

2012  
통일로

제31회 대학(원)생 통일논문 현상공모 입선작

논문집



통일부 통일교육원

이 책자는 「제31회 대학(원)생 통일논문 현상공모」 입선작  
모음집으로, 논문의 내용이 통일부의 공식 입장과 반드시  
일치하는 것은 아닙니다.

# 목 차

## ■ 최우수

[학부 · 대학원 공통]

- ✿ 스마트시대의 통일 및 북한 정보 애플리케이션(앱) 활성화 방안 ..... 5  
김민중 | 고려대학교 사회학과

## ■ 우수

[학부]

- ✿ 남북교류협력과 민사소송의 법적 쟁점 ..... 47  
백지열 · 이나연 | 서울대학교 법학부
- ✿ 대학생들이 북한문제에 대한 관심을 지속 및 확장하도록 돕는  
경로에 대한 분석과 제언 ..... 107  
이주량 | 이화여자대학교 영어영문학과

[대학원]

- ✿ 통일을 대비하는 보건의료체계의 확립 ..... 149  
-일차의료 확립을 위한 주치의/비주치의 혼용 전략을 중심으로-  
임민혁 | 서울대학교 대학원 의학과
- ✿ 통일 이후 외국인의 대북 투자 승계 검토 ..... 197  
손지영 | 이화여자대학교 대학원 법학과

## ■ 장려

[학부]

- ✿ 대학생들의 탈북자에 대한 태도가 수용의도 및 수용에 미치는  
영향에 관한 실증 연구 ..... 239  
이민의 · 정주호 | 안양대학교 도시행정학과

- ✿ 통일 후 북한의 국가부채 승계에 대한 국제법적 연구 ..... 285  
 -국가 관행과 UN조약을 중심으로-  
 심인혜 | 연세대학교 정치외교학과
  
- ✿ 남북관계 드라마가 대학생의 통일인식에 미치는 영향 분석 ..... 313  
 이병진 | 건국대학교 행정학과
  
- ✿ 통일 후 북한지역에 대한 불법청산의 법적 연구 ..... 345  
 -독일 통일 과정에서 행해진 불법청산을 바탕으로-  
 문용석 | 한동대학교 법학부

[대학원]

- ✿ 북한 순천지역을 통해 본 경제난 이후의 주민생산 연구 ..... 371  
 정윤미 | 이화여자대학교 대학원 북한학과
  
- ✿ 2009~2012년 「경제연구」에 드러난 북한의 정보화 담론 분석 .... 401  
 김유연 | 이화여자대학교 대학원 북한학과
  
- ✿ 기후변화로 인하여 남북한에 야기되는 피해  
 구제방안에 관한 연구 ..... 427  
 -남북환경협력과 법적구속력 확립을 통한 2020년 새로운  
 기후변화체제 구축을 중심으로-  
 김재완 | 동국대학교 법무대학원 법학과
  
- ✿ 국제신탁(Trust Fund) 설립을 통한 중장기적  
 북한 보건의료 지원에 관한 연구 ..... 581  
 심은용 · 유성현 | 한국외국어대학교 대학원 정치외교학과

최우수

# 스마트시대의 통일 및 북한 정보 애플리케이션(앱) 활성화 방안

고려대학교 사회학과 김민중

## 《 목 차 》

### 【요약문】

### 【본 문】

- I. 서론
- II. 통일 및 북한 관련 애플리케이션(앱) 현황
- III. ‘북한단축키’ 예시 분석
- IV. 통일 및 북한 관련 애플리케이션(앱) 인식 설문조사
- V. 활성화 방안

### 【참고문헌】

### 【설문지】



【요약문】

## 스마트시대의 통일 및 북한 정보 애플리케이션(앱) 활성화 방안

스마트폰, 태블릿 PC(스마트 패드), 스마트 TV 등과 같은 스마트 기기들의 대중화로 스마트 시대가 도래하고 있다. 올 8월 국내 스마트폰 가입자 수는 3천만 명을 넘어섰고 응용 프로그램인 애플리케이션 수는 안드로이드와 iOS에서 각각 65만개, 60만개를 상회하고 있다.

이러한 가운데 통일 및 북한과 관련한 앱들도 찾아 볼 수 있다. ‘통일 세상동화’, ‘북한단축키’, ‘조선사진기’ 등이 바로 그것들이다. 그러나 통일 및 북한 관련 앱들은 좀 더 신중하게 접근해야 할 필요가 있다. 이는 개발의 주체에 대한 제약이 없기 때문에 허위 정보를 담은 앱이 유포될 가능성이 있고 통일 및 북한 관련 앱이라고 해서 반드시 화제가 되는 것도 아니기 때문이다.

올바른 통일 및 북한 정보가 보다 많은 사람들에게 알려져야 관련 문제들에 대한 균형 잡힌 시선을 가질 수 있고 이는 곧 통일 분위기 조성은 물론 통일 단계에서도 큰 효과를 발휘할 것이라는 것은 의심할 여지가 없다. 따라서 스마트 시대에 통일 및 북한 정보를 어떻게 다루어야 하는지 전략적인 접근이 필요하다.

그러므로 본 연구는 앱 스토어에 등록되어 있는 통일 및 북한 관련 앱들에 대한 전체적인 조사와 더불어 보다 세밀한 접근이 가능한 예시 조사를 하여 정확한 현황 파악과(Ⅱ) 분석을 하고(Ⅲ), ‘통일 및 북한 관련 애플리케이션(앱) 인식 설문조사’를 실시하여(Ⅳ) 도출된 결과를 바탕으로 스마트 시대의 성공적인 통일 및 북한 정보 애플리케이션(앱) 활성화 방안을 찾고자 하였다.

전체 현황 조사에서는 통일 및 북한 관련 앱은 안드로이드 30개, iOS 7개로 조사되었다. 이 중 영문앱이 각각 13개, 3개(국문·영문을 동시에 제공하는

앱 1개 포함)로 외국인들의 관심을 알 수 있었다. 내용으로는 북한의 기본 정보를 제공하는 앱부터 사진 합성 기능을 제공하는 앱까지 다양했다. 그러나 관련 앱들은 다운로드가 1000회 이상을 넘는 비율이 16.6%에 그쳐 평균 값인 36.9%에 크게 미치지 못하는 것으로 나타나 통일 및 북한관련 앱이 사람들의 관심을 받지 못하고 있는 것으로 조사되었다.

‘북한단축키’ 예시 분석에서는 어떤 앱이 언론에 노출되거나 그 앱이 속한 카테고리가 사람들의 관심을 받을 때 해당 앱에 대한 다운로드는 어떤 변화를 나타내는지 그리고 국가별 다운로드는 어떠한 분포를 보여 주는지 알아보기 위해 설계하였다. 그 결과 언론에 노출 되었을 경우는 물론이고 ‘북한’에 대한 관심이 집중될 때 ‘북한단축키’의 다운로드 횟수 역시 상승하는 모습을 보여 관련 카테고리에 대한 관심이 해당 콘텐츠에 대한 관심으로 이어진다는 것을 입증하였다. 한편 국가별 다운로드 분포에서는 국문앱인데도 불구하고 iOS의 경우 무려 1/5이 해외에서 다운로드가 이루어져 앱을 활용한 방법이 해외에 있는 교포들이나 외국인들에게도 한국의 통일 및 북한 문제를 알릴 수 있는 좋은 기회가 될 수 있음을 발견하였다.

‘통일 및 북한 관련 스마트폰 애플리케이션(앱) 인식 설문조사’는 전국의 안드로이드 및 iOS 스마트폰 이용자들 200명을 대상으로 실시하였다. 사람들은 통일 및 북한 정보 스마트폰 애플리케이션이 필요하다고 생각하였고 (47.5%) 북한 정보와(43%) 최신 뉴스(27.5%)를 이용하길 원했다. 그러나 이미 관련 앱이 존재하고 있으므로 기존 앱에 대한 관리 및 홍보가 필요해 보였다. 응답자들은 정부가 앱을 개발하여야 한다고 대답하였고(51%) 무료로 이용하길 원했다.(65%) 이는 통일 및 북한 정보가 공익적인 성격이 강하고 정부가 개발한 앱들은 일반적으로 무료로 배포된다는 점에서 기인하는 것으로 판단된다. 한편 통일 및 북한 정보 앱의 활성화가 남북관계 개선 및 통일에 기여할 것이라고 생각하는지에 대해서는 긍정(36.5%) 및 중립의견이 (36.5%) 많았고 앱이 외국어 버전으로도 개발이 필요하다는데 동의하였다. (65%) 업데이트의 주기로는 1 ~ 3개월이(78.5%) 다수를 차지하여 그만큼 관리가 요구되었으며 용량의 크기는 작은 크기의 용량의 앱을 선호하였지만



(30MB 미만 48%) 큰 크기의 용량의 앱도 괜찮다는 의견이 많아 대조를 이루었다.(50MB 이상 31%) 또한 앞으로 하드웨어 및 통신기술이 발전함에 따라 더 큰 용량의 앱 개발도 부담이 줄어들 것으로 예측된다. 마지막으로 현재 통일 및 북한 정보 앱의 가장 큰 문제점은 ‘기존 앱들에 대한 홍보가 필요하다.’(73건)는 의견이었고 ‘내용에 대한 신뢰도가 떨어진다.’(56건)는 의견이 그 뒤를 이었다 ‘애플리케이션(앱)의 수가 부족하다.’는 의견은 32건에 그쳐 새로운 앱을 개발하기 보다는 기존 앱에 대해서 사람들이 알 수 있도록 더 많은 홍보를 하고 정보의 신뢰도를 위해서 전체적인 관리가 필요해 보였다.

이러한 조사 및 분석 결과에 따라 통일 및 북한 정보 애플리케이션(앱)의 활성화 방안을 정리해보면 다음과 같다.

첫째, 홍보에 많은 노력을 해야 한다. 상당한 시간과 비용을 들여 만든 앱이 있음에도 불구하고 많은 사람들이 통일 및 북한 관련 앱이 있는지조차 모르고 있다. 따라서 언론매체나 자체 홈페이지 및 SNS를 통해 이런 앱이 있다는 것을 꾸준히 알려야 한다. 앱을 다운로드 받고 리뷰를 남겨 주는 사람들을 대상으로 소정의 사은품을 주는 이벤트를 열어주는 것도 좋은 방법이 될 수 있다. 또한 앞으로 개발되고 있는 앱이 있다면 런칭 시기를 잘 선택해야 한다. ‘북한단축키’ 예시 분석에서 확인된 바와 같이 관련 분야의 이슈는 연관 콘텐츠들에게도 직접적인 영향력을 행사한다. 일반적으로 북한에 대한 관심이 고조 될 때는 4월 15일 김일성 출생일, 9월 9일 북한 정권수립일 등이 있고 김정일 사후 북한 이슈가 빈번하게 조명을 받는 요즘 같은 때에 앱을 런칭해도 홍보 효과를 극대화 시킬 수 있다.

둘째, 정기적인 업데이트를 해야 한다. 통일부의 ‘통일골든벨’의 경우 ‘2012 북한이해’가 나온 현재에도 ‘2010 북한이해’를 기초자료로 사용하고 있다. 사람들은 최신정보를 원한다. 관리 및 업데이트는 반드시 사람들의 관심을 받기 위해서만이 아니라 올바른 최신 정보를 사람들에게 알려주는 측면에서도 중요한 부분이다. 만약 앱이 관리가 되지 않고 오랜 시간 방치 된다면 관련 앱들에 대한 부정적인 인식을 심어줄 수 있으므로 앱 스토어에서 내리는 것이 옳다.

셋째, 되도록이면 정부가 직접 앱을 개발 및 관리할 필요가 있다. 사람

들은 통일 및 북한 정보에 대해서 공익적 성격의 정보로 인식을 하고 있다. 또한 통일 및 북한 정보에 대한 신뢰성에 상당한 의구심을 가지고 있다. 이러한 상황에서 정보가 검증되지 않은 앱들이 유포된다면 기존의 건전한 앱들에게도 부정적인 영향을 미칠 수 있다.

넷째, 사람들이 원하는 정보를 수준 높게 만들어야 한다. 현 상황에 대해 사람들은 관련 앱이 부족하다는 것에 동의하지만 보다 더 심각한 문제로 홍보와 신뢰도에 무게를 두고 있다. 이것은 콘텐츠 숫자만 늘여가는 무분별한 개발은 결코 사람들에게 다가가기 어렵다는 의미이다. 또한 불분명한 개발자들이 오류가 많은 비공식 앱을 만들어내고 있다. 따라서 기존 앱에 대한 지속적인 홍보 및 관리가 필요하고 새로 앱을 만들 경우에는 철저한 사전 조사로 반드시 필요한 앱을 수준 높게 만들어 정보의 중심이 되어야한다.

다섯째, 외국어 버전 앱 개발이 필요하다. 외국인들은 통일 및 북한 문제에 많은 관심을 나타낸다. 심지어 그들 스스로 앱을 만들기도 하지만 체계적인 정보는 보기 어렵고 뉴스 정도가 전부이다. 통일 및 북한과 관련된 문제는 국내 상황으로만 정리되지 않는다. 그런 만큼 관련 정보들을 외국어 버전으로도 개발하여 한국의 평화 통일 의지를 널리 알리는 것도 좋을 것이다.

여섯째, 다양한 눈높이에 맞춘 애플리케이션을 만들어야 한다. 특히 상당수가 통일에 회의적인 시각을 가지고 있는 젊은 층에게는 책이나 신문 같은 전통매체들보다 애플리케이션을 통한 교육이 보다 더 효과적일 수 있다. 게다가 누구보다도 스마트폰을 많이 이용하는 세대가 바로 2030세대이다. 이미 교육 분야에서는 수많은 앱들이 상당한 호응을 얻고 있다. 통일 교육 역시 맞춤형 개발을 한다면 분명 좋은 반응이 있을 것이다.

스마트시대의 가장 큰 강점이 소통이다. 누구나 쉽게 스마트기기를 이용하여 관계를 형성한다. 전 국민적인 공감대가 필요한 통일도 누구에게나 쉽고 편리하게 다가갈 수 있는 대상이 되어야 한다고 생각한다. 올바른 통일 및 북한 정보가 많은 사람들에게 읽혀질수록 우리들에게 통일로 가는 창구 역할을 할 것이기 때문이다. 성공적인 통일 및 북한 정보 애플리케이션이 필요한 이유가 여기에 있다.

## I. 서론

### 1. 연구배경 및 목적

스마트폰, 테블릿 PC(스마트 패드), 스마트 TV 등과 같은 스마트 기기들의 대중화로 스마트 시대가 도래하고 있다. 2009년 11월 애플(Apple)사의 아이폰(iPhone)이 도입되었을 당시 80만 명에 불과하던 국내 스마트폰 가입자 수는 2011년 3월에 천만 명, 같은 해 10월에 2천만 명을 돌파하였고 올해 8월에는 3천만 명을 넘어섰다.<sup>1)</sup> 국민 10명중 6명이 스마트폰을 이용하는 셈이다.

스마트 기기들의 초고속 보급은 사람들의 일상 전반을 변화시키고 있다. 사람들은 언제 어디서나 인터넷을 이용해 이메일과 뉴스를 확인하고 페이스북, 트위터와 같은 SNS(Social Network Service)로 소통하며 원하는 애플리케이션(Application)을 다운로드 받아 수많은 정보를 간편하게 이용한다.

방송통신위원회의 ‘2011년 하반기 스마트폰 이용실태조사’에 따르면 스마트폰 사용자들은 일평균 2.4시간 스마트폰을 사용하고, 스마트폰을 이용하여 인터넷을 하루 1회 이상 접속한다는 사람이 전체 이용자 수의 87.1%였고 이들의 일평균 인터넷 이용시간은 87분으로 나타나 1차 조사(2010년 7월, 59.4분) 대비 약 30분가량 크게 증가하였다. 또한 스마트폰을 통한 SNS 이용 경험자는 56.1%에 달했고 이들의 일평균 SNS 이용시간은 46.1분으로 나타났다.

이렇게 스마트 기기들과 사람들의 접촉빈도가 증가함에 따라 관련 콘텐츠들도 폭발적으로 증가하고 있다. 관공서나 기업은 물론 개인들까지도 각자의 목적에 따라 애플리케이션(Application)을 개발하고 있다. 현재 모바일 OS(Operating System)의 양강구도를 형성하고 있는 애플사와 구글사의 앱

1) “스마트폰 가입자 3천만 명 돌파”, <KBS 뉴스>, 2012.8.22.

<http://news.kbs.co.kr/economic/2012/08/22/2522883.html> (검색일 : 2012.8.22)

스토어(App Store)에 등록된 애플리케이션 수는 각각 65만개, 60만개를 상회하고 있다.<sup>2)</sup>

새로운 환경 속에서 통일 및 북한정보 역시 찾아볼 수 있다. 통일부는 통일부 공식 앱(App)을 비롯하여 슈퍼스타 통일송, 통일세상동화, 인터넷 통일방송 등의 앱들을 개발하였고 페이스북, 트위터, 미투데이 등의 SNS 채널을 운영하고 있다.

한편 본 연구자는 2011년 11월 말 안드로이드 최초로 다양한 북한 정보를 담은 앱을 개발하여 ‘북한단축키’라는 이름으로 앱 스토어에 등록시켰다.<sup>3)</sup> 이 앱은 출시한달 만에 다운로드 횟수 만 건과 앱 스토어의 교육 분야 신규 앱 카테고리에서 1위를 기록하였다. 이후 통일부의 후원을 받아 ‘북한단축키 시즌2’로 업그레이드 하였다.

이외에도 프랑스의 전문 사진작가인 에릭 라프로그(Eric Lafforgue)가 지난 2008년부터 4차례에 걸쳐 방북해 찍은 1142점의 북한 사진을 올린 포토피디아(Fotopedia) 북한편<sup>4)</sup>, 천안함 사건에 대한 민군합동조사단 발표에서 어뢰가 북한의 것임을 증명하는 근거가 된 ‘1번’이라는 글씨를 이용해서 어떤 사진이든 ‘1번’이라고 표시되게 만들어주는 ‘조선 사진기’ 앱<sup>5)</sup>이 화제가 된 바 있다.

그러나 통일 및 북한 관련 콘텐츠들은 좀 더 신중하게 접근해야할 필요가 있다. 이는 개발의 주체에 대한 제약이 없기 때문에 허위 정보나 논란을 야기 시킬 수 있는 정보를 담은 앱이 유포될 가능성이 있기 때문이다. 실제로 지난 2월 軍은 ‘나꼼수’ 등을 중복 앱으로 규정하고 삭제할 것을 지시한바 있다.<sup>6)</sup> 또한 인터넷 기반인 앱 스토어의 등록은 세계 시장에 내놓는 것을

---

2) “어느덧 60만개의 앱, 안드로이드의 발전”, <IT동아>, 2012.8.14.

<http://it.donga.com/plan/10425> (검색일 : 2012.8.15)

3) “김정은 가계도 일일이 수집해 북한 앱 만든 북한학과 대학생”, <조선일보>, 2011.12.2. 35면

4) “화제가 된 포토피디아 북한편”, <연합뉴스>, 2011.7.6.

<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0005148730>  
(검색일 : 2012.8.3.)

5) “무엇이든 북한산으로... ‘조선사진기’ 어플 화제”, <매일경제>, 2010.5.30.

<http://news.mk.co.kr/newsRead.php?year=2010&no=277797> (검색일 : 2012.8.3.)

6) “군 ‘나꼼수’ 등 중복 앱 삭제지시 논란”, <YTN>, 2012.2.3.

의미하는 것이기 때문에 더 많은 가능성과 위험성을 동시에 수반하는 것과 같다. 그리고 통일 및 북한 관련 앱이라고 해서 반드시 화제가 되는 것은 아니다. 사람들이 원하는 수준의 정보를 담지 못할 경우 그 앱은 실패하기 십상이다. 실제로 많은 앱들이 주목을 받지 못한 채 사라지고 있다.

올바른 통일 및 북한 정보가 보다 많은 사람들에게 읽혀져야 관련 문제들에 대한 균형 잡힌 시선을 가질 수 있고 이는 곧 통일 분위기 조성은 물론 통일 단계에서도 큰 효과를 발휘할 것이라는 것은 의심할 여지가 없다. 특히 20대의 71.6%, 30대의 52.4%가 스마트 기기를 이용한다는 점은<sup>7)</sup> 통일에 회의적인 청년층들에 대한 통일교육과 의식개선에 큰 도움이 될 수 있다.<sup>8)</sup> 이렇게 강력하게 등장하고 있는 스마트 패러다임은 통일교육에 있어서도 한 단계 도약할 수 있는 기회가 되기에 충분한 조건을 갖추고 있다.

그럼에도 불구하고 스마트폰이 대중화 된 환경 속에서 통일 및 북한 정보를 점검하고 발전을 모색할 수 있는 맥락의 연구는 미비한 실정이다. 따라서 스마트 시대에 통일 및 북한 정보를 어떻게 다루어야 하는지 전략적인 접근이 필요하다.

그러므로 본 연구는 앱 스토어에 등록되어 있는 통일 및 북한 관련 앱들에 대한 전체적인 조사와 더불어 보다 세밀한 접근이 가능한 예시 조사를 하여 정확한 현황 파악과(II) 분석을 하고(III), ‘통일 및 북한 관련 애플리케이션(앱) 인식 설문조사’를 실시하여(IV) 도출된 결과를 바탕으로 스마트 시대의 성공적인 통일 및 북한 정보 애플리케이션(앱) 활성화 방안을 찾고자 한다.

[http://www.ytn.co.kr/\\_ln/0101\\_201202031258009004](http://www.ytn.co.kr/_ln/0101_201202031258009004) (검색일 : 2012.8.3.)

7) 한국인터넷진흥원 (2011). 『2011년 무선인터넷이용실태조사』, 한국인터넷진흥원, p. 14  
 8) 민주평화통일자문회의(민주평통)가 지난 4월 전국 16개 광역시·도에 거주하는 1천명(만 19세 이상, 40세 미만)을 대상으로 벌인 ‘청년 통일의식 여론조사’ 결과에 따르면 현 상태에서 통일에 대해 ‘하루빨리 이뤄져야 한다.’(7.8%), ‘점진적으로 이뤄져야 한다.’(61.6%) 등 총 69.4%가 통일에 찬성했다. 이에 비해 ‘현 상태에서 공존해야 한다.’(25.4%), ‘통일은 필요하지 않다.’(4.7%)는 의견을 보여 통일에 회의적인 시각이 30.1% 가량으로 나타났다.

## 2. 용어정리

### 1) 스마트 시대

스마트 기기의 대중화로 정보이용과 커뮤니케이션 방식을 급격히 바꾸며 새로운 라이프 스타일이 형성되고 전통적인 모바일 전문 기업뿐 아니라 금융, 언론, 제조, 유통 등 다양한 타 산업에 컨버전스(Convergence) 비즈니스 기회가 도래하는 시대를 뜻한다.<sup>9)</sup> 새로운 라이프 스타일이란 스마트폰 하나로 정보습득, 업무수행, 사회적 관계 형성, 여가활용 등을 해결하는 신 모바일 족의 생활 패턴을 의미한다.<sup>10)</sup>

### 2) 스마트폰(Smart Phone)

스마트폰은 일반 PC와 같이 운영체제(OS)를 탑재한 고기능 이동통신단말기로 네트워크를 이용한 서비스에 초점을 맞추고 있다.<sup>11)</sup> 다양한 애플리케이션(Application)을 다운로드 받아 설치·구동할 수 있어 ‘손 안의 PC’라고도 불린다. 스마트폰 종류에는 아이폰, 갤럭시, 옵티머스, 블랙베리 등이 있다.

### 3) 애플리케이션(Application)

애플리케이션은 스마트 기기에 최적화된 응용프로그램으로 게임, 교육, 교통, 금융, 뉴스, 사진, 커뮤니케이션 등 다양한 분야에 수많은 애플리케이션들이 있다. 누구나 애플리케이션을 개발할 수 있으며 개발된 앱은 앱 스토어를 통해 거래된다. 명칭은 어플리케이션이라고도 하며 짧게 줄여서 ‘앱’ 또는 ‘어플’이라고도 한다. 본 연구에서는 ‘앱’을 주로 사용한다.

---

9) 권성인 (2011). “스마트시대의 서비스 패러다임”, 『정보보호학회지』, 한국정보보호학회, 제21권 제3호, pp. 1~17

10) 권기덕 외 4명 (2010). “스마트폰이 열어가는 미래”, 『CEO Information』, 삼성경제연구소, 741호 p. 51

11) 데이코산업연구소 (2011). 『차세대 스마트패드와 관련산업의 개발동향 및 시장분석』, 데이코산업연구소, p. 75

#### 4) 앱 스토어(App Store)

애플리케이션 스토어(Application Store)의 줄임말로 쉽게 말해 ‘앱’을 사고 팔 수 있는 온라인 장터(Marketplace)이다. 운영체제 별로 iOS의 앱 스토어, 안드로이드의 구글 플레이, 심비안의 오비스토어 등이 있다. 따라서 앱 스토어의 정확한 명칭은 본래 애플사의 앱 스토어를 뜻하지만 앱 장터라는 의미로 일반적인 명사로 쓰인다.<sup>12)</sup> 본 연구에서는 ‘앱 스토어’를 사용한다.

## II. 통일 및 북한 관련 애플리케이션(앱) 현황

### 1. 조사 대상

먼저 어떤 운영 체제를 대상으로 조사 할 것인지에 대한 선택이 선행 되어야 한다. 스마트폰들은 PC와 같이 운영체제, 즉 OS(Operating System)를 통해 구동되기 때문이다. 이는 OS마다 각기 다른 앱 스토어를 가지고 있다는 의미로 ‘A’라는 앱이 어느 한 OS의 앱스토어에만 개발·등록되었다면 다른 OS의 앱스토어에는 그 앱이 존재하지 않는 것과 같다. OS는 안드로이드, iOS, 심비안, 바다 등 몇 가지가 있지만 구글사의 안드로이드와 애플사의 iOS가 점유율을 독식하고 있다. 시장 조사기관인 IDC는 이 두 운영체제가 지난 2분기 세계 스마트폰 출하량의 85%를 점유한 것으로 집계됐다고 발표했다.<sup>13)</sup> 또한 국내 스마트폰 OS 점유율은 안드로이드가 70.3%, iOS가 19.9%로 총 90.2%를 양 진영이 차지하고 있는 것으로 나타났다.<sup>14)</sup> 따라서 애플리케이션 현황은 이 두 OS를 대상으로 하였다.

12) “앱 스토어”, <한국 브리태니커 온라인>, 2012.8.3.

[http://preview.britannica.co.kr/bol/topic.asp?article\\_id=b15a0495n10](http://preview.britannica.co.kr/bol/topic.asp?article_id=b15a0495n10) (검색일자 : 2012.8.3)

13) “안드로이드- iOS “스마트폰 시장 85% 점유””, <아이뉴스 24>, 2012.8.9.

[http://news.inews24.com/php/news\\_view.php?g\\_serial=679945&g\\_menu=020800&rrf=nv](http://news.inews24.com/php/news_view.php?g_serial=679945&g_menu=020800&rrf=nv) (검색일 : 2012.8.12)

14) “[2011국감]안드로이드 국내 스마트폰 점유율 70%”, <이데일리>, 2011.9.21.

<http://www.edaily.co.kr/news/NewsRead.edy?SCD=DC13&newsid=01131606596382416&DCD=A01404&OutLnkChk=Y> (검색일 : 2012.8.14)

다음으로 어떤 키워드를 검색어로 할 것인지에 대해서는 ‘통일’과 ‘북한’으로 하였고 영문으로는 ‘Unification’과 ‘North Korea’로 하여 검색되는 모든 대상에 대하여 조사하였다. 그리고 어떤 애플리케이션이 통일 및 북한과 관련이 있는지에 대한 분류가 필요했다. 예를 들어 ‘통일’을 검색했을 경우 한국의 분단현실과 대비되는 용어로서의 ‘통일’이 아닌 ‘통일 찬송가’와 같은 무관한 앱이 검색이 되고 반드시 통일교육 목적의 앱만이 있는 것이 아니기 때문이다. 이에 따라 연관성은 다소 부족하더라도 앱의 제목과 설명에 전자와 같은 의미의 ‘통일’과 ‘북한’이 포함되면 통일 및 북한과 관련있는 앱으로 설정하였다. 한편 검색일은 2012년 8월 13일 기준이다.

전체 현황조사는 검색 순위, 이름, 개발자, 내용, 다운로드 분포, 용량, 최신 업데이트 날짜, 리뷰 및 평점을 기준으로 삼았다. 그러나 안드로이드와 iOS는 정보공개 범위에서 다른 점이 있다. 안드로이드의 경우에는 다운로드 횟수에 대한 분포를 1회 ~ 5회, 5회 ~ 10회, 10회 ~ 50회, 50회 ~ 100회, 100회 ~ 500회, 500회 ~ 1000회, 1000회 ~ 5000회와 같은 방식으로 공개하지만 iOS는 앱이 등록되어 있는 개발자 계정이 아니면 다운로드 통계치를 공개하지 않는다. 게다가 리뷰 및 평점 부분 역시 iOS는 일정 수준이 아니면 시스템 기준에 따라 비공개로 처리된다. 따라서 iOS는 이를 제외한 결과를 조사하였다.<sup>15)</sup>

## 2. 조사결과

안드로이드 앱 스토어 검색 결과에서 ‘통일’과 ‘북한’은 각각 108개와 80개의 검색 결과를 가져왔고 ‘Unification’과 ‘North Korea’는 각각 96개와 126개의 검색 결과를 가져왔다. 그러나 <표1>, <표2>에 있는 앱들을 제외하고는 전부 관련 없는 앱들이었다.<sup>16)</sup>

15) 기본적으로 운영체제의 정보공개가 한정되어 있고 운영체제별로 정보공개가 동일하지 않으며 특히 iOS 경우 다운로드 분포를 공개하지 않는다는 점은 본 연구의 한계점이다.

16) 안드로이드 앱 스토어에서 ‘통일’, ‘북한’, ‘Unification’, ‘North Korea’를 검색, <https://play.google.com/store> (검색일 2012.8.13)



관련 앱들은 검색어 ‘통일’과 ‘북한’에서 각각 10개, ‘Unification’과 ‘North Korea’에서는 각각 1개와 19개였다. 여기에서도 검색결과가 중복된 앱들을 제외하면 총 30개(국문 17개, 영문 13개)가 통일 및 북한과 관련 있는 앱으로 검색되었다. 주목할 만한 사실은 ‘North Korea’ 검색에서 영문으로 북한정보 및 뉴스를 제공하는 앱이 6개나 있다는 것이다. 앱의 퀄리티가 조악하고 일부는 ‘Unofficial’이라는 설명 문구가 있어 개인이 만든 것으로 보이지만 북한에 대한 외국인들의 관심을 확인할 수 있다.

검색어 ‘통일’에 있어서 1, 2위로 검색되는 앱들은 ‘찬양반주기(통일)’, ‘통일찬송가 대전집’으로 통일과 무관한 찬송가 앱들이었다. 이는 검색시스템이 ‘통일’의 의미와 상관없이 글자 자체를 읽는 것이고 찬송가 앱들의 전체 다운로드 횟수가 3위, 4위에 오른 ‘슈퍼스타 통일송’과 ‘인터넷 통일방송’보다 떨어짐에도 불구하고 상위로 검색되는 것은 최근 다운로드 횟수가 찬송가 앱들이 더 많았다는 의미로 해석할 수 있다. 한편 검색어 ‘북한’에 있어서 1위는 ‘북한단축키 시즌2’였고 2위는 ‘북한단축키’였다. ‘Unification’에서 1, 2위로 검색되는 앱들 역시 관련이 없었고 ‘North Korea’에서 1, 2위로 검색되는 앱들은 ‘3D 북한국기’와 ‘North Korea News(Hippyapps)’였다.<sup>17)</sup>

내용면에서는 북한정보를 제공하는 앱을 비롯하여 통일 관련 동영상과 라디오 서비스를 제공하는 앱, 통일동화 공모전 수상작을 모은 앱, 선거 홍보용 제목으로 통일이라는 이름만 들어갈 뿐 관련성이 부족한 앱, 북한국기를 스마트폰 바탕화면으로 제공하는 앱, 북한의 최신 뉴스를 모은 앱, 한국전쟁에 관련한 게임 앱, 일부는 자신들의 정치적인 견해를 주장하는 앱도 존재했다.

다운로드 횟수 분포로는 10000회 ~ 50000회 구간에는 ‘북한단축키’와 ‘Korean war’가 있었고 1000회 ~ 5000회 구간에는 ‘슈퍼스타 통일송’, ‘인터넷 통일방송’, ‘북한단축키 시즌2’가 있었다. 나머지 앱들은 모두 1000회 미만의 다운로드 횟수를 보였다.

17) ‘North Korea News’라는 이름의 앱이 두 개가 검색되어 가로에 개발자 이름을 넣어 구분한다.

안드로이드 애플리케이션의 평균적인 다운로드 횟수 분포를 살펴보면 50회 미만의 다운로드를 기록한 앱이 전체 중 32.7%로 가장 비중이 높고, 100회 ~ 500회까지의 다운로드를 기록한 앱은 20.7%, 1,000 ~ 5,000회까지의 다운로드를 기록한 앱은 17.5%, 10,000회 ~ 50,000회까지의 다운로드를 기록한 앱은 9.2%의 순으로 나타난다. 1,000회를 기점으로 살펴보면, 1,000회 이하의 다운로드를 기록한 앱은 63.1%, 1,000회 이상은 36.9%로 나타난다.<sup>18)</sup>

따라서 평균적으로 보면 1000회 이상을 기록한 통일 및 북한관련 앱은 30개중 5개로 16.6%에 그쳐 안드로이드 평균치인 36.9%에도 크게 미치지 못하는 것으로 나타났다. 이는 그만큼 통일 및 북한 관련 앱이 사람들의 관심을 받지 못하고 비활성화 되어있음을 의미한다.

용량 면에서 살펴보면 ‘북한단축키 시즌2’가 42.72MB 가장 컸고 ‘North Korea News(Hippyapps)’가 10.42KB로 가장 작았다. 조사된 대부분의 앱들이 10MB 미만으로 용량이 작은 편이었다.

업데이트가 가장 최근에 된 앱은 ‘North Korea News(Infinityapps)’로 2012년 8월 5일에 업데이트가 되었고 업데이트가 가장 오래된 앱은 ‘North Korea Quick Facts’로 2010년 5월 23일에 업데이트가 되었다.

리뷰 및 평점을 보면 ‘북한단축키’, ‘북한단축키 시즌2’가 각각 95개, 94개로 가장 많은 리뷰를 받았다. 한편 통일부의 앱들은 ‘슈퍼스타 통일송’이 31개, ‘인터넷 통일송’이 15개의 리뷰를 받았다. 5.0만점인 평점은 대부분 4점 후반대를 기록하고 있으나 리뷰를 주는 사용자가 평점을 매기는 시스템이기 때문에 리뷰 개수가 모두 100개를 넘기지 못하는 상황에서의 평점은 의미 부여가 어렵다고 하겠다.

---

18) 데이코산업연구소 (2011). 『차세대 스마트패드와 관련산업의 개발동향 및 시장분석』, 데이코산업 연구소, p. 208

〈표 1〉 안드로이드 앱 스토어에서 키워드 '통일', '북한'을  
검색했을 때 관련 앱 정보

구 분	내 용			
검색어	통일			
순 위	3	4	5	7
이 름	슈퍼스타 통일송	인터넷 통일방송	스마트 통일카드	통일세상동화
개발자	통일부(Barusoft)	통일부	KyoungTaeKang	통일부(RHKorea)
내 용	슈퍼스타K2 출연자들과 제작한 통일송	통일 관련 동영상 및 라디오 서비스	현인택 OUT을 주장하는 내용	통일동화 공모전 수상작 모음집
다운로드 분포	1000회~5000회	1000회~5000회	100회~500회	100회~500회
용 량	3,38MB	28,23KB	1,94MB	28MB
업데이트일	2011.12.22	2012.1.13	2011.8.10	2012.2.4
리뷰 및 평점	31개/4.7	15개/4.9	9개/ 5.0	3개/4.7
검색어	통일			
순 위	9	13	30	44
이 름	황선-통일이 출구다	한겨레 통일문화재단	북한단축키 시즌2	범민련 남측본부
개발자	정태현	Korea Mobile Cast	김민중	KyoungTaeKang
내 용	국회의원 후보 홍보	재단 공식 앱	북한정보	단체 공식 앱
다운로드 분포	50회 ~ 100회	50회~100회	1000회~5000회	500회~1000회
용 량	1,91MB	535KB	42,72MB	10,99MB
업데이트일	2012.3.18	2011.12.22	2012.5.14	2012.4.26
리뷰 및 평점	6개/5.0	없음	92개/4.9	32개/3.0
구 분	내 용			
검색어	통일		북한	
순 위	46	107	1	2
이 름	조금 더 가까이	샤우트	북한단축키 시즌2	북한단축키
개발자	Nan Tongil	Cts cbroadcasting	김민중	김민중(Lifegood)
내 용	북한정보	탈북자보호 기독교모임	북한정보	북한정보
다운로드 분포	100회~500회	10회~50회	1000회~5000회	10000회~50000회
용 량	8,98MB	690KB	42,72MB	21,37MB
업데이트일	2012.7.27	2012.5.4	2012.5.14	2012.4.20
리뷰 및 평점	60개/5.0	없음	94개/4.9	95개/4.6

검색어	북한			
순 위	4	5	6	7
이 름	노스데이블 북한요리	바탕화면 북한	3D 북한국기	3D 북한국기
개발자	Ngpnic	Country	App4joy	App4joy
내 용	북한요리정보	북한국기 바탕화면	북한국기 바탕 무료버전	북한국기 바탕 유료버전
다운로드 분포	100회~500회	100회~500회	50회~100회	1회~5회
용 량	2,09MB	103KB	5,38MB	5,38MB
업데이트일	2012.7.13	2012.1.21	2012.7.26	2012.7.26
리뷰 및 평점	61개/5.0	5개/5.0	3개/4.7	3개/4.7
검색어	북한			
순 위	30	49	54	71
이 름	희망의 소리	조금 더 가까이	North Korea Flag Analog Clock	샤우트
개발자	재림마을	Nan Tongil	Alpasoft	Cts cbroadcasting
내 용	라디오 서비스	북한정보	북한국기모양 시계 위젯	탈북자보호 기독교모임
다운로드 분포	500회~1000회	100회~500회	1회~5회	10회~50회
용 량	552KB	8,98MB	122KB	690KB
업데이트일	2012.4.4	2012.7.27	2011.7.2	2012.5.4
리뷰 및 평점	8개/5.0	60개/5.0	1개/5.0	없음

- \* 자료 : 1) 검색일 : 2012년 8월 13일  
 2) 안드로이드 앱 스토어 검색결과를 바탕으로 직접 구성  
 3) 검색되는 순위는 시간이 지남에 따라 변할 수 있음

〈표 2〉 안드로이드 앱 스토어에서 키워드 ‘Unification’, ‘North Korea’ 을  
검색했을 때 관련 앱 정보

구 분	내 용			
검색어	Unification	North Korea		
순 위	90	1	2	3
이 름	통일세상동화	3D 북한국기	North Korea News	바탕화면 북한
개발자	통일부(RHKorea)	App4joy	Hippyapps	Country
내 용	통일동화 공모전 수상작 모음집	북한국기 바탕 무료버전	북한 뉴스	북한국기 바탕화면
다운로드 분포	100회~500회	50회~100회	100회~500회	100회~500회
용 량	28MB	5.38MB	10.42KB	103KB
업데이트일	2012.2.4	2012.7.26	2011.3.2	2012.1.21
리뷰 및 평점	3개/4.7	3개/4.7	3개/1.0	5개/5.0
검색어	North Korea			
순 위	4	5	6	7
이 름	World of North Korea	DPRK news	North Korea Flag Analog Clock	3D 북한국기
개발자	Takasumi Shindo	Remko	Alpasoft	App4joy
내 용	북한사진	북한뉴스	북한국기 바탕 시계 위젯	북한국기 바탕 유료버전
다운로드 분포	10회~50회	50회~100회	1회~5회	1회~5회
용 량	3.4MB	317KB	122KB	5.38MB
업데이트일	2011.12.19	2012.8.4	2011.7.2	2012.7.26
리뷰 및 평점	없음	4개/4.5	1개/5.0	3개/4.7
검색어	North Korea			
순 위	8	9	10	11
이 름	North Korea Quick Facts	North Korea News	North Korea Flag Live Wallpape	North Korea Vuvuzela Anthem
개발자	FQ Publishing	Infinityapps	Life2	Super fun deluxe
내 용	북한정보	북한뉴스	북한국기 바탕화면	간단한 소리게임
다운로드 분포	10회~50회	5회~10회	50회~100회	1회~5회
용 량	337KB	810KB	3.38MB	3.63MB
업데이트일	2010.5.23	2012.8.5	2012.4.2	2011.7.4
리뷰 및 평점	없음	없음	2개/3.0	없음

구 분	내 용			
검색어	North Korea			
순 위	12	13	14	15
이 름	Daily NK	북한단축키 시즌2	Magic Aqua North Korea Flag	North Korea flag clocks
개발자	Remko	김민중	Far West App	modo lab
내 용	북한뉴스	북한정보	북한국기 바탕화면	북한국기모양 시계위젯
다운로드 분포	10회~50회	1000회~5000회	5회~10회	1회~5회
용 량	357KB	42.72MB	2.16MB	0.92MB
업데이트일	2012.8.1	2012.5.14	2012.7.11	2012.6.13
리뷰 및 평점	1개/5점	94개/4.9	없음	없음
검색어	North Korea			
순 위	16	17	36	67
이 름	Korean war	Korean war full	샤우트	북한단축키
개발자	DK Simulations	DK Simulations	Cts cbroadcasting	김민중(Lifegood)
내 용	전쟁게임 무료버전	전쟁게임 유료버전	탈북자보호 기독교모임	북한정보
다운로드 분포	10000회~50000회	500회~1000회	10회~50회	10000회~50000회
용 량	53.16KB	58.94KB	690KB	21.37MB
업데이트일	2011.1.29	2011.4.4	2012.5.4	2012.4.20
리뷰 및 평점	53개/3.5	19개/4.6	없음	95개/4.6

- \* 자료 : 1) 검색일 : 2012년 8월 13일  
 2) 안드로이드 앱 스토어 검색결과를 바탕으로 직접 구성  
 3) 검색되는 순위는 시간이 지남에 따라 변할 수 있음

iOS 앱 스토어 검색 결과에서 ‘통일’과 ‘북한’은 각각 13개와 12개의 검색 결과를 가져왔고 ‘Unification’과 ‘North Korea’는 각각 15개와 24개의 검색 결과를 가져왔다. 하지만 <표3>, <표4>에 있는 앱들을 제외하고는 전부 관련 없는 앱들이었다.<sup>19)</sup>

19) iOS 앱 스토어에서 ‘통일’, ‘북한’, ‘Unification’, ‘North Korea’를 검색, <https://itunes.apple.com/kr/genre/ios/id36> (검색일 2012.8.13)

관련 앱들은 검색어 ‘통일’과 ‘북한’에서 각각 3개와 4개, ‘Unification’과 ‘North Korea’에서는 각각 1개와 4개였다. 여기에서도 검색결과가 중복된 앱들을 제외하면 총 7개(국문 4개, 영문 2개, 국·영문 1개)가 통일 및 북한과 관련 있는 앱으로 검색되었다.

검색어 ‘통일’에 있어서 1위는 성경 앱인 ‘오픈바이블’, 2위는 ‘통일세상동화’였다. 검색어 ‘북한’에 있어서 1위는 ‘Fotopedia North Korea’, 2위는 ‘극동방송 Radio’였다. 검색어 ‘Unification’에서 1위는 통일교 앱인 ‘Unificationism’, 2위는 ‘통일세상동화’였고 검색어 ‘North Korea’에서 1위는 ‘Fotopedia North Korea’, 2위는 ‘세계의 아름다운 도시’였다.

한편 통일부의 공식 앱인 ‘통일부’와 ‘슈퍼스타 K2’ 출연자들과 함께 제작한 앱인 ‘슈퍼스타 통일송’은 검색어 ‘통일’, ‘북한’, ‘Unification’, ‘North Korea’에서 모두 검색되지 않았다. 이 앱들은 검색어 ‘통일부’에서 검색되었다. 이는 통일부의 앱들이 활성화가 낮다는 것을 의미한다.

내용면에서는 안드로이드와 마찬가지로 북한정보를 제공하는 앱, 통일동화 공모전 수상작을 모은 앱 등이 있었고 ‘조선사진기’, ‘Gettin II’와 같이 사진 합성 기능을 이용한 앱도 있었다.

용량면에서 살펴보면 ‘북한단축키 시즌2’가 65.1MB로 가장 컸고 ‘조선 사진기’가 1.7MB로 가장 작았다. 가장 최근에 업데이트가 된 앱은 ‘북한 단축키 시즌2’로 2012년 5월 12일에 업데이트가 되었고 업데이트가 가장 오래된 앱은 ‘통일골든벨’로 2011년 3월 15일이였다. 이러한 ‘통일골든벨’의 경우 ‘2012 북한이해’가 나온 현재에도 ‘2010 북한이해’를 기초자료로 사용하고 있었다.

안드로이드와 iOS의 앱 스토어에서 4가지 키워드로 검색을 한 결과 안드로이드는 30개, iOS는 7개의 통일 및 북한관련 앱이 있어 안드로이드 운영 체제에서 더 활발한 통일 및 북한 정보의 움직임이 있다는 것을 확인할 수 있었다. 또한 영문앱들은 이 분야에 대한 외국인들의 관심을 확인할 수 있었다.

그러나 앱들 중 상당수가 퀄리티가 낮았고 개발자가 불분명하여 정보의

신뢰도에 의문이 들었으며 검색된 앱들 중에 1000회 이상의 다운로드를 기록한 앱이 안드로이드 평균치보다 낮아 통일 및 북한 관련 앱들이 사람들에게 눈길을 끌지 못하고 있는 것으로 나타났다.

추가적인 내용은 ‘북한단축키’ 예시 분석 및 ‘통일 및 북한 관련 애플리케이션(앱) 인식 설문조사’와 더불어 다루어야 할 부분이 있으므로 결론 부분에서 정리하도록 하겠다.

〈표 3〉 iOS 앱 스토어에서 키워드 ‘통일’ 및 ‘북한’ 을 검색했을 때 관련 앱 정보

구 분	내 용			
검색어	통일			북한
순 위	2	7	9	1
이 름	통일세상동화	북한단축키 시즌2	통일골든벨	Fotopedia North Korea
개발자	통일부	김민중	통일부	Fotonauts Inc.
내 용	통일동화 공모전 수상작 모음집	북한정보	북한정보 제공	북한 사진
용 량	37.6MB	65.1MB	33.1MB	7.2MB
업데이트일	2012.1.20	2012.5.12	2011.3.15	2012.4.17

구 분	내 용			
검색어	북한			
순 위	3	7	8	
이 름	조선사진기	북한단축키 시즌2	통일골든벨	
개발자	Jeong Yunwon	김민중	통일부	
내 용	1번'글씨를 사진에 합성	북한정보	북한정보 제공	
용 량	1.7MB	65.1MB	33.1MB	
업데이트일	2011.6.22	2012.5.12	2011.3.15	

- \* 자료 : 1) 검색일 : 2012년 8월 13일  
 2) iOS 앱 스토어 검색결과를 바탕으로 직접 구성  
 3) 검색되는 순위는 시간이 지남에 따라 변할 수 있음



〈표 4〉 iOS 앱 스토어에서 키워드 ‘Unification’, ‘North Korea’ 을 검색했을 때  
관련 앱 정보

구 분	내 용			
검색어	Unification	North Korea		
순 위	2	1	9	12
이 름	통일세상동화	Fotopedia North Korea	북한단축키 시즌2	Gettin II
개발자	통일부(RHKorea)	Fotonauts Inc.	김민중	Rhythmic Spark
내 용	통일동화 공모전 수상작 모음집	북한 사진	북한정보	김정일 모습을 사진에 합성
용 량	28MB	7.2MB	65.1MB	3.3MB
업데이트일	2012.1.20	2012.4.17	2012.5.12	2011.5.12
검색어	North Korea			
순 위	13			
이 름	North Korea World Travel			
개발자	Feng			
내 용	북한정보			
용 량	5.9MB			
업데이트일	2010.3.4			

\* 자료 : 1) 검색일 : 2012년 8월 13일

2) iOS 앱 스토어 검색결과를 바탕으로 직접 구성

3) 검색되는 순위는 시간이 지남에 따라 변할 수 있음

### Ⅲ. ‘북한단축키’ 예시 분석

#### 1. 분석 목적 및 대상

앞서 본 연구는 안드로이드와 iOS 운영체제에서 통일 및 북한 관련 앱의 현황을 조사하였다. 그러나 세밀한 분석에 있어서는 각 운영체제가 공개하는 기본정보로는 한계가 있다. 따라서 보다 다각적인 접근을 위해 ‘북한단축키’ 예시 분석을 통하여 다음 두 가지를 알아보려고 한다.

첫째, 어떤 앱이 직접적으로 언론에 노출될 때 그리고 그 앱이 속한 카테고리가 사람들의 관심을 받을 때 앱에 대한 관심도는 어떤 변화를 나타내는가?  
둘째, 국가별 다운로드는 어떠한 분포를 나타내고 있는가?

대상은 본 연구자가 계정 관리자로 있는 ‘북한단축키’를 이용했다. ‘북한 단축키’는 북한정보를 담고 있는 앱으로 지난해 말 안드로이드 앱 스토어에 등록되었고 올해 5월에는 안드로이드 및 iOS 앱 스토어에 시즌 2가 등록되었다. 계정 관리자는 앱이 하루마다 정확히 몇 회의 다운로드를 기록했는지, 어느 국적별로 다운로드가 되었는지 등의 구체적인 통계치를 확인할 수 있다. 또한 ‘북한단축키’ 시즌 1은 2만회 이상(안드로이드), 시즌 2는 수천회 이상(안드로이드 및 iOS 합계)의 다운로드 횟수를 기록한 앱이기 때문에 예시 분석을 위한 대상으로 적절하다고 판단된다.

시간설정에서는 2011년 11월 28일부터 2012년 4월 30일까지는 ‘북한 단축키’(시즌 1)의 안드로이드 통계를 이용하였고 다음 5월 1일부터 8월 14일까지는 ‘북한단축키 시즌2’의 안드로이드 통계를 이용하였다. 그리고 위의 통계를 바탕으로 어떤 자료를 비교할 것인가에 대하여 동 기간에 대한 언론 출연 기록을 조사하였고 앱이 속한 카테고리가 사람들의 관심을 받는지에 대한 척도로는 네이버 일간 급상승 검색어에서 ‘북한’과 관련 있는 검색기록을 1위부터 30위까지 조사하였다.

한편 국가별 다운로드 분포는 ‘북한단축키 시즌2’의 안드로이드 및 iOS 개발자 계정에서 앱 스토어 등록 이후부터 2012년 8월 14일까지의 전체 사용자 설치 수(Total User Installs)에 대한 국가별 분포를 자료로 사용하였다.<sup>20)</sup>

다음 <표 5>는 2011년 12월 1일부터 2012년 4월 30일까지의 ‘북한단축키’ 앱의 날짜별 다운로드 횟수이다. 12월을 제외하고는 대체적으로 고른 다운로드 분포를 보여준다. 12월의 다운로드 횟수 일별 최대 격차는 최소 59회, 최대 4190회의 다운로드로 이듬해 1월인 최소 18회, 최대 61회의 다운로드에 비해 확연한 차이를 보여주었다.

20) iOS 개발자 계정 <https://itunesconnect.apple.com/> (검색일 : 2012.8.14)

안드로이드 개발자 계정 <https://play.google.com/apps/publish/Home> (검색일 : 2012.8.14)

## 2. 분석 결과

〈표 5〉 ‘북한단축키’ 날짜별 다운로드 통계<sup>21)</sup>  
(2011년 12월 1일 ~ 2012년 4월 30일)

날짜	횟수	날짜	횟수	날짜	횟수	날짜	횟수	날짜	횟수
0430	20	0330	24	0228	28	0128	31	1228	63
0429	49	0329	27	0227	27	0127	28	1227	84
0428	17	0328	25	0226	28	0126	33	1226	118
0427	9	0327	14	0225	31	0125	34	1225	241
0426	13	0326	24	0224	26	0124	28	1224	290
0425	30	0325	26	0223	35	0123	23	1223	226
0424	16	0324	20	0222	30	0122	30	1222	299
0423	32	0323	26	0221	27	0121	18	1221	463
0422	17	0322	14	0220	28	0120	33	1220	2504
0421	23	0321	18	0219	40	0119	54	1219	252
0420	10	0320	22	0218	83	0118	33	1218	340
0419	58	0319	16	0217	26	0117	35	1217	1023
0418	28	0318	21	0216	30	0116	34	1216	262
0417	19	0317	26	0215	21	0115	37	1215	225
0416	32	0316	17	0214	25	0114	37	1214	247
0415	25	0315	34	0213	33	0113	27	1213	243
0414	40	0314	17	0212	37	0112	34	1212	236
0413	36	0313	31	0211	38	0111	25	1211	308
0412	24	0312	15	0210	29	0110	35	1210	543
0411	19	0311	19	0209	39	0109	35	1209	4190
0410	28	0310	26	0208	33	0108	50	1208	136
0409	18	0309	23	0207	37	0107	47	1207	133
0408	23	0308	28	0206	46	0106	54	1206	121
0407	17	0307	15	0205	43	0105	50	1205	131
0406	26	0306	28	0204	48	0104	33	1204	204
0405	19	0305	21	0203	44	0103	37	1203	240
0404	22	0304	16	0202	50	0102	61	1202	666
0403	18	0303	36	0201	31	0101	49	1201	1018
0402	17	0302	31	0131	44	1231	59	1130	44
0401	28	0301	20	0130	29	1230	62	1129	44
0331	28	0229	24	0129	37	1229	57	1128	46

\* 자료 : 본 연구자의 ‘북한단축키’ 개발자 계정에서 제공되는 통계로 직접 구성

- 21) 개발자 계정에 접속하면 공개되지 않은 다양한 통계를 확인할 수 있다. 본 연구에서 활용한 Daily Device Installs도 그 일부이다. 그리고 이러한 통계 자료의 제공은 실시간으로 이루어지지 않기 때문에 시간상 하루정도의 오차는 있을 수 있다.

그렇다면 12월 ‘북한단축키’ 앱의 다운로드 분포는 어떻게 이와 같은 변동을 나타낸 것일까? 먼저 <그림 1>은 12월 한 달간의 다운로드 횟수를 보기 쉽게 그래프로 작성한 것이다. <표 6>은 ‘북한단축키’ 앱의 언론 노출 기록과 네이버 일간 급상승 검색어에 북한 관련 키워드가 오른 날을 날짜별로 정리한 것이다. 그리고 <표 6>과 <그림 1>을 비교해보면 한 가지 사실을 발견할 수 있다.

‘북한단축키’ 앱은 12월 1일과 2일에 각각 데일리NK와 조선일보에서 보도되었고 12월 10일 KBS 남북의창과 극동방송에서 보도되었다. 그리고 네이버 실시간 급상승 검색어에서는 12월 19일 김정일 사망 발표 직후 북한 관련 검색어들이 연일 상위권에 랭크되었다.

<그림 1>에서 보여주는 큰 변곡점들은 언론 출연 기록 및 네이버 일간 급상승 검색어의 ‘북한’ 관련 키워드 기록과 정확히 일치한다. <표 6>에서 언급된 시점들은 <그림 1>에서 확인할 수 있듯이 다른 날짜들의 다운로드 횟수와 큰 대조를 이루면서 큰 폭으로 상승했다. 이는 ‘북한단축키’ 앱을 직접적으로 노출시켰던 언론뿐만이 아니라 직접적인 관련이 없는 북한에 대한 이슈 역시도 관련 콘텐츠, 즉 ‘북한단축키’ 앱의 다운로드에 영향을 준 것이다.

〈표 6〉 2011년 12월 ‘북한단축키’ 관련 언론 기록과  
네이버 일간 급상승 검색어에 ‘북한’ 관련 키워드 기록

구분	날짜	내용
언론 출연 기록	2011년 12월 1일	데일리NK 인터넷 기사 “스마트한 北바로알기… ‘북한단축키’ 어플 출시” <sup>22)</sup>
	2011년 12월 2일	조선일보 기사 “김정은 가계도 일일이 수집해 북한 앱 만든 북한학과 대학생” <sup>23)</sup>
	2011년 12월 5일	미국의소리(VOA) 라디오 “스마트하게 북한 알기, 한국 대학생 ‘북한단축키’ 어플 개발” <sup>24)</sup>
	2011년 12월 10일	KBS 남북의창 - 이슈 & 한반도 “북한정보 ‘스마트’ 해졌다.” <sup>25)</sup> 극동방송 라디오 - 통일을 향하여 “주목 이사람” <sup>26)</sup>
네이버 일간 급상승 검색어 27)	2011년 12월 19일	1위 김정일, 3위 김정일 사망, 5위 김정은, 8위 김일성, 22위 김정남, 28위 김일성 사망, 29위 북한
	2011년 12월 20일	1위 김정일, 4위 김정은, 9위 김일성, 13위 김정남, 21위 김정일 시신, 23위 김정철
	2011년 12월 21일	5위 김정은, 7위 김정일, 19위 김정남, 26위 김일성
	2011년 12월 22일	14위 김정은 15위 김정일
	2011년 12월 23일	25위 김정일 28위 김정은
	2011년 12월 24일	21위 김정일 경호원, 28위 김정일
	2011년 12월 25일	25위 김정은

22) “스마트한 北 바로알기…‘북한단축키’ 어플 출시”, <데일리NK>, 2011.12.1.

<http://www.dailynk.com/korean/read.php?catald=nk00100&num=93208> (검색일 : 2012.8.7)

23) “김정은 가계도 일일이 수집해 북한 앱 만든 북한학과 대학생”, <조선일보>, 2011.12.2. 35면

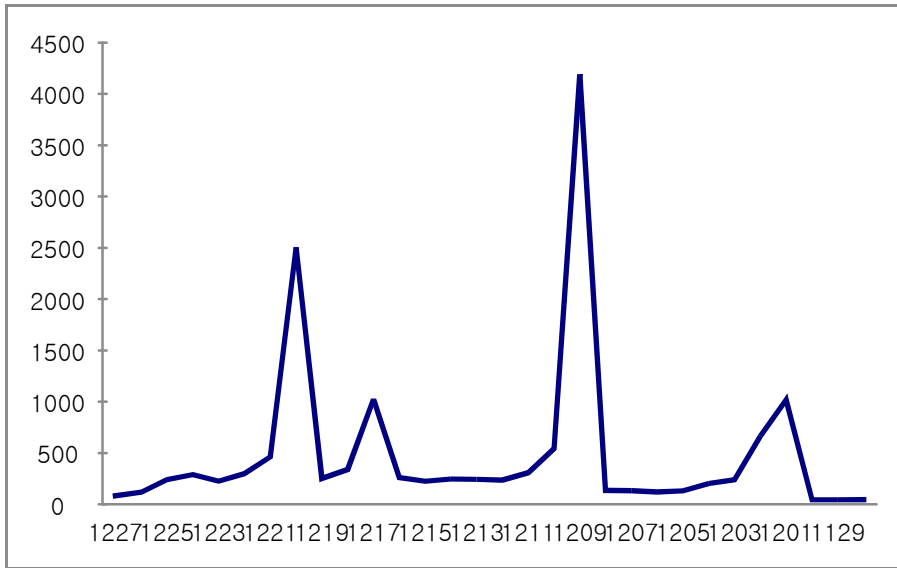
24) “스마트하게 북한 알기, 한국 대학생 ‘북한단축키’ 어플 개발”, <미국의 소리>, 2011.12.7.

25) “북한정보 ‘스마트’해졌다.”, <KBS 남북의 창 - 이슈 & 한반도>, 2011.12.10.

26) “주목 이사람”, <극동방송 - 통일을 향하여>, 2011.12.10.

27) 네이버 인기 검색어 사이트 참고 <http://searchc.naver.com/ntk/> (검색일 : 2012.8.7)

앱이 속한 카테고리가 사람들의 관심을 받는지에 대한 척도로 네이버 일간 급상승 검색어를 사용한 이유는 네이버의 점유율 때문이다. 시장조사기관 매트릭스에 따르면 NHN이 운영하는 포털사이트 네이버는 PC 검색점유율이 80%가 넘고 모바일 검색에서도 다음, 구글에 비해 3배 이상 높은 60%대 점유율을 기록하고 있다.



〈그림 1〉 2011년 12월 한 달간 ‘북한단축키’ 앱의 다운로드 분포

한 가지 사례를 더 분석해 보도록 하겠다. 다음 <표 7>는 2012년 5월 1일부터 2012년 8월 14일까지의 ‘북한단축키 시즌2’ 앱의 날짜별 다운로드 횟수이다. 2011년 12월에 비해서 큰 변동폭 없이 대체적으로 고른 다운로드 분포를 보여준다. 전체기간의 다운로드 횟수 일별 최대 격차가 최소 9회, 최대 79회에 머물 정도로 급격한 움직임은 보이지 않는다.

〈표 7〉 ‘북한단축키 시즌2’ 날짜별 다운로드 통계  
(2012년 5월 1일 ~ 2012년 8월 14일)

날짜	횟수	날짜	횟수	날짜	횟수	날짜	횟수	날짜	횟수
0814	32	0723	20	0701	17	0609	26	0518	31
0813	18	0722	19	0630	26	0608	18	0517	42
0812	15	0721	20	0629	33	0607	19	0516	31
0811	19	0720	16	0628	21	0606	26	0515	26
0810	9	0719	22	0627	30	0605	25	0514	25
0809	22	0718	44	0626	19	0604	20	0513	30
0808	13	0717	37	0625	23	0603	28	0512	59
0807	26	0716	24	0624	14	0602	31	0511	36
0806	19	0715	24	0623	27	0601	20	0510	79
0805	13	0714	22	0622	26	0531	20	0509	33
0804	16	0713	23	0621	23	0530	36	0508	55
0803	17	0712	17	0620	16	0529	19	0507	18
0802	13	0711	10	0619	14	0528	19	0506	29
0801	16	0710	21	0618	18	0527	31	0505	36
0731	15	0709	20	0617	20	0526	28	0504	40
0730	14	0708	13	0616	28	0525	35	0503	40
0729	24	0707	31	0615	16	0524	34	0502	39
0728	23	0706	19	0614	14	0523	21	0501	39
0727	11	0705	15	0613	19	0522	16		
0726	18	0704	18	0612	16	0521	18		
0725	22	0703	18	0611	16	0520	10		
0724	16	0702	19	0610	24	0519	27		

\* 자료 : 본 연구자의 ‘북한단축키’ 개발자 계정에서 제공되는 통계로 직접 구성

이렇게 큰 움직임이 없는 상황 속에서도 <표 8>과 <그림 2>를 비교해 보면 이들의 관계가 분명한 연관성을 갖는다는 것을 다시 한 번 확인 할 수 있다. 5월 9일 네이버 일간 급상승 검색어에는 신속자(7위), 통영의 딸(21위)이 올라갔고 5월 10일에는 앱을 소개하는 언론기사가 나왔다. 그리고 5월 22일과 23일에 역시 언론에 소개되었으며 23일에는 네이버 일간

급상승 검색어에 중복주의(23위)가 올라갔다. 이를 두 구간으로 나누면 9일 ~ 10일과 22일 ~ 23일이 될 수 있는데 9일 ~ 10일 경에는 월 최고점을 찍은 모습을 확인할 수 있고 22일 ~ 23일 경에는 월 최저점 뒤 회복하는 모습을 확인할 수 있다.

이는 결국 통일 및 북한 관련 콘텐츠에 대하여 직접적인 언론 노출은 물론이고 관련 분야에 대한 사람들의 관심이 관련 콘텐츠, 즉 앱으로의 관심 까지 이어진다는 것이 입증된 셈이다.

〈표 8〉 2012년 5월 ‘북한단축키 시즌2’ 관련 언론 기록과  
네이버 일간 급상승 검색어에 ‘북한’ 관련 키워드 기록

구분	날 짜	내 용
언론 출연 기록	2012년 5월 10일	데일리 NK 인터넷 기사 “최초 북한앱(App) 시즌2 개발… ‘베스트 앱’ 평가” <sup>28)</sup>
	2012년 5월 18일	머니투데이 인터넷 기사 “북한에 대한 모든 것 ‘북한단축키 시즌2’ ” <sup>29)</sup>
	2012년 5월 22일	통일부 블로그 “북한에 대한 다양한 정보를 한눈에 ‘북한단축키’ ” <sup>30)</sup>
	2012년 5월 23일	자유아시아 방송 인터넷 기사 “북한관련 정보 휴대폰으로 ‘한눈에’ ” <sup>31)</sup>
네이버 일간 급상승 검색어	2012년 5월 9일	7위 신속자, 21위 통영의달
	2012년 5월 23일	23위 중복주의

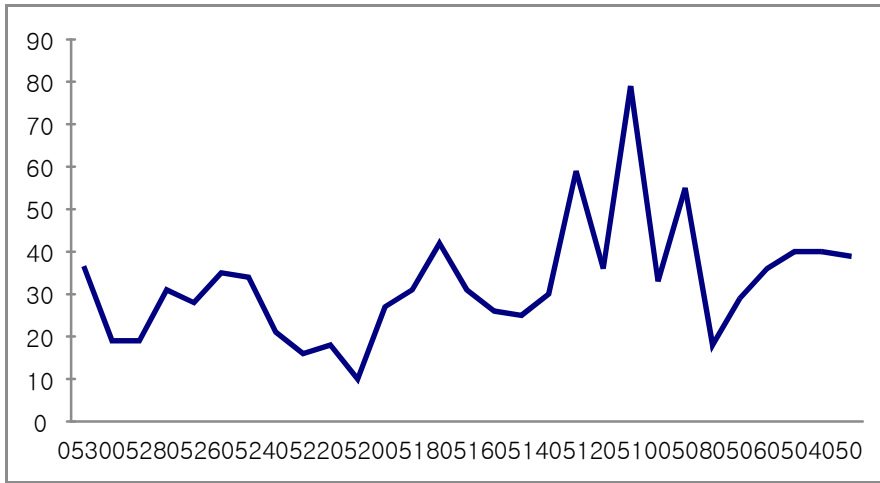
28) “최초 북한앱(App) 시즌2 개발… ‘베스트 앱’ 평가”, <데일리NK>, 2012.5.10.  
<http://www.dailynk.com/korean/read.php?catald=nk00400&num=95252> (검색일 : 2012.8.13)

29) “북한에 대한 모든 것 ‘북한단축키 시즌2’”, <머니투데이>, 2012.5.18.  
<http://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2012051510042768777&type=1> (검색일 : 2012.8.13)

30) “북한에 대한 다양한 정보를 한눈에 ‘북한단축키’”, <통일부 블로그>, 2012.5.22.  
<http://blog.unikorea.go.kr/2286> (검색일 : 2012.8.13)

31) “북한관련 정보 휴대폰으로 ‘한눈에’”, <자유아시아방송>, 2012.5.23.  
[http://www.rfa.org/korean/in\\_focus/nkinfo-05232012155032.html](http://www.rfa.org/korean/in_focus/nkinfo-05232012155032.html) (검색일 : 2012.8.13)



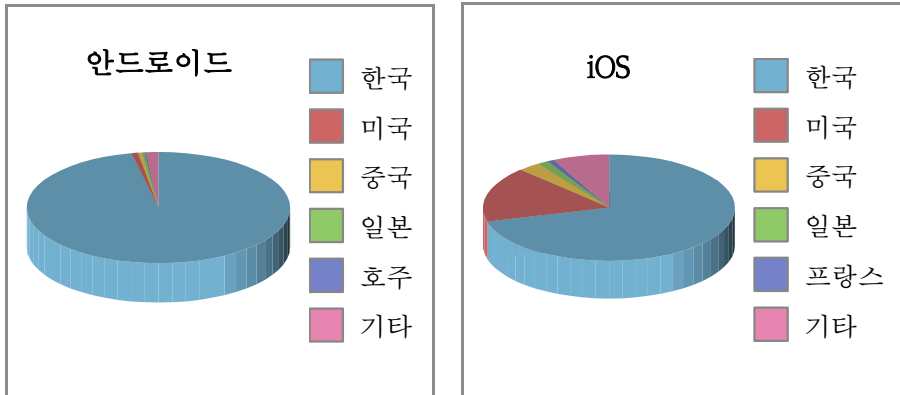


〈그림 2〉 2012년 5월 한 달간 ‘북한단축키 시즌2’ 앱의 다운로드 분포

〈그림 3은〉 ‘북한단축키 시즌2’의 총 다운로드 횟수를 대상으로 한 안드로이드 및 iOS의 국가별 다운로드 분포이다. 앱 스토어 등록 이후부터 2012년 8월 14일까지 안드로이드에서는 한국 3842회, 미국 33회, 중국 19회, 일본 13회, 오스트레일리아 9회, 기타 국가 59회의 다운로드가 이루어졌고 iOS에서는 한국 452회, 미국 108회, 중국 18회, 일본 9회, 프랑스 6회, 기타 국가 46회의 다운로드가 이루어졌다. 1위부터 4위까지는 한국, 미국, 중국, 일본 순으로 순위가 같았다. 특히 iOS의 경우에는 무려 1/5이 해외에서 다운로드가 이루어졌음을 알 수 있다.

‘북한단축키 시즌2’는 국문으로 제작되었다. 따라서 해외에서 다운받은 사람들은 상당수가 해외 교포들로 추정되지만 다양한 시각자료들이 있어 외국인들이 받았을 가능성도 배제할 수 없다.

따라서 이 데이터가 의미하는 바는 매우 크다. 애플리케이션을 이용해 북한 정보를 이용하는 대상이 국내를 넘어서 해외에 있는 교포들이나 외국인들까지도 확대되었다는 것은 한국의 통일 및 북한 문제를 국내뿐만 아니라 해외로도 널리 알릴 수 있는 좋은 기회가 될 수 있기 때문이다.



〈그림 3〉 안드로이드 및 iOS의 국가별 다운로드 분포

## IV. 통일 및 북한 관련 애플리케이션(앱) 인식 설문조사

### 1. 조사개요

본 연구는 앞선 현황 조사와 예시 분석과 더불어 통일 및 북한 관련 앱의 활성화 방안을 모색하기 위해 ‘통일 및 북한 관련 애플리케이션(앱) 인식 조사’를 주제로 설문을 실시하였다.

애플리케이션(앱)에 대한 인식 설문조사이기 때문에 모집단은 전국의 안드로이드 및 iOS 스마트폰 사용자를 대상으로 삼았고 나이와 성별, 지역을 설정하지 않았다. 모집단의 규모는 200명이며 리서치 기관인 오픈서베이(Opensurvey)를 통해 2012년 8월 17일 하루 간 조사를 실시하였다.

모집단은 스마트폰을 통해 설문조사에 응했고 나이분포는 10대 35.5%, 20대 45%, 30대 11.5%, 40대 4%, 50대 3%, 60대 1%였고 성별은 남성이 44.5%, 여성이 55.5%의 분포를 나타냈다.

설문지는 총 10문항으로 구성하였고 현재 통일 및 북한 관련 앱의 수가 적당하다고 생각하는지, 현재 통일 및 북한 정보 앱의 가장 큰 문제점이 무엇이라고 생각하는지의 현황 점검에 두 문항을 배정하였고 통일 및 북한

관련 앱이 필요하다고 생각하는지, 어떤 종류의 통일 및 북한 정보 앱을 이용하길 원하는지 등과 같은 발전방안 모색을 위한 질문에 여덟 문항을 배정하였다. 이러한 문항 배정은 전체 표본이 200명뿐인 불특정 다수의 모집단이 통일 및 북한 관련 앱을 이용했을 가능성이 매우 희박하기 때문이다.

## 2. 조사결과 및 분석

〈표 8〉 통일 및 북한 관련 애플리케이션(앱) 인식 조사결과 (1 / 2)

통일 및 북한 정보와 관련한 스마트폰 앱이 필요하다고 생각하십니까?	매우 그렇다.	14%
	그렇다.	33,5%
	보통이다.	33,5%
	그렇지 않다.	13,5%
	매우 그렇지 않다.	5,5%
어떤 종류의 통일 및 북한 정보 앱을 이용하길 원하십니까?	게임	6,5%
	사진 및 동영상	14%
	북한의 전반적인 정보	43%
	통일 및 북한 관련 최신뉴스	27,5%
	통일 정책	9%
통일 및 북한 정보와 관련한 앱 개발의 주체는 누가 되어야 한다고 생각하십니까?	정부	51%
	개인	25,5%
	단체	7,5%
	상관없다.	16%
현재 통일 및 북한과 관련한 앱이 십여개 수준인데 적당하다고 생각하십니까?	매우 적당하다.	6%
	적당하다.	18,5%
	보통이다.	38,5%
	부족하다.	30%
	매우 부족하다.	7%
통일 및 북한 정보 앱을 유료로 구입하실 의향이 있습니까? 만약 있다면 얼마가 적당하다고 생각하십니까?	있다. 1000원	23,5%
	있다. 2000원	6%
	있다. 3000원	3,5%
	있다. 4000원	1%
	있다. 5000원	1%
	없다.	65%

먼저 통일 및 북한 정보와 관련한 스마트폰 앱이 필요하다고 생각하는지에 대한 질문에 긍정 47.5%, 부정 19%, 보통 33.5%로 ‘통일 및 북한 정보와 관련한 스마트폰 애플리케이션(앱)은 필요하다.’는 긍정적인 의견을 보였다.

그리고 어떤 종류의 통일 및 북한 정보 앱을 이용하길 원하는지에 대한 질문에 43%가 ‘북한의 전반적인 정보’가 담긴 앱을 이용하길 원한다고 밝혔고 ‘통일 및 북한 관련 최신뉴스’를 원한다는 답변도 27.5%에 달했다. 이는 북한 정보와 통일 및 북한 관련 최신 뉴스를 볼 수 있는 앱이 이미 존재하고 있는 현실과 상반되는 답변이다. 따라서 기존 앱에 대한 관리와 홍보가 요구됨을 알 수 있다.

통일 및 북한 정보와 관련한 앱 개발의 주체는 누가 되어야 한다고 생각하는지에 대한 질문에 ‘정부’로 대답한 의견이 51%에 달했다. 이는 통일 및 북한 정보가 공익적인 성격이 강하고 신뢰도가 높아야하기 때문으로 판단된다. 반면에 ‘개인’ (25.5%) 또는 ‘상관없다.’ (16%)라는 의견도 상당하여 개방적인 스마트폰 이용자들의 성향을 알 수 있다.

현재 통일 및 북한과 관련한 앱이 십여개 수준인데 적당하다고 생각하는지에 대한 질문에 적당 24.5%, 부족 37%, 보통 38.5%로 답하였다. 참고로 본 연구자가 통일 및 북한과 관련한 앱을 실제보다 낮은 십여개 수준이라고 한 것은 개인 개발자가 아닌 통일부의 앱들과 같이 실질적으로 체계적이고 신뢰도 있는 양질의 정보를 받아 볼 수 있는 앱들을 본 연구자만의 기준으로 삼은 숫자였다. 그럼에도 불구하고 독립적인 의견이 다수를 차지한 이 문항은 중요한 의미가 있다. 사람들은 콘텐츠의 양만 늘려가는 무차별적인 통일 및 북한 정보 앱의 개발은 원하지 않는다는 것이다. 따라서 앱의 숫자만 늘이는 것은 문제가 있을 수 있으며 사람들이 원하는 정보를 높은 수준으로 개발할 필요가 있다.

통일 및 북한 정보 앱을 유료로 구입하실 의향이 있는지 만약 있다면 얼마가 적당하다고 생각하는지에 대한 질문에는 65%가 ‘유료로 구입할 의사가 없다.’라고 대답하였다. 이는 세 번째 항목과 동시에 생각해 볼 수 있는데 통일 및 북한 정보가 공익적인 성격이 강하고 이에 따라

정부가 개발하는 앱들은 일반적으로 무료로 배포된다는 맥락에서 이해할 수 있다. 반면에 1000원에 구입할 의사가 있다고 한 응답자는 23.5%에 그쳤다.<sup>32)</sup>

〈표 9〉 통일 및 북한 관련 애플리케이션(앱) 인식 조사결과 (2 / 2)

통일 및 북한 정보 앱의 활성화가 남북관계 개선 및 통일에 기여할 것이라고 생각하십니까?	매우 그렇다.	7.5%
	그렇다.	29%
	보통이다.	36.5%
	그렇지 않다.	19%
	매우 그렇지 않다.	8%
통일 및 북한 정보를 담은 앱이 외국어 버전으로도 개발 되어 한다고 생각하십니까?	매우 그렇다.	15.5%
	그렇다.	49.5%
	보통이다.	22%
	그렇지 않다.	8%
	매우 그렇지 않다.	5%
뉴스를 제외한 통일 및 북한 정보 앱은 얼마나 자주 업데이트해야 한다고 생각하십니까?	1개월 ~ 3개월	78.5%
	4개월 ~ 6개월	12%
	7개월 ~ 9개월	6%
	10개월 ~ 12개월	1%
	1년 ~ 2년	2.5%
통일 및 북한 정보 앱의 용량은 어느 정도 크기가 적당하다고 생각하십니까?	5MB 이상 ~ 10MB 미만	25%
	10MB 이상 ~ 30MB 미만	23%
	30MB 이상 ~ 50MB 미만	18%
	50MB 이상 ~ 100MB 미만	10%
	100MB 이상	2.5%
	상관없다.	21.5%
현재 통일 및 북한 정보 앱의 가장 큰 문제점이 무엇이라고 생각하십니까?(2개 중복허용)	애플리케이션(앱) 수가 부족하다.	32건
	외국어 버전이 없다.	20건
	업데이트 및 관리가 부실하다.	38건
	내용에 대한 신뢰도가 떨어진다.	56건
	기존 앱들에 대한 홍보가 필요하다.	73건
	모르겠다.	33건

32) 실제로 통일 및 북한 관련 애플리케이션(앱) 현황에서도 유료 앱은 단 하나도 1000회 이상의 다운로드를 기록하지 못했다.

다음으로 통일 및 북한 정보 앱의 활성화가 남북관계 개선 및 통일에 기여할 것이라고 생각하는지에 대한 질문에 긍정 36.5%, 부정 27%, 보통 36.5%로 긍정과 중립적인 의견이 부정적인 의견보다 많았다.

통일 및 북한 정보를 담은 앱을 외국어 버전으로도 개발해야 한다고 생각하는지에 대한 질문에는 긍정 65%, 부정 13%, 보통 22%로 다수의 의견이 외국어 버전에 대한 긍정적인 의견을 나타냈다. 실제로 전체 현황 조사에서 몇 개의 영문앱들이 존재하였고 iOS에 등록된 ‘북한단축키 시즌2’의 경우 1/5 이상이 외국에서 다운로드를 받은 사실을 확인할 수 있어 통일 및 북한에 대한 외국인들의 관심을 확인할 수 있었다. 그러나 현재 공신력 있는 기관에서 통일 및 북한 정보를 체계적으로 접근하는 영문앱은 존재하지 않아 개발이 필요해 보인다.

뉴스를 제외한 통일 및 북한 정보 앱은 얼마나 자주 업데이트를 해야 한다고 생각하는지에 대한 질문에 1~3개월이 78.5%를 차지하여 최신 정보를 받아보고 싶어 하는 경향을 읽을 수 있다. ‘2012 북한이해’가 나온 현재에도 ‘2010 북한이해’를 기초자료로 사용하고 있는 통일부의 ‘통일골든벨’이 왜 사람들의 관심에서 멀어졌는지 알 수 있도록 만든다.

통일 및 북한 정보 앱의 용량은 어느 정도 크기가 적당하다고 생각하는지에 대한 질문에는 5MB 이상~10MB 미만인 25%, 10MB 이상~30MB 미만인 23%로 30MB 미만의 작은 크기의 용량의 앱을 선호하였지만 50MB 이상~100MB 미만인 10%, ‘상관없다.’는 의견도 21% 달해 대조를 이루었다. 전체 현황 조사에서 다운로드 횟수가 1000회 이상이었던 ‘슈퍼스타 통일송’ (3.38MB), ‘인터넷 통일방송’ (28.23KB)은 작은 용량이지만 ‘북한단축키 시즌2’ (42.72MB)는 상당히 큰 용량이다. 결국 용량이 앱을 선택하는 중요한 기준은 아니라는 의미로 해석할 수 있다. 또한 현재도 스마트기기의 하드웨어는 계속 발전하고 있다. 더불어 LTE 서비스가 상용화되고 있는 등 인터넷 속도도 지속적으로 빨라지고 있다. 이러한 상황에 따라 다소 큰 용량의 앱도 개발에 부담이 없어질 것으로 예상된다.

마지막으로 현재 통일 및 북한 정보 앱의 가장 큰 문제점이 무엇이라고

생각하는지에 대한 질문은 답변을 2개까지 허용 하였다. 이에 대해 ‘기존 앱들에 대한 홍보가 필요하다.’ 는 의견이 73건으로 가장 많은 답변을 보였고 ‘내용에 대한 신뢰도가 떨어진다.’ 는 의견이 56건으로 그 뒤를 이었다 ‘애플리케이션(앱)의 수가 부족하다.’ 는 의견은 32건에 그쳤다. 이는 새로운 앱을 개발하기 보다는 기존 앱에 대해서 사람들이 알 수 있도록 더 많은 홍보가 필요하다는 것을 의미한다. 또한 신뢰도가 떨어진다는 의견은 심각하게 받아들일 필요가 있다. 기본적으로 정보를 믿지 않는다는 것이기 때문에 이미 개발된 앱들에게도 부정적인 영향을 미칠 수 있기 때문이다. 따라서 통일 및 북한 관련한 앱들에 대한 전체적인 관리가 필요한 대목이다.

## V. 활성화 방안

본 연구는 국내 스마트폰 가입자 수가 3천만 명을 돌파하였고 이에 따라 응용 프로그램인 애플리케이션의 수도 안드로이드 및 iOS에서 각각 60만개, 65만개를 넘어서는 시점에서 통일 및 북한 정보 애플리케이션(앱)의 활성화 방안을 모색하기 위해 앱 스토어에 등록되어 있는 통일 및 북한 관련 앱의 전체 현황을 조사하였고 ‘북한단축키’ 예시 분석을 통하여 보다 세밀한 접근을 시도하였다. 이와 더불어 ‘통일 및 북한 관련 스마트폰 애플리케이션(앱) 인식 설문조사’ 를 실시하였다.

요약하면, 전체 현황 조사에서는 통일 및 북한 관련 앱은 안드로이드 30개, iOS 7개로 조사되었다. 이 중 영문앱이 각각 13개, 3개(국문·영문을 동시에 제공하는 앱 1개 포함)로 외국인들의 관심을 알 수 있었다. 내용으로는 북한의 기본정보를 제공하는 앱, 통일 관련 동영상과 라디오 서비스를 제공하는 앱, 사진 합성 기능을 제공하는 앱, 한국전쟁과 관련한 게임 앱 등이 있었다. 안드로이드에서만 확인이 가능한 다운로드 횟수 분포는 대부분이 1000회 미만으로 1000회 이상을 기록한 앱은 ‘Korean War’, ‘북한단축키’, ‘북한단축키 시즌2’, ‘슈퍼스타 통일송’, ‘인터넷 통일

방송' 이었다. 그러나 1000회 이상을 넘는 앱의 비율이 16.6%에 그쳐 평균값인 36.9%에 크게 미치지 못하는 것으로 나타나 통일 및 북한 관련 앱이 사람들의 관심을 받지 못하고 있는 것으로 조사되었다.

‘북한단축키’ 예시 분석에서는 어떤 앱이 언론에 노출되거나 그 앱이 속한 카테고리가 사람들의 관심을 받을 때 해당 앱에 대한 다운로드는 어떤 변화를 나타내는지 그리고 국가별 다운로드는 어떠한 분포를 보여주는지 알아보기 위해 설계하였다. 그 결과 언론에 노출 되었을 경우는 물론이고 ‘북한’에 대한 관심이 집중될 때 ‘북한단축키’의 다운로드 횟수 역시 상승하는 모습을 보여 관련 카테고리에 대한 관심이 해당 콘텐츠에 대한 관심으로 이어진다는 것을 입증하였다. 한편 국가별 다운로드 분포에서는 국문앱인데도 불구하고 iOS의 경우 무려 1/5이 해외에서 다운로드가 이루어져 앱을 활용한 방법이 해외에 있는 교포들이나 외국인들에게도 한국의 통일 및 북한 문제를 알릴 수 있는 좋은 기회가 될 수 있음을 발견하였다.

‘통일 및 북한 관련 스마트폰 애플리케이션(앱) 인식 설문조사’는 전국의 안드로이드 및 iOS 스마트폰 이용자들 200명을 대상으로 실시하였다. 사람들은 통일 및 북한 정보 스마트폰 애플리케이션이 필요하다고 생각하였고(47.5%) 북한 정보와(43%) 최신 뉴스(27.5%)를 이용하길 원했다. 그러나 이미 관련 앱이 존재하고 있으므로 기존 앱에 대한 관리 및 홍보가 필요해 보였다. 응답자들은 정부가 앱을 개발하여야 한다고 대답하였고(51%) 무료로 이용하길 원했다.(65%) 이는 통일 및 북한 정보가 공익적인 성격이 강하고 정부가 개발한 앱들은 일반적으로 무료로 배포된다는 점에서 기인하는 것으로 판단된다. 한편 통일 및 북한 정보 앱의 활성화가 남북관계 개선 및 통일에 기여할 것이라고 생각하는지에 대해서는 긍정(36.5%) 및 중립 의견이(36.5%) 많았고 앱이 외국어 버전으로도 개발이 필요하다는데 동의 하였다.(65%) 업데이트의 주기로는 1 ~ 3개월이(78.5%) 다수를 차지하여 그만큼 관리가 요구되었으며 용량의 크기는 작은 크기의 용량의 앱을 선호 하였지만(30MB 미만 48%) 큰 크기의 용량의 앱도 괜찮다는 의견이 많아 대조를 이루었다.(50MB 이상 31%) 또한 앞으로 하드웨어 및 통신기술이 발전함에 따라 더 큰 용량의 앱 개발도 부담이 줄어들 것으로 예측된다.



마지막으로 현재 통일 및 북한 정보 앱의 가장 큰 문제점은 ‘기존 앱들에 대한 홍보가 필요하다.’ (73건)는 의견이었고, ‘내용에 대한 신뢰도가 떨어진다.’ (56건)는 의견이 그 뒤를 이었다. ‘애플리케이션(앱)의 수가 부족하다.’ 는 의견은 32건에 그쳐 새로운 앱을 개발하기 보다는 기존 앱에 대해서 사람들이 알 수 있도록 더 많은 홍보를 하고 정보의 신뢰도를 위해서 전체적인 관리가 필요해 보였다.

이러한 조사 및 분석 결과에 따라 통일 및 북한 정보 애플리케이션(앱)의 활성화 방안을 정리해보면 다음과 같다.

첫째, 홍보에 많은 노력을 해야 한다. 상당한 시간과 비용을 들여 만든 앱이 있음에도 불구하고 많은 사람들이 통일 및 북한 관련 앱이 있는지조차 모르고 있다. 따라서 언론매체나 자체 홈페이지 및 SNS를 통해 이런 앱이 있다는 것을 꾸준히 알려야 한다. 앱을 다운로드 받고 리뷰를 남겨주는 사람들을 대상으로 소정의 사은품을 주는 이벤트를 열어주는 것도 좋은 방법이 될 수 있다. 또한 앞으로 개발되고 있는 앱이 있다면 런칭 시기를 잘 선택해야 한다. ‘북한단축키’ 예시 분석에서 확인된 바와 같이 관련 분야의 이슈는 연관 콘텐츠들에게도 직접적인 영향력을 행사한다. 일반적으로 북한에 대한 관심이 고조될 때는 4월 15일 김일성 출생일, 9월 9일 북한 정권수립일 등이 있고 김정일 사후 북한 이슈가 빈번하게 조명을 받는 요즘 같은 때에 앱을 런칭해도 홍보 효과를 극대화 시킬 수 있다.

둘째, 정기적인 업데이트를 해야 한다. 통일부의 ‘통일골든벨’의 경우 ‘2012 북한이해’가 나온 현재에도 ‘2010 북한이해’를 기초자료로 사용하고 있다. 사람들은 최신정보를 원한다. 관리 및 업데이트는 반드시 사람들의 관심을 받기 위해서만이 아니라 올바른 최신 정보를 사람들에게 알려주는 측면에서도 중요한 부분이다. 만약 앱이 관리가 되지 않고 오랜 시간 방치된다면 관련 앱들에 대한 부정적인 인식을 심어줄 수 있으므로 앱 스토어에서 내리는 것이 옳다.

셋째, 되도록이면 정부가 직접 앱을 개발 및 관리할 필요가 있다. 사람들은 통일 및 북한 정보에 대해서 공익적 성격의 정보로 인식을 하고 있다. 또한 통일 및 북한 정보에 대한 신뢰성에 상당한 의구심을 가지고 있다.

이러한 상황에서 정보가 검증되지 않은 앱들이 유포된다면 기존의 건전한 앱들에게도 부정적인 영향을 미칠 수 있다.

넷째, 사람들이 원하는 정보를 수준 높게 만들어야 한다. 현 상황에 대해 사람들은 관련 앱이 부족하다는 것에 동의하지만 보다 더 심각한 문제로 홍보와 신뢰도에 무게를 두고 있다. 이것은 콘텐츠 숫자만 늘여가는 무분별한 개발은 결코 사람들에게 다가가기 어렵다는 의미이다. 또한 불분명한 개발자들이 오류가 많은 비공식 앱을 만들어내고 있다. 따라서 기존 앱에 대한 지속적인 홍보 및 관리가 필요하고 새로 앱을 만들 경우에는 철저한 사전 조사로 반드시 필요한 앱을 수준 높게 만들어 정보의 중심이 되어야 한다.

다섯째, 외국어 버전 앱 개발이 필요하다. 외국인들은 통일 및 북한 문제에 많은 관심을 나타낸다. 심지어 그들 스스로 앱을 만들기도 하지만 체계적인 정보는 보기 어렵고 뉴스정도가 전부이다. 통일 및 북한과 관련된 문제는 국내 상황으로만 정리되지 않는다. 그런 만큼 관련 정보들을 외국어 버전으로도 개발하여 한국의 평화 통일 의지를 널리 알리는 것도 좋을 것이다.

여섯째, 다양한 눈높이에 맞춘 애플리케이션을 만들어야 한다. 특히 상당수가 통일에 회의적인 시각을 가지고 있는 젊은 층에게는 책이나 신문 같은 전통매체들보다 애플리케이션을 통한 교육이 보다 더 효과적일 수 있다. 게다가 누구보다도 스마트폰을 많이 이용하는 세대가 바로 2030세대이다. 이미 교육 분야에서는 수많은 앱들이 상당한 호응을 얻고 있다. 통일 교육 역시 맞춤형 개발을 한다면 분명 좋은 반응이 있을 것이다.

본 연구자가 작년 말 앱을 만들어 앱 스토어에 등록시키자 많은 사람들이 다양한 내용이 담긴 피드백을 주었다. 그리고 그 피드백을 토대로 새로운 앱을 만들었고 이제는 새로운 앱에 대한 피드백이 들어오고 있다. 이렇듯 스마트시대의 가장 큰 강점이 소통이다. 누구나 쉽게 스마트기기를 이용하여 관계를 형성한다. 전 국민적인 공감대가 필요한 통일도 누구에게나 쉽고 편리하게 다가갈 수 있는 대상이 되어야 한다고 생각한다. 올바른 통일 및 북한 정보가 많은 사람들에게 읽혀질수록 우리들에게 통일로 가는 창구 역할을 할 것이기 때문이다. 성공적인 통일 및 북한 정보 애플리케이션이 필요한 이유가 여기에 있다.

## 【참고문헌】

- 권기덕 · 임태운 · 최우석 · 박성배 · 오동현 (2010). “스마트폰이 열어가  
미래”, 『CEO Information』, 삼성경제연구소, 741호
- 권성인 (2011). “스마트시대의 서비스 패러다임”, 『정보보호학회지』,  
한국정보보호학회, 제21권 제3호
- 데이코산업연구소 (2011). 『차세대 스마트패드와 관련산업의 개발동향  
및 시장분석』, 데이코산업연구소
- 민주평화통일자문회의 (2011). 『청년 통일의식조사』, 민주평화통일자문회의
- 방송통신위원회 (2011). 『2011년 하반기스마트폰이용실태조사』, 방송통신  
위원회
- 한국인터넷진흥원 (2011). 『2011년 무선인터넷이용실태조사』, 한국인터넷  
진흥원
- 안드로이드 구글 플레이(앱스토어) <<https://play.google.com/>>
- 안드로이드 개발자 계정 <<https://play.google.com/apps/publish/Home>>
- iOS 앱 스토어 <<http://itunes.apple.com/kr/genre/ios/id36>>
- iOS 개발자 계정 <<https://itunesconnect.apple.com/>>
- 조선일보 2011년 12월 2일자 35면
- KBS 남북의 창, 이슈 & 한반도 2011년 12월 10일 방송  
극동방송 <<http://www.febc.net/>>
- 네이버 인기 검색어 <<http://searchc.naver.com/ntk/>>
- 데일리NK <<http://www.dailynk.com/>>
- 머니투데이 <<http://www.mt.co.kr/>>
- 미국의소리 <<http://www.voanews.com/korean/>>
- 매일경제 <<http://www.mk.co.kr/>>
- 아이뉴스24 <<http://m.inews24.com/>>
- 연합뉴스 <<http://www.yonhapnews.co.kr/>>
- 이데일리 <<http://www.edaily.co.kr/>>
- 자유아시아 방송 <<http://www.rfa.org/korean/>>
- 통일부 블로그 <<http://blog.unikorea.go.kr/>>

한국 브리태니커 온라인 <<http://www.britannica.co.kr/>>

IT 동아 <<http://it.donga.com/>>

KBS 뉴스 <<http://news.kbs.co.kr/>>

YTN <<http://www.ytn.co.kr/>>

**【설문지】**

**〈통일 및 북한 관련 애플리케이션(앱) 인식 설문조사〉**

스마트폰으로 이용할 수 있는 어플리케이션 중에는 통일 및 북한 관련한 애플리케이션(앱)도 존재합니다. 앞으로 올바른 통일 및 북한 관련 앱이 보다 더 많이 개발되고 알려질 수 있도록 설문조사에 협조해주시면 감사하겠습니다.

1. 통일 및 북한 정보와 관련한 스마트폰 애플리케이션(앱)이 필요하다고 생각하십니까?  
① 매우 그렇다.                      ② 그렇다.                              ③ 보통이다.  
④ 그렇지 않다.                        ⑤ 매우 그렇지 않다.
2. 어떤 종류의 통일 및 북한 정보 앱을 이용하길 원하십니까?  
① 게임                                      ② 사진 및 동영상                      ③ 북한의 전반적인 정보  
④ 통일 및 북한관련 최신 뉴스                      ⑤ 통일정책
3. 통일 및 북한 정보와 관련한 앱 개발의 주체는 누가 되어야 한다고 생각하십니까?  
① 정부                                      ② 개인                                      ③ 단체  
④ 상관없다.
4. 현재 통일 및 북한과 관련한 앱이 십여개 수준인데 적당하다고 생각하십니까?  
① 매우 적당하다.                      ② 적당하다.                              ③ 보통이다.  
④ 부족하다.                              ⑤ 매우 부족하다.
5. 통일 및 북한 정보 앱을 유료로 구입하실 의향이 있습니까? 만약 있다면 얼마가 적당하다고 생각하십니까?  
① 있다. 1000원                              ② 있다. 2000원                              ③ 있다. 3000원  
④ 있다. 4000원                              ⑤ 있다. 5000원 이상                              ⑥ 없다.
6. 통일 및 북한 정보 앱의 활성화가 남북관계 개선 및 통일에 기여할 것이라고 생각하십니까?  
① 매우 그렇다.                              ② 그렇다.                                      ③ 보통이다.  
④ 그렇지 않다.                              ⑤ 매우 그렇지 않다.

7. 통일 및 북한 정보를 담은 앱이 외국어 버전으로도 개발돼야 한다고 생각하십니까?

- ① 매우 그렇다.                      ② 그렇다.                      ③ 보통이다.  
④ 그렇지 않다.                      ⑤ 매우 그렇지 않다.

8. 뉴스를 제외한 통일 및 북한 정보 앱은 얼마나 자주 업데이트해야 한다고 생각하십니까?

- ① 1개월 ~ 3개월                      ② 4개월 ~ 6개월                      ③ 7개월 ~ 9개월  
④ 10개월 ~ 12개월                      ⑤ 1년 ~ 2년

9. 통일 및 북한 정보 앱의 용량은 어느 정도 크기가 적당하다고 생각하십니까?

- ① 5MB 이상 ~ 10MB 미만                      ② 10MB 이상 ~ 30MB 미만  
③ 30MB 이상 ~ 50MB 미만                      ④ 50MB 이상 ~ 100MB 미만  
⑤ 100MB 이상                      ⑥ 상관없다.

10. 현재 통일 및 북한 정보 앱의 가장 큰 문제점이 무엇이라고 생각하십니까?

(2개 중복허용)

- ① 애플리케이션(앱) 수가 부족하다.  
② 외국어 버전이 없다.  
③ 업데이트 및 관리가 부실하다.  
④ 내용에 대한 신뢰도가 떨어진다.  
⑤ 기존 앱들에 대한 홍보가 필요하다.  
⑥ 모르겠다.

우 수

# 남북교류협력과 민사소송의 법적 쟁점

서울대학교 법학부 백지열 · 이나연

## 《 목 차 》

### 【요약문】

### 【본 문】

- I. 서론 - 연구목적, 범위, 방법
- II. 남북한 관계의 규범적 의미
- III. 독일의 사례
- IV. 실체법적 쟁점과 해결방안
- V. 절차법적 쟁점과 해결방안
- VI. 결론

【별 첨】 Zusammenfassung (독일어 초록)

【판례 색인, 참고 문헌, 참고 URL】





## 【요약문】

## 남북교류협력과 민사소송의 법적 쟁점

남북통일은 언젠가는 꼭 달성해야만 하는 우리나라 고유의 과제이다. 하지만 현실적으로 지금 당장 통일을 이룩하는 것에는 한계가 있다. 따라서 현재 시기로서는 성공적인 평화통일을 이룩하기 위한 전 단계로써 남북 교류협력을 진행하는 것이 바람직하다고 할 것이다. 그런데 이러한 교류협력을 활성화하기 위해서는 교류협력을 규율하는 규범체계가 필요하다.

현재의 상황으로는 이러한 교류협력 활성화를 뒷받침 할 수 있는 법과 제도가 미흡하다. 특히나 남북 간의 민사소송을 해결할 만한 실정법적 규율이 충분하지 않다. 그 결과 남북한 사이에 발생한 민사 문제는 대개 정치적, 외교적인 방법으로 해결되어 왔다. 그러나 인적·물적 교류가 확대되어 남북한 주민 간 또는 법인 간의 민사 분쟁이 증가하고 있는 현 시점에서 이러한 문제를 해결하기 위해 언제까지나 정치적, 외교적인 방법에 기댈 수는 없다. 그리하여 본 연구에서는 통일을 이룩하여야하는 국민의 자세로서 민사소송이 안정적으로 이뤄지도록 하기 위한 방안을 법적인 측면에서 고민해 보고자 하였다.

종래 법원에 섭외적 사건이 소로써 제기되는 경우 소송절차를 거쳐 판결에 이르기까지, 법원은 첫째로 당해 사건에 그 법원이 관할권과 재판권이 있는지, 둘째로 어느 국가의 법령을 적용해야 할 것인지, 기존의 일방 국가의 법령에 따른 법률관계가 유효하다고 인정할 것인지, 그리고 셋째로 서로 다른 재판권에 거주하는 당사자에게 송달을 비롯한 절차적 권리를 어떻게 보장할 것인지를 고민하였다. 또한 소송을 마치고 판결에 이르더라도 판결을 다른 재판권의 법원도 유효한 것으로 인정하고 집행할 것인지 고민할 수밖에 없었다. 그리고 이를 해결하기 위해 종래 국제사법이라는 법분야가 발전하여 왔다.

그러나 남북 간의 민사소송은 국제사법 이론만으로 해결할 수 없고 또

다른 고민이 필요하다. 남북한 관계는 한반도 전체를 영토로 선언하는 동시에 평화통일의 원칙을 천명한 대한민국 헌법에 비추어 볼 때, 서로 사실상 실체를 인정하면서도 법적 독립 국가로는 인정하지 않는 이른바 남북한 특수관계론을 통해 규율함이 타당하기 때문이다. 따라서 남북한 간의 민사소송을 해결하기 위해서는 남북특수관계론의 내용을 연구하고 그에 따른 북한 및 북한 주민의 법적 지위를 확정하여야 한다.

따라서 이 논문에서는 남북특수관계론 및 그에 따른 북한, 북한 주민의 법적 지위를 연구하였다. 그리고 이를 바탕으로 남북한 간 민사소송을 진행하는 과정에서 발생할 수 있는 문제점을 일반적인 민사소송의 시간 순서에 따른 쟁점(민사재판관할권, 준거법, 민사사법공조, 민사판결의 승인과 집행)별로 살펴보았다. 또한 이러한 문제를 해결하기 위해서 위 쟁점별로 이제까지 제시되었던 학설과 판례, 최근 남한과 북한의 민사 분쟁을 해결하기 위해 등장한 최초의 법률인 「남북 주민 사이의 가족관계와 상속 등에 관한 특례법」을 연구하고, 과거 서독과 동독 간에는 민사소송에 관한 문제를 어떻게 해결했는지 살펴보았다. 마지막으로 이러한 연구를 토대로 현재 법적 공백이 있는 자리를 어떻게 채워나갈 것인가에 관한 해결방안을 쟁점별로 제시해 보았다.

첫째, 재판관할에 관하여는 현재까지 남북한 간의 합의가 이루어진 바가 없으므로 국제사법의 국제재판관할권 규정(제2조)에 따라 남북한 간涉外적 요소가 있는 사건에서 당사자 또는 분쟁이 된 사안이 대한민국과 실질적 관련이 있는 경우에는 대한민국 법원이 남북한 간 사건을 재판할 관할권이 있으며, 실질적 관련이 있는지 여부는 국제재판관할 배분의 이념에 부합하는 합리적인 원칙에 따라야 한다.

둘째, 준거법과 관하여는 대한민국 법원이 재판권이 인정되는 남북한 간 민사소송의 경우 절차 측면에서는 대한민국 민사소송법이 적용될 것이고, 실제 측면에서는 이른바 신법정지설의 입장에 따라 대한민국 국제사법의 취지나 목적을 염두에 두고 관계있는 민사 법령을 고려해서 법률관계의 성질을 결정하여 국제사법을 유추적용할 것이다. 국제사법을 유추 적용하는 경우에도 북한의 국가성을 인정하지 않는 이상 국적에 따라 준거법을 결정할

수는 없고, 주소의 개념이 각국 실체법에 따라 달라지므로 국적이나 주소와 관계있는 규정은 상거소에 관한 것으로 유추해석 하는 등의 방법이 필요하다. 본안의 준거법뿐만 아니라 선결문제의 준거법도 마찬가지로 볼 것이다.

셋째, 민사사법공조와 관하여는 현행법의 해석으로는 구체적인 사안에 따라 송달이나 증거조사가 가능한지 여부가 달라질 수 있을 만큼 일반적인 규율이 공백으로 남아있으므로 이를 해결할 특별법을 제정하는 일이 시급하다. 이 부분에 있어서는 양국 간의 협력이 필수적이므로 이 법을 제정하기 전에 양국 간의 사전 합의가 있어야 할 것이다.

넷째, 북한 법원에서 내린 판결이 효력이 있고 집행할 것인지와 관하여도 기존의 민사소송법 제203조의 요건에 의해서 북한 판결의 승인과 집행에 관한 부분을 해결하기에는 그 요건을 충족하기가 어려운 점이 너무 많다. 따라서 기존의 제203조를 기본 틀로 하여 남북특수 관계론을 반영한 것을 내용으로 하는 신설 조항을 북한과의 의견 조율을 거쳐서 만드는 것이 필요할 것이다.

여기까지 남북한 간 민사소송절차에서 나타나는 문제를 다루어보았다. 이번 연구가 민사 분쟁과 관련된 후속 연구를 하는데 있어서 조금이나마 도움이 되기를 기대한다. 향후 남북한 간 민사 분쟁을 소송의 관점에서 살피는 데에서 나아가서 중재와 같은 법원 이외의 사적주체가 중심이 된 분쟁해결절차에 대해서도 다룰 수 있는 심도 깊은 연구가 진행되기를 기대한다.

## I. 서론 - 연구목적, 범위, 방법

남북통일은 언젠가는 달성해야 할 우리나라 고유의 과제이다. 하지만 현실적으로 지금 당장 통일을 이룩하기에는 한계가 있다. 현재 시기로서는 성공적인 평화통일을 이룩하기 위한 전 단계로써 남북교류협력을 진행하는 것이 바람직하다고 할 것이며 특히 민간 분야에서의 교류협력의 활성화가 요구된다. 이러한 교류협력을 위해서는 이를 규율하는 법과 제도가 필요하다.<sup>1)</sup> 이러한 규범체계들이 확립되었을 때 교류협력이 제대로 이루어질 수 있다.<sup>2)</sup>

정부는 이러한 법과 제도의 정비가 중요한 과제라는 점을 인식하고, 여러 가지 활동을 강화하여 왔다.<sup>3)</sup> 이번 논문은 이러한 흐름에 발맞춰 북한의 교류협력을 규율하는 분야 중 민사소송 관한 분야를 중점적으로 다루어 보고자 한다. 그 동안 남북한 사이에 발생한 민사 문제는 대개 정치적, 외교적인 방법을 통하여 해결되었다. 이는 남북 간의 민사소송을 해결할 만한 실정법적 규율이 충분하지 않았기 때문이라고 생각된다.

- 
- 1) 남북한 간에 인적 교류가 활성화될 경우 남북한 주민들 간에 신분상 및 재산상의 복잡한 법률관계가 형성될 것이기 때문이다. 박윤훈, 「남북기본합의서 이행에 따른 남북교류협력법령의 보완과 그 발전방향」, 『법학 연구』, 서울대학교 법학연구소, 1993. p.38.
  - 2) 국가 사이의 민간 투자가 안정적이게 이루어지기 위해서는 그 투자로 인한 법적 위험을 줄이려는 노력이 필요하다. Bernard Kishoiyian, “The Utility of Bilateral Investment Treaties inn the Formulation of Customary international Law,” *Journal of International Law and Business*, vol. 14(1994), p.373.
  - 3) 각종 연구 성과들을 종합적으로 정리·공유하는 「통일법제 DB구축」 작업을 추진하였고 통일법제에 대한 연구를 활성화하기 위해 다양한 학술활동도 지원하였다. 이외에도 체제 전환국에 대한 사례들도 계속 조사하고 분야별 주제에 대해 법제들을 정비·연구하고 있다. 통일부, 『통일백서』, 다해 미디어, 2012, pp.51-52.

〈표-1〉 개성공단 가동 기업수 및 생산액 현황

단위 : 개, 만 불

구분	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	○가동기업수 123개 △섬유봉제·가족가방 72개 △화학 9개 △기계금속 23개 △전기전자 13개 △식품 2개 △종이목재 3개 △도자기 1개 ○'11.12월 생산액(3,198만 불) 중 업종별 생산액 구성비율은 △섬유 1,746만 불(54.6%) △전기·전자 747만불(23.4%) △금속·기계 401만 불(12.5%) △화학 202만 불(6.3%) △식품 65만 불(2.0%) △기타 22만 불(0.7%) △종이목재 15만불(0.5%)
가동기업수	18	30	65	93	117	121	123	
구분	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	계
생산액 (수출액)	1,491 (87)	7,373 (1,983)	18,478 (3,967)	25,142 (3,584)	25,648 (2,860)	32,332 (3,667)	40,185 (3,687)	150,649 (19,835)

\* 생산액, 수출액은 개성공단 입주기업 실지조사로 인한 1개월의 집계시차 발생  
 '07.5.26 전력(10만kw) 공급(63원/kwh)  
 '05.12.28통신개통, 현재 1,300회선운용(공단-남한간0.4\$/분)

〈표-2〉 북한이탈주민 입국 현황 1

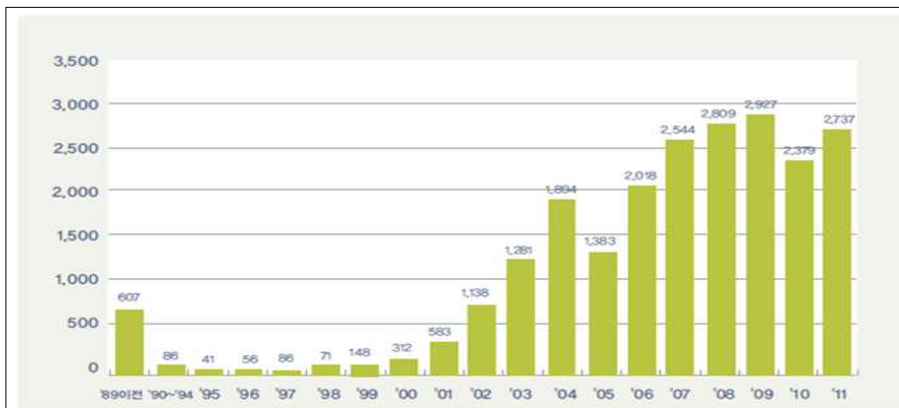
단위 : 명

구분	'89 이전	'90~'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02
남성	562	80	35	43	56	53	90	179	294	506
여성	45	6	6	13	30	18	58	133	289	632
합계	607	86	41	56	86	71	148	312	583	1,138

구분	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	계
남성	469	626	423	509	570	612	666	579	819	7,171
여성	812	1,268	960	1,509	1,974	2,197	2,261	1,800	1,918	15,929
합계	1,281	1,894	1,383	2,018	2,544	2,809	2,927	2,379	2,737	23,100

\* 북한이탈주민 입국인원은 보호결정을 기준으로 집계



〈그림-1〉 북한이탈주민 입국 현황 2



〈그림-2〉 연도별 남북 교역액 현황

하지만 북한이탈주민이 2만 명을 돌파하였고, 개성공단에 입주기업이 늘고 있다.<sup>4)</sup> 북한은 자유경제 무역지대를 조성하여 개방하려는 시도도 하고 있다.<sup>5)</sup> 이렇게 남북한 인적·물적 교류가 확대되고 있고 이에 따라 남북한 주민 간 또는 법인 간의 민사 분쟁이 폭증할 것으로 예상된다.<sup>6)</sup> 이러한 상황에서 민사 분쟁의 해결을 언제까지나 정치적, 외교적인 방법에 기댈 수는 없다.

이러한 문제의식 속에서 최근 남북한의 민사소송과 관련해서 주목할 만한 움직임이 나타나고 있다. 2000년 12월 16일에 ‘남북 사이의 상사분쟁 해결절차에 관한 합의서’가 체결되어 남북 당사자 사이에 발생할 수 있는 분쟁에 관하여 상사중재절차가 마련되었고, 후속 합의로 2003년 10월 2일에는 ‘남북 상사중재위원회 구성·운영에 관한 합의서’가 체결되기도 하였다. 2012년 2월 10일 「남북 주민 사이의 가족관계와 상속 등에 관한 특례법」<sup>7)</sup>이

4) Ibid., pp.285-288.

5) 김정우, 『라진, 선봉 자유경제무역지대의 법적 지위와 투자문제』, 조선민주주의인민공화국 대외경제협력추진위원회, 1992, p.11. 북한은 621 킬로미터에 달하는 나진, 선봉 지역(나진시의 14개 동, 리와 선봉군의 10개 리)을 자유경제무역지대로 지정, 선포하였다. 김일성종합대학출판사, 『라진-선봉 자유경제무역지대 투자환경 - 투자, 무역, 봉사 특혜제도』, 김일성종합대학출판사, 1995, p.13.

6) Ibid., p.283.

7) 제정 의의

「남북 주민 사이의 가족관계와 상속 등에 관한 특례법」이 2012년 2월 10일에 제정되어 2012년 5월 11일부터 시행되게 되었다. 이 법률의 제정 목적은 남한주민과 북한주민 사이의 가족관계와 상속·유증 및 이와 관련된 사항을 규정함으로써 남한주민과 북한주민 사이의 가족관계와 상속·유증 등에 관한 법률관계의 안정을 도모하고, 북한주민이 상속이나 유증 등으로 소유하게 된 남한 내 재산의 효율적인 관리에 이바지하기 위해서

제정되는 등 남한과 북한의 민사 문제 해결을 위한 최초의 법률이 등장하였다. 또한 남북 주민 상호간 분쟁이 실제의 제소로까지 이어져 남한 법원에 북한주민이 직접 소송을 제기하는 사례도 늘고 있다.

〈표-3〉 상사와 관련된 남북 간 합의

구 분	남북간 합의서
남북경협 4대 합의서	남북사이의 투자보장에 관한 합의서 남북사이의 소득에 대한 이중과세방지 합의서 남북사이의 상사분쟁 해결절차에 관한 합의서 남북사이의 청산결제에 관한 합의서
개성공업지구 관련 합의서	개성공업지구 통신에 관한 합의서 개성공업지구 통관에 관한 합의서 개성공업지구 검역에 관한 합의서 개성공업지구와 금강산 관광지구의 출입 및 체류에 관한 합의서
기타 관련 합의서	남북사이에 거래되는 물품의 원산지 확인절차에 관한 합의서 남북상사중재위원회 구성·운영에 관한 합의서 남북사이 차량의 도로운행에 관한 기본합의서 남북사이의 열차운행에 관한 기본합의서 동·서해지구 남북관리구역 임시도로 통행의 군사적 보장을 위한 잠정합의서

하지만 위에서 보는 바와 같이 상사 분쟁에 관한 해결방안에 대해서는 여러 가지 발전이 많이 있었으나 민사 분쟁에 해결방안에 관해서 아직 남북 간 구체적인 합의가 이루어지지 못한 상태이다.<sup>8)</sup> 「남북 주민 사이의 가족관계와 상속 등에 관한 특례법」의 경우에도 남북 주민 간에 민사 분쟁을 해결하는 데는 한 걸음 나아가기는 했으나 이 특례법의 내용은 가족관계와 상속관련 문제에만 국한되어 있다. 실제로 남한의 법원에서 북한 주민이 재판을 받는 경우 역시 아주 드물게 있을 뿐이다. 이렇듯 남북한의 민사소송을 규율하는 규범체계는 아직까지 제대로 갖추어지지 않은 상태로 남아 있다.

라고 하고 있다(제1조). 법무부 보도 자료에 따르면 이 법률은 통일을 대비한 최초의 법률로서 의의가 있다고 한다. 국내의 재산의 북한 반출을 제한하기 위해서라는 평가도 있기도 한다. 이 법을 적용함에 있어서 남한과 북한의 관계가 국가 사이의 관계가 아닌 평화적 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수 관계임을 고려하여야 한다고 하고 있다(제2조).

8) Ibid., p.106.

이번 연구에서는 이러한 법적 공백을 어떤 방식으로 메워야 할지 민사 분쟁의 해결 방안을 모색해 볼 것이다. 구체적 방법론으로 과거 분단 국가였던 동서독의 사례를 살펴볼 것이고 남북한 간 민사소송 과정에서 예상되는 문제점을 일반적인 민사소송의 시적 순서에 따른 쟁점(민사재판관할권, 준거법, 민사사법공조, 민사판결의 승인과 집행)별로 살펴 볼 것이다. 그 과정에서 우리나라에서 기존에 논의되었던 이론과 법원에서 취했던 판례의 태도, 최근 제정된 「남북 주민 사이의 가족관계와 상속 등에 관한 특별법」의 입장 등에 대해서도 알아볼 것이다. 최종적으로 이를 바탕으로 남북한의 실정에 맞는 민사소송 해결 방안을 제시해 보도록 하겠다.

## II. 남북한관계의 규범적 의미 - 북한과 북한주민의 법적 지위

### 1. 남북 특수관계론의 내용

남북한 주민 사이에 발생한 민사 법률분쟁을 어떻게 해결할 것인가를 논하려면 북한의 법적 지위 및 북한 주민의 법적 지위를 먼저 검토해야 한다. 북한 및 북한 주민의 법적 지위에 관해서는 남북한특수 관계론이 채택되어 실정법화되었다고 볼 수 있다. 실제로 현재 우리나라에서 1991년에 체결된 ‘남북기본합의서’ 전문이라든지, 「남북관계발전에 관한 법률」 제3조 등에서 “남한과 북한의 관계는 국가 간의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계” 라고 규정하고 있다<sup>9)</sup>

### 2. 남북특수관계론 적용에 따른 북한 및 북한주민의 지위

#### 1) 북한의 지위

남북한 특수관계론을 헌법 규범적으로 분석할 경우 남북한 관계가

---

9) 전세영, 「남북한 주민의 가족·상속 법률관계에 대한 연구: 남북 주민 사이의 가족관계와 상속 등에 관한 특별법을 중심으로」, 서울대학교 석사학위논문, 2012, p.12.



적용되는 규범영역에 따라서 상이한 규범적 의미를 부여할 수 있다. 첫째, 남북한 관계가 국내법적 규범영역에서 적용될 경우, 그 소극적인 의미는 남북한 관계가 나라와 나라 사이의 관계가 아니라는 것이다. 따라서 남북한 관계에는 국제법 원칙을 적용할 수 없다.<sup>10)</sup> 그러나 이는 남북한관계를 직접 규율하는 기준을 제시하는 것은 아니고 남북한관계에 적용하는 법규범은 남북한 관계가 국가 사이의 관계가 아니므로 가급적 이러한 특수성을 고려하여 제정하고 해석해야 한다는 대원칙을 선언한 것으로 이해하여야 할 것이다.

둘째, 남북한 관계가 국내법적 규범영역에서 적용될 경우, 그 적극적인 의미는 북한의 이중적 지위를 반영하여 나타난다. 즉, 북한이 반국가단체로서 활동하는 규범영역에서는 헌법 제3조와 국가보안법 등 국내법이 적용되고, 헌법 제4조와 이를 근거로 하여 제정된 「남북교류협력에 관한 법률」 등 국제 법률과 각종 남북합의서는 적용될 여지가 없다. 반면, 북한이 남한의 평화통일을 위한 노력에 대응하여 남북교류협력 등에 부합하는 활동을 하면서 평화통일을 위한 대화와 협력의 동반자로서 활동하는 규범영역에서는 북한이 실체를 규범적으로도 인정하고 있으므로 헌법 제3조, 제4조와 이를 근거로 하여 제정된 「남북교류협력에 관한 법률」 등 국내법률과 각종 남북합의서, 그리고 국제법원칙이 적용된다.<sup>11)</sup> 다만, 남북한관계에서 국제법원칙을 그대로 적용할 경우에는 남북한관계가 국가 사이의 관계가 아니라는 대원칙의 취지에 반하므로 남북한관계의 일정한 사항에 대하여는 국제법원칙을 적용할 수 있다는 근거를 법률로 규정하는 것이 바람직하다.

셋째, 남북한관계가 국제법적 규범영역에서 적용될 경우에는 국제사회에서 남북한의 의사와 관계없이 남한과 북한은 국제법상 주체로서 지위를 가지고 국제기구에 참여하여 활동하고 제3국과 관계를 맺고 있다는 점과 국내법을 이유로 국제법의 적용을 배제할 수 없다는 국제법원칙을 고려해야한다. 이러한

10) 이러한 맥락에서 남북교역을 국제거래로 보지는 않는다. 그렇다고 남북교역을 순수한 국내거래로 보는 것도 아니다. Ernst Ulrich Petersmann, "Study on Legal and Political Aspects of Inter-Korean Transactions and their Relationship to the International Trade Regime under GATT", 한국개발연구원, 1993, pp.1-5

11) 헌법재판소 1993.7.29. 92헌바48

점들에 비추어 이 경우에는 국제법원칙이 적용된다고 하겠다.<sup>12)13)</sup>

## 2) 북한주민의 지위

우리 법원은 헌법 제3조 영토조항과 국가보안법 등을 근거로 하여 북한을 여전히 반국가단체로 보고 북한주민은 당연히 우리국민이라고 보고 있다. 이러한 관점에 따르면 민사 법률관계, 특히 가족관계와 상속 등에 대한 관계에서도 북한주민은 대한민국 국민이기에 전적으로 우리 민법 기타 법령 등이 적용된다. 그러나 남북한 관계는 앞서 본대로 ‘나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성된 특수관계’로서 국가성 인정과는 별개로 북한의 존재 자체를 부정할 수는 없으므로 교류 협력의 단계에서 발생하는 법적 문제는 남북한 특수관계론의 관점에서 타당한 해결책을 찾아야 한다. 북한주민의 법적 지위는 남북한 관계의 법적 성격과 표리관계에 있기 때문에 남북한 특수관계론에 따라 북한주민의 법적 지위를 규범영역에 따라 구분해야 할 필요가 있다.

소극적인 의미에서 남북한은 나라와 나라 사이의 관계가 아니므로 북한주민은 외국인이 아니라는 점이 출발점이 된다. 북한이 반국가단체로 활동하는 국내법적 영역에서는 당연히 북한주민은 대한민국 국민에 해당하게 된다. 반면에 북한이 평화통일을 위한 화해와 협력의 동반자로 활동하는 경우는 국내법적 영역과 국제법적 규범영역에서 모두 북한주민은 국가적 실체를 가진 북한을 구성하는 주민이므로 외국인도 남한주민도 아닌 특수한 지위에 있게 되어 원칙적으로 국제법원칙을 유추적용하거나 외국인에 준하는 지위가 인정된다. 마지막으로 남북한 관계가 국제법적 규범영역에 적용될 경우라면 북한적을 인정하여 국제법원칙을 유추적용하는 방안이 있고 외국인에 준하는 지위를 인정할 수도 있다.<sup>14)</sup>

이렇게 북한주민의 법적 지위는 규범영역에 따라 달리 나타난다. 하지만 북한이 반국가단체로 활동하는 경우에는 북한주민에게 대한민국의 국민의

---

12) 이효원, 『판례로 보는 남북한관계』, 서울대학교출판문화원, 2012, pp.4-5.

13) 이효원, 『남북교류협력의 규범체계』, 경인문화사, 2006, p.48.

14) 전세영, op cit., pp.15-16.

지위를 인정해 줌으로써 우리나라에서 더 많은 권리를 누릴 수 있다고 하면서, 북한이 평화통일을 위한 화해와 협력의 동반자로 활동하는 경우에는 북한주민은 대한민국 국민의 지위에 있지 않다고 하여 국민에 준하는 권리를 누릴 수 없다고 한다면 이는 비례의 원칙에 반하는 것으로 생각된다. 북한이 반국가단체로 활동하는 경우 북한주민을 반국가단체를 구성하는 적극적인 주체로 생각했을 때는 북한주민 또한 반국가단체적 성향을 띤다고 볼 수 있을 것이다. 또한 이와 마찬가지로 북한이 평화통일을 위한 화해와 협력의 동반자로 활동하는 경우 북한주민을 이러한 북한을 구성하는 적극적인 주체로 생각하면 북한주민 또한 동반자적 성향을 띤다고 볼 수 있을 것이다. 그런데 위 단락의 구분에 따르면 북한주민이 반국가단체적 성향을 띤 경우에는 대한민국 국민의 지위로서 보호해야 한다고 하면서 북한주민이 평화통일을 위한 화해와 협력의 동반자적 성격을 띤 경우에는 그보다 낮은 수준으로 보호해야 한다고 하는 것이 된다. 이는 북한주민의 보호 정도에 관해서 전도된 판단을 하는 것으로 생각된다.

또한 북한주민에게 남한 헌법에서 보장하는 기본권의 주체로서의 지위가 인정되어야 할 현실적인 필요성이 있다고 생각한다. 따라서 어느 경우에든지 대한민국 법원은 북한주민을 대한민국 국민으로 인정하여야 한다고 생각한다. 따라서 북한주민에게 남한 민사법을 적용하는 데 있어서는 사실상의 장애는 별론으로 하더라도 법적 장애는 없으며 북한주민은 남한의 민사법에 근거한 법률관계의 당사자가 될 수 있을 것이다.

### Ⅲ. 독일의 사례

#### 1. 독일 사례 검토의 필요성 및 의의

한국과 북한 간의 민사소송의 해결 방안을 모색하는 데 있어서 통일 전의 동, 서독의 사례가 참고가 될 수 있다. 세계의 몇 안 되는 분단 국가였던 독일은 통일이 되기 전에도 동독과 서독 간에는 활발한 교류를 하였다.<sup>15)</sup> 서독과 동독 사이에는 제한적이거나 인적 왕래가 가능하였고 문화교류, 스포츠 교류<sup>16)</sup>, 청소년 교류도 허용되었다. 특히 청소년의 교류는 점차 활발해졌다. 청소년대회는 주로 동독에서 행해졌는데, 청소년대회에 참가하기 위하여 동독에 여행하는 청소년은 연간 3만 명에서 5만 명에 이르렀다.<sup>17)</sup> 이 밖에도 양국이 교통, 통신으로 연결되었다. 동·서독 간의 교통문제에 관하여는 1972년 10월 17일의 동·서독간의 교통문제에 관한 조약, 여객운송과 화물운송에 관한 국제협정 등 여러 협정 및 조약이 존재했고,<sup>18)</sup> 통신에 있어서는 1970년 당시 동·서독 간에 166회선과 동·서베를린 간에 150회선의 전화회선을 갖고 있을 정도였다.<sup>19)</sup> 또한 무엇보다도 활발한 경제교역이 두 나라 사이에 이루어졌다.<sup>20)</sup> 특히 70년에 양독 수상 간의 회담 후 통상·우정·교통에 관한 실무자회의가 열려 경제교역상의 여러 난관들이 점차 해결되었으며<sup>21)</sup> 동서독기본조약체결 이후에는 획기적인 개선이 있었다.<sup>22)</sup>

15) 김철수, 『독일통일의 정치와 헌법』, 박영사, 2004, pp.207-221.

16) Sport im geteilten Deutschland, Bd. I bis IV, 1981-1988.

17) 상세한 것은 Kiersch, G. Die junge Deutschen, 1986.

18) Rehbein, g. ; Grundlagen des Transports- und Nachrichtenwesens, 1967.

19) Zwei deutsche Staaten- zwei deutsche Postgebiet, 1967. Transpress Lexikon, Post, Post-Fernmeldewesen, 1982.

20) Ehlermann, C-D. ; Handelspartner DDR - Innerdeutsche Wirtschaftsbeziehungen, 1975. Schlemper, A. ; Die Bedeutung des innerdeutschen Handels, 1978. Lambrecht, H. ; Der Innerdeutsche Handel, Das Parlament 40/1982.

21) 상세한 것은 Jahresbericht der Bundesregierung, 1971 참조.

22) 상세한 것은 Bruns, W. ; Deutsch-deutsche Beziehungen, 4.Aufl, 1984. Bundesministerium für Innerdeutsche Beziehungen(Hrsg.) Zehn Jahre Deutschlandpolitik 1969-1979. ders. Innerdeutsche Beziehungen 1980-1986. Bauerkämper/Sarbow/Stöwer(Hrsg.) Doppelte Zeitgeschichte, Deutsch-deutsche Beziehungen 1945-1990, 1998 참조.

〈표-4〉 동, 서독 수입, 수출의 증감률

년도	서독의 수입	서독의 수출	총량	증 감 률		
				수입	수출	총량
1950	414.6	330.0	744.6	-	-	-
1951	145.3	141.4	286.7	-65.0	-57.2	-61.5
1952	220.3	178.4	398.8	+18.4	+12.0	+36.9
1953	306.9	271.3	578.1	+39.3	+52.1	+45.0
1954	449.7	454.4	904.2	+46.5	+67.4	+56.4
1955	587.9	562.6	1,150.5	+30.7	+23.8	+27.2
1956	653.4	699.2	1,352.7	+11.1	+24.3	+17.6
1957	817.3	845.9	1,663.3	+25.1	+21.0	+23.0
1958	858.2	800.4	1,658.6	+7.2	-5.4	-0.3
1959	891.7	1,078.6	1,970.3	+3.9	+34.8	+18.8
1960	1,122.4	959.5	2,082.0	+25.9	-11.0	+5.5
1961	940.9	872.9	1,818.3	-16.2	-9.0	-12.9
1962	914.4	852.7	1,767.1	-2.8	-2.3	-2.6
1963	1,022.3	859.6	1,881.9	+11.8	+0.8	+6.5
1964	1,027.4	1,151.0	2,178.4	+0.5	+33.9	+15.5
1965	1,260.4	1,206.1	2,466.5	+22.7	+4.8	+13.2
1966	1,345.4	1,625.3	2,970.7	+6.7	+34.8	+20.4
1967	1,263.9	1,483.0	2,746.9	-6.1	-8.8	-7.5
1968	1,439.5	1,422.2	2,861.7	+13.9	-4.1	+4.5
1969	1,656.3	2,271.8	3,928.1	+15.1	+59.7	+36.8
1970	1,996.0	2,415.5	4,411.5	+20.5	+6.3	+12.3
1971	2,318.7	2,498.6	4,817.3	+16.2	+3.4	+10.2
1972	2,380.9	2,927.4	5,303.3	+2.7	+17.2	+10.4
1973	2,659.5	2,998.4	5,657.9	+11.7	+2.4	+10.2
1974	3,252.4	3,670.8	6,923.3	+22.3	+22.4	+6.6
1975	3,342.3	3,921.5	7,263.9	+2.8	+6.8	+22.4
1976	3,876.7	4,268.7	8,145.4	+16.0	+8.9	+4.9
1977	3,961.0	4,409.4	8,370.4	+2.2	+3.3	+12.1
1978	3,899.9	4,574.9	8,474.8	-1.5	+3.8	+2.8
1979	4,588.9	4,719.6	9,308.5	+17.7	+3.2	+1.2
1980	5,579.0	5,273.2	10,872.2	+21.6	+12.2	+9.8
1981	6,050.6	5,575.1	11,625.7	+8.5	+5.3	+6.9
1982	6,639.3	6,382.3	13,021.6	+9.7	+14.5	+12.0

현재 남북한은 통일 전의 독일만큼 활발한 교류가 이루어지고 있지는 않지만 독일의 사례에서도 알 수 있듯이 남북한 관계에서도 통일로 나아갈수록 더욱 빈번한 교류가 있을 것으로 예상된다. 이런 상황에서 통일 전 독일의 민사소송 해결 방안을 참고하는 것은 앞으로 통일 이전에 남한과

북한의 민사소송을 어떠한 방식으로 처리할 것인가 하는 해결 방안을 도출함에 있어서 귀중한 지침이 될 수 있다. 왜냐하면 법학 선진국인 독일에서는 통일 전의 다양한 민사 분쟁을 치열한 고민과 반성을 통해서 해결을 해왔고 이 분야에서 축적된 지식을 갖추게 되었기 때문이다. 이하에서는 이러한 독일의 법적 성과물을 절차법과 가족법 측면에서 정리해 보겠다.

## 2. 이론적 기초 - 상호 간의 법적 지위

### 1) 동·서독의 법적 지위에 관한 학설

동·서독의 법적 지위에 관한 학설은 독일국내에서 뿐만 아니라<sup>23)</sup> 외국에서도 많은 대립을 보여주고 있었다. 독일의 법적 지위에 관한 학설대립을 정리해 보면 ① 독일국과의 관계에서 오는 계속설과 불계속설의 입장에서 분류할 수도 있고, ② 한 개의 국가나, 두 개의 국가나 하는 국제법 주체의 수에 따라 나눌 수도 있다.<sup>24)</sup>

먼저 ① 계속설과 불계속설, 분리설은 동독과 서독이 독일국의 계승국가인가 아닌가에 대한 구분인데, 이는 또 각기 다음과 같이 세분할 수 있다. 불계속설은 몰락설(Debellationstheorie)과 해체분해설(Dismembrationstheorie)로 나뉜다. 전자는 1945년 5월 독일의 무조건항복으로 인하여 독일의 국제법 주체성이 몰락했다는 설이며, 후자는 서독과 동독이 국가로 생성하는 과정에서 두 개의 새롭고 법적으로 평등한 국제법주체가 성립함으로써 과거의 독일제국의 법주체성이 소멸했다고 본다.

계속설은 부분국가설(Teilstaatslehre)과 동일설(Identitätstheorie)로 나뉜다.<sup>25)</sup>

23) 독일의 법적 지위에 관한 독일 국내문헌은 이를 매거하기 어려울 정도로 많다. 그 중 대표적인 것 몇만 들면 다음과 같은 것이 있다.

Schuster, R. ; Deutschlands staatliche Existenz im Widerstreit politischer und rechtlicher Gesichtspunkte, 1945-1963 München, 1963 ; Blumenwitz, D. ; Die Grundlagen eines Friedensvertrages mit Deutschland, Berlin 1966 ; Arndt, Der Deutsche Staat als Rechtsproblem, Berlin, 1960 ; Frowein u. a., The Reunification of Germany, ZaöRV 51(1991) 333-528.

24) 김철수, 『독일통일의 정치와 헌법』, 박영사, 2004, pp.137-143.

25) 독일제국의 공법적 조직과 행위능력은 상실하였으나 독일제국의 법인격은 존속한다는 것이다. BGHZ3, Iff., 6; 3, 308ff., 310; BVerfG, 12. 9. 1968, E 30, 219.

전자는 독일국가는 국제법주체로서 행위가능하며 법적으로 계속되고 있는데, 전래적인 독일영토 위에 성립한 정치적 법적 공동체(서독과 동독)가 독일국가의 지붕(Reichsdach) 밑에 상호공존하고 있다고 보는 설이며, 후자는 독일국가의 영토 위에 성립한 한 정치적·법적 공동체가 독일국가와 일치된다고 보는 설이다.

분리설(Separationstheorie)은 독일국가가 전후에도 법주체로서는 존립 하였으나 영토의 통합성을 보전하지 못하였기 때문에 전래된 법주체인 동체로서만 존재하고, 1945년의 분리로 인하여 새로운 국제법주체를 형성 하기 위하여 정치적·법적 공동체를 구성했다고 봤다. 이에 따르면, 서독이 독일국가와 동일한 공동체이며 동독은 분열에 의한 신생국가라고 보는 견해와, 반대로 동독이 동체국가이며 서독이 신생국가로 보는 두 개의 가능성이 존재한다.<sup>26)</sup>

다음으로 ② 1국가설과 2국가설, 3국가설은 2차대전 후의 독일국가는 하나의 국제법주체만이 성립하고 있는가 2이상의 국제법주체로서 성립하고 있는가 하는 데 착안한 구분방법이다.<sup>27)</sup> 1국가설(Einstaattheorie)은 2차대전 전의 독일영역에 전후 하나의 국가만이 성립했다는 설이다. 이 경우 독일 국가의 법주체성이 계속되는가 단절되는가를 묻지 않는다. 여기에는 국가핵설(Staatskerntheorie)과 축소국가설(Schrumpfstaatstheorie), 신생국가설(Neustaattheorie oder Irredentattheorie)이 존재한다. 국가핵설은 서독의 법적 성격에 대하여 서독은 1945년 이후 4년간 법적으로 행정무능력상태에 있었던 독일국가와 동일하다고 보고 서독은 독일국가의 현대적 체현이라고 본다. 따라서 1937년의 독일국적을 가진 국민은 전부가 서독의 국적을 가진다고 보고 영토도 1937년의 전영토에까지 미친다고 한다. 한편 축소 국가설은 독일국가가 서독의 11개 지방의 영역으로 축소되었다고 하는 설이다.<sup>28)</sup> 이 설에 의하면 동독은 소련의 사실상의 지배영역일 뿐 무주지 땅이라고 한다. 신생국가설은 1945년에 독일국가가 단절되었다는 명제에서 출발한다. 1945년 패전 후 국가로서가 아니라 민족으로서 법주체로 인정

26) Blumenwitz, Die Grundlagen eines Friedensvertrages mit Deutschland, S. 73.

27) Schuster, Deutschlands staatliche Existenz, S. 77 ff.

28) Mangoldt-Klein, Das Bonner Grundgesetz, Kommentar S.34.

되어 왔다고 본다. 그래서 독일민족에게는 자결권이 인정되고 있으며, 법적인 영역의 한계 내에서 새로운 국가를 형성할 권리가 인정되어야 한다고 주장한다. 1949년에는 서독이 새로운 국제법의 주체로서 독일민족의 영토 위에 성립했다고 본다. 따라서 서독은 독일민족의 새 국가로서, 독일국가의 법적 상속자로서 권리와 의무를 계승하고 전 민족을 대표한다고 한다.<sup>29)</sup> 이 경우 동독은 독일국민이 살고 있으나 외세에 의하여 지배되고 있는 곳으로 언젠가는 통합되어야 할 지역이라고 보았다.<sup>30)</sup>

2국가설(Zweistaamentheorie)은 2차대전 전의 독일의 영역에 두 개의 국가가 성립했다는 학설이다. 여기에는 등가설(Äquivalenztheorie), 분리설(Sezessionstheorie), 핵심국가설(Kernstaattheorie)이 존재한다. 등가설은 옛 독일국가의 영역에 두 개의 법적으로 평등하고 완전한 국제법주체가 성립했다고 보는 설이다. 서독과 동독은 독일국가의 법적 상속자로서 포괄 상속의 방법으로 몰락한 독일전체국가의 권리·의무를 승계했다고 본다. 분리설도 등가설과 같이 동독을 서독과 같은 법적으로 동가이고 진정한 국제법주체로서 인정한다. 그러나 서독만을 독일전체국가의 후계국가로 보며 동독은 이에서 분리된 신생국가로 본다. 핵심국가설은 전체국가와 서독의 두 개의 국가를 인정하고 있다. 전체국가는 국제법주체성은 상실하지 않았으나 행위능력이 없다고 보고, 서독이 신탁이론에 따라 전체국가의 이익을 대표하고 있다고 한다. 서독정부는 독일의 한 정부이기도 하나 전독일의 정부는 아니며 서독은 국가와 비슷한 성격을 가지나 부분적인 국제법주체일 뿐이라고 한다.<sup>31)</sup>

3국가설(Dreistaamentheorie)은 독일이 전체국가와 두 개의 부분국가로 이루어지고 있다고 하는 설이다. 이 전체국가는 지붕(Reichsdach)이라고 할 수 있으며, 그 아래 동독과 서독의 두 개의 부분국가를 인정하고 있다. 이것이 지붕설(Dachtheorie im eigentlichen Sinne)의 요지이다.<sup>32)</sup>

29) Rumpf, Aktuelle Rechtsfragen der Wiedervereinigung Deutschlands, Europa Archiv, 1957. S.9723 ff.

30) Schuster, Deutschlands staatliche Existenz, S.93.

31) Arndt. A. Der Kampf um den Wehrbeitrag, III, S. 402.

32) Krielle, M. Die Zeit wom 28, 12. 1969. 한역, 양영식, 분단독일의 법적상황에 관한 15 가지 명제, 통일정책 1권 2호 1975. 6. p. 280 ff.



## 2) 동·서독의 법적 지위에 관한 양독의 입장

동, 서독 기본조약 체결 이전에 서독은 소위 ‘동일성 이론’에 기초하여 서독만이 전체 독일에서 유일하게 합법적으로 구성된 정부라는 입장을 고수하였다. 동, 서독 기본조약 체결 이후에는 동, 서독이 전체 독일 제국의 지붕 밑에 상호 공존한다는 ‘지붕 이론’ 내지는 ‘부분국가 이론’으로 전환하여 동독을 하나의 국가로 사실상 인정하였으나 외국과의 관계가 아닌 특수 관계로 보았다. 서독 연방헌법재판소가 동, 서독 기본조약에 대해서 판단한 바에 따르면 동독을 국제법상 의미에서의 국가성을 바탕으로 국제법주체로 인정하였다.<sup>33)</sup>

동독은 처음에는 동독이 전체 독일국가와 동일하다고 주장함으로써 ‘동일성이론’의 입장을 취하였다. 그 후 구 독일제국은 소멸하였고 동독과 서독은 완전히 분리, 독립된 별개의 국가라고 주장하였다. 동독은 독일민족을 바탕으로 한 국민개념도 부정하였다.<sup>34)</sup>

## 3. 실체법적 쟁점 - 가족법 중심

### 1) 혼인

서독의 경우에는 혼인관계에 있어서는 일부일처제와 법률혼주의를 기본으로 하였다. 일방 배우자의 실종 선고 이후 다른 일방 배우자가 제3자와 재혼한 후 이산가족의 재결합으로 인하여 그 실종선고가 취소된 경우에는 재혼한 당사자 모두 선의이거나 그 중 일방이 선의인 경우에는 후혼이 유효하고 원혼은 후혼의 성립으로 인하여 해소되므로 원혼은 회복되지 않는다. 재혼한 당사자 모두 악의인 경우에는 원혼이 그대로 유효하고 후혼은 중혼에 해당하여 혼인법 제5조에 따라서 무효가 된다.

동독의 경우에는 혼인관계에 있어서는 서독과 마찬가지로 일부일처제와

33) BVerfGe 36, 1. 이와 상반된 판례로 서독이 전체로서 독일국 내에 2개의 국가가 존재하는 것을 인정하는 것이었으나 서독이 동독을 국제법상 국가로 승인하는 것은 아니었다는 판례도 있다.

34) 전세영, op cit., pp.58-59.

법률혼주의를 기본 원칙으로 하였다. 혼인관계에 있어서는 동독 가족법 제6조, 제8조 제1호에 따라 이산배우자 일방이 제3자와 재혼한 후에 실종선고를 받은 다른 일방의 이산배우자가 생존한 경우에는 이산배우자는 공동소송으로 후혼에 대하여 이혼소송을 제기할 수 있고 이혼판결의 확정으로 원혼은 새로운 혼인으로 성립하게 된다. 이산배우자 일방이 소송을 취하한 경우에는 다른 배우자에게도 그 효력이 미친다. 소송제기 기간은 상대방 일방 배우자의 재혼 사실을 안 때로부터 1년, 또는 재혼한 일방 배우자가 실종선고를 받은 배우자의 생존사실을 안 날로부터 1년으로 제한된다.<sup>35)</sup>

## 2) 상속

서독의 경우에는 재산상속관계에 있어서 민법 제2031조, 제2370조, 민법 시행법 제24조에 따라서 실종선고된 일방 배우자가 생존한 경우에는 상속재산반환청구권을 행사할 수 있으나 선의로 상속재산을 취득한 제3자는 보호된다. 이때 상속관계의 준거법은 피상속인의 주된 거주지를 관할하는 법률에 의하도록 하였다.

동독의 경우에는 상속관계에 있어서는 민법 제461조 제3항과 법적용법 제25조에 따라 실종선고를 받은 자가 생존한 경우에는 실종선고 후의 법률관계는 소급적으로 무효가 되며, 상속관계의 준거법은 피상속인의 사망 당시 소속국가의 법률을 따르도록 하였다. 동서독 간 반입 및 반출할 수 있는 상속재산을 제한하여 피상속인이 사망하였을 당시 법정상속인의 지위에 의하여 피상속인의 유언에 따라 취득한 재산으로 동산에 한정하였고 반입 및 반출기간도 상속의 지위를 취득한 후 1년, 또는 상속재산에 관한 쟁송이 종료된 후 1년 이내에만 가능하도록 제한하였다.<sup>36)</sup>

## 4. 절차법적 쟁점

### 1) 민사재판관할권

---

35) 이효원(2006), op cit., pp.219-220.

36) Ibid, pp.220-221.

서독은 서독 민사소송법의 규정을 그대로 적용하여 재판관할권을 인정하는 것을 원칙으로 하였다. 기본적으로 민법시행법에서 규정하고 있는 국제사법에 관한 조항을 통하여 규율하였다. 민사소송법상 재판관할권에 관한 국내의 해석과 관련하여 연방일반최고법원은 기능적 개념 원칙에 따라 동독을 외국에 준하는 것으로 보았다.<sup>37)</sup>

동독은 동, 서독주민간의 섭외적 민사 법률관계에 대한 재판관할권에 대하여는 민사소송법상 국제적 관할규정을 동, 서독관계에서도 그대로 적용하였다.<sup>38)</sup>

## 2) 준거법

서독은 동독을 외국이 아니라고 보아 국제사법규정의 직접 적용을 인정하지 않았다. 법정지의 절차법을 적용하여 서독 민사소송법절차에 따라 동, 서독 민사문제를 처리하였다. 서독은 지역간 사법적용법에 따라 민사분야의 준거법을 정했다.

반대로 동독은 동독의 국제사법을 직접 적용하였다. 국제사법의 일반 원칙에 따라서 법정지의 절차법을 적용함으로써 민사소송법절차에 따라서 처리하였다. 동독은 국제사법에 근거하여 민사 분야의 준거법을 정했다.<sup>39)</sup>

## 3) 민사사법공조

동, 서독이 성립한 직후에는 사법공조에 어려움이 없었다. 1960년대 들어 동독은 서독과의 사법공조를 국제사법공조로 보기 시작했고 이를 일방적으로 중단했다. 1972년 서독 헌법재판소의 결정에 따라 동독은 외국에 준하는 지위를 가지게 되었다. 결국 서독도 동독을 외국으로 보게 되어 동, 서독간의 민사사법공조는 양국 간의 입장차가 줄어들었다. 양국 간에 거부사유에 해당하지 아니하는 한 사법공조가 이루어졌다.<sup>40)</sup>

37) BGHZ 52, 123= FamRz 1969

38) 전세영, op cit., pp.59-60.

39) Ibid, p.60.

40) Ibid, pp.60-61.

#### 4) 판결의 승인과 집행

서독에서 동독법원의 판결은 원칙적으로 승인되었다. 동독 판결의 집행에 있어서 서독 법원의 집행판결은 요하지 아니하나, 집행절차에서 당사자는 집행에 대한 이의를 제기할 수 있었다. 공서양속에 위반되는 판결은 승인되지 않았고 상호보중에 관한 규정은 적용되지 않았다.

동독에서 국제법에 근거하여 서독을 외국으로 간주하였으며 따라서 동, 서독 관계는 국제사법 규정이 적용되었으므로, 서독을 외국으로 보고 국제관할 규정과 외국 판결의 승인과 집행 문제로 다루었다.<sup>41)</sup>

## IV. 실체법적 쟁점과 해결방안

### 1. 문제점

앞서 준거법과 관련하여 분쟁의 대상이 된 법률관계의 효력을 인정할 수 있는지가 문제된다고 지적했는데 이를 국제사법학계에서 선결관계라고 부르고 연구하고 있다. 즉 문제된涉外적 사안의 법률관계의 근거가 되는 또 다른 법률관계가 있어서 근거된 법률관계가 유효한 것으로 인정할 수 있는지 문제된다<sup>42)</sup>. 문제의 본질은 준거법에 관한 논의와 마찬가지로 대한민국과 북한의 입법관할권이 서로에게 현실적으로 미치지 않는 점, 대한민국 헌법은 그럼에도 불구하고 한반도 전체를 영토로 선언하는 동시에 분단의 현실을 인정하고 있는 점에 비추어 볼 때 북한 법률의 효력을 인정하는 것이 타당한지 여부에 있다.

---

41) Ibid, pp.61-62.

42) 신창섭, op cit., p.108.

## 2. 기존의 논의<sup>43)</sup>

국제사법학계에서는 ① 선결문제도 본안과 같이 법정지에서 문제되고 있으므로, 법정지의 국제사법이 지정한 준거법을 따라야 한다는 견해(법정지법설, 법정지국제사법설) ② 선결문제는 본안의 준거법을 적용하는 과정에서 발생하는 부수적 문제이므로, 이미 본안에 관하여 적용하기로 결정한 준거법과 같은 국가에서 제정한 국제사법을 따라 선결문제의 준거법을 정할 수 있다는 견해(본문제준거법설, 준거법소속국 국제사법설) ③ 법정지법설을 원칙으로 하되, 경우에 따라 본안의 준거법과 같은 국가의 국제사법을 따르는 것이 합리적이거나 국제적 조화를 이룰 수 있다고 보일 경우에는 본문제준거법설을 보완적으로 적용한다는 견해(절충설) ④ 선결문제도 본안과 관계 있는 문제이므로 본안의 준거실질법에 따라 해결해야 한다는 견해(실질법설, 본문제실질법설)가 대립하고 있다.

## 3. 판례의 태도

판례는 북한에 있는 배우자를 상대로 한 이혼소송에서 혼인관계가 유효하다는 법적 근거로 대한민국 헌법과 북한이탈주민보호법을 들고 있을 뿐, 북한의 가족법에 대해서는 전혀 언급하지 않고 있는 점을 볼 때, 남한의 헌법과 법률에 따라 혼인관계를 유효한 것으로 인정하고, 이를 전제로 이혼 심판청구를 인용한 것으로 해석할 수 있다<sup>44)</sup>

## 4. 해결방안

준거법에 관한 논의에서 본 바와 같이 이 문제도 국제사법을 유추하여 해결하는 것이 타당하다고 본다. 따라서 국제사법학계의 논의를 참조하자면, 복수의 준거법을 결정하는 결과로 연결될 수 있는 법정지법설이나 본문제준거법설은 법정지 법원에 지나친 부담이 되거나 준거법 사이에 내용이 충돌하는 경우가 있을 수 있어 따르기 어렵고, 결국 본안의 준거법을 선결

43) 신창섭, op cit., p.109.

44) 이효원(2012), op cit., p.462.

문제에도 적용하도록 하는 실질법설의 입장이 타당하다.

이를 남북한 간 민사소송에 적용하자면 본안의 준거법이 대한민국 법률인 경우 선결문제의 판단도 대한민국 법률에 따르고, 본안의 준거법이 북한 법률인 경우 선결문제도 북한 법률에 따라 판단한다. 예컨대 북한이탈 주민이 북한에 남아있는 배우자를 상대로 대한민국 법원에 이혼을 구하는 소를 제기하면 대한민국 법원은 두 사람의 혼인이 대한민국 법률에 비추어 유효인지 판단해야 한다.

## V. 절차법적 쟁점과 해결방안

### 1. 「남북 주민 사이의 가족관계와 상속 등에 관한 특례법」의 입장

#### 1) 민사재판관할권

재판관할에 대해서는 법원은 당사자 또는 분쟁이 된 사안이 남한과 실질적 관련이 있는 경우에 재판관할을 가지고 이 경우 법원은 재판관할 배분의 이념에 부합하는 합리적인 원칙에 따라 실질적 관련성의 유무를 판단하여야 한다고 하고 있다(제4조 제1항). 법원은 국내법의 관할 규정을 참작하여 재판관할의 유무를 판단하되, 제1항에 소개된 이 법률의 목적과 제2조에 소개된 기본원칙을 고려하여야 한다(제4조 제2항). 제1항 및 제2항에 따라 재판관할을 가지는 법원에 사실상의 장애로 인하여 제소(提訴)할 수 없는 경우에는 대법원이 있는 곳의 관할법원에 소를 제기할 수 있다(제4조 제3항).<sup>45)</sup>

가사소송에 대해서는 이 법이 적용되는 사건으로서 「가사소송법」 제2조에 따른 가정법원의 전속관할에 속하는 사건은 가정법원의 전속관할로 한다(제5조 제1항). 상속회복청구 사건은 가정법원 합의부의 전속관할로 하고(제5조 제2항), 북한주민의 재산관리인의 선임·변경에 관한 사건은 북한

---

45) 전세영, op cit., pp.82-89.

주민의 재산소재지에 있는 가정법원의 전속관할로 한다(제5조 제3항).

## 2) 준거법

최초의 입법예고안에는 준거법 규정을 두었다.<sup>46)</sup> 그러나 북한의 법률의 효력을 인정하는 것은 북한의 국가성을 인정하는 것으로 헌법 제3조 등에 위반된다는 비판이 지속되었다. 북한의 법률은 시대에 뒤떨어지고 불명확한 부분이 많아 외국과 같이 판결의 효력을 인정하면 오히려 불합리를 초래할 수도 있다는 지적에서 준거법 규정이 삭제되었다.<sup>47)</sup>

## 3) 민사사법공조 - 특히 송달의 방법과 효력

입법 과정에서 사법 공조에 관한 조항을 두자는 논의가 있었다.<sup>48)</sup> 하지만 남북한 사이의 상호인정의 문제나 평화와 안전에 대한 신뢰가 담보되지 못하고 있는 현실에서 이는 거의 불가능하며 현실적이지 못하다는 고려에서 특례법에는 반영되지 못하였다.<sup>49)</sup>

## 4) 민사판결의 승인과 집행

위원회 논의 과정에서 북한 판결의 집행까지도 인정하고자 하였다.<sup>50)</sup> 북한을 민사적 관계로 인정할 수 있을지는 몰라도 국가성을 긍정할 수

46) 원안(준거법) ① 이 법이 적용되거나 그와 관련된 법률관계에 대하여는 제2조의 기본 원칙을 고려하여 이 법과 국제사법의 목적 및 취지에 반하지 않는 범위 내에서 국제사법을 준용한다. 다만 국적이 연결점인 경우 상거소지를 국적으로 본다.

② 이 법에 따라 북한법을 적용해야 하는 경우에 당해 법률관계에 적용할 북한법의 내용을 알 수 없거나 또는 북한법에 따르면 남한법이 적용되어야 하는 때에는 남한법(준거법의 지정에 관한 법규를 제외한다)에 의한다.

③ 이 법에 따라 북한법을 적용해야 하는 경우 그 규정의 적용이 남한의 선량한 풍속 기타 사회질서에 명백히 위반되는 때에는 이를 적용하지 아니한다.

47) 전세영, op cit, pp.86-87.

48) 시안(남북한 사법공조) 남북한 사이의 사법공조의 내용과 절차에 관하여는 제2조의 기본원칙을 고려하여 이 법과 「민사소송법」, 「국제민사사법공조법」의 목적과 취지에 반하지 않는 범위 내에서 해당하는 법률을 준용한다.

49) 전세영, op cit., p.88.

50) 원안(북한판결의 효력) 북한주민 사이의 가족관계에 관한 북한법원의 확정판결의 남한에서의 효력에 대하여는 제2조의 기본원칙을 고려하여 그 목적과 취지에 반하지 않는 범위 내에서 민사소송법 제217조의 규정을 준용한다. 다만 민사소송법 제217조 제4호는 제외한다.

없어 북한 판결의 효력과 집행까지는 인정할 수 없다는 점이 반영되어 결국 삭제되었다.<sup>51)</sup>

## 2. 민사재판관할권

### 1) 문제점

법적 분쟁에 대해서 재판하고 그 재판을 집행하는 국가권한인 사법권은 국가의 주권과 밀접한 관련이 있다. 따라서 외국의 국민이 분쟁의 당사자인 경우, 분쟁의 목적물이 외국에 있는 경우, 분쟁의 원인이 된 행위가 외국에서 이루어진 경우 어느 나라가 사법권을 행사할 수 있는지 문제된다. 국제재판관할이란 위와 같은 이른바 섭외적 성격이 있는 분쟁을 어느 나라의 법원이 판단할 수 있는지에 관한 논의이다<sup>52)</sup>. 국제재판관할의 문제는 우리 법원에 국제사건에 관한 소가 제기된 경우 법원이 이를 재판할 것인지 결정하는 문제와 외국 법원이 선고한 판결의 승인 및 집행이 우리 법원에서 문제되는 경우 판결을 선고한 국가가 관할을 가지는지 판단하는 문제로 나눌 수 있는데 민사절차의 시간 순서에 따라 전자를 먼저 살핀다. 다만 두 문제 모두 그 본질은 동일하다.

남북한 간 민사소송을 대한민국 법원에서 재판할 수 있는지에 대해서도 비슷한 문제가 제기된다. 대한민국의 사법권이 현실적으로 북한의 영역에 미치지 않기 때문이다. 그러나 앞서 남북한 특수관계론에서 본 대로 북한을 외국으로 보아 국가성을 인정하는 것 또한 현행 헌법에 들어맞는 견해라고 할 수 없어서 재판관할권을 어떻게 결정할 것인지 문제된다.

### 2) 기존의 논의

국제사법을 직접 적용한다는 방안, 무조건 대한민국 민법을 적용한다는 방안, 국제사법을 유추 적용한다는 방안이 우선 생각할 수 있는 것들이다.

국제사법을 직접 적용하거나 유추적용한다는 견해에 따르면, 남북한 간

---

51) 전세영, op cit., pp.88-89.

52) 신창섭, 『국제사법』, 세창출판사, 2007, p.51.



민사소송은 국제소송과 상황이 비슷하다는 점을 고려하여 국제재판관할에 관한 기존의 논의를 참고하여 대한민국 법원이 남북한 간 민사소송에서 재판권을 갖는지 판단하게 될 것이다.

이혼사건에 대해서는 국제사법을 유추적용한다는 견해가 다음과 같이 전개된다.<sup>53)54)</sup> 북한이탈주민이 북한에 남아있는 배우자를 상대로 이혼을 구하는 소를 제기한 경우 가사소송법 제22조<sup>55)</sup>의 관할규정을 참조하자면 대한민국에 거주하는 원고와 북한에 남아있는 피고의 (재판관할권에 관한) 보통재판적이 사실상 같다고 할 수 없고, 두 사람의 최후 공통주소지도 동일하다고 할 수 없으므로 피고인 북한에 남아있는 배우자의 보통재판적이 있는 곳, 즉 북한의 법원이 재판관할권을 갖는다고 보인다. 그러나 북한 이탈주민의 이혼청구는 북한에서 이루어진 혼인의 효력을 다투는 것이 아니고, 원고의 상거소가 대한민국에 있고, 이혼에 관한 준거법으로 대한민국 법률이 적용될 것이므로 대한민국과 실질적 관련이 있다고 볼 수 있어 국제사법 제2조 제1항의 ‘실질적 관련성의 원칙’에 따라 대한민국에도 재판관할권이 인정된다고 보아야 한다<sup>56)</sup>.

상속사건에 대해서는 다음과 같은 견해대립이 있다<sup>57)</sup>. ① 현재 남북한 간 상속사건 재판관할권에 대해 남북한이 합의한 바가 없으므로 대한민국 법원에 상속사건에 관한 소가 제기된 경우, 한반도 전부가 대한민국 영토

53) 이효원(2012), op cit., p.472.

54) 신한미, 「북한이탈주민의 이혼소송」, 『통일사법정책연구(1)』, 법원행정처, 2006, p.91.

55) 가사소송법 제22조(관할) 혼인의 무효나 취소, 이혼의 무효나 취소 및 재판상 이혼의 소는 다음 각 호의 구분에 따른 가정법원의 전속관할로 한다.

1. 부부가 같은 가정법원의 관할 구역 내에 보통재판적이 있을 때에는 그 가정법원
2. 부부가 마지막으로 같은 주소지를 가졌던 가정법원의 관할 구역 내에 부부 중 어느 한쪽의 보통재판적이 있을 때에는 그 가정법원
3. 제1호와 제2호에 해당되지 아니하는 경우로서 부부 중 어느 한쪽이 다른 한쪽을 상대로 하는 경우에는 상대방의 보통재판적이 있는 곳의 가정법원, 부부 모두를 상대로 하는 경우에는 부부 중 어느 한쪽의 보통재판적이 있는 곳의 가정법원
4. 부부 중 어느 한쪽이 사망한 경우에는 생존한 다른 한쪽의 보통재판적이 있는 곳의 가정법원
5. 부부가 모두 사망한 경우에는 부부 중 어느 한쪽의 마지막 주소지의 가정법원

56) 이효원(2012), op cit., p. 472. 신한미, op cit., p.97. 한편, 이렇게 대한민국 법원에 재판권이 인정되어도 어느 법원이 (토지)관할이 인정되는지 문제되는데, 서울가정법원이 관할법원이라는 결론은 일치하지만 이효원 교수는 가사소송법 제22조 제2호를, 신한미 교수는 97쪽은 같은 법 같은 조 제3호를 근거조문으로 드는 점이 다르다.

57) 통일사법정책연구반, 『북한 관련 법적 쟁점: 사례별 연구』, 사법발전재단, 2010, p.139.

라는 헌법 제3조에 비추어 당연히 대한민국 법원에 재판권이 있다고 본다.

② 남북한 특수관계론에 따라 북한을 ‘준외국’으로 보고 국제사법을 유추적용한다. 이 경우 민사소송법 제21조 내지 제23조<sup>58)</sup>를 참조하여 피상속인이 사망 당시 남한에 거주하고 있었거나 상속재산이 남한에 있는 경우 대한민국 법원이 재판권을 갖게 된다.

### 3) 판례의 태도

대한민국 헌법 제3조와 「남북관계 발전에 관한 법률」 제3조를 근거로 “북한을 독립한 외국으로 볼 수 없고, 다만 외국에 준하는 지역으로 볼 수 있으므로<sup>59)</sup>” 남북한 간의 섭외적 민사법률관계는 국제사법을 유추적용하여 재판관할권과 준거법을 결정해야 한다고 판시한 판결이 있다<sup>60)</sup>.

### 4) 해결방안

북한을 국가로 인정하는 것은 헌법에 반하므로 직접 국제재판관할에 관한 규정을 적용할 수는 없지만 그 실체를 무시하고 대한민국 국내의 소송으로 보고 해결하는 것은 현실적인 한계에 비추어 보건대 불가능하다. 결국 여기에도 ‘남북한 특수관계론’에 따른 접근이 필요하다.

남북한 간 민사소송은 북한이 대한민국의 국내법적 규범영역에서 상호 교류·협력의 동반자로서 행동하는 영역으로 남북한 간의 합의서와 남북 관계를 적용대상으로 한 국내 법률을 적용하고 다음으로 국제법원칙을 유추적용하는 것이 가능하다. 현재로서는 재판관할에 관하여 남북한 간에 합의가 이루어진 바는 없으므로 국제사법의 국제재판관할권 규정(제2조<sup>61)</sup>)에

58) 민사소송법 제21조(등기·등록에 관한 특별재판적) 등기·등록에 관한 소를 제기하는 경우에는 등기 또는 등록할 공공기관이 있는 곳의 법원에 제기할 수 있다.

제22조(상속·유증 등의 특별재판적) 상속(상속)에 관한 소 또는 유증(유증), 그 밖의 사망으로 효력이 생기는 행위에 관한 소를 제기하는 경우에는 상속이 시작된 당시 피상속인의 보통재판적이 있는 곳의 법원에 제기할 수 있다.

제23조(상속·유증 등의 특별재판적) 상속채권, 그 밖의 상속재산에 대한 부담에 관한 것으로 제22조의 규정에 해당되지 아니하는 소를 제기하는 경우에는 상속재산의 전부 또는 일부가 제22조의 법원관할구역안에 있으면 그 법원에 제기할 수 있다.

59) 대법원 2004. 11. 12. 선고 2004도4044 판결

60) 서울가정법원 2010. 10. 29. 선고 2009드단14527 판결

따라 남북한 간 섭외적 요소가 있는 사건에서 당사자 또는 분쟁이 된 사안이 대한민국과 실질적 관련이 있는 경우에 대한민국 법원이 남북한 간 사건을 재판할 관할권이 있으며, 실질적 관련이 있는지 여부는 국제재판관할 배분의 이념에 부합하는 합리적인 원칙에 따라야 한다. 같은 조 제2항에서 말하는 ‘국제재판관할의 특수성을 충분히 고려하여야 한다’는 점은 이 경우 남북한 특수관계론에 입각한 판단을 요구하는 것으로 해석할 수 있다. 이 경우 북한이 통일을 위한 동반자적 지위에서 행위하는 경우인지<sup>62)</sup>, 사건의 당사자인 남북한 주민이 대한민국 법원에서 재판을 받는 것이 수월한지, 대한민국 법원은 사건을 심리하기 위한 증거를 손쉽게 확보하여 사실관계를 명확하게 인지할 수 있는지 등을 재판관할을 결정할 때 고려해야 할 것이다.

국제사법학계에서는 국제재판관할의 근거로 다음과 같은 공통점을 찾을 수 있다고 한다<sup>63)</sup>. ① 피고는 보통 자신의 주소(domicile)가 있는 국가의 법원에서 제소 대상이 된다. 이 때 주소는 일반적으로 자연인의 경우 그를 특정 장소에 연결하는 연결점을 의미하고, 법인의 경우 그 법인의 소재지로서 회사의 주경영진이 소재하고 있거나 회사가 운영되는 중심적인 위치를 말한다. ② 계약에 기한 청구를 하는 경우는 계약에 따른 채무의 이행지가, 불법행위에 기한 청구를 하는 경우 불법행위지가 재판관할권의 기초로 인정된다. ③ 계약단계에서, 또는 소송에 이르러 당사자가 어느 나라에서 재판을 받을 것인지, 즉 국제재판관할에 관하여 합의한 바가 있다면 그에 따를 것이다. 이 합의가 전속적인 것인지 부가적인 것인지 또한 당사자의 의사에 따른다. ④ 재산관계소송에서 청구의 내용이 부동산에 관한 것인 경우처럼, 청구의 내용과 피고의 재산이 있는 장소가 밀접한 관계가 있는

61) 국제사법 제2조(국제재판관할) ① 법원은 당사자 또는 분쟁이 된 사안이 대한민국과 실질적 관련이 있는 경우에 국제재판관할권을 가진다. 이 경우 법원은 실질적 관련성의 유무를 판단함에 있어 국제재판관할 배분의 이념에 부합하는 합리적인 원칙에 따라야 한다. ② 법원은 국내법의 관할 규정을 참작하여 국제재판관할권의 유무를 판단하되, 제1항의 규정의 취지에 비추어 국제재판관할의 특수성을 충분히 고려하여야 한다.

62) 국내 재산이 북한으로 반출되는 측면이 있으나 이 점만을 근거로 북한이 반국가단체로서 활동하는 규범영역에 속하는 소송으로 볼 수는 없고, 오히려 대한민국 국민이기도 한 북한 주민의 기본권인 재산권과 재판청구권을 고려한다면 특별한 사정이 없는 한 남북한 간 민사소송은 북한이 통일을 위한 동반자로서 활동하는 규범영역의 사건이라고 보는 것이 타당하다.

63) 신창섭, op cit., p.54.

경우 (청구의 대상이 된) 피고의 재산이 있는 국가가 재판관할권을 갖는다고 보는 것이 타당하다. 이러한 구체적인 내용은 국내법의 관할규정을 참작한다는 국제사법 제2조 제2항 전단의 취지와 맥락을 같이 한다.

### 5) 구체적 검토

민사소송 중 다수를 차지하는 재산관계소송의 경우 위 국제사법 이론을 유추적용하여 대개의 경우 대한민국 법원이 재판권을 행사할 수 있을 것이다. 피고가 대한민국 국민인 경우, 원고가 대한민국 국민인 채권자로서 채무이행지가 채권자의 현주소인 경우<sup>64)</sup>를 생각할 수 있다. 불법행위에 기한 청구에서 불법행위지가 북한인 경우<sup>65)</sup>, 북한에 있는 부동산에 관한 소를 제기한 경우<sup>66)</sup>, 피고가 북한 주민이 채무자로서 채무이행지가 특정물이 있는 장소로서 북한인 경우<sup>67)</sup> 원칙적으로 북한 법원이 재판권을 갖는 것으로 보이지만 청구의 기초가 된 계약의 준거법이 대한민국 민법인 경우, 불법행위에 관하여 대한민국 경찰, 검찰이 수사를 하고 대한민국 법원이 형사판결을 하는 등 관련 증거가 대한민국 법원이 북한 법원보다 더 쉽게 확보할 수 있는 경우에는 국제사법 제8조 제1항을 유추하여 대한민국 법원이 재판권을 행사할 수 있다고 볼 수 있다.

가사사건 중에서는 현실적으로 북한이탈주민이 북한에 남아있는 배우자를 상대로 이혼을 구하는 소가 남북한 간 민사소송의 주를 이룰 것이다. 이 경우 앞서 본 대로 남북한 양쪽 법원에 모두 재판관할권이 인정된다고 본다. 특히 북한이탈주민이 북한 법원에 이혼을 청구하는 것이 사실상 불가능하므로 대한민국 법원에 재판관할권을 인정하는 해석이 필요하고 무리한 해석으로 보이지 않는다.

상속사건의 경우 남북한 특수관계론에 비취보자면 앞서 본 대로 국제사법을 유추적용하여 피상속인이 사망 당시 남한에 거주하고 있었거나 상속재산이 남한에 있는 경우 대한민국 법원이 재판권을 갖게 된다는 견해가 타당하다.

---

64) 민사소송법 제8조, 민법 제467조 제2항, 민사소송법 제9조

65) 민사소송법 제18조 제1항

66) 민사소송법 제20조

67) 민사소송법 제8조, 민법 제467조 제1항

### 3. 준거법

#### 1) 문제점

대한민국 법원에 남북한 간 민사소송이 계속(係屬)되면 소송 본안에 해당하는 실질적 법률관계를 남북한 중 어느 쪽의 법으로 해결하는 것이 타당한지 문제된다. 이 또한 대한민국의 주권이 현실적으로 북한의 영역에 미치지 않기 때문에, 입법권의 측면에서는 대한민국 국회가 제정한 법률이나 북한의 법률이 각각 북한과 대한민국에서 효력이 있는지, 사법권의 측면에서는 위 각 법률의 효력을 인정할 결과 분쟁과 관계있는 규정들이 서로 충돌한다면 어떤 규정을 적용하여 재판하는 것이 보다 타당한지 의문을 제기할 수 있다.

더 자세히 보면 이는 다시 두 단계로 나누어 볼 수 있다. 본안을 심리하기에 앞서 당해 민사소송의 절차와 실체를 남북한 중 어느 쪽의 법률에 따를 것인지의 문제와 본안을 심리하는 단계에서 분쟁의 대상이 된 실질적 법률관계가 북한의 법률에 따른 것일지라도 그 효력을 인정하고 재판을 속행할 수 있는지의 문제로 구분된다. 여기서는 전자를 다루고 후자는 아래에서 상세히 논한다.

#### 2) 기존의 논의

남북한 민사사건에 대하여 적용할 준거법을 결정하는 저촉법은 현실적으로 다음과 같은 방안에 따라 선택할 수 있을 것으로 논의 되어 왔다. 첫째, 남한민법을 적용하는 방안이다. 이는 북한 지역과 북한 주민에게도 남한법률이 적용된다는 것을 전제로 비록 사실상 남한재판권이 행사되지 못하고 있지만 법규범적으로는 당연히 남한민법이 북한 지역과 북한 주민에게도 적용되어야 한다는 것이다. 이 입장은 한반도에서 남한이 유일한 합법성과 정통성을 가지고 있다는 측면에서는 원칙적으로 타당한 측면이 있지만 북한 지역에 남한의 통치권이 행사되지 못하고 있는 분단현실을 고려할 때 남한 민법을 무제한으로 적용한다는 것은 결국 북한 지역에서 북한 주민 상호 간에 행한 모든 민사적 법률행위에 대해서도 남한 민법을

적용하여야 한다는 것을 의미한다. 그러나 이는 법현실을 무시한 것으로서 남북한 특수관계론에서 예정하고 있는 남북한의 특수한 관계를 인정하지 않은 것이므로 형식논리적이며 적실성 있는 해결방안이라고 할 수 없다는 비판이 가능하다.

둘째, 법률행위가 이루어지는 행위지법을 적용하는 방안이다. 지역적·인적 관할을 달리하는 상이한 법률체계를 가진 경우에는 법률행위지법이 법률행위와 가장 밀접한 관련성을 가지므로 법률행위가 이루어진 장소를 관할하는 법률을 적용하자는 입장이다. 이는 남북한이 상이한 법률체계를 가지고 있다는 현실과 그 특수성을 고려한 것으로 평가할 수 있다. 이러한 입장에 따를 경우에는 북한 지역에서 행한 민사적 법률행위에 대하여 행위지법인 북한민법을 적용할 수 있는 법적 근거가 없으며, 입법체계와 목적을 달리하는 북한민법을 적용함으로써 남한민법상 공서양속에 위반되는 결과가 발생할 수 있다는 비판이 가능하다.

셋째, 국제사법을 유추적용하는 방안이다. 이는 남북한 민사문제를 순수한 국내문제로 파악하는 것은 헌법현실과 남북한특수관계에도 부합하지 않으므로 북한 지역과 북한 주민이 사실상 남한 통치권의 적용에서 배제되고 있는 특수성을 고려하여 남한의 국제사법을 ‘유추’ 하여 적용하자는 것이다. 이에 대하여는 남북한특수관계를 반영하고 있으나 북한의 국가성을 인정하는 것이므로 헌법 제3조 등에 위반된다는 비판이 가능하다. 즉, 북한과 북한 주민을 사실상 외국과 외국인으로 취급하고 있으며, 국제사법을 유추적용하는 결과 남북한 민사문제에 대하여 북한의 민사재판관할권과 북한법률의 법원성을 인정하는 결과가 된다는 것이다.

그러나 국제사법을 유추적용해야 한다는 견해에 따르면 남북한특수관계론이 헌법적 규범으로서 국내법적 규범체계에 포섭되는 이상 남북한특수관계에 있어서 남한의 국제사법을 유추적용하는 것이 헌법에 위반된다고 할 수는 없을 것이라고 한다. 그리고 그 근거로써 북한의 재판관할권을 직접적으로 인정하는 것이 헌법이 정한 국민의 재판청구권을 예외적으로 제한하거나 침해할 수 있는 것과는 달리 그 자체가 직접적으로 국민의 기본권을 침해하는 것은 아니기 때문이라는 점을 제시한다. 또한, 남북한특수관계론에 따라 ‘북한

체제'를 인정한다는 것에는 북한법률의 적용도 포함되며, 이는 북한의 국가 승인의 문제와는 달리 평가할 수 있다고 한다. 요컨대, 남북한 주민 간의涉外 민사법률관계에 대하여 이를 해결하는 저촉법과 준거법의 결정은 국제사법을 유추하는 방안이 남북한특수관계론에 부합할 뿐만 아니라 가장 적실성이 있는 방안이라고 판단된다는 것이다.

그러나 이러한 경우에는 북한의 재판관할권과 북한법률을 남한 주민에게 적용하는 것을 인정하는 것이므로 법적 근거가 필요하다는 것이 또한 국제사법을 유추적용해야 한다는 입장에서 제시하는 견해이다. 이는 국민의 기본권과 법적 안정성을 보장하고 가변적인 남북한관계의 특수성을 법제도적 규범영역으로 끌어들이 예측가능성을 담보하는 것이므로 법치주의 원칙의 요구에도 합당하다고 한다. 그리고 이에 대한 구체적인 방안을 제시하는데, 남북한특수관계에 적용되는 특별법을 제정하는 방안, 개별 법률에 남북한특수관계를 반영하는 특례조항을 규정하는 방안, 남북합의서를 체결하는 방안 등을 들고 있다. 그리고 이러한 입법에 있어서는 남북한 호혜와 상호주의를 바탕으로 평화통일에 기여하고 법적 안정성을 보장하는 기본방향을 최대한 존중하되, 남북한 관계의 특수성을 적절히 반영하여야 할 것임을 강조한다.

이 견해는 국제사법을 유추적용하되 남북한특수관계를 반영하는 기본원칙으로서 다음을 제시하고 있다. 첫째, 남북한의 교류협력의 확대와 진전에 도움이 되며 평화통일을 촉진하는 순기능을 발휘할 수 있어야 한다. 이는 결과적으로 통일과정과 그 이후의 사법통합에도 기여할 수 있을 것이다. 둘째, 남북한 주민의 실질적인 평등권을 보장하여 남북한 주민에게 법률상 동등한 지위를 부여하여야 한다. 북한 주민에 대하여는 북한에서 취득한 합법적인 민사법익을 보호하는 한편, 민사소송에 있어서도 남한 주민과 차별을 받지 않도록 평등권을 보장하여야 한다. 셋째, 법적 안정성과 구체적 타당성을 조화롭게 보장하여야 한다. 남북한은 장기간 분단된 상황에서 이념과 체제를 달리하여 생활하여 왔다는 특수성을 고려하여 그 동안 형성된 법률관계를 존중하되 그것이 남한 주민의 권리침해, 공공질서위반 등 정의의 관점에서 수용할 수 없을 경우에는 그 한계를 인정하여야 할 것이다.

또한 국제사법을 유추적용함에 있어서 반영하여야 할 남북한 관계의 특수성으로서는 다음 사항을 들고 있다. 첫째, 북한 주민의 법적 지위에 대하여는 사실상의 ‘북한적’ 을 인정하여 당사자의 국적이 연결점이 되는 경우에는 이를 연결점 또는 그 구성요건으로 인정하여야 한다. 다만, 이로 인하여 북한법률을 적용하여야 할 경우에는 그 해당 규정이 남한헌법의 이념에 따라 수용될 수 없을 경우에는 남한법률을 적용할 수 있는 여지를 남겨주어야 할 것이다.

둘째, 권리주체에 대하여 자연인의 행위능력, 한정치산·금치산의 원인과 효력, 자연인의 부재와 실종선고는 원칙적으로 상거소법이 준거법이 된다. 다만, 북한 주민이 북한법률에 의하여 행위무능력자인 경우라도 남한법률에 의하여 행위능력자로 인정될 경우에는 행위능력을 인정할 수 있다. 북한 주민의 생사가 분명하지 아니한 경우에 남한에 있는 재산에 관한 법률 관계나 남한법률에 의하여야 할 사항에 대하여는 남한법률에 의하여 실종선고가 가능하다. 법인의 권리능력은 법인의 설립과 직접 관련성을 가지는 그 지역의 법이 준거법이 된다.

셋째, 법률행위에 대하여 물권법상 법률행위와 물권은 그 목적물의 소재지법이, 채권법상 법률행위는 당사자가 선택한 법률이 준거법이 되는 등 국제사법에서 규정하는 기준이 그대로 적용된다. 법정채권에 있어서 사무관리, 부당이득 또는 불법행위로 인하여 발생한 채권의 성립 및 효력은 그 원인된 사실이 발생한 곳의 법률이 준거법이 된다. 그러나 북한에서 발생한 사실이 남한법률에 의하여 불법행위가 되지 않을 경우에는 그 예외를 인정하고, 남한법률에 의하여 불법행위가 되더라도 피해자는 남한법률이 인정한 손해배상 기타 처분 이외에는 이를 청구하지 못하도록 제한된다.

