

분단국가의 사회문화법제 연구

대북 인도적 지원의 법적 분석

이규창



분단국가의 사회문화법제 연구

대북 인도적 지원의 법적 분석

A Legal Study on Humanitarian Assistance towards North Korea

연구책임자 : 이규창(통일연구원 선임연구위원)
Lee, Kyu Chang

2018. 9. 28.

연 구 진

연구책임	이규창	통일연구원	선임연구위원
심의위원	강문수	선임연구위원	
	김현희	연구위원	
	문홍안	건국대학교	교수

요 약 문

I. 배경 및 목적

▶ 연구의 배경

- 판문점선언 이후 남북관계가 새로운 전기를 맞이하면서 대북 인도적 지원은 활기를 보일 것으로 전망됨.
- 대북 인도적 지원에 관한 문제들을 법적인 관점에서 분석·평가하고 입법적 대응 방향 제시
 - 법적인 관점에서 대북 인도적 지원에 접근한 선행 연구 부족

▶ 연구의 목적

- 국제규범의 관점에서 현행 대북 인도적 지원 법제를 분석·평가하고 개선 방안 제시
- 남북관계 발전 및 북한 핵문제 진전에 따른 대북 인도적 지원 특별법 제정 단계별 대응 방안 제시

II. 주요 내용

▶ 대북 인도적 지원의 필요성

- 북한은 법적으로는 일반주민들을 보호하기 위한 제도를 갖추고 있음.
- 그러나 실제에 있어 북한 주민들의 삶은 매우 열악한 수준으로 외부지원 필요

▶ 국제기준 관점에서의 대북 인도적 지원 법제 분석·평가

- 남북교류협력법을 개정하여 인도적 지원에 관한 내용을 법률에 명시
- 현행 대북 인도적 지원 법제를 개선할 경우 다음 사항들을 반영
 - 인도적 지원의 범주는 긴급구호 및 일반구호로 한정
 - 인도적 지원의 대상에 북한 장애인 명시
 - ‘국제적으로 인정되는 인도(引渡) 기준에 따라’를 ‘국제적으로 인정되는 인도(引渡) 원칙에 따라’로 개정
 - 인도적 지원을 실시함에 있어 북한당국의 요청과 북한주민의 인권 보호 고려
 - 분배 투명성(transparency) 명시
 - 인도적 지원의 수행 주체는 정부로 규정하고 지방자치단체의 역할 확대

▶ 대북 인도적 지원 특별법 제정 문제에 대한 대응

- 인도적 지원 특별법 제정은 북한 핵문제 진전이 있는 단계에서 추진
- 북한개발협력의 법제화는 대북제재 완화 또는 해소되는 단계에서 추진
 - 독자적인 특별법 제정보다는 인도적 지원 법률에 통합하여 규율
- 남북보건협정을 체결하고 이를 국내적으로 이행하기 위해 보건의료 교류협력 특별법 제정

Ⅲ. 기대효과

- 대북 인도적 지원의 법률적 근거 제시 및 국제기준 반영
- 대북 인도적 지원 특별법 제정에 대한 이론적 토대 제공

- 북한주민의 인권 증진 뿐만 아니라 남북관계 발전, 한반도 평화정착에도 기여
 - 대북 인도적 지원을 매개체로 남북인권대화 추진

▶ 주제어 : 인도적 지원, 북한개발협력, 보건의료협력, 북한인권법, 교류협력법

Abstract

I. Backgrounds and Purposes

▶ Background of study

- Inter-Korean relations have entered a new phase since the Panmunjom Declaration was signed, leading to prospects for active humanitarian assistance.
- Issues concerning the provision of humanitarian assistance to North Korea will be analysed and assessed from a legal perspective and directions for legislative responses will be presented.
 - A perceived lack of existing research on issues of humanitarian assistance towards North Korea from a legal perspective

▶ Purpose of study

- To analyse and assess present legislation concerning humanitarian assistance to North Korea from the perspective of international norms
- To present alternative step-by-step measures on the enactment of law on humanitarian assistance to North Korea reflecting developments in inter-Korean relations and North Korea's nuclear problem

II. Major Content

▶ Necessity of humanitarian assistance towards North Korea

- North Korea maintains the legal system needed to protect North Korean residents
- However, in reality, North Korean residents lead dire lives and are in need of external assistance

▶ Analysis and assessment of humanitarian assistance toward North Korea based on international norms

