

ISSN 1229-6112

제20권 2호 2011

통일정책연구

북한이탈주민의 국가정체성 형성과 유형: 근거 이론에 의한 분석 • 탈북이주민 정착정책의 인식과 과제: “정착 지원을 넘어 사회통합으로” • 북한 주민의 주택 이용관계와 민법상의 임대차계약 • 한-EU FTA 발효에 따른 역외가공지역 규정의 유럽적 인식 • 군사협상과 군사도발 병행 행태를 통해 본 북한의 대남전략

ISSN 1229-6112

제20권 2호 2011

통일정책연구



제20권 2호 2011

통일정책연구

본지는 한국연구재단의 등재학술지로 연2회 발간됩니다.

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

발행인 : 김태우
편집인 : 이교덕
등록일 : 1992년 8월 19일
등록번호 : 서울 사02048
발행처 : 통일연구원
발행일 : 2011년 12월 30일

(142-728) 서울시 강북구 한천로 1307(수유동) 통일연구원
TEL : 02)901-2566, 900-4300
FAX : 02)901-2543
Homepage : <http://www.kinu.or.kr>
E-mail : buffman@kinu.or.kr

© 통일연구원 2011

편집위원장 : 이 교 덕

편집위원 : 임 강택
임 순희
박 종철
조 민
황 병덕

외부편집위원 : 권 영 경 (통일교육원)
이 기 동 (국가안보전략연구소)
이 석 수 (국방대학교)
송 정 호 (우석대학교)
홍 용 표 (한양대학교)

편집간사 : 김 아 영

가격 : 10,000원
ISSN 1229-6112

파본은 바뀐 드립니다.

■ 일반논문

북한이탈주민의 국가정체성 형성과 유형: 근거 이론에 의한 분석

/ 전우택·유시은·이연우 1

탈북이주민 정착정책의 인식과 과제: “정착지원을 넘어 사회통합으로”

/ 김화순·최대석 37

북한 주민의 주택 이용관계와 민법상의 임대차계약 / 장병일 75

한-EU FTA 발효에 따른 역외가공지역 규정의 유럽적 인식

/ 황기식 99

군사협상과 군사도발 병행 행태를 통해 본 북한의 대남전략

/ 이미숙 125



■ **General Articles**

The Patterns and Formation of National Identity among North Korean Refugees in South Korea: A Grounded Theory Study

Wootack Jeon, Shieun Yu & Yeonwoo Lee

**Perception & Task of Policies on the Settlement of North Korean Migrants:
“Going beyond Settlement Support to Social Integration”**

Wha Soon Kim & Dae Seok Choi

The Status of Housing Use of North Korean and Lease in South Korean Civil-Law

Byeong-Il Jang

The Effectivation of Korea-EU FTA and the European Perception on the Outward Processing Zone Requirement

Ki-Sik Hwang

North Korea Strategy toward South Korea Viewed in Parallel Type of Military Negotiation and Provocation

Mi-Sook Lee

북한이탈주민의 국가정체성 형성과 유형: 근거 이론에 의한 분석*

전 우 택** · 유 시 은*** · 이 연 우****

I. 서론

III. 연구방법

II. 선행연구

IV. 북한이탈주민의 국가정체성 형성과 유형

국문요약

연구 목적은 남한에 정착한 북한이탈주민의 국가정체성 형성과 유형을 살펴보는 것이다. 북한이탈주민 15명을 대상으로 심층 면담을 실시하였으며 근거이론적 방법으로 분석하였다. 분석은 개방코딩(open coding), 축코딩(axial coding), 선택코딩(selective coding)으로 이루어졌다. 개방 코딩 결과 총73개의 개념과 23개의 하위 범주, 6개의 상위 범주가 도출되었다. 연구 결과에 의하면, 북한이탈주민들의 국가정체성 유형은 '고향이 북한인 한국 사

람', '북한 출신 한국 국적자', '탈북한(脫北韓) 한국 국적자', '탈국가적 개인주의자' 로 구분하였다. 본 연구 결과를 토대로 향후 남북한 주민 통합과 한반도 통일을 위한 새로운 국가정체성 모색에 대한 필요성을 제언하였다.

주제어: 북한이탈주민, 탈북자, 국가정체성, 적응, 통합, 근거이론

I. 서론

북한을 탈출하여 남한에 들어온 북한이탈주민들은 남한에서 하나원 교육을 이수한 다음 주민등록증을 발급받으면서 마침내 '대한민국 국적'을 부여받게 된다. 많은 북한이탈주민들은 그 순간을 남한에서 경험한 가장 인상 깊은 순간으로 기억한다. 북한을 탈출한 이후, 중국 등 제3국에서 '국적 없는 사람', 그래서 '아무도 보호해 줄 수 없는 사람', '어디에도 소속될 수 없는 사람'으로 살아야 했던 두려움과 서러움, 한(恨)이 너무도 컸기 때문이다. 그러나 이들이 '대한민국 국적'을 부여

* 이 논문은 2009년 정부재원(교육과학 기술부 인문사회연구역량강화사업)으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2009-328-B00040).

** 연세의대 사회정신과학/의학교육학과 교수

*** 존스홉킨스 블룸버그 보건대학원 국제보건학 박사후 연수

**** 닐슨컴퍼니 선임연구원

받은 것과 그들 스스로가 ‘대한민국 사람으로 느끼고 생각하며 살아가는 것’은 별개의 것이다. 북한 사회와는 너무도 이질적인 남한사회에 적응하는 것이 쉽지 않고, 모든 가족, 친척, 친구들이 살고 있는 자신의 고향에 대한 향수 및 소속감에서 쉽게 벗어날 수 없기 때문이다. 이민자나 난민들의 경우, 그들이 새로운 정착지에서 어떤 정체성을 가지고 있느냐에 따라 새로운 정착지에서의 적응에 큰 영향을 끼치는 것으로 보고되었다.¹ 이에 북한이탈주민들이 ‘새로운 국가정체성’ 정립과 남한사회 적응은 매우 중대한 이슈이다. 더 나아가 1세대 북한이탈주민들이 남한사회에서 귀속감을 가지고 생활하는 것은 이주의 상실감을 극복하고 남한에서 뿌리를 내리고 그들의 자녀들과 새로운 삶을 영위하고자 하는 원동력이 된다. 일부 북한이탈주민들의 경우 남한에 입국하였음에도 불구하고 ‘대한민국 국민’으로서의 새로운 정체성을 획득하기보다는 제3국으로 이주하는 사례가 발생하고 있다. 또한 북한을 탈출하여 남한을 최종 목적지로 선택하기 보다는 제3국에 난민 신청을 하는 경우가 증가하고 있어 북한이탈주민들을 바라보는 관점 및 지원 정책 수립에 있어 중대한 문제가 발생하게 되었다. 실제로 현재 약 3,700여명의 북한이탈주민들이 미국, 영국, 독일, 벨기에, 호주 등을 최종 거주지로 정하고 남한을 경유하여 떠나거나 제3국에서 직접 외국에 난민 보호 신청을 하고 있다.² 만일 북한이탈주민 다수가 남한을 그들의 최종 정착지로 보지 않고 다시 제3국으로 떠나는 현상이 가속화 된다면, 통일의 당위성과 그 방법에 대해 근본적인 질문을 던지지 않을 수 없다. 따라서 북한이탈주민들의 국가 정체성의 혼란과 재정립에 대한 이해는 그들을 이해하고 지원 정책을 제대로 수립하는 것 뿐 아니라, 궁극적으로 통일 국가의 방향을 정하는데 있어 매우 중요한 이슈가 된다.

II. 선행연구

1. 국가정체성

정체성의 개념은 실증주의적 관점과 구성주의적 관점으로 크게 분류할 수 있다.³ 실증주의적 관점은 특정 지역 또는 개별 국가의 정체성을 문화적·종교적 유

¹ John W. Berry, “Immigration, Acculturation and Adaptation,” *International Review*, Vol. 46, No. 1 (January 1997), pp. 10-12.

² 『한겨레신문』, 2010년 9월 12일.

³ 강봉구 외, 『유라시아 지역의 국가·민족 정체성』 (서울: 한울 아카데미, 2010), p. 94.

사성과 공통의 역사적 경험을 가진 하나의 고정 불변의 정적인 실재로서 인식하는 것을 의미한다. 즉, 정체성에 대해 개인이 공유하는 동질적이고 본질적인 어떤 고유성을 상징하고 그것을 밝히는 것을 중요시하는 것이다. 그에 비하여 구성주의적 관점은 정체성을 정적인 것이라기보다는 동적인 것으로 파악한다. 구성주의에서 정체성이란 그 정체성을 가지는 주체와 주변의 존재들 사이의 관계 속에서 소통을 통하여 변화하고 재구성되는 것이기에 결국 정체성 형성은 개별 주체의 지속적인 ‘자기 규정’(self-definition)과정인 동시에 ‘타자 규정’(definition of the Other)과정이다. 따라서 특정 주체의 정체성은 다양하고 분열적이며 증첩적이고 복수로 존재할 수 있다.⁴

정체성을 개인의 주체에 대한 규정으로 설명한다면, 국가 정체성은 한 국가 구성원들이 ‘국민임’(nationhood)에 대하여 스스로 생각하고 이야기 하는 방식, 혹은 누가 국민인가를 규정하는 자기 인식으로 정의할 수 있다. 이에 따라 Brubaker(1992)는 ‘국민’으로 인정받기 위한 자격 요건들의 내용과 어떤 요인을 강조하느냐에 따라 국가 정체성의 성격이 규정된다고 하였다.⁵ Evans와 Kelley(2002)는 국가 정체성을 국가에 대한 감정(sentiment), 즉 자긍심(national pride)과 애착(attachment), 소속과 충성심, 그리고 우월감(superiority)의 강도라고 설명하였다.⁶ Smith(1991)는 근대국가 체제가 출현하면서 종족-혈통적 요인들(ethnic-genealogical factors)과 더불어 시민-영토적 요인들(civic territorial factors)이 국가정체성 형성에 중요한 구성요소가 된다고 하였다.⁷

홍미선(2008)은 한국인의 정체성과 관련해 많은 사람들이 중요하게 생각하는 가치는 대한민국이라는 국가공동체의 소속감이라고 하였다. 더불어 이는 언어와 민족을 구성하는 공동의 정체성을 갖게 하는데 매우 중요한 요인이라고 보았다.⁸ 한국인의 국가 정체성에 대해 국제비교 연구를 실시한 정기선 등(2010)의 연구를 살펴보면, 한국인의 국가정체성은 종족 중심적이고 배타적인 성향을 가지고 있다고 하였다. 이는 한국인의 역사적인 배경이 타문화와 비교해볼 기회가 적었기 때

⁴ 위의 책, p. 95.

⁵ John W. Berry, “Immigration, Acculturation and Adaptation,” p. 50.

⁶ M.D.R Evans & Jonathan Kelley, “National Pride in the Developed World: Survey data from 24 Nations,” *International Journals of Public Opinion Research*, Vol. 14, No. 3 (2002), pp. 303-338; 정기선·이선미, “한국인의 국민정체성 국제비교연구: 자격요건 평가를 중심으로,” 『비교한국학』, 제19권 1호(2011), p. 49.

⁷ 정기선·이선미, “한국인의 국민정체성 국제비교연구: 자격요건 평가를 중심으로,” p. 50.

⁸ 홍미선, “퀘벡 이주문학을 통해 본 이주민의 언어와 정체성,” 『불어불문학연구』, 74권 (2008), p. 499.

문에 나타나는 현상이라고 하였다. 또한 시민적 요인인 출생, 거주, 문화적 전통, 언어, 법 존중, 소속감 등을 중요한 국가정체성 요인이라고 보았다.⁹

이러한 국가정체성에 대한 논의는 실제로 통일을 경험한 독일에서 주요한 사회적 이슈가 되었다. 김재상(2011)은 독일 통일이후 구동독 주민은 ‘서독인화’ 되기 위하여 동독의 옛것과 완전히 결별하고 새로운 것을 흉내 내는 생활을 하였다고 묘사하였다. ‘서독인화’를 지향한 동독 출신들은 후에 자기 세대를 ‘동서독 자용동체의 아이들’(zwittige Ostwestkinder)라고 지칭하며 새로운 정체성에 대한 공허감을 표출하였다.¹⁰ 독일 통일 이후 20년이 지난 지금은 동독인들에게 구동독에 대한 일종의 향수인 ‘오스탈기 현상’이 확산되었으며 일방적인 서독 사회 중심의 도식화된 시각을 비판하는 목소리가 커져가고 있다.¹¹ 즉, 통일된 국가의 구동독 출신 주민들의 국가정체성에 대한 문제는 이미 독일에서 중요한 사회통합 이슈가 되었다.

2. 북한이탈주민의 국가정체성

북한 사람으로서의 정체성을 가지고 있던 북한이탈주민들은 북한을 탈출하면서 자신들의 국적을 버린 사람들이 되었고 중국 등의 제 3국에서 “무국적자”로 숨어 살 수밖에 없는 존재가 되었다. 그러다가 이들이 남한에 들어오면서 대한민국 국적이라는 새로운 신분을 가지는데, 이 과정에서 이들은 복잡한 국가정체성을 체험하게 된다. 즉, 실증주의적 관점에서 보면 자신의 출신 국가인 북한의 국가정체성을 가지고 있다고 볼 수도 있고, 또는 남한의 국적을 가지는 순간 남한의 국가정체성을 가졌다고 볼 수도 있다. 그러나 사실은 남한 또는 북한의 정체성의 복합적 의식, 또는 그 어느 것도 아닌 제 3의 의식을 가질 수도 있어 실제 북한이탈주민들의 정체성 의식은 그렇게 단순하지 않다. 북한이탈주민들의 복잡한 삶의 여정은 이들의 국가정체성을 정적인 것이 아닌 동적인 것으로 만들고 있으며, 이는 곧 구조주의적인 접근이 필요하다는 것을 의미한다.

이순형 등(2007)은 남한에 살고 있는 북한이탈주민들을 대상으로 하여 탈북 경험과 정체성 변화에 관해 연구하였다. 연구 결과에 따르면, 북한이탈주민들은

⁹ 정기선, 이선미, “한국인의 국민정체성 국제비교연구: 자격요건 평가를 중심으로,” pp. 65-66.

¹⁰ 김용민, “통일 독일의 미래는 동독인들에게? -통일 독일사회의 동독 젊은이와 여성들,” 『독일문학』, 제101집 (2007), pp. 236-237.

¹¹ 김재상, “통일 이후 동서독 간 갈등의 재조명-2000년대 오스탈기 붐과 동독 이상화 현상을 보는 독일 사회의 시각 변화,” 『뉘히너와 현대문학』, 제36권 (2011), pp. 213-214.

북한에 대한 소속감 내지 정서적 친근감이 강하였다.¹² 이는 북한이탈주민들이 북한을 탈출한 동기가 자의에 의한 것이 아니라 경제적인 이유로 이주하였기 때문이다. 이 연구는 북한이탈주민의 이주 경험과 국가정체성, 가족정체성, 자아정체성의 관계를 질적 연구하였다. 조정아 등(2006)은 북한이탈주민들이 남한사회에 성공적으로 적응하기 위해 자원을 동원하고 갈등 해결 전략을 구사하는 과정을 중심으로 정체성 형성을 연구하였으며, 성별, 연령별, 직업별로 표집하여 심층 면접을 실시하였다. 연구 결과에 의하면, 북한이탈주민들은 남한에 정착하면서 새로운 정체성을 찾아야 하는 과제를 가지고 있었다. 그들은 북한 출신이라는 정체성을 노출할 것인가 감출 것인가 하는 갈등을 하였다. 또한 북한이탈주민들은 남한사회에 정착하는 과정 속에서 남한사회 시민으로서의 정체성, 북한 사람으로서의 정체성, 같은 민족으로서의 정체성, 이방인으로서의 정체성 등 다중적인 정체성을 형성해나가는 것으로 나타났다.¹³ 북한이탈주민들의 정체성 변화를 시간에 따라 연구한 전우택 등(2004, 2006)의 연구에 의하면 남한사회 정착 초기의 북한이탈주민들은 ‘남한적 정체성’을 가지고 있었으며 거주 기간이 장기화되더라도 비슷한 수준의 정체성을 유지하였다.¹⁴ 권나혜(2006)의 남한 내 북한이탈대학생들의 정체성과 생활경험을 연구한 결과에 따르면, 이들은 어려운 탈북과정에서 살아남았다는 ‘생존자’로서의 자신감과 의욕을 가지고 있으나, 경제적 자본 및 사회적 자본이 부족한 소수자로서 ‘주변화’되는 경험을 하는 것으로 나타났다. 반면 북한이탈대학생들은 북한 사람도 남한 사람도 아닌 복합적인 정체성을 가지고 있었다 즉, 남북한 사회를 잇는 ‘중간자’로서의 의미를 부여함으로써 자신들을 수동적인 ‘피해자’로 보는 시각에 대항하려는 경향을 보였다.¹⁵

그 동안의 연구들은 북한이탈주민들이 이야기하는 정체성과 이와 연관된 내용들을 도출하였다는 의미를 가지고 있으나, 근거이론의 틀을 가지고 대한민국 국민으로서의 귀속감과 관련된 국가정체성 형성 과정과 유형에 대한 분석은 체계적인

¹² 이순형·조수철·김창대·진미정, 『탈북가족의 적응과 심리적 통합』 (서울: 서울대학교 출판부, 2007), p. 355.

¹³ 조정아·임순희·정진경, 『새터민의 문화갈등과 문화적 통합방안』 (서울: 한국여성개발원, 2006), pp. 284-286.

¹⁴ 전우택·윤덕룡·엄진섭, “남한 내 탈북자의 의식 및 생활만족도 연구,” 『신경정신의학』, 제43권 1호 (2004), pp. 345-353; 전우택·유시은·조영아·홍창형·엄진섭·서승원, “남한 내 북한이탈주민의 3년간 사회의식 변화 및 생활만족도에 대한 추적연구,” 『신경정신의학』, 제45권 제3호 (2006), pp. 252-268.

¹⁵ 권나혜, “남한 내 탈북이주민 대학생의 정체성과 생활경험,” 연세대학교 대학원 석사학위 논문 (2006), pp. 4-5.

분석은 이루어지지 못하였다. 따라서 본 연구는 북한이탈주민의 국가정체성 유형을 탐색하여 그들을 이해하고, 심리적, 사회 환경적 맥락을 파악하여 적절하고 효율적인 지원 방안을 모색하는데 기초자료를 제공하고자 한다.

Ⅲ. 연구방법

1. 연구 대상자

연구대상자는 2007년에 입국한 북한이탈주민 15명이다. 피면담자는 ‘북한이탈주민의 정체성과 사회 적응에 대한 패널 연구’¹⁶에 참여한 500명 중 이들의 인구사회학적 특성을 고려하여 편의 표집을 하였으며 본 연구에 참여하겠다고 동의하는 사람들을 최종 연구대상자로 선정하였다. 인구사회학적 특성은 국가정체성 척도에 영향을 미친다고 알려진 변인들을 고려하였다.¹⁷ 즉, 북한이탈주민의 성별, 연령, 북한 학력, 제3국 체류기간, 차별 경험, 북한 및 탈북 외상 경험, 결혼 경험과 배우자 국적, 남한 경제활동 참여 여부이다.

피면담자는 여성 11명, 남성 4명으로 총 15명이다. 평균 연령은 37.1세로 20대 2명, 30대 6명, 40대 7명으로 구성되었다. 북한에서의 학력은 고등중학교 졸업 이하 6명, 전문대학 졸업 이하 7명, 대학 졸업 이하 2명이다. 제3국 체류기간은 평균 2년 7개월, 결혼 여부는 미혼 7명, 기혼 7명, 이혼 1명, 북한거주 지역은 함경도 10명, 강원도 1명, 평안도 1명, 평양 1명, 자강도 1명, 황해도 1명이다. 연구대상자는 <표 1>에 제시하였다.

¹⁶ 전우택·염유식, “이 땅에서의 첫해, 500명 북한이주민의 삶과 생각,” 『제16회 한반도 평화포럼 자료집』 (서울: 한반도평화연구원, 2009), pp. 21-24.

¹⁷ 위의 책, pp. 25-39.

<표 1> 연구 대상자

기호	성별	연령	북한학력	제3국 체류기간	결혼	북한거주	남한거주	직장
1	여자	43	고등중 졸업	6년	미혼	강원	경기	없음
2	남자	35	전문대 졸업	7개월	기혼	함남	서울	있음
3	남자	36	전문대 졸업	3개월	기혼	함북	서울	없음
4	여자	34	고등중 졸업	3개월	기혼	함북	서울	없음
5	여자	30	전문대 졸업	5개월	기혼	평북	서울	있음
6	남자	45	전문대 졸업	5개월	이혼	함북	서울	없음
7	여자	44	고등중 졸업	3개월	기혼	황남	경기	있음
8	여자	34	고등중 졸업	4개월	기혼	함북	강릉	없음
9	여자	29	고등중 졸업	3년 8개월	미혼	평양	경기	없음
10	여자	32	전문대 졸업	3개월	미혼	함남	서울	있음
11	여자	41	전문대 중퇴	9년 7개월	미혼	자강	서울	없음
12	여자	25	고등중 중퇴	6년 7개월	미혼	함북	인천	없음
13	남자	46	전문대 졸업	1년	미혼	함남	서울	있음
14	여자	42	대학 졸업	6개월	기혼	함북	서울	있음
15	여자	41	전문대 졸업	9년 9개월	미혼	함북	경기	있음

2. 자료 수집

심층 면담은 2010년 4월 13일에서 6월 28일까지 실시하였다. 면담 시간은 회당 1시간 30분에서 2시간이었으며, 피면담자의 동의하에 각 사람 당 1회에서 3회 가량 면담을 실시하였다. 면담을 시작하기 전에 피면담자에게 연구 목적, 비밀 보장, 인터뷰 녹음에 대해 설명하였다. 연구자는 피면담자의 동의를 얻은 후에 심층 면담을 실시하였다. 자료 수집은 개방형 형태의 반구조화된 질문지를 사용하였으며 피면담자가 적극적으로 참여할 수 있도록 인터뷰를 진행하였다. 심층 면담 내용은 탈북 동기, 제3국에서의 생활, 남한 입국 결정 과정, 남한 사회 적응 과정과 소속감 경험 사례, 남한 주민과의 관계 등을 포함하였다.

3. 자료 분석

국가정체성과 같은 매우 추상적이고 복합적인 주제의 질적 자료들을 구체적으로 정리하기 위해 근거이론(Ground Theory) 방법을 선택하였다. 근거이론은

Strauss와 Corbin이 제시한 질적 연구 분석방법이며,¹⁸ 심층 면담 자료를 기반으로 개념을 형성하고, 그 개념들을 수정·통합하는 방법이다. 이 분석 방법은 조각조각 떨어져 있는 다양한 현상들을 서로 상호 연관되는 집단으로 나누어 그 인과관계를 설명할 수 있는 프레임을 제공한다. 연구자는 수집된 녹음자료를 텍스트로 필사한 후 이를 원자료로 사용하여 개방코딩, 축코딩, 선택코딩하였다. 개방 코딩(open coding)은 기초 자료를 가지고 개념을 밝히고 그 속성과 차원을 자료 안에서 발견해 나가는 분석 과정을 말하는데 일반적으로 자료를 해체, 검사, 비교, 개념화, 범주화하는 과정이다.¹⁹ 범주화(Categories)과정이란 현상을 대표하는 개념을 의미한다. 이러한 범주들을 다시 여러 개의 하위범주들로 묶게 되는데, 하위범주는 범주를 보다 명확히 하고 구체화한다. 축코딩(axial coding)은 범주를 하위범주와 연결시키는 과정이다. 축이라 부르는 이유는 코딩한 한 범주의 축을 중심으로 일어나며 속성과 차원의 수준에서 범주를 연결시키기 때문이다. 축코딩 단계에서는 개방코딩에서 나열된 범주들 사이에 연합관계를 만들면서 새로운 방식으로 자료를 다시 조합한다.²⁰ 이 때 패러다임(Paradigm model)을 활용하여 범주들을 연결시키며, 여기서 패러다임을 구성하는 요소를 ‘중심 현상’(Central phenomenon), ‘조건’(Condition), ‘작용/상호 작용’(Action/Interaction), ‘결과’(Consequence)로 구분하게 된다. 조건은 중심현상의 원인이 되는 ‘원인적 조건’(Causal condition), 원인적 조건과 중심현상 사이에서 영향을 끼치는 ‘맥락적 조건’(Contextual condition), 중심 현상과 상호작용 전략 사이에서 영향을 끼치는 ‘중재적 조건’(Intervening condition)으로 다시 구분된다. 선택 코딩(Selective coding)은 이론을 통합시키고 정교화하는 과정이다. 이것을 통하여 범주들을 통합하고 중심범주를 기술하게 된다.²¹ 이 단계에서는 범주들의 연결을 체계화하여 이야기 윤곽(Story line)을 명백히 하고 개념화하여 이론의 근거를 완성한다. 근거이론에 의한 질적 자료 분석은 이러한 과정을 거치면서 이루어진다.

¹⁸ John W. Creswell, *Qualitative Inquiry Research Design* (CA: Sage Publication, 2007), p. 63.

¹⁹ Anselm L. Strauss and Juliet M. Corbin, 김수지·심경림 역, 『근거이론의 이해』 (서울: 한울아카데미, 1996), p. 73.

²⁰ 위의 책, p. 116.

²¹ Anselm L. Strauss and M. Juliet Corbin, *Basic of Qualitative research: Grounded Theory Procedures* (Newbury Park: Sage Publication, 1998), p. 163.; David Partington, “Building Grounded Theories of Management Action,” *British Journal of Management*, Vol. 11 (2000), p. 94.

VI. 북한이탈주민의 국가정체성 형성과 유형

1. 개방형 코딩과 범주화

국가정체성에 대한 북한이탈주민들의 심층 면담 자료들을 범주화하고, 각 속성과 차원을 의미 단위로 분석하여 유사한 경험과 인식으로 묶었다. 이러한 개방 코딩 과정을 통해 최종적으로 73개의 개념, 23개의 하위 범주와 이들을 포괄하는 6개의 상위 범주가 도출되었다. 개방코딩에서 얻은 개념을 범주화한 결과는 <표 2>에 제시하였다.

<표 2> 북한이탈주민의 국가정체성 형성 과정과 범주들

상위범주	하위범주	개념
탈북 동기	경제적 어려움	먹을 게 없음, 고난의 10년, 중국에서 돈 벌기 위해 탈출
	자유 희망	경제 활동의 자유, 신체의 자유, 직업 선택의 자유
	발달된 문명에 대한 동경	자녀 교육, 휘황한 불빛이 있는 중국 국경에 대한 동경.
	가족과의 재회	해외 거주 혈족을 만나기 위해, 가족과의 재결합을 위해
	연고와 연고의 변화	가족에 대한 부양 의무 등이 사라짐, 지인의 부추김
국가정체성 혼란 영향요인	제3국 거주 경험	중국 거주기간, 중국 공안과의 저촉 경험, 중국에서의 혼인 여부
	북한 거주 경험	신분에 따른 출세 한계 경험, 강제 노역, 북한 당국의 감시 및 마찰
	인구학적 변수	성별, 연령, 혼인여부, 가족 관계, 교육 정도, 본래 사회적 지위와 직업 활동, 거주 지역, 개인적 성향
국가정체성 혼란	난민/실향민 의식	나라 없는 설움, 고향에서 ‘쫓겨났다’는 박탈감, 특권 포기에 대한 설움
	유랑민 의식	국가의 필요와 존재를 미약하게 인지, 생존이 급선무, ‘남편’ 등 개인적 관계를 국가와의 관계보다 정체성 형성에 중요시함
한국 사회 안에서의 체험	구직과 근로 장벽	구직 시장에서의 차별, 구직을 위한 교육 이수, 임금 차별, 노사 문화 충격, 직장에서의 인정
	문화적 충돌	언어, 성평등/성개방 문화 충격, 소비향락문화, 자선문화, 가정생활의 변화

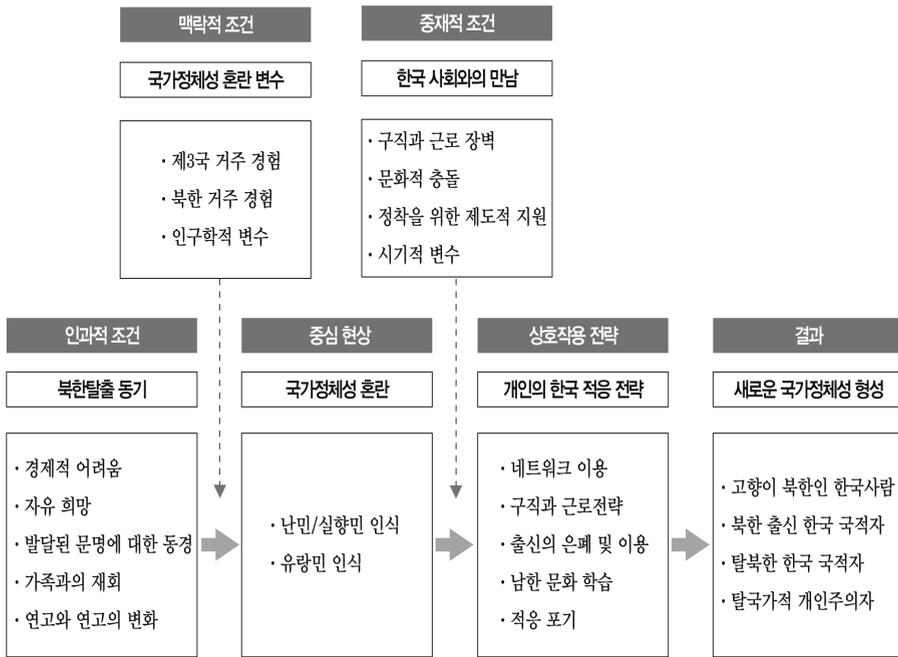
	제도적 지원	시민권 부여, 국가의 복지 정책
	시기적 변수	천안함 사태, 월드컵 경기
개인의 한국 적응 전략	네트워크 이용	혼인 등 사적 네트워크, 남한인과의 네트워크, 탈북민들 네트워크 이용
	구직과 근로 전략	적극적 구직/소극적 구직, 적극적 근로/소극적 근로
	출신의 은폐 및 이용	북한인임을 알리고 도움 요청, 북한인임을 숨기고 생활
	남한 문화 학습	남한인의 드라마 등 문화 공부, 억양과 언어 학습
	적응 포기	칩거, 쉽사리 퇴직, 구직 포기
새로운 국가정체성 형성	고향이 북한인 한국 사람	북한 문화적 풍습 자랑스럽게 여김, 남한에서도 잘 살고 있다고 여김, 북한에의 애정 남아있음, 북한과 한국 모두에 긍정적인 소속감 느낌
	북한 출신 한국 국적자	북한 출신으로 인해 남한에서 차별 받는 위치라 느낌, 주변인, 타자화
	탈북한 한국 국적자	한국 사람이라고 답변함, 북한에의 애정 없음, 국적 있으나 차별받음, 타자화
	탈국가적 개인주의	국가 정체성에 대한 인식 자체가 약함, 약한 국가 정체성을 유지할 수 있다는 것을 행복하게 여김, 가정 등 개인적 관계 속에서 정체성을 찾음

2. 축 코딩

상기의 개방형 코딩을 통하여 북한이탈주민들의 정체성과 연관되어 경험하고 있는 다양한 내용들을 범주화하였다. 특히 6개의 상위범주로 구분한 것을 축코딩과 관련하여 6개의 축으로 다시 조직화하였다. 즉, 원인적 조건은 ‘북한탈출 동기’, 맥락적 조건은 ‘국가정체성 혼란 변수’, 중심 현상은 ‘국가정체성 혼란’, 중재적 조건은 ‘한국 사회와의 만남’, 상호작용 전략은 ‘개인의 한국 적응 전략’, 결과는 ‘새로운 국가정체성 형성’으로 재구성하였다. 이와 같이 축코딩(Axial coding)은 개방형 코딩 단계에서 흩어져있던 정보를 조합하고, 각 하위 범주를 상위 범주에 연결시켜 패러다임을 도출한다.²² 북한이탈주민의 국가정체성 형성과 혼란의 패러다임 모형을 <그림 1>에 제시하였다.

²² 김은정, “한국 청소년들의 ‘학생들로서의 정체성’ 수용과정,” 『한국사회학』, 제43권 2호 (2009), p. 99.

<그림 1> 북한이탈주민 국가정체성 형성과 혼란의 패러다임 모형



즉, 북한이탈주민들은 다양한 ‘인과적 조건’에 의해 북한 탈출을 시도하게 된다. 이 때 기존의 소속 국가를 벗어남과 동시에 법적 신분과 기존의 국가정체성이 충돌하게 된다. 이러한 명목적 국적과 내적 정체성 충돌은 여러 ‘변수’를 통해 ‘국가 정체성 혼란’이라는 중심 현상에 이르게 된다. 국가정체성의 혼란을 경험한 북한이탈주민들은 한국에 입국하여 새로운 환경을 접하고(중재적 조건), 그 안에서 적응을 위한 다양한 상호작용 전략을 구사하게 된다. 이때 상호작용 전략의 결과로서 새로운 국가정체성을 형성하는 패러다임의 완성 단계에 이르게 되며 이를 ‘결과’라고 할 수 있다. 이 내용을 각 축별로 정리하면 다음과 같다.

가. 인과적 조건: 북한 탈출 동기

북한이탈주민의 국가정체성 혼란은 자신이 속해있던 나라가 더 이상 국가로서의 기능을 수행할 수 없게 되면서 시작된다. 즉, 모국인 북한을 떠나 불법체류자 신분으로 제3국을 떠돌면서 혼란은 시작된다. 피면담자와의 면담에서 나타난 국가정체성 혼란의 1차적 원인인 ‘북한 탈출’의 이유는 다음과 같다.

(1) 경제적 어려움

피면담자 다수의 탈북 동기는 경제적 어려움이었다. 1990년 이전의 북한이탈주민의 탈북 동기가 정치적 이유인 것과 달리 최근에는 경제적 이유로 탈북한다는 선행 연구와 일치하는 내용이다.²³ 대다수의 피면담자들은 ‘배고픔’, ‘음식이 없음’, ‘고난의 10년’ 등을 언급하며 경제적 어려움을 탈북의 동기로 꼽았다.

“처음에는 죽 썰 먹다 풀 섞어 먹다, 막 이런 가구들이 집안 물건 내다 팔다…(중략)… 저도 그냥 똑같이 겪었죠. 그러면서 막 굶어 죽으려고… 이렇게 다 죽었구나 생각하고 며칠씩 있다가… 뭐 어떻게 살았는지는 잘 모르겠어요. 그때 막 국경 넘어, 그때 넘어가서 중국에서 막 힘든 생활도 하고 그렇게 살았는데, 그렇게 안 넘어간 사람들은 그냥 그 땅에서 막 수백만이 굶어 죽고… 아주… 진짜 길바닥에 시체가 짝 널렸어요.” (사례 15)

(2) 자유 희망

경제적 어려움 이외에도 많은 피면담자들은 ‘자유 희망’을 탈북 원인이라고 밝혔다. 흔히 자유를 경제적 조건이 충족된 이후의 고차원적인 욕망이라 생각하기 쉬우나, 북한에서의 ‘자유 희망’은 보다 원초적일 때가 많다. 배급 경제가 무너진 북한에서 밀무역은 생존을 위한 필사적인 행동이다. 그러나 북한 당국의 제재로 인해 자유로운 경제활동이 막히면 탈북을 감행하게 된다. 뿐만 아니라 우연히 탈북한 사람들과 친분이 있어 북한 당국의 제재가 신체에 대한 징벌과 구속으로 이어진다면, 역시 보다 근본적 자유인 신체적 자유를 찾아 탈북을 하게 된다.

“중국 가면, 자유다, 돈 많이 벌 수 있다. 별의별 소리가 다 도는 거예요.” (사례 9)

“나라에서 불법 일하고 하니까… 도망치듯 나왔죠. (불법 일이라면 어떤?) 여기 말로 하면 밀수라고 해야 하나. 종이라든가 광석 같은 거 있잖아요. 그냥 뭐 김정일 사상 외에는 다 불법이라고 해요. 사람을 그렇게 말하면 테두리 안에 묶어놓고 고래 지내니까… 내 자부심을 더 발휘하지 못하니까. 요만하게 묶어놓고 딱 이렇게 살아라…….” (사례 3)

“(한국에 가야겠다고 생각했을 때 뭐가 떠올랐나요?) 자유국가 아닙니까. 자기가 번 것만큼 먹고 살 수 있고, 우리 북한에서는 그렇게 벌어도 아무리 일을

²³ 이금순, “북한주민의 국경 이동과 처벌 실태,” 『통일전략』, 제18권 1호 (2006), pp. 219-220.; 정주신, “국내의 북한이주민 실태와 정부의 과제-경제적 측면을 중심으로”, 『통일전략』 제3권 제2호 (2003), pp. 97-120.

해도 돈도 안주고 쌀도 안 주잖아요.” (사례 15)

(3) 발달된 문명에 대한 동경

북한과 비교하여 상대적으로 발달한 문명에 대한 동경²⁴은 탈북의 주요 동기 중 하나이다. 특히, 국경 지역에 거주하는 북한이탈주민들은 중국의 분야성을 눈으로 직접 확인할 수 있어 탈북을 자극하였다.

“중국이… 북한에서 보면 멋있거든요. 밤거리도 멋있고.” (사례 8)

“제가 10년 전에 (신의주) 갔을 때 중국이 엄청 어두웠거든요. 근데 이번에는 너무 화려해진 거예요. 중국 사람들은 또 국경에 다가 유별나게 잘… 저게 왜 갑자기 저렇게 막 반짝 반짝… 계다가 명절이었어요. 불꽃축제 막 한 시간씩 하고 난리 난 거예요. 와 동쪽에 서서 저게 뭘까 막 이렇게 서서…” (사례 9)

사례 8과 사례 9와 같이 국경 지역에서 바라보는 중국의 발달된 문명은 탈북의 동기로 작용하였다.

(4) 가족과의 재회

가족과의 재회 역시 탈북 동기의 중요한 이유였다. 북한이 아닌 지역에 다른 가족이 살고 있는 경우, 가족들을 통해 외부 정보를 듣게 되고 재회 혹은 재결합을 하기 위해 탈북을 한다. 먼저 남한에 입국한 가족들도 이와 유사하다. 남한으로 이미 입국한 가족들은 한국에 대한 부정적인 인식을 변화시키고 탈북 루트 정보를 북한에 있는 가족들과 공유함으로써 친인척의 탈북을 돕는다.

“신랑이 먼저 한국에 오게 된 거예요. 그리고 제가 뒤따라서… 남편 따라 그냥 뭐, 그 때는 한국이라는 데 내가 살 수 있을까 하곤 했는데, 정작 남편이 가자고 하니까 시누이가 믿고 오라고 하니까 믿고 온 것 같아요.” (사례 5)

“그냥 여기(한국)에 언니가 있고, 언니가 도와줘서 왔거든요. … (중략) … 사실은 언니하고 브로커하고 일을 다 한 거죠. 그 브로커는 일주일 만에 나를 보낸다고 했어요, 언니도 그렇게 생각을 하고 많은 돈을 지불했어요.” (사례 10)

²⁴ 이 때의 발달된 문명에 대한 동경은 대체로 중국에 대한 것이었다. 대부분의 응답자들은 탈북할 당시만 해도 한국의 경제적 위상과 발전에 대해서 알지 못했다고 응답했다.

(5) 연고와 연고의 변화

피면담자들이 가지고 있는 개인적인 연고의 유무 역시 탈북 결심에 상당한 영향을 미친다. 이는 지인의 도움과 같은 ‘연고’와 부양 책임의 소멸과 같은 ‘연고의 변화’로 설명할 수 있다. 연고의 기본적인 영향력은 중국 및 남한행 정보를 잘 알고 있는 친인척이 탈북을 권유하거나 실질적 도움을 줄 때 발휘된다.

“(북한에서도 남한 사람들, 먼저 간 분들하고 통화를 많이 하셨어요?) 예, 많이 했죠. (중략) 중국…한국…… 오히려 가까이 계속 말해보고 계속 통화해보고 그렇게 했으니까, 옆집처럼 그래 가지고.” (사례 6)

“양엄마처럼 따랐던 사람…(중략)… 근데 그 언니를 아니까, 아 언니 한국 가겠다 딱 결정하고, 4일 만에 (중략). 진짜 좋다 니 와봐라 말로만 말고. 와보면 알 거다 이러는 거예요.” (사례 7)

‘연고의 변화’는 기존의 연고가 ‘해체’될 때, 지금까지 망설이던 피면담자로 하여금 탈북을 결심하도록 한다. 예를 들어, 부양하던 가족의 사망 또는 혼인으로 더 이상 책임질 필요가 없을 때 탈북을 결심하는 것은 더욱 쉬어진다. 이때 ‘책임의 소멸’이란 통상적인 부양에 대한 책임이 소멸되었을 뿐만 아니라, 연좌제 등의 명목으로 북한에 남아있는 가족들에게 피해를 줄 일이 없어진다는 것을 의미한다.

“거기다 자식 두고 온 사람은 그럴지 몰라도 동생도 다 죽고 아버지도 없지… 북한에 크게 미련이 없어요.” (사례 7)

“저 같은 경우에는 뭐 부모님도 다 돌아가셨고, 직계 가족에서는 특별히 큰 간부가 아니면 여자니까 시집가면 또 괜찮거든요. 시집 쪽에 속해 있는 족보니까 미련이 없었던 것 같아요.”(사례 5)

나. 맥락적 조건: 국가정체성 혼란 변수

맥락적 조건(Contextual condition)이란 시간 혹은 장소와 같이, 상호 작용의 대상이 되는 상황이나 문제를 만들어내는 배경이다.²⁵ 본 연구에서는 탈북 이후 각기 다른 양상의 국가정체성 혼란을 야기하는 개인의 특수한 조건과 상

²⁵ 김은정, “한국 청소년들의 ‘학생들로서의 정체성’ 수용과정,” 『한국사회학』, 제43권 2호 (2009), p. 104.

황의 조합을 ‘맥락적 조건’으로 보았다. 이는 국가정체성 혼란에 영향을 주는 ‘변수’라고 볼 수 있다. 피면담자들과의 면담에서 나타난 ‘국가정체성 혼란 변수’로는 ‘제3국 거주 경험’, ‘북한 거주 경험’, ‘인구학적 변수’가 있다.

(1) 제3국 거주 경험

중국을 포함한 제3국 체류는 모든 피면담자가 공통적으로 경험하는 과정이며 동시에 개인차가 심하게 나타나는 부분이다. 다양한 방식으로 나타나는 제3국 체류 경험과 인식은 ‘국가정체성 혼란’이라는 중심 현상에 많은 영향을 미친다. 일례로, 제3국에서 불법 체류 신분으로 인한 차별을 많이 겪은 피면담자 중에는 국가의 보호가 사라짐으로써 자신의 권리를 박탈당했다고 느끼는 ‘난민/실향민’ 의식을 보이는 경우가 많았다. 반면, 제3국 체류 기간이 남들보다 월등히 길고 북한과 제3국을 통상적으로 드나들었던 이들 중에는 대개 국가적 경제나 필요성을 미약하게 인식하는 유랑민 의식을 보이는 사례가 많았다. 제3국 체류 경험은 당시의 ‘국가정체성 혼란’에 영향을 미치기도 하지만, 남한 입국 이후에도 새로운 국가정체성을 세우는 데 적지 않은 영향을 미치는 것으로 보였다. 예를 들어, 제3국 체류 기간 동안 혼인을 하고 타국적 배우자와 동반 입국을 하게 된 경우 복합적인 국가정체성을 형성할 가능성이 높았다.

“중국에 가도 숨어 살아야 하고, 이제 중국 사람한테 눈치를 보면서 빌붙으며 살아야 되고, 내가 조금 이래 하면 그 사람들은 바로 공안에 끈지르고 (고자질하고) 그러니까……그 설움이 이제 진짜 눈물 나게 느껴져요.” (사례 2)

(2) 북한 거주 경험

북한 거주 경험은 탈북 이전 북한에서 겪었던 사례들을 총칭하는 것이다. 특히, 북한 당국과 갈등을 겪었거나 고난을 심하게 경험할수록 주목할 만하다.

“그렇게 해가지고 아버지가 잡혀가지고.. 탄광으로 쫓겨 내려갔지. 가족 전체가.” (사례 1)

“(아버지가) 이남 출신이면 입 다물고 있어야 해요. (중략) 내가 구살장까지 하면서 입당하려고 했는데, 딱 칼아뭉개는 거예요.” (사례 7)

구체적인 개념으로는 ‘좋지 않은 신분에 의하여 출세의 한계를 경험’, ‘북한 당

국의 감시를 받음’, ‘강제 노역’ 등이 있다. 이렇듯 북한에서의 경험이 고달플수록 남한 입국 이후 국가정체성의 혼란을 겪으면서도 국가의 보호가 사라졌다는 것에 대해 크게 서러움을 느끼지 않는 ‘유랑민’ 의식을 보이는 경향이 강했다. 이는 국가란 항상 억압의 모습으로 존재했기 때문에 부재(不在)에 대한 박탈감도 심하지 않은 것으로 해석할 수 있다.

(3) 인구학적 변수

국가정체성 혼란이라는 중심 현상에 영향을 미치는 또 하나의 맥락적 조건은 인구학적 변수이다. 면담에서 드러난 중요한 인구학적 변수는 성별, 나이, 혼인 여부, 가족 관계, 북한 내 거주 지역, 직업, 지위, 교육 여부이다. 즉, 여성보다는 남성이,²⁶ 나이가 많을수록,²⁷ 북한 내 지위가 높을수록 등 탈북 이전 북에서 누렸던 헤게모니(hegemony)가 공고할수록 탈북 이후의 박탈감도 심했다. 피면담자의 북한 내 교육 정도 또한 국가정체성의 혼란과 재정립에 영향력을 미치는 요인이라 할 수 있다. 본 연구에서는 한정된 표본의 한계로 교육 정도와 국가정체성의 혼란 유형 및 재정립에 일반적인 경향성을 발견하는 데는 이르지 못하였지만, 북한에서의 고등 교육 경험은 적어도 개인으로 하여금 긍정적인 자아상을 유지하고 새로운 국가 정체성 역시 긍정적 방향으로 정립하는 데 도움을 주는 것으로 보였다.²⁸

²⁶ “북한에서는 남자들이 우선이어서 아빠 말이면 애들이 무조건 들어야 하는 줄 알고 있거든요. (중략) 지금은 많이 달라졌어요. 무조건 따르는 건 없고, 아빠가 뭐 해야 한다고 하면 못 하겠다고 이런 식으로 반박이 자꾸 들어오고.” (사례 6); “(북한에서는) 가장이 그런 게 없거든요. 뭐, 애도 돌봐주고 그런 게 없거든요. 여자가 다 해야 된다. 여기는 남편이 와이프 일도 도와주고, 제가 자면 챙겨주고, 가정적으로 정말 화기애애한 그런 거 같아요.” (사례 5); 앞의 사례 6(남)과 5(여)는 모두 북한에 비해 보다 양성 평등한 남한의 문화를 인식하지만, 이에 대한 평가는 성별에 따라 다르다. 이 때, 여성 응답자는 이를 남한의 좋은 점으로 받아들이고 적응 의지를 고취시켰지만 남성 응답자는 달라진 가정 내에서의 위치에 더욱 위축되었다.

²⁷ “애들이 100킬로 변하는 거 하고 나는 20킬로 변하죠.” (사례 6); “아직은 젊은 놈들이니까 좀 훌러덩 훌러덩 하는 성질들이 아직은 있을 거 아니에요. 어른들도 이야기 하고 조언을 주고 하면 예하고 받아들여야 될 건데 자기 댁에는 우물 우물한 그런 성질이 아직 있거든요, 나이가. 그러니까 적응이 조금 더 힘들거든요.” (사례 2).

²⁸ “여기서 쓰는 기본적 지식은 아니지만, 과정이, 자기 기본은 있잖아요. 그러니까 여기서 배워도 할 수 있다, 자기가 배우는 과정을 가지고 … (중략) … 배우는 과정에 모든 걸 다 체험하잖아요. 그걸 일에서 다른 일을 해도 할 수 있다는.. (질문. 내가 한국사람이다 라는 내 정체감을 키우는데 있어서 그런 것을 배웠던 게 영향이 있어요?) 좀 더 배운 사람이 영향을 빨리 받지 않을까요? 저는 그렇게 생각하는데… 배웠다고 다 똑똑한 것은 아니지만, 그래도 배운 사람이 아무래도.” (사례 5).

다. 중심 현상: 국가정체성 혼란

중심 현상이란 피면담자가 작용/상호전략을 통해 해결하고자 하는 문제이다.²⁹ 이 연구에서는 북한이탈주민이 탈북 이후 겪게 되는 국가정체성의 혼란 양상이 중심 현상이다. 국가정체성의 혼란은 기존에 갖고 있던 ‘북한인’으로서의 국가정체성이 현재의 신분과 불일치함으로써 일어나는 내적인 혼란을 의미한다. 한국의 재외 동포들 중 상당수가 법적 시민권 없이도 한국에 대한 일정한 권리 의식을 가지고 있는 것과 대조적으로, 북한이탈주민은 국경을 넘는 순간 북한 당국의 처벌 대상에 오르기 때문에 국가정체성의 혼란은 더욱 강해진다. 즉, 더 이상 ‘북한인’일 수 없음에도 불구하고, 이를 대체할 국가 규모의 집단 정체성을 찾지 못하는 것이다. 이런 국가정체성의 부재는 크게 두 가지 양상으로 나타난다. 이를 ‘난민/실향민 의식’과 ‘유랑민 의식’이라고 할 수 있다.

(1) 난민/실향민 의식

‘난민/실향민 의식’은 기존에 살던 국가가 더 이상 자신의 국가일 수 없음을 인식, 이에 대한 ‘서러움’, ‘박탈감’과 같은 부정적 감정을 주로 느끼는 것을 의미한다. ‘실향에 따른 실의’, ‘나라 없는 설움’, ‘기존 권리의 박탈’ 등이 이런 ‘난민/실향민 의식’의 기저에 있다.

“우리는 북한 사람이지만 북한에 갈 수 없는 몸이잖아요. (중략) 국적 없이 떠돌아다니는 아이가 되거든요. 부모 없는 설움보다, 더 큰 설움이…진짜 자기네 나라가 없는 설움이라는 게 ……” (사례 2)

“아 서럽구나. 내가 왜 고향을 떠나서 여기에 와서 살아야 하지, 이런 생각? 그러면서 서러운 거죠.”(사례 10)

위의 내용들은 ‘난민/실향민 의식’을 엿볼 수 있는 사례로 ‘나라 없는 설움’, ‘고향에 다시 갈 수 없는 몸’ 등으로 호소하고 있다.

(2) 유랑민 의식

‘난민/실향민 의식’과 달리 ‘유랑민 의식’은 어떤 이유든지 간에 국가의 부재

²⁹ 김진숙, “소아암 부모 리더들의 자조집단 참여 경험,” 『한국사회복지학』, 제57권 2호 (2005), p. 424.

와 그에 따른 불이익에 대해 체계적으로 사고하지 못한다. 특히 정체성과 관련하여 국가를 의식적으로 필요로 하지 않는 상태를 의미한다. 이러한 의식이 나타나는 이유를 세 가지로 해석해 보았다. 첫째, 북한 당국 자체가 이미 체제 내적 붕괴 현상을 보이기 때문에 북한이탈주민들은 모국에 있을 때에도 국가의 혜택을 크게 받지 못했다. 이 경우 신변의 불안과 생존 위협으로 인해 나타날 수도 있는 ‘소속 국가에 대한 열망’ 역시 그 비교 대상의 부재로 인해 상당 부분 희석될 수 있다. 둘째, 제3국 체류 생활이 생존을 위협하였기 때문에 정체성에 대한 고민이나 처지에 대한 거시적 해석 자체가 불가능해질 수 있는 경향이 있다. 셋째, 이미 너무 오랜 세월을 떠돌아다녔기 때문에 문자 그대로의 유랑민 의식을 보이는 경우이다.

“(북한) 떠나도 될까 생각은 했는데, 떠나고 나서는 후회가 안 됐어요. 별로 미련이 없었어요. 거기서 사는 게 참... 사람이 사는 게 너무 힘들고 고달파요. 그러니까 별로 미련이 없었던 거 같아요. (중략) 이왕 가는 거 무조건 살아서 가야지, 고민은 없고 여기서 내가 잡히면 죽으니깐 무조건 살아서 가야 한다. (정체성) 고민은 별로 안 한 것 같아요.” (사례 5)

라. 중재적 조건: 한국 사회와의 만남

중재적 조건은 현상과 관련된 보다 광범위한 구조적인 장으로, 피면담자들이 언급하는 다양한 작용, 상호 작용 전략을 촉진 또는 억제하는 상황적 정보를 의미한다.³⁰ 본 연구에서 중재적 조건은 국가정체성 혼란을 경험했던 피면담자들이 이를 극복하기 위해 상호전략을 펼칠 때, 이 전략에 영향을 미치는 구조적인 원인이다.

국가정체성의 혼란을 겪던 북한이탈주민들에게 표면상 국가정체성의 재정립 기회가 주어지는 것은 합법적인 시민권 획득을 하는 그 순간부터이다. 이때 ‘대한민국 국민’이라는 새로운 국적을 가지고 새로운 정체성 정립을 위한 여러 가지 전략을 구사하게 되는 배경, 즉 한국사회 그 자체가 넓은 의미에서의 ‘중재적 조건’이라고 볼 수 있다. 협의의 국가정체성 수립에 영향을 미치는 전략을 촉진/좌절시키는 사회구조적 요인들의 합은 ‘중재적 조건’이라고 할 수 있다. 하위 범주로 면담에서 나타난 내용들은 ‘구직과 근로 장벽’, ‘문화적 충돌’, ‘제도적 지원’, ‘시기적 변수’이다.

³⁰ 위의 글, p. 424.

(1) 구직과 근로 장벽

‘구직과 근로 장벽’은 모든 피면담자가 공통적으로 진술한 것으로, 한국 입국 이후 구직활동과 직장생활을 하면서 겪게 되는 ‘차별’을 의미한다. 이러한 사회적 차별은 북한이탈주민으로 하여금 ‘한국 국민’으로서의 소속감과 국가정체성을 형성하는데 방해 요소로 작용하며,³¹ 이를 극복하기 위한 다양한 상호작용 전략의 배경이 된다. 응답자 11명이 ‘북한 출신’이라는 이유로 직접적인 고용 거부를 경험했다고 진술했다.³² 일자리를 얻은 북한이탈주민들이라고 하더라도 통상적인 임금 차별을 겪었다고 하였다.³³ 또한 시간 외 근무, 정해진 노동 외의 감정 노동 및 돌봄 노동을 강요하는 한국의 직장 문화 역시 북한이탈주민들이 쉽게 반감을 느끼는 부분이다.³⁴ 이런 노사 문화의 차이로 인해 상당수의 북한이탈주민들은 어렵게 직장생활을 하더라도 쉽게 일을 그만 둔다는 오명을 얻게 되어 취업이 더욱 어려워지는 악순환이 발생한다.

(2) 문화적 충돌

‘문화적 충돌’ 역시 북한이탈주민으로 하여금 새로운 국가정체성 수립을 어렵게 만드는 요인 중 하나이다. 피면담자들이 보고한 문화적 충돌의 개념은 ‘언어’, ‘개방적인 성문화’, ‘향락적 소비 문화’, ‘양성평등 의식’, ‘자녀 교육 방식’, ‘자선 문화’ 등이 있다. 언어의 충돌은 북한이탈주민의 거센 ‘역양’과 한국의 빈번한 외래어·외국어 사용에서 비롯된다. 한국의 양성 평등 의식과 북한의 가부장적 문화의 충돌 역시 주요한 문화적 충돌의 하나이다. 가부장적인 사고방식과 생활 습관이 많이 남아있는 북한이탈주민들이 남한의 상대적인 양성 평등 문화를 접했을 때 문화적

³¹ “(어느 때 차별 받는다고 느끼세요?) 일할 때만 그렇지, 돈 쓸 때는 상관없고. 돈 뭐 못 알아듣는 말이어도. 돈 벌 때는 그게 아니더라. 돈 벌 때는 약간 못 알아들어도 약간 뭐 그런 게 있으면 제한을 할까 하는 부분이 많죠.” (사례 6).

³² “아직까지 탈북자라고 하면요. 내가 면접을 미리 봤는데 딱 잘려요. 말투가 그러니까, ‘저 이복에서 왔어요’ 하면, ‘아 그러세요? 저희는 이복 사람 안 받는데요, 교포는 받아도’ 라고.” (사례 7).

³³ “한국 사람하고 일하는 거에서는 똑같은 일하고. (소파 옮기는 것 같잖아요.) 아 똑같잖아요! 4만원이면 4만원 똑같이 줘야 하는데 나는 2만 7천원... 2만 4천원... 이렇게 자르는 거예요. 월급에서. 월급에서 까보니까, 일은 내가 회사에서 제일 많이 했는데 한국 사람보다 돈이 모자란 거요.” (사례 3).

³⁴ “근데 사장이 야 ×야 너는 왜 커피 안 타냐, 그러기에 ‘저는 커피 안 마시는데요.’ 했어요. 그랬더니 너 안 마시면 안 마시지 사장한테는 커피 타줘야지... 저는 그런 거 안 좋아하는데요. 그래서 잘렸어요.” (사례 7).

충격을 겪게 된다. 뿐만 아니라 향락적인 소비 문화 또는 자녀 중심의 문화 역시 북한이탈주민들이 이질감을 느끼는 부분이다.

(3) 정착을 위한 제도적 지원

‘정착을 위한 제도적 지원’은 북한이탈주민이 남한 사회와의 만남에 있어 가장 먼저 경험하는 ‘한국 사회의 첫인상’이다. 또한 마지막까지 북한이탈주민으로 하여금 긍정적인 방향의 상호 전략을 구사하도록 도와주는 ‘조력자’이다. 북한이탈주민이 인식하는 제도적 지원은 ‘시민권 부여’와 ‘복지 혜택’으로 구분할 수 있다. ‘시민권 부여’는 오랜 기간 불법체류자 신분으로 가슴앓이를 했던 북한이탈주민들에게 한국에 대한 애착과 자부심을 높여준다. 이들은 중국 공안에게 쫓겨 다니며 ‘신분증 요구’ 앞에 뚝뚝하지 못했던 경험이 있기에 ‘주민등록증’, ‘여권’ 등 눈에 보이는 ‘대한민국 국민’의 ‘증거’는 ‘한국사람’으로서의 자부심 내지 권리 의식을 더 실감하게 하는 도구이다. 이러한 신분의 인정은 남한 입국 이후 2등 시민으로서 북한이탈주민들이 차별을 경험하더라도 제도권에 대한 신뢰만은 잃지 않는 데 큰 역할을 하는 것으로 나타났다.

“한국에 탁 와가지고, 주민등록증을 받잖아요. 그러면 자기네 나라라는 게 있고 내가 그 나라의 국민이라는 인정이 됐잖아요. 그걸로, 나라가 없이 가정이라는 게, 그래서 내가 느낀 게 뭐냐 하면, 가정보다 더 중한 게 나라구나 이런 걸 느껴봤어요.” (사례 2)

“불이익 당하면 저희 한국 그래도 시민이잖아요. 나라가 자본주의 이랬다 해도, 그대로 시민들 불만은 좀 들어주잖아요. 우리도 국민인데… 그냥 남한 사람들이 북한 사람들에 대한 편견 그런 게 좀 있는 것 같을 뿐이지…….” (사례 8)

이 외에도 정착지원비나 의료지원, 취업지원, 주거지원과 같은 복지 지원 제도와 교회 등의 민간 지원 역시 북한이탈주민으로 하여금 한국 사회에 대한 애착을 갖게 해주는 기제가 된다. 이는 북한에서 교육받은 자본주의 사회가 ‘만민에 대한 만민의 투쟁’에 가까운 척박한 모습이었기에 이러한 민관의 지원에 더 많이 감격해 하였다.