넷째, 혼인·이혼·친자관계·상속 등 가족법관계에 관하여도 국제사법이 규정하는 기준을 바탕으로 당사자의 상거소법 등이 준거법이 되고, 후견 관계에 대하여는 원칙적으로 피후견인의 상거소법이 준거법이 될 것이다. 그러나 남한에 주소 또는 거소가 있는 북한 주민에 대한 후견은 그 상거소법인 북한법률에 의하여 후견이 개시되더라도 그 후견사무를 행할 자가 없거나 그가 남한에서 한정치산 또는 금치산을 선고받은 경우에는 남한



법률이 준거법이 된다.<sup>68)</sup>

### 3) 판례의 태도

판례는 재판관할권에 관하여 본 대로 남북한 특수관계론에 따라 준거법을 정한다는 입장을 수용한 것으로 보인다. 즉, 대한민국 헌법 제3조와 「남북관계 발전에 관한 법률」 제3조를 근거로 “북한을 독립한 외국으로 볼 수 없고, 다만 외국에 준하는 지역으로 볼 수 있으므로<sup>69)</sup>” 남북한 간의 섭외적 민사법률관계는 국제사법을 유추적용하여 준거법을 결정해야 한다고 판시하였다<sup>70)</sup>. 다만 대법원의 입장은 아직 명확하지 않은데, 대법원이 북한 주민에게 별다른 절차 없이 대한민국 국적을 인정하는 것을 근거로 당사자 중 일방이 남한 주민인 경우뿐만 아니라, 당사자 쌍방이 북한주민인 경우에도 대한민국 법원은 대한민국 법률만을 준거법으로 적용해야 한다고 해석하는 입장이 있다<sup>71)</sup>.

### 4) 해결방안

위에서 본 바와 같이 이 문제 또한 대한민국과 북한의 주권이 발현된 법률이 각각의 영역에서 효력이 있다고 인정할 수 있는지 여부가 핵심이므로 국제재판관할의 문제와 마찬가지로 섭외적 요소가 있다. 다만, 북한이 국가라고 전면적으로 인정하는 것은 역시 대한민국 헌법에 반하므로 국제사법을 유추하여 해결하는 것이 타당하다. 이러한 결론을 북한의 국가성을 인정하여 북한의 재판관할권과 북한 법률의 효력을 대한민국에서 인정하는 결과가 되므로 대한민국 헌법에 반하는 것으로 보고 부당하다는 비판이 있다. 그러나 북한의 국가성을 인정할 수 없기 때문에 국제사법을 ‘유추’ 적용하는 것이므로, 반드시 부당하다고 볼 것은 아니다. 다만 이와 같은 유추적용은 법률의 흠결이 있기 때문에 발생하는 것이므로 남북한 간 민사소송에 관한 특례법을 제정할 필요가 있다는 것은 명백하다<sup>72)</sup>.

68) 이효원(2006), op cit., pp.275-279.

69) 대법원 2004. 11. 12. 선고 2004도4044 판결

70) 서울가정법원 2010. 12. 1. 선고 2009드단14534 판결

71) 임복규(2), op cit, p.4.

72) 전세영, op cit., p.54.

섭외적 사건의 절차법적 사안에 대해서는 법정지의 절차법이 적용되고, 국제사법은 실체법적 사안에 적용할 준거법을 결정한다는 것이 확립된 원칙이다<sup>73)</sup>. 따라서 대한민국 법원이 재판권이 인정되는 남북한 간 민사소송의 경우 절차면에서는 대한민국 민사소송법이 적용될 것이고, 실체면에서는 이른바 신법정지설의 입장에 따라 대한민국 국제사법의 취지나 목적을 염두에 두고 관계 있는 민사 법령을 고려해서 법률관계의 성질을 결정하여 국제사법을 유추적용할 것이다<sup>74)</sup>.

국제사법을 유추 적용하는 경우에도 북한의 국가성을 인정하지 않는 이상 국적에 따라 준거법을 결정할 수는 없고, 주소의 개념이 각국 실체법에 따라 달라지므로 국적이나 주소와 관계있는 규정은 상거소에 관한 것으로 유추해석하는 등의 방법이 필요하다<sup>75)</sup>. 중국적으로는 이러한 점을 고려하여 앞서 본 바와 같은 특례법을 제정하는 것이 간명하다.

### 5) 구체적 검토

아래에서는 민사법률관계에서 발생할 수 있는 청구의 종류에 따라 준거법을 정하는 기준을 나누어 본 것이다. 그러나 대한민국 법원이 재판관할권을 갖는 사건에서, 아래 기준에 따라 북한법이 준거법으로 결정되더라도 법률의 내용이 공서양속에 반하거나 대한민국 헌법이 추구하는 이념인 법치주의의 내용, 예컨대 명확성의 원칙이나 비례의 원칙에 반하는 경우 적용할 수 없다고 보아야 한다. 대한민국 법원이 그러한 내용의 법률에 따른 재판을 하는 것은 대한민국 국민과 그에 준하는 지위에 있는 북한 주민의 기본권을 침해하는 것에 해당하기 때문이다.

계약에 기한 청구의 경우 계약자유 원칙에 비추어 당사자가 정한 계약의

---

73) 신창섭, op cit., p.89.

74) 신창섭, op cit., p.88.

75) 임복규, 「남북한 주민 사이의 상속문제 해결방안」, 『통일사법정책연구(2)』, 법원행정처, 2008, pp.6-11. 국제사법 제3조 제2항(“당사자가 국적을 가지지 아니하거나 당사자의 국적을 알 수 없는 때에는 그의 상거소(상거소)가 있는 국가의 법(이하 “상거소지법”이라 한다)에 의하고, 상거소를 알 수 없는 때에는 그의 거소가 있는 국가의 법에 의한다.”)을 근거로 소개한다. 임복규, 「남북한 주민 사이의 상속문제 해결방안」 『통일사법정책연구(1)』, 법원행정처, 2008, p.93.

준거법에 따라 판단할 것이다. 여기서 참고할 만한 것으로 이른바 로마 협약<sup>76)</sup>이 있다. 위 협약은 당사자들이 원칙적으로 계약의 준거법을 자유로이 선택할 수 있다고 정하고(제3조 제1항), 당사자들이 명시적으로나 묵시적으로 계약의 준거법을 정하지 않은 경우에는 당해 계약과 가장 밀접한 관련을 가진 국가의 법을 준거법으로 한다(제4조 제1항). ‘가장 밀접한 관련을 가진 국가’는 계약의 체결 당시 채무자의 상거소 또는 경영중심지를 말한다(같은 조 제2항).

불법행위에 기한 청구의 경우 불법행위가 일어난 곳의 법에 따른다<sup>77)</sup>. 이는 다른 법정채권의 발생원인인 부당이득, 사무관리에 기한 청구의 경우에도 마찬가지로 본다. 다만 청구권자가 갖는 채권의 권원이 부당이득, 사무관리, 불법행위 중 어느 것에 의한 것인지 남북한 사이에서 법률의 태도가 다를 수 있는데, 이 경우 대한민국 법원에 소가 제기되었다면 대한민국 민법에 따라 결정해야 할 것이다(법정지법설적 입장)<sup>78)</sup>.

가족관계 소송의 경우도 대한민국 국제사법의 규정을 참조하여 준거법을 정하여야 할 것이다. 예컨대 가사사건 중에서는 현실적으로 북한이탈주민이 북한에 남아있는 배우자를 상대로 이혼을 구하는 소가 남북한 간 민사 소송의 주를 이룰 것이다. 이 경우 현행 국제사법 제39조 단서<sup>79)</sup>에 따라 대한민국에 거주하는 북한이탈주민의 상거소법인 대한민국 법률에 따를 것이다. 상속과 관계있는 소송의 경우, 사망 당시 피상속인의 상거소지에서 효력 있는 법률에 따른다<sup>80)</sup>. 따라서 대한민국 법원에 소가 제기된 경우에도 피상속인이 북한 주민으로서 상거소지가 북한이라면 북한 상속법을 준거법

76) 계약상 채무의 준거법에 관한 1980년 유럽공동체 협약, Convention on the law applicable to contractual obligations. 석광현, 『국제사법과 국제소송(제1권)』, 박영사, 2001, p.53.

77) 국제사법 제32조 제1항

78) 신창섭, op cit., p.88.

79) 국제사법 제39조(이혼) 이혼에 관하여는 제37조의 규정을 준용한다. 다만, 부부중 일방이 대한민국에 상거소가 있는 대한민국 국민인 경우에는 이혼은 대한민국 법에 의한다.

제37조(혼인의 일반적 효력) 혼인의 일반적 효력은 다음 각호에 정한 법의 순위에 의한다.

1. 부부의 동일한 본국법
2. 부부의 동일한 상거소지법
3. 부부와 가장 밀접한 관련이 있는 곳의 법

80) 각주 17. 국제사법 제49조 제1항.

으로 삼아야 하고, 대한민국에 거주하던 북한이탈주민이 사망한 경우처럼 상거소지가 대한민국이라면 대한민국 민법을 준거법으로 삼아야 한다<sup>81)</sup>.

#### 4. 민사사법공조 - 특히 송달의 방법과 효력

##### 1) 문제점

사법공조란 재판상 서류의 송달 또는 증거조사에 관한 국내절차의 외국에서의 수행 또는 외국절차의 국내에서의 수행을 위하여 법원 기타 공무소가 서로 협조하는 것을 말한다<sup>82)</sup>. 남북한 간 민사소송이 진행되는 경우 대한민국 법원이 사실상 가능한지 여부는 불문하고 소송관련 서류를 송달하거나 증거조사에 관한 소송절차를 직접 수행할 수 있는지, 그럴 수 없다면 북한 법원에 촉탁할 수 있는지가 문제된다. 대한민국 법원이 위 사건에 관한 재판관할권을 가지고 대한민국 법률이 준거법이 되더라도 민사소송을 수행할 수 없다면 아무런 의미가 없다.

##### 2) 기존의 논의

남북한 사법공조는 근본적으로 남북합의서에 의하여 해결하여야 한다는 점에는 별다른 이견이 없다. 그러나 이는 남북한 정치상황에 따라서 체결 여부와 그 구체적인 내용이 결정된다. 따라서 남북합의서가 체결되기 이전에도 남북한 민사문제에 대한 사법공조가 필요하므로 이에 대한 대처 방안을 마련하여야 한다. 남한의 국제민사사법공조법 제3조도 “이 법에 정한 사법공조절차에 관하여 조약 기타 이에 준하는 국제법규에 다른 규정이 있는 경우에는 그 규정에 따른다”고 규정하여 향후 조약으로서 법률적 효력을 갖는 남북합의서를 체결할 경우에는 그 남북합의서가 우선적인 효력을 가질 것을 예정하고 있다.

이러한 현실에서 남북한 민사사법공조를 실현하는 방안으로 고려할 수

---

81) 이와 관하여 북한 가족법 부대결의 제3항(“조선민주주의인민공화국 가족법은 다른 나라에서 영주권을 가지고 사는 조선공민들에게는 적용하지 않는다.”)을 근거로 소개한다. 임복규, op cit, p.9.

82) 국제민사사법공조법 제2조 제1호

있는 것으로서 다음의 세 가지가 논의되어 왔다. 첫째, 남한의 국제민사사법공조법을 직접 적용하는 방안이 있다. 둘째, 국제민사사법공조법을 유추적용하는 방안이 있다. 셋째, 이남북한의 민사사법공조에 관한 별도의 특별법을 제정하는 방안이 있다.

이 세 가지 방안 중 국제민사사법공조법을 유추적용해야 한다는 견해는 이 방안이 남북한 주민 간의涉外적 민사법률관계에 있어서 적용되는 준거법의 결정에 관한 부분에서 검토한 바와 같이 가장 현실적으로 적실성 있고, 법이론적으로도 남북한 특수관계론에 부합하므로 타당하다고 한다.<sup>83)</sup> 또한 이에 대하여도 국제민사사법공조법을 적용할 수 있는 법적 근거를 마련함으로써 이를 명확히 하는 것이 입법론적으로 바람직할 것이라고 주장한다.

이 견해는 다른 방안들이 타당하지 않다고 생각하는 근거도 제시하고 있다. 첫 번째 견해에 대해서는 국제민사사법공조법은 제1조에서 “이 법은 민사사건에 있어 외국으로의 사법공조촉탁절차와 외국으로부터의 사법공조촉탁에 대한 처리절차를 규정함을 목적으로 한다”고 규정하고 있고, 제4조에서 “사법공조에 관한 조약이 체결되어 있지 아니한 경우에도 사법공조를 촉탁하는 외국법원이 속하는 국가가 동일 또는 유사한 사항에 관하여 대한민국 법원의 사법공조촉탁에 응한다는 보증을 한 경우에는 이 법을 적용한다”고 규정함으로써 ‘국가’로서의 ‘외국’과의 사법공조를 명확히 하고 있으므로 별도의 입법조치가 없는 상황에서 국제민사사법공조법을 남북한의 사법공조에 직접 적용할 수는 없을 것이라고 반박한다.

또한 세 번째 견해에 대해서는 현재 시행 중인 국제민사사법공조법을 남북한 관계에 유추적용하는 것이 법제도적으로 가능하므로 별도의 특별법을 제정할 필요성을 없을 것이라고 반박한다. 만약, 구체적 사안에 있어서 남북한 관계의 특수성을 반영할 필요가 있을 경우에는 국제민사사법공조법 등 개별 법률에 그 내용을 규정할 수 있을 것이라는 것이 이 견해의 입장이다.

그리고 국제민사사법공조법을 유추적용해야 한다는 견해에 따르면 국제민사사법공조법에서 규정하는 내용을 원칙으로 하되, 남북한 민사사법공조의

83) 제성호, 『남북경제교류의 법적 문제』, 집문당, 2003, p.222.

형식과 절차는 남북한 관계의 특수성을 반영하여 다음과 같은 내용이 포함 되어야 한다고 한다.

첫째, 사법공조의 기본원칙으로서 법치주의에 따라 적법절차의 보장과 독립된 법관에 의한 공정한 재판을 받을 권리 등 기본권을 보장하여야 한다. 둘째, 사법공조의 범위는 공법분야를 제외한 재산관계 및 친족·상속 관계 등 민사사건의 전반에 걸쳐 이루어져야 하며, 관계인의 진술이나 서류의 송달 등 사법공조를 요청받은 측의 법률에 의하여 금지되지 아니한 사항은 광범위하게 공조의 범위에 포함시켜야 한다. 셋째, 사법공조의 형식과 절차는 외국과의 공조<sup>84)</sup>에 준하여 처리하되, 구체적으로 남북한 당국 간 사법공조를 요청하는 송부경로에 대하여는 남북한이 서로 합의하여 남북한의

84) 임복규, 「남북한 주민 사이의 상속문제 해결방안」, 『통일사법정책연구(2)』, 2008, pp.16-17.

외국과의 민사사법공조의 방식

가. 간접실시방식

(1) 외교경로에 의한 방식

공식 외교경로를 통하여 사법공조를 촉탁하는 방식으로서 절차가 번거롭고 시간은 오래 걸리는 단점은 있으나, 공조절차를 전적으로 수탁국의 통제하에 둬으로써 주권 침해 문제 등 분쟁의 소지가 없고, 피요 청국 법률에서 허용되는 강제력의 행사도 기대할 수 있는 장점이 있는 방식이다.

(2) 중앙당국에 의한 방식

헤이그송달협약 또는 민사사법공조에 관한 양자 조약이 체결된 국가 사이에서 이루어지는 방식으로서, 사법공조에 관한 사무를 처리할 중앙당국을 지정하여 외교경로를 생략하고 곧바로 중앙당국에 촉탁하여 공조가 이루어지도록 한다.

나. 직접실시 방식(영사 송달)

외국 주재 대한민국 영사를 통하여 송달 등을 하는 방식으로서 절차가 비교적 간편하고 소요시간이 짧다는 장점이 있으나, 외국의 양해 없이 이루어질 경우 요청국의 재판권을 외국에서 행사하는 것이 되어 주권침해의 소지가 있다.

다. 간접실시의 원칙

외국에서의 송달이나 증거조사는 한 나라의 재판권을 다른 나라의 영역 내에서 행사하는 것이므로 당해 외국의 사법당국을 이용하는 방식, 즉 간접실시방식이 원칙이다. 그러나 예외적으로 송달받을 자 또는 증인신문을 받을 자가 대한민국 국민으로서 「영사관계에 관한 비엔나 협약」에 가입한 외국에 거주하고 있는 경우에는 그 외국에 주재하는 대한민국 영사에게 촉탁하여 행하는 직접송달방식을 사용할 수 있다.

라. 외국에서 할 송달에 대한 공시송달

외국에서 할 송달에 관하여 촉탁에 의하여 송달할 수 없거나 이에 의하여도 그 효력이 없을 것으로 인정되는 경우에는 공시송달을 할 수 있다. 우리나라와 외교 관계가 없는 나라에 대하여는 외교경로에 의한 촉탁이나 영사송달도 불가능하므로 이러한 경우에는 공시송달을 할 수 밖에 없다. 그리고 외국에 거주하고 있는 자에 대하여 촉탁에 의한 송달을 실시하였으나 송달이 불능이 되어 더 이상의 주소보정이 불가능한 경우에는 외국에서 할 송달에 대한 공시송달을 할 수 있다.

법무최고책임자 또는 그가 지명하는 법률 담당관서를 경유하여 송부하여야 한다. 넷째, 사법공조의 제한과 한계로서 남한이 사법공조를 요청한 경우에 북한이 이를 거부할 염려가 있거나 사법공조의 요청으로 인하여 관련 북한 주민이 민형사상 불이익을 입을 염려가 있을 경우에는 사법공조의 요청을 자제해야 한다. 또한, 북한의 사법공조요청에 대하여도 남한의 안녕과 질서, 미풍양속을 최대한 고려하여 남한에 불이익한 결과가 초래될 것이 우려되는 경우에는 사법공조를 거부할 수 있을 것이다. 다만, 남북한이 민사사법공조에 대하여 조약으로서 법률적 효력을 갖는 남북합의서를 체결하지 않는 이상 남북한은 각각 상대방에 대하여 사법공조에 응하는 것은 우호적 행위이고, 사법공조에 응하지 않는 것은 비우호적 행위에 해당할 뿐 국제법적으로도 법적 의무를 위반하는 것은 아니라고 할 것이다.<sup>85)</sup>

### 3) 관례의 태도

중혼취소를 구하거나 친생자관계존부확인을 구하는 소가 제기된 경우 대한민국 법원은 송달할 수 없는 경우이므로 공시송달하는 방법으로 소송을 진행한 경우가 있었다.<sup>86)</sup> 한편 현행 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」 제19조의2 제4항은 북한이탈주민의 이혼 소송에서 공시송달을 할 수 있는 특례를 인정하고 있다.

### 4) 해결방안

국제민사사법공조법은 사법공조에 관한 조약이 체결되어있거나 그렇지 않은 경우 상호주의에 따라 사법공조를 촉탁하는 외국법원이 속하는 국가도 대한민국 법원의 사법공조촉탁에 응한다는 보증을 한 경우에만 적용하도록 되어있다(제4조). 따라서 북한과 대한민국이 사법공조와 관련된 합의서를 체결하지 않는 이상, 위 법을 적용할 수 없음은 물론이고, 유추적용할 수 있다고 보아도 위 법에 정해진 각종 절차를 실행할 방법도 없다<sup>87)</sup>.

85) 이효원(2006), op cit., pp.279-281.

86) 이효원(2012), op cit., p.473.

87) 통일사법정책연구반, op cit., p.137.

결국 현행법의 해석으로 이와 관한 문제를 해결하기 위해서는 앞서 본 법원의 태도와 같이 공시송달의 요건을 유추하여 공시송달의 방법으로 해결하는 수밖에 없으나<sup>88)</sup>, 이는 북한주민의 절차적 권리를 보장하지 못하므로 매우 신중해야 한다. 가급적 독일의 사례에서 본 바와 같이 호의 행위를 통해서라도 북한 주민에게 송달하거나 증거조사와 관련된 내용을 고지하는 것이 타당하다.

## 5. 민사판결의 승인과 집행

### 1) 문제점

법원이 재판을 하더라도 이를 집행할 수 없다면 분쟁을 해결하는 데 아무런 도움이 되지 못한다. 따라서 우리나라 법원이 한 재판을 북한 지역에서 어떻게 집행할 것인지, 반대로 북한 법원이 한 재판의 효력을 우리나라 법원이 승인하고 집행하는 것이 가능하고 타당한지 문제된다.

### 2) 기존의 논의

남북한은 각각 민사소송법과 대외민사관계법을 통하여 외국법원이 행한 판결의 효력과 집행에 관하여 규율하고 있으나<sup>89)</sup> 남북한간 민사문제에서

88) 민사소송법 제194조(공시송달의 요건) ① 당사자의 주소등 또는 근무장소를 알 수 없는 경우 또는 외국에서 하여야 할 송달에 관하여 제191조의 규정에 따를 수 없거나 이에 따라도 효력이 없을 것으로 인정되는 경우에는 재판장은 직권으로 또는 당사자의 신청에 따라 공시송달을 명할 수 있다. 위 조문은 공시송달의 요건을 송달이 불능(주소불명, 이사불명)이거나 송달촉탁이 무효인 경우로 제한하고 있는바, 남북한 간 민사소송은 대부분 전자에 해당하지 않을 것이므로 후자에 의하여야 하는데, 북한은 '외국'으로 인정할 수 없으므로 이를 유추하여야 한다.

89) 석광현, 『국제사법과 국제소송』, 박영사, 2001, pp.345-348.  
한국에서 민사판결이 승인을 받으려면 외국재판은 확정재판이어야 하고, 나아가 민사소송법 제203조의 요건을 구비해야 한다. 첫째로 외국법원이 재판권을 가져야 하고, 둘째로 패소한 피고가 공시송달에 의하지 아니하고 소장의 송달을 받았거나 송달을 받지 않고 응소하였어야 하고, 셋째로 외국재판이 공서에 반하지 않아야 하고, 넷째로 상호보증이 있어야 한다.  
한국 법원에서는 승인과 집행을 구분하여 승인을 받더라도 집행을 위해서 집행판결을 따로 받아야만 집행을 할 수 있다. 집행판결을 하기 위해서는 외국법원의 재판이 확정된 것이 증명되어야 하고, 민사소송법 제203조의 요건도 구비되어야 한다. 집행판결의 효력은 현실적으로 나타난다.



발생하는 상대방 측 법원이 행한 판결의 효력과 집행에 대하여는 아무런 규정을 두지 않고 있다. 남북한은 각각 상대방을 국가로 인정하지 않고 있으므로 상호 상대방 특 법원의 판결을 집행 할 것을 기대하기는 어려운 현실이다. 남북한 법원의 판결에 대한 승인과 집행보장도 남북한의 민사사법공조와 같이 근본적으로 남북합의서를 체결함으로써 해결하여야 할 사안이라고 할 것이나, 남북합의서가 체결되기 이전에도 남북한 법원의 판결에 대한 승인과 집행을 보장하기 위한 방안을 마련하여야 한다.

이에 대한 현실적 해결방안으로서는 기본적으로 남북한 민사사법공조에서 검토한 바와 같이 남한의 민사소송법을 직접 적용하는 방안, 남한의 민사소송법을 유추적용하는 방안, 그리고 남한만의 별도의 특별법을 제정하는 방안이 제시되고 있다. 그리고 남북한특수관계론에 비추어 남한의 민사소송법을 유추적용하는 것이 가장 적실성 있는 해결방안이라는 견해에 따르면 민사소송법을 적용할 수 있는 법적 근거를 마련할 필요가 있다고 한다. 한편, 남한은 민사소송법 제217조에서 외국판결의 효력을 인정하기 위해서는 상호의 보증을 요구하고 있고, 민사집행법 제26조에서 외국법원의 판결에 기초한 강제집행은 대한민국 법원에서 집행판결로 그 적법함을 선고하여야 할 수 있도록 규정하고 있다. 북한도 대외민사관계법 제59조에서 다른 나라의 해당기관의 판결은 그것을 서로 인정하는 것을 원칙으로 하고 있다. 따라서 남북한이 상호 판결을 승인하고 집행하기 위해서는 남북한간 협의가 필요하므로 이에 대한 고려가 있어야 할 것이다.

민사소송법을 유추적용할 경우에는 북한법원의 판결을 외국법원의 판결에 준하여 그 법률에서 규정하는 내용을 원칙으로 하되, 남북한 판결의 승인과 집행의 요건, 형식, 절차, 효력은 남북한 관계를 특수성을 반영하여 다음과 같은 내용이 포함되어야 한다고 한다. 남한 주민에 대하여 북한 법원의 판결이 효력을 갖고 집행되기 위해서는 최소한의 절차적 정의가 보장될 수 법제도적인 장치가 필요할 것이다. 즉, 남한 주민이 해당 법원의 판결에서 패소하였을 경우에는 공시송달 이외의 방법으로 소송개시에 필요한 명령의 송달을 받고나, 송달을 받지 않고 응소할 수 있는 절차가

마련되어야 한다. 또한, 남한은 민사소송법 제217조에서, 북한은 대외민사관계법 제60조에서 외국법원의 판결에 대한 그 효력과 집행을 배제하는 예외를 인정하고 있으므로 상호주의와 대등성의 원칙에 따라 법원의 판결이 공정하고 합리적으로 집행될 수 있도록 상호 보증하는 등 제도적 조정과 보완이 필요할 것이다.<sup>90)</sup>

### 3) 구체적 검토

기존의 논의는 외국판결의 승인과 집행에 대해서 우리나라가 법적으로 입장을 취한 것이다. 그런데 이러한 기존의 논의를 북한의 판결의 승인과 집행에 대해서 적용할 때에는 상당한 어려움이 따른다. 첫째로 북한이 ‘외국’에 해당하는지부터가 문제가 된다. 기존의 헌법과 헌법재판소에 태도에 따르면 우리나라의 경우 아직까지 북한을 외국으로 인정하지 않고 있다. 이런 상황에서 민사소송법상 제203조의 요건을 그대로 만족시키기에는 어려움이 많다. 두 번째로 송달이나 응소가 있어야 하는데 아직 남북 간의 교류가 아직 미흡한 점이 많아서 문서를 자유롭게 왕래하게 하거나 다른 나라에 소송을 제기하는 것이 현실적으로 불가능한 상태이다. 세 번째로 공서양속에 반하지 않아야 한다는 요건도 북한과 관련해서 문제가 된다. 우리나라는 전 세계의 여러 국가의 판결을 승인하고 집행을 하지만 공서양속에 반하는가는 극히 일부 국가와의 관계를 제외하고는 별로 문제가 되지 않는다. 왜냐하면 전 세계적으로 추구하는 정의나 법적 안정성 등의 법적 가치가 상당 부분 보편적인 형태를 띠고 있기 때문에 나라마다 충돌되는 경우가 많지 않고 각 나라마다 종교나 문화적인 면에서나 부분적인 충돌이 있을 뿐이다.

하지만 북한 판결의 경우 전 세계가 추구하는 법적 가치의 기준을 제대로 충족시키고 있는지 의문이다. 북한에서는 정치범을 수용하고, 강제 노동을 시키며, 전 재산을 몰수하고, 연좌제를 시행한다. 이에 그치지 않고 아래의 표에 나온 것처럼 국가재산약취, 국가자원밀수, 도주죄와 같은 죄에 대해서 조차 사형까지 내리는 등 지나치게 가혹한 면이 있어서 아직 한국의

---

90) 이효원(2006), op cit., pp.281-282.

관점이나 세계 보편적인 관점에서 공서 양속에 위반하는 사례가 너무 많다.<sup>91)</sup> 북한의 판결 중 다수가 우리나라의 공서 양속을 기준으로 볼 때 문제가 되는 경우가 많다. 실례를 통해 살펴보면 북한 주민인 김춘남 씨는 국가의 동력선을 훔쳤다고 공개처형까지 당하게 되었는데 이렇게 가혹한 판결을 남한 법원에서 승인해주는 것이 과연 타당한지의 문제가 된다.<sup>92)</sup> 넷째로 북한의 경우에도 우리나라의 판결을 인정해주지 않고 있는 상태이기 때문에 상호보증의 문제가 해결되지 않은 상태이다. 이렇게 판결의 승인과 집행에 관한 기존의 논의는 북한과의 특수 관계를 고려할 때 어느 정도 기준점을 제시해줄 수 있을지는 몰라도 통일 전 남한과 북한의 민사소송을 규율할 때 아직 구체적인 맥락에서 해결책을 제시해줄 수는 없는 단계이다.

〈표-5〉 형법부칙(일반범죄)의 사형 규정

극히 무거운 형태의 전투기술기재, 군사 시설 고의적 파손죄	전투기술기재, 군사시설을 고의적으로 파손한 행위의 정상이 극히 무거운 경우
극히 무거운 형태의 국가재산약취죄	국가재산약취행위의 정상이 극히 무거운 경우
극히 무거운 형태의 국가재산강도죄	국가재산강도 행위의 정상이 극히 무거운 경우
극히 무거운 형태의 국가재산 고의적 파손죄 극히 무거운 형태의 화폐위조죄 극히 무거운 형태의 귀금속, 유색금속 밀수, 밀매죄	국가재산 고의적 파손행위의 정상이 극히 무거운 경우 화폐 위조행위의 정상이 극히 무거운 경우 귀금속, 유색금속 밀수, 밀매행위의 정상이 극히 무거운 경우
국가자원밀수죄	국가의 지하자원, 산림자원, 수산자원 같은 나라의 자원을 비법적으로 다른 나라에 팔아 먹은 행위 중 정상이 극히 무거운 경우
극히 무거운 형태의 마약 밀수, 밀매죄	마약 밀수, 밀매행위의 정상이 극히 무거운 경우
극히 무거운 형태의 교화인 도주죄	중형을 받고 형벌집행중에 있는 자가 도주한 경우

91) 김수암 외, 『북한인권백서』, 통일연구원, 2002, p.64

92) Ibid., p.69

〈표-6〉 최고재판소의 사형집행 승인 요청문건

■ 김춘남(36세, 국가재산 고의적 파손죄)

● 피소자 김춘남의 범죄행위에 대하여

사 건 명: 국가재산 고의적 파손죄(형법부칙 제4조)

피 소 자: 김춘남 남자

사 는 곳: 평안북도 염주군

직장직위: 염주군 로동자

출신성분: 군인

정당관계: 로동당

● 범죄내용

피소자 김춘남은 2008년부터 2010년까지의 12차에 걸쳐 단독 또는 공모하여 동림군 일대에서 3,300V 고압 동력선 1,100m(4mm와 5mm 동선, 7만 3,300원분)를 절단, 파괴하고 훔친 동선 191.5kg 100만 4,100원에 밀매하여 사생활에 소비하는 범죄를 감행하였습니다.

\* 피소자와 공모하여 4차에 걸쳐 동력선 80kg(5mm동선, 3만 5,300원분)을 훔치거나 밀매한 공동피소자 최영숙은 형법 제89조 제2항(국가재산훔친죄)을 주범조로 로동교화형 3년,

피소자가 동력선을 절단하여 가지고 온다는 것을 알면서도 3차에 걸쳐 동선 71kg(1만 1,500원분)을 사서 밀매한 공동피소자 리기웅은 형법 제115조 1항(유색 금속 밀수밀매죄)에 의하여 로동교화형 2년,

4차에 걸쳐 피소자가 가져온 동선 73.5kg(1만 1,300원분)을 사서 밀매한 공동 피소자 한성운은 4촌 한성구(남자 24살, 조선인민군군인)가 특수병종이므로, 사건 합의를 제기하였으나 내려오지 않아 사건을 분리하였습니다.

● 최고재판소 의견

평안북도 재판소가 사형 판결하여 확정된 피소자 김춘남에 대한 공개사형 집행을 승인 하여 줄 것을 제기합니다.

4) 판례의 태도

섭외사건의 “국제재판관할에 관해 조약이나 일반적으로 승인된 국제법상의 원칙이 아직 확립되어 있지 않고 우리의 성문법규도 없다. 따라서 섭외사건에 관한 법원의 국제재판관할 유무는 결국 당사자간의 공평, 재판의 적정, 신속이라는 기본이념에 따라 조리에 의해 결정함이 상당하다.” 93)

93) 대법원 1995.11.21. 선고 93다39607

송달과 관련해서 “대만법원이 한국인인 피고에게 주한 대만영사를 통하여 직접 송달방식으로 소장을 송달을 한 것은 한국의 재판사무권을 침해한 것으로 적법한 송달로 볼 수 없다.” 고 하고 그에 기한 대만법원의 판결의 승인을 거부하였다.<sup>94) 95)</sup>

공서양속과 관련해서 “그 국가의 공공의 질서에 반하는 경우에는 집행국 법원은 중재판정의 승인과 집행을 거부할 수 있게 규정하고 있는바, 이는 중재판정이나 승인이 집행국의 기본적인 도덕적 신념과 사회질서를 보호하려는 데 그 취지가 있다 할 것이므로 그 판단에 있어서는 국내적인 사정 뿐만 아니라 국제적 거래질서의 안정이라는 측면도 함께 고려하여 제한적으로 해석하여야 할 것.” 이라고 하였다.<sup>96)</sup>

상호보증과 관련하여 “상호보증이라 함은 당해 외국이 조약에 의하여 또는 국내법에 의하여 대한민국 판결의 당부를 조사함이 없이 민사소송법 제203조에 규정한 내용과 같든가 또는 관대한 조건 아래에서 대한민국 판결의 효력을 인정하고 있는 경우를 말한다.” 고 하였다.<sup>97)</sup>

## 5) 해결방안

기존의 논의와 판례에서 드러난 문제점을 바탕으로 해결 방안을 제시해 보려고 한다. 일단 기존의 민사소송법 제203조의 요건에 의해서 북한 판결의 승인과 집행에 관한 부분을 해결하기에는 그 요건을 충족하기가 어려운 점이 너무 많기 때문에 따로 법을 통해서 신설 조항을 만드는 것이 필요할 것이다.

이러한 신설 조항을 만들 때 민사소송법 제203조에서 가졌던 아이디어가 상당 부분 활용될 수는 있을 것이다. 우선 북한이 외국인가 하는가 문제가 되는데 북한 판결의 승인과 집행을 인정하기 위해서 북한의 법적 실체까지 인정해야 하는가에 대해서는 사회적인 합의가 필요한 사안이다. 당장 통일 전 남한과 북한과의 민사소송이 엄청나게 많은 상황이 아니기 때문에 민사

94) 대법원 1992.7.14. 선고 92다2585

95) 석광현, op cit., p.300.

96) 대법원 1990.4.10. 선고 89다카20252

97) 대법원 1971.10.22. 선고 71다1393

소송의 해결의 필요성만으로 당연히 북한의 실체를 인정해야 한다고 말할 수는 없다.

이런 상황에서 기존에 남한과 북한의 관계를 논할 때 자주 이용되었던 남북한 특수 관계론을 이용할 필요가 있다. 이 방법은 북한의 실체를 인정할 것인가의 문제를 우회하면서 통일 전 남북한의 민사소송의 승인과 집행 문제의 해결의 실마리를 제공할 수 있어서 도움이 된다. 남한과 북한은 국가 대 국가 간의 관계는 아니지만 통일을 지향하는 관계 속에서 발생하는 특수 관계이므로 둘 사이의 민사소송을 승인하고 집행할 수 있다는 식으로 신설 조항의 내용에 포함시킬 수 있을 것이다.

다음으로 송달과 응소의 문제를 해결해야 한다. 송달이나 응소는 남한이나 북한 측의 협조가 있지 않고서는 제대로 이루어질 수가 없다. 남북 화해협력 모드가 조성되고 그 일환으로 사법적인 측면도 논의가 될 때 송달이나 응소의 문제가 다루어져야 할 것이다. 이 부분에 있어서 양 측이 협정을 맺어져야 이 부분이 해결이 될 수 있을 것이다. 더불어 상호보증의 문제도 함께 남한과 북한의 논의 과정에서 합의가 된다면 해결이 될 수 있는 문제이다.

또한 공서양속의 문제는 민사소송으로 범위를 좁혀서 접근한다면 상당 부분 문제를 피할 수 있을 것이다. 북한의 판결 중에 공서양속에 반하는 판결은 주로 공법 분야에서 많이 일어난다. 앞에서 열거하였던 재산몰수, 연좌제, 정치범 수용 등의 공서양속 위반 판결은 주로 형사 판결과 관련되어 있다. 남한과 북한이 협의를 하여 일단 민사 부분에 한해서 판결의 집행과 승인이 가능하도록 협정을 맺게 되면 이러한 공서양속이 문제되는 경우는 상당 부분 줄어들 것이다.<sup>98)</sup>

물론 민사 부분에서도 남한과 북한의 경제 체제가 많이 다르기 때문에 공서양속이 문제되는 경우가 많이 생길 수 있다. 아래의 표를 보면 북한 사람의 경우 개인의 소유 및 매매에 관해서 법적으로 남한 사람과 생각의

98) 오늘날 대다수의 국가들은 미승인국의 민사법분야의 법률을 적용하는 경향을 보이고 있다. 예컨대 미국, 스위스, 일본 등 서구 선진국들의 법원은 정의의 구현, 공공정책의 필요 등 여러 가지 측면을 고려하여 섭외적 사법관계에서 미승인국의 법령의 효력을 인정하고 있다. Yoshio Hayata, "The Lex Patriae of Chinese And Koreans," The Japanese Annual of International Law, vol. 9(1965), p.57

차이가 크다는 것을 알 수 있다.<sup>99)</sup> 이러한 차이 때문에 북한에서 나온 민사 판결 중에는 예컨대 남한의 관점에서 보았을 때 개인의 소유권을 완전히 형해화 하는 판결이 나올 수도 있다.

〈표-7〉 개인 소유 및 자유 매매가 법적으로 보장되어야 할 대상

문항 41	항목별		응답사례 백분율
	빈도	백분율	
① 지금 법적으로 보장되어 있는 대상들만으로도 충분하다.	3	1.3	4.1
② 시장의 매대	51	22.9	68.9
③ 국가 살림집	33	14.8	44.6
④ 개인이 빌려서 운영하는 국가(수매) 상점이나 국가식당	33	14.8	44.6
⑤ 기업소 명의로 등록된 개인 소유 소형 잠수배나 소형 동력선	28	12.6	37.8
⑥ 기관 명의로 등록된 개인 소유 승용차나 화물차	36	16.1	48.6
⑦ 외화벌이 일꾼들이 사용료를 내고 리용하는 국가 건물이나 국가창고	25	11.2	33.8
⑨ 잘 모르겠다	14	6.3	18.9
합계	223	100.0	301.4

\* 비교 1) 응답자 총수=74명

비교 2) 개방형 응답 ⑧의 3건은 ①~⑦에 포함시켜 처리함.

하지만 이러한 경제 체제에 따른 차이는 기존의 공서 양속을 판단하는 잣대로 판단을 하다 보면 차츰 판례가 축적이 되어서 단계적으로 극복될 수 있다고 생각한다. 학자들도 북한의 사법 조항들이 아무리 사회주의 이념을 반영하고 있다고 하더라도 이를 적용한 판결을 배제하기는 곤란하다고 보았다.<sup>100) 101)</sup>

99) 최봉대, 「북한이탈주민 법의식 사례 연구」, 경남대학교 극동문제연구소, 2011, p.34.  
 100) 임성권, 「남북한 사이의 국제사법적 문제」, 『국제사법연구 제4호』, 국제사법학회, 1999, p.188.  
 101) 소송이 아닌 중재와 관련한 집행 및 승인에 대해서는 북한을 1958년의 「외국중재판정의 승인 및 집행에 관한 유엔협약」(유엔 협약)에 가입하게 하는 해결 방법도 있을 수 있다. 이 협약에 가입하게 되면 중재판정의 집행 및 승인에 관한 문제가 해결될 수 있다. 이 협약은 국가 간 뿐만 아니라 사인 간의 중재에도 적용될 수 있다. D. W. Bowett, *Contemporary Development in legal Techniques in the Settlement of Disputes*, Recueil des Cours, 1983, p.231.

## Ⅵ. 결 론

남북한 간 교류가 점차 늘어날수록 남북한 간 분쟁이 빈번해질 것이다. 이제까지 발생했던 남북한 간 분쟁은 정치적, 외교적 성격이 부각되어 정치적, 외교적 수단을 통해 해결하여 왔다. 그러나 정권이 교체될 때마다 북한을 상대로 한 정책방향이 달라질지, 그로 인해 새로운 분쟁이 발생하지는 않을지에 대해 온 국민이 관심을 보이는 것만 보더라도 이러한 수단은 매우 불안정하다. 통일이라는 과업을 지속적으로 안정적으로 수행하기 위해서는 남북한 간 분쟁을 법률 분쟁으로 인식하고 이를 법적 수단을 통해 해결해야 한다.

여기에서는 법적 분쟁을 해결하는 마지막 단계인 소송 단계에서 법원이 맞닥뜨리는 문제를 풀어나갈 이론을 소개하고 그 타당성을 검토하였다. 종래 법원에 섭외적 사건이 소로써 제기되는 경우 소송절차를 거쳐 판결에 이르기까지, 법원은 ① 당해 사건에 그 법원이 관할권과 재판권이 있는지 ② 어느 국가의 법령을 적용해야 할 것인지, 기존의 일방 국가의 법령에 따른 법률관계가 유효하다고 인정할 것인지 ③ 서로 다른 재판권에 거주하는 당사자에게 송달을 비롯한 절차적 권리를 어떻게 보장할 것인지 고민하게 되고, 소송을 마치고 판결에 이르더라도 ④ 판결을 다른 재판권의 법원도 유효한 것으로 인정하고 집행할 것인지 고민할 수밖에 없다. 이를 해결하기 위해 종래 국제사법이라는 법분야가 발전하여 왔다.

위와 같은 국제사법 이론만으로 문제를 해결할 수 없고 남북한 간 민사소송은 또 다른 고민이 필요하다. 남북한 관계는 한반도 전체를 영토로 선언하는 동시에 평화통일의 원칙을 천명한 대한민국 헌법에 비추어 볼 때, 서로 사실상 실체를 인정하면서도 법적 독립 국가로는 인정하지 않는 이른바 남북한 특수관계론을 통해 규율함이 타당하기 때문이다. 대개의 경우 북한을 ‘준외국’으로 보아 국제사법학계의 이론을 유추하는 것이 타당하지만 구체적으로 그러한 결론이 대한민국에 상거소가 있는 북한이 탈주민이나 대한민국 국민의 권리를 지나치게 제약하는 경우이거나 대한민국 헌법이 형성하고 수호하는 우리 사회의 공서양속에 반하는 경우, 우리



사법부가 더 적극적인 역할을 맡는 해석을 할 필요가 있다.

재판권이 인정되는지 여부와 관하여는 현재로서는 재판관할에 관하여 남북한 간에 합의가 이루어진 바는 없으므로 국제사법의 국제재판관할권 규정(제2조)에 따라 남북한 간 섹외적 요소가 있는 사건에서 당사자 또는 분쟁이 된 사안이 대한민국과 실질적 관련이 있는 경우에 대한민국 법원이 남북한 간 사건을 재판할 관할권이 있으며, 실질적 관련이 있는지 여부는 국제재판관할 배분의 이념에 부합하는 합리적인 원칙에 따라야 한다. 준거법과 관하여는 대한민국 법원이 재판권이 인정되는 남북한 간 민사소송의 경우 절차면에서는 대한민국 민사소송법이 적용될 것이고, 실체면에서는 이른바 신법정지설의 입장에 따라 대한민국 국제사법의 취지나 목적을 염두에 두고 관계있는 민사 법령을 고려해서 법률관계의 성질을 결정하여 국제사법을 유추적용할 것이다. 국제사법을 유추 적용하는 경우에도 북한의 국가성을 인정하지 않는 이상 국적에 따라 준거법을 결정할 수는 없고, 주소의 개념이 각국 실체법에 따라 달라지므로 국적이나 주소와 관계있는 규정은 상거소에 관한 것으로 유추해석하는 등의 방법이 필요하다. 본안의 준거법뿐만 아니라 선결문제의 준거법도 마찬가지로 볼 것이다. 민사사법공조와 관하여는 현행법의 해석으로는 구체적인 사안에 따라 송달이나 증거조사가 가능한지 여부가 달라질 수 있을 만큼 일반적인 규율이 공백으로 남아있으므로 이를 해결할 특별법을 제정하는 일이 시급하다. 북한 법원에서 내린 판결이 효력이 있고 집행할 것인지와 관하여도 기존의 민사소송법 제203조의 요건에 의해서 북한 판결의 승인과 집행에 관한 부분을 해결하기에는 그 요건을 충족하기가 어려운 점이 너무 많기 때문에 따로 법을 통해서 신설 조항을 만드는 것이 필요할 것이다.

여기까지 남북한 간 민사소송절차에서 나타나는 문제를 다루어보았다. 이번 연구를 통해서 민사소송절차 전반에 걸친 시각을 확보할 수 있는 기회를 가질 수 있었다고 생각한다. 법적 분쟁을 해결하는 수단은 ‘소송’에 국한된 것이 아니고, 법원 이외의 사적주체가 중심이 된 분쟁해결절차도 존재하는바, 앞으로 이러한 영역에서도 남북한 간 민사분쟁을 어떻게 해결해야 할지 연구할 필요가 있다.

## 【별 첨】 Zusammenfassung

# über die vielfältigen Probleme des Zivilprozess zwischen Süd- und Nordkorea vor der Wiedervereinigung

Lee Na Yeon, Paek Ji Yeol

Die Wiedervereinigung von Süd- und Nordkorea ist eine besondere Aufgabe, die wir Koreaner eines Tages bewältigen müssen. Zum jetzigen Zeitpunkt ist diese Aufgabe jedoch unlösbar, und es wäre eine eher erreichbare Zielsetzung, den Austausch und die Zusammenarbeit zwischen Süd- und Nordkorea als einen einleitenden Schritt zur friedlichen Wiedervereinigung zu fördern. Für einen solchen Austausch bzw. eine solche Zusammenarbeit sind gesetzliche Regelungen unabdingbar.

In Hinblick darauf, dass die koreanische Bevölkerung die Protagonistenrolle der Wiedervereinigung einnehmen soll, wird die Anregung des Austausches und der Zusammenarbeit im privaten Sektor erforderlich und die Instandsetzung des Gesetzes und des Systems notwendig. Allerdings sind diese gesetzlichen Regelungen, die für einen umfangreichen Austausch bzw. eine enge Zusammenarbeit maßgebend sein sollen, nicht ausreichend. Für einen kleinen Beitrag zur Wiedervereinigung, habe ich in dieser Studie versucht festzustellen, wie der Zivilprozess im zuverlässigen Verfahren durchgeführt werden kann.

Wenn es sich um einen Rechtsstreit mit Auslandbezug handelt, wird das Problem durch die Anwendung des internationalen Privatrechtes gelöst. Aber bei einem Zivilprozess zwischen den beiden Koreas kann der Grundsatz des internationalen Privatrechtes nicht angewendet werden. Auf der einen Seite hält die Verfassung der Republik Korea die gesamte koreanische Halbinsel für südkoreanisches Territorium, und infolgedessen kann die Souveränität von Nordkorea nicht anerkannt werden. Auf der anderen Seite wird die friedliche Wiedervereinigung als eine grundsätzliche Voraussetzung genannt. Dies bedeutet, dass das gesetzliche Verfahren zwischen Süd- und Nordkorea das sogenannte „spezielle Verhältnis“ zwischen den beiden Staaten berücksichtigen muss. Nun ist es notwendig, die besondere Beziehung zwischen Süd- und Nordkorea und den rechtlichen Status von Nordkorea sowie von Nordkoreanern festzusetzen, um einen Zivilprozess zwischen Süd- und Nordkorea durchzuführen.

In dieser Studie habe ich „die Theorie zur besonderen Beziehung zwischen Süd- und Nordkorea“ und den dementsprechenden rechtlichen Status von Nordkorea sowie von Nordkoreanern näher betrachtet. Und auf dieser Grundlage habe ich die Probleme, die beim Zivilprozess zwischen Süd- und Nordkorea entstehen können, in chronologischer Reihenfolge des Zivilprozess untersucht. Die Streitpunkte in chronologischer Reihenfolge sind: die Zivilgerichtsbarkeit, das geltende Recht, die Rechthilfe bei der Zivilsache, und die Anerkennung sowie Vollstreckung von Gerichtsurteilen bei der Zivilsache.

Auch habe ich die Rechtslehren und die Judikaturen, die bisher vorgelegt wurden, nach den jeweiligen Streitpunkten studiert und das Recht auf die

besonderen Fälle im Zusammenhang mit familiären Beziehungen und Vererbung zwischen Süd- und Nordkoreanern', das neulich zum ersten Mal bekanntgemacht wurde, um bürgerlichen Rechtstreitigkeiten zwischen Süd- und Nordkorea zu regeln, unter die Lupe genommen. Außerdem habe ich erforscht, wie West- und Ostdeutschland in der Vergangenheit die Probleme des Zivilprozess mit Auslandsbezug gelöst haben. Schließlich habe ich auf dieser Grundlage versucht, die beste Lösung für die Frage, wie man die gesetzliche Lücke bei einem Zivilprozess zwischen Süd- und Nordkorea füllen kann, nach den jeweiligen Streitpunkten vorzuschlagen.

Um eine praktische Lösung zu finden, soll man vor allem nicht außer Acht lassen, dass „die Theorie zur besonderen Beziehung zwischen Süd- und Nordkorea“ als eine Grundlage der Interpretation für den interkoreanischen Zivilprozess funktioniert. Jetzt bin ich der Meinung, dass wir die Probleme mit der Zivilgerichtsbarkeit und dem geltenden Recht unter der Berücksichtigung dieser Theorie als eine Analogie zum internationalen Privatrecht behandelt werden können. Aber für die Probleme mit der Rechtshilfe in Zivilsache und der Anerkennung sowie Vollstreckung von Gerichtsurteilen der Zivilsache braucht man gesonderte Gesetzgebung. In dieser Abhandlung habe ich die Probleme behandelt, die im Zivilverfahren zwischen den beiden Koreas auftreten könnten. Weil diese Probleme sehr umfangreich waren, konnte ich die einzelne Thematik leider nicht detailliert darstellen. Trotzdem war es eine gute Gelegenheit, einen einheitlichen Gesichtspunkt über das gesamte Zivilverfahren zu gewinnen.

## 【판례 색인[Index of Authorities]】

### ▣ 국내 판례

대법원 1971.10.22. 선고 71다1393  
대법원 1990.4.10. 선고 89다카20252  
대법원 1992.7.14. 선고 92다2585  
대법원 1995.11.21. 선고 93다39607  
대법원 2004. 11. 12. 선고 2004도4044  
서울가정법원 2010. 10. 29. 선고 2009드단14527  
서울가정법원 2010. 12. 1. 선고 2009드단14534  
헌법재판소 1993.7.29. 92헌바48

### ▣ 해외 판례

BVerfGe 36, 1.  
BGHZ3, 1ff., 6; 3, 308ff., 310  
BVerfG, 12. 9. 1968, E 30, 219  
BGHZ 52, 123= FamRz 1969

## 【참고 문헌】

### ▣ 국내 문헌

#### 1. 단행본

- 김수암 외, 『북한인권백서』, 통일연구원, 2002  
김철수, 『독일통일의 정치와 헌법』, 박영사, 2004  
석광현, 『국제사법과 국제소송(제1권세창출판사, 2007  
이효원, 『판례로 보는 남북』, 박영사, 2001  
신창섭, 『국제사법』, 『한관계』, 서울대학교출판문화원, 2012  
이효원, 『남북교류협력의 규범체계』, 경인문화사, 2006  
제성호, 『남북경제교류의 법적 문제』, 집문당, 2003  
통일부, 『통일백서』, 다해 미디어, 2012  
통일사법정책연구반, 『북한 관련 법적 쟁점: 사례별 연구』, 사법발전재단, 2010

#### 2. 논문

- 박윤훈, 「남북기본합의서 이행에 따른 남북교류협력법령의 보완과 그 발전 방향」, 『법학 연구』, 서울대학교 법학연구소, 1993. p.38  
신한미, 「북한이탈주민의 이혼소송」, 『통일사법정책연구(1)』, 법원행정처, 2006  
양영식, 「분단독일의 법적상황에 관한 15가지 명제」, 『통일정책 1권 2호』, 1975  
임성권, 「남북한 사이의 국제사법적 문제」, 『국제사법연구 제4호』, 국제사법학회, 1999  
임복규, 「남북한 주민 사이의 상속문제 해결방안」, 『통일사법정책연구(1)』, 법원행정처, 2008  
임복규, 「남북한 주민 사이의 상속문제 해결방안」, 『통일사법정책연구(2)』, 법원행정처, 2008  
전세영, 「남북한 주민의 가족·상속 법률관계에 대한 연구: 남북 주민 사이의 가족관계와 상속 등에 관한 특례법을 중심으로」, 서울대학교 석사학위논문, 2012  
최봉대, 「북한이탈주민 법의식 사례 연구」, 경남대학교 극동문제연구소, 2011

▣ 외국 문헌

1. 단행본

- 김일성종합대학출판사, 『라진-선봉 자유경제무역지대 투자환경 - 투자, 무역, 봉사 특혜제도』, 김일성종합대학출판사, 1995
- 김정우, 『라진, 선봉 자유경제무역지대의 법적 지위와 투자문제』, 조선민주주의 인민공화국 대외경제협력추진위원회, 1992
- D. W. Bowett, Contemporary Development in legal Techniques in the Settlement of Disputes, Recueil des Cours, 1983
- Frowein u. a., The Reunification of Germany, ZaöRV 51, 1991
- Arndt, Der Deutsche Staat als Rechtsproblem, Berlin, 1960
- Arndt. A., Der Kampf um den Wehrbeitrag, III
- Blumenwitz, D., Die Grundlagen eines Friedensvertrages mit Deutschland, Berlin, 1966
- Bruns, W., Deutsch-deutsche Beziehungen, 4.Aufl, 1984
- Ehlermann, C-D., Handelspartner DDR - Innerdeutsche Wirtschaftsbeziehungen, 1975
- Kiersch, G., Die junge Deutschen, 1986
- Mangoldt-Klein, Das Bonner Grundgesetz, Kommentar
- Presse-und Informationsamt der Bundesregierung, Jahresbericht der Bundesregierung, 1971
- Rehbein, g., Grundlagen des Transports- und Nachrichtenwesens, 1967
- Schuster, R., Deutschlands staatliche Existenz im Widerstreit politischer und rechtlicher Gesichtspunkte, 1945-1963 München, 1963
- Schlemper, A., Die Bedeutung des innerdeutschen Handels, 1978
- Transpress Lexikon, Post, Post- Fernmeldewesen, 1982

## 2. 논문

Bernard Kishoiyian, “The Utility of Bilateral Investment Treaties inn the Formulation of Customary international Law,” Journal of International Law and Business, vol. 14, 1994

Ernst Ulrich Petersmann, “Study on Legal and Political Aspects of Inter-Korean Transactions and their Relationship to the International Trade Regime under GATT“, 한국개발연구원, 1993<sup>102)</sup>

Yoshiro Hayata, “The Lex Patriae of Chinese And Koreans,” The Japanese Annual of International Law, vol. 9, 1965

Lambrecht, H., Der Innerdeutsche Handel, in : Das Parlament 40/1982

Rumpf, H., Aktuelle Rechtsfragen der Wiedervereinigung Deutschlands, in : Europa-Archiv, 1957

---

102) 한국 학술지에 등재되었지만 해외 학자가 영어로 쓴 논문이므로 외국 논문란에 실었다.



## 【참고 URL】

- 구글 학술검색 <<http://scholar.google.co.kr/schhp?hl=ko>>  
국가법령 정보센터 <<http://www.law.go.kr/main.html>>  
국가의안 정보시스템 <<http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/main.jsp>>  
네이버 <<http://www.naver.com/>>  
대법원 종합법률정보 <<http://glaw.scourt.go.kr/jbsonw/jbson.do>>  
누리미디어 <<http://www.dbpia.co.kr/>>  
독일야후 <<http://de.yahoo.com/>>  
로앤비 <<http://www.lawnb.com/>>  
서울대학교 중앙도서관 <<http://library.snu.ac.kr/index.ax>>  
통계청 <<http://kostat.go.kr/portal/korea/index.action>>  
학술연구정보서비스 <<http://www.riss.kr/index.do>>  
헌법재판소 <<http://www.ccourt.go.kr/>>  
GMX <<http://www.gmx.net/>><sup>103)</sup>  
WESTLAW <[http://international.westlaw.com/Welcome/TabTemplate1/default.wl?RS=IMP1.0&VR=2.0&SP=SeoulNtlUN&FN=\\_top&MT=TabTemplate1&STid={ccf20aee-e3e1-40e7-a78f-aa78c12ae9d8}&SV=Split](http://international.westlaw.com/Welcome/TabTemplate1/default.wl?RS=IMP1.0&VR=2.0&SP=SeoulNtlUN&FN=_top&MT=TabTemplate1&STid={ccf20aee-e3e1-40e7-a78f-aa78c12ae9d8}&SV=Split)><sup>104)</sup>

103) 독일의 포털 사이트

104) 법률정보 검색분야에서 세계 최고의 웹 데이터 베이스로



우 수

# 대학생들이 북한문제에 대한 관심을 지속 및 확장하도록 돕는 경로에 대한 분석과 제언

이화여자대학교 영어영문학과 이주랑

## 《 목 차 》

### 【요약문】

### 【본 문】

- I. 서론
- II. 연구 설계
- III. 연구 결과
- IV. 정리 및 제언
- V. 결론

### 【참고문헌】

### 【설문지】



【요약문】

## 대학생들이 북한문제에 대한 관심을 지속 및 확장하도록 돕는 경로에 대한 분석과 제언

본 논문은 ‘북한에 대해 관심을 갖게 되었는데 무엇부터 해야 할지 모르겠다.’고 물어오는 대학생들에게 어떻게 대답해주어야 할까, 라는 필자의 경험적 고민으로부터 시작되었다. 통일 준비 과정에서 대학생들이 북한문제에 대한 관심을 가져야 한다는 것은 자명하다. 또 일단 북한에 대한 관심을 갖게 된 사람에게는 그것을 잘 발전시킬 수 있도록 돕는 경로가 필요하다는 것도 당연한 이야기이다. 따라서 본 논문에서는, 대학생들이 북한에 관심을 가진 후 접하게 되는 각종 경로에 대하여 알아보고, 이들 경로에 대해 참여자의 시각에서 장단점을 분석하는 작업을 하였다. 또한 분석 결과를 바탕으로 향후 대학생들을 대상으로 하는 프로그램 설계에 대한 제언도 도출해 보았다.

연구방법은 일종의 성공 사례 분석이라고 할 수 있다. 북한에 대한 관심을 능동적으로 확장시켜가며 각종 경험을 쌓은 학생들을 대상으로 설문과 심층면담을 시행하고, 이를 분석하였다. 이는 북한에 대한 관심자가 많지 않은 현실을 고려하여, 소수의 관심자들이 어떻게 이 자리까지 올 수 있었는지에 대해 역추적하는 방식을 선택한 것이다. 구체적으로는 3단계의 연구 과정을 거쳤다. 먼저 1단계 설문조사를 통해 응답자들의 북한에 대한 관심도를 파악하고, 일정 수준 이상의 관심도를 보이는 응답자를 걸러내었다. 다음으로, 2단계 설문 조사를 통해 응답자들이 실제로 어떤 활동을 경험했는지, 그에 대한 평가는 어떤지를 알아보았다. 이 때, 1단계 설문 통과자에 한해서만 2단계 설문 결과를 집계하였다. 마지막으로, 유의미한 설문 결과를 낸 경로들을 중심으로, 별도의 심층 면담을 진행하고 종합적으로 결과를 분석하였다.

심층 분석을 실시한 경로는 ‘기사 읽기’, ‘대회나 공모전 참가’, ‘북한학

수업’, ‘통일 아카데미 등의 대학생 대상 특강’, ‘동아리 활동’이었다. 첫째, ‘기사 읽기’는 가장 많은 수의 대학생들이 가장 쉽게 북한에 대해 접근하는 경로였다. 이는 인터넷 기사의 장점인 ‘편리함’과 ‘접근성’에서 기인했다. 그러나 대학생들은 기사를 읽으면서도 자신들이 읽는 정보의 질에 대해 신뢰하지 못하고 있었고, 언론사별 논조의 편향성에 대해서도 인지하고 있었다. 둘째, 응답자들은 대학의 정규 ‘북한학 수업’에서 제공되는 정보에 가장 큰 신뢰도를 보였다. 그러나 타 기관에서 진행되는 ‘통일 아카데미 등의 대학생 대상 특강’에 대해서도, 강사의 논조가 편향적이지 않고, 강사가 전문가 중심으로 구성되었을 경우에는 만족감을 느끼는 것으로 나타났다. 즉, 편향성에 대해서는 외면했으며, 제공되는 강의의 질을 가장 중시하는 것으로 드러났다. 셋째, ‘대회나 공모전 참가는, 참여자들이 많은 지식을 자기 주도적으로 습득하기에 적합했다. 그러나 진입장벽이 높고 에너지 소모가 크기 때문에 대학생들의 대중적 관심을 유도하기에는 적합하지 않은 것으로 나타났다. 넷째, ‘동아리 활동’은 유경험자 대부분에게 압도적인 지지를 받았다. 가장 재미있게 활동하면서 남북 출신 학생들의 상호 이해를 증진할 수 있다는 평을 받으며 그 가능성을 보였다.

개별 활동에 대한 응답을 취합하는 과정에서, 대학생 대상 프로그램에서 지향해야 할 점과, 지양되어야 할 요소들이 자연스럽게 드러났다. 첫째, 양질의 정보에 대한 ‘접근성’이 향상되어야 한다. 학생들은 인터넷 기사를 접근의 용이성 때문에 가장 많이 접하지만, 정작 제공되는 정보에 대해서는 신뢰하지 못했다. 양질의 연구 결과에 대한 접근 경로가 대중화된다면 이런 문제를 해결할 수 있을 것이다. 둘째, 대학생 대상 프로그램에서는 ‘내용의 전문성’과 ‘시각의 균형성’을 갖추어야 한다. 학생들은 강의에서 강사의 직함보다는 강의력과 내용의 전문성을 중시하였고, 강좌와 언론 보도를 막론하고 편향적인 시각에 대해서는 외면했기 때문이다. 셋째, 프로그램을 개최할 때는 그 목적에 부합하는 형식을 채택해야 한다. 예컨대 목적이 북한에 대한 자기 주도적 학습이나 지식적 성장이라면 공모전이나 대회가 적합하다. 하지만, 남북학생의 상호 이해와 친목 도모가 목적인 경우 동아리가 더 적합함을 알 수 있었다. 이미 제공되고 있는 프로그램에

대해서도, 그 목적을 되돌아보고 실행방식에 있어 보다 적합하도록 수정과 보완을 가한다면 더욱 좋을 것이다. 넷째, 응답자들은 남북 출신 대학생이 함께하는 동아리에 대해 긍정적인 평가를 내리고 있었다. 따라서 체계적으로 운영되는 동아리에 대한 지원은 남북 출신 대학생들의 화합에 기여할 것이다.

본 연구의 가장 큰 한계는 설문 대상자와 면담자의 숫자가 작다는 점이다. 이 문제는 북한에 대해 관심을 가지고 능동적으로 활동에 참여하는 대학생이 보편적이지 않다는 점, 그 중에서도 필자가 접근 가능한 대학생은 더 적다는 점에서 기인하였다. 그러나 본 연구의 성격이 성공사례 발굴 및 벤치마킹이기 때문에 무조건적인 양적 연구보다는 성공한 소수 사례를 분석하는 것이 의미가 있을 것이라고 생각했다. 한계에도 불구하고 이러한 시도가 필요한 이유는, 북한에 관심 있는 대학생들의 목소리를 가능한 만큼 부터라도 듣기 시작하는 것이 중요하기 때문이다. 이들의 경험은 앞으로의 북한 관련 프로그램 개발에 좋은 참고 자료가 될 것이다. 그런 의미에서 본 논문은, 현존하는 경로들에 대한 분석임과 동시에, 앞으로의 프로그램 설계를 위한 선행 자료로서 그 의의가 있다.

## I. 서론

필자는 2010년 봄 한 탈북 대학생을 만나면서 처음으로 북한에 대해 관심을 가지게 되었다. 그 후 학교에 개설된 북한학 과목을 수강하고, 여러 가지 대외활동을 하면서 자연스럽게 관심을 확장해 가게 되었다. 필자의 경우는 학교에 북한학 전공 수업도 개설되어 있고, 탈북민 친구들도 있다 보니 관심을 확장해 가는 것이 그리 어렵지 않았었다. 그러나 주변의 대학생들이 ‘북한에 대해 관심이 생겼는데, 무엇부터 해야 할지 모르겠다’ 라고 물어올 때면 늘 대답을 고민하게 되었다. 그 과정에서 필자는 대학생들이 북한에 대해 관심을 가지도록 돕는 경로가 필요함을 알게 되었다. 또한, 이미 관심을 가진 대학생들이 그것을 잘 발전시켜 나갈 수 있도록 지원하는 경로 역시 중요함을 느꼈다.

이러한 고민을 바탕으로 본 논문에서는, 필자 또래의 대학생들에게 북한에 대해 알아갈 수 있게 돕는 각종 경로를 추적하고, 그 장단점을 분석하는 작업을 하였다. 이 작업의 목적은 현존하는 경로들에 대해 한 번 정리해보는 것, 그리고 현 상황에 대한 평가와 반성을 통해 향후 어떤 방식으로 대학생들에게 정보 제공이 이루어져야 하는지 고민해보는 것이다. 이를 위해 필자가 선택한 방법은, 이미 북한에 대해 일정 정도 이상의 관심을 유지하고 있는 학생들을 대상으로 하여 그들의 활동 경로를 역추적하는 것이다. 이를 위해 설문과 심층 면담을 모두 사용하였다. 이는 경험자의 평가를 통해 각종 프로그램에 대해 제공자가 아닌 참여자의 시각에서 분석해보고자 하였기 때문이다.

본 연구는 특성상 양적 연구방식의 접근이 어려웠다. 북한에 대해 관심을 가졌다 하더라도, 그 이후 능동적으로 자신의 관심을 확장시켜가며 각종 경험을 쌓은 학생들은 그리 많지 않기 때문이다. 따라서 많은 수의 표본을 모으는 것이 거의 불가능하다는 문제가 있었다. 또한 대학생들이 접한 북한에 대한 정보 경로는 다양하고, 개인차가 있다. 예컨대 ‘갑’은 ‘을’이 경험한 프로그램을 모르고, ‘을’은 ‘정’이 경험한 프로그램에 참여하지 않는 식이었다. 따라서 현존하는 각종 프로그램을 모두 선택지에 넣은 후 택일하는



방식으로 설문을 진행한다 하더라도, 결과에는 형평성 문제가 발생할 것이므로 정량적 분석은 적합하지 않았다. 그래서 본 연구에서는 설문과 심층 면담을 모두 사용하되, 설문 결과는 심층 분석의 선행 자료로서 주로 사용하였다. 즉, 북한에 대한 관심을 지속적으로 유지해 온 대학생들을 대상으로 객관식, 주관식 설문조사를 실시한 후 다수의 지지나 비판을 받은 프로그램에 대해 심층면담을 통해 중점적으로 분석하는 방법을 사용하였다.

본 연구는 설문 대상자와 면담자의 숫자가 작다는 점에서 한계가 있다. 그러나 본 연구의 목적은 사실상 성공 케이스 발굴 및 벤치마킹이기 때문에 작은 숫자의 면담자도 충분히 의미가 있을 수 있다. 성공 사례의 벤치마킹에 있어서는 많은 사례보다는 적더라도 양질의 사례를 발굴하고, 정확히 분석하는 것이 유의미하기 때문이다. 필자 역시 대학생으로서 북한 관련 프로그램에 참여하게 되면, 그 중에서도 두각을 나타내는 참여자들이 보이고, 그런 참여자들은 다른 프로그램에서도 또 만나게 되는 경험이 있다. 이 논문은 그렇게 두각을 나타내는 소수의 대학생들을 상대로 진행되었다. 대학생들이 북한에 대해 관심을 가지고 지속적으로 배우고, 참여하는 태도를 가지는 것은 다가올 통일을 위해서는 필수적 선행조건이다. 따라서 이미 그렇게 활동하는 대학생들의 사례를 듣고, 그들의 경험을 참고하는 것은 북한 관련 프로그램 개발에 현실성을 더해 줄 것이다. 따라서 본 논문은 현존하는 경로들에 대한 분석으로서, 또한 앞으로의 프로그램 설계를 위한 선행 연구로서 그 의의가 있다.

## II. 연구 설계

### 1. 용어의 개념

본격적인 연구 소개에 앞서, 필자가 사용할 ‘북한에 대해 관심이 있는 대학생’에 대한 개념을 먼저 정의하고자 한다. 우선 ‘북한에 대한’ 관심은 통일, 남북관계, 남북경협, 탈북자, 북핵문제 등 다양한 북한 관련 이슈를

포함하는 개념으로 상정한다. 또한 ‘관심이 있는 대학생’은 북한에 대한 관심도를 측정하는 1차 설문에서 일정 점수 이상을 획득한 대학생으로 상정한다. 즉, 관심도 측정 설문의 점수가 낮을 응답자의 설문은, 본인이 ‘북한에 대해 관심이 있습니까?’라는 질문에 ‘예’라고 대답했다 하더라도 분석 대상에서 제외하였다. 이는 조사대상자들이 자의적인 판단으로 본인의 관심도를 과대평가한 경우를 분석에서 제외하기 위해서이다.

## 2. 연구 방법

본 연구는 크게 3단계로 진행되었다. 1단계는 ‘북한에 대해 관심이 있는 대학생’을 선정하는 단계이다. 어느 정도 북한에 대한 관심을 유지하고 있는 학생들만 초기 설문 대상으로 삼기 위해, 북한학 수업을 듣는 수강생, 통일 관련 동아리 회원, 북한 관련 캠페인이나 대회 참여자들을 필자가 임의로 선정하여 설문을 진행하였다. 이들을 대상으로 1차적으로 관심도 측정 설문(이하 ‘1단계 설문’)을 실시한 후, 일정 점수 이상을 획득한 학생들만을 ‘북한에 관심 있는 대학생’으로 상정하고 2단계 연구 대상으로 삼았다.

2단계는 이들을 대상으로 어떤 활동을 경험했는지, 그리고 그에 대한 평가는 어떤지를 알아보는 것이었다. 이를 위해 ‘2단계 설문 조사’를 실시하였다. 설문은 객관식과 주관식으로 구성되어있는데, 주관식 질문은 객관식 질문에서 자신이 선택지를 고른 이유를 설명하는 것이다.

3단계는 2단계 설문에서 논의된 경로를 심층적으로 분석하는 것이다. 우선 2단계 설문에서 가장 많은 선택을 받은 선택지나, 특이한 집계 결과를 연구 대상으로 선정하였다. 그리고 2단계 설문지에 있었던 주관식 응답과, 별도로 진행된 대학생 4명과의 심층 면담을 함께 사용하여 분석을 진행하였다. 심층면담 대상자는 2단계 연구대상자들 중에서 경험해 본 활동이 다양한 대학생을 우선적으로 선정하였고, 학교와 경험 활동에 따라 고르게 선발하려 노력하였다. 그 결과 건국대학교 1학년 여학생(내담자 1), 서강대학교 3학년 여학생(내담자 2), 연세대학교 3학년 남학생(내담자 3), 이화여자대학교 3학년 여학생(내담자 4)을 대상으로 2시간 내외의 면담을 진행하였으며, 면담 후에도 1,2회의 전화 인터뷰를 병행하였다. 면담이 불가능한

대상자 한 명에 대해서는 이메일을 통한 서면 질의와 전화 인터뷰만 사용하였다.

### 3. 설문 구성

#### 1) 1단계 설문

아래 <표 1>은 필자가 설계한 1단계 설문의 문항과 배점표이다. 모든 문항에서 보통 수준(3점)으로 대답했을 때 얻을 수 있는 총점은 27점이다. 따라서 필자는 총점 27점 이상이 나온 응답자에 대해서 '북한에 대해 관심이 있는 대학생'으로 상정하고, 2단계 연구 대상으로 삼았다.

<표 1> 관심도 측정 설문 배점표

질문	배점				
	5	4	3	2	1
1 인터넷에서 북한 관련 뉴스 클릭 빈도	일부러 꾸준히	포털 사이트 메인에 뜨면	이슈가 되는 경우만	거의 안 봄	아예 보지 않는다.
2 북한 관련 서적 독서량	3권 이상	2권	1권	없다	앞으로도 보고 싶지 않다
3 북한 관련 영화, 다큐멘터리 시청수	3편 이상	2편	1편	없다	앞으로도 보고 싶지 않다
4 관련 세미나, 심포지엄, 특강 참석	3회 이상	2회	1회	없다	앞으로도 보고 싶지 않다
5 논문 읽은 수	3편 이상	2편	1편	없다	앞으로도 읽고 싶지 않다
6 캠페인 참여 수	3회 이상	2회	1회	없다	앞으로도 참석할 의향 없다
7 관련 사이트 즐겨찾기 등록 수	3개 이상	2개	1개	없다	앞으로도 하고 싶지 않다
8 공모전, 대회 참가 횟수	2회 이상	1회	관심을 가졌으나 도전할 여유가 없어 포기했다	없다	앞으로도 하고 싶지 않다
9 지속적으로 (최소4회 이상) 참석한 북한 관련 모임 수	2개 이상	1개	관심은 있으나 조금 가다가 말았다/직접 참가는 안했다	없다	앞으로도 하고 싶지 않다

\*최근 2년 기준

## 2) 2단계 설문

2단계 설문은 '해본 활동에 모두 체크'하는 확산도 측정 문항 외에는 모두 선택지 하나씩만 선택할 수 있게 하였다. 설문 내용은 아래 <표 2>와 같다.

&lt;표 2&gt; 질문의 의도와 실제 질문 내용

질문 의도		질문 내용
접근성 조사	접근성	북한에 관심을 가진 후 가장 먼저 시작한 일은?
		가장 쉽게 접근할 수 있었던 활동은?
		가장 접근하기 어려운 활동은?
	확산도	해본 활동에 모두 체크
평가(피드백) 조사	질	가장 양질의 정보를 얻게 된 활동은?
		북한에 대한 이해에 가장 도움이 되었던 활동은?
	흥미도	가장 재미있었던 활동은?
	지속성	북한에 대한 관심을 지속하는 데 도움이 된 활동은?
	전반	가장 실망스러웠던 활동은?
		북한에 처음 관심을 갖게 된 친구에게 가장 추천하고 싶은 활동은?
북한에 처음 관심을 갖게 된 친구에게 가장 추천하고 싶지 않은 활동은?		

질문에 대한 대답으로 구성된 선택지는 아래 <표 3>과 같다. 응답자들은 각각의 선택지 내용만 볼 수 있었으나, 아래 표에서는 필자가 임의로 유사한 성격의 선택지들끼리 묶어서 표기하였다.

&lt;표 3&gt; 선택지 내용과 성격별 분류

선택지 성격	선택지 내용
학구적	심포지엄, 학회 참가
	통일 아카데미 등의 대학생 대상 특강
	북한학 수업(정규 대학 강의)
	관련 서적 독서
	논문 읽기
미디어	기사 읽기
	다큐멘터리 시청
	블로그 구독
활동적	대회나 공모전 참가
	캠페인 참가
	동아리 활동
	새터민 친구와의 관계

### Ⅲ. 연구 결과

#### 1. 1단계 설문 결과

1단계 설문은 2년제 혹은 4년제 대학생(재학생과 휴학생) 38명을 대상으로 이루어졌다. 여성이 28명, 남성이 10명이었으며 연령은 23세(1990년 생)가 가장 많았고, 응답자의 대부분(30명)이 21세에서 24세 사이에 분포되어 있었다. 출신대학교는 이화여자대학교가 20명으로 가장 많았으며, 연세대학교 10명, 그 외 대학교에서 8명(건국대학교, 백석예술대학교, 서강대학교, 성결교신학교, 한동대학교)이 참여하였다. 초기 설문 대상 38명은 북한 관련 대회 참가자, 동아리 회원, 수업 수강생 등을 중심으로 임의 선정하였다.

앞서 언급한 바와 같이, 1단계 설문은 총 9문항으로 이루어져 있다. <표 1>의 배점 기준을 통해 집계한 결과, 27점 이상을 받은 응답자는 30명 이었고, 27점미만을 받은 응답자는 8명이었다. 이에 따라, 27점 이상을 획득한 30명에 대해서만 2단계 설문 응답을 분석하도록 하였다.

#### 2. 2단계 설문 결과

2단계 설문 결과는 아래 <표 4>와 같다. 각 질문에서 가장 많은 응답을 받은 선택지 상위 두 개를 집계하고, 백분율을 산출하여 표기하였다. 다만 ‘확산도’를 묻는 질문의 경우 복수응답이 가능했으므로 백분율 아래에 실득표수를 병기하였다. 어느 선택지가 가장 적은 응답을 받았는지에 대해서는 집계하지 않았다. 그 이유는 예를 들면, ‘흥미도’면에서 가장 적은 선택을 받은 문항이라 할지라도, 그 응답자에게는 가장 흥미 있는 활동이었다는 점을 참작했기 때문이다.

〈표 4〉 2단계 설문 결과 집계

질문 의도		질문 내용	1위	백분율 (%)	2위	백분율 (%)
활동 접근성	접근성	북한에 관심을 가진 후 가장 먼저 시작한 일은?	기사읽기	30	북한학수업	27
		가장 쉽게 접근할 수 있었던 활동은?	기사읽기	53	북한학수업	17
		가장 접근하게 어려운 활동은?	대회, 공모전	23	심포지엄, 학회	20
	확산도	해본 활동에 모두 체크(복수응답)	기사읽기	96 (29표)	서적/논문 (공동2위)	76 (각 23표)
활동 평가	질	가장 양질의 정보를 얻게 된 활동은?	북한학수업	23	논문	17
		북한에 대한 이해에 가장 도움이 되었던 활동은?	북한학수업	40	다큐멘터리	17
	흥미도	가장 재미있었던 활동은?	북한학수업/ 동아리 활동 (공동1위)	23		
	지속성	북한에 대한 관심을 지속하는 데 도움이 된 활동은?	북한학수업	23	동아리	20
	전반	가장 실망스러웠던 활동은?	통일아카데미 등 대학생 대상 특강	20	기타	17
		북한에 처음 관심을 갖게 된 친구에게 가장 추천하고 싶은 활동은?	북한학수업	33	다큐멘터리	20
		북한에 처음 관심을 갖게 된 친구에게 가장 추천하고 싶지 않은 활동은?	논문	23	기사읽기/ 대회, 공모전 (공동2위)	각 17

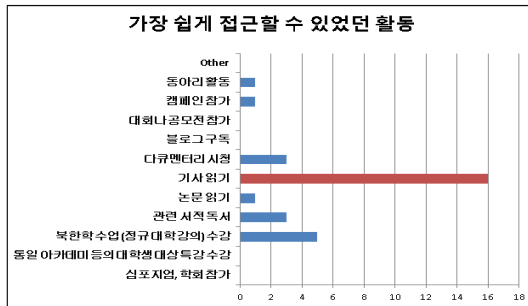
### 3. 심층 면담 및 분석 결과

#### 1) 분석 대상 선정 기준

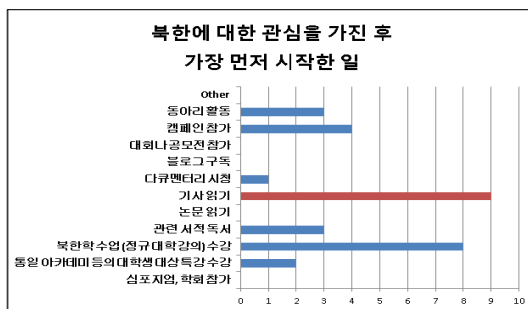
필자는 2단계 설문 내용을 바탕으로 12개의 선택지 중 '기사 읽기', '대회나 공모전 참가', '북한학 수업', '통일 아카데미 등의 대학생 대상 특강(이하 '통일 아카데미')', '동아리 활동'을 심층 분석 대상으로 선정하였다. 먼저 '기사 읽기'의 경우 응답자 전체의 96퍼센트가 경험해본 활동으로서, 접근성을 묻는 모든 문항에서 1위를 차지했다. 그러나 동시에 가장 추천하고 싶지 않은 활동 2위에 오르면서, 문제제기가 필요할 것으로 여겨 분석

대상으로 선정하였다. '대회나 공모전 참가'의 경우, 확산도와 활동평가 면에서 모두 부정적인 평가를 받았다. 접근성이 가장 떨어지는 활동 1위를 차지하였으며, 추천하고 싶지 않은 활동에서 '기사 읽기'와 함께 공동2위를 차지한 것이다. 따라서 그 요인을 분석하고자 선정하였다. '북한학 수업'과 '통일 아카데미'는 12개의 보기 중 서로 가장 유사한 성격을 지니고 있으나, '북한학 수업'은 활동 평가 종합 1위를 차지한 반면, '통일 아카데미'는 가장 실망스러웠던 활동 1위로 선정된 것이 의아하여 자세히 분석하기로 하였다. 마지막으로 '동아리 활동'의 경우, 동아리 활동 유경험자가 11명이었음에도 불구하고, 가장 재미있었던 활동에서 7표를 받아 공동 1위를 차지했다. 따라서 유경험자에게는 압도적인 호의를 받고 있음을 감안하여, 더 자세히 분석하기로 하였다.

## 2) 기사 읽기



〈그래프 1〉 가장 쉽게 접근할 수 있었던 활동



〈그래프 2〉 북한에 대한 관심을 가진 후 가장 먼저 시작한 일

기사 읽기는 2단계 설문 응답자의 96%가 경험한 활동으로서, '확산도'와 '접근성' 분야에서 모두 1위를 기록했다. 응답자들은 그 이유로 “클릭만 하면 되므로”, “포털 사이트 메인에 노출되기 때문에”, “검색하면 바로 나와서” 라고 답했다. 실제로 다른 선택지에 있었던 다큐멘터리나 논문, 관련 서적은 구하는 데 시간과 노력이 소요되고, 능동적인 검색과 접근을 요한다. 이에 반해 포털 사이트가 제공하는 인터넷 기사는 훨씬 손쉽게 접할 수 있다. 그러나 동시에 '가장 추천하고 싶지 않은 활동' 공동 2위를 차지했는데, 그 이유로 응답자들은 “질이 별로여서”, “편향된 시각 때문에”, “저급한 기사가 많아서” 등을 꼽았다.

심층 면담에서도 응답자들이 인터넷 기사를 읽는 이유는 “접근성”과 “편리함”으로 요약되었다.

특히나 인터넷 뉴스는 접근성 자체가 진짜 좋으니까, 클릭 한 번에 볼 수 기사있으니까요. 그런데 접근성이 좋다는 그 장점을 상쇄시킬 정도로 질 좋은 를 만나기 힘들다는 생각이 들었어요. (내담자 3)

접근성이 가장 뛰어나니까, 그렇게라도 북한에 관심을 가지게 된다면 좋은 거 아닐까요? 자극적인 기사만 찾아읽을 가능성도 높지만요. 제가 왜 기사를 읽는지는 접근성이 뛰어나기 때문이 가장 크고요, 기사체 특성상 짧고 전달력이 뛰어나기 때문에 정리가 잘 돼요. (내담자 4)

그럼에도 기사 내용에 대한 신뢰는 부족했다. 특히 응답자들이 정보의 질에 대해 저평가하는 이유는, 단순한 정보력의 문제뿐만 아니라 언론사의 편향된 성향에서도 기인함을 알 수 있었다. 예컨대 내담자 3은 자신은 기사 읽기를 “정보의 습득”을 위해서가 아니라, “여기선 이렇게 바라보는구나, 저기서는 저렇게 바라보는구나의 밸런스 유지”를 위해 “확인”한다고 말했다.

그렇게 신뢰하진 않아요. ‘이 정보는 어디서 온 거지? 뭐야 애넌 또 이런기사 냈다, 니네신문이 그렇지 뭐’ 이러거나... (중략) 근데 신문 읽기에 대안적인 방안이 있나요? 신문읽기 단점이 정보의 불확실성이라면 그걸 극복한 대안적인 방안은.... 없다고 생각하는데 확실한 정보를 주는 활동이 있으면 거기서 정보를 얻고 싶어요. (내담자 4)



(북한에 대해) 관심도 없으신 분들에게 북한이라는 이슈를 던져주는 것만으로도 의미가 있다고 생각하는데, 동시에 신문기사는 계속해서 노이즈를 만들어 내야 되니까 체제적으로 이념적으로 너랑 나랑 어떤 논리가 더 팽팽한지 보자라는 식의 공격적인 주제를 많이 쓸 수 있는게 북한이라는, 통일이라는 문제라서 (중략) 균형 잡힌 시각을 전해줄 수 있는 매체가 많이 없다는 생각은 하고 있었어요. (내담자 3)

면담을 통해 어느 정도 북한에 대해 관심을 유지하고 있는 대학생들은, 수동적으로 기사의 내용을 받아들이지 않고, 그것을 나름대로 분류하는 능력 또한 갖추고 있음을 알 수 있었다. 즉, 빠르고 간편하다는 점 때문에 기사를 주로 읽으면서도 능동적으로 그 정보를 판단하고 있는 것이다. 이를 통해 대학생들은 접근성 좋은 경로(신문 읽기)에 대해서 반응하는 한편, 편향성이 있는 정보에 대해서는 신뢰도를 많이 갖지 않음을 확인할 수 있었다.

### 3) 대회나 공모전 참가

필자가 논문을 작성했던 2012년 6월부터 8월 사이에는 대학생들을 대상으로 하는 '통일논문 공모전<sup>1)</sup>'과 '남북대학생 글로벌 평화 프레젠테이션 대회<sup>2)</sup>'가 진행 중이었다. 그런데 2단계 설문에서 북한에 대한 '대회나 공모전'은, 접근성이 가장 낮은 활동에서 1위를 차지하는 동시에, 가장 추천하고 싶지 않은 활동 2위를 차지했다. 뿐만 아니라 확산도, 질, 흥미도, 지속성 모든 부분에서 2위 안에 들지 못했다. 이는 단순히 부정적인 평가 비율이 높은 것뿐 아니라, 긍정적인 평가에 있어서도 상위 비율을 점하지 못함을 보여준 것이다.

- 1) 통일부에서 주최하는 '제 31회 대학(원)생 통일논문 현상공모전'을 말한다. 통일·북한 문제와 관련된 주제로 20페이지 상당의 논문을 작성하여 제출하는 공모전으로 2012년 5월 16일부터 8월 27일까지 진행되었다. 상세 정보는 '통일부 대학(원)생 통일논문 현상공모전 페이스북 페이지' (<http://www.facebook.com/unithesis>)에서 확인할 수 있다.
- 2) 북한이탈주민지원재단에서 주최하는 '제2회 남북대학생 글로벌 평화·통일 프레젠테이션 대회'를 말한다. 남북대학생이 4인 1조로 팀을 꾸려 남북한 주민통합을 위한 프로젝트를 기획하고 제안서를 작성하여 프레젠테이션 하는 방식으로 이루어진다. 2012년 5월 2일부터 8월 14일까지 진행되었다. 상세 정보는 '북한이탈주민 지원재단 홈페이지' ([www.dongposarang.kr](http://www.dongposarang.kr))에서 확인할 수 있다.

여러 기관에서 대회와 공모전 진행에 시간과 노력을 투자하고 있음을 볼 때, 이에 대한 부정적인 평은 위기라 생각되었다. 따라서 필자는, 우선 대회와 공모전에 참가해 본 경험이 있는 대학생 17명의 응답만 가지고 결과를 재집계해 보았다. 그런데, 결과 재집계에서 대회나 공모전 참가는 특별히 강세를 보이지 못했다.

〈표 5〉 북한 관련 ‘대회나 공모전’ 참여 경험자들의 설문결과 집계

질문 의도		질문 내용	득표수
활동 접근성	접근성	북한에 관심을 가진 후 가장 먼저 시작한 일은?	0
		가장 쉽게 접근할 수 있었던 활동은?	0
		가장 접근하게 어려운 활동은?	2
	확산도	해본 활동에 모두 체크(복수응답)	17
활동 평가	질	가장 양질의 정보를 얻게 된 활동은?	3
		북한에 대한 이해에 가장 도움이 되었던 활동은?	1
	흥미도	가장 재미있었던 활동은?	0
	지속성	북한에 대한 관심을 지속하는 데 도움이 된 활동은?	1
		가장 실망스러웠던 활동은?	2
	전반	북한에 처음 관심을 갖게 된 친구에게 가장 추천하고 싶은 활동은?	1
		북한에 처음 관심을 갖게 된 친구에게 가장 추천하고 싶지 않은 활동은?	2

그런데 심층 면담 결과는 2차 설문결과와 일치하지 않았다. 내담자들은 공모전이라는 형식에 대해 완전히 평가절하하지는 않았다. 예를 들면, 2차 설문에서 “가장 추천하고 싶은 활동”에서 ‘대회나 공모전 참가’를 체크한 응답자는 17명 중 1명이었지만, 내담자들에게 “대회 및 공모전을 추천하고 싶습니까?” 라고 질문했을 때 대부분 “해 보는 것이 좋겠다.” 고 대답했다.

필자는 이렇게 설문과 면담결과가 상이한 원인을 다음 두 가지로 추론했다. 첫 번째로는, 설문 자체의 기술적인 문제이다. 2단계 설문 구성

자체가 ‘가장 ~했던’ 선택지 하나를 선택하게 되어 있으므로, ‘더 ~한’ 선택지를 고르다보니 상대적으로 ‘대회나 공모전 참가’가 낮은 비율을 점한 것으로 이해할 수 있다. 두 번째로는, 프로그램 진행에 있어서 실제로 상당한 보완이 필요하다는 것이다. 내담자들은 대회나 공모전에 참여했을 때 힘들었던 경험이 있었고, 진행방식에 대해서도 문제를 제기하였다. 그럼에도 추천하는 이유는 ‘북한에 대해 경험할 수 있는 활동이라면, 가만히 있는 것보다는 무엇이든 경험해 보는 것이 낫다’는 이유였지, 프로그램 자체가 매우 우수하기 때문은 아니었다.

면담에서 ‘대회나 공모전 참가’의 장점은 주로 지식 획득에 집중되어 있었다.

할 수 있으면 하는 게 좋은 거 같아요. 그거 준비 할 때는 언니도 해 보셔서 아시겠지만 죽을 거 같잖아요. (중략) 그래도 서로 만나서 뭔가 찾아보고 자료 찾는 방법도 언니가 가르쳐주셨잖아요. 참고할 만한 사이트 들어가는 것도 알게 되고, 서로 논문도 많이 찾아보고 그러니까... 공부가 되고, 공부했죠. 공부했으니까 추천할 만한데... 사실 힘든 건 힘들다고...그래도 추천하고 싶어요. 누군가를 새로 만나보고 그런 것도 중요하니까. (내담자 4, 2012년 ‘제 3회 역사·평화·통일 토론대회’ 참가자)

언론매체를 통해서만 듣고 막연하게만 알고 있던 북한과 관련된 사건들을 토론대회를 준비하며 더 자세하게, 선명하게 알 수 있었습니다. 찬반토론의 형식이었는데 찬반이 미리 정해진 상태에서 준비하는 게 아니기 때문에 각 입장에 대한 균형 잡힌 시각도 가질 수 있는 것 같습니다. (내담자 1, 2011년 ‘제 2회 역사·평화·통일 토론대회’ 참가자)

일을 하는 것보다 (그 과정에서) 서로에 대한 이해를 늘려나가고 공감하고 그런 것 자체가 통일을 이루는 큰 힘이구나 라는 생각을 하게 됐거든요. 결과보다는 과정들이 되게 좋았던 게 아닌가... 그래서 가서 상 한 번 받아보자 라는 것 보다는 진짜 한 번 내가 이런 거에 관심이 있었는데 어떤 건지 내 몸을 부딪쳐보자 라는 거에 한다면 공모전 하는 것을 추천하게 되는 것 같고... (내담자 3, 2012년 ‘제 2회 남북대학생

글로벌 평화 프레젠테이션 대회' 참가자)

내담자들의 응답과 같이, 경쟁 구도를 가지는 대회나 공모전은 그 특성상 참가자들의 열의 있는 자기 주도적 학습을 유도한다. 따라서 수동적으로 강의를 수강하는 것보다는 양질의 정보를 습득할 수 있다. 또한 남북 출신 청년들을 함께 구성한 팀 단위로 진행되는 경우, 교과서적 지식이 아니라 만남을 통한 경험적 지식을 쌓을 수도 있다.

그러나 대회 및 공모전에 대한 지적도 많았다. 주로 진입장벽이 높다는 것과 홍보 부족이나 팀 구성 과정의 문제 등 대회 진행상의 미숙함이 지적되었다.

수상자들이 한 번 수상한 사람들이 계속 수상한다고 해야 하나, 그런 것들이 좀 있는 것 같아요. 아직까지는 홍보가 부족해서, 아무래도 참여하는 사람들만 계속 참여하는 경향이 강하기 때문에 입문자들에게 진입장벽이 있습니다. (내담자 2, 2011년 '제 2회 남북대학생 글로벌 평화 프레젠테이션 대회' 참가자)

(대회 중) 화장실에서 옷 갈아입고 그러는데. 형들이 막 작년 대회 이야기 하고 그러더라고요. 이미 알고 있고.. 나는 상대적으로 준비를 못한 게 아닌가 그런 생각 했었어요. (내담자 3, 2012년 '제 2회 남북대학생 글로벌 평화 프레젠테이션 대회' 참가자)

주최측에서 탈북민을 연결해 주잖아요. 그래서 그렇게 받았는데 진짜로 그분들이 하고 싶어서 하는 건지 (잘 모르겠더라고요). 저희랑 16장에서 붙었던 팀도 탈북자 분이 중간에 저 안 할래요 해가지고 엄청나게 고생했었고, (그 외에도) 팀원 바꾸고 이런 경우도 많았고. 다른 팀들 얘기 들어봤을 때도 진짜 그분(탈북대학생)이 하고 싶어서 하는 건지 의문을 가지는 팀이 많았어요. 무작정 번호 가르쳐주고 연결시켜주는 게 아니라 그 탈북민한테 진짜로 참가 의향이 있는 건지 확실하게 확인을 한 다음에 연결을 해 줘야...(중략) 하기 싫은데 억지로 참여한 탈북민 대학생들이 있으니까 남한 사람들이 주로 이끄는 상태가 되는, 그래서 좀 불균형적인 모습이 있었던 것 같아요. 저희 팀뿐만의 문제가 아닐 거예요. (내담자 4,

2012년 상반기 ‘제 3회 역사·평화·통일 토론대회’ 참가자)

이를 통해 대회나 공모전 프로그램이 질적으로 개선되어야 할 부분을 확인할 수 있었다. 특히 홍보 부족으로 참여자들이 제한적이라는 점은 필자도 세 번의 대회 참가를 통해 경험한 일이었다. 또한 조를 짜서 하는 공모전의 특징적인 남북 청년의 만남조차도, 행사를 이뤄내기 위한 주최 측의 무리한 연결로 이루어지는 경우에는 좋지 않은 감정을 남기는 것을 볼 수 있었다.

그리고 대회나 공모전의 경쟁이라는 고유한 성격 역시 부담을 발생시켰다. 위에서 내담자 4의 “죽을 것 같다” 라는 표현은 2단계 설문에서 주관식 답변으로도 이미 지적된 것이었다. 2단계 설문 응답자 중 대회에 참여하지 않았던 사람들은, 참여하지 않은 이유로 “많은 경쟁적 노력과 시간 소요”, “현실적 어려움”, “따로 등록해야 하고 노력을 해야 하므로” 라고 응답했다.

(한 번 했던 사람들이 계속 공모전에 나오는 것은) 어느 거나 마찬가지로 일 같아요. 일반적인 활동도 공모전은 한 사람이 계속 하는 경향이 강하니까... 그런데 이 대회의 취지가 새로운 사람들에게 북한에 대해 알리는 것이 목적이라면, 홍보 방식이나 대회 방식에서 변화는 필요하다고 생각해요. 수상에 집중하는 경쟁 프로그램 구도가 아니라 같이 어울리고 참여할 수 있는 행사의 모습으로... (내담자 2, 2011년 ‘제 2회 남북대학생 글로벌 평화 프레젠테이션 대회’ 참가자)

대회에서 우승하는 것 자체보다 남북청년들 사이의 관계를 형성하는 것이 더 필요하다고 생각합니다. 대회 중간 중간 팀별로 대화할 수 있는 시간을 가졌으면 좋겠습니다. (내담자 1, 2011년 ‘제 2회 역사·평화·통일 토론대회’ 참가자)

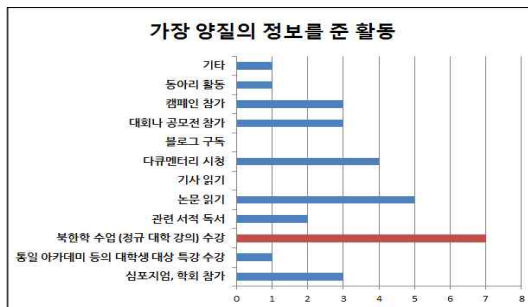
이는 경쟁 형식의 프로그램은 넓은 참여층을 확보하기는 어렵고, 참여자들의 헌신도가 전제되어야 보여 준다. 따라서 프로그램의 목적이 참여자들이 자기 주도적 학습을 통한 지식적 확장이라면 대회나 공모전은 그에

부합한다. 하지만, 불특정 다수 대학생들의 관심을 유도하기 위한 목적에는 적합하지 않음을 알 수 있었다. 그러므로 새로운 공모전 도입을 고려하는 기관이라면, 우선 개최 목적을 명확히 설정하고 그에 맞는 형식의 프로그램을 도입할 필요가 있다.

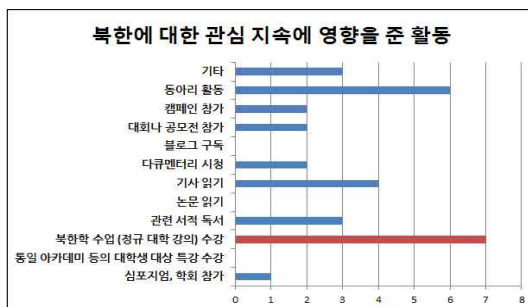
#### 4) 북한학 수업과 대학생 통일 아카데미

##### (1) 북한학 수업

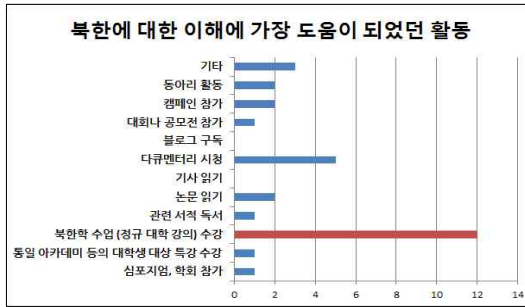
본 논문에서 ‘북한학 수업’은 대학에서 정식 교과목으로서 개설되는 북한에 관련된 모든 강좌를 의미한다. 북한학 수업 수강은 2단계 설문에서 ‘활동 평가’의 전 영역인 활동의 ‘질’, ‘흥미도’, ‘지속성’에서 모두 1위를 차지하였다. 동시에 전반적인 만족도를 묻는 ‘추천하고 싶은 활동’에서도 1위를 차지했다.



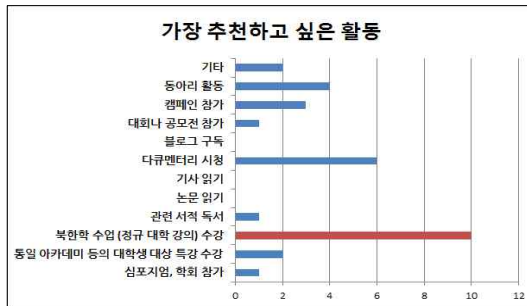
〈그래프 3〉 가장 양질의 정보를 준 활동



〈그래프 4〉 관심 지속에 영향을 준 활동



〈그래프 5〉 북한 이해에 가장 도움이 되었던 활동



〈그래프 6〉 가장 추천하고 싶은 활동

북한학 수업을 선택한 응답자들의 경우, 공통적으로 북한학 수업의 “중립성” 과 “정보의 질”을 그 이유로 꼽았다. 이런 경향은 심층 면담에서도 동일하게 나타났다.

‘지성과 현실’ 에서 ‘현실’ 이 한반도가 직면하고 있는 현실을 의미하는 거였어요. 큰 줄기는 보와 이런 것들에 관련된 거였지만 세세한 것들이나 북한에서 고통 고 있는 사람들의 현실이나 한반도 혹은 우리나라 사회가 갖고 있는 이슈나 그런 것들에 대해서 제가 전반적으로 통찰해 볼 수 있었던 계기였던 것 같아요. (중략) (외부 세미나에 비해) 강의에서는 좀 더 객관적으로, 학문적으로 바라볼 수 있는 기회가 되었어요. (내담자 3, 2008년 연세대학교에서 ‘지성과 현실’ 수강)

검증된 교수님들의 수업을 지속적으로 수강하면서 수업의 앞강의 뒷강의

흐름이 끊기지 않는 것이 좋았어요. 아무래도 수업의 질이 저는 북한학 수업을 대표하는 장점이라고 생각해요. (내담자 4, 2010-2012년 이화여자 대학교에서 ‘북한정치론’ 외 다수의 수업 수강)

## (2) 통일 아카데미

본 논문에서 ‘통일 아카데미’는 대학의 정규 교과목 이외에 대학생들을 대상으로 일정 기간 이상 제공되는 북한, 통일 관련 강의를 의미한다.<sup>3)</sup> 2단계 설문에서 ‘통일 아카데미’는 ‘북한학 수업’과 선택지 중 가장 유사한 항목임에도 불구하고 가장 실망스러운 활동 1위로 선정되었다. 이는 ‘북한학 수업’에 대한 반응과는 정반대적인 일이었다.

그런데, 2단계 설문 응답자들을 살펴본 결과 통일 아카데미에 대해 부정적으로 대답한 응답자의 대부분은 동일한 학교 재학생이었다. 응답자들이 자교의 통일 아카데미를 수강했을 가능성이 높으므로, 특정한 학교에서 진행한 프로그램 하나에 대한 부정적인 반응이 통일아카데미 전체의 문제점으로 확대 해석되는 것을 경계해야 했다. 실제로 심층면담에서는 통일 아카데미에 대해 긍정적으로 평가하는 내담자도 있었고, 이들은 주로 다른 대학의 재학생들이었다.

따라서 필자는 대학생 통일 아카데미는 주최하는 기관에 따라 그 구성과 성격이 상이하므로 하나의 프로그램으로 묶어 판단할 수 없다는 결론을 내리게 되었다. 이에 따라 대학생 통일 아카데미에 대해서 일률적으로 판단을 내리기보다는, 설문 응답자와 내담자들이 어떤 요소를 좋아했으며 어떤 요소에 거부감을 느꼈는지를 짚어나가기로 하겠다.

우선 2단계 설문에서 가장 실망스러운 활동으로 대학생 통일 아카데미를 선택한 응답자들은 그 이유에 대해 “지나치게 이론적이다”, “연사 분이 횡설수설하심”, “편파적인 인상을 받음”, “너무 의도적이다”, “북한학 수업에 비해 질이 떨어졌다. 특강 강사의 강의력이 떨어짐” 등으로

---

3) 예를 들면 서울대학교 통일평화연구원에서 8주간 진행하는 ‘통일아카데미’와 이화여자대학교 통일학연구원에서 5주간 진행한 ‘대학생통일아카데미’가 있다. 본 논문을 위해 진행한 설문에서도, 응답자들이 참여한 통일 아카데미는 주로 이 두 가지가 많았다.



답했다. 이는 크게 내용의 편파성 문제와 강사의 강의력 문제로 크게 나누어 볼 수 있다.

가끔 제가 이렇게 말하면 좀 죄송하지만 폭력적으로 다가오는 것들도 있었어요. 강요하는 것 같은 느낌. 저 같은 경우에는 제가 알아서 방어를 하거나 걸러 듣지만... (힘들어하는 사람도 있을 것 같아요) (내담자3)

아무래도 균형 잡히게 하려고 노력하신 것 같아요. 정치적인 성향을 별로 느끼지 못했어요. 인권분야는 약간 진보적으로 느껴지기도 했지만, 본인의 성향들을 다 밝히고 시작하셨기 때문에... (문제가 없었다) (내담자 2)

심층 면담에서 내담자 3은 각종 아카데미에 대해 “수강하는 것이 좋다”고 응답하면서도 아카데미의 ‘편파성’에 대한 우려는 표명하였다. 반면 균형 잡힌 듯 보이는 아카데미를 수강한 내담자 2의 경우는 망설임 없이 통일 아카데미를 추천했다. 즉, 아카데미에서 편파적 논조가 있는 경우, 대학생들은 이를 인지할 뿐만 아니라 부정적으로 고려함을 확인할 수 있었다. 강사의 강의력과 내용의 질도 선호도에 영향을 미쳤다.

아카데미 같은 경우에는 특강식이라서 수업력이 증명되지 않은 사람들, 예를 들면 통일부 관련자 같은, 관련자지만 (강의력도) 증명되지 않은 사람들이 와서 전달력이 부족했고, 집중도도 떨어졌다고 생각해요. 북한학 수업은 지속적으로 교수님과 만나서 궁금한 거 계속 질문할 수 있고 교수님도 그만큼 신경 써서 커리큘럼 짜서 설명해 주시고... (내담자 4)

되게 좋았어요. 건축, 정치, 외교, 경제 등등, 서로 다른 여덟 가지 분야에서 그 분야의 전문적인 교수님들의 강의를 들을 수 있었어요. 다양한 질문, 초보적인 질문에도 잘 응답해 주시는 것도 좋았고, 거기서 주는 유인물 같은 경우에는 구하기 힘든 자료들, 전문 정보들을 많이 접할 수 있었어요. (내담자 2)

우선, 강사가 주로 통일 분야 관련자들로 구성된 아카데미를 들은 내담자 4의 경우는 강의의 질에 대해 불만을 표시했다. 강사들이 “관련자” 이기는

하지만 “강의력이 증명되지 않았기” 때문에 아카데미로서 강의의 질이 떨어졌다는 것이다. 반면 강사가 다양한 분야의 교수님들로 구성되었고 강의를 통해 전문 자료를 접한 내담자 2의 경우는 통일 아카데미에 만족하고 있었다. 이를 통해 학생들에게는 강사의 직함보다는 강의 능력과 강의 내용이 어필함을 확인할 수 있었다.

아카데미의 장점으로는 다양한 분야의 강의를 돌아가면서 들을 수 있다는 점도 거론되었다.

통일 아카데미에 가서 실제로 다양한 분야에서, 다양한 트러스트에서 하시는 분을 많이 만날 수 있었고, 강의의 질은 물론 진짜 제가 많이 알고 있는 강의도 있었고, 어, 이런 분야에서(도 통일을 논할 수 있는가)?! 하는 새로운 것도 있었어요 그냥 다 들었어요 아는 내용들은 그냥 다시 한 번 듣고, 알고 있는데 대충 알고 있는 것도 듣고 리마인드도 하고.  
(내담자 3)

정치, 경제, 세습구조, 인권, 영화, 문학 등 북한에 관한 다양한 주제로 진행되었을 뿐 아니라 각 주제별 전문가를 강사로 초청해서 강의를 진행했기 때문에 깊다고 할 수는 없지만 각 분야의 전문적인 지식들을 전해 들을 수 있었습니다. (내담자 1)

그렇다면 통일 아카데미의 강연자가 꼭 통일 분야의 관계자일 필요는 없다. 오히려 다양한 분야의 전문가들의 강의를 더 좋은 평가를 받고 있기 때문이다. 학생들에게는 강의 능력이 있는 강사의 전문성 있는 콘텐츠 제공이 좋은 반응을 얻고 있다. 따라서 여러 명의 강사를 섭외 가능한 아카데미의 장점을 살려 분야별 전문가를 초빙하고, 양질의 강의를 제공하려는 노력이 필요하다.

### (3) 종합 해석

2차 설문 결과는 정규 대학 교과목이 좋으나, 외부 강의를 좋으나의 문제라기보다는, 응답자 개개인이 경험한 개별 프로그램의 성격에서 기인한 것이었다. 따라서 ‘북한학 수업’ 과 ‘통일 아카데미’ 중 어느 한 형식이

좋고, 나쁘다고 결론짓기는 어렵다. 그보다는 선호하는 강의의 특징을 보여 주는 참고자료로 사용하는 것이 바람직하다. 학생들은 공통적으로 편파적인 시각에 대해서는 외면했으며, 강의의 전문성과 다양성을 높이 사고 있었다. 따라서 객관적이고 질 좋은 강좌를 꾸린다면 ‘북한학 수업’과 ‘통일 아카데미’ 모두 좋은 반응을 기대할 수 있을 것이다.

### 5) 동아리 활동

2단계 설문에서 북한학 수업과 기사 읽기가 응답의 대부분을 차지한 가운데, 동아리 활동은 ‘흥미도’ 면에서 북한학 수업과 공동 1위, ‘지속성’ 면에서는 2위를 차지했다. 상대적으로 ‘동아리 활동’을 경험한 응답자의 비율이 낮은 상황에서 순위권에 들 수 있었던 이유는, 동아리 활동을 해본 경험이 있다고 답한 응답자의 대부분이 이를 긍정적으로 평가했기 때문이다. 따라서 동아리 활동이 긍정적 영향력을 가지고 있으나, 표본 학생들 중 유경험자가 많지 않은 것으로 해석할 수 있다.

2단계 설문의 응답자들은 동아리 활동이 “재미있고”, “남북 출신의 사람들이 직접 만날 수 있고”, “자유롭게 사람들을 만나면서”, “오랜 시간 솔직하게” 대화를 나누기 때문에 좋다고 밝혔다. 심층 면담의 대상자들도 비슷한 입장을 보였다.

직접적으로 새터민들이랑 어울릴 수 있는 가장 손쉽고도 편한 활동이니까... 동아리라는 거 자체가 지속성을 어느 정도 가져야 되기 때문에, 개인적인 친밀성을 가질 수 있다는 것이 좋은 것 같아요. (내담자 2, 대학연합 동아리 ‘소통’ 회원)

한 학기를 통해서 충분히 이곳(동아리)이 좋은 곳임을 알게 되었어요. 북한 학생들과 남한 학생들이 함께 모이는 동아리가 지금 단계에 있어서 정말 의미가 있다고 생각하는 게, 이게 바로통일의 과정이라고 생각해요. 어느 누구 하나 내가 주인공이라고 말하지 않거든요. (중략) 통일이라는 게 심각하게 접근을 해야 되고 냉철하게 접근해야 되고 엄청나게 잘 현실 분석을 해내야 되고 이런 것도 있지만 그러면서 돌아오는 과정에 즐거운

것(도 있잖아요)... 통일이 막 풀어야 하는 고통스러운 게 아니고 즐겁고 희망이 있고 함께 웃을 수 있고 그런 거(라는 측면을) 제가 (동아리에서) 간접적으로 체험하는 것 같아요 가끔 정말 심각해지고 그럴 때 있거든요 그런데 그때에도 웃음이나 여유로 풀어나갈 수 있다는 것을 뭔가 연습 해볼 수 있는 그런 장인 것 같기도 하고... (중략) 색안경을 안 끼고 그분 들을 바라볼 수 있게 내가 주는 자의 입장이 아니라 함께 어울려서 함께 논의해서 함께 풀어나간다는 것을 제가 피부로 느낄 수 있는 과정인 것 같아요. (내담자 3, 연세대학교 동아리 '통일한마당' 회원)

또한, 동아리 경험이 없는 내담자의 경우는 동아리 활동에 대해 부러움을 표시했다.

기회가 된다면 하고 싶은데 일단 정보가 없고, 예전에 소통(동아리) 홍보 왔었잖아요. 그리고 다음에 다시 와서 신청 받겠다고 했는데 안 됐잖아요. 그래서 '뭐지? 나도 뭔가 해보고 싶은데...' (중략) 제가 처음에 고민 많이 했잖아요. '내가 지금 탈북민 한 번도 만나보지 않고 무슨 대회랍시고 만나서 학교에서 배운 지식으로 그 사람들을 이해하려고 하는 게 괜찬은 건지...' 만날 기회가 있으면 좋은데 다가갈 기회라 해야 되나? 그런데... (없어서 아쉬워요.) (내담자 4, 동아리 경험 없음)

이를 통해 남북 출신 학생들 간의 만남과 상호 이해에 동아리가 상당히 기여함을 알 수 있다. 남북 출신 학생들이 일회적으로 만나게 되는 탈북민 특강이나 대회, 공모전과는 달리, 동아리에서는 꾸준히 만나 오랜 기간 함께 활동하게 된다. 따라서 동아리 활동이 지속되다보면 단순한 개인 간의 친목에서 더 나아가, 남북에 대한 이해를 돕고, 통일을 예행 연습하는 효과를 기대할 수 있다.

다만 동아리 활동이 목적성 없이 단순히 친목 모임이 되는 경우는 참여자들도 원치 않았다.

소통 외에 동아리 활동을 해본 적이 없지만 가장 적극적이고 추진력 있는 동아리라고 생각합니다. 그 외의 다른 동아리들을 봤을 때, 학교라는 테두리 안에 머물러 있는 경우가 많은 것 같습니다. 분명하고 선명한 목표

의식과 그에 따른 아이디어, 추진력, 행동이 없을 때는 동아리 모임이 무의미하다고 생각합니다. (내담자 1, 대학연합 동아리 '소통' 회원)

그리고 단순히 어울리는 게 아니라 무언가 테마가 있어야 한다고 생각합니다. 우리 동아리 같은 경우에는 교육봉사단을 했기 때문에 좋았는데, 단순히 어울리는 것만으로 동아리를 하기에는 뭔가 부족하다는 거지요. 노는 것만으로 가면 친한 사람들끼리만 친해지게 되어 있어요. (내담자 2, 대학연합 동아리 '소통' 회원)

남북 출신 대학생이 함께 할 수 있는 동아리활동의 활성화는 필요하나, 목적 없이 친목만을 도모하는 것은 동아리를 도태되게 할 수 있다. 따라서 동아리의 활성화는 장려해야 하지만 무조건 친목도모만을 외치는 동아리는 지양되어야 한다. 또한 동아리의 활동은 확인해보지도 않은 채 '북한'이라는 타이틀만 보고 성급히 이루어지는 후원금 지원 역시 지양되어야 한다. 선택적이고 현명한 후원금 지원이 동아리를 더 건강하게 만들 수 있다.

## IV. 정리 및 제언

### 1. 정보의 접근성 향상

북한에 대해 어느 정도 신빙성 있는 자료를 열람하려면 학술정보사이트에 로그인한 후 관련논문을 검색해서 읽어야 한다. 필자는 이런 전문지식을 온라인상에 마구 풀어놓자는 것은 아니다. 연구 결과물에 접근하기 위해서는, 어느 정도의 절차를 거치는 것은 당연한 일이다. 문제는 대학생들이 북한에 대해 관심을 가져도, 어떤 루트로 정보를 얻어야 할지 그 자체를 잘 알지 못하는 상황에서, 인터넷 기사 등의 정보에 먼저 노출된다는 것이다. 그러나 한편으로는 기사를 신뢰하지 못하고, 스스로 “걸러서” 정보를 섭취하는 모습도 보였다.

이런 상황에서 양질의 정보를 유통하는 데에 있어, 인터넷 기사의 장점인

‘편리함’과 ‘접근성’을 같이 가져갈 수 있다면 가장 좋을 것이다. 즉, 보다 손쉽고, 빠르고, 간편하게 북한에 대한 정확한 정보를 열람할 수 있는 시스템을 구축하면 좋은 반응을 얻을 수 있을 것이다. 현실적으로는, 다양한 연구 기관에서 이미 간행되고 있는 온라인 발간물의 검색을 용이하게 하는 것만으로도 대안이 될 수 있다. 이는 전문 자료를 인터넷에 풀지는 못하더라도, 그것을 찾아들어가는 방법 정도는 ‘북한’이라는 키워드 입력에서 쉽게 드러나야 한다는 의미이다. 기관의 연구결과나 게시물을, 간행처의 홈페이지에 소극적으로 게시하는 것으로 끝날 것이 아니라, 포털 사이트 검색 창에서 ‘북한’, ‘통일’, ‘남북관계’ 등의 키워드를 입력하면 상위에 링크되어 쉽게 접근할 수 있도록 파워링크 등의 장치를 사용한다면 대학생들의 호응을 얻기 쉬울 것이다. 연구 기관이 성과의 대중화에 신경 쓸 겨를이 없다면, 통일교육원 등의 기관에서 대국민 정보 제공 차원에서 연구 기관과 협력하여, 정보를 대중의 눈높이에 맞추어 번역, 배포하는 것도 한 방법이 될 것이다.

## 2. 내용의 전문성과 시각의 균형성 확보

‘통일 아카데미’와 ‘북한학 수업’에 대한 응답에서 알 수 있듯, 학생들은 다양한 영역 ‘전문가’들의 ‘질 높은’ 강의를 원하고 있었다. 특히 통일 관련 강연의 경우, 강사의 직함보다는 실제 강의 능력과 콘텐츠가 더 중요하게 여겨졌다. 북한학 수업이 추천하고 싶은 활동에서도 1위를 차지한 만큼, 질 높은 강의의 개설과 확산이 필요함을 알 수 있다.

또한 학생들은 ‘신문 기사’ 이든 ‘통일 아카데미’ 이든, 편파적인 시각에 대해서 분명히 인지하고, 신뢰도를 낮게 매기고 있었다. 이는 대학생들이 나름대로 강사와 언론사의 성향과 논조를 파악하고 있음을 의미한다. 따라서, 대학생들에게 특정한 성향을 심어주기 위해 기획하는 세미나나 아카데미는 학생들로부터 점점 외면당할 것으로 예측된다. 균형적인 시각에서 양질의 정보를 제공하는 강의를 좋은 반응을 얻을 수 있을 것이다.

### 3. 목적에 부합하는 형식 갖추기

통일, 북한 관련 프로그램을 기획한다면 우선 그 목적을 분명히 설정하고, 그에 맞는 방법론으로 접근해야 한다. 예를 들면, 대회나 공모전 등 경쟁 형식의 활동은 이미 북한에 대한 관심이 상당히 진전된 학생들에게, 심화 학습을 하도록 돕는 기능이 분명히 있다. 그러나 불특정 다수 대학생의 관심을 새로이 유도하기에는 적합하지 않음을 알 수 있었다. 따라서 새로운 프로그램 도입을 고려하는 기관이라면, 우선 개최 목적을 명확히 한 뒤에 그에 맞는 프로그램을 구상해야 한다. 또한 이미 실시되고 있는 프로그램들도 목적을 재검토하고, 진행방식에 있어서 무리한 부분이 있다면 수정과 보완이 필요하다.

### 4. 만나면 좋은 친구

동아리 활동의 경우 유경험자들이 대부분 긍정적으로 평가함에도 불구하고 2단계 설문에서 많은 득표수를 얻지 못했다. 이는 동아리 활동이 긍정적인 효과에 비해 상대적으로 덜 확산되어 있음을 의미한다. 동아리 활동이 남북한 출신 대학생들이 직접 만나 지속적으로 어울릴 기회를 제공하는 만큼 이러한 동아리 활동은 더 확산되어야 한다. 다만 동아리 활동이 목적성 없이 단순히 친목 모임이 되는 경우는 참여자들도 원치 않았다. 따라서 기관에서는 건강한 동아리에 대한 후원금을 통해 동아리들이 뿌리내리기 좋은 토양을 제공하고, 신생 동아리를 지원하는 것이 한 방법이 될 것이다.

## V. 결론

논문을 위해 만난 대학생 중, 자신이 경험한 모든 활동을 추천하는 내담자가 있었다. 그 학생은 대부분의 활동에 대해서 “단순히 관심만 갖고 있다고 말하는 것보다는, 뛰어들어서 해 보는 것이 도움이 된다” 는 태도를 유지하는 학생이었다. 부정적인 측면이 있다 할지라도, 그것을 스스로 걸러내면서 도전하려는 태도를 갖고 있었다. 면담을 진행하며 보니 내담자의 통일문제에 대한 태도가 ‘관심’ 이라고 말하기에는 너무나 진지했고, 자신의 인생계획과 통일문제가 맞닿아 있었기 때문에, 필자는 질문을 멈추고 “(내담자께서는) 북한에 대해 관심을 갖고 있다고 표현하기에 적합하지 않으신 것 같다. 통일이 거의 본인의 존재적인 이슈가 된 것 같다” 고 말했다. 그러자 내담자는 그 말에 동의하면서 “(관심도라는 표현이) ‘어떤 사람이 커피에 대해서도 관심이 좀 있고, 통일에 대해서도 관심이 있다’ 라는 식으로 쓰이는 것이라면, 저는 북한에 대해 ‘관심도가 조금 있다’ 라는 것은 아니다” 고 말했다. 북한학과 학생도, 정치외교학과 학생도 아니었지만 자신의 전공 분야와 진로, 그리고 통일 환경 조성을 밀접하게 연결하여 생각하고 공부하는 모습이 사뭇 진지했다. 그는 북한과 통일은 “관심이 있다기보다 어떻게 보면 저의 아이덴티티랑 거의 맞아 들어가는 이슈” 가 되었다고 말했다.

그 내담자에게 변명처럼 했던 이야기가, 이 논문의 목적이자 의미와도 같다. 필자는 그날, “통일 문제에 대해서, (내담자분처럼) 존재적으로 고민하고, 연구하는 사람이 반드시 필요하다. 하지만 모든 대학생들이 통일이라는 주제에 헌신할 수는 없다. 저는 북한에 대해 ‘커피만큼의 관심’ 이라도 갖는 사람들이 늘어나는 것이, 통일의 시작이라고 생각한다.” 고 말했다. 본 연구는, 대학생들이 북한에 관한 활동에 ‘헌신’ 할 수 있는 방안을 마련하고자 하는 것이 아니다. 오히려 어떻게 하면 ‘좀 더 많은 대학생들이 커피 같은 기호식품에 대한 관심만큼이라도 북한에 대해 관심을 갖게 할 수 있을까’ 를 고민하면서 작성되었다.



그래서 필자는, 참여자인 대학생의 시각을 통해 기존 프로그램을 평가하려 했으며, 이미 북한에 대한 관심을 가진 대학생들을 인터뷰 대상으로 삼는 일종의 성공 케이스 분석을 시도한 것이다. 그 결과, 대학생들은 크게 ‘접근성’, ‘정보의 정확성’, ‘균형 잡힌 시각’, ‘남북출신 대학생의 상호 만남’이라는 요소에 긍정적인 반응을 보임을 알 수 있었다. 또한 정보의 편향성에 대해서는 외면하고 있었으며, 경쟁 형식 프로그램은 심화 학습에는 도움이 되지만 진입 장벽이 높다는 점도 확인할 수 있었다. 이 작업은 기존 프로그램에 대한 정리와 참여자 중심의 분석이라는 점에서, 새로운 프로그램 개발의 선행 자료로서의 가치가 있다.

본 논문의 가장 큰 한계는, 설문과 면담을 실시한 대학생의 숫자가 적다는 것이다. 이는 실제로 북한에 대해 관심을 유지하는 대학생이 보편적으로 많이 존재하지 않다는 점, 그 중에서도 필자 개인이 연구를 수행하는 과정에서 접근할 수 있는 대학생은 더 적다는 점에서 기인하였다. 그럼에도 불구하고 이러한 시도가 필요한 이유는, 북한 문제에 관심을 가지고 활동하는 대학생들의 목소리를 가능한 만큼부터라도 듣기 시작하는 것이 유의미하기 때문이다. 이를 통해 더 많은 대학생들에게 제공 가능한 프로그램을 분석할 수 있기 때문에 그렇다. 또한, 연구방식 자체도 ‘성공사례 분석’이므로 무조건적인 양적 연구보다는 성공한 소수의 케이스를 분석하는 것이 적합하다고 판단하였다. 본 연구를 위해 설문조사가 사용하였지만, 본 논문이 기본적으로 정량적 분석방식을 취하지는 않고 있음을 다시금 밝혀둔다.

본 논문은 대학생 입장에서 여러 가지 활동들을 망라하여 대학생 대상 프로그램의 실태와 발전방향을 분석해보려 했지만, 사실은 다양한 활동들이 스스로를 수정, 발전시켜 갈 수 있다면 이러한 노력이 훨씬 절감될 것이다. 각종 대회나 공모전, 아카데미, 캠페인은 사실 주최측의 의도에 따라 방향성과 방법론을 충분히 변경할 수 있다. 따라서 기획자의 의도에 따라 무조건 진행할 것이 아니라 일반 대학생들과의 소통을 통해 더 나은 방향을 끊임없이 모색해야 한다. 대상자인 대학생들의 성향과 요구를 모르고는 알맞은 프로그램을 개발하기 어려울 것이므로, 활동의 진행 못지않게 참여자를 대상으로 한 피드백과 개선 노력이 중요할 것이다.

## 【참고URL】

### ▣ 참고 URL

북한이탈주민 지원재단 홈페이지 [www.dongposarang.com](http://www.dongposarang.com)  
서울대학교 통일평화연구원 홈페이지 [tongil.snu.ac.kr](http://tongil.snu.ac.kr)  
이화여자대학교 통일학연구원 홈페이지 [tongil.ewha.ac.kr](http://tongil.ewha.ac.kr)  
통일부 대학(원)생 통일논문 현상공모전 페이스북 페이지  
[www.facebook.com/unithesis](http://www.facebook.com/unithesis)

## 【설문지】

**북한에 관심 있는 대학생들의 정보 접근 경로에 대한 설문입니다.**

- \* 이 설문은 학부생(재학생 및 휴학생)을 대상으로 합니다. - 졸업생이나 대학원생 이상은 대상이 아닙니다.
- \* 이 설문은 남한대학생들의 의식을 알아보기 위한 것입니다 - 탈북 대학생 역시 응답 대상이 아닙니다.

안녕하세요^^ 저는 이화여자대학교 영문과 4학년 이주랑입니다.

제가 북한학을 복수전공하면서, 주위에서 '북한에 관심은 있는데 무엇부터 해야 할지 모르겠어요' 라는 이야기를 많이 들었습니다. 그래서, 북한에 대해 관심을 가진 대학생들에게, 양질의 정보를, 접근성 좋게 제공하는 것이 필요하다는 문제의식을 가지게 되었는데요.

이런 문제를 해결할 수 있는 대안을 찾기 위해서, 현재까지 대학생들은 어떤 경로를 통해 북한에 대해서 알아갔는지에 대해 먼저 조사하고자 합니다. 번거로우시겠지만, 질문에 응답 해주시면 큰 도움이 되겠습니다.

여러분들의 설문이 가치 있는 자료가 되어, 대학생들의 북한 이해에 도움이 될 수 있도록 저도 최선을 다해 분석하고 연구하겠습니다.

감사합니다.

\*두 번째 섹션의 질문들은 최근 2년을 기준으로 응답해 주십시오.

\*표시는 필수항목입니다.

### 《응답자에 대한 질문》

◆ 나이가 어떻게 되시나요? (한국 나이) \*

- 20 (1993년생)
- 21 (1992년생)
- 22 (1991년생)
- 23 (1990년생)
- 24 (1989년생)
- 25 (1988년생)
- 26 (1987년생)
- 27 (1986년생)
- 28세 이상
- 19세 이하

◆ 성별은요? \*

- 남
- 여

◆ 어느 학교에 다니시나요? \*

- 고려대학교
- 서강대학교
- 서울대학교
- 연세대학교
- 이화여자대학교
- 인하대학교
- 한국외국어대학교
- 한동대학교
- 기타:

◆ 현재 몇 학년이신가요? (휴학생인 경우 직전 학기 기준) \*

- 1학년(1학기~2학기)
- 2학년(3학기~4학기)
- 3학년(5학기~6학기)
- 4학년(7학기 이상)

[1단계 설문]

이 섹션은 지난 2년 동안의 경험을 기준으로 응답해 주십시오.

- 여기서부터는 북한에 대한 관심도나 인지도에 관한 구체적인 질문들입니다. 무기명으로 진행되오니 최대한 솔직하게, '최근 2년'간의 경험을 바탕으로 응답해 주십시오.
- 또한 '북한 문제'라 함은, 통일, 남북관계, 남북경협, 탈북자, 북핵문제 등 다양한 북한 관련 이슈를 포함하는 광의의 개념입니다.

◆ 북한 문제에 관심이 있으신가요? \*

- 있다
- 없다

◆ 인터넷에서 북한 관련 뉴스를 클릭하는 정도는 어떠하십니까? \*(최근 2년 기준)

- 일부러 찾아서 꾸준히 본다
- 포털 사이트 메인에 뜨면 클릭해서 본다
- 이슈가 되는 경우에만 본다
- 거의 보지 않는다
- 아예 보지 않는다

◆ 북한 관련 서적을 읽으신 적이 있나요? \*(최근 2년 기준)

- 3권 이상
- 2권
- 1권
- 없다
- 앞으로도 읽고 싶지 않다

◆ 북한 관련 영화나 다큐멘터리를 보신 적이 있나요? \* (최근 2년 기준)

- 3편 이상
- 2편
- 1편
- 없다
- 앞으로도 굳이 볼 계획이 없다

◆ 북한 관련 세미나, 심포지엄, 특강에 참석하신 적이 있나요? \*  
(최근 2년 기준, 북한 관련 '정규 수업(대학 정규 강의)' 제외)

- 3회 이상
- 2회
- 1회
- 없다
- 참석한 적이 없으며 앞으로도 같 의향이 없다

◆ 북한 관련 논문을 읽어보신 적이 있나요? \*(최근 2년 기준)

- 3편 이상
- 2편
- 1편
- 없다
- 읽어본 적 없으며 앞으로도 읽을 의향이 없다.

◆ 북한 관련 캠페인에 참가하신 적이 있나요? \* (최근 2년 기준)

- 3회 이상
- 2회
- 1회
- 없다
- 참석한 적 없으며 앞으로도 참석할 의향이 없다

◆ 북한 관련 사이트가 평균적으로 몇 개나 즐겨찾기에 등록되어 있나요? \*

(최근 2년 기준/ 복잡할 경우 가장 최근인 현재 시점 기준)

- 3개 이상
- 2개
- 1개
- 없다
- 앞으로도 등록하고 싶지 않다

◆ 북한 관련 공모전, 대회에 참가한 경험이 있으신가요? \*(최근 2년 기준)

- 2회 이상
- 1회
- 행사 관련 소식을 듣고 관심을 가졌으나, 직접 도전할 여유가 없어 포기했다
- 없다
- 앞으로도 도전하고 싶지 않다

◆ 지속적으로 (최소 4회 이상) 참석한 북한 관련 모임이 있으신가요? \*

(최근 2년 기준 / 동아리, 스터디, 인권단체, 종교단체 등 모두 포함)

- 2개 이상
- 1개
- 관심은 있었으나 몇 번 가다가 말았다 / 직접 참가하지는 않았다
- 없다
- 앞으로도 참석하고 싶지 않다

◆ 북한에 대해 관심을 가진 지 얼마나 되셨나요? \*

- 2년 이상
- 1년 6개월 ~ 2년
- 1년 ~ 1년 6개월
- 6개월 ~ 1년
- 6개월 미만

◆ 주 관심 영역은 무엇인가요? \*

- 북핵 문제
- 남북 교류
- 북한 인권
- 북한 정치
- 북한 사회문화
- 통일정책
- 탈북자
- 기타:

**[2단계 설문]**

여기서부터는 북한에 대해 알아가는 데 도움이 되었던 루트에 대해 질문하겠습니다.

많이 수고해 주셨지만 조금만 더 부탁드립니다.

그리고 '이유'에 대해 '주관식'으로 묻는 문항에 대해서는, 반드시 응답하지는 않으셔도 됩니다. 다만 뚜렷한 이유가 있으시다면 기재해주시면 도움이 많이 되겠습니다.

혹은 일부 문항이라도 자신의 생각을 자유롭게 적어주시는 것 역시 좋습니다.

◆ 북한에 관심을 가지게 된 계기는 무엇인가요? \*

- 심포지엄, 학회 참가
- 통일 아카데미 등의 대학생 대상 특강 수강
- 북한학 수업 (정규 대학 강의) 수강
- 관련 서적 독서
- 논문 읽기
- 기사 읽기
- 다큐멘터리 시청
- 블로그 구독
- 대회나 공모전 참가
- 캠페인 참가
- 동아리 가입
- 새터민 친구와의 관계
- 연예인들의 발언
- 북한 관련 영화
- 기타:

◆ 다음 중 본인이 해본 활동에 모두 체크하세요. \* 복수 응답 가능

- 심포지엄, 학회 참가
- 통일 아카데미 등의 대학생 대상 특강 수강
- 북한학 수업 (정규 대학 강의) 수강
- 관련 서적 독서
- 논문 읽기
- 기사 읽기
- 다큐멘터리 시청
- 블로그 구독
- 대회나 공모전 참가
- 캠페인 참가
- 동아리 활동
- 기타:

◆ 북한에 대한 관심을 가진 후 가장 먼저 시작한 일은 무엇인가요? \*

- 심포지엄, 학회 참가
- 통일 아카데미 등의 대학생 대상 특강 수강
- 북한학 수업 (정규 대학 강의) 수강
- 관련 서적 독서
- 논문 읽기
- 기사 읽기
- 다큐멘터리 시청
- 블로그 구독
- 대회나 공모전 참가
- 캠페인 참가
- 동아리 활동
- 기타:

◆ 가장 쉽게 접근할 수 있었던 활동은 무엇인가요? \*

- 심포지엄, 학회 참가
- 통일 아카데미 등의 대학생 대상 특강 수강
- 북한학 수업 (정규 대학 강의) 수강
- 관련 서적 독서
- 논문 읽기
- 기사 읽기
- 다큐멘터리 시청
- 블로그 구독
- 대회나 공모전 참가
- 캠페인 참가
- 동아리 활동
- 기타:

- 그 이유는 무엇인가요?

◆ 가장 접근하기 어려운(어려웠던, 어려울 것 같은) 활동은 무엇인가요? \*

- 심포지엄, 학회 참가
- 통일 아카데미 등의 대학생 대상 특강 수강
- 북한학 수업 (정규 대학 강의) 수강
- 관련 서적 독서
- 논문 읽기
- 기사 읽기
- 다큐멘터리 시청
- 블로그 구독
- 대회나 공모전 참가



- 캠페인 참가
- 동아리 활동
- 기타:

- 그 이유는 무엇인가요?

◇ 가장 재미있었던 활동은 무엇인가요? \*

- 심포지엄, 학회 참가
- 통일 아카데미 등의 대학생 대상 특강 수강
- 북한학 수업 (정규 대학 강의) 수강
- 관련 서적 독서
- 논문 읽기
- 기사 읽기
- 다큐멘터리 시청
- 블로그 구독
- 대회나 공모전 참가
- 캠페인 참가
- 동아리 활동
- 기타:

- 그 이유는 무엇인가요?

◇ 어떤 활동이 가장 양질의 정보를 얻게 해 주었다고 생각하시나요? \*

- 심포지엄, 학회 참가
- 통일 아카데미 등의 대학생 대상 특강 수강
- 북한학 수업 (정규 대학 강의) 수강
- 관련 서적 독서
- 논문 읽기
- 기사 읽기
- 다큐멘터리 시청
- 블로그 구독
- 대회나 공모전 참가
- 캠페인 참가
- 동아리 활동
- 기타:

- 그 이유는 무엇인가요?

◇ 어떤 활동이 북한에 대한 관심을 지속하는 데 도움이 되었나요? \*

- 심포지엄, 학회 참가
- 통일 아카데미 등의 대학생 대상 특강 수강
- 북한학 수업 (정규 대학 강의) 수강
- 관련 서적 독서
- 논문 읽기
- 기사 읽기
- 다큐멘터리 시청
- 블로그 구독
- 대회나 공모전 참가
- 캠페인 참가
- 동아리 활동
- 기타:

- 그 이유는 무엇인가요?

◇ 가장 실망스러웠던 활동은 무엇인가요? \*

- 심포지엄, 학회 참가
- 통일 아카데미 등의 대학생 대상 특강 수강
- 북한학 수업 (정규 대학 강의) 수강
- 관련 서적 독서
- 논문 읽기
- 기사 읽기
- 다큐멘터리 시청
- 블로그 구독
- 대회나 공모전 참가
- 캠페인 참가
- 동아리 활동
- 기타:

- 그 이유는 무엇인가요?

◇ 북한에 대한 이해에 가장 도움이 되었던 활동은 무엇인가요? \*

- 심포지엄, 학회 참가
- 통일 아카데미 등의 대학생 대상 특강 수강
- 북한학 수업 (정규 대학 강의) 수강
- 관련 서적 독서
- 논문 읽기

- 기사 읽기
- 다큐멘터리 시청
- 블로그 구독
- 대회나 공모전 참가
- 캠페인 참가
- 동아리 활동
- 기타:

- 그 이유는 무엇인가요?

◇ 북한에 처음 관심을 갖게 된 친구에게 가장 추천하고 싶은 활동은 무엇인가요? \*

- 심포지엄, 학회 참가
- 통일 아카데미 등의 대학생 대상 특강 수강
- 북한학 수업 (정규 대학 강의) 수강
- 관련 서적 독서
- 논문 읽기
- 기사 읽기
- 다큐멘터리 시청
- 블로그 구독
- 대회나 공모전 참가
- 캠페인 참가
- 동아리 활동
- 기타:

- 그 이유는 무엇인가요?

- 참여하기 쉬워서
- 활동의 질이 좋아서
- 다른 활동이나 학생들과 연계되어서
- 지속적으로 활동할 수 있어서
- 재미있어서
- 기타:

◇ 북한에 처음 관심을 갖게 된 친구에게 가장 추천하고 싶지 않은 활동은 무엇인가요? \*

- 심포지엄, 학회 참가
- 통일 아카데미 등의 대학생 대상 특강 수강
- 북한학 수업 (정규 대학 강의) 수강
- 관련 서적 독서
- 논문 읽기
- 기사 읽기

- 다큐멘터리 시청
- 블로그 구독
- 대회나 공모전 참가
- 캠페인 참가
- 동아리 활동
- 기타:

- 그 이유는 무엇인가요? \*

- 진입장벽이 높아서
- 질이 별로여서
- 지속성이 부족해서, 일회성이어서
- 번거롭고 시간이 많이 들어서
- 비용이 발생해서
- 기타:

수고하셨습니다.

긴 설문에 응답해 주셔서 진심으로 감사드립니다.

값어치 있는 결론을 도출할 수 있도록 저도 열심히 노력하겠습니다.

다시 한 번 감사드립니다.^^

우 수

# 통일을 대비하는 보건의료체계의 확립

: 일차의료 확립을 위한 주치의/비주치의  
혼용 전략을 중심으로

서울대학교 대학원 의학과 임민혁

## 《 목 차 》

### 【요약문】

### 【본 문】

- I. 통일 시대의 보건의료 정책과 일차의료
- II. 주치의 제도 도입을 위한 논의
- III. 통일 대비 및 이행기의 보건의료 정책
- IV. 결론 및 제언

### 【참고문헌】



## 【요약문】

**통일을 대비하는 보건의료체계의 확립**

-일차의료 확립을 위한 주치의/비주치의 혼용 전략을 중심으로-

건강은 인간의 존엄성을 유지하기 위한 기초 토대이다. 잘 확립된 보건의료체계는 한 개인의 건강 수준을 높이고 사회의 통합성 및 지속가능성을 유지하는 데 중요하다. 남한과 북한의 보건의료체계는 각기 장단점을 가진다. 남한은 미국과 독일의 중간쯤에 해당되는 보건의료체계로서 민간 의료서비스 부분이 대부분을 차지하되 공공성을 확보하기 위한 규제가 존재한다. 건강보험 당연지정제, 수가의 규제는 이러한 노력의 일환이다. 하지만 보건의료의 시장 경제적 성격과 최초 접촉 의료 기관이 제한되지 않기 때문에 중복, 과잉 진료나 의료 쇼핑의 문제가 발생하고 수익이 남는 치료에 집중하는 경향이 있다. 고령화 시대로의 진입도 의료비 절감의 압력 요인이 되고 있다. 북한은 영국의 의료체계와 가깝게 무상치료제와 의사 담당구역제를 실시하고 예방 위주의 건강 증진을 목표로 두고 있다. 하지만 환자의 선택권과 접근성이 제한받고 필수적인 의약품과 시설이 부족하며 의료 수준이 떨어져 건강권이 위협받고 있는 실정이다.

따라서 통일을 대비하는 의료체계를 세우기 위해 이러한 장단점을 잘 보완하면서도 현실적인 상황을 고려하여야 한다. 의료비 절감과 비용-효과적인 의료서비스 제공을 추구해야함은 물론이다. 주치의 제도를 통한 일차의료의 확립은 이를 동시에 추구할 수 있는 제도이다. 남한의 보건의료 서비스의 효율성을 달성하면서도 북한의 제도를 포괄할 수 있는 장점이 있다. 하지만 이는 현재 의료공급자인 의사협회의 반발을 불러일으킬 우려가 있다.

기존의 선행 제안을 살펴보면 일차의료의 강제적이고 전반적인 실시, 무상 치료, 재정의 이원화 및 점진적인 남한 제도와의 통합을 강조한다. 독일의 사례에서 살펴볼 수 있듯이, 북한 지역으로의 재정 이전 및 점진적인 통합은 필수적인 것으로 보인다. 하지만 급격한 변화, 강제적이고

전반적인 실시는 아직 우리나라의 보건의료체계가 통일에 대비한 효율성과 비용 절감성을 갖추지 않은 상태에서 혼란을 야기할 우려가 있다. 원론적이고 당위적인 보건의료 정책은 공공성을 중시하며 이상적인 방향을 제시할 수 있지만 현실에 맞지 않아 점진적으로 적용하는 데에 무리가 따를 수 있다.

따라서 우리는 보건의료서비스의 시장 경제적 측면에 주목할 필요가 있다. 특히 실질적으로 보건의료서비스를 제공하는 의사의 행위를 분석하는 것이 필요하다. 남한의 경우 민간 부분의 의료 공급 비중이 크기에, 공공성을 점차 강조하는 체계로 나아간다고 하더라도 시장경제적인 접근도 필요하다. 또한 의료비 재정에 있어 보수지불체계가 중요하다는 것을 생각해보면 일차의료를 위한 주치의의 어떻게 확보할 것인지, 적절한 보상과 함께 의료비 절감을 어떻게 이루어낼 것인지에 대한 문제가 중요해질 수밖에 없다.

이 논문에서는 진화게임이론 분석을 통하여 주치의로서의 의사와 주치의가 아닌 의사를 구분하고 균형을 이루는 각 집단의 비율을 구한다. 두 가지 집단이 공존하는 경우는 전략마다 특정 보수 조건을 만족하여야 한다. 그렇지 않으면 하나의 전략을 추구하는 집단만이 존재하게 되는데 기존의 의료체계를 고수하는 집단만 남는 경우 통일에 대한 대비가 불가하며, 주치의 체계만을 고수하는 집단만 남는 경우 상급 의료체계의 부족과 환자의 선택권 제한, 급진적인 변화로 인한 혼란을 낳을 수 있다. 균형 비율을 맞추어 보수지불체계가 매우 중요해짐을 알 수 있다.

혼용 균형은 주치의 제도 도입을 위한 점진적인 변화의 목표로서 의미가 있다. 희망하는 의사에 한해 주치의로 등록할 수 있고 그 반대도 가능하다. 전환에 따른 자격 조건에 따라 균형의 속도는 조절될 수 있다. 주치의는 일차의료를 담당하고, 비주치의는 상급 의료 기관의 어려운 수술이나 복잡한 치료를 담당하거나 보험급여가 되지 않는 선택적 진료를 담당하는 것으로 재편될 것이다. 이는 환자의 선택권도 보장하면서, 의료공급자에게는 의료공급의 방식의 선택권도 보장한다. 또한 이는 민간 위주의 보건의료 공급 체계에서 자연스럽게 변화를 추구할 수 있는 전략이기도 하다.



일차의료의사는 인두제와 행위별 수가제를 기본으로 보수를 지불 받고 의료의 질 향상 시 인센티브를 받는다. 상급기간의 의사는 총액계약제와 행위별 수가제를 기본으로 보수를 지불 받는다. 의료의 질 향상은 예방과 건강관리를 통한 보건 수준의 증진을 촉진하고 총액 계약제는 일차의료와의 연계성을 통해 경쟁보다 보완을 강조하여 의료서비스의 공백을 메워주며 비용을 절감하는 측면이 있다.

주치의 제도 도입을 통한 일차의료의 강화, 그리고 전반적인 보건의료 체계의 확립은 지역별로 도입되어 점차적으로 확대하는 것을 제안한다. 이러한 이행기에는 의료 소비자인 환자가 주치의를 선택하여 등록 여부를 결정할 수 있다. 다만 주치의 등록의 경우 본인 부담금 혜택을 주어, 주치의 활용의 방향으로 유인하는 것이 필요하다. 전 지역에 충분한 수의 주치이가 확보되면 의무 등록으로 전환하여 보건의료체계를 확고히 하는 것이 중요하다.

통일에 대비하여 북한과의 꾸준한 보건의료 교류가 필요하다. 이는 북한의 보건의료 수준을 파악하고 통일 시에 북한의 의료 인력을 일차의료의사로서 활용하기 위한 기틀을 마련하는 데에 도움이 된다. 아직 통일이 일어나지 않았다고 할지라도, 미리 보건의료체계를 확립하고 있으면 유사시 보건의료 체계를 통합함에 있어서 사회적인 비용과 혼란을 줄일 수 있다.

따라서 주치의 제도에 대한 인식 개선과 일차의료 확립 방안에 대한 점진적인 추진은 통일을 대비하기 위한 보건의료 분야의 시대적 과제이다. 다만 이를 제대로 준비하기 위해서는 정량적이고 지속적인 평가와 북한과의 지속적인 관계 개선 및 협력, 자원 확보 및 절감에 대한 꾸준한 노력이 필요하다. 이러한 점을 고려하여 통일을 미리 대비해 나간다면 통일 한국의 건강한 미래가 기다리고 있을 것이다.

## I. 통일 시대의 보건의료 정책과 일차의료

통일 문제에 있어서 보건의료정책은 중요하다. 건강은 사회의 근간이 되며 문제가 생기는 즉시 대처방안을 마련하여 해결해야하는 부분 중 하나이기 때문에 더욱 그렇다. 남한과 북한 모두 의료 체계에서는 다소 문제를 가지고 있으며 특히 북한의 경우 실질적으로 무상 치료제가 붕괴되어 불균등한 의료 접근성과 이에 따른 사회 전반적인 건강 수준의 하락<sup>1)</sup>이 벌어지고 있는 실정이다.

이러한 상황에서 갑작스럽게 통일이 되었을 경우 사회는 혼란에 빠질 수밖에 없다. 보건의료에 대한 적절한 사회보장이 이루어지지 않는 한, 북한 주민들은 독일 통일의 경우처럼 많은 수가 남한으로 내려오게 될 것<sup>2)</sup>이다. 또한 북한의 취약계층 규모는 영유아, 임산부, 수유부, 결핵환자 및 노인 등을 포함하여 약 342만 명으로 추산되는 바, 북한 위기 상황 발생 시 이를 대처하기 위한 다양한 방안들이 요구되는 시점<sup>3)</sup>이다.

급격한 위기 상황을 극복해내더라도, 사회적 통합과 보편적 건강권의 추구를 위해서 남한과 북한은 의료 체계를 통합하여야 하며 이러한 과정에서 보건의료의 비용은 기하급수적으로 증가할 것이며, 의료서비스의 질도 불균등하거나 떨어질 가능성이 높다. 따라서 이러한 부작용을 최소화하고

1) 2011년 북한의 영아사망률의 경우 40명에 육박한다는 연구 결과가 있으며, 북한 공식적으로 밝힌 수치는 19.6명이다. 북한 주민의 평균 기대수명을 2011년 기준으로 68.9세로서, 전세계 222개 국 가운데 149위 해당한다. 우리나라 영아 사망률이 2011년 기준 3.2명에 비하면 북한의 영아사망률은 최소 5배가 넘는 수치이다.

이철수, 긴급구호 북한의 사회복지, 한울아카데미, 2012, p114

2) 긴급 구호에 대한 무상 지원을 하더라도 유혈사태 시 최소 132만 6천명이, 무혈사태 시 최소 89만 6천명이 탈출할 것으로 예상되며, 만약 이러한 지원이 없을 경우 탈출 규모는 약 3배 가까이 늘어나게 된다.

황나미 외, 통일 대비 북한 위기 상황에 따른 보건복지 대응방안, 한국보건사회연구원, 2011

3) 이러한 긴급 상황의 경우, 탈북 난민의 기초 생계를 지원하고 접경 지역을 관리하여 전염병의 전파를 막아야 하며, 북한 잔류 주민의 경우 식량 안보 및 질병이 탈북 요인이 되지 않도록 초기에 대응하기 위해 북한 보건의료서비스 체계를 이용하여야 한다.

황나미 외, 통일 대비 북한 위기 상황에 따른 보건복지 대응방안, 한국보건사회연구원, 2011

빠른 시간 안에 제자리를 잡을 수 있는 보건의료체계의 구상이 필요하다.

하지만 기존 연구의 경우 남한과 북한 간의 의료제도를 어떻게 통합시키고 체계를 구성할 수 있을지에 대한 방향은 제시하였으나 의료 공급자와 소비자, 정부 주체에 관해서는 구체적으로 접근하지 못한 경우가 많다. 특히 지금의 의료 현실과 동떨어진 대안은 의료 공급자의 반발을 야기하고 충분한 기능 수행에 있어서 장애가 될 것이 분명하므로 남한과 북한의 현실을 고려하면서 실질적으로 가능한 정책이 제시되어야 할 것이다.

따라서 우리는 통일 시대에 맞는 보건의료 체계가 갖추어질 수 있도록 대비를 해야 한다. 남한과 북한의 통일이 어떤 시기에 어떠한 방식으로 이루어질지 불확실하기 때문에 통일 시대에 알맞은 보건의료 체계를 우리가 미리 갖추어 놓는다면, 그리고 그러한 체계가 북한의 보건의료 체계와도 통하는 부분이 있어 향후 사태 발생 시 예측 가능한 범위 내에서 변화를 모색할 수 있다면, 최소한 보건의료 분야에 관해서만큼은 부드러운 적응을 해낼 수 있을 것이다.

## 1. 일차의료에 대한 논의

일차의료는 의료 소비자가 의료 서비스를 제공받는 의료 전달체계에서 최초로 제공되는 의료 서비스이자 전체 의료 수요의 약 80%를 해결<sup>4)</sup>할 수 있으며, 문지기(gate keeper)역할을 수행함으로써 의료 지식에 대해 무지한 소비자들의 합리적인 선택과 효율적인 치료를 돕는 동시에 의료비 절감을 도모할 수 있는 장점이 있다.

하지만 우리나라에서 일차의료는 아직까지 제 기능을 수행하지 못하고 있는데, 의료 전달 체계가 확립되지 않아 환자들은 의원급부터 종합병원급의 의료시설을 선택적으로 이용가능하고, 각 수준에 따른 의료 제공자는 서로 보완적이기보다 경쟁적이며, 의료지식이 부족한 환자가 자신의 증상에 따라 진료 받아야 할 과를 자의적으로 결정하여 의료 서비스 제공이 적시에 정확히 이루어지지 못하는 현상도 발생하기 때문이다. 또한 의사의 경우

4) 오영호, 일차의료체계 현황과 발전방안, 보건복지포럼, 2010.11. , p2

행위별 수가제도와 치료 중심의 수가 체계는 예방 및 건강관리에 있어 적절한 보상을 제공하지 못하기 때문에, 일차의료 기관이 삶의 질 향상을 추구하는 의료 서비스를 주로 제공하는 경우 경영이 어려워지고, 이를 보상하기 위해 불필요한 치료 및 추가 서비스의 형태로 진료 왜곡을 발생시키는 위험이 존재한다. 의사 수련 제도에 있어서도 일반의보다 전문의 위주의 양성과, 일차의료에 적합한 내과, 소아과, 가정의학과 등의 전문의의 낮은 비중 때문에 실질적으로 일차의료 서비스를 제공할 의료 인력도 부족한 실정이다.

하지만 고령화시대로 접어드는 우리나라의 현실<sup>5)</sup>에서, 노년층이 의료 서비스에 쓰는 비용이 전체 생애 진료비의 50%이상을 차지한다는 것을 감안할 때, 보건의료 재정을 확보하기 위한 의료비 절감은 필수적으로 요구된다. 향후 통일 시대에서 북한 지역에서 의료 서비스를 제공하고 북한의 의사담당구역제와 같은 제도를 능동적으로 활용하여 급격한 변화 대신 완만한 이행기를 추진하는 것이 보건의료체계의 혼란을 방지할 수 있다. 이를 고려하여 일차의료 체계를 제대로 확립하고 이를 위해 주치의 제도를 어떻게 운영할 것인가 고민하는 것이 앞으로의 보건의료의 방향을 설정함에 있어 도움이 될 것이다.

### 1) 일차의료의 개념 및 특성

일차의료는 1920년 영국의 Dawson 보고서에서 처음 사용된 용어로, 영국의 의료체계를 이원화하여 일반의들의 네트워크와 전문의들의 보건센터로 나눌 것을 제안하면서 ‘그 지역 의사가 예방과 치료서비스를 지역 주민에게 제공하는 것’으로 처음 정의되었다. 이후 일차의료는 1차 접촉 의료, 환자에 대해 지속적 책임을 갖는 의료, 전인적으로 봉사하는 의료

5) 송창용 외, 고령화 시대의 이슈와 정책 과제, 한국직업능력개발원, 2011  
급격한 출산율 저하와 기대 수명의 연장으로 인하여 우리나라의 인구 고령화는 급격히 진행될 것으로 예상되며 2026년이 되면 초고령 사회로 진입, 2030년에는 65세 인구 비율이 24.3%에 이를 것으로 예상된다. 노인 진료비는 2010년 기준으로 약 14조 583억으로 2004년도 대비 174% 증가하였으며, 건강 보험 총진료비에서 노인 진료비가 차지하는 비율은 2003년 21.2%에서 209년 31.4로 6년동안 10.2% 상승하였다. 노인의 건강 보장이 중요해짐에 따라 젊은 세대와 국가 재정의 부담이 늘어날 전망이다.

등으로 정의되고는 하였다.

이러한 정의에 따르면 일차의료는 접근성(accessibility), 포괄성(comprehensiveness), 지속성(continuity), 조정성(coordination), 책임성(accountability)과 같은 5가지 영역을 고려하여야 한다. 좋은 일차의료는 접근성이 좋고 포괄적이며 지속적인 의료 서비스를 제공하면서 불균등하게 분포되어 있는 의료 자원을 재분배하는 것에 기여한다.

〈표 1〉 일차의료의 5가지 전통적 특성<sup>6)</sup>

접근성 (형평성)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 실질적으로, 동일한 의료 필요에 대한 접근성의 균등</li> <li>- 의료 서비스를 이용할 때 시간적, 재정적, 공간적 측면에서 기회의 평등한 제공</li> <li>- 일차의료의 최초 접촉 및 지속성에 있어서 필수적인 요소</li> </ul>
지속성	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 임상적 만남이 누적되는 양상이자 진료의 분절화를 최소화</li> <li>- 의료의 접근성, 비용, 질, 결과에 영향을 미침</li> <li>① 정보 지속성(Informational continuity) : 현 상태에 적합한 진료를 제공하기 위해 과거 정보를 활용하는 정도</li> <li>② 관계 지속성 (relational continuity) : 환자-의사의 지속적 관계를 통한 전인적 정보 축적 및 일관성과 연속성 유지</li> <li>③ 관리 지속성 (management continuity) : 서로 다른 의료 제공자로부터 제공되는 의료가 일관성을 유지</li> </ul>
포괄성	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 환자에게 발생할 수 있는 대부분의 건강 문제에 대한 광범위한 서비스를 제공</li> <li>- 일차의료 제공자의 능력, 관심, 자발성이 중요</li> </ul>
조정성	<ul style="list-style-type: none"> <li>예방, 치료, 재활 및 건강증진 등의 다양한 서비스가 잘 조정(coordination)<sup>7)</sup> 되어야 함</li> </ul>
책임성	<ul style="list-style-type: none"> <li>의료 제공자가 도덕적, 법률적 책임을 가지며 지속적인 진료를 하는 것</li> </ul>

한편 1994년 미국의 IOM(Institute of Medicine)에서는 일차医료를 다음과 같이 정의했는데, 이는 앞선 전통적인 정의에 맥락의 개념을 도입함으로써

6) Dale J, Green J, Reid F, Glucksman E, Higgs R. Primary care in the accident and emergency department: I. Prospective identification of patients. Br Med J 1995; 311: pp. 423-426  
 장동민·문옥륜, 의료서비스에 대한 접근성의 형평 분석. 보건행정학회지 제6권 제1호. 1996.  
 안형식, 일차의료의 강화와 의료체계의 개편. 건강보장연구 통권 3호. 1999  
 김수영. 우리나라에서 일차의료의 개념 정의와 일차의료 속성 측정 도구 개발. 가정의학회지 제28권 3호, 2007, p466-472  
 정현진 외, 유럽일차의료현황과 주치의 제도 개혁 - 한국에의 함의, 국민건강보험공단, 2007.  
 7) 환자에게 필요한 여러 정보와 서비스를 합리적으로 구성하여 연결하는 것을 조정이라 한다.

환자-의사 사이의 꾸준하고 지속가능한 협력과 치료 중심의 의료서비스 제공에서 돌봄(care) 중심으로 전환하고자 하는 의지를 밝힌다.

대부분의 건강요구를 해결하고 환자와의 지속적인 동반관계를 이룩하면서 가족과 지역사회 맥락에서 활동하는 임상 의사에 의해 통합적이고 접근이 가능한 보건의료서비스가 제공되는 것 (the provision of integrated, accessible health care services by clinicians who are accountable for addressing a large majority of personal health care needs, developing a sustained partnership with patients, and practicing in the context of family and community)

〈표 2〉 IOM의 일차의료 정의에 따른 7가지 특성<sup>8)</sup>

통합성	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 전통적 특성인 포괄성, 조정성, 지속성의 개념이 합쳐짐</li> <li>- 건강에 대한 어떠한 문제든 해결 (포괄성)</li> <li>- 적절한 서비스와 정보 제공 (조정성)</li> <li>- 하나의 의료서비스 제공자가 돌봄(지속적)</li> <li>- 의학적 상황뿐 아니라 환자의 배경과 가치, 건강 수준 자체에 관심을 기울임 (통합성)</li> </ul>
접근성	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 특정 전문의가 필요한 경우에도 일차의료와 전문 의료를 조화</li> <li>- 건강에 관한 모든 문제에 대한 상담 및 방문 가능</li> </ul>
책임성	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 질병에 대한 가이드라인, 지식의 변화에 발맞추어 책임성을 가지고 의료 서비스 제공</li> <li>- 지역 사회에 대한 문제 개입의 범위를 고려</li> </ul>
지속적 동반관계	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 환자와 의사 사이의 지속적인 의사소통</li> <li>- 환자의 가치와 선호도를 의료에 반영</li> </ul>
일차의료인의 의료서비스 제공	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 환자의 다양한 건강 문제를 해결하기 위해 일차 인력에 의한 일차의료 서비스 제공</li> <li>- 전체 의료비를 절감, 의료의 질 향상</li> </ul>
가족과 지역사회의 맥락	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역 사회의 의료적 요구를 반영</li> <li>- 공중 보건학적인 문제 해결</li> <li>- 돌봄 환경 구성에 있어서 가족의 고려</li> </ul>
대부분의 건강문제 해결	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 진료의 에피소드 대신 질병의 에피소드를 고려</li> <li>- 하나의 문제와 관련하여 처음부터 마지막 방문 전반을 포괄</li> </ul>

8) 이은정, 일차의료의 새로운 역할 설정, 서울대학교 의료관리학교실, 2007 에서 재구성

의료 서비스를 제공받는 환자의 입장에서 현재 직면하고 있는 환자 자체의 의료 문제뿐 아니라 환자의 과거력 및 사회적 역할, 진료 행태, 환자의 가족 등 여러 요인을 분석함으로써 복합적이고 전인적인 서비스 제공이 가능하다. 이러한 일차의료의 장점<sup>9)</sup>은 주민이 필요로 하는 대부분의 건강 문제를 다루며 안내 역할을 하고, 환자-의사 간에 지속적인 관계를 형성하여 순응도를 높이며 질병 예방과 건강 증진과 같은 선행적 조치에 도움이 된다. 또한 지속적이고 책임 있는 서비스를 제공하고 이 때 의료 자원의 과잉 투입을 하지 않고도 적절한 의료서비스의 수준과 효율적인 비용을 추구하게 된다.

우리나라에서 일차의료에 대한 명확한 정의는 아직 존재하지 않지만, 의원에서 이루어지는 의료서비스 정도의 인식을 가지고 있는 것이 대부분이다. 2007년 대한 가정의학회 일차의료 연구회에 따르면, “건강을 위하여 가장 먼저 대하는 보건의료. 환자의 가족과 지역사회를 잘 알고 있는 주치의가 환자-의사 관계를 지속하면서, 보건의료 자원을 모으고 알맞게 조정하여 주민들에게 흔한 건강 문제들을 해결하는 분야. 일차의료 기능을 효과적으로 수행하기 위해서 여러 분야의 보건의료인들의 협력과 주민의 참여가 필요하다” 고 정의된다. 여기서 미국의 입장과 차이점은, 일차의료에 있어서 주치의 제도를 제시하였다는 점이다. 일차의료에 있어서 문지기(gate keeper) 역할은 주치의가 시행할 수도 있지만, 기존 의원급 의사들이 시행할 수도 있다. 주치의 제도의 언급은 보건의료 서비스의 공공성을 강조한다. 또한 흔한 건강 문제에 대한 집중을 이야기한 것은 흔하지 않은 건강문제의 경우 그에 특화된 전문의나 전문 의료기관으로 의뢰하여 후속 의료를 실시함을 의미한다. 이는 일차医료를 담당하는 주치의와 그 밖의 전문의들 간의 경쟁 대신 수직적 통합 체계를 확립하여 보완적인 의료를 실시함으로써 의료 서비스를 촘촘히 제공하고 효율적인 자원 분배를 추구하고자 함을 뜻한다.

9) 오영호, 일차의료체계 현황과 발전방안, 보건복지포럼, 2010.11. , p3

## 2) 재화로서의 보건의료의 특성과 일차의료

보건의료 서비스는 앞서 살펴본 것처럼 공공재로서의 특성을 가지고 있지만, 의료 소비자와 공급자가 존재하고 수요와 공급에 따라 재화로서 기능하는 측면이 있다. 이로 인해 시장의 일반 재화와는 다른 특성을 갖되, 크게 소비자 무지(consumer ignorance)와 불확실성(uncertainty)으로 나뉘며, 그 밖에 부수적인 여러 특성이 존재<sup>10)</sup>한다.

〈표 3〉 의료 재화의 특성

소비자 무지 (정보 비대칭)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 질병에 관한 지식이 의료 서비스 공급자에 편중</li> <li>- 의료제공자가 수행하는 환자의 대리인 역할</li> <li>- 의료공급자의 유인 수요 발생 가능</li> </ul>
수요의 불확실성 및 불규칙성	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 어떤 종류의 질병이 언제 발생할지 불확실</li> <li>- 의료 보험을 통해 예기치 못한 재산상 손실 보전</li> <li>- 의료보험은 원칙적으로 가입자의 소득보호를 목적으로 하기 때문에 작은 질병보다 큰 질병, 외래보다 입원을, 불확실성이 큰 질병을 우선적으로 급여 대상으로 삼음</li> </ul>
치료의 불확실성	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 질병의 위험으로부터 조직적이고 체계적인 대응 필요</li> <li>- 규제와 통제, 적절한 경쟁을 통해 질적인 측면 담보 필요</li> </ul>
공급의 법적 독점	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 보건의료서비스는 면허권자에 독점 공급 권한이 주어지므로 경쟁 시장이 존재하기 쉽지 않음</li> <li>- 의료계 이익 단체의 행위로 최적화된 의료서비스 공급이 제한 받는 경우가 존재</li> </ul>
우량재	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 보건의료 서비스를 통해 건강을 유지한다는 것은 개인과 국가에 장기적인 편익을 제공</li> <li>- 사회적 연대 책임이 강조되고 국가 개입의 당위성이 존재 (시장 경제에만 맡기기에는 무리가 있음)</li> </ul>
외부효과	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 예를 들어 예방서비스나 치료를 통해 전염성 질환의 전파를 방지하여 전반적인 공중 보건의 수준이 높아지는 것</li> <li>- 보건의료 서비스가 민간 시장에만 전담될 경우, 수익성이 약한 1차 서비스 대신 치료 위주의 2,3차 서비스에 집중되게 되므로 외부효과가 떨어짐</li> </ul>

대부분의 시장 경제 재화의 경우 수요 확보 및 시장 선점을 위한 공급자들 간의 경쟁은 가격의 하락과 재화의 질적 향상을 낳지만, 보건의료 서비스의 경우 정보의 비대칭과 소비자 무지를 바탕으로 서비스를 과잉 혹은 선별적으로 제공<sup>11)</sup>하거나 공급 결탁을 통해 이윤을 독점적으로 추구하고 경쟁을

10) 양봉민, 보건경제학, 나남출판, 2007, pp. 26-33



완화시킴으로써 서비스의 질은 떨어지고 비용 부담은 증가할 가능성이 존재한다. 따라서 보건의료 서비스에 있어서 적절한 정부의 개입 및 규제는 필요하며 공공성이 상당히 중시되어야 한다.

그렇다면 일차의료 체계의 확립은 위와 같은 의료 시장 실패를 어떻게 극복해나갈 수 있을 것인가. 정보의 비대칭 부분은 의료 소비자로서는 극복하기 쉽지 않은 부분이다. 특화된 지식을 가지고 있는 전문직의 전문성은 그 자체로 정보의 비대칭을 유발하기 때문이다. 일차의료는 지속적인 관계를 통해 환자의 전반적인 건강 지식수준을 높이고, 지속성과 책임감을 통해 ‘한 번에 과잉 진료를 하고 보수를 얻는 행태’를 방지할 수 있다. 수요와 치료의 불확실성은 건강 문제이기 때문에 불가피하게 가지는 특성이지만, 예방과 건강 증진 자체에 주안점을 둔다면 위중한 질병을 앓았음에도 모르는 상태에서 시간이 지나 갑작스럽게 발견된다든지 전염병의 광범위한 전파로 인한 혼란 등을 막을 수 있다. 공급의 법적 독점의 경우, 면허제라면 필연적으로 발생하는 문제이고 사람의 생명을 다루는 서비스인 만큼 면허제를 폐지하거나 경쟁을 유발시키는 극단적인 정책보다 독점이 발생할 수 있는 상황을 인정하되, 국가에서 전반적으로 조정 및 규제할 수 있는 방향으로 나아가는 것이 필요할 것이다. 일차의료 시스템의 체계적인 구성은 이러한 시장 실패들을 줄일 수 있다.

### 3) 일차의료 제도 확립의 필요성

우리나라의 경우, 제도적으로 일차의료기관이 존재하지 않고 규모나 개념적으로 존재할 뿐이다. 이는 의료서비스의 최초 접촉에 관해 기관별 제한을 두고 있지 않기 때문이며 모든 기관에서 일차 진료가 이루어지고 있다.

의료 서비스 이용자들은 최초 의료 기관에서 진료를 마칠 수 없는 경우 적절한 의료의 연계가 가능할 것인지에 대한 불신과 함께, 환자 스스로 병세를 판단하여 알맞은 전문과로 방문해야 하는 불편함, 이러한 판단이

11) 행위별 수가제 하에서 의사는 수익이 많이 남는 불필요한 의료 서비스를 권할 수 있고, 인두제나 총액 계약제로 지불 보상제도를 실시하는 경우에는 필요한 의료 서비스를 생략하는 경우가 발생할 수 있다.

틀릴 경우 발생하는 의료 기관의 중복 방문, 오진에 따른 두려움으로 인한 의료 쇼핑 등으로부터 오는 의료 체계의 혼란과 중복 의료비 발생으로 재정 낭비가 발생하는 실정이다.

의료 공급자인 의사 측면에서, 일차의료에 적합한 인력도 부족하다. 의대를 졸업하고 의사 면허를 취득하였지만 임상 경험이 없는 일반의나 안과, 이비인후과와 같이 특화된 부분의 의료를 시행하는 의사는 일차의료에 적합하지 않다. 내과, 가정의학과와 같은 전문의는 일차医료를 전담하기에는 그 수가 부족한 실정이기 때문에, 최소한 일차의료 인증의사와 같은 제도적 마련이 필요하다.

2010년 OECD 건강 지표들<sup>12)</sup>에 따르면, 우리나라는 인구 1000명당 급성 병상 수가 5.5 (OECD 평균 3.4), 인구 백만명 당 CT 보유 대수가 35.3 (OECD 평균 22.6), 국민 1인당 1년간 의사 방문횟수가 12.9 (OECD 평균 6.4), 보건의료비 지출 증가속도가 연9%대 (OECD 평균 4.5%), 의사 1인당 1년간 환자 진료건수 7,251 명 (OECD 평균 2,543 명, 2007년 기준), 전문의 비중 90% 이상으로 이러한 지표들은 세계 최고 수준이다.

이는 우리나라 의료 시장의 경우 상대적으로 다른 OECD 국가들에 비하여 과잉 진료와 중복 투자가 발생한다는 것을 의미한다. 과잉 진료는 의료 공급자의 공급자 유인 수요와 의료 소비자들의 의료 쇼핑에서 기인하는 측면이 많다. 중복 투자는 이러한 과잉 진료의 수요를 맞추고 경쟁 시장을 선도하기 위해 의료 기관 별로 벌어지는 현상이다.

일차 진료 체계를 확립하기 위해서는 다양한 방안이 나올 수 있다. 우리나라의 경우 기존의 체계를 변화시키지 않으면서 일차医료를 강화하는 방안<sup>13)</sup>은 크게 세가지로 나누어볼 수 있다. 의원을 1차 접촉의 창구로 제도화 하거나, 의원 중 일부 과목을 1차 접촉 의료의 창구로 제도화 하는 것, 일차의료와 2,3차 의료의 협력체계를 강화하는 것이 바로 그 것이다. 의료 체계와 최초로 접촉할 때, 처음 만나는 의사가 문지기(gate keeper)

---

12) OECD Health data 2010

13) 김용익, 새로운 의료 환경에서의 일차의료의 전망, 가정의학회지 제19권 11호, 1998, pp. 903-913

기능을 수행하여, 만약 이러한 최초 접촉 의사의 의뢰 없이 2,3차 의료기관에 방문할 경우 보험 급여를 줄이거나 본인 부담금을 상승<sup>14)</sup>시키든지, 일차의료를 거치지 않고 상급 기관을 방문할 수 없도록 제도적으로 규제한다는 방안이 이에 해당된다. 하지만 내과나 가정의학과 등을 제외하고는 일차의료를 제공하는 데에 있어 광범위한 의료 서비스 범위를 포괄하기 어려운 점이 있다. 이러한 특정 전문 과목만을 일차의료 의사로 지정하는 경우, 다른 전문 과목의 의사들의 반발과 공급 부족으로 인한 실패가 우려되는 실정이다.

이러한 상황에서 종합전문병원, 종합병원, 병원 등의 2,3차 의료기관은 2002년부터 지속적으로 증가하고 있는 반면 의원급 의료기관은 지속적으로 감소하고 있다. 대형 병원의 수와 이들이 가지고 있는 병상 수가 증가하여 3차 의료기관의 영향력은 확대되면서 일차의료의 비율은 지속적으로 감소하고 있는 추세이므로 의료 자원의 효율적인 배분이 필요하다. 또한 노인 인구의 증가, 사회 취약계층<sup>15)</sup>에 대한 고려는 주치의 제도를 도입해야 하는 당위성<sup>16)</sup>을 뒷받침하고 있으며 여론도 호의적인 상황이다.

이렇게 일차의료를 전담하는 주치의 제도를 도입할 경우, 의료 서비스 이용자인 국민, 의료 서비스 공급자인 의료인, 이러한 보건의료 체계를 관장하는 정부 모두 여러 가지 이점<sup>17)</sup>을 얻을 수 있다. 다만, 의료 공급자의

14) 예를 들어 이와 비슷한 제도로 환자 약값 본인 부담률 차등제(약제비 차등제)가 있다. 2011년 10월 부터 시행되었는데, 가벼운 질환으로 분류된 질병을 앓고 있는 환자의 경우, 2,3차 의료기관 방문시 1차 의료기관 방문 시의 약값보다 본인 부담이 높아지는 제도이다. 하지만 사회 소외 계층의 경우, 가벼운 질환이라 할지라도 증세가 심각하여 2,3차 의료기관의 도움을 받아야하는 경우도 많아 역차별이라는 지적도 나오고 있다.

갈길 먼 약제비 차등제. '사회취약계층 역차별' 우려 여전, 뉴스토마토 신문기사, 2012.8.16. <http://kr.news.yahoo.com/service/news/shellview.htm?articleid=20120816085930845j6&linkid=4&newssetid=1352>

즉, 단순히 2,3차 의료기관 이용의 억제만을 추구해서는 안되며, 실질적으로 사회 소외 계층에 대한 꾸준한 건강 관리 서비스가 요구되는 시점이다.

15) 특히 북한과의 통일이 일어나는 경우 사회적인 취약 계층은 더욱 늘어나게 될 것으로 예상된다.

16) 2006년에 이루어진, 주치의 제도에 대한 일반 국민 대상 설문조사에 따르면 응답자의 77%가 제도 도입의 필요성을 인정하였고, 참여 의사가 50%에 달하였다.

은상준, 주치의제도 도입의 필요성, 제 41회 한국 보건행정학회 후기학술대회 발표자료, 2008

17) 이재호, “은 국민이 주치의 두는 세상, 어렵지 않아요!“, 프레시안 신문기사, 2012.8.7. [http://www.pressian.com/article/article\\_facebook.asp?article\\_num=30120806183934](http://www.pressian.com/article/article_facebook.asp?article_num=30120806183934)

입장에서 주치의 제도가 시행될 경우 기존 의료 체계가 시행되는 것보다 보수가 낮아질 수 있기 때문에 손해도 존재한다. 이는 의료 공급자의 반발을 불러일으킬 가능성이 크다. 따라서 주치의 제도를 시행할 경우 전격적으로 강제하기보다는 자발적으로 주치의 전환 유/무를 선택하도록 하여 자발적인 시장 균형에 도달할 수 있도록 해야할 것이다. 아래 2장에서 살펴보겠지만 의료공급자에 대한 의료비 보수 지출을 줄이면서도 주치의 의사와 비주치의 의사들이 혼합된 균형이 존재하며 이는 지불보상체계와 깊은 관련이 있다.

〈표 4〉 주치의 제도 하의 의료 서비스 주체별 이점

국민	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 주치의를 통해 건강 문제를 상담</li> <li>- 건강 혹은 질병에 대한 주치의의 선택을 통해 적절한 의료 서비스 보장</li> <li>- 의료기록의 체계적 관리를 통한 중복 투약 및 검사 방지로 부작용 최소화</li> </ul>
의료인	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 환자와 의사의 신뢰 관계 형성을 통한 치료효과 증대</li> <li>- 불필요한 경쟁을 완화</li> <li>- 공급자 유인 수요를 유발하는 진료 대신 교과서적인 진료 가능</li> </ul>
정부	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 보건의료체계의 형평성과 효율성이 개선</li> <li>- 일차의료의 특성을 통해 노인 인구나 만성질환에 대응</li> <li>- 의료비 지출 안정화 및 예측 가능</li> </ul>

그렇다면 이러한 주치의 제도는 통일 문제에 있어서 어떤 시사점을 던져줄 수 있을 것인가. 우선 통일 시 사회복지뿐만 아니라 다양한 분야에서 재정적인 확충이 필요한데, 그만큼 중요한 것이 기존의 재정을 줄이는 것이다. 의료 체계를 효과적으로 세울 경우 보건의료에 들어가는 재정을 줄임으로써 국가의 재정적인 부담을 줄일 수 있다. 또한 보건의료 서비스는 외부효과가 장기적이고 크다. 국민건강이 위협받는 상황에서는 경제적인 발전과 정치적인 안정을 이루기 어려울 것이다. 북한의 의료체계는 국가 주도로 이루어 지므로 주치의 제도와 접목시킬 수 있는 가능성이 크다. 이는 비용을 절감하고 제도 변화로 인한 사회적 혼란을 방지하는 데 도움을 줄 것이다. 따라서 남북한 통일 시대에 발맞추어 일차의료를 어떻게 확립하고 주치의 제도를 어떤 식으로 도입할 지에 대한 방안은 우리의 주요한 관심사가 된다.

## 2. 다른 나라의 일차의료

보건의료는 사회복지를 위한 필수적인 서비스이므로 거의 모든 국가에서 체계를 갖추고 있으나 각 나라마다 운영하는 형태나 정책의 방향, 가치 등이 다양하다. 여기에서는 그 중에서도 공공 의료 서비스를 제공하는 영국과 시장 경제에 의료를 맡기고 있는 미국, 그리고 앞서 통일을 겪었기 때문에 우리나라에 시사점을 던져줄 수 있는 독일, 이렇게 3개 나라의 일차의료 서비스를 비교 분석해볼 것이다.

이러한 의료시스템은 각 나라의 사정에 맞게 운영되고 있으며 장점과 단점이 같이 존재한다. 우리나라의 경우 국민건강보험으로 일률적으로 통일되어 있고 아직까지 주치의 제도 자체가 존재하지 않는다. 우리나라의 보건의료 사정은 영국보다는 미국과 독일의 중간쯤 위치한 것으로 보인다. 보건의료 서비스 제공은 민간에 대부분을 맡기면서도 보험 강제 지정을 통한 규제를 바탕으로 공공성을 담보하고 있다. 하지만 통일을 포함한 향후 벌어질 사회 변화에 대비하기 위해서는 새로운 시스템을 모색해 볼 필요성이 있다.

