정에서 통일부와 국가정보원 모두의 협력이 필요하기 때문에 두 기관의 기능 및 정체성을 기계적으로 구분할 수는 없겠지만, 상기의 ‘대한민국의 북한자료 관련 법적 근거’에서 분석한 내용을 기반으로 개가제의 허가제에 접근해볼 수 있다. 국가정보원, 통일부 모두 북한자료 관련 법적 근거를 다루지만, 통일부는 ‘공개 및 접근’을 지향하고 있다. 따라서 남북한 공동도서관 설립의 준비단계에서 통일부의 영향력이 상대적 우위에 위치한다면 허가제로 남북한 공동도서관이 운영될 개연성이 높다. 허가제 역시 신고제처럼 서가에 배치되는 모든 자료에 대해서 국가보안법 위반 여부를 결정해야 한다. 그러나 여전히 개가제이기 때문에 폐가제에 비해 상대적으로 열람의 기능에 초점이 맞춰져 있다고 판단할 수 있다.

둘째 폐가제의 경우, 남북한 공동도서관은 보존 위주의 성격이 강질 것이다. 우선적으로 자료에 대한 일차적인 접근은 사서를 통해서 접근하게 되기에 이용자들은 자료에 대해서 자유롭게 접근할 수 없게 된다. 폐가제의 경우 자료에 대한 통제가 개가제보다 강하기 때문에 폐가제가 될 경

우, 이용자들은 자유롭게 자료를 열람할 수 없게 된다. 따라서 상대적으로 이용자의 국가보안법 위반 가능성을 미연에 차단할 수 있는 장점이 있다. 또한 인가된 이용자만이 자료에 접근할 수 있기 때문에 개가제에서 발휘되는 ‘개방성’에 비해 ‘학술적 목적’에 치중되는 특징을 보일 수 있다. 반면에 개가제의 허가제와는 다르게 통일부의 ‘공개 및 접근’이라는 기능보다는 국가정보원의 ‘제한 및 감독’이 강조되기 때문에 남북한 공동도서관 설립과정에서 국가정보원이 통일부보다 상대적 우위를 점할 경우 폐가제로 운영될 가능성이 높다고 예측된다. 참고로 북한은 기본적으로 장서를 개방하지 않는 폐가식으로 도서관을 운영한다.⁷⁵⁾

5. 남북한 공동도서관 관리

남북한 공동도서관에는 김일성, 김정일 로작뿐 아니라 로작을 제외한 학술 자료도 보존하게 될 것이다. 따라서 로작을 제외한 학술 자료 내부에서도 주체사상이 담겨 있고, 수집 자료의 양이 지나치게 방대하다면 모든 자료에 대해서 통제하기 힘들게 된다. 따라서 학계에서 연구를 진행하면서 찾아본 학술자료 내부에서 주체사상과 관련된 내용이 담겨 있다면 해당 자료의 열람의 수준을 사후적으로 제한하는 방식도 가능하다. 그리고 어느 정도의 기술을 주체사상을 담지하고 있는지, 북한 체제를 옹호하고 있는지에 대해서는 추가적인 연구 및 토론이 필요할 것이다. 북한에서는 주체사상에 대해 ‘김일성 동지의 혁명사상의 주요구성부분이며 그 진수를 이루는 사상으로 주체의 철학적 원리와 사회력사원리, 혁명가 지도적원칙을 구성부분으로 하고 있다.’고 정의내리고 있다.⁷⁶⁾ 이런 주체사상의 무분별한 확산을 효율적으로 제어하기 위해서는 남북한 공동도서관을 위한 특별한 관리가 요구된다.

1) 협력 주체

협력 주체에 대해 구상하기 전에 송승섭에 의한 선행 연구를 소개한다.

75) 송승섭, 『북한 도서관의 이해』 (서울: 한국도서관협회, 2008), p.285.

76) 백과사전출판사 편, 『조선대백과사전(19)』 (평양: 백과사전출판사, 1998-2001), p.342.

송승섭은 저서 “북한자료의 수집과 활용”에서 북한자료의 이용확대를 위한 협력 모형에 대해서 연구했다.⁷⁷⁾ 해당 연구에서의 북한자료의 이용확대를 도모하기 위한 주체로 국가정보원, 통일부, 문화체육관광부가 선정되었다. 송승섭의 연구는 ‘특수자료취급기관’간의 교류, 협력 강화였기 때문에 상기 세 부처의 협력이 핵심 과제라고 규정할 수 있다.

송승섭은 특수자료취급기관의 종합적인 관리기구로 가상의 북한정보자료교류협의회를 구상하였고, 통일부의 북한자료센터에서 이를 관장해야 한다고 말한다. 송승섭의 북한정보자료교류협의회는 특수자료의 취급과 관리에 관한 종합적인 관리규정 마련, 상호 교류 및 공동 활용, 특수자료의 분류 기준 등 공동 관심사를 논의하고 회원 기관들이 보유하고 있는 자료 및 발행 자료의 상호 교환, 담당자 교육, 워크숍 및 세미나, 전시회 등의 제반 사업, 특수 자료의 특성화와 전문화를 위한 분과별 활동을 담당한다. 총회, 이사회는 통일부에서 맡아서 안정적인 지원 인력, 조직 및 예산 확보를 도모하고, 분과위원회는 대학, 공공도서관, 연구기관, 언론기관, 기업, 영리기관, 군 관련 기관, 대국민홍보기관, 중앙행정부처, 각종 위원회, 기타 기관으로 나누고, 주제 분야별로는 통일, 안보, 북한 경제, 과학, 북한 사회, 북한 문화, 기타 분야로 구분하여 접근을 시도하였다. 끝으로 송승섭은 가장 중요한 것은 통일부, 국가정보원, 문화체육관광부가 협조하는 것이라고 지적하는데, 통일부는 현재의 ‘특수자료심의위원회’를 확대, 발전시킨 ‘북한자료연구위원회’를 구성하고 종합서비스망을 구축하고, 특수자료 분류기준의 세분화를 해야한다고 주장했다. 그리고 국가정보원은 특수자료취급지침의 개정, 대체 입법 추진을 검토하고, 북한자료의 공개 확대를 위해 특수자료 관련 업무를 통일부에 이관할 필요가 있으며 문화체육관광부는 국립중앙도서관을 통해 향후 북한자료 관련 업무가 이관될 수 있다는 가정 하에 국가적 차원의 중장기적 통일사료 수집계획을 세우고, 국가도서관으로서 북한의 인민대학습당을 비롯한 북한의 주요 도서관과 교류협력을 추진해야 한다고 지적했다.

77) 송승섭, 『북한자료의 수집과 활용』 (과주: 한국학술정보, 2011), p.251

<표 5>

기관명	특 성
통일부	특수자료 지원, 활용기반 확충 북한자료 종합 서비스망 구축 특수자료 지원 및 민원 해결 특수자료 분류기준 세분화 북한자료 연구위원회 운영 이용자 관리 교육
국가정보원	특수자료취급지침 개정 또는 법령화 특수자료 관련 업무 이관 통일부와 협력 북한정보자료교류협의회 지원 특수자료담당자 교육실시
대법원	이적표현물의 개념적 범위의 구체화 남북한 공동도서관의 자료 심사
국립중앙도서관	국가적 차원의 중장기적 통일사료 수집계획 준비 국가도서관으로서 북한도서관과의 교류협력 추진 남북한 공동도서관에서 사용할 목록, 분류, 검색엔진 개발
북한정보자료 교류협의회	총회, 이사회, 분과위원회 구성 종합적인 관리규정 마련 공통문제협의, 협력방안 모색 특수자료의 상호 교류 교육, 워크숍, 세미나 주최

그러나 송승섭의 연구는 대한민국 내에서 북한 자료의 활성화와 열람을 위한 구상이기 때문에 남북한 공동도서관 모델을 만들기 위해서는 약간의 한계가 있다. 왜냐하면 주요 협력 주체 중에서 가장 중요한 북한이 빠져 있기 때문이다. 송승섭의 연구를 수정, 보완하여 만들어진 <표 5>는 남북한 공동도서관의 설립까지 필요한 국내기관간의 협력 범위라고 정의내릴 수 있다. 그리고 주요 협력 주체인 북한을 포함한 조직도는 [그림 1]에서 설명된다.

북한의 저작과 관련되어서는 통일부, 국정원이 기본적으로 관여할 수밖에 없다. 그리고 문화체육관광부보다는 국립중앙도서관이라는 구체적인 기관에서 남북한 공동도서관 설립을 위한 협력에 가담하게 된다면 책임

의 소지가 분명해진다는 특징점을 가지게 된다. 또한 국립중앙도서관의 분관 형태로 접근했기 때문에 국립중앙도서관의 상위 조직인 문화체육관광부의 개입은 불필요하다고 생각된다. 국립중앙도서관은 추가적으로 남북한 공동도서관에서 사용할 목록규칙, 분류규칙, 그리고 자료를 찾기 위한 검색엔진을 개발하는 것을 담당해야한다. 그리고 통일부의 전담으로 이용자들이 남북한 공동도서관을 이용할 때의 주의점에 대해서 교육을 하고, 교육 내용에 대해서는 국가정보원과 공동으로 교육 커리큘럼을 강구한다. 그러나 상기 ‘대한민국의 북한자료 관련 법적 근거’에서 살펴 본 바와 같이 국가정보원과 통일부는 상이한 기능 및 정체성을 가지고 있었기 때문에 ‘제한 및 감독’을 추구하는 국가정보원과 ‘공개 및 접근’을 강조하는 통일부의 시각을 조율하는데 많은 노력이 요구될 것이다. 남북한 공동도서관의 관리를 위해서는 송승섭의 연구에 ‘대법원’이 추가되는데 그 이유는 남북한 공동도서관에서 이적표현물을 보존할 수 있기 때문이다. 이전까지는 국가보안법을 위반했다고 기소된 피의자가 소지하고 있던 북한 저작물이 이적표현물인지에 대해서 검사하는 다소 수동적인 기능을 했던 대법원에게 남북한 공동도서관을 설립하기까지의 과정에서 보존될 자료가 이적표현물인지 아닌지 구분하는 적극적인 역할이 요구될 것이다. 특히 상기 자료의 열람 수준에서 연구되었듯이 남북한 공동도서관이 개가제로 운영될 경우 대법원의 역할은 더욱 커질 수밖에 없다. 대법원에서 투자하는 시간과 비용이 상당할 것으로 예측되지만 적극적인 대법원의 역할은 국가보안법 제7조 5항에 해당하는 이적표현물의 개념적 정의에 대한 구체적 구분선을 제시할 수 있게 될 것이다.

2) 조직도

대한민국과 북한이 남북한 공동도서관을 공동으로 관리하기 위해서는 송승섭 연구에서 강구되었던 ‘북한정보자료교류협의회’이상의 조직이 요구될 것이다. 따라서 본 연구에서는 송승섭의 연구를 수정, 보완하여 ‘남북한 공동도서관 관리 위원회(가제)’를 제시한다. 남북한 공동도서관 관리 위원회는 대한민국과 북한에서 동률의 위원들에 의해 구성되어야 하

며, 크게 남북 공동 도서관의 자료관리 및 운영을 위한 조직(도서관부)과 부가적으로 대한민국과 북한의 학술적 소통 창구로 기능하기 위한 조직(학술교류부)으로 대별할 수 있다. 이를 그림으로 나타내면 [그림 1]과 같다. 남북 공동 도서관의 자료관리 및 운영을 위한 조직은 우선 한반도의 국가 서지를 발행해야 한다. 북한에서도 도서관연합목록을 편찬하는 것으로 알려져 있는데⁷⁸⁾ 이것과 매년 간행되고 있는 대한민국 국가서지를 연관시켜 남북 공동 국가서지를 발행하는 것이 필요하다. 그러나 현재 국가서지는 KDC(한국십진분류법)에 의해 분류된 저작들로 주제별로 정렬하고 있기 때문에 한국의 KDC와 북한의 주제 분류법을 통합시키거나 새로 다가올 통일 한국의 도서관에서 사용될 분류법의 기저를 제시해야 한다. 이런 과정을 통해 새로운 통일 한국 표준 분류 규칙을 더욱 빠르게 제정할 수 있게 될 것이다. 도서관부는 대한민국의 한국도서관 협회의 남북도서관협력위원회와 통일부의 북한자료센터, 국립중앙도서관의 공동 구성이며 북한에서는 이와 대응되는 조직으로 조선도서관협회, 도서관운영관리방법연구소, 인민대학습당의 구성을 통해서 조직할 수 있다. 북한의 조선도서관협회는 도서관 및 서지 분야에서 제기되는 이론 실천적 문제들에 대한 연구사업을 촉진하고 도서관학, 서지학 분야의 과학연구계획의 수립에 힘쓴다.⁷⁹⁾ 그리고 도서관운영관리방법연구소는 예전에 존재했던 북한의 중앙도서관 내 연구그룹이 인민대학습당이 건립되면서 독립하여 도서잡지연합목록, 잡지기사목록, 도서관참조자료 등의 각종 서지, 참고자료 등을 발행하고 있다.⁸⁰⁾ 따라서 도서관부는 목록, 분류 등 전문성을 갖추고 있는 인력들이 대한민국과 북한 측에서 접촉할 수 있는 통로로 기능하게 될 것이다.

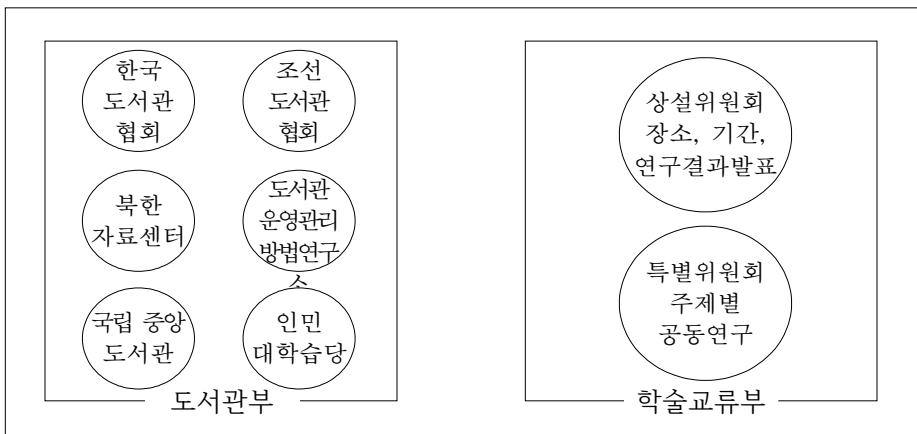
학술교류부는 단순히 남북한 공동도서관이 남과 북의 자료를 물리적으로 보존하는 역할뿐만 아니라 이에 나아가 남과 북이 학술적 교류를 공동으로 진행할 수 있는 소통의 창구로서도 기능할 수 있게 만들 수 있기 때문에 필요하다. 학술교류부에서는 학술교류만을 전담하기 때문에 비상

78) 백과사전출판사 편, 『조선대백과사전(6)』 (평양: 백과사전출판사, 1998-2001), p.253

79) 백과사전출판사 편, 『조선대백과사전(17)』 (평양: 백과사전출판사, 1998-2001), p.571.

80) 송승섭, 『북한 도서관의 이해』 (서울: 한국도서관협회, 2008), p.64.

시적으로 소집되었다가 해체될 수 있으므로, 학술교류부 상설위원회에서는 회의의 장소, 교류 기간에 대해서 남북 간의 협의를 진행하고 교류 연구 결과를 발표하는 조직이 될 것이다. 학술교류부 특별위원회에서는 학술교류를 진행할 때 주제에 따라서 일시적으로 소집되어 남북한 공동연구팀을 꾸리고 기간이 지나면 해체되는 팀으로 구성될 것이다. 예를 들면 개성 만월대 남북 공동 발굴 조사 사업과 같은 프로젝트를 학술교류부 특별위원회의 소속으로 편제를 둔다면, 관련 자료를 남북한 공동도서관의 조직 하에서 체계적으로 관리할 수 있을 것이다.⁸¹⁾ 개성 만월대 남북 공동 발굴 조사는 남북역사학자협회의 주도로 이루어지고 있으며, 남북공동학술토론회, 남북역사용어공동연구 그리고 유적조사, 보존사업 등의 하위 프로젝트도 진행한 바 있다. 만약 개성 만월대 발굴 작업이 성공적으로 끝난 뒤 새로운 프로젝트를 구상하지 않고서는 남북역사학자협회는 구심점을 잃어 유명무실해질 수 있다. 그렇기 때문에 새로운 영역에서의 학술교류로 확장하기 위해서는 남북 공동도서관 학술교류부에 소속되어 남북한 공동도서관에서 유관 자료를 찾는 작업이 필요하다. 또한 학술교류과정의 경험과 어려웠던 문제점에 대한 기록을 남기고 이를 보존한다면 남북한 학술적 차원의 교류가 점차 안정화되고 건설적으로 발전하는데 도움을 줄 수 있을 것이다.



[그림 1]

81) 개성 만월대 남북공동 발굴조사 coreapalace.kr (검색일: 2016년 8월 30일).

3) 남북한 공동도서관의 위치

남북한 공동도서관의 목표는 미래에 발생할 수 있는 잠재적 폭력으로 부터 한반도 지식을 보호하는 것이기 때문에 DMZ(비무장 지대)가 적합하다고 판단할 수 있다. 그러나 DMZ의 경우 도서관으로의 접근성이 떨어진다는 단점이 존재하며 이 때문에 지속적인 관리가 불가능하다면 자료의 물리적 상태를 악화시킬 우려도 존재한다. 이러한 접근성 문제를 보완하기 위해서는 남북한의 소통 창구로 기능하는 판문점에 건설할 수 있다. 군사분계선 사이에 위치하게 하여 절반은 북한의 영내에, 절반은 대한민국의 영내에 위치하게 한다면 남북한 공동관리의 효율성을 높일 수 있다. 상기 언급되었던 북한 도서관과의 교류사업이었던 김일성 종합대학 도서관 현대화 사업이 지속되기 어려웠던 이유 중 하나는 대한민국의 영내에 위치하지 않았기 때문이다. 그러므로 남북한 공동도서관은 대한민국과 북한의 주권이 상호 일관적으로 작용할 수 있는 공간에 건설되어야 한다. 그리고 판문점에 건설된다면 남북 평화와 대화의 창구인 판문점에 건설되는 것이기에 남북한 공동도서관은 한반도의 지적재산이 평화를 가져다 줄 상징적 존재로 남을 수 있다.

6. 한계점

남북한 공동도서관도 도서관이기 때문에, 기본적으로 도서관이 부담할 저작권 문제에 직면하게 된다. 그러나 북한과의 저작물에 대한 권리를 정확하게 매듭지어야 저작권 문제를 해결할 수 있을 것으로 보인다. 책을 편찬하면 관련된 저작권이 발생하며 현재 대한민국의 저작권법의 제 31조는 도서관에서 발생하는 복제 및 전송에 대해 저작권자에게 허락을 얻지 않아도 가능하도록 규정하고 있다. 이를 도서관면책규정이라고 하는데, 우선 복제하는 도서관에 해당 자료가 보관되어 있어야 하고, 조사, 연구 등의 비영리적 목적이어야 하며 이용자가 도서관측에 복제를 요구하여야 한다. 그리고 복제하려는 자료가 공표된 것이며, 일부만 복제가 가능하고, 디지털 형태로는 복제해서는 안 된다는 여러 조건을 동시에 충족

할 것을 요구하고 있다.⁸²⁾ 북한과의 저작권 문제는 우선적으로 북한을 국가로 인정할 것인가 아닌가에 대한 정치적 미결문제가 선결되어야 할 것이다. 저작권법 제 3조에 의거하면 대한민국은 외국인의 저작물도 해외 국가와 가입, 체결한 조약에 따라서 보호된다. 따라서 북한과 직접적으로 저작권과 관련된 계약을 체결해야 할지도 모른다. 저작권으로 발생하는 각종 금전적 이해관계를 초월하여 도서관면책규정의 범위를 합의하여 결정하는 것은 앞으로의 통일 한국에서 발생할 저작권 관련 문제를 해결할 수 있는 단초가 될 수 있다. 그리고 남북한 공동도서관에서 사용하게 될 공동의 저작권을 다루다가 대한민국과 북한의 상이한 저작권법 전체의 간극을 줄일 수 있을 수도 있을 것이다. 그러나 앞서 밝혔듯이 저작권법 문제는 도서관에서 학술 연구를 진행함에 따라 불편함을 감소시키기 위해서는 남과 북이 함께 해결해야 나가야 할 문제로 볼 수 있다.

둘째는 국가보안법과 관련된 문제이다. 앞서 살펴보았다시피 국가보안법 제7조 5항은 이적표현물에 관한 조항으로 국가의 존립, 안전이나 자유민주적 기본질서를 위태롭게 하는 내용을 담은 문서, 도화 기타의 표현물을 제작, 수입, 복사, 소지, 운반, 반포, 판매 또는 취득한 자를 5년 이하의 징역으로 처벌한다. 그러나 광범위하게 해석한다면 남북한 공동도서관의 설립 자체를 국가보안법을 위반하는 시도라고 할 수 있다. 남북한 공동도서관은 필수불가결적으로 북한에서 편찬된 주체사상 및 맑스-레닌주의를 옹호하는 자료를 보관할 수밖에 없다. 현행 국가보안법 상 이적표현물을 소지하는 것이 문제가 된다. 또한 열람에 있어서는 개인이 북한자료센터에서 연구목적 및 신고가 되어야 열람이 가능하다는 다소 경직된 제도가 운영되고 있다. 따라서 남북한 공동도서관에 있을 북한자료의 열람하게 되는 것이 위법인지 아닌지에 대한 결정이 여전히 ‘법의 영역’에 위치한다는 한계점이 있다.

82) 국립중앙도서관, 『도서관과 사서를 위한 저작권법 매뉴얼』 (서울: 국립중앙도서관, 2014), p.39.

V. 결론

독일은 동독과 서독이 같은 목록 규칙을 사용했기 때문에 상호대차가 가능했다. 그러나 현재 대한민국과 북한은 같은 목록규칙을 사용하지 않기 때문에 통일 후에 대한민국의 목록규칙, 북한의 목록규칙을 통폐합하는 과정에서 비용이 증가할 것으로 예측된다. 또한 목록규칙뿐만 아니라 분류규칙 역시 남과 북의 상이한 체제 속에서 서로 다른 환경 하에 만들어졌을 것이다. 이미 김일성종합대학도서관 현대화사업으로 통일 후의 목록 비용을 줄일 수 있다는 실마리가 보였다. 김일성종합대학도서관 현대화사업은 북한의 도서관에서도 향후 세계 표준을 수용하게 하여 통일 후의 재목록 비용을 절감시킬 수 있다는 점을 강조할 수 있다고 기대했었다. 그러나 김일성종합대학도서관 현대화사업은 기술에 경도된 사업이었고, 북한 영내에 존재하고 있어서 지속적으로 관리, 운용에 도움을 지원하지 못했기 때문에 한계점에 봉착했었다. 따라서 지속적인 관리를 위해서는 대한민국의 주권 역시 지속적으로 관철될 수 있는 지리적 공간에 책이라는 실물자료를 관리할 수 있는 남북한 공동도서관이 건설되어야 한다. 그리고 대한민국과 북한이 공동으로 국가도서관의 분관의 형식으로 남북한 공동도서관을 만든다면 대한민국과 북한의 문헌정보학 종사자들 간의 교류도 가능하고, 그들이 미래 통일 한국의 도서관 형태에 관해 구상할 수도 있을 것이다. 남북한 공동도서관의 자료들은 대한민국과 북한의 납본, 대한민국은 북한에게, 북한은 대한민국에게 영구 상호대차 혹은 영구 국제교류의 형식으로 자료를 수집할 수 있을 것이다. 이렇게 모아진 자료들로 구성된 남북공동도서관은 폐가제, 개가제의 운영방법에 따라서 남북한 공동도서관이 보존의 기능을 강조하게 될 수도 있고, 열람의 기능을 강조하게 될 수도 있다.

남북한 공동도서관을 통해서 남과 북은 서로의 지적자산을 함께 보호하게 된다. 대한민국은 대한민국의 자료에 대해서만 보존하는 것이 아니라 북한의 자료의 보존에도 노력하며, 북한 역시 북한의 자료만 보존하는

것이 아니라 대한민국의 자료도 함께 보존하면서 ‘한반도 지적재산의 보호’라는 남북한 공동의 목표를 설정할 수 있게 된다. 이를 통해서 안보와 군사적 차원에서 혹은 개성공단과 같은 경제적 차원에서만 이루어진 남북 관계에서 한층 더 나아가 대한민국과 북한간의 문화적, 미래지향적 가치 보존이라는 이름 하에서 상호 신뢰구축이 가능해 질 것이다. 그리고 실제적으로 지적재산을 공동으로 관리함으로써 미래 통일 세대를 위한 일차적인 정보원을 제공할 수 있는 지식보존의 창구로 기능할 수도 있다.

미국 남북전쟁 당시 자유주와 노예주 사이에서 발행된 기록물들은 상이한 시각 및 내용을 담고 있다. 미국 버지니아 대학교 도서관에서 진행한 프로젝트, “The Valley of Shadow”⁸³⁾는 전쟁에 가담한 카운티와 도시 특히, 버지니아와 펜실베이니아 주에서 발행한 신문을 스캔하여 남북전쟁 시기를 재구성하였다. 버지니아에서 발행된 Republican Vindicator는 신문명이 공화주의 옹호자라는 이름에도 불구하고 노예해방을 주장하는 논조를 다루었고, Staunton Spectator는 보수적인 신문이었다. 반면에 자유주인 펜실베이니아에서 발행한 Franklin Repository and Transcript는 노예옹호 신문이었고, Valley Spirit은 노예제 반대 신문이었다. 이처럼 주가 채택한 제도와 관계없이 다양한 시민사회의 목소리가 신문에 투영되어 기록될 수 있었다. 그리고 버지니아 대학교는 The Valley of Shadow 프로젝트를 통해 버지니아 지역의 남북전쟁을 재구성했을 뿐 아니라 남북전쟁 당시의 시대상을 후대에 전승하는 기능을 수행했다.

남북한 공동도서관 설립 취지 역시 버지니아 대학교의 “The Valley of Shadow”의 역사적 재구성이라는 정신과 부합한다. “역사는 승자의 기록”이라고 불리는 기록의 정치학에서 전통적으로 투영되어 온 파괴와 힘의 정치보다는 평화와 공존이라는 새로운 가치가 기록과 문헌정보학에도 전염되어 남북한 공동도서관을 통해 한반도의 남북공존, 공영의 밑거름이 되기를 희망한다.

83) University of Virginia Library “The Valley of Shadow” <http://valley.lib.virginia.edu/>
(검색일: 2016년 9월 7일).

[영문요약]

This article proposes a methodology which enables preservation of intellectual property (books) of both South and North Korea and suggests "Federated Library" for South and North Korea. Historically books have been victim of violence. Under the Nazi regime, students had burned myriads of books. Recently, international community blamed libricide which by IS (Islamic State) had committed. Former incident was exposed by violent free will of citizens, and the later one is occurred by soldier which was artificial. Furthermore, during Korean War, the central library of North Korea was damaged including lost many books. From now on, for the sake of avoiding similar cases of Nazi, IS and Korean War, which had resulted the loss of books, there should be an effort to establish common goal to pass South and North Korea's intellectual property to next generation.

In President Roh's regime, South Korea set the "Modernize of Library at Kim Il-Sung University Project" as an inter-Korean cooperation project and began to work on it. However, as tension of two parts of Korea increased, this project degenerated as a one-time project and it failed to get the hoped for results. To supplement this project, we should place more emphasis on the books itself rather than technology. Second, South Korea's sovereignty has to be penetrate to improve the failed "Modernize of Library at Kim Il-Sung University Project". Germany had 'interlibrary loan' before reunification. Therefore, Germany was able to restructure its heterogeneous library system rapidly and meet user's need. If Korea collects information about all of each other's book collections and supports interlibrary loan, the cost of eventual unification in Korean peninsula could be reduced.

If the Federated Library is developed as a branch library of representative library of the two Koreas, rather than as an independent library, it may symbolize the two Koreas are inter-linked. Moreover, if the National Library of Korea and Grand People's Study House located in

Pyongyang, proceed project with cooperation, the cost of unification would be decrease. This article covers the legal issues of developing Joint Library as a branch. Moreover, this article researched approach toward North Korea's material in the view of two different institutions; National Intelligence Service and Ministry of Unification.

Furthermore, this research dealt with practical model of Federated Library by suggesting the method of collecting materials, the level collected materials, and the level of openness of materials. South and North Korea's subject of books are inclined to arts and technology respectively. We could make list of representative books and make them priority to preserve like the case of Germany. There are three approaches to collecting the books. First, using deposit system; the space of National Library of Korea is being saturated. Thus, having the Federated Library as additional depository library can be beneficial. The second, is an approach to international exchange, which shares the view of North Korea as normal country. After exchanging and preserving the Korea's books, and preserve them in the Federated Library. A third advantage is interlibrary loan, which has a common with view of 'special relationship among Korean ethnic'. North Korea collects books and preserve it in branch (Federated Library) and South Korea loans to Federated Library. Because the whole books are not containing the contents of 'benefits the enemy', there should be cooperation among the Supreme Court and other government departments.

If the Federated Library adopts an open-shelves system, many of citizens in South and North Koreans would be able to read materials in Federated Library. However, there may be extra cost for checking whether those books contain contents of infringing the national security law in South Korea. If functions of Ministry of Unification outweigh those of National Security Service's, people who got permitted could use Federated Library. On the other hand, if Federated Library uses a closed-shelves system, scholarly communication among two Koreas will increase since ordinary people would be inhibited in using materials. Nevertheless, drawbacks that the role of Ministry of Unification may

diminished and National Intelligence Service may increased are expected.

Cooperation units for establishing the Federated Library needs the involvement of the Supreme Court and the National Library of Korea supplement to Song's research. Specific institution, National Library of Korea and with its devote, Federated Library system will be settled. Supreme Court will decide whether materials in Federated Library infringe national security law. Moreover, by constructing 'Federated Library management committee', specifically the 'Library Division' for continuous managing and 'Scholar Interchange Division' for gathering and disbanding by certain subjects will be required for Federated Library organization. Furthermore, if the Federated Library is located at the Joint Security Area of Panmunjeom where the two Korea's sovereignty overlaps, unlike "Modernize of Library at Kim Il-Sung University Project", continuous management is possible.

There are limitations. First, there remains different copyright laws of the two Koreas. A second problem is the national security law. If we overcome these two problems, and challenge the quote "History is written by the winners" and bring peace and enable coexistence in the politics of record, the project may enhance foundation of coexistence and peace in Korean peninsula.

[참고문헌]

<국내연구>

- 국립중앙도서관, 『국립중앙도서관 60년사』 (서울: 국립중앙도서관, 2006).
- 국립중앙도서관, 『도서관과 사서를 위한 저작권법 매뉴얼』 (서울: 국립중앙도서관 도서관연구소, 2014).
- 노문자, “통일 독일의 도서관 통합과정과 통일 후의 준비 과정에 관한 연구.” 『한국문헌정보학회지』 28권 (1995).
- 노문자, “통일 독일의 상호대차제도에 관한 연구.” 『圖書館學』 23권 (1992).
- (사)남북경제문화협력재단, 『김일성종합대학 도서관 현대화사업 추진 실적 보고서』 (서울: (사)남북경제문화협력재단, 2009년).
- 송승섭, 『북한도서관의 이해』 (서울: 한국도서관협회, 2008).
- 송승섭, “북한의 전자도서관 현황과 발전 가능성.” 『디지털 도서관』 72권 (2013).
- 송승섭, 『북한자료의 수집과 활용』 (경기: 한국학술정보(주) 2011).
- 송승섭, 정종기, “북한 전자출판물의 수집과 관리”, 『인문학논총』 36권 (2014).
- 이경호, 김정현, 『자료목록법: KORMARC, MARC 21을 중심으로』 (대구: 인쇄마당, 2012).
- 이숙현, “국립중앙도서관 초대 부관장 박봉석을 조명하다” 컨퍼런스명: 박봉석 (朴奉石) 도서관 사상 조명, (장소: 경기도 일산, 2012).
- 이우영, 정영선, “북한자료 공개제도 개선 방안 연구”, 『현대북한연구』 12권 2호, (2009).
- 제성호, 『남북한관계론』 (경기도: 집문당, 2010).
- 조왕근, “남북 도서관 교류협력 사업 사례: 한양대와 김일성종합대학 과학도서관 현대화 사업”. 『도서관 분야 남북협력 활성화 방안 모색-독일의 경험에서 배운다』 (한국프레스센터 국제회의장, 2007년).
- 한국도서관협회 문헌정보학용어사전 편찬위원회, 『문헌정보학용어사전』 (서울: 한국도서관협회, 2010).

한국도서관협회, 『한국도서관연감』 (세종: 문화체육관광부, 2014).

홍선표, “대학도서관의 북한자료의 공개에 영향을 미치는 요인에 관한 연구.”
(성균관대학교 대학원 석사학위논문, 2007).

〈북한연구〉

백과사전출판사 편, 『조선대백과사전(3)』, (평양: 백과사전출판사, 1998-2001).

백과사전출판사 편, 『조선대백과사전(4)』, (평양: 백과사전출판사, 1998-2001).

백과사전출판사 편, 『조선대백과사전(6)』, (평양: 백과사전출판사, 1998-2001).

백과사전출판사 편, 『조선대백과사전(17)』, (평양: 백과사전출판사, 1998-2001).

백과사전출판사 편, 『조선대백과사전(19)』, (평양: 백과사전출판사, 1998-2001).

〈국외연구〉

Koschorreck, W. “*Geschichte des deutschen Leihverkehr*”. (Wiesbaden: Harrasowitz, 1958).

Rose, Janathan. et al. “*The Holocaust and the book: destruction and preservation*”. (Amherst: University of Massachusetts press, 2001).

〈인터넷 자료〉

<http://book.nl.go.kr/iplls/ServiceIntro.do> (검색일: 2015년 6월 28일).

<http://coreapalace.kr> (검색일: 2016년 8월 30일).

http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2015/01/05/2015010500107.html (검색일: 2015년 9월 10일).

<http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0922925442&code=11131100&sid1=prj&sid2=0036> (검색일: 2015년 7월 21일).

<http://news20.busan.com/controller/newsController.jsp?newsId=20150501000106> (검색일: 2015년 7월 21일).

http://prlink.yonhapnews.co.kr/view.aspx?contents_id=RPR20091120000900353&from=search (검색일: 2015년 7월 21일).

http://unibook.unikorea.go.kr/?sub_num=15 (검색일: 2015년 6월 28일).

http://unibook.unikorea.go.kr/?sub_num=53&recom=11&state=view&idx=106 (검색일: 2016년 7월 3일).

<http://valley.lib.virginia.edu/> (검색일: 2016년 9월 7일).

<http://wl.nl.go.kr/user/0026/nd44220.do?View&boardNo=00000014> (검색일: 2015년 8월 18일).

<http://www.law.go.kr/precSc.do?menuId=3&p1=&subMenu=1&nwYn=1§ion=&tabNo=&query=%EB%B6%81%ED%95%9C%EC%A0%80%EC%9E%91%EB%AC%BC#AJAX> (검색일: 2015년 9월 10일).

<http://www.legaldeposit.org.uk/background.html> (검색일: 2015년 8월 18일).

http://www.nanet.go.kr/06_introduce/02_history/01/nalopen_his.jsp (검색일: 2015년 7월 21일).

<http://www.newdaily.co.kr/news/article.html?no=220349> (검색일: 2015년 6월 27일).

http://www.newsis.com/ar_detail/view.html?ar_id=NISX20150502_0013638291&clD=10201&pID=10200 (검색일: 2015년 9월 10일).

<http://www.nl.go.kr/nill/user/Info/index.jsp?Page=Intro1> (검색일: 2015년 6월 28일).

<http://www.nl.go.kr/nl/intro/status/data.jsp?type=show&recKey=> (검색일: 2015년 8월 18일).

<https://www.theguardian.com/books/2015/feb/26/isis-destroys-thousands-books-libraries> (검색일: 2015년 6월 27일).

<http://www.unikorea.go.kr/content.do?cmsid=1589&mode=view&page=33&cid=19275> (검색일: 2016년 9월 22일).

<https://www.usmmm.org/research/research-in-collections/search-the-collections/bibliography/1933-book-burnings> (검색일: 2015년 6월 27일).

<https://www.usmmm.org/wlc/en/article.php?ModuleId=10005852> (검색일: 2016년 9월 20일).

<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2015/02/26/0200000000AKR20150226148000009.HTML> (검색일: 2015년 6월 27일).

장 려

화폐통합과 남북한 경제통합

- 북한의 외화대체통용을 통한 초국경 협력방안을 중심으로 -

승실대 대학원 정치외교학과 이시권

승실대 대학원 정치외교학과 김동훈

《 목 차 》

【요약문】

【본 문】

I. 서론

1. 문제제기와 연구목적

II. 화폐통합과 북한의 외화통용 실태

1. 북한의 외화통용 현상 개괄
2. 화폐통합에 대한 이론적 검토
3. 북한의 외화 대체통용 현상의 배경 및 양상 고찰

III. 통일과 화폐 통합: 독일의 사례

IV. 남북한 화폐통합과 초국경 협력

1. 단일화폐 조성과 남북한 화폐통합
2. CFA 프랑 통화동맹

V. 결론

【참고문헌】

【요약문】

화폐통합과 남북한 경제통합

- 북한의 외화대체통용을 통한 초국경 협력방안을 중심으로 -

최근의 세계정치경제 질서는 EU와 ASEAN, TPP 등과 같은 ‘지역경제협력’ 또는 ‘지역경제 블록화’라는 서로 보완적이면서 상충되는 국제경제 질서체제를 형성하는 형태로 나아가고 있으며 이러한 세계화(Globalization)와 지역주의(Regionalism) 노선 추구는 동아시아도 예외가 아니다. 이러한 초국경 협력은 통일 과정에서뿐만 아니라 통일 이후의 상황에서도 반드시 필요한 것으로, 특히 북한 지역의 경제적 재건에 있어서 초국경 협력은 통일 이후 한반도가 미래로 나아갈 수 있는 역량을 가질 수 있을지에 대한 중대한 변수라고 할 수 있으며, 동아시아의 지역주의적 역량이 얼마나 제대로 작동할 수 있는가를 보여줄 수 있는 지표라고 할 수 있을 것이다.

이러한 초국경 협력의 필요성은 현재 북한의 심각한 경제적 낙후성에서 기인하는 바가 크다. 그 중 화폐 분야의 경우, 북한의 법정 화폐는 그 영향력을 거의 상실하고 외화가 거래, 가치저장, 회계 기능을 대체하는 일명 외화 대체통용 현상 (달러라이제이션)이 일반화 되고 있는 상태다. 이러한 상황에서 통일이 이루어진다면, 경제적 재건과 운영의 근간이 되는 화폐체계의 개선 및 통합이 제대로 이루어지지 못하고 정치적 결정에 의존하게 될 가능성이 크며 이로 인해 엄청난 사회경제적 혼란이 일어날 것이 자명하다.

현재 북한의 원화가 화폐로서의 기능 자체를 거의 상실한 만큼, 이러한 문제를 해결하기 위해서는 화폐 통합에서의 초국경 협력을 충분히 고려해 볼 필요성이 있다. 대한민국의 법정 원화 기준 화폐 통합만을 고수한다면 독일이 통일 과정에서 겪은 것과 같은 문제에 직면할 수 있으며, 남북간의 경제력 격차로 미루어 볼 때 독일보다도 훨씬 심각한 위기상황에 봉착할 가능성이 매우 크기 때문이다. 물론 장기적으로는 우리 원화로로의 통합이 이루어져야 하겠지만 이를 위한 기반(북한 지역의 경제능력 복원)

을 마련하기 위해서는 한시적으로는 다른 방안, 즉 이중 통화 정책 등을 모색할 필요가 있는 것이다. 이러한 이중 통화정책 구성 과정 및 초국경 협력을 구축하기 위한 기반으로서 현재 북한의 외화 통용 현상은 큰 의미를 갖는다. 이러한 외화 통용 현상은 경제 종속의 한 단면으로 보일 수 있으나, 오히려 유명무실해진 북한의 원화 대신 '경화'로서의 능력을 가지고 있기 때문에 통일 이후 발생할 수 있는 북한 자산의 가치 폭락 및 경제구조 붕괴를 막아줄 수 있는 수단이 될 수 있기 때문이다. 따라서 이러한 외화 통용 현상을 통해 북한 경제를 시장화시킴과 동시에 개발의 토대를 만들고, 북한의 원화를 위안화에 고정하는 환율 페그제 등을 도입하는 방안도 고려해볼 필요가 있다.

본 연구에서는 북한의 외화 대체통용 현상이 북한 경제에서 어떤 양상으로 나타나고 있는가, 그리고 독일의 사례에서 도출할 수 있는 교훈이 무엇인가를 분석하였다. 먼저 북한의 외화 대체통용 현상은 어떤 것인가와 화폐 통합의 이론에 대해 정리하고, 이를 토대로 현재 북한의 외화 대체통용 현상이 어떤 방식으로 전개되고 있는가를 살펴본다. 그리고 이러한 분석의 문제의식을 토대로 독일의 사례를 분석하여 향후 대응 방안을 고민하고자 하였으며, 남북간 화폐 통합에 있어서 초국경 협력의 전범으로 삼을 수 있는 사례로서 CFA 프랑 제도에 대해 살펴보았다.

이러한 분석을 통해 정립할 수 있는 의견은 통일에 있어서 화폐 통합은 실물경제의 충격을 직접적으로 전달할 수 있기 때문에 점진적으로 이루어져야 하며, 정치적 의도에 의한 인위적인 환율 결정은 피해야 한다는 것이다. 이는 독일의 사례를 통해 이미 증명되었으며, 남북한의 경우 독일의 통일 당시보다도 훨씬 경제력 격차가 크기 때문에 더욱 주의해야 할 필요성이 있다. 또한 북한의 원화가 법정 통화로서의 지위를 거의 상실하고 외화 대체통용 현상이 보편화 과정에 있기 때문에, 이를 초국경 협력의 계기로 삼을 필요가 있다는 것이 본 연구의 주 논지이며, 이를 위한 사례로서 CFA 프랑 제도를 제시하였다.

화폐 제도는 경제를 움직이는 근간이 되는 수단이다. 따라서 통일 과정에서 화폐 제도를 정리 및 통합하는 것은 필수적인 작업이라 할 수 있다.

그러나 화폐 제도는 실물경제에 직접적인 영향을 끼칠 수 있으며 그 파급력 및 영향력이 막대하기 때문에, 신중한 접근이 필요하다. 또한 남북한의 경제력 격차를 감안했을 때 반드시 초국경 협력이 필요한 부분이라 할 수 있다.

I. 서론

1. 문제제기와 연구목적

최근 동아시아에서는 급진적인 정치 변동들이 나타나고 있다. 이러한 정치적 변동은 해당 지역의 초국경 협력에도 영향을 미치고 있으며 또한 이러한 영향은 박근혜 정부의 ‘한반도 신뢰 프로세스’ 외교 전략에서 중대한 변수로 작용하고 있다. ‘한반도 신뢰 프로세스’가 초국경 협력을 기초로 하고 있는 점을 고려하면 이러한 정치적 변동 요인들(중국의 부상에 따른 미-중 관계, 일본의 보통국가화 추진, 북한 핵문제 등)은 한반도의 평화통일과 동아시아의 지역협력을 초국적 협력을 통해 추구하고자 하는 신뢰 프로세스 외교 노선에 심각한 영향을 끼칠 수 있는 것이다.

그러나 박근혜 대통령이 지난 17일 몽골 공식 방문 자리에서 “유라시아 대륙이라는 비전이 단지 우리의 꿈으로만 그쳐서는 안 될 것”이라고 밝히면서,¹⁾ 신뢰 프로세스를 포기하지 않을 것임을 시사했다. 이러한 움직임은 주변국들에서도 나타나고 있다. 러시아는 다자간 협력 플랫폼으로서의 블라디보스토크 동방경제포럼(EEF, Eastern Economic Forum)을 통해 동아시아 지역과 유라시아 협력으로 통해 새로운 길을 모색하고 있다. 러시아 푸틴 대통령 주도로 2015년 9월에 결성된 동방경제포럼은 중국·일본·남북한 등 극동 개발에 직접적 이해관계를 갖고 있는 국가들을 참여시켜 중국의 동북3성과 극동 연해주 지역 간 새로운 차원의 협력관계를 예고하고 있다.²⁾

세계정치경제의 질서는 EU와 ASEAN, TPP 등과 같은 ‘지역경제협력’ 또는 ‘지역경제 블록화’라는 서로 보완적이면서 상충되는 국제경제 질서 체제를 형성하는 형태를 띠고 있다. 이러한 세계화(Globalization)와 지역주의(Regionalism)는 동아시아에도 예외가 아니다. 동아시아에서 세계화

1) 헤럴드경제, 2016년 7월 17일.

2) 디펜스21, 2016년 7월 29일.

와 지역주의를 동시에 추구하는 국가는 중국이라고 평가할 수 있다. 중국은 자국의 통화(위안화)를 기축통화로 승격시키려는 움직임과 함께 두만강지역개발계획(Tumen River Area Development Plan)을 통해 러시아와 마찬가지로 북-중-러 접경지대 소지역협력을 강화하고자 한다. 중국은 위안화의 기축 통화화를 통해 세계화 중심국가로서의 위상을 확보하며, 소지역협력을 통해 향후 동북아시아 지역협력과 한반도의 통일에 대한 모멘텀을 형성하고자 발 빠르게 움직이고 있다.

이러한 움직임은 주의 깊게 관찰할 필요가 있다. 한반도를 둘러싼 초국경 협력은 통일 이후 한반도가 미래로 나아갈 수 있는 역량을 가질 수 있을지에 대한 중대한 변수라고 할 수 있기 때문이다. 또한 초국경 협력은 동아시아의 지역주의적 역량이 얼마나 제대로 작동할 수 있는가를 보여줄 수 있는 지표로도 작용할 수 있다. 이러한 한반도에서의 초국경 협력의 필요성은, 현재 북한의 심각한 경제적 낙후성에서 기인하는 바가 크다. 냉전 종식·동구권 사회주의 경제 붕괴·고난의 행군 등을 거치며 북한 경제는 자생적인 발전이 불가능할 정도로 심대한 타격을 입었다. 북한은 국제 경제체제에서 소외되어 왔으며, 이로 인한 대내외적 생산력 회복력 부재로 남북 간의 소득격차 또한 계속 증가하고 있다. 또한 최근 북한에서는 외화가 국내화폐를 대체하는 현상이 점점 확산되는 경향을 보이고 있다. 이러한 상황에서 통일이 이루어진다면, 북한 경제를 재건하는 과정에서 엄청난 통일비용이 발생할 뿐만 아니라 남북한이 심각한 경제적 피해를 경험하게 될 가능성이 높다. 경제적 재건과 운영의 근간이 되는 화폐체계의 개선 및 통합이 제대로 이루어지지 않을 경우 엄청난 사회경제적 혼란이 발생할 가능성이 크기 때문이다. 북한 또한 이 과정에서 보유한 자산의 가치가 급격한 변동을 겪게 될 것이고, 북한의 기초 경제가 완전히 파괴될 위험성이 존재한다.

이러한 양상을 참고할 수 있는 사례가 바로 통일 독일의 사례이다. 독일은 통일과 동시에 DM화를 독일 전역에 대한 법정통화로 하고 서독의 독일연방은행이 통화정책을 담당하였다. 그리고 임금·연금 등 「플로」에 대해서는 1:1로 전환하도록 하였으며, 기타 동독지역에서 발생한 자산과

부채는 2:1로 전환하되 개인예금에 대해서는 우대규정을 적용하였다. 이러한 화폐 통합은 동독 주민들의 생활수준 향상에는 어느 정도 기여를 하였지만, 실질 구매력/태환성 등을 고려하지 않은 정치적 결정에 따른 화폐 통합으로 인해 서독지역 주민들의 통일에 따른 부담이 당초 예상보다 크게 증가하였다.

동독 지역은 자생적으로 산업을 성장시킬 수 있는 유인을 제공받지 못했고, 실질 구매력이 없는 상태에서 물가 상승만이 지속적으로 이루어졌다. 결과적으로 현재 구동독 지역의 생산성은 구서독 지역을 완전히 따라잡지 못하고 있는 상황이 되었다. 독일의 화폐통합을 통해 알 수 있는 교훈은 남북한의 화폐통합의 경제적인 손해를 최소화 하는 방안을 모색해야 한다는 것이다. 안정적인 남북한 화폐통합을 위해서는 북한 경제의 안정성이 전제되어야 한다. 북한지역의 1인당 소득이 남한의 30% 수준에 도달하는 데에 약 10년이 필요하다³⁾는 연구결과는 남북한의 화폐 통합에 대한 새로운 대안이 필요하다는 점을 시사해준다.

화폐 통합에서의 초국경 협력은 북한의 경제 발전을 이룩하기 위한 화폐체제 개혁에 있어서 하나의 대안이 될 수 있다. 대한민국이 북한 지역의 자산을 관리 및 인정하고, 경제 기반을 마련하고 차후 발전을 이루는 과정에서 대한민국 원화로써의 화폐 통합만을 고수한다면, 급격한 변동성으로 인한 북한 자산의 파괴 등 독일과 같은 문제점이 반복될 수 있다. 또한 남북간의 경제력 격차로 미루어 볼 때 독일보다도 훨씬 심각한 위기 상황에 봉착할 가능성이 매우 크다. 장기적으로 남한 원화를 중심으로 통합이 이루어져야 하겠지만 이를 위한 기반(북한 지역의 경제능력 복원)을 마련하기 위해서는 이중 통화 정책 등을 모색할 필요가 있다.

이러한 이중 통화정책 구성 과정에서 초국경 협력을 구축하기 위한 기반으로 현재 북한의 외화 통용 현상에 주목할 필요가 있다. 이러한 외화 통용 현상은 경제 종속의 한 단면으로 보일 수 있다. 하지만 유명무실해진 북한의 원화 대신 외화는 '경화'로서의 능력을 가지고 있기 때문에 통

3) 전홍택, 남북한 경제통합 연구: 북한경제의 한시적 분리 운영방안, 서울: 한국개발연구원, 2013, p. 54.

일 이후 발생할 수 있는 북한 자산의 가치 폭락 및 경제구조 붕괴를 막아줄 수 있는 수단이 될 수 있다. 외화 통용 현상을 통해 북한 경제를 시장체제로 빠르게 전환시킴과 동시에 북한 경제의 토대를 만들고, 북한의 원화를 달러나 위안화에 고정하는 환율 페그제 등을 도입하는 방안도 고려해볼 필요가 있다.

남북한의 화폐통합은 북한 원의 신뢰성, 태환성, 구매력을 보장할 수 있는 방안을 고려해야만, 파생될 여러 가지 문제를 방지 및 최소화하고 통일 비용을 절감할 수 있을 것이다. 이 연구는 통일 과정에서 반드시 선행해야 할 과제인 화폐통합에서 고민해야 할 점이 무엇인가를 알아보고자 한다. CFA 프랑의 사례는 남북한의 화폐통합에 있어 하나의 대안이 될 수 있다. 본 연구는 이러한 관점에서 북한의 외화통용현상 및 이에 관한 초국경 협력 방안에 주안점을 두었다. 따라서 먼저 문헌연구를 통해 외화 통용 현상에 대한 이론, 북한의 경제에 관한 연구, 독일 통일의 사례 및 남북 간 경제 통합에 대해 살펴보고, 이를 토대로 외화 통용현상과 북한 경제, 통일 과정에서 독일이 도출해 낸 교훈과 남북한 경제 통합 논의에 대해 논의하였다. 다음으로 사례 연구에서 화폐 통합에 있어서의 협력 사례로서 CFA 프랑의 사례를 참고하였으며, 이를 통해 통일 이후 경제통합 과정에 필요한 화폐 영역에서의 초국경 협력에 관해 논하고자 하였다. 마지막으로 결론에서는 본 논문에서 이러한 논의들이 통일과 초국경 협력에서 갖는 의미를 제시하였다

II. 화폐통합과 북한의 외화통용 실태

1. 북한의 외화통용⁴⁾ 현상 개괄

1990년대 경제위기 이후 북한의 경제체제는 계획경제 시스템의 약화와

4) 외화통용 현상은 외화가 자국통화와 함께 또는 자국통화 대신에 통용되는 현상을 의미하며, 이때 사용되는 대표적인 외화가 달러이기 때문에 이를 달러라이제이션(dollarization)이라고 부르기도 한다. 이하에서 외화통용 현상과 달러라이제이션은 같은 의미로 사용된다.

시장 요소 등 급격한 변화를 겪어왔다. 이러한 변화는 화폐측면에서도 발생하고 있는데, 2009년 화폐 개혁이후 북한 원화의 신뢰도가 하락하게 되면서 북한의 경제주체들은 이제 더 이상 자산을 북한 원화로 보유하려고 않는 현상을 보이고 있다.⁵⁾ 뿐만 아니라 접경지대에서 통용되던 외화가 북한 전역에서 별다른 어려움 없이 통용되고 있기도 하다. 또한 인플레이션과 환율변동에 따라 북한의 실물경제(특히 상품 및 용역의 가치 표현에 있어서)에서의 가격지표가 북한 원화 대신 달러 등으로 표시되는 경향도 확산되고 있다. 북한 정부는 이러한 외화통용을 억제하려고 노력하는 동시에, 이를 활용하려는 이중적인 태도를 보이고 있다.

달러를 비롯한 외화가 화폐로 통용되기 시작한 것은 1990년대 경제위기 이후부터 라고 볼 수 있다. 대외무역에 대한 독점과 외환집중제가 유명무실화됨에 따라 북한의 경제주체들이 대외무역을 통해 얻은 외화를 북한 원화로 교환하지 않고, 자체적으로 보유하는 현상이 나타나기 시작했고 주택이나 가전제품 등의 거래에서 외화가 통용되기 시작했다. 일상에서의 소규모 거래에서는 아직 북한 원화가 주된 교환수단으로 기능을 수행하고 있지만, 수입품을 매개로 한 거래에서는 외화가 주된 교환 수단으로 자리매김한 상태이다. 이러한 북한의 외화통용 현상은 자국의 법정화폐(legal currency)가 존재함에도 불구하고 외화가 자국통화와 병행하여 사용되고 있다는 특징을 갖는다.

이처럼 북한에서 외화가 자국 화폐의 기능을 부분적으로 대체하고 있다는 점을 볼 때, 북한에서는 부분적 ‘달러라이제이션(dollarization)’이 발생하고 있다고 할 수 있다. 북한에서 외화는 기존의 자국 통화가 담당해야 하는 교환매개, 가치저장의 수단, 그리고 회계단위 등의 기능을 실질적으로 담당하고 있는데, 이는 북한에서 외화통용 현상이 상당히 높은 수준으로 발생하고 있다고 평가할 수 있는 요소이다. 북한 당국은 2009년 화폐개혁 직후 하이퍼인플레이션을 경험했으며, 2010년 3월 이후로는 북한 원화 대신 외화를 통한 시장 거래 현상이 증가하는 양상을 보이고 있다.

5) 이석기, 김석진, 양문수, 남북한 화폐 금융통합에 관한 연구, 서울: 산업연구원, 2012, p. 11.

또한 달러라이제이션으로 인한 달러화 통용 이외에, 중국의 위안화 국제화 노력 및 북중 무역 증가, 이 과정에서의 결제수단으로서 위안화 공식화 등으로 인해 위안화 사용이 대세가 되고 있다. 북한에서는 달러화(dollarization)와 위안화(yuanization)가 동시에 진행되고 있는 것이다(이하에서는 이를 통칭하여 ‘외화 통용 현상’이라고 부르기로 한다). 이러한 북한의 외화유통 수준은 정량화 하기는 어렵지만, 외화가 총 통화량의 30% 이상을 차지할 가능성을 배제할 수 없다.⁶⁾ 만약 외화가 북한 총 통화량의 30% 이상을 차지한다면 북한을 ‘비공식적 달러라이제이션(dollarization) 또는 위안라이제이션(yuanization) 국가 범주에 분류할 수 있다.⁷⁾ 이처럼 북한에서 외화사용이 증가하게 된 원인은 수요, 공급 및 제도적 측면에서 찾을 수 있다.⁸⁾

수요 측면에서는 인플레이션과 물수형 화폐개혁, 공급측면에서는 외화의 유입, 제도적 측면에서는 중앙 집중적 외화관리제도의 와해 등을 들 수 있는데, 이 중에서 북한의 외화통용 현상을 가장 극적으로 촉진한 것은 주로 수요측면, 즉 2009년 화폐개혁의 영향이라고 할 수 있다. 우선 2009년 화폐개혁에서는 가구당 1,000원까지만 교환해주고 나머지는 저금을 강요했다. 북한에서 저금은 인출이 어렵다. 이로 인해 어렵게 모은 화폐자산의 대부분이 순식간에 무용지물이 된 것이다. 그 결과 북한에서 “안전한 금융이란 달러화나 위안화를 잘 보유하느냐의 문제”가 되었다.⁹⁾

둘째는 화폐개혁 이후 북한원화의 가치가 폭락한 것을 들 수 있다. 화폐개혁 직후 3달 동안 쌀값은 약 40배 가까이 상승하였다. 이러한 북한원화의 가치 폭락은 외화 수요 증대를 낳아 외화 가치의 상승을 초래했다.¹⁰⁾ 이는 수입물가 상승을 초래하면서 인플레이션을 더욱 압박했다. 이

6) 이영훈, “북한의 화폐금융 현황 및 최근의 금융조치 평가: 인플레이션, 달러라이제이션, 사금융을 중심으로,” 북한연구학회보, 19권 2호, 2015, p. 113.

7) IMF는 국가 총통화량의 30%를 초과하는 국가를 ‘비공식적 달러라이제이션’ 국가로 정의하고 있다.

8) 이영훈, “북한의 화폐금융 현황 및 최근의 금융조치 평가: 인플레이션, 달러라이제이션, 사금융을 중심으로,” 북한연구학회보, 19권 2호, 2015, p. 115.

9) 자유아시아방송, 2015년 2월 9일.

10) 이영훈, “북한의 화폐금융 현황 및 최근의 금융조치 평가: 인플레이션, 달러라이제이션,

를 화폐의 기능 차원에서 보면 우선 북한원화의 가치저장 기능이 심각하게 약화되었다. 여기서 사금융은 북한원화를 구축(驅逐)하고 외화 사용을 확산시키는 주된 계기로 작용하였다. 사금융은 음성적으로 이루어져 북한원화 사용을 법적으로 강제할 수 없고, 대출과 상환의 시차가 있기 때문에 화폐가치가 안정적인 외화 사용을 선호하게 된다. 이로써 북한원화는 ‘자금’으로서 의미를 상실하게 된 것이다.

또한 북한원화는 교환수단으로서의 기능도 약화되었다. 물건이나 서비스 구입에도 북한원화 거래는 거래비용이 많이 든다. 예를 들어 식당의 경우, 음식 값을 수시로 바꿔야 하는 메뉴코스트(menu cost)가 발생하는데, 이 경우 시의적절하게 가격변동을 반영하지 못하면 손해가 발생하게 된다. 그러나 북한 원화는 이러한 음식값의 가격변동을 적절히 반영하지 못하고 있는 상황이다. 그럼에도 공식적으로 외화거래는 허용되지 않기 때문에 북한 원화는 교환수단으로서 그 기능이 유지되고 있는 실정이다. 이제 북한원화는 가능하면 빨리 소진시켜야 할 저급화폐가 되었고, 외화는 가치저장을 위해 아껴둬야 하는 고급화폐가 되었다. 이로 인해 외화는 북한 시장에서 할인혜택을 얻게 되었다. 이처럼 외화가 북한원화를 대체하면서, 물가는 점차 안정되기 시작했다.¹¹⁾

사금융을 중심으로,”북한연구학회보, 19권 2호, 2015, p. 113.

11) 이영훈, “북한의 화폐금융 현황 및 최근의 금융조치 평가: 인플레이션, 달러라이제이션, 사금융을 중심으로,”북한연구학회보, 19권 2호, 2015, p. 113~115.

<표 1> 북한의 외화수급 추정

단위: 백만 달러

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	합계
교역수지 (대외)	-841	-969	-788	-837	-817	-1,005	-1,102	-1,103	-1,555	-9,018
거래성수지 (남한)	93.3	121.1	201.8	215.7	189.6	241.6	347.8	520.4	472.8	2,404
서비스 수지	581.5	162.9	166.1	157.1	204.3	240.3	225.3	293.4	274.6	2,301
소득수지	47.2	48.6	52.1	57	61.9	68.4	80.6	84.2	87.8	588
경상이전수지	323.5	554.7	393.9	200.8	232.7	207.0	101.7	249.2	477.5	2,741
자본수지	65.6	104.6	80.3	129.4	149.6	268.2	342.6	332.0	474.8	1,947
외화수지 (소계)	270.1	22.9	106.2	-77.0	21.2	20.5	-4.1	375.6	232.5	968
무기수지	-7.7	61.7	203.1	159.9	43.8	115.9	54.9	41.4	39.0	712
불법거래	55.0	50.0	48.2	33.3	28.5	26.1	26.2	15.9	16	299
외화수지 (종합)	317.4	134.8	357.4	116.3	93.5	162.5	77.1	432.5	287.5	1,979

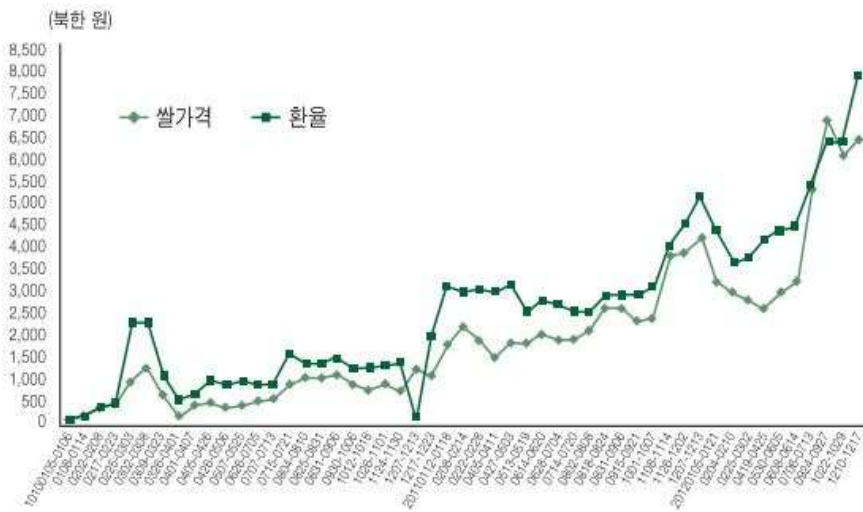
출처. 장형수(2009).

2009년과 2010년대 북한의 화폐금융의 환경이 바뀌면서, 북한원화는 본격적으로 외화로 대체되고 있다. 그 결과 과거와 같은 급격한 인플레이션 현상은 줄어들었지만, 외화통용의 부작용은 북한 당국의 경제통제를 약화시킴으로써 북한 체제의 불안 요인으로 발전할 가능성이 커졌다. 북한의 외화통용이 시장경제와 경제성장을 촉진하지만 동시에 북한 당국 주도의 자원배분과 경제발전을 어렵게 할 뿐 아니라 북한 경제 시스템의 저해를 가져올 수 있기 때문이다. 이처럼 북한이 자국 화폐에 대한 신뢰성을 과거 수준과 같이 회복하지 못한다면, 또 하나의 경제위기를 겪게 될 것이다.

물론 북한에서 화폐총량이나 외화통용 현상의 정도를 파악할 정확한 데이터가 없어서 이러한 과정이 실제로 일어나고 있다는 것을 입증하기는 어렵다. 다만, 2009년 화폐개혁 이후 상황은 외화통용 현상과 화폐발행 차익 간에 상관관계가 있음을 시사한다. 2010년~2012년의 인플레이션의 심화는 외화통용 현상의 급속한 진전과 그에 따른 화폐 발행의 인

플레이션 유발 압력의 상승에 기인한 것이라고 추론할 수 있다. 외화통용 현상은 외화에 대한 수요를 증대시켜 환율을 상승시키는 요인으로 작용한다. 북한의 외화통용 현상은 자산을 북한 원화가 아닌 외화로 보유하고자 하는 자산대체 현상을 중심으로 이루어지고 있는데, 이러한 자산대체가 심화되면 북한 내부에서 달러에 대한 수요가 증대된다.

<그림 1> 북한의 물가와 환율(2010~2012년)¹²⁾



외화 수요의 증대는 북한 원화와 외화 간의 교환 비율인 시장 환율을 상승시키게 된다. 따라서 시장 환율은 높게 형성될 가능성이 크다. 뿐만 아니라 변동성의 폭도 그만큼 커지게 된다. 북한 대외경제 상황뿐만 아니라 내부경제 상황 등 경제주체들 간의 영향을 미치는 요소들이 시장 환율에 영향을 미친다. 수출과 수입의 환율 탄력이 낮은 북한으로서는 환율 상승으로 인하여 수입 물가를 통해 국내 물가를 상승시키는 결과를 가져온다. 특히 식량 가격 상승은 중국 등으로부터의 식량 수입가격에 크게 의존하게 될 것이다. 따라서 북한 원화의 환율 상승은 식량가격의 상승을 초래하고, 이는 물가상승 압력으로 이어진다. 환율 및 인플레이션 상승은

12) 이석기, 김석진, 양문수, 남북한 화폐 금융통합에 관한 연구, 서울: 산업연구원, 2012, p. 157쪽에서 재인용함.

경제적 불안정을 일으켜 북한 내부 경제뿐만 아니라 남·북의 경제 수준 격차가 더욱 더 벌어져 통일 비용을 더욱 큰 비용으로 부담해야 할 것이다.

2. 화폐통합에 대한 이론적 검토

이러한 점을 비취볼 때, 현재의 상황을 극복할 수 있는 방법으로는 점진적인 화폐와 금융통합을 제시할 수 있다. 일반적으로, 통화통합이 가져다주는 긍정적 요인은 거래비용의 감소, 환율의 불확실성 제거로 인한 무역 및 해외투자의 증가, 역내 국가들의 물가안정, 금융시장 통합에 의한 금융기관의 대형화 및 전문화 그리고 역내 금융기관의 경쟁 심화에 따른 금리하락과 이에 따른 금융비용의 감소 등을 들 수 있다. 통화통합의 미시적 효과는 기본적으로 환율변동에 따른 불확실성을 제거하고 통화교환에 따른 거래비용을 감소시킨다는 것으로 이러한 효과에 따라 거래가 증진됨으로써 역내 경쟁이 가열되어 효율성이 증대될 것이고 이로써 요소이동이 증대되는 경우 장기적인 성장률이 증대될 수 있다는 것이다.

Rose는 통화통합과 같이 두 국가가 공통의 화폐를 사용하여 거래에서의 불확실성을 초래하는 환율변동을 완전히 제거하는 경우를 대상으로 중력모형을 이용하여 실증 분석한 결과, 통화 통합이 구성국들의 무역을 세 배 이상 증가시키는 것으로 나타났다.¹³⁾ 한편 Frankel and Rose는 통화통합이 무역에 영향을 미칠 뿐만 아니라 경제성장에도 영향을 미친다는 것을 입증하였다. 이들의 연구에 따르면 통화통합은 역내무역을 증가시키고, 역내무역의 1% 증가는 20년에 걸쳐 1인당 국민 소득을 0.3% 증가시키는 것으로 나타났다.¹⁴⁾

여기서 짚고 넘어가야 할 점은 단순히 남북한의 화폐와 금융통합을 어느 수준까지 확대하느냐이다. Vauble에 의하면 통화통합(currency

13) Rose, A.K., "One Money, One Market: Estimating the Effect of Common Currencies on Trade," NBER Working Paper, No. 7432, National Bureau of Economic Research, 1999, p. 1.

14) Frankel, J.A. & Rose, A., "An Estimate of the Effect of Common Currencies on Trade and Income," *Quarterly Journal of Economics*, 117, 2002, p. 437~466.

unification)은 상이한 통화권이 한 가지 통화만을 사용하도록 통화권을 단일화시키는 것을 의미한다. 환율통합(exchange rate unification)은 상이한 통화들 간의 환율을 고정시키는 것을 말한다.¹⁵⁾ 그리고 화폐통합(monetary unification)은 이 모두를 포괄하는 일반적인 개념이다. 화폐적 측면에서, 화폐·금융통합이란 환율통합(exchange rate unification) 및 화폐동맹(monetary union)보다도 더 나아간 개념으로서 화폐·금융협력의 여러 단계 중 최후의 단계, 즉 화폐에 관한 한 단일국가의 개념이 적용된다는 것을 의미한다.

환율통합은 두 국가 간에 안정적인 환율을 유지할 것을 함의하고 이를 법으로 규정한 화폐·금융통합의 초기 형태이다. 환율유지에 대한 함의에 따라 한 국가(A)의 화폐가치가 외환시장에서 공격을 받을 때, 이 국가 화폐가치의 안정을 위해 다른 국가(B)의 중앙은행이 외환시장에 대규모로 개입해 주어야만 한다. 그런데 환율통합에서는 함의에 참여한 두 국가 내에 별도의 중앙은행이 존재하고 이들은 자국 내에서 통화정책에 관한 한 독점적인 지위를 유지하게 된다. 반면 화폐동맹에서는 동맹내의 단일 중앙은행(동맹중앙은행)이 통화정책에 대한 독점권을 행사하고, 각국의 중앙은행들은 통화정책에 대한 권한을 상실한 채 단지 통화정책 수행기관으로서 역할을 하게 된다.

또 다른 차이점은, 환율통합에서는 외환시장에서 A국의 화폐와 B국의 화폐가 교환되면 각국 중앙은행의 외환보유액에 변화가 발생하게 되지만 화폐동맹에서는 A국 화폐와 B국 화폐가 교환되더라도 동맹중앙은행의 외환보유액에 아무런 변화가 없다는 것이다. 원칙적으로 화폐동맹에서 반드시 단일화폐가 존재해야 할 필요는 없다. 각국이 별도의 화폐를 가지고 있을지라도 그들이 동맹중앙은행의 화폐정책의 적용을 받으면 된다. 이와는 달리 화폐·금융통합에서는 단일 화폐만이 존재하게 되므로 화폐·금융통합이란 단일 화폐만이 존재하는 화폐동맹으로 간주할 수 있다.

한편 금융적 측면에서도 화폐·금융 통합은 동일한 금융서비스가 제공되

15) Vaubel, R., *Strategies for Currency Unification*, Kiel Institute, 1978, p. 13~15.

고 동일한 규제가 적용되는 단일금융시장이 된다는 것을 의미한다. 일반적으로 금융시장의 통합은 자유로운 자본이동으로 정의된다. 즉 한 지역에서 영업허가를 받은 금융기관이 다른 지역의 고객들과 자유로이 거래하거나 또는 다른 지역에 자유로이 지점 등을 설립할 수 있을 때 두 지역의 금융시장은 통합된 것으로 본다. 이는 양 지역 간 금융당국이 서로 상대방의 권한을 자기 지역에서도 그대로 인정해 준다는 것을 의미한다. 그러나 제도적으로 통합되었다고 할지라도 두 지역에서 거래되는 금융상품에 차이가 있거나 금융관행 및 서비스가 다르다면 이는 두 지역의 시장이 분리된 것으로 볼 수가 있다. 따라서 화폐·금융통합이란 금융측면에서 제도의 통합에 따른 자유로운 자본이동뿐만 아니라 금융당국의 단일화, 그리고 금융상품, 금융관행 및 서비스도 동질화되는 것을 의미한다.¹⁶⁾

화폐·금융통합은 불가분하게 정치적인 요소가 개입되므로 경제적 요인 외에도 사회적인 심벌리즘 및 외부적인 효과 등 정치적인 요인을 함께 고려해야만 한다¹⁷⁾. 전통적으로 화폐는 국기, 언어 등과 함께 한 국가의 정체성(identity)을 대변하는 심벌로 중요한 역할을 해왔다.¹⁸⁾ 따라서 국제적으로 전혀 경쟁력이 없는 화폐일지라도 자국 내에서는 상당한 생명력을 유지하는 것이 다반사이다. 또한 화폐는 대외관계에 있어서도 중요한 역할을 할 수 있다. 독자적인 화폐를 보유하지 않은 경우 불가피하게 유동성을 공급하는 기축 통화에 의존할 수밖에 없는데, 이는 경제적인 차원뿐만 아니라 외교적인 차원에서도 대외종속적인 결과를 야기할 수 있다. 이와는 반대로 화폐통합을 이루는 경우 대외적인 영향력이 강화될 수 있다는 측면도 있다.

개별국 차원에서는 국제경제에서의 발언권이 미미하지만 화폐통합에 동참하는 국가들이 한목소리를 내는 경우 국제통화질서에서의 발언권이 훨씬 강화될 수 있다. 이상의 경제적 요인 및 정치적 요인을 고려해 화

16) 고민창, “동아시아 통화통합의 예상효과 분석: 유럽경제통화동맹(EMU)의 경험을 중심으로,” 경상논총, 제24권 제2호, 200), p. 29.

17) Cohen, Benjamin J., *The geography of money*, Ithaca: Cornell, 1998, p. 35.

18) Helleiner, Eric. “National Currencies and National Identities.” *American Behavioral Scientist*. 41, 1998, p. 1409~1436.

폐·금융통합의 이득과 비용을 앞에서 언급했던 다른 대안들(자급자족 금융제도 및 변동 환율제도)과 비교해 볼 수 있다. 첫째, 자급자족 금융제도는 금융시장이 완전히 분리되어 있으므로 우선 미시경제적 차원의 효율성이 낮을 것으로 예상된다. 거시경제적 차원에서는 대칭적인 충격이든 비대칭적인 충격이든 환율 대신에 물가, 임금 등의 가격조정을 통해서 흡수해야 하므로 부담이 클 것이다. 다만 외환시장의 불안에 따른 충격으로부터는 자유로울 수 있다는 이점이 있다.¹⁹⁾

화폐·금융통합(화폐동맹)의 미시적인 효과는 가장 기본적으로 환율변동에 따른 불확실성을 제거하고 화폐교환에 따른 거래비용을 감소시킨다는 것이다. 아울러 이러한 효과에 따라 거래가 증진됨으로써 역내 경쟁이 개연되어 효율성이 증대될 것이고, 이와 더불어 요소이동이 증대되는 경우 장기적인 성장률이 증대될 수도 있다. 거시적인 차원에서 가장 큰 비용은 화폐동맹에서는 환율정책 및 화폐정책을 사용할 수 없으므로 비대칭적인 충격이 발생하는 경우 이를 흡수할 조정수단을 상실한다는 데 있다. 그러나 대칭적인 충격이 발생하는 경우 동맹내 공동의 화폐정책을 통해 충격이 발생할 수 있으므로 오히려 이득이 증가할 수 있다. 또한 화폐동맹에서는 시장의 실패 및 정책공조 실패에 따른 환율불안정을 방지할 수 있다는 이득도 있다.

정책 규율성 면에서도 화폐동맹은 상당한 이득을 가져올 것이다. 화폐동맹은 일반적으로 역내의 가장 안정적인 화폐를 운용해 온 화폐당국의 정책 규율성을 따르게 되므로 전체적으로 화폐정책의 규율성은 강화된다. 그러나 재정측면에서는 다소 유보적인 상황이 발생할 수도 있는데, 예를 들어 EMU처럼 재정정책을 각국의 통제 하에 놓아두게 되면 각국의 사정에 따라 규율성이 강화될 수도 있고 약화될 수도 있다. 그러나 EMU의 경우도 수렴조건의 강화를 통해 방만한 재정운용의 가능성을 견제하고 있으므로 재정정책의 규율성이 강화될 가능성이 크다고 할 수 있다.²⁰⁾

세노리지(seigniorage)와 관련해서는 커질 수도 있고 작아질 수도 있

19) 전홍택, 남북한 화폐 금융통합에 관한 연구, 서울: 한국개발연구원, 2002, p. 33.