- Clarify the content of humanitarian assistance in the legislation by revisiting the Inter-Korean Exchange and Cooperation Act
- In the case of improving current legislation on humanitarian assistance towards North Korea, reflecting following:
 - limit the boundaries of humanitarian assistance to emergency aid and general aid
 - clarify that North Koreans with disabilities are the subjects of humanitarian assistance
 - amend ‘based on humanitarian *standards* acknowledged by the international community’ to ‘based on humanitarian *principles* acknowledged by the international community’
 - in carrying out humanitarian assistance, consider requesting North Korean authorities and protecting the human rights of North Korea residents
 - clarify distribution transparency

- stipulate the state as the subject carrying out humanitarian assistance and expand the role of local governments

▶ Responding to issues in the enactment of law on humanitarian assistance to North Korea

- Promote the enactment of law on humanitarian assistance at a stage when there is progress in resolving North Korea's nuclear problem
- Promote the legislation of development cooperation with North Korea at a stage when international sanctions on North Korea are lessened or lifted
 - rather than enacting an independent law, regulate through the combined legislation on humanitarian assistance
- Conclude Inter-Korean Health Agreement and enact law on health and medical exchange and cooperation to implement domestically

III. Expected Effects

- Present legal basis for humanitarian assistance to North Korea and reflect international norms
- Provide the theoretical framework for the enactment of law on humanitarian assistance
- In addition to promoting the human rights of North Korean residents, contribute to the development of inter-Korean relations, promotion of peace on the Korean Peninsula

- possibility of promoting inter-Korean human right dialogue by using humanitarian assistance as a medium

▶ **Key Words** : humanitarian assistance, development cooperation with North Korea, health and medical cooperation, North Korea Human Rights Act, Inter-Korean Exchange and Cooperation Act

요 약 문	5
Abstract	9

제1장 연구의 개요 / 15

제1절 연구의 목적과 방향	17
제2절 연구의 범위와 방법	21

제2장 현황: 북한 주민에 대한 인도적 지원의 필요성 / 23

제1절 북한의 주민보호 의무와 관련 법제	26
I. 일반 주민 대상	26
II. 취약계층 대상	32
제2절 열악한 북한 주민의 생활수준	35
I. 일반 주민	35
II. 취약계층	38
제3절 소 결	41

제3장 대응: 국제기준에 부합하는 방향으로의 인도적 지원법제 개선 / 45

제1절 대북 인도적 지원 법적 근거와 관련 법제	47
I. 국제법과 남북한 특수관계	47
II. 국내법	50
III. 입법체계상의 문제점	56

제2절 국제기준 관점에서의 대북 인도적 지원 법제 분석과 평가	58
I. 인도적 지원에 관한 국제규범	58
II. 인도적 지원 법제 분석·평가와 개선 방향	60
제3절 소 결	76

제4장 법제화: 남북관계 발전에 대응한 인도적 지원 특별법 제정 / 81

제1절 판문점선언 이후 남북관계 및 한반도 평화체제 전망	84
I. 남북북미 정상회담과 한반도 평화체제	84
II. 남북기본협정	86
III. 한반도 평화와 통일의 과정	87
제2절 인도적 지원 특별법 제정의 쟁점과 입법적 대응	90
I. 대북 인도적 지원 특별법 제정 문제	90
II. 인도적 지원과 북한개발협력의 입법적 관계 설정	93
III. 보건의료지원 특별법 제정 문제	100
제3절 소 결	104