### 1) 영국의 일차의료<sup>18)</sup>

국민보건서비스체계(NHS)로서 조세를 바탕으로 국가가 포괄적 의료 서비스를 무료로 제공한다. 병원과 의료 관련 시설도 대부분 국가 소유이고, 엄격한 의뢰체계를 바탕으로 자신이 등록한 일반의를 거쳐야 2차 의료를 받을 수 있는 문지기(gate keeper) 성격이 강하다. 일반의<sup>19)</sup>는 전문의 진료나 입원 치료가 필요할 경우 상급 기관으로 환자를 의뢰하며, 영국인의 97%가 일반의에게 등록되어 있고 의사와의 접촉 중 90%가 일반의에 의하여 이루어진다. 일반의는 광범위한 질환 및 건강 문제를 해결하지만 NHS예산의 약 15% 만을 차지하는 만큼 비용-효과적인 의료 서비스를 제공한다. 2004년도의 의료 개혁을 통해 일반의들은 일차의료트러스트를

18) 오영호, 일차의료체계 현황과 발전방안, 보건복지포럼, 2010.11. , pp. 18-22

19) 우리나라의 일반의는 의대를 졸업하고 전문 과목을 가지지 않은 의사를 뜻하지만, 영국의 일반의는 일차의료를 '전문적'으로 담당하는 의사로 1년 간의 인턴과정과 3년 간의 일반의 수련 과정을 거쳐야 한다.

〈표 5〉 영국, 미국, 독일의 일차의료의 특성

	영국	미국	독일
보건의료체계	NHS	Liberalism	NHI
보건의료비/GDP	8.3	15.3	10.7
재원	중앙정부 일반조세	전국민 의료보험 없음 - 민간 68.1% - 공공 27.2% - 무보험 15.7%	법정질병금고(일정소득 이하 의무 가입 대상 : 88.5% 가입) 민간 보험
지불방식	인두제+성과급	인두제(35.5%) 봉급제(진료소 진료의사, 64.6%)	총액예산제 (질병금고연합 보험회사협회 계약) + 행위별 수가제
서비스공급 주체/성격	공공	민간개원 (1/3 단독 개원)	대부분 공공 민간 비영리
제도도입논의 발단과 시도	1948년 도입	1990년에 일차의료의사 필요 증가, 문지기 시스템 성장	과도한 보험료율 상승 억제, 의료 의 질 향상 필요, 전문의 증가, 서비스 분절화 -> 질환대상별, 보험자별로 실험 중
문지기시스템 등록시스템	주민 최소 3명 선호 주치의 신청	HMO <sup>20)</sup> 25% POS 15% PPO 45%	참여시 본인 부담 40유로 이상 면제
정착수준	정착	부분정착	시도 중
문지기의 엄격성	엄격	예외 인정 위반시 추가 비용	예외 인정
주치의자격	가정의학과	가정의학과, 내과, 소아과	가정의학과, 내과, 소아과
1000명 당 일차의 수	0.7	1.0	1.0
질적수준 강화활동	NICE <sup>21)</sup> : 진료 지 침개발/의료기술평가 CHI, CHAI : 의료의 질 평가 및 공개 QOF : 자율적 참여 평가 후 보상	인증제도 비용효과성 진료표준화/임상경로/ 임상진료지침	의료의질 보고서 질관리 지표 생산 네트워크 형성
기대 수명	80.4	78.2	80.3
영아사망률	4.6	6.5	3.5
비고	진료대기시간 증가 낮은 반응성	부적절한 전문의 의료 문지기 시스템	전문영향력 증가 부분적, 산발적 선택 모형

\* 주 : 이채은, 2009 에서 재가공 (원자료 OECD Health data 2007)

20) HMO: health maintenance organization / POS: point of service / PPO: preferred provider organization

21) NICE: national institute for clinical excellence / CHI: the commission for health improvement  
CHAI: commission for healthcare audit and inspection / QOF: the quality and outcomes framework

구성하여 지역 내의 보건의료에 대한 예산과 실행 계획을 수립함으로써 지역 사회와의 연계를 강화하고 있다. 성과급도 도입되어 치료 항목의 질을 향상시키고 일반의들은 수입이 20%이상 증가하였다.

## 2) 미국의 일차의료<sup>22)</sup>

민간 부문이 주도적으로 의료 서비스를 제공하며 전 국민을 대상으로 하는 공적 제도가 없다. 우리나라와 마찬가지로 1~3차 의료전달체계가 긴밀하지 않다. 미국에서의 일차의사는 대체로 가정의학과 전문의를 뜻하며 내과나 소아과 의사도 이러한 일차의료를 담당하는 인력으로 간주된다. 1980년대 이후 전문의들의 소득이 일차의료 의사의 소득보다 많아지면서 전문의 과정으로 학생들이 몰림에 따라 전문의들이 많이 증가하였다. 2007년 현재 일차의료 공급자 대 전문의들의 비율은 4:6으로서 일차의료 서비스 수급의 불균형이 이루어지고 있다.

비용을 억제하고 효율적인 의료 서비스를 제공하기 위해 관리의료(managed care)<sup>23)</sup> 개념이 도입되었는데 관리의료에 등록된 환자들은 문지기 역할을 수행하는 일차의료 제공자를 먼저 접촉하여야 한다. 일차의료 의사는 외래 진료, 그룹 개원, 등록 환자 수 및 형태 등으로 고려하여 의료 서비스 제공을 조정하며, HMO는 병원-의사-약국-방문진료 등의 의료 제공자를 보유하거나 계약함으로써 수직적 통합체계를 이루어 의료 서비스 제공을 통제한다.

HMO는 일차의료의사의 병원 입원을 감소와 재원기간 단축 등의 노력으로 기존의 보험에 비해 적은 의료자원을 소모한다고 알려져 있으며 일차 의사와 전문의사의 수입 격차를 줄인다. 하지만 필요한 의료 이용을 제한하거나 선별적 가입 제안의 문제도 보고되고 있기 때문에 균등한 접근성을 보장하면서 효율적 이용을 할 수 있는 유인책이 요구된다.

22) 오영호, 일차의료체계 현황과 발전방안, 보건복지포럼, 2010.11. , pp. 22-24

23) 가장 조직적이고 일반적인 관리의료 형태는 HMO(Health Maintenance Organization)로서, 공급자는 가입자에게 선불(인두)제를 통하여 포괄적인 의료 서비스를 제공하는 계약을 한다.

### 3) 독일의 의료 확립 과정

구동독의 보건제도는 국영화, 중앙 집중화 되어 있었는데, 보건 서비스의 차질 및 부족, 불량한 시설 및 장비 등으로 인하여 의료 서비스의 질이 낮은 편<sup>24)</sup>이었다. 이러한 상황을 타개하기 위해 전반적인 구조조정을 실시하였는데, 국영 보건공급체계에서 다원적, 자립적, 자기책임적인 공급체계로 전환시키는 데 그 목적을 두었다.

외래 진료에 있어서는 민간 의료서비스 체계를 구축하여 통일 직전 340명에 불과하던 개업의사가 94년에는 약 23,000명으로 증가하였으며 입원 치료를 위한 병원의 경우 처음에는 지방자치단체로 이양되었으나 점차 공익단체와 개인운영의 비율이 늘어났다. 의약품의 경우 통일 직전까지 매우 부족했는데, 통일 후 즉시 서독 지역의 유통 의약품이 전달되었고 국영 공급사무소들은 사유화되었다.

공중보건제도의 측면에 있어서는 서독의 모델에 따른 보건소 확충 기반이 조성되었으며 자치단체 차원의 건강문제를 담당하였다. 구동독법에 의해 발행된 의사 면허증은 유효하였으나 18개월 동안 특정한 병원에서의 의료행위를 했다는 것을 증명해야 새로운 면허를 발급받을 수 있었다.

1991년 1월 1일자로 서독의 부문별 의료보험제도가 구동독 지역으로 진출하였다. 구 동독지역의 보험가입자들은 원칙적으로 서독 지역과 같은 의료서비스를 요구할 수 있었고 본인부담금은 단계적으로 도입되었다. 1993년 1월 1일자로 보건구조법이 발효되면서 동독 지역으로 서독의 재정 이전이 이루어졌다.

구동독 보건시스템에서 독일 전체로 이전된 제도도 존재한다. 2004년부터 의료지원센터 설립이 허가<sup>25)</sup>되어 진료 과목 전체를 아우르며 계약 의사가 진료하는 시스템을 구축하였다. 의료지원센터는 전문의료진이 정부로부터 허가나 위임을 받아 설립하였다.

---

24) 김영탁, 독일통일과 동독재건과정, 한울아카데미, 1997, pp. 372-377

25) 법정 의료보험제도 현대화에 관한 법(GMC)이 2004년 1월 1일부터 시행되었다. 2006년 3월 기준으로 전국적으로 420개의 센터가 설립 허가를 받았다. 임홍배 외, 기초자료로 본 독일통일 20년, 서울대학교 출판문화원, 2011



구동독 지역의 법정의료보험(GKV) 재정 상황은 지속적으로 악화되었으며, 이에 따라 2001년부터 의회는 구 동독지역의 법정의료보험을 구서독 지역의 법정의료보험에 대등하게 편입시켜 구서독과 구동독의 분리를 존재하지 않는 방향으로 보험 체계를 구성하고자 하였다.

#### 4) 다른 나라의 일차의료 체계가 우리에게 주는 함의

각 나라마다 일차의료체계의 고유한 특성이 존재한다. 통일의 과정에서 벌어지는 보건의료의 사건들은 어떠한 체계를 선택적으로 받아들여야 할 지에 대한 기준을 제시할 수 있을 것이다.

영국의 경우 강력한 국가 개입을 통한 공공 의료서비스를 강조한다. 하지만 긴 대기시간과 상대적으로 낮은 의료의 질은 우려할 부분이 있다. 통일이 될 경우 긴급하게 보건의료서비스를 제공하여 전체적인 건강 수준을 향상시킬 필요를 고려하면 민간 부분의 적절한 혼용이 있어야 발빠른 대처가 가능할 것이라 보인다.

미국의 경우, 보건의료에서 쓰이는 재정이 큰 만큼 혁신적인 의료 기술의 발전이 가능한 시장이지만 의료의 접근성이 균등하게 보장되지 못하고 자원이 효율적으로 쓰이지 못하는 단점이 있다. 통일의 경우, 여러 분야에서 재정적 부담이 가중될 것이기 때문에, 최소한 보건의료 분야에서 줄일 수 있는 비용은 줄이는 것이 좋다. 그러한 배경으로서 일차의료체계의 확립이 필요하다. 이는 북한의 의료 시스템과도 닿아있는 부분이 있다.

독일은 우리나라보다 앞서 통일을 겪은 나라로서, 그 전에 어느 정도 충분한 교류가 있었다는 점에서 우리나라와 차이는 있지만 보건의료체계의 통합은 시사할 점이 있다. 구동독의 의료체계가 북한과 비슷하고, 구서독의 의료체계가 남한과 비슷하기 때문이다. 궁극적으로는 보건의료체계의 통합으로 나아가되, 혼란을 최소화하기 위한 완충 작용으로서의 이행기가 필요하다. 하지만 북한의 보건의료 수준을 살펴볼 때, 이행기를 가급적 줄이고 민간의료 부문에 북한 진출 인센티브를 부여하여 보건의료서비스의 급속하고 광범위한 제공을 도모하는 편도 좋은 방안이 된다. 재정적인 측면에 있어서는 유연한 재정 이전과 비용 절감을 이루어야할 것이다.

### 3. 남북한의 일차의료

#### 1) 남한과의 비교로 살펴본 북한의 보건의료

〈표 6〉 보건의료 서비스 공급자의 구성

	남한	북한
중앙조직	보건복지부	내각 보건담당 부총리 보건부
지방조직	보건복지부 행정자치부(보건소)	보건부문 일원화
전달체계	대학병원 : 3차 병원 : 2차 의원 : 1차	의사담당구역제 1,2,3,4차로 후송
의료서비스 공급자	민간 부문 : 80% 이상 공공 부문	공공부문 100%

\* 출처 : 문옥륜, 북한의 보건의료제도 운영, 2001

북한의 건강권은 무상치료제도, 의사담당구역제도, 예방의학 제도의 강화의 세 가지 측면<sup>26)</sup>에서 고려되고 있다. 하지만 전반적으로 의료체계의 붕괴가 일어나고 있으며 의약품의 부족, 의료 인력의 질적 수준 저하, 병원 시설의 낙후와 의료자원의 고갈, 전염성 질환의 창궐과 영양 부족, 열악한 인프라에 기인한 전반적인 보건의료 서비스 부재 등이 그러한 원인으로 손꼽히고 있다.

접근성의 측면에서 살펴보면, 현실적으로 무상의료체계가 붕괴되어 있기 때문에 계층별로 의료 서비스 질과 양의 수준이 다르다. 일차의료의 측면에서 일반 주민이 최초로 접근할 수 있는 진료소는 제대로 기능을 수행하고 못하고 있다. 이는 예방의학적 관점에 있어서도 부정적 결과를 보이는데, 최고 4,000명에 이르는 과도한 담당 환자 할당도 하나의 원인이 되고 있다. 남한의 경우 민간 부문의 공급이 주를 이루므로 정책을 구성함에 있어

26) 북한 사회주의 헌법 제56조에 따르면, “국가는 전반적 무상치료제를 공고·발전시키며 의사담당구역제와 예방의학 제도를 강화하여 사람들의 생명을 보호하며 근로자들의 건강을 증진시킨다” 고 되어 있다.

통일연구원, 북한인권백서, 2012, pp. 299-312

민간 부문을 공공 부문으로 강제로 편입시키는 것은 어렵다. 이보다는 민간 의료 공공성을 강조하는 것이 적합하다.

〈표 7〉 보건의료서비스 전달 체계

	남한	북한
기본방침	치료 위주	포괄적 의료 서비스 제공
진료지역	어느 곳이든 접근 가능	시·군 단위의 진료권(통행제한)
일차의료 접근 방법	각급 의료기관의 경쟁체제	진료소 위주의 기본 과목 접근
기능 분담	의료기관별 1,2,3차 환자의뢰	중양 병원이 대부분 평양에 있으므로 지방의 일반 주민 접근 불가
한의학에 대한 고려	현대의학과 한의학의 분리	현대의학으로 진단 후, 고려의학(한의학)으로 처방. 중양병원에서는 무시.
서비스 특징	의료 서비스의 자유 선택 시장경제적 상품화	선택권 없음 의료기술 수준의 낙후

\* 출처 : 문옥륜, 북한의 보건의료제도 운영, 2001

의료 서비스 전달 체계에 있어 북한은 환자의 선택권과 접근성이 보장 되지 않아 건강 수준의 심각한 위협을 느끼고 있는 상태이다. 약품의 종류와 수가 부족하고 그나마도 중앙 고위층 위주로 공급되는 실정이라 대체 요법이 발달하고 있다. 하지만 그다지 효과는 없는 것으로 알려져 있으며, 개인이 써야하는 약도 스스로 구매해야하는 등, 체계의 혼란이 심각한 상황<sup>27)</sup>이다.

이에 비해 남한은 선택권과 접근성이 상대적으로 잘 보장되어 있으며 의료 시설이나 자원, 약품의 공급도 원활한 상황이다. 이는 남한과 북한의 제도를 통합하여 통일 한국의 보건의료 제도를 구성하더라도 실질적으로 의료 공급 체계에 있어서 남한을 중심으로 북한을 흡수하거나 점진적으로 개선시킬 수밖에 없음을 뜻한다.

27) 통일연구원, 북한인권백서, 2012, pp. 299-312

〈표 8〉 남북한의 보건의료 서비스 자원 조달 및 지불 보상 체계

	남한	북한
주된 자원	보험료	국가 재정
자원 조달 접근 방법	의료보험, 의료보호, 산재보험 등 다원화	사회 서비스 통합적 접근
보조자원	- 본인 일부부담금 - 국가 부담금	- 사회보장비(임금에서 공제) - 치료비 (담당구역 밖의 치료) - 의약품비(인민약국에서 구입시 본인 부담)
진료비 지불방식	행위별수가제, 봉급제, 총액계약제	봉급제
환자-의사관계	과잉진료 시 환자 불신	과소 진료, 비정형 진료비
의료 인력 및 시설 분포	도시 지역 편중	균형적 분포, 지방은 열악
진료비 지불조직	국민건강보험공단	국영 체제로서, 별도의 지불 조직 없음

\* 출처 : 문옥륜, 북한의 보건의료제도 운영, 2001

북한은 모든 보건의료 인력이 국가에 의해 통제되며 월급을 받는다. 하지만 의료의 질을 반영하지 않고 제대로 된 확인이 어려우므로 북한 의료진 사이에 허위 진료 기재, 의약품 밀반출, 약국과의 결탁 등 도덕적 해이가 심각하게 발생하고 있는 상황<sup>28)</sup>이며 결국 통일 시 북한 지역에 있어서 의료 공급을 위한 인프라 구축 및 전산화와 적절한 관리 단위의 구성이 시급한 실정이다. 특히 지불 조직에 있어서 남한은 국민건강보험이 전체적으로 관리하고 있지만 북한은 그렇지 못하므로 북한 지역의 경우 지역 의료조합을 구성한다든지, 국민건강보험공단의 북한 지역 진출을 통해 의료 체계를 안정화시키는 노력이 필요하겠다. 봉급제는 의사의 진료 노력을 가장 적게 반영하는 보수 지불 시스템이기 때문에, 의료비 절감에는 가장 큰 효과가 있지만 의료서비스의 질을 담보하기는 어렵다. 따라서 봉급제 이외의 지불보상체계를 구상하는 것을 제안한다.

## 2) 의료 제도 통합에 대한 선행 연구의 시사점

보건의료 제도의 경우, 90년대 이후부터 통합을 위한 여러 가지 선행 연구들이 존재<sup>29)</sup>한다. 1993년도 한국보건사회연구원 연구보고서<sup>30)</sup>에 따르면

28) 같은 책

균형적 복지 국가와 건강권 보장, 사회 통합의 가치를 바탕으로 급진적 통일시와 점진적 통일시로 나누어 통합 제도를 모색하고 있다. 급진적 통일 시에는 남한 제도의 골격을 유지하되 북한에 지역의료보험 조합을 설립하고, 점진적 통일 시에는 남북한 보건의료를 위한 통합부처를 만들고 자유개원의 제도를 도입을 추가로 모색한다. 이 때 일차의료는 무상치료제를 유지하고, 2,3차의 경우 유상치료를 한다는 것이 핵심이다. 박진(1994)의 경우<sup>31)</sup>에는 사회보장보다 고용 창출을 위주로 하고, 남북한 보건의료를 분리하여 운영하며, 공적 부조를 사용할 것을 제안한다. 박인화(1995)<sup>32)</sup>는 동등한 수혜권을 통한 사회 정의를 실현하는 것에 가치를 두고 동질적인 보건의료체계를 설립하되 남북한 주민간 의료수준의 격차를 최소화하는 것을 목표로 둔다. 김진수(1996)<sup>33)</sup>는 북한의료진의 남하를 방지하기 위해 발전적인 형태를 북한에 먼저 적용하고 추후 확대하여 전국에 적용하는 것을 제안한다. 문옥륜(1998)<sup>34)</sup>은 이전 연구와 다소 차별되는 주장을 하고 있는데, 급진적 통일 시에는 보험자 직영시설을 허용하여 재원을 조달하고 북한 지역 저소득층 대상으로 인두제 방식의 의료협동조합을 개설하며, 점진적 통일 시에는 북한의 경우 일차의료보장을 중심으로 기존 진료체계를 유지하면서 통합하되, 일차의료의 경우 유상 진료로서 민간과 공공 부문이 나누어서 맡고, 상급 진료도 민간에서 유상 진료로 제공한다는 전략을 세운다. 박종연(2002)<sup>35)</sup>은 일차의료기관은 공공부문화 하고, 상급 의료기관은 공공·민간 부문의 혼합을 이야기하면서, 북한 주민을 지원하는 경우 의료 급여에 준하는 프로그램으로 시작하여 점차 건강보험에 편입됨을 이야기한다. 최만호(2004)<sup>36)</sup>는 건강보험과 국민의료서비스의 병행 의료 및 지불 방식을 제안하고 점진적 교류를 통한 통합을 강조한다.

29) 정책 제안의 내용이 겹치는 경우에는 하나의 연구를 선별하여 제시하였다.

30) 정경배 외, 남북한 사회보장 및 보건의료제도 통합방안, 한국보건사회연구원, 1993

31) 박진 외, 남북한 사회보장제도의 비교 및 통합방향, 한국개발연구원, 1994

32) 박인화, 한반도 보건의료통합을 위한 준비·협력과제, 입법조사연구 제235호, 1995

33) 김진수, 통일에 대비한 인구이동 및 사회복지대책방안, 한국사회정책 제3집, 한국사회정책학회, 1996

34) 문옥륜, 남북한 보건의료 통합방안, 보건학 논집 제35권 1호, 1998

35) 박종연, 북한의 보건의료 실태와 통일 후 건강보장 체계의 과제, 남북한 보건의료 제3권, 아주남북한 보건의료 연구소, 2002

36) 최만호, 남북한 보건의료체계의 통합모형개발, 한국보건복지학회, 보건과 복지 제7집, 2004

대체로 선행연구들은 남한의 보건의료체계의 골격을 유지한 상태로 북한의 체계를 흡수하거나, 우선 분리하여 남겨 놓은 후 지속적 교류를 통한 점진적 통합을 제안한다. 2,3차 의료의 경우 민간 부분에서 맡는 것은 대체로 이견이 없으나 일차의료의 경우 민간 주도 혹은 공공 부문 주도로 입장이 나뉜다.

하지만 어떠한 체계가 되어야한다는 것에 대한 원론적인 입장이 제시 되었을 뿐, 실제로 일차의료를 어떻게 구성해야하는지에 대한 논의가 부족한 실정이다. 또한 이러한 보건의료 체계 통합 및 관리를 위해서는 재원을 확보하는 것이 필수적인데, 보건의료의 경우 의료 공급을 어떻게 할 것인지에 따라 자원 확보 및 절감이 달라진다. 특히 자원 절감에 있어서 의료 공급자들 및 소비자들의 행태 분석이 필수적임에도 불구하고 이러한 부분에 대한 논의는 전무한 실정이다.

보건의료 서비스를 실질적으로 수행하는 것은 의료 공급자라는 관점에서 볼 때, 의료 공급자들, 특히 의사들의 전략을 분석하고 의료 인력을 양성 하여 충분하고 적절한 의료서비스가 이루어지도록 고려하는 것이 필요하다. 본 논문은 이에 관한 논의를 할 것이며, 특히 현재 우리나라의 보건의료 상황에 맞추어 점진적인 변화를 도모하고 통일에 대비할 수 있는 정책을 제안할 것이다.

## II. 주치의 제도 도입을 위한 논의

### 1. 우리나라의 주치의 제도의 도입 가능성

우리나라는 일차의료를 도입하기 위한 주치의 제도를 시행하기 위해 90년대 중반부터 여러 노력을 해왔으나, 의사들의 반대와 정치적 사건들로 인해 적절히 시행되지 못하였다.

〈표 9〉 주치의 제도 도입을 위한 우리나라 정책의 흐름

1990년대	1993년 : 가정의학회의 고유 수가 항목 개발 차원에서 ‘가족등록’ 사구 항목을 신설해줄 것을 건의 1994년 7월 : 가족등록제, 가정방문제도, 임종환자에 대한 제도가 보건복지부 고시에 삽입 1995년 : 가족등록제 실시를 정부에서 발표하였으나 대한의사협회의 반발로 보류하고 1996년부터 주치의 등록제 시범사업 실시 발표 1996년 : 주치의 등록제 시범 사업 지역 (서초구, 안성군, 파주시)을 발표 하였으나 무기한 연기 1998년 : 가정의학회 개원 및 보험위원회에서 주치의 등록제 시행에 관한 연구 시작, 대한의사협회에서는 의료전달체계 도입을 전제로 수용가능성을 시사 1999년 : 주치의 제도 도입과 의료기관간 수가 차등화 방안 시행을 발표
2000년대	2000년 : 의약 분업 시행 이슈로 인하여 정책 의제 소실 2009년 : 만성질환 단골의사제도 시범 사업을 진행, 대한 의사협회에서는 원칙적으로 도입을 반대 2010년 : 일차의료전담의제 도입이 추진되었으나 난항 2011년 : 의원급 만성질환관리제 <sup>37)</sup> 실시

주치의 제도를 도입하는 데에 있어, 의료 공급자의 입장을 들어보는 것은 필요하다. 의료 공급 여건이 충분히 갖추어지지 않은 상태에서의 법적, 제도적 추진은 유명무실한 정책을 낳을 수 있기 때문이다. 대한의사협회는 현재 주치의 제도를 반대하는 입장으로서, 의료체계, 환자, 의사, 보험 재정, 인프라 측면에서 반대 논거<sup>38)</sup>를 들고 있다.

37) 주치의 제도의 목적에는 부합하지만 주치의 제도와는 차이가 있다. 주치의 제도는 생애 전체에 걸친 질병의 예방과 건강 증진을 목적으로 한다.

38) 의료계 “만성질환 단골의사제, 문제점 많다”, 국민일보, 2009년 2월 2일자 기사

〈표 10〉 주치의 제도 시행에 있어 고려해야 할 반대 논거

의료체계	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 의료전달 체계 미비</li> <li>- 1차 진료의 확보 필요 (개원의의 83.3%가 전문의)</li> <li>- 현재는 민간의료기관을 이루므로 국가의 재정 확충 필요</li> </ul>
환자	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 의료기관 선택권 제한 시 환자의 의료 이용 불편</li> <li>- 주치의를 둔 환자와 그렇지 않은 환자 간의 위화감 조성 및 진료비 차이로 인한 불만</li> </ul>
의사	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 진료의 자율성 저해, 과도한 행동 업무</li> <li>- 의원간 등록환자 유치 경쟁</li> <li>- 1차 의료 기관을 모두 살린다면 반대하지 않음</li> </ul>
보험재정	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 정부 지원 및 합리적인 수가 선정을 전제로 해야함.</li> <li>- 예방, 건강 증진 서비스에 대한 추가적 재정 확보</li> </ul>
인프라	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 등록 환자 관리 및 건강 평가 업무 등 행정 지원 인력 양성</li> <li>- 건강 교육을 위한 네트워크 구축 필요</li> </ul>

따라서 우리가 주치의 제도로써 일차의료를 제공하고자 한다면, 통일보건 의료제와 같은 특별제로 보건의료의 재정을 확충해야 한다. 보건의료체계의 확립은 주치의 제도를 통해 가능하기 때문에, 체계 확립을 먼저 해야 주치의제도를 시행할 수 있는 것이 아니고 다각적인 접근이 동시에 이루어져야 한다. 환자의 의료선택권이나 차별 문제에 있어서는 제도적으로 의무적인 주치의를 등록하되, 주치의가 아닌 의사에게도 진료를 받을 수 있도록 보장해야 할 것이다. 다만 이 경우 주치의를 거치지 않고 선택 진료를 받는 경우 본인 부담금 부과를 높이는 것이 필요하다고 본다. 일차의료기관은 의료 공급자가 원하는 경우 주치의 기관으로 전환하거나, 그 반대의 경우도 가능해야 할 것이다. 일부 과목의 전문의를 일차 진료의사로 강제할 경우 반발이 심할 뿐만 아니라 혼란이 야기될 것이기 때문에, 일차 진료에 관한 수련이나 인증 제도를 도입하여 자격을 부여하고 자율적으로 의료 공급자가 선택<sup>39)</sup>하도록 함으로써 의료 공급자의 불만을 줄이도록 해야 할 것이다.

39) 이 논문에서 게임이론을 통하여 분석하게 될 혼용 전략의 경우, 이렇게 자율적으로 선택하도록 하더라도 일정 비율은 주치의로서의 등록을, 다른 일정 비율은 비주치의 이자 선택진료의사로서의 등록을 하는 균형을 찾게 된다. 이러한 균형 비율은 지불보상 체계와 밀접한 관련이 있다.



## 1) 일차의료 담당 의사의 확보 및 양성

일차의료를 어떤 의사가 담당해야하는가, 지금의 제도 하에서 얼마나 변화시켜 일차의료 담당의사를 확보해야하는가는 중요한 문제이다. 충분한 수의 주치의의 확보하지 못할 경우, 일차의료의 접근성 측면에서 실패가 발생할 수밖에 없기 때문이다. 의원을 개원하고 있는 모든 과목의 의사, 개원하고 있는 가정의학과나 내과 전문의, 새로운 형태의 일차전담의 도입과 같은 여러 의견으로 나누어진다. 가정의학과나 내과 전문의를 전체 의사 중 30~50%로 증가시키는 방안은 현실성이 없다. 다른 과의 전문의를 줄이면서 일차의료에 필요한 전문의를 늘이는 것은 각 과 전문 학회의 반발에 부딪힐 가능성이 크다. 그렇다고 의사의 수를 급격히 늘리기에는 수련기관의 전공의 수요와 수련 기관의 역량, 수련 체계의 질적인 담보를 고려하지 않는 방안이다. 따라서 일차진료를 할 수 있는 전문의들의 비율을 높이고, 일반의들이나 다른 전문의들이 접근할 수 있는 일차의료를 위한 수련 과정이나 인증 과정이 필요하다.

북한과의 통일 과정에서 북한 의료진은 일차의료를 담당하는 의사로서 기능할 수 있는 여지가 있다. 다만 의료 기술의 수준을 높이고 의료진 사이에 벌어지는 도덕적 해이를 방지할 수 있는 체계의 확립이 필요하다. 남한과 북한의 의사 면허제도를 어떻게 통합할 수 있을지에 관해서는, 앞선 독일의 예가 중요하게 작용할 것이다. 북한 의료진을 위한 일차의료 의사 인증 및 교육 프로그램을 마련하여 통일에 대비하여야 한다.

## 2) 보수지불제도의 측면

주치의 제도를 도입하고 있는 유럽의 경우 의사는 1일 평균 16~34명의 환자를 진료<sup>40)</sup>하고 있다. 반면 현재 우리나라의 일차 진료 의사라고 할 수 있는 가정의학과 전문의의 경우 1일 평균 약 80명을 진료하고 있으며, 만약 이러한 상태로 주치의 제도가 실시된다면 업무의 부담으로 인해 적절한 실시와 보상이 이루어지기 어렵다. 따라서 일차의료 의사의 공급을 늘려 부담을 줄이고 보수지불제도 개편을 통해 적정 보수를 받을 수 있도록

40) 조홍준, 유럽의 일차의료, 가정의학회지 제20권 2호, 1999, pp. 119-125

함으로써 주치의로서 기능하는 의사의 수가 늘어나는 선순환적인 개선이 필요하다.

예방과 건강증진을 목적으로 하는 일차의료의 특성으로 인해 상위의 의료서비스로 의뢰하는 경우 보수를 어떻게 지불할 것인지도 고려해야할 점이다. 의뢰를 억제하는 것에 인센티브를 줄 경우, 일차의료의 본래 목적인 건강 증진에 더욱 집중하게 되겠지만 상급 의료 서비스가 필요한 환자의 수요를 억제할 위험이 있다. 반면, 의뢰에 따라서 인센티브를 제공<sup>41)</sup>할 경우, 실질적으로 일차의료는 상위의 의료를 위한 통과 지점에 불과하게 되고 의료비도 추가적으로 지출될 것이다.

최근 주치의에 대한 지불방식은 인두제적 요소를 기본으로 하고 건강 지표(의료의 질)의 향상이 일어난 경우 이에 따른 인센티브를 부여하고 있다. 인두제는 기본적으로 특정 의사에 등록된 환자의 수를 기준으로 보수를 지불하는 시스템이기 때문에 한 명의 의사에게 너무 많은 환자가 몰릴 경우 의료서비스의 질이 떨어질 위험이 있다. 총액 계약제는 특정 기간을 중심으로 총액을 지불하여 그 범위 내에서 의료 서비스를 의사 자율적으로 제공하는 보수 지불 제도이다. 다만, 총액 계약제만 실시할 경우 과소 진료가 우려되는 측면이 있다. 아래 균형전략 부분에서 살펴 보겠지만, 우리나라의 현재 의료 시스템으로부터 점진적으로 변화시키기 위해서는 주치의와 비주치의 간의 적절한 비율이 중요하며, 특히 비주치의 보다 주치의의 보수가 약간 높은 것이 중요하다. 따라서 행위별 수가제를 유지하는 하되, 기존 수가보다는 비용을 절감하고, 총액계약제를 이용하여 주치의로서 활동하는 의사의 평균 보수를 약간 올려주는 방식을 취할 수 있다.

### 3) 사회적 제도 및 법적 통합 가능성

북한의 경우 보건의료 분야의 일반적인 사항을 다루는 법령<sup>42)</sup>으로

---

41) 공적인 건강 보험 아래에서는 이러한 경우가 발생하기 어렵겠지만, 의료 공급자 간의 수직적 결탁이나 민간 의료보험과 연계되어 있을 경우 이러한 경우가 발생할 수 있다. 공공 주도의 완전한 의료 서비스 제공이 아닌 이상 이러한 위험은 필연적으로 발생할 수밖에 없다.

“인민보호법”과 “의료법”이 있으며 전체 인민을 대상으로 건강권에 대한 국가의 책임을 강조한다. 한국법제연구원(2011)<sup>43)</sup>에 따르면 남한과 북한의 의료법제의 통합도 원칙적으로 북한의 체계를 남한의 체계로 전환 하되, 무상치료제, 의사담당구역제와 같은 장점을 취하고 남한에서의 의료전달체계의 비체계화를 보완하고 공공성을 보완하는 방향으로 나아가야 할 것을 제시하고 있다. 다만, 북한의 1인당 국민 소득이 남한에 비해 약 50분의 1수준 밖에 되지 않으므로 초기에는 무료 및 저가의 의료보험을 도입해야 함을 제안하면서, 재정 지출을 줄어야 함을 주문한다. 북한의 의료기관 사유화 및 병원 신설을 위한 재정 투자에 대한 정책이 필요하고 보건의료인력의 경우 남한으로의 이탈을 방지하고 의료 수준을 향상시킬 수 있는 자격인정에 관한 제도를 마련할 것을 이야기한다.

궁극적으로 추구해야 하는 방향은 위와 같이 의료의 효율성을 높이면서 재정 지출을 줄이고 공공성을 강화하는 방안이다. 하지만 이상적인 제도와 정책에 도달하기 위해서는 현재 남한의 보건의료체계를 고려하지 않을 수 없다. 아래 제시할 전략은 그 이행기로서, 혹은 균형 상태로서 부드럽게 접근할 수 있는 현실적인 대안이 될 것이다.

## 2. 혼용 균형 전략의 게임이론적 분석

주치의 제도의 전격적인 실시는 의료 서비스 공급자, 특히 의사의 반발을 야기할 가능성이 높다. 따라서 일차 진료를 위한 주치의 제도를 전격적이고 강제로 실시하기 보다는 기존의 의료 서비스 제공을 고수하는 의사 집단과 일차 진료를 위한 주치의로서 등록하고자 하는 의사 집단이 고루 분포하여 점진적으로 전환 및 개선해 나가도록 하는 것이 이행기로서 택할 수 있는 좋은 전략이라 할 수 있겠다.

42) “인민보호법”은 북한의 인민보호사업을 정의하고 원칙을 규정한다. 완전하고 전반적인 무상치료제, 예방의학적 방침에 따른 건강보호, 주체적인 의학 기술, 물질적 보상, 보건 기관과 지도 관리에 대한 내용을 담고 있다. 반면 “의료법”은 의료검진과 진단, 환자 치료, 의료감정, 의료사업에 관한 지도통제를 이야기한다.

이철수, 긴급구조 북한의 사회복지, 한울아카데미, 2012, pp. 202-236

43) 한국법제연구원, 남북한 보건의료분야 법제통합방안, 2011.12.

## 1) 진화게임 분석을 통한 혼용 균형의 발견

진화게임분석<sup>44)</sup>에 따라 균형 선택에 관한 문제를 분석해보자. 전체 의사 중 기존의 의료 서비스를 유지하려는 의사 집단(이하 기존 집단)의 비율을  $p$ , 주치의 제도 하에서 주치의로 등록하는 의사 집단(이하 주치의 집단)의 비율을  $(1-p)$ 라 하자. 특정 지역 하에서, 기존 집단에 속해있는 의사가 같은 집단에 속한 의사를 만날 확률은  $p^2$ 이다. 기존집단과 주치의 집단의 의사가 각각 만날 확률은  $p(1-p)$ 이고 주치의 집단의 의사들끼리 경쟁해야할 확률은  $(1-p)^2$ 이다.

〈표 11〉 기존 전략과 주치의 전략의 보수 비교

	기존 집단의 의사2	주치의 집단의 의사2
기존 집단의 의사1	$v, v$	$a_1, a_2$
주치의 집단의 의사1	$a_2, a_1$	1, 1

이때 기존 집단끼리 만나서 얻을 보수를  $v$ , 기존 집단의 의사와 주치의 집단의 의사가 만났을 경우 기존 집단의 의사는  $a_1$ , 주치의 집단의 의사는  $a_2$ 의 보수를 얻으며, 주치의 집단의 의사들끼리 만났을 경우 얻는 보수는 1이라 하자. 기존 집단의 의사가 얻을 보수의 기댓값은  $pv + (1-p)a_1$ 이다. 의사 집단 전체의 평균 보수는  $p^2v + p(1-p)(a_1 + a_2) + (1-p)^2$ 이다. 시간을 나타내는 변수를  $t$ 라고 할 때, 오늘과 내일 사이에 기존 집단의 전략을 선호하는 의사의 증가율은  $\frac{dp}{dt}/p$ 이고 진화 게임의 개념에 따라서 평균 전략보다 나은 전략을 선택하는 집단은 늘어나고 평균 전략보다 못한 전략을 선호하는 집단은 줄어든다. 여기서 기존 집단의 전략을 고수하는 의사의 증가율은 기존 전략의 보수에서 전략들의 평균 보수만큼을 뺀 값에 비례한다고 가정한다.

$$\frac{dp}{dt}/p = \beta[(1-p)((v+1-a_1-a_2)p+a_1-1)] \quad , \quad (\beta > 0)$$

44) 김영세, 게임이론 - 전략과 정보의 경제학 -, 박영사, 2011

이 경우 2개 혹은 3개의 균형상태가 존재할 수 있다.  $p=0,1, \frac{1-a_1}{v+1-a_1-a_2}$  이다.

여기서  $0 \leq p \leq 1$ 이어야 하기 때문에, 이를 3번째 값이 만족하지 못한 다면 2개의 균형상태만이 존재하게 된다.  $p=0$ 인 상태는 모든 의료공급 자가 주치의 제도 하에서 기능하는 상황이다.  $p=1$ 인 상태는, 아무도 주치의 등록을 하지 않고 기존 방식의 의료 서비스 제공을 고수하는 상황 이다. 그렇다면 마지막 균형 상태가 존재하는 경우를 살펴보자.

i)  $1-a_1 > 0$  ,  $v+1-a_1-a_2 > 0$  ,  $1-a_1 < v+1-a_1-a_2$  인 경우(불안정 균형)

기존 전략을 추구하는 의사가 주치의 전략을 추구하는 의사와 경쟁하게 될 경우, 기존 전략을 추구하는 의사는 주치의 전략을 추구하는 것으로 선회하는 것이 유리하다. ( $1 > a_1$ 이므로) 한편, 3번째 조건에서  $a_2 < v$ 를 만족해야 하므로 주치의 집단의 의사는 기존 전략으로 다시 돌아갈 유인을 가지게 되는데, 결국 이는 불안정한 균형이다. 즉, 균형이 맞추어지더라도  $p=0$  혹은  $p=1$  로 다시 수렴하게 된다.

ii)  $1-a_1 < 0$  ,  $v+1-a_1-a_2 < 0$  ,  $1-a_1 > v+1-a_1-a_2$  인 경우(안정 균형)

기존 전략을 추구하는 의사가 주치의 전략을 추구하는 의사와 경쟁하게 될 경우, 기존 전략을 유지하는 것이 유리하다. ( $1 < a_1$ ) 한편,  $a_2 > v$ 를 만족하게 되는데 주치의 집단의 의사도 자신의 전략을 바꿀 이유가 없다.

따라서 이때의 균형은 안정하며  $p=p_0 = \frac{a_1-1}{a_1+a_2-1-v}$  의 비율로 기존

전략을 고수하는 의사 집단이 존재하며  $(1-p_0)$ 의 비율로 주치의 집단이 존재한다. 이 때 의사 집단 전체가 받는 보수의 평균값은

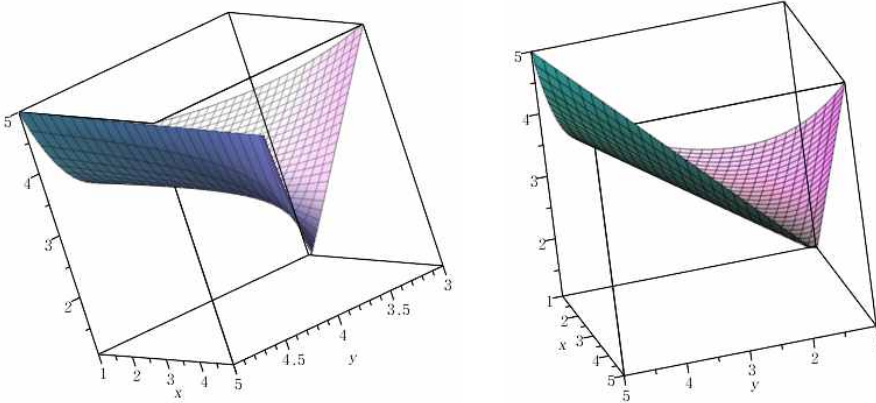
$$V = p_0 a_1 + (1-p_0) a_2 = \frac{a_1(a_1-1) + a_2(a_2-v)}{a_1-1+a_2-v} = \frac{a_1 c + a_2 d}{c+d} \text{ 이다. (여기서}$$

$$c \equiv a_1 - 1, d \equiv a_2 - v, c > 0, d > 0)$$

즉, 의사 집단 전체의 평균 보수는  $a_1$ 과  $a_2$ 의 가중 평균치이며  $\min(1, v)$ 보다 높은 보수를 받는다. 다만 정부의 입장에서  $v < 1$ 이라면 굳이 주치의 제도를 추진할 유인이 없으므로  $v > 1$ 이라고 예상하는 것이 보통이며, 따라서 의사 집단의 평균 보수는 주치의제도가 전격적으로 시행될 때의 예상 보수인 1보다 높을 것이다.

균형에 얼마나 빠르게 도달하게 할 것인지는  $\beta$ 의 값에 따른다.  $\beta$ 가 커질수록, 균형에 급격하게 도달하는 대신에 보건의료체계의 혼란은 커질 가능성이 있다.  $\beta$ 가 작으면 보건의료 체계를 확립하는 데 긴 시간이 소요될 것이다.  $\beta$ 를 작게 하기 위해서는 주치의/비주치의 전환 시에 일정 기간의 제한을 둔다든지, 자격 조건을 엄격하게 하는 방안이 있다. 즉, 전환을 어렵게 만드는 것이다. 이는 균형에 도달하는 이행기의 안정성을 추구한다.

## 2) 혼용 균형 전략의 현실성 및 보건의료 제언



$v = 3$  일 때의 의사 평균 보수

$v = 1$  일 때의 의사 평균 보수

\* 주 : x축은  $a_1$ , y축은  $a_2$ , z축은 V (의사 집단 전체의 평균 보수)

〈그래프 1〉 각 전략 선택에 따른 전체 의사 집단의 평균 보수

그렇다면 위 경우가 과연 현실적으로 가능할 것인가. 특히 상대방이 기존 전략을 추구할 때 자신이 주치의 전략을 추구하는 것이 서로 기존 전략을 추구하는 것보다 보수가 높다는 것은 무엇을 의미하는가. 이는 기존 전략의 상호 추구가 경쟁적이고, 기존 전략과 주치의 전략이 경쟁적이지 않고 보완적이면 가능하다. 서로 같은 전략을 택할 때보다 서로 다른 전략을 택한 상태에서 전체적인 소득의 증대가 있는 것이다. 의료의 경우 공급자 유인 수요 현상을 통해 의사 스스로 의료 수요를 창출할 수 있는 능력이 있고, 의료 서비스의 가치사슬 분석을 통해 만성 질환 및 가벼운 질환은 주치의 제도 하에, 급성 질환 및 희귀 질환은 기존 의사의 제도 하에 둔다면 각 전략은 서로 보완적이면서 의료 보장 범위의 공백을 메울 수 있다. 특히 기존 의료 전략만을 추구하는 의사 집단의 경우 평균 보수 비용은  $v > 1$  인 반면, 이렇게 주치의 전략과 기존 의료 전략을 혼용하는 의사 집단의 경우  $1 < V < v$ 를 만족하는 평균 보수비용  $V$ 가 존재한다. 다만 이를 위해서는 아래 그래프에서 살펴보듯이  $a_1$ 과 1이, 그리고  $a_2$ 와  $v$ 가 차이가 많이 나지 않는 것이 중요하다. 의사 집단의 평균 보수가  $(1, v)$  근방에서 급격히 떨어지는 것은, 다시 말해 이러한 근방을 벗어나는 경우 평균 보수도 급격히 증가한다는 것을 의미한다. 의사의 평균 보수가 증가한다는 것은 결국 전체 의료비 지출의 상승을 야기하므로 만약 기존 전략의 평균 보수  $v$ 를 넘어 버린다면 전략 혼용 균형의 의미가 퇴색되게 된다.

여기에서  $a_2 > v$ 임에 주목하자. 총액계약제와 인두제는 실질적으로 의사의 보수를 줄이는 경향이 있기 때문에, 추가적인 행위별 수가제의 유지가 필요하다. 기존 전략이 행위별 수가제를 위주로 한 보수 획득이었다면, 주치의 제도 하에서는 총액계약제나 인두제를 유지하되 인센티브 형식으로 행위별 수가제를 책정하는 것이다. 다만 그 범위는 기존 전략보다는 조금 높은 보수를 보장하되, 너무 많은 지불이 이루어지는 경우에는 적절히 제한하는 전략을 가해야 한다.

북한과의 통일로 인해 일차의료 의사가 증가<sup>45)</sup>하는 경우를 생각해보자.

45) 북한 의사의 경우에도 상급 의료기관에 종사하거나 주치의로서 등록하지 않을 수도 있지만, 의료 기술의 수준이나 공공 의료 제공자로서의 익숙함을 생각해볼 때, 대부

이 경우 초창기 기존 전략을 고수하는 의료진의 비율은  $p < p_0$ 로서 균형보다 작게 될 것이다. 아까 살펴보았던  $p_0$ 는 안정한 균형이기 때문에, 남한 의료진의 일부가 주치의를 포기하고 선택 의료 시장으로 나올 방향성이 생긴다. 상급의 의료기관의 경우 상대적으로 높은 수준의 의료기술이 요구되기 때문에 이는 적절한 방향이다. 만약 북한 의료진 유입에 따른 초기 비율  $p$ 가 새로운 균형이 된다면, 기존 전략을 택하는 의사들의 보수인  $v$  혹은  $a_1$ 이 줄어들게 될 것이다. 이는 결국 전체 의사의 평균 보수의 감소를 뜻한다. 만약  $a_1 < 1$ 이 되어버리는 순간,  $p = 0, 1$  이외의 균형이 존재하지 않으므로 의료공급자들의 자발적인 주치의 등록이 이루어질 것이다. 이는 보건의료 체계의 공공성을 증대시키는 방향과 일치<sup>46)</sup>한다.

남북한이 통일되는 상황에서 보건의료비의 지출은 남한의 인구 고령화와 맞물려 기하급수적으로 증가하게 될 것이다. 한편 북한의 보건의료 상황은 열악하여 충분한 재정 투자와 의료 인력 양성을 바탕으로 한 공중보건의 전반적 추진이 요구된다. 이를 위해서는 일차의료체계의 확립이 필요하다. 특히 북한 지역의 경우 실질적으로 의료 수준이 높지는 않더라도 의사 구역담당제 등을 통한 일차의료 제공 체계가 갖추어져 있는 편이기 때문에 이러한 제도를 활용하여 점진적인 변화를 추구할 필요가 있다. 하지만 남한의 경우 선불리 일차의료체계를 추진하다가 의사들의 반발로 인해 혼란만 가중될 우려도 존재한다.

전략 혼용 균형이 중요한 이유는 여기에 있다. 국가에서 일차 진료를 위한 주치의 제도를 강제하기 보다는 자발적인 등록 및 전환을 통해, 전환에 따른 혼란 및 사회적인 부담을 줄이면서 의료비 절감을 도모하고 의료 서비스 제공 체계를 구성하는 것이다.

우리는 이러한 혼용 균형에 도달하는 시점과 관련하여 북한과의 통일 시점을 고려하지 않을 수 없다. 주치의 제도는 북한과의 통일이 이루어지지 않더라도 우리나라의 노령인구 증가로 인한 의료비 지출 증가에 대비하고

분은 일차의료 전담 의사로 활동하게 될 것으로 예상된다.

46) 다만, 이러한 방향이 보건의료서비스의 질을 담보할 것인지에, 아니면 급격한 체제 전환으로 인한 혼란을 발생시킬 것인지에 대해서는 충분한 고찰이 필요할 것이다.



건강보험 재정 절감을 하면서 의료 서비스를 효과적, 효율적으로 전달하기 위한 체계이다. 북한과의 통일은 보건의료의 측면에서 사회취약계층의 증가 및 전염병 관리로 인해 재정 및 인력에 대한 부족을 심화시킬 것으로 보인다. 하지만 우리나라의 의료 체계가 기존의 체계를 유지한 채 아직 그러한 통일의 충격에 대비하지 않고 있다면 지불해야하는 비용은 체계를 갖추고 있을 경우보다 훨씬 클 것이다.

### Ⅲ. 통일 대비 및 이행기의 보건의료 정책

#### 1. 우리나라 내부의 대비

##### 1) 일차의료 체계 확립

앞서 우리나라의 현실적인 의료체계를 갑자기 변화시키지 않더라도 약간의 시장 경쟁 체제를 구성하여 기존 전략을 고수하는 의사와 주치의로서 기능하고자 하는 의사의 균형을 이루는 방안을 찾아보았다. 이러한 비율을 찾기 위해서는 기본적으로 의료 공급자가 취하는 보수의 크기와 상대적인 차이가 중요함도 보였다. 주치의 제도 도입을 위한 기존의 제안들이 존재하지만, 의료공급자에 대한 보수지불제도에 대한 고려는 상대적으로 미흡하다.

이에 본 논문에서는 일차의료 체계의 확립을 위한 이행기 방안으로서 주치의와 비주치의의 혼용 균형을 제안하고, 어느 정도의 비율로 존재하여 의료 공급의 균형을 맞출 지에 대한 제안을 하고자 한다.

〈표 12〉 주치의 제도에 대한 기존의 방안과 본 논문의 제안 비교

		정부(1996)	국민건강보험공단 <sup>47)</sup> (2007)	본 논문의 제안
의사	자격	희망 개원의 (일반의+전문의)	희망개원의 (일반의+전문의)	희망개원의 (일반의+전문의)
	지불방식	-	인두제(일차진료영역)  행위별 수가제 (일차의료강화 연관 핵심적 주치의 서비스 영역)	인두제+행위별수가제(일차 진료 영역) , 의료의 질 향상시 인센티브 제공  총액계약제+행위별 수가제 (일차의료 연계 비주치의 영역)
	교육	-	-보수교육프로그램 -주치의 인력 양성 계획 마련 및 시행 - 주치의 자격 규정 강화	- 왼쪽과 같음 - 북한 의료 인력에 대한 일차의료 재보수 교육 및 인증 프로그램 강화
	서비스	-필수: 병력관리 및상담, 진료의뢰, 예방 및 건강증진 서비스, 보건의료자료 제공 -선택 : 건강검진, 방문진료, 예방접종 - 주치의에 대한 인센티브 : 행위료의 2% 가산	-건강검진 : 기존 국가검진사업 활용(주치의 사전 신청-검진- 주치의 회송)  -전화상담 : 간호사 위주 상담기구 활용 -> 주치의 순번 방식 당직의사 선별  - 방문진료 : 꼭 필요한 계층에 한함. 충분한 수가 보상	- 건강검진 : 왼쪽과 같음  - 원격진료 : 원격진료 전담 의사 제도 확립 (2,3차 의료기관의 응급실과 연계)  - 방문 진료 : 왼쪽과 같음
국민	참여대상	자발적 참여	자발적 참여	이행기 : 선택 참여 최종기 : 의무 참여 (단, 선택적으로 비주치의 진료 방문 가능)
	권리의무	- 등록료 2만원 본인부담 - 입원 18%, 외래정액 2000원, 정률 10% 감액 - 실제적으로 본인 부담금 경감 3~5%	- 만성질환자의 만성질환 관리료 경감	- 비주치의로 선택적 진료 방문 시 본인 부담금 차등하여 증가 적용하거나, 주치의 진료 시 본인 부담금 감소 적용

앞서 살펴본 혼용 전략 균형에 있어서,  $a_2 > v$  ,  $a_1 > 1$ 임을 밝혔다. 기존 의사 집단의 보수가 대체로 행위별 수가제 위주로 이루어지고 있다는 점을

47) 국민건강보험공단, 유럽의 일차의료 현황과 주치의 제도계획, 2007

감안하였을 때, 주치의 제도가 활성화되어 주치의와 비주치의가 협력하고 있는 지역에 한해 주치의의 경우 인두제를 통해 추가적인 보수를 부여<sup>48)</sup>하고 행위별 수가제 도입<sup>49)</sup>을 통해  $a_2 > v$ 를 맞추어주는 것이 필요할 것이다. 마찬가지로 주치의 제도가 활성화되어 협력하고 있는 지역에 한해<sup>50)</sup> 비주치의로서 선택적인 진료를 하는 의사의 경우 총액계약제로 기본적인 보수를 보장하고 행위별 수가제 도입을 통해  $a_1 > 1$ 을 맞추어주는 것이 필요하다. 상급 의료기관의 경우 의료 소비자의 과잉 방문이 문제가 되므로 총액 계약제의 경우 일차의료 기관의 긴밀한 협력을 통하여 중환 환자에게만 적절한 방문을 허용한다면, 실질적으로 상급 의료 기관의 의료비 지출이 예측 가능한 예산의 범주로 들어오면서 의료 보수는 보전하는 상생 전략을 사용할 수 있을 것이다.

주치의가 존재하지 않는 지역의 경우 행위별 수가제의 수가를 낮춤으로써 의료진의 주치의 전환을 유도하며, 주치의만 존재하고 상급 의료 체계가 존재하지 않는 경우, 명확한 규제 속에서의 주치의들 간의 온건한 경쟁을 허용함으로써 실질적 보수를 낮추어 상급 의료 의사로 전환할 수 있는 인센티브를 마련해야 할 것이다.

일차의료와의 이러한 협력 체계가 활성화될 경우 실질적인 의료 방문의 횟수는 줄어들어 행위별 수가제로 지출되는 의료비가 기존 체제보다 줄어들 것을 기대한다. 일차의료 주치의 제도 초창기에는 충분한 주치의 확보한 지역이 드물어, 모든 국민이 의무적으로 주치의를 등록하기에는 인적, 물적 자원의 측면에서 어려움이 따를 것이다. 따라서 이행기

48) 일차진료의 주치의를 각 환자 한명 한명을 관리하므로 인두제가 적절하다. 또한 총액 계약제 보다 인두제의 경우 보수를 좀 더 지불하게 됨으로써 주치의가 없는 지역에서  $a_1 < a_2$ 를 통해 균형 상태에 도달하게 하는 유인이 강해진다.

49) 다만, 일차의료의사의 행위별수가제의 경우, 의료비의 과잉지출을 막고 건강 문제의 초기 해결을 촉진하기 위해 일차의료에 해당하는 행위에 한하여 인정한다.

50) 주치의 제도가 활성화되고 있는 지역과 그렇지 않는 지역을 나누는 것은 이행기 전략에 해당된다. 만약 전 지역에서 주치의 제도가 활성화되어 있는 경우는 균형 전략의 최종기이다. 주치스와 비주치의 간에 경쟁성과 보완성도 보수를 다르게 만들 수 있는 요인이 될 것이다. 보완적인 성격이 강해질 경우 서로 다른 전략을 택하는 집단 간의 보수는, 같은 전략을 택하는 집단 간의 보수보다 올라갈 수밖에 없다. 보완성이 올라간다는 것은 보건의료체계가 체계적으로 구성되는 방향으로 가고 있음을 뜻한다.

에는 선택적으로 주치의 등록을 할 수 있도록 하되, 주치의 등록을 하는 경우 본인 부담금 감면과 같은 인센티브를 제공하여 이러한 주치의 제도가 활성화될 수 있도록 해야 할 것이다. 이를 통해 전 지역에 충분한 수의 주치의가 확보된다면 주치의 등록을 의무로 하여 일차의료체계의 확립을 단단히 하는 것이 통일을 대비할 수 있는 보건의료의 첫걸음<sup>51)</sup>이라 생각된다.

## 2) 재원 확보 및 지불 보상 체계

보건의료제도는 지불보상제도의 종류에 따라서 영향을 많이 받게 된다. 실제로 사회에서 보건의료 서비스를 제공하기 위해서는 충분한 재원이 확보되고 지속가능성을 추구하기 위해서는 재정의 균형을 맞추어야 한다. 재원을 조달하기 위해 공공 및 준공공재원의 경우 일반 조세 수입이나 부채, 목적세, 사회 보험 등을 통하거나 민간 재원의 경우 고용주의 부담, 민간의료보험, 기부금, 지역 사회의 자체적인 자립 등을 통해 얻는다<sup>52)</sup>고 알려져 있다.

1990년대 이후 선진국들은 전반적으로 민간 재원의 의존도를 높이는 방향으로 재원 조달을 추진<sup>53)</sup>하고 있다. 이는 소비자의 선택권이 확대됨과 동시에 공급자 사이의 경쟁이 심화되는 결과를 낳는다. 하지만 이때에도 정부의 감독과 규제 기능은 제한되지 않고 있으며, 예를 들어 영국과 스웨덴의 경우 일반의들 간, 전문의들 간, 병원 간의 경쟁 체제를 도입하면서도 서비스의 질을 향상시키고 소비자의 선택권을 확대하려는 방향으로 나아가고 있다.

51) 혼용 균형 전략에 있어, 비주치의 의사들은 보험 분야의 경우에는 상급 의료 기관에서 의료 서비스를 제공할 것으로 생각된다. 다만 비보험 의료가 주를 이루는 전문 과목(예를 들어 성형외과, 피부과 등)의 경우 소비자의 선택과 시장 수요에 따른 의료 서비스 제공이 주를 이루므로 이들은 그대로 선택 진료로서 남아있을 것으로 보인다. 즉, 일차의료-상급의료의 가치사슬과는 별개로 선택의료 공급이 이루어지는 것이다. 선택의료는 대체로 공공 보험과 관련이 없으며, 민간 보험과 연계할 가능성이 있다. 이러한 상황은 전격적인 일차의료 주치의의 강제 실시에 비하면 온건한 전략이며 의료 공급자의 반발을 줄이면서 우리나라의 의료 체계에서 근접 가능한 방안이다.

52) 양봉민, 보건경제학, 나남출판, pp. 317-332

53) 양봉민, 보건경제학, 나남출판, p. 327

지불보상체계는 앞서 제시했듯, 기존의 행위별 수가제와 인두제, 총액 계약제의 혼합을 적절한 수준에서 사용하는 것이 중요하다. 주치의 제도의 경우 공공 부문의 진료를 강화하는 것이기 때문에 자치단체의 재원 확보가 중요하다. 과거 독일의 사례에서 볼 수 있듯 통일이 되었을 때 북한의 일차 진료 도입의 경우 많은 재정 확보가 필요할 것이다. 북한의 의료진이 대체로 남하할 가능성이 상당한 반면, 남한의 의료진이 북한으로 건너갈 가능성은 높지 않을 것이다. 하지만 의료수준을 빠른 시간 안에 전반적으로 높이기 위해서는 남한 의료진의 북한에서의 보건의료 서비스 공급이 필수적이며, 초창기에는 북한 지역에서의 지불보상을 남한에서보다 높여야할 것으로 보인다.

## 2. 남북한 보건의료 협력 교류

남한을 비롯한 국제사회는 1997년부터 보건의료 분야에 대한 지원을 하기 시작<sup>54)</sup>하였는데, 주로 민간단체의 지원이 늘어났다. 2008년 기준으로 전체 대북 지원 금액의 30% 정도를 보건의료 분야가 차지하며 의약품과 의료장비 지원이 주를 이룬다. 세계보건기구는 결핵, 말라리아와 같은 감염병에 관한 방역 사업을, 유엔아동기금은 어린이 영양식 지원, 예방 백신과 같은 어린이 관련 지원 사업을 주로 하고 있다.

대북 민간단체의 보건의료 지원에 대한 평가를 살펴보면 건강 및 영양 위기 극복에 실질적인 도움을 주고, 긴급 구호에서 복구와 개발로 지원을 전환하여 지속가능성을 높이고 있으며 지원범위가 다양해지고 규모가 확대되었다는 긍정적인 점도 존재하는 반면, 교류가 불안정한 만큼 장기적이고 전문적인 계획이 부족하고 지역적인 제약과 모니터링의 한계로 인해 실제 효과적으로 집행이 이루어지고 있는지 알기 어렵다는 부정적인 면도 존재한다는 지적<sup>55)</sup>이 있다.

54) 황상익, 북한 보건의료지원의 활성화 방안, 제23회 한국모자보건학회 춘계학술대회 자료집, 2008

55) 신영전, 2000년대 남북 보건의료교류협력의 성과와 문제점, KBS통일방송연구, 2012

보건의료인 간의 교류의 경우, 정치적 긴장상태와 심각한 의료물자 부족<sup>56)</sup>으로 인해 아직까지 후순위로 밀려나 있는 상황이다. 따라서 지속적인 보건 의료 재정 및 물자를 공급하되 이에 대한 반대급부로서 보건의료인의 상호 교류를 주장하는 방향으로 나아가야한다고 생각한다. 북한 의료 인력에 대한 평가가 이루어지지 않는다면, 향후 통일 시 북한의 의료 인력의 의료 지식 및 서비스 수준을 끌어올리기 위해 어떠한 교육 및 수련 프로그램을 마련하고 인증할 것인지에 대한 기준을 마련하기 어렵기 때문이다.

현재 남북한의 유일한 협력병원인 개성병원<sup>57)</sup>의 경우, 남북한 의료진들은 수시로 진료와 병원 운영에 관한 논의와 필요한 경우 협력 진료를 실시한다. 이는 서로의 보건의료 수준을 파악해서 이해도를 높이는데 기여할 수 있다. 향후 남북한의 교류 기회가 확대된다면 이러한 형태의 협진 병원에 대한 지원을 강화하여, 민간과 합작하여 남북한 협진 병원을 북한 내에 추가적으로 세우는 방법<sup>58)</sup>도 고려해볼 수 있겠다.

### 3. 의료 인력 양성 및 북한 의료 인력 활용

일차의료인력을 양성함에 있어 기존의 내과, 가정의학과, 소아과 전문의 위주의 공급이 우선시 될 것이다. 다만 다른 전문과목의 의사나 일반의라고 할지라도 특정 기간 일차의료를 위한 연수나 수련을 받으면 일차의료의 주치의로서 의료를 수행할 수 있는 자격을 부여하는 방안을 도입하는 것이 필요하다. 이는 일차의료 인력의 공급 부족을 해결하는 데 도움이 될 것이다.

통일 시에는 북한의 의료 인력도 활용하여야 한다. 우선 통일이 되기 전까지 남북한의 꾸준한 보건의료 교류를 바탕으로 전반적인 북한의료인의

56) 이동훈, 북한의 의료실태와 남북의료협력방안, 통일한국, 2008.7.

57) 개성병원은 개성공단 입구에 위치하고 있으며, 120평 단층 건물에 남북한 의사 10명을 포함한 30여명의 의료진이 남북한 근로자들에게 의료서비스를 제공한다. 다만 북측 진료소에서는 북측 근로자들을, 남측 진료소에서는 남측 근로자들을 구분하여 진료한다. 의협신문, 그린닥터스 개성병원 무료진료 30만 명 돌파, 의협신문, 2012.1.30.

58) 다만 이를 위해서는 보건의료 분야 뿐 아니라 전반적인 남북한의 관계 개선 및 북한의 개방 의지가 뒤따라야 할 것이다.

특성을 파악해야할 것이다. 이를 통해 기존 보건인력의 자격을 인정하고 부족한 보건인력을 충원하는 것은 국민건강보험을 주축으로 하는 보건의료 체계 확립에 필수적<sup>59)</sup>이라 할 수 있다. 대한의사협회 의료정책연구소는 북한 의료진이 대량으로 유입되는 경우 다음과 같은 제도를 시행할 것을 제안<sup>60)</sup>한다.

우선 북한 의사가 의과대학을 졸업하고 의사 자격증이 있는지를 확인하여 의사임을 입증하여야 한다. 의사로 입증된 경우에 한하여, 10년 이상 진료 활동을 한 경우 병원 급에서 임시 면허를 통한 1년 수련을 받고 한국보건의료인국가시험원에 설치된 “북한의사인정위원회”를 거쳐 자격이 인정되면 의사로 인정을 받는다. 10년 미만의 진료를 한 경우 의사국가고시 예비 시험은 면제하고 의사국가고시에 응시하여 합격하여야 의사로 인정을 받을 수 있다.

이러한 방안은 북한의료인의 질적 수준을 담보하기 위한 방안으로 생각되며, 실질적으로 남한의 의료 수준까지 끌어올리는데 기여를 할 것이지만 북한의 의료진이 정식으로 의료 공급자로서 활동하기까지 시간이 걸린다는 단점이 있다. 점진적으로 통일이 되는 경우에는 남북한 공동 면허제 도입을 통해 북한의 의료진도 남한의 의사 면허를 취득할 수 있는 길을 열어두는 것이 좋을 것으로 보인다. 다만 북한의 붕괴 등으로 인해 급진적으로 통일이 되는 경우, 이러한 이행을 가질 여유가 없으므로 남한 의료진의 감독 하에 수련 프로그램으로써 일차의료의 주치의 활동을 수행할 수 있도록 하는 것을 제안하는 바이다.

59) 국민건강보험공단, 통일을 대비한 건강보험제도 발전방안 연구, 2008.12.

60) 이윤성 외, 북한이탈주민에 대한 보건의료인 자격 인정 방안 마련을 위한 기초 연구 -의사를 중심으로 -, 대한의사협회 의료정책연구소, 2011.12.

## IV. 결론 및 제언

보건의료체계를 확립하는 데에 있어서는 다양한 방면의 고려가 필요하다. 특히 통일과 같은 큰 이슈에 있어서, 생존권과 건강의 파급효과를 생각해볼 때 신속하고도 적절한 대응을 하는 것이 중요하다. 보건의료제도를 통합함에 있어서 의료서비스 수준의 향상과 의료비 지출의 절감을 위한 공공성의 증가라는 명확한 방향이 존재한다고 할지라도, 이를 현재 우리나라의 의료 시스템에 맞추어 점진적인 변화를 도모하도록 하는 것은 또 다른 문제이다.

보건의료 재화의 특성상 공공재적인 성격과 시장경제적인 성격을 둘 다 가지고 있음에도 불구하고, 공공재적인 성격만을 고려하다보면 정책 추진 시 의료 공급자 혹은 소비자들의 반발이나 혼란을 야기할 수 있고 적용 기간도 길어질 수밖에 없다. 특히 우리나라의 경우 독일과 미국의 중간 정도의 위치에서 의료시스템이 운영되고 있기 때문에 시장적인 성격에 대한 고려는 필수적이다. 이는 의료 공급자와 의료 소비자의 경제적 주체로서의 행위를 분석해야함을 뜻하기도 한다.

이 논문에서는 게임이론을 바탕으로, 일차의료를 위한 주치의와 선택의료 혹은 상급 의료를 위한 비주치의 의사들 간의 균형이 존재함을 보이고 이러한 균형은 보수지불체계에 직접적인 영향을 받게 됨을 밝혔다. 즉, 재정적 측면뿐만 아니라 보건의료 경제적 측면에서 우리나라가 통일에 대비하기 위해 추진할 수 있는 일차의료 체계의 모습을 구현하고자 한 것이다. 이러한 두 가지 전략의 의료 공급자가 서로 경쟁하지 않고 보완하는 형태로 체계를 확립할 수 있다면, 의료 제공이 효율적이고 비용-효과적으로 이루어지면서도 의료비 절감을 꾀할 수 있을 것이다.

특히 북한의 보건의료체계의 경우 공공서비스 측면이 강한데, 민간 서비스 측면이 강조되는 남한의 의료체계와 조화를 시킬 필요가 있다. 현실적으로 북한 의료진은 통일 초창기의 일차의료 의사로서 기능할 가능성이 높다. 이러한 체제 전환을 수월하게 하기 위해서는 기본적으로



통일이 이루어질 때까지 기다리는 것이 아니라 점진적으로 통일 시대에 맞추어 보건의료체계를 변화시키는 것이 필요하다.

이 논문에서는 보건의료 서비스 공급자 위주로 논지를 전개시켰지만, 환자인 소비자의 행위도 중요하다. 의료 쇼핑과 같은 도덕적 해이는 일정 부분 주치의제도를 통해 방지할 수 있다고 하더라도 본인부담금이나 약가 차등제도와 같은 항목으로 인해 보수지불체계에서의 보수와 서비스 이용 행태가 달라질 수 있기 때문이다. 이러한 부분을 분석하기 위한 추가적인 연구와 함께, 시범적인 사업을 실시함으로써 정량적인 부분을 보완하는 것이 향후 연구 과제로 생각된다.

그럼에도 불구하고 보건의료제도의 큰 틀을 생각하였을 때, 주치의 제도를 통한 일차 진료, 의료 공급자와 소비자의 선택권을 보장하고 혼란을 줄이기 위한 혼용 균형을 통한 보건의료체계의 확립은 꾸준히 추진되어야 할 것이다. 이를 위한 국민과 의사의 인식 개선이 필요하다. 남북한 보건의료의 교류를 확대하고 관계를 개선하며, 보건의료를 위한 충분한 재정을 확보하는 것은 더불어 요구되는 과제라 할 수 있겠다.

## 【참고 문헌】

### ▣ 서적

- 김영세, 「게임이론 - 전략과 정보의 경제학 - 」, 박영사, 2011  
김영탁, 「독일 통일과 동독재건과정」, 한울아카데미, 1997  
양봉민, 「보건경제학, 나눔출판」, 2007  
이철수, 「긴급구호, 북한의 사회복지」, 한울아카데미, 2012  
통일연구원, 「북한인권백서」, 2012  
임홍배 외, 기초자료로 본 독일통일 20년, 서울대학교 출판문화원, 2011

### ▣ 연구 보고서 및 논문

- Dale J, Green J, Reid F, 「Glucksman E, Higgs R. Primary care in the accident and emergency department: I. Prospective identification of patients」, Br Med J, 1995  
김용익, 「새로운 의료환경에서의 일차의료의 전망」, 가정의학학회지 제19권 11호, 1998  
김진수, 「통일에 대비한 인구가동 및 사회복지대책방안」, 한국사회정책 제3집, 한국사회정책학회, 1996  
문옥륜, 「남북한 보건의료 통합방안」, 보건학 논집 제35권 1호, 1998  
문옥륜, 「북한의 보건의료제도 운영」, 아주남북한보건의료연구소, 2001  
박인화, 「한반도 보건의료통합을 위한 준비·협력과제」, 입법조사연구 제235호, 1995  
박종연, 「북한의 보건의료 실태와 통일 후 건강보장 체계의 과제」, 남북한 보건의료 제3권, 아주남북한 보건의료 연구소, 2002  
박진 외, 「남북한 사회보장제도의 비교 및 통합방향」, 한국개발연구원, 1994  
송창용 외, 「고령화 시대의 이슈와 정책과제」, 한국직업능력개발원, 2011  
신영전, 「2000년대 남북 보건의료교류협력의 성과와 문제점」, KBS통일 방송연구, 2012  
안형식, 「일차의료의 강화와 의료체계의 개편」, 건강보장연구 통권 3호, 1999  
오영호, 「일차의료체계 현황과 발전방안」, 보건복지포럼, 2010. 11.  
은상준, 「주치의제도 도입의 필요성」, 제41회 한국 보건행정학회 후기 학술대회 발표자료, 2008

- 이윤성 외, 「북한이탈주민에 대한 보건의료인 자격 인정 방안 마련을 위한 기초 연구 -의사를 중심으로 - 」, 대한의사협회 의료정책연구, 2011.12.
- 이은정, 「일차의료의 새로운 역할 설정」, 서울대학교 의료관리학 교실, 2007
- 이동훈, 「북한의 의료실태와 남북의료협력방안」, 통일한국, 2008.7.
- 이채은, 「한국의 주치의 제도 도입을 위한 공공갈등관리전략」, 서울대학교 의료관리학 교실, 2009
- 장동민·문옥륜, 「의료서비스에 대한 접근성의 형평 분석」, 보건행정학회지 제6권 제1호. 1996.
- 정경배 외, 「남북한 사회보장 및 보건의료제도 통합방안」, 한국보건사회연구원, 1993
- 정현진 외, 「유럽의 일차의료현황과 주치의제도 개혁」, 국민건강보험공단, 2007
- 조홍준, 「유럽의 일차의료」, 가정의학회지 제20권 2호, 1999
- 최만호, 「남북한 보건의료체계의 통합모형개발」, 한국보건복지학회, 보건과 복지 제7집, 2004
- 한국법제연구원, 「남북한 보건의료분야 법제통합방안」, 2011.12.
- 황나미 외, 「통일 대비 북한 위기 상황에 따른 보건복지 대응방안, 한국보건사회연구원」, 2011
- 황상익, 「북한 보건의료지원의 활성화 방안」, 제23회 한국모자보건학회 춘계학술대회 자료집, 2008

## ▣ 기타자료

OECD Health Data 2010

「갈길 먼 약제비 차등제: ‘사회취약계층 역차별’ 우려 여전」, 뉴스토마토 신문기사, 2012년 8월 16일자

「온 국민이 주치의 두는 세상, 어렵지 않아요」, 프레시안 신문기사, 2012년 8월 7일자

「의료계 “만성질환 단골의사제, 문제점 많다”」, 국민일보 신문기사, 2009년 2월 2일자

「그린닥터스 개성병원 무료진료 30만 명 돌파」, 의협신문 신문기사, 2012년 1월 30일자



우 수

# 통일 이후 외국인의 대북 투자 승계 검토

이화여자대학교 대학원 법학과 손지영

## 《 목 차 》

### 【요약문】

### 【본 문】

- I. 서론
- II. 한국과 북한의 지위 및 국가 승계
- III. 국제법상 투자의 개념 및 사회주의국가에서의 외국인 투자
- IV. 국제법상 투자의 국가 승계
- V. 북한의 외국인 투자 현황 검토
- VI. 남북통일 이후 투자 승계 시나리오
- VII. 결론

### 【참고문헌】



## 【요약문】

## 통일 이후 외국인의 대북 투자 승계 검토

한국사회에는 통일 이후 깊어져야 할 경제적 부담에 대한 막연한 우려가 상당히 퍼져있다. 그러나 통일은 민족적·역사적 사명임과 동시에 통일 이후 한국의 대외적 주체성을 더욱 공고히 하고, 경제발전을 이룰 수 있는 기회가 될 수도 있다. 본고는 통일한국이 깊어져야 할 부담 중 일부라고 볼 수 있는, 현재 북한에서 진행되고 있는 외국인의 투자현황을 살펴봄으로써, 막연한 우려를 불식시키고 올바른 대응을 생각해보고자 한다. 즉, 남북한이 하나의 국가로 통일되면 두 개의 상이한 체제를 하나의 체제로 통합해야 하는 과제가 대두되는 바, 북한에 투자되어 있는 외국인의 권리가 국제법 상 통일한국에 어떻게 승계가 될 것인지 예측하고 대응을 준비하고자 한다.

2011년 12월 김정일 위원장이 사망한 이후, 정권을 승계한 김정은은 북한의 경제난 타개를 위한 야심찬 행보를 보일 것으로 관측되고 있으며, 최근 북한의 실세라고 볼 수 있는 김정은의 고모부 장성택 국방위 부위원장이 중국을 방문하여 투자 유치를 통한 경제협력을 확대하려는 노력을 보인 것도 이러한 맥락이라고 이해되고 있다. 이러한 최근의 북한의 경제 활동 뿐 아니라, 1948년 북한 정권이 출범한 이후 자본주의 체제와 사회주의 체제간의 경쟁과 북한 경제재건 과정에서 나타난 전통적인 북한의 우방인 중국과 러시아에 의한 투자, 그 외에도 북한의 투자 다각화를 통해 나타난 EU 등에 의한 투자 등이 관찰되고 있다. 또한, 최근 ‘상품투자의 귀재’라고 불리는 짐 로저스 로저스홀딩스 회장이 미국 경제전문지 포브스와의 인터뷰에서 북한을 최근 가장 흥미를 갖고 있는 나라로 지목하면서, 북한을 새로운 투자처로 인식케하고 있어, 기타 국가의 대북투자 확대가 예상된다. 이와 같은 북한에 대한 투자 확대는 북한의 현재 경제난을 타개하고, 정권을 유지하는 데에 도움이 되겠지만, 향후 통일한국에게는 일면 부담이 될 수

있다는 전망이 있다.

현재 한반도에서 유일한 합법정부인 대한민국 정부의 입장에서는 북한은 반국가단체이자 협력의 대상인 이중적 성격을 지닌 실체이다. 통일에 대하여, 한국의 입장은 북한체제의 갑작스러운 붕괴로 인한 흡수통일보다는 한반도의 안정과 평화보장, 남북 간 교류협력을 거쳐 완전한 통일로 가는 점진적인 통일을 추구하고 있으며, 북한 역시 한국에 의한 흡수통일에 대해서 두려워하고 있으므로, 양측 모두 ‘합병(merger)’을 통한 국가 통합을 원하는 것으로 보인다. 합병을 통해 통일이 되는 경우, 승계국이라고 할 수 있는 통일한국은 북한에 투자되어 있는 차관 및 양허권 등 외국인의 권리에 대해서, 1983년 “국가재산·국가문서 및 국가부채에 대한 국가승계에 관한 비엔나협약” 제33조와 “기득권 존중의 원칙” 과 같은 국제관습법에 준하여, 투자에 대한 권리를 가지고 있는 제3국의 이해를 계승하게 된다. 다만, 제3국의 이익을 존중함을 기본으로 하여, 협상을 통해 조정과정을 거칠 수 있다. 북한에 대해 현재 가장 투자를 많이 하고 있는 국가는 중국이라고 할 수 있으며, 그 외에도 러시아와 EU 등이 존재한다. 따라서 통일한국은 향후 이들 국가와 북한 지역에 성립되어 있는 투자에 대한 조정을 거쳐야 할 것이다.

이러한 제3국의 이익보전은 통일한국에 경제적 부담을 야기할 것으로 예상되지만, 통일과정에서 불필요한 문제와 기타 국가의 간섭이나 방해를 예방할 것으로 보이는 바, 원만하게 승계가 이루어져야 할 것이다. 또한, 일부 양허권을 부여하고 있는 중국 및 러시아와의 프로젝트는 통일한국에게도 이익이 될 것으로 판단되는 바, 이를 승계하여 추진할 수도 있을 것으로 보인다. 그렇지 않은 경우에는 해당 양허권 국가와 협의를 통하여 공익의 원칙·적법절차의 원칙·비차별의 원칙·보상의 원칙에 준하여 수용 혹은 국유화의 조치를 취할 수 있을 것으로 보인다.

통일 이후 승계문제는 대내적인 통합과정 못지 않게 중요한 작업이다. 특히, 외국인의 대북 투자문제의 경우, 제3국의 이해가 관련되어 있으므로, 자칫 민감한 요소가 될 수 있으므로 한반도의 통일이 실현될 때까지 지속적으로 연구되고 준비되어야 할 것이다.



## I. 서론

남북한이 하나의 국가로 통일되면 두 개의 상이한 체제를 하나의 체제로 통합해야 하는 과제가 대두되는 바, 본고는 투자승계문제에 집중하여 살펴 보고자 한다. 즉, 북한에 투자되어 있는 외국인의 권리가 국제법 상 통일 한국에 어떻게 승계가 될 것인지 예측하고 대응을 준비하는 것을 목적으로 하였다.

2011년 12월 김정일 위원장이 사망한 이후, 정권을 승계한 김정은은 북한의 경제난 타개를 위한 야심찬 행보를 보일 것으로 관측되고 있으며, 최근 북한의 실세라고 볼 수 있는 김정은의 고모부 장성택 국방위 부위원장이 중국을 방문하여 투자 유치를 통한 경제협력을 확대하려는 노력을 보인 것도 이러한 맥락이라고 이해되고 있다. 이러한 최근의 북한의 경제 활동 뿐 아니라, 1948년 북한 정권이 출범한 이후 자본주의 체제와 사회주의 체제간의 경쟁과 북한 경제재건 과정에서 나타난 전통적인 북한의 우방인 중국과 러시아에 의한 투자, 그 외에도 북한의 투자 다각화를 통해 시작된 EU 등에 의한 투자 등이 관찰되고 있다. 또한, 최근 ‘상품투자의 귀재’라고 불리는 짐 로저스 로저스홀딩스 회장이 미국 경제전문지 포브스와의 인터뷰에서 북한을 최근 가장 흥미를 갖고 있는 나라로 지목 하면서, 북한을 새로운 투자처로 인식케하고 있다.

이와 같은 북한에 대한 투자는 북한의 현재 경제난을 타개하고, 정권을 유지하는 데에 도움이 되겠지만, 향후 통일한국에게는 일면 부담이 될 수 있다는 전망이 있다. 따라서 본고는 1) 남북한의 가능한 통일 방식과 그에 따른 국가승계 방식을 검토하고, 2) 국제법상 외국인투자가 어떻게 보호되고 있으며, 사회주의 국가에서는 어떠한지 살펴 본 뒤, 3) 1983년 “국가재산·국가문서 및 국가부채에 대한 국가승계에 관한 비엔나 협약”과 국제관습법 상의 “기득권 존중의 원칙”을 바탕으로 통일 이후 투자가 어떻게 승계되는지 알아보고, 4) 북한의 투자 현황과 국제법상 어떻게 승계할 것인지 예측해보고자 한다.

## II. 한국과 북한의 지위

### 1. 한국의 법적지위

대한민국 정부는 한반도의 ‘유일합법정부(the sole legitimate government)’로서 국제적으로 승인되어 왔고, 국내외로부터 1910년 이전의 대한제국과 동일성 및 계속성을 가지고 있는 국가로서 인정되어 왔다. 한국은 제2차 세계대전 이후 일본으로부터 독립한 신생독립국이 아니라, 오랜 역사를 가지고 있는 국가로서 존재하여 왔으나, 1910년부터 1945년간 일본의 점령하에 있었기 때문에 국가로서 재탄생(rebirth)하게 되었다.<sup>1)</sup>

1945년 미국과 소련간의 합의에 의해 38선을 경계로 남북한이 분단된 후, 미국은 1947년 9월 한국문제를 유엔총회에 상정하여 유엔 감시 하에 전국적인 선거를 실시하고 이에 따라 전체 한국정부의 수립을 촉구하는 결의를 채택하게 하였다. 유엔총회는 1947년 11월 소련 측의 반대에도 불구하고 ‘유엔한국임시위원회(United Nations Temporary Commission on Korea)’를 설립했으며, 동 위원회는 1948년 5월 10일 총선 실시가 가능한 남한 지역에서만 총선을 실시하였고, 이에 따라 1948년 8월 15일에 대한민국정부가 수립되었다. 또한, 1986년 한국정부는 과거 대한제국에 의해 체결된 일부 조약의 한국에 대한 구속력을 ‘확인’ 함으로써 한국이 대한제국의 계속(continuation)임을 분명히 하였다.<sup>2)</sup>

### 2. 북한의 법적지위

한국의 국내법적 관점에서 볼 때, 북한은 ‘불법적 반국가단체(unlawful anti-state organization)’로서 국제법상으로는 ‘반란단체(insurgency)’에 해당하며, 이는 대한민국 헌법 전문 및 헌법 제3조<sup>3)</sup>의 규정에도 잘 드러나

---

1) 이순천, 『조약의 국가승계』 (열린책들, 2012), p. 259 (Philip C. Jessup, *The Birth of Nations* (1974), pp.19~42.)

2) 김대순, 『국제법론 제14판』, 서울: 삼영사, p. 891.

3) 헌법 전문 중: ...조국의 민주개혁과 평화적 통일의 사명에 입각하여 정의·인도와 동포애로써

있다. 남북한 관계는 전쟁 상태를 종료시키는 평화협정이 체결되지 않아 아직도 전시 상태에 있다고 보는 견해가 있으나<sup>4)</sup>, 남북한은 1972년 7월 4일에 ‘남북공동성명’을 발표하고, ‘자주’, ‘평화’, ‘민족대단결’이라는 통일의 3대원칙을 천명한 바 있다. 이는 1953년 휴전에 의해 이루어진 상황을 양 당사자가 분명히 승인한 것으로서, 동 선언 이후 한국은 북한을 ‘정치적 실체’로 인정하였고, 1988년 7월 7일 ‘민족자존과 통일번영을 위한 특별 선언’ 이후에는 북한을 화목하며, 공동 번영해야 할 ‘민족의 공동체’로서 포용하는 통일 정책을 펴고 있다.<sup>5)</sup>

이러한 면모는 우리의 법 체계상 북한은 반국가단체로서의 성격과 함께 교류와 협력의 대상으로서의 성격도 함께 갖고 있는 ‘이중적인 지위’를 갖고 있음을 보여준다. 헌법재판소는 1993.7.29.자 92헌바48결정문을 통해 “헌 단계에 있어서의 북한은 조국의 평화적 통일을 위한 대화와 협력의 동반자임과 동시에 대남적화노선을 고수하면서 우리 자유민주체제의 전복을 획책하고 있는 반국가단체라는 성격을 함께 갖고 있음이 엄연한 현실인 점에 비추어, 헌법 제4조가 천명하는 자유 민주적 기본 질서에 입각한 평화 통일정책을 수립하고, 이를 추진하는 한편 국가의 안전을 위태롭게 하는 반국가활동을 규제하기 위한 법적 장치로써, 전자를 위하여는 「남북교류 협력에 관한 법률」 등의 시행으로써 이에 대처하고 후자를 위하여는 「국가보안법」의 시행으로써 이에 대처하고 있는 것이다.”라고 판시하여, 북한의 이중적인 지위를 확인한 바 있다.

### 3. 북한의 국제법적 지위

국제법적 관점에서 북한은 1948년 정권 수립 당시에는 국제적인 감시 또는 지원없이 소련이라는 점령국에 의해 일방적으로 창설된 것으로 간주된다. 또한, 소련, 동유럽권 등 소수의 국가들만이 승인했다는 점에서, 북한은 1950년 당시 한반도 전체에 유효한 영토주권을 가지고 있던 한국으로

*민족의 단결을 공고히 하고, 헌법 제3조: 대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다.*

4) 김명기, 「국제법상 남북한의 법적 지위」 (화학사, 1980), pp. 105-108.

5) 양영식, 「남북한 통일정책」, 『민주통일론-통일문제』 (통일연수원, 1992), p. 32.

부터 분리되는 과정에 있었던 실체로서, 그 당시까지는 유효한 독립을 달성하지 못한 ‘교전단체(a belligerent power)’ 또는 ‘사실상의 정권(de facto regime)’에 불과했던 것으로 보인다.<sup>6)</sup> 대한민국이 유엔의 후원 하에 수립되어 유일한 합법정부로서 승인되었던 1953년까지는 북한 정권의 수립은 유엔총회 결의 등 관련 협정에 대한 명백한 위반이기 때문에, 남한과 분리되어 별도의 국가로서 형성된 시점은 1953년 7월 휴전협정 체결 시로 간주된다.

1989년 12월, 고르바초프 소련 공산당 서기장이 말타에서 부시 미국 대통령과 정상회담을 갖고 냉전의 종식을 선언한 이후, 한반도의 국제정치적 환경도 급변하였다. 한국은 소련, 중국 및 동유럽 국가들과 외교관계를 정상화했을 뿐만 아니라, 1991년에는 북한과 동시에 유엔에 가입하였다. 유엔가입은 국가로서 여타 유엔회원국에 의해 집단 승인을 의미하는 것은 아니라는 것이 일반적인 견해<sup>7)</sup>이나, 국가만이 유엔에 가입할 수 있으므로 북한의 국제법상 국가로서 실존을 확인한 것으로 볼 수 있다.<sup>8)</sup>

#### 4. 남북한의 가능한 통일방식과 국가승계

##### 1) 국가승계의 정의와 승계형태

1978년 8월 23일에 채택된 “조약에 대한 국가승계에 관한 비엔나 협약<sup>9)</sup>(Vienna Convention on Succession of States in Respect of Treaties)” 제2조 1항(b)와 1983년 4월 8일에 채택된 “국가재산·국가문서 및 국가부채에 대한 국가승계에 관한 비엔나 협약<sup>10)</sup>(Vienna Convention on Succession

6) James Craford, *The Creation of States in International Law*, 2nd ed. (2006), pp. 470-472.

7) 국제기구, 특히 유엔가입은 전체 회원국에 의한 집단적 승인을 의미하는지가 문제된다. 유엔가입은 결국 유엔현장의 공동당사자가 됨을 의미한다. 앞에서 언급한 바와 같이 다자조약의 공동당사자가 된다고 해서 승인이 묵시되지 않는다. 그 결과 유엔가입과 회원국간의 승인은 별개의 문제로 이해되고 있다. 김대순, 『국제법론』, 353쪽

8) 이순천, 263쪽.

9) 1996년 11월 6일 발효하여 2011년 6월 현재 22개국이 체약당사국으로 있다.

10) 1983년 협약은 제50조에서 15번째 비준 혹은 가입 문서가 기탁된 일자로부터 30일째 되는 날에 발효한다고 규정하고 있으며, 아직 미발효 중이다.

of States in Respect of Property, Archives and Debts)” 제2조 1항(a)에서는 국가승계를 “영토의 국제 관계에 대한 책임에 있어 한 국가가 다른 국가를 대체하는 것(replacement of one state by another in the responsibility for the international relations of territory)으로 정의하고 있다.

이는 한 국가의 영토(의 일부 또는 전부)가 타국으로 이전될 때, 당해 영토를 상실하는 국가, 즉 전임국가가 당해 영토와 관련하여 가지고 있던 권리와 의무들(예컨대, 조약·국유재산·국가문서·국가부채·국민의 국적·개인의 권리·국제기구의 회원국 지위·국제위법행위에 대한 국가책임 등)이 어느 범위 내에서 당해 영토를 승계국(successor state)에게로 이전되는가의 문제에 대해 명확히 하기 위한 것이다.

1978년 비엔나 협약은 국가승계 문제가 발생하는 경우에 대해 영토 일부의 이전(succession in respect of part of territory), 신생독립국(newly independent state), 국가통합(합병과 병합)(uniting of states) 그리고 국가분리(separation of a part or parts of a state)의 네 경우에 대해 규정하고 있다. 국가승계의 발생상황에 따라 다소 다른 규칙이 적용되기 때문에, 해당 사안이 어떠한 경우에 속하는지 구분하는 일은 매우 중요하다.

## 2) 통일과 국가승계

통일은 ‘국가들의 통합’의 경우에 해당한다. 1974년 ILC의 26회차 보고서에서 ‘국가들의 통합’이 합병(merger)뿐만 아니라 병합(혹은 흡수)(annexation, absorption)도 포함하는 것으로 설명하고 있다. 합병은 “두 개 이상의 국가가 결합하여 하나의 새로운 국가를 형성하는 것으로서, 종래의 제국가는 소멸하고, 그 대신 하나의 신국가가 성립”하는 것이다. 이에 반해, 병합은 “한 국가가 다른 국가에게 결합되는 것으로서, 피병합국은 병합국에게 흡수되어 소멸하고, 병합국은 종전대로 동일한 국가로서 존속”한다. 국가들의 통합의 예로서, 1898년 미국이 하와이를 병합했던 경우와 1990년 서독이 동독을 병합한 독일통일의 경우<sup>11)</sup>가 있다.

11) 독일 통일에 대해 전형적인 흡수통일(absorption)에 해당한다는 설과, 할양(cession)에 해당한다는 주장이 있다. 본 고에서는 구 동독이 통일과 함께 국제법상 주체로서 소멸

### 3) 남북한의 가능한 통일방식 및 국가승계

남북한은 그동안 여러 가지 통일방안을 상호 제의하여 왔다. 한국은 1970년대의 ‘평화통일 3대 기본원칙’을 발전시켜 1982년에 ‘민족화합 민주통일방안’을 제의하였고, 1989년에는 이를 방법론적으로 더욱 상세하게 집대성하고 체계화한 ‘한민족공동체 통일방안’을 제의하였다. 이어 1994년 ‘한민족공동체 통일방안’을 보완, 발전시키면서, 전반적인 통일 환경의 변화를 반영한 ‘민족공동체 통일방안’을 천명하고, <자주, 평화, 민주>를 통일의 기본원칙으로 제시하였다. 2000년에는 최초로 남북정상회담이 개최되어 6·15선언이 발표되었고, 2007년에는 제2차 정상회담을 개최하였고, ‘남북관계발전 및 평화번영을 위한 선언’이 채택되었다. 2008년 2월 25일 출범한 이명박 정부는 2010년 8월 15일 경축사에서 평화공동체, 경제공동체, 민족 공동체 구축을 통한 3단계 통일방안을 발표하고, 이를 통해 <화해와 협력, 평화공존, 점진적 통일>을 지향하고 있음을 분명히 하였다.<sup>12)</sup>

북한은 이에 대하여 1960년에 ‘남북연방제론’을 제기한 이후 1973년에는 ‘고려연방공화국 단일 국호의 남북연방제론’을 거론하였다. 1980년에는 ‘고려민주연방공화국 창립방안’을 제의하였으며, 1991년에는 ‘고려민주 연방공화국 창립방안’을 남북한 지역정부에 대해 외교·군사권 등을 더 많이 부여하는 ‘느슨한 연방제’로 변경하면서 사실상 잠정적 연방제 실현 방안으로 수정하였다.

이와 같은 양측의 통일방안은 현실적으로 협의 된 바가 없으며, 이는 정치적 분위기에 따른 남북한 관계의 부침, 기본적인 통일관의 차이 등에

---

하였고, 구 서독이 국제법상의 주체로서 존속하며, 구 서독에 조약의 효력을 구 동독 지역으로 확장 적용하고 있는 점을 근거로 흡수통일로 상정하고 논의를 지속하고자 한다. 1978년 “조약에 대한 국가승계에 관한 비엔나 협약” 제31조와 1974년 ILC의 26회차 보고서에 따르면, 흡수통일(혹은 병합)의 경우 원칙적으로 피합병국의 조약들은 소멸하고 병합국의 조약들이 피병합국의 지역에까지 연장 적용되는 “움직이는 조약 경계선의 원칙(moving treaty frontiers rule)”이 성립한다는 견해를 바탕으로 한 것이며, 같은 입장으로서, 동독이 서독의 본기본법체제로 ‘편입(Beitritt)’되었다는 표현을 쓰기도 한다. 신우철, 『체제 전환 ‘과 국가-독일통일·중국개혁의 비교헌법론』 (영남대학교 출판부, 2003), p.18.

12) 이순천, 『글로벌 코리아, 글로벌 외교』 (열린책들, 2010), pp. 113~117.

기인하는 것으로 판단된다. 또한, 북한의 경우 소련 등 동유럽 국가들의 붕괴와 서독에 의한 동독의 흡수통일 이후 한국에 의한 흡수통일의 가능성에 대해 두려워하는 것으로 보인다. 한국의 경우에는 독일의 사례에서 서독의 경제적 부담과 비용이 초래되는 것을 목도한 이후, 북한체제의 갑작스러운 붕괴에 따른 흡수통일보다는 한반도의 안정과 평화보장, 남북 간 교류협력을 거쳐 완전한 통일로 가는 점진적인 통일을 추구하고 있는 것으로 보인다.

양측의 입장을 고려해볼 때, 남북한은 모두 ‘합병’을 통한 통일을 원하는 것으로 보인다. 그러나 북한의 급격한 붕괴에 따라 남한이 북한을 흡수통일할 가능성도 완전히 배제할 수는 없을 것으로 판단된다.

### III. 국제법상 투자의 개념 및 사회주의국가에서의 외국인 투자

#### 1. 외국인 투자의 개념

외국인 투자는 외국인에 의한 직접투자와 간접투자 모두를 합친 개념이라고 할 수 있다. 외국인 직접투자(혹은 해외직접투자)를 정의하려는 시도는 계속 이루어져 왔으나, 학계에서는 아직까지 일치된 정의가 없는 실정이라는 견해<sup>13)</sup>가 있다. 그러나 대체로 해외직접투자(international direct investment)는 국제자본 이동과 기업의 해외진출이라는 두 가지 측면을 가지고 있다. 해외직접투자는 선진국과 선진국 사이, 선진국과 개발도상국 사이, 그리고 개발도상국 사이에도 이루어진다. 해외직접투자는 제조업을 중심으로 이루어져서 수평적 결합의 형태를 띠는 것이 보통이지만, 1차 산업의 확보를 위해 자원산업(resource industry)을 중심으로 이루어지는 수직적 결합의 형태를 보이기도 한다<sup>14)</sup>. 형태를 막론하고, 외국인 직접투자는 국내투자와 마찬가지로 외국인이나 외국인 기업이 이윤창출 및 수익극대화를

13) 전지명, 『사회주의 국가 북한의 외국인 투자제도』 (삼영사, 2011), 21쪽.

14) 김인준 외, 『국제경제론 (제6판)』, (다산출판사, 2008), 511쪽.

추구할 목적으로 국내기업의 소유권 일부 또는 전부를 일정기간 취득해 경영관리에 실질적으로 개입하는 투자행위라고 정의할 수 있다.

해외직접투자를 해외간접투자(즉, 해외증권투자, international portfolio unvestment)의 상대적 개념으로 정의하기도 하는데, 직접투자를 국제자본 이동의 관점에서 설명하고자 하는 것이다. 2차대전 전까지만 해도 식민지 경영에 따른 직접투자를 제외하면, 해외투자의 주류는 간접투자 즉 증권 투자였다. 즉, 외국인기업이 기업경영에 직접 참여하지 않으며 주로 배당금, 이자 및 자본이득을 취득할 목적으로 주식이나 회사채 등 증권을 취득하는 해외투자를 의미한다. 반면 외국인 직접투자는 외국인 기업이 단순히 자본뿐만 아니라 무형의 경영자원인 기술, 상표권, 경영, 특허 또는 마케팅 노하우 등을 가지고 직접 경영에 참여해 이윤을 추구하는 투자행위를 의미한다.

국제법적 측면에서 살펴보면, 국제투자분쟁해결센터(International Centre for the Settlement of Internatinal Disputes:ICSID)<sup>15)</sup>의 설립협정인 1965년 ‘국가와 타방국가 국민간의 투자분쟁의 해결에 관한 협약<sup>15)</sup>(Convention on the Settlement of Investment Disputes between States and Nationals of Other States)’에서는 투자에 대해서 정의를 하지 않고 있으며 예시도 하지 않고 있다. 다만, 투자자는 투자유치국의 투자 관련 법령에서 정한 사항을 수락함으로써 투자분쟁을 ICSID에서 제기하기로 합의할 수 있다. 당사자들이 투자계약을 체결하면서 ICSID에 분쟁을 제기하기로 하는 조항을 둔 경우, 당사자들이 계약에서 정한 거래를 “투자”로 인정하였다고 추정할 수 있다<sup>16)</sup>.

투자유치국이 투자자의 국적국가와 주로 체결하는 대부분의 양자간투자 보호협정(Bilateral Investment Treaty: BIT)은 투자범위에 대해 물권, 지적 재산권, 산업재산권, 광산채굴권 같은 양허사항, 금전적 청구 및 이행권, 회사에 대한 참여 등을 예시조항<sup>17)</sup>에서 규정하고 있다.

---

15) 1967년 3월 23일 조약 제234호로 우리 법에 수용되었다.

16) 법무부, 『ICSID 중재제도 연구』 (법무부, 2006), 38쪽.

17) 법무부, 39쪽.



## 2. 외국인투자보호의 법제기반

국제법상 외국인 투자문제는 국가계약으로 불리는데, 준거법은 국내법(투자기업체본국의 국내법, 계약당사국정부의 국내법 혹은 제3국의 국내법), 국제법 그리고 법의 일반원칙(*general principles of law*)을 생각할 수 있다. 특히, 석유권세션 계약(*oil concession contract*)의 경우, 석유산유국들의 힘이 약하던 1973년 이전까지는 국제법 또는 법의 일반원칙이 준거법으로 삼입되곤 하였다. 그리고 이와 결부된 문제로서, 국가계약의 준거법을 국제법 또는 법의 일반원칙으로 하면 당해 계약은 국내적 차원을 벗어나서 국제화 된다는 견해가 제시됐었다. 즉, 당해 준거법조항에 의해 문제의 국가계약은 준조약(*quasi-treaty*) 내지 국제화된 계약(*internationalized contract*)이 되고, 따라서 그러한 국가계약의 위반은 곧 국가책임을 동반한다는 것이다.

그러나 오늘날 위의 견해보다는 외국인의 대우에 관한 일반원칙에 의해 규율되는 것이 옳다는 견해<sup>18)</sup>가 주로 지지되고 있다. 예컨대, 정부측의 계약위반이 “사인도 할 수 있는 그런 행위(*acta jure gestionis*)의 위반인 경우” 에는 이것 자체는 국가책임<sup>19)</sup>을 야기하지 아니하며, 국가면제<sup>20)</sup>를 원용할 수 없고,<sup>21)</sup> 민사상의 책임이 발생한다. 그러나 국가계약의 위반 또는 파기가 “정부의 권력적 행위(*acta jure imperii*)로서 자의적 혹은 차별적 남용(*arbitrary or discriminator abuse of governmental power*)으로 평가되는

18) 김대순, p. 718.

19) 국가책임(*international legal responsibility*)이란 국가가 국가의 공적, 권력적 행위로서 국제법을 위반한 행위에 대한 책임을 지는 것을 의미한다. UN국제법위원회(ILC)는 2001년 제53차 회기에서 “국제위법행위에 대한 국가 책임에 관한 규정초안” (*draft articles on Responsibility of States for internationally wrongful acts*)를 채택한 바 있다.

20) 국가면제(*state immunity*)란 국가 또는 국가의 재산이 타국재판소의 관할권으로부터 면제됨을 의미하며, 이는 주권평등원칙의 논리적 귀결로서, 이는 흔히 “대등한 자는 대등한 자에 대해 지배권(명령권)을 갖지 못한다.” (*par in parem non habet imperium*)는 격언으로 표현된다. 김대순, p.427.

21) 국가의 상업적 거래, 고용계약, 불법행위(즉, 신체 및 유체재산침해), 재산의 소유·점유 및 사용, 지적·산업재산권, 회사 또는 기타 단체에의 참여, 국가가 소유하거나 운영하는 선박, 상업적 거래에 관한 분쟁에 대한 중재 문제 등과 같은 국가의 비 권력적/주권적 행위에 대해서는 2004년 12월에 UN총회에서 결의 59/38을 통해 채택된 “국가 및 그 재산의 관할권 면제에 관한 UN협약” (*United Nations Convention on Jurisdictional Immunities of States and Their Property*)에서 열거하고 있다.

경우”, 즉 사인 자격으로는 범할 수 없는 그런 성질의 계약위반인 경우에는 국가공권력이 직접 외국인에게 가해행위를 한 것이 된다. 그리고 이 경우에는 전통국제법의 규칙에 따라 원칙적으로 피해자가 가해국의 국내구제 수단을 완료한 후에야 피해자의 본국정부가 외교보호권을 행사할 수 있다. 덧붙여, 국가계약의 위반이 정부의 권력적 행위에 의하여 단행되더라도 그 목적이 수용(내지 국유화)에 있고 동시에 수용의 요건을 충족시키는 한 국가책임이 발생하지 않는다.

### 3. 사회주의 국가에서의 외국인투자<sup>22)</sup>

사회주의국가들이 개방을 한다는 것은 사회주의체제에서 자본주의 세계 시장 체제로 편입되는 것을 의미한다. 1917년 러시아 볼셰비키 혁명(Bolshevik Revolution)으로 성립된 사회주의체제는 자본주의로부터의 이탈을 주창했다. 이들은 사회주의가 자본주의보다 경제적으로 효율적이고 도덕적으로 우월한 체제라고 주장하였고, 이후 미국을 비롯한 자본주의권은 마셜플랜<sup>23)</sup> 등을 통하여 사회주의에 대한 고립과 봉쇄 그리고 고사전략을 구사했다. 그 결과 사회주의 국가들은 체제 내적인 모순과 자본주의권의 봉쇄정책으로 경제난이 심화되어 체제 유지가 어려운 상황에 이르렀다. 그 결과, 사회주의국가들은 자본주의 국가들에 상대적으로 뒤쳐진 경제난관을 타파하기 위해 자본주의 세계 체제로 재편입할 수 밖에 없게 되었다. 대외적으로 미국을 비롯한 서방 국가와 교역, 투자를 포함한 거래를 하게 되는데, 이것이 자본주의 세계 체제의 핵심이다.

1978년의 중국 개혁개방을 시작으로, 1985년 구소련의 페레스트로이카, 1986년 시장경제 원리를 근간으로 하고 있는 베트남의 도이모이(쇄신)정책, 동유럽 사회주의국가들의 개혁개방은 모두 한때 자본주의체제에서 이탈하였다가 사회주의국가에서의 경제적 모순과 자본주의의 고립·봉쇄를

22) 전지명, 『사회주의국가 북한의 외국인 투자제도』, 2011, pp.37-44.

23) 제2차 세계대전 후, 1947년부터 1951년까지 미국이 서유럽 16개 나라에 행한 대외원조 계획이다. 정식 명칭은 유럽부흥계획(European Recovery Program, ERP)이지만, 당시 미국의 국무장관이었던 마셜(G. C. Marshall)이 처음으로 공식 제안하였기에 ‘마셜 플랜’이라고 하며, 사회주의 진영과의 체제 경쟁 맥락에서 기획된 것이다.

견디지 못하고 다시 자본주의 세계 체제로 재편입한 것이다.

1980년대를 기점으로 기존 사회주의 국가들이 추진한 대외개방정책은 점진적인 체제전환을 목표로 하였으며, 시차와 개방정도의 차이가 존재하지만 대체적으로 ‘경제특구’의 형태로 실시되었다. 경제특구는 국가 내의 일정구역을 지정하여 그 구역 내에서 다른 지역과 달리 일정한 경제활동 부문에 대해 예외적인 조치를 허용해 주는 특별 지역을 말하며, 설치목적과 설치국가의 경제상황 및 설치지역의 입지조건 등에 따라 경제특구 유형을 구분할 수 있지만 크게 무역중심형, 생산중심형, 역외금융센터 및 복합형 등의 네가지 유형으로 구분한다. 예외적인 허용조치는 경제특구의 목적과 유형에 따라 다양하나 대체로 규제를 완화해 주거나 관세 및 조세 등을 경감해 주는 형태로 나타난다.

체제전환국들은 취약한 내부 인프라 여건으로 인해 모든 지역에서 외자유치를 추진하기가 사실상 어렵기 때문에 상대적으로 투자유치 여건이 양호한 일부 지역을 대상으로 경제특구를 집중적으로 개발하였다. 체제전환국은 정치·경제적 부작용이 국내 다른 지역으로 전파되는 것을 차단할 수 있는 경제특구에서 보다 유연한 법제도적 인센티브를 실험할 수 있는 점도 있다.

## IV. 국제법상 투자의 국가 승계

### 1. 1983년 비엔나 협약의 검토

투자를 승계하는 문제는 1983년 “국가재산·국가문서 및 국가부채에 대한 국가승계에 관한 비엔나협약(Vienna Convention on Succession of States in Respect of State Property, Archives and Debts)”에 준하여 판단될 수 있을 것이다. 1983년 비엔나협약은 51개 조문과 부속서로 되어 있으며, 크게 6개 부분으로 나뉘어 제1부 일반규정(General provisions), 제2부 국가재산(State property), 제3부 공문서(State archives), 제4부 국가

채무(State debts), 제5부 분쟁해결(Settlement of disputes) 및 제6부 종결조항(Final provisions)으로 구성되어 있다.

### 1) 국가재산

제8조에 따르면, 국가재산(state property)이란 “국가승계 당시의 전임 국가의 국내법에 따르면 당해 전임국가의 소유로 인정되는 재산, 권리 및 이익”을 말한다. 또한, 국제관습법에 의하면 국가재산은 동산·부동산 가릴 것 없이 승계국으로 이전(양도)되는 것이 원칙이다. 그러나 전임국가의 영토 내에 있던 ‘제3국’의 국가재산은 국가승계의 영향을 받지 않는다<sup>24)</sup>. 관련 국가들이 달리 합의하거나 혹은 적절한 국제기구가 달리 결정하지 않는 한, 전임국가의 국가재산은 ‘보상없이(without compensation)’ 승계국으로 이전되며,<sup>25)</sup> 전임국가의 국가재산은 ‘국가승계가 이루어진 일자부로’ 승계국으로 이전된다<sup>26)</sup>.

#### 가. 영토 일부의 이전(transfer of part of the territor of a state)

할양, 시효 등의 사유로 한 국가의 영토의 일부가 타국가로 이전되는 경우, 전임국가로부터 승계국에로의 국가재산의 이전은 상호간의 합의에 의하여 해결한다. 그러한 합의가 없으면, 이전된 영토 내에 위치하고 있는 전임국가의 국유부동산(immovable state property)과 ‘이전된 영토에 대한 전임국가의 활동과 관련된’ (connected with the activity of the predecessor state in respect of the territory to which the succession of states related) 전임국가의 국유재산<sup>27)</sup>은 승계국으로 이전된다.

#### 나. 신생독립국

승계가 발생하는 영토(즉, 식민지) 안에 위치하고 있던 전임국가의 국유 부동산은 신생독립국에게로 이전된다.<sup>28)</sup> 승계영토 밖에 위치한 것으로서,

---

24) 협약 제12조.

25) 협약 제11조.

26) 협약 제10조.

27) 예컨대, 통화(currency) 또는 국가공공자금(state public funds). Shaw, p.613.

28) 협약 제15조 1항 (a).

식민지가 되기 이전에는 그 영토에 속했었으나 식민지기간 중에 전임 국가의 국유재산으로 된 부동산은 신생독립국에게로 이전된다.<sup>29)</sup> 그 밖에 역시 승계영토 밖에 위치한 것으로서, 그 창설에 식민지영토가 기여한 바 있는 전임국가의 부동산은 식민지영토가 기여한 바에 비례하여 신생독립국에게로 이전된다.<sup>30)</sup>

승계영토(즉, 식민지)에 대한 전임국가의 활동과 관련한 국유동산은 신생독립국에게로 이전된다<sup>31)</sup>. 원래 승계영토에 속했던 것으로서, 식민지기간 중 전임국가의 국유재산이 된 동산은 신생독립국에게로 이전된다.<sup>32)</sup> 그 밖에 그 창설에 식민지 영토가 기여한 바 있는 전임국가의 국유동산은 식민지 영토가 기여한 바에 비례하여 신생독립국에게로 이전된다.<sup>33)</sup>

#### 다. 국가들의 통합

둘 이상의 국가가 통합하여 한 개의 승계국을 형성할 때, 전임국가들의 국유재산은 동산·부동산 가릴 것 없이 승계국에게로 이전된다.<sup>34)</sup>

#### 라. 국가의 분리: 분리독립

한 국가의 영토의 한 부분 또는 부분들이 그 국가로부터 분리되어 하나의 신국가를 형성하는 경우, 전임국가와 신국가간에 달리 합의가 없으면, 분리된 영토 내에 위치한 국유부동산은 신국가에게로 이전되며, 또한 승계영토에 대한 전임국가의 활동과 관련한 국유동산도 신국가에게로 승계된다. 그 밖의 동산은 형평한 비율로 신국가에게로 이전된다.<sup>35)</sup>

#### 마. 국가의 분열

한 국가가 분열하여 소멸하고 그 대신 전임국가의 부분들이 둘 이상의

29) 협약 제15조 1항 (b).

30) 협약 제15조 1항 (c).

31) 협약 제15조 1항 (d).

32) 협약 제15조 1항 (e).

33) 협약 제15조 1항 (f).

34) 협약 제16조.

35) 협약 제17조.

신 국가를 형성하는 경우, 관련 신국가들간에 달리 합의가 없으면 다음의 규칙이 적용된다. 첫째, 전임국가의 국유부동산은 그 소재지 신국가에게로 이전된다. 둘째, 전임국가의 영토 밖에 위치한 국유부동산은 형평한 비율로 신국가들에게로 이전된다. 셋째, 특정영토 부분에 대한 전임국가의 활동과 관련한 전임국가의 국유동산은 당해 영토를 승계한 신국가에게로 이전된다.<sup>36)</sup>

## 2) 국가문서

국가문서(state archives)는 협약 제20조에 따르면, “국가승계시 전임 국가의 국내법에 따르면 그 국가에 속했고 그리고 그 목적에 관계없이 전임국가가 직접 또는 그 통제 하에 보존했던 문서로서, 전임국가가 그 직무를 수행함에 있어 작성하였거나 수령한, 일자와 종류를 불문한 모든 문서”를 말한다. 관련 국가들이 달리 합의하거나 혹은 적절한 국제기구가 달리 결정하지 않는 한, 국가문서는 승계시에 ‘보상없이’ 이전되며,<sup>37)</sup> 전임국가의 국가문서는 ‘국가승계가 이루어진 일자부로’ 승계국으로 이전된다.<sup>38)</sup> 다만, 제3국이 승계영토 내에 소유하고 있는 국가문서는 국가 승계의 영향을 받지 않는다.<sup>39)</sup>

## 3) 국가부채

협약 제33조에 의하면 국가부채(state debt)란 “전임국가가 국제법에 따라 타국가, 국제기구 또는 기타 국제법의 주체에 대해서 지고 있는 일체의 재정적 의무”를 의미한다.

### 가. 영토일부의 이전

한 국가의 영토의 일부가 타국가에게로 이전되는 경우, 전임국가의 국가부채가 승계국에게로 이전되는가의 문제는 그들간의 합의에 의하여 해결되어야 한다. 그러나 달리 합의가 없으면, 전임국가의 국가부채는

---

36) 협약 제18조.

37) 협약 제23조.

38) 협약 제22조.

39) 협약 제24조.

형평한 비율로, 특히 그 국가부채와 관련하여 승계국에게로 이전되는 재산·권리·이익을 고려하여, 승계국에게로 이전된다.<sup>40)</sup>

#### 나. 신생독립국

‘식민지영토에서의 전임국가의 활동과 관련있는 국가부채’와 ‘신생 독립국에게로 이전되는 재산·권리·이익’ 사이의 관련성(link)을 고려하여 그들간의 합의에서 달리 규정하지 않는 한 전임국가의 어떤 국가부채도 신생독립국에게 이전되지 않는다.<sup>41)</sup>

#### 다. 국가들의 통합

둘 이상의 국가가 통합하여 한 개의 승계국을 형성하는 경우, 전임국가들의 국가부채는 승계국에게로 이전된다.<sup>42)</sup>

#### 라. 국가의 분리

한 국가의 영토의 한 부분 또는 부분들이 그 국가로부터 분리하여 하나의 국가를 형성하는 경우, 전임국가와 신국가간에 달리 합의가 없으면, 전임 국가의 국가부채는 형평한 비율로, 특히 그 국가부채와 관련하여 신국가에게로 이전되는 재산·권리·이익을 고려하여, 신국가에게로 이전된다.<sup>43)</sup> 한 국가의 영토의 일부가 그 국가로부터 분리하여 타국가와 통합하는 경우에도 이 규칙이 적용된다.<sup>44)</sup>

#### 마. 분열

한 국가가 분열하여 소멸하고 그 대신 전임국가의 영토의 부분들이 둘 이상의 신국가를 형성하는 경우, 신국가들간에 달리 합의가 없으면, 국가의 분리와 동일한 규칙이 적용된다.<sup>45)</sup>

40) 협약 제37조.

41) 협약 제38조.

42) 협약 제39조.

43) 협약 제40조 1항.

44) 협약 제40조 2항.

45) 협약 제41조.

## 2. 통일 이후 투자 승계 문제에 대한 국제법적 검토

앞서 살펴본 바와 같이, 양자간투자보호협정(Bilateral Investment Treaty: BIT)은 투자범위에 대해 물건, 지적재산권, 산업재산권, 광산채굴권 같은 양허사항, 금전적 청구 및 이행권, 회사에 대한 참여 등을 예시하고 있는 바, 1983년 비엔나 협약을 이러한 투자형태에 모두 적용이 가능한가가 문제가 된다.

1983년 비엔나 협약은 제33조에서 “국가부채”의 승계문제를 규정하고 있는 바, “전임국가에 국제법에 따라 타국가, 국제기구 또는 기타 국제법의 주체에 대해서 지고 있는 일체의 재정적 의무”는 국가가 통합하는 경우, 승계국으로 이전된다고 규정하고 있다. 그러나 이 규정은 상기 투자행위 중 국가 간 차관과 같은 금전적 청구 및 이행권에 대해서만 적용 가능할 것으로 판단되며, 실행에 있어서는 우선적으로 채권자 국가와의 협의에 의하여 해결하는 것이 원칙<sup>46)</sup>이며, 동조는 이러한 채권자 국가와의 협의를 위한 가이드 라인을 제공하고 있는 것이라고 볼 수 있다.

1983년 비엔나 협약은 기타 양허권에 대해서는 침묵하고 있는 바, 이는 1983년 협약 작성과정에서 견해의 대립이 심한 양허권과 관련있는 기득권 문제에 대해 위원회의 작업을 지연시킨다는 것을 이유로 법전화 작업에서 제외시켰기 때문이다. 당시 특별보고자였던 M. Bedjaoui는 경제적 재무적 사항에 관한 국가승계의 문제를 공적재산, 공적채무, 정부계약, 양허권의 문제가 포함되는 것으로서 “기득권의 문제”라고 보았으며, 법전화의 작업에서 제외될 만큼 학설에 있어서 이론적 대립이 있어 왔고, 또한 국제판례나 관행에서 자주 문제가 되어 온 부분이다.

그러나 국제관습법<sup>47)</sup>에 따르면, 선행국에 의하여 부여된 양허권은

46) 유욱 외, 「통일시 북한의 대외관계 승계문제에 대한 연구」, (통일부 정책연구용역 보고서, 2011), p.103.

47) 국제사법재판소(International Court of Justice)규정 제38조 1항은 “재판소에 부탁되어 오는 분쟁을 국제법에 따라 재판하는 것을 임무로 하며, 다음 사항을 적용한다. (a) 분쟁국가들에 의하여 명시적으로 승인된 규칙을 수립하고 있는 일반 또는 특별 국제조약, (b) 법으로 수락된 일반관행의 증거로서의 국제관습, (c) 문명국들에 의하여 승인된 법의 일반원칙, (d) 제59조의 규정을 조건으로, 법규 결정을 위한 보조수단으로서,



“기득권 존중의 원칙”(the principle of respect for vested right)으로 승계국에 의하여 존중되어야 한다. 즉, 주권의 변경은 그 자체로서 선행국의 법질서 하에서 유효하게 취득된 권리(특히 재산권)를 소멸하게 하는 것이 아니라는 것을 의미하는 것이다. 상설국제사법법원(Permanent Court of International Justice)은 “폴란드의 상부실레지아의 독일 특정 권리에 대한 판례”(Case concerning German interests in Polish Upper Silesia)에서 “기득권 존중의 원칙은 일반적으로 인정되는 국제법의 일부를 구성한다.” 고 판시한 바 있다. 또한, “Tinoco사건<sup>48)</sup>”에서도 이러한 태도가 나타난다. 1917년 코스타리카에서 무력으로 정부를 축출한 다음 선거를 통하여 집권한 Tinoco가 2년의 집권기간 중 영국회사들에게 양허권을 부여하였으나, 실각한 이후 코스타리카 정부의 무효 주장에 중재재판은 Tinoco는 해당 기간 동안 코스타리카의 실질적인 통치자였으므로, 그의 행동은 다음 정부에 대해 구속력이 있다고 판시하였으며, 이는 “기득권 존중의 원칙”의 태도를 받아들인 것으로 판단된다.

그러나 이와 같이 국제법 원칙상 승계국이 외국인의 기득권을 존중할 의무가 있다고 하더라도, 그러한 의무의 내용이 위와 같은 권리를 개폐할 국가의 주권적 입법권을 부정하는 것이 아니라는 견해<sup>49)</sup>도 있다. 즉, 국가는 국제법이 규정하는 조건에 따라 외국인의 기득권을 수용<sup>50)</sup>하거나 국유화할 권리를 가지며, 승계국은 국가로서 당연히 그러한 권리를 행사할 수 있다. 다만, 수용이나 국유화를 하는 경우 공공목적의 원칙, 비차별의 원칙, 보상의 원칙과 같은 국제법상 요구되는 조건에 의거해야할 것이다. 1978년 비엔나 협약 제13조도 “이 조약의 어떠한 규정도 부와 천연자원에 관한 인민과 국가의 항구적 주권을 인정하는 국제법원칙에 저촉될 수 없다(Nothing in the present Convention shall affect the principles of international law

사법부의 경정 그리고 여러 국가의 가장 우수한 학자들의 가르침.”을 규정하여 국제법의 연원을 밝히고 있다.

48) 김대순, p.357.

49) 유욱 외, p.113.

50) 수용이란 재산의 강제적 취득 뿐만 아니라, 이에 이르지 아니하는 “사용, 수익, 처분의 부당한 방해”를 포함하기도 하며, 국가경제정책을 이행하기 위한 일반적·비인격적 성격의 수용은 국유화라고 부르기도 한다. 김대순, p.711.

affirming the permanent sovereignty of every people and every State over its natural wealth and resources).” 고 규정하여 주권에 따른 기득권의 제한을 인정하고 있는 측면도 있다.

## V. 북한의 외국인 투자 현황 검토

### 1. 북한의 외국인 투자에 대한 법제 기반

#### 1) 헌법적 근거

북한은 1992년과 1998년 두 차례에 걸친 헌법개정을 통하여 김정일시대를 위한 권력구조의 개편과 함께 경제관련 조항의 일부분을 개정하였다. 북한 헌법상 경제조항의 개정은 심화되고 있는 북한의 경제난의 극복과 관련하여 중요한 의미를 포함하고 있다.

먼저 1992년 헌법은 경제조항(제19조~제38조)에서 북한의 경제난 타개라는 현실을 반영하고 경제질서의 주요 부분에 대한 변화를 시도하는 조항을 신설하였다. 그 가운데 북한 내 외국인의 합법적 권익 보장(제16조<sup>51)</sup>), 외국 법인 또는 개인들과의 기업합영과 합작 장려조항(제37조<sup>52)</sup>)을 신설한 것은 북한의 대외경제 개방정책의 법적 근거를 마련한 것이었다. 이를 계기로 북한은 중국식의 경제개방정책을 모방하여 법적·제도적 여건개선을 통한 선진자본과 기술을 도입하여 경제난을 극복하려는 정책을 시도하였다.

1998년 헌법에서는 경제질서에서 1992년 헌법에서 보다 많은 변화를 보이고 있는데, 소유구조의 조정과 개인소유의 범위 확대, 경제의 자율성 확대, 대외경제개방의 확대 등과 관련한 진일보한 내용을 담고 있다. 이 가운데 북한의 대외경제개방과 관련한 개정내용으로 제37조에서 ‘특수

---

51) “자기령역안에 있는 다른 나라 사람의 합법적 권리와 리익을 보장한다.”

52) “국가는 우리나라 기관, 기업소, 단체와 다른 나라 법인 또는 개인들과의 기업 합영과 합작을 장려한다.”

경제지대'에서의 다양한 기업창설·운영의 장려를 추가하고 있음을 들 수 있다. 특수경제지대는 라진·선봉 이외의 자유경제무역지대의 확대 및 개성공업지구와 금강산관광지구의 지정을 통해 실현되었다. 북한은 그러한 제한된 지역 내에서의 자유로운 경제활동을 보장함으로써 외국 및 남한의 투자를 적극 유치하여 북한 경제의 활로를 찾으려고 하였다. 이에 따라 북한은 경제특구방식을 통한 경제발전을 추구하고 있다<sup>53)</sup>.

## 2) 외국인투자법제 및 대외경제법제 정비

북한법제의 변화는, 특히 외국인투자법제 및 대외경제관련법제의 정비 내용과 방향은 남북한 간의 경제교류협력의 확대와 관련하여 주목되었다. 북한에서 외국인투자법제의 성패에 불구하고 북한이 이들 법제의 정비작업을 추진하고 있다는 점에서 북한이 대외경제개방정책을 보완하면서 지속적으로 추진하겠다는 의지를 엿볼 수 있다. 더욱이 남한과의 경제협력의 질과 폭에 있어서도 보다 확대하고 좀 더 체계화를 도모하려는 자세를 보이고 있다. 이는 남한의 투자에 대한 권리주체의 명확성과 투자보호에 대한 투명성을 확보함으로써 종래 법령에 비하여 남한투자 및 권익보호를 강화한 것으로 바람직한 법제개선이라 할 수 있다.

사회주의계획경제체제 하의 민족자립경제원칙에 입각한 북한경제는 사회주의권의 몰락의 여파로 침체국면에 빠지고 말았으며, 경제난 타개는 정권안정과도 직결될 만큼 시급한 문제로 대두되었다. 이에 북한은 '두만강지역개발계획'을 추진하고, 1991년 12월 28일 정무원 결정(제74호)으로 나진·선봉·칭진항을 '자유무역항'으로 지정하여 대외경제 개방정책을 추진함으로써 경제난타개를 위한 정책을 본격적으로 추진하였다.

라진-선봉지역의 개발에 이어 외국인투자법제 또한 제정하였다. 1992년 헌법의 외국인의 합법적 권익보장과 외국과의 합영·합작의 장려를 위한 규정(제16조, 제37조)에 근거하여 북한은 외국인투자를 위한 기본법으로 '외국인투자법'을 비롯한 '외국인기업법', '합작법' 등을 제정하였다.

53) 박정원, 「북한 외국인투자법제의 현황과 과제-개정 라진-선봉경제무역지대법(2010)을 중심으로-」, 2010, p.473.

1993년에 들어와서는 외국인투자관련법의 정비를 가속화하였다. 즉, 외국 투자기업 및 외국인세금법·외화관리법·자유경제무역지대법 등의 제정(1993.1.31.), 지하자원법(1993.4.8.) 및 토지임대법의 제정(1993.10.27.), 외국인 투자은행법(1993.11.24.), 자유경제무역지대 외국인 출입규정(1993.11.29.), 외국인투자기업 노동규정(1993.12.30.) 등을 제정하였다.

이어 1994년에는 합영법 전문 개정(1994.1.20.), 자유무역지대 외국기업 상주대표사무소 규정, 외국인투자기업 및 외국인세금법 시행규정 등의 제정(1994.2.21.), 외국인기업법 시행규정(1994.4.28.) 및 자유무역항규정의 제정(1994.5.25.) 등을 통해 여러 대외경제개방 및 외자유치법률을 마련하였다. 이들 법령의 제정과 함께 관련 하위규정들을 제정하여 외국인투자법제의 체계화를 도모하였다.

이후 북한은 외국인투자 및 대외경제법제에 대하여 그 후속법규의 마련 및 기존법규의 개정작업을 통해 법제정비작업을 지속적으로 추진하고 있다. 이러한 법제정비는 남북관계의 진전에 따라 남북한의 경제교류 및 협력 분야에도 영향을 미쳤으며 남북경협을 기반을 확충하는 토대가 되었다. 이 과정에서 북한은 1999년 일부지만 주요한 외국인투자관련 법규를 개정하였다. 그 내용을 보면, 최고인민회의 상임위원회 정령(1999.2.26.)으로 외국인투자법, 자유경제무역지대법, 외국인기업법, 합작법, 합영법, 외국투자기업 및 외국인세금법, 외화관리법, 외국투자은행법, 토지임대법 등 9개의 법률을 개정하고, 이후 같은 해 5월까지 내각 결정으로 외국인투자기업 노동규정 등 5개의 규정을 개정하였다.

이러한 외국인투자법제와 대외경제법제는 2000년 들어서 그 동안의 시행착오와 현장에서의 요구를 반영하여 다시 정비되고 있다.

〈북한의 외국인 투자 관계법〉

법률명	제정 및 개정	주요내용
합영법	1984 채택 (1994, 1999, 2001, 2004 수정)	15조: 등록 자본은 총 투자액의 30~70%(2001)에서 20%(2004)로 변경됨. 24조: 관세는 경영에 필요한 물자 통관 시 면세
합작법	1992 채택(1999 수정) 2004(수정, 보완)	7조: 기업창설신청 및 심의는 50일에서 15일로 단축됨.
대외경제관계법	1995 채택 (1999 수정)	42조: 분쟁해결은 당사자들의 합의에 따라, 제3국의 중재기관에 제기도 가능함.
대외경제중재법	1999 채택 (2008 수정)	11조: 국제법과 국제관례 존중, 타 국가들과 협조 교류 를 발전시킴.
외국인 투자법	1992 채택 (1999, 2004 수정, 2007 개정)	3조: 외국인 기업의 창설이 기존법에서 나선지역에 한정, 개정문에서 북한당국이 지정한 지역에 창설 가능한 것으로 변경됨.
외국인 투자기업 및 외국인 세금 법	1993 채택 (1999, 2002 수정)	43조~48조 영업세가 신설됨 그러나 나선 지역기업 영업세는 50% 감면됨.
외국인 투자기업 등록법	2006 채택	9조(주소등록) 해당 주소지의 도(직할시) 인민위원회에 신고

\* 자료: 장명봉 편저, 『최신 북한법령집』, 북한법연구회, 2006.  
장명봉 편, 『조선민주주의 인민공화국 법규집』, 법률출판사, 2011.

〈북한의 특구 관련 법령〉

법령 명	제정 및 개정	시행규정
자유경제무역지대 법	1993. 1.31 채택	외국인 출입규정(1993) 등 23개 시행규정 입법
나선 경제무역지대 법	1993. 1.31 채택 (1999, 2002 수정보충) 2001 개정, 2005.4.29. 수정보충, 2007 개정, 2010. 1.27 개정	중계무역규정(2000) 등 10개 시행규정 입법
금강산 관광지구법	2002.11.13. 채택 2003.4.24. 수정보충	개발규정(2003)등 10개 시행규정 입법
개성 공업지구법	2002.11.20. 채택 2003.4.24.수정보충	개발규정(2003) 등 16개 시행규정 입법
북남경제협력법	2005.7.6. 채택	

\* 자료: 장명봉 편저, 『최신 북한법령집』, 북한법연구회, 2006.

### 3) 북한-중국 간의 투자보호협정

북한이 외국의 투자를 유치하기 위해서 체결하고 있는 투자보호협정을 살펴보는 것은 통일한국이 국제법상 과연 어떠한 조건 하에서 북한에 투자되어 있는 외국인의 권리들을 수용하거나 국유화할 수 있을 것인가의 문제를 검토하기 위하여 필수적이다. 특히, 중국은 북한에 대한 제1의 무역상대국<sup>54)</sup>이자 투자국이므로, 중국과의 투자보호협정을 살펴보는 것은 상당히 중요하다.

북한과 중국은 투자자를 보호하기 위하여 2005. 3. 22. “투자 장려 및 혜택에 관한 협정(이하 조중투자보호협정)”을 체결하였다. 이는 중국의 북한에 대한 투자를 보호하기 위한 법률적 장치라고 평가된다. 위 조중투자보호협정은 유엔무역개발회의(United Nations Conference on Trade and Development)의 홈페이지 그 영문본이 등록되어 있다(조중투자보호협정 제14조 제4항에 따르면 위 조약은 중문본, 국문본, 영문본에 따라 체결되었으며, 해석상 불일치가 있는 경우 영문본에 의하도록 하고 있다).

동 협약 제1조는 “투자”를 정의하면서, “어느 한쪽 계약당사자의 투자자가 다른 쪽 계약당사자의 법령에 따라 다른 쪽 계약당사자의 영역 안에서 투자하는 데 사용한 모든 종류의 자산을 말하며, 가. 동산·부동산 및 저당권·질권 등 기타 물질적 재산권, 나. 지분·주식·회사채 또는 그 밖의 형태의 회사에의 참여, 다. 금전청구권이나 투자와 관련하여 경제적 가치가 있는 이행청구권, 라. 저작권·상표권·특허권·의장·기술공정·노하우·영업비밀·상호권을 포함하는 지적재산권과 영업신용, 마. 천연자원의 탐사·추출·개간 또는 개발을 위한 권리를 포함하여 법률 또는 계약에 의하여 부여되는 모든 권리 및 법률에 따른 면허와 허가, 투자된 자산 형태의 어떠한 변경도 그 자산의 투자로서의 성격에 영향을 미치지

54) 2011년도 북한의 무역 총액은 전년대비 32% 증가한 66억 6,960만 달러이며, 북한의 대외무역에서 가장 높은 비중을 차지했던 국가는 중국으로 규모가 84.4%에 이른다. 또한, 2011년 중국의 북한에 대한 투자액은 2억4천만 달러로 북한의 대중국 의존도는 더욱 심화되고 있다. 정형곤 외, 「2011년도 북한의 대외경제 실적분석과 2012년도 전망」, 『KIEP지역경제포커스』 (대외경제정책연구소, 2012). 윤병수, 「최근 북·중 경제협력 동향과 전망」, 『하나 북한정보시리즈』 (하나금융경영연구소, 2012).

아니한다.” 라고 상세화하고 있다. 이는 투자유치국이 투자자의 국적국가와 주로 체결하는 대부분의 양자간투자보호협정(Bilateral Investment Treaty: BIT)이 투자범위에 대해 물권, 지적재산권, 산업재산권, 광산채굴권 같은 양허사항, 금전적 청구 및 이행권, 회사에 대한 참여 등을 예시조항<sup>55)</sup>에서 규정하고 있는 것과 크게 다르지 않다.

또한, 중국인(개인 또는 법인) 투자자가 북한에 행한 투자는 항상 공정하고 공평한 대우를 받으며, 완전하고 지속적인 보호와 안전을 향유한다(제2조 제2항). 나아가, 조중투자보호협정은 내국민대우(제3조 제2항) 조항을 두어 북한이 중국 투자자에 대하여 국내 투자자의 투자 및 투자 관련 활동에 부여하는 대우보다 불리하지 않은 대우를 부여할 것을 규정하고 있으며, 최혜국대우(제3조 제3항)도 함께 규정하여 중국 투자자의 투자 및 투자 관련 활동에 대하여 제3국의 투자자에게 부여하는 대우보다 불리한 대우를 하지 아니하도록 하고 있다.

뿐만 아니라, 위 조약 제4조 제1항은 투자의 수용·국유화 또는 이에 상당하는 조치를 수용으로 규정하면서, 원칙적으로는 수용을 금지하되 ① 공공이익을 위하여 ② 국내법 및 국제표준에 따른 적법절차에 의하여 ③ 비차별적으로 ④ 보상이 이루어지는 경우에 한하여 수용을 할 수 있도록 정하고 있다. 만약 이러한 조약을 위반할 경우에는 중국 정부 또는 중국 투자자는 북한을 상대로 국제 중재를 신청할 수 있다(제8조, 제9조). 이상의 내국민 대우, 최혜국 대우, 수용 금지 조항 및 국제중재를 통한 분쟁 해결은 양자간투자보호협정에 있어서는 매우 일반적인 것이다.

또한, 한국과 중국은 2007. 9. 8. “대한민국 정부와 중화인민공화국 정부 간의 투자의 증진 및 보호에 관한 협정(이하 한중투자보호협정)을 체결 하였는데, 투자자 보호 수준에 있어서 조중투자보호협정과 비교해보면, 투자자보호에 관한 규정 중 상당 부분이 한중투자보호협정에서 이에 상응한다. 즉, 한중투자보호협정 제2조 제2항은 조중투자보호협정 제2조 제2항과 유사하게 “각 계약당사자의 투자자가 행한 투자는 다른 쪽 계약당사자의 영역 안에서 항상 공정하고 공평한 대우를 받으며, 완전하고 지속적인 보호와

55) 법무부, 39쪽.

안전을 향유한다.” 고 규정하고 있다. 그리고 한중투자보호협정 제3조 제1항은 내국민 대우 의무를 부여하고 있고, 제3조 제2항은 최혜국 대우 의무를 규정하고 있으며, 제4조 제1항은 수용에 대해 규정하고 있는 바, 이는 조중 투자보호협정 제4조에 규정된 내용과 거의 흡사하다.

다만, 한중투자보호협정과 조중투자보호협정은 투자자와 계약당사자 간의 분쟁 해결 방법에 있어 약간의 차이를 두고 있다. 한중투자보호협정은 투자자 분쟁에 있어 1965. 3.18. 국가와 타방국가 국민 간의 투자 분쟁의 해결에 관한 워싱턴 협약(이하 워싱턴 협약)에 의하여 설립된 국제투자분쟁해결 본부(ICSID)에 의한 투자자 중재에 의하여 이를 해결할 수 있도록 규정하고 있음에 비하여, 조중투자보호협정은 이를 허용하지 않고 있다. 이는 북한이 워싱턴 협약의 당사국이 아니라는 점에 기인한다. 이상의 점에 비추어 볼 때, 조중투자보호협정은 투자자 보호 수준에 있어서 한국과 중국 간에 체결한 투자보호협정에 상응하는 수준이라고 평가할 수 있다.

## 2. 외국인의 대북 투자 현황<sup>56)</sup>

북한에서 외국인 기업은 주식회사형태의 조선-쏘련해운주식회사(1948.12), 유한책임 회사형태의 조선뿔스까공동해운회사(1967.2) 등에 그 시원을 두고 있으나, 민간기업의 대북진출은 합영법 제정(1984.9.4.) 이후에 이루어졌다. 그러나 1984년 합영법체제는 투자법제의 미비와 개혁 없는 제한적 개방으로 외국인기업의 투자유치는 애초부터 불가능하였다. 기대를 모았던 프랑스 베르나르사와의 양각도호텔 합영사업(1985)이 무산되자, 북한은 외자 유치선을 일본 조총련자본으로 전환하였다.

북한에 대한 외국인 기업들의 관심은 1990년대 초반 국제연합개발계획(United Nations Development Programs: UNDP)의 두만강개발프로그램(Tumen River Area Development Program: TRADP)으로 시작되었다. 북한의 나진, 중국의 훈춘, 러시아의 포시에트를 연결하는 약1,000km<sup>2</sup> 지역인 소삼각(Tumen River Economic Zone: TREZ)의 공동개발방식이 논의되면서 서방

---

56) 전지명, pp.247~268.



기업들에게는 새로운 홍콩의 등장 가능성, 중국 길림성에게는 북한 및 러시아 항만에 대한 접근, 즉 출해권의 확보 가능성이 제기되었다.

다른 하나는 북한의 태도 변화였다. 중국식 경제특구제도를 도입, 나진·선봉지대를 자유경제무역지대로 지정(1991.12.28.)한 것이 바로 그것이었다. 50년 토지이용권이 명시된 외국인투자법(1992.10.5.)과 외국인 투자 관련 후속법 규정의 마련은 당시로서는 획기적이었을 뿐만 아니라, 1994년 10월 북미 간의 제네바합의로 핵문제에 대한 돌파구가 마련된 것도 긍정적 요소였다. 주한유럽연합집행위원회(EC) 상공회의소의 나진선봉국제세미나(1994.10.11.) 이후, GM, MCI, US워싱턴 은행, 스탠튼 그룹 등 11개 기업으로 구성된 미국대표단의 나진선봉시찰(1995.2.14.)을 시작으로 영국, 독일, 스위스, 네덜란드, 싱가포르, 홍콩 등의 방북이 잇따랐다. 하지만 나진선봉 경제특구의 건설은 북한의 기대대로 진행되지 않았다. 무엇보다도 경제특구의 국제경쟁력이 문제였다. 열악한 인프라시설과 특구운영경험의 미숙, 그리고 경직된 투자유치제도 등이 걸림돌이었다.

두만강개발프로그램(TRADP)의 개발방식의 중점이 공동개발에서 독자 개발로 전환된 것도 부정적 요소였다. 그러나 북한의 경제특구개발전략에 결정적 영향을 미친 것은 1997년에 발생한 동아시아 금융위기였다. 한국, 중국, 태국, 인도네시아 등 동아시아국가들이 외자 유치에 나서서 상황 속에서 페레그린-대성개발은행의 모회사인 페레그린투자(주)의 파산(1998)과 ING동북아시아은행의 철수결정(1999.5)은 나진선봉 경제특구의 국제투자 환경을 크게 악화시켰다.

그러나 북한에 대한 외국인 투자가의 관심이 다시 제고된 것은 2002년 7월 북한의 7.1 경제관리 개선조치 및 후속조치였다. 그것은 부분개혁에 바탕을 둔 개방의 확대로 ① 물가 및 환율조정, 종합시장의 허용 등 시장 경제의 제한적 수용, ② 북한식 홍콩인 신의주 특별 행정구 창설(2002.9), ③ 남북경제협력의 공식화·제도화를 통한 금강산, 개성 등 경제특구의 추가건설이 골자였다. 그런데 두 가지 악재가 등장하였는데, 이는 북한 핵문제의 재발(2002.10)로 인한 미국의 대북 경제제재조치의 강화와 중국의 반대로 인한 신의주특구건설의 중단(2004.8)이다. 이에 대한, 외국인 투자

들의 반응은 국적에 따라 상이한 태도를 보여 주었으며, EU기업들은 선별적 관심을 보이고 있으며, 중국기업들은 적극적으로 진출하고 있어, 북한의 중국에 대한 의존도는 급격히 증가하고 있다.

### 1) 중국에 의한 투자<sup>57)</sup>

북한과 중국의 경제관계는 2002년 7·1 경제관리 개선 조치를 전후로 하여 과거와 확연히 다른 변화의 양상을 보여주었다. 2001년 1월 상해를 방문한 김정일 국방위원장의 ‘천지개벽’ 발언이 도화선이 되었고, 이후 중국의 대북투자는 2003년부터 새로운 궤적을 그리기 시작하였다. 2000년대 중반 이후 중국은 창지투, 나선지대, 단동 및 황금평 지대 개발을 연계하여 북한의 주요 투자국이 되었으며, 북·중간 경제협력은 정부가 중심이 되어 추진하고 있다. 중국의 대북 투자는 자원개발 및 사회기반시설 중심으로 이루어지고 있으며, 중국의 시장경제 편입을 계기로 일반적 지원체제에서 상호 이익을 공유하는 형태로 전환<sup>58)</sup>되었다. 또한, 중국의 대북 투자는 경공업 중심에서 중화학공업으로 확대되고 있는 바, 2010년 12월 북한의 조선합영투자위원회는 중국 국영기업인 상지관군투자유한공사와 20억 달러 규모의 투자계약을 체결하였다. 이 계약을 통해, 양국은 라선지대에 경공업 지대 건설 뿐만 아니라 원유화학·야금·건재 등을 중심으로 한 원자재 공업단지, 조선업·자동차를 주생산하는 중장비 공업단지, IT산업기지 조성 계획도 마련하게 되었다.

그러나 2012년 8월 최근 장성택 북한 국방위원회 부위원장은 중국을 방문해 나선지구 및 황금평, 위화도 활성화를 포함한 경제협력 확대 추진을 통해 북중간 경제협력을 활성화하려고 하고 있다. 북중 경협사업을 담당하는 합영투자위원회의 대표인 장 부위원장은 이번 중국 방문에서 천더밍 중국 상무부장과 황금평·위화도, 나선 지구 공동개발을 위한 제3차 개발

57) 전지명, 『사회주의 국가 북한의 외국인 투자제도』, (서울: 삼영사, 2011), pp. 251-260; 임금숙, 「중국기업의 대북한 투자에 관하여」, 『통일정책연구』 제14권 1호, (서울: 통일연구원, 2008), pp. 246-150.

58) 2010년 8월 북·중 정상회담에서 후진타오는 ‘정부주도, 기업위주, 시장운영, 호리공영’ 원칙에 입각한 새로운 북·중 경협방침을 제시하였다. 정형근 외, p.8.

합작연합지도위원회 회의를 가졌으며 지린성과 라오닝 성을 방문해 두 지구에 대한 중국의 적극적인 지원과 투자를 요청했다. 또, 왕자루이 중국 공산당 대외연락부장과 후진타오 국가주석 및 원자바오 총리를 각각 만나 경험 확대를 위한 중국의 지원을 요청한 것으로 알려졌으며, 이에 호응하듯 중국의 야타이집단은 15일 나선시와 공동 투자해 시멘트 가공생산라인, 혼합 콘크리트 가공생산라인, 건축 내·외장재 생산라인 등을 갖춘 건축 재료공업원을 건설할 예정임을 밝혔다<sup>59)</sup>.

## 2) 러시아에 의한 투자<sup>60)</sup>

전통적 사회주의 동맹국이면서 동시에 경제적 의존 관계에 있던 북한과 러시아의 경제관계는 1990년대 초반 러시아의 급격한 시장경제체제로의 전환과 이에 따른 무역거래의 경화결재요구 등에 의해 급격하게 위축되었다.

러시아는 북한정권이 출범한 초기에 시급히 해결해야 할 당면문제였던 경제재건과 국민경제생활안정을 뒷받침하기 위해, 무상원조와 차관의 유상원조를 지원했다. 소련은 남북한의 체제경쟁에서 사회주의진영의 승리를 이끌어내기 위해 북한에 대한 경제적 지원을 아끼지 않았다. 1945-50년대는 북한의 공장과 상업시설재건과 개발 및 북한 식량부족해결을 위해 식량, 연료, 화물자동차 등을 제공하였고, 한국 전쟁 후 북한이 엄청난 경제적 손실을 입자, 3년 거치 10억 루블 상당의 무상원조를 제공하고 전후 복구 사업을 지원했다. 그 이후에도 북한의 기계공업과 금속산업 재건을 위해 기계류 및 현물 지원을 했으며, 이 시기 북한의 해외 총 수입량 중 80% 이상은 소련을 비롯한 사회주의 국가들로부터 무상 및 차관지원에 의해 이루어졌다.

1960년대 소련의 대북지원은 무상원조 위주에서 차관형식의 유상지원으로 전환되기 시작하였고, 주로 제철소, 석유산업, 화학공업 및 에너지

59) 2012.8.18. 아주경제.

60) 조명철, 『북한과 러시아 사이의 경제협력 현황과 남북경협에 주는 시사점』, (서울: 대외경제정책연구원, 2003.), pp. 53-67. pp. 81-92.

산업의 개발에 투입되었다. 이 시기 소련이 북한에 제공한 차관규모는 총 2억 200만 루블에 이르렀으며, 1970년대에도 북한과 소련은 “경제 및 과학기술협정”을 체결하면서 또 다시 10년 거치, 연리 2%의 1억 9,500만 루블의 차관을 제공했다. 이 시기의 차관은 40여개의 주요 대·중규모 개발 프로젝트에 투입이 되었는데, 이 개발로 인해 북한은 주요 산업생산품목인 전력 200만 KWT, 석탄 650만 톤, 압연철강 100만 톤, 시멘트 300만 톤, 정유 350만 톤을 추가로 더 생산할 수 있었다. 1980년대의 소련의 지원은 주로 북한의 채무상환을 지원하는 형태를 띠었다. 이 시기의 북한경제는 연평균 성장률이 2% 정도로 급격히 떨어지고 만성적인 물자부족현상을 겪고 있었기 때문이다. 이 시기에 북한은 어려운 경제난을 극복하기 위해 외국차관을 소련과 중국 뿐만 아니라 서방 유럽국가들에게까지 요청했다.

1990년대 초반 러시아의 급격한 시장경제체제로의 전환과 이에 따른 무역거래의 경화결재요구로 인해, 북한과 러시아의 경제관계는 급격히 위축되었다. 러시아 통계위원회 발표에 의하면, 1998년 말 기준으로 북한의 대러시아 투자는 210만 달러이며 러시아의 대북한 투자는 1천달러에 불과하다. 그러나 2000년 2월 새로운 「북-러 우호협력조약」이 체결되었고, 2000년 7월 푸틴 대통령이 북한을 방북하여 「북·러 공동 선언문」을 채택한 것을 계기로 소원했던 북한과 러시아 사이의 관계는 새로운 협력의 길로 전환하고자 하였다. 2002년 8월 4일 김정일 위원장은 러시아에 답방하여 정상회담을 가졌으며, 북-러 정상회담의 경제분야성과는 1) 시베리아 철도(TSR)와 한반도철도(TKR)연결 실현, 2) 러시아의 지원으로 건설된 시설, 특히 발전소의 현대화 추진, 3) 북한의 과거 대러부채문제 조정으로 공동 선언에 나타났다.

또한, 2011년 한국과 러시아 간 가스관 설립 논의가 활발해지면서 북·러간 경제협력도 더욱 활기를 띠고 있다.<sup>61)</sup> KOTRA의 발표에 따르면, 러시아의 대북 투자는 전체 투자액의 총 투자누적액이 336만 달러에 불과해 극히 저조한 상태이지만, 2009년 185만 달러에서 2010년 205만달러, 2011년 203만 달러 등 대북 투자가 증가 추세에 있다. 주목할만한 사항은, 2012년

61) 2012. 5. 3. 파이낸셜 뉴스.

6월 러시아가 북한의 채무액 110억 달러(총 12조원) 중 90% 정도를 탕감해주는 대신 양국 합작프로젝트에 재투자하는 데 합의한 것이다.<sup>62)</sup> 이는 러시아가 북한 경유 가스관 건설, 송전선 건설, TSR-TKR연결 등 남한과 북한, 러시아 3각 협력 프로젝트를 밀어붙이면서 북한을 끌어들이기 위한 것으로 알려지고 있다.

### 3) EU에 의한 투자<sup>63)</sup>

2002년 ‘7.1 경제 관리 개선조치’ 이후 EU기업들의 북한에 대한 관심 제고는 2001년 5월 초 페르손(Persson) 스웨덴 총리를 단장으로 하는 EU의 특별 사절단의 김정일 국방위원장과 의 면담으로부터 비롯되었다.<sup>64)</sup> 이 후 EU와 북한 간에 외교관계가 수립되면서 EU집행위는 북한에 대한 ‘2001~2004 국가전략보고서(The ECDPRK Country Strategy Paper for 2001~2004)’를 채택<sup>65)</sup>하였으며, 북한은 ‘7.1 경제 관리 개선조치’의 발표와 함께 신의주를 특별행정구로 지정하였다.

그런데 순항하는 듯 했던 EU기업들의 북한진출에 발목을 잡은 것은 미국에 의해 제기된 북한의 우라늄농축핵개발문제와 신의주 특별 행정구건설(북한식 홍콩)에 대한 중국의 반대였다. 대북제재의 동참을 호소한 미국과 대북경제협력의 강화에 나선 중국의 상반된 입장 속에서 EU의 입장은 난처하였다. 미사일 발사, 핵실험 등 핵문제가 악화되는 상황 속에서 EU는 미국의 입장에 참여하지 않을 수 없었으며, 북·EU무역은 전반적 하락세로

62) 2012. 6. 24. 천지일보.

63) 전지명, 『사회주의 국가 북한의 외국인 투자제도』, (서울: 삼영사, 2011), pp. 260~268.

64) EU대표단과의 대화에서 김정일 국방위원장은 경제체제의 개혁필요성을 인정하였다.(Percy Westerlund, “The EU and the Korean Peninsula,” 유럽연합(EU)과 한반도, 세계경제연구원, 주한 EU대표부, KDI국제정책대학원, 주한 EU상의 공동주최 세미나, 2003. 3. 27. p.4.

65) 해당 보고서는 ① 경제개발을 위한 제도적 지원과 역량 강화, ② 지속가능한 에너지 서비스에 대한 접근을 포함한 천연자원의 지속가능한 관리와 사용, ③ 교통 및 농촌분야를 위한 믿음만하고 지속가능한 개발 실시 등을 골자로 북한의 동의하에 북한내에서의 개발 협력활동을 위한 전략적 틀과 목표를 제시하였으며, 그 후속조치로 국가지표프로그램(National Indicative Program 2002-2004 DPRK)을 채택(2002. 7)하여 ① 제도적 지원과 역량강화에 700만 유로, ② 천연자원의 관리 및 사용에 300만 유로, ③ 지속가능한 농촌 개발에 500만 유로 등의 기술지원을 실시하였다. 「EU의 대북지원실태」, 『KDI 북한경제리뷰』, 제5권 제10호, (서울: 한국개발원, 2003), pp. 79-87.

반전되었다.

이러한 상황은 북한에 이미 진출한 EU기업들의 투자에도 영향을 미쳤다. 2001년 9월에 북한의 조선서경무역회사와 합작으로 710만 달러(대부분 공장 설비)를 투자하여 평양에 대성BAT를 설립했던 BAT(British American Tobacco)사는 방코델타 아시아(BDA)은행에 대한 미국의 경제제재로 대동 신용은행에 예치했던 자사 자금 약 400만 달러가 동결되고, 대성BAT가 위조담배의혹에 연루되자 2007년 6월 대성BAT 지분 60%는 싱가포르의 마리나 개발 운영업체인 SULT그룹에 매각한다는 계획을 발표하였다. 대동 신용은행의 상황도 이와 유사하였다. BDA에 대한 금융제재로 자금 700만 달러가 동결되자 앵글로시노 캐피탈(Anglo-Sino Capital)의 조선 개발펀드(Chosun Development and Investment Fund)측에 지분 70%를 매각해야 했다.

그런데 2007년 2.13합의 이후, 6자회담의 진전과 남북 정상회담으로 상황이 바뀌었다. 2.13합의 이후 ① EU본부와 이탈리아 상의의 대북투자설명회 및 북-EU기업 간 워크숍 개최(3.28-29)와 개별사업미팅추진, ② 맥도널드 EU 대표부대사(4.16~21), 아우어 독일 부대사(6.21) 등의 북한 방문과 개성 공단 실상 파악, ③ 북한(주영북한대사관)-EU 간의 북한-EU기업인간 교류·통상촉진을위한 무역조정이사회 설립규약의 합의(7.30), ④ EU-북한간의 ‘북한·유럽연합 경제토론회’의 평양개최(10.23~24) 등이 이루어 졌으며, 2008년 평양 봄철 국제 상품 전람회(5.12~15)에서는 유럽기업의 단독부스인 EBA부스(18개 유럽기업 참여)가 처음으로 설치되었다.

과거 EU기업들의 대북진출 움직임이 실제조업으로 연결된 사례는 많지 않았다. 그러나 2002년 이후 EU기업들의 북한진출은 과거와는 다른 양상을 보여주었다. 그 전반적인 실태를 파악하기는 어려우나 금융, 실물, 자원, 서비스 등 다양한 분야에서의 조업에 성공하면서 중국의 대북투자과 함께 북한에 대한 외국인 직접투자의 양 축으로 부상하였다. 북한과 EU간의 무역이 축소되는 상황 속에서도 EU기업의 투자는 중장기적인 관점에서 전략적 산업분야를 중심으로 지속적으로 추진되었다.

## Ⅵ. 남북통일 이후 투자 승계 시나리오

위에서 검토한 바를 정리해보면, 현재 북한에서 이루어지고 있는 외국인 투자와 관련하여, 통일 이후 한국이 승계해야 할 사항은 크게 대외채무와 양허권이 있다.

### 1. 북한의 대외채무 승계

북한은 정권이 출범한 이후, 러시아와 중국과 같은 사회주의 동맹국으로부터 유·무상의 차관을 받았으며, 이는 대외채무<sup>66)</sup>로 남아있음을 확인하였다. 2012년 러시아에 대한 대외채무는 2012년 6월에 90%정도를 탕감 해주기로 합의를 하였으므로, 향후 부담이 적어질 것으로 보인다. 그러나 최근 장성택의 중국방문에서도 10억불의 차관을 요구한 것으로 알려진 만큼, 통일 이후 북한의 대북 채무에 대한 부담은 상당할 것으로 예상된다.

〈최근 3년간 북한의 외자유치 총액 변화 추이(2008~10년)〉

(단위: 백만 달러)

구분		2008년	2009년	2010년
국제사회 (종합)	투자액	44.0	2.0	38.0
	증가율(%)	-34.3	-95.5	1,800.0
중국-북한	투자액	41.2	5.9	12.1
	증가율(%)	123.9	-85.6	105.1

\* 참고: 2011년도 북한의 대외경제 실적분석과 2012년도 전망 (KIEP, 2012.3)

앞서 살펴 본 바와 같이, 1983년 비엔나 협약은 제33조에서 “국가부채”의 승계문제를 규정하면서, 전임국가가 국제법에 따라 타국가, 국제기구 또는

66) 북한의 외채규모 추이(단위: 억 달러)

연도	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
외채	78.6	92.8	97.2	103.2	106.6	118.3	120.0	119.0	121.0	122.9	124.6

참고: 통일부 통일교육원, 북한이해: 2011, 166쪽.

기타 국제법의 주체에 대해서 지고 있는 일체의 재정적 의무는 승계국으로 이전된다고 규정하고 있다. 그러나 실제 사례에서는 동조에 준하여 일단 채권국가와의 협의를 통해서 이를 조정하게 될 것이다. 독일의 경우, 통일 이후 1,717억 유로에 달하는 동독의 부채에 대해 구부채청산기금(ELF)을 통해 해결하였는 바, 독일통일조약 제23조의 규정에서 “편입표시까지 누적된 동독재정의 총부채는 권리능력이 없는 연방의 특별재산 가치로 인수된다. 그 특별재산은 부채상황 의무를 수행한다. . . . 편입시까지 동독 국가재정 형태로 부담한 제반 상황의무와 보증 및 채무담보는 편입발효와 동시에 독일 연방공화국에 의해 인수된다.” 고 입장을 명확히 하여, 제3국의 이해관계를 충실히 보장하여 제3국으로부터 이의를 제기받거나 다른 문제를 야기하지 않았다.<sup>67)</sup>

그러나 북한이 지고 있는 대외채무 중 일부는 유해채무<sup>68)</sup>(odious debt)로 통일한국이 이를 승계해야하는가의 논의가 일어날 수 있다. 남북대치 중 군사적 목적을 위하여 부담하게 된 채무나, 독재 정권 유지를 위한 목적으로 발생한 채무가 이에 해당된다고 볼 수 있으나, 현실적으로 북한이 부담하게 된 대외채무 중 어떠한 채무가 이에 해당되는지 구별하는 것이 쉽지 않을 것으로 보인다.<sup>69)</sup>

## 2. 북한의 양허권 승계

사회주의 국가는 체제전환을 하면서 취약한 내부 인프라 여건으로 인해 모든 지역에서 외자유치를 추진하기가 어려우므로, 상대적으로 투자유치

67) 유욱 외, p.102.

68) “유해채무”는 선행국의 채무가 국제법에 불일치하거나 승계국의 기본적 이익에 반하는 목적으로 계약된 부채를 의미한다. 유해채무로 논의되는 예로는 전쟁채무(war debt)와 정복채무(subjugation debt)가 있다. 전쟁채무는 선행국이 승계국을 상대로 전쟁을 위하여 부담하게 된 채무를 의미한다. 승계국은 전쟁채무를 승계하지 않을 것을 주장할 수 있는데, 이는 승계국에 대하여 자신의 존속을 저지하기 위하여 발생한 채무를 승계할 것을 요구할 수는 없기 때문이다. 정복채무는 승계국의 영토에 있는 국민이나 그 영토를 정복하기 위하여 부담하게 된 채무를 의미한다. 예를 들어, 국가의 독립이 있었던 경우, 선행국의 지배 상태를 유지하고 신생국의 독립을 저해하기 위한 목적으로 부담한 채무를 신생국이 부담할 수는 없을 것이다.

69) 유욱 외, p.107.



여건이 양호한 일부 지역을 대상으로 경제특구를 집중적으로 개발하는 경향이 있다. 북한도 여러 차례 특구 형태의 경제개발정책을 추진하고 있는 바, 이 때 주로 외국에 양허권을 부여하는 형식으로 투자를 받게 된다.

최근 북한과 중국 간의 경제협력이 확대되면서, 특히 중국은 동북지역 진흥계획을 수립하여 동북지역을 대형 설비 생산기지로 발전시키고자 하고 있으며, 위 지역의 자원 수요를 충족하기 위하여 북한 자원개발에 나서고 있다. 또한 중국의 동북개발과 연계된 대북진출은 자원개발에 한정되고 있는 것이 아니라, 철도, 도로, 항만 등 다양한 연계 인프라 개발과도 연관되어 있다. 중국은 동북지역개발의 대표적인 요녕성의 연해경제개발프로젝트, 길림성의 장지투 개발계획, 요녕성과 길림성을 잇는 동변철도계획 등에 있어 북한과의 연계를 강화하고 있다. 이러한 북한과 중국 간의 경제협력은 경험의 거점들을 통하여 진척되고 있는데, 나진·선봉개발투자, 두만강 지역 개발, 신의주 지역의 황금평, 위화도 개발 등이 주요한 거점 지역이라고 할 수 있다. 이러한 경제 협력 과정에서 북한은 중국 정부 또는 중국 기업에 대하여 천연자원에 대한 개발권, 철도, 도로, 항만 등의 인프라에 대한 사용권 등 여러 양허권을 부여하고 있다.

러시아는 극동지역 개발을 위해 북한과 협력관계를 모색하고 있는 바, 북·러 관계는 2000년 2월 「북·러 선린우호협력조약」 체결, 7월 푸틴 대통령의 북한 방문시 11개항의 공동선언문을 채택, 2001년 8월 김정일 국방위원장이 러시아를 방문, 8개항의 ‘모스크바 선언’ 발표를 통해 무역, 경제 및 과학기술적 관계를 적극 발전시키며 다양한 분야에서의 경제 협력을 활성화하기로 합의하였다. 이 후, 다양한 경제협력 프로젝트를 제시하였는바, 북·러 양국 사이에는 수산업, 농업, 건설, 임업분야에서 교류가 이루어지고 있으며, 자원 및 에너지 분야에서 협력사업을 논의해 왔다. 러시아는 특히 남북철도 연계사업에 많은 관심을 가지고 있는, TSR(시베리아 횡단철도)-TKR(한반도 종단철도)를 연계 운영함으로써 상대적으로 개발이 더딘 동시베리아 지역의 개발을 촉진하고자 하고 있다.<sup>70)</sup>

통일 한국은 ‘기득권 존중의 원칙’에 따라, 북한이 중국 및 러시아에

70) 최수영, 북·중 경제관계 확대의 영향과 대응방안, 통일연구원(2007).

양허한 권리들을 무시할 수 없을 것으로 보인다. 통일 과정에서 제3국에 대한 이익을 저해하는 경우, 불가피한 충돌과 분란이 일어날 수 있으므로 주의해야 할 것이다. 그러나 1978년 비엔나 협약 제13조도 “부와 천연자원에 관한 인민과 국가의 항구적 주권을 인정” 하고 있으며 승계국도 주권적 입법권을 가지므로, 권리를 가지고 있는 중국이나 러시아와 협의를 통해서, 공익의 원칙·무차별의 원칙·보상의 원칙에 의거하여 수용이나 국유화를 추진하거나, 이익산정을 통해서 추진하고 있는 프로젝트를 이어나갈 수 있을 것으로 보인다.

## Ⅶ. 결론

한국사회에는 통일 이후 짊어져야 할 경제적 부담에 대한 막연한 우려가 상당히 퍼져있다. 그러나 통일은 민족적·역사적 사명임과 동시에 통일 이후 한국의 대외적 주체성을 더욱 공고히 하고, 경제발전을 이룰 수 있는 기회가 될 수도 있다. 본고는 현재 북한에서 진행되고 있는 외국인의 투자 현황을 살펴봄으로써, 통일한국이 짊어져야 할 부담 중 일부에 대해 살펴봄으로써, 막연한 우려를 불식시키고 올바른 대응을 마련하기 위한 것이었다.

검토 결과, 북한에 대한 외국인의 투자는 크게 대외채무와 양허권이 있으며, 통일로 인해 제3국에 대한 피해를 야기하지 않기 위해서, 1983년 비엔나 협약 제33조와 일반국제법 상 “기득권 존중의 원칙”에 준하여 제3국과 협상을 통하여 조정을 하되, 기본적으로 투자는 승계되어야함을 살펴보았다. 이는 일견, 통일한국에 경제적 부담을 야기할 것으로 예상되지만, 제3국의 이익을 보전해주는 것이 통일과정에서 불필요한 문제와 기타 국가의 간섭이나 방해를 예방할 것으로 보이는 바, 원만하게 승계가 이루어져야 할 것이다. 또한, 일부 양허권을 부여하고 있는 중국 및 러시아와의 프로젝트는 통일 한국에게도 이익이 될 것으로 판단되는 바, 이를 승계하여

추진할 수도 있을 것으로 보인다. 그렇지 않은 경우에는 해당 양허권 국가와 협의를 통하여 공익의 원칙·적법절차의 원칙·비차별의 원칙·보상의 원칙에 준하여 수용 혹은 국유화의 조치를 취할 수 있을 것으로 보인다.

통일 이후 승계문제는 대내적인 통합과정 못지 않게 중요한 작업이다. 특히, 외국인의 대북 투자문제의 경우 제3국의 이해가 관련되어 있으므로, 자칫 민감한 요소가 될 수 있으므로 한반도의 통일이 실현될 때까지 지속적으로 연구되고 준비되어야 할 것이다.

## 【참고문헌】

- 권오국 (2011), 「중국의 대북 접경지역 개발전략이 갖는 지정학적 함의」, 『통일문제연구』 2011년 상반기(통권 제55호), 경북: 영남대학교 통일문제 연구소.
- 권영경 (2012), 「신북중경협시대의 도래와 우리의 과제」, 『평화학연구』 제13권 1호, 서울: 한국평화학연구학회.
- 김대순 (2008), 『국제법론 제14판』, 서울: 삼영사.
- 김명기 (1980), 『국제법상 남북한의 법적지위』, 서울: 화학사.
- 김인준 (2008), 『국제경제론 제6판』, 서울: 다산출판사.
- 리단 (2008), 「북-중 경협 강화의 실태, 특징, 그리고 함의」, 『서석사회과학논총』 제1집 2호(통권 제2호), 전남: 조선대학교 사회과학연구원.
- 박정원 (2010), 「북한 외국인투자법제의 현황과 과제」, 『저스티스』 제121호, 서울: 한국법학원.
- 박희진 (2009), 『북한과 중국』, 서울: 선인.
- 법무부 (2006), 『ICSID 중재제도 연구』, 서울: 법무부.
- 송태수 (2009), 「유럽연합의 대북 정책과 지원정책 및 경제교류 평가」, 『유럽연구』 제27권 2호, 서울: 한국유럽학회.
- 신동천 (2011), 「중국의대북투자과 북한경제」, 『통일연구』 제15권 제1호, 서울: 통일연구원.
- 신우철 (2003), 『‘체제전환’ 과 국가』, 경북: 영남대학교 출판부.
- 양영식 (1992), 「남북한 통일정책」, 『민주통일론-통일문제』, 서울: 통일연구원.
- 윤병수 (2012), 「최근 북-중 경제협력 동향과 전망」, 『하나 북한정보시리즈』 11호, 서울: 하나금융경영연구소.
- 유욱 외 (2011), 「통일시 북한의 대외관계 승계문제에 대한 연구」, 『통일부 정책연구용역 보고서』, 서울: 통일부.
- 이규창 (2012), 『북한의 국제법관』, 서울: 한국학술정보(주).
- 이순천 (2010), 『글로벌 코리아, 글로벌 외교』, 서울: 열린책들.
- 이순천 (2012), 『조약의 국가승계』, 서울: 열린책들.
- 이옥희 (2011), 『북·중 접경지역』, 서울: 푸른길.
- 임금숙 (2005), 「중국기업의 대북한 투자에 관하여」, 『통일정책연구』 제14권 1호, 서울: 통일연구원.

- 임수호 (2011), 「북-중경협 현황과 전망」, 『JPI 정책포럼』 2011-16, 제주: 제주평화연구원.
- 장휘즈 (2008), 「한국과 중국의 대북한 경제협력 분석」, 『북한학연구』 4권 1호, 서울: 북한학 연구소.
- 정인섭 (2007), 「통일후 한러 국경의 획정」, 『서울국제법연구』 14권 1호, 서울: 서울국제법연구원.
- 전지명 (2011), 『사회주의국가 북한의 외국인 투자제도』, 서울: 삼영사.
- 정재호 (2011), 『중국의 부상과 한반도의 미래』, 서울: 서울대학교출판문화원.
- 정형곤 외 (2011), 「북한의 투자유치 정책변화와 남북경협 방향」, 『KIEP 정책연구 브리핑』 11-21, 서울: 대외경제정책연구원.
- 정형곤 외 (2012), 「2011년도 북한의 대외경제 실적분석과 2012년도전망」, 『KIEP 지역경제 포커스』 Vol. 6 No. 5, 서울: 대외경제정책연구원.
- 조명철 (2003), 『북한과 러시아 사이의 경제협력 현황과 남북경협에 주는 시사점』, 서울: 대외경제정책연구원.
- 조호정 외 (2012), 「통독 이후 구동독의 경제성장과 시사점-통일 이후 북한 경제 활성화 방안」, 『현아과 과제』 12-36, 서울: 현대경제연구원.
- 최경수 (2011), 『새로운 지하자원의 보고, 북한』, 서울: LAP.
- 최수영 (2010), 「북-중 경제관계와 남북경협의 대북 파급효과 비교분석」, 『KINU 연구총서』 10-13, 서울: 통일연구원.
- 한명섭 (2011), 『남북통일과 북한이 체결한 국경조약의 승계』, 서울 한국학술정보(주).



장 려

# 대학생들의 탈북자에 대한 태도가 수용의도 및 수용에 미치는 영향에 관한 실증연구

안양대학교 도시행정학과 이민의 · 정주호

## 《 목 차 》

【요약문】

【본 문】

- I. 서론
- II. 이론적 배경
- III. 연구모형 및 조사설계
- IV. 실증분석
- V. 결론 및 탈북자 수용성 향상 방안

【참고문헌】

【부록】





【요약문】

## 대학생들의 탈북자에 대한 태도가 수용의도 및 수용에 미치는 영향에 관한 실증연구

본 연구에서는 탈북자에 대한 우리나라 국민들의 태도와 수용의도, 그리고 탈북자 수용 간의 영향관계를 분석하였다. 이를 위해 본 연구에서는 전국의 대학생들을 대상으로 설문조사를 실시하고, 탈북자에 대한 인지적·정의적 태도와 수용의도, 그리고 수용 간의 관계를 분석하였다. 주요 분석결과를 요약하면 다음과 같다.

대학생들의 탈북자들에 대한 인식분석 주요 결과를 살펴보면 첫째, 탈북자에 대한 인지적 태도에 관한 인식분석 결과, 탈북자들이 우리나라에 들어와서 겪게 되는 어려움으로 탈북을 하게 되는 이유와 과정에 대한 이해는 높지만 우리나라에 들어와 실질적으로 적응해 가는 과정에서 겪는 어려움에 대한 이해는 부족한 것으로 나타났다. 탈북자에 대한 고정관념에 관한 인식분석 결과, 중립적인 의견이 상대적으로 많았다. 둘째, 탈북자에 대한 정의적 태도에 관한 인식분석 결과, 탈북자들이 자신의 친구, 연인, 친인척 등이 되는 것에 대해 대학생들이 느끼는 심리적 거리감은 상대적으로 크지 않은 것으로 나타났다. 탈북자에 대한 호감도 관련 인식분석 결과에서는 탈북자들에 대한 연민 또는 동정심 등은 상대적으로 높게 나타났으나 탈북자에 대한 신뢰는 상대적으로 낮은 것으로 분석되었다. 셋째, 탈북자 수용의도에 관한 인식분석 결과, 탈북자들을 긍정적으로 대할 의도나 같은 국민으로 받아들일 의도, 같은 동아리에 참가할 의향과 이웃으로 지낼 의향, 친한 친구로 받아들일 의향, 탈북자가 도움을 요청할시 도와줄 의향, 인권문제에 관심을 가질 의향 등과 같은 탈북자 수용의도는 비교적 긍정적인 것으로 분석되었다. 넷째, 탈북자 수용 관련 문항의 인식분석 결과, 탈북자 관련 문화콘텐츠에 대한 관심, 탈북자

관련 정보검색 경험, 탈북자 관련 방송 시청, 탈북자 관련 교육 및 세미나 참여, 북한 혹은 탈북자 관련 교양 강좌 수강, 탈북자 관련 봉사활동 참여 등 모든 문항에서 보통수준 이하로 나타나 탈북자 수용의도와는 사뭇 다른 결과를 보이는 것으로 나타났다.

한편 탈북자에 대한 인지적 태도 및 정의적 태도와 탈북자 수용의도, 그리고 탈북자 수용 간의 관계에 대한 가설검증 결과를 요약하면 <표 15>와 같다. 첫째, 탈북자에 대한 이해의 경우 탈북자 수용의도에 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타나 “탈북자에 대한 이해는 탈북자 수용의도에 정(+)<sup>1</sup>의 영향을 미칠 것이다” 라는 <가설1>은 기각되었다. 둘째, 탈북자에 대한 고정관념의 경우 탈북자 수용의도에 유의미한 영향력을 미치는 것으로 나타나 “탈북자에 대한 고정관념은 탈북자 수용의도에 부(-)<sup>2</sup>의 영향을 미칠 것이다” 라는 <가설2>는 채택되었다. 셋째, 탈북자에 대한 심리적 거리감의 경우 탈북자 수용의도에 유의미한 영향력을 미치는 것으로 나타나 “탈북자에 대한 심리적 거리감은 탈북자 수용의도에 부(-)<sup>3</sup>의 영향을 미칠 것이다” 라는 <가설3>은 채택되었다. 넷째, 탈북자에 대한 호감도의 경우 탈북자 수용의도에 유의미한 영향력을 미치는 것으로 나타나 “탈북자에 대한 호감도는 탈북자 수용의도에 정(+)<sup>4</sup>의 영향을 미칠 것이다” 라는 <가설4>는 채택되었다. 다섯째, 탈북자 수용의도의 경우 탈북자 수용에 유의미한 영향력을 미치는 것으로 나타나 “탈북자에 대한 수용의도는 탈북자 수용에 정(+)<sup>5</sup>의 영향을 미칠 것이다” 라는 <가설5>는 채택되었다.

이러한 분석결과를 토대로 대학생들의 탈북자 수용의도 및 수용성 향상을 위한 방안을 다음과 같이 제시하였다. 첫째, 탈북자 수용의도 및 수용을 향상시키기 위해서는 탈북자에 대한 인지적 태도가 개선될 필요가 있다. 이를 위한 구체적인 방안으로 대학생들의 탈북자들에 대한 올바른 이해를 위해 대학생들을 대상으로 한 탈북자 관련 정보와 관련 교육 및 교양강좌 증설이 이루어져야 할 것이며, 탈북자들이 우리사회에서 정착해 가는 과정에서 겪는 어려움을 직접 경험하기 위한 관련 봉사활동 및 세미나 참여 등이 이루어져야 할 것이다. 그리고 탈북자들의 인권문제에

대한 이해를 높이기 위해 UCC, 플래쉬 등과 관련된 콘텐츠를 SNS에 적극 활용하는 것도 좋은 방안이 될 수 있다. 한편 탈북자 대한 고정관념도 해소될 필요가 있는데, 이를 위해서는 북한문화 교육을 통해 풍습과 환경이 다름으로 인해 그들의 긍정적인 부분이 왜곡되거나 차별받지 않도록 탈북자에 대한 올바른 정보제공과 북한 또는 탈북자들과 관련된 교양과목 개설 등이 필요하다.

둘째, 탈북자 수용의도 및 수용을 향상시키기 위해서는 탈북자에 대한 인지적 태도 개선과 함께 정의적 태도도 개선될 필요가 있다. 이를 위해서는 우선적으로 탈북자들에 대한 심리적 거리감을 해소시키는 것이 필요한데, 탈북자들과 관계 형성프로그램 운영, 탈북자 관련 자원봉사 동아리 개설 장려 및 지원, 대학생들을 대상으로 한 탈북자 관련 문화콘텐츠 개발 등이 이루어져야 할 것이다. 이와 함께 탈북자 수용의도와 수용성을 향상시키기 위해서는 탈북자에 대한 호감도를 향상시켜야 할 것이다. 이를 위해 탈북자에 대한 대학생들의 신뢰 향상 프로그램으로 “대학생과 탈북자가 함께하는 1박 2일” 등과 같은 프로그램을 운영하고, 대학생들이 탈북자도 한민족이라는 동질감을 가질 수 있도록 광복절 행사 등과 같은 국가적 행사에 초청하여 함께 참여할 수 있는 기회를 확대하는 것이 필요할 것이다.

## I. 서론

### 1. 연구목적

북한의 최고지도자 교체와 같은 정치적 변화와 지속되는 경제적 상황 악화는 북한주민의 인권문제가 더욱 악화될 수 있을 것이라는 우려를 낳고 있다. 이러한 북한의 정치·경제적 어려움과 인권문제는 북한주민의 이탈을 더욱 가속화시키는 원인으로 작용할 것으로 판단된다. 특히 우리나라에 입국한 북한 이탈주민 수는 지난 2010년에 2만 명을 이미 넘어섰으며, 현재 2012년 7월 기준으로 2만 4천여 명을 넘어선 상태이다. 탈북자의 국내입국은 지속적으로 증가할 것으로 예상된다(통일부, 2012). 이러한 상황 하에서 우리나라는 탈북자에 대한 기본적인 대책이 마련되어야 하며, 탈북자를 받아들일 준비를 체계적으로 해나갈 필요가 있다. 그렇지 않다면 사회적으로 큰 혼란은 야기하고 여러가지 문제점이 생겨나게 될 것이다.