20) 전홍택, 남북한 화폐 금융통합에 관한 연구, 서울: 한국개발연구원, 2002, p. 35.

다. 개별국 차원에서 보면 아무런 세노리지가 없는 것으로 느낄 수도 있지만, 동맹 전체적으로 보면 오히려 공동통화의 대외적인 사용이 증가되어 세노리지가 더 커질 수도 있다. 따라서 세노리지 배분이 정당하게 이루어진다면 결과적으로는 개별국 차원에서 볼 때도 세노리지가 커질 수 있다. 정치적인 측면에서도 이득이 커질 가능성이 크다. 화폐동맹에 참여하는 각국은 자국통화의 상실로 심벌리즘에 타격을 받을 수도 있지만 개별국의 정체성이 아니라 화폐동맹지역의 역내 정체성이 강화되면 오히려 심벌리즘이 더 커질 수도 있다. 또한 외부적인 효과 면에서도 화폐동맹의 공동 노력을 통해 국제통화질서에 참여하는 경우 대외적인 영향력이 강화되어 상대적으로 이득이 커질 수 있다.

3. 북한의 외화 대체통용 현상 배경 및 양상 고찰

앞서 이야기했듯이, 북한 내부에서 벌어지고 있는 외화 통용 현상은 일반적으로 자국 통화의 가치를 신뢰할 수 없을 때 일어나는 현상이므로, 화폐자산을 보유할 때 자국통화보다는 외화로 보유하려는 경향이 가장 먼저 일어난다. 이러한 움직임은 일명 ‘자산대체(asset substitution)’라고 불리며, 외화 통용 현상이 더욱 심화된 국가에서는 소액 거래에서도 외화가 사용된다. 즉 외화가 교환의 매개 기능과 소액 거래에 대한 회계단위 기능까지 담당하게 되는 것이다. 이를 가리켜 ‘통화대체(currency substitution)’라고 부른다. 즉 외화 통용 현상은 자산대체와 통화대체로 구성되며, 그 진행 정도가 낮은 나라에서는 주로 자산대체를 의미하지만 진행 정도가 높은 나라에서는 자산대체와 통화 대체를 모두 포함한다고 할 수 있다.²¹⁾

북한에서 외화는 가치·저장 수단, 회계 단위, 그리고 교환의 매개 등 세 가지 기능 중 가치·저장 수단에서 우선적으로 북한 원화를 대체하고 있으며(자산대체), 교환의 매개 측면에서도 북한 원화를 부분적으로 대체하고 있다(통화대체). 그리고 회계단위의 기능까지 일부 하고 있다.²²⁾ 이렇게

21) 이석기, 김석진, 양문수, 북한 외화통용 실태분석, 서울: 산업연구원, 2012, p. 2.

22) 이석기, 김석진, 양문수, 북한 외화통용 실태분석, 서울: 산업연구원, 2012, p. 11.

달러를 비롯한 외화가 가치·저장의 수단으로서 북한 원화를 본격적으로 대체하기 시작한 것은 1990년대 경제위기 이후부터라고 할 수 있다. 대외무역에 대한 국가독점이 사실상 해체되고, 외환 집중제가 유명무실화됨에 따라 대외무역에 직·간접적으로 참여하는 경제주체들은 대외무역을 통하여 획득한 외화를 북한 원으로 교환하지 않고, 국내 금융기관에 예치하지도 않고 직접 보유하기 시작했다. 특히 2009년 화폐개혁 이후에 이러한 현상이 더욱 심화되어, 현재 일정 규모 이상의 화폐자산을 북한 원으로 보유하는 것은 예외적인 현상이라고 해도 과언이 아닐 정도로 자산대체는 광범위하게 이루어지고 있다.

또한 여타 국가에서와 마찬가지로 북한에서도 고가품 거래에서부터 통화대체가 발생하고 있으며, 소매보다는 도매에서 외화를 통한 거래가 이루어지기 시작했다. 다만 종합시장에서의 식량 및 생필품 소매와 같은 소규모 거래에서는 아직도 북한 원이 주된 교환의 매개기능을 담당하고 있다. 일반 주민들에게 북한 원이 가치·저장 수단으로서의 기능은 크게 약화되었지만, 교환의 매개 기능은 여전히 담당하고 있는 것으로 보인다.²³⁾ 한편, 수입품을 매개로 한 거래에서 외화는 주된 교환수단으로 기능하고 있다.

그리고 회계수단으로서의 기능대체는, 일반적으로 규모가 큰 자산에서 초기에 발생하며 이러한 현상이 심화됨에 따라 개인의 경제력도 외화로 평가되는 경향이 나타나게 된다. 즉 외화 대체가 지속적으로 진행될 경우 고가 자산뿐만 아니라 점차 더 많은 재화의 가치가 외화로 표현되고, 계산되는 경향이 나타나게 된다. 이러한 현상은 환율의 변동이 매우 심하기 때문에 자국 통화로 표시한 가격이 해당 재화의 실질적인 가치를 나타내기 어려워지는 경향이 심화되기 때문에 발생하게 되는데, 북한 또한 마찬가지로 현상을 보이고 있다. 특히 2009년 화폐개혁 이후, 그리고 국경지대에서는 소액 거래도 외화가 주된 회계단위의 기능을 수행할 조짐을 보이고 있다. 한편으로 북한의 외화통용 현상은 달러화 외에도 위안화의 영향력이 절대적이라는 특징을 갖고 있다. 이는 북·중 무역이 북한 대외무역

23) 이석기·김석진·양문수, 북한 외화통용 실태분석, 서울: 산업연구원, 2012, p. 79.

에서 압도적인 비중을 차지하고 있을 뿐만 아니라, 중국과 비공식 무역이 활발하게 이루어지고 있다는 점과 관련이 있다.

북한에서 외화 대체 현상이 나타나기 시작한 초기에는 자산의 축적이나 교환에 있어 달러화가 압도적인 비중을 차지해왔었고 위안화는 일부 국경지대에서만 유통되었으며, 여타 지역에서는 중국 관광객 정도만이 사용했다. 그런데 2000년대 들어 북한 내 위안화의 유통이 빠르게 확대되기 시작했다. 국경지대만이 아니라 일부 내륙지역, 특히 평양에서도 위안화를 보유하고, 사용하는 경향이 나타나고 있는데, 다시 말해 2000년대 이후로는 달러화(dollarization)보다 위안화(yuanization)의 속도가 훨씬 빠른 경향을 보인다. 물론 북한에서 2000년대 중반까지 달러화는 공식적인 태환 화폐였지만 위안화는 이러한 위치를 획득하지 못하고 있었고, 따라서 북·중간의 무역거래는 위안화가 아니라 달러를 통하여 이루어졌으며, 무역과 관련된 외화 자산의 축적 역시 달러화를 통하여 이루어져 왔다. 이러한 점이 위안화의 유통을 억제하였지만, 최근에는 다음과 같은 요소들 때문에 상황이 크게 변화하고 있다.

첫째, 화폐의 공급 측면에서 보았을 때, 접경국가의 특성상 위안화가 달러화보다 조건이 양호하다. 북한의 대외무역이 대부분 중국과 이루어지고 있을 뿐만 아니라 비공식적 무역은 사실상 중국과만 이루어지고 있기 때문이다. 둘째, 2008년부터 북한과 중국 간에 위안화를 통한 무역이 제도적으로 가능하게 되었다. 중국은 위안화 국제화 정책의 일환으로 2008년 2월부터 북·중 간 무역에서 위안화 결제를 허용하고 있다.²⁴⁾ 이에 따라 북·중 간 무역에서 위안화를 통한 결제가 크게 늘고 있는 실정이다. 셋째 북한 당국의 단속에 대한 대응 측면을 생각해 볼 수 있다. 북한 주민의 입장에서 당국의 단속 등에 대응하려면 위안화가 달러보다 좀 더 안전하다고 할 수 있는데, 북한에서 일반 주민이 합법적으로 달러를 가지게 될 기회는 매우 드물지만 위안화는 앞서 말한 조건들(무역 결제통화 지정 등) 때문에 입수가 비교적 용이하기 때문이다. 넷째, 위안화 환율이

24) 이영훈, “중국의 대북 경제적 영향력 분석,” 統一經濟= The reunified Korean economy, 통권 제101호, 2011, p. 16.

달러 환율보다 낮기 때문에 북한 주민들로서는 소규모 자산을 축적하고, 거래를 매개하는 데 있어 위안화가 달러화에 비해 유리하다. 다섯 번째로 장기적으로 보아 위안화 환율이 절상되는 추세에 있기 때문에 달러화 보유보다 위안화 보유가 환차익을 얻기 위한 측면에서 더 유리하다. 이러한 상황 요소들 때문에 현재 북한은 위안화에 의한 외화통용 현상이 급속도로 확대되고 있는 실정이다.²⁵⁾

원래 북한은 외화 관리에 있어서 철저한 국가 독점 원칙에 따른 집중제 원칙을 고수해왔고, 이러한 기능은 1959년에 설립된 조선무역은행이 담당해왔다. 즉 북한은 조선무역은행²⁶⁾을 통해 모든 대외결제 및 외화관리를 독점적으로 수행하고자 하였으며, 개인/기관/기업소의 외화 보유 및 사용에 대해 엄격한 제한을 두고 있었다.²⁷⁾ 한편으로 80년대 이후 점차 경제상황이 나빠지면서 제한적으로 외화거래 제한을 풀어나가는 시도를 감행하였으나, 집중제 원칙을 고수하기 위해 국내에서 외화의 직접적인 유통을 막고 외화에 대한 통일적, 독점적 관리를 목적으로 1979년부터 ‘외화와 바꾼 돈표’라는 특수화폐를 도입하였다.

그러나 이 ‘외화와 바꾼 돈표’는 당초 목적과 달리 특권층에 대한 선물 정치 용도로 쓰이는 빈도가 높아지면서 남발되는 경향이 발생했고, 이에 따라 필요 유통량을 훨씬 초과하게 되어 화폐 가치가 급락²⁸⁾하는 상황이 나타나기 시작했다.²⁹⁾ 또한 70년대 말 이후로 외화 사정이 악화되고, 국

25) 이석기, 김석진, 양문수, 북한 외화통용 실태분석, 서울: 산업연구원, 2012, p. 83.

26) 조선 무역은행의 주요 업무는 첫째, 무역 및 첫째 무역 및 무역외 거래에 따르는 결제업무다. 둘째, 외화의 관리업무, 무역계획의 수행과정 및 외화 획득과 지출에 대한 통제업무다. 셋째, 북한 원화와 외환의 교환비율 결정·공표 등이 있으며, 2003년 8월에 남북 청산결제은행으로 지정되었다. 이 내용에 대한 논문은 다음과 같다. 전홍택, 남북한 경제통합 연구: 북한경제의 한시적 분리 운영방안, 서울: 한국개발연구원, 2013, p. 237.

27) 이석기, 김석진, 양문수, 북한 외화통용 실태분석, 서울: 산업연구원, 2012, p. 51.

28) 이석기, 김석진, 양문수, 북한 외화통용 실태분석, 서울: 산업연구원, 2012, p. 55.

29) 결국 이 ‘외화와 바꾼 돈표’는 90년대 외화부족 사태 심화로 인해 계속 남발되면서 악성 인플레이션을 초래, 은행이 환금을 거부하는 사태까지 일어나게 된다. 이러한 문제를 해결하기 위해 1995년 11월에 인위적인 화폐교환을 실시했지만, 이로 인해 ‘외화와 바꾼 돈표’에 대한 불신감이 극도로 커지게 되고, 북한 주민들이 외화 현금을 더욱 선호하게 되어 외화 유통에 대한 북한 당국의 통제권이 급속도로 약화되는 원인이 되었다. 이 내용에 대한 논문은 다음과 같다. 이석기, 김석진, 양문수, “북한 외화통용 실태

영상점에서의 물자공급이 차질을 빚게 되면서 주민들이 외국인 전용 상점을 비공식적으로 이용하기 시작하자 북한 당국은 이를 합법적 외화 흡수의 기회로 여기고 북한 내국인들에게도 외화상점의 이용을 허가했다. 그러나 이 과정에서 거래 수단으로 사용된 ‘외화와 바꾼 돈표’가 남발로 인해 통화 증발 현상을 겪어 인플레이션이 격화되고 실질 환율이 폭등하기 시작했다.³⁰⁾

1990년대 이후 본격적인 경제위기가 시작되자, 북한당국은 외화 부족 극복을 위해 ‘새로운 무역체계’³¹⁾등을 도입하여 대외무역을 확대하고자 하였다. 90년대 중반 이후로 대외무역은 북한 경제에서 최우선 경제행위로 자리매김하였고, 무역규모와 참여주체의 숫자 또한 크게 증가했다. 특히 당, 군 조직등 특권조직이 대외무역을 장악하고 자신들의 특권을 동원하여 제도를 우회하는 외화 획득 활동을 벌임에 따라 국가 통제력이 약화되고 무역 자유화 움직임이 시작되었다. 이에 따라 각 경제 주체들 (개인, 기업, 기관 등)이 외화를 획득할 수 있는 기회가 늘어나게 되었으나, 이 시기 북한 당국의 외화 관리능력은 계속 약화되었기 때문에 외화가 공식적으로 흡수되는 것이 아니라 비공식 부문에 축적되기 시작했다. 결국 이러한 과정을 거치며 북한 내부에서는 외화통용 현상이 점차 확대되기 시작했다. 또한 비공식 경제부문인 암시장들이 활성화되기 시작했으며, 물자 부족에 따른 인플레이션으로 북한 원화의 실질 구매력이 추락했다. 거기에 무역 자유화가 인정되면서 외화를 선호하는 외화통용 현상이

분석,” 서울: 산업연구원, p. 62.

30) 암시장의 돈주 상인들에 의해 폭발적으로 쏟아져 나온 돈표의 가치가 거침없이 하락되었다. 돈표의 환율 변동은 북한의 외화 상점들로 하여금 외화와 바꾼 돈표를 거부하게 되었고, 돈표 보다는 달러를 선호하는 주민들의 수는 기하급수적으로 늘어나기 시작했다. 80년대에는 달러와 외화와 바꾼 돈표의 환율 차이가 2:1로 출발했으나, 개인들의 달러에 의해 1990년대 초에는 40:1이라는 격차를 보였다. 돈표에 대한 불신은 주민들에게 달러화 가속화 현상을 촉진시키면서 북한 주민의 생활경제까지 악화시키는 결과를 가져 왔다. 이 내용에 대한 논문은 다음과 같다. 조민희, “북한 외화 암거래 시장에 관한 연구,” 서울: 고려대학교 행정대학원, 2012, p. 40.

31) 이 시기에 무역부를 비롯하여 모든 생산부문의 부·위원회에 무역회사를 조직하여 직접 거래를 하는 권한을 부여하고, 각 도의 행정구역단위에도 지방무역의 형태로 변경무역이나 그 밖의 무역을 수행하는 권한을 주었다. 다만 무역부는 모든 수출입 거래에 관한 가격의 결정, 검열·통제, 수입의 허가 등에 대해 직접적인 권한을 장악하고 있었던 것으로 전해진다. 이석기, 김석진, 양문수, “북한 외화통용 실태분석,” 서울: 산업연구원, p. 53.

고착화되기 시작한다.

이러한 상황에 비례하여 북한 당국의 경제 통제능력은 점차적으로 약해져갔고, 결국 이러한 난국을 타개하고자 북한 당국은 2002년에 이른바 ‘7.1 경제관리 개선조치’라고 불리는 일련의 조치를 감행한다. 이 조치는 외화와 바꾼 돈표의 사용을 사실상 폐지시키는 등 변화된 환율을 인정하고, 확대된 암시장 등의 비공식 경제부문을 공식적 통제 범위 안으로 흡수시키며, 생산성을 높이려는 등의 경제현실 수용 시도였다. 그러나 이러한 시도는 결과적으로 실패로 돌아갔으며³²⁾, 당초 의도했던바와 달리 시장부문 확산과 물가상승, 그리고 빈부격차 확대와 부정 부패등의 부작용이 계속되자 2005년부터는 보수적인 정책으로 회귀하기 시작했다.³³⁾

그러나 이러한 시도는 모두 기대한 효과를 얻지 못했고, 2009년 11월 화폐개혁³⁴⁾을 통해 외화사용 금지, 종합시장 폐쇄 등의 강압적인 정책을 감행하기에 이른다. 그러나 이 2009년 화폐 개혁은 이전의 화폐개혁과 달리 엄청난 충격을 수반하게 되었는데, 그 이유는 이전에는 주민들의 북한 화폐 보유규모가 그리 크지 않았지만 90년대 경제위기 이후 20년 가까이 시장경제에 적응하면서 북한 주민들이 축적한 화폐자산이 이전과는 비교할 수 없이 커져 있었기 때문이었다. 결국 실질적으로 축적한 화폐자산을 몰수당한 많은 북한 주민들의 당국에 대한 신뢰는 극도로 추락했고³⁵⁾, 이 화폐개혁을 계기로 북한 내의 외화통용 현상은 급격히 확대되는 상황을 맞게 된다.

32) 이에 대해서는 이현경, “북한의 경제조치와 사회경제적 실태,” Oughtopia, vol.26 no.3, 2011, p. 45.에서 참고.

33) 전홍택, 남북한 경제통합 연구: 북한경제의 한시적 분리 운영방안, 서울: 한국개발연구원, 2013, p. 244.

34) 2009년 11월 30일 화폐를 ‘100: 1’의 비율로 교환하는 화폐개혁을 기습적으로 단행하였다. 그러면서 동시에 (1) 종합시장을 폐쇄하고 과거 10일장 형태의 농민시장으로의 전환, (2) 외화사용금지 포고령, (3) 각 기관 단위로 난립하고 있는 무역회사들의 무역성 산하로 이관 등의 조치를 내려 모든 유통거래들을 오로지 국영상점을 통해서만 하도록 하고 주민이 보유하고 있는 상한선 이상의 북한 원화 및 외화들을 모두 당국에 납부토록 하였다(조선신보 2009/12/04). 이에 대해서는 이현경, “북한의 경제조치와 사회경제적 실태,” Oughtopia, vol.26 no.3, 2011, p. 46에서 참고.

35) 권오윤, 정성훈, “북한의 시장화와 자생력.” 『사회과학 연구』, 28(1), 경성대 사회과학연구소, (2012) p.12

이제 대부분의 북한 주민들은 외화로 보유할 수 있는 최소한의 규모, 예를 들면 100 달러 또는 100 위안으로 환전할 수 있는 규모를 보유하게 되면, 이를 달러 또는 인민폐로 환전하여 보유하려고 하는 경향을 강하게 나타냈다고 탈북자들은 이구동성으로 말하고 있다. 이와 함께 화폐 자산은 달러를 비롯한 외화로 보유하고, 규모가 큰 거래 시에는 외화를 직접 사용하고, 소규모 거래 시에는 외화를 북한 원으로 환전하여 사용하는 방식이 광범위하게 확산되고 있다. 즉 앞서 말한 외화통용 현상의 자산대체와 통화대체 현상이 모두 일어나고 있으며, 이후 나올 증언들을 살펴보면 회계대체 현상까지 일어나고 있다고 할 수 있다. 또한 중국과의 대외무역 확대, 공급수량 및 사용 편의성 등의 요소들에 의해, 북한 주민들의 외화 보유 및 사용에 있어 인민폐의 비중은 달러화를 능가할 정도로 빠른 속도로 상승하고 있다. 신의주, 혜산 등 국경지대는 인민폐가 가치축적 기능뿐만 아니라 교환의 매개 기능까지 상당부분 대체하고 있으며 인민폐의 유통이 제한적이었던 평양 등지에서도 인민폐의 보유 및 유통이 확산되고 있다. 다음의 내용들은 탈북자와 대북 소식지등을 통해 전해진 사례들이다.³⁶⁾

신의주 채하 시장에서 물건 살 때 이제는 외화가 많다. 외화도 있고 내화도 있지만 사람들이 이제 외화를 더 좋아한다. 반찬을 사든 고기를 사든 외화를 주면 상인들이 더 좋아한다. 가격을 물어보는 손님들에게 매대 상인들은 우선 인민폐로 얼마라고 이야기한다. 손님들은 인민폐가 있으면 인민폐를 먼저 내고, 북한돈이 있으면 환율을 계산해서 북한 돈으로 준다. ... 손님이 밥을 먹고 북한돈이 없을 때 인민폐로 내든 조선돈으로 내든 상관없다. 신의주는 인민 폐라도 작은 단위 돈이 많이 유통된다. 버스비도 조선돈 내도 되고 중국돈 내도 된다. 화폐개혁 이후에 많이 달라졌다 (탈북자 N씨).

36) 이석기, 김석진, 양문수, “북한 외화통용 실태분석,” 서울: 산업연구원, p.72

청진 수남시장, 함흥 추평시장, 신의주 채하시장, 혜산 신흥시장 등 주요 시장에서는 웬만한 상품들을 이제 중국 인민폐나 외화로 거래하고 있다. 도매상인들이 중국 상품을 사 들여올 때부터 인민폐나 달러 환율에 맞춰 오는데, 환율 시세가 매번 달라지다보니 소매상인들에게 팔 때도 조선 돈으로는 받지 않는 분위기다. 물론 소소한 물건 값은 조선 돈으로 매길 때도 있지만, 조선 돈이 10만 원 이상 넘어가면 달러나 인민폐로 받는다.

시장에서뿐 아니라 각 시, 군마다 운영하는 국영 상점망이나 수매상점 등에서도 이제는 조선 돈으로 계산하지 않는 분위기다. 예전에 외화상점에서만 달러나 인민폐로 계산하던 것이 이제는 전역으로 확대된 양상이다. 주민들 사이에서도 텔레비전, 녹화기, 자전거, 세탁기 등 전자제품을 사려면 달러나 인민폐를 들고 가는 게 당연시되고 있다.³⁷⁾

물론 이런 상황에 대해 북한 당국은 검열등을 통해 외화사용을 단속하고 있으나, 거의 모든 시장 물품이 위안화로 거래되고 있다고 전하고 있다. 살림집(주택)과 같은 대규모 거래는 말할 것도 없고 옷이나 신발과 같은 생필품, 그중에서도 특히 식량의 경우 위안화를 통한 거래가 보편화되어 있는 실정이다.

종합해보면, 북한은 80년대부터 촉발된 외화 및 물자부족을 해결하기 위해 여러 시도를 해 왔으나, 90년대 경제위기로 인해 계획경제의 통제력이 무너져 내리게 되었고 그 틈을 비집고 성장한 비공식 경제부문을 제대로 관리하지 못했으며, 자국 통화 대신 외화가 결제 및 자산 표시 수단으로 통용되는 것을 막지 못했다. 이로 인해 북한 경제는 전체적으로 환율 급등과 인플레이션, 빈부격차 확대와 부정부패의 만연으로 이어지는 악순환에 빠져 있는 것으로 볼 수 있다.³⁸⁾ 특히 2009년 화폐개혁으로

37) 이상은 북한 외화통용 실태분석 p.72 참조

38) 전홍택, 남북한 경제통합 연구: 북한경제의 한시적 분리운영 방안, 서울: 한국개발연구원, 2013, p. 245.

인한 실질적 자산 몰수와 시장 억압 정책은 북한 주민들의 자국통화에 대한 신뢰를 완전히 상실하게 만들었으며, 외화 대체통용 현상이 이제는 보편화되어 부분적 개혁과 물리적 통제만으로 이를 극복하는 것은 불가능한 상황이 되었다고 할 수 있다.

Ⅲ. 통일과 화폐 통합 : 독일의 사례

이와 같은 북한의 외화 통용 현상은 장점과 단점을 동시에 갖고 있다. 앞서 살펴봤듯이, 외화 통용 현상은 통화 발행을 통한 재정조달 능력을 약화시킨다. 또한 정부가 화폐발행을 적절히 통제하지 못한 상황에서 외화 통용 현상에 의한 화폐발행 차익(시뇨리지) 감소는 결국 인플레이션을 심화시킨다. 또한 자국 화폐에 대한 신뢰도 하락과 자산 축적 및 거래 수단으로서의 외화 선호가 높아짐에 따라 내부에서 외화에 대한 수요가 증가하게 되고, 그 결과 환율상승 압력이 심화된다. 환율의 상승은 수입 식량 가격 등을 통하여 전반적인 물가를 상승시키는 작용을 한다. 결국 외화 통용 현상은 총체적으로 정부의 경제통제 역량을 감소시키고, 경제의 불안정성을 심화시키게 된다. 이렇게 인플레이션과 환율상승의 형태로 나타나는 불안정성은 계층 간 소득 격차를 확대시키고, 한계 계층의 생존을 더 어렵게 만든다. 즉 북한의 외화 통용 현상은 북한 경제의 취약성을 반증하는 대표적인 사례라 할 수 있는 것이다.

그러나 동시에, 외화통용 현상은, 인플레이션과 몰수적 화폐개혁 등으로 신뢰를 상실한 북한 원화 대신 구매력이 보장되는 외화 덕분에 북한의 경제활동이 활성화시킨다는 순기능 또한 존재한다. 외화는 가치가 보장되는 화폐로서 대내외적 경제 거래에서 생길 수 있는 불확실성을 완화시키며, 경제주체 간 대규모 자금 거래의 기반이 되고, 생산활동에 필요한 자본의 역할도 담당할 수 있기 때문이다. 즉 북한의 외화 통용 현상은 계획경제의 해체를 가속화시키는 면이 있으나, 한 편으로 화폐화와 시장경제화의 심화에 기여하고 있는 셈이다. 결국 달러라이제이션은 북한경제

의 불안정과 소득격차를 심화시키는 동시에 시장을 중심으로 경제활동을 활성화시키는 이중적인 면모를 보이고 있다.³⁹⁾

통일을 위한 기반 조성의 시각에서 볼 때, 이러한 북한의 외화 대체통용 현상은 북한 지역의 경제가 외화 공급국 (대표적으로 중국)의 영향력에 종속될 수도 있다는 것을 의미하기도 하지만, 다른 시각으로 보면 북한 지역의 개발을 위한 경제적 기초를 건설하는 토대로 사용될 수도 있다는 것을 의미한다. 이러한 함의는 향후 통일 과정에 있어서 중요한 의미를 지니고 있는데, 바로 통일 기반의 조성과 이후의 경제발전에서 화폐 부문이 끼칠 영향력 때문이다. 화폐 통합과 경제 통합은 실현 순서에 따라서 상호간 서로 많은 영향을 끼칠 수 있는데, 양자가 서로 순차적으로 이루어질 경우 통합에서 오는 충격을 최소화 할 수 있으나, 사전적인 수렴 없이 동시에 이루어질 경우 통합시의 경제적 여건에 따라 충격을 더 크게 만들어⁴⁰⁾ 실질적 통합에 심각한 장애를 초래할 수 있기 때문이다.

현재 통일에 있어서 가장 걸림돌이 될 요소라고 한다면 바로 남북한의 극심한 경제력 차이를 들 수 있다. 이러한 상황을 고려하지 않고 무작정 통합을 시도하게 될 경우 통일 이후 극심한 혼란과 막대한 비용을 치르게 될 것이 확실하다. 특히 화폐와 금융 부문의 경우, 실물경제에 끼치는 영향력이 엄청나기 때문에 신중한 접근이 필요하며, 대표적인 사례로 들 수 있는 것이 바로 1990년 통일을 이룬 독일의 경험이다. 독일은 정치적 이유로 인해 통일 과정에서 급진적/정치적 통합을 시도했는데, 이를 통해 동-서독간 경제체제 동질화와 경제수준 평준화 및 동독 지역 주민의 대규모 이탈 방지를 의도했고 나름 성과를 거두었으나, 경제적 합리성이 배제된 정책이었기 때문에 동독 지역 경제구조의 붕괴를 불러오게 되었고 결국 이를 보조하기 위해 사회보장 지출을 확대해야 했으며, 이로 인해 통일 비용이 가중되는 결과를 만들게 되었다. 이러한 사례는 통일 당시의

39) 이석기, 김석기, 양문수, 남북한 화폐 금융통합에 관한 연구, 서울: 산업연구원, 2012, p. 127.

40) 윤덕룡, “남북한 화폐통합의 효과와 경제통합의 전망,” 서울: 對外經濟政策研究院, 2004, p. 1.

동독-서독간 경제력 격차보다 훨씬 더 엄청난 경제력 차이를 보이는 남북한의 통일 과정에서 더욱 극명하게 표면화될 가능성이 크다.

먼저 독일의 통일 과정에서 화폐 통합이 어떻게 이루어졌는가를 간단히 살펴보면, 서독 정부는 1990년 2월 7일 동독의 경제개혁문제와 함께 화폐통합에 관해 동독 정부와 협상하기로 결정하였고 2월 13일의 동서독 정상회담에서 동독 정부에 제의하였다. 총선 후 정권을 잡은 동독 기민당은 동 제안을 긍정적으로 수용하여, 1990년 3월 19일 기자회견에서 가장 시급한 정책으로 1 대 1 화폐통합 문제를 밝혔다. 화폐통합을 성공적으로 이끌기 위해 동독과 서독의 화폐 전문가들은 향후 발생될 여러 문제를 논의하였다. 콜 총리와 드 메지에 총리는 4월 24일 '제7차 정상회담'에서 동서독 화폐 단일화 조치에 합의했고, 양독 재무장관은 5월 18일 화폐·경제·사회 통합에 관한 조약에 서명하였고, 조약은 7월 1일 효력을 발생하였다. 이로써 동독은 40여 년간의 계획경제체제를 포기하고 서독의 사회적 시장경제체제로 편입되었다.

제 1국가조약은 전문, 6개 장, 공동의정서, 9개 부록으로 구성되어 있다. 6개장의 내용은 다음과 같다: 제 1장(기본원칙), 사회적 시장경제질서를 양 조약 당사자의 공동의 경제 질서로 확정, 제 2장(화폐통합), 서독 마르크(DM)를 공동화폐로 확정, 제 3장(경제통합), 사회적 시장경제의 전제조건으로 기본적 여건 확정, 제 4장(사회통합), 노동법 및 사회보험 원칙의 확정, 제 5장(국가예산 및 재정), 재정정책, 국가지출, 조세 및 재정 할당에 관한 원칙, 제 6장(조약 효력). 부록에는 동조약과 관련해서 동독에서 고려해야 할 법적 개정 등을 담고 있다.⁴¹⁾

화폐통합은 서독 마르크(DM)를 동독의 통화로 도입하고 서독 연방은행에 화폐정책에 대한 유일한 권한을 부여하였다. 복잡한 문제 중의 하나는 서독 마르크와 동독 마르크의 교환율로 동독 마르크의 명목상, 실질상의 가치를 정확히 측정할 수 없다는 것이었다. 또한 기업의 경쟁능력과 경제 외적 요소인 국민의 기대라는 상반된 이해관계를 고려해서 교환율

41) 김영윤, 양현모, 독일, 통일에서 통합으로:문답으로 알아보는 독일 통일, 서울: 통일부, 2012, p. 139.

을 결정해야 했다. 교환대상은 현금재산(경상소득)과 청구권재산(채권, 채무)이었다. 임금과 연금 등은 1:1로 교환하였다. 임금의 교환율은 동독의 임금수준과 생산성을 감안한 것으로 서독 대비 임금수준은 취업자당 1/3, 급부창출능력은 4-50%로 산정하였다. 청구권의 교환율은 2:1로 책정하였다. 다만 저축액에 대해서는 연령에 따라 2,000마르크(14세까지), 4,000마르크(59세까지), 6,000마르크(60세 이상)까지는 1:1로 교환하였다.⁴²⁾ 동 금액을 초과하는 금액에 대해서는 2:1로 교환되었는데 동독 내 개인가계의 저축액은 교환후 1,150억마르크에 달했다. 2,300억 마르크에 달한 기업의 은행 채무는 2:1로 교환 후 1,160억 마르크가 되었다. 전체 교환된 동독 마르크는 결과적으로 1.8:1의 비율로 교환되었다.⁴³⁾

중요한 것은 이러한 화폐 통합에서, 당시 암시장에서 결정되던 실질 환율이 아니라 정치적 결단에 의한 환율이 교환 기준이 되었다는 것이다.⁴⁴⁾ 이러한 급진적 화폐통합과 교환율 교환은 정치적 안정성을 확보하기 위한 대안이었으나, 결과적으로 독일 정부가 화폐통합을 통해 동서독 간의 경제적 격차를 해소시키려고 했던 의도와는 동떨어진 결과를 가져오게 되었다. 동서독 간의 경제 격차해소는 궁극적으로 동독 경제가 먼저 호전되어야만 가능한 문제이지, 화폐통합을 통해 실현시킬 수 있었던 문제가 아니었기 때문이다. 동독의 생산성이 증대되고, 생산시설 근대화와 함께 사회간접시설 확충 등이 이루어져야만 경제적 격차가 해소될 수 있기 때문이다.

정치적 결정에 의해 진행된 이러한 화폐 통합은, 동독 지역의 대량 이주를 막는다는⁴⁵⁾ 목표를 어느 정도 달성했으나, 실질적인 생활수준 향상

42) 강문성.김형주.박순찬.이만중.이영훈.이종화.이홍식.편주현, 점진적 통일과정에서의 동북아 경제협력과 남북한 경제통합 방안, 세종: 대외경제정책연구원, 2015, p. 117.

43) 김영윤.양현모, 독일, 통일에서 통합으로: 문답으로 알아보는 독일 통일, 서울: 통일부, 2012, p. 140.

44) 화폐 통합이 이루어질 때, 임금, 연금, 장학금 및 임대차 소득 등이 정치적인 고려에 의해 적정 교환율이라고 제시되었던 4.4:1 보다 훨씬 높은 1:1로 이루어졌다. 구동독 주민들은 당시 동독 화폐로 받았던 임금이나 연금을 똑같은 금액의 서독 마르크로 받을 수 있었다. 김영윤.양현모, 독일, 통일에서 통합으로: 문답으로 알아보는 독일 통일, 서울: 통일부, 2012, p. 146.

45) 국경개방이후 구동독주민의 서독지역으로의 이주 규모를 정확히 산정하는 것은 정식

은 실물생산의 분배가 증가될 때 가능한 것으로 장기적으로는 생산요소의 투입이 증가되어야만 실질소득이 상승할 수 있음에도 이를 제대로 수행하지 못하게 되었다. 무엇보다도, 갑작스러운 금융 및 화폐통합은 동서독 경제 간의 생산성 차이를 보정해줄 수 있는 환율장치를 제거함으로써 금융 분야보다 실물분야에 통합의 충격을 그대로 전달하게 되는 부작용을 만들어냈는데 특히 화폐통합시의 전환비율결정은 기업의 도산과 급격한 실업의 발생을 더욱 악화시키는 요인의 하나가 되었던 것으로 평가되고 있다.⁴⁶⁾

동서독의 경제통합은 먼저 화폐통합 이전 동독기업을 국가로부터 독립된 기업으로 전환시키고, 국가보조금을 대폭 감축시키기 위한 가격 및 조세개혁과 함께 새로운 금융 제도가 도입되는 체제개혁을 추진한 후 충분한 시간을 가지면서 이루어지는 것이 마땅했다. 그래야만 화폐통합으로 인한 부작용을 최소화할 수 있었을 것이다. 그러나 독일의 경제 및 화폐통합은 동서독간의 경제력 격차를 오히려 심화시켰고 동독지역에는 자본과 규모 실업을 유발했다. 그 결과 정부는 서독지역의 자본을 인위적으로 동독지역으로 이전해야 하였고 막대한 통일비용을 지불하게 되었다.

이러한 사실은 화폐통합이 경제통합을 완성하고 가속화시킬 수 있으려면 일정한 조건을 충족시켜야 함을 의미한다. 일반적으로, 화폐통합에 참여하는 국가들 간의 총요소 생산성의 차이가 있는 경우나 혹은 자본부존도의 요소생산성의 차이가 존재하는 경우 화폐통합은 총요소 생산성이 높고 자본부존도가 높은(혹은 노동생산성이 높은) 국가에 자원이 집중되는 결과를 초래할 수 있음을 보여준다. 즉 화폐통합의 시점이 중요하다는 것이며 화폐 통합의 적절한 시점은 통합되는 지역들 간의 생산성과 요소

통계에 잡히지 않았기 때문에 불가능하나, 구동독측의 추정에 의하면 화폐통합조약이 체결된 1990년 5월 이후 1990년 9월까지 5개월 동안 동독지역에서 서독지역으로 이주한 자는 총 97,600명 정도에 이르렀다고 한다. 이 수치를 장벽이 무너진 이후 1989년 12월부터 1990년 4월까지 5개월 동안의 이주민 수 184,787명과 비교해 볼 때, 화폐통합이후 동독이탈주민은 감소한 것을 알 수 있다. 이러한 통계가 1:1 화폐통합과 이주숫자의 감소와의 인과관계를 직접적으로 증명한다고 하기에는 여러 가지 어려움이 있다. 독일 통일에서 통합으로 p.143

46) 윤덕룡, “남북한 화폐통합의 효과와 경제통합의 전망,” 서울: 對外經濟政策研究院, 2004, p. 2.

비용 비율이 일정범위 내로 수렴된 후라야 한다는 것이다. 그렇지 않은 경우 생산성이 높은 지역에서 노동과 자본을 더욱 흡수하여 지역 간 빈부격차는 더욱 심화될 수 있기 때문이다.⁴⁷⁾

실제로 동-서독간의 경제 및 화폐 통합 시 노동력은 동독에서 서독으로 이동하였지만 서독 자본은 동독으로 이동하지 않았으며, 동독의 임금 상승률이 생산성 향상을 크게 앞지름으로써 구동독 지역 재화의 가격이 일시에 상승하였고 이로 인해 동독 지역 기업들의 경쟁력이 약화되고 산업생산이 전체적으로 저하되어 기업 도산, 실업자 증가등의 부작용이 나타나기 시작했다. 실제로 통일이 이루어졌던 과정인 1990년 7월에서 1991년 2월 사이 동독지역의 산업 생산지수는 1/3 이하로 떨어졌으며, 노동생산성도 이에 버금가는 하락 현상을 나타내었다.⁴⁸⁾ 실업자의 증대는 다시 사회적인 문제로까지 먼저 통일 후 양 지역 주민간의 이질감을 증대에 일조를 했다.

이렇게 동서독의 급진적인 화폐·경제 통합은 결과적으로 통일 초기 경제적으로 우월한 위치를 확보하고 있었던 서독의 경제가 오히려 구동독 지역의 경제를 구축하는 효과를 가져왔다. 동시에 서독에게도 경제 통합에 따르는 단기간에 엄청난 비용을 지출해야 하는 결과로 나타났다. 이런 점에서 동서독 간의 급진적 화폐-경제 통합 사례는 비록 정치적으로 어쩔 수 없을지라도, 경제 통합은 기본적으로 경제논리에 충실한 방향으로 이루어져야할 것이라는 교훈을 제시하고 있다. 즉 점진적 경제 통합 과정을 통해 먼저 동독의 경제가 시장화를 이룬 다음, 서독의 경제와 통합하는 방향이 가장 바람직했을 것이라는 점이다.

이러한 점은 남북한의 통일에서도 시사하는 바가 크다. 독일식 화폐-경제 통합이 이루어질 경우, 우선 통합 초기까지 발생하는 대규모 이주에 따라 북한지역에서는 가장 중요한 생산인력이 감소하고 임금은 상승할 것이며, 남한지역에서는 단순 노동자의 임금이 하락하고 인구가 증가함에

47) 윤덕룡, “남북한 화폐통합의 효과와 경제통합의 전망,” 대외경제정책연구원, 2004, p. 16.

48) 김영윤, 양현모, 독일, 통일에서 통합으로: 문답으로 알아보는 독일 통일, 서울: 통일부, 2012, p. 146.

따라 실업문제와 도시문제가 악화될 것으로 예상된다. 또한 북한지역에서는 국유기업의 잉여인력과 군인력의 방출 등으로 실업이 크게 증가할 뿐 아니라 북한의 소득수준이 너무 낮아 취업자의 절반 또는 그 이상이 남한 기준 기초생활보호 대상에 해당되어 사회보장비용 부담이 엄청난 것으로 예상된다.⁴⁹⁾⁵⁰⁾ 이렇게 소득격차가 큰 두 지역이 하나의 경제권으로 갑자기 완전 통합된다면 조세, 사회보험, 노동시장 등 경제 여러 분야에서 많은 어려움이 예상되며 지나친 소득불균형으로 인한 사회적 갈등 또한 해소하기 어려울 가능성이 크다.

다시 말해 남북한은 통일 과정에서 정치적 고려에 의한 인위적 통합이 오히려 양 측을 공멸로 이끌 수도 있다는 것이다. 이러한 점에 비춰볼 때, 남북간 통일을 위해서는 북한이 시장경제로 어느 정도 이행한 상태에서 개혁의 충격을 조금이나마 감당할 수 있는 수준이 되어야 한다는 것인데 이를 위해서는 북한에 신뢰성이 있는 별도의 화폐가 존재해야 한다. 만약 독일처럼 대한민국이 대한민국 원을 기준으로 일방적인 통합을 감행할 경우, 시장 환율이 부재하고 공신력이 없어지다시피 한 북한 원화가 심각하게 고평가 될 것이며 중요소생산성이 큰 차이를 보이는 상황에서 생산요소의 절대가격이 이동의 기준이 되기 때문에, 자본과 노동력을 비롯한 모든 요소가 동일한 방향으로 이동하게 된다. 이렇게 될 경우 북한 지역은 대규모 노동력 이탈, 생산기반 파괴, 자산 손실, 자본 유출등을 겪게 될 가능성이 매우 크고 거시경제 불안정을 야기하여 개발을 위한 외자 유치 또한 어렵게 될 것이다. 이로 인해 북한 지역의 경제력 재건이 어려워지면 대한민국이 부담해야 할 통일 비용 (사회보장비용, 자본의 인위적 이동과 투입 등) 또한 견잡을 수 없을 정도로 막대해 질 것이며, 이러한 악순환이 반복될 경우 통일이 재앙이 될 수도 있는 것이다. 따라서 북한의 경제개혁이 어느 정도 진행되어 외환시장에서 객관적이며 경제적으로 합당한 환율이 형성된 다음 화폐통합을 추진하는 것이 합리적이다.

49) 전홍택, 남북한 경제통합 연구: 북한경제의 한시적 분리운영 방안, 서울: 한국개발연구원, p. 39.

50) 2010년 기준으로 남북한의 1인당 GNI는 각각 2,400만원과 124만원으로 북한의 1인당 GNI는 남한의 1/20 수준인 5.2%에 불과하다.

화폐시장과 노동시장의 통합이 단계적으로 이루어진다면 북한지역의 과도한 임금상승이 억제되고, 또한 환율정책의 적절한 운영으로 북한 기업의 경쟁력이 강화 북한경제 회복을 가속화할 수 있다.

IV. 남북한 화폐통합과 초국경 협력

1. 단일화폐 조성과 남북한 화폐통합

남북한의 화폐·금융통합에 있어서 가장 중요한 문제 중 하나는 어떻게 단일한 화폐를 통해 안정적으로 화폐 통합을 달성할 것인가이다. 이는 통합과정에서 남북한 경제의 불안정성을 최소화하기 위해서다. 왜냐하면 남북한의 이질적인 경제 시스템은 수렴 과정에서 경제가 더욱 불안정해지기 쉽기 때문이다. 남북한의 화폐·금융통합이 안정적으로 통합되기 위해서는 점진적인 과정이 필요하다. 북한이 금융부문 개방을 통해 대내외적인 불안요소를 줄임으로써 남한경제와의 통합을 통해 세계경제시스템에 편입될 수 있도록 다양한 지원을 해야 한다. 현재 북한의 외화 대체통용 현상은 단일한 화폐를 조성하기 위한 하나의 과도기적 기회가 될 수 있다.

북한의 환율제도 개선은 남한 원화뿐 아니라 달러 혹은 위안화 대비 교환 환율을 이어갈 수 있을 것이다. 이는 궁극적으로 단일 화폐로 통합을 목표로 남북한의 환율 제도를 안정적으로 운영할 수 있게 된다. 초기에는 북한의 원화 환율 변동을 어느 정도 허용하면서 위안화에 페그(pegged)시켜 남한통화에 고정시키는 방향으로 진행된다면 보다 안정적으로 통합 단계를 이어갈 수 있게 된다. 이는 최종적으로 남북한에서 단일한 화폐가 안정적인 환율을 유지하면서 완전한 경제통합을 달성할 수 있게 될 것이다.

이러한 절차가 이뤄지기 위해서는 해결해야 할 과제들이 몇 가지 있다. 첫째, 어떤 부분을 통합의 우선순위로 둘 것이냐 하는 것이다. 화폐·금융

통합의 우선순위는 경제통합을 하는 국가들 간의 경제구조와 제도적 요건 성립 등에 따라 달라진다. 둘째, 완전한 통합이 이뤄지기 위해 각 단계에서 필요한 조건을 도출하는 것이다. 즉, 각 단계별로 남북한이 어떻게 변화 및 대응을 해야 하는지를 제시해야 한다. 특히 협력단계에서 통합단계로 넘어가는 조건이 서로 달라질 수 있는데 이에 정확한 분석이 요구된다.

다음으로는 가장 핵심적인 문제인 환율 문제이다. 통합과정에서 남북한 화폐가 자유롭게 거래되고, 안정적인 교환비율을 유지하여 화폐 가치를 반영할 수 있도록 하는 점이다. 남북한 화폐 간 교환비율이 안정적이지 못하면 화폐가치의 불안정성으로 이어져 금융시장에서 취약성을 가져올 것이다. 이렇게 될 경우 경제통합에 따른 인플레이션이나 실업문제가 더욱 심화될 것이다. 이러한 문제점에 대처하기 위해서는 화폐가치를 안정적으로 유지하는 환율 제도를 도입해야 한다.

결국 남북한의 안정적인 화폐·금융통합을 위해서는 어떠한 환율 제도를 채택하느냐가 중요하다. 북한 경제의 불안정성을 줄이기 위해서는 단일환율제도를 채택해야 한다. 무역환율·비무역환율·여행자 환율 등 다양한 환율이 존재하는 북한의 복수환율 시스템을 빠르게 단일한 환율로 통일해야 한다. 그러나 북한 원화에 대해서는 고정 또는 변동환율제도와 같은 환율제도를 결정하기 곤란한 측면이 있다. 초기 통합 과정에서 환율 안정성이 불안정하다면 고정 환율제도를 채택할 수는 있으나, 앞서 살펴봤듯이 현재 북한의 화폐와 금융시장에서 북한 원화 가치가 매우 불안정하기 때문에 남한 원화 대비 북한 원화에 대한 고정환율제도를 채택하는 것은 현실적으로 어렵다. 따라서 달러나 위안화를 통한 고정페그를 통한 안정적인 환율 제도를 정착시키는 것이 설득력이 있다.

단계적인 화폐통합 과정이 순조롭게 진행된다면 북한지역의 경제회생을 위해 단계적으로 절차를 밟는 것이 바람직할 것이다. 그러나 경제회생 단계에 있는 북한 지역에서 수입가의 상승이 상당한 정도의 물가상승 압력을 가져온다면, 이 경우에 한해 북한원화의 가치를 다소 고평가함으로써 환율상승에 따른 물가상승 압력을 해소시킬 수 있도록 해주는 것이

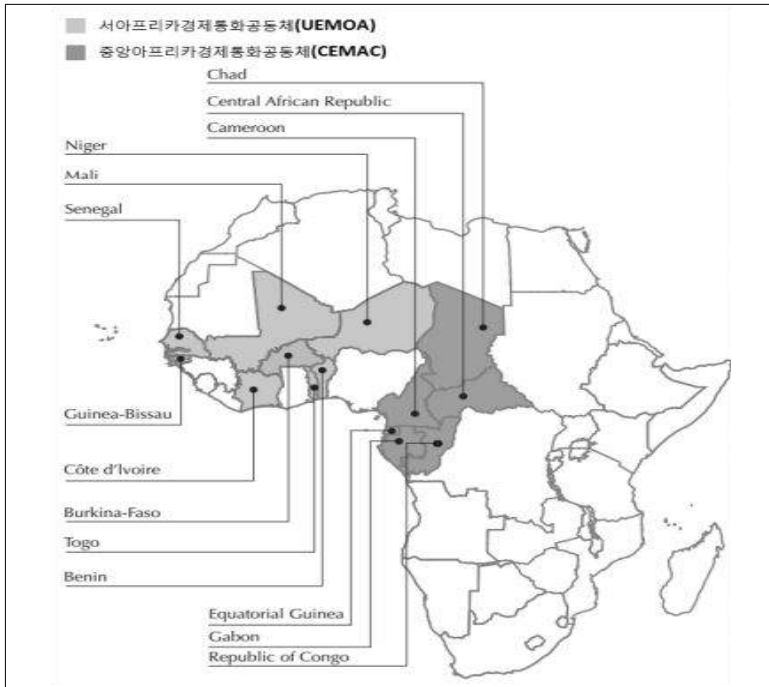
좋다. 남북한이 완전한 통합단계를 이루기 위해서는 어떤 수렴조건을 만족시켜야 하는지에 달려 있다. 예를 들어 유럽통화동맹(EMU)은 단계적으로 수렴조건을 거쳐 최종단계로 이행해 나갔다. 유럽연합의 통화동맹(monetary union)이 심화된 통합 형태로 나아갈 수 있었던 것은 자본의 자유로운 이동을 바탕으로 통화동맹으로 나아갔기 때문이다.⁵¹⁾

1994년부터 유럽연합은 각 회원국들에게 통화통합을 가속화하기 위해서 단일통화 도입에 따른 각국의 물가, 재정, 환율 및 금리 등에 대한 경제수렴기준(economic convergence criteria)을 세우고 이를 이행하기 위해 노력하였다. 회원국들은 각국 경제의 안정성과 건전성을 유지할 수 있도록 안정·성장 협약(Stability and Growth Pact)을 채택하여 연간 발생하는 재정적자 규모를 명목 GDP에서 3% 이내로 제한하는 방안을 합의하였다. 1999년부터는 11개국의 중앙은행으로부터 새로운 초국적인(transnational)기구인 통화정책을 권한을 위임하는 유럽중앙은행(European Central Bank)의 제도적 틀을 마련하였다. 유럽중앙은행은 안정적인 물가상승률 유지를 가장 큰 목표를 세웠다.

따라서 남북한 원화가 경제협력에서 발생할 수 있는 정치경제적인 충격으로부터 완충시킬 있는 방법은 태환성(convertibility)있는 화폐를 통한 안정적인 환율시스템 구축하는 것이다. 태환성은 외환을 매매할 수 있는 것을 말한다. 어떤 국가의 화폐가 시장에서 기축통화와 시장가격으로 자유롭게 거래될 수 있는 경우 이 화폐는 완전한 태환성을 가지고 있다고 평가된다. 화폐·금융 통합과정에서 북한원화에 대한 태환성을 보장하는 것은 경상수지균형 목적 등을 달성하는데 큰 역할을 한다. 현재 남북한 화폐통합이 안고 있는 문제점을 해결하기 위해서는 CFA 프랑 통화동맹의 사례를 살펴볼 필요가 있다.

51) 강원택, 조홍식, 하나의 유럽, 서울: 푸른길, 2009, p. 91.

2. CFA 프랑 통화동맹



출처. Gulde and Tsangarides, (2008).

<그림 2> CFA 프랑 참여국

CFA 프랑 통화동맹 시스템은 화폐·금융 통합과정에서 참고할 수 있는 중요한 제도적 특징을 가지고 있다. 대부분의 현대국가는 자국화폐를 보유하고 중앙은행을 통해 독자적인 통화·환율정책을 실시한다. 반면에 일부 국가들은 정치적·경제적인 이유로 공동화폐를 채택한다. CFA 프랑 통화동맹은 유로존과 마찬가지로 중·서부 아프리카 14개국이 두 개의 통화공동체를 통해 공동화폐를 채택하고 있다.⁵²⁾ 2개의 공동 통화를 담당하는 중앙은행은 각 지역에서 통용되는 통화 발권과 통화정책을 책임지고 있다. 각 지역에서 발권되는 공동 통화는 해당 지역에서만 인정되는 법정

52) 강유덕, “CFA 프랑존의 운영체계와 지속가능성에 관한 연구: 무역구조를 통한 고찰,” 국제관계연구, 제21권 제1호, 2016, p. 96.

화폐이다. CFA 프랑은 태환 가능한 유로(Euro)로 고정 환율을 유지하고 있으므로, 유로와 단일 통화권으로 간주하고 있다.⁵³⁾ CFA 프랑의 회원국은 위 <그림 2> 와 같이 위치하고 있다.

CFA 프랑 통화제도의 시작은 식민지 시대로 거슬러 올라간다. 프랑스 정부는 식민지 영토에서 자국 통화(프랑스 프랑)의 사용을 피하고자 새로운 통화를 발행하기로 결정했다.⁵⁴⁾ 2차세계대전 종전 이후, 두 발행기관(서아프리카중앙은행(BCEAO: Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest)과 중앙아프리카중앙은행(BCEAC: Banque Centrale des Etats de l'Afrique Centrale et du Cameroun)은 지역의 통화·송금 등을 담당했다. 이들 국가의 독립 이후에도 두 중앙은행은 프랑스에 의해 유지되었고, 두 중앙은행의 본사는 파리에 있었다. 프랑스는 두 중앙은행을 통해 CFA 프랑권에서 영향력을 유지했다.

1960년대 프랑스는 아프리카 식민지국들의 독립과 함께 자체적으로 화폐와 화폐발행기관을 가질 수 있도록 인정했다. 그러나 이들 국가가 경제구조가 취약하여 화폐의 가치를 보존할 수 있는 능력이 부족했고, 다른 국가들과의 통화 교환 관계의 위기를 겪었다. 이러한 이유로 프랑스와 CFA 프랑권 국가들은 1972년(중앙아프리카은행)⁵⁵⁾과 1973년(서아프리카 중앙은행)에 새로운 협정을 맺었다. 이 협정의 특징은 아프리카에 공식적인 중앙은행이 형성되었고, 프랑스의 역할은 상대적으로 감소하였으며, 중앙은행에서 아프리카인들의 영향력이 커졌다는 점이다. 1970년대 후반 파리에 있었던 두 중앙은행의 본사가 아프리카로 이전했다. 서아프리카중앙은행은 세네갈 수도인 다카르(Dakar)로, 그리고 중앙아프리카은행은 카메룬 수도인 야운데(Yaoundé)로 이전되었다.

CFA 프랑 통화동맹은 1972년과 1973년에 개정된 협정을 기초로 하여

53) Irving, J., "For better or for worse: the euro and the CFA franc," *United Nations Department of Public Information*. Vol. 12 No. 4, 1999.

54) Gulde, Anne-Marie and Tsangarides, Charalambos, *The CFA franc zone: common currency, uncommon challenges*, Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2008, p. 6.

55) 1972년 협정 이후 중앙아프리카 카메룬중앙은행은 중앙아프리카은행(BEAC: Banque des Etats de l'Afrique Centrale)으로 개명되었다.

지금까지 운영되고 있다. 이 협정은 크게 4가지의 운영 방식을 제시한다. 첫째, 서아프리카중앙은행과 중앙아프리카은행에서 발행된 두 CFA 프랑 통화는 고정된 값을 가지고, 1 CFA 프랑=0.02 프랑스 프랑의 고정 환율로 고정된다. 둘째, CFA 프랑은 프랑스 프랑으로 무제한 교환될 수 있다. 셋째, CFA 프랑권 국가 간, 프랑스로의 자본이동과 송금을 자유롭게 할 수 있다. 넷째, 각 중앙은행은 외환 준비금의 65%(서아프리카중앙은행)와 50%(중앙아프리카은행) 이상을 관리계좌(Operation Account)에 예치해야 한다. 프랑스가 이 기관의 의장을 맡고 있다.⁵⁶⁾ CFA 프랑권은 현재 두 개의 통화동맹((서아프리카경제통화동맹(UEMOA: Union Économique et Monétaire Ouest-Africaine)과 중앙아프리카경제통화공동체(CEMAC: Communauté Économique et Monétaire ouest-Africaine Centrale))을 형성하고 있다.

서아프리카경제통화동맹(UEMOA)은 프랑스어권 국가들을 중심으로 1994년에 관세동맹을 포함한 더욱 강화된 경제통화연합을 구성했다. 현재 참여국은 기니비사우, 니제르, 말리, 베냉, 부르키나파소, 세네갈, 코트디부아르, 토고다. 서아프리카경제통화동맹의 인구수는 1억 2천 5백만 명(2013년 기준)이며, GDP는 7백 8십 4억 달러(2012년 기준)를 기록하고 있다. 서아프리카통화동맹은 현재 아프리카 지역경제 통합체 중에서 가장 고도화된 경제통합체로 평가받는다.⁵⁷⁾ 서아프리카중앙은행은 현재 CFA 프랑 발권은행의 역할과 참여국의 통화, 금융, 외환 등 전반적인 거시경제정책을 관리한다.

서아프리카경제통화동맹과 마찬가지로 중앙아프리카경제통화공동체(CEMAC) 또한 프랑스어권 국가들을 중심으로 1999년에 설립되었다. 현재 참여국은 가봉, 적도기니, 중앙아프리카공화국, 차드, 카메룬, 콩고다. 중앙아프리카경제통화공동체의 인구수는 4천 5백만 명(2013년 기준)이며, GDP는 8백 8십 2억 달러(2012년 기준)를 기록하고 있다. CFA 프랑

56) Gulde, Anne-Marie and Tsangarides, Charalambos, *The CFA franc zone: common currency, uncommon challenges*, Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2008, p. 7.

57) 김승민, “아프리카의 지역경제통합 활성화는 가능한가?: 불어권 UEMOA를 중심으로,” *韓國아프리카學會地*, 第27輯, 2008, p. 4.

권의 특징은 공동 화폐를 도입하여 통화동맹과 관세동맹을 거쳐 완전한 경제통합을 달성했다. 이와 달리 유로 존은 관세동맹과 경제통합 단계를 거쳐 단일 통화를 도입했다. 화폐통합이 경제통합의 고도화된 협력형태인 점을 비취볼 때,⁵⁸⁾ CFA 프랑권은 유로존보다 먼저 고도화된 통화동맹을 유지했다.

CFA 프랑권이 현재까지 안정적으로 유지될 수 있었던 점은 CFA 프랑의 대한 태환성을 프랑스 재무부가 보장하고 있기 때문이다. 프랑스 정부가 이들 국가의 최종대부자 역할을 하고 있는 셈이다. 이는 CFA 프랑이 유로에 페그된 고정환율제를 통해 운영되고 있다. CFA 프랑 통화권 국가들이 독자적인 통화주권을 가질 수 없기 때문에 탄력적인 통화정책을 실시하지 못하지만, 이들 회원국들은 다른 아프리카 국가들에 비해 훨씬 낮은 물가상승률을 보였다.



출처. Yehoue(2007).

<그림 3> CFA 프랑권 국가와 비 CFA 프랑권 국가 경제지표 비교(1960~2004년)

고정환율제의 장점은 환율의 안정성을 통해 물가 및 무역안정을 도모하고, 이를 통해 소비와 투자, 금융발전을 촉진하는 환경조성에 있다. 특히 무역량이 많은 국가의 화폐에 페그될 경우 환율변동이 무역과 국내물가에 미치는 영향을 축소할 수 있다. 단점은 대외불균형의 조절 기제로써

58) 변현섭, “유라시아경제연합의 화폐통합 가능성 평가와 과제: 유럽 화폐통합 사례의 함의,” 슬라브 연구, 31권 3호, 2015, p. 4.

환율의 역할을 상실하는 바, 불균형 발생 시 국내변수들을 직접적으로 조정해야 하는 어려움이 있다는 점이다. 특히 국내 생산비용이 지나치게 높거나, 자국화폐의 강세현상이 지속될 경우 경상수지 적자의 심화 등 대외 불균형에 직면할 가능성이 높다. 또한 고정환율제 유지를 위해 많은 외환 보유고를 유지할 필요가 있다.

CFA 프랑 통화동맹 제도의 장점은 CFA 프랑이 기축통화(유로)에 페그된 고정환율제도를 운영되고 있다. 이러한 제도는 환율의 안정성을 통해 물가와 무역안정을 도모하고, 이를 바탕으로 국내의 경제 상황(소비·투자)을 촉진하는 환경을 조성할 수 있다. 특히 무역량이 많은 국가의 화폐에 페그될 경우 환율변동에 따른 영향을 최소화할 수 있다. 그러나 CFA 프랑이 기축통화에 페그되어 있기 때문에, 유로가 달러 혹은 엔화 등 다른 기축 통화 대비 강세를 보일 경우 CFA 프랑의 통화가치가 고평가될 수 있다. 이는 경상수지의 악화를 가져올 수 있다. 실제로 1985년 플라자 합의 이후 프랑스의 통화(프랑화)가 미달러화 대비 강세를 띠면서 CFA 프랑권 국가들의 무역수지가 적자를 기록했다.

CFA 프랑의 강세현상은 수출뿐만 아니라 경제성장률과 정부재정에도 부정적인 영향을 끼쳤다. 세수부족으로 인해 정부의 재정투입의 증가는 국가재정의 재정적자를 빠르게 증가시켰고, 민간부문과 금융부문에도 심각한 타격을 입혔다. 또한 CFA 프랑권이 통화통합의 경제적 수렴 조건에 부합하지 않았다. 통화동맹의 형성은 동맹 국가 간에 역내무역 비중이 높을 때 경제적 정당성을 확보할 수 있다. CFA 프랑권이 설립된 이후 프랑스와 CFA 회원국 간의 역내무역비중이 점차 감소하였다. 식민지 시절과 2차 세계대전 전후 기간에서 양측간 무역 비중이 50% 이상을 기록했다. 그러나 유럽경제공동체(EEC) 출범 이후 급격하게 비중이 하락하였다.

그럼에도 불구하고 오늘날까지 CFA 프랑통화동맹이 유지될 수 있었던 중요 원인 중에 하나는 고정환율 제도를 운영하고 있기 때문이다. CFA 프랑은 확고한 기축통화에 페그제가 유지되고 있기 때문에 다른 아프리카 화폐들에 비해 가치가 훨씬 안정적이다. 이는 CFA 프랑 통화동맹이 CFA 프랑권 국가 거시경제 안정성에 상당한 이익을 가져왔다.⁵⁹⁾ 다른

사하라이남 아프리카의 국가(보츠와나, 부룬디, 가나, 레소토, 마다가스카르, 말라위, 모리셔스, 나이지리아, 르완다, 시에라리온, 탄자니아, 잠비아, 짐바브웨)들은 평균 27.7%의 물가상승률을 기록했다. 이는 국제시장에서 거래의 불확실성을 줄여주는 중요한 역할을 한다.⁶⁰⁾ 이는 다른 아프리카 국가들에 비해 보다 나은 경제제도와 정책결정에 있어서 투명성을 확보했다는 점이다. CFA 프랑 통화동맹 제도가 현재 남북한의 화폐·금융 통합에 있어서 완벽한 제도로서의 형태를 갖췄다고 보기는 어렵다. 하지만 점진적인 과정에서 CFA 프랑통화동맹 제도는 현재 안고 있는 남북한의 화폐·금융통합의 문제점들을 어느 정도 해결할 수 있는 참고가 될 수 있을 것이다.

V. 결론

본 연구는 남북한의 통일 과정에서 화폐·금융 통합 문제를 어떻게 풀어나가야 할 지에 대한 논의를 중심으로 진행하였다. 현재 남북한의 경제력 격차, 북한 법정화폐의 유명무실화와 외화 대체통용 현상 및 독일의 사례 등을 고찰해 볼 때, 남북한의 화폐·금융 통합 및 나아가 완전한 통합에 대한 합의는 점진적으로 추진하는 것이 바람직하다는 데 큰 이견은 없을 것으로 생각된다. 현재 한반도를 둘러싼 급변하는 정치·경제적인 상황 속에서 남북한의 통일 문제는 더욱 더 예측하기 어렵게 되었으며, 앞서 언급한 통일독일의 경제통합 사례에서도 알 수 있듯이, 적절한 대책이 준비되어 있지 않다면 결국 피해를 보는 것은 남북한 모두가 될 수밖에 없다. 따라서 통일 과정에 있어서 언제 어떤 방식으로 경제통합이 이루어지더라도 철저한 대비와 제도적인 시스템을 준비할 필요가 있다.

이러한 관점에서 본 연구가 주목한 것은 북한의 외화대체통용 현상의

59) Kirshner, Jonathan, *Monetary orders: ambiguous economics, ubiquitous politics*, Ithaca: Cornell University Press, 2003, p. 65.

60) Frieden, Jeffry., "Invested Interests: The Politics of National Economic Policies in a World of Global Finance." *International Organization*. vol.45, 1991, p. 425-451.

확대이다. 그러나 현재 북한의 외화통용 현상을 포함한 북한경제의 통계 및 자료가 취약하다. 북한에서 현재 어느 정도의 외화가 거래되고 있으며, 어느 정도의 외화가 축적되어 있는지 등에 대한 기본적인 분석이 부족하다. 그럼에도 앞서 살펴봤듯이, 현재 북한의 외화통용 현상이 1990년대보다 증가하고 있는 점을 발견할 수 있었다. 여러 가지 한계점에도 불구하고 북한의 외화통용 증가는 남북한의 화폐·금융통합에 있어서 중요한 열쇠가 될 것이다.

북한 원화에 대한 태환성을 보증할 수 있도록 하는 제도적 시스템이 갖춰진다면 남북한의 경제통합 과정에 있어 북한의 시장경제체제로의 전환과 나아가 화폐·금융 통합에 있어 보다 안정적으로 진행할 수 있다. CFA 프랑 통화동맹의 구조에서처럼 기축통화로 페그된 고정환율제도는 CFA 프랑권 국가들의 경제적인 신뢰성·안정성을 유지하는 데 제도적으로 큰 영향을 미쳤다. 이러한 제도적인 시스템을 착안하여 한국 정부가 북한 원화를 달러나 위안화를 페그된 고정환율제도를 통해 북한 원화의 태환성을 보장한다면 안정적인 화폐·금융 통합을 진행할 수 있다.

결국 남북한의 화폐·금융통합 및 경제통합이 진전될 수 있기 위해서는 남북한과 주변국의 협력이 필요하다. 5차 핵실험 이후 남북관계는 더욱 험난할 것으로 예측되고 있으며, 한반도를 둘러싼 미·중의 대립 역시 마찬가지이다. 그럼에도 불구하고 이 논문이 왜 이러한 경제통합의 제도적인 장치를 마련해야 하는 이유는 명확하다. 남북한의 화폐·금융통합 성공은 안정적인 환율을 제도화 하여 남북 모두에게 이익이 되는 경제통합을 달성해야 한다는 것이다. 통일독일의 화폐통합이 보여주듯이 남북한의 화폐·금융통합의 미래는 안정적인 제도 구축과 남북한의 지속적인 협력에 달려있다.

【참고문헌】

〈국내단행본〉

- 강문성.김형주.박순찬.이만중.이영훈.이종화.이홍식.편주현, 『점진적 통일과정에서의 동북아 경제협력과 남북한 경제통합 방안』(세종: 대외경제정책연구원, 2015).
- 강원택. 조홍식, 『하나의 유럽』(서울: 푸른길, 2009).
- 이석기.김석기.양문수, 『북한 외화통용 실태분석』(서울: 산업연구원, 2012).
- 전홍택, 『남북한 화폐 금융통합에 관한 연구』(서울: 한국개발연구원, 2002).
- _____, 『남북한 경제통합 연구: 북한경제의 한시적 분리 운영방안』(서울: 한국개발연구원, 2013).
- 김영윤.양현모, 『독일, 통일에서 통합으로: 문답으로 알아보는 독일 통일』(서울: 통일부, 2009).

〈국내 학술지〉

- 강유덕, “CFA 프랑존의 운영체제와 지속가능성에 관한 연구: 무역구조를 통한 고찰,” 『국제관계연구』, 제21권 제1호(2016).
- 고민창, “동아시아 통화통합의 예상효과 분석: 유럽경제통화동맹(EMU)의 경험을 중심으로,” 『경상논총』, 제24권 제2호(2006).
- 김승민, “아프리카의 지역경제통합 활성화는 가능한가?: 붙어권 UEMOA를 중심으로,” 『韓國아프리카學會地』, 第27輯(2008).
- 김영윤, “통독 사례를 통한 남북 경제 통합 방안,” 『統一經濟』, 통권 제99호, (2009).
- 문성민.문우식, “남·북한 통화통합 방식에 관한 연구: 사례분석을 중심으로,” 『經濟論集』, 제48권 제1호,(2009).
- 변현섭, “유라시아경제연합의 화폐통합 가능성 평가와 과제: 유럽 화폐통합 사례의 함의,” 『슬라브 연구』, 31권 3호(2015).
- 신동진, “남북한 화폐통합을 위한 적정통화정책의 문제점과 정책대안: 독일 연방은행의 경험을 중심으로,” 『韓國經濟』, 제29권,(2002).
- 신형구, “남북한 화폐금융통합에 관한 연구: 점진적 통합을 중심으로,” 『서울: 연세대학교 행정대학원』, (2016).

- 양창석, “독일의 통일과정에 관한 연구,” 『용인 : 단국대학교 대학원』, (2008).
- 윤덕룡, “남북한 화폐통합의 효과와 경제통합의 전망,” 『서울: 對外經濟政策研究院』, (2004).
- 이석기.양문수, “북한 외화통용 실태와 시사점,” 『서울: 산업연구원』, (2013).
- 이영섭, “유로의 도입과정과 남북한의 점진적 화폐통합: 통화경쟁 논의를 중심으로,” 『EU학연구』, 제7권 제1호,(2002).
- 이영훈, “중국의 대북 경제적 영향력 분석,” 『統一經濟= The reunified Korean economy』,통권 제101호,(2011).
- _____, “북한의 화폐금융 현황 및 최근의 금융조치 평가: 인플레이션, 달러라이제이션, 사금융을 중심으로,” 『북한연구학회보』, 19권 2호(2015).
- 이현경, “북한의 경제조치와 사회경제적 실태,” 『Oughtopia』, vol.26 no.3, (2011).
- 권오윤, 정성훈, “북한의 시장화와 자생력”. 『사회과학 연구』, 28(1), 경성대 사회과학연구소, (2012)
- 장형수, “북한의 2000년대 외화수급 추정,” 『비교경제연구』, 제16권 제2호(2009).
- 조문환, “남북한 화폐통합에 관한 연구,” 『수원: 경기대학교 정치전문대학원』, (2003).
- 조민희, “북한 외화 암거래 시장에 관한 연구,” 『서울: 고려대학교 행정대학원』, (2012).

〈해외 단행본〉

- Cohen, Benjamin J., *The geography of money*(Ithaca: Cornell, 1998).
- Gulde, Anne-Marie and Tsangarides, Charalambos, *The CFA franc zone: common currency, uncommon challenges*(Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2008).
- Kirshner, Jonathan, *Monetary orders: ambiguous economics, ubiquitous politics*(Ithaca: Cornell University Press, 2003).
- Vaubel, R., *Strategies for Currency Unification*(Kiel Institute, 1978).

〈학위논문〉

Helleiner, Eric. “National Currencies and National Identities.” *American Behavioral Scientist*. 41(1998).

Frankel, J.A. & Rose, A., “An Estimate of the Effect of Common Currencies on Trade and Income,” *Quarterly Journal of Economics*, 117(2002).

Frieden, Jeffry., “Invested Interests: The Politics of National Economic Policies in a World of Global Finance.” *International Organization*. vol.45(1991).

Irving, J., “For better or for worse: the euro and the CFA franc.” *United Nations Department of Public Information*. Vol. 12 No. 4(1999).

Rose, A.K, “One Money, One Market: Estimating the Effect of Common Currencies on Trade,” *NBER Working Paper*, No. 7432, National Bureau of Economic Research(1999).

Yehoue, E., “The CFA Arrangements: More than Just an Aid Substitute.” *International Economics*, 107(2007).

〈신문기사〉

『디펜스21』, 2016년 7월 29일.

『자유아시아방송』, 2015년 2월 9일.

『해럴드경제』, 2016년 7월 17일.

입 선

통일한국의 선거제도 디자인

- 독일 사례와 권역별 비례대표제를 중심으로 -

동국대 정치외교학과 이영섭

《 목 차 》

【요약문】

【본 문】

- I. 서론
- II. 남북한 선거제도 비교
- III. 독일 통일과정에서의 교훈
- IV. 통일한국의 선거제도 디자인
- V. 결론

【참고문헌】

【요약문】

통일한국의 선거제도 디자인

－ 독일 사례와 권역별 비례대표제를 중심으로 －

통일준비의 필요성은 어느 때 강조해도 지나치지 않는 문제이다. 특히 과거 독일통일의 경험에 비추어볼 때 통일은 예상치 못한 상황에서 갑자기 닥쳐올 가능성이 크다. 합의에 의한 점진적이고 단계적인 통일 시나리오의 현실성이 떨어진다는 것이 일반적인 전망이다. 따라서 우리는 갑자기 닥쳐올 통일에 대비해 미리 법과 제도를 정비하고 통합방향을 모색해 놓을 필요성이 있다.

통일이 되면 통일한국은 먼저 통일한국의 국회를 구성하기 위한 남북한 총선거를 실시해야 할 것이다. 한민족은 역사적으로 한 번도 한반도 전체의 민주적인 총선거를 시행해본 적이 없다. 또 통일정국에서 다양한 정치세력들이 출현할 것으로 예상됨에 따라 통일한국의 선거제도는 역사적인 측면에서나 향후 사회통합의 측면에서나 매우 중요한 역할을 맡게 될 것이다.

따라서 본 논문에서는 먼저 남북한 선거제도의 역사와 현황에 대해서 간략하게 살펴본 후 독일통일 사례와 독일의 선거제도를 통해서 통일한국에 대한 시사점을 도출해낼 것이다. 그 후 통일한국의 의회제도와 선거제도, 의석수, 선거권과 피선거권, 선거관리기구와 선거운동 등 통일한국의 선거제도 전반을 구체적으로 디자인해볼 것이다.

선거라는 것은 체제의 형태를 뛰어넘어 국가권력의 정당성을 대중의 지지로부터 확보한다는 본질을 갖고 있다. 이에 따라 대부분의 현대 국가들은 국민의 참정권을 제도적으로 보장함으로써 국가권력의 정통성을 인정받으려고 한다. 따라서 북한에도 선거는 존재한다. 다만 남한의 선거와 같이 민주정치과정의 요소는 아니며 당이 추천한 사람을 그대로 추인하는 절차 정도의 정치적 선전, 동원의 측면이 더 크다.

남한의 선거부터 살펴보면 남한은 보통, 평등, 직접, 비밀선거를 민주주

의 선거의 기본 원칙으로 하고 있으며, 「공직선거법」을 통해 공정하고 민주적인 선거를 보장하고 있다. 남한 국회의 총 의석수는 300석이며 지역구 264석, 비례대표 54석으로 구성되어 있다. 유권자는 1인당 지역구 후보와 비례대표 선출을 위한 정당 투표까지 2표를 행사한다.

지역구 선거의 경우엔 소선거구제를 채택하고 있으며, 상대다수대표제에 따라 과반수 득표 여부와 상관없이 최고득표자 후보가 당선인으로 결정된다. 비례대표의 경우에는 각 정당들이 선거 전에 미리 비례대표 후보들을 순번대로 정해놓고 유권자들은 정당에만 표를 행사하는 고정명부식 비례대표제를 채택하고 있다.