“생활이 어려운 사람들에겐 의료 보호법도 있고, 그냥 가서 치료도 받게 해주고. 너무 살기 어려운 사람들은 자본주의인데도 불구하고 병까지 생기는 장기 질환자라면 거기에 또 지원을 해주잖아요. 너무 감사하죠. 그래서 사는 거죠,

여기서. 적십자에서 정말 많은 도움을 줘요. 의지가 되고. (남한 긍정적 평가 하는 데 영향 끼치는 거예요?) 그렇죠. 우리 북한에는 그런 게 없어요. 도와주고 서로 누구를 도와주고 이런 거 없어요. 그런데 여기는 그런 게 많아요. 텔레비전도 보면 서로 남을 도와주고.. 아, 자본주의 사회라고 해서 나쁜 게 없구나.” (사례 1)

(4) 시기적 변수

‘시기적 변수’는 이 연구의 ‘중재적 조건’ 중 유일한 시간적 요인으로, 본 연구가 진행되는 과정 전후로 일어난 국가 규모의 행사와 대북 관련 이슈를 의미한다. 구체적으로는 ‘월드컵’과 ‘천안함 사건’을 가리키는데, 두 사건은 경사와 비보(悲報)라는 전혀 다른 성질의 사건으로 보이지만 두 사건 모두 ‘한국’과 ‘한국이 아닌 나라’의 편가르기를 심화시킨다는 공통점이 있다. 월드컵과 같은 국가대항전 형태의 축구 경기는 스포츠 게임임에도 불구하고 국가주의(Nationalism)를 조장하는 경향이 있다.³⁵ 천안함 사태는 젊은 장병들이 국방의 의무를 수행하던 중 북한의 소행으로 의심되는 참사를 겪은 사건이다. 이 사건 이후 북한에 대한 적대적 분위기가 형성되고 남한 내부의 체제 단속 조짐마저 있었던 것은 피할 수 없는 일이었다. 이런 시기적 변수를 맞닥뜨린 북한이탈주민들은 자의든 타의든 간에 자신의 국가 정체성에 대해 되돌아보고 생각할 시간을 갖게 된다. 이 때 대한민국 국민으로서의 자부심과 태어나고 자란 고향인 북한에 대한 애정과 연민을 모두 재확인할 수 있는 기회라고 볼 수 있다. 반면 고조된 국가주의 분위기는 자칫 잘못하면 역으로 북한이탈주민을 타자화시키기 쉽다. 천안함 사건 역시 북한이탈주민으로 하여금 자신의 국가정체성에 대해 돌아볼 기회를 주었다. 천안함 사건 관련 뉴스를 보면서 ‘사람을 죽인 건 북한이 잘못했다’며 같이 성토했면서도 ‘내가 한국 사람이 다 되었나?’라고 생각하게 되거나 ‘이유 없는 죄의식을 느껴야 했다’는 피면담자도 있었다.³⁶

“그게 또 마음이 그렇더라고. 저 사람들이 (북한선수) 뭐가 잘못이 있냐, 사람

³⁵ Richard Giulianotti, *Globalization and Football* (London: Sage Publication, 2009). p. 18.

³⁶ 이런 죄의식은 1차적으로는 피면담자 개인이 아직 북한과의 연대의식을 갖고 있기 때문이라 할 수 있다. 그러나 한 편으로는, 이전에 미국에서 일어난 버지니아 공대 총기난사 사건 당시, 사건과 관련 없는 재미교포들이 집단적으로 과잉 사죄하는 것은 그 동안 미국 사회에서 소수민족(Minority group)으로 받아들여온 차별에서 얻은 경험적 교훈 때문이라는 비아냥거림이 섞인 지적이 있었던 것처럼, 천안함 사건 당시 북한이탈주민들이 말을 아끼고 죄의식을 연출하는 것 역시 그간 받아들여온 사회적 차별로부터 습득한 자기 보호라고도 할 수도 있다. 『한겨레 신문』, 2007년 4월 30일. <<http://www.hani.co.kr/arti/opinion/column/206317.html>>.

자체는 잘못된 것 없다. 이런 생각이 있고, 대한민국, 대한민국은 또 얼마나 자랑스럽고 굉장해. 외국 나가가지고 다 이기잖아! 그런 게.. 북한 하고 그렇고 한국처럼 잘 되어가지도 이렇게 했으면, 박지성처럼 진짜 조금 이겨주는 선수가 많지 않을까... 이런 생각 들어. 대한민국은 되게 좀 뿌듯하고, 북한은 안쓰러우면서도 웬지.” (사례 14)

“이번에 천안함 사건 일어나고 월드컵 하잖아요.. 그러니까 뭐라는 줄 알아요? 항상 한국하고 북한하고 시합하는 데 어느 편을 응원하겠냐 이렇게 물어봐요. 난 그게 싫은 거예요. (중략) 마음 읽으려고... 한국 응원도 안 하면서 한국국적 왜 가지고 있는가, 이런 거. 아니 나는 경기 나오면 한국 좋아요. 근데 한국 사람이 딱 심장 찢어가면서 말하니까 괴씸한 거예요. 나를 북한 사람이라고 없이 보고 그러는가.....” (사례 7)

마. 작용/상호작용 전략: 개인의 한국 적응 전략

작용/상호작용 전략이란 현상을 인지한 개인들이 주어진 중재적 조건하에서 문제를 해결하기 위해 구사하는 다양한 전략의 집합체이다.³⁷ 본 연구에서 ‘작용/상호작용 전략’은 북한이탈주민들이 한국 사회의 구조적 요건 하에 시도하는 남한 사회에의 적응 활동 중, 새로운 국가정체성 정립에 기여할만한 모든 활동이다. 이에 해당하는 ‘개인의 한국 적응 전략’에는 ‘네트워크 이용’, ‘구직과 근로 전략’, ‘북한 출신의 이용 및 은폐’, ‘남한의 문화 학습’, 그리고 ‘적응 포기’가 있다. 피면담자들은 다양한 상호작용 전략을 통해 그것이 긍정적이든 부정적이든 새로운 유형의 국가정체성을 형성하게 된다.

(1) 네트워크 이용

대부분의 북한이탈주민들이 북한에서 맺어온 연고가 일시에 단절되면서 상실감을 경험한다. 이 때 피면담자들은 이주의 상실감을 극복하고 남한 사회 적응을 위해 여러 방식의 인맥을 쌓는 전략을 구사한다. 인맥의 형성 유형은 ‘탈북민 네트워크 이용’, ‘남한인 네트워크 이용’, 그리고 ‘혼인 전략’으로 구분할 수 있다.

북한이탈주민 네트워크 이용은 일단 누구에게나 참여 기회가 주어진다든 점,³⁸ 비슷한 처지의 사람이 보다 현실적인 조언을 해줄 수 있다는 점이 장점이다.

“뭘, 남한에 친척들이 있다고 해서 적응이 되는지 이걸 크게 잘 모르겠어요.

³⁷ 김은정, “한국 청소년들의 ‘학생들로서의 정체성’ 수용과정,” p. 115.

³⁸ 네트워크 1차적 형성은 하나원 퇴소 동기, 직업 훈련 학원 동기 등이었다.

왜냐면 이렇게 조연도 듣고 하긴 하지만, 우리처럼 북한에서 먼저 몇 년 전에 온 선배들이 있잖아요. 오히려 그 사람들한테서 배우는 게 더 빠르거든요. 남한, 그것 다 겪으셨기 때문에 조연을 해주시면 일반 한국 사람들보다 더 빨라요. 한국 분들은 우리가 어떻게 적응을 해야 한다는 그 방법을 잘 몰라요.” (사례 2)

반면, 남한인 네트워크 이용은 북한이탈주민들에게 낯선 남한 생활 정보를 얻을 수 있고 한국 사회의 일원으로서의 자긍심을 높여준다는 데 의의가 있다.

혼인 전략은 혼인을 통해 연고를 구축하는 방식으로써 북한에 가족을 두고 와서 혈연을 상실한 북한이탈주민들이 다시 혈연을 맺고 넓힐 수 있는 유일한 방법이라고 할 수 있다.

“(결혼할 배우자가) 한국 출신이었으면 좋겠어요. 그 남자 쪽이 한국 출신이 되어야 드문드문, 같이, 나도 그 집 남자 쪽의 가족이 되잖아요.” (사례 15)

사례 15의 진술은 혼인을 통한 혈연의 확대에 대한 바람을 직접적으로 확인해준다. 이는 상호작용 전략으로서의 ‘혼인’의 의미를 재확인 시켜준다고 할 수 있다.

(2) 구직과 근로 전략

노동시장에서의 북한이탈주민 차별은 사회적 차별 중에서 가장 심각하다. 한 피면담자의 경우, “돈을 쓸 때는 차별이 없지만 돈을 벌 때는 차별이 있다”고 하였다. 노동시장에서의 어려움에 대해 피면담자들이 활용하는 작용/상호작용 전략은 ‘적극적인 구직과 근로’와 ‘소극적인 구직 및 근로’이다. 전자를 택한 피면담자들은 적극적인 근로 의욕을 보임으로서 어려운 취업 관문을 뚫고 일을 얻은 후에도 ‘남들(한국사람)보다 더 열심히’ 일하는 모습을 보여 사람들의 편견을 바로 잡아간다.³⁹ 그러나 ‘적극적 구직과 근로’ 전략을 활용하는 피면담자는 많지 않았다. 대부분의 북한이탈주민들은 구직과 근로 과정에서 자신을 피력해야 하는 것 자체를 어려워하였다. 이는 북한의 노동 시장과 보상이 중앙집권적 체제하에서 수동적이었기 때문이다.⁴⁰ 북한에서의 수동적인 근로 경험이 남한에서의 노동 시장 적응을

³⁹ “나는 그랬어요. 나는 믿음을 줄 수 있는 게 현재는 아무 것도 없다고. 북한에서 온 지 얼마 안 돼 주민등록증 한 개밖에 없다고. 그럼 사장님이 뭐 하루 이틀 시켜 보고 마음에 안 들면 내보내도 좋다, 나는 이견이 없으니까. 사장이 안 쓰면 안 쓰는 거 아니냐.” (사례 2); 위의 사례 2가 바로 그런 사례로, 그 역시 취업 시장에 차별을 인지하고 있으나, 이런 불이익을 ‘한 번 써보고 마음에 들지 않으면 내보내라’는 적극적인 근로 의욕을 내비침으로써 극복해나간다. 사례 2는 이런 적극적인 근로 의사 표명을 통해 꽤 규모가 큰 공장의 창고 관리직을 얻을 수 있었다고 하였다.

어렵게 할 것이라는 가설은, 실제 ‘적극적 노동 전략’을 채택하였던 이들 중 상당수가 북한에서 ‘관리자’의 위치에 있었다는 것으로 뒷받침할 수 있다.⁴¹ 실제로 상당수의 북한이탈주민들은 ‘적극적 구직과 근로’전략 대신 ‘소극적 구직과 근로’ 전략을 택하였다. ‘소극적 구직과 근로 전략’은 쉽게 구직활동을 포기하거나 설령 일 자리를 얻었다 해도 쉽게 일을 그만 두는 것을 의미한다.

(3) 출신의 은폐 및 이용

출신의 은폐 및 이용은 북한이탈주민이라면 누구나 고민할 수밖에 없는 ‘출신 노출’에 대응하는 방법 중 하나다. 북한이탈주민들의 특유한 ‘억양’은 원치 않아도 신분을 노출시키는 기제이다. 이때 피면담자들은 이를 ‘은폐’하거나 더러는 ‘이용’하는 전략을 구사하였다. 말투 교정이 어려운 북한이탈주민들은 고향을 숨기거나, 이렇게 발생한 의사신원(Pseudo-identity)은 결과적으로 통합적인 국가정체성 형성에 방해를 줄 가능성이 높았다. 한편 북한 출신이라는 사실을 이용한 사례도 드물게 발견되었다. 즉, 북한에서 왔다는 사실을 숨기지 않고 오히려 이를 통해 사람들의 관심을 유도함으로써 동료들 사이에서 관심 또는 배려를 받는 경우이다.

(4) 남한 문화 학습

남한 문화 학습은 모든 북한이탈주민이 정도에 상관없이 한번 이상 시도했던 전략이다. 남한에 입국한 북한이탈주민들은 의식적 또는 무의식적으로 새로운 문화를 학습한다. 하지만 이를 얼마나 의식적 또는 전략적으로 수행하느냐는 개인마다 다르다. 이러한 ‘전략’으로서의 남한 문화 학습의 예로는 직장 동료들과의 담소를 위해 일부러 TV 예능 프로그램을 챙겨 본다든가,⁴² 업무상 전화 응대할 것을 대비해 북한식 말투를 교정하는 것이 있다. 이런 전략은 ‘국가정체성’을 향한 것이라기보다는 ‘살아남기’ 위한 것이었지만 결과적으로는 피면담자의 국가정체성 수립에 영향을 미친다.

⁴⁰ 송광성·박성희·정문성·김경준, “북한 청소년 생활,” 『한국청소년연구』, 제19호 (겨울, 1994), pp. 120-122.

⁴¹ 사례 13은 고용상태에 있으면서도 보기 드물게 자기 사업을 하려고 여러 모로 노력하였는데 이런 능동적인 부의 창출 시도는 그가 북한에서 당원의 위치 - 타인을 관리하고 기획할 수 있는 위치 - 에 있었던 것과 무관하지 않다고 볼 수 있다. 또한 고위직일수록 ‘바깥세상’ 등 자본주의 시장 논리를 접할 기회가 많은 현실 역시 이들에게 유리하게 작용하였다.

⁴² “TV도 사실 난 드라마 이런 거 더 좋아하는데, 드라마보다는 스타킹이나 이야기에 낄 수 있는 거 좀 더 많이 봐요.” (사례 14)

(5) 적응 포기

다양한 상호작용 전략 이외에도, ‘적응 포기’를 선택하는 피면담자 사례도 있다. ‘적응 포기’는 남한 사회에 적응하여 합류하기를 ‘포기’하는 것이다. 즉, 사회 활동 대신 가정생활에만 충실하거나 혈족 이외의 인간관계를 회피하는 행동이 여기에 해당된다. 반면, ‘적응 포기’는 활발한 사회 활동을 희망하지만 개인의 능력 부족으로 인한 비자발적인 측면을 가지고 있었다. 특히 나이가 많은 북한이탈남성일수록 이러한 좌절감을 표현하는 경우가 많았다. 이는 상기에서 설명한 인구학적 특징이 갖는 맥락적 조건의 영향이 크다. 비자발적으로 ‘적응 포기’에 이르는 피면담자들은 쉽게 실의에 빠진다고 호소하였다.

바. 결과: 새로운 국가정체성 형성

‘결과’는 참여자들의 다양한 작용/상호작용 전략을 통해 원래의 중심현상이 조절되어 나타나는 양상이다.⁴³ 본 연구의 결과는 국가정체성의 혼란을 겪은 북한이탈주민들이 남한 사회에의 다양한 대응 전략을 통해 형성된 새로운 국가정체성의 유형들이다. 새로운 국가정체성 형성 결과는 ‘고향이 북한인 한국사람’, ‘북한 출신 한국 국적자’, ‘탈북한(脫北韓) 한국 국적자’, ‘탈국가적 개인주의’로 구분된다.

(1) 고향이 북한인 한국사람

‘고향이 북한인 한국사람’ 유형은 북한인으로서의 정체성을 거부하지 않으면서도 대한민국 시민으로서의 자부심과 사회 통합 정도가 높은 사람들이다. 이들은 효율적이며 이중적인 정체성을 구축한 경우라고 볼 수 있다. ‘고향이 북한인 한국사람’ 유형은 북한의 ‘음식 문화’, ‘생활 풍습’, ‘두고 온 지인들’에 대해서 여전히 애정을 가지고 있었다. 애정의 이유에 대해서는 ‘고향이니까’, ‘많은 세월을 살아온 곳이니깐’이라고 응답하였다. 이 유형의 또 다른 특징은 자신이 한국 사회에 잘 적응하고 있다고 평가하고, 실제로도 사회 통합 정도가 높았다. 또한 이들은 ‘어느 나라 사람이냐’고 질문하면, 맥락에 따라 ‘한국사람’의 측면과 ‘북한 사람’의 측면에 따른 두 가지 정체성이 충돌하지 않고 각자의 영역에서 공고히 자리매김하고 있었다.

⁴³ 김은정, “한국 청소년들의 ‘학생들로서의 정체성’ 수용과정,” p. 119.; 김진숙, “소아암 부모 리더들의 자조집단 참여 경험,” p. 425.

“내 정체성이야 북한 사람이지. (중략) 남한 정체성 갖기 힘들다거나 그런 건 없어요. 정체성이란 게, 나 북한 사람이야 이렇게 해도 한국 사람들한테서 이질감 느끼지 못하고 친하게 지내고 북한 사람이라고 해서 소외 받고 이런 일은 대체로 없는 거예요. 북한 사람이라고 뭘 어쩔 거야 나보고 같이 놀자 그러는데. 북한 사람이니까 술 먹으라 하지마 우리끼리 먹을게, 이런 게 아니거든. 오히려 자연스럽게 그런 생각 자체가 안 들어요.”(사례 13)

“지금은 대한민국 사람 같아. 남들과 똑같이 출근하고, 직장 나가서 뭐 똑같이 일하고 같이 잘 어울리잖아요. 소통도 잘하고. 나가서 기본은 하죠. (중략) 북한 북한 그러는데 사람 자체는 잘못 없잖아요. 나와 같은 고향 사람들인데. (중략) 나는 북한에 대한 정도 있는 거잖아.” (사례 14)

사례 13과 사례 14는 ‘고향이 북한인 한국 사람’으로서의 국가정체성을 잘 보여주는 사례이다. 북한인으로서의 정체성을 부정하지 않으면서도 한국의 일원으로서 자신 역시 당연시하는 모습을 보여준다.

(2) 북한 출신 한국 국적자

‘북한 출신 한국 국적자’는 자신이 ‘북한 출신’이어서 차별을 받고 있다고 생각하는 한국 사람을 뜻한다. 이들은 한국 국적 취득 이후 한국인으로서의 삶을 기대하였으나, 사회적 차별과 편견으로 인해 여전히 ‘북한인’으로 남을 수밖에 없다고 하였다. 이들에게 북한은 ‘어쩔 수 없는 자신의 일부’로서, 자신의 북한적 정체성은 인정하지만 이에 자부심을 가지고 있지 않았다. 오히려 북한적 정체성이 사회적 낙인에 의해 형성된다고 보는 경향이 강했다. 즉, 자신에 대해 한국사람 혹은 재외동포 중 한 사람이라고 생각하고 있는데 다른 사람들이 자신을 북한이탈주민으로만 본다고 지적하였다.

“차별 받는 한국 사람이다, 이렇게 인식하면 되는 거지.” (사례 6)

“우리 교포들을 보면 취업이 안 되가지고, 교포로 보기보다는 탈북자로 봐요.”
(사례 3)

‘북한 출신 한국 국적자’의 또 다른 특징은 자신이 한국 국적을 소지하고 있음에 큰 의미를 부여한다는 것이다. 이러한 의미 부여는 북한이탈주민들이 대한민국 국민의 일원으로 받아들여지길 바라는 욕망과 한국 사회의 이주민/타자(他者) ‘밀어내기’가 충돌하며 생기는 것으로 보인다.

(3) 탈북한(脫北韓) 한국 국적자

‘탈북한(脫北韓) 한국 국적자’은 차별을 받는 한국 사람이라 여기고, 이에 대한 반작용으로 한국 국적 소지 사실을 강조한다는 점에서는 ‘북한 출신 한국 국적자’와 같다고 할 수 있다. 그러나 ‘북한 출신 한국 국적자’와 다르게 ‘탈북한 한국 국적자’는 자신의 북한적 정체성을 거부하고, 타인이 자신을 북한인으로 볼 때 강한 불쾌감을 표현하였다.

“뭐 아르바이트도 안 된대요. 왜 안 되냐 했더니 국제결혼비자? 그런 게 있어야 한대요. 아니 저희는 결혼비자 없이 주민등록증이 있다고 그랬더니 주민등록증 취득하셨어요? 아니, 저희는 취득이 아니라 오면 당연히 대한민국 국민으로 신분증 받는 거라고.” (사례 8)

북한 출신에 대한 부인은 실제 북한에서의 삶이 고달플수록 북한 당국에 대한 미움이 강할수록 뚜렷하였다. 이들은 북한 주민에 대한 동정심은 가지고 있으나 김정일 정권만큼은 붕괴되기를 희망하며, 국가 대항전에서는 한국이 북한을 이기기를 희망하였다. 그러나 이런 북한적 정체성의 부정과 한국 사람의 지향에도 불구하고, ‘탈북한(脫北韓) 한국 국적자’들은 자신이 완전한 한국 사람은 아니라고 하였다. 사회적 차별과 부적응 앞에 이들은 ‘한국 사람이지만 아직 차별 받는 사람’, ‘이제 새로 시작하는 한국사람’, ‘씨앗’ 등으로 자신을 정의하였으며, 마음먹은 만큼 쉽게 전진하지 못하는 자신에게 실망하기도 하였다.

“주민등록증은 이것이기 때문에 난 이걸 택하죠. 느끼기엔 더 한국 사람이죠. 월드컵 뿐 아니라 우리(한국)하고 그쪽(북한)이 벌어진다면 저는 우리가 이겼으면 좋겠어요. 한국이 무조건 이겨야 하고. 어쨌든 여러모로 불리해요. 아무 것도 못해요. 씨앗이에요. 새터민이라는 게 그 뜻도 그런 것 같아요. 터를 잡는 사람들. 터를 잡은 게 아니라 잡는 사람들. 씨앗이면 떨어져 있으면 터를 잡기 위해서 따뜻한 별이 들 것이고, 한 걸음 한 걸음 전진해야겠죠. 근데 전진하지 못하고 아직 그 자리에 있습니다.” (사례 1)

(4) 탈국가적 개인주의자

‘탈국가적 개인주의자’란 국가정체성이 약화되어 원래의 국가 정체성이 차지하던 부분을 다른 집단적 정체성이나 개인주의가 대신 자리 잡은 사람들을 의미한다. 예를 들어, 이 유형에 속하는 여성의 경우 자신을 한 아이의 엄마, 한 남자의

아내로서 자리매김하는 경향이 컸다. 그러나 ‘탈국가적 개인주의자’는 사적인 관계를 중시하는 사람들에게서만 나타나는 것은 아니었다. 활발한 사회 활동을 하는 북한이탈주민도 ‘탈국가적 개인주의’ 유형을 가지고 있었다. 사례 9는 처음 인천 공항에 들어왔을 때의 소감을 태국 공항보다 규모가 작아 실망스러웠다고 대답했다. 이는 인천 공항에 들어서며 ‘안도’, ‘안심’, ‘벅참’, ‘여정이 끝났다는 공황’, ‘앞날에 대한 걱정’ 등을 느꼈다는 다른 피면담자들과 달리 인천 공항을 ‘내가 살아갈 나라의 공항’이 아닌 세계 여러 공항 중 하나로 보고 있음을 암시하는 것이다. 이런 코스모폴리탄(Cosmopolitan)적인 정체성 역시 ‘탈국가적 개인주의자’의 한 형태라 할 수 있다.

“북한에서 가정생활 할 때는 북한이란 나라에 그러니 살았는데 여기 오니까 내가 좀 더 가정생활을 어떻게 해야 하는가 신랑과 나와서 그런 관계, 자녀 교육에서라든지 사람들하고 대인관계라든지 이런 것에 신경 쓰고 좀 더 생각하게 되요.”(사례 5)

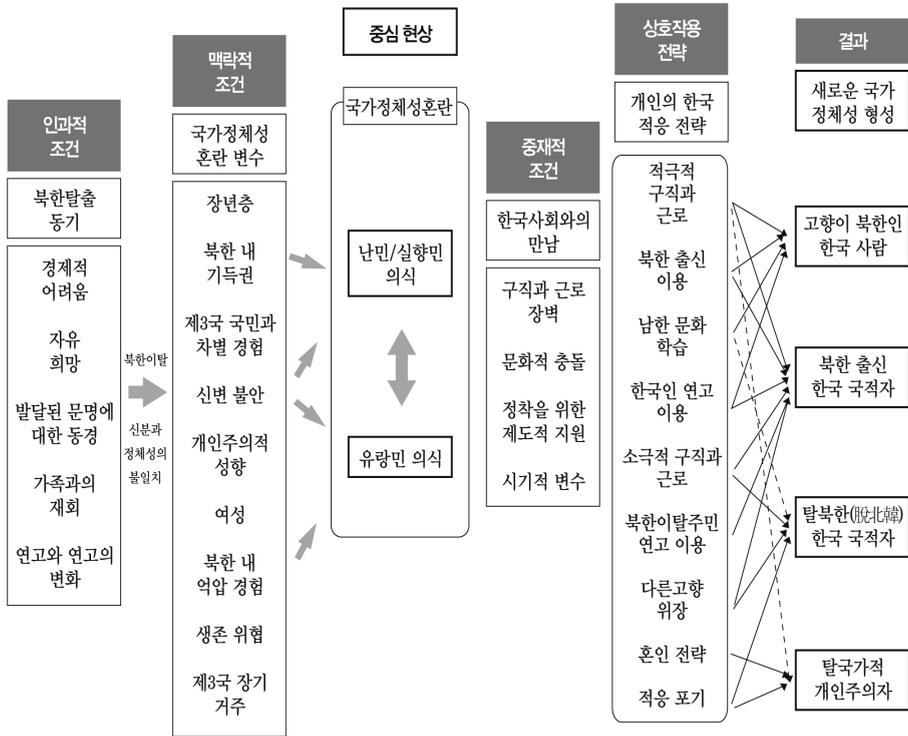
한편, ‘탈국가적 개인주의’에 대해 어떤 가치 판단을 내릴 것이냐 하는 문제는 오늘날 국가정체성 전반에 대한 논의로 이어진다. 최근의 ‘탈국가(脫國家) 담론’이 주지하듯, 오늘날 대부분의 사람들은 자신의 국가정체성에 대해 고민하지 않고 살아간다. 이러한 측면에서 볼 때, ‘탈국가적 경향’은 극단적으로 ‘남한화’된 상태라고 볼 수 있다.

3. 선택코딩

이상의 개방코딩과 축코딩을 통하여 북한이탈주민들이 이주의 과정에서 생기는 국가정체성의 혼란이 어떻게 형성되며 어떤 요인들을 통하여 새로운 국가정체성으로 유형화하는지 살펴보았다. 본 연구에서는 앞서 기술된 피면담자들의 상호작용 실체에 대하여, 각 범주들을 연결하는 선택코딩을 통해 북한이탈주민의 국가정체성 유형에 대한 이야기 윤곽을 이끌어 내고, 이를 통해 중심현상인 핵심 범주를 도출하였다. 북한이탈주민들의 국가정체성 혼란과 이를 해결해나가는 과정은 ‘국가정체성 혼란’이라는 중심 현상을 두고 맥락적 조건과 중재적 조건이 있게 된다<그림 2>. 이 때 개인은 맥락적 조건과 주어진 중재적 조건 틀 안에서 가능한 선택 방법을 검색하고, 다양한 상호전략을 구사하여, 피동적인 상황의 산물(產物)에서 능동적 ‘참여자’(參與者)로 탈바꿈하는 측면을 가지게 된다. 이런 피면담자

의 전략은 본래의 중심현상(국가정체성 혼란)과 복잡한 맥락적 조건 및 중재적 조건과 반응하여 새로운 ‘결과’를 도출하게 된다. 이는 새롭게 정립된 국가 정체성 형성이라고 볼 수 있다.

<그림 2> 북한이탈주민 국가정체성 형성과정과 유형화



북한이탈주민은 국경을 넘는 순간 국가정체성의 혼란을 겪는다. 이는 자신의 본래 정체성과 현재의 신분에서 오는 불일치 때문이다. 국가정체성의 혼란은 맥락적 조건인 ‘제3국 거주 당시의 경험’, ‘북한 거주 당시의 경험’, ‘인구학적 변수’ 등의 영향을 받아 두 가지 유형, 즉 ‘난민/실향민 의식’과 ‘유랑민 의식’으로 나타난다. 예를 들어, 제3국 거주 기간 동안 불법 체류 신분으로 인하여 인한 차별을 일상적으로 경험했던 그들은 서러움에 대한 반응으로 ‘난민/실향민 의식’을 지닐 가능성이 커진다. 국가정체성의 혼란을 경험한 북한이탈주민들은 기나긴 도피의 여정을 끝내고 한국에 입국하는 순간 일종의 ‘전환기’를 맞게 된다. 즉, 새로운 소속 국가가 생긴 것이다. 그리고 변화된 상황에 맞는 새로운 국가정체성 정립이 요구되며, 이는 피면담자의 의식과 무의식 영역에서 영향을 미친다. 이 상황에서 피면담자들

은 새로운 중재적 조건 하에 놓이게 되며, 낯선 남한 사회와의 만남이 바로 그것이다. ‘문화적 충돌(차이)’과 ‘구직 장벽’ 앞에서 북한이탈주민들은 정부의 ‘제도적 지원’에 대한 자부심이 사라지게 되며 “부딪히고 부셔진다.”⁴⁴ 뿐만 아니라 ‘월드컵 축구 경기’와 ‘천안함 사건’ 등의 국가적 이슈들은 북한이탈주민들로 하여금 자신의 국가정체성에 대해 성찰하도록 한다. 또한 북한이탈주민들은 다양한 상호작용 전략을 통해 새로운 국가정체성을 정립하고자 한다. 즉, 적극적인 구직 노력이나 문화 학습, 여러 유형의 네트워크 이용 등을 전략으로 삼기도 하고, 소극적 노력을 하거나 아예 적응을 포기하는 경우도 생긴다.

결과적으로 북한이탈주민들은 정체성의 혼란에서 벗어나, ‘고향이 북한인 한국 사람’, ‘북한 출신 한국 국적자’, ‘탈북한(脫北韓) 한국 국적자’, ‘탈국가적 개인주의’ 유형의 새로운 국가정체성을 갖게 된다. 그중 성공적인 북한이탈주민의 정체성이라 할 수 있는 이중적 정체성(dual identity)⁴⁵은 ‘고향이 북한인 한국 사람’이라고 볼 수 있다. 반면, ‘북한 출신 한국 국적자’, ‘탈북한 한국 국적자’와 같은 정체성은 결국 ‘2등 시민’의 변형이라고 할 수 있다. ‘탈국가적 개인주의자’는 국가정체성의 수립 측면에서만 보면 국가정체성 수립에 실패한 경우라고 볼 수 있지만, 한 개인의 자아 정체성 측면에서 보면 본래의 국가정체성이 담당하던 역할을 가족, 지역, 사적·공적인 연대 등 국가가 아닌, 소규모의 집단을 기반으로 만들어진 경우라고 볼 수 있다. 이런 ‘탈국가적 개인주의자’는 북한이탈주민들뿐 아니라 오늘날 많은 사람들에게 공통적으로 나타나는 현상이라고 할 수 있다.⁴⁶

V. 결론

본 연구는 북한이탈주민들의 국가정체성 형성 과정에 영향을 끼치는 요인들을 질적 자료로 활용하여 근거이론에 따라 분석한 것이다. 이러한 질적 연구는 추상적이고 정형화하기 어려운 이슈를 실증적으로 이해하는데 도움이 된다. 본 연구 결과에서 주목할 사항들은 다음과 같다.

⁴⁴ 사례 6의 인터뷰.

⁴⁵ John W. Berry, Marshall H. Segall, and Cigdem Kagitcibasi, *Handbook of Cross-Cultural Psychology*, Vol. 3 Social Behavior and Application, (Boston: Allyn and Bacon, 1997), pp. 295-297.

⁴⁶ 연명흠, “중국, 일본, 네덜란드, 한국의 개인주의 감성 비교,” 『감성과학』, Vol. 13, No. 1 (2010), pp. 85-90.

첫째, 북한이탈주민들의 정체성 혼란과 재정립 과정은 종래의 이민자 연구에서 보고된 정체성 혼란 및 재정립과 유사한 측면이 많다.⁴⁷ 즉, 이주민들의 국가정체성 혼란 및 재정립 과정은 모국과 새로 이주한 국가에서 살면서 경험하는 국가정체성을 조화롭게 유지하지 못하고 양자가 충돌함으로써 생겨나는 변형된 결과라고 볼 수 있다.⁴⁸ 북한이탈주민들의 남한 이주는 ‘한반도에서의 매우 특수한 상황’이라는 측면도 있으나, 동시에 ‘일반적인 이주자나 난민의 상황’이라는 측면도 강하게 가지고 있기 때문에 나타나는 결과이다. 즉, 북한이탈주민들을 이해함에 있어 이들을 예외적이고 특수한 상황이라고 보기 보다는 객관적 시각이 필요하다는 것을 의미한다.

둘째, 북한이탈주민의 국가정체성 유형은 경험한 환경 및 개인의 상호작용 전략에 따라 크게 달라진다. 개인에게 주어지는 상황이나 개인의 적극성, 자기 주도적인 노력 여하에 따라 북한이탈주민의 남한 사회에 대한 적응 여부와 통합 정도, 그리고 그에 따른 국가정체성의 내용이 달라질 수 있다는 것은 매우 중요한 의미를 가진다. 즉, 북한이탈주민들의 새로운 국가정체성은 국가 정책이나 사회적 노력, 그리고 개인의 노력에 따라 얼마든지 긍정적으로 변화될 수 있는 동적인 것임을 보여주는 증거이다.

셋째, 성별, 나이와 같은 일반적인 인구학적 변수들이 매우 중요한 요인이다. 나이가 어릴수록 ‘남한화’가 더 성공적으로 이루어진다. 또한 ‘여성’이 남성에 비해 ‘남한화’ 지향성이 강할 수 있다.⁴⁹ 따라서 향후 북한이탈주민들의 국가정체성 재형성에 있어 연령과 성별, 그리고 학력과 북한 및 탈북 과정에서의 경험 등에 따른 세분화된 지원 정책이 수립되어야 한다. 또한 그에 대한 후속 연구가 필요하다.

넷째, 북한이탈주민에게 무조건적인 ‘남한화’와 ‘한국사람 정체성’을 요구하는 것이 과연 적절한 것인지에 대한 질문을 던질 수 있다. 남한에서 대한민국 국적을 가지고 태어나 살다가 대한민국 국적을 버리고 외국 국적을 가진 이민자들이 수없이 많은 세계화 시대에 유독 북한이탈주민들에게 ‘대한민국 국가정체성’을 요구하는 것이 과연 합리적이고 합당한 것인지에 대해 다양한 시각에서 분석할 필요

⁴⁷ Young-Hee Shim, “Transnational Field and Transnational Identity among Women Marriage Migrants in Korea,” *Comparative Korean Studies*, Vol. 19, No. 1 (2011), pp. 25-32.

⁴⁸ 김성주·김범준, “새로운 정체성 ‘Korean-American’에 관한 비교연구,” 『한국정치외교사논총』, 제33집 1호 (2011), p. 208.

⁴⁹ 채정민·이종환, “북한이탈주민의 개별성-관계성이 남한 내 심리적 적응에 미치는 영향,” 『한국심리학회지: 건강』, Vol. 9, No. 4 (2004), pp. 793-814.

가 있다. 이것은 앞으로 북한이탈주민들의 정체성에 대한 새로운 연구 과제가 될 것이다.

본 연구가 가지는 학술적 의미는 다음과 같다. 첫째, 그동안 이루어진 북한이탈주민들의 정체성과 유사한 질적 연구가 서술과 분류 수준에 머물렀다면, 그것을 근거이론에 바탕을 두고 이론적 틀로 만들어 설명하였다는 것이다. 둘째, 남한에 살고 있는 북한이탈주민들의 국가정체성의 새로운 유형을 제시하였다는 것이다.

본 연구의 정책적 함의는 다음과 같다. 첫째, 북한이탈주민들의 국가정체성 유형의 다양성은 이들에 대한 정착 지원 정책의 다양성이 필요하다는 것을 보여준다. 상당 숫자의 북한이탈주민들이 남한에서 거주하며 정착에 힘쓰고 있는 반면, 3,700명 정도의 북한이탈주민들은 남한을 그들의 최종 정착지로 보지 않고 외국에 불법 이주를 하거나 또는 난민 신청을 하고 있다. 여기에는 여러 가지 요인이 작용하고 있겠으나, 그 중 하나는 이들의 국가정체성도 영향을 끼치고 있음을 본 연구는 보여주었다. 따라서 본 연구 결과는 해외에 이주하는 3,700명 북한이탈주민들의 국가정체성을 이해하고 대책을 세우는데 자료를 제공한다고 볼 수 있다. 둘째, 본 연구 결과는 적어도 중재적 요소와 상호작용 전략에 있어 북한이탈주민들이 더 긍정적인 체험을 하는 것이 이들의 국가정체성을 더 긍정적으로 만든다는 것을 보여주었다. 그런 의미에서 정부와 민간단체 등이 북한이탈주민들의 남한 사회에서의 성공적 정착을 위하여 제도적, 경제적, 사회적으로 지원하고 노력하는 것은 이들의 사회 적응이라는 점에서 뿐만 아니라 이들의 건강한 국가정체성 형성에도 긍정적 영향을 끼칠 수 있음을 본 연구 결과가 보여주었다고 할 수 있다. 따라서 일부 북한이탈주민들의 난민 신청 등 혼란스러운 양상들이 나타남에도 불구하고, 이들에 대한 정착 지원 정책은 더욱 정교하게 개발되어 지속되어야 한다.

자신이 태어나고 살아왔던 공간을 떠나 새로운 공간으로 이주하는 일은 누구에게나 커다란 스트레스이며 외상(Trauma)이다. 북한이탈주민들이 보이는 국가정체성의 혼란과 재형성의 시도는 '비정상적 병적 현상'이 아니다. 그것은 그들이 받고 있는 '비정상적 스트레스와 외상에 대한 정상적 반응'이다. 그런 반응을 통하여 그들의 해체된 삶을 재구성하고, 다시 살아갈 힘을 만들어 가고 있다. 이 과정을 인정해 주면서 그들이 더 건강하고 행복한 삶을 살아갈 수 있도록 만드는 것이 중요하다. 이에 북한이탈주민들이 통합적인 국가정체성을 가지도록 돕는 일이 통일 의 또 다른 한 쪽 주체인 대한민국과 대한민국 사람들의 책임일 것이다.

■ 접수: 10월 15일 ■ 심사: 11월 11일 ■ 채택: 11월 30일

참고문헌

1. 단행본

- 강봉구 외. 『유라시아 지역의 국가·민족 정체성』. 서울: 한울 아카데미, 2010.
- 이순형·조수철·김창대·진미정. 『탈북가족의 적응과 심리적 통합』. 서울: 서울대학교 출판부, 2007.
- 조정아·임순희·정진경. 『새터민의 문화갈등과 문화적 통합방안』. 서울: 한국여성개발원, 2006.
- Berry, J. W., Segall, M. H., and Cigdem Kagitcibasi, *Handbook of Cross-Cultural Psychology*, Vol. 3, Boston: Allyn and Bacon, 1997.
- Brubaker, Rogers. *Citizenship and Nationhood in France and Germany*. Cambridge: Harvard University Press, 1992.
- Creswell, John. W. *Qualitative Inquiry Research Design*. CA: Sage Publication, 2007.
- Giulianotti, Richard. *Globalization and Football*. London: Sage Publication, 2009.
- Smith, Anthony D. *National Identity*. London: Penguin Books, 1991.
- Strauss, Anselm L. and Juliet M. Corbin. *Basic of Qualitative research: Grounded Theory Procedures*. Newbury Park: Sage Publication, 1998.
- _____. 김수지, 심경림 역. 『근거이론의 이해』. 서울: 한울 아카데미, 1996.

2. 논문

- 권나혜. “남한 내 탈북이주민 대학생의 정체성과 생활경험.” 연세대학교 대학원 석사학위 논문, 2006.
- 김성주·김법준. “새로운 정체성 ‘Korean-American’에 관한 비교연구.” 『한국정치외교사논총』. 제33집 1호, 2011.
- 김용민. “통일 독일의 미래는 동독인들에게? - 통일 독일사회의 동독 젊은이와 여성들.” 『독일문학』. 제101집, 2007.
- 김은정. “한국 청소년들의 ‘학생들로서의 정체성’ 수용과정.” 『한국사회학』. 제43권 2호, 2009.
- 김재상. “통일 이후 동서독 간 갈등의 재조명-2000년대 오스탈기 붐과 동독 이상화 현상을 보는 독일 사회의 시각 변화.” 『뫼히너와 현대문학』. 제 36권, 2011.
- 김진숙. “소아암 부모 리더들의 자조집단 참여 경험.” 『한국사회복지학』. 제57권 2호, 2005.
- 송광성·박성희·정문성·김경준. “북한 청소년 생활.” 『한국청소년연구』. 제19호, 1994, 겨울.
- 연명흠. “중국, 일본, 네덜란드, 한국의 개인주의 감성 비교.” 『감성과학』. Vol. 13, No. 1, 2010.

- 이금순. “북한주민의 국경 이동과 처벌 실태.” 『통일전략』. 제18권 1호, 2006.
- 전우택·염유식. “이 땅에서의 첫해, 500명 북한이주민의 삶과 생각.” 『제16회 한반도 평화 포럼 자료집』. 2009.
- 전우택·유시은·조영아·홍창형·엄진섭·서승원. “남한 내 북한이탈주민의 3년간 사회의식 변화 및 생활만족도에 대한 추적연구.” 『신경정신의학』. 제45권 제3호, 2006.
- 전우택·윤덕룡·엄진섭. “남한 내 탈북자의 의식 및 생활만족도 연구.” 『신경정신의학』. 제43권 1호, 2004.
- 정기선·이선미. “한국인의 국민정체성 국제비교연구: 자격요건 평가를 중심으로.” 『비교한 국학』. 제19권 1호, 2011.
- 정주신. “국내의 북한이주민 실태와 정부의 과제-경제적 측면을 중심으로.” 『통일전략』. 제3권 제2호, 2003.
- 채정민·이종한. “북한이탈주민의 개별성-관계성이 남한 내 심리적 적응에 미치는 영향”. 한국 심리학회지: 건강 Vol. 9, No. 4, 2004.
- 홍미선. “퀘벡 이주문화를 통해 본 이주민의 언어와 정체성.” 『불어불문학연구』. 제74권, 2008.
- Berry, John W. “Immigration, Acculturation and Adaptation.” *International Review*, Vol. 46, No. 1, 1997.
- Evans, M.D.R., & Kelley, Jonathan. “National Pride in the Developed World: Survey data from 24 Nations.” *International Journals of Public Opinion Research*. Vol. 14, No. 3, 2002.
- Partington, David. “Building Grounded Theories of Management Action.” *British Journal of Management*, Vol. 11, 2000.
- Shim, Young-Hee. “Transnational Field and Transnational Identity among Women Marriage Migrants in Korea.” *Comparative Korean Studies*, Vol, 19 No, 1 2011.

3. 기타자료

- 『한겨레 신문』. 2007년 4월 30일.
- 『한겨레 신문』. 2010년 9월 12일.

Abstract

**The Patterns and Formation of National Identity among North
 Korean Refugees in South Korea:**
A Grounded Theory Study

Wootack Jeon, Shieun Yu, Yeonwoo Lee

This study examined the process and the patterns of national identity formation among North Korean refugees in South Korea using a ground theory approach. In-depth interviews were conducted with 15 North Korean refugees and analysed by grounded theory. Data were collected from in-depth interviews and observations until they were saturated. The interviews were analyzed according to the constant comparative method used in a grounded theory. Analysis included open coding , axial coding, and selective coding. The study derived 73 concepts, 23 subcategories, and 6 categories in open coding. Consequently, national identities of North Korean refugees are classified into “North Korean origin”, “South Korean with North Korean origin”, “South Korean Citizenship of post-North Korea”, and “post-national individualist”. The finding of the study suggested that further research is required regarding new national identities for unification of the Korea peninsula and preparation of integration of North Koreans and the South Koreans.

Key Words: North Korean Refugee, National Identity, Adaptation, Integration, Ground Theory

탈북이주민 정착정책의 인식과 과제: “정착지원을 넘어 사회통합으로”*

김 화 순** · 최 대 석***

I. 서론

II. 선행논의 및 연구방법

III. 거버넌스구성 행위주체의 정책인식

IV. 결론 및 정책 제언

국문요약

이 연구는 정착지원이라는 도구적 가치를 넘어서 일관된 탈북민 정착정책의 새로운 가치와 전략을 모색하기 위한 것이다. 이를 위해 거버넌스를 구성하는 각 행위주체- 통일부, 재단, 탈북민리더, 지역거버넌스 구성원들이 탈북민 정착정책의 네 가지 쟁점- 탈북민 개념, 정착청사진, 정책우선순위, 서비스 전달체계-에 대해 어떤 인식을 가졌는지 FGI와 인터뷰를 통해 조사하였다.

논의결과, 거버넌스 구성주체들은 탈북민의 개념과 누가 전달체계를 맡아야 할 지에 대해서는 의견 차이가 컸으나, 정착청사진과 정책우선순위에 있어서는 구성원간의 인식공유가 잘 이루어지고 있었다. 특히 쟁점이 되었던 부분은 전달체계를 누가 담당해야 할 지였는데, 중앙정부안, 재단안, 지방정부안, 민간안 -네 가지 전달체계 모형을 두고

각 주체들 간에는 의견의 차이가 컸다. 북한이탈주민 지원재단은 통일부의 수탁기관이며 전달체계의 중심임을 자임하였으나, 지역거버넌스의 행위주체들은 중앙정부든 지방정부든 정부가 직접 그 역할을 맡는 것이 바람직하다고 보았다. 하나센터 역시 민간이 전달체계의 허브역할을 맡아야 한다고 생각하고 있었다.

이와 같은 연구결과는 탈북민 정착사업에 있어 거버넌스 주체들 간에 탈북민 개념과 전달체계를 둘러싼 시각차이가 상당히 크다는 점과 향후 관련 논의가 필요하다는 점을 시사한다.

주제어: 탈북이주민, 사회통합, 정착지원, 거버넌스, 전달체계

* 이 논문은 2009년 정부재원(교육과학기술부 인문사회연구역량강화사업비)으로 한국연구재단의 지원을 받아 연구되었음(NRF-2009-328-B00041). 본 연구를 위해 귀한 시간을 내주신 FGI참가자 여러분과 원고를 꼼꼼하게 읽고 유용한 조언을 주신 익명의 심사위원들께 깊이 감사드린다.

** 이화여대 통일학연구원 박사후연구원, 제1저자

*** 이화여대 통일학연구원 원장, 북한학협동과정 교수, 공동저자

I. 서론

2008년 현 정부의 출범이후, 정부가 탈북이주민 문제에 대해 쏟아낸 각별한 관심이 탈북이주민 정책에 있어서 새로운 발전의 전기(轉機)가 되었음을 부정하기 어렵다. 2000년 이후 정부의 탈북이주민¹에 대한 지원은 꾸준히 지속되었지만, 탈북민 문제는 늘 정부의 관심을 벗어나 정책의제의 외곽에 있었다. 그러던 것이 지난 만 3년간 탈북민 정착정책은 특별한 정책적 관심의 대상이 되어왔다. 2011년 예산은 1,036억 원에 이르는데, 이는 2007년(548억)에 비교하면 89.0%가 늘어난 것이다.² 그 중심에는 탈북민 2만 명 시대를 즈음하여 하나원 이후에 지역사회 정착 시 필요한 서비스를 전달해야 한다는 전달체계 필요성에 대한 공감대가 있다. 2009년 하나센터와 2010년 북한이탈주민재단이 만들어진 것으로 필두로 하여 정착지원서비스를 전달하는 사업과 활동들이 전국적으로 벌어지면서 정착지원 및 탈북민 단체들이 수적으로 급증하는 확산국면에 들어섰다.³ 그 과정에서 동일한 사업대상을 둘러싸고 각 지원주체 간 경쟁이 격화되면서 시민사회의 자발성에 입각한 소규모 민간단체들이 퇴조하고 준공공기관들의 정착사업 참여가 늘어나는가 하면,⁴ 탈북민 스스로 다양한 단체들을 조직하여 정책참여를 활발하게 하는 등 탈

¹ 이하, 본 고에서는 탈북이주민을 줄여 탈북민이라는 용어를 사용하기로 한다.

² 탈북민 정착지원사업은 '새터민 교육훈련 및 정착금지급'사업과 '새터민정착 행정지원'사업으로 구성되는데, 입국규모 증가에 따른 지원사업 강화에 힘입어 정착지원금 예산규모는 큰 폭으로 증가하였다. 자료출처: 국회예산정책처(2009.11); 정부, 각년도 결산보고서 및 2011년도 세입·세출 예산안 사업별 설명서.

³ 일차적으로 하나원을 나온 이후 초기정착과정을 지원하는 하나센터가 전국에 30개 지정되었다. 또한 후원회를 모체로 한 북한이탈주민재단이 창립되어 전담상담인력을 파견하여 직접 탈북민들에게 찾아가는 상담을 제공하고 있으며 24시간 콜센터가 탈북들의 고충과 애로를 상담하기 위해 대기한다. 민간단체들의 활동 또한 활발하다. 기존의 탈북민 관련단체 외에도 많은 단체들이 탈북민 정착사업에 새로이 참여하고 있는데, 2007년도까지 민간단체 연대에 소속된 민간단체의 수는 60여개였으나 이제 100여개가 넘는 단체들이 탈북민 정착지원과 관련하여 활동하고 있다. 탈북민 단체들의 수도 이미 50여개를 넘어섰다. 고학력전문직 탈북민들 스스로 학술단체와 대북방송사, 사회적 기업들을 창립하여 북한인권과 정착문제에 대한 참여영역을 넓혀가고 있으며, 탈북민 출신의 고위공직자가 한국사회에 처음으로 등장하였고, 2011년 11월 현재 정부 내 행정보조인력으로 탈북민 100명이 일하는 등 탈북민 사업과 탈북민의 활동공간이 넓어지는 추세에 있다.

⁴ "국가 예산을 지원받는 기관과 민간단체의 경쟁은 필연적으로 민간 영역의 붕괴를 초래합니다. 그렇게 되면 개별 민간단체는 사라지거나 정부 지원을 통해서 존립하는 '관변단체'로 전락하게 됩니다. 또한 탈북청소년 지원 사업은 국가의 세금으로만 진행되어야 합니다. 견제와 감시가 사라지면 매너리즘과 비효율성이 생길 수밖에 없고, 필연적으로 예산의 낭비를 초래하면서도 정책과제는 해결되지 않는 '과잉복지'의 전형적인 폐해가 나타나는 것입니다. 안타깝게도 이미 탈북청소년 지원 사업 분야에는 이러한 흐름이 심화되고 있습니다. 과거 10년간 민간단체를 표방해온 단체들은 해마다 줄어드는 반면 국가기관이 설립한 단체들과

북민 정책분야에서의 지형변화가 두드러지고 있다. 그간 정착정책이 지향해온 청사진과 가치에 대한 성찰을 통해 탈북이주민 정착정책의 새로운 지평을 열어갈 때이다.

통일한국이 사회통합을 이루어나갈 수 있을 것인가? 하버마스에 의하면, 사회통합이란 체계통합이상의 것으로서, 생활세계에 초점을 두며 의사소통을 통해 성취된 합의를 통해 통합되는 것을 의미하는 것이다(전태국, 2007).⁵ 이 같은 정의에 따르면, 탈북이주민의 사회통합은 지역이나 학교, 직장과 같은 일상적 생활공간 속에서 이루어지는 북한주민들과 남한주민 간의 의사소통이나 합의가 그 핵심적 요소가 될 것이다. 지난 10여 년간의 탈북이주민 정착정책을 바라보건대, ‘정착지원’이라는 도구적 가치에 지나치게 매몰되어왔다고 평가할 수 있다. 1990년대 북한에서 일어난 미증유의 기아사태는 정착지원법과 제도를 만드는데, 결정적인 영향을 주었다. 탈북민 ‘정착정책’은 곧 ‘정착지원정책’과 동일시되었고, 탈북민을 도와 우리 사회에 적응하게 만드는 것이 가장 중요한 가치로 인지되어 탈북민에게 무엇을 얼마나 지원하는가가 정착정책의 전부인 것처럼 되어버렸다. 지원을 많이 할수록 탈북민들이 더 쉽게 ‘적응’하고 더 많은 ‘정착성공’사례들이 생겨날 것이라는 믿음이 지난 10여 년간 통일을 염원하는 남한사람들을 탈북이주민 정착지원사업에 자발적으로 참여하게 하는 긍정적 동인(動因)으로 작용해왔음이 분명하다. 그러나 지원의 긍정적 효과에도 불구하고, ‘지원’이 정착정책의 중심이 되면서 남북주민이 만나 생활공간에서 ‘사람의 통일’을 이루어간다는 초기 문제의식이나 탈북이주민과 남한주민간의 의사소통과 합의가 어떻게 이루어질 것인지와 같은 주제는 ‘주는 자’와 ‘받는 자’라는 이분화된 구도 뒤의 희미한 원경(遠境)으로 밀려나 버렸다. 지난 10년간 지원중심의 정착정책 하에서 남한주민은 ‘주는 자’의 시각에서 탈북민 문제를 한국사회의 ‘집’이라고 인식하는가 하면, 탈북민 집단역시 식량난민 발생상황시 만들어진 수혜들을 ‘받는 자’로서 일종의 권리로서 인식하는 경향이 짝뿔고, 남북주민 내부에 잠재된 이분화된 인식의 틀은 일상생활 영역에서

지역의 사회복지관들이 그 영역을 대신해 왔습니다.” 마석훈, 교육개발원 탈북청소년특입센터 세미나 발표문, 2011.9.

⁵ 하버마스는 생활세계와 체계라는 이분법적 사회개념에서 출발한다. 사회는 상호이해의 과정이 요구되는 ‘생활세계’의 영역을 갖고 있을 뿐만 아니라 기능적 연관을 통해 조정되는 체계의 영역을 갖고 있다. 가족, 학교, 교회와 같은 생활세계는 의사소통적으로 중재된 네트워크이다. 이 생활세계 속에서 개인들의 통합을 보장하는 것은 의사소통적 행동의 직물이지 기능적 연관의 ‘체계적 메커니즘’이 아니다...중략.. 사회를 생활세계로 구성하는 개념전략을 선택할 때, 사회의 통합은 ‘사회통합’으로 이해된다. 전태국. “사회통합을 지향한 한국통일의 개념전략,” 『한국사회학』, 제41권 6호 (2007), p. 211.

남북주민 간에 발생하는 크고 작은 갈등의 기본 구도가 되어왔다.

이 시점에서 우리는 과거 10년간의 정착정책과정을 반추하고, 새로운 전환을 준비하는 자세가 필요하다. 정착정책이 지향하는 근본적 가치가 무엇인지 되짚고 가치를 구현하기 위해 누가 무엇을 어떻게 해야 할지 논의해야 할 시점이다. 이 연구는 탈북민 정책이 이제 ‘정착지원’이라는 협소한 단계를 넘어 장기적인 ‘통일 지향적 사회통합’이라는 전망으로 수렴되어야 한다는 관점을 취하며, 집권정권의 성격, 집단적 이해관계, 대북정책의 차이를 넘어서서 일관된 탈북민 정착정책의 새로운 가치와 전략을 모색하고자 하는 시도이다. 현재와 같은 탈북민관련 사업에 대한 관심과 서비스전달체계 준비와 같은 구체적인 노력도 중요하지만 이같은 노력이 통일준비와 ‘탈북민의 사회통합’ 성과로 수렴하기 위해서는 단일/다문화를 넘어선 민족공동체의 통합가치(박영자, 2011)와 지속가능성을 염두에 둔 가치지향적 정착청사진을 제시하는 것이 더욱 절실하다 할 것이다. 이를 위해 그간 정착정책이 지향해온 기본 개념과 가치, 정책 청사진과 정착전략에 대한 근본적 검토와 논의를 필요로 한다.

이 연구는 지난 10여 년간 정착청사진과 전략에 관해 행해진 핵심적 논의들을 정리하고자 노력하였다. 정책목표에 효과적으로 달성하기 위해서는 행위주체들 간에 통합된 가치와 일관된 전략적 청사진을 필요로 한다. 탈북민 거버넌스를 구성하는 다양한 행위주체들이 갖는 정책인식에 대해 일관된 틀을 가지고 비교한 연구가 없었다는 점에 착안하여, 현재 거버넌스를 구성하는 각 행위주체들 즉 중앙정부, 지방정부, 탈북민 집단, 민간단체, 하나센터 등이 탈북민 정착정책의 중요 쟁점에 대해 가진 인식에 대해 연구하였다. 정책관련 선행연구들의 정리와 행위주체들의 정책인식 비교조사에 기초하여, 기존의 ‘정착지원’ 중심의 정착정책을 넘어서 ‘사회통합’ 중심의 정착정책으로의 전환을 위한 논의에 일조하는 것이 본 연구의 목적이다.

II. 선행논의와 연구방법

지난 10년 동안 행해진 탈북민관련 정책연구의 양은 대단히 많은 편이다. 이 중 중요한 선행연구를 중심으로 2000년 이래 2011년 현재에 이르기까지 탈북민 분야에서 논의되어왔던 탈북민 정체성, 정착정책의 목표와 전략, 거버넌스 논의와 같은 정책쟁점을 중심으로 그간의 논의들을 살펴보기로 하겠다.

1. 선행논의

가. 탈북이주민 정체성 연구

불규칙한 각막은 물체의 상을 왜곡한다. 특정집단의 호칭과 개념의 문제가 혼선을 빚고 있는 현상은 남한주민이 이들을 바라보는 인식의 다중성을 반영하는 것이다. 탈북민 개념과 호칭을 둘러싼 논쟁이 촉발된 계기는 2005년도에 있었던 통일부의 새터민이라는 공식용어의 선정과 연이은 탈북민 단체의 반발 때문이었다.⁶ 결국 새터민이라는 용어는 2005년도부터 2008년도까지 공식용어로 사용되다 단명하였는데, 그 후 아직까지 탈북민 관련 용어들은 통일되지 못한 채 북한이탈주민, 북한이주민, 탈북주민, 북한주민, 새터민, 탈북이주민 등으로 다양하게 불리우고 있다.

최근에 와서 탈북민 정체성에 주목하는 일련의 연구들이 이루어지기 시작하였다. 조정아(2010)는 학습생애사적 접근을 통해 탈북민들의 정체성이 정착초기에 북한출신 정체성을 의도적으로 억압하다가 양쪽의 정체성이 조화된 형태로 나아가며, 단계적으로 변해가는 과정을 성찰한다. 최대석·조은희의 연구(2010)는 탈북 대학생들이 대한민국 국민으로서의 긍정적 정체성을 형성하지 못하고 있음을 밝히고 있다. 오원환(2011)은 정체성문제를 탈북청년의 탈남 현상과 연계하여,⁷ 영국에 간 탈북청년들과의 인터뷰와 참여관찰, 영상작업을 통해 탈북민을 타자화시키는 한국사회의 담론적 질서들과 매커니즘을 고찰하고 있다. 이같은 탈북민의 정체성에 관한 일련의 연구들은 탈북민 자신의 정체성 혼란이 한국사회가 그들을 바라보는 다중적 시각과 깊이 연관되어 있다는 점을 밝혔다는 데에 그 의의가 있다.

⁶ “새터민이라는 용어의 지정은 탈북자라는 용어가 가진 부정적인 이미지 때문에 이를 바뀌어야 한다는 탈북자단체의 문제제기 때문에 시작되었다. 우여곡절 끝에 새터민이라는 용어가 지정되었다. (탈북자 단체들은) ‘새터민’이라는 용어는 탈북자들의 정치적인 정체성과는 거리가 멀뿐 아니라, 전(前) 정부가 탈북자 문제를 희석시키기 위해 탈북자 문제를 의식적으로 드러내지 않기 위해 선택했다고 보고 있다(사회단체인 탈북민 참가자).”, “이화여대 제 2차 워크숍 :탈북민 커뮤니티의 쟁점과 동향”, 2011.6.5.

⁷ 탈북민들의 서방선진국가로의 탈남현상은 2004년경부터 꾸준히 문제되어왔던 현상으로 2007년 경에 정점에 달했다. 탈북민 중 1/10정도가 한국을 떠나 서방으로 향한 경험이 있다고 추정될 정도로 탈북민 사회 전체를 뒤흔들었으나 원인이 아직 설명되지 못하고 있었다.

나. 정착정책제도의 기본틀과 평가

그간 정착지원제도 연구의 동향을 보면, 탈북민 실태분석을 통해 정책방향에 대해 시사점을 얻는 연구들(이금순 외, 2003; 강일규 외, 2005; 선한승 외, 2005; 윤인진, 2007; 유길상 외, 2007; 송창용, 2009; 장명선·이애란, 2009; 최용환 외, 2007; 고지영, 2010; 김화순 외, 2010; 박성재 외, 2011)이 많은 반면, 탈북민 정착정책의 변화과정이나 전체 틀을 분석하는 연구는 상대적으로 적은 편이다(박현선, 2002; 정광호 외, 2010).

탈북민 정착정책의 기본틀을 이해하는 데에는 탈북민 정착정책의 토대를 만든 국민의 정부 시기의 제도를 분석한 박현선(2002)의 연구가 주는 시사점이 크다. 박현선은 정착지원제도의 틀을 구성하는 주요한 변수로 탈북민의 특성, 국내 정치경제 상황, 대북정책을 꼽았는데, 그 중에서도 ‘탈북민의 특성’이 정책의 목표와 내용을 정하는데 가장 큰 영향을 끼쳤다고 보았다. 정광호 외(2010)는 ‘시대별 문제정의’라는 이론적 관점에 입각하여 지난 10여 년간 변화해온 탈북민 지원정책의 목표 및 내용을 살폈는데, 이 연구는 정착지원제도의 전체 변화과정을 살피는데 유용하다.