중장기적인 관점에서 탈북자에 대한 적절한 대책마련과 이들의 수용에 관한 충분한 준비가 되어있지 않을 경우 통일 후 북한 주민들을 같은 사회의 일원으로 받아들이고 통합해 가는데 큰 어려움이 있을 것으로 예상된다. 탈북자가 우리나라에서 효과적으로 적응하는데 도움이 될 수 있는 국가적 지원과 함께 우리 국민들도 열린 마음으로 탈북자들을 받아들일 준비가 필요하다. 탈북자들의 정착을 위한 제도적 지원도 중요하지만 무엇보다 중요한 것은 우리 국민들의 열린 자세와 이들을 수용하고자 하는 긍정적 태도라 할 수 있다. 진정한 국민통합은 대한민국의 국민으로써 자연스럽게 하나가 되어 지속가능한 공동체를 유지해 나가는 것이기 때문이다. 각각 다른 경제적·정치적·문화적 상황 하에서 의식과 가치가 다를 경우 서로에 대한 이해와 융합이 어렵게 되고 그만큼 진정한 통일은 어려워질 수밖에 없다(정진경, 1999). 이러한 문제는 통일이 되었을 때 오랫동안 서로 다른 문화와 체계 속에서 살아오던 남북한 사람들이 서로를 일상생활과 인간관계 속에 얼마나 가깝게 수용할 것인가의 문제이다.

이러한 문제는 체제통합의 문제점에 비해 사람들의 일상생활에서 부딪치게 되는 이질감과 갈등의 문제이므로 그만큼 더 직접적으로 사람들에게 심각한 문제를 느끼게 할 것이다. 따라서 통일에 대한 준비는 남북한 사람들의 의식적·심리적 통합을 포함시키는 것이 필수적이라 할 것이다. 이를 위해서는 우선 우리 국민들이 탈북자들에 대해 현재 어떠한 태도를 가지고 있는가를 정확히 파악하는 것이 필요하다(김혜숙·오승섭, 1999).

우리 국민들의 탈북자 수용의 중요성에도 불구하고 기존연구를 살펴보면 탈북자에 초점을 맞추어진 국가적 지원과 현황에 대한 연구는 활발히 이루어진 반면 탈북자들과 함께 어울려 살아가게 되는 국민들의 수용에 초점을 맞춘 연구는 부족한 실정이다. 이에 본 연구의 목적은 탈북자에 대한 우리나라 국민들의 태도와 수용의도, 그리고 탈북자 수용 간의 영향 관계를 분석하고 탈북자 수용의도 및 수용 향상방안을 제시하는 데 있다. 구체적으로 본 연구의 목적은 첫째, 탈북자들에 대한 태도를 인지적 태도와 정의적 태도로 나누어 분석하고 둘째, 인지적 태도와 정의적 태도가 행동적 태도인 탈북자 수용의도에 어떠한 영향을 미치는 지를 분석하고, 셋째, 행동적 태도의 수용의도가 행위인 수용에 어떠한 영향을 미치는 지를 분석하고자 한다. 이러한 분석을 토대로 탈북자에 대한 수용성을 향상시키는 방안을 제시하고자 한다. 본 연구의 결과는 탈북자에 대한 우리 국민들의 수용성 향상은 물론 탈북자들이 대한민국의 일원으로 우리나라에 안정적으로 정착하는데 필요한 유용한 정책정보로 활용될 수 있을 것으로 기대된다.

## 2. 연구범위

본 연구의 연구대상 및 범위를 제시하면 다음과 같다. 첫째, 본 연구의 내용적 범위는 다음과 같다. 본 연구는 탈북자 수용의도 및 수용에 영향을 미치는 태도요인을 분석한다. 이를 위해 태도-행동이론에 토대를 두고 탈북자에 대한 태도와 수용의도, 그리고 수용 간의 관계를 파악한다. 특히 본 연구에서는 태도를 인지적 태도와 정의적 태도, 행동적 태도 등으로 구분하고, 이들 요인이 탈북자 수용에 미치는 영향관계를 분석한다.

둘째, 본 연구의 대상은 우리나라에서 대학교에 다니고 있는 대학생들을 대상으로 한다. 본 연구의 모집단인 대학생들의 경우, 대한민국 사회를 이끌어 갈 핵심주체인 동시에 향후 통일한국의 주체가 될 것이기 때문이다. 따라서 탈북자들에 대한 대학생들의 태도와 수용의도, 그리고 수용은 매우 중요한 의미를 지닌다 하겠다. 본 연구에서 대학생이라 함은 2년제 전문대학 재학생은 물론 4년제 대학교 재학생을 포함한다.

셋째, 본 연구의 시간적 범위는 설문조사가 이루어진 기간으로 2012년 5월부터 6월까지로 설정한다.

넷째, 본 연구의 공간적 범위는 전국이다. 왜냐하면 탈북자들이 국내에 입국하여 정착하는 곳이 특정 지역이 아니라 대한민국 전국 방방곳곳이기 때문에 전국의 대학생들을 대상으로 하는 것이 효과적일 것이라고 판단했기 때문이다.

마지막으로 본 연구의 구성은 다음과 같다. 서론에서는 연구목적과 범위 및 방법에 대해 기술하고, II장에서는 태도와 행동 간의 이론을 검토하고, 관련 선행연구를 고찰한다. III장에서는 탈북자에 대한 인지적·정의적 태도와 수용의도 및 수용 간의 관계에 대한 연구모형 및 가설을 설정하고, 조사설계 내용을 기술한다. IV장에서는 이를 실증적으로 분석하고, V장에서는 분석결과를 토대로 탈북자 수용의도 및 수용성 향상방안을 제시하고, VI장에서는 이상의 내용을 요약·정리한다.

### 3. 연구방법

본 연구의 목적은 대학생들의 태도와 수용의도, 그리고 탈북자 수용 간의 영향관계를 분석하고, 이를 토대로 탈북자 수용의도 및 수용 향상방안을 제시하는 것이다. 이러한 연구목적에 효과적으로 달성하기 위하여 본 연구에서는 다음과 같은 연구방법을 활용하고자 한다.

첫째, 문헌연구를 통해 이론적 시사점을 도출하였다. 기존 문헌들을 중심으로 이론적 논의를 통해 탈북자들에 대한 태도와 수용의도 및 수용 간의 이론적 관계를 도출하고, 연구모형 및 가설을 설정한다. 그리고 탈북자

수용의도와 관련된 선행연구 고찰을 통해 태도와 수용의도, 그리고 수용 간의 관계를 살펴보고 본 연구의 차별성을 제시한다.

둘째, 전국 대학생들을 대상으로 설문조사를 실시하여 자료를 수집하고 실증분석을 실시하였다. 이론적 논의 및 선행연구를 통해 설정된 탈북자들에 대한 태도와 수용의도, 그리고 수용 간의 관계에 대한 가설을 검증하기 위해 양적 연구방법을 활용하였다. 설문조사를 통해 수집된 1차 자료는 사회과학통계프로그램인 SPSS(PASW) 18.0을 활용해 분석되었으며, 구체적으로 빈도분석, 신뢰도 및 탐색적 요인분석, 상관관계분석, 다중회귀 분석 등이 활용되었다.

## II. 이론적 배경

### 1. 태도

#### 1) 태도의 개념

태도의 개념은 학자들마다 다양하게 제시되고 있다. Allport와 Fishbein(1967)은 태도를 자기 주변의 모든 사물과 상황에 대처하는 개별적인 반응에 대해서 그 역동적인 방향에 영향을 미치는 준비도, 조직적인 생각, 정신적, 신경적 상태라고 정의하였다. Krech Cruchfield(1948)는 태도가 경험을 통해 형성되며 경험대상에 대한 개인의 동기적, 정서적, 지각적, 인지적 과정들의 지속적인 구성체라고 보았다. Gibson et al.(1982)에 의하면, 태도란 심리적 준비상태(mental state of readiness)로써 경험을 통하여 조직되고 개인이 그와 관련되어 있는 사람이나 사물 및 상황 등과 반응하는 데 있어서 특성의 영향력을 행사하는 것을 의미한다. 이홍재 외(2003)는 태도(attitudes)를 개인 차이를 나타내는 요인 중의 하나로 지각산출의 한 형태로써 개인행동을 결정하는 요소라고 정의하였다. Fraenkel(1980)은 태도를 경험의 다양한 관점에 위치하는 인간의 가치나 신념의 질(quality)로서 인간의 가치와 정서의 수준으로 보았다(박성연, 2001: 26 재인용).

태도에 관한 학자들의 정의를 토대로 태도를 새로이 정의해보면 태도(attitude)란 인간의 행동을 이해하는 기본적 개념의 하나로, 어떤 사건이나 문제, 물건이나 사람 등에 관해 개인이 내리는 인식과 감정 및 평가를 의미하며 그 대상에 대해 가지고 있는 반응의 준비상태를 나타내는 것이라고 할 수 있다.

## 2) 태도의 구성요소

태도의 구성요소는 크게 인지적 요소, 정의적 요소, 행동적 요소로 구분할 수 있다. 인지적 요소(Cognitive Component)는 태도의 대상물과 현실세계의 다른 속성들과의 관계에 대하여 인간들이 지니고 있는 여러가지 신념들, 어떤 대상에 대한 정보와 관련된 아이디어, 특정 태도 대상에 관해 사람들이 갖고 있는 모든 사고들, 즉 대상에 대한 사실들, 지식들 및 신념, 태도대상물 그 자체 및 그것과 현실세계의 다른 속성들과의 관계에 대하여 인간들이 지니고 있는 여러 신념들, 대상에 대해 개인이 가지는 주관적 지식이나 신념(Katz & Stotland, 1959; 박성연, 2001; 박현정, 2008; 원은경, 2007; 강혜숙 외, 2006) 등으로 여러 학자들에 의해 정의되고 있다. 종합해보면, 인지적 요소란 태도 대상에 대해 사람들이 갖고 있는 정보와 관련된 지식으로 가지게 되는 주관적 신념이라고 할 수 있다.

정의적 요소(Affective Component)는 태도 대상물에 대한 개인들의 좋고 나쁜 느낌이나 감정에 대한 평가적 측면으로 그 대상에 대한 정서와 감정을 나타내는 것으로 행위를 유도하는 것이라고 할 수 있다(Katz & Stotland, 1959; 박성연, 2001). 또한 정의적 태도는 대상에 대한 모든 감정이나 정서들, 특히 태도의 대상물에 대한 개인들의 좋고 나쁜 느낌이나 감정에 대한 평가적 측면, 대상에 대한 긍정적 혹은 부정적인 느낌 등으로 여러 학자들에 의해 정의되고 있다(박현정, 2008; 원은경, 2007; 강혜숙 외, 2006). 종합해보면, 정의적 요소란 태도 대상에 대해 인지된 정보에 의해 사람들이 느끼는 감정에 대한 평가적 측면이라고 할 수 있다. 이러한 정의는 인지적 요소가 정의적 요소를 선행한다는 것을 전제한다.

행동적 요소(Behavioral Component)는 태도의 대상물에 대한 어떤 행위를



하려는 의도로서 개인들의 전반적인 행동적 경향을 의미한다(Katz & Stotland, 1959; 이은화 외, 1993), 행동적 요소는 그 대상에 대한 개인들의 전반적인 행동적 경향으로 대상에 대한 감정평가는 그에 일치하는 방향으로 행동을 유발하는 원인으로 작용한다. 그러므로 감정평가를 긍정적으로 할수록 대상에게 근접하게 접근하게 되고, 감정평가를 부정적으로 할수록 대상을 회피하거나 배척하는 행동을 하게 된다. 이상의 논의를 종합해보면 태도의 행동적 요소란 특정 대상에 대해 사람들이 느낀 감정(정의적 요소)에 따라 반응하는 개인의 전반적인 행동적 경향이라고 할 수 있다.

## 2. 태도와 행동 간의 관계

태도와 행동의 관계를 설명하는 다양한 이론모형 중 대표적인 이론으로는 합리적 행위이론을 들 수 있다. 합리적 행위이론은 태도와 행동의 관계에 관한 기존 연구들을 비판적으로 고찰하면서 행동이 개인의 의지로 이루어진다고 가정한다. 합리적 행위이론은 태도가 행동에 영향을 미치며 태도가 정확히 측정되기만 한다면 이를 통해 행동을 예측할 수 있다고 주장한다. 합리적 행위이론은 인간은 합리적인 존재이고 그들에게 가용된 정보를 체계적으로 사용한다는 가정에 기반을 두고 있다(Fishbein & Ajzen, 1975; Ajzen & Fishbein, 1980). 합리적 행위이론은 개인의 행동을 예측하고 이해하기 위한 설명요인으로 신념(beliefs)과 태도(attitudes)를 설정하고 이들과 행동(action) 간의 관계를 설정하고 있다.

여기에서 행동에 대한 태도(attitude toward the behavior)는 한 개인이 어떠한 행동을 하는데 있어 그에 대해 취하는 긍정적인 혹은 부정적인 감정을 의미한다. 다시 말해 행동에 대한 태도는 한 개인이 어떠한 행동을 하는 것이 ‘좋은 것인지’ 또는 ‘나쁜 것인지’, 그리고 그 행동을 ‘좋아하는지’, ‘싫어하는지’ 를 나타내는 판단을 의미한다. 태도는 어떤 주어진 상징물에 대하여 호의적 또는 비호의적 상태로 일관성 있게 반응하도록 하는 학습된 요인이다(Fishbein & Ajzen, 1975: 6). 태도는 행동적 신념(behavioral beliefs)과 규범적 신념(normative beliefs)에 의해 영향을 받는데, 행동적 신념은 어떠한 행동이 특정한 결과를 가져올 것이라는

주관적 개연성을 의미한다. 규범적 신념은 다른 사람이 내가 어떻게 행동해야 한다고 기대하는 것으로 믿는 정도, 관련 준거집단 혹은 준거인이 자신의 행동을 어느 정도 지지 혹은 반대할 것인가에 대한 생각의 정도를 의미하는 주관적 규범(subjective norms)을 구성하는 신념이다. 만일 다른 조건들이 동일할 경우, 행동에 대한 태도에 호감을 가지면 가질수록 그 행동을 하고자 하는 행동의도는 더 커질 것이다(박희서 외, 2007).

행동의도(behavioral intention)란 개인의 예기된 혹은 미래의 행동을 뜻하는 지표로 간주되는데, 주어진 행동을 하고자 하는 의도로 정의될 수 있으며, 주어진 행동을 실행하는데 있어서 얼마나 노력을 하는가로 측정될 수 있다. 행동의도는 실제 행동과 가장 근접한 영향요인으로 행동에 영향을 미치는 동기요인들을 도출하기 위해 가정된다(Ajzen, 1991).

행동(action)은 행동의도에 의해 직접적인 영향을 받고, 행동의도는 행동에 대한 태도 등에 의해 영향을 받는다고 가정한다(박희서 외, 2007). Fishbein & Ajzen(1975)은 의도와 행동 간에는 높은 관련성을 가지며 의도에 따라 행동의 예측이 가능하다고 보았다. 이처럼 합리적 행동이론은 특정 상황에서 개인의 태도와 행동을 설명하고 예측하는 모형인 행동예측모형(behavioral expected model)의 대표적인 이론이라 할 수 있으며, 신념과 태도, 행동 간의 구조적 관계를 제시함으로써 다양한 분야에서 행동을 설명하는 모형으로 활용되고 있다.

이외에도 개인의 도덕적 행동을 설명하는 모형으로 Navaez & Rest(1995)는 인지와 정서가 분리해서 일어나지 않음을 전제하고 정서가 완전히 없는 인지란 없으며 인지적 측면이 전적으로 결여된 도덕적 정서도 없다는 점을 강조하였다. 따라서 도덕행동을 촉진시켜 주는 정서와 인지로부터 분리된 도덕행동이란 없다는 점을 강조함으로써 인지적 태도와 정의적 태도, 그리고 행동 간의 관계구조를 설명하고 있다.

이상에서 논의한 바와 같이 많은 연구에서 개인의 행동을 예측하기 위한 변수로 태도를 제시하고 있다. 이는 태도와 행동은 밀접한 관련성을 지니며, 특정 대상에 대한 태도가 행동을 설명하는데 매우 유용한 선행요인이라고 믿기 때문이다.

### 3. 탈북자 수용의 영향요인

#### 1) 인지적 태도

##### (1) 탈북자에 대한 이해

앞서 설명했듯이 인지적 요소란 태도 대상에 대해 사람들이 갖고 있는 정보와 관련된 지식으로 가지게 되는 주관적 신념이라고 할 수 있다. 이 정의를 토대로 볼 때 사람들이 탈북자들에 대한 정보를 얼마나 숙지하고 있는지 여부에 따라 탈북자들에 관한 주관적인 신념들이 변화할 수 있다고 유추해 볼 수 있다. 즉 사람들은 탈북자에 관한 정보를 정확하고 상세하게 접하게 될수록 탈북자들에 대해 객관적이고 긍정적인 주관적인 신념을 가지게 될 것이다. 여기에서 말하는 탈북자에 관한 정확하고 상세한 정보란 탈북자가 북한에서 겪은 경제적·사상적 어려움이나 탈북동기, 그들이 겪은 탈북과정에서의 고난과 시련, 북한주민의 인권문제 등이 있다. 그러므로 탈북자에 대한 이해도가 클수록 사람들의 탈북자 수용에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

##### (2) 탈북자에 대한 고정관념

탈북자에 대한 정확하고 상세한 이해와 상반되는 개념으로써 고정관념은 탈북자 수용에 영향을 미칠 것으로 보인다. 고정관념이란 집단 성원의 실제적 차이에 관계없이 그 집단의 성원이라는 이유만으로 동일한 특성을 부과하는 것으로(Aronson, Wilson, & Akert, 2007), 우리가 어떠한 집단 범주에 대해 가지는 일반적이고 추상적인 지식이라고 할 수 있다. 즉, 어떠한 집단 범주에 속해 있는 대상에 대하여 사람들이 미리 가지고 있는 지식과 신념이라고 할 수 있다(김혜숙, 2002).

일반적으로 대한민국 사회에 만연한 탈북자에 관한 고정관념으로 탈북자가 우리나라 사람들에게 의존적일 것이라는 것이다. 또한 탈북자는 우리나라 사람들에 비해 상대적으로 순박하고 순진할 것이며, 과거 독재정권 하에 억압으로 인해 공격적이고 전투적인 인성을 가지고 있다는 고정관념이

있다. 또한 국제 사회에서의 북한이 그렇듯 탈북자들도 폐쇄적이고 배타적인 것이라는 의견도 존재했다. 탈북자에 관한 부정적인 고정관념이 많을수록 우리나라 사회에서의 탈북자 수용도는 낮아질 것으로 판단된다.

고정관념은 논리적인 근거없이 사회적으로 부정확하고 추상적으로 받아들여지고 있는 주관적인 신념이다. 그러므로 고정관념도 탈북자에 대한 이해와 마찬가지로 탈북자 수용에 영향을 미치는 요인으로 작용할 것이다.

## 2) 정의적 태도

### (1) 탈북자에 대한 심리적 거리감

정의적 요소란 태도 대상에 대해 인지된 정보에 의해 사람들이 느끼는 감정에 대한 평가적 측면이라고 할 수 있다고 앞서 설명하였다. 이 정의를 토대로 볼 때 탈북자에 대한 인지된 정보를 통해 사람들이 느끼는 탈북자에 대한 사회적 거리감이 탈북자 수용에 영향을 미칠 것이라고 추론해 볼 수 있다. 사회적 거리감이란 한 집단의 성원이 다른 집단에 대해서 느끼는 친밀감 정도(또는 주관적 거리감)를 의미하고, 해당 집단과 어느 선까지의 접촉을 허용할 것인지를 결정한다. 그러므로 사회적 거리감은 수용 가능한 사회적 접촉의 범위로 측정될 수 있다(한국여성개발원, 2004).

사회적 거리감을 측정하는 항목으로는 탈북자와 교우관계를 맺을 의사가 있는지, 탈북자와 같은 그룹활동을 할 의도가 있는지, 탈북자와 이웃이 될 의사가 있는지, 탈북자와 연인이나 친인척이 될 의사가 있는지 등의 내용이 있다. 이러한 항목들을 토대로 볼 때 탈북자에 대한 사회적 거리감이 크게 느껴질수록 탈북자 수용도가 낮을 것으로 판단된다.

### (2) 탈북자에 대한 호감도

호감의 사전적 정의는 호감정(好感情)의 준말로써 ‘ 좋게 여기는 감정’이며, 이러한 감정이 인간관계에 적용될 때에는 일반적으로 ‘한 개인에 대한 기쁜 감정, 좋아하는 마음’ 이라고 할 수 있다(한국대사전, 1992). 호감도는 정의적 태도의 일종으로 사회적 거리감과 상반된 방향으로 탈북자

수용에 영향을 미칠 것으로 보인다. 일반적으로 호감도를 구성하는 항목으로 타인에 대한 신뢰도 또는 관심, 흥미로움, 동정이나 연민, 동질감 등을 볼 수 있다. 그러므로 호감도가 높을수록 사회적으로 탈북자 수용도가 높아질 것이다.

#### 4. 선행연구

탈북자 수용에 관한 연구는 최근에 들어 비교적 여러 연구가 제시되고 있다. 김혜숙·오승섭(1999)은 북한 사람에 대한 대학생과 일반인의 고정관념, 감정과 태도에 대해 연구하였다. 연구결과에 의하면 대학생들이 일반인들에 비해 북한사람에 대해서 더 긍정적인 감정평가를 나타냈으며, 사람들이 북한과 통일에 대해 나타내는 태도는 북한 사람들에 대한 인지도는 감정에 의해 보다 영향을 받았다고 나타났다. 이러한 연구결과는 차재호(1992)의 연구결과와 비교해 볼 때, 북한사람에 대한 고정관념 내용이 보다 긍정적으로 변화하였지만 일반인들의 북한 사람의 특성에 대한 지각은 여전히 대학생들보다 덜 긍정적임을 보여주는 것이다. 그리고 통일에 대한 태도 혹은 통일 정책에 대한 태도는 북한 사람에 대한 인지적 측면보다는 감정적 측면에 의해 더 영향을 받는다고 보고하였다.

전우영·조은경(2000)은 북한에 대한 고정관념과 통일에 대한 거리감에 초점을 맞추어 논의를 전개한 바 있다. 이들은 북한에 대한 고정관념과 감정이입, 자유연상 반응, 북한에 대한 정보의 양, 통일에 대한 거리감을 조사도구로 사용하여 실증분석하였다. 그 결과 북한을 표현함에 있어 주로 지배층의 모습을 투영하는 반면 북한여성에 대해서는 북한의 피지배층의 모습이 투영되었다고 보고하고 있다. 그리고 북한 및 통일 관련 활동 경험이 있는 사람이 설문문항에 좀 더 긍정적으로 답했으며 통일에 대한 거리를 가깝게 느끼는 정도는 북한에 대한 감정이입의 정도와 정보의 양이 클수록 강한 것으로 나타났다. 즉, 긍정적인 특성을 많이 가지고 있을수록 통일을 원하는 정도가 커지는 것으로 나타났다.

추병완(2011)은 북한 이탈주민에 대한 고정관념 해소를 위한 교수 전략 연구를 실시하였다. 북한 이탈주민에 대한 고정관념 해소를 위해 네트워크

모델(규정적 특성, 집단 명명, 독자적 특성, 행위, 전형)을 이용하여 분석한 결과, 고정관념 해소를 위한 교수 전략으로 첫째, 객관적 지식 및 정보의 제공. 둘째, 긍정적 특성과의 연결강화. 셋째, 부정적 특성과의 연결강화. 넷째, 상위 범주의 활성화. 다섯째, 편파적 명칭의 수정. 여섯째, 공감적 네거티브의 사용까지 총 6가지의 전략을 제시하였다.

김금미(2011)의 연구에서는 계획된 행동이론의 수정모형을 적용하여 대학생들의 탈북자 수용의도와 행동을 설명하고자 하였다. 기존의 계획된 행동이론에 고정관념과 편견, 한국인 정체성을 추가하여 연구한 결과 태도와 행동의도에 있어서는 편견이 영향이 크고, 행동에 있어서는 고정관념의 영향이 크다고 나타났다. 한편 주관적 규범이 강해 한국인 정체성 요인의 영향력이 낮게 나타났다.

양계민과 정진경(2005)의 북한이탈주민과의 접촉이 남한 사람들의 신뢰와 수용에 어떠한 영향을 미치는지 밝히고자 하였다. 이들의 연구는 북한이탈주민 무경험 집단과 접촉경험이 있는 집단으로 나누어 진행되었는데, 무경험 집단이 부정적인 정서를 느낌과 동시에 연민의 정서가 매우 높으며 신뢰와 수용정도는 보통수준을 보이는 것으로 나타났다. 접촉경험이 있는 집단 중 보호담당 형사와 대안학교 교사 집단이 대조적인 결과를 보였다. 보호담당 형사들이 무경험집단 보다 더 부정적이며 신뢰와 수용정도가 매우 낮게 나타났으며, 반대로 교사 집단이 긍정적인 정서와 신뢰 및 수용정도가 높게 나타났다.

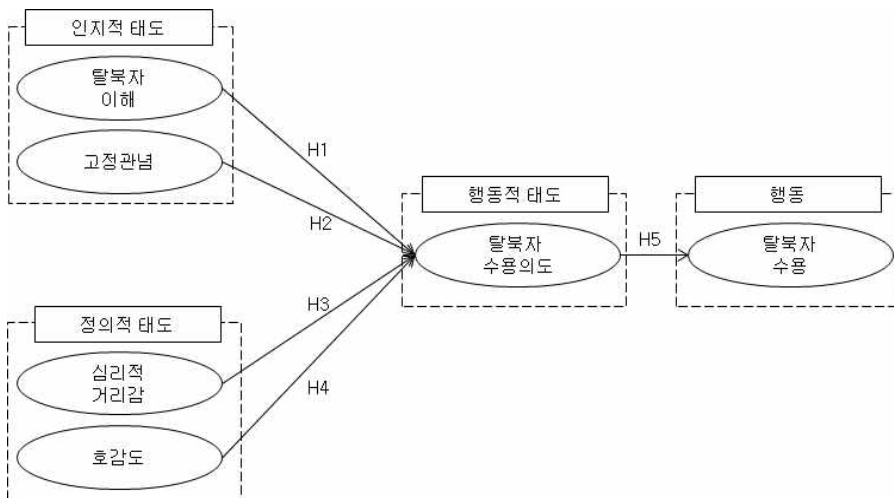
기존 학자들의 논의를 종합해 보면 고정관념과 함께 북한 이탈주민에 대한 감정, 북한에 대한 정보의 양, 북한과 관련된 활동의 경험, 신뢰와 수용의도 등으로 요약이 가능하다. 하지만 탈북자들에 대한 우리 국민들의 태도와 수용의도, 그리고 수용 간의 영향관계를 실증적으로 분석한 연구는 매우 부족한 실정이다. 특히 탈북자에 대한 태도를 인지적 태도와 정의적 태도, 그리고 수용의도라는 행동적 태도로 구분하여 이들과 수용이라는 실제 행동 간의 관계를 파악한 연구는 거의 찾아보기 어려운 실정이다. 따라서 본 연구에서는 기존 선행연구 결과를 토대로 탈북자에 대한 태도를 인지적 태도와 정의적 태도, 그리고 행동적 태도로 구분하여 설정하고,

이들이 탈북자 수용에 어떠한 영향을 미치는 지를 경험적으로 분석하고자 한다는 점에서 기존 연구와 차별된다.

### Ⅲ. 연구모형 및 조사설계

#### 1. 연구모형

본 연구에서는 탈북자 수용과 관련된 이론적 논의 및 선행연구 검토 내용을 토대로 <그림 1>과 같은 연구모형을 설정하였다. 연구모형은 인지적 태도요인과 정의적 태도요인, 행동적 태도요인, 실제 행동요인 등 네 가지 차원으로 구성되어 있다. 인지적 태도요인은 탈북자에 대한 이해와 고정관념, 정의적 태도요인은 탈북자에 대한 심리적 거리감과 호감도, 행동적 태도요인은 탈북자 수용의도로 구성하였다. 행동요인은 탈북자 수용으로 설정하였다. 인지적 태도와 정의적 태도는 탈북자 수용의도에 영향을 미치고, 탈북자 수용의도는 탈북자 수용에 영향을 미칠 것으로 예상된다.



<그림 1> 연구모형

## 2. 연구가설

본 연구는 앞에서 제시한 연구모형과 같이 인지적 태도와 정의적 태도, 탈북자 수용의도, 탈북자 수용 간의 영향관계를 분석하는 것이다. 이론적 배경 및 선행연구 검토에서 살펴본 바와 같이 인지적 태도 구성요인인 탈북자에 대한 이해, 탈북자에 대한 고정관념과 정의적 태도 구성요인인 탈북자에 대한 호감도, 탈북자에 대한 심리적 거리감은 탈북자 수용의도에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 기대된다. 그리고 탈북자 수용의도는 탈북자 수용에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 예상된다.

본 연구에서는 인지적 태도요인과 정의적 태도 요인, 탈북자 수용의도, 그리고 탈북자 수용 간의 관계에 대한 이론적 배경 및 선행연구들의 논의를 토대로 설정된 연구모형을 기초로 인지적 태도와 정의적 태도, 탈북자 수용의도, 탈북자 수용 간의 영향관계를 중심으로 다음과 같은 가설을 설정하였다.

- 〈가설1〉 탈북자에 대한 이해는 탈북자 수용의도에 정(+)<sup>1</sup>의 영향을 미칠 것이다.
- 〈가설2〉 탈북자에 대한 고정관념은 탈북자 수용의도에 부(-)<sup>2</sup>의 영향을 미칠 것이다.
- 〈가설3〉 탈북자에 대한 심리적 거리감은 탈북자 수용의도에 부(-)<sup>3</sup>의 영향을 미칠 것이다.
- 〈가설4〉 탈북자에 대한 호감도는 탈북자 수용의도에 정(+)<sup>4</sup>의 영향을 미칠 것이다.
- 〈가설5〉 탈북자에 대한 수용의도는 탈북자 수용에 정(+)<sup>5</sup>의 영향을 미칠 것이다.

## 3. 자료수집 및 분석방법

본 연구는 인지적 태도(탈북자에 대한 이해, 탈북자에 대한 고정관념)와 정의적 태도(탈북자에 대한 심리적 거리감, 탈북자에 대한 호감도), 탈북자 수용의도, 그리고 탈북자 수용 간의 영향관계를 분석하기 위해 전국 대학생을



대상으로 2012년 5월 1일부터 2012년 6월 1일까지 약 1개월 동안 설문조사를 실시하였다. 스마트폰을 활용한 온라인 설문조사와 직접방문을 통한 오프라인 설문조사를 병행하였다. 온라인 설문조사와 오프라인 설문조사는 각각 250부를 배포하였으며, 이중 308부(온라인 설문: 103부, 오프라인 설문: 205부)가 회수되었다. 회수된 설문지 중에서 실증분석에 활용되기 어려울 정도로 불성실하게 응답한 6부를 제외하고 302부(온라인 설문: 103부, 오프라인 설문 199부)만이 실제 실증분석에 활용되었다. 따라서 설문지 유효회수율은 60.4%로 나타났다.

수집된 자료는 SPSS 18.0을 이용해 빈도분석과, 평균 및 표준편차, 측정도구의 신뢰도 및 타당도를 검증하기 위한 내적 일관성 분석(internal consistency) 및 탐색적 요인분석(exploratory factor analysis)을 실시하였다. 또한 가설검증을 위해 단순회귀분석(simple regression analysis) 및 다중회귀분석(multiple regression analysis)을 실시하였다.

#### 4. 변수의 조작적 정의 및 측정도구

본 연구에서 인지적 태도, 정의적 태도, 탈북자 수용의도, 탈북자 수용을 측정하기 위한 도구들은 기존 선행연구에서 신뢰도와 타당도가 검증된 측정도구들을 활용하여 구성하였다. 선행연구가 미비할 경우 관련 연구를 참조하였으며, 본 연구의 특성을 고려하여 설문항목을 수정·개발하였다. 본 연구에서 활용된 측정문항은 총 41개 문항(인구통계학적 문항 제외)으로 구성하였으며, 각 잠재변수별 조작적 정의내용과 측정문항은 다음과 같다.

인지적 태도의 구성요인인 탈북자의 이해는 대학생들이 알고 있는 탈북자에 대한 정보로 정의하였으며, 7문항으로 구성하였다. 탈북자에 대한 고정관념은 탈북자에 대한 대학생들이 가지고 있는 일반화된 생각으로 정의하였으며, 6문항으로 구성하였다.

〈표 1〉 측정 항목

변 수	측정 항목	참고문헌	
인 지 적 태 도	탈북자에 대한 이해	① 나는 탈북자들이 왜 탈북하는지 그 이유에 대해 잘 알고 있다. ② 나는 탈북자들을 대상으로 하는 정부지원정책에 대해 잘 알고 있다. ③ 나는 탈북자들이 우리나라에서 적응하는 과정에서 겪는 어려움에 대해 잘 알고 있다. ④ 나는 탈북자들이 탈북과정에서 겪은 어려움에 대해 잘 알고 있다. ⑤ 나는 탈북자들이 북한에서 겪은 경제적 어려움에 대해 잘 알고 있다. ⑥ 나는 탈북자들이 북한에서 겪은 사상적 어려움에 대해 잘 알고 있다. ⑦ 나는 탈북자들의 인권문제에 대해 잘 알고 있다.	김혜숙 · 오승섭(1999)
	탈북자에 대한 고정관념	① 탈북자들은 우리나라사람들에게 의존적일 것이라고 생각한다. ② 탈북자들은 상대적으로 순박할 것이라고 생각한다. ③ 탈북자들은 상대적으로 공격적인 성향을 가지고 있을 것이라고 생각한다. ④ 탈북자들은 상대적으로 폐쇄적일 것이라고 생각한다. ⑤ 탈북자들은 상대적으로 주체성이 강할 것이라고 생각한다. ⑥ 탈북자들은 상대적으로 배타적일 것이라고 생각한다.	전우영 · 조은경(2000) 김금미(2011) 추병완(2011)
정 의 적 태 도	탈북자에 대한 심리적 거리감	① 나는 탈북자와 친구가 되는 것을 원치 않는다. ② 나는 탈북자와 같은 동아리에 참가하는 것을 원치 않는다. ③ 나는 탈북자와 가까운 이웃이 되는 것을 원치 않는다. ④ 나는 탈북자와 연인(이성교제)이 되는 것을 원치 않는다. ⑤ 나는 탈북자가 친인척 또는 지인의 배우자가 되는 것을 원치 않는다. ⑥ 나는 탈북자들끼리 따로 모여 자기들의 문화(음악, 무용, 공연 등)를 즐기는 것을 보면 거리감을 느낀다. ⑦ 나는 TV에 탈북자 관련 프로그램이 나올 경우 다른 채널로 돌린다.	김혜숙 · 오승섭(1999) 김금미(2011)
	탈북자에 대한 호감도	① 나는 탈북자를 신뢰한다. ② 나는 탈북자에 대해 관심이 있다. ③ 나는 탈북자의 북한 사투리가 흥미롭다. ④ 나는 탈북자를 보면 연민 또는 동정심을 느낀다. ⑤ 나는 탈북자를 보면 도와주고 싶다. ⑥ 나는 탈북자를 보면 한 민족이라는 동질감을 느낀다.	김혜숙 · 오승섭(1999) 양계민 · 정진경(2005)
행 동 적 태 도	탈북자 수용의도	① 나는 친인척 또는 지인들에게 탈북자에 대해 긍정적으로 이야기 할 의도가 있다. ② 나는 탈북자들을 긍정적으로 대할 의도가 있다. ③ 나는 탈북자들이 우리나라 국민이 되는 것을 기꺼이 받아들일 의도가 있다. ④ 나는 탈북자들을 친한 친구로 받아들일 의향이 있다. ⑤ 나는 탈북자와 같은 동아리에 참가할 의향이 있다. ⑥ 나는 탈북자와 이웃으로 지낼 의향이 있다. ⑦ 나는 탈북자 인권문제에 관심을 가질 의향이 있다. ⑧ 나는 탈북자들이 도움을 요청한다면 기꺼이 도와줄 의향이 있다.	김금미(2011) 양계민 · 정진경(2005)
행 동	탈북자 수용	① 나는 탈북자들의 인권문제에 관심이 있다. ② 나는 탈북자 관련 정보를 찾아 본 적이 있다. ③ 나는 탈북자 관련 문화콘텐츠(영화, 책, 공연 등)에 관심이 있다. ④ 나는 탈북자 관련 방송 프로그램을 자주 시청한다. ⑤ 나는 탈북자 관련 교육 및 세미나에 참여 한 적이 있다. ⑥ 나는 탈북자 관련 봉사활동에 참여 한 적이 있다. ⑦ 나는 북한 또는 탈북자 관련 교양강좌를 수강한 적이 있다.	김금미(2010, 2011) 양계민 · 정진경(2005)

정의적 태도의 구성요인인 탈북자에 대한 심리적 거리감은 대학생들이 탈북자와 어느 정도 거리를 두고 지낼 것인지에 대한 결과로 정의하였으며, 7문항으로 측정하였다. 탈북자에 대한 호감도는 대학생들이 탈북자에게 얼마나 긍정적인 태도를 가지고 있는가에 대한 평가로 정의하였으며, 6문항으로 구성하였다.

탈북자 수용의도는 대학생들이 탈북자를 국민으로 받아드리려는 의지의 강도로 정의하였으며, 8문항으로 구성하였으며, 탈북자 수용은 대학생들이 탈북자를 국민으로 받아드리려는 행위로 정의하였으며, 7문항으로 구성하였다. 각각의 측정항목은 리커트(Likert) 5점 척도(①: 매우 그렇지 않다↔⑤: 매우 그렇다)를 적용하였다.

## IV. 실증분석

### 1. 표본특성

본 연구의 실증분석에 활용된 표본의 특성은 <표 2>와 같다. 첫째, 응답자의 성별분포를 살펴보면 여성이 전체 응답자의 54.6%(165명)로 남성 45.4%(137명)보다 많았다. 둘째, 응답자의 연령분포를 살펴보면 21~22세가 32.8%(99명)로 가장 높게 나타났으며, 23~24세 29.1%(88명), 25~26세 15.6%(47명), 20세 이하 12.9%(39), 27~28세 6.0%(18명), 29세 이상 3.6%(11명)의 순으로 나타났다. 셋째, 응답자의 대학 유형을 살펴보면 4년제 대학이 전체 응답자의 88.7%(268명)로 2년제 대학 11.3%(34명)보다 많았다. 넷째, 응답자의 병역여부를 살펴보면 미필자(여성포함)가 전체 응답자의 68.2%(206명)로 군필자 31.8%(96명)보다 많은 것으로 나타났다.

〈표 2〉 표본의 특성

구분	내 용	빈도(명)	비율(%)	구분	내 용	빈도(명)	비율(%)		
성별	남자	137	45.4	연령	20세 이하	39	12.9		
	여자	165	54.6		21~22세	99	32.8		
	계	302	100.0		23~24세	88	29.1		
대학	2년제 대학	34	11.3		25~26세	47	15.6		
	4년제 대학	268	88.7		27~28세	18	6.0		
	계	302	100.0		29세 이상	11	3.6		
병역 여부	미필자(여성포함)	206	68.2		계		302	100.0	
	군필자	96	31.8						
	계	302	100.0						

## 2. 신뢰도 및 타당도 검증

신뢰도(reliability)란 동일한 개념에 대해 측정을 반복하였을 때 동일한 측정값을 얻을 가능성을 말한다(채서일, 2007). 따라서 신뢰성 있는 도구란 동일한 대상을 반복 측정한 경우 동일하거나 비슷한 결과가 나타나야 되는 것을 의미한다. 일반적으로 신뢰성을 측정하는 방법은 신뢰성 계수의 하나인 Cronbach's  $\alpha$ 를 사용하는 것이다. 이에 본 연구에서는 Cronbach's  $\alpha$ 를 이용하여 측정항목들 간의 내적 일관성(internal consistency)을 검증하였다. 일반적으로  $\alpha$ 계수가 0.6이상이면 측정도구의 신뢰도가 높다고 볼 수 있다(Nunally, 1978). 〈표 3〉에서와 같이 모든 변수의 Cronbach's Alpha 계수가 0.7이상으로 나타나 측정도구의 신뢰도가 확보되었다고 판단할 수 있다.

〈표 3〉 신뢰도 분석 결과

요 인	초기 항목수	최종 항목수 <sup>71)</sup>	Cronbach' s $\alpha$
탈북자에 대한 이해	7	6	.859
탈북자에 대한 고정관념	6	5	.727
탈북자에 대한 심리적 거리감	7	6	.896
탈북자에 대한 호감도	6	6	.839
탈북자 수용의도	8	8	.939
탈북자 수용	7	6	.874

71) 탈북자에 대한 이해(② 나는 탈북자들을 대상으로 하는 정부지원정책에 대해 잘 알고 있다.), 탈북자에 대한 고정관념(② 탈북자들은 상대적으로 순박할 것이라고 생각한다.),

본 연구의 측정도구가 실제적으로 측정하고자 하는 개념을 적절하게 측정하고 있는지를 검증하기 위해 타당성 검사를 실시하였다. 즉, 구성 개념의 조작적 정의가 적절한지 여부를 나타내는 구성개념 타당도를 알아보기 위해 탐색적 요인분석(exploratory factor analysis)을 실시하였다. 요인을 결정하기 위해 관측된 요인의 선형결합인 주성분 분석(principal components analysis)을 실시하였고, 의미 있는 요인추출을 위해 베리맥스(varimax) 회전법을 사용하였다. 베리맥스 회전결과 요인의 고유치(eigen value)가 1이상인 요인을 추출하였다.

독립변수인 인지적 태도와 정의적 태도에 대한 탐색적 요인분석 결과 4개의 요인이 도출되었다. 탐색적 요인분석의 결과를 토대로 첫 번째 요인은 탈북자에 대한 심리적 거리감요인, 두 번째 요인은 탈북자에 대한 이해요인, 세 번째 요인은 탈북자에 대한 호감도 요인, 네 번째 요인은 탈북자에 대한 고정관념 요인으로 명명하였다. 독립변수에 대한 탐색적 요인분석 결과 탈북자에 대한 이해, 탈북자에 대한 고정관념, 탈북자에 대한 호감도, 탈북자에 대한 심리적 거리감의 구성개념이 각각 묶이는 집중타당성을 보이고 있으며, 다른 문항과는 구별되는 판별타당성을 확보하고 있는 것으로 나타났다(<표 4> 참조).

매개변수인 탈북자 수용의도와 종속변수인 탈북자 수용에 대한 탐색적 요인분석 결과 2개의 요인이 도출되었다. 탐색적 요인분석의 결과를 토대로 첫 번째 요인은 탈북자 수용의도 요인, 두 번째 요인은 탈북자 수용 요인으로 명명하였다. 매개변수와 종속변수에 대한 탐색적 요인분석 결과를 종합해볼 때 탈북자 수용의도, 탈북자 수용 등의 구성개념이 각각 묶이는 집중타당성을 보이고 있으며 다른 문항과는 구별되는 판별타당성을 확보하고 있는 것으로 나타났다(<표 5> 참조).

---

탈북자에 대한 심리적 거리감(⑥ 나는 탈북자들끼리 따로 모여 자기들의 문화(음악, 무용, 공연 등)를 즐기는 것을 보면 거리감을 느낀다.), 탈북자 수용(① 나는 탈북자들의 인권문제에 관심이 있다.) 등의 문항은 신뢰도 분석결과 삭제하는 것이 바람직하게 나타나 이를 삭제하여 최종항목으로 구성하였다.

〈표 4〉 독립변수에 대한 탐색적 요인분석 결과

구 분	요 인 1	요 인 2	요 인 3	요 인 4
	탈북자에 대한 심리적 거리감	탈북자에 대한 이해	탈북자에 대한 호감도	탈북자에 대한 고정관념
탈북자에 대한 이해1	-.084	.675	.155	-.035
탈북자에 대한 이해3	-.017	.734	.233	-.098
탈북자에 대한 이해4	-.125	.790	.117	-.040
탈북자에 대한 이해5	-.093	.816	.094	.018
탈북자에 대한 이해6	-.025	.742	.075	.023
탈북자에 대한 이해7	-.057	.738	.096	.034
탈북자에 대한 고정관념1	.277	-.123	.022	.477
탈북자에 대한 고정관념3	.281	.005	-.035	.688
탈북자에 대한 고정관념4	.099	.060	-.113	.786
탈북자에 대한 고정관념5	.027	-.076	.107	.563
탈북자에 대한 고정관념6	.158	.114	-.135	.750
탈북자에 대한 심리적 거리감1	.836	-.027	-.282	.209
탈북자에 대한 심리적 거리감2	.828	-.057	-.232	.165
탈북자에 대한 심리적 거리감3	.833	-.036	-.225	.230
탈북자에 대한 심리적 거리감4	.695	-.072	-.187	.286
탈북자에 대한 심리적 거리감5	.707	-.138	-.210	.340
탈북자에 대한 심리적 거리감7	.642	-.119	-.076	-.030
탈북자에 대한 호감도1	-.045	.164	.651	-.363
탈북자에 대한 호감도2	-.294	.337	.591	.045
탈북자에 대한 호감도3	-.333	.123	.570	.147
탈북자에 대한 호감도4	-.161	.169	.756	.103
탈북자에 대한 호감도5	-.189	.075	.808	-.044
탈북자에 대한 호감도6	-.229	.179	.754	-.161
아이겐값	6.897	3.397	1.981	1.473
분산비율	29.987	14.770	8.615	6.406
누적분산비율	29.987	44.757	53.372	59.779

〈표 5〉 매개변수와 종속변수에 대한 탐색적 요인분석 결과

구 분	요 인 1	요 인 2
	탈북자 수용의도	탈북자 수용
탈북자 수용의도1	.781	.172
탈북자 수용의도2	.851	.052
탈북자 수용의도3	.822	.051
탈북자 수용의도4	.876	.054
탈북자 수용의도5	.878	.082
탈북자 수용의도6	.880	.107
탈북자 수용의도7	.736	.167
탈북자 수용의도8	.816	.145
탈북자 수용2	.290	.698
탈북자 수용3	.349	.694
탈북자 수용4	.210	.760
탈북자 수용5	.008	.827
탈북자 수용6	-.078	.858
탈북자 수용7	-.029	.815
아이겐값	6.337	3.186
분산비율	45.266	22.760
누적분산비율	45.266	68.027

### 3. 탈북자 수용에 관한 인식분석

#### 1) 탈북자에 대한 인지적 태도 관련 인식분석

탈북자에 대한 인지적 태도에 관한 인식분석 결과는 〈표 6〉과 같다. 먼저, 탈북자에 대한 이해 중 탈북전 경제적 어려움에 대한 이해의 평균이 3.40로 나타나 대학생들이 탈북자들의 탈북전 경제적 어려움에 대해서는 대다수 공감하고 있는 것으로 나타났다. 탈북이유에 대한 이해와 탈북과정에서 어려움에 대한 이해(각 3.40), 탈북 전 사상적 어려움에 대한 이해(3.03) 등의 경우에도 평균이 3.0 이상으로 나타나 각 요인에 관한 대학생들의 탈북자 이해정도가 비교적 높음을 알 수 있다. 하지만 적응과정상의 어려움(2.97)과 탈북자 인권문제(2.94)에 대한 대학생들의 이해수준은 상대적으로

미흡함을 보여주고 있다. 결론적으로 탈북자들이 우리나라에 들어와서 겪게 되는 어려움으로 탈북을 하게 되는 이유와 과정에 대한 이해는 높지만 우리나라에 들어와 실질적으로 적응해 가는 과정에서 겪는 어려움에 대한 이해는 부족하다고 말할 수 있다.

〈표 6〉 탈북자에 대한 이해 관련 문항의 평균 및 표준편차

항 목	평 균	표준편차
① 탈북 이유에 대한 이해	3.40	0.965
③ 적응과정 상의 어려움에 대한 이해	2.97	0.947
④ 탈북과정에서의 어려움에 대한 이해	3.40	1.042
⑤ 탈북 전 경제적 어려움에 대한 이해	3.43	1.050
⑥ 탈북 전 사상적 어려움에 대한 이해	3.03	1.095
⑦ 탈북자 인권문제에 대한 이해	2.94	1.034
탈북자에 대한 이해(총합척도)	3.19	0.784

탈북자에 대한 고정관념에 관련 인식분석 결과는 〈표 7〉과 같다. 주체적 성향에 대한 고정관념(3.11)과 폐쇄적 성향(3.03) 모두 3.0 이상으로 나타나 대학생들이 탈북자들의 주체적 성향과 폐쇄적 성향에 대한 고정관념은 상대적으로 높은 것으로 나타났다. 하지만 탈북자들의 의존적 성향(2.87), 배타적 성향(2.86), 공격적 성향(2.73)에 대한 대학생들의 고정관념은 다소 낮음을 보여주고 있다.

〈표 7〉 탈북자에 대한 고정관념 관련 문항의 평균 및 표준편차

항 목	평 균	표준편차
① 의존적 성향	2.87	0.936
③ 공격적 성향	2.73	0.942
④ 폐쇄적 성향	3.03	0.983
⑤ 주체적 성향	3.11	0.957
⑥ 배타적 성향	2.86	0.895
탈북자에 대한 고정관념(총합척도)	2.92	0.652



## 2) 탈북자에 대한 정의적 태도 관련 인식분석

탈북자에 대한 정의적 태도에 관한 인식분석 결과는 <표 8>과 같다. 먼저, 탈북자에 대한 심리적 거리감 중에서는 연인으로서 거리감(2.90)이 가장 높게 나타났으며, 친인척 및 지인의 배우자로서의 거리감(2.71), 이웃으로서의 거리감(2.29), 친구로서의 거리감(2.25), 탈북자 관련 TV프로그램에 대한 거리감(2.23), 같은 동아리 일원으로서의 거리감(2.18) 순으로 나타났다. 이러한 분석결과는 대학생들의 경우 탈북자들에게 느끼는 심리적 거리감이 상대적으로 크지 않음을 보여주는 것이다.

<표 8> 탈북자에 대한 심리적 거리감 관련 문항의 평균 및 표준편차

항목	평균	표준편차
① 친구로서의 거리감	2.25	0.921
② 같은 동아리로서의 거리감	2.18	0.894
③ 이웃으로서의 거리감	2.29	0.919
④ 연인으로서의 거리감	2.90	1.159
⑤ 친인척 배우자로서의 거리감	2.71	1.070
⑦ 탈북자 관련 프로의 거리감	2.23	0.979
탈북자에 대한 심리적 거리감(총합척도)	2.44	0.773

탈북자에 대한 호감도 관련 인식분석 결과는 <표 9>와 같다. 탈북자들의 연민 또는 동정심의 평균이 3.21로 나타나 대학생들이 탈북자들에게 가지는 연민 또는 동정심은 보통 이상으로 나타나고 있음을 알 수 있다. 한민족이라는 동질감(3.09), 북한 사투리에 대한 흥미(3.06), 도와주고 싶은 마음(3.05), 탈북자에 대한 관심(3.02) 등의 경우에도 평균이 3.0 이상으로 나타나 각 요인에 관한 대학생들의 탈북자에 대한 호감도는 비교적 긍정적임을 알 수 있다. 하지만 탈북자에 대한 신뢰는 2.65로 상대적으로 낮게 나타났다. 이는 대학생들의 탈북자에 대한 신뢰를 향상시키는 것이 시급한 과제임을 보여주는 것이라 할 수 있다.

〈표 9〉 탈북자에 대한 호감도 관련 문항의 평균 및 표준편차

항 목	평 균	표준편차
① 탈북자에 대한 신뢰	2.65	0.703
② 탈북자에 대한 관심	3.02	0.880
③ 북한 사투리의 흥미	3.06	0.991
④ 연민 또는 동정심	3.21	0.937
⑤ 도와주고 싶은 마음	3.05	0.858
⑥ 한 민족이라는 동질감	3.09	0.932
탈북자에 대한 호감도(총합척도)	3.01	0.661

### 3) 탈북자 수용의도 관련 인식분석

탈북자 수용의도에 관한 인식분석 결과는 <표 10>과 같다. 탈북자들을 긍정적으로 대할 의도는 평균 3.47로 나타나 상대적으로 긍정적인 인식이 많은 것으로 나타났다. 한편 탈북자들을 같은 국민으로 받아들일 의도(3.46), 같은 동아리에 참가할 의향과 이웃으로 지낼 의향(각각 3.43), 친한 친구로 받아들일 의향(3.40), 탈북자가 도움을 요청할시 도와줄 의향(3.35), 인권문제에 관심을 가질 의향(3.31), 친인척 및 지인들에게 탈북자에 대해 긍정적으로 이야기할 의도(3.19) 등의 경우에도 평균이 3.0 이상으로 나타나 대학생들의 탈북자 수용의도는 비교적 긍정적임을 알 수 있다.

〈표 10〉 탈북자 수용의도 관련 문항의 평균 및 표준편차

항목	평균	표준편차
① 탈북자를 긍정적으로 이야기할 의도	3.19	0.781
② 탈북자를 긍정적으로 대할 의도	3.47	0.805
③ 탈북자를 국민으로 받아들일 의도	3.46	0.938
④ 탈북자를 친한 친구로 받아들일 의향	3.40	0.894
⑤ 탈북자를 같은 동아리 참가 의향	3.43	0.866
⑥ 탈북자를 이웃으로 지낼 의향	3.43	0.855
⑦ 탈북자 인권문제에 관심을 가질 의향	3.31	0.861
⑧ 탈북자를 도움 요청시 도와줄 의향	3.35	0.879
탈북자 수용의도(총합척도)	3.38	0.722

#### 4) 탈북자 수용 관련 인식분석

탈북자 수용 관련 문항의 인식분석 결과는 <표 11>과 같다. 각 설문문항에 대한 평균(Mean)을 종합적으로 살펴보면, 탈북자 관련 문화콘텐츠에 대한 관심(2.52), 탈북자 관련 정보 검색 경험(2.42), 탈북자 관련 방송 시청(2.25), 탈북자 관련 교육 및 세미나 참여(2.11), 북한 혹은 탈북자 관련 교양 강좌 수강(1.99), 탈북자 관련 봉사활동 참여(1.82) 등 보통수준(3.00) 이하로 나타났다. 이러한 분석결과는 대학생들의 탈북자에 대한 수용을 향상시킬 수 있는 방안모색이 시급한 과제임을 보여준다.

<표 11> 탈북자 수용 관련 문항의 평균 및 표준편차

항목	평균	표준편차
② 탈북자 관련 정보 검색 경험	2.42	1,084
③ 탈북자 관련 문화콘텐츠 관심	2.52	0,935
④ 탈북자 관련 방송 시청	2.25	0,917
⑤ 탈북자 관련 교육 및 세미나 참여	2.11	1,142
⑥ 탈북자 관련 봉사활동 참여	1.82	0,925
⑦ 북한 혹은 탈북자 관련 교양 강좌 수강	1.99	1,081
탈북자 수용(총합적도)	2.19	0,798

### 4. 가설검증

#### 1) 상관관계 분석결과

연구모형에서 제시한 인지적 태도(탈북자에 대한 이해, 탈북자에 대한 고정관념)요인, 정의적 태도(탈북자에 대한 호감도, 탈북자에 대한 심리적 거리감)요인, 탈북자 수용의도요인, 탈북자 수용 간의 상호 관련성을 규명하기 위해 피어슨(Person) 상관관계 분석을 실시하였다(<표 12>참조).

첫째, 독립변수 간 상관관계를 살펴보면, 이해와 호감도, 고정관념과 심리적 거리감 간에는 각각  $p < 0.01$  수준에서 유의미한 정(+)의 상관관계가 있는 것으로 나타났다. 그리고 이해와 심리적 거리감, 고정관념과 호감도, 심리적 거리감과 호감도 간에는 각각  $p < 0.01$  수준에서 유의미한 부(-)의

상관관계가 있는 것으로 나타났다. 반면 이해와 고정관념 간에는 유의미하지 않은 상관관계가 있는 것으로 나타났다. 이는 이해와 고정관념간의 관계를 제외하고 각 요인들 간의 상호관련성이 존재함을 의미한다. 특히 고정관념과 심리적 거리감 간의 상관관계수(r)가 0.465로 가장 높은 정(+)의 상관관계를 가지는 것으로 나타났으며, 그 다음으로 이해와 호감도 간의 상관관계수 0.399로 나타났다. 또한 심리적 거리감과 호감도 간에 상관관계수(r)가 -0.490으로 가장 강한 부(-)의 상관관계가 있는 것으로 나타났으며, 그 다음으로 이해와 심리적 거리감 간의 상관관계수가 -0.187, 호감도와 고정관념간의 상관관계수(r)가 -0.168로 나타났다.

둘째, 독립변수(인지적 태도, 정의적 태도)요인과 매개변수(행동적 태도) 간의 상관관계를 살펴보면, 수용의도와 이해, 호감도 간에는 모두  $p < 0.01$  수준에서 유의미한 정(+)의 상관관계가 있는 것으로 나타났으며, 수용의도와 심리적 거리감, 고정관념 간에는  $p < 0.01$  수준에서 유의미한 부(-)의 상관관계가 있는 것으로 나타났다. 이는 독립변수와 매개변수에 밀접한 상호관련성을 가지고 있음을 의미한다. 특히 수용의도와 호감도 간에는 상관관계수(r)가 0.711로 나타나 가장 높은 상관관계를 가지고 있는 것으로 나타났다. 그 다음으로 수용의도와 심리적 거리감 간의 상관관계수 -0.567, 수용의도와 이해 간에 상관관계수가 0.317, 수용의도와 고정관념 간의 상관관계수가 -0.310로 나타났다.

셋째, 행동적 태도 요인(탈북자 수용의도)과 행동(탈북자 수용) 간의 상관관계를 살펴보면, 탈북자 수용과 탈북자 수용 간에는  $p < 0.01$  수준에서 유의미한 정(+)의 상관관계가 있는 것으로 나타났다. 이는 탈북자 수용의도와 탈북자 수용 간에는 밀접한 상호관련성이 있다는 것을 의미하며, 상관관계수(r)는 0.271로 나타났다.

〈표 12〉 독립변수와 매개변수, 종속변수 간의 상관관계 분석

구 분	①	②	③	④	⑤	⑥
① 탈북자에 대한 이해	1					
② 탈북자에 대한 고정관념	-.049	1				
③ 탈북자에 대한 심리적 거리감	-.187***	.465***	1			
④ 탈북자에 대한 호감도	.399***	-.168***	-.490***	1		
⑤ 탈북자 수용의도	.317***	-.310***	-.567***	.711***	1	
⑥ 탈북자 수용	.389***	-.054	-.163***	.466***	.271***	1

\*p< 0.1, \*\*p< 0.05, \*\*\*p< 0.01

## 2) 인지적 태도와 정의적 태도가 탈북자 수용의도에 미치는 영향

독립변수인 인지적 태도요인과 정의적 태도요인이 탈북자 수용의도에 미치는 영향을 살펴보기 위해 다중회귀분석을 실시하였다. 다중회귀분석 결과 R2값은 .578로 독립변수인 인지적 태도 요인과 정의적 태도요인들이 탈북자 수용의도에 대해 57.8%의 설명력을 가지는 것으로 나타났다. F값은 101.650로 회귀방정식이 p<0.01수준에서 통계적 유의성을 가지는 것을 알 수 있다(〈표 13〉 참조).

인지적 태도와 탈북자 수용의도 간의 회귀계수 분석결과, 탈북자에 대한 이해가 행동적 태도에 미치는 영향력을 의미하는  $\beta$ 값은 0.045( $t=1.091$ )로 나타났으며, 이는 p<0.1수준에서 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 분석되었다. 따라서 탈북자에 대한 이해가 수용의도에 정(+)의 영향을 미칠 것이라는 〈가설1〉은 기각되었다. 둘째, 탈북자 수용의도에 대한 고정관념의 영향력을 의미하는  $\beta$ 값은 -0.105( $t=-2.454$ )로 나타났으며, 이는 p<0.05수준에서 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 따라서 고정관념이 탈북자 수용의도에 부(-)의 영향을 미칠 것이라는 〈가설2〉는 채택되었다.

셋째, 탈북자 수용의도에 대한 심리적 거리감의 영향력을 의미하는  $\beta$ 값은 -0.235( $t=-4.871$ )로 나타났으며, 이는 p<0.01수준에서 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 따라서 심리적 거리감이 탈북자 수용의도에 부(-)의 영향을 미칠 것이라는 〈가설3〉은 채택되었다. 넷째, 탈북자

수용의도에 대한 호감도의 영향력을 의미하는  $\beta$ 값은 0.560( $t=12.061$ )로 나타났으며, 이는  $p<0.01$ 수준에서 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 따라서 호감도가 탈북자 수용의도에 정(+의 영향을 미칠 것이라는 <가설4>는 채택되었다.

인지적 태도와 정의적 태도요인 중 호감도(0.560)가 탈북자 수용의도에 가장 큰 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 그 다음으로 심리적 거리감(-0.235), 고정관념(-0.105)의 순으로 나타났다. 이러한 분석결과는 호감도, 심리적 거리감, 고정관념이 탈북자 수용의도에 유의미한 영향을 미치는 요인임을 의미한다. 이는 탈북자 수용의도를 향상시키기 위해서는 탈북자에 대한 심리적 거리감과 고정관념을 낮추며, 탈북자들에 대한 호감도 향상 방안이 중요함을 시사한다.

<표 13> 인지적 태도와 정의적 태도가 탈북자 수용의도에 미치는 영향

구 분	탈북자 수용의도				
	비표준화 계수		표준화계수	t	유의확률
	B	Std. Error	Beta		
상수	2.280	.234		9.762	.000
탈북자에 대한 이해	.041	.038	.045	1.091	.276
탈북자에 대한 고정관념	-.116	.047	-.105**	-2.454	.015
탈북자에 대한 심리적 거리감	-.220	.045	-.235***	-4.871	.000
탈북자에 대한 호감도	.611	.051	.560***	12.061	.000

F = 101.650 R<sup>2</sup> = .578 수정된R<sup>2</sup> = .572

\* $p<0.1$ , \*\* $p<0.05$ , \*\*\* $p<0.01$

### 3) 탈북자 수용의도가 탈북자 수용에 미치는 영향

탈북자 수용의도가 탈북자 수용에 미치는 영향을 살펴보기 위해 단순 회귀분석을 실시하였다. 단순회귀분석 결과, R<sup>2</sup>값은 .073로 탈북자 수용의가 탈북자 수용에 대해 7.3%의 설명력을 가지는 것으로 나타났다. F값은 23.764로 회귀방정식이  $p<0.01$ 수준에서 통계적 유의성을 가지는 것을 알 수 있다(<표 14> 참조). 탈북자 수용에 대한 탈북자 수용의도의 영향력을 의미하는  $\beta$ 값은 0.271( $t=4.875$ )로 나타났으며, 이는  $p<0.01$ 수준에서 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 따라서 탈북자 수용의

도가 탈북자 수용에 정(+)의 영향을 미칠 것이라는 <가설5>는 채택되었다. 이러한 분석결과는 탈북자 수용의도가 탈북자 수용에 유의미한 영향을 미치는 요인임을 의미한다. 이는 탈북자 수용을 향상시키기 위해서는 대학생들의 탈북자 수용의도 향상이 무엇보다 중요함을 시사한다.

<표 14> 탈북자 수용의도가 탈북자 수용에 미치는 영향

구분	탈북자 수용				유의확률
	비표준화 계수		표준화계수	t	
	B	Std. Error			
상수	1.174	.212		5.528	.000
탈북자 수용의도	.300	.061	.271***	4.875	.000

F = 23.764    R<sup>2</sup> = .073    수정된R<sup>2</sup> = .070

\*p < 0.1, \*\*p < 0.05, \*\*\*p < 0.01

## V. 결론 및 탈북자 수용성 향상방안

### 1. 연구결과 요약

본 연구에서는 탈북자에 대한 우리나라 국민들의 태도와 수용의도, 그리고 탈북자 수용 간의 영향관계를 분석하였다. 이를 위해 본 연구에서는 전국의 대학생들을 대상으로 설문조사를 실시하고, 탈북자에 대한 인지적·정의적 태도와 수용의도, 그리고 수용 간의 관계를 분석하였다. 주요 분석결과를 요약하면 다음과 같다.

먼저 대학생들의 탈북자들에 대한 인식분석 주요 결과를 살펴보면 첫째, 탈북자에 대한 인지적 태도에 관한 인식분석 결과, 탈북자들이 우리나라에 들어와서 겪게 되는 어려움으로 탈북을 하게 되는 이유와 과정에 대한 이해는 높지만 우리나라에 들어와 실질적으로 적응해 가는 과정에서 겪는 어려움에 대한 이해는 부족한 것으로 나타났다. 탈북자에 대한 고정관념에 관련 인식분석 결과, 중립적인 의견이 상대적으로 많았다. 둘째, 탈북자에

대한 정의적 태도에 관한 인식분석 결과, 탈북자들이 자신의 친구, 연인, 친인척 등이 되는 것에 대해 대학생들이 느끼는 심리적 거리감은 상대적으로 크지 않은 것으로 나타났다. 탈북자에 대한 호감도 관련 인식분석 결과에서는 탈북자들에 대한 연민 또는 동정심 등은 상대적으로 높게 나타났으나 탈북자에 대한 신뢰는 상대적으로 낮은 것으로 분석되었다. 셋째, 탈북자 수용의도에 관한 인식분석 결과, 탈북자들을 긍정적으로 대할 의도나 같은 국민으로 받아들일 의도, 같은 동아리에 참가할 의향과 이웃으로 지낼 의향, 친한 친구로 받아들일 의향, 탈북자가 도움을 요청할 시 도와줄 의향, 인권문제에 관심을 가질 의향 등과 같은 탈북자 수용의도는 비교적 긍정적인 것으로 분석되었다. 넷째, 탈북자 수용 관련 문항의 인식분석 결과, 탈북자 관련 문화콘텐츠에 대한 관심, 탈북자 관련 정보 검색 경험, 탈북자 관련 방송 시청, 탈북자 관련 교육 및 세미나 참여, 북한 혹은 탈북자 관련 교양 강좌 수강, 탈북자 관련 봉사활동 참여 등 모든 문항에서 보통수준 이하로 나타나 탈북자 수용의도와는 사뭇 다른 결과를 보이는 것으로 나타났다.

한편 탈북자에 대한 인지적 태도 및 정의적 태도와 탈북자 수용의도, 그리고 탈북자 수용 간의 관계에 대한 가설검증 결과를 요약하면 <표15>와 같다. 첫째, 탈북자에 대한 이해의 경우 탈북자 수용의도에 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타나 “탈북자에 대한 이해는 탈북자 수용의도에 정(+)<sup>1</sup>의 영향을 미칠 것이다” 라는 <가설1>은 기각되었다. 둘째, 탈북자에 대한 고정관념의 경우 탈북자 수용의도에 유의미한 영향력을 미치는 것으로 나타나 “탈북자에 대한 고정관념은 탈북자 수용의도에 부(-)<sup>2</sup>의 영향을 미칠 것이다” 라는 <가설2>는 채택되었다. 셋째, 탈북자에 대한 심리적 거리감의 경우 탈북자 수용의도에 유의미한 영향력을 미치는 것으로 나타나 “탈북자에 대한 심리적 거리감은 탈북자 수용의도에 부(-)<sup>3</sup>의 영향을 미칠 것이다” 라는 <가설3>은 채택되었다. 넷째, 탈북자에 대한 호감도의 경우 탈북자 수용의도에 유의미한 영향력을 미치는 것으로 나타나 “탈북자에 대한 호감도는 탈북자 수용의도에 정(+)<sup>4</sup>의 영향을 미칠 것이다” 라는 <가설4>는 채택되었다. 다섯째, 탈북자 수용의도의 경우 탈북자 수용에 유의미한 영향력을 미치는 것으로 나타나 “탈북자에 대한



수용의도는 탈북자 수용에 정(+)의 영향을 미칠 것이다” 라는 <가설5>는 채택되었다.

〈표 15〉 가설검증 결과

	가설내용	방향	표준화 계수	가설채택 여부
<가설1>	탈북자에 대한 이해 → 탈북자 수용의도	+	.045	기각
<가설2>	탈북자에 대한 고정관념 → 탈북자 수용의도	-	-.105**	채택
<가설3>	탈북자에 대한 심리적 거리감 → 탈북자 수용의도	-	-.235***	채택
<가설4>	탈북자에 대한 호감도 → 탈북자 수용의도	+	.560***	채택
<가설5>	탈북자 수용의도 → 탈북자 수용	+	.271***	채택

## 2. 정책제언

### 1) 탈북자에 대한 인지적 태도 향상방안

#### (1) 탈북자에 대한 이해 향상방안

탈북자 이해가 수용의도에 정(+)의 영향을 끼칠 것이라는 <가설 1>은 기각 되었지만 상관관계 분석결과 다른 요인들에 영향을 끼치는 것으로 나타나 탈북자 수용의도 향상을 위해서는 이해가 선행되어야 할 필요가 있는 것으로 판단되었다. 이러한 분석을 토대로 탈북자에 대한 이해 향상 방안을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 탈북자들에 대해 이해를 향상시키기 위해 탈북자들에 대한 올바른 이해가 선행되어야 할 것이다. 탈북자에 대한 대학생의 인식분석 결과에서 나타난 바와 같이 탈북자 관련 정보검색, 관련 방송시청, 관련 교육 및 관련 교양강좌 수강 등은 매우 미흡한 것으로 나타났다. 따라서 대학생들을 대상으로 한 탈북자 관련 정보와 관련 교육 및 교양강좌를 증설할 필요가 있다. 특히 통일한국 시대를 대비하여 대학교에서 북한 또는 탈북자 이해와 관련된 교양강좌를 필수과목으로 지정하는 것도 좋은 방안이 될 수 있을 것으로 판단된다.

둘째, 탈북자들이 우리나라에서 적응하는 과정 중 겪는 어려움에 대해

서도 이해할 필요가 있다. 이에 탈북자들이 정착해가는 과정에서 겪는 어려움을 직접 경험하기 위한 관련 봉사활동 및 세미나 등에 참여한다면 이해를 좀 더 높일 수 있을 것으로 판단된다. 이러한 방안을 효과적으로 실행하기 위한 구체적인 방안으로는 대학교육 기관들의 협력을 통해 대학생들에게 홍보 및 초청하는 방안을 들 수 있다.

셋째, 탈북자들의 인권문제에 대한 이해를 높일 필요가 있다. 탈북자들이 우리나라에서 겪는 문제뿐만 아니라 최근 중국의 강제 북송 등과 같은 해외에서의 인권문제도 발생하고 있다. 인권문제에 관한 UCC, 플래쉬 등과 관련된 콘텐츠를 SNS에 적용한다면 보다 많은 대학생들이 인권문제에 대해 이해할 수 있을 것이다.

## (2) 탈북자 대한 고정관념 해소방안

탈북자에 대한 대학생들의 인지적 태도를 향상시키기 위해서는 탈북자들에 대한 고정관념을 해소하는 방안이 마련되어야 할 것이다. 이를 위해 탈북자들에 대한 부정적인 고정관념 해소에 중점을 둘 필요가 있다. 구체적인 방안으로는 북한문화 교육을 통해 풍습과 환경이 다름으로 인해 그들의 긍정적인 부분이 왜곡되거나 차별받지 않도록 탈북자에 대한 바른 정보 제공과 대학교에서는 북한 또는 탈북자들과 관련된 교양과목을 개설하여 학습시킬 필요성이 있다고 판단된다.

## 2) 탈북자에 대한 정의적 태도 향상방안

### (1) 심리적 거리감 해소 방안

탈북자 수용의도 및 수용을 향상시키기 위해서는 탈북자에 대한 정의적 태도가 개선될 필요가 있다. 대학생들의 인식분석 결과에서도 나타난 바와 같이 탈북자에 대한 대학생들의 심리적 거리감은 그리 크지는 않지만 상당한 정도 가지고 있음을 확인할 수 있었다. 탈북자에 대한 정의적 태도 개선을 위한 방안으로는 다음과 같은 내용을 고려할 필요가 있을 것이다.

첫째, 심리적 거리감을 줄이기 위해 탈북자들과 관계를 맺는 것에 대해

긍정적으로 받아들일 필요가 있다. 탈북자들이 우리나라에 들어와 성공적으로 정착하고 주변사람들과 우호적인 관계를 맺으면서 행복하게 살고 있는 사례 등을 소개하는 TV프로그램이나 그러한 탈북자들을 찾아 상패를 수상하는 등의 캠페인을 실시한다면 탈북자에 대한 심리적 거리감을 해소시키는데 도움이 될 수 있을 것이라 판단된다. 또한 탈북자 관련 자원 봉사 동아리 개설을 장려하고 지원한다면 긍정적인 영향을 끼칠 것이라 판단된다.

둘째, 탈북자 관련 프로그램에 많은 관심을 가질 필요가 있다. 본 연구의 실증분석 결과에서도 나타난 바와 같이 문화콘텐츠는 매우 미흡한 것으로 나타났다. 따라서 대학생들을 대상으로 한 탈북자 관련 문화콘텐츠를 개발하고 증설할 필요가 있다.

## (2) 호감도 향상 방안

실증분석 결과에서도 나타난 바와 같이 탈북자에 대한 호감도는 탈북자 수용의도에 긍정적인 영향을 미친다. 그리고 대학생들의 인식분석결과, 탈북자에 대한 연민 또는 동정심이 가장 높게 나타났으며, 그 다음으로 한민족이라는 동질감, 북한 사투리에 대한 흥미, 탈북자를 도와주고 싶은 마음, 탈북자에 대한 관심, 탈북자에 대한 신뢰감 순으로 긍정적인 인식이 높게 나타남을 확인할 수 있었다. 이러한 분석결과를 토대로 호감도 향상 방안을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 탈북자들을 신뢰하고 이들에 대해 관심을 가질 필요가 있다. 본 연구의 실증분석결과에서도 나타난 바와 같이 탈북자에 대한 신뢰는 상대적으로 낮게 나타났다. 이는 대학생들의 탈북자에 대한 신뢰향상이 무엇보다 시급한 과제임을 보여주는 것이다. 따라서 탈북자에 대한 대학생들의 신뢰를 향상시킬 수 있는 방안마련이 시급하다. 구체적인 방안으로는 “대학생과 탈북자가 함께하는 1박 2일”, 대학교에서 탈북자들의 특강 등의 제도들을 마련하여 탈북자에 대한 신뢰제고와 함께 호감도를 향상시켜 나가야 할 것이다.

둘째, 대학생들이 탈북자도 한민족이라는 동질감을 가질 수 있도록 노력

해야 할 것이다. 우리나라에 들어와 함께 생활하고 있는 탈북자들을 광복절 행사 등과 같은 국가적 행사에 초청하여 함께 참여하는 기회를 가진다면 같은 민족이라는 동질감 향상에 도움이 될 수 있을 것이라 판단된다.

## 【참고문헌】

### ▣ 국내문헌

- 강혜숙·조수현(2006), “피트니스 이용자의 정서적 인지적 태도가 관여도 수준에 따라 행동적 태도에 미치는 영향에 관한 연구”, 한국관광학회 학술대회발표논문집.
- 김혜숙·오승섭(1999), “북한 사람에 대한 대학생과 일반인의 고정관념, 감정과 태도: 외국인에 대한 태도와 비교”, 『심리과학』, 8(1): 1-22.
- 김혜숙(2002), “고정관념 및 편견과 인간관계”, 『사회과학 연구논총』, 9: 83-101.
- 박성연(2001), “그림책을 활용한 다문화 교육 프로그램이 유아의 인종 및 타문화에 대한 태도에 미치는 효과”, 성균관대학교 석사학위논문.
- 박시한·한미정(2007), “계획된 행동이론을 적용한 온라인 콘텐츠 이용행동의 이해: 대학생 집단을 중심으로”, 『홍보학연구』, 11(2): 195-229.
- 박옥희(1991), “태도와 행동의 관계에 관한 연구”, 『한국사회학』, 25(1): 143-159.
- 박현정(2008), 「장애인에 대한 사회적 거리감 영향요인」, 전북대학교대학원 석사학위논문.
- 박희서·김은희(2004), “계획된 행동이론에 근거한 쓰레기 감량행태의 연구”, 『사회과학연구』, 25(1): 1-17.
- 박희서·노시평·김은희(2007), 환경친화적 행동의 영향요인 분석: 합리적 행동이론(TAR)의 관점에서. 『한국지방자치학회보』, 19(2): 97-119.
- 원은경(2007), “다인종과 다문화에 대한 일반학생의 긍정적 태도 함양을 위한 다문화교육프로그램 효과성 연구”, 서강대학교 신학대학원 석사학위논문.
- 이미나(2008). “사회과 태도변화 연구결과에 대한 의문: 스테레오타입에서 오는 편견의 사례를 중심으로”, 『시민교육연구』, 40(1): 71-93.
- 이은화·김영옥, 공저(1993). 『유아사회교육』. 서울: 양서원.
- 이진옥(2011), 「다문화가정 청소년에 대한 일반청소년들의 태도에 영향을 미치는 요인: 고정관념, 편견, 사회적 거리감을 중심으로」, 충남대학교 석사학위논문.

- 이홍재·조성대·윤병섭·김재득·박은미(2003), 「정보사회의 인간관계」, 서울: 박영사.
- 전우영(1998). “북한에 대한 두 가지 고정관념”, 「연차학술발표대회 논문집」
- 정진경(1999), “남북한 간 심리적 화합의 준비작업”, 「한국심리학회 연차학술대회 발표초록집」, 222-224.
- 조대우·황경연(2001), “인터넷뱅킹이용에 영향을 미치는 요인: 계획된 행동이론을 중심으로”, 「경영저널」, 30(4): 1225-1249.
- 차배근(1992), 「태도변용이론」, 서울: 나남.
- 채서일(2007), 「사회조사방법론」, 서울: 법문사.
- 추병완(2011), “북한이탈주민에 대한 고정관념 해소를 위한 교수 전략”, 「통일문제연구」, 23(1): 29-62.
- 한규석(1995), 「사회심리학의 이해」, 서울: 학지사.

#### ▣ 국외문헌

- Ajzen, I.(1991). & The theory of planned behavior. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 50: 179-211.
- Aronson, Elliot, D. Wilson, T., & Akert, R. M.(2007). *Social Psychology*(6th ed.), NJ: Pearson Prentice hall.
- Katz, D., & Stotland, E.(1959), "A Preliminary statement to a theory of attitude structure and change", In S. Koch(ed.), *Psychology: A Study of a Science*, Vol. 3. New York: McGraw-Hill.
- Krech, D., & Crutchfield, R.S. (1948). *Theory and Problems of Social Psychology*. New York: MacGraw-Hill.
- Fishbein, M. & I. Ajzen (1975), *Belief, Attitude, Intention and Behavior: An Introduction to Theory and Research*, Addison-Wesley, Reading, MA.
- Navaez, D. & J. Rest(1995), The Four Component of Acting Morally, In W. M. Kurtines & J. L. Gewirtz, eds., *Moral Development: An Introduction*, Allyn & Bacon, 1995,
- Nunally, J. C.(1978). *Psychometric Theory*. N.Y.: McGraw-Hill.
- Wicker, A. W.(1969). "Attitude VS. actions : the relationship of verbal and overt behavior responses to attitude object". *Journal of Social Issues*, 25: 41~78.

## 【부 록】

### 〈부록 1〉 탈북자에 대한 이해 관련 문항의 빈도분석

구분	이해1	이해3	이해4	이해5	이해6	이해7
매우 그렇지 않다	12(4.0%)	16(5.3%)	11(3.6%)	14(4.6%)	23(7.6%)	26(8.6%)
그렇지 않다	37(12.3%)	78(25.8%)	54(17.9%)	47(15.6%)	82(27.2%)	73(24.2%)
보통이다	103(34.1%)	119(39.4%)	80(26.5%)	77(25.5%)	85(28.1%)	117(38.7%)
그렇다	119(39.4%)	76(25.2%)	117(38.7%)	124(41.1%)	87(28.8%)	66(21.9%)
매우 그렇다	31(10.3%)	13(4.3%)	40(13.2%)	40(13.2%)	25(8.3%)	20(6.6%)
합계	302(100.0%)	302(100.0%)	302(100.0%)	302(100.0%)	302(100.0%)	302(100.0%)

### 〈부록 2〉 탈북자에 대한 고정관념 관련 문항의 빈도분석

구분	고정관념1	고정관념3	고정관념4	고정관념5	고정관념6
매우 그렇지 않다	100(3.3)	18(6.0%)	15(5.0%)	13(4.3%)	12(4.0%)
그렇지 않다	111(36.8)	116(38.4%)	84(27.8%)	67(22.2%)	100(33.1%)
보통이다	102(33.8)	102(33.8%)	92(30.5%)	113(37.4%)	118(39.1%)
그렇다	66(21.9)	56(18.5%)	99(32.8%)	92(30.5%)	63(20.9%)
매우 그렇다	13(4.3)	9(3.0%)	12(4.0%)	17(5.6%)	9(3.0%)
합계	302(100.0%)	302(100.0%)	302(100.0%)	302(100.0%)	302(100.0%)

### 〈부록 3〉 탈북자에 대한 심리적 거리감 관련 문항의 빈도분석

구분	심리적거리감1	심리적거리감2	심리적거리감3	심리적거리감4	심리적거리감5	심리적거리감7
매우 그렇지 않다	63(20.9%)	65(21.5%)	57(18.9%)	38(12.6%)	39(12.9%)	74(24.5%)
그렇지 않다	127(42.1%)	145(48.0%)	132(43.7%)	76(25.2%)	98(32.5%)	123(40.7%)
보통이다	92(30.5%)	71(23.5%)	88(29.1%)	93(30.8%)	91(30.1%)	75(24.8%)
그렇다	12(4.0%)	15(5.0%)	18(6.0%)	67(22.2%)	60(19.9%)	23(7.6%)
매우 그렇다	8(2.6%)	6(2.0%)	7(2.3%)	28(9.3%)	14(4.6%)	7(2.3%)
합계	302(100.0%)	302(100.0%)	302(100.0%)	302(100.0%)	302(100.0%)	302(100.0%)

### 〈부록 4〉 탈북자에 대한 호감도 관련 문항의 빈도분석

구분	호감도1	호감도2	호감도3	호감도4	호감도5	호감도6
매우 그렇지 않다	19(6.3%)	14(4.6%)	16(5.3%)	13(4.3%)	14(4.6%)	16(5.3%)
그렇지 않다	87(28.8%)	58(19.2%)	69(22.8%)	49(16.2%)	51(16.9%)	52(17.2%)
보통이다	179(59.3%)	150(49.7%)	119(39.4%)	120(39.7%)	155(51.3%)	140(46.4%)
그렇다	15(5.0%)	67(22.2%)	76(25.2%)	101(33.4%)	71(23.5%)	76(25.2%)
매우 그렇다	2(.7%)	13(4.3%)	22(7.3%)	19(6.3%)	11(3.6%)	18(6.0%)
합계	302(100.0%)	302(100.0%)	302(100.0%)	302(100.0%)	302(100.0%)	302(100.0%)

## 〈부록 5〉 탈북자 수용의도 관련 문항의 빈도분석

구분	수용 의도1	수용 의도2	수용 의도3	수용 의도4	수용 의도5	수용 의도6	수용 의도7	수용 의도8
매우 그렇지 않다	8 (2.6%)	7 (2.3%)	13 (4.3%)	11 (3.6%)	7 (2.3%)	8 (2.6%)	11 (3.6%)	10 (3.3%)
그렇지 않다	36 (11.9%)	20 (6.6%)	22 (7.3%)	26 (8.6%)	30 (9.9%)	23 (7.6%)	28 (9.3%)	26 (8.6%)
보통이다	159 (52.6%)	117 (38.7%)	114 (37.7%)	121 (40.1%)	117 (38.7%)	128 (42.4%)	136 (45.0%)	140 (46.4%)
그렇다	90 (29.8%)	139 (46.0%)	119 (39.4%)	119 (39.4%)	123 (40.7%)	117 (38.7%)	109 (36.1%)	100 (33.1%)
매우 그렇다	9 (3.0%)	19 (6.3%)	34 (11.3%)	25 (8.3%)	25 (8.3%)	26 (8.6%)	18 (6.0%)	26 (8.6%)
합계	302 (100.0%)	302 (100.0%)	302 (100.0%)	302 (100.0%)	302 (100.0%)	302 (100.0%)	302 (100.0%)	302 (100.0%)

## 〈부록 6〉 탈북자 수용 문항에 대한 빈도분석

구분	수용2	수용3	수용4	수용5	수용6	수용7
매우 그렇지 않다	67(22.2%)	39(12.9%)	65(21.5%)	114(37.7%)	133(44.0%)	124(41.1%)
그렇지 않다	106(35.1%)	114(37.7%)	122(40.4%)	99(32.8%)	111(36.8%)	99(32.8%)
보통이다	72(23.8%)	108(35.8%)	94(31.1%)	43(14.2%)	41(13.6%)	46(15.2%)
그렇다	49(16.2%)	34(11.3%)	15(5.0%)	35(11.6%)	12(4.0%)	23(7.6%)
매우 그렇다	8(%)	7(2.3%)	6(2.0%)	11(3.6%)	5(1.7%)	10(3.3%)
합계	302(100.0%)	302(100.0%)	302(100.0%)	302(100.0%)	302(100.0%)	302(100.0%)



## 대학생들의 탈북자 수용에 관한 설문지

안녕하십니까?

저희는 통일부에서 주최하는 학술논문 공모전을 준비하고 있는 안양대학교 도시행정학과에 재학 중인 이민의, 정주호 입니다. 먼저 바쁘신 와중에 본 설문지 응답에 시간을 할애해 주신 점 깊이 감사드립니다.

본 설문지는 탈북자들에 대한 대학생들의 인식을 조사하기 위해 설계 되었습니다. 탈북자들에 대해 학우님들이 평소 가지고 계신 생각을 솔직하게 답변해 주시면 됩니다.

귀하의 진솔한 답변은 본 연구를 위한 귀중한 자료로 사용될 것이며, 귀하께서 응답하신 모든 내용은 통계법 제 8조에 의거하여 비밀이 보장되며, 연구 이외의 어떤 목적으로도 결코 사용되지 않을 것임을 약속드립니다.

끝으로, 바쁘신 중에도 귀중한 시간을 할애하여 주시는데 깊은 감사를 표합니다.

2012년 5월

연구자 : 이민의, 정주호

### - 설문지 기입요령 -

1. 응답은 한 개를 골라 해당번호에 “V”나 “O”표를 해주십시오.

#### 1. 탈북자에 대한 이해 관련 질문

문	항	매우 그렇지 않다	보통	매우 그렇다		
1.	나는 탈북자들이 왜 탈북하는지 그 이유에 대해 잘 알고 있다.	① ----	② ----	③ ----	④ ----	⑤ ----
2.	나는 탈북자들을 대상으로 하는 정부지원정책에 대해 잘 알고 있다.	① ----	② ----	③ ----	④ ----	⑤ ----
3.	나는 탈북자들이 우리나라에서 적응하는 과정에서 겪는 어려움에 대해 잘 알고 있다.	① ----	② ----	③ ----	④ ----	⑤ ----
4.	나는 탈북자들이 탈북과정에서 겪은 어려움에 대해 잘 알고 있다.	① ----	② ----	③ ----	④ ----	⑤ ----
5.	나는 탈북자들이 북한에서 겪은 경제적 어려움에 대해 잘 알고 있다.	① ----	② ----	③ ----	④ ----	⑤ ----
6.	나는 탈북자들이 북한에서 겪은 사상적 어려움에 대해 잘 알고 있다.	① ----	② ----	③ ----	④ ----	⑤ ----
7.	나는 탈북자들의 인권문제에 대해 잘 알고 있다.	① ----	② ----	③ ----	④ ----	⑤ ----

## 2. 탈북자에 대한 고정관련 관련 질문

문	항	매우 그렇지 않다	보통	매우 그렇다
1.	탈북자들은 우리나라사람들에게 의존적일 것이라고 생각한다.	① ---- ② --- ③ ---- ④ ---- ⑤ ----		
2.	탈북자들은 상대적으로 순박할 것이라고 생각한다.	① ---- ② ---- ③ ---- ④ ---- ⑤ ----		
3.	탈북자들은 상대적으로 공격적인 성향을 가지고 있을 것이라고 생각한다.	① ---- ② --- ③ ---- ④ ---- ⑤ ----		
4.	탈북자들은 상대적으로 폐쇄적일 것이라고 생각한다.	① ---- ② --- ③ ---- ④ ---- ⑤ ----		
5.	탈북자들은 상대적으로 주체성이 강할 것이라고 생각한다.	① ---- ② ---- ③ ---- ④ ---- ⑤ ----		
6.	탈북자들은 상대적으로 배타적일 것이라고 생각한다.	① ---- ② --- ③ ---- ④ ---- ⑤ ----		

## 3. 탈북자에 대한 심리적 거리감 관련 질문

문	항	매우 그렇지 않다	보통	매우 그렇다
1.	나는 탈북자와 친구가 되는 것을 원치 않는다.	① ---- ② --- ③ ---- ④ ---- ⑤ ----		
2.	나는 탈북자와 같은 동아리에 참가하는 것을 원치 않는다.	① ---- ② ---- ③ ---- ④ ---- ⑤ ----		
3.	나는 탈북자와 가까운 이웃이 되는 것을 원치 않는다.	① ---- ② --- ③ ---- ④ ---- ⑤ ----		
4.	나는 탈북자와 연인(이성교제)이 되는 것을 원치 않는다.	① ---- ② --- ③ ---- ④ ---- ⑤ ----		
5.	나는 탈북자가 친인척 또는 지인의 배우자가 되는 것을 원치 않는다.	① ---- ② --- ③ ---- ④ ---- ⑤ ----		
6.	나는 탈북자들끼리 따로 모여 자기들의 문화(음악, 무용, 공연 등)를 즐기는 것을 보면 거리감을 느낀다.	① ---- ② --- ③ ---- ④ ---- ⑤ ----		
7.	나는 TV에 탈북자 관련 프로그램이 나올 경우 다른 채널로 돌린다.	① ---- ② --- ③ ---- ④ ---- ⑤ ----		

## 4. 탈북자에 대한 호감도 관련 질문

문	항	매우 그렇지 않다	보통	매우 그렇다
1.	나는 탈북자를 신뢰한다.	① ---- ② --- ③ ---- ④ ---- ⑤ ----		
2.	나는 탈북자에 대해 관심이 있다.	① ---- ② --- ③ ---- ④ ---- ⑤ ----		
3.	나는 탈북자의 북한 사투리가 흥미롭다.	① ---- ② --- ③ ---- ④ ---- ⑤ ----		
4.	나는 탈북자를 보면 연민 또는 동정심을 느낀다.	① ---- ② --- ③ ---- ④ ---- ⑤ ----		
5.	나는 탈북자를 보면 도와주고 싶다.	① ---- ② --- ③ ---- ④ ---- ⑤ ----		
6.	나는 탈북자를 보면 한 민족이라는 동질감을 느낀다.	① ---- ② --- ③ ---- ④ ---- ⑤ ----		





장 려

# 통일 후 북한의 국가부채 승계에 대한 국제법적 연구

: 국가 관행과 UN조약을 중심으로

연세대학교 정치외교학과 심인혜

## 《 목 차 》

### 【요약문】

### 【본 문】

- I. 서론
- II. 남북한의 국제법적 지위 및 가능한 통일의 형태
- III. 북한의 대외채무 현황 및 통일과정에서의 승계문제
- IV. 북한이 지고 있는 유해채무(odious debt)의 승계문제
- V. 결론 및 제언

### 【참고문헌】



## 【요약문】

## 통일 후 북한의 국가부채 승계에 대한 국제법적 연구

- 국가 관행과 UN조약을 중심으로 -

본 연구는 북한이 남한에 대해서뿐만 아니라 대외적으로 지고 있는 막대한 빚을 통일과정에서 국제법적으로 어떻게 해결하여야 하는가라는 문제의식에서 시작되었다. 이러한 실질적인 문제를 연구할 필요성은 지난 2011년 12월 17일 김정일 국방위원장이 사망하고 3대 세습이 이루어짐에 따라 통일이 예상보다 조기에 한국정부의 당면 과제가 될 수 있다는 데서 나온다.

국가승계란 영토주권의 변경이 어떠한 법적 결과(legal consequences of a change of sovereignty over territory)를 초래하게 되는가를 다루는 국제법의 한 분야이다. 조약의 승계, 국제기구의 회원국지위의 승계 등 다른 분야의 승계에 대한 논의도 매우 중요하지만 본 연구에서는 이러한 논의는 가급적 배제하고 국가채무의 국가승계를 중점적으로 논의한다.

연구목적의 달성을 위하여 우선 II에서는 남북한의 국제법적 지위 및 가능한 통일의 형태를 알아본다. 남북한의 국제법적 지위를 먼저 알아보는 것은 북한이 외국과 맺은 조약의 정당성을 인정할 것인지의 문제와 통일 형태를 결정하는 문제에 있어 영향을 미칠 수 있기 때문에 중요하다. 한국은 일본으로부터의 독립 이후 한반도의 유일한 합법 정부로 승인받아 왔고, 북한은 정권수립 당시 소련으로부터만 승인을 받은 이유로 국제사회의 승인을 받지 못하다가 1991년 한국과 UN에 동시 가입한 이유로 여러 국가들과 외교관계를 맺는 등 사실상의 국가로 인정받아 왔다. 따라서 북한을 국제법상으로는 국가로, 국내적으로는 사실상의 정권(*de facto regime*)으로 보고 논의를 진행한다.

III에서는 북한의 대외채무 현황을 알아보고 이러한 채무의 승계방안과 관련하여 1983년 국유재산·국가문서 및 국가채무의 국가승계에 관한

비엔나협약(Vienna Convention on Succession of States in Respect of State Property, Archives and Debts)의 내용과 관련 국제법 자료, 그리고 국가관행을 중심으로 알아본다. 북한이 지고 있는 대외채무는 블룸버그 통신의 2008년 1월 11일자 보도에 따르면 북한의 외채규모는 약 150억 달러라고 하며 만기가 돌아오는 대 한국 식량차관 등까지 포함하면 더 많을 것으로 추정된다. 19세기까지 국가부채는 중앙정부가 부담해야 하는 국가부채(national debt)와 영역통치와 관련된 영역적 부채(localized debt)로 구별하는 것이 일반적이었다. 그러나 그 이후 국가관행은 국가 공공기관이 법률에 근거하여 행정 과정에서 공공목적 달성을 위하여 부담하게 되는 구속을 행정부채(즉 공무원 등에 대한 연금, 계약에 의한 재정적 지출 등)로, 기타 국가목적에 위한 차입금 등의 상환의무를 재정부채(국채, 지방채 등)로 하여 구별하여 왔다. ① 구 소련, ② 유고슬라비아, ③ 체코 슬로바키아, 그리고 ④ 독일의 관행으로 보았을 때, 최근의 국가관행은 관련국과의 협의 하에 가능한 재정부채를 승계국이 부담하는 것으로 보인다. 1983년도 UN협약도 독일 통일 시 규정된 재정부채의 개념과 일치하였다. 이러한 관행으로 미루어 보았을 때 통일 한국은 북한의 재정부채를 관련국가와의 합의에 따라 가능한 한 모두 부담하여야 할 가능성이 높다. 행정부채의 경우 공무원 연금 등 그 정의의 다양성으로 인하여 파악에 어려움이 있지만 역시 통일한국이 승계하여야 할 것이다.

IV에서는 특히 유해채무(odious debt) 및 불법행위 채무의 승계와 관련하여 서술한다. 유해채무란 선행국의 채무가 국제법에 불일치하거나 승계국의 기본적 이익에 반하는 목적으로 계약된 부채를 의미하며, 전통적으로 부채 승계의 예외 측면에서 다루어져 왔다. 북한과 관련하여 유해채무란 북한이 독재체제를 유지하고 주민들을 세뇌 및 억압하기 위하여 도입한 채무를 의미한다. 현실적으로 통일 과정에서의 유해채무 승계 문제에서 가장 걸림돌이 되는 것은 유해채무를 일반 채무와 어떻게 구별하는가의 문제일 것이다. 채무가 어떻게 도입되었고 어디에 사용되었는지를 구분할 수 있다면 유해채무의 논의는 통일과 관련한 협상 과정에서 협상력을 높이는 도구로 사용될 수 있을 것이다. 유해채무의 문제와 관련하여 불법행위에 의한 채무(delictual debt)도 통일 과정에서 제기될 수 있다. 대표적으로



북한이 납치한 일본인들에 대한 배상문제가 있는데, 통일 한국이 북한을 승계하게 되면 대일배상청구권 문제와 더불어 일본과 심도있는 협상이 요구될 것이다.

마지막으로 결론 부분에서는 논의의 정리와 함께 간단한 제언을 하는 것으로 본 연구를 마무리한다. 부채의 승계와 관련한 국제법 규칙은 아직 충분히 정립되어 있지 않고 많은 부분이 국가관행에 의하여 이루어져 왔다. 이러한 이유로 국가승계가 점진적인 발전은 물론 법전화(codification)에 있어 전혀 적당하지 않은 주제라며 비판적인 견해도 있다. 그러나 유일하게 분단상태로 남아 있는 남북한의 통일과정에서 국가승계 분야의 국제규범이 한층 발전하고 안정화될 가능성이 높다. 그리고 국가승계분야의 연구를 심화시키는 것은 앞으로의 통일과정에서 수없이 제기될 양자 및 다자 협상에서 한국의 협상력을 제고하는 방안이기도 하다. 따라서 한국 정부는 통일이 우리의 예상보다 빠른 시일에 다가올 수 있는 문제이며 국제법 발전에 기여할 수 있는 기회임을 인식하고, 상대적으로 많은 연구가 축적된 조약의 승계뿐만 아니라 경제에 실질적인 문제를 미칠 수 있는 북한의 대외채무 문제에 대하여도 심층적인 연구를 진행하여야 할 것이다.

# I. 서론

## 1. 문제의식

2012년 6월 다음과 같은 보도가 있었다. 한국 정부는 2000년부터 2007년까지 총 6차례에 걸쳐 8천억 원 상당의 식량을 차관 형식으로 북한에 지원하였다. 연 1%의 이자율로 10년 거치, 20년 상환하는 방식이었다. 한국 정부는 거치기간이 끝나고 첫 상환일이 2012년 6월 7일로 다가옴에 따라 북한 조선무역은행에 상환통지서를 보낸 바 있다. 북한이 상환해야 하는 대상은 2000년 제공한 식량차관 8,800만 달러에 대한 첫 번째 상환분 583만 달러, 약 66억 원이다. 특히 2013년부터는 상환액수가 누적되면서 2014년 220억 원, 2018년에는 540억 원까지 늘어난다.<sup>1)</sup> 그러나 한국뿐만 아니라 이미 세계 각국에 대하여 채무를 지고 있는 북한이 빚을 갚을 가능성은 적었다.<sup>2)</sup> 본 연구는 북한이 남한에 대해서뿐만 아니라 대외적으로 지고 있는 막대한 빚을 통일과정에서 국제법적으로 어떻게 해결하여야 하는가라는 문제의식에서 시작되었다.

## 2. 연구의 필요성

이러한 실질적인 문제를 연구할 필요성은 지난 2011년 12월 17일 김정일 국방위원장이 사망함에 따라 국제사회의 예측보다 빨리 3대 세습이 이루어지면서 통일의 시기를 가늠하기가 어려워졌다는 데서 더 커진다. 권력세습 후 1984년 출생한 것으로 주장되는 김정은이 북한의 최고지도자가 되면서 북한 체제의 불안정성이 높아졌고,<sup>3)</sup> 이에 따라서 통일은 예상보다 조기에

---

1) 이상 ytn 2012년 5월 6일자 뉴스기사, “정부 북한에 빚 독촉... 북, 갚을 수 있나?” 참조.

[http://www.ytn.co.kr/\\_ln/0101\\_201205060501463502](http://www.ytn.co.kr/_ln/0101_201205060501463502), 2012년 8월 1일 검색.

2) 약 한 달 뒤인 2012년 6월 12일까지 북한 측으로부터 아무런 답신이 없었다. 한국경제 2012년 6월 12일자 기사, “빚더미 북한”,

<http://www.hankyung.com/news/app/newsview.php?aid=2012061054571>, 2012년 8월 2일 검색.

3) “In North Korea, young Kim Jong Eun will test age-old reliance on maturity”,

한국정부의 당면 과제가 될 수 있다. 그리고 국가채무의 승계라는 문제가 현실적으로 통일과정에서 매우 중요한 쟁점으로 제기될 것이 분명한데도 이에 대한 연구가 조약의 승계 등 다른 승계 분야에 비하여 많이 이루어져 있지 않다는 점도 본 연구의 필요성을 높이고 있다.

### 3. 연구의 방향

이하 본문에서는 남북한의 통일과 관련하여 국가채무의 승계문제와 관련하여 국제법적으로 어떠한 문제가 생길 수 있는지, 그리고 관련된 국제법규와 국제사회의 관행은 어떠한지에 대하여 논의한다. 국가승계란 영토 주권의 변경이 어떠한 법적 결과(legal consequences of a change of sovereignty over territory)를 초래하게 되는가를 다루는 국제법의 한 분야이다.<sup>4)</sup> 조약의 승계, 국제기구의 회원국지위의 승계 등 다른 분야의 승계에 대한 논의도 매우 중요하지만 본 연구에서는 가급적 배제하도록 한다.

우선 II에서는 남북한의 국제법적 지위 및 가능한 통일의 형태를 알아본다. III에서는 북한의 대외채무 현황을 알아보고 이러한 채무의 승계 방안과 관련하여 1983년 국유재산·국가문서 및 국가채무의 국가승계에 관한 비엔나협약(Vienna Convention on Succession of States in Respect of State Property, Archives and Debts, 이하 “1983년도 UN협약”으로 약칭)의 내용과 관련 국제법 자료, 그리고 국가관행을 중심으로 알아본다. IV에서는 특히 유해채무(odious debt) 및 불법행위 채무의 승계와 관련하여 서술한다. 마지막으로 결론 부분에서는 논의의 정리와 함께 간단한 제언을 하는 것으로 본 연구를 마무리한다.

---

Washington Post 2011년 12월 23일자 기사. 이 기사에서는 김정일의 나이를 28세나 29세로 추정하며 그가 핵무기를 가진 국가의 최고지도자로는 나이가 너무 어리다는 것을 우려하고 있다.

[http://www.washingtonpost.com/world/asia\\_pacific/in-north-korea-young-kim-jong-eun-will-test-age-old-reliance-on-old-age/2011/12/21/gIQAz9DDCP\\_story.html](http://www.washingtonpost.com/world/asia_pacific/in-north-korea-young-kim-jong-eun-will-test-age-old-reliance-on-old-age/2011/12/21/gIQAz9DDCP_story.html), 2012년 8월 4일 검색.

4) 김대순, 『국제법론』 제16판, (서울: 삼영사, 2011), 919쪽.

## II. 남북한의 국제법적 지위 및 가능한 통일의 형태

### 1. 의의

국가승계(state succession)는 여러 국제법 분야 중에서 가장 논란이 많은 분야 중 하나이며 한국이 특히 관심을 가져야 하는 주제이다. 대한제국에 대한 일제의 식민지배, 제2차 세계대전 후 남북 분단, 장래 통일 한국의 지향과 같은 과정들이 모두 국가승계에 해당하기 때문이다.<sup>5)</sup> 국가승계 분야는 구소련 해체와 독일통일 그리고 체코슬로바키아의 분열 등 주로 1990년대에 주된 관심사였지만 전 세계에 유일하게 남은 분단국가인 한국의 통일문제가 쟁점으로 제기되면서 다시 중요해질 것으로 보인다.

채무의 승계 문제에 관하여 우선 남북한의 국제법적 지위를 간략하게 고찰하는 것이 선행되어야 한다. 왜냐하면 북한의 국제법적 지위가 한반도 일정 영토를 차지하고 있는 불법 정권인지, 아니면 국가의 요소를 모두 갖춘 국가인지에 따라 북한이 외국과 맺은 조약의 정당성을 인정하거나 인정하지 않게 될 수 있고, 흡수통일·국가연합 등의 통일 형태가 달라질 수도 있기 때문이다.<sup>6)</sup>

### 2. 남북한의 국제법적 지위

#### 1) 한국의 국제법적 지위

한반도는 1905년 을사조약으로 명목상으로는 보호령이나 사실상 일본의

---

5) 정인섭, 『新국제법강의』 개정판, (서울: 박영사, 2011), 161쪽; 남북한은 식민상태에서 독립하였다는 점에서는 ‘신생독립국’으로서의 성격을 가지며, 그 범위 내에서 전임 국가인 ‘일본과의 관계에 있어’ 국가승계 문제가 발생한다. 그리고 대한제국은 남한과 북한으로 분열(dissolution)되었다고 볼 수 있으며, 이 경우 전임국가인 ‘대한제국과의 관계에 있어’ 국가승계 문제가 발생한다. 김대순, 『국제법론』 제16판, (서울: 삼영사, 2011), 920쪽.

6) 물론 국가의 법인격·승인 분야와 국가승계 분야는 구분되어야 한다. James Crawford, *The Creation of States in International Law*, 2nd ed., (Oxford: Clarendon Press, 2006), pp.35-36 참조.

식민지가 되었고 1910년에는 일본에 완전히 합병되었다. 따라서 한국은 제2차 세계대전을 마무리하는 카이로 선언(1943)에서 교전당사자로 인정받지 못하였다. “한국이 적당한 시기에 자유롭고 독립된 국가가 될 것을 결정” 한 카이로 선언은 포츠담 선언(1945)에서도 재확인되었다. 그러나 관련 국가의 노력에도 불구하고 한반도 전체를 통일하는 데 있어 여러 문제가 발생하자 미국은 1947년 9월 17일 이 문제를 UN에 상정하였다. 1947년 11월 14일의 UN총회결의 122(II)에 의하여 UN한국임시위원회(UN Temporary Commission on Korea)의 수립과 “독립에 대한 한국 인민들의 긴급하고 정당한 요구”가 확인되었다.<sup>7)</sup> 동 위원회는 소련의 반대에 따라 1948년 5월 10일 남한 지역에서만 총선을 실시하였고, 동년 8월 15일 대한민국 정부가 남한 지역에서 수립되었다.

대한민국 정부가 수립됨에 따라 UN총회는 1948년 12월 12일의 결의 195(III)에서 UN한국임시위원회의 감시 하에 유효한 통제 및 관할권을 가진 적법정부가 수립되었다는 것과 이 정부가 한국의 유일한 합법 정부임을 선언하였다. 1950년 한국전쟁이 발발하였을 당시 UN안전보장이사회 결의도 북한을 유효한 독립 단계에 이르지 못한 사실상의 정권(de facto regime)으로 보았다.<sup>8)</sup>

이상으로 볼 때 한국은 독립 이후 국제사회에서 한반도의 유일한 합법 정부로 승인되어 왔음을 알 수 있다. 한국 헌법 제3조는 “대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다”라고 규정하여 북한 정부의 정통성을 인정하고 있지 않다.

## 2) 북한의 국제법적 지위

한국전쟁 휴전 당시 남북한을 당사자로 하는 평화협정이 체결되지 않았으므로 한반도가 아직 전시상태에 있다는 견해에 따르면 북한은 반란단체 또는 교전단체에 지나지 않는 것으로 볼 수 있다.<sup>9)</sup> 그러나 남북한은 1972년

7) James Crawford, *The Creation of States in International Law*, 2nd ed., (Oxford: Clarendon Press, 2006), p.467.

8) *Ibid.*, p.469.

9) 김명기, 『국제법상 남북한의 법적 지위』 (서울: 화학사, 1980), pp. 105-108; 반면 1972년의

7월 4일의 남북공동성명(Joint Communiqué on Basic Principles of National Unity)에서 1953년 휴전협정에 의하여 성립된 상황을 승인하였다. 이 성명에 의하여 한국은 북한을 정치적 실체로 인정한 바 있다. 1991년 12월 31일의 남북기본합의서(Agreement on Reconciliation, Non-aggression, and Exchanges and Cooperation)에서도 한국은 북한을 국제법이 적용되는 나라 대 나라간 관계가 아니라 “통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계” 로서 정의한 바 있다.<sup>10)</sup>

북한은 1948년 정권 수립 당시 UN의 감시 없이 소련이라는 점령국 일방에 의한 승인(nomination)만 획득하였다는 점에서 국제법적으로 한국이라는 영토주권에서 분리 시도를 하던 사실상의 정권에 지나지 않았다고 할 수 있다.<sup>11)</sup> 그러나 1991년 남북한의 UN동시가입으로 인하여 북한은 여러 국가들의 승인을 받게 되었다. 국가만이 UN에 가입할 수 있다는 사실로 볼 때 (UN헌장 제4조 제1항) 현재 북한은 국제법상 국가로 인정받고 있는 것으로 보인다. 그리고 남북한이 국제사회에서 독립된 국가로서 활동하고 있는 것이 현실이다. 이하에서는 북한을 국제법상 국가로, 한국과의 관계에서는 사실상의 정권으로 가정하고 논의를 진행한다.

### 3. 가능한 통일의 형태

영토 주권의 변동 형태는 일반적으로 다음의 여섯 가지로 나누어 볼 수 있다. 즉 할양(cession), 병합(annexation), 합병(fusion with another state), 연방국가의 형성(entry into a federal union), 분열 또는 분할(dismemberment or partition), 그리고 독립 또는 분리(separation or secession)가 있다.

그 중 한반도에서 발생할 수 있는 것으로 보이는 통일의 형태를 구분하여 본다. 일반적으로 서로 다른 국가 또는 분단국이 통일을 이루는 것은 흡수통합과 합의에 의한 통일로 구분하여 볼 수 있다.<sup>12)</sup> 국제법상 흡수통합은

---

남북공동성명에 의해 전쟁상태가 사실상 종료되었다는 데 묵시적으로 합의하였다는 견해도 있다. 배재식, “한국휴전의 법적 제문제”, 『법학』 제16권 제1호(1975), p.54. 이순천, 『조약의 국가승계』 (파주: 열린책들, 2012), p.262, 각주 12에서 재인용.

10) 이순천, 『조약의 국가승계』 (파주: 열린책들, 2012), p.264.

11) James Crawford, *supra* note 7, p.469.

어느 한 주체가 다른 주체에 통합되는 것을 말하고, 합의에 의한 통일은 서로 다른 두 주체가 상호 대등한 입장에서 통합하는 것을 말한다. 전통 국제법상 전자를 흔히 병합(annexation), 후자를 흔히 합병(merger 또는 fusion)으로 불렀다.<sup>13)</sup> 독일 통일과 같이 합의 후 일방의 주도로 통합하는 형태(이른바 편입방식)도 가능하다고 한다.<sup>14)</sup> 한반도에 있어 흡수통일 또는 편입방식의 통일은 남한 주도에 의한 자유민주적 통일을 의미할 것이다.<sup>15)</sup> 1989년 노태우 정부의 「한민족공동체 통일방안」을 보완·발전시킨 민족공동체 통일방안에 규정되어 있는 국가연합단계에 대해서는 여러 견해가 있지만 “남북이 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계”<sup>16)</sup>로서 국제법상 ‘국가연합’과 ‘연방국가’의 중간에 위치한다는 견해가 유력하다.<sup>17)</sup>

남북한은 국가연합 혹은 국가연합과 유사한 과도적 체제를 거쳐 연방국가 또는 단일국가가 됨으로써 완전한 통일을 달성할 수 있으며 경우에 따라서는 과도적 체제를 아예 거치지 않고 통일을 이룩할 수도 있다.<sup>18)</sup>

12) 이규창, “남북통일시 북한지역 관할권 확보방안 연구”, 『2011 남북법제연구보고서』, 127쪽.

13) *Ibid*.

14) 한반도의 가능한 통일형태로 ① 흡수통일, ② 편입식 통일, ③ 합의통일, ④ 장기평화공존의 4가지를 드는 학자도 있다. 이장희, “한국통일과 국제법적 과제”, 법제처·북한법연구회·한국법학교수회 북한법연구특별위원회, 정부수립 60주년 기념 2008 남북법제 특별세미나 자료집, 60-63쪽, 이규창, *supra* note 12, 각주1에서 재인용.

15) 이규창, *supra* note 12, 128쪽.

16) 1991년 12월 31일의 남북기본합의서.

17) 1991년 독일통일은 분단국의 통일 사례로서 1978년도 UN협약 제31조에서 상정하고 있는 국가의 결합과는 차이가 있다. 1990년 남예멘과 북예멘이 예멘공화국으로 통합된 것은 국가결합에 해당한다. 예멘은 1978년도 UN협약 제31조를 적용하였으나, 통일독일의 경우와 같은 분단국의 통일 시에는 1978년도 UN협약이 아닌 조약법상의 사정변경의 원칙, 조약국경이동의 원칙 및 조약의 승계에 관한 관습법 규칙이 적용되었다. 관련 내용은 이순전, 『조약의 국가승계』, 개정판, (과주: 열린책들, 2012), 151쪽-154쪽 참조.

18) 그러나 우월한 정치 및 경제체제를 갖춘 한국이 실질적 통합을 저해할 수 있고 한반도 전체의 이익상 불리한 국가연합 형태로 양보할 실익은 없다는 견해도 있다. 박기갑, “일반국제법이론에 비추어 본 남북한 간 가능한 국가승계형태론”, 『한림법학포럼』 제5권(1996), 122-123쪽.

### Ⅲ. 북한의 대외채무 현황 및 통일과정에서의 승계 문제

#### 1. 의의

본 장에서는 우선 북한의 대외채무 현황을 알아보며, 북한이 세계 각국에 대하여 지고 있는 재정부채 및 행정부채를 통일한국이 승계하는 데서 발생할 수 있는 문제를 알아본다. 북한이 남북 대치 상황에서 군사 목적으로 도입한 차관이나 독재유지 및 국민 억압을 위해 도입한 채무에 대해서는 국제법상 논의되는 유해채무(odious debt)의 문제로 다음 장에서 논의한다.

#### 2. 북한의 대외채무 현황

북한이 지고 있는 대외채무는 2001년 약 125억 달러로 추정되며<sup>19)</sup> 앞서 서술한 식량차관 등까지 합하면 더 많을 것으로 예상된다. 블룸버그 통신의 2008년 1월 11일자 보도에 따르면 북한의 외채규모는 약 150억 달러라고 하며,<sup>20)</sup> 2008년 당시 한 한국 의원은 북한의 외채가 180억달러(21조1500억원)로 북한 국내총생산(GDP)과 맞먹는 규모라고 언급한 바 있다.<sup>21)</sup> <그림 1>은 2000년부터 2011년까지 미 CIA에 의한 북한의 대외채무 추정치를 보여주고 있다.

---

19) CIA, The World Factbook 중 북한 관련 항목 참조.

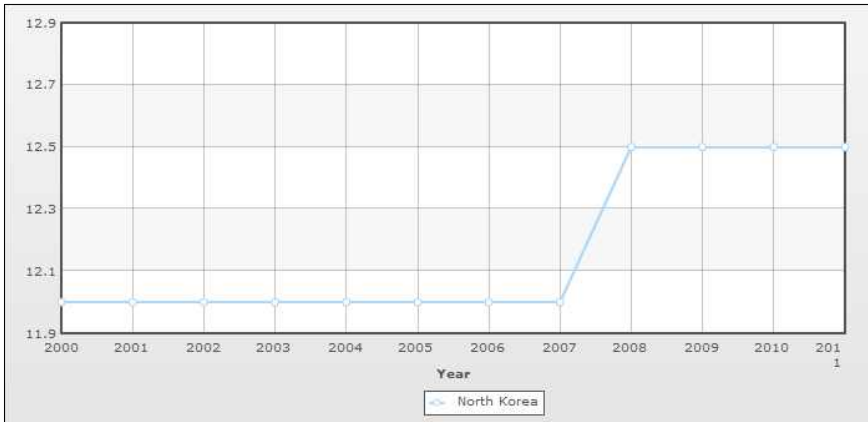
<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2079rank.html?countryName=Korea,North&countryCode=kn&regionCode=eas&rank=89#kn>, 2012년 8월 20일 검색.

20) 법무법인(유) 태평양, “통일시 북한의 대외관계 승계문제에 대한 연구”, 통일부 정책연구용역 보고서, 2011.9., 15페이지.

21) 한국경제 2012.6.10.일자 뉴스, “빚더미 북한”,

<http://www.hankyung.com/news/app/newsview.php?aid=2012061054571>, 2012년 8월 5일 검색.





〈그림 1〉 북한의 대외채무(출처: CIA World Factbook)

2011년 6월 북·러 채무협상에서 러시아는 북한이 옛 소련에 진 빚 110억달러(약 13조원) 중 90%를 탕감해 주고 시베리아횡단철도의 한반도 연결 등 공동프로젝트를 추진한다는 조건으로 10%를 갚으라는 제안을 하였다고 한다.<sup>22)</sup> 2012년 6월 초에도 러시아 재무차관이 빚 상환을 논의 하기 위해 평양을 방문했으나 어떤 성과가 있었는지는 알려지지 않았다. 스웨덴도 1970년대 북한에 불보승용차와 아틀라스사의 굴삭기를 외상 수출한 뒤 대금을 받지 못하였다. 2005년 무렵 스웨덴이 북한에서 받아야 할 돈은 2억9500만달러(3470억원)에 달했다.<sup>23)</sup> 전차와 기계류를 수출했다가 165억 원을 때일 처지에 놓였던 체코는 북한으로부터 빚의 5%를 인삼으로 상환 하겠다는 제안을 받기도 했다고 한다.

이렇게 국제사회에 대하여 북한이 진 채무 중에는 전차 등 남북한간 군사대치 상황을 유지하기 위하여 도입된 것도 있다. 이러한 채무를 어떻게 구별하고 승계할지가 핵심 문제가 될 것으로 보인다.

22) *Ibid.*

23) *Ibid.*

### 3. 통일 과정에서 제기되는 승계 문제

논의를 시작하기 전에 1983년도 UN협약<sup>24)</sup>의 의의와 한계를 밝히는 것이 중요할 것 같다. 이 1983년도 협약은 UN국제법위원회에서 국제법 전문가들에 의한 수년간의 논의 끝에 마련된 협약으로서 관련규범을 성문화하였다는 의의가 있다. 그러나 동 협약은 과거의 국가관행과 일치하지 않는 측면도 가지고 있고 그 결과 소수의 국가들만 가입하여 아직 발효조건을 충족하지 못하고 있다.<sup>25)</sup> 따라서 국가부채와 관련하여 논의를 진행하는데는 동 UN협약뿐만 아니라 국가들의 관행도 매우 중요함을 알 수 있다. 이하에서는 동 협약과 더불어 독일 통일과정 등 국가관행에도 비중을 두어 논의를 진행한다.

### 4. 처리 방안

국가부채의 국가승계와 관련하여 동 협약은 제 33조에서 국가승계 대상인 국가부채를 “타 국가, 국제조직 기타 국제법주체에 대한 선행국의 모든 재정적 의무(any financial obligation)” 로 규정하고 있다.<sup>26)</sup>

19세기까지 국가부채는 중앙정부가 부담해야 하는 국가부채(national

24) 1983.4.8. 채택(비엔나): 미발효; UN Doc. A/CONF/117/14  
[http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/3\\_3\\_1983.pdf](http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/3_3_1983.pdf) 및 김대순/김민서, 『국영문대역 국제조약집』 (서울:삼영사, 2012), 455쪽~462쪽

25) 서구 국가들이 1983년도 UN협약에 대하여 서명을 거부하고 있는 이유는 동 협약이 부채(debt) 문제에 있어 전임국가 “국제법에 따라 타국가, 국제기구 또는 기타 국제법의 주체” 에게 지고 있는 국가부채의 승계만을 다루고 있고 회사를 포함한 사인(私人)에 대한 국가부채의 승계에 관하여 아무런 실체적 기준을 제공하고 있지 않기 때문이라고 한다. Michael Akehurst, *A Modern Introduction to International Law*, 6th ed., (London: Allen & Unwin, 1987), pp.166~167; Malcom N. Shaw, *International Law*, 6th ed., (Cambridge: Grotius Publications Limited, 2008), p.617, 김대순, 『국제법론』, 제16판 (서울: 삼영사, 2011), 937쪽에서 재인용.

26) 1983년도 UN협약 제33조의 원문은 다음과 같다.  
Art. 33. State debt  
For the Purposes of the articles in the present Part, “State debt” means any financial obligation of a predecessor State arising in conformity with international law towards another State, an international organization or any other subject of international law.

debt)와 영역통치와 관련된 영역적 부채(localized debt)로 구별하는 것이 일반적이었다.<sup>27)</sup> 그러나 그 이후 국가관행은 국가 공공기관이 법률에 근거하여 행정 과정에서 공공목적 달성을 위하여 부담하게 되는 구속을 행정부채(즉 공무원 등에 대한 연금, 계약에 의한 재정적 지출 등)로, 기타 국가목적에 위한 차입금 등의 상환의무를 재정부채(국채, 지방채 등)로 하여 구별하여 왔다.<sup>28)</sup> 이하에서는 재정부채와 행정부채로 나누어 통일한국의 승계여부를 논의한다.

## 1) 재정부채의 승계

### (1) 국가관행

국가의 재정부채는 상환을 전제로 하여 자금을 신용차입하는 것이다. 대표적으로 국가가 공채를 발행하는 것이 있다. 공채를 발행하는 기관은 중앙은행(한국의 경우 한국은행)이나 재정자립이 허용된 지역하부기관이다. 공채 발행의 상대방은 국가, 국제기구는 물론 개인이나 법인일 수도 있고, 따라서 공채 발행의 근거는 국제법 또는 국내법 모두 될 수 있다.<sup>29)</sup> 국가 승계와 관련하여 국가부채를 재정부채와 행정부채로 명확히 구별한 최초의 국가관행으로는 프랑스와 신성로마제국 간에 체결된 Lunéville 협약이 있다.<sup>30)</sup> 일본은 대한제국을 강제로 병합하면서 1910년 8월 22일의 한일합방조약을 통해 대한제국의 모든 부채를 승계한 바 있다.<sup>31)</sup> 19세기 후반 이탈리아 국내법원들은 선행국이 완전히 소멸되고 선행국 영토의 전부를 승계한

27) 신용호, “국가부채의 국가승계에 관한 관행 연구”, 『국제법학회논총』 제54권 제2호 (2009), 145쪽.

28) Friedrich Ernst Moritz Saemisch, “Das Staatschuldwesen”, in: HdbDStR, Bd.2, 1932, S. 436, 444; Karl Heinrich Friauf, “Staatskredit”, in: HStR, Bd. 4, 1990, S. 334; Pekka T. Talari, “State Succession in Respect of Debt: The Effect of State Succession in the 1990’s on the Rules of Law”, *FinYIL* vol. 7, 1996, S. 150 F.; Alfred Verdross/Bruno Simma, *Universales Völkerrecht*, 2. Aufl., Bern, 1984, S. 623f, 신용호, *supra* note 27, 각주5에서 재인용.

29) 신용호, *supra* note 27.

30) 신용호, *supra* note 27. 동 협약은 또한 행정부채를 “국가가 국가영역의 일부 또는 전부의 행정 목적을 위하여 부담하는 또는 동 영역의 실질적 행정의 결과 부담하게 된 의무(영역적 부채, localized debts)” 로 규정하였다는 의의가 있다.

31) 신용호, *supra* note 27, 152쪽.

경우 승계국에 선행국의 모든 재산과 부채(재정부채 포함)가 승계되는 것이 국제관습법의 원칙이라고 판시하였다.<sup>32)</sup> 그러나 모든 국가들이 선행국의 재산과 부채를 승계한 것은 아니었다. 19세기 중반 들어 식민지 열강이 식민지를 병합하는 과정에서는 조약상으로는 부채도 승계한다고 규정하여 놓고 현실적으로는 부채를 승계하지 않는다고 선언하는 일도 발생하였다. 1874년 영국의 피지 섬 병합, 1880년 프랑스의 타이티 병합 시에 이러한 사례가 발생하였다.

그러나 20세기에 들어 국가관행은 다시 승계국이 선행국의 재정부채를 승계하는 것으로 변화하였다. 특히 1990년대 일어난 주요한 영토변경의 경우 영토승계국들은 재정부채를 승계하는 데 있어 별다른 이의를 제기하지 않았다.<sup>33)</sup> ① 1991년 12월 22일 구소련의 영토승계국들은 약 230억 달러로 추정되는 구소련의 대외채무를 공동연대 방식으로 승계한다고 선언하였다.<sup>34)</sup> ② 유고슬라비아 분열 당시 영토승계국들은 채권국(파리 클럽), 국제기구 및 채권은행들(런던 클럽)과 협의하여 채무를 분할승계하였다.<sup>35)</sup> ③ 체코슬로바키아가 분열될 당시에도 체코와 슬로바키아 간에 <자산분배에 관한 기본법>이 체결되어 영토 선행국의 국가부채를 그 부채가 관련된 영토승계국이 승계한다고 규정하였다. 마지막으로 ④ 독일의 경우 독일통일조약 제4장에서 동독의 국가부채 전체를 통일 독일이 승계할 것을 규정한 바 있다. 통일 독일은 승계한 국가부채를 일반 국가부채와 특별 국가부채로 구별하였는데, 특별국가부채는 구(舊)동독 우체국 및 철도가 부담해야 하는 부채이고, 일반부채는 다시 기타 국제법주체에 대한 국가부채와 기타 국가부채로 구별된다.<sup>36)</sup> 기타 국제법주체에 대한 부채는 타 국가 및 구 통일 이전 서독에 대한 부채이고, 이는 바로 “1983년도 UN 협약”에 규정된 국가부채의 개념과 같았다고 한다. 이렇게 최근의 국가

32) Gilbert Gorning, *Staatennachfolge und die Einigung Deutschlands Teil II*, Berlin 1992, S. 157. 신용호, *supra* note 27, 152쪽, 각주37에서 재인용.

33) 신용호, *supra* note 27, 152쪽.

34) *Ibid.*, 153쪽.

35) 김도형, “구유고슬라비아 해체에 있어 국가재산 및 부채의 승계”, 서울대학교 석사학위논문, 2002, 38쪽. 신용호, *supra* note 27, 153쪽, 각주 45에서 재인용.

36) 신용호, *supra* note 27, 154쪽.

관행은 관련국과의 협의 하에 가능한 한 재정부채를 승계국이 부담하는 것으로 보인다.

## (2) 한반도 통일의 경우

남북한이 통일을 달성하는 경우 북한 영토의 일부분만이 통일의 대상이 될 확률은 극히 적고, 남북한 영토 전체가 통일되는 것에 의하여 전부승계의 문제가 발생할 가능성이 크다.<sup>37)</sup> 한국 정부의 공식적 통일방안인 민족공동체 통일방안은 통일의 과정을 ① 화해·협력단계, ② 남북연합단계, ③ 통일국가 완성단계의 3단계로 설정하고 있다. 이러한 단계적 접근방법에 의하면 한국은 국제사회에 대한 신뢰 확보와 법정 안정성 유지를 위하여 북한이 진 재정부채를 모두 부담해야 할 가능성이 크다. 재정부채의 경우 과거 19세기에 제국주의 국가들이 식민지를 병합하면서 재정부채는 승계하지 않는다는 선언을 하면서 잠시 국가관행이 혼란스러웠던 바 있지만, 그 후의 관행에 따라 특히 한국이 북한의 부채를 적극적으로 부담해야 할 가능성이 크다.

국제시장에 ‘북한채권’<sup>38)</sup>이 공공연하게 거래되는 것을 볼 때 국제사회도 한국의 북한채무 승계를 기대하고 있음을 알 수 있다. 이러한 북한채권의 적절성과는 무관하게 한국은 조속히 북한의 장단기 대외채무를 투명하게 파악하고 채무 승계 과정에서 벌어질 여러 국가들과의 양자협상에 미리 대비하여야 할 것이다.

## 2) 행정부채의 승계

### (1) 국가관행

37) 부분승계의 경우, 국제법위원회는 특정 영역적 부채를 동 영역을 승계한 국가가 승계하는 문제와 관련하여 관련국들이 합의를 하고 합의에 실패하면 선행국의 재산 승계를 고려하여 적절히 분할 승계할 것을 규정하고 있다. 1983년도 UN협약 제37조.

38) 통일 독일이 구 동독의 재정부채를 모두 승계한 것을 보고 나서 국제시장에서는 ‘북한채권’이라는 것이 생겨났다고 한다. 북한채권이란 북한 당국이 아니라 프랑스 은행인 BNP Paribas가 1970년대 서방 은행들이 북한에 대출을 해준 뒤 생긴 부실채권 가운데 절반 가량을 모아 유동화한 것이다. 시장 참가자들은 향후 통일이 이루어질 경우 남한이 북한의 채무를 대리하여 변제할 것을 기대하고 있다고 한다. 한국 국제금융센터 보고서, “최근 북한채권 가격 상승세 지속 배경”, 2011.5.18. 참조.

행정부채는 국가부채의 일부분으로서, 일반적으로 법규정이나 행정기관의 특정 행정행위에 근거하여 국가에 부과된 것이다. 그러나 행정부채의 경우 종류도 다양하고 성격도 판이하게 달라 국가승계와 관련하여 구별하여 검토할 필요가 있다.<sup>39)</sup> 행정부채의 종류에는 국가에 대한 개인의 상품·용역·동산 또는 부동산 계약 등에 따른 반대급부 지급의무, 국가기관이 보관중인 보증금 및 법원의 공탁금 등의 반환의무 등이 있다.<sup>40)</sup> 이외에도 개인이 정당하게 취득한 허가나 특허 등의 권리를 계속해서 보장할 것인가의 문제, 전임국가의 불법행위로 인한 손해를 배상할 것인가의 문제도 행정부채에 포함된다.

역시 식민지화를 진행하는 과정에서 서구 열강 및 일본은 그 이전의 국가관행과 다른 모습을 보였다. 예를 들어 영국정부는 선행국 국가부채의 승계를 부정하면서 국가병합이 고도의 정치적 행위이므로 이에 대한 법적 판단을 유보한다는 소위 국가행위론(state act doctrine)을 내세우기도 하였다.<sup>41)</sup>

1991년의 독일 통일 당시 통일 독일은 재정적 구속을 수반하는 구 동독의 행정부채뿐만 아니라 공무원 연금 등 사회보장급여 지급의무도 원칙적으로 모두 승계하였다. 다만 공무원신분의 승계문제를 제외한 행정부채의 승계문제가 독일통일조약 제4장에 규정되지 않은 것으로 보아 이 문제는 부채승계의 문제를 뛰어넘어 국민 및 행정조직의 통합차원에서 취급된 것으로 보인다.<sup>42)</sup> 독일 외에도 미국의 연방국가 통합과정 등에서 공무원의 신분보장과 연금지급 의무의 승계가 이루어졌지만 아직까지 국가관행은 통일되어 있지 않은 것으로 보인다.

## (2) 한반도 통일의 경우

통일 한국의 경우 행정부채도 역시 별다른 문제가 제기되지 않는 한

39) 신용호, “국가부채의 국가승계에 관한 관행 연구”, 『국제법학회논총』 제54권 제2호 (2009), 154쪽.

40) *Ibid.*

41) *Ibid.*, 157쪽.

42) *Ibid.*, 156쪽.

승계하는 것이 바람직할 것으로 보인다. 그러나 지방부채(local debt)의 경우 문제가 제기될 수 있다. 구속력있는 국제규범은 아니지만 참고로서 2001년 국제법학회(Institute of International Law) 제 7회 회기에서 특별보고자 Georg Ress가 제안한 지침(guideline principle)인 “State Succession in Matters of Property and Debts” 을 보면 부채는 특별한 사유가 없는 한 승계국이 보상 없이(without financial compensation) 승계하되<sup>43)</sup> 전임국의 지방기관의 부채의 경우 그 지방단체가 위치한 국가로 우선 넘어가고, 그래도 부채나 재정적 부담이 남은 경우 그 지역기관이 부담한다고 한다.<sup>44)</sup> 승계국은 이러한 부채를 승계하겠다고 직접적 혹은 간접적으로 동의하지 않은 한 이 부채에 대하여 책임을 지지 않는다.<sup>45)</sup> 만약 북한의 지방행정경제위원회<sup>46)</sup> 등 지방단체가 거액의 빚을 지고 있는 경우 예상보다 더 많은 통일재원이 필요할 수 있다. 그리고 아직 국가관행이 통일되지 않은 공무원 연금 및 신분보장도 통일과정에서 매우 큰 문제로 제기될 것이다. 북한 당국과의 협의를 거칠 문제이겠지만, 국가 관행상 선행국의 공무원조직을 승계국에 우호적인 관계로 포섭할 필요가 있는지 아니면 적대적인 관계로 남아 있어도 괜찮은지의 문제를 고려한 결과 관련 문제가 정해진 것으로 보인다. 다만 정당하게 취득되어 있는 개인의 권리는 신뢰보호의 원칙과 법적 안정성의 원칙을 고려하여 최대한 보장할 필요가 있을 것으로 보인다.

## 5. 소결

남북통일에 있어 국제적 지지가 절실히 요구될 것이라는 정치적·현실적 고려에 의하여, 통일한국이 북한이 제3국에 대하여 부담하였던 대외채무의 승계를 거부하기란 쉽지 않을 것이다.<sup>47)</sup> 재정부채의 경우 국제사회의

43) State Succession in Matters of Property and Debts, 2001, Art. 13.

44) *Ibid.*, Art. 29, para. 1-2.

45) *Ibid.*, Art. 29, para. 3.

46) 북한의 지방행정기관으로는 각급 지방주권기관의 행정적 집행기관으로서 지방행정경제위원회(북한 헌법 제147조 내지 제151조)가 있다. 중앙행정기관으로는 최고주권기관의 행정적 집행기관인 정무원(북한 헌법 제124조 내지 제132조)이 있다. 오용식·배지숙, “북한의 지방행정체제”, 법제처 남북법제연구보고서, 2003, 238쪽.

지지를 얻기 위해서라도 가능한 한 부담하는 것이 통일 한국에 있어 좋은 길이겠으나, 행정부채의 경우 그 범위가 매우 넓고 채원상의 한계가 있으므로 신뢰보호원칙 등을 고려하여 원칙을 세우는 것이 바람직한 것으로 보인다.

2001년 III 지침에 의하면, 재산과 부채의 승계는 관련국간뿐만 아니라 사인에 대해서도 선의의(in good faith) 약정으로 해결할 것이 권고되고 있다.<sup>48)</sup> 그리고 재산과 부채에 관한 약정은 형평한 원칙과 비율에 따라야 한다. 국가승계에 관한 문제가 해양경제계획에 적용되는 법리와 유사하게 형평한 결과를 달성할 목적으로 당사국 간의 합의에 의하여 해결되어야 한다는 의견도 존재한다.<sup>49)</sup>

## IV. 북한이 지고 있는 유해채무(odious debt)의 승계문제

### 1. 유해채무의 의미

앞서 잠시 서술한 바와 같이, 특히 북한이 북한 인민들을 독재 체제로 억압하는 데 사용하기 위하여 도입한 채무나 미사일 개발과 같이 군사 목적으로 사용하기 위하여 도입한 채무를 통일 과정에서 모두 승계하여야 하는지의 문제가 유해채무 문제로 제기된다. 선진국들은 북한과 같은 독재 국가에 대하여 외교적 압박이나 경제적 제재를 가하는 한편 무기를 수출하는 등으로 독재체제 유지를 돕기도 한다. 이러한 배경에서, 독재체제의 승계국은 국민을 위하여 사용된 것이 아니라 집권계층의 배를 불리는 데 사용함으로써 발생한 채무는 도덕적 및 합리적 관점에서 승계하지 않을

---

47) “통일시 북한의 대외관계 승계문제에 대한 연구”, 통일부 정책연구용역 보고서, 2011.9., 103쪽.

48) *supra* note 43, Art. 6 & 7.

49) 이근관, “국가승계법 분야의 새로운 경향과 발전”, 『서울국제법연구』 제6권 제2호 (1999), 216쪽.



것을 주장할 수 있다는 논리가 제기되었다. 이른바 유해채무란 선행국의 채무가 국제법에 불일치하거나 승계국의 기본적 이익에 반하는 목적으로 계약된 부채를 의미한다.<sup>50)</sup> 역사적으로 국가승계의 ‘예외’의 관점에서 논의되어 왔다.<sup>51)</sup> 이하에서 자세히 고찰한다.

## 2. 유해채무의 구별과 승계문제

현실적으로 통일 과정에서의 유해채무 승계 문제에서 가장 걸림돌이 되는 것은 유해채무를 일반 채무와 어떻게 구별하는가의 문제일 것이다. 유해채무는 일반적으로 전쟁채무(war debt)와 정복채무(subjugation debt)로 나누어 설명되어 왔다. 그리고 현재는 ILC의 정의와 같이 국제법 또는 UN헌장상 원칙에 반하는 목적으로 발생한 채무를 포함하는 개념으로 널리 이해되고 있다.

앞서 나온 대로 북한이 남북한간의 군사적 대치 및 독재체제를 유지하기 위하여 체코로부터 전차와 같은 무기를 수입하고 대금을 지불하지 않았다면 이를 유해채무로 단순히 분류할 수도 있을 것이다. 그러나 이러한 구별은 너무나 단순하며, 무기를 판매한 제3국의 신뢰를 해하는 결과를 낳을 수도 있다. 북한이 원자력발전소에서 나온 폐연료봉을 재처리하여 핵실험을 한 것에서 알 수 있듯이 단순히 무기류 수입에서 발생한 대외 채무만을 유해채무로 규정하기도 어렵다.

50) “통일시 북한의 대외관계 승계문제에 대한 연구”, 통일부 정책연구용역 보고서, 2011.9, 104쪽. 또한 ILC의 1977년 연간 보고서는 유해채무를 (i) 선행국에 의하여 승계국이나 승계대상 영토의 주된 이익에 반하는 목적을 위하여 발생한 모든 채무 또는 (ii) 선행국에 의하여 국제법이나 UN헌장상의 국제법원칙에 반하는 목적으로 발생한 모든 채무(For the purposes of the present articles, “odious debt” means: (a) all debts contracted by the predecessor State with a view to attaining objectives contrary to the major interests of the successor State or of the transferred territory; (b) all debts contracted by the predecessor State with an aim and for a purpose not in conformity with international law and, in particular, the principles of international law embodied in the Charter of the United Nations)라고 규정하고 있다. “Succession of State in respect of matters other than treaties”, *Yearbook of the International Law Commission*, 1977, vol. II, Part 1, p. 70.

51) Christoph G. Paulus, “The Concept of ‘Odious Debt’: A Historical Survey”, World Bank 용역보고서, 2006, p.3.

따라서 한반도 통일과정에서 제기될 관건은 국제법적으로 정당성을 가질 수 있는 유해채무를 정의하는 문제일 것이다. 이 문제는 매우 복잡하기 때문에 UN국제법위원회도 논의 끝에 1983년도 UN협약에 관련 규정을 넣지 못한 바 있다.<sup>52)</sup> 그리고 설사 유해채무 논의가 국제법 규범으로 포함된다 해도 상황에 따른 선택적 적용이 현실적으로 불가함을 이유로 동 논의를 경계하는 의견도 있다.<sup>53)</sup>

북한이 부담하고 있는 대외채무 중에 어떠한 채무가 독재체제 유지를 위하여 도입된 것인지를 구별하기는 어려울 것이나, 이러한 논의는 통일 준비과정 혹은 통일달성과정에서 협상수단(leverage)으로 사용하기 위하여 필요한 것으로 보인다. 특히 2011년 6월 북·러 채무협상에서 러시아가 제시하였다고 보도된, 북한의 채무 110억달러(약 13조원) 중 90%를 탕감해 주고 대신 시베리아횡단철도의 한반도 연결 등 공동프로젝트를 추진하자는 안을 예로 들어 설명할 수 있다. 만약 북한이 구소련에 진 채무의 대부분이 김일성의 독재체제 구축 및 유지에 사용되었고 이를 증명할 방법이 있다면, 러시아와의 협상 시 이를 유해채무로 주장하여 한국 주도의 한반도 통일에 비우호적일 러시아의 지지를 얻어내는 방안을 고려하여 볼 수 있다.

### 3. 불법행위에 의한 채무와 남북 일본인 배상문제

유해채무의 문제와 관련하여 불법행위에 의한 채무(delictual debt)도 통일 과정에서 제기될 수 있다. 대표적으로 남북 일본인에 대한 배상금 문제가 있다.<sup>54)</sup> 1977년 ILC 연간보고서는 국가채무의 개념에 계약으로 인한 채무

52) *Ibid.*, p.1.

53) Albert H. Choi and Eric A. Posner, "A Critique of the Odious Debt Doctrine", *Law and Contemporary Problems*, Vol.70 No.33, 2007, p.3.

54) 북한은 냉전시기 납파간첩들을 일본인 신분으로 위장시키기 위하여 일본어 교육을 시키기 위한 교관으로서 일본인들을 납치하였다. 북한당국의 이러한 행위는 1987년 대한항공 858기 폭파범 김현희가 일본어 교사인 '이은혜'에게서 일본어를 배웠다고 폭로하면서 드러나기 시작하였다. 북한은 소위 '이은혜 사건'을 남한의 조작극 또는 일본의 정치적 모략극이라고 주장하였으나, 2002년 9월 17일 평양에서 열린 북일 정상회담에서 김정일 국방위원장이 고이즈미 당시 일본 총리에게 납치를 시인하고 공식 사과와 재발방지 약속을 함으로써 사실로 확인되었다. 당시 북한은 일본측이 주장한 11명의 납치 피해자 중 4명이 생존해 있고 6명이 사망하였으며 1명은 확인되지 않았다고 밝혔다고 한다.

(contractual debt)뿐만 아니라 불법행위에 의한 채무(delictual debt)도 당연히 함께 포함되어 있는 것으로 설명하고 있다.<sup>55)</sup> 이 문제는 국가승계 문제뿐만 아니라 국가책임(state responsibility) 및 자국민에 대한 외교적 보호(diplomatic protection)의 문제로도 다루어져야 할 것으로 보인다.

이에 대해서는 국제불법행위에 대한 배상청구권이 성격상 개별적이며 인격적(personal)인 것으로서, 가해국의 배상의무는 원칙적으로 승계되지 않는다는 견해가 있다.<sup>56)</sup> 그러나 국가 관행은 사실상 법적 의무라기보다는 도의적 의무로서 불법행위에 의한 채무를 승계한 경우가 많다고 한다. 그러나 통일 한국의 경우 식민지 시기와 관련한 일본과의 청구권(대일 청구권) 문제도 아직 마무리된 것으로 볼 수 없는 이상, 남북 일본인에 대한 배상문제는 북한의 대일배상청구권 문제와 관련하여 양자협상으로 해결되어야 할 것이다.

## V. 결론 및 제언

이상의 내용으로 보았을 때 부채의 승계와 관련한 국제법 규칙이 아직 충분히 정립되어 있지 않고 많은 부분이 국가관행에 의하여 이루어져 왔음을 알 수 있다. 이러한 이유로 국가승계가 점진적인 발전은 물론 법전화(codification)에 있어 전혀 적당하지 않은 주제라며 비판적인 견해도 있다.<sup>57)</sup> 그리고 국제사회의 지지를 획득하기 위해서는 북한이 진 대부분의

한국민족문화대백과 중 “일본인 납북사건”,

<http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=572116&mobile&categoryId=1599>, 2012년 8월 25일 검색.

55) “통일시 북한의 대외관계 승계문제에 대한 연구”, 통일부 정책연구용역 보고서, 2011.9, 108쪽.

56) 백진현, “한반도 통일시 남북한 체결조약의 승계에 관한 연구”, 서울대통일평화연구소 통일학연구보고서 04-09, 10쪽. “통일시 북한의 대외관계 승계문제에 대한 연구”, 통일부 정책연구용역 보고서, 2011.9, 108쪽에서 재인용. 그러나 이러한 국제법원칙은 분리독립이나 반란 시 행해진 불법행위에 대하여 그러한 운동이나 반란이 실패한 후에 존속한 국가가 책임지지 않는다는 것이고, 새로운 국가가 형성된 경우에는 오히려 새로이 형성된 국가가 책임을 져야 한다는 견해가 유력하다는 의견도 있다. Patrick Dumberry, “New State Responsibility for International Wrongful Acts by an Insurrectional Movement”, *EJIL*, vol. 17 no.3, p.606.

57) O’Connell, “Some Reflections on the Vienna Convention on Succession of States in

채무를 승계할 수밖에 없을 것으로 예상되는 한국의 현실상 승계분야가 중요하지 않게 여겨질 수도 있다.

그러나 채무의 승계는 재산의 승계와의 형평성 하에 반드시 해결되어야 하는 문제이고, 수많은 국가뿐만 아니라 사인의 이익이 걸려 있기도 한 문제이다. 남북한이 통일로 인하여 얻을 수 있는 이익은 단순히 영토가 넓어지고 인구가 많아지는 것뿐만 아니라, 지금까지 소모적인 군사력에 쏟았던 국력을 돌려 세계 강대국으로 발전할 수 있는 기회를 잡을 수 있다는 데 있다. 이러한 측면에서 보면 권리와 함께 의무도 이행하는 모습을 보이는 것이 국제법적 법리상으로도 타당하고 정치적으로도 올바른 선택일 것이다.

또한 이제 지구상에 유일하게 분단상태로 남아 있는 남북한의 통일 과정에서 국가승계 분야의 국제규범이 한층 발전하고 안정화될 가능성이 높다. 그리고 국가승계분야의 연구를 심화시키는 것은 앞으로의 통일과정에서 수없이 제기될 양자 및 다자협상에서 한국의 협상력을 제고하는 방안이기도 하다.

우선 논의를 정리하여 보면 북한의 재정부채와 행정부채는 일반적으로 승계국이 될 한국 또는 통일한국 정부가 승계하여야 할 것이다. 제3자의 이익에 부정적 영향을 미칠 경우 통일 한국이 국제법적 정당성을 획득하는 데 장애가 될 수 있으므로 관련국가와의 협의를 통하여 원만한 합의를 이끌어 내야 할 것이다. 다만 유해채무는 부담하지 않을 것을 적극적으로 주장하고, 불법행위로 인하여 발생한 채무는 청구권 협상에서 북한의 대일배상청구권 문제와 함께 적극적으로 나서야 할 것이다. 그리고 북한의 채무를 해결하는 과정에서 막대한 재원이 소요될 것으로 예측되므로 지금부터 자금 마련에 힘써야 할 것이다. 점진적 통일이 아닌 조기 통일이 이루어질 경우 화폐교환문제 등으로 인하여 한국 경제에 미칠 충격이 엄청날 것이고, 북한의 대외채무 문제까지 더해진다면 국민이 갖는 부담과 반감이 커질 수 있기

---

respect of Treaties”, 39 *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* (1979), p. 725, 이근관, “국가승계법 분야의 새로운 경향과 발전”, 『서울국제법연구』 제6권 제2호 (1999), 216쪽에서 재인용.

때문이다. 정부는 통일이 우리의 예상보다 빠른 시일에 다가올 수 있는 문제임을 인식하고 상대적으로 많은 연구가 축적된 조약의 승계에 더하여 실질적인 부채 문제에 대하여도 연구를 진행하여야 할 것이다.

## 【참고문헌】

### ▣ 국내 자료

#### 1. 단행본

김대순, 『國際法論』, 제16판, 서울: 삼영사, 2011.

김대순 · 김민서, 『(국영문대역) 국제조약집』, 개정판, 서울: 삼영사, 2012.

이순천, 『조약의 국가승계: 최근의 국제실행과 남북통일 시 적용문제를 중심으로』, 개정판, 파주: 열린책들, 2012.

정인섭, 『新국제법강의』, 개정판, 서울: 박영사, 2011.

#### 2. 논문 및 보고서

국제금융센터 보고서, “최근 북한채권 가격 상승세 지속 배경”, 2011.5.18.

법무법인(유) 태평양, “통일시 북한의 대외관계 승계문제에 대한 연구”, 통일부 정책연구용역 보고서, 2011.9.

신용호, “국가부채의 국가승계에 관한 관행 연구”, 『국제법학회논총』 제 54권 제2호, 2009.8.

이규창, “남북통일시 북한지역 관할권 확보방안 연구”, 『남북법제연구 보고서』, 법제처 발간자료, 2011.

이근관, “국가승계법 분야의 새로운 경향과 발전”, 『서울국제법연구』 제6권 제2호, 1999.

장명봉, “국가연합에 관한 연구”, 『국제법학회논총』 제33권 제2호, 1988.

### ▣ 국외 자료

#### 1. 단행본

Crawford, James, *The Creation of States in International Law*, 2nd ed., Oxford: Clarendon Press, 2006.

Feilchenfeld, Ernst H., *Public Debt and State Succession*, New York: The

Macmillan Company, 1931.

*Official Records of the United Nations Conference on Succession of States in respect of State Property, Archives and Debts*, Vol. I & II, New York: The United Nations Publication, 1995.

## 2. 논문 및 보고서

Choi, Albert H. and Eric A. Posner, “A Critique of the Odious Debt Doctrine” , *Law and Contemporary Problems*, Vol.70:33, 2007.

Institute of International Law, “State Succession in Matters of Property and Debts” , Seventh Commission text, 2001.

Menon, P.K., “The Succession of States and the Problem of State Debts” , *Boston College Third World Law Journal*, Vol.6 Issue 2, 1986, pp. 111~141.

Paulus, Christoph G. “The Concept of ‘Odious Debts’ : A Historical Survey” , Report for World Bank, 2006.

Stanic, Ana, “Financial Aspects of State Succession: The Case of Yugoslavia” , *European Journal of International Law*, Vol. 12 No. 4, 2001, pp.751-779.

### ▣ 인터넷 자료

민족문화대백과, 표제 “일본인 납북사건” ,  
<http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=572116&mobile&categoryId=1599>,  
2012.8.25. 검색.

CIA, The World Factbook,  
[www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook](http://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook), 2012.8.20. 검색.





장 려

# 남북관계 드라마가 대학생의 통일인식에 미치는 영향 분석

건국대학교 행정학과 이병진

## 《 목 차 》

### 【요약문】

### 【본 문】

- I. 서론
- II. 이론적 검토
- III. 연구 설계와 자료 조사
- IV. 조사 결과 분석
- V. 결론

### 【참고문헌】



## 【요약문】

## 남북관계 드라마가 대학生の 통일인식에 미치는 영향 분석

한 민족으로 같은 역사와 문화, 같은 언어 체계를 구사하며 지리적으로나 문화적으로나 가장 가까운 존재인 북한. 하지만 50년이 넘게 38선을 중심으로 서로에게 총부리를 겨누고 있는 현실에서 우리는 과연 북한을 형제로, 혹은 적으로 간주할 수 있을 것인가. 어느 단면만 가지고 행보를 정하기에는 북한이 가지고 있는 이중적 성격이 너무나 크다. 통일은 꼭 이루어져야 할 민족적 당위를 가진 가치이기에 국민들의 민족의식과 통일에 대한 관심 및 인식이 갈수록 희미해져가는 현 시점에서 언제 이루어질지는 모르지만 언젠가는 갑자기 다가올 통일의 순간을 위해 지금부터라도 국민들의 민족과 통일에 대한 의식을 높이려는 노력이 절대적으로 필요하다. 이러한 국민적 인식의 향상에 있어 대중노출도가 높은 사회적 커뮤니케이터로서 방송의 역할은 매우 중요하다. 따라서 이 연구는 남북관계 드라마가 대학생 통일 인식에 미치는 영향에 대해 분석하여 대중의 통일인식 형성에 있어 방송이 갖는 역할 및 효과를 규명하고 대중의 통일 인식 고취 방안 마련에 기여하고자 하였다.

통일 인식에 대해서는 많은 연구가 진행되었으나 주로 통일 교육적 측면에서 접근한 것들이 많고, 통일 분야의 방송 및 미디어 관련 선행 연구들로는 주로 통일 후의 민족동질성 회복 방안에 관한 연구들이 많은 편이다. 이러한 선행연구의 검토결과, 대중에 대한 노출도가 높은 지상파 방송을 활용하여 남북관계 드라마와 통일 인식의 관계를 실증적으로 연구한 사례는 발견되지 않았다. 따라서 지상파 방송을 통한 남북관계 드라마와 통일 인식을 소재로 한 연구가 필요하다. 이 연구는 가까운 장래에 높은 사회적인 영향력을 행사하게 되는 대학생을 대상으로 실시한 실증 조사를 통해 지상파 방송의 남북관계 드라마가 대학생 통일 인식에

미치는 영향을 분석하려는 연구로서 그 의미와 독창성이 충분할 것으로 생각된다.

남북관계 드라마와 이를 시청한 대학생의 통일 인식 간의 인과관계를 분석하기 위해 활용한 독립변수로는 드라마 '더킹2Hearts'의 시청 여부와 흥미도, 이해도가 있다. 종속변수로는 통일의 당위성, 교류·협력, 남북관계에 대한 이해정도, 동포애를 선정하였다. 이들 변수를 측정하기 위한 세부 측정항목들은 통일에 대한 관심도, 통일을 해야 한다는 생각의 변화, 북한 사회를 이해하는데 도움이 된 정도, 남북관계를 이해하는데 도움이 된 정도, 화해 분위기 형성, 평화 협상, 북한 동포에 대한 생각의 변화, 탈북자에 대한 생각의 변화 등이다. 세부 측정항목들은 리커트식 5점 척도를 활용하였다. 연구방법으로는 충주지역 대학생을 대상으로 수집된 자료를 활용하여 ANOVA, T-test, 회귀분석 등을 활용하였다.

인구통계적 특성에 따른 통일 인식 차이를 ANOVA분석한 결과, 조사에 참여한 대학생의 통일인식은 보통 수준으로 나타났다. 인구통계변수를 기준으로 한 표본특성에 따른 집단별 평균에서는 선호이념에 따라 구분되는 집단들을 제외한 다른 변수에 의해 구분되는 집단들에서는 유의미한 차이가 나타나지 않았다. 단지 보수적 정치 성향을 가진 학생들의 통일에 대한 인식이 그렇지 않은 집단에 비해 상대적으로 낮은 수준이며 보수 집단과 중도집단 간 통계적으로도 의미있는 차이를 보였다.

남북관계 드라마의 시청 여부에 따른 대학생의 통일 인식의 차이를 알아보기 위해 T-test를 실시한 결과, 드라마를 시청한 집단이 시청하지 않은 집단 보다 통일에 대한 인식들이 통계적으로 유의미하게 높게 나타났다. 또한 남북관계 드라마의 흥미도와 이해도가 대학생의 통일 인식 요인들에 미치는 영향을 알아보기 위해 회귀분석을 실시한 결과, 남북관계 드라마의 흥미도는 통일 인식 요인 측정항목 4가지 모두와 유의미한 관계가 있는 것으로 나타났으나 드라마의 이해도와는 유의미하지 않은 것으로 나타났다. 이 밖에도 단순한 영향력의 차이에서도 드라마의 흥미도가 이해도에 비해 높게 나타났다.

이러한 분석 결과를 종합하여 보면 남북관계 드라마가 시청자의 통일

인식 형성 및 변화에 유의미한 영향을 미치고 있으며, 드라마에 대한 흥미도가 높을수록 영향력의 크기 또한 큰 것으로 나타났다. 이는 지상파 방송의 남북관계 드라마가 단순하게 북한에 대한 지식이나 정보를 전달하는 것에서 그치는 것이 아니라, 남북관계에 대한 이해와 관심, 그리고 통일의 당위성과 북한주민에 대한 동포애까지 제고시킬 수 있음을 시사하고 있다.

또한 국민의 통일 인식 형성에 있어 방송의 역할이 매우 중요함을 알 수 있다. 특히 대중에 대한 노출도가 높은 지상파 방송의 남북관계 드라마는 이를 시청하는 대중에게 잠재적으로 많은 영향을 미치며, 북한에 대한 인식을 긍정적으로, 혹은 부정적으로 유도할 수 있는 잠재력을 지녔다고 할 수 있다. 이러한 드라마의 영향력을 보다 극대화하고 긍정적인 영향으로 유도하기 위해서는 단순한 지식의 전달과 정보의 제공 수준이 아닌 시청자의 흥미를 이끌어 내어 남북관계와 통일에 대해 보다 깊은 인식과 사고를 가질 수 있는 계기를 마련하는 것이 더욱 중요하다.

천안함침몰사건(2010. 3. 26)과 연평도포격사건(2010. 11. 23) 이후 급속도로 냉각되어진 남북관계로 국민들의 북한에 대한 부정적 인식이 보다 높아질 수 있는 현 시점에서 통일에 대한 여러 설문 항목에 대해 보통 이상의 긍정적인 수치를 보인다는 것은 아직까지 통일에 대한 열망이 존재함을 의미한다. 시간이 지날수록 남북한이 하나의 민족, 하나의 동포라는 민족주의적 유대감은 희미해져 가기에 통일에 대한 관심 및 열망의 고취가 시급하다. 따라서 효과가 거대한 사회적 커뮤니케이터 가운데 하나인 방송 매체를 통해 국민의 통일 관련 인식을 향상시켜야 함은 시대적으로 어느 때 보다 중요하다 할 수 있다. 특히 대중에 대한 노출도가 높은 지상파 방송의 정규 프로그램에 북한 소재 프로그램 편성을 늘리고 대중에 대한 노출도를 꾸준히 늘린다면 북한에 대한 친근감과 통일에 대한 관심 및 열망을 높일 수 있을 것으로 생각된다.

## I. 서 론

영원한 아군도 적군도 없는 세계화 시대. 힘의 논리에 지배 받는 국제 질서 속에서 우리와 가장 가까운 관계이면서도 가장 위협적인 존재인 북한. 한 민족으로 같은 역사와 문화, 같은 언어 체계를 구사하며 지리적으로나 문화적으로나 가장 가까운 존재이다. 하지만 50년이 넘게 38선을 중심으로 서로에게 총부리를 겨누고 있는 실정에서 우리는 과연 북한을 형제로, 혹은 적으로 간주할 수 있을 것인가. 북한에 대한 인식은 그 관점에 따라 복잡다난한 모습을 보이고 있다. 뚜렷이 대두되는 주요 양상은 북한이 남한의 생존을 위협하는 정치·군사적으로 적대 구도에 놓여있는 경계의 대상이자 남한과 가장 근접해 있는 민족공동체 국가 건설을 위한 협력의 대상이라는 부분이다. 어느 단면만 가지고 행보를 정하기에는 북한이 가지고 있는 이중적 성격이 너무나 크다. 더군다나 북한 김정은의 행보에 따라 차후 남북관계에 큰 변화가 예상되는 현 시점에서 북한의 정세를 주시하는 것은 매우 중요하다고 할 수 있다. 북한은 2008년 김정일의 건강 악화 이후 김정은에게 권력을 승계시키기 위한 작업을 계속 추진해왔다. 2011년 12월 17일 김정일의 갑작스러운 사망 이후 북한은 김정은을 영도자로 내세워 권력 승계를 착실하게 진행해 나간다. 과거 김일성-김정일의 권력 승계 과정은 20년 이상 김일성의 후견으로 후계체제가 탄탄하게 진행되었으나 이에 반해 ‘번개 불에 콩 구워 먹는 식’의 압축승계가 단행된 김정은의 권력장악 과정은 그 체제의 확립까지 여러 가지 가능성이 존재한다.(김창희, 2012: 143-144) 이 밖에도 전대 김일성 통치 하에 실패한 경제체제의 답습이 아닌 자본주의 경제체제로의 개방 또한 절실한 상황이다. 하지만 경제체제의 변환이 북한 독재체제의 붕괴를 가져올 수 있는 현 상황에서 선부른 판단은 김정은에게 돌이킬 수 없는 결과를 초래할 수 있다. 빠져나올 수 없는 딜레마에 빠진 셈이다. 앞으로 북한의 행보에 변화가 있을 것은 자명하기에 그 방향이나 여파에 대한 사전 연구와 준비가 필요하다.

50년이 넘는 지난 분단의 역사 속에서 남한과 북한의 관계에는 많은

변화가 있어왔다. 팽팽한 긴장 속의 휴전상태, 일촉즉발의 상황, 평화적 교류 및 협력 분위기, 또다시 벌어진 무력도발 그리고 뒤따른 인명피해까지. 청와대기습사건(1968. 1), 울진·삼척 무장공비사건(1968. 10), 천안함사건(2010.3), 연평도포격(2010.11) 등의 무력도발들과 남북연방제제의(1960.8), 7·4남북공동성명체택(1972.7), 금강산관광 개시(1998.11), 시드니 올림픽 남북공동입장(2000.9) 등의 남북 평화적 협력 사례들. 이 양면적 분위기의 사건들은 남북관계에 순풍을 달아주기도, 경직시키기도 하였다. 북한의 전략적 외교방침이 화전양면전술이라고는 하지만 통일에 있어 주체적 입장을 견지한 채 남북관계를 긍정적인 방향으로 유도해 가기에는 어려움이 많기만 하다. 이러한 어려움 외에도 전쟁 직후 절망적인 상황을 딛고 세계 10위권의 경제력으로 일어난 남한과 폐쇄적인 경제체제로 쇠퇴를 거듭하는 북한. 이 둘의 경제적, 문화적 격차는 실로 측정하기 어려울 만큼 거대하다.

같은 민족으로 일상을 공유하며 같은 문화권 안에서 공존하던 시대를 보낸 이들이 점차 줄어들고 있다. 분단의 아픔인 6.25 전쟁을 겪은 세대들도 어느덧 장년의 나이가 되었다. 약간의 시간이 더 지난다면 같은 민족으로 함께 생활했던 사실은 그저 역사 속의 빈약한 증거로 자리매김될 것이다. 이를 반증하듯 젊은층을 대상으로 실시된 통일에 대한 여론조사의 결과는 갈수록 낮은 수치를 보이고 있다. 이대로라면 통일을 향한 행보는 더욱 어두워질 것이다. 국민들의 민족의식과 통일에 대한 관심 및 인식이 갈수록 희미해져가는 현 시점에서 언제 이루어질지는 모르지만 언젠가는 갑자기 다가올 통일의 순간을 위해 지금부터라도 국민들의 민족과 통일에 대한 의식을 높이려는 노력이 절대적으로 필요하다. 이러한 국민적 인식의 향상에 있어 방송의 역할은 매우 중요하다. 방송은 대중이 접할 수 있는 매체 중 가장 접근성이 뛰어나며, 다양한 계층의 대중에게 노출되기에 그 효과 또한 쉽게 측정할 수 없을 만큼 거대하다. 이처럼 강력하고 중요한 매체 가운데 하나인 방송이 독일 통일에서도 직접적이고 광범위한 영향을 끼쳤다는 결과를 토대로 한 학술적 연구 또한 상당하다. 특히 Klement(1994)의 연구에 따르면 동독 청소년들이 서독에 대한 이미지를 형성해 가는 과정에서 텔레비전은 상당한 영향을 끼쳤다고 나타나고 있다. 즉 서독 관련 텔레비전 프로그램의 시청이 많을수록 서독에 대한 이미지가

긍정적으로 나타났는데, 이것은 단순히 텔레비전을 많이 시청했다고 해서 나타나는 것이 아니라, 이와 관련된 프로그램을 통해 친근감이 높아졌다는 해석이다(박주연, 2012: 47).

이처럼 통일에 있어 방송의 역할이 큰 현 시점에서 방송을 활용한 국민의 통일의식 향상의 방안 마련은 꼭 필요하다. 따라서 방송과 국민의 통일 인식에 관한 연구는 궁극적으로 통일을 위한 국민의 통일의식 향상에 기여하는 바 클 것으로 생각된다. 특히 가까운 미래의 중심인 대학생들을 대상으로 통일인식의 실태를 조사하고 방송 드라마와 통일인식을 연구하는 것은 통일과 관련 학문의 발전을 위해 기여하는 바 클 것으로 기대된다. 따라서 이를 연구 목적으로 삼고 대학생을 대상으로 남북관계 드라마가 통일 관련 인식에 미친 영향을 조사·분석한다.

## II. 이론적 검토

### 1. 통일의 개념과 실태

대한민국에서 자라 정규 교육 과정을 거친 사람들이라면 어려서부터 머릿속에 통일은 당연히 이루어져야 할 어떤 것으로 막연하게 자리 잡기 마련이다. 그러한 하나의 예로 ‘우리의 소원’ 이라는 노래를 들 수 있다. 어려서부터 그저 막연하게 통일은 좋은 것, 이루어져야 할 것, 당연한 것 등으로 생각하며 모호한 당위성 속에서 하나의 가치로 자리잡게 된다. 만나보지도 못한 같은 민족, 한 동포에 대한 인도적 차원의 민족의식으로 통일에 대한 당위성을 정당화시키고 있는 것이다. 진정한 통일은 무엇을 말하는 것이며 어떠한 근거로 성취의 필요성을 꾸준히 제고시키는 것일까. 통일에 관한 정의는 학자들마다 조금씩 다르게 제시되고 있다. 어떤 학자는 통일이란 현실 속에서 구체적으로 확인되거나 실증적으로 평가할 수 있는 어떤 것이라기보다 사람들의 꿈과 이상 속에 목표 상태로 자리 잡고 있는 가치이자 실현되지 못한 미래의 목표라고 정의 내린 반면(이경희, 2011: 20), 어떤 학자는 단순히 분리되었던 것이 다시 결합되는 것이 아니라, 하나로



합해지면서 더 나은 데로 가기 위한 것으로 개념을 규정하기도 한다(이태진 외, 2011: 77). 이러한 통일의 방법, 시기, 과정 등에 대해 남한과 북한에 서로 여러 가지 방안으로 제시해 왔다.

북한은 통일을 사회주의 혁명의 완성이라는 혁명주의적 입장에서 접근하고 있다. 즉 남조선 혁명에 의해 남한의 자유 민주주의 체제를 타도하고 북한의 사회주의 체제로 흡수하기 위한 사회주의 혁명의 한 단계로 인식하고 있다(권오덕, 1996: 307). 이를 위해 1960년 김일성이 연방제를 제안하였고, 1962년 최고 인민회의의 제 3기 제 1차 회의에서 연방제가 남북한의 완전한 통일에 이르는 과도 체제임을 거듭 강조하였다. 이후 1980년 10월 10일 노동당 제 6차 대회에서 김일성의 사업 총화 보고를 통해 ‘고려민주 연방 공화국 창립 방안(고려연방제)’을 제시하였으며 이후 1988년 9월 8일 북한 정권 창설 40돌 경축 보고 대회에서 김일성은 흡수 통일을 배제하고 공존의 원칙에 기초하여 남북 두 자치 정부가 연합하는 방법으로 국가 연합적인 성격인 하나의 통일 국가를 형성할 것을 제안하였다. 또한 1991년 신년사에서 김일성은 “우리는 고려민주연방공화국 창립방안에 대한 민족적 합의를 보다 쉽게 이루기 위하여 잠정적으로는 연방공화국의 지역자치 정부에 더 많은 권한을 부여하며, 장차로는 중앙정부의 기능을 더욱 높여 나가는 방향에서 연방제 통일을 점차적으로 완성하는 문제도 협의할 용의가 있다”고 말했다. 이처럼 북한의 연방제 제안은 시간의 흐름에 따라 변화하고 있으며, 최초 1국가 1체제 1정부의 사회주의 체제로의 흡수 통일은 느슨한 수준의 연방제로 변화되어 제시되고 있다. 하나 이와 같은 북한의 변화는 내외적인 어려움 속에서 나온 전술적인 측면이 강하기 때문에 근본적으로 바뀐 것은 없다(류성민, 1993: 71).

북한에 비해 상대적으로 열세였던 1970년대 중반까지 남한의 통일 노선은 수세적이고 회피적이며 외세 의존적 성향이 강했다. 유엔 감시 하에 남북한 총선거라는 비현실적인 통일 방안을 주장하였으며, 1974년 7월 4일 남북 공동 성명을 발표하고 나서부터 본격적인 통일 정책의 자주성을 확보하게 된다. 1980년 1월 22일 전두환 대통령이 국정 연설을 통하여 ‘민족 화합 민주 통일 방안’을 천명하였으며, 1988년 7월 7일 자주·평화·민주·

복지의 원칙에 입각하여 민족구성원 전체가 참여하는 사회·문화·경제·정치공동체를 이룩함으로써 민족자존과 통일변영의 새 시대를 열어 나갈 것을 천명하였다. 1994년 8월 15일 광복 49주년을 맞아 김영삼 대통령은 남북한 통일 단계를 화해·협력 단계, 남북 연합 단계, 통일 국가 단계의 세 단계로 나누고, 남북 연합은 ‘1민족 2국가 2체제’로 공존하는 ‘한민족 공동체 건설을 위한 3단계 통일 방안(한민족 공동체 통일 방안)’을 제시하였다. 이후 2000년 6월 15일 남북 공동 선언에 서명하게 된다. 이는 분단 55년 만에 남북의 최고위급회담이 개최된 것으로 남·북한 평화 분위기 조성에 크게 이바지하게 된다. 이는 2007년 남북 정상 회담으로 이어지며 2007 남북 정상 선언문을 통해 남북경제 협력체제구축과 경제지원, 개성공단 설립 등을 낳게 된다.

이러한 남·북한의 통일노선에는 연방제, 연합제 등 비슷한 점이 많으나 정치적 이데올로기의 통합이 가장 어려운 과제라고 볼 수 있다. 그렇기에 우선적인 2정부, 2체제의 연방제 설립이 공통적으로 거론된다고 할 수 있다. 통일에 대한 방법론에 대한 연구 역시 1998년 금강산 관광의 시작, 2000년 시드니 올림픽 남·북한 공동 입장 등 남북관계의 진전이 보임에 따라 그동안 높아진 통일에 대한 관심으로 그 연구가 활발히 진행되어왔다. 하지만 북한의 핵실험 강행으로 대북 지원이 끊기기도 하였고, 금강산 총격사건(2008. 7. 11), 연평도 포격사건(2010. 11. 23)과 천안함 침몰사건(2010. 3. 26) 등 북한의 대남 도발로 인해 남·북 분위기는 냉각되었으며, 통일에 대한 논의가 많이 수그러든 것이 사실이다. 앞서 제시한 통일에 관한 여러 가지 정의 및 개념 규정들 중 가장 본질적이며 기본적인 공통 합의는 결국 대한민국과 조선민주주의인민공화국(이하 남한과 북한)의 결합이라고 볼 수 있다. 이는 변하지 않는다. 단지 이러한 결합이 현실적 장애 요소와 정치적 이데올로기 문제 같은 제약 요인들로 인해 여러 가지 방안들로 연구되고 있는 것이다. 통일의 당위적 근거 또한 계속해서 변화되어왔다. 과거 통일에 대한 당위적인 근거를 묻는다면 으레 ‘같은 민족이라서’라는 답변이 돌아오고는 했었다. ‘강대국으로의 발전 가능성’, ‘영토 확장’ ‘경제적 편익’ 등의 이유는 그 뒤에 자연스레 따라오는 부가적인 이유일 뿐이었다. 하지만 지금은 그 실정이 매우 달라졌다. 2010년 통일교육원의

발표에 따르면 전국의 중·고등학생 1,083명을 대상으로 ‘청소년 통일의식’을 조사한 결과 청소년들은 ‘통일이 필요한 이유’로 국력 강화(28.4%)를 첫 번째로 꼽았으며, 이산가족문제 해결(24.7%), 한민족이기 때문에(24.6%) 등의 순서가 뒤를 이었다. 이는 더 이상 청소년들이 통일을 민족주의적 관점으로 바라보는 것이 아니라 경제적 관점으로 접근하는 경향성이 크다는 것을 의미한다.

## 2. 변화되는 통일 인식

앞서 제시한 통계 결과가 의미하는 바는 무엇일까. 바로 통일에 대한 대중들의 생각이 점차 변화하고 있다는 것이다. 어려서부터 막연하게 형성되어온 같은 민족이라는 의식보다 통일에서의 득과 실을 따지는 경제적 인 측면이 강화되고 있다.

국민은 국가를 전제로 쉽게 정의할 수 있지만 민족을 정의하는 것은 사정이 다르다. 왜냐하면, 그 시각의 차이에 따라 그 내용이 달라지기 때문이다. 그리고 민족주의란 사상체계보다는 일종의 정치적 견해에 가깝다고 할 수 있다. 일반적으로 정의할 때 민족주의란 사회적 삶의 기본 단위로서 다른 어떤 단위보다 앞서 민족을 으뜸으로 생각하는 정치이념이며, 그렇게 되기를 바라는 사상이라고 말할 수 있다. 즉, 민족주의는 어느 특정한 사회 집단 또는 국가의 이익이 개인의 이익보다 더 중요하며, 그러한 이익의 실현을 위하여 정부는 필수적인 기구라는 믿음을 그 핵심으로 하고 있는 것이다(이범웅, 2012: 4). 이러한 전통적인 통일의 당위성인 민족주의적 접근. 이는 오히려 북한의 통일관과 그 맥락을 같이 한다고 볼 수 있다. 북한은 같은 민족이 같은 울타리 안에서 ‘우리 민족끼리 이념’에 따라 통일을 이룩해야 한다고 주장하며, 이는 전통적인 민족주의적 접근에 가깝다. 하지만 세계화 시대에 국제 정세를 완전히 배제할 수도 없을 것이며, ‘우리 민족끼리 이념’이라는 것이 북한식 사회주의라면 그 주장의 수용 가능성은 전무하다고 봐야 할 것이다. 한편 글로벌 시대에 살아가고 있는 남한 젊은이들이 이러한 전통적 당위성에 동의하지 않는 것도 이해는 간다. 비행기를 타면 언제라도, 어디에도 갈 수 있으며 필요에 따라 다른

나라의 국적 또한 취득할 수 있는 그들에게 속지주의적 민족 의식을 강요하는 것 자체가 무리일 수도 있다. 이뿐 아니라 민족의 화해 협력과 민족 통일을 강조하는 민족 정체성에 대한 강조도 시대착오적이라 생각하고 있는 것으로 보인다. 언제라도 기성 정치권이 정해 준 정체성의 경계를 벗어날 수 있다는 젊은 세대들의 인식이 이미 생기고 있기 때문에, 남한 당국이 주장하는 국가 정체성, 그것도 상당히 배타적·자폐적인 정의관에 입각한 정체성이나, 북한이 주장하는 배타적인 민족 정체성을 지금 젊은 세대들은 다 부정하는 것이다. 그리고 시대적으로 봐도, 이제는 더 이상 과거의 국가 정체성이나 민족 정체성으로 통일을 강제해 내기는 쉽지 않을 것이다(이태진, 2011: 89).

통일 비용 부담에 관한 부분도 통일에 대한 부정적인 인식을 낳는 요인 중 하나이다. 통일 비용과 편익을 비교해보면 당연히 통일 편익이 비교할 수 없을 정도로 크다. 통일 비용은 결국 언젠가는 더 이상 필요 없게 되지만 통일의 편익은 무한하다고 할 수 있다. 해마다 발생하고 있는 분단 비용 중 일부인 국방비만 해도 2012년 현재 GDP대비 2.7%의 금액인 32조 9576억 원이 발생하고 있다. 통일을 이루게 되면 이러한 분단 비용 중 많은 부분을 절감시킬 수 있다. 그렇다면 왜 통일 비용에 대한 부정적인 인식이 생기게 되는 것일까. 통일의 사회적 편익이 반영구적이라는 사실보다 당장 통일 비용이 본인들에게 많은 부담을 지우게 될 것이라는 인식 때문이다. 통일 비용에 대해서는 그저 막대하다고만 생각하며, 그 부담을 짊어져야 할 것이 본인의 세대라면 부정적인 의사를 보이는 것이다. 하나 통일이라는 것은 하루아침에 이루어지는 것이 아닌 만큼 통일에 관한 준비 역시 점진적으로 이루어지게 된다. 단기간에 많은 비용이 필요한 통일이 아닌 여러 세대에 걸쳐 통일에 관한 준비를 해가며 관련 비용을 분담해 가는 것이 가장 효과적일 것이다.

통일 인식에 영향을 미치는 요인으로는 많은 것들이 있다. 외부 환경적 요인으로는 국제 정세가 있으며 개인적 요인으로는 통일 교육, 방송 및 미디어 등이, 국가 내부적 요인으로는 북한의 태도, 국내 정세 등이 있다. 이러한 요인들이 모여 개개인의 통일 인식을 형성하고, 나아가 대중의 통일 인식을 형성하게 된다. 우리나라는 앞으로 10년, 20년 후에 대중들의 통일 여론이 지금보다 나아질 것이라는 낙관론을 펼칠 수 없는 실정이다. 앞서

제시했던 2010년 통일교육원의 ‘청소년 통일인식’ 조사 결과 중 통일에 대한 관심도가 이를 반증한다. 이 조사에서 응답자의 52.6%는 ‘통일 문제에 관심이 있다’고 응답했으나 47.4%는 ‘관심이 없다’고 응답했다. 특히 여학생들 사이에서는 절반이 넘는 52.2%가 ‘통일 문제에 관심이 없다’고 밝혔다. 가까운 미래에 성인이 되어 정치적 의사 표명이 가능한, 이 사회의 주축이 될 청소년들의 통일에 대한 관심이 이토록 희미해져 간다는 것은 대중들의 통일에 대한 여론이 부정적으로 흘러갈 가능성 또한 존재한다는 것이다. 이러한 문제들을 극복하기 위해서는 통일 교육의 재정비, 방송 및 미디어의 꾸준한 홍보 등이 필요할 것이다.

### 3. 통일에 있어 방송의 역할과 남북관계 프로그램

다매체 다채널시대에 무엇보다도 영상매체인 방송에 대한 사람들의 의존도가 높아지고 다양한 정보제공에 대한 방송의 역할은 증가되고 있는 이 시점에서 방송은 사회적 커뮤니케이터로서 해당 사회의 집단인식 형성에 지대한 영향을 미치게 된다. 방송의 여러 가지 기능 중 이데올로기 효과측면과 사회조정기능인 이해 갈등의 해소측면을 살펴보자. 방송은 긍정적 의미에서 사회의 가치관과 전통문화를 전승하는 등 체제 유지적 기능을 실현하게 되며 다양한 이해집단이 상호작용하는 과정에서 서로 간의 갈등을 효과적으로 해소하는 중요한 매개체가 된다. 이뿐 아니라 방송이 사회에 미치는 주요 영향에는 태도 변화를 꼽을 수 있다. 기존의 입장을 유지하거나 또는 강화시키며 다른 태도로 전환하거나 새로운 태도를 갖는 데도 영향을 미친다. 지금까지 나열한 방송의 특성 및 기능들은 순기능에만 그 초점이 맞춰져 있으나 방송이 추구하는 목표가 어디까지나 정적인 방향임을 고려했을 때 사회적 커뮤니케이터로서의 역할에 적합함은 더 이상 반론의 여지가 없다고 할 수 있을 것이다.