북한의 선거도 남한과 같이 헌법에서 보통, 평등, 직접, 비밀 선거 원칙을 명시하고 있다. 다만 보통선거 원칙이 북한에서는 일반적 원칙이라는 용어로 표현된다는 점에서 차이가 있다. 북한의 국회인 최고인민회의의 대의원수는 1990년 이후로 687명으로 고정, 유지되고 있다.

선거제도와 당선인 결정 방식 측면에서는 북한도 남한과 같이 소선거구제를 채택하고 있다. 하지만 과반수의 찬성을 받아야 당선되는 절대다수대표제를 채택하고 있다는 점에서는 남한과 차이가 있다. 법적으로는 선거의 기본원칙들과 복수후보도 인정하고 있지만 실질적으로는 비밀투표와 복수후보 등이 보장받지 못하고 있는 것으로 파악된다.

독일통일의 사례에서 시사점을 도출해내려면 먼저 정당체제의 재편성 과정을 살펴봐야한다. 구동독의 집권당이었던 동독공산당은 동독의 민주화 과정에서 당명을 민주사회당으로 개명하고 변화를 모색했으나 통일 이후 선거에서 낮은 지지율을 기록하며 한계를 드러냈다. 그러나 구동독 지역 주민들의 상대적 박탈감, 소외감 등을 기반으로 동독지역에서의 지지기반을 점차 확고히 했고 타 정치세력과의 선거연대를 통하여 약진의 발판을 마련하여 통일독일의 정당체계에 성공적인 편입을 이루어냈다.

하지만 민사당의 약진은 구동독지역에 대한 차별, 소외감 즉 통일 이후 사회통합이 제대로 이루어지지 않았다는 것을 반증하는 것이었다. 따라서 통일한국의 경우에도 북한지역의 주민들이 소외감을 느끼지 않도록 하는

배려와 사회통합을 이루는 것이 무엇보다 중요한 문제가 될 것이다. 이를 위해서는 상대적으로 인구가 적은 북한지역의 민의도 적극적으로 수렴할 수 있는 비례성, 지역대표성이 높은 선거제도의 채택이 필수적이다.

독일의 선거제도가 높은 비례성과 지역주의 완화효과를 갖고 있어 선형 연구들에서 많이 논의 되었으나 독일식 선거제도를 통일한국에 그대로 적용하기에는 무리가 있을 것으로 보인다. 초과의석의 발생은 의석수 증가에 강한 반감을 보이는 남한의 정서와 배치되며 민주주의를 처음 접하는 북한주민들을 고려할 때도 제도가 매우 복잡해 여러 문제가 있을 수 있기 때문이다. 따라서 통일한국의 경우에는 이미 남한에서 논의되고 있는 권역별 비례대표제를 남북권역비례대표제로 발전시켜 적용하는 것이 더 효과적일 것으로 판단된다.

먼저 통일한국의 의회제도가 단원제일 경우에는 남북권역비례대표제만 도입이 가능할 것으로 보이며 양원제의 경우에는 하원을 남북권역비례대표제로 구성한 뒤 남북지역대표로 구성되는 상원을 추가적으로 구성해 지역대표성을 더 높일 수 있을 것으로 기대된다.

남북권역비례대표제가 실효성을 거두기 위해서는 비례대표 의석수가 충분히 확보되어야 하는데 현재 남한의 비례대표 의석 비율은 다른 국가에 비해 낮은 실정이다. 따라서 통일이라는 전환기를 맞았을 때 의석수를 대폭 확대하는 도전이 필요할 것으로 보인다. 비례대표 의석수가 최대 지역구 의석수와 1:1, 적어도 지역구 의석의 절반은 되도록 조정해야 한다.

또 다양한 정치세력이 통일정국에서 출현할 것으로 예상된다는 점에서 결선투표제의 도입도 고려해보아야 한다. 정치세력간의 인위적인 이합집산, 단일화 보다는 유권자의 의사에 따라 이루어지는 정치세력간의 재편이 바람직하기 때문이다.

비례대표제를 확대하는 만큼 비례대표제 또한 보완하고 개혁할 필요가 있다. 현행 남한의 비례대표제 방식은 고정명부식인데 국민의 정치참여와 의사를 더욱 반영할 수 있도록 개혁해야 한다. 또 현재 남한에서 정당득표율 3% 이상이거나 지역구 의석수 5석 이상으로 정해져있는 저지조항

을 통일 이후 정치적 상황에 따라 조정하는 것도 고려해봐야 한다.

선거권과 피선거권의 경우에는 현재 북한이 시행하고 있는 것처럼 선거권과 피선거권의 연령제한을 동등하게 하는 것이 바람직할 것으로 보이며, 구체적인 연령은 남한과 북한의 선거권 연령의 중간나이이자 국제적인 추세인 18세로 정하는 것이 적절해 보인다.

선거관리기구는 수십 년간 민주적인 선거를 관리해 온 남한의 주도로 재정비하는 것이 효율적일 것으로 판단되며 선거운동의 경우에도 자유민주주의에 입각한 통일한국을 가정한다면 민주적인 남한의 선거운동 방식이 대부분 유지될 것으로 보인다. 다만 북한지역의 교통, 미디어 인프라 등을 고려해 선거운동 방식에 다소 조정은 필요할 것으로 예상된다.

통일한국의 미래를 결정지을 선거제도에 대해서 통일 직후 큰 혼란이 없도록 미리 다양하고 깊이 있는 논의를 진행해 나가야 할 필요가 있다. 더불어 이런 논의와 함께 통일 이후를 대비해 현재 남한의 선거제도가 갖고 있는 한계점들을 보완해나가는 과정도 진행해나가야 할 것이다. 이를 통해 통일 이후 새로운 선거제도를 정착시키는데 남한이 더 성숙한 민주주의 경험으로 주도적인 역할을 할 수 있기를 기대한다.

I. 서론

박근혜 정부 출범 2년차였던 2014년, 대통령 직속 통일준비위원회가 발족되었다. 통일준비의 필요성은 어느 때나 강조해도 지나치지 않는 문제이다. 가능한 여러 통일 시나리오들이 있지만 독일 통일의 경험을 비추어볼 때 통일은 예상치 못한 상황에서 갑자기 닥쳐 올 가능성이 많다. 남북한 합의에 의한 점진적이고 단계적인 통일과정은 현실성이 떨어진다는 것이 일반적인 전망이다. 따라서 우리는 갑자기 닥쳐올 통일에 대비해 법과 제도를 정비하고 통합방향을 모색해 놓을 필요성이 있다.

한반도 통일은 사실상 완전히 새로운 국가의 건설을 전제로 한다. 국토회복이라는 측면에서만 과거로의 회귀이지 통일은 모든 분야에서 새로운 질서를 요구할 것이다. 남북한 합의통일의 경우에는 물론이고 남한주도의 흡수통일을 가정할지라도 남한의 법과 제도를 그대로 북한지역에 확대적용시키는 것은 독일 사례를 볼 때 바람직한 방안이 아니다. 때문에 지금부터 미리 폭넓고 깊은 논의를 지속해와야 격변기에 국가질서를 수립하는데 있어 혼란을 최소화 할 수 있다.

통일이 되면 통일한국은 먼저 국회를 구성하기 위한 남북총선거를 실시해야 할 것이다. 한민족은 지금까지 단 한 번도 한반도 전체의 총선거를 시행해본 적이 없다. 북측의 거부로 남한지역에서만 1948년 5·10 총선거가 시행되었고, 이후 북측도 자체적으로 정부를 수립하면서 현재까지 분단이 지속되고 있기 때문이다. 이런 점을 볼 때 통일 이후 시행될 남북총선거는 통일한국을 여는 첫 단추이자 한민족 역사상 최초로 전 국토에서 시행되는 선거가 될 것이다.

이러한 남북총선거를 뒷받침할 선거제도는 막중한 임무를 가질 수밖에 없을 것이다. 따라서 본 논문에서는 통일준비의 한 분야로서 통일한국의 선거제도에 대한 논의를 진행하려고 한다. 다른 문제에 비해서 선거제도가 부수적인 요소로 간주되는 경향이 있으나 선거제도는 정치지형과 정당체계를 결정짓는 매우 중요한 요소이다. 정당을 통한 대의제, 의회민주

주의를 근간으로 하는 통일한국의 건설을 전제한다면 선거제도는 통일한국의 정치적 틀을 구성하는 중요한 역할을 맡게 될 것이다.

본 논문에서는 ‘선거제도’를 좁게는 투표형태와 당선인 결정방식 등을 토대로 한 소선거구제, 비례대표제 등을 지칭하는 용어로 사용할 것이며, 넓게는 선거권과 피선거권, 선거관리기구, 선거운동까지 포괄하는 선거 전반의 제도를 통칭하는 용어로도 사용할 예정이다. 또 국회의원 선거를 논의의 주 대상으로 한다는 점을 밝혀둔다.

논의의 진행은 먼저 남북한 선거제도의 역사와 현황에 대해 간략하게 살펴본 후 독일 통일과정에서의 정당체제 재편과정, 독일선거제도의 의의와 한계 등을 분석해봄으로써 통일한국에 대한 시사점을 알아볼 것이다. 그 후 본격적으로 통일한국의 의회제도와 선거제도, 의석수, 선거권과 피선거권, 선거관리기구와 선거운동 등 통일한국의 선거제도를 구체적으로 디자인해볼 것이다.

II. 남북한 선거제도 비교

선거라는 것은 체제의 형태를 뛰어넘어 국가권력의 정당성을 대중의 지지로부터 확보한다는 본질을 갖고 있다. 그 방법과 실효성에서는 차이가 있을지라도 대부분의 현대 국가들은 국민의 참정권을 제도적으로 보장함으로써 국가권력의 정통성을 인정받으려고 한다. 이것이 형식적으로라도 북한에 선거가 존재하는 이유이다.

북한에서 선거의 의미는 남한과 같이 민주정치과정의 요소는 물론 아니다. 북한에서 선거는 계급투쟁의 한 과정이며, 당에 영도에 따라 공산주의 건설을 위해 대의원을 선출하는 과정이다. 당이 추천한 사람을 추인하는 절차 정도로 볼 수 있다. 따라서 북한의 선거는 민주적 절차로서의 과정이 아닌 정치적 동원의 측면에서 이해하는 것이 바람직할 것이다.

1. 남북한 선거법 연혁

남한 최초의 선거법은 1948년 3월 17일 조선군정장관 포고령 제175호인 「국회의원선거법」이었다. 이를 토대로 1948년 5월 10일, 민주적 절차에 의해 최초로 제헌국회의원선거가 치러졌다. 이후 남한의 선거사무는 「국회의원선거법」에 의해 내무부에 부설된 ‘선거위원회’가 담당하게 되었다.

하지만 선거위원회가 행정기관에 소속되어 있음으로써 독립성과 공정성 확보에 어려움을 겪었고, 이 때문에 끊임없는 관권선거 시비에 휘말리게 되었다. 이에 대한 성찰로 1960년 제3차 헌법 개정에서는 중앙선거위원회를 행정부처와 별도로 독립적으로 두게 하였고, 1962년 제5차 헌법 개정에서는 선거관리위원회 설치규정을 마련하였다. 이에 따라 1963년 1월 21일 지금의 ‘선거관리위원회’가 창설되었다.¹⁾

선거법제는 그동안 「대통령선거법」과 「국회의원선거법」, 그리고 「지방의회의원선거법」, 「지방자치단체의장선거법」 등 각각 개별법으로 운용되어오다가 1994년 3월 16일 「공직선거 및 선거부정방지법」이 제정됨으로써 통합선거법이 마련되었다. 「공직선거 및 선거부정방지법」은 2005년 8월 4일에 「공직선거법」으로 명칭을 변경하여 지금에 이르고 있다.²⁾

북한에서는 1946년 2월 8일 북조선임시인민위원회가 조직되어 그 해 9월 14일 「면·군·시·도인민위원회위원의 선거에 관한 규정」을 제정하였다. 이 규정을 토대로 북한 정권은 그해 11월 3일 ‘면·군·시·도인민위원회위원선거’를 실시하였고 이 선거가 북한 최초의 선거가 되었다.

이후 1948년, 「최고인민회의 대의원선거에 관한 규정」이 제정되었고 이에 따라 그해 8월 25일 북한 최초의 최고인민회의 대의원선거가 실시되었다. 북한의 최고인민회의는 북한 최고의 주권기관으로 남한의 국회에 해당한다. 이 선거의 결과로 구성된 최고인민회의가 그해 9월 8일 북한 최초

1) 김지탁, “통일한국의 선거제도에 관한 연구”, 한국지방자치연구, 제15권 제3호(2013년 11월), 308쪽 참고

2) 김지탁, 위 논문, 308쪽 참고

의 헌법을 채택, 공포하였고 다음날 북한 정권의 수립이 공식 선언되었다.

북한이 현재 시행하고 있는 선거법은 1992년 최고인민회의 상임위원회에서 처음 채택되고, 2010년 5월 11일 최고인민회의 상임위원회 정령 제 835호로 수정, 보충된 「각급 인민회의대의원 선거법」이다. 이 선거법을 기준으로 이어서 살펴볼 ‘남북한 선거제도 비교’에서 북한의 선거제도를 분석해보도록 하겠다.

2. 남북한 선거제도 비교

1) 남한의 선거제도

남한은 보통, 평등, 직접, 비밀선거를 민주주의 선거의 기본 원칙으로 하고 있으며, 「공직선거법」을 통해 공정하고 민주적인 선거를 보장하고 있다. 선거권은 보통선거의 원칙에 따라 만 19세 이상의 연령을 갖춘 국민이라면 누구나 가질 수 있으며, 피선거권의 경우엔 국회의원, 지자체의 장, 지방의회 의원은 만 25세 이상, 대통령의 경우에는 만 40세 이상으로 제한하고 있다.

국회의 총 의석수는 300석이며 지역구 264석, 비례대표 54석으로 구성되어 있다. 유권자는 1인당 지역구 후보와 비례대표 선출을 위한 정당 투표까지 2표를 행사한다. 지역구 의원 선출의 경우엔 소선거구제를 채택하고 있기 때문에 한 지역구에서 한 명의 의원만 선출하며, 상대다수대표제에 따라 과반수 득표 여부와 상관없이 최고득표자 후보가 당선인으로 결정된다. 최고득표자가 동수의 득표로 2명 이상이 나올 경우에는 연장자를 당선인으로 결정한다.

비례대표의 경우에는 각 정당들이 선거 전에 미리 비례대표 후보들을 순번대로 정해놓고 유권자들은 정당에만 표를 행사하는 고정명부식 비례대표제를 채택하고 있다. 각 정당은 정당득표율에 따라서 54석을 나눠 갖는데 모든 정당이 이 과정에 참여하는 것은 아니다. 봉쇄조항(threshold)이 있어 지역구 의원을 5인 이상 배출한 정당이나 정당득표율

이 3%이상인 정당에게만 비례대표 의석 배분의 권한이 주어진다. 또, 여성의 국회진출을 높이기 위하여 각 정당 비례대표 후보의 홀수 번호는 모두 여성으로 추천하도록 되어있다.

후보자의 추천은 앞서 언급했듯이 비례대표제의 경우엔 정당이 추천하며 지역구 후보자는 정당이 추천할 수도 있고 국민이 추천할 수도 있다. 정당에 의해서는 당내경선 혹은 단독 공천 과정을 통해 이루어지며 국민에 의한 추천은 300인 이상 500인 이하의 선거권자들의 추천을 받아 무소속으로 입후보할 수 있다. 지방의회선거를 제외하고 국회의원 선거에서는 한 당에서 두 명 이상의 후보가 입후보할 수 없다.

2) 북한의 선거제도

먼저 앞서 언급했던 북한의 선거법인 「각급 인민회의대의원 선거법」의 제1조에서는 선거법의 사명을 “사회주의적민주주의를 높이 발양시키며 각급 주권기관을 인민의 총복으로 꾸려 인민정권을 강화하는데 이바지한다.”고 명시하고 있다. 북한에서 선거의 의미가 정권의 유지 및 강화에 있음을 명시적으로 나타내고 있다.

한편 북한도 남한과 같이 헌법에서 보통, 평등, 직접, 비밀 선거 원칙을 명시하고 있다. 다만 그 명칭에 약간 차이가 있다. ‘조선민주주의인민공화국 사회주의헌법’ (2012) 제6조는 “군인민회의로부터 최고인민회의에 이르기까지의 각급 주권기관은 일반적, 평등적, 직접적원칙에 의하여 비밀투표로 선거한다.”고 규정하고 있다. 남한에서의 보통선거 원칙이 북한에서는 일반적 원칙이라는 용어로 표현되고 있음을 알 수 있다.

선거권과 피선거권의 경우 북한은 남한과 다르게 17세 이상의 국민이라면 모두 선거권과 피선거권을 동시에 갖는다. 이는 1948년 헌법에서 20세, 1956년 헌법에서 18세, 1972년부터 17세로 낮추어진 것이 현재까지 유지되고 있는 것이다. 선거권과 피선거권의 연령구분을 하지 않는다는 점과 남한보다 더 낮은 연령까지 선거권을 부여한다는 점에서 특징적이다.

의석수의 경우 북한의 국회라고 할 수 있는 최고인민회의의 대의원 수는 고정적으로 정해져있는 것이 아니라 최고인민회의 상임위원회에서 매 선거 때마다 인구수에 비례하여 정하도록 되어있다. 또 최고인민회의의 대의원의 임기는 5년이며 그 외 지방인민회의의 대의원의 임기는 4년으로 정해져있다.

<표 II-1> 역대 최고인민회의의 대의원 선거3)

기별	선거일	대의원수(명)	투표율(찬성율)	임 기
1기	1948. 8. 25.	572	99.97(98.49)	9년
2기	1957. 8. 27.	215	99.99(99.92)	5년2개월
3기	1962. 10. 8.	383	100(100)	5년1개월
4기	1967. 11. 25.	457	100(100)	5년1개월
5기	1972. 12. 12.	541	100(100)	5년
6기	1977. 11. 11.	579	100(100)	4년3개월
7기	1982. 2. 28.	615	100(100)	4년3개월
8기	1986. 11. 2.	655	100(100)	3년6개월
9기	1990. 4. 22.	687	100(100)	8년3개월
10기	1998. 7. 26.	687	100(100)	5년
11기	2003. 8. 3.	687	99.90(100)	5년7개월
12기	2009. 3. 8.	687	99.98(100)	5년8개월
13기	2014. 3. 9.	687	99.97(100)	미정

하지만 위의 <표II-1> ‘역대 최고인민회의의 대의원 선거’를 살펴보면 1990년 제9기 대의원 선거 이후로 대의원수는 실질적으로 687명으로 고정, 유지되고 있는 상황으로 보인다. 반면 법에서 5년으로 명시되어 있는 임기는 상황에 따라 유동적으로 변경되는 것으로 추정된다.

선거제도와 당선인 결정 방식 측면에서는 북한도 남한과 같이 1개의 선거구에서 1인의 당선자가 나오는 소선거구제를 채택하고 있다. 하지만 과반수의 찬성을 받아야 당선되는 절대다수대표제를 채택하고 있다는 점에서는 남한과 차이가 있다. 후보자의 추천은 남한과 마찬가지로 유권자들의 추천이나 정당, 사회단체에 의해 추천되는데 구선거위원회에서 조직

3) 손재권·황윤원, “통일한국의 국회의원선거 실시 방안 연구”, 한국거버넌스학회보, 제22권 제3호(2015년 12월), 72쪽

한 선거자회의의 자격심사를 거쳐 과반수 찬성을 얻어야만 후보자 등록이 가능하다.

또 북한의 선거가 당이 내세운 단일 후보에 대한 찬반투표로 알려진 것과는 다르게 「각급 인민회의대의원 선거법」 법령상에서는 복수후보를 인정하고 있다. 제42조 “각급 인민회의 대의원선거에서 한 선거구에 등록될 대의원후보자수는 제한하지 않는다.”가 그 근거이다. 제74조에서 동일득표자가 나올 경우 당선자는 없는 것으로 한다고 규정한 것도 같은 맥락에서 해석된다.

그러나 탈북자들의 증언과 2015년 지방인민회의 대의원 선거 당시 영국 외무부의 입장 등을 살펴보면 법의 변화만큼 현실의 변화는 뒷받침되지 않은 것으로 보인다. 영국 외무부는 ‘미국의 소리(VOA : Voice of America)’와의 인터뷰에서 2015년 북한의 지방선거가 각 선거구에는 단일 후보만 출마하고, 그나마 비밀투표도 아니었다고 비판한 바 있다.⁴⁾ 따라서 실제로는 알려진 바와 같이 대부분 당에서 추천한 단일후보로만 선거가 치러지는 것으로 파악된다. 북한에서의 ‘선거선전’ 또한 개별 후보자의 유세가 아닌 투표독려 형태의 선거선전을 의미하며, 반대투표나 기권을 선동하는 행위 자체도 아예 금지되어 있는 것 또한 이를 뒷받침하고 있다.

투표방식을 살펴보면 북한정권은 1948년 정권 수립 이후 1957년까지 ‘흑백투표’ 제도를 시행했다. 찬성하면 투표용지를 흰색 투표함에, 반대하면 검은색 투표함에 넣는 것이었다. 비밀선거의 원칙이 전혀 보장받지 못한 것이다. 이후 단일 투표함 제도로 변경되었는데 단일 후보인 경우 찬성하면 그대로 투표용지를 투표함에 넣으면 되고 반대할 경우에만 후보자명에 가로로 선을 그은 후 투표함에 넣어야 하는 방식이다. 복수후보의 경우에는 자신이 투표할 후보를 제외한 모든 후보자들을 가로선으로 지워야 한다. 단일후보가 대부분인 북한의 선거 실태를 감안할 때 비밀선거의 원칙은 보장되지 못하고 있는 것으로 판단된다.

4) 백성원, “미·영 '북한 선거, 민주주의와 거리 멀어”, VOA, <www.voakorea.com/a/2870810.html>, 2015.7.21

Ⅲ. 독일 통일과정에서의 교훈

1. 정당체제의 재편성

1) 독일사례 분석

정당체제의 재편성이론⁵⁾에 따르면 정당의 편성단계는 3단계로 구성된다. 첫째, '안정적인 편성 단계'이다. 이는 평소 일상적으로 치러지는 선거에서의 정당체제로 기존 정당체제가 안정적으로 유지되는 단계를 말한다. 둘째, '정당편성의 해체단계'이다. 이는 정치사회적 균열사이의 격차가 커지면서 정당체제가 동요 내지 해체되는 단계이다. 셋째는 '정당체제의 재편성단계'로 정치사회적균열과 정당체제의 불일치가 새로운 정당체제의 등장을 야기하고 이에 따라 정당 질서가 재편되는 단계를 말한다.

결국 정당체제의 재편성이란 정치사회적 균열이 생겨났을 때 유권자들이 새롭게 정당일체감을 갖고 선거에 적극 참여함으로써 균열과 정당체제 사이의 격차가 다시 줄어들러는 현상을 말하는 것이다. 정당체제의 재편성과정을 안정적으로 이루어내기 위해서는 그에 적합한 선거제도의 준비가 필연적이다. 독일 통일과정에서도 이러한 정당체제의 재편성과정이 일어났고 통일한국의 경우에도 같은 과정을 겪을 것으로 예상된다. 따라서 독일 통일 과정에서의 정당체제 재편성 과정을 살펴보는 일이 통일한국의 선거제도를 준비하는데 있어 필수적인 사전작업이라 할 수 있을 것이다.

구동독의 집권당이었던 동독 공산당, 즉 독일통일사회당(SED)은 민주화과정에서 당명을 민주사회당(PDS)로 개명하고 생존을 위한 변화를 모색했다. 하지만 그럼에도 통일 이후 민사당(PDS)은 구서독지역 유권자들의 지지를 얻지 못하며 그 한계를 드러냈다. 제도적으로는 서독의 정당체

5) 김면희, "통일 독일의 정치지형 변화 연구 - 정당체제를 중심으로", 한독사회과학논총, 제20권 제2호(2010년 6월), 41쪽 참고

제에 편입되었지만 ‘자본주의체제 극복’, ‘사회주의 실현’이라는 이념적 틀에서 벗어나지 못했기 때문으로 보인다.⁶⁾ 이는 조선로동당이 변화하지 않을 경우에는 물론이고 변화를 피한다고 해도 통일 이후 조선로동당의 앞날이 순탄치만은 않으리라고 예상되는 대목이다.

하지만 그럼에도 불구하고 민사당은 동독지역을 기반으로 안정적인 지지를 확보하면서 점차 대안정당으로서의 위치에 올라서기 시작한다. 2005년 7월에는 ‘노동과 사회정의를 위한 선거대안(WASG)’ 선거연합을 구성해 비약적인 약진의 발판을 마련하였고 이를 통해 2005년 총선에서 전국득표율 8.7%(구서독지역에서 4.9%, 구동독지역에서 25.3%)를 획득하며 60석의 의석을 확보하기에 이른다.⁷⁾

<표Ⅲ-1> 통일독일 연방의회 역대 선거결과(단위 : %)⁸⁾

연도	기민/기사련		사민당		자민당		동맹90/녹색당		민사당/좌파당		기타	
	서	동	서	동	서	동	서	동	서	동	서	동
1990	43.8		33.5		11.0		5.1		2.4		4.2	
	44.3	41.8	35.7	24.3	10.6	12.9	4.8	6.2	0.3	11.1	4.3	3.7
1994	41.5		36.4		6.9		7.3		4.4		3.5	
	42.1	38.5	37.5	31.5	7.7	3.5	7.9	4.3	1.0	19.8	3.8	2.4
1998	35.1		40.9		6.2		6.7		5.1		6.0	
	37.1	27.3	42.3	35.1	7.0	3.3	7.3	4.1	1.2	21.6	5.1	8.6
2002	38.5		38.5		7.4		8.6		4.3		2.7	
	40.8	28.3	38.3	39.7	7.6	6.4	9.4	4.7	1.1	16.9	2.8	4.0
2005	35.2		34.2		9.8		8.1		8.7		4.0	
	37.5	25.3	35.1	20.4	10.2	8.0	8.8	5.2	4.9	25.3	3.5	5.8
2009	33.8		23.0		14.6		10.9		11.9		5.8	
	34.6	29.8	24.1	17.9	15.4	10.6	11.5	6.8	8.3	28.5	6.1	6.4
2013	41.53		25.7		4.8		8.4		8.6		11.0	
	38.7	39.98	28.8	22.58	4.8	2.6	9.6	4.56	7.6	22.24	10.5	8.04

6) 김종갑, “독일선거제도를 통해 본 통일한국의 선거제도”, 통일연구논총, 제19권 제2호 (2010년 12월), 39쪽 참고

7) 김유진, “통일한국의 선거제도 연구 : 통일 독일의 사례를 중심으로”, 고려대학교 정책대학원, 석사학위, 2014, 96쪽 참고

8) 김유진, 위 논문, 97쪽

위의 표[Ⅲ-1]은 독일 통일 이후의 연방의회 역대 선거결과를 보여주고 있다. 각 정당별 총 득표율과 그 아래에는 왼쪽으로 구서독지역에서의 득표율, 오른쪽으로는 구동독지역에서의 득표율이 나타나있다. 민사당의 경우 시간이 흐를수록 구동독지역에서의 득표율이 크게 상승하고 있는 것을 볼 수 있다.

그러나 이 같은 민사당의 약진이 좋게 보지만 할 일은 아니다. 민사당의 약진은 통일 이후 구동독 지역의 주민들이 겪고 있는 상대적 박탈감, 소외감 등이 표출된 결과이기 때문이다. 차별을 받는다고 느끼는 구동독 지역 유권자들이 자신들을 대표할 정당의 필요성을 느꼈고 민사당에 정당일체감을 부여한 것이다. 이는 집권여당에 대한 불만과 과거 동독시절에 대한 향수가 표출된 저항투표로 통일 이후 통합과정에 문제가 있었다는 것을 반증하는 결과이다.

결과적으로 서독지역에서는 전국정당으로 변모한 기민·기사련과 사민당, 그리고 소수정당인 녹색당과 자민당이 경쟁구도를 형성하는 4당 체계를 구축한 반면, 동독지역에서는 기민·기사련, 사민당, 민사당의 3당 경쟁구도가 형성되었다.⁹⁾ 민사당의 경우 구동독지역의 이익을 대표하는 정당으로 통일독일의 정당체계에 성공적으로 편입했다고 평가할 여지와 전국정당으로의 발전에는 실패했다는 평가가 모두 가능하다.

2) 통일한국 전망

통일한국도 통일 이후 새로운 정치사회적 균열에 따라서 정당체제의 재편과정을 겪을 것으로 예상된다. 통일한국의 미래를 내다볼 때 일단 조선노동당이 지금과 같은 형태와 위상을 계속 갖기 어려울 것이라는 것은 자명한 일이다. 막스 베버에 따르면 전체주의적 특성을 가진 정당들은 외형적으로는 구성원의 자유의사에 의해 결성된 조직이지만 정당활동의 목표는 핵심당원들에게 유무형의 이익을 보장하고 이를 통해 당내 지도자

9) 박종철, “통일한국의 정치적 갈등구조와 온건다당제”, 한국과 국제정치, 제11권 제2호 (1995년 12월), 48~51쪽 참고

의 권력을 강화하는데 있다.¹⁰⁾ 북한주민들의 정치참여는 보장하지 않고 오로지 체제유지를 위해서만 존재했던 조선노동당은 통일 이후 그 존립 기반을 잃게 될 가능성이 크다.

하지만 조선노동당이 전환기정의 절차에 의해 어떻게 처리되느냐에 따라서 상황은 다소 달라질 수 있다. 전환기정의란 과거의 잘못된 행위에 대한 처벌과 피해보상 등을 통해 새로운 사회통합을 이루어내는 절차를 말한다. 한반도 통일과정에서의 전환기정의란 그동안 북한정권이 저질렀던 반인도 범죄에 대한 처리를 의미한다.

북한정권이 그동안 자행한 반인도 범죄의 처벌대상을 조선노동당 전체로 보아 당 전체에 대한 강력한 처벌이 이루어질 경우 조선노동당은 독일의 나치당처럼 정치영역에서 아예 사멸할 수도 있다. 잔재세력 일부가 활동을 이어갈 수는 있겠지만 주요정당의 입지에 오르지는 못할 가능성이 크다.

반면 그 처벌의 범위가 정권의 수뇌부에 국한되고 정도 또한 미약하다면 조선노동당은 동독 공산당처럼 재기의 발판을 마련해 변화를 모색할 수도 있다. 그 외에 남북한 합의통일의 경우 이에 대한 처리문제를 어느 정도 거래, 합의해 넘어갈 수도 있으며, 국내외의 여러 사례들을 볼 때 청문회와 재판을 실시한 이후 훗날 사회통합의 차원에서 사면해주는 등 여러 시나리오가 있을 수 있다. 가장 바람직한 방법은 동독처럼 북한의 조선노동당도 스스로 민주화를 통해 그 생명을 연장하는 것일 것이다.

중요한건 통일과정이 어떻게 진행되든, 조선노동당의 미래가 어떻게 결정되든 통일 이후 북한지역을 대표할 정당이 어떠한 형식으로든 존재할 가능성이 높다는 것이다. 조선노동당이 그대로 이어지거나 혹은 그 후신 정당이 세워지거나 그것도 아니면 통일 이후 아예 새롭게 북한의 지역정당이 창당되는 등 새로운 변화가 나타날 것이다.

그러나 이 정당들이 남한지역에까지 그 영향력을 미칠 수 있을지에 대해서는 그 가능성이 낮다. 이 정당들은 북한지역의 이익을 대표하는 것이

10) 김종갑, 위 논문, 34쪽

정당의 주 존재 목적이 될 가능성이 높다. 전국정당으로서의 비전을 내세우기엔 시간이 걸릴 것으로 보이며, 독일의 민사당(PDS)처럼 점차 지지를 얻는다고 해도 남한지역의 비슷한 이념적 스펙트럼을 가진 정당과의 흡수 내지는 통합, 연대의 가능성도 배제할 수 없다.

마찬가지로 남한지역 정당들도 북한지역에서 크게 영향력을 발휘하지 못할 수 있다. 기존의 서독 양대 정당이었던 기민/기사련과 사민당이 전국정당으로 빠르게 발전할 수 있었던 이유는 통일 전에 이미 동독의 민주화가 이루어져 다양한 정치세력들이 존재하였고 동서독의 정치세력들이 서로 선거연합을 하는 등 영향력을 미칠 교류가 있었기 때문이다.

그에 비해 현재 남북한의 상황은 남한의 정당들이 북한의 정치영역, 북한지역 주민들에게 정치적 영향력을 행사할 여건이 전혀 마련되어 있지 않다. 서독 정당들이 그러한 환경에서도 구동독지역에서 민사당과의 경쟁을 피할 수 없었던 점을 생각하면 남한 정당들의 당세확장이 순탄치만은 않을 것으로 예상된다. 통일한국도 기존 남한의 양대 정당이 우세할 것으로 예측은 되나 북한지역에서의 영향력은 남한에 비해 상대적으로 반감될 것으로 보인다.

지금 당장 미래를 예단하기는 어려움이 있지만 이 같은 정당체계의 재편과정에서 선거제도가 주요한 역할을 할 것이라는 점은 분명할 것이다. 현재의 상황으로 본다면 남한의 경우 현재 2~3개의 정당이 크게 형성되어있고 북한은 조선로동당과 조선노동당의 우당인 조선사회민주당, 천도교청우당이 존재하고 있다. 하지만 북한의 경우에는 조선로동당 일당체제로 조선로동당을 제외한 두 당은 형식적으로 존재한다고 보는 것이 바람직하다.

통일한국의 선거제도가 비례대표제를 확대하는 등 비례성에 입각한 제도일수록 ‘남한의 거대양당 + 남한의 중소정당 + 조선노동당 후신정당 or 북한지역대표정당’ 등으로 구성되는 온건한 다당제가 나타날 가능성이 클 것으로 예상된다. 반면 효율성을 극대화하기 위해 승자독식구조를 갖는 단순다수제 위주의 선거제도를 채택할 경우 남한의 거대양당만 살아남는 양당제 혹은 ‘남한지역정당+북한지역정당’으로 구성되는 양당제로

귀결될 가능성이 크다고 볼 수 있다.

2. 선거제도

1) 독일 선거제도의 의의

독일의 선거제도는 다소 복잡하다. 1인 2표(지역구 투표와 정당투표)를 행사하는 것은 현 남한의 선거제도와 같다. 하지만 정당득표율에 따라 정당들의 전체 의석수가 미리 정해진다는 것이 차이점이다. 남한의 경우 정당투표 결과가 비례의석 47석을 분배하는 데에만 영향을 미치지만 독일의 경우 정당투표 결과가 전체 의석수를 결정짓는다. 이는 득표율과 의석률의 비례성을 높이는 역할을 한다.

독일의회의는 지역구 의석수 299석, 비례대표 의석수 299석 총 598석으로 이루어져있는데 정당득표율에 따라서 전체 598석을 정당별로 분배한다. 만약 지역구에서 당선된 의석수가 정당득표율에 따라 정해진 의석수보다 적을 경우 그 차이를 비례의석으로 충당한다. 반대로 만약 지역구에서 당선된 의석수가 정당 득표율에 따라 정해진 의석수를 초과할 경우에는 초과 의석으로 인정받는다. 이 경우 의원정수가 늘어나는 결과를 야기한다.

이러한 독일의 선거제도는 다수대표제와 비례대표제를 조화롭게 혼합한 선거제도로 평가받고 있다. 또 독특한 의석배분방식으로 비례성이 높아 균형적인 의석배분을 하는데 효과가 있다고 알려져 있다. 특히 독일의 경우 앞서 말한 정당득표율에 따라 의석수를 배분할 때 주(州)별로 권역을 나누어 배분하는데 이는 지역주의를 완화하는데도 효과가 있다.

<표Ⅲ-2> 18대 총선과 독일식 적용 시 의석분포 비교¹¹⁾

지역	한나라당		통합민주당		친박연대		자유선진당		민주노동당		창조한국당	
	18대	독일식	18대	독일식	18대	독일식	18대	독일식	18대	독일식	18대	독일식
서울	40	40	7	18	0	7	0	3	0	2	1	3
부산	11	11	1	3	1	5	0	1	0	1	0	1
대구	8	8	0	1	3	5	0	1	0	0	0	1
인천	9	9	2	4	0	2	0	1	0	1	0	1
광주	0	0	7	7	0	0	0	0	0	1	0	0
대전	0	2	1	2	0	1	5	5	0	0	0	0
울산	5	5	0	1	0	1	0	0	0	1	0	0
경기	32	32	17	17	1	7	0	3	0	3	0	3
강원	3	5	2	2	0	1	0	1	0	1	0	0
충북	1	3	6	6	0	1	1	1	0	0	0	0
충남	0	3	1	2	0	1	8	8	0	0	0	0
전북	0	1	9	9	0	0	0	0	0	1	0	0
전남	0	1	9	9	0	0	0	0	0	1	0	0
경북	9	10	0	1	1	4	0	0	0	1	0	1
경남	13	13	1	2	0	4	0	1	2	2	0	1
제주	0	1	3	3	0	0	0	0	0	0	0	0
계	131	144	66	87	6	39	14	25	2	17	1	11

위의 <표Ⅲ-2>는 남한의 18대 총선 결과를 독일식 선거제도에 적용시켜본 결과로 독일식 선거제도가 지역주의 완화 효과를 갖고 있음을 나타내고 있다. 이 표의 18대 의석수는 지역구 의석수만 표시된 결과이며 독일식으로 환산한 의석수의 경우엔 각 지역별로 독일식 비례대표 분배 방법에 따라 배분된 결과이다.

지역주의가 강한 영·호남 위주로 결과의 변화를 살펴보면 영남인 부산에서 통합민주당 2석, 자유선진당과 민주노동당, 창조한국당이 각 1석씩 의석수가 늘어나는 효과가 있었다. 또 대구와 경북의 경우에도 한나라당과 친박연대가 ‘씩쓸이’를 한 기존 결과와는 다르게 통합민주당, 자유선진

11) 김종갑, 위 논문, 38쪽

당, 민주노동당, 창조한국당이 1~2석씩 의석을 확보하게 되었다. 호남의 경우에도 7석 모두 통합민주당이 확보했던 결과에서 민주노동당이 1석을 얻게 되었고 전북과 전남에서도 한나라당과 민주노동당이 각 1석씩을 더 얻는 효과가 있었다.

실제로 2016년 19대 총선에 대비한 국회 정치개혁특별위원회에서 이러한 선거제도의 개혁이 논의되기도 했으며 선관위가 지역구 200석, 비례대표 100석을 기준으로 하는 권역별 비례대표제 안을 내놓기도 하였다.

<표Ⅲ-3> 선관위가 제시한 권역별 비례대표제의 19대 총선 적용 결과¹²⁾

권역	정당	새누리당			민주통합당			통합진보당			자유선진당		
		19대	선관위	증감	19대	선관위	증감	19대	선관위	증감	19대	선관위	증감
서울(59석)		16	27	+11	30	24	-6	2	7	+5	0	1	+1
인천경기강원 (98석)		36	45	+9	35	40	+5	2	11	+9	0	2	+2
대전충북 충남세종 (31석)		12	12	0	10	11	+1	0	3	+3	3	5	+2
대구경북 (31석)		27	23	-4	0	5	+5	0	2	+2	0	1	+1
광주전남 전북제주 (34석)		0	4	+4	28	24	-4	3	6	+3	0	0	0
부산울산경남 (47석)		36	27	-9	3	15	+12	0	5	+5	0	0	0
전국구 비례대표		25	-	-25	21	-	-21	6	-	-6	2	-	-2
계		152	138	-14	127	119	-8	13	34	+21	5	9	+4

선관위가 제시한 안을 19대 총선결과에 적용시킬 경우 위의 <표Ⅲ-3>과 같은 결과가 나타난다. 새누리당이 ‘광주전남전북제주’ 권역에서 새로 4석을 획득하게 되며, 민주통합당과 통합진보당은 ‘대구경북’ 권역에서 각각 새로 5석, 2석을 획득하게 된다. ‘부산울산경남’의 경우에는 민주통합당 12석, 통합진보당 5석씩 추가 획득하게 된다. 이 또한 지역주의 완화 효과가 있다고 보이는 결과이며 앞서 살펴본 <표Ⅲ-2>의 결과보다 권역

12) 박용규, “‘권역별 비례대표제’로 19대 총선 치렀다면… ‘여소야대’”, 머니투데이, <<http://the300.mt.co.kr/newsView.html?no=2015022509317681605>>, 2015.2.26

이 커짐으로써 지역주의 완화 효과도 더 커진다는 것도 함께 알 수 있다.

2) 독일 선거제도의 한계

그러나 독일의 선거제도도 불균형 문제에서 완전히 자유로운 것은 아니다. 초과의석의 발생은 결과적으로 양대 정당에게 유리한 결과를 야기하기 때문이다. 또한 전국 정당득표율을 다시 주별로 2차배분하는 방식이기 때문에 해당 주에서 지지도가 어느 정도 뒷받침 되지 않는 한 제도가 효과를 발휘하기가 어렵다. 유력정당의 독주를 막는 효과는 있지만 소수정당의 없는 지지까지 확대 생산하는 것까지는 아니라는 것이다. 따라서 무조건 지역주의가 완화될 것이라는 기대는 선부를 수 있다.

앞서 본 <표III-2>에서 18대 총선을 독일식으로 분석해본 경우에서도 지역주의 완화효과는 1~2석에 불과했었다. 독일 민사당의 경우도 통일 직후 초기에는 서독에서의 지지가 크게 미약해 실효성이 높지는 않았다. 하지만 2005년 사민당의 좌파세력과 노동계가 연대해 만든 '선거대안(WASG)'과 선거연합을 결성함으로써 민사당은 당세를 확장하기 시작한다. 구서독지역에서의 지역구 의원 배출까지는 성공하지 못했지만 이를 통해 정당지지도를 과거보다 높여 비례의석을 확보하는데 성공하였다. 결국 독일식 선거제도의 효과를 보기 위해서는 전국지지도의 균형적인 상승이 전제되어야 한다는 것이다.

또, 독일 의회의 경우 전체 의석수의 50%에 달하는데 비례대표 배분에서 무소속은 완전히 배제당하기 때문에 정당정치적 성격을 강화하는 측면이 크다는 지적도 있다. 간접적으로 유권자의 선택을 제한하는 폭이 크다. 하지만 그럼에도 정당정치가 대의제의 근간이기 때문에 다소간 정당의 우위, 유리함은 인정해주어야 된다는 의견도 존재한다.

3) 통일한국에 주는 시사점

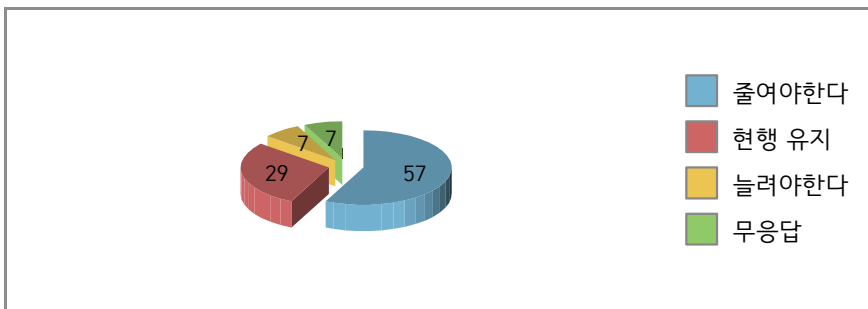
현재까지 통일한국의 선거제도에 관한 연구들은 대부분 독일의 선거제도에 초점이 맞춰져있다. 분단국의 통일 사례이기도 하면서 높은 비례성과 다양성 보장, 지역주의 완화효과 등 제도자체가 통합이라는 목적에 부

합하기 때문에 통일한국의 선거제도로 주목받고 있는 것으로 보인다. 또 독일식 선거 제도의 장점들이 현재 남한 선거제도의 문제점을 보완할 선거제도로도 주목받고 있기 때문으로 생각된다.

하지만 독일식 선거제도가 통일한국에 무리 없이 적용될 수 있을지는 의문이다. 무엇보다도 너무 복잡하다는 것이 가장 큰 단점이다. 독일 선거제도는 쉽사리 이해하기 힘든 제도이다. 부정선거와 민주화를 겪으며 선거에 대한 투명성, 국민들의 이해와 납득이 무엇보다 중요한 우리나라의 역사적 경험상 이해가 힘든 복잡한 선거제도는 무리가 있을 것으로 판단된다.

특히 북한주민들에 대한 우려가 더 크다. 동독은 민주주의를 경험한 역사가 있었던 반면 북한은 역사상 단 한 번도 민주적인 선거를 치러본 적이 없다. 통일정국이 되면 북한주민에 대한 민주주의 교육자체가 시급한 실정이 될 것이다. 그런데 처음 접하는 민주적 선거제도가 독일식 선거제도라면 의식이 어떻게 배분이 된다는 것인지, 왜 초과의식이 발생하는 것인지에 대한 이해가 다소 어려울 것으로 예상된다.

그뿐만 아니라 통일이후 여러 정치세력들의 이해관계에 따라 독일식 선거제도의 도입에 반대하는 정치세력이 있을 수 있다. 앞서 언급했던 선관위가 제시한 권역별 비례대표제 또한 정치세력 사이의 이해관계의 벽에 부딪혀 결국 무산된 전례가 있다. 소수정당에게는 유리한 측면이 크지만 기득권을 가진 정당들은 소극적인 태도를 보일 수밖에 없는 것이다. 통일정국에서도 향후 정국의 주도권을 잡기 위한 정치세력들의 이해관계에 따라서 독일식 선거제도를 반대하는 움직임을 예상해 볼 수 있겠다.



[그림Ⅲ-1] 국회의원 정수에 관한 한국갤럽 여론조사 결과¹³⁾

현재 남한 국민들의 정서상 초과의식에 대한 반발도 예상가능하다. 현재 남한의 국민정서상 의식수가 증가하는 것에 대한 거부감이 크기 때문에 독일식 선거제도가 우리 정치풍토에 잘 맞는다고 할 수는 없다. 실제로 위 [그림Ⅲ-1]을 보면 2015년에 실시된 한국갤럽의 여론조사 결과, 국회의원 정수를 줄여야 된다는 응답이 57%로 가장 많았으며 늘려야 된다는 응답은 7%로 무응답과 같은 비율을 기록했다.

또, 앞서 한계에서 지적했듯이 지역주의 완화효과 또한 결국은 전국지도의 균형적 상승이 뒷받침 되어야 실효성이 있는 것인데 과연 북한지역 정당들이 독일의 민사당처럼 적극적이고 유연한 전략을 취해 이를 이루어낼 수 있을지 의문이다. 일단 북한출신 정당들에게 정치지형과 정당체제에 대한 적응시간이 필요할 것이며 이후 전국정당으로 발전하기 위해서는 선거에 대한 당의 전략, 당 지도자의 판단 등 많은 조건들이 부합해야 할 것이다. 낙관적으로만 전망하기엔 어려운 점이 많다.

이러한 한계들을 볼 때 이미 남한에서 논의되었던 적이 있는 권역별 비례대표제를 남북권역비례대표제로 발전시켜 통일한국에 적용시키는 것이 대안으로 적합해 보인다. 일단 초과의식의 발생 가능성이 없고 독일식 선거제도보다는 비교적 단순해 독일식 선거제도의 단점을 보완할 수 있다. 거기에 높은 비례성과 지역주의 완화효과라는 장점은 그대로 얻을 수 있을 것으로 예상된다. 이 또한 결국 정치세력 간의 이해관계에 따라 받아들여지지 않을 가능성도 있으나 통일국가의 질서를 수립하는 중대 전환기라면 충분히 도전해볼만한 가치가 있을 것이다.

Ⅳ. 통일한국의 선거제도 디자인

1. 전제와 방향

1) 선거제도 디자인의 전제

13) 정찬, “[갤럽]국회의원 정수 ‘줄여야57% vs 현재대로29% vs 늘려야7%’”, 폴리뉴스, <<http://m.polinews.co.kr/news/article.html?no=244041>>, 2015.7.31.

흡수통일이든, 합의통일이든 통일한국의 정치체제는 국민주권, 대의제, 권력분립이라는 민주주의 3대 원칙에 충실하는 모범적 권력구조를 구축해야 한다.¹⁴⁾ 선거제도 또한 이것의 하부구조로서 민주주의의 선거를 위한 제도가 될 것이다. 북한에서 사용되는 혁명수단, 선전 등으로서의 선거를 위한 제도는 아닐 것임을 전제로 한다.

선거제도는 정부형태, 의회제도, 정당체계와 밀접한 관련을 가질 수밖에 없다. 따라서 정부형태, 의회제도, 정당체계 등 통일한국의 권력구조를 대략적으로 상정해놓고 선거제도에 대한 논의를 진행할 필요가 있다. 따라서 이 글에서는 현재 남한이 시행하고 있는 대통령제로 통일한국의 정부형태를 가정할 것이며, 의회제도는 단원제와 양원제의 경우로 나누어 모두 살펴볼 것이다. 정당체계는 복수정당제라는 기본 틀만 전제한 후 통일 이후 상황에 대해서 양당제와 다당제로 예측하는 형태로 논의를 진행할 것이다.

또한, 북한의 민주화를 통한 통일은 실현가능성이 낮다고 판단하여 북한의 민주화를 통일정국의 전제로 삼지는 않을 것이다. 따라서 북한 주민들은 통일 이후에 처음으로 민주주의를 접하는 것으로 가정할 것이다. 북한의 정치체제 또한 조선노동당 중심의 일당 독재체제에서 처음으로 민주적인 정당체계, 선거제도를 갖게 될 것이다. 따라서 가장 큰 변화를 겪을 북한지역에 주안점을 두고 논의를 진행할 것이다.

2) 선거제도 디자인의 방향

통일한국의 선거제도의 방향은 먼저 통일 후 효과적인 사회통합과 갈등의 최소화, 특히 지역갈등 완화가 첫 번째 목표가 되어야 한다. 분단으로 인한 이질성을 극복하고 화합을 이루어내는 것이 통일 후 최우선 국정과제가 될 것이기 때문이다. 주의해야할 점은 단순히 혼란기의 빠른 수습을 통합으로 여겨 다수에 의한 효율성만을 강조해서는 안 된다는 것이다. 시간이 걸리더라도 진정한 통합으로 나아가기 위해서는 다양성을 포

14) 최현묵, “통일한국의 권력구조에 관한 연구”, 한남대학교, 박사학위, 2005, 68쪽

용하고 소수까지 통일한국의 구성원으로 녹여낼 수 있는 방향을 모색해야 한다.

이를 위해 통일한국의 선거제도는 다양한 갈등요인과 균열구조를 해소할 수 있어야 하고 유권자의 민의와 선호도를 균형 있게 표출하고 수렴할 수 있어야 한다.¹⁵⁾ 예상되는 통일한국의 정치적 상황으로는 통일 전에는 통일방식과 통일시점, 통일절차 등이, 통일 후에는 각 부문의 실질적 체제전환 및 통합과정과 통일 후유증에 따른 정치사회적 갈등이 본격적으로 등장할 것¹⁶⁾으로 보인다. 이런 균열과 갈등구조를 해소하고 남북지역의 통합을 위해서는 현재 남한의 선거제도보다는 비례성이 더 높은 제도가 통합에 용이할 것으로 예상된다. 높은 비례성을 통해 남북통합에 기여하는 것이 통일한국의 선거제도 갖는 사명이라고 할 수 있다.

그런데 현실적으로 연착륙 시나리오 보다는 급작스런 통일의 가능성이 더 높다고 보는 것이 일반적이기 때문에 남한에서 실시중인 선거제도가 그대로 단기간에 북한지역에까지 확대, 적용될 가능성을 배제할 수 없다. 하지만 앞서 언급했듯이 현재 남한의 선거제도는 승자독식구조로 비례성과 대표성이 떨어진다는 문제점을 갖고 있다. 따라서 비례성이 떨어지는 현재 남한의 선거제도를 통일에 대비해 미리 개선해놓을 필요성 또한 제기되고 있다.

특히, 현행 남한의 선거제도는 인구비례에 입각한 지역구 의석수의 비중이 훨씬 높기 때문에 같은 방식이라면 통일 이후 북한지역에 절대적으로 불리하다. 이로 인해 지역대표성과 북한지역 정당들의 대표성 또한 낮아질 것이며 지역갈등이 증폭될 수 있다. 이러한 대표성의 불균형은 편향된 정책결정을 야기하며 구성원들의 일체감을 약화시키고 사회통합을 요원하게 할 것이다.

물론 통일 이후 빠른 정치적 안정을 위해 효율성이 강조될 수도 있으나 통일의 궁극적인 본질은 진정한 통합으로 귀결될 수밖에 없기 때문에 화합성에 더 초점을 맞추는 것이 바람직할 것이다. 소수의 다양한 의견을

15) 김유진, 위 논문, 70쪽

16) 김유진, 위 논문, 100쪽

묵살하고 거대양당에 의한 국회구성보다는 비례성이 높은 선거제도를 채택하여 다양성, 화합성 제고와 지역주의를 완화하도록 하는 것이 통일 이후 선거제도의 기본 방향이 되어야 할 것이다.

따라서 통일한국의 선거제도로는 최소한 다수대표제와 비례대표제를 조화롭게 혼합한 선거제도 내지는 독일 선거제도만큼 비례성이 담보되는 선거제도 형태로 디자인해야 될 것이다. 또한 북한의 선거제도에서도 살릴 것은 살리고 남한의 선거제도에서는 그동안 누적되었던 문제점들과 정개특위에서도 제대로 이루어내지 못했던 정치개혁을 ‘통일’이라는 전환점 아래 해결할 수 있는 방안을 동시에 모색해야할 것이다.

2. 의회제도와 선거제도

1) 단원제하의 남북권역비례대표제

단원제의 경우 현재 남한의 경우처럼 인구비례에 의한 원 하나만 있는 경우가 보통인데 북한의 인구가 남한의 인구의 절반밖에 못 미치는 것을 고려할 때 인구비례로만 원을 구성할 경우 낮은 북한 지역의 대표성을 우려할 수밖에 없다. 따라서 단원제를 추진할 경우에는 필연적으로 북한 지역의 대표성을 강화할 방안이 뒷받침 되어야 한다. 그것이 바로 남북권역비례대표제이다.

앞서 독일사례와 선관위가 제시한 권역별 비례대표제에서 언급했듯이 권역별 비례대표제는 지역주의 완화효과가 있어 남한지역에서 북한지역 기반의 정당이 의석을 획득할 수도 있고 북한지역에서도 남한지역 기반의 정당이 의석을 획득할 것으로 기대된다. 일반적으로 권역이 클수록 군소정당에게 의석배분의 기회가 커져 지역주의 완화 효과가 크다. 따라서 남북지역 차이에 의한 갈등을 해소하기 위해서는 남한지역과 북한지역으로 권역을 크게 나누어 설정할 필요가 있다.

또, 권역별 비례대표제의 효과가 실효를 거두려면 비례대표 의석수가 충분히 확보되어야 한다. 의원 정수에 관한 내용은 ‘(3) 의석 수 조정’에

서 자세히 다룰 예정이다. 이상적인 방향은 독일처럼 비례대표 의석수를 지역구 의석수와 1:1에 가깝도록 대폭 늘리는 것이 가장 이상적이다. 전체 의원 정수의 절반이 남북권역비례대표에 의하여 선출 되는 것이다. 이 정도 수는 뒷받침 되어야 북한지역의 대표성을 띤 정당들이 국회에 진출할 경로를 넓힐 수 있다.

정리하면 단원제의 경우에는 인구비례에 의한 지역적 차이를 완화하기 위해서 남북권역비례대표제의 시행이 필요하며, 이를 실효성 있게 뒷받침하기 위해서 비례대표 의석수가 대폭 확대되어야 한다. 이것이 단원제에서 지역주의를 완화하고 비례성, 대표성을 높이기 위한 최소한의 조건이 될 것이다.

2) 양원제하의 남북권역비례대표제(하원)와 남북지역대표(상원)

양원제의 경우엔 단원제보다 더 지역대표성을 높일 수 있다. 하원은 앞서 설명한 단원제의 경우와 동일하게 지역구와 남북권역비례대표제를 시행하면서 남북 동수의 지역대표들로 구성되는 상원을 추가함으로써 지역대표성을 더욱 높일 수 있다. 남북한의 인구차이가 2배에 달하는 만큼 지역대표와 북한 지역 주민들의 소외감 방지를 위해서는 지역을 기준으로 동등한 정치적 대표성을 갖는 제도가 필요하다. 이것이 남북동수로 구성된 상원이 필요한 이유이다. 또, 이미 우리나라의 국회의사당은 통일 이후 양원제를 대비하여 본회의장을 2개로 건설해놓기도 하였다. 현재 제2 본회의장은 예산결산특별위원회에서 사용하고 있다.

기본적으로 양원제의 장점으로는 경솔한 정책입안과 졸속 입법 방지, 단원제의 파쟁 방지, 의회구성에 권력분립의 원리도입, 하원과 정부의 충돌 시 상원이 조정역할, 지역대표성 강화 등을 예로 들 수 있다. 단점으로는 의안심의 지연, 비용문제, 책임소재 불분명, 권한의 양분으로 정부에 대한 의회의 지위 약화 등이 있다.

하지만 이러한 단점들에도 불구하고 화합이라는 측면에서 양원제의 장점에 주목하고 인구비례적인 측면에서 단원제가 갖는 단점을 극복하기 위해서는 양원제를 추진할 필요가 있다. 남북동수로 구성되는 상원을 통

해 남북지역의 균형을 맞추는 데 초점을 맞춘다면 양원제가 더 바람직한 제도라고 할 수 있다.¹⁷⁾¹⁸⁾

다만, 상원의원의 선출방식과 정당공천에 관한 고려가 더 필요하다. 독일의 경우 주(州) 정부에서 선출한 주 총리나 시장, 주 장관이 상원을 구성하고 있다. 하지만 대표성과 정당성을 고려할 때 통일한국의 상원의원은 하원과 마찬가지로 국민들로부터 직접 선출되는 것이 바람직할 것이다.

그러나 하원과는 달리 정당에 종속되지 않을 필요가 있다. 상원이 하원과 똑같이 정당에 종속될 경우 남북지역화합과 균형발전이라는 취지를 살리지 못할 우려가 있다. 또 하원이 정부와 갈등을 빚을 때 상원의 똑같이 정당논리에 빠져있다면 중재자 역할을 하지 못하고 갈등을 심화시킬 수 있다. 따라서 상원의원은 정당으로부터 자유롭게 선출될 필요가 있다.

3) 의석 수 조정

이 글에서는 단원제보다 양원제가 더 나은 방안이라는 전제 하에 의석수를 양원제에 맞추어 논의를 진행하겠다. 먼저 하원을 살펴보면 앞서 ‘(1) 단원제하의 남북권역비례대표제’에서 언급했듯이 남북권역비례대표제의 실효성을 높이기 위해 비례대표 의석수를 충분히 확보해줘야 한다. 독일과 같이 지역구 의석수와 비례대표 의석수의 비율이 1:1에 가깝도록 구성해야 한다. 독일의 경우 총 의석수 598석 중 지역구가 299석, 비례대표가 299석으로 정확히 1:1이다. 물론 초과의석의 발생으로 지역구 의석수가 약간 더 늘어나는 경우는 있다.

세계 각국의 비례대표 의석수 비율을 살펴보면 독일의 경우가 50%로 가장 높고 헝가리 46.7%, 뉴질랜드 41.6%, 멕시코 40%, 일본 37.5%로 대부분의 국가들이 30~40%대를 보이고 있다. 반면 현재 남한의 경우에는 전체 의석 300석 중 비례대표 의석이 47석으로 15%에 불과하다. 따

17) 김우진, “한반도 통일국가의 양원제 의회에 관한 연구”, 서울대학교대학원 법학과, 석사학위, 2009, 66~69쪽 참고

18) 채정민, “통일문제에 대한 정치학적 접근”, 현대사상연구, 제7권(1997년 3월), 205~207쪽 참고

라서 통일을 전환점 삼아 통일한국 하원의 비례대표 의석 비율은 최대 50%, 적어도 30% 이상이 되도록 의석수를 조정해야 할 것이다.

현재 남한 국회의 의석수는 지역구 의석수 253석, 비례대표 의석수 47석으로 총 300석이다. 북한의 인구가 남한의 절반 수준인 것을 고려해 북한지역의 지역구 의석수를 127석으로 구성할 경우 통일한국의 하원 지역구 의석수는 380석이 된다. 여기에 독일처럼 지역구 의석수와 동일한 수준의 비례대표 의석수 380석을 더하면 760석의 의석수가 발생한다.

현실적으로 의원정수 확대에 대한 국민들의 반감, 비용문제 등을 고려할 때 독일 정도의 의석수 확대까지는 무리일수도 있다. 하지만 그래도 최소한 비례대표 의석이 지역구 의석의 절반, 전체 의석수의 1/3(33%)은 되어야 된다. 이 경우 지역구 의석수 380석의 절반인 190석을 비례대표 의석으로 해 전체 의석수 570석이 발생한다. 따라서 통일국회의 의석수는 최소한 570석에서 최대 760석으로 상정할 수 있다.

통일한국의 인구수는 약 7500만 명(남한 약 5000만 명, 북한 약 2500만 명)에 육박할 것으로 예상되는데 인구수에 따른 각 나라의 의원수를 참고해보면 아래의 표와 같다. 아래의 <표IV-1>는 인구 7500만 명과 가까운 나라들의 의원 수를 발췌해 정리한 것이다. 양원제인 경우에는 인구비례를 기준으로 하는 하원을 기준으로 하였다.

<표IV-1> 통일한국과 근사한 인구를 갖는 국가들의 의원 수 분석

국가	의원 수	인구 수	의원 1인당 국민 수
영국	650(하원)	63,742,977	44,576
이탈리아	630(하원)	61,680,122	64,858
프랑스	577(하원)	66,259,012	71,631
태국	500(하원)	67,741,401	104,218
독일	630(하원)	80,996,685	115,875
콩고민주공화국	500(하원)	77,433,744	127,358
터키	550	81,619,392	148,399

현재 남한의 의석수는 총 300석으로 약 5000만의 인구를 생각해 보면 의원 1인당 16만 6천 명 정도의 국민을 대표하고 있는 셈이다. 이는 표에서 의원 1인당 국민 수가 가장 많은 터키의 14만 8천여 명보다도 더 많은 수치이다. 또 통일한국의 인구수와 비슷한 인구 6천만 명 ~ 8천만 명대 국가들의 의원수가 최소 500에서 최대 650인 점을 볼 때 앞에서 산정한 통일한국의 의석수 (최소 570석 ~ 최대 760석)가 크게 무리가 있는 주장은 아님을 알 수 있다.

다음으로 상원을 살펴보면 상원은 남북동수의 지역대표들로 구성될 것이기 때문에 남북의 지역을 어떻게 구분할 것인지가 중요하다. 먼저, 남북한의 행정구역을 비교해보면 아래의 <표Ⅳ-2>와 같다.

<표Ⅳ-2> 남북한 행정구역 비교

남한		북한	
특별시	서울	직할시	평양
광역시	인천, 대전, 광주, 부산, 울산, 대구	특별시	남포, 나선
도	경기, 강원, 충남, 충북, 전남, 전북, 경남, 경북	도	평남, 평북, 함남, 함북, 황남, 황북, 강원, 자강, 양강
특별자치시	세종	X	
특별자치도	제주		

남한은 1개의 특별시(서울), 1개의 특별자치시(세종), 6개의 광역시(인천, 대전, 광주, 부산, 울산, 대구), 8개의 도(경기, 강원, 충남, 충북, 전남, 전북, 경남, 경북), 1개의 특별자치도(제주)로 이루어져 있다. 북한은 1개의 직할시(평양), 2개의 특별시(남포, 나선), 9개의 도(평남, 평북, 함남, 함북, 황남, 황북, 강원, 자강, 양강)로 이루어져 있다.

<표Ⅳ-2>를 살펴보면 남한이 북한보다 다양하고 많은 행정구역을 가지고 있다는 점을 알 수 있다. 때문에 남북동수의 지역대표를 선출하기 위해서는 선출기준이 되는 남북한의 지역 수를 동등하게 조정하는 작업이 필요하다. 먼저 지역대표라는 명분을 살리기 위해서 인구기준으로 책

정된 남한의 광역시들을 도(道)에 포함시켜야 될 것이며 세종특별자치시도 본래 충남 연기군이었던 점을 고려해 충청남도에 포함시켜야 될 것이다. 북한도 마찬가지로 방법으로 남포특별시와 나선특별시를 각각 평안남도 와 함경북도에 포함시키는 것이 동등한 수의 지역대표를 선출하는데 용이할 것으로 보인다.

따라서 결과적으로 수도인 서울과 평양, 그리고 도(道)를 기준으로 지역대표를 선출하게 될 것이다. 주의할 점은 강원도가 현재 남북한 양쪽에 모두 있지만 통일 이후에는 하나의 강원도로 생각해야 된다는 점이다.

<표Ⅳ-3> 상원의 남북지역대표 선출 지역

지역구분	세부 지역	지역 수
구 남한지역	서울, 경기인천, 충남대전세종, 충북, 전남광주, 전북, 경남부산울산, 경북대구, 제주	9개
구 북한지역	평양, 평남남포, 평북, 함남, 함북나선, 황남, 황북, 자강, 양강	9개
남북통합지역	강원	1개

위 논의를 토대로 정리하면 <표Ⅳ-3>과 같이 구 남한지역이 9개, 구 북한지역이 동일하게 9개, 그리고 남북 모두 공통되는 강원까지 총 19개의 지역으로 나눌 수 있다. 세계 각국의 상원 의석수가 귀족을 임명하는 영국 같은 경우를 제외하고는 100석 내외, 많을 경우 200~300석인 수준을 고려할 때 통일한국도 100석 수준에서 상원을 구성하는 것이 바람직할 것이다. 미국의 경우 총 50개주에 주별로 각 2석씩의 상원의석이 배분돼 100석의 상원이 구성되는데 이 방식을 차용해서 통일한국의 상원을 구성하면 19개의 지역을 기준으로 각 지역별로 5명의 지역대표를 선출해 상원을 95석으로 구성하는 방안을 생각해 볼 수 있다.

의석수를 증가시킬 필요성은 인정하면서도 현실적으로 의석수를 증가시키기엔 정치적 부담이 큰 현실상 통일이라는 사회변혁기에 의석수를 증가시키는 것도 한 방법이 될 수 있다. 때문에 통일 정국에서 의원정수

의 확대를 적극적으로 고려해볼 필요가 있다. 통일만큼의 새로운 환경 조성의 시기가 아니고서는 의원정수를 변경할 수 있는 여건이 형성될 가능성이 크지 않다.

<표IV-4> 통일한국의 의회구성

하원(570석~760석)			상원(95석)	
지역구	380석	남한 253석	남한	45석(9개 지역×5명)
		북한 127석	북한	45석(9개 지역×5명)
비례대표	190~380석	남한 95~190석	통합	5석(1개 지역×5명)
		북한 95~190석		

<표IV-4>는 위 논의들을 종합해 통일한국의 의회구성을 나타낸 것이다. 하원은 최소 570석~최대760석으로 구성될 것으로 가정했는데 지역구 의석수가 남한지역 현행 253석과 북한지역 127석 신설로 총 380석이며 이에 비례해 비례대표 의석수를 최소 190석에서 최대 380석으로 상정하였다. 상원은 남한지역과 북한지역 동일하게 9개 지역으로 구분해 각각 5명의 의원을 선출, 여기에 남북한통합지역인 강원도에서 5명을 추가해 총 95석의 의석수가 발생하게 되었다.

4) 결선투표제의 도입

현행 남한 선거제도의 단점을 보완하는 측면에서 결선투표제의 도입도 검토해봐야 한다. 현재 남한에서는 선거 때마다 연대와 단일화 논의가 끊이지 않고 있다. 이는 선거공학적으로 비슷한 이념을 가진 정치진영에서 후보가 여러 명 나올 경우 표가 분열되어 상대진영이 어부지리로 당선되는 일이 종종 벌어지기 때문이다. 하지만 작위적인 단일화 과정을 거치지 않고서도 결선투표제를 통해서 이러한 문제를 충분히 해결할 수 있다.

결선투표제는 선거에서 1위를 한 후보가 과반수의 표를 받지 못한 경우 1,2위 두 후보에 대해서만 재투표를 실시하는 제도이다. 첫 번째 투표에서 과반수를 넘기는 후보가 있다면 2차 투표는 진행되지 않는다. 프랑

스의 대통령선거, 의회선거, 지방선거의 경우 이 제도를 사용하고 있으며 이외의 다양한 나라들의 대통령선거에서 주로 많이 사용되고 있다.

그동안 남한에서 이루어졌던 선거연대나 단일화는 유권자의 뜻이 아니라 정치세력간의 거래로 이루어지는 경우가 많았기 때문에 바람직하지 못하다는 지적이 있어왔다. 하지만 결선투표제를 이용한다면 후보들 간의 작위적인 단일화가 아닌 유권자의 표심을 통해서 자연스럽게 단일화가 이루어질 수 있다는 장점이 있다. 또한 최종 당선자는 유권자의 과반수 득표를 받았다는 점에서 정당성도 더 강화할 수 있다.

통일정국에서 다양한 정치세력들이 출현하고 그 세력들 간의 이합집산이 활발하게 이루어질 것에 대비해 결선투표제를 미리 준비해둘 필요가 있다. 결선투표제를 통해 민의에 부합하는 정치세력 재편과정을 이루어낼 수 있을 것이다. 또한 통일 이후 지금의 소선거구제와 단순다수대표제를 그대로 유지할 경우 여러 세력의 여러 후보가 난립한 선거에서 불과 20~30%만의 득표를 얻고도 당선될 수 있기 때문에 정당성의 차원에서도 결선투표제를 준비하는 것이 바람직하다고 하겠다.

그러나 절차의 복잡성과 비용문제를 고려할 때 대통령 선거, 국회의원 선거, 지방선거에서 모두 이 제도를 도입할지 대통령 선거나 국회의원 선거에서만 부분적으로 적용할지는 논의가 더욱 필요할 것으로 보인다. 현실적으로 모든 선거에 결선투표제를 도입하기에는 무리가 있을 것으로 예상된다.

5) 비례대표제 보완.개혁

‘(3) 의석수 조정’에서 주장한대로 비례대표 의석이 대폭 확대 된다면 이를 뒷받침할 비례대표 제도의 보완과 개혁이 필요하다. 첫째로 정당에서 비례대표 명부를 만드는 방식을 바꿀 필요가 있다. 명부식 비례대표의 종류는 구속식(폐쇄형)과 비구속식(개방형)으로 나뉘는데 현재 남한에서 채택하고 있는 비례대표제도는 구속 명부식이다. 구속 명부식은 정당이 비례대표 후보들의 순번까지 다 지정해놓은 상태에서 유권자는 정당에게만 표를 던질 수 있다.

이것을 유권자들이 비례대표 개개 후보들에게 표를 던지거나 선호를 표시할 수 있도록 하여 당선 순번을 정당이 정하는 것이 아니라 국민의 사에 따라 결정할 수 있도록 해야 한다. 현재 남한의 정의당, 녹색당 같은 정당들에서는 비례대표 후보 순번을 당원들의 투표에 의해서 결정하는 제도도 시행하고 있다. 상향식 공천과도 일맥상통하는 부분이 있는데 이러한 제도들을 더욱 발전시켜 대폭 확대될 비례대표 의원들의 정당성을 국민으로부터 강화할 필요가 있다. 또 공천과정에서의 비리, 잡음들을 줄임으로써 통일 이후 정치발전을 더욱 촉진할 수 있다.

둘째, 비례대표제의 경우 저지조항을 수반하게 되는데 이 저지조항의 수정도 고려해보아야 한다. 현재 남한의 경우 지역구 의석을 5석 이상 획득하거나 정당득표율을 3% 이상 넘긴 정당에게만 비례대표 의석 분배의 권한이 주어진다. 독일의 경우는 정당득표율 5% 이상을 조건으로 하고 있어 진입장벽이 높은 편이다. 이를 통해 그동안 중소정당들의 난립을 막아온 효과가 크다.

현재 남한에서는 소수정당들에게 저지조항의 벽이 너무 높다는 의견이 주로 있는데 통일 이후 정당체계가 어떻게 변화될지에 따라서 이에 대한 수정이 필요할 것이다. 통일한국의 다양한 민의를 수렴하고 상대적으로 열세에 있는 북한지역 기반 정당들의 용이한 국회진출을 위해서 저지조항을 낮춰야 될 필요성 또한 있지만 통일 후 다양한 이념에 기반을 둔 정당들이 난립할 수 있기 때문에 신중하고 유연한 대처가 요구될 것으로 보인다.

현재 남한에도 소수정당들의 설립과 이들의 국회진출 노력이 계속 되고 있는데 통일 같은 격변시기에는 더욱 자극적이고 남북 상대방에 대한 혐오와 불신을 기반으로 하는 정치세력들이 나타날 수 있다. 물론 이들 또한 통일한국의 틀 안에서 포용할 수 있어야겠지만 군소정당의 난립을 막는 것 또한 저지조항의 본래 취지와 목적이다. 때문에 일단은 남한의 저지조항을 유지한 채로 선거를 치르는 것이 바람직할 것으로 생각되며 통일정국을 신중히 예측하고 직접 겪어보며 진입장벽의 수정을 논의해 나가야 될 것으로 보인다.

6) 선거권과 피선거권

남한의 선거권 연령은 현재 19세로 정해져있다. 이는 1948년 건국당시 21세로 시작되어 1960년 20세, 2005년 19세로 낮아진 결과이다. 피선거권의 경우에는 선거별로 다르다. 국회의원선거와 지방의회의원, 지방자치단체장선거의 경우에는 25세 이상으로 제한하고 있으며 대통령의 경우에는 40세 이상으로 제한하고 있다. 이에 반해 북한은 선거권과 피선거권 연령 모두 17세로 동일하게 규정하고 있다. 실제 선거의 의미와 상황은 차치하더라도 제도상으로만 본다면 선거권과 피선거권에 차등을 두고 있지 않은 북한이 훨씬 진보적인 수준의 제도를 갖고 있다고 할 수 있다.

통일 이후 선거권과 피선거권의 연령은 일단 먼저 선거권과 피선거권의 연령을 동일하게 조정할 필요가 있다. 현재 남한의 선거권 연령이 19세 이상인 것은 19세 이상이면 정치적인 판단이나 활동을 할 수 있는 연령임을 전제하고 있는 것이다. 선거권과 피선거권 연령제한 차이가 어떠한 점에서 기인하는 것인지를 합리적으로 설명할 방법은 없다. 그것도 국회의원은 25세, 대통령은 40세와 같이 작위적으로 정해놓은 것은 특별한 기준이나 근거조차 없는 것이다.

실제로 이러한 차등으로 인해 20대 청년들의 피선거권이 제한되고 있다. 이러한 문제의식에 기반을 두어 19대 국회에서 민주당의 김광진 의원은 선거권과 피선거권을 19세로 통일시키는 “공직선거법 일부개정법률안”을 발의하기도 하였다. 김광진 의원은 남한의 교육수준과 시민적 소양, 능력 등을 볼 때 19세에 도달한 사람은 자신의 정치적 판단을 통해 선거권뿐만 아니라 피선거권을 행사할 능력과 소양을 충분히 갖추고 있다고 강조했다. 이러한 맥락에서 볼 때 원칙적으로 선거권과 피선거권의 연령은 같게 하는 것이 합리적인 판단일 것이다.