2000년대 중반 경에 대두한 가장 큰 정책 쟁점 중의 하나는 정착지원제도의 고비용·저효율 구조의 문제였다.⁸ 서순환(2004)의 연구는 정착지원정책의 효율성에 대해 회의적이었던 당시의 문제의식을 가장 잘 반영한 연구인데, 사회정의와 형평성, 자립자활의 원칙에 입각하여 지원수준을 적정하게 할 것을 제안했다. 정착지원제도의 효율성과 성과라는 측면에서 가장 주목할 만한 보고서는 2009년도 국회 예산정책처에서 발간한 북한이탈주민 정착지원예산분석이다. 이 보고서의 핵심적 결론은 탈북민 정착지원사업의 기본계획을 수립할 것과 사업평가를 위한 DB시스템을 만들어 정착지원사업의 성과평가를 강화하자는 주장인데, 이 제안이 2010년 통일부에서 구축한 3S-NET도입의 근거가 되었다. 향후 3S-NET자료는 정착지원사업 성과분석의 기초자료가 될 것이다.

다. 정착청사진 및 정책우선순위

유욱(2008)의 기여는 정착정책의 핵심적 전략으로 ‘교육과 취업’을 제시한 명료

⁸ 그 당시의 기초생계비를 둘러싼 탈북민의 모럴헤저드 문제와 취업의지 문제를 다룬 연구물로는 강일규(2004), 김화순·신재영(2005), 이기영(2006) 등이 있다.

성과 실용성에 있다. 그는 탈북민 사회통합과제를 제시한 연구에서 탈북민 사업을 통일정책의 우선순위에 놓아야 하며, 정착지원제도 중 탈북민의 교육과 취업이 정책우선순위임을 지적하였다. 같은 시기, 배병돌·배병일(2008)은 대구·경북지역의 전문가들이 탈북민 사업의 정책순위를 어떻게 평가하는지를 AHP(The Analytic Hierarchy Process)기법을 통해 도출하였다. 분석결과, 취업 자격증과 취업의 우선순위가 가장 높았고, 생업지원, 직업훈련, 취업보호제 등이 다음으로 나타나, 자립자활을 하기 위한 취업프로그램 개발이 최우선적으로 필요한 과제인 것으로 나타났다. 필자들은 이것을 근거로 대통령 직속의 통합기구를 설립하고 정착지원법을 개정할 것을 주장하였다. 탈북민을 위해 내놓은 각종 정책에 우선순위가 필요하다는 저자들의 문제의식은 전략적 차원에서 시사점이 크다.

2011년에 들어서면 ‘직업통합을 통한 탈북민의 사회통합’이라는 문제의식을 담은 두 편의 논문이 발표되었는데, 김희순(2011)의 “탈북이주민 노동시장 통합의 성공요건” 연구와 허준영(2011)의 독일 통일과정에서의 직업통합연구이다. 김희순은 지난 10년간 입국한 탈북민 413명의 고용실태를 조사하였는데, 처음으로 입국년도를 기준으로 할당표집(quota sampling)하였다는 점에서 자료의 가치가 크다. 이 연구에서 밝혀진 중요한 사실은 두 가지이다. 첫째, 취업에 영향을 미친 유일한 정착지원제도는 기초생계비제도인데, 이 제도가 취업에 미친 영향이 매우 부정적이라는 사실과 고용센터의 공공취업지원을 통해 취업한 사람들이 다른 경로로 취업한 사람들에 비해 19.8% 더 높은 임금을 받았다는 사실이다. 이 연구는 정착초기 기초생계비수급자로 만드는 정착경로가 노동시장 통합에 부정적인 영향을 끼친다는 사실을 밝히고, 고용센터에서의 취업지원이 활성화되어야 할 필요성을 제기하였다. 허준영(2011)의 연구는 ‘직업통합’이라는 관점에 서서 독일이 각 집권 시기에 따라 직업통합 노력을 어떻게 전개하였는지 소개하였는데, 현재 탈북민 직업통합의 어려움에 부딪힌 한국 상황에 시사하는 바가 크다. 이 네 편의 연구들은 한결같이 한국사회에서 탈북민의 직업통합이 정착정책의 핵심전략이 되어야 함을 다양한 각도에서 역설하고 있다.

라. 거버넌스의 기본방향(1): 지방분권화와 민간화논의

탈북민 거버넌스관련 논의들은 2000년대 중반부터 활발하게 이루어져왔다(이금순 외, 2004; 2006; 김주삼; 2004; 이금순·안혜영, 2007; 이시형, 2008; 유옥, 2008; 김성윤, 2009; 서창록, 2010). 탈북민 분야에서의 거버넌스 논의는 ‘지방분

권화'와 '민영화'라는 화두를 중심으로 이루어졌다.

탈북민 문제에 민간단체들이 적극적으로 관여하기 시작한 것은 1990년대말 2000년대 초인데, 이 시절 민간단체들의 문제의식은 “『탈북자 정착지원종합센터』 설립 및 운영방안”(서윤환, 2000)에 나타나 있다. 이금순 외(2006)는 지방자치단체의 활동은 아직 미미하지만, 민간단체의 참여와 활동은 활발한 수준으로서 정부와 민간단체간의 기능적 분화가 일정 수준 이루어졌으며, 1990년대 이전 탈북민 지원 거버넌스는 정부주도형이었으나 1990년대 중반 이후 탈북민 입국의 급속한 증가와 민간단체의 관심 증대로 정부주도에서 민간보조형의 거버넌스로 전환된 것으로 평가하고 있다. 김연희(2009)와 김연희·백학영(2010)은 시범지역적응센터를 거친 탈북민들의 진로를 2년간 추적하였는데, 하나센터가 지역사회에서의 적응에 효과적이라고 밝혀 지역단체들이 하나원 이후의 정착서비스를 참여할 수 있는 근거를 제공하였다. 이어 김선화 외(2010)는 하나센터 시범사업을 해온 현장의 시각에서 최근 제도변화와 거주지 상황을 분석하고 지역 내 허브로서 하나센터의 역할을 제시하였다.

탈북민 정착사업에서의 지역의 중요성을 강조한 연구들 또한 꾸준히 배출되어 왔다. 지역차원에서 부산지역의 자원을 조직하기 위한 실태와 방안을 제시한 이기영(2002)의 연구와 서울시 양천구라는 구체적인 지역사회에서의 정착과정에서 겪는 구체적인 문제를 다루고 있는 이우영(2003)의 연구는 ‘지역사회 정착’이라는 개념을 탈북이주민 분야에 끌어들이는데 기여한 초기 연구물들이다. 최근에는 경기도, 강원도, 충청도, 호남지역 등 각 지역에 있는 정책연구원들을 중심으로 지역사회에서의 탈북민 실태에 관한 연구들도 활발해지고 있다. 특히 경기도는 거주하는 탈북이주민들의 수가 증가하면서 탈북민의 실태에 큰 관심을 보여왔는데, 경기도 지역 내의 정착실태분석을 근거로 지역정착지원체계에 관한 연구들이 활발하게 이루어졌다(최성일 외, 2007; 고지영, 2010).

마. 거버넌스 권력구조의 개편(2): 주무부처의 이양 및 권력구조의 개편

2000년대 중반부터 남북대화를 담당하는 통일부가 탈북민 문제의 주무부처를 담당하는 것이 과연 적절한가에 대한 의문이 지속적으로 제기되어왔으며, 2007년 말 경부터 탈북민사업의 주관을 둘러싸고, 학자들과 전문가 사이에서는 활발한 논의가 이루어졌다.

2007년 12월, 신정부 이양을 앞두고 학계와 민간단체가 연대한 세미나에서 탈

북민 사업을 통일부에서 지방자치단체로 이양하는 것이 타당하다는 주장이 적극적으로 제기된 바 있다. 윤인진(2007)은 탈북민 지원의 거버넌스 체계를 구축하기 위해서는 중앙정부 내에서의 탈북민 지원 업무의 역할 조정 및 분담이 필요하다는 것을 주장하였고,⁹ 전상천(2007)은 주무부처를 중앙정부에서 지방정부로 이관해야 한다고 주장했다. 2008년도에는 통일부의 대통령보고 시 지방자치단체로의 이관문제가 거론된 것도 같은 시기로서 구체적 이양방안에 대한 연구(금창호 외, 2008)가 이루어지기도 하였다. 그러나 이러한 주장들이 실천으로 옮겨지는 데에는 여러 어려움이 있어 탈북민사업의 지방이양방안은 실행에 옮겨지지 않았다. 이시형(2008)의 연구가 지방정부의 탈북민 사업을 하기 어려운 제약요인들과 지역으로 탈북민 사업을 이관하기 위해 필요한 전제조건들을 밝혔다면, 김영수 외(2010)는 지방이양이라는 것이 탈북자문제의 대책이 될 수 없음을 역설하고 통일부가 계속 맡을 수밖에 없는 현실론을 개진하였다.

비슷한 시기, 변호사 등 법전문가 집단을 중심으로 정착지원법체계를 연구하여 거버넌스를 구성하는 행위주체간의 역할 및 권한조정을 보다 구체적으로 법안화하려는 움직임이 있었다(2009년 12. 대한변협 연구소위원회). 대한변협 북탈민연구소위는 현 단계에서는 지방정부로 탈북민 업무를 이관하는 것은 아직 이르며, 중앙정부간에 책임과 권한을 공동으로 책임지는 협업구조와 민간과의 파트너십을 법조문화하는 것이 필요하다는 주장을 공청회를 통해 제기하였고, 새로운 거버넌스의 구축을 제안한 정착지원법개정안을 정의화안으로 제출하였다(대한변협, 2009.12).¹⁰

바. 거버넌스 논의(3): 서비스전달체계의 주체와 기능

2007년 정착사업의 담당이관 문제로 촉발되었던 거버넌스 논의는 2009년 하나센터 시범사업이라는 전국단위의 민간위탁사업으로 일단 귀착되는 듯하다가, 2010년경부터 다시 새로운 국면으로 전환하였다. 현재 논의의 주제는 ‘누가 탈북민 정착서비스 전달체계와 거버넌스의 중심이 될 것이냐’이다. 수요자에게 제공하

⁹ 이제 탈북민 1만 명 시대를 넘어선 시점에서 탈북민을 더 이상 ‘특별한 존재’로 취급하여 독립적인 부서가 담당하기보다는 현행의 행정 및 복지서비스 전달체계 내에서 탈북민들의 보호와 정착이 가능할 수 있도록 업무조정을 하는 것이 바람직하며, 우선 탈북민 정착지원의 전담부처를 통일부에서 행정자치부 또는 보건복지부로 이전하고 행정자치부 또는 보건복지부 내에 탈북민 정착지원 전담부서를 설치하는 것을 고려해야 한다는 것이다.

¹⁰ 이 안은 정의화안으로 2009년 3월에 제출되었는데, 2년이 지난 현재 계류상태에 있다.

는 서비스 전달체계를 항시적으로 유지하기 위해선 많은 예산과 조직, 인력을 필요로 하기에 전달체계 관련 논의는 항상 여러 이해당사자 간의 갈등의 충돌지점이 되어왔다. 2009년부터 논의되기 시작한 통일부의 독자적 전달체계가 재단의 수립 및 상담사조직의 확대와 더불어 실체를 갖추어가고 있다.

그간 탈북민 정착서비스는 취업보호·거주지보호·신변보호담당관이라는 삼각보호담당관들의 지원체제로 이루어져왔으나 형식에 지나지 않으며 서비스의 실효성이 적다는 평가를 받아왔다.

기존의 선행연구들은 지방자치단체와 민간의 역할을 중시해왔다(이기영, 2002; 이우영, 2003; 이금순 외, 2004; 안혜영, 2005; 이금순·안혜영, 2007; 윤인진, 2007; 이시형, 2008; 최성일 외, 2008). 이금순 외(2004년)의 연구가 거버넌스 전체체계와 방향에 대한 개괄적 연구라면, 2007년도 이금순·안혜영의 연구는 서울, 대구 등의 지역 내에서의 각 단체 간의 네트워크 연결상황을 분석비교한 것이다. 기존의 복지서비스 전달체계를 활용하여 탈북민의 정착 및 취업서비스를 강화하는 방안(안혜영, 2005)이나 종합센터를 만들어 원스탑으로 서비스를 제공하는 방안(서윤환, 2000; 유욱, 2008) 등도 주장되었고 취업활성화를 위한 취업서비스 전달체계의 개편이 주장되기도(유길상 외, 2009; 김희순 외, 2010)하였다. 보다 본격적인 전달체계모형에 관한 연구는 노경란(2009)의 연구인데 다양한 모형들의 장단점이 비교분석되어 있다.

그러면 민간, 지방자치단체, 재단 등 각 주체들은 거버넌스 상에서 어떤 역할을 하고자 하는가? 현재 하나센터를 비롯한 민간단체들은 하나센터가 지역 내의 허브로서 지역거버넌스의 중심(김선화 외, 2010)으로 역할하고자 하나, 한편, 2007년~2008년 당시 다음 주무부처로 유력시되었던 지방정부의 역할은 갈수록 위축되어가고 있다. 이는 지방정부의 재정이 취약하고 법적으로 탈북민 업무가 국가사무로 되어 있어 제도적 뒷받침이 부족하기 때문이다. 반면, 2010년 만들어진 후원회의 후신인 재단이 50명이 넘는 상근인력과 100명의 전문상담사 및 예산을 기반으로 독자적인 전달체계를 만들 준비를 갖추어가는 것으로 관측된다.

상근인력을 갖춘 재단이 향후 전국적인 정착지원서비스의 전달체계를 갖추어 거버넌스의 중심이 될 수 있을 것인가? 정착의 공간인 지역거버넌스가 중심이 될 것인가? 이와 같은 중앙의 공단형 전달체계의 등장은 기존의 논의와 반하는 것이라는 지적도 있다. 향후 서비스전달체계의 논의는 이해당사자의 이해나 조직의 크기를 떠나 정책수요자의 요구에 맞는 서비스를 제공할 수 있는가에 달려있다. 향후 전달체계의 건설과 거버넌스의 향방을 유의깊게 살펴보아야 할 것이다.

2. 연구방법

가. 연구방법

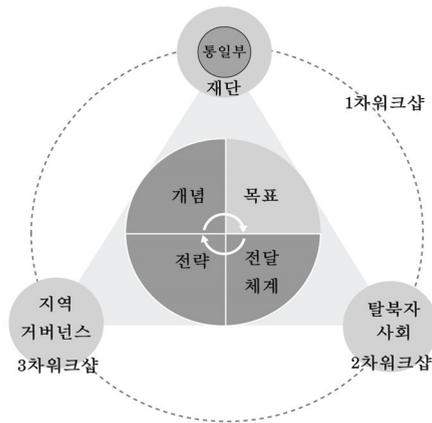
이를 위해 지난 10년간 정착정책의 변화과정 속에 나타난 정책쟁점들과 관련 선행연구들에 나타난 정착정책과 거버넌스 논의들을 정리하고 ‘중앙(통일부/재단)-지역거버넌스-탈북자 사회’를 둘러싼 행위주체자들, 당국자 등 거버넌스¹¹ 구성주체들이 각기 지향하는 탈북민에 대한 개념과 청사진, 정책우선순위, 전달체계 모형을 명료화하고자 한다.

연구문제는 두 가지이다. 첫째, 지난 10년간 탈북민 정책에 있어서 개념, 전략, 전달체계에 대한 논의들이 어떻게 진행되어왔는가를 선행연구들을 중심으로 고찰하는 것이다. 두 번째로는 현 단계 중앙정부와 탈북민 사회, 지역에서 거버넌스를 구성하는 삼각체제의 주체들이 생각하는 탈북민의 개념, 정착정책의 전략, 전달체계에 대한 관점이 어떻게 다른지 차이를 명료화하는 것이다.

연구방법론으로 인터뷰뿐 아니라 FGI(Focus Group Interview)기법을 동원하여 반대되거나 상충되는 의견간의 상이성이나 상호 충돌과 같은 역동성을 충분히 포함하고자 하였다. 자료수집을 위하여 문헌자료 연구 외에 거버넌스 구성주체를 대상으로 인터뷰 및 2011년도 각 3차례의 워크숍과 FGI전문가 회의를 가졌다. FGI그룹이란 그룹상호작용을 통하여 연구자가 정한 주제에 대한 자료를 수집하는 연구방법으로 가장 중요한 장점은 참여자들끼리 의견이나 통찰력을 제공하는 그룹상호작용으로서(Morgan, 2006), 이와 같은 방법은 쟁점이 되는 주제에 대한 자료를 신속하게 수집할 수 있다.

¹¹ 본 연구에서 사용하는 거버넌스 개념은 ‘거버넌스를 이루는 각 주체들이 자율성과 전문성을 가지고 효과적으로 네트워크를 조직하여 공평하고 효율적인 결과를 산출할 수 있는 거버넌스의 조직을 의미하는’ 바람직한 거버넌스(good governance)라는 의미로 사용할 것이다. 서창록 외. “거버넌스의 개념: 거버넌스 개념과 쟁점에 관한 소고”.

<그림 1> 정착정책의 기본요소와 거버넌스 연구모형



본 연구를 위해 거버넌스를 구성하는 중앙정부의 정책입안자, 탈북민 대표, 지역거버넌스 구성원들과 정책쟁점을 중심으로 총 세 번의 워크숍을 진행하였다. 주제 및 참가자 등에 대한 사항은 <표 1>과 같다. 각 단위를 대표하는 조직이나 구성원들과의 인터뷰와 두 차례의 FGI를 비롯하여 워크숍을 실시하였다.¹² FGI는 선행논의에 근거하여 거버넌스를 구성하는 행위주체자들 즉, 통일부/재단, 경기지역의 거버넌스 구성원, 탈북민사회 리더 그룹들을 대상으로 탈북민의 정체성과 청사진, 정책우선순위, 전달체계의 주체와 기능을 주제로 하여 그룹토의를 진행하여 녹취한 후 전사(transcribe)하였다.

¹² 남한의 중앙정부나 지방정부, 민간인은 탈북민을 바라보는 남한주민의 시각을 일정부분 대변한다. 또 대북정책을 담당하는 정부의 시각을 대변하기도 한다. 최근 남한주민과 북한이탈주민 간의 상호인식에 대한 연구가(윤인진, 2010)이 행해졌지만, 여러 정부부처의 입장에서 혹은 민간단체나 탈북민 단체의 입장에서 각각 어떻게 달리 인식하고 있는지에 대해 다른 연구는 없다.

<표 1> 거버넌스 구성주체들과의 워크숍 내용 및 일정

	참가자	주요내용	비고
1차 워크숍 2011.5.30	학계 3 언론인 1명 공무원 1명 그 외 5명	<발제>탈북민 사회통합을 위한 거버넌스 -탈북민 개념/전태국(강원대 교수) -북한이탈주민 정착지원정책의 실제와 전망 -탈북자 국내 정착지원을 위한 지방정부 거버넌스 구축과 한계	이화여대 포스코관 발제와 토론
2차 워크숍 2011.6.30	탈북자리더 6명	<FGI>탈북민 커뮤니티의 쟁점과 전망 탈북민 사회 리더와의 FGI(Focus Group Interview)	이화여대 포스코관
3차 워크숍 2011.8.26	경기지역 7명 -지방정부, 경 기도청공무 원, 민간단체, 하나센터, 신 변보호담당 관, 취업보호 담당관.	<발제> 경기도 탈북정책의 현황과 전망 (경기도 남북협력관) <FGI> 경기도 탈북민의 사회통합 거버넌스 연구 경기지역 거버넌스 구성행위주체자들과의 FGI 발제 프레임 배포 및 작성→조직별 사전 설문조사→발제 작성→토론→녹취→분석	경기도청 2청사

나. 연구참가자

탈북민을 대표하는 인물로 사회단체나 기업에서 임원으로 일하거나 우리 사회에서 성공적으로 정착했다고 알려진 탈북민들을 선정하였다. 본 연구의 FGI에 참가한 탈북민 연구참가자 6명의 인적사항은 아래와 같다. 연구참가자들은 2011년 6월 30일 오후 3시부터 8시까지 이화여대 포스코관에 모여 “탈북민 커뮤니티의 쟁점과 전망”이라는 주제 하에 토의를 진행하였다.

경기지역 거버넌스의 대표로 본 연구에 참가한 사람은 경기도청 남북협력관실의 담당자를 비롯하여 전문상담사, 하나센터, 하나센터 외의 민간단체(자유총연맹)와 기존의 보호담당관들(취업, 주거지, 신변) 7명이다. 2011년 8월 26일 1시-6시까지 다섯 시간동안 경기도청 상황실에서 FGI 회의를 가졌다. 참가자 선정 및 발제안 준비과정은 아래와 같다.

<표 2> 탈북민 연구참가자

사례	NK_FGI 연구참가자 1	NK_FGI 연구참가자 2	NK_FGI 연구참가자 3	NK_FGI 연구참가자 4	NK_FGI 연구참가자 5	NK_FGI 연구참가자 6
직업	사회단체	사회적 기업	탈북민학교	지자체공무원	전문직	대기업
지위	임원	임원	교장	공무원	의사	대리
성	여	남	여	여	남	남
연령	40대	40대	30대	30대	40대	30대

경기도의 지역거버넌스를 구성하는 주요 각 부문 즉, 지방정부의 정책결정자를 비롯하여 거주지보호담당관(탈북공무원), 신변보호담당관, 취업보호담당관, 신변보호담당관, 하나센터, 민간단체 종사자 중에서 조직위계상으로는 실질적으로 대표할 수 있는 사람으로 연구참가자들을 선정하였다(표 3 참조). 각 조직의 대표하는 연구참가자들은 참석하기 전에 FGI에 참가할 발제자가 자신이 속한 조직원들에게(6명 이상) 설문지를 통해 각 쟁점에 대한 소속원들의 입장을 확인하였고, 그것을 기초로 발제문을 작성하였다.

<표 3> 경기도 거버넌스 구성 연구참가자

항목	FGL_1 정착도우미 자유총연맹	FGL_2 탈북민 공무원	FGL_3 재단소속 상담사	FGL_4 신변 보호담당관	FGL_5 취업보호 담당관	FGL_6 하나센터
소속	정착도우미 자유총연맹	경기도 공무원	지원재단	경찰서	고용노동부	하나센터
신분	정착도우미	공무원	상담사	신변보호담당관(경찰관)	취업보호담당관(공무원)	센터장
성	남	여	여	남	남	남
연령	40대	30대	40대	40대	30대	50대
설문참가자	30	16	8	1	6	10

아래 <표 4>는 경기도에서의 회의 일정이다.

<표 4> 경기도 지역거버넌스 FGI 회의일정 및 토론쟁점

세션	토론시간	주 제	쟁 점
1session	1:30-2:50	I. 북한이탈주민의 개념과 역할	개념, 호칭, 역할
2session	3:00-4:20	II. 정착청사진 및 정책우선순위	정착성공개념, 정책우선순위, 통합소요시간
3session	4:30-5:50	III. 정착지원서비스 전달체계모형	가장 지배적인 모형, 바람직한 모형

통일부 관계자를 2011년 5월 30일 초대하여 토론회를 진행하였고 전체 토론 내용을 녹취한 후 전사(transcribe)하였으며, 전문가회의만으로 부족하다고 생각하는 부분을 중심으로 2011년 5월부터 10월 사이에 각 통일부, 재단, 민간단체 별로 관계자 2명씩 총 6명을 인터뷰하여 자료를 보완하였다. 본 연구에서 지칭하는 통일부, 재단, 민간의 입장이라는 것은 워크샵과 FGI자료 및 인터뷰 내용을 근거로 하는 것이다.

<표 5> 인터뷰 대상자

조직	연구참가자	주요내용	비고
통일부	2명	개념, 정착청사진, 정책우선순위, 전달체계	2011.5.7 2011.10.10
재단 본부	2명	개념, 정착청사진, 정책우선순위, 전달체계	2011.10.7
민간단체연 대 임원	2명	개념, 정착청사진, 정책우선순위, 전달체계	2011.9.30

III. 거버넌스구성 행위주체의 탈북민 정착정책 인식

1. 탈북민의 개념

가. 탈북민 리더들이 평가하는 탈북민 개념

탈북자사회의 리더를 FGI참가자로 선정하여 탈북민의 개념,¹³ 선호하는 호칭¹⁴에 대해 토의하였는데, 당사자 집단의 각 쟁점에 대한 입장은 아래와 같다. FGI

참가자 전원이 동의하는 용어나 호칭은 없었고, 참가자의 노동시장에서의 위치에 따라 용어에 대한 선호가 확연하게 구별되었다. 특히 ‘탈북’이라는 용어의 의미를 둘러싸고 이견이 드러났다. FGI 참가자 1, 2, 3, 4는 최근 정치적 활동을 활발하게 전개하는 사회단체인을 비롯하여 탈북민학교 교육자, 사회적 기업인, 지자체 공무원 등 탈북자 노동시장(ethnic labour market)을 기반으로 일하는 사람들이다. 이들 중, FGI 참가자 1, 2, 3은 ‘탈북’이라는 용어를 ‘듣기 싫으나 배제할 수 없는 용어’ 라고 생각한다.

<표 6> FGI 제 1세션: 탈북민 개념 및 호칭 논의

항목	탈북자 노동시장(ethnic labour market)				일반노동시장	
	FGI_1 사회단체인	FGI_2 사회적기업인	FGI_3 탈북아동학교	FGI_4 지자체공무원	FGI_5 자영업(의사)	FGI_6 대기업대리
탈북	○	○	○	×	×	×
새터민	×	×	-	-	-	○
이주민	×	○	×	×	×	×
제안 용어	탈북민	북한+이주+ 탈북개념이 들어간 용어	탈북출신 남한주민	명명하는 것이 적절치 않음	윗동네에서 아랫 동네로 옴	새터민
인용	듣기 싫지 만 탈북을 배제할 수 없어	탈북-정치적 으로 접근해야	정체성을 밝히는 게 가장 안전함	선량한 분(먹 고살기 위해 온)에게는 적 절치 않음	출신지역+ 주민 호칭은 상관없음	새로운 것을 지향한다는 의미로 새터 민 선호
커밍 아웃 관련 입장	-	○	○	-	○ 나의 브랜드	-

중국까지 가는 건 별로 배신이라고 생각 안 되는데, 거기서 남쪽으로 들어오는 거는 조국을 배반하고 지금 딱 이쪽으로 오는 그런 감이 들기 때문에... 거기서 누구나 다 갈등을 겪다가 그 답에 여기 오는데 그때는 틀림없이 탈북이죠. 그때는 국기를 지금 버린 거고 남한을 선택한 거죠. 그니깐 그런 의미에서

¹³ 한국사회에서는 탈북자, 북한이탈주민, 새터민, 북한이주민, 탈북이주민, 탈북민, 북한출신주민 등 다양한 호칭들이 사용되고 있습니다. 각각의 호칭에 대해 평가해주세요.

¹⁴ 여러분은 어떤 호칭이 여러분의 정체성을 표현하는데 가장 적절하다고 보십니까? 그리고 어떻게 호칭되기를 원하십니까?

‘탈북’자를 뺄 수가 난 없을 거 같애.(FGI 참가자 1; 사회단체인)

이들은 통일문제에 접근하기 위해서는 탈북자 집단의 정치화가 어쩔 수 없는 선택이라고 생각하였다.

제가 탈북자를 돕고, 북한을 돕고 통일문제까지 접근하는 방향에서 명칭을 생각해본다면, 아무래도 대외적으로도 이 문제가 화제를 가져와서… 북한 들어가고, 이주도 들어가고, 탈북도 들어간 그런 용어가 적절하지 않겠나...그렇게 생각합니다(FGI 참가자 2; 기업인)

그러나 탈북민의 정착지원 업무를 하는 탈북민 공무원(FGI 참가자 4)은 탈북민들이 북한을 나온 동기가 반드시 북한을 반대해서 떠난 것이 아니기에 탈북자라는 호칭을 반대한다고 하였다.

탈북보다는 사실 먹고 살기 위해서 오신 분들이 지금은 더 많다는 거예요. 지금. 바로 선량한 분들한테 탈북자라는 용어는 좀… 이 대명사가 바람직하지 않다는 생각을 해요.(FGI 참가자 4; 공무원)

FGI 참가자 5(개업의사)와 FGI 6(대기업 대리)은 일반노동시장에서 남한주민과 경쟁하여 성공적으로 정착한 경우이다. 이들 참가자들(5, 6)은 ‘남한주민과 구별짓기’ 자체를 꺼려하는 경향을 보였다. 이들은 특별한 호칭대신 북한대신 출신 지역으로 명명하는 것을 선호하였고(FGI 참가자: 의사), ‘북한’이나 ‘탈북’이 들어가지 않은 ‘새터민’이라는 용어를 사용할 것을 제안하였다(FGI 참가자 6: 대기업).

저는 윗 동네에서 아랫 동네로 항상 왔다고 그러거든요, …중략… 그냥 지역이름으로 그냥 부르면 안 되는가… 청진사람. 무슨 뭐. 함흥에서 왔으면 뭐 함흥 사람 말이야.(FGI 참가자 5: 개업의)

한국 사람이 생각하기에는 아 북한에서 왔다. 대부분은 좀 수준이 낮은데서 왔다. 혹은, 거칠다? 좀 이렇게..특이하다. 호기심 가는 대상이거든요? 이렇게 하고 뭐..‘탈’자는 조금 좀 안 좋은 거예요. 제가 보기에는 거기가 안 좋아서 오는 거잖아요. 다 상처를 건드리는 거예요.(FGI 참가자 6: 30대, 대기업 대리)

특히 ‘이주민’이라는 용어에 대해서는 6명 중 5명이 반대 의사를 분명히 하였다. 자신들은 우리나라 국민이지 외국 사람이 아니라는 것이다. 탈북민리더들은 탈북민을 부르는 용어로 ‘탈북출신 남한주민’ ‘탈북민’, ‘북한+이주+탈북이 들어간 용

어'라든가 '윗동네에서 아랫동네로 왔다', '새터민', '명명하기를 원치 않는다' 등을 제안하였다.

나. 지역거버넌스 행위주체자가 보는 탈북민 개념

경기도청에서 진행된 FGI 워크숍에서는 정착지원업무를 하는 각 조직을 대표 하는 발제자가 자신의 조직구성원들에게 설문지를 배포한 후 의견을 수렴하였다. 탈북민 개념 중에서 북한이탈주민을 제외한 용어 중에서 가장 적절하다고 생각되는 용어를 선택하고 그 이유를 설명하도록 하였다.¹⁵ 다음 <표 7>에서 보는 바와 같이, 지역거버넌스 구성원들이 탈북민을 바라보는 시각은 매우 다양하다.¹⁶

<표 7> 경기도 거버넌스 구성원의 탈북민 개념

항목	FGL_1 정착도우미 자유총연맹	FGL_2 탈북민 공무원	FGL_3 재단소속 상담사	FGL_4 신변 보호담당관	FGL_5 취업보호 담당관	FGL_6 하나센터
개념	21/30명(70%) 새터민 선호하 나 명칭이 차별 대우 빌미 될 것을 우려	북한이주민	탈북주민	자유를 찾아 북 한을 탈출한 사람	탈북주민	대한민국 국민(4) =탈북이주민 (4)
호칭	새터민	국민, 따로이 분리하지 말기를 바람.	호칭 상관없이 동포로 대우	자유이주민 북한주민	탈북민	탈북민, 자유이주민
역할		-통일시 예상문 사전발굴, -외부정보의 전달자 -북한민주화 기여	-외부 정보의 전달 -북한개발의 지원과 설득 -예상문제의 발굴	-남북한 사이 의 가이드	북한사회에 정보전달을 통한 주민의 식변화	통일시 예상 문제 발굴 북한사회에 정보전달

자유총연맹 소속의 정착도우미 30명 중 21명은 '새터민'을 선택한 반면, 탈북민 공무원들은 '북한이주민'이라는 용어를 선택하는 사람이 다수였다. 재단소속 상담

¹⁵ “선생님과 선생님의 동료들이 생각하는 북한이탈주민의 개념은 무엇입니까?”

¹⁶ “선생님과 동료들이 선호하는 북한이탈주민의 호칭은?” “선생님과 선생님의 동료들이 생각하는 통일에서의 북한이탈주민의 역할은?”

사들은 ‘탈북주민’을 선택하였고, 신변보호담당관들은 ‘북한주민’, 혹은 ‘자유이주민’을, 취업보호담당관은 ‘탈북주민’을 선택하였다. 하나센터 직원들은 ‘자유이주민’과 ‘탈북이주민’이라는 용어를 선택하였다. 흥미로운 사실은 구성원들이 선택한 탈북민의 개념은 각기 다양했지만, 탈북자의 역할은 상당히 유사했다는 점이다. 즉, 그들은 탈북민의 역할을 모두 ‘통일 후 예상되는 문제의 발굴’과 ‘북한사회에 정보전달’에 있다고 보았다.

특기할만한 점은 탈북민 출신 공무원들은 다른 조직에 속한 구성원들과는 달리 탈북민들이 통일이전과 이후 ‘북한민주화에 기여’할 것이라고 예상했다는 점이다.

다. 통일부가 보는 탈북민 개념

통일부는 법률상 용어인 ‘북한이탈주민’을 사용한다. ‘새터민’은 2005년부터 정부에서 용어순화 차원에서 권장해온 호칭이나, 당사자들의 선호를 고려하여 2008년 국정감사 이후부터 더 이상 공식적으로 사용하지 않고 있다. 북한이탈주민이라는 용어는 법 제2조 상의 요건만 갖추면 당연히 보호를 받게 되는 객관적 상태인 ‘이탈’을 중시하는 용어이다. ‘이탈’이라는 어휘자체가 소극적이라는 지적도 있으나, 통일부 관계자는 “가장 많은 북한주민을 받아들이고자 하는, 즉 전원 수용하겠다는 정부의 의지를 담고 있다”고 설명한다. 남북관계와 통일정책 차원에서 볼 때, 북한이탈주민의 발생은 남북관계의 현실을 반영한다. 기본적으로 한국사회와 정부가 북한이탈주민의 안정적 정착을 지원하는 일은 ‘통일의지와 능력을 보여주는 자신감의 표출이자, 미리 통일준비를 학습하는 기회’라는 것이 통일부의 공식 입장이다.

최근 들어 통일부는 통일시 탈북자의 역할을 자주 강조해왔다. 통일부 측 연구참가자는 “이들은 향후 통일시대에 사회통합에 기여할 계층이다. 통일대비 전문인력으로 육성하여 향후 남북 사회통합과정에서 남북 주민들의 융합 및 가교역할을 수행하도록 하는 전략적 의미”가 있다고 강조하였다. 이를 ‘생산적 기여자론’이라고 명명해보았다. 1990년대 이전의 ‘통일역군론’이 체제대결에 있어 귀순자의 존재를 남한 자본주의체제가 북한사회주의보다 우위에 있는 증거로 강조하며 사용한 용어라고 한다면, 2000년대의 ‘생산적 기여자’론은 남북주민간 ‘융합자’, ‘가교역’을 강조한다는 점에서 차별화된다고 하겠다.

라. 북한이탈주민 지원재단측이 보는 탈북민의 개념

재단역시 통일부와 마찬가지로 법률용어인 ‘북한이탈주민’을 공식용어로 사용한다. 재단관계자는 탈북민은 헌법상 우리 국민이므로, 조선족이나 베트남과 같은 다문화 이주민과는 다르며 ‘우리 국민을 이주민으로 볼 수 없다’고 다문화적인 관점과는 좀더 분명하게 선을 그었다.

또 재단관계자에게 통일역군론, 탈북자 탈정치화론, 정치세력화론의 세 가지 입장을 제시하고 한국사회에서의 탈북민 역할에 대해 의견을 물어본 결과,¹⁷ 이 세 가지 역할의 나름대로의 의미를 인정하면서도 다소 다른 의견을 주었다. “탈북민의 역할은 세 가지 뿐만 아니라 또 다른 역할이 있다. 바로 남과 북의 생각과 가치관, 행동의 차이에 대한 상호이해를 증진시키는 것이다.” 이와 같은 재단관계자의 설명은 통일부에서 말하는 이른바 ‘생산적 기여자’ ‘상호융합자’와 맥락을 같이 하며, 사회정착과정에서 남북한 주민 간의 상호이해와 통합을 제고한다는 점에서 허버마스가 말하는 사회통합의 정의에 근접한 것으로 판단된다.

¹⁷ 재단관계자 인터뷰시 아래와 같은 문건을 제시하였다.

한국사회에서의 탈북자집단의 위상을 놓고 세 가지 견해가 나타나고 있다. 가, 나, 다에 대한 여러분의 의견은?

가. 통일역군론

탈북자들을 통일역군으로 역할을 규정하는 정책적 관점이 최근 들어 자주 등장하고 있고 탈북자 단체나 인사 중에서도 통일을 대비한 탈북자 1000명 양성 등의 주장이 제기되고 있고 실향민 중심의 이북5도청을 탈북자 중심의 통일청으로 바꾸어야 한다는 주장이 있다. 이러한 주장에 대해서는 귀하의 견해는?

나. 탈북자 탈정치화론

이와는 정반대로 탈북자 집단의 정치화가 탈북자 사회를 위해 이익이 되지 않는다는 견해도 있다. 오히려 이데올로기적인 대립상황에 소수자인 탈북자집단을 앞세워 지나치게 노출시키는 것은 사회적 소수자이자 남북한경계인인 탈북자 자신을 위해서는 도움이 되지 않는다는 견해도 있다. 탈북자 사회를 위해서는 이데올로기를 떠나 탈정치화하는 것이 바람직하다는 견해이다. 이러한 주장에 대해서는 귀하의 견해는?

다. 정치세력으로서의 탈북자 등장론

탈북자를 국회의원으로 내보내 2만명의 이해관계를 대변하도록 하는 것이 필요하다는 주장이 수년전부터 제기되어왔다. 실제로 인천 연수구에서는 탈북자를 시의원으로 내보내고자 시도하기도 했다. 정치세력으로서의 탈북자집단의 등장론에 대해 어떻게 평가하는가?

2. 정착청사진

가. 탈북민리더 연구참가자가 인지하는 정착성공

탈북민리더 연구참가자들이 생각하는 정착성공은 아래와 같다.

경제적으로 자립하여 국가에 의존하지 않고도 먹고 살 수 있는 부를 축적하고(참가자 1, 2, 3), 심리적으로는 안정되고 행복감을 느끼고(참가자 1, 3), 문화적 차이의 수용(참가자 4), 노동시장에서 한국사람과 경쟁하여 실력을 인정받고(참가자 5, 6), 한국사회와 융합하고(참가자 5), 한국문화를 수용하는 것이다(참가자 2). 나아가 사회봉사를 하면서 꿈을 가지고 살아가는 일(참가자 6).

특징적인 점은 일반노동시장에서 일하는 연구참가자들은 ‘남한사회에서의 경쟁력과 실력’을 중요한 정착성공의 기준으로 본 반면에, 탈북민을 대상으로 한 직업에 종사하는 연구참가자들은 경제적 만족도와 더불어 사회문화적 요인(행복, 심리적 만족, 문화수용)을 중요한 기준으로 보았다.

<표 8> 탈북민리더 FGI그룹의 정착성공 개념

항목	탈북자 노동시장(ethnic labour market)				일반노동시장	
	FGI_1 사회단체인	FGI_2 사회적 기업인	FGI_3 탈북 아동학교	FGI_4 탈북 공무원	FGI_5 전문직 자영업(의사)	FGI_6 대기업대리
성공의 개념	-국가에서 안 도와주 어도 자립 하여 먹고 사는 일 -심리적으 로 만족할 때	-잘 먹고 잘 사는 것 -한국사회 에 융합하 여 문화를 수용	-부의 축 적(돈) + 행복감 (안정)	-경제심 리적 안 정 -문화적 차이의 수용	-실력을 인 정받는 것 이 성공 -남한사회와 의 빠른 융 화	-한국사람과 비교시 경쟁력 -사회봉사를 하고, 꿈을 갖 는 일

나. 통일부의 정착청사진

통일부가 말하는 우리 사회가 탈북민에게 정착지원을 해야 할 논리는 명료하다. 탈북민들을 동화하도록 지원하는 것이 곧 남북주민 간 사회통합에 기여하는 것이라는 입장과 탈북민은 가난과 인권유린에 고통받아온 소수자로서 남한사회의 관용과 배려를 필요로 한다는 것으로 요약된다.¹⁸ 통일부는 세 가지 단계적 목표를

제시하였는데, 우선 ‘좋은 직장과 안정된 소득과 같은 경제적 정착’을 중요하다고 꼽았다.

첫째, 경제생활에 있어 안정적 정착을 통해 우리사회에 정착하는 것이다. 우선 북한이탈주민들의 먹고사는 문제를 잘 해결하는 것, 즉 좋은 직장과 안정된 소득 등 경제적 정착이 가장 시급하고 중요한 과제이자 정착지원의 목표라고 볼 수 있다. 지금은 첫째 단계, 즉 먹고사는 문제에도 미달하고 있지만, 각 분야에 진출하여 조금씩 성공적 결과를 만들어 가는 희망적 모습도 목격되고 있다고 자체 평가하고 있었다.

둘째, 우리사회로의 건전한 자리매김과 생산적 기여자.

북한이탈주민 2만 명 시대에 접어든 만큼, 이들이 각 분야에서 각자 잘 정착(자리매김)하고, 그들의 어려운 사선을 넘어 우리나라에 들어올 때 꾸었던 코리아 드림을 실현하게 지원하는 일이 매우 중요하다. 여기서 ‘코리아 드림’이란 구체적으로 무엇을 말하는 것일까? 이 부분에 대해서는 담당자는 ‘이는 우리사회 소수자 계층이 사회 각계에 최소한의 진출 기회를 부여하는 것이며, 이는 소수자 우대 및 대표성 차원에서 중요한 가치가 될 수 있다는 취지에서도 고려해야 할 것이다.’라고 설명한다.

셋째, 통일과정에서의 주도적 역할을 담당하는 통일역군의 역할.

이를 위해서는 북한이탈주민 스스로가 이러한 통일역량으로서의 정체성과 자존감을 가지고 우리 사회에서 ‘자기주도적 정착 노력’을 하는 것이다. 이를 통해 통일과정에서도 통일역군으로 활약할 수 있는 원천이 된다.

통일부의 청사진은 명확하나, 향후 관건은 이러한 정착청사진을 뒷받침할 수 있는 중장기적 로드맵을 얼마나 구체적으로 제시할 수 있느냐에 달려있다.

다. 지역거버넌스 구성원이 보는 정착성공

지역거버넌스 구성원들은 FGI회의에 참여하기 전에 각 소속 조직에서 사전 준비과정을 밟았다. 일차로 각 조직을 대표하는 발제자들은 자신의 조직구성원들에

¹⁸ 첫째, 우리의 사회통합 차원에서 우리 사회에 동화, 융화될 수 있도록 지원함으로써 우리 사회의 통합, 나아가 남북간 사회·주민통합에 기여할 수 있을 것으로 기대할 수 있다.

둘째, 인권 차원에서 보면 가난과 인권 유린에 고통 받아온 북한이탈주민을 전원 수용하는 것은 당연한 국가의 의무이다.

셋째, 북한이탈주민의 정착을 위한 우리 사회의 수용노력은 소수자에 대한 관용과 배려를 기본으로 하는 선진화를 가늠하는 지표이다.

게 설문지를 배포한 후 설문결과를 종합하였다. 그리고 그 결과에 기초하여 발제안을 준비하였다.¹⁹

참가자들은 정착성공의 기준으로 경제적 측면 뿐 아니라 사회적, 심리적 분야를 포괄하는 다양하고 복합적인 기준을 제시하였다. 상담사는 ‘남한사회의 장점과 단점을 수용하는 것’이라고 답하였고, 하나센터의 대표는 ‘사회통합’과 ‘심리적 안정’, ‘자립’을 선택하였다. 취업보호담당관은 ‘다양한 분야에서 취업하는 것’이 고용분야에서의 정착성공이라고 보았다. 신변보호담당관들은 ‘스스로 벌어서 생계를 유지해야 한다’는 자립의식으로서의 전환이 가장 중요한 정착성공이라고 보았고, 탈북민 공무원들은 ‘자립자활능력’과 더불어 본인이 ‘대한민국 국민이라고 느끼는 정체성’을 중요한 기준으로 제시하였다.

<표 9> 경기도 거버넌스 구성원의 성공정착개념

항목	FGI_1 정착도우미 자유총연맹 (30인)	FGI_2 탈북민 공무원 (14명)	FGI_3 재단소속 상담사 (8명)	FGI_4 신변 보호담당관 (1명)	FGI_5 취업보호담 당관 (6명)	FGI_6 하나센터 (10명)
성공의 개념	-경제적 측면을 가장 중시, 직업관과 직업 중요	-자립자활능력과 본인이 대한민국 국민이라고 느낄 때	-남한사회의 장점과 단점 수용	-스스로 벌어서 생계를 유지한다는 의식전환 -안정된 직업	-고용부문의 정착성공은 다양한 분야에서의 취업을 의미	-사회통합과 심리안정, 자립

3. 정착정책의 우선순위

탈북민과 지역거버넌스 구성원 그리고 통일부와 재단 측 인사에게 정착정책 중 무엇을 가장 중요하다고 보는지 질문하였다. 질문의 내용은 “여러분이 생각하는 가장 중요하다고 생각하는 탈북민 정책의 중요순위는 어떻습니까? 그렇게 생각하는 근거는 무엇입니까?”이다.

¹⁹ 질문내용은 “선생님과 선생님의 동료들이 생각하는 북한이탈주민의 정착성공의 개념 및 정착청사진과 정책우선순위는 무엇입니까?”이다.

가. 탈북민 리더가 선택한 최우선정책

FGI에 참가한 탈북민 리더들은 정착정책 중 취업과 교육분야를 특히 중요하게 여겼으며, 이에 대해 집중적인 제언을 하였다. 그런데 사회단체에 속한 사람들과 기업에서 일하는 사람들 간에는 정책방향에 대한 의견이 다소 달랐다.

<표 10> 탈북민 FGI 그룹의 정책평가 및 제언

항목	탈북자 노동시장(ethnic labour market)				일반노동시장 (labour market)
	FGI_1 사회단체인	FGI_2 사회적기업인	FGI_3 탈북민학교	FGI_4 공무원	FGI_6 대기업직원
	<ul style="list-style-type: none"> -학력을 위주로 한 정책필요. -처음부터 힘든 일은 못함. 5년간은 육체적 힘의 보강이 필요 -소수자에 대한 배려 차원에서 접근 -고용지원금을 긍정적 평가 	<ul style="list-style-type: none"> -더 잘 살겠다는 욕구에 기반한 시장주의정책 필요 	<ul style="list-style-type: none"> -한국사회로의 동화가 어려운 사람을 위한 안전망으로서의 통합형 사회적 일자리 필요 -한국주류사회와 소통가능한 북한과 남한에서 다 교육받은 사람이 선도집단 가능성 	<ul style="list-style-type: none"> -탈북민만의 사회통합이 아니라 남북주민이 함께 하는 사회통합 필요 	<ul style="list-style-type: none"> -취업을 도와 준다면 나머지는 개인책임 -대학교육은 한국사회에서 필수로 계속적인 지원 필요. -취업장려금을 긍정적 평가

탈북 사회단체인들은 취약계층을 위한 정책적 배려의 중요성을 강조한 반면(참가자 1; 사회단체인, 참가자 3; 교장), 탈북 기업인들은 취업의 중요성과 시장지향성을 가미한 정책이 효과적이라는 의견을 주장했다. 전자는 소수자에 대한 배려가 필요하며 현재 고용지원금 등이 중요한 역할을 하고 있다는 견해(참가자 1; 사회단체인)를 보였으며, 그 이유로 북한의 사회구조상 입국 초기에 어려운 일을 하기 어렵다는 점과 한국사회 동화가 어려운 사람들을 위해서는 통합형 사회적 일자리가 필요하다는 견해(참가자 3; 학교 교장)를 피력하였다. 후자(참가자 2, 6)는 취약계층은 사회적 안정망으로 보호하더라도 시장주의가 반영된 정책이 더 효과적이라고 본다는 의견을 보였으며(참가자 2; 기업인), 취업의 문턱을 넘을 수 있도록 도와주는 것이 국가의 할 일이지만, 일단 취업을 한 후에는 개인이 책임져야 한다는 의견(참가자 6; 대기업대리)을 제시하여 두 집단 간에 의견 차이를 노정했다.

이처럼 정책측면에서는 탈북민노동시장에 속한 집단과 일반노동시장에 속한 집단은 의견차이를 보였지만, 탈북민노동시장에 참가한 집단(사회단체인, 사회적기업인, 탈북아동학교)이건 일반노동시장에 참가한 집단(대기업 직원, 의사)이건 할 것 없이 두 집단 모두가 공통적으로 역설한 것은 ‘고등교육의 중요성’이었다. 참가자 6(대기업 대리)과 참가자 1(사회단체인) 모두 북한의 전문대학졸업생이 20%에 불과한 상황에서 남한사회가 대학교육의 기회를 주지 않는다면 북한사람들은 모두 취약계층화 할 수 밖에 없을 것이라고 역설하였다.²⁰

그 외에 탈북민리더 집단은 여러 정책적 제언을 내놓았다. 사회단체인은 고용지원금의 역할을 높게 평가한 반면, 대기업 대리는 취업장려금의 역할을 높게 평가하였다. 인상적이었던 점은 탈북민 공무원이 사회통합은 탈북민만이 아니라 남한 주민이 함께 참여할 때 이루어질 수 있다고 지적한 사실이다. 끝으로, ‘탈북자 사회를 선도할 수 있는 집단이 있다면 어떤 집단이 될 것이냐’라는 질문에는 선도집단 요건으로서 ‘한국의 주류사회와 소통할 수 있는 능력’, ‘학력’ 이라고 답하였다.²¹

나. 지역거버넌스 구성원이 보는 정책순위

지역거버넌스 구성원이 선택한 중요정책 순위를 보면, 아래 <표 11>과 같다. 취업(일자리), 교육, 주거, 의료 순으로 중요성을 인식하였는데, 구성원들은 취업이 가장 중요하다는 점에서는 전원이 일치하였다.

정착도우미(30명 설문참가)와 하나센터(10명 설문참가)는 일자리>주거>의료의 순으로 중요하다고 보았으며, 탈북자 공무원(14명 설문참가)은 일자리>교육>주거로 보았고, 재단소속 상담사는 일자리>자녀교육>의료지원의 순으로 중요하다고 보았다. 신변보호담당관은 일자리>의료>교육지원을 선택하였다.

²⁰ 한국에서는 대학 졸업은 필수예요. 대부분이 그러니까 그것까지 안 해준다는 거는 제일 취약계층을 밀어 버리는 것과 마찬가지로요(FGI참가자 6; 대기업 대리).

²¹ 리더 집단을 이제 누구를 볼 것이냐가 이제 핵심인거 같은데..리더집단은 한 5년이나 몇 년 지나면 이게 약간 드러나요. 북한에서도 이제 배우고, 남한에 와서도 배우는 사람... 그래서 (한국사회의) 주류와의 소통이 가능한 사람(FGI참가자 3; 대안학교 교장).

<표 11> 경기도 거버넌스 구성원의 정책우선순위

항목	FGI_1 정착도우미 자유총연맹 (30인)	FGI_2 탈북자 공무원 (14명)	FGI_3 재단소속 상담사 (8명)	FGI_4 신변 보호담당관 (1인)	FGI_5 취업보호담 당관 (6명)	FGI_6 하나센터 (10명)
정책 우선 순위	일자리>주거> 의료	일자리>교육> 주거	일자리>자 녀교육>의 료지원	일자리>의료 >교육지원	본인의 교육과일자 리대책	일자리> 주거>의료

그러나 정착 취업전문가인 취업보호담당관은 탈북민 본인의 교육과 일자리를 똑같이 중요하게 보았다. 일자리 성과측정을 단지 취업자 수로 하는 현재의 방식이 정착서비스의 질을 낮춘다고 보았다.

현재 북한이탈주민에 대한 일자리 대책은 주먹구구식에 가깝다. 북한과 남한의 직업에 대한 이해도 다르고, 직업의 종류도 다르다. 그러므로 북한이탈주민은 남한의 직업을 충분히 이해하고 (직업을) 선택해야 하며, 이를 위해 적합한 교육, 직업훈련 등도 필요하다. 하지만 각 정부기관은 이러한 취업지원서비스의 질적인 면보다는 양적인 면을 강조한다. 즉, 취업자 수를 성과의 측정단위로 정하는 경우가 많은데, 이러한 성과 측정방법은 정착지원서비스의 질을 오히려 낮추는 역할을 하는 듯하다(FGI참가자 5:취업보호담당관).

취업보호담당관을 제외한 다른 구성원들 모두는 일자리대책이 가장 중요하다고 지적하였음에도 불구하고, 탈북민에게 있어 교육이 일자리만큼이나 중요하다고 보는 취업전문가의 관점은 시사하는 바가 크다.

다. 통일부의 정책우선순위

통일부에서 정책우선순위라고 명시되어 있는 문건은 없으나, 향후 개선해야 할 과제설정을 통해 정책순위를 유추해볼 수 있을 것이다. 정책과제는 ‘① 정착지원 서비스의 내실화와 서비스 간 연계 강화, ② 생애주기적·맞춤형 지원시스템 구축, ③ 각 분야에서의 성공을 위한 지원분야의 다양화, ④ 재단을 중심으로 한 민간의 지원역량 극대화, ⑤ 북한이탈주민들과 함께하는 통일준비 본격화’이다.²²

²² 이화여대 제1차 워크숍 발제문(통일부 관계자).

첫째, 정착지원 서비스의 내실화와 연계를 위해서는 거주지보호 담당기관인 지자체가 중심이

라. 재단이 보는 정책 우선순위

재단은 초기정착 및 생활안정을 지원하는 것을 최우선적으로 하고 있었다. 일자리 문제에 대한 접근이 주로 취업상담 및 알선, 사회적 기업이나 영농지원에 초점이 맞추어지고 있었고, 구체적인 일자리 사업계획이 분명치 않은 것으로 보인다. 인터뷰 결과, 재단에서 바라보는 탈북민 관련 정책우선순위 사업은 다음과 같다.

첫째, 기초정착과 생활안정. 예를 들어 하나원 수료자 거주지 안내 및 생활 상담 지원, 주택미배정자 공동생활시설 지원, 무연고 청소년 그룹홈 지원, 탈북학생 대상 방과후 공부방 운영 지원, 의료 및 긴급 생계 지원,

둘째, 자립자활을 지원하는 일. 즉 취업알선, 고용촉진, 영농지원, 사회적 기업 설립 지원,

셋째, 일반국민의 탈북민 인식의 개선(교육) 및 홍보,

넷째, 북한이탈주민의 생활 적응 교육 및 청소년 장학 지원,

다섯째, 정착실태 조사 및 관련 정책 연구.

이는 주택을 배정받지 못한 탈북민의 수는 많지 않지만 받지 못한 사람들에게는 문제의 심각성이 크기 때문일 것이다.

4. 바람직한 정착지원 서비스전달체계 모형

정착지원 서비스전달체계 모형 선택에 관해서는 탈북민 리더집단을 제외하고, 지역거버넌스와 재단측을 대상으로 FGI 및 인터뷰를 진행하였다.

되어 운영되는 ‘지역협의회’의 적극적 활용,

둘째, 생애주기적·맞춤형 지원시스템 구축이란 가급적 개인별 경력개발과 관리·지원을 통해 가장 효율적인 정착경로를 제시하고 이를 위한 지원체도를 제안하는 것이 이다. 몇 가지 경로그룹을 상정하고 이를 지원하는 패키지화된 지원체도를 적용하는 것이 현실적인 방안이 될 것이다. 이를 위해 재단의 역할을 중요하게 설정,

셋째, 각 분야에서의 성공을 위한 지원 분야의 다양화라고 제조업과 비정규직 집중현상은 점차 개선하고 고임금과 직업안정성에 유리한 기술집약적이고 전문적인 분야를 발굴, 유도,

넷째, 재단을 중심으로 한 민간의 지원역량 극대화를 과제로 설정하고 재단은 민-관의 가교로서 민간 지원단체와 북한이탈주민을 정부와 연결하는 “민-관 정책협의회” 등의 협의체널 구축과 활성화에 노력,

다섯째, 북한이탈주민들과 함께하는 통일준비 본격화로 이를 위해 북한이탈주민을 통일인재로 육성하고 활용하는 방안을 개발하고 추진.

가. 지역거버넌스 구성원이 보는 전달체계

경기지역 거버넌스의 각 조직을 대표하는 발제자들은 자신이 소속한 조직구성원들에게 설문지를 주고 현재 가장 지배적인 전달체계 모형과 향후 북한이탈주민을 위해 바람직한 전달체계 모형을 선택하도록 한 후, 그 내용을 바탕으로 각각 발제안을 작성하였다.²³ 전달체계 모형관련 설문내용은 각주의 참고글과 같다.²⁴

결과는 <표 12>에서 보는 바와 같다. 정착도우미들은 현재는 중앙>지방+재단>민간[A>(C+D)>B]의 순으로 서비스전달체계를 운영하지만, 향후에는 통일부가 중심이 되는 전달체계가 가장 바람직하다고 선택하여 중앙집권적인 전달체계에 대한 선호도를 나타냈다. 재단소속 상담사들은 현재는 통일부>재단>지방정부(A>D>B)의 순으로 정착서비스전달을 하고 있으나, 향후에는 통일부 뿐 아니라 노동부, 행자부 등 중앙부처가 함께 역할을 하는 것이 바람직하다고 제안하였다. 탈북민 공무원 집단은 현재는 중앙정부(A)가 서비스전달체계를 운영하지만 향후에는 지방정부(B)가 서비스 전달체계를 운영하는 것이 바람직하다고 보았다. 취업보호담당관 집단은 현재는 중앙정부와 지방정부(A+B)가 운영하고 있지만, 향후에는 지방정부와 민간단체(B+C)가 협조하여 전달체계의 역할을 하는 것이 가장 바람직하다고 보았다. 하나센터 소속원들은 현재는 민간>재단(C>D)의 순으로 서비스 전달체계를 운영하고 있으나 향후에는 민간단체가 중심이 되는 서비스전달체계가 탈북민에게 가장 적합하고 바람직하다고 보았다. 인상적이었던 점은 참가자들이 이해관계가 아니라 개인의 소신에 따라 전달체계를 선택하는 경향을 보였다는 점이다. 자신이 속한 조직이 전달체계를 맡아야 한다고 주장할 것이라는 일반적 예측과는 달리 연구참가자의 절반 정도가 전달체계의 중심으로 자신의 소속조직이 아닌 다른 주체를 선택하였다.

²³ 현재 정착지원서비스 전달체계 중 가장 지배적인 모형은 어떤 것으로 보시는지요? 그렇게 생각하시는 이유는 무엇입니까? 북한이탈주민을 위해서 어떤 정착지원서비스 전달체계가 가장 적합하고 바람직하다고 생각하십니까?

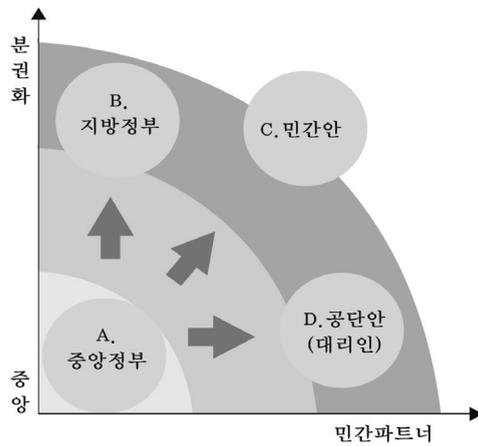
²⁴ 정착지원서비스 전달체계 모형 4가지 A안, B안, C안, D안. 역사적으로 북한이탈주민을 위한 정착지원서비스 전달체계를 모형화하면 4가지로 유형화할 수 있다. 2000년 초기부터 북한이탈주민의 정착지원에 있어서는 중앙정부(통일부)가 주도해왔다(A형).그러던 것이 2007년부터 탈북이주민정착관련 사업을 지방정부에 이전하는 지방정부 역할론(B형)이 제기되었다. 그러나 2008년부터 통일부가 정착지원서비스에 적극적으로 나서는 한편, 2010년부터는 후원을 재단으로 개편한 후 각종사업을 전국적으로 벌이고 있다. 이는 공단과 흡사한 형태로 보인다(D형). 민간역시 하나센터를 거점으로 한 지역네트워크 구축론(C안)을 적극적으로 제기하고 있다. 현재는 네 가지 각기 다른 유형의 전달체계모형들이 지역사회 내에서 혼재되어 있는 춘추전국시대와 같은 형국이다.