통일 인식에 있어 방송 매체가 끼칠 수 있는 영향력은 크게 두 가지로 나누어 볼 수 있다. 첫째, 통일의 전 과정에 미치는 영향력이다. 이는 분단된 두 국가 간의 문화적 교류에 중점을 두게 되며 내국민의 통일 인식 형성에 지대한 영향을 끼치게 된다. 특정 사실에 대한 방송 매체의 선별적

방영이 다각적 여론을 초래하듯이 통일이라는 요소에 있어 방송 매체의 통일 이념 구현은 그 사회의 다양한 계층의 인식 형성을 좌우할 수도 있기 때문이다. 앞서 말했던 통일 인식에 영향을 미치는 여러 요인 중 방송의 홍보 및 교육적 효과는 실로 막대하다. 한 사람의 이념이 형성되기까지 많은 시간이 소요되듯이 주요 방송을 통해 꾸준히 남북관계 및 통일의 필요성 등을 방송한다면 국민들의 통일 인식에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 보인다. 둘째, 통일 후 과정에서의 영향력이다. 통일이 이루어진 후 남·북한 주민들의 민족동질성 회복에 방송이 중요한 수단으로 작용할 것으로 보인다. 이때 방송은 교육의 수단이자 민족동질성의 주요 선전 매체로서 기능을 담당하게 될 것이다. 실례로 1990년 독일의 통일이 이루어 지는데 있어 독일 방송이 결정적인 역할을 담당한 바 있다. 방송이 갖는 사회적 통합의 기능은 독일에서 보듯이 분단국가의 통일과정에서 뿐만 아니라 통일 후 일어난 사회심리적 괴리상태를 극복하는데 중요한 역할을 수행했다. 분단국의 통일은 상호 이질적인 정치, 사회, 문화 등 사회 전반의 구조를 통합하고 재편하는 작업이며 궁극적으로 민족의 하나 됨을 추구하는 과정으로써 통일 이후에는 한민족의 구성원들에게 자유와 평등, 그리고 존엄을 보장하고 상호일체감을 형성해 국민통합을 이루어내는 것이다(이우승, 2006: 11).

이 밖에도 2011년 미디어리서치에서 실시된 설문에 따르면 정치적 목적이 아닌 사회·문화 분야에서 북한과의 교류에 대한 설문에 ‘찬성’ 의견이 74.3%로 매우 높게 나타났으며, 이러한 정부의 유연한 태도가 남북관계 개선에 ‘도움이 된다’는 의견 또한 60.6%로 높은 수준을 보였다. 이는 국민들이 비정치적 분야에서 북한과의 교류를 원한다는 것을 나타낸다.

대중에 대한 노출도가 높은 TV 프로그램, 그중에서 북한을 소재로 다룬 프로그램이 소개되기 시작한 것은 1964년부터 방영된 ‘실화극장’이 그 시초이다. 이때는 민족 분단 현실을 다룬 드라마가 대체로 인간보다는 이데올로기적 측면에서, 민족보다는 반공 이념을 고취하는 방향으로 제작되는 경우가 많았다. 6~70년대의 시대적 특성상 불가피한 선택이었을 것이다. 반공드라마의 성격을 분명하게 갖춘 프로들이 폭발적인 인기를

끝며 ‘대동강’ (1975), ‘타향’ (1976) 등으로 이어졌다. 이데올로기적 측면이 아닌 분단의 아픔과 인간의 문제로 시야를 넓힌 첫 사례로 드라마 ‘레만호에지다’ (1979)를 들 수 있다. 이후 ‘광장’ (1985), ‘지리산’ (1989), ‘역사 앞에서’ (1994) 등으로 이어져 온 남북관계 드라마는 꾸준한 인기를 누려왔다. 그러나 최근 남북관계 드라마를 살펴보면 그 인기는 같은 시간대 다른 드라마에 한참 뒤떨어지는 수준이다. KBS2 TV에서 방영된 드라마 ‘사육신’ (2007)은 북한에 외주 형태로 제작, 최초의 남북 합작 드라마로 많은 관심을 끌었으나 4.9%의 저조한 시청률을 기록했다. 동일하게 KBS2 TV에서 방영된 ‘스파이 명월’ (2011) 또한 5.2%의 저조한 시청률을 기록했으며, 가장 최근 종영된 MBC드라마 ‘더킹2Hearts’ 는 시청률 11.8%로 상대적으로 향상된 시청률을 보였다. 그렇다면 예전과 비교하여 북한을 다룬 드라마가 성공하지 못하는 요인은 어디에 있을까. 귀에 익숙하지 못한 북한말로 구성된 대사들로 인해 전달력이 떨어지는 부분이 있으며, 다양한 볼거리와 흥미로운 주제로 구성된 다른 드라마에 비해 다소 경쟁력이 떨어지는 것, 그 외에도 점차 쇠퇴해가는 북한에 대한 관심과 대북 인식 등이 그 주요 원인일 것이다.

#### 4. 선행연구 검토

본 연구에 앞서 기존에 연구되었던 선행 연구를 조사한 결과, 남북관계 드라마 혹은 방송 매체와 통일 인식 간의 직접적인 상관관계를 실증조사로 연구한 사례는 찾을 수 없었다. 선행연구의 검색범위를 넓혀 개별적으로 통일 관련 방송을 소재로 진행된 연구는 다수 발견되었다. 우선 통일 분야에 있어 방송의 역할을 다룬 연구로는 이준웅(2000)의 연구가 있다. 통일을 위한 방송의 역할을 다룬 연구로 북한관련 정보추구와 통일에 대한 ‘해석적 프레임’ 이 통일 및 남북 방송교류 정책에 대한 연구를 진행하였다. 연구 결과, 그동안 남한의 방송을 비롯한 언론매체가 통일에 대한 정보는 제공해왔으나 그 영향력이 양적인 측면이나 질적인 측면에서 부족하다는 평가가 있다. 그러나 이 연구의 결과는 방송을 비롯한 언론매체가 국민의 통일의식을 긍정적인 방향으로 고취하는 데 도움을 줄 수

있었다는 점에서 긍정적으로 볼 수도 있다. 질적 분석 방법을 사용한 사례로는 배진아·곽정래·윤석민(2009)의 연구가 있다. 방송의 통일 이념 실천에 관한 주요 관계자들의 인식을 심층 면접 방법으로 분석한 연구이다. 이 연구에서는 방송이 갖는 통일 이념 실천에 관한 책임이나 의무에 관한 주요 요인들을 확인하였고 방송국 북한 방송 주요 관계자들에 대한 심층 면접을 통해 통일 및 방송의 역할에 대한 인식이 어떠한지, 통일 프로그램에 대한 인식은 어떠한지에 대해 대상자 녹취록 및 발언 인용을 통해 분석하였다. 연구결과, 방송의 통일 이념 실천이 필요하며 그 방법에 대한 방송사 차원의 이해와 인식이 중요하고 외부 요인과 무관하게 방송사 나름대로 방향 설정과 지속적인 노력이 필요하다는 주장이 제시되었다. 남한 방송에 존재하는 북한 관련 정규 방송에 관한 연구로는 박주연(2012)과 정재철(2009)의 연구가 있다. 국내 지상파 방송에서 제공된 북한 및 통일 관련 정규 프로그램의 내용이 2000년대부터 지난 10년간 어떠한 변화가 있었는지 고찰하였다. KBS의 ‘남북의 창’과 MBC의 ‘통일전망대’를 중심으로 분석하였다. 측정변수로 방송 시기, 아이템의 수, 아이템 형식, 아이템 장르, 아이템 주제 등을 사용하였다. 분석 결과, 정부의 대북 정책 방향 등의 외부적 요인이 방송사의 북한 관련 방송에 종속적인 영향력을 구사하며 이를 벗어나 객관적인 입장에서 정보를 제공할 필요가 있다는 것으로 나타났다. 또한 정재철(2009)의 연구는 KBS와 MBC의 북한 문제 담당기자 6명에 대한 심층 인터뷰를 중심으로 질적 분석을 하였다. 작성된 가이드라인을 통한 질의, 녹취 분석 등을 통해 방송사 내부의 북한에 대한 적극적이고 지속적인 관심과 취재원 접근성 보완, 전문 기자와 같은 전문 방송 인력 증원이 필요하다는 결론을 도출해냈다. 김영철(2008)의 연구는 여성 청소년들의 통일 교육 기초 자료로 활용하기 위해 서울지역 소재 인문계, 실업계 여자 고등학교 2학년을 대상으로 설문조사를 실시하여 여성 청소년 통일 교육을 위한 통일 의식에 관한 연구를 진행하였다. 연구결과를 바탕으로 현대 고등학생의 시각에 맞는 눈높이 통일 교육의 확립과 통일 교육의 양적·질적인 발전이 필요함을 주장하고 있다.

이와 같이 통일 인식에 대해서는 많은 연구가 진행되었으나 주로 통일 교육적 측면에서 접근한 것들이 많고, 통일 분야의 방송 및 미디어 관련



선행 연구들로는 주로 통일 후의 민족동질성 회복 방안에 관한 연구들이 많은 편이다. 이러한 선행연구의 검토결과, 대중에 대한 노출도가 높은 지상파 방송을 활용하여 남북관계 드라마와 통일 인식의 관계를 실증적으로 연구한 사례는 발견되지 않았다. 따라서 지상파 방송을 통한 남북관계 드라마와 통일 인식을 소재로 한 연구가 필요하다. 이 연구는 가까운 장래에 높은 사회적 영향력을 행사하게 되는 대학생을 대상으로 실시한 실증 조사를 통해 지상파 방송의 남북관계 드라마가 대학생 통일 인식에 미치는 영향을 분석하려는 연구로서 그 의미와 독창성이 충분할 것으로 생각된다.

### Ⅲ. 연구 설계와 자료 조사

#### 1. 조사 설계와 설문 구성

개인의 통일 인식에 영향을 미치는 주요 환경요인으로는 국제 정세, 통일 교육, 방송 및 미디어, 북한의 태도, 정부의 대북 태도, 국내 정세 등 여러 가지 요인들이 있다. 이 가운데 방송 및 미디어는 대중 노출 정도가 높을 수록 특정 대상의 인지 및 태도 형성에 더 많은 영향을 주게 된다. 따라서 남북관계에 대한 인식 또한 방송 및 미디어의 편향성과 방향 설정에 따라 좌우될 가능성이 높다는 것을 의미한다.

본 연구에서는 이러한 방송 및 미디어 가운데 대중에 대한 노출도가 가장 높은 지상파 방송의 남북관계 드라마를 연구하였다. 최근 종영된 MBC TV의 수목 미니시리즈 ‘더킹2Hearts’ (이승기·하지원 주연)의 시청 여부와 흥미 정도가 대학생의 통일 인식에 변화를 주었을 것이라는 생각으로 연구를 진행하였다. 드라마 ‘더킹2Hearts’는 휴먼 멜로 블랙 코미디 장르로서 현대 젊은 세대에 맞게 가벼운 분위기로 초기 진입 장벽을 낮추어 제작 되었으며, 최근 남북관계 드라마의 연이은 실패 속에서 10%가 넘는 시청률을 꾸준히 유지하며 2012년 5월 24일 종영되었다. 이러한 남북관계 드라마와 이를 시청한 대학생의 통일 인식 간의 인과관계를 분석하기 위해 활용한 독립변수로는 드라마 ‘더킹2Hearts’의 시청 여부와 흥미

정도, 이해 정도가 있다. 종속변수로는 통일의 당위성, 교류·협력, 남북 관계에 대한 이해정도, 동포애를 선정하였다. 이들 변수를 측정하기 위한 세부 측정항목들은 통일에 대한 관심도, 통일을 해야 한다는 생각의 변화, 북한 사회를 이해하는 데 도움이 된 정도, 남북관계를 이해하는데 도움이 된 정도, 문화·학문 분야에서의 교류 필요성, 화해 분위기 형성, 평화 협상, 북한 동포에 대한 생각의 변화, 탈북자에 대한 생각의 변화 등이다. 세부 측정항목들은 리커트식 5점 척도를 활용하였다.

## 2. 자료조사와 요인 분석

설문조사는 2012년 6월 충주지역 대학교의 대학생을 대상으로 진행되었다. 조사방식은 단순무작위추출법과 조사원의 직접 배포와 수거방식을 활용하였다. 설문지는 250부를 배포하여 225부가 수거되었고, 항목별 결측치를 제외하고 223부가 분석에 활용되었다. 영향요인 구성의 타당성을 높이기 위해 복수의 측정항목으로 설문을 구성하였다. 조사된 표본들을 요인분석을 통해 연관성이 높은 측정항목을 중심으로 집합을 구성하여 주요 변수를 선정하였다. 또한 이렇게 구성된 변수들의 신뢰도를 측정하였다. 대학생의 통일 인식 요인을 추출하기 위해 수집된 자료를 요인 분석한 결과는 <표 1>과 같다.

<표 1> 요인 분석

요인명	설문 항목	적재값	신뢰도( $\alpha$ )
통일 당위성	통일에 대한 관심이 높아졌다	.784	0.910
	통일을 해야 한다는 생각이 강해졌다	.777	
교류 협력	북한과 학문적 교류가 있으면 좋겠다	.790	0.922
	북한과 문화적 교류가 있으면 좋겠다	.799	
	남북 화해분위기가 형성되기를 바라게 되었다	.802	
	북한과 평화협상을 하면 좋겠다	.793	
남북관계 이해도	북한 사회를 이해하는데 도움이 되었다	.834	0.884
	남북관계를 이해하는데 도움이 되었다	.818	
동포애	탈북자에 대한 생각 변화	.880	0.821
	북한 동포에 대한 생각 변화	.807	

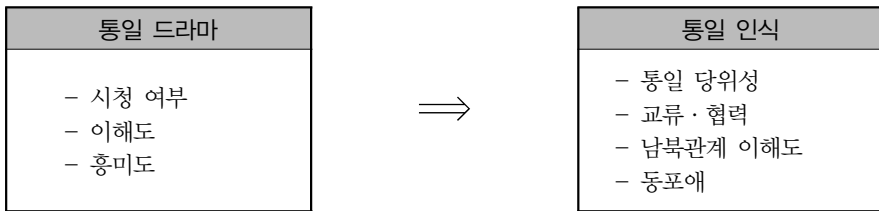
요인추출방법: 주성분 분석, 회전방법: 베리맥스

KMO=.898, Bartlett의 구형성검정: 근사 $X^2 = 1651.998$ ,  $df=66$ ,  $p=.000$

### 3. 연구분석틀과 연구질문

요인분석을 통해 도출된 주요 요인을 중심으로 연구분석틀을 제시하면 <그림 1>과 같다. 이러한 연구분석틀에 따라 연구질문을 설정하고 연구 질문을 해결하기 위해 주요 요인 간 인과관계를 회귀분석을 실시하여 독립 변수와 종속변수간의 영향 관계와 크기를 측정한다.

<그림 1> 분석의 틀



#### [연구질문 I]

남북관계 드라마의 시청 여부가 대학생 통일 인식에 영향을 미치는가?

시청 여부에 따른 통일 인식, 교류·협력, 남북관계 이해도, 동포애 등의 인식 차이를 분석하기 위해 분산분석을 실시한다.

#### [연구질문 II]

남북관계 드라마의 흥미 정도, 이해 정도가 통일 인식에 영향을 미치는가?

드라마에 대한 흥미 또는 이해 정도가 통일 인식, 교류·협력, 남북관계 이해도, 동포애 등의 인식에 미치는 영향 관계와 영향력을 측정하기 위해 회귀분석을 실시한다.

## IV. 조사 결과 분석

### 1. 표본자료의 인구통계적 특성

충주 지역의 남·여 대학생을 대상으로 조사하여 수집된 자료의 인구 통계적 특성을 보면, 성별은 남자 136명 61.3%이고 여자 86명 38.7%이다. 학년별로는 1학년 97명 43.7%, 2학년 11명 5%, 3학년 53명 23.9%, 4학년 61명 27.5%이다. 종교별로는 불교 26명 11.7%, 기독교 44명 19.7%, 천주교 17명 7.6%, 무교 134명 60.1%, 기타 종교 2명 0.9%이다. 지난 1년간의 성적은 상 67명 30.7%, 중 139명 63.8%, 하 12명 5.5%이다. 선호하는 이념은 보수 23명 10.3%, 중도 142명 63.7%, 진보 58명 26%이다. 경제 상태는 어려운 편이다 19명 8.5%, 보통이다 148명 66.4%, 풍족한 편이다 56명 25.1%로 나타났다. 이러한 표본자료의 인구통계학적 특성을 <표 2>에 정리하였다.

<표 2> 인구통계적 특성

항목	단위	구 분						
성별	구분	남자		여자		합계		
	N	136		86		222		
	%	61.3		38.7		100.0		
학년	구분	1학년	2학년	3학년	4학년	합계		
	N	97	11	53	61	222		
	%	43.7	5.0	23.9	27.5	100.0		
종교	구분	불교	기독교	천주교	무교	기타	합계	
	N	26	44	17	134	2	223	
	%	11.7	19.7	7.6	60.1	.9	100.0	
성적	구분	상		중		하		합계
	N	67		139		12		218
	%	30.7		63.8		5.5		100.0
선호 이념	구분	보수		중도		진보		합계
	N	23		142		58		223
	%	10.3		63.7		26.0		100.0
경제 상태	구분	어려운 편		보통		풍족한 편		합계
	N	19		148		56		223
	%	8.5		66.4		25.1		100.0

## 2. 자료의 분석결과

### 1) 상관관계 분석

요인분석에서 도출된 변수들을 대상으로 상관관계를 분석하여 분석 결과를 <표 3>에 정리하였다. 일반적으로 상관계수가 0.2~0.4를 낮은 상관관계, 0.4~0.7은 다소 높은 상관관계, 0.7~0.9를 높은 상관관계라 하지만 사회과학연구에서는 0.2~0.4 정도의 낮은 상관관계라 하더라도 중요한 가치를 가진 것으로 볼 수 있다(우수명, 2001: 270). 따라서 드라마 이해도와 남북관계 이해도의 관계를 제외한 모든 요인이 유의미한 상관관계에 있는 것으로 볼 수 있다. 따라서 이들 변수 간 인과관계를 알아보기 위한 회귀분석이 가능하다.

<표 3> 상관분석 결과

드라마 이해도	2.53	1.413	1					
드라마 흥미도	3.11	1.335	.810**	1				
통일 당위성	2.81	.876	.369**	.460**	1			
교류·협력	3.23	.909	.376**	.402**	.697**	1		
남북관계 이해도	2.82	.852	.169*	.273**	.662**	.558**	1	
동포애	3.09	.610	.294**	.383**	.543**	.528**	.549**	1
요인	mean	SD	드라마 이해도	드라마 흥미도	통일 당위성	교류 협력	남북 관계 이해도	동포애

\* 0.05 수준(양쪽), \*\* 0.01 수준(양쪽)에서 유의합니다.

### 2) 표본특성에 따른 집단별 통일인식 분석

조사에 응한 대학생의 통일 인식요인의 평균값이 통일 당위성(2.81), 교류·협력(3.23), 남북관계 이해도(2.82), 동포애(3.09)로 나타났다. 이들 요인을 합하여 새로운 변수로 살펴본 전체 평균은 2.99로 보통 정도의 수준

으로 나타났다. 이렇게 구성된 전반적인 통일인식 요인을 가지고 T-test 와 ANOVA 분석을 실시하여 인구통계변수에 의한 표본특성에 따른 집단 간 통일 인식의 차이를 살펴보았다. 선호이념에 따라 구분되는 집단들을 제외한 성별, 학년, 종교, 성적, 경제상태로 구분되는 집단에서는 유의미한 차이가 나타나지 않았다. 선호이념에 따른 보수, 중도, 진보 성향을 가진 집단간 신뢰수준 90%에서 통계적으로 의미있는 차이가 나타났다. 중도와 진보집단은 보통 (3.0) 이상의 통일인식을 가진 것으로 나타났고 보수집단은 보통 이하의 통일인식을 가진 것으로 나타났다.

통계적으로 유의미한 차이가 나타나지는 않았으나 전반적인 통일인식의 실태를 파악하기 위해 표본 특성에 따른 집단별 평균을 살펴보면, 성별로는 남학생보다 여학생이 높게 나타났다. 학년별로는 4학년을 제외하고 학년이 높을수록 통일인식이 낮게 나타났다. 이는 고교시절 이후 통일 관련 교육을 이수할 기회가 부족하기 때문이며 4학년이 높은 것은 군대에서의 통일 관련 교육 때문인 것으로 보인다. 종교별로는 기독교와 불교가 보통 이상이며, 무교와 천주교가 보통 이하로 나타났다. 성적별로는 중간성적의 집단이 보통으로 상위권과 하위권이 보통 이하로 나타났다. 경제상태로는 어려운 형편의 학생이 통일의식이 가장 높고 다음이 풍족한 학생들이며 보통의 학생들은 보통 이하의 통일인식을 나타냈다.

〈표 4〉 표본특성에 따른 집단별 통일인식

변수	집단	N	Mean	SD	t/F	p
성별	남성	105	2.94	.689	-1.437	.153
	여성	69	3.09	.619		
학년	1	66	3.09	.707	1.107	.348
	2	9	2.90	.397		
	3	51	2.87	.705		
	4	48	3.00	.655		
종교	불교	21	3.03	.812	1.155	.332
	기독교	35	3.14	.609		
	천주교	12	2.69	.767		
	무교	105	2.96	.663		
성적	기타	2	3.25	.354	.396	.673
	상	54	2.99	.727		
	중	111	3.00	.670		
경제 상태	하	9	2.79	.538	.224	.799
	어려운편	15	3.06	.788		
	보통	115	2.97	.658		
선호 이념	풍족한편	45	3.03	.707	2.459	.088
	보수	18	2.66	.451		
	중도	110	3.03	.672		
	진보	47	3.02	.743		

### 3) 인과관계 분석

#### (1) 남북관계 드라마 시청 여부가 대학생 통일 인식에 미치는 영향 분석

남북관계 드라마의 시청여부에 따른 대학생의 통일 인식의 변화를 알아보기 위해 T-test를 실시하였다. 독립변수는 남북관계 드라마의 시청 여부이고 종속변수인 통일요인은 ‘통일 당위성’, ‘교류·협력’, ‘남북관계 이해도’, ‘동포애’이다.

드라마를 시청한 집단과 그렇지 않은 집단 간 통일 당위성, 교류·협력, 남북관계 이해도, 동포애 등의 통일 인식 정도 차이 검증에서는 남북관계 이해도는 유의수준  $p < .05$ 에서 의미있는 차이를 보이고 있으며, 나머지 요인들은 모두 유의수준  $p < .001$ 에서 집단 간 통일 인식에 통계적으로 의미있는 차이가 나타났다. 따라서 시청한 집단이 그렇지 않은 집단에 비하여 통일 인식이 더 높은 것으로 보인다.

〈표 5〉 드라마 시청 여부에 따른 통일 인식 정도

종속변수	독립변수	N	평균	표준편차	t	유의수준
통일 당위성	시청	93	3.08	.844	4.409	.000
	미시청	85	2.52	.823		
교류·협력	시청	93	3.54	.793	5.126	.000
	미시청	82	2.88	.908		
남북관계 이해도	시청	93	2.95	.857	2.223	.028
	미시청	83	2.67	.827		
동포애	시청	93	3.27	.514	4.216	.000
	미시청	83	2.90	.652		

## (2) 남북관계 드라마의 흥미도와 이해도가 통일의 당위성에 미치는 영향

남북관계 드라마의 흥미도와 이해도가 대학생의 통일 인식 요인인 ‘통일의 당위성’에 미치는 영향을 분석하였다. 여기서는 독립변수들의 종속변수에 대한 영향력의 차이를 확인하기 위하여 독립변수로 흥미도와 이해도 두 가지 변수를 사용하여 중회귀분석을 실시하였다. 분석 결과는 <표 6>과 같다. 분산팽창요인(VIF)이 모두 10 이하이며, 공차한계가 모두 0.1 이상이므로 다중공선성의 문제는 없는 것으로 볼 수 있다. 회귀방정식에 대한 분산분석 결과  $F=22.537$ ,  $p=0.000$  이므로 독립변수와 종속변수의 관계가 의미 있는 직선을 이룬다고 할 수 있다. t분포와 그 유의수준을 기준으로 판단할 때 95% 신뢰수준에서 드라마의 흥미도는 통일 당위성에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났으나 드라마의 이해도는 통일의 당위성에 유의미한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 영향력을 t값의 크기로 비교할 때, 남북관계 드라마의 이해도에 비해 흥미도의 영향력이 대학생의 통일에 대한 당위성 인식에 더 크게 영향을 미치는 것으로 보인다.



〈표 6〉 남북관계 드라마의 흥미도와 이해도가 통일의 당위성에 미치는 영향

독립변수	비표준화 계수		표준화 계수	t	유의 확률	공선성 통계량	
	B	표준오차	베타			공차	VIF
(상수)	1,839	.156		11,769	.000		
드라마 이해도	.037	.071	.060	.518	.605	.350	2,853
드라마 흥미도	.274	.077	.411	3,545	.001	.350	2,853

종속변수: 통일 당위성,  $R^2 = 0.213$ , 수정된  $R^2 = 0.203$ ,  $df=2$ ,  $F=22.537$ ,  $p=0.000$

### (3) 남북관계 드라마의 흥미도와 이해도가 남북간 교류·협력에 미치는 영향

남북관계 드라마의 흥미 정도와 이해도가 통일 인식 요인인 남북 간의 ‘교류·협력’에 미치는 영향을 분석하기 위해 회귀분석을 실시하였다. 분석 결과는 〈표 7〉과 같다. 분산팽창요인(VIF)이 모두 10 이하이며, 공차한계가 모두 0.1 이상이므로 다중공선성의 문제는 없는 것으로 볼 수 있다. 분산분석 결과  $F=17.096$ ,  $p=0.000$ 이므로 독립변수와 종속변수가 의미있는 선형관계에 있다고 할 수 있다. t값과 그 유의수준인  $p<0.05$ 를 기준으로 할 때, 드라마 흥미도는 교류·협력에 대해 유의미한 영향을, 드라마 이해도는 유의미한 영향을 미치지 못하였으므로 나타났다. 영향력의 크기도 t값으로 비교할 때, 흥미도가 더 크게 나타났다. 남북관계 드라마의 이해도에 비해 흥미도가 대학생의 남북간 교류·협력에 대한 인식에 더 크게 영향을 미치는 것으로 보인다.

〈표 7〉 남북관계 드라마의 흥미도와 이해도가 남북간 교류·협력에 미치는 영향

독립변수	비표준화 계수		표준화 계수	t	유의확률	공선성 통계량	
	B	표준오차	베타			공차	VIF
(상수)	2,341	.170		13,804	.000		
드라마 이해도	.111	.075	.175	1,468	.144	.357	2,803
드라마 흥미도	.182	.083	.262	2,203	.029	.357	2,803

종속변수: 교류·협력,  $R^2 = 0.173$ , 수정된  $R^2 = 0.162$ ,  $df=2$ ,  $F=17.096$ ,  $p=0.000$

#### (4) 남북관계 드라마의 흥미도와 이해도가 남북관계 이해도에 미치는 영향

남북관계 드라마의 흥미도와 이해도가 통일 인식 요인인 ‘남북관계 이해도’에 미치는 영향을 분석하기 위해 회귀분석을 실시하였다. 독립변수는 앞의 분석과 동일하다. 분산팽창요인(VIF)이 모두 10 이하이며, 공차한계가 모두 0.1 이상이므로 다중공선성의 문제는 없는 것으로 볼 수 있다. 회귀방정식에 대한 분산분석 결과  $F=6.779$ ,  $p=0.001$ 이므로 독립변수와 종속변수가 의미 있는 직선관계에 있다고 할 수 있다. t분포와 p값을 기준으로 판단할 때, 유의수준  $p<0.05$ 에서 드라마의 흥미도는 남북관계 이해도에 유의미한 영향을 미치며, 드라마의 이해도는 유의미한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 따라서 남북관계 드라마의 이해도에 비해 흥미도가 대학생의 남북관계 이해도에 더 크게 영향을 미치는 것으로 보인다.

〈표 8〉 남북관계 드라마의 흥미도와 이해도가 남북관계 이해도에 미치는 영향

독립변수	비표준화 계수		표준화 계수	t	유의확률	공선성 통계량	
	B	표준오차	베타			공차	VIF
(상수)	2.236	.169		13.240	.000		
드라마 이해도	-.037	.075	-.061	-.488	.626	.357	2.798
드라마 흥미도	.211	.082	.322	2.573	.011	.357	2.798

종속변수: 남북관계 이해도,  $R^2 = 0.076$ , 수정된  $R^2 = 0.065$ ,  $df=2$ ,  $F=6.779$ ,  $p=0.001$

#### (5) 남북관계 드라마의 흥미도와 이해도가 북한주민에 대한 동포애에 미치는 영향

남북관계 드라마의 흥미도와 이해도가 북한주민에 대한 ‘동포애’에 미치는 영향을 분석하기 위해 흥미도와 이해도를 독립변수로, 동포애를 종속변수로 회귀분석을 실시하였다. 분석 결과는 〈표 9〉와 같다. 분산팽창요인(VIF)이 모두 10 이하이며, 공차한계가 모두 0.1 이상이므로 다중공선성의 문제는 없는 것으로 볼 수 있다. 회귀방정식에 대한 분산분석 결과

F=14.207, p=0.000이므로 독립변수와 종속변수가 의미있는 직선관계에 있다고 할 수 있다. t분포와 p값을 기준으로 판단할 때, 유의수준  $p < 0.05$ 에서 남북관계 드라마의 흥미도가 동포애에 유의미한 영향을 미치며, 이해도는 유의미한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 따라서 남북관계 드라마의 이해도에 비해 흥미도가 대학생의 북한주민에 대한 동포애에 더 크게 영향을 미치는 것으로 보인다.

〈표 9〉 남북관계 드라마의 흥미도와 이해도가 북한주민에 대한 동포애에 미치는 영향

독립변수	비표준화 계수		표준화 계수	t	유의확률	공선성 통계량	
	B	표준오차	베타			공차	VIF
(상수)	2.515	.116		21.704	.000		
드라마 이해도	.017	.052	.039	.325	.745	.357	2.798
드라마 흥미도	.165	.056	.351	2.920	.004	.357	2.798

종속변수: 동포애,  $R^2 = 0.147$ , 수정된  $R^2 = 0.137$ ,  $df=2$ ,  $F=14.207$ ,  $p=0.000$

## V. 결 론

남북관계 드라마가 대학생의 통일인식에 미치는 영향을 분석하기 위해 충주지역 대학생을 대상으로 수집된 자료를 활용하여 인구통계적 특성에 따른 통일인식 차이를 분산분석하였다. 분석결과, 우선 조사에 참여한 대학생의 통일인식은 보통 수준으로 나타났다. 인구통계변수를 기준으로 한 표본특성에 따른 집단별 평균에서는 선호이념에 따라 구분되는 집단들을 제외한 다른 변수에 의해 구분되는 집단들에서는 유의미한 차이가 나타나지 않았다. 선호이념에서 보수를 택한 집단이 중도나 진보를 택한 집단에 비해 통일 인식에 대해서 낮은 평균치를 보였으며 보수집단과 중도집단 간 통계적으로도 의미있는 차이를 보였다. 따라서 보수적 정치성향을 갖고 있는 학생들의 통일에 대한 인식이 그렇지 않은 집단에 비해 상대적으로

낮은 수준임을 알 수 있었다.

남북관계 드라마의 시청 여부에 따른 대학생의 통일인식의 차이를 알아보기 위해 T-test를 실시한 결과, 드라마를 시청한 집단이 시청하지 않은 집단 보다 통일에 대한 인식들이 통계적으로 유의미하게 높게 나타났다. 또한 남북관계 드라마의 흥미도와 이해도가 대학생의 통일 인식 요인들에 미치는 영향을 알아보기 위해 회귀분석을 실시한 결과, 남북관계 드라마의 흥미도는 통일인식 요인인 통일의 당위성, 교류·협력, 남북관계 이해도, 동포애 요인 모두와 유의미한 관계가 있는 것으로 나타났으나 드라마의 이해도와는 유의미하지 않은 것으로 나타났다. 이 밖에도 단순한 영향력의 차이에서도 드라마의 흥미도가 이해도에 비해 높게 나타났다.

이러한 분석 결과를 종합하여 보면 남북관계 드라마가 시청자의 통일 인식 형성 및 변화에 유의미한 영향을 미치고 있으며, 드라마에 대한 흥미도가 높을수록 영향력의 크기 또한 큰 것으로 나타났다. 이는 지상파 방송의 남북관계 드라마가 단순하게 북한에 대한 지식이나 정보를 전달하는 것에서 그치는 것이 아니라, 남북관계에 대한 이해와 관심, 그리고 통일의 당위성과 북한주민에 대한 동포애까지 제고시킬 수 있음을 시사하고 있다.

또한 국민의 통일인식 형성에 있어 방송의 역할이 매우 중요함을 알 수 있다. 다른 남북 문제를 다룬 프로그램에 비해 특히 대중에 대한 노출도가 높은 지상파 방송의 남북관계 드라마는 이를 시청하는 대중에게 잠재적으로 많은 영향을 미치며, 북한에 대한 인식을 긍정적으로, 혹은 부정적으로 유도할 수 있는 잠재력을 지녔다고 할 수 있다. 단순한 남북관계 드라마의 방영 횟수 증대 또한 통일인식 제고에 기여하는 것이 사실이다. 하지만 이러한 드라마의 영향력을 보다 긍정적인 영향으로 유도하고 극대화하기 위해서는 단순한 지식의 전달과 정보의 제공 수준이 아닌 시청자의 흥미를 이끌어 내어 남북관계와 통일에 대해 보다 깊은 인식과 사고를 가질 수 있는 계기를 마련하는 것이 더욱 중요하다.

통일 당위성과 남북관계 이해도에 대한 인식이 보통 이하로 낮게 나타났다. 더욱이 천안함침몰사건(2010. 3. 26)과 연평도포격사건(2010. 11. 23)

등 대북 인식에 악영향을 미칠만한 사건이 계속 발생하고 있어 국민의 남북관계 내지 통일인식이 더욱 악화될 우려가 있다. 따라서 통일에 대한 관심과 당위성 및 남북관계에 대한 이해의 향상이 매우 시급한 것으로 보인다. 그럼에도 불구하고 교류·협력과 동포애가 보통 이상으로 높게 나타나 현실적인 측면에서 통일을 향한 평화적 행보와 방송 매체를 통해 통일에 대한 당위성 인식과 남북관계에 대한 이해의 향상이 충분히 가능할 것으로 보인다. 즉, 시간이 지날수록 남북한이 하나의 민족, 하나의 동포라는 민족주의적 유대감은 희미해져 갈 가능성이 높기에 통일에 대한 관심 및 열망의 고취가 더욱 시급해진다는 것이다. 따라서 가장 중요하고 강력한 사회적 커뮤니케이터 가운데 하나인 방송 매체를 통해 국민의 통일 관련 인식을 향상시켜야 함은 시대적으로 어느 때 보다 중요하다 할 수 있다. 특히 대중에 대한 노출도가 높은 지상파 방송의 북한 소재 프로그램의 효과는 더욱 거대할 것이다. 우리보다 먼저 통일을 이룬 독일의 선례에 비춰보아도 방송의 역할 및 효과에 대해 높이 평가하고 있다. 동독 청소년들이 서독에 대한 이미지를 형성할 때, 텔레비전의 영향력이 상당히 컸으며, 서독 관련 텔레비전 프로그램 시청률이 높을수록 서독에 대한 이미지도 향상되었다는 앞서 제시한 Klement(1994)의 연구에서처럼 지상파 방송의 정규 프로그램에 북한 소재 프로그램 편성을 늘리고 대중에 대한 노출도를 꾸준히 늘린다면 북한에 대한 친근감 고양과 통일에 대한 관심 및 열망의 고취가 가능할 것이라고 본다.

이 연구는 설문대상이 충주지역의 대학생으로 한정되어 있어 일반화 되기에는 지역적인 한계를 가지며, 독립변수의 소재로 사용된 드라마가 최근 종영된 남북관계 드라마 ‘더킹2Hearts’ 하나를 대상으로 하여 연구 범위의 한계가 있다. 이러한 연구한계를 극복하기 위해 후속 연구에서는 앞으로 방영되는 남북관계 드라마가 보다 다양한 지역과 계층의 시청자들의 통일인식에 미치는 영향을 조사하여 이 연구와의 비교 연구할 계획이며 이는 학술적으로 큰 의미를 가질 것이라 기대한다.

## 【참고문헌】

- 권오덕. (1996). 21세기를 향하여: 바람직한 통일의 길. 통일연구원. 「통일 연구논총」, 5(2).
- 김성윤. (2012). 통일 준비 어떻게 되어있나. 단국대학교 정책과학연구소. 「정책과학연구」, 21(2).
- 김응수. (2011). 「21세기 북한의 이해」. 서울: 북코리아.
- 김창희. (2012). 「북한정치와 김정은」. 서울: 법문사.
- 류성민. (1993). 남북한 사회 문화교류에 관한 연구: 종교교류를 중심으로. 현대사회연구소. 「연구보고서」, 93(5)
- 박광기. (2012). 한반도 통일비전과 통일교육의 재인식. 「정치·정보연구」, 15(1).
- 박명규. (2010). 통일연구와 통합지수: 지수화의 방법론과 이론적 과제. 서울 대학교 통일평화연구원. 「통일과 평화」, 2(2).
- 박성춘. (2012). 통일교육 학술 연구 문헌 분석. 한국윤리학회. 「윤리연구」, 84.
- 박주연. (2012). 통일 및 북한관련 지상과 텔레비전 정규 프로그램 연구: KBS의 <남북의 창>과 MBC의 <통일전망대>분석을 중심으로. 한국 커뮤니케이션학회. 「커뮤니케이션학 연구」, 20(1).
- 배진아 외. (2009). 방송의 통일 이념 실천에 관한 주요 관계자의 인식. 한국방송학보, 23(6).
- 우수명. (2001). 「마우스로 잡는 SPSS 10.0」. 서울: 인간과복지.
- 이경희. (2011). 통일의식 제고를 위한 대학교육 방향. 조선대동북아연구소 「동북아연구」, 26(1).
- 이범웅. (2012). 민족주의 관점에서 본 바람직한 남북관계와 통일 정책에 대한 고찰. 한국윤리학회. 「윤리연구」, 84.
- 이병수. (2010). 통일의 당위성 담론에 대한 반성적 고찰. 한국철학사상 연구회. 「시대와 철학」, 21(2).
- 이우승, 영선. (2006). 국내 방송의 북한 관련 보도 태도에 관한 연구: KBS의 9시 종합뉴스와 남북의 창을 중심으로. 「북한연구학회보」, 10(1).
- 이준웅. (2000). 방송이 통일정책 및 남북 방송교류에 대한 국민여론에 미치는 영향, 한국방송학회 2000년 가을철 학술대회 및 정기총회 발표 논문.
- 이태진 외. (2011). 「12시간의 통일 이야기」, 서울: 민음사.

- 정경영. (2012). 외교, 안보적 관점에서 본 대북, 통일 정책 모색. 한국군사학회. 「군사 논단」, 69.
- 정재철. (2009). 남한 방송의 보도 생산자 연구: KBS와 MBC 북한 문제 담당 기자와의 심층 인터뷰를 중심으로. 「한국언론정보학보」, 48.
- 최진봉. (1996). 신세대 대학생들의 통일, 안보의식 조사 연구. 「北韓」, 10월호.
- 한관수, 김재홍. (2012). 분단국 통일의 결정요인 분석: 독일과 한반도 사례를 중심으로. 「국방연구」, 55(1).
- 한진만 외. (2011). 「방송학개론」, 서울: 커뮤니케이션북스.





장 려

# 통일 후 북한지역에 대한 불법청산의 법적 연구

: 독일통일과정에서 행해진 불법청산을 바탕으로

한동대학교 법학부 문용석

## 《 목 차 》

### 【요약문】

### 【본 문】

- I. 서론
- II. 독일 통일과 불법청산
- III. 한국 통일에서의 불법청산
- IV. 나오며 : 통일 후의 불법청산

### 【참고문헌】



**【요약문】**

**통일 후 북한지역에 대한 불법청산의 법적 연구**

- 독일통일과정에서 행해진 불법청산을 바탕으로 -

이 글은 본인의 2011년 여름 교육과학기술부의 지원과 외교통상부의 도움을 받아 ACE 사업의 일환으로 독일에 '통일법제연구'를 다녀온 기간 동안의 경험을 바탕으로 먼저 통일을 경험한 독일의 불법청산에 대해서 알아보고 그를 바탕으로 한반도에 통일이 찾아왔을 때 어떠한 방식으로 또, 어떠한 법제를 기반으로 불법청산을 이루어야 할지에 대해 법사회학적으로 분석함을 목표로 한다.

이 글의 기본적 틀을 이루고 있는 내용은 이미 오래 전 통일을 경험하고 불법청산의 과정을 거쳤던 독일의 사례와 행적에 그 근간을 두고 있다. 독일은 어떻게 통일 과정에서 불법청산에 대해 다루었는지, 또 그 법적 근거들은 어떤 것이었는지에 기초하였고 그 틀에 본인의 직접 독일에서 통일 과정의 현장들과 통일에 관련된 기관들을 찾아다니며 접하게 되는 문헌적 자료들과 비 문헌적 자료들을 더하는 방식으로 연구를 진행하였다.

불법청산이란 여러 가지 복합적 사유들로 인해 처벌이 불가능 하였거나 용이하지 않았던 과거의 불법행위에 대한 현재의 처벌을 의미한다. 이 글에서 연구하고자 하는 부분은 약 67년간 분단되었던 남한과 북한의 사이에 있었던 불법행위에 그 초점을 맞추고 있다. 그 불법행위가 현재 어떻게 해석될 수 있는지, 또 어떠한 법제적 기반을 통해 처벌하거나 그에 해당하는 것을 시행할 수 있는지는 앞으로 충분히 현실 가운데 일어날 수 있는 상황으로 독일의 사례를 들어 적용을 시켜 보는 연구는 충분한 학술적 가치를 지니고 있다고 볼 수 있다.

독일의 사례 이외에도 그 밖에 분단과 통일을 경험했던 남아프리카 공화국·스페인과 같은 다른 나라들의 사례를 들어 우리가 선구적 모델로 삼아 나가야 할 것이 어떤 것인지에 대해 연구해 보고자 한다.

이러한 관점에서 한 단계 더 나아가 한국 통일에 그 중심을 두고 통일에 관한 시점과 개념의 재설정, 북한의 행동 가운데 '불법'의 범위의 간주, 그리고 그 불법으로 간주된 행동들에 대한 처벌 방법과 그에 대한 현실성을 검토해보려 한다.

해저에서의 급격한 지각변동으로 생긴 파장이 불과 수 분만에 연안에 도착하는 쓰나미와 같이 누구도 예상하지 못한 때와 상황에서 다가올 수 있는 통일을 우리는 더 구체적으로 준비해야 할 필요가 있다고 할 것이다. 막연한 통일에 관한 추상적 관심이 아닌 구체적 분야에 대한 관심을 촉구하고자 한다.

## I. 서론

### 1. 연구의 필요성

이 글은 본인의 2011년 여름 교육과학기술부의 지원과 외교통상부의 도움을 받아 ACE 사업의 일환으로 독일에 '통일법제연구'<sup>1)</sup>를 다녀온 기간의 경험을 바탕으로 먼저 통일을 경험한 독일의 불법청산에 대해서 알아보고 그를 바탕으로 한반도에 통일이 찾아왔을 때에 어떠한 방식으로, 또 어떠한 법제를 기반으로 불법청산을 이루어야 할지에 대해 법사회적으로 분석함을 목표로 한다.

1945년 8월 15일 8.15 광복 이후 우리 민족에게 찾아온 분단은 남과 북을 약 67년 동안 갈라놓았다. 최근 몇 년 간 '천안함 침몰사건', '연평도 포격사건' 과 같은 사건 사고들이 우리의 생활 가까이에서 우리를 위협했고 두려움을 가져다주었다. 하지만, 그와 동시에 '통일'에 대한 관심과 생각 역시 더욱 고양되었다. 따라서 이전보다 더욱 왕성하게 통일에 대한 TV프로그램이나, 대학생 토론대회와 같은 통일에 대한 범국민적 관심이

---

1) 교육과학기술부 주관 ACE사업, 2011, 한동대학교 법학부

여러 방법을 통해 표출되고 있는 현실이다.

통일에 대해서 이야기 할 때에 우리는 그저 남한과 북한, 그리고 우와 좌라는 이념적 사상대립에 빠져서 이념대립에만 빠져 허우적거리다가 결국 정말 근본적인 ‘통일 문제’에 대해서는 이야기 하지 못하는 우를 저지를 때가 많이 있다. 그것은 통일이라는 개념 자체가 너무 큰 범위의 개념인데다가 아직까지 통일에 대해서 국민 각자의 생각이 정해져 있지 않은 상태로 준비되어 있지 않은 상태에서 통일을 이야기하기 때문이라 생각한다.

그 중에서도 불법청산이라는 주제는 우리 사회 전반에서 크게 다루어 지지 않았으나 통일에 있어서 실생활에서 가장 문제가 될 수 있는 구체적인 사항이라 생각된다. 역사적으로 보았을 때에 우리나라에서는 불법청산에 관한 법안들과 법제들의 연구가 많이 축적되어 있지 않은 상황이고 따라서 많은 국민들은 통일이 되었을 때에 어떠한 문제가 생기게 되고 그를 어떠한 법안으로 보완해 나가야 할지에 대해 생각함이 충분치 아니하다는 점에서 앞으로 진행될 본 연구는 충분한 학술적 가치를 갖고 있다고 할 수 있다.

새로운 것을 만들어내고, 생각해내는 것만큼 어려운 일은 없다. 그렇기에 새로운 것을 시도하는 선구자의 경우에 수많은 실패를 통해 한 번의 성공을 이루는 것이다. 하지만, 통일의 경우에는 조금 이야기가 다르다. 통일의 부분에 있어서는 이미 그 선례가 있기 때문이다. 선례가 있을 때에는 그 선례를 통해 좋은 것은 취하고 나쁜 것은 버리는 취사선택의 과정을 통해 더 쉽게 그리고 더 효율적으로 문제를 해결할 수 있다는 것이다. 대한민국의 통일이 그다지 막막하지만은 않은 것은 이미 통일에 대한 세계 각국의 여러 선례가 있기 때문이라 할 수 있겠다.

세계에 여러 분단국가의 통일이라는 역사적 사건이 일어났다. 예멘, 베트남, 오스트리아 등등의 많은 통일 사례가 있지만, 그 중에서도 가장 성공적인 통일로 평가되는 것은 ‘독일’의 통일 사례이다.<sup>2)</sup> 독일은 소속된 시민들의 자유의사에 의한 동·서의 통합이라는 점과 자유 민주

2) “독일 통일 백서 2009”, 통일부 통일연구원, 서문 재인용

이념을 바탕으로 한 민족화합의 통일이었다는 점, 그리고 20년이 지난 지금까지 지속해서 성장·발전하고 있다는 점에서 성공한 통일 사례로써 손꼽힌다. 따라서 우리는 통일에 대해서 이야기 할 때에 먼저 독일의 통일에 대해서 연구·비교해 볼 필요가 있다.

## 2. 연구의 방향

통일의 과정에서는 필연적으로 국가적 차원의 과제가 생기게 되는데 그 중에서도 중요한 비중을 차지하는 것이 바로 ‘불법청산’에 관련된 부분이다. 따라서 독일의 불법청산에 대해서 먼저 알아보고 독일 통일의 사례가 대한민국에 가져다 줄 수 있는 시사점, 그리고 한반도에 통일이 찾아왔을 때에 일어날 불법청산의 문제해결방안에 대해서 연구하는 것을 그 방향으로 하였다.

## 3. 연구의 방법

본 논문의 연구방법은 독일 통일에서의 불법청산에 관하여 문헌조사 및 분석을 통한 연구를 기초로, 독일 통일의 주요 역할을 했던 각 기관들을 직접 방문하여 인터뷰 한 내용을 통해 조금 더 실제적 연구방법을 취했다. 또한 한국 통일에서의 불법청산 부분에서는 문헌조사 및 분석을 통해 연구를 진행하였다.

# II. 독일 통일과 불법청산

## 1. 독일 통일 개요

### 1) 베를린장벽의 붕괴

1989년 11월 9일 베를린 장벽의 붕괴는 시민들의 힘에 의해 이루어졌다. “우리는 국민이다(Wir sind das Volk!)” 라고 외치던 사람들이, “우리는

한 민족이다(Wirsind ein Volk)”라고 외치게 된 것이다.<sup>3)</sup> 이 날은 독일 역사에서 자유와 인권을 위한 투쟁에 있어서 가장 중요한 날이 되었다. 이들의 가장 중요한 점은 바로 평화통일을 이루어 냈다는 점이다. 시위 과정에서 어떠한 폭력도 사용하지 않았기 때문에 동독군사정권은 이들을 공격할 어떠한 명분도 가지지 못했다. 이들의 평화통일은 지금까지 전 세계적으로 평화적 시위에 본이 되고 있다.

## 2) 통일 후 20년의 경과

1990년에 독일 통일이 일어났다는 점에서 2009년은 특별한 해였다. 이하는 2009년 독일 교통건설도시개발부에서 발간한 연례보고서의 서문을 요약한 내용이다. 2009년은 베를린장벽이 붕괴(1989.11.9)된지 20주년이 되는 해이다. 동독 경제계획 위원회가 1989년 작성한 자료에 따르면, 당시 동독의 1인당 실질 GDP는 서독의 1/3에 불과하였으나, 20년이 흐른 현재는 71%의 수준으로 높아졌다. 반면, 동서 지역간 취업률 격차가 해소되지 않고 있고, 많은 시민들이 민주주의에 대립적 입장을 취하고 있다.<sup>4)</sup> 이와 같이 독일 통일은 20년이 지났고, 어느 정도 안정화가 되어가고 있으며 그래프가 하강하다가 다시 상승하듯이 어떠한 전환점(Turning Point)을 지나서 상승세에 이르고 있다. 독일을 이러한 상승 궤도에 올려놓은 요인에는 많은 요소들을 들 수 있지만, 특히 수많은 법제들을 들 수 있을 것이다. 법치국가로서 통일 헌법을 제정한 것과 더불어 수많은 보조 법령들을 제정함으로써 독일의 빠른 회복을 이룸과 동시에 독일을 상승궤도에 올려놓는 데에 성공했다고 본다.

## 2. 불법청산

### 1) 불법청산의 의의

앞서 말했듯이 독일 통일이 이루어지고 20년이 지난 지금 독일을 다시 상승궤도에 올려놓은 것은 많은 법제들일 것이다. 하지만, 그 중에서 불법

3) “독일 통일 백서 2009”, 통일부 통일연구원, 서문

4) “독일 통일 백서 2009”, 통일부 통일연구원

청산에 관련된 독일의 법제 제정에 주목하고 싶다. 사실, 불법청산에 대해 이야기해 보시오 라는 질문을 여느 사람에게 내었을 때 단숨에 불법청산에 대해 줄줄이 이야기 할 사람은 없다. 그만큼 불법청산은 우리 사회에서 주목 받지 못하는 부분이다. 불법청산은 말 그대로 법에 어긋난 불법요소를 청산하여 과거의 부정적인 요소를 깨끗이 씻어버린다는 의미이다. 안병직 교수의 글에 따르면 “과거청산의 의미는 크게 두 가지 측면에서 파악할 수 있다. 그 하나는 ‘과거규명’이다. 이는 은폐, 축소, 왜곡 또는 금기시된 과거사의 진상을 밝혀내고, 그에 따라 적절한 조치를 시행함을 뜻한다. 다시 말해 과거 규명은 사건의 진상과 아울러 이에 대한 책임의 규명, 가해자의 처벌, 피해자의 보상과 복권, 명예 회복 등을 포함한다. 그런 점에서 그것은 사법적 또는 정치적 측면에서의 과거청산임 셈이다. 과거청산의 또 다른 의미는 ‘과거 성찰’이다. 과거 성찰은 불행한 과거사에 대한 진상 규명의 차원을 넘어 그에 대한 비판과 반성, 애도와 치유의 노력을 의미한다. 과거 성찰의 측면에서 보면 과거청산은 단순히 죄와 벌, 처벌 및 보상과 관련된 사법적 혹은 정치적 문제만은 아니다. 그것은 역사의식과 역사인식, 가치와 윤리, 문학과 예술의 문제이자 동시에 기념일, 기념물 등 공식, 비공식적 기억과 기념 문화의 문제이다. 아울러 과거 성찰의 측면에서 보면 과거청산은 단지 가해자 혹은 피해자로서 과거사에 직접 연루된 특정 당사자 개인이나 일부 집단의 문제만이 아니라 한 국가나 한 사회 구성원 전부, 나아가 후속 세대 전체의 문제라고 할 수 있다.”<sup>5)</sup> 라고 한다. 특히, 불법청산은 엄격한 법률과 법제를 바탕으로 하기에 그만큼 법률의 역할이 중요하다고 볼 수 있다.

## 2) 불법청산의 법적 기초

### (1) 독일의 통일 성취에 관한 조약

구동독의 불법청산은 통일조약에서부터 시작되었다. 1990년 8월 31일 동서독 정부는 ‘독일의 통일성취에 관한 독일연방공화국과 독일민주공화국간의 조약’의 체결을 통해 독일통일을 법적으로 완성시켰다.

5) 안병직, 2005, “세계의 과거사 청산“, 푸른역사



이 조약 제8조와 제9조는 동서독 법통합의 일반 원칙에 대해서 규정하고 있다.<sup>6)</sup> 제8조에서는 연방법이 구동독 지역에 확장되어 적용되나, 연방법과 독일 내에 시행되는 유럽공동체 법에 위배되지 않는 한도 내에서의 구동독의 기존 법률은 계속해서 그 효력을 인정하기로 하였다. 또한, 통일조약 제9조는 구동독법에 대해 연방입법자에 의해 별도 입법에 관련된 변화가 있기 전까지 연방법과 유럽공동체 법에 위배되지 않는 선에서는 계속해서 그 효력이 존재한다고 명시했다. 이 두 법제를 통해서 전반적인 독일통일에서의 불법청산이 구동독 법을 인정할 수 있는 최대한의 부분에서 그 효력을 인정하고 시행되었음을 알 수 있다.

## (2) 형법 통합

독일의 형법 통합의 경우 통일조약에 의한 연방법의 확장적용이 이루어지면서 형법 역시 동독 지역에 확장적용 되었다.<sup>7)</sup> 본래 구동독과 서독은 본질적으로 다른 형사체계와 형법체계를 가지고 있었기 때문에 그 형태를 인정하기가 어려웠음을 짐작할 수 있다. 또한, 범죄를 규탄하고 처벌하는 형법에 있어서 이는 불법의 기준이 되기에 더욱 강경한 모습을 보였던 것으로 해석할 수 있다.

## (3) 형사소송법 통합

통일조약에 의해서 연방법이 확장적용 되었기 때문에 전반적으로 형사소송법 역시 동독지역에 확장 적용 되었다. 하지만, 몇몇 구체적인 집행과 절차법에 있어서는 그 확장적용이 불가하거나 효율적이지 않기 때문에 예외를 인정하였다.

## (4) 공소시효 연장에 관한 법률

독일연방형법시행법 제315조에서는 공소시효에 대해 특별규정을 두고 있다.<sup>8)</sup> 이에 따르면 1990년 10월 3일 이전까지 동독법에 따라 공소시효가

6) 박강우, 1998, “통일 후 북한지역에 대한 불법청산 및 범죄자 처리방안 연구“, 한국형사정책연구원, 연구총서 98-08 1998.12, 11-210p

7) *Ibid*

완성되지 않은 범죄에 한해서는 그 공소시효가 유지되는데 이는 구동독에 그 기능을 충분히 할 수 있는 사법기관이 존재하기 전 까지 시효기간이 발생하지 않는다는 것을 의미한다.

### 3) 독일사회주의통일당의 불법청산법

독일사회주의통일당의 불법청산을 위한 법률은 1차와 2차로 나뉜다. 연방법의 확장적용으로 인해 잘 적용되지 아니하거나 마찰을 일으키는 부분이 있었고 그러한 문제를 보완하기 위해 1992년 독일사회주의 통일당에서는 ‘독일사회주의통일당의 불법청산을 위한 제1차 법률(Das Erste Gesetz zur Bereinigung von SED-Unrecht)’을 제정한다. 이는 총 8개의 부분으로 나뉘어져 있었는데 각 부분마다 효율적인 불법청산을 목적으로 하였으며 특히, 피해자에 대한 복권에 따른 보상과 피해보상에 대해 구체적인 조항을 두어 배상과 보상에 큰 초점을 맞추었다.<sup>9)</sup> 그 후, 1993년 다시 2차 입법을 통해 이를 수정·보완한 독일사회주의통일당의 불법청산을 위한 제2차 법률을 제정하게 된다. 특히, 이 당시 직업복권을 중점으로 법안을 형성하였다.

### 4) 세계 불법청산 사례와 독일의 불법청산 사례

독재청산의 사례는 여러 국가에서 찾아볼 수 있고 크게 세 가지 부류로 나누어 볼 수 있다. 사법적으로 청산을 실시한 프랑스와 독일, 청산보다는 진상규명을 한 후 사면을 실시한 남아공·아르헨티나·칠레, 청산에 대해서 망각하고 지나간 스페인과 러시아가 그 대표적 나라들이다.<sup>10)</sup> 그 중 여기서는 대표적인 세 국가의 불법청산 사례에 대해서 이야기 하겠다.

#### (1) 남아프리카 공화국

남아프리카 공화국은 넬슨 만델라 대통령이 취임한 뒤 곧바로 ‘진실화해 위원회’를 만들어 소수 백인정권이 저지른 인권유린과 인종차별정책에 대한 조사에 들어갔다. 진실위는 2년 동안 160여회의 청문회와 2만1천여 명의

8) *Ibid*

9) 법무부, “통일독일의 구동독체제 불법청산 개관”, 재인용

10) 안병직, 2005, “세계의 과거사 청산”, 푸른역사

증인으로부터 증언을 청취해 백인정권이 저지른 범죄행위를 낱낱이 밝혀냈다.<sup>11)</sup> 진실위는 혐의자가 자신이 저지른 죄과를 숨김없이 고백하고 사면 신청을 할 경우 그 죄를 용서해주었는데, 이러한 진실위의 활동이 ‘보복 없는 과거청산’으로 국제사회의 찬사를 받긴 하였어도 내부의 비판을 피할 수는 없었다. 출두나 증언을 기피한 백인 지도자들에게 무기력한 모습을 보였고 백인들의 잔혹한 범죄 실상이 드러났음에도 처벌할 수 없는 현실로 갈등을 깊게 만들었다. 이러한 남아공의 ‘진실은 밝히되 용서하자’ 라는 입장 역시 하나의 독재청산의 사례가 될 것이다.

### (2) 스페인

스페인의 경우 진상조사 위원회의 설립, 책임자 처벌, 피해자 보상 중 단 한 가지도 제대로 이루어진 것이 없다. 가히 충격적인 사실이다. 이 세 가지 중요한 불법청산의 과정은 논의조차 이루어지지 않았다.<sup>12)</sup> 1976년, 78년 두 번에 걸쳐 사면법을 제정했고 그에 따라 프랑코 정권에 구속되었던 대다수의 정치범을 석방하는데 성공하였으나 이는 불법청산의 의미 보다는 국민적 화해를 위해 이루어진 것이었다. 이는 사면법의 서문을 보면 더 자세히 알 수 있는데, ‘스페인 국민들의 완전한 형제애적 공존 속에서 과거의 어떠한 차별적 유산도 망각함으로써 스페인을 완전한 민주주의적 정상 상태로 이끌어 가야 한다.’<sup>13)</sup> 이 같은 사면법과 이외 조치들은 과거 문제의 진정한 해결이라 보기에 어렵다. 이 역시 과거를 덮는 방법을 통한 불법청산의 사례이다.

### (3) 독일

마지막으로 언급할 국가의 사례는 가장 훌륭한 평가를 받고 있는 독일의 사례이다. 독일의 불법청산은 동독의 독재에 관련된 수뇌부에 대한 처벌과 SED(Sozialistische Einheitspartei Deutschlands) 통일사회당의 산하기관인

11) 한겨레 신문, 2000년 10월 30일자, 재인용

12) 김원중, 2005, “망각협정과 스페인의 과거청산“, 역사학회, 역사학보, 제185집 2005.3 : 277-305p

13) 안병직, 2005, “세계의 과거사 청산“, 푸른역사, 재인용

‘슈타치(Stasi)가 수집한 모든 정보의 완전한 공개와 보상 그리고, 불법 독재에 따른 경제적 보상으로 크게 세 가지로 분류할 수 있겠다.

### ① 구동독 사회주의통일당 정권 간부에 대한 처벌

법치의 틀 속에서 극히 제한적인 청산작업 통일과 함께 형사소추권한이 독일연방공화국으로 이관되고, 1989년부터 조사기한이 종료되는 2003년까지 구동독 사회주의통일당 정권 간부들을 대상으로 약 10만 건의 조사가 이루어졌으나, 3천 건에 대해서 소송이 제기, 300명이 유죄판결을 받았다. 그 중에서 유죄판결이 선고된 선고자의 상당수에게는 집행유예 판결이 내려졌다.<sup>14)</sup> 이는 표면적으로 보았을 때에 겉보기만 존재하는 처벌이 아니겠느냐고 비판 할 수 있겠지만, 유죄와 무죄의 정확한 판결을 통해서 명목상 처벌을 하였기에 후대에도 좋은 평가를 받고 있다.

### ② SED 관련

동독사회주의통일당(SED) 독재의 청산은 동독 사회주의 통일당 독재의 청산을 위한 기금 마련, 슈타지 문서법 개정을 통해 슈타지 문서를 공개함으로써 해결하였고, SED 독재의 희생자에 대한 보상은 보상을 개선시키고, 구동독의 잘못에 대한 회복 및 극복을 통하여 해결하였다.<sup>15)</sup>

### ③ 구동독 독재에 대한 경제적 보상

구동독 독재에 대한 경제적인 보상은 크게 회복조치법에 포함된 세 가지 법령을 통하여 보상이 이루어졌는데, 그것은 원상회복 개선법, 직업적 회복조치법, 희생자 보상법이다.<sup>16)</sup> 원상회복 개선법은 정치적 박해조치의 희생자들에게 경제적인 지원하는 법안이고, 직업적인 회복조치법은 독재 피해자들에게 연금법 상의 불이익을 보상하는 법제이다. 마지막으로 희생자 보상법은 전쟁, 포로 희생자를 위한 피해자의 기본연금이 서독수준으로 향상되게 하는 법령인데 이외 많은 법이 제정되어 보상이 이루어 졌지만,

14) 김상찬, 2006, “과거청산을 통해 민주사회의 소중함 알게 한다“, 2006 통일독일 현장 연수, 평화문제연구소, 통일한국, 제25권 제2호 (통권 제278호) 2007.2, 58-60p

15) “독일 통일 백서 2002“, 통일부 통일연구원

16) “독일통일의 구동독 불법청산 개관“, 1995, 법무부

크게 이 세 가지를 통해서 구동독 독재에 대한 경제적 보상이 이루어졌다고 할 수 있다.

#### 5) 독일인들에게 있어 독재청산이 갖는 의미

1989년 동독 주민들은, “역사청산은 우리들의 의무이다. 나치의 청산을 통한 교훈을 통해 SED의 독재 역시도 청산을 해야하며, 이를 아는 것으로 인해 독일은 새로운 청산의 가능성을 막게 되는 것이다.” 라는 이야기를 했다고 한다.<sup>17)</sup> 이처럼 독일인들에게 깨끗하고 투명한 과거청산이란 필요가 아닌 필수적인 조건이었던 것이다. 이는 독일인들이 나치정권과 여러 독재 정권들을 경험함으로써 과거의 불법에 대한 청산이 얼마나 중요한지에 대해 뼈 속 깊이 깨닫고 있음을 암시하고 있다. 이와 같이 독일인들에게 독재청산이란 추상적인 의미가 아니라 분명하고도 현실적인 문제였던 것이며, 그들에게 있어서 지금도 현실적인 문제이다.

### Ⅲ. 한국 통일에서의 불법청산

#### 1. 서설

##### 1) 한반도 통일의 의미

통일은 남북한 동포들이 한마음으로 되어 가는 과정임과 동시에 우리 민족의 새로운 역사를 창조하는 작업이다. 통일의 궁극적 목적은 정치, 경제, 사회, 문화, 윤리 등에서 우리 민족의 삶을 하나로 묶어 어느 한쪽으로 합쳐지는 것이 아닌 완전한 한민족 국가를 만드는 것이고, 남북한 주민과 세계에 퍼져 있는 한민족 모두가 함께 번영하는 민족 공동체를 이루는 것이라 하겠다.

17) 독일연방 구동독 사회주의 통일당 독재청산 재단 부소장 Dr. Robert Grunbaum - Stv. Geschäftsführer 인터뷰, 2011.8.19

## 2) 한국 통일의 헌법적 관점

한국 통일의 헌법적 관점에 대해서 이야기 할 때에 가장 핵심이 되는 것은 우리 헌법이 한국 통일에 있어서 어떠한 관점을 가지고 있는지에 대한 것이다. 먼저, 우리 헌법 제3조에서는 대한민국의 영토를 한반도와 그 부속도서로 정하고 있다. 대한민국의 영토를 한반도와 그 부속도서로 정한다는 것은 함경도나 평안도 같은 지금은 북한이 점유하고 있는 영토 역시 대한민국의 영토로 규정하고 있다는 것이다. 우리 헌법 제4조에는 “대한민국은 통일을 지향하며, 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일 정책을 수립하고 이를 추진 한다” 라고 명시하고 있다. 위 두 조항은 각각 영토조항과 평화통일 조항으로 불리는 대한민국 헌법 제3조와 4조이다. 많은 학자들이 헌법 제3조와 제4조가 충돌을 일으킨다고 주장한다. 헌법 제3조는 현재 북한이 점유하고 있는 이북의 영토가 대한민국의 영토라고 규정하고 있는데, 이는 현재 한반도 이북 지역을 실효적으로 지배하고 있는 북한을 법적으로 국가로 인정하지 않는다는 것이고 다시 말해, 한반도의 유일한 국가는 대한민국이며 북한은 대한민국 법체계에서 불법단체라는 것이다. 그러면서 4조의 해석을 하는 데에서 갈등은 생기게 된다. 우리 헌법 제4조에서는 대한민국이 통일을 지향한다고 규정하고 있고 이는 대한민국이 분단된 상태임을 전제하여 그 상대방인 북한이 국가라는 점을 의미하는 것이므로 3조와 4조가 충돌된다는 것이다.

하지만, 이는 편협한 생각이라고 생각한다. 정부란 주권의 한 표현형태 내지 조직형태라고 볼 수 있을 것이다. 그러므로 우리가 대한민국의 정부를 수립함으로써 우리의 주권을 새롭게 함에 있어서 주권의 소재가 우리 국민에게 있다는 것과 함께 우리의 주권이 미치는 영토를 헌법에 선포하는 것은 당연한 것이고, 우리 헌법 제3조 영토조항은 바로 이 당연한 사실을 선언한 것에 불과하다. 대한민국의 주권은 북한지역에 관한 한 그 행사 능력을 북한정부의 존재에 의하여 제약 받고 있을 뿐이다.<sup>18)</sup> 이러한 관점을 전제로 할 때에 헌법을 통해 통합된 한 가지 관점으로 한국의 통일을 볼 수

18) 최대권, 1993, “남북합의서와 관련된 제반 법문제 - 특히 특수관계의 의미를 중심으로 -, 서울대학교 법학연구소, 10p 인용

있을 것이고, 앞으로 우리가 이야기 하고자 하는 남한과 북한의 통일에 대한 연구 역시 다른 두 국가가 아니라 1국가 2체제라는 헌법의 통일된 관점에 부합을 전제로 하고 있다.

### 3) 남북한 형법의 통합

#### (1) 법치주의 이념에 입각한 통합

독일의 통일에서 살펴봤듯이 독일은 공산당의 하나의 통치체구 혹은 집행기구로서 전락해버린 구동독의 법에 있어 법치주의를 가장 기초적인 이념으로 적용했다. 법치주의에 따라 사법통제 하에 국가 공권력을 두고 헌법 하에서 자유를 갖게 한 것은 독일의 사법통합에서 가장 근간이 되었다.<sup>19)</sup> 따라서 현재 법치주의가 적용되지 않고 법에 의해 지배 받는 것이 아니라 ‘당’에 의해서 지배 받는 북한의 경우에 형법은 그저 ‘당’과 지배계급의 폭력의 도구일 뿐이다. 그러므로 남과 북의 형법을 통합할 때에 가장 먼저 고려되어야 할 것은 법치주의의 이념일 것이다.

#### (2) 사법의 독립적 분리

공산주의의 경우에, 특히 북한의 경우에는 이미 국가의 형법을 포함한 사법제도 전체가 정치와 밀접한 관련이 있고 국가의 권력과 밀접한 관련이 있다. 이에 따라 국가의 무언의 폭력이 되기도 하고 권력의 핵심이 되기도 한다. 따라서, 사법의 독립적인 분리를 통한 사법의 중립화가 필수적이라고 하겠다.

#### (3) 국민 주권의 회복

북한헌법 제 4조<sup>20)21)</sup>에서는 북한의 주권은 근로인민들에게 있다고 분명히 규정하고 있지만, 이는 지켜지지 않고 오히려 지배계급의 주권만을

19) “독일통일과 사법통합”, 1995, 법원행정처

20) 조선민주주의인민공화국 사회주의헌법 제4조 : 조선민주주의인민공화국의 주권은 노동자, 농민, 군인, 근로인테리를 비롯한 근로인민에게 있다.

21) 정세분석국 정치군사분석과, “북한 제9차 개정 헌법”, 통일부

인정하는 현실이다. 따라서, 사법과 형법의 통합에 있어서 주민의 주권을 가장 기본적으로 인정하는 것이 올바른 통합의 시발점이 될 것이다.

#### (4) 통일 이후 남한 형법의 적용

현 상황을 비추어 보았을 때에 남과 북의 통일이 이루어진다면, 독일이 그러했던 것처럼 남한의 법률은 북한에 대부분 확장적용 될 것이다. 다수의 북한 법률은 남한 법률과는 다른 법체계와 다른 이념 아래에서 적용되었고 사용되었던 것이기 때문에 남한의 법률과는 완전히 부합하지 않을 것이다. 따라서 법률의 적용에 있어서 시간을 두고 순차적으로 적용시키는 방법이나 실정에 맞지 않는 법은 예외로 두는 방법이 현명할 것으로 보인다. 독일의 경우에는 형사법 분야에서 서독이 동성 간의 성행위에 대해서 규정하고 있던 법률보다 동독의 형법 제149조가 더욱 포괄적이고 합리적으로 적용될 수 있기 때문에 동독의 법률을 그대로 남기고 확장하지 않는 모습을 보였다.<sup>22)</sup>

## 2. 북한의 불법행위

### 1) 인권침해 행위

NKDB(북한인권정보센터)의 정보에 따르면, 남한에서 집계할 수 있었던 북한의 인권침해 사건만 집계하였을 때에 11,206건의 인권침해가 발생했고 그 가담자 수는 7,137명에 이른다고 한다.<sup>23)</sup> 북한은 생활의 거의 모든 부분을 국가가 통제하고 규율하고 있는 국가로써 국민의 주권과 자유가 거의 존재하지 않는다고 볼 수 있다. 그 중 인권침해 행위를 크게 3가지로 분류하였다.

#### (1) 헌법상 기본권의 침해

헌법적 기본권의 침해 사실은 다른 공신력 있는 기관의 발표 그 이전에

22) “독일통일의 구동독 불법청산 개관“, 1995, 법무부, 재인용

23) NKDB Center(Database Center for N.Korean Human Rights), 2011, 북한인권 DataBase



이미 탈북자 혹은 그 생활을 체험했던 사람들에 의해서 주장되어 왔다. 그들의 주장에 따르면 현재 북한에 우리 헌법 혹은 대다수의 민주국가가 정하고 있는 종교의 자유, 언론의 자유, 출판의 자유, 이동의 자유, 집회의 자유, 거주지의 자유 등 인간의 기본적인 자유는 적어도 북한 내에서는 존재하지 않는다. 특히 문제가 되는 것은 정치범수용소 인데 북한에는 현재까지 총 6개의 정치범 수용소가 존재한다고 알려진다. 또한 탈북자와 체험자 53명의 증언을 분석한 결과 북한의 정치범 수용소에서는 무지막지한 노동이 일어나는데 그것은 만 6세부터 죽을 때까지 의 사람을 대상으로 하루 10시간 노동에 년 휴일이 1.1일 이라는 충격적인 사실이 드러났다.<sup>24)</sup> 게다가 그 밖에도 기독교에 대한 종교탄압이 크게 이루어지고 있는 부분이 점점 사실화 되면서 억압적인 북한의 인권침해 행위를 우려하는 목소리가 늘어나고 있는 실정이다.

## (2) 차별행위

북한은 전 주민을 충성심과 출신성분을 기준으로 3개 층을 나누어 총 51가지 다른 차별대우를 시행한다. 이는 의·식·주 배급에서부터 시작되어 사회 모든 영역과 삶을 영위하는 모든 부분에 해당된다.<sup>25)</sup> 북한은 1956년 8월 반 종파투쟁을 계기로 주민들의 정치적 성향을 가족의 계급배경과 사회활동에 기초하여 사람을 분류하는 정책을 펼쳐왔다.<sup>26)</sup> 이러한 성분차별 정책은 모든 것이 국가로부터 통제되는 북한 사회에서 선택 받지 못한 이들이 얼마나 열악하게 살아갈 지를 예상할 수 있게 해준다.

## (3) 강제행위

북한에는 여러 강제 행위들이 있다. 앞서 말한 헌법적 기본권의 침해 역시 강제행위에 들어가지만, 그를 제외하고서라도 공개처형, 강제수용, 정치적 제한이 대표적인 강제행위라고 하겠다. 그 사람의 죄 때문만이

24) 북한인권정보센터, 2010, “북한 정치범수용소와 구금시설의 어제와 오늘“ 세미나 발표 인용

25) 통일부, 2010, “통일백서“

26) 박강우, 1998, “통일 후 북한지역에 대한 불법청산 및 범죄자 처리방안 연구“, 한국형 사정책연구원, 연구총서 98-08 1998.12, 11-210p

아니라 다른 이들을 억압하고 심리적으로 압박하는 동시에 자극적인 내용에 몰들게 하기 위한 공개 처형은 이미 여러 탈북자의 증언을 토대로 북한 주민들의 가장 큰 불거리가 되어버렸다. UN 경제사회이사회 안전규정 제9호에 의하면 불가피하게 사형을 집행하는 경우에는 고통을 최소한으로 줄이는 방법으로 사형을 집행해야 한다고 규정하고 있다.<sup>27)</sup> 하지만, 교수형·총살형·화형을 통해 대중들이 지켜보는 가운데 사형을 집행하는 것은 이를 분명히 여기는 행위이라는 점에 이견이 없다. 앞서 헌법적 자유 제한에서 언급한 강제수용의 경우에도 이는 마찬가지이다. 정치범 혹은 종교인들을 강제로 집단 수용하여 강제노동을 시키는 행위는 어떠한 것으로도 정당화 될 수 없는 부분이다.

또한, 정치적 제한 역시 하나의 강제행위이다. 선거를 통해 국가운영을 하지 않고 있는 점과 선거가 과거에 있었어도 투표방식에 있어 투표의 기본원칙인 자유, 평등, 보통, 비밀 선거를 제한한 부분에 있어서 북한 주민들은 정치적 강제행위를 당하고 있다고 보아야 할 것이다.

## 2) 남한에 대한 불법행위

많은 이들이 관심을 가지고 북한에 대해 크게 분노하는 부분이 아닐까 생각한다. 근 몇 년 내에는 천안함 사건과 연평도 포격사건이 일어나 이러한 불법행위에 대한 논의가 크게 일어났고 불법행위에 대한 대응과 준비 촉구가 이윽고 일어나게 되었다.

수많은 종류의 불법행위가 남한에 대한 공격으로 이루어졌는데, 가장 최근의 사건으로 이야기 하자면 천안함 사건과 연평도 포격사건을 들 수 있고 납치 범죄와 무장공비 남하 사건 그리고 스파이 활동에 의한 남한 여론 조작 더 나아가 지금의 분단을 이끌어 낸 남북전쟁 역시 남한에 대한 불법행위였다고 볼 수 있겠다. 이러한 불법행위 역시도 불법으로 보고 보상을 받거나 이에 대한 추궁을 할 수 있는지 여부도 큰 이슈가 되고 있는 실정이다.

---

27) 김병로, 1997, “북한인권문제와 국제협력“

### 3. 방법 및 현실성 검토

#### 1) 범죄체계론 부합 여부

이미 우리 형법에는 ‘범죄체계론’이라는 세 단계의 대륙법의 형사 처벌적 기반이 성립되어있다. 따라서 북한의 불법행위들이 이러한 ‘범죄 체계론’의 세 단계에 부합하는지의 여부가 처벌의 현실성을 가장 잘 가늠할 수 있는 지표가 될 것이라 생각한다.

##### (1) 구성요건 해당성

구성요건의 해당성은 말 그대로 범죄행위로 규정하기 전 그 사실행위가 범죄로 볼 수 있는 구성요건에 해당하는가의 여부이다. 한마디로 그 행위가 법전에 규정되어 있는가의 여부이다. 우선, 객관적으로 그 범죄 사실이 발생하였어야 하는데 이는 이미 수많은 탈북자들이 직접 증언할 수 있는 문제이기에 증명될 수 있으며 이미 10여 곳 이상에 세워져 있는 수용소가 이를 증명할 수 있다는 점에서 구성요건 해당성에 충족한다고 볼 수 있다. 또한, 그 행위들 모두가 우리 형법과 국가보안법에서 혹은 헌법에서 규정되어 있기에 구성요건 해당성에 완벽히 충족한다.

##### (2) 위법성

위법성의 여부는 과연 그 행위가 정당행위, 긴급행위, 자구행위, 혹은 승낙에 의한 행위가 아니었는지의 여부이다. 하지만, 쉽게 생각할 때에 북한에 의해 인권을 침해당한 주민들이 그것을 승낙했거나 원했다고 보기 어렵고 북한 정부의 행위 역시 그것이 어떠한 이유로도 정당화 될 수 없다는 것은 사실이다.

##### (3) 책임

책임의 여부는 책임능력, 위법성 인식, 기대가능성이 있었는가의 여부와 고의 혹은 과실의 여부를 중점적으로 평가하는 단계이다. 쉽게 말해서 위법 행위를 저지른 자가 얼마나 그 행위에 대한 법적인 책임이 있느냐는 것

인데, 북한의 인권침해 부분에서는 당연히 고의적으로 범죄행위가 일어났고 완벽한 위법성 인식과 기대가능성 그리고 책임능력 모두가 부합한다. 하지만, 그 인권침해 행위를 지시한 상관이나 아니라 직접 행사한 당사자의 경우에 혹은 남한에 대한 불법행위에 있어서 그 사건의 현장에서 직접 사건을 저지른 자는 이 책임의 요건에 부합하는가에 대한 문제가 생긴다. 허나, 독일의 예를 보았을 때에 탈 동독 주민을 저격한 저격수가 이러한 문제에 봉착하였을 때에 그 책임 여부가 있다고 판결이 난 예가 있고, 국제형사재판에서 회부된 사례가 있다. 하지만, 각각의 상황이 동일하지 않기 때문에 이에 대한 판정은 추후에 나타나야 하지만 일반적으로 구성요건에 해당한다고 본다.

## 2) 불법행위자 처벌의 문제점

앞서 말한 범죄체계론 3단계에 모두 부합하는 것을 보았을 때에 북한에 대한 불법청산은 굉장히 가깝게 다가온 것으로 보이지만, 현실적으로 고려하여야 하는 부분과 형법적 문제점이 있다.

### (1) 죄형법정주의

우리 형법은 제1조 1항<sup>28)</sup>과 2항<sup>29)</sup>에서 죄형법정주의를 바탕으로 소급 처벌 금지의 원칙과 법률의 변경 시에 행위자에 유리한 법의 적용에 대해서 천명하고 있다. 만약 우리가 북한법의 효력을 인정하지 않는다면 범죄 행위 당시의 법률인 북한 법에 의해 처벌받지 않게 된다. 그렇지만, 북한 법과 남한 형법이 동시에 가벌 될 수 있기 때문에 우리 민법의 가벌에는 큰 어려움이 없다 하지만, 북한지역의 불법행위가 북한 법에 기반하여 위법성 조각사유에 해당 할 경우에 문제가 발생한다.

### (2) 대상의 불명확성

대상의 불명확성 역시 문제가 된다. 인권침해 행위의 경우에 어떠한 상대를

---

28) 대한민국 형법 제1조 1항 : 범죄의 성립과 처벌은 행위시의 법률에 의한다.

29) 대한민국 형법 제1조 2항 : 범죄 후 법률의 변경에 의하여 그 행위가 범죄를 구성하지 아니하거나 형이 구법보다 강한 때에는 신법에 의한다.

대상으로 소송을 진행해야 할지 그 대상이 분명하지 않다. 불법행위를 직접 한 자를 대상으로 해야 할지, 혹은 그것을 지시한 사람을 대상으로 해야 할지, 그것도 아니라면 북한이라는 국가를 대상으로 해야 하는지가 문제이다. 국가를 대상으로 할 때 남과 북의 통일이 이루어진 경우 북한이라는 국가는 사라지기에 그 대상이 명확하지 않다. 혹은 과거에 일어났던 일의 경우에 그 대상이 사망·실종되었을 경우가 많기에 대상 선정이 어렵다.

### (3) 공소시효의 문제

북한 형법 제42조<sup>30)</sup>에서는 공소시효에 대해서 규정하고 있는데, 북한의 공소시효는 대부분이 우리 형사소송법상의 공소시효보다 기간이 길기 때문에 북한 법을 기반으로 공소시효가 완성되기 이전에 대부분의 범죄는 우리 형사소송법상으로 공소시효가 완성된다.<sup>31)</sup> 다시 말해, 우리 형사소송법상 공소시효가 완성된 경우 소추가 불가능하기에 문제가 발생한다는 것이다.

하지만, 독일의 경우에 공소시효가 통일 당시까지 완성되지 않은 경우에 그 시효진행을 정지시킨 사례가 있는데 우리 역시 이 방법을 적극 사용할 수 있다고 생각한다. 북한지역에서 사법의 정의가 세워지지 않고 체계가 재건되지 않은 상황에서 공소시효의 진행을 정지시킬 필요성이 있기에 우리 역시 이러한 방법의 사용에 대해 깊이 연구해 보아야 할 것이다.

예외적으로, '헌정질서파괴범죄의 공소시효에 관한 특례법'에 해당되는 내란의 죄, 외란의 죄, 군 형법상 반란의 죄, 이적의 죄 그리고 살인죄의 경우에 공소시효의 정지가 명문화 되어있다. 따라서 위의 조건에 해당하는 경우에 공소시효는 문제되지 않는다고 해석된다.

30) 조선민주주의인민공화국 형법 제42조 : 죄를 범한 때부터 다음의 기간이 지나면 형사 책임을 추궁할 수 없다.

31) 박강우, 1998, “통일 후 북한지역에 대한 불법청산 및 범죄자 처리방안 연구“, 한국형사정책연구원, 연구총서 98-08 1998.12, 182p 인용

## IV. 나오며 : 통일 후의 불법청산

언젠가는 이루어질 통일을 준비하며 불법청산에 대해서 연구하고 고민하는 많은 학자들이 있다는 것은 참으로 기쁜 사실이다. ‘장기적으로 기본법에 따라 체제불법범죄 조사위원회, 체제불법피해자 구제위원회, 북한 지역 몰수 토지 처리위원회 등 실무를 맡는 특별 기구를 만들고, 북한의 국가공문서를 관리하기 위한 특별법 제정도 검토해야한다’<sup>32)</sup>라고 언급한 이효원 교수의 글을 보았을 때, 지금 우리 사회의 곳곳에서 통일에 대한 법제적 연구가 활발하게 이루어지고 있다는 것을 알 수 있다.

본인의 짧은 법학적 지식으로 통일의 불법청산에 대해 법학적으로 해석하는 것은 어려운 일이었다. 독일의 경우에는 이미 20년이 지난 일이기에 연구 분석과 논문자료가 풍부하게 보급되어 있었고 직접 독일 현지에서 전문가를 만나 시간을 보낼 수 있었기에 그 자료를 읽고 해석하는데 많은 시간을 보냈다. 하지만 한국 통일에 대한 불법청산의 경우에는 본인의 짧은 지식으로 보더라도 아직까지 연구되지 않은 분야들이 너무나 많이 있음을 알 수 있었다. 특히, 북한의 내부사정이 게 공개되지 않기 때문에 북한 사회의 범죄에 대한 정확한 내용은 확보하기가 힘들었고 비전문적인 증거 즉, 탈북자의 증언 혹은 미국 기자의 보도를 통한 유추에 의존한 부분이 많이 있었다. 독일의 통일이 1년이 채 안 되는 기간에 이루어졌던 것을 짐작해 볼 때, 분명 한국 통일은 쓰나미와 같이 또, 도적이 집에 몰래 들어 오듯 한국에 들이닥칠 것이라 생각한다. 그 때에 대비하여 통일에 대한 연구 특히, 불법청산과 같은 보상과 처벌 그리고 사법의 정의를 세우는 것에 대한 연구가 많이 필요함을 절실히 느낄 수 있었다.

2011년 여름, 교육부의 지원과 외교통상부의 협조를 받아 독일로 리서치를 떠나 많은 기관들을 방문하여 회의하면서 또 대학생들을 인터뷰하면서 느낀 점은 독일인들은 ‘과거청산’에 상당한 관심이 있다는 점이었다.

---

32) 이효원, 2010, “독일통일 과정에서 체제불법 청산과 그 시사점”, 서울대학교, 통일평화 연구소

또한 그러한 과거청산에 대해서 부끄러워하기보다 정의를 실현하고 진실을 수면위로 올라오게 하기 위해서 당연히 해야 할 것이며 독일인들의 의무라고 생각하는 것을 많이 느낄 수 있었고 볼 수 있었다. 우리 국민들이 배워야 할 점이라고 생각한다. 독일 땅을 직접 밟고 독일 사람들과 이야기 하고 토론하면서 느낀 우리나라 국민과의 가장 크게 다른 점은 ‘법치 국가’에 대한 생각이었다. “독일통일은 보복 아닌 법치 선택했다”<sup>33)</sup>라는 염돈재 전 주독일공사의 글이 이해되는 순간이었다. 독일 국민에게 있어서 법의 이행과 ‘법치’라는 개념은 남달랐고 완고했다. 우리 대한민국의 법이, 대한민국의 국민이, 대한민국이 나아가야 할 ‘법치 국가’의 모습을 독일은 우리보다 더 잘 갖추고 있다는 것이다. 우리가 통일을 이루었을 때 가장 조심해야 하는 부분일 것이다. 보복을 선택할지 법치를 선택할지 그것은 우리의 판단에 달린 것이고 더 나아가 우리 국민들에게 달린 것일 것이며 모두가 노력해야 할 부분일 것이다. “과거사를 올바르게 정리하지 않고서는 공공질서를 올바르게 세워나갈 수 없다. 어두운 역사를 묻어 두면 밝은 미래가 전개되기 어렵고, 시간이 흐를수록 진실을 밝히기가 점점 더 어려워진다. 과거를 밝히는 것은 과거에 대한 올바른 성찰을 통하여 미래의 역사를 올바르게 만들기 위한 것이다.”<sup>34)</sup> 라는 연기영 교수의 말을 빌리며 이 글을 마무리 하고자 한다. 어두운 역사를 밝은 빛으로 드러내는 용기와 결단이 결국 밝은 미래를 만드는 것일 것이다.

33) 염돈재, 2007, “여전히 독재청산에 대한 연구·교육 필요하다“, 주독일공사, 2007 한·독 워크숍

34) 연기영, 2005, “10.27 법난의 진상규명과 법적 과제“, 동국대학교, 본문 인용

## 【참고문헌】

### ▣ 논문 및 간행물

독일 통일 백서 95~97, 통일부 통일연구원

독일 통일 백서 1999, 통일부 통일연구원

독일 통일 백서 2001, 통일부 통일연구원

독일 통일 백서 2002, 통일부 통일연구원

독일 통일 백서 2005, 통일부 통일연구원

독일 통일 백서 2006, 통일부 통일연구원

독일 통일 백서 2009, 통일부 통일연구원

최대권, 1993, 『남북합의서』와 관련된 제반 법문제 -특히 『특수관계』의 의미를 중심으로-

안병직, 2005, 세계의 과거사 청산, 푸른역사

박강우, 1998, 통일 후 북한지역에 대한 불법청산 및 범죄자 처리방안 연구』

독일통일의 구동독 불법청산 개관, 1995, 법무부

김원중, 2005, “망각협정과” 스페인의 과거청산

독일통일과 사법통합, 1995, 법원행정처

독일통일의 구동독 불법청산 개관, 1995, 법무부

김병로, 1997, 북한인권문제와 국제협력

통일부, 2010, 통일백서

정세분석국 정치군사분석과, 북한 제9차 개정 헌법, 통일부

김상찬, 2006, 과거청산을 통해 민주사회의 소중함 알게 한다

이효원, 2010, 독일통일 과정에서 체제불법 청산과 그 시사점

신현윤, 2010, 독일의 통일법 체계와 남북관계의 제도적 발전을 위한 시사점

염돈재, 2007, 여전히 독재청산에 대한 연구·교육 필요하다

연기영, 2005, 10.27 법난의 진상규명과 법적 과제

### ▣ 법령

독일 형법

독일 형사소송법

대한민국 헌법, 1988.02.25

형법(법률 제 10259호), 2010.04.15



형사소송법(법률 제 11002호), 2011.08.04

조선민주주의인민공화국 사회주의헌법

조선민주주의인민공화국 형법

헌정질서파괴범죄의 공소시효에 관한 특례법(법률 제 10181호), 2010.03.24

▣ 기사 및 기타 자료

한겨레 신문 2000년 10월 30일자

NKDB Center (Database Center for N.Korean Human Rights), 2011, 북한  
인권 DataBase

북한인권정보센터, 2010, 북한 정치범수용소와 구금시설의 어제와 오늘,  
세미나 발표

▣ 현지 인터뷰

2011.8.19 독일 연방 구동독 사회주의 통일당 독재청산 재단 부소장 Dr. Robert  
Grunbaum - Stv. Geschäftsführer (r.gruenbaum@stiftung-aufarbeitung.de)

2011.8.18 Ernest Hebeker, Director, Hanns Seidel Stiftung (hebeker@hss.de)



장 려

# 북한 순천지역을 통해 본 경제난 이후의 주민생산 연구

이화여자대학교 대학원 북한학과 정윤미

## 《 목 차 》

### 【요약문】

### 【본 문】

- I. 서론
- II. 경제난 이전의 순천지역 생산 활동
- III. 경제난 이후의 순천지역 생산 활동
- IV. 주민생산의 가능성과 함의
- V. 결론

### 【참고문헌】



## 【요약문】

## 북한 순천지역을 통해 본 경제난 이후의 주민생산 연구

본 논문은 북한 순천 지역에서 생산되는 제품의 우수성과 그 원인을 알고자 시작되었다. 지리적으로 공업이 발달하기에 적합한 순천은 순천비날론연합기업소나 순천시멘트공장, 순천아동신발공장 등 다양한 공장이 자리하고 있지만, 식량난 이후로 국가 차원의 생산이 중단된 것으로 알려지고 있다. 그러나 공식적인 생산이 중단된 상태에서도 주민 차원의 생산 활동이 이루어지고 있고, 특히나 순천에서 생산된 제품은 전국적으로 품질이 뛰어난 제품으로 인정받고 있다고 전해진다. 이러한 북한의 내부소식은 이 연구의 시발점이 되었고, 순천지역의 주민생산 활동을 측정하기위해 경제학 개념인 ‘생산의 3요소’를 도구로 식량난을 전, 후한 순천 주민의 노동, 자원, 자본 상황을 분석하고자 하였다. 북한 내륙 지역을 연구대상으로 하는 것이 쉽지 않았지만 아직 선행연구가 없는 내륙지역 연구라는 점에서, 또한 최근 북한 지방공업과 주민생산의 현황을 살펴볼 수 있다는 점에서 이 연구의 의의가 있다고 판단하여 시작하게 되었다. 연구 자료로는 북한 경제관련 선행 연구 논문과 내부소식, 북한문헌, 인터뷰 자료 등을 활용하였다.

경제난 이전에 북한은 1958년과 1970년 두 시기에 걸쳐 지방공업 건설을 활성화하였다. 그러나 1980년 이후 북한 경기가 침체되고 자원이 부족해 지자 지방공업을 통한 인민 소비품 충족이 어려워졌고, 당국은 1984년 8.3 소비품창조운동을 기점으로 가내작업반 등을 합법화하여 주민생산을 활성화하고자 하였다. 이러한 지방공업정책 하에서 순천은 공업발달 환경이 좋고 평양에서 가까워 많은 공장들이 들어서게 되었다. 특히나 1980년대 후반 순천비날론연합기업소의 건설 등으로 노동자들의 자부심과 열정 등은 대단했다는 것을 당시 문학작품을 통해 확인할 수 있다. 자원 면에서도

지방공장들이 자체 원료기지를 통해 자족해야 할 때 순천은 용수, 탄광 등이 풍부하여 자원에 있어서 큰 어려움을 겪지 않았다. 자본 면에서 북한은 생산수단을 국유화하고 있어 토지, 장비, 설비를 중앙이 공급하고 있는데, 순천의 경우 비날론연합기업소 건설 시 김일성이 직접 방문하여 부지를 선정하고 건설과정에 지속적으로 현장을 방문하는 등 전폭적인 지원과 관심을 보였다.

그러나 1990년 초반부터 경제난이 심각해지면서 전국의 공장 가동이 중단되었고 생존을 위해 사적 생산 활동이 증가하게 되었다. 순천 역시 1993년을 전후하여 공장의 생산이 미비해졌고, 생존을 위해 공장을 이탈하는 노동자들이 늘어났다. 2002년 7.1 경제관리개선조치 이후로 시장이 합법화 되고 내각결정 제24호로 개인이 생산한 상품을 시장에서 판매할 수 있게 되어 주민생산은 더욱 증가하게 되었다. 전국적인 사회 배경과 마찬가지로 순천에서도 식량난으로 노동자들이 공장을 이탈하였고 8.3 임금을 내고 단순임노동이나 자영업, 개인 수공업에 고용되는 등 비공식 경제활동을 하는 노동자들이 증가하였다. 자원 면에서는 경제난 이후로 전기, 원자재, 용수 등이 부족해지면서 공장의 자력갱생을 더욱 어렵게 하였고, 임금을 받지 못한 노동자들은 공장의 자원을 빼돌리기도 하였다. 순천시멘트공장에서도 이와 같은 일은 비밀비재하다고 전해진다. 자본 면에서는 지방 공장이 노동자의 배급과 임금을 책임져야 하게 되면서 장비 등을 팔아넘기는 일들이 일어났고 공식 경제활동은 더욱 악화되었다. 비공식 경제활동에서 부를 축적한 개인 자영업자들은 인·허가권을 통해 기계, 장비, 토지 등을 확보하였고 자본을 바탕으로 노동자들을 고용할 수 있었다. 주민 차원에서는 비교적 생산 공정이 간단한 신발, 비누, 옷 등을 이미 보유하고 있는 설비나 기존 공장의 설비를 이용하여 생산하였다.

이와 같은 순천의 주민생산은 기존 생산요소들을 통해 이루어졌다는 점에서 다른 지역의 주민생산에도 의미하는 바가 크다. 경제난 속에서도 순천주민들과 같이 기존에 보유하고 있던 노동과 기술을 통해 생산을 지속할 수 있는 가능성이 있다는 것이다. 특히나 식량난과 함께 쇠퇴한 자원과 자본요소와 달리 공식 부분에서 비공식 부분으로 영역을 옮겨갔을 뿐 여전히

북한 경제 내에서 기능을 하고 있다고 볼 수 있는 노동 부분은 북한 다른 지역의 주민 생산과 발전에도 가능성이 있다는 해석을 가능하게 한다.

그러나 이러한 주민생산의 규모와 질이 얼마나 더 성장할 수 있을지 살펴보자면 그 가능성은 밝지 않을 것으로 보인다. 그 이유로, 먼저는 식량난이 지속되고 있어 외부 자원이 지속적으로 투입되지 않는 이상 기존의 기술로 상품의 질을 성장시키기는 어려운 상황이다. 게다가 북한 당국이 비공식 부문에서 개인의 부 축적이나 ‘드러나는’ 생산을 통제하고 있어 자본투입에 의한 노동고용, 생산증대는 위험을 초래할 수 있다. 순천에서도 자본가들의 공개처형이 있었고, 2009년 화폐개혁 이후로 주민생산과 시장이 통제되는 등 주민생산의 발달은 어려운 상황에 처해있다.

순천은 공업이 발달하기에 지리적으로 유리한 조건을 갖추고 있다. 식량난 이후로 공식 부문의 생산을 중단되었지만, 생산요소 중 유일하게 기능을 하는 노동의 역할을 기반으로 순천주민들은 계속해서 질 좋은 상품을 만들 수 있었다. 그러나 당국의 통제와 제한으로 주민생산에 있어서 질과 양의 발전은 어려웠다. 앞으로도 비공식 경제에 대한 통제는 계속 될 것으로 보인다. 그러나 지금과 같은 수준에서 기존의 기술력과 설비를 기반으로 한 주민생산은 지속될 것으로 보인다. 지방마다 다양한 종류의 공장, 기업소가 분포된 북한 지역의 특성상, 타 지역에서도 순천과 같은 환경이나 요소들이 갖추어진다면 주민차원에서의 활발한 생산 활동을 기대해 볼 수 있을 것이다.

## I. 서론

### 1. 연구목적

이 연구는 북한 시장 내에서 우수한 품질을 자랑하는 순천 제품의 우수성의 원인을 알고자 시작되었다.<sup>1)</sup> 북한 시장의 유통물품이 대부분

1) 《좋은 벗들》, ‘순천 개인수공업제품 신뢰도, 전국에서 제일 높아’, 오늘의 북한소식 372호, 2010.10.27; 《좋은 벗들》, ‘중국산 신발 모방은 순천이 최고’, 오늘의 북한소식 284호, 2009.06.23; 《좋은 벗들》, ‘순천 장마당, 타일 제품 많이 나와’, 오늘의 북한소식 271호,

중국제품이라고 알려져 있지만 시장의 규모가 커짐에 따라 조약하나마 북한에서 생산한 제품이 지역 내 혹은 전국 단위에서 소비되고 있다는 소식도 들리고 있어 북한 주민의 생산 활동에 대한 궁금증을 더욱 갖게 되었다.<sup>2)</sup> 이를 위해 이 연구에서는 북한의 순천지역을 중심으로 주민 수준의 생산 활동을 살펴볼 것이다. 특히나 북한의 지방 도시로서 그 지역이 갖고 있는 특색과 생산 활동의 기반이 경제난 이후의 생산 활동에 어떠한 영향력을 미치는지, 또한 주민생산의 발전 가능성은 어떠한 지에 대해 답을 얻고자 한다.

## 2. 연구방법 및 용어정리

이를 위해 아담스미스의 『국부론』 이후 정립된 경제학 개념으로 ‘생산의 3요소’를 측정도구로 사용하고자 한다. 경제난을 전후로 하여 순천지역 ‘생산의 3요소’ 개황을 살펴 생산의 가능성과 실태를 살펴보는 것이다. 연구대상이 고립된 지역이어서 완벽한 정보를 토대로 하는 것은 불가능하나 북한의 시장과 노동 관련한 최근 연구와 내부소식, 북한문헌, 인터뷰 자료 등을 활용하여 연구를 진행하고자 한다.

순천은 평안남도 중앙에 위치한 도시로 지리적으로 대동강과 탄광이 많아 얼핏 보기에다 공업이 발달하기에 좋은 도시이다. 그에 맞게 북한 최대의 순천비날론연합기업소와 순천시멘트공장, 9월25일 기계공장, 순천 석회질소비료공장, 순천제약공장, 순천아동신발공장 등 다양한 공장들이 자리하고 있다. 2.8직동탄광, 천성청년탄광, 신창탄광, 영대탄광 등에서는 석회석과 무연탄을 채취할 수 있다.<sup>3)</sup> 철도노선도 평라선 및 내륙선을 겸하는 평양-순천-희천-만포선과 동서연결의 순천-양덕-고원선의 주요 삼각점이 되어 일찍부터 공업도시로 부상하기에 적합한 지역이었다. 지리적으로 생산의 3요소가 잘 갖추어진 지역인 것이다.

경제학에서 생산의 3요소는 노동(혹은 사람의 수고), 자원(원자재 등),

---

2009.03.24 등

2) 양문수, 『북한경제의 시장화: 양태·성격·메커니즘·함의』, 한울, 2010, 187면

3) 연합뉴스 편, 『북한연감 2011』, 2011, 33~34면



자본(기계, 도구장비, 공장 등)을 말한다.<sup>4)</sup> 이러한 생산의 3요소는 자본주의와 사회주의 모두에서 동일하다. 두 경제체제의 차이가 있다면 각 요소들을 관리·배분하는 조정기구와 운용의 주체가 다르다는 것이다. 자본주의에서는 시장이나 가격이 조정기구가 되고, 사회주의에서는 계획과 명령이 운용의 주체가 된다. 따라서 순천지역에 공업이 발달한 것은 경제학적으로 봤을 때, 먼저는 사회주의인 북한 당국의 계획에 의해 진행된 것이고, 더불어 당국의 계획 시 지역이 갖고 있는 공업 발달적 요소들을 고려했을 것이라고 추측해 볼 수 있다.

연구에 들어가기에 앞서 몇 가지 개념을 정리하자면, 이 연구의 제목인 ‘북한 순천지역을 통해 본 경제난 이후의 주민생산 연구’에서 ‘주민생산’은 국가의 계획범위를 벗어난 주민주도의 생산을 의미한다. ‘가내작업반’ 및 ‘가내수공업’은 II장에서도 밝히겠지만 1984년 이후 8.3인민소비품창조운동을 기점으로 활성화된 기업, 직장, 가정에 조직된 소비품 생산 활동 소조를 말한다. 더불어 최근의 생산 활동 양상을 고려하여 합법적 ‘가내작업반’ 활동 외에 불법적 활동까지 모든 생산 활동을 포함하겠다. ‘경제난’은 특정 시점을 의미한다기보다 북한에서 배급제가 해이해진 이후 일련의 시간을 의미한다.

### 3. 선행연구 및 구성

이 연구는 북한연구 중에서도 순천이라는 특정 지역에 초점을 맞춘 연구로 변방지역이나 평양이 아닌 내륙지역을 주제로 한 드문 연구라 할 수 있다. 따라서 선행연구로 제시할 수 있는 논문이나 방법론은 없다. 다만 북한의 지방공업을 연구한 선행 논문들을 중심으로 지방에 대한 전체적인 공업정책을 이해하고, 더불어 순천 출신 탈북자나 내부자의 증언을 토대로 식량난 전, 후 순천의 경제적 상황을 확인하여 논지를 전개할 것이다. 또한 순천지역 주민생산을 측정하기 적합하다고 판단한 ‘생산의 3요소’를 통해 북한의 주민생산 현황을 파악할 것이다. 논리 전개나 자료 면에서

4) Elgin F. Hunt and David C. Colander, Social Science: An Introduction to the Study of Society 12th]의 Chapter16. The Organization of Economic Activities 참조.

부족한 부분이 많겠지만 북한의 내륙지역을 연구하고자 시도한 연구로서, 주민생산이라는 미시적 연구의 시도로서 이 논문의 의의가 있다고 할 수 있다. 북한의 지방공업에 관해서는 양문수(2004)와 최신림(1998), 한현숙(2010)등의 글을 참고하였다.

이후 구성은 이후 II장에서 경제난 이전의 순천지역 생산 활동을 살펴볼 것이고, III장에서는 경제난 이후 북한의 순천지역의 생산 활동을 살펴볼 것이다. 각 장에서 식량난 전, 후의 사회적 배경을 바탕으로 당시 순천 지역의 생산 3요소(노동, 자원, 자본) 분석을 시도한다. 또한 경제난 이전의 순천 상황을 살피기 위해 북한 전체의 지방공업 정책을 짚어볼 것이고, 경제난 이후의 순천을 알기 위해서는 최근의 소식들과 선행연구 논문들을 참고할 것이다. VI장에서는 위의 분석결과를 토대로 주민생산의 가능성과 함의, 한계 등을 생산 활동에 대한 당국의 입장을 중심으로 밝혀보고자 한다. 마지막으로 V장에서 순천지역 주민생산에 대한 생산성 및 가능성을 평가하며 결론을 맺도록 하겠다.

## II. 경제난 이전의 순천지역 생산 활동

### 1. 북한의 지방공업 정책

순천지역의 공업을 살펴보기 위해 먼저 북한의 전체적인 지방공업 역사에 대해 살펴보도록 하겠다.<sup>5)</sup>

북한에서는 1950년대 후반과 1970년대 초 두 번에 걸쳐 지방공업의 부흥기를 경험하였다. 먼저 1950년대 후반에는 김일성의 적극적인 원조 유치를 통해 독자적인 경제건설 노선을 확립하면서, 1958년 이후부터 대규모 공장들을 건설하기 시작하였다. 특히 1958년 6월 조선로동당 중앙위원회 전원회의를 통해 지방공업발전에 획기적인 전환기를 맞았다.

5) 이 부분의 논의는 양문수, ‘지방경제를 통해 본 북한의 변화: 1990년대를 중심으로’ 『비교경제연구』, 제11권 2호, 한국비교경제학회, 2004; 최신림, ‘북한의 지방공업: 발전과정과 관리제도’, 『통일문제연구』, 30호, 평화문제연구소, 1998 참조.

1958년 6월전원회의 이후 우리 나라 지방공업은 급속히 발전하게 되었으며 자기 발전의 새로운 단계에 들어서게 되었다. 전국도처에 지방산업공장들이 우후죽순처럼 일떠서게 되었으며 더욱 새로운 기술로 장비되면서 우리 나라 인민소비품생산과 전반적 사회주의건설에서 커다란 역할을 담당수행하게 되었다.<sup>6)</sup>

당시 북한의 지방공업은 ‘평안북도에서는 물론 온 나라의 이르는 곳마다에서 지방산업공장을 건설하기 위한 대중적 운동이 힘있게 벌어졌으며 몇 달 사이에 1,000여개의 지방산업공장이 새로 일떠섰습니다’<sup>7)</sup>라고 기록할 정도로 급속히 확대되었다.

이후 1970년에는 1958년 이후 10여 년 만에 비슷한 과정의 지방공장 건설이 대대적으로 일어났다. 이유는 사회주의 공업화는 완료되었지만 인민들의 소비품을 충족시키는 것이 필요했고, 이에 대한 필요를 지방공업으로 해결하고자 했기 때문이다. 이는 아래의 연설 일부에서 확인할 수 있다.

중앙공업만 발전시켜 소비품생산을 추켜세우려면 오랜 시일이 걸립니다. 그러므로 인민소비품생산에서 중앙공업과 함께 지방공업을 대대적으로 발전시켜야 합니다. <1970년 2월 27일 전국지방산업일군대회에서 한 연설><sup>8)</sup>

이후로 1980년대에 들어서는 원자재 부족 등으로 지방공업에 큰 발전이 없었다. 중앙차원에서의 지방공업 발전 지령도 발견되지 않았다. 이는 기존 공장의 현대화 문제와 1980년대 이후 북한의 경제침체, 자원부족으로 인한 것으로 보인다. 그러나 지방 발전과 농업생산과의 연계를 위해서라도 지방공업은 지속적으로 북한 경제에 있어서 중요한 부분이었다.<sup>9)</sup>

6) 『근로자』, “지방공업의 보다 급속한 발전은 현시기 우리 나라 사회주의 건설의 절박한 요구”, 1971년 2호, 43면

7) 『김일성 저작선집5』 393면

8) 위의 책, 372면

9) 조동호 외, 『북한경제 발전전략의 모색』, 한국개발연구원, 2002, 52면 참고; 『천리마』, ‘지방공업을 발전시켜 농촌에 대한 공급사업을 개선하고있다’, 리면, 1974년 2호, 36면

## 2. 8.3 인민소비품창조운동과 주민생산

1980년 이후 지방공업이 생산요소 부족으로 발전이 어려운 상황과 주민들의 소비물자 공급이 여전히 어렵다는 배경 하에서 1984년 ‘8.3인민소비품창조운동’이 시작되었다.<sup>10)</sup> 이 운동은 생활필수품 부족을 타개하기 위해 생활필수품 직장·작업반, 가내작업반에서 기업의 부산물·폐기물, 지방 차원에서 모은 유희원료, 자재를 이용해 소비품을 생산하도록 하는 대대적인 운동이었다.<sup>11)</sup> 사실 북한의 각 지방 공업부문을 살펴볼 때 빼놓을 수 없는 것이 각 기업, 가정에 조직된 생활필수품 직장·작업반, 가내작업반, 부업반, 가내축산반 등과 같은 소조직이다. 이러한 작업반들도 ‘8.3 인민소비품창조운동’ 이후로 등장하였다. 이 운동을 기점으로 1950년대부터 존재해왔던 가내작업반이 합법화되었고 그 수가 급격히 늘어나게 되었다. 8.3 인민소비품창조운동이 중요한 것은 생산에 필요한 원료, 자재, 설비, 노동을 국가가 보장하는 것이 아니라 ‘국가 계획에 들어가 있는 제품 이외의 것’이 생산되었다는 것이다. 본래 이론상 사회주의국가에서 국가 계획의 범위를 넘는 생산 및 소비는 지양되는데 북한이 계획 범위를 넘는 주민주도의 생산을 허용해 줬다는 것은 당시 경공업 부분의 지원이 매우 어려웠다는 것을 짐작하게 하는 부분이다. 또한 주민들의 소비 물자 공급이 어려운 부분을 주민차원에서 해결하도록 허용하고 당국은 중공업에 집중하겠다는 의도로도 해석할 수 있다.

10) 김정일 위원장이 1984년 8월 3일 평양에서 열린 전국경공업제품대회의 전시장을 둘러 보고 “주민들에 대한 상품공급사업을 개선할 데서 제기되는 몇 가지 문제에 대하여”라는 제목의 담화를 발표하면서 시작된 운동으로 다음의 두 가지를 제시하였다.

① 생활필수품의 생산을 위해 각 기업과 가정에 ‘생활필수품 직장·작업반’, ‘가내작업반’, ‘부업반’ 등의 조직을 다수 설립해 소비품 생산에 보다 많은 힘을 쏟도록 함. ② 이렇게 조직 생산된 소비품을 소비자에게 직접 판매하는 ‘직매점’을 평양의 각 지역에 설립하도록 함. 이 ‘직매점’은 종래 존재하지 않았던 것으로 김 위원장의 지시 이후 전국으로 확대되었음.

11) 정무원, 「8월 3일 인민소비품 생산 및 처리에 관한 규정」에 의거함. 양문수(2010), 397면에서 재인용

### 3. 생산의 3요소 분석

위와 같은 지방 공업의 배경 하에서, 식량난 이전의 순천지역 생산 환경을 노동, 자원, 자본으로 나누어 살펴보도록 하겠다.

#### 가. 노동

경제난 이전의 순천지역 노동력은 북한 지방공업의 역사와 같이 대중 동원 방식을 통해 이루어졌다고 할 수 있다. 또한 사회주의 국가의 생산 요소 운용방식으로 국가의 명령과 계획에 의해 노동력이 투입되었을 것이고 아직 배급제가 원활하던 시기였기에 국가 주도의 노동력 동원이 정상적으로 작동되었을 것이다. 이러한 사회적 배경을 바탕으로 노동자 차원의 분석을 시도하기 위해 당시 발표된 문학작품을 살펴보았다. 노동에 대한 그들의 자부심이나 자발성, 열정 등이 어떠한지를 보고 싶었기 때문이다. 이를 위해 필자는 북한의 잡지 『조선문학』을 살펴보았고, 1980대 후반 순천비날론연합기업소의 노동자들을 대상으로 쓴 시나 수기 등을 확인할 수 있었다.

현시기 수령님께  
큰 기쁨을 드릴 대상은  
순천비날론 연합기업소 건설이라시며  
조업을 다그쳐 만족을 드리자시던

-중략-

아 내 나라에 강철기둥이 많고  
재부가 가득차  
이렇듯 비날론의 새 도시가  
오 나라의 희망봉으로 솟는것이던가. < 시 ‘물어보라 뜨거운 심장에’ 중><sup>12)</sup>

12) 『조선문학』, ‘물어보라 뜨거운 심장에’, 오필천, 1989년 3호, 19면

순천땅의 너를 찾아  
이 아버진 먼길을 달려왔다  
여기 새 비날론공장에서  
처녀시절을 시작한 내 딸아

-중략-

사랑사릉 돌아가는 기대소리는  
너의 가슴에서 울려나온 노래인 듯  
송이송이 하얀 비날론솜꽃엔

-중략-

나이들어 시집을 가도  
여기서 가겠다고는 너  
한생을 이 공장에서 살며  
꼭 영웅이 되겠다고는 너 <시 '순천의 딸에게' 중><sup>13)</sup>

두 시를 통해 발견할 수 있는 것은 ‘이렇듯 비날론의 새 도시’, ‘한생을 이 공장에서 살며 꼭 영웅이 되겠다고는 너’ 등에서 순천지역 노동자들의 심리적, 사상적 만족감이다. 물론 미화되거나 극화된 것일 수 있겠으나, 1989년 순천지역에 순천비날론연합기업소가 김일성의 대대적인 관심 속에서 1단계 조업식을 가졌다는 점을 미루어 볼 때, 노동자들에게 상당한 자부심이 있었으리라고 짐작해 볼 수 있다.

기나긴 탐구와 나날에 실패의 고비인들 얼마나 많이 겪었으며 참기 어려운 시련은 얼마였으랴. -중략- 수령님! 새로운 방법에 의한 카바이드생산은 문제없습니다!<sup>14)</sup>

---

13) 『조선문학』, ‘순천의 딸에게’, 박세일, 1991년 1호, 72면

14) 『조선문학』, ‘순천의 담보’, 최성진, 1989년 3호, 30면

순천비날론연합기업소 생산 준비는 기술적으로도 희소하여서 오랜 연구와 준비과정이 있었던 것으로 보인다. 또한 기술자들과 노동자들 모두가 상당한 열의를 가지고 순천비날론연합기업소에 헌신하였던 것으로 보인다. 특히나 사회주의 경제체제에서는 동기구조(incentive)가 물질적 유인이 아닌 도덕적 유인이라는 측면에서 당시 순천비날론연합기업소에 대한 수령과 전인민의 관심은 순천지역 노동자들로 하여금 큰 동기부여가 되었을 것이다. 더불어 순천은 지방공업의 부흥기가 아닌 1980년대 후반에도 김일성의 주목을 받았던 곳으로 지방공업으로서는 최후의 기대와 관심을 받던 곳이라 할 수 있겠다.

#### 나. 자원

사회주의 공업의 특징대로 지방공장의 원자재는 중앙에서 조달해야 한다. 그러나 북한은 중앙공급과 동시에 1958년 지방공장 건설 당시부터 각 시·군은 자체의 원료기지를 확보해야 한다고 강하게 요구해 왔다. 각 지방마다 원료기지, 원료림기지 등을 마련해 식료공업을 비롯한 경공업 원료를 보장하라는 정책이었다. 1980년대 중반 이후로는 원료기지가 더욱 확대되어 야산을 개간하여 작물을 재배하거나 자체 탄광을 개발한 사례로 있었다.<sup>15)</sup> 당국 차원에서 자립적 지방경제를 지속적으로 강조해 온 것이다. 그러나 지방 자체의 원자재 공급은 쉽지 않았던 것으로 보인다. 1970~1980년대에 김일성이 여러 차례에 걸쳐 지방공장들이 스스로 원료 문제를 해결할 생각은 않고 중앙공장의 지원만 바라고 있다고 꾸짖은 것으로 미루어 볼 때, 지방 차원의 원자재 공급과 지방 차원의 원자재 자급자족이 원활하지 않았다는 것을 확인할 수 있다.<sup>16)</sup>

순천지역은 공업이 발달하기에 용수, 탄광 등이 있어 유리한 조건이었다. 따라서 자원문제에 있어서 경제난 이전에 큰 문제를 경험하지는 않았으리라고 본다. 비날론을 만드는데 필요한 원료인 석회석과 무연탄의 원산지도 가까이 있었다.<sup>17)</sup> 그러나 위에서 언급한 자립적 지방경제 건설을 위해 식품공장과 같은 기업들은 원자재 공급이 어려운 동일한 과정을 거쳤을 것이라고 본다.

15) 양문수(2010), 385-409 참조.

16) 『김일성 저작집 35』, 조선로동당출판사, 72면

17) 2.8직동탄광, 천성청년탄광, 신창탄광, 영대탄광 등에서는 석회석과 무연탄을 채취 가능.

## 다. 자본

경제학에서 생산요소로서의 자본은 토지, 장비, 기계 등을 의미한다. 사회주의 체제는 자본주의와 달리 생산수단(자본)을 국유화하는 것을 추구하기 때문에 생산재를 중앙에서 공급한다. 북한 역시 생산수단의 사유화를 허락하지 않기 때문에 토지, 장비, 기계 등은 중앙에서 공급되었을 것이다. 순천비닐론연합기업소를 건설할 때도 부지를 선정하고 기계와 설비 등을 들여오는데 국유화 된 생산재를 공급받았다. 다음은 북한잡지 『력사과학』에서 김일성이 순천비닐론연합기업소 건설을 추진하는 과정을 기록한 내용이다.

위대한 수령님께서서는 련포별을 바라보시면서 순천비닐공장(순천비닐론연합기업소)을 건설한 자리가 매우 좋다고 하시며 비닐론공정과 원료생산계통, 화학발전소를 배치할 자리를 정해주시였다.<sup>18)</sup>

김일성은 부지를 선정하는 과정부터 건설과정과 조업식까지 지속적으로 현장에 방문하는 애정을 보였다.

위대한 수령님께서서는 1986년 4월 어느날 일군들을 부르시여 순천비닐론공장이 인민생활을 높이는데서 생명선이라고 하시면서 전당, 전국, 전민, 전군이 달라붙어 짧은 기간에 공사를 끝낼데 대하여 교시하시였다. -중략- 위대한 수령님께서서는 1986년 10월중순 순천비닐론연합기업소건설장을 찾으시고 -중략- 위대한 수령님께서서는 1988년 10월 8일 또다시 건설장을 찾으시여 건설정형을 료해하시고 -중략- 위대한 수령님께서서는 1989년 10월 9일 순천비닐론연합기업소 제1단계 조업식에 참석하시여 주요생산공정들을 돌아보시면서 염화비닐과 가성소다, 탄단소다를 비롯한 여러 가지 화학제품을 생산하는 공정들도 동시에 꾸려 우리 나라 굴지의 종합적화학공업기지로 건설할데 대한 웅대한 설계도를 펼쳐주시였다. <sup>19)</sup>

---

18) 『력사과학』, ‘주체적인 비닐론공업발전을 위한 위대한 수령 김일성동지의 현명한 령도’, 김문수, 1995년 제2호, 5면

19) 위와 동일



지방공장 건설의 자본이 대부분 중앙에서 공급되다 보니 중앙의 간섭과 요구가 들어가게 된다. 더욱이 비날론공장과 같이 북한의 주요공장을 건설할 경우에는 중앙의 공급과 지원이 많이 투입된다. 순천의 경우 김일성이 직접 부지 선정부터 생산 공정 확인까지 큰 관심을 보였으니 당국의 지원이 전폭적이었을 것으로 보인다. 순천비날론연합기업소는 지방의 한 공장이기 전에 중앙의 자본과 기대, 더욱이 김일성의 큰 관심으로 인해 전국적으로 유명한 공장이 될 수밖에 없었던 것이다.

〈표 1〉 경제난 이전의 순천지역 생산 활동의 3요소

노동	자원	자본
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국가 동원의 정상 노동</li> <li>- 순천: 심리적, 사상적 자부심</li> <li>- 기술적 희소가치</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 용수, 비날론 섬유 원료 (석회석, 무연탄)</li> <li>- 카바이드<sup>20)</sup>, 시멘트 등</li> <li>- 원료기지를 통한 자립적 지방경제 추진</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사회주의 국가 경제 특징에 따른 중앙공급</li> <li>- 토지, 장비, 기계 등</li> </ul>

### Ⅲ. 경제난 이후의 순천지역 생산 활동

#### 1. 공적 생산 활동의 중단

다음은 1993~1994년에 평남 순천시 행정경제위원회 지방공업부 지도원 일을 했던 탈북자의 증언이다.

당시 내가 직접 담당했던 지방산업공장은 순천식료공장, 순천도공장, 순천공구공장 등 7개 공장이었다. 그리고 당시 이들 공장의 공식적인 자재공급계획 달성률은 10~20% 정도였다.<sup>21)</sup>

20) 공업분야에서 사용하는 탄화칼슘으로 생석회와 코크스를 혼합하여 2,000℃에 가열하여 생산,

지역과 원자재 공급에 따라 차이가 있긴 했지만 보통 1990년대 중반을 기점으로 지방공장의 가동은 중단되었다. 위의 증언으로 봤을 때 순천도 1994년 즈음하여 중, 소형 공장의 가동이 중단된 것으로 보인다. 중앙이 지방에 대해 주민들의 소비생활 문제를 자체적으로 해결하라고 요구한 것은 경제난 이전에도 있었던 일이지만, 1990년대의 요구는 이전의 것과 달랐다. 여태껏 식량은 중앙에서 배급하되 소비품 수준을 해결하라는 요구였다면 이제는 식량문제까지도 중앙이 지방에 대한 자력갱생을 요구하게 된 것이다. 게다가 본격적인 미공급기에 들어가면서 지방에 뿐만 아니라 각 공장, 기업소 차원으로 식량 문제를 해결하라는 지시가 내려오기에 이르렀다.<sup>22)</sup>

계속적인 생산을 위해서 공장과 설비는 고정적이라고 하여도 당장 일할 사람과 재료가 필요하다. 그러나 공장은 노동자들의 식량을 책임져줄 수 없었고, 원자재를 구하는 것도 쉽지 않았다. 비공식적으로 기업 간 거래, 암시장 거래 등으로 원자재를 구할 수도 있었겠지만 대부분의 공장은 생산 활동이 불가능했다. 따라서 노동자들을 생존을 위해 공장을 이탈하기 시작하였고 공적 생산 활동의 중단은 가속화 되었다.

## 2. 사적 생산 활동의 급증<sup>23)</sup>

북한에서 사적 생산의 성장은 2002년 7.1 경제관리개선조치(이하 7.1조치) 및 종합시장의 등장 이후 확연히 증가하게 된다. 앞서서도 살펴봤듯이 가내 수공업은 8.3인민소비품창조운동으로 활성화되었다. 이 운동으로 가내 수공업이 발달하였다면 종합시장제 이후에는 시장이라는 공식적인 판매처가 활성화 된 것이다. 탈북자들은 종합시장에 나오는 상품 중 개인이 수공업 방식으로 생산한 제품과 공장·기업소가 생산한 제품의 수가 거의 비슷하다고 전하고 있다.<sup>24)</sup> 이러한 사적 생산이 급증하는 데는 7.1조

21) 양문수(2010), 418면

22) 양문수, ‘지방경제를 통해 본 북한의 변화: 1990년대를 중심으로’ 『비교경제연구』, 한국비교경제학회, 2004, 16면

23) 여기서 ‘사적 생산’은 앞에서 소개한 ‘주민생산’과 같은 맥락이다.

24) 양문수(2010), 187면

치에 연이어 2003년 5월에 발표한 내각결정 제24호의 역할이 컸다. 이 결정은 ‘개인들이 생산하는 상품들’도 시장에서 팔 수 있다고 하여 개인들이 합법적으로 종합시장에서 자신의 상품을 팔아 소득을 얻을 수 있게 되었기 때문이다.

순천지역에서의 사적 생산도 직장이나 개인 집에서 공장의 설비나 자재를 사용하여 다양하게 진행되고 있는 것으로 전해진다.<sup>25)</sup> 주요 품목으로는 신발, 의약품, 옷 등으로 다양하다. 아래의 내부소식은 순천지역 생산물의 우수함, 타 지역 사람들의 인정, 순천시멘트공장을 제외한 공장의 생산 중단, 주민생산의 증가 등을 확인해주고 있다.

순천시에는 제약공장, 화학공장, 시멘트공장, 비날론공장, 비료공장 등 규모가 큰 공장들이 많다. 그중에서도 제약공장과 화학공장, 시멘트공장은 전국적으로 가장 큰 규모를 자랑한다. 순천시 인구 절반이 3대 공장 노동자라는 소리는 결코 과장이 아니다. 최근 원료부족, 전기부족, 기술력 저하 등으로 순천시멘트공장을 제외한 순천제약, 순천화학공장의 생산성이 많이 떨어졌다고 해도, 전국적인 명성이 쉽게 사라지는 것은 아니다. 공장은 제대로 돌아가지 않아도 직장별로 또는 개인들이 집에서 공장의 설비, 자재를 이용해 각종 인민소비품과 의약품을 만들어내고, 이것이 시장에 유통되면서 절대적으로 부족한 인민소비품을 충당해주는 역할을 한다. 대체로 순천시 제품들에 대한 평가는 좋은데, 특히 의약품은 전국에서 가장 질이 좋기로 평평이 나있다. 철제품을 제외한 기타 여러 제품들도 순천시 생산품이 단연코 많다. 순천시에는 큰 기업소 노동자들이 많아 가내수공업 제품들의 질 역시 타 지역의 수공품들보다 빼어나다. 순천에서 나온 수공품이라면, 중국 상품보다 싸기도 하지만 질이 좋아 사람들이 선호한다.<sup>26)</sup>

25) 《좋은 벗들》, ‘순천 개인수공제품 신뢰도, 전국에서 제일 높아’, 오늘의 북한소식 372호, 2010.10.27; 《좋은 벗들》, ‘의약품 만들어 파는 순천제약공장 노동자들, 집중 단속’, 오늘의 북한소식 305호, 2009.11.16; 《좋은 벗들》, ‘중국산 신발 모방은 순천이 최고’, 오늘의 북한소식 284호, 2009.06.23; 《좋은 벗들》, ‘순천 장마당, 타일 제품 많이 나와’, 오늘의 북한소식 271호, 2009.03.24 등 참조.

26) 《좋은 벗들》, ‘순천 개인수공제품 신뢰도, 전국에서 제일 높아’, 오늘의 북한소식 372호, 2010.10.27

### 3. 생산의 3요소 분석

#### 가. 노동

경제난이 계속되자 순천지역 노동자들은 생존을 위해 직장을 이탈하여 사경제활동에 들어가게 된다. 공식 부분의 생산이 붕괴되었기 때문이다. 노동자들은 다양한 방법으로 자신의 노동을 매개로 임금을 번다. 단순임 노동자가 발생하기도 하고 자영업을 하기도 하고 다른 이가 운영하는 수공업에 고용되기도 한다. 이러한 다양한 형태의 노동은 대부분 비공식 부분에 속한다. 식량난 이전의 노동이 공식 부분 노동이었다는 것과 대조적이라 할 수 있다. 이에 대해 박영자(2009)는 “먹고 사는 문제를 자력으로 해결해야 하는 상황과 아래로부터의 시장경제 발전은 북한사회에서 새로운 형태의 불안정한 노동들을 양산하고 생존을 위한 노동일상으로 자리매김 하게 하였다”고 평가하고 있다. 그렇다면 순천지역의 노동자들은 어디로 흩어졌을까. 1980년대 후반 비날론연합기업소를 위해 열정을 받쳤던 자들은 지금 어디서 무엇을 하고 있을까. 노동자들의 움직임을 명확히 추적할 수는 없겠지만 아래의 증언들을 통해서도 순천에서 위의 평가와 비슷한 양상의 노동활동이 진행되고 있다고 볼 수 있다.

평안남도 순천시 비날론연합기업소에서도 8.3 직장을 운영하는데, 이 직장에서는 매달 일인당 15,000원을 내야 한다. 정상적으로 가동되는 직장이 별로 없어 일반 노동자들은 정상출근을 해도 사회 과제에 동원되기 일쑤다. 순천 비날론기업소는 서해안지구에서 그래도 가장 큰 공장 중 하나지만, 노동자들이 기계 부속품을 뜯어 파는 등 일반 공장, 기업소 노동자들과 하는 행태가 별로 다를 바 없다. 12월 현재까지 이 공장에서는 배급과 월급을 지급하지 못하고 있다.<sup>27)</sup>

우선 위의 증언을 통해 비날론연합기업소도 공장 운영이 제대로 되지

---

27) 《좋은 벗들》, ‘순천 비날론연합기업소의 8.3직장, 한 달 15,000원’, 오늘의 북한소식 260호, 2009.01.06

않고 있고 월급과 배급의 보장도 이루어지지 않고 있다는 것을 알 수 있다. 또한 8.3임금을<sup>28)</sup> 내고 비공식 경제활동을 하는 노동자들이 있다는 것도 확인할 수 있다. 서해안지구에서 가장 큰 공장에서 이러한 양상이 나타난다면 다른 작은 공장들의 상황도 쉽게 예측해 볼 수 있다.

## 나. 자원

경제난 이후의 자원공급 상황은 더욱 결핍된 상황이다. 이미 경제난 이전부터 지방의 자립경제를 강조하며 원료지원의 어려움을 호소했던 지방 공장들은 7.1조치 이후 공장, 기업소의 자력갱생이 확실시되면서 공장이 노동자들의 임금뿐 아니라 자재 공급도 책임져야 했다. 공장들은 서로 남는 자재를 교환하거나 원료를 재활용하여 생산을 이어갔지만<sup>29)</sup> 전기, 원자재, 용수 등이 부족한 상황에서 자재 운송도 쉽지 않아 생산 활동은 원활하지 않았다. 게다가 배급과 임금을 받지 못한 노동자들이 공장, 기업소의 자재들을 훔쳐가는 일이 빈번하여 자원 확보 상황은 더욱 어려운 실정이다. 아래의 증언을 통해 3대 공장 중 하나인 순천시멘트공장에서도 자원을 빼돌리는 노동자들이 많았다는 것을 확인할 수 있다.

그나마 생산이 조금이라도 될 때는 시멘트를 도적질하기 위해서라도 출근했지만, 생산이 중단되면서 결근자가 속출했다. 공장 일군에 따르면, 배급을 못 줘도 생산이 될 때는 하루라도 무단결근하는 노동자를 찾아보기가 어려웠다고 한다. 한 사람당 평균 50kg 정도의 시멘트를 도적질해 가는데, 많은 경우 100kg까지 넘게 가져가는 사람도 있었다고 한다. 작년까지만 해도 도적질하는 것을 강하게 비판하고 처벌도 내리기도 했지만, 올해는 거의 손대지 않는다고 했다.<sup>30)</sup>

28) 노동자가 기업에 적응 두되 출근을 하지 않고 그 시간에 시장에 나가 장사를 하는 대가로 내는 돈을 말한다.

29) 한현숙, '경제위기 이후 북한 지방산업공장 운영체계 변화에 관한 연구', 북한대학원대학교 석사학위논문, 2010, 49-53면

30) 《좋은 벗들》, '순천시멘트공장, 생산 중단되자 무단결근 급증', 오늘의 북한소식 366호, 2010.10.18

## 다. 자본

경제난 이전에는 중앙에서의 공급과 배급으로 장비, 토지, 기계 등의 사용이 가능했다. 물론 이러한 요소들은 고정적 비용이어서 추가적으로 발생하는 비용은 감소해야 한다. 그러나 7.1조치 이후 공장, 기업소의 자력갱생이 강조되어 운영자에게 새롭게 해결해야 할 자본으로 나타난 것이 노동자 임금이었다. 노동, 자원, 자본이 모두 쇠락한 상황 가운데 노동자 임금까지 쥐야하는 것은 공식 기업 활동을 더욱 악화시키는 결과를 초래하였다.

이러한 상황에서 시장과 같은 비공식 경제활동에서 부를 축적한 개인이 노동력을 고용하면 공식 경제활동에서 임금을 보장받지 못한 수많은 노동자들을 흡수하게 된다. 따라서 자본이 있는 개인은 자원과 노동을 쉽게 구비할 수 있게 된다. 물론 비공식 경제활동을 하는 이들이 가지고 있는 기계, 장비, 토지 등에는 한계가 있다. 사유화 문제는 사회주의 경제체제의 근간이므로 지금까지도 북한에서 토지, 집, 기업소, 공장, 설비 등은 공식적으로 국가소유이기 때문이다. 따라서 비공식적으로 양도나 뇌물을 통한 인·허가권 접근만 가능한 상황, 다시 말해 기존의 공식 생산의 자본영역이 무너지면서 비공식 생산 자본이 접근할 공간이 열린 것이지 매대나 개인 소유차원으로 볼 수는 없는 것이다. 그러나 어쨌든 인·허가권을 소유한 개인이 있다면 노동자들은 쉽게 동원될 수 있다.

주민차원에서는 어떠한가. 이들에게도 생산을 위한 장비, 설비의 구비가 쉽지는 않다. 그러나 옷이나 신발, 비누 등의 제품은 생산 공정이 복잡하지 않아 이미 보유하고 있는 생산설비나 자체 제작한 설비로도 생산이 가능하다. 또한 중국을 경유하여 장비를 입수하거나 기존의 공장 설비를 이용하여 생산할 수도 있다.

〈표 2〉 경제난 이후의 순천지역 생산 활동의 3요소

노동	자원	자본
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 공장 가동 및 배급 중단</li> <li>- 직장이탈, 8.3 노동자</li> <li>- 개인노동</li> <li>- 임노동자, 분업노동</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 중앙에서의 원자재 공급 불가</li> <li>- 7.1조치 이후 공장·기업소 자력갱생</li> <li>- 공장의 자재나 설비를 이용한 사경제활동</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국가가 아닌 개인(돈주)이 노동자를 고용</li> <li>- 사경제활동이 늘어남에 따라 부를 축적하는 개인이 증가</li> </ul>

## IV. 주민생산의 가능성과 합의

### 1. 기존 생산요소를 통한 주민생산

지금까지 경제난 전, 후의 ‘생산의 3요소’를 분석해 보았다. 경제난 이전에는 사회주의 경제체제의 운용방식에 입각한 중앙통제에 의한 분석이 어느 정도 가능하였지만, 경제난 이후에는 생산 3요소의 공급이 전체적으로 원활하지 못하다는 것을 알 수 있었다. 그나마 이 상황에서 경제난 이전부터 현재까지 줄어들거나 감소하지 않은 변수는 노동 즉, 노동자의 기술 부분이다. 생산을 위한 자원이나 자본은 식량난과 함께 감소하거나 낙후되었지만 개인이 가지고 있는 기술과 노동력은 공식 부문에서 비공식 부문으로 영역이 옮겨졌을 뿐 여전히 북한 경제 내에서 기능을 하고 있는 것으로 볼 수 있기 때문이다.

평안남도 순천시 제약공장은 서해안 지역에서 이름 있는 제약공장이다. -중략- 식량을 제대로 공급받지 못하는 노동자들로서는 의약품을 빼돌리거나, 집에서 자기가 대충 만들어 시장에 내다파는 식으로 생계를 유지할 수밖에 없다. 의약품 기술자들은 특히 페니실린이나 마이신 균을 집에서 키워 시장에 내다 파는데, 아무래도 약 효능이 떨어지거나 부작용이 생기기 마련이다.<sup>31)</sup>

위의 소식에서도 순천제약공장의 노동자들이 자신이 갖고 있던 기술을 바탕으로 주민생산을 하고 있다는 것을 확인할 수 있다. 필자가 순천에 관심을 갖게 된 이유였던 순천 제품의 인기 역시 위와 같은 공장 노동자들의 기술로 인하여 가능했던 것이다. 기존에 기술력이 좋은 다양한 공장 출신의 노동자들이 관련 업종에서 기존의 공장설비나 자재를 사용하여 생산을 지속하고 있는 것이다. 더불어 이러한 생산의 지속은 순천 내 시장의 상품 공급과 유통을 촉진하여 상업과 자본가를 양산하고, 더 나아가

31) 《좋은 벗들》, ‘의약품 만들어 파는 순천제약공장 노동자들, 집중 단속’, 오늘의 북한소식 305호, 2009.11.16

비공식 경제 활동을 활발하게 만드는 순환구조로 연결된다. 다시 말해, 순천 지역의 자원, 교통 등 지리적인 공업 발달 요소들이 초기 지방공업의 발전을 활성화 했다면, 구축된 공장 시설과 잔재하는 공업 발달 요소가 경제난 이후에까지 타 지역에 비해 생산이 활발하도록 하는 기반이 되고 있는 것이다.

## 2. 통제와 생산 발달의 제약

그러나 앞으로 이 순천지역의 주민생산이 얼마나 더 규모와 질의 측면에서 성장할 수 있을지 보자면 그 가능성은 밝지 않은 것으로 보인다. 먼저는 경제난 이후의 생산 3요소 분석에서 보았듯이 노동 부분을 제외한 자본과 자원의 발전가능성이 미미하기 때문이다. 특히나 자원 부분은 북한의 현 경제, 식량 상황과 연관하여 회복의 기미가 없어 보인다. 따라서 외부의 자원이 원활하게 지원되지 않는 한 공식 생산 뿐 아니라 주민생산도 성장하기는 어려울 것이다.

또한 개인이 비공식적 부 축적으로 자원과 자본을 확보하였다 하더라도 규모가 큰 생산, 드러나는 생산에는 어려움이 따르는 것으로 보인다. 순천의 ‘박기원 처형사건’<sup>32)</sup>이나 아래의 순천지역 처형사건을 보면 북한에서 주민차원의 큰 규모 생산을 한다는 것은 위험한 행동이라는 것을 알 수 있다.

지난 8월 평안남도 순천 비날론 공장의 한 무역회사 사장(73세)이 공개 처형됐다. 올 상반기 식량 부족으로 공장 노동자들이 굶어죽어 나가자, 식량을 구입해 나눠주려고 설비를 팔아넘긴 것이 문제가 됐다. -중략- 순천 비날론 공장은 카바이트가 없어 생산이 중단된 지 오래된 데다, 건설 초기부터 날림으로 지어 작동이 안 되는 설비가 많았다. 이에 다른 공장들처럼 순천 비날론 공장에서도 설비의 일부를 파철로 팔아왔다. 그런데 올해 초 박봉주 전 총리가 지배인으로 취임하면서 공장 실태를 전면 조사하게 됐고, 설비 판매가 문제가 됐다. 설비 판매는 무역회사 사장 단독으로 할 수 있는 일이 아니다. -중략-

---

32) 손혜민, ‘〈현장취재〉박기원, 그 순천사람, 또다시 긴장감 흐르는 시장’, 『임진강』, 2009년 5호 참조.



관련 간부들로선 빠져 나갈 명분이 필요했다. 체포된 사장의 치안대 경력은 이런저런 정치적 상황을 고려한 죄목이 될 수 있었다. -중략- 당국의 조사 결과, 치안대 경력이 드러났다고 하지만 실제 그가 치안대 활동을 했을 거라 믿는 간부는 아무도 없다. 주민등록사업이 철저한 사회에서 치안대 경력이 이제야 밝혀졌다는 것 자체가 어불성설이라는 것이다. 33)

위 사건의 처형은 여러 맥락 가운데 시행되었지만 중요한 것은 북한 경제에서 통제가 이루어질 때 ‘드러나는 사람’이 책임을 지게 된다는 것이다. 위의 무역회사 사장도 표면적으로는 치안대<sup>34)</sup> 경력으로 처형된 것이지만 실제로는 공장설비 매매와 같은 비공식 경제활동의 책임으로 처벌을 받은 것이다. 더군다나 ‘드러나는 사람’이 북한 정권이나 간부들의 보호를 받을 수 없는 평민이라면 더욱 그 처벌의 대상이 된다. 이처럼 북한에서는 규모가 큰 생산이나 드러나는 자본축적은 단기간에는 가능할지 모르겠으나 지속되기는 어렵다.

2002년의 7.1조치 이후 종합시장제나 북한의 내각결정 제24호와 같이 당국이 주민생산을 보장하고 활성화 시켜주던 시기가 있었지만 2009년의 화폐개혁, 이후의 시장 단속과 같이 주민생산과 시장을 통제하고자 하는 일련의 시행들도 있었다. 당국이 개인의 부 축적을 경계하는 것이다. 아래의 글에서도 김정일 국방위원장의 통제기조를 확인할 수 있는데, 2006년 개인고용에 대해 지적하고 이를 위법행위로 처리하라고 지시한 아래의 내용은 북한 당국이 주민들의 소규모 생산은 허용할지 모르나 대규모 생산, 노동고용 등을 상당히 통제하고자 한다는 것을 확인할 수 있다.

지난 3월 15일 김정일 국방위원장의 방침이 내려졌다. 경제관련 방침 중에서는 개인이 다른 개인을 고용하는 것을 위법행위로 간주해 처리하도록 하는 것이 눈에 띈다. 각종 기술 및 기능직 노동자들이 소속 직장에 출근하지 않고 더

33) 《좋은 벗들》, ‘순천 비날론 공장 사장 공개처형’, 오늘의 북한소식 99호, 2007.11.24

34) 6.25 전쟁 중 미군과 한국군이 북한 지역을 일시 점령했을 때, 당시 인민군에게 숙청되거나 탄압받았던 계층에서 미군과 한국군을 환영하며 자위적으로 싸웠던 일종의 민간 무력 조직을 일컫는다.

많은 돈을 주는 개인사업자의 일을 해주며 돈을 버는 행위가 여기에 해당된다. 그동안 경제난 이후 공식부분 생산이 저조한 반면 개인들이 간단한 기계설비를 구비해 생산하는 사경제 활동이 꾸준히 증가해왔다. 예전에는 개인이 스스로 물품을 만들어 시장에 내다팔아 이윤을 취하는 1인 경제 형태였다면, 최근에는 분업활동이 매우 활발하다.<sup>35)</sup>

생산에 대한 북한 당국의 공식입장은 다음과 같다. 여전히 생산을 정상화하는 것이 시급하다는 것이다.

오늘 모든 공기업소들에서 생산을 정상화하는것은 사회주의경제강국건설 위업을 성과적으로 실현해나가는데서 나서는 중요한 문제이며 한시도 미룰 수 없는 절박한 과업으로 나서고 있다.<sup>36)</sup>

북한 경제에서 생산 3요소가 원활히 공급되지 않으니 공식 부분의 생산이 무너질 수밖에 없었다. 동시에 사경제활동 영역이 커지는데 이 영역에서는 자연스레 개인고용 등 자본주의적 요소들이 증가되고 당국의 경계 대상이 될 수밖에 없다. 주민들에 대한 북한의 배급이나 보장이 없는 이상 당국의 통제시도는 앞으로도 계속될 것으로 보인다. 물론 이미 팽창되고 허용된 시장이기에 완전히 통제할 수는 없겠지만 간헐적 통제로 팽창을 저지하고자 할 것이다. 또한 위의 처형사건에 봤듯이 이후로도 큰 규모의 주민 생산은 위험할 것으로 보인다. 주민들은 지금까지 진행되어 왔듯 가내 수준에서 보유 기술을 통해 인민 소비품 위주의 생산을 하는 것이 당국의 눈을 피할 수 있는 길일 것이다. 또한 8.3 인민소비품창조운동 이래로 주민의 경공업 소비품이 확보된다는 유익이 있기에 주민생산은 식량난 이후로도 드러나거나 튀지만 앓는다면 시장을 통해 지속가능한 영역으로 보장될 것이다.

---

35) 《좋은 벗들》, ‘2006년 4월 노동자 개인고용금지 지시’, 오늘의 북한소식 16호, 2006.10.30

36) 『경제연구』, ‘공업기업소들에서 생산을 정상화하는것은 사회주의경제강국건설의 필수적요구’, 김정철, 2011년 1호, 23면

## V. 결론

중세시대 일터를 잃은 기술자 프리메이슨들은<sup>37)</sup> 변화된 세상에 더 이상 존재할 공간이 없어 생존 경쟁에 투입되었다. 그리고 이들이 이동식 마차로 장사를 시작하게 되었고 이것은 당시 상업발달의 추진력이 되었다. 북한의 경제난에서도 노동자들에게 비슷한 양상이 나타나고 있다. 공장가동이 중단되고 배급이 중단되면서 노동자와 기술자들은 생존 경쟁에 투입되어야 했고, 그들은 자신의 육체나 기술을 이용하여 단순 임노동이나 장사부터 미싱공, 신발생산, 약품생산까지 다양한 노동활동에 참여하게 된다.

그러나 여기서 의문이 드는 것은 노동자들이 갖고 있는 기술이 현재 북한 주민생산 수준에서 얼마나 적용 가능했을까하는 것이다. 본래 경공업에 종사하던 노동자들은 이후 주민생산을 하는데 유용했을 것이다. 그러나 순천비날론연합기업소나 순천시멘트공장에 있었던 노동자들의 기술은 주민생산에서 어떤 영향을 발휘할 수 있을지 의문이다. 아마도 이들은 노동 ‘기술’로 주민생산에 영향을 미쳤다가보다 공장에서 자재나 상품을 빼돌리는 역할로 주민생산에 영향을 줬을 것이다. 그리고 이러한 불법적 자재 보급은 다양한 공장이 있는 순천 지역에서 수공업 제품의 우수성을 높여주는 역할을 했을 것이다.

연구의 목적 중 다른 하나였던 순천지역 주민생산의 발전 가능성은 경제학적 개념을 봤을 때 그 전망이 어두운 것으로 보인다. 자원과 자본의 궁핍함 속에 노동과 기술에 의존하고 있는 현 시점에서 더 큰 발전은 기대하기 어려운 것이다. 특히나 주민수준의 상품 생산은 시멘트공장이나 비날론공장의 기술과 같이 희소한 기술을 요구하는 생산이 아니기에 기술 자체가 변수가

37) 영국의 석공길드에서 파생한 집단으로 중세 성당을 짓던 사람들을 말한다. 중세의 붕괴와 함께 대성당의 건축기회가 격감하면서 직업으로서의 석공 길드가 해체되었다. 여기서 주목할 것은, 중세 붕괴와 함께 석공들이 일터를 잃고 스스로 생업을 위해 이동식 마차로 장사를 시작하였고 이것이 상품의 교환, 장사, 소작농의 세계관 확장, 문화와 지식의 전파, 더 나아가 근대국가의 정치적 지형도를 만드는데도 중요한 기여를 했다는 것이다.

되어 생산 활동을 촉진시키리라고 예측하기는 어렵다. 아마도 그들은 자신의 기술과 관계없는 분야에서 다른 상품 생산 활동에 참여하고 있을 것이다.

순천은 노동자의 자부심과 원료산지, 자본이 있었기에 공업지역으로 발전하기에 충분한 도시였다. 그러나 앞에서 살펴봤듯이 경제난 이후로 생산요소 중 유일하게 제 기능을 할 수 있는 것이 노동 부분 뿐이었고, 이를 기반으로 진행된 순천의 주민생산이 상품의 질을 높여 전국적인 명성을 얻게 되었다. 그러나 주민생산에 있어서 질이나 양의 발전은 당국의 통제로 인해 괄목할만한 변화를 기대하기 어려울 것으로 보인다.

북한은 대한민국에 비해 전국적으로 지방분권적인 개발이 진행되었다. 따라서 각 지역마다 다양한 종류의 공장, 기업소가 분포되어 있다. 따라서 타 지역에서도 초기 생산요소나 자본 환경이 순천과 같이 발달해 있다면 제품의 우수성이나 상업의 발달을 경험할 수 있을 것이다.

기성복이나 신발 등은 전국에서 라진 쪽이 가장 싼 편이고, 손전지나 전구, 텔레비전 부속품 등은 량강도 혜산에서 도매지 역할을 한다. 동남아시아 국가들에서 들어오는 선풍기 등 가전제품은 신의주로 들어와 평성에 나가 전국 각지로 퍼진다. 평성에서는 수입산 기성복을 모방한 제품들이 많이 나오는데, 어지간한 사람들은 구분을 못할 정도로 잘 만들어낸다. 중국 신발을 가장 그럴듯하게 모방하는 것은 순천이다. 순천에서는 개인들이 공장에서 신발 자재를 받아 집에서 수작업을 해서 시장에 넘긴다. 의약품은 함흥이 최고다. 함흥이 특히 '얼음'(마약) 제조로 유명한 것은, 이 지역 의대생들이나 화학자들의 약품 제조 기술이 뛰어나기 때문이다.<sup>38)</sup>

위의 증언으로 봤을 때, 북한 내부에서 정평이 나있는 각 지역 품목들은 지리적으로 공급지와 가깝거나, 기술이 좋거나 하는 두 가지 변수에 의한 것이다. 전자는 고립국가라는 북한지역의 특성상 나타난 변수이고, 후자는 생산의 3요소를 통해 도출할 수 있는 변수이다. 현재 북한은 모든 지역에서 자원과 자본이 부족하다는 동일 조건을 가지고 있다. 순천 역시 기술력

38) 《좋은 벗들》, '중국산 신발 모방은 순천이 최고', 284호, 2009.06.23

외의 다른 생산 요소들은 부족하다. 따라서 앞으로의 주민생산에서 괄목할만한 발전 가능성은 기대하기 어렵다. 다만 지금까지 노동력과 기존의 공장 설비를 기반으로 계속 되어온 주민생산이 ‘드러나지’ 않는 한도 내에서는 국가의 통제 밖에서 지금과 같은 수준으로 지속가능하게 될 것이다.

## 【참고문헌】

### ▣ 단행본

- 양문수, 『북한경제의 시장화: 양태·성격·메커니즘·함의』, 한울, 2010
- 윤영관, 양운철, 『7·1 경제개선조치 이후 북한경제와 사회』, 한반도평화연구원총서2, 한울, 2009
- 이교덕 외, 『새터민의 증언으로 본 북한의 변화』, 통일연구원, 2007
- 이석 외, 『북한 계획경제의 변화와 시장화』, 경제·인문사회연구회 협동연구총서, 통일연구원, 2009
- 이승훈, 홍두승, 『북한의 사회경제적 변화』, 서울대학교출판부, 2007
- 임강택, 『북한경제의 시장화 실태에 관한 연구』, 통일연구원, 2009
- 조동호 외, 『북한경제 발전전략의 모색』, 한국개발연구원, 2002
- 조정아 외, 『북한 주민의 일상생활』, 통일연구원, 2008
- \_\_\_\_\_, 『북한 주민의 의식과 정체성: 자아의 독립, 국가의 그날, 욕망의 부상』, 통일연구원, 2010
- 좋은벗들 북한연구소, 『오늘의 북한소식』 16호, 2006년 4월
- 아담 스미스, 유인호 옮김, 『국부론』, 2008
- Elgin F. Hunt and David C. Colander, *Social Science: An Introduction to the Study of Society*, Addison-Wesley, 2007

### ▣ 논문

- 박영자, “2003년 <종합시장제>이후 북한의 ‘주변노동’ 과 ‘노동시장’ ”, 한국정치학회보 제43집 제3호, 2009
- \_\_\_\_\_, “가내작업반과 여성을 통해 본 북한의 ‘시장 사회화’ ”, 동아시아 정세분석 북한, 성균관대학교 유교문화연구소, 2006
- 양문수, ‘지방경제를 통해 본 북한의 변화: 1990년대를 중심으로’ 『비교경제연구』, 제11권 2호, 한국비교경제학회, 2004
- \_\_\_\_\_, 7.1조치 5주년의 평가와 전망: 경제관리 시스템을 중심으로, 『수은북한경제』, 2007년 여름호
- \_\_\_\_\_, 북한에서의 시장의 형성과 발전: 생산물시장을 중심으로, 『비교경제연구』, 제12권 제2호, 2005

\_\_\_\_\_, 북한정부는 시장화를 관리할 수 있는가: 시장화 촉진기와 억제기의 비교분석 결과 및 시사점, 통일정책연구, 제19권 1호, 2010

양운철, 탈북자 면담을 통해 본 북한경제 일상, 『정세와 정책』, 2011. 4

최신림, ‘북한의 지방공업: 발전과정과 관리제도’, 『통일문제연구』, 30호, 평화문제연구소, 1998

한현숙, ‘경제위기 이후 북한 지방산업공장 운영체계 변화에 관한 연구’, 북한대학원대학교 석사학위논문, 2010

『경제연구』, 2011, 과학백과사전출판사

『김일성 저작선집5』

『김일성 저작집 35』, 조선로동당출판사

『력사과학』, 1995년 제2호, 조선로동당출판사

『조선문학』, 1989, 1991, 조선로동당출판사

『천리마』, 1974년 제2호, 조선로동당출판사

《좋은 벗들》





장 려

# 2009~2012년 『경제연구』에 드러난 북한의 정보화 담론 분석

이화여자대학교 대학원 북한학과 김유연

## 《 목 차 》

### 【요약문】

### 【본 문】

- I. 서론
- II. 2009년 이후 정보화 담론이 강조되는 배경
- III. 『경제연구』에 드러난 정보화 담론 분석
- IV. 정보화 담론의 한계
- V. 결론

### 【참고문헌】

### 【부록】



## 【요약문】

## 2009~2012년 『경제연구』에 드러난 북한의 정보화 담론 분석

동서고금을 막론하고 새로운 지도자는 새로운 구호를 제시해야 한다. 김정은은 2010년 9월 당 대표자회에서 당 중앙군사위원회 부위원장으로 임명됨으로써 김정일의 후계자로 공식적으로 등장하였고, 2011년 12월 김정일이 사망함에 따라 북한의 국가원수로 추대되었다. 이에 따라 김정은은 할아버지의 주체사상과 아버지의 선군정치를 이어받을 새로운 구호를 제시해서 3대 세습의 정당성을 마련해야 했다. 특히 '사회주의강성대국'의 세 기둥 중에 김일성이 이룩한 '사상강국'과 김정일이 이룩한 '군사강국'을 제외한 '경제강국'을 완성하는 것은 김정은에게 남겨진 숙제와도 같다. 따라서 김정은이 후계자로 내정된 2009년 이후 북한의 경제 관련 공간문헌 내용을 분석해 보는 것은 김정은 체제가 제시하고 있는 새로운 구호를 파악할 수 있는 매우 의미 있는 작업이라고 할 수 있다.

연구자는 2009~2012년 출간된 『경제연구』 내용을 분석하다가 두드러진 특징을 발견했다. 2008년 4호에 정보산업시대에 대한 논문이 3편 실리고 나서 2009년부터 2012년 사이 정보화 관련 논문이 전체 논문의 약 12~28%를 차지하면서 주요 담론으로 등장하고 있는 것이다.

본 논문은 2009~2012년 『경제연구』에 드러난 '정보화' 담론이 강조되게 된 배경을 밝히고, 그것을 구성하고 있는 개념들을 분석함으로써 특징과 한계를 발견하고, 나아가 결론 부분에서 그것이 그저 구호로 그치고 있는지, 새로운 통치 담론으로 사용되고 있는지 평가한다.

정보산업시대는 강성대국 건설의 '사상중시, 총대중시, 과학기술중시' 3대 기둥 중 하나인 과학기술중시노선의 연장선상에서 강조되고 있으며, 첨단과학기술을 이용해 빠른 시일 내에 경제난을 타개하려는 북한의 의도로 중시되고 있다. 정보화 담론은 또한 김정은 시대의 '고난의 행군 세대'를

포섭하기 위한 정치적 의도도 담겨있다고 보여 진다.

정보화 담론은 주체사상, 선군사상과 이어지고, 김일성과 김정일의 업적이라고 선전되며, ‘CNC화’, ‘회전속도’ 와 같은 새로운 구호들을 만들어 내고 있다. 그러나 아직 경제부문에서만 강조되고 있고, ‘정보사상’ 이나 ‘CNC사상’ 등의 용어는 등장하지 않은 것으로 보아 주체사상, 선군사상을 이을 통치담론으로 등장하고 있다고 보기는 어렵다. 또한 정보화는 개방이 이루어지지 않은 상태에서 현실적인 한계를 가질 수밖에 없으며, 완전 고용을 유지해야 하는 사회주의 사회에서 ‘남는 로력’ 문제가 발생하게 되는 모순성을 가지고 있다.

## I. 서론

### 1. 연구주제 및 목적

#### “최첨단을 돌파하라!”, “CNC 세계를 향하여”

2009년 김정은이 후계자로 내정된 후 위와 같은 문구들을 북한에서 쉽게 볼 수 있게 되었다. ‘최첨단 돌파’, ‘정보화’, ‘CNC’ 등은 김정은 체제의 주요 구호로 등장하고 있다. 북한의 ‘정보화’ 담론은 2001년에 등장했다. 김정일이 “현 시대는 과학과 기술의 시대, 컴퓨터의 시대입니다.” (청년전위, 2001.04.11), “정보산업을 빨리 발전시키고 인민 경제의 모든 부문을 정보화하여야 합니다.” (로동신문, 2001.06.11)<sup>1)</sup>라고 강조한 뒤 2002년 처음으로 신년공동사설에서 정보 기술, 정보 산업의 중요성을 언급 하였다. 또한 1990년 조선컴퓨터센터(KCC)를 설립한 데 이어 1999년 김일성 대에 컴퓨터과학대학을 신설하고, 2006년 김책공업종합대학 전자도서관을 건설하는 등에 국력을 기울여 IT산업을 육성하여 왔다.<sup>2)</sup>

---

1) 박문우, “북한의 정보화 담론과 인식 구조에 관한 연구”, 「지역발전연구」 제20권 제1호, 2011, p. 370.

2) 이춘근 외, “상생과 공영의 남북한 과학기술협력”, 「STEPI Insight」 2009. 2. 1 제15호 p. 7.

그러나 2009년 김정은이 후계자로 내정된 후 정보화 담론은 그 이전에 비해 훨씬 강조되고 있고, 새로운 개념을 많이 포함하고 있다. 대표적인 것이 이른바 CNC이다. CNC는 Computerized numerical control의 약자로 ‘컴퓨터 수치제어’를 의미한다. 로동신문에서는 2009년 8월 11일자 ‘첨단을 돌파하라’라는 정론을 통하여 처음으로 ‘CNC’라는 영어 단어가 등장하고<sup>3)</sup>, 신년공동사설에서는 2010년 “우리의 CNC기술이 세계의 첨단을 확고히 돌파한 것은 위대한 주체사상의 대승리이며 우리의 무궁무진한 경제기술적잠재력을 시위한 전국가적, 전인민적인 경사이다.”라며 처음 등장한다.

본 논문은 2009-2012년 『경제연구』에 드러난 ‘정보화’ 담론이 강조되게 된 배경을 밝히고, 그것을 구성하고 있는 개념들을 분석해 봄으로써 특징과 한계를 발견하고, 나아가 결론 부분에서 그것이 그저 구호로 그치고 있는지, 새로운 통치 담론으로 사용되고 있는지 평가해보고자 한다. 주체사상, 선군정치와 같이 북한의 통치 담론으로 사용되려면 경제뿐만 아니라 정치, 사상, 생활, 문화 등을 포함한 모든 영역에 적용될 수 있어야 한다. 현재 정보화 담론은 “21세기는 정보산업의 시대, 지식경제시대”<sup>4)</sup>라며 북한의 시대 인식으로 나타나고 있지만, 경제영역을 제외한 다른 영역에도 적용되어 규범적 어휘(normative language)로 등장할 수 있을지는 미지수다. 정보화 담론을 구성하고 있는 개념들을 살펴봄으로써 그것의 실체를 파악하는 것은 김정은 시대를 올바르게 파악하는 데 도움을 줄 것이다.

## 2. 선행연구 분석

북한의 정보화 관련 연구는 그 수가 많지는 않지만 추세를 타고 꾸준히 진행되어 왔다. 2000년대 초중반에는 주로 북한의 IT산업에 관한 연구(강원식(2000)<sup>5)</sup>, 조영기(2004)<sup>6)</sup>, 이경국(2005)<sup>7)</sup>)가 이루어졌고, 중후반에는

3) 한승호, “북한 과학기술현대화(CNC)의 의미에 관한 연구, 『북한과학기술연구』 제8집, 2010, p. 126.

4) 김재서, “경애하는 김정은동지의 령도를 높이 받들고 새 세기 산업혁명을 힘있게 밀고 나가는것은 현시기 경제건설의 중요과업”, 『경제연구』, 평양: 과학백과사전출판사, 2012년 제2호, p. 4.

남북한의 정보격차 해소방안에 관한 연구(문춘식 외(2005)<sup>8)</sup>, 박문우(2007)<sup>9)</sup>)가 이루어졌다. 최근에는 남북한 정보통신산업 교류협력 SWOT분석을 시도한 연구(박세환(2010)<sup>10)</sup>)도 등장했다. 본 연구와 같이 북한의 정보화 담론을 분석한 연구로 박문우(2010)의 연구가 있다. 그는 북한의 정보화 담론의 핵심은 사회 통제이며, 정보화를 통해 경제의 효율성만을 취하려는 의도가 내포된 담론과 인식 구조를 가지고 있다고 분석한다.<sup>11)</sup> 또한 한승호(2010)는 북한의 『로동신문』, 『천리마』, 『근로자』 등의 원전을 분석하여 북한 과학기술현대화(CNC화)의 의미를 연구했다.<sup>12)</sup> 본 연구는 박문우(2010)와 한승호(2010)의 연구를 많이 참고할 예정이나, 북한의 정보화 담론이 강조되는 배경을 김정은 후계체제의 등장과 관련지어 2009년부터 가장 최근에 발행된 『경제연구』를 분석 대상으로 삼는다는 점에서 이들 연구와 차별성을 가진다.

### 3. 연구대상 및 방법

#### 1) 연구대상

본 연구는 김정은이 후계자로 결정된 2009년 이후부터 가장 최근까지 출간된 『경제연구』를 연구대상으로 한다. 김일성의 ‘사상강국’, 김정일의 ‘군사강국’에 이어 김정은 체제는 ‘경제강국’을 건설하기 위해 경제 부문에 주력을 하고 있으므로 2009년 이후 북한의 경제 관련 공간문헌

---

5) 강원식, “북한의 정보화 가능성과 사이버시대 남북한관계”, 『북한연구학회보』 제4권 1호, 2000.

6) 조영기, “북한 IT산업의 발전전략과 과제”, 『한국동서경제연구』 제15권 2호, 2004.

7) 이경국, “북한의 발전전략으로서 IT산업”, 『북한연구』 제8권, 2005.

8) 문춘식, 양해술 “남북한 정보격차 해소 방안 연구 -북한주민 정보화 촉진 방안을 중심으로-”, 『정보교육학회논문지』 제12권 4호, 2008.

9) 박문우, “북한 정보화 현황 및 남북 정보격차 해소방안”, 『지역정보화』 제47권, 2007.

10) 박세환, “남북한 정보통신산업 교류협력 활성화를 위한 전략적 연구”, 『방송통신정책』 제22권 4호, 2010.

11) 박문우, “북한의 정보화 담론과 인식 구조에 관한 연구”, 『지역발전연구』 제20권 제1호, 2011.

12) 한승호, “북한 과학기술현대화(CNC)의 의미에 관한 연구”, 『북한과학기술연구』 제8집, 2010.

내용을 분석해 보는 것은 김정은 체제가 제시하고 있는 주요 구호를 파악할 수 있는 의미 있는 작업이라고 할 수 있다.

북한은 『경제연구』를 과학원 경제연구소 과학이론 잡지라고 소개하고 있다.<sup>13)</sup> 『경제연구』는 북한의 경제정책 이론과 제도, 기업 관리와 대외 무역 등의 문제를 엿볼 수 있는 유일한 경제전문 잡지이다. 『경제연구』는 1956년 4월 10일에 창간되어 ‘과학백과사전출판사’에서 4x6배판의 크기에 124쪽으로 정기간행물이 아닌 호수 도서로 발행되다가 1961년부터 격월간잡지가 되고, 1964년부터는 사회과학원출판사에서 계간지로 발행되었다. 1973년 4월부터는 사회과학 종합이론잡지인 《사회과학》과 합쳐지면서 사회과학출판사에서 발행되다가 다시 1985년 12월부터 《사회과학》잡지와 분리되면서 지금의 『경제연구』로 발행되어 오늘에 이르고 있다.<sup>14)</sup> 『경제연구』는 ‘조선대백과사전’에서 ‘김일성, 김정일의 경제사상과 이론을 해석선전하며 경제학 부문에서 이룩된 연구성과들을 체계적으로 종합하여 반영하고 있다’<sup>15)</sup>라고 소개하고 있는 것처럼 경제통계나 경제 현실을 보여주는 것이 아니라 경제 관련 사상과 경제정책 선전의 내용들을 기술하고 있다. 그러나 북한 당국 및 학자들이 북한경제를 어떻게 보고 있는지, 어떤 사안을 중시하는지, 어떤 문제에 많은 관심을 두고 있는지, 어떤 주장과 논리를 펴고 있는지 등을 파악하기에는 유용한 자료이다.

본 연구에서 다루고 있는 『경제연구』는 2009년부터 2011년까지는 매년 4개 호, 2012년은 현재까지 발행된 2개호로 총 14권이다. 권당 논문 수는 19~33개로 총 366편이며, 그 중 ‘정보’, ‘정보산업’, ‘정보화’, ‘소프트웨어’, ‘지능로동’, ‘컴퓨터’, ‘최첨단’, ‘CNC’ 등 정보화 담론 관련어를 포함한 65편을 중점적으로 분석한다. 『경제연구』에서 정보화 관련 논의는 1999년 제2호의 마지막 페이지 ‘자료’란에 ‘경제의 정보화’가 실리면서 ‘정보화’라는 용어가 처음으로 등장했다. 그 이후 정보산업시대 관련 논문이 1~3편씩 드문드문 실리다가 2008년 제4호부터

13) 1950년대에는 과학원 경제법학연구소 과학이론 잡지. 양문수, “북한 문헌, 어떻게 읽을 것인가: 『경제연구』의 사례”, 현대북한연구, 12권 2호, 2009, p. 9에서 재인용.

14) “북한의 경제정책 전문 잡지 ‘경제연구’”, 『北韓』 2006년 2월호, p. 81.

15) 위의 글에서 재인용.

지속적으로 정보화 관련 논문이 전체 논문의 약 12~28%를 차지하면서 정보화가 주요 담론으로 등장하고 있다.

〈표 1〉 연구 대상 『경제연구』 기본정보

년도	호	발행일자	총 논문 개수	정보화 관련	년도	호	발행일자	총 논문 개수	정보화 관련
2009	1	3.7	23	3	2010	4	12.7	23	5
2009	2	6.7	19	4	2011	1	3.7	26	6
2009	3	9.7	24	3	2011	2	4.30	27	5
2009	4	12.7	25	2	2011	3	7.30	28	8
2010	1	3.7	25	3	2011	4	10.30	32	5
2010	2	6.7	25	6	2012	1	1.30	33	5
2010	3	9.7	26	5	2012	2	4.30	30	5

위의 표에서 특기할 만한 사항은 2009년 제3호서부터 『경제연구』의 총 논문 개수가 2010년 제4호를 제외하고 지속적으로 증가하고 있으며, 그에 따라 정보화 관련 논문 개수도 증가하고 있다는 점이다. 이는 김정은 후계체제 구축과정에서 경제연구가 활발히 진행되고 있음을 보여주는 것이라고 생각된다. 또한 2012년 제1호는 매년 제1호가 3월 7일이나 2월 20일에 발행되던 것에 비해 한 달가량 빠른 1월 30일에 발행되었는데, 이것은 2011년 12월 17일 김정일의 급작스런 사망 이후 김정은 체제를 빨리 안정시키기 위해 경제논리를 제시한 것이라 짐작해볼 수 있다.

연구 대상 논문들의 제목은 <부록1>과 같다. 내용을 분류해보면 정보 기술의 발전과 정보산업시대 도래에 대한 논문 21편, ‘지능노동’에 대한 논문 10편, 자본주의를 비판하는 논문 6편, 기업소에 대한 논문 5편, 산업 구조 개선에 대한 5편, 정보제품에 대한 논문 5편, 기계공업에 대한 논문 3편, 측정지표·통계지표에 대한 논문 2편, 기타 경영정보, 남는 노력 등에 대한 논문 8편이다. 본 연구에서는 기업소, 정보제품, 기계공업 등 객관적 정보를 제공하고 있는 내용은 제외하고, 정보산업시대의 도래와 지능노동에 대한 내용을 주로 살펴본다. 그리고 새롭게 등장한 구호인 ‘CNC화’와 ‘희천속도’에 대한 담론을 분석한다.



## 2) 연구방법

본 연구의 연구방법은 북한 공간문헌을 통한 담론분석이다. 『경제연구』 분석 방법에 대해서는 양문수(2010)가 제시한 방법을 따른다. 그는 첫째, “……하는 일이 없도록 해야 한다”와 같은 당위적 표현으로부터 현실을 유추하고, 둘째, 모순성의 포착을 통해 올바르게 해석하고, 셋째, 용어들에 대해 북한적 맥락에서 해석할 것을 제안했다.<sup>16)</sup> 방법론적으로는 양적 분석 방법과 질적 분석방법을 모두 사용할 예정이다. 담론 등장 배경의 근거로는 탈북자의 증언을 제시하기도 한다.

담론은 이데올로기가 그 특유의 기능을 직접적으로 수행하는 영역이다. 즉 담론은 이데올로기의 존재양식이라고 할 수 있다. 그러한 담론을 분석하는 것은 한 사회의 이데올로기적 정향과 변화양상을 파악하는 중요한 방법이다.<sup>17)</sup> 특히 북한과 같이 정보 접근이 제한적이고, 의제설정능력을 국가가 독점하고 있는 경우에는 담론분석이 사회적 정향을 유추해볼 수 있는 유일하고 유용한 도구가 된다. 그러나 공간문헌에 실린 담론은 북한 당국의 치밀한 의도와 철저한 통제 속에 쓰여지고 유통되는 공식담론이기 때문에, 그 속에 숨어있는 진짜 의도를 밝혀내는 행간읽기를 해야 한다. 본 연구에서는 정보화 담론에서 반복적으로 제시되고 있는 개념들을 정리하고, 그 의미를 파악해본다.

## II. 2009년 이후 정보화 담론이 강조되는 배경

### 1. 김정은 시대의 새로운 구호

동서고금을 막론하고 새로운 지도자는 새로운 구호를 제시해야 한다. 특히 북한과 같이 1인 독재 권력이 절대화되어 온 사회의 의제설정 능력을 중앙권력이 독점하고 있는 경우에는 그 필요성이 훨씬 커진다고 할 수

16) 양문수, 위의 글, pp. 10-25.

17) 전미영, “김정일 정권의 정세인식: ‘선군’ 담론 분석을 중심으로”, 통일연구원, 2006. p. 6.

있다. 2008년 김정일의 건강이 급속히 악화되면서 후계자 문제가 대두되기 시작하였고, 2009년 9월 김정은은 후계자로 내정된 뒤 2010년 9월 당 대표자회에서 당 중앙군사위원회 부위원장으로 임명됨으로써 공식적으로 등장하게 되었다. 그리고 2011년 12월 김정일이 급작스럽게 사망함에 따라 김정은은 이에 따라 12월 30일 군 최고사령관직에 먼저 추대됨으로써 군의 최고 직책에 올랐고, 2012년 4월 11일 제4차 당대표자회에서 조선로동당 제1비서직에 추대됨으로써 사회주의 당·국가체제에서 가장 중요한 당권도 공식적으로 장악했다. 그리고 4월 13일 개최한 최고인민회의 제12기 제5차 회의에서 국가 최고 직책인 국방위원회 제1위원장직에도 추대됨으로써 김정일 사후 약 4개월 만에 공식적인 권력승계과정이 마무리되었다. 정보화 담론이 강조되기 시작하는 2009년은 김정은이 후계자로 내정되던 해이다. 김정은은 할아버지의 주체사상과 아버지의 선군정치를 이어받을 새로운 구호를 제시해서 3대 세습의 정당성을 마련해야 했다. 정보화는 “위대한 장군님께서 경제전반의 현대화, 지식화를 실현하기 위하여 기율여오신 령도 과정은 동시에 경애하는 김정은동지의 새 세기 산업혁명에 대한 령도과정이었다.”<sup>18)</sup> 라며 김정일이 김정은에게 영도한 유훈으로 제시되고 있다. 김정일이 주력한 과학기술 발전, 정보산업 발전의 유업을 김정은이 이어 받고 있다는 것이다.

김정은 체제는 북한의 새로운 세대를 포섭해야 한다는 과제를 가지고 있다. 특히 최근 80년대 후반~90년대 출생 세대인 ‘고난의 행군 세대’, ‘장마당 세대’<sup>19)</sup>의 교육은 북한체제유지를 위한 중요한 문제이기 때문에 이에 주력하고 있다고 짐작해 볼 수 있다. 이들은 북한에 대해서 나쁜 기억밖에 없는 세대이다. 한창 공부할 나이에 고난의 행군으로 인해 학교를

18) 김재서, “경애하는 김정은동지의 령도를 높이 받들고 새 세기 산업혁명을 힘있게 밀고 나가는것은 현시기 경제건설의 중요과업”, 『경제연구』 2012년 제2호 p. 5.

19) “나는 현재 북한 정권이 무너질 수 있다는 확신이 있어. 왜냐하면 북한 시스템은 뭔가가 있거든. 그게 Arab Spring과 다른 점인데, 바로 김일성, 김정일에 대한 세뇌된 충성심과 사상이야. 그런데 북한에서도 고난의 행군 세대가 있거든. 1990년 이후 출생한 세대. 장마당 세대라고도 하는데, 이 세대는 북한에 대해서 나쁜 기억밖에 없는 세대야. 한창 학교 다닐 나이에 학교도 제대로 못 다녔기 때문에 세뇌교육을 제대로 못 받았어. 이들은 가장 자본주의적인 세대야. 이제 이들이 북한 사회의 주요 계층으로 등장하면 북한은 절대 지금처럼 못 나갈 거거든.”, 2012.6.15.에 진행된 탈북자 심층면담 내용

제대로 못 갔으며,<sup>20)</sup> 배급을 제대로 받아 본 기억이 없다. 국가의 배급 체계가 아닌 장마당에서 생계를 이어갔기 때문에 자본주의 시장원리를 자연스럽게 터득했으며, 김일성, 김정일 세뇌교육이 내면화되지 않은 세대인 것이다. 이들이 체제위협 세력으로 등장하는 것을 막기 위해서 김정은 체제는 이전과는 다른 통치담론을 제시해야 했다. 정치사상적 유인인 주체사상, 선군사상 보다 더 매력적인 유인을 사용하여 젊은 세대를 북한 체제유지에 복무하도록 교육시켜야 할 필요성이 대두되었다.

실제로 정보화 담론은 새 세대의 인재양성을 매우 중요하게 다루고 있다. “기억력이 좋고 지식활용능력이 높은 새세대들을 어려서부터 선발하여 키워 내는것”<sup>21)</sup>과 “컴퓨터수재들을 많이 키워내는 것”<sup>22)</sup>은 정보산업 시대에 선차적으로 해결해야 할 문제라고 주장한다. 김정은이 지난 6월 6일 소년단 창립 66돌 기념 공개연설에서 “우주로켓이 창공을 날고 CNC기계 바다가 펼쳐지고 있는 오늘은 물론 최첨단에 오르게 될 내일의 우리나라에서 성적이 뒤떨어진 학생은 아무 일도 할 수 없다”라고 강조한 것도 정보산업시대에 걸맞는 인재양성의 중요성을 피력한 것이다.<sup>23)</sup> 분명 “CNC화”, “컴퓨터화”는 북한의 새 세대에게 주체사상, 선군사상보다 더 멋지고 그럴싸하게 들릴 것이다.

## 2. 강성대국의 건설과 경제난의 괴리

‘경제강국’을 완성하는 것은 김정은에게 남겨진 숙제와도 같다. 정보화 담론은 1980년대부터 김정일이 강조한 과학기술중시노선에 뿌리를 두고 있다. 과학기술중시는 강성대국 건설의 3대 기둥 중 하나이다. 북한은 김정일 체제가 공식적으로 출범하기 바로 전인 1998년 8월에 로동신

20) 2012.6.7.에 진행된 탈북자의 심층면담 내용에 따르면, 1997년 고난의 행군 시기에 한 학급에 48명 중 28명도만 수업에 참여했으며, 3개 학급이 한 교실에 모여서 수업을 들었다고 한다.

21) 한득보, “정보산업의 시대와 지능노동의 역할제고”, 『경제연구』 2001년 제3호, p. 8.

22) 표인명, “과학기술발전은 현시기 로동력의 질적재생산에 영향을 주는 중요요인”, 『경제연구』 2006년 제3호, p. 14.

23) “회사명 CNP→CNC 바뀌… 김정은 핵심업적도 ‘CNC’ ” 2012.6.15 문화일보 기사 <http://www.munhwa.com/news/view.html?no=2012061501070423169002>

문의 정론을 통하여 강성대국 건설을 처음 제기했다. 주체의 강성대국 건설은 ‘김일성 주석님의 유훈을 실현하기 위한 충성의 위업’ 이라며 김일성 탄생 100주년인 2012년을 ‘강성대국 완성의 해’ 로 선포했다. 사회주의 강성대국의 건설은 김정일 시대를 상징하는 21세기 국가건설전략이었다. 2000년 신년공동사설은 강성대국 건설의 핵심이 “사상과 총대, 과학기술은 3대 기둥” 이라고 하며, 사상이 간결하고 총대가 위력하며 과학기술이 발전하면 그것이 곧 사회주의 강성대국이라고 명시했다.<sup>24)</sup> 3대 기둥 중에서도 과학기술은 경제강국 건설의 추동력이다. 북한이 끊임없이 강조하듯이 “정치사상적 위력과 군사적 우력은 이미 강성대국 지위에 올라” 섰지만, 아직 경제강국의 지위에 올라가지 못했기 때문에 경제발전의 핵심인 “과학기술 중시로선을 틀어쥐고나가는것은 강성대국건설의 중요한 담보” <sup>25)</sup>라는 것이다.