선거권과 피선거권 제한 연령의 통일을 전제한다면 과연 몇 세로 할 것인지도 주요 논점이 된다. 북한이 17세, 남한이 19세라는 점에서 그 중간인 18세로 조정하는 것도 남북한 합의에 용이할 것으로 보이며 전 세계적인 추세에도 부합한다고 볼 수 있다. 전 세계의 선거권 연령을 보

면 아래의 <표IV-5>와 같다.

<표IV-5> 전 세계의 선거권 연령 분포

선거권 연령	국가	국가 수
16세	오스트리아, 니카라과, 쿠바, 브라질, 소말리아	5
17세	조선민주주의인민공화국, 인도네시아, 수단, 동티모르	4
18세	아시아 : 방글라데시, 홍콩, 인도, 라오스, 몽골, 네팔, 태국, 베트남, 일본 등 19개국	145
	중동 : 이집트, 이란, 이라크, 이스라엘 등 7개국	
	아프리카 : 알제리, 앙골라, 에티오피아, 가나, 케냐, 남아공 등 34개국	
	유럽 : 벨기에, 크로아티아, 체코, 덴마크, 핀란드, 프랑스, 독일, 그리스, 헝가리, 이탈리아, 네덜란드, 노르웨이, 러시아, 스페인, 스웨덴, 스위스, 영국, 우크라이나, 포르투갈 등 40개국	
	아메리카 : 미국, 캐나다, 칠레, 에콰도르, 멕시코, 파라과이, 우루과이, 베네수엘라 등 32개국	
오세아니아 : 호주, 뉴질랜드 등 13개국		
19세	대한민국	1
20세	아르헨티나, 캄보디아, 카메룬, 콜롬비아, 요르단, 레바논, 페루, 필리핀, 폴란드, 대만 등 23개국	23
21세	싱가폴, 쿠웨이트, 파키스탄 등 9개국	9

전 세계 145개의 국가가 18세를 선거권 연령으로 채택하고 있다는 점에서 통일 이후 남북한 선거권 연령 또한 18세로 조정하는 것이 바람직할 것으로 예상된다. 또 만 18세로 선거권 연령을 낮추는 것이 현재 남한에서 논의되고 있는 청소년의 참정권 보장이라는 사회적 요구가 형성되는 상황에서도 부합할 것으로 보인다. 실제로 2016년 20대 총선을 앞두고도 이러한 논의가 있었고 총선이 지난 2016년 8월 12일 선관위가 다시 선거연령 18세 하향을 추진하고 있는 중이다.¹⁹⁾

19) 안병준, “선관위, 선거연령 18세로 낮추자”, 매일경제, <<http://news.mk.co.kr/newsRead.php? year=2016&no=576182>>, 2016.8.12.

7) 선거관리기구와 선거운동

선거관리기구는 먼저 남한의 경우 헌법 제114조에 따라 선거관리위원회를 상설기관으로 두고 있다. 이에 반해 북한의 선거위원회는 상설기관이 아닌 선거 때만 운영되고 선거 후에는 해체되는 한시적 기관이다. 선거일을 공표한 날로부터 10일 이내에 중앙선거위원회는 최고인민회의 상임위원회에서, 도·직할시 선거위원회는 도·직할시 인민위원회에서, 시·군 선거위원회는 시·군 인민위원회에서 정당, 사회단체에서 추천한 각계인사들로 조직하게 된다.

선거업무의 경우 남한의 선관위는 선거뿐만 아니라 평상시의 정당사무까지 담당하고 있으나 북한의 선거위원회는 선거관리 기능만 담당하고 있다. 따라서 통일한국이 민주주의를 기반으로 한 복수정당제로 운영되는 정치체제를 갖는다면 평상시에도 정당 사무를 담당할 상설기관으로서 선거관리기구가 필요할 것이기 때문에 남한의 선거관리기구가 통일 이후에 북한에 확대·적용되는 것이 효율적일 것으로 판단된다.

또한 남한이 이미 민주적 선거를 수십 년에 걸쳐 관리해왔고 세계선거기관협의회 사무처를 유치할 정도로 수준급의 선거관리 능력을 보유하고 있다는 점도 긍정적인 측면이라고 할 수 있다. 다만 선거관리기구의 공정성과 중립성은 그 무엇보다도 중요시되고 주의해야 될 부분이기 때문에 남한의 주도와 함께 북한 측에 대한 선거교육, 참여 등을 충분히 확보해 공정성의 문제가 발생하지 않도록 해야 될 것이다.

선거운동은 남한의 경우 선거운동의 목적이 당선과 낙선 둘 모두에 있다. 반면 북한은 선거운동이라는 표현대신 선거선전이라는 용어를 쓰고 있으며 선거선전은 선거자체를 알리는 것, 참여촉구, 그리고 후보자의 당선 만에 그 목적이 있다.²⁰⁾ 각급 선거위원회가 선거선전을 모두 조직지도하며 반대투표 선동을 금지하고 있기 때문이다.

20) 이계만, “남북한 선거제도의 비교연구”, 북한학보, 제25권(2000년), 211~256쪽
참고

선거운동 기간에 있어서는 남한은 각 선거마다 정해진 선거기간 개시일 부터 선거일 전일까지로 명시되어있다. 하지만 북한의 경우엔 선거일을 공포한 때부터 즉시 선거선전이 시작되며, 후보자선전의 경우엔 후보자등록이 끝난 시점부터 할 수 있게 되어있다. 선거선전의 종료시점은 명시되어 있지 않다는 점이 특징이다.

선거운동의 방법으로는 남한의 경우 인쇄물, 언론매체, 집회, 정보통신망에 의한 방법 등 총 4가지 분류로 공직선거법에서 규정하고 있으며 북한의 경우 출판, 방송, 직관, 예술, 구두선전 등의 방법으로 규정하고 있다. 특별한 점은 북한에서의 선거선전 내용이다. 북한에서는 선거선전 내용을 선거의 목적과 의의, 선거법에 규정된 선거인의 권리, 선거절차와 방법, 후보자 소개, 선거참여 호소로 제한하고 있다. 또, 반대투표나 기권, 후보자 비방, 선거위원회의 승인 없는 집회나 시위, 선거조직을 금지하고 있다.²¹⁾

이에 대한 통합방향은 민주주의를 추구하는 통일한국이라면 자연스럽게 남한의 선거운동 방안으로 추진하는 것이 바람직 할 것이다. 반대투표를 금지하는 선전행위, 집회·시위 및 선거조직 금지 조치 등은 사라지게 될 것이고 남북한 공히 추구하고 있는 투표독려, 후보자 비방 금지 등은 통일 후에도 적용될 것으로 보인다. 선거운동 방법의 경우에는 그 사회의 환경, 미디어 기반 같은 것들이 영향을 미치기 때문에 남북한지역의 개발 정도, 인프라 환경을 유의하며 조정할 필요가 있을 것으로 보인다.

V. 결론

남북한의 통일은 국토라는 측면에서만 재통일의 의미를 가질 뿐 사실상 완전히 새로운 국가를 건설하는 것이다. 반세기가 넘도록 분단되어있었고 얼마나 더 분단되어 있다가 통일이 될지도 지금으로서는 모를 일이

21) 김지탁, 위 논문, 310쪽

다. 그 오랜 기간을 극복하고 완전한 통합을 이루기 위해서 선거제도는 매우 중요한 제도적 기반이다.

통일 직후 통일한국에서는 통일비용에 대한 문제, 남북 지역 간 갈등, 남북지역 주민간의 계층문제 등 새로운 갈등구조가 다양하게 나타날 것으로 예상된다. 게다가 통일 이후 조선로동당의 후신 정당 및 구 북한지역에서 발생할 정당들의 이념까지 생각할 때 현재 보수화 된 양당체계를 갖는 남한에 비해 매우 넓은 이념적 스펙트럼이 구성될 것으로 예상된다. 여기에 지역주의에 근거한 정치집단과 다양한 이익집단이 출현할 가능성도 높다.

통일한국의 국회는 이러한 상황 속에서 민의를 수렴하고 갈등을 해소하며 사회통합의 역할을 반드시 해내야 하는 위치에 서있을 것이다. 또 이러한 통일한국의 국회를 구성하는 방법인 선거제도 또한 사회통합을 뒷받침 할 수 있는 선거제도여야 할 것이다. 비례대표가 확대되어 비례성이 높은 선거제도여야 될 것이며, 남북지역을 균등하게 대표할 수 있는 선거제도가 되어야 할 것이다. 선거제도뿐만 아니라 의회제도도 그에 따라 양원제로 운영되어야 할 것이다.

하지만 비례성을 높이는 제도에서는 필연적으로 효율성과 안정성을 해친다는 딜레마에 빠질 수밖에 없다. 특히 통일 이후 초기에는 사회적 혼란 수습과 질서유지가 더 시급할 가능성이 크기 때문에 이에 대한 반발이 있을 것이다. 하지만 그럼에도 통일의 궁극적인 지향점은 지역갈등 완화와 정치 사회적 통합을 이루어내는 것이기 때문에 이를 소신 있게 추구할 지도자 및 정치권의 판단과 국민적 합의, 인내가 필요할 것으로 보인다.

통일한국의 미래를 결정지을 선거제도에 대해서 통일 직후 큰 혼란이 없도록 미리 다양하고 깊이 있는 논의를 진행해 나가야 할 필요가 있다. 더불어 이런 논의와 함께 통일 이후를 대비해 현재 남한의 선거제도가 갖고 있는 한계점들을 보완해나가는 과정도 진행해나가야 할 것이다. 이를 통해 통일 이후 새로운 선거제도를 정착시키는데 남한이 더 성숙한 민주주의 경험으로 주도적인 역할을 할 수 있기를 기대한다.

【참고문헌】

〈국내 학술지〉

- 김면희, “통일 독일의 정치지형 변화 연구 - 정당체제를 중심으로“, 한독사회 과학논총, 제20권 제2호(2010년 6월)
- 김종갑, “독일선거제도를 통해 본 통일한국의 선거제도“, 통일연구논총, 제19권 제2호(2010년 12월)
- 김지탁, “통일한국의 선거제도에 관한 연구“, 한국지방자치연구, 제15권 제3호 (2013년 11월)
- 박종철, “통일한국의 정치적 갈등구조와 온건다당제“, 한국과 국제정치, 제11권 제2호(1995년 12월)
- 손재권·황윤원, “통일한국의 국회의원선거 실시 방안 연구“, 한국거버넌스 학회보, 제22권 제3호(2015년 12월)
- 이계만, “남북한 선거제도의 비교연구“, 북한학보, 제25권(2000년)
- 채정민, “통일문제에 대한 정치학적 접근“, 현대사상연구, 제7권(1997년 3월)

〈국내 학위논문〉

- 김우진, “한반도 통일국가의 양원제 의회에 관한 연구“, 서울대학교대학원 법학과, 석사학위, 2009
- 김유진, “통일한국의 선거제도 연구 : 통일 독일의 사례를 중심으로“, 고려대학교 정책대학원, 석사학위, 2014
- 최현묵, “통일한국의 권력구조에 관한 연구“, 한남대학교, 박사학위, 2005

〈인터넷 자료〉

- 박용규, “‘권역별 비례대표제’로 19대 총선 치렀다면… ‘여소야대’ ”, 머니투데이, <<http://the300.mt.co.kr/newsView.html?no=2015022509317681605>>
- 백성원, “미·영 ‘북한 선거, 민주주의와 거리 멀어’ ”, VOA, <www.voakorea.com/a/2870810.html>
- 안병준, “선관위 ‘선거연령 18세로 낮추자’ ”, 매일경제, <<http://news.mk.co.kr/newsRead.php? year=2016&no=576182>>
- 정찬, “[꺄꺄]국회의원 정수 ‘줄여야57% vs 현재대로29% vs 늘려야7%’ ”, 폴리뉴스, <<http://m.polinews.co.kr/news/article.html?no=244041>>

입 선

저작권 단일시장을 대비한 북한에서의 효과적인 남한 저작권 보호방안 연구

승실대 국제법무학과 박도윤

승실대 법학과 정은솔

《 목 차 》

【요약문】

【본 문】

- I. 서론
- II. 북한 내 남한 저작권 보호체계 및 보호현황
- III. 서구국가의 소련 내 자국 저작권 보호 노력 분석
- IV. 북한 내 남한 저작권의 구체적 보호방안
- V. 결론

【참고문헌】

【요약문】

저작권 단일시장을 대비한 북한에서의 효과적인 남한 저작권 보호방안 연구

최근 북한의 저작권자가 남한을 상대로 저작권 침해 소송을 제기하는 사례가 증가하고 있다. 반면 북한은 여전히 북한 영역 내 외국 저작권 보호에 대해서는 소극적인 태도를 보이고 있으며 특히 남한 저작권에 대해서는 국내법·국제법 및 남북 간 합의서에 따른 보호 의무가 있음에도 불구하고 이를 외면하고 있다. 따라서 북한 내에서 남한 저작권에 대한 보호는 일절 이루어지지 않고 있으며 이러한 문제는 향후 남북통일을 염두에 두었을 때 큰 걸림돌로서 작용할 위험이 상당하다고 할 수 있다. 따라서 이를 방지하고 남북 간 문화 및 예술 분야의 균형적인 교류를 꾀하기 위해서는 먼저 상호 간 비슷한 수준의 저작권 보호환경이 전제되어야 하며 향후 남북통일뿐만 아니라 그 이후의 사회통합 등을 위한 배경으로서 북한 내 남한 저작권 보호에 관한 문제는 반드시 선결되어야 한다. 이에 대한 연구의 필요성이 줄곧 존재해 왔으나 북한의 법제도 및 현황에 대한 접근이 제한되어 있고 방안을 마련한다고 하더라도 실효성을 확보하기가 어렵다는 한계점으로 인하여 북한 내 남한 저작권 보호에 관한 논의는 거의 진행되지 않았다.

본 논문에서는 이러한 한계를 극복하고 문제해결을 위한 현실적인 해결방안을 모색하고자 남한 저작권 보호에 대한 북한의 법적 의무에 대하여 다방면으로 고찰하면서 현재 북한과 저작권 체계 면에서 상당 부분 유사성을 드러내는 1970년대 소련과 이를 둘러싼 국제적인 저작권 관련 상황을 비교적으로 분석하였다. 이를 통하여 북한 내 남한 저작권 보호방안에 있어서 ‘양자 간 합의를 통한 시장 확보 측면’과 ‘국제적 대응을 통한 고립 완화 측면’이라는 두 가지 방향성을 확인하였고 다음과 같은 방안을 제시하였다.

첫째, 북한 내부적으로 이에 관한 논의가 진행될 수 있도록 적절한 자

극을 가하는 한편, 북한이 국제법상의 의무를 이행함으로써 얻을 수 있는 이익에 대하여 확인할 수 있도록 하여 국제법상 의무이행을 유도하여야 한다. 둘째, 국가에 의한 적절한 관리·감독이 이루어지게 함으로써 안정성을 확보할 수 있도록 하되 저작물 이용자와 저작권자 상호 간의 활발한 거래가 가능하도록 하는 남북 간 저작물 시장 체계를 설립하여야 한다. 셋째, 남북 합의서에 따른 남한 저작권에 대한 북한의 법적 보호 의무를 확인하고 한반도와 지리적·문화적으로 상당히 밀접하여 있는 중국 및 일본과의 공조를 통하여 동북아 4국의 국제관계 속에서 남북합의서에 대한 실효성을 확보하도록 하여야 한다.

I. 서론

한반도가 남과 북으로 분단된 지 약 60년이 지났다. 이 기간 중 상당한 정도는 남북이 서로 교류 없이 적대적 관계로만 유지되기도 하였으나, 최근에는 남북 간 상당한 수준의 교류가 이루어지고 있다. 물론 2016년 2월 10일 개성공단이 폐쇄된 이후 남북교류가 경색되긴 하였으나 조금 큰 흐름으로 본다면 남북 간 교류는 점차 증가하고 있다는 점을 부인할 수 없다. 특히 6.15 공동선언이나, 7.4 남북공동성명 등은 이러한 교류 확대 움직임을 보다 공식화하는데 큰 역할을 하기도 하였다. 한편, 남북 간 교류는 단순히 산업적 혹은 인도적 차원에서만 진행되지 않으며 문화 창작물에 대한 교류 역시 증가하고 있다는 점이 특징이다.

그런데 남북 간 문화 창작물에 대한 교류는 남북 간 균형을 이루지 못하고 있다는 데 문제가 있다. 남한의 경우 북한 저작물에 대하여 우리 저작권법상의 보호를 제공하고 있으며 그 유통 역시 활발하게 이루어지는데 비하여,¹⁾ 남한의 저작물은 북한에서 적절한 보호를 받지 못하기도 하며 사상을 강하게 통제하는 북한 정부의 정책상 남한 저작물이 북한에 충분히 유통되지 못하는 것이다. 이러한 불균형은 양측의 원활한 교류를 저해하는 장애로 작용하게 되어 지속성 있는 남북 교류 협력을 방해하게 된다. 그럼에도 북한에서 남한의 문화 창작물이 이용되는 경우는 분명히 종종 발생하고 있으며,²⁾ 우리는 남북통일이라는 목표 아래 우리 문화의 확대를 통한 북한 사회의 변화를 이끈다는 전략적 관점에서 북한 내 저

- 1) 연합뉴스, "법원, '북한 저작물도 국내 저작권법 보호대상'", 연합뉴스, <<http://media.daum.net/breakingnews/newsview?newsid=19960916145000418>>, 2016. 9. 20; 이재훈, "'반갑습니다' 등 북한 저작물 이용시 저작권자 승인 받아야", 국민일보, <<http://media.daum.net/politics/others/newsview?newsid=20050419023821602>>, 2016. 9. 20 등 참조.
- 2) 조성현, "조용필 평양공연 북한내 저작권 인정될까?", 연합뉴스, <<http://media.daum.net/politics/administration/newsview?newsid=20070410070310893>>, 2016. 9. 20 등 참조.

작권 보호 문제에 대해 심각하게 고민하지 않아왔던 것이 사실이다. 하지만 이러한 태도는 단순히 통일 그 자체뿐만 아니라 그 이후의 사회통합 등을 염두에 두었을 때 적절치 못하다고 할 수 있다. 오히려 균형 있는 문화 창작물, 즉 저작물의 교류가 이루어져야 통일뿐만 아니라 그 이후의 사회통합 등을 위한 효과적인 배경으로 작용할 수 있기 때문이다. 따라서 최종적으로 남북의 균형적인 사회통합을 위한 여건을 조성하기 위해서는 선결적으로 상호 간 비슷한 수준의 문화·예술적 보호환경이 전제되어야 한다. 이러한 점으로 인하여 북한 내에서 우리 저작권의 보호를 어떻게 확보할 수 있을 것인지에 대한 진지한 논의가 필요한 것이다. 다만, 이 문제의 해결에 관하여는 중대한 장애가 존재한다. 그것은 남북 간 관계의 특수성에 따른 점과 북한에 관하여 충분한 정보를 갖지 못하므로 적절한 대응책을 마련하기도 어려우며, 설사 이를 마련한다고 하더라도 효과적인 집행이 어렵다는 것이다.³⁾

본 연구에서는 이러한 점을 고려하여 남한 저작물이 북한에서 보호를 받을 수 있도록 하는 효과적인 방안을 찾고자 한다. 그 과정에서 직접적인 정보의 한계로 인하여 현재 북한의 저작권법 상황과 매우 유사한 배경을 갖는⁴⁾ 소련의 1970년대 중반의 상황을 비교·분석함으로써 현재 북한의 문제를 바라보고자 한다. 저작권에 관한 유사한 상황 및 법적 배경을 갖고, 상대적으로 많은 연구가 이루어진 소련의 사례를 분석해봄으로써 북한의 현재 상황의 특징 및 앞으로의 전망 등을 고려한 시사점을 도출할 수 있을 것이다.

3) 북한 내 남한 저작권 보호에 관하여 충분히 문제가 발생할 소지가 많음에도 불구하고 거의 연구가 이루어지지 않은 근본적 원인이 이 점에 있지 않을까 하는 생각이 든다.

4) 김시열·최나빈, “균형적인 남북 저작권 교류를 위한 교섭력 확보 방안에 관한 연구”, 통일정책연구, 제25권 1호(2016), 99면; 최경수, “남북 방송교류를 위한 저작권 문제 점검, 방송연구”, 제20권 제2호 통권53호 (2001 겨울호), 96면 등.

Ⅱ. 북한 내 남한 저작권 보호체계 및 보호현황

1. 북한 저작권법의 외국인 저작권 보호에 대한 태도

1) 저작권법 규정 체계 검토

북한에서 저작권에 관한 규율은 저작권법에 의한다. 저작권법은 2001년 4월 5일 최고인민회의 제10기 제4차 회의에서 ‘조선민주주의인민공화국 저작권법’(이하 ‘북한저작권법’이라 한다.)을 채택하여 시행된 것으로서, 2003년 3월에 이를 일부 개정된 것이 지금에 이르고 있다. 저작권법의 입법 이전 북한에서의 저작권 보호는 헌법⁵⁾ 및 형법⁶⁾의 일부 규정을 근거로 이루어졌다. 그러나 이는 구체적인 하위규정이 없어 실효성 없는 전형적인 선언적·포괄적 규정에 해당하므로, 실제적인 측면에서의 저작권 보호 논의는 이루어지지 않았다고 볼 수 있다.⁷⁾ 따라서 북한에서의 저작권 보호는 사실상 북한저작권법이 입법된 2000년대에 이르러서야 그 토대가 마련되었다고 보는 것이 타당하다. 북한저작권법은 사회주의 체제에 따른 특징을 갖고 있지만 서구의 저작권 개념 및 남한의 저작권법을 상당 부분 검토 및 반영하여 이를 체제에 맞게 변형한 것이 다수 발견된다.⁸⁾ 그 외 북한 체제의 고유한 특성을 반영한 규정도 다수 존재한다.

북한저작권법은 북한의 베른협약(Berne Convention for the Protection

5) 조선민주주의인민공화국 사회주의헌법(2010. 4. 9. 개정) 제74조: 공민은 과학과 문학예술활동의 자유를 가진다. 국가는 발명가와 창의고안자에게 배려를 돌린다. 저작권과 발명권, 특허권은 법적으로 보호한다.

6) 조선민주주의인민공화국 형법(2005. 7. 26. 수정보충) 제199조 (저작권, 발명, 창의고안 목살죄): 탐욕, 질투 그밖의 비렬한 동기 밑에 저작, 발명, 창의고안을 그릇되게 평가하여 목살시킨 자는 2년이하의 노동단련형에 처한다. 정상이 무거운 경우에는 3년이하의 노동교화형에 처한다.

7) 저작권법이 만들어지기 이전에 북한은 헌법과 형법 일부에서 ‘저작권과 발명권은 법적으로 보호한다’고 규정하였으나, 하위 규정이 없어 실효성이 없었으나 저작권법 제정을 통해 저작권보호를 위한 토대를 마련하였다. 정분회, “도서관 면책 규정에 따른 북한저작물 보호와 이용 활성화 방안”, 한국문헌정보학회지, 제40권 제1호(2006), 172면.

8) 정분회, 전계논문, 172면.

of Literary and Artistic Works) 가입⁹⁾을 위한 목적하에 입법이 이루어진 것으로서, 베른협약의 이념을 반영하였는데, 외국인의 저작권 보호에 관한 규정도 이러한 면에서 존재한다. 북한저작권법은 제5조에서 “외국인에 대해서도 북한이 가입한 조약의 체약국 국민과 법인에 대해서는 조약에 따라 그 보호를 인정하며, 비체약국 국민에 대해서는 북한에서 최초로 공표된 저작물에 대해서만 보호를 인정한다.”고 규정함으로써, 상호주의에 따른 외국인 저작물의 보호 및 베른협약 체약국 국민이라면 북한 내에서 저작권 보호를 받을 수 있도록 한 것이다. 그런데 비체약국 국민인 경우에는 북한에서 저작물을 창작하여 공표한 경우에만 보호가 가능한 것으로 해석된다. 이러한 점은 외국인의 저작권 보호에 소극적인 태도를 취하고 있다는 비판의 원인이 된다.¹⁰⁾ 한편, 남한의 통일부 역시 북한저작권법은 향후 대외 개방 시 북한저작물을 보호하기 위한 목적이 크다는 견해를 밝힌 바 있는데,¹¹⁾ 이러한 견해 역시 북한이 외국인의 저작권 보호에 소극적이라는 근거로 작용한다.

북한에서 대외적인 저작권 거래는 2004년 4월 저작권 전담 행정기구로 설립된 저작권사무국을 통하여 독점적으로 이루어진다.¹²⁾ 북한은 기존에 저작물 교류 시 중국 및 일본 등의 제3국 대리인을 통하여 이루어짐에 따라 대리인의 권한불비 등으로 인한 많은 분쟁 사례가 발생하는 등 문제가 많았다. 이에 저작권사무국을 통한 저작물 유통 체계의 정비는 보다 안정적인 거래가 가능할 수 있다는 점에 긍정적이라 평가되고 있다.¹³⁾ 다만, 남한과의 거래에 있어서는 저작권사무국과 협상력 차이로 인하여 적절한 거래체계가 활성화되는데 한계가 있다는 지적도 존재한다.¹⁴⁾

9) 북한은 2003년 베른협약에 가입하였다.

10) 박종배, “남북한 저작권법제의 비교에 관한 연구”, 지식재산연구, 제6권 제1호(2011), 98면.

11) 정분희, 전계논문, 172면.

12) 저작권사무국이 설치되기 이전에는 노동당 선전선동부 산하 출판지도국 판권처에서 저작권 사업을 관리하고 있었다. 김시열·최나빈, 전계논문, 93면.

13) 신현욱, “북한의 저작권 전담 행정기구 설립에 따른 남북 저작권 교류의 환경 변화 연구”, 현대북한연구, 제12권 제3호(2009), 142면.

14) 김시열·최나빈, 전계논문, 97-99면.

2) 북한 내 남한 저작권자 보호 근거

남북 간은 특수한 상황에서 존재한다. 북한의 외국인 저작물에 대한 보호 체계는 외국인을 대상으로만 적용되는데, 남한의 저작권자가 이에 해당할 수 있는지는 다소 애매한 문제이다. 한편으로는 베른협약 및 국제연합 등에 독자적인 회원국으로 존재하는 상황을 고려하면 외국인으로 볼 수 있다는 점도 생각할 수 있다. 이러한 남한 저작권자의 지위를 고려한 구체적인 북한 내 남한 저작권 보호체계를 살펴본다.

이 문제는 먼저 남한과 북한은 서로 상이한 국가로 보아야 한다는 일반론적 관점에서 생각해볼 수 있다. 국가는 국제법상 가장 기본적인 주체로서 모든 국제법상 의무를 이행하여야 하며, 이에 관한 권리를 주장할 수 있다. 이 관점에 따르면 남한과 북한은 상호간 별개의 국가로 이해할 수 있으므로, 남한 저작권자는 북한 내에서 북한저작권법 제5조에 따른 보호를 향유할 수 있게 된다.

반면, 남북을 국가 간 관계가 아닌 특수한 관계로 본다는 특수관계론적 관점에서도 생각해볼 수 있다. 이는 남북기본합의서의 명시된 사항과 같이 남북을 ‘나라와 나라 사이의 관계가 아닌’¹⁵⁾ 것으로 이해하는 입장이다. 즉, 남한과 북한은 서로 각자의 ‘체제’는 인정하지만, ‘국가’로는 인정하지 않는다는 것으로서, 양측을 국가로 인정하지는 않으나 일련의 합의 사항 이행을 위한 의무를 부담하는 존재로만 이해하는 것이다. 따라서 국제법상은 물론이고, 국제연합헌장 그리고 남북기본합의서에 의하더라도 북한은 남한을 국가로 보기보다는 교전단체에 해당하는 것으로 보게 된다.¹⁶⁾ 그런데 양측의 관계를 교전단체로 보더라도 국제법상 주체가 될 수는 있으므로, 베른협약의 이행은 여전히 유효하다고 할 수 있다. 따라서 남북

15) 남북 사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서 전문에서는 남과 북은 분단된 조국의 평화적 통일을 염원하는 온 겨레의 뜻에 따라, …… 쌍방 사이의 관계가 나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수 관계라는 것을 인정한다고 규정하는 바, 특수관계론적 관점에서는 남과 북의 관계를 나라와 나라 사이의 관계가 아니라고 본다.

16) 김명기, 남북간 저작권 상호보호방안 연구, 통일부(2002), 9면.

관계를 특수관계론에 따라 이해하더라도 남한 저작권자는 북한 내에서 배른협약에 의한 보호(특히, 상호주의)를 향유할 수 있는 것이다.¹⁷⁾

2. 북한 내 남한 저작권 보호 실태

북한에서 남한 저작물의 이용은 공식적으로 쉽게 눈에 띄지 않는데, 대표적으로는 2005년 가수 조용필의 평양 공연 사례를 들 수 있다. 2005년 8월 광복 60주년 행사에서 가수 조용필이 평양에서 공연을 하였는데, 이 공연이 남한과 북한에 동시에 생중계된 바 있다. 북한저작권법에 따르면 북한은 실연자인 조용필에게 실연에 따른 이용료를 지급하여야 한다.¹⁸⁾ 그러나 북한저작권법은 국가관리에 필요한 저작물을 복제·방송하거나 편집물 작성에 이용할 경우에 공연물·녹음 또는 녹화물·방송물은 저작권인접권자의 허가를 받지 않고 이용할 수 있다고 명시¹⁹⁾함으로써 조용필의 허락은 필요로 하지 않고 있다. 즉, 국가관리라는 자의적인 기준을 통하여 저작권인접권자의 보호를 제한하는 형태를 취하였다는 점이 논란이 된 사례이다.

저작권 보호라는 개념은 최근 점차 확대되고 있는데, 기존에 권리에 대한 방어적 개념에서 최근에는 창작물의 권리화, 분쟁에 대한 해결 및 침해행위에 대한 대응까지 저작권 보호로 개념이 확장되고 있다.²⁰⁾ 이러한 개념적 확장을 고려한다면 앞서 살펴본 가수 조용필 사례와 같이 권리가

17) 이에 대하여, 남한 내 북한 저작권을 보호해야 하는 경우 남한 법원에서는 대한민국 헌법 제3조에 따라 대한민국의 주권범위 내에 있는 북한지역에 한국 저작권법이 적용된다는 입장을 바탕으로 판결들을 내렸다. 이에 따라 법리적 일관성을 위해 북한 내 남한 저작물 보호에도 똑같이 적용해야한다는 견해도 있다. 정대진, “국제협약을 통한 남북한 저작권 상호 보호”, 북한연구학회 하계학술발표논문집, 제2015권(2015), 296면.

18) 조선민주주의인민공화국 저작권법 제37조: 공연물, 녹음 또는 녹화물, 방송물을 리용하려는 기관, 기업소, 단체와 공민은 저작권인접권자의 허가를 받아야 한다. 이 경우 해당한료를 지불하여야 한다.

19) 조선민주주의인민공화국 저작권법 제40조: 공연물, 녹음 또는 녹화물, 방송물은 제32조에서 정한 경우들에 한하여 저작권인접권자의 허가를 받지 않고 리용할 수 있다; 동법 제32조 제4호: 국가관리에 필요한 저작물을 복제, 방송하거나, 편집물 작성에 리용할 경우.

20) 김시열, 디지털환경에서의 SW 지식재산권 보호체계 선진화 방안, 국가지식재산위원회 (2014), 60-72면.

적절히 보호되지 못하는 사례는 상당히 많을 것으로 추정할 수 있다.²¹⁾ 아울러 남한의 영상저작물이 암암리에 유통되고 있다는 것은 공공연하게 알려진 사실이다.²²⁾ 이러한 실태를 고려할 때 통일이라는 거시적 목표를 위한 전략적 측면에서의 남한 저작물 유통은 어느 정도 눈감아 줄 필요가 있음은 분명하나, 그러한 이용이 아닌 북한 내부에서의 공식적·공개적 이용 부분에 대해서는 남한 저작권자의 저작권 보호를 위한 대응책 마련이 필요한 것이다.

3. 남북 간 저작권 문제의 특수성

첫째, 남북 간 상이한 소유권 제도를 운영하고 있다는 점이다. 북한은 소련의 사회주의 법체계를 계수하면서²³⁾ 이를 자신의 상황에 맞게 수정하여 독자적 성격이 강한 법체계를 구성하고 있다. 특히 민법을 행정법의 일종으로 다루고 있는 사회주의 법체계의 특성으로 인하여 사적인 측면에서의 소유권 제도가 아닌 공적인 측면에서의 소유권 제도가 운영되고

21) 아울러 북한은 공식적으로 남한의 영상저작물 및 도서 등을 반입한 기록이 존재하지 않기 때문에 북한 내 남한 저작물 이용에 대한 정확한 실태를 확인하기는 어렵다. 다만, 앞서 살펴본 조용필 사례 외에 1990년 평양범민족동일음악회, 1998년 리틀엔젤스 평양공연, 1998년 윤이상음악회, 2000년 평화친선음악회 등이 북한에서 진행되었다는 점을 고려하면 다수의 저작권 미보호 사례가 존재함은 인정할 수 있을 것으로 본다.

22) 김진호, “소녀시대” 뮤직비디오 북한서 ‘최고가’에 거래”, 브릿지경제, <<http://www.viva100.com/main/view.php?key=20160608010002279>>, 2016. 9. 20; 이성원, “남드라마 보며 행복 꿈꿨는데… 조선족보다 못한 대우”, 서울신문, <<http://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20160201003007>>, 2016. 9. 20; MBN 뉴스센터, “북한 주민들, 태양의 후예 몰래 구해 시청”, MBN 뉴스, <http://mbn.mk.co.kr/pages/news/newsView.php?news_seq_no=2937873>, 2016. 9. 20; 윤창희 기자, “북한 특권층, KBS 몰래본다”, KBS NEWS, <<http://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=3324422&ref=D>>, 2016. 9. 20 등 참조.

23) 무릇 민법은 경제관계를 규율하는 것으로 사회주의국가 사이에도 경제구조의 특수성에 의해 그 사정에 따라 민법은 각국별로 차이를 보여 왔는데, 북한의 민법에 관한 내용은 구소련의 민법을 모델로 하고 있었다. 예를 들어 경제관계의 규율에 대하여 구소련, 헝가리, 폴란드의 민법은 국영기업을 비롯한 사회주의적 제기관간의 관계를 대상으로 한데 비해, 구동독 및 구체코슬로바키아의 경우 개인 간 또는 개인과 사회주의적 제기관간의 관계를 규율하고 사회주의적 제기관간의 관계는 경제법 내지 계약법에서 규율하는 유형으로 나뉘지고 있었다. 박정원, “북한 민법의 발전 - 특징 내용 평가 -”, 북한연구학회보, 제3권 제1호(1999), 223면; 최달곤, 북한민법의 연구, 세창출판사(1998), 14면.

있다고 볼 수 있다. 이는 북한의 소유권 주체가 국가사회협동단체 및 개인으로 구분되는 형태를 취하고 있다는 점에서 쉽게 이해할 수 있는데, 국가 및 사회협동단체의 소유는 ‘사회주의적 소유’라고 하여 개인이 아닌 국가의 소유에 같음하고 있다.²⁴⁾ 아울러 ‘사회주의적 소유의 특별보호 원칙’을 인정하여 국가 및 사회협동단체의 소유권은 개인의 소유권보다 우선하도록 하고 있다.²⁵⁾ 그나마 개인의 소유권 역시 저작권의 측면에서는 창작 자체는 개인에 의할 수 있으나 결국 현실적으로 개인이 저작권자가 되는 경우는 거의 존재하지 않는다고 볼 수 있다.²⁶⁾ 이러한 점에 비하여 남한의 소유권 제도는 자본주의 체제를 채택함에 따라 소유권의 주체는 기본적으로 개인에 인정되고 있으므로 남북 간 소유권 제도는 권리의 주체가 누가 될 것이냐에 관하여 상당한 차이를 갖는다.

둘째, 북한이 대외적으로 미승인국가라는 점이다. 저작물의 교류는 남북 간 이루어지는 것 외에도 일본, 중국 등 제3국의 관여가 이루어지는 경우가 존재할 수밖에 없다. 그런 상황에서 제3국의 경우 북한은 승인된 국가가 아니므로 베른협약에 의한 상호주의를 따를 필요가 없으므로 사실상 저작권 침해가 발생할 수 있는 구조이다. 이에 제3국의 저작물을 남한에 의하여 2차적 저작물 제작하여 북한에 이를 유통시킨 경우에는 제3국과 남한의 관계, 북한과 남한 및 제3국의 관계 속에서 우리의 부담만 지나치게 가중될 위험이 있다.

셋째, 남북 간 교류는 타 국가와의 교류와 달리 지속적으로 증가할 것이라는 점이다. 남북은 지난 수천 년간 하나의 문화와 언어를 공유해왔는데, 이러한 점은 반세기간 분단이 이어졌음에도 불구하고 여전히 문화적 동질성을 나타내고 있다. 문화의 교류는 기본적으로 문화적으로 상호간 공유될

24) 최달곤, “북한민법의 구조와 내용”, 북한법률행정논총, 제5권(1982), 74면; 북한을 비롯한 사회주의 국가에서는 근본적으로 사유재산을 인정하지 않을 뿐만 아니라 사회적 자치의 실현보다도 엄격한 의미에서 국가 경제계획의 수행수단으로 삼고 있다. 홍천용, “제3부 남북한의 문화 및 이데올로기 ; 남북한의 법체계 : 민법체계를 중심으로”, 분단 반세기 남북한의 사회와 문화(1996), 218면.

25) 김영규, “북한 민법의 소유권과 계약상 법인의 지위”, 법학논총, 제39권 제2호(2015), 160-161면.

26) 김시열·최나빈, 전개논문, 91면.

수 있는 점을 전제로 이루어진다는 원칙에 비추어 보면, 정치적 상황에 따라 교류의 활발 혹은 경색이 반복되고 있음에도 거시적으로 보면 교류의 확대는 필연적인 것으로 전망할 수 있다.²⁷⁾ 특히 북한의 폐쇄성이 완화되어 갈 것이라는 전망은 교류의 확대를 지지하는 근거로 볼 수 있다.²⁸⁾

4. 유사 사례를 통한 우회적 분석의 필요성

앞서 언급한 바와 같이 현재 북한에 관한 정보는 매우 제한적인 공개만 이루어지고 있는 상황에서 양측의 저작권 문제에 관한 연구는 극히 미비한 실정이다. 이는 정보의 존재를 선결사항으로 하는 연구의 본질 상 어쩔 수 없는 문제로 이해할 수 있다. 다만, 남북 간 저작권 문제는 남북 간 정치적 상황과는 일정부분 분리되어 지속적인 변화를 나타내고 있는 것이 현실이다. 이에 단순히 정보의 부족만을 이유로 소극적인 연구를 수행하는 점은 우리 상황을 고려할 때 적절치 못하다는 생각이 든다.²⁹⁾

남북 간의 저작권 문제가 특수한 영역에 있는 것으로 이해되고 있으나, 큰 틀에서 보면 사회주의 국가와 자본주의 국가 사이의 저작권 문제라고 이해가 가능하다. 즉, 기본적으로 국가가 사유재산을 통제하는 사회주의 국가와 개인이 사유재산, 즉 소유권의 주체로서 기능하는 자본주의 국가 사이에서 소유권의 일종인 저작권의 교류는 분명 문제가 발생할 여지가 높

27) 통일부 자료에 따르면 남북 교역액이 1994년 195백만 달러에서 2015년 271억 4천만 달러로 증가한 것을 확인할 수 있는데, 이처럼 거시적 관점에서는 남북 교류가 지속적인 증가세에 있다고 볼 수 있다.

28) 지난 2012년 4월 15일 김일성광장에서 열린 김일성 주석 탄생 100돌 경축 열병식의 한 공개연설에서 김정은 제1위원장은 ‘계승’과 ‘변화’를 동시에 강조하여 대외개방의 의지를 나타냈고, 국가경제개발 10개년계획 수립, 해외자본 유치, 법적, 제도적 정비, 대외교류 확대 등의 정책을 수립하는 등 기존의 북한의 폐쇄성을 완화하는 행보를 보이고 있다. 정창현, “현안리포트 : 김정은 체제의 북한 개혁, 개방 방향과 전망”, 통일경제, 제56권(2012), 29-32면.

29) 실제 남북 저작권과 관련된 연구는 주로 양측의 관련 법률을 어떻게 통합할 것인지 등의 통일법 연구 차원에서 이루어졌으며, 일부 예외적인 연구결과를 제외하면 연구가 별로 이루어지지 않고 있다. 한편, 최근에는 개성공단 등에 관한 실무적 현안을 해결하기 위한 연구가 일부 진행되고 있다고 한다. 남형두, “북한 저작권법 연구 - 조용필의 평양공연은 북한에서도 저작권법상 보호받을 수 있는가?-", 법조, 제56권 제4호(2007), 181면.

다고 볼 수밖에 없는 것이다.³⁰⁾ 이러한 점은 일반적 관점에서 남한과 북한 간의 저작권 문제를 조망해 볼 필요를 나타낸다. 이에 현재 북한의 상황과 가장 유사한 상황에서의 사례를 추출하여 이의 분석을 통한 북한의 향후 대응방향의 추정, 우리의 대응방안 등을 생각해 볼 수 있을 것이다.

그러한 기준을 적용하여 생각건대, 1970년대 중반의 소련 사례가 현재의 북한과 대비하여 살펴보기 가장 적합할 것이라 판단된다. 왜냐하면, 당시 소련의 저작권 관련 환경과 현재의 북한의 관련 환경이 가장 유사한 것으로 보이기 때문인데, 세계저작권협약(UCC)에 가입³¹⁾, VAAP³²⁾을 설립하여 저작권을 관리, 서구국가들과의 교류가 증가세에 있다는 점 등이 베른협약에 가입, 저작권사무국 설립 및 남한 등의 국가와 저작물 교류 증가세 등의 특징을 갖는 북한과 상당히 유사하다.

소련의 당시 저작권 관련 환경은 매우 급격한 변화를 가져올 수밖에 없다 보니 세계적으로 관련 연구의 양도 상당한 정도에 이른다. 따라서 소련이 당시 서구국가들의 저작권 보호와 관련하여 어떠한 이슈들을 갖고 있었고, 서구국가들이 취한 당시의 보호 노력은 현재 남한과 북한 사이의 저작권 문제에 있어서도 의미 있는 시사점을 제공할 것으로 본다.

30) 김시열·최나빈, 전계논문, 99면.

31) 소련이 UCC에 가입한 결과로 러시아의 저작물들은 UCC에 가입한 다른 국가들로부터 상호주의에 의해 보호를 받았으며 소비에트 연방에 새로운 교역시장을 열어주었다. Vermeer, Monica B., "A new era in Russian copyright law: protecting computer software in the post-Soviet in the post-Soviet Russian Federation", *Transnational Law & Contemporary Problems*, vol. 5, no. 1(1995), pp. 3.

32) VAAP는 소련에서 외국 저작자들과 접촉할 수 있고, 로열티를 지급하고 수령하는 데에 배타적인 권한을 가지는 기관이었다. 작가나 출판사들과 국제적 교역을 할 때 VAAP의 독점적 권한은 소비에트 연방에 막대한 이익을 가져다주었다. 또한 VAAP는 저작물의 길이, 장르, 사회적 가치 등을 기준으로 평가하여 저작권료를 지급하였다. Vermeer, Monica B., 전계논문, pp. 3.

Ⅲ. 서구국가의 소련 내 자국 저작권 보호 노력 분석

1. 사회주의 국가로서 소유권에 대한 태도

사회주의 국가에 있어서 소유권에 대한 태도는 상당히 중요한 가치를 갖는다. 이는 사회주의가 자본주의와 구분되는 가장 핵심적인 요소이기 때문이다. 사회주의 국가에서 소유권 문제는 사회주의 사상의 발생 배경에 의한 것으로 볼 수 있다.³³⁾ 즉 무산자(無産者)를 구속하고 있는 생산수단에 대한 사유재산제를 부정할 때 산업혁명 시기인 근대 자본주의 사상의 모순 심화를 해결할 수 있다고 보았기 때문이다.³⁴⁾ 이는 당시 문제의 원인을 자본가와 노동자 사이의 착취관계에서 보고 이를 해결하기 위해서는 자본가의 소유를 탈취하여 노동자만이 생산수단의 소유를 이루어야 한다는 것이다.³⁵⁾ 따라서 사회주의 국가는 노동자 모두의 소유, 즉 노동자의 국가가 이를 전체로서 소유하여야 한다는 것을 기본 이상으로 하는 것이다.³⁶⁾

소련은 사회주의 종주국으로서 소유권 제도에 대한 이와 같은 태도를 분명히 하고 있다. 이에 소련은 소유권을 국가소유권, 협동단체소유권, 개인적 소유권으로 구분하여 인정한다. 국가소유권은 전(全)인민적인 소유권으로 국가가 모든 인민을 대표하여 소유하는 것이라는 점에 자본주의

33) 장병일, “舊소련을 포함한 사회주의국가들의 소유권 체계에 관한 비교법적 고찰”, 법학논총, 제27권 제3호(2015), 144면.

34) 황의정, “러시아 및 북한의 토지소유제도에 관한 비교 고찰”, 이화여자대학교 석사학위논문(2009), 13면.

35) 송현옥, “북한 소유권 법제와 ‘비법적’사경제의 특징”, 統一과 法律, 제7호(2011), 78면.

36) 스탈린의 전통적 소유이론에 의하면 국가소유와 사회적 소유(전 인민적 소유)는 동일한 것이다. 사회주의적 소유란 사회구성원 전체가 공동의 생산수단을 가지고 공동의 노동을 행하고 그 성과인 노동생산물을 공동으로 취득해나가는 것이기 때문에 전 인민적 소유가 그 본질적 특징을 나타내는 것이라고 한다. 그러나 사회주의적 소유는 노동계급에 의한 국가권력의 장악, 즉 사회주의 혁명에 의하여 창출된 것인 이상, 전 인민적 소유는 우선 국가적 소유형태를 취하지 않을 수 없다는 것이다. 박찬익, “[연구노트] 사회주의 소유이론과 경제개혁”, 경제와 사회, 제5권(1990), 212면.

국가에서의 국유(國有)와는 상이하며,³⁷⁾ 이것이 가장 기본적인 우월적 소유형태이다. 협동단체소유권은 최종적으로는 국가소유권으로 전환되어야 할 과도기적 소유형태이며,³⁸⁾ 개인적 소유권은 구소련헌법 제10조에 서 규정되어 있던 것으로서 개인적 욕구의 대상으로 존재하는 주거·사적 농업생산의 용도로 할당된 소규모 토지, 그리고 수공업 생산을 위한 연장들을 포함한 순수하게 가족과 개인을 위한 용도로 사용되는 재산³⁹⁾을 의미함으로써, 자본주의 국가의 개인적 소유와는 차이가 있다.⁴⁰⁾

저작권 역시 이러한 소유권 제도의 연장선상에서 다루어졌다.⁴¹⁾ 소련은 저작물을 창작하는 것 또한 ‘생산수단’이므로 이를 사회주의적 소유로 다루어야 하고, 따라서 국가는 생산된 저작물을 평가하여 적절한 보상을 결정함으로써 노동에 대한 정책을 통제해야 하는 관점에서 저작권 제도를 다루었다.⁴²⁾ 그러다 소련이 세계저작권협약(UCC)에 가입한 이후 표면적으로는 국제적 기준을 충족시켜 저작자를 보호하는 것처럼 보였으나, 실질적으로는 여전히 사회적 권리가 우선된 바 있다. 국가 기관 등은 창작물에 대한 명시적 권리를 갖고 있는 것은 아니었으나, 사실상 저작물의 공표 및 복제 등을 국가 기관 등이 독점적으로 통제하고 있었으며, 설사 저작자가 자신의 저작물을 보고자 할 때 역시 이러한 기관의 통제 하에 이루어질 수밖에 없었다.⁴³⁾ 따라서 소련에서 ‘사회주의 문화의 이익’을

37) 황의정, 전계논문, 11면.

38) 황의정, 전계논문, 12면.

39) 권용, “러시아의 재산권 및 소유권 변화에 관한 고찰 : 토지와 주택을 중심으로”, 산업혁신연구, 제15집 제2호(1999), 257면.

40) 사회주의 관점에서 보면 개인적 소유(personal ownership)는 사적 소유(private ownership)와 비교되는 개념으로, 사적 소유권은 착취적인 소유권이지만 개인소유권은 착취가 없는 소유권이다. 김상용, 토지소유권 법사상, 민음사(1995), 143-145면.

41) 소련에서는 1928년 저작권기본법이 제정되었다가 1961년 민사기본법이 제정되면서 실효(失效)하였다. 이는 소련 저작권의 법률관계가 민사기본법에 의하여 규율되었기 때문이다. 1961년 민사기본법이 재산관계 및 그것과 관련한 인격권, 비재산권관계도 규율한다는 명문규정을 두고 있던 점을 미루어 볼 때, 저작권에 관련된 모든 규정도 민법에 도입하는 것이 당연하다는 사고방식에 기초하여 저작권법이라는 단행법이 창산된 것이다. 石川 惣太郎, “著作権法の変遷—ソビエトからロシアへ”. 成城法学.. (通号 48) 1995.03, pp. 294-295.

42) Loeber, Dietrich A, “Socialist’ features of Soviet copyright law”, *Columbia Journal of Transnational Law*, vol. 23, no. 2(1985), pp. 298.

43) Loeber, Dietrich A, 전계논문, pp. 301.

위한 저작물의 이용은 원칙적으로 무료(completely free)로 이루어지는 것이 당연한 것이었다.⁴⁴⁾

2. 외국인 및 외국저작물에 대한 소련 저작권법의 태도

소련은 본래 저작권에 관한 국제적 관계에 있어서 철저하게 고립주의적인 태도를 취하였다.⁴⁵⁾ 특히 저작권에 관한 국제조약이 자본주의 국가들의 이익을 보호하는 방향으로 설정되었다는 생각을 갖고 있음으로써 이러한 조약에 상당한 적대감을 갖고 있었다.⁴⁶⁾ 이에 세계적 흐름과 달리 소련은 내국인 및 외국인의 저작물에 대하여 어떠한 동의를 얻거나 로열티의 지급 없이 자유롭게 이용할 수 있는 권한을 국가에 부여하였다.⁴⁷⁾ 아울러 저작자의 동의 없이 저작물을 자유롭게 번역할 수 있는 ‘번역의 자유(freedom of translation)’를 명시적으로 인정함으로써 얻는 재정적 이득이 막대하였기 때문에⁴⁸⁾ 소련 내에서 외국 저작물을 자유롭게 번역 및 이용하는 것을 유지하고자 하였다.

이러한 배경에서 1961년 민사기본법은 소련에서 처음으로 공포되었거나 공포되지는 않았더라도 저작자의 국적과 상관없이 객관적인 형태로 소련 영토 내에 존재하는 저작물, 외국에서 처음 공포되었더라도 소련의 국민이 저작자인 저작물은 자국의 법에 의하여 저작권이 보호받을 수 있도록 하였다. 그러나 외국에서 공포되었거나 객관적인 형태로 외국에 존재하는 저작물은 저작권에 관한 국제적인 합의(agreement)에 의하여만 보호를 받을 수 있었다.⁴⁹⁾ 따라서 당시 소

44) Loeber, Dietrich A, 전계논문, pp. 297-298.

45) Michael.A.Newcity, *Copyright Law in Soviet Copyright*, Praeger Publishers(1978), p. 32.

46) Michael.A.Newcity, 전계서, p. 32.

47) 1961년 민사기본법(Fundamental Principles of Civil Legislation of the U.S.S.R. and Union Republics) 제103조은 자유 이용(free use)에 대하여 규정하였는데 이 규정에 따르면 새로운 저작물을 창작하기 위하여 공포된 저작물을 사용하는 경우, 공포된 문학, 과학, 예술 작품을 영화, 라디오, 신문, 텔레비전으로 복제하는 경우, 비영리적인 목적으로 출판된 저작물을 복제하는 경우 자유이용에 해당하여 저작권자의 동의를 받지 않고도 이용할 수 있다. Vermeer, Monica B, 전계논문, pp. 2.

48) Michael.A.Newcity, 전계서, p. 33.

49) Elst, Michiel, "New developments in the copyright legislation of the Russian

련에서는 소련과 저작권에 관한 합의를 체결하지 않은 국가의 저작물은 보호를 받을 수 있는 법적 장치가 전무하였다고 해도 과언이 아니었다.⁵⁰⁾

그러나 이와 같은 폐쇄성은 조금씩 완화되어 1972년 소련이 세계저작권협약(UCC)에 가입하게 됨에 이르렀다. 이를 계기로 소련은 협약에 따라 저작권 관련 규정의 개정(1973년) 등을 통하여 소련 내 외국 저작물 보호를 위한 초석을 마련하였다. 이로 인한 구체적인 변화는, 첫째, 저작자의 번역권을 인정하면서 기존의 ‘번역의 자유’ 규정이 삭제되었다. 둘째, 외국 저작물을 복제(reproduction)할 때에는 반드시 이용료를 지급하도록 하였고, 셋째, 저작물 보호기간을 저작자 사후 25년까지로 정하였다. 넷째, 양도에 관한 사항을 규정하는 조항이 추가되었다.⁵¹⁾ 이러한 변화는 소련 내 유통되는 외국 저작물의 저작자에 대하여 내국민대우의 원칙을 준수한 보호를 제공할 수 있게 되었다.⁵²⁾

실무적으로는 소련 내 저작권 거래의 창구 역할을 할 수 있는 VAAP를 설립(1973년)하였다. VAAP는 기존의 유사한 역할을 수행하던 VUOAP

-
- Federation”, EIPR: European Intellectual Property Review, vol. 15, no. 3(1993), pp. 9.
- 50) 소련의 사회주의 사상에 진보적인 내용을 담은 외국저작물에 대해서는 로열티를 지불 하였으나 이러한 로열티는 외국저작자에게 전달되지 않고 소련 은행에 보관되었으며 오직 소련 내에서만 사용가능하였다. Tiefenbrun, Susan W, “Piracy of intellectual property in China and the former Soviet Union and its effects upon international trade: a comparison”, *Buffalo Law Review*, vol. 46, no. 1(1998), pp. 24.
- 51) Swenson, Brad, “Intellectual property protection through the Berne Convention: a matter of economic survival for the post-Soviet new Commonwealth of Independent States”, *Denver Journal of International Law and Policy*, vol. 21, no. 1(1992), p. 84; Levin, Martin B, “Soviet international copyright: dream or nightmare?”, *Journal of the Copyright Society of the U.S.A.*, vol. 31, no. 2(1983), pp. 6. ;Vermeer, Monica B, 전계논문, pp. 3.
- 52) 당시 소련에서 외국 저작물로 인정받는 경우는 다음과 같다. ① 해당 저작물이 최초로 소련의 영토 내에서 공표되었으며 외국 저작자가 소련 저작권법에 의한 저작권을 인정한 경우, ② 소련 국적의 저작자가 창조한 저작물이 외국에서 최초로 공표되었으며 저작자가 저작권을 인정한 경우, ③ 소련이 당사자국인 국제조약에 따른 외국에 최초로 공표된 외국 저작자의 저작물이고 저작자가 소련 내의 저작권을 인정한 경우. Fleishman, Lana C, “The empire strikes back: the influence of the United States motion picture industry on Russian copyright law”, *Cornell International Law Journal*, vol. 26, no. 1(1993), pp. 9.

가 담당하던 저작권 관리 이외에 외국 출판업자와의 계약 및 이용료 징수지급에 대한 독점적인 권위를 가지고 있었다.⁵³⁾ 따라서 소련의 저작물을 해외에서 이용하고자 할 때는 물론이고, 소련 내에서 외국 저작물을 유통시키고자 할 때는 반드시 VAAP의 승인을 얻어야 했다. 이는 일반적인 계약이라기보다는 VAAP가 상대적 우월적 지위에서 승인을 한 것으로 보아야 한다.⁵⁴⁾ 만일 승인 받아야 하는 저작물의 내용이 소련에 우호적이지 않은 사항으로 기술되어 있다면, 이를 반드시 우호적인 사항으로 수정하여야 했다.⁵⁵⁾ 이와 같이 VAAP의 중요한 역할로는 유통되는 저작물에 대한 검열의 기능도 있다고 볼 수 있는 것이다. 즉, 세계저작권협약(UCC)의 이행을 목적으로 외국 저작물에 대한 거래 창구를 만드는 것처럼 보였지만, 결국 그 본질은 여전히 외국 저작물에 대해 고립적인 태도를 벗어나지 못한 것이라 할 수 있다.

이러한 소련의 태도는 외국 저작자들이 독립적으로 활동하거나 외국 출판업자와 직접 계약함으로써 VAAP를 우회하는 등의 사례가 증가하는 결과를 초래하였다.⁵⁶⁾ 따라서 저작물의 수요에 부합하는 시장이 부재함에 따라 비공식적 시장이 확대될 수밖에 없었다는 특징을 보인다.

3. 서구국가 자국 저작권 보호 노력

1) 소련 내 민사소송을 통한 사법적 구제 도모

소련의 세계저작권협약(UCC) 가입 이전 서구 국가의 저작자들은 소련 내 저작권 침해에 대하여 대부분 민사소송을 통한 구제를 도모하였다. 그 대표적인 사례가 코난 독일 사건이다. 코난 독일의 설록홈즈 시리즈가 소

53) Vermeer, Monica B, 전계논문, pp. 3.

54) 김시열·최나빈, 전계논문, 105면.

55) Robert J. Jinnett, "Adherence of the U.S.S.R. to the Universal Copyright Convention: Defenses Under U.S. Law to Possible Soviet Attempts at Achieving International Censorship", *Cornell International Law Journal*, vol. 8, no. 1(1974), p. 84.

56) Muravina, Elena, "Copyright transactions with Soviet authors: the role of VAAP", *Loyola Entertainment Law Journal*, vol. 11, no. 2(1991), pp. 430.

런 출판업자들에 의하여 무단으로 번역·공표되자 저작권자인 아드리안 도일⁵⁷⁾은 소련의 출판업자를 상대로 로열티 지급 및 손해배상을 구하는 소송을 제기하였다. 당시 소련은 외국인의 저작권 보호에 대한 규정이 전무한 상태였으며, 아드리안 도일이 국적을 갖는 영국과 소련은 서로 저작권에 관한 조약을 체결하지도 않았으므로 저작권 침해 자체를 원인으로 소를 제기하는 것은 불가능하였다. 따라서 아드리안 도일은 소련 출판업자들이 코난 도일의 저작물을 이용하여 부당이득을 취하였으며, 부당하게 얻은 이득은 배상하여야 한다는 소련(RSFSR) 민법 제339조에 따라 저작권자인 아드리안 도일에게 로열티 지급 및 손해배상을 하여야 한다는 소를 제기하였다. 그 결과 소련의 대법원은 해당 부당이득에 관한 소제기는 단지 저작권법을 우회(circumvent)하는 것일 뿐이어서 소련의 출판업자들이 손해를 배상할 필요가 없다고 판시하였다.⁵⁸⁾

이와 같은 판결은 코난 도일 사건 이외에도 비슷한 청구를 내용으로 하는 소제기에 대하여 동일하게 적용되었으며, 이는 외국 저작물에 대하여 소련의 법 규정이 갖는 태도를 본다면 필연적인 결과라 할 수 있다. 이러한 경향은 국가 상호간 조약이 존재하는 등의 예외적인 경우를 제외하고는 사실상 소련 내에서 외국 저작권이 보호될 수 없다는 점을 서구 국가들에 시사하며 조약을 통한 문제해결의 필요성을 강조할 뿐이었다.⁵⁹⁾ 그럼에도 불구하고 서구 국가들의 소련 내 저작권 보호를 구하는 일련의 민사소송의 제기는 소련과의 마찰을 일으키며 소련 내부적으로도 외국 저작권에 대한 보호와 관련하여 여러 논의가 진행될 수 있도록 하는 계기가 되었다.⁶⁰⁾

57) 저작자인 코난 도일의 아들로서 저작권의 상속인.

58) 코난 도일 사건에 대하여 더욱 자세한 내용은 Berman, Harold Joseph, "Sherlock Holmes in Moscow", *Harvard Law School Bulletin*, Vol. 11, No. 4(1960); Michael.A.Newcity., 전게서, p. 37; Bernie R. Burrus, "The Soviet Law of Inventions and Copyright", *Fordham Law Review*, vol. 8, no. 4(1962), pp. 725 등 참조.

59) Michael.A.Newcity, 전게서, p. 37.

60) 소련의 태도변화가 가능하였던 것은 외국과의 저작권 분쟁이 자주 발생하면서 소련 내 이에 대한 인식을 높였고 이러한 와중에 결정적으로 소련이 서구 기술에 대한 중요성을 인지하게 되었기 때문이다. Michael.A.Newcity, 전게서, p. 38-41.

2) 사미즈다트(samizdat) 출판물에 대한 미국의 대응

당시 소련에는 사미즈다트(samizdat)라는 지하출판 세계가 존재하였다. 소련은 정부검열기관인 글라블리트(Glavlit)⁶¹⁾를 통하여 국내의 모든 출판물에 대하여 엄격하게 통제하였다. 이러한 통제는 철저하게 당시 소련 문화계 전반에 자리 잡고 있던 ‘사회주의 리얼리즘’⁶²⁾이라는 규범 안에서 이루어졌는데, 이는 “근로인민을 사회주의로 지향하도록 사상적으로 개조하고 교육하는 과제에 예술창조를 결부하는 것”을 중요한 목표로 설정한 것이다.⁶³⁾ 이를 반영하지 않는 문학에 대해서는 출판이 허가되지 않았다. 허가받을 수 있는 공식적 범위 밖에 존재한다고 판단되는 문화적 혹은 이데올로기적 작품들은 일반적인 채널을 통해서도, 출판될 수도, 읽힐 수도 없었다.⁶⁴⁾ 이러한 상황에서 정부의 검열을 피하기 위해 사미즈다트가 발전하였고, 국가의 승인을 받지 않은 저작물들은 사미즈다트를 통하여 유통되었다.

사미즈다트 출판물은 대부분 도시 지식인층에 의하여 소비되었으며 더 넓게는 표현의 자유를 보장받을 수 있는 대안적인 공론장(public sphere)으로 여겨졌다.⁶⁵⁾ 아울러 사미즈다트는 “자기생성적(self-generated)이고 즉흥적인 네트워크(improvised networks)”를 통하여 순환하며 운영되었기 때문에⁶⁶⁾ 소련 정부의 감시를 피하며 지속적으로 확장할 수 있었

61) 1922년에 설립되어 소련 교육인민위원회 하부기관으로서 신문 8,500개와 잡지 1,500개 등의 출판매체에 정치적, 군사적 이데올로기적 통제를 가하였다. 민국홍, “관계 벗어난 소련언론의 봄”, 월간 신문과 방송, 제206호(1988), 28면.

62) 1934년 8월 17일 ‘제1회 소비에트 작가회의’에서 채택된 창작방법으로 다음과 같은 규약이 채택되었다. “사회주의 리얼리즘은 예술가들에게 현실을 혁명의 발전과정 속에서 진실되게, 역사적 구체성을 가지고 묘사할 것을 요구한다. 현실묘사의 진실성과 역사적 구체성은 노동자를 사회주의 정신에 따라 사상적으로 개조하고 교육하는 과제와 부합해야 한다.” 이무열, 한 권으로 보는 러시아사 100장면, 가람기획(1994), 382면.

63) 오진곤, “1930년대 소련 사회주의 리얼리즘과 영화의 역사적 배경에 관한 고찰”, 사회과학논총, 제21권(2014), 416면.

64) 주형민 (Hyung Min Joo), 소련시대 “사회주의 반체제운동” 연구, 러시아연구, 제19권 제2호(2009), 327면.

65) Johnston, Gordon, “What is the history of samizdat?”, *Social History*, vol. 24, no. 2(1999), pp. 128.

66) Di Palma, Giuseppe, “Legitimation from the Top to Civil Society: Politico-Cultural

다.67) 소련 정부는 이에 대하여 강력한 형사처벌로써 적극적인 억압정책을 펼치며 통제하려고 하였다.68)

그러나 소련은 내부적으로 사미즈다트를 억압하는 한편 외국 국가를 상대로는 소련 내 공표된 저작물, 미공표된 저작물뿐만 아니라 사미즈다트 출판물까지 포함하여 저작권을 주장하는 이중적인 태도를 취하였다.69) 특히 당시 소련의 민사기본법에 의하면 정부는 이미 공표된 저작물에 대하여 이를 강제수용(compulsory purchase)하여 자유롭게 이용할 수 있었다.70) 사미즈다트 시장은 그 특성상 외국의 저작물을 번역한 출판물이 대부분이었고, 소련 정부에서 허가하지 않는 비합법 시장인 만큼 외국 정부에 의한 공식적인 통제 역시 불가능하였다. 따라서 소련 정부가 사미즈다트에서 거래되는 외국 저작물을 수용하더라도 해당 국가의 입장에서는 대응을 할 수 없었다. 오히려 강제수용한 저작물에 대한 소유권을 근거로 외국 법원에 출판금지 등에 대한 소를 역으로 제기할 수 있는 근거가 될 수도 있었다.

이와 같은 소련의 위협에 대하여 미국 의회는 미국 저작자의 저작물에 대하여 수용권을 행사하려 하는 외국 정부의 시도를 무효화 시키는 입법으로 대응하였다. 이는 미국 연방법전(United States Codes) 제17편 제9조를 개정하여, 저작권자는 오직 저작자의 자발적 동의(voluntary consent)에 의해서만 권리를 양도할 수 있으며, 이러한 동의 없이 외국 정부의 법령에 근거하여서는 양도할 수 없도록 하였다. 따라서 미국은 소련의 세계저작권협약(UCC) 가입 여부와 상관없이 사미즈다트 출판물에

Change in Eastern Europe”, *World Politics*, vol. 44, no. 1(1991), pp. 71.

67) 대부분 저자들은 먹지에 자신의 저작물을 복제하고, 자신이 속한 사미즈다트 그룹 내 사람들에게 배포하였으며 다른 사람들이 이 저작물에 흥미를 느끼면, 앞의 과정을 이들이 반복하는 방식이었다. 주형민 (Hyung Min Joo), *전계논문*(2009), 327면 재인용.

68) 이는 종국적으로 1970년대 사회주의 반체제운동을 주도하는 민주주의자들에게 영향을 끼쳤으며 소련 정부의 억압에도 불구하고 완전하게 통제되지는 못하였다. 주형민 (Hyung Min Joo), “잃어버린 고리(Missing Link): 소련공산체제하의 민주화세력 연구”, *러시아연구*, 제22권 제1-1호(2012), 223면.

69) Robert J. Jinnett, *전계논문*, pp. 75.

70) George Ginsburgs, ed, *Soviet Administrative Law: Theory and Policy (Law in Eastern Europe)*, Springer(1989th Edition), p. 255.

대해서는 지속적으로 동일한 규정을 적용하였다.⁷¹⁾ 이러한 미국의 대응은 타국의 법령에 의하여 타국 영역 내에서 행사한 공적 권한에 따른 국가행위에 대해서는 다른 국가의 법원이 그 적법성을 심사할 수 없다는 국제법상 국가행위론(act of state doctrine)의 내용에 반하는 입법으로 미국 법체계에서 예외적인 성격을 지니며,⁷²⁾ 미국이 자국의 저작권을 보호하기 위한 매우 강력한 조치를 취한 것으로 평가된다.

3) 양자 간 조약을 통한 해결 도모

소련 법체계에서 국가 간 조약을 통한 저작권의 상호보호는 가능한 방법임을 앞서 언급한 바 있다. 실제로 외국 국가들은 소련과의 양자 간 조약을 통하여 자국의 저작권 보호 문제를 해결하고자 하였다.

그런데 소련의 세계저작권협약(UCC) 가입 전후에 따라 그 대상에는 차이가 있다. 동 협약 가입 이전에는 소련의 주변국을 중심으로 국가 간 합의가 이루어졌다. 먼저 1967년에는 헝가리와 소련 사이에서 양자 간 조약⁷³⁾이 체결되었고,⁷⁴⁾ 1970년에는 폴란드와, 1972년에는 불가리아와 조약을 체결하였다.⁷⁵⁾ 한편, 동 협약 가입 이후에는 서구 국가들이 조약 체결의 대상이 되었다. 1973년 독일을 시작으로 체코슬로바키아, 폴란드와 비슷한 내용의 조약을 체결하였으며, 그 외에 미국,⁷⁶⁾ 핀란드, 스웨

71) Robert J. Jinnett, 전계논문, pp. 77.

72) 따라서 국가행위론(act of state doctrine)에 따른다면 소련의 공적 권한에 따른 저작권 강제수용에 대하여 미국 법원이 심리하거나 판결할 수 없다. 국가행위이론은 미국 법체계에서 사법적 자제로써의 기능을 수행하는 이론이며 미국 사바티노 사건(Banco Nacional de Cuba v. Sabbatino, 376 U.S. 398 (1964))에서 미국 회사가 쿠바 국유화법에 의하여 몰수되어 원고인 쿠바국립은행이 회사로 하여금 설당대금의 인도를 구하는 소에서 미국 대법원은 국가행위이론을 근거로 쿠바의 국유화를 인정한 대표적인 사례가 있다.

73) U.S.S.R.-Hungarian Convention on the Reciprocal Protection of Copyright.

74) 이는 저작권 보호에 대하여 소련이 처음으로 맺은 양자 간 조약으로, 1968년 1월 1일부터 발효되었다. Michael.A.Newcity, 전게서, p. 40.

75) 폴란드는 소련과 양국의 문화적 가치를 대중화하기 위하여 저작권 보호에 관한 체계를 발전시키기 위하여 '문화 및 과학에 있어서 협력에 관한 합의'를 체결하였으나 완전한 조약의 형태에 도달하지 못하였다. Michael.A.Newcity, 전게서, p. 41.

76) 미국은 UN대사인 애들레이 스티븐슨 의원을 통하여 '1917년부터 1958년까지 소련에서 출판된 미국 저작자들의 저작물'을 대상으로 소련 정부와 미국 출판업자 간 로

덴, 일본, 이탈리아, 벨기에, 캐나다, 프랑스 및 영국 등 역시 소련에 저작권에 관한 조약을 위한 합의를 제안한바 있다.⁷⁷⁾ 이러한 조약의 합의서는 상대 국가의 저작권에 대하여 자국민의 저작권이 보호되는 것과 동일한 수준의 보호를 제공하는 효과를 갖는다.

이러한 국가적 대응 외에도, 서구 국가들은 사회단체를 통한 협상을 진행하기도 하였다. 미국과 소련 사이의 문화교류협정⁷⁸⁾ 기간 동안 미국 출판업자의 대표단은 소련을 방문(1962년, 1970년)⁷⁹⁾하여 소련의 저작권에 관한 고립주의를 비판하고 설득을 하기도 하였다.⁸⁰⁾ 1974년에는 프랑스의 상연권 협회⁸¹⁾, 미국 작곡가·작가·출판인 협회(ASCAP) 및 미국 방송음악회사인 BMI 등이 소련과 저작권 상호보호에 관한 합의를 체결하였다.⁸²⁾

거시적 관점에서 볼 때, 서구 국가들은 소련 내에서 자국 저작권을 보호받기 위하여 취할 수 있는 주된 방법으로 바로 소련과의 직접적인 합의를 통하는 방법을 채택하였다고 볼 수 있다. 이는 세계저작권협약(UCC) 등에 가입하였다고 하더라도 국제법상 의무를 이행하지 않는 국가를 상대로 자국의 저작권을 보호받기 위해서는 직접적인 합의를 통한 문제 해결이 효과적이라고 인식하였기 때문이다. 이러한 서구의 노력은 1985년 소련의 경제개혁·개방이 확대되기 전까지 소련 내에서 자국의 저작권을 보호하는 거의 유일한 수단으로 작용하였다.

알티를 상호적으로 지급(reciprocal payments)하는 내용의 합의를 체결하도록 소련 정부를 설득하였으나 실제로 체결되지는 못하였다. 이는 소련 내 자국 저작물 보호에 대하여 ‘합의’로써 문제를 해결하려고 하였던 첫 사례로서 의의가 있다. Bernie R. Burrus, 전계논문, pp. 726.

77) Michael.A.Newcity., 전계서, p. 148.

78) U.S.-U.S.S.R. cultural exchange agreement.

79) Swenson, Brad, 전계논문, pp. 130.

80) Robert L. Bernstein, *Book Publishing in the U.S.S.R: Reports of the Delegations of U.S. Book Publishers Visiting the U.S.S.R. October 21- November 4, 1970; August 20-September 17, 1962*, Harvard University Press(1972), p. 65.

81) Société mutualiste des auteurs compositeurs et éditeurs de musique.

82) Robert L. Bernstein, ed, 전계서, p. 65.

4. 시사점

지금까지 살펴본 서구 국가들이 소련 내에서 자국의 저작권을 보호받기 위한 노력은 직접적인 대화 및 합의를 통하여 시장거래의 안정화를 꾀함과 동시에 국제적 대응을 통하여 소련의 저작권 문제에서의 고립을 완화하는 방향으로 이루어졌다고 정리할 수 있다. 즉, 양자 간 합의를 통한 시장 확보 측면과 국제적 대응을 통한 고립 완화 측면의 두 가지 방향으로 대응이 이루어졌음을 확인하였다. 이러한 사례는 현재 북한 내에서 남한 저작물이 이용되는 과정에서 적절한 권리 보호가 이루어지도록 하기 위한 해결책을 생각하는데 좋은 비교대상으로 작용한다.

그런데 이와 같은 소련에서의 사례를 지금의 북한에 비추어 문제해결 방안을 도출하기 위해서는 다음의 몇 가지 사항을 고려하여야 한다.

첫째, 북한 사회주의의 변화이다. 최근 북한은 공산주의 및 사회주의라는 용어를 삭제하고, ‘김일성-김정일 주의’로 이를 대체하고 있다.⁸³⁾ 이러한 현상은 어떠한 원인으로 인한 것이든 간에 소련으로 대표되는 전통적인 사회주의 체제와는 점차 거리가 발생하는 새로운 체제로의 변화라는 점을 나타낸다.

둘째, 남북 간 정치적 환경 등을 고려하여 실제 실현가능한 방안을 도출하여야 한다. 다만 변화의 폭이 좁은 정치적 환경이라는 변수의 통제를 받게 되면 남북 간의 저작권 문제 해결이 쉽지 않다. 이에 다소 중장기적 흐름에서의 남북관계를 기준으로 문제를 바라보아야 한다.

셋째, 통일이라는 목적을 고려할 때 전략적으로 상충되지 않도록 하여야 한다. 특히 저작권 문제는 문화적 침투를 통한 개방 유도라는 통일의 한 전략과 상충될 수 있는데, 이러한 부분을 적절히 살펴 판단할 필요가 있다.

83) 김재중, “북한, '김일성사회주의청년동맹'을 '김일성-김정일주의청년동맹'으로 개칭”, 경향신문, <http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201608291227001&code=910303>, 2016. 9. 20.

Ⅳ. 북한 내 남한 저작권의 구체적 보호방안

1. 국제법상 의무 이행 유도

남한은 1996년, 북한은 2003년에 베른협약에 가입함으로써 양측은 베른협약상의 의무를 부담하게 된다. 베른협약은 체약국의 국민에 대하여 자국민과 동일한 수준의 보호를 제공하여야 하는 내국민 대우 원칙, 체약국 간 저작권 보호 수준의 불균형을 완충하기 위한 최소보호 원칙, 내국민 대우의 예외로서 실질적 상호주의⁸⁴⁾, 그리고 소급보호의 원칙을 의무로 규정한다. 이러한 의무는 체약국들에게 동일하게 적용되는 것이다. 이러한 베른협약상의 의무에 비추어 보면, 북한 내에서 남한 저작자는 북한 저작자와 동등한 권리를 갖는다. 그리고 북한은 남한의 저작권을 보호하여야 할 협약상의 의무가 발생한다.