<표 12> 경기도 거버넌스 구성원이 선택한 전달체계모형

항목	FGI_1 정착도우미 자유총연맹 (30인)	FGI_2 탈북민 공무원 (14명)	FGI_3 재단소속 상담사 (8명)	FGI_4 신변 보호담당관	FGI_5 취업보호담 당관 (6명)	FGI_6 하나센터 (10명)
현재	중앙정부 (통일부) A>(C+D)>B	중앙정부 A	중앙정부 (통일부) A>D>B	혼합형 지방정부 민간 B+C	중앙정부와 지방정부 A+B	민간 재단 C>D
미래	중앙정부A>C> B>D	지방정부 B	중앙정부 (통일부, 노동부)	중앙정부 A	지방정부 민간 B+C	민간단체 C>D

* A: 중앙정부(통일부/통일부+ a), B: 지방자치단체, C: 민간, 하나센터 D: 북한이탈주민 재단

<그림 2> 서비스전달체계 모형의 유형



이처럼 지역거버넌스를 구성하는 각 주체들은 전달체계모형 선택에서 서로 상이한 다양한 관점과 의견을 제시하였다. 향후 탈북민에게 적합한 전달체계가 어떤 것인가에 대해서는 중앙정부안(A)과 지방정부안(B)이 대립하였는데, 예상 외로 재단(D)이 전달체계를 맡을 것으로 전망한 조직은 없었다. 특이한 점은 현재 누가 전달체계를 담당하고 있는가에 대해서도 전부 의견이 엇갈렸다는 점이다. 이것은 현재 정착서비스 전달체계가 과도기에 처해 있다는 사실을 말해준다.

흥미로운 점은 하나센터를 제외한 다섯 그룹들이 향후 지방정부든 중앙정부든

정부가 직접 그 역할을 맡아야 된다고 생각하고 있었다. 이는 민간의 역할이 중요하다고 그간 이야기되어왔지만 실제로 민간이 전달체계의 중심역할을 맡기는 힘들다고 판단하고 있다는 점을 반영한다. 그럼에도 하나센터 담당자들은 민간단체가 현재도 그리고 미래에도 서비스 전달을 담당해야 한다는 강한 의지를 보이고 있었다.

본 설문에서 전달체계와 관련하여 향후 5년, 10년과 같이 보다 구체적인 시간적 전망이 설정되지 못한 점은 본 연구의 한계로 남는다. 앞으로 통일에 대한 전망과 향후 탈북이주민의 이동이 어떤 규모와 형태를 가지고 진행될 것인지의 변수와도 연계되어 전망하여야 할 것이다.

나. 서비스전달체계에 대한 재단의 입장

재단 측은 향후 민간과 협력체계를 구축하면서 탈북민 거버넌스의 중심이 되겠다는 의지를 표명하고 있다. 통일부의 산하 공공기관인 재단은 ‘주무부처인 통일부와 동일한 목표를 추구하되, 정부가 하기 어려운 여러 업무들을 대행한다.’고 설명한다. 재단은 정부와 민간단체, 또는 민간단체 간 관계를 연계하는 구심체로서 기능한다는 것이다.

재단설립이전 혹은 2011년 초까지만 해도 재단의 정체성을 민간이라고 표방한 적도 있으나, 이제 재단은 중앙정부인 통일부의 업무를 보조하는 준정부기관의 정체성을 가지고 조직과 예산, 인력을 갖추고 정부기관을 대리한다는 입장으로 굳혀졌다. 재단은 탈북민 관리에 있어서 정부가 주도하고 민간이 보조하는 ‘중앙정부 관리형 거버넌스’를 지향하며, 초기정착 및 생활 안정 지원, 취업 및 자립 지원, 민간단체와의 협력, 장학 지원, 실태 조사 연구 등 정착지원에 관한 법률 제30조의 정부 사무 위임규정에 따라 위임된 업무를 추진하고, 민간을 지원한다.²⁵

IV. 결론 및 정책제언

거버넌스를 구성하는 각 주체들은 정착청사진 정책우선순위에 있어서 참가자들이 동일한 지향성을 공유하고 있었다. 그러나 탈북민의 개념과 전달체계의 방향

²⁵ 2011년 ‘북한이탈주민 지원청’을 만들자는 제안도 제기되었다. 이 제안에 대한 비판적 시각도 존재한다. 지원청은 현재의 탈북민 규모에는 너무 크며, 예산인력이 있는 재단을 거버넌스의 중심으로 하는 게 바람직하다는 의견이다.

에 대해서는 이견을 보였다. 분석결과를 토대로 탈북민 정책방향에 관해 제언하고자 한다.

1. 탈북민 정체성의 혼란극복과 단일/다문화를 넘어선 민족공동체 가치의 제시

탈북민 연구참가자들은 ‘탈북’이라는 용어를 둘러싸고, 탈북노동시장에 속한 탈북민리더와 일반 노동시장에 속한 리더들 사이에 상반된 반응을 보였다. 또, 남한주민인 지역거버넌스 구성원 역시 6개 집단이 5개의 용어를 선택하는 반응을 보여 남한사회의 정착지원주체조차 탈북민을 바라보는 시각이 다양하다는 사실을 극적으로 보여주었다. 이는 탈북민들이 남한사회에서 겪는 정체성 혼란이 어디에서 기인하는 지를 보여주는 것이다. 이와 같은 혼란상을 지속하지 않기 위해서는 지금 탈북민을 부르는 다양한 용어를 통일하여 개념상의 혼란을 정리하는 것도 필요하지만, 탈북민의 사회통합을 위해 정부가 해야 할 가장 중요한 과제는 사회적 합의를 이루기 위해 다문화이상의 새로운 민족공동체의 가치를 제시하는 일이다.

과거 식량난민 시대의 대량탈북을 배경으로 만들어졌던 ‘남북통합의 예비모델+인도적지원’→‘정착지원’→‘자립정착모델 수립’이라는 기존의 청사진과 로드맵은 탈북민 일방적 동화와 정착지원을 주된 내용으로 하였다. 점에서 한계를 지닌다. ‘사회통합’이란 주체상호 간의 역할을 함께 강조하는 것이다. 통합은 “수용사회와 이주민 간의 쌍방향적인 역동적인 수렴과정(허준영, 2011)”이다. 남북통합을 지향하는 사회통합적 가치를 사회적 공감을 얻을 수 있도록 제시하기 위한 고민이 필요하다.

새로운 시대는 새로운 문제정의를 필요로 한다. 지난 10여 년간 탈북민 연구의 패러다임은 ‘적응과 지원’으로 압축할 수 있다. 교육, 인권, 복지, 경제 등 각 분야별 적응실태조사를 근거로 한 종합처방식 적응프로그램이나 지원의 방향을 제시하는 정형화된 정착지원정책의 근거에는 통일지향성, 인류애, 소수자에 대한 보호의식을 비롯하여 냉전적 요소까지 아우르는 일종의 ‘지원의식’이 존재한다. 이는 적응론과 더불어 탈북민 연구나 정책에 큰 영향을 미쳐왔고, ‘탈북민 특성-지원방향 제시’라는 기본적인 인식의 틀을 형성해왔다.

그러나, 통일한국은 남북주민간 통합을 지향하는 사회통합적 전망에서 접근되어야 하며, 단일/다문화를 넘어선 새로운 가치의 제시(박영자, 2011)가 필요하다. 이제 ‘적응과 정착지원’이 중심이 되던 패러다임에서 벗어나 ‘남북주민을 주체로

한 사회통합'으로 나아가야 할 전환점에 서있다.

2. 단계별 직업통합 로드맵의 마련을 위한 TFT(Task Force Team) 구성

연구결과 탈북민, 지역의 지원주체, 정부 할 것 없이 거버넌스 구성원들 간에 정착청사진의 공유가 잘 이루어지고 있는 것으로 보인다. 탈북민 연구참가자들 역시도 스스로 보고하듯이 경제적으로 자립하여 국가에 의존하지 않고도 먹고 살 수 있는 부를 축적하고, 심리적으로는 안정되고 행복감을 느끼고, 노동시장에서 한국 사람과 경쟁하여 실력을 인정받고, 한국사회와 융합하고, 한국문화를 수용하고 사회봉사를 하면서 꿈을 가지고 살아가고자 한다. 통일부 역시 경제적 정착을 단계적 정착 목표 중 첫 번째 단계로 설정하고 있었다.

그러나, 이러한 청사진을 현실로 구현하기 위해 정책적 수단을 어떻게 할 것인가에 이르면 거버넌스 행위주체별로 미묘한 차이를 드러내고 있었다.

지역거버넌스 FGI와 탈북민리더 FGI에 참가한 연구참가자 전원은 정책의 최우선순위를 경제적 적응 특히 일자리 대책에 놓아야 한다는 점에서 모두 공감하고 있었다. 탈북민 리더그룹은 일자리와 더불어 취업의 질을 담보할 수 있는 고등교육을 중요하게 여겼고, 지역거버넌스 구성원들은 일자리대책이 가장 중요하다고 보았다. 단, 취업전문가는 현재의 일자리대책의 성과측정지표가 오히려 정착서비스의 질을 낮추는 역할을 한다는 점에 우려를 표시하였고, 남북간 차이 때문에 직업훈련이나 적응교육이 탈북민들에게 더욱 중요하다고 강조하였다.

통일부 역시 큰 틀에서 정착청사진의 원칙과 과제를 설정하고 있었고, 현 단계에서는 경제적 정착을 중요하게 여기고 있었지만 정착정책의 핵심인 직업통합문제에 있어 탈북민 정착단계에 따른 직업통합을 어떻게 이루어나갈 것인지의 분명한 로드맵이 세워져있지 않은 것으로 보인다. 민간역량을 강화하고, 생애주기별 맞춤형 지원에 재단을 적극 활용하는 등 재단의 역할을 중요하게 설정하고 있으나, 특히 일자리 문제에 있어 분명한 일자리전략을 가지고 있지 못하고, 추상적이며, 부처의 특성상 문제해결을 위한 정책적 수단 역시 매우 제한적인 것으로 보인다. 무엇보다 정착의 핵심이 되는 일자리서비스 전달을 구체적으로 어떻게 해야 할지가 분명치 않다. 2009년부터 취한 실적위주의 일자리대책은 일부 성과도 있으나, 하나원에서부터의 취업박람회 나 단기집중 훈련 등 부작용 또한 크다. 현재의 일자리대책의 성과측정지표가 오히려 정착서비스의 질을 낮추는 역할을 하고 있었고, 직업훈련이나 적응교육은 그 성과가 낮은 상태에 계속 머물러 있다. 북한

이탈주민 재단역시 취업문제의 접근에 있어 일반노동시장으로의 진입에 대한 계획보다는 정부지원 이후의 존립전망이 불투명한 사회적 기업 등에 치중하고 있어 일자리 문제의 해결을 위한 구체적인 사업계획이 미비하다고 판단된다.

정부는 향후 탈북민 직업통합을 위한 중장기적 로드맵을 내놓고 탈북민 일자리 문제 해결을 위한 고용전략을 세우는 것을 현단계 과제로 하여야 할 것이다.

이를 위해서는 세부 방안으로는 첫째, 주무부처인 통일부와 고용전문부처인 고용노동부간의 긴밀한 협력체계를 구축할 필요가 있다. 2006년 고용노동부와 협력체계를 구축하였으나 현재는 이러한 협력연계 체제가 제대로 가동되지 못하고 있다. 2010년부터 중기청과의 취업박람회 등을 통한 협력관계를 가지고 있으나, 이러한 방안만으로는 일자리대책을 청사진을 세울 수는 없다. 둘째, 타 부처 고용전문가들의 영입을 꾀하는 등 통일부 자체적인 고용관련 맨파워를 보강할 수 있는 조치가 필요하다. 셋째, 북한이탈주민 재단에서 여러 종류의 탈북민 실태조사를 수행하고 있으나, 정작 필요한 고용전략에 참고할 수 있는 고용실태 조사가 행해지지 못하고 있다. 고용전략을 수립할 수 있는 정교한 고용실태 파악이 필요하다. 넷째, 필요시, 총리실 차원에서 탈북민 고용전략 수립을 위한 TFT(Task Force Team)를 구성하는 것도 검토하여야 할 것이다.

3. 서비스전달체계의 향후 과제: 누가 직업통합을 어떻게 구현할 것인가?

서비스 전달체계는 많은 예산과 조직을 항시적으로 수반하기에 항상 여러 이해 당사자간의 갈등과 충돌의 이슈가 되어왔다. 그 점에서 탈북민 정착서비스를 위한 전달체계 문제역시 예외는 아니다. 기존논의에서 탈북민을 위한 서비스 전달체계를 담당할 후보로 거론되어온 예비후보들은 통일부와 관련 중앙부처, 북한이탈주민 재단, 하나센터로 대표되는 사회복지기관들과 기타 민간단체, 지방정부 등이다.

경기지역 거버넌스를 구성하는 행위주체들의 논의결과를 보면, 전달체계모형 선택에서 서로 상이한 관점과 혼선을 겪고 있음을 보여준다. 향후 탈북민에게 바람직한 전달체계가 무엇인가에 대해서는 중앙정부안과 지방정부안이 대립하였는데, 지역거버넌스의 행위주체들은 지방정부든 중앙정부든 정부가 전달체계 역할을 맡아야 된다고 생각하고 있었지만, 하나센터 담당자들 역시 민간단체가 현재나 미래에도 서비스 전달을 담당하겠다는 강한 의지를 보이고 있었다. 한편, 북한이탈주민재단 역시 통일부의 업무대리역으로서 대북분야에서 경험을 쌓은 인력과 정착업무를 담당해나갈 예산과 조직을 갖춘 준비된 조직임을 자임하고 있었다.

그러나, 전달체계의 결정을 위해서는 통일대비 차원에서 보다 신중한 검토가 필요하다. 탈북민의 직업통합 없이는 사회통합도 없으며, 정착서비스의 핵심이 일자리전달이라는 점을 직시할 필요가 있다. 탈북민 스스로의 구직을 통해 얻을 수 있는 일자리보다 보다 나은 질의 일자리 전달이 가능한 조직, 교육과 훈련, 진로 전반을 포괄하는 직업통합을 수행할 수 있는 전문인력이 준비된 조직이 전달체계를 맡지 않는다면, 탈북민의 직업통합과 사회통합은 담보되지 못할 것이며, 또 하나의 불필요한 조직을 양산하게 될 것이다. 또, 자신들을 이용한 ‘남한사람들의 일자리 창출’이라는 탈북민들의 비난 역시 면하기 어려울 것이다.

■ 접수: 10월 17일 ■ 심사: 11월 21일 ■ 채택: 11월 30일

참고문헌

1. 단행본

- 강일규·김임태·이동임·고혜원·김승용·권성아. 『북한이탈주민 취업능력 향상을 위한 제도 개선 방안연구』. 서울: 한국직업능력개발원, 2005.
- 김선화·윤여상·허영철. 『북한이탈주민 거주지 정착지원 활성화방안』. 서울: 북한이탈주민 지원재단, 2010.
- 김연희. 『하나센터 효과성 평가』. 통일부, 2009.
- 김연희·백학영. 『북한이탈주민 정착지원사업 효과성 분석: 경제 적응을 중심으로』. 통일부, 2010.11.30.
- 김영수·신미녀·현인애. 『북한이탈주민의 효율적 정착지원방안』. (사)신아시아 연구소. 행정자치부, 2010.
- 김화순·최영미·강금봉. 『고용인적자원개발 중심의 북한이탈주민 정착지원모델 연구(II): 지역노동시장 실태를 중심으로』. 전국실업극복단체 연대·고용노동부, 2010.12.
- 노경란. 『북한이탈주민 대상 정착지원서비스 전달체계 모형 연구』. 통일부, 2009.
- 박성재·김화순·황규성·송민수. 『북한이탈주민 직업변동과 취업지원제도 평가』. 서울: 한국노동연구원, 2011.
- 박태영 외. 『질적자료분석론』. 서울: 공역, 학지사, 2009.
- 유길상·김화순·박성재. 『새터민에 대한 효과적인 직업훈련 방안』. 노동부, 2007.
- 유길상·김화순·강금봉. 『고용인적자원개발 중심의 북한이탈주민 정착지원모델 연구』. 전국실업극복단체 연대, 2009.12.
- 이금순·강신창·김병로·김수암·안혜영·오승렬·윤여상·이우영·임순희·최의철. 『북한이탈주민의 적응실태 연구』. 서울: 통일연구원, 2003.

- 이금순·김규륜·김영운·안혜영·윤여상. 『북한이탈주민의 사회적응 프로그램 연구』. 서울: 통일연구원, 2005.
- 이금순·최의철·임순희·김수암·이 석·안혜영·윤여상. 『북한이탈주민 분야별 지원체계 개선방안』. 서울: 통일연구원, 2004.
- 이우영. 『북한 이탈주민의 지역사회 정착』. 서울: 통일연구원, 2003.
- 장명선·이애란. 『북한이탈주민여성의 생활실태 및 사회통합을 위한 연구』. 서울: 서울시가족여성연구재단, 2009.
- 최대석·김희순·박영자·강금봉. 『북한이탈주민의 직업훈련 및 취업활성화방안 연구』. 이화여대 통일학연구원, 고용노동부, 2010.
- 최성일·공선영·박지혜·정미혜. 『경기도 새터민 정착지원 방안 연구』. 경기: 경기도가족여성연구원, 2008.
- Morgan, David L. 『질적 연구로서의 포커스 그룹』, 서울: 대한질적연구간호학회 역, 군자출판사, 2006.

2. 논문

- 고지영. “북한이탈주민의 사회적 지위와 취업요인 분석.” 『북한이탈주민 노동시장과 정체성』. 이화여대 통일학 연구원 추계학술회의, 2010.
- 금창호·박기관·임정인·전성훈. 『북한이탈주민 정착지원업무 지방행정기관방안 연구』. 서울: 한국행정학회, 행정자치부, 2008.8.9.
- 김주삼. “북한이주민 정착지원제도 개선방안.” 『통일전략』. 제4권 2호, 2004.
- 김성윤. “새터민 정착과 지원정책에 관한 연구.” 『한국동북아논총』. 제50권, 2009.
- 김치영. “북한이탈주민의 정착지원정책과 민간단체 대응전략.” 『통일전략』. 제3권 2호, 2003.
- 김희순·신재영. “북한이탈주민의 취업준비 유형에 관한 사례연구.” 『통일문제연구』. 제17권 1호, 2005.
- 김희순. “탈북이주민 노동시장 통합의 성공요건.” 『북한연구학회 정기춘계학술대회 자료집』. 2011.
- 마석훈. “무연고 탈북청소년 지원정책에 대한 민간단체 입장의 문제제기와 정책 제안.” 교육개발원 탈북청소년특임센터 세미나. 2011.9.
- 박영자. “탈북이주민’ 지역사회 네트워크 구축을 위한 정부의 역할.” 민주평통 회의자료, 2010.
- _____. “단일 다문화가치를 넘어선 탈북민 사회통합 정책방안: 상호문화주의 가치와 교육방안을 중심으로.” 『이화여대 통일학연구원 정기가을학술대회 자료집』. 2011.10.20.
- 박현선. “탈북자 국내 정착정책의 현황과 발전 방향.” 『북한연구학회보』. 제6권 1호, 2002.
- 배병일·배병돌. “북한이탈주민 정착지원정책의 우선순위 분석: 대구·경북을 중심으로.” 『대한정치학회』. 2010.
- 서윤환. “『탈북자정착지원종합센터』 설립 및 운영방안.” 『북한학보』. 제25권, 2000.
- _____. “북한이탈주민 정착지원의 효율성 제고방안.” 『대한정치학회보』. 제12권, 2호, 2004.

- 서창록. “북한이탈주민 지원정책의 굿 거버넌스 탐색: 취업정책을 중심으로.” 『동서연구』. 제22권 1호, 2010.
- 안혜영. “새터민의 자립정착을 위한 취업정책모델 개발연구,” 『통일정책연구』. 제 14권 2호, 2005.
- 오원환. “탈북청년의 정체성 연구: 탈북에서 탈남까지.” 고려대학교 박사학위논문, 2011.
- 유 옥. “북한 離脫住民 사회적 統合을 위한 정책 과제.” 『한국공법연구』. 제36권 4호, 2008.
- 윤여상. “북한이탈주민 급증에 따른 정책대안.” 『국가전략』. 제 9권 1호, 2003.
- _____. “북한이탈주민 지원정책 및 제도개선 대안.” 한국노동연구원 전문가 회의. 2011. 6.15.
- 이금순·안혜영. “북한이탈주민 정착지원을 위한 지역 네트워크 분석.” 『통일연구정책』. 제 16권 2호, 2007.
- 이기영. “북한이탈주민 정착지원을 위한 지역협의회의 운영체계의 방향성.” 『통일문제연구』. 제 24권, 영남대학교 통일문제연구소, 2002.
- _____. “북한이주민의 노동시장활동과 경제적 자립에 영향을 미치는 요인.” 『통일문제연구』. 제18권 1호, 2006.
- 이시형. “북한이탈주민에 대한 지방자치단체의 역할.” OUGHTOPIA. The Journal of Social Paradigm Studies. 23(1), 2008.
- 전영평·장임숙. “소수자로서 탈북민의 정책개입에 대한 분석: 정체성, 저항성, 이슈확산성을 중심으로.” 『정부학 연구』. 제14권 제4호, 2008.
- 전태국. “한국통일의 사회통합적 전망과 과제.” 『한국사회학회 심포지움 논문집』. 1999.
- _____. “사회통합을 지향한 한국통일의 개념전략: 변화를 통한 접근.” 『한국사회학』. 제 41권 6호. 2007.
- 정광호·김민영·금현섭. “북한이탈주민지원정책의 새로운 이해: 문제정의의 관점에서.” 『한국정책학회보』. 제19권 1호, 2010.
- 조정아. “탈북이주민의 학습경험과 정체성 재구성.” 『통일정책연구』. 제19권 2호, 2010.
- 최대석·박영자. “북한이탈주민 정책연구의 동향과 과제.” 『국제정치논총』. 제51권 1호, 2011.
- 최대석·조은희. “탈북대학생들의 국가정체성 형성과 변화.” 『북한연구학회보』. 제14권 2호, 2010.
- 허준영. “Stabilitat im unstabilen Umfeld?”(불안정한 환경에서의 안정성?- 통독전 통독 이탈주민에 대한 서독의 통합정책). 『한독사회과학논총』. 제21권 1호, 2011.

3. 기타자료

- 대한변협. 『북한이탈주민 보호 및 정착지원법 개정을 위한 세미나』. 2009.12.11.
- 통일부. 『북한이탈주민 정착지원업무 실무편람』. 2010.1.
- 공감코리아. <<http://www.korea.kr/newsWeb/pages/search/search.jsp>> (검색일 2011. 10.4)
- 국회예산정책처(2009a). 『2010년도 예산안 분석』.
- 국회예산정책처(2009b). 『북한이탈주민 정착지원 사업 평가』.

Abstract

Perception & Task of Policies on the Settlement of North Korean Migrants:
“Going beyond Settlement Support to Social Integration”

Wha Soon Kim & Dae Seok Choi

This study was conducted in order to find new values and strategies of consistent North Korean Migrants settlement policies going beyond the instrumental value of settlement support. For this purpose, we surveyed through FGI and interviews how the four issues of North Korean Migrants settlement policies –the concept of North Korean Migrants, settlement blueprint, policy priority, and service delivery system –were perceived by the actors of governance –the Ministry of Unification, foundation, North Korean Migrants leaders and local governance members.

According to the results of discussion, the actors showed a large gap in their opinions on concept of North Korean Migrants and on who should take charge of the delivery system, but they shared common perceptions concerning settlement blueprint and policy priority. The particularly controversial issue was who should take charge of the delivery system, and the actors had quite different opinions on the four delivery system models –central government model, foundation model, local government, and private sector model. The North Korean Migrants Foundation professed that it is the center of the delivery system commissioned by the government, but the actors of local governance viewed that it is desirable for the government, whether central or local, to play the role by itself. The Hana Center also believed that the private sector should play the role of the hub of the delivery system.

These results suggest that the actors of governance have quite diverse views over the concept of North Korean Migrants and the delivery system in the North Korean Migrants settlement program and further discussions are necessary on related issues.

Key Words: North Korean Migrants, social integration, settlement support, governance, delivery system

북한 주민의 주택 이용관계와 민법상의 임대차계약*

장 병 일**

- I. 서론
- II. ‘구동독’과 ‘개방전 중국’ 주민의 주택이용관련 법률관계
- III. 북한 주민들의 주택사용형태와 법률관계
- IV. 결론

국문요약

북한 도시주민들의 주택이용과 관련해서는 『조선민주주의인민공화국 도시경영법』 제9조부터 제18조까지에서 그 기본대강을 알 수 있고, 주택의 임대차와 관련한 직접적인 북한의 법령은 아직 알려진 바 없다. 그러나 동법 제10조에서는 건축물을 살림집, 공공건물, 생산건물 이렇게 3가지로 나누고, 공공주택관리는 도시경영기관 또는 해당기관, 기업소가 해야 함이 규정되어 있다. 그리고 동법 제16조에서는 이용관계 종료시에 그 점유를 이전하여야 하며, 동법 제56조 제3문에서는 정해진 사유료 부과규정도 있다. 이 점에서 북한의 주택이용관계 특수성을 고려한다 하더라도 이는 일종의 임대차계약의 법적 효력과 유사한 결과를 가진다. 따라서 현재 북한 주민들이 사용하고 있는 주택에 대한 법률관계와 관련하여 비록 구동독이나 개방전의 중국과 같이 주택의 임대차에 관한 객관적인 법률발견이 없지만, 주택사용과 관련한 여러 법규들의 규정취지들과 간접 자료들에 의하여 사실관계

를 추론하여 그 법적 성격이 임대차와 유사하게 된다. 비록 현재의 경제적 어려움으로 인하여 북한 사회는 법률에서 상정하고 있는 경우와 다른 방향으로 전개되고 있는 것이 현실이지만, 객관적인 사실의 규율을 목적으로 하는 법률규정들에 대한 분석과 연구는 실제상황(법과 실제의 괴리상황)에의 적용에 하나의 실마리를 제공하는데 그 기준을 제공할 수 있다고 본다. 이러한 연구의 결과로 북한지역 주민들의 주택이용에 관한 법률관계는 민법상의 주택임대차계약에 준하여 볼 수 있을 것이다. 이에 따라서 우리 법률체계에서 북한주민의 주택유상대차계약을 포섭할 수 있는 연결고리 역할을 하는 입법적 조치가 필요하다.

주제어: 북한의 주택임대차, 사용임대차, 용익임대차, 구동독의 주택임대차, 중국의 주택임대차

* 본 논문은 2011년 10월 8일 추계재산법학회에서의 발제문을 수정·정리한 논문임.
** 동아대학교 법학전문대학원, 조교수

I. 서론

1. 남북통합 준비

주거는 개인뿐만 아니라 가족생활의 본질적 도구이다. 이러한 주거는 개인의 인격과 가족생활의 형성 및 개발을 위한 공간적 근거를 제공하며, 인간의 자아실현을 위한 물질적 기초가 되는 것이다. 주거는 또한 인간에게 사적인 공간을 제공하며 국가와 사회로부터의 간섭을 차단하는 기능을 제공한다.

북한뿐만 아니라 구동독과 같은 사회주의 국가들에서도 대부분의 주민들은 주로 직장에서 제공하는 집합건물에서 일종의 임대형식의 주거에서 살고 있었기 때문에, 이러한 주민들의 주택이용관계는 민사적 대상물로서의 특별한 의미를 가질 수 있을 것이다. 이는 더욱이 주거가 토지와 마찬가지로 단기간에 그리고 쉽게 증식될 수 없는 경제재로써 그 성격이 토지와 동일하게 취급되는 점에서 개인들의 생존권과도 밀접한 관계를 가지며, 법적인 관점에서 볼 때, 그 법적 성격이 아직까지는 불분명하여 불안정한 지위를 가지고 있다.

현재 남한과 북한의 통합을 준비하는 차원으로서 남한과 북한의 관계개선, 교류협력을 위해 제정된 법률들이 있다. 예를 들면, 『남북교류협력에 관한 법률』과 『남북협력기금법』, 『남북관계 발전에 관한 법률』, 『남북 이산가족 생사확인 및 교류촉진에 관한 법률』, 『북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률』 등에 의한 협력을 장려하는 제도적 지원방안들이 존재하지만, 이들 법령만으로 실질적인 교류 및 지원을 한다는 사실 자체도 무리이다. 왜냐하면 이들 법률들은 그 적용방안에 관한 구체적인 시책들이 결여되어 있으며, 또한 이들 사항은 국가차원에서의 정책적인 합의 또는 결단에 의해 해결될 수 있는 사항들로 구성되어 있다. 그리고 또한 한 가지 누락된 중요한 점은 장차 이루어질 남북한 주민의 재결합에 따른 법적 대응책은 또한 아니다. 따라서 이러한 상황은 남북통합, 특히 법률통합의 준비로서는 부족한 현실이다.

2. 문제의 소재

한국의 통일방식에 대한 논의로서 두 가지의 방식이 회자된 적이 있었다. 첫 번째 방식은 독일과 같은 형태의 흡수통일이었고, 두 번째 방식은 이른바 연방제 형식¹⁾이었다. 그런데 두 통일방식 중 그 어느 것을 선택하더라도 공통적으로 나타날 수 있는 문제는 남·북한 주민의 부동산, 특히 토지에 대한 소유권조정²⁾일 것이며,

그 조정의 문제는 유형, 무형재산의 국가에의 귀속대상결정 그리고 개인에게의 반환범위 결정으로 귀결될 수 있을 것이다. 그러나 그 이전에 북한 주민들의 생활권, 더 구체적으로는 개인의 주거권보호가 선결문제로 등장할 것이다. 이에 따라 장래 전개될 북한 주민들의 주택이용관계를 둘러싼 사법(私法) 차원에서의 보호가 문제시 되는데, 북한 주민들의 주택이용형태와 그 법적 성격의 규명 그리고 그와 결합된 여러 가지 법적 규율들을 상호 비교분석하여야 할 것이다. 이로써 법률통합의 시발점이라 할 수 있는 개인권리의 존재 및 그 성격에 따른 법제도의 준비가 가능할 것이다.

북한주민들의 주택이용관계는 북한의 『조선민주주의 인민공화국 도시경영법』³ 제9조 내지 제18조에서 그 기본대강을 규율하고 있다. 그렇지만 그들의 특수한 사정을 고려한 다양한 형태에 따른 주택이용에 관하여 구동독의 경우처럼 그 이용과 배정에 관한 구체적인 법령은 알려진 사항이 없다. 따라서 이러한 연구를 위하여 다른 사회주의 국가들에서의 주택이용관계를 살펴보는 것이 연구의 한 방법이 될 것이다. 이에 따라 동일한 정치적, 경제적 이념과 체제를 가졌던 구동독과 개방전 중국에서 행해졌던 주민들의 주택이용과 관련한 법제도의 고찰을 통해서 북한 주민들의 주택이용관계를 이해하는 방식이 타당할 것이다. 이러한 결과를 가지고 국내법과의 조화 또는 적용방안을 제시하고자 한다.

II. ‘구동독’과 ‘개방전 중국’ 주민의 주택이용관련 법률관계

1. 구동독에서의 주택이용관계와 임대차관계 발생

가. 사적 권리주체로서의 개인과 주거이용

자본주의 시장경제질서를 근간으로 하고 있는 국가에서 주거건설은 국가의 직접적인 업무사항이 아닌 반면, 구동독에서 주민을 위한 주거조건 확립은 사회주의의 통일당(SED)⁴의 핵심정책이었다. 이는 주민의 물질적, 문화적 생활수준의 향

¹ 6·15 남북공동성명(2000.6.15) 제2원칙 : 남과 북은 나라의 통일을 위한 남측의 연합 제안과 북측의 낮은 단계의 연방제안이 서로 공통성이 있다고 인정하고 앞으로 이 방향에서 통일을 지향시켜 나가기로 하였다.

² 통일 후 법률관계 문제를 둘러싼 연구로서는 장병일, “독일통일의 민사법적 재조명에 따른 과제,” 『토지법학』, (2010.12), p. 226 이하 참조.

³ 1992년 1월 29일 최고인민회의 상설회의 결정 제14호로 채택 2004년 4월 22일 최고인민회의 상임위원회 정령 제416호로 수정).

상에 있어서 결정적인 요소로 간주되었고,⁵ 주거정책의 대상은 주거건설프로그램 뿐만 아니라 주거공간의 공평한 분배였고, 구동독 헌법 제37조⁶에서 보장하고 있는 권리에 근거하여 구동독 주민에게 인민경제의 발전성과 지역적인 조건에 따른 그들과 그들 가족이 거주할 수 있는 공간을 마련해 줄 임대가격정책이었다. 이들 기본권의 현실화는 주거의 이용관계와 그와 관련되는 주민의 사회적 관계를 형성하고 있는 구동독 민법(ZGB) 제94조에서 제132조상의 사회주의적 주택임대차 관계규정들에 의해 나타난다.

나. 주택이용관계의 발생

(1) 계약자유와 주거조정(Wohnraumlencung)

구동독에서 전체 주거는 국가의 주거공간조정 정책의 지배를 받았었다(ZGB 제 97조).⁷ 이는 사실 서독의 1960년까지와 마찬가지로 전쟁으로 인한 주거공간부족에 대한 법적 조치였지만, 그러나 이는 사회주의 국가에 의한 사회주의 사회의 계

⁴ 구동독 시대의 집권당.

⁵ K.Westen-J.Scheider, *Zivilrecht im Systemvergleich*, (Nomos, 1984), S.361.

⁶ Artikel 37 (Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik) 1. Jeder Bürger der Deutschen Demokratischen Republik hat das Recht auf Wohnraum für sich und seine Familie entsprechend den volkswirtschaftlichen Möglichkeiten und örtlichen Bedingungen. Der Staat ist verpflichtet, dieses Recht durch die Förderung des Wohnungsbaus, die Werterhaltung vorhanden Wohnraums und die öffentliche Kontrolle über die gerechte Verteilung des Wohnraums zu verwirklichen. 2. Es besteht Rechtsschutz bei Kündigungen. 3. Jeder Bürger hat das Recht auf Unverletzbarkeit seiner Wohnung. (vom 6. April 1968 in der Fassung vom 7. October 1974) (① 독일 민주주의 공화국의 모든 시민은 인민경제적 능력과 지역적 여건에 상응하여 그와 그의 가족들을 위한 주거공간에 대한 권리를 가진다. 국가는 이러한 권리를 현존하는 주거공간의 가치유지와 주거공간의 정당한 분배에 관한 공적인 조정이라는 주택건설의 장려를 통하여 현실화할 책무를 부담한다. ② 해지통고시에 그 권리는 보호된다. 3. 모든 시민은 그들의 주거에 대한 불가침의 권리를 가진다).

⁷ ZGB §97 (Stellung der Mieter(임차인의 지위)); ① Die Stellung der Mieter wird bestimmt durch ihr Recht auf Wohnraum, ihr demokratisches Recht aus Mitgestaltung der Wohnverhältnisse, ihre gesellschaftliche Verantwortung für den Schutz und die pflegliche Behandlung der Wohngebäude und ihr Recht auf Schutz von Kündigung. ② In Ausübung ihres demokratischen rechts auf Mitgestaltung der Wohnverhältnisse wirken die Mieter im rahmen der Mietergemeinschaft und in anderen Formen insbesondere bei der Pflege, Instandhaltung, Verschönerung und Modernisierung ihrer Wohnhäuser mit. (① 주거공간에 대한 그들의 권리, 주거관계의 공동형성에서 연유하는 민주적 권리, 주거건물의 주의깊은 취급과 보호를 위한 공동체적 책임, 그리고 해지로부터 보호받을 권리가 있다. ② 임차인들의 민주적 권리행사는 임차인공동체 내에서 뿐만 아니라 특히 그들의 주거건물의 단장, 수리, 미화 그리고 현대화의 경우에 나타난다.); ZGB 이외의 해당 법률조항은 특히 1967년 9월 14일 주거공간 조절에 관한 규정(VO über die Lenkung des Wohnraums vom 14.9.1967(GBl.II, 733)이 있다.

획적인 형성 형태로서 정의되었고, 주거공간의 공급은 임차인의 재정적 능력이 아니라, 각 개인의 주거수요에 따르는 것이었다.⁸ 즉, 주거를 구하고 있는 주거수요자 자신 또는 가족의 신청과 그에 대한 반대급부로서의 허가라는 형식에 의한 주거교환에 의한 주거공간의 할당(Zuweisung)은 임대차계약의 효력발생을 위한 필수적 전제조건이었다(ZGB 제99조 1문⁹). 따라서 구동독에서는 주거공간에 대한 임대차관계는 국가적 주거공간조정 차원에서 발생할 수 있는 것이었다.

(2) 임대차계약의 체결형식

구동독 사회에 있어서 국가기관에 의한 할당(Zuweisung)이라는 행정적 절차만으로는 임대차관계가 당연히 발생하지 않았다. 여기에는 일반 민법의 원칙에서 처럼 계약체결에 관한 일반조항에 의한 주택임대차계약의 체결이 필요하였다. 국가적 주거공간조정이라는 조치의 관철을 위하여 임차인과 임대인은 ZGB 제99조 제2문과 주거공간조정법(WRLVO) 제18조 1문에 의하여 주거공간 할당의 근거로서 임대차계약을 체결하여야 한다¹⁰고 규정하고 있다.

그 당사자가 특정 권리와 의무들에 대하여 합의를 할 수 없는 경우에는, 구동독 민법(ZGB) 제100조¹¹ 제2항 1문 임대인 또는 임차인의 신청으로¹² 주거조정 관

⁸ Mühlmann Manfred, *Miete, Grundriß Zivilrecht*, (Staatverlag der DDR, Berlin, 1978), Anm.71, S.13.

⁹ ZGB §99(Zuweisung des Wohnraums); Voraussetzung für die Begründung eines Mietverhältnisses ist die Zuweisung des Wohnraums durch das zuständige Organ. Auf der Grundlage der Zuweisung sind Vermieter verpflichtet, einen Mietvertrag abzuschließen.(임대차관계의 발생을 위한 전제요건은 관할 기관의 주거공간의 할당이다. 그 할당을 근거로 하여 임대인은 임대차계약을 체결할 의무를 지게 된다.)

¹⁰ Ebenda.

¹¹ ZGB §100 (Vertragabschluss); ① Das Mietverhältnis entsteht durch Abschluß eines Vertrages zwischen Vermieter und Mieter. Der Vertrag soll schriftlich abgeschlossen werden. (임대차관계는 임대인과 임차인 사이의 계약체결에 의하여 발생한다. 계약은 서면으로 체결되어야 한다) ② Ist der Vermieter oder der Mieter zum Abschluß des Mietvertrages nicht bereit oder einigen sie sich nicht über seinen Inhalt, werden die gegenseitigen Rechte und Pflichten auf Antrag durch das für die Wohnraumlenkung zuständige Organ verbindlich festgelegt. Bis zum Abschluß des Mietvertrages dergeben sich die Rechte und Pflichten der Partner aus diesem Gesetz. (임대인 또는 임차인이 임대차계약체결을 위하여 그에 대하여 이미 또는 약간이라도 그 내용을 준비하지 않은 경우에는, 반대 권리와 의무는 신청에 의하여 주거조정 관할기관에 의해 의무적으로 확정된다. 임대차계약 체결까지 상대방의 권리의무는 이 법률에 의한다.) ③ Mieter einer Wohnung sind beide Ehegatten, auch wenn nur ein Ehegatten den Vertrag abgeschlossen hat. Für die Gestaltung des Mietverhältnisses im Falle der Scheidung der Ehe gelten die Bestimmungen des Familiengesetzbuches.

할기관이 계약내용을 구속력 있게 확정할 수 있었다. 구동독에서 임대차계약은 서독에서처럼 구술 또는 묵시적 행동으로 체결 가능하여 그 법적 효력이 인정되지만,¹³ 그러나 그들의 사회적 의미와 그들의 특성으로 인하여 계속적 권리관계로서 구동독 민법(ZGB) 제100조 제2항에서 임대차계약은 법적 안정성의 근거로 서면으로 체결된다고 규정하고 있다.

(3) 임대차계약의 당사자

구동독에 있어서 임대차계약은 임대인으로서는 건축담당 또는 주거담당 기업소, 주거건설협동조합, 사옥을 가진 기업소 및 일반 개인 임대인(vgl. 제95조 제1항 제2항 ZGB)¹⁴과 임차인으로서는 각각의 국가적 주거할당을 근거로 하는 개인 또는 여러 사람의 주민들이다. 구동독법상 특이한 점은 부부 중 일방이 임대차계약을 체결하였다 하더라도 공동으로 이용하고 있는 주거의 임차인은 부부 쌍방이라는 것이다.(제100조 제3항 제1문 ZGB). 그리고 부부의 아이들 그리고 기타 임차인의 가계에 속하는 사람들은 계약에 따른 이용의 권리가 법으로 규정되어 있다(제105조 제1항 제1문 ZGB). 이는 독일 민법(BGB)의 경우와는 차이가 있다.¹⁵ 즉, 결과적으로 두 법률체계에 따르면 임대인은 임차인의 관련인에게 기존 계약에 따른 의무가 존재하게 되며, 이는 독일 민법상(BGB)의 경우 제3자 보호효를 가지는 것과 동일한 법적 형태인데 이는 구동독 민법(ZGB) 제82조 제3항에 의하여 규율된다.

다. 주거임대차관계에서의 권리와 의무

(1) 임대인의 목적물 인도의무와 유지의무

임대인의 주된 의무는 임차인에게 주택을 계약상의 이용에 적합한 상태로 인도

¹² im Verbindung mit §7 Abs.2 der 1. DB zur WRLVO.

¹³ 이와 다른 것은 ZGB의 초안에는 서면형식을 규정하고 있다. vgl. Ruth Wüstnek, "Die Wohnungsmiete," *N.J.* 1974, 687 (688).

¹⁴ Becher/Lünser, "Zu einigen sozialökonomischen Aspekten der Wohnungsfrage", *StuR* 1976, S.485 (489); 1976년 당시 주택기금(Wohnungsfond)에서의 소유관계로서는 국가재산 22%, 협동조합 재산 8%, 사유재산 70%, 그 중에 임대주택들 29%, 자가42% 였다고 한다. 여기서 주의해야 할 것은 국가주거건설에 의거하여 그리고 옛 건물의 노후 및 그러한 건물의 국가재산으로의 귀속 등으로 인하여 지속적으로 국가재산으로 변해갔다.

¹⁵ Wohfgang Seifert, "Die Stellung der Familie in den Rechtsverhältnissen an der Wohnung," *N.J.* 1976, 748ff.

하여야 하고, 임대기간동안 이러한 상태를 유지해야 한다(제101조 1문, 2문 ZGB).

또한 구동독에서는 구동독 민법(ZGB) 제101조 1문에 의한 임대인의 의무는 합의에 의하여 수정될 수 있었다.¹⁶ 유지, 특히 임차기간 동안 주거의 “도색작업”이라는 조치는 ZGB에 의하여 원칙적으로 임차인에게 있음(제104조¹⁷ 제1조 2문 ZGB)을 규정하고 있는데, 이는 우리가 알고 있는 임대차의 일반원칙에 대한 특수성이라 할 수 있을 것이다. 이들 특수성은 임차인의 법적 지위의 악화를 수반하는 반면에 주거를 자신의 취향에 맞출 수 있는 근거를 제공하였다. 이는 구동독의 인민경제 상황에서 개인적으로 수공업을 통하여 필요한 일을 할 수 있도록 하는 것이며 이로써 최소한 이 부분에서 주민의 주관성(Eigeninitiative)과 활동성(Aktivität) 나타내는 것이라¹⁸ 볼 수 있다. 이러한 도색의무를 고려하여 임대료를 정한다고 한다.

(2) 임차인의 임대료 지불의무

임차인의 주된 의무는 임대료 지불이다(제102조¹⁹ 제1항 ZGB). 왜냐하면 이

¹⁶ ZGB §101(Gebrauchüberlassung und Instandhaltung) Der Vermieter ist verpflichtet, dem Mieter die Wohnung in einem zum vertragsgemäßen gebrauch geeigneten Zustand zu übergeben, der des ihm gestattet, sie sofort zu nutzen. (임대인은 임차인에게 계약에 의거하여 임차인이 바로 목적물을 이용 가능한 적합한 상태에서 주거를 인도할 의무가 있다.); zum Inhalt und Umfang der Instandhaltungspflicht des Vermieters vgl. Nissel/Sturm, “Erfüllung zivilrechtlicher Instandhaltungspflicht- Beitrag zur Verwirklichung des Wohnungsbauprogramm”, NJ 1981, S.448ff; OG NJ 1982. S.90.

¹⁷ ZGB §104 (Malermäßige Instandhaltung) ① Der Vermieter ist zur Übergabe der Wohnung in einem zum vertragsgemäßen Gebrauch geeigneten malermäßigen Zustand verpflichtet. Die während des Mietverhältnisses in der Wohnung durch vertragsgemäße Nutzung notwendigen Malerarbeiten obliegen dem Mieter. Bei Beendigung des Mietverhältnisses ist §107 Abs.2 entsprechend anzuwenden. ② Im Mietvertrag können Vermieter und Mieter etwas anders vereinbaren. (① 임대인은 주거를 인도하기 위하여 계약에 의거한 이용에 적당한 도장상태를 유지할 의무를 진다. 임대차관계동안 계약에 따른 이용에 의하여 필수적인 도색작업을 할 의무는 임차인에게 있다. 임대차관계 종료시에는 제107조 2항을 준용한다. ② 임대차계약에서 임대인과 임차인은 어떠한 다른 사항을 합의할 수 있다).

¹⁸ Wüstneck Ruth, “Die Wohnugsmiete”, S.688.

¹⁹ ZGB §102(Zahlung des Mietpreises) ① Der Mieter ist verpflichtet, den vereinbarten Mietpreis regelmäßig und pünktlich zu zahlen. Den Zeitpunkt der Zahlung können Vermieter und Mieter im Mietvertrag vereinbaren. Ist nichts vereinbart, hat die Zahlung bis zum 15. des laufenden Monats zu erfolgen. ② Die Betriebe der Gebäuden- und Wohnungswirtschaft sind berechtigt, von den Mietern, die ihrer Pflicht zu pünktlichen Zahlung des Mietpreises schuldhaft nicht nachkommen, eine Gebühr von 10% des rückständigen Mietpreise zu erheben. (① 임차인은 합의된 임대료를 정기적으로 제 때에 지

경우에도 법률 체계 하에서의 임대차계약은 쌍무계약 형식으로 성립되기 때문에, 임대료지급은 주거의 인도에 대한 임대인의 입장에서 그 (법적) 반대급부로 설명된다.²⁰

그러나 일반적으로 생각할 때, 임대료는 현행 재산질서의 근거 하에 임대인에 대하여 비용의 보전뿐만 아니라 적절한 연이율을 보장하는 점에서 주거의 이용에 대한 경제적 대등이라고 설명할 수 있는 반면, 구동독의 주민들은 그들의 임대료로 사실상 발생하는 비용의 1/3에만 충당되며, 기타 2/3는 국가재정에 의하여 충족되었다.²¹ 이로부터 분명한 것은 구동독에서는 임대차관계 형성은 재정적 이행능력을 지향하는 주거공간의 배분이 아닌 이와는 차원이 다른 자연적인 수요를 충족하려는 목적으로 국가적 사회화 정책의 실현을 위한 수단으로서 인식되고 있다는 것이다. 구동독에 있어서 임대료는 통상 최고가로 정해 놓는다. 따라서 계약당사자는 법률상 유효하게 그 최고가보다 낮은 임대료를 합의할 수 있다.²² 그렇게 되면 임대인 또는 그의 권리승계인들은 이 임대료를 더 높이거나 높은 임대료를 요구할 수 없으며,²³ 임대차관계가 새로 형성된 경우에도 마찬가지다.

(3) 계약당사자의 기타 권리와 의무

임차인은 임대료지불의무와 함께 임대인의 주택제공 및 수선의무의 반대급부로서 계약에 따른 이용과 주택을 소중히 다룰 의무가 있다(제105조 1항 ZGB²⁴).

급할 의무가 있다. 지급의 시기를 임대인과 임차인을 임대차계약에서 합의할 수 있다. 아무런 사항도 합의하지 않았을 경우에, 매달 달 15일에 지불이 이루어져야 한다. ② 건물·주거경영체는, 임차인이 정시의 임차료 지불의무를 자신의 귀책사유로 지불하지 못했을 경우, 지체된 임대료의 10%에 달하는 금액을 징수한다).

²⁰ Für das ZGB vgl. Mühlmann(Anm.71), S.30; für das BGB vgl.Palandt, §535, Anm.2a, 3a.

²¹ 여기에 대해서는 Erich Honecker, "Zur Durchführung der Parteiwahlen 1975/76, in : 15.Tagung des ZK der SED, Berlin(Ost) 1975, S.21 sowie das Gesetz über den Staathaushaltsplan 1980 vom 21. 12. 1979(GBl. I, 462). 이러한 언급은 물론 사회주의 주거법인(sozialistische Rechträger von Wohnraum)에만 해당한다. 사적 소유자는 그들의 비용에 대한 보조는 전혀 받지 못하며, 경우에 따라서는 가치보존을 위한 건설조치가 명해지는 경우에는 심지어 재건저당(Aufbauhypothek)으로 담보된 부채를 부담하여야 하는 경우도 있다.

²² vgl. Mühlmann, a.a.O., Anm.71, S.32.

²³ OG NJ 1975, 554.

²⁴ ZGB §105 (Nutzungsrecht des Mieters) ① Der Mieter und die zu seinem Haushalt gehörenden Personen sind berechtigt, die Wohnung und die Gemeinschaftseinrichtungen vertragsgemäß zu nutzen. Sie sind verpflichtet, diese pfeglich zu behandeln. ② Bei der Nutzung der Wohnung und der Gemeinschaftseinrichtungen haben die Hausbewohner aufeinander Rücksicht zu nehmen. (① 임차인과 임차인의 가계에 속하는 사람들은 그 주거와 공동시설을 계약에 의거하여 이용할 권한을 가진다. 그들은 이러한 것들을 소중히 다루어야

이는 주거 사용가능성을 유지하기 위하여 합의된 목적, 즉 주거목적으로만 이용하여야 하며, 다른 한편으로는 임차물을 거래상 요구되는 주의로 취급하여야 한다는 점이었다. 주의 깊은 취급의무에 덧붙여 임차인에게 주거하자의 지체 없는 고지의무를 부가하여, 이로써 그 유지의무를 이행하도록 하고 있다(제107조²⁵ 1항 ZGB). 게다가 ZGB는 부가적으로 도색의 유지²⁶ 또는 주거에 대한 조심스러운 취급의무 위반의 결과 발생하는 하자를 스스로 그리고 지체 없이 하자를 제거해야 할 의무를 정하고 있다(제107조 2항 ZGB).

라. 임대인의 하자책임(Mängelhaftung des Vermieters)

임대된 주택이 하자로 인하여 그 사용(Gebrauchsfähigkeit)에 제한이 있는 경우에, 임차인은 임대료감액청구권을 가진다(§108²⁷ Abs.1 ZGB). 이 경우에 임대

한다. ② 주거와 공동시설의 이용시 주거인들 상호간에 서로 존중하여야 한다).

²⁵ ZGB §107 (Anzeige und Beseitigung von Mängeln) ① Mängel, die während der Mietzeit auftreten und vom Vermieter zu beseitigen sind, hat der Mieter dem Vermieter unverzüglich anzuzeigen und die Mietergemeinschaft darüber zu informieren. Der Mieter hat alles Zumutbare zu tun, um ihre Ausweitung zu verhindern. ② Mängel, die infolge der Verletzung der Pflicht des Mieters zur malermäßigen Instandhaltung oder zur pfleglichen Behandlung der Wohnung entstanden sind, hat der Mieter unverzüglich auf seine Kosten zu beseitigen. ③ Kommt der Mieter seiner Anzeigepflicht oder seiner Pflicht zur Beseitigung eines Mangels nicht oder nicht genügend nach, hat er dem Vermieter den dadurch entstandenen Schaden zu ersetzen. (① 임대차기간 동안 임대인에 의하여 제거되어야 할 흠결은 임차인이 임대인에게 지체없이 고지하여야 하며 임차인공동체에 그에 대한 것을 공지하여야 한다. 임차인은 그 흠결의 확대를 방지할 수 있는 모든 적당한 행위를 하여야 한다. ② 임차인의 도색유지의무 위반 또는 주거의 주의깊은 취급위반의 결과로 발생한 흠결은 스스로의 비용으로 지체없이 제거하여야 한다. ③ 임차인이 그의 고지의무 또는 흠결 제거 의무를 이행하지 않았거나, 충분히 이행하지 않은 경우에, 임차인은 임대인에게 그로 인하여 발생한 손해를 배상하여야 한다).

²⁶ Vgl. 여기에 대해선 Reinhard Nissel, "Die Rechtspflicht zur malermäßigen Instandhaltung der Wohnung", *N.J.* 1976, 301ff.

²⁷ ZGB §108 (Mietpreisminderung und Schadensersatz) ① Wird der vertragsgemße Gebrauch der Wohnung durch einen Mangel beeinträchtigt, den der Vermieter zu beseitigen hat, ist der Mieter berechtigt, für die Zeit von der Anzeige des Mangels bis zu seiner Beseitigung einen Betrag vom Mietpreis abzuziehen, der der Beeinträchtigung des Gebrauchswertes entspricht (Mietpreisminderung). Der Umfang der Mietpreisminderung soll zwischen Mieter und Vermieter vereinbart werden. ② Verletzt der Vermieter seine Instandhaltungspflicht, hat er dem Mieter den dadurch entstandenen Schaden zu ersetzen. (① 계약에 따른 주거사용이 임대인이 제거하여야 할 흠결에 의해 방해받는 경우에, 흠결고지시부터 그 제거까지의 이용가치의 감소에 상응하는 임대료의 감액을 청구할 권리를 가진다. 임대료감액의 범위는 임차인과 임대인 간에 합의를 하여야 한다. ② 임대인이 그의 유지의무를 위반한 경우에, 그는 임차인에게 그로 인하여 발생한 손해를 배상하여야 한다).

인이 하자의 발생에 책임이 있든, 즉각적이지 않은 하자제거에 책임이 있거나 하는 것은 상관없다. 왜냐하면 이러한 청구권은 단지 사용가치의 감소에 대한 보상을 목적으로 하기 때문이다. 그리고 임차인은 특정한 경우에 임대인에 대하여 손해배상청구권을 가진다(제108 Abs.2. ZGB). 이는 민법상 하자담보책임과 동일한 법리로 보면 된다.

구동독 민법(ZGB) 제108조 제2항에 의하여 임대인은 그의 수선의무를 침해함으로써 발생한 손해를 배상하여야 한다.

임대인이 하자제거를 지체하고 있는 경우, 임차인은 하자를 스스로 제거하거나 제3자로 하여금 제거하게 할 수 있으며 그에 필요한 경비의 배상을 임대인에게 요구할 수 있었다.(제109조²⁸ 제1항 ZGB).

이로써 임대인은 그 하자를 제거하지 않을 경우에는 비록 그가 지체에 있지 않더라도 구동독 민법(ZGB) 제333조 및 334조에 의해 면제가능성(Entlastungsmöglichkeit)과 함께 손해배상책임을 진다. 임대인의 손해배상 의무의 범위는 하자손해(Mangelschaden)뿐만 아니라 유지의무(Instandhaltungspflicht) 해태로 인하여 야기된 확대손해(Mangelfolgeschaden)을 배상하여야 한다는 점이다. 구동독 민법에서는 이미 언급한 손해배상청구권을 각각 임차인 스스로 뿐만 아니라, 임대차계약의 보호영역과 관련

²⁸ ZGB §108 (Mängelbeseitigung, Erstattung der Aufwendungen und Aufrechnung) ① Im Falle des §108 Abs.1 ist der Mieter auch berechtigt, die notwendigen Reparaturen selbst durchzuführen oder durchführen zu lassen und die Erstattung der dafür erforderlichen Aufwendungen zu verlangen. Zuvor muß er dem Vermieter zur Beseitigung des Mangels eine angemessene Frist gesetzt haben, die nicht kürzer als 1 Monat sein soll. Einer vorherigen Anzeige und Fristsetzung bedarf es nicht, wenn die Beseitigung des Mangels keinen Aufschub duldet, insbesondere weil er sich erheblich auszuweiten droht oder weil seine sofortige Beseitigung zur Sicherung des bestimmungsgemäßen Gebrauchs der Wohnung erforderlich ist. ② Der Mieter ist berechtigt, seine Aufwendungen gegen den Mietpreis aufzurechnen. Die Absicht der Aufrechnung ist dem Vermieter mindestens einen Monat vor Fälligkeit der Mietpreises mitzuteilen unter gleichzeitiger Angabe von Grund und Höhe der Aufwendungen. Mieter und Vermieter können vereinbaren, dass eine Aufrechnung gegen den monatlichen Mietpreis in Teilbeträgen erfolgt. Die Mietergemeinschaft ist über die beabsichtigte Aufrechnung zu informieren. (① 임차인은 제108조 제1항의 경우에 필수적인 수리는 스스로 하거나 시킬 수 있고, 그 때 필요한 비용을 청구할 권리가 있다. 그 전에 임차인은 임대인에게 흠결의 제거를 위하여 적당한 기간을 정하여야 하며, 그 기간은 1월 이상이어야 한다. 특히 지연이 현저히 확대될 우려가 있거나, 주거의 규정에 따른 이용의 확보를 위하여 즉각적인 제거가 요구되는 경우처럼 흠결제거의 지연이 인용되지 않는 경우에는 사전의 고지와 기간설정을 요하지 않는다. ② 임차인은 임차료를 자동채권으로 하여 비용을 상계할 권리가 있다. 상계의 의지는 임대인에게 비용지출의 근거와 금액제시와 동시에 최소한 임차료 지급 1개월 전에 알려야 한다. 임대인과 임차인은 월임차료에 대하여 분할하여 상계할 것을 합의할 수 있다. 임차인공동체는 의도하는 상계에 대하여 공고할 수 있다).

된 제3자들도 제기할 수 있음을 규정하고 있다.

2 시장개방 이전의 중국에 있어서 주택임대차관련법률

가. 공공주택임대차(公房租賃)

공공주택이란 공공기관이나 단체에서 소유하는 주택을 의미하며 국유주택을 말한다. 『중화인민공화국 도시부동산관리법』²⁹ 제54조는 ‘주택의 임대차는 국가 또는 주택이 소재하는 도시의 인민정부가 규정하는 임대차정책에 따라야 한다. 임대용 주택을 운영함에 있어서는 임대차 쌍방이 임차료와 기타 임대차 약관을 협의하여 정한다’고 규정하고 있으며, 이 조항을 임대차계약의 존재근거로 볼 수 있다.

2001년 폐지된 『도시공유주택관리규정』은 공공주택에 대한 임대차를 규정하고 있었다. 그에 의하면 주택임대차 계약은 서면으로 체결할 것을 요구하고 있으며, 계약내용으로는 임대기간, 사용용도와 임대료, 쌍방의 권리와 의무를 정하는 것을 그 내용으로 하고 있다.(도시공유주택관리규정³⁰ 제21조). 그리고 임차인의 의무로는 임대된 공공주택에 대하여 이용목적에 맞게 사용하며, 임차물의 수선범위는 임대차 쌍방의 협의로 정하고, 기타 자연적 손상 등은 임대인에게 수선책임이 있다고 규정하고 있다(동 규정 제23조, 제24조). 그리고 임대차 기간이 만료되면 임차인은 주택을 반환하여야 했으며, 만약 계속하여 사용할 필요가 있으면 임대차 기간 만료 전에 새로운 임대차계약을 체결하여야 했다. 그리고 임대인이 임대기간 만료 전에 주택을 회수할 필요가 있는 경우에는 사전에 임차인의 동의를 필요했으며, 그로 인하여 임차인에게 손해가 발생하면 그 손해의 배상을 하여야 함을 규정하고 있다. 그리고 이와 같은 사유로 거주하는 주택을 회수해야 할 경우에는 임차인이 거주할 방을 마련해 주어야 했었다(동 규정 제27조).³¹

²⁹ 1994년 7월 5일 공포되어 1995년 1월 1일 시행되었으며, 2007년 8월 30일 수정을 거친 후 현재에 이르고 있다.

³⁰ 본 규정은 건설부 『건설공정질량관리방법』 등 부령에 관한 결정(2001년 10월 26일)에 의해 폐지되었다.

³¹ 馬原 主編, 房地產法 『分解適用集成(下卷)』, 人民法院出版社, p. 836.