그러나 ‘강성대국완성의 해’ 인 2012년이 다가오지만 현실은 사회주의 강성대국과 거리가 멀었다. 한국은행은 북한의 경제성장률 추정치를 2009년 -0.9%, 2010년 -0.5%로 제시하고 있다.<sup>26)</sup> 기상여건 악화, 에너지·원자재난 지속, 국제사회 제재 등 대내외 경제환경이 악화되면서 주요 산업의 생산이 부진해진 것이다. 당면하고 있는 경제난을 해결하고, 2012년에 사상강국, 군사강국에 이은 경제강국을 완성하여 강성대국을 건설하기 위해서는 짧은 시간 내에 획기적인 경제 발전을 이룩할 수 있는 전략이 필요했다. 정보화 담론은 이상과 현실의 간극을 빠르게 줄여줄 수 있는 방안으로 강조되고 있다. 생산성이 높은 정보기술에 의거하여 발전하는 정보산업시대에 “하루 빨리 경제 강국을 일떠세우는 가장 빠른 지름길은 다름 아닌 최첨단돌파에 있다.” <sup>27)</sup>는 것이다.

24) 김창의, “북한 강성대국건설의 전개와 현황”, 한국동북아논총 제60호(2011), pp. 6-12.

25) 리창근, “과학기술중시로선을 틀어쥐고나가는것은 강성대국건설의 중요한 담보”, 『경제연구』 2000년 제1호, p. 9.

26) 한국은행 홈페이지 <http://www.bok.or.kr/>

27) 안명훈, “최첨단을 돌파하기 위한 투쟁을 힘있게 벌리는것은 희천속도의 기본요구”, 『경제연구』 2010년 제3호.

### Ⅲ. 『경제연구』에 드러난 정보화 담론 분석

#### 1. 정보산업시대의 도래 -주체, 선군과의 연결

《20세기는 기계제 산업의 시대였다면 21세기는 정보산업의 시대로 될 것 입니다.》

(《김정일선집》 15권, 110페이지)<sup>28)</sup>

『경제연구』는 정보산업시대의 도래에 대해서 ‘인류의 과학기술적 변혁의 역사적 과정’이라고 설명한다. 인류는 1760년대에 ‘증기발동기’를 발명하여 기계제 생산으로의 이행을 가져 왔고, 1880년대에는 전기의 발명으로 동력에서 혁명을 일으켰으며, 1940년대부터는 원자 에너지를 개발하여 ‘미소전자기술’을 도입하고 그에 기초하여 사회경제 발전을 가속화하였다.<sup>29)</sup> 과학기술 변혁의 역사적 과정이 이전에는 모두 새 에너지의 개발 이용과 관련되었다면 정보산업시대에는 정보기술의 발전과 관련된다. 정보산업시대는 기계제 산업시대와 달리 사회생활의 모든 분야가 정보화되고 정보와 정보기술에 기초하여 사회경제생활이 이루어지는 사회경제발전의 새로운 시대<sup>30)</sup>라는 것이다.

북한에서 새로운 구호가 등장하면 항상 기존의 통치담론과 연결 짓듯이 정보산업시대의 도래도 주체사상, 선군사상과 연결 지으려는 시도를 한다. 우선 주체적인 정보산업 발전전략을 수립해야 한다고 주장한다.

세계적추세에 맞게 나라의 정보산업발전전략을 세우는데서 중요한것은 정보 산업전략수립에서 주체를 철저히 세우는것이다. (...) 주체적인 정보산업발전 전략을 세우는것은 크게 두 측면의 내용을 포괄하고있다. 그것은 무엇보다도 우리 인민의 요구와 리익에 맞게 정보산업발전전략에서 사회주의원칙을 철저히

28) 한득보, 위의 글, p. 6.

29) 한득보, 위의 글, p. 6.

30) 리원미, “정보는 정보산업시대 기본생산자원”, 『경제연구』 2010년 제1호 p. 14.

지킨다는 것이다. (….) 그것은 다음으로 우리 나라의 실정과 조건에 맞게 정보 산업발전전략, 가장 실리적인 정보산업전략을 세운다는 것이다.<sup>31)</sup>

그리고 과학기술중시로선의 기본요구인 첨단과학기술의 발전은 자위적 국방력에 이바지한다고 주장한다. 첨단과학기술은 국방공업발전에 커다란 영향을 미쳐 자위적국방력강화에 이바지한다. 첨단과학기술 발전에 의거하여야 국방공업의 자립성을 더욱 강화하고 현대화, 정보화를 실현할 수 있으며 인민군대의 무장장비를 현대화하기 위한 사업을 더 잘해나갈 수 있다<sup>32)</sup>는 것이다.

## 2. ‘지능로동’의 합리적 리용과 산업구조의 개선

새로운 산업이 강조되고, 산업구조가 개편될 때 가장 중요한 문제가 노동력 재구성의 문제이다. 2009~2012년 『경제연구』의 정보화 관련 논문 65편 중 ‘지능로동’, ‘분업’, ‘인재중시’ 등의 단어가 들어가는 논문이 10편이다. ‘지능로동’은 정보산업시대 북한의 노동에 대한 이론이다. 정보산업의 발전은 그의 기술적 기초인 정보기술의 발전에 의존하게 되기 때문에<sup>33)</sup> 사회적 생산 발전이 기계제 산업의 시대에는 주로 육체노동에 의거하였다면 정보산업의 시대에는 지능노동에 의거하여 물질적 부가 창조된다<sup>34)</sup>고 한다. 물질적 부의 생산에 지출된 노동을 100%로 볼 때 기계제 산업시대에는 육체노동이 80%, 기술노동이 20%였다면 정보산업 시대에는 육체노동이 20%, 기술노동이 80%를 차지하고 있으며 앞으로 과학기술이 발전하면 할수록 지능노동이 차지하는 비중은 더욱더 높아질 것이라고 한다.<sup>35)</sup>

31) 문리영, “주체적인 정보산업발전전략수립에서 나서는 기본문제”, 『경제연구』 2009년 제3호, p. 23.

32) 홍강, “첨단과학기술발전은 경제강국건설의 근본담보”, 『경제연구』 2011년 제2호, p. 12.

33) 박광길, “정보기술은 사회주의사회에서 정보산업발전에 작용하는 중요한 요인”, 『경제연구』 2009년 제2호, p. 18.

34) 엄익호, “지능로동은 정보산업시대 자본주의적 착취의 주요대상”, 『경제연구』 2009년 제1호, p. 44.

35) 리창환, “인민경제의 현대화, 정보화는 정보산업시대의 중요요구”, 『경제연구』

우선 육체노동과 구분하여 지능노동이 정보산업시대에 필요한 노동력임을 강조하고 있다. 자연을 개조하기 위한 사람의 창조적 능력에는 육체적 힘과 정신적, 지적 힘이 있다. 여기에서 사람의 육체적 힘이 소비되는 과정이 육체노동이고 지적능력이 활용되는 과정이 지능노동이다.<sup>36)</sup> 사람의 육체적 힘에는 한계가 있지만 지적 능력에는 한계가 없다. 지능노동이 육체노동보다 더 많은 물질적 부를 창조하게 되는 것은 그것이 제한 없는 원천에 기초하여 높은 노동생산능률을 창조할 수 있기 때문이라고 주장한다.

정보산업시대의 지능노동은 정신노동, 기계제 산업시대의 지능노동과도 구분된다. 지능노동은 넓게는 정신노동에 속하지만 정신노동 일반이 지능노동으로 되는 것은 아니다. 정신노동 중에서도 고급한 질의 정신적 힘, 다시 말하여 지능의 지출과정으로 되는 노동이 지능노동이라고 한다.<sup>37)</sup> 또한 정보산업시대 지능노동은 고도로 발전된 현대 과학기술지식에 기초하여 높은 수준의 정보기술에 의거하여 진행되는 노동이므로 경험적 지식이나 기계기술에 의거하여 진행되는 기계제 산업시대의 지능노동과 질적으로 구별된다고 한다.<sup>38)</sup>

지능노동 논의에서 중요한 것은 지능노동이 육체노동과 질적으로 다르기 때문에 이에 대한 평가와 보수를 정확히 실시하여야 한다고 주장하면서 사실상 불평등한 임금체계를 주장하고 있다는 점이다.

육체노동이나 낮은 수준의 정신노동은 초보적인 지식을 소유하고있는 사람 또는 간단한 숙련과정을 거친 사람이라면 누구나 할수 있는 노동이지만 지능노동은 전문적인 교육과 훈련을 받은 사람만이 수행할수 있는 노동이다. (...) 지능노동자들의 노동은 지적능력의 지출과정이다. 사람의 지적능력은 육체적능력과는 질적으로 다른 능력이기때문에 근로자들의 노동시간이나 노동강도로 완전히 측정할수 없으며 그들이 생산한 생산물을 놓고도 정확히

2009년 제1호, p. 15.

36) 리원미, “정보산업시대의 경제는 지적능력에 의거하여 발전하는 경제”, 『경제연구』 2009년 제2호 pp. 21-22.

37) 문향미, “지능노동” (『경제연구』 2010년 제1호 마지막 페이지 -상식-에 실린 토막글)

38) 엄익호, 위의 글, p. 44.

평가할수 없다. 이것은 지능노동자들에 대하여서는 지난 시기와 같이 노동시간이나 생산량에 따르는 보수를 적용할수 없다는것을 말해준다.<sup>39)</sup>

지난 시기의 임금지불방법으로는 정보산업시대의 지능노동자들의 작업열의를 추동할 수 없다며 자본주의 나라 기업들의 ‘업적임금’에 대해 호의적인 평가를 내린다.

이와 같은 추세는 육체노동을 더욱 강조하던 과거와는 산업구조가 상당히 달라져야 한다는 것을 의미하는 것이다. 그러나 고효율의 지능노동을 중요시하고 산업구조를 개선하면 사실상 실업이 발생한다는 것을 의미한다. 이것을 이론적으로 무마하기 위해서 분업과 협업의 필요성을 역설한다. 정보산업시대의 요구에 맞게 경제구조, 산업구조를 확립하는 것은 주체사상에 의하여 밝혀진 정보산업시대 분업발전원리를 기초로 하고 있다. 정보산업시대 분업의 본질적 특성은 무엇보다 먼저 그것이 지능노동의 분화를 기초로, 위주로 한 분업<sup>40)</sup>이라는 것이다. 지식경제시대의 요구에 맞게 지능노동을 하는 근로자들을 합리적으로 배치하고 과학자, 기술자들과 생산자들 사이의 창조적 협조를 강화하는 것은 사회적로동의 효과성을 높일 수 있게 하는 중요한 담보라고 주장한다.<sup>41)</sup>

### 3. CNC화

CNC라는 단어가 『경제연구』에 처음 등장한 것은 2010년 제1호의 “컴퓨터통합생산체계의 도입은 인민경제의 현대화, 정보화의 중요한 투쟁 목표”라는 논문에서 ‘컴퓨터수조종방식(CNC방식)’이 소개되면서이다. 그리고 2010년 제3호에서 기계공업부문의 CNC화를 촉구하며 ‘CNC화=현대화’라는 공식이 성립하게 된다.

---

39) 문향미, “지능로동의 특성과 그 정확한 평가 및 보수가 가지는 의의”, 『경제연구』 2010년 제2호 pp. 25-26.

40) 박철, “정보산업시대 분업의 본질적특성”, 『경제연구』 2009년 제3호, pp. 25-26.

41) 방학철, “지능로동을 합리적으로 조직하고 리용하는것은 지식경제시대 사회주의경제강국건설의 필수적요구”, 『경제연구』 2012년 제2호, p. 19.



인민경제의 현대화는 곧 기술수단의 현대화이며 기술공정의 현대화이다. 중공업의 핵심이며 기술적진보의 기초인 기계공업부문에서부터 CNC화를 실현하고 공구혁명을 일으켜야 최첨단기계설비들을 대량적으로 생산하여 그것을 중공업을 비롯한 인민경제 모든 부문들에 보내주어 전반적부문에 현대화, 정보화를 실현할수 있으며 나아가서 유연생산체계, 무인화공장을 실현할 수 있다.<sup>42)</sup>

그러다가 2011년 제3호에 와서는 CNC화가 인민경제 모든 부문에서 최첨단을 돌파하기 위한 관건적 고리이자 ‘시대어’로 의미가 확장된다.

《최첨단을 돌파하라!》, 이것이 현시기 우리가 들고나가야 할 투쟁구호이다.

위대한 령도자 김정일 동지께서는 다음과 같이 지적하시였다.

《CNC화는 오늘 첨단을 돌파할 데 대한 당의 사상을 집약화한 시대어입니다. 우리 식 CNC기술을 개척하는데서 이룩한 성과와 경험에 토대하여 나라의 모든 분야에서 세계가 도달한 첨단수준을 돌파함으로써 우리나라를 강국의 지위에 당당히 올려 세우자는 것이 나의 의도입니다. 이것이 나의 첨단돌파 사상이고 강성대국건설구상입니다.》<sup>43)</sup>

한편, CNC는 김일성, 김정일의 업적이라고 강조되고 있다. 2011년 제2호의 “강력한 기계제작공업을 창설하신 위대한 수령 김일성동지의 불멸의 업적”에서 “어버이수령님께서서는 세계적으로 수자조종기술이 널리 리용되고있던 1970년대말에 NC선반을 만들고있는 희천의 과학자, 기술자들을 찾아주시고 이런 기계를 더 많이 만들어야 한다고 고무해주시였으며 1980년대 초에는 과학자, 기술자들이 CNC장치를 만든다는 보고를 받으시고는 은정어린 교시와 크나큰 사랑을 돌려주시였다”<sup>44)</sup>라며 CNC화의 기원이

42) 한성기, “정보산업시대의 요구에 맞게 CNC화를 실현하며 공구혁명을 일으키는 것은 기계공업부문의 중요과업”, 『경제연구』 2010년 제3호, p. 21.

43) 박용건, “우리 식 CNC화는 인민경제 모든 부문에서 최첨단을 돌파하기 위한 관건적 고리”, 『경제연구』 2011년 제3호 p. 23.

44) 최수광, “강력한 기계제작공업을 창설하신 위대한 수령 김일성동지의 불멸의 업적”,

김일성까지 올라간다고 선전하고 있다.

2011년 제1호에서는 김정일의 영도에 의해 ‘우리 식으로’ CNC 최첨단을 돌파하게 되었다고 주장한다. “나라의 형편이 것처럼 어려웠던 고난의 행군시기에 우리 과학자들이 만든 소박한 CNC기계를 보시고 그토록 기뻐하시며 그것을 우리 식으로, 최첨단수준으로 발전시키도록 크나큰 관심을 돌려주시고 완성하도록 이끄시여 우리의 CNC기술이 최첨단을 돌파하고 세계를 굽어볼수 있도록 하신 경애하는 장군님의 령도에 의해 지금 온 나라는 CNC화열풍이 차넘치고 최첨단돌파의 일대 격전이 벌어지고있다” 45)는 것이다. 김정일이 사망한 후 2012년에 와서는 CNC가 김정일의 ‘역사적 위업’ 이 되었다. 2012년 제1호에서 “위대한 장군님께서서는 기계공업의 CNC를 새세기 산업혁명의 종자로 제시하시고 공작기계공업부문에서 그 돌파구를 열어나가도록 하시였다” 46)라고 하고 있다.

#### 4. 희천속도

‘희천속도’ 는 김정일과 김정은이 현지지도한 희천발전소 건설이 10년 이상 걸릴 것을 2~3년 안에 끝내기 위한 투쟁을 벌렸다는 의미에서 빠른 경제건설 속도라는 뜻으로 사용되고, ‘천리마속도’ 의 정보산업시대 판이라고 볼 수 있다. 『경제연구』에서 ‘희천속도’ 는 2010년 제3호에 처음 등장하고, 2011년 제3호에서 다시 강조되고 있다.

위대한 령도자 김정일공시께서는 다음과 같이 지적하시였다.

《희천속도는 혁명적군인정신이 낳은 새로운 천리마속도라고 할 수 있습니다.》

세상을 놀래우는 희천속도는 모든 부문, 모든 단위에서 지금까지 마련하여놓은 경제적 잠재력을 총동원하여 우리 조국 력사에 일찍이 있어본 적 없는 선군

---

『경제연구』 2011년 제2호, p. 4.

45) 주성일, “위대한 령도자 김정일동지께서 경제강국건설의 튼튼한 토대를 마련하기 위한 투쟁에서 쌓아올리신 불멸의 령도업적”, 『경제연구』 2011년 제1호, p. 4.

46) 안명훈, “위대한 령도자 김정일동지께서 경제강국의 확고한 토대를 마련하는 력사적 위업실현에 쌓아올리신 불멸의 업적”, 2012년 제1호 p. 3.

시대의 총진군속도를 창조할 데 대한 위대한 장군님의 대고조사상이 낳은 빛나는 결실이다.<sup>47)</sup>

회천속도는 최첨단을 돌파하고 자립경제를 완성하기 위한 빠른 속도를 대표한다, 세계적으로 과학기술발전 속도가 경제발전속도를 3~4배 증가하고, 한 해 과학기술 분야에서 이룩하는 연구 성과가 발명건수 약 150만 건, 과학기술논문 건수 약 500만 건에 달할 정도라고 하며 북한이 최첨단을 돌파해야 세계를 향하여 나가는 사회주의조선이 모든 것의 패권을 쥐고 세계를 굽어보며 새 세기 발전을 주도하게 될 것이라고 주장한다.<sup>48)</sup>

## IV. 정보화 담론의 한계

### 1. 폐쇄체제 하의 정보화

북한의 정보화 담론은 본질상 개혁개방으로 연결되는 정보화의 특성을 발휘하지 못하고 계획경제, 폐쇄체제 하에서 진행되기 때문에 현실적인 한계를 가진다. 『경제연구』는 오늘의 정보산업시대에서의 지능노동은 어느 한 기계설비를 다루거나 해당 제품 생산에만 국한되는 기능로동이 아니라 세계의 쓸모 있는 여러 가지 다양한 정보자료를 컴퓨터에 수집·장악하고 그것을 가공하여 프로그램을 작성하는 것이라고 밝히고 있다.<sup>49)</sup> 그리고 전 세계와 연결된 인터넷의 등장은 정보산업의 획기적 발전을 추동하였다고 한다.

인터넷의 등장은 정보산업의 획기적발전을 더욱 추동하였다. (...) 망이 온 세계에 보급됨에 따라 지금은 인터넷통신규약이라고 불리우는 공통의

47) 안명훈, “최첨단을 돌파하기 위한 투쟁을 힘있게 벌리는것은 회천속도의 기본요구”, 2010년 제3호 p. 5.

48) 안명훈, 위의 글, pp. 5-6.

49) 한득보, 위의 글, p. 7.

규칙에 기초하여 접속된 망을 총칭하는것으로 쓰이고있다. 다양한 컴퓨터망이 그물처럼 연결된 세계적규모의 망인 인터넷을 통하여 전자우편 등 컴퓨터의 업무처리용 소프트웨어를 리용하여 사용자들끼리 거리에는 관계없이 다양한 접촉과 대화를 할수 있을 정도로 컴퓨터 및 통신기술이 현저히 발전하게 된다. (...) 이제는 개인용컴퓨터를 인터넷망에 접속시켜 매 개인이 전 세계에 있는 각종 정보에 접근하거나 정보를 발신할수 있게 되었다.<sup>50)</sup>

그러나 “자력갱생의 혁명방식을 구현하는것은 사회주의자립경제의 잠재력을 남김없이 발양시키기 위한 중요방도”에서는 제국주의 반동들의 경제적봉쇄와 ‘개혁’, ‘개방’ 책동이 더욱 악랄해지고 있는 조건에서 자력갱생의 혁명방식을 구현하는 것은 사활적인 요구로 제기되고 있다며 여전히 폐쇄정책을 유지하고 있음을 보여주고 있다. 정보산업 발전전략에서도 사회주의 원칙을 철저히 지켜 국가의 중앙집권적, 통일적 지도가 확고히 보장되는 주체적인 전략을 수립해야 한다고 주장한다.<sup>51)</sup>

현재 북한에 있는 컴퓨터들은 인터넷 망에 연결되어 있지 않고 ‘광명’, ‘내 나라’, ‘남산’ 등 북이 자체적으로 운영하는 네트워크에만 연결되어 있다. 그리고 리눅스에 기반한 독자적 컴퓨터 운영체제인 ‘붉은 별’을 개발했다.<sup>52)</sup> 그러나 지식기반사회, 정보화 사회는 분권화가 선행되어야 하고, 분권화를 촉진시킨다. ‘세계의 다양한 정보를 수집’ 하면서 국가의 통일적 지도를 확고히 하고 폐쇄정책을 유지하는 것은 불가능하다. ‘인터넷’가 아닌 ‘인트라넷’으로 얼마나 정보화를 발전시킬 수 있을지는 의문이다. 따라서 개방을 실시하지 않은 북한에서의 정보화 강조는 현실적인 한계를 가지고 있다.

## 2. ‘남는 로력’의 발생

정보화 담론은 북한의 여타 담론들과 마찬가지로 자본주의 사회에 대한

50) 박광길, “정보기술은 사회주의사회에서 정보산업발전에 작용하는 중요한 요인”, 『경제연구』 2009년 제2호, p. 20.

51) 문리영, 위의 글, pp. 23-4.

52) 정창현, 『북한사회 깊이 읽기』, 민속원, 2006, p. 109, 175.

사회주의 사회의 우월성을 강조한다. 정보산업이 미치는 영향이 진보적인 것이 되는가, 반동적인 것이 되는가 하는 것은 해당 사회제도의 성격에 전적으로 의존한다고 주장한다.<sup>53)</sup> 사회주의 사회에서는 모든 사람들이 정보산업의 발전과 지능노동의 장성이 자기들을 힘든 노동에서 해방하고, 보다 유족하고 문명한 생활을 보장한다는 확고한 인식을 가지기 때문에 절실한 이해관계를 가지고 떨쳐나선다고 한다. 그러나 자본주의 사회에서는 정보시설의 도입에 의한 지능노동의 확대가 광범위한 근로자들을 생산영역에서 밀어 내어 실업자로 되게 하기 때문에 근로대중이 그것에 대해 반대한다는 것이다.<sup>54)</sup> 자본주의 사회에서 정보산업기술은 정보설비가 싼 노동이 수행하는 활동을 대신하는 온갖 조작을 수행하게 하고, 생산공정이 무인화 되거나 매우 적은 노동력만 필요로 하게 됨으로써 극소수의 착취자들만 더 부유해지고, 근로대중의 경제생활을 악화시킨다고 주장한다.

그러나 『경제연구』 2009년 제1호의 “남는 로력동원의 필요성”에서는 과학기술 발전을 비롯한 여러 가지 요인에 의하여 조성되고 있는 남는 노력의 낭비를 없애고 노력을 효과적으로 이용하도록 ‘로력관리사업’을 세밀히 진행하여야 한다고 주장하면서 북한에서도 남는 노력이 발생한다는 사실을 인정하고 있다. 또한 2011년 제2호의 “인민경제의 현대화, 정보화에 의한 남는 로력형성의 중요형태”는 남는 노력의 형태가 첫째, 생산의 현대화, 정보화 수준이 높아짐으로써 절약되는 노력, 둘째, 생산 공정의 정보화가 실현되어 생산노력이 줄어드는 것, 셋째, 비생산적 봉사노력이 줄어들므로써 절약되는 노력이라고 밝히며 노력이 남는 원인이 정보화 때문이라는 논리를 만들어가고 있다.

북한이 정보산업시대의 도래로 인해 자본주의 사회에서 발생한다고 주장하는 실업과 북한에서 ‘남는 로력’이라고 표현하는 것은 사실상 같은 개념이다. ‘내가 하면 로맨스, 남이 하면 불륜’인 셈이다. 자본주의 사회는 시장에서의 경쟁이 부의 분배수단이기 때문에 정보화로 인한 실업이 발생하여도 노동력이 자연스럽게 다른 곳으로 배치되지만, 북한은 표면상 완전

53) 원정표, “정보산업의 발전과 자본주의사회에서 근로대중의 경제생활의 악화”, 『경제연구』 2002년 제4호, p. 47.

54) 한득보, 위의 글, p. 7.

고용을 유지해야 하는 사회주의체제이기 때문에 ‘남는 로력’ 문제가 제기되고 있는 것이다.

한편 『경제연구』에서 주장하듯이 정말 노동력이 남는 이유가 생산수단의 현대화, 정보화로 인한 것인지 의문이 든다. 북한이 말하는 정보화는 매우 초보적인 수준에 불과하기 때문에 유희노동력을 발생시킬 원인이 될 정도는 아니라고 생각한다. 오히려 원료 부족, 시설 파괴로 인해 공장 가동률이 낮아져 발생하는 유희노동력에 대한 핑계로 정보화 담론을 사용하고 있다고 추측해볼 수 있다.

## V. 결론

2009년 김정은이 후계자로 내정된 뒤 『경제연구』에서 정보화는 주요 담론으로 강조되고 있다. 정보산업시대는 강성대국 건설의 ‘사상중시, 총대중시, 과학기술중시’ 3대 기둥 중 하나인 과학기술중시노선의 연장선상에서 강조되고 있으며, 첨단과학기술을 이용해 빠른 시일 내에 경제난을 타개하려는 북한의 의도로 중시되고 있다. 정보화 담론은 또한 김정은 시대의 ‘고난의 행군 세대’를 포섭하기 위한 정치적 의도도 담겨있다고 보여진다.

정보화 담론은 주체사상, 선군사상과 이어지고, 김일성과 김정일의 업적이라고 선전되며, ‘CNC화’, ‘희천속도’와 같은 새로운 구호들을 만들어 내고 있다. 그러나 아직 경제부문에서만 강조되고 있고, ‘정보사상’이나 ‘CNC사상’ 등의 용어는 등장하지 않은 것으로 보아 주체사상, 선군사상을 이을 통치담론으로 등장하고 있다고 보기는 어렵다. 또한 정보화는 개방이 이루어지지 않은 상태에서 현실적인 한계를 가질 수밖에 없으며, 완전고용을 유지해야 하는 사회주의 사회에서 ‘남는 로력’ 문제가 발생하게 되는 모순성을 가지고 있다.

## 【참고문헌】

### ▣ 북한 문헌

『경제연구』(평양: 과학백과사전출판사) 2009~2012년 발행본

### ▣ 단행본

정창현, 『북한사회 깊이 읽기』, 민속원, 2006.

### ▣ 논문

강원식, “북한의 정보화 가능성과 사이버시대 남북한관계”, 『북한연구학회보』 제4권 1호, 2000.

문춘식, 양해술 “남북한 정보격차 해소 방안 연구 -북한주민 정보화 촉진 방안을 중심으로-”, 『정보교육학회논문지』 제12권 4호, 2008.

박문우, “북한의 정보화 담론과 인식 구조에 관한 연구”, 『지역발전연구』 제20권 제1호, 2011.

\_\_\_\_\_, “북한 정보화 현황 및 남북 정보격차 해소방안”, 『지역정보화』 제47권, 2007.

박세환, “남북한 정보통신산업 교류협력 활성화를 위한 전략적 연구”, 『방송통신정책』 제22권 4호, 2010.

양문수, “북한 문헌, 어떻게 읽을 것인가: 『경제연구』의 사례”, 현대북한연구, 12권 2호, 2009.

이경국, “북한의 발전전략으로서 IT산업”, 『북한연구』 제8권, 2005.

이창희, “『경제연구(1986~1999)』로 바라본 북한의 경제개혁에 대한 고찰”, 『북한학연구』 제6권 2호, 2010.

이춘근 외, “상생과 공영의 남북한 과학기술협력”, 『STEPI Insight』 2009. 2. 1 제15호.

전미영, “김정일 정권의 정세인식: ‘선군’ 담론 분석을 중심으로”, 통일연구원, 2006.

조영기, “북한 IT산업의 발전전략과 과제”, 『한국동서경제연구』 제15권 2호, 2004.

한승호, “북한 과학기술현대화(CNC)의 의미에 관한 연구, 「북한과학기술 연구」 제8집, 2010.

▣ 정기간행물

“북한의 경제정책 전문 잡지 ‘경제연구’”, 『北韓』 2006년 2월호.

▣ 웹사이트

한국은행 홈페이지 <http://www.bok.or.kr/>

▣ 신문기사

“회사명 CNP→CNC 바뀌… 김정은 핵심업적도 ‘CNC’ ” 2012.6.15 문  
화일보 기사

<http://www.munhwa.com/news/view.html?no=2012061501070423169002>



**[부 록]**

2009~2012년 『경제연구』에 실린 정보화 관련 논문 제목

년도	호	관련 논문 제목
2009	1	인민경제의 현대화, 정보화는 정보산업시대의 중요요구
		지능로동은 정보산업시대 자본주의적착취의 주요대상
		정보산업시대 첨단과학기술의 독점을 위한 제국주의자들의 악육강식의 경쟁의 주요형태와 그 특징
	2	정보기술은 사회주의사회에서 정보산업발전에 작용하는 중요한 요인
		로동력의 질을 높이는것은 정보산업시대 경제발전에서 나서는 필수적요구
		정보산업시대 로동력재생산에서 일어난 변화
	3	정보제품의 가치형성에 대한 리해에서 제기되는 몇가지 문제
		정보산업시대의 경제는 지적능력에 의거하여 발전하는 경제
		주체적인 정보산업발전전략수립에서 나서는 기본문제
	4	정보산업시대 분업의 본질적특성
		정보산업시대 사람의 로동력구성에서 일어난 변화
		지능로동의 합리적리용은 정보산업시대 경제발전의 중요요구
2010	1	정보는 정보산업시대 기본생산자원
		컴퓨터통합생산체계의 도입은 인민경제의 현대화, 정보화의 중요한 투쟁목표
	2	정보산업의 발전과 실업의 증대
		정보기술수단의 갱신주기를 바로 타산하는것은 경제발전의 중요요구
		지능로동의 특성과 그 정확한 평가 및 보수가 가지는 의의
		지능로동의 산물로서의 상표
		소프트웨어제품의 무역가격제정에서 나서는 몇가지 문제
	3	정보산업시대 자본주의적임금제도의 특징
		정보산업시대 변동보수제하에서 자본가계급과 로동계급사이의 소득격차의 심화
		최첨단을 돌파하기 위한 투쟁을 힘있게 벌리는것은 희천속도의 기본요구
	4	첨단산업의 발전과 인민경제의 현대화, 정보화
		인민생활향상에서 정보기술의 발전이 노는 역할
		정보산업시대의 요구에 맞게 CNC화를 실현하며 공구혁명을 일으키는것은 기계공업부문의 중요과업
	4	공업기업소 경영정보안실현에서 나서는 경제조직적방도
		핵심기초기술을 발전시키는것은 경제강국건설의 필수적요구
산업구조를 개선하는것은 정보산업시대의 중요요구		
기계공장에서 과학적인 기업전략을 작성하는데서 지켜야 할 기본요구		
기술집약형경제와 그 측정지표		
		정보산업시대 자본주의적착취로 인한 저임금근로자들의 급속한 증대

2011	1	위대한 령도자 김정일동지께서 경제강국건설의 튼튼한 토대를 마련하기 위한 투쟁에서 쌓아올리신 불멸의 령도업적
		인민경제의 기술갱신전략을 옹계 작성하고 실현하는것은 사회주의경제강국건설에서 나서는 필수적요구
		인재를 중시하는것은 경제강국건설을 다그치기 위한 중요한 요구
		컴퓨터통합생산체계에 대한 일반적 리해
		경제정보분석 및 예측모형은 경제관리과학화실현의 중요수단
		통신공정품질관리는 전송, 전달되는 정보의 질을 보장하기 위한 기본요구
	2	강력한 기계제작공업을 창설하신 위대한 수령 김일성동지의 불멸의 업적
		첨단과학기술발전은 경제강국건설의 근본담보
		첨단과학기술과 산업구조의 개선
	3	기업소행정사업의 컴퓨터화는 경영활동개선의 중요요구
		정보산업을 발전시키기 위한 몇가지 방도
		회전속도는 경제강국건설의 위대한 추동력
		최신과학기술에 기초한 설비와 생산기술공정의 현대화를 실현하는데서 나서는 중요요구
		공업기업소에서 과학적인 기업전략작성을 위한 목표수립의 방법론적문제
		우리 식 CNC화는 인민경제 모든 부문에서 최첨단을 돌파하기 위한 관건적고리
	4	현존기계설비의 CNC화방도
		정보기술을 적극 받아들이는것은 현시기 축산업발전의 중요요구
		경영정보체계의 관리운영을 개선하는데서 나서는 몇가지 문제
정보산업시대 생산체계확립은 사회주의강성국가건설의 필수적요구		
인민경제의 현대화, 정보화에 의한 남은 로력형성의 중요형태		
컴퓨터통합생산체계에 기초한 공업기업소관리운영의 중요특징		
2012	1	새 세기 기술수단의 도덕적마멸의 특징
		소프트웨어수출무역발전전략수립의 기본요구
		위대한 령도자 김정일동지께서 경제강국의 확고한 토대를 마련하는 력사적위업실현에 쌓아올리신 불멸의 업적
		과학기술지식의 로화방지는 지식경제시대 사회적생산의 효과성제고의 중요담보
	2	철도운수통계계산정보화와 그 실현에 나서는 중요한 문제
		정보설비리용통계지표설정에서 나서는 몇가지 문제
		정보산업시대 자본주의하에서 리윤률변화경향에 대한 분석
		경애하는 김정일동지의 령도를 높이 받들고 새 세기 산업혁명을 힘있게 밀고나가는것은 현시기 경제건설의 중요과업
		지식경제시대 협업발전에 영향을 주는 요인
		지능로동을 합리적으로 조직하고 리용하는것은 지식경제시대 사회주의경제강국건설의 필수적요구
		정보산업시대 기업소의 합리적조직은 사회주의경제발전의 필수적요구
		기업소재정관리의 정보화실현에서 나서는 방법론적문제

# 기후변화로 인하여 남북한에 야기되는 피해 구제방안에 관한 연구

- 남북환경협력과 법적구속력 확립을 통한 2020년 새로운  
기후변화체제 구축을 중심으로 -

동국대학교 법무대학원 김재완

## 《 목 차 》

### 【요약문】

### 【본 문】

- I. 서론
- II. 기후변화에 따른 남북한의 환경실태와 2020년 새로운  
기후변화체제의 법적구속력에 관한 고찰
- III. 기후변화로 인하여 남북한에 야기되는 피해를 구제하는데  
있어서의 문제점
- IV. 기후변화로 인하여 남북한에 야기되는 피해를 구제하기  
위한 방안
- V. 결론

### 【참고문헌】



【요약문】

## 기후변화로 인하여 남북한에 야기되는 피해 구제방안에 관한 연구

－ 남북환경협력과 법적구속력 확립을 통한 2020년 새로운  
기후변화체제 구축을 중심으로 －

2011년 더반 기후변화총회에서 채택된 더반플랫폼에 따라 국제사회는 2020년 새로운 기후변화체제의 협상을 위해 2015년까지 기후변화협상을 완료하고, 2020년에 새로운 기후변화체제가 시작될 예정이다. 그리고 더반 기후변화총회에서 교토의정서를 연장하여 2013년부터 시작하는 기후변화 체제에 대한 준비도 필요한 상황이다. 그런데 향후 기후변화가 가속화 되면서 온실가스의 배출로 인하여 국가간 국경을 넘는 초국경적 환경 피해가 발생할 경우 개별국가는 다양한 문제에 직면할 수 있다. 기후변화로 인한 피해는 남북한도 예외가 아니다. 앞으로 전세계의 기후변화가 가속화 되면서 남북한 역시 기후변화에 따른 막대한 피해를 받을 수 있다. 일본, 중국, 대만, 러시아, 몽골 등은 남북한과 가까운 거리에 있는 국가이다. 뿐만 아니라 인도, 인도네시아, 호주 등은 한반도에서 멀지 않은 곳에 위치해 있다. 이 국가들에서 발생하는 온실가스가 국가의 국경을 넘어서 남북한으로 이동하여 온실가스가 지속적으로 누적될 경우 남북한에 큰 환경피해를 야기할 수 있다. 더욱이 온실가스 등의 유해물질은 지구상에서 매우 먼 거리에서도 남북한으로 이동할 수 있기 때문에 미국, 캐나다, 유럽 국가, 중동국가 등에서 발생하는 온실가스도 한반도로 이동하여 한반도의 환경피해를 심화시킬 수 있다. 그러나 기후변화협약은 국가의 국경을 넘는 초국경적 환경피해에 대한 해결책을 구체적으로 제시하지 않고 있다. 따라서 기후변화에 대응하기 위해서 향후 기후변화협상을 통해 2020년 새로운 기후변화체제에서 법적구속력을 확립하는 것이 매우 중요하다. 이 새 기후변화체제에서 현재 기후변화협약의 한계를 극복해야 한다. 기후

변화에 대응하기 위하여 남북한이 환경협력을 하는 것도 중요하다. 남북 환경협력만큼 중요한 것이 법적구속력 확립을 통한 2020년 새로운 기후 변화체제 구축이다. 본 논문에서는 기후변화로 인하여 남북한에 야기되는 피해 구제방안에 관한 연구를 남북환경협력과 법적구속력 확립을 통한 2020년 새로운 기후변화체제 구축을 중심으로 연구한다.

현재 남북한은 기후변화로 인한 각종 기상이변과 자연재해로 다양한 피해를 겪고 있다. 향후 기후변화가 가속화되면 남북한의 피해는 더욱 증가할 것이다. 본 논문에서는 기후변화로 인하여 남북한에 야기되는 피해를 구제하기 위한 방안으로서 우선 남북환경협력을 통한 남북한의 기후변화 피해 구제방안을 제시한다. 이 구제방안으로서 첫째, 환경영향평가 교류를 통한 남북환경협력 강화를 제안한다. 한국의 환경영향평가법과 북한의 환경영향평가법에는 차이점이 있다. 본 논문에서는 남북한 환경영향평가법의 차이점을 소개한 후, 이 차이점을 통해서 야기되는 문제점을 극복하면서 기후변화에 대응할 수 있는 남북환경협력을 하기 위한 방안을 제시한다. 남북환경협력을 통한 남북한의 기후변화 피해 구제방안으로서 둘째, 남북 기상협력 강화가 필요하다. 자연재해로 인한 환경피해와 인명피해 등을 최소화하기 위해서는 정확한 기상예보·예측·관리 등이 매우 중요하다. 그러나 북한은 기상장비와 통신장비 등이 매우 열악한 상황이라서 기상시스템을 가동하는데 있어 큰 어려움이 존재한다. 결국 정확한 기상예보 등을 하기 쉽지 않은 문제가 발생할 수 있어 기상이변이나 자연재해에 대하여 사전에 대응하는 능력이 취약할 수 밖에 없다. 따라서 본 논문에서는 남북 기상협력 강화를 제시한다.

기후변화로 인하여 남북한에 야기되는 피해를 구제하기 위한 두 번째 방안으로서, 법적구속력 확립을 통한 2020년 새로운 기후변화체제 구축을 제시한다. 이 구축방안으로서 첫째, ‘No-harm Rule’의 적용에 관한 명확한 범위와 관련규정 제정이 필요하다. ‘No-harm Rule’이란 초국경적 환경피해 금지의무로서, 환경피해의 사전예방의무·사전통제의무·장래 피해 발생 예측을 통한 피해 최소화의무, 나아가서 환경피해를 사후적으로 통제할 의무·감소시켜야 할 의무 등을 포함한다고 할 수 있다. 그런데

‘No-harm Rule’ 을 적용하기 위해서는 초국경적 환경피해가 중대한(significant) 피해이거나, 심각한(serious) 피해이어야 한다. 그래서 앞으로 기후변화협상에서 남북한은 국제사회와 함께 ‘No-harm Rule’ 의 적용 범위를 명확히 하여 ‘No-harm Rule’ 이 2020년 새 기후변화체제에서 중요한 국제법 원칙이 될 수 있도록 노력해야 한다.

둘째, 국내적 구제완료의 원칙을 배제한 국가의 외교적 보호권 행사가 가능한 규정의 제정이다. 환경피해는 국가가 직접적인 피해당사자가 될 수 있지만 개인 역시 피해자가 될 수 있다. 「온실가스 배출로 인하여 다른 국가에 환경피해를 일으킨 국가(가해국)」로 인하여 한국의 국민, 북한주민 등이 환경피해를 받을 수 있다. 한국의 국민, 북한주민 등이 환경피해를 받았을 때 외국을 상대로 권리구제절차를 진행한다는 것에 어려움이 있을 수 있다. 왜냐하면 한국의 국민, 북한주민 등이 외국의 소송절차·구제절차 등의 법제도를 잘 이해하는데 어려움이 존재할 수 있기 때문이다. 따라서 이러한 피해가 야기되었을 때, 국내적 구제완료의 원칙을 배제하여 개별 국가뿐만 아니라 남북한이 신속하게 외교적 보호권 행사가 가능하도록 하여 개인의 권리를 두텁게 보호하는 2020년 새 기후변화체제로 나아갈 경우 남북한에게도 좋은 영향을 줄 것이다.

셋째, 「온실가스 배출로 초국경적 환경피해를 야기한 국가(가해국)」는 피해를 받은 외국인이 가해국의 구제절차를 이용할 때 차별하지 않고, 가해국의 국민과 동일한 대우를 해야 한다는 법적구속력 있는 의무를 부과하는 것이다. 예를 들면, 한국 국민이나 북한 주민 등이 가해국에 의해 온실가스 배출로 인한 초국경적 환경피해를 받았을 때, 가해국의 사법절차나 행정절차 등의 권리구제절차 이용시 가해국의 국민과 동등한 대우를 보장함으로써 차별받지 않고 공정한 절차가 진행될 수 있도록 한다면 피해자의 권리를 두텁게 보호할 수 있을 것이다.

넷째, 온실가스 배출로 인한 초국경적 환경피해에 대응하기 위한 환경영향평가 의무를 통한 국가책임 적용의 한계를 극복해야 한다. 개별국가에 의해서 온실가스 배출로 인한 초국경적 환경피해가 발생하였을 때 이 개별 국가에 국가책임을 적용하기 어려운 점이 있다. 그래서 개별국가에 구체적인

환경영향평가 의무를 부과해서 이러한 의무를 위반했을 때 국가책임을 적용할 수 있도록 해야 한다. 이렇게 한다면 남북한이 개별국가에 의해서 온실가스 배출로 인한 초국경적 환경피해를 받았을 때 손해배상 등 사후구제절차 뿐만 아니라 환경피해의 사전예방절차로서 개별국가에 대하여 환경영향평가 등에 관한 것을 적극적으로 요청함으로써 환경피해를 사전적으로 방지하는 데에도 큰 도움이 될 것이다.

다섯째, 기후변화에 취약하고, 경제사정이 어려운 국가들을 지원하는 기금 마련과 이 기금의 분담방식에 대한 법적구속력 확립이 필요하다. 북한은 심각한 식량난과 경제난 등으로 기후변화에 대응해 나가는 데 어려움이 있다. 그래서 녹색기후기금 이후 2020년 새 기후변화체제에서는 기후변화에 취약하고 경제사정이 어려운 국가들을 위한 기금을 마련하여 기후변화에 대처해 나감에 도움이 될 수 있도록 해야 한다. 이러한 기금을 통해서 북한의 기후변화 대응능력이 향상될 수 있을 것이다.

여섯째, 기후변화회의에 대만의 옵서버로서 참여를 통한 국제협력 강화가 필요하다. 대만은 남북한에서 멀지 않은 곳에 있는 국가이다. 대만에서 발생하는 온실가스는 다른 국가들에 영향을 줄 수 있다. 남북한은 대만과 가까운 거리에 있기 때문에 대만에서 배출되는 온실가스가 한반도에 이동하여 많은 영향을 줄 수 있다. 남북한 입장에서는 대만이 기후변화회의에 적극적으로 참가해서 국제사회와 국제협력을 강화하여 기후변화에 대응하는 것이 필요하다. 그런데 현실적으로 대만이 기후변화회의에 참가하기 어려운 점이 있다. 따라서 남북한은 기후변화회의에서 대만이 기후변화회의에 옵서버로서 참가할 수 있도록 국제사회에 적극적으로 주장해야 한다.

일곱째, 온실가스 주요배출국 등이 2020년 새로운 기후변화체제에 불참할 경우를 대비하여 개인의 권리구제를 강화하는 방향으로 법적구속력을 확립하여 2020년 새 기후변화체제를 구축해야 한다. 온실가스 주요배출국인 중국, 미국, 인도, 러시아, 일본, 캐나다 등은 2020년 새로운 기후변화체제가 법적구속력 있는 체제로 나아갈 경우, 자국의 국내사정상 현실적으로 2020년 새로운 기후변화체제에 불참할 가능성이 높다고 생각한다. 특히, 중국, 인도, 러시아, 일본의 경우 남북한에서 멀지 않은 곳에 있는 국가이기



때문에 중국, 인도, 러시아, 일본에서 배출되는 온실가스가 국경을 넘어 남북한으로 이동하여 남북한에 큰 환경피해를 야기할 수 있다. 2020년 기후변화체제의 법적구속력 확립에 반대하는 국가의 경우 법적구속력 있는 국가책임을 원하지 않는다고 볼 수 있다. 그래서 국가책임을 묻는 규정뿐만 아니라 온실가스 배출로 인한 초국경적 환경피해에 대한 개인의 권리구제를 강화하는 규정도 2020년 새 기후변화체제에서 시행될 수 있도록 국제사회뿐만 아니라 남북한에서도 적극적으로 노력해야 한다고 생각한다.

여덟째, 온실가스 배출로 야기된 초국경적 환경피해에 대한 피해액 산정 기준을 2020년 새로운 기후변화체제에서 확립하여 법적구속력 있는 실효성 있는 책임을 부과하고 피해를 구제하는데 도움이 될 수 있도록 해야 한다. 현재 기후변화협약에서는 온실가스 배출에 따른 피해액 산정을 위한 규정이 없다. 따라서 2020년 새 기후변화체제에서는 피해액 산정을 위한 규정을 만들어 국제적인 기준으로 통용될 수 있도록 해야 한다. 이 기준에 의거해 남북한이 온실가스 배출로 인한 초국경적 환경피해를 받았을 때 신속한 권리구제를 하는데 도움이 될 것이라 생각한다.

남북한은 남북환경협력 뿐만 아니라 법적구속력 확립을 통한 2020년 새로운 기후변화체제 구축을 통해 국제사회와 함께 기후변화에 대응한다면 남북한에서 발생 가능한 기후변화를 사전적으로 방지하는 능력을 향상시키는데 도움이 될 뿐만 아니라 사후적으로 기후변화에 따른 환경피해에 대처해 나가는 능력도 향상될 것이다.

키워드 : 남북환경협력, 남북기상협력, No-harm Rule, 초국경적 환경피해, 국가책임, 더반플랫폼, 녹색기후기금, 환경영향평가

## I. 서론

### 1. 연구의 배경과 필요성

급격한 기후변화는 국지성 집중호우, 사막화 현상의 가속화, 태풍의 잦은 발생과 대규모 피해 등을 초래하고 있다. 북한의 경우도 이러한 급격한 기상변화에 예외일 수 없다. 북한은 1990년대 이후 반복되는 홍수와 가뭄, 그리고 태풍 및 냉해 등 자연재해에 적지 않은 피해를 입고 있다.<sup>1)</sup> 한국도 기후변화로 인한 기상이변과 자연재해 등으로 적지 않은 환경피해를 겪고 있다. 앞으로 전세계의 기후변화는 지금보다 더 심해질 수 있고, 이에 따라 남북한의 환경에 악영향을 미칠 수 있다. 따라서 남북한은 환경협력을 통해서 기후변화에 공동 대응하는 것이 필요하다. 온실가스로 인해 기후변화가 가속화되면 남북한에 막대한 환경피해가 발생할 것이기 때문에 다른 국가들에서 발생하는 온실가스가 한반도로 유입되는 것을 최소화 시키도록 하는 노력 역시 중요하다.

남북환경협력만큼 중요한 것이 있다. 바로 기후변화체제를 통한 국제사회의 온실가스 감축 노력이다. 남북한은 주변의 인접국가들 뿐만 아니라 장거리에 있는 국가들에서 배출되는 온실가스의 영향으로 환경피해를 받을 수 있다. 마셜제도(Marshall Islands)는 2011년 제17차 기후변화협약 및 제7차 교토의정서 당사국총회(COP17/CMP7, 이하 ‘더반 기후변화총회’)에서 국가성명서를 통해 국가의 주권·국경 그리고 인구(population)에서 전례가 없는 위협에 대해 역점을 두어 지금 직접적으로 대응해야 하는데, 유엔기후변화협약(UNFCCC : United Nations Framework Convention on Climate Change, 이하 ‘기후변화협약’)은 이에 대해 거의 해답을 제공하지 못한다고 지적한다.<sup>2)</sup> 향후 기후변화의 가속화로 국제사회는 국가의

---

1) 최은석·황재준(2008), 『북한의 기상관리 정책의 변화와 남북한 기상협력 방안 연구』 (서울 : 통일연구원, 2008), 2면.

2) Ruben Zackhras, *High Level Segment with statement by the Minister-In-Assistance to the President of Marshall Islands*, Durban : Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change at its 17th Session(COP17),

국경을 넘는 위험에 직면할 수 있고, 온실가스 배출에 따른 환경피해에 대한 국가책임도 중요한 문제로 부상할 전망이다. 더반 기후변화총회에서 채택된 결과에 따라 기후변화협약 당사국들은 2015년까지 기후변화협상을 완료하고, 2020년에 새로운 기후변화체제가 출범할 예정이다. 이 새 기후변화체제에서의 법적구속력 확립을 통한 국가책임 적용 역시 앞으로 중요한 문제가 될 수 있다. 한국<sup>3)</sup>과 북한<sup>4)</sup>은 모두 기후변화협약의 당사국이다. 한국과 북한은 기후변화협약 당사국총회 뿐만 아니라 많은 기후변화 회의에 참여하면서 국제사회와 함께 2020년 새로운 기후변화체제의 설립을 위한 구체적인 논의를 할 수 있다. 한국과 북한은 향후 기후변화가 가속화되면서 다른 국가에서 배출되는 온실가스가 개별국가의 국경을 넘어 한국과 북한에 유입되었을 때, 환경피해를 받을 수 있다. 이러한 온실가스로 인한 환경피해를 방지하기 위한 노력도 중요할 뿐만 아니라 이 환경피해를 일으킨 국가에게 국가책임에 따른 손해배상 등을 요구하는 것도 중요하다.

그러나 현존하는 국제환경조약은 많이 있지만 조약상 국가책임에 관한 규정이 있는 조약은 많지 않다. 1972년 스톡홀름 인간환경회의(UNCHE)에서도 국가책임의 중요성을 인정하였으나 그것의 일반적 명문화는 하지 못했는데, 당시 채택된 스톡홀름선언은 원칙22에서 “국경을 넘는 환경손해에 대한 책임 및 보상에 관한 국제법을 더욱 발전시키는데 협력한다” 라고만 규정하고 있다. 또한 1992년 유엔환경개발회의(UNCED)에서 채택된 리우선언도 원칙10에서 “피해의 구제와 보상 등 사법 및 행정절차에 효과적으로 접근할 수 있어야 한다” 라고만 규정되어 있을 뿐이다.<sup>5)</sup> 그러나 앞으로 2020년의 새로운 기후변화체제를 통하여 온실가스 감축을 통해 기후변화를 방지하기

December 2011, p. 5.

[http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/statements/application/pdf/111207\\_cop17\\_hls\\_marshall\\_islands.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/statements/application/pdf/111207_cop17_hls_marshall_islands.pdf)(검색일 : 2012년 6월 10일).

3) UNFCCC(United Nations Framework Convention on Climate Change), Republic of Korea, <http://maindb.unfccc.int/public/country.pl?country=KR>(검색일 : 2012년 8월 24일)

4) UNFCCC(United Nations Framework Convention on Climate Change), *Democratic People's Republic of Korea*,

<http://maindb.unfccc.int/public/country.pl?country=KP>(검색일 : 2012년 8월 24일)

5) 박병도, “국경을 넘는 환경오염피해에 대한 국제법적 구제의 한계와 개선방안”, 『법조』 제561집(법조협회, 2003), 108-109면.

위해서는 현재 기후변화협약 당사국들이 기후변화협상을 통해서 구체적으로 온실가스 감축을 어떻게 해서 기후변화를 어떻게 방지할 것인지에 대한 구체적인 결과가 도출되지 않는다면 2020년에 출범하는 새로운 기후변화 체제를 확립하는데 어려움이 발생한다. 그래서 2015년까지 기후변화협약 당사국들이 기후변화협약 당사국총회를 포함한 기후변화에 관한 다양한 회의에서 협상을 통해 2020년에 출범하는 새로운 기후변화체제를 마련해야 한다. 그런데 문제는 이 기후변화체제를 마련한다 하더라도 이 체제에서의 규정들이 법적구속력이 없다면 개별국가가 관련 규정을 준수하지 않더라도 국가책임을 묻기도 어려울 뿐만 아니라 나아가서 기후변화를 방지하고자 하는 전세계의 노력이 난관에 봉착할 수 있다. 결과적으로 남북한 입장에서는 향후 기후변화에 따른 초국경적 환경피해가 발생했을 때 남북한에 막대한 환경피해가 발생한다 하더라도 개별국가에 책임을 묻기 어려운 상황이 발생할 수 있다. 따라서 이러한 법적구속력 있는 규정을 통해서 2020년 새로운 기후변화체제가 시작되어야 하는 것이다. 이것은 2015년까지 각국의 협상을 통해서 새로운 체제를 마련해야 하고, 이 체제의 실효성을 확보하기 위해서는 법적구속력이 있어야 하는 것이다. 이 법적구속력을 확립하기 위해서 필요한 것이 바로 ‘No-harm Rule’이다. ‘No-harm Rule’을 통해서 2020년 새로운 기후변화체제의 법적구속력을 확립해야 하는 것이다. 나아가서 이 기후변화체제의 발전 방안을 모색하는 것이 현 시점에서 매우 중요하다.

그리고 온실가스로 인하여 개별국가에 피해가 발생한다 하더라도 국가간의 국제재판을 하는 건 일정한 한계가 있기 때문에 기후변화협상 등을 통해서 법적구속력있는 제도를 만들어야 한다. 그래서 이 제도를 통해서 실제 온실가스 등으로 인한 환경피해에 대하여 남북한이 피해를 받았을 때 이러한 법적구속력있는 제도를 통하여 국가간의 복잡한 분쟁을 명확하게 처리할 필요가 있는 것이다. 그리고 이러한 법적구속력 있는 제도를 마련해야 개별국가에게 온실가스 감축의무 등에 대한 강제력을 확보할 수 있는 것이고, 이를 통해 전세계 기후변화를 방지하는데 기여할 수 있는 것이다. 왜냐하면 개별국가의 자발적인 선의에 기초한 온실가스 감축의 이행을 촉구했을 때 이것만으로는 개별국가가 기후변화협상을 통해서 온실가스 감축의무 등에

대한 규정에 대해 지키지 않을 때 기후변화에 의한 전세계의 중대한 피해가 현실화되어 남북한에 다른 국가들에서 이동한 온실가스가 누적되어 막대한 환경피해가 야기될 수 있고, 환경피해에 따른 인명피해 등도 발생할 수 있기 때문이다. 따라서 앞으로 기후변화협상에서는 ‘No-harm Rule’을 통해서 법적구속력있는 2020년 기후변화체제를 어떻게 확립할 것인지 나아가서 이 법적구속력 확립을 통해 기후변화체제를 어떻게 발전시킬 것인지에 관해서 구체적인 내용을 마련해야 한다. 왜냐하면 2011년 더반 기후변화총회에서 도출된 더반플랫폼에 따라 기후변화협약 당사국들은 2015년까지 기후변화협상을 완료해서 2020년부터 새로운 기후변화체제를 적용해야 하기 때문이다. 따라서 이것은 매우 중요하고 시급한 문제인 것이다.

또한 온실가스 등의 유해물질 이동을 통한 기후변화가 야기되었을 때 이것을 사후적으로 한반도의 환경을 원상회복시킨다는 것은 매우 어렵고 사실상 불가능하다. 그래서 기후변화에 대한 사전적인 방지대책이 매우 중요하다. 이 사전적인 예방을 위해서는 개별국가가 기후변화협상을 통해서 도출된 의무를 반드시 준수해야 하는 것이다. 이 의무를 준수하기 위해서는 법적구속력있는 규정이 아닌 선언적인 규정만으로 개별국가가 이러한 의무를 지킬 것이라고 접근하는 것은 기후변화의 방지를 개별국가의 판단에 맡기는 결과가 된다. 그래서 선언적인 규정이 될 경우 개별국가의 판단에 따라 온실가스 감축의무 등을 준수할 수도 있고, 준수하지 않을 수 있게 되는 결과가 되어 미래의 기후변화에 대한 위험성과 불안감을 가중시키는 것이다. 따라서 법적구속력 확립을 통한 기후변화체제 구축이 반드시 필요한 것이다.

임재규(2010)의 “세계 주요국의 자발적 온실가스 감축목표가 경제와 환경에 미치는 파급효과와 시사점”에 따르면 각 국의 2020년까지의 자발적 온실가스 감축목표를 검토하고, Global CGE 모형<sup>6)</sup>을 활용하여 이와 같은 목표들에 내재한 온실가스 감축효과 대하여 분석한 결과가 있다. 이 결과

6) Global CGE 모형은 국가, 산업 및 부문 간 상호작용을 분석할 수 있도록 무역, 생산과 소비에서의 대체성을 인정하는데, 기후변화협약과 같은 장기적 이슈를 분석하는 데 유용하게 이용되고 있다. 출처 : 임재규. “세계 주요국의 자발적 온실가스 감축목표가 경제와 환경에 미치는 파급효과와 시사점”. 『환경정책연구』 제9집 제3호(한국환경정책·평가연구원, 2010), 120면.

에서 선진국이 발표한 자발적 감축목표를 종합하면, 선진국의 온실가스 배출량이 2020년까지 1990년 대비 약 14.0% 감축하는 데 그칠 것으로 분석되었고, 개도국의 자발적 감축목표 이행은 전 세계 온실가스 배출량을 배출 전망치(BaU : Business as Usual) 대비 약 15.9%까지 감축하는 데 기여할 것으로 분석되었는데, 이는 중국과 인도의 참여에 크게 기인한다고 한다.<sup>7)</sup> 그러나 기후변화에 관한 정부간 협의체(IPCC : Intergovernmental Panel on Climate Change)의 제4차 평가보고서인 「기후변화 2007」에 따르면 온실가스의 대기농도를 450ppm에서 안정화시키려면 기후변화협약 부속서 1 국가들은 2020년까지 온실가스를 1990년 대비 25~40% 감축해야 하고, 2050년까지 온실가스를 1990년 대비 80~95% 감축해야 한다고 한다.<sup>8)</sup> 요컨대, 자발적인 온실가스 감축이 많이 감축하지 못하는 결과를 가져올 수 있는 것이다. 나아가서 중국, 인도를 포함해서 개도국, 선진국 등 많은 국가가 함께 온실가스를 감축하는 책임을 가져야 하는 것이다. 그래서 법적 구속력 있는 전세계가 단일한 법적구속력 확립을 통한 기후변화체제를 통해 온실가스 감축을 할 필요가 있는 것이다. 개별국가의 자발적인 온실가스 감축에만 의존하는 데에는 한계가 있는 것이다.<sup>9)</sup>

선진국과 개도국을 포함한 모든 국가가 기후변화에 대응하는 것이 필요하다. 그리고 법적구속력 있는 기후변화체제가 있어야 기후변화에 대응하는 장기목표에 대한 위협성과 불확실성을 감소시킬 수 있기 때문에 법적 구속력 있는 체제는 필요하고 매우 중요하다. 법적구속력이 있으면 개별 국가의 책무에 대한 신뢰성이 증대되기 때문이다. 기후변화에 대응하는 공동의 행동을 만들고 지속하는 것은 지금 매우 긴급한 과제이다. 공동 행동을 함께 하는 많은 국가의 집합체제를 만드는 핵심에는 기후변화의 장기 목표를 위한 의사소통을 함께 하고, 협력을 위한 효과적인 제도를 수립하고 다른 국가들과 신뢰를 형성하고 리더십을 드러내는 것을 포함

7) 임재규(2010), *supra* note 6, 138~139면.

8) IPCC, *Climate Change 2007: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, B. Metz, O.R. Davidson, P.R. Bosch, R. Dave, L.A. Meyer (eds), Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA, 2007, p. 776.

9) 임재규(2010), *supra* note 6, 138~139면.

된다. 대기 중 온실가스 농도의 안정화를 위한 장기 목표에 대한 명백한 전망이 없으면, 기후변화에 대응하는 공동의 행동은 목표를 달성하는데 충분하지 않을 것이다. 세계의 빈곤한 국가들이 최악의 기후변화 영향에 적응하도록 지원하기 위해 협력을 위해서도 세계의 국가들이 기후변화 대응에 함께 협력해야 한다. 강력한 공동의 행동이 지금 시작된다면 기후변화의 최악의 영향을 피할 시간이 아직 남아있다. 기후변화의 위험성을 낮추려면 공동 행동이 필요하다. 이는 공유된 목표의 달성을 지지하기 위한 국제적인 체제를 통하여, 국가간 협력을 필요로 한다. 이것은 시민 사회와 개인과 함께, 공공과 민간 부문의 파트너십을 필요로 한다. 기후변화로 인한 최악의 영향을 피하는 것은 아직 가능하다. 그러나 강력하고 긴급의 공동 행동을 필요로 한다.<sup>10)</sup> 따라서 법적구속력을 갖는 기후변화체제를 통해서 남북한에 환경피해가 발생하는 것을 최소화시킬 필요가 있다.

기후변화체제의 법적구속력을 확립하면 국제합의에서 발생하는 의무 이행의 신뢰성을 제고하고, 국가 간 거래비용을 현저히 감소시키는 장점을 발휘하게 할 수 있다. 국제정치는 국내정치와는 달리 국가간 관계를 규율하는 상위의 권위체(world government)가 존재하지 않는다는 측면에서 무정부상태(anarchy)이며, 본질적으로 자구적 체제(self-help system)이다. 국제정치는 원칙적으로 국가간 약속이나 합의를 보증할 체제가 존재하지 않으며, ‘무정부상태에서의 국제협력(cooperation under anarchy)’은 죄수의 딜레마<sup>11)</sup>에 봉착하게 된다.<sup>12)</sup> 이를 해결하기 위해서는 국가 간 합의된 의무

10) Nicolas Stern, STERN REVIEW: *The Economics of Climate Change(2006)*, Executive Summary, 2006, p. 27.

[http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+/http://www.hm-treasury.gov.uk/media/4/3/Executive\\_Summary.pdf](http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+/http://www.hm-treasury.gov.uk/media/4/3/Executive_Summary.pdf)(검색일 2012년 6월 10일).

11) 죄수의 딜레마(罪囚, prisoner's dilemma, PD)는 게임 이론의 유명한 사례로, 2명이 참가하는 비제로섬 게임(non zero-sum game)의 일종이다. 이 사례는 협력할 경우 서로에게 가장 이익이 되는 상황일 때 개인적인 욕심으로 서로에게 불리한 상황을 선택하는 문제를 보여 주고 있다. 신자유주의, 특히 신자유제도주의론자들은 이 죄수의 딜레마를 이용해 여러 경우의 국제 관계에서 나타나는 문제들을 이론적으로 정형화 시키려 노력해왔다. 특히 이 죄수의 딜레마를 이용한 해석은, 특히 비합리적으로 보이는 문제들이 어쩌서 합리적으로 설명될 수 있느냐에 초점을 맞춰왔다. 예를 들어, 왜 개별 국가들이 세계적인 환경을 해치고, 자원을 남획하며, 분쟁지역에 무기를 판매하는가에 대한 설명의 준거로 활용되어 왔다. 상위 정부가 없는 개별국가간의 국제체제에서 상대 국가의 전략이 항상 협동적으로 나올 것으로 기대할 수 없기 때문에, 개별국가들은 각자 자신의 이익을 추구하게 된다. 신자유 제도주의자

이행의 신뢰(credible commitment) 확보가 핵심적인 문제가 된다. 이러한 측면에서 기후변화체제의 법적구속력을 확립하는 것은 국가간 국제협력에서 핵심적인 국가간 신뢰문제를 해결하는 주요한 기제를 제공한다. 국가간 합의나 약속의 법제화를 통해 법적구속력을 확립하여 기후변화에 관한 합의사항 이행여부의 감시나 해석을 국제연합(UN : United Nations, 유엔)이라는 국제기구에 위임하는 것이 가능하기 때문에, 특정국가의 자기편의적인 해석을 방지하고 약속이행의 집행능력을 강화할 수 있다. 또한 법적구속력 확립을 통한 법제화는 법적 의무위반의 결과를 명확히 규정함으로써 사전에 의무위반의 유인(incentives)을 약화시키고, 그 비용은 증가시킨다. 아울러 국제조약이나 국제법적 효력을 가지는 협약에 가입하게 되면 대부분의 경우 그 이행을 위한 국내 차원의 법적조치(시행법의 마련, 새로운 국내기구의 설립 등)를 수반하게 된다.<sup>13)</sup> 이를 통해 특정국가의 국제적 의무이행을 국내법 체계를 통해 보다 손쉽게 감시할 수 있게 된다.<sup>14)</sup>

온실가스 주요 배출국인 중국과 인도의 온실가스 대량 배출로 인한 북한의 환경피해가 심화될 수 있기 때문에 법적구속력을 확립을 통해 2020년 기후변화체제를 구축하는 것이 필요하다. 에너지와 기후정책 등의 자문회사인 에코피스(Ecofys), 독일 포츠담의 비영리단체 (NPO: Non-Profit Organization)인 기후분석학(Climate Analytics) 그리고 독일의 「포츠담 기후영향분석 연구소」가 2011년 10월 4일 발행한 보고서에 따르면 중국은 예측된 것보다 훨씬 빠른 경제성장으로 인해 2020년에 온실가스 배출전망치(BAU : Business as Usual) 대비 중국의 이산화탄소(CO<sub>2</sub>) 배출량이 이전에 예측된 온실가스 배출량보다

---

들은 이 결과 국가들은 협동의 필요성을 절감하게 되고, 협동에 대한 확신을 얻을 수 있게 하기 위해, 개별국가에 우선하는 국제 레짐의 등장을 필요로 하게 될 것이라 전망하고 있다. 출처: “죄수의 딜레마”, 『위키백과』, [http://ko.wikipedia.org/wiki/죄수의\\_딜레마](http://ko.wikipedia.org/wiki/죄수의_딜레마)(검색일: 2012년 8월 25일).

- 12) 즉, 전세계의 국가가 기후변화에 공동 대응하고 협력하면 장기적으로 서로에게 이익이 되는데, 개별국가 간 국내적인 상황에 따른 국내의 발전(가령, 경제발전)을 추구하기 위해서 기후변화에 공동으로 대응하지 않는 국가가 발생하게 되어 전세계적인 협력이 어려워지는 현상이 발생할 수 있게 되는 것이다.
- 13) 법적구속력있는 기후변화체제는 개별국가가 국내적으로 기후변화 관련 법률과 정책을 통해서 온실가스 감축을 이행하는데 효과를 발휘할 수 있기 때문에 필요하다.
- 14) 최원기, “기후변화 대응 국제협력체제에 대한 국제법적 검토 — 주요국 포럼(Major Economics Forum)을 중심으로 —”, 『서울국제법연구』 제16권 제2호(서울국제법연구원, 2009), 34면.



대략 10억톤 더 높은 것으로 분석되었다.<sup>15)</sup> 향후 5년간 중국의 2011 국제 통화기금(IMF : International Monetary Fund) 경제성장 전망과 일치하는 일련의 자료들은 온실가스 배출전망치(BAU : Business as Usual) 대비 중국의 이산화탄소(CO<sub>2</sub>) 배출량이 2020년에 연간 약 135억톤~140톤이 될 것이라고 지적한다. 이것은 초기에 통계적으로 예측한 것보다 연간 대략 10억톤 높은 것이다. 이전에 예측된 CO<sub>2</sub> 배출량 최대 범위는 125억톤~140톤이었다.<sup>16)</sup>

세계은행도 중국의 온실가스 배출에 대한 입장을 밝히고 있다. 2012년 5월 3일 세계은행(World Bank)은 중국이 빠르게 증가하는 도시 온실가스 배출을 줄이기 위해 긴급하게 다양한 노력을 해야 한다는 입장을 밝혔다. 중국 도시 온실가스 배출의 70%는 에너지와 관련된 사용에서 발생하는데, 향후 20년 동안 중국의 도시 인구가 3억 5천만명 증가할 것이기 때문에 세계은행은 중국에 긴급한 조치가 필요하다고 보고 있다.<sup>17)</sup> 그리고 일본 에너지경제연구소의 아시아/세계에너지전망 2011에 따르면 2009년~2035년에 아시아지역의 이산화탄소(CO<sub>2</sub>) 배출에서 중국이 아시아 전체의 45%, 인도가 아시아 전체의 31%를 차지해서 중국과 인도에서 CO<sub>2</sub> 배출하는 비중은 아시아 전체에서 약 75%를 차지할 것이라고 전망했다.<sup>18)</sup> 따라서 중국과 인도의 온실가스 배출로 인해 중국과 인도의 국경을 넘어 온실가스가 다른 국가들 뿐만 아니라 한국과 북한에도 환경피해를 야기할 수 있기 때문에 향후 특별한 조치가 필요하다. 이러한 조치가 바로 법적구속력 확립을 통한

15) Bill Hare et al., *China emission paradox: Cancun emissions intensity pledge to be surpassed but emissions higher*, Ecofys · Climate Analytics · Potsdam Institute for Climate Impact Research, 4 October 2011, p. 1.

[http://climateactiontracker.org/assets/publications/briefing\\_papers/CAT\\_panama\\_update\\_2011.pdf](http://climateactiontracker.org/assets/publications/briefing_papers/CAT_panama_update_2011.pdf)(검색일 : 2012년 7월 4일).

*China Emissions Rising While Carbon Intensity Falls, Report Says*, 『Bloomberg Businessweek』, October 04, 2011.

<http://www.businessweek.com/news/2011-10-04/china-emissions-rising-while-carbon-intensity-falls-report-says.html>(검색일 : 2012년 7월 4일).

16) Hare et al.(2011), *supra* note 15, p. 3.

17) *China must act urgently to curb city emissions-World Bank*, 『Reuters』, May 3, 2012.

<http://www.reuters.com/article/2012/05/03/china-environment-worldbank-idUSL5E8G26YU20120503>(검색일: 2012년 6월 19일).

18) The Institute of Energy Economics, Japan(IEEJ), *Asia/World Energy Outlook 2011*, 『407th Forum on Research Works』(Tokyo : IEEJ, 2011), p. 57.

2020년 기후변화체제 구축을 통해서 온실가스 배출을 강력히 규제하고, 나아가서 선진국과 개도국을 포함한 국제사회가 공동으로 협력해서 기후변화에 대응해야 하는 것이다.

남북한은 모두 기후변화협약의 당사국으로서 기후변화협약 당사국총회를 포함한 다양한 기후변화회의에 참가할 수 있다. 남북한은 현재 기후변화로 인한 환경피해 등 다양한 피해를 경험하고 있다. 향후 이러한 피해는 점점 증가할 전망이다. 그런데 국제사회는 2020년 새로운 기후변화체제의 협상을 위해서 2015년까지 기후변화협상을 완료하고, 2020년에 새로운 기후변화체제가 시작할 예정이기 때문에 현 시점에서 법적구속력있는 2020년 새 기후변화체제로 나아가기 위한 아이디어를 제공하는 것은 남북한에 필요하고, 정책결정자, 기후변화협약 한국대표단·북한대표단에게도 매우 유용한 자료가 될 것이다. 따라서 본 논문은 남북환경협력뿐만 아니라 법적 구속력 확립을 통한 2020년 새로운 기후변화체제 구축이 남북한에 필요하다는 것을 인식하고, 연구하게 되었다.

## 2. 선행연구 및 본 연구의 차이점

### 1) 선행연구

한반도의 기후변화와 관련된 선행연구들은 기후변화 대응에 관한 방안 등을 제시하고 있다. 정다운(2011)은 북한이 이상 기후변화와 자연재해로 인한 심각한 문제를 안고 있는 가장 큰 원인은 북한 산림의 황폐화인데, 북한의 산림 황폐화의 문제를 개선하여 대응하면서 동시에 남한의 온실가스 배출 감축 목표를 달성하는데 효과적인 대응책으로써 한반도 조립 청정개발체제(Clean Development Mechanism : CDM)를 제시한다.<sup>19)</sup> 한기주(2005)는 북한 지역을 대상으로 조립 CDM 사업의 시행을 가정하고 그에 따른 온실가스 흡수량 분석과 비용분석을 통해 경제성을 평가하였다.<sup>20)</sup>

---

19) 정다운, “한반도 조립 청정개발체제의 도입에 관한 연구”, 『제30회 대학(원)생 통일논문 현상공모 입선작 : 2011 통일논문집』(서울 : 통일부 통일교육원, 2011), 385면.

20) 한기주, 『북한 지역을 대상으로 한 산림 흡수원 CDM 사업의 경제성 분석 연구』, 석사학위논문, 서울대학교, 2005, 76면.

이유진(2007)은 “남한과 북한의 기후변화 대응 협력에 있어서 우선 과제는 해마다 진행되는 자연재해에 보다 잘 대응할 수 있도록 기후변화 적응 시스템을 갖추는 일인데, 기상정보와 기후정보를 서로 교환하고, 한국의 재해예방 시스템에 대한 노하우와 인프라를 북측에 지원할 수 있는 연결 통로가 열려야 한다고 한다. 이 때 적응 대책의 한 방법으로 북한에 조림을 하는 방안을 적극 검토해볼 수 있고 북한에 심는 한 그루의 나무는 북한의 숲을 복구할 뿐만 아니라 남한이 탄소 배출권을 확보할 수 있는 방법” 이라고 하였다.<sup>21)</sup> 이우성·류민우(2009a)는 남북기상협력을 통하여 파급되는 경제사회적 효과를 “남북기상협력을 통하여 예상되는 남한과 북한에서의 기상예측능력 향상이 야기하는 남한과 북한의 자연재해 피해규모의 감소 규모”로 정의하고 남북한의 자연재해 피해규모에 대한 분석과 더불어 남북기상협력에 따른 자연재해 감소율에 대하여 전문가 설문조사 방재분야 전문가들을 대상으로 한 설문조사 등을 하였다.<sup>22)</sup> 한기주·윤여창(2007)은 교토의정서에서 인정하고 있는 조림 CDM을 북한 지역에 적용하였을 때의 경제적 타당성을 분석하였다.<sup>23)</sup> 서원상(2010)은 남북간 환경협력에 관하여 남한과 북한이 처한 환경 현실 속에서 상호협력을 이끌어낼 수 있는 국제 환경법 규범에 관한 논의, 기후변화협약 및 교토의정서와 같은 국제환경 협약상 환경협력에 관한 논의, 남북한 환경협력이 실제 진행됨에 있어 이를 뒷받침할 남북한 법제의 검토 등을 연구하였다.<sup>24)</sup> 이규창(2010)은 남북한 산림협력 및 한반도 녹색성장의 관점에서 북한산림녹화 지원과 관련이 있는 현행 법제의 내용과 문제점, 한반도 녹색성장을 위한 남북한 산림협력법제 개선방안 등을 연구하였다.<sup>25)</sup> 최은석·황재준(2008)은 북한 기상 정책의 변화과정을 통해 남북한 기상협력의 방향 등에 대하여 연구하였다.<sup>26)</sup>

21) 이유진, “남북한 기후변화 대응 협력방안 모색”, 『경기논단』 제9권 제4호(수원 : 경기개발연구원, 2007), 92면.

22) 이우성·류민우, “남북기상협력의 경제적 파급효과에 관한 연구”, 『통일문제연구』 통권 제52호(평화문제연구소, 2009a), 117면.

23) 한기주·윤여창, “북한 지역을 대상으로 한 조림 CDM 사업의 경제적 타당성 연구”, 『한국임학회지』 제96권 제3호(한국임학회, 2007), 235면.

24) 서원상, 『기후변화시대의 남북환경협력을 위한 국제·국내법적 과제』(서울 : 통일부, 2010), 54-56면.

25) 이규창, 『한반도 녹색성장을 위한 남북한 산림협력법제 개선 방안 예비연구』(서울 : 통일연구원, 2010), 7-8면.

정우진(2009)은 북한의 온실가스 배출 상황과 기후변화 대응 정책, 북한 에너지 산업의 실태 분석, 북한 에너지 부문별 CDM 사업 요건 및 효과, 북한의 CDM 사업 환경 및 추진과제, 남북 협력방안 등을 연구하였다.<sup>27)</sup> 이동근 외(2007)는 북한지역 전체를 대상으로 1970년대 후반부터 2000년대 초반까지 산림변화에 대한 연구를 진행하였다.<sup>28)</sup> 강미희 외(2012a)는 북한 산림의 체계적인 복원을 위해 다른 나라의 산림 복원 사례를 살펴보고, 이를 통해 다른 나라에서는 어떠한 방법을 시도하였으며 어떠한 어려움이 있는지 등에 대하여 연구하였다.<sup>29)</sup> 강미희 외(2012b)는 국내외 전문가 조사를 통하여 북한 조림사업과 관련하여 국제기구의 활동을 평가하고, 국제기구와 더불어 남북한 당국의 향후 역할에 대하여 제시하였다.<sup>30)</sup> 박소영 외(2010)는 1990년대 중반 이후 최근까지 북한 경제사회의 변화를 분석하여 북한 황폐산림복구를 위한 시사점을 도출하였다.<sup>31)</sup> 서심은·Victor Teplyakov(2011)는 북한 산림황폐화 문제를 해결하기 위한 국제협력방안에 대하여 연구하였다.<sup>32)</sup> 조장환 외(2011)는 북한지역의 REDD(산림전용 및 산림황폐화 방지, 산림경영활동에 의한 숲의 탄소저장 기능 개선활동을 통한 온실가스 배출저감 : Reducing Emissions from Deforestation and Degradation) 탄소배출권 잠재량과 그 사업비용을 추정하여 REDD 사업의 경제적 타당성을 연구하였다.<sup>33)</sup> 명수정(2012)은 북한의 산림, 북한의 산림 황폐화 원인, 북한의 자연재해 등에 대하여 연구하였다.<sup>34)</sup> 김재한·

26) 최은석·황재준(2008), supra note 1, 2면.

27) 정우진, 『북한 CDM 사업 잠재력 분석 및 남북 협력 방안』(경기: 에너지경제연구원, 2009), 2면.

28) 이동근 외, “A/R CDM을 위한 북한지역의 산림변화 연구”, 『한국환경복원녹화기술학회지』 제10권 제2호(한국환경복원기술학회, 2007), 102~103면.

29) 강미희 외, “사례분석을 통한 북한 산림복원 적용방안 고찰”, 2012 산림과학 공동학술대회 공동학술발표논문집(한국임학회, 2012a), 515면.

30) 강미희 외, “북한의 황폐산림 복원을 위한 국제기구 활동과 역할에 대한 평가”, 2012 산림과학 공동학술대회 공동학술발표논문집(한국임학회, 2012b), 512면.

31) 박소영 외, “북한의 경제사회적 여건 변화에 따른 북한 산림복구 방안”, 한국임학회 정기 학술연구발표회(한국임학회, 2010), 492면.

32) 서심은·Victor Teplyakov, “북한 산림황폐화문제 해결을 위한 국제협력방안”, 2011 산림과학 공동학술대회(한국임학회, 2011), 46면.

33) 조장환 외, “북한 산림전용 방지수단으로서의 REDD 사업의 경제적 타당성 분석”, 『한국임학회지』 제100권 제4호(한국임학회, 2011), 630~631면.

34) 명수정, “북한의 심각한 산림훼손과 자연재해”, 『북한』 통권 485호(북한연구소, 2012), 109~114면.

엄태일(2010)은 기후변화대응의 구체적 사업으로 청정개발체제(Clean Development Mechanism : CDM)를 소개하고, 또 남북한협력의 구체적 장소로는 비무장지대(Demilitarized Zone : DMZ)를 제안하였다.<sup>35)</sup> 한기주·이요한(2006)은 조림 CDM 사업과 바이오매스 활용 사업의 타당성을 검토하였는데, 전자의 경우는 개성지역 500ha에 낙엽송을 조림하는 시나리오를 가정하여 획득가능한 배출권의 규모와 이를 위해 필요한 비용을 산정하였고, 후자의 경우에는 바이오매스 활용 사업의 가능성과 남북경제협력 적용 타당성을 정성적으로 분석하였다.<sup>36)</sup>

북한에서 발생하는 기상이변으로 인한 태풍, 홍수, 국지성 집중호우, 가뭄 등의 자연재해의 주요원인이 식량난으로 인한 다락밭 건설과 에너지 부족으로 인한 벌목에서 기인하고 있는 것으로 파악되고 있다. 이에 대응하기 위해서 기존의 연구들은 「①북한의 재해피해 발생의 주요 원인은 산림생태계의 황폐화에서 기인함으로 북한 지역의 훼손된 산림생태계의 생태복원을 수행해야 한다. ②북한의 자연재해 저감을 위해서는 자연재해 그 자체에 대해서 남북 공동협력이 추진되어야 한다. ③남북 공동으로 기후변화 대응 및 적응을 위한 공동협력 체제를 유지하는 것이 필요하다. 이를 위해서 남북기후변화대응위원회와 같은 조직을 구성하는 방안도 강구해 볼 수 있다.」 등의 대응방안이 제안되기도 하였다. 한편, 재해발생 원인에 비추어 재해저감에 있어서 간접적이기는 하지만 장기적으로 재해저감의 효과를 가져올 수 있는 협력방안들이 제안되기도 하였는데, 「①북한의 식량생산 증대를 위하여 북한에 양질의 비료를 제공하는 것이 필요하다. ②남북 공동 에너지 사업을 추진하는 것이 필요하다. ③환경계획 등 북한의 정책 수립에 남한의 재해전문가의 참여가 필요하다. ④북한의 사회 환경 인프라 구축시 남한 기업의 진출이 필요하다. ⑤남북 공동으로 환경교육을 전개해 나가는 것이 필요하다.」 등이 바로 그것이다.<sup>37)</sup>

35) 김재한·엄태일, “기후변화대응 CDM과 DMZ 남북한 협력”, 『국제문제연구』, 제10권 제1호(서울 : 국가안보전략연구소, 2010), 141면.

36) 한기주·이요한, “기후변화협약 준수에 있어서의 남북경제협력 방안에 관한 연구”, 『남북경협 대학생 논문 공모전 1회·2회 수상작 논문집』(서울 : 남북경협국민운동본부, 2006), 127면.

37) 정서용, “환경안보와 남북한 협력방안”, 이재승 외, 『비전통적 안보와 남북한 협력방안』(서울 : 통일부, 2009), 47~48면.

## 2) 선행연구와 본 연구의 차이점

한반도의 기후변화에 관한 선행연구들을 보면 청정개발체제, 산림, 조림사업 등에 대한 연구가 이뤄지고 있다는 것을 알 수 있다. 그러나 기후변화체제를 통해서 남북한의 기후변화 대응 노력에 관한 연구는 매우 부족하다. 온실가스 등의 유해물질이 대기를 통해서 이동할 수 있고, 지구상에서 먼 거리에 위치해 있는 곳까지 온실가스 등의 유해물질이 이동할 수 있기 때문에 기후변화체제를 통한 국제사회의 노력을 통해서 기후변화에 대응하는 것은 결과적으로 기후변화로 인하여 남북한에 야기되는 피해를 구제할 수 있는 방안이 될 수 있다. 그런데 이러한 연구가 매우 부족하기 때문에 본 연구에서는 남북환경협력 뿐만 아니라 법적 구속력 확립을 통한 2020년 새로운 기후변화체제 구축을 통해서 기후변화로 인하여 남북한에 야기되는 피해를 구제하기 위한 연구를 진행한다.

그리고 본 연구는 특히, 남북한의 지구상의 위치에 주목하였다. 한국과 북한은 일본, 중국, 대만, 러시아, 몽골과 매우 인접해 있다. 남북한은 이 국가들에 사실상 둘러싸여 있다고 봐도 무방하다고 생각한다. 그리고 한국과 북한은 인도, 인도네시아, 호주와 멀지 않은 거리에 위치해 있다. 그래서 한국과 북한의 주변 국가들에 의해 배출되는 온실가스가 국경을 넘어서 한반도에 영향을 줄 수 있다. 향후 기후변화가 가속화되면 더 많은 온실가스가 북한에 영향을 주게 되어 북한의 환경에 악영향을 미치게 된다. 남북한과 지구상에서 장거리에 위치해 있는 미국, 캐나다, 유럽 국가, 이란, 사우디아라비아 등에서 배출되는 온실가스도 한반도에 환경피해를 야기할 수 있다. 왜냐하면 온실가스는 대기를 통해서 지구상에서 먼 거리에 위치해 있는 장소까지 이동이 가능하기 때문이다. 따라서 본 연구는 기후변화에 대응하기 위해서 남북환경협력과 함께 국제사회의 온실가스 배출 노력이 매우 중요하고, 이러한 노력을 통해서 남북한에 기후변화로 인한 악영향을 감소시키는 것이 중요하다는 것을 강조한다.

### 3. 연구 방법

기후변화로 인하여 남북한에 야기되는 피해 구제방안에 관한 연구를 위하여 국내의 논문·단행본, 국내 언론, 국문 웹사이트, 더반 기후변화총회 국가성명서, 국제조약 및 국제문서, 외국의 영문보고서, 국제재판소의 판결 및 의견, 외국 언론, 외국 웹사이트 등을 참고하였다.

No-harm Rule이 무엇인지 정확히 알기 위해, 국문 문헌뿐만 아니라 영문 문헌까지 참고해서 No-harm Rule에 대한 연구를 진행하였다. 기후변화체제의 법적구속력에 관한 개별국가의 입장을 알기 위해서 국내 자료뿐만 아니라 더반 기후변화총회 국가성명서, 외국 언론자료, 외국 보고서 등을 참고하는 방법으로 연구하였다.

본 논문은 연구의 성취도와 신뢰도를 높이기 위하여 국문 문헌뿐만 아니라 영문 문헌을 많이 참고하였고, 가급적 최신자료를 사용하려고 노력하였다. 영문 문헌의 경우 번역을 해서 연구에 반영하였다.

### 4. 연구 내용

본 논문은 기후변화로 인하여 남북한에 야기되는 피해 구제방안에 관한 연구 내용이다. 남북한이 기후변화에 효과적으로 대응하기 위해서는 남북 환경협력이 중요하다. 뿐만 아니라 법적구속력 있는 2020년 새로운 기후변화체제가 확립된다면 기후변화로 남북한에 야기되는 환경피해를 감소 시키는데 큰 도움이 되기 때문에 법적구속력 확립을 통한 2020년 새로운 기후변화체제 구축 방안도 함께 연구한다.

기후변화로 인하여 남북한에 야기되는 피해를 구제하는데 있어서의 문제점을 살펴보기에 앞서 사실적 측면에 관한 고찰을 하기 위하여 기후변화에 따른 남북한의 환경실태, No-harm Rule에 관한 고찰, 2011년 유엔 기후변화협약/교토의정서 당사국총회 주요 협상 결과, 2020년 새로운 기후변화체제의 법적 구속력에 관한 고찰에 대해 연구한다(II). No-harm Rule의 경우 2020년 새 기후변화체제에서 법적구속력을 확립하는데 매우 중요한 국제법 원칙으로 작용하기 때문에 No-harm Rule이 반드시 필요하여 함께

연구한다. 제 III장에서는 기후변화로 인하여 남북한에 야기되는 피해를 구제하는데 있어서의 문제점을 살펴보기 위하여 기후변화에 대응하기 위하여 남북환경협력을 하는데 있어서의 문제점, 기후변화체제의 법적 구속력 부여에 대한 국제사회의 입장 차이로 인하여 2020년 새로운 기후변화체제에 법적구속력을 확립하는데 어려운 문제점, 교토의정서 제2차 공약기간으로 야기되는 2020년 새로운 기후변화체제에 나타날 수 있는 문제점, 온실가스 배출에 따른 국가책임 적용의 문제점에 대해 연구한다(III). 이후 기후변화로 인하여 남북한에 야기되는 피해를 구제하기 위한 방안 에 대해 살펴보고(IV), 결론을 내리겠다(V).

## II. 기후변화에 따른 남북한의 환경 실태와 2020년 새로운 기후변화체제의 법적 구속력에 관한 고찰

### 1. 기후변화에 따른 남북한의 환경 실태

#### 1) 기후변화에 따른 남한의 환경 실태

최근의 기후변화로 인한 자연재해 측면에서 한국에 끼치는 재해로의 영향은 ㉠ 기온의 상승, ㉡ 태풍의 최대 평균 강도 증가, ㉢ 시간당 최대 강수량의 증가, ㉣ 일 강수량 최대값의 증가, ㉤ 해수면 상승의 지속, ㉥ 계절적으로 강우의 편중된 발생 등이 있다. 이러한 영향 중, 한국은 3면이 바다가기 때문에 자연재해에 대한 태풍, 집중호우, 해수면 상승 등의 위험이 더욱 증대되고 있다.<sup>38)</sup>

한국은 2011년에도 유례없는 이상기후 현상 발생이 발생하였다. 기상이변에 대한 사회적 관심이 고조되었던 2010년에 이어 2011년에도 전국이 이상기후 영향권에 속하였다. 2011년 2월 11~14일 동해안 폭설, 여름철 연속

38) 한국환경정책·평가연구원, 『우리나라 기후변화의 경제학적 분석(0)』 - 최종보고서[요약본] (경기 : 환경부, 2009), 23면.



강수와 집중호우, 2011년 9월 늦더위, 2011년 11월 이상 고온 등 단시간 동안 빈도와 강도가 커졌다. 이에 반해, 1월 한파 지속, 4월 저온현상과 잦은 강수, 일조량 부족, 봄철 잦은 황사 등은 지속성이 컸다. 이러한 이상기후 현상으로 농업, 교통, 산업·에너지 등 다양한 분야에서 사회·경제적인 악영향과 인명피해가 발생하였다. 7월 집중호우로 인해 광화문, 강남역 등 도시침수와 우면산 대규모 산사태로 대규모 피해가 발생하였다. 특히, 가을초 이상고온으로 인해 전력수요가 늘어나면서 전력수급상황의 악화로 순환정전이 실시되어 전국적으로 대규모 정전사태가 나타났다.<sup>39)</sup>

한국은 2011년 7월 26~28일 3일 동안 서울에 587.5mm(3일 연속강수량 1위)의 기록적인 집중호우로 수많은 인명손실과 엄청난 재산피해가 발생했다. 우리나라에서 가장 빈번하게 발생하는 자연재해의 유형은 호우이지만, 2010년 12월과 2011년 1월에 발생한 대설도 도로, 공항 등을 마비시켜 막대한 경제적 피해를 초래했다. 또한 극한 고온 현상으로 인한 생태계 파괴와 보건 문제도 빈번하게 보고되고 있다. 소방방재청의 통계에 따르면 최근 10년(2001~2010년)간 다양한 기상관련 재해로 인한 우리나라의 인명 피해는 684명이고, 재산 손실액은 17조 440억 원에 달한다. 태풍과 호우가 차지하는 비율이 약 87%로 가장 높고, 그 다음이 대설이다.<sup>40)</sup>

2011~2040년 한국의 연평균기온은 10.3~16.2°C 범위로 전망되며, 제주특별자치도가 16.2°C로 가장 높고 강원도가 10.3°C로 가장 낮다. 2041~2070년은 11.6~17.5°C 범위로 전망되고, 제주특별자치도(17.5°C), 부산광역시(16.6°C)와 전라남도(16.3°C), 광주광역시(16.2°C) 등 남부지방을 중심으로 16.0°C를 넘을 것으로 전망된다. 2071~2100년은 13.2~18.8°C 범위로 전망되고, 전라북도(15.9°C), 경상북도(15.8°C), 경기도(15.5°C), 충청북도(14.9°C), 강원도(13.2°C)를 제외한 모든 지역에서 16.0°C를 넘을 것으로 전망된다. 2011~2040년 광역시·도별 연평균기온편차는 -0.2~2.5°C 범위로 전망되고, 인천광역시가 2.5°C로 가장 크게 상승하는 반면에 대구광역시는 -0.2°C로 감소한다. 2041~2070년의 연평균기온편차는 1.2~3.9°C 범위로 전망된다. 인천광역시가 3.9°C로 가장

39) 관계부처합동, 『2011년 이상기후 보고서』(서울 : 기상청, 2011), 2면.

40) 기상청, 『한국기후변화백서』(서울 : 기상청, 2011), 3면.

크게 상승하고 제주특별자치도가 3.4℃ 상승하여 3.0℃ 이상 상승한다. 대구광역시와 울산광역시가 1.2℃로 가장 작게 상승한다. 2071~2100년은 대구광역시(2.6℃)와 울산광역시(2.6℃), 울릉도(2.6℃)를 제외한 모든 지역에서 연평균기온편차가 3.0℃ 이상으로, 기온상승 범위가 2.6~5.6℃로 전망된다. 인천광역시는 연평균기온편차가 5.6℃로 가장 크게 상승하고 제주특별자치도(4.7℃), 대전광역시(4.3℃), 전라남도과 충청남도(4.2℃), 서울특별시와 전라북도(4.1℃) 순으로 나타난다. 2011~2040년 한국의 연강수량은 1,173~1,869mm 범위로 전망되며, 제주특별자치도가 1,869mm로 가장 많고 인천광역시가 1,173mm로 가장 적다. 2041~2070년 연강수량은 1,276~1,964mm 범위로 전망되며, 제주특별자치도가 1,964mm로 가장 많고 인천광역시가 1,276mm로 가장 적다. 2071~2100년에는 연강수량은 1,292~2,026mm 범위로 전망되며, 역시 제주특별자치도가 2,026mm로 가장 많고 인천광역시가 1,292mm로 가장 적다.<sup>41)</sup>

## 2) 기후변화에 따른 북한의 환경 실태

급격한 기후변화는 국지성 집중호우, 사막화 현상의 가속화, 태풍의 잦은 발생과 대규모 피해 등을 초래하고 있다. 북한의 경우도 이러한 급격한 기상변화에 예외일 수 없다. 북한은 1990년대 이후 반복되는 홍수와 가뭄, 그리고 태풍 및 냉해 등 자연재해에 적지 않은 피해를 입고 있다.<sup>42)</sup> 근래 들어 기후변화의 영향으로 인한 산림병해충의 발생과 그 피해도 북한 산림 훼손의 또 다른 원인이 되고 있다. 기후변화는 식물방어능력의 저하와 천적의 섭식량 감소, 영양분 증가 및 계절성의 변화와 같은 원인으로 해충발생을 초래하기도 하기 때문이다. 최근 북한에서는 소나무림에 치명적인 수목병(樹木病)인 솔잎혹파리에 의한 피해가 커지고 있다.<sup>43)</sup> 북한은 거의 매년 자연재해 피해가 보고되고 있는데, 북한에서 가장 큰 피해를 초래하는 자연재해 유형은 홍수이다. 산림훼손은 집중 호우시에 산에서 더 많은 토사가 마을과 논밭으로까지 흘러내리게 하는데, 강 바닥에 쌓이는 토사는 하상

41) 기상청(2011), *supra* note 40, 57-59면.

42) 최은석·황재준(2008), *supra* note 1, 2면.

43) 명수정(2012), *supra* note 34, 111면.

(河床)을 높여 강이 쉽게 범람하게 되어 홍수피해를 더 커지게 하는 것이다. 지난 2011년도 황해남북도 등에서 홍수피해가 보고되었는데, 1996년과 2007년의 호우피해가 특히 심각하였던 것으로 알려져 있다.<sup>44)</sup>

최근 북한에서는 봄철 가뭄과 여름철 집중호우, 가을철 이상고온, 그리고 겨울철 강추위와 폭설 등 이상기후가 자주 나타났다. 지난 2010년 8월 말 신의주에 잇단 폭우가 내리면서 압록강이 범람하는 사상 두 번째의 큰 홍수 피해가 발생했다. 이 홍수로 황금평과 인근의 곡창지대가 대부분 물에 잠기면서 벼농사가 막대한 피해를 입었다. 또한 2000년 50년 만의 최악의 가뭄과 2008년 이상고온, 그리고 2010년 이상저온 현상 등으로 농작물 생산에 큰 피해를 입었다. 독일의 환경단체인 저먼 위치에 따르면, 북한은 1991년부터 2010년까지 20년 동안 홍수나 가뭄 같은 이상기후를 33번 겪었고, 이 때문에 해마다 평균 74명이 목숨을 잃었다고 한다. 이렇게 북한에서 이상기후가 자주 발생하는 것은 지구온난화에 따른 기후변화 때문이다.<sup>45)</sup>

한국 기상청의 보도자료에 따르면 2011년 북한은 겨울철 강추위와 폭설, 봄철 가뭄과 황사, 여름철 집중호우와 태풍, 가을철 이상고온 등 다양한 위험기상 현상이 빈발하였다고 한다.<sup>46)</sup> 북한은 2012년 4월에 기온변화 심했고, 강수량은 81.2mm로 평년(46.8mm) 대비 174%로 평년보다 훨씬 많았다.<sup>47)</sup> 2012년 봄철(2012.3~2012.5)에 북한은 기온과 강수량의 심한 변화를 겪었고<sup>48)</sup>, 2012년 7월에 북한은 많은 비가 자주 내려 큰 피해를 봤다. 2012년 7월 북한의 강수량은 353.0mm로 평년(238.3mm) 대비 148%로 평년보다 많았는데, 353.0mm는 1973년 이래 북한의 7월 강수량 중 가장 많은 강수량에 해당한다.<sup>49)</sup> 요컨대 북한은 기후변화에 의해 다양한 기상이변을 겪고 있다는 것을 알 수 있다.

44) 명수정(2012), *supra* note 34, 113면.

45) “[기획보도] 북한의 기후변화 1”, 『Voice of America』, 2012년 3월 5일.  
<http://www.voakorea.com/content/spweather-030512-141408553/1366861.html>(검색일 : 2012년 8월 24일).

46) “2011년 북한 특이 기상 현황”, 『기상청』 보도자료, 2012년 2월 27일, 1면.

47) “북한 4월 심한 기온변화와 잦은 강수”, 『기상청』 보도자료, 2012년 5월 8일, 1면.

48) “북한의 지난 봄철(‘12.3~’ 12.5) 및 5월 기상특성”, 『기상청』 보도자료, 2012년 6월 8일, 1면.

49) “북한 7월, 많은 비 자주 내려 큰 피해”, 『기상청』 보도자료, 2012년 8월 7일, 1면.

## 2. 2020년 새로운 기후변화체제의 법적 구속력에 관한 고찰

### 1) ‘No—harm Rule’에 관한 고찰

#### (1) ‘No—harm Rule’의 의미

온실가스의 배출은 기후변화의 중요한 원인이 되고 있다. 현존하는 기후 변화협약과 교토의정서는 모든 국가에게 온실가스 감축의무를 부과하고 있지 않다. 그러나 향후 2020년부터 시작할 예정인 새로운 기후변화체제는 남북한을 포함한 기후변화협약의 모든 당사국에게 온실가스 감축에 관하여 영향을 줄 수 있다. 그런데 이 새로운 기후변화체제가 법적구속력을 갖지 않는다면 온실가스 감축의무를 이행하지 않는 국가에 대하여 온실가스 감축의무를 이행하라고 요구할 규범적 근거를 갖기 어렵다. 뿐만 아니라 이 국가에 대해 실효적인 제재를 가하기도 어렵고, 나아가서 기후변화의 진행으로 인한 전세계의 환경에 악영향을 미쳐 남북한의 환경에도 큰 피해가 야기될 수 있다. 따라서 2020년 새로운 기후변화체제의 법적구속력을 확립하는 것이 매우 중요하다. 이 확립을 위해서 규범적 근거로서의 원칙이 필요하고, 이러한 원칙이 2020년 새로운 기후변화 대응체제의 법적구속력을 정당화할 수 있는 근거로 작용할 수 있다. 이 원칙이 바로 ‘No-harm Rule’이다.

‘No-harm Rule’이란 국가간의 국경을 넘는 즉, 초국경적(transboundary) 환경피해<sup>50)</sup> 금지 의무이다. 이것은 광범위하게 수용되고 있는 국제법의

50) 유엔 국제법위원회는 2006년 제58차 회기에서 채택된 「위험한 활동에서 야기되는 초국경적 피해의 손실분배에 관한 원칙초안(Draft principles on the allocation of loss in the case of transboundary harm arising out of hazardous activities, 2006)」 제2원칙 (e)에서는 「“초국경적 피해”란 초국경적 피해를 야기한 국가 이외에 다른 국가의 영토 또는 다른 국가의 관할권이나 통제하에 있는 지역에서의 사람, 재산 또는 환경에 일어난 피해를 의미한다.」고 규정하고 있다.

OECD의 초국경 환경오염과 관련된 비차별과 동등한 액세스권의 제도 이행을 위한 이사회 권고(Recommendation of the Council for the Implementation of a Regime of Equal Right of Access and Non-Discrimination in Relation to Transfrontier Pollution, 1977)의 부속서 서문 c)에 따르면 “초국경 환경오염이란 한 국가의 국가관할권하에 있는 지역내에서 가시적인 원인의 전부 또는 일부 야기된 국제적인 또는 비국제적인 환경오염으로서 다른 국가의 국가관할권하에 있는 지역에 영향을 주는 환경오염을 의미한다.”고 한다.

원칙이고 기후변화에 직접적으로 적용 가능하다.<sup>51)</sup> ‘No-harm Rule’ 에 따라 국가는 다른 국가의 환경피해 위험을 방지, 감소 그리고 통제해야 하는 의무가 있다. 즉, ‘No-harm Rule’ 은 초국경적 환경피해를 방지해야 할 일반적인 의무를 의미할 뿐만 아니라 이러한 환경피해의 위험을 최소화 해야 할 의무도 포함한다. 국가가 자국 내에서 온실가스 배출을 초래하는 활동을 승인함으로써 다른 국가에 환경피해를 야기했다면 이것은 ‘No-harm Rule’ 을 위반한 것으로서 국가책임의 문제가 발생할 수 있다.<sup>52)</sup> ‘No-harm Rule’ 은 국제법 환경(국가의 주권에는 다른 국가에게 피해를 줄 권리는 포함되지 않는다는 것)에서 자연보호주의의 관점에서 적용된다.<sup>53)</sup> 가령, ‘No-harm Rule’ 은 국가가 다른 국가의 대기(air),

출처 : *Recommendation of the Council for the Implementation of a Regime of Equal Right of Access and Non-Discrimination in Relation to Transfrontier Pollution*, 1977.  
<http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=17&InstrumentPID=15&Lang=en&Book=False>(검색일 : 2012년 6월 10일)

「위험한 활동에서 야기되는 초국경적 손해의 방지에 관한 규정 초안(Draft Articles on Prevention of Transboundary Harm from Hazardous Activities, 2001)」 제2조 (c)에 따르면 “초국경적 손해” 는 관련 국가들이 국경선을 맞대고 있는가에 상관없이 초국경적 손해를 일으킨 국가 이외의 국가의 영토 또는 관할권이나 통제하에 있는 기타 장소에서 야기된 손해를 의미한다.” 고 한다.

「초국경적 장거리이동 대기오염에 관한 협약(Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution: CLRTAP)」 제1조 (b)에 따르면 “「초국경적 장거리이동 대기오염(long-range transboundary air pollution)」이란 한 국가의 국가관할권하에 있는 지역 내의 전부 또는 일부에서 이루어진 대기오염이 이 국가와 멀리 떨어진 거리에 있는 다른 국가의 관할권하의 지역에 부정적 영향을 미치는 대기오염을 의미한다.” 고 규정하고 있다.

- 51) 일반국제관습법규칙으로서의 법적 지위를 확보한 ‘No-harm Rule’ 은 현행 기후변화 체제의 중요한 법원(法源)의 하나로서, 또한 조약규정의 해석을 위해 고려해야 할 법적 요소로서 지구온난화 및 기후변화 문제에 대하여 직접 적용이 가능하다. 또 기후변화 방지의무의 성격과 특성 상 때로는 강행규범 내지 대세적 의무로서 그 규범적 적용성은 더욱 확대·강화될 수 있을 것이다. 이처럼 ‘No-harm Rule’ 은 그 자체가 국가의 기후변화 방지의무 및 국가책임의 규범적 기초이다. 출처 : 심영규, “국제법 상 국가의 기후변화 방지의무에 관한 고찰-국제관습법 상 ‘No-harm Rule’ 을 중심으로-”, 『한양법학』 제31집(한양법학회, 2010), 129면.
- 52) M. H. Islam Khan, *Exploring Legal Avenues to Address the Plight of Climate Victims*, 『The Daily Star Forum』 Vol. 3 Issue 11, November 2010. available at <http://www.thedailystar.net/forum/2010/November/exploring.htm>(검색일 : 2012년 5월 19일). ; Mat McDermott, *Existing International Law Supports States Suing One Another Over Climate Change Damages*, 『treehugger』, October 7, 2010. available at <http://www.treehugger.com/corporate-responsibility/existing-international-law-supports-states-suing-one-another-over-climate-change-damages.html>(검색일 : 2012년 5월 18일).

토지, 물, 생태계, 생활자원 그리고 다른 국가에 거주하는 사람들의 건강 등에 손해를 야기하는 것을 금지하는 것이다.<sup>54)</sup>

요컨대 ‘No-harm Rule’ 이란 개별국가가 국가간의 국경을 넘어서 환경피해를 일으킬 가능성이 있을 경우 이러한 피해에 대하여 첫째, 사전적으로 예방할 의무 둘째, 사전적으로 통제해야 할 의무 셋째, 장래 피해발생규모를 예측해 피해를 최소화시키는 의무라고 생각한다. 그리고 ‘No-harm Rule’ 은 개별국가가 국가간의 국경을 넘어서 현실적으로 환경피해를 야기했을 경우 이 피해를 첫째, 사후적으로 통제할 의무 둘째, 감소시켜야 할 의무를 포함한다고 생각한다.

(2) ‘No—harm Rule’ 이 적용된 국제문서와 국제재판소의 판결·의견

1972년 스톡홀름선언(1972년, 유엔인간환경회의 선언: Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment)<sup>55)</sup> 원칙 21 에 따르면 “유엔 헌장과 국제법의 원칙에 따라 국가는 그들의 환경정책에 따라 자국의 자원을 개발할 주권적 권리를 갖고 자국의 법령과 통제 하에서의 활동이 다른 국가 또는 국가 관할권의 범위를 벗어난 지역에 환경피해를 일으키지 않도록 할 책임을 갖는다.” 고 규정함으로써 ‘No—harm Rule’ 을 나타내고 있다. ‘No—harm Rule’ 은 기후변화협약 전문에서도 확인할 수 있다. 이 전문에 따르면 「국가는 국제연합헌장과 국제법의 원칙에 따라 그들 고유의 환경정책과 개발정책에서 추구하는 자원을 개발할 주권적 권리가 있고, 자국의 관할권 또는 통제지역안의 활동 때문에 자국의 관할권 밖에 있는 지역이나 다른 국가의 환경에 피해가 발생하지 않도록 보장할 책임이 있음을 또한 상기한다」 라는 내용이 있음을 확인

53) Rob Dellink et al., *Sharing the burden of financing adaptation to climate change*, Vol.19 Issue 4(Netherlands : Elsevier, 2009), pp. 412-413.

54) Steven Grove, UN Convention Could Expose US to Baseless Climate Change Suits, 『The Cutting Edge News』, March 13th 2012. available at <http://www.thecuttingedgenews.com/index.php?article=72365&pageid=16&pagename=Opinion>(검색일 : 2012년 8월 25일).

55) 1972년 6월 5일부터 16일까지 스톡홀름에서 열린 유엔인간환경회의는 인간환경의 개선과 보존으로 세계인들을 이끌고 고무하기 위한 공통의 원칙과 전망의 필요성을 고려하여 선언한 것이 스톡홀름 선언이다. 출처 : 스톡홀름 선언

할 수 있다. 1989년 12월 7~8일 독일 프랑크푸르트 암바인에서 열린 세계 보건기구(WHO : World Health Organization) 유럽회원국의 환경과 건강에 관한 각료회의에서 채택된 「환경과 건강에 관한 유럽헌장」 제1장 [권한과 책임] 제5항에서 “모든 정부와 공공기관은 관할권 또는 환경을 보호할 책임, 관할권하에 있는 지역 내의 국민 건강을 증진할 책임, 관할권 또는 통제하의 활동이 다른 국가들의 국민 건강에 손해를 야기하지 않도록 보장할 책임이 있다.” 고 규정하고 있다.<sup>56)</sup> 해양법에 관한 국제연합협약 (United Nations Convention on the Law of the Sea) 제194조 제2항에 따르면 “각국은 자국의 관할권이나 통제하의 활동이 다른 국가와 다른 국가의 환경에 대하여 환경피해를 일으키지 않게 수행되도록 보장하고, 또한 자국의 관할권이나 통제하의 사고나 활동으로부터 발생하는 환경피해가 이 협약에 따라 자국이 주권적 권리를 행사하는 지역 밖으로 확산되지 아니하도록 보장하는 데 필요한 모든 조치를 취해야 한다.” 고 규정함으로써 ‘No-harm Rule’ 을 적용하고 있다. 환경과 개발에 관한 리우선언(1992 Rio Declaration on Environment and Development)<sup>57)</sup> 원칙2는 「각 국가는 유엔헌장과 국제법 원칙에 조화를 이루면서 자국의 환경 및 개발정책에 따라 자국의 자원을 개발할 수 있는 주권적 권리를 갖고 있으며 자국의 관리구역 또한 통제범위 내에서의 활동이 다른 국가나 관할권 범위를 벗어난 지역의 환경에 피해를 일으키지 않도록 할 책임을 갖고 있다.」 고 규정함으로써 역시 ‘No-harm Rule’ 을 수용하고 있다.

국제판결 등에서도 ‘No-harm Rule’ 이 적용되고 있다. 1949년 국제사법재판소(International Court of Justice : ICJ)는 Corfu 해협 사건에서

56) WHO/Europe(World Health Organization/Europe), *European Charter on Environment and Health*, 1989, pp. 1-2.

[http://www.euro.who.int/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0019/114085/ICP\\_RUD\\_113.pdf](http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0019/114085/ICP_RUD_113.pdf)(검색일 : 2012년 7월 1일)

57) 유엔환경개발회의가 1992년 6월 3일-14일간 리우데자네이로에서 개최되었다. 1972년 스톡홀름선언을 재확인하고 이를 더욱 확고히 할 것을 추구하며 ; 모든 국가와 사회의 주요분야, 그리고 모든 사람들 사이의 새로운 차원의 협력을 창조함으로써 새롭고 공평한 범세계적 동반자 관계를 수립할 목적으로 ; 모두의 이익을 존중하고 또한 지구의 환경 및 개발체계의 통합성을 보호하기 위한 국제협정체결을 위하여 노력하며 ; 우리들의 삶의 터전인 지구의 통합적이며 상호의존적인 성격을 인식하면서 선언한 것이 바로 「환경과 개발에 관한 리우선언」이다. 출처 : 「환경과 개발에 관한 리우선언」 전문

“모든 국가는 다른 국가의 권리를 침해하는 행위를 위해 자국의 영역이 사용되고 있다는 사실을 알고 있다면 이것을 허용하지 않을 의무가 있다.” 고 판결하였다.<sup>58)</sup> 그리고 국제사법재판소는 동 사건에서 “모든 국가는 다른 국가의 권리에 반하는 활동을 위해 자국의 영토가 이용되고 있다는 것을 알면서도 허용해서는 안 된다.” 라고 판결하였다.<sup>59)</sup> 1996년 핵무기의 이용 또는 위협의 합법성에 대한 국제사법재판소의 권고적 의견에서 “국가의 관할권과 통제 내의 활동이 다른 국가 또는 자국의 통제를 벗어난 지역의 환경을 존중할 것을 보장하는 국가의 일반 의무의 존재는 지금 환경과 관련한 국제법 총체의 일부이다”<sup>60)</sup>라고 했으며, 1997년에 국제사법재판소는 *GabCikovo-Nagymaros Project* 사건에서 이 권고적 의견을 상기하고 있다.<sup>61)</sup>고 함으로써 ‘No-harm Rule’ 을 적용하고 있다. 그리고 국제상설중재재판소는 팔마스섬 사건에서 “영토주권은 국가의 활동을 드러내는 배타적인 권리에 영향을 준다. 이 권리에는 당연한 결과로서 의무가 있다. 즉, 한 국가의 영토 내에서 다른 국가의 권리를 보호할 의무가 있는 것이다.” 라고 기록했다.<sup>62)</sup> 1941년 *Trail smelter case*에서 국제중재재판소는 초국경환경 손해의 영역사용에 대한 책임에 대하여 “어떠한 국가도 국제법상 다른 국가의 영역 또는 이 영역에 소재하는 인명, 재산에 대하여 매연에 의한 손해를 일으키는 방법으로 스스로 그 영역을 사용 또는 타인에게 사용하게 할 권리가 없다. 그리고 진지한 손해의 결과는 명백하고 확실한 증거에 의해 입증되어야 한다.” 라고 판결하였다.<sup>63)</sup> 이처럼 국제문서와

58) ICJ(International Court of Justice), *Reports Of Judgments, Advisory Opinions And Orders : The Corfu Channel Case*(ICJ, Great Britain v. Albania, 1949), Judgment of April 9th, 1949, p. 22.

59) International Court of Justice, *International Court of Justice Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders : The Corfu Channel Case*, April 9th, 1949, p. 22.

60) International Court of Justice, *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, Advisory Opinion, ICJ Reports, 1996, pp. 241-242.

61) International Court of Justice, *GabCikovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia)*, Judgment, ICJ Reports, 1997, p. 41.

62) *Island of Palmas case* (Netherlands, USA), The Hague : Permanent Court of Arbitration, 1928, p. 839.

[http://untreaty.un.org/cod/riaa/cases/vol\\_II/829-871.pdf](http://untreaty.un.org/cod/riaa/cases/vol_II/829-871.pdf)(검색일 : 2012년 7월 2일)

63) *Trail smelter case (United States v. Canada, 1941)*, Reports of International Arbitral Awards(United Nations, 2006), p. 1965.



국제판결에서 국가는 ‘No—harm Rule’ 을 지켜야 한다는 것을 적용했다는 것을 알 수 있다.

### (3) ‘No—harm Rule’ 의 적용 범위

‘No-harm Rule’ 은 초국경적 환경피해에서 무제한적으로 적용되는 것이 아니다. ‘No-harm Rule’ 이 모든 환경피해의 방지를 요구하거나 모든 환경피해에 대하여 국가책임을 성립시키는 것은 아니다. 즉, 우선 ‘No-harm Rule’ 은 피해의 규모에 있어서 일정한 한계를 갖는데, 일반적으로 ‘중대한’ (significant) 또는 ‘심각한’ (serious) 피해만이 방지의무 또는 국가책임을 기초로 원용될 수 있는 것으로 제한된다.<sup>64)</sup>

“위험한 활동에서 야기되는 초국경적 손해의 방지에 관한 규정 초안(Draft Articles on Prevention of Transboundary Harm from Hazardous Activities, 2001)<sup>65)</sup> 제1조에 따르면 “본 초안 규정은 국제법에 의하여 금지되지 아니한 활동으로서, 그것의 물리적 결과를 통하여 중대한(significant) 초국경적 피해를 야기할 위험을 수반하는 활동에 적용된다.” 라고 함으로써 초국경적 피해가 중대해야 한다는 것을 나타내고 있다. 초국경적 환경영향에 관한 협약(Convention On Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context, 이하 “Espoo협약”)<sup>66)</sup>에 따르면 국가는 중대한 초국경적 환경영향의 예방, 감소 그리고 억제하기 위한 모든 조치를 취해야 한다<sup>67)</sup>고 되어 있다.

64) Roda Verheyen, *Climate Change Damage and International Law: Prevention Duties and State Responsibility*(Martinus Nijhoff Publishers, 2005), p. 151(심영규(2010), supra note 51, 126면에서 재인용).

65) 1977년 UN총회는 국제법위원회(ILC)로 하여금 “국제법에 의하여 금지되지 아니한 행위로부터 발생하는 해로운 결과에 대한 국제책임이란 어려운 제목의 문제에 대해 작업을 하도록 요청하였다. 그 결과 ILC는 오랜 검토를 거쳐 2001년의 제53차 회기에서 “위험한 활동에서 야기되는 국경 간 손해의 방지에 관한 규정 초안(Draft Articles on Prevention of Transboundary Harm from Hazardous Activities)을 채택하여 UN총회에 제출하였다. 출처 : 김대순, “적법행위에 대한 국가책임 이론의 정립을 향하여: 2001년 ILC초안을 중심으로”, 『국제법학회 논총』 제48권 제1호(대한국제법학회, 2003), 16면.

66) Espoo협약이라고도 한다. Espoo협약은 1991년 유엔 유럽경제위원회(United Nations Economic Commission for Europe)의 회원국에 의해 체결된 협약으로서 핀란드의 에스푸(Espoo)에서 채택되었다.

67) Espoo협약 제2조 제1항

유엔 국제법위원회는 중대한(“significant”)이란 심각한(“serious”) 또는 상당한(“substantial”) 수준에 이를 필요는 없지만 탐지할 수 있는(“detectable”) 것 이상을 의미한다고 한다.<sup>68)</sup> “위험한 활동에서 야기되는 초국경적 손해의 방지에 관한 규정 초안(Draft Articles on Prevention of Transboundary Harm from Hazardous Activities, 2001) 제2조 (a)에 따르면 “중대한 초국경적 피해를 야기할 위험”에는 중대한 초국경적 손해를 야기할 높은 개연성의 형식을 취하는 위험과 파멸적인 초국경적 손해를 야기할 낮은 개연성의 형식을 취하는 위험이 포함된다.”고 규정하고 있다.

개별국가가 온실가스 배출로 다른 국가나 다른 국가의 국민에게 피해를 야기했을 경우 그 피해의 정도에 상관없이 무조건 책임을 부담하는 것이 아니다. ‘No-harm Rule’에 따라 책임을 부담하는데, 온실가스로 인한 피해가 중대해야 환경피해를 일으킨 국가가 책임을 지는 것이다. 여기서 피해가 중대하거나 심각해야 한다는 것은 그 피해가 매우 심각해야 할 필요는 없고, 온실가스 배출로 인한 환경피해가 구체적으로 나타났을 때 온실가스 배출로 환경피해를 일으킨 국가가 ‘No-harm Rule’을 위반했다고 할 수 있다고 생각한다.

## 2) 2011년 유엔 기후변화협약/교토의정서 당사국총회 주요 협상 결과

194개국이 참석한 더반 기후변화총회가 남아공 더반에서 2011년 11월 28일부터 12월 11일까지 개최되었다. 공식 폐막일은 12월 9일이었으나 고위급 협상이 지연되면서 12월 11일 오전 6시경에 최종 폐막되었다. 더반 기후변화총회에서는 기후변화체제의 형태를 확정하고 2020년 출범하는 새로운 기후변화체제의 협상 개시에 대한 합의가 이루어졌다. 더반 패키지는 새로운 협상그룹인 「강화된 행동을 위한 더반 플랫폼 특별실무반의 설치(Establishment of an Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action, 이하 ‘더반플랫폼’)」, AWG-LCA<sup>69)</sup> 협상 결과 보고,

68) United Nations, *Report of the International Law Commission on the work of its fiftieth session*, UN Doc. A/53/10, 1998, p. 26.

69) Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention : 기후변화협약하 장기 협력행동에 관한 특별작업반

녹색기후기금(Green Climate Fund) 설치 등 3건의 기후변화협약 결정문과 AWG-KP<sup>70)</sup> 결과물에 대한 1건의 교토의정서 결정문으로 구성되었다. AWG-KP 결정문으로 교토의정서 2차 공약기간 설정이 합의되고, 더반 플랫폼으로 2020년 새로운 기후변체제의 협상을 위한 기틀이 마련되었다. Post-2012 체제에 관한 협상이 이루어졌던 AWG-LCA와 AWG-KP의 활동은 2012년 당사국총회에서 완결하는 것으로 결정되었다.<sup>71)</sup>

더반 기후변화총회에서의 협상결과를 구체적으로 살펴보면 **첫째, 2020년 새로운 기후변화체제에 대한 협상을 위해 더반플랫폼을 채택하였다**는 것이다. 이 더반플랫폼의 내용을 살펴보면 <표 1>과 같다.

<표 1> 더반플랫폼<sup>72)</sup>

강화된 이행을 위한 더반 플랫폼 특별실무반 설치

당사국총회는,

기후 변화는 인류 사회와 지구에 급박하며 잠재적으로 돌이킬 수 없는 위협을 나타낸다. 그래서 모든 당사국들에 의해 시급하게 해결되어야 할 것이 요구된다. 이것을 인식하고, 기후 변화가 진행되고 있는 세계 자연에는 세계 온실가스 감축을 가속화하는 기대를 가지고 모든 당사국들과 모든 당사국들의 참여에 의해 가능한 한 최대한 광범위한 협력을 통해 효과적이고 적절한 국제적 반응이 요구됨을 인정하고

2020년까지 세계의 연간 온실가스감축에 관하여 당사국들이 밝힌 완화 서약의 종합적인 효과는 산업화 이전 수준과 비교해 섭씨 2도 또는 1.5도 이하로 세계 평균 온도 상승을 유지하려는 가능성있는 기회를 가지고 일관된 종합적인 온실가스 배출 조치들과 중요한 차이가 있다는 것에 심각하게 주목하며,

협약의 궁극적인 목적을 충족하기 위해서는 협약 하에서 다자간, 규칙에 기반한 제도를 강화할 필요가 있다고 인식하고,

X/CMP.7 결정을 주목하며, 또한 X/CP.17 결정을 주목하여,

1. 당사국총회의 제16차, 제17차, 제18차 회의에서 채택된 결정들을 통하여 1/CP.13

70) Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol : 교토의정서하 부속서 I 당사국들의 미래 공약기간에 관한 특별작업반

71) 이호무, 『2011년 기후변화협약/교토의정서 당사국총회 결과 보고』(경기 : 에너지경제연구원, 2011), 2-3면.

72) <표 1>의 내용은 원문을 번역한 내용임.

결정(발리 액션 플랜)에 따라 합의된 결과물을 도출하고 작업을 지속하기 위하여 AWG-LCA(기후변화협약 하에서 장기간 협력적 행동을 위한 특별실무반)을 1년간 연장하기로 결정한다. 이 시점에서(COP18에서) AWG-LCA는 종료된다.

2. 또한, 협약에 따라 설치되고 강화된 이행을 위한 더반 플랫폼 특별실무반으로 알려진 부속기구를 통해 협약 하에서 모든 당사국에 적용 가능한 「의정서, 또 다른 법적 조치, 또는 법적효력이 있는 합의된 결과물(a protocol, another legal instrument or an agreed outcome with legal force)」을 개발하는 절차를 시작하기로 결정하고,
3. 이와 함께, 이행 강화를 위한 더반 플랫폼 특별실무반은 2012년 상반기에 조속히 업무를 개시하며 당사국총회의 차기 세션에서 업무 경과를 보고한다.
4. 당사국총회의 제21차 세션에서 의정서, 법적 체제, 또는 법적 효력이 있는 합의된 결과물을 채택하기 위해서 강화된 이행을 위한 더반 플랫폼 특별실무반은 2015년 까지 가능한 신속히 업무를 완료하고, 2020년부터 이행되고 효력이 생길 수 있도록 결정하고,
5. 또한, 강화된 이행을 위한 더반 플랫폼 특별실무반은 2012년 상반기에 관련 기술, 사회적 그리고 경제적 정보와 전문적 기술, 특히 당사국들로부터 의뢰하여 감축, 적응, 재정, 기술개발과 이전, 이행의 투명성 그리고 지원, 능력 배양을 포함하여 업무를 계획하는 것을 결정하고,
6. 나아가서 특히, IPCC(기후변화에 관한 정부간 협의체)의 제5차 평가보고서, 2013-2015년 검토 결과물, 부속기구들의 업무들을 보고 목표수준을 올리기 위한 절차를 결정하며,
7. 모든 당사국들에 의해 가능한 한 최대한 감축 노력을 할 것이라 확인하는 기대를 가지고 목표 차이를 줄일 수 있는 다양한 이행을 위한 선택권을 확인하고 분석하기 위해 감축 목표를 강화할 수 있는 업무 계획을 착수하기로 결정하며,
8. 당사국들과 옵서버 기구들에게 2012년 2월 28일까지 감축목표 수준 강화를 위한 선택권들과 방법들에 대한 그들의 견해를 제출할 요청하며, 상향된 목표와 가능한 미래 이행들을 위한 선택권과 방법을 고려하기 위해 2012년에 첫 번째 협상 세션에서 개최 중에 워크샵 개최하는 것을 결정한다.

출처 : UNFCCC(United Nations Framework Convention on Climate Change), *Establishment of an Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action*, Proposal by the President, FCCC/CP/2011/L.10, 10 December 2011, pp. 1~2.

더반 기후변화총회에서는 2020년 새로운 기후변화체제에 대해 논의하는 새로운 협상그룹인 더반 플랫폼의 출범이 결정되었다. 대신, AWG-LCA (기후변화협약하 특별실무반)의 지속을 주장하던 개도국의 의견이 일부 반영되어 AWG-LCA의 활동은 1년 더 연장하여 2012년에 종료하는 것으로 정해졌다. 더반플랫폼에서 가장 특이한 점은 선진국·개도국의 구분 없이 기후변화 대응을 위한 모든 당사국의 참여 필요성을 명확히 하고 있다는 점이다. 기존에는 기후변화협약과 교토의정서 하에서의 부속서 I 국가와 비부속서 I 국가라는 이원화된 체계를 유지하여 차별적인 책임과 능력에 따라 부속서 I 국가가 주도적인 노력을 해야 한다는 것이 기본적인 전제로서 작용하고 두 그룹에 대해 차별적인 행동이 요구되었다. 그러나 더반플랫폼에서는 모든 당사국의 참여와 전 지구적인 노력의 필요성을 강조하며 모든 당사국에 적용되는 체제의 도래를 규정하고 있다. 그래서 더반플랫폼은 선진국, 개도국을 포함한 기후변화협약의 모든 당사국이 2020년 새롭게 출범하는 기후변화체제의 규범적 기초를 마련했다고 할 수 있다. 이 새로운 기후변화 대응체제를 위한 협상을 위해서 각국은 2012년부터 2015년까지 온실가스 감축에 관한 협상을 하게 된다. 또한 더반플랫폼은 새로운 협약의 형태를 의정서, 법적 조치 또는 법적 효력이 있는 결과물(protocol, legal instrument or agreed outcome with legal force) 중 하나로 표현하고 있다. EU, 군소도서국가연합, 최빈개도국 등은 강한 법적구속력을 의미하는 Protocol이라는 용어의 채택을 주장하였다. 반면 미국은 legal instrument를, 인도와 중국은 구속력이 약하다고 해석되는 legal outcome이라는 용어의 채택을 선호하였다. 그 결과 세 가지 표현을 적절히 조정하여 모두 수용하기로 합의에 도달했다.<sup>73)</sup>

**둘째, 더반 기후변화총회에서는 교토의정서를 2012년 이후에도 연장하였다.** 2012년에 만료되는 교토의정서를 2012년 이후에도 연장하여 교토의정서 「온실가스 의무감축 제2차 공약기간(이하 ‘제2차 공약기간’)」을 설정하였다. 이에 따라 교토의정서 체제를 통해 선진국의 온실가스 의무

73) 이정석 외, 『온실가스 감축의무 협상동향 및 대응방향 연구 III』(서울 : 한국환경정책·평가연구원, 2011), 122~123면.

감축체제를 당분간 유지할 수 있게 되었다. 제2차 공약 기간은 5년 또는 8년 중 어느 것을 정할 것인지 명시하지 않았고, 제2차 공약기간에 참여하는 선진국의 감축목표도 확정되지 않아 교토의정서 체제의 완전한 연장에는 실패하였다. 교토의정서 참가 선진국은 2012년 5월까지 감축목표를 제출하여 2012년 제18차 당사국총회에서 최종 결정하기로 하였다.<sup>74)</sup>

**셋째, 연간 1,000억불 규모의 녹색기후기금 설립 방안에 합의하였다.** 개도국의 기후변화 적응과 온실가스 감축 지원을 위해 2020년까지 연간 1,000억 달러를 제공하는 녹색기후기금(Green Climate Fund)<sup>75)</sup>의 이사회, 사무국 등 구체적 설립 방안에 합의하였다. 24개국으로 구성되는 녹색기후기금 이사회는 선진국, 개도국 각각 12개국씩 참여하며, 우리나라가 속한 아·태 지역 개도국은 3개국이 이사국으로 선출될 예정이다. 그러나 기금 모금 방법과 분담방식 등에 관해서는 구체적인 논의가 미흡했다. 당초, 국제선박에 탄소세를 부과하여 기금 재원을 마련하려고 하였으나 반대에 부딪혀 최종결정문에 반영되지 못하였다.<sup>76)</sup>

빈곤국들은 사실 탄소배출과는 거의 무관한 나라들로써 초래된 지구온난화현상에는 책임이 없다고 할 것인데, 앞으로 개발을 위해서는 기후변화협약체제에 적응하기 위한 비용이 필요하다고 할 것<sup>77)</sup>이므로 오히려 그

74) 한기주, “기후변화협약 제17차 당사국총회 참석 및 관련 부속행사 참석”, 『KIET 해외출장보고서』 제11-76호(서울 : 산업연구원, 2011), 6면.

75) 더반 기후변화총회에서는 녹색기후기금(Green Climate Fund)의 착수에 관한 결정문을 채택하여 기금의 조속한 출범이 강조되었다. 본 결정문은 기금의 설계를 위해 임시로 조직된 설계위원회가 작성한 보고서의 내용을 담은 것으로 기금의 운영체제에 관한 규정 채택을 통해 기금 설립목적 및 원칙, 법인격 부여여부, 이사회 구성 및 의사결정 방식, 사무국의 역할과 기능 및 유치, 수탁기관 등에 관한 내용을 담고 있다. 또한 모니터링 및 평가 등 기금의 운용에 관한 기본적인 가이드라인을 포함하고 있다. 출처: 이정석 외(2011), supra note 73, 132면.

76) 고재경, 『기후변화협약당사국 총회[COP 17] 협상 결과 및 시사점』(수원: 경기개발연구원, 2011), 2면.

77) 2010년 7월 8일 뉴욕에서 개최된 “기후변화와 취약국가” 회의 결과의 핵심요지에 따르면 「참가자들은 빈곤한 개도국들이 기후변화로 인한 악영향에 더 취약하며 이들 국가가 지속가능개발을 달성하는 데 기후변화가 장애요인이 되고 있다는 데 인식을 같이 하였고, 특히, 취약 개도국들은 자신들이 기후변화에 대한 책임이 적음에도 더 큰 부담을 지고 있어 형평성 측면에서 문제가 있음을 제기하고 개도국들의 기후변화 적응을 위해 국제사회의 기술적·재정적 지원 필요성을 강조하였다.」고 한다. 그리고 이 회의에서 K. Kerim 총회의장은 “기후변화에 빈곤국들이 더 취약하며 기후변화는

적응을 위한 지원을 받아야 하는 것이다. 이에 빈곤국들은 그 적응과 저탄소 에너지 및 산업공정을 도입하는데 필요한 재정적 지원을 요구해 왔고, 위 코펜하겐 합의(제15차 당사국 총회)에서 2010년부터 2012년 사이에 300억 달러, 2020년까지 1,000억 달러 규모의 지원을 약속한 바 있으나, 더반 기후변화총회에서 그 조달을 위한 녹색기후기금(GCF) 설치에 합의하였다. 그러나 구체적 조달방안은 확정되지 못하고 추후 논의하기로 하였다.<sup>78)</sup>

넷째, 더반 기후변화총회에서는 2050년 온실가스 감축목표와 온실가스의 전지구적 배출정점에 대한 작업계획을 제18차 기후변화협약 당사국총회(COP18)까지 연장하기로 하였다.<sup>79)</sup> 이러한 감축목표와 배출정점을 설정하기 위해서 주요 개도국들은 감축, 적응, 기술이전, 재정지원, 능력형성 등과 기후변화 대응에 있어서의 형평성, 역사적 책임, 지속가능발전에 대한 형평적 접근, 일방적 무역규제의 금지, 선진국 조치의 개도국에 대한 부정적 영향의 최소화 등이 고려되어야 한다고 주장한다. 주요 개도국들은 장기배출목표와 배출정점 시기를 수치적으로 결정하기에 앞서 이들 수치들이 개도국들의 장기적 경제성장에 미치는 영향에 대한 논의가 선행되어야 한다고 강력히 주장하였다.<sup>80)</sup>

선진국 감축 분야 협상 결과물로서 더반 기후변화총회에서 최종 채택된

이들 국가가 지속가능개발과 MDGs(유엔 새천년개발목표)를 달성하는 데 장애요인이 되고 있고, UN 시스템이 취약국가들이 적응능력을 키우는 데 기여해야 하며 개도국들에 필요한 기술이 이전될 수 있도록 메카니즘을 만들고, 충분한 재정자원이 시급히 필요한 곳에 지원될 수 있도록 해야 한다” 고 했고, Ms. Asha-Rose Migiyo UN 사무부총장은 “기후변화는 개도국들의 개발목표 달성을 저해하는 바 이들 국가들이 기후변화에 대한 역사적 책임이 적음에도 많은 부담을 지게 되므로 형평성 문제를 유발하고, 기후변화는 대규모 인구 이동 및 난민을 유발하여 갈등을 촉발하고 안보불안정을 가져오므로 국제사회가 특별한 책임의식을 갖고 취약국가에게 기술적·재정적 지원 노력을 배가해야 한다” 고 지적한다. 출처 : 외교통상부 기후변화환경과, 『기후변화와 취약국가“ 회의 결과』, 외교통상부, 2008년 7월 15일.

<http://www.mofat.go.kr/webmodule/htsboard/template/read/korboardread.jsp?typeID=6&boardid=11642&seqno=339477>(검색일 : 2012년 6월 9일).

78) 이상천, “더반 합의’ 하에서의 탄소배출권거래제도의 구상에 관한 경제법론적 소고”, 『동아법학』 제54호(동아대학교 법학연구소, 2012), 264면.

79) 이정석 外(2011), *supra* note 73, 125면.

80) 이호무 外, “2011년 기후변화협약/교토의정서 당사국총회 결과 및 향후 전망”, 『에너지포커스』 제8권 제4호(경기 : 에너지경제연구원, 2011), 8~9면 참조.

내용을 살펴보면 ●목표 수치에 대한 가정과 조건, 삼림 및 토지 이용분야의 기여와 시장매커니즘에서 생산된 단위의 역할 등에 대한 이해를 높임으로써 현재 선진국이 서약한 국가 감축목표를 더욱 명확히 하는 작업을 2012년에도 지속, ●선진국은 2014년 1월 1일까지 정식 국가보고서를 제출하고 이후 4년 주기로(2018년, 2022년, ...) 정식 국가보고서를 제출하고, 격년보고서(2년 주기 보고서)에 관하여는 더반 기후변화총회에서 결정된 가이드라인에 따라 첫 번째 격년보고서를 2014년 1월 1일까지 제출하고 이후에는 정식 국가 보고서 제출 마감일로부터 2년 뒤(즉, 2016년, 2020년, ...)에 제출, ●정식 국가보고서 제출 연도에는 격년보고서를 정식 국가보고서의 부속서 또는 별도의 보고서로 제출, ●격년보고서에 포함될 내용은 국가 온실가스 배출 통계 정보, 국가 감축목표에 대한 구체적 정보, 국가 감축목표 달성에 관한 진척사항, 향후 배출 전망, 개도국에 대한 재정, 기술, 능력형성 지원실적 등이고, ●국제적 평가와 검토는 제출된 정보의 기술적 검토와 국가 감축 목표의 이행에 대한 다자적 평가를 통해 이루어짐, ●국제적 평가와 검토에서 기술적 검토는 격년보고서에 수록된 정보를 대상으로 이루어지며 기술검토 보고서를 산출, ●국제적 평가와 검토에서 다자적 평가는 기술 검토 보고서, 격년보고서, 기타 보충적 정보를 토대로 이루어지며 당사국의 서면 질의와 이에 대한 답변, 이행부속기구 회의에서의 평가로 거치게 되며, 다자적 평가의 결과물은 심화검토 보고서, 사무국이 작성하는 의사록, 이행부속기구의 요약보고서, 당사국간 질의·응답, 기타 국제적 평가와 검토 대상 당사국의 의견 등이 포함됨, ●국제적 평가와 검토는 2년 주기 보고서 제출에 따라 매 2년마다 실시되며, 기존의 연례 국가 온실가스 배출통계 검토는 계속하여 매년 실시하는 것으로 함, ●국제적 평가와 검토의 형식과 절차에 대한 개정은 협약 하에서의 감축목표에 대한 의무준수체계에 대하여 향후 합의가 이루어지는 경우, 이를 고려하는 것으로 한다.<sup>81)</sup>

그리고 개도국 감축 분야 협상의 세부의제는 총 세가지로서 개도국 감축의 투명성 강화를 위한 2년 주기 보고, 이 2년 주기 보고에 대한 국제적 협의 및 분석, 개도국 감축행동의 촉진을 위한 감축행동 등록부이다. 또한, 선진국

81) 이호무 외(2011), *supra* note 80, 10~11면.



감축에서와 마찬가지로 개도국 감축노력 전반에 대한 의제가 추가되었다.<sup>82)</sup> 더반 기후변화총회 결정문 중 개도국 감축분야 내용을 살펴보면 ●아직 감축행동을 사무국에 통보하지 않은 개도국에 관련 정보를 통보할 것을 권하고, 개도국에 감축행동에 대하여 더욱 구체적인 정보를 제공할 것을 권유, ●개도국의 국가환경과 개별능력에 유의하면서, 개도국 감축행동의 다양성, 감축행동에 수반된 가정, 감축행동 이행에 필요한 지원에 대한 이해를 높이기 위해 2012년에도 워크샵을 지속, ●과학기술자문부속기구에 자발적 감축행동의 국내적 측정·보고·검증을 위한 일반적 가이드라인 개발 요청, ●개도국은 개별능력과 관련된 지원 수준에 따라 첫 번째 2년 주기 보고를 2014년 12월까지 제출하고, 사무국과 국제환경기금에는 개도국의 2년주기보고 제출에 필요한 지원(기술적, 재정적)을 제공하도록 요청, ●2년 주기 보고는 가장 최근에 제출된 정식 국가보고서의 업데이트로서 국가 배출통계 보고서를 포함하는 국가 배출통계, 방법론과 가정을 포함하는 감축행동과 그 효과에 대한 정보, 감축행동 이행의 장애요인과 이를 해결하기 위해 필요한 지원 및 이미 받은 지원 내역, 2년주기보고 제출관련 지원 내역 등이며, ●2년 주기 보고는 정식 국가보고서가 제출되는 해에는 정식 국가보고서의 관련부분을 요약한 형태로 제출, ●국제적 협의와 분석은 2년 주기 보고에 대한 기술적 분석과 촉진적 의견교환으로 이루어지며 국제적 협의와 분석의 산출물은 기술적 분석에서 산출된 요약보고서와 촉진적 의견교환 의사록이고, ●국제적 협의와 분석에서 기술적 분석은 전문가 팀에 의해 2년 주기 보고의 정보를 대상으로 실시되고, 산출된 요약보고서는 완결 전에 2년주기보고 제출 당사국과 공유되며 당사국과의 협의를 거쳐 완결된 후 이행부속기구에 제출, 이행부속기구는 촉진적 의견교환을 위한 워크샵을 정기적으로, 모든 당사국에 공개된 형태로 개최하고, 당사국들은 워크샵 이전에 2년주기보고와 요약보고서에 대하여 서면 질의 제출 가능, ●등록부는 동적인 웹기반 플랫폼으로서 사무국 내 전담팀에 의해 관리되고, 등록부 지원이 필요한 감축행동과 가용한 지원의 연계를 촉진, ●개도국은 지원을 원하는 개별 감축행동의 정보를 사무국에 제출 가능, ●개도국은

82) 이호무 외(2011), *supra* note 80, 11~12면.

국제적 인정을 위하여 등록부의 별도 섹션에 기록될, 지원이 필요하지 않은 감축행동의 정보를 사무국에 제출 가능, •선진국 및 기타 관련 기구/기관은 감축행동의 준비/이행을 위하여 제공할 수 있거나 이미 제공된 재정, 기술, 능력형성 지원에 대한 정보를 사무국에 제출 가능, •당사국 및 기타 관련 기구/기관은 감축행동과 지원이 연계된 경우 그 정보를 사무국에 알리고 사무국은 이를 별도의 섹션에 기록하고 주기적으로 갱신, 2012년 5월 이행부속기구 회의까지 등록부의 표준을 개발하고, 이후 당사국의 의견을 반영하여 이를 개선하고 2012년 당사국총회 결정문을 통해 등록부 설립을 완료하도록 사무국에 요청한다.<sup>83)</sup>

### 3) 2020년 새로운 기후변화체제의 법적 구속력에 관한 고찰

#### (1) 기후변화에 대응하는 국제사회의 입장

##### 가. 교토의정서 제2차 공약기간에 대한 국제사회의 입장

2012년 3월 9일 브뤼셀에서 열린 EU환경장관이사회에서 EU는 **교토의정서와 관련하여** 교토의정서 2차 공약기간은 2013~2020년이 되어야 한다는 결론을 채택했다.<sup>84)</sup> 2012년 5월 독일 Bonn 기후변화회의(2012. 5. 4.~5. 25.)에서 최빈개도국(Least Developed Countries : LDCs)<sup>85)</sup>과 군소도서국

83) 이호무 외(2011), *supra* note 80, 13~14면.

84) Council of The European Union, *Follow-up to the 17th session of the Conference of the Parties(COP 17) to the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) and the 7th session of the Meeting of the Parties to the Kyoto Protocol (CMP 7)(Durban, South Africa, 28 November - 9 December 2011)*, 『3152th ENVIRONMENT Council meeting』, Brussels, March 9, 2012, p. 3.

85) 2012년 8월 25일 현재 최빈개도국은 48개국이다. 아프가니스탄, 앙골라, 방글라데시, 베넹, 부탄, 부르키나파소, 부룬디, 캄보디아, 중앙아프리카공화국, 차드, 코모로, 콩고, 지부티, 적도기니, 에리트리아(Eritrea), 에티오피아, 감비아, 기니, 기니비사우, 아이티, 키리바시(Kiribati), 라오스, 레소토, 라이베리아, 마다가스카르, 말라위, 말리, 모리타니, 모잠비크, 미얀마, 네팔, 니제르, 르완다, 사모아, 쌍토메프린시페, 세네갈, 시에라리온, 솔로몬제도, 소말리아, 수단, 동티모르, 토고, 투발루, 탄자니아, 우간다, 바누아투, 예멘, 잠비아가 최빈개도국이다. 몰디브는 2011년 1월에 최빈개도국 그룹에서 벗어났다.

출처 : LDC Country Information,

[http://unfccc.int/cooperation\\_and\\_support/ldc/items/3097.php](http://unfccc.int/cooperation_and_support/ldc/items/3097.php)(검색일 : 2012년 8월 25일)

가연합(the Alliance of Small Island States : AOSIS)<sup>86)</sup>은 공동성명을 통해 교토의정서 제2차 공약기간을 8년간(2013~2020년) 하자면 EU의 제안을 경고했다. 왜냐하면 이 공약기간을 8년으로 하면 온실가스 최대 배출국의 감축이행이 지연되고, 공약기간에 대한 입장 차이로 인하여 기후변화협상이 소홀해 질 수 있기 때문이다. LDCs와 AOSIS가 원하는 교토의정서 제2차 공약기간은 5년(2013~2017년)이고, EU는 역내 온실가스 감축목표(2020년까지 1990년 대비 20% 감축) 기간과 일치하도록 하기 위하여 교토의정서 제2차 공약기간을 8년(2013~2020년)으로 하는 것을 희망하고 있다.<sup>87)</sup> 교토의정서 연장기간은 최소 5년이다. 5년 연장(2013~2017)할 것인지 8년 연장(2013~2020)할 것인지는 2012년 말 카타르에서 열리는 제18차 기후변화협약 당사국총회에서 결정된다. 교토의정서 제2차 공약기간에는 유럽연합 27개 회원국<sup>88)</sup>과 뉴질랜드<sup>89)</sup>, 노르웨이<sup>90)</sup>, 스위스, 리히텐슈타인 등의

86) 군소 도서 국가 연합(영어: Alliance of Small Island States, AOSIS)은 국토가 저지 해안이거나 작은 섬나라인 국가들의 국제 기구이다. 이 기구는 1990년에 설립되었으며, 주요 목적은 개발도상 군소 도서국(SIDS)들이 전지구적 기후 변화에 한 목소리를 내기 위한 것이다. 이 연합은 설립 초인 1994년부터 교토 의정서 초안을 작성하는 데 대단히 적극적으로 활동하였다.

출처: “군소 도서 국가 연합”, 『위키백과』, [http://ko.wikipedia.org/wiki/군소\\_도서\\_국가\\_연합](http://ko.wikipedia.org/wiki/군소_도서_국가_연합)(검색일: 2012년 8월 25일).

AOSIS의 회원국은 2012년 6월 24일 현재 39개국(앤티가 바부다, 바하마, 바베이도스, 벨리즈, 카보베르데, 쿠바, 도미니카, 도미니카 공화국, 그레나다, 기니비사우, 가이아나, 동티모르, 아이티, 자메이카, 세인트키츠 네비스, 세인트루시아, 세인트빈센트 그레나딘, 상투메 프린시페, 수리남, 트리니다드 토바고, 코모로, 몰디브, 모리셔스, 세이셸, 쿡 제도, 피지, 키리바시(Kiribati), 마셜 제도, 미크로네시아 연방, 나우루, 니우에, 팔라우, 파푸아 뉴기니, 사모아, 싱가포르, 솔로몬 제도, 통가, 투발루, 바누아투)이고, 참관국(Observers)은 미국령 사모아, 네덜란드령 안틸레스, 괌, 미국령 버진 아일랜드가 있다.

출처: AOSIS, <http://aosis.info/aomembers>(검색일: 2012년 6월 24일)

87) *Duration of 'Kyoto 2' threatens rift at U.N. climate talks*, 『Reuters』, May 14, 2012. <http://in.reuters.com/article/2012/05/14/climate-talks-un-kyoto-idINDEE84D0GR20120514> (검색일: 2012년 6월 24일).

88) 유럽연합(European Union : EU) 회원국은 2012년 8월 25일 현재 「그리스, 네덜란드, 덴마크, 독일, 이탈리아, 벨기에, 프랑스, 룩셈부르크, 오스트리아, 스웨덴, 영국, 아일랜드, 스페인, 포르투갈, 핀란드, 체코, 폴란드, 헝가리, 슬로바키아,, 에스토니아, 리투아니아, 라트비아, 슬로베니아, 키프로스, 몰타, 루마니아, 불가리아」이다.

출처: European Union, [http://europa.eu/about-eu/countries/index\\_en.htm](http://europa.eu/about-eu/countries/index_en.htm)(검색일: 2012년 8월 25일).

89) 뉴질랜드는 더반 기후변화총회에서 국가성명서를 통해 뉴질랜드는 2012년 이후에 온실가스 감축노력을 계속할 것이라 밝히고 있다. 출처: New Zealand, *High Level Segment with statement of New Zealand*, Durban: Conference of the Parties to the United

참여가 확실시되고 있다. 에스토니아는 더반 기후변화총회에서 교토의정서 제2차 공약기간을 수용한다고 했다.<sup>91)</sup> 아일랜드는 더반 기후변화총회에서 국가성명서를 통해 “전세계의 감축노력에서 아일랜드의 본분을 위해, 아일랜드는 교토의정서 제2차 공약기간에 참여한다는 입장”을 나타냈다.<sup>92)</sup>

러시아, 일본, 캐나다<sup>93)</sup>는 교토의정서 제2차 공약기간에 불참<sup>94)</sup>을 공언해

---

Nations Framework Convention on Climate Change at its 17th Session(COP17), December 2011, p. 1.

[http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/statements/application/pdf/111207\\_cop17\\_hls\\_new\\_zealand.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/statements/application/pdf/111207_cop17_hls_new_zealand.pdf)(검색일 : 2012년 6월 10일)

90) 노르웨이는 더반 기후변화총회에서 법적구속력 있는 기후변화체제로 나아간다는 결과가 도출되면 교토의정서 제2차 공약기간을 기꺼이 준수하겠다고 한다. 그리고 노르웨이는 균형적으로 타협이 가능한 해결책을 발전시키기 위해 적극적으로 노력할 것이라고 한다. 출처: Jens Stoltenberg, *High Level Segment with statement by Prime Minister of Norway*, Durban: Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change at its 17th Session(COP17), 7 December 2011, p. 4.

[http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/statements/application/pdf/111207\\_cop17\\_hls\\_norway.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/statements/application/pdf/111207_cop17_hls_norway.pdf)(검색일 : 2012년 6월 10일)

91) Keit Pentus, *High Level Segment with statement by the Minister of Environment of Estonia*, Durban: Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change at its 17th Session(COP17), December 2011, p. 2.

[http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/statements/application/pdf/111207\\_cop17\\_hls\\_estonia.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/statements/application/pdf/111207_cop17_hls_estonia.pdf)(검색일 : 2012년 6월 10일)

92) Phil Hogan, *High Level Segment with statement by the Minister of Environment, Community and Local Government of Ireland*, Durban : Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change at its 17th Session(COP17), 7 December 2011, p. 2.

[http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/statements/application/pdf/111207\\_cop17\\_hls\\_ireland.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/statements/application/pdf/111207_cop17_hls_ireland.pdf)(검색일 : 2012년 6월 10일)

93) 캐나다의 환경부장관 피터 켄트는 교토의정서가 교토의정서에 가입하지 않은 미국과 중국같은 온실가스 주요 배출국을 제어하지 못하기 때문에 전세계의 온실가스 배출이 상승하고 있다고 지적하면서 2011년 12월 12일 캐나다는 교토의정서에 공식적으로 탈퇴하기 위한 법적 권리를 호소하고 있다고 밝혔다. 그리고 피터 켄트 장관은 「환경과 지속가능한 발전」 위원장의 2012년 5월 보고서의 상정에 답하여 캐나다정부를 대표한 성명에서 “캐나다정부는 일자리를 창출하고 경제성장을 증진시키면서 모든 캐나다인을 위한 깨끗하고 안전하며 지속가능한 환경의 보장을 약속한다. 캐나다정부는 이미 교토의정서에 탈퇴한다는 캐나다의 의지를 발표했다. 왜냐하면 교토의정서는 전세계의 기후변화 문제에 대한 전체적인 해결책을 제공하지 못하기 때문이다.” 라고 밝히고 있다.

출처: *Response to May 2012 Report of the Commissioner of the Environment and Sustainable Development*, 『Environment Canada』, May 8, 2012.

<http://www.ec.gc.ca/default.asp?lang=En&n=FFE36B6D-1&news=98CD44CD-A33B-4374-9BF9-CCAD3C82F9F3>(검색일 : 2012년 6월 27일).

94) 캐나다와 러시아는 교토의정서 제2차 공약기간에 서명하지 않을 것이라고 했다.

왔다.<sup>95)</sup> 호주는 세계의 온실가스 주요 배출국인 중국, 인도 뿐만 아니라 미국이 포함되지 않은 기후변화체제에서 법적구속력 있는 교토의정서를 연장하는 것에 찬성하지 않을 것이라고 한다.<sup>96)</sup> 즉, 호주는 중국, 인도, 미국<sup>97)</sup>이 없는 기후변화체제에서는 교토의정서 제2차 공약기간에 참여하지 않겠다는 것이다.

피지는 더반 기후변화총회에서 성명서를 통해 교토의정서 제2차 공약기간의 확실성이 필요하고, 기후변화를 다루는 제도에서 공백(gap)이 있으면 안 된다고 언급하고 있다.<sup>98)</sup> 한국은 2012년 이후 법적 공백이 없도록 하는 것을 보장하기 위하여 교토의정서 제2차 공약기간의 필요성을 강조하고 있다.<sup>99)</sup> 부탄은 더반 기후변화총회에서 국가성명서를 통해서 동부 히말라야산맥이 기후변화의 영향으로 분명한 변화가 있고, 기온의 급격한 상승, 빙하와 물 수원이 사라지고 있고, 기후재해가 증가하고 있다고 한다. 그래서 부탄은 긴급한 상황이고, 더반 기후변화총회에서 교토의정서의

출처 : *Europe to push for binding climate deal*, 『Irish Examiner』, December 05, 2011.  
<http://www.irishexaminer.com/world/kfqlgbauojmh/rss2>(검색일 : 2012년 6월 24일).

- 95) 기후변화행동연구소, “ ‘절반의 성공, 절반의 실패’ , 더반 기후변화 총회 무엇을 남겼나?” , 2011년 12월 12일.  
[http://climateaction.re.kr/index.php?document\\_srl=22144&mid=news01](http://climateaction.re.kr/index.php?document_srl=22144&mid=news01)(검색일 : 2012년 6월 23일).
- 96) *Mixed Greens: Bonn climate talks backfire*, 『Renew Economy』, 28 May 2012.  
<http://reneweconomy.com.au/2012/mixed-greens-bonn-climate-talks-backfire-40372>(검색일 : 2012년 6월 27일).
- 97) 중국, 인도는 현재 기후변화협약체제에서 비부속서 I 국가이기 때문에 온실가스 감축의무가 없다. 그리고 미국은 교토의정서를 비준하지 않았기 때문에 온실가스 감축의무가 없다. 그러나 2020년 새로운 기후변화체제에서는 법적구속력이 확립되어 온실가스 주요 배출국가인 중국, 인도 그리고 미국이 법적구속력 있는 온실가스 감축의무를 수용해야 할 필요가 있다.
- 98) Samuela Saumatua, *High Level Segment with statement by Samuela Saumatua Minister for Government Urban Development, Housing and Environment of The Republic of Fiji*, Durban: Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change at its 17th Session(COP17), 7 December 2011, p. 3.  
[http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/statements/application/pdf/111207\\_cop17\\_hls\\_fiji.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/statements/application/pdf/111207_cop17_hls_fiji.pdf)(검색일 : 2012년 6월 10일).
- 99) Youngsook Yoo, *High Level Segment with statement by the Minister of Environment of the Republic of Korea*, Durban : Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change at its 17th Session(COP17), 7 December 2011, p. 4.  
[http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/statements/application/pdf/111207\\_cop17\\_hls\\_republic\\_korea.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/statements/application/pdf/111207_cop17_hls_republic_korea.pdf)(검색일 : 2012년 6월 10일)

제2차 공약기간에 부속서 I 당사국들의 온실가스 감축규모에 관한 법적구속력 있는 결과를 원하고 있다고 한 바 있다.<sup>100)</sup> 아프리카 국가그룹 54개국의 Tosi Mpanu Mpanu협상단장은 2011년 12월 8일 더반 기후변화총회에서 “아프리카는 지금 교토의정서 제2차 공약기간을 실시하는 것을 필요로 하는 것에 대한 노력을 집중하겠다” 고 밝힌 바 있다.<sup>101)</sup>

## 나. 기후변화체제의 법적구속력에 대한 국제사회의 입장

### (ㄱ) 기후변화체제의 법적구속력에 적극적인 입장

유럽연합(EU : European Union)은 오는 2020년 이후 세계에서 가장 많은 온실가스를 배출하는 중국과 미국을 포함한 법적구속력을 지닌 기후변화체제를 출범시켜야 하며 이를 위한 협상을 오는 2015년까지 타결하자고 제안했다.<sup>102)</sup> EU는 새로운, 포괄적인 법적구속력 있는 기후변화협약을 체결하는 것이 매우 중요하다고 밝히고 있다.<sup>103)</sup> 2012년 3월 9일 브뤼셀에서 열린 EU환경장관이사회에서는 더반 기후변화총회의 후속조치가 논의되었다. 이 후속조치에서는 「첫째, 2020년 새로운 기후변화체제에 관하여 2012년까지 기후변화협약의 모든 당사국들에게 적용가능한 단일의 전세계적이고 포괄적인 법적구속력 있는 합의를 채택하기 위한 더반플랫폼을 통하여 견고한 토대를 준비해야 한다. 그리고 새로운 기후변화체제는 늦어도

100) Pema Gyamtsho, *High Level Segment with statement by Pema Gyamtsho, Minister-in-Charge of National Environment Commission, & Minister for Agriculture and Forests, Royal Government of Bhutan*, Durban : Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change at its 17th Session(COP17), 7 December 2011, pp. 2~3.

[http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/statements/application/pdf/111207\\_cop17\\_hls\\_bhutan.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/statements/application/pdf/111207_cop17_hls_bhutan.pdf)(검색일 : 2012년 6월 10일)

101) *African nations move closer to EU position at Durban climate change talks*, 『Guardian』, 8 December 2011.

<http://www.guardian.co.uk/environment/2011/dec/08/african-eu-durban-climate-change> (검색일 : 2012년 6월 19일)

102) “기후회의, 강대국-약소국 대치구도 조짐”, 『연합뉴스』, 2011년 12월 8일.

103) Connie Hedegaard, *High Level Segment with statement by European Commissioner for Climate Action*, Durban : Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change at its 17th Session(COP17), 8 December 2011, p. 1. [http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/statements/application/pdf/111206\\_cop17\\_hls\\_european\\_union.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/statements/application/pdf/111206_cop17_hls_european_union.pdf)(검색일 : 2012년 6월 10일).

2020년 1월 1일부터 이행되고 효력이 나타나야 한다. 그리고 공동의 그러나 차별화된 책임원칙은 시간에 따라 점진적으로 변화할 수 있고, 2020년 새로운 기후변화체제는 변화된 현실을 반영해야 한다는 것을 강조한다. **둘째, 온실가스 감축과 관련하여** 기후변화협약 당사국들의 온실가스 감축약속과 행동에 중대한 차이가 존재하는데, 모든 당사국들이 2020년 전에 온실가스 감축 약속을 강화하는 연구계획에 착수하는 결정을 환영한다. **셋째, 대기오염 통제와 건강을 포함한 중요한 공동의 이익을 발생하게 하는 비용효과적인 온실가스 감축을 위한 중대한 가능성이 나타나는 것을 강조한다.** **넷째, 기후변화협약과 관련하여** 기후변화협약 당사국들은 온실가스 감축 약속을 명확히 하고, 저탄소 발전전략의 이행과 발전에 관한 당사국간 교류를 강화하는 것을 지지한다. 그리고 이 당사국들은 온실가스 감축약속에 관한 구체적인 정보를 제공한다」 등을 언급하고 있다.<sup>104)</sup>

AOSIS는 EU와 마찬가지로 기후변화체제의 법적구속력을 원하고 있다. EU는 법적구속력 있는 기후변화협약 체결을 원하고 있다. 그리고 AOSIS는 더반 기후변화총회에서 기후변화의 법적구속력있는 합의가 연기된다면 AOSIS의 국가 생존을 보장할 수 없고, 생계를 보호할 수 없다고 했는데,<sup>105)</sup> AOSIS도 법적구속력있는 기후변화체제를 원하고 있다. 마셜제도는 더반 기후변화총회에서 국가성명서를 통해 교토의정서를 강화해야 하고, 「공동의 그러나 차별화된 책임 원칙」과 조화되는 변화된 상황을 반영하여 기후변화체제를 확립하는 것을 원한다고 밝혔다.<sup>106)</sup> 독일 정부는 2011년 11월 29일에 더반 기후변화총회에서는 새로운 다자적 기후변화협약을 정해진 시간 내로 결의하도록 하는 안(negotiating mandate)에 합의하는 것이 중요하다고 발표하였다. 이와 관련 독일 연방하원에서 표결을 실시한 결과

104) Council of The European Union, *Follow-up to the 17th session of the Conference of the Parties(COP 17) to the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) and the 7th session of the Meeting of the Parties to the Kyoto Protocol (CMP 7)(Durban, South Africa, 28 November - 9 December 2011)*, 『3152th ENVIRONMENT Council meeting』, Brussels, March 9, 2012, pp. 1~4.

105) *AOSIS Rejects Delay Until 2020 Demands Urgency for climate agreement*, 『AOSIS Durban Release』, November 28 2011.

<http://www.aosis.info/documents/AOSISDurbanReleaseFinal.pdf>(검색일 : 2012년 6월 24일)

106) Zackhras, *supra* note 2, p. 5.

2012년 만기되는 교토의정서를 대신할 새로운 기후보호협약을 요구한다는 정부여당의 정책이 과반수로 채택되었고, 메르켈 독일총리는 지구 평균기온 상승을 섭씨 2도 내로 유지하는 목표를 달성하려면 전 세계 모든 국가들이 구속력 있는 의무협약에 동의해야 한다고 언급하였고, 뢰트겐 독일 환경 장관은 국제문제에 대한 국제협상은 국제해답을 요구하므로 독일은 법적 구속력이 있는 기후협약에 대한 목표를 고수한다고 하였다.<sup>107)</sup>

한국은 교토의정서를 오는 2020년까지 연장하되 이후에 구속력을 전제로 한 새로운 기후변화체제 협상과 그렇지 않은 체제 협상 모두에 임할 수 있다는 탄력적인 태도를 견지하고 있다.<sup>108)</sup> 한국의 유영숙 환경부장은 더반 기후변화총회 기조연설에서 중·장기적으로 모든 나라가 참여하는 기후변화체제 구축을 위해 국제사회가 노력할 것을 촉구했고, 2010년 멕시코 칸쿤에서 개최된 제16차 기후변화협약 당사국총회(COP16, 이하 ‘칸쿤 기후변화총회’)에서 합의한 녹색기후기금을 조속히 출범시켜 개발도상국의 온실가스 감축과 기후변화에 대응해야 한다고 말했다.<sup>109)</sup> 다시 말하면 한국은 기후변화에 효과적으로 대응하기 위해 모든 국가가 참여하는 기후변화체제를 설립하기 위해 국제사회가 협력해야 한다는 입장<sup>110)</sup>인데, 법적구속력있는 체제에 대한 기후변화협상도 가능하고, 법적구속력이 없는 체제에 대한 기후변화협상도 할 수 있다고 요약할 수 있다.

몽골은 칸쿤 기후변화총회에서 국가성명서를 통해 “칸쿤 기후변화총회에서는 법적구속력 있는 협약의 성공적인 결과로 향하는 변화된 경로를 규정한 역사적 결과가 있을 것이라는 우리의 변하지 않는 신뢰와 진실한 희망을 표현하고 싶다”<sup>111)</sup>고 했고, 더반 기후변화총회에서 몽골은 국가

107) “더반 UN 기후회의의 관련, 독일 정부입장 및 평가”, 『주독일대사관』, 2011년 12월 2일.  
[http://deu.mofat.go.kr/webmodule/htsboard/template/read/korboardread.jsp?typeID=15&boardid=2230&seqno=894341&c=&t=&pagenum=1&tableName=TYPE\\_LEGATION&pc=&dc=&wc=&lu=&vu=&iu=&du=](http://deu.mofat.go.kr/webmodule/htsboard/template/read/korboardread.jsp?typeID=15&boardid=2230&seqno=894341&c=&t=&pagenum=1&tableName=TYPE_LEGATION&pc=&dc=&wc=&lu=&vu=&iu=&du=)(검색일 : 2012년 6월 22일).

108) “더반 유엔기후변화회의의 각료급회의의 시작”, 『연합뉴스』, 2011년 12월 6일.

109) “유영숙 환경, “미 중등 전세계 기후변화에 적극 대응하라””, 『녹색경제』, 2011년 12월 9일.

110) Yoo, *supra* note 99, p. 4.

111) Luimed Gansukh, *High Level Segment with statement by Minister for Nature, Environment and Tourism of Mongolia*, Cancun : Conference of the Parties to the United Nations Framework



성명서를 통해 “기후변화는 세계의 모든 국가에 위협과 노력의 목표를 제기한다. 가령, 기후변화의 부정적 효과에 취약한 많은 국가들, 특히 최빈 개도국, 육지로 둘러싸인 개발도상국, 작은 섬국가인 개도국 그리고 아프리카 국가들에는 더욱 그러하다. 그러나 육지로 둘러싸인 개도국의 취약한 조건은 기후변화 조치와 관련된 법률문서에 적절하게 반영되지 않았다. 잘 알다시피 2010년에 기후변화에 관한 유엔총회의 많은 결의들은 기후변화에 불리한 영향을 받는 이 국가들 그룹의 높은 취약성을 인식하고 있다. 그러므로 몽골은 기후변화협약 제4조 제8항에 따라 기후변화에 취약한 생태계와 매우 취약한 사회적·경제적 분야를 갖고 있는 육지로 둘러싸인 개도국의 기후변화에 관련된 특별한 관심이 더반 기후변화총회의 결과에 적절하게 반영되기를 희망한다. 기후변화에 매우 취약한 국가들 중 하나인 몽골은 이미 기후변화의 부정적 영향으로 가속화된 육지 붕괴, 사막화, 삼림 훼손, 빙하와 영구동토층 용해, 물 부족, 생물의 다양성 손실, 도시의 대기오염의 진지한 문제를 겪고 있다. 이러한 바람직하지 못한 변화는 몽골의 모든 사회적·경제적 영역에 영향을 줄 것이다. 그러므로 기후변화 문제에 큰 관심을 갖고 있고, 명확한 조치에 착수했다. 기후변화에 관한 국가행동프로그램은 2011년 1월에 몽골의회에서 승인되었다. 몽골 정부는 이 프로그램의 이행을 시작했다.” 고 밝히고 있다.<sup>112)</sup> 요컨대 몽골은 법적 구속력 있는 기후변화체제를 원하고 있고, 육지로 둘러싸인 개도국의 특수한 사정이 기후변화총회에서 반영되기를 원하고 있다.

아프가니스탄은 기후변화를 다루는 지역적 협력과 조정의 강화를 원하고 있고, 더반 기후변화총회에서 합의된 결정에 따라 안보, 건강 그리고 미래 세대를 위해서 기후변화에 대응하여 강력한 조치와 확고한 책무를 하는

Convention on Climate Change at its 16th Session(COP16), 8 December 2010, p. 2. [http://unfccc.int/files/meetings/cop\\_16/statements/application/pdf/101208\\_cop16\\_hls\\_mongolia.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/cop_16/statements/application/pdf/101208_cop16_hls_mongolia.pdf)(검색일 : 2012년 7월 4일)

112) Luimed Gansukh, *High Level Segment with statement by Member of Parliament and Minister of Nature, Environment and Tourism of Mongolia*, Durban : Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change at its 17th Session(COP17), December 2011, pp. 1-2. [http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/statements/application/pdf/111207\\_cop17\\_hls\\_mongolia.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/statements/application/pdf/111207_cop17_hls_mongolia.pdf)(검색일 : 2012년 6월 10일)

국가들을 지지한다. 아프가니스탄에는 많은 문제가 있는데, 재정적 그리고 기술적 지원이 필요하다고 한다. 그리고 아프가니스탄 정부는 더반 기후 변화총회에서 목표 이행을 위해 일하고 있고, 더반 기후변화총회에서 국제사회 노력을 헛되게 하지 않겠다는 입장이다.<sup>113)</sup> 아이슬란드는 개별 국가의 자발적인 온실가스 감축조치에 의존할 수 없고, 원칙에 근거한 기후 변화체제의 필요성을 언급하고 있다. 주요한 온실가스 배출국 모두 광범위한 노력을 하지 않으면 기후변화 대응에 실패할 위험이 있다는 것이다.<sup>114)</sup> 이란은 교토의정서 대신에 자발적인 온실가스 감축과 양자 협약으로 기후 변화에 대응하는 것에 반대하고 있다. 그리고 교토의정서는 온실가스 감축을 위한 기후변화협약체제에서 유일한 법적구속력있는 협약이고, 이란은 교토의정서의 효과성과 지속성을 강력히 지지한다.<sup>115)</sup>

쿡제도(Cook Islands) 정부의 국가환경서비스장관인 Vaitoti Tupa는 법적 구속력있는 협약이 기후변화의 많은 측면에 적용되어야 한다고 했다.<sup>116)</sup> 에스토니아는 2020년까지 법적구속력있는 기후변화체제를 원하고 있다.<sup>117)</sup>

---

113) G. M. Malikyar, *High Level Segment with statement by G. M. Malikyar Deputy Director-General National Environmental Protection Agency Head of Delegation of Islamic Republic of Afghanistan*, Durban: Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change at its 17th Session(COP17), December 2011, p. 3. [http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/statements/application/pdf/111208\\_cop17\\_hls\\_afghanistan.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/statements/application/pdf/111208_cop17_hls_afghanistan.pdf)(검색일 : 2012년 6월 10일).

114) Iceland, *High Level Segment with statement by Iceland*, Durban: Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change at its 17th Session(COP17), 8 December 2011, p. 1. [http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/statements/application/pdf/111208\\_cop17\\_hls\\_iceland.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/statements/application/pdf/111208_cop17_hls_iceland.pdf)(검색일 : 2012년 6월 10일).

115) Mohammadi Zadeh, *High Level Segment with statement by the Vice President and Head of Department of Environment*, Durban: Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change at its 17th Session(COP17), 7 December 2011, p. 2. [http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/statements/application/pdf/111207\\_cop17\\_hls\\_iran.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/statements/application/pdf/111207_cop17_hls_iran.pdf)(검색일 : 2012년 6월 10일)

116) National Environment Service of the Government of the Cook Islands, *Cook Islands Second National Communication under the United Nations Framework Convention for Climate Change*(Cook Islands : National Environment Service of the Government, 2011), p. 5.

117) Estonian Environmental Research Centre, *ESTONIA'S FIFTH NATIONAL COMMUNICATION Under the UN Framework Convention on Climate Change*, Estonia : Estonian Environmental Research Centre, 2009, p. 12.

레바논은 법적구속력있는 기후변화협약을 원하고 있다.<sup>118)</sup> 영국은 법적 구속력있는 기후변화체제를 확고히 지지한다고 했고, 늦어도 2015년까지 기후변화협상을 완료하는 것을 원하고 있다.<sup>119)</sup> 트리니다드 토바고 정부는 기후변화협약의 모든 당사국이 각국의 온실가스 배출 할당량과 상관없이 기후변화협약의 목표를 달성하기 위해서 법적구속력있는 책임이 있다는 것을 인식한다.<sup>120)</sup> 동티모르도 법적구속력있는 체제를 원하고<sup>121)</sup>, 솔로몬 제도도 법적구속력있는 체제를 원한다.<sup>122)</sup> 세르비아는 교토의정서 원칙에서 확립된 포괄적이고 법적구속력 있는 새 기후변화체제로 나아가는 방식의 결정을 원하고 있다.<sup>123)</sup> 영국<sup>124)</sup>, 파푸아뉴기니<sup>125)</sup>, 그리스<sup>126)</sup>, 프랑스<sup>127)</sup>,

- 
- 118) Lebanon, *High Level Segment with statement by the Lebanese Delegation*, Durban : Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change at its 17th Session(COP17), 8 December 2011, p. 2.  
[http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/statements/application/pdf/111209\\_cop17\\_hls\\_lebanon.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/statements/application/pdf/111209_cop17_hls_lebanon.pdf)(검색일 : 2012년 6월 10일)
- 119) United Kingdom, *High Level Segment with statement of United Kingdom*, Durban : Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change at its 17th Session(COP17), December 2011, pp. 2~3.  
[http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/statements/application/pdf/111208\\_cop17\\_hls\\_uk.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/statements/application/pdf/111208_cop17_hls_uk.pdf)(검색일 : 2012년 6월 10일).
- 120) Joy Creese, *High Level Segment with statement by the Joy Creese, Permanent Secretary, Ministry of Housing and Environment of Trinidad Tobago*, Durban : Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change at its 17th Session(COP17), 8 December 2011, p. 1.  
[http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/statements/application/pdf/111208\\_cop17\\_hls\\_trinidad\\_tobago.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/statements/application/pdf/111208_cop17_hls_trinidad_tobago.pdf)(검색일 : 2012년 6월 10일)
- 121) Timor-Leste, *High Level Segment with statement by The Government of Timor-Leste*, Durban : Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change at its 17th Session(COP17), 8 December 2011, p. 2.  
[http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/statements/application/pdf/111208\\_cop17\\_hls\\_timor\\_lestes.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/statements/application/pdf/111208_cop17_hls_timor_lestes.pdf)(검색일 : 2012년 6월 10일)
- 122) Solomon Islands, *High Level Segment with statement by the Minister for Environment, Climate Change, Disaster Management and Meteorology*, Durban : Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change at its 17th Session(COP17), 8 December 2011, p. 2.  
[http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/statements/application/pdf/111208\\_cop17\\_hls\\_solomon\\_islands.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/statements/application/pdf/111208_cop17_hls_solomon_islands.pdf)(검색일 : 2012년 6월 10일)
- 123) Bojan Djuric, *High Level Segment with statement by the State Secretary, Minister of Environment Mining and Spatial Planning of Serbia*, Durban : Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change at its 17th Session(COP17), 8 December 2011, p. 1.

체코<sup>128</sup>)도 법적구속력 있는 기후변화협약 채택에 찬성한다. 팔라우<sup>129</sup>)는 더반 기후변화총회에서 법적구속력 있는 성과를 원한다고 했다. 나미비아는 교토의정서의 매커니즘, 규칙은 법적구속력있는 기후변화체제의 필수적인 부분으로서 보호되고 강화되어야 한다는 입장이다.<sup>130</sup>) ASEAN(동남아시아 국가연합 : Association of Southeast Asian Nations) 회의(2010년 4월 9일

---

[http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/statements/application/pdf/111208\\_cop17\\_hls\\_serbia.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/statements/application/pdf/111208_cop17_hls_serbia.pdf)(검색일 : 2012년 6월 10일)

124) *London wants binding climate agreement*, 『UPI』, Dec. 6, 2011.

[http://www.upi.com/Business\\_News/Energy-Resources/2011/12/06/London-wants-binding-climate-agreement/UPI-74601323173338](http://www.upi.com/Business_News/Energy-Resources/2011/12/06/London-wants-binding-climate-agreement/UPI-74601323173338)

(검색일 : 2012년 6월 23일).

125) Ronald Asik, *High Level Segment with statement by Vice Minister of Forests and Climate Change of Papua New Guinea*, Durban : Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change at its 17th Session(COP17), 2011, p. 2.

[http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/statements/application/pdf/111208\\_cop17\\_hls\\_papua\\_new\\_guinea.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/statements/application/pdf/111208_cop17_hls_papua_new_guinea.pdf)(검색일 : 2012년 6월 10일).

126) George Papakonstantinou, *High Level Segment with statement by the Minister for Environment Energy and Climate Change of the Hellenic Republic*, Durban : Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change at its 17th Session(COP17), 8 December 2011, p. 2.

[http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/statements/application/pdf/111208\\_cop17\\_hls\\_greece.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/statements/application/pdf/111208_cop17_hls_greece.pdf)(검색일 : 2012년 6월 10일)

127) France, *High Level Segment with statement by France*, Durban : Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change at its 17th Session(COP17), December 2011, p. 2.

[http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/statements/application/pdf/111208\\_cop17\\_hls\\_france.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/statements/application/pdf/111208_cop17_hls_france.pdf)(검색일 : 2012년 6월 10일)

128) Blanka Fajkusova, *High Level Segment with statement by the Ambassador of Czech Republic*, Durban : Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change at its 17th Session(COP17), 8 December 2011, p. 1.

[http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/statements/application/pdf/111208\\_cop17\\_hls\\_czech\\_republic.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/statements/application/pdf/111208_cop17_hls_czech_republic.pdf)(검색일 : 2012년 6월 10일).

129) Sebastian Marino, *High Level Segment with Palau National statement by the Head of Delegation*, Durban : Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change at its 17th Session(COP17), 8 December 2011, p. 2.

[http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/statements/application/pdf/111208\\_cop17\\_hls\\_palau.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/statements/application/pdf/111208_cop17_hls_palau.pdf)(검색일 : 2012년 6월 10일)

130) N. Nandi-Ndaitwah, *High Level Segment with statement by the Minister of Environment and Tourism-Republic of Namibia*, Durban : Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change at its 17th Session(COP17), 8 December 2011, pp. 3~4.