다만, 이에 관하여 북한 내에서 국제법과 국내법의 관계를 고려하여야 한다. 대부분의 국가에서 조약체결에 관한 국내법은 개별 규정으로 정하고 있는데⁸⁵⁾ 반하여 북한은 조약법이라는 단일법을 제정하여 활용한다.

84) 국제저작권법에서 상호주의는 실질적 상호주의와 형식적 상호주의로 나누어 볼 수 있다. 내국민대우의 원칙을 지도원리로 하는 베른협약에서는 원칙적으로 실질적 상호주의에 반대하고 형식적 상호주의를 채택하고 있다고 할 수 있다. 이러한 형식적 상호주의는 내국민대우의 원칙과 아무런 모순이나 충돌이 없다. 그러나 예외적으로 실질적 상호주의를 규정하는 부분이 있는데 보호기간에 관한 제7조 제8항이 있다. 다만, 이러한 실질적 상호주의는 이와 같이 협약에 분명한 근거규정이 있는 경우 등에 한하여 예외적으로 인정되는 것이고, 원칙적으로는 위에서 살펴본 보호국법주의 및 내국민대우의 원칙에 따라야 함을 유의하여야 할 것이다. 이해완, 저작권법, 제3판, 박영사(2015), 1210-1211면; 오승중, 저작권법, 제4판(전면개정판), 박영사(2016), 1672-1673면.

85) 대부분의 나라에서 조약체결에 관한 국내법은 대한민국과 마찬가지로 헌법 등의 개별법규에 규정하고 있다. 미국, 중국, 일본, 독일, 네덜란드 등의 나라에서 이러한 점을 발견할 수 있고, 특히 프랑스의 경우는 별도의 독립된 장(Titre VII - Des traites et accords internationaux(Article 52-55))으로 분리, 규정하고 있다. 영국의 경우에는 단일 헌법이 없기 때문에 실무지침에 의하여 진행되고 있으며, 미국의 경우에도 헌법에 조약체결권자를 명시하고 있지만, 200여 년 동안 관행적으로 진행되어 온 조약에 관한 내용을 단일법규로 제정하기가 어렵다고 하고 있다. 외교통상부 조약과, “조약체결절차법 세미나 주요 토의내용, 국제법 동향과 실무”, 통권 제7

북한 조약법 제23조는 “조약위반의 책임 있는 일군과 개별 공민에게 정상에 따라 행정적 또는 형사적 책임을 지운다.”라고 명시함으로써 스스로 조약 의무의 이행을 부담하고 있다. 이에 북한은 베른협약상의 의무 역시 이행하여야 할 국내법적 의무를 부담하고 있는 것이다. 따라서 남한 저작권을 보호하여야 할 국제법상 의무가 북한에 존재한다. 그러나 북한은 이에 대한 의무 이행에 소극적인 점은 이미 살펴본 바와 같고, 남한 역시 그러한 북한의 태도에 대하여 의무 이행을 요구하고 있지 않은 실정이다.

현행의 국제 질서 하에서 국제법상 의무를 불이행하였다고 하더라도 이행을 강제할 실효적인 수단이 매우 제한적이다. 국제사법재판소(ICJ)를 통한다고 하더라도 이는 동일하다. 이행이 강제되지 않는 환경에도 불구하고 일반적으로 국가들이 왜 국제법상 의무를 이행하는지 생각해볼 필요가 있다. 그 이유는 현실주의적 입장, 제도주의적 입장 및 규범주의적 입장으로 견해가 나누어진다.⁸⁶⁾ 생각건대 현재 북한의 저작권 관련 환경 및 태도를 고려할 때 현실주의적 입장이 국제적 의무를 이행토록 이끌어 내는데 적합한 태도라 판단된다.

구체적으로는 첫째, 북한이 국제법상 의무를 이행함으로써 일정한 이익을 분명히 얻을 수 있다는 점을 인식할 수 있다면 베른협약 상의 의무 이행 역시 긍정적으로 받아들일 수 있을 것이다. 이익의 수단과 관련하여 북한은 현재 많은 외화벌이를 추진하고 있으나 사실상 합법적인 외화벌

호(2004), 123-135면.

86) 현실주의 이론에 의하면 국가는 그 자신의 이익에 부합하는 경우에만 국제법을 준수한다. 이 견해에서는 다른 국가들의 행위를 고려한 이기적인 동기를 가진 이성적인 국가의 전략적인 동기에 주목한다. 국가들이 국제규범을 준수하는 정도는 단순히 규범 자체만이 아니라 인접국과 비교하여 국가의 정치적·경제적·군사적인 힘과 같은 요소에 달려있다. 제도주의적 견해는 국가를 국제법상 주요한 행위자로 간주하며, 혼란스러운 세계에서 상호작용하는 이성적인 행위자로 본다. 국가들은 함께 자신들의 행위에 영향을 미칠 수 있는 규칙을 제정할 수 있는 제도를 창설할 수 있다. 이러한 규범들은 단지 규범이라는 이유로 국가들에게 영향을 미치는 것이 아니라 규범을 창설하고 이행하는 제도를 포함하여 전체적인 체제를 구성하기 때문에 구속력을 갖는다. 규범주의 이론에서는 규범이 그 자체로 국가들의 행동에 영향을 미친다고 주장한다. 국가들은 일반적으로 자연법 및 정의의 관념에서 비롯된 도덕적·윤리적 의무감에서 국제법을 준수하다고 주장한다. 오승진, “국제의무의 이행확보”, 국제법평론, 제 37호(2013), 40-41면.

이 방법은 극히 일부에 불과한 실정이다. 그러한 상황에서 저작권이용료 징수를 통한 외화벌이는 합법적 수단이라는 점, 그리고 지속적으로 활용될 수 있다는 점에 빠른협약 상의 의무 이행을 통하여 얻을 수 있는 이익은 자명하다고 할 수 있다. 둘째, 의무 이행을 요구하는 내용의 소를 우회적 방법을 통하여 제기하는 것도 좋은 방법이다. 소련의 사례에서 서구 국가들이 소송을 통하여 저작권 보호 이슈에 대한 인식을 끌어낸 바와 같이 북한 역시 이러한 방법을 통하여 북한 정부의 관련 인식과 적절한 태도를 이끌어낼 수 있다고 생각한다.

2. 안정적 저작권 거래를 위한 공적 시장의 구축

현재 남북 간 저작권 거래는 남한의 남북경제문화협력재단(이하 ‘경문협’이라 한다)과 북한의 저작권사무국을 통하여 이루어진다.⁸⁷⁾ 이 체계는 상호간의 저작물 유통이 전제되었다기보다는 북한의 저작물을 남한에 유통시키는 것을 기본적인 거래 형태로 하여 구성된 것으로 볼 수 있다. 더군다나 이 유통구조는 북한 저작권자를 대리 및 중개하는 것에 사업적 한계를 두고 있으므로 경문협 자체가 양측의 거래에 있어서 협상을 주도적으로 하거나 다양한 이용자 간 권익을 조율할 수 있는 능력을 갖고 있지 못하는 한계가 있다.⁸⁸⁾ 경문협과 저작권사무국 간의 거래 체계가 확립된 이후에도 여전히 이중계약문제⁸⁹⁾나 상속문제⁹⁰⁾ 등 저작권에 관한

87) 통일부는 2005년 북한 저작권관리사무국의 요청에 따라 2006년 경문협을 사회문화협력사업자로 지정하여 북한 저작권사무국 및 민족화해협의회를 대상으로 북측 저작권 대리·중개사업을 담당하도록 하였다. 이후 경문협은 북한 저작권자로부터 직접 ‘저작권보호사업’을 위임받거나 특정 저작물의 사용 동의를 받기도 하고, 저작권사무국으로부터는 저작권상속자의 동의를 받아 ‘저작권 보호 및 관리사업’을 위임받거나 저작물 사용권을 양도받았음을 확인해주는 문서를 받기도 하는 등 각종각양의 권한을 부여받기도 하였다. 최경수, 북한 저작권법 및 남북 간 저작권 분야 교류·협력에 관한 연구, 한국저작권위원회(2015), 112면.

88) 김시열·최나빈, 전제논문, 108면.

89) 남한 국민이 북한 저작물을 이용하기 위한 계약을 북한주민과 체결한 경우에 계약체결 당사자가 권리에 대한 처분권이 있는 진정한 권리자인지를 확인하는 것이 어렵고 또 이중계약 등 계약과 관련된 문제가 제기되었을 때 남한주민이 북한을 상대로 소송을 제기하여 보호받기도 거의 불가능한 것이 현실이다. 최은석, “북한의 저작권법과 남한에서의 북한 저작물 이용 및 쟁점”, 서강법학, 제11권 제2호(2009년), 248면.

기준에 발생하던 유형의 분쟁이 지속적으로 나타나는 등 안정적인 거래를 위한 인프라로서는 다소 부족한 것이 사실이다. 그런데 시장경제 체제를 전제로 하는 저작권 체계에 있어서 저작권의 보호는 결국 안정적 거래시장의 확보와 밀접한 관련을 갖는다. 여기서 안정적이라는 개념은 저작자가 자신의 저작물을 유통함에 있어서 저작권 침해의 우려 없이 거래를 수행할 수 있는 것을 의미한다. 소련의 사례를 보더라도 수요에 부합하는 안정적 거래시장의 부존재는 비합법적 우회 시장을 파생시키므로 저작권자 보호에 취약한 구조를 만들게 된다는 결과를 초래한다.

이러한 점을 고려할 때 남한의 저작권자의 북한 내 보호를 위하여 저작물의 안정적인 거래를 위한 시장 구축이 무엇보다 필요할 것으로 생각된다. 다만 국가의 강한 통제를 받은 단체에 의한 시장보다는 저작물 이용자와 저작권자 상호간 활발한 저작물 거래가 가능하도록 하는 시장 체계가 적절할 것으로 본다. 소련의 VAAP 사례에서와 같이 국가의 강한 독점적 통제는 결국 시장의 형성을 저해하는 주요한 요소로 작용하기 때문이다. 다만 주의할 점은 직접적인 교류를 통한 자율성이 보장된 시장이 필요하다고 하더라도, 남북 관계의 특수성을 고려할 때 국가의 관리·감독은 일정 부분 필연적이라 생각한다. 이에 국가에 의하여 독점적으로 운영되는 저작권 거래 시장에서 벗어나 남북 간 상호 저작권의 이용을 원하는 개인이나 단체 등이 온라인 혹은 오프라인 상에서 자유롭게 저작물을 거래하는 방식의 시장이 필요하다. 이는 '오픈마켓'⁹¹⁾과 비슷한 성질의 시장으로 이해할 수 있다. 이 시장에서 남북 정부의 역할은 시장의 적절한 운영에 대한 관리에 한정되어야 한다.

90) 북한의 저작자라고 하더라도 사망한 것이 틀림없이 확인되는 경우에는 남한의 유족이 상속자가 되므로 별 문제가 없지만, 생사가 확인되지 않는 경우에는 남한에 가족이 있다고 하더라도 그들이 엄밀한 의미에서의 권리자라고 할 수 없으므로 문제가 발생한다. 김기태, “북한 저작물, 어떻게 이용할 것인가?”, 출판문화, 2006년 12월호(2006), 28-29면.

91) 일반적인 쇼핑물 판매방식을 벗어나, 개인과 소규모 판매업체 등이 온라인상에서 자유롭게 상품을 거래하는 '중개'형 인터넷 쇼핑물이다. 네이버 지식백과 매일경제용어사전, "오픈마켓", 네이버 지식백과, <<http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=15695&cid=43659&categoryId=43659>>, 2016. 9. 20.

구체적으로 저작권 거래 시장은 남북이 공동운영단을 설립하여 양측의 권한을 위임하고 공동운영단에서 남북 간 저작권 교류를 관리·감독하도록 하는 것이 합리적이다. 공동운영단 내에 이용자·사용자정보체계, 시장감시 체계를 구축하여 시장 내부에서는 자유로운 저작권 거래를 보장하되, 시장 진입에 있어서 일정한 관리를 제공하여야 한다. 이를 통하여 시장은 정보가 확보된 저작권에 대해서 안정적인 거래가 가능할 수 있도록 하여야 한다.

물론 자유로운 저작물 유통이 보장된 남한과 달리 저작물에 대한 사상 통제가 함께 이루어지는 북한의 경우 완전히 자유로운 시장 거래가 존재하기는 어려운 것이 현실이다. 그럼에도 북한 내부적으로 거래를 허용한 저작물(체제에 반하지 않는 저작물) 만이라도 자유로운 거래가 이루어질 수 있게 한다면 시장구성의 효율을 확보할 수 있을 것으로 본다. 이러한 시장은 결국 양측의 저작권 거래에 있어서 공식적 통로를 제공할 뿐만 아니라 남한 저작권자의 입장에서라도 거래된 저작권의 유통을 추적할 수 있는 등 사후관리가 어느 정도 가능할 수 있다는 점에서 권리보호에 유리할 것으로 생각된다. 아울러 이는 장기적으로 남북 상호간 문화의 교류를 도모할 수 있다는 점에 통일을 위한 초석이 될 수 있다고 본다.⁹²⁾

3. 다자 구도를 통한 저작권 보호의 실효성 확보

저작권 거래의 많은 제약이 존재하는 사회주의 국가와의 교류에 있어서 우리나라 저작권자의 권리 보호를 위해 가장 효과적인 방안은 남북이 직접적인 저작권 보호에 관한 합의를 하는 것임은 앞서 살펴보았다.

남북은 정치적 상황에 따라 다소 차이는 있으나 대체로 1990년대부터 적극적인 교류가 진행되어 왔으며, 그 결과로 다양한 사안에 대한 남북 간 합의서가 여러 차례 체결된 바 있다. 특히 1991년 체결된 ‘남북 사이

92) 실제 1950년대 동독과 서독은 순회전시나 도서박람회를 활용하여 동서독 주민 간 공감대 형성에 크게 기여하면서 문화교류에 공헌하였다. 손기웅, “동서독간 출판분야 교류·협력과 시사점”, 통일정책연구, 제14권 제2호(2005), 253면.

의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서'(기본합의서)'⁹³⁾ 및 이의 구체적 이행을 위하여 1992년 '남북 사이의 화해·불가침 및 교류협력에 관한 합의서의 제3장 남북교류협력의 이행과 준수를 위한 부속합의서'를 채택하였다.⁹⁴⁾ 이 부속합의서 제9조는 여러 가지 방면의 사회문화 교류 및 협력에 대하여 합의하면서 해당 제5항에서 "남과 북은 쌍방이 합의하여 정한데 따라 상대측의 각종 저작물에 대한 권리를 보호하기 위한 조치를 취한다."고 명시하고 있다. 이후 기본합의서와는 별도로 남북 간 저작권에 대한 내용을 포함하는 합의서가 여러 차례 체결되었으나⁹⁵⁾ 결과적으로 이들 합의서는 실제로 이행으로 이어지지 못하였다는 한계를 갖는다. 결국 북한 내 남한 저작권자의 권리 보호를 위한 직접적인 합의 역시 체결 자체의 중요성뿐만 아니라 체결된 합의 내용의 이행을 어떻게 이끌어낼 수 있는지가 더 큰 문제라 할 수 있다.

먼저 남북 간의 합의서가 이행되지 않았던 이유를 살펴보면, 합의서의 성격이 법적 효력을 발생시키지 않는 신사협정(Gentleman's Agreement)이었다는 점을 가장 대표적인 것으로 본다.⁹⁶⁾ 남북 간 합의서의 법적 성격에 관하여는 여러 견해가 존재하나⁹⁷⁾ 우리 헌법재판소 및 대법원은 남

93) 남북기본합의서는 제3자의 개입·중재·조정없이 남북한 당국이 독자적인 공식 협의를 거쳐 채택한 최초의 공식적인 합의문서라는 점에 의의를 가진다. 정규섭, "남북기본합의서 : 의의와 평가", 통일정책연구, 제20권 1호(2011), 18면; 통일원, 남북기본합의서 해설, 서울: 통일원(1992), 18면.

94) 최경수, 전개논문(2015), 105면.

95) 2005년 체결된 '남북경협을 위한 4대 합의서'는 '남북 사이의 투자 보장에 관한 합의서', '남북 사이의 소득에 대한 이중과세 방지 합의서', '남북 사이의 상사분쟁해결 절차에 관한 합의서', '남북 사이의 청산 결제에 관한 합의서'를 지칭한다. 특히 '남북사이의 투자보장에 관한 합의서' 제1조에서는 '투자자산'에 대하여 정의하면서 '저작권, 상표권, 특허권, 의장권, 기술비결을 비롯한 지적재산권과 이와 유사한 권리'도 이에 포함시키고 있다. 또한 '남북사이의 소득에 대한 이중과세방지 합의서' 제12조에서는 "일방에서 발생하여 상대방의 거주자에게 지불되는 사용료에 대한 세금은 상대방에서 부과할 수 있다"고 규정하며 이러한 사용료에 대하여 "사용료에는 영화필름, 라디오 및 텔레비전 방송용 테이프를 비롯한 과학, 문학, 예술분야의 저작권과 특허, 상표, 도안, 발명, 설계도면, 비밀 공식...경험에 관한 정보의 제공으로 받은 대가가 포함된다"고 규정하였다.

96) 남한 정부는 최초 <남북기본합의서>를 법적 효력이 없는 신사협정(Gentleman's Agreement)이라고 규정했다가, 이후 조약이 아니라는 입장을 분명하게 밝혔다. 도희근, 남북한관계와 헌법, 울산: 울산대학교출판부(2009), 116면.

97) 조약은 국가 간의 합의만을 의미하는 것이 아니고 국제법주체간의 권리, 의무의 발

북 간 합의서에 대해 조약성을 부정하는 태도를 취하고 있다는 점 등을 볼 때 합의서 자체에 법적 구속력을 인정할 수 없기 때문이다.⁹⁸⁾ 따라서 이와 같은 이유를 극복할 수 있는 방안의 마련이 필요한 것이다.

생각건대 남북이 양측의 노력만으로 합의 사항 이행을 담보하는 데는 상당한 어려움이 있다. 그간 남북관계가 한반도 내 정치·경제상황에 따른 영향 못지않게 한반도를 둘러싼 국제적 상황에 상당한 영향을 받아왔다는 점을 미루어볼 때 이러한 이행문제를 남북관계 내에서만 해결하는 것은 한계가 있다고 판단된다. 따라서 시야를 확장하여 국제적인 관점에서 방안이 강구되어야 할 필요성이 있으며 한반도와 지리적·문화적으로 상당히 밀접하여 있는 중국 및 일본과의 공조를 통하여 동북아 국제관계 내에서 문제해결을 시도할 수 있다. 즉, 저작권 보호 문제를 동아시아 국가로 확장하여 다자간 저작권 합의를 이끌어냄으로써, 사회주의 국가인 북한과 중국, 자본주의 국가인 남한과 일본의 공동 합의 체계를 통한 상

생·변경·소멸을 내용으로 하는 서면에 의한 합의를 말하는 것이고 조약의 형식을 모두 갖췄기 때문에 남북기본합의서가 국제법상 구속력 있는 조약에 해당한다는 견해, 남북 간은 서로를 국가로 승인하지 않고 우리 정부 또한 남북기본합의서를 조약으로 보지 않고 대통령의 결재만으로 발표시켰기 때문에 신사협정에 해당한다는 견해(판례), 남북기본합의서가 국제조약도 아니지만 신사협정도 아니며 남북한 사이의 특수한 내부관계를 규율하는 법규범적 효력을 가지고 있는 협정이라고 하는 견해가 있다. 남북나눔운동연구위원회, 21세기 민족화해와 변영의 길 : 남북기본합의서의 이행을 중심으로, 서울: 크리스찬서적(2000), 107면 이하.

- 98) 헌법재판소 1997. 1. 16. 선고 92헌바6,26, 93헌바34,35,36(병합) 전원재판부 결정. “소위 남북합의서는 남북관계를 ‘나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계’(전문 참조)임을 전제로 하여 이루어진 합의문서인바, 이는 한민족공동체 내부의 특수관계를 바탕으로 한 당국 간의 합의로서 남북당국의 성의 있는 이행을 상호 약속하는 일종의 공동성명 또는 신사협정에 준하는 성격을 가짐에 불과하다. 따라서 남북합의서의 채택·발효 후에도 북한이 여전히 적화통일의 목표를 버리지 않고 각종 도발을 자행하고 있으며 남북한의 정치, 군사적 대결이나 긴장관계가 조금도 해소되지 않고 있음이 엄연한 현실인 이상, 북한의 반국가단체성이나 국가보안법의 필요성에 관하여는 아무런 상황변화가 있었다고 할 수 없다.”; 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.”

호 견제가 효과적인 방안이라 생각된다. 현재 동아시아 4국은 모두 베른 협약에 가입⁹⁹⁾한 상태이므로 각 국은 상호간 저작권 보호의 의무를 부담하므로, 이를 기초로 동아시아 4국의 상호 저작권 보호 협약을 추진하여 이를 통한 북한 내 남한 저작권 보호를 도모할 수 있다고 본다. 이 경우 북한의 협약 이행은 중국을 통하여 어느 정도 실효성을 확보할 수 있을 것으로 생각할 수 있다.

V. 결론

점차 문화의 교류가 증가할 것은 자명한 사실이며 이러한 문화 교류가 통일의 도래 또는 통일 이후 사회통합을 위하여 반드시 필요한 일임을 모두 알고 있다. 하지만 이러한 문화 교류의 전제는 문화 창작물에 대한 정당한 가치를 얻을 수 있는 환경의 구축이라 할 수 있다. 창작에 대한 정당한 가치를 얻지 못한다면 아무리 좋은 뜻을 목적으로 한다고 하더라도 지속적이고 효과적인 문화 교류를 이어갈 수가 없기 때문이다. 그런데 현재 북한에서 저작물의 이용이 이루어지는 것과 관련하여 아직 이와 같은 환경 구축은 상당히 미흡한 상황이다. 더군다나 북한의 저작권 관련 정보의 현저한 부족은 적절한 우리의 저작권 보호 방안 마련에 상당한 걸림돌이었다. 그러한 상황에서 소련의 사례를 우회적으로 살펴보고 이를 통한 북한에서의 저작권 보호 문제의 해결방안을 모색할 수 있었다는 것은 매우 큰 의미가 있다고 본다.

결국 본 연구에서는 남북 간의 저작권 문제, 특히 북한 내에서 우리 저작권이 보호받을 수 있도록 하기 위해서는 남북 간의 직접적인 합의 추진과 더불어서 국제적인 공조가 함께 이루어져야 할 것이라는 점을 도출하였다. 하지만 각각의 사안을 구체적으로 구현하기 위해서는 각 사안에 대한 주변의 정치적·환경적 변화를 고려하여 정밀하게 설계를 하여야 실

99) 세계지적재산권기구(WIPO) 홈페이지, "회원국 리스트",
 <<http://www.wipo.int/members/en/>>, 2016. 9. 20.

효성을 확보할 수 있을 것으로 본다. 이에 대한 앞으로의 많은 연구 성과가 도출될 수 있기를 기대한다.

【참고문헌】

〈국내단행본〉

- 김명기, 남북간 저작권 상호보호방안 연구, 통일부, 2002.
- 김상용, 토지소유권 법사상, 민음사, 1995.
- 김시열, 디지털환경에서의 SW 지식재산권 보호체계 선진화 방안, 국가지식재산위원회, 2014.
- 남북나눔운동연구위원회, 21세기 민족화해와 번영의 길 : 남북기본합의서의 이행을 중심으로, 서울: 크리스찬서적, 2000.
- 도희근, 남북한관계와 헌법, 울산대학교출판부, 2009.
- 오승중, 저작권법, 제4판(전면개정판), 박영사, 2016.
- 이무열, 한 권으로 보는 러시아사 100장면, 가람기획, 1994.
- 이해완, 저작권법, 제3판, 박영사, 2015.
- 최경수, 북한 저작권법 및 남북 간 저작권 분야 교류·협력에 관한 연구, 한국저작권위원회, 2015.
- 최달곤, 북한민법의 연구, 세창출판사, 1998.
- 통일원, 남북기본합의서 해설, 서울: 통일원, 1992.

〈해외 단행본〉

- George Ginsburgs, ed, *Soviet Administrative Law: Theory and Policy (Law in Eastern Europe)*, Springer, 1989.
- Michael.A.Newcity, *Copyright Law in Soviet Copyright*, Praeger Publishers, 1978.
- Robert L. Bernstein et al, *Book Publishing in the U. S. S. R. : Reports of the Delegations of U. S. Book Publishers Visiting the U. S. S. R.*, October 21–November 4, 1970, August 20–September 17, 1962, Harvard University Press, 1963.

〈국내 학술논문〉

- 권용, “러시아의 재산권 및 소유권 변화에 관한 고찰 : 토지와 주택을 중심으로”, 산업혁신연구, 제15집 제2호(1999).

- 김기태, “북한 저작물, 어떻게 이용할 것인가?”, 출판문화, 2006년 12월호 (2006).
- 김시열·최나빈, “균형적인 남북 저작권 교류를 위한 교섭력 확보 방안에 관한 연구”, 통일정책연구, 제25권 1호(2016).
- 김영규, “북한 민법의 소유권과 계약상 법인의 지위”, 법학논총, 제39권 제2호 (2015).
- 남형두, “북한 저작권법 연구 -조용필의 평양공연은 북한에서도 저작권법상 보호받을 수 있는가?-”, 법조, 제56권 제4호(2007).
- 민국홍, “관계 벗어난 소련언론의 봄”, 월간 신문과 방송, 제206호(1988).
- 박정원, “북한 민법의 발전 - 특징 내용 평가 -”, 북한연구학회보, 제3권 제1호 (1999).
- 박종배, “남북한 저작권법제의 비교에 관한 연구”, 지식재산연구, 제6권 제1호(2011).
- 박찬익, “[연구노트] 사회주의 소유이론과 경제개혁”, 경제와사회, 제5권 (1990).
- 손기웅, “동서독간 출판분야 교류·협력과 시사점”, 통일정책연구, 제14권 제 2호(2005).
- 송현욱, “북한 소유권 법제와 ‘비법적’사경제의 특징”, 統一과 法律, 제7호 (2011).
- 신현욱, “북한의 저작권 전담 행정기구 설립에 따른 남북 저작권 교류의 환경 변화 연구”, 현대북한연구, 제12권 제3호(2009).
- 오승진, “국제사무의 이행확보”, 국제법평론, 제37호(2013).
- 오진곤, “1930년대 소련 사회주의 리얼리즘과 영화의 역사적 배경에 관한 고찰”, 사회과학논총, 제21권(2014).
- 외교통상부 조약과, “조약체결절차법 세미나 주요 토의내용, 국제법 동향과 실무”, 통권제7호(2004).
- 장병일, “舊소련을 포함한 사회주의국가들의 소유권 체계에 관한 비교법적 고찰”, 법학논총, 제27권 제3호(2015).
- 정규섭, “남북기본합의서 : 의의와 평가”, 통일정책연구, 제20권 1호(2011).

- 정대진, “국제협약을 통한 남북한 저작권 상호 보호”, 북한연구학회 하계학술 발표논문집, 제2015권(2015).
- 정분희, “도서관 면책 규정에 따른 북한저작물 보호와 이용 활성화 방안”, 한국문헌정보학회지, 제40권 제1호(2006).
- 정창현, “현안리포트 : 김정은 체제의 북한 개혁, 개방 방향과 전망”, 통일경제, 제56권(2012).
- 주형민 (Hyung Min Joo), “잃어버린 고리(Missing Link): 소련공산체제하의 민주화세력 연구”, 러시아연구, 제22권 제1-1호(2012).
- _____, 소련시대 “사회주의 반체제운동” 연구”, 러시아연구, 제19권 제2호(2009).
- 최경수, “남북 방송교류를 위한 저작권 문제 점검”, 방송연구, 제20권 제2호 통권53호 (2001 겨울호).
- 최달곤, “북한민법의 구조와 내용”, 북한법률행정논총, 제5권(1982).
- 최은석, “북한의 저작권법과 남한에서의 북한 저작물 이용 및 쟁점”, 서강법학, 제11권 제2호(2009년).
- 홍천용, “제3부 남북한의 문화 및 이데올로기 ; 남북한의 법체계 : 민법체계를 중심으로”, 분단 반세기 남북한의 사회와 문화(1996).
- 황의정, “러시아 및 북한의 토지소유제도에 관한 비교 고찰”, 이화여자대학교 석사학위논문(2009).

〈해외 학술논문〉

- 石川 惣太郎. 著作権法の変遷--ソビエトからロシアへ. 成城法学.. (通号 48) 1995.03.
- Berman, Harold Joseph, “Sherlock Holmes in Moscow”, Harvard Law School Bulletin, Vol. 11, No. 4(1960).
- Bernie R. Burrus, “The Soviet Law of Inventions and Copyright”, *Fordham Law Review*, vol. 8, no. 4(1962).
- Di Palma, Giuseppe, “Legitimation from the Top to Civil Society: Politico-Cultural Change in Eastern Europe”, *World Politics*, vol. 44, no. 1(1991).

- Elst, Michiel, “New developments in the copyright legislation of the Russian Federation”, *EIPR: European Intellectual Property Review*, vol. 15, no. 3(1993).
- Fleishman, Lana C, “The empire strikes back: the influence of the United States motion picture industry on Russian copyright law”, *Cornell International Law Journal*, vol. 26, no. 1(1993).
- Johnston, Gordon, “What is the history of samizdat?”, *Social History*, vol. 24, no. 2(1999).
- Levin, Martin B, “Soviet international copyright: dream or nightmare?”, *Journal of the Copyright Society of the U.S.A.*, vol. 31, no. 2(1983).
- Loeber, Dietrich A, “‘Socialist’ features of Soviet copyright law”, *Columbia Journal of Transnational Law*, vol. 23, no. 2(1985).
- Muravina, Elena, “Copyright transactions with Soviet authors: the role of VAAP”, *Loyola Entertainment Law Journal*, vol. 11, no. 2(1991).
- Robert J. Jinnett, “Adherence of the U.S.S.R. to the Universal Copyright Convention: Defenses Under U.S. Law to Possible Soviet Attempts at Achieving International Censorship”, *Cornell International Law Journal*, vol. 8, no. 1(1974).
- Swenson, Brad, “Intellectual property protection through the Berne Convention: a matter of economic survival for the post-Soviet new Commonwealth of Independent States”, *Denver Journal of International Law and Policy*, vol. 21, no. 1(1992).
- Tiefenbrun, Susan W, “Piracy of intellectual property in China and the former Soviet Union and its effects upon international trade: a comparison”, *Buffalo Law Review*, vol. 46, no. 1(1998).
- Vermeer, Monica B, “A new era in Russian copyright law: protecting computer software in the post-Soviet in the post-Soviet Russian Federation”, *Transnational Law & Contemporary Problems*, vol. 5, no. 1(1995).

〈판례〉

헌법재판소 1997. 1. 16. 선고 92헌바6,26, 93헌바34,35,36(병합) 전원재판부 결정.

대법원 1999. 7. 23. 선고 98두14525 판결.

〈인터넷 자료〉

- MBN 뉴스센터, "북한 주민들, 태양의 후에 몰래 구해 시청", MBN 뉴스,
<http://mbn.mk.co.kr/pages/news/newsView.php?news_seq_no=2937873>.
- 김재중 기자, "북한, '김일성사회주의청년동맹'을 '김일성-김정일주의청년동맹'으로 개칭", 경향신문,
<http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201608291227001&code=910303>.
- 김진호 기자, "'소년시대' 뮤직비디오 북한서 '최고가'에 거래", 브릿지경제,
<<http://www.viva100.com/main/view.php?key=20160608010002279>>.
- 네이버 지식백과 매일경제용어사전, "오픈마켓", 네이버 지식백과,
<<http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=15695&cid=43659&categoryId=43659>>.
- 세계지적재산권기구(WIPO) 홈페이지, "회원국 리스트",
<<http://www.wipo.int/members/en/>>.
- 연합뉴스, "법원, '북한저작물도 국내 저작권법 보호대상'", 연합뉴스,
<<http://media.daum.net/breakingnews/newsview?newsid=19960916145000418>>.
- 윤창희 기자, "북한 특권층, KBS 몰래본다", KBS NEWS,
<<http://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=3324422&ref=D>>.
- 이성원 기자, "南드라마 보며 행복 꿈꿨는데... 조선족보다 못한 대우", 서울신문,
<<http://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20160201003007>>.
- 이제훈 기자, "'반갑습니다' 등 북한 저작물 이용시 저작권자 승인 받아야", 국민일보,
<<http://media.daum.net/politics/others/newsview?newsid=20050419023821602>>.
- 조성현, "조용필 평양공연 북한내 저작권 인정될까?", 연합뉴스,
<<http://media.daum.net/politics/administration/newsview?newsid=20070410070310893>>.

입 선

북한 인권문제 해결을 위한 비국가 행위자들에 대한 연구

- '초국가적 옹호 네트워크' 이론을 중심으로 -

숭실대 정치외교학과 심춘보

숭실대 정보사회학과 황지영

《 목 차 》

【요약문】

【본 문】

- I. 서론
- II. 전체적 논의
- III. 북한 인권 개선을 위한 초국가 옹호 네트워크의 활동 분석
- IV. 활동 평가
- V. 결론

【참고문헌】

【요약문】

북한 인권문제 해결을 위한 비국가 행위자들에 대한 연구

- '초국가적 옹호 네트워크' 이론을 중심으로 -

통일을 준비하는 과정에서 해결해야 할 여러 가지 문제들 중 북한 인권문제가 굉장히 중요하다. 그래서 국제사회는 북한 당국에 대한 인권개선 압박을 꾸준히 가하고 있다. 통일의 당사국인 한국 외에 다른 국가들은 그들의 국익과 밀접한 관련이 없는 북한의 인권개선을 위해 노력을 하게 되었을까? 그것은 바로 다양한 비국가 행위자들의 노력이 있었기 때문이다. 북한이 90년대 중반 자연재해로 인해 국제사회의 원조를 요청하면서 북한의 인권문제가 드러나기 시작했다. 하지만 국가들 중심의 국제사회는 물질적 지원만 할 뿐 북한의 인권문제의 본질적인 해결을 위해 큰 노력을 기울이지 않았다. 이를 인식한 비정부기구들이 북한의 인권문제 해결을 위한 활동을 하기 시작했다. 그러나 북한의 특수한 정치체제 때문에 비정부기구들의 직접적인 활동에 한계가 있었다. 그래서 비정부기구들은 다른 비국가 행위자들과의 초국가적 연대를 하여 국제사회를 통한 북한을 압박하는 방식으로 활동하기 시작하였다.

본 연구는 이러한 비국가 행위자들의 초국가적 연대 활동을 Margaret E. Keck & Kathryn Sikkink의 'Transnational Advocacy Network(초국가적 옹호 네트워크, 이하TAN)'이론을 틀로 북한 인권문제 개선을 위해 활동하는 비국가 행위자들의 초국가적 옹호네트워크의 활동과 영향을 분석해보고자 한다. TAN은 특정 이슈에 관한 정보와 자원을 획득하고 이를 국제사회에 널리 퍼뜨려 국가 및 국제기구의 정책 변화를 유도하여 궁극적 타겟 행위자의 정책변화를 유도하는 것을 핵심으로 한다. 이 목적을 달성하기 위하여 TAN은 1)정보정치 전략; 2)상징정치 전략; 3)지렛대 정치 전략; 4)책임정치 전략 총 4가지 전략을 사용하여 활동한다.

본 연구에서는 분석을 통해 북한 인권개선을 위해 형성된 TAN이 4가지 전략을 충실하게 사용하여 국제사회에 북한 인권문제에 관한 폭넓은

논의가 이루어지도록 하였고, 몇몇 국가의 북한인권법 제정 및 국제기구들의 대북 인권결의안이 채택되는데 크게 기여했음을 밝혀냈다. 그러나 인권 문제에 당사국인 북한의 급격한 정책변화를 이끌어내지 못한 한계가 존재했다. 본 논문에서는 이 한계를 극복하기 위해서 추후 TAN의 활동이 1)북한과 국제사회의 긍정적 상호신뢰관계 구축을 위한 ‘완충지대’ 역할; 2)북한 인권문제에 대한 접근을 국제 기준 뿐만이 아닌 북한의 특수한 내부구조를 고려한 접근으로 선화; 3)중국을 대상으로 하는 활동 강화; 를 북한 인권개선을 위해 활동하는 TAN의 효율성을 제고하기 위한 방안으로 제시한다.

I. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

현재 여러 국가 및 국제기구 등 국제사회가 다양한 제재와 정책들을 통해 북한이 인권문제를 개선하도록 압박을 가하고 있다. 미국, 일본, 한국의 북한 인권법 제정, 1997년 최초 통과 후 매년 유지되고 있는 UN의 북한 인권결의안 채택 등을 예로 들 수 있다. 하지만 북한 인권문제를 해결하기 위한 국제사회의 노력의 역사는 그리 오래되지 않았다. 과거 국가 및 국제기구가 중심이 되는 다자협의체에서 북한과 관련된 주요 이슈는 각 국가들의 이익에 상당한 영향을 미치는 북한의 대남도발 및 핵 개발 등 안보현안에 치중되어 있었을 뿐 북한 인권 문제에 관한 논의는 활발히 이루어지지 않았었다.

그렇다면 왜 현재 국제 정치의 주요 행위자들은 북한 인권문제를 해결하기 위해서 수많은 노력을 하게 되었는가? 이는 국제정치에서 핵심적인 행위자로 부상한 비국가 행위자들의 역할이 있었기 때문이다. 1990년대 중반 홍수 등 자연재해로 인한 심각한 식량난을 겪으면서 북한 당국이 공식적으로 국제사회의 지원을 요청하며 시작된 비국가 행위자들의 대북 지원 활동으로 인해 북한 인권의 심각성이 국제사회에 알려지기 시작했다. 그리고 경제난과 식량난으로 인해 증가한 탈북자의 수가 증가한 것도 북한 인권문제가 국제사회에 알려진 주요 계기이다. 이러한 배경에서 수많은 비국가 행위자들의 북한 내부의 인권문제 개선을 위한 활동이 다양한 방식으로 진행되었다.

기존 다른 국가에서 인권 개선을 위해 활동하는 비국가 행위자들은 그 국가를 타겟으로 활동을 전개하였다. 그러나 북한의 경우 매우 특수한 폐쇄적 특성을 가지고 있는 관계로 북한 인권 개선을 위해서 활동하는 비국가 행위자들은 한계가 노출되었다. 이런 한계점을 극복하기 위한 방안으로 비국가 행위자들은 북한이 아닌 다른 국가 및 국제기구를 포함한

국제사회를 타겟으로 활동하는 전략을 취하기 시작했다. 국제사회를 압박하여 국제사회가 북한에게 인권 개선을 위한 조치를 취하도록 영향력을 행사하는 방식을 적용한 것이다. 그러나 국제사회를 상대로 하는 활동 과정에서 단일한 비국가 행위체로 활동하는 것 또한 여러 가지 한계가 노출되었다. 언어의 차이로 인한 소통의 문제, 정보 확산의 문제, 교류 비용의 문제 등을 예로 들 수 있다. 이런 한계점을 극복하기 위해 다양한 주체의 비국가 행위자들은 초국가적인 네트워크를 구성하여 활동하기 시작하였다. 각기 다른 지역의 비국가 행위자들은 초국가적인 연계망을 통해 정보의 교류와 확산이 용이해졌고, 단독으로 활동할 때 보다 적은 자원으로도 효과적인 전략을 취할 수 있게 되었다. 이를 바탕으로 많은 지역의 많은 사람들에게 그들이 지향하는 목적이나 의식을 확산하여 궁극적으로 북한을 압박하기 위한 세계 각 국의 정부나 국제기구들에 대한 압력을 행사할 수 있었다.

비국가 행위자들의 초국가적인 네트워크는 북한 인권 이슈에만 국한된 것은 아니다. 그렇기 때문에 네트워크의 형식에도 분류 기준에 따라 매우 다양한 형식이 존재한다. 다양한 초국가적인 네트워크 형식들 중 본 연구에서는 북한 인권문제 개선을 위해 활동하는 비국가 행위자들의 네트워크 형식을 켈(Margaret E. Keck)과 시킹크(Kathryn Sikkink)의 ‘초국가적 옹호네트워크(Transnational Advocacy Network)’ 이론(이하 TAN)을 사용하여 북한에서의 인권 개선을 위한 비국가 행위자들의 초국가적 연대활동에 적용시킬 것이다. 앞서 설명한 바와 같이 북한에 대한 직접적인 활동이 불가능한 현실적인 한계를 극복하기 위해서 비국가 행위자들이 국제사회에 대한 압력을 통해 북한에게 간접적인 압력을 행사하려했던 시도가 초국가적 옹호네트워크의 ‘부메랑 패턴’에 부합하여 설명되어 질 수 있기 때문이다. 따라서 본 연구는 북한 인권문제 개선을 위해 활동하는 비국가 행위자들의 초국가적 옹호네트워크 이론을 바탕으로 활동의 효율성과 영향력을 분석하고, 이 분석을 바탕으로 앞으로 그 효과와 영향력을 제고하기 위한 방법을 제언할 것이다.

이를 위해 제 2장에서는 북한 인권문제의 심각성을 분석하고, 선행연구

를 검토한 후 본 논문에서 주요 분석틀로 사용한 켈과 시킨크의 TAN이론을 설명할 것이다. 그리고 제 3장에서는 TAN이론의 틀 안에서 북한 인권개선을 위해 활동하는 비국가 행위자들의 다양한 연대 활동을 분석하고, 제 4장에서는 분석의 결과와 영향력에 대해서 제시할 것이다. 그리고 마지막 결론에서는 북한 인권문제 개선을 위한 초국가적 연대의 한계 점들을 상기하고, 이를 극복하기 위한 방안을 제안하며 마칠 것이다.

II. 전제적 논의

1. 북한 인권유린 실태

북한 인권개선을 위해 활동하는 비국가 행위자들의 연대활동을 본격적으로 분석하기에 앞서 북한 인권문제의 심각성을 논하는 것이 필요하다고 판단하였다. 왜냐하면 북한 인권문제에 대해 구체적으로 인식하는 것이 북한 인권개선을 위해 활동하는 비국가 행위자들의 초국가적 연대활동의 효과와 한계를 분석하는 데 있어 중요하기 때문이다.

인권(Human Right)'의 개념은 17-18세기 유럽에서 봉건주의에 반대하는 근대시민혁명이 일어나면서 정립되기 시작한 개념이다. 이후 민주주의의 확산과 시민사회가 성장함에 따라 인권의 의미는 '억압으로부터의 해방'이라는 소극적 의미에서 '행복한 삶의 추구권'이라는 적극적인 의미로 변화되어 인식되기 시작하였다. 이러한 의미에서 야노스키(Janoski)는 현대 사회의 의미의 맞추어 인권을 다음과 같이 네 가지 수준에서 규정하고 있다: 1)법적권리(legal right), 2)정치적 권리(political right), 3)사회권(social right), 4)참여권(participatory right). 각 항목마다 하위항목들이 존재한다.¹⁾ 법적권리에는 동등한 기준으로 재판을 받을 권리, 표현의 자유, 종교의 자유, 입출국의 자유, 거주지의 자유, 직업선택의 자유 등

1) 상세한 하위 항목은 Thomas Janoski, *"Citizenship and Civil Society"*(Cambridge University Press, 1998), pp.30 참조.

이 포함된다. 정치적 권리에는 정당결사의 자유, 참정권을 가질 수 있는 자유, 난민의 권리 등이 있다. 사회권에는 식량권, 장애인의 권리 등이 포함되어 있고, 참여적 권리에는 기업의 권리, 사적재산 통제의 권리 등이 포함되어 있다.

통일연구에서 발간하는 북한인권백서²⁾에 따르면 야노스키의 4가지 기준에 벗어나는 인권유린사건이 여전히 많이 발생하고 있음을 알 수 있다. 먼저, 북한 주민들의 법적권리가 제대로 지켜지지 않고 있다. 북한은 정해져 있는 형법 외에도, ‘형법부칙’이라는 독특한 형태의 법에 의해 사형대상범죄를 폭넓게 규정하여 성문화 되어 있는 법의 절차를 따르지 않고 사형을 집행한다는 탈북자들의 증언이 있다. 두 번째로, 북한주민들에게는 정치적 권리의 가장 기본이 되는 집회 및 결사의 자유가 법적으로 원천 봉쇄되어 있다. 북한은 형법 제209조에서 반국가적 목적이 없다 해도 “국가기관의 지시에 응하지 않고 집단적으로 소동을 일으킨 자”는 형사처벌을 가할 수 있다고 규정하여 북한 내에서의 시위를 봉쇄할 수 있는 법적 근거를 마련하였다. 집회 및 결사의 자유에 대한 권리는 자유로운 개체로서의 인간이 자신의 의사를 표현하기 위해 결집할 수 있는 자유를 의미한다. 하지만 수령유일지배체제를 강조하고 개인보다 국가가 우선한다는 애국주의를 주창하고 있는 북한에서는 이러한 권리가 완전히 무시되고 있는 것이다. 세 번째로, 사회적 권리에 해당하는 식량권과 건강권 또한 여전히 열악한 실정이다. 탈북 주민들의 증언에 따르면, 2010년 이후 식량의 가용 총량은 증가하고 있지만, 북한은 공산주의 국가로서 북한 당국이 주민들에 대한 식량 배급제를 실시해 왔다. 하지만 자연재해와 경제난으로 인해 실제적으로 배급제가 붕괴된 지는 오래 되었다. 그나마 유지하고 있는 식량 배급제도도 권력유지를 위한 북한 당국의 차등적 배분 정책으로 인해 일반 북한 주민들의 식량에 대한 접근성의 양극화가 지속

2) 통일연구원에서 1994년 12월 북한인권 자료의 전문적·체계적 관리를 위한 북한인권연구 센터를 설치하고, 북한이탈주민을 대상으로 북한인권실태를 파악하기 위해 체계적이고 전문적인 면접조사를 주기적으로 실시, 조사결과를 토대로 북한인권데이터베이스를 구축하는 동시에 1996년부터 매년 국문·영문으로 북한인권백서를 발간하고 있음. 본 논문에서는 2015년도 북한인권백서를 참조함.

되어 도시에 사는 일부 사람들을 제외한 주민들의 식량난은 여전히 심각한 상황으로 보여 진다. 건강권을 보장해주는 의료서비스 기반 또한 오래된 경제난의 영향과 선군정치의 영향으로 무너져 있다. 이를 알 수 있는 근거로는 한국과 북한의 평균기대수명차이가 평균적으로 10세 이상 차이가 나는 것으로 확인할 수 있다. 통계청 자료³⁾에 따르면 2020년 기준 한국 남자의 평균기대수명은 79.3세, 여자는 85.7세이다. 북한은 남자 66.9세, 여자 73.6세이다. 평균기대수명은 의료시스템을 비롯한 보건의적인 요소들로 추산하는 자료로서 북한의 의료서비스 기반이 열악함을 알 수 있다.

2. 선행연구 고찰

북한의 심각한 인권문제는 북한 내부의 특수한 정치 구조에 기인한다. 그러므로 북한 스스로 현 인권실태의 개선을 기대하기는 어렵다는 전제로 북한 인권문제 개선에 관한 연구는 국제사회와의 깊은 연계성이 존재한다는 다양한 연구들이 진행되었다. 첫째로, 북한 인권개선을 요구하는 국제사회와 북한과의 상호의존이 낮다는 점에 초점을 둔 연구가 있다.⁴⁾ 이 연구는 북한이 국제사회의 인권개선 요구로부터의 ‘민감성’이 낮기 때문에 북한이 인권문제 개선을 위한 노력을 하지 않는다고 분석한다. 결론적으로 국제사회와 북한과의 ‘민감성’을 늘려 긍정적 상호의존도가 높아지면 북한이 인권개선을 위한 노력을 할 것이라고 주장한다. 두 번째로는 북한 인권문제는 세계평화질서를 위협하는 국제 문제로서 간주하여 국제인권레짐에 상응하는 단계로 개선해야한다고 주장하는 연구가 있다.⁵⁾ 위 논문들은 공통적으로 북한 인권문제 개선을 위한 국제사회의 역할을 강조하고 있음을 알 수 있다.

국제사회를 구성하는 다양한 행위자들의 역할이 중요하지만 본 연구와 같이 비국가 행위자, 특히 비정부기구의 역할에 관한 선행연구도 검

3) 한국 기대수명: 통계청 인구동향과 <http://kosis.kr> 장래인구추계/북한 기대수명: 통계청 인구조사과 <http://kosis.kr>인구총조사와 북한인구추계 참조

4) 이유진, “북한과 국제사회의 상호의존도를 중심으로 살펴본 북한인권개선연구”(2010)

5) 정경환, “국제인권레짐과 북한인권문제 간의 상관성 연구”(2013)

토해보겠다. 먼저 비정부기구의 활동이 남북관계의 완충망 역할, 북한 인권에 대한 국내외 관심 제고, 북한 주민들의 인도적 참상 완화, 민족 공동체 의식 회복에 긍정적인 영향을 미친다고 주장하는 연구가 있다.⁶⁾ 이 논문에서는 비정부기구가 북한 인권 개선에 있어 중요한 역할을 하고, 이것이 궁극적으로 한반도 통일기반 조성에 큰 영향을 미친다고 주장한다. 그리고 비정부기구의 다양한 네트워크 형식을 비교하여 이슈별로 비정부기구의 네트워크 형식에 따라 효율성이 달라지는지에 대한 연구가 있다.

이와 같이 북한 인권문제 개선을 위해서는 국제사회의 역할이 중요하다. 그리고 국제사회를 구성하는 행위자들 중 안보와 경제문제에 집중하는 국가 외에 비국가 행위자들의 역할이 중요하다. 비국가 행위자들은 활동의 효율을 높이기 위하여 초국가적인 연대망을 구축하여 활동하였다. 그러나 위 논문은 북한 인권문제 개선을 위해 구축된 초국가적 네트워크의 효율성을 평가하여 더 나은 방법과 전략을 제시하지 못하는 한계가 있다. 따라서 본 논문에서는 북한 인권개선을 위해 활동하는 초국가적 네트워크를 분석하여 그들의 활동의 효율성을 평가하고 한계점을 보완하기 위한 방안을 제시하고자 한다.

3. 분석틀 : Margaret E. Keck & Kathryn Sikkink's Transnational Advocacy Network⁷⁾

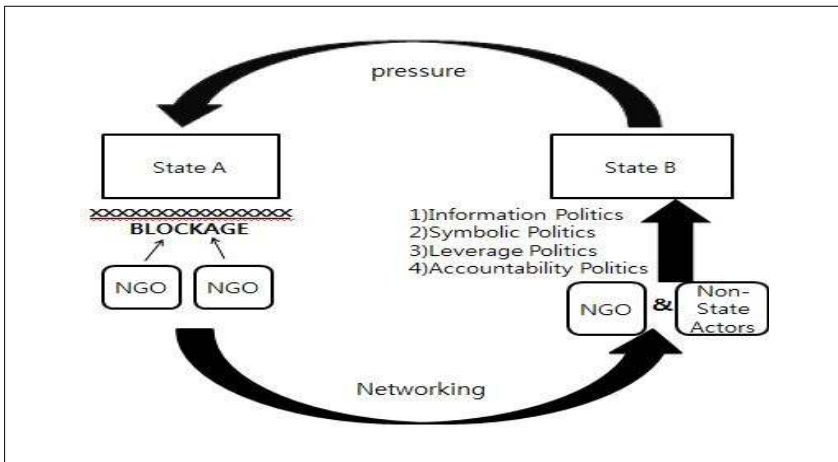
척과 시킨크의 초국가적 옹호네트워크(Transnational Advocacy Network, 이하 TAN)이론은 비국가 행위자들이 특정한 이슈에 관해 정부 혹은 국제사회가 간과하고 있거나 그들이 생각하고 있는 것과 다른 방향으로 정책을 시행할 때, 이슈를 새롭게 정의하고 광범위한 개념화를 통해 지구적 이슈로 확장시키고 이슈와 관련된 정보와 자원을 획득하고 이를 기반으

6) 김성한, 문경연 "한반도 통일기반 조성을 위한 비정부기구의 역할"(2014)

7) 이 절의 전체적인 내용은 Margaret E. Keck & Kathryn Sikkink: "*Activists beyond borders*"(1998)을 참고함.

로 대중적 지지를 확보하여 정부나 국제기구의 정책토론이나 의제설정에 압력을 가해 궁극적으로 정책변화를 이끌어내는 것을 목적으로 한다. 이 네트워크의 활동 분야는 환경, 인권, 여성운동, 반전평화운동, 노동운동, 난민보호운동 등이며 정부나 국제기구를 압박하여 관련 이슈에 대한 정책 및 제도의 변화를 목적으로 하는 대 정부 및 시민 캠페인, 로비활동 등을 전개한다.

TAN에는 다양한 비국가 행위자들이 포함된다. 국제 및 국내 NGO단체들, 재단, 언론, 종교단체, 노조 및 지식인 공동체, 정부산하기관 등이 TAN의 주요 행위자들이다. TAN의 핵심 행위자는 국제 및 국내 NGO단체들이다. 특정한 이슈에 관해 생기는 TAN은 NGO들의 초기 활동에 의해 형성된다. 특정 문제를 인식한 NGO들은 강력한 행위자에게 압력을 행사하기 위해 폭넓은 정보와 서비스를 제공하고 다양한 캠페인 활동과 정부나 국제기구에 로비활동을 펼치며 네트워크를 만든다. 즉, NGO들의 초기 활동이 TAN구성에 큰 역할을 하게 된다. 특히 NGO들은 특정문제가 발생하는 국가에서 활동을 완전히 차단당할 때, 국제사회에서 영향력이 강한 국가 또는 국제기구에 대한 압박을 통해 문제발생 국가를 압박하여 정책변화를 유도하는 ‘부메랑 패턴’을 사용한다.



[그림 1]8)

이런 상황에서 NGO들은 단독으로 활동할 경우 정보공유 및 확산의 문제, 비용의 문제, 인적자원 확보의 문제 등의 한계가 발생하기 때문에, 한계를 극복하기 위해 초국가적인 연대를 구성하여 활동한다. NGO들의 주도로 구성된 TAN에는 그들의 목표와 가치관에 공감하는 다양한 비국가 행위자들이 참여하여 TAN의 영향력을 제고하여 준다. 예를 들어 재단은 NGO들에게 재정 지원을 해주고, 언론은 TAN이 주장하는 내용에 관해 널리 홍보를 하는 역할을 하고, 지식공동체는 TAN의 주장에 전문성을 제고시켜 준다. 또한 정부기관 및 의회는 실질적인 정책을 시행하는 주체로서 TAN의 목적 실현에 있어 중요한 역할을 맡는다. 다양한 행위자들의 조합으로 TAN은 더욱 강력한 영향력을 행사할 수 있게 되는 것이다.

이렇게 형성된 TAN의 활동은 네 가지 전략을 사용하여 활동의 효율성을 제고하기 위해 노력한다. 1)정보정치(Information Politics), 2)상징정치(Symbolic Politics), 3)지렛대 정치(Leverage Politics), 4)책임 정치(Accountability Politics)이다.⁹⁾

먼저 정보 정치(Information Politics)는 TAN이 일반 대중이나 정책기관들이 잘 알지 못하던 특정한 이슈에 관한 정보를 폭넓게 전파하여 그들의 활동과 목표에 관한 대중들의 지지를 확보하고, 정부나 국제기구에 정보접근의 용이성을 증진시켜 사안에 알맞은 정책변화를 유도하는 전략이다.

상징정치 전략(Symbolic Politics)은 특정 이슈에 관한 상징적인 사건을 TAN을 통하여 널리 전파하여 대중들과 정책 입안자들의 관심을 유도하는 것이다. TAN의 핵심은 대중들의 지지를 기반으로 하여 정부나 국제기구들의 정책 변화를 압박하는 것이기 때문에 상징정치 전략은 대중들의 지지를 얻기 위한 가장 중요한 전략으로서 사용된다.

그리고 지렛대 전략(Leverage Politics)은 하향식 전략(Top-Down Strategy)으로 해석할 수 있는데, 네트워크 활동의 목적이 되는 행위자들 중 영향력이 강한 행위자에게 영향력과 압력을 행사하고 정책 변화를 유

8) 위 그림은 부메랑 패턴을 바탕으로 4가지 전략을 사용하는 '초국가 옹호네트워크의 작동 방식'을 도식화한 것이다.

9) Keck & Sikkink *앞의 책*, pp, 16-25

도하여 하위 행위자들에게 간접적인 영향력을 행사하는 전략이다. 마지막으로, 책임정치 전략(Accountability Politics)은 정부나 국제기구와 같은 실질적인 정책 행위자들이 네트워크의 요구를 의도적으로 묵살하거나 담론적인 입장만을 취할 때 그것에 대한 정보를 확산시켜 행위자들의 입장을 곤란하게 만들어 책임감 있는 행위를 하도록 만드는 전략이다. 위와 같이 네 개의 전략을 사용하여 네트워크 활동의 효율성을 제고하고 실제적인 조치가 취해질 수 있도록 한다.

북한 내부의 인권문제에 대한 국제사회, 특히 비국가 행위자들의 대응 방식은 이러한 TAN이론의 네 가지 전략을 적용하여 설명가능하다. 북한의 인권제는 현재 국제사회에 널리 알려진 것처럼 매우 심각하다. 그러나 북한은 특유의 정치구조로 이를 해결할 의지가 전혀 없고, 문제를 인식하고 해결하기 위해 활동하려는 국내 및 국제NGO들의 활동을 차단해왔다. 이와 같은 상황을 인식한 초기의 NGO들은 문제해결을 위해 국제적인 연대를 맺고 미국, 중국과 같은 강대국들과 UN, EU 등의 국제기구에 북한에 영향력을 행사할 수 있는 정책변화를 요구하기 시작하였다. 오늘날 이 연대에는 북한 인권문제 해결에 공감하는 언론, 재단, 종교단체 등 다양한 행위자들이 참가하고 있다. 즉, 켈과 시킹크가 주창한 TAN이론 부합하는 초국가적 옹호 네트워크가 북한 인권문제를 중심으로 형성되었다고 볼 수 있는 것이다. 그러므로 본 연구에서는 TAN이론을 틀로 북한 인권문제를 위해 활동하는 비국가 행위자들의 초국가적인 네트워크 활동의 영향력과 한계점을 분석하고 그 효율성을 제고하기 위한 방안을 제안하고자 한다.

Ⅲ. 북한 인권문제 해결을 위한 TAN의 활동 분석

1. 정보정치(Information Politics)

정보 정치(Information Politics)는 TAN을 형성한 구성원들끼리 활발한 정보공유를 통해 국제사회에 널리 전파하고 이를 기반으로 정부와 국

제기구의 압력을 가하여 그들의 목적에 맞는 정책변화를 유도하는 전략이다.

북한인권문제에서 가장 먼저 정보정치 전략을 사용한 비정부기구는 휴먼 라이츠 워치(Human Rights Watch : HRW)로 평가할 수 있다. 휴먼 라이츠 워치는 주요국가가 시행하는 인권침해에 대한 실태 조사 및 인권 증진방안 모색을 위해 설립된 미국 내 최대 인권단체이다. 이들은 지역방문과 일차자료 수집을 통해 감시활동을 수행한다는 점에서 정보의 신뢰성 측면에서 인정받는다. HRW는 1978년 ‘헬싱키 워치’를 모태로 시작하여, 1988년 지역별 워치를 통합하고 현재 명칭으로 변경하면서 국제 인권 NGO로 발전했다. 통합 전에 존재했던 다섯 개의 지역별 감시그룹 중 아시아인권감시그룹은 1985년 세 번째로 설립되었고 1980년대 후반부터 북한 내 정치범수용소 문제와 북한 주민의 정치적 자유권의 제한, 러시아 별목공 파견 문제 등을 지속적으로 제기해 왔다.¹⁰⁾ 이후 북한에 대한 체계적인 인권보고서를 미네소타 인권변호사회와 공동으로 최초로 국제 사회에 발표했다(이원웅, 현대 사회 연구소, 2011 7-8).

이러한 TAN의 도입은 북한 인권에 대한 관심을 표하는 국제적 분위기 하에서, 1990년대부터 유엔무대를 중심으로 북한인권문제가 간헐적으로 거론되기 시작했다. 국제인권 레짐의 한 축을 이루는 유엔인권위원회(Commission on Human Rights)에서 미국과 EU국가들이 북한 인권문제를 제기하였고 특히 유엔인권소위원회는 1997년에 이어 1998년에도 북한인권 결의문을 채택하여 북한인권문제에 대해 깊은 우려와 관심을 표명했다(제성호, 2003, 278-279). 이는 곧 최초로 TAN에서 파생된 북한인권보고서가 유엔의 인권메커니즘에 큰 영향력을 준 사건이며 정보의 전달로 인해 북한 인권에 대해 주목시키게 한 TAN의 옹호활동의 초기단계로써, 정보정치 영역에서의 사람들로 하여금 이슈에 주목하게 하는 정보의 역할의 효과성에 대해 고찰해보는 계기를 제공한다.

10) 제성호, “북한인권 개선과 NGO의 역할”, 統一政策研究 第12卷 第2號, (2003년 12월), pp.16-17

정보정치는 정보를 수집해서 언론과 정책결정자들에게 영향력을 행사하는데 의의가 있다. 그러나 영향력을 행사하려면 사실에 대한 정확한 정보 획득이 필요하다. 현재 정보 정치영역 내에서 정보 획득과 이에 대한 전달을 위해 주력하고 있는 TAN의 구체적인 사례를 들자면 북한 인권정보센터(Database Center for North Korean Human Rights, 이하 NKDB)가 있다. NKDB는 2003년에 설립되어 NGO임에도 불구하고 전 세계에 북한 인권 현황에 대한 정확한 보고를 제출하여 TAN을 형성하는데 도움이 되었다. 또한 국제 사회에 북한 인권에 대한 관심을 환기하고자 북한 인권 실태에 대한 정보의 국제적 유통망으로 활동하여 다양한 TAN을 형성하여 북한 인권 개선을 위한 옹호 활동을 지속하고 있다.

NKDB, 콘라드 아데나워 재단(KAS Korea)과 과거청산통합연구원(ITJI)은 공동으로 세미나를 주최했는데 세미나는 "통일 전/후 내독국경 지대의 변화 - 한반도에 주는 교훈"을 주제로 통일에 대한 경험을 가진 독일 시민단체의 대표와 함께 통일에 대한 논의로 이루어졌다. 또한 한스 자이델 재단과 공동으로 '북한인권 사건리포트와 인권침해: 사건기록과 인권운동 세미나'를 개최해서 북한인권 사건리포트 진행 사항에 대해 보고하고 북한인권기록보존소의 활동과 성과에 대해 논의했다. 그 후 한스 자이델 재단, 성공적인 통일을 만들어가는 사람들, NK지식인연대, 한국외대-현대경제연구원 EU센터와 함께 한 - 유럽연합(EU) 인권과 민주화 이행을 위한 대화 프로그램 국제학술회의 세미나(2013)를 개최했다. 세미나의 주요 논의 사항은 NKDB의 협력사업 현황보고와 사업의 교훈을 파악하고 인권과 민주화 이행을 위한 한-유럽연합(EU) 대화프로그램의 실효성과 향후 협력증진방안이었다.

또한 NKDB는 정확한 정보 수집이라는 설립 목적에 맞게 제1회 북한인권 정책포럼을 개최해 "북한인권 조사 및 기록보존소의 설립과 운영방안"에 대한 논의를 진행했다. 기록보존소의 의의는 독일의 사례에서 찾아볼 수 있는데 독일의 중앙범죄 기록소 잘츠키터 (Salzgitter)는 동독에서 반인권범죄 행위를 저지른 자들에게 통일 이후 처벌할 것이라는 경고를 보냄으로써 가해자들이 가혹행위를 자제하도록 하는 기능을 가지고

있었다.¹¹⁾ 따라서 북한 인권 기록보존소가 설치 될 경우 북한 인권 개선에 실질적인 도움을 줄 수 있다는 것을 시사하며 NKDB는 인권 옹호를 위한 정보 정치의 기제를 지속적으로 활용했다. 결국 북한 인권에 대한 체계적인 정보망의 필요성에 대한 역설은 2007년 북한 인권 기록보존소가 설립되는데 일조하여 정보 정치영역에서의 정보 전달이 가지는 위력을 보여주었다. 또한 NKDB는 북한 인권침해 정보 수집과 정보 수집의 기본 목적을 “인권침해의 억제와 방지”에 두었는데 이는 북한 당국 자체적으로 주민들에게 행해지는 인권 침해 행위를 중지하거나 그러한 행위를 강제적으로 중단시킬 수 있는 압박수단으로 활용했다. NKDB는 정보를 매년 보고서 형식으로 발간해서 이를 유통하여 시민단체, 언론 그리고 정치권 등 정보 활용의 단체의 개별적인 특성에 따라 자유롭게 정보를 활용할 수 있도록 정보에 대한 접근성을 확장시켰다. 특히 언론에 미치는 정보정치의 영향력은 고무적이었는데, 언론 관련 단체는 북한 인권이라는 이슈에 대한 정보의 유입성이 높고 언론 단체라는 특성상 일반 대중에게 효율적으로 정보를 전달할 수 있다는 점에서 이슈 연계망 형태의 TAN 도입이라는 결과를 낳았다. 이를 통해 NKDB의 옹호활동은 12) 정보정치를 기반으로 정확한 정보 전달을 통해 사건을 인식하게 하는 것으로 하고 있음을 알 수 있다.

또한 NKDB는 도서 출판과 자료집 등을 제작하여 인권 옹호 활동을 지속했다. 우선 북한 정치범수용소 근무자, 수감자 및 실종자 인명사전을 제작했는데 인명사전은 북한 정치범수용소 근무자 51명, 수감 및 수감되어있다고 추정되는 579명, 사망자 및 수감경험자 137명, 실종자 499명에 대한 정보를 담고 있다. 그리고 2014 유엔 북한인권조사위원회(COI) 보고서 발간 이후 북한인권에 관한 평가 보고서를 제출해 북한인권 정보센터의 DB 분석을 중심으로 COI 조사 9개 항목과 북한인권 정보센터 DB 분류체계 비교, 북한인권 침해사건 전체시기 및 UN COI 조사 전후 2년간의 시기 북한 인권침해 사건 발생 등의 내용을 담고 있다. 2015 북한

11) 윤여상 「북한인권기록보존소 설치와 역할(독일)」 올인코리아, 2008.01.28

12) 박재영, 국제관계와 NGO, 法文社, 2003. 322-325

이탈주민 경제사회통합 실태를 NK Social Research이 공동 주관해서 기존의 북한이탈주민 취업, 실업, 소득 등 고용동향과 경제활동 전반에 대한 경제통합실태조사와 함께 대북송금, 언론과 재이주 인식 등 대한민국 국민이면서 또 다른 명칭으로 불리는 북한이탈주민의 사회통합 실태를 명확히 조사했다. NKDB의 목적은 이슈에 대한 정보의 공론화로써, NKDB에 의한 정보의 유입과 흐름은 이슈를 해결하기 위한 TAN 도모에 큰 영향을 끼쳤다. 특히 정치범수용소의 실태와 인명사전 제작은 직접적으로 접근하기 어려운 정치범 수용소에 대한 정확한 정보를 제공하여 북한 정치범수용소에 대한 국제적인 논의를 이끌어내는데 큰 도움을 주었다. 정치범 수용소에 대한 정확한 정보를 얻기 위해 탈북자 증언을 참고하여 많은 청중들에게 동정과 반향을 불러일으키는 정보 정치 활동의 영역 내에서 NKDB는 다소 무관심했던 정치범 수용소에 대한 관심을 유도하기 위해 성공적인 해결방안을 도입했다고 볼 수 있다. 따라서 국내외의 일반 시민들에게 사건에 대한 정확한 정보를 전달하면서 그 정보의 전달 방식에서 대중의 접근성을 높이기 위해 출판물로써 북한 인권에 대한 접근을 용이하게 만들었다.

이와 같이 NKDB의 옹호활동은 대중인식 제고를 위한 자료집을 발간해서 관련 이슈를 해결할 수 있음에도 실천하지 않는 정부 정책을 압박하고 변화를 유도하기 위한 전략의 일환으로 사용되었다는 것을 확인할 수 있다.¹³⁾ 이러한 옹호활동은 정보정치 영역 내의 주요 기제로 인식이 가능하다.

2. 상징정치(Symbolic Politics)

상징정치란 사회적 이슈를 공론화하기 위하여 상징적 사건을 통해 시민들에게 특정한 이슈에 관한 관심을 유발하여 대중적 지지를 확보함으로써 TAN의 타겟 행위자인 국제기구 또는 각 국 정부를 압박하는 전략

13) 김성한, 문경연, “한반도 통일기반 조성을 위한 비정부기구(NGO)의 역할: 대북 지원 NGO와 북한 인권 NGO를 중심으로”, 국제관계연구 제19권 제1호 (2014년 봄호), 150-151

이다. 그 효율을 높이기 위하여 TAN은 특정한 이슈에 관한 실화를 바탕으로 극적인 스토리를 제작하거나 사진이나 그림을 사용한 길거리 캠페인 같은 행사를 통해 대중의 관심을 유도하고, 미디어의 주목을 유발하게 된다.¹⁴⁾ 이처럼 상징정치 전략을 사용하여 언론과 미디어 등을 통해 대중의 거대한 지지 확보가 TAN 성장의 촉매제가 되어 네트워크 활동의 효율성을 제고할 수 있는 것이다.

북한 인권과 관련된 상징적 사건으로 인해 TAN이 출범한 사례 중에 가장 대표적인 예시로서 신숙자 모녀 억류 사건을 해결하기 위한 ‘통영의 딸 구출 운동’이 있다.¹⁵⁾ 신숙자 씨는 독일에서 간호사로 근무했고 남편 오길남 박사는 독일에서 경제학을 공부했다. 1985년 오길남 박사는 북한에서 좋은 교수직과 아픈 아내에게 최상의 진료와 의료진을 제공하겠다는 북한요원의 말을 믿고 아내의 반대에도 불구하고 가족과 함께 월북을 했다. 그러나 체제의 부당함을 느낀 그는 1년 후 독일에서 유학중인 남한 부부를 데려오라는 지령을 받았으나 독일로 가던 중 탈출했다. 그리고 그 대가로 아내 신숙자씨와 딸들은 1987년 말 정치범 수용소인 요덕수용소 혁명화구역에 갇혔다. 우연히 오길남 박사의 사연을 알게 된 방수열씨 부부가 통영기독교연합회와 공동으로 2011년 6월부터 18일간 통영에서 북한의 정치범 수용소의 실태를 알리기 위한 북한 정치범수용소 전시회 “그 곳에는 사랑이 없다/그런데 통영의 딸이 그곳에 있습니다.”를 개최했다. 이는 북한 정치범 수용소의 인권유린 현장을 고발하는 ‘북한정치범 수용소 사진전시회’로써 정치범 수용소에서 자행된 잔혹한 고문을 고발하는 사진을 비롯해 수용소의 생활과 설명을 담은 자료, 수감 중인 사람들의 사진 등 50여점이 전시되었다. 이 전시회는 국내외로 큰 파급력을 불러왔고 전국적으로 통영의 딸 구출 운동을 시작하는 계기를 제공했다. 또한 북한 요덕 정치범수용소에서 신숙자 씨 모녀를 목격한 탈북자들의 증언이 이어졌고, 정치범 수용소에서 행해지는 북한의 반인도적 범죄 행위를 규탄하는 여론이 거세졌다. ‘통영의 딸 신숙자 구출운동’은 당시 무관심했

14) Keck & Sikkink *앞의 책*, pp22-23

15) 하태경, 「통영의 딸」 북한이 진상 밝혀라, 경향신문, 2012.05.14

던 정치범 수용소의 실상을 보여주는 일종의 상징적 사건으로써 작용했으며, 북한에 억류되어 있던 신숙자 모녀는 인권 유린의 피해자로서 정치범 수용소의 실상을 폭로하는 상징적 사건이 되었다.

‘통영의 딸 구출운동’은 북한 인권실태의 증진을 위해 국제 사회에 공존하는 다양한 TAN을 형성하는 계기가 되었는데, 각 국에서 펼치는 독자적인 캠페인의 과급력보다는 NGO의 연대로 형성된 TAN이 영향력이 더 크며 UN에 북한 반인도적 범죄 조사위원회 설립과 실효적 조사활동 지원하는 것을 효과적으로 청원할 수 있다고 판단했기 때문이다. 즉 이러한 노력의 결과로 TAN의 형식으로 북한 인권에 대한 관심을 촉구하는 지역NGO와 국제NGO들이 연대하여 북한 반인도 범죄 철폐 국제연대(International Coalition to Stop Crimes against Humanity in North Korea : ICNK)가 2011년 9월에 설립되었다. 휴먼 라이츠 워치, 국제 엠네스티, 국제인권연맹 등 세계 3대 인권단체를 포함하여 15개국 43개 NGO로 구성된 ICNK는 정부나 국제기구가 가지는 관료제의 조직적 특징에서 기인하는 한계들을 보완했으며 기존 국제 NGO가 지속적인 연대를 형성하지 못했다는 한계를 넘어 TAN을 형성했다는 점에서 큰 의의를 가진다.¹⁶⁾ ICNK는 북한 내부에서 끊임없이 벌어지고 있는 반인도적 범죄들을 통영의 딸 구출 사건을 기제로 상징적인 사건으로 해석하여 전파하고, 이런 북한의 인권유린 문제를 해결하기 위해 유엔 산하 북한인권조사위원회를 설치하는 것을 주요 목적으로 두었다. 이 목적 달성을 위하여 정치범 수용소의 실상을 널리 전파하고 ICNK는 북한 인권상황에 대해 공동의 이해와 인식을 제고하기 위한 다양한 국제 옹호활동을 진행했다. 이를 바탕으로 ICNK는 반기문 UN 사무총장에게 통영의 딸 신숙자 여사와 두 딸의 생사확인 및 생환을 위해 북한에 유엔특사를 파견할 것을 강력히 요청했다. 또한 서울, 뉴욕, 도쿄, 런던 등 세계 주요 대도시에서 대시민 거리홍보활동 및 인터넷 ‘백만 엽서 청원운동’을 진행했고, 전 세계 10여 개의 북한 대사관 및 대표부 앞에서 이들의 생사확인 및 조속한 생환을 촉구하고 북한당국의 반인도 범죄를 규탄하는 집회를 개최했다.¹⁷⁾

16) 국가안보전략연구원, “국제 북한인권 NGO 현황”, (2015) pp.104

ICNK가 활동하기 이전까지 '통영의 딸 신숙자 모녀 구출 운동'은 국내 시민단체에 의해 진행되는 풀뿌리 지역운동으로써 전국적인 관심은 받았으나 세계적인 이슈로 자리 잡지는 않았다. 그러나 TAN인 ICNK는 통영의 딸 억류에 대한 초국적인 캠페인 활동이나 집회 등을 통해 국제적인 관심을 유발했으며 신숙자씨 모녀 문제가 북한 인권 개선운동의 대표적인 상징이 된 것이다. 뿐만 아니라 북한의 수용소 내 인권침해 문제가 국제적인 이슈가 되었으며 전 세계인의 이목을 집중시키고 수용소에 대한 경각심도 불러일으켰다. 더욱 실질적으로는 유엔이 수용소의 현 실태를 파악하고, 수용소 조사를 착수하게끔 만들 수 있는 계기를 마련했다. 이와 같은 사례는 국제적으로 옹호 활동을 진행할 수 있는 TAN의 위력을 확인하는 계기가 되었다(켈·시킹크 1998, 23-24).