제5장 요약 및 결어 / 107

참고문헌	117
------------	-----

korea
legislation
research
institute

제1장 연구의 개요

제1절 연구의 목적과 방향

제2절 연구의 범위와 방법

제1장

연구의 개요

제1절 연구의 목적과 방향

북한 주민들에 대한 인도적 지원(humanitarian assistance)은 다음과 같은 점들에서 그 의미를 찾을 수 있다. 첫째, 인도적 지원은 정치적인 상황과는 무관하게 순수한 인도적 견지에서 이루어져야 한다. 그 동안 대북 인도적 지원은 이와 같은 요구에도 불구하고 남북관계의 부침에 따라 많은 영향을 받아왔다. <표: I-1>에서 보는 바와 같이 1995년 이후 북한 주민들에 대한 인도적 지원은 지속적으로 전개되었다. 특히, 최초의 남북정상 회담이 있었던 2000년 이후 대북 인도적 지원이 활발하게 이루어졌다. 그러나 금강산 여성관광객 피격사망사건이 발생한 2008년을 기점으로 대북 인도적 지원은 감소세로 돌아섰고, 천안함 사건으로 비롯된 5·24조치가 있었던 2010년 이후에는 그나마 명맥만 유지되었다. 대북 인도적 지원의 혜택이 북한 주민들에게 돌아가는 것이 아니라 북한체제 유지에 전용된다는 것이 그 이유였으며, 이로 인해 대북 인도적 지원은 대표적인 남남갈등의 사안이 되었다. 이와 관련하여 유엔 북한인권조사위원회(Commission of Inquiry, 이하 “COI”)는 2014년 2월 보고서를 발표하면서 북한에 대한 식량지원이나 기타 인도적 목적의 지원을 경제·정치적 압박 수단으로 활용해서는 안된다고 국제사회에 권고하였다.¹⁾ 2018년 4월 27일 『한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점선언』(이하 “판문점선언”) 및 6월 12일 북미정상회담과 9월 19일 평양정상선언 채택으로 전환기에 들어선 남북관계에 있어 인도적 지원의 정신을 되새겨볼 필요가 있다.

1) UN Doc. A/HRC/25/63 (7 Feb. 2014), para. 94 (i).

둘째, 대북 인도적 지원은 북한 주민들에 대한 인권 증진, 남북관계 발전, 남북교류 활성화와 남북주민간의 인적접촉 확대, 한반도의 평화조성 차원에서 필요하다. 현재 북한 핵문제로 인해 남북교류협력에 많은 장애가 있지만 유엔 안보리의 대북제재 국면 속에서도 인도적 지원은 예외적으로 허용되고 있다.²⁾ 현 문재인 정부도 인도적 지원을 대북·통일정책에 포함시키고 있다.³⁾ 또한 남북은 2018년 4월 27일 문재인 대통령과 김정은 북한 국무위원회 위원장 간의 남북정상회담에서 채택된 판문점선언에서 민족적 화해와 단합의 분위기를 고조시켜 나가기 위하여 각계각층의 다방면적인 협력과 교류 왕래 및 접촉을 활성화하기로 합의하였다(판문점선언 제1조 제4항). 2018년 9월 19일 문재인 대통령과 김정은 국무위원장 간의 제3차 평양 남북정상회담에서 채택된 『평양공동선언』에서도 남북은 화해와 단합의 분위기를 고조시키고 다양한 분야의 협력과 교류를 적극 추진하기로 합의하였다(평양공동선언 제4조). 특히, 남북은 대북 인도적 지원과 관련하여 전염성 질병의 유입 및 확산 방지를 위한 긴급조치를 비롯한 방역 및 보건의료 분야의 협력을 강화하기로 합의하였다(평양공동선언 제2조 제4항). 이상과 같은 남북관계 발전 의지에 비춰보면 북한 주민들에 대한 인도적 지원은 활기를 띠 것으로 보인다. 2018년 6월 12일 싱가포르 북미정상회담 이후 북한 비핵화에 대한 구체적인 성과가 아직 나타나고 있지는 않지만 만일 북한이 핵을 포기할 경우 국제사회의 대북 인도적 지원은 활성화 될 수 있을 것으로 기대된다.

2) 대량살상무기 등의 개발과 무관한 일반주민의 일상생활과 인권에 미치는 부정적인 영향을 최소화해야 한다는 점에서 인도적 예외조항은 모든 형태의 안보리 제재 결의에 포함되어 왔다고 한다. 최승환, “국제연합 안보리 대북제재 결의 이후의 남북교류협력 방안,” 『통일과 법률』, 제34호 (2018), p. 109.

3) 국정기획자문위원회가 2017년 7월 발표한 문재인정부 국정운영 5개년 계획에는 △민간단체 인도적 지원 허용, △국제기구 북한지원사업 공여 검토, △당국차원 지원은 국민적 합의를 바탕으로 추진을 국정과제 ‘북한인권 개선과 이산가족 등 인도적 문제 해결’의 주요 내용 가운데 하나로 제시하고 있다. 국정기획자문위원회, 『문재인 정부 국정운영 5개년 계획』(서울: 국정기획자문위원회, 2017), p. 133

<표: I -1> 연도별 인도적 대복지원 금액 (단위 : 억원)