[http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/statements/application/pdf/111208\\_cop17\\_hls\\_namibia.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/statements/application/pdf/111208_cop17_hls_namibia.pdf)(검색일 : 2012년 6월 10일)

베트남)에서 동남아시아 정상들은 기후변화에 대응하는 공동성명에서 기후 변화협약의 모든 당사국들은 법적구속력있는 협약을 확립하기 위해서 다 함께 노력해야 한다고 밝혔다.<sup>131)</sup> 브라질은 2020년 모든 국가가 참여하는 새로운 법적구속력 있는 기후변화체제에 대해 협상할 수 있다고 한다.<sup>132)</sup> 바베이도스는 2020년 전에 새로운 법적구속력 있는 기후변화체제가 채택되기를 원하고 있다.<sup>133)</sup> 스웨덴<sup>134)</sup>, 슬로바키아<sup>135)</sup>, 몰도바<sup>136)</sup>, 포르투갈<sup>137)</sup>, 도미니카<sup>138)</sup>도 법적 구속력 있는 체제에 찬성한다. 몰타는 각국의

- 
- 131) *ASEAN Leaders' Statement on Joint Response to Climate Change*, 『ASEAN』, 9 April 2010.  
<http://www.aseansec.org/24515.htm>(검색일 : 2012년 6월 21일).
- 132) Izabella Teixeira, *High Level Segment with statement by the Minister of Environment of Brazil*, Durban: Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change at its 17th Session(COP17), 8 December 2011, p. 5.  
[http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/statements/application/pdf/111208\\_cop17\\_hls\\_brazil.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/statements/application/pdf/111208_cop17_hls_brazil.pdf)(검색일 : 2012년 6월 10일)
- 133) Denis S. Lowe, *High Level Segment with statement by the Minister of Environment and Drainage of Barbados*, Durban: Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change at its 17th Session(COP17), December 2011, p. 1.  
[http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/statements/application/pdf/111208\\_cop17\\_hls\\_barbados.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/statements/application/pdf/111208_cop17_hls_barbados.pdf)(검색일 : 2012년 6월 10일)
- 134) Sweden, *High Level Segment with statement of Sweden*, Durban: Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change at its 17th Session(COP17), December 2011, p. 1.  
[http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/statements/application/pdf/111207\\_cop17\\_hls\\_sweden.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/statements/application/pdf/111207_cop17_hls_sweden.pdf)(검색일 : 2012년 6월 10일)
- 135) Jozsef Nagy, *High Level Segment with statement by the Minister of Environment of the Slovak Republic*, Durban: Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change at its 17th Session(COP17), 7 December 2011, p. 1.  
[http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/statements/application/pdf/111207\\_cop17\\_hls\\_slovakia.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/statements/application/pdf/111207_cop17_hls_slovakia.pdf)(검색일 : 2012년 6월 10일)
- 136) Gheorghe Salaru, *High Level Segment with statement by the Minister of the Republic of Moldova*, Durban: Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change at its 17th Session(COP17), 7 December 2011, p. 1.  
[http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/statements/application/pdf/111207\\_cop17\\_hls\\_republic\\_moldova.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/statements/application/pdf/111207_cop17_hls_republic_moldova.pdf)(검색일 : 2012년 6월 10일).
- 137) Assuncao Cristas, *High Level Segment with statement by the Minister for Agriculture, Sea, Environment and Spatial Planning*, Durban: Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change at its 17th Session(COP17), 7 December 2011, p. 2.  
[http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/statements/application/pdf/111207\\_cop17\\_hls\\_portugal.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/statements/application/pdf/111207_cop17_hls_portugal.pdf)(검색일 : 2012년 6월 10일)

능력에 따라 기후변화협약의 모든 당사국들이 법적구속력있는 기후변화 체제에 참여하는 것을 원한다.<sup>139)</sup> 몰디브는 몰디브의 생존을 보장하는 법적 구속력 있는 체제를 원한다. 그리고 몰디브는 법적구속력 있는 기후변화 체제가 기후변화의 위협에 대처할 실행가능한 유일한 해결책이라고 믿는다고 한다.<sup>140)</sup> 방글라데시는 법적구속력 있는 성과에 중점을 많이 둔다.<sup>141)</sup> 핀란드는 교토의정서가 매우 중요하다는 것을 충분히 이해한다. 그러나 교토의정서의 문제점으로 핀란드는 현재 기후변화협약의 몇몇 당사국들이 교토의정서를 탈퇴했기 때문에 온실가스 감축 목표를 충분히 달성할 수 없다는 것을 지적한다. 현재 교토의정서를 탈퇴하지 않은 나머지 국가들만으로는 지구의 평균온도를 2°C 이하로 억제하는 목표를 성취할 수 없다는 것이다. 그래서 핀란드는 교토의정서 제2차 공약기간과 함께 더욱 의미심장하고 광범위한 기후변화체제가 긴급하게 필요하다고 한다. 핀란드는 전세계적이고 포괄적인 구속력있는 기후변화체제에 관한 지침이 더반 기후 변화총회에서 만들어진 결정의 부분이 되어야 한다고 했다.<sup>142)</sup> 더반 기후

138) Kenneth Darroux, *High Level Segment with statement by the Minister for Environment, Natural Resources, Physical, Planning and Fisheries of the Commonwealth of Dominica*, Durban: Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change at its 17th Session(COP17), 7 December 2011, p. 6.

[http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/statements/application/pdf/111207\\_cop17\\_hls\\_dominica.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/statements/application/pdf/111207_cop17_hls_dominica.pdf)(검색일 : 2012년 6월 10일)

139) Pullicino, *High Level Segment with statement by the Minister of Malta*, Durban : Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change at its 17th Session(COP17), December 2011, pp. 1~2.

[http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/statements/application/pdf/111207\\_cop17\\_hls\\_malta.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/statements/application/pdf/111207_cop17_hls_malta.pdf)(검색일 : 2012년 6월 10일).

140) Mohamed Aslam, *High Level Segment with statement by the Minister for Housing and Environment of Maldives*, Durban: Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change at its 17th Session(COP17), December 2011, p. 1.

[http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/statements/application/pdf/111207\\_cop17\\_hls\\_maldives.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/statements/application/pdf/111207_cop17_hls_maldives.pdf)(검색일 : 2012년 6월 10일)

141) Hasan Mahmud, *High Level Segment with statement by Head of Bangladesh Delegation*, Durban: Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change at its 17th Session(COP17), 8 December 2011, p. 2.

[http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/statements/application/pdf/11208\\_cop17\\_hls\\_bangladesh.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/statements/application/pdf/11208_cop17_hls_bangladesh.pdf)(검색일 : 2012년 6월 10일)

142) Ville Niinisto, *High Level Segment with statement by the Minister of Environment of Finland*, Durban : Conference of the Parties to the United Nations Framework

변화총회에서 벨리즈는 지체할 것 없이 원칙에 기반한(rules-based) 확고한 기후변화체제를 설립해야 한다고 지적한다.<sup>143)</sup> 부탄의 농업부장관 Pema Gyamtsho는 “부탄은 법적구속력있는 기후변화협약이 실시될 때까지 기다릴 여유가 없다. 부탄의 빙하는 매우 빠르게 녹고 있고, 강설량은 매년 감소하고 있으며 강우량의 모습이 변하고 있다. 그래서 부탄에는 신속한 조치가 취해져야 한다고 말한다. 그리고 부탄은 더반 기후변화총회에서 법적구속력 있는 문서가 나오기를 희망한다고 Pema Gyamtsho는 지적한다.<sup>144)</sup>

키프로스 와 EU는 2013년 1월 1일 또는 그 이후 기후변화협약 부속서 1에 키프로스가 추가된 개정을 제안한다. 키프로스는 전세계의 법적구속력 있는 기후변화체제를 원하고 있다.<sup>145)</sup> 에스토니아는 전세계가 함께 포괄적인 법적구속력 있는 기후변화체제의 체결에 의견을 같이하는 것은 긴급히 필요하다는 입장이고, 전세계적으로 단일하고 포괄적인 법적구속력 있는 기후변화체제를 원하고, 새로운 기후변화체제에서 환경보전을 강화하는 것은 분명히 필요하다고 한다.<sup>146)</sup> 아프리카 국가들도 법적구속력 있는 기후변화협약체제에 적극적인 입장이다. 더반 기후변화총회에서 아프리카 국가들은 새로운 법적구속력 있는 협약을 제안한 바 있다.<sup>147)</sup> 아프리카 국가

---

Convention on Climate Change at its 17th Session(COP17), 7 December 2011, p. 2.  
[http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/statements/application/pdf/111207\\_cop17\\_hls\\_finland.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/statements/application/pdf/111207_cop17_hls_finland.pdf)(검색일 : 2012년 6월 10일)

143) Gaspar Vega, *High Level Segment with statement by Deputy Prime Minister and Minister of Natural Resources and Environment(Belize)*, Durban : Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change at its 17th Session(COP17), 7 December 2011, p. 2.

[http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/application/pdf/111207\\_cop17\\_hls\\_belize.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/application/pdf/111207_cop17_hls_belize.pdf)(검색일 : 2012년 6월 10일)

144) *cancun was a success: agriculture minister*, 『Bhutan and Climate Change』, January 23, 2011.

<http://bhutanandclimatechange.blogspot.kr/2011/01/cancun-was-success-agriculture-minister.html>(검색일 : 2012년 6월 26일).

145) Sofoclis Aletreris, *High Level Segment with statement by the Minister of Agriculture, Natural Resources and Environment of Cyprus*, Durban : Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change at its 17th Session(COP17), 8 December 2011, p. 3.

[http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/statements/application/pdf/111207\\_cop17\\_hls\\_cyprus.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/statements/application/pdf/111207_cop17_hls_cyprus.pdf)(검색일 : 2012년 6월 10일)

146) Pentus, *supra* note 91, p. 2.

그룹 54개국의 Tosi Mpanu Mpanu협상단장은 2011년 12월 8일 더반 기후 변화총회에서 EU의 입장을 지지한다고 밝혔다. Tosi Mpanu Mpanu 아프리카 국가그룹 협상단장은 “아프리카 국가그룹의 입장은 가능한 한 빨리 모든 국가들에게 적용되는 법적구속력있는 기후변화체제를 요구하는 EU의 입장을 지지하는 유럽국가들과 선진국들의 입장에 가깝게 이동하고 있다” 고 말했다.<sup>148)</sup> 가령, 세이셸(Seychelles)은 법적구속력 있는 체제를 손상시키는 것에 대해 우려한다.<sup>149)</sup> 잠비아는 기후변화협약의 최대한 효과적이고 지속된 이행을 위해 더반 기후변화총회에서 법적구속력 있는 성과를 기대한다고 했다.<sup>150)</sup> 르완다는 더반 기후변화총회에서 법적구속력 있는 성과를 요구하는 다른 아프리카 국가들과 최빈개도국 그룹의 주장에 찬성한다.<sup>151)</sup> 에리트리아(Eritrea)도 더반 기후변화총회에서 법적구속력 있는 협약에 찬성 입장<sup>152)</sup>을 나타냈고, 자메이카도 더반 기후변화총회에서 법적구속력

---

147) *Climate talks Durban South Africa*, 『Afriquejet』, 9 Dec. 2011.

<http://www.afriquejet.com/climate-talks-2011120929205.html>(검색일 : 2012년 6월 23일)

148) *African nations move closer to EU position at Durban climate change talks*, 『Guardian』, 8 December 2011.

<http://www.guardian.co.uk/environment/2011/dec/08/african-eu-durban-climate-change>  
(검색일 : 2012년 6월 19일)

149) Bernard Shamlaye, *High Level Segment with statement by the Minister for Social Development and Culture of Seychelles*, Durban: Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change at its 17th Session(COP17), 8 December 2011, p. 1.

[http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/statements/application/pdf/111208\\_cop17\\_hls\\_seychelles.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/statements/application/pdf/111208_cop17_hls_seychelles.pdf)(검색일 : 2012년 6월 10일)

150) Nkandu Luo, *High Level Segment with statement by the Minister of Local Government and Housing, Early Education and Environmental Protection of Zambia*, Durban: Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change at its 17th Session(COP17), 8 December 2011, p. 2.

[http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/statements/application/pdf/11208\\_cop17\\_hls\\_zambia.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/statements/application/pdf/11208_cop17_hls_zambia.pdf)(검색일 : 2012년 6월 10일)

151) Stanislas Kamanzi, *High Level Segment with statement by the Minister of Natural Resources, Republic of Rwanda*, Durban : Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change at its 17th Session(COP17), 8 December 2011, p. 1.

[http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/statements/application/pdf/111208\\_cop17\\_hls\\_rwanda.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/statements/application/pdf/111208_cop17_hls_rwanda.pdf)(검색일 : 2012년 6월 10일)

152) T. G. Sebhatu, *High Level Segment with statement by the Minister of Land, Water and Environment-The State of Eritrea*, Durban: Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change at its 17th



있는 성과를 원한다고 했다.<sup>153)</sup> 아프리카 국가그룹의 말리는 과거에 법적 구속력 있는 기후변화협약 체결할 의지를 보이지 않았던 적이 있다. 그러나 지금 말리는 법적구속력있는 기후변화협약 체결을 위한 논의에 더욱 공개적인 모습을 보이고 있다.<sup>154)</sup>

리히텐슈타인은 더반 기후변화총회에서 국가성명서를 통해 “교토의정서만 유일한 구속력있는 협약으로 있는 것은 위태롭다. 앞으로 온실가스 배출을 감축하는 방침을 그만두는 것은 미래세대들에게 무책임하다. 법적구속력 있는 체제가 없더라도 저탄소경제를 이행하는 방식을 지속할 것이라고 했다. 그러나 만약 소수의 국가만 이런 방식을 따른다면 기후변화에 대한 대응을 잘 실현하지 못할 것이라고 한다. 이 점에 관해서 국제사회는 다 함께 기후변화에 대응해야 할 필요가 있다<sup>155)</sup>” 고 리히텐슈타인은 지적

Session(COP17), 7 December 2011, p. 1.

[http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/statements/application/pdf/111208\\_cop17\\_hls\\_eritrea.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/statements/application/pdf/111208_cop17_hls_eritrea.pdf)(검색일 : 2012년 6월 10일)

- 153) Keith Porter, *High Level Segment with statement by the Principal Director, Forestry Department, Ministry of Housing, Environment, Water and Local Government on behalf of the Jamaican Delegation*, Durban: Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change at its 17th Session(COP17), December 2011, p. 2.  
[http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/statements/application/pdf/111208\\_cop17\\_hls\\_jamaica.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/statements/application/pdf/111208_cop17_hls_jamaica.pdf)(검색일 : 2012년 6월 10일)

- 154) *EU wants firm decisions on legally binding climate agreement*, 『Engineering News』, September 12, 2011.  
<http://www.engineeringnews.co.za/article/eu-wants-firm-decisions-on-legally-binding-climate-agreement-2011-09-12> (검색일 : 2012년 6월 24일).

- 155) 남수단에서는 더반 기후변화총회에서 국가성명서를 통해 지구를 구하기 위해서는 같은 방식으로 다함께 행동해야 한다고 했다. 출처: Alfred Lado Gore, High Level Segment with statement by Alfred Lado Gore Minister for Environment Republic of South Sudan, Durban : Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change at its 17th Session(COP17), 8 December 2011, p. 3.  
[http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/statements/application/pdf/111208\\_cop17\\_hls\\_south\\_sudan.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/statements/application/pdf/111208_cop17_hls_south_sudan.pdf)(검색일 : 2012년 6월 10일)

뉴질랜드는 모든 선진국 그리고 온실가스 주요 배출국(개도국)이 포함된 미래의 협약이 절대적으로 필요하다고 한다. 그리고 뉴질랜드는 더반 기후변화총회에서 기후변화의 장기목표뿐만 아니라 이 장기목표를 달성하기 위한 적절한 방법을 설정하는 것을 보장하기 위해 모두가 공동으로 노력해야 한다고 밝히고 있다. 출처: New Zealand, High Level Segment with statement of New Zealand, Durban: Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change at its 17th Session(COP17), 2011, pp. 2.

[http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/statements/application/pdf/111207\\_cop](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/statements/application/pdf/111207_cop)

한다.<sup>156)</sup> 즉, 리히텐슈타인은 설령 법적구속력 있는 체제가 설립되지 않는다 하더라도 온실가스 감축의무를 부담하겠다는 것이다. 다시 말하면 리히텐슈타인은 법적구속력 있는 기후변화협약체제에 적극적이라는 것을 알 수 있다.

(L) 기후변화체제의 법적구속력에 소극적인 입장

미국은 현재 법적구속력 있는 기후변화체제를 설립하는데 반대 입장을 보이고 있다. 교토의정서 1차 감축기간 이후 이를 2차 감축기간 설정을 통해 연장하더라도 부속서 국가들의 온실가스 배출량은 전 세계 전체 배출량의 약 15%에 불과하며, 당분간 중국, 인도 등 주요 온실가스 배출 개도국이 구속적 감축체제에 참여하지 않는다면 단일하고 포괄적인 온실가스 감축체제는 사실상 불가능하다. 미국은 이 점을 인식하고 있다. 선진국에게만 법적 의무를 부과하고 주요 개도국에게는 법적 의무를 부과하지 않는 교토의정서 체제로는 현실적이지도 효과적이지도 않다는 것이 미국의 인식이다. 미국은 세계 배출량의 55%가 개도국으로부터 발생하는 현재의 상황 및 20년 후 개도국 배출량이 전 세계 배출량의 65%까지 증가할 것으로 전망되는 상황에서 주요 배출 개도국의 상당한 감축을 전제하지 않고, 선진국의 감축만으로 기후변화 문제를 해결할 수는 없다는 점을 강조한다. 미국의 기후변화특사인 토드 스텐은 미국이 역사적으로 제1의 배출국이라는 점은 부인할 수 없으며, 미국은 개도국과 차별화되는 자국의 역사적 책임을 인정한다는 점을 지적하면서도 동시에 향후 기후변화 문제를 해결하려면, 개도국은 그대로 두고 선진국에만 법적 의무를 부과하는 이분법적 구도를 영구화하는 것은 설득력이 없다는 점을 강조하고 있다.<sup>157)</sup>

중국은 2020년 새 기후변화체제에서 「공동의 그러나 차별화된 책임원칙」<sup>158)</sup>

17\_hls\_new\_zealand.pdf(검색일 : 2012년 6월 10일)

156) Renato Muessner, *High Level Segment with statement by the Minister of Environment of Liechtenstein*, Durban: Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change at its 17th Session(COP17), December 2011, pp. 1~3.  
[http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/statements/application/pdf/111207\\_cop17\\_hls\\_liechtenstein.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/statements/application/pdf/111207_cop17_hls_liechtenstein.pdf)(검색일 : 2012년 6월 10일).

157) 최원기, 『미국의 기후변화 협상전략 연구 - 국내 정치경제적 제약 요인을 중심으로 -』 (서울: 외교안보연구원, 2011), 11~12면.

에 따라서 기후변화에 대응해야 한다는 입장이다.<sup>159)</sup> 그러나 중국이 2020년 기후변화체제의 법적구속력에 무조건 반대하는 것은 아니다. 기후변화에 대응하는 중국의 경우 더반 기후변화총회의 중국대표단장이자 국가발전 개혁위원회 부주임인 시에전화(解振華)는 2011년 12월 4일 더반 기후변화 총회 ‘차이나 파빌리온(china pavilion)’ 분과회의에서 연설을 통해 중국의 협상 원칙과 입장을 밝혔다. 일부 국가 대표가 제기한 중국이 법적 구속력이 있는 기후변화체제에 동참해야 한다는 문제에 대해 이 연설에서 시에전화 대표는 중국이 2020년 법적 구속력을 가진 기후변화체제에 동참하는 문제는 협상을 통해 이루어져야 하며 다음과 같은 5가지 조건을 만족시켜야 한다고 밝혔다. 첫째, <교토의정서>의 2번째 공약기간이 반드시 실시되어야 한다. 둘째, 선진국이 300억 달러의 ‘가동자금’ 과 2020년 전까지 매년 1000억 달러의 장기 자금을 지급해 그린기후 기금을 마련하고 감독과 집행 시스템을 구축해야 한다. 셋째, 적응, 기술 이전, 산림, 투명도, 능력 면에서 합의에 이르러 이에 상응하는 시스템을 마련해야 한다. 넷째, 각국의 약속 이행과 그 현황에 대한 평가를 가속화하여 2015년 전까지 과학적인 평가를 마무리

158) 「공동의 그러나 차별화된 책임원칙(the principles of ‘common but differentiated responsibilities’ )」은 기후변화협약 제3조 제1항에 규정된 원칙이다. 이 원칙은 기후변화에 대응하는 모든 국가에게 공동책임이 있지만 개별국가의 경제·사회·기술 등 국가의 국내적인 상황에 따라서 국가마다 상이하고 차등화된 책임을 부여하는 원칙을 의미한다.

### 기후변화협약 제3조 원칙

**제1항** : 기후변화협약의 당사국은 「형평」에 근거하고, 「공동의 그러나 차별화된 책임과 각자의 능력」에 따라 인류의 현재 및 미래세대의 이익을 위하여 기후체제를 보호해야 한다. 따라서 기후변화협약의 당사국 중 선진국은 기후변화 및 기후변화의 부정적 효과에 대응하는 데 있어 선도적 역할을 해야 한다.

United Nations Framework Convention on Climate Change

ARTICLE 3

PRINCIPLES

1....The Parties should protect the climate system for the benefit of present and future generations of humankind, on the basis of equity and in accordance with their common but differentiated responsibilities and respective capabilities. Accordingly, the developed country Parties should take the lead in combating climate change and the adverse effects thereof.

159) “Big Three” polluters oppose binding climate deal, 『Reuters』, Dec 6, 2011.

<http://www.reuters.com/article/2011/12/06/us-climate-idUSTRE7B41NH20111206>(검색일 : 2012년 6월 23일).

해야 한다. 다섯째, ‘공동 차등 책임’, 공평, 각자의 능력 원칙에 따라 환경을 보호한다면 중국 발전 수준에 걸맞는 책임과 의무를 질 것이다. 시에전화 대표는 중국의 기후 협상에 대한 입장은 개방적이고 위 5조건은 새로운 것이 아니라 합리적인 것이며, 현재 중국은 각국이 약속, 실천 이행과 효율적 평가를 통해 함께 노력해 나가길 바란다고 밝혔다.<sup>160)</sup>

온실가스 주요배출국인 인도는 법적구속력 있는 기후변화체제에 반대하고 있다. 인도의 환경장관은 인도가 경제성장을 통해 빈곤을 근절할 필요가 있기 때문에 법적구속력 있는 기후변화체제에 서명하지 않을 것이라고 했다.<sup>161)</sup> 그리고 더반 기후변화총회에서 인도의 국가성명서를 보면 인도는 「공동의 그러나 차별화된 책임원칙」을 원하고 있다는 것을 알 수 있다.<sup>162)</sup> 인도는 2020년 새로운 기후변화체제가 「공동의 그러나 차별화된 책임원칙(CBDR : the principles of ‘common but differentiated responsibilities’)」과 형평(equity)에 근거해야 한다는 입장이다.<sup>163)</sup> 인도는 형평에 근거한 국가간 차별화된 원칙을 명확히 규정하기 전에는 2020년 새 기후변화체제하에서 법적구속력있는 목표를 수용하지 않을 것이라고 했다.<sup>164)</sup> 러시아도 인도와 마찬가지로 자국의 경제성장을 강조하고 있다. 러시아는 국익을 중시하고 자국의 경제성장을 강조하기 때문에 법적구속력 있는 기후변화체제에

160) “中, 더반 기후협약총회에서 2020년 이후 법적 구속력 있는 협약 동참 위한 5가지 조건 제시”, 『인민망』, 2011년 12월 5일.

<http://kr.people.com.cn/203072/7665993.html>(검색일 : 2012년 6월 22일).

161) *India not for legally binding pact on emission cuts: Govt*, 『The Indian Express』, Dec 27 2011.

<http://www.indianexpress.com/news/india-not-for-legally-binding-pact-on-emission-cut-s-govt/892631>(검색일 : 2012년 6월 23일)

162) Jayanthi Natarajan, *High Level Segment with statement by the Minister of Environment & Forests of India*, Durban: Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change at its 17th Session(COP17), 7 December 2011, p. 3.

[http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/statements/application/pdf/111207\\_cop17\\_hls\\_india.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/statements/application/pdf/111207_cop17_hls_india.pdf)(검색일 : 2012년 6월 10일)

163) Government of India, *Sustainable Development and Climate Change*, 『Economic Survey』 2011—12(India: Ministry of Finance, 2011), p. 289.

164) *India against binding pact on emission cuts: Jayanthi*, 『THE TIMES OF INDIA』, Dec 28, 2011.

[http://articles.timesofindia.indiatimes.com/2011-12-28/developmental-issues/30564641\\_1\\_binding-africa-climate-climate-negotiations](http://articles.timesofindia.indiatimes.com/2011-12-28/developmental-issues/30564641_1_binding-africa-climate-climate-negotiations)

(검색일 : 2012년 6월 23일).

소극적인 입장이다. 캐나다도 자국의 경제성장을 중시한다. 캐나다는 2011년 12월 12일에 교토의정서의 탈퇴를 선언한 바 있다. 캐나다는 자국의 일자리 창출과 경제성장을 원하고 있기 때문에 법적구속력 있는 기후변화 체제가 구축될 경우 자국의 이러한 이해관계와 충돌될 수 있다. 캐나다는 기후변화에 대응하는 현존하는 유일한 법적구속력 있는 협약인 교토의정서에서 탈퇴를 선언한 것에서 볼 수 있는 것처럼 미래의 기후변화체제에 법적구속력을 확립하는 것에 대해 소극적이다.

석유수출국기구(Organization of the Petroleum Exporting Countries : OPEC) 회원국들<sup>165)</sup>의 정책은 기후변화협상에서 주목할 만하다. 이들은 온실가스 배출 감축에 가장 반대하는 국가군들이다. 이들의 지난 20여 년의 행태를 보면, 기후변화협약에서 결정과정을 지연하거나, 석유소비 감소에 따르는 보상을 요구한다는 것이다. 석유수출국기구(OPEC) 회원국들은 지구적 환경 국제정치에서 리더십을 행사하려 하기 보다는 자국의 이해를 보호하려는 방어적 동맹의 성격을 강하게 나타내고 있다.<sup>166)</sup> 2011년 11월 25일 석유수출국기구(OPEC)의 보도자료에 따르면 일반적으로 개도국의 사회경제적 발전과 빈곤의 제거가 우선적으로 중요한 것인데, 석유수출국기구(OPEC) 회원국들에게 사회경제적 발전과 빈곤의 제거가 특히 중요하다고 하고 있다. 그리고 석유수출국기구(OPEC)는 더반 기후변화총회가 모두에게 유리한 결과로 도달하는 것에 지지할 것이지만 석유수출국기구(OPEC) 회원국들의 이익이 양보된다거나 간과되어선 안 된다고 밝히고 있다.<sup>167)</sup> 석유수출국기구(OPEC) 회원국인 사우디아라비아는 더반 기후변화총회에서 기후변화협약의 모든 당사국 특히, 개도국 당사국들의 이익을 고려하는 합의된 결과에 도달하기 위해서 능동적으로 기후변화협상에 몰두하고 참여한다고 언급

165) 석유수출국기구 회원국은 2012년 7월 2일 현재 12개국인데, 이라크, 이란, 쿠웨이트, 사우디아라비아, 베네수엘라, 카타르, 리비아, 아랍에미리트, 알제리, 나이지리아, 앙골라, 에콰도르가 회원국이다.

출처 : OPEC, [http://www.opec.org/opec\\_web/en/34.htm](http://www.opec.org/opec_web/en/34.htm)(검색일 : 2012년 7월 2일)

166) 신범식, 『탈위기 지구질서와 환경의 국제정치 : 기후변화 대응체제의 현재와 미래』(동아시아연구원, 2011), 9~10면.

167) *Joint Statement: OPEC Secretary General receives South African Government's Special Envoy for COP-17*, 『OPEC Press Releases 2011』, 25 Nov 2011. [http://www.opec.org/opec\\_web/en/2157.htm](http://www.opec.org/opec_web/en/2157.htm)(검색일 : 2012년 7월 2일).

했다. 그리고 개도국에 의해 채택된 수단은 자발적이고 비구속적이어야 한다고 지적한 바 있다.<sup>168)</sup>

몬테네그로는 기후변화 문제는 선진국과 개도국 모두가 능동적으로 참여하는 통합된 접근이 요구된다고 하며, 지구의 기온을 2°C 이하로 상승을 억제하는 목표를 달성하기 위해서는 「공동의 그러나 차별화된 책임원칙」에 근거한 공정한 협약이 있어야 한다고 언급하고 있다.<sup>169)</sup> 파키스탄은 「공동의 그러나 차별화된 책임원칙」에 따라 개도국의 자발적인 온실가스 감축 조치가 포함된 기후변화체제의 설립을 강력히 지지한다.<sup>170)</sup> 보츠와나는 더반 기후변화총회에서 「공동의 그러나 차별화된 책임원칙」을 증진시키는 결정을 원하고 있다고 한 바 있다.<sup>171)</sup> 터키는 「공동의 그러나 차별화된 책임원칙」에 따라 모든 국가가 노력해야 기후변화에 성공적으로 대응할 수 있다고 한다.<sup>172)</sup> 필리핀은 선진국이 선도적으로 온실가스 감축하는 것을

---

168) Ali bin Ibrahim Al-Naimi., *High Level Segment with statement by Ali bin Ibrahim Al-Naimi, Minister of Petroleum and Mineral Resources Saudi Arabia*, Durban : Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change at its 17th Session(COP17), 8 December 2011, p. 2.

[http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/statements/application/pdf/111208\\_cop17\\_hls\\_saudi\\_arabia.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/statements/application/pdf/111208_cop17_hls_saudi_arabia.pdf)(검색일 : 2012년 6월 10일)

169) Dragica Sekulic, *High Level Segment with statement by Dragica Sekulic Deputy Minister of Economy Government of Montenegro*, Durban : Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change at its 17th Session(COP17), 8 December 2011, p. 2.

[http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/statements/application/pdf/111208\\_cop17\\_hls\\_montenegro.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/statements/application/pdf/111208_cop17_hls_montenegro.pdf)(검색일 : 2012년 6월 10일)

170) M. J. Malik, *High Level Segment with statement by M. J. Malik Secretary(National Disaster Management), Government of Pakistan*, Durban : Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change at its 17th Session(COP17), 8 December 2011, p. 5.

[http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/statements/application/pdf/111208\\_cop17\\_hls\\_pakistan.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/statements/application/pdf/111208_cop17_hls_pakistan.pdf)(검색일 : 2012년 6월 10일)

171) Botswana, *High Level Segment with statement by the Minister of Environment Wildlife and Tourism*, Durban : Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change at its 17th Session(COP17), 8 December 2011, p. 7.

[http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/statements/application/pdf/111208\\_cop17\\_hls\\_botswana.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/statements/application/pdf/111208_cop17_hls_botswana.pdf)(검색일 : 2012년 6월 10일)

172) Cevdet Yilmaz, *High Level Segment with statement by Cevdet Yilmaz Minister of Development, Turkey*, Durban : Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change at its 17th Session(COP17), December 2011, p. 1.

원하고 있다.<sup>173)</sup> 브라질도 비슷한 입장이라 할 수 있는데, 브라질은 선진국이 법적구속력 있는 온실가스 감축의무를 부담하고, 개도국은 자발적으로 온실가스 감축하는 것을 원한다. 인도네시아도 「공동의 그러나 차별화된 책임 원칙」에 의해서 모든 국가가 기후변화에 대응해야 한다는 입장이다.<sup>174)</sup> 스리랑카도 「공동의 그러나 차별화된 책임원칙」을 원하고 있다.<sup>175)</sup> 베트남은 선진국과 개도국 모두 「공동의 그러나 차별화된 책임원칙」에 근거해 기후변화 대응조치를 취해야 한다는 것을 믿는다고 한다.<sup>176)</sup> 네팔도 「공동의 그러나 차별화된 책임원칙」에 근거해서 온실가스 감축, 적응, 재정, 기술이전 그리고 능력 수립에서 실질적인 발전이 필요하다고 한다.<sup>177)</sup> 말레이시아는 「공동의 그러나 차별화된 책임원칙」과 역사적으로 누적적인 온실가스 배출에 따라 선진국들이 온실가스 감축 책임을 져야 한다는 것을

[http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/statements/application/pdf/111208\\_cop17\\_hls\\_turkey.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/statements/application/pdf/111208_cop17_hls_turkey.pdf)(검색일 : 2012년 6월 10일)

- 173) Philippines, *High Level Segment with statement of Philippines*, Durban : Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change at its 17th Session(COP17), December 2011, p. 3.

[http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/statements/application/pdf/111208\\_cop17\\_hls\\_philippines.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/statements/application/pdf/111208_cop17_hls_philippines.pdf)(검색일 : 2012년 6월 10일)

- 174) Indonesia, *High Level Segment with statement by the Head of Delegation of The Republic of Indonesia*, Durban: Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change at its 17th Session(COP17), 7-9 December 2011, p. 1.

[http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/statements/application/pdf/111208\\_cop17\\_hls\\_indonesia.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/statements/application/pdf/111208_cop17_hls_indonesia.pdf)(검색일 : 2012년 6월 10일)

- 175) A. P. Yapa, *High Level Segment with statement by the Minister of Environment of Sri Lanka*, Durban: Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change at its 17th Session(COP17), December 2011, p. 3.

[http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/statements/application/pdf/111207\\_cop17\\_hls\\_sri\\_lanka.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/statements/application/pdf/111207_cop17_hls_sri_lanka.pdf)(검색일 : 2012년 6월 10일)

- 176) Vietnam, *High Level Segment with statement by the Head of Vietnam Delegation*, Durban : Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change at its 17th Session(COP17), 8 December 2011, p. 1.

[http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/statements/application/pdf/111208\\_cop17\\_hls\\_vietnam.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/statements/application/pdf/111208_cop17_hls_vietnam.pdf)(검색일 : 2012년 6월 10일)

- 177) Hemraj Tater, *High Level Segment with statement by the Minister for Environment of Nepal*, Durban: Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change at its 17th Session(COP17), 7 December 2011, p. 1.

[http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/statements/application/pdf/111207\\_cop17\\_hls\\_nepal.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/statements/application/pdf/111207_cop17_hls_nepal.pdf)(검색일 : 2012년 6월 10일)

인정한다. 그러나 말레이시아는 선진국만 기후변화에 대응해선 안 되고 다함께 공동으로 기후변화에 대처하는 것을 원하고 있다.<sup>178)</sup>

일본은 주요한 국가 모두 참여하는 「새로운, 공정한 그리고 효과적인 법적 체제(a new, fair and effective legal framework)」를 설립해야 한다고 언급하고 있고, 법적구속력 있는 체제라고 하지 않고 있다. 그리고 일본은 2020년까지 기다릴 것 없이 한시라도 빨리 미래의 기후변화체제를 설립할 필요가 있다고 한다. 동시에 국가의 상황에 따라 온실가스 감축의무의 내용은 국가의 상황에 따라 기후변화협약 당사국별로 다양해야 한다는 것을 인식해야 한다고 일본은 지적한다.<sup>179)</sup>

### 3. 소결

‘No—harm Rule’은 초국경적 환경피해 금지의무로서 기후변화의 부정적 효과에 대응하기 위해 매우 중요한 국제법 원칙이다. ‘No—harm Rule’은 2020년 새 기후변화체제의 법적구속력을 확립하는데 중요한 기준으로 작용해야 한다. 그리고 더반 기후변화총회 협상 결과 더반플랫폼이 채택되어 선진국, 개도국을 포함한 기후변화협약의 모든 당사국들은 2015년까지 기후변화협상을 완료하고, 2020년에 새로운 기후변화체제가 시작될 예정이다. 또한 더반 기후변화총회에서는 교토의정서가 2012년 이후에도 연장되어서 2013년부터 교토의정서 제2차 공약기간이 진행될 예정이다. 뿐만 아니라 녹색기후기금 설립에 합의하여 개도국이 기후변화에 잘 대응할 수 있도록 하는데 도움이 될 것이다. 녹색기후기금은 북한이 기후변화에 대응하는데

---

178) D. U. Embas, *High Level Segment with statement by the Minister of Natural Resources and Environment of Malaysia*, Durban: Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change at its 17th Session(COP17), December 2011, pp. 1~2.

[http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/statements/application/pdf/111207\\_cop17\\_hls\\_malaysia.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/statements/application/pdf/111207_cop17_hls_malaysia.pdf)(검색일 : 2012년 6월 10일)

179) Goshi Hosono, *High Level Segment with statement by the Minister of Environment of Japan*, Durban: Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change at its 17th Session(COP17), 7 December 2011, p. 1.

[http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/statements/application/pdf/111207\\_cop17\\_hls\\_japan.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/statements/application/pdf/111207_cop17_hls_japan.pdf)(검색일 : 2012년 6월 10일)



매우 필요한 기금이다. 이 밖에 선진국과 개도국의 온실가스 감축에 관한 세부적인 의제가 채택되어 선진국과 개도국이 기후변화에 효과적으로 대응 하는데 중요한 행동 기준으로 작용할 것이다.

그런데 기후변화체제의 법적구속력 부여에 관하여 국제사회의 입장차이가 존재한다. 교토의정서의 연장으로 교토의정서 제2차 공약기간이 실시되는 Post-2012 기후변화체제에서는 개별국가간 이해관계가 존재하여 교토의정서 제2차 공약기간에 불참하겠다는 국가가 발생하고 있고, 교토의정서 제2차 공약기간에 대한 기간 설정에 대해서도 이해관계가 대립하고 있다. 뿐만 아니라 2020년 기후변화체제에 법적구속력을 부여할 것인지에 대해서도 개별국가간의 입장 차이가 존재하여 향후 기후변화협상 과정에서 합의된 결과가 필요한 상황이다. 따라서 남북한은 앞으로 예정된 기후변화협상에서 2020년 새 기후변화체제의 법적구속력 확립을 위해서 적극적으로 협상에 참여해야 한다.

### Ⅲ. 기후변화로 인하여 남북한에 야기되는 피해를 구제하는데 있어서의 문제점

#### 1. 문제의 소재

환경은 한 번 훼손되면 복구 및 원상회복이 어렵고, 온실가스 배출로 인하여 환경피해가 발생하면 그 오염원과 피해결과 사이의 인과관계를 입증하기도 쉽지 않다. 최근 과학기술과 산업이 발달하면서 향후 온실가스로 인한 초국경적 환경피해가 증가할 수 있다. 그리고 이러한 문제는 기후변화로 인한 부정적 효과를 고려할 때 충분히 현실화될 수 있는 문제이다. 이러한 사고의 발생은 자국 영토 내의 환경주권이 침해되지 않도록 하는 ‘환경안보’ 라는 개념을 중대한 국가정책사안으로 대두시킬 뿐 아니라, 그 피해에 대한 책임 문제는 국가 간의 중요한 쟁점이 되고 있다.<sup>180)</sup>

180) 김대희, 『초국경환경피해에 대한 국가책임연구』, 석사학위논문, 아주대학교, 2007, 1면 참조

이러한 문제가 발생할 수 있기 때문에 남북환경협력을 통한 한반도 기후 변화 대응 그리고 법적구속력 확립을 통한 2020년 새로운 기후변화체제의 구축을 통해서 문제의 발생을 최소화시킬 필요가 있는 것이다. 그런데 기후 변화에 대응하기 위하여 남북환경협력을 하는데 있어서의 문제점과 2020년 새로운 기후변화체제의 법적구속력을 확립하는데 있어 어려움을 야기하는 문제가 있다. 따라서 제Ⅲ장에서는 이러한 문제점에는 어떤 것이 있는지 살펴보고자 한다.

## 2. 기후변화에 대응하기 위하여 남북환경협력을 하는데 있어서의 문제점

### 1) 남북한 환경영향평가법의 차이로 인한 문제점

환경영향평가는 기후변화 대응을 하는 데 있어서 매우 중요하다. 왜냐 하면 환경영향평가의 대상이 되는 사업이 환경에 미치는 영향 예컨대, 해당 사업을 통해서 화석연료의 발생 정도, 에너지 사용에 따라 온실가스가 배출 되는 양이 달라질 수 있다. 화석연료, 에너지 사용 등을 통해서 온실가스가 다량 배출되면 이에 따라 기후변화가 가속화되어서 북한의 환경에 치명적인 피해를 야기할 수 있기 때문에 환경영향평가를 통해서 사전에 화석연료, 에너지 사용 등을 조절하거나 규제할 수 있는 검증과정을 통해서 기후변화에 대응할 수 있기 때문에 환경영향평가는 매우 중요한 것이다.

남한의 환경영향평가법<sup>181)</sup>은 환경에 영향을 미치는 계획 또는 사업을

181) 남한의 환경영향평가법 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “전략환경영향평가”란 환경에 영향을 미치는 상위계획을 수립할 때에 환경보전계획과의 부합 여부 확인 및 대안의 설정·분석 등을 통하여 환경적 측면에서 해당 계획의 적정성 및 입지의 타당성 등을 검토하여 국토의 지속가능한 발전을 도모하는 것을 말한다.
2. “환경영향평가”란 환경에 영향을 미치는 실시계획·시행계획 등의 허가·인가·승인·면허 또는 결정 등(이하 “승인등”이라 한다)을 할 때에 해당 사업이 환경에 미치는 영향을 미리 조사·예측·평가하여 해로운 환경영향을 피하거나 제거 또는 감소시킬 수 있는 방안을 마련하는 것을 말한다.
3. “소규모 환경영향평가”란 환경보전이 필요한 지역이나 난개발(亂開發)이 우려되어 계획적 개발이 필요한 지역에서 개발사업을 시행할 때에 입지의 타당성과 환경에 미치는 영향을 미리 조사·예측·평가하여 환경보전방안을 마련하는 것을 말한다.

수립·시행할 때에 해당 계획과 사업이 환경에 미치는 영향을 미리 예측·평가하고 환경보전방안 등을 마련하도록 하여 친환경적이고 지속가능한 발전과 건강하고 쾌적한 국민생활을 도모함을 목적으로 한다(제1조). 남한의 동 법 제2조 제2호는 「 “환경영향평가” 를 환경에 영향을 미치는 실시 계획·시행계획 등의 허가·인가·승인·면허 또는 결정 등을 할 때에 해당 사업이 환경에 미치는 영향을 미리 조사·예측·평가하여 해로운 환경영향을 피하거나 제거 또는 감소시킬 수 있는 방안을 마련하는 것」 이라고 정의하고 있고(제2조 제2호), 동 법 제9조에서는 전략환경영향평가의 대상을 규정하고 있다.<sup>182)</sup>

4. “환경영향평가등” 이란 전략환경영향평가, 환경영향평가 및 소규모 환경영향평가를 말한다.  
182) 남한의 환경영향평가법 제9조(전략환경영향평가의 대상) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 계획을 수립하려는 행정기관의 장은 전략환경영향평가를 실시하여야 한다.

1. 도시의 개발에 관한 계획
  2. 산업입지 및 산업단지의 조성에 관한 계획
  3. 에너지 개발에 관한 계획
  4. 항만의 건설에 관한 계획
  5. 도로의 건설에 관한 계획
  6. 수자원의 개발에 관한 계획
  7. 철도(도시철도를 포함한다)의 건설에 관한 계획
  8. 공항의 건설에 관한 계획
  9. 하천의 이용 및 개발에 관한 계획
  10. 개간 및 공유수면의 매립에 관한 계획
  11. 관광단지의 개발에 관한 계획
  12. 산지의 개발에 관한 계획
  13. 특정 지역의 개발에 관한 계획
  14. 체육시설의 설치에 관한 계획
  15. 폐기물 처리시설의 설치에 관한 계획
  16. 국방·군사 시설의 설치에 관한 계획
  17. 토석·모래·자갈·광물 등의 채취에 관한 계획
  18. 환경에 영향을 미치는 시설로서 대통령령으로 정하는 시설의 설치에 관한 계획
- ② 제1항에 따른 전략환경영향평가 대상계획(이하 “전략환경영향평가 대상계획” 이라 한다)은 그 계획의 성격 등을 고려하여 다음 각 호와 같이 구분한다.
1. 정책계획: 국토의 전 지역이나 일부 지역을 대상으로 개발 및 보전 등에 관한 기본방향이나 지침 등을 일반적으로 제시하는 계획
  2. 개발기본계획: 국토의 일부 지역을 대상으로 하는 계획으로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 계획
- 가. 구체적인 개발구역의 지정에 관한 계획  
나. 개별 법령에서 실시계획 등을 수립하기 전에 수립하도록 하는 계획으로서 실시계획 등의 기준이 되는 계획
- ③ 전략환경영향평가 대상계획 및 제2항에 따른 정책계획 및 개발기본계획의 구체적

그러나 북한의 환경영향평가법 제2조의 환경영향평가는 계획의 작성과 개발·건설이 ‘환경’에 미치는 영향이라고만 규정하고 있어 범위의 한계가 불명확하다. 남북한 환경영향평가법의 미묘한 차이는 북한의 개발사업의 평가결과를 남한에 고지하였을 경우 우리에게 흡족한 평가결과인가의 문제와 남한 정부 또는 기업이 북한에서 개발사업을 수행할 경우 환경영향평가의 순위 및 범위를 결정하는데 혼선을 가져올 수 있다는 문제점을 남기게 된다.<sup>183)</sup>

그리고 환경영향평가의 항목과 기준에서도 문제점이 있다. 환경영향평가의 항목과 기준은 평가의 예측가능성과 객관성을 보장하기 위한 기본적 내용으로써 사전입법에 의해 규율되어야 한다.<sup>184)</sup> 그러나 남한의 환경영향평가법 제11조 제6항은 「제1항부터 제4항까지의 규정에 따른 전략환경영향평가 항목등의 결정에 필요한 사항은 대통령령으로 정하고, 평가준비서의 작성 방법은 환경부령으로 정한다.」고 규정하고 있다.<sup>185)</sup> 동 법 제7조 제2항은

인 종류는 대통령령으로 정한다.

183) 서원상(2010), *supra* note 24, 18면.

184) 서원상(2010), *supra* note 24, 20면.

185) 남한의 환경영향평가법 제11조(평가 항목·범위 등의 결정) ① 전략환경영향평가 대상 계획을 수립하려는 행정기관의 장은 전략환경영향평가를 실시하기 전에 평가준비서를 작성하여 환경영향평가협의회의 심의를 거쳐 다음 각 호의 사항(이하 이 장에서 “전략환경영향평가항목등”이라 한다)을 결정하여야 한다.

1. 전략환경영향평가 대상지역
2. 토지이용구상안
3. 대안
4. 평가 항목·범위·방법 등

② 행정기관 외의 자가 제안하여 수립되는 전략환경영향평가 대상계획의 경우에는 전략 환경영향평가 대상계획을 제안하는 자가 평가준비서를 작성하여 전략환경영향평가 대상 계획을 수립하는 행정기관의 장에게 전략환경영향평가항목등을 결정하여 줄 것을 요청 하여야 한다.

③ 제2항에 따른 요청을 받은 행정기관의 장은 대통령령으로 정하는 기간 내에 환경영향평가협의회의 심의를 거쳐 전략환경영향평가 대상계획을 제안하는 자에게 그 결과를 통보하여야 한다.

④ 전략환경영향평가 대상계획을 수립하려는 행정기관의 장은 제1항부터 제3항까지의 규정에 따라 전략환경영향평가항목등을 결정할 때에는 다음 각 호의 사항을 고려하여야 한다.

1. 해당 계획의 성격
2. 상위계획 등 관련 계획과의 부합성
3. 해당 지역 및 주변 지역의 입지 여건, 토지이용 현황 및 환경 특성
4. 계절적 특성 변화(환경적·생태적으로 가치가 큰 지역)

「환경영향평가분야의 세부 평가항목(이하 “환경영향평가항목” 이라 한다) 및 평가방법 등은 대통령령으로 정한다.」고 규정하고 있다(제7조 제2항). 하지만 이러한 규정에 대해서 법치주의 원칙상 많은 문제점이 있다. 환경영향평가의 항목 등이 법률, 대통령령, 환경부령의 다단계로 분산되어 있어 법규의 안정성, 체계성, 평가실적의 활용, 특히 이해관계자들의 인지도 측면에서 문제가 있다.<sup>186)</sup> 반면에 북한의 환경영향평가법은 환경영향평가의 항목에 대한 규정이 없다. 이것은 입법의 중대한 흠결로써 환경영향평가법의 불완전성을 나타내는 것이다.<sup>187)</sup> 즉, 북한의 환경영향평가법에는 환경영향평가 문건의 작성방법과 문건에 반영할 내용이 규정되어 있으나, 환경영향평가 항목이나 범위 등에 대하여 구체적으로 적시되어 있지 않고 계획, 개발 건설의 특성, 계획 개발 건설이 환경에 주는 영향을 예측평가한 자료 등으로 규정되어 있어 평가항목이 무엇인지에 대하여 불충분하게 정해져 있다. 또한 환경영향평가 문건 작성과정에 대해서 필요한 절차가 규정되어 있지 않아 환경영향평가 문건에 대한 내용적 충실성과 의견수렴 등에 한계가 있다.<sup>188)</sup>

뿐만 아니라 한국의 환경영향평가법에는 사후환경영향조사 규정과 환경영향평가서의 공개 규정이 있는데, 북한에는 이러한 규정이 없다. 한국의 환경영향평가법에서 사업자는 해당 사업을 착공한 후에 그 사업이 주변 환경에 미치는 영향을 조사(이하 “사후환경영향조사” 라 한다)하고, 그 결과를 환경부장관, 승인기관의 장(승인등을 받아야 하는 환경영향평가 대상사업만 해당한다)에게 통보하여야 한다(제36조 제1항). 그리고 사업자는 사후환경영향조사 결과 주변 환경의 피해를 방지하기 위하여 조치가 필요한 경우에는 지체 없이 그 사실을 환경부장관, 승인기관의 장(승인등을

5. 그 밖에 환경기준 유지 등과 관련된 사항

⑤ 전략환경영향평가 대상계획을 수립하려는 행정기관의 장은 제1항 및 제3항에 따라 결정된 전략환경영향평가항목등을 대통령령으로 정하는 방법에 따라 공개하고 주민 등의 의견을 들어야 한다.

⑥ 제1항부터 제4항까지의 규정에 따른 전략환경영향평가항목등의 결정에 필요한 사항은 대통령령으로 정하고, 평가준비서의 작성방법은 환경부령으로 정한다.

186) 한상운 외, 『남북한의 환경법제에 관한 비교 연구 - 북한 환경법제의 총론 -』(서울 : 한국환경정책·평가연구원, 2007), 47면.

187) 서원상(2010), supra note 24, 21면.

188) 손대수, “우리나라 환경영향평가법의 개정과 남북한 환경영향평가법의 발전방향”, 2012 남북법제연구보고서(법제처, 2012), 273면.

받아야 하는 환경영향평가 대상사업만 해당한다)에게 통보하고 필요한 조치를 하여야 한다(제36조 제2항). 사후환경영향조사의 대상사업, 조사항목 및 조사기간, 그 밖에 필요한 사항은 환경부령으로 정한다(제36조 제3항). 그러나 북한 환경영향평가법에는 사후환경영향조사에 관한 규정이 없다.

그리고 한국의 환경영향평가법에서는 제66조에서 환경부장관은 다른 법령에 따라 공개가 제한되는 경우를 제외하고는 제70조제3항에 따른 정보지원시스템 등을 이용하여 환경영향평가서등을 공개할 수 있다(제66조 제1항). 환경부장관은 환경영향평가서등을 제출한 자가 「군사상의 기밀보호 등 국가안보를 위하여 필요한 경우」, 「환경영향평가서등에 해당 사업의 영업비밀 등이 포함되어 있는 경우」, 「해당 계획 또는 사업의 추진에 현저한 지장을 줄 것으로 판단되어 공개의 범위·시기 등을 정하여 요청한 경우」의 어느 하나에 해당하는 사유로 환경영향평가서등의 전부 또는 일부를 공개하지 아니하도록 요청한 경우에는 이를 공개하지 아니하거나 공개의 범위를 제한하거나 다른 시기에 공개할 수 있다(제66조 제2항). 그러나 북한의 환경영향평가법에는 환경영향평가서등의 공개에 관한 규정이 없다.

## 2) 기후변화 대응하는 데 있어서 북한 환경정책의 문제점으로 인한 남북환경협력의 한계점

북한의 환경문제에 대한 대응능력이나 관리체제는 사회, 경제, 산업, 기술, 과학 등 환경문제 해결을 위한 다양한 측면에서 취약성을 보이고 있다. 첫째, 경제침체로 주민의 생존권 보장이 시급한 상황에서 경제성장을 제약하는 환경보전에 대한 투자와 관심이 적은 것은 당연한 일이다. 에너지 및 식량의 안정적 공급이 최대관심인 추세이므로 정책담당자의 환경보전에 대한 인식은 매우 낮은 수준에 머물고 있다. 둘째, 환경관련 법규의 제정 및 다양화를 통해 환경법규와 정책체계가 개선되고 있는 것처럼 보이지만, 환경기준이나 온실가스배출규제기준, 그리고 환경영향평가 등이 체계적으로 운영되고 있지 않으며, 환경관료의 수준이나 정책운영기술도 미흡한 것으로 보인다. 셋째, 환경관리를 위한 과학기술이나 인력 및 자본동원력도 미약하다. 환경기술연구도 초보적인 수준이며, 환경산업이 존재한다고 보기도

어렵다. 넷째, 환경문제를 제기할 수 있는 자율적인 지역주민활동이나 시민단체와 조직이 존재하지 않는다. 북한에서는 오히려 환경문제를 정치적으로 이용하여 인민대중운동의 자발성을 촉발하는 수단으로 사용하는 추세이며 이는 산림조성 및 보호운동, 제방공사, 도시복구건설 및 국토관리 등의 균중동원사업에서 잘 나타난다. 마지막으로 북한 환경정책의 문제점은 환경문제를 대외 정치적 차원에서 활용하려 한다는 점이다. 이처럼 북한 환경정책은 법제측면이나 오염물질 처리기술, 환경질 관리면에서 매우 초보적인 단계에 있는 것으로 판단할 수 있다.<sup>189)</sup> 북한이 현재 당면하고 있는 가장 큰 문제는 에너지와 식량문제이다. 따라서 환경문제에 대한 고려는 우선순위에서 밀릴 수밖에 없는 상황이며, 환경에 대해 강조하는 최근의 양상은 식량원조와 에너지 지원을 원활하게 받기 위한 구실의 색채가 강하다. 북한의 현실이 그리고 정책적 우선순위가 환경보다는 경제에 치우쳐 있다면, 남북간 환경협력 역시 대북경제지원적 성격에서 접근될 수밖에 없다<sup>190)</sup>는 한계가 있다.

### 3) 북한 기상관리의 문제점

북한에는 기상수문국이 우리의 기상청과 같은 역할을 담당하고 있다. 기상수문국은 1946년 농림국 산하기관인 중앙기상대로 출발하였고 1995년 홍수피해 이후 독립부처로 승격하였다. 4,000여명이 기상과 수문업무를 담당하고 있다. 북한은 우리와는 현격한 기술수준 차이가 있고, 특히 IT 분야에서는 그 격차가 더 크다고 알려져 있다. 관측에 있어서도 남한은 지상관측 51개 지점(자동기상관측망 포함 약 500여 개 지점), 고층관측 7개 지점인데 반하여, 북측은 지상관측 27개 지점, 고층관측 1개 지점이나, 대부분의 관측장비가 낙후되었다. 북한의 기상정보는 주로 세계기상기구(WMO: World Meteorological Organization)의 세계기상통신망(GTS : Global Telecommunication System)을 통하여 수신하고 있고, 주로 중국에 의하여 지원을 받고 있지만, 중국은 대부분 소모품 위주의 관측기기를 제공하는 등 소극적인 협력이 주로 이루어지고 있다.<sup>191)</sup>

189) 서원상(2010), *supra* note 24, 46면.

190) 서원상(2010), *supra* note 24, 46-47면.

〈표 2〉 남북한 기상청 조직, 기능 비교<sup>192)</sup>

구 분	남 한	북 한
정부기구	기상청(환경부 산하)	수문기상국(국토환경성 산하)
기능/인원	기상/1,300여명	기상, 수문/4,000여명
기상관측	지상관측 51개/고층관측 7개 1분 간격, 자동관측(500여소)	지상관측 27개/고층관측 1개 1시간 간격, 수동관측(300여소)
수퍼컴퓨터	제3세대	없음
예보 체계	1일 8회, 12개 요소 동네예보	1일 2회, 기상개황
정보통신	초고속 전산망 완비	인터넷, 수동(전력 부족)
기 타	<ul style="list-style-type: none"> <li>- WMO 이사국(07년부터),</li> <li>개도국 기술이전 활동 활발</li> <li>- 기상위성, 첨단 입체 관측망,</li> <li>정보통신 등</li> <li>- 세계 10위권 기술 수준</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- WMO 회원국, 국제회의 및</li> <li>활동 참여 거의 전무</li> <li>- 관측장비를 자체생산 의존,</li> <li>낙후되어 장비호환 취약</li> <li>- 컴퓨터 및 통신장비 부족,</li> <li>자동화 문제 등이 최대 난제</li> </ul>

이우성·류민우(2009b)의 연구에서는 북한의 기상예측 수준에 대한 전문가 설문조사에서 북한의 기상기술력 수준이 재해유형별로 우리나라 기상예측 수준의 39~41%로 나타나 아직까지 북한의 기상기술력이 우리나라에 비해 크게 뒤쳐진 것으로 평가되었다. 특히, 국지자동화기상관측 시스템이나 전체적인 네트워크 및 시스템 구축에서 우리나라의 25% 정도 수준으로 장비 측면에서 크게 뒤쳐져 있다고 평가한 반면 현상분석 및 검증, 통계모형 개발 및 응용, 단기예보 분야의 경우에는 우리나라 기상기술력의 50% 수준으로 나타났다. 전반적으로는 예보 분야의 기술수준이 50% 수준이고 관측분야와 응용기상 분야가 40% 미만 수준인 것으로 평가되었다.<sup>193)</sup>

191) 차은정 외, “남북기상협력 현황과 전망”, 『한국방재학회지』 제10권 제1호(한국방재학회, 2010), 31~32면.

192) 차은정 외(2010), *supra* note 191, 32면.

193) 이우성·류민우, “북한 기상기술력 평가와 남북한 기상협력의 효과에 관한 연구”, 『현대북한연구』 제12권 제3호(북한대학원대학교, 2009b). 171면.



### 3. 2020년 새로운 기후변화체제에 법적 구속력을 확립하는데 어려움을 야기하는 문제점

1) 기후변화체제의 법적구속력 부여에 대한 국제사회의 입장 차이로 인하여 2020년 새로운 기후변화체제에 법적구속력을 확립하는데 어려운 문제점

(1) 기후변화체제의 법적구속력 부여에 대해 소극적인 입장을 갖고 있는 국제사회로 인하여 새로운 기후변화체제에 법적구속력을 확립하는데 어려운 문제점

온실가스 주요배출국인 중국, 미국, 인도, 러시아, 일본, 캐나다 등은 법적 구속력 있는 기후변화체제에 소극적이기 때문에 향후 기후변화협상 과정에서 국제사회가 2020년 새로운 기후변화체제의 법적구속력 확립을 위한 합의된 결과를 도출하는데 어려운 문제가 발생할 것이라 생각한다. 먼저 중국의 입장부터 살펴보면 다음과 같다.

기후변화협상에서 중국의 기본적인 입장은 기후변화협약과 교토의정서의 틀 속에서 국제사회와 함께 전세계의 기후변화에 대응하기 위해 노력한다는 원칙적 선언에 불과해 보인다. 실제로 중국은 중등선진국의 발전수준에 도달하기 전까지는 어떠한 강제적이고 절대적인 온실가스 배출 감축의무를 부담하지 않겠다는 기본 입장을 여러 차례에 걸쳐 피력한 바 있다. 또한 기후변화협상에서 중국은 줄곧 온실가스 배출에 있어 선진국의 역사적 책임을 강조하였고, 개도국의 경우 우선적 임무는 경제의 발전과 빈곤의 소멸에 있다는 개도국 그룹(G77)의 입장을 대변해 왔다. 물론 기후변화문제가 선진국의 온실가스 감축의무만을 제시한 교토의정서체제에서 점차 개도국을 포함한 전 지구적 차원의 대응이라는 포스트교토체제로 전환함에 따라, 중국은 국무원 차원의 원자바오 총리를 조장으로 하는 기후변화 영도소조를 구성하여 2007년 6월에 ‘기후변화 국가대응방안’을 발표한 바 있다. 하지만 이 대응방안에서도 중국은 여전히 개도국의 입장을 대변하는 ‘공동의 그러나 차별화된 책임원칙(the principles of ‘common but

differentiated responsibilities’ )을 견지하고 있고, 온실가스 감축의무 이행에 반대의사를 나타내고 있으며 에너지 절약, 효율 그리고 과학기술 등을 이용한 온실가스 감축을 자체적으로 추진하겠다는 입장을 가지고 있을 뿐이다.<sup>194)</sup>

중국 정부는 2011년 11월 22일 <중국의 기후변화 대응에 대한 정책과 행동(2011)> 지침서를 발표했다. 이 지침서에는 중국이 기후변화 관련 국제 협상에 참여하는데 있어 견지고 있는 기본 입장들을 밝히고 있는데, ‘공동의, 그러나 차별적 책임’의 원칙을 고수하며 기후변화 완화, 적응, 자본, 기술 등 전반적인 의제들에 관하여 UN이 주도한 기후변화 협상의 틀을 지지한다고 밝히고 있다.<sup>195)</sup> 수웨이(蘇偉) 더반 기후변화총회 중국대표단 부단장은 2011년 11월 28일 더반 기후변화총회는 반드시 ‘공동의 그러나 차별화된 책임원칙’과 각국의 능력 및 다각적인 담판 기제에 의거하여 발리 로드맵에 권한을 부여하면서 전면적이고 공정하며 균형적인 성과를 꾀하여 <UN기후변화협약>과 <교토의정서>의 지속적인 실행을 이끌어가야 할 것이라고 밝혔다.<sup>196)</sup> 그리고 2012년 5월 독일 기후변화총회의 중국협상대표는 2011년 더반 기후변화총회에서 생성된 결정문은 기후변화협약의 모든 당사국들에 의해 완벽하게 이해되고 이행되어야 한다고 하고, 선진국은 그들의 책임을 회피해선 안 된다고 하면서 선진국의 책임을 언급하고 있고 형평(equity)의 원칙과 「공동의 그러나 차별화된 책임원칙」이 지지되어야 한다고 제안했다.<sup>197)</sup> 중국 외교부 차관보 Ma Zhaoxu(마자오쉬)는 2012년 6월 유엔 지속가능한 발전 정상회의(RIO+20 정상회의)의 최종 성명서인 「우리가 원하는 미래(The future we want)」는 리우(Rio) 원칙,

194) 원동욱, “국제기후담판에서 중국의 입장변화 분석: 과정과 동인을 중심으로”, 『중소연구』 제35권 제3호(한양대학교 아태지역연구센터, 2011), 43~44면.

195) “中, 기후변화대응 바이피수(白皮書) 발표, 2015년 단위GDP당 이산화탄소 배출량 2010년에 비해 17% 감소”, 『인민망』, 2011년 11월 23일. <http://kr.people.com.cn/203090/7654498.html> (검색일: 2012년 6월 28일).

196) “中, 세계기후회의에서 우선적으로 의정서 연장 협의해야”, 『인민망』, 2011년 11월 29일. <http://kr.people.com.cn/203072/7660405.html>(검색일: 2012년 6월 28일).

197) Interview: China chief climate negotiator says Durban outcomes should be understood implemented completely, 『Xinhua』, May 25, 2012. [http://news.xinhuanet.com/english/china/2012-05/26/c\\_123193707.htm](http://news.xinhuanet.com/english/china/2012-05/26/c_123193707.htm)(검색일: 2012년 6월 28일).

특히 공동의 그러나 차별화된 책임원칙(“common but differentiated responsibilities“ principle)을 재차 단언하는 것이고, 공동의 그러나 차별화된 책임원칙은 국제개발협력을 위한 기준을 지속하기 위해 길잡이 역할을 하는 원칙이라고 언급했다.<sup>198)</sup> 따라서 중국은 향후 기후변화협상에서 중국은 기후변화에 대응하기 위한 국제협력을 내세우면서도 법적구속력 있는 기후변화체제가 아닌 「공동의 그러나 차별화된 책임원칙」에 근거해서 중국 스스로 자발적인 온실가스 감축을 이행하겠다고 할 것이라 전망되기 향후 기후변화협상 과정에서 2020년 기후변화체제의 법적구속력을 확립하는데 어려움이 있을 것이라 생각한다.<sup>199)</sup>

둘째, 미국의 입장을 살펴보겠다. 2020년 기후변화체제가 법적구속력 있는 체제로 될 경우 미국이 이러한 체제에 참여할 것인가에 대해서 생각해 봐야 한다. 구체적으로 말하면 향후 중국, 인도 등을 포함해서 온실가스를 많이 배출하는 개도국과 선진국 모두 새로운 기후변화협약체제에 참여할 것인지, 참여한다면 미국이 법적구속력 있는 기후변화체제에 참여할 것인지 생각해 봐야 한다. 그러나 이 역시 실현가능성이 높지 않다. 그 이유는 다음과 같다. 첫째, 미국의 정치경제적인 제약요인 때문이다. 미국은 경제적인 측면에서 온실가스 감축의 경제적 비용을 매우 높게 만드는 산업구조를 가지고 있고, 기후변화 정책을 부정하고 반대하는 산업계의 강력한 로비가 존재한다. 아울러 기후변화 문제를 적극적으로 지지하는 정치세력이나 정당도 존재하지 않는다. 또한 미국의 정치제도적 환경에서 정치인들은 자신의 지역구의 경제적 이해, 특히 지역구내에 존재하는 산업계의 이해를

198) *Rio+20, new beginning of global sustainable development*, 『Xinhua』, June 23, 2012. [http://news.xinhuanet.com/english/world/2012-06/23/c\\_131671155.htm](http://news.xinhuanet.com/english/world/2012-06/23/c_131671155.htm)(검색일: 2012년 6월 28일).

199) 미국 East-West Centre(EWC : 미국과 동아시아 국가들의 상호 이해 및 관계 증진을 위해 1960년 설립된 연구기관)는 중국이 2030년 이전까지는 법적 구속력 있는 온실가스 배출한도 의무에 합의하지 않을 것이라고 분석했다. EWC는 선진국의 경우 1992년 UN 기후변화협약이 구축되고 2008년 교토의정서에 따라 법적 구속력있는 감축 의무를 시행하기까지 16년이 걸렸음을 언급하며, 중국 역시 국가 기후 정책을 개발하고 수행하는 데 시간이 필요하다고 밝혔다. 한편, EWC는 중국에 법적 구속력은 없으나 2013년부터 온실가스 배출 감축을 위한 정책 강화가 필요하며 2018년부터는 범지구적 관점에서 감축 정책을 수립할 필요가 있다고 밝혔다. 출처: 환경부·수도권 대기환경청, 『수도권대기환경정보』 2011년도 6월호(경기: 환경부·수도권대기환경청, 2011), 13면.

대변하는 경향이 매우 강할 뿐만 아니라, 행정부와 의회의 권력 분립제도로 인해 대통령을 중심으로 한 연방정부가 적극적인 기후변화 정책을 도입하려 해도 의회의 행정부 견제로 인해 정책 실행의 어려움이 매우 크다. 특히 새로운 기후변화 관련 법안의 도입과정에서 미 상원의 역할이 중요한데, 상원 의원의 대부분은 소속정당에 상관없이 기후변화 대해 부정적인 견해와 입장을 견지하고 있다. 결과적으로 이러한 국내 정치경제적 제약 요인들로 인해 미국은 대내적으로 적극적인 기후변화 대응 정책을 추진하기 어려운 상황이며, 국제 기후변화 협상에서도 미온적이고 소극적인 입장을 취할 수밖에 없는 입장이다.<sup>200)</sup>

둘째, 기후변화에 대한 미국 여론의 관심 부족 때문이다. 미국은 기후변화를 연구하는 가장 큰 과학계가 존재하고 환경 및 기후변화 NGO가 광범위하게 존재하고 활발하게 활동하고 있지만, 다른 나라들에 비해서 정치적 영향력, 특히 미국 연방정부 및 의회의 기후변화 정책 및 법안 도입에 대한 영향력은 상대적으로 미미하다. 기후변화에 대한 미국의 여론은 긍정적이나 일반 국민들의 이 문제에 대한 관심은 상대적으로 낮다. 갤럽이나 퓨리서치센터(Pew Research Center) 등 각종 여론조사의 결과를 보면, 기후변화 문제의 심각성이나 기후정책 도입의 필요성 등에 대해 긍정한다는 수치가 반대한다는 수치보다 높게 나오지만, 미국 국민의 기후변화에 대한 관심은 매우 저조하다.<sup>201)</sup>

셋째, 미국의 권력분립제도와 의회가 적극적인 기후변화정책 도입을 어렵게 하기 때문이다. 미국 대통령의 지휘를 받는 미국 국무부, 환경보호청 등의 연방정부 기관들을 포함한 행정부는 국제 환경협상에서의 미국의 협상 포지션을 설정하고 미국의 입장을 대변하고 있으나, 국제협약을 비준하고 이를 국내적으로 시행하기 위해서는 미국 상원에서 재적의원의 2/3 이상의 찬성을 통한 미 의회의 승인을 받아야 한다. 특히 야당이 의회를 장악한 경우, 이러한 제도적 제약은 미 행정부의 국제협상에서의 포지션이 국내적 행동으로 전환되는 데 매우 중대한 변수로서 영향을 미친다. 연방정부

---

200) 최원기(2011), *supra* note 157, 16면.

201) 최원기(2011), *supra* note 157, 19면.

차원에서 기후변화 정책이 시행되기 위해서는 매우 복잡한 협의와 심의 과정을 거치게 되는데, 여기에는 연방정부와 관련 기관, 미 의회 상하 양원 및 50개의 주 정부들이 각각의 과정에서 협의 및 심의 주체로서 참여하게 된다. 기후변화 정책과 관련한 또 다른 중요한 구조적 요인은 정책결정 과정에서 에너지나 농업 관련 기업과 같이 로비력이 뛰어난 이익단체들이 다른 나라와 비교하여 예외적으로 강력한 영향력을 행사하고 있다는 점이다. 미국의 삼권분립 정치제도에 따라 기후변화 법안이 통과되기 위해서는 각자 독자적으로 행동하는 의회의 상하 양원 및 대통령 등 3개의 행위자들이 모두 반대를 하지 않아야 가능하다. 의회의 합법적 의사진행 방해(filibuster)나 대통령의 거부권 행사 등을 피하기 위해서는 상하양원에서 단순 다수(majority)가 아니라 절대다수(super-majority)를 확보해야만 한다. 상원의 경우, 기후변화 법안을 통과시키기 위해서는 3분의 2인 60표 이상의 의원들의 지지가 필요하며, 이는 미국의 산업계 등 반대세력의 저지를 극복하고 법안을 통과시키려면 매우 폭넓은 정치적 지지연합을 구축해야 함을 의미한다. 따라서 이러한 권력분립의 정치제도하에서는 미 의회에 대한 접근과 로비력이 강한 산업계의 반대를 극복하기가 매우 어려운 것이 현실이다. 이러한 이유로 미국의 산업계는 아주 온건한 기후변화 관련 정책이나 프로그램조차도 통과되지 못하도록 효과적으로 저지해왔다. 오바마 정부 들어 추진된 온실가스 배출거래제(cap and trade)를 포함하는 혁신적인 기후변화 법안(Waxman-Markey Bill)이 2009년 하원에서 통과되었으나, 중간선거 이후 2010년 상원에서 상정되지 않고 사장됨으로써 최소한 오바마 정부가 기후변화 협상에서의 보다 진전된 입장을 취하거나 국내적인 차원에서 보다 전향적인 정책을 취하기는 불가능해졌다. 오바마 행정부의 기후변화 법안인 왁스만-마키 법안(Waxman-Markey Bill)은 미 하원에서 2009년 6월 26일 통과되었으나, 2010년 7월 22일 민주당 상원 원내총무인 해리 리드(Harry Reed) 의원은 상원에서 기후변화법안을 상정하지 않을 것임을 발표했다. 그 이유는 2010년 10월 중간선거를 앞두고 민주당이 동 법안을 통해 에너지 세금을 올리려한다는 공화당의 거센 비판에 직면했기 때문이었다. 동년 10월 실시된 중간선거에서 민주당이 참패하여 하원에서 공화당이 다수당이 되었고 상원은 가까스로 민주당이 다수를 유지했으나, 이러한 미 의회의

정치지형 변화로 인해 기후변화법안이 상원에서 상정될 가능성은 완전히 사라지게 되었다. 이후 오바마 대통령도 온실가스 배출권 거래제를 포함한 기후변화 법안을 더 이상 임기내에 추진하지 않을 것임을 천명했다. 넷째, 지역구 기업들의 경제적 이익을 옹호하려는 미국 정치인들의 경향 때문에 적극적인 기후변화정책 도입이 어렵다. 미국적 정치제도하에서 정치인들은 소속정당의 정당기율(*party discipline*)이나 방침에 제약받는 정도가 매우 낮고, 소속 정당에 관계없이 자기 지역구내의 주요 기업들의 경제적 이익을 옹호하려는 경향이 매우 강하다. 예를 들어, 텍사스 주와 알래스카 주의 상원의원들은 소속정당에 상관없이 석유기업의 이해를 대변하는 역할을 수행하며, 미시간 주의 의원들은 자동차산업, 와이오밍이나 웨스트버지니아 주 의원들은 석탄산업의 경제적 이익을 옹호하는 의정활동을 하는 경우가 많다.<sup>202)</sup> 따라서 미국의 국내적인 사정을 고려할 때 미국은 향후 기후변화협상 과정에서 2020년 새로운 기후변화체제가 법적구속력 있는 체제로 나아가는데 반대 입장을 나타낼 것이라 예상되기 때문에 기후변화체제의 법적구속력 확립에 어려운 문제가 발생할 수 있다.

셋째, 인도의 입장을 알아보겠다. 인도는 국가적, 국제적 기후정책을 ‘발전우선’이라는 관점 위에서 추진해 왔다. 빠른 발전은 경제적·사회적으로 중요과제이고, 기후변화의 역효과에 대처할 수 있는 능력을 키우는데 필수적인 것이라고 생각한다. 인도의 발전우선 정책은 두가지 시사점을 가진다. 첫째, 빈곤근절에 사용될 자원이 기후변화에 대응하는 것에 쓰인다면, 그 자원비용은 선진국에서 충당되어야 하는 것이 당연하다는 것이다. 둘째, 개도국의 조치로 인한 이익은 선진국과 함께 누리는 것이나 반대는 성립하지 않는다는 것이다.<sup>203)</sup> 인도는 구속적 온실가스 배출감축 의무설정은 개도국에게 ‘또 다른 가난한 3대를 보내라는 것’이라고 주장한다.<sup>204)</sup> 인도는 자국의 경제성장을 통한 빈곤의 근절을 위해 법적구속력 있는 기후변화체제에 서명하지 않을 것이라고 했고, 2020년 새로운 기후변화체제

202) 최원기(2011), *supra* note 157, 21~23면.

203) 에너지경제연구원, 『새로운 기후체제에 대한 주요국의 입장(FIIA, Towards a new climate regime?)』(경기 : 에너지경제연구원, 2009), 11면.

204) 에너지경제연구원(2009), *supra* note 203, 13면.

에서는 「공동의 그러나 차별화된 책임원칙」에 근거해야 한다는 입장이다. 인도는 더반 기후변화총회에서 2020년 주요 개도국을 포함한 모든 당사국이 온실가스 감축체계에 참여하는 새로운 기후변화체제 설립에 관한 더반플랫폼(Durban Platform)에 합의한 바 있다. 그러나 이후 인도 정부는 경제성장 우선을 이유로 2020년 새 기후변화협약체제에 불참을 표명한 바 있다. 따라서 향후 기후변화협상 과정에서 2020년 기후변화체제의 법적구속력 부여에 소극적인 입장을 나타낼 것으로 보인다.

넷째, 러시아 입장에 대해 알아보면 다음과 같다. 메드베데프 러시아 前대통령이 러시아 대통령 재임 시절인 2009년 12월 17일 발표한 러시아 연방 기후독트린은 러시아연방 헌법 등 국내법과 유엔 기후변화 협약 등 국제적 합의를 근거로 하고 있으며, 러시아 정부의 기후분야 정책 수립 시 기초가 된다. 이 기후독트린에는 러시아 기후변화 정책의 목표 및 원칙에 나온다. 러시아 기후변화 정책의 전략적 목표는 기후변화라는 새로운 위협 속에 국가의 제도적·경제적·환경적·사회적 안보를 유지하고 지속가능한 발전을 도모하는데 있다. 그리고 러시아 기후변화 정책의 원칙은 △기후변화 문제에 대한 러시아의 국제적 이해관계, △국익의 우선주의, △정보의 정확성과 투명성, △국제공조를 통한 공동연구의 필요성, △기후변화로 인한 정확한 손익 산정, △기후변화의 부정적 영향으로부터 인간을 보호하기 위한 대응책 마련 등이다.<sup>205)</sup>

그런데 이 독트린은 온실 가스 감축 노력은 하되 반드시 경제 효율성 제고와 함께 가야 하며 성장 잠재력을 훼손하는 것은 용납하지 않겠다는 것으로 요약되고 있다. 그러나 환경 문제가 자국의 경제의 발목을 잡게 할 수는 없다는 러시아 당국의 의지는 강하다. 2009년 12월 17일 아카디 드보르코비치 크렘린 경제보좌관은 기자회견에서 “러시아의 온실가스 배출 감축 계획은 국가 경제 발전 전략과 조화를 이루는 가운데 진행될 것”이라고 했다. 메드베데프 前대통령도 러시아 대통령 재임 시절인 2009년 6월

205) 외교통상부 정보분석과, 『러시아 기후 독트린 : 주러시아(대) 보고』, 2009년 12월 28일.  
[http://www.mofat.go.kr/webmodule/htsboard/hbd/hbdread.jsp?typeID=6&boardid=358&seqno=325920&c=&t=&pagenum=1&tableName=TYPE\\_DATABOARD&pc=&dc=&wc=&lu=&vu=&iu=&du=](http://www.mofat.go.kr/webmodule/htsboard/hbd/hbdread.jsp?typeID=6&boardid=358&seqno=325920&c=&t=&pagenum=1&tableName=TYPE_DATABOARD&pc=&dc=&wc=&lu=&vu=&iu=&du=)(검색일 : 2012년 6월 27일).

“온실 가스 배출에 책임 있는 자세를 취하겠지만, 성장 잠재력을 줄일 수는 없다”며 환경도 중요하지만, 개발과 성장에 우선권을 두겠다는 뜻을 피력한 바 있다.<sup>206)</sup> 러시아가 온실가스 감축의무를 부담할 경우 온실가스 배출 제약으로 공업 등 경제발전에 차질이 빚어질 것이란 우려와 함께 가스 및 석유 등 에너지 수출이 크게 줄어들 수 있다. 러시아는 에너지 수출 의존도가 높다.<sup>207)</sup>

현재 러시아 대통령은 푸틴이다. 대통령이 바뀌었으니 러시아 기후변화 정책의 기초에 변화가 있을 것인가에 대한 의문이 생길 수 있다. 그러나 2009년 러시아 연방 기후독트린이 변화될 가능성은 낮다고 생각한다. 그래서 러시아는 2020년 새로운 기후변화체제가 러시아의 경제발전에 장애가 된다면 러시아는 2020년 새 기후변화체제에 참여하지 않을 가능성이 높다. 그리고 메드베데프 前대통령이 대통령 재임시절이었던 당시의 기후변화 정책이 현재 러시아의 푸틴 대통령 재임시절에도 계속 이어질 것이라 생각한다. 그 이유는 다음과 같다. 2008년 5월 7일 메드베데프는 러시아 연방 제5대 대통령으로 취임하였으며, 2008년 5월 8일 푸틴의 총리 지명안이 의회를 통과함으로써 메드베데프 대통령 - 푸틴 총리체제가 출범한 바 있다. 과거 푸틴 대통령 정부 각료 대부분이 재임명되는 등 푸틴대통령 정부가 추진하던 정책의 지속성이 유지되었다.<sup>208)</sup> 따라서 이러한 정책의 계속성으로 메드베데프 前대통령의 대통령 재임시절 러시아의 기후변화 정책은 푸틴과 결코 무관하다고 볼 수 없는 것이다.

그리고 메드베데프 前대통령이 지금 러시아의 총리이고, 푸틴이 현재 러시아의 대통령이다. 메드베데프 前대통령의 임기는 2012년 5월 6일까지였고, 2012년 5월 7일 푸틴이 러시아 대통령으로 취임하였고, 2012년 5월 8일 메드베데프 前대통령이 러시아 총리로 임명되었다. 푸틴 대통령과

206) “러 ‘기후 독트린’ 경제 효율성에 초점”, 『연합뉴스』, 2009년 12월 17일.

207) “러시아, 새 기후협정에 회의적 태도”, 『연합뉴스』, 2009년 12월 9일.

208) “러시아연방(Russian Federation) 개관 및 약사 (2011.2월 현재)”, 『주 러시아 대한민국 대사관』, 2011년 2월 8일. 출처 :

[http://rus-moscow.mofat.go.kr/webmodule/htsboard/template/read/korboardread.jsp?typeID=15&boardid=2260&seqno=559059&c=&t=&pagenum=1&tableName=TYPE\\_LEGATION&pc=&dc=&wc=&lu=&vu=&iu=&du=](http://rus-moscow.mofat.go.kr/webmodule/htsboard/template/read/korboardread.jsp?typeID=15&boardid=2260&seqno=559059&c=&t=&pagenum=1&tableName=TYPE_LEGATION&pc=&dc=&wc=&lu=&vu=&iu=&du=)(검색일 : 2012년 6월 27일).



메드베데프 총리는 동지적 동맹관계이다. 그래서 앞으로 푸틴 대통령이 대통령으로 재임하는 동안 메드베데프 前대통령 당시의 러시아 기후변화 정책이 바뀔 가능성은 매우 낮다고 생각한다. 즉, 메드베데프 前대통령의 대통령 재임기간 당시의 러시아 기후변화정책이 푸틴 대통령 재임기간에도 지속될 것이라 생각한다.

또한 푸틴이 향후 연임에 성공할 경우 2024년까지 대통령직을 수행할 수 있다. 설령 푸틴이 연임에 실패한다 하더라도 2009년 발효된 러시아의 개정 헌법에 따라 차기 대통령부터 적용되는 임기는 4년에서 6년으로 연장되었기 때문에 2012년 5월 7일 러시아 대통령으로 취임한 푸틴의 임기가 6년이 되는 것이다. 그래서 2015년까지 기후변화협상을 완료한다는 것을 고려하면 2020년 새로운 기후변화체제에 대한 러시아의 입장은 변하지 않을 것이라 생각한다. 즉, 푸틴 대통령 재임기간 동안 러시아의 기후변화 정책은 자국의 경제성장을 도모하고 국익을 우선하는 정책이 될 것이라고 생각한다. 그래서 2020년 새롭게 출범하는 기후변화체제에서 법적구속력을 부여하는 것에 찬성하지 않을 것이라고 본다.

더욱이 푸틴 대통령을 지지하는 '실로비키'와 '시빌리키', 두 파워 엘리트 그룹이 건재하기 때문에 러시아의 기후변화정책이 변할 가능성은 더욱 낮다고 생각한다. 국가의 정책은 자국의 정치·경제적 이해관계에 따라 바뀔 수 있다. 그러나 러시아의 정치·경제적 이해관계에 따라 러시아의 기후변화정책이 바뀔 가능성은 낮다고 생각한다. 실로비키는 KGB(국가보안위원회) 및 군 출신 인사들을 뜻하고, 시빌리키는 푸틴의 고향인 상트페테르부르크 출신 법조·경제인들을 의미한다. 이들은 러시아 정·관·재계 인맥의 80% 이상을 점유하고 있기 때문에 이러한 사람들이 푸틴을 지지하는 비율이 매우 높을 것이다.<sup>209)</sup> 러시아 기후변화정책이 변하지 않고 지속될 것이라 생각한다. 따라서 앞으로 기후변화협상에서 러시아의 태도가 바뀔 가능성은 낮다고 본다.

다섯째, 일본은 기후변화 대응에 적극적인 태도를 보이고 있다, 그러나 이러한 태도가 법적구속력 있는 기후변화체제에 적극적인 입장을 나타내고

209) “차르(러시아 황제)의 귀환… 푸틴, 메드베데프와 총리·대통령 맞교대”, 『조선일보』, 2011년 9월 26일.

있다는 것은 아니다. 일본은 2009년 9월 자민당에서 민주당으로의 정권교체가 되었다. 민주당의 하토야마 前내각과 간나오토 前내각은 종래의 자민당 정권과는 달리 온실가스 감축에 대한 적극적인 대응을 정책기조로 유지하는 것이 국가이익에 합치된다는 입장을 취했다.<sup>210)</sup> 현재 일본 총리는 노다 요시히코이다.<sup>211)</sup> 노다 요시히코 총리도 기후변화 대응에 적극적인 입장을 갖고 있다. 노다 요시히코 총리는 더반 기후변화총회에서 채택된 일련의 결정을 환영하고, 일본은 동일본 대지진의 국난에도 불구하고, 기후변화현상에 임하는 자세에는 변함이 없다고 강조했다.<sup>212)</sup> 2012년 5월 제5차 한·일·중 정상회의에서 노다 요시히코 일본 총리는 한국의 이명박 대통령, 중국의 원자바오 국무원 총리와 함께 지속가능한 산림관리·사막화방지·야생동식물 보전 분야 협력을 통해서 기후변화에 따른 역내 및 세계적 환경위협에 공동 대응하기로 합의하였다.<sup>213)</sup> 이 때문에 민주당 정권의 지속 여부는 일본의 기후변화정책에 커다란 영향을 미칠 수 있다. 그러나 또한 온실가스 삭감 방안을 둘러싸고 첨예한 입장 차이를 보이고 있는 정치권력과 경제권력 간 이해관계의 차이를 원만히 조정하고 해결하는 것도 중요한 문제로 남아 있다. 이것은 온실가스 감축이 정부의 의지와 정책만으로 이루어질 수 있는 사안이 아니라, 그 직접적인 당사자인 기업의 동참 없이는 불가능한 문제이기 때문이다. 따라서 일본의 기후변화정책의 성패 여부는 어떤 정치세력이 정치의 주도권을 장악하고, 동시에 정치권력에 막강한 영향력을 행사하는 경제권력을 어떻게 설득하여 동참시킬 수 있는지에 달려 있다고 해도 과언이 아닐 것이다. 이와 관련하여 일본 경제 산업성과 산업계, 그리고 노동계는 온실가스를 감축해야 한다는 정부의 방침에는 찬성하면서도, 일본 정부와 환경성이 구상하는 1990년 대비 이산화탄소 25% 감축안은 이미 높은 수준의 에너지 효율성에 도달해

210) 이기완, “일본의 기후변화정책을 둘러싼 정치동학: 국내 요인을 중심으로”, 『아시아연구』 제15집 제1호(한국아시아학회, 2012), 106면.

211) 2011년 8월에 노다 요시히코 민주당 대표가 일본의 제95대 총리로 선출되었다.

212) 장현숙, “더반 기후변화회의의 결과 및 시사점”, 『Trade Focus』 Vol.10 No.61(서울 : 한국무역협회 국제무역연구원, 2011), 11면.

213) “제5차 한·일·중 정상회의의 결과”, 『청와대뉴스』, 2012년 5월 13일.

[http://www.president.go.kr/kr/president/news/news\\_view.php?uno=1896](http://www.president.go.kr/kr/president/news/news_view.php?uno=1896)(검색일 : 2012년 6월 28일).

있는 경제현실을 전혀 고려하지 않은 것으로 실현가능성이 거의 없다는 입장을 보이고 있다. 또한 경기침체의 장기화에 따른 불황의 심화 속에서 이를 극복하기 위한 경제성장 우선주의 정책 유혹도 이러한 목표 달성을 어렵게 하는 요인으로 작용하고 있다.<sup>214)</sup> 그리고 일본은 교토의정서 제2차 공약기간 설정에 불참<sup>215)</sup>하기로 했기 때문에 법적구속력있는 온실가스 감축에 소극적이란 것을 알 수 있다. 그리고 더반 기후변화총회에서 일본의 국가성명서에서 알 수 있듯이 일본은 개별국가의 상황을 고려한 온실가스 감축의무 부담을 원하고 있다는 것을 알 수 있다. 즉, 일본은 「공동의 그러나 차별화된 책임원칙」의 입장을 나타내고 있다고 볼 수 있다. 현재 기후변화협약과 교토의정서체제는 「공동의 그러나 차별화된 책임원칙」 등에 따라서 일부 국가만 온실가스 감축의무를 부담하고 있고, 선진국과 개도국 모두 온실가스 감축의무를 부담하지 않는다. 앞으로 일본의 입장이 변할 수도 있겠지만 아직까지 일본은 법적구속력 있는 기후변화체제에 찬성하지 않고, 소극적인 입장을 나타내고 있다고 볼 수 있어 향후 기후변화체제의 법적구속력 확립에 어려움이 예상된다.

여섯째, 캐나다는 2011년 12월 캐나다 Peter Kent 환경장관이 자국에 할당된 교토의정서상 온실가스 의무감축목표(2012년까지 1990년 대비 6% 감축)를 더 이상 이행하지 않을 것이라고 공식 선언했다.<sup>216)</sup> 미국은 캐나다의 원유를 필요로 하고, 캐나다는 미국으로의 원유 수출을 통해 경제부흥을 꾀하고 있기 때문에 기후변화에 대응하는 캐나다의 입장을 살펴보기 위해서는 캐나다의 국내적 상황을 살펴볼 필요가 있다. 캐나다는 최근 교토의 정서를 탈퇴한다고 한 바 있다. 그런데 캐나다의 교토의정서 탈퇴 선언에는 정치·경제적 배경이 있다. 첫째, 경제적 배경으로서 오일샌드 개발 확대가 있다. 캐나다의 교토의정서 탈퇴 배경에는 오일샌드 개발을 통한 경제

214) 이기완(2012), supra note 210, 107면.

215) “제17차 기후변화협약 당사국총회(COP17) 개최 결과”, 『외교부 에너지기후변화환경과』, 2011년 12월 12일.

<http://www.mofat.go.kr/webmodule/htsboard/template/read/korboardread.jsp?typeID=6&boardid=235&seqno=339007>(검색일 : 2012년 7월 5일).

216) 환경부·수도권대기환경청, 『수도권대기환경정보』 2012년도 1월호(경기 : 환경부·수도권대기환경청, 2012), 17면.

회복이 있다. 오일샌드는 비전통 석유의 하나로서, 사암 성분의 점토 혹은 모래에 아스팔트에 사용되는 검은색 점성질 원유인 비투멘(Bitumen)이 10% 이상 함유된 것을 일컫는데, 캐나다의 현 집권당인 보수당 정부는 ‘경제 회복’ 과 ‘고용창출’ 을 최우선 국정목표로 삼고 있으며, 오일샌드 개발을 경제회복의 중요한 수단으로 생각하고 있다. 최근 세계 석유 수요의 지속적인 증가 및 중동 지역의 지정학적 리스크로 인해 유가가 계속 상승하면서 오일샌드의 경제적 가치가 더욱 부각되고 있다. 오일샌드는 값비싼 정제과정을 거쳐야 하기 때문에 과거에는 경제적 가치가 없었으나 세계적으로 급증하는 에너지 소비와 원자재 값 상승으로 경제적 가치가 더욱 중요해졌다. 캐나다는 세계 3대 산유국으로 전체 원유 매장량의 98%(1,750억 배럴)가 오일샌드이기 때문에, 이를 차세대 성장동력 산업으로 인식하고 적극적인 개발과 투자를 하고 있다.<sup>217)</sup>

〈표 3〉 오일샌드의 경제적 영향

캐나다의 주(state)	단위 : \$CAD Million (백만 캐나다 달러)	단위 : 천 명(Thousand Person Years)
	국내총생산(GDP)	고용(Employment)
앨버타(Alberta)	1,114,684	5,504
브리티시 컬럼비아(British Columbia)	15,477	229
매니토바(Manitoba)	2,372	37
뉴 브런즈윅(New Brunswick)	456	6
뉴펀들랜드 & 래브라도 (Newfoundland & Labrador)	199	2
노스웨스트주(Northwest Territories)	81	1
노바스코샤(Nova Scotia)	464	7
누나부트(Nunavut)	16	0
온타리오(Ontario)	34,474	470
프린스 에드워드 아일랜드 (Prince Edward Island)	35	1
퀘벡(Quebec)	7,539	113
서스캐처원(Saskatchewan)	2,557	31
유콘 테리토리(Yukon Territory)	21	0
<b>Total Canada</b>	<b>1,178,375</b>	<b>6,400</b>

\* 출처 : Afshin Honarvar et al., *A Decade of Staged Oil Sands Growth (2010-2020)*, Canadian Energy Research Institute, 2011, p. 20.

217) 오민아·서정민, “캐나다의 교토의정서 탈퇴와 국제 기후변화협상 전망”, 『KIEP 지역경제포커스』 제6집 제2호(서울 : 대외경제정책연구원, 2012), 4~5면.

오일샌드 산업은 캐나다 오일샌드 전량이 매장되어 있는 앨버타(Alberta)주뿐만 아니라 캐나다 전체에서도 정부세입과 고용, 경제 파급효과 측면에서 중요한 의미를 갖고 있다. 캐나다에너지조사연구소(CERI: Canadian Energy Research Institute)에 따르면, 오일샌드 개발로 2020년까지 GDP가 약 1조 2천억 캐나다달러(2011년 GDP의 98%) 증가하고, 고용자 수도 640만 명(2011년 고용자수의 36%) 늘어날 것으로 전망된다. 이 중 앨버타주에서 캐나다 전체 GDP 증가분의 94%, 고용의 86%가 창출될 것으로 예측된다. 오일샌드 개발 시 발생하는 온실가스 배출량은 일반 원유보다 10~45% 많기 때문에 향후 개발 시 많은 양의 온실가스 배출이 불가피하다. 캐나다의 경우 에너지 산업(석유·가스)이 전체 산업의 51%를 차지하고, 온실가스 배출량의 82%가 에너지 관련 산업에서 배출되고 있어 온실가스 감축을 위해서는 기간산업인 에너지산업을 축소해야 하는 문제가 있다. 결국 교토의정서의 감축의무를 준수하기 위해서는 오일샌드 개발 축소가 불가피한데, 이 경우 막대한 경제적 비용(생산 및 고용 유발의 포기)을 감수해야 한다.<sup>218)</sup>

**둘째, 정치적 배경으로서 캐나다 보수당과 자유당의 상이한 환경정책이 있다.** 캐나다는 1997년 진보 성향인 자유당 정부 시절 교토의정서에 서명했으나 2006년 스티븐 하퍼(Stephen Harper) 총리가 이끄는 보수당 정권이 들어서면서 교토의정서에 부정적 입장을 나타냈다. ‘경제 회복’을 최우선 국정목표로 삼고 있는 현 보수당 정부는 자유당의 환경 우선정책을 비난하며 현 시점에서는 환경보다 경제회복에 우위를 두어야 한다고 주장한다. 결과적으로 캐나다의 교토의정서 탈퇴의 정치적 배경은 현 집권당인 보수당과 과거 자유당 간의 상이한 환경정책에서 기인한 것으로 과거 정부의 잘못된 정책 결과물을 현 정부가 책임질 수 없다는 의지를 교토의정서 탈퇴를 통해 나타낸 것이다. 교토의정서에서 탈퇴하기 위해서는 내각의 안정된 의식 확보가 전제되어야 하는데 보수당 정부는 2011년 5월 총선에서 과반수 의석 확보에 성공하면서 자유당의 반대에도 불구하고 탈퇴를 결정할 수 있게 되었다. 캐나다는 국내적으로 보면, 교토의정서 탈퇴는

218) 오민아·서정민(2012), *supra* note 217, 5~7면.

자국의 국제적 친환경 이미지 훼손 및 신뢰 약화에도 불구하고 보수당 정부의 ‘경제 최우선’ 의지를 확인한 사건이라고 할 수 있다. 2011년 5월 총선에서 보수당은 2006년 이후 처음으로 소수당 정부에서 탈피하여 정국 주도권을 확보함에 따라 경제 살리기에 대한 확고한 정책의지를 표현했다. 선거기간 중 보수당은 시종일관 주요 선거공약의 초점을 ‘경제회복’에 맞추어 ‘강하고 안정적인 다수 보수정부 수립’을 통해서만 캐나다의 경기회복과 고용창출이 가능하다고 주장했다. 향후 5년간 다수당 정부로 집권하는 동안 스티븐 하퍼 정부는 보수당이 제시한 국정방향을 견지할 것으로 예상되는 바, 기후변화협상에서 캐나다의 기본입장은 2020년 출범할 새로운 기후변화체제를 논의하기로 한 기간(2012~2015년) 동안 유지될 것으로 전망된다. 환경정책은 보수당이 추진하는 핵심 정책에 포함되어 있지 않으며, 현 정부의 경제 살리기 최우선 정책을 감안할 때 보수당 집권기간에 환경정책에 근본적 변화는 없을 것으로 예상된다.<sup>219)</sup> 따라서 캐나다는 2020년 기후변화체제가 법적구속력 있는 체제로 갈 경우 이 기후변화체제에 참여하지 않을 것이라 생각한다. 앞으로 기후변화협상에서 국제사회는 2020년 새 기후변화체제의 법적구속력을 확립하는데 어려운 문제가 나타날 것으로 보인다.

이 밖에 석유수출국기구는 석유수출국기구 회원국들의 이익을 중시하기 때문에 2020년 새 기후변화체제의 법적구속력 확립을 이유로 이러한 이익이 배제된다면 법적구속력 있는 새 기후변화체제에 반대할 것이라 예상되기 때문에 앞으로 기후변화협상 과정에서 새 기후변화체제의 법적구속력을 확립하는데 어려움이 있을 것이라 생각한다. 그리고 몬테네그로, 파키스탄, 터키, 인도네시아, 스리랑카, 말레이시아는 「공동의 그러나 차별화된 책임원칙」을 원하고 있고, 사우디아라비아 역시 비슷한 입장이라 볼 수 있다. 그래서 이 국가들이 향후 기후변화협상에서 「공동의 그러나 차별화된 책임원칙」을 주장할 경우 자국의 법적구속력 있는 의무보다 자발적인 온실가스 감축을 선호할 것이기 때문에 2020년 새 기후변화체제의 법적구속력을 확립하는데 어려운 문제로 나타날 수 있다.

219) 오민아·서정민(2012), *supra* note 217, 7~9면.

## 2) 교토의정서 제2차 공약기간으로 야기되는 2020년 새로운 기후 변화체제에 나타날 수 있는 문제점

교토의정서 제2차 공약기간에 참여하는 국가만 온실가스 감축의무를 부담한다면 2020년 새로운 기후변화체제가 출범하기 전까지 대다수의 국가는 온실가스 감축의무가 없기 때문에 이로 인하여 기후변화가 심화될 수 있고, 많은 국가들이 온실가스 배출로 인한 초국경적 환경피해에 직면할 수 있다. 이러한 환경피해가 야기된 상황에서 2020년 새 기후변화체제가 출범한다 하더라도 2020년 새 기후변화체제가 시작되기 전까지 발생한 온실가스 배출문제에 대해서 교토의정서 제2차 공약기간에 참여하는 국가가 온실가스 감축의무를 위반했을 경우에는 일정한 책임을 부과할 수 있지만, 교토의정서 제2차 공약기간에 참여하지 않는 대다수의 국가에 대해서 구체적인 책임을 부과하기가 어렵다.<sup>220)</sup> 이러한 상황에서 2020년 새 기후변화체제가 출범했을 때, 설령 법적구속력 있는 2020년 새 기후변화체제가 시작된다 하더라도 이 체제가 정상적으로 운용되는데 어려운 문제가 발생할 수 있다. 예를 들면, 개별국가는 2020년 새 기후변화체제가 시작되기 전에 온실가스 배출로 인해 발생한 환경피해를 복구하고, 국내적인 상황을 개선하는데 집중할 수 있다. 이렇게 될 경우 설사 법적구속력 확립을 통한 2020년 새 기후변화체제가 출범된다 하더라도 이 체제가 시작되기 전에 환경피해로 국내에 큰 타격을 받은 국가들이 국내의 악화된 상황을 수습하기 위해서 노력할 것이고, 반면에 2020년 새 기후변화체제에서 국제적인 법적구속력 있는 의무를 이행하는데 집중하기에는 한계가 있는 것이다.

## 3) 온실가스 배출에 따른 국가책임 적용의 문제점

### (1) 국가책임의 의의

국제법의 주체는 국가 외에도 다른 실체들이 있기 때문에 국가 외의

220) 국제위법행위에 대한 국가책임초안(The Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, 2001) 제13조 [국가에게 효력있는 국제의무]에 따르면 “국제의무에 의해 요구되는 것과 일치하지 않는 국가행위는 그 의무가 그 국가에 대하여 구속력을 갖는 때에 발생한 경우에만 한정한다.” 고 규정하고 있다.

주체들인 국제기구나 개인이 국제법을 위반함으로써 부담하여야 하는 책임 역시 존재한다. 그러나 국제환경법에 있어서 국가 이외의 주체의 책임은 극히 제한된다. 예컨대, 다국적 기업이나 개인 등이 운영하는 공장에서 국제법에서 금지하고 있는 행위를 함으로 인해 대규모의 환경피해를 야기할 경우, 해당 행위가 국적국에게 귀속되는 경우(예컨대, 국가의 기능을 수행하기 위한 행위인 경우)에는 국적 국가가 피해국에게 국가책임을 진다.<sup>221)</sup>

국제환경법에서의 국가책임을 상당수는 위법행위에 대한 책임보다는 금지되지 않은 행위에 대한 책임이 주를 이루는데 그 이유는 다음과 같다. 첫째, 전통적 국제법은 주권을 기초로 한 분권적 구조에서 성립되어 당사국의 명시적 의사에 의해 규범성을 인정하지 않는 한 해당 국가를 구속할 만한 법적 근거가 없다. 둘째, 조약 외에 또 다른 규범성을 갖는 국제관습법 역시 아직까지 국제환경법과 관련하여 일반적인 규범(타국에 환경피해를 야기하지 않을 의무)은 보유하고 있으나 해당 의무의 구체적인 내용에 대해서는 명확하게 합의되지 않음으로 실제 피해가 발생 한 경우, 국제관습법의 활용도가 낮다. 셋째, 상당수의 국제 환경협약들은 국가가 지켜야 할 구체적인 의무를 부과하고 있지 않을 뿐 아니라 또한 피해보상과 관련한 규정을 담고 있지 않아 실용도가 떨어진다. 넷째, 환경협약이 존재한다고 할지라도 원인국과 피해와의 인과관계를 밝혀내기 어렵다. 이는 단순한 원인과 결과에 대한 물리적 인과관계 뿐 아니라 원인과 피해간 발생기간이 시간적으로 장기적이며 또한 복합적이라는 데에서도 찾을 수 있다. 이와 같은 이유 때문에 사전에 자국으로 인해 환경피해를 발생하지 않도록 하는 예방의무와 피해가 발생할 경우 피해를 최소화하기 위한 협력 의무를 담고 있는 국제법상 금지되지 않는 행위에 대한 책임을 부과하는 방향으로 전개되어 가고 있다.<sup>222)</sup>

국가가 국제법에 반하여 위법한 행위를 한 경우 책임의 결과가 뒤따르는데 국가의 위법행위가 존재하기 위해서는 첫째, 해당 행위가 국가의 행위이거나 또는 국가의 행위로 간주되어야 하며, 둘째, 해당 행위가 국제법

221) 환경부, 『환경피해의 국제법상 책임에 관한 연구』(경기 : 환경부, 2007), 12면.

222) 환경부(2007), *supra* note 221, 14-15면.



의무위반을 구성하여야 한다. 전자를 국가귀속성, 후자를 위법성이라 한다. 그리고 셋째, 원인행위와 피해결과 사이의 인과관계가 존재하여야 한다. 국가책임은 국가가 국제법을 위반함으로써 인해 부담하는 책임이므로 국가 책임이 발생<sup>223)</sup>하기 위해서는 국가의 행위가 국제법에 위반되어야 한다. 피해 야기국과 피해국 간 조약상 의무를 규정하고 있는 경우, 국가책임의 발생근거는 해당 조약 의무 위반이다. 조약상의 의무는 당사국이 규정하기에 달려 있으나 일반적으로 일정한 작위 또는 부작위를 요구하는 형태로 규정한다. 부작위 의무를 규정하는 형태로는 국제하천이나 공해 등 일정한 지역에서 특정 오염행위를 하지 않을 의무를 부담하게 하는 것이 가장 일반적이다. 작위의무의 형태로 규정하는 경우로는 대기오염 물질배출량을 일정한 기한 내에 줄여야 할 의무, 자국 내에서의 행위가 타국에 영향을 끼칠 가능성이 있는 경우에는 해당 정보를 상대국이 요청 시 제공하여야 할 의무, 해당 정보를 바탕으로 예상되는 피해를 줄이기 위해 협의하여야 할 의무, 자국민이 해당 협약 목적인 환경피해를 야기하지 못하도록 적절한 주의조치를 취할 의무 등 다양하다. 이러한 구체적 작위 또는 부작위 의무를 이행하지 않은 경우 국제조약을 위반 것으로 간주되어 해당 국가는 국제법적의 책임을 지게 된다.<sup>224)</sup>

「국가의 국경을 넘는 환경피해(초국경적 환경피해)」에 대한 국가책임 이론에는 국제위법행위책임론과 위험한 결과책임론이 있다. 국제위법행위 책임론에 따르면 초국경적 환경피해가 국제위법행위에 의해 발생했을 때 그 국제책임이 성립한다. 초국경적 환경오염으로 인한 국제책임에 관한 국제 판례에 의하면 과실(고의 포함)을 요건으로 하고 있으므로, 국가가 사인의 환경오염행위에 대하여 ‘상당한 주의의무(due diligence)’를 다한 경우

223) 초국경오염 등에 의한 손해를 일으킨 국가가 국제책임을 지기 위해서는 첫째로 그 손해가 국제법상 위법하게 될 것, 또 그 손해가 관련 되는 국가의 관할내 또는 관리하에서 이루어진 활동에 의한 것, 최후로 그 손해의 발생이 관련된 국가의 국제법상의 의무위반 등에 기초한 국제법상의 위법행위이어야만 한다. 이러한 일반적인 상황하에서는 특별한 조약상의 제도가 없는 한 환경오염 등에 의해 피해를 받은 자는 그 불법 행위지의 국내재판소나 오염자의 국적국에 있는 그 국내재판소에서 구제를 요청하기 위해 민사재판을 제기할 수 밖에 없다. 출처: 유재형·원영철, 『삼위일체 국제법—사례연구, 주판식·객판식 연습—』(서울: 대왕사), 209면.

224) 환경부(2007), *supra* note 221, 15-17면.

에는 국가책임이 성립하지 않는다. 위험한 결과책임론은 초국경적 환경 오염의 심각성에 비추어 전통국제법상의 요건인 국제불법행위의 존재 여부와 관계없이 또한 국가행위로의 귀속성 여부와 관계없이 오염유발국에 대하여 엄격책임 또는 절대책임이 있다는 이론이다.<sup>225)</sup>

초국경적 환경피해는 원칙적으로 국제위법행위책임론에 의해 규율되고 있다. 다시 말하면 위법행위책임의 한 형태인 영역사용의 관리책임은 다자조약, 양자조약, 국제법원의 판결, 국내법원의 판결 및 기타 국제문서 등에 의하여 오늘날 국제관습법화되었다고 말할 수 있다. 그러나 위와 같은 책임이 인정되기 위해서는 오염피해국은 오염발생국이 자국의 영역을 사용·관리함에 있어서 상당한 주의의무를 다하지 아니한 잘못이 있음을 주장·입증하지 않으면 안 된다. 상당한 주의의무를 다하지 아니한 잘못이 있음을 주장·입증하지 않으면 안 된다. 상당한 주의의무는 손해발생의 예견가능성과 회피가능성을 전제로 한다. 이러한 초국경적 환경피해에 대해서 2012년부터 2015년까지 각국의 기후변화협상을 통해서 국제적인 온실가스감축기준 등을 통하여 초국경적 환경피해 발생시 국내적으로 상당한 주의의무 기준을 정할 수 있고, 이것이 바로 사전적인 온실가스 피해 방지의무와 사후적인 구제의무이다. 그러나 오늘날 이러한 상당한 주의의무<sup>226)</sup> 기준에 대한 위반 여부를 판단하고 입증하는 것은 쉽지 않다는 문제점이 있다. 그리고 위험한 결과책임론은 모든 초국경적 환경피해에 대하여 무조건 적용할 수 있는 것이 아니다. 초국경적 환경피해에 대하여 위험한 결과책임이 인정되기 위해서는, 그러한 책임을 인정하는 국제법규범(조약이나 국제관습법 등)이 반드시 존재해야 한다.<sup>227)</sup>

225) 정영진 編, 『국제법 [요점정리 및 문제해설]』 (서울 : 신조사, 2006), 660면.

226) ‘상당한 주의’란 국제의무를 이행함에 있어서 선량한 정부에 기대되는 평균적인 주의의 정도로서 ①통상의 조건하에서 국제의무의 이행을 확보할 최소한도 충분한 법제도와 물적 자원을 구비한 국가제도를 유지하고, ②이러한 국가제도를 상황에 적합한 주의의 정도로서 운용하는 것이라 할 수 있다. 필요한 주의의 정도는 영역관리의 실효성과 물적 자원의 동원력, 보호법익의 중요성 등의 요소에 의해 영향받는다. 국가에 과해지는 주의의무의 내용과 정도는 국제의무가 대상으로 하는 사항과 그 중요성에 따라 다르다.

출처 : 유재형·원영철(1997), *supra* note 223, 429면.

227) 김태천, “월경환경피해에 대한 국제책임(3) — 위험한 결과책임론을 중심으로 —”, 『법학논고』 제11집(경북대학교 법학연구소, 1995), 172면.

## (2) 온실가스 배출에 따른 환경피해를 야기한 국가에게 국가책임을 적용하기 어려운 문제점

온실가스 배출로 온실가스가 개별국가의 국경을 넘어 다른 국가에게 영향을 줄 수 있다. 그래서 앞으로 온실가스 배출로 인한 초국경적 환경피해에 대하여 국가책임 문제가 발생할 수 있다. 국제위법행위에 대한 국가책임 초안(The Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, 2001)<sup>228)</sup> 제12조 [국제 의무 위반 행위의 발생]에 따르면 “국가의 행위가 국제적인 의무가 요구하는 것과 일치하지 않으면 국제 의무 위반이 되고, 그 의무의 본질이나 특성이 무엇인지는 상관없다.” 고 규정하고 있다. 법적구속력 확립을 통한 2020년 새로운 기후변화체제가 구축되면 이 기후변화체제에서 요구하는 의무를 위반했을 때 이 기후변화체제에 참여하는 국가에게 국가책임을 부과할 수 있다. 그리고 향후 기후 변화협상 과정에서 이 기후변화체제에서 적용될 국가책임을 구체적으로 정하는 것도 가능하다. 그러나 이 국가책임을 적용하기에 어려운 점이 있다.

### 가. 인과관계 입증의 어려움

국제법상 손해배상과 관련된 법률관계는 일반적으로 다른 국가에 피해를 주는 가해국과 피해를 받는 국가인 피해국이 있다. 그러나 환경문제의 경우 가해국과 피해국을 명확하게 구분하는 것이 쉽지 않다. 기후변화의 경우 이산화탄소, 메탄, 이산화질소 등이 포함된 온실가스는 기후변화의 주원인으로 알려져 있다. 그렇다면 어느 국가가 배출한 온실가스가 기후변화를 초래하는지의 문제가 발생한다. 이른바 “가해국”의 경우 분명히 자국의 영토 내에서 배출된 것이 아니라고 주장하거나 설령 자국이 배출했다

228) 2001년 유엔 국제법위원회(International Law Commission : ILC)의 제53차 회기(2001년 4월 23일-6월 1일, 7월 2일-8월 10일, 제네바)에서 국가책임에 관한 특별보고자인 Mr. James Crawford의 보고서를 기초로 초안작성위원회에서 2회독을 거친 다음 『국제위법행위에 대한 국가책임초안(The Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, 2001)』의 최종안을 채택하였다. 출처: 최득진, “국제위법행위에 대한 국가책임초안(The Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts)”, 『중앙법학』 제4집 제1호(중앙법학회, 2002), 409면.

하더라도 매우 소량이기 때문에 지구온난화에 영향을 미치지 않는다고 주장할 수도 있다. 그래서 피해국 입장에서는 피해를 입증할 때 입증책임의 문제가 발생하는데, 이 입증책임에 있어 커다란 어려움에 직면할 수 있다.<sup>229)</sup> 따라서 남북한이 피해국이 되었을 때 이와 같은 어려운 점이 발생할 수 있다.

온실가스 배출로 인한 환경피해는 대기를 매개로 하여 오염물질이 피해 국가에 피해를 야기하는 것으로 주로 인접국에서 발생하지만, 장거리 피해도 가능하다. 그러나 장거리 피해의 경우에는 인과관계의 입증이 어려워서 환경피해에 대한 법적인 책임을 묻기 어려운 면이 있다.<sup>230)</sup> 즉, 온실가스를 배출해서 환경피해를 일으킨 국가(가해국)에서 매우 멀리 떨어져 있는 다른 국가(피해국)에게 환경피해를 야기할 수 있다. 그러나 피해국에서 가해국이 온실가스 배출로 환경피해를 야기했다는 것을 입증하기가 쉽지 않다는 문제점이 있다.

기후변화로 인한 환경문제는 한 국가만이 아닌 다수 국가의 복합적인 행위의 결과로 발생할 수 있다는 것도 인과관계 입증의 한계가 되고 있다. 흔히 오염물질의 배출이 누적적·점진적으로 이루어지고, 오염발생지와 피해발생지가 멀리 위치하고 있기 때문에 가해의 주체, 피해의 원인 자체를 규명하는 것이 쉽지 않다. 오염물질의 배출로부터 그로 인한 영향이 나타나기까지 사이에 오랜 기간이 걸린다는 것도 인과관계 입증을 통한 책임 소재의 규명과 할당을 어렵게 하고 있다.<sup>231)</sup> 예컨대, 10년 전부터 누적적으로 배출된 온실가스로 인하여 10년 후에 나타나는 기후변화로 인한 환경피해에 대하여 어느 국가가 국가책임이 있는지에 대해서도 책임규명을 하기 어려울 뿐만 아니라 많은 국가들에 의해서 온실가스 배출이 야기 되었을 경우 인과관계 규명을 통한 책임의 경중을 가리는 것도 쉽지 않은 문제이다. 다시 말하면 국가에 따라 온실가스를 많이 배출한 국가가 있을 수 있고, 적게 배출한 국가도 있을 수 있다. 그런데 문제는 책임의 경중,

229) 이세련, “국제법상 국가의 환경보호 의무에 대한 고찰 —ICJ의 Pulp Mill 사건을 중심으로—”, 『원광법학』 제26권 제2호(원광대학교 법학연구소, 2010), 282-283면.

230) 김대희(2007), *supra* note 180, 10면.

231) 김홍균, “황사문제와 국가책임” 『저스티스』 통권 제97호(한국법학원, 2007), 204면.

즉 온실가스 배출 원인과 환경피해 결과간 인과관계 규명을 통해 어느 국가가 온실가스 배출책임을 많이 부담해야 하고, 가벼운 국가책임을 저야 할 국가가 어느 국가인지에 대해서 진실을 규명하는 것이 어렵다는 것이다. 왜냐하면 인과관계를 입증하는 것이 어렵기 때문이다. 따라서 개별국가에게 국가책임을 구체적으로 적용하는 것이 쉽지 않은 것이다.

#### 나. 국가책임에 대한 개별국가의 소극적인 태도

국가책임은 흔히 가해 국가의 주권과 충돌할 수 있으며, 대다수의 국가는 지구환경에 대한 책임보다는 자국의 자연자원에 대한 주권을 우선하는 경향이 있다. 이러한 상황에서 국가책임은 부담스러운 주제일 수밖에 없고, 국가들은 국가책임을 묻는 것에 소극적일 수밖에 없다.<sup>232)</sup> 온실가스 배출을 하여 환경피해를 야기한 가해국가가 존재할 수 있고, 피해국가가 존재할 수 있다. 그래서 2020년 새로운 기후변화체제에서는 앞으로 기후변화로 인한 피해가 광범위하게 나타날 수 있기 때문에 국가책임을 규명하는 것이 매우 중요하다. 그러나 국가책임을 추궁하는 것에 대한 개별국가의 소극적인 태도로 국가책임 적용이 어려워질 수 있다.

#### 다. 시간과 비용의 문제

온실가스로 인한 피해를 규명하는데 있어서 피해액을 산정하는데 드는 시간과 비용이 많이 소요될 수 있다. 그리고 이러한 피해액 산정을 통해서 「온실가스 배출로 환경피해를 일으킨 국가(가해국)」에게 책임을 추궁하기 위해서 피해 사실에 대한 입증자료를 확보해야 한다. 그런데 문제는 이러한 입증자료를 확보하기까지 역시 시간과 비용이 많이 소요될 수 있다는 것이다. 나아가서 피해국가가 입증자료를 확보해서 가해국으로부터 손해배상을 받기까지 많은 시간이 걸릴 수 있고, 이러한 손해배상을 받기 위한 진행과 경과에 드는 비용 역시 피해국가에게 부담으로 작용할 수 있다. 가령, 최빈개도국에서 피해를 받았을 때 최빈개도국의 국내 경제사정상 비용에 대한 부담을 감당하기 어려운 상황이 발생할 수 있다.

232) 김홍균(2007), *supra* note 231, 205면.

## 라. 국가간의 갈등을 초래할 수 있는 문제

개별국가의 온실가스 배출로 인해 환경피해를 받은 국가가 환경피해를 일으킨 국가에게 국가책임을 추궁할 때, 국가책임 추궁으로 인해 국가간의 관계가 악화되어 국가간의 갈등을 초래할 수 있다.

## 마. 법적구속력 있는 기후변화체제의 참여를 거부하는 국가에게 국가 책임 적용의 어려운 점

2011년 더반 기후변화총회에서 채택된 더반플랫폼을 통해서 2020년 새로운 기후변화체제의 법적 형태가 확정된 것이 아니다. 개별국가들은 2015년까지 기후변화협상을 해야 하고, 협상을 통해서 이 체제의 법적 형태를 확정지을 수 있다. 강한 법적구속력을 갖는 형태로 2020년 새로운 기후변화체제가 시작될 수도 있고, 기후변화협상 결과에 따라 법적구속력이 약한 형태로 기후변화체제를 형성할 수도 있다. 그러나 기후변화협상을 통하여 설사 강한 법적구속력이 있는 2020년 새로운 기후변화체제가 출범될 예정이라 하더라도 이 체제에 참여하지 않는 국가가 발생할 수 있다. 그래서 이 체제의 불참 국가에게 온실가스 배출로 인한 국가책임을 적용하기 어려운 문제가 발생할 수 있다.

기후변화에 따른 피해의 광범위성은 일면 문제의 심각성이기도 하지만 현실적으로는 직접적으로 피해가 집중되는 지역과 그렇지 않은 지역 심지어는 기후변화에 따라 수혜를 얻을 수도 있는 지역도 존재할 수 있다. 그래서 기후변화 대응에 있어 개별국가는 각각 다른 태도를 보일 수 있다.<sup>233)</sup> 2011년 6월 20일 한국의 기후변화행동연구소는 독일 본 소재 유엔대학 ‘환경과 인류안전 연구소’가 발전원조연맹의 의뢰로 세계 173개국의 위험도를 조사한 연구보고서(독일어)에 대해 소개했다. 이 보고서에 따르면, 태평양의 섬 국가인 바누아투가 32%의 평점을 받아 기후변화와 자연재해의 위험이 가장 높은 국가로 분류됐다. 그 다음으로는 통가, 필리핀, 사모아 제도, 과테말라, 방글라데시, 코스타리카, 캄보디아 등의 순이었다. 반면

233) 소병천, “기후변화 대응 국제논의의 쟁점 및 국제법적 함의”, 『서울국제법연구』 제16권 제2호(서울국제법연구원, 2009), 14면.

기후변화와 자연재해의 위험도가 가장 낮은 국가 1, 2위는 0.02%와 0.72%의 평점을 얻은 카타르와 몰타인 것으로 조사됐다. 위험지수가 비교적 낮은 나라들은 사우디아라비아, 아이슬란드, 바레인, 스웨덴, 핀란드, 에스토니아, 노르웨이 등이다. 한국은 위험지수가 4.14%로 나타나 173개국 가운데 124번째로 위험한 국가라는 평가를 받았다.<sup>234)</sup>

그리고 북부유럽은 기후변화로 인해 주로 대규모 농작물 수확이 가능해져 이익을 얻게 된다.<sup>235)</sup> 노르웨이, 핀란드, 스웨덴 등 북부유럽 국가는 기후변화의 혜택을 가장 많이 받는 나라에 해당된다. 해안선이 길어 일부 잠기는 부분이 있겠지만 온난화로 겨울철이 따뜻해지면서 겨울철 활동이 늘어나고 기온이 올라갈수록 식물/곡물 생산량이 급증할 것으로 기대에 부푼 나라들이다.<sup>236)</sup> 이러한 다른 태도로 인해서 법적구속력 있는 기후변화체제의 참여를 거부하는 국가가 존재할 수 있다. 예를 들면 기후변화의 위험도가 낮은 국가가 2020년 새로운 기후변화체제에 강력한 법적구속력을 부여하는 것에 대해 찬성할 것인지, 북부유럽 국가가 기후변화에 대한 법적구속력 있는 국가책임을 부담하려고 할 것인지에 대해서 생각해 봐야 한다. 기후변화의 위험도가 낮은 국가, 기후변화로 인해 이익을 얻는 국가 중에서 법적구속력 있는 기후변화체제에 대해 반대할 경우 해당 국가에게 법적구속력 있는 국가책임을 적용하기 어려운 문제점이 발생할 수 있다. 그리고 이러한 국가들이 2020년 새로운 기후변화체제에 참여하지 않을 경우 결과적으로 2020년 새로운 기후변화체제의 불참 국가에게는 온실가스 배출에 의한 국가책임을 적용하는 것이 어려워질 수 있는 것이다.

234) 이은선, “기후변화 피해 위험이 가장 높은 나라는?”, 『기후변화행동연구소』, 2011년 6월 20일.

[http://climateaction.re.kr/index.php?document\\_srl=17749&mid=news01](http://climateaction.re.kr/index.php?document_srl=17749&mid=news01)(검색일 : 2012년 7월 1일)

235) European Commission Joint Research Centre, *RESEARCH AT JRC in support of EU CLIMATE CHANGE policy making*(European Union, 2011), p. 12.

[http://ec.europa.eu/dgs/jrc/downloads/jrc\\_climate\\_change\\_policy\\_making.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/jrc/downloads/jrc_climate_change_policy_making.pdf)(검색일 : 2012년 7월 1일)

236) “지구온난화 양극화 심화”, 『부천환경교육센터』, 2007년 5월 4일.

<http://blog.daum.net/greencenter1929/11722279>(검색일 : 2012년 7월 1일)

바. 기후변화협약상 온실가스 배출에 따른 피해액 산정을 위한 기준의 부재

온실가스 배출로 인한 환경피해를 받은 국가가 피해액을 산정하려고 할 때 그러한 피해액을 피해국가의 국내적 기준에 의거해서 산정한다 하더라도 이것이 바로 국제적으로 통용될 수 있는 것이 아니다. 왜냐하면 국제사회에서 개별국가의 국내적 기준이 국가책임규명을 위한 국제적인 기초를 형성할 수 없기 때문이다. 그런데 기후변화협약에서는 피해액 산정과 관련한 규정이 없기 때문에 피해액 산정은 국가책임 문제에서 매우 어려운 문제이다.<sup>237)</sup>

#### 사. 국제재판 성립의 어려움

기후변화로 인한 피해가 발생한 경우, 당사국 간 분쟁을 재판에 의해 해결하기로 합의하지 않는 한 임의적 관할권<sup>238)</sup>이 원칙인 국제사회에서

237) 환경부(2007), *supra* note 221, 76면 참조.

238) 국제사법재판소(International Court of Justice:ICJ) 관할권

가. 당사국에 대한 관할

◆재판소에 제소되는 사건의 당사자는 국가에 한하고 국제기구나 개인은 당사자가 될 수 없음.

- 단, 유엔기관이나 전문기구는 당사자가 될 수는 없으나 재판소의 권고적 의견을 구할 수는 있음.

- 또 공적인 국제기구는 재판사건에 관한 정보를 요청할 수 있으며 자발적으로 정보를 제공할 수도 있음.

◆개인은 그 소속 국가를 통하여 국가의 권리로서 재판소에 제소할 수 있음

나. 분쟁에 대한 관할

◆국제사법재판소에 분쟁을 제소할 수 있는 것은 분쟁 당사국간에 합의가 있는 경우에 한함.

◆재판소의 관할은 당사자가 재판소에 부탁하는 모든 사건 및 헌장 또는 현행 조약 및 협약에 특히 규정된 모든 사항을 포함.

◆재판소에 제소는 이와 같이 원칙상 임의적이거나 재판소 규정 제36조 2항의 강제적 관할 조항을 수락한 경우, 아래사항에 관한 모든 법률적 분쟁에 대한 재판소의 관할은 동일한 의무를 수락하는 다른 국가에 대한 관계에 있어서, 당연히 또 특별한 합의 없이도, 강제적인 것이 됨.

i) 조약의 해석

ii) 국제법상의 문제

iii) 확인된 경우 국제의무의 위반이 되는 사실의 존재 여부

iv) 국제의무 위반에 대한 배상의 성질 및 범위

- 상기 선택조항은 일방적인 선언에 의하여 무조건으로 할 수도 있고 몇몇 국가와의 상호조건으로 또는 일정한 기간을 정하여 할 수도 있음.



법정 자체가 설립되기 어렵다는 문제가 있다.<sup>239)</sup> 국제사회에서 국제재판이 성립하려면 관련 당사국들이 분쟁을 야기한 문제에 대해서 국제재판을 하겠다고 합의를 해야 국제재판이 진행될 수 있다.<sup>240)</sup> 가령, 온실가스 배출로 인한 환경피해를 야기한 국가와 이 환경피해를 받은 국가가 해당 분쟁에 대해서 환경피해를 받은 국가가 국제재판을 통해서 소송을 제기한다 하더라도 환경피해를 야기한 국가가 국제재판을 하겠다고 동의하지 않으면 국제재판이 진행되기 쉽지 않다는 문제점이 있다. 결국 재판을 통해 국가책임을 적용하는 것에 한계가 있게 되는 것이다.

#### 아. 온실가스 배출의 지속적인 노출로 인한 국가책임 적용의 한계

개별국가의 온실가스 배출로 환경피해를 입은 국가가 환경피해를 일으킨 가해국가를 상대로 국가책임을 묻는다 하더라도 이러한 국가책임을 추궁하는 과정에서 피해국가는 여전히 온실가스 배출로 계속 환경피해를 받을 수 있다.<sup>241)</sup> 피해국가가 가해국가를 상대로 국가책임을 부과해서 손

출처 : 외교통상부, 『2008 유엔개황』(서울 : 외교통상부, 2008), 99면.

239) 오선영, “초국경적 환경피해에 대한 구제방법 등에 관한 소고;- 일본 후쿠시마 원전 사고와 관련하여”, 『고려법학』 제61호(고려대학교 법학연구원, 2011), 26면.

240) 국제중재재판소뿐만 아니라 국제사법재판소의 경우에도 그 설치 및 재판관할권은 국가의 동의(consent)에 기초하고 있다. 국제사회에서 가장 진보된 형태의 사법재판소인 국제사법재판소(International Court of Justice, ICJ)조차도 이 차원을 넘어서지 못하고 있다. 출처 : 김대순, 『국제법론』(서울 : 삼영사, 2006), 984면.

국제사법재판소규정 제36조 제1항은 “본 재판소의 관할권은 당사자들(parties)이 재판소에 부탁하는 모든 사건 및 유엔헌장에 도는 발효 중인 조약이나 협약에 특별히 규정된 모든 문제에 미친다.”고 규정하고 있다. 여기서 ‘당사자들’이란 복수표현은 사건이 재판소에 부탁되기 위해서는 분쟁의 모든 당사자가 동의해야 함을 함축하고 있다.

출처 : 김대순(2006), supra note 240, 999면.

241) 영국의 기후변화학자이자 세계적인 경제학자인 니콜라스 스텐(Nicolas Stern)은 기후변화 경제학에 대한 검토보고서에서 기후변화의 악영향을 다음과 같이 밝히고 있다. 기후변화는 전세계 사람들 삶의 기본 요소-물, 식량 생산, 건강, 토지와 환경의 이용에 대한 접근-를 위협한다. 기후변화는 많은 심각한 영향을 야기할 것인데, 종종 물을 통하여 전달되는 악영향을 일으킬 것이다. **첫째, 해빙은 처음에 홍수의 위험성을 증가시킬 것이다. 그 다음에 물의 공급을 상당히 감소시킬 것이다.** 결국 세계 인구의 1/6(주로 인도 소대륙, 중국의 일부 그리고 남아메리카의 안데스 산맥에서)을 위협할 것이다. **둘째, 곡물 수확량의 감소(특히 아프리카에서는)는 수백만 명이 충분한 식량을 생산 또는 구입하는 능력이 없게 될 것이다.** 중위도부터 고위도 지역에서, 적절한 온도의 상승(2~3℃)은 곡물 수확량을 증가시킬 것이나, 기후변화가 심각해지면 곡물수확량이 감소할 것이다. 4℃와 4℃ 이상에서, 전세계의 식량 생산은 심각하게 영

향을 받을 것이다. 셋째, 고위도에서 추위와 관련한 사망은 감소할 것이다. 그러나 기후변화는 영양실조와 더위 스트레스로 인한 전세계 사람들의 사망을 증가시킬 것이다. 효과적인 관리 조치가 시행되지 않는다면 말라리아와 Dengue 같은 병원균이 옮기는 질병들은 더욱 광범위해질 수 있다. 넷째, 3 ~ 4°C의 기온 상승으로 인한 해수면 상승은 매년 수역에서 수십억의 사람들이 홍수 피해를 야기할 것이다. 동남아시아(방글라데시와 베트남), 카리브해와 태평양의 작은 섬, 도쿄, 뉴욕, 카이로, 런던과 같은 대형 해안 도시의 해안 보호를 위한 압력이 증가할 것이고, 심각한 위험이 생길 것이다. 한 통계 예측에 따르면, 21세기 중반까지, 2억 명의 사람들이 해수면 상승, 맹렬한 홍수, 더욱 격렬한 가뭄으로 인하여 영구적으로 추방될 수 있다고 한다. 다섯째, 생태계는 기후변화에 특히 취약하며, 지구의 기온이 2°C만 상승해도 생물종의 대략 15~40%가 잠재적으로 멸종에 직면할 수 있다. 그리고 이산화탄소 수준 증가의 직접적인 결과인 해양 산성화는 어류량에 부정적인 결과를 야기해서 바다 생태계에 주요한 영향을 가져올 것이다.

세계가 점점 더워지면서 기후변화로 발생한 피해는 가속화될 것이다. 더욱 상승한 온도는 갑작스럽고 대규모 변화를 유발하는 기회를 증가시킬 것이다. 첫째, 기후변화는 남아시아의 몬순 호우 또는 엘니뇨 현상처럼 지역적인 날씨 패턴의 갑작스런 변화를 유발할 수 있다. 이러한 변화는 열대 지역의 물 이용가능성과 홍수에 의한 심각한 결과를 야기하고 수백만 명 사람들의 생활을 위협할 수 있다. 둘째, 수많은 연구들은 모형을 통해 아마존 우림이 상당히 건조할 것이라고 예측하면서 아마존 우림이 기후변화에 취약할 수 있다고 분석한다. 가령, 한 모형은 2~3°C 기온 상승으로 인해 아마존 우림이 상당히 그리고 돌이킬 수 없을 정도로 피해를 입을 수 있다고 한다. 셋째, 온통 얼음 벌판인 곳이 녹거나 붕괴하면서 결국 오늘날 20 명당 1 명의 집이 있는 토지가 위협받게 될 것이다.

기후변화의 영향은 전세계에 대등하게 영향을 미치지 않는다. 가장 가난한 나라와 사람들이 가장 일찍 그리고 가장 많이 영향을 받을 것이다. 그리고 만약 기후변화로 인한 피해가 발생했을 때 그 진행을 돌이키기에는 매우 늦을 것이다. 그러므로 우리는 기후변화의 피해가 발생하기 전에 장기적인 전망을 해야 한다. 기후변화는 개도국에 중대한 위협이며 여러 방면에서 빈곤의 감소를 지속시키는 주요한 장애물이 된다. 첫째, 개도국 지역들은 지리적인 불리함이 있다. 개도국 지역들은 이미 선진국 지역보다 평균기온이 더 높고, 큰 강수량 변동으로 고통을 받고 있다. 결과적으로, 지구의 기온이 더욱 상승하면 빈곤한 국가들에게 높은 비용과 거의 이익이 없는 결과를 야기할 것이다. 둘째, 개도국 -특히 가장 가난한 개도국-들은 모든 경제 부문에서 가장 기후에 민감한 농업에 대한 의존도가 높고, 불충분한 보건 공급과 질이 낮은 공공 서비스로 고통을 받고 있다. 셋째, 개도국의 저소득과 취약성은 특히, 기후변화에 대한 적응을 어렵게 한다. 이러한 취약성 때문에, 기후변화는 개도국에서 기존의 저소득을 더욱 감소시키고 질병비율과 사망비율을 높일 것이다. 농업 소득의 감소는 빈곤의 증가와 더 낡은 미래에 투자하는 가구의 능력을 줄일 것이다. 그래서 개도국 사람들이 단지 생존하기 위해서 불충분한 저축을 하는데 소모하게 할 것이다. 국가 단위에서, 기후변화는 국가의 세입을 삭감시키고, 필요한 물건에 대한 소비를 증대시키며, 공공 재정을 악화시킬 것이다. 많은 개도국들은 이미 현재의 기후에 대응하기 위해서 노력하고 있다. 기후쇼크는 기온 상승이 1°C 미만이라도 오늘날 개도국의 경제적 · 사회적 발전을 퇴보하게 한다. 줄어들지 않는 기후변화의 영향 -즉 3 내지 4°C 상승과 그 이상의 상승-은 이러한 결과의 위험성과 비용을 매우 강력하게 증가시킬 것이다. 이러한 규모에 대한 영향은 국가의 국경을 넘는 초국경적 영향을 미쳐, 피해를 더 악화

시킬 수 있다. 해수면의 상승과 기타 기후로 인한 변화는 수백만 명을 이주하게 할 수 있다. 21세기 말까지 가능성이 있는, 해수면 1m 상승으로 방글라데시의 1/5 이상이 물 속에 잠길 수 있다. 기후와 관련한 쇼크는 과거에 격렬한 갈등 불러 일으켰으며, 이 갈등은 서아프리카, 나일강 유역 그리고 중앙 아시아와 같은 지역에서 중대한 위협이다. 기후변화는 일부 선진국에 대하여 초기에는 작은 긍정적인 효과를 미칠 수 있다. 그러나 온실가스 배출전망치(BaU : Business as Usual)에 따르면 21세기 중반에서 말까지 기대되는 훨씬 높은 기온상승으로 피해가 매우 클 것이다.

캐나다, 러시아 그리고 스칸디나비아와 같은 고위도 지역에서, 기후변화는 2 내지 3°C 기온이 상승하면 높은 농업 수확, 겨울철 사망률 감소, 난방 필요성 감소, 관광의 증가를 통하여 순이익을 발생시킬 수 있다. 그러나 이러한 지역들도 가장 빠른 속도의 기온 상승을 경험하면서 사회기반시설, 사람의 건강, 지역의 생활과 생물다양성에 피해를 줄 것이다. 저위도의 선진국들은 기후변화에 더 취약해질 것이다. 예를 들면, 지구의 기온이 2°C 상승하면 남부 유럽의 물 이용가능성과 곡물 수확은 20% 감소가 예상된다. 물이 이미 부족한 지역에서는 중대한 어려움과 비용 상승에 직면할 것이다. 극단적인 날씨(폭풍, 허리케인, 태풍, 홍수, 가뭄 그리고 더위의 연쇄적 파급효과)로 인한 피해로 인한 비용 상승은 기후변화의 초기 이익에 반작용 역할을 할 것이고, 기온 상승이 더욱 빠르게 증가할 것이다. 간단한 **외삽법(extrapolation)**에 근거하면, 극단적인 날씨로 인한 비용만 21세기 중반까지 연간 세계 GDP의 0.5~1%에 이를 수 있고, 세계가 계속 더워지면 비용을 계속 증가시킬 것이다. 바다 온도의 상승과 연계되어 허리케인 풍속의 5 내지 10% 증가는 미국의 연간 피해 비용을 대략 두 배 상승시킬 것으로 예측된다. 지구 평균기온이 3 내지 4°C 상승하면 영국에서 연간 홍수 손실만, 오늘날 GDP의 0.1%에서 0.2~0.4%까지 증가할 수 있다. 35,000 명이 사망하고 농업 손실이 150억\$에 달했던 2003년 유럽에서 경험했던 더위의 연쇄적 파급효과는 21세기 중반까지 자주 발생하게 될 것이다. 기온의 상승으로 선진국은 대규모 쇼크의 위험성 증가에 직면한다. 이를테면 극단적인 날씨변화로 인한 비용 증가는 보험 비용을 끊임없이 변동하게 하고 상승하게 하면서 세계금융 시장에 영향을 미칠 수 있다.

출처: Nicolas Stern, *STERN REVIEW: The Economics of Climate Change*, Executive Summary, 2006, pp. 6-8.

[http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.hm-treasury.gov.uk/media/4/3/Executive\\_Summary.pdf](http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.hm-treasury.gov.uk/media/4/3/Executive_Summary.pdf)(검색일 : 2012년 6월 10일)

외삽법(外挿法) : 과거에서 현재까지의 시계열 데이터의 경향선을 미래로 연장시켜서 미래를 예측하는 탐색적 예측수법.

출처: extrapolation [외삽법], 『Daum 백과사전』, <http://100.daumnet/encyclopedia/view.do?docid=T30571> (검색일 : 2012년 8월 25일).

세계보건기구(WHO : World Health Organization)는 기후변화로부터 건강보호(Protecting health from climate change)라는 보고서를 통해서 기후변화가 건강에 미치는 주요한 5가지 결과에 대해서 밝히고 있다. 첫째, 농업 분야는 기후변화에 대단히 민감하다. 기온 상승, 더욱 빈번한 가뭄과 홍수는 **식량안보**를 위태롭게 할 수 있다. 영양실조의 증가는 특히, 빗물을 이용하여 경작하는 생활농사에 의존하는 인구가 많은 국가에 심각한 영향을 미칠 수 있다. 영양실조(주기적인 가뭄으로 인해 영양실조의 발생이 많음)로 인한 사망자 수는 연간 350만명으로 판단된다. 둘째, 더욱 빈번한 기상이변의 결과는 폭풍과 홍수로 인해 장래에 더 많은 사상자를 발생하게 할 수

있다. 게다가 홍수는 콜레라와 같은 질병의 유행을 초래할 수 있다. 특히, 물과 위생 시설이 손상되거나 파괴되면 이러한 질병 유행이 나타날 수 있다. 폭풍과 홍수는 자연 재난의 형태로 이미 가장 빈번히 발생하고 있고 매우 치명적이다. 셋째, 더욱 빈번하고 격렬한 강우량으로 인한 물의 과잉과 위생에 필수적인 물의 부족은 설사로 인한 고통을 증가시킬 것이다. 이것은 오염된 음식과 오염된 물을 통해 확산될 수 있다. 설사성 질병은 어린이 사망원인에서 두 번째로 높는데, 설사성 질병으로 연간 대략 180만명이 사망한다. 넷째, 장기간에 걸친 잔인한 더위, 특히 도시의 열섬(heat islands) 현상은 직접적으로 사망률을 증가시킬 수 있다. 주로, 심장혈관 질환이나 호흡기질환이 있는 나이가 많은 사람들의 사망률을 증가시킬 수 있다. 장기간에 걸친 잔인한 더위는 그렇다 하더라도 높은 기온은 지상의 오존을 증가시킬 수 있고, 꽃가루 활동기의 시작을 빠르게 할 수 있어서 천식 발병의 원인이 될 수 있다. 마지막으로, 기온과 강우량 패턴의 변화는 감염성 질병을 퍼뜨리는 병균을 매개하는 곤충의 지리적 분배를 변경할 것으로 예측된다. 이러한 감염성 질병 중에 말라리아와 뎅기열은 가장 큰 공공건강 관심사이다. 요컨대 기후변화는 이미 거대한 그리고 주로 개도국에 집중된 건강문제에 악영향을 줄 수 있다.

출처: WHO(World Health Organization), *Protecting health from climate change - World Health Day 2008*(Switzerland : World Health Organization, 2008), p. 1.

[http://www.who.int/world-health-day/toolkit/report\\_web.pdf](http://www.who.int/world-health-day/toolkit/report_web.pdf)(검색일 : 2012년 7월 1일)  
식량안보(Food security)는 사람들이 정상적인 성장, 발육, 활동 그리고 활동적이고 건강한 생활을 위한 안전하고 영양 있는 식량을 충분한 양으로 구할 수 있는 상황을 의미한다. 식량안보는 가정 차원에서 식량 사용 불능, 불충분한 구매력, 부적당한 분배 또는 불충분한 식량 이용에 의해 야기될 수 있다.

출처: IPCC(Intergovernmental Panel on Climate Change), *Climate Change 2007: Synthesis Report*, Contribution of Working Groups I, II and III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change Core Writing Team, Pachauri, R.K. and Reisinger, A. (Eds.), Switzerland, 2007, p. 81.

[http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4\\_syr\\_appendix.pdf](http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4_syr_appendix.pdf)(검색일 : 2012년 7월 1일)

OECD(경제협력개발기구: Organization for Economic Cooperation and Development)의 『OECD 2030 환경전망보고서』에 따르면 「더 많은 국가와 산업부문이 기후변화 저감 대응에 참여할수록 더욱 저렴하고 효과적으로 전세계 온실가스 배출량을 줄일 수 있다. 지구 기후를 보호하기 위한 국제협력의 틀 내에서 부담을 공유하는 메커니즘을 개발해서 기후변화 대응 비용을 줄일 수 있다고 한다. 그러나 새로운 정책 조치가 취해지지 않는다면, 향후 몇 십 년 내에 지속적인 경제 번영을 위한 환경적 기반이 돌이킬 수 없이 훼손되는 위험을 초래할 것이라고 한다. 이를 예방하기 위해, 특히 기후변화를 해결하기 위한 조치가 시급히 마련되어야 한다. 새로운 정책이 마련되지 않는다면 2030년에는 전세계 온실가스 배출량은 37%, 2050년에는 52% 증가할 것으로 예측된다. 이는 지구 평균온도가 2050년에 산업화 전 수준 대비 1.7-2.4℃ 상승할 수 있음을 의미하고, 이는 폭염, 가뭄, 폭풍, 홍수의 증가를 가져와 주요 인프라와 농작물에 심각한 피해를 입힐 수 있다. 또한 기후 변화로 인해 오늘날 알려진 상당 수의 동식물종이 멸종될 수 있다”고 『OECD 2030 환경전망보고서』는 지적한다.

출처: OECD, 『OECD 2030 환경전망보고서』 한국어 요약문(OECD, 2008), 4~5면.

OECD의 『OECD 환경전망 2050 - 무대응의 결과(OECD Environmental Outlook to 2050. The Consequences of Inaction)』 보고서에서는 “2050년까지 보다 야심찬 정책이 없을 경우 특히 에너지 관련 CO2 배출 (전체의 70%) 증가로 인해 전세계 온실가스 (GHG) 배출이 약 50 % 늘 것으로 예상되면서 더 파괴적인 기후변화가 계속되어 2050

해배상을 받는다 하더라도 이것은 근본적인 해결책이 될 수 없다. 왜냐하면 피해국가가 가해국가에게 국가책임을 묻고 손해배상을 받기까지의 기간 동안에도 온실가스 배출로 인한 환경피해의 영향을 지속적으로 받을 수 있기 때문이다. 피해국가가 가해국가에게 국가책임을 적용한다 하더라도 이러한 환경문제로 인한 피해를 복구하는데 불완전한 권리구제이기 때문에 국가책임을 적용한다 하더라도 동시에 국가책임 적용에 따른 한계 역시 발생하는 것이다.

#### 4. 소결

법적구속력 있는 2020년 새로운 기후변화체제의 구축을 위해서는 2012년 이후 교토의정서의 제2차 공약기간 설정이 매우 중요하다. 교토의정서 제2차 공약기간을 8년(2013~2020년)으로 할 경우 새로운 기후변화체제는 결과적으로 2021년부터 시작하게 된다. 그리고 교토의정서 제2차 공약기간을 5년(2013~2017년)으로 할 경우 2018년~2019년 12월까지 법적 공백이 생기게 된다. 더욱 심각한 문제는 교토의정서 제2차 공약기간에 불참하는 국가가 다수 있을 것이란 점이다. 이것은 세계의 온실가스 배출량을 고려할 때 국제사회의 환경에 심각한 악영향을 줄 수 있어 남북한의 환경에도 막대한 피해를 일으킬 수 있다.

---

년까지 온실가스의 대기 중 농도가 685 ppm(백만분율)에 달할 수 있다고 한다. 그 결과, 지구의 평균온도상승을 산업혁명 이전 수준 대비 2°C 이내로 제한한다는 국제적으로 합의된 목표를 초과하여 세기 말까지 3°C 내지 6°C 오를 것으로 예상된다. 그리고 많은 비용이 소요되는 배출량 감소가 2020년 후에 신속히 이뤄지지 않는 한, 유엔기후변화회의의 칸쿤 합의에서 각 국가들이 약속한 온실가스 감축행동 만으로는 지구 평균온도 상승을 2°C 이내로 막기에는 역부족일 것이라고 한다. 2°C 한계치를 초과하면 강수량 추이가 변하고, 빙하와 영구동토층의 해빙이 증가하여 해수면 상승이 일어나며 기상이변의 강도와 빈도가 더욱 심화될 것이다 이것은 사람과 생태계의 적응력을 저해시킬 것” 이라고 지적한다.

출처: OECD, 『OECD 환경전망 2050 - 무대응의 결과(OECD Environmental Outlook to 2050. The Consequences of Inaction)』 한국어 요약문(OECD, 2012), 2면.

〈표 4〉 2010년 세계의 온실가스 배출량<sup>242)</sup>

2010년 CO2 배출량(단위 : 백만톤) and CO2/capita emissions 1990-2010 (단위: tonne CO2/person)

1인당 배출량(Per capita emissions)							
	2010년 총 배출량(단위 : 백만톤)	1990년	2000년	2010년	Change 1990~ 2010	Change in %	Change in CO2, %
부속서 I 국가 *							
미 국 *	5,250	19.7	20.8	16.9	-2.8	-14%	5%
EU-27	4,050	9.2	8.5	8.1	-1.1	-12%	-7%
EU-15 **	3,150	9.1	8.8	7.9	-1.2	-13%	-5%
- 독 일	830	12.9	10.5	10.0	-2.9	-22%	-19%
- 영 국	500	10.2	9.2	8.1	-2.2	-21%	-15%
- 이탈리아	410	7.5	8.1	6.8	-0.7	-9%	-3%
- 프 랑 스	370	6.9	6.9	5.9	-1.0	-15%	-5%
- 폴 란 드	320	8.2	7.5	8.3	0.1	1%	2%
- 스 페 인	290	5.9	7.6	6.3	0.4	7%	26%
- 네덜란드	180	10.8	10.9	10.6	-0.2	-2%	9%
러 시 아	1,750	16.5	11.3	12.2	-4.2	-26%	-28%
일 본	1,160	9.5	10.1	9.2	-0.4	-4%	0%
호 주	400	16.0	18.6	18.0	1.9	12%	46%
캐 나 다	540	16.2	17.9	15.8	-0.4	-2%	20%
우크라이나	310	14.9	7.2	6.9	-8.0	-54%	-59%
비부속서 I 국가							
중 국	8,950	2.2	2.9	6.8	4.6	205%	257%
인 도	1,840	0.8	1.0	1.5	0.8	100%	180%
대한민국	590	5.9	9.7	12.3	6.4	109%	134%
인도네시아	470	0.9	1.4	1.9	1.1	126%	194%
브 라 질	430	1.5	2.0	2.2	0.7	51%	96%
멕시코	430	3.7	3.8	3.8	0.1	4%	39%
사우디아라비아	430	10.2	12.9	15.6	5.3	52%	159%
이 란	400	3.7	5.2	5.4	1.6	44%	94%
남 아 공	380	7.3	6.9	7.6	0.3	4%	42%
태 국	240	1.6	2.7	3.4	1.8	115%	160%
대 만 <sup>243)</sup>	270	6.3	10.1	11.1	4.8	77%	118%

\* 부속서 I 국가: 기후변화협약과 교토의정서의 온실가스 감축목표하에서 일년마다 온실가스 감축의무를 보고하는 산업화된 국가.

미국은 교토의정서에 서명했으나 비준하지 않았다. 그래서 교토의정서에서 미국의 온실가스 감축 목표는 법적 지위를 갖지 않는다.

\*\* 유럽연합 15개국(EU 15)= 교토의정서에 비준한 유럽연합(EU) 15개 국가

242) Jos G.J. Olivier et al., *Long-term trend in global CO2 emissions*(The Hague : PBL Netherlands Environmental Assessment Agency, 2011), p. 14.

243) 대만은 비부속서 I 국가에 해당하지 않는다.

FCCC(United Nations Framework Convention on Climate Change), *List of Non-Annex I Parties to the Convention*, [http://unfccc.int/parties\\_and\\_observers/parties/non\\_annex\\_i/items/2833.php](http://unfccc.int/parties_and_observers/parties/non_annex_i/items/2833.php) 참조 (검색일 : 2012년 8월 27일)

2010년 기준 세계의 온실가스 배출량을 살펴보면 중국이 89.5억톤(27.1%)으로 세계 1위, 미국이 52.5억톤(15.9%)으로 2위, 인도가 18.4억톤(5.6%)으로 3위, 러시아가 17.5억톤(5.3%)으로 4위, 일본이 11.6억톤(3.5%)으로 5위, 독일이 8.3억톤(2.5%)으로 6위이다. 7위는 한국 5.9억톤(1.8%), 8위는 캐나다 5.4억톤(1.6%), 9위는 영국 5억톤(1.5%), 10위는 인도네시아 4.7억톤(1.4%)이다. 그리고 브라질·멕시코·사우디아라비아의 2010년 기준 온실가스 배출량은 4.3억톤이다. 교토의정서 제2차 공약기간에 불참을 공언해 왔던 러시아, 일본, 캐나다가 태도를 바꿔 잔류할 가능성은 희박하다. 이들 세 국가들은 미국, 중국, 인도 등이 구속력 있는 감축체제에 참여하지 않는 한 교토의정서 제2차 공약기간의 감축의무는 받아들일 수 없다는 의사를 공식적으로 밝힌 상태이다. 미국과 함께 이 세 나라마저 빠진 상태에서 연장되는 교토의정서는 세계 온실가스 배출량의 약 15%만을 감축 대상으로 다루게 된다.<sup>244)</sup>

아울러 생각해야 할 문제는 교토의정서 제2차 공약기간을 8년으로 하든, 5년으로 하든 교토의정서 제2차 공약기간에 참여하는 국가만 온실가스 감축의무를 부담하기 때문에 많은 국가들에 의해 온실가스 감축에 대한 국제법적 의무의 부재로 인한 온실가스 배출이 이루어질 경우 전세계의 기후변화로 인한 환경피해가 가속화되어 남북한에 큰 피해를 일으킬 수 있다는 것이다. 그래서 이러한 환경피해로 인해 2020년 새로운 기후변화체제가 출범한다 하더라도 이 체제가 정상적으로 운용될 것인가에 대한 의문을 가질 수 있다. 2020년 새로운 기후변화체제에서는 전세계 국가의 국제협력을 통한 기후변화 대응이 필요하다. 그러나 2020년 이전까지 기후변화로 인한 환경피해가 가속화된다면 과연 2020년 새로운 기후변화체제에서 국제사회의 협력이 과연 정상적으로 작동될 수 있는지, 2020년부터 국제사회의 환경분쟁이 증가하는 것은 아닌지에 대해서 고려해 봐야 한다. 따라서 법적구속력 확립을 통한 2020년 새로운 기후변화체제 구축을

244) 기후변화행동연구소, “‘절반의 성공, 절반의 실패’, 더반 기후변화 총회 무엇을 남겼나?”, 2011년 12월 12일.

[http://climateaction.re.kr/index.php?document\\_srl=22144&mid=news01](http://climateaction.re.kr/index.php?document_srl=22144&mid=news01)(검색일 : 2012년 6월 23일)

위해서는 2012년 이후 교토의정서 연장기간을 어떻게 설정할 것인지에 대한 논의도 2020년 법적구속력 있는 기후변화체제만큼 매우 중요하다. 그리고 교토의정서 제2차 공약기간을 5년으로 할 경우 2020년 새로운 기후변화체제의 출범을 전제로 2018년~2019년 12월 31일까지 법적 공백이 생기기 때문에 교토의정서 제3차 공약기간을 설정할 것인지 또는 다른 형태로 국제사회에 법적 의무를 부과할 것인지에 대한 논의가 필요하다고 생각한다.

그리고 2020년 법적구속력 있는 기후변화체제의 출범을 위해서는 석유 수출국기구, 아랍이나 중동의 산유국들의 이해관계를 조정하는 것도 중요하다. 환경과 에너지에 관한 아부다비선언(2003)에 따르면 아랍 국가들은 천연자원 특히, 석유와 가스를 개발할 권리가 있다.<sup>245)</sup> 이 「환경과 에너지에 관한 아부다비선언」에 따르면 “천연자원의 지속가능한 개발에 착수하는 아랍국가들<sup>246)</sup>의 권리를 재확인하는 것을 요구한다. 특히, 주로 석유와 가스의 생산·처리 그리고 답사로부터 국가의 세입을 의존하는 아랍국가들의 권리를 재차 단언하는 것을 필요로 한다.”, “지속가능한 개발의 지속성을 보장하기 위해 국제시장에 석유와 가스의 끊이지 않는 그리고 차단이 없는 공급의 필요성을 재확인하는 것을 요구한다” 라고 되어 있다.<sup>247)</sup> 그래서 이러한 국가들이 자국의 석유생산·수출, 경제성장 등을 이유로 향후 기후변화협상에서 법적구속력 있는 기후변화체제에 소극적인 입장을 나타낼 것인지에 대해서 생각해 봐야 한다. 예를 들면, 사우디아라비아는

---

245) *Negotiating the climate change regime: the case of Saudi Arabia*, 『Weekly Blitz』, February 16, 2011.

<http://www.weeklyblitz.net/1287/negotiating-the-climate-change-regime-the-case>(2012년 6월 24일)

246) 아랍국가연맹 회원국은 2012년 7월 3일 현재 22개국인데 「바레인, 사우디아라비아, 예멘, 오만, 아랍에미레이트, 이라크, 시리아, 레바논, 요르단, 쿠웨이트, 카타르, 이집트, 수단, 리비아, 모로코, 알제리, 튀니지, 모리타니, 소말리아, 지부티(Djibouti), 팔레스타인, 코모르」가 회원국이다. 출처 : League of Arab States, About LAS - Member States

available at [http://www.arableagueonline.org/wps/portal/las\\_en/home\\_page](http://www.arableagueonline.org/wps/portal/las_en/home_page)(검색일 : 2012년 7월 3일)

247) *Abu Dhabi Declaration on Environment and Energy* (2003), p. 586.

<http://www.ead.ae/TacSoft/FileManager/Conferences%20%20Exhibitions/2003/44-AbuDhabiDeclaration-Eng.pdf>(검색일 : 2012년 7월 3일)



국가수익의 약 90%를 석유수출로 얻게 되는 소득으로 의존한다. 그러나 기후변화협상을 통해서 온실가스 감축을 위해 대체에너지를 개발하면서 석유수요가 감소될 경우 사우디아라비아 경제에 큰 위협이 될 수 있다.<sup>248)</sup> 그러나 중동국가나 아랍국가에서 석유수출이나 석유수요를 이유로 향후 기후변화협상에서 법적구속력 있는 기후변화체제에 반대할 것이라고 단정하긴 어렵다. 왜냐하면 미래에 지속적으로 석유가 무한정 공급될 수 있는 것이 아니기 때문이다.

2010년 기준 전세계 원유매장량은 14조 배럴, 천연가스 매장량은 187조<sup>m<sup>3</sup></sup>이다. 따라서 현재 소비량(원유 연 320억 배럴, 천연가스 3.2조 <sup>m<sup>3</sup></sup>)을 고려한다면 원유는 44년 후에, 천연가스는 58년 후에 각각 고갈될 전망이다. 천연가스의 경우, 쿠웨이트와 아랍에미레이트는 이미 소비량이 생산량을 초과하고 있으며, 오만은 2017년 이후 매장량이 고갈될 전망이다. 이에 중동 국가들은 ‘석유 이후의 시대’를 대비하여 풍력, 태양광 등 신재생 에너지를 적극 개발하고 있다. 중동 지역은 일조량이 많고, 일광시간이 길며, 강수량이 적은데다 대부분이 사막이어서 태양광 발전 여건이 양호하다. 그러나 신재생에너지에 대한 관심이 높은 데 비해 관련 기술과 인프라가 취약하여, 정부는 선진 기업과의 협력을 통한 발전 방안을 모색하고 있다. 중동국가는 신재생에너지를 개발하고 있다. 가령, 아랍에미레이트의 아부다비정부는 2020년까지 총 전력소비량의 7%를 신재생에너지로 충당하기 위해, 향후 10년간 GDP의 10%를 신재생에너지 분야에 투자할 전망이다. 그리고 각종 태양광발전 프로젝트를 활발히 진행하고 있다. 그리고 아랍에미레이트의 두바이정부는 에너지공급원의 다각화를 추진하고 있는데, 「2030년 종합에너지전략」에 따라 석유의존도를 낮추고 화력, 원자력, 태양에너지 등 다양한 에너지공급원을 활용할 계획이다. 또한 아랍에미레이트의 두바이수-전력청(Dubai Electricity & Water Authority : DEWA)은 온실가스 배출을 줄이기 위해 두바이 외곽에 태양광발전소 건설(사업규모 약 3,000만 달러, 예상 발전량 10MW)을 추진하고 있는데, 발전소가 건설

248) *Climate talks bigger threat to Saudi than oil rivals*, 『Reuters』, Jan 24, 2010.  
<http://www.reuters.com/article/2010/01/24/us-saudi-climate-oil-interview-idUSTRE60N0YE20100124>(검색일 : 2012년 6월 24일)

되면 약 14,000톤의 온실가스 감축효과가 기대된다. 사우디아라비아는 원유 고갈 및 전력수요 증대에 대비하기 위해 대체에너지를 연구·개발 중이며, 특히 태양에너지 관련 산업을 적극 육성하고 있다.<sup>249)</sup> 전력수요량이 2010년 48GW에서 2030년에는 120GW로 대폭 증가할 전망이어서 사우디전력청(Saudi Electricity Company : SEC)은 2020년까지 51GW의 발전용량을 추가로 확충하고, 총 전력수요량의 10%를 태양에너지를 활용한 발전으로 공급할 계획이다. 사우디 국영주식회사 아랍코는 일본 쇼와셀 석유회사와 10MW급의 시범적 태양광발전소 건설을 추진 중이다. 오만은 전력수요 증대로 재생에너지 개발을 추진 중이다. 오만 정부는 2008년부터 풍력과 태양에너지 개발을 추진하고 있으며 외국의 세액 공제, 발전차액지원제도, 재생에너지 의무할당제 등 사례연구를 통해 재생에너지개발지원 정책을 도입 검토 중이다.<sup>250)</sup> 카타르는 석유와 천연가스가 풍부한 산유국이다. 국민소득도 세계 최고 수준이다. 하지만 석유자원이 고갈되거나 지구촌의 주력 에너지원이 신재생 에너지로 대체되면 언제든지 위기가 닥칠 수 있다고 우려하고 있다. 카타르는 태양광·해수담수화 사업 등에 적극적으로 투자하고 있다. 중동은 작열하는 태양, 시설물을 설치할 수 있는 광활한 땅, 풍부한 정부 재원이 맞물려 거대한 신재생 에너지 시장으로 부상하고

249) 사우디아라비아는 더반 기후변화총회에서 국가성명서를 통해 「재생에너지원 주로 태양에너지의 광범위한 사용을 시작하려는 압둘라 빈 압둘 아지즈 국왕의 비전을 실현하기 위해서 킹 압둘라 원자력·재생에너지 연구원(KA-CARE: King Abdullah City for Atomic and Renewable Energy)을 설립했다. 태양에너지와 청정연료 연구센터가 완비된 킹 압둘라 과학기술대학교가 있고, 에너지소비를 줄이기 위해 킹압둘라 에너지효율센터를 설립했다. 사우디는 원유수출의 절대적인 의존을 감소시키기 위해 노력을 지속한다고 했고, 외국인 투자의 증대와 기술 이전을 통해서 국제사회와 많은 협력이 필요하다고 밝히고 있다. 또한 이러한 외국인 투자의 증대와 기술 이전은 산유국에서 기후변화를 다루는 정책의 부정적인 영향을 최소화시키는 필수적인 수단」이라고 언급하고 있다.

출처: Ali bin Ibrahim Al-Naimi,, *High Level Segment with statement by Ali bin Ibrahim Al-Naimi, Minister of Petroleum and Mineral Resources Saudi Arabia*, Durban : Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change at its 17th Session(COP17), 8 December 2011, p. 3.  
[http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/statements/application/pdf/111208\\_cop17\\_hls\\_saudi\\_arabia.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/statements/application/pdf/111208_cop17_hls_saudi_arabia.pdf)(검색일 : 2012년 6월 10일)

250) 한국수출입은행 국별조사실, “MENA 주요국의 신재생에너지 개발 현황과 시사점”, 『개도국 지역이슈 리포트』(한국수출입은행 국 별 조사실, 2012), 1~7면.

있다.<sup>251)</sup>

따라서 중동국가, 아랍국가, 석유수출국기구 등에서도 석유를 대체할 에너지가 필요하기 때문에 2012년 11월~12월 카타르에서 개최하는 기후변화협약 당사국총회에서는 산유국들이 석유 이외의 대체에너지를 통해서 자국의 경제성장을 도모할 수 있도록 국제사회가 협력한다면 기후변화협상 과정에서 산유국들이 법적구속력 있는 2020년 기후변화체제에 적극적으로 참여하도록 설득하는 것이 어렵지 않을 것이라 전망된다. 온실가스 주요 배출국인 중국, 미국, 인도, 러시아, 일본, 캐나다 등은 2020년 새 기후변화체제가 법적구속력 있는 체제로 나아갈 경우 2020년 기후변화체제에 참가할 가능성이 낮다고 본다. 왜냐하면 이 국가들의 경우 자국의 국내사정상 2020년 기후변화체제에 참가하지 않을 가능성이 높기 때문이다. 따라서 법적구속력있는 기후변화체제에 의해서 온실가스 규제가 이루어지지 않아 이 국가들에서 발생하는 온실가스가 한반도로 다량 유입될 경우 남북한의 환경에 심각한 피해를 야기할 수 있다.

그리고 온실가스 배출로 인하여 초국경적 환경피해가 발생할 것이라는 것을 충분히 예상할 수 있기 때문에 2020년 새로운 기후변화체제가 정상적으로 운용되기 위해서는 이러한 피해에 대해서 환경피해를 야기한 국가에게 법적구속력 있는 국가책임을 적용해서 법적구속력 있는 체제로 나아가야 한다. 그러나 이러한 국가책임을 적용하기에는 어려운 점이 있다. 첫째, 피해원인과 피해결과에 대한 인과관계를 입증하는 것이 어렵고 둘째, 국가책임을 대해서 개별국가가 적극적인 자세를 보이지 않는다는 것이고 셋째, 피해에 대한 진실규명을 하는데 시간과 비용이 많이 소요되고 넷째, 국가책임 적용으로 국가간 갈등을 야기할 수 있다. 다섯째, 법적구속력있는 기후변화체제에 참여하지 않는 국가에게 법적구속력 있는 책임을 부담하게 하는 것은 어렵다는 것이고, 여섯째, 온실가스 배출에 따른 피해액을 산정하는 국제적 기준이 확립되지 않은 상황이고, 일곱째, 국제재판의 임의적 관할권으로 인하여 국제재판을 통해 국가책임을 추궁하기 어려운 점 여덟째,

251) “일본에 당한 ‘진주의 악몽’ 곱씹는 중동 산유국”, 『조선비즈』, 2012년 2월 29일.  
[http://biz.chosun.com/site/data/html\\_dir/2012/02/28/2012022802688.html](http://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2012/02/28/2012022802688.html)(검색일 : 2012년 6월 24일)

국가책임을 묻는다 하더라도 국가책임을 추궁하는 과정에서도 지속적으로 온실가스 피해에 노출될 수 있기 때문에 국가책임 적용에는 한계가 있기 때문이다. 따라서 남북한은 향후 기후변화협상에서 이러한 국가책임을 한계를 어떻게 극복할 것인지에 대해서 국제사회와 논의하여 합의된 결과를 도출해야 할 것이다.

## IV. 기후변화로 인하여 남북한에 야기되는 피해를 구제하기 위한 방안

### 1. 남북환경협력을 통한 남북한의 기후변화 피해 구제방안

#### 1) 환경영향평가 교류를 통한 남북환경협력 강화

환경에 영향을 미치는 사업이나 계획 등을 할 때 사전에 환경영향평가를 통해서 해당 사업이나 계획이 환경에 미치는 영향을 예측·조사·평가하는 것은 매우 중요하다. 왜냐하면 화석연료, 에너지 사용 등은 기후변화에 미치는 영향이 적지 않기 때문에 해당 사업이나 계획을 통해서 화석연료의 배출 정도, 에너지 사용 정도에 대해 환경영향평가를 하는 것은 기후변화 대응을 하는데 있어 필요한 것이다. 나아가서 해당 계획이나 사업 등이 완료된 이후 사후적으로 환경영향조사를 하는 것도 중요하다.

남북한이 환경영향평가 교류를 통해 남북환경협력을 강화하기 위해서 첫째, 북한의 환경영향평가 항목·범위 등에 대한 남북교류·협력이다. 북한의 환경영향평가법에는 환경영향평가 항목·범위 등에 대한 구체적인 규정이 없기 때문에 북한에서 환경영향평가를 수행하는데 일정한 한계를 가질 수 있다. 따라서 한국은 북한과 환경협력을 할 때 북한에서 환경영향평가를 수행하는 데 있어 북한에서 환경영향평가에 필요한 구체적인 항목·범위 등이 무엇인지 파악해서 북한에 관련자료를 제공하는 것이 필요하다고 생각한다. 둘째, 한국은 북한이 사후환경영향조사를 할 수 있도록

지원하는 것이다. 북한 환경영향평가법에는 사후환경영향조사에 관한 규정이 없다. 그래서 남북한이 환경협력을 할 때 한국은 북한지역에서의 사후환경영향조사에 관한 보고서를 작성해서 북한에 전달할 필요가 있다. 셋째, 한국은 북한에 환경영향평가서등의 공개에 관한 규정을 북한 환경영향평가법에 신설할 것을 제안하는 것이다. 기후변화에 효과적으로 대응하기 위해서는 환경영향평가서가 공개되어서 환경영향평가의 문제점이 무엇인지 분석할 필요가 있다. 따라서 북한에서도 환경영향평가서가 공개되고, 북한의 환경영향평가서가 한국에도 공개되어 환경영향평가서 분석을 통해 북한이 기후변화에 효과적으로 대응할 수 있도록 지원하는 방향으로 나아가야 한다.

## 2) 남북 기상협력 강화

최근과 같이 기후변화로 돌발성 국지 호우가 빈번하게 발생하는 상황에서는 북한 지역의 정보를 신속하고 정확하게 공유하는 것이 한국의 기상기술력과 기상예보, 자연재해 예방에도 매우 중요하다. 따라서 남북한의 기상협력은 남북한 모두 공통된 이익을 얻음으로써 상생을 추구할 수 있는 영역이라고 할 수 있다.<sup>252)</sup> 이우성·류민우(2009b)의 연구에서는 남북기상협력 효과에 대해서 남북기상협력이 활성화되고 남북한이 기상정보를 공유하며 북한의 부족한 기상장비를 제공하게 될 경우 북한의 기상기술력 향상률은 단기(3년 이하)에는 36~39%, 중장기(3년 초과)에는 49~51%로 매우 높은 향상효과가 있을 것으로 긍정적으로 나타났다. 특히 관측 분야와 단기기상예보 분야의 기상기술력을 크게 높일 수 있을 것으로 평가되었다.<sup>253)</sup> 2009년 9월 9일 기상청, 과학기술정책연구원 주최로 열린 ‘남북 기상협력의 사회·경제적 효과에 관한 워크숍’에서 과학기술정책연구원 이우성 박사는 남북 기상협력이 종합적인 기상예측 능력을 높이고, 이러한 기상예측 능력 향상이 자연재해로 인한 피해를 감소시킴으로써 북한의 경우 연간 2천90억원에서 4천423억 원, 남한에서는 연간 2천185억 원에서 2천851억 원, 남북한을 합쳐 연간 최대 7천300억 원에 이르는 피해 감소효과가 창출될

252) 이우성·류민우(2009b), *supra* note 193, 152면.

253) 이우성·류민우(2009b), *supra* note 193, 182면.

것이라는 분석을 내놓았다.<sup>254)</sup> 따라서 남북한이 기상협력을 통해서 기후 변화에 대응하는 것이 필요하다. 정확한 기상예보와 자연재해에 대한 사전적인 대비를 통해서 기상이변으로 인한 환경피해를 감소시킬 수 있기 때문에 남북한에 심각한 영향을 주고 있고, 앞으로 더욱 이 영향이 가속화될 기후변화에 따른 기상이변에 남북한이 기상협력을 어떻게 할 것인가가 중요하다고 생각한다.

북한에서는 기후변화에 따른 기상이변과 자연재해 등으로 심각한 환경 피해를 경험하고 있는데, 북한은 기상관리에 대한 예방·대응 능력 강화의 필요성을 인식하고 있다. 남북한이 통일을 위해서도 북한의 기상관리·예보 능력의 강화가 필요하고, 기후변화로 인해 북한주민들에게 많은 피해가 발생하고 있기 때문에 북한에 지원이 시급한 분야이다. 남북한이 기상협력을 하는 방안은 세 가지로 나누어서 생각해 볼 수 있다. 첫째, 한국이 기상예보·관측·관리 등을 위한 장비를 직접 북한에 제공하는 것 둘째, 세계기상기구에 북한에 전달할 기상 장비들을 제공하는 것 셋째, 한국의 기상청에서 북한의 기상예보·관측·관리 등을 하여 북한에 관련자료를 제공하거나 세계기상기구에 관련자료를 제공하여 북한에 전달해 달라고 요청하는 것 등이 그것이다. 그래서 이를 통해 북한의 기상능력이 향상되면 북한의 향상된 능력을 바탕으로 한국의 기상능력을 보완해서 한국도 지금보다 더 좋은 기상능력을 갖게 될 것이다.

남북한이 서로 직접적인 기상협력을 하기 어려운 상황이라면 세계기상기구 회의에서 한국이 북한의 기상능력 강화에 관한 주제를 제시하여 북한의 기상능력을 향상시키기 위해서 무엇이 필요한지 정확한 정보를 구비하는 것이 필요하다고 생각한다. 그리고 북한의 기상능력을 향상시키기 위해서는 컴퓨터와 북한의 정보통신 향상이 필요하기 때문에 북한에 제공할 컴퓨터와 정보통신장비 등을 세계기상기구와 협의해서 지원하는 것이 필요하다고 생각한다.

---

254) 이강봉, “남북 기상협력의 사회·경제적 효과에 관한 워크숍 : 남북한 기상협력이 필요하다”, 『과학과 기술』 통권 485호(서울: 한국과학기술단체총연합회, 2009), 65-67면.

## 2. 법적구속력 확립을 통한 2020년 새로운 기후변화체제 구축

국제사회에서 온실가스 등의 유해물질이 개별국가의 국경을 넘어서 남북한으로 이동할 수 있기 때문에 법적구속력 확립을 통한 2020년 새로운 기후변화체제 구축을 통하여 국제사회가 기후변화에 대응한다면 이것은 결과적으로 기후변화로 인하여 남북한에 초국경적 환경피해를 야기할 수 있는 것을 방지하거나 최소화시키는데 도움이 되기 때문에 법적구속력 있는 2020년 새 기후변화체제의 구축은 남북한에게 매우 중요하다. 이하에서는 법적구속력 확립을 통한 2020년 새로운 기후변화체제 구축 방안에 대해서 살펴본다.

### 1) ‘No-harm Rule’의 적용에 관한 명확한 범위와 관련규정 제정

개별국가가 ‘No-harm Rule’을 위반했다고 해서 무조건 법적구속력 있는 책임을 부담하는 것이 아니다. 2020년 새 기후변화체제에서 법적구속력을 확립하기 위해서는 ‘No-harm Rule’에 대한 명확한 적용범위와 기준을 설정해야 한다. 기후변화체제에서 온실가스 배출로 인한 초국경적 환경피해가 중대한(significant) 또는 ‘심각한’(serious) 경우이어야 하고, 중대한(significant) 또는 ‘심각한’(serious) 초국경적 환경피해를 일으킬 수 있는 활동에도 ‘No-harm Rule’ 적용이 가능하다.

그렇다면 2020년 기후변화체제에서는 이 “중대한(significant)” 또는 ‘심각한’(serious)에 대한 개념정의를 어떻게 할 것인지에 대해 명확한 규정을 제정하는 것이 매우 중요하다. 왜냐하면 더반 기후변화총회에서 마셜제도가 지적한 것을 참고한다면 향후 기후변화가 가속화되면서 국경을 넘는 초국경적 환경피해가 야기될 수 있기 때문에 ‘No-harm Rule’의 적용을 통해서 피해를 최소화하고 국가책임의 국제법 원칙으로 사용해야 할 필요가 있기 때문이다. 따라서 한국과 북한은 향후 기후변화협상 과정에서 이 “중대한(significant)” 또는 ‘심각한’(serious)에 대한 개념정의를 어떻게 할 것인지 국제사회와 적극적으로 논의하고 협상할 필요가 있다. 앞으로 남북한은 기후변화협상 과정에서 국제조약, 국제재판소의 판결문, 유엔 국제법위원회 문서, 기후변화협약 당사국들의 의견 등을 참고하여

‘No-harm Rule’의 적용에 관한 명확한 범위와 관련규정에 관한 보고서를 작성해서 국제사회와 함께 2020년 새로운 기후변화체제의 법적구속력을 확립해야 한다.

## 2) 국내적 구제완료의 원칙을 배제한 국가의 외교적 보호권 행사가 가능한 규정의 제정

「온실가스 배출로 인하여 다른 국가에 환경피해를 일으킨 국가(가해국)」로 인하여 「이러한 환경피해를 당한 국가(피해국)」의 국민이 온실가스 배출로 인한 피해를 받을 수 있다. 즉, 온실가스 배출로 인한 피해는 국가도 피해국이 될 수 있고, 이 국가의 국민도 피해자가 될 수 있는 것이다. 그래서 2020년 새 기후변화체제에서는 피해국의 국민이 신속하게 권리구제를 받을 수 있도록 법적구속력 있는 규정을 제정(establishment by law)해야 한다.

그런데 피해국의 국민이 가해국에게 손해배상 등 권리구제를 요청할 때, 피해국의 국민이 외국을 상대로 스스로 문제를 해결해 나가는 것은 어려움이 있다. 가령, 외국의 법률이나 제도에 대해서 신속하게 인식하고 이해하는데 어려움이 존재할 수 있고, 외국의 소송절차나 구제절차를 이용하는데 있어서도 용이하지 않은 문제가 발생할 수 있다. 피해국의 국민은 국가(이 국민이 소속된 국가)의 도움을 받아야 문제를 한층 수월하게 해결할 수 있다. 그러나 문제는 이 국민의 국가(이 국민의 국적 국가)가 국민을 돕기 위해서 외교적 보호권을 행사하고 싶어도 「국내적 구제완료의 원칙」<sup>255)</sup> 때문에 외교적 보호권을 행사하지 못하는 경우가 발생할 수 있다. 온실가스

255) 국내적 구제완료의 원칙(Exhaustion of Local Remedy Rule)은 외국의 행위로 인하여 자국민에게 손해가 발생한 경우에 피해자인 자국민이 외국의 국내법상 구제방법을 동원한 후가 아니면, 이 자국민의 국적 국가는 외교적 보호권을 행사할 수 없다는 원칙이다. 이 원칙은 명문의 규정이 없어도 인정되는 국제관습법상 확립된 원칙이다. 그러나 국내적 구제완료의 원칙은 조약에 의하여 배제할 수 있다. 출처: 정영진 編 (2006), *supra* note 225, 501~502면 참조.

국내적 구제완료의 원칙에서 국내적 구제완료란 구제절차 중 어느 한가지 절차의 완료만으로는 불충분하며 행정적 및 사법적 등 가능한 모든 구제절차를 말하며, 구제절차란 통상적인 재판소, 행정기관, 행정심판소, 헌법재판소 등을 의미하지 사면 같은 은혜적 조치를 의미하는 것은 아니다. 출처: 원혜광 編, 『사법시험대비 국제법정리』(서울: (주)어벤시스, 2005), 182면.



배출로 환경피해를 받은 사람이 가해국(외국)의 구제수단을 모두 이용하는 것이 쉬운 것이 아니다. 그리고 협약에서 「국내적 구제완료의 원칙」을 적용을 받지 않겠다고 규정할 경우 「국내적 구제완료의 원칙」을 배제하고 국가가 외교적 보호권을 행사할 수 있다. 남북한도 피해국이 될 수 있다. 따라서 2020년 새로운 기후변화체제에서는 「국내적 구제완료의 원칙」을 배제하고, 국가는 외교적 보호권을 행사할 수 있다는 법적구속력 있는 규정을 제정해야 한다.

- 3) 「온실가스 배출로 초국경적 환경피해를 야기한 국가(가해국)」는 피해를 받은 외국인이 가해국의 구제절차를 이용할 때 차별하지 않고, 가해국의 국민과 동일한 대우를 해야 한다는 법적구속력 있는 의무 부과

「온실가스 배출로 초국경적 환경피해를 야기한 국가(가해국)」에 의해 피해를 받은 국가의 국민은 가해국의 사법절차나 행정절차 등의 권리구제절차를 이용할 때 가해국의 국민과 동일한 대우를 받아야 한다는 법적구속력있는 의무를 가해국에게 부과하는 것이다. 이러한 규정을 통해 피해자의 권리구제 측면에서의 법적구속력을 확립한다면 2020년 새로운 기후변화체제에서 피해자의 권리를 두텁게 보호하는 결과를 가져올 것이다.