이후 ICNK는 북한에 대한 정보가 전무한 지역을 순회하며 북한 인권 현황에 대한 세미나를 진행했는데 이를 통해 북한의 현 정치체제와 그들에 의한 인권유린상태를 전 세계적으로 알리는 계기가 되었다. 대표 활동으로 ICNK는 북한인권조사위원회(COI) 설립 촉구활동을 중심으로 다양한 캠페인을 진행했다.¹⁷⁾ 구체적으로 워싱턴에서 북한 정치범 관리소의 심각성을 제기하는 국제회의를 워싱턴에서 개최(2012), 유엔 북한인권조사위원회 활동을 통한 북한 인권개선 방안을 논의하기 위한 북한 인권국제회의 개최(2013), COI와 연대해서 서울에서 처음으로 북한인권 실태에 대한 공청회를 개최(2013)하는 등의 활동을 개시했다. 이러한 국제회의 중심의 옹호활동은 전 세계에게 공식적으로 북한 인권이라는 이슈에 대한 관심을 지속적으로 환기하고 사건을 이슈화하는데 주력했다. 이처럼 ICNK가 주도한 국제회의는 특정한 상징적 사건을 중심으로 정부나 국제기구의 정책변화를 유도했다.

ICNK는 자체적으로 진행하는 캠페인에 효율적인 상징화 활동을 첨가했다. 2014년 ICNK는 뉴욕 타임스퀘어 광장에 북한인권 개선 촉구 광고

17) 최현목, 「'통영의 딸' 미스터리] 유엔을 움직인 국제인권단체 'ICNK(북한반인도범죄 철폐국제연대)」, 조선닷컴, 2012.05.09

18) 김아름내, 「ICNK, 북한반인도범죄조사위 촉구」, 한국NGO신문, 2013.01.09

를 게시했다. ‘북한인권 결의안 통과 환영’이라고 쓰인 광고 포스터는 유엔 북한인권 조사위원회 최종 보고서 내용의 일부를 인용해서 포스터 문구로 사용했다. 이 포스터는 영양 결핍상태로 추정되는 북한의 ‘꽃제비 소년’ 사진을 함께 게시했는데 북한 내에서 아이들에 대한 인권 존중이 전혀 되지 않는 실태를 보여주는 사례였기 때문에 북한 주민의 실상을 짐작하게 했다.¹⁹⁾ 이는 상징적 사건인 북한 인권 결의안의 통과 의의를 내포하는 동시에 어린이의 인권 유린 상태를 보여주는 포스터였기 때문에 포스터가 게시된 미국뿐만 아니라 국제적으로도 북한 인권결의안에 대한 적극적인 지지와 북한 어린이 영양상태 해결을 위한 TAN가 이루어졌다는 점에서 큰 주목을 받았다. 이전의 ICNK 활동이 상징적 사건을 바탕으로 이슈에 대한 관심을 유발시켰다면 광고 게시는 긍정적인 상징적 사건과 더불어 주목받지 못했던 북한 어린이 영양실태 문제에 대해 상징화 작업을 거쳐서 TAN까지 도모하는 결과를 낳았다.

3. 지렛대 정치

지렛대 정치란 국제사회에 강한 영향력을 가진 행위자에 압력을 행사해 특정한 사안에 관한 입장 및 정책변화를 유도하여 궁극적 목적의 행위자의 영향력을 유도하는 전략이다. 상향식(Top-down) 전략으로 해석할 수 있는데, 이를 통해 그들의 목적 달성을 위한 비정부기구들은 보다 적은 비용으로 높은 효율을 얻는다. 지렛대 전략은 물질적인 지렛대 전략과 도덕적인 지렛대 전략으로 분류할 수 있다. 물질적인 지렛대 전략은 현 국제 사회 내의 중요 이슈를 재화와 같은 물질적 요소나 국제회의 내에서 표결 제출 혹은 권위 있는 직책 등과 연계시키는 전략을 의미한다. 반면에 도덕적 지렛대의 전략은 도덕적인 수치심의 동원(mobilization of shame)을 사용해서 도덕적인 이미지를 중요시하는 국가의 정책변경 사안이 국제적인 관심의 대상이 되도록 유도한다.

북한 인권 문제를 해결하는 데 있어 NGO의 TAN형성은 이러한 지렛대

19) 장양희, 「뉴욕 타임스퀘어 광장에 북한인권 개선 촉구 광고」, VOA 뉴스, 2014.12.30

정치를 적절하게 활용하였다. 국제사회에서 북한에게 큰 영향력이 있는 주체적 행위자를 선별한다면 미국과 중국 그리고 UN이 될 수 있다. 다소 논란의 여지가 있지만 미국은 여전히 국제질서에 큰 영향을 미치는 헤게모니적 지위를 가지고 있는 국가이다. 북한과는 적대적인 관계를 유지하고 있지만, 미국의 입장이나 정책변화가 북한에게 있어서 긴밀한 사안임은 틀림없다. 그리고 중국은 주요 강대국들 중 유일하게 북한과 친밀한 연대관계를 맺고 있는 국가이다. 그러므로 북한에게 가장 큰 영향력을 미칠 수 있는 국가이다. 마지막으로 UN은 세계에서 가장 많은 회원국을 보유한 조직력 있고 영향력 있는 국제기구로서 북한 또한 참여하고 있기에 북한에게 미치는 영향력을 간과할 수 없다. 이러한 근거로 본 절에서는 인권문제 개선을 위해 북한의 압력을 행사하기 위한 비정부기구들이 미국, 중국, 유엔에 대한 활동들에 대해 고찰해 볼 것이다.

북한의 인권개선을 위해 노력하는 국제 사회의 다양한 연대 가운데 북한의 인권옹호를 위해 지렛대 전략을 주로 사용하는 TAN의 대표적인 사례로 북한자유연합의 활동을 분석해 볼 것이다. 북한자유연합(NKFC)은 2003년 디펜스 포럼과 워싱턴의 싱크탱크인 허드슨연구소, 미국을 걱정하는 여성들(CWA)등 13개 단체들로 시작되어 현재는 세계적으로 70여 개 시민사회조직이 모여 북한 인권운동단체들의 연대를 지속해 나가고 있으며 각 단체들은 서울, 도쿄, 워싱턴 DC, 시카고, 베를린 등 세계 곳곳에서 북한 주민의 인권 개선을 위해 활동하는 TAN)로 성장했다. NKFC는 북한 정권이 행하는 인권탄압을 국제 사회에 공론화하고 인권유린이 지속되는 동안 북한을 압박하기 위해 일절 재정지원을 금했으며, 미국 정부로 하여금 북한 주민들에게 인권 복원을 위해 노력하도록 장려하며 국제 사회 내의 각 국가가 북한난민을 보호하도록 촉구하는데 설립 목적을 두었다. NKFC가 추구하는 국제 사회의 실질적 정책목표의 변화는 미국무성의 북한을 향한 정책적 변화와 북한 주민들에게 인도적 개입 확충 그리고 중국 정부의 탈북자 강제송환정책 저지이다. 즉 북한 내부 인권문제 개선에 대해서 중장기적인 전망을 가지고 접근하는데 이를 처리할 전략의 방법으로 지렛대 전략을 주로 사용한다.²⁰⁾

1) 미국

미국의 대북인권 정책은 인권외교, 민주주의 및 인권증진지원정책, 대북방송을 통한 정보유통, 국내법제정을 통한 경제적 및 도덕적 압력을 통해 사용된다. 이러한 미국의 대북 인권정책은 북한에 대한 강력한 제재수단을 동원하여 북한 정부에 효과적인 압박을 가할 수 있는 핵심적인 역할을 수행한다.

NKFC는 국제사회 최초로 2004년 워싱턴 DC에서 ‘북한자유주간’ 행사를 처음으로 개최하여 1000여 명이 넘는 회원들이 전 세계에서 참석해 북한 인권 실태를 알리는 데 크게 기여했다. 이러한 북한인권 관련 캠페인의 지속된 발전은 솔티 의장과 NKFC 회원들의 노력으로 미 의회는 2004년 ‘북한인권법’을 통과시키는데 큰 영향을 주었다. 북한인권 문제를 해결하는 데 있어 NKFC는 특히 도덕적 지렛대 전략을 이용했다. 도덕적 지렛대의 결과, 특정 국가가 국제적으로 지켜야 할 의무를 어기는 경우에 국가는 자신의 신용을 위태롭지 않도록 정책에 있어서의 변화를 도모한다. 그러나 국제적인 비난과 항의 속에서도 북한 정부는 북한인권법에 대한 오류를 제기하며 국제사회가 북한 인권에 대해 지나친 관심을 제기한다고 항의하였다. 이러한 측면에서 북한에 가해지는 지렛대 정치는 성공적인 결과를 낳았다고 보기에 어렵다.

2008년, NKFC는 미국 정부에 북한 인권에 대한 이슈를 제기하여 미 대통령이 북한인권 주장을 맞아 공식적으로 북한 인권에 대한 성명을 발표하도록 촉구했다. 제6회 북한인권 주간의 대통령 성명에서 부시 대통령은 북한 주민들이 인권을 복원하고 자유와 존엄을 찾을 때까지 미국 정부 자체에서 계속 지원할 것이라고 밝혔다. 이와 같은 옹호 활동은 북한인권법 제정 이후 북한인권법 연장안이 하원에서 가결되도록 영향을 주었으며, 이와 같은 법안의 통과는 상원에서 법안 일부 수정되어 가결되는데 도움이 되었다. 2008년 동법 수정안에는 북한인권 특사를 정규직으로

20) 윤국환, 「[[북한]미 종교·인권단체 ‘북한자유연합’ 결성」, 한겨레 신문, 2003.06.27

격상하였고 이러한 법안의 변화는 탈북자를 난민으로 정의하여 그들의 수용을 위한 법률적 근거를 마련하도록 하고 북한인권 NGO에 대한 재정적 지원을 제도적으로 보장하는 것을 위해 이루어졌다. 따라서 NKFC의 활동은 미국 내의 법안 격상에도 영향을 끼쳤음을 파악할 수 있다.

2011년 NKFC는 워싱턴 DC에서 열리는 미-중 정상회의에서 중국의 탈북자 송환정책에 대한 미국 정부의 압박의 필요성을 주장하며 탈북자 문제를 논의할 것을 촉구하는 서한을 오바마 대통령에게 보냈고 북한의 기아문제가 팽배하고 가족의 생계를 유지하기 위해 중국으로 간 북한 여성들이 인신매매를 당하는 사회 문제를 고발하고 국제법상 중국 정부의 인권문제 방치는 국제법상 어긋났다고 강하게 비판했다.

2) 유엔(UN)

NKFC는 결성 후 첫 활동을 1999년 상원 외교위원회 동아시아·태평양 소위의 북한 정치범수용소 청문회를 개최를 주선하는 것으로 시작했다. 청문회에는 정치범수용소 생존자인 탈북자 강철환 씨가 증언했고 이후 상원 법제사법위원회, 하원 국제종교자유위원회에서도 청문회를 개최했으며 2003년에는 황장엽 전 북한 노동당 국제담당 비서의 의회 증언을 성사시켰다. 21) 이러한 청문회는 각 국의 외교부가 북한 인권에 대한 논의를 시작하도록 유발했으며 북한의 실태를 직접 전해서 북한에 대해 무관심한 국제사회에 도덕적 충격을 주었으며 국제적 인식을 제고하는 지렛대 정치의 긍정적 결과를 초래했다.

그 후 2004년 NKFC는 북한이 정치범을 대상으로 독가스 실험실을 운영하고 있다고 비난하고, 유엔과 국제적십자사 등 국제기구가 이에 대한 실태조사에 나설 것을 촉구했다. NKFC는 탈북자 이범식 박사의 증언을 통해 정치범 대상 독가스 실험에 대해 비판하고 대한민국 정부 당국이 정치범 가스 살해 관련 모든 정보를 유엔과 북한인권 개선에 관심 있는 다른 나라 정부가 정치범 살해라는 이슈를 세계적 공론에 놓아야 하는

21) 이재교, 「수잔 솔티는 누구... '탈북자들의 대모'로 불려」, 문화일보, 2013.04.05

필요성을 역설했다. 그 결과로 이런 노력의 연장선에서 한국, 미국, 일본, 유럽에 있는 여러 비정부단체가 김정일 북한 국방위원장을 네덜란드 헤이그에 있는 국제 형사 재판소에 제소하려는 운동이 발발했고 유엔 총회가 북한 인권의 현주소를 파악할 수 있는 계기가 생겼다. 결국 유엔 총회는 제3위원회에서 채택된 북한 인권 상황에 대한 결의안을 가결했다. 유엔 총회가 북한 인권 문제에 대해 결의안을 통과시킨 것은 처음 시행된 국제사회의 공식적이고 정책적인 움직임이었다. 이후에 유엔 총회는 2005년에서 2009년까지 총 5회에 걸친 북한인권 결의안을 채택하여 북한 인권 상황을 정확히 파악하는 과정을 진행했고 특히 2005년 북한인권 결의안부터는 북한 정부의 인권상황을 분류해서 개선 방안을 항목별로 강력히 요구했으며 2008년 제63차 유엔총회에서 채택된 결의안은 남북 대화의 필요성에 대해 무지한 북한 정부를 압박하고 북한 내에서 행해지는 심각한 인권침해에 대한 우려를 공식적으로 표명하며 이에 대해 북한 당국 자체에서 적극적인 중단을 시행할 것을 촉구하였다.

또한 유엔 인권위원회는 북한인권 문제를 전담하여 유엔 인권위원회와 유엔총회에 보고할 수 있는 '북한인권 특별 보고관'을 설치하여 북한인권 개선을 위한 공식적 압력을 강화했다.

3) 중국

중국은 북한 인권 문제와 관련해 미국과 유엔보다 훨씬 더 밀접한 관계가 있다. 그것은 바로 탈북자 강제송환 문제이다. 탈북자 수는 점점 증가하는 추세이고 그 중 많은 탈북자들이 북한과 국경을 맞대고 있는 중국으로 탈출한다. 중국은 수많은 탈북자들을 수많은 비정부기구들을 포함한 국제사회가 요구하는 것처럼 난민으로 인정하지 않고 탈북자들 적발 시 즉각 북한으로 강제송환 시킨다. 이와같이 중국에 의해 강제송환된 탈북자들을 정치범수용소로 보내거나 즉각 공개처형을 하는 등 심각한 인권의 피해자가 된다.

중국은 이와 같은 문제에 인식하면서도 탈북자를 강제송환하고 있는데, 이는 북한과의 정치적인 관계 때문이다. 이처럼 밀접한 정치적 관계를 유

지하고 있는 북한과 중국의 관계로 인해 북한 인권 개선을 위해 활동하는 초국가적 옹호네트워크는 이 문제를 해결하기 위해 노력 해왔다. 탈북자 대부분의 1차적 탈북경로가 되는 중국의 태도 변화가 북한에게 엄청난 영향을 미칠 것이라는 분석이 있기 때문이다.

2004년 탈북난민 강제송환 저지 국제 캠페인(이하 국제 캠페인)이 8일 오전 중국대사관 앞에서 공식출범했다. NKFC에 소속된 디펜스 포럼이 주도인 역할을 한 국제 캠페인은 출범선언문을 통해 중국은 1982년에 1951년 난민협약을 비준한 나라로서 국제법률을 준수할 것을 강조했음에도 재중 탈북난민을 보호하기는커녕 정치범 수용소나 고문과 처형의 악습이 잔재한 북한으로 송환하는 현 실태를 비판하면서 중국 정부에 탈북난민 강제 송환 정책의 중단을 요청했다.

또한 이러한 노력의 일환으로 NKFC는 베이징올림픽 당시 ‘북한 주민들에게 자유를’이란 고무 팔찌 착용 운동을 벌였다. 이는 중국 정부가 행한 탈북자 강제송환정책에 반대해서 벌인 시위운동으로, 중국 정부의 비인도주의적 행태에 대한 분노를 유발시켰으며 북한을 벗어나도 권리를 보장받지 못하는 탈북자들의 인권 실태가 다시 한 번 전 세계의 주목을 받도록 주력했다.

탈북자에 대한 인권 침해 상황이 국제적인 논의 사안으로 적용되고, 중국 외교정책에 부정적인 영향을 미치게 되자 중국은 국제법 원칙을 수행하기 시작했다. 중국이 북한 인권에 대해 기본적으로는 내정 불간섭을 존중하나, 탈북자의 경우처럼 북한 경내를 탈출하여 중국 소관 상황이 될 경우 이를 사안에 따라 처리하겠다는 입장을 밝혔다. 사안에 따른 처리란 국제적 여론에 주목받을수록 중국이 탈북자 처리에 있어 인도주의적 입장을 견지한다는 것을 의미하나 중국의 북한 인권에 대한 태도는 불간섭 정책이었다.²²⁾ 그러나 중국이 국제사회의 규범에 적극적으로 나서는 상황에서 북한에 대해 국제인권 참여를 중용하는 우회적, 간접적 권고를 의식하며 중국은 탈북자 문제를 주권문제, 북한과의 쌍무적 관계로 제한하

22) 국가인권위원회, 「북한인권 개선을 위한 중장기 정책 및 로드맵 구축」, (2010), 128-129

여 접근하고 있다. 그러나 무조건적인 강제송환에 따를 국제적 비난을 의식하지 않을 수 없는 상황에 처했다.

이후 NKFC는 2011년 미-중 정상회의에 참석하는 후진타오 중국 국가 주석이 미국 백악관 방문 시에 열리는 만찬 시각에 맞춰 백악관 근처에서 중국 당국이 탈북자들의 의사에 반하여 그들을 강제 복송시키고 있음에 대해 항의하고, 단지 살기 위해 국경을 넘은 탈북자들이 수감, 고문, 극단적인 경우 사형에 이르는 가혹한 처벌을 받고 있음을 국제 사회에 알리는 촛불기도회를 열었다. 따라서 중국은 인권문제를 통해 국제사회가 북한을 압박하는 것에 상당한 부담을 느끼게 되었다. 중국의 이러한 태도는 이후 유엔인권위원회 대북인권결의안 채택과정에서의 대표연설을 통해 나타났다. 중국은 서방이 개발도상국에게 행했던 식민지 통치라는 역사적 인권문제가 해결되지 않았음에도 불구하고 당국에게 적용되는 서방의 인권문제 제기에 대해 의문을 표하며 이는 부당한 것으로 규정했다.

중국의 이와 같은 대응방식은 국제사회의 북한 인권 촉구에 대한 압박을 받았다고 평가되는 점에서 지렛대 전략 사용의 성공적인 결과를 낳았다고 보기는 어렵다. 따라서 NKFC는 이를 타개하기 위해서 지렛대 전략의 타겟 행위자를 유엔에 집중했다. 유엔이 국제사회에 북한인권상황을 알릴 수 있고, 이를 통해 북한인권 보호 및 증진을 결집하는 역할을 할 수 있으며 유엔 회원국들에게 북한 관련 정책 결정을 하는데 핵심적인 영향력을 제공할 수 있기 때문이다. 또한 유엔기구의 지속적인 북한인권 결의안 채택을 통해 북한 인권에 대한 논의의 지속성과 더불어 대북인권 압력에 대한 수위가 높아지는 효과를 기대할 수 있다.

4. 책임 정치

책임정치 전략은 TAN의 활동의 대상이 되는 행위자가 TAN의 요구를 묵살하거나 담론적인 입장만을 취하고 구체적인 정책 변화 등의 조치를 취하지 않을 때, 이것에 대한 책임을 요구하는 전략이다(Keck & Sikkink 1998 24-25). 즉, 정책 행위자가 기존에 천명한 원칙이나 정책을 시행

하지 않거나 상충하는 정책을 전개하는 경우 네트워크는 이러한 위반사항에 대해 지적하고 이를 TAN을 통해 널리 전파하는 방식을 통하여 정부나 국제기구의 정책 변화를 유도하는 것이다. 북한 인권문제의 경우 현재 국제사회의 대부분의 행위자들이 북한 인권문제 개선에 대한 공감대를 형성하고 있다고 해도 과언이 아니다. 그러나 과거 한국정부는 북한과의 전략적인 입장에 따라 북 인권문제에 대한 적극적인 개입을 하지 않았다. 왜냐하면 북한은 자국의 인권문제에 대한 국제사회 또는 타국의 개입에 매우 민감하게 반응하였기 때문이다.

1990년대 말부터 2000년 대 초까지 한국 정부는 남북관계 개선에 강조점을 두는 정책을 시행했었다. 때문에 북한의 인권문제에 대한 심각성은 인식을 하고 있고 공감을 했지만, 정부 단독 또는 국제사회의 다자적 차원의 대북 인권정책의 측면에서는 소극적 태도를 보이며 북한인권 문제에 관한 한 '조용한 외교'를 지향하였다.

그래서 2000년대 초까지 UN에서 북한 인권결의안 투표에 불참하거나 기권을 하였다. 이에 따라 TAN는 한국정부의 대북 인권정책이 남북관계 발전이라는 명분에 간혀 제대로 수행되지 못했다고 판단하고, 보편적 인권을 충족시키는 북한 인권을 개선시키기 위해 정부를 향해 책임정치 전략을 사용하였다. 그 과정을 살펴보면 다음과 같다.

1) 한국 정부의 인권 정책

1998년 수립된 김대중 정부는 북한에 대한 유화정책을 의미하는 '햇볕 정책'을 추구하면서 북한 인권문제에 대해서 적극적인 입장 표명을 하지 않았다. 김대중 정부는 북한 인권문제에 대한 정부의 공식적인 언급을 자제하는 등 전반적으로 북한 인권문제 개선과 관련하여 소극적인 자세를 보였다. 북한 인권문제 해결을 위한 '조용한 외교'라는 표현도 이 당시 등장하였다. 이러한 김대중 정부의 북한 인권정책은 국제사회의 북한 인권문제 제기에 대한 소극적 태도로 나타났다.

노무현 정부 역시 국제사회에서의 북한 인권문제에 대해서 소극적인 자세를 유지하였다. 이는 노무현 정부가 국제사회에서 북한 인권문제를

제기할 경우 남북관계 개선에 미칠 부정적 영향을 우려하여 북한인권 개선에 상대적으로 소극적·유보적인 정책기조를 유지했기 때문이다. 김대중 정부 및 노무현 정부의 대북 인권정책은 북한 인권문제에 대한 국제적 개입의 흐름을 반영하지 못한 채, 남북관계의 특수성을 강조하면서 북한주민의 정치적·시민적 권리의 개선에 대해 공개적 요구를 하지 않는 소극적 대응으로 일관했다.²³⁾ 특히 미국 의회의 북한인권법(2005), 일본의회 북한인권법(2006), 유럽의회 대북인권결의안, 유엔총회의 대북인권결의안 등 국제사회 대북 인권개선 압박에 동조하지 않고 독자적 남북협상정책 유지하면서 국제인권공동체에서 고립을 자초하였다.²⁴⁾

2) 비정부기구의 활동

이와 같이 한국 정부의 북한 인권에 대한 미온한 입장을 개선하기 위해 북한 인권문제 개선을 요구하는 TAN이 한국 정부의 무관심적인 태도를 비판하고 태도 개선을 촉구했다.

뉴라이트 단체를 비롯한 엠네스티 인터내셔널 등의 국제적 NGO는 김대중 정부가 남북관계 개선을 위해 EU와 우방국들이 제58차 유엔인권위원회(2002)에서 북한인권 결의안을 제기하는 것을 저지하고 국제사회에서 북한 인권 문제를 비판하거나 거론하는 것을 피한다고 주장했다.

2005년 북한인권 시민연합은 유엔여성차별철폐위원회에서 북한의 계급 차별 정책에 따른 여성들의 기본적 권리 침해, 탈북 여성들의 인신매매, 강제 송환된 뒤에 당하는 인권 유린(강제 낙태와 영아 살해, 비인격적 심문 등), 여성들에 대한 가정 내 폭력 등을 소개하며 북한 인권법에 대한 필요성을 역설한 뒤 한국 정부의 북한에 대한 미온한 외교 태도를 지적하고 그에 대한 시정을 촉구했다.²⁵⁾

2006년 북한인권 관련 NGO들을 비롯해 뉴라이트 단체, 남북자 가족

23) 안득기, 「국제사회와 북한인권: 현황, 쟁점, 과제」 (2011), pp.28-29

24) 한동호, “한국의 대북 인권정책 연구”, 통일연구원 연구총서, Vol.2014 No.12 (2014년), pp.28-30

25) 허만호, 「北인권문제, 국제적 연대로 풀자」, 동아일보, 2005.08.09

단체, 대학생들까지 나서 정부의‘찬성’표결을 촉구했다. 대한변협을 비롯한 12개 시민·인권단체는 제 61차 UN 총회에 상정된 북한인권 결의안에 대해 정부가 찬성표결을 제출해야 한다고 주장했다.

이들은 성명에서 정부가 ‘남북관계의 특수성’ 등을 운운하며 표결에서 기권하거나 불참한다면 대한민국은 국제사회에서 인권을 포기한 국가로 낙인찍힐 것이라고 주장하며 책임감 있는 태도 변화를 요구하였다. 또한 단체들은 연대 활동으로 공동 성명을 제출한 뒤 유엔 북한인권 결의안 찬성 표결을 촉구하는 피켓과 현수막을 들고 가두행진을 벌였다.

2006년 NK위치는 국제사회의 움직임에 보조를 맞추면서 한국 정부가 유엔 총회의 북한 인권 결의 공동 제안국가가 되도록 옹호활동을 펼치고 및 찬성투표를 제출하도록 독려했다. 특히 유엔 총회 결의에서 명시된 북한인권 특별보고관의 방북조사에 북한이 협조하도록 인권이사회 이사국 및 관련 국제기구와 공조하는 방안도 적극 추진했다.

또한 국내외의 NGO들이 상호 긴밀하게 협력하는 가운데, 휴먼 라이츠 위치는 유엔 인권이사회(UNHRC)나 인권고등판무관실(UNHCHR) 등 유엔기구 인사들과의 수시 접촉과 정보 제공을 모색하는 한편, 국제사면위원회 등 저명한 국제인권단체들의 지속적인 관심과 행동을 계속 촉구해서 국제사회가 한국 정부의 입장 표명에 집중할 수 있는 환경을 조성했다. 그리고 휴먼 라이츠 위치는 노무현 정부가 유엔인권위원회 대북 인권 결의안 투표에 불참하거나 기권함으로써 대내외적으로 북한 인권에 대해 소극적이라고 지적했으며 투표에 대한 입장 번복은 정부의 신뢰를 실추시킬 뿐만 아니라 보편적 인권문제를 역설적으로 정치적·전략적으로 접근 및 활용한 것이라고 비판했다. 이와 같은 TAN의 활동은 한국 정부의 대북 정책을 바꾸는데 도움이 되었으며 한국 정부는 북한 인권에 대한 미온적 입장에서 탈피하여 북한 인권 개선을 위해 적극적인 태도를 취하게 되었다.

3) NGO 활동의 성과

2008년 유엔 인권이사회 이사국으로서 기조연설문 등을 통해 한국 정

부는 북한인권 개선에 대한 분명한 입장을 표명함과 동시에 정책적 변화를 예고했다. 2008년 3월 제7차 인권이사회 고위급 회기 기조연설문에서 정부는 “인류 보편적 가치로서의 인권의 중요성에 입각하여 북한의 인권 상황이 개선되지 않고 있다는 국제사회의 우려에 대해 북한이 적절한 조치를 취할 것”을 촉구하였다. 그리고 제10차 인권이사회 2009년 3월 3일 고위급회기 기조연설문에서 “우리 정부는 북한의 심각한 인권상황에 대한 국제사회의 깊은 우려에 공감하며, 북한이 국제인권법과 북한이 당사국인 인권조약상의 의무를 완전히 이행하면서 인권개선을 위해 필요한 조치를 취해줄 것”을 촉구하였다.²⁶⁾

또한 유엔 북한인권 특별보고관의 활동에 적극 협조하고 지지하는 입장을 표명하고 있다. 제10차 인권이사회 회의에서 문타본 북한인권 특별보고관은 보고서(A/HRC/10/18)를 통해 현 북한 인권상황을 5개 분야로 나누어 각각 평가하고, 북한정부에 대해 인권 문제에 대한 시정조치를 제시했다.

마지막으로 유엔 총회와 인권이사회는 북한인권 결의안에 대해 찬성이 라는 적극적 참여를 넘어 공동 제안국가로 참여함으로써 주도적 역할을 수행하고 있다. 먼저 2008년 제7차 유엔인권이사회에서 북한인권 결의안이 상정되었을 때 대한민국 정부는 찬성 표결을 제출하였다. 그리고 2008년 유엔 총회에서 북한인권 결의안이 상정되었을 때 처음으로 찬성 표결을 넘어 공동 제안국가로 참여 하였으며 또한 2009년 유엔인권이사회 북한인권 결의안에도 공동제안국가로 참여하였다. 그리고 이와 관련된 최종적 한국정부의 정책변화로 2016년 3월 북한인권법을 제정하였다. 위와 같은 변화는 한국정부를 향한 TAN의 책임정치 전략이 효과적으로 작용했음을 보여주는 사례라고 분석할 수 있다.

26) 한동호, “한국의 대북 인권정책 연구”, 통일연구원 연구총서, Vol.2014 No.12 (2014년), 30-31

IV. 활동 평가

제 3장에서 북한인권개선을 위해 활동하는 다양한 초국가적 옹호네트워크의 활동 사례를 분석하였다. 그렇다면 이 활동의 효율성을 어떤 기준으로 평가할 수 있을까? 켈과 시킨크는 1)국제사회에 이슈화; 2)국가와 국제기구의 입장변화에 영향; 3)절차적 변화에 영향; 4)정책변화에 영향 5)국가 및 국제기구의 행위에 영향²⁷⁾으로 평가할 수 있다고 주장한다. 이 기준을 바탕으로 북한인권개선을 위해 활동하는 TAN 활동결과를 분석해보면 충분한 성과를 이루었다고 판단할 수 있다. 앞서 언급했듯이 북한 인권문제가 국제사회에 이슈화된 것은 TAN의 활동 때문이었다. 북한인권정보센터와 같이 북한 인권문제에 대한 구체적인 정보를 데이터화하여 각국의 정부 및 시민사회에 전파하여 국제사회가 북한인권문제의 심각성을 인지하고 이를 해결하기 위한 정책적 논의를 할 수 있도록 다양한 포럼을 개최했다. 또한 '통영의 딸 구출운동'과 같은 상징적 사건을 세계 곳곳에서 진행한 캠페인을 통해 반인도적인 북한의 정치범 수용소의 실태를 널리 알려 국제사회가 이를 해결하기 위한 노력을 하도록 압력을 가했다. 이러한 활동을 통해 각 국의 정부와 국제기구의 입장, 절차, 정책, 행위가 변화하였다. 국제정치에서 여전히 가장 영향력을 가진 미국은 2004년 북한 인권법이 발의된 이후, 두 차례에 걸쳐 법안 수정 및 연장을 하여 이전 법안에 포함되지 않았던 사안에 대한 구체적인 방안을 제시하고 있다. 한국 정부는 '조용한 외교' 전략으로 북한 인권문제에 대한 소극적 입장을 취했으나, 2016년 3월, 11년에 논의 끝에 북한의 전반적인 인권실태에 우려를 표하는 동시에 탈북자 지원 대응체계 등을 정비하여 구체적인 북한인권증진방안을 마련하였다. 그리고 UN은 인권이사회 산하 북한 인권조사위원회(COI)설립을 통해 북한에 대한 압박의 강도를 높이고 보다 전문적인 조사를 통해 문제를 개선할 방안을 찾기 위해 노력하고 있다. 이외에도 일본 및 유럽연합도 북한인권법을 제정하거나 성

27) Keck & Sikkink *앞의 책*, pp.25-29

명서를 발표하여 대북 압박을 강화하고 있다. 이렇게 국제사회의 주요 행위자들이 대북 인권문제개선에 갖은 노력을 하게 된 것은 제 3장에서 설명한 것처럼 비국가 행위자들의 다양한 연대활동이 기반이 되었기 때문에 가능하였다.

그러나 반드시 TAN의 활동이 성공적이었다고만 평가할 수는 없다. 예를 들어 중국의 탈북자 강제송환 문제는 여전히 해결되지 않고 있다. 중국의 탈북자 강제송환 문제는 북한 인권문제와 관계된 심각한 문제이다. 왜냐하면 강제 송환된 탈북민들은 즉각 처형을 당하거나 정치범 수용소에 감금되어 심각한 인권침해를 당하기 때문이다. 그래서 TAN을 포함한 국제사회는 중국에게 탈북자를 강제송환 하지 말라는 권고를 한다. 하지만 상당한 국력을 가진 중국은 탈북민은 경제적 이유로 자국의 영토를 침범한 불법 유민이기 때문에 강제송환은 정당하다고 주장하며 국제사회의 지적을 외면한다. TAN은 이 문제를 조속히 해결하기 위해 4가지 전략을 모두 사용하고 있다. 예를 들어 1982년 중국이 국제난민협약에 가입한 것을 근거로 이 협약의 내용을 지키라고 요구하는 책임정치 전략을 사용한다. 하지만 중국을 더욱 강하게 압박할 수 있는 지렛대 전략이 부족하여 중국의 급격한 정책변화를 유도하지 못하고 있다. 이 사례를 토대로 북한 인권개선을 위한 TAN의 활동이 성공적인 결과를 이끌어내기 위해서는 4가지 전략이 조화롭게 이루어져야 한다는 분석을 할 수 있다. 또한 부메랑 패턴에서 TAN의 활동으로 인해 국가 및 국제기구들의 정책변화를 유도하고 이를 통해 북한에 더욱 강력한 압박을 가하게 된 것은 앞서 언급했듯이 성공적이었다고 평가할 수 있다. 하지만 부메랑 패턴의 최종 목적인 북한의 북한은 여전히 국제사회의 인권개선 권고를 묵살하고 있고, 정치범 수용소도 여전히 운용하고 있으며, 체제 유지를 위한 공포정치를 행하며 심각한 인권유린 행위를 멈추지 않고 있다. 이처럼 북한의 급격한 정책변화를 유도하지 못했다는 점에서 한계를 드러냈다.

V. 결론

지금까지 책과 시킹크의 이론을 틀로 북한 인권문제 개선을 위한 TAN의 활동과 영향력에 대한 평가를 분석해보았다. 90년대 중반부터 본격적으로 시작된 비국가 행위자들의 연대는 북한 인권문제에 대한 국제사회의 개입을 통해 북한에 대한 압박을 가하도록 성공적으로 활동하였다. 하지만 여전히 북한은 인권개선을 위한 노력을 하지 않고 있다. 북한을 압박하는 직접적인 주체인 국가 및 국제사회에 대한 긍정적인 상호신뢰관계가 형성되지 못하고 있기 때문이다. 북한은 자국의 안보를 위한 핵개발에 몰두하고 있고, 국제사회는 세계평화유지를 위해 핵개발을 억지하고자 다방면에서 대북제재를 시행하여 북한을 고립하기 위해 애쓰고 있다. 이러한 북한과 국제사회의 이해관계 대립이 지속되면서 북한은 국제사회의 어떠한 요구도 받아들이지 않고 있는 것이다.

그렇다면 앞으로 인권문제 개선을 위한 TAN의 활동은 어떠한 접근 방식을 취해야 할까? 첫 번째로 북한이 스스로 인권개선을 할 수 있는 국제정치적 환경을 조성할 수 있는 노력을 해야 한다. 현재 북한과 국제사회는 핵문제로 대립하고 있다. 이러한 대립적 환경 속에서 북한은 국제사회의 요구에 따라 자발적인 인권개선을 위한 노력을 하지 않을 가능성이 크다. 그러므로 TAN은 활동의 영역을 넓혀 국제사회와 북한이 대립하고 있는 정세를 극복할 수 있는 '완충지대'의 역할을 담당할 수 있어야 한다. 두 번째로 북한 인권문제를 북한 내부구조를 고려한 방식으로 접근해야 할 것이다. 북한의 인권문제는 북한 통치 질서의 필연적 결과의 성격을 띠고 있다. 그리고 북한정권의 정권유지수단으로서의 성격을 함유하고 있다. 그러므로 TAN은 북한 인권문제의 원인구조에 대한 정확한 판단과 이를 통해 북한의 정책변화를 유도할 수 있는 새로운 전략을 강구해야 한다. 세 번째로, 중국을 대상으로 하는 활동을 더욱 확대해야 한다. 중국은 국제정치에서 북한에게 가장 큰 영향력을 행사할 수 있는 국가이다. 그리고 UN안보리 상임 이사국이라는 국제적 지위를 가지고 있다. 그러므

로 TAN은 중국의 입장 및 정책 변화를 유도하기 위한 전략적인 접근이 북한의 변화를 이끌어낼 수 있는 가장 효율적인 방법이다. 특히 UN의 결의안들 중 강제성을 지닌 UN안보리에서 대북 인권결의안을 채택할 수 있도록 중국을 설득해야 한다. 지금까지 국제사회의 여러 가지 형태의 대북 인권결의안이 나왔다. 이것들이 나오게 된 의의는 높이 평가할 만하지만 법적 구속력을 지니지 못한 한계가 있다. 그렇기 때문에 안보리 상임이사국인 중국의 입장변화를 이끌어내어 법적 구속력이 있는 결의안을 도출해 내는 것이 주요하게 작용할 것으로 사료된다. 단, 위에서 언급한 바와 같이 북한의 특수성을 고려하지 못한 인권결의안은 역시나 북한이 거부할 가능성이 높기 때문에 실질적으로 북한이 인권 개선에 적극적으로 동참할 수 있도록 다양한 논의가 필요할 것이다.

【참고문헌】

〈국내단행본〉

Margaret P. Karns & Karen A. Mingst, 국제기구의 이해-글로벌 거버넌스의 정치와 과정, 김계동, 김현욱, 이상현, 이상환, 최진우, 황규득 역, 제 2판, 명인문화사, 2011.

북한 인권백서, 통일연구원, 2015.

〈해외단행본〉

Margaret E. Keck & Kathryn Sikkink, *Activists Beyond Borders*, 1998, Cornell University Press.

박재영, 국제관계와 NGO, 法文社, 2003.

〈국내학술지〉

배한동, “한국의 통일 관련 NGO의 역할 평가와 과제 설정”, 대한정치학회보 17집 2호(2009년 10월).

박상봉, 양경석, 우광호, “통일준비과정에서 시민단체 역할 연구”, 통일준비위원회 용역 연구과제, 2014년 12월.

주성수, “한국 시민사회의 발전과 지식인의 역할: NGO에 참여한 지식인의 역할 분석”, 한국비영리학회 춘계 학술대회, 2002년.

김수암, “국제사회의 북한인권 공론화와 북한의 대응전략.” 『통일정책연구』 제 14권 1호, 2005.

김수암, “국제사회의 활동과 협력 : 북한인권 개선을 위한 국제협력 강화와 NGO의 역할 분담 필요”, 北韓(2008년 10월)

북한인권 연구센터, “유엔 북한인권조사위원회 보고서”, 2016년 4월.

북한인권 사회연구센터, “유엔 인권메커니즘과 북한인권”, 통일연구원 2013년.

조윤준, “NGO의 초국가적인 네트워크 연구 -국제대인죄퇴금지운동 사례를 중심으로 -”, 경희대학교, 석사, 2008년.

오수웅, “NGO 네트워크의 성공과 실패 요인분석 : 반빈곤·이주지원 사업을

- 중심으로”, 다문화사회연구(The journal of migration & society), Vol.5 No.2, 2012년.
- 이원웅, “북한인권문제와 국제사회의 동향”, 신아세아, Vol.20 No.4, 2013년.
- 조효제, “초국적 인권네트워크와 글로벌 민주주의”, 다문화사회연구 제5권 2호 2012년.
- 임현진, 공석기, “NGO/NPO 연구의 최근 동향: 초국적 사회운동을 중심으로”, 한국비영리학회 2003년도 춘계 학술대회, 2003년.
- 김성한, 문경연, “한반도 통일기반 조성을 위한 비정부기구(NGO)의 역할: 대북 지원 NGO와 북한 인권 NGO를 중심으로”, 국제관계연구 제19권 제1호, 2014년.
- 이무철, “북한 인권문제와 ‘인도적 개입’- 주요 쟁점과 비판적 평가 -”, 統一問題研究(The Korean Journal of Unification Affairs), Vol.22 No.1, 2010년.
- 배진수, 강성호, “초국적NGO 네트워크의 현황과 활동사례 연구 - 영토문제 등 분쟁해결 이슈를 중심으로”, OUGHTOPIA 24(1), 2009년 6월
- 이원웅, “미국의 북한인권 정책네트워크 구조와 동태”, 국가전략 제15권 3호, 2009년
- 제성호, “북한인권 개선과 NGO의 역할”, 統一政策研究 第12卷 第2號, 2003년 12월.
- 한동호, “한국의 대북 인권정책 연구”, 통일연구원 연구총서, Vol.2014 No.12, 2014년.

〈학위논문〉

- 김예주, “나이지리아의 인권운동으로 본 NGO의 초국가적 연계 연구”, 이화여자대학교, 석사, 2005년.

〈신문기사〉

- 허만호, 「北인권문제, 국제적 연대로 풀자」, 동아일보, 2005.08.09.
- 윤국한, 「[북한]미 종교·인권단체 '북한자유연합' 결성」, 한겨레 신문, 2003.06.27.
- 김재홍, 「부시 북한인권주간 맞아 '대통령 성명」, 조선일보, 2008-05-01.

- 이제교, 「수잔 솔티는 누구... ‘탈북자들의 대모’로 불려」, 문화일보, 2013.04.05
- 국가인권위원회, 「북한인권 개선을 위한 중·장기 정책 및 로드맵 구축」, 2010, 128-129
- 김아름내, 「ICNK, 북한 반인도 범죄조사위 촉구」, 한국NGO신문, 2013.01.09
- 장양희 「뉴욕 타임스퀘어 광장에 북한인권 개선 촉구 광고」, VOA 뉴스, 2014.12.30
- 최현묵, 「통영의 딸' 미스터리" 유엔을 움직인 국제인권단체 'ICNK(북한반인도범죄철폐국제연대)」, 조선닷컴, 2012.05.09

〈인터넷 자료〉

통계청 인구동향과 <http://kosis.kr> 장래인구추계/북한인구추계.

입 선

진실과 거짓말 메시지 유형에 대한 평가에서 나타나는 문화적 차이

- 남한 사람과 남한에 거주하는 탈북민을 중심으로 -

고려대 언론대학원 광고PR학과 이선민

고려대 일반대학원 언론학과 이예원

《 목 차 》

【요약문】

【본 문】

- I. 서론
- II. 이론적 배경 및 선행연구 검토
- III. 연구가설
- IV. 연구방법
- V. 연구결과
- VI. 결론 및 논의

【참고 문헌】

【부록】

【요약문】

진실과 거짓말 메시지 유형에 대한 평가에서 나타나는 문화적 차이

— 남한 사람과 남한에 거주하는 탈북민을 중심으로 —

본 연구는 정보조작이론을 기반으로 남한 사람과 탈북민을 대상으로 진실과 거짓말 메시지 유형에 대한 평가에서 나타나는 문화적 차이를 살펴봤다. 구체적으로 5가지의 메시지 유형(진실 유형, 생략 유형, 위조 유형, 회피 유형, 불명확 유형)에 대한 남한 사람과 탈북민의 평가를 대화 내용의 진실성, 의도성, 적절성 항목으로 나누어 측정하고 어떠한 문화적 차이를 보이는지 알아봤다.

설문지 조사방법을 사용해 남한 사람 119명, 탈북민 51명, 총 170명을 대상으로 실시했다. 5가지의 메시지로 유형화하였고 모든 사람에게 5가지 메시지 유형이 적힌 설문지를 배부했다. 본 연구는 설문지가 2종류(설문지 A, 설문지 B)였는데 총 170명 중 82명(남한사람 59명, 탈북민 23명)에게는 타인을 위해 진실 혹은 거짓을 말하는 상황의 설문지 A를 주었고, 88명(남한사람 60명, 탈북민 28명)에게는 자신을 위해 진실 혹은 거짓을 말하는 상황의 설문지 B를 주었다. 설문지 응답자가 설정된 A나 B의 상황에 있다는 가정 하에 진행된 한계점이 있다.

하지만 설문에서 제시한 A나 B의 상황에서의 5가지 유형의 메시지에 대한 평가에 사람이 살아온 문화적 배경의 차이가 부분적으로 영향을 미친다는 사실을 발견했다는 점에서 의의가 있다.

핵심어: 거짓말, 탈북민, 남한 사람, 문화적 차이, 정보조작이론, 통일 커뮤니케이션

I. 서 론

1. 문제제기와 연구목적

대한민국이라는 큰 물줄기가 통일을 향해 흘러가고 있다. 2014년 1월 6일 대통령은 연두기자회견에서 “통일은 대박”이라고 언급했다. 2015년 1월 발표된 아산정책연구원¹⁾의 여론조사에 따르면, 국민의 82.6%가 통일이 필요하다고 생각하는 것으로 조사됐다. 정부와 국민 모두 통일에 대한 관심과 열망이 높아진 상태이다.

현 정부는 2013년 ‘한반도 신뢰프로세스’²⁾를 발표하며 북한과의 관계에서 신뢰를 우선시하겠다고 했다. 통일부 자료에 의하면, ‘한반도 신뢰프로세스’란 튼튼한 안보를 바탕으로 남북간 신뢰를 형성함으로써 남북 관계를 발전시키고, 한반도에 평화를 정착시키며, 나아가서 통일 기반을 구축하려는 정책이라고 정의한다. 또한 통일부는 『통일백서』³⁾를 통해 대북 정책이 전진과 후퇴를 반복해 온 남북관계의 악순환을 끊고, 북한을 국제사회의 책임 있는 일원으로 견인할 수 있어야 하며, 그들이 계속 되풀이하고 있는 도발, 위기, 타협, 보상, 도발의 악순환을 끊고 무엇보다도 북한의 도발과 잘못된 행동에 대해 강력히 응함으로써 도발에는 대가가 따른다는 점을 분명히 인식시켜야 한다고 강조하고 있다.(14쪽) 북한을 국제사회의 일원으로 책임감을 느끼게 해서 국제적 기준을 준수하는 관행을 만들도록 하는 프로세스인 것이다. 통일에 대한 대한민국 국민의 관심을 높여 통일을 궁극적인 목표로 삼고 그 전에 흔들림 없는 안보 원칙을 바탕으로 신뢰를 쌓아나가겠다는 의지로 보인다.

통일에 대한 관심이 높아지면서 언론 분야에서는 통일커뮤니케이션⁴⁾

1) 아산레포트 ‘한국인의 대북·통일인식변화’ [그림 13], 2015.01, 25쪽.

2) 통일부, 『한반도 신뢰프로세스』, 2013.08.

3) 통일부, 『2014 통일백서』, 2014.03, 14쪽.

4) 한국언론학회 통일커뮤니케이션위원회 주관, ‘한반도 통일커뮤니케이션 전략과 모델’ 학술회의, 2015.05.04.

이라는 새로운 분야가 생겼다. 홍문기(2015)에 따르면 언론학분야에서 통일커뮤니케이션 전략을 마련하기 위해 노력하는 것이 도움이 되며 통일 및 대북 정책과 관련된 메시지 전략 구성방안에 주목할 필요가 있다고 제안하고 있다.(25쪽) 전략이 없는 무조건적인 대화를 하는 것은 북한이 다음번에도 강하게 나오면 남한이 그들이 원하는 것을 들어준다는 잘못된 생각이 들게 만들 뿐이라는 것이다. 정부가 북한과의 대화에서 끌려가지 않도록 중심을 잘 잡는 것이 중요하다.

반드시 통일을 해야 하기 때문에 통일커뮤니케이션이 필요한 것은 아니다. 대한민국 구성원들이 통일을 찬성하든 혹은 찬성하지 않든 그것과 별개로 우리와 국경이 맞닿아있으며 같은 민족의 뿌리를 가지고 있는 북한을 연구하고 잘 알아야 할 필요성이 있다. 북한을 외면하거나 잊고 지내는 것은 오히려 국제사회에서 대한민국의 입지를 약하게 만드는 것이다. 대한민국 정치 분야에서도 남북 관계의 갈등이 심해질 때 국민들의 관심과 결집이 더 강해지는 것처럼, 외교적으로 끊임없이 남북관계가 이슈가 되면 국제 사회의 이목을 집중시킬 수 있다. 권형진(2016)은 통일 초기 정부정책의 방향을 명확하게 제시할 수 있는 정책들이 준비되어야 한다고 제안한다. 통일을 전제하든 안하든 남북한 긴장 완화를 위한 정부 및 민간의 노력이 현재 가장 절실하게 필요하며, 평화로운 공존체제의 구축은 북한 사회의 발전을 가능하도록 만들고 이는 통일 후 원만한 사회 통합을 위해 필수적이라는 것이다.(123쪽) 북한과 남한이 한민족으로서 통일 대한민국을 만들어서 잃었던 가족을 되찾고 선진국이 되어야 한다는 원대한 포부는 둘째치고라도, 71년 동안 동떨어져 있었던 북한이 얼마나 달라지고 있는지를 알고 끊임없이 관심을 기울이는 것은 전세계 속에서 대한민국의 경쟁력이 될 것이다.

대한민국은 여러 분야에서 통일 대비 연구를 진행하고 있다. 고유환(2015)의 연구를 보면, 남한에서 북한 문제를 박사학위 논문 주제로 다루기 시작한 것은 1970년부터이고 국회에 등록된 1970년부터 2014년까지의 북한관련 박사학위 논문은 총 742편이다.(43쪽) 이들 논문의 연구 주제는 북한의 경제 관련 연구가 가장 많았고, 이어서 정치, 외교 순으로

연구됐다. 그런데 언론 분야의 박사학위 논문은 742편 중 단 2편으로 미비하다는 것을 알 수 있다.(44쪽)

아직까지 북한과 관련한 커뮤니케이션 분야의 연구는 거의 없다. 흔히 남한과 북한이 동일한 언어인 한글을 사용하기 때문에 대화가 잘 될 것이라고 생각하기 쉽다. 그러나 남한의 민주주의와 자본주의, 북한의 공산주의와 사회주의의 문화적 배경이 71년간 지속되면서 한글의 음은 같을지 몰라도 그 속에 내포된 뜻이 달라진 단어들이 많아졌고⁵⁾, 이는 곧 남과 북의 소통이 아닌 불통으로 이어졌다. 국제적 행사인 올림픽이나 남북 정상회담에서 양측이 모두 통역을 두고 대화하는 것을 보면 이제는 남과 북의 소통을 위한 노력이 적극적으로 필요한 시점이라는 것을 알 수 있다.

본 연구에서는 탈북민과 남한 사람을 커뮤니케이션 분야 중 진실과 거짓말 분야의 연구로 비교, 분석할 것이다. 유호열(2015)은 ‘김일성·김정일에게 무조건적으로 충성하는 주체형, 복종형의 인간을 목적으로 교육을 받은 탈북민들은 자아 정체성을 갖기 어렵다’고 말한다. 그의 연구에 따르면, 전통적이고 전근대적인 요소가 잔존하고 있는 북한사회에서 살아가는 주민들이 상대적으로 순박한 면이 있는 것은 사실이지만, 무엇이 자신의 생존에 유리한지를 당과 체제가 반복적으로 교육시켜왔다는 점에서 지극히 정치적이고 타산적인 인간형으로 길러져왔음을 반박할 수 없을 것이라는 것이다.(243쪽)

실제 북한에서 살아온 사람들이 정치적이고 타산적인 환경에서 자라는 지 뒷받침해주는 것으로 러시아 비탈리만스키 감독이 촬영한 다큐멘터리 영화 ‘태양 아래’⁶⁾(2015)를 들 수 있다. 이 영화의 촬영팀은 러시아와 북한 정부의 지원을 받고 북한 평양 주민들의 일상을 담고자 1년 동안 평양에서 촬영했다. 연출한 내용을 찍고 나서 카메라가 꺼진 것처럼 북한을 속이고 북한의 실상을 카메라에 담아 공개한 것이다. 만스키 감독은

5) JTBC, [앵커브리핑] 오징어 북으로 가면 낙지?...남북의 언어 간극, 2014.10.09.

6) 무비스트, '[태양 아래] 기자간담회, 비탈리만스키감독 "북한, 부모도 도시도 거짓된 나라", 2015.04.26.

북한 당국이 보여준 5명의 소녀 중에 진미를 선택했다. 진미는 허름한 집에서 조부모님까지 3대가 함께 살고 있어 북한에서 살아가는 많은 이야기를 담을 수 있을 것이라고 생각했기 때문이다. 실제 진미의 아버지의 직업은 기자이고, 어머니는 식당에서 일하는 주부였다. 그러나 촬영이 시작되자 북한 당국은 진미의 아버지를 공장 지도자, 어머니를 노동자로 바꾸고 집은 최고급 아파트로 설정해두었다. 진미는 잘 할 줄 모르는 무용을 그동안 많이 한 것처럼 보이도록 했고, 가장 행복했던 순간을 묻는 감독의 질문에 대답을 하지 못하고 북한의 지도자를 찬양하는 시를 읊었다. 촬영 때마다 북한의 경호원은 진미네 가족의 모든 상황에 개입했다. 만스키 감독은 “처음에 의도했던 대로 촬영할 수 없다는 것을 알고 도대체 무엇을 할 수 있을지 고민했다. 그러다 우리 눈앞에 펼쳐지는 평양의 모습이 모두 다 연출된 것이며 이것이 북한의 진상이란 걸 깨달았다. 모든 게 거짓된 북한을 영화로써 전달하고자 했다.”라고 말했다.

이렇듯 북한 사람들은 자의든 타의든 거짓말과 익숙한 환경 속에서 자라게 된다. 탈북민들은 북한을 탈출하는 과정에서도 거짓말이 필요한 상황이 많다. 필자는 북한에서 자란 사람과 남한에서 자란 사람 간의 진실과 거짓말에 대한 반응이 같은지 다른지를 논리적인 관찰과 연구를 통해 확인하고 싶었다. 북한이라는 폐쇄적이고 특수한 집단의 연구를 영화 ‘태양 아래’ 촬영팀처럼 북한에서 진행하기는 힘들지만, 북한에서 살았던 탈북민을 대상으로 한다면 가능하다고 판단했다.

따라서 본 연구에서는 진실, 혹은 생략, 위조, 회피, 불명확한 대화의 상황에서 탈북민과 남한 사람이 이를 동일하게 받아들이는지 아니면 살아온 문화적 배경에 따라 다르게 해석하는지를 알아볼 것이다. 흔히 ‘탈북민은 거짓말을 잘 한다’는 통설이 사실인지 아니면 오해인지를 밝히는 계기도 될 것이다.

설문은 세분화해서 A 상황과 B 상황의 2가지 종류로 나뉘었다. A 상황에서 제시된 설문지 대화는 ‘타인을 위해’ 진실 혹은 거짓을 말하는 내용이고, B 상황에서 제시된 설문지 메시지는 ‘자신을 위해’ 진실 혹은 거짓을 말하는 내용이다. 설문지 응답자가 A 혹은 B의 설정된 상황에 있다는

가정 하에 진행된 한계점이 있지만, 동시에 5가지 유형의 메시지에 대한 평가에 사람이 살아온 문화적 배경의 차이가 부분적으로 영향을 미친다는 사실을 발견했다는 점에서 의의가 있다. 이 연구를 계기로 통일커뮤니케이션 연구가 활성화되어 진실과 거짓말 메시지에 대한 계속된 후속 연구가 있기를 바란다. 또한 그 외 정보전달, 설득, 유머, 헬스 등의 다양한 커뮤니케이션 영역에서 ‘먼저 온 통일’이라고도 하는 탈북민과 적극적으로 협력하여 통일커뮤니케이션 연구를 이뤄나가길 기대한다.

II. 이론적 배경 및 선행연구 검토

1. 이론적 배경: 정보조작이론(Information Manipulation Theory)

거짓말 메시지를 생산하는 과정에서 정보가 조작될 수 있는 4개의 방법에 대한 논의는 맥코낙(McCornack, 1992)의 연구에서 시작됐다. 기존의 연구자들은 거짓말이 숨김과 왜곡의 두 가지 방법의 정보 조작에 의해서만 생길 수 있다고 주장해왔기 때문에 맥코낙(McCornack)이 소개한 4개의 정보 조작 방법은 새로운 발견이었다. 그의 연구는 정보조작이론(Information Manipulation Theory, IMT)을 제시하여 거짓말 메시지를 생산하는 과정에서 정보가 조작되는 4개의 방법인 양의 조작 유형, 질의 조작 유형, 관련성 조작 유형, 제시 방식 조작 유형을 소개하고 모든 메시지의 정보를 그 거짓성의 정도에 따라 4차원의 유형 내에 위치시킬 수 있다는 사실을 밝혀낸다. 메시지 거짓성의 정도가 정보의 조작에서 시작된다는 사실을 처음으로 소개하고 거짓말 메시지 생산 과정에서 정보가 조작될 수 있는 세 가지의 방법을 최초로 제시한 것은 터너와 그의 동료들(Turner et al., 1975)의 연구이지만 대부분의 거짓말 연구자들은 이러한 메시지의 내용에 관심을 가지지 않았다.

그 결과, 많은 연구자들은 거짓말 메시지 유형에 대하여 지나치게 단순

화된 개념적 해석을 하게 됐다. 그의 한 가지 예로 메트(Metts, 1989)는 왜곡된 정보를 제공하는 메시지, 사실적이지만 관련성이 없는 정보를 제공하는 메시지, 그리고 모호한 정보를 제공하는 메시지가 명확하게 다른 종류의 정보 조작을 포함하였음에도 불구하고 모두 같은 종류의 왜곡 정보로 해석했다. 이러한 기존 연구의 한계점은 맥코낙(McCornack, 1992)이 거짓말 메시지 유형에 다차원의 접근이 필요하다고 주장하며 극복했다. 맥코낙(McCornack)은 거짓말 메시지 유형을 설명하기 위해 그라이스(Grice, 1989)의 언어사용 이론이라고도 알려진 대화함축 이론을 적용하는데 대화함축 이론에서 소개한 네 개의 격률인 양의 격률, 질의 격률, 연관성의 격률, 그리고 방식의 격률을 거짓말 메시지를 유형화하는데 적용해 그라이스(Grice)의 4개 격률 중 한 개 이상이 위반된 메시지를 거짓말 메시지라고 봤다. 그리고 이러한 맥코낙(McCornack)의 주장에는 일반적으로 거짓말이라고 생각되는 메시지는 대화격률의 내적 위반에서 비롯된다는 그의 인식이 뒷받침되어 있다고 볼 수 있다. 즉, 말하는 사람이 의도적으로 한 개 또는 한 개 이상의 대화격률을 위반하면서 합리적이고 협조적인 행동으로부터 벗어나게 되고 말을 듣는 사람에게는 대화격률이 위반됐다는 사실이 겉으로 드러나지 않기 때문에 말을 하는 사람이 격률을 지키고 있을 것이라고 추측하여 잘못된 믿음을 가지게 되면서 거짓말 메시지가 발생하게 된다는 것이다.

정보조작이론(Information Manipulation Theory, IMT)에 따르면, 개인은 정보의 전달과 관련하여 네 가지 종류의 기대감을 가지고 있다고 한다. 전달되는 관련정보의 양에 대한 기대감, 전달되는 정보의 질에 대한 기대감, 정보가 전달되는 방법에 대한 기대감, 그리고 대화 내용에 기여하는 관련성에 대한 기대감이 그것이다. 즉 정보 양의 조작, 정보 질의 조작, 정보 관련성의 조작, 그리고 정보전달 방식의 조작 중 한 가지 이상의 조작이 이루어져서 개인이 정보의 전달에 대해 가지고 있는 기대감이 깨질 경우에 거짓말 메시지가 만들어진다는 것이다. 정보조작이론(IMT)은 이와 같이 본 연구에서 연구 참여자들이 평가할 거짓말과 진실 메시지를 유형화할 수 있는 4개의 명료한 유목을 제공해 준다. 또한, 개인이 정보 전달에 대해 가지고 있는 기대감이 깨지는 상황을 거짓말이

성립하는 요건으로 소개하며 거짓말은 유형화하는 객관적인 기준뿐만 아니라 그 메시지를 거짓말 혹은 진실이라고 인식하는 주체의 의견이 중요함을 말해준다.

따라서 본 연구에서는 진실 유형, 정보조작이론에서 소개한 정보 양 조작 유형(생략 유형), 정보 질 조작 유형(위조 유형), 정보 관련성 조작 유형(회피 유형), 정보 제시방식 조작 유형(불명확 유형)을 기준으로 5가지 유형의 메시지를 생산하여 총 5개의 진실과 거짓말 메시지 유형에 대해 남한 사람 집단과 탈북민 집단이 어떻게 평가하고 있으며 ‘어떤 유형의 메시지가 진실 메시지이고 어떤 메시지가 거짓말 메시지인지’에 대한 인식의 차이, 즉 문화적 차이를 메시지 내용의 진실성, 의도성, 적절성, 총 3개의 항목으로 나누어 관찰하고자 한다.

2. 선행연구: 통일커뮤니케이션 연구

본 연구는 탈북민과 남한 사람이 커뮤니케이션을 할 때 진실과 거짓말 메시지의 환경에서 어떤 차이가 있는지 분석할 것이다. 이를 위해 최근 대두되고 있는 커뮤니케이션 분야인 ‘통일커뮤니케이션’과 관련 연구들에 대해 알아보려고 한다.

먼저 커뮤니케이션(communication)과 통일커뮤니케이션의 뜻을 살펴보겠다. 커뮤니케이션이라는 단어의 어원은 공통되는(common), 혹은 공유한다(share)라는 뜻의 라틴어 'communis'에서 유래한다. 이러한 어원에 근거해볼 때 커뮤니케이션은 '송수신자간에 공통적으로 이해하는 의미있는 상징적 기호체계인 메시지를 서로 공유하는 과정'이라고 할 수 있다. 그리고 통일커뮤니케이션의 개념은 ‘남북한 상호 이익을 증진하고 서로 다른 정치, 사회, 경제 체제를 하나로 통합하기 위한 전략적 메시지 구성과 전달 과정’이라고 할 수 있다.(홍문기, 2015, 12쪽)

통일커뮤니케이션은 일방향적으로 추진한다고 되는 문제의 것이 아니다. 남과 북이 서로 대화하려는 마음의 준비가 되었을 때 비로소 추진될 수 있다. 이병수(2015)는 남과 북이 적대와 원한 감정상태에서는 아무리

통일방안을 논하고 남북연합의 건설을 말해봐야 모래 위에 집을 짓는 일에 비유될 수 있다고 말한다. 적대적 상처의 치유가 없이 맺어진 남북연합은 언젠든 적대와 갈등이 커져나갈 여지가 크기 때문이다. 또한 이병수는 남북은 71년째 ‘적대적 공존관계’를 유지해 오며 서로를 자기중심적으로 이해하는 갈등의 역사를 지속해왔다고 한다. 특히 체제 정통성을 위해 적대성을 활용해 왔기 때문에, 체제의 모든 영역에 증오와 원한의 감정이 내재화되어 있고 이를 극복하려는 노력이 없는 법적, 제도적 장치는 근본적으로 지속불가능하다고 단언한다. 무엇보다 필요한 것은 남북주민 사이에 오랜 세월에 걸쳐 고착화된 ‘마음의 장벽’을 허무는 일이라는 것이다.(78쪽) 통일은 ‘남북한 상호 이익을 증진하기 위해 서로 다른 정치, 사회, 경제 체제를 하나로 통합하기 위한 집단적, 자발적 행위’다.(홍문기, 2015) 이렇게 서로 다른 분단된 두 체제가 하나로 결합하기 위해서 두 가지 과정이 모두 성취되어야 하는데 하나는 외형적 통일이요, 다른 하나는 내적 통합으로써 동질성 회복이다.(이성균, 2016)

독일의 선례를 살펴보면서 동독과 서독의 커뮤니케이션 과정을 알아보겠다. 정용길(2013)은, 동서독 간의 1986년 5월 체결된 문화협정에 의해서 문화, 교육, 학술, 문학, 출판물 및 언론인의 교류가 매우 활발했고 이처럼 동서독 간의 ‘작은 걸음’(kleine Schritte) 접근으로 교류와 협력의 기반을 튼튼히 했다고 말한다.(471쪽) 또 “그들은 처음부터 가능성이 없는 통일보다는 ‘분단되어 있으면서도 통일된 효과를 누리자’는 전략이었다.”는 것을 언급하며 동서독이 통일이 되기 전에 상대방을 알기 위해 많은 노력을 기울였다는 것을 주목해야 한다고 주장한다. 홍문기(2015) 역시, 1972년 ‘동서독 기본조약’ 제 7조에 따른 동독과 서독 주민들의 여행 자유화조치와 방송 개방이 통일을 위한 커뮤니케이션 활동을 활성화시키는 계기가 됐고 이 시기 동독 국민들의 85%는 정기적으로 서독의 TV를 시청했다고 말한다. 독일 통일이 장기적으로 통일 비용을 줄이기 위한 방안으로 동서독 간의 적극적인 커뮤니케이션 활동이 있었다는 것으로 해석할 수 있다.(14-15쪽)

그러나 이렇게 준비했던 독일도 통일 이후 많은 혼란이 있었다. 동독과

서독의 외형적 통일은 서독에 의한 흡수통일로 이루어졌지만, 가장 중요하고 힘든 과정인 내적 통합, 즉 동질성 회복은 20년이 넘는 현재도 쉽지 않다.(이성균, 2016) 독일 통일 2주년 기념으로 1993년 5월 방한했던 슈미트(Helmut Schmidt) 전 서독 총리⁷⁾는 당시 우리 통일부 장관에게 독일 통일이 빚어낸 문제점을 언급하면서 ‘동독에 토지를 가지고 있는 서독인들의 송사가 2백만 건이 넘어 국력 낭비가 심하며 ‘잘 사는 서독인 4명이 못사는 동독인 1명을 먹여 살리기도 힘들다’고 토로했다.(김병호, 2015) 또한 슈미트는 ‘동독인의 사회 심리학적 상황’도 문제로 지적하며, 서독의 복잡한 법규와 절차가 하룻밤 사이에 들어와 동독주민에게 강요되자, 동독주민들은 자긍심과 자존심에 상처를 입었다며 한국 측에 ‘서두르지 않고 천천히 준비하는’ 점진적 통일을 주문했다.(김병호) 독일이 통일 준비를 못했대기보다는 통일을 대비한 노력들이 많이 있었음에도, 통일 이후 정착기까지는 생각지 못한 많은 부분에서 혼란이 있을 수 있으니 천천히 준비를 하라는 뜻일 것이다. 지금까지 다가올 통일 시대를 준비하기 위해 통일커뮤니케이션의 개념과 당위성을 살펴봤다.

3. 선행연구: 탈북민 연구

남한과 북한의 인구를 살펴보면, 지난 60년간 남북한 인구가 모두 2.5배 정도 증가했고 남한의 인구가 북한의 인구에 비해 2배를 넘는 수준을 보이고 있다.(조경숙, 2016) 1949년 남한 인구는 20,189천명, 북한 인구는 9,622천명(통계청, 1995)인데 비해 2014년에는 남한 50,424천명(67.2%), 북한 24,662천명(32.8%)으로 증가했다.

통일부에 따르면, 남한으로 건너온 탈북민의 수는 2016년 11월 기준으로 3만 명을 넘어설 것으로 예상하고 있다. 1999년까지 매년 100명을 넘지 못했던 탈북민의 남한 입국이 점차 증가해 2002년에 매년 1,000명 선을 넘었고, 2006년에는 2,000명 선을 넘어섰다. 2012년부터 다시 1,000명 선으로 감소했지만, 2014년 3월까지 남한에 들어온 탈북민 수는

7) 중앙일보, ‘독일통일이 한국에 주는 교훈’, 슈미트 전 서독총리, 1993.05.25.-05.26.

26,000명을 훌쩍 넘었다.

이주철(2014)의 연구에 따르면, 최근에는 남한 주민의 북한 방문이 중단된 대신 남한에 거주하는 탈북민의 북한 주민에 대한 접촉이 증가하고 있다. 이주철은 탈북민이 적극적으로 북한에 있는 가족들을 남한으로 데려오는 일을 하고, 북한의 가족에게 송금하여 생활을 돕는 일도 하고 있다고 주장한다.(200쪽)

탈북민은 다양한 루트를 통해 다양한 방법으로 남한 혹은 다른 나라로 북한을 탈출한다. 최영미, 김석웅, 그리고 오수성(2008)은 부모를 따라 북한을 탈출한 탈북민 아동, 청소년의 경우 몽골, 태국, 캄보디아 등 다양한 경로를 거쳐 긴 시간이 걸려 남한에 입국한다고 보고했다.(305쪽) 탈북 자체가 위험하기도 하지만 탈북을 하기 위해서는 전문 브로커들에게 신세를 질 수 밖에 없으므로 경제적으로도 빚을 지게 된다.

탈북자는 대한민국 사회의 이곳저곳에서 살아가고 있다. 탈북자의 특징을 살펴보면, 금명자, 권해수, 그리고 이희우(2004)는 북한에서 교육받고 살다가 남한이라는 매우 이질적인 사회로 들어와 새로 적응하며 살아야 하는 사람들이라고 주장한다. 전우택(2000)은 연구논문에서 탈북민을 4가지의 유형으로 분류할 수 있다고 주장했다. 첫째, 이들은 민족적, 인도주의적 입장에서 관심을 가져야 할 사람들이다. 둘째, 통일 후 이질화된 남북한 사람들이 함께 섞여 살 때 생길 문제들을 미리 예측할 수 있게 하고 그에 대하여 대비를 할 수 있도록 하는 기회를 주는 사람들이다. 셋째, 남북한 사람들로 하여금 통일과 서로에 대한 태도를 가지는데 영향을 끼치는 사람들이다. 넷째, 탈북민은 통일 이후 남과 북 모두를 경험하고 이해한 ‘중간 집단’으로서의 독특한 역할을 할 가능성이 있는 사람들(68쪽)이다.

이들이 남한에서 겪는 어려움은 여러 가지가 있다. 2014년 통일부 조사에 따르면, 탈북민이 남한에 와서 겪는 가장 큰 어려움은 ‘언어 문제’였다. 특히 외래어 문제(41.4%)와 북한말에 대한 편견(23%) 때문에 남한에서 생활하기가 어렵다는 것이다. “전철에서 핸드폰으로 전화를 하려고 해도 입을 열면 북한에서 왔다는 티가 날까봐 못해요”라는 한 탈북민의

인터뷰는 단순히 한 개인의 문제가 아니다. 대다수의 탈북민이 남한에 편입되기 위해서 가장 필요하지만 어렵게 느끼는 언어 문제를 해결해야 한다. 발음 교정, 표준어 공부 등의 언어문제도 있지만 나아가서 남과 북의 커뮤니케이션, 즉 서로 대화를 하기 위해 문화적 사고의 차이를 좁히는 준비가 필요하다.

언어 이외에도 탈북민은 다양한 분야에서 어려움을 느낀다. 유호열(2015)은 탈북민이 남한사회에 와서 겪는 어려움 중 하나는 한국사회가 너무 다원화되고 다양하다는 점이라고 말한다.(241쪽) 유호열의 연구에 따르면, 김일성 유일사상체계와 흑백논리의 교육을 받아온 탈북민의 성격은 상당히 배타적이고 경직된 사고를 가지고 있다. 이들은 자신이 한번 옳다고 믿는 것은 끝까지 옳다고 우기고 어떤 타협의 여지도 없으며, 남의 말을 잘 듣지 않는다. 또한 남한사회에 정착해 사는 탈북민 중 다수가 때로는 짜증을 많이 내고 말이 거칠고 언성이 높을 때가 많은데 욕구불만을 해소하지 못하고, 자신의 생각을 제대로 표현하지 못하는 상황이 주는 스트레스 때문이다.(유호열, 242쪽) 이재창과 김영만(2005)은 탈북민이 남한 사회에 와서 일로부터 소외를 가장 많이 당하고 그 다음으로는 사회제도로부터의 소외와 인간관계로부터의 소외를 당한다고 주장했다. 또한 정치가들이 탈북민 자신의 삶을 통제한다거나 모든 사람들이 자신의 목적을 위해 탈북민을 이용하려 하고 있다고 지각하는 경우가 많다고 주장했다.

탈북민이 남한에서 잘 적응하려고 해도 대한민국 사람에 비해 사회적 약자이기 때문에 불리한 경우가 많다. 신두철(2012)은 북한이탈주민, 즉 탈북민이 남한 사회에 적응하기 위해서는 정치적 적응, 경제적 적응, 사회적 적응, 심리적 적응 등이 필요하다고 주장한다. 이 중에서 사회적 적응은 이들이 한국사회의 구성원으로 인정받고 나아가 책임 있는 시민으로 역할을 할 수 있는가에 관련된 사항이라고 말한다. 신두철은 탈북민이 가족, 직장동료, 이웃, 사회구성원 등으로 받아들여질 수 있는가의 문제가 있으며 특히 결혼 상대자로 허락하거나 직장동료로 인정하기에는 시간이 걸릴 것이며 심리적 적응은 이들이 소외감을 극복하고 만족감을 가질 때

가능하다고 한다.(49쪽) 이러한 탈북민은 남한에서 주로 직장이나 거주지에서 남한사람들과 직접 교류를 함으로써 한국사회 뿐만 아니라 한국 사람의 가치관이나 성격 특성을 이해하게 된다.(정태연, 김영만, 2004)

대한민국 사회를 살아가는 탈북민은 남과 북의 문화적 차이를 느끼며 한국 사회에 적응해가며 살아간다. 금명자 외 2인(2004)의 논문은 기존의 문화 속에 살다가 다른 문화 속에 들어가서 문화적 변화가 생길 때 문화 적응을 하게 되는데 한 쪽의 문화가 아니라 두 개의 문화가 서로의 영향을 받아 변화한다고 주장한다.(296쪽) 탈북민에게만 해당되는 일이 아니다. 남한에 쫓겨왔던 남한 사람들도 마찬가지로 탈북민에게 적응을 하며 살아야 한다. 남한 사람과 탈북민이 대한민국을 이루는 구성원으로서 서로 관심을 가지고 다가가는 노력이 필요하다.

4. 선행연구: 거짓말 연구

거짓말은 일상적인 커뮤니케이션 행동이다. 남을 속이려는 의도를 가지고 일어나는 모든 행위가 거짓말이다. 거짓말은 글로 쓰여질 수 있고 말로 행해질 수도 있다.(황재원, 2003) 몸의 동작이나 작은 속임수, 남을 속이려는 의도를 가진 생략, 회피, 침묵 같은 행위를 하지 않는 행위도 거짓말을 낳을 수 있다. 또한 거짓말은 성별이나 나이, 나라에 상관없이 모든 사람들이 공유하는 공통적 특징이다. 사람들에게 진실을 말하거나 거짓말을 하는 의사소통은 전세계적으로 보편적인 특징이지만 어떤 종류의 의사소통이 진실 또는 거짓으로 받아들여지는지에 대한 문제는 문화적 특성에 영향을 받는다.(Hee Sun Park & Ji Young Ahn, 2007)

정직성은 거짓말과 반대되는 개념이다. 송미리, 송현주(2014b)에 따르면, 정직성의 가치가 모든 상황에서 동일하게 평가되지는 않는다. 일상생활에서 다른 사람들과 있을 때 가끔은 사실을 직설적으로 말하면 호감을 사기 어려운 경우가 존재한다. 예를 들면, 마음에 들지 않는 선물을 받았을 때 마음에 들지 않는다고 솔직하게 말하기보다는 감사의 마음을 표현하고 선물이 마음에 든다는 ‘거짓말’을 하는 경우가 자주 있다. 우리가 있는 그대로의 사실을 말하지 않는 이유는 선물을 준비한 상대의 체면과

감정이 손상될 수 있고, 그로 인해 그 사람과의 관계에도 악영향을 미칠 가능성이 있기 때문이다. 마음에 들지 않는 선물을 받았을 때 선의의 거짓말을 하지 않고 솔직한 자신의 선호를 이야기하는 등 사실을 전달하는 것이 궁극적으로 상대를 돕는 일이라고 여길 경우에는 긍정적 정서를 추론할 수 있을 것이라고 주장했다. 또한 송미리, 송현주(2014a) 논문에 의하면, 초면이거나 상대적으로 심리적 거리감이 있는 사람들에게는 예의를 차리고 상대방의 감정을 배려하는 친사회적 거짓말을 더 많이 하는 경향이 나타나고 부모님이나 형제, 자매 등 심리적 거리가 가까운 경우에는 자신의 생각을 있는 그대로 표현할 가능성이 높다(107쪽)고 주장했다.