나. 개인주택임대차 (私房租賃)³²

개인주택의 임대차의 경우도 『중화인민공화국 도시부동산관리법』을 근거로 가능하였다(동법 제54조³³). 도시사유주택의 경우, 반드시 임대인과 임차인은 임대차 계약을 통하여 쌍방의 권리와 의무를 분명히 해야 하였으며, 주택이 소재하는 지역의 주택기관에 보고를 해야 하였다(『도시사유주택관리조례』³⁴ 제15조). 이 경우 인민정부가 정하고 있는 임차금 표준에 의하여 임대료가 결정되었고, 그러한 표준이 없는 경우에는 임대차 쌍방이 공평하고 합리적인 원칙에 따라서 주택이 소재하는 곳의 실제 기준을 참고로 하여 정하여야 하며, 임의로 높은 임차료를 정할 수 없었다(동법 제16조). 이 경우 임대주택의 수선은 임대인의 책임이었고, 그가 수선할 능력이 없음이 명확한 경우에는 임차인과 같이 할 수 있었으며, 임차인이 지출한 비용은 임차금에서 청산하거나 임대인이 분기에 상환할 수 있었다(동법 제19조).

그리고 임대차계약이 종료된 경우에는 임차인은 주택을 임대인에게 반환하고, 만약 임차인이 계약만기일까지 확실하게 다른 주택을 구하지 못할 경우, 임차인은 이러한 사정을 감안하여 임대기한의 연장을 요구할 수 있었다. 그리고 임대인은 ① 임차인이 임의로 임차한 주택을 전대, 양도 또는 전차한 경우, ② 임차인이 임차한 주택을 다른 용도로 이용하여 공공이익에 손해를 가한 경우, ③ 임차인이 임차금을 6개월 이상 지급하지 않은 경우에는 임대차계약을 해지할 수 있었다(동법 제21조).

그리고 명문의 규정은 없지만, 임차인이 1인 명의로 사유주택을 임차하고 임대차 기간 내에 임차인이 사망한 경우에는 그 임차인의 공동거주자는 원임대차 계약에 따라 이행할 것을 요구할 수 있었으며, 사유주택이 임대차 기간 내에 매매, 증여 또는 상속으로 인하여 당해 부동산권리가 이전되는 경우에도 원 임대차계약은 임차인과 새로운 주택소유자 간에 계속적으로 유효하다고 보고 있다. 또한 임

³² 위의 책, p. 840.

³³ 중화인민공화국 도시부동산관리법 제54조; ‘주택의 임대차는 국가 또는 주택이 소재하는 도시의 인민정부가 규정하는 임대차정책에 따라야 한다. 임대용주택을 운영함에 있어서는 임대차 쌍방이 임차료와 기타 임대차 약관을 협의하여 정한다.’

³⁴ 본 조례는 『국무원 폐지부분 행정법규에 관한 결정』(2008년 1월 15일 공포)에 의해 폐지되었다. 그 원인은 2007년 3월 16일 중화인민공화국 주석령 제62호로 공포된 『물권법』, 2007년 8월 30일 중화인민공화국 주석령 제72호로 공포된 『중화인민공화국도시임대차관리법』(中華人民共和國城市房地產管理法), 2001년 6월13일, 중화인민공화국 국무원령 제305조로 공포된 『도시주택철거이주관리조례』로 대체되었기 때문이다.

대차기간이 정해지지 않은 경우에는 언제든지 임대인이 주택의 반환을 요구하는 것은 허용되었지만, 이사 조건이 있는 경우³⁵에는 그 이사에 대하여 책임을 지는데 예를 들면, 임차인이 이사를 함에 명확한 어려움이 있는 경우에는 이사할 집을 구할 일정한 기한을 주거나 주택 일부를 내 줘야 했었다.³⁶

Ⅲ. 북한 주민들의 주택사용형태와 법률관계

1. 주민들의 주택수급

북한의 경우, 주택에 대한 소유권은 원칙적으로 국가소유이다.³⁷ 북한 정권초기, 즉 한국전쟁 이후 도시와 공장지대들을 복구 건설하는 사업을 지도하기 위하여 내각의 도시건설성을 도시경영성으로 개편하고 국가건설위원회를 조직하여,³⁸ 주택정비사업에 돌입하였다. 이에 따라 계층과 직위에 따라서 국가가 주민들에게 주택을 배정하였으며, 그 관리 및 입주권배정은 시, 군 인민위원회 도시경영사업소에서 담당하였다.³⁹ 입주절차는 결혼등록을 하고 주택을 신청하면 ‘입사증’을 발급해 주는데, 이를 동사무소와 분주소(파출소)에 제출하여 등록한 뒤에 입주를 하게 되며, 일단 입주를 하게 되면 전기세나 물세 등을 내고 전직이나 이주 명령이 없는 한 평생을 살 수 있다고 한다.

대형 공장과 기업소의 경우는 자체적으로 자재를 구입해서 주택을 스스로 건축하여 소속 노동자나 사무원들에게 공급해 주었다. 이 경우 공장이나 기업소의 지배인 또는 당비서가 발급한 ‘주택입사승인서’를 가지고 거주지 시, 군 행정경제위원회 도시경영과에 제출하면 ‘주택입사증’을 교부해 주는데, 이를 다시 동사무소와 분주소에 신고한 뒤에 입주를 할 수 있다고 한다.

그러나 주택부족으로 인하여 입사증에 의해 배정된 주택에 살 수 있는 확률은 2004년 당시 60%에 불과했으며, 나머지는 대체로 부모의 집, 친척이나 직장동료

³⁵ 이사의 곤란함으로 인하여 일정기한을 주거나 주택의 일부를 내어주는 조건 등.

³⁶ 최고인민법원이 <중화인민공화국 민법통칙> 집행방법에 있어 약간의 문제에 대한 의견; 馬原主編, 『分解適用集成(下卷)』, p. 841.

³⁷ 북한 민법 제4장 제58조 및 59조에서 텃밭 경리를 비롯한 개인부업경리에서 나오는 생산물, 공민이 샀거나 상속·증여받은 재산, 살림집, 가정생활용품을 개인적 소유의 대상으로 규정하고 있다.

³⁸ 홍민, “토막집에서 고층아파트까지,” 『북한』, 2004년 8월호 (북한연구소), p. 177.

³⁹ 참여연대, “북한의 주거실태와 주택정책에 대한 평가,” (2000.9), <<http://blog.peoplepower21.org/Welfare/2559>>; 홍민, “토막집에서 고층아파트까지,” p. 180.

와의 동거살이, 합숙소 등을 주택으로 이용하며, 이러한 경우에도 대상 구역의 당 위원회와 도시경영과에서 ‘동거살이 입사증’을 발급받아야 가능하다. 그 이외에 돈을 주고 산 집, 자기가 지은 집, 물건과 교환한 집⁴⁰에서 생활을 영위하는 주거 이용 형태도 있는 것으로 전해진다. 후자의 경우에서, 도시 주민들이 주택을 ‘국가 소유’ 또는 ‘공적 소유’의 대상이 아니라 개인소유물로서 거래함을 알 수 있고, 이런 상황은 만성화된 주택 부족에 직면해 불법적인 입사증의 발급 및 거래가 공공연하게 이뤄지며 불법적인 건축이 보편화되고 있음⁴¹을 의미한다.

2. 주택이용과 법적 관계

가. 서론

1959년 자료⁴²에 의하면 주택의 경우, 여러 종류의 주택펀드가 존재하였으며 그 적립금에 의해 주택공급정책을 시행하였다. 예컨대, 어떤 한 기관이 기관구성원을 위하여 주택을 집단적으로 이용하려는 경우에는 당해 기관과 국유건물관리소가 계약당사자가 되어 단체계약을 체결하며, 개별적 이용자인 주민에게 배정할 때에는 행정적으로 주택사용허가문건(위의 예에서 ‘주택입사증’을 교부하는 방식⁴³)의 배부 형식으로 이루어졌고, 이러한 방식이 최근까지도 시행되고 있음을 알 수 있다.

북한의 주택은 크게 국가의 투자로 지어진 영구주택과 전쟁전의 낡은 주택, 그리고 국가의 투자 없이 건설된 임시주택으로 나눌 수 있고, 이들은 다시 ① 독립식 고급주택, ② 신형고층아파트, ③ 중류 고급주택, ④ 일반 아파트, ⑤ 집단 경영 주택, ⑥ 구옥(舊屋) 등으로 나뉘어지는데, 계층에 따라서 주택이 배정되기 때문에, 그 사람이 살고 있는 주택을 보면 그 사람의 지위를 알 수 있다⁴⁴고 한다. 이들은 원칙적으로 국가 주도로 주택을 공급받고 관리하며, 주택공급은 노동자가

⁴⁰ 위의 글, p. 180.

⁴¹ 위의 글, p. 181.

⁴² 장병일, “북한법상 유상빌려쓰기계약의 성격과 존속보장,” 『민주법학』, 통권27호(2005), 민주주의법학회, p. 275.

⁴³ 여기서 주의할 점은 구동독의 경우에는 국가기관에 의한 할당(Zuweisung)이라는 행정절차 이외의 임대차계약의 체결을 규정하고 있는데, 이러한 구체적인 명문규정이 없는 북한에서는 그 해석에 여러 가지 어려움이 있다. 그렇지만 여러 가지 상황과 현실적인 다른 규정과 구동독과 중국이라는 사회주의 법률들을 보건데, 임대차계약의 존재를 인정하여야 할 것이다.

⁴⁴ 이항구, “북한의 주택,” 『북한』 98호 (1980), p. 253.

소속된 직장에서 해당노동자에게의 배정을 전제로 그 이용관계가 이루어진다. 주택의 관리 및 입주권배정은 시·도 인민위원회의 도시경영사업소가 총괄하고, 주민과의 주택이용관련한 직접적인 업무는 해당기업소가 담당하게 된다. 따라서 주택의 선택 및 소유에 대한 자유 등 자본주의적 요소는 원칙적으로 배제되는 모습을 취하고 있어서 주택임대차라는 개념이 적용될 여지가 적다. 그러나 주택의 관리와 관련하여 북한당국은 입주자로부터 일정금액의 사용료를 징수⁴⁵하고 있는 것으로 알려져 있다.

북한 도시주민들의 주택이용과 관련해서는 『조선민주주의인민공화국 도시경영법』⁴⁶ 제9조부터 제18조까지에서 그 기본대강을 알 수 있고, 주택의 임대차와 관련한 구체적인 북한의 법령은 아직 알려진 바 없음은 이미 언급한 바와 같지만, 동법 제10조⁴⁷에서는 건축물을 살림집, 공공건물, 생산건물 이렇게 3가지로 나누고, 국가소유의 살림집관리는 도시경영기관 또는 해당기관, 기업소가 해야 함이 규정되어 있다. 그리고 동법 제16조에서는 이용관계 종료시에 그 점유를 이전하여야 하며, 동법 제56조 제3문에서는 정해진 사용료 부과규정도 있다. 이로써 북한의 주택이용관계 특수성을 고려한다 하더라도 이는 일종의 임대차계약의 법적 효력과 유사한 결과를 가진다.

그리고 북한의 주택이용형태 중에서 ‘주택입사증’ 또는 ‘동거살이 입사증’에 의한 방법 이외의 사항으로서 살림집으로 이용할 주택을 ① 돈을 주고 산다거나, ② 자기가 지어서 사용한다거나, ③ 다른 물건과 교환하여 취득하였다든가⁴⁸ 하는 경우로 나타나는 주택이용 형태도 있었다. 이러한 주택취득유형에서 보건데, 북한에서도 구동독이나 중국처럼 사소유의 주택의 존재가능성을 보이고 있다. 그렇지만 이는 소유자가 임대차를 위한 주택을 소유하는 현상이 아니라 자신의 생활을 위한 주택의 소유가능성을 나타내는 부분이다. 이는 만성적인 주택부족이 사회적 문제로 되는 상황에서 유추할 수 있는 부분이다. 그렇지만 토지에 대한 사소유를 부정하는 북한사회에서 살림집, 즉 주택이 개인의 사적 소유대상도 될 수 있음을 보여주는 것이다.

⁴⁵ 김근용, “북한의 주거실태와 주택투자 소요추정”, 『국토연구』, 2008년 가을호(통권 57권), p. 36.

⁴⁶ 1992년1월 29일 최고인민회의 상설회의 결정 제14호로 채택; 2004년 4월 22일 최고인민회의 상임위원회 정령 제416호로 수정.

⁴⁷ 제10조 ‘국가소유의 건물은 살림집과 공공건물, 생산건물로 나누어 관리한다. 살림집과 공공건물관리는 도시경영기관 또는 해당기관, 기업소가 하며 생산건물관리는 그것을 리용하는 기업소, 단체가 한다.

⁴⁸ 홍민, “토막집에서 고층아파트까지,” p. 180.

나. 유상대차계약

(1) 발생

북한 민법이론에 의하면 국가소유주택은 국가소유 또는 공공단체소유이며, 따라서 공민은 국가소유재산을 빌려 쓰는 것이라고 보고 있다.⁴⁹ 따라서 주택의 경우에는 위에서 언급한 ‘주택입사허가증’의 발급이라는 행정적인 요소가 들어가지만, 개별 주민들의 국가주택 이용권은 해당 기업소와 주민간의 계약에 의하여 발생된다고 볼 수 있다. 그 계약을 주택유상대차계약이라고 한다.⁵⁰ 즉, 위 문헌에 의한다면 기존 행정적 절차를 통한 주택배정과 더불어 행해지고, 그 성격 자체에 대하여 유상대차제도와 유사함을 들어서 주택유상대차계약제도 도입의 필요성을 설명하고 있다. 따라서 여기서 처음으로 국가소유주택에 대한 유상대차제도가 언급되고 있으며, 1985년 발간된 북한민법교과서의 유상대차계약 부분에서 국가주택이용권은 유상대차계약에 의하여 설정된다고 설명하고 있다.⁵¹ 이렇게 볼 때, 주택에 대한 유상대차계약을 위에서 언급한 국가기관에 의한 배정이라는 행정적 절차 외에 추가적으로 이루어진다는 사실을 유추할 수 있다.

(2) 내용과 법적 성격

북한민법상 유상의 빌려쓰기제도⁵²는 기관, 기업소, 단체 상호간 또는 기관, 기업소, 단체들과 공민들 상호간에 물건을 일시적으로 유상으로 빌려쓰는 거래관계를 규제하는 제도이다. 이러한 유상의 빌려쓰기계약은 구두 또는 서면으로 체결될 수 있지만, 계약의 목적물로 되는 주된 대상은 기업소들이 가지고 있는 기계를 비롯한 여러 가지 생산설비가 된다. 이처럼 이 계약은 주로 사회주의적 소유물을 대상으로 하는 것이기 때문에 일반적으로 서면의 형식으로 체결하게 되어있다. 또한 사인간 유상대차의 대상물은 원칙적으로 소비품으로 동산에만 한정되기 때문에, 건물에 대한 사인 상호간의 유상대차계약은 금지되고, 건물관리기관과 소속 기관 또는 국유기관이 계약의 일방 당사자가 되는 것이 원칙이다.⁵³ 따라서 국가소유주택 사용계약은 해당기관, 공공단체와 공민 사이의 대차계약에 의하여 성립하게 된

⁴⁹ 『민법1』, (평양: 김일성 대학출판사, 1973), p. 154.

⁵⁰ 이 용어는 1958년 북한의 법학잡지에서 등장하는 용어이다. 그 내용은 민법전 초안에 관한 것이다.

⁵¹ 『민법2』, (평양: 김일성 대학출판사, 1985), p. 159.

⁵² 유상대차계약과 동일한 의미이다.

⁵³ 『민법1』, p. 159.

다. 그 전제조건으로서 이용권발급을 요구하고 있는데, 그 근거는 『도시경영법』 제11조에서 ‘지방정권기관과 해당 기관은 가족수, 출퇴근거리, 직업상의 특성, 필요한 건물의 면적 같은 것을 고려하여 살림집과 공공건물의 리용을 허가하여야 한다. 리용허가증이 없이는 국가소유의 살림집과 공공건물을 쓸 수 없다’는 규정에서 연유한다.

이러한 내용의 유상대차계약은 기간을 정할 수도 있고, 기간을 정하지 않고 체결할 수도 있다. 기간을 정하지 않고 체결한 계약은 어느 편 당사자에 의해서든지 아무 때나 해제할 수 있으며, 또한 당사자들이 그것을 해제하기 전에는 언제까지나 유효한 것으로 남아있게 된다. 건물 이용관계종료는 이용권자가 다른 건물로 옮겨가거나 다른 지역으로 이동할 경우에는 사용하던 건물을 건물관리기관에 정확히 인계함으로써 이용관계가 종료하게 된다(『도시경영법』 제16조 제1문).

이와 관련하여 1973년 북한의 민법교과서인 『민법1』에서는 이러한 국가주택이용권은 소유권과 구별되는 권리로서 주민들이 가지는 국가주택의 점유·이용 권리는 권한 있는 국가기관의 행정문건에 의하여 주어진 권리라고 하였다.⁵⁴ 그러나 1985년에 발간된 『민법2』에서는 개별 계약유형 중의 하나로서 유상대차계약을 설명하면서, 국가주택사용권계약도 유상대차계약으로 본다 고 서술하고 있다.⁵⁵ 따라서 이러한 국가주택이용권은 유상대차계약에 의하여 발생한다고 할 수 있으며, 그 계약에 의하여 주택이용권자는 당해 주택을 점유, 이용할 수 있다고 해석해야 하는 것이다. 이에 따라서 국가주택이용권의 법적 성격을 민법상 임대차 유사 의 채권적 권리라고 볼 수 있는 것이다.

(3) 북한주민의 주택이용과 남한의 임대차계약

북한의 유상대차계약은 소유권이전 또는 관리권이전을 내용으로 하면서 종류 물을 그 대상으로 하는 매매계약과는 구별되고, 유상성이라는 특징으로 인하여 무상대차⁵⁶와도 다르다. 이는 구술만으로도 그 계약체결이 부정되지는 않지만, 북한과 같은 사회주의 국가들에서는 서면에 의한 계약체결을 원칙으로 하고 있다. 이러한 계약체결은 해당기관의 표준계약양식을 사용하여야 했으며, 계약의 내용으로서 임차료, 계약기간, 만약에 기간 약정이 없는 경우에는 최고 10년으로 할 것

⁵⁴ 비교, 『민법1』, p. 140.

⁵⁵ 비교, 『민법2』, p. 159.

⁵⁶ 민법상의 사용대차와 유사한 개념이다.

등이 애당초 논의되었었다.⁵⁷ 그러나 위에서도 언급한 바와 같이 이직 등의 사유가 없는 한, 당해 주택을 계속 사용할 수 있다.

주택유상대차계약의 법적 성격과 관련해서는 첫째, 특정물을 대상으로 하는 요물계약이며, 둘째, 유상계약이면서 또한 낙성계약의 성질을 가지고 있고⁵⁸ 그리고 셋째, 어떠한 공간(Räume)에 대한 이용권한을 계약의 목적물, 즉 계약 대상으로 봐야 하는 점 등에서 판단할 때 민법상의 임대차계약과 단순 비교하기는 약간의 어려운 특수한 계약형태라고 봐야 할 것이다. 그 이유는 첫째, 민법상 임대차계약의 대상은 통상 건물, 동산 등의 유체물을 대상으로 삼고 있으며⁵⁹, 둘째, 과실취득(예컨대 부동산 임대료 등)을 목적으로 체결되는 계약유형으로 인식하고 있으므로, 이자와 같은 과실취득이 철저히 금지되는 북한과 같은 사회에서의 그러한 계약유형은 그 구분이 분명하여야 할 것이다.

계약종류와 관련하여 독일 민법(BGB)에서는 임대차계약을 사용임대차계약(Miete)⁶⁰과 용익임대차계약(Pacht)⁶¹으로 구분하고 있다. 사용임대차계약(Miete)

⁵⁷ 장병일, “북한법상 유상빌려쓰기계약의 성격과 존속보장,” p. 288; 작자미상, “유상대차계약”(김일성 종합대학 민법강좌), 『민주사법』 제10호, (1959.10. 25), p. 31.

⁵⁸ 법원행정처, 『북한의 부동산제도』, (1997), p. 206; 『북한의 민사법』, (2007), p. 211 이하.

⁵⁹ 임대차의 목적물은 사용, 수익 등으로 소멸하지 않는 ‘유체물’에 한한다; 지원림, 『민법강의(제8판)』, (서울: 홍문사, 2011), p. 1474.

⁶⁰ 임대차계약(Mietvertrag)은 쌍무계약으로서 당사자 일방이 상대방에 대하여 물건을 사용하게 할 채무를 부담하며, 상대방은 이에 대하여 사용임대료(Mietzins)를 지불할 채무를 부담하는 계약이다. 용익임대차와의 차이는 용익임대인이 물건 및 권리(어업권, 광업권 등)의 사용이라는 것으로부터 과실을 수취할 수 있도록 하는 의무를 부담하게 된다는 것이다. 예를 들면 주거용 주택을 빌리는 것은 (사용)임대차(Miete)이고, 경작하여 과실을 수취하기 위하여 토지를 빌리고, 어업권을 빌려서 물고기를 낚는 것은 용익임대차에 해당한다.

⁶¹ 용익임대인으로 하여금 대차기간 동안 용익임차인에 대해 목적물의 사용(Gebrauch) 뿐만 아니라 경제적 활동법칙에 따라 수익(Ertrag)으로 볼 수 있는 과실 향유의 가능성을 부여하고 이에 대해 용익임차인이 용익임대인에 대해 차입을 지급할 의무를 부담하는 계약관계이다(§ 581 BGB). 용익임대차는 목적물의 사용만을 목적으로 하는 사용임대차(Miete, §§ 535 ff. BGB)와 마찬가지로 일정 기간 동안 목적물의 활용가능성을 이전하는 쌍무, 유상계약 형식의 대차형 계약(Vertrag zur Gebrauchsüberlassung)의 일종. 그러나 용익임대차 계약은 사용임대차와 달리 목적물의 사용만이 아니라 이를 넘어 그 수익을 활용할 수 있는 권리를 부여하고 또한 목적물 역시 물건 이외에 권리도 그 대상으로 될 수 있다. 따라서 물건의 사용만이 문제될 경우에는 사용임대차가 성립하지만, 그 이외에 수익을 수반하는 경우에는 용익임대차가 성립하게 된다. 가령 잔디밭을 운동장으로 사용하기 위해 빌린 경우에는 사용임대차에 해당하나, 농경지나 목초지를 이용하여 수익적 활동을 하거나 또는 광산 등을 빌려 채굴활동을 하는 경우에는 용익임대차가 성립한다. 또한 물건 이외에 권리도 용익임대차의 대상이 가능한데, 가령 무체재산권의 상업적 활용을 위한 일시적 양도나 특히 영업의 용익임대차를 그 예로 들 수 있다. 용익임대차에 관해 민법은 사용임대차와 구별하여 규정해 두고 있으나 별도의 규정이 없는 한 용익임대차에 대해서는 사용임대차의 규정이 준용되고 있으며(§ 581 II BGB), 수익적 활동의 보장을 위한 개별적인 별도의 규정을 마련해 두고 있다(§§ 584~584 b BGB). 우리나라의 경우에는 독일 민법과 달리 위와 같은 구별을 두고 있지 않으며 따라서 임대차계약은 목적물의 사용·수

은 그 계약의 객체면에서 볼 때 통상 건물, 토지, 기타 동산에 한정되고, 그러한 객체에 대한 사용대가를 지불하는 것을 주된 내용으로 하고 있지만, 반면에 용익 임대차(Pacht)의 경우에는 계약목적물은 주로 어떠한 권리(예컨대, 어업권, 광업권) 또는 어떠한 유체물의 경우에도 수익을 목적으로 하는 경우, 즉 어떠한 과실의 취득을 목적으로 하는 계약유형이다.⁶²

이렇게 볼 때, 주택유상대차계약이라는 사실은 주택이용권이라는 권리를 그 대상으로 하므로 엄격하게는 독일민법(BGB)상의 사용임대차(Miete)에 해당한다고 볼 수 있다. 그러나 우리 민법체계에서는 이러한 구분개념이 없고, 임대차라는 하나의 계약형식을 알고 있을 뿐이다. 따라서 그 계약형식은 우리 민법체계에서는 뚜렷하게 정의할 수 없는 무명계약이지만, 법적 효력면에서는 임대차계약에 포함시킬 수 있는 개념이라고 생각된다. 이에 따라 북한의 주택유상대차계약과 민법상의 임대차계약을 연결시킬 수 있는 법적 연관성을 만드는 조치가 필요할 것이다. 이러한 상황을 채권적인 이용권리로 분류할 수 있다면 독일 통일 후 채권적 이용권의 민법への 편입방식 또한 도움이 될 수 있다. 이러한 채권적 이용관계에 대하여 구동독 민법(제314조 제3항, 제4항)에서 정의하기로는 ‘사회적 필요’라든가 ‘소유권자의 급박한 자기 자신의 필요에 의해서’라는 사유로 그 이용관계가 해지될 수 있는 이용관계를 의미한다고 하며, 통독 당시 이러한 유형으로서 ① 휴양목적 을 위한 토지의 계속적 이용관계, ② 보관계약, ③ 임대차계약 및 사용임대차계약에 의한 주민의 이용관계 등으로 분류하여 통합과 더불어 독일 민법전의 체계에 편입시켰던 것이었다.⁶³

IV. 결론

이상으로 사회주의국가에서의 주택이용관계구명을 통하여 살림집이 토지와 같은 생산수단에 대한 사적 소유금지를 근간으로 하고 있는 사회주의 국가사회에서 어떠한 존재의의를 지니고 있는지, 그리고 그러한 법적 규율상태에서 주민들이 어떠한 법적 지위를 가지고 있는지 간접적으로 이해하려고 여러 각도로 시도를 하였다.

익 모두를 포함하는 것으로 해석되고 있다.

⁶² 장병일, “북한법상 유상빌려쓰기계약의 성격과 존속보장,” p. 289.

⁶³ 위의 글, p. 282.

이상에서 살펴보았듯이 현재 북한 주민들이 사용하고 있는 주택에 대한 법률관계와 관련하여 비록 구동독이나 개방전의 중국과 같이 주택의 임대차에 관한 객관적인 법률발견이 없는 상황에서 주택사용과 관련한 여러 법규들의 규정취지들과 간접 자료들에 의하여 사실관계를 추론하여, 그 법적 성격을 규명해 보았다. 비록 현재의 경제적 어려움으로 인하여 북한 사회는 법률에서 상정하고 있는 경우와 다른 방향으로 전개되고 있는 것이 현실이지만, 객관적인 사실의 규율을 목적으로 하는 법률규정들에 대한 분석과 연구는 실제상황(법과 실제의 괴리상황)에의 적용에 하나의 실마리를 제공하는데 그 기준을 제공할 수 있다고 본다. 이러한 연구의 결과로 북한지역 주민들의 주택이용에 관한 법률관계는 민법상의 주택임대차계약에 준하여 볼 수 있을 것이다.

그리고 다른 한 가지는 주택에 대한 사적 소유형태이다. 북한의 『민법』 제59조는 “공민은 살림집과 가정생활에 필요한… 밖의 생활용품과 같은 기재를 소유할 수 있다”고 규정하고 있으며, 또한 『토지법』 제13조⁶⁴에서는 토지의 국가소유원칙을 천명하고 있다. 이를 근거로 보면 주민들은 주택에 대한 사적 소유권이 있음을 알 수 있다. 그리고 북한의 『민법』 제60조 제2문에서는 이러한 공민의 자기소유재산을 자유로이 차지하거나 이용·처분할 수 있다고 하여 현행 민법 제211조(소유권의 내용)와 동일한 법적 효력을 볼 수 있다. 이에 따라 북한 주민들이 이용할 수 있는 주택의 취득방법과 관련하여 언급한 부분, 즉 ① 돈을 주고 산 집, ② 자기가 지은 집, ③ 물건과 교환한 집⁶⁵ 등은 개인소유의 대상이 될 것이고⁶⁶, 이를 근거로 하여 사유주택의 임대차관계를 다시 논할 수 있을 것이나, 만성적인 주택부족현상을 겪고 있는 북한의 사회상황에는 언급의 여지가 없다고 생각되지만, 주택에 대한 사적 소유의 법적 성격은 물권적이라고 볼 수 있다. 따라서 북한에 존재하는 이러한 권리들의 내용을 파악하여 물권적 성격을 인정할 수 있는 법적 조치가 필요하다. 이는 주민들에게 담보제공능력의 확보가능성의 길을 열어줌으로써 개인의 자유로운 경제생활이 가능하게 될 것이기 때문이다.

⁶⁴ 『토지법』 제13조: 조선민주주의 인민공화국의 토지는 오직 국가만이 지배할 수 있으며, 그것을 인민의 이익과 행복을 위하여 협동농장을 비롯한 기관, 기업소, 단체 및 공민들이 여러 방법으로 이용할 수 있다. 협동농장원들을 터밭이용은 협동농장규약에 의하여 20~30평으로 한다.

⁶⁵ 홍민, “토막집에서 고층아파트까지,” p. 180.

⁶⁶ 북한의 부동산제도, 법원행정처, 1997, 134쪽; 법원행정처 자료의 각주(280)에 의하면 개인소유 주택이 귀순인사의 설문조사에 의하여 1985년 이후로 존재하지 않는다고 한다. 그렇지만 뒤에서도 설명하겠지만, 북한 사회에서 관행화되어 실존하고 물권적인 가치를 가지는 부동산에 대한 이용권이 존재할 것이라 생각된다.

여기서 언급하고 있는 채권적 권리와 물권적 권리의 구분은 아주 중요하다. 왜냐하면 채권적 권리만을 인정될 수 있는 사안, 예컨대 위에서 서술한 주택유상대차계약과 같은 경우에 위에서 채권적 권리⁶⁷라고 설명하였다. 그런데 우리의 법률로서 이들을 물권적 권리로서 인정한다면 법률적으로 부당이득을 조장하는 불합리한 결과를 가져올 우려가 있기 때문이다. 따라서 채권적 권리와 물권적 권리의 구분을 인정할 수 있는 법적 기준도 설정할 필요성이 있다.

■ 접수: 10월 17일 ■ 심사: 11월 15일 ■ 채택: 11월 30일

참고문헌

1. 단행본

- 『민법1』. 평양: 김일성 대학출판사, 1973.
 『민법2』. 평양: 김일성 대학출판사, 1985.
 법원행정처. 『북한의 부동산제도』. 서울, 1997.
 _____. 『북한의 민사법』. 서울, 2007.
 지원림. 『민법강의(제8판)』. 서울: 홍문사, 2011.
 Becher.K./Lünser, *Zu einigen sozialökonomischen Aspekten der Wohnungsfrage*.
 StuR 1976.
 K.Westen/J.Scheider. *Zivilrecht im Systemvergleich*. Baden-Baden, Nomos
 Verlagsgesellschaft, 1984,
 Mühlmann Manfred Miete. *Grundriß Zivilrecht*. Berlin, Staatverlag der DDR, 1978.
Palandt-Kommentar. München, Verlag C.H.Beck, §535, 2010.
 馬原 主編, 房地產法 分解適用集成(下卷), 人民法院出版社.

2. 논문

- 김근용. “북한의 주거실패와 주택투자 소요추정.” 『국토연구』. 통권 57권, 2008.
 이항구. “북한의 주택.” 『북한』. 98호, 1980.
 작자미상. “유상대차계약(김일성 종합대학 민법강좌).” 『민주사법』. 제10호, 1959.10.

⁶⁷ 장병일, “독일법상 채권적 토지이용권 규율을 위한 채권관계조정법과 그 시사점,” 『법제연구』, 통권 32호(2007.6), 한국법제연구원, p. 243 이하 참조.

- 장병일. “독일의 『물권관계정리법』의 내용에 관한 연구 - 물권적 토지이용권과 한국에서의 적용방안-.” 『한독사회과학논총』. 19권 제2호, 2009.
- _____. “독일통일의 민사법적 재조명에 따른 과제.” 『토지법학』. 2010.12.
- _____. “북한법상 유상빌려쓰기계약의 성격과 존속보장.” 『민주법학』. 통권27호 (민주주의법학회), 2005.
- _____. “독일법상 채권적 토지이용권 규율을 위한 채권관계조정법과 그 시사점.” 『법제연구』. 통권 32호 (한국법제연구원), 2007.6.
- 참여연대. “북한의 주거실태와 주택정책에 대한 평가.” 2000.9. <<http://blog.peoplepower21.org/Welfare/2559>>.
- 홍민. “토막집에서 고층아파트까지.” 『북한』. 2004년 8월호 (북한연구소).
- Honecker, Erich. “Zur Durchführung der Parteiwahlen 1975/76” in: *15.Tagung des ZK der SED*. Berlin(Ost), Staatverlag der DDR, 1975.
- Nissel, Reinhard. “Die Rechtspflicht zur malermäßigen Instandhaltung der Wohnung.” *N.J.* 1976.
- Seifert, Wolfgang. “Die Stellung der Familie in den Rechtsverhältnissen an der Wohnung.” *N.J.* 1976.
- Wüstnek, Ruth. “Die Wohnungsmiete.” *N.J.* 1974.

Abstract

The Status of Housing Use of North Korean and Lease in South Korean Civil-Law

Byeong-Il Jang

The status of housing use of urban residents in North Korea can be roughly figured out from Articles 9~18 of 「Urban Management Law of Democratic People’s Republic of Korea」 and it is not known direct legislation on lease of housing. The article 10 of the said law divides buildings into private home, public building and production building. It defines public housing management is regulated by urban management institute, relevant institute or quasi-public company. In the article 16 of the said law, the occupation in housing must be removed in the termination of the use. The article 56.3 of the said law defines fee payment. In light of these, though there are some special characters in housing use in North Korea, it has a similar result with legal effect of lease agreement. Accordingly, although there is no objective legal discovery regarding housing lease like China before the opening or old East Germany, there is similar legal characters like lease when inferring the fact relevant by indirect resources and intention of housing laws. It is reality that the society of North Korea is progressed in a different direction from the legal legislation, but analysis and studies on the regulations that aim to restrict objective fact may give a standard in providing a clue to apply it for the actual situation (gap between law and reality). The result of this research shows that legal relation on housing use in North Korea seems to be equivalent of housing lease agreement in a legal term. Accordingly, it requires that our legal system shall needs legislation to include housing lease agreement of North Korean residents as a link.

Key Words: Housing lease of North Korea, Use lease, Usufructuary lease, Housing lease of old East Germany, Housing lease of China

한-EU FTA 발효에 따른 역외가공지역 규정의 유럽적 인식*

황 기 식**

- I. 서론
- II. 역외가공지역 대상으로서 개성공단 현황
- III. EU FTA 협정문 상의 역외가공지역
- IV. EU의 역외가공지역 규정에 관한 인식
- V. 결론

국문요약

본 연구는 한-EU FTA 상의 역외가공지역 규정
에 관한 EU 측 관점을 분석한 논문이다. FTA 협정
상 개성 공단 등 역외 지역 생산 제품의 원산지 지
위 획득은 한-EU FTA 발효 1년 후 한반도역외가공
지역위원회를 구성하여, 동 위원회가 제정한 기준
에 적합한 지역으로 선정한다. 따라서 EU 측 역외
가공지역 인식에 관한 접근이 필요하다. 개성공단
의 활성화는 한반도 통일 미래를 위한 통합의 측면
에서도 중요하며, 북한의 전환경제 체제 도입의 초
석으로서도 의미가 깊다.

본 논문에서는 역외가공지역에 관한 유럽적 인
식의 고찰을 위해 한-EU FTA 공동선언 대상 국가
인 안도라와 산마리노를 사례 분석하였다. 양 국가
는 유럽 대륙 내 초소규모 국가로 EU 비회원국이
며, EU와 관세동맹을 체결하였다. EU는 관세동맹
과 역외가공지역 선정을 통해 이들 국가에 대한 경
제 연대를 강화하며, 생겐 협정의 사실상 적용으로

사람의 자유이동을 보장한다. 또한 비회원국임에
도 결속기금 지원을 통해 공동체와의 격차를 해소
하려는 노력을 기울이고 있다. 이러한 EU의 정책
형성은 역외가공지역에 대한 인식에서 출발한다.
단순히 인접한 비용 편익 지역이 역외가공지역으
로 선정되는 것이 아니므로, 역외가공지역과의 연
대감을 토대로 지속적 발전 가능한 일관성 있고 보
편적인 정책을 시행해야 하는 것이다. EU는 안도라
와 산마리노 국가와의 역사적 사회적 연대를 바탕
으로 하나의 유럽이라는 인식하에 기금을 지원하
고 경제 및 사회 정책의 대상으로 삼아왔다. 이러한
유럽적 인식이 일관된 정책을 가능하게 한 것이며,
지역 협력의 심화를 가능하게 한 것이라 판단한다.

주제어: 역외가공지역, 개성공단, 유럽연합(EU), 한-EU FTA, 원산지 규정

* 이 논문은 동아대학교 학술연구비 지원에 의하여 연구되었음.

** 동아대 동북아국제전문대학원 국제학과 조교수

I. 서론

2009년 7월 한-스웨덴 정상회담에서 한-EU FTA의 협상 타결을 선언한 이후 2년 만인 2011년 7월 1일 한-EU FTA의 잠정 발효²가 시행되었다. 세계 최대경제권이자 한국의 주요 교역국인 EU와의 FTA 잠정 발효를 통해 향후 두 지역 간 교역 확대 및 투자 증진을 기대할 수 있을 것이다. 한-EU FTA의 경제적 효과로 다수의 관련 연구에서 수출과 수입의 동시 증대가 예측되며, 이는 한-미 FTA의 효과를 상회할 것이라 분석되고 있다.³

이제 한-EU FTA의 잠정 발효와 동시에 또 다른 협상의 실무 준비가 시작되었다. 바로 한반도역외가공지역위원회(Committee on Outward Processing Zones on the Korean Peninsula)의 구성과 개성공단을 역외가공지역(Outward Processing Zone)에 포함시키기 위한 준비가 시작된 것이다. 한국의 입장에서 개성공단을 역외가공지역으로 인정받는 것은 두 가지 측면에서 중요하다. 첫째, 개성공단의 활성화를 통해 경제통합 초기 단계인 자유무역지대 형성을 공고히 할 수 있다. 개성공단은 정치·안보적 영향력에 의해 많은 부침을 받아왔으나 실제 생산 현황은 꾸준히 증가해 왔다.⁴ 둘째, 개성공단과 같은 남북 경제협력은 북한의 전환경제 체제의 도입 원동력으로 작용할 것이기 때문이다. 이는 나아가 한반도 통일 미래를 위한 대책으로서도 유효하다 하겠다.

FTA는 협상 양자 간 경제적 이득을 실현하기 위한 목적을 수행하므로 원산지 규정(Rules of origin)에 관한 날선 타협의 과정을 겪게 된다. 특히 제조업 개별 상품군마다 자국에 유리하도록 원산지 규정을 제정하기 위해 협상단은 노력한다. 한-EU FTA에서는 전기·전자제품 등 대부분의 주요 공산품에 대해서는 세번(稅番)변경기준(changing to tariff sub heading: CTH)과 부가가치기준(value added rules: VAR)의 선택적 적용이 가능하도록 규정하였다.⁵ 특히 쟁점 사안이

² EU는 27개 회원국으로 구성된 지역공동체로 개별 회원국 전체 비준에 통상 2~3년 정도가 소요 되는 점을 감안하여, EU 측은 FTA 체결 시 잠정발효 조항을 도입해 개별 회원국 모두의 비준 이전에 공동체 권한 사항에 대해 잠정 발효시켜 왔다.

³ 이종규·양오석·정호성·김화년, 『한-EU FTA의 주요 타결내용과 시사점』 (서울: 삼성경제연구소, 2009), p. 1.

⁴ 개성공단 생산현황 2009년 12월(2,592만 달러), 2010년 12월(2,909만 달러), 2011년 6월(3,529만 달러)에 이른다. 통일부, <<http://www.unikorea.go.kr/CmsWeb/viewPage.req?idx=PG000000240>> (검색일: 2011.9.27).

⁵ 외교통상부, 『한-EU FTA 상세설명자료』 (서울: 외교통상부 FTA정책국 FTA협상총괄과, 2010), p. 86.

있던 자동차 부문에서 완성차는 역외산 부품비율 45% 이하, 자동차 부품은 역외산 부품비율 50% 이하 또는 CTH를 준수하도록 합의되었다.⁶ 이와 같이 협상의 핵심 사안이 되는 원산지 규정에서 역외 지역임에도 역외산 비율에 포함시키지 않고 영내로 인정하는 예외 조항이 협상에 의해 존재할 수 있으며 이를 역외가공 지역이라 한다. 미국 또한 이스라엘과의 FTA에서 예외적으로 이집트, 요르단 내 제한산업지역(Qualified Industrial Zones: QIZs)⁷을 역외가공지역으로 인정한 사례가 있다.

한-EU FTA 협상 시기 한국 정부는 기존의 FTA에서 개성공단이 포함된 전례를 들어 같은 조건을 요구하였으나, EU 집행위원회는 이를 받아들이지 않았다. 개성공단을 한국 측 원산지로 인정하는 것은 FTA를 통해 정치적 논리를 반영하는 것이라 판단한 EU 측이 이를 수용하지 않으려 하였다. 또한 2007년 12월 13일 유럽의회가 채택한 결의안(European Parliament resolution of 13 December 2007 on the trade and economic relations with Korea) 중 개성공단 관련 부분은 “개성공단이 지역 내 평화와 안정에 기여하는 역할을 환영하지만, 개성공단 생산제품을 한국과의 FTA에 포함시키는 것은 심각한 법적·기술적 문제를 야기한다고 지적하고, 한-EU FTA가 남북한 무역관계 증진에 얼마나 기여할지를 심각하게 검토해야 하며, 무역협정에 따라 노동기준이 저하되어서는 안 된다.”는 것을 그 내용으로 하고 있다.⁸ 개성공단에 관한 협상은 마지막 단계에 이르러서야 한미 FTA의 전례를 기준으로 하여, 양측이 FTA 발표 일 년 후 ‘한반도 역외가공지역 위원회’를 구성하고, 동 위원회에서 역외가공지역의 선정 및 운영에 관한 세부사항을 결정하는 것으로 합의하였다.

현재 개성공단은 남북 관계 경색 국면에도 불구하고 꾸준히 성장하고 있는 추세이다. 2011년 5월 개성공단으로의 유입 투자는 81,263 천 달러, 유출 투자는

⁶ 위의 책, p. 90.

⁷ 미국과 이스라엘 간 체결된 제한산업지역의 주요내용은 다음과 같다. ① 미국, 이집트, 이스라엘 3자가 체결한 협약으로 i) 완제품 구성의 11.7% 이상이 이스라엘 제품이고, ii) 이 제품이 이집트 산업 단지에서 생산되면 미국에 무관세 및 무쿼터로 수출할 수 있다는 내용, ② 미국 진출을 희망하는 중국 및 아시아권 섬유 업체의 투자가 증가할 것으로 분석되며, ③ 이집트는 제품 구성 비율을 요르단에 맞추어 8%로 인하 요구 중, ④ 미국-이집트의 FTA는 이집트의 인권보호 문제 시 하였다. KOTRA, “2007년 이집트 10대 핵심 이슈,” <http://www.globalwindow.org/wps/portal/gw2/kcxml/04_Sj9SPykssy0xPLMnMz0vM0Y_QjzKLd423CDQASYGZAR76kehiXiYIsSB9b31fj_zcVP0A_YLc0IhyR0dFAHPA0Kw!/delta/base64xml/L3dJdyEvd0ZNQUFzQUmVNEIVRS82X0VfOEw1?1=1&workdist=read&id=2008260> (검색일: 2011.7.10).

⁸ 외교통상부, <http://www.fta.go.kr/new/ftakorea/borderpsd_read.asp> (검색일: 2011.7.6).

66,704천 달러에 이르러 순유입투자 증가세에 있다.⁹

이러한 사정을 감안할 때 한-EU FTA에서 개성공단이 역외가공지역으로 인정 받는다면 동 지역의 비약적 발전은 물론, 향후 남북 간 또 다른 자유무역지역 개발을 통한 협력의 가능성을 열게 되는 기회를 맞이할 것이다. 앞으로 사태의 추이를 지켜봐야하겠지만 한-EU FTA의 역외가공지역 선정에 관한 협의는 한-미 FTA의 기준을 따른 것으로 한-미 FTA에서 추진하는 방향과 독립적인 결과를 기대하기는 어렵다. 한-미 FTA의 발효가 계속 미루어지고 있기 때문이다.¹⁰ 협정 발효 일 년 후 한반도역외가공지역위원회를 구성하여 위원회의 협의과정을 거쳐 동 협정의 역외가공지역 결과가 산출되는 과정을 고려하면 상당 기간이 소요될 것으로 판단되어진다. 이는 남북 관계뿐만 아니라 북미 관계의 진전이 필요한 사항으로 정치적 환경이 절대적으로 전제될 것이므로 결과에 대한 예측이 불가하다.

이에 2012년 구성될 한-EU FTA 한반도역외가공지역위원회가 개성공단에 대한 객관적이며 독립적인 판단을 내려야할 필요가 있다. 이미 조성되어 있는 남북 간 자유무역지대의 활성화를 위함이며, 개성공단의 발전이 북한 내 또 다른 자유무역지대 조성의 계기가 될 수 있게 하기 위함이다. 이는 경제적으로 생산 비용 하락 효과뿐만 아니라 향후 남북 간 통일의 시기를 맞이한다면 북한의 개방 및 격차 해소에 일조할 것으로 기대한다.

그러므로 한-EU FTA 한반도역외가공지역위원회의 결정이 역외가공지역에 대해 경제 논리로 접근할 수 있는 주요한 사안이며, 따라서 본 논문에서는 EU가 대외 공동통상정책에서 취해온 역외가공지역에 관한 인식을 고찰하고자 한다. EU는 유럽지역 국가 및 역사적 관련 국가들과의 관계를 고려하여 공동통상정책에 반영해 왔다. 즉 역사를 통해 유럽 국가와의 연관이 있어 온 국가들에 대해 경제 논리보다는 장래 EU 가입을 전제로 적응을 위한 준비단계로서 FTA를 체결한 지역균형 전략이나 경제개발 지원 차원에서 맺어진 협약이 다수 포함되어 있다.¹¹ 이 때문에 FTA 협약 시 역외가공지역을 협정 상 명시해 왔으며, EU의 공동 협정

⁹ 통계청, <<http://kostat.go.kr/wnsearch/search.jsp>> (검색일: 2011.7.20).

¹⁰ 2011년 7월 27일 한미 FTA 발효에 관한 기사가 일제히 언론에 발표되었다. 론 커크 미국 무역대표부(USTR) 대표는 26일 미 의회가 여름 휴회 직후인 9월에 한국, 파나마, 콜롬비아 등 3개 국가의 자유무역협정(FTA) 이행법안을 통과시킬 것으로 낙관한다고 밝혔다. 『연합뉴스』, 2011년 7월 27일. <<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2011/07/27/0200000000AKR20110727004951071.HTML?did=1179m>> (검색일: 2011.7.27).

¹¹ 정상희·황기식·김현정, “FTA 체결을 통한 EU의 FDI 결정 요인,” 『EU연구』 제26호 (2010), p. 32.

등에도 역외 지역을 적용 지대로 포함해 왔다. 역외 국가에 대한 특혜 협정은 WTO 최혜국 대우(Most Favoured Nation Treatment: MFN) 원칙을 위반하는 것으로 특히 미국의 지적을 받아왔으나, EU는 이에 대한 공동규범을 고수하여 왔다.

본 연구에서는 역외가공지역에 관한 유럽적 인식을 고찰하며, 이를 통해 한국 정부의 역외가공지역에 관한 대원칙 정립에 근거를 마련하고자 한다. EU의 공통되고 일관적인 역외가공지역에 관한 인식 및 법제화에 관한 분석은 개성공단을 활성화하려는 한국 정부의 정책 의지에 시사하는 바가 크리라 생각된다.

본 연구는 II장에서 한-EU FTA 및 한-미 FTA의 역외가공지역 대상으로서 개성공단 현황에 관하여 고찰하고, III장에서는 EU FTA 협정문 상의 개성공단 이외의 역외가공지역 즉 산마리노 공화국(Most Serene Republic of San Marino)과 안도라 공국(Principality of Andorra)에 대해 분석하였다. IV장에서 EU의 역외가공지역 규정에 관한 인식을 분석하여 시사점을 도출하였다.

II. 역외가공지역 및 대상으로서 개성공단

본 장에서는 기존에 한국이 체결한 FTA에서 역외가공지역 인정 현황 및 역외가공지역 대상으로서 개성공단의 현재 발전 상황을 고찰하였다. 역외가공지역을 인정함이 원산지 지위 인정에서 개성공단 생산과정의 어떠한 부분을 인정하는지에 관해서도 기존 FTA마다 다르게 양허된 부분을 면밀히 검토할 필요가 있다.

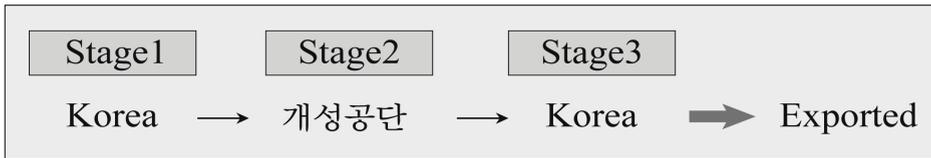
1. 역외가공지역 개념 및 기체결 FTA에서의 역외가공지역

우선 역외가공지역의 원산지 인정 방식의 정의를 고찰하여 보자. 현재 역외가공지역의 원산지 인정 문제를 해당 지역 생산품에 역내 원산지 지위 부여라고 일반이 생각하는 경우가 많은데, 이는 역외가공지역의 원산지 인정 방식 중 극히 한 부분에 국한된다. 역외가공방식이란 원산지 판정 절차 시 영역의 원칙에서 벗어나 FTA 당사국 영역이 아닌 역외 지역에서 생산, 가공된 여러 유형의 방식을 총칭하여 사용한다.¹² 역외가공 방식은 크게 두 가지로 구분되며, 이는 일반적인 역외가공(Outward Processing: OP) 방식과 통합 인정 방식(Integrated Sourcing Initiative: ISI)이 있다.

¹² 외교통상부, 『한미 FTA 상세 설명자료』 (서울: 외교통상부, 2010), p. 56.

우선 OP방식은 역외가공지역 생산의 이전 및 이후 단계를 합산에서 원산지 판정에 포함시킬 수 있는 방식이라 할 수 있다. 통상 FTA에서 인정하는 원산지 규정은 역외가공 이전 단계를 원산지 인정 범위에서 제외시키지만, OP방식은 이를 인정하는 방법으로 원산지 판정에 유리한 측면을 더한다. 즉 국내 생산 후 역외가공, 다시 국내로 들어와 가공 후 수출할 때 최종 국내 가공 단계 이전 과정에서의 중간 제조 물품은 은 수입 품목으로 취급되어 원산지 판정에 필요한 국내 부가가치 합산에서 제외되어야 하나 OP방식은 이중 역외가공으로 수출 이전 국내 생산 단계를 포함시킬 수 있는 것이다. 다음의 <그림 1>은 OP 방식의 도해이다.

<그림 1> OP 방식의 도해



출처: 외교통상부, 『한미 FTA 상세 설명자료』 (서울: 외교통상부, 2010), p. 56.

<그림 1>의 과정에서 전통적 원산지 규정을 적용하면 ‘Stage 3’ 단계만이 역내에서 창출된 부가가치 인정 부분이나, OP방식에서는 ‘Stage 1’과 ‘Stage 3’을 합산하여 부가가치 비율에 반영할 수 있다.

다음으로 ISI 방식이다. ISI 방식은 양국 간 실제 원산지 여하를 불문하고 상대국에서 수출되는 일정 제품에 대해 역내산으로 인정하는 방식을 뜻한다.¹³ OP방식과 ISI방식을 비교하면, ISI방식이 좀 더 포괄적으로 원산지 지위를 부여하는 방식이라 이해할 수 있으며, 따라서 ISI방식의 채택은 인정해주는 상대국이 개방 정도가 높거나 관세가 낮은 지역일 때 가능할 것이다.

그렇다면 한국이 체결한 이전 FTA에서 개성공단은 어떠한 원산지 지위를 획득하였는지 검토해 볼 필요가 있다.

¹³ 위의 책, p. 55.

<표 1> 개성공단제품 특례조항 현황

	한-싱가포르	한-EFTA	한-ASEAN	한-인도
적용방식	ISI방식	OP방식	OP방식	OP방식
적용조건	한국 선적 후 수출	역외부가가치40% 미만/역내산재료비 60%이상	역외부가가치40% 미만/역내산재료비 60%이상	역외부가가치40% 미만/역내산재료비 60%이상
적용품목수	4,625개 (HS6단위)	267개 (HS6단위)	100개 (HS6단위)	108개 (HS6단위)
참고사항	싱가פור는 북한산 제 품에 대해 거의 모든 품목에 이미 무관세	적용대상으로 '개성공단'을 명시하지 않되, 생산예정품목 명시	개성공단과 경쟁관계인 ASEAN 우려 반영, 품목제한	개성공단과 경쟁관계인 ASEAN 우려 반영, 품목제한
서명	2005.8.4.	2005.12.15	2006.8.24	2009.8.7.
발효	2006.3.2.	2006.9.1.	2007.6.1.	2010.1.1.

출처: 외교통상부, 『한미 FTA 상세 설명자료』 (서울: 외교통상부, 2010), p. 55.

먼저 한-싱가포르 FTA에서는 개성 공단 지명을 직접 언급하여 원산지 지위를 확정한 최초의 협상이다. 동 협정에서는 ISI 방식을 채택하여 개성공단 생산품에 대한 포괄적 원산지 지위 인정을 명문화하였다. 한-싱가포르 FTA 이외의 협정에서는 전부 OP방식을 채택하고 있다. 다음은 한-싱가포르 FTA에 적시된 개성공단에 관한 협정 내용이다.

제4장 원산지 규칙 제4.3조에서 규정된 원산지 상품 제2절

1. 싱가포르가 대한민국에 선의로 달리 제시하지 아니하는 한, 대한민국은 3월 간의 서면통보로 제1절 목록에 상품을 추가할 수 있다.
2. 제 1절에 열거된 상품은 개성공단과 한반도 내의 그 밖의 공업지구에서 생산 되는 것으로 양해된다.¹⁴

¹⁴ 외교통상부, 『한-싱가포르 FTA 협정문 국문본』 (서울: 외교통상부, 2006), p. 81.

이외에도 한-ASEAN FTA¹⁵ 및 한-인도 FTA에서 개성공단의 원산지 지위를 인정받았다. 이러한 사실은 한국이 추진하는 FTA에서 개성공단에 대한 원산지 인정이 정형화된 항목으로 자리매김하고 있다는 국제적 인식을 이끄는 계기가 되며, 동시에 한반도 내에서 평화적 방법을 통한 공존을 모색하는 정부의 노력이 국제 관계에서도 인정받게 된 간접적 증거이기도 하다.¹⁶

한-인도 FTA의 개성공단 원산지 인정에 관한 협정 내용은 다음과 같다.

제3.14조(영역원칙의 예외)의 적용은 법적으로 입증되고 이 서한에 첨부된 지도에서 확인되는 북한의 개성 공업 단지의 9.9km² 지역에서 작업 또는 공정을 거친 상품에 한정하며, 대한민국 정부는 자국의 발급기관이 제3.14조(영역원칙의 예외)와 부속서 3-나(영역원칙의 예외)에 따라 그러한 상품에 대해서만 원산지 증명서를 발행한다는 것을 확인한다.¹⁷

또한 유럽 지역 국가들로 구성된 EFTA와의 FTA에서 개성공단의 원산지 지위를 인정받을 수 있었다. 한-EFTA FTA에서는 개성공단에서 생산되는 제품(HS 6단위 267개 품목)을 한국산으로 인정하여 한국산과 동일한 특혜관세를 부여하기로 하였으며, 세부적으로 첫째, 한국산 원부자재 등의 투입비용이 60% 이상인 경우 개성공단 생산제품을 한국산과 동일하게 대우하여 특혜관세를 부여하며, 둘째, 향후 개성 이외의 북한지역에서 동일한 방식으로 생산되는 제품에 대한 특례인정도 가능하게 되었다.¹⁸

한-EFTA FTA의 개성공단 원산지 지위 인정은 향후 2012년 구성될 것으로 예상되는 한-EU FTA 한반도역외가공지역위원회의 역외가공지역 지정에 상당한 영향을 미칠 것으로 예측된다.

EU는 FTA 체결을 통해 역외가공지역에 대한 보편적이고 일관된 규정을 준수하고 있으며, 자세한 사항은 다음 III장에서 분석하였다.

¹⁵ 한-ASEAN FTA에서 개성공단 생산품에 대한 전품목 지위를 인정한 것은 아니다. ASEAN 회원 국가별로 HS 6단위로 100개 품목에 대한 부분적인 원산지 인정에 합의하였다. 외교통상부 대외경제정책연구원, 『한-ASEAN FTA 주요 내용 - 기본협정, 분쟁해결제도협정, 상품무역협정』 (서울: 대외경제정책연구원, 2007), p. 16.

¹⁶ 위의 글, p. 16.

¹⁷ 외교통상부, 『한-인도 CEPA 협정문 국문본』 (서울: 외교통상부, 2009), p. 556.

¹⁸ 외교통상부 대외경제정책연구원, 『한-EFTA FTA 주요 내용』 (서울: 대외경제정책연구원, 2005), p. 57.

2. 역외기공지역 대상으로서 개성공단 현황

개성공단 사업은 남북의 경제적 상호 이익과 한반도의 긴장완화 및 평화분위기 조성을 통한 남북 공동번영을 도모하기 위해 2003년 6월 착공되었다. 정부는 개성공단 조성의 목적을 다음과 같이 밝히고 있다.

- 개성지역을 남측 및 외국의 자본과 기술 그리고 북측의 인력과 자원을 효율적으로 결합하여 세계적으로 경쟁력을 지닌 경제특구로 개발하기 위함.
- 공업생산 및 수출기능 뿐만 아니라 물류 문화 관광 상업도시로 개발하여 외화 획득을 확대함으로써 민족공동경제 발전의 시범적 터전으로 육성하기 위함.
- 남북의 기업 및 외국의 우수한 기업을 적극적으로 유치하기 위하여 매력적인 투자환경과 경쟁력 있는 입주여건을 조성하기 위함.¹⁹

2004년 개성공단 시범단지에 15개 입주기업의 계약 체결이 완료된 이후 동년 12월 제품 생산이 가동되었다. 이로써 본격적인 생산 활동이 시작되어 2007년 183개 입주기업과의 계약이 체결되며 약진의 시기를 맞이하였다. 그러나 경제적 실리가 존재함에도 정치적 논리를 벗어나지 못해 2010년 5월 천안함 피격사건과 관련하여 '5.24 조치'가 실시되었으며, 2010년 11월 북한의 연평도 포격도발 직후, 잠정 출경차단 조치 시행, 2010년 12월 20일 연평도 해상사격 훈련 당일 잠정 출경차단 조치 시행되어 위기를 맞기도 하였다.

이와 같은 일시적 위기 혹은 잠정 차단 조치에도 불구하고 개성공단의 생산 활동은 꾸준히 증가해 왔다.

2011년 7월 19일 통일부에 따르면 올 4월 개성공단의 123개 입주기업에서 일하는 북한 노동자 수는 모두 46,874명으로 1년 전(42,966명)에 비해 4,000명가량이 증가하였으며, 지난해 총 생산량은 전년대비 26%나 늘어난 3억 2332만 달러 수준이었고, 올해 들어서도 매달 전년대비 9~27% 정도 생산량이 증가하고 있음을 발표하였다.²⁰

다음의 <그림 2>는 개성공단 생산액 및 북한 근로자 증가 추이에 관한 도표이다.

생산액 측면에서 2005년 1,491만 달러에서 2010년 32,332만 달러로 급격히 증가하였다. 전년대비 증가율 측면에서 2007년 150.62%, 2008년 36.06%, 2009년

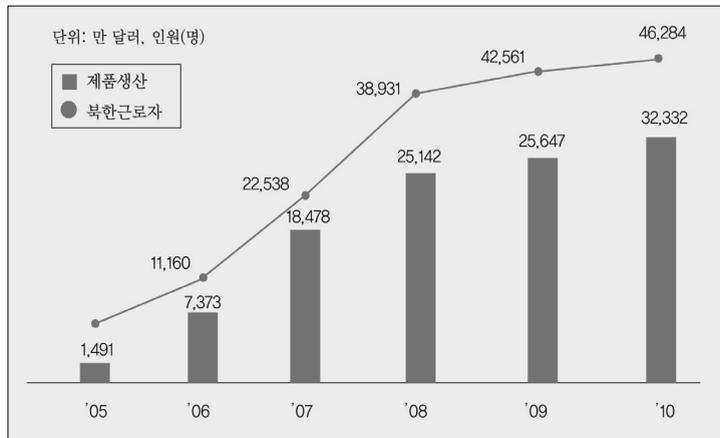
¹⁹ 현대아산, <<http://www.hyundai-asan.com/>> (검색일: 2011.7.5).