“위험한 활동에서 야기되는 초국경적 손해의 방지에 관한 규정 초안 (Draft Articles on Prevention of Transboundary Harm from Hazardous Activities, 2001)” 제15조 [비차별]는 「국가는 중대한(significant) 초국경적 손해의 위험에 노출될 수 있거나 노출되어진 사람들에게, 보호 또는 다른 적절한 구제책을 구하기 위한 사법절차나 기타 절차에의 접근 또는 기타 적절한 구제에의 접근을 그 국가의 법적 체제에 따라 그러한 사람들에게 부여함에 있어, 국적이나 거주지 혹은 침해가 발생할 지도 모르는 장소를 근거로 하여 그들을 차별하지 않아야 한다.」고 규정하고 있다. 위험한 활동으로 야기된 초국경적 피해의 경우 손실분배에 관한 원칙초안 (Draft principles on the allocation of loss in the case of transboundary harm arising out of hazardous activities 2006)<sup>256)</sup> 제8원칙 제2항은 「동 초안의

원칙들과 이행을 위해 채택된 조치들은 국적, 주소지 또는 거주지를 이유로 어떠한 차별도 없이 적용되어야 한다.»고 규정하고 있고, 제6원칙(국제적 그리고 국내적 구제)은 「1. 국가들은 필요한 관할권과 능력을 가진 자국의 사법·행정 기관을 제공해야 한다. 그리고 자국의 영토 또는 자국의 관할권이나 통제 하에 위치한 지역에서 위험한 활동으로 인해 야기된 초국경적 손해가 발생한 경우 자국의 사법·행정 기관들을 통해 즉각적이고 충분하며 효과적인 구제가 될 수 있도록 보장해야 한다.», 「2. 초국경적 손해의 피해자들은 동일한 사고로 인한 손해로 고통받는 원천국<sup>257)</sup> 내의 피해자들에게 제공되는 즉각적이고 충분하며 효과적인 구제보다 불리하지 않은 구제조치를 이용할 수 있어야 한다.», 「3. 제6원칙 제1항과 제2항은 피해자가 원천국에서 이용가능한 구제수단 외의 다른 구제조치를 시도할 권리를 방해하지 않는다.», 「4. 국가들은 신속하고 최소의 비용이 소요되는 국제 소송청구절차에 의뢰할 수 있다.», 「5. 국가들은 보상청구를 포함한 구제수단의 추구하고 관련된 정보에 적절한 접근을 보장해야 한다.»고 규정하고 있다.

OECD 문서에서도 초국경적 환경피해에서 개인의 권리를 두텁게 보호하고 있다. OECD의 「국경을 넘는 환경오염과 관련된 평등한 액세스권에 관한 이사회 권고(Recommendation of the Council on Equal Right of Access in Relation to Transfrontier Pollution, 1976)」 부속서 「초국경 환경피해와 관련된 평등한 액세스권」의 평등한 액세스권 시스템을 구성하는 요소 제2항에 따르면 “국가간 절차에 대응하여 편견없이 초국경 환경오염의 영향을 받은 사람에게 주는 권리는 초국경 환경오염을 일으킨 영토 내에서 똑같은 환경오염의 비슷한 조건에서 영향을 받는 사람들에게 주는 권리와 동등해야 한다.”고 규정하고 있다. 이러한 권리에는 a) 환경오염의 중대한

256) 2006년 위험한 활동으로 야기된 초국경적 피해의 경우 손실분배에 관한 원칙초안 (Draft principles on the allocation of loss in the case of transboundary harm arising out of hazardous activities 2006) 제1원칙 (적용범위)은 「본 초안의 원칙들은 국제법상 금지되지 않은 위험한 활동으로 초래된 초국경적 손해에 적용된다.»고 규정하고 있다.

257) 2006년 위험한 활동으로 야기된 초국경적 피해의 경우 손실분배에 관한 원칙초안 (Draft principles on the allocation of loss in the case of transboundary harm arising out of hazardous activities 2006) 제1원칙 (용어의 사용) (d)에 따르면 「“원천국(State of origin)”은 위험한 활동이 수행된 영토의 국가 또는 위험한 활동이 수행된 장소의 관할권이나 통제하에 있는 국가를 의미한다.»고 규정하고 있다.

(significant) 위험을 일으키는 행위의 계획, 새로운 활동 그리고 진행에 관한 정보, b)유능한 당국(authorities)을 이용할 수 있는 정보에 대한 접근, c) 긴급절차를 포함한 행정·사법 절차의 참여와 의의를 포함한다.<sup>258)</sup>고 하고 있고, OECD의 초국경 환경오염과 관련된 비차별과 동등한 액세스권의 제도 이행을 위한 이사회 권고(Recommendation of the Council for the Implementation of a Regime of Equal Right of Access and Non-Discrimination in Relation to Transfrontier Pollution, 1977)의 부속서 표제 B의 제4항에 따르면 “초국경 환경오염을 일으킨 국가는 국경을 넘는 환경피해로 인한 손해로 고통을 받았거나 초국경환경오염의 중대한(significant) 위험에 노출된 사람에게 최소한 필적할 만한 상황에서 그리고 국내적 환경피해 사례에서의 동등한 조건이나 지위의 사람에게 제공하는 대등한 대우를 보장해야 한다.”고 규정하고 있다.<sup>259)</sup> 그리고 OECD의 국경을 넘는 환경피해 원칙에 관한 이사회 권고(Recommendation of the Council on Principles concerning Transfrontier Pollution, 1974)의 부속서 표제 C 비차별 원칙의 제4항 (d)에 따르면 “초국경 환경피해의 영향을 받은 사람은 초국경환경피해를 일으킨 국가에서 비슷한 환경피해로 영향을 받은 사람과 마찬가지로 좋은 대우를 받아야 한다.”라고 규정하고 있다.<sup>260)</sup>

남북한은 향후 국제사회와의 기후변화협상에서 “위험한 활동에서 야기되는 초국경적 손해의 방지에 관한 규정 초안(Draft Articles on Prevention of Transboundary Harm from Hazardous Activities, 2001)” 과 위험한 활동으로 야기된 초국경적 피해의 경우 손실분배에 관한 원칙초안 (Draft principles on the allocation of loss in the case of transboundary harm

258) *Recommendation of the Council on Equal Right of Access in Relation to Transfrontier Pollution*, 1976,

<http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=13&InstrumentPID=11&Lang=en&Book=False>(검색일 : 2012년 6월 10일)

259) *Recommendation of the Council for the Implementation of a Regime of Equal Right of Access and Non-Discrimination in Relation to Transfrontier Pollution*, 1977.

<http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=17&InstrumentPID=15&Lang=en&Book=False>(검색일 : 2012년 6월 10일)

260) *Recommendation of the Council on Principles concerning Transfrontier Pollution*, 1974.

<http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=12&InstrumentPID=10&Lang=en&Book=False>(검색일 : 2012년 6월 10일)

arising out of hazardous activities 2006), OECD 문서 등을 참고해서 2020년 새 기후변화체제에서 온실가스 배출로 인한 초국경적 환경피해를 입은 사람의 권리를 두텁게 보호하기 위한 법적구속력 있는 규정이 제정될 수 있도록 노력해야 한다.

#### 4) 온실가스 배출로 인한 초국경적 환경피해에 대응하기 위한 환경영향평가 의무를 통한 국가책임 적용의 한계 극복

개별국가나 이 국가의 국민이 온실가스 배출로 인하여 초국경적 환경피해를 받거나 기후변화의 부정적 영향으로 인한 피해를 받았을 때 국가책임 적용을 통해서 피해를 야기한 국가에게 국가책임을 무조건 적용하는 것은 쉽지 않다. 그래서 이러한 국가책임의 한계를 극복하기 위해서 2020년 새로운 기후변화체제에서는 ‘No-harm Rule’ 을 준수할 책임을 구체적으로 구성할 필요가 있다. 국가책임이라는 것이 추상적이고 광범위하기 때문에 국가책임을 적용하기 어려운 측면이 있는 것이다.

2020년 새로운 기후변화체제에서는 ‘No-harm Rule’ 을 준수할 책임으로서, 구체적으로 「(i) 초국경적 환경피해를 야기할 수 있는 국가는 국경을 넘어 갈 수 있는 온실가스 배출의 잠재적 위험성을 평가할 의무가 있고, (ii) 잠재적으로 영향을 받을 국가에게 이를 통지해서 온실가스 배출의 잠재적 위험성을 평가한 자료를 제공해야 한다는 법적구속력있는 의무를 부과하며, (iii)예상되는 위험에 대해 무엇을 해야 할지에 대해 잠재적 피해를 받을 수 있는 국가와 협의를 해야 하는 예방조치를 취할 의무를 규정하고, (iv) 잠재적 피해를 받을 수 있는 국가와 이 국가 국민들의 의견을 접수해서 이 의견을 검토한 결과를 잠재적 피해를 받을 수 있는 국가에게 통지해야 할 의무가 있고, (v) 이러한 통지를 받은 국가는 자국민과 통지내용을 검토할 권리가 있고, 이 검토 이후 초국경적 환경피해를 야기할 수 있는 국가에게 필요한 조치를 요구할 권리가 있고, (vi)초국경적 환경피해를 야기할 수 있는 국가는 해당 국가가 필요한 조치를 요구하면 기후변화협약체제하에서 필요한 조치를 취해야 할 의무가 있다」는 규정을 확립해야 한다. 다시 말하면 이것은 초국경적 환경영향평가<sup>261)</sup> 의무를 포함하는 것이다.<sup>262)</sup> 그래서 이

러한 의무를 위반했을 때 국가책임을 적용할 수 있도록 하는 것이다.

이러한 규정을 확립하는 것은 국제법상 타당하다. 국제사법재판소는 2010년 「우루과이 강에 관한 펄프 밀」 사건에서 “수많은 국가들이 환경영향평가를 수용해 왔는데, 초국경적 환경에 중대한(significant) 부정적 영향을 미칠 수 있는 산업활동을 준비하는 위험성이 있는 곳에 환경영향평가를 수행하는 것은 지금 일반 국제법하에서 요구되는 것이다.” 라고 판결하였다.<sup>263)</sup> Espoo협약에 따르면 국가는 중대한(significant) 초국경적 환경영향의 예방, 감소 그리고 억제하기 위한 모든 조치를 취해야 하고<sup>264)</sup>, 중대한(significant) 초국경적 영향의 부정적 효과를 야기할 수 있는 행위에 대해 환경영향평가를 실시해야 한다.<sup>265)</sup> 그리고 환경피해를 다른 국가에 야기할 수 있는 국가는 초국경적 환경피해의 부정적 영향을 받을 수 있는 국가에게 가능한 한 빨리 통지해야 한다.<sup>266)</sup> 나아가서 초국경적 환경영향을 받는 국가의 국민들이 환경영향평가 절차에 참여할 기회를 제공해야 한다.<sup>267)</sup>

환경과 개발에 관한 리우선언(1992 Rio Declaration on Environment and Development) 원칙 13은 「각 국가는 환경오염이나 기타 환경위해의 피해자에 대한 책임과 배상에 관한 국제법을 발전시켜야 한다. 각 국가는 자국의 관할권 또는 통제지역 내에서의 활동이 자국의 관리범위 이외 지역에

261) 환경영향평가(環境影響評價, Environmental impact assessment)는 특정 사업이 환경에 영향을 미치게 될 각종 요인들에 대해 그 부정적 영향을 제거하거나 최소화하기 위해 사전에 그 환경영향을 분석하여 검토하는 것을 말한다. 출처: “환경영향평가”, 『위키백과』, <http://ko.wikipedia.org/wiki/환경영향평가>(검색일 : 2012년 8월 25일)

한국의 환경영향평가법 제2조 제2호에 따르면 「 “환경영향평가”란 환경에 영향을 미치는 실시계획·시행계획 등의 허가·인가·승인·면허 또는 결정 등(이하 “승인등”이라 한다)을 할 때에 해당 사업이 환경에 미치는 영향을 미리 조사·예측·평가하여 해로운 환경영향을 피하거나 제거 또는 감소시킬 수 있는 방안을 마련하는 것을 말한다.」고 규정하고 있다. 출처: 한국의 환경영향평가법

262) 소병천, “국제하천의 수질오염에 대한 국제법규범 고찰”, 『국제법학회논총』 제56권 제3호(대한국제법학회, 2011), 50-51면 참조.

263) International Court of Justice, *Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay)*, Judgment, ICJ Reports 2010, p. 83.

<http://www.icj-cij.org/docket/files/135/15877.pdf>(검색일 : 2012년 7월 1일)

264) Espoo협약 제2조 제1항

265) Espoo협약 제2조 제3항

266) Espoo협약 제3조 제1항

267) Espoo협약 제2조 제6항

초래한 악영향에 대한 책임과 배상에 관한 국제법을 보다 발전시키기 위하여 신속하고 확실한 방법으로 협력하여야 한다.»고 되어 있고, 원칙17은 「환경에 심각한 악영향을 초래할 가능성이 있으며 관할 국가당국의 의사 결정을 필요로 하는 사업계획에 대하여 환경영향평가가 국가적 제도로서 실시되어야 한다.» 원칙18은 「각 국가는 다른 국가의 환경에 급격한 위해를 초래할 수 있는 어떠한 자연재해나 기타의 긴급사태를 상대방 국가에 즉시 통고해야 한다. 국제사회는 이러한 피해를 입은 국가를 돕기 위하여 모든 노력을 기울여야 한다.», 원칙19는 「각 국가는 국경을 넘어서 환경에 심각한 악영향을 초래할 수 있는 활동에 대하여 피해가 예상되는 국가에게 사전에 적시적인 통고 및 관련 정보를 제공하여야 하며 초기단계에서 성실하게 이들 국가와 협의하여야 한다」고 규정하고 있다. “위험한 활동에서 야기되는 초국경적 손해의 방지에 관한 규정 초안(Draft Articles on Prevention of Transboundary Harm from Hazardous Activities, 2001) 제13조 [일반인에 대한 정보제공]는 「관련 국가들은, 적절한 수단에 의하여, 본 규정의 적용범위 내의 활동에 의하여 영향을 받을 가능성이 있는 일반인에게 그 활동, 수반되는 위험 그리고 발생할 수 있는 손해에 대해서 관련 정보를 제공하고, 이 일반인들의 의견을 확인해야 한다.»고 규정하고 있다.

1979년 11월 13일 국제연합유럽경제위원회(United Nations Economic Commission for Europe: UNECE) 회원국들이 서명한 「초국경적 장거리 이동 대기오염에 관한 협약(Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution: CLRTAP)」<sup>268)</sup> 제8조에 따르면 협약당사국은 공동의 이익을 위해 이용 가능한 정보를 교환해야 한다. 이 정보에는 「초국경적 장거리이동 대기오염으로 중대한(significant) 변화를 일으킬 수 있는 국가정책의 주요한 변화·일반산업 발전의 주요한 변화 그리고 이러한 변화로 인한 장래 가능한 영향», 「초국경적 장거리이동 대기오염과 관련된 대기오염을 줄이기 위한 통제기술», 「초국경적 장거리이동 대기오염의 효과와 관련한 물리·화학적·생물학적 데이터 그리고 이러한 데이터가 지적하는 손해의 범위가

268) 예종영, “국제환경제도와 중견국가의 역할: 월경성 장거리이동 대기오염물질에 관한 협약의 사례를 중심으로”, 『국제관계연구』 제14권 제1호(고려대학교 일민국제관계연구원, 2009), 37면.

초국경적 장거리이동 대기오염에 기인한 것」, 「주요한 대기오염물질의 통제를 위한 국가·지방 그리고 지역의 정책」 등이 있다.<sup>269)</sup>

위험한 활동으로 야기된 초국경적 피해의 경우 손실분배에 관한 원칙 초안 (Draft principles on the allocation of loss in the case of transboundary harm arising out of hazardous activities 2006) 제5원칙(대응 조치)에 따르면 “초국경적 손해를 야기할 또는 야기할 우려가 있는 위험한 활동과 관련된 사고가 발생한 경우 「(a) 원천국<sup>270)</sup>은 그 사고와 초국경적 손해의 발생가능한 효과로부터 영향을 받거나 받을 가능성이 있는 모든 국가들에게 즉시 통지해야 한다.」, 「(b) 원천국은 수행자와 적절히 연계하여 적합한 대응조치가 취해지도록 보장해야 한다. 이러한 목적을 위해 최상의 이용가능한 과학적 데이터와 기술에 의거해야 한다.」, 「(c) 원천국은 또한 손해의 영향을 완화하거나 가능하다면 그 손해를 제거하기 위해 사고의 영향을 받거나 받을 가능성이 있는 모든 국가들과 적절하게 협의하고 협력해야 한다.」, 「(d) 손해를 받거나 받을 가능성이 있는 국가들은 초국경적 손해를 완화하는 모든 실행가능한 조치를 취하고, 가능하다면 손해의 영향을 제거해야 한다.」, 「(e) 관련국가들은 적절한 경우 상호 수용가능한 조건과 상황에서 유능한 국제단체와 다른 국가에 도움을 요청해야 한다.」고 규정하고 있다. 따라서 2020년 새로운 기후변화체제에서는 ‘No-harm Rule’ 을 준수할 구체적인 책임이 규정될 수 있도록 남북한은 적극적으로 기후변화 협상 과정에서 국제사회에 주장해야 한다.

#### 5) 기후변화에 취약하고, 경제사정이 어려운 국가들을 지원하는 기금 마련과 이 기금의 분담방식에 대한 법적구속력 확립

더반 기후변화총회에서 녹색기후기금 설립에 합의한 바 있다. 그러나 이

269) 「초국경적 장거리이동 대기오염에 관한 협약(Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution: CLRTAP)」 제8조

270) 위험한 활동으로 야기된 초국경적 피해의 경우 손실분배에 관한 원칙초안 (Draft principles on the allocation of loss in the case of transboundary harm arising out of hazardous activities 2006) 제1원칙(용어의 사용) (d)에 따르면 「“원천국(State of origin)” 은 위험한 활동이 수행된 영토의 국가 또는 위험한 활동이 수행된 장소의 관할권이나 통제하에 있는 국가를 의미한다.」고 규정하고 있다.

녹색기후기금은 2020년까지 개도국이 기후변화에 적응하고, 온실가스 감축을 돕기 위해 마련된 것이다. 2020년까지 녹색기후기금이 운용되면 그 이후에는 어떻게 할 것인지에 대한 논의가 중요하다. 나아가서 전세계의 기후변화에 취약한 국가들 중 경제사정이 어려운 국가들을 어떻게 지원할 것인지에 대한 것도 마련되어야 한다. 왜냐하면 기후변화에 취약하고 경제사정이 어려운 국가는 향후 온실가스 배출로 인해 막대한 피해를 받을 수 있고, 경제사정이 어려워져서 그 피해에 즉각적인 대처가 어렵기 때문이다. 그래서 2020년 새 기후변화체제에서는 기후변화에 취약하고 경제사정이 어려운 국가들을 지원하는 기금이 마련되어야 한다. 이러한 기금은 현재 심각한 식량난과 경제난을 겪고 있는 북한에게 매우 필요하다. 이 기금의 조달을 위한 개별국가의 분담방식은 법적구속력을 가질 수 있도록 2020년 새 기후변화체제에서 관련 규정을 만들어야 한다.

개별국가의 온실가스 배출로 인해서 국경을 넘어 다른 국가에 환경오염 피해를 야기했을 때 피해국가가 가해국가에게 국가책임을 추궁하려고 할 경우 가해국가의 책임이 명확해지고 가해국가에게 책임이 있다는 것이 입증된다 할지라도 이러한 책임의 명확화와 입증은 하기까지 현실적으로 많은 시간이 소요될 것이라는 것을 충분히 예견할 수 있다. 온실가스 배출로 인한 초국경적 환경피해라는 것은 시간이 지날수록 그 피해가 점점 커질 수 있다. 그래서 국가간 책임소재를 규명하기 위해서 많은 시간을 소비하는 것은 오히려 온실가스 배출로 인한 초국경적 환경피해를 사후적으로 구제하는 방안으로서 한계가 있는 것이다. 그래서 기금을 통해서 기후변화에 취약하고 경제사정이 어려운 국가를 지원하는 규정을 2020년 새 기후변화체제에서 마련해야 한다.

물론 국가책임을 규명하는 것은 중요하다. 그러나 국가책임만 규명해서 손해배상을 받는 것만으로는 사후적인 구제방안으로서 부족하다. 이러한 국가책임 규명과 함께 기금을 통해서 피해국가의 손해를 신속히 복구시키는 것이 매우 중요하다. 피해국가 모두에게 기금을 지원할 필요는 없다. 왜냐하면 경제사정이 좋고 기후변화에 즉각적으로 잘 대응할 수 있는 피해국가는 스스로 그 피해를 해결해 나갈 수 있는 능력이 있기 때문이다. 문제는



기후변화에 취약하고 국내 경제상황이 열악한 국가에 대한 지원이다. 북한은 기후변화에 취약하고 경제상황이 매우 안 좋기 때문에 북한이 기후변화협상에 적극적으로 참여해서 이러한 기금의 필요성을 주장할 필요가 있고, 한국 역시 북한이 이러한 기금을 지원받을 수 있도록 적극적으로 기후변화협상에 참여해야 한다.

온실가스 배출로 인한 환경피해는 결코 한 국가만의 문제가 아니다. 한 국가의 온실가스 배출이 국경을 넘어서 다른 여러 국가에 피해를 줄 수 있는 것이 현실적으로 가능하기 때문에 피해국가가 신속하게 피해를 복구할 수 있도록 국제사회가 지원하는 것이 이후 더 큰 피해를 막을 수 있기 때문에 중요한 것이다. 이러한 초국경적 환경피해는 전세계의 문제이고, 결코 한 국가로 끝나는 것이 아니다. 신속한 사후구제조치로서 2020년 새 기후변화체제에서는 기금을 설치한다는 규정을 만들어야 하고, 기금을 개별국가가 어떻게 분담할 것인지에 대한 분담방식에 대해서는 향후 기후변화협상을 통해서 법적구속력 있는 분담방식이 될 수 있도록 해야 한다. 자발적인 분담방식으로 진행할 경우 자칫 기금 조달이 어려워질 수 있고, 유명무실한 기금으로 전락할 수 있다. 기금 조달 방식에 대해서는 법적 구속력을 확립해야 한다.

#### 6) 기후변화회의에 대만의 옵서버로서 참여를 통한 국제협력 강화

2010년 기준 대만(Taiwan)의 CO<sub>2</sub> 총 배출량은 2억 7천톤이다.<sup>271)</sup> 적지 않은 양이 배출되고 있기 때문에 대만 역시 기후변화에 적극적으로 대응해야 하는 상황이다. 대만은 남북한에 지구상에서 가까운 곳에 위치해 있기 때문에 대만의 기후변화 대응도 남북한에게 매우 중요하다. 대만이 2015년까지의 기후변화협상에서 법적구속력 확립을 통한 2020년 새로운 기후변화체제 구축을 위해 기후변화회의에 참가해서 2020년 새 기후변화체 구축에 대한 의견을 제시하고, 국제사회와 협력하는 것도 매우 중요하기 때문에 법적구속력 확립을 통한 2020년 새 기후변화체제 구축을 위해 대만이 기후변화회의에서 옵서버로 참가하는 것은 중요하다. 대만이 배출하는 온실가스가

271) Olivier et al.(2011), *supra* note 242, p. 14.

적지 않기 때문에 초국경적 환경피해를 야기할 수 있다. 그래서 2020년 새 기후변화체제에서 법적구속력에 관한 범위와 기준을 어떻게 정할 것인지 환경영향평가는 어떻게 수행할 것인지에 대해 국제사회와 의견을 교환하면서 협력한다면 2020년 새 기후변화체제가 보다 좋은 방향으로 구축되는데 도움이 될 것이다. 기후변화 대응은 대만을 위해서도 필요하고, 대만의 온실가스 배출로 다른 국가에 환경피해를 야기할 수 있기 때문에 대만의 기후변화 대응도 매우 중요하다. 이러한 대응을 효과적으로 하기 위해서 대만이 기후변화회의에 참가해야 한다. 대만은 제15차 유엔기후변화총회에 공업연구원 명의로 참석했으나<sup>272)</sup>, 현실적으로 대만의 참가가 수월하지 않다.

더반 기후변화총회에서 투발루, 솔로몬제도, 키리바시(Kiribati), 아프리카의 스와질란드(Swaziland), 감비아(Republic of the Gambia), 팔라우 등이 대만 문제를 언급했다. 이 국가들이 지적한 대만에 관한 내용을 살펴보면 기후변화협약 참가에 어려움을 겪고 있는 대만의 현실을 잘 알 수 있다. 투발루는 지적하는데, 대만이 유엔에서 국가의 지위를 향유할 수 없기 때문에 기후변화협약 회의에 참가할 수 없다고 언급한다. 투발루는 기후변화협약에 대만이 국가 회원국으로서 참여하는 것을 원하고 있다.<sup>273)</sup> 솔로몬제도는 “대만은 기후변화의 부정적 효과를 감소시키기 위해 신재생에너지를 공급하는 주요한 기여를 한다. 팔레스타인처럼 대만을 인식해야 한다. 대만이 기후변화의 부정적 효과에 대한 해결책을 제시하고, 기후변화문제에 대해 공헌하기 위해 적당한 때에 타당하고 올바르게 대만이 기후변화협약에 참관국(Observer, 옵서버)으로 참여할 수 있도록 해야 한다.”<sup>274)</sup>고 언급

272) “대만, 기업 탄소거래 위해 CDM 참여의사 밝혀”, 『주한타이베이대표부』, 2009년 12월 14일.

<http://www.taiwanembassy.org/ct.asp?xItem=120436&ctNode=1524&mp=207>(검색일 : 2012년 7월 4일)

273) Apisai Ielemia, *High Level Segment with statement by the Minister for Foreign Affairs, Trade, Tourism, Environment and Labour of Tuvalu*, Durban : Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change at its 17th Session(COP17), 8 December 2011, pp. 3-4.

[http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/statements/application/pdf/111207\\_cop17\\_hls\\_tuvalu.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/statements/application/pdf/111207_cop17_hls_tuvalu.pdf)(검색일 : 2012년 8월 26일).

274) Solomon Islands, *High Level Segment with statement by the Minister for*

하고 있다. 키리바시(Kiribati)는 “대만은 전세계적인 과제에 많은 기여를 한다. 기후변화협약에 대만이 참여하는 것을 지지한다, 그래서 대만이 기후변화의 부정적 효과에 더욱 중요하게 대응할 수 있도록 하고 기후변화로 인한 불행한 결과를 이해하는 국제적인 검토의 한 부분이 될 수 있도록 해야 한다” 고 지적한다.<sup>275)</sup> 아프리카의 스와질란드(Swaziland)는 전세계적인 문제를 다루는 유엔의 전인류의 참가정신에 의해 나아가는 기후변화협약의 활동에서 대만에게 참관국(Observer, 옵서버)의 지위를 부여해야 한다고 호소한다.<sup>276)</sup> 감비아(Republic of the Gambia)는 “칸쿤에서 표현된 것처럼 기후변화협약체제에 대만의 절대적인 참여를 허용해야 한다는 감비아의 입장은 명료하다. 감비아와 감비아 대표단의 입장은 다음과 같은 이유에 근거한다. 첫째, 기후변화협약에 대만을 제외하는 것은 기후변화협약 정신에 어긋나는 것이다. 기후변화의 세계적인 본질은 효과적이고 적절한 대응을 위해 모든 국가들과 모든 국가들의 참여에 의한 가능한 한 광범위한 협력을 요청한다(기후변화협약 제7조 제6항<sup>277)</sup>을 살펴봐라). 둘째,

*Environment, Climate Change, Disaster Management and Meteorology*, Durban : Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change at its 17th Session(COP17), 8 December 2011, p. 3.

[c.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/statements/application/pdf/111208\\_cop17\\_hls\\_solo\\_mon\\_islands.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/statements/application/pdf/111208_cop17_hls_solo_mon_islands.pdf)(검색일 : 2012년 8월 26일).

- 275) Amberoti Nikora, *High Level Segment with statement by the Minister for Environment, Lands and Agricultural Development of the Republic of Kiribati*, Durban : Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change at its 17th Session(COP17), 8 December 2011, p. 6.  
[http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/statements/application/pdf/111208\\_cop17\\_hls\\_kiribati.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/statements/application/pdf/111208_cop17_hls_kiribati.pdf)(검색일 : 2012년 8월 26일).

- 276) Winnie Magagula, *High Level Segment with statement by the Minister of Tourism and Environmental Affairs of Swaziland*, Durban : Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change at its 17th Session(COP17), 7 December 2011, p. 4.  
[http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/statements/application/pdf/111207\\_cop17\\_hls\\_swaziland.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/statements/application/pdf/111207_cop17_hls_swaziland.pdf)(검색일 : 2012년 8월 26일)

- 277) 기후변화협약 제7조 제6항.

기후변화협약의 회원국 또는 옵서버인 비회원국 뿐만 아니라 유엔, 유엔전문기구 그리고 국제원자력기구는 당사국총회 회기에 옵서버로 참가할 수 있다. 기후변화협약과 관련된 분야에 자격을 갖춘 국내 또는 국제기구나 기관, 정부간 또는 비정부기구나 기관이 당사국총회 회기에 옵서버로서 참가희망을 사무국에 통보한 경우, 출석 당사국의 최소 1/3이 반대하지 않으면 참가가 허용될 수 있다. 옵서버의 입장과 참가는 당사국총회에서 채택된 절차규칙에 따라야 한다.

대만은 기후변화에 의해 야기되는 더욱 빈번한 극단적인 날씨 변화에 취약하다. 셋째, 기후변화협약에서 대만을 제외하는 것은 탄소 배출을 방지하기 위한 전세계적인 메커니즘을 더욱 광범위하게 만든다. 넷째, 기후변화협약에서 참관국(Observer, 옵서버)으로서 대만은 국제사회에 기여할 수 있다. 다섯째, 탄소 배출을 줄이기 위한 대만의 능력과 국제적으로 협력해야 할 의무가 있기 때문이다. 여섯째, 기후변화를 완화하기 위한 대만의 본질적인 노력은 성공적이었다. 일곱째, 대만은 녹색경제를 발전시키는 능력이 있다. 여덟째, 대만은 국가 에너지 보존과 탄소 감소를 위한 법률을 제정했고, 일반적인 계획을 설립했다. 아홉째, 대만은 저탄소를 위한 10년 프로젝트에 착수했다. 열 번째, 기후변화협약에 대만의 의미심장한 참여는 증대하는 국제적인 지지를 얻었다. 열 한번째, 세계경제에 절대적으로 필요한 일부 그리고 행위자로서 대만은 기후변화에 대응하기 위한 원조를 제공할 수 있다. 감비아는 대만이 모든 기후변화협약 당사국총회에 참관국(Observer, 옵서버)으로서 참여하는 것을 지지하기 위하여 기후변화협약의 모든 당사국에게 지속적으로 요청할 것이다. 그러므로 감비아는 대만을 NGO(nongovernmental organization, 비정부 기구)로 분류하는 것을 중지하고 무시할 것을 기후변화협약 사무국에 다시 요구하고, 모든 기후변화협약의 통신·출판물 그리고 공식적인 웹사이트에 즉각적인 구제조치를 할 것을 기후변화협약 사무국에 다시 요구한다” 라고 언급하고 있다.<sup>278)</sup> 팔라우는 대만이 자국의 온실가스 감축을 독립적으로 하고 있는데, 기후변화협약에 대만이 참관국(observer)으로서 참가하는 것을 지지한다.<sup>279)</sup>

278) Jato S. Sillah, *High Level Segment with statement by the Minister of Forestry and Environmental Affairs of the Gambia*, Durban: Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change at its 17th Session(COP17), December 2011, pp. 11-13.

[http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/statements/application/pdf/111206\\_cop17\\_hls\\_gambia\\_behalf\\_least\\_developed\\_countries.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/statements/application/pdf/111206_cop17_hls_gambia_behalf_least_developed_countries.pdf) (검색일 : 2012년 8월 26일).

279) Sebastian Marino, *High Level Segment with Palau National statement by the Head of Delegation*, Durban: Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change at its 17th Session(COP17), 8 December 2011, p. 2.

[http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/statements/application/pdf/111208\\_cop17\\_hls\\_palau.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/statements/application/pdf/111208_cop17_hls_palau.pdf)(검색일 : 2012년 6월 10일)

미국도 대만의 기후변화협약 가입에 긍정적이다. 2010년 12월 7일 미국 국무부 부장관은 “미국은 대만의 UN기후변화협약(UNFCCC) 가입을 지지한다” 고 했다.<sup>280)</sup> 유럽의회에서도 호의적인 입장을 밝힌 바 있다. 2010년 3월 10일 유럽의회는 대만의 기후변화협약 등 국제조직 활동과 옵서버 자격 획득에 대해 압도적인 지지의사를 보낸 바 있다. 유럽의회는 기후변화협약 등에 대만이 참여하는 것은 EU뿐 아니라 전 세계의 이익에 있어 매우 중요한 부분이란 입장을 밝힌 바 있다.<sup>281)</sup> 대만은 지구촌의 일원으로 일관되게 탄소감축을 위해 노력하고 있으며, 대만의 우방국들에게 협조를 얻어 기후변화협약에 참여, 에너지 절약과 탄소감축을 위한 세계국가들의 노력에 동참하길 기대하고 있다.<sup>282)</sup>

대만의 기후변화회의의 참가는 미래의 기후변화체제 구축을 위해서 필요하다. 2012년 카타르에서 개최되는 기후변화협약 당사국총회에서는 대만이 기후변화회의에 참가하는 것에 대한 구체적인 기준을 마련해야 한다. 기후변화회의에는 기후변화협약 당사국총회 뿐만 아니라 많은 회의가 있기 때문에 대만이 기후변화협약 당사국총회에 참가가 어렵다 하더라도 다른 기후변화회의에 참가할 수 있도록 구체적인 논의가 있어야 한다. 남북한은 대만이 기후변화회의에 옵서버로서 참가할 수 있도록 국제사회에 적극적으로 주장해야 한다.

#### 7) 온실가스 주요배출국 등이 2020년 새로운 기후변화체제에 불참할 경우를 대비하여 개인의 권리구제를 강화하는 방향으로 법적 구속력을 확립하여 2020년 새 기후변화체제 구축

향후 온실가스 주요배출국인 중국, 미국, 인도, 러시아, 일본, 캐나다 등은

280) “미국, 대만의 기후변화협약(UNFCCC) 가입을 지지”, 『주한타이베이대표부』, 2010년 12월 20일.

<http://www.taiwanembassy.org/ct.asp?xItem=173919&ctNode=1524&mp=207>(검색일 : 2012년 7월 4일)

281) “유럽의회, 대만의 국제조직 활동에 압도적 지지의사”, 『주한타이베이대표부』, 2010년 3월 19일.

<http://www.taiwanembassy.org/content.asp?mp=207&Cultem=132531>(검색일 : 2012년 7월 4일)

282) “대만, 유엔기후변화협약 (UNFCCC) 당사국 총회 참여 호소”, 『주한타이베이대표부』, 2009년 10월 15일.

<http://www.taiwanembassy.org/content.asp?mp=207&Cultem=113179>(검색일 : 2012년 7월 4일)

자국의 국내사정상 현실적으로 2020년 새로운 기후변화체제가 법적구속력 있는 체제로 나아갈 경우 2020년 새로운 기후변화체제에 불참할 가능성이 높다고 생각한다. 그리고 「공동의 그러나 차별화된 책임 원칙」을 원하는 국가들도 많이 있기 때문에 법적구속력 있는 체제보다 개별국가의 자발적인 체제를 선호할 가능성이 높은 국가들도 다수 있다. 이런 상황이 현실화된다면 남북한은 온실가스에 의한 초국경적 환경피해로 인해 많은 피해를 받을 수 있다. 이런 상황에서 향후 기후변화협상 과정에서 남북한은 2020년 기후변화체제의 법적 구속력 확립에 반대하는 국가에게도 적용할 규정을 2020년 새 기후변화체제에서 별도로 마련하는 것이 필요하다는 것을 주장할 필요가 있다. 즉, 이것은 개인의 권리구제를 강화하는 규정이다. 이 규정을 2020년 새 기후변화체제의 적용을 받는 국가뿐만 아니라 2020년 기후변화체제의 법적구속력 확립에 반대하는 국가들에게도 특별히 적용하는 것이다.

2020년 기후변화체제의 법적구속력 확립에 반대하는 국가의 경우 법적 구속력 있는 국가책임을 원하지 않는다고 볼 수 있다. 그래서 국가책임을 묻는 규정뿐만 아니라 온실가스 배출로 인한 초국경적 환경피해에 대한 개인의 권리 구제를 강화하는 규정으로도 나아갈 경우 기후변화협상의 여지는 충분히 있다고 생각한다. 다시 말하면 이러한 개인의 권리 구제를 강화하는 규정은 2020년 기후변화체제의 법적구속력 확립에 반대하는 국가에게 법적구속력 있는 국가책임을 묻는 것이 아니라 2020년 기후변화체제의 법적구속력 확립에 반대하는 국가에 소속된 민간기업 등 민간의 영역에서 배출되는 온실가스로 인하여 개인이 온실가스 배출로 인한 환경피해를 받았을 때 민간의 영역에 법적구속력있는 책임을 부과함으로써 개인의 권리구제를 강화하는 것이다. 이러한 방향으로 기후변화협상이 이루어질 경우 법적구속력 있는 국가책임을 소극적인 국가들의 태도가 유연하게 바뀔 수 있다고 생각한다.

- 8) 온실가스 배출로 야기된 초국경적 환경피해에 대한 피해액 산정기준을 2020년 새로운 기후변화 체제에서 확립하여 법적구속력 있는 실효성 있는 책임 부과와 피해 구제

현재 기후변화협약에서는 온실가스 배출에 따른 피해액 산정을 위한 규정이 없다. 이러한 기준 확립없이 2020년 새 기후변화체제를 맞이한다면 개별국가들은 온실가스 배출로 인한 초국경적 환경피해에 대한 피해액 산정에 어려움을 겪을 수 있고, 환경피해를 야기한 국가에게 손해배상 등의 국가책임을 부과할 때도 한계에 도달하게 된다. 설령, 이러한 피해액 산정을 위한 개별국가의 국내적 기준이 있다 하더라도 이 국내적 기준이 반드시 국제적으로 통용된다고 볼 수 없기 때문에 2020년 새로운 기후변화체제에서는 온실가스 배출에 따른 피해액 산정을 위한 법적구속력 있는 확립된 국제적인 기준을 마련해야 한다. 이를 통해 온실가스 배출로 인한 환경피해를 야기한 국가에게 실효성있는 구체적인 책임을 부과할 수 있고, 환경피해 국가와 개인이 피해를 구제받을 때 피해액을 산정하는데 도움을 줄 수 있을 것이다. 이 기준에 의거해 남북한이 온실가스 배출로 인한 초국경적 환경피해를 받았을 때 신속한 권리구제를 하는데 도움이 될 것이라 생각한다.

## V. 결론

2013년 새롭게 발표될 예정인 IPCC 5차 평가보고서를 위해 한국의 기상청에서는 2011년부터 새로운 기후변화 시나리오를 생산하고 있다. 새로운 기후변화 시나리오는 전망영역·해상도에 따라 전지구, 한반도, 남한상세의 3종류가 생산되고 있으며, 최신의 온실가스 농도 증가를 반영하고, 기후변화에 따른 토지이용 상태변화 및 한국의 상세한 지형을 고려한 좀 더 과학적이고 현실적인 자료이다. 새로운 시나리오에 따르면 지난 2007년 IPCC 4차 평가보고서의 미래 전망보다 기후변화 속도가 더 가속될 것으로 예상된다. 즉, 2050년까지 기존 시나리오는 한반도 2°C 상승을 전망하였지만, 새로운 시나리오는 3.2°C까지 기온상승이 될 것으로 전망되었다.<sup>283)</sup>

283) 기상청(2011), *supra* note 40, 86면.

현재 남북한은 기후변화로 인하여 각종 기상이변과 자연재해를 경험하고 있으며, 앞으로 전세계의 기후변화가 가속화되면서 기후변화로 인한 피해가 급증할 전망이다.

따라서 기후변화에 효과적으로 대응하기 위하여 남북한이 기상협력을 포함하여 환경협력을 강화해서 기후변화에 공동 대응할 필요가 있다. 남북환경협력을 할 때 첫째, 남북한 환경영향평가법의 차이로 인한 문제점을 보완할 필요가 있다. 한국은 북한에서 기후변화에 대응하기 위한 환경영향평가를 하기 위해서 필요한 것이 무엇인지 검토한 이후, 북한의 환경영향평가를 지원하기 위한 노력을 강황해야 할 것이다. 둘째, 남북기상협력을 할 때 북한 기상관리의 문제점 등을 보완해 가면서 남북한이 기상협력을 해야 한다. 북한은 기상장비와 통신장비 등이 열악한 상태라서 기상장비와 통신장비 등의 지원이 절실한 상황이다. 한국은 북한과 기상협력을 할 때 북한이 기상예보·관측·관리 등을 잘 하기 위해서 기상장비와 통신장비 이외에 무엇이 필요한지 정확한 정보를 통해서 파악해야 한다. 그래서 이러한 정보를 통해서 한국은 남북기상협력을 앞으로 어떻게 할 것인지 생각하고, 나아가서 북한의 기상능력 향상을 위해 북한에 어떤 형태로 지원할 것인지에 대한 고민도 필요하다고 생각한다.

뿐만 아니라 2020년 새 기후변화체제가 법적구속력있는 체제로 나아가는 것이 남북한의 기후변화 피해를 방지하기 위해서 중요하다. 남북한은 모두 기후변화협약의 당사국으로서 기후변화협약 당사국총회에 참가하고, 다양한 기후변화회의에 참가함으로써 적극적으로 기후변화에 대응해야 한다. 현 시점에서 그리고 현재 기후변화협상에서 매우 중요한 것이 있는데, 이것이 바로 2020년 새로운 기후변화체제에 관한 국제사회의 기후변화협상이다. 본 논문에서는 남북한이 기후변화에 대응하기 위하여 남북환경협력을 제시하였고, 남북환경협력만큼 중요한 것이 법적구속력 확립을 통한 2020년 새로운 기후변화체제 구축을 제안하였다. 본 논문은 남북환경협력과 더불어 2015년까지 국제사회의 기후변화협상에서 2020년 새 기후변화체제의 법적 구속력 확립을 위해서 무엇이 필요한지 법적구속력 확립을 통한 2020년 새로운 기후변화체제 구축방안을 제시함으로써 남북한이 앞으로 기후변화



대응하는데 있어 유용한 아이디어를 제공하고자 국내외의 많은 문헌을 참고하여 작성하였다.

더반 기후변화총회에서 채택된 결과에 따라 향후 기후변화협상 과정에서 2020년 기후변화체제는 법적구속력이 확립된 체제로 가야 한다. 앞으로 ‘No-harm Rule’의 명확한 적용범위와 관련규정을 도입하여 2020년 기후변화체제의 법적구속력이 확립되어야 남북한이 기후변화로 인한 환경피해를 최소화시키는데 도움이 된다. 비록 2020년 기후변화체제 대한 개별 국가 간 입장 차이가 존재하고 있고, 국가책임 적용에 있어서도 어려운 점이 많이 있다. 그럼에도 불구하고 앞으로 법적구속력 확립을 통한 2020년 새로운 기후변화체제가 구축되어야 기후변화의 가속화에 효과적으로 대응할 수 있다. 이 기후변화체제에서는 ① ‘No-harm Rule’의 적용에 관한 명확한 범위와 관련규정 제정, ② 국내적 구제완료의 원칙을 배제한 국가의 외교적 보호권 행사가 가능한 규정의 제정, ③ 「온실가스 배출로 초국경적 환경피해를 야기한 국가(가해국)」는 피해를 받은 외국인이 가해국의 구제절차를 이용할 때 차별하지 않고 가해국의 국민과 동일한 대우를 해야 한다는 법적구속력 있는 의무 부과, ④ 온실가스 배출로 인한 초국경적 환경피해에 대응하기 위한 환경영향평가 의무를 통한 국가책임의 적용의 한계 극복, ⑤ 기후변화에 취약하고, 경제사정이 어려운 국가들을 지원하는 기금 마련과 이 기금의 분담방식에 대한 법적구속력 확립, ⑥ 기후변화협약 회의에 대만의 옵서버로서 참여를 통한 국제협력 강화, ⑦ 온실가스 주요 배출국 등이 2020년 새로운 기후변화체제에 불참할 경우를 대비하여 개인의 권리구제를 강화하는 방향으로 법적구속력을 확립하여 2020년 새 기후변화체제 구축, ⑧ 온실가스 배출로 야기된 초국경적 환경피해에 대한 피해액 산정기준을 2020년 새로운 기후변화체제에서 확립하여 법적구속력 있는 실효성 있는 책임 부과와 피해 구제 등을 통해서 법적구속력을 확립해야 한다. 이를 통하여 기후변화로 인한 환경피해가 남북한에 미치는 영향을 감소시킬 수 있기 때문에 남북한 입장에서는 법적구속력이 확립된 새 기후변화체제가 매우 중요하다. 특히, 2020년 새 기후변화체제가 법적구속력 있는 체제로 구축된다 하더라도 향후 이 기후변화체제가 안정적으로 운용되기 위해서는 대만도 국제사회와 함께 대응해야 한다는 것은 매우 중요

하다. 대만은 남북한에 인접해 있는 국가이다. 대만에서 발생하는 온실가스가 남북한으로 이동하여 남북한에 환경피해를 야기할 수 있기 때문에 남북한 입장에서는 대만의 기후변화협상 참가 역시 매우 중요하다.

앞으로 터키와 몬테네그로는 2012년 8월 25일 현재 유럽연합의 가입 후보국(Candidate countries)<sup>284)</sup>이기 때문에 향후 유럽연합의 회원국이 될 수도 있다. 유럽연합은 향후 기후변화협상과정에서 터키와 몬테네그로를 설득해서 법적구속력 있는 2020년 기후변화체제로 나아가는데 중요한 역할을 해야 할 것이다. 이 밖에 법적구속력 있는 기후변화체제에 소극적인 입장을 보이는 국가들에 대해서도 이러한 국가들이 법적구속력에 대한 유연한 자세를 가질 수 있도록 국제사회의 적극적인 노력이 필요하다. 이러한 노력을 통해서 전세계가 적극적으로 기후변화에 대응해야 하고, 이러한 적극적인 노력을 통하여 기후변화에 남북한에 미치는 영향을 최소화시킬 수 있다. 중국, 대만, 일본, 러시아, 몽골, 인도, 인도네시아 등은 지구상에서 남북한에 가까운 곳에 있다. 이 국가들에서 발생하는 온실가스가 국경을 넘어 이동하여 남북한에 환경피해를 야기할 수 있다. 뿐만 아니라 남북한에서 지구상에서 먼 거리에 위치해 있는 유럽 국가들, 미국, 캐나다 등에서 발생하는 온실가스가 남북한에 영향을 줄 수 있다. 왜냐하면 온실가스는 장거리 이동이 가능하기 때문이다. 앞으로 전세계의 기후변화가 가속화되면서 개별국가에서 발생하는 온실가스가 다른 국가에 영향을 미쳐 환경피해를 야기할 수 있고, 온실가스가 시간이 지남에 따라 지속적으로 누적되면 온실가스로 인한 환경피해가 구체적으로 나타날 수 있다. 이러한 구체적인 피해가 남북한에서 발생할 수 있다는 것을 충분히 예상할 수 있기 때문에 향후 법적 구속력 확립을 통한 새 기후변화체제 구축을 통해서 국제사회가 기후변화에 적극적으로 대처해 나간다면 남북한에서 발생할 수 있는 기후변화로 인한 환경피해를 최소화시킬 수 있다.

앞으로 국제사회의 기후변화협상 과정에서 북한이 적극적으로 참여하지 않을 수도 있다. 설령 이런 상황이 벌어진다 하더라도 한국은 기후변화협상에 적극적으로 참여해서 2020년 새 기후변화체제의 법적구속력 확립을

284) European Union, [http://europa.eu/about-eu/countries/index\\_en.htm](http://europa.eu/about-eu/countries/index_en.htm)(검색일 : 2012년 8월 25일)

위해 노력해야 한다. 남한과 북한은 통일해야 하고, 기후변화에 따른 북한의 환경문제는 한국에게 매우 중요하다. 그리고 전세계에서 발생하는 온실 가스가 남북한으로 이동하여 남북한에 환경피해를 야기할 수 있기 때문에 남북한은 기후변화를 방지하기 위한 노력을 지속적으로 해야 한다.

## 【참고문헌】

### ▣ 국문 문헌

#### 1. 논문 및 단행본

- 김미희 外, “사례분석을 통한 북한 산림복원 적용방안 고찰”, 2012 산림과학 공동학술대회 공동학술발표논문집, 한국임학회, 2012a.
- \_\_\_\_\_, “북한의 황폐산림 복원을 위한 국제기구 활동과 역할에 대한 평가”, 2012 산림과학 공동학술대회 공동학술발표논문집, 한국임학회, 2012b.
- 고재경, 『기후변화협약당사국 총회[COP 17] 협상 결과 및 시사점』, 수원 : 경기개발연구원, 2011.
- 관계부처합동, 『2011년 이상기후 보고서』, 서울 : 기상청, 2011.
- 기상청, 『한국기후변화백서』, 서울 : 기상청, 2011.
- 김대순, “적법행위에 대한 국가책임 이론의 정립을 향하여: 2001년 ILC초안을 중심으로”, 『국제법학회논총』 제48권 제1호, 대한국제법학회, 2003.
- \_\_\_\_\_, 『국제법론』, 서울 : 삼영사, 2006.
- 김대회, 『초국경환경피해에 대한 국가책임연구』, 석사학위논문, 아주대학교, 2007.
- 김제한·엄태일, “기후변화대응 CDM과 DMZ 남북한 협력”, 『국제문제연구』, 제10권 제1호, 서울 : 국가안보전략연구소, 2010.
- 김태천, “일경환경피해에 대한 국제책임(3) — 위험한 결과책임론을 중심으로 —”, 『법학논고』 제11집, 경북대학교 법학연구소, 1995.
- 김홍균, “황사문제와 국가책임” 『저스티스』 통권 제97호, 한국법학원, 2007.
- 명수정, “북한의 심각한 산림훼손과 자연재해”, 『북한』 통권 485호, 북한연구소, 2012.
- 박병도, “국경을 넘는 환경오염피해에 대한 국제법적 구제의 한계와 개선방안”, 『법조』 제561집, 법조협회, 2003.
- 박소영 外, “북한의 경제사회적 여건 변화에 따른 북한 산림복구 방안”, 한국임학회 정기학술연구발표회, 한국임학회, 2010.
- 소병천, “기후변화 대응 국제논의의 쟁점 및 국제법적 합의”, 『서울국제법연구』 제16권 제2호, 서울국제법연구원, 2009.
- \_\_\_\_\_, “국제하천의 수질오염에 대한 국제법규범 고찰”, 『국제법학회논총』 제56권 제3호, 대한국제법학회, 2011.
- 서심은·Victor Teplyakov, “북한 산림황폐화문제 해결을 위한 국제협력방안”, 2011 산림과학 공동학술대회, 한국임학회, 2011.

- 서원상, 『기후변화시대의 남북환경협력을 위한 국제·국내법적 과제』, 서울 : 통일부, 2010.
- 손대수, “우리나라 환경영향평가법의 개정과 남북한 환경영향평가법의 발전방향”, 2012 남북법제연구보고서, 법제처, 2012.
- 신범식, 『탈위기 지구질서와 환경의 국제정치 : 기후변화 대응체제의 현재와 미래』, 동아시아 연구원, 2011.
- 심영규, “국제법 상 국가의 기후변화 방지 의무에 관한 고찰—국제관습법 상 ‘No-harm Rule’ 을 중심으로—”, 『한양법학』 제31집, 한양법학회, 2010.
- 원동욱, “국제기후담판에서 중국의 입장변화 분석: 과정과 동인을 중심으로”, 『중소연구』 제35권 제3호, 한양대학교 아태지역연구센터, 2011.
- 유재형·원영철, 『삼위일체 국제법—사례연구, 주관식·객관식 연습—』, 서울 : 대왕사, 1997.
- 에너지경제연구원, 『새로운 기후체제에 대한 주요국의 입장[FIIA, Towards a new climate regime?』], 경기 : 에너지경제연구원, 2009.
- 예종영, “국제환경제도와 중견국가의 역할: 월경성 장거리이동 대기오염물질에 관한 협약의 사례를 중심으로”, 『국제관계연구』 제14권 제1호, 고려대학교 일민국제관계 연구원, 2009.
- 외교통상부, 『2008 유엔개황』, 서울 : 외교통상부, 2008.
- 이기완, “일본의 기후변화정책을 둘러싼 정치동학: 국내 요인을 중심으로”, 『아시아연구』 제15집 제1호, 한국아시아학회, 2012.
- 이규창, 『한반도 녹색성장을 위한 남북한 산림협력법제 개선 방안 예비연구』, 서울 : 통일 연구원, 2010.
- 이동근 외, “A/R CDM을 위한 북한지역의 산림변화 연구”, 『한국환경복원녹화기술학회지』 제10권 제2호, 한국환경복원기술학회, 2007.
- 이세련, “국제법상 국가의 환경보호 의무에 대한 고찰 —ICJ의 Pulp Mill 사건을 중심으로—”, 『원광법학』 제26권 제2호, 원광대학교 법학연구소, 2010.
- 이상천, “더반 합의’ 하에서의 탄소배출권거래제도의 구상에 관한 경제법론적 소고”, 『동아법학』 제54호, 동아대학교 법학연구소, 2012.
- 이유진, “남북한 기후변화 대응 협력방안 모색”, 『경기논단』 제9권 제4호, 수원 : 경기 개발연구원, 2007.
- 이우성·류민우, “남북기상협력의 경제적 파급효과에 관한 연구”, 『통일문제연구』 통권 제52호, 평화문제연구소, 2009a.
- \_\_\_\_\_, “북한 기상기술력 평가와 남북한 기상협력의 효과에 관한 연구”, 『현대 북한연구』 제12권 제3호, 북한대학원대학교, 2009b.

- 이정석 외, 『온실가스 감축의무 협상동향 및 대응방향 연구 III』, 서울 : 한국환경정책·평가연구원, 2011.
- 이호무, 『2011년 기후변화협약/교토의정서 당사국총회 결과 보고』, 경기 : 에너지경제연구원, 2011.
- 이호무 외, “2011년 기후변화협약/교토의정서 당사국총회 결과 및 향후 전망”, 『에너지포커스』 제8권 제4호, 경기 : 에너지경제연구원, 2011.
- 오민아 · 서정민, “캐나다의 교토의정서 탈퇴와 국제 기후변화협상 전망”, 『KIEP 지역경제포커스』 제6집 제2호, 서울 : 대외경제정책연구원, 2012.
- 오선영, “초국경적 환경피해에 대한 구제방법 등에 관한 소고;- 일본 후쿠시마 원전사고와 관련하여”, 『고려법학』 제61호, 고려대학교 법학연구원, 2011.
- 이강봉, “남북 기상협력의 사회·경제적 효과에 관한 워크숍 : 남북한 기상협력이 필요하다”, 『과학과 기술』 통권485호, 서울 : 한국과학기술단체총연합회, 2009.
- 임재규, “세계 주요국의 자발적 온실가스 감축목표가 경제와 환경에 미치는 파급효과와 시사점”. 『환경정책연구』 제9집 제3호, 서울 : 한국환경정책·평가연구원, 2010.
- 원혜광 編, 『사법시험대비 국제법정리』, 서울 : (주)어벤시스, 2005.
- 장현숙, “더반 기후변화회의의 결과 및 시사점”, 『Trade Focus』 Vol.10 No.61, 서울 : 한국무역협회 국제무역연구원, 2011.
- 정다운, “한반도 조립 청정개발체제의 도입에 관한 연구”, 『제30회 대학(원)생 통일논문 현상공모 입선작 : 2011 통일논문집』, 서울 : 통일부 통일교육원.
- 정서용, “환경안보와 남북한 협력방안”, 이재승 외, 『비전통적 안보와 남북한 협력방안』, 서울 : 통일부, 2009.
- 정영진 編, 『국제법 [요점정리 및 문제해설]』, 서울 : 신조사, 2006.
- 정우진, 『북한 CDM 사업 잠재력 분석 및 남북 협력 방안』, 경기 : 에너지경제연구원, 2009.
- 조장환 외, “북한 산림전용 방지수단으로서의 REDD 사업의 경제적 타당성 분석”, 『한국임학회지』 제100권 제4호, 한국임학회, 2011.
- 차은정 외, “남북기상협력 현황과 전망”, 『한국방재학회지』 제10권 제1호, 한국방재학회, 2010.
- 최득진, “국제위법행위에 대한 국가책임초안(The Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts)”, 『중앙법학』 제4집 제1호, 중앙법학회, 2002.
- 최원기, “기후변화 대응 국제협력체제에 대한 국제법적 검토 — 주요국 포럼(Major Economics Forum)을 중심으로 —”, 『서울국제법연구』 제16권 제2호, 서울국제법연구원, 2009.
- \_\_\_\_\_, 『미국의 기후변화 협상전략 연구 - 국내 정치경제적 제약 요인을 중심으로 -』,

- 서울 : 외교안보연구원, 2011.
- 최은석·황재준, 『북한의 기상관리 정책의 변화와 남북한 기상협력 방안 연구』, 서울 : 통일연구원, 2008.
- 한기주, 『북한 지역을 대상으로 한 산림 흡수원 CDM 사업의 경제적 분석 연구』, 석사학위 논문, 서울대학교, 2005.
- 한기주·윤여창, “북한 지역을 대상으로 한 조립 CDM 사업의 경제적 타당성 연구”, 『한국임학회지』 제96권 제3호, 한국임학회, 2007.
- 한기주·이요한, “기후변화협약 준수에 있어서의 남북경제협력 방안에 관한 연구”, 『남북경협 대학생 논문 공모전 1회·2회 수상작 논문집』, 서울 : 남북경협국 민운동본부, 2006.
- 한기주, “기후변화협약 제17차 당사국총회 참석 및 관련 부속행사 참석”, 『KIET 해외출장 보고서』 제11-76호, 서울 : 산업연구원, 2011.
- 한국환경정책·평가연구원, 『우리나라 기후변화의 경제학적 분석(0)』 - 최종보고서[요약본], 경기 : 환경부, 2009,
- 한상운 외, 『남북한의 환경법제에 관한 비교 연구 - 북한 환경법제의 총론 -』, 서울 : 한국 환경정책 · 평가연구원, 2007.
- 환경부, 『환경피해의 국제법상 책임에 관한 연구』, 경기 : 환경부, 2007.
- 한국수출입은행 국별조사실, “MENA 주요국의 신재생에너지 개발 현황과 시사점”, 『개도국 지역이슈 리포트』, 한국수출입은행 국별조사실, 2012.
- OECD, 『OECD 2030 환경전망보고서』 한국어 요약문, OECD, 2008.
- \_\_\_\_\_, 『OECD 환경전망 2050 - 무대응의 결과(OECD Environmental Outlook to 2050. The Consequences of Inaction)』 한국어 요약문, OECD, 2012.

## 2. 국내 언론

- “기후회의, 강대국-약소국 대치구도 조짐”, 『연합뉴스』, 2011년 12월 8일.
- “더반 유엔기후변화회의의 각료급회의 시작”, 『연합뉴스』, 2011년 12월 6일.
- “러 ‘기후 독트린’ 경제 효율성에 초점”, 『연합뉴스』, 2009년 12월 17일.
- “러시아, 새 기후협정에 회의적 태도”, 『연합뉴스』, 2009년 12월 9일.
- “유영숙 환경, “미 중등 전세계 기후변화에 적극 대응하라””, 『녹색경제』, 2011년 12월 9일.
- “일본에 당한 '진주의 악몽' 곱씹는 중동 산유국”, 『조선비즈』, 2012년 2월 29일.
- [http://biz.chosun.com/site/data/html\\_dir/2012/02/28/2012022802688.html](http://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2012/02/28/2012022802688.html), 검색일 : 2012년 6월 24일.

“차르(러시아 황제)의 귀환… 푸틴, 메드베데프와 총리·대통령 맞교대”, 『조선일보』, 2011년 9월 26일.

### 3. 국문 웹사이트 및 기타 자료

기후변화행동연구소, “‘절반의 성공, 절반의 실패’, 더반 기후변화 총회 무엇을 남겼나?”, 2011년 12월 12일.

[http://climateaction.re.kr/index.php?document\\_srl=22144&mid=news01](http://climateaction.re.kr/index.php?document_srl=22144&mid=news01), 검색일 : 2012년 6월 23일.

“더반 UN 기후회의의 관련, 독일 정부입장 및 평가”, 『주독일대사관』, 2011년 12월 2일.

[http://deu.mofat.go.kr/webmodule/htsboard/template/read/korboardread.jsp?typeID=15&boardid=2230&seqno=894341&c=&t=&pagenum=1&tableName=TYPE\\_LEGATION&pc=&dc=&wc=&lu=&vu=&iu=&du=](http://deu.mofat.go.kr/webmodule/htsboard/template/read/korboardread.jsp?typeID=15&boardid=2230&seqno=894341&c=&t=&pagenum=1&tableName=TYPE_LEGATION&pc=&dc=&wc=&lu=&vu=&iu=&du=), 검색일 : 2012년 6월 22일.

“대만, 기업 탄소거래 위해 CDM 참여의사 밝혀”, 『주한타이페이대표부』, 2009년 12월 14일.

<http://www.taiwanembassy.org/ct.asp?xItem=120436&ctNode=1524&mp=207>, 검색일 : 2012년 7월 4일.

“대만, 유엔기후변화협약 (UNFCCC) 당사국 총회 참여 호소”, 『주한타이페이대표부』, 2009년 10월 15일.

<http://www.taiwanembassy.org/content.asp?mp=207&Cultem=113179>, 검색일 : 2012년 7월 4일.

“러시아연방(Russian Federation) 개관 및 약사 (2011.2월 현재)”, 『주 러시아 대한민국 대사관』, 2011년 2월 8일. 출처 :

[http://rus-moscow.mofat.go.kr/webmodule/htsboard/template/read/korboardread.jsp?typeID=15&boardid=2260&seqno=559059&c=&t=&pagenum=1&tableName=TYPE\\_LEGATION&pc=&dc=&wc=&lu=&vu=&iu=&du=](http://rus-moscow.mofat.go.kr/webmodule/htsboard/template/read/korboardread.jsp?typeID=15&boardid=2260&seqno=559059&c=&t=&pagenum=1&tableName=TYPE_LEGATION&pc=&dc=&wc=&lu=&vu=&iu=&du=), 검색일 : 2012년 6월 27일.

“미국, 대만의 기후변화협약(UNFCCC) 가입을 지지”, 『주한타이페이대표부』, 2010년 12월 20일.

<http://www.taiwanembassy.org/ct.asp?xItem=173919&ctNode=1524&mp=207>, 검색일 : 2012년 7월 4일.

“유럽의회, 대만의 국제조직 활동에 압도적 지지의사”, 『주한타이페이대표부』, 2010년 3월 19일.

<http://www.taiwanembassy.org/content.asp?mp=207&Cultem=132531>, 검색일 : 2012년 7월 4일.

이은선, “기후변화 피해 위험이 가장 높은 나라는?”, 『기후변화행동연구소』, 2011년 6월 20일.

[http://climateaction.re.kr/index.php?document\\_srl=17749&mid=news01](http://climateaction.re.kr/index.php?document_srl=17749&mid=news01), 검색일 :



2012년 7월 1일.

“中, 기후변화대응 바이피수(白皮書) 발표, 2015년 단위GDP당 이산화탄소 배출량 2010년에 비해 17% 감소”, 『인민망』, 2011년 11월 23일.

<http://kr.people.com.cn/203090/7654498.html>, 검색일 : 2012년 6월 28일.

“中, 더반 기후협약총회에서 2020년 이후 법적 구속력 있는 협약 동참 위한 5가지 조건 제시”, 『인민망』, 2011년 12월 5일.

<http://kr.people.com.cn/203072/7665993.html>, 검색일 : 2012년 6월 22일.

“中, 세계기후회의에서 우선적으로 의정서 연장 협의해야”, 『인민망』, 2011년 11월 29일.

<http://kr.people.com.cn/203072/7660405.html>, 검색일 : 2012년 6월 28일.

“제17차 기후변화협약 당사국총회(COP17) 개최 결과”, 『외교부 에너지기후변화환경과』, 2011년 12월 12일.

<http://www.mofat.go.kr/webmodule/htsboard/template/read/korboardread.jsp?typeID=6&boardid=235&seqno=339007>, 검색일 : 2012년 7월 5일.

“제5차 한·일·중 정상회의 결과”, 『청와대뉴스』, 2012년 5월 13일.

[http://www.president.go.kr/kr/president/news/news\\_view.php?uno=1896](http://www.president.go.kr/kr/president/news/news_view.php?uno=1896), 검색일 : 2012년 6월 28일.

“지구온난화 양극화 심화”, 『부천환경교육센터』, 2007년 5월 4일.

<http://blog.daum.net/greencenter1929/11722279>, 검색일 : 2012년 7월 1일.

“extrapolation [외삽법]”, 『Daum 백과사전』,

<http://100.daum.net/encyclopedia/view.do?docid=T30571>, 검색일 : 2012년 8월 25일.

“최수의 딜레마”, 『위키백과』, [http://ko.wikipedia.org/wiki/최수의\\_딜레마](http://ko.wikipedia.org/wiki/최수의_딜레마), 검색일 : 2012년 8월 25일.

“군소 도서 국가 연합”, 『위키백과』, [http://ko.wikipedia.org/wiki/군소\\_도서\\_국가\\_연합](http://ko.wikipedia.org/wiki/군소_도서_국가_연합), 검색일 : 2012년 8월 25일.

“환경영향평가”, 『위키백과』, <http://ko.wikipedia.org/wiki/환경영향평가>, 검색일 : 2012년 8월 25일.

외교통상부 기후변화환경과, 『기후변화와 취약국가“ 회의 결과』, 외교통상부, 2008년 7월 15일.

<http://www.mofat.go.kr/webmodule/htsboard/template/read/korboardread.jsp?typeID=6&boardid=11642&seqno=339477>, 검색일 : 2012년 6월 9일.

외교통상부 정보분석과, 『러시아 기후 독트린 : 주러시아(대) 보고』, 2009년 12월 28일.

[http://www.mofat.go.kr/webmodule/htsboard/hbd/hbdread.jsp?typeID=6&boardid=358&seqno=325920&c=&t=&pagenum=1&tableName=TYPE\\_DATABOARD&pc=&dc=&w](http://www.mofat.go.kr/webmodule/htsboard/hbd/hbdread.jsp?typeID=6&boardid=358&seqno=325920&c=&t=&pagenum=1&tableName=TYPE_DATABOARD&pc=&dc=&w)

c=&lu=&vu=&iu=&du=, 검색일 : 2012년 6월 27일.

환경부·수도권대기환경청, 『수도권대기환경정보』 2011년도 6월호, 경기 : 환경부·수도권  
대기환경청, 2011

환경부·수도권대기환경청, 『수도권대기환경정보』 2012년도 1월호, 경기 : 환경부·수도권  
대기환경청, 2012.

대한민국 환경영향평가법.

북한 환경영향평가법.

“[기획보도] 북한의 기후변화 1” , 『Voice of America』, 2012년 3월 5일.

<http://www.voakorea.com/content/spweather-030512-141408553/1366861.html>, 검색일  
: 2012년 8월 24일.

“2011년 북한 특이 기상 현황” , 『기상청』 보도자료, 2012년 2월 27일.

“북한 4월 심한 기온변화와 잦은 강수” , 『기상청』 보도자료, 2012년 5월 8일.

“북한의 지난 봄철( '12.3~ '12.5) 및 5월 기상특성” , 『기상청』 보도자료, 2012년 6월 8일.

“북한 7월, 많은 비 자주 내려 큰 피해” , 『기상청』 보도자료, 2012년 8월 7일.

## ▣ 영문 문헌

### 1. 더반 기후변화총회 국가성명서

Aletreris, Sofoclis, *High Level Segment with statement by the Minister of Agriculture, Natural Resources and Environment of Cyprus*, Durban : Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change at its 17th Session(COP17), 8 December 2011.

[http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/statements/application/pdf/111207\\_cop17\\_hls\\_cyprus.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/statements/application/pdf/111207_cop17_hls_cyprus.pdf), 검색일 : 2012년 6월 10일.

Al-Naimi, Ali bin Ibrahim, *High Level Segment with statement by Ali bin Ibrahim Al-Naimi, Minister of Petroleum and Mineral Resources Saudi Arabia*, Durban : Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change at its 17th Session(COP17), 8 December 2011.

[http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/statements/application/pdf/111208\\_cop17\\_hls\\_saudi\\_arabia.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/statements/application/pdf/111208_cop17_hls_saudi_arabia.pdf), 검색일 : 2012년 6월 10일.

Asik, Ronald, *High Level Segment with statement by Vice Minister of Forests and Climate Change of Papua New Guinea*, Durban : Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change at its 17th Session(COP17), 2011.

- [http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/statements/application/pdf/111208\\_cop17\\_hls\\_papua\\_new\\_guinea.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/statements/application/pdf/111208_cop17_hls_papua_new_guinea.pdf), 검색일 : 2012년 6월 10일.
- Aslam, Mohamed, *High Level Segment with statement by the Minister for Housing and Environment of Maldives*, Durban : Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change at its 17th Session(COP17), December 2011.  
[http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/statements/application/pdf/111207\\_cop17\\_hls\\_maldives.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/statements/application/pdf/111207_cop17_hls_maldives.pdf), 검색일 : 2012년 6월 10일.
- Botswana, *High Level Segment with statement by the Minister of Environment Wildlife and Tourism*, Durban : Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change at its 17th Session(COP17), 8 December 2011.  
[http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/statements/application/pdf/111208\\_cop17\\_hls\\_botswana.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/statements/application/pdf/111208_cop17_hls_botswana.pdf), 검색일 : 2012년 6월 10일.
- Creese, Joy, *High Level Segment with statement by the Joy Creese, Permanent Secretary, Ministry of Housing and Environment of Trinidad\_Tobago*, Durban : Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change at its 17th Session(COP17), 8 December 2011.  
[http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/statements/application/pdf/111208\\_cop17\\_hls\\_trinidad\\_tobago.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/statements/application/pdf/111208_cop17_hls_trinidad_tobago.pdf), 검색일 : 2012년 6월 10일.
- Cristas, Assuncao, *High Level Segment with statement by the Minister for Agriculture, Sea, Environment and Spatial Planning*, Durban : Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change at its 17th Session(COP17), 7 December 2011.  
[http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/statements/application/pdf/111207\\_cop17\\_hls\\_portugal.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/statements/application/pdf/111207_cop17_hls_portugal.pdf), 검색일 : 2012년 6월 10일.
- Darroux, Kenneth, *High Level Segment with statement by the Minister for Environment, Natural Resources, Physical, Planning and Fisheries of the Commonwealth of Dominica*, Durban : Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change at its 17th Session(COP17), 7 December 2011.  
[http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/statements/application/pdf/111207\\_cop17\\_hls\\_dominica.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/statements/application/pdf/111207_cop17_hls_dominica.pdf), 검색일 : 2012년 6월 10일.
- Djuric, Bojan, *High Level Segment with statement by the State Secretary, Minister of Environment Mining and Spatial Planning of Serbia*, Durban : Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change at its 17th Session(COP17), 8 December 2011.

- [http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/statements/application/pdf/111208\\_cop17\\_hls\\_serbia.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/statements/application/pdf/111208_cop17_hls_serbia.pdf), 검색일 : 2012년 6월 10일.
- Embass, D. U., *High Level Segment with statement by the Minister of Natural Resources and Environment of Malaysia*, Durban : Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change at its 17th Session(COP17), December 2011.  
[http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/statements/application/pdf/111207\\_cop17\\_hls\\_malaysia.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/statements/application/pdf/111207_cop17_hls_malaysia.pdf), 검색일 : 2012년 6월 10일.
- Fajkusova, Blanka, *High Level Segment with statement by the Ambassador of Czech Republic*, Durban : Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change at its 17th Session(COP17), 8 December 2011.  
[http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/statements/application/pdf/111208\\_cop17\\_hls\\_czech\\_republic.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/statements/application/pdf/111208_cop17_hls_czech_republic.pdf), 검색일 : 2012년 6월 10일.
- France, *High Level Segment with statement by France*, Durban : Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change at its 17th Session(COP17), December 2011.  
[http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/statements/application/pdf/111208\\_cop17\\_hls\\_france.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/statements/application/pdf/111208_cop17_hls_france.pdf), 검색일 : 2012년 6월 10일.
- Gansukh, Luimed, *High Level Segment with statement by Member of Parliament and Minister of Nature, Environment and Tourism of Mongolia*, Durban : Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change at its 17th Session(COP17), December 2011.  
[http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/statements/application/pdf/111207\\_cop17\\_hls\\_mongolia.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/statements/application/pdf/111207_cop17_hls_mongolia.pdf), 검색일 : 2012년 6월 10일.
- Gore, Alfred Lado, *High Level Segment with statement by Alfred Lado Gore Minister for Environment Republic of South Sudan*, Durban : Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change at its 17th Session(COP17), 8 December 2011.  
[http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/statements/application/pdf/111208\\_cop17\\_hls\\_south\\_sudan.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/statements/application/pdf/111208_cop17_hls_south_sudan.pdf), 검색일 : 2012년 6월 10일.
- Gyamtsho, Pema, *High Level Segment with statement by Pema Gyamtsho, Minister-in-Charge of National Environment Commission, & Minister for Agriculture and Forests, Royal Government of Bhutan*, Durban : Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change at its 17th Session(COP17), 7 December 2011.

- [http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/statements/application/pdf/111207\\_cop17\\_hls\\_bhutan.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/statements/application/pdf/111207_cop17_hls_bhutan.pdf), 검색일 : 2012년 6월 10일.
- Hedegaard, Connie, *High Level Segment with statement by European Commissioner for Climate Action*, Durban : Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change at its 17th Session(COP17), 8 December 2011.  
[http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/statements/application/pdf/111206\\_cop17\\_hls\\_european\\_union.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/statements/application/pdf/111206_cop17_hls_european_union.pdf), 검색일 : 2012년 6월 10일.
- Hosono, Goshi, *High Level Segment with statement by the Minister of Environment of Japan*, Durban : Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change at its 17th Session(COP17), 7 December 2011.  
[http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/statements/application/pdf/111207\\_cop17\\_hls\\_japan.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/statements/application/pdf/111207_cop17_hls_japan.pdf), 검색일 : 2012년 6월 10일.
- Iceland, *High Level Segment with statement by Iceland*, Durban : Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change at its 17th Session(COP17), 8 December 2011.  
[http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/statements/application/pdf/111208\\_cop17\\_hls\\_iceland.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/statements/application/pdf/111208_cop17_hls_iceland.pdf), 검색일 : 2012년 6월 10일.
- Ilelele, Apisai, *High Level Segment with statement by the Minister for Foreign Affairs, Trade, Tourism, Environment and Labour of Tuvalu*, Durban : Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change at its 17th Session(COP17), 8 December 2011.  
[http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/statements/application/pdf/111207\\_cop17\\_hls\\_tuvalu.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/statements/application/pdf/111207_cop17_hls_tuvalu.pdf), 검색일 : 2012년 8월 26일.
- Indonesia, *High Level Segment with statement by the Head of Delegation of The Republic of Indonesia*, Durban : Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change at its 17th Session(COP17), 7-9 December 2011.  
[http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/statements/application/pdf/111208\\_cop17\\_hls\\_indonesia.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/statements/application/pdf/111208_cop17_hls_indonesia.pdf), 검색일 : 2012년 6월 10일.
- Solomon Islands, *High Level Segment with statement by the Minister for Environment, Climate Change, Disaster Management and Meteorology*, Durban : Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change at its 17th Session(COP17), 8 December 2011.  
[http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/statements/application/pdf/111208\\_cop17\\_hls\\_solomon\\_islands.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/statements/application/pdf/111208_cop17_hls_solomon_islands.pdf), 검색일 : 2012년 8월 26일.

- Kamanzi, Stanislas, *High Level Segment with statement by the Minister of Natural Resources, Republic of Rwanda*, Durban : Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change at its 17th Session(COP17), 8 December 2011.  
[http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/statements/application/pdf/111208\\_cop17\\_hls\\_rwanda.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/statements/application/pdf/111208_cop17_hls_rwanda.pdf), 검색일 : 2012년 6월 10일.
- Pentus, Keit, *High Level Segment with statement by the Minister of Environment of Estonia*, Durban : Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change at its 17th Session(COP17), December 2011.  
[http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/statements/application/pdf/111207\\_cop17\\_hls\\_estonia.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/statements/application/pdf/111207_cop17_hls_estonia.pdf), 검색일 : 2012년 6월 10일.
- Lebanon, *High Level Segment with statement by the Lebanese Delegation*, Durban : Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change at its 17th Session(COP17), 8 December 2011.  
[http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/statements/application/pdf/111209\\_cop17\\_hls\\_lebanon.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/statements/application/pdf/111209_cop17_hls_lebanon.pdf), 검색일 : 2012년 6월 10일.
- Lowe, Denis S., *High Level Segment with statement by the Minister of Environment and Drainage of Barbados*, Durban : Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change at its 17th Session(COP17), December 2011.  
[http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/statements/application/pdf/111208\\_cop17\\_hls\\_barbados.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/statements/application/pdf/111208_cop17_hls_barbados.pdf), 검색일 : 2012년 6월 10일.
- Luo, Nkandu, *High Level Segment with statement by the Minister of Local Government and Housing, Early Education and Environmental Protection of Zambia*, Durban : Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change at its 17th Session(COP17), 8 December 2011.  
[http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/statements/application/pdf/111208\\_cop17\\_hls\\_zambia.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/statements/application/pdf/111208_cop17_hls_zambia.pdf), 검색일 : 2012년 6월 10일.
- Malikyar, G. M., *High Level Segment with statement by G. M. Malikyar Deputy Director-General National Environmental Protection Agency Head of Delegation of Islamic Republic of Afghanistan*, Durban : Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change at its 17th Session(COP17), December 2011.  
[http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/statements/application/pdf/111208\\_cop17\\_hls\\_afghanistan.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/statements/application/pdf/111208_cop17_hls_afghanistan.pdf), 검색일 : 2012년 6월 10일.
- Nagy, Jozsef, *High Level Segment with statement by the Minister of Environment of the Slovak Republic*, Durban : Conference of the Parties to the United Nations Framework

Convention on Climate Change at its 17th Session(COP17), 7 December 2011.

[http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/statements/application/pdf/111207\\_cop17\\_hls\\_slovakia.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/statements/application/pdf/111207_cop17_hls_slovakia.pdf), 검색일 : 2012년 6월 10일.

Mahmud, Hasan, *High Level Segment with statement by Head of Bangladesh Delegation*, Durban : Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change at its 17th Session(COP17), 8 December 2011.

[http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/statements/application/pdf/11208\\_cop17\\_hls\\_bangladesh.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/statements/application/pdf/11208_cop17_hls_bangladesh.pdf), 검색일 : 2012년 6월 10일.

Malik, M. J., *High Level Segment with statement by M. J. Malik Secretary(National Disaster Management), Government of Pakistan*, Durban : Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change at its 17th Session(COP17), 8 December 2011.

[http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/statements/application/pdf/111208\\_cop17\\_hls\\_pakistan.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/statements/application/pdf/111208_cop17_hls_pakistan.pdf), 검색일 : 2012년 6월 10일.

Nandi-Ndaitwah, N., *High Level Segment with statement by the Minister of Environment and Tourism-Republic of Namibia*, Durban : Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change at its 17th Session(COP17), 8 December 2011.

[http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/statements/application/pdf/111208\\_cop17\\_hls\\_namibia.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/statements/application/pdf/111208_cop17_hls_namibia.pdf), 검색일 : 2012년 6월 10일.

Magagula, Winnie, *High Level Segment with statement by the Minister of Tourism and Environmental Affairs of Swaziland*, Durban : Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change at its 17th Session(COP17), 7 December 2011.

[http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/statements/application/pdf/111207\\_cop17\\_hls\\_swaziland.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/statements/application/pdf/111207_cop17_hls_swaziland.pdf), 검색일 : 2012년 8월 26일.

Marino, Sebastian, *High Level Segment with Palau National statement by the Head of Delegation*, Durban : Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change at its 17th Session(COP17), 8 December 2011.

[http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/statements/application/pdf/111208\\_cop17\\_hls\\_palau.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/statements/application/pdf/111208_cop17_hls_palau.pdf), 검색일 : 2012년 6월 10일.

Natarajan, Jayanthi, *High Level Segment with statement by the Minister of Environment & Forests of India*, Durban : Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change at its 17th Session(COP17), 7 December 2011.

[http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/statements/application/pdf/111207\\_cop17\\_hls\\_india.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/statements/application/pdf/111207_cop17_hls_india.pdf), 검색일 : 2012년 6월 10일.

Nikora, Amberoti, *High Level Segment with statement by the Minister for Environment, Lands and Agricultural Development of the Republic of Kiribati*, Durban : Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change at its 17th Session(COP17), 8 December 2011.

[http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/statements/application/pdf/111208\\_cop17\\_hls\\_kiribati.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/statements/application/pdf/111208_cop17_hls_kiribati.pdf), 검색일 : 2012년 8월 26일.

Muessner, Renato, *High Level Segment with statement by the Minister of Environment of Liechtenstein*, Durban : Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change at its 17th Session(COP17), December 2011.

[http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/statements/application/pdf/111207\\_cop17\\_hls\\_liechtenstein.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/statements/application/pdf/111207_cop17_hls_liechtenstein.pdf), 검색일 : 2012년 6월 10일.

New Zealand, *High Level Segment with statement of New Zealand*, Durban : Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change at its 17th Session(COP17), December 2011.

[http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/statements/application/pdf/111207\\_cop17\\_hls\\_new\\_zealand.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/statements/application/pdf/111207_cop17_hls_new_zealand.pdf), 검색일 : 2012년 6월 10일.

Niinisto, Ville, *High Level Segment with statement by the Minister of Environment of Finland*, Durban : Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change at its 17th Session(COP17), 7 December 2011.

[http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/statements/application/pdf/111207\\_cop17\\_hls\\_finland.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/statements/application/pdf/111207_cop17_hls_finland.pdf), 검색일 : 2012년 6월 10일.

Papakonstantinou, George, *High Level Segment with statement by the Minister for Environment Energy and Climate Change of the Hellenic Republic*, Durban : Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change at its 17th Session(COP17), 8 December 2011.

[http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/statements/application/pdf/111208\\_cop17\\_hls\\_greece.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/statements/application/pdf/111208_cop17_hls_greece.pdf), 검색일 : 2012년 6월 10일.

Philippines, *High Level Segment with statement of Philippines*, Durban : Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change at its 17th Session(COP17), December 2011.

[http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/statements/application/pdf/111208\\_cop17\\_hls\\_philippines.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/statements/application/pdf/111208_cop17_hls_philippines.pdf), 검색일 : 2012년 6월 10일.



- p17\_hls\_philippines.pdf, 검색일 : 2012년 6월 10일.
- Hogan, Phil, *High Level Segment with statement by the Minister of Environment, Community and Local Government of Ireland*, Durban : Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change at its 17th Session(COP17), 7 December 2011.  
[http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/statements/application/pdf/111207\\_cop17\\_hls\\_ireland.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/statements/application/pdf/111207_cop17_hls_ireland.pdf), 검색일 : 2012년 6월 10일.
- Porter, Keith, *High Level Segment with statement by the Principal Director, Forestry Department, Ministry of Housing, Environment, Water and Local Government on behalf of the Jamaican Delegation*, Durban : Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change at its 17th Session(COP17), December 2011.  
[http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/statements/application/pdf/111208\\_cop17\\_hls\\_jamaica.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/statements/application/pdf/111208_cop17_hls_jamaica.pdf), 검색일 : 2012년 6월 10일.
- Pullicino, *High Level Segment with statement by the Minister of Malta*, Durban : Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change at its 17th Session(COP17), December 2011.  
[http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/statements/application/pdf/111207\\_cop17\\_hls\\_malta.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/statements/application/pdf/111207_cop17_hls_malta.pdf), 검색일 : 2012년 6월 10일
- Salaru, Gheorghe, *High Level Segment with statement by the Minister of the Republic of Moldova*, Durban : Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change at its 17th Session(COP17), 7 December 2011.  
[http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/statements/application/pdf/111207\\_cop17\\_hls\\_republic\\_moldova.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/statements/application/pdf/111207_cop17_hls_republic_moldova.pdf), 검색일 : 2012년 6월 10일.
- Saumatua, Samuela, *High Level Segment with statement by Samuela Saumatua Minister for Government Urban Development, Housing and Environment of The Republic of Fiji*, Durban : Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change at its 17th Session(COP17), 7 December 2011.  
[http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/statements/application/pdf/111207\\_cop17\\_hls\\_fiji.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/statements/application/pdf/111207_cop17_hls_fiji.pdf), 검색일 : 2012년 6월 10일.
- Sebhatu, T. G., *High Level Segment with statement by the Minister of Land, Water and Environment-The State of Eritrea*, Durban : Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change at its 17th

Session(COP17), 7 December 2011.

[http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/statements/application/pdf/111208\\_cop17\\_hls\\_eritrea.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/statements/application/pdf/111208_cop17_hls_eritrea.pdf), 검색일 : 2012년 6월 10일.

Sekulic, Dragica, *High Level Segment with statement by Dragica Sekulic Deputy Minister of Economy Government of Montenegro*, Durban : Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change at its 17th Session(COP17), 8 December 2011.

[http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/statements/application/pdf/111208\\_cop17\\_hls\\_montenegro.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/statements/application/pdf/111208_cop17_hls_montenegro.pdf), 검색일 : 2012년 6월 10일.

Shamlaye, Bernard, *High Level Segment with statement by the Minister for Social Development and Culture of Seychelles*, Durban : Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change at its 17th Session(COP17), 8 December 2011.

[http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/statements/application/pdf/111208\\_cop17\\_hls\\_seychelles.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/statements/application/pdf/111208_cop17_hls_seychelles.pdf), 검색일 : 2012년 6월 10일.

Sillah, Jato S., *High Level Segment with statement by the Minister of Forestry and Environmental Affairs of the Gambia*, Durban : Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change at its 17th Session(COP17), December 2011.

[http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/statements/application/pdf/111206\\_cop17\\_hls\\_gambia\\_behalf\\_least\\_developed\\_countries.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/statements/application/pdf/111206_cop17_hls_gambia_behalf_least_developed_countries.pdf), 검색일 : 2012년 8월 26일.

Solomon Islands, *High Level Segment with statement by the Minister for Environment, Climate Change, Disaster Management and Meteorology*, Durban : Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change at its 17th Session(COP17), 8 December 2011.

[http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/statements/application/pdf/111208\\_cop17\\_hls\\_solomon\\_islands.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/statements/application/pdf/111208_cop17_hls_solomon_islands.pdf), 검색일 : 2012년 6월 10일.

Stoltenberg, Jens, *High Level Segment with statement by Prime Minister of Norway*, Durban : Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change at its 17th Session(COP17), 7 December 2011.

[http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/statements/application/pdf/111207\\_cop17\\_hls\\_norway.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/statements/application/pdf/111207_cop17_hls_norway.pdf), 검색일 : 2012년 6월 10일.

Sweden, *High Level Segment with statement of Sweden*, Durban : Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change at its

17th Session(COP17), December 2011.

[http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/statements/application/pdf/111207\\_cop17\\_hls\\_sweden.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/statements/application/pdf/111207_cop17_hls_sweden.pdf), 검색일 : 2012년 6월 10일.

Teixeira, Izabella, *High Level Segment with statement by the Minister of Environment of Brazil*, Durban : Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change at its 17th Session(COP17), 8 December 2011.

[http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/statements/application/pdf/111208\\_cop17\\_hls\\_brazil.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/statements/application/pdf/111208_cop17_hls_brazil.pdf), 검색일 : 2012년 6월 10일.

Tater, Hemraj, *High Level Segment with statement by the Minister for Environment of Nepal*, Durban : Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change at its 17th Session(COP17), 7 December 2011.

[http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/statements/application/pdf/111207\\_cop17\\_hls\\_nepal.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/statements/application/pdf/111207_cop17_hls_nepal.pdf), 검색일 : 2012년 6월 10일.

Timor-Leste, *High Level Segment with statement by The Government of Timor-Leste*, Durban : Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change at its 17th Session(COP17), 8 December 2011.

[http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/statements/application/pdf/111208\\_cop17\\_hls\\_timor\\_leston.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/statements/application/pdf/111208_cop17_hls_timor_leston.pdf), 검색일 : 2012년 6월 10일.

United Kingdom, *High Level Segment with statement of United Kingdom*, Durban : Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change at its 17th Session(COP17), December 2011.

[http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/statements/application/pdf/111208\\_cop17\\_hls\\_uk.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/statements/application/pdf/111208_cop17_hls_uk.pdf), 검색일 : 2012년 6월 10일.

Vega, Gaspar, *High Level Segment with statement by Deputy Prime Minister and Minister of Natural Resources and Environment(Belize)*, Durban : Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change at its 17th Session(COP17), 7 December 2011.

[http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/application/pdf/111207\\_cop17\\_hls\\_belize.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/application/pdf/111207_cop17_hls_belize.pdf), 검색일 : 2012년 6월 10일.

Vietnam, *High Level Segment with statement by the Head of Vietnam Delegation*, Durban : Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change at its 17th Session(COP17), 8 December 2011.

[http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/statements/application/pdf/111208\\_cop17\\_hls\\_vietnam.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/statements/application/pdf/111208_cop17_hls_vietnam.pdf), 검색일 : 2012년 6월 10일.

- Yapa, A. P., *High Level Segment with statement by the Minister of Environment of Sri Lanka*, Durban : Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change at its 17th Session(COP17), December 2011.  
[http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/statements/application/pdf/111207\\_cop17\\_hls\\_sri\\_lanka.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/statements/application/pdf/111207_cop17_hls_sri_lanka.pdf), 검색일 : 2012년 6월 10일.
- Yilmaz, Cevdet, *High Level Segment with statement by Cevdet Yilmaz Minister of Development, Turkey*, Durban : Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change at its 17th Session(COP17), December 2011.  
[http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/statements/application/pdf/111208\\_cop17\\_hls\\_turkey.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/statements/application/pdf/111208_cop17_hls_turkey.pdf), 검색일 : 2012년 6월 10일.
- Yoo, Youngsook, *High Level Segment with statement by the Minister of Environment of the Republic of Korea*, Durban : Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change at its 17th Session(COP17), 7 December 2011.  
[http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/statements/application/pdf/111207\\_cop17\\_hls\\_republic\\_korea.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/statements/application/pdf/111207_cop17_hls_republic_korea.pdf), 검색일 : 2012년 6월 10일.
- Zackhras, Ruben, *High Level Segment with statement by the Minister-In-Assistance to the President of Marshall Islands*, Durban : Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change at its 17th Session(COP17), December 2011.  
[http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/statements/application/pdf/111207\\_cop17\\_hls\\_marshall\\_islands.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/statements/application/pdf/111207_cop17_hls_marshall_islands.pdf), 검색일 : 2012년 6월 10일.
- Zadeh, Mohammadi, *High Level Segment with statement by the Vice President and Head of Department of Environment*, Durban : Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change at its 17th Session(COP17), 7 December 2011.  
[http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/statements/application/pdf/111207\\_cop17\\_hls\\_iran.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/statements/application/pdf/111207_cop17_hls_iran.pdf), 검색일 : 2012년 6월 10일.

## 2. 국제조약 및 국제문서

*Abu Dhabi Declaration on Environment and Energy* (2003)

<http://www.ead.ae/TacSoft/FileManager/Conferences%20&%20Exhibitions/2003/44-AbuDhabi>

Declaration-Eng.pdf, 검색일 : 2012년 7월 3일.

Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution: CLRTAP.

Council of The European Union, *Follow-up to the 17th session of the Conference of the Parties(COP 17) to the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) and the 7th session of the Meeting of the Parties to the Kyoto Protocol (CMP 7)(Durban, South Africa, 28 November - 9 December 2011)*, 『3152th ENVIRONMENT Council meeting』, Brussels, March 9, 2012.

Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment.

Draft principles on the allocation of loss in the case of transboundary harm arising out of hazardous activities, 2006

Draft Articles on Prevention of Transboundary Harm from Hazardous Activities, 2001.

Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, 2001.

*Recommendation of the Council for the Implementation of a Regime of Equal Right of Access and Non-Discrimination in Relation to Transfrontier Pollution, 1977.*

<http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=17&InstrumentPID=15&Lang=en&Book=False>, 검색일 : 2012년 6월 10일.

*Recommendation of the Council on Equal Right of Access in Relation to Transfrontier Pollution, 1976.*

<http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=13&InstrumentPID=11&Lang=en&Book=False>, 검색일 : 2012년 6월 10일.

*Recommendation of the Council for the Implementation of a Regime of Equal Right of Access and Non-Discrimination in Relation to Transfrontier Pollution, 1977.*

<http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=17&InstrumentPID=15&Lang=en&Book=False>, 검색일 : 2012년 6월 10일.

*Recommendation of the Council on Principles concerning Transfrontier Pollution, 1974.*

<http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=12&InstrumentPID=10&Lang=en&Book=False>, 검색일 : 2012년 6월 10일.

Rio Declaration on Environment and Development

United Nations Convention on the Law of the Sea

United Nations Framework Convention on Climate Change

UNFCCC(United Nations Framework Convention on Climate Change), *Establishment of an Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action. Proposal by the President*, FCCC/CP/2011/L.10, 10 December 2011.

### 3. 외국 보고서

- Dellink, Rob et al., *Sharing the burden of financing adaptation to climate change*, Vol.19 Issue 4, Netherlands : Elsevier, 2009.
- Estonian Environmental Research Centre, *ESTONIA'S FIFTH NATIONAL COMMUNICATION Under the UN Framework Convention on Climate Change*, Estonia : Estonian Environmental Research Centre, 2009.
- European Commission Joint Research Centre, *RESEARCH AT JRC in support of EU CLIMATE CHANGE policy making*, European Union, 2011.  
[http://ec.europa.eu/dgs/jrc/downloads/jrc\\_climate\\_change\\_policy\\_making.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/jrc/downloads/jrc_climate_change_policy_making.pdf), 검색일 : 2012년 7월 1일.
- Government of India, *Sustainable Development and Climate Change*, 『Economic Survey』 2011—12, India : Ministry of Finance, 2011.
- Grove, Steven, *UN Convention Could Expose US to Baseless Climate Change Suits*, 『The Cutting Edge News』, March 13th 2012. available at  
<http://www.thecuttingedgenews.com/index.php?article=72365&pageid=16&pagename=Opinion>, 검색일 : 2012년 8월 25일.
- Hare, Bill et al., *China emission paradox: Cancun emissions intensity pledge to be surpassed but emissions higher*, Ecofys · Climate Analytics · Potsdam Institute for Climate Impact Research, 4 October 2011.  
[http://climateactiontracker.org/assets/publications/briefing\\_papers/CAT\\_panama\\_update\\_2011.pdf](http://climateactiontracker.org/assets/publications/briefing_papers/CAT_panama_update_2011.pdf), 검색일 : 2012년 7월 4일.
- Honarvar, Afshin et al., *A Decade of Staged Oil Sands Growth (2010-2020)*, Canadian Energy Research Institute, 2011.
- IPCC(Intergovernmental Panel on Climate Change), *Climate Change 2007: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, B. Metz, O.R. Davidson, P.R. Bosch, R. Dave, L.A. Meyer (eds), Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA, 2007.
- \_\_\_\_\_, *Climate Change 2007: Synthesis Report*, Contribution of Working Groups I, II and III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change Core Writing Team, Pachauri, R.K. and Reisinger, A. (Eds.), Switzerland, 2007.  
[http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4\\_syr\\_appendix.pdf](http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4_syr_appendix.pdf), 검색일 :

2012년 7월 1일.

Khan, M. H. Islam, *Exploring Legal Avenues to Address the Plight of Climate Victims*, 『The Daily Star Forum』 Vol. 3 Issue 11, November 2010. available at <http://www.thedailystar.net/forum/2010/November/exploring.htm>, 검색일 : 2012년 5월 19일.

McDermott, Mat, *Existing International Law Supports States Suing One Another Over Climate Change Damages*, 『treehugger』, October 7, 2010. available at <http://www.treehugger.com/corporate-responsibility/existing-international-law-supports-states-suing-one-another-over-climate-change-damages.html>, 검색일 : 2012년 5월 18일.

National Environment Service of the Government of the Cook Islands, *Cook Islands Second National Communication under the United Nations Framework Convention for Climate Change*, Cook Islands : National Environment Service of the Government, 2011.

Olivier, Jos G.J. et al., *Long-term trend in global CO2 emissions*, The Hague : PBL Netherlands Environmental Assessment Agency, 2011.

Stern, Nicolas, *STERN REVIEW: The Economics of Climate Change*, Executive Summary, 2006. [http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.hm-treasury.gov.uk/media/4/3/Executive\\_Summary.pdf](http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.hm-treasury.gov.uk/media/4/3/Executive_Summary.pdf), 검색일 : 2012년 6월 10일.

The Institute of Energy Economics, Japan(IEEJ), *Asia/World Energy Outlook 2011*, 『407th Forum on Research Works』, Tokyo : IEEJ, 2011.

WHO/Europe(World Health Organization/Europe), *European Charter on Environment and Health*, 1989.

[http://www.euro.who.int/\\_data/assets/pdf\\_file/0019/114085/ICP\\_RUD\\_113.pdf](http://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0019/114085/ICP_RUD_113.pdf), 검색일 : 2012년 7월 1일.

WHO(World Health Organization), *Protecting health from climate change - World Health Day 2008*, Switzerland : World Health Organization, 2008.

[http://www.who.int/world-health-day/toolkit/report\\_web.pdf](http://www.who.int/world-health-day/toolkit/report_web.pdf), 검색일 : 2012년 7월 1일.

United Nations, *Report of the International Law Commission on the work of its fiftieth session*, UN Doc. A/53/10, 1998.

#### 4. 국제재판소의 판결 및 의견

ICJ(International Court of Justice), *Reports Of Judgments, Advisory Opinions And Orders : The Corfu Channel Case(ICJ, Great Britain v. Albania, 1949)*, Judgment of April 9th, 1949.

\_\_\_\_\_, *International Court of Justice Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders : The Corfu Channel Case*, April 9th, 1949.

\_\_\_\_\_, *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, Advisory Opinion, ICJ Reports, 1996.

\_\_\_\_\_, *GabCikovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia)*, Judgment, ICJ Reports, 1997.

\_\_\_\_\_, *Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay)*, Judgment, ICJ Reports 2010.

<http://www.icj-cij.org/docket/files/135/15877.pdf>, 검색일 : 2012년 7월 1일.

*Island of Palmas case(Netherlands, USA)*, The Hague : Permanent Court of Arbitration, 1928.

[http://untreaty.un.org/cod/riaa/cases/vol\\_II/829-871.pdf](http://untreaty.un.org/cod/riaa/cases/vol_II/829-871.pdf), 검색일 : 2012년 7월 2일.

*Trail smelter case (United States v. Canada, 1941)*, Reports of International Arbitral Awards, United Nations, 2006.

## 5. 외국 언론

*African nations move closer to EU position at Durban climate change talks*, 『Guardian』, 8 December 2011.

<http://www.guardian.co.uk/environment/2011/dec/08/african-eu-durban-climate-change>, 검색일 : 2012년 6월 19일.

*“Big Three” polluters oppose binding climate deal*, 『Reuters』, Dec 6, 2011.

<http://www.reuters.com/article/2011/12/06/us-climate-idUSTRE7B41NH20111206>, 검색일 : 2012년 6월 23일.

*China Emissions Rising While Carbon Intensity Falls, Report Says*, 『Bloomberg Businessweek』, October 04, 2011.

<http://www.businessweek.com/news/2011-10-04/china-emissions-rising-while-carbon-intensity-falls-report-says.html>, 검색일 : 2012년 7월 4일.

*China must act urgently to curb city emissions-World Bank*, 『Reuters』, May 3, 2012.

<http://www.reuters.com/article/2012/05/03/china-environment-worldbank-idUSL5E8G26YU20120503>, 검색일 : 2012년 6월 19일.

*Climate talks bigger threat to Saudi than oil rivals*, 『Reuters』, Jan 24, 2010.

<http://www.reuters.com/article/2010/01/24/us-saudi-climate-oil-interview-idUSTRE60N0YE20100124>, 검색일 : 2012년 6월 24일.



- Climate talks Durban South Africa*, 『Afriquejet』, 9 Dec. 2011.  
<http://www.afriquejet.com/climate-talks-2011120929205.html>, 검색일 : 2012년 6월 23일.
- Duration of 'Kyoto 2' threatens rift at U.N. climate talks*, 『Reuters』, May 14, 2012.  
<http://in.reuters.com/article/2012/05/14/climate-talks-un-kyoto-idINDEE84D0GR20120514>, 검색일 : 2012년 6월 24일.
- Europe to push for binding climate deal*, 『Irish Examiner』, December 05, 2011.  
<http://www.irishexaminer.com/world/kfqlgbauojmh/rss2>, 검색일 : 2012년 6월 24일.
- EU wants firm decisions on legally binding climate agreement*, 『Engineering News』, September 12, 2011.  
<http://www.engineeringnews.co.za/article/eu-wants-firm-decisions-on-legally-binding-climate-agreement-2011-09-12>, 검색일 : 2012년 6월 24일.
- India against binding pact on emission cuts: Jayanthi*, 『THE TIMES OF INDIA』, Dec 28, 2011.  
[http://articles.timesofindia.indiatimes.com/2011-12-28/developmental-issues/30564641\\_1\\_binding-africa-climate-climate-negotiations](http://articles.timesofindia.indiatimes.com/2011-12-28/developmental-issues/30564641_1_binding-africa-climate-climate-negotiations), 검색일 : 2012년 6월 23일.
- India not for legally binding pact on emission cuts: Govt*, 『The Indian Express』, Dec 27 2011.  
<http://www.indianexpress.com/news/india-not-for-legally-binding-pact-on-emission-cuts-govt/892631>, 검색일 : 2012년 6월 23일.
- Interview: China chief climate negotiator says Durban outcomes should be understood, implemented completely*, 『Xinhua』, May 25, 2012.  
[http://news.xinhuanet.com/english/china/2012-05/26/c\\_123193707.htm](http://news.xinhuanet.com/english/china/2012-05/26/c_123193707.htm), 검색일 : 2012년 6월 28일.
- London wants binding climate agreement*, 『UPI』, Dec. 6, 2011.  
[http://www.upi.com/Business\\_News/Energy-Resources/2011/12/06/London-wants-binding-climate-agreement/UPI-74601323173338](http://www.upi.com/Business_News/Energy-Resources/2011/12/06/London-wants-binding-climate-agreement/UPI-74601323173338), 검색일 : 2012년 6월 23일.
- Mixed Greens: Bonn climate talks backfire*, 『Renew Economy』, 28 May 2012.  
<http://reneweconomy.com.au/2012/mixed-greens-bonn-climate-talks-backfire-40372>, 검색일 : 2012년 6월 27일.
- Negotiating the climate change regime: the case of Saudi Arabia*, 『Weekly Blitz』, February 16, 2011.  
<http://www.weeklyblitz.net/1287/negotiating-the-climate-change-regime-the-case>, 2012년 6월 24일.
- Rio+20, new beginning of global sustainable development*, 『Xinhua』, June 23, 2012.  
[http://news.xinhuanet.com/english/world/2012-06/23/c\\_131671155.htm](http://news.xinhuanet.com/english/world/2012-06/23/c_131671155.htm), 검색일 : 2012년 6월 28일.

## 6. 외국 웹사이트

AOSIS, <http://aosis.info/aomembers>, 검색일 : 2012년 6월 24일.

*AOSIS Rejects Delay Until 2020 Demands Urgency for climate agreement*, 『AOSIS Durban Release』, November 28 2011.

<http://www.aosis.info/documents/AOSISDurbanReleaseFinal.pdf>, 검색일 : 2012년 6월 24일.

*ASEAN Leaders' Statement on Joint Response to Climate Change*, 『ASEAN』, 9 April 2010.

<http://www.aseansec.org/24515.htm>, 검색일 : 2012년 6월 21일.

*cancun was a success: agriculture minister*, 『Bhutan and Climate Change』, January 23, 2011.

<http://bhutanandclimatechange.blogspot.kr/2011/01/cancun-was-success-agriculture-minister.html>, 검색일 : 2012년 6월 26일.

European Union, [http://europa.eu/about-eu/countries/index\\_en.htm](http://europa.eu/about-eu/countries/index_en.htm), 검색일 : 2012년 8월 25일.

Gansukh, Luimed, *High Level Segment with statement by Minister for Nature, Environment and Tourism of Mongolia*, Cancun : Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change at its 16th Session(COP16), 8 December 2010.

[http://unfccc.int/files/meetings/cop\\_16/statements/application/pdf/101208\\_cop16\\_hls\\_mongolia.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/cop_16/statements/application/pdf/101208_cop16_hls_mongolia.pdf), 검색일 : 2012년 7월 4일.

*Joint Statement: OPEC Secretary General receives South African Government's Special Envoy for COP-17*, 『OPEC Press Releases 2011』, 25 Nov 2011.

[http://www.opec.org/opec\\_web/en/2157.htm](http://www.opec.org/opec_web/en/2157.htm), 검색일 : 2012년 7월 2일.

League of Arab States, About LAS - Member States

available at [http://www.arableagueonline.org/wps/portal/las\\_en/home\\_page](http://www.arableagueonline.org/wps/portal/las_en/home_page), 검색일 : 2012년 7월 3일.

OPEC, [http://www.opec.org/opec\\_web/en/34.htm](http://www.opec.org/opec_web/en/34.htm), 검색일 : 2012년 7월 2일.

*Response to May 2012 Report of the Commissioner of the Environment and Sustainable Development*, 『Environment Canada』, May 8, 2012.

<http://www.ec.gc.ca/default.asp?lang=En&n=FFE36B6D-1&news=98CD44CD-A33B-4374-9BF9-CCAD3C82F9F3>, 검색일 : 2012년 6월 27일.

UNFCCC(United Nations Framework Convention on Climate Change), *LDC Country Information*,

[http://unfccc.int/cooperation\\_and\\_support/lcd/items/3097.php](http://unfccc.int/cooperation_and_support/lcd/items/3097.php), 검색일 : 2012년 8월 25일.

\_\_\_\_\_, *List of Non-Annex I Parties to the Convention*,

[http://unfccc.int/parties\\_and\\_observers/parties/non\\_annex\\_i/items/2833.php](http://unfccc.int/parties_and_observers/parties/non_annex_i/items/2833.php), 검색일 :

2012년 8월 27일.

\_\_\_\_\_, *Democratic People's Republic of Korea*, <http://maindb.unfccc.int/public/country.pl?country=KP>, 검색일 : 2012년 8월 24일.

\_\_\_\_\_, *Republic of Korea*, <http://maindb.unfccc.int/public/country.pl?country=KR>, 검색일 : 2012년 8월 24일.



장 려

# 국제신탁(trust fund) 설립을 통한 증장기적 북한보건의료 지원에 관한 연구

한국외국어대학교 대학원 정치외교학과 심은용 · 유성현

## 《 목 차 》

### 【요약문】

### 【본 문】

- I. 서론
- II. 정권에 따른 인도적 지원의 현황과 문제점
- III. 안정적인 보건의료 대북지원을 위한 국제신탁  
(trust fund) 설립의 효과와 전망
- IV. 결론

### 【참고문헌】



【요약문】

## 국제신탁(trust fund) 설립을 통한 중장기적 북한보건의료 지원에 관한 연구

본 논문은 북한 보건의료 분야에 대한 지속적이고 체계적인 지원이 필요하다는 전제 하에 김대중 정부 이후 최근까지 정권별 대북 보건의료분야 지원의 변화양상을 추적하고, 그 문제점을 밝히고자 하였다. 통일을 준비하는 과정으로써 북한의 보건의료분야 지원을 위한 국제신탁 설립을 제안하며, 그것의 장점 및 신탁의 설립 방식과 향후 기대효과에 대해 연구하고자 하였다.

본 연구는 북한 보건의료영역에 대한 연구의 필요성을 환기시키고, 기존의 북한연구 논문들이 우리정부의 대북 보건의료지원이 정권에 따라 큰 변동성을 갖는 부분의 원인과 문제점을 설명하지 못했던 점을 극복하고자 하였다. 또한, 향후 통일비용을 감소시키고 남북 간 보건의료 격차를 감소시키기 위한 방안으로서 국제신탁을 통한 지원을 제안함으로써 연구의 독창성을 확보하고자 하였다. 자료 입수가 어렵고, 문헌연구에 치중될 수밖에 없는 연구의 한계를 극복하기 위해, NGO(World Vision) 북한 지원 담당 관계자와의 면담을 통해 문헌 연구의 부족한 부분을 보완하고자 하였다.

통일비용 감소 및 남북 주민 간 갈등방지, 인도적 지원의 성격과 상대적 분배투명성, 남한에 대한 직접적인 피해를 감소시키기 위해 북한 보건의료분야의 지속적인 지원이 필요하다. 우리정부의 대북 인도적 지원은 김대중 정부 시기 급격히 증가하고 민간 분야의 참여도 확대되었다. 1999년도 182만 달러밖에 되지 않던 보건 지원액은 2008년 5,789만 달러까지 증가하는 추세를 나타냈으나 이명박 정부 들어 1,716만 달러 수준으로 급격히 감소하였다. 우리 정부는 인도적 사업은 조건 없이 추진한다는 기본입장을 갖고 있음에도 정치적 환경에 따라 크게 변동하는 양상을 보여주고 있다.

대북 보건의료 지원의 불안정성을 타파하고 많은 비판을 받아온 원조 투명성 문제를 해결하기 위해 본 논문에서는 국제신탁을 통한 보건의료 지원을 대안으로 제시하였다. 국제신탁을 통한 지원은 다자적, 우회적인 성격으로 인해 국제사회에 북한 보건의료 문제의 심각성을 환기시킬 수 있으며, 다른 국가의 참여를 가져옴으로써 대북지원의 남한의존성을 완화하고 통일비용을 감소시킬 수 있다. 또한 정치적으로 민감했던 대북지원의 변동성을 완화할 수 있으며, 국제사회의 감시하에 원조물품의 투명한 분배를 확보할 수 있다. 우리나라의 국제사회에 대한 기여도가 제대로 평가될 수 있으며, 대북 보건의료지원 신탁의 성공은 향후 동북아 보건의료협력의 기틀로 자리 잡을 수 있을 것이다. 더 나아가 국제신탁은 보건의료 문제의 근본적 해결을 위한 북한 개발원조 사업으로 전환될 수 있으며, 이는 우리의 통일비용을 장기적으로 감소시켜 줄 수 있을 것으로 기대된다.



## I. 서론

### 1. 북한 보건의료 분야 지원의 필요성

북한은 해방 직후부터 보건의료 분야에 대한 특별한 관심을 가지고 투자 해왔다.<sup>1)</sup> 어려운 경제 상황 속에서도 막대한 자금을 보건의료 분야에 투자하여 의료시설과 인력을 급속히 증가시켰을 뿐 아니라, 무상치료제, 의사담당 구역제, 예방의학, 고려의학 등을 핵심으로 하는 독자적인 보건의료 체계를 확립하는 데에도 많은 노력을 기울여 인민의 건강보장을 위한 제도적 장치 또한 마련되었다.<sup>2)</sup> 하지만 1980년대 말부터 시작된 사회주의권의 붕괴로 인해 심각한 경제난에 직면하였고 연이은 최악의 자연재해로 인하여 북한의 보건의료체계는 악화일로로 걷게 되었다. 각종 의약품 부족, 의료시설의 노후화 그리고 의료 인력의 부족으로 인해 현재는 보건의료 취약국가로 분류되고 있다.<sup>3)</sup> 북한의 보건의료 실태를 전반적으로 파악하기는 어렵지만 의료시설 및 주민들의 건강 수준은 매우 심각한 수준이며 외부의 지원 없이는 정상적인 복구가 불가능한 상황으로 평가되고 있다.<sup>4)</sup> 북한 보건의료분야를 지원해야 하는 필요성을 정리하면 다음과 같이 세 가지 정도로 구분할 수 있다.

첫째, 북한의 열악한 보건의료현황은 통일시대를 준비하는 대한민국의 통일비용 부담을 가중시킬 수 있는 부분이기 때문에 선제적인 지원을 통해 현황을 개선할 필요성이 있다. 특히 북한의 낙후된 보건의료 분야를 방치함으로써 발생할 수 있는 통일세대의 심각한 건강 수준 격차(신체, 영양 상태 불균형)는 통일 후 남북의 갈등을 초래할 수 있다. 따라서 한반도의

- 1) 이성봉. 2010. “북한의 보건의료체계와 성과지표: 국제적 수준과의 비교.” 『대한정치학회보』 17집 3호, 79-80
- 2) 황나미. 2004-A. “북한의 우선순위 보건문제와 향후과제.” 『보건복지포럼』 제89호, 37-50
- 3) 김용하. 2009. “대북의료지원의 과제.” 『한국일보』 (8월 14일)
- 4) 황나미. 2004-B. “북한의 보건문제에 대한 세계보건기구의 접근전략 및 시사점.” 『보건복지포럼』 제89호, 85-94

통합과 경쟁력을 향상시킬 수 있는 한반도 건강공동체 구현을 위해 보건 의료분야에 대한 지속적인 지원이 필요하다.<sup>5)</sup>

둘째, 인도적인 차원에서의 보건의료 지원이 필요하다. 우리 정부 또한 기본적으로 인도적 대북지원은 인도주의와 동포애적 차원에서 조건 없이 추진한다는 입장에 따라 민간단체와 국제기구를 통한 대북사업을 추진해 오고 있다.<sup>6)</sup> 하지만 이러한 인도적 지원은 북한주민들의 생명을 보호하고 기아를 방지한다는 그 자체의 순수하고 고귀한 가치에도 불구하고 남한 사회에서 소위 '남남갈등'의 진원지처럼 인식된 것이 사실이다.<sup>7)</sup> 즉 인도적 지원은 남북관계를 개선시키고 북한에게도 실질적인 도움을 준다는 긍정적인 입장과 대북지원이 오히려 북한의 핵개발을 돕고 정권의 연장을 가능케 한다는 부정적인 입장이 대립하고 있는 것이다. 하지만 본 논문에서 다루고 있는 보건의료분야의 경우 군사 분야 등으로 전용이 힘들고, 보건의료 취약 계층을 직접지원 대상으로 한다는 장점을 가지고 있다. 또한 장기간 비축되거나 다른 상품으로 전용이 쉽지 않으며, 의료기관에 직접적으로 제공되어 상대적으로 분배의 투명성도 확보하고 있다는 장점을 갖고 있다. 따라서 북한에 대한 보건의료지원은 그동안의 성과와 향후 필요성을 인정받아야 하며, 향후 정치적 상황에 상관없이 지속되어야 할 필요가 있다.<sup>8)</sup>

셋째, 북한의 질병 통제력 상실 및 보건의료체계의 붕괴는 곧 남한에게 위협이기 때문에 이 분야에 대한 지원이 '현재', '우리' 를 위해서도 필요하다. 먼저 남북 접경지역(개성, 장평, 토산)에서 발생하고 있는 말라리아 감염 사례는 남한의 휴전선 인근 말라리아 발생추세와 관련이 깊은 것으로 추정하고 있다.<sup>9)</sup> 정부도 이에 대한 심각성을 인식하여 2001년부터 2009년까지 말라리아 방역을 위한 대북지원을 진행했으며, 지방자치단체(인천광역시,

5) 황나미. 2007. “북한 보건의료체계 개발을 위한 남북 협력 추진방안.” 『보건복지포럼』 제132호, 6-16

6) 통일부. 2012. 『통일백서』 151-157

7) 김정수. 2010. “인도적 대북지원과 북한체제의 존속력에 미친 영향.” 『통일정책연구』 제19호 1호, 209-236

8) 강동완. 2008. “대북지원 보건의료협력의 현안과 과제: 지난 10년의 성과 및 향후 개선 방안을 중심으로.” 『북한연구학회보』 제12권 2호, 4-5

9) 이석영. 2010. “대북의료지원 강화하면 통일비용 절감.” 『의협신문』 (9월 17일)

경기도) 차원에서 2010년, 2011년 두 차례 북한에 방역물자를 지원한 바 있다.<sup>10)</sup> 또한 증가추세에 있는 북한이탈주민 입국 그리고 남북경협을 통한 꾸준한 인적왕래는 남한주민의 인간안보(보건측면)에 또 다른 위협이 될 수 있다. 따라서 북한의 보건의료체계를 재구축하고 지속적으로 운영될 수 있도록 지속적인 지원이 필요한 것이다.<sup>11)</sup>

## 2. 연구의 목적

본 논문의 목적은 기본적으로 보건의료 분야에 대한 대북지원의 지속적인 원조의 필요성을 전제하면서, 김대중 정부의 2000년 6.15 정상회담 이후 본격적으로 시작된 남한정부의 북한보건의료분야 지원 양태에 대해 분석하고자 한다. 이러한 분석을 통하여 그동안 지속적이고 체계적인 지원이 이루어지지 못했던 이유으로써 남한정부의 정권변동을 지적하고 이에 따라 대북 보건의료원조에 큰 변동성이 발생하였음을 증명하고자 한다.

논문의 또 다른 목적으로, 지속적이고 체계적인 원조가 필요한 보건분야를 중장기적으로 지원하는 방안으로서 국제기구 신탁(trust fund)을 통한 원조 방식의 장점을 검토하고 그것의 실현가능성과 그 효과에 대해 분석하고자 한다. 남북간 교류의 정치적 민감성으로 인한 변동성을 줄이고 중장기적으로 통일비용을 감소시킬 방안으로서 국제신탁을 활용하고, 더 나아가 북한의 개발원조기금으로까지 발전시킬 것을 제안하고자 한다.

## 3. 기존연구의 검토

북한의 폐쇄성과 정보부족으로 인하여 지금까지 북한의 보건의료영역에 대한 연구는 안보·군사 및 경제에 대한 연구들에 비해 많은 주목을 받지 못하였다. 기존의 북한의료 지원에 관한 연구들은 크게 북한의 정치, 사회, 역사적 측면에서 보건의료를 다루는 정치학적 접근과 북한의 보건의료

10) 황나미. 2011-A. “통일대비 북한 전염병 관리를 위한 접근전략.” 『보건복지포럼』 제180호, 82-93

11) 통일부. 2012. 『통일백서』 280-289

실태를 분석하고 접근전략과 향후과제에 대해 다루는 보건정책적 접근으로 나누어 볼 수 있다.

정치학계 및 KDI(한국개발연구원)와 KIEP(대외경제정책연구원), 통일문제연구원 등의 국책연구원에서는 북한의 보건의료에 대한 구상과 그 구축과정의 역사를 추적함과 동시에 북한식 보건의료체계의 성공과 그 실패의 원인을 분석하고<sup>12)</sup> 시기별로 북한의 의료수준과 비슷한 경제력의 다른 국가와의 비교를 통해 북한의료체계 붕괴의 원인과 해결방안을 모색하는 연구<sup>13)</sup> 등이 수행되었다. 또한 지난 10년 이상의 기간 동안 추진한 대북 보건의료 분야의 지원 성과와 실적을 검토함으로써 향후 개선방안을 마련하려는 연구가<sup>14)</sup> 진행되었고, WFP(세계식량기구)와 UNICEF(유엔아동기금)의 대북지원 프로그램 등을 정리하며 북한의 심각한 보건의료 문제를 국제사회에 환기시키려는 보고서<sup>15)</sup>도 지속적으로 발간되었다.

보건 정책적 접근으로는 한국보건사회연구원의 북한보건의료실태에 대한 발빠른 연구들이 주류를 이루고 있다. 최근 2008년 이후 탈북한 새터민을 통해 탈북 3개월 전 식량배급 수혜실태를 파악하여 아동의 영양결핍상태의 지역 간 격차를 밝힌 연구<sup>16)</sup>부터 통일대비 북한 위기상황에 따른 보건복지 대응방안에 대한 연구<sup>17)</sup>, 북한주민의 건강수준과 정책적 시사점을 도출하는 연구<sup>18)</sup> 등이 최근 수행되었다. 또한 북한의 전염병이 남한으로 전파되는 것을 막기 위한 정책적 시사점을 제공하는 연구<sup>19)</sup>와 통일을 대비하여 북한의

12) 이성봉. 2009. “북한 보건의료체계의 형성과정과 특징.” 『 통일문제연구』 제21권 2호, 323-357

13) 이성봉. 2010. 79-96

14) 강동완. 2008. 1-31

15) 북한경제팀. 2007. “WFP, UNICEF의 2007년 대북지원 프로그램.”, 『KDI 북한경제리뷰』 3월, 28-37; 북한경제팀. 2006. “2006년 UNICEF 인도지원활동: 북한.”, 『KDI 북한경제리뷰』 1월, 41-45

16) 황나미. 2012. “북한주민의 공공 식량배급 수혜상황과 영양취약 아동규모추계.” 『보건복지포럼』 제185호, 60-70

17) 황나미. 2011-B. 『통일대비 북한 위기상황에 따른 보건복지 대응방안』 서울: 한국보건사회연구원

18) 이상영. 2011. “북한주민의 건강수준과 정책적 시사점.” 『보건복지 현안분석과 정책과제 2011 (I)』 82-90

19) 황나미. 2011-A. 82-93

전염병 현황을 밝히고 통일 이후 대응전략을 연구하는 미래지향적 연구<sup>20)</sup> 등이 수행되었다.

하지만 이 같은 연구들은 북한 보건의료 현황을 정리하고, 국제사회와 우리정부의 지원에 대한 필요성을 밝히고 있으며, 그에 대한 정책적 방향을 제시할 뿐 각 정권별로 심한 변동양상을 보이는 대북지원의 원인을 분석하지 못하고 있으며, 최근 10여 년간 우리나라가 북한에 지원하는 보건의료분야 지원금액의 크기와 변화 추이를 보여주지 못하고 있다. 또한 중장기적인 관점에서 보건의료 분야를 인도적 식량지원과 구분하여 어떻게 안정적으로, 지속적으로 추진해 나가고, 궁극적으로 통일 이후 보건의료 분야에서의 통일비용을 줄일 수 있을지에 대한 방안이나 대안을 제시하지 못하고 있다.

#### 4. 연구방법

본 연구는 보건의료분야의 기존 연구의 한계를 극복하고 새로운 대안 제시를 통해 정책적인 시사점을 제공하기 위해 김대중 정부 이후 우리정부의 대북지원 중 보건의료분야의 정권별 추이를 살펴보고, 추이의 변화가 생긴 원인과 문제점에 대해 고찰해 보고자 한다. 또한 이를 극복할 수 있는 대안으로서 국제신탁을 통한 국제적인 북한의료지원체계를 확립할 것을 제안하며 그것이 갖고 있는 이점에 대해 서술하고자 한다.

본 연구는 국제신탁을 통한 북한 보건의료지원 정책이란 대안제시를 통해 정권의 변화에 따른 보건의료 지원의 변동성을 줄이고, 나아가 동북아시아 지역적 보건협력체제의 기틀을 다지는 것을 장기적인 목표로 설정하고자 한다. 북한 보건의료체제의 다자적 지원 성공은 국제 협력에 의한 모범사례로서 통일 이후 북한지역의 개발협력을 주도함에 있어서 국제사회의 도움을 얻고, 사업을 추진함에 있어 중요한 자양분으로 역할을 할 수 있을 것이다.

20) 연하청·황나미. 2010. 『통일 대비 사회복지 및 보건 정책과제』 서울: 한국보건사회연구원

본 연구는 북한보건의료와 관련한 기존연구 및 국제개발협력의 다자간 기금(MDTF: multi-donor trust fund)과 관련한 기존연구, 통일백서와 같은 정부 보고서들을 중심으로 문헌연구를 수행하였다. 연구대상의 시기는 대북 지원이 본격화된 2000년 이후부터 현재까지로 설정하였다. 본 연구는 북한의 특수성으로 인해 자료입수가 어렵고, 문헌연구에 치중될 수밖에 없는 한계를 극복하기 위해, NGO(World Vision) 북한지원담당 관계자와의 면담을 통해 문헌연구의 부족한 부분을 보완하고자 하였다.

## II. 정권에 따른 인도적 지원의 현황과 문제점

국제사회가 처음으로 북한에 대한 인도적 지원을 시작한 것은 1995년이다. 그 해는 바로 북한의 대홍수 피해로 인해 북한이 직접 유엔인도 지원국에 긴급 구호 요청을 시작한 해이다. 당시 남한의 김영삼 정부는 국제사회의 지원과 발맞추어 남북회담을 통해 식량지원을 추진하였으나 지원 선박에 북한국기를 게양하는 불미스러운 사건으로 지원 자체가 중단되었다가 북한의 사과로 재개되는 등 1997년까지 대북 인도적 지원에 있어 매우 혼란스러운 모습을 보였다.<sup>21)</sup>

따라서 이 장에서는 적극적인 대북정책 추진을 통해 대북지원의 기틀을 마련한 김대중 정부 이후 정권별 인도적 지원에 대한 전체 현황을 먼저 비교 검토하고 2000년 6.15 정상회담 이후 본격적으로 시작된 보건의료 분야의 대북지원을 정권별로 분석하고 그에 대한 한계와 문제점을 지적할 것이다.<sup>22)</sup>

---

21) 이종무. 2012. “대북지원의 전개과정 및 주요지형의 변화.” 『KDI 북한경제리뷰』 2월, 42-43

22) 최대석. 2004. “노무현 정부의 대북 인도적 사업 현안과 발전전망.” 『국제정치논총』 제44집 1호, 241

## 1. 정권별 인도적 지원 비교 검토

### 가. 김대중/노무현 정권<sup>23)</sup>

#### ① 인도적 지원 현황

정부 차원의 지원은 김영삼 정부에 의해 처음 시도되었으나 김대중 정부 출범 이후 점차 체계적으로 확대되었다. 당시 IMF 체제 하의 어려운 경제 사정에도 불구하고 1998년 정부는 WFP의 대북지원에 1,100만 달러를 기여하였고 민간 차원에서는 2,056만 달러 상당의 식량, 의약품을 지원하였다. 1999년에 들어서도 대한적십자사와의 공동캠페인을 통해 비료 11.5만 톤을 지원하는 등 그 규모를 확대해 나갔다.<sup>24)</sup> 무엇보다 인도적 차원의 민간 대북지원 창구 다원화 조치(99.2.10)를 시행하여 대한적십자사 외에도 일정한 기준을 갖춘 단체들이 대북지원 창구로 허용되면서 민간 차원의 지원도 본격화되었다.

특히 2000년 이후 IMF체제 극복을 통해 경제가 회복되고 정상회담을 개최하면서 정부차원의 인도적 지원은 대폭 증가하여 1999년에 4,688만 불에 불과하던 정부, 민간 차원의 지원이 2000년에 11,377만 불, 2002년에 13,492만 불에 달하였다. 결국 1998년 김대중 정부 출범 이후 2002년 말까지 정부와 민간차원에서 총 4억 6280만 달러의 인도적 대북지원이 이루어졌고 이는 연평균 9,256만 달러를 지원한 것이다.<sup>25)</sup>

23) 남한의 대북 인도적 지원은 크게 정부차원의 지원과 민간단체를 통한 지원으로 나눌 수 있다. 본 논문에서는 정부차원의 지원에 국제기구를 통한 정부의 지원을 포함시켜 논의하고자 한다.

24) 통일부. 2012. 『남북교류협력동향』 제253호, 125-126

25) 엄동용. 2002. “김대중 정부의 대북정책 평가.” 『통일전략』 제2권 2호, 61

〈표 1〉 1998-2007년 대북 인도적 지원 현황

단위: 만 달러

정권	김대중 정권					노무현 정권				
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
정부	1,100	2,825	8,139	7,522	8,915	9,377	11,541	13,588	22,740	20,893
민간	2,085	1,863	3,238	6,017	4,577	6,386	13,250	7,666	7,088	9,568
합계	3,185	4,688	11,377	13,539	13,492	15,763	24,791	21,254	29,828	30,461

\* 국제기구 및 민간에 대한 기금 지원액: 집행기준, 정부차원 지원액에 포함

\* 민간차원의 지원액: 수송료 및 행정지원액은 미포함

자료: 통일부, 2012. 『남북교류협력동향』 제253호, 125-126

한편 김대중 정권의 대북정책의 맥락은 지켜나가면서 지원의 양적 성장을 이룩한 노무현 정부의 대북 인도적 지원은 정권 출범 이후 더욱 강화되어 2003년에 15,763만 달러를 시작으로 2007년에는 30,461만 달러까지 확대 되었다. 이는 1999년에 단행한 민간기구의 대북지원 다원화 조치에 따른 민간 차원의 대북지원 분야(보건의료, 농업, 환경 등)와 규모의 확대<sup>26)</sup>, 그리고 2000년 6월 15일 정상회담의 약속 이행 과정에서 추진된 지원 확대에 따른 것으로 판단된다.

김대중-노무현 정부의 남북협력기금<sup>27)</sup> 집행 현황을 보면 두 정권이 인도적 사업을 중시했음을 더욱 확연히 알 수 있다. <표 2>를 보면 해당 기간 중 인도적 지원에 사용된 남북협력기금은 전체의 40%이상이다. 물론 정부의 개발협력에는 그보다 많은 47%가 지출되었지만 경수로 사업을 제외하면 전체의 17%로 인도적 지원의 절반에도 미치지 못한다.<sup>28)</sup>

26) 통일부, 2004. 『통일백서』 243

27) 남북협력기금은 남북한 주민왕래, 교역 및 경제협력을 촉진시킨다는 명목으로 지난 90.8.1 제정된 '남북협력기금법'에 따라 91년 3월 조성된 대북 관련 정책자금이다. 주관 부처는 통일부이지만 업무편의상 수출입은행이 통일부로부터 위탁받아 운영하고 있다. 출처: &lt;네이버 지식백과&gt;

28) 김석진, 2012. “대북지원 및 남북경협 부문별 우선순위와 지원정책 방향.” 『KDI 북한 경제리뷰』 2월, 32-34



〈표 2〉 김대중-노무현 정부의 남북협력기금 사업별 집행액

부문	인도적 지원	공적개발협력		민간경협지원	전체
		경수로 사업	기타 사업		
집행액 (억원)	20,225	13,744	9,052	5,045	48,067
비중	42%	30%	17%	10%	100%

\* 인도적 지원은 1998년에서 2007년까지, 나머지는 1998년에서 2008년 9월까지 집행액임.

\* 자료: 통일부, 2008. 『남북협력기금 백서』 이용해 필자가 계산.

### ② 보건의료 분야 대북 지원 현황

국내의 대북 지원은 크게 보건의료, 일반구호(식량, 피복 등), 농업복구의 3개 분야로 구분된다. 이 가운데 보건의료 분야는 대북 사업은 북한의 다년간의 식량난과 전염병 등 각종 보건문제로 인해 북한주민의 생존이 위협받게 되자 북한의 공식적인 요청에 의해 1997년에 지원을 시작하였다. 보건의료 분야의 지원은 전체적인 인도적 지원이 급격히 늘어나기 시작한 2000년에 함께 증가하면서 1999년도의 보건 지원액 182만 달러에서 1380만 달러로 대폭 증가하였다.<sup>29)</sup> 〈표 3〉을 보면 이후에도 보건의료 부문의 지원액은 2002년 1,967만 달러, 2004년 5,624만 달러, 그리고 2007년 5,703만 달러를 기록하며 2005년을 제외하고는 꾸준히 증가 추세를 보였다.

〈표 3〉 2000년-2007년 정부의 분야별 무상지원 현황

단위: 만 달러

구분	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
일반구호	1,435	6,067	4,174	6,157	10,472	4,346	11,672	14,701
농업복구	8,562	5,476	7,351	7,673	8,965	13,744	14,082	11,900
보건의료	1,380	1,996	1,967	1,933	5,624	3,164	4,301	5,703

자료: 통계청, 2011. 『북한의 주요통계지표』

29) 황나미, 2005. “보건의료 분야의 남북교류 및 협력증진을 위한 정책방향.” 『보건복지포럼』 제104호, 28-31

보건의료 분야에서 국제기구를 통한 지원으로 김대중-노무현 정부는 2001년부터 2007년까지 말라리아 방역, 영유아, 긴급의료지원을 위해 WHO를 통해서 총 2,687만 달러를 지원하였고 UNICEF를 통해서 2003년부터 2007년까지 취약계층 및 영유아백신 공급을 위해서 795만 달러를 지원하였다. 2007년에는 최빈국 아동들에게 만연하는 전염병 퇴치를 위해 설립된 국제백신연구소(IVI)를 통해서 50만 달러 상당의 뇌염백신을 지원하기도 하였다.<sup>30)</sup>

〈표 4〉 2000년-2007년 국제기구를 통한 북한보건의료지원 현황

연도	WHO 지원	지원액	UNICEF 지원	지원액	국제백신 연구소(IVI)	지원액
2001	말라리아방역	46만불				
2002	말라리아방역	59만불				
2003	말라리아방역	66만불				
2004	말라리아방역, 용천구호세트	87만불				
2005	말라리아방역	81만불				
2006	말라리아방역(100만불), 영유아지원(1,067만불)	1,167만불	영유아 지원	230만불		
2007	말라리아방역(138만불), 영유아지원(938만불), 홍역(105만불)지원	1,181만불	영유아 지원	315만불	백신, 의료교육	50만불
계						

자료: 통일부, 2012. 『통일백서』

민간차원에서도 2000년부터 2007년까지 꾸준히 의약품, 의료장비 등이 지원되었다. 지원 초기에는 단순 물자 지원 중심으로 대북 보건의료 사업이 진행되었지만 이는 북한 보건의료체제의 근본적인 문제를 해결할 수 없다는 인식 아래 대북지원 민간단체들의 지원 사업은 제약공장 건립이나 병원 현대화 사업을 통한 북한 보건의료 환경 개선을 목적으로 변경, 추진되었다.<sup>31)</sup>

30) 통일부, 2012. 『통일백서』 151-157

## 나. 이명박 정권의 인도적 지원 검토

### ① 인도적 지원 현황

이명박 출범 이후에는 남북관계가 크게 악화되었고 대북지원과 남북경협도 이에 따라 크게 위축되었다. 이명박 정부 초기인 2008년에는 노무현 정부 시절에 시작된 사업이 일부 계속되어 정부지원이 어느 정도 있었지만, 2008년 7월 금강산 관광객 피살사건 등으로 인해 2009년부터 대부분 사업이 중단되거나 크게 축소되었다. 인도적 지원을 보면 2010년 천안함, 연평도 포격사건 이후인 2011년부터 정부의 직접지원은 중단되었고 2010년 수해 같은 예외적인 경우에만 소규모 지원(신종 플루, 신의주 수해 등)이 이루어졌을 뿐이다.<sup>32)</sup>

〈표 5〉 2008-2012년(6월) 대북 인도적 지원 현황

단위: 만 달러

정권	이명박 정권				
	2008	2009	2010	2011	2012.6
정부	3,996	2,420	1,780	565	-
민간	6,460	2,858	1,748	1,173	308
합계	10,456	5,278	3,528	1,738	308

\* 국제기구 및 민간에 대한 기금 지원액: 집행기준, 정부차원 지원액에 포함

\* 민간차원의 지원액: 수송료 및 행정지원액은 미포함

자료: 통일부, 2012. 『남북교류협력동향』 제253호, 125-126

국제기구 및 민간단체를 통한 지원은 계속되었으나, 그 규모는 크게 줄어들었고 2010년 천안함 및 연평도 사건 이후에는 민간단체에 대한 남북협력 기금 지원마저 중단되면서 그 액수가 더욱 줄어들었다. 2011년에는 UNICEF를 통한 소규모 영유아 지원 사업 정도만 이루어졌을 뿐이다.<sup>33)</sup>

31) 강동완, 2008. 5

32) 김석진, 2012. 35-36

33) 통일부, 2012. 『통일백서』 156-157, 292-293

## ② 보건의료 분야 대북 지원 현황

보건의료 분야의 대북지원은 이명박 정부 출범 이후 줄곧 감소 추세를 보이고 있다. <표 6>에 정부의 분야별 무상지원 현황을 살펴보면 2008년도에 보건의료 부문 지원액이 5,789만 달러로 전년도 5,703만 달러에 비해 소폭 상승하였으나 2009년부터 급격하게 감소하고 있는 실정이다.

<표 6> 2007년-2010년 정부의 분야별 무상지원 현황

단위: 만 달러

구분	2008	2009	2010
일반구호	3,924	1,131	1,765
농업복구	743	374	47
보건의료	5,789	3,773	1,716

자료: 통계청, 2011. 『북한의 주요통계지표』

<표 7>을 보면 국제기구 WHO를 통해서 지원했던 말라리아 방역 및 영유아 지원 사업은 2009년까지 계속되다가 중단되었고 국제백신연구소(IVI)에 북한을 위한 의료장비 및 백신 제공 지원(49만 달러)도 2008년 한 차례에 그쳤다. 또한 2008년에 보건의료 분야 민간단체에 대한 지원은 65억여만 원<sup>34)</sup>이었지만 이마저도 2009년 북한의 핵실험과 2010년 천안함 폭격 및 연평도 포격 도발 등의 무력 공격으로 인하여 2010년 이후 신규지원은 중단되었다.<sup>35)</sup> 현재 민간 차원에서는 단체 자체의 재정 후원금만을 가지고 대북 보건의료 지원 사업을 진행하고 있다.

34) 통일부, 2009. 『통일백서』 136-140

35) 통일부, 2012. 『통일백서』 153

〈표 7〉 2008년-2011년 국제기구를 통한 북한보건의료지원 현황

연도	WHO 지원	지원액	UNICEF 지원	지원액	국제백신 연구소(IVI)	지원액
2008	말라리아방역(120만불), 영유아지원(1,027만불)	1,147만불	영유아 지원	408만불	의료장비, 시약지원	49만불
2009	말라리아방역(107만불), 영유아지원(1,311만불)	1,418만불	영유아 지원	398만불		
2011			영유아 지원	565만불		
계	5,322만불		1,916만불		99만불	

자료: 통일부, 2012. 『통일백서』

## 2. 보건의료 대북 지원의 한계와 문제점

### 가. 정권에 따른 보건의료 분야 지원의 차이

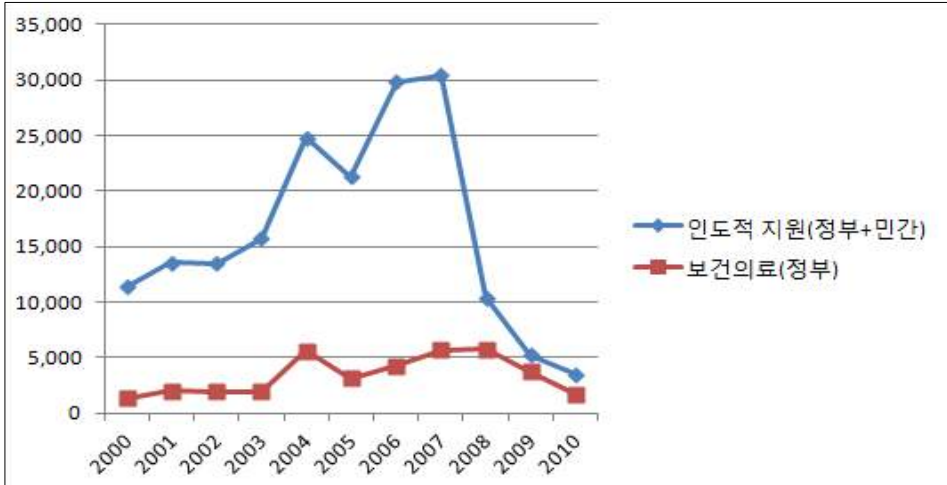
현재 남한 정부 차원의 인도적 지원 사업은 인도주의와 동포애적 차원에서 조건 없이 추진한다는 기본입장을 가지고 대북지원 사업을 진행하고 있지만 정권에 따라 또는 북한의 무력 도발 등으로 인해 안정적이고 체계적인 지원이 이루어지지 않고 있다. 민간단체의 대북지원은 남북관계의 상황 변화에도 불구하고 민간 교류 방식의 하나로써 꾸준하게 지속되기는 하였지만 정부의 남북협력기금 지원 중단과 정치적 제한으로 인해 지원의 규모나 액수는 감소한 것이 사실이다.<sup>36)</sup>

보건의료 분야의 대북지원 사업 또한 대북 인도적 지원 사업의 하나로써 정권 또는 정치적 사건에 따른 전체 인도적 지원의 규모 변화에 동조하는 경향을 보이고 있다. <그림 1>을 보면 이명박 정권이 출범한 2008년부터 인도적 지원과 보건의료 부문의 지원이 감소 추세에 있다는 것을 알 수 있다. 2008년은 인도적 지원 사업의 엄청난 감소에도 불구하고 보건의료 분야 지원액은 소폭 상승하기도 하였으나 이는 기존 사업의 연장선상에서

36) 통일연구원, 2011. 『통일 환경 및 남북한 관계 전망: 2011~2012』 84

비롯된 것이며 2009년부터는 지원액이 빠르게 감소하고 있다.

단위: 만 달러



\* 통일부의 대북 인도적 사업 현황과 통계청의 정부 분야별 무상지원 현황을 각색하여 정리  
 자료: 통일부(인도적 지원), 통계청(보건의료)

〈그림 1〉 남한의 인도적 지원과 정부 보건의료 부문 지원 추이

## 나. 대북 보건의료 지원 사업의 한계

### ① 정부 차원의 문제

현재 보건의료 분야 대북지원의 한계는 정부와 민간 모두에서 찾을 수 있다. 우선 정부 차원의 문제점은 보건의료 지원이 개발원조 차원의 지원<sup>37)</sup>

37) ① 인도적 지원과 구별되는 개념이 개발지원이다. 긴급 구호활동은 고통스러운 증세를 완화하는 데 집중하며 증세를 유발한 원인은 치료하지 않는다. 증세를 종결시키자면 그 증세를 유발한 원인을 제거하는, 보다 장기적이고 체계적 활동이 필요하다. 이것이 개발지원이다. 박형중. 2011. “인도주의적 대북지원의 개념과 원칙”, 『KDI 북한경제리뷰』 2월, 3

② 인도적 지원이란 자연재해, 분쟁, 기근 등의 인도적 위기 상황에 대응해 사람의 목숨을 구하고 고통을 덜어주기 위해 실시하는 각종 물자(주로 식량과 의약품) 지원을 가리키는 것으로, 긴급구호와 거의 같은 뜻을 지닌다. 즉 인도적 지원은 비상사태에서 일시적으로 실시하는 것이며, 가급적 빠른 시일 내에 개발협력(개발지원)으로 전환하는 것이 국제사회의 관례이다. 김석진. 2012. 39

으로 전환되지 못하고 여전히 인도적 지원에 머물러 있다는 데에 있다. 정부는 2001년부터 2009년까지 말라리아 방역을 위해 WHO를 통해서 대북 지원 활동을 펼쳤지만 여전히 보건 인프라가 열악하고 방역관리 체계가 부실하여 말라리아를 포함한 다수의 전염병이 지금까지도 북한주민의 생명을 위협하고 있다.<sup>38)</sup> 최근에는 2009년 북한 지역 내 신종플루 발생으로 대한 적십자사를 통하여 타미플루를 지원하고 2010년에는 손소독제를 전달하는 등의 활동을 펼쳤지만<sup>39)</sup> 이 또한 단기적인 처방에 불과하였다.

물론 개발지원으로 대북보건의료 지원 사업을 전환하기 위해서는 북한 정부와 사회가 스스로 정책과 제도를 개혁하겠다는 의지와 능력을 가지고 있어야 하며, 우리나라 정부가 이에 대한 신뢰를 가져야 하는데 아직까지 현실적인 어려움이 많은 것이 사실이다. 여전히 북한 정부와 사회가 원조된 재화와 용역을 부정적 용도로 전용할 것이라는 의심이 존재하고 있고 이것이 인도적 지원이 장기화된 필연적인 원인이기도 하다.<sup>40)</sup> 하지만 정부 차원에서 그러한 지원의 성격을 전환할 수 없다고 근본적인 문제해결이 되지 않는 인도적 지원을 더 이상 방치할 수는 없다. 다른 통로를 통해서 개발지원을 시작하고 확대해 가는 것을 적극적으로 모색해야 한다.

## ② 민간 차원의 문제

1999년에 대북지원 사업에 대한 민간단체의 통로가 다원화되면서 민간단체의 보건의료 대북지원이 시작되었다. 지원 초기에는 단순 물자(의약품, 장비 등) 지원 중심으로 대북 보건의료 사업이 진행되었지만 이는 북한 보건의료체제의 근본적인 문제를 해결할 수 없다는 인식 아래 대북지원 민간단체들의 지원 사업은 제약공장 건립이나 병원 현대화 사업을 통한 북한 보건의료 환경 개선을 목적으로 변경, 추진되었다.<sup>41)</sup> 즉 민간단체의 보건의료 분야 대북지원은 개발지원의 형태로 많이 전환되고 있는 실정이다. 하지만 민간단체는 정권이나 정치적 사건에 따라 정부 지원금과 재정

38) 황나미. 2011-A. 82-83

39) 통일부. 2012. 『통일백서』 151-152

40) 박형중. 2011. 3-4

41) 강동완. 2008. 5

후원금이 취약하기 때문에 안정적인 자금 마련이 쉽지 않다.<sup>42)</sup>

실제로 월드비전에서 대북지원 사업을 담당하고 북한사업 팀장은 남북이 정치적 긴장 상태에 놓여 있을 때에는 남북협력기금의 지원이 축소되고 기업이나 개인들의 모금액도 이전에 비해 현저히 감소했기 때문에 지원 활동에 상당히 많은 제한을 받는다고 털어놓았다. 게다가 정부가 이러한 상황 속에서 민간단체의 물자 반출, 방북 등에 대해서도 활동을 제약하기 때문에 사실상 대북 지원이 어렵다고 하였다.<sup>43)</sup>

또 다른 문제는 북한에 체계적인 보건의료시스템을 구축하기 위한 마스터 플랜이나 컨트롤 타워가 부재하다는 것이다. 민간단체들은 각기 자신의 상황에 맞게 지원활동을 전개하고<sup>44)</sup> 있기 때문에 북한에 전체적으로 균형 잡힌 보건의료시스템을 구축하는 데는 한계가 있다.

### Ⅲ. 안정적인 보건의료 대북지원을 위한 국제신탁(trust fund) 설립의 효과와 전망

국제신탁이란 복수의 국가가 특수한 목적을 위해 기금을 조성하여 국제기구(주로 세계은행과 그 부속기관)에 예치하고, 해당 국제기구와 기금 공여국, 기금 수여국이 협의를 통해 특수한 목적을 달성하기 위해 협력하는 것을 가리킨다. 2010년 아이티 대지진으로 아이티 재건의 필요성이 높아 지자 국제사회가 합심하여 아이티재건기금(Haiti Reconstruction Fund)을 조성한 것을 사례로 들 수 있다. 2011년 6월 30일 기준으로 세계은행에는 1,038개의 신탁이 운영되고 있으며 총291억 달러에 달하는 금액이 기금으로 조성되어 있다.<sup>45)</sup>

---

42) 김정수. 2010. 217-218

43) 북한사업 팀장과의 인터뷰는 8월 24일 이메일로 진행하였음.

44) 강동완. 2008. 16

45) Elena Pasquini. 2012. "Marginal, no more: The World Bank's trust funds."

<http://www.devex.com/en/news/78571/secure?mem=ua&src=biz>(검색일 2012. 8. 23)



이번 장에서는 국제신탁을 통한 북한보건의료 지원이 다른 수단을 통한 지원에 비해 갖는 장점에 대해 국제신탁의 다자적 측면과 국제기구를 통한 우회적 지원이라는 측면에서 설명하고자 한다. 또한 어떠한 방식으로 국제신탁을 조성하고 운영할 것인지에 대해 구상을 밝히고, 그것의 효과에 대해 설명하고자 한다.

## 1. 국제 신탁을 통한 북한보건의료 지원의 장점

### 가. 국제신탁의 다자적 측면의 장점

북한보건의료 지원을 위한 국제신탁기금의 조성은 남한정부 외에 북한 보건의료의 지원에 이해관계를 갖고 있는 인접국(중국, 일본, 러시아, 대만 등)과 북한보건의료 지원을 통한 인도적 지원을 희망하는 세계의 많은 국가들이 함께 할 것이다. 국제신탁의 조성은 북한보건의료에 대한 국제사회의 관심을 환기할 것이며, 북한보건의료 지원에 관심과 의지를 가진 행위자가 늘어나게 될 것이다. 이러한 국제신탁의 다자적 측면이 갖는 장점은 다음 두 가지로 예상할 수 있다.

첫째, 원조조정을 통한 보건의료지원의 정치적 민감성 감소이다. 원조조정(aid coordination)은 원래 국제개발영역에서 사용되는 개념으로, 세계은행은 원조조정에 대해 “둘 이상의 개발협력자가 그들의 정책과 프로그램, 절차, 실행에서 원조자원의 개발효과를 극대화시키기 위해 원조자원을 유동화 시키는 위한 행위” 라고 정의하고 있다.<sup>46)</sup> 원조조정은 원조공여국과 수여국이 기금의 효과를 최적화시키기 위하여 협력하는 것을 핵심으로 한다. 이를 위해서는 원조의 안정적 공급과 함께 공여국과 수여국간의 지속적인 협력과 조정이 필요하다. 하지만 북한보건의료를 지원하기 위한 남한의 지원은 남북한 간의 정치적 환경에 따라 크게 변화 하였다. 특히 남한정부의 정권에 따른 원조금액의 차이가 컸고, 남북 간의 무력충돌 및 군사적 사건들에 따라

46) Graves, Sue, Victoria Wheeler, Marta Foresti, Simon Bural and Nick Highton. 2008. *Synergies between Bilateral and Multilateral Activities*. London: Overseas Development Institute, 16

원조가 중단되거나 취소되는 사례도 매우 빈번하게 발생하였다.

원조에 있어서 공여국과 수여국의 원조 원칙, 목적, 요구조건, 과정 등에 대한 폭넓은 합의와 수행단계에서의 적절한 방법론적인 협력이 없다면 원조의 효과가 극대화되기 어려우나 남북한 간의 양자적 지원은 이를 정치적 환경의 영향력을 벗어나기 힘든 것이 현실이다. 따라서 남한의 직접적인 지원과 양자적 협력보다는 신탁을 통하여 국제기구가 중립적인 협력을 한다면, 국제기구와 북한 간 보건의료 원조문제에 있어서 불필요한 정치 문제의 개입 없이 지속적, 안정적인 협력이 가능 할 것이다. 또한 이는 북한의 대외원조 협상창구를 국제기구로 단일화시킴으로써 양자가 폭넓은 양보와 협력을 할 수 있게 할 것이다. 국제기구의 협상력 증가는 북한이 스스로의 개방과 변화를 확대시킬 유인을 갖게 할 것이며 남한에 의한 변화가 아니기 때문에 북한이 자국의 빚장을 좀 더 쉽게 열수 있는 환경을 조성해 줄 수 있다.

둘째, 한국만이 아닌 여러 국가의 기금 출연은 기금의 규모를 확대시킬 수 있으며, 이는 장기적으로 통일비용을 감소케 할 것 이다. 최근의 국제사회는 과거와는 다르게 하나의 패권국가 또는 일부강대국이 전 세계 개발이슈를 좌우하기 어렵다. 국제개발영역에서도 일부국가에 너무 큰 부담이 지워지지 않도록 많은 인도주의적 원조에서도 다자간 공동기금을 통한 협력이 이루어 지고 있다. 북한 보건의료분야에 대한 국제기금이 구성되고 많은 국가가 함께할 경우 한국의 일방적인 부담이 줄어들 것이며, 더 많은 기금이 조성 되어 북한의 보건의료분야의 선진화 및 이를 통한 북한 주민의 삶의 질 향상에 크게 기여할 수 있을 것이다.

보건의료분야는 경제 및 사회 인프라의 발전수준과 괴리될 수 없기 때문에, 보건의료기금의 발전과 확대는 보건의료분야를 정상화시키기 위한 긴급한 지원을 넘어 북한사회의 변화와 개발을 이끌어 내는 마중물이 될 수 있을 것이다. 장기적으로 북한보건의료의 지원이 완료된 이후 다른 분야(교육, 산업기반 등)의 또 다른 국제기금출연으로 이어진다면 우리가 부담해야 할 통일비용의 많은 부분이 감소될 수 있을 것이다.

## 나. 국제기구를 통한 우회적인 지원의 장점

국제신탁의 운영을 국제기구가 맞는다는 점은 북한의 보건의료지원에 또 다른 장점이 될 수 있다. 국제신탁을 통한 대북지원은 지원의 주체가 특정 국가이기 보다는 전문성을 갖춘 국제기구이며 집행과정에서 공여국과 수여국의 의견의 조율을 통해 바람직한 거버넌스를 형성할 수 있다는 장점이 존재하며, 우리의 국제신탁 기여금 또한 국제사회의 발전을 위해 공헌하는 부분에 계상이 될 수 있는 장점이 있다. 국제기구를 통한 우회적 지원의 장점들을 두 가지로 정리해 보면 다음과 같다.

첫째, 북한에 대한 우리나라의 지원이 국제사회에 대한 대외무상원조 즉, 공적개발원조(ODA)로 산정이 된다는 이점이 있다. 그동안 우리가 매년 남북협력기금을 통해 북한에 제공한 원조금액은 북한의 지위가 헌법상 대한민국의 일부이기 때문에 우리나라의 공적개발원조 금액에 계상이 되지 않는 문제점이 있다. 다음 <표 8>에서 볼 수 있듯이 우리나라의 2002년부터 2011년까지의 남북경제협력기금을 통한 대북 인도적지원의 유무상<sup>47)</sup> 금액은 같은 기간의 대외무상원조 금액보다 약간 적다.

하지만, 이명박 정부에서의 남북관계 경색과 북한의 지원수용 거부로 인한 최근 대북 지원 금액의 급감과 국제적 책임확대로 인한 대외무상원조 확대를 감안한다면 평균적으로 북한에 제공한 인도적 지원의 규모가 약 130여개 개발도상국가에 지원하는 대외무상원조 금액보다 커 왔다는 것을 알 수 있으며 남북경제협력을 위해 사용한 남북협력기금까지 계상한다면 그 금액은 훨씬 증가하게 된다. 그럼에도 북한에 대한 인도적 지원 및 경제협력의 효과가 가시적이지 못했던 이유는 지원 방법에 문제가 있었기 때문으로 분석된다. 이조원의 연구<sup>48)</sup>는 우리가 북한에 제공했던 경제협력과 인도적 지원이 국제기준에 맞는 원칙과 절차를 지키지 않기 때문에 가시적인

47) 북한은 현재 남한이 제공한 식량차관의 첫 원리금 상환이 2012년 6월 7일 도래하였으나 남한의 3차례 상환요구(5월 4일, 6월 8일, 7월 16일)에도 무대응으로 일관하고 있다. 남한은 현재 북한의 채무불이행을 선언할 수 있는 상황이다.(이강, 2012. “정부 “북한 식량차관 침묵에 유감”...상환 재촉구.” 『SBS』 7월 16일)

48) 이조원, 2008. “북한ODA의 실현가능성과 조건.” 『2008년 특별기획 학술회의: 북한 ODA(공적개발원조) 그것은 가능한가?』 중앙대학교, 28-57

효과를 얻지 못했다고 보고 있다.

우리나라는 2010년 OECD DAC(Development Assistance Committee)의 정식 회원국이 되었고, 세계에서 유일하게 원조를 받는 나라로부터 주는 나라로 변화된 모범사례로서 국제사회에 대한 기여도를 높여나가려 하고 있다. 이에 발맞추어 정부는 국민소득(GNI)대비 ODA비율을 2012년에 0.15%로 확대하기로 하였고, 2015년까지 국민소득대비 ODA 비율을 0.25%로 증가시킬 계획을 밝히고 있다.<sup>49)</sup> 만약 우리가 북한에 제공하는 남북협력기금의 인도적 지원과 경제협력 지원액을 ODA의 일환으로 계상한다면 우리나라의 국민소득대비 ODA 비율은 10년간 지원 총액으로만 봤을 때, 평균 약 2배 가량 증가할 수 있다.

국제신탁에 공여하는 금액은 남북협력기금의 지출과 달리 다자기구를 통한 ODA 실적으로 계상된다. 따라서 우리가 북한보건의료 지원을 위해 국제기구에 신탁의 형식으로 지급하는 금액은 우리나라의 국제사회에 대한 기여로 바로잡힐 수 있을 것이며, 그동안 우리가 기여해 온 것보다 과소 기여했다고 보인 왜곡을 바로 잡을 수 있게 될 것이다.

둘째, 원조의 투명성을 개선할 수 있다. 지금까지 남북 간 직접적인 원조의 문제점 중 가장 크게 대두 되었던 것은 원조의 투명성에 대한 문제였다. 특히 인도적으로 지원된 식량지원의 경우, 지원된 식량이 필요한 북한주민에게 지원되지 않고 군량미로 비축된다는 우려가 있었고 이를 검증할 수 있는 절차에 대해서도 충분히 합의되지 않았다는 점이 원조 투명성 문제를 만들었다. 인도적 대북지원에 대한 필요성에도 불구하고 그 지원이 제대로 이루어 진지 검증할 수 없었다는 점은 대북원조에 대한 국민적인 불신과 비난을 일으키게 하였다.

국제신탁을 통한 국제기구의 대북지원은 이러한 원조투명성의 문제에 있어 새로운 대안을 제시 해 줄 수 있을 것이다. 국제신탁을 집행하는 세계은행은 홈페이지를 통해 모든 사업의 진행과정을 전 세계에 투명하게 공개하고 있다. 대부분의 사업들은 다음의 7단계를 거치게 된다.<sup>50)</sup> 국가전략

---

49) 연합뉴스. 2011. “내년 ODA사업 1조 9천억원 규모로 확대.” 『연합뉴스』 12월 26일

50) World Bank. 2012. “Project Cycle”

사업 확정(Country Strategy And Project Identification) - 사업준비(Project Preparation) - 사업 감정(Project Appraisal) - 사업 승인(Project Approval) - 사업 수행(Project Implementation) - 사업 완료(Project Completion) - 평가(Evaluation)의 7단계를 거치는 동안 세부적인 사업수행규칙들은 여러 원조 공여국의 기금을 투명하고 효율적으로 사용할 수 있도록 하며 이를 검증하는데 도움을 주고 있다.

민간단체의 지원은 그 규모가 작고 정부 정책에 따라 조정이 가능하기 때문에, 북한에게 있어서 보건의료 원조의 창구는 단일화되어 국제신탁을 통해서만 가능해 질 것이며, 사업을 담당하는 국제기구와 공여국들, 북한이 지원의 절차와 검증조건들을 유연하게 합의하면서 사업을 진행한다면 투명성 문제의 개선을 이룰 수 있을 것이다.

더욱이 이러한 과정에서 북한과 국제사회와의 대화, 협력의 경험이 증가하게 된다면, 북한이 향후 국제개발금융기구 등의 국제기구의 가입에 유리한 요인으로 작용할 것이며, 북한 스스로도 국제사회로 개방하는 것이 더 이익임을 깨닫게 될 요인으로 작용할 수 있다. 북한과 국제사회와의 관계 확립은 북한 내부의 변화 유인으로 작용될 수 있으며, 이러한 변화와 개발이 지속될 경우 통일비용이 점차 감소되며, 통일 이후 국제기구와의 협력을 통한 국제사회의 원조를 더 용이하게 받을 수 있을 것이다.

## 2. 북한보건의료 지원을 위한 국제신탁기금 설치와 가능성

북한보건의료 지원을 위한 국제신탁설치 방법에 대해 이계우의 국제개발협력에 대한 연구<sup>51)</sup>는 많은 시사점을 제공하고 있다. 그는 “통일비용과 국제개발협력” 이란 연구에서 국제신탁기금의 조성을 위해 세계은행이나 아시아개발은행 등 국제개발금융기구와 다른 이해관계국이 협의하여 공동으로 신탁기금을 설치할 것을 제안하고 있다. 하지만 처음부터 다자가

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/0,,contentMDK:20120731-menuPK:41390-pagePK:41367-piPK:51533-theSitePK:40941,00.html>(검색일 2012. 8. 23)

51) 이계우. 2011. “통일비용과 국제개발협력.” 『북한경제리뷰』 10월호, 51-60

합의를 이루어 시작하기가 어렵다면 한국이 먼저 신탁기금을 설치하고 점차 다른 이해관계국의 참여를 유도하는 방안이 필요하다고 주장하고 있다.

이계우의 주장처럼 처음부터 북한보건의료지원을 위한 국제신탁이 많은 국가의 참여와 합의 속에서 독립적으로 새로운 국제 레짐(regime)을 구축한다면 가장 이상적일 것이나, 동북아의 복잡한 외교관계를 고려할 때 그 실현 가능성은 높아 보이지 않는다. 보건의료의 영역은 유엔 산하기구인 세계보건기구(World Health Organization: WHO)의 관할 영역으로 인식되고 있으며, WHO는 현재 전 세계 보건의료 수준의 향상을 위해 많은 활동을 하고 있다. 기존 국제신탁들이 주로 개발협력을 목표로 설정하여 국제개발을 담당하는 세계은행과 그 산하기관에 주로 구축되었다는 점을 감안한다면, 북한의 보건의료지원을 위한 국제신탁의 운영은 WHO와 함께하는 것이 전문성 면에서 유리할 것으로 판단된다.

우리 정부는 북한의 보건의료분야의 지원을 위해 지금까지 많은 부분을 국제기구와 함께 노력해왔다. 특히 WHO와는 1997년 이후 지금까지 북한의 보건의료분야의 긴급한 필요를 충족하기 위해 지속적으로 협력해왔다. 2000년 이후 북한보건의료분야의 지원을 위해 남한정부가 국제기구에 제공한 금액은 약7,000만 불(약800억 원)에 달한다. 북한 보건의료지원을 위한 국제신탁의 설립은 기존의 북한보건의료지원을 위하여 공여하던 것을 확대, 체계화함으로써 시작할 수 있다. 이에 더하여 외교적으로 북한보건의료지원에 관심이 높은 국가들의 참여를 높여 WHO의 북한에 대한 보건의료지원의 틀을 확대해 나간다면 안정적으로 운영 가능할 것이다.

〈표 8〉 남한의 대북한 인도적 지원·남북경제협력 금액과  
대외무상원조(ODA) 실적 비교

단위: 억 원

구분	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	계
인도적 지원 (무상)	1,226	1,501	1,225	1,866	2,125	2,272	597	294	192	102	15,962
인도적 지원 (유상)	967	1,561	1,020	1,793	39	1,405	-	-	-	-	7,842
합계	2,193	3,062	2,245	3,659	2,164	3,677	597	294	192	102	23,804
남북경제 협력(무상)	368	763	760	2,045	1,521	1,725	1,101	415	177	167	10,148
남북경제 협력(유상)	667	547	814	568	710	1,400	366	240	453	130	7,036
합계	1,035	1,310	1,574	2,613	2,231	3,125	1,467	655	630	297	17,184
인도적 지원 + 경제협력	3,228	4,372	3,819	6,272	4,395	6,802	2,064	949	822	399	40,988
대외무상 원조 (ODA)	776	1,479	2,034	2,151	1,848	2,510	3,055	3,557	5,247	4,518	27,175
ODA/GNI	0.06	0.06	0.06	0.1	0.05	0.07	0.09	0.1	0.12	0.12	

자료: 남북협력기금 유·무상 인도적지원 및 금액: 통일부, 2012. 『2012 통일백서』  
대외무상원조 및 ODA/GNI 금액: 코이카, 2012. 『2011 코이카 대외무상원조실적 통계』

국제기구를 통한 국제신탁에 다른 국가를 유인할 가능성은 충분해 보인다. 최근 천안함과 연평도 포격 등 군사도발로 인해 남한과 미국이 세계식량기구(WFP)에 북한 원조를 위한 기금공여를 중단했음에도 브라질, 러시아, 인도, 중국 등 브릭스(BRICS) 국가들은 북한원조 프로그램에 기금을 공여하였다.<sup>52)</sup> 이는 남한과 미국이 의지를 갖고 북한보건의료를 위해 지속적으로 기금을 공여한다면 다른 국가들도 북한원조에 함께 할 수 있음을 보여주는 사례라고 볼 수 있다.

52) Katharina Zellweger. 2012. “원조와 개발협력, 그리고 북한: 기회의 창인가, 열리지 않을 문인가?” 『KDI 북한경제리뷰』 8월, 52

### 3. 보건의료분야 지원을 넘어 개발원조로 발전해야

북한보건의료 전문가들은 1990년대 이후 경제난과 홍수 등의 자연재해로 인해 북한의 보건의료체계가 경제체제와 함께 총체적으로 붕괴된 것으로 보고 있다. 경제적 어려움으로 인해 보건의료분야에 대한 투자는 거의 없었다고 추측되며, 취약한 에너지 공급사정으로 인해 의료기기 및 관련 소모품 등의 생산이 중단되었고, 난방이 안되어 대부분의 기존 병원시설도 가동되지 못하고 있는 것이 북한의 보건의료 실상이다.<sup>53)</sup>

북한보건의료지원 우선순위에 대해 유엔 인도지원조정국(UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs)은 1995년부터 대북 지원사업의 추진해 왔으며 사전조사에 근거한 기획에 의해 체계적으로 지원업무를 수행하고 있다. 지원 목표액의 크기를 통해 지원우선순위를 파악해 본다면 최우선적으로 전염성 질환에 대한 지원(결핵, 말라리아, HIV/AIDS)을 설정하고 있다. 그 뒤로는 B형간염과 장관계 감염질환, 기생충에 대한 지원이 필요하며, 비전염성질환(심혈관질환 및 구강질환 및 암)에 우선적인 지원을 수행하고 있다.<sup>54)</sup>

황나미는 2003년 북한 「보건성」이 제시한 보건분야 우선순위와 「WHO」의 협의자료, 북한 사회를 경험한 북한이탈 국내거주인 조사, 그리고 북한(평양) 현지 관찰 등의 다양한 접근을 통해 북한의 우선순위 보건과제를 제시, 비교하였다. 그녀의 연구를 종합해 북한의 일차적 보건의료 해결과제를 정리하면 다음과 같다.<sup>55)</sup>

- 말라리아를 포함한 결핵 등 전염성 질환관리와 관련 임상기기 및 기술의 보급, 환자치료와 관리를 지속할 수 있는 북한 보건성의 역량강화
- SARS등 신종질환에 대처하기 위한 최신 지식과 정보제공, 보건인력에 대한 응급방역패키지 등의 기술보급

53) 황나미. 2004-A. 37; 강동완. 2008. 4

54) UNOCHA. 2003. *Consolidated Inter-Agency Appeal for Democratic People's of Korea*. Mid-year Review. United Nations: New York and Geneva

55) 황나미. 2004-A. 37-50



- 만연되어 있는 간염과 결핵을 대처하기 위해, 주사기 등의 기본 의료 용품의 적절한 공급과 수혈안전성 확보를 위한 제반시설
- 결핵치료와 예방을 위한 영양상태의 개선, 특히 유아기에 대한 영양지원 필요
- 모성 및 영유아 사망비율 감소를 위한 수혈시설 및 응급 후송체계, 환자 이동 및 응급환자 수송을 위한 교통수단 확보
- 수인성 전염병 차단을 위한 수질관리와 위생적 분변처리 프로그램

이상의 과제들은 대부분 단기적으로 해결할 수 없다는 특징을 갖고 있다. 보건의료의 수준은 그 국가의 전반적인 경제수준 및 산업 인프라와 별개로 생각 할 수 없다. 북한의 보건의료 분야의 어려움을 근본적으로 타개하기 위해서는 진료를 위한 교통수단에서부터 의약품과 소모품생산시설, 전력과 통신 등 기초적인 사회 인프라가 수반되어야하기 때문이다. 따라서 북한 보건의료 지원을 위한 국제신탁은 단기적인 응급지원 뿐만 아니라 공여국, 국제기구, 북한 간 유기적인 협력을 통해 장기 목표설정을 통해 지속적이고 안정적인 지원이 가능하도록 해야 할 것이다. 북한보건의료 문제의 근본적 개선은 사회경제적 수준과 같이 수반되어야하기 때문에, 보건의료지원을 위한 국제신탁의 목적을 이루기 위해서라도 장기적으로 북한의 개발협력을 위한 활동이 필요하다. 보건의료 분야 국제신탁의 정립은 향후 북한 개발원조의 틀로서 자리 잡을 것이며 <표 9>에서 나타나듯이 기존에 한국이 출연한 신탁기금 또한 북한 개발 원조를 위하여 활용할 수 있다. 이는 북한에 대한 국제 사회의 공동 원조로 이어져 통일비용을 감소시킬 것으로 기대된다.

〈표 9〉 국제개발금융기구에 설치된 신탁기금에 대한 한국정부의 출연 현황

	기금명	설립연도	지원 분야	출연총액 (백만달러)	국적 연계성 여부
IDB	빈곤감축기금	2005	빈곤 감축	50	비연계성
	지식협력기금	2005	지식 공유	50	비연계성
	중소기업개발기금	2005	중소기업 개발	40	비연계성
IBRD	정보통신기술 개발기금	2007	ICT	15	비연계성
	빈곤감축사회 경제개발기금	2007	빈곤 감축	15	비연계성
ADB	E-Asia 및 지식협력기금	2005	ICT 및 지식공유	20	비연계성
EBRD	기술협력기금	2007	ICT	5.1	비연계성
AIDB	한-아 기술협력기금	1999	다분야	2	연계성
	한-아 경제협력기금	2007	경제협력	5	비연계성
총계				202.1	

자료: 이계우, 2011. “통일비용과 국제개발협력” 『북한경제리뷰』 10월호

## IV. 결 론

남북통일에 대해 회의적인 시각이 많으나, 최근 대통령은 “통일은 도둑같이 한밤중에 그렇게 갑자기 올 수도 있다. 항상 준비해야 한다.” 고 언급하며 통일준비의 중요성을 상기시킨 바 있다.

통일을 준비하는 수많은 분야 가운데 보건의료 분야는 생명을 다룬다는 점에서 다른 분야에 비해 더 중요하다고 볼 수 있다. 우리가 북한 보건의료 분야의 지원을 계속하지 않는다면, 북한의 열악한 보건의료 환경은 통일 비용 부담 증가라는 부메랑으로 우리에게 돌아올 수 있으며, 남북한 주민 간 건강수준의 격차는 또 다른 갈등을 불러일으킬 수 있는 부분이다. 보건

의료 분야의 지원은 인도적이며, 다른 목적으로 전용하기도 어렵기 때문에 대북지원에 대한 논란이 비교적 적다는 장점을 갖고 있다. 또한 북한의 질병통제력 확보 여부는 우리에게 말라리아처럼 직접적인 피해를 줄 수 있는 부분이기 때문에 지속적이고 안정적인 지원이 필요하다.

하지만 우리의 대북 보건의료지원은 정권의 변화에 따라 큰 변동성을 보여주었다. 최근의 남북 간 관계경색은 보건의료지원마저 감소하게 만들었기 때문에 다른 방식의 지속적이고, 안정된 지원이 필요하다. 이에 본 논문에서는 국제신탁을 통한 북한보건의료지원방안을 대안으로 제시하였다.

국제신탁을 통한 보건의료지원은 남북한 외에 다른 국가들이 참여함으로써 다자협력 레짐이 갖고 있는 정치적 민감성 감소 및 지원규모의 확대라는 장점을 취할 수 있다. 또한 국제기구를 통한 우회적인 지원을 행함으로써 우리가 국제사회에 공헌하는 부분에 대한 정당한 평가를 받을 수 있으며, 원조의 투명성을 확보 할 수 있다.

우리 정부는 국제기구를 통하여서도 북한 보건의료지원을 위해 노력해 왔다. 대부분이 말라리아 방역 및 영유아지원이었으나 기존 협력 틀을 활용하여 노력한다면 북한 보건의료를 위한 기금 설립과 다른 국가들의 참여도 가능할 것으로 보인다. 이렇게 마련된 북한보건의료지원기금은 우선순위에 따라 투명하게 배분되어 북한의 많은 생명을 살릴 수 있을 것이며, 장기적으로 동아시아 보건협력체제의 기틀로서 작용할 수도 있을 것이다. 보건의료분야의 발전을 위해서는 사회기반시설 구축 및 국가체계의 변화가 필요하다. 보건의료분야를 위한 국제기금은 협상창구의 단일화와 정치적 중립성을 통해 북한 변화를 이끌어 낼 수 있는 힘을 가질 수 있으며, 향후 통일을 대비한 북한개발원조기금으로 발전시켜 나갈 수 있다. 국제신탁을 통한 보건의료 지원 노력은 국제사회에서 북한지원에 대한 관심을 환기하고 우리의 통일 부담을 줄여주는 순 기능을 할 수 있을 것으로 기대된다.

## 【참고 문헌】

### ▣ 국문 논문

- 강동완. 2008. “대북지원 보건의료협력의 현안과 과제: 지난 10년의 성과 및 향후 개선방안을 중심으로.” 『북한연구학회보』 제12권 2호, 1-31
- 김석진. 2012. “대북지원 및 남북경협 부문별 우선순위와 지원정책 방향.” 『KDI 북한경제리뷰』 2월, 32-39
- 김정수. 2010. “인도적 대북지원과 북한체제의 존속력에 미친 영향.” 『통일정책연구』 제19호 1호, 209-236
- 박형중. 2011. “인도주의적 대북지원의 개념과 원칙”, 『KDI 북한경제리뷰』 2월, 3-6
- 북한경제팀. 2007. “WFP, UNICEF의 2007년 대북지원 프로그램.” 『KDI 북한경제리뷰』 3월, 28-37;
- 북한경제팀. 2006. “2006년 UNICEF 인도지원활동: 북한.” 『KDI 북한경제리뷰』 1월, 41-45
- 이계우. 2011. “통일비용과 국제개발협력.” 『북한경제리뷰』 10월호, 51-60
- 이상영. 2011. “북한주민의 건강수준과 정책적 시사점.” 『보건복지 현안분석과 정책과제 2011 (I)』 82-90
- 이성봉. 2009. “북한 보건의료체계의 형성과정과 특징.” 『통일문제연구』 제21권 2호, 323-357
- \_\_\_\_\_. 2010. “북한의 보건의료체계와 성과지표: 국제적 수준과의 비교.” 『대한정치학회보』 17집 3호, 79-96
- 이조원. 2008. “북한ODA의 실현가능성과 조건.” 『2008년 특별기획 학술회의: 북한 ODA(공적개발원조) 그것은 가능한가?』 중앙대학교, 28-57
- 이종무. 2012. “대북지원의 전개과정 및 주요지형의 변화.” 『KDI 북한경제리뷰』 2월, 42-43
- 염동용. 2002. “김대중 정부의 대북정책 평가.” 『통일전략』 제2권 2호, 61
- 최대석. 2004. “노무현 정부의 대북 인도적 사업 현안과 발전전망.” 『국제정치논총』 제44집 1호, 241
- 황나미. 2004-A. “북한의 우선순위 보건문제와 향후과제.” 『보건복지포럼』 제89호, 37-50

- \_\_\_\_\_. 2004-B. “북한의 보건문제에 대한 세계보건기구의 접근전략 및 시사점.” 『보건복지포럼』 제89호, 85-94
- \_\_\_\_\_. 2005. “보건의료 분야의 남북교류 및 협력증진을 위한 정책방향.” 『보건복지포럼』 제104호, 28-31
- \_\_\_\_\_. 2007. “북한 보건의료체계 개발을 위한 남북 협력 추진방안.” 『보건복지포럼』 제132호, 6-16
- \_\_\_\_\_. 2011. “통일대비 북한 전염병 관리를 위한 접근전략.” 『보건복지포럼』 제180호, 82-93
- \_\_\_\_\_. 2012. “북한주민의 공공 식량배급 수혜상황과 영양취약 아동규 모추계.” 『보건복지포럼』 제185호, 60-70
- Katharina Zellweger. 2012. “원조와 개발협력, 그리고 북한: 기회의 창인가, 열리지 않을 문인가?” 『KDI 북한경제리뷰』 8월, 52

#### ▣ 국문 단행본

- 연하청 외 1명. 2010. 『통일 대비 사회복지 및 보건 정책과제』 서울: 한국보건사회연구원
- 통일부. 2004. 『통일백서』
- 통일부. 2008. 『남북협력기금 백서』
- 통일부. 2009. 『통일백서』
- 통계청. 2011. 『북한의 주요통계지표』
- 통일부. 2012. 『남북교류협력동향』 제253호
- 통일부. 2012. 『통일백서』
- 통일연구원. 2011. 『통일 환경 및 남북한 관계 전망: 2011~2012』
- 황나미. 2011. 『통일대비 북한 위기상황에 따른 보건복지 대응방안』 서울: 한국보건사회연구원
- KOICA. 2012. 『2011 코이카 대외무상원조실적 통계』

#### ▣ 영문 논문

- Graves, Sue, Victoria Wheeler, Marta Foresti, Simon Burall and Nick Highton. 2008. Synergies between Bilateral and Multilateral Activities. London: Overseas Development Institute, 16

▣ 영문 단행본

UNOCHA. 2003. Consolidated Inter-Agency Appeal for Democratic People's of Korea. Mid-year Review. United Nations: New York and Geneva

▣ 인터넷

김용하. 2009. “대북의료지원의 과제.” 『한국일보』 (8월 14일)

이강. 2012. “정부 “북한 식량차관 침묵에 유감” …상환 재촉구.” 『SBS』 (7월 16일)

이석영. 2010. “대북의료지원 강화하면 통일비용 절감.” 『의협신문』 (9월 17일)

연합뉴스. 2011. “내년ODA사업 1조9천억원 규모로 확대.” 『연합뉴스』 (12월 26일)

Elena Pasquini. 2012. “Marginal, no more: The World Bank's trust funds.”  
=> <http://www.devex.com/en/news/78571/secure?mem=ua&src=biz>  
(검색일 2012. 8. 23)

World Bank. 2012. “Project Cycle”  
=><http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS> (검색일 2012. 8. 23)