노진아, 현명호(2008)의 연구를 보면, 우리는 일상생활에서 좋은 나쁜 하루에 1~2번 이상 거짓말을 하는데 일상생활에서의 거짓말은 누군가를 해치는 것이 아니고 오히려 상대방의 감정을 다치지 않게 하면서 대화를 원활하게 하거나 서로의 관계를 계속 유지하는 역할도 한다(120쪽)고 보고했다.

권은영과 이현진(2012)은 Bonferroni의 다중비교 방법을 이용해, 거짓말에 대한 정서반응의 발달을 조사한 결과, 성인의 경우 반사회적 거짓말보다 선의의 거짓말과 유희적 거짓말에서 기쁘다는 긍정적 정서반응을 더 많이 보인다(126쪽)고 주장했다.

황재원(2003)의 연구에 의하면, 정치적인 영역에서도 다양한 형태의 거짓말이 일어나는데 전형적으로 ‘어떤 사건은 절대 일어나지 않았다’식의 부인의 형태로 정치적 거짓말은 일어난다. 사람들의 태도에 영향을 미치는 특정한 사상이나 생각들을 전파하기 위해 체계적인 선전을 통해 정교화되기도 한다고 그는 말한다. 정치적 상황에서의 거짓말은 특수한 의미를 가지고 있는데 일반인의 거짓말과 달리 정치인의 거짓말은 ‘도구성의 논리’에 의해 옹호되기도 한다는 것이다.

윤민우(2015)는 커뮤니케이션을 할 때 대개 자신이 전달하고자 하는 내용을 상대방이 자신의 의도 그대로 이해할 것이라고 단정하지만 이러한 가정은 많은 경우에 오류라고 주장하는데, 사실상 대부분의 경우에 소

통의 상대방은 말하고자 하는 사람의 내용을 다르게 해석하며 근본적인 이유는 인식의 틀이 다르기 때문(324쪽)이라고 말한다.

본 연구에서는 언어 커뮤니케이션 중 진실과 거짓말 메시지 유형에 대한 남한 사람과 탈북민의 문화적 차이를 살펴보고자 한다. 본 연구는 특정 상황에서 대화를 할 때 어떤 사람은 그 상황에서 전달되는 메시지를 거짓말로 받아들일 수 있지만, 동시에 다른 사람의 경우에는 동일한 메시지를 거짓말로 받아들이지 않을 수도 있다는 가정에서 출발했다. 이를 위해 5가지 거짓말 유형(진실 유형, 생략 유형, 위조 유형, 회피 유형, 불명확 유형)에 대한 남한 사람과 탈북민의 평가를 대화 내용의 진실성, 의도성, 적절성 항목으로 나누어 측정하고 어떤 문화적 차이가 나는지 살펴보겠다. 남한 사회를 함께 살아가는 남한 사람과 탈북민들은 서로의 사회적 이해관계를 형성하며 커뮤니케이션을 하고 있다. 그 가운데, 두 집단이 각각 진실과 거짓말 메시지 유형을 어떻게 인식하고, 그 가운데 공통점과 차이점이 무엇인지 살펴봄으로써 정보조작이론(Information Manipulation Theory, IMT)을 기반으로 문화적 차이를 발견하는데 목적을 두었다.

문화적 요인이 진실과 거짓말 메시지에 대한 사람들의 인식 차이에 큰 영향을 미치지만, 대한민국 사회의 남한 사람과 탈북민을 대상으로 거짓말과 문화적 차이를 살펴본 연구는 활성화되지 않고 있는 실정이다.

따라서 통일을 준비하는 시대적 사명을 위해서라도 대한민국 사람과 탈북민의 거짓말과 진실 메시지 유형에 대한 평가에서 나타나는 문화적 차이를 살펴보고 이에 따라 진실과 거짓에 관련한 커뮤니케이션에서 나타날 수 있는 잠재적 갈등을 사전에 이해할 수 있는 기회를 제공함으로써 대한민국 사회의 원활한 커뮤니케이션 제고에 기여하고자 한다.

5. 선행연구: 거짓말과 문화 연구

문화적 차이는 다양한 형태의 커뮤니케이션에서 나타날 수 있다. 다른 문화권의 사람들이 커뮤니케이션하는 형태를 살펴보면, 그 방법과 인식에 있어서 많은 차이점이 존재함을 알 수 있다. 대화의 간접성과 그 간접성

의 정도에서 개인적 차이와 문화적 차이를 발견한 최초의 연구는 홀트그레이브스(Holtgraves, 1997)의 연구다. 홀트그레이브스(Holtgraves)의 연구는 참여자들로 하여금 대화와 관련된 25개의 진술문에 대해 그들이 동의하는 정도 또는 동의하지 않는 정도를 평가하도록 요구했다. 그 결과, 사람들이 대화에서 표현하는 방법과 대화 속의 의미를 해석하는 방법은 각각 다르다는 사실과 이러한 개인적 차이는 신뢰할 수 있는 방법으로 측정될 수 있다는 사실이 발견됐다. 연구에서 발견된 이러한 차이는 개인적 차이와 문화적 차이의 두 가지 관점 모두에서 관찰됐다. 이 연구는 대화의 간접성과 직접성 정도의 범위와 대화 관점 연구에 치중한 기존 선행 연구들의 범위를 확장해 직접성의 생산과 해석에서 개인의 차이를 고려하는 연구로 발전을 이룩했다는 점에서 의미가 깊다. 홀트그레이브스(Holtgraves)는 한국인은 간접적인 대화 방법을 사용하는 경향이 있으며 미국인은 직접적인 대화 방법을 선호한다는 연구 결과를 통해, 한국인들이 미국인들에 비해 정보의 간접적인 대화 유형에 속하는 회피유형과 불명확 유형의 메시지를 기만적이라고 평가할 가능성이 낮을 것이라고 예측했다.

서구와 비서구 문화권 사람들 사이에는 거짓말 메시지 인식에 대한 차이가 존재한다. 라핀스키와 르바인(Lapinski & Levine, 2000)의 연구는 거짓말 관련 메시지를 지각하고 평가함에 있어서 문화적 차이가 있다는 사실을 밝혔다. 그들의 연구는 하와이 대학에 다니는 323명의 대학생들 대상으로 진행되었는데, 연구에서 참여자들은 가상 상황에서 본인의 체면을 위한 메시지와 다른 사람의 체면을 위한 메시지 중 하나를 말하도록 안내됐다. 진실 유형의 메시지 또는 정보의 질, 양, 관련성, 제시 방식 중 한 가지가 조작된 메시지가 주어졌다. 라핀스키와 르바인(Lapinski & Levine)이 아시아 계통의 대학생들과 미국인 대학생들의 반응을 분석한 결과, 거짓말 메시지 유형의 인지된 진실성 정도는 이익 상황에 따라 다르게 나타났고 자신의 체면을 위해 정보의 양을 조작한 메시지는 다른 사람의 체면을 위해 조작한 메시지에 비해 훨씬 더 기만적이라고 평가되는 것으로 드러났다. 이는 정보의 일부가 생략되거나 추가된 메시지가 다른 사람의 이익을 위해 제시되는 상황에서는 체면을 살려주는 공손한 표

현 방법으로 간주될 수 있다는 사실을 보여준다. 자아관과 메시지 유형의 관계에서는 의존적 자아관을 가진 사람들은 독립적 자아관을 가진 사람들에 비해 관련성이 위반된 유형의 메시지, 즉 회피 유형의 메시지를 덜 기만적이라고 평가한 사실이 나타났다. 이로부터 의존적 자아관을 가진 사람들은 사람들과의 소속관계와 유대감을 중요하게 여기고 자신의 행동을 다른 사람들의 감정, 생각, 행동에 맞추는 경향이 있기 때문에 간접적인 대화 방법을 선호할 것이라는 추론이 가능하다. 이 연구 결과는 진실과 거짓말 메시지 유형의 거짓성 정도는 정보자체의 진실성보다는 이익상황과 개인의 자아관에 따라 다르게 나타날 수 있다는 점을 검증해준다. 이를 참고하여 본 연구에서는 남한사람과 탈북민의 진실과 거짓말 메시지 유형에 대한 평가를 하는 과정에서 이익상황이라는 변인을 고려해야 할 것이다.

양과 그의 동료들(Yeung et al., 1999)은 정보조작이론을 기반으로 중국인의 거짓말 메시지 유형에 대한 인식을 조사하여 미국인의 인식과 비교함으로써 문화적 차이를 밝혔다. 연구는 홍콩에 거주하는 310명의 대학생들을 대상으로 진행됐으며 참여자들은 연인과 대화하는 가상의 상황에서 그들에게 주어진 진실 유형, 생략 유형, 위조 유형, 회피 유형, 불명확 유형 중 한 가지 유형의 메시지의 거짓성 정도에 대해 평가하도록 안내받았다. 그 결과, 위조 유형과 회피 유형의 메시지만 진실 유형의 메시지보다 거짓성의 정도가 높다고 평가됐으며 메시지의 거짓성 정도를 평가한 순위에서 생략 유형과 불명확 유형의 메시지는 그 거짓성의 정도가 진실 유형 메시지와 비슷하게 평가됐다. 이와 같은 결과가 도출된 이유로 양과 그의 동료들(Yeung et al.)은 중국인은 미국인에 비해 정보를 평가함에 있어서 엄격한 기준을 사용하지 않으며 다른 사람으로부터 제공된 정보가 명확하고 완벽한 진실이기를 기대하지 않기 때문에 생략 유형과 불명확 유형의 메시지가 중국인들에게 거짓말 메시지로 비춰지지 않았을 것이라는 사실을 제시한다. 진실 유형의 메시지에 대해 중국인의 인지된 거짓성 정도를 보는 측정에서는 더 흥미로운 결과가 도출되었다. 양과 그의 동료들(Yeung et al.)의 연구 결과와 미국인을 대상으로 진행된 연구 결과를 비교한 결과, 중국인이 진실 유형 메시지를 더 기만적이라고 평가

한 것이다. 그들은 중국인은 관계 집단이 받아들일 수 있다고 생각되는 기준에 근거해 도덕적 의사결정을 내리기 때문에 메시지의 객관적 진실성은 그들에게 진실과 거짓 메시지를 평가하는 중요한 기준이 아닐 수 있다는 추론을 제시한다. 양과 그의 동료들(Yeung et al.)의 연구는 문화에 따라 진실과 거짓말 메시지를 평가하는 기준이 다르다. 그러므로 중국인이 진실 유형의 메시지를 거짓말 유형의 메시지와 비슷하게 평가했다고 해서 그 문화의 사람들이 더 기만적인 성향을 가지고 있다고 해석하면 안 된다는 사실을 제시한 연구로써 그 중요성이 강조된다.

베사라보바(Bessarabova, 2014)의 연구는 미국과 러시아의 참여자 집단을 대상으로 문화와 상황적 특성이 거짓말로 나타난 집단 내 편애에 미친 영향을 분석했다. 그의 연구는 113명의 미국 대학생과 59명의 러시아 대학생이 참여했는데 가상의 상황에서 참여자들은 그룹 구성원의 부진한 성과를 숨겨주기 위해 거짓말을 하거나 그룹 구성원의 잘못을 드러내기 위해 사실을 말할 수 있는 선택권이 주어졌다. 이 과정에서 거짓말 동기를 유도하기 위해 참여자들이 그룹 구성원 모두가 같은 성적을 받는 그룹 발표 과제에 참여하고 있는 상황을 설정했다. 그리고 참여자들에게 그들이 집단 외부인인 교수와 소통하고 있는 상황을 상상하라고 설명함으로써 집단 개념에 대한 인식을 심어줬다. 세부적으로는 과제 결과의 중요성이 강조되는 상황과 과제 결과의 중요성이 상대적으로 낮은 상황, 거짓말하는 대상과의 관계가 중요한 상황과 거짓말하는 대상과의 관계가 상대적으로 중요하지 않은 상황으로 나뉘어졌다. 마지막으로, 모든 참여자들은 왜 그룹 구성원의 성과가 부진한지를 묻는 교수의 질문에 대답하도록 요구됐다. 그 결과, 집단우선주의적인 문화의 러시아 참여자들이 개인우선주의적인 문화의 미국 참여자들에 비해 그룹 구성원의 부진한 성적을 숨겨주기 위해 거짓말을 할 가능성이 높은 것으로 나타났다. 러시아 참여자들 중 거의 90%가 성적이 부진한 동료들을 위해 거짓말을 하겠다고 대답했다. 반면 미국 참여자들 중에서는 30%가 되지 않는 인원만이 거짓말을 하겠다고 대답한 것이다. 러시아 참여자들은 대부분 그룹 외부의 사람에게 그룹 구성원의 부진한 성적에 대해 사실대로 말하는 행동을 비난하며 그들의 거짓말 메시지를 정당화시켰다. 하지만 미국 응답자들은 진

실을 말하는 것의 중요성을 강조하며 진실 메시지를 생산한 자신들의 행동을 정당화시켰다.

집단우선주의적인 문화의 사람들에게서 집단을 보호하고자 하는 동기가 강하게 나타난다는 사실은 개인의 거짓말과 진실고백 성향의 문화적 차이를 연구한 최혜정과 그의 동료들(2011)의 연구에서도 밝혀진 바 있다. 최혜정과 그의 동료들에 의하면, 한국 사람들과 미국 사람들은 진실을 말하는 행동과 거짓말을 하는 행동에 대해 다르게 인식하고 있다. 구체적으로 한국 사람들은 친구를 위해 하는 거짓말을 나쁜 행동으로 인식하지 않는다. 반면, 미국 사람들은 진실을 말하는 행동을 더 긍정적으로 평가하는 경향이 있는 것으로 나타났다. 베사라보바(Bessarabova, 2014)의 연구는 러시아 참여자들이 그들 자신이 생산한 메시지가 거짓말 유형이라는 점을 인지하고 있으면서도 메시지를 평가하는 과정에서 진실유형 메시지보다 더 높게 평가했다는 연구결과를 검증함으로써 메시지를 생산하고 해석하는데 있어서 문화적 관점의 차이가 존재한다는 사실을 재확인시켜 준다.

본 연구에서는 거짓말과 진실 형태의 메시지를 생산하여 남한 사람과 탈북민들에게 적용하는 과정을 통해서 정보조작이론의 도구적 적합성을 검증한다.

Ⅲ. 연구가설

본 연구에서는 진실과 거짓말 메시지 유형에 대한 남한 사람과 탈북민의 문화적 차이를 알아볼 것이다. 진실 유형, 생략 유형, 위조 유형, 회피 유형, 불명확 유형에 대한 남한 사람과 탈북민의 진실성, 의도성, 적절성 판단이 다를 것이라는 가정을 하고 다음과 같은 연구가설 1, 2, 3, 4, 5를 도출했다.

- 연구가설 1. 남한 사람과 탈북민은 진실 유형 메시지의 진실성, 의도성, 적절성 항목을 다르게 평가할 것이다.
- 연구가설 2. 남한 사람과 탈북민은 생략 유형 메시지의 진실성, 의도성, 적절성 항목을 다르게 평가할 것이다.
- 연구가설 3. 남한 사람과 탈북민은 위조 유형 메시지의 진실성, 의도성, 적절성 항목을 다르게 평가할 것이다.
- 연구가설 4. 남한 사람과 탈북민은 회피 유형 메시지의 진실성, 의도성, 적절성 항목을 다르게 평가할 것이다.
- 연구가설 5. 남한 사람과 탈북민은 불명확 유형 메시지의 진실성, 의도성, 적절성 항목을 다르게 평가할 것이다.

진실 유형, 생략 유형, 위조 유형, 회피 유형, 불명확 유형 메시지라는 각각 다른 상황을 제시해서 남한 사람과 탈북민의 문화적 차이에 따라 커뮤니케이션을 할 때 동일한 5가지의 상황에서 진실과 거짓에 대한 판단을 어떻게 내리는지 알아보겠다. 설문지 유형을 A, B로 구분하여 유형 A는 ‘타인의 이익을 위한 거짓말 상황’으로 설정하고 유형 B에서는 ‘자신의 이익을 위한 거짓말 상황’으로 설정했다. 거짓말에는 다양한 종류가 있는데 거짓말의 이익이 누구에게 돌아가는지에 대한 ‘이익 상황’에 따라 거짓말의 동기와 효과가 다르게 나타난다는 기존 선행연구들을 참고해서 이익의 상황을 타인과 자신으로 나누어서 설정한 것이다.

IV. 연구방법

1. 실험 집단 구성과 인구통계학적 특성

설문지 조사방법을 사용한 본 연구는 한국에 거주하고 있는 남한 사람과 탈북민을 대상으로 했다. 먼저 한국에 거주하고 있는 남한 사람은 총 119명 (설문지A 59명, 설문지B 60명)를 대상으로 했고 남자는 64명, 여

자가 55명이었다. 또 한국에 거주하고 있는 탈북민은 51명 (설문지A 23명, 설문지B 28명)으로 남자가 25명, 여자는 26명이었다. 남한 사람과 탈북민은 주로 수도권에 사는 분들을 대상으로 설문조사를 했다. 설문지 작성자에게는 도너츠와 마스크팩을 답례로 드렸다. 설문은 2016년 8월 16일부터 9월 4일까지 총 3주에 걸쳐서 온라인과 오프라인 상에서 동시에 이루어졌다. 설문지는 국문 버전으로 작성되었고 타인을 위한 거짓말 상황인 설문지 A와 자신을 위한 거짓말 상황인 설문지 B, 총 2가지 종류 중에서 하나를 무작위로 나누어줬다. 그리고 각각의 설문지 안에는 한 개의 진실 메시지 유형과 4가지의 거짓말 메시지 유형(생략 유형, 위조 유형, 회피 유형, 불명확 유형)에 따라 총 5개 유형의 메시지로 구성됐다. 설문지에서는 참여자들이 가상으로 겪게 되는 일상생활의 상황을 설정했고 응답자들은 설문지에서 제공된 가상의 상황에 대한 설명을 읽고 대화를 평가하도록 안내됐다.

또한 본 연구에 참여한 남한 사람 119명과 탈북민 51명에 대해 표본 집단의 적합성을 판단하기 위해 설문지 후반부에 인구통계학적 정보를 묻는 질문을 배치했다. 4개의 질문을 통해 수집한 정보는 남한사람인지 탈북민인지, 성별, 출생년도, 그리고 최종학력이다.

2. 조작적 정의

1) 진실과 거짓말 메시지 유형

진실과 거짓말 메시지 유형(진실, 생략, 위조, 회피, 불명확 유형)은 그라이스(Grice, 1989)의 대화함축 이론의 5개의 메시지격률을 토대로 구성했다. 진실 유형은 정보를 있는 사실 그대로 제공하는 메시지 유형이다. 생략 유형은 사실 정보는 포함되어 있지만 정보의 중요한 부분을 제공하지 않는 메시지 유형이다. 위조 유형은 정보를 완전히 왜곡해 거짓 정보를 제공하는 메시지 유형이며, 회피 유형은 대화의 내용과 관련 없는 정보를 제공해 대화의 주제 변경을 유도하는 메시지 유형이다. 마지막으로 불명확 유형은 정보를 모호한 방법으로 제시해 다중 해석의 여지를

주는 메시지 유형이다. 설문지의 가상 상황을 통해 설문 참여자가 받아들일 5가지 유형의 진실과 거짓 메시지 내용은 다음과 같이 설정했다.

(설문지 A) 공통 상황

세진이와 하늘이는 친한 동성 친구다. 1년 전부터 돈을 모아서 여름에 제주도 여행을 가기로 했었다. 매달 10만원씩 모아서 각자 100만원씩 돈을 모았다. 세진이와 하늘이는 여행에 가서 재미있게 놀자며 한껏 들떠있다. 그런데 하늘이의 친동생이 건강이 안 좋아져서 돈 쓸 데가 있다며 그동안 모은 돈 100만원을 빌려달라고 하늘이에게 부탁했다. 하늘이는 친동생이 너무 힘들어하는 모습을 보고 안타까운 마음에 돈을 빌려준다고 약속한다. 그 상황을 모르는 세진이는 제주도 여행 일정을 짜다가 상의를 하려고 기쁜 마음으로 하늘이에게 전화를 한다. 동생 때문에 제주도에 못 가게 된 하늘이는 힘들게 세진이의 전화를 받는다.

세진: “하늘아, 우리 제주도 여행 준비 때문에 전화했어.”

1. 진실 유형의 답변:

하늘: “세진아, 이걸 어찌지. 우리 열심히 돈을 모아서 같이 여행가기로 했었는데 힘들어졌어. 내 동생이 건강이 안 좋아져서 돈 100만원이 필요하다고 하더라고. 모른 척 할 수가 없어서 내 돈을 쥐버렸어.”

2. 생략 유형의 답변:

하늘: “세진아, 우리 제주도 가기로 했었지... 근데 내 동생이 힘든 사정이 생겨서 돈을 빌려줬어.”

3. 위조 유형의 답변:

하늘: “세진아, 제주도 여행 때문에 들뜬 네 목소리 들으니까 나도 정말 신난다. 우리 제주도에서 어디서 머물지 나도 찾아볼게. 제주도 맛집도 꼭 가자.”

4. 회피 유형의 답변:

하늘: “세진아, 목소리 들으니까 건강해 보인다. 잘 지내고 있지? 그래, 나도 그렇고 너도 여전히 일이 많을 거 같아. 이럴 때일수록 건강 잘 챙기자. 내가 요새 일이 좀 있는데 조만간 또 연락할게.”

5. 불명확 유형의 답변:

하늘: “세진아, 우리 여행가기로 했었지. 근데 내가 요새 어디 가는 게 좀 힘드네...”

(설문지 B) 공통 상황

세진이와 하늘이는 친한 동성 친구다. 1년 전부터 돈을 모아서 여름에 제주도 여행을 가기로 했었다. 매달 10만원씩 모아서 각자 100만원씩 돈을 모았다. 세진이와 하늘이는 여행에 가서 재미있게 놀자며 한껏 들떠있다. 그런데 하늘이가 평소 사고 싶었던 물건이 30% 세일하는 것을 보고 100만원을 주고 그것을 사버렸다. 그동안 모은 돈 100만원을 이미 사용한 하늘이는 이번 여름에 제주도 여행을 가기 힘들어졌다. 그 상황을 모르는 세진이는 제주도 여행 일정을 짜다가 상의를 하려고 기쁜 마음으로 하늘이에게 전화를 한다. 본인이 원하는 물건을 사느라 돈이 없어 여행을 못 가게 된 하늘이는 힘들게 세진이의 전화를 받는다.

세진: “하늘아, 우리 제주도 여행 준비 때문에 전화했어.”

1. 진실 유형의 답변:

하늘: “세진아, 이걸 어쩌지. 우리 열심히 돈을 모아서 같이 여행가기로 했었는데 힘들어졌어. 내가 꼭 사고 싶었던 물건이 할인하는 걸 보고 돈 100만원을 써버렸거든. 이번 여름에는 제주도 여행을 갈 수가 없어.”

2. 생략 유형의 답변:

하늘: “세진아, 우리 제주도 가기로 했었지... 근데 내가 물건을 사는데

그동안 모은 돈을 써버렸어.”

3. 위조 유형의 답변:

하늘: “세진아, 제주도 여행 때문에 들뜬 네 목소리 들으니까 나도 정말 신난다. 우리 제주도에서 어디서 머물지 나도 찾아볼게. 제주도 맛집도 꼭 가자.”

4. 회피 유형의 답변:

하늘: “세진아, 목소리 들으니까 건강해 보인다. 잘 지내고 있지? 그래, 나도 그렇고 너도 여전히 일이 많을 거 같아. 이럴 때일수록 건강 잘 챙기자. 내가 요새 일이 좀 있는데 조만간 또 연락할게.”

5. 불명확 유형의 답변:

하늘: “세진아, 우리 여행가기로 했었지. 근데 내가 요새 어디 가는 게 좀 힘드네...”

2) 메시지 유형에 대한 평가 항목

5가지의 메시지 유형에 대한 평가는 대화 내용의 진실성, 의도성, 적절성 총 3개의 항목에 대해 각각 4개의 문항씩 총 12개의 공통 문항을 통해 이뤄졌다. 즉, 1~4번은 진실성, 5~8번은 의도성, 9~12번은 적절성을 알아보는 질문으로 배치했다. 각 문항들은 5점 의미 분별 척도를 사용해서 측정했다. 응답자들은 12개의 문항별로 배치되어있는 예시들 중에서 본인의 의견이라고 생각되는 예시의 숫자 1(아니다)부터 5(그렇다) 사이에 표시하도록 안내됐다.

설문지 A는 타인을 위해 거짓말 하는 상황, 설문지 B는 자신을 위해 거짓말 하는 상황으로 대화 내용을 다르게 해서 메시지의 상황에 따라 A 집단과 B집단이 받아들이는 5가지 유형에 대한 반응이 다른지를 확인하고자 했다.

<표 1> 5가지 유형별 공통 문항

		아니다		중립		그렇다
1	나는 하늘이의 말이 사실이라고 생각한다.	1	2	3	4	5
2	나에게 하늘이의 말은 진실된 느낌이다.	1	2	3	4	5
3	하늘이의 말은 정직하다.	1	2	3	4	5
4	나에게 하늘이의 말은 거짓이다.	1	2	3	4	5
5	만약 내가 하늘이의 상황에 있다면, 난 하늘이와 비슷하게 말할 것이다.	1	2	3	4	5
6	만약 내가 하늘이의 상황에 있다면, 나는 절대 하늘이처럼 말하지 않을 것이다.	1	2	3	4	5
7	내가 하늘이같은 상황이 되면 하늘이처럼 대처했을 것이다.	1	2	3	4	5
8	내가 하늘이같은 상황이 되면 하늘이처럼 말했을 것이다.	1	2	3	4	5
9	하늘이처럼 말하는 것은 적절하다.	1	2	3	4	5
10	하늘이처럼 말하는 것은 적합하다.	1	2	3	4	5
11	하늘이의 말이 이 상황에 어울린다.	1	2	3	4	5
12	하늘이의 상황이라면, 누구라도 그렇게 했을 것이다.	1	2	3	4	5

V. 연구결과

1. 연구결과 해석

본 연구는 3가지 메시지 평가 항목(내용의 진실성, 의도성, 적절성)에 대해 2가지 문화(남한사람/탈북민) x 2가지 거짓말의 이익상황(타인을 위해 거짓말하는 상황 A/자신을 위해 거짓말하는 상황 B) x 5가지 메시지 유형(진실과 거짓말 메시지 유형)의 다원변량분석을 실시했다.

먼저, <거짓말 이익상황>과 <문화>의 상호작용효과는 불명확 유형 메시지의 진실성 평가에서만 관찰됐다. 진실유형 메시지의 진실성, 의도성 평가, 위조유형 메시지의 진실성, 의도성, 적절성 평가, 회피유형 메시지의 의도성, 적절성 평가, 불명확 유형 메시지의 적절성 평가에서는

<문화>의 주효과가 관찰됐다. 그리고 진실유형 메시지의 의도성 평가, 생략유형 메시지의 의도성, 적절성 평가에서는 <거짓말 이익상황>의 주효과가 유의미한 것으로 관찰됐다.

<부록 6>의 <표2-5>에서 독립변인인 거짓말 이익상황과 문화, 그리고 종속변인인 불명확 유형 메시지의 진실성 평가 항목 간의 상관관계는 어느 정도 있는 것으로 나타났다($\eta^2 = .0012$). 즉, 거짓말 이익상황 A 또는 B, 그리고 남한 사람 또는 탈북민의 상호작용에 따라 불명확 유형 메시지 중 진실성 평가에 각각 다른 결과가 나오는 것이다.

진실 유형 메시지의 진실성과 의도성 평가, 위조 유형 메시지의 진실성, 의도성, 그리고 적절성 평가, 회피유형 메시지의 의도성과 적절성 평가, 그리고 불명확 유형 메시지의 적절성 평가에서는 <문화(남한/북한)>의 주효과가 관찰됐다. 진실 유형 메시지의 진실성 평가에서는, 거짓말의 이익상황에 관계없이 남한 사람이 탈북민에 비해 진실유형 메시지의 진실성을 더 긍정적으로 평가했다는 사실이 나타났다. 진실 유형 메시지의 의도성 평가에서도 남한 사람이 탈북민에 비해 진실유형 메시지의 의도성을 더 높게 평가했다. 즉, 남한 사람이 탈북민에 비해 진실유형 메시지를 말할 의향이 더 높게 평가된 것이다.

위조 유형 메시지의 진실성, 의도성, 적절성 평가에서는 거짓말의 이익상황에 관계없이 탈북민이 남한 사람보다 위조 메시지의 진실성, 의도성, 적절성을 더 높게 평가하는 것으로 나타났다.

회피유형 메시지의 의도성과 적절성 평가에서는 이익상황에 관계없이 탈북민이 남한 사람보다 회피유형 메시지의 의도성과 적절성을 더 높게 평가하는 것으로 나타났다.

마지막으로, 불명확 유형 메시지의 적절성 평가에서는 거짓말의 이익상황에 관계없이 탈북민이 남한 사람보다 회피유형 메시지의 적절성을 더 높게 평가하는 것으로 나타났다.

진실유형 메시지의 의도성 평가와 생략유형 메시지의 의도성과 적절성 평가에서는 거짓말 이익상황(타인의 이익을 위해 거짓말하는 상황 A와

자신의 이익을 위해 거짓말하는 상황 B)의 주효과가 유의미한 것으로 관찰됐다. 진실유형 메시지의 의도성 평가에서는 남북한 사람에 따라 진실 유형 메시지의 의도성 평가에 차이가 있는 것으로 나타났고, 남한 사람이 탈북민에 비해 진실유형 메시지의 의도성을 더 높게 평가하는 것으로 나타났다. 또한, 거짓말 이익상황의 주효과 또한 나타났는데 남한 사람과 탈북민 모두 타인의 이익을 위해 하는 거짓말 상황에서 자신의 이익을 위해 거짓말하는 상황보다 진실유형 메시지의 의도성을 더 높게 평가하는 것으로 나타났다. 그리고 생략유형 메시지의 의도성과 적절성 평가에서는 거짓말 이익상황에 따라 생략 유형 메시지의 의도성과 적절성에 대한 주효과가 유의미한 것으로 나타났다. 즉, 타인의 이익을 위해 거짓말하는 상황에서 자신의 이익을 위해 거짓말하는 상황보다 생략유형 메시지의 의도성, 적절성을 더 긍정적으로 평가하는 것으로 나타났다.

Ⅵ. 결론 및 논의

1. 결론

남한 사람과 탈북민에 따라 진실 유형 메시지의 진실성, 의도성, 적절성 평가에 차이가 있을 것이라는 설정으로 시작한 <연구 가설 1>은 진실성과 의도성의 영역에서만 지지된 것으로 나타났다. 남한 사람의 경우 탈북민보다 진실 메시지를 더욱 진실성이 높은 메시지로 평가하며, 진실 메시지의 의도성 측면에서도 긍정적으로 평가한다. 또한 진실 유형 메시지의 의도성 평가에서 거짓말 이익상황의 주효과가 나타났는데 이는 타인을 위해 거짓말하는 상황에서 남한 사람이 탈북민보다 거짓말을 긍정적으로 평가하는 것을 의미한다.

<연구 가설 2>는 정보의 양을 조작한 생략 유형 메시지에서 남한 사람과 탈북민이 진실성, 의도성, 적절성을 다르게 평가할 것이라고 설정했는데 유의미한 차이가 나타나지 않음으로써 지지되지 않는 것으로 나타

났다. 정보가 일부 삭제된 메시지의 경우 남한 사람과 탈북민 모두 메시지를 평가하는 기준이 비슷한 것이다. 그러나 거짓말 이익상황에 따라 의도성과 적절성 평가에서 주효과가 나타났는데, 남한 사람과 탈북민 모두 타인의 이익을 위해 거짓말하는 상황을 긍정적으로 평가했다.

정보의 질을 조작한 <연구 가설 3>의 위조 유형 메시지에서는 거짓말 이익상황에 관계없이 진실성, 의도성, 적절성 항목에서 문화의 주효과가 나타났다. 특히 탈북민이 남한 사람에 비해 위조 유형 메시지의 진실성, 의도성, 적절성 측면을 긍정적으로 평가하는 것으로 나타났다.

메시지의 관련성을 조작한 <연구가설 4>의 회피 유형 메시지에 관해 남한 사람과 탈북민이 진실성 판단을 다르게 할 것이라고 예측한 것도 지지되지 않았다. 그러나 회피 유형의 의도성과 적절성 판단에서는 탈북민이 남한 사람보다 회피 메시지를 긍정적으로 평가한다는 결과가 나왔다.

대화의 제시 방식을 조작한 <연구가설 5>의 불명확 유형 메시지에 관해 남한 사람과 탈북민은 적절성 판단을 다르게 할 것이라는 예측은 지지가 되었다. 탈북민이 남한 사람보다 불명확 유형 메시지를 적절성 측면에서 더 긍정적으로 바라보는 것으로 나타났다. 또한 독립변인인 거짓말 이익상황과 문화, 그리고 종속변인인 불명확 유형 메시지의 진실성 평가 항목 간의 상호작용효과가 있는 것으로 나타났다. 이는 타인을 위한 거짓말 상황에서는 남한 사람이 탈북민에 비해 불명확 유형 메시지의 진실성을 높게 평가하며, 자신을 위한 거짓말 상황에서는 탈북민이 남한 사람에 비해 불명확 유형 메시지의 진실성을 높게 평가한다는 것이다.

본 연구의 가설을 검증하는 과정에서 발견한 흥미로운 사실은 진실 유형 메시지에서 남한 사람 집단이 탈북민 집단에 비해 진실을 추구하는 높은 기준을 가지고 있었다는 것이다. 이는 타인의 이익을 위해 진실을 말하는 상황(설문 A)과 자신의 이익을 위해 진실을 말하는 상황(설문 B)에서 모두 동일하게 나타났다. 즉, ‘이익 상황’에 관계없이 남한 사람 집단이 탈북민 집단에 비해 진실 유형의 진실성을 더 긍정적으로 평가했다. 또한 남한 사람이 탈북민보다 진실 유형의 메시지를 말할 의도성이 더

높게 나타났다. 진실 유형의 적절성 측면에서도 ‘이익 상황’에 관계없이 남한 사람이 탈북민에 비해 진실 유형의 메시지를 긍정적으로 평가했다.

한편, 거짓말 유형 메시지에서는 탈북민 집단이 남한 사람 집단에 비해서 거짓말을 대체적으로 긍정적으로 평가했다는 것도 주목할 만한 결과였다. 특히 위조 유형, 회피 유형, 불명확 메시지 유형에서 탈북민이 남한 사람보다 거짓말을 긍정적으로 바라본다는 점을 확인할 수 있었다. 먼저 위조 유형에서는, ‘이익 상황’에 관계없이 남한 사람 집단보다 탈북민 집단에서 진실성, 의도성, 적절성을 높게 평가했다. 회피 유형에서도 탈북민 집단이 남한 사람 집단보다 회피하는 거짓말 유형에 대해 진실성, 의도성, 적절성 측면을 긍정적으로 바라본 것으로 나타났다. 불명확 유형에서는 진실성 측면에서 자신의 이익을 위해 거짓말하는 상황에서 남한 사람보다 탈북민의 진실성 측면이 더 높게 나타났다. 의도성과 적절성 측면에서는 ‘이익 상황’에 관계없이 탈북민 집단이 남한 사람 집단보다 불명확 유형 메시지의 의도성과 적절성을 높게 보는 것으로 드러났다. 거짓말 유형 메시지 중 생략 유형은 타인의 이익을 위해 거짓말하는 상황에서 탈북민이 남한 사람에 비해 생략 유형 메시지를 말할 의도가 더 높게 나왔고 생략 유형 메시지의 적절성도 더 높게 평가했다.

2. 논의

본 연구를 통해 우리는 남한 사회에 사는 남한 사람들이 탈북민보다 진실성에 대한 높은 기준을 추구하는 반면, 탈북민은 남한 사람에 비해 거짓말 메시지에 호의적인 태도를 형성하고 있음을 알 수 있었다. 연구 결과를 토대로 남한 사람과 탈북민은 서로의 커뮤니케이션 차이에서 발생할 수 있는 오해와 갈등의 가능성을 사전에 인지하고 원활하게 소통할 수 있는 방법이 무엇인지에 대해 모색해봐야 할 것이다. 이러한 시도를 기반으로 상호 발전적인 협력 관계를 구축한다면, 대한민국은 통일 이후 경험할 것으로 예상되는 커뮤니케이션의 장벽이 될 만한 요소를 없애고 화합을 이룰 수 있을 것이다.

또한 본 연구에서 남한과 북한 사회가 모두 고맥락 문화 속에 있기 때문에 문장을 있는 그대로 해석하기보다 문장 속의 의미를 찾는 경향이 있다는 것이 드러났다. 하지만 남한 사람이 탈북민에 비해 엄격한 진실성 기준을 가지고 있고, 탈북민은 거짓말 메시지에 더 관대하다는 결과를 볼 때 고맥락 문화 안에서도 남한과 북한에 따라 정도의 차이가 있음을 알 수 있다.

본 연구를 진행하면서 나타난 한계점들도 있었다. 먼저, 설문조사에 참여한 탈북민이 51명에 그쳤다는 것이 한계였다. 후속 연구에서 더 많은 탈북민 표집단을 대상으로 연구를 진행해 남한 사람과 탈북민의 공통점과 차이점을 살펴본다면, 더욱 엄밀하게 분석을 진행할 수 있을 것이다. 설문지에서 탈북민에게 시나리오 속 가상의 상황을 제시하고 그 속에서 메시지에 대한 평가를 진행하도록 설정한 점 또한 본 연구의 한계점이라고 할 수 있다. 이를테면 설문에서 ‘친구와 제주도로 여행을 가는 상황’을 상상하도록 설정한 것은 그와 유사한 경험이 없는 탈북민이 쉽게 그 상황에 처한 자신의 모습을 생각하기 어려웠다는 점에서 설문의 한계가 될 수 있었다. 실제로 이번 설문에서 일부 탈북민들이 설문지의 상황과 어휘 등을 이해하지 못해 질문했었기 때문에 후속 연구자들은 이러한 사실을 참고하여 연구를 진행하기를 바란다.

하지만, 본 연구는 남한 사람과 탈북민의 인식을 비교하는 선행 연구가 많이 부족한 상황에서 진실과 거짓말 메시지에 대한 남한 사람과 북한 사람의 인식 차이를 알아보고자 시도했다는 점에서 통일커뮤니케이션 학문의 발전에 이바지할 수 있다고 생각한다. 후속 연구자들은 본 연구를 통해 한국 사회에서 남한 사람과 탈북민의 문화적 차이를 인식하고 설득, 유머, 헬스 분야 등 다양한 커뮤니케이션 분야에서 두 집단의 인식 차이에 대한 연구를 활발하게 진행하기를 기대한다.

남과 북이 단순히 동일한 언어 ‘한글’을 사용한다고 해서 우리가 소통하고 있다고 할 수 없고 언어장벽이 존재하지 않는다고 말할 수 없다. 같은 언어 사용을 기반으로 커뮤니케이션이 이루어지더라도 동일한 단어와 문장에 대해 다른 이해와 해석을 내놓는다면, 그것을 온전한 소통이라고

정의할 수 없기 때문이다. 따라서 우리는 남한과 북한이 같은 언어적 문화로 연결되어 있는 현 상태에 안주하지 않고, 상대방에 대한 이해를 기반으로 진정으로 의사소통할 수 있는 통일커뮤니케이션 시대가 올 수 있도록 지속적으로 노력해야 할 것이다.

【참고문헌】

- 고유환 (2015). 분단 70년 북한연구 경향에 관한 고찰. 통일정책연구, 24(1), 29-54.
- 권은영, 이현진 (2012). 한국 아동의 거짓말 유형에 대한 이해, 도덕적 판단, 정서반응의 발달. 한국심리학회지: 발달, 25(1), 117-133.
- 권형진 (2016). 통일 후 사회통합 기반 구축을 위한 인구 및 경제정책의 방향, 통일인문학, 66, 85-129.
- 금명자, 권해수, 이희우 (2004). 탈북 청소년의 문화 적응 과정 이해. 한국심리학회지: 상담 및 심리치료, 16(2), 295-308.
- 김병호 (2015). 독일통일의 현장 경험에서 본 한반도 통일 담론. 서양사학연구, 35, 57-288.
- 노진아, 현명호 (2008). 거짓말의 음성 및 발화행동 특징 연구. 한국심리학회지: 일반, 27(1), 119-137.
- 송미리, 송현주 (2014a). 거짓말과 참말 이해에 대한 상황적 요인의 영향. 한국심리학회지: 발달, 27(2), 97-115.
- 송미리, 송현주 (2014b). 착한 거짓말과 나쁜 참말? 5-6세 아동의 상황에 따른 거짓말과 참말 이해. 한국심리학회지: 발달, 27(1), 55-71.
- 신두철 (2012). 북한이탈주민의 사회통합과 민주시민교육. 한국민주시민교육학회 세미나, 41-58.
- 유호열 (2015). 제7장 탈북민 의식을 통해 본 북한 정치사회화의 특징. 통일전략, 15(3), 221-253
- 윤민우 (2015). 위기협상 커뮤니케이션의 오인식과 거짓말의 문제와 위기협상 역량강화 방안, 한국경호경비학회 제42호, 310-334.
- 이병수 (2015). 통일방안에 대한 비판적 고찰과 관점의 전환. 통일인문학, 61, 63-87.
- 이성균 (2016). 남·북한 통일대비 사회통합을 위한 직업교육의 역할 탐구. 한국콘텐츠학회논문지, 16(7), 382-397.
- 이재창, 김영만 (2005). 탈북민들의 심리적 특성이 소외감에 미치는 영향. 한국심리학회지: 문화 및 사회문제, 11(3), 41-66.

- 이주철 (2014). 북한 주민의 외부 접촉과 대남 인식 변화. *아세아연구*, 57(3), 180-211.
- 전우택 (2000). 탈북민들의 남한사회 적응과 심리갈등에 대한 이해. *한국심리학회 학술대회 자료집*, 2000(1), 67-91.
- 정용길 (2013). 독일 통일과정에서의 동서독관계와 남북관계에의 시사점. *저스티스*, (134-2), 466-482.
- 정태연, 김영만 (2004). 남한사회에서의 생활경험이 탈북민에게 미치는 영향. *한국심리학회지: 문화 및 사회문제*, 10(3), 61-81.
- 조경숙 (2016). 통일 독일의 사례를 통해 본 남북한 주요 건강지표의 현황과 전망. *보건사회연구*, 36(2), 33-56.
- 최영미, 김석웅, 오수성 (2008). 탈북 새터민 청소년들의 심리적 특성 및 학교적응문제. *한국심리학회 학술대회 자료집*, 2008(1), 304-305.
- 홍문기 (2015). 통일 커뮤니케이션의 정의와 범위, 그리고 연구방법. *한국언론학회 심포지움 및 세미나*, 5-25.
- Bessarabova, E.(2014). The effects of culture and situational features on in-group favoritism manifested as deception. *International Journal of Intercultural Relations*, 39, 9-21.
- Hye Jeong Choi & Hee Sun Park & Ju Yeon Oh.(2011). Cultural differences in how individuals explain their lying and truth-telling tendencies. *International Journal of Intercultural Relations*, 35-6, 749-766.
- Holtgraves, Thomas.(1997). Styles of language use: Individual and cultural variability in conversational indirectness. *Journal of Personality and Social Psychology*, 73-3, 624-637.
- Levine, T. R., Lapinski, M. K., Banas, J., Wong, N. C. H., Hu, A. D. S., Endo, K., Baum, K. L., and Anders, L. N.(2002). Self-Construal, self and other benefit, and the generation of deceptive messages. *Journal of Intercultural Communication Research*, 31-1, 29-47.
- Lorrita N. T. Yeung, Timothy R. Levine, and Kazuo Nishiyama.(1999). Information Manipulation Theory and perceptions of deception in Hong Kong. *Communication Reports*, 12-1, 1-11.

Hee Sun Park & Ji Young Ahn (2007), Cultural differences in judgment of truthful and deceptive messages, *Western Journal of Communication*, 71(4), 294-315.

〈부록 1〉

〈표 1-1〉 문화와 메시지 유형, 메시지의 평가항목 평균값

집단	집단	메시지 유형	내용의 진실성(truth)			내용의 의도성(intention)			내용의 적절성(proper)		
			사례 수	평균	표준편차	사례 수	평균	표준편차	사례 수	평균	표준편차
타인의 이익 거짓말 상황	남한사람	진실	59	4.2034	.76490	59	3.7797	1.17727	59	3.5890	1.11491
		생략	59	3.8927	.87893	58	3.2672	1.16497	58	3.2371	1.07240
		위조	59	2.3602	1.26395	58	1.7457	.86170	58	1.6940	.87920
		회피	59	2.9548	1.02756	58	2.2557	.98513	58	2.2414	1.02166
		불명확	59	3.4816	1.14366	58	2.8204	1.07547	58	2.8017	1.15637
	남북민	진실	23	3.5435	1.03806	23	3.4493	1.07595	23	3.2283	1.09210
		생략	23	3.6370	.89382	23	3.6051	.88735	23	3.7717	1.12793
		위조	23	3.0326	1.15134	23	2.7935	1.07833	23	2.8696	1.28556
		회피	23	2.9674	1.19493	23	2.6486	1.13650	23	2.6087	1.27862
		불명확	23	3.1304	.95605	23	2.9891	.97549	23	3.1957	.97397
자신의 이익 거짓말 상황	남한사람	진실	60	4.1292	.91305	60	3.4042	1.10286	60	3.1583	.97312
		생략	60	3.9417	.74414	60	3.0806	1.03448	60	2.9583	.93673
		위조	60	2.5208	1.24217	60	1.7875	.95317	60	1.7042	.78315
		회피	60	2.3250	.99288	60	2.0333	.95721	60	1.8806	.88503
		불명확	60	2.9000	1.05886	60	2.6667	1.12997	60	2.5806	1.03243
	남북민	진실	25	3.8200	.98033	25	2.8800	1.21218	24	2.8750	1.17028
		생략	27	3.6852	.98692	27	2.9753	1.19914	26	2.9167	1.28582
		위조	27	3.2500	1.27287	26	2.8237	1.22391	26	2.9231	1.23038
		회피	28	2.8571	1.28638	28	2.4643	1.13480	28	2.6310	1.49750
		불명확	27	3.2685	1.11357	26	2.8558	1.13616	26	2.9904	1.30476

<부록 2>

<표 2-1> 변량분석 결과 (1)

	진실_진실성				진실_의도성				진실_적절성			
	자유도	F	유의확률	에타 제곱	자유도	F	유의확률	에타 제곱	자유도	F	유의확률	에타 제곱
이익상황	1	.206	.651	.424	1	5.906	.016	0	1	3.786	.053	.003
문화	1	10.887	.001	0	1	4.862	.029	.001	1	3.115	.079	.006
이익상황*문화	1	.816	.368	.135	1	.283	.596	.355	1	.106	.745	.555
오차	159				159				158			

<부록 3>

<표 2-2> 변량분석 결과 (2)

	생략_진실성				생략_의도성				생략_적절성			
	자유도	F	유의확률	에타 제곱	자유도	F	유의확률	에타 제곱	자유도	F	유의확률	에타 제곱
이익상황	1	.035	.852	.726	1	4.285	.040	.002	1	7.365	.007	0
문화	1	.980	.324	.105	1	.298	.586	.343	1	2.234	.137	.019
이익상황*문화	1	.296	.587	.345	1	1.177	.280	.078	1	1.438	.232	.054
오차	161				160				159			

<부록 4>

<표 2-3> 변량분석 결과 (3)

	위조_진실성				위조_의도성				위조_적절성			
	자유도	F	유의확률	에타 제곱	자유도	F	유의확률	에타 제곱	자유도	F	유의확률	에타 제곱
이익상황	1	.952	.331	.110	1	.082	.775	.601	1	.114	.736	.542
문화	1	10.491	.001	0	1	35.677	.000	0	1	50.800	.000	0
이익상황*문화	1	.022	.884	.782	1	.007	.931	.867	1	.045	.833	.694
오차	161				159				159			

<부록 5>

<표 2-4> 변량분석 결과 (4)

	회피_진실성				회피_의도성				회피_적절성			
	자유도	F	유의확률	에타 제곱	자유도	F	유의확률	에타 제곱	자유도	F	유의확률	에타 제곱
이익상황	1	3.460	.065	.004	1	.917	.340	.116	1	.419	.518	.268
문화	1	2.563	.111	.012	1	6.019	.015	0	1	9.541	.002	0
이익상황*문화	1	2.604	.109	.012	1	.072	.788	.621	1	1.591	.209	.044
오차	162				161				161			

<부록 6>

<표 2-5> 변량분석 결과 (5)

	불명확_진실성				불명확_의도성				불명확_적절성			
	자유도	F	유의확률	에타 제곱	자유도	F	유의확률	에타 제곱	자유도	F	유의확률	에타 제곱
이익상황	1	1.141	.287	.062	1	.382	.537	.288	1	.826	.365	.133
문화	1	.010	.921	.848	1	.821	.366	.134	1	5.149	.025	.001
이익상황*문화	1	4.544	.035	.001	1	.046	.831	.691	1	.052	.819	.671
오차	161				159				159			

<부록 7>

집단	사례 수	평균	표준편차	F	자유도	유의확률	에타 제곱
남한 사람	119	1.50	.502	.284	1, 169	.595	.354
달북민	51	1.55	.503				

입 선

뇌물경제에 대한 북한 정권의 입장 및 통일한국의 반부패전략

북한대학원대 북한학과 최광진

《 목 차 》

【요약문】

【본 문】

- I. 서론
- II. 뇌물 일반론
- III. 북한 뇌물경제의 실태
- IV. 뇌물경제에 대한 북한 정권의 태도
- V. 게임이론 측면에서 본 북한 정권의 뇌물경제 방조 원인
- VI. 통일한국의 뇌물경제 해결 방안
- VII. 결론

【참고문헌】

【요약문】

뇌물경제에 대한 북한 정권의 입장 및 통일한국의 반부패전략

북한을 정확히 이해하기 위해서는 북한의 뇌물경제에 대한 이해가 필요하다. 북한 사회에서 뇌물은 일부 공직자의 일탈이 아니라 사회 전반을 운영하는 하나의 원리이기 때문이다.

북한의 뇌물은 개인이익을 위한 뇌물 뿐 아니라 조직이익을 위한 뇌물도 존재하며 후자는 뇌물에 대한 죄의식을 약화시킨다. 시장화의 진전은 뇌물네트워크의 발전을 야기하였는데, 이 네트워크는 당·군·정은 물론 사법부, 사회단체 등 사회 전반에 퍼져있다. 북한의 뇌물은 만성화되고 제도화돼 하나의 사회운영원리로 자리하고 있다. 따라서 북한은 하나의 거대한 뇌물경제라 할 수 있다.

그런데 이러한 뇌물경제에 대해 북한정권은 어떤 태도를 갖고 있는지 문제된다. 기존의 연구들은 북한정권이 뇌물경제에 대해 해결을 바라고는 있으나 현실적 제약으로 인해 못한다는 입장에 서있었다. 그러나 북한 형법상 뇌물죄 규정과 유엔 반부패 협약 미가입을 통해 북한 정권이 뇌물경제를 적극적으로 방조하고 있음을 알 수 있다.

북한 형법상 뇌물죄 규정은 한국의 뇌물죄 규정에 비해 처벌의 흠결이 상당수 발생하며 처벌 자체도 가볍다. 연혁적으로 볼 때 북한의 뇌물죄 규정은 기간의 경과에 따라 오히려 조문이 간략해지고 형이 가벼워진다. 이는 적어도 뇌물죄와 관련된 사법운영 경험이 축적되지 않았음을 보여준다. 러시아, 중국, 베트남의 뇌물죄 규정과 비교해보더라도 규정이 지나치게 간략하고 처벌이 가벼우며 그 사회에서 특수하게 문제되는 뇌물유형에 대한 규정이 부재한다. 이는 적어도 북한정권이 뇌물죄와 관련된 사법운영을 제대로 하고 있지 않음을 시사한다.

북한은 국제사회에서 국제법상 주체로 활동해오고 있음에도 전세계 177개국에 가입한 유엔 반부패협약에 가입하지 않았다. 북한이 만약 뇌물

경제 해결에 대한 의지를 갖고 있다면 유엔 반부패협약의 가입은 북한정권에 도움이 될 것이다. 유엔 반부패 협약을 통해 기술지원 등을 받을 수 있기 때문이다. 동 협약을 통해 발생할 수 있는 주권제약의 가능성은 협약의 일부 유보를 통해 해결 할 수 있다.

루푸에 따르면 인권 관련 국제법에 회원국의 인권에 대한 태도를 바꾸는 것이 아니라, 오히려 회원국의 인권에 대한 내재적 선호도가 국제법에 반영된다고 한다. 이 이론이 동 협약에도 적용된다면 북한의 동 협약 미가입은 부패 관련 선호도가 반영된 결과라고 할 수 있다. 북한은 ‘시민적 및 정치적 권리에 관한 국제협약’이나 ‘여성차별 철폐에 관한 유엔협약’에 가입한 바 있는데 이는 북한이 국제법에 의해 내재적 선호도가 변하지 않는다는 점과 북한은 준수할 의사가 없더라도 국제적으로 폭넓게 승인된 다자조약에 가입할 수 있다는 점을 보여준다. 그럼에도 불구하고 북한이 유엔반부패협약에 가입하지 않은 것은 반부패에 대한 북한의 내재적 선호도가 매우 낮음을 시사한다.

결국 위와 같은 점들을 종합하면 북한 정권은 뇌물경제에 대해 해결을 바라지 않으며 뇌물경제를 의도하였거나 적어도 적극적으로 방조하고 있다. 이러한 북한 정권의 태도는 게임이론으로 설명이 가능하다. 북한은 극도로 소규모의 승리연합에 의해 유지되는 사회인 바, 북한의 지도자는 승리연합에게 개인적으로 보상함으로써 권력을 유지하려고 한다. 그런데 지도자가 승리연합 구성원에게 부패를 허용하면 개인적 보상의 효과가 있을 뿐 아니라. 충성도가 의심되는 구성원을 부패 혐의로 처벌할 수 있어 권력 유지에 효과적이다. 체계적 부패 이론 역시 같은 입장에서 독재 국가의 지도자들은 인허가권을 통제해 뇌물을 발생시킨다고 본다. 위와 같은 이론에 따르면 북한 정권은 향후에도 뇌물경제를 해결하려고 하지 않을 것이다.

통일한국에게 북한의 뇌물경제는 중요한 해결과제가 될 것이다. 뇌물은 전술한 바와 같은 문제를 야기하기 때문이다. 동시에 뇌물경제의 해결은 북한 주민들에게 통일의 효능감을 가장 빠르게 줄 수 있는 수단이기도 하다. IBRD는 반부패를 위해 거버넌스의 투명화, 분권화를 제안한다. 공

무원의 소득보장을 위한 직업공무원제도 도입과 뇌물죄 관련 형사처벌 정비도 중요한 뇌물경제 해결 수단이다.

독일 통일 사례를 고려할 때 평화통일로 가는 과정에서 일정한 과도기가 존재할 것이며, 그 기간 중 구체적인 반부패전략은 정책의 경로의존 경향에 따라 과도기 이후 통일한국에도 영향을 줄 것이다. 따라서 과도기 중 어떤 반부패 전략을 채택할지에 대한 고려가 필요하다.

바트당 해체로 혼란을 야기한 이라크 사례를 고려할 때, 북한 승리연합 구성원들을 직업공무원 제도를 통해 포섭할 필요가 있다. 물론 통일한국과 자유민주주의를 지지한다는 전제가 있어야 할 것이다. 직업공무원으로 포섭된 승리연합 구성원들은 신분보장과 경제적보상이라는 수혜를 입는다.

행위자들은 뇌물의 수익보다 ‘(처벌의 불이익+수혜의 박탈)*처벌확률이 클 때 뇌물수수’를 하지 않는다. 직업공무원제도로 수혜를 높이는 한편, 뇌물 관련 형사제도의 개선을 통해 처벌의 불이익과 처벌확률을 높여야 한다. 북한 형법과 같은 처벌의 흠결을 방지하고, 싱가포르 부패행위 조사국과 같은 독립된 기구를 설치해 수사기능을 강화하며, 정보제공자 보호, 뇌물수익 몰수 등의 제도도 정비해야 한다. 예방교육, 행정 투명성 제고와 같은 비형사적 수단 역시 수반되어야 할 것이다.

위와 같은 뇌물경제의 해결은 통일한국은 단순히 두 나라가 하나로 합쳐지는 것을 넘어 한반도에 살고 있는 모든 이들에게 더 나은 삶의 기회와 번영을 제공하는 기회임을 인식시켜주는 계기가 될 것이다. 뇌물경제를 해결하는 과정은 결국 통일한국의 거버넌스를 개선하는 문제이므로 통일한국의 거버넌스에 대해 더 진전된 논의가 필요하다.

I. 서론

1. 연구목적

가. 뇌물경제 이해의 필요성

통일은 이해와 변화, 통합을 포함하는 ‘과정’이다. 주지된 바와 같이 분단 이후 약 70년이라는 시간은 남북 사이에 이질성과 비대칭성을 심화시켰다. 그에 비례해 통일의 첫 단계로서 북한에 대한 정확한 이해는 더욱 어렵고 중요한 과제가 되었다.

북한의 뇌물경제는 이런 관점에서 중요한 ‘이해’의 대상이 된다. 북한 사회에서 뇌물은 일부 공직자의 일탈행위가 아니라 북한 사회 전반을 운영하는 하나의 원리다. 북한의 부패는 구조적, 복합적 성격을 가지므로 북한의 총체적인 뇌물생태계를 ‘뇌물경제’라 칭하도록 하겠다.

본 연구에서는 북한 뇌물경제의 실태를 파악한 후, 북한 정권이 이를 능력부족으로 해결하지 못하는 것이 아니라, 적극적으로 방조하고 있음을 북한 형법 등을 통해 살펴보도록 하겠다. 그리고 북한 정권의 이와 같은 행위를 게임이론의 관점에서 설명해 뇌물경제가 현재 북한 체제 하에서 개선되기 어려움을 전망한다.

나. 변화-통합의 과정으로서 통일한국의 뇌물경제 해결

본 연구는 뒤이어 뇌물경제의 해결이 ‘변화와 통합’의 핵심과정이 될 수 있음을 살펴보도록 할 것이다. 통일한국이 지향하는 통일이란 대한민국헌법이 규정하는 바와 같이 자유민주적 기본질서에 기초한 평화통일이라고 할 것이다. 이를 위해서는 북한 유일지배체제의 변화가 불가피하다. 그 구체적인 변화 양상을 예상하기 힘들다, 독일 통일 과정에서 보듯 일정한 과도기가 필요함은 짐작할 수 있다.

남과 북은 그동안 92년 UN 동시가입 등 국제사회에서 국제법상 주체로 활동해왔기 때문에 통일을 국제적으로 인정받기 위해서는 북한 주민

들의 통일 지지의사가 절실히 필요하다. 국제적 문제를 차치해두더라도 진정한 통합을 위해서는 비대칭 관계 중 열위에 놓인 북한 주민들의 자발적 동의가 필수적일 것이다. 이를 위해서는 북한 주민들이 과도기 중 통일한국의 효능감을 느낄 수 있어야 한다.

뇌물경제 해결은 북한 주민들이 가장 즉각적으로 통일한국의 효능감을 느낄 수 있는 주제이다. 이 연구는 통일한국이 뇌물경제를 해결해야 할 필요성과 과도기 상황에서의 구체적인 전략에 대해 검토해보도록 할 것이다. 특히 과도기 상황에서 통일한국의 대응전략으로서 직업 공무원제도와 형사제도 개선에 대해 살펴보고 실천을 위한 전략을 모색해보도록 할 것이다.

2. 선행연구 및 연구방법

북한 부패는 북한 사회의 경제난이 심화되는 90년대 중반부터 연구되기 시작했다.¹⁾ 특히 북한 부패의 원인과 영향이 집중적인 연구대상이 되었다. 김성철의 『북한 관료부패 연구』(서울: 민족통일연구원, 1994), 김종욱의 『북한의 관료부패와 지배구조의 변동』(서울: 통일연구원, 2008) 등이 대표적 예이다. 북한 부패가 북한 주민들의 인권에 미치는 영향에 대한 연구도 있었다.²⁾ 박형중 외의 『북한 부패의 실태와 반부패 전략: 국제협력의 모색』(서울: 통일연구원, 2012)은 북한 부패 실태와 특성을 게임이론, 네트워크 이론 등으로 설명하고 국제사회의 반부패 전략이 북한에서 적용가능한지를 검토하였다.

이 연구에서는 선행연구들의 성과를 토대로 '뇌물경제에 대한 북한 정권의 태도'를 파악하는데 집중하고자 한다. 언급한 선행연구들 뿐 아니라 부패에 관한 각종 논의를 담은 문헌을 폭넓게 분석할 것이다. 특히 북한 정권 차원의 태도를 파악하기 위해서 북한 지도층의 담화문 뿐 아니라 북한 형사법을 분석해보도록 할 것이다. 표면적으로는 반부패를 주장하더라도 법규정을 통해 실제 북한 정권이 반부패에 대한 의지를 갖고 있지

1) 박형중 외, 『북한 부패의 실태와 반부패 전략: 국제협력의 모색』(서울: 통일연구원, 2012), p151

2) 김수암 외, 『북한부패와 인권의 상관성』(서울: 통일연구원, 2012)

않음을 확인할 수 있기 때문이다. 또한 북한이 유엔 반부패 협약에 가입하지 않은 사실에 주목해 그 원인을 분석해 볼 것이다. 유엔 반부패 협약의 내용 뿐 아니라, 북한이 가입한 다른 조약과의 차이점을 분석해 역시 북한 정권이 뇌물경제를 오히려 방조 내지 활용하고 있음을 파악할 것이다.

그리고 현 상황에 대한 대안이자 통일한국의 과제로서 부패를 해결하기 위한 전략을 살펴보도록 할 것이다. 이 역시 부패와 관련된 각종 문헌들을 분석할 것이다.

II. 뇌물 일반론

1. 의의, 특성

논의의 전제로서 뇌물의 일반론에 대해 간략히 살펴보도록 하겠다. 뇌물이란 공무원이 직무행위의 대가로 법이 인정하지 않는 이익을 취득하는 것이다. 우리 형법은 제2편 제7장 ‘공무원의 직무에 관한 죄 중 제129조 내지 제134조에서 뇌물과 관련된 범죄를 규율하고 있으며 그 외에도 특별법에서 적용대상, 가중처벌 등을 다양하게 규율하고 있다.³⁾

형법 상 뇌물죄의 객체를 재산상 이익에 한정하는지, 사람의 수요·욕망을 충족시킬 수 있는 일체의 가치 있는 것 또는 생활이익까지 포함하는지에 대해 학설대립이 있으나, 우리 대법원 판례는 ‘뇌물죄에 있어서 뇌물의 내용인 이익이라 함은 금전, 물품 기타의 재산적 이익뿐 아니라 사람의 수요, 욕망을 충족시키기에 충분한 일체의 유형, 무형의 이익을 포함한다’고 한다.(대판 2002. 11. 26. 2002도3539 등) 때문에 성적 욕구의 충족을 위해 제공된 유사성교행위 및 성교행위가 뇌물에 해당한다고 판시한 바 있다.(대판 2014. 1. 29. 선고 2013도13937) 뇌물죄의 보호법익은 직무행위의 불가매수성에서도 찾을 수 있으므로 비재산적 이익도 뇌물에 포함되는 것으로 보는 판례 태도가 타당하다. 특히 북한은 여성이 간부에게 성적 서

3) 이광훈, “뇌물죄론”, (서울: 진원사, 2015), p21

비스를 제공하는 현상이 존재하는데 이 역시 뇌물의 일종으로 볼 것이다.

뇌물죄는 주고받은 당사자의 이해관계가 일치하므로 쉽게 드러나지 않고, 지능적, 잠재적, 음성적 범죄이므로 증거수집이 어려우며, 범죄 성립에 주관적 요소가 중요하고, 피해자도 불분명하다는 특성이 있다.⁴⁾

2. 뇌물죄의 보호법익: 뇌물에 대한 규범적 검토

뇌물죄의 보호법익을 ‘직무행위의 불가매수성’으로 보는 로마법적 사고와 ‘직무의 순수성 내지 불가침성’으로 보는 게르만법적 사고가 있으며 대법원은 ‘뇌물죄는 직무집행의 공정과 이에 대한 사회의 신뢰에 기하여 직무수행의 불가매수성을 직접적인 보호법익으로 한다.’고 하여(대판 2010. 12. 23. 선고 2010도13584) 로마법적 사고를 기초로 하면서도 양자를 포괄한다.

3. 뇌물의 사회적 효과: 뇌물에 대한 현실적 검토

IBRD는 부패 근절이 필요한 이유로 다음과 같은 근거를 드는데, 이는 뇌물에 있어서 그대로 적용되는 내용이다. 첫째, 부패는 사회적 약자에게 피해를 준다. 공공서비스가 필요한 이들에게 분배되는 것을 막기 때문이다. 둘째, 부패는 거버넌스에 대한 신뢰를 떨어뜨려 개발원조에 대한 지지를 떨어뜨린다. 셋째, 개발도상국이 민간자본에 접근하는 것을 방해한다.⁵⁾

한편 무슈타크 칸은 개발도상국의 경우 재원부족으로 공무원에게 공식적인 월급을 주는 대신 부패를 방조해 국가 체계를 유지한다고 주장한다. 즉 부패가 정치안정에 기여한다는 것이다. 비슷한 논지에서 앤드루 웨드만은 정계와 재계의 부패 공생 속에서 경제성장이 지속되는 발전적 부패가 존재한다는 주장을 한다.⁶⁾

생각건대 뇌물은 IBRD가 지적하는 바와 같이 공공서비스의 제공을 왜

4) ibid p22

5) 박형중 외, 『북한 부패의 실태와 반부패 전략: 국제협력의 모색』(서울: 통일연구원, 2012) pp153~154

6) ibid pp163~169

곡시키고 거버넌스의 신뢰를 떨어뜨린다. 이는 국가의 통제력 약화로 이어진다. 뿐만 아니라 뇌물은 사회적 약자에게 비용을 전가시킨다. 증뢰자는 수뢰자에게 뇌물로 제공한 재산상 이익을 정치권력이 없는 불특정 다수에게 회수하기 때문이다. 이는 불평등의 심화로 이어진다.

다만 칸이 지적한 바와 같이 북한과 같이 재원이 부족한 국가에서는 뇌물이 관료들의 생계를 유지시켜 정치안정에 기여하는 측면도 있다. 또 뇌물 제공이 가능한 일부 주민들에게는 통제를 완화시킴으로써 권리를 실현시켜주는 측면⁷⁾도 있다.

따라서 북한의 뇌물경제를 개선하기 위해서는 북한 사회에서 뇌물이 갖는 다양한 기능을 정확히 이해해야 한다. 뇌물이 야기하는 효과의 일면만 보고 개선을 추진할 경우 상황을 개선하지는 못한 채 사회의 기능 일부만 마비시킬 우려가 있다. 북한 사회에서 뇌물이 갖는 기능의 정확한 이해를 위해 북한 뇌물경제의 실태를 살펴보도록 하겠다.

Ⅲ. 북한 뇌물경제의 실태

1. 문제점

북한의 뇌물은 90년대 경제난 이후 빠르게 확산돼 현재까지도 북한 사회 전반에 만연하다는데 큰 이견은 없는 듯하다. 1995년 시작한 국제투명성기구(Transparency International)의 국가청렴지수(Corruption Perception Index)에 따르면 2011년부터 포함된 북한은 2015년까지 5년 연속 꼴지를 차지하였다.⁸⁾⁹⁾ 선행연구들 역시 북한의 부패가 만연하다는 것을 전제로 논의를 전개하며, 북한에 대한 각종 보도 및 북한이탈주민의 경험에 대한 인터뷰는 예외 없이 부패 현상을 표현한다.¹⁰⁾

7) 김수암 외, 『북한부패와 인권의 상관성』 (서울: 통일연구원, 2012) pp193~194

8) <http://www.konas.net/article/article.asp?idx=39376>(검색일 : 2016. 8. 21.)

9) <http://news.heraldcorp.com/view.php?ud=20160127000171>(검색일 : 2016. 8. 21.)

10) 박형중, 『정치 체제와 부패의 세 가지 모델』 (서울: 국방연구 2013), p48

이 연구는 북한의 부패 현상 중에서도 뇌물 현상에 대해 다루고자 하므로 북한의 뇌물경제 실태에 대해 정리하도록 하겠다.

2. 북한 뇌물 유형

김성철의 『북한 관료부패 연구』(서울: 민족통일연구원, 1994)는 북한의 부패 유형을 분류하는데 이 중 뇌물과 관련된 유형은 조직이익을 위한 경제적 부패로서 자재조달 목적의 뇌물공여, 개인이익을 위한 경제적 부패로서 주민생활과 관련된 수뢰, 인사 관련 수뢰, 개인이익을 위한 비경제적 부패로서 성관계 등이 있다.

조직이익을 위한 경제적 부패로서 자재조달 목적의 뇌물공여는 기업소 등에서 필요한 자재를 확보하지 못해 생산목표를 달성하지 못할 경우, 자재확보를 위해 자재공급 기관의 간부에게 뇌물을 공여하는 현상이다. 시 행정경제위원회의 지방공업부 계획과가 내년도 계획을 할당받기 위해 도 행정경제위원회에 뇌물을 공여하는 것 역시 조직이익을 위한 경제적 부패의 일종이다.¹¹⁾ 조직이익을 위한 뇌물은 뇌물에 대한 죄의식을 약화시킨다는 특색이 있다.

주민생활과 관련된 수뢰는 가장 빈도수가 높은 부패로 통행증 발급과 같이 관료들이 당연히 해야 할 일을 뇌물을 받고 행하는 현상을 말한다. 인사 관련 수뢰는 일회적으로 대가를 받는 경우 뿐 아니라 중국의 판시 처럼 장기간 후원관계를 맺는 경우도 있다. 성관계는 주로 여성이 당간부에게 후원의 대가로서 성적 서비스를 제공하는 현상이다.¹²⁾

3. 시장을 매개로 한 뇌물네트워크

북한의 시장화가 진전되면서 시장은 뇌물네트워크 형성의 매개체가 되고 있다. 그 네트워크의 참가자들은 다음과 같다. 첫째, 북한 권력 구조의 최상층에 위치한 당·군·정 기관들은 외화벌이 회사들을 직접 운영한다.

11) 김수암 외, 『북한부패와 인권의 상관성』(서울: 통일연구원, 2012) p55

12) 김성철의 『북한 관료부패 연구』(서울: 민족통일연구원, 1994), pp36~54

이들은 ‘와크’라는 무역허가권을 통해 국내시장에 영향을 미친다. 예컨대 와크를 가진 기관의 현지 외화별이 일꾼들과 북한 국내 담당자가 짜고 구매가격을 속인다. 이들은 100원에 살 수 있는 물건을 300원에 산다고 보고하고 차액 200원을 착복한 후 고위층 후원자에게 착복액 중 일부를 뇌물로 공여한다. 둘째, 기관의 회사에 소속돼 현장에서 무역활동을 하는 ‘돈주’가 있다. 이들은 무역지도원으로 채용돼 회사의 보호 아래 영업활동을 한다. 할당된 계획분을 회사에 입금하고 나머지를 자신의 몫으로 챙기며 그 과정에서 관료들에게 뇌물을 제공한다. 셋째 도당, 시·군당 및 인민위원회 등 지역 권력기관과 현장일꾼들은 지역 내에 존재하는 시장과 유착관계를 형성한다. 시장관리소장은 지역당 간부들에게 뇌물을 제공하고 검열을 피하는 등 각종 혜택을 얻는다. 일부 현장간부들은 시장의 관리감독 권한을 통해 상인들로부터 뇌물을 수수한다. 넷째, 생계차원에서 시장활동을 하는 대다수 주민들은 시장에서 배제당하지 않기 위해 혹은 비법이라는 이유로 처벌받기 않기 위해 뇌물을 제공한다.¹³⁾

사회주의 경제는 계획경제를 기초로 한다. 그러나 90년대 북한의 경제난 이후 시장화가 촉진되면서 종래와 같은 계획경제는 붕괴된 것으로 평가된다. 그럼에도 북한은 여전히 제도적 차원에서는 사회주의 계획경제를 채택하고 있으며 제한된 분야에서만 시장경제 요소를 허용한다. 때문에 경제규범과 현실 간의 괴리가 발생하는데, 뇌물은 관료들에게는 지대이익을, 시장행위자들에게 영업자유를 주면서 그 괴리를 메운다.

4. 북한 뇌물네트워크의 광범위성

박형중 외의 『북한 부패의 실태와 반부패 전략: 국제협력의 모색』(서울: 통일연구원, 2012)은 북한의 뇌물수수가 사실상 북한의 모든 국가권력 영역에서 이뤄지고 있음을 보여주고 있다. 탈북자 인터뷰 등을 통해 당·군·정의 뇌물수수 뿐 아니라 사법 관련 종사자, 여맹 등 사회단체 간부, 교사 등의 뇌물수수도 폭넓게 이뤄지고 있음을 확인할 수 있다.

13) ibid 63~72

5. 북한 뇌물수수현상의 특색: 뇌물경제

북한사회의 뇌물수수는 만성화되고 제도화되었다는 특색을 갖는다.¹⁴⁾ 국가기구는 층위를 막론하고 부패에 개입하며, 시민들은 뇌물이 공공서비스를 받는데 당연히 필요한 것이라고 인식한다. 북한주민들은 “고이면(뇌물을 주면) 모든 것이 풀린다.”는 말을 뉴턴의 4법칙이라고 부르며¹⁵⁾ 뇌물공여를 불가피한 것으로 인식한다.¹⁶⁾ 심지어 대다수 북한이탈주민들은 뇌물에 대해 ‘사업’이라는 용어를 사용한다.¹⁷⁾

북한주민들에게 뇌물은 공공서비스를 가능케 하는 수단이며, 관료에게 뇌물은 공공서비스의 대가이자 조직의 실적달성을 위한 수단으로 인식된다. 즉 뇌물이 소수의 일탈이 아니라 사회 전체를 운영하는 하나의 원리로 인식되는 것이다. 현실적으로도 뇌물은 북한의 각 경제주체들이 경제 활동을 할 수 있도록 해주는 중요한 수단이다. 북한 관료 사회 내부에서도 폭넓게 활용되는 등 사회의 거의 모든 계층이 뇌물을 매개로 공생하는 거대한 생태계를 이룬다. 이런 의미에서 북한의 뇌물실태는 ‘뇌물경제’라고 정의할 수 있다. 북한의 뇌물은 단순한 사회현상을 넘어 그 사회의 경제가 운영되는 메커니즘이기 때문이다.