²⁰ 『문화일보』, 2011년 7월 19일. <<http://media.daum.net/politics/others/view.html?cateid=1020&newsid=20110719140112939&p=munhwa>> (검색일: 2011.7.25).

2.01% 그리고 2010년 26.07%에 이른다.

총 생산액뿐 아니라 입주 업체수도 증가하였다. 2005년 18개 가동 기업 수에서 2006년 30개 업체, 2007년 65개 업체, 2008년 93개 업체, 2009년 117개 업체, 2010년 121개 업체로 증가하였다.²¹ 북한 측 근로자에 대한 고용 또한 급증하여 2010년 46,284명에 이른다.

<그림 2> 개성공단 생산액 및 북한 근로자 현황



출처: 통일부, <<http://www.unikorea.go.kr/CmsWeb/viewPage.req?idx=PG0000000240>> (검색일: 2011.7.25).

다음의 <표 2>는 개성공단의 남북 근로자 변화 추이에 관한 자료이다.

<표 2> 개성공단 근로자 현황

단위: 명

구분	2005	2006	2007	2008	2009	2010
북측 근로자	6,013	11,160	22,538	38,931	42,561	46,284
남측 근로자	507	791	785	1,055	935	804
합계	6,520	11,951	23,323	39,986	43,496	47,088

출처: 통일부, <<http://www.unikorea.go.kr/CmsWeb/viewPage.req?idx=PG0000000240>> (검색일: 2011.7.25).

²¹ 통일부, <<http://www.unikorea.go.kr/CmsWeb/viewPage.req?idx=PG0000000240>> (검색일: 2011.7.25).

생산 총액이 계속증가하고 있는데 반하여 남측 근로자는 2008년 1,055명을 정점으로 다소 감소하였다. 이에 비해 북측 근로자는 계속 증가하여 47,000명에 육박하고 있다. 이는 개성공단 설립 취지인 ‘북측의 인력과 남측 자원을 효율적으로 결합’한다는 목적에 부합한다. 비록 개성공단 근로자의 최저임금이 4년 연속 5% 인상하였으며, 올해도 인상 요구가 이어지고 있어 투자지역의 비용이점이 하락하고 있으나, 이를 한국 혹은 인접국가 실질임금 상승과 비교하면 여전히 경제적 측면에서 개성공단은 제조업 후방 기지로서 투자 가치가 높다고 판단할 수 있다. 또한 지속적으로 사업 절차 간소화 및 정치적 리스크 등 입주기업의 비상위험을 담보하기 위해 경협보험 계약체결 한도 증액²² 및 보험지급 조건변경²³, 교역보험 신설('09.8) 및 입주기업 운영자금 총 60억 원 긴급지원('09.11)을 통해 개성공단 활성화를 도모해 왔다.²⁴

이러한 노력은 실제 생산액의 점진적 증가로 이익을 실현해 왔으나 남북한 이외의 지역으로의 수출을 고려한 상품의 생산은 또 다른 차원의 문제점을 야기한다. 즉 원산지 규정에 의해 북한산 제품 판정을 받을 시 수출 관세에서 불리한 입장에 처하거나 이에 수출이 불가능할 수도 있다.²⁵ 이미 미 행정부는 대북 제재를 위해 북한산 상품, 서비스, 기술 등의 미국 내 수입이 전면 금지된다는 내용의 성명을 밝힌 바 있다.²⁶ 이러한 제재안은 물론 6자 회담 진전 등 북미 간 관계 개선

²² 경협보험 계약체결 한도를 총 한도액 5,000억 원에서 7,000억 원으로 변경하였으며, 기업별 한도액 50억 원에서 70억 원으로 변경하였다.

²³ 사업지정기간을 3개월에서 1개월로 단축하였다.

²⁴ 통일부, <<http://www.unikorea.go.kr/CmsWeb/viewPage.req?idx=PG0000000197>> (검색일: 2011.7.25).

²⁵ 한-미 FTA 발효를 위한 미국 정부 및 의회 간 질의 과정에서 브래드 셔먼 의원(민주)은 한미 FTA 하에서, 65%까지의 비한국산 부품이 포함된 제품이 우대조치 또는 무관세로 미국에 들어올 수 있다면서 중국이나 북한의 부품이 포함되는 것을 막고, 미국이 이에 반대할 경우 한국이 상쇄관세를 취하지 못하도록 하는 조항이 없다고 지적했다. NEWSis, 2011년 4월 1일. <http://www.newsis.com/ar_detail/view.html?ar_id=NISX20110401_0007828473&cID=10102&pID=10100> (검색일: 2011.7.25).

²⁶ 미 행정부는 4월 19일 대북 제재망을 강화하는 새로운 행정명령을 발효했다. 북한산 상품, 서비스, 기술 등의 미국 내 수입이 전면 금지된다는 내용이다. 『세계일보』, 2011년 7월 25일. <<http://www.segye.com/Articles/NEWS/INTERNATIONAL/Article.asp?aid=20110419005981&subctg1=&subctg2=>> (검색일: 2011.7.25). 이후 대북한 제재 강화 방안이 발표되어 6월 22일 미국이 북한산 완제품뿐만 아니라 북한산 부품, 기술로 만들어진 제품의 수입도 금지하는 새로운 대북제재 시행령을 발표하며, 이에 따라 개성공단뿐 아니라 황금평 경제특구나 라선 경제특구에서 생산되는 제품도 미국 수출 통제대상임을 공표하였다. 이러한 제재 내용은 한국산 유명 애니메이션인 ‘뽀로로와 친구들’이 시즌 1제작 초기 북한 삼천리 총회사와 합작 제작하여 미국 수입이 안 될 것이라는 자극적인 기사로 국내 여론에 영향을 미쳤으나, 이후 규제 대상이 아님을 다 음과 같이 밝혔다. 미 재무부 해외자산통제실(OFAC)은 “뽀로로처럼 대중에 널리 보급된 영상물

여부에 따라 달라질 소지가 있으나, 개성공단의 불안정한 입지는 수출 공단으로서의 기능을 상실케 한다.

따라서 FTA 협정 시 한국 측 원산지의 예외 규정으로서 개성공단을 인정받는 것이 무엇보다 중요하다. 그러면 현재 개성공단 생산품의 원산지는 어떠한 규정을 적용받고 있는 것인가? 남북한 내에서 최종 소비되는 개성공단 생산품의 경우 원산지는 개성공단 관련 법제도, 즉 합의서²⁷에 근거해 다음의 ‘개성공단 원산지 판정기준’과 같이 처리한다. 남북경제협력 사업의 원칙에 의해 규정한 ‘남북 사이에 거래되는 물품의 원산지 확인 절차에 관한 합의서’가 개성공단 생산품의 원산지 판정기준이 되는 것이다.

● 개성공단 원산지 판정기준

제4조 1항 남 또는 북에서 반출되는 물품이 다음 각 호 중 어느 한 기준에 해당되는 경우에는 남 또는 북을 원산지로 인정한다.

- 가. 당해 물품의 전부가 남 또는 북에서 생산·가공·제조된 경우,
- 나. 당해 물품이 2개국 이상에 걸쳐 생산·가공 또는 제조된 경우에는 그 물품의 본질적 특성을 부여하기에 충분한 정도의 실질적인 생산·가공 또는 제조과정이 최종적으로 남 또는 북에서 수행된 경우²⁸.

위 판정기준에 의하면 개성공단 생산 제품의 원산지는 남 또는 북 각각 유입 지역으로 유연하게 규정하고 있다. 이와 같은 규정은 한국 기업에 있어 내수 물품 생산에 대한 비용 절감 차원에서 개성공단 투자 진출 시 국내 생산과 거의 흡사한 과정만을 거치며, 단지 원산지증명서를 발급받는 과정이 부과²⁹되는 것이다. 그러

은 정보나 정보물로 분류되며, 이는 북한에 대한 제재의 근거가 되는 국제긴급경제권한법의 예외 조항에 해당한다.”고 설명했다(『한국일보』, 2011년 6월 30일. <<http://news.hankooki.com/lpage/politics/201106/h2011063002342321000.htm>> (검색일: 2011.7.25).

²⁷ 북한 측은 개성공단에만 적용되는 『개성공업지구법』 및 16개 하위규정을 제정·시행 중이며, 한국 측은 『개성공업지구 지원에 관한 법률』 제정(‘07.5) 및 동법 시행령 제정·시행(‘07.9)하여 법률적으로 근거하고 있다. 통일부, <<http://www.unikorea.go.kr/CmsWeb/viewPage.req?idx=PG000000197>> (검색일: 2011.7.25).

²⁸ 통일부, “남북 사이에 거래되는 물품의 원산지 확인 절차에 관한 합의서,” <<http://www.unikorea.go.kr/>> (검색일: 2011.7.25).

²⁹ 제3조 원산지증명서 1. 원산지증명서에는 송하인, 수하인, 생산자, 생산 장소, 운송수단, 품명, 포장의 수 및 종류, 수량, 중량, 발급장소, 발급일자, 발급번호, 발급기관 및 발급기관의 인장 등을 기재 한다. 위의 인터넷 자료.

나 남과 북 이외 국가로의 수출 시 상대 국가와의 통상 관계가 발생하므로 이러한 원산지 규정은 적용될 수 없다. 실제 개성공단생산품은 원자재를 한국이나 제3국에서 들여와 가공 및 제조 공정을 거치므로 2국 이상에 걸친 생산형태에 해당한다. 2국 이상에 걸친 생산제품에 대한 원산지 판정기준은 일반적으로 ‘실질적 변형기준’이나 ‘주요 공정기준’을 따르는데, 이 경우 개성공단 제품은 북한산으로 판정될 확률이 높다.³⁰ 이러한 이유로 현대아산은 투자를 고려하는 기업에게 투자 시 참고사항으로 “북한산 제품에 대해 규제 및 차별관세를 부과하는 시장이 있으므로, 투자희망기업은 생산제품의 원산지 판정, 수출시장에서의 품목별 적용 관세율 등을 검토할 필요가 있으며, 특히 주요시장인 미국, 일본 및 EU³¹의 경우 규제 또는 차별관세로 수출여건이 불리함”을 공지하며, 판매 시장에 대해 “내수품목 생산 및 관세 차별이 적은 국가로의 수출에 주력하고, 주요공정 및 제품의 일부 생산과정을 남한에서 실시하여 남한산 판정을 받도록 함.”을 유도하면서 “일본, EU 시장의 경우 비교적 관세율 차이가 적은 품목을 선택”할 것을 권고하였다.³²

III. EU FTA 협정문 상의 역외가공지역

EU는 한-EU FTA를 통해 개성공단에 대한 원산지 지위 판정을 일단은 보류하였다. 한-EFTA FTA에서 개성공단 원산지 지위를 인정받은 결과는 향후 2012년 구성될 것으로 예상되는 한-EU FTA 한반도역외가공지역위원회의 역외가공지역 지정에 상당한 영향을 미칠 것으로 예측된다. EU와 EFTA는 장래 지역 협력을 예측한 FTA 체결 지대로 EFTA의 일부 국가는 EU와 비자 없이 자유이동이 가능한 쉥겐 협정(Schengen Agreement)³³까지 체결하였다.

³⁰ 조명철·정승호·윤정혁·우상민, 『개성공단 진출기업 생산제품의 해외수출 가능성 및 확대 방안』 (서울: 대외경제정책연구원, 2005), p. 23.

³¹ 실제, EU는 북한에 대해 별도의 차별관세를 적용하지 않고 일반협정세율을 적용하고 있다. 한-EU FTA 이전 한국도 EU로부터 일반특혜관세제도(GSP: Generalized System of Preference)의 특혜세율을 적용받지 않고 있어 북한산과 한국산 제품 간 적용되는 관세율은 한-EU FTA가 가시명 상태로 발효되지 않은 현재(2009) 차이가 없다. 다만 EU는 대북한 쿼터 적용품목을 두고 있어 이에 대한 제재는 불가피하다. 위의 책, pp. 56-58.

³² 현대아산, <<http://www.hyundai-asan.com/>> (검색일: 2011.7.25).

³³ 쉥겐 협정은 EU 회원국 간 통행을 규정한 협정으로, 1985년 독일·프랑스·네덜란드·벨기에·룩셈부르크5개국에 영내에서 자국의 국민들이 비자 없이 자유롭게 국경을 넘어 다닐 수 있도록 한 조약을 시작으로, 1990년 일부 개정을 거쳐 1995년 효력이 시작되었다. 동 협정은 체결국 간 국민들이 국경을 지날 때 별도의 비자나 여권 없이 자유 왕래할 수 있도록 하며, 이후에 오스트리아·덴마크·핀란드·이탈리아·그리스·포르투갈·스페인·스웨덴 등의 EU 회원국과 노르웨이·아이

우선 한-EU FTA에서 한반도역외가공지역위원회에 관한 협정 내용은 다음과 같다.

• 한-EU FTA 부속서 4: 한반도 역외가공지역 위원회

- 1항. 대한민국의 헌법상 위임 및 안보 이익과 한반도의 평화와 번영의 증진을 위한 양 당사자의 약속, 그리고 그 목표를 향한 남북한 간의 경제협력의 중요성을 인정하면서, 한반도 역외가공지역 위원회가 제15.2조(전문위원회) 제1항에 따라 설치된다. 위원회는 한반도에서의 상황이 역외가공지역들의 설립 및 개발을 통한 추가적 경제개발에 적절한지 여부를 검토한다.
- 2항. 위원회는 양 당사자의 공무원들로 구성된다. 위원회는 이 협정 발효 1주년이 되는 일자에 회합하며, 그 후 매년 최소 1회 또는 상호 합의하는 대로 어느 때나 회합한다.
- 3항. 위원회는 역외가공지역들로 지정될 수 있는 지리적 구역들을 결정한다. 위원회는 그러한 역외가공지역이 위원회가 수립한 기준을 충족하였는지 여부를 결정한다. 위원회는 또한 역외가공지역의 지리적 구역 내에서 원산지 최종상품에 추가될 수 있는 총 투입 가치의 최대한도를 설정한다.³⁴

주요 내용은 한-EU FTA가 발효 1주년이 되면 한반도역외가공지역위원회라는 전문위원회를 구성하여, 한반도의 평화와 번영을 위해 중요성이 인정되는 지역을 선정하여 개발에 협력한다는 내용이다. 역외가공지역의 선정을 통해 동 전문위원회가 제시한 기준을 충족한다는 전제 하에 한국의 원산지 지위를 추가하는 것이 본 항목의 핵심 내용이다. 이러한 내용은 한-미 FTA가 거의 유사하며, 양 FTA 중 먼저 도출된 결정이 후위 결정에 지대한 영향을 미칠 것이 자명하다.

그렇다면 한-EU FTA에서 EU의 역외가공지역은 어떠한 지 조사할 필요가 있

슬란드·스위스(EFTA 회원국) 등의 비회원국이 조약에 가입하였다. 또한 이 이후에 지중해 섬 나라 몰타와 동유럽 국가인 체코·헝가리·폴란드·슬로바키아·슬로베니아·에스토니아·리투아니아·라트비아의 9개 국가도 이 조약에 가입하였다. 이로서 2007년 12월 20일 기존 서유럽 15개 국가와 2004년 EU에 가입한 9개 국가의 육·해로가 개방되고, 2008년 3월 30일 새로 가입한 국가의 공항까지 개방되면서 유럽지역은 육·해·공의 모든 교통수단을 이용하여 자유롭게 국경을 넘나들 수 있게 되었다. 반면, 2009년 7월 현재 EU 회원국 가운데 영국·아일랜드는 생권협정 비가입국이다. EUROPA, "The Schengen area and cooperation," <http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/133020_en.htm> (검색일: 2011.7.20).

³⁴ 외교통상부, 『한-EU FTA 협정문 국문본』 (서울: 외교통상부, 2010), p. 1232.

다. 한-EU FTA에서 EU 측 역외가공지역으로는 안도라공국 및 산마리노공화국이 존재하며, 이는 공동선언을 통해 직접적으로 협정상 국가를 명시하였다.

• 한-EU FTA 안도라 공국에 대한 공동 선언

1. HS의 제 25 류에서 제 97 류까지에 해당하는 안도라공국을 원산지로 하는 제품은 대한민국에 의하여 이 협정의 의미 내에서 유럽연합 당사자가 원산지로 인정된다.
2. ‘원산지 제품’의 정의 및 행정협력의 방법에 관한 의정서는 위에 언급된 제품의 원산지 지위를 결정할 목적으로 필요한 변경을 가하여 적용된다.

• 한-EU FTA 산마리노 공화국에 대한 공동 선언

1. 산마리노 공화국을 원산지로 하는 제품은 대한민국에 의하여 이 협정의 의미 내에서 유럽연합 당사자가 원산지로 인정된다.
2. ‘원산지 제품’의 정의 및 행정협력의 방법에 관한 의정서는 위에 언급된 제품의 원산지 지위를 결정할 목적으로 필요한 변경을 가하여 적용된다.³⁵

위 국가들은 어떤 이유에서 역외가공지역에 선정되며, EU가 맺어온 여타의 FTA에서는 한-EU FTA에서와 같이 동등하게 원산지 지위를 부여받고 있는지에 대해 고찰할 필요가 있다.

위 안도라공국과 산마리노공화국은 초소규모 국가(micro states)³⁶에 속한다. 초소규모 국가는 UN의 국가 인정 선례를 통해 주권 안정을 도모하여 왔으며, 유럽은 이들 초소규모국가를 기꺼이 인정하였고, 초소규모 국가 자신도 국제무대에서 각자의 정체성을 주장하기 위해 강한 결의를 보였다.³⁷

산마리노공화국은 61.2km²의 면적에 24,000명의 인구로 구성되어 있으며, 중세 전반 이후 분리된 실재로 존재하였다. 다음의 <그림 2>는 산마리노공화국이 위치한 지도이다.

³⁵ 외교통상부, “‘원산지 제품’의 정의 및 행정협력의 방법에 관한 의정서,” 『한-EU FTA 협정문 국문본』 (2010), p. 135.

³⁶ 초소규모 국가란 아주 작은 주권국가에 쓰이는 개념이다.

³⁷ 이종원·황기식, 『EU 27 유럽통합의 이해』 (서울: 도서출판 해남, 2008), p. 357.

<그림 2> 산마리노공화국 지도



출처: bing Map <http://www.bing.com/maps/?v=2&cp=43.938128046937514~12.463389784097671&lvl=12&dir=0&sty=r&where1=San%20Marino&q=San%20Marino&setmkt&setmkt=en-US&setlang=SET_NULL> (검색일: 2011.7.15).

산마리노는 <그림 2>에서 보여지듯 이탈리아에 의해 전 국토가 둘러싸여져 있다. 1862년 체결된 조약에 의하여 ‘산마리노’는 새로이 수립된 이탈리아 왕국의 보호 하에 있기로 결정되었으며, 1971년 이탈리아와의 관세동맹을 설립, EEC와 사실상 관세동맹관계를 유지하여, 1992년 12월 효력이 발휘되었다. 영속성을 지닌 협정은 산마리노와 EEC 간의 대부분의 재화(공산품, 농산품)에 대한 자유이동을 확립하고, EEC에게 산마리노 경제를 원조하도록 하며, 노동자에 대해서는 무차별 대우를 제공하고, 산마리노와 EEC 간 협력위원회를 두게 하였다.³⁸

안도라공국은 468km²의 면적에 72,000명의 인구를 가진 초소규모 국가이다. 시민이 새로운 공화국의 제도를 채택한 1993년 5월 14일까지 스페인 우르젤(Urgell) 주교와 프랑스공화국 대통령이 연대통치권을 행사한 공국이었다. 다음의 <그림 3>은 안도라 공국의 지도이다.

<그림 3>의 지도에서 알 수 있듯이 안도라는 프랑스, 스페인과 국경을 접하고 있다. 안도라는 카탈로니아어(Catalan)가 공식 언어이며, 1986년부터 스페인이 EC에 가입하였기 때문에, 안도라도 1991년 7월부터 EC의 관세동맹 일부가 되었다.

즉, EU는 관세동맹 관계에 있는 국가들과 FTA 상대국 간 관세 혼란에 의한 무역 왜곡을 피하기 위해 FTA 체결 협상 시 역외가공지역 선정을 포함시키고

³⁸ 위의 책, p. 360.

있으며, 안도라 및 산마리노 이외에 터키와 관세동맹 관계에 있으므로 상대국과 터키 간의 조속한 FTA 협상을 권고하기도 한다.

<그림 3> 안도라공국 지도



출처: bing Map, <<http://www.bing.com/maps/>> (검색일: 2011.7.15).

그러면 EU의 공동통상정책에서 역외가공지역 해당 국가에 대한 협정 혹은 정책의 적용 사항이 어떠한 지에 관하여 다음 IV장에서 분석하였다.

IV. EU의 역외가공지역 규정에 관한 인식

EU는 역외가공에 대한 개념을 다음과 같이 정의하였다. 역외가공(outward processing)이란 역내가공(inward processing)과 대비되는 개념으로, 상품을 역외 지역에서 일정 부분의 가공 과정을 거치는 것을 뜻하며, 역외에서 가공 후 상품이 되돌아 올 때 세금을 부과하지 않는 것을 원칙으로 한다. 이에 관한 준수 사항은 법률은 아니며, 관련 주석(explanatory nature)으로 조항(provision)을 적용하기 위함이다.³⁹

EU가 한-EU FTA에서 역외가공지역으로 공동선언한 안도라와 산마리노는 EU와 관세동맹(Customs Union)⁴⁰을 맺고 있다. 즉, EU는 공동체와 이들 국가

³⁹ European Commission, <http://ec.europa.eu/taxation_customs/customs/procedural_aspects/export/outward_processing/index_en.htm> (검색일: 2011.7.25).

⁴⁰ 관세동맹은 자유무역협정의 본질을 준수할 뿐만 아니라 역외 지역 비가맹국에 대한 공동의 대외 관세(common customs tariff)로 대표되는 공동 무역정책을 실시하는 것으로, GATT 제24조

의 관계는 관세동맹으로 규정하고, EU와 경제 연대를 맺은 협정 체결국과 위 두 국가의 관계는 역외가공지역으로 선정하여 자칫 원산지 규정에서 왜곡될 수 있는 부분을 미연에 방지하고 있다.

또한 위 두 국가에 대해서는 회원국 간 협약이나 공동체 정책의 부분적 적용을 통해 지역 결속을 도모하고 있다.

관세 동맹 체결 이외에 이들 국가가 참여하고 있는 협정 및 정책에 관하여 고찰 하자.

먼저 앞서 설명한 쉥겐 협정에서 안도라와 산마리노는 체결국으로서 참여하는 것은 아니지만, 앞서 <그림 2>와 <그림 3>에서 두 국가의 지도를 보아도 알 수 있듯이, 인접한 EU 회원국을 경유하지 않으면 국경을 통과할 수 없으므로 사실상 협정에 참여하고 있다.⁴¹ 쉥겐협정의 핵심 원칙은 다음과 같다.

- 역내에서 사람의 이동에 대한 확인 과정 제거: EU 회원국 간 국경 통과하는 사람에게 적용하는 공동 규칙
- 입국과 단기 체류에 관한 규칙의 조화⁴²: 강화된 정책 협력(국경 감시 권한과 추적 권리 포함)
- 신속한 범죄인 인도 체계 및 범죄 판결 집행의 이전을 통한 강력한 사법 협력: 쉥겐 정보 시스템(Schengen Information System: SIS)의 설립 및 발전⁴³

안도라 및 산마리노가 경제적 측면에서 관세동맹을 통해 공동체에 참여하고 있다면, 국민의 자유이동을 보장함으로써 하나의 지역으로 결속하려는 공동체의 역할을 수행하는 것이라 판단할 수 있다.

또한 안도라 및 산마리노는 유로화를 사용하는 지역이다.

1991년 12월 EU 정상은 경제통화동맹(European Monetary Union: EMU)의 단계별 실시에 합의하였다. 이후 1994년 1월 EMU 2단계에 진입하여 유럽통화기

5항 및 8항(Article X XIX: 5, 8 of the GATT)의 법적 근거를 가진다. WTO는 EU-산마리노 간 관세협정에 관하여 공식 인정하지 않았다.

⁴¹ 안도라와 산마리노 이외에도 이와 같은 경우로 바티칸시티(Holy See 혹은 the Vatican City State)와 모나코(Principauté de Monaco)가 초소규모 국가로서 쉥겐협정에 참여하고 있다.

⁴² 쉥겐 가입국은 하나, 아니면 북수지역에서는 모든 가맹국에 대해 3개월을 초과하지 않는 단기체류를 위해 통일된 비자에 관련된 상세한 규칙을 가지고 있었다. 쉥겐 비자에서는 통과용과 단기체류, 여행용이 있고, 나라에 따라서는 비자면제국도 있다.

⁴³ EUROPA, "Schengen Borders Code," <http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/114514_en.htm> (검색일: 2011.7.26).

구(European Monetary Institute: EMI)를 창설하였으며, 1995년 12월 마드리드 정상회담에서 단일통화 유로(Euro)를 확정된 후, 1999년 1월 유로의 공식도입과 함께 2002년 1월부터 EU 12개국에서 단일통화로 유로를 사용하게 되었다.⁴⁴ 현재 유로존(Euro Zone) 가입 국가는 총 17개 국가이다.⁴⁵

EU 회원국이 이외의 국가 중 EU와의 통화협정을 통해 유로화를 사용하고 있는 국가⁴⁶가 있으며 이 중 산마리노도 포함된다. 산마리노는 바티칸 시국과 함께 이탈리아 리라에 환율을 고정하여 자국의 통화(바티칸 리라와 산마리노 리라)를 사용하고 있었으며, 1999년 1월 유로를 도입하였다. 이외에 공식 통화가 없었던 안도라와 같은 국가는 공동체와 협정 과정을 거치지 않고 유로를 공용화폐로 사용하여 왔다. 유로화 사용 이전에는 프랑스, 스페인과의 통화 협정 없이 프랑과 페세타를 공용 통화로 사용해 왔다. 안도라는 현재 EMU와 유로존 가입을 협의 중에 있으며 2012년 가입할 것으로 예측된다.⁴⁷

이와 같이 산마리노와 안도라는 관세동맹지역 및 역외가공지역으로서 공동 화폐를 사용함으로써 EU와의 경제적 결속을 강화하고 있다. 이러한 초소규모 국가와 EU는 강한 결속상태이나 자치를 인정하며, 국가의 정체성을 지켜가는 특별한 관계를 유지하고 있다. 하나의 유럽으로서 공동체는 인접지역 초소규모 국가에게 사람의 자유 이동 보장, 공용 화폐 사용, 관세 동맹, 역외가공지역 지정함으로써 사회적 결속을 추구하나, 개별 국가의 주권을 보장하는 관계를 유지하는 일관적이고 보편적인 정책을 유지해 왔다. 이것은 단순히 공동체의 회원국 확대를 위한 과정을 의미하는 것이 아니다.⁴⁸

⁴⁴ Europea Commission Economic and Financial Affairs, <http://ec.europa.eu/economy_finance/euro/index_en.htm> (검색일: 2011.7.26).

⁴⁵ 1999년 벨기에, 독일, 아일랜드, 스페인, 프랑스, 이탈리아, 룩셈부르크, 네덜란드, 오스트리아, 2001년 그리스, 2007년 슬로베니아, 2008년 사이프러스, 몰타, 2009년 슬로바키아 그리고 2011년 에스토니아가 가입하였다.

⁴⁶ 합의 하에 유로화를 공용화폐로 사용하는 국가는 산마리노 이외에도 모나코, 바티칸 시국, 생피에르 미클롱(Saint-Pierre-et-Miquelon), 마요트(Mayotte)가 있으며, 조폐권 등 금융 협정 과정이 결말지어져야 한다(Europea Commission Economic and Financial Affairs, <http://ec.europa.eu/economy_finance/euro/adoption/index_en.htm> (검색일: 2011.7.26).

⁴⁷ 위의 인터넷 자료.

⁴⁸ 실제로 초소규모 국가에 해당하나 EU 회원국이 된 사례 국가로 사이프러스나 룩셈부르크, EFTA 회원국으로 EU와 FTA 체결국인 아이슬란드가 있다. 특히 사이프러스와 룩셈부르크는 EU 회원국으로서 크고 작은 문제에 직면하고 있다. 이것은 단순히 내재된 회원자격의 의무범위가 다른 국제기구보다 클 뿐만 아니라, EU에 대한 회원국의 권리가 대단히 광범위하기 때문으로, 예를 들어 각료이사회, 주요 결정에 대한 거부권, 한 명의 집행위원, 한 명의 유럽사법재판소 판사, 유럽의회의 의석수, 그리고 순번에 따른 유럽이사회 의장 등의 문제에 직면한다. 이종원·황

이들 국가에 대한 포괄적 관계 형성은 이에 그치지 않는다. 안도라와 산마리노의 경우 EU 회원국도 아니며 확대 대상 국가도 아니지만 결속 정책(the cohesion policy)의 대상이 되어 지원을 받고 있다.

안도라의 경우 2007년~2013년 결속정책⁴⁹의 하나인 ‘프랑스-스페인-안도라’ 운용 프로그램(Operational Programme ‘France-Spain-Andorra’ 2007~2013)의 지원 대상이 되었다. 동 프로그램은 공동체 및 유럽지역발전기금(the European Regional Development Fund: ERDF)이 지원하는 유럽영내협력목표(the European Territorial Cooperation Objective)하의 프로그램이다. ERDF의 지역 프로그램 시행 목적은 가장 가난한 회원국의 인프라·혁신·투자에 관련된 프로그램을 시행한다. 안도라 및 삼국 국경 간 지역에 대한 공동체의 지원이 주요 사안이며, 총 지원액 규모 257백만 유로이며 이 중 ERDF 지원액은 168백만 유로에 해당한다.⁵⁰ 총 금액의 세부적 지출 내용은 다음의 <표 3>과 같다. 총 지원액은 국경 간 통합을 위한 경제발전, 연구 및 훈련을 위해 30%(77,834,532 유로), 자연 유산 및 위험 방지, 관광 및 지역 생산품을 위한 비중이 32% (83,023,500 유로), 접근성, 영토 구조 및 지속가능한 발전을 위한 지원 비중이 32%(83,023,500 유로) 그리고 전체 과정의 기술적 지원을 위한 비중이 6%(13,491,319 유로)로 나뉜다.

결속 기금은 이들 이외에도 EU 회원국뿐만 아니라 비회원국에 대해 지원하고 있으며, 2007년~2013년 기간 동안의 또 다른 프로그램은 다음과 같다. 예를 들어 ‘아드리아 IPA 국경 간 협력(Adriatic IPA (the Instrument for Pre-Accession Assistance) Cross-border Co-operation Programme 2007~13’은 회원국인 그리스, 이탈리아, 슬로베니아와 가입 예정국 크로아티아 그리고 잠재적 가입 예상국 알바니아, 보스니아 및 헤르체고비나(Bosnia and Herzegovina), 몬테네그로 이들 국가 간 협력을 위한 프로그램이다. 총 지원액 규모는 106 백만 유로 규모이며, 공동체 기금은 약 90 백만 유로, 국가 지원 기금은 약 16 백만 유로이다.⁵¹

기식, 『EU 27 유럽통합의 이해』, p. 357.

⁴⁹ EU는 2007년부터 2013년까지 지역정책에 총장기예산액의 36%에 달하는 3,080억 유로를 지출하기로 하였는데, 이 지출액은 EU 경제성장을 목표로 EU 전체의 경제 수준을 수렴하고, 경쟁력을 높이며 경제협력을 강화시키는데 초점을 맞추고 있다. 리스본 조약에 따르면, 이러한 새로운 관점을 ‘결속정책’이라 칭하여 12개 국가(2004년 가입국 및 2007년 가입국)에 지출하며, 전체 예산 중 82%는 회원국 중 가장 가난한 국가에 지출되며, 이 예산으로 이 지역의 인프라 및 경제와 인적 자원 발전에 그 목적을 둔다. 위의 책, pp. 106-107.

⁵⁰ EUROPA, “Operational Programme ‘France-Spain-Andorra’ 2007-2013,” <<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/08/314&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>> (검색일: 2011.7.26).

<표 3> ‘프랑스-스페인-안도라’ 운용 프로그램의 자금 조달 명세

단위: euro

	비율	EU 지원액	국가 지원액	총 지원액
국경 간 통합: 경제발전, 연구 및 훈련	30%	50,592,446	27,242,086	77,834,532
자연 유산 및 위험 방지, 관광 및 지역 생상품	32%	53,965,275	29,058,225	83,023,500
접근성, 영토 구조 및 지속가능한 발전	32%	53,965,275	29,058,225	83,023,500
국경 간 협력 과정에 대한 기술 지원	6%	10,118,489	3,372,830	13,491,319
합계	100%	168,641,485	88,731,366	257,372,851

출처: EUROPA, “Operational Programme ‘France-Spain-Andorra’ 2007-2013,” <<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/08/314&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>> (검색일: 2011.7.26).

이와 같이 주로 EU 회원국과 가입 예상국 간 국경 간 협력이 대부분인 가운데, 안도라의 경우 EU 회원국 가입과는 무관하게 국경 간 지역으로서 결속 기금을 지원받고 있는 것이다.

즉, EU가 FTA 협상 시 역외가공지역으로 지정하여 원산지 지위를 부여하는 안도라 및 산마리노와 같은 국가는 관세동맹 지역이며, 인접지역으로 사실상 생계협정 가입의 효력을 가지면서 결속 기금의 지원을 받기도 한다. 공동체의 정책 및 기금은 회원국의 배타적 이익을 실현하기 위한 목적을 수행하여야 한다. 하지만 이와 같이 유럽대륙에 위치하며, 역사적·사회적 연대를 가지는 국가에 대해서 공동체는 타 지역 국가들과 분리된 공동통상정책 대상으로 분류하여 접근해 왔다. 특히 유럽 대륙 내 국가들은 언젠가 하나의 공동체에서 협력할 잠재적 대상인 것이다. 이는 소규모 국가의 경우 주권 상실 혹은 자치 상실의 문제와는 무관하며, 공동체는 이들의 국가 정체성을 인정하며 지원한다. 물론 초소규모 국가가 회원국으로 공동체에 가입할 경우 국가주권과 유효한 집단적 행동 사이에서, 그리고 지구상의 능력과 대소국의 동등한 권리행사 사이에서 마찰을 일으킬 수 있다.⁵²

그러나 무엇보다 지역 간 격차 축소 및 제거를 통해 하나의 유럽으로 거듭나려는 유럽적 인식에서 공동체의 규범이 포괄적 목적을 수행하고 있으며, 이러한 신념을 바탕으로 공동체는 역외가공지역에 대한 정책을 일관되게 시행해 나아가고

⁵¹ EUROPA, “Adriatic IPA Cross-border Co-operation Programme 2007-13,” <<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/09/37&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>> (검색일: 2011.7.26).

⁵² 이종원·황기식, 『EU 27 유럽통합의 이해』, p. 357.

있다.

즉, 역외가공지역 규정 및 운용에 관한 유럽적 인식의 고찰을 통해 본 일관적이며 보편적 정책이란 단순히 협정문마다 동일 지역명을 명기하는 데 그치지 않는다. 물론 FTA 협정 시마다 같은 조건의 역외가공지역 조항을 협상 체결함으로써 전례를 만드는 것도 중요하다. 그러나 역외가공지역에 대한 유럽적 인식에서 시사하는 바와 같이 특정 지역과의 연대가 이어지고 있다는 신념을 가지며, 장기적 관점에서 협상의 상대방으로서 또한 지원 대상으로서 일관적이며 보편적인 정책을 시행할 때 상호 간 발전과 이익을 얻을 수 있을 것이다.

V. 결 론

올해 7월 통일세 신설에 관한 논의가 공론화되어 구체적 방안에 대한 관심이 집중되고 있다. 연구기관에 의하면 통일 초기 비용이 최소 55조에 달한다. 따라서 통일에 대비한 비용을 현실적으로 조달할 방안을 모색할 때이다. 독일이 통일을 대비해 도입한 ‘연대특별세’(Solidarity Surcharge)의 사례와 같이 통일재원의 원활한 조달을 위해 소득세 및 법인세 등에 통일세를 직접 부과해야 한다는 의견이 비등하다. 그러나 경제 불황 및 물가 상승으로 인해 현실적으로 직접 부과에 의한 통일세 조달은 난항이 예상된다.

통일 미래를 대비하여 초기 비용을 감소시키려면 개성공단과 같은 남북 간 경제협력을 통한 북한의 전환경제 체제 도입이 필수적이다. 개성공단이 지금과 같이 정치·안보 상황에 따른 외부 요인에 영향을 받지 않으며, 한 단계 도약하기 위해서는 거대 경제권과의 FTA에서 원산지 지위를 획득하는 것이 중요하다.

본 연구는 한-EU FTA 상의 역외가공지역 규정에 관하여 고찰한 것으로 EU 측의 관점을 분석한 논문이다. 한-EU FTA의 역외가공지역에 관한 규정은 발효 1년 후 한반도역외가공지역위원회를 구성하여, 동 위원회가 제정한 기준에 적합한 지역을 역외가공지역으로 선정한다. 이러한 과정을 거치는 취지는 한반도의 평화와 번영을 위한 지역을 선정함에 있으나, 실제로는 한-미 FTA의 협정 내용을 근거한 것이다. 한-미 FTA에서 전문위원회의 도입과 지역 선정 및 준칙의 과정을 협의한 데에는 정확한 사안을 밝히고 있지 않지만, 개성공단에 관한 이견을 위와 같은 과정의 도입으로 결과를 보류한 것이라 판단할 수 있다.

2011년 7월 1일 한-EU FTA 잠정발효를 맞이하여 이제는 향후 구성될 한반도

역외가공지역위원회 개최를 준비하여야 한다. 개성공단 활성화를 위해서는 위원회가 제시하는 기준을 충족시켜야 하기 때문이다.

이러한 시점에서 역외가공지역에 관한 보편적이고 타당한 인식을 형성할 필요가 있다. 개성공단이 남북한 경제협력 지역으로 정치적 논리를 떠나서 고려되기는 어려우나, 실제 한국의 역외가공지역으로 적지 않은 기간을 존재하고 있으며, 정치적 혼란 시기임에도 불구하고 꾸준히 성장하고 있음을 간과할 수 없다. 따라서 장기적 발전을 위한 역외가공지역의 인식을 정립할 필요가 있다.

본 논문은 EU가 FTA 협상 시 공동선언을 통해 협정 내용의 적용은 물론 원산지 지위를 부여해 온 유럽 측 역외가공지역에 대해 분석하였다. 한-EU FTA 공동선언 대상 국가인 안도라와 산마리노는 유럽 대륙 내 초소규모 국가로 EU 비회원국이며, EU와 관세동맹을 체결하였다. EU는 관세동맹과 역외가공지역 선정을 통해 이들 국가에 대한 경제 연대를 강화하며, 쟁점 협정의 사실상 적용으로 사람의 자유이동을 보장한다. 또한 비회원국임에도 결속기금 지원을 통해 공동체와의 격차를 해소하려는 노력을 기울이고 있다.

이와 같은 EU의 정책 형성은 역외가공지역에 대한 인식에서 출발한다. 단순히 인접한 비용 편익 지역이 역외가공지역으로 선정되는 것이 아니므로, 역외가공지역과의 연대감을 토대로 지속적 발전 가능한 일관성 있고 보편적인 정책을 시행해야 하는 것이다. EU는 안도라와 산마리노 국가와의 역사적 사회적 연대를 바탕으로 하나의 유럽이라는 인식 하에 기금을 지원하고 경제 및 사회 정책의 대상으로 삼아왔다. 이러한 유럽적 인식이 일관된 정책을 가능하게 한 것이며, 지역 협력의 심화를 가능하게 한 것이라 판단한다.

■ 접수: 10월 3일 ■ 심사: 11월 15일 ■ 채택: 11월 30일

참고문헌

1. 단행본

- 외교통상부. 『한-싱가포르 FTA 협정문 국문본』. 서울: 외교통상부, 2006.
- _____. 『한-인도 CEPA 협정문 국문본』. 서울: 외교통상부, 2009.
- _____. 『한-EU FTA 협정문 국문본』. 서울: 외교통상부, 2010.
- _____. 『한-EU FTA 상세설명자료』. 서울: 외교통상부 FTA정책국 FTA협상총괄과, 2010.
- 외교통상부 대외경제정책연구원. 『한-ASEAN FTA 주요 내용 - 기본협정, 분쟁해결제 도협정, 상품무역협정』. 서울: 대외경제정책연구원, 2007.
- _____. 『한-EFTA FTA 주요 내용』. 서울: 대외경제정책연구원, 2005.
- 이종규·양오석·정호성·김화년. 『한-EU FTA의 주요 타결내용과 시사점』. 서울: 삼성경제연구소, 2009.
- 이종원·황기식. 『EU 27 유럽통합의 이해』. 서울: 도서출판 해남, 2008.
- 조명철·정승호·윤정혁·우상민. 『개성공단 진출기업 생산제품의 해외수출 가능성 및 확대 방안』. 서울: 대외경제정책연구원, 2005.

2. 논문

- 정상희·황기식·김현정. “FTA 체결을 통한 EU의 FDI 결정 요인.” 『EU연구』. 제26호 (2010), pp. 25-47.
- EUROPA. “Adriatic IPA Cross-border Co-operation Programme 2007-13.” <<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/09/37&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>> (검색일: 2011.7.26).
- _____. “Operational Programme ‘France-Spain-Andorra’ 2007-2013,” <<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/08/314&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>> (검색일: 2011.7.26).
- _____. “The Schengen area and cooperation,” <http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/133020_en.htm> (검색일: 2011.7.26).
- KOTRA. “2007년 이집트 10대 핵심 이슈.” <http://www.globalwindow.org/wps/portal/gw2/kcxml/04_Sj9SPykssy0xPLMnMz0vM0Y_QjzKLd423CDQASYGZAR76kehiXiYIsSB9b31fj_zcVP0A_YLc0IhyR0dFAHPA0Kw!/delta/base64xml/L3dJdyEvd0ZNQUFzQUMvNEIVRS82X0VfOEw1?1=1&workdist=read&id=2008260> (검색일: 2011.7.10).

3. 기타자료

- 외교통상부. <http://www.fta.go.kr/new/ftakorea/borderpsd_read.asp> (검색일: 2011.7.6).
- 통계청. <<http://kostat.go.kr/wnsearch/search.jsp>> (검색일: 2011.7.20).
- 통일부. “남북 사이에 거래되는 물품의 원산지 확인 절차에 관한 합의서.” <<http://www.unikorea.go.kr/>> (검색일: 2011.7.25).
- _____. <<http://www.unikorea.go.kr/CmsWeb/viewPage.req?idx=PG0000000197>> (검색일: 2011.7.25).
- 현대아산. <<http://www.hyundai-asan.com/>> (검색일: 2011.7.5).
- bing Map. <<http://www.bing.com/maps/>> (검색일: 2011.7.15).
- European Commission. <http://ec.europa.eu/taxation_customs/customs/procedural_aspects/export/outward_processing/index_en.htm> (검색일: 2011.7.25).
- Europea Commission Economic and Financial Affairs. <http://ec.europa.eu/economy_finance/euro/index_en.htm> (검색일: 2011.7.26).
- 『문화일보』. 2011년 7월 19일. <<http://media.daum.net/politics/others/view.html?cateid=1020&newsid=20110719140112939&p=munhwa>> (검색일: 2011.7.26).
- 『세계일보』. 2011년 4월 20일. <<http://www.segye.com/Articles/NEWS/INTERNATIONAL/Article.asp?aid=20110419005981&subctg1=&subctg2=>>> (검색일: 2011.7.25).
- 『연합뉴스』. 2011년 7월 27일. <<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2011/07/27/0200000000AKR20110727004951071.HTML?did=1179m>> (검색일: 2011.7.27).
- 『한국일보』. 2011년 6월 30일. <<http://news.hankooki.com/lpage/politics/201106/h201063002342321000.htm>> (검색일: 2011.7.25).
- 『NEWSis』. 2011년 4월 1일. <http://www.newsis.com/ar_detail/view.html?ar_id=NISX20110401_0007828473&cID=10102&pID=10100> (검색일: 2011.7.25).

The Effectivation of Korea-EU FTA and the European Perception on the Outward Processing Zone Requirement

Ki-Sik Hwang

The status of housing use of urban residents in North Korea can be roughly figured out from Articles 9~18 of 「Urban Management Law of Democratic People's Republic of Korea」 and it is not known direct legislation on lease of housing. The article 10 of the said law divides buildings into private home, public building and production building. It defines public housing management is regulated by urban management institute, relevant institute or quasi-public company. In the article 16 of the said law, the occupation in housing must be removed in the termination of the use. The article 56.3 of the said law defines fee payment. In light of these, though there are some special characters in housing use in North Korea, it has a similar result with legal effect of lease agreement. Accordingly, although there is no objective legal discovery regarding housing lease like China before the opening or old East Germany, there is similar legal characters like lease when inferring the fact relevant by indirect resources and intention of housing laws. It is reality that the society of North Korea is progressed in a different direction from the legal legislation, but analysis and studies on the regulations that aim to restrict objective fact may give a standard in providing a clue to apply it for the actual situation (gap between law and reality). The result of this research shows that legal relation on housing use in North Korea seems to be equivalent of housing lease agreement in a legal term. Accordingly, it requires that our legal system shall needs legislation to include housing lease agreement of North Korean residents as a link.

Key Words: Outward Processing Zone, the Gaesung Industrial Complex, European Union, Korea-EU FTA, Rules of Origin

군사협상과 군사도발 병행 행태를 통해 본 북한의 대남전략

이 미 숙*

- I. 서론
- II. 경로 의존성을 통해 본 북한의 대남 군사협상과 군사도발
- III. 북한의 대남 군사협상과 군사도발 행태
- IV. 북한의 대남 군사협상과 군사도발 행태의 특징
- IV. 결론

국문요약

북한의 대남 군사협상과 군사도발에 대한 전략적인 대응방향을 모색하기 위해 북한이 대남 군사협상과 군사도발을 병행하는 행태를 대남전략차원에서 병행 연구했다. 북한의 대남 군사협상과 군사도발 병행 행태는 시기별로 변화를 보였다. 1990년대 초에는 '선언적인 군사협상'과 '저·중강도 군사도발' 행태를 보인 반면, 2000년대 초·중반에는 '실리적인 군사협상'과 '중·고강도 군사도발' 행태를 보였다.

1990년대 초 탈냉전 시기 북한은 선언적인 대남 군사협상의 추진으로 자생할 수 있는 시간을 벌면서, 체제 유지에 부담이 되지 않는 저·중강도 수준의 대남 군사도발을 감행하였다. 이로써 내부 동요를 통제하고 체제를 결속하여 체제를 유지해 나갈 수 있었다.

2000년대 초·중반 북한은 심각한 경제적 위기에 서 벗어나기 위해 실리적인 대남 군사협상을 추진하였다. 그런 한편 중·고강도의 대남 군사도발을

통해 통치의 정통성을 강화함으로써 오랜 경제난으로 인한 인민들의 불만을 무마시키고 김정은 후계체제를 구축해 나갔다. 이는 북한이 체제위기가 커질수록 대담한 도발로 더 큰 위협을 조장해야만 자신들의 통치를 정당화 할 수 있기 때문이다.

1990년대 초와 비교해 볼 때, 2000년대 초·중반 북한의 대남 군사협상과 군사도발의 병행 행태는 변화를 보였다. 그러나 Thelen의 경로 의존성에서 지적한대로 '북한체제의 유지'라는 핵심요소의 변화가 아니므로 대남전략차원에서 '체제 유지'를 위해 군사협상과 군사도발을 병행·반복하는 경로의 존성은 지속되었다고 볼 수 있다. 이러한 북한 대남 전략 경로 의존성의 불변성이 북한의 대남 군사협상과 군사도발 대응의 핵심방향이여야 한다.

주제어: 북한, 대남전략, 군사협상, 군사도발, 경로 의존성

* 국방부 군사편찬연구소 선임연구원

I. 서론

한국정부는 북한의 대남 군사협상과 군사도발에 전략적으로 대응하지 못하고 있는 실정이다. 그것은 북한이 남북관계의 성역이었던 군사문제를 협의하여 합의문을 채택하고 이행까지 하는 화해 분위기를 보이다가도 예상을 초월하는 군사도발을 감행한 후에는 또다시 군사협상을 제의하는 행태를 병행·반복하기 때문이다. 한국정부의 대응전략 부재는 북한의 대남 군사협상과 군사도발에 대한 접근방식의 오류에서 비롯된다. 북한은 대남 군사협상과 군사도발을 대남전략 목표를 달성하기 위한 군사적 수단으로 활용한다. 그 행태를 제대로 이해하기 위해서는 대남전략차원에서 군사협상과 군사도발의 전략적 메카니즘을 병행 연구해야 한다. 이에 본 논문은 북한의 대남 군사협상과 군사도발의 행태를 대남전략 관점에서 병행 분석하여 그 대응방향을 제시하고자 한다.

북한이 협상분위기 속에서 도발을 자행하고, 도발에 대한 사과 한마디 없이 군사협상을 또다시 제의하는 것은 상식 밖의 일이다. 하지만 실제로 지난 천안함 피격사건('10.3.26)과 연평도 포격도발('10.11.23) 이후 북한은 2011년 연초부터 대화공세를 펼치며 남북한 고위급 군사회담의 개최를 제의하였다.¹ 군사협상과 군사도발을 병행하는 북한의 이러한 행태는 처음이 아니다.

1990년대 초 북한은 대남 군사협상에서 『남북기본합의서』와 『불가침 부속합의서』 등 남북한 불가침에 대한 제도적인 틀에 합의하면서도 군사분계선 월선과 3사단 DMZ 침투사건('92.5) 등의 군사도발을 일으켰다.

2000년대 『6.15 남북공동선언』을 계기로 8년 만에 재개된 대남 군사협상에서 북한은 『동해지구와 서해지구 남북관리구역 설정과 남과 북을 연결하는 철도·도로작업의 군사적 보장을 위한 합의서(이하 군사보장합의서)』와 『서해해상에서 우발적 충돌방지와 군사분계선지역에서의 선전활동 중지 및 선전수단 제거에 관한 합의서(이하 6.4합의서)』 등에 합의하고, ‘철도도로연결’, ‘서해우발충돌 방지와 선전 중지 및 선전수단 제거’ 등 낮은 단계이지만 군사적 신뢰구축 관련 합의를 최초로 이행하였다. 그러나 북한은 NLL 침범과 미사일 발사, 핵실험 등 1990년대 보다 더 빈번하게 군사도발을 감행하였다.

기존연구에서는 대남전략차원에서 북한의 이러한 행태를 분석했지만, 각각의 개별연구에 그쳐² 대남전략차원에서 군사협상과 군사도발의 연관된 전략적 메커

¹ 『서울신문』, 2011년 1월 27일.

니즘을 조명하지는 못했다. 실제로 북한의 대남 군사협상과 군사도발은 관련이 깊다. 북한의 군사도발 담당부서인 인민무력부의 현역군인들이 군사협상 대표단으로 대거 참석³한 사실로도 유추해석이 가능하다.

이런 문제의식에서 북한 대남전략의 군사적 수단인 군사협상과 군사도발의 병행·반복 행태를 대남전략차원에서 함께 조명해 봄으로써 북한의 대남 군사협상과 군사도발에 대한 전략적인 대응방향을 제시하고자 한다. II장에서 북한이 군사협상과 군사도발을 활용한 것은 남북 간의 군사적 신뢰 구축과 확전을 위해서가 아니라 북한 ‘체제유지’를 위한 전략적인 대응이라는 기본가설을 중심으로 북한의 대남 군사협상과 군사도발을 평가한 후, III장에서 북한의 군사협상과 군사도발 병행·반복 사례를 통해 이를 규명한다. VI장에서는 분석결과 나타난 북한의 대남 군사협상과 군사도발의 특징을 살펴보고 V장에서 이를 근거로 효율적인 대응방향을 제시한다.

II. 경로 의존성을 통해 본 북한의 대남 군사협상과 군사도발

1. 군사협상과 군사도발의 개념⁴ 및 범위

이 논문에서는 북한의 대남 군사협상과 군사도발을 연구대상으로 한다. 그러나

² 먼저, 북한의 대남 군사협상에 대한 연구는 다음과 같다. 문광진, “북한식 협상행태의 변화전망과 대북협상 원칙,” 『국방논집』, 제26호(1994); 문성득, “북한의 대남군사협상 전략·전술,” 『국방』, 260호(1995); 김도태, “탈냉전기 북한의 대남협상행태: 지속성과 변화,” 『사회과학과 정책연구』, 제17권 2호(1995); 양무진, “북한의 대남협상전략 유형,” 경남대학교 박사학위논문, 2002; 허문영, “한반도 평화체제 구축과 남북군사회담 활성화 방안,” 『2007년도 군비통제 세미나』(서울: 국방부 정책기획관실, 2007) 외 다수. 다음으로, 북한의 대남 군사도발에 대한 연구는 다음과 같다. 남성욱, “북한의 대남공작 역사와 구조: 김일성시대와 김정일시대를 중심으로,” 『정책연구』, 제155호(2007); 하광희, “위기관리 차원의 북한 주요 도발 분석과 교훈,” 『국방정책연구』, 제54호(2001); 최용섭, “북한의 도발행위와 대북포용정책,” 『국제정치논총』, 제39집 2호(1999); 박현욱, “북한의 대남도발 반세기,” 『군사논단』, 14호(1998) 외 다수

³ 1990년대 군사협상에서는 김광진 인민무력부 부부장과 김영철 인민무력부 부국장이 대표단으로 참석하였고, 2000년대 군사협상에서는 김일철 인민무력부부장을 비롯해서 인민무력부의 현역출신 대부분이 대표단으로 참석했다. 이미숙, “남북한 군사협상의제 연구,” (이화여자대학교 북한학협동과정 박사학위논문, 2010), pp. 57-58.

⁴ 여기서 말하는 북한의 대남 군사협상과 군사도발 개념은 북한의 내재적 연구 개념이 아니다. 객관적인 군사협상과 군사도발의 개념과 기준에 북한의 사례를 적용하여 북한의 대남 군사협상과 군사도발에 대한 인식을 파악하는 것이다. 따라서 일반적인 협상과 도발의 개념에서 군사협상과 군사도발의 개념을 추출하되, 가능한 한 북한의 입장을 반영하여 개념을 도출하고 그 개념에 따라 북한의 대남 군사협상과 군사도발의 범위를 정하여 분석한다.

자료접근성의 한계로 북한의 대남 군사협상과 군사도발에 대한 연구는 극히 제한되었다. 그 결과 북한의 대남 군사협상과 군사도발의 행태 변화와 의도 분석에 대한 요구와 관심이 높음에도 불구하고 그 개념 및 기준조차 제대로 정립되지 않은 실정이다. 사실 군사협상과 군사도발에 대한 남북한 간의 인식 차이가 크기 때문에 현실적으로 북한의 대남 군사협상과 군사도발 개념을 객관적으로 정의하기는 쉽지 않다.

“우리인민의 최대의 민족적 과업인 조국통일을 실현하기 위하여 북조선 대표와 남조선 대표가 한자리에 모여 앉아서 의논하는 것”이라는 북한의 ‘북남협상’ 정의⁵에서도 유추할 수 있듯이, 북한은 대남 군사협상을 쌍방 간의 군사적 긴장완화를 위해서라기보다는 ‘공산화통일’을 달성하기 위한 대남전략의 군사적 수단으로 보고 있다.⁶ 군사도발의 개념과 기준에 있어서도 남북한 간의 도발에 대한 입장차가 상이하다. 북한은 도발을 감행하고도 도발 자체를 부인하는 경우가 비일비재하며 오히려 정당한 대응 또는 응징이라고 주장하므로 객관적인 접근에는 한계가 있다.

따라서 여기서 다루는 북한의 대남 군사협상과 군사도발 개념은 군사협상과 군사도발에 대한 북한의 내재적 인식이 아니다.⁷ 일반적으로 통용되고 있는 협상과 도발의 개념에 북한의 협상 및 도발 사례를 적용하여 북한의 대남 군사협상과 군사도발 개념을 파악하는 외재적 인식이다. 이에 본 논문은 국제정치학에서 일반적으로 통용되는 협상과 도발 개념에 북한의 협상 및 도발 사례를 적용하여 북한 대남 군사협상과 군사도발의 보편적인 개념을 추출하되, 자료의 공백과 한계를 보완하기 위하여 협상 및 도발 관련 경험이 있는 전문가와 탈북자의 증언을 참고한다.

⁵ 사회과학원, 『정치용어사전』 (평양: 사회과학출판사, 1970), p. 117.

⁶ “조선로동당의 최종목적은 온 사회의 주체사상화와 공산주의사회를 건설하는데 있다”라고 규정된 북한 노동당 규약 전문의 내용으로도 ‘공산화통일’이 북한의 대남 협상 목표임을 알 수 있다. 2010년 9월 28일 전면 개정된 노동당 규약의 조선로동당 최종목적에서는 ‘공산주의 건설’을 ‘인민대중의 자주성의 완전한 실현’으로 수정하였으나 용어혼란전술일 뿐 북한이 내세운 ‘인민대중의 자주성 실현’이라는 것은 ‘공산주의 사회 건설’과 동일한 의미이다. 이는 북한 철학사전(1985)과 주체사상총서 5권(1985) 책자에서 명시한 공산주의에 대한 정의에서 확인된다. 유동열, “북한의 대남 전략과 도발의도,” 『한국안보정책, 어디로 갈 것인가?』 제24차 세종국가전략포럼(2011), pp. 6-7.

⁷ 내재적 접근에 의한 연구는 북한이 정전협상 시부터 남한을 협상 당사자로 인정하지 않고, 도발을 자행하고도 도발로 인정하지 않기 때문에 연구자체가 불가능하다.

가. 군사협상의 개념과 범위

군사협상은 국제정치학에서 일반적으로 통용되는 협상개념⁸으로 볼 때, 쌍방 간의 군사당국자가 공동의 이익을 위해 군사문제를 대화로 협의해 나가는 과정이라고 정의할 수 있다.⁹ “우리인민의 최대의 민족적 과업인 조국통일을 실현하기 위하여 북조선 대표와 남조선 대표가 한자리에 모여 앉아서 의논하는 것”이라는 북한의 ‘북남협상’ 정의¹⁰에도 전술한 군사협상 개념의 적용은 가능하다.¹¹

북한은 이러한 군사협상의 개념을 이미 경험했다. 북한이 공산군 측의 일원으로 참가한 정전협상은 최초의 군사협상으로, 휴전을 목적으로 유엔군 측과 협상을 통해 적대행위나 무장행동의 일시적·잠정적 중지 등에 합의하였다. 그 과정에서 북한 군사당국자¹²는 유엔군 측과 군사분계선과 비무장지대의 설정, 군사정전위원회와 사찰·감시기구의 구성, 전쟁포로 문제 등 군사문제를 다루었다. 따라서 남한을 대상으로 한 협상이 아니었지만 북한은 군사협상의 일반적인 개념을 이해하고 있다고 본다.

이 개념대로라면, 북한의 대남 군사협상은 1990년대 초 남북고위급회담과 남북 군사분과위원회회담에서 시작되었다고 볼 수 있다. 그 이전에는 일방적인 공방이 있을 뿐 군사문제를 서로 협의하는 협상은 아니었기 때문이다.¹³ 이때부터 북한은

⁸ Fred Charles Ikle는 이해의 충돌이 있는 두 당사자가 공동의 이익을 실현하기 위해 합의에 도달할 목적으로 명백한 제안을 제시하고 토의하는 과정으로 보았고, William I. Zartman은 두 당사자가 하나의 공동 결과물을 산출하는 과정으로 개인이나 집단 혹은 국가가 절충과 타협을 통해서 서로 상충하는 이익을 조절, 혹은 공통된 이익의 획득을 위해 추진하는 상호작용 형태로 규정하였다. Dean G. Pruitt는 협상이란 둘 또는 그 이상의 당사자들 간에 서로 대립하는 이해관계의 조정을 위하여 합의에 도달하고자 하는 의사결정과정이라고 규정하였다. 허문영, 『6·15공동선언 이후 북한의 대남협상행태: 지속과 변화』 (서울: 통일연구원, 2005), pp. 7-8 참조.

⁹ 이미숙, “남북한 군사협상과정의 발전단계에 관한 연구,” 『군사』, 제70호(2009), pp. 275-276.

¹⁰ 사회과학원, 『정치용어사전』, p. 117.

¹¹ 그러나 ‘공동의 이익’이라는 부분에서 해석의 차이를 보인다. 북한은 ‘인민의 최대과업인 조국통일의 실현’을 ‘공동의 이익’으로 보는 반면 남한은 ‘군사적 긴장관계의 완화’를 그것으로 보기 때문이다. 이러한 차이는 협상과정은 물론 합의이후에도 문제를 야기하였다. 그러나 북한은 이러한 해석의 차이를 묵인하고 오히려 협상에 이용하였다.