IV. 뇌물경제에 대한 북한 정권의 태도

1. 문제점

근대 관료국가에서 뇌물은 범죄로 인식된다. 유엔반부패협약 역시 부패의 방지와 근절이 모든 국가의 책임임을 밝히고 있다. 각 국가들의 부패 현상은 다양하지만, 뇌물을 공식적으로 인정하는 나라는 거의 존재하지 않는다.

14) ibid 115

15) ibid 64

16) 김수암 외, 『북한부패와 인권의 상관성』 (서울: 통일연구원, 2012) p97

17) ibid 198

북한 역시 공식적으로는 형법에서 뇌물수수를 처벌한다. 김정일은 “일군들은 사리를 추구하거나 특전, 특혜를 바라지 말아야 하며 청렴결백하게 생활하여야 한다.”¹⁸⁾고 말한 바 있으며, 김정은 역시 신년사¹⁹⁾, 정치국 확대회의²⁰⁾ 등에서 부패 척결을 주장한 바 있다.

때문에 다수의 선행연구는 북한정권이 뇌물경제에 대해 해결을 바라고는 있으나, 현실적 제약으로 인해 못한다는 입장이었다. 김성철의 『북한 관료부패 연구』(서울: 민족통일연구원, 1994)는 북한지도부가 관료들의 부패를 체제 위협요소로 인식하고 있다고 설명하였다.²¹⁾ 김종욱의 『북한의 관료부패와 지배구조의 변동』(서울: 통일연구원, 2008)은 북한 지도부는 관료, 시장과 일정한 타협을 통해 지배권을 유지한다고²²⁾ 하면서도, 부패의 확산에 따른 사회적 혼란을 막기 위한 지배전략의 일환으로 행정처벌법이 채택·시행되었다²³⁾고 하여 역시 북한 지도부가 부패에 부정적이라는 입장이다. 김수암 외, 『북한부패와 인권의 상관성』(서울: 통일연구원, 2012) 역시 북한은 뇌물수수 등 부패현상을 저지하기 위해 처벌규정들을 두고 있다²⁴⁾고 서술한다.

이에 반해 북한의 부패가 통치자에 의해 계산된 것이라는 연구도 존재한다. 박형중의 『정치 체제와 부패의 세 가지 모델』(서울: 국방연구, 2013)은 북한의 부패가 통치자에 의해 의도된 체계적 부패라고 주장하며 부패가 오히려 체제안정에 도움이 된다는 점을 근거로 한다.²⁵⁾

본 연구에서는 북한 형법상 뇌물죄 규정과 유엔 반부패 협약 미가입을 통해 뇌물경제에 대한 북한 정권의 태도에 대해 분석해보도록 하겠다.

18) 김성철의 『북한 관료부패 연구』(서울: 민족통일연구원, 1994), pp83~84

19) http://www.newsis.com/ar_detail/view.html?ar_id=NISX20160101_0013812684&cID=10301&pID=10300(검색일: 2016. 8. 23)

20) <http://www.nocutnews.co.kr/news/4543954>(검색일: 2016. 8. 23)

21) 김성철의 『북한 관료부패 연구』(서울: 민족통일연구원, 1994), p80

22) 김종욱의 『북한의 관료부패와 지배구조의 변동』(서울: 통일연구원, 2008), p388

23) ibid p391

24) 김수암 외, 『북한부패와 인권의 상관성』(서울: 통일연구원, 2012) pp83~84

25) 박형중의 『정치 체제와 부패의 세 가지 모델』(서울: 국방연구, 2013) pp54~63

2. 북한 형법상 뇌물죄

가. 문제점

형벌은 국가가 국민에게 부과하는 가장 강력한 공권력 행사다. 때문에 형벌 규정은 그 국가권력이 ‘어떤 행위를 가장 방지하고자 하는지’를 나타낸다. 특히 법을 ‘노동당의 노선과 정책을 반영하고 그것을 실천하는 프롤레타리아 독재의 강력한 무기’라고 인식²⁶⁾하는 북한에서 형법은 국가권력의 의지를 정확히 파악할 수 있는 수단이다. 북한 형법은 노동당 정책 반영과 독재 실현의 강력한 무기이기 때문이다.

이 연구에서는 북한 형법상 뇌물죄의 문언 및 연혁을 분석하고, 다른 사회주의 국가의 뇌물죄 규정과의 비교함으로써 북한 정권이 뇌물경제를 바라보는 태도를 파악해보고자 한다.

나. 북한 형법 상 뇌물죄 문언

1) 의의

북한형법 제230조(뇌물죄)는 ‘대량의 뇌물을 받은 자는 1년 이하의 노동단련형에 처한다. 특히 대량의 뇌물을 받은 경우는 3년 이하의 노동교화형에 처한다.’고 규정하고 있다. 보호법익은 국가기관, 기업소, 사회협동단체의 올바른 사회질서이며, 추상적 위험범이라고 설명한다.²⁷⁾ 북한의 형법 교과서는 뇌물을 받는 행위를 착취사회가 남겨놓은 잔재라고 하면서, 뇌물행위는 당의 유일사상체제를 확립하는 사업을 저해하며 당정책의 정확한 관철을 방해하므로 처벌해야 한다고 설명한다.²⁸⁾

2) 구성요건

행위주체는 국가기관, 기업소, 사회협동단체에 근무하는 관리일군이다. 한국과 마찬가지로 진정신분범이다. 행위의 객체는 대량의 뇌물인데, 대

26) 『남북한 사법운용 및 범죄처리에 관한 비교연구』 (서울: 한국형사정책연구원, 1994), p28

27) 『북한형법 주석 2014』 (경기: 법무부, 2015), p973

28) ibid pp973~974

량은 불명확 개념으로 해석에 맡기고 있다. 뇌물은 직무와 관련된 대가로 돈, 물건, 재산상 이익을 말한다고 하여 사람의 수요, 욕망을 충족시키기에 충분한 일체의 유형, 무형의 이익이 뇌물이 된다고 보는 우리 대법원의 입장보다 좁게 해석한다. 행위는 직무상 행위와 관련하여 돈 또는 물건을 받는 것이며 반드시 비법행위를 수행해야 하는 것은 아니다. 돈이나 물품을 받지 않더라도 채무면제와 같이 재산상 이익을 얻으면 본죄에 해당한다. 뇌물을 받는 순간부터 기수이며 뇌물을 받은 후 직권남용행위, 월권행위를 하였을 경우 뇌물죄와 직권남용죄 또는 월권행위죄를 병합적용한다. 뇌물제공행위는 본 죄로 처벌되지 않는다. 한편 주관적 구성요건으로서 수뢰자가 대가성을 인식해야 한다.²⁹⁾

3) 처벌

대량의 뇌물을 받은 자는 1년 이하의 로동단련형에 처하고 특히 대량의 뇌물을 받은 경우는 3년 이하의 로동교화형에 처한다. 노동관련형은 범죄자를 교화소가 아닌 일정한 장소에 보내서 노동을 시키는 형벌을 말한다.(북한 형법 제31조 제1항)노동단련형이 시행되는 일정한 장소는 시, 도 단위의 노동단련소나 구역 단위의 노동단련대에 국한되지 않으며 공장이나 농장, 광산 등에서도 집행되는 것으로 보인다.³⁰⁾ 노동단련형의 기간은 6개월부터 1년까지로 하며(북한 형법 제31조 제3항) 병합할 경우도 1년을 넘을 수 없다.(동조 제3항) 구속되어 있는 기간은 노동단련형 1일로 계산한다.(동조 제4항) 북한 형사소송법은 노동단련형이 적용되는 범죄를 통상절차보다 신속하게 처리되어야 함을 규정하고 있다. 노동단련형을 적용할 수 있는 피심자에 대해서는 체포, 구류구속 처분도 특별히 필요한 경우에만 할 수 있다. 반면 노동교화형은 범죄자를 교화소에 넣어 노동을 시키는 형벌이다.(북한 형법 제30조) 노동단련형과 달리 범죄자를 교화소에 넣어 격리시킨다. 노동교화형 집행기간에는 국민의 권리의 일부가 정지된다. 유기노동교화형 기간은 1년 이상 15년 이상이고 가장한 경우에도 15년을 초과할 수 없다.(동조)

29) ibid pp975~976

30) ibid p212

4) 평가

북한의 뇌물죄는 한국의 뇌물죄에 비해 규정 자체에서 처벌의 흠결이 발생한다는 특징이 있다. 또 처벌 자체도 한국에 비해 가볍다. 그 내용을 분석하여 살펴본다.

가) 한국의 수뢰죄와의 비교

북한 형법도 국가기관, 기업소, 사회협동단체에 근무하는 사람 중 일정한 권한을 독자적으로 행사하는 ‘관리일군’을 뇌물죄의 주체라고 하여 넓게 보고 있으므로, 행위주체와 관련해 처벌의 흠결은 발생하지 않는다. 공무원의 범위를 정의하기 힘든 사회주의 국가의 특성이 반영된 것으로 보인다.

그러나 행위객체와 관련해서는 처벌의 흠결이 존재한다. 먼저 ‘대량 또는 특히 대량의 뇌물’이라는 불명확 개념을 행위객체로 보고 있다. 관리일군이 직무와 관련해 재산상 이익을 취하였다고 하더라도 사법기관이 ‘대량’이라고 판단하지 않는다면 형법에 의해 처벌받지 않는 것이다. 즉 규정 자체에서 관리일군의 일부 뇌물수수는 처벌하고 있지 않음을 상정한다. 문언 해석에 따르면 관리일군이 공적 서비스와 관련해 관습화되고 정액화된 뇌물을 받을 경우, ‘대량의 뇌물’이라고 판단하기가 힘들 것이다.

‘대량’ 또는 ‘특히 대량’이라는 불명확 요건을 사용하는 것은 근대형법의 원칙인 죄형법정주의의 관점에서 문제가 된다. 죄형법정주의의 파생 원칙으로서 명확성 원칙은 법률이 처벌하고자 하는 행위가 무언이며 그에 대한 형벌이 어떠한 것인지를 누구나 예견할 수 있고, 그에 따라 자신의 행위를 결정할 수 있도록 구성요건을 명확하게 규정할 것을 요구한다.(헌재 2016. 6. 30.자 2015헌바46결정 등) 처벌규정에서 불명확한 요건을 사용할 경우, 수범자는 처벌하고자 하는 행위를 예측할 수 없고, 사법기관은 형벌권을 자의적으로 행사할 위험이 있다.

또한 북한의 뇌물죄는 뇌물의 대상을 재산상의 이득으로 한정하고 있다. 전술한 바와 같이 북한에서는 여성이 당간부에게 성적서비스를 제공하는 현상이 존재하는데, 이 경우도 북한형법상 뇌물죄로 처벌할 수 없다. 처벌의 면제, 공사직의 유리한 지위의 제공이나 알선과 같은 비재산

상 이익도 북한형법상 뇌물죄로 처벌할 수 없다.

처벌의 흠결로 볼 수는 없으나 한국 형법과 달리 요구, 약속을 별도의 구성요건으로 규정하고 있지는 않다. 뇌물의 요구나 약속은 뇌물수수의 사전적 단계라고 할 수 있다. 북한형법에서 범죄의 준비와 미수에 대한 형사책임은 범죄의 위험성정도, 범죄의 실행정도, 기수에 이르지 못한 원인을 참작해 지우며, 기수와 같은 조항을 적용하되 준비는 미수보다, 미수는 기수보다 가볍게 처벌한다.(북한형법 제20조) 범죄의 준비와 미수의 구별로서 실행착수는 범죄행위를 수행하는 단계에 들어간 것을 의미한다고 한다.³¹⁾ 뇌물의 약속은 실행착수가 있다고 볼 수 있는지 견해대립이 있을 수 있으나, 뇌물요구는 실행착수가 있다고 보기는 어려울 것이다. 때문에 북한형법에서 뇌물의 요구, 약속은 뇌물죄의 미수 또는 준비에 해당하므로 뇌물수수보다 가볍게 처벌될 것이다.

나) 한국의 사전수뢰죄와의 비교

한국 형법 제129조는 공무원 또는 중재인이 될 자가 그 담당할 직무에 관하여 청탁을 받고 뇌물을 수수, 요구 또는 약속한 후 공무원 또는 중재인이 된 경우를 처벌한다. 단순수뢰죄에 비해 예비적 단계의 범죄이기 하지만 취임 전의 비공직자라도 취임으로 개시될 직무에 관한 청탁을 받고 뇌물을 수수하는 경우 공무의 공정성에 대한 일반인의 신뢰를 해할 위험성이 높기 때문이다.³²⁾ 행위주체는 적어도 공무원채용시험에 합격하여 발령 대기 중인 자와 같이 공무원 또는 중재인이 될 개연성이 있어야 한다.

그런데 북한형법에는 이와 같은 유형에 대한 처벌규정이 존재하지 않는다. 북한 형사실무상 아직 지위가 없더라도 지위를 가질 개연성이 있는 자도 관리일군으로 보고 처벌하는지는 알 수 없으나, 북한 형법도 2004년 유추해석금지원칙을 수용하였으므로³³⁾, 적어도 북한형법 문언상으로는 사전수뢰 유형에 대한 처벌의 흠결이 발생한다.

31) *ibid.*, p137

32) 이광훈, “뇌물죄론”, (서울: 진원사, 2015), p192

33) 북한형법 제6조(형법에 규정된 범죄에 대하여서만 형사책임을 지우는 원칙) 국가는 형법에 규정된 범죄에 대하여서만 형사책임을 지우도록 한다.

다) 한국의 제3자뇌물제공죄와의 비교

한국 형법 제130조는 공무원 또는 중재인이 그 직무에 관하여 부정한 청탁을 받고 제3자에게 뇌물을 공여하게 하거나 공여를 요구 또는 약속한 때에는 처벌한다. 공무원이 스스로 뇌물을 받지 않고 제3자로 하여금 뇌물을 받게 한 경우는 부정한 청탁을 받은 경우에만 처벌하는 취지이다. 물론 공무원이 자신의 배우자 등 직접적이고 실질적인 이해관계가 있는 제3자로 하여금 뇌물을 받게 한 경우는 단순 수뢰죄로 처벌된다.

그런데 북한형법에는 이와 같은 유형에 대한 처벌규정이 존재하지 않는다. 전술한 바와 같이 북한형법도 유추해석금지원칙을 채택하므로 공무원이 제3자에게 뇌물을 받게 한 경우는 처벌의 흠결이 발생하는 것이다. 만약에 어떤 관리일군이 승진, 시험 등에 혜택을 달라는 등의 부정한 청탁을 받고 뇌물을 소속기관에 주도록 한다면 현행 북한형법 상 그 관리일군을 처벌할 수는 없게 되는 것이다. 전술한 바와 같이 북한 뇌물 유형 중에는 조직이익을 위한 경제적부패도 있다. 북한형법에 따르면 이 유형 중 일부를 처벌할 수 없게 되는 것이다.

라) 한국의 사후수뢰죄와의 비교

한국 형법 제131조제3항은 공무원 또는 중재인이었던 자가 그 재직 중에 청탁을 받고 직무상 부정한 행위를 한 후 뇌물을 수수, 요구 또는 약속한 때에는 처벌한다. 북한 형법은 이 유형 역시 처벌하지 않는다. 북한 이탈주민의 인터뷰에 따르면 과거에 비해 책임비서들의 근속연한이 줄어들었다고 한다. 80년대 시군당 책임비서들은 15년, 20년씩 근무한 반면, 최근에는 시군당 책임비서는 6, 7년, 인민위원장 근속연한은 2, 3년이라는 것이다.³⁴⁾ 근속연한이 짧아진 공무원들에게 사후수뢰를 처벌하지 않는 것은 직무상 부정한 행위를 하게 만들 인센티브를 제공한다.

마) 한국의 알선수뢰죄와의 비교

한국 형법 제132조는 공무원이 그 지위를 이용하여 다른 공무원의 직무

34) 박형중 외, 『북한 부패의 실태와 반부패 전략: 국제협력의 모색』 (서울: 통일연구원, 2012) pp68~69

에 속한 사항의 알선에 관하여 뇌물을 수수, 요구 또는 약속한 때에는 처벌한다. 공무원이 그 지위나 영향력을 이용하여 다른 공무원의 직무에 관한 사항에 대하여 알선하여 수뢰하는 경우가 많을 뿐 아니라, 간접적이라고 하더라도 이로 인하여 직무의 공정을 해하게 된다는 점을 고려하여 처벌하는 것이다.³⁵⁾ 알선수뢰죄의 공무원은 다른 공무원의 직무에 법률상 사실상 영향력을 미칠 수 있는 공무원이어야 한다. 다만 특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률 제3조의 형량이 더 높으므로 실무상 잘 활용되지는 않는다.

그런데 북한형법에는 이와 같은 유형에 대한 처벌규정이 존재하지 않는다. 때문에 이와 같은 유형에서 수뢰자는 직무상 행위와 관련이 없다는 이유로 처벌을 받지 않을 가능성이 크다. 전술한 바와 같이 북한에서는 돈주 등이 고위층 후원자에게 뇌물을 제공한다. 그런데 이들 고위층 후원자는 시장거래와 관련해 실무자 관리일군들에게 영향력을 행사할 수는 있으나, 직접 시장거래와 관련된 직무를 맡고 있지 않을 가능성이 있다. 그렇다면 이들을 상대로 처벌할 수 있는 규정은 흠결되어 있는 것이다.

다만 행정처벌법 제163조에 따르면 뇌물을 중개한자는 경고, 엄중경고 또는 3개월 이하의 무보수로동, 로동교양처벌을 받는다. 정상이 무거운 경우에는 3개월 이상의 무보수로동, 로동교양 또는 강직, 해임, 철직처벌을 받는다. 행정처벌은 형벌을 적용할 정도에 이르지 못한 위법행위를 한 기관 등과 국민에게 지우는 행정적 제재이다.(행정처벌법 제7조) 뇌물을 중개하였다는 의미가 정확하지는 않으나, 일단 알선과 동일한 것으로 볼 것이다.

그렇다 하더라도 뇌물공여자가 고위층에게만 뇌물을 공여하고, 실무자 관리일군에게 뇌물을 주지 않은 경우에는 처벌의 흠결이 발생한다. 뇌물공여자와 실무자 사이에 뇌물을 주고받은 것이 없으므로, 고위층이 뇌물을 중개했다고 보기 어렵기 때문이다.

설령 중개가 인정되더라도 이는 행정처벌이므로 형벌에 비해 처벌이 가볍다. 상급자로서 공무원에게 영향을 미친 중개인의 불법이 더욱 큼에

35) 이광훈, “뇌물죄론”, (서울: 진원사, 2015), p215~216

도 오히려 뇌물을 받은 공무원에 비해 경한 처벌을 받는 형벌의 불균형이 발생하는 것이다.

바) 한국의 알선수재죄와의 비교

한국의 특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률 제3조는 공무원의 직무에 속한 사항의 알선에 관하여 금품이나 이익을 수수·요구 또는 약속한 사람을 처벌한다. 또한 변호사법 제111조 역시 공무원이 취급하는 사건 또는 사무에 관하여 청탁 또는 알선을 한다는 명목으로 금품·향응, 그 밖의 이익을 받거나 받을 것을 약속한 자 또는 제3자에게 이를 공여하게 하거나 공여하게 할 것을 약속한 자를 처벌하여 거의 유사한 내용을 규정하고 있다. 이른바 로비스트 금지 조항이다.

그런데 북한형법에는 이와 같은 유형에 대한 처벌규정이 존재하지 않는다. 따라서 북한에서는 관리일군과 인적인 관계가 있는 것만으로도 재산상 이익을 확보할 기회가 열려있다. 대가를 받고 관리일군을 알선해주는 것을 형사처벌하지 않기 때문이다.

다만 전술한 바와 같이 행정처벌법에 따라 뇌물을 중개한 것이 되어 행정처벌을 받을 수 있다. 이 경우도 알선수죄와 동일한 문제가 발생하는데, 만약 뇌물공여자가 관리일군에게 뇌물을 주지 않고, 중개한 자에게만 돈을 제공한 경우 중개한 사람 역시 뇌물을 중개한 것으로 보기 어려우므로 처벌이 어려워지는 것이다. 설령 중개가 인정된다 하더라도 행정처벌에 불과해 처벌이 지나치게 가볍다는 문제가 발생한다.

사) 한국의 뇌물공여죄와의 비교

한국 형법 제133조 제1항은 뇌물을 약속, 공여 또는 공여의 의사를 표시한 자를 처벌한다. 또한 뇌물에 공할 목적으로 제3자에게 금품을 교부하거나 그 정을 알면서 교부를 받은 자도 처벌한다. 제3자를 통해 뇌물을 제공하는 경우도 처벌하는 것이다.

북한 형법은 뇌물을 공여한 자에 대해서는 처벌하지 않는다. 대신 행정처벌법 제163에서 뇌물을 주거나 중개한 자를 처벌한다. 전술한 바와 같이 이는 행정처벌이므로 형벌에 비해 처벌이 가볍다.

아) 처벌의 비교

처벌의 흠결 문제는 아니지만, 북한 형법상 뇌물죄는 한국 형법에 비해 비교적 형량이 경미하다는 특징이 있다. 대량의 뇌물을 받은 자가 1년 이하의 로동단련형, 특히 대량의 뇌물을 받은 자가 3년 이하의 로동교화형에 처해지는데 비해 한국의 수뢰죄는 5년 이하의 징역 또는 10년 이하의 자격정지형을 규정하고 있다. 수뢰후부정처사를 한 경우는 1년 이상의 유기징역형에 처해진다. 더욱이 수뢰액에 따라 특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률 등에서 가중처벌을 규정하고 있어 실제 형량은 형법보다 더욱 무거운 경우가 많다.

더 중요한 차이는 몰수, 추징에 있다. 한국 형법 제134조는 뇌물 또는 뇌물에 공한 금품은 몰수하고 몰수가 불가능할 때에는 그 가액을 추징한다. 그러나 북한 형법은 범죄수의 등의 몰수를 형벌로 인정되지 않는다. 단지 형사소송법의 증거물 몰수만 인정된다.³⁶⁾ 형사소송에서 증거물로 제출되지 않는 한 뇌물은 몰수되지 않는 것이다. 북한형법은 부가형으로서 재산몰수형³⁷⁾이나 벌금형을 규정하고 있으나 뇌물죄의 경우 부가형에 대해 규정하고 있지 않다.

뇌물공여나 중개는 행정처벌로만 규정되어 있어 뇌물죄에 비해 처벌이 가벼운 것은 전술한 바와 같다. 특히 현실적으로 뇌물은 중개인을 동반할 가능성이 크므로 실질적인 처벌의 흠결이 존재한다. 처벌이 가벼울수록 적발되었을 때의 위협보다 뇌물중개의 수익이 커져 범법행위를 조장하게 되기 때문이다.

다. 뇌물죄의 연혁

확인 가능한 북한 뇌물죄 처벌 규정의 연혁은 아래와 같다.

36) 『북한형법 주석 2014』(경기: 법무부, 2015), p226 각주264

37) 한국의 몰수형과는 그 성질이 다른 형벌이다.

<표 1> 북한형법의 뇌물죄 규정 연혁

1987. 2. 5.		형법 제130조	관리일군이 뇌물을 받은 경우에는 2년이하의 로동교화형에 처한다. 뇌물을 대량 또는 강요 하여 받았거나 책임적지위에 있는자가 뇌물을 받은 경우에는 4년 이하의 로동교화형에 처한다. 뇌물로 받은 돈과 물건은 몰수한다.
2005. 4. 19.	뇌물죄	형법 제242조	관리일군이 아닌 자가 뇌물을 주었거나 받은 경우에는 2년 이하의 로동단련형에 처한다. 특 히 대량의 뇌물을 주었거나 받은 경우에는 3년 이하의 로동교화형에 처한다. (후단신설)
	관리일군 뇌물죄	형법 제257조	관리일군이 뇌물을 주었거나 받은 경우에는 2 년 이하의 로동단련형에 처한다. 뇌물을 특히 대량 또는 강요하여 받았거나 책임적 지위에 있는 자가 받은 경우에는 4년 이하의 로동교화 형에 처한다
2007. 10. 북한형법	뇌물죄	형법 제242조제1항	관리일군이 아닌 자가 뇌물을 받은 경우에는 2 년 이하의 로동단련형에 처한다.
		형법 제242조제2항	뇌물을 특히 대량 또는 강요하여 받은 경우에 는 4년이하의 로동교화형에 처한다
	관리일군 뇌물죄	형법 제257조	관리일군이 뇌물을 주었거나 받은 경우에는 2 년 이하의 로동단련형에 처한다. 뇌물을 특히 대량 또는 강요하여 받았거나 책임적 지위에 있는 자가 받은 경우에는 4년이하의 로동교화 형에 처한다
2009. 북한형법	뇌물죄	형법 제242조	관리일군이 아닌 자가 뇌물을 받은 경우에는 2 년 이하의 로동단련형에 처한다. 특히 대량의 뇌물을 받은 경우에는 3년이하의 로동교화형에 처한다.
	관리일군 뇌물죄	형법 제257조	관리일군이 뇌물을 받은 경우에는 2년 이하의 로동단련형에 처한다. 뇌물을 특히 대량 또는 강요하여 받은 경우에 는 4년이하의 로동교화형에 처한다
2012. 북한형법	뇌물죄	형법 제230조	대량의 뇌물을 받은 자는 1년 이하의 로동단련 형에 처한다. 특히 대량의 뇌물을 받은 경우는 3년 이하의 로동교화형에 처한다.

〈표 2〉 북한 행정처벌법의 뇌물행위 규정 연혁

2008년 행정처벌법	뇌물행위	제138조	뇌물을 주었거나 받았거나 증개한 자는 경고, 엄중경고를 주거나 보수로동, 로동교양을 시킨다. 정상이 무거운 경우에는 3개월 이상의 무보수로동 또는 강직, 해임시킨다.
2011년 행정처벌법	뇌물행위	제163조	뇌물을 주었거나 받았거나 증개한 자에게는 경고, 엄중경고 또는 3개월 이하의 무보수교양처벌을 준다. 정상이 무거운 경우에는 3개월 이상의 무보수로동, 로동교양 또는 강직, 해임, 철칙처벌을 준다.

특기할만한 점은 87년 북한 형법에서는 뇌물죄에 대해 몰수가 규정되어 있었다는 점이다. 본격적으로 뇌물경제가 심화된 90년대 이후 몰수규정이 삭제된 것으로 보인다. 2009년 북한형법에서는 책임적 지위에 있는 자가 뇌물을 받은 경우 가중처벌하는 규정이 삭제되었다. 2012년 북한형법은 관리일군이 아닌 자가 뇌물을 받은 경우와 관리일군이 뇌물을 받은 경우를 통합하였으며, 뇌물을 강요하여 받은 경우 가중처벌하는 규정을 삭제하였다. 전반적으로 뇌물 처벌의 형은 경하게 유지되지만, 뇌물경제가 심화된 현행 규정 하에서는 더욱 형이 감경되었다.

뇌물죄를 장기간 운영하였음에도 불구하고 오히려 조문이 간략해지고 형이 가벼워지는 것은 뇌물죄와 관련된 사법운영 경험이 축적되거나 진전되지 않았음을 보여준다. 이는 적어도 북한 정권이 뇌물죄 처벌규정을 통해 뇌물경제에 적극적으로 대응하려고 하지 않았음을 보여준다.

라. 다른 사회주의 국가의 뇌물죄 규정과 비교

1) 러시아 형법

러시아 형법은 기업에 있어서 뇌물 수수와 수뢰죄를 구분한다. 뇌물죄를 처벌하면서 집단적으로 또는 조직집단에 의해 뇌물을 공여한 자는 가중처벌한다. 또한 뇌물죄와 관련하여 자유형과 재산형 외에도 일정한 공직 또는 활동에 종사할 권리의 박탈을 병과한다. 뇌물수수에 있어 작위와

부작위를 구분하여 규정하는 점도 특이한 점이다. 러시아연방의 국가공무 또는 러시아연방주체의 국가공무를 수행하는자 또는 지방자치단체의 수장이 수뢰한 경우는 가중처벌 규정을 둔다. 뇌물을 강요한 경우와 대규모로 수뢰한 경우 역시 가중처벌하는데 대규모는 100,000루블 이상으로 규정되어 있다. 뇌물공여자가 자수한 경우는 형사책임을 면제한다.³⁸⁾ 기업관리와 관련해서 뇌물 문제가 생긴다든지, 집단적으로 뇌물범죄가 이뤄진 다든지 하는 러시아의 법현실이 규정에 반영되어 있음을 알 수 있다. 대규모 수뢰를 가중처벌하는 것은 북한형법에도 영향을 준 것으로 보인다.

그러나 북한형법은 러시아 형법에 비해 규정이 훨씬 간소함을 알 수 있다. 또 주로 문제되는 뇌물 유형에 대처하는 규정이 보이지 않는다. 처벌 역시 훨씬 가벼우며 수뢰액에 따른 가중처벌규정이나 병과형규정도 보이지 않는다.

2) 중국 형법

중국 형법 역시 회사기업·기타 단위의 직원에게 재물을 제공한 경우를 별도로 처벌한다. 외국이 공직자에게 뇌물을 제공한 경우를 별도로 처벌하는 점은 중국 형법의 특색이다. 국가 공무원이 공공재물 등을 횡령, 절취, 편취, 기타 수단으로 불법점유하는 탐오죄와 뇌물죄를 구분하여 규정하고 있다. 수뢰액에 따라 형량을 다르게 하고 있으며 5만 위안 이상의 경우 재산몰수를 병과할 수 있다. 뇌물을 강요한 자는 가중처벌한다. 국가공무원이 경제거래 활동 중 국가규정을 위반하여 각종 명목의 수수료, 수속비 등을 받아 개인 소유로 하는 경우를 수뢰죄로 간주하는 규정이 있다. 중국 부패 현실을 반영한 규정으로 보인다. 국가기관, 국유회사, 기업, 사업단위, 인민단체 등이 재물을 불법적으로 받은 경우, 단위에 대한 양벌규정이 있으며, 책임을 지는 주관자 등도 처벌한다. 국가공무원의 근친족 등이 뇌물을 받은 경우에도 별도로 처벌한다. 뇌물 알선 역시 처벌한다. 중국은 국가 공무원의 재산 또는 지출이 합법수입을 명백히 초과하고 차액이 큰 경우 자금출처를 설명하지 못하면 불법소득으로 간주해 처

38) *ibid.*, pp964~967

벌하는 규정이 있다.(중국형법 제395조) 반부패에 대한 강한 의지를 볼 수 있는 규정이다. 공무원의 해외저축액 역시 신고해야 하며 액수가 크고 감춘 경우 처벌받는다.³⁹⁾

중국 형법은 북한 형법에 비해 훨씬 구체적이고 자세하며, 문제되는 뇌물유형에 대응하기 위한 규정이 마련되어 있다. 처벌 역시 북한 형법에 비해 무겁다.

3) 베트남형법

베트남 형법은 러시아 형법이나 중국 형법에 비해 간소한 편이나 역시 북한 형법보다는 수뢰죄 규정이 세밀하다. 중대한 피해를 야기한 경우 및 이미 징계처분을 받은 경우 등은 가중처벌하며, 조직적으로 범행하거나 직무, 권한을 남용한 경우, 누범인 경우, 뇌물이 국가의 재산이라는 사실을 알고 있었던 경우, 뇌물을 요구하고 강제로 추심한 경우 등은 가중처벌한다. 또한 수뢰자는 일정한 직무에 종사하는 것을 금지하고 재산형을 병과하며 재산의 일부 또는 전부를 몰수할 수 있다.⁴⁰⁾ 처벌 역시 북한 형법보다 무겁다.

4) 소결

다른 사회주의 국가의 뇌물죄 규정은 북한 형법에 비해 세밀하며, 현실적으로 그 사회에서 문제되는 유형에 대처하기 위한 규정이 포함되어 있다. 때문에 북한 형법상 뇌물죄 규정이 지나치게 간략한 것은 사회주의 국가의 특성으로 보기 어렵다. 뇌물죄와 관련된 사법운영 경험이 축적되었다면 대처해야할 유형이 증가하였을 것임에도 오히려 북한형법상 뇌물죄 관련 규정이 간소해졌다는 점은 북한정권이 뇌물죄와 관련된 사법운영을 제대로 하고 있지 않음을 시사한다.

3. 유엔 반부패 협약 미가입

39) *ibid.*, pp967~972

40) *ibid.* pp972~973

가. 문제점

북한은 91년 한국과 함께 UN에 동시가입하는 등 국제법상 주체로 활동해오고 있다. 북한은 2010년 12월 기준으로 UN, 세계보건기구, 유엔식량농업기구 등 다수의 국제기구에 가입하여⁴¹⁾ 활동하고 있으며 80년 10월 ‘외교관계에 관한 빈협약’에 가입한 이후 2016년 2월 ‘여성차별 철폐에 관한 유엔협약’에 이르기까지 총 25개의 각종 국제협약에 가입했다.⁴²⁾

그러나 북한은 2015년 10월 기준 총 177개국 이 당사국으로 참여하는 유엔반부패협약에는 가입하지 않았다. 유엔반부패 협약의 내용에 대해 간략히 살펴 본 후 북한이 유엔반부패 협약에 가입하지 않은 이유를 분석해봄으로써 북한 정권이 반부패에 대한 의지를 갖고 있지 않음을 살펴볼 수 있다.

나. 유엔반부패협약의 내용(UNCAC)

이 협약은 각국이 연루된 부패문제를 국제법적으로 처벌하기 위해 유엔에서 채택된 반부패국제협약이다. 이 협약은 부패 방지의 촉진, 국제협력, 청렴과 책임의 장려 등을 위해 2003. 9. 29. 발효된 다자조약으로 부패의 예방조치(제2장), 부패의 범죄화와 법집행(제3장), 국제협력(제4장), 자산회복(제5장), 부패방지 기술지원과 정보교환(제6장), 이행체제(제7장), 최종조항(제8장) 등의 내용으로 구성되어 있다.

이 중 뇌물과 관련된 내용은 자국공무원의 뇌물수수(제15조), 외국공무원과 공적 국제기구 직원의 뇌물수수(제16조), 영향력에 의한 거래(제18조), 부정축재(제20조), 민간부문의 뇌물수수(제21조) 등의 내용을 들 수 있으며, 부패로 인한 범죄수익 등을 몰수해야 한다는 규정(제31조)도 뇌물죄와 관련된다. 공무원 등의 직무와 관련된 뇌물수수를 금지할 뿐 아니라, 공무원 또는 그 밖의 자가 영향력의 남용을 대가로 뇌물을 수수하는 경우도 제외하고 있다.

41) 『남북한 국제기구 가입현황』, (서울: 외교통상부 유엔과, 2012)

42) <http://nk.chosun.com/news/articleView.html?idxno=12102>(검색일: 2016. 8. 26.)

다. 북한의 협약 미가입 사유 분석

북한이 만약 반부패에 대한 의지를 갖고 있으나 현실적으로 정부의 역량이 부족해 대응하고 있지 못한 상황이라면, 이 협약은 북한 정권에게 많은 도움을 줄 수 있을 것이다. 이 협약은 부패방지 역량이 떨어지는 국가를 돕기 위한 부패방지 기술지원과 정보교환 규정(제8장)도 두고 있기 때문이다. 제8장은 부패방지 인력의 훈련과 기술지원 뿐 아니라, 부패 정보의 수집·교환과 분석, 개발도상국에 대한 재정적·물적 지원 강화 등을 규정하고 있다.

부패 관련 형사 사건에서의 국제협력이 북한 정권에게 부담이 되었을 수도 있다. 이 협약은 범죄인인도, 수형자이송, 형사절차 이관, 범집행협력, 합동수사 등의 국제협력을 규정하고 있다.(제4장) 또 제5장에서는 부패범죄 수익의 몰수를 위한 국제협력 등을 규정하고 있다.(제55조) 이런 내용이 폐쇄적인 북한 정권에게 위협으로 여겨져 북한이 이 협약을 가입하지 않았다는 가설이 있을 수 있다.

그러나 이 협약은 제4조에서 당사국의 주권보호를 천명하고 있어 각국의 국내법상 관할권을 타국이 간섭하지 못하도록 하고 있다. 뿐만 아니라 WTO 설립협정처럼 유보금지에 대한 규정도 두고 있지 않다. 오히려 제66조에서 분쟁해결과 관련해 교섭을 통해 해결되지 않을 경우, 중재 또는 국제사법재판소에 의해 분쟁을 해결하도록 하는 규정(동조 제2항)을 유보할 수 있도록 규정하고 있다. 유보에 관한 국제법의 일반적인 법리를 고려할 때 북한은 조약의 목적과 양립가능한 범위 내에서 문제되는 조약을 유보할 수 있다. 심지어 사법공조와 관련해서는 피요청당사국은 자국의 주권·안전·공공질서 또는 그 밖의 본질적 이익을 해할 우려가 있다고 판단되는 경우 등에는 공조를 거절할 수 있도록 규정되어 있다.(제46조 제21항) 이 협약은 이처럼 당사국의 재량을 폭넓게 인정하고 있기 때문에 중국, 러시아를 비롯해 177개국이 가입할 수 있었던 것이다.

북한 형법에는 뇌물죄의 몰수 규정이 없는 등 이 협약과 북한 현행법

사이에 충돌하는 내용이 있다. 그러나 이 점 역시 유보를 통해 해결할 수 있으므로 북한 정권의 미가입을 설명하기는 부족하다.

루푸(Lupu)에 따르면 인권 관련 국제법이 회원국의 인권에 대한 태도를 바꾸는 게 아니라 오히려 회원국의 인권에 대한 내재적 선호도가 반영돼 국제법이 만들어진다고 한다. 국가지도자는 국제법의 제정에 참여해 후임자에게 이러한 법을 제약조건으로 부과한다. 전략적 시각에 의하면 국가지도자는 후임자의 선호도가 자신과 얼마나 멀어질지에 따라 제약조건을 부과할지 결정한다.⁴³⁾

위 이론이 북한의 유엔반부패협약 가입 문제에도 적용된다고 가정하면, 북한의 이 협약 미가입은 부패 관련 선호도가 반영된 결과라고 할 수 있다. 북한의 전 지도자인 김정일과 세습후임자인 김정은의 선호도는 사실상 일치하기 때문에 김정일은 김정은에게 유엔반부패협약이라는 제약조건을 부과하지 않은 것이다. 때문에 김정일, 김정은으로 이어지는 북한 정권 지도자들은 이 협약이 지향하는 반부패를 지향하고 있지 않다는 추정이 가능하다.

북한은 81년 9월 ‘시민적 및 정치적 권리에 관한 국제협약’에 가입하였다가 UN인권소위원회에서 협약 준수 등을 권고하자 97년 탈퇴한 바 있다. UN인권소위원회가 위 국제협약으로부터 탈퇴는 허용되지 않는다는 입장을 표현하자 북한은 탈퇴 입장에서 다소 물러난 태도를 보였다. 그러나 이 사태 이후에도 북한의 인권상황이 근본적으로 개선된 것으로 보이지는 않는다.

이 사례는 북한이 국제법에 의해 내재적 선호도가 변하지 않는다는 점과 비록 준수할 의사가 없더라도 국제적으로 폭넓게 승인된 다자조약에 가입할 수 있다는 점을 보여준다.

북한이 2001년 2월 ‘여성차별 철폐에 관한 유엔협약’에 가입한 것은 이를 보여주는 또 다른 예다. 북한의 위 협약 가입에도 불구하고 유엔 북

43) 브루스 부에노 데 메스키타, 김우상, 김제한, 황태희 역, 『세계정치론』, (경기, 카오스북, 2015), pp353~354

한인권 조사위원회는 지난 2014년 발표한 최종 보고서에서 "여성 차별이 북한 사회에 만연해 있으며, 특히 강간 등 성폭력과 고문, 강제 낙태, 인신매매 문제가 심각하다"고 밝혔다.⁴⁴⁾ 북한이 177개국이 가입한 유엔반부패협약에 가입하지 않은 것은 반부패에 대한 북한의 내재적 선호도가 매우 낮음을 시사한다. 북한 정권의 반부패에 대한 선호도는 시민적 및 정치적 권리보장이나 여성 차별 철폐에 대한 선호도보다 낮다.

4. 소결

이상의 분석은 북한 정권이 뇌물경제를 어떻게 바라보는지를 추단할 수 있게 해준다. 북한 형법 상 뇌물죄 규정은 지나치게 간략해 처벌의 흠결이 발생하며, 시간의 경과에 따라 오히려 규정의 간소화가 심화되었다. 이는 뇌물죄와 관련된 사법운영 경험이 축적, 진전되지 않았음을 보여준다. 북한 뇌물죄 규정은 다른 사회주의 국가들의 뇌물죄 규정과 비교해도 간략한 편이다.

뿐만 아니라 북한은 전세계 177개국이 가입한 유엔반부패협약에도 가입하지 않았는데, 이는 북한 정권이 반부패에 대해 매우 낮은 내재적 선호도를 갖고 있음을 시사한다. 유엔반부패협약은 주권을 제약하는 요소가 최대한 배제되어 있음에도 북한은 가입하지 않은 것이다. 북한이 '시민적 및 정치적 권리에 관한 국제협약'이나 '여성차별 철폐에 관한 유엔협약'에 가입한 점을 고려한다면 북한의 선호도는 더욱 분명해진다.

위와 같은 점에 더하여 북한이 정치적 목적을 특정인사를 숙청하는 외에 대대적인 반부패 운동을 전개한 예가 없다는 점을 고려하면 뇌물경제에 대한 북한 정권의 입장을 추단할 수 있다. 즉, 일부 선행연구들과는 달리 북한 정권은 뇌물경제에 대해 해결을 바라지 않는 것이다. 북한 정권은 뇌물경제를 의도하였거나 적어도 적극적으로 방조하고 있다.

44) <http://www.nocutnews.co.kr/news/4560441>(검색일: 2016. 8. 27.)

V. 게임이론 측면에서 본 북한 정권의 뇌물경제 방조 원인

그렇다면 북한정권은 왜 뇌물경제를 의도 내지 방조하는가. 게임이론은 이 점에 대한 이론적 설명을 제공한다. 독재국가는 왜 더 부패하는지에 대한 게임이론의 설명을 검토한 후, 이를 북한에 적용하여 보도록 하겠다.

1. 승리연합 이론

브루스 부에노 데 메스키타와 알라스테어 스미스는 정치지형을 세 가지로 분류한다. 명목 선출인단, 실제 선출인단, 승리연합이 그것이다. 명목 선출인단은 지도자를 선출하는데 법적인 발언권을 가진 사람을 말한다. 실제 선출인단은 실제로 지도자를 선출하는 집단이다. 승리연합은 권력을 쟁취할 수 있는 실제 선출인단 중 일부 집단이다.

지도자가 권력자로 살아남기 위해서는 반드시 승리연합의 지지가 필요하다. 편의상 이 승리연합의 규모가 클수록 민주국가라 하며, 규모가 작을수록 독재국가라 한다. 민주국가에서는 승리연합의 구성원 개개인에게 보상해줌으로써 충성심을 매수할 수 없다. 개인적 보상을 위해 너무 많은 부가 필요하기 때문이다. 따라서 민주국가의 지도자들은 공공재를 창출하고자 노력해 승리연합의 지지를 얻으려고 한다. 반면 독재국가에서는 국가 전체로부터 수취한 이익을 소수의 승리연합에게 개인적으로 보상해주는 것이 권력유지에 더 효율적이다.⁴⁵⁾

위 학자들은 국제투명성기구가 발표한 2010년 부패지수에 따르면 가장 부패한 24개 체제 가운데 성숙한 민주국가는 하나도 없음을 근거로 들며 승리연합의 규모가 작은 사회가 더 부패하였음을 보여준다.⁴⁶⁾ 독재국가

45) 브루스 부에노 데 메스키타, 알라스테어 스미스, 이미숙 역 『독재자의 핸드북』, (서울:웅진지식하우스, 2012) pp41~50

46) *ibid*, p219

의 지도자는 부패를 승리연합에 대한 개인적 보상수단으로 사용하기 때문이다. 지도자는 승리연합 구성원들에게 부패의 자유를 허용한다. 지도자가 승리연합 구성원들에게 급료를 적게 제공할 수록 이들은 부패에게 의지하게 된다. 부패로 인해 승리연합 구성원들은 체제에 더욱 의지한다. 체제 덕분에 부를 축적할 수 있게 되었을 뿐만 아니라, 체제를 저버리면 부패 혐의로 처벌될 수 있기 때문이다.⁴⁷⁾

2. 체계적 부패 이론

워터베리의 체계적 부패 이론 역시 비슷한 입장이다. 체계적 부패란 부패로 인해 정치적 이익을 얻는 통치자에 의해 의도된 부패를 말한다. 체계적 부패가 만연하면 지도자와 지대의 수취자들은 승리연합을 구성하게 된다. 때문에 독재국가의 체계적 부패는 정권 생존을 보장하는 핵심 요소가 된다. 독재국가의 지도자는 정치권력을 통치엘리트들에게 분배하고, 정치권력을 통해서만 경제활동을 가능하게 한다. 따라서 정치권력을 수취받은 엘리트들은 지도자에게 더욱 의존하게 된다. 지도자는 경제활동에 필요한 인허가권을 통제해 뇌물을 발생시킨다.⁴⁸⁾

3. 북한의 경우: 뇌물경제 결과 및 전망

승리연합 이론에 따를 경우, 북한은 소규모 승리연합으로 구성된 전형적인 독재국가이다. 따라서 북한의 지도자는 부패를 승리연합 구성원들의 개인적 보상수단으로 사용하며, 경우에 따라 충성하지 않는 승리연합 구성원을 부패를 이유로 처벌한다. 체계적 부패 이론에 의할 때에도 북한은 체계적 부패 상황에 놓여있다. 각종 기관에 와크를 분배해 뇌물을 발생하게 하는 것은 전형적인 인허가권 통제로 볼 수 있다. 이에 따르면 부패는 권력위계를 따라 전사회적으로 성립한다. 인허가권은 부여받은 통치엘리트는 다시 뇌물을 수취받는 고객망을 만들어낸다.⁴⁹⁾

47) *ibid* pp229~231

48) 박형중의 『정치 체제와 부패의 세 가지 모델』(서울: 국방연구, 2013) pp54~56

49) *ibid* p57

위와 같은 이론적 설명은 북한의 뇌물경제가 전사회적으로 만연할 뿐 아니라, 북한이 정권차원에서 뇌물경제에 대응하는데 소극적인 이유를 보여준다. 즉 북한의 뇌물경제는 북한 체제를 유지시키는 북한 지도자의 통치수단인 것이다. 뇌물경제로 인해 북한의 승리연합은 현재 북한 정권에 의존하게 되며, 지도자의 차별적 처벌을 두려워하게 된다. 모든 권력자의 근본적인 동기는 권력의 유지에 있기 때문에 북한 지도자는 현재 상황을 변경시키려 하지 않는다.

북한 형법상 뇌물죄 규정이 간략한 이유도 이 맥락에서 설명이 가능하다. 뇌물수수에 대한 자의적 처벌이 가능해 승리연합에 대한 지도자의 통제력이 강화된다. 북한이 유엔반부패협약에 가입하지 않은 이유도 같다. 국제적 압력으로 인해 뇌물경제 현상이 변경될 우려를 원천적으로 차단하기 위한 것이다. 아울러 국내적으로는 승리연합에게 뇌물경제를 존속시키겠다는 의사를 표명하는 효과도 있다.

그렇다면 북한이 유일지배체제를 통해 여전히 소규모 승리연합을 유지하는 한 북한의 뇌물경제는 개선되지 않을 것이라 전망할 수 있다. 유일지배체제 내에서 제도변경권한을 가진 이들 누구도 뇌물경제의 변경을 바라지 않기 때문이다.

Ⅵ. 통일한국의 뇌물경제 해결 방안

1. 통일한국의 뇌물경제 해결 필요성

만약 통일이 될 경우, 북한의 뇌물경제는 통일한국의 중요한 해결과제가 될 것이다. 전술한 바와 같이 뇌물경제는 사회적 약자에게 피해를 주며 거버넌스에 대한 신뢰를 떨어뜨리고 원조도 감소시킨다. 뿐만 아니라 민간자본에 의한 투자도 방해한다. 뇌물경제 하에서 공공재는 늘 과소 공급돼 사회 발전을 가로막는다.

반대로 통일한국의 입장에서 뇌물경제의 해결은 북한 주민들에게 통일

의 효능감을 가장 빠르게 줄 수 있는 수단이 된다. 남과 북의 비대칭성을 고려할 때 북한 주민들의 지지는 통일의 성패를 가르는 핵심요소가 된다. 국내적 사회통합을 위해서 뿐만 아니라 국제적 승인을 위해서도 북한 주민들의 지지가 필요하다. 통일한국은 결국 민족자결권에 기초해 통일의 정당성을 국제사회에 설득할 수밖에 없는데 그 당사자인 북한 주민들의 의사가 자결권 행사의 근거가 되기 때문이다. 뇌물경제를 해결할 경우, 북한의 만성적인 공공재 과소공급이 해소되고 경제발전도 가능해진다. 이와 같은 현실적 이유를 차치하더라도 공익 실현이라는 국가의 의의를 생각할 때 뇌물경제는 해결되어야 한다.

2. 뇌물경제 해결방안으로서 일반적 전략: 거버넌스 구축

가. 문제점

그러나 뇌물경제의 해결은 북한 승리연합의 이해관계와 긴밀히 연결되어 있으므로 쉬운 일이 아니다. 먼저 뇌물문제를 해결하기 위한 일반적인 해결책을 살펴본 후, 북한 사회에 적용하기 위한 구체적인 전략을 별도로 모색해본다.

나. IBRD의 반부패 조치 제안

IBRD는 체제이행국가에서의 부패가 구조적인 문제임을 지적하고 거버넌스의 개선을 제안한다. 첫째, 정치가와 공무원에 대한 견제를 증가시킨다. 권력 견제를 위해서는 정책 투명성 제고와 대규모 선출인단에 의한 선출이 필요하다. 둘째, 권력분립과 사법부 독립을 제고한다. 셋째, 시민사회의 참여를 강화한다. 넷째, 언론의 자유를 보장한다. 다섯째, 국가에 전적으로 의존하지 않는 민간영역을 창출해야 한다. 여섯째, 공공부문 내부의 관리를 개선해야 한다.⁵⁰⁾

50) 박형중 외, 『북한 부패의 실태와 반부패 전략: 국제협력의 모색』 (서울: 통일연구원, 2012) pp157~159

이는 결국 권력분립, 의회주의, 복수정당제, 선거제도, 시장경제, 사법의 독립 등을 핵심으로 하는 자유민주주의의 정착이 부패 해결의 가장 좋은 수단이라는 의미로 이해할 수 있다. 그러나 한국, 대만 등 동아시아의 민주화 사례에서 보듯 개발도상국에서 자유민주주의가 정착하는 데에는 상당한 시간이 소요된다. 통일한국의 정치체제는 통일 과정에 크게 좌우되므로 자유민주주의를 구현하는 거버넌스 구축은 일반적인 개발도상국보다 더 복잡한 문제를 안고 있다. 고도의 정치적 타협이 더욱 필요하기 때문이다. 때문에 북한 지역에서 자유민주주의가 정착되는 과도기 중 추진할 부패방지 전략이 중요한 현실적 과제가 된다.

다. 부패 방지를 위한 직업공무원 제도

전술한 칸이 지적하는 바와 같이 개발도상국에서 정부의 부족한 재원은 공무원의 부패로 이어질 가능성이 크다.⁵¹⁾ 부패 방지를 위해서는 북한 지역의 공무원들이 충분한 경제적 보상을 받도록 하는 것이 필요하다. 이미 뇌물경제가 만연한 상태에서 충분한 경제적 보상이 제공되지 않는 것은 뇌물경제의 경로의존을 확대시키는 결과만을 낳기 때문이다.

그런 의미에서 우리 헌법이 보장하고 있는 직업공무원제도를 북한 지역에도 도입하는 것이 필요하다. 직업공무원제도는 국민 전체의 봉사자인 공무원이 공무를 수행하게 하는 제도이다. 우리 헌법 제7조 제2항은 공무원은 신분과 정치적 중립성을 법률로써 보장할 것을 규정하고 있다. 이는 정치과정에서의 승리에 따라 공무원이 변경되는 엽관제를 지양하고, 일관성있는 공무수행의 독자성과 영속성을 보장하기 위한 규정이다.(헌재 1997. 4. 24.자 95헌바48결정 등)

직업공무원제도는 공무의 전담, 정치적 중립성, 신분보장, 근로3권 제한 등 일부 기본권 제한 등을 그 내용으로 한다. 이 중 특히 북한의 뇌물경제 해결과 관련하여 의미있는 것은 공무원에 대한 신분보장이다. 우리 헌법상 공무원은 공무수행상의 사유가 아니면 자신의 지위를 상실하거나

51) *ibid*, p166

기타 불이익한 처분을 받지 아니하고, 겸직은 금지되지만 법정 보수를 받으며 각종 연금 내지 보상청구권을 갖는다. 국가공무원법 등은 이와 같은 공무원의 신분과 권익을 보장하고 있다.⁵²⁾ 북한지역에서도 직업공무원제도를 확립해 공무원들에게 충분한 경제적 보상을 제공함으로써 북한 지역 공무원들의 뇌물수수를 방지함과 동시에 통일한국의 공무 수행에 전념하도록 할 필요가 있다.

특히 이는 통일한국이 거버넌스를 구축하는 과정에서부터 이뤄져야 한다. 통일한국이 거버넌스를 구축하는 과정은 아직 제도가 정비되지 않아 각종 정책이 새롭게 시행되는 시기다. 다수의 북한 주민들에게 익숙하지 않은 정책이 새롭게 시행되므로 공무원의 재량이 늘어나고 따라서 뇌물수수의 가능성도 비례해 늘어난다. 그 구체적인 전략은 후술하도록 한다.

라. 뇌물죄 관련 형사처벌 정비

뇌물경제의 해결을 위해 부정적 인센티브로서 뇌물죄 관련 형사처벌을 정비하는 것도 필요하다. 유엔반부패협약이 지적하는 바와 같이 뇌물의 범죄화 및 엄정한 법집행은 부패해결의 중요한 수단이다. 특히 북한은 뇌물과 관련해 처벌의 흠결과 불충분함이 존재한다. 북한지역에 대한민국의 뇌물관련 형사 규정을 적용하는 것이 바람직하지만, 법현실과의 괴리가 너무 커 적용이 어려울 경우 적어도 유엔반부패협약 수준의 규정을 적용해 처벌의 흠결 등을 방지하여야 한다.

뇌물죄 관련 처벌 규정보다 더욱 중요한 것은 엄정한 소추와 재판이 이뤄져야 한다는 점이다. 법률전문가에 의한 수사 및 소추, 독립된 사법부에 의한 공정한 재판 등이 그 내용이 될 것이다. 이를 위해서는 북한 지역에서 사법의 독립성 및 전문성을 제고하여야 할 것이나, 현재 북한의 수사기관⁵³⁾과 사법기관⁵⁴⁾은 상당히 부패한 것으로 알려져 있다. 때문에

52) 정종섭, 『헌법학원론』(서울: 박영사, 2015), p982

53) 김수암 외, 『북한부패와 인권의 상관성』(서울: 통일연구원, 2012), pp86~88

54) 박형중 외, 『북한 부패의 실태와 반부패 전략: 국제협력의 모색』(서울: 통일연구원, 2012), pp58~60

이를 해결하기 위해서는 구체적인 전략이 필요하다.

3. 평화통일의 과도기 중 구체적인 반부패 전략

가. 문제점

분단이 지속되고 있는 현재 상황에서 통일이 어떤 식으로 이뤄질지 확실히 예측하는 것은 불가능하다. 그러나 평화통일 사례로 거론되는 독일 통일 역시 동독의 민주화 운동과 베를린 장벽 개방 이후 동서독 협상과 화폐통합, 동독의 자유총선거와 통일조약이라는 과정을 거쳐 이뤄졌으며 통일조약 체결 이후에도 동독 공무원 재고용 등 통일 후속업무가 계속된 점을 고려할 때 남북통일 역시 통일한국으로 가는 과정에서 일정한 과도기가 존재할 것이라는 예측이 가능하다.

정책 역시 일정한 경로의존 경향을 갖고 있으므로 통일한국의 모습은 이 과도기의 모습에서 많은 영향을 받을 것이다. 때문에 북한의 뇌물경제 현상을 해결하기 위해 이 과도기 중 어떤 반부패전략을 채택할 것인지가 문제된다.

이를 논하기 위하여 통일한국은 과도기 중 계엄을 실시해 안정화 작업을 할 것이라 가정한다. 남북의 군사적 대치로 인해 독일통일 과정보다 질서유지의 어려움 더 클 것으로 추정되기 때문이다.⁵⁵⁾ 과도기 중 계엄을 실시하므로 반부패전략을 시행하기 위한 ‘제도적 제약’은 상대적으로 적다고 가정한다. 그러나 북한 공무원들의 비협조, 정보의 부족, 뇌물에 대한 인식 부족 등의 한계도 있다고 가정한다.

나. 이라크 사례

이라크 전쟁 이후 이라크의 행정을 담당한 이라크 임시 행정기구인 이라크의 구 집권세력이었던 바트당의 당원을 모두 공직에서 배제하였다. 이는 오늘날 이라크의 혼란을 야기한 원인으로 평가받는다. 행정실무를

55) 이는 현재 교전, 안정화, 통일한국이라는 과정을 거친다는 한미연합군의 계획과도 일치한다.

담당하던 구 바트당원이 모두 공직에서 배제돼 이라크 신정부의 행정력에 공백을 가지고 왔을 뿐 아니라, 일자리를 잃게 된 바트당원들이 저항 세력에 가담해 신정부를 위협하게 된 것이다. 최근에는 영국 외무장관이 IS 발호의 원인으로 바트당 해체를 꼽기도 하였다.⁵⁶⁾

이라크 사례는 통일한국의 준비에 있어 많은 시사점을 가진다. 사회주의 국가인 북한은 당이 모든 국가의 행정력을 장악하고 있다. 뿐만 아니라 북한은 동유럽과 달리 국가로부터 자유로운 민간영역, 이른바 제2영역도 존재하지 않는 것으로 평가된다. 때문에 통일한국이 적어도 북한지역에 대해 완전한 행정력을 확보하기 전에 구 북한 노동당원들을 모두 배제한다면 이라크 못지않은 혼란이 발생할 가능성이 크다.

다. 북한 승리연합 구성원을 직업공무원 제도로 포섭

따라서 통일한국과 자유민주주의를 지지한다는 전제 아래, 구 북한의 승리연합 구성원들을 직업공무원 제도를 통해 포섭할 필요가 있다. 최근 박근혜 대통령이 8. 15. 경축사에서 북한 당국의 간부들에게도 통일이 새로운 기회가 될 것이라고 밝힌 것⁵⁷⁾ 역시 같은 입장으로 보인다.

물론 정치범에 대한 인권탄압 정도가 심한 구성원은 배제할 필요가 있을 것이다. 그러나 북한지역의 질서회복을 위해 북한 승리연합의 배제는 가급적 작고 명확한 범위 내에서 이뤄져야 한다. 남아프리카공화국의 ‘진실과 화해 위원회’ 모델이 참고가 될 수 있을 것이나, 그 구체적인 방법은 이 연구의 범위를 벗어나므로 생략한다.

뇌물경제의 해결이라는 관점에서 북한의 구 승리연합 구성원들을 직업공무원 제도로 포섭시키는 것은 몇 가지 장점이 있다. 신분보장이라는 면에서 직업공무원 제도는 북한의 승리연합 구성원들에게 통일한국을 신뢰할 수 있게 해준다. 북한 승리연합 구성원들은 통일한국이 자신들의 과거

56) <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2016/07/08/0200000000AKR20160708130400009.HTML?input=1195m>(검색일: 2016. 9. 15.)

57) http://mbn.mk.co.kr/pages/news/newsView.php?category=mbn00006&news_seq_no=2978949(검색일: 2016. 9. 15.)

행적을 추궁하는 것이 두려워 통일한국에 대한 지지를 고민할 것이다. 그러나 직업공무원제도에 포섭될 경우 자신들의 신분이 보장되므로 통일한국을 지지할 것이다. 아울러 직업공무원제도 하에서 뇌물수수는 자신이 획득한 공무원 지위를 상실시킬 우려가 있으므로 뇌물을 기피하는 방향으로 행동하게 될 것이다.

다만 이를 위해서는 통일한국에서도 수혜를 입을 것과 뇌물에 대한 태도를 변경하지 않으면 그 수혜가 사라질 것이 명확하게 인식되어야 한다. 우발적으로 일어날 수 있는 다른 범죄와 달리 뇌물수수는 행위자들의 합리적 계산에 의해 이뤄진다. 때문에 뇌물 방지를 위해서는 행위자들의 리스크를 높여야 한다. 행위자들의 리스크는 처벌에 의한 불이익뿐만 아니라 현재 누리는 수혜의 박탈도 포함한다. 즉 행위자들은 ‘뇌물의 수익’과 ‘(처벌의 불이익+수혜의 박탈)*처벌확률’을 비교해 행위할 것이므로 처벌의 불이익, 수혜, 처벌확률을 높여야 한다.

직업공무원 제도는 경제적 보상이라는 면에서 통일한국이 북한 승리연합 구성원들에게 주는 수혜가 된다. 현재 북한의 뇌물경제 실상은 통일한국이 북한의 승리연합 구성원들에게 어느 정도의 수혜를 주어야 하는지 추단할 수 있다.

박형중 외, 『북한 부패의 실태와 반부패 전략: 국제협력의 모색』 (서울: 통일연구원, 2012)에 의하면 북한의 최상층은 약 30만 달러를, 상층은 3만 달러를, 중층은 1만 달러 내지 3만 달러를 각 보유하고 있으며, 하층은 달러보유가 없다고 한다. 구술에 따라 다소 다르나 평양의 경우, 상층은 10%, 중층은 40%, 하층은 50% 정도의 구성비를 보이며 중층은 월 250달러 정도의 수익을 거둔다고 한다. 또한 북한 전체에서 뇌물로 생계를 유지하는 인원은 대략 23만명 선이라고 한다.⁵⁸⁾

그렇다면 중층의 경우 연간 3,000 이상의 소득⁵⁹⁾을 보장해주면 될 것이며, 중층의 평균 자산이 2만 달러라고 할 때, 상층은 연간 4,500 달러

58) 박형중 외, 『북한 부패의 실태와 반부패 전략: 국제협력의 모색』 (서울: 통일연구원, 2012) pp79~80

59) 월 250달러의 수익을 거두므로 연 3000(250*12)달러의 수익을 거둔다고 가정할 수 있다.

이상의 소득을, 최상층은 4만5,000 달러 이상의 소득을 보장해주면 될 것이다.⁶⁰⁾ 다만 이는 북한의 현재 물가를 기준으로 한 것이므로 통일 이후 물가상승을 고려하여야 할 것이다.

라. 뇌물 관련 형사제도의 개선

뇌물 관련 형사제도의 개선은 북한 뇌물경제 해결을 위한 또 다른 축이다. 형사절차의 개선을 통해 처벌의 불이익과 처벌확률을 높일 수 있기 때문이다.

1) 처벌 흡결 방지

먼저 전술한 바와 같이 현재 북한 형법에 존재하는 각종 처벌의 흡결을 방지하여야 한다. 뇌물에 비경제적 이익을 포함시키고, 사전수뢰, 사후수뢰 및 뇌물 알선과 관련된 각종 행위태양도 구체적으로 처벌하여야 한다. 뇌물의 정도를 불문하고 모든 형태의 뇌물을 원칙적으로 처벌하되, 경미한 경우에는 검사의 기소유예를 통해 선처할 수 있도록 해야 할 것이다.

2) 수사기능 강화

처벌확률과 관련해 뇌물에 관한 수사기능을 강화시키는 것도 중요한 과제다. 현재 아시아 최고 수준의 청렴도를 보이는 싱가포르⁶¹⁾ 역시 2차대전 이후 부정부패가 일상화되었으나 강력한 권한을 가진 부패행위조사국의 설치 이후 부패가 해결되었다.⁶²⁾

북한 지역은 이미 부패행위가 만연할 뿐 아니라 뇌물이 범죄라는 인식조차 부족하므로 싱가포르와 같이 별도의 반부패 수사기구를 설립하는

60) 북한 최상층이 5%, 상층이 5%, 중층이 40%, 하층이 50%라고 할 때, 뇌물로 생계를 유지하는 23만 명은 중층 이상에 속한다고 할 수 있다. 따라서 23만명 중 10%(4만 6천명)는 최상층, 10%는 상층, 80%(13만8천명)는 중층이라 할 수 있다. 위 계산에 따를 때 연간 26억9천백만달러, 우리 돈으로 약 3조280억원이 소요된다.

61) 2005년 이후 싱가포르의 국가청렴지수(CPI)는 모두 세계 10권 이내이다. 2014년 기준 싱가포르의 CPI는 세계 7위, 아시아 1위다. 조재현, 『싱가포르의 공직자 부패행위에 관한 비교법적 연구』, 한국법제연구원(서울: 2015), pp22~23

62) ibid pp32~33

것이 바람직하다. 특히 1차 수사를 담당하는 경찰은 수사 뿐 아니라 치안 행정 기능 전반을 담당하므로 북한 지역 출신을 채용하지 않을 수 없다. 이 경우 북한 지역 경찰들과 지역사회의 유착으로 인해 효과적인 뇌물범죄 수사가 제한될 수 있고, 뇌물범죄 수사에 익숙하지 않아 전문성 부족을 보일 수 있다. 따라서 전문성과 독립성을 갖춘 별도의 반부패 수사기구가 1차 수사를 하는 모델이 바람직하며, 북한인력의 재교육이 이뤄지는 상당기간 동안은 한국에서 수사 경험을 쌓은 전문인력에 의해 운영되어야 할 것이다.

이러한 반부패 기구는 체포, 압수수색을 포함한 수사권을 가져야 할 것이다. 다만 인권보호를 위해 영장주의는 관철되어야 할 것이고, 수사권의 남용을 방지하기 위해 1차 수사기구는 영장청구권 대신 검찰에 영장청구를 신청할 수 있는 권한만 갖는 것이 바람직하다. 다만 현행 형사소송법 수준의 영장주의 예외에 따라 예외적인 강제수사는 허용되어야 할 것이다. 수사권을 보장하기 위해 압수수색 방해 등 사법방해도 처벌해야 할 것이다. 이는 유엔반부패협약이 요구하는 바이기도 하다. 다만 기소권은 수사권 남용 방지를 위해 법률전문가인 검사에게만 부여되어야 할 것이다.

3) 사법의 독립 및 전문성 제고

북한지역 형사절차의 근본적인 개선책으로서 사법권의 독립 및 전문성 보장이 필요할 것이다. 북한의 사법제도는 한국과 많이 다르고, 북한의 사법부패 역시 심각한 상황이므로 북한 인력의 재교육이 이뤄지는 상당기간 동안은 역시 한국의 판사들에 의해 법원이 운영되어야 할 것이다.

4) 정보제공자 신분보호

뇌물경제 해결을 위해 고려해야할 사항 중 하나로 정보제공자의 보호가 있다. 뇌물범죄는 그 특성상 외부로 드러나기 쉽지 않다. 때문에 정보제공자는 뇌물범죄 수사를 위해 필수적인 존재다. 특히 치안이 확보되지 않은 과도기 중 통일한국이 정보제공자를 확실히 보호해주지 못한다면 실질적으로 뇌물범죄 수사가 불가능해질 우려가 있다.

싱가포르는 부패방지법에 의해 정보제공자를 증인으로 허락하지 않고 철저히 익명화한다. 법원은 소송절차에서 정보제공자의 신원이 드러나지 않도록 노력해야 한다. 이런 보호는 허위정보를 제공했다는 의심이 없는 한 유지된다.⁶³⁾

통일한국 유사한 규정을 두는 것을 검토해볼 수 있다. 다만 정보제공자를 증인으로 소환하지 않는 싱가포르의 규정은 공판중심주의에 반하는 문제가 있다. 현재 한국의 형사소송 체계에서도 성범죄피해자에 대해 익명조서 작성, 비공개 법정진술, 신뢰관계자 동석 등의 보호를 제공해주는 만큼, 뇌물범죄 수사의 정보제공자 역시 동일한 수준의 보호를 제공해주는 것이 바람직하다. 특히 뇌물범죄의 정보제공자에게는 현재 한국지역에서 생활을 영위하도록 지원해주는 것을 정책적으로 고려해볼 수 있다.

5) 뇌물수익 몰수, 추정

현재 북한 형법에서 규정되지 않은 뇌물수익의 몰수, 추정 역시 반드시 명시되어야 한다. 뇌물로 인한 수익을 몰수하지 않을 경우, 뇌물관련 행위자들은 여전히 뇌물을 주고받을 인센티브가 발생한다. 뇌물수익 환수를 위한 법체제의 정비 및 몰수추진 집행을 위한 계좌추적, 국제공조 등이 완비되어야 할 것이다.

마. 뇌물경제 해결을 위한 비형사적 수단

뇌물경제를 해결하기 위해 일정한 비형사적 수단도 함께 시행되어야 한다. 먼저 뇌물에 대한 인식 개선을 위해 예방교육이 시행되어야 한다. 뇌물 방지를 위한 사전적 수단으로 일정 직급 이상 공무원들은 재산을 공개토록 함이 바람직하다. 형사수단 외에도 징계와 같은 행정적 제재 역시 이뤄져야 한다. 이는 직업공무원의 신분을 박탈하고 연금을 삭감할 수 있으므로 뇌물방지에 효과적인 수단이 된다.

근본적으로는 행정의 투명성을 높이고 각종 행정처분에 대해 국민이

63) *ibid.*, pp78~79

쉽게 다룰 수 있어야 한다. 행정 과정은 철저히 기록되고 가급적 공개되어야 한다. 또한 행정심판 및 행정소송을 통해 국민이 부당한 행정처분에 대해 다룰 수 있어야 한다. 뇌물은 규정이 불투명해 행정에 대한 예측가능성이 떨어질수록 성행한다. 행정의 투명성이 제고되고 부당한 행정서비스 제공거절에 대해 다룰 수 있게 된다면 뇌물의 인센티브는 근본적으로 사라질 것이다.

Ⅶ. 결론

1. 본 연구의 요약

지금까지 북한 뇌물경제의 실태와 그에 대한 북한정권의 태도, 그리고 통일한국의 대응전략에 대해 살펴보았다. 북한의 뇌물경제는 사회전반에 만연하며 경제가 운영되는 하나의 원리가 되고 있다. 북한정권은 이를 해결할 의지를 보이지 않으며 북한 형법상 뇌물죄 처벌규정과 유엔반부패협약 미가입은 북한 정권의 진정한 의도를 보여준다. 북한정권의 뇌물경제 방조는 게임이론을 통해서도 설명할 수 있다. 이는 북한의 뇌물경제가 현재 북한 정권에서 해결될 가능성이 없음을 보여준다.

통일한국은 직업공무원제도 구축과 뇌물관련 형사제도 개선을 통해 북한 뇌물경제에 대응해야 할 것이다. 이는 북한 승리연합 구성원의 포섭, 뇌물처벌규정 흠결 방지, 수사기능 강화, 정보제공자보호, 뇌물수익 몰수 등을 포함한다. 예방교육, 행정 투명성 제고와 같은 비형사적 수단 역시 수반되어야 할 것이다.

2. 시사점

통일한국은 단순히 두 나라가 하나로 합쳐지는 것을 넘어 한반도에 살고 있는 모든 이들에게 더 나은 삶의 기회와 번영을 제공하는 기회가 되어야 한다. 그런 의미에서 북한지역의 뇌물경제는 통일한국이 신속히 해

결해야 할 중요한 과제다. 현재 만연한 북한의 뇌물경제는 통일한국에서도 국가의 신뢰를 떨어뜨리고 사회 전체의 비용을 증가시킬 것이기 때문이다. 반대로 뇌물경제의 해결은 통일한국이 북한주민들의 삶을 개선시킨다는 강력한 증거가 된다. 북한의 뇌물경제를 정확히 이해하고, 변화를 위한 현실적, 전략적 대안을 찾아야 하는 이유도 여기에 있다.

본 연구는 북한의 뇌물경제가 현재 북한정권에 의해 해결될 수 없음과 통일한국 차원의 노력이 필요함을 보였다는 점에서 의의가 있다. 특히 뇌물경제 해결은 통일한국의 과도기 단계에서부터 적극적인 대응이 필요하다. 과도기 중 북한지역 상황은 경로의존 경향에 따라 통일한국이 안정화된 이후에도 영향을 미칠 것이기 때문이다.

전술한 바와 같이 뇌물경제의 해결은 북한 승리연합 구성원의 포섭, 사법제도의 개선, 행정 투명성 제고와 같은 거버넌스 개선과 따로 생각할 수 없다. 북한 뇌물경제의 해결은 결국 우리가 통일한국의 거버넌스를 어떻게 운영할 것인가의 문제이기도 하다. 통일한국은 어떤 모습이어야 하는가. 통일한국의 거버넌스에 관한 진전된 후속연구를 바라며 본 연구를 마친다.

【참고문헌】

1. 논문

- 김성철, 『북한 관료부패 연구』 (서울: 민족통일연구원, 1994)
- 김종욱, 『북한의 관료부패와 지배구조의 변동』 (서울: 통일연구원, 2008)
- 김수암 외, 『북한부패와 인권의 상관성』 (서울: 통일연구원, 2012)
- 박형중 외, 『북한 부패의 실태와 반부패 전략: 국제협력의 모색』 (서울: 통일연구원, 2012)
- 박형중의 『정치 체제와 부패의 세 가지 모델』 (서울: 국방연구, 2013)
- 조재현, 『싱가포르의 공직자 부패행위에 관한 비교법적 연구』, 한국법제연구원 (서울: 2015)

2. 단행본

- 이광훈, 『뇌물죄론』, (서울: 진원사, 2015)
- 브루스 부에노 데 메스키타, 김우상, 김재한, 황태희 역, 『세계정치론』, (경기, 카오스북, 2015),
- 브루스 부에노 데 메스키타, 알라스테어 스미스, 이미숙 역 『독재자의 핸드북』, (서울:웅진지식하우스, 2012)
- 이근영, 『무엇이 북한을 부패하게 했는가』, (서울, 선인, 2015)
- 정종섭, 『헌법학원론』, (서울: 박영사, 2015)
- 『남북한 사법운용 및 범죄처리에 관한 비교연구』, (서울: 한국형사정책연구원, 1994)
- 『북한형법 주석 2014』, (경기: 법무부, 2015)
- 『남북한 국제기구 가입현황』, (서울: 외교통상부 유엔과, 2012)

3. 인터넷

<http://www.konas.net/article/article.asp?idx=39376>(검색일 : 2016. 8. 21.)

<http://news.heraldcorp.com/view.php?ud=20160127000171>(검색일 : 2016. 8. 21.)

http://www.newsis.com/ar_detail/view.html?ar_id=NISX20160101_0013812684&cID=10301&pID=10300(검색일: 2016. 8. 23)

<http://www.nocutnews.co.kr/news/4543954>(검색일: 2016. 8. 23)

<http://nk.chosun.com/news/articleView.html?idxno=12102>(검색일: 2016. 8. 26.)

<http://www.nocutnews.co.kr/news/4560441>(검색일: 2016. 8. 27.)

<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2016/07/08/0200000000AKR20160708130400009.HTML?input=1195m>(검색일: 2016. 9. 15.)

http://mbn.mk.co.kr/pages/news/newsView.php?category=mbn00006&news_seq_no=2978949(검색일: 2016. 9. 15.)

2016 통일논문집

제35회 대학(원)생 통일논문 현상공모 입선작

발간등록번호

11-1250054-000008-10