¹² 정전협상시 공산군측 북한대표단은 조선인민군 총참모장 겸 부수상 남일 대장을 수석대표로 조선인민군 정찰국장 이상조 소장, 제1군단 참모장 장평산 소장 등 9명이 참석하였다.

¹³ 1951년 7월부터 시작된 정전협상은 남북한 간에 적용되는 최초의 군사협상이나 남북한이 협상의 당사자가 아니므로 남북한 군사협상으로 보기 어렵다. 1972년 7·4남북공동성명과 그 이후 개최된 남북조절위원회회담은 군사문제를 다루긴 했으나 남북한 군사당국자 및 군사실무자가 참석한 공식적인 군사협상이 아니었다. 또한 남북핵통제공동위원회회담(1992.3-1993.1)은 남북간 군사문제의 핵심인 핵문제를 다루었으나 협상대표단이 군사당국자 및 군사실무자로 편성되지 않았다. 이미숙, “남북한 군사협상과정의 발전단계에 관한 연구,” pp. 276-277.

군사당국자가 군사문제를 남한 군사당국자와 협의함으로써 군사협상 개념에 맞는 대남 군사협상을 추진했다고 볼 수 있다. 그러나 1990년대 초 시작된 군사협상은 '93팀스피리트훈련 재개를 빌미로 한 북한의 협상 중단으로 10여 년이나 교착상태에 빠졌다가 2000년 6.15남북공동선언을 계기로 개최된 남북국방장관회담으로 재개되었다. 그 후로도 북한은 중단과 개최를 거듭하면서 남북군사실무회담, 남북장성급군사회담 등을 통해 군사협상을 추진해왔다. 그러나 북한의 대남 군사협상은 2010년 3월 26일 발생한 천안함 피격사건으로 또다시 중단되었다.

그러므로 현재까지 추진된 북한의 대남 군사협상은 남북고위급(불가침)회담('90.4.7~'92.9.18)¹⁴, 남북군사분과위원회회담('92.3.13~9.16), 남북국방장관회담(1차:'00.9.25~26/2차:'07.11.27~29), 남북군사실무회담('00.11.28~'10.9.30), 남북장성급군사회담('04.5.26~'07.12.14) 등이다.

나. 군사도발의 개념과 범위

학계에서는 '군사도발' 보다 '분쟁'이나 '위기'의 개념이 일반적으로 통용된다. '분쟁'의 개념에서 보면 군사도발은 '분쟁'을 지속시켜 위기상황을 촉발시키는 요인으로 이해된다. 군사도발에 대한 고유한 정의는 따로 없다. '군사'와 '도발'¹⁵의 사전적 정의를 유추해 종합해보면, 군사도발은 군사적인 수단으로 상대를 자극하여 일을 일어나게 하는 행위라고 정의할 수 있다. 북한의 군사도발 업무를 담당하는 합동참모본부에서는 군사도발을 '군대, 군비, 전쟁에 의한 대한민국의 국민과 재산 또는 영역에 가하는 일체의 위해(危害) 행위'로 정의하고 있다.¹⁶

그러나 정작 북한은 남한을 위해한 행위를 군사도발로 인정하지 않는다. 이런

¹⁴ 남북고위급회담에는 다른 군사협상과 달리 군사당국자가 회담의 수석대표로 참가하지 않았다. 1-8차 남북고위급회담 기간 동안 강영훈, 정훈식 국무총리가 수석대표로 참가하였다. 군사당국자인 정호근 합참의장, 송응섭 합참 제1차장, 박용욱 국방부 군비통제관 등은 대표로 참석하였다. 따라서 엄격한 의미에서는 군사협상이 아니다. 하지만 남북고위급회담에서 「화해」, 「교류·협력」과 함께 다룬 「불가침」 분야는 차후 모든 군사협상의 근거를 제시하고 있는 남북군사문제의 핵심적인 내용을 다루고 있고, 불가침 분야를 단독으로 협의한 남북군사분과위원회회담과 연계되어 있으므로 군사협상에 포함하였다.

¹⁵ 미국 의회조사국은 2003년 간행한 『북한도발연표』에서 '도발'을 "무력침공, 휴전선 위반사항, 간첩 및 무장간첩의 침투, hi-jack, 유괴납치, 테러(암살 및 폭파), 정치인과 언론 및 공공기관에 대한 협박 및 한국정부 전복을 위한 일체의 자극행위 등을 포함한다"고 정의하였다. 김지영, "남북 화해기 북한의 대남 군사도발 연구," (고려대학교 대학원 북한학과 석사학위논문, 2008), p. 20. 박현옥은 도발의 개념을 직·간접적인 공작활동으로 개념화하고 표면적인 도발과 이면적인 공작으로 유형을 구분하였다. 박현옥, "북한의 대남도발 반세기," 『군사논단』, 제14호(1998), pp. 2-3.

¹⁶ 합동참모본부, 『합동·연합작전 군사용어사전』 (서울: 합동참모본부, 2006), p. 71.

경우 북한은 군사도발이라는 용어를 사용하지 않는다.¹⁷ 오히려 북한은 연평도 포격도발을 정당한 대응 및 응징이라고 주장했다. 심지어 제1, 2차 연평해전과 대청해전 당시 한국정부의 대응을 무장도발이라고 위협했다.¹⁸ 또한 북한은 연례적인 방어훈련인 팀스피리트훈련 등 한미군사훈련을 대북 군사도발로 규정해왔다. 특히 팀스피리트훈련은 ‘북침을 위한 핵전쟁연습’으로 남북 간 군사적 대치상태와 긴장상태를 극도로 격화시키는 모험적인 도발로 간주하였다.¹⁹

북한의 대남 군사도발은 대남전략차원에서 볼 때, ‘한반도의 공산화 통일’과 ‘체제유지’를 위해 추진하는 실천적인 행동이지 도발이 아닌 것이다. 물론 정전이후 지금까지 북한이 도발로 인정하고 사과한 사례도 있다. 8.18도끼만행사건과 강릉잠수함 침투사건, 대한항공기 폭파사건 등이 그것이다. 그러나 그 사과도 진정성을 담보한 것으로 보기 어려운 수준이었다. ‘일단 소나기는 피하고 보자’는 식으로 불리한 상황을 모면하기 위해 화해를 요청한 것에 불과했다.

그럼에도 불구하고 남북한 간에는 분명히 군사도발의 개념과 기준을 명시한 ‘정전협정’이 있음을 간과해서는 안 된다. 정전협정은 한국에서의 교전쌍방에 적용되므로 남북한은 이를 기준으로 삼아야 한다. 남북한은 이미 정전협정으로 쌍방 간의 적대행위와 일체 무력행위의 완전한 정지를 보장하기로 약속했기 때문이다.

이상을 종합해보면, 군사도발은 ‘군사적인 수단을 이용하여 상대를 위협하는 일체의 행위’라고 정의할 수 있다. 여기에는 군사적인 수단을 간접적으로 사용한 공작²⁰보다는 직접적으로 사용한 도발이 더 근접한 개념이라고 볼 수 있다. 즉, 해외를 통한 침투, 탈북자·월북군인·납북어부 간첩 납파 등에 의한 침투보다는 육상·해상을 통한 침투도발과 지상·해상·공중에서 정전협정을 위반한 국지도발이 군사도발 개념에 적합한 사례들이다.

대남 군사도발 현황은 기관마다 기준에 따라 차이를 보인다. 북한의 대남 군사도발 관련기관인 국방부와 합동참모본부의 통계도 차이를 보인다. 국방부는 2010년 말 현재 총 2,660건,²¹ 합참은 2010년 말 현재 총 2,720건²²으로 파악하고 있다.

¹⁷ 광인수(1995년 부여무장침투 간첩)와의 인터뷰, (2011.7.19).

¹⁸ 연합뉴스, 『2010 북한연감』 (서울: 연합뉴스, 2010), p. 200.

¹⁹ 통일원, 『제1차 통신실무자접촉 회의록』 (서울: 남북회담사무국, 1993), p. 10; 통일원, 『군사훈련문제 쌍방주장 종합』 (서울: 통일원, 1993), p. 59.

²⁰ 대남공작은 공작부서에서 10~20년 장기적 차원에서 고도의 능력을 갖춘 공작요원을 육성하여 한국 내에서 드러나지 않게 혁명역량을 구축하는 것으로 대남 군사도발과는 구분되는 차이점이 있다. 광인수(1995년 부여무장침투 간첩)와의 인터뷰, (2011.7.19).

²¹ 국방부, 『2010 국방백서』 (서울: 정책기획관실, 2010), p. 250.

²² 합동참모본부, 『북한 대남 침투 및 도발 사례집』 (서울: 합참 정보본부, 2011), pp. 4-5.

이 중 북한의 대남 군사도발을 담당하는 주무기관인 합동참모본부의 최근 통계를 근거로 군사도발을 유형별로 정리하면 <표 1>과 같다.

<표 1> 북한의 대남 군사도발 현황

구분	유형		횟수
침투도발	육상침투	지상(MDL) 침투	530
		강안(한강/임진강) 침투	230
	해상침투		1,001
지상 군사도발	군사분계선 월선 침범 (북 경비병에 의한 MDL 월선)		26
	총·포격 도발 (GP간 소총 및 박격포 교전)		92
	습격 및 납치		79
	판문점지역 미군에 대한 도발		300
해상 군사도발	북한 경비정 NLL 침범		246
	북한 어선 NLL 침범		123
	포격(NLL 일대) 소규모 해전(경비정간 포격/교전, NLL 일대 포병사격)		37
	습격/납치 (북 경비정에 의한 남 민간선박)		8
	영공침범		20
공중 군사도발	공중공격(공대공)		3
	미사일·대공포 사격/격추		15
	공중납치/폭파		5
	기타		7
계			2,720

자료: 합동참모본부, 『북한 대남 침투 및 국지도발 사례집』(서울: 합참 정보본부, 2011), 5쪽 참조.

본 논문에서는 북한의 대남 군사도발을 도발강도에 따라 고강도, 중강도, 저강도 도발로 구분²³하고, 각 도발의 주요 사례를 중심으로 북한의 대남 군사도발 행

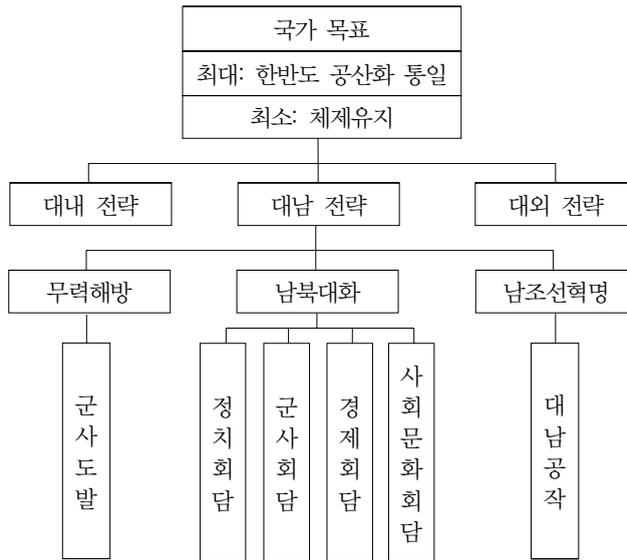
²³ 북한의 대남 군사도발은 고강도, 중강도, 저강도 도발로 구분한다. 고강도 도발은 확전 가능성과 함께 심대한 국가적 혼란을 초래한 도발, 중강도 도발은 잠재적 확전 가능성은 있으나 지엽적인 군사적 대응으로 종결된 도발(주로, 육상 전선지역 침투), 저강도 도발은 확전 가능성과 무관하거나 사후에 인지된 단순 침투도발(주로, 후방지역 침투)이다. 이 중 고강도 도발은 청와대 기습 미수('68.1.21), 울진 삼척지구 무장공비 침투('68.10.30), KAL 여객기 납북('69.12.11), 대통령 저격 미수 사건('74.8.15), 판문점 도끼만행 사건('76.8.18), 버마 아웅산 폭파 사건('83.10.9),

태를 분석한다.

2. 북한의 대남 군사협상과 군사도발의 경로 의존성

전술한 군사협상의 개념대로라면 군사협상을 전후하여 군사도발이 일어날 수 없다. 군사도발은 군사적인 요소에 의한 적대행위로, 전쟁의 원인이 되기도 하고 전쟁을 촉발하는 요인으로 작용하기 때문이다. 그런데 북한은 군사협상과 군사도발을 병행하고 반복했다. 이는 군사협상과 군사도발에 대한 북한의 인식이 우리와 다를 것을 의미한다. 우리 입장에서는 군사도발을 군사협상과 상반되는 개념으로 인식하나, 북한은 <표 2>와 같이 군사협상과 마찬가지로 ‘한반도의 공산화 통일’과 ‘체제유지’라는 국가목표를 달성하기 위한 대남전략의 또 하나의 수단으로 인식한다.²⁴

<표 2> 북한의 대남전략과 군사협상/군사도발의 관계



전략은 전·평시를 막론하고 국가목표를 달성하기 위하여 한 국가의 정치적, 경

KAL 858기 폭파 사건('87.11.29), 노동1호 미사일 발사('93.5.29), 강릉 잠수함 침투 사건('96.9.18), 대포동 1호 시험 발사('98.8.31), 제1차/2차 연평해전('99.6.15/'02.6.29), 대포동 2호 시험 발사('06.7.5), 1차 핵 실험('06.10.9), 장거리 로켓 발사('09.4.5), 2차 핵 실험('09.5.25), 대청해전('09.11.10), 천안함 피격 사건('10.3.26), 연평도 포격 도발('10.11.23) 등 총 19건으로 선정한다. 합동참모본부, 『북한 대남침투 및 도발 사례집』, p. 6 참조.

²⁴ 허문영, “한반도 평화체제 구축과 남북군사회담 활성화 방안,” p. 115.

제적, 심리적 및 군사적 제 역량을 종합적으로 발전시키고 이를 효과적으로 적용하는 방책이다.²⁵ 북한은 국가목표를 달성하기 위해 남한에 대해 전개하는 모든 실천적인 행동지침으로 대남전략을 정의한다.²⁶ 북한은 대남전략의 역량 중 군사적 수단을 특히 중시하였고, 그것은 군사적 수단인 군사협상과 군사도발을 상황에 따라 배합하여 사용하는 것으로²⁷ 나타났다.

북한이 군사협상과 군사도발을 병행하는 대남전략을 구사한 것은 1980년대 후반부터다. 이전까지는 군사협상이 추진되었다고 보기 어렵기 때문에 군사협상과 군사도발이 병행된 사례는 없었다. 군사협상이 개최되기 이전의 북한은 대남 군사관계에서 군사위주의 공세를 주로 폈다. 그러나 1980년대 말 탈냉전 이후 평화위장공세를 공식적으로 가미하기 시작했다. 북한은 남북관계의 성역이었던 군사문제를 협의하여 합의문을 채택함은 물론 이행까지 하는 행태를 보였다. 하지만 끊임없는 군사도발은 ‘한반도의 공산화 통일’과 ‘체제유지’를 목표로 하는 대남전략이 지속되고 있음을 보여주었다.

본 논문에서는 북한의 대남 군사협상과 군사도발이 지니는 대남전략의 경로의 존성에 주목한다. 본래 경로 의존성이란 특정 시점에서 전혀 다른 환경에 대처하기 위한 목적으로 형성된 제도가 미래의 시점에서도 지속적으로 정책 선택의 여지를 제한한다는 의미를 지닌다.²⁸ 그러나 Kathleen Thelen은 경로 의존성에서 제도적 요소의 충화를 강조한다. 이는 경로 의존이 단절뿐만 아니라 제도적 요소의 변형과 지속이라는 의미를 동시에 갖는다는 것이다.²⁹

Thelen에 의하면, 제도의 핵심요소는 그대로 유지한 채 제도의 주변적 요소들을 수정하고 추가함으로써 제도가 유연하게 환경변화에 적응해 간다. 북한의 대남 전략이 1980년대 말부터 군사노선 위주의 공세에서 평화공세와 군사적 공세를 배

²⁵ 국방대학교, 『안보관계용어집』 (서울: 국방대학교, 2002), p. 80; 미국 합참본부와 국방부는 전략을 “정책을 최대한 지원하고, 승리의 공산과 이의 현실화를 증대시키며 패배의 가능성을 감소시키기 위하여 전시나 평시에 필요한 정치, 경제, 심리 및 군사력을 개발하고 사용하는 과학과 기술”이라고 정의하였고, 함축적으로 전략을 국제사회의 적대세력들과 대적하고 국가목표를 달성하기 위하여 전시와 평시에 군사력을 포함한 국력을 체계적으로 개발하고 운용하는 것”으로 정의한 개념도 있다. Urs Schwarz and Laszlo Hadik, *Strategic Terminology* (New York: Praeger; London: Pall Mall Press, 1966), pp. 94-95.

²⁶ 사회과학출판사, 『위대한 주체사상 총서5: 사회주의, 공산주의 건설론』 (평양: 사회과학출판사, 1985), p. 3.

²⁷ 허문영, “북한의 통일정책,” 양성철·강성학 공편, 『북한외교정책』 (서울: 서울프레스, 1995), pp. 135-160.

²⁸ 문순보, “북핵문제와 국제사회의 대북제재 한계와 대안,” 『국가전략』, 제16권 2호(2010). p. 97.

²⁹ 하연섭, 『제도분석 이론과 쟁점』 (서울: 다산출판사, 2003), p. 198.

합하는 행태로 변화한 것은 단절이 아니라 핵심 제도의 변형과 지속이라는 것이다. 다시 말하면 Stark가 강조한 바와 같이 제도의 변화는 대체가 아니라 기존 구성요소들이 재배열되는 형태를 취하게 된다.³⁰ 이는 어떤 제도가 형성되면 모든 요소들이 고착화되는 것이 아니라 고착화되는 요소가 있는 반면, 유연하게 변화할 수 있는 요소도 있다는 것을 의미한다.³¹ Thelen은 이러한 제도의 변화 및 지속 과정에서 기회와 제약요인에 대응하는 ‘행위자의 전략적 선택’에 주목하였다.³² 제도의 핵심요소는 그대로 유지한 채 제도의 주변적 요소들을 수정하고 추가함으로써 제도가 유연하게 환경변화에 적응해 가기 위해서는 대·내외상황의 변화로 조성된 제약요인을 극복하려는 행위자의 전략적인 선택이 무엇보다도 결정적인 영향을 미치기 때문이다.

본 논문에서는 Thelen의 경로 의존성을 근거로 <표 3>과 같이 분석틀을 만들었다. 북한은 ‘체제유지’라는 핵심요소를 달성하기 위해 대남군사전략차원에서는 군사협상과 군사도발의 행태의 변화를 보임으로써 환경의 변화로 조성된 위기상황에 적응해 갔다고 보기 때문이다. 여기서 핵심요소는 ‘체제유지’이고 주변요소의 변화는 ‘북한의 대남 군사협상과 군사도발 행태의 변화’이다. Thelen이 제도의 변화 및 지속 과정에서 중시한 행위자가 전략적 선택을 내리게 만드는 제약요인은 ‘체제위기’이다. 전략적 선택을 내리는 행위자인 북한정권은 체제위기를 극복하기 위해 대남 군사협상과 군사도발을 병행하여 구사한 것이다.

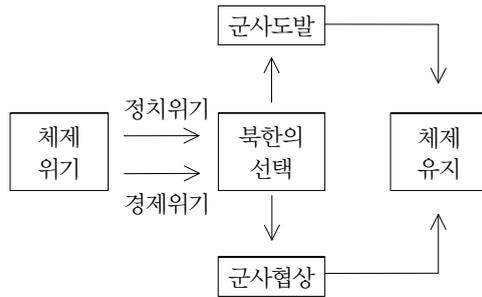
그런데 북한정권은 군사협상과 군사도발의 병행 시 체제위기상황의 종류에 따라 다소 차이를 보인다. 즉, 북한정권이 위기상황에서 정치적 위기를 결정적인 위기로 인식한 경우에는 군사도발을, 경제적 위기를 결정적 위기로 인식한 경우에는 군사협상을 주로 활용하는 경향을 보였다.

³⁰ Stark, David, “Path Dependence and Privatization Strategies in East Central Europe,” *East European Politics and Societies*6(1) (1992), pp. 17-54.

³¹ Thelen, Kathleen, “Timing and Temporality in the Analysis of institutional evolution and Change,” *Studies in American Political Development*, 14 (2000), p. 107.

³² Thelen, Kathleen, “Historical Institutionalism in Comparative Politics,” *Annual Review of Political Science* 2 (1999), pp. 369-404.

<표 3> 분석틀



이 분석틀에 따라 북한의 대남 군사협상과 군사도발이 병행되었던 1990년대 초³³와 2000년대 초·중반³⁴ 북한의 대남 군사협상과 군사도발 행태를 분석한다.³⁵ 분석을 통해 북한이 ‘체제유지’라는 핵심요소를 달성하기 위해 군사협상과 군사도발 행태의 변화를 보인다는 전제를 규명함으로써 북한 대남전략의 경로 의존성이 여전히 지속되고 있음을 밝힐 것이다.

Ⅲ. 북한의 대남 군사협상과 군사도발 행태

1. 1990년대 초 군사협상과 군사도발

1990년대 초 북한은 사회주의의 전형인 소련과 동구 사회주의국가 붕괴의 여파로 북한 사회주의체제의 정통성이 와해될지도 모른다는 위기에 봉착했다. 북한은 사회주의체제의 정통성을 바로 세우고 붕괴로 인한 정치적 동요를 막기 위해 주체 이데올로기에 입각한 소위 ‘우리식 사회주의’를 강력히 시행하면서 사회주의 우월성에 대한 사상교양사업과 유일사상체계의 확립을 위한 당 강화사업에 주력하였다.

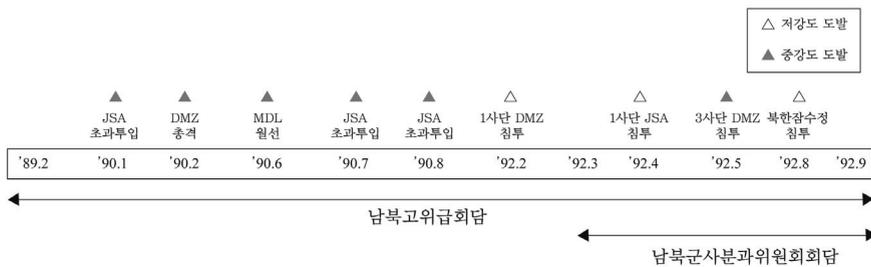
³³ 1990년대에 북한의 대남 군사협상과 군사도발이 병행된 시기는 남북고위급회담을 한창 준비중이던 1990년 초부터 남북군사분과위원회회담이 종료된 1992년 9월까지로 한정한다.

³⁴ 2000년대에 북한의 대남 군사협상과 군사도발이 병행된 시기는 2000년 6.15 남북공동선언으로 2000년 9월에 재개된 남북국방장관회담부터 남북 당국간 접촉이 중단된 이명박 정부(2008년 2월) 이전시기까지로 한정한다.

³⁵ 1990년대 초와 2000년대 초·중반에 대한 북한의 대남 군사협상과 군사도발의 비교분석에 앞서 냉전시대와 최근 북한의 대남 군사협상 및 군사도발 행태에 대한 비교분석이 선행될 필요가 있다. 그러나 냉전시대에는 북한의 대남 군사도발만 있었지 전술한 군사협상 개념에 맞는 군사협상은 없었다. 냉전시대의 북한은 남한에게 일방적인 군사제안을 통보했을 뿐이었다.

또한 북한은 중국 및 소련의 경제적 지원 중단으로 1990년 이후 지속된 마이너스 성장과 만성적인 식량난에 허덕이는 심각한 경제적 타격을 입었다. 게다가 중소를 비롯한 동구국가들과의 수교를 통해 높아진 남한의 국제적 위상과 대북우위를 보이는 남한의 국가적 역량은 북한을 남한에 의한 흡수통일이라는 위기 속에 가두기 충분했다.³⁶ 북한은 이러한 체제의 위기상황을 극복하기 위하여 대남전략 차원에서 군사협상과 군사도발을 병행 활용하였다. 북한정권은 1990년대 초 대·내외 상황에서 <표 4>와 같이 대남 군사협상을 추진하는 과정 중에 군사도발 행태를 보였다. 북한의 대남 군사도발은 주요 사례 위주로 살폈다.

<표 4> 1990년대 북한의 대남군사협상과 군사도발 행태



탈냉전으로 총체적 위기에 직면한 1990년대 초 북한에게 대남 군사협상은 체제를 유지하기 위한 전략적인 선택이었다. 북한이 1988년 12월 28일 남한정부가 남북한 사이의 신뢰구축과 긴장완화문제를 포괄적으로 협의·해결해 나가기 위해 제의한 총리회담을 수용함으로써 1989년 2월부터 1990년 7월까지 8차례의 남북고위급회담 예비회담과 2차례의 실무접촉을 거쳐 1990년 9월 제1차 남북고위급회담이 열렸다. 김일성은 1990년 5월 24일 최고인민회의 시정연설에서 제시한 ‘조국 통일과업을 실현하기 위한 5가지 과제’에 ‘긴장완화와 통일을 위한 평화적 환경 조성’과 ‘남북대화의 발전’을 포함시킬 정도로 대남 협상에 적극성을 보였다.³⁷ 이는 탈냉전으로 인한 국제정세의 변화와 남한정부의 적극적인 ‘북방정책’ 추진으로 조급해진 북한정권의 위기의식이 반영된 것이다.

그러나 북한의 체제위기의식은 대남 군사도발 행태로도 나타났다. 1990년대 초 상황에서 북한이 대남 군사도발을 선택한다는 것은 자멸행위와 다름없으나 공동

³⁶ 『로동신문』, 1991년 5월 25일.

³⁷ 위의 자료.

경비구역의 경계병 규정인원 초과 투입('90.1.17, '90.2.2), 비무장지대 총격사건('90.2.13), 군사분계선 월선 및 위협행위('90.6.7), 공동경비구역 군사분계선 월선('90.6.15), 비무장지대 군사분계선 월선('90.6.26), 공동경비구역 경계병 규정인원 초과투입('90.7.23, '90.8.20) 등의 도발을 일으켰다.³⁸ 이 시기 북한은 비무장지대 내에서의 총격도발을 비롯하여 군사분계선 월선 및 중무장 병력 투입 등을 남북한의 민감한 대치선인 휴전선 일대에서 집중적으로 자행하였다. 북한의 이러한 도발은 작지만 남한의 적극적인 대응시 교전가능성이 있는 중강도 도발이었다. 북한은 도발로 위기를 조장함으로써 대남 군사협상의 명분을 정당화하고, 나아가 협상의 분위기를 이용하여 정전협정 자체를 무력화시키고 미국과 직접 평화협정을 체결하는 계기를 마련하고자 했다.³⁹

북한은 1990년 제1차(9.4~7)~제3차 남북고위급회담(12.11~14)사이에 합의 내용과 방법, 합의서 형식 등을 협의하여 『남북기본합의서』의 기본 틀을 마련하였다. 그러나 ‘정치·군사적 문제의 우선 해결’,⁴⁰ ‘불가침선언의 우선 채택’과 병력우선 감축 및 주한미군 철수와 비핵지대화 등을 연계시킨 급진적인 군축안⁴¹ 등 기본입장은 고수하였다. 북한은 1~3차 고위급회담과 마찬가지로 4차, 합의서가 채택된 5차, 그 이후의 6~8차 고위급회담에서도 기본입장을 여전히 견지하였다.⁴²

또한 북한은 1991년도 3월 예정인 팀스피리트훈련을 구실로 1991년 2월 평양에서 개최하기로 한 제4차 남북고위급회담을 중단하였다. 그러나 10개월 후인 1991년 10월 22일 북한은 독일통일('90.10.30)과 한·소수교('90.9.3), 소련연방의 해체와 중국의 개방·개혁정책 추진 가속화, 남북한의 유엔 동시가입('91.9.17) 등 일련의 국제적 변화 속에서 자신들이 중단했던 제4차 남북고위급회담('91.10.22~25)을 재개하였다. 이는 북한이 남한에 의한 흡수통일과 국제적 고립 등으로 인한 체제 위기를 모면하기 위한 조치였다. 제4차 남북고위급회담부터는 북한이 주한미군 철수문제와 팀스피리트훈련문제를 불가침조항에서 삭제하는 등 불가침에 관한 합의를 도출하기 위해 융통성 있는 입장을 보이기 시작했다.⁴³

그 결과 제5차 회담('91.12.10~13)에서 『남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협

³⁸ 서용선, 『한반도 휴전체제 연구』 (서울: 국방군사연구소, 1999), p. 284.

³⁹ 위의 책, p. 283.

⁴⁰ 통일원, 『제1차 남북고위급회담 회의록』 (서울: 남북회담사무국, 1990) 참조.

⁴¹ 통일원, 『제2차 남북고위급회담 회의록』 (서울: 남북회담사무국, 1990) 참조.

⁴² 이미숙, “남북한 군사협과정의 발전단계에 관한 연구,” p. 290.

⁴³ 한용섭, “협상과정 분석을 통해본 남북고위급회담,” 『한반도 군비통제』, 제7집(1992), pp. 8-9.

력에 관한 합의서』가 완전 타결되었다.⁴⁴ 제6차 남북고위급회담('92.2.18~21)에서는 『남북기본합의서』에서 합의한 불가침의 이행과 준수 및 군사적 대결상태 해소에 관한 구체적 대책을 협의하게 될 남북군사분과위원회 등 『3개 분과위 구성·운영에 관한 합의서』를 발표시켜 남북군사분과위원회회담을 개최하게 되었다.

제1~3차 남북군사분과위원회회담('92.3.13, 3.31, 4.30)에서 북한은 합의에 이르지 못하였으나, 제7차 남북고위급회담('92.5.5~8) 기간중 열린 군사분과위원장 접촉('92.5.6.~5.7)에서 『남북군사공동위원회 구성·운영에 관한 합의서』를 완전 타결하였다.

북한은 남한과 합의서를 타결하면서도 1사단 비무장지대의 추진철책 절단 후 북귀('92.2.10)하고 1사단 JSA지역에 침투한 후 북귀('92.4.14)하는 등의 행태를 보였다. 두 경우는 확전 가능성과 무관하고 사후에 인지된 저항도 도발이었다. 1992년 5월 21일에는 북한 무장공비 3명이 제3사단 비무장지대를 침투한 사건이 발생하였다. 이는 무장공비 3명이 군사분계선을 넘어 남방으로 1.2km 까지 침투한 사건으로 전투위장복과 최첨단 정찰장비 등을 휴대한 점으로 미루어 볼 때, 비무장지대 내 침투로 개척 및 GOP 경계실태 정찰임무를 띠고 침투한 계획된 도발이었다.⁴⁵ 유엔사측은 5월 29일 제460차 군사정전위원회 개최를 요구하고 북한군의 비무장지대 침투에 대해 항의했으나, 북한은 불참하였고, 오히려 남측의 '자작극'이라고⁴⁶ 비난했다.

북한은 아무런 일 없었다는 듯이 1992년 5월 25일 제4차 남북군사분과위원회회담에 참석함은 물론 이후 제5~8차 남북군사분과위원회회담('92.6.19, 7.16, 8.26, 9.5)에서 불가침분야 부속합의서의 명칭과 전문 그리고 장 제목 및 내용을 협의하였다. 1992년 8월에는 북한 잠수정이 동해안 불상지역으로 침투한 후 북귀한 사건이 사후 인지되었다.⁴⁷

이와 같이 북한이 대남 군사협상을 전후하여 대남 군사도발을 감행하는 것은 추진 중인 대남 군사협상이 선언적인 군사협상에 불과함을 보여주는 것이다. 실제로 남북고위급회담에서 합의된 주요 군사쟁점을 보면, 불가침 이행보장 조치에 대

⁴⁴ 이와 함께 핵문제 해결을 위한 별도의 고위급회담 대표 접촉을 갖고 1991년 12월 31일 『한반도의 비핵화에 관한 공동선언』을 채택하였으며, 제6차 회담('92.2.18-21)에서 『남북기본합의서』와 『남북고위급회담 분과위원회 구성·운영에 관한 합의서』 및 『한반도의 비핵화에 관한 공동선언』을 발표시켰다.

⁴⁵ 국방부 군사편찬연구소, 『대비정규전사 III』 (서울: 국방부, 2004), p. 161.

⁴⁶ 『조선중앙방송』, 1992. 5. 23.

⁴⁷ 합동참모본부, 『북한 대남침투 및 도발 사례집』, p. 314.

한 구체적인 협의와 실천적인 사항을 남북군사공동위원회에 전가함으로써 원칙적이고 방향적인 합의에 그쳤다. 즉 군사적 신뢰구축조치의 경우 남북군사공동위원회에서 협의·추진하는 것으로 규정함으로써 『남북기본합의서』의 발효로 실제 이행된 조치는 합의의 이행을 위한 협의기구인 남북군사분과위원회를 구성한 것 밖에 없었다. 결국 북한은 불가침 이행을 위한 보장조치가 없는 불가침선언만 제안한 것이다.⁴⁸ 뿐만 아니라 합의사항의 이행 및 실천기구 역할을 수행해야 할 남북군사공동위원회가 북한의 일방적인 중단으로 개최조차 되지 못함으로써 북한이 남한과 체결한 군사협약은 선언적인 합의로 끝나고 말았다.⁴⁹

북한은 남북고위급회담과 남북군사분과위원회회담을 통해 『남북기본합의서(불가침)』와 『불가침 부속합의서』 등 군사문제를 논의할 수 있는 제도적인 틀을 만드는 데는 합의하였다. 그러나 남한의 ‘화랑’ 및 ‘독수리’ 훈련과 1993년 팀스피리트 훈련 재개 결정 등을 구실로 1992년 12월 21일부터 12월 24일까지 서울에서 개최하기로 한 제9차 남북고위급회담을 무기 연기하고 공동위원회의 개최를 전면 거부함으로써 합의가 이행으로 연결되지 못하고 합의 그 자체로 끝나고 말았다. 북한은 처음부터 『남북기본합의서(불가침)』의 이행을 위한 협의기구만 구성할 계획이었지 이행기구인 남북군사공동위원회는 계획할 의도는 없었던 것으로 보인다.⁵⁰

또한 북한은 대남 군사협상에서 주요 협상의제로 제안했던 ‘불가침 선언’과 ‘팀스피리트훈련 중지’에 대해 실질적인 논의를 할 의도도 없었던 것으로 보인다. ‘불가침 선언의 채택’과 ‘팀스피리트훈련의 중지’라는 협상의제로 남한의 ‘흡수통일’ 가능성과 핵공격 등 체제위협요소를 제거하려 했을 뿐이다. 북한은 1990년대 초 최초로 남한과 군사협상을 개최하고 남북고위급회담과 남북군사분과위원회회담 등 총 16회의 본회담을 활발하게 추진하여 『남북기본합의서』와 『불가침 부속합의서』를 채택하였지만 군사적 신뢰구축과 군축과 관련된 어떠한 합의⁵¹도 이행하지 않았다. 오히려 군사도발을 빈번하게 자행하여 합의사항을 위반하였다. 이는 북한의 대남 군사협상이 협상의제내용의 진정성과 의제합의결과의 이행성을 결여한 ‘선언적인 군사협상’이었음을 의미한다.⁵²

⁴⁸ 이미숙, “남북한 군사협상과정의 발전단계에 관한 연구,” p. 290.

⁴⁹ 위의 글, p. 294.

⁵⁰ 위의 글, p. 295.

⁵¹ 군사적 신뢰구축 관련 합의사항은 군 인사 교류, 군사정보의 교환, 대규모 부대이동과 군사연습의 통보 및 통제, 비무장지대의 평화적 이용 등이고, 군축 관련 합의사항은 대량살상무기와 공격능력의 제거를 비롯한 단계적 군축 실현 문제였다. 이미숙, “남북한 군사협상의제 연구,” p. 291.

⁵² 위의 글, p. 168.

따라서 북한의 대남 군사협상은 협상 자체보다는 ‘체제유지’라는 대남전략목표를 위해 선전용 내지는 위협용으로 활용하거나 유리한 입장 전환, 시간 벌기용, 여론을 의식한 평화공세 등으로 활용되었다고 볼 수 있다. 나아가 한국인의 긴장을 늦추고 안보의식을 해이시켜 보다 담대한 도발을 준비하는 수단으로도 활용하였다고 볼 수 있다.⁵³

그런 까닭에 북한은 협상의 추진여부와 상관없이 그들의 상황과 필요에 따라 군사도발을 지속적으로 일으켰다. 북한이 도발을 선택하는 순간 북한은 남한은 물론 외부로부터의 경제적 지원을 포기해야 한다. 도발이후 북한의 경제상황과 대외적 관계는 더욱 악화될 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고 군사도발을 감행한 것은 ‘체제유지’를 위한 또 다른 선택이었다. 그것은 군사협상보다 더 절박한 선택이기도 했다. 북한은 경제난이나 외교적 고립보다 내부 정치적 통치력의 약화를 더 중요한 체제위협요인으로 인식하고 있기 때문이다. 북한이 사회주의체제가 자체 와해되는 심각한 위기상황에서 무엇보다도 최우선적으로 사회주의 우월성에 대한 사상교양사업과 유일사상체계의 확립을 위한 당 강화사업에 주력한 것⁵⁴도 사회주의 체제의 붕괴로 인한 정치적 동요를 막고 당적지도체계를 유지하기 위해서였다.⁵⁵

북한정권은 대남 군사도발을 통해서 외부의 적이 가지는 위협을 조장함으로써 경제적 어려움을 감수하게 하고 그들의 통치를 정당화한다. 북한정권은 대외적 위기의식을 조성해서 지배엘리트들과 인민들의 내적 단결을 이끌어내고, 내부적 단속과 통제를 정당화한다.⁵⁶ 일반적으로 국가지도자들은 자신의 정치적 이익을 증진시키기 위해 위험한 상황을 조작하기도 한다.⁵⁷

이처럼 북한은 1990년대 초 대내외 상황 속에서 체제를 유지하기 위하여 대남 군사협상과 군사도발을 병행 활용하였다. 소련과 동구 사회주의국가의 붕괴로 경제난과 국제적 고립 등 총체적 위기에 직면한 북한은 체제를 존속시키기 위해 대남 군사협상을 선택했다. 그러나 소련 및 동구사회주의국가의 붕괴를 목도한 북한은 외부로부터의 지원이 체제를 붕괴시킨다는 두려움에 ‘모기장’을 침으로써 군사협상은 선언적이고 형식적인 수준에 그쳤다.

즉, 북한정권이 경제적 위기보다는 정치적 위기를 결정적 위기로 인식한 결과

⁵³ 문순보, “북한의 사이버 테러와 대화 제의의 진정성,” 『세종논평』, 217호(2011), p. 2.

⁵⁴ 당력사연구소, 『조선로동당력사』 (평양: 조선로동당출판사, 1991), pp. 583-590.

⁵⁵ 이미숙, “북한의 남북한 군사협상 결정요인 고찰,” 『국방연구』, 제53권 제1호(2010), p. 81.

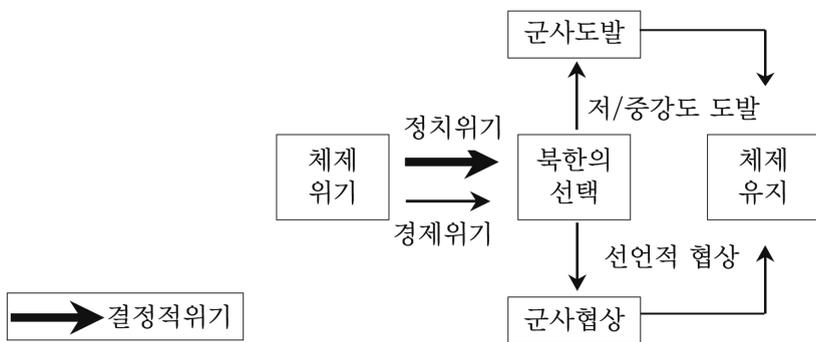
⁵⁶ 오경섭, “북한정권의 본질과 대남도발의 함수관계,” (세종연구소 대북정책 심포지움, 2011), p. 32.

⁵⁷ Gilbert Winham (ed.), *New Issues in International Crisis Management* (Boulder: Westview Press, 1988). p. 4.

교류협력을 통한 개혁·개방의 길보다는 ‘우리식 사회주의’, ‘유일사상체계’ 등으로 체제결속을 강화하면서, <표 5>처럼 군사협상이 아닌 군사도발로 내부의 불만을 단속하고 정당화함으로써 체제위기를 극복하려는 행태를 보였다. 이것은 경제난·식량난으로 인한 주민들의 불평불만과 사상이완 현상을 군사적 위기감으로 무마하려는 의도인 것이다. 그러나 당시 북한의 대남 군사도발은 사후에 인지된 단순 침투이거나 지엽적인 군사적 대응으로 종결된 저·중강도 도발이었다. 이는 당시까지만 해도 경제난으로 인한 주민의 불만과 내부동요가 가시화되지 않았음을 의미하는 것이기도 하다.

요컨대, 북한은 1990년대 초 탈냉전이라는 급변 상황 속에서 선언적인 대남 군사협상의 추진으로 자생할 수 있는 시간을 벌면서 대외관계에 부담이 덜한 저·중강도 수준의 대남 군사도발을 감행하여 내부 통제와 체제 결속을 강화함으로써 체제를 유지해 나갔다. 1990년대 이전과 달리 군사협상을 군사도발과 병행한 행태는 큰 변화였다. 그러나 Thelen의 경로 의존성에 의하면, 그 변화는 ‘체제유지’라는 핵심요소의 변화가 아니라 ‘체제유지’를 위해 활용된 과정에서 나온 변화이므로 북한 대남전략의 경로 의존성은 지속되었다고 볼 수 있다.

<표 5> 1990년대 초 북한의 대남전략과 대남 군사협상/군사도발

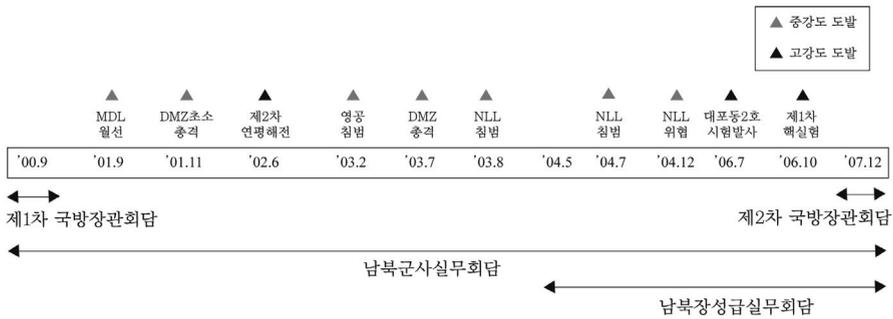


2. 2000년대 초·중반 군사협상과 군사도발

북한은 ‘고난의 행군’을 통해 1990년대 말 최악의 체제위기를 간신히 버텼으나, 2000년대 초부터 식량난의 가중과 만성적인 경제 침체, 과중한 군비증강의 부담 등으로 심각한 경제난에 직면했다. 북한은 체제안정을 위해 경제 재건에 주력하였

으나 미국의 대북적대정책에 따른 경제제재로 북한의 경제난은 더욱 악화되었다. 이런 상황에서 북한은 대남 군사협상과 군사도발을 대남전략의 군사적 수단으로 활용하였다. 북한정권은 2000년대 초·중반의 대·내외 상황에서 <표 6>과 같이 대남 군사협상과 군사도발을 병행하였다. 북한의 대남 군사도발은 주요 사례 위주로 살폈다.

<표 6> 2000년대 초·중반 북한의 대남 군사협상과 군사도발 행태



당시 북한의 경제난에 비추어 볼 때, 북한은 남한의 경제적 지원 및 협력이 절대적으로 필요하였다. 2000년대 북한의 대남 군사협상은 『6.15 남북공동선언』을 계기로 8년 만에 개최된 남북국방장관회담으로 재개되었다. 북한정권은 제1차 남북국방장관회담에서 남북간 경제 및 사회·문화 분야의 교류·협력을 보장하는데 따르는 군사적 문제들을 해결하기 위해 상호 적극 협력한다는 내용의 『공동보도문』에 합의하였다. 이어 남북교류협력의 군사적 보장문제를 주로 다루는 남북군사실무회담을 지속적으로 추진하여 군사적 신뢰구축과 긴장완화 조치를 점진적으로 협의하는 분위기를 조성하였다.

그러나 이러한 화해 분위기와 상관없이 북한의 크고 작은 도발은 계속되었다. 2001년 들어 NLL 침범이 잦았다. 특히 『비무장지대내 남북관리구역 설정과 남북을 연결하는 철도·도로 작업의 군사적 보장을 위한 합의서』를 타결한 제5차 남북군사실무회담('01.2.8.)과 이를 채택한 제6차 남북군사실무회담('01.9.14.) 사이에도 북한은 10여 차례나 NLL을 침범했다.⁵⁸ 며칠 뒤인 9월 19일에는 북한군 20명이 MDL을 월선 침입했고,⁵⁹ 11월 27일에는 파주 DMZ내 남한 초소에 기관

⁵⁸ 합동참모본부, 『북한 대남 침투 및 국지도발 사례집』, pp. 425-426.

총 사격을 가해왔다.⁶⁰ 이는 남한의 직접적인 대응시 확산될 가능성이 있는 중강도 도발로, 북한의 대남 군사도발이 군사협상의 진전과는 상관이 없음을 보여주었다. 즉, 북한은 대남 군사협상과 군사도발 양자 간의 관계를 대남전략차원에서 오로지 대남전략 목표를 달성하기 위한 수단으로만 활용하고 있는 것이다.

그런 중에도 북한정권은 2002년 4월 5일 대통령 특사자격으로 북한을 방문한 임동원 외교안보통일특보와 함께 발표한 『공동보도문』에서 경의선과 함께 새롭게 동해선 철도·도로를 조속히 연결한다는데 합의하였다. 그런데 북한정권은 합의 2개월 뒤인 2002년 6월 29일 제2차 연평해전⁶¹을 일으켜 『6.15 남북공동선언』 이후 조성된 남북 화해협력 분위기를 또다시 경색시켰다. 제1차 연평해전이 발생한 지 3년 만에 같은 지역에서 제2차 연평해전이 발생한 날은 한·일 월드컵 한국과 터키의 3·4위전 경기가 있던 날이었다. 국방부는 6월 29일 대북 경고성명을 발표하고 사과 및 책임자 처벌을 요구하였으나 북한은 ‘남조선의 계획적 도발’로 첫 보도한⁶² 이래 7월 1일 외무성 대변인 기자회견에서는 “이번 사건은 철두철미 미국의 비호 밑에 남조선군의 영해침범과 선제사격으로 일어난 도발행위”라고⁶³ 비난했다.

이는 북한이 사회주의국가의 주민통제방식인 배급제의 폐지를 인정하는 7.1 ‘경제관리개선’ 조치의 시행을 이틀 앞두고 일으킨 고강도 도발이라는 점에서 약화된 김정일체제의 정당성을 강화하기 위한 군사도발로 볼 수 있다. 당시 북한에게는 군사협상을 통한 경제적 지원보다 군사도발을 통한 내부결속과 정치적 안정을 도모하는 것이 더 급선무였던 것이다.

교전의 상흔이 채 가시기도 전인 같은 해 9월 12일 북한정권은 유엔군과 『비무장지대 일부 구역 개방에 대한 국제연합군과 조선인민군간 합의서』를 채택했고,

⁵⁹ 위의 책, p. 350.

⁶⁰ 위의 책, p. 362.

⁶¹ 2002년 6월 29일 서해 연평도 인근 해상에서 NLL을 침범한 북한 경비정 2척에 대한 퇴거작전 중 북한 경비정의 선제 기습공격에 우리 해군 경비함정이 대응사격을 실시함으로써 발생한 해상 교전이다. 교전에 앞서 북한의 꽃게잡이 어선을 경계하던 북한 경비정 2척이 남한 북방한계선을 침범하면서 계속 남하해왔다. 한국 해군은 고속정 4척으로 즉각 대응에 나서 초계와 동시에 퇴거 경고 방송을 하면서 교전 대비태세를 취했다. 그러나 아무런 조짐도 보이지 않던 북한 경비정이 갑자기 선제 기습포격을 가함으로써 해전으로 확대되었다. 교전은 25분 만에 북한 경비정이 북방한계선을 넘어 북상함으로써 종료되었다. 북한 해군은 경비정 1척이 대파되었고, 30여 명의 사상자가 발생하였다. 우리 해군은 고속정 1척이 예인 중 침몰되었고, 6명이 전사하고 180명이 부상을 당했다. 국방부, 『2010 국방백서』 (서울: 국방부, 2010), p. 254.

⁶² 『조선중앙방송』, 2002년 6월 29일.

⁶³ 『평양방송』, 2002년 7월 2일.

이를 근거로 2002년 9월 14일 『군사보장합의서』를 채택하였다. 2003년 1월 27일에는 『동·서해지구 남북관리구역 임시도로 통행의 군사적 보장을 위한 잠정합의서』를 채택하였다. 2003년 6월 11일에는 제16차 남북군사실무회담('03.6.4)의 합의에 따라 동·서해지구에서 쌍방 각기 10명씩 상대측 지역의 지뢰제거 현장을 검증하였다. 쌍방 군사당국자들이 도보로 군사분계선을 넘어 상대측 지뢰제거 결과를 검증한 것은 분단이후 처음 있는 일이었다. 북한은 군사합의에 그치지 않고 합의를 부분적으로 이행하는 모습도 보여주었다. 그러나 합의와 이행 시기를 전후하여 북한 경비정의 NLL침범, DMZ내 총격, 북한군 전투기(MIG-19기)의 영공침범('03.2), 연천 DMZ내 총격('03.7), 북한 경비정 NLL 침범('03.8) 등 의도된 도발로 판단되는 북한의 증강도 도발은 계속되었다.

제2차 연평해전이후 북한은 남북장성급군사회담⁶⁴에도 나와 협상하였다. 북한정권은 제2차 남북장성급군사회담('04.6.4)에서 남측이 제기한 '서해 충돌방지 문제'와 북측이 제기한 '선전활동중지 및 수단제거 문제'를 상호주의 차원에서 일괄 타결하여 『6.4합의서』를 채택·발효시켰다. 제21차 남북군사실무회담('04.6.10.~12.)에서는 『6.4합의서의 부속합의서』를 채택·발효함으로써 2004년 6월 15일부터 서해상에서의 우발적 충돌방지 조치와 군사분계선 지역에서의 선전활동 중지 및 선전수단 제거가 시행되었다.

그러나 『6.4합의서』 합의 이후 북한의 NLL 침범 횟수는 합의 이전보다 더 늘었다.⁶⁵ 특히 2004년 7월 북한의 NLL 침범사건⁶⁶은 북한의 대남전략이 변하지 않았음을 분명히 보여주었다. 즉, 북한이 남북장성급군사회담에서 서해상의 무력 충돌방지에 대해 합의하였다고 해서 현재의 NLL을 인정하는 것은 아니라는 것이다. 당시 선전수단의 비효율성과 비경제성으로 어려움을 느끼고 있던 북한은 NLL 침범 관련 합의를 통해 체제위협요인으로 작용하고 있던 대북 선전·방송을

⁶⁴ 남북장성급군사회담은 남한정부가 서해 해상에서의 긴장완화를 위한 조치가 시급하다는 판단 하에 한반도의 군사적 긴장완화와 신뢰구축에 대한 본격적인 군사협의를 위해 남북교류협력을 군사적으로 보장하는 남북군사실무회담과 별개로 남북장성급군사회담을 개최하자고 제안에 북한이 응함으로써 개최되었다.

⁶⁵ 허문영, 『6·15공동선언 이후 북한의 대남협상행태: 지속과 변화』, p. 106.

⁶⁶ 2004년 7월 14일 북한 함정이 서해북방한계선(NLL)을 침범하여 남하하자 남한 해군이 3차례에 걸친 경고무전을 보냈으나, 북한 함정이 응답하지 않고 NLL 남방 1.26km까지 남하하여 남한 해군이 경고사격명령을 내리자 북한이 “중국어선이 남하하고 있다”고 허위송신하였다. 이 사건은 제2차 남북장성급군사회담이 마무리되어, ‘NLL상의 무력충돌방지대책’ 등 4개항이 합의된 후 약 1개월여 만에 북한함정이 NLL을 월경·침범한 사건으로 남북장성급군사회담의 의의와 향후 운영방안에 관한 심각한 시사점을 던져주었다. 이미숙, “남북한 군사협상과정의 발전단계에 관한 연구,” p. 304.

중단시키려는데 목적이 있었을 뿐 서해해상의 우발충돌방지에 대해서는 관심이 없었다.⁶⁷ 몇 달 뒤인 12월에도 북한 경비정 1척이 NLL 남쪽 9마일 해상에서 경비중인 남한 초계함에게 핫라인 통신망을 통해 “귀측은 군사분계선을 침범, 경고 사격 하겠다”며 수차례 위협하는 사건을 일으켰다.⁶⁸

제24차 남북군사실무회담('05.7.20)에서 북한정권은 『6.4합의서』와 『6.4합의서 부속합의서』에 따라 2단계 선전수단 제거결과를 평가하고 3단계 제거 개시에 합의하였으며, 2005년 7월25일부터 8월 13일까지 3단계 선전수단 제거를 완료하기로 하였다. 2005년 8월 13일부로 서해상 우발충돌 방지를 위한 통신연락소 개소에도 합의하였다.

제3차 남북장성급군사회담('06.3.2~3)에서 북한정권은 서해상에서 충돌방지문제를 근원적으로 해소하기 위해서는 서해해상불가침경계선 문제를 우선 협의해야 하며, 이 문제를 협의할 경우 공동어로 실현문제와 신뢰구축을 위한 군사적 대책 및 철도·도로 통행의 군사적 보장문제도 협의할 수 있다는 입장을 굽히지 않았다. 2개월 만에 개최된 제4차 남북장성급군사회담('06.5.2)에서도 북한은 서해 해상불가침경계선 재설정 문제를 의제로 강력히 제시하고 공동어로문제는 해상불가침경계선 확정 이후 수역을 설정하여 시행할 사항이며, 충돌방지 개선조치 등은 부차적인 사항이라고 주장하였다. 북한의 이러한 주장은 NLL 관련 문제를 부각시켜 제재유지를 위한 더 큰 실리를 확보하려는 의도에서 비롯된 것으로 보인다. 그 후 북한은 2006년 5월 25일로 계획되었던 ‘남북열차시험운행’을 일방적으로 취소하였다.

그런 가운데 북한정권이 7월 5일 대포동 2호를 포함한 7발의 미사일을 동해안으로 발사함에 따라 협상은 또다시 중단되었다. 이번 도발은 북한의 국제적 고립은 물론 동북아 군비증강의 빌미를 제공함으로써 역내 평화와 안정을 저해하는 고강도 도발이었다. 그러나 북한은 외무성 대변인 담화를 통해 “자위적 억제력 강화의 일환으로 미사일 발사훈련을 계속할 것”이라고 밝혔고,⁶⁹ 미사일 발사로 남북 간 군사협상이 단절된 2006년 9월 28일 ‘군사적 합의와 관련된 문제’를 토의하자고 제의하였다. 북한이 도발 후 협상을 제의한 것은 협상 재개를 빌미로 최대한의 양보를 받아내고 실리를 챙기기 위해서였다. 하지만 제28차 남북군사실무회담('06.10.2)이 끝난 다음 날인 2006년 10월 3일 북한은 외무성 대변인 성명을 통하

⁶⁷ 위의 글.

⁶⁸ 합동참모본부, 『북한 대남 침투 및 국지도발 사례집』, p. 432.

⁶⁹ 『평양방송』, 2006. 7. 6.

여 ‘핵실험 계획’을 발표하고 이어 10월 9일 실제 핵실험을 함경북도 길주 부근에서 강행했다.

당시 북한의 핵실험(10.9)⁷⁰은 핵개발의 실체를 드러낸 공세적인 고강도 군사도발이었다. 북한은 조선중앙통신사 보도를 통해 “자위적 국방력을 갈망해온 우리 군대와 인민에게 커다란 고무와 기쁨을 안겨준 역사적 사변으로, 조선반도와 주변 지역의 평화와 안정을 수호하는데 이바지하게 될 것이다”고 발표했다.⁷¹ 북한은 위기상황일수록 군을 중시하는 경향이 있다.⁷² 핵은 김정일의 통치이념인 선군정치로 탄생했고 선군정치를 지속시켜주는 보루이다.⁷³ 따라서 김정일 정권이 유지되는 한 핵을 통한 북한의 고강도 군사도발은 계속될 것으로 보인다. 북한 내부적으로는 대북제재로 어려운 주민들을 설득하고 김정일 체제의 정당성을 확보하여 대내적 결속을 다지는 수단이었다.

연이은 고강도 도발로 남북간 군사협상이 단절되었으나, 2007년 『6자회담 9.19 공동성명 이행을 위한 초기조치』 이후 제5차 남북장성급군사회담으로 또다시 재개되었다. 회담에서 북한은 남북열차시험운행의 군사적 보장을 위한 『잠정합의서』를 채택하고, 2000년 남북국방장관회담 『공동보도문』 이후 7년 만에 군사적 긴장 완화 관련 공동보도문에 합의하였다. 합의과정 중에 북한은 서해해상 충돌방지, 공동어로수역 설정, 해주항 직항 문제들을 우선 논의하고, 철도·도로 통행의 군사적 보장문제는 5월 17일 예정된 열차시험운행의 군사보장 문제에 국한하여 협의할 것을 계속 주장하였다.

2007년 『남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언(이하 10.4선언)』에 따라 개최된 제2차 남북국방장관회담(’07,11.27-29)에서 북한은 주적관 포기, 심리전 중지,

⁷⁰ 미국 독립기념일인 7월 5일 새벽(한국시간) 총 6차례의 미사일을 발사해 안보 위협을 고조시켰던 북한은 10월 9일 조선중앙통신사 보도를 통해 지하 핵실험을 안전하고 성공적으로 진행했다고 발표, 동북아의 정세를 벼랑 끝으로 몰아넣었다. 유엔 안보리는 10월 14일 북한의 핵실험을 국제사회에 대한 위협으로 규정, 군사조치 가능성은 배제하되 강력한 경제적·외교적 재재를 가하는 대북제재결의(안보리 결의 1718호)안을 만장일치로 채택해 국제사회의 단호한 대응 의지를 천명했다. 안보리는 앞서 7월 16일에도 북한의 미사일 시험 발사를 규탄하고 유엔 회원국들에 북한의 미사일 개발을 감시하는 한편, 북한제 미사일 및 미사일 관련 물품이나 기술을 구매하지 않도록 요구하는 내용의 대북결의(안보리 결의 1695호)를 채택했다. 유엔 안보리가 첫 결의에 이어 3개월도 채 안된 상황에서 두 번째 결의를 채택한 것은 북한의 대량살상무기 확산에 수수방관하지 않겠다는 메시지를 보낸 것이다. 안보리 결의 1718호에는 평화에 대한 위협·파괴·침략행위를 규정하면서 이에 대한 대응조치를 규정한 유엔 헌장 7장이 적용됐다.

⁷¹ 『조선중앙방송』, 2006년 10월 9일.

⁷² 이종석, 『새로 쓴 현대북한의 이해』 (서울: 역사와 비평사, 2000), p. 547.

⁷³ 전성훈, 『북핵폐기 한반도모델: 기본원칙과 추진방향』 (서울: 통일연구원, 2007), p. 39.

교전규칙 등 제도적 장치 재정비, 서해해상군사분계선의 재설정, 북방한계선 남쪽에 평화수역을 설정하고 그 안에 공동어로구역 설정 등을 제의하였고, 십여 차례의 협의를 거쳐 합의서를 채택하였다. 제7차 남북장성급군사회담('07.12.12-14)에서는 『남북관리구역 통행·통신·통관을 위한 군사보장합의서』가 채택되었다. 그러나 ‘공동어로구역과 평화수역 설정’과 관련해서는 북방한계선 이남에 평화수역을 먼저 설정하고, 평화수역 안에 공동어로구역을 지정하자고 주장하였다. 이 주장은 평화수역과 공동어로구역을 북방한계선 이남에만 설정하자는 것으로 지난 50여 년간 유지되어온 북방한계선을 무실화 하려는 의도를 드러낸 것이었다.⁷⁴

북한정권은 2000년대에 들어와 남북국방장관회담과 남북군사실무회담, 남북장성급군사회담 등의 대남 군사협상을 통해 철도·도로 연결, 비무장지대 내 남북관리구역 설정, 선전중지 및 선전수단 제거, 서해 해상경계선 재설정, 공동어로구역과 평화수역 설정 등을 협상의제로 제안하였다.⁷⁵ 1990년대와 달리 북한정권이 외형상 군축보다는 군사적 신뢰구축의제의 우선적 협의를 제의했으나, 협상내용을 보면 여전히 ‘선군축 후군사적신뢰구축’이라는 기본입장은 변하지 않았다. 북한정권은 궁극적으로 군축을 협상목표로 하되, 협상상황으로 인해 ‘선군사적신뢰구축’을 우선적으로 제안했을 뿐이다. 뿐만 아니라 북한정권은 ‘선군사적신뢰구축’ 관련 의제를 남한과 협의하면서도 한편으로 정전협정과 주한미군 등 군축 관련 의제를 집요하게 지속적으로 제기하였다.⁷⁶

또한 북한정권이 군사합의를 최초로 이행하였지만 실리를 염두에 둔 군사적 지원분야와 군사적 신뢰구축분야의 초보단계에 불과한 이행이었다. 북한정권은 이행을 통해 한반도의 군사적 긴장완화를 도모한 것이 아니라 체제유지 차원에서 경제적·정치적 실리를 챙긴 것이다. 서해 해상경계선 재설정 문제의 우선 협의를 제기하는 것도 북한에게 유리한 분쟁꺼리인 북방한계선문제를 흔들며 협상에서 실리를 챙기려는 의도가 짙다.⁷⁷ 2000년부터 김정일은 경제지도간부들에게 “모든 부분, 모든 단위에서 실리를 보장하는 원칙에서 경제를 관리 운영”하라고 지시했는데,⁷⁸ 대남 군사협상에도 적용한 것이다. 따라서 2000년대 북한의 대남 군사협

⁷⁴ 문성묵(전 국방부 군비통제차장)과의 인터뷰(2011.5.31).

⁷⁵ 그렇다고 해서 북한정권이 기본적인 그들의 입장을 철회한 것은 아니다. 협상 중 기회가 될 때마다 조미평화협정 체결, 대규모 군사연습 금지, 군축 등과 관련된 북한측 주장을 제기하였다. 이미숙, “남북한 군사협상의제 연구,” p. 177.

⁷⁶ 위의 글, pp. 275-276.

⁷⁷ 문성묵(전 국방부 군비통제차장)과의 인터뷰, (2011.5.31).

⁷⁸ 김정일, “사회주의 강성대국 건설에서 결정적 전진을 이룩할 데 대하여,” 『김정일선집』, 제15권

상은 현실적인 협상의제에 대한 협상을 통해 군사외적인 실리를 챙긴 ‘실리적 군사협상’이었다.

실제로 김정일은 “식량문제가 제일 긴급한 문제이고, 우리 인민들을 배불리 먹이지 못하는 것이 제일 가슴 아프다”⁷⁹라고 말할 정도로 심각한 경제적 위기를 결정적인 위기로 정확하게 인식하고 있었다. 2000년 신년 공동사설에서는 “우리의 경제 형편은 의연히 어렵다”고 어려운 경제 사정을 처음으로 자인하기까지 했다.⁸⁰ 2000년 초에는 ‘공화국 역사상 처음’인 극심한 전력난까지 겪었다.⁸¹ 이러한 위기인식에서 김정일은 군사협상을 통해 경제적 실리를 도모하여 경제적 위기 국면을 해소하려는 행태를 보였다. 그러면서도 한편으로는 변화의 과정에서 발생하게 될 체제 이완적인 요소들을 제거하기 위해 군사도발을 활용하는 이중적인 모습을 보인 것이다.

이는 군사도발을 통해 긴장을 조성함으로써 후계세습 구축과 경제난으로 인한 내부 불안요인을 차단시키는 동시에 남한정부의 대북정책을 전환시키고 남남갈등을 유도하려는 것으로 해석할 수 있다.⁸² 군사도발은 경제난에 따른 주민불만이나 동요를 막고 체제를 단속하는 방법이자 내부경제자원이 고갈되어 유일한 가용자원이 없는 상황에서 외부세계에서 그들의 가치를 인정받기 위한 방편이기 때문이다.⁸³

요컨대, 북한은 <표 7>에서 보는 바와 같이 2000년대 초·중반 심각한 경제적 위기에서 벗어나기 위한 수단으로 실리적인 대남 군사협상을 추진하는 한편 중·고강도의 대남 군사도발을 통해 통치의 정통성을 강화함으로써 오랜 경제난으로 인한 인민들의 불만을 무마시키고 후계체제를 구축하려 했다. 이미 군사협상을 경험한 북한은 교류협력에 소극적이었던 1990년대 보다 군사협상에 적극적으로 참여하여 실리를 챙겼다. 2002년 7월 경제관리 개선조치의 시행이나 2003년 6월 개성공단 착공 등은 경제난을 극복하려는 북한의 의지를 짐작케 한다. 북한의 대남 군사도발 강도도 점차 누적된 경제적·정치적 불만에 비례하여 1990년대 초보다 높아졌다. 이는 북한의 체제위기가 커질수록 대담한 도발로 더 큰 위협을 조장해

(2005), pp. 12-13.

⁷⁹ 『로동신문』, 1999년 5월 7일.

⁸⁰ 『로동신문』, 2000년 1월 1일; 통일부, 『1995~2005년간 북한 신년사 자료집』 (서울: 통일부 정보분석국, 2005), p. 88.

⁸¹ 『조선중앙방송』, 2000년 2월 2일.

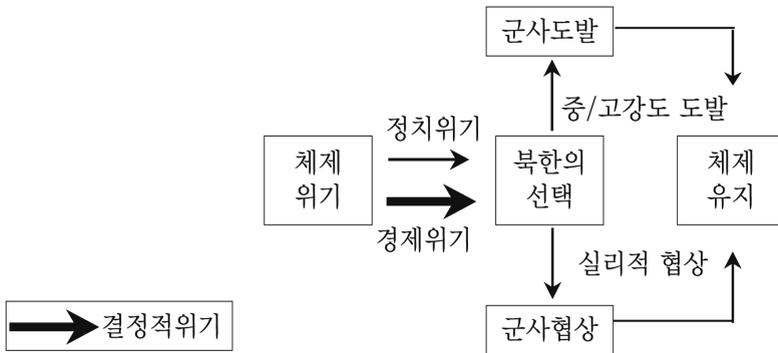
⁸² 대한민국정부, 『천안함피격사건백서』 (서울: 국방부 군사편찬연구소, 2011), pp. 20-21.

⁸³ 이종석, 『새로 쓴 현대북한의 이해』, p. 547.

야만 자신들의 통치를 정당화 할 수 있기 때문인 것으로 보인다.

따라서 Thelen의 경로 의존성 이론대로, 2000년대 초·중반에도 북한 대남전략의 경로 의존성은 변하지 않았다. 1990년대 초와 비교해 볼 때, 2000년대 초·중반 북한 대남 군사협상과 군사도발의 병행 행태가 변화되었지만, 체제유지를 위한 변화일 뿐 ‘체제유지’라는 핵심요소의 변화는 아니기 때문이다.

<표 7> 2000년대 초·중반 북한의 대남전략과 군사협상/군사도발



IV. 북한의 대남 군사협상과 군사도발 행태의 특징

앞 장에서 살펴 본 결과, 북한의 대남 군사협상과 군사도발 행태는 시기별로 변화를 보였다. 1990년대 초에는 ‘선언적인 군사협상’과 ‘저·중강도 군사도발’ 행태를 보인 반면 2000년대 초·중반에는 ‘실리적인 군사협상’과 ‘중·고강도 군사도발’ 행태를 보였다.

그러나 그 변화는 Thelen의 지적대로 ‘북한체제의 유지’라는 핵심요소의 변화가 아니므로 대남전략차원에서 ‘체제유지’를 위해 군사협상과 군사도발을 병행·반복하는 경로 의존성은 지속되었다고 볼 수 있다. 그 변화는 ‘체제유지’라는 목표를 달성하기 위해 상황에 따라 보인 행태상의 변화에 불과했다. 하지만 북한의 대남 군사협상과 군사도발은 변화과정에서 주목해야 할 몇 가지 특징을 보였다.

1. 군사협상과 군사도발의 용도

1990년대 북한정권의 당면과제는 사회주의체제 붕괴로 인한 경제난과 정치적

동요를 극복하고 체제를 공고화하는 것이었다. 2000년대는 미국의 대북적대정책에 의한 경제제재로 악화된 경제난을 극복하고 단기간 내에 김정은 후계체제를 구축하는 것이 해결해야 할 당면과제였다. 북한정권은 이 당면과제를 해결하는데 군사협상과 군사도발을 대남전략 수단으로 활용하되, 외형상 경제적 위기시에는 군사협상을 주로 활용하면서 군사도발을 병행하고, 정치적 위기시에는 군사도발을 주로 활용하면서 군사협상을 병행하는 경향을 보였다.

1990년대 초 북한은 사회주의체제의 붕괴를 경제적 위기보다는 정치적 위기로 인식하고 정치적으로 해결하고자 했다. 북한은 소련과 동구 사회주의국가의 붕괴 원인을 사회주의 사상의 약화와 변질로 보았다.⁸⁴ 그리고 경제적인 요소보다 정치적이고 사상적인 요소가 더 중요하며 우선되어야만 사회주의가 지속될 수 있다고 보았다. 김정일은 사회주의 좌절의 근본원인으로 주체사회주의의 비일관성을 지적하면서 사회주의 위업의 완성을 위해 주체사상의 고수를 주장하였다.⁸⁵ 이로 인해 북한은 진정성 있는 대남 군사협상을 통해 경제난 해결방안을 모색하기 보다는 ‘우리식 사회주의’에 대한 사상교양사업과 유일사상체계의 확립을 위한 당 강화사업에⁸⁶ 주력하였고, 그 수단으로 대남 군사도발을 지속적으로 활용하였다. 그 결과 북한의 대남 군사협상은 합의는 있으나 이행이 없는 선언적인 군사협상으로 끝나고 말았다. 결국 북한은 대남 군사협상을 정치적 위기를 모면하기 위한 국면 전환용 내지는 시간 벌기용으로 활용한 것에 불과했다.

2000년대 초·중반 북한체제를 위협하는 최대의 위기는 경제적 위기였다. 당시는 사회주의체제의 붕괴와 같은 치명적인 정치적 위기는 없었기 때문이다. 북한정권이 1990년대 초부터 위기관리수단으로 개발한 선군정치가 위기를 극복하고 주체사상의 요구를 전면적으로 구현하는 가장 위력한 정치방식이라는 주장⁸⁷으로 인민들을 설득하면서 정치적 위기는 어느 정도 관리되고 있었다.

이에 북한은 1990년대 초 군사협상의 경험을 살려 남북국방장관회담, 남북군사 실무회담, 남북장성급군사회담 등의 군사협상에서 남한과 경제적인 교류협력 관련 논의를 적극적으로 추진하여 경제적 실리를 거두었다. 그러나 북한의 대남 군사협상은 체제에 위협이 되지 않는 범위 내에서만 추진되어야 하는 한계를 지니

⁸⁴ 『로동신문』, 1990년 11월 7일, 1992년 10월 10일.

⁸⁵ 리진규, 『21세기-김일성시대』 (평양: 평양출판사, 1995), pp. 96-98.

⁸⁶ 당력사연구소, 『조선로동당력사』, pp. 583-588.

⁸⁷ 김정일, “기자, 언론인들은 우리의 사상, 우리의 제도, 우리의 위업을 견결히 옹호고수하는 사상적 기수이다.” 『김정일선집』, 제15권(2005), p. 212.

고 있었다. 북한은 대남 군사협상을 통해 경제적 실리를 챙긴다고 하더라도 그것이 체제 및 정권의 안정성을 흔들 정도로 확대되는 것을 원치 않기 때문이다.⁸⁸ 따라서 북한은 1990년대 초에 비해 적극적으로 대남 군사협상을 추진하여 실리를 챙기면서도 누적된 경제난으로 인한 불만과 내부 동요 및 통치력의 약화를 만회하기 위해 대남 군사도발을 병행하였다.

2. 군사협상과 군사도발의 의존도

북한은 군사협상의 개최여부와 상관없이 도발을 자행하는 행태를 보였다. 한국의 대북정책과도 관계없이 북한의 대남 군사도발은 지속되었다.⁸⁹ 북한은 오로지 ‘체제 유지’를 위한 그들의 필요에 따라 시기와 장소를 가리지 않고 도발을 일으켰다.

1990년대 초 북한은 남북고위급회담, 남북군사분과위원회회담 기간 중에도 비무장지대 총격사건과 군사분계선 월선 등 저·중강도 도발을 감행했다. 남북국방장관회담, 남북군사실무회담, 남북장성급군사회담 등의 군사협상이 지속되었던 2000년대 초·중반에는 1990년대 초보다 강도 높은 중·고강도 도발을 더 많이 일으켰다. 1990년대 초 협상기간 중에는 고강도 도발이 없었던 반면, 2000년대 초·중반 협상기간에는 미사일 발사와 핵실험 등 고강도 도발을 3회나 일으켰다.

이는 북한이 남한과의 군사협상을 군사도발보다 중시하지 않음을 의미한다. 북한이 남한과의 협상과 합의를 중시한다면 협상 중에 도발을 일으켜서는 안 되며 합의를 위반하는 도발행위를 자행해서는 안 되는 것이다. 그런데 북한은 오히려 협상으로 도발을 위장하고, 도발 후에는 도발책임을 회피하고 경제적 지원을 받아 내려는 수단으로 협상을 활용하였다.

북한이 군사도발을 중시한다는 것은 북한이 정치적 안정을 더 중시한다는 의미이기도 하다. 즉, 북한은 경제가 아무리 어려워도 인민들을 위해 군사협상을 통해 해결방안을 찾기보다는 체제유지를 위해 군사도발을 선택한다는 것이다. 북한이 군사도발을 선택한다는 것은 한국정부로부터의 경제적 지원을 포기함을 의미하므로 북한의 경제난은 더욱 악화되고 북한 주민의 고통과 부담은 더욱 가중될 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고 군사도발을 자행한다는 것은 군사협상보다 군사도발

⁸⁸ 홍관희, 『대북포용정책의 발전방안 연구-남북 화해·협력 촉진 방안-』 (서울: 통일연구원, 2000), p. 18.

⁸⁹ 북한의 도발 규모와 성격을 감안할 때 햇볕정책을 추진했던 김대중 대통령 재임 기간 중의 무력도발은 전체 무력도발 회수에서 차지하는 비중이 대단히 높다. 이춘근, “북한의 도발에 대한 대한민국의 대응방안,” 『통일로』, 통권271호(2011), pp. 32-35.

을 내부통제와 체제존속의 효율적인 방편으로 인식하고 있음을 의미한다.

3. 군사협상과 군사도발 행태의 변화

1990년대 초와 2000년대 초·중반 북한의 대남 군사협상과 군사도발 행태는 <표 8>과 같이 변화를 보였다. 1990년대 초 북한정권은 군사합의는 채택하였지만 어떠한 합의도 이행하지 않는 ‘선언적인 군사협상’과 ‘저·중강도 군사도발’을 병행하였다. 2000년대 초·중반 북한정권은 경제적 실리를 챙기기 위해 군사합의를 부분적으로 이행하는 ‘실리적인 군사협상’과 ‘중·고강도 군사도발’을 병행하였다.

<표 8> 북한 대남 군사협상과 군사도발 행태 변화

구분	군사협상		군사도발		
	합의	이행	총 횟수	고강도 도발횟수	도발강도
1990년대 초	선언적 합의	불이행	218	3	저·중강도
2000년대 초·중반	실리적 합의	부분이행	276	6	중·고강도

자료: 합동참모본부, 『북한 대남 침투 및 국지도발 사례집』 (서울: 합참 정보본부, 2011), pp. 4-5.

일부에서는 군사협상의 변화에 주목하여 북한 대남전략을 ‘변화’로 평가하나, 다른 일부에서는 변함없는 도발 실상을 지적하면서 북한 대남전략을 ‘지속’으로 평가하기도 한다. 그러나 북한이 2000년대 초·중반 이전에 비해 군사협상에 적극적으로 임한 것은 남북한 군사적 긴장관계의 완화를 위해서가 아니라 정치적·경제적 실리를 확보하여 체제를 유지하려는 전략적인 수단에 불과했다. 그런 까닭에 경제난의 심화와 함께 북한의 대남 군사도발은 더 강화되었다. 따라서 Thelen의 지적대로 북한 대남 군사협상과 군사도발 행태의 변화는 북한체제의 유지라는 핵심요소의 변화와는 무관하므로 대남전략의 경로 의존성은 지속되고 있는 것이다.

북한의 대남 군사협상태도가 더 적극적이고 유연해진다고 하더라도 핵심요소가 바뀌지 않으면 북한의 대남전략은 바뀌지 않은 것이다. 반대로 북한의 대남 군사도발 양상이 더 강해진다고 해도 핵심요소가 바뀐다면 북한의 대남군사전략은 변화되었다고 볼 수 있는 여지가 있다. 그러므로 국가나 주민들 보다 김정일-김정은 체제 유지에 사활을 걸고 있는 북한체제 속성의 변화 없이는 대남전략의 변화를 기대하기 어렵다.

V. 결론

북한 대남전략의 군사적 수단인 군사협상과 군사도발의 행태를 함께 분석한 결과, 북한의 대남 군사협상과 군사도발의 행태는 상황에 따라 변화될 수 있으나 ‘체제유지’라는 북한의 대남 군사협상과 군사도발 목표에는 변함이 없음을 확인했다. 또한 그 과정에서 북한은 대남 군사협상과 군사도발을 병행 활용하되, 정치적 안정을 더 중시하는 체제의 속성상 군사도발을 더 효율적인 대남전략 수단으로 인식하고 있음을 확인했다.

2009년 1월 김정은이 후계자로 내정된 이후 북한은 장거리로켓 발사('09.4), 2차 핵실험('09.5), 대청해전('09.11) 등 고강도 도발을 몇 개월 주기로 계속 자행했다. 2000년대 후반이후 화폐개혁의 실패로 경제적 위기가 내부통제와 김정은 후계체제 구축에 위협이 되자 북한 대남 군사도발의 빈도와 강도는 점점 더 높아지고 있는 추세이다.⁹⁰ 도발 후 군사협상을 제의하는 행태도 더 적극적이다. 북한의 이러한 병행 행태는 향후 더 전략적으로 구사될 가능성이 높다. 1990년대 초와 2000년대 초·중반 북한의 대남 군사협상과 군사도발 행태 분석결과를 고려할 때 한국정부는 다음 사항을 유념하여 대남 군사협상과 군사도발에 대응해야 할 것이다.

첫째, 북한 대남전략의 경로 의존성을 명심하여 대북 억제전략을 기본 대응전략으로 구사해야 한다. 북한이 대남 군사협상과 군사도발 시 어떠한 행태의 변화를 보이더라도 ‘체제유지’라는 대남전략의 속성은 불변한다는 사실을 한국정부는 명심해야 한다. 북한의 대남 군사협상 행태를 볼 때, 북한이 대남 군사협상시 군사합의 전체를 이행한다고 하더라도 대남전략의 변화로 볼 수 없다는 것이다. 북한은 체제유지를 위해 대남 군사협상을 더 강력한 고강도 도발을 위장하기 위한 전략적 수단으로 활용하였기 때문이다.

북한의 고강도 도발 사례 중 대북 억제력을 발휘한 대응은 1976년 판문점 도끼만행사건시 시행된 ‘폴 버니언’작전으로 그 후 1983년 버마 아웅산 사태 시까지 7년간 고강도 도발은 발생하지 않았다. 따라서 지난 1월에 있었던 한국해군의 소말리아 해적 소탕작전과 같은 강력한 억제력을 북한에 적용해야 한다. 해군의 작전이후로 소말리아가 프랑스와 러시아 선박은 절대 건드리지 않듯이 한국 선박의 피랍을 심사숙고할 것이다.

현재 북한정권의 존재 목표는 체제유지다. 한국의 대북 억제력 발휘로 체제유지

⁹⁰ 합동참모본부, 『북한 대남 침투 및 국지도발 사례집』, pp. 4-6.

에 위협을 느낀다면 합의를 불이행하고 도발을 일으킬 수 없을 것이다. 북한정권의 체제유지에 치명적인 위협을 줄 수 있는 단호한 대북 억제력을 발휘하는 것이 최선의 대응방안이며 이에 대한 전략적 검토가 필요하다. 그래야 북한이 어떠한 행태의 대남 군사협상과 군사도발을 보이더라도 일희일비하지 않고 전략적으로 대응할 수 있을 것이다.

둘째, 북한이 경제위기 시 대남 군사협상을 활용한 경우를 참작하여 북한의 경제적 위기를 전략적으로 활용한다. 북한이 내부통제와 체제유지를 위해 군사도발을 중시하고 있으나 정작 북한에 필요한 것은 경제적 안정이다. 오랫동안 심화된 경제난으로 배급체계가 무너진 상황을 군사도발로 모면하려는 것은 북한주민을 농락하는 조치이며 비정상적인 방법으로 한계를 드러낼 수밖에 없다. 정치적 위기의 근본적인 원인이 경제난에 있음을 북한에 인식시켜 군사협상과 교류협력에 나서게 함으로써 북한이 군사도발로 가는 길을 막아야 한다. ‘체제유지’를 위해 정치적 안정을 무엇보다 중시하는 북한도 경제적 위기가 정치적 위기로 확대되기를 원치 않을 것이다.

셋째, 북한의 대남 군사협상과 군사도발 대응 시 제도적 연속성을 지녀야 한다. 앞에서 살펴보았듯이 북한의 대남 군사협상과 군사도발은 대남전략차원에서 제도적인 연속성을 가지고 추진된다. 대남 군사도발 담당자들이 군사협상에 대거 참여하고, 최근 보도된 ‘대화파 숙청’과 같은 경우를 제외하고는 담당자들을 교체한 사례가 없었다. 반면 한국은 정권이 바뀔 때마다 대북정책과 대응방안이 바뀌고, 북한과의 협상이 추진되는 기간 중이나 북한의 도발이 일어나는 중에도 관련자를 교체하는 경우가 비일비재하다.

이렇다 보니 협상사안이나 도발사건에 대한 내용 숙지와 업무상 연계가 미흡하여 전략적인 대응에 한계를 드러냈다. 한국정부는 국민의 안전과 직결된 북한의 대남 군사협상과 군사도발에 대해서만큼은 북한의 대남전략을 압도하는 대북전략을 구사할 수 있도록 제도적 연속성을 갖추어야 한다. 아울러 북한이 체제유지라는 같은 목적을 위해 군사협상과 군사도발을 병행 활용한다는 것은 군사협상에서도 군사도발과 같은 의도를 가지고 접근함을 의미하므로 북한의 대남 군사도발에 대응할 때 대북 군사협상전략과 좀 더 유기적으로 협조해야 한다.

■ 접수: 10월 14일 ■ 심사: 11월 23일 ■ 채택: 11월 30일

참고문헌

1. 단행본

- 국방대학교. 『안보관계용어집』. 서울: 국방대학교, 2002.
- 국방부. 『2010 국방백서』. 서울: 정책기획관실, 2010.
- 국방부 군사편찬연구소. 『대비정규전사 III』. 서울: 국방부, 2004.
- 김정일. 『김정일 선집2』. 평양: 조선로동당출판사, 1998.
- 당력사연구소. 『조선로동당력사』. 평양: 조선로동당출판사, 1991.
- 대한민국정부. 『친안함 피격사건 백서』. 서울: 국방부 군사편찬연구소, 2011.
- 리진규. 『21세기-김일성시대』. 평양: 평양출판사, 1995.
- 사회과학원. 『정치용어사전』. 평양: 사회과학출판사, 1970.
- 사회과학출판사. 『위대한 주체사상 총서5: 사회주의, 공산주의 건설론』. 평양: 사회과학출판사, 1985.
- 서용선. 『한반도 휴전체제 연구』. 서울: 국방군사연구소, 1999.
- 연합뉴스. 『2010 북한연감』. 서울: 연합뉴스, 2010.
- 이종석. 『새로 쓴 현대북한의 이해』. 서울: 역사와 비평사, 2000.
- 전성훈. 『북핵폐기 한반도모델: 기본원칙과 추진방향』. 서울: 통일연구원, 2007.
- 통일부. 『1995~2005년간 북한 신년사 자료집』. 서울: 통일부, 2005.
- 통일원. 『제1차 남북고위급회담 회의록』. 서울: 남북회담사무국, 1990.
- _____. 『제2차 남북고위급회담 회의록』. 서울: 남북회담사무국, 1990.
- _____. 『제1차 통신실무자 접촉 회의록』. 서울: 남북회담사무국, 1993.
- _____. 『군사훈련문제 쌍방주장 종합』. 서울: 통일원, 1993.
- 하연섭. 『제도분석 이론과 쟁점』. 서울: 다산출판사, 2003.
- 합동참모본부. 『합동·연합작전 군사용어사전』. 서울: 합동참모본부, 2006.
- _____. 『북한 대남 침투 및 도발 사례집』. 서울: 합동참모본부 정보본부, 2011.
- 허문영. 『6.15공동선언이후 북한의 대남협상행태: 지속과 변화』. 서울: 통일연구원, 2005.
- Urs Schwarz, Laszlo Hadik. *Strategic Terminology*. New York: Praeger; London: Pall Mall Press, 1966.
- Winham, Gilbert (ed.). *New Issues in International Crisis Management*. Boulder: Westview Press, 1988.

2. 논문

- 김지영. “남북 화해기 북한의 대남 군사도발 연구.” 고려대학교 북한학과 석사학위논문, 2008.
- 김정일. “사회주의 강성대국 건설에서 결정적 전진을 이룩할데 대하여.” 『김정일선집』. 제15권, 2005.
- _____. “기자, 언론인들은 우리의 사상, 우리의 제도, 우리의 위업을 견결히 옹호고수하는 사상적 기수이다.” 『김정일선집』. 제15권, 2005.

- 남성욱. “북한의 대남공작 역사와 구조: 김일성시대와 김정일시대를 중심으로.” 『정책연구』. 제155호, 2007.
- 문순보. “북핵문제와 국제사회의 대북제재 한계와 대안.” 『국가전략』. 제16권 2호, 2010.
- _____. “북한의 사이버 테러와 대화 제의의 진정성.” 『세종논평』. 제217호, 2011.
- 박현욱. “북한의 대남도발 반세기.” 『군사논단』. 제14호, 1998.
- 오경섭. “북한정권의 본질과 대남도발의 함수관계.” 『북한 체제지속 여부와 대북정책과제』. 세종연구소 대북정책 심포지엄, 2011.
- 유동열. “북한의 대남전략과 도발의도.” 『한국안보정책, 어디로 갈 것인가?』. 제24차 세종 국가전략포럼, 2011.
- 이창현. “최근 남북대화의 환경요인분석.” 『통일문제연구』. 92-1, 1992.
- 이미숙. “남북한 군사협상과정의 발전단계에 관한 연구.” 『군사』. 제70호, 2009.
- _____. “남북한 군사협상의제 연구.” 이화여자대학교 대학원 북한학협동과정 박사학위논문. 2010.
- _____. “북한의 남북한 군사협상 결정요인 고찰.” 『국방연구』. 제53권 제1호, 2010.
- 이춘근. “북한의 도발에 대한 대한민국의 대응방안.” 『통일로』. 통권 271호, 2011.
- 하광희. “위기관리 차원의 북한 주요 도발 분석과 교훈.” 『국방정책연구』. 제54호, 2001.
- 허문영. “북한의 통일정책.” 양성철·강성학 공편. 『북한외교정책』. 서울: 서울프레스, 1995.
- _____. “한반도 평화체제 구축과 남북군사회담 활성화 방안.” 『2007년도 군비통제 세미나』. 서울: 국방부 정책기획관실, 2007.
- Stark, David. “Path Dependence and Privatization Strategies in East Central Europe.” *East European Politics and Societies*. 6(1). 1992.
- Thelen, Kathleen. “Historical Institutionalism in Comparative Politics.” *Annual Review of Political Science*. 2, 1999.
- _____. “Timing and Temporality in the Analysis of Institutional Evolution and Change.” *Studies in American Political Development*. 14, 2000.

3. 기타자료

- 『동아일보』.
- 『로동신문』.
- 『서울신문』.
- 『조선중앙방송』.
- 『평양방송』.

Abstract

North Korea Strategy toward South Korea Viewed in Parallel Type of Military Negotiation and Provocation

Mi-Sook Lee

This study purpose is North Korea parallel type with military negotiation and provocation toward South Korea for the strategic coping direction.

The North Korea type with military negotiation and provocation toward South Korea revealed difference at each period. 'Proclamatory military negotiation' and 'low/middle intensity military provocation' behavior did at the early 1990. 'Pragmatic military negotiation' and 'middle/high intensity military provocation' behavior did at the early and middle 2000. Compared with early 1990, North Korea parallel type of military negotiation and provocation toward South Korea at the early and middle 2000, displayed difference.

However, as Thelen's indication, north korea core element 'regime survival' is not change, path dependency of military negotiation and provocation for 'survival regime' as South Korea strategic level consider sustain.

Key Words: North Korea, military negotiation, military provocation, North Korea strategy toward South Korea, path dependency

연구총서

2009-01	북한 비핵화를 위한 한-미 전략적 협력에 관한 연구	전성훈	7,500원
2009-02	세계경제위기와 미-중관계 변화 연구: 북한 핵문제에 미치는 영향	황병덕, 신상진	9,000원
2009-03	북한의 국력 평가 연구	전현준 외	10,000원
2009-04	북한경제의 시장화 실태에 관한 연구	임강택	9,000원
2009-05	21세기 한국의 동아시아국가들과 전략적 협력 강화방안	여인곤 외	10,000원
2009-06	북한체제 전환을 위한 전략적 과제와 한국의 동북아 4국 협력전략	배정호 외	10,000원
2009-07	북한 '변화'의 재평가와 대북정책 방향	박형중 외	10,000원
2009-08	북한 개방 유도 전략 목표, 기본방향 및 단계별 과제	최진욱 외	10,000원
2009-09	북한주민 인권외식 고취를 위한 전략적 인권외교의 방향	홍우택 외	6,500원
2009-10	통일대비 북한토지제도 개선방향 연구	허문영 외	9,000원
2009-11	북한인권 침해구조 및 개선전략	이금순, 김수암	7,500원
2009-12	통일대계 탐색연구	조 민 외	8,000원
2009-13	Modernization and Opening-Up of North Korean Economy: Roles and Efforts of Neighboring Countries	김규륜 외	7,500원
2009-15	Peace-Keeping on the Korean Peninsula: The Role of Commissions	Gabriel Jonsson	20,000원
2010-01	북한 핵 보유 고수 전략의 도전과 대응	박형중 외	9,500원
2010-02	탈사회주의 경제이행 국가의 권력구조 유형과 개혁 경로: 포스트-김정일 체제에 대한 시사점	최진욱, 김진하	8,000원
2010-03	북한 개방화와 인권개선 방안연구	김국신, 김연수, 서보혁	7,000원
2010-04	북한의 체제위기와 사회갈등	조한범, 양문수, 조대엽	7,500원
2010-05	오바마 행정부 출범 이후 동북아전략 환경의 변화와 한국의 동북아 4국 통일외교전략	배정호 외	12,500원
2010-06	북한주민 인권외식 실태연구	이금순, 전현준	8,500원
2010-07	리진·선봉지역 물류분야 남북 협력방안 연구	김영운, 추원서, 임우철	8,000원
2010-08	민족공동체 통일방안의 새로운 접근과 추진방안: 3대 공동체 통일구상 중심	박종철 외	11,500원
2010-09	통일한국의 정치체제	허문영 외	6,000원
2010-10	북한 핵에 대한 억지방향 연구	홍우택	5,000원
2010-11	북한의 포스트 김정일체제 전망	정영태 외	11,000원
2010-12	북한 주민의 의식과 정체성: 자아의 독립, 국가의 그늘, 욕망의 부상	조정아 외	17,000원
2010-13	북·중 경제관계와 남북경협에 대한 대북 파급효과 비교분석	최수영	7,500원
2010-14	East Asian Community Building: Issue Areas and Perspectives of Regional Countries	김규륜 외	10,000원
2010-15(I)	신아시아 외교와 새로운 평화의 모색 I	김규륜 외	13,000원
2010-15(II)	신아시아 외교와 새로운 평화의 모색 II	김규륜 외	13,000원
2011-01	제2차 핵안보정상회의와 북한 핵문제	전성훈	14,500원
2011-02	북한군의 기강 해이에 관한 연구	이교덕 외	11,000원
2011-03	통일 진입과정에서의 북한 재건 방향	최진욱, 김진하	5,500원
2011-04	북한의 부문별 조직실태 및 조직문화 변화 종합연구	정영태	16,000원
2011-05	북한형사재판제도 연구: 특징과 실태	이규창, 정광진	8,000원
2011-06	북한주민의 삶의 질: 실태와 인식	김수암 외	12,000원
2011-07	한반도 평화와 북한 비핵화: 협력적 위협감축(CTR)의 적용방안	박종철 외	10,000원
2011-08	대북한 핵협상 전략구상방향	홍우택 외	6,000원
2011-09	중국의 부상에 대한 북한의 인식과 대응	허문영, 마민호	12,000원
2011-10	북한 핵의 국제정치와 한국의 대북 핵전략	배정호 외	11,000원
2011-11	평화통일을 위한 통일외교 전략	박영호 외	13,500원
2011-12(I)	중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제1부	황병덕 외	15,500원
2011-12(II)	중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제2부	황병덕 외	13,500원

학술회의총서

2009-01	북핵 문제 해결 방향과 북한 체제의 변화 전망	6,500원
2009-02	북핵 일괄타결(Grand Bargain)방안 추진방향	5,500원
2010-01	이명박 정부 2년 대북정책 성과 및 향후 추진방향	8,000원
2010-02	독일 통일 20년과 한반도 통일비전	6,000원
2010-03	분단관리에서 통일대비로	5,500원
2010-04	독일 통일 20년과 한국의 통일대비	7,000원
2011-01	한반도 통일비전과 국제협력	4,000원
2011-02	제1차 사이오 인권포럼-북한인권 실상과 개입방안	8,500원

협동연구총서

2009-15-01	북한개발지원의 포괄적 추진방안(총괄보고서)	임강택 외	8,500원
2009-15-02	북한개발지원의 이론과 포괄적 전략	박형중 외	10,000원
2009-15-03	북한개발지원의 쟁점과 해결방안	김정수 외	10,000원
2009-15-04	북한개발지원을 위한 국제협력 방안	장형수 외	10,000원
2009-15-05	북한개발지원체제의 구축방안	이중무 외	9,000원
2009-15-06	지방자치단체의 북한개발지원 전략과 접근방법	양현모 외	10,000원
2009-16-01	복잡계 이론을 통한 북한의 정상국가화 방안 연구(총괄보고서)	김국신 외	6,000원
2009-16-02	북한체제의 행위자와 상호작용	이교덕 외	8,000원
2009-16-03	북한 계획경제의 변화와 시장화	이 석 외	9,000원
2009-16-04	탈냉전 이후 국제관계와 북한의 변화	민병원 외	8,000원
2009-17-01	비핵·개방·3000 구상 추진전략과 실행계획(총괄보고서)	여인근 외	7,500원
2009-17-02	이명박 정부의 대북정책 및 추진환경과 전략	박종철 외	8,000원
2009-17-03	비핵·개방·3000 구상: 한반도 비핵화 실천방안	조 민 외	9,000원
2009-17-04	비핵·개방·3000 구상: 북한의 개방화 추진방안	함택영 외	7,500원
2009-17-05	비핵·개방·3000 구상: 남북경제공동체 형성방안	조명철 외	7,000원
2009-17-06	비핵·개방·3000 구상: 행공공동체 형성방안	이금순 외	7,500원
2010-14-01	북한정보체계 실태조사(총괄보고서)	황병덕 외	12,000원
2010-14-02	북한정보체계 실태조사(上)	황병덕 외	14,000원
2010-14-03	북한정보체계 실태조사(下)	황병덕 외	13,000원
2010-15-01	이명박 정부 외교안보통일정책의 세부 실천방안 (총괄보고서)	여인근 외	9,000원
2010-15-02	이명박 정부 외교안보통일정책의 추진환경 및 전략과 실천방안	박영호 외	9,500원
2010-15-03	이명박 정부 대북통일정책의 세부실천방안	허문영 외	7,000원
2010-15-04	이명박 정부 외교정책의 세부실천방안(1): 협력 네트워크 외교 분야	남궁영 외	7,500원
2010-15-05	이명박 정부 외교정책의 세부 실천방안(2): 포괄적 실리외교 분야	전재성 외	9,500원
2010-15-06	이명박 정부 안보정책의 세부 실천방안	이수훈 외	7,500원
2010-16-01	북한의 정상국가화 지원방안 연구(총괄보고서)	이교덕 외	7,000원
2010-16-02	북한의 정치부문 정상국가화 지원방안	전준호 외	7,500원
2010-16-03	북한 시장 진화에 관한 복잡계 시뮬레이션	조정아 외	14,000원
2010-16-04	북한의 정상국가화를 위한 국제사회의 지원방안	민병원 외	7,500원
2011-14-01	북한정보관리체계 개선방안(총괄보고서)	황병덕 외	14,500원
2011-14-02	북한정보관리체계 개선방안(上)	황병덕 외	13,000원
2011-14-03	북한정보관리체계 개선방안(中)	황병덕 외	12,000원
2011-14-04	북한정보관리체계 개선방안(下)	황병덕 외	13,500원
2011-15-01	북한 경제발전을 위한 국제협력 프로그램 연구: 국제사회의 경험 분석(총괄보고서)	임강택, 이상연	11,000원
2011-15-02	부패의 개념과 실태 및 반부패 개혁	박형중 외	10,000원

2011-15-03 체제전환국의 시장 - 민주제도 건설 지원	박영호, 캐슬버버너니, 린리	13000원
2011-15-04 국제사회의 개발지원전략과 협력체계 연구	장형수, 김석진, 김정수	9,500원
2011-15-05 수원국의 역량발전을 위한 개발협력 전략과 사례	이중무, 김태균, 송정호	9,500원
2011-15-06 인프라 개발을 위한 국제협력 사례와 시사점	이상준, 남경민, 임을출	9,000원

논총

통일정책연구, 제18권 1호 (2009)		10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 18, No. 1 (2009)		20,000원
통일정책연구, 제18권 2호 (2009)		10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 18, No. 2 (2009)		20,000원
통일정책연구, 제19권 1호 (2010)		10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 19, No. 1 (2010)		20,000원
통일정책연구, 제19권 2호 (2010)		10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 19, No. 2 (2010)		20,000원
통일정책연구, 제20권 1호 (2011)		10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 20, No. 1 (2011)		20,000원
통일정책연구, 제20권 2호 (2011)		10,000원

북한인권백서

북한인권백서 2009	이금순 외	10,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2009	이금순 외	20,000원
북한인권백서 2010	박영호 외	20,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2010	박영호 외	20,000원
북한인권백서 2011	김국신 외	17,500원
White Paper on Human Rights in North Korea 2011	김국신 외	17,500원

기 타

2009 Lee Myung-bak Government's North Korea Policy	Suh, Jae-Jean	5,500원
2009 김정일 현지도 동향 1994-2008		15,000원
2009 The U.S.-RCK Alliance in the 21st Century	Bae, Jung-Ho, Abraham Denmark	10,000원
2009 북한의 주요현안과 한-미 전략적 공조	배정호	10,000원
2009 오바마 행정부의 출범에 따른 미-중관계의 변화와 한반도	배정호	10,000원
2010 김정일 현지도 동향 1994-2009		15,000원
2010 2010 독일통일백서		13,000원
2010 21세기 러시아의 국가전략과 한-러 전략적 동반자관계		10,500원
2010 Russian National Strategy and R.O.K.-Russian Strategic Partnership in the 21st Century		13,500원
2010 NPT 체제와 핵안보		13,000원
2010 Nuclear Security 2012: Challenges of Proliferation and Implication for the Korean Peninsula		15,000원
2010 통일 환경 평가(통일대계 연구 2010-01)	박종철 외	18,000원
2010 통일비전 개발(통일대계 연구 2010-02)	조민 외	12,000원
2010 독일의 평화통일과 통일독일 20년 발전상(통일대계 연구 2010-03)	황병덕 외	16,000원
2010 사회주의 체제전환 이후 발전상과 한반도통일-중국, 베트남 및 중동부 유럽 국가들의 사회주의 체제전환 중심(통일대계 연구 2010-04)	황병덕 외	15,000원
2010 전환기의 북한과 통일담론(통일대계 연구 2010-05)	배정호 편저	11,000원
2010 한반도 통일과 주변 4국(통일대계 연구 2010-06)	최진욱 편저	11,000원
2010 Korean Unification and the Neighboring Powers(통일대계 연구 2010-07)	최진욱 편저	13,000원
2011 남북 친화력 확대 방안(통일대계연구 2011-02)	조민 외	6,000원

2011	통일대비를 위한 국내과제(통일대계연구 2011-03)	박종철 외	13,000원
2011	통일외교 과제와 전략(통일대계연구 2011-04)	최진욱 외	13,000원
2011	US-China Relations and Korean Unification(Grand Plan for Korean Unification 2011-05)	최진욱 편저	12,000원
2011	2011년 통일에측시계구축	박영호, 김형기	7,500원
2011	한반도 통일과 동북아 4국의 입장과 역할	배정호 외	6,500원
2011	Korean Unification and the Positions and Roles of the Four Neighboring Powers	배정호 편	8,500원
2011	중국의 부상에 따른 동북아 전략환경의 변화와 한반도	배정호 편	12,000원
2011	2011 Unification Clock: When We See a Unified Korea?	Park Young-Ho, Kim Hyeong Ki	4,000원

연례정세보고서

2009	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2009~2010	7,000원
2010	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2010~2011	7,000원

통일정세분석

비매품

2008-12	한-러 정상회담 결과분석		여인곤
2009-01	2009년 북한 신년 공동사설 분석	최진욱, 전현준, 정영태, 조정아, 최수영, 박영호	박형중
2009-02	하반기('08년 7월~12월) 북한의 정세 분석	최진욱, 임순희, 전현준, 정영태, 조정아	최수영
2009-03	북한의 대남 비방 공세의 의도와 전망	최진욱, 전현준	정영태
2009-04	북한의 제12기 최고인민회의 대의원 선거 결과 분석		전현준
2009-05	2008년 북-중무역의 주요 특징		임강택, 박형중
2009-06	북한 최고인민회의 제12기 제1차 회의 결과 분석		최수영, 정영태
2009-07	한-미 정상회담 결과분석		김국신
2010-01	2010년 북한 신년 공동사설 분석		임강택 외
2010-02	북한 최고인민회의 제12기 제2차 회의 결과 분석		최수영
2010-03	김정일 방중과 중국의 전략외교		배정호, 박영호, 전병곤
2010-04	2010상반기 북한정세 분석 보고서	정영태, 이교덕, 최수영, 임순희, 조정아	
2010-05	독일통일 20주년 조망: 독일통일이 한반도 통일에 주는 시사점		황병덕
2010-06	야로슬라블 한-러 정상회담 결과 분석		여인곤
2010-07	북한 3대 세습 후계구도 분석 및 정책변화 전망		김진하
2011-01	2011년 북한 신년 공동사설 분석		최진욱 외
2011-02	미-중 정상회담의 의미와 한국의 전략적 고려사항		배정호 외
2011-03	2011년 미-중 정상회담 평가: 동북아 및 한반도에의 함의		황병덕 외
2011-04	2009년 헌법 개정 이후 북한 노동법제 동향		이규창
2011-05	최근 북한 주민의 의식변화와 정책적 시사점		임순희
2011-06	최고인민회의 제12기 제4차 회의 결과 분석		임강택, 최진욱
2011-07	중동 민주화 혁명과 한반도 전략적 함의	배정호, 박영호, 박재적, 이기현	
2011-08	북한의 여성권·아동권 관련 법 제정 동향		임순희, 김수암, 이규창
2011-09	상반기 북한정세 분석 보고서	최진욱, 임강택, 임순희, 정영태, 김진하, 한기범	

KINU정책연구시리즈

비매품

2009-01	신평화구상 실현을 위한 전략과 과제	김규륜 외
2009-02(I)	접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(I): 접경지역 평화적 이용을 위한 이론적 검토와 사례연구	손기웅 외
2009-02(II)	접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(II): 접경지역 평화적 이용을 위한 기존 제안 검토	손기웅 외
2009-03	대북정책의 대국민 확산방안	조한범 외

2009-04	통일 예측 시계 구축	박영호, 김지희
2009-05	북핵일지 1955-2009	조민, 김진하
2009-06	미국 대북방송 연구: 운용실태 및 전략을 중심으로	이원웅
2010-01	한반도 녹색성장을 위한 남북한 산림협력 법제 개선방안 예비연구	이규창
2010-02	통일 예측 시계 구축	박영호
2010-03	북한 경제개발계획 수립방안 연구: 베트남 사례를 중심으로	임강택 외
2010-04(III)	접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(III): 정책제안	손기웅 외
2010-04(IV)	접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(IV): 2010년 『코리아 접경포럼』 자료집	손기웅 외
2011-01	재스민혁명의 분석과 북한에 대한 시사점	박종철 외
2011-02	창지투(長吉圖) 선도구와 북한나선특별시, 러시아 극동지역 간 경제협력 과제	림국숙
2011-03	6자회담과 남북관계: 전망과 대책	박종철 외
2011-04	보호책임(R2P)의 이론 및 실행, 그리고 한반도에의 함의: 리비아 및 코트디부아르 사태를 중심으로	조정현
2011-05	남북러 가스관 사업의 효과, 쟁점, 과제	이윤식
2011-06	DMZ 총람: 개요, 정치·군사적 현황	손기웅 외
2011-07	DMZ 평화적 이용의 국가적 의미	손기웅 외

북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응

비매품

2009	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제4권 1호	박영호, 이금순, 김수암, 홍우택
2009	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제4권 2호	박영호, 이금순, 김수암, 홍우택
2010	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제5권 1호	김국신, 김영윤, 전현준, 이금순, 이규창
2010	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제5권 2호	김국신, 전현준, 이금순, 이규창
2011	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제6권 1호	김수암, 전현준, 이규창

Studies Series

비매품

2009-01	The Evaluation of Regime Stability in North Korea: Scenario Workshop Choi Jin-Wook, Kim Kook-Shin, Park Hyeong-Jung, Cheon Hyun-Joon, Cho Jeong-Ah, Cha Moon-Seok, Hyun Sung-Il
2009-02	Developing Inter-Korean Economic Relations for the 'Advancement of the Korean Peninsula' Lim Kang-Teag, Kim Kyu-Ryoon, Jang Hyung-Soo, Cho Han-Bum, Choi Tae-Uk
2009-03	The Everyday Lives of North Koreans Cho Jeong-Ah, Suh Jae-Jean, Lim Soon-Hee, Kim Bo-Geun, Park Young-Ja
2009-04	North Korea's Regime Maintenance Policy Since the Kim Jong-il Regime and Prospects for Change Chon Hyun-Joon, Jeung Young-Tae, Choi Soo-Young, Lee Ki-Dong
2010-01	Strategy for Encouraging North Korean Opening: Basic Direction and Sequential Tasks Choi Jinwook, Lee Kyo-Duk, Cho Jeong-Ah, Lee Jin-yeong, Cha Moon-Seok
2010-02	Unification Clock: Predicting Korean Unification Park Young Ho
2011-01	A New Approach to the National Community Unification Formula Park Jong Chul, Hong Woo Taek, Lee Kyu Chang, Kim Philo, Chun Chae Sung, Cho Seong Ryoul, Hong Ihk Pyo, Hwang Sun Hye

기 타

비매품

2010	2010 Unification Clock: When We Meet a Unified Korea	Park Young Ho
2010	In Search of New Peace on the Korean Peninsula	Kim Kyu-Ryoon

통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적 주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

2. 가입방법

- 가) 「회원 가입신청서」 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, 『International Journal of Korean Unification Studies』, 단행본 시리즈인 연구총서, 학술회의 총서, 협동연구총서, 정세분석보고서 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 구간자료 20% 할인된 가격에 구입

4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (142-728) 서울시 강북구 한천로 1307(수유동) 통일연구원
통일학술정보센터 출판정보관리팀 도서회원 담당자(pcm@kinu.or.kr)
- 나) 전화: (02)901-2559, FAX: (02)901-2547
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소 변경시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.

【글을 주실 분들께】

「통일정책연구」는 통일연구원에서 연 2회 발간하는 한국연구재단의 등재학술지입니다. 본 학술지는 북한의 실패, 한반도의 주변정세, 통일정책에 관한 논문을 편집대상으로 하고 있습니다.

통일연구원은 학계와 연구기관의 연구자들의 기고를 환영합니다. 보내실 글은 순수학술논문이어야 하며 다른 곳에 게재되거나 게재될 계획이 없는 글이어야 합니다. 보내신 글은 돌려드리지 않으며, 「통일정책연구」 심사위원의 심사후 게재 여부를 결정합니다. 그리고 저희 연구원의 편집방향과 편집기준에 따라 게재되지 않을 수도 있습니다.

원고매수는 200자 원고지 150매 내외로 집필해주시기 바랍니다. 보내실 원고는 반드시 본 연구원의 '원고 집필요령'을 참고하여 '이래야 한글' 프로그램으로 작성하셔서 연락처와 함께 E-mail로 보내주시기 바랍니다.

채택된 원고에 대해서는 소정의 고료를 지불합니다.

투고하실 분은 먼저 담당자를 통해 투고 응모신청을 해주십시오.

<원고보내실 곳>

(142-728)

서울시 강북구 한천로 1307(수유동)
통일연구원 「통일정책연구」 편집위원회

Tel: (02) 901-2566(간사)

(02) 901-2523(대표)

Fax: (02) 901-2543

E-mail: buffman@kinu.or.kr

Homepage: http://www.kinu.or.kr

【원고집필 요령】

1. 원고의 분량은 각주, 참고문헌, 표, 그림 등을 포함하여 200자 원고지 150매 내외 정도로 한다.
2. 200단어 정도의 국·영문요약문과 주제어(Key Words), 영문제목과 영문이름을 반드시 첨부·제출해야 한다.
3. 본문은 순한글을 원칙으로 하며, 외국어, 한자이름 등은 첫 번째에 한하여 한글 옆에 괄호 속에 기재한다.
4. 숫자는 아라비아 숫자로 쓰는 것을 원칙으로 하며 항목별 대소번호는 다음 예에 따른다.

예) II, 2, 나, (2), (나), (2)

5. 각주의 인명, 서명, 논문명 등은 외국어의 경우 원어대로 쓰며, 한글 혹은 국한문 혼용의 경우 한글 사용을 원칙으로 한다. 그 형식의 범례는 다음과 같다.

(1) 저서:

김 덕, 『국제질서의 전환과 한반도』 (서울: 도서출판 오름, 2000), p. 100.

Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies* (New Haven, Conn.: Yale University Press, 1968), p. 15.

(2) 논문:

김병로, “북한의 식량난이 사회통합에 미치는 영향,” 『통일연구논총』, 제7권 1호 (1998), p. 135.

Richard J. Anderson, “Marxism and Secular Faith,” *American Political Science Review*, Vol. 79, No. 3 (September 1965), pp. 627-640.

(3) 신문:

The Korea Times, May 18, 1999.

『한겨레신문』, 1999년 5월 18일.

(4) 인터넷 자료:

<www.kinu.or.kr/elec_lib/library.html> (검색일: 2002.1.15)

6. 앞에서 인용한 저서·논문을 재차 인용할 경우

(1) 저서:

<바로 위 각주에서 인용한 경우>

위의 책, p. 102.

Ibid., p. 22.

<바로 위의 각주가 아니며 앞에서 인용한 경우>

김 덕, 『국제질서의 전환과 한반도』, p. 102.

Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, p. 15.

(2) 논문:

<바로 위 각주에서 인용한 경우>

위의 글, p. 137.

Ibid., p. 629.

<바로 위의 각주가 아니며 앞에서 인용한 경우>

김병로, “북한의 식량난이 사회통합에 미치는 영향,” p. 137.

Richard J. Anderson, “Marxism and Secular Faith,” p. 635.

(3) 신문:

위의 신문, 1999년 5월 18일.

Ibid., December 25, 1999.

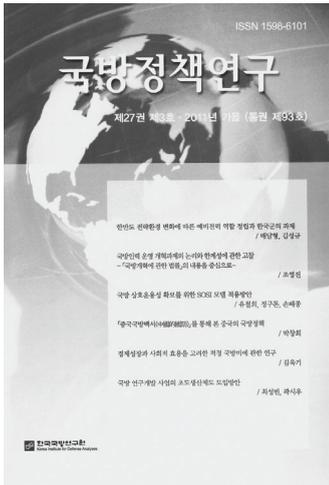
(4) 인터넷 자료:

위의 인터넷 자료

Ibid.

7. 그림이나 도표의 경우 출처를 기재하며 그 형식은 각주와 같다. 출처와 각주가 반복될 경우에는 재인용의 예에 따른다.
8. 감사의 말이나 연구비의 출처를 밝힐 필요가 있을 경우에는 원고제목 우측 상단에 별표(*)를 하여 각주로 기재할 수 있다.

『국방정책연구』



제27권 제3호 · 2011년 가을(통권 제93호)

- 한반도 전략환경 변화에 따른 예비전력 역할 정립과 한국군의 과제 / 배달형, 김성규
- 국방인력 운영 개혁과제의 논리와 한계성에 관한 고찰 - 『국방개혁에 관한 법률』의 내용을 중심으로 - / 조영진
- 국방 상호운용성 확보를 위한 SOSI 모델 적용방안 / 유철희, 정구돈, 손태중
- 『중국국방백서(中國的國防)』를 통해 본 중국의 국방정책 / 박창희
- 경제성장과 사회적 효용을 고려한 적정 국방비에 관한 연구 / 김욱기
- 국방 연구개발 사업의 초도생산제도 도입방안 / 최성빈, 박시우

■ 투고를 환영합니다 ■

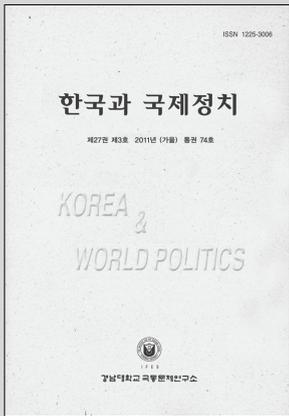
『국방정책연구』는 국방과 관련한 제반 문제를 이론적·실증적으로 다룬 논문과 연구 자료를 수록하는 전문학술지로서 2008년 한국연구재단의 국내학술지평가에서 “등재학술지”로 선정되었습니다. 학계와 연구기관의 연구자들, 관련 업무 전문가들의 투고를 환영합니다. 다음을 참고하시어 적극적인 기고를 바랍니다.

- A. 다른 곳에 발표되었거나 발표될 예정으로 있는 글이어서는 아니 되며, 순수한 창작 논문이 아닌 경우에는(연구 프로젝트의 요약이나 재정리 등) 그 내용을 밝혀야 합니다.
- B. 기고된 글은 본지의 편집 방향과 기준에 따라 실리지 않을 수도 있으며, 본지는 기고된 원고의 반환에 대해서 책임지지 않습니다.

※ 원고 보내실 곳 : 한국국방연구원 KIDA Press 『국방정책연구』 담당
주소/서울특별시 동대문구 회기로 37번지 (우편번호: 130-012)

E-mail/jdps@kida.re.kr 전화/ 02)961-1291 팩스/ 02)961-1171

한국과 국제정치



『한국과 국제정치』는 1985년 창간되어 연 4회 발간되는 국문 정기간행물로서 남북한의 대내외 정치와 한반도의 주변 정세 및 통일전략, 그리고 미·중·러·일 및 아시아 국가들의 정치경제와 외교안보 정책을 다루는 전문 학술지입니다.

2004년 한국연구재단(구 학진)의 등재지로 선정되는 등 꾸준한 질적 발전을 이루어 왔으며, 앞으로도 “한반도와 동북아 평화번영을 위해” 학술적 분석과 이론 형성에 이바지하는 학술지를 지향할 것입니다.

□ 제27권 제3호, 2011년(가을) 통권 74호 □

- 관계적 계약이론과 한미 전략동맹에서의 잔여통제권 문제 / 이수형(국가안보전략연구소 연구위원)
- ‘서로주체적 통합’의 개념 / 김학노(영남대 정치외교학과 교수)
- 월츠의 환영(幻影) / 양준희(경희대 국제대학 부교수) · 박건영(가톨릭대 국제학부 교수)
- 한국에서 정치 균열 구조의 역사적 기원: 립셋-록칸 모델의 적용 / 강원택(서울대 정치외교학부 부교수)
- 지역민 호감도가 정당지지에 미치는 영향 / 이갑윤(서강대 정치외교학과 교수) · 박정석(한국리서치 여론조사부 연구원)
- 문화적 세계관, 민주주의적 지지, 그리고 민주주의 공고화 / 박영환 · 이상우 · 김정도 (영남대 정치외교학과 시간강사)

『한국과 국제정치』 원고모집 안내

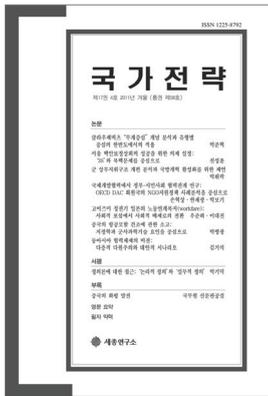
보내실 글은 순수 학술논문이어야 하며, 다른 곳에 게재되었거나 게재될 계획이 없는 것이어야 합니다. 보내신 글은 소정의 심사과정을 거쳐 게재 여부를 결정하며, 출판된 논문의 저작권은 경남대 극동문제연구소에 귀속됩니다.

- 발 간 일: 3/ 6/ 9/ 12월 말일
- 원고분량: 200자 원고지 120매 내외 (최대 150매 이하)
- 원고접수: (110-230) 서울시 종로구 삼청동 28-42
경남대 극동문제연구소 『한국과 국제정치』 편집실
전화: 02) 3700-0702 (김혜경)
이메일 접수: ifes@kyungnam.ac.kr

『국가전략』

『국가전략』은 세종연구소에서 연 4회 발간하고 있는 정책지향성을 지닌 심사제 학술지로서, 국가이익을 신장시키기 위한 국가전략을 모색하는 학문적 논의의 장을 마련하는 것을 목적으로 하고 있습니다. 본 학술지는 2002년 12월 한국학술재단의 국내학술지 평가에서 “등재학술지”로 선정되었습니다. 앞으로도 더욱 많은 사랑과 관심으로 『국가전략』을 보아 주시고 아낌없는 성원과 지도편달을 부탁드립니다.

■ 제17권 4호 2011년 겨울호 (통권 제56호) ■



【논문】

- 클라우드비즈 “무계중심” 개념 분석과 유형별 중심의 한반도에서의 적용/박준혁
- 서울 핵안보정상회의 성공을 위한 의제 설정: '3S'와 북핵 문제를 중심으로/전성훈
- 군 상부지휘구조 개편 분석과 국방개혁 활성화를 위한 제언 /박휘락
- 국제개발협력에서 정부-시민사회 협력관계 연구: OECD DAC 회원국의 NGO지원정책 사례분석을 중심으로 /손혁상·한재광·박보기
- 고이즈미 정권기 일본의 노동연계복지(Workfare): 사회적 포섭에서 사회적 배제로의 전환/우준희·이대진
- 중국의 항공모함 건조에 관한 소고: 지정학과 군사과학기술 요인을 중심으로/박병광
- 동아시아 협력체제의 비전: 다층적 다원주의와 대안적 시나리오/김기석

【서평】

정의론에 대한 접근: '논리적 정의'와 '실무적 정의'/박기덕

【부록】

중국의 화평 발전

『국가전략』 원고 공모

- ▶ 보내실 글은 시사성과 학술성을 갖춘 논문이어야 하며, 다른 곳에 게재되었거나 게재될 계획이 없는 것이어야 합니다. 보내신 글은 돌려드리지 않으며 소정의 심사과정을 거쳐 게재여부를 결정하고, 출판된 원고에는 소정의 원고료를 지급합니다.
- ▶ 보내실 원고는 200자 원고지 내외의 길이로 제출하되, 어떤 경우에도 150매를 넘지 않아야 합니다. 원고는 반드시 『국가전략』 '원고집필 요령'에 따라 '아래아 한글'이나 'MS워드'로 작성하셔야 합니다. 응모시에는 원고와 200자 내외의 '논문 요약문' 그리고 투고자의 주소, 전화·휴대폰·팩스번호, E-mail 주소를 함께 보내셔야 합니다.
- ▶ 자세한 내용은 아래의 연락처로 문의하시기 바랍니다.

031-750-7614, 031-754-0100(Fax), public@sejong.org (『국가전략』 편집위원회 간사)



통일정책연구 제20권 2호 2011

통일연구원 www.kinu.or.kr