구분	정부차원						민간차원 (무상) *한적 포함	합계	양곡관리 특별회계
	무상지원				식량 차관	계			
	당국 차원	민간단체 기금지원	국제 기구 등을 통한 지원	계					
'95	1,854			1,854		1,854	2	1,856	
'96			24	24		24	12	37	
'97			240	240		240	182	422	
'98			154	154		154	275	429	
'99	339			339		339	223	562	
'00	944	34		977	1,057	2,034	386	2,421	
'01	684	63	229	976		976	782	1,757	
'02	832	65	243	1,140	1,510	2,650	578	3,228	(6,518)
'03	811	81	205	1,097	1,510	2,607	766	3,373	(6,644)
'04	949	102	262	1,314	1,359	2,673	1,558	4,231	(1,444)
'05	1,221	120	19	1,360	1,787	3,147	780	3,926	(6,276)
'06	2,000	133	139	2,273		2,273	709	2,982	(1,522)
'07	1,432	216	335	1,983	1,505	3,488	909	4,397	(2,252)
'08		241	197	438		438	726	1,164	
'09		77	217	294		294	377	671	
'10	183	21		204		204	201	405	(45)
'11			65	65		65	131	196	
'12			23	23		23	118	141	
'13			133	133		133	51	183	

구분	정부차원						민간차원 (무상) *한적 포함	합계	양곡관리 특별회계
	무상지원				식량 차관	계			
	당국 차원	민간단체 기금지원	국제 기구 등을 통한 지원	계					
'14			141	141		141	54	195	
'15		23	117	140		140	114	254	
'16		1	1	2		2	28	30	
'17							11	11	
'18.2									
합계	11,249	1,177	2,744	15,171	8,728	23,898	8,972	32,871	(25,151)

출처: 통일부, “주요사업통계: 인도협력,” www.unikorea.go.kr/unikorea/business/statistics/ (검색일: 2018. 7. 5).

셋째, 북한 주민들에 대한 인도적 지원은 남북인권대화⁴⁾의 중요한 매개체로 작용할 수 있다. 북한은 인권문제에 있어 크게 두 가지의 상반된 태도를 보여왔다. 책임규명 (accountability) 즉, 국제형사재판제도와 정치범수용소, 공개처형 등 자신들의 체제유지에 부담이 되는 인권문제에 대해서는 반발하는 모습을 보이고 있지만 여성, 아동, 장애인과 같이 체제유지에 상대적으로 부담이 덜 되는 취약계층 문제에 대해서는 적극적인 모습을 보이고 있다. 남북이 접점을 찾을 수 있는 인도적 지원 문제를 매개체로 남북인권대화를 추진하고, 그 성과를 바탕으로 다른 분야의 인권문제 개선, 북한 주민 의식변화까지 연계 하는 전략적인 접근이 필요하다.

이상과 같은 상황을 배경으로 본 연구는 북한 주민에 대한 인도적 지원 문제를 분석하고자 한다. 특히 본 연구는 대북 인도적 지원 문제를 법적인 시각에서 접근하고자 한다. 이와 관련하여 대북 인도적 지원에 관해서는 상당한 정도의 선행 연구가 존재하고 있다.

4) 북한인권법 제7조 제1항 정부는 북한인권증진에 관한 중요사항에 관하여 남북인권대화를 추진하여야 한다.

그러나 기존 선행 연구는 주로 정책적 측면에서 대북 인도적 지원이 효과가 있는지의 여부를 분석하고 있다.⁵⁾ 또한 북한주민에 대한 인도적 지원을 왜 해야 하는지와 관련하여 열악한 북한 주민의 민생실태를 지적하는 선행 연구,⁶⁾ 나아가 일반 북한 주민의 민생이 재난수준임을 보여주는 선행 연구들이 존재하고 있다.⁷⁾ 본 연구보고서 제2장에서 북한주민에 대한 인도적 지원의 필요성을 살펴봄에 있어서도 이 같은 선행 연구를 참고하였다. 그러나 법적인 시각에서 대북 인도적 지원을 분석한 선행 연구는 매우 부족한 실정이다. 특히, 인도적 지원 관련 국제규범의 관점에서 우리나라의 관련 법제를 비판적으로 분석한 선행연구는 없는 것으로 판단된다. 이 같은 이유로 본 연구보고서가 활용하고 있는 참고문헌도 매우 제한적이다.

제2절 연구의 범위와 방법

제2장에서는 북한 주민들에 대한 인도적 지원이 왜 필요한가와 관련하여 북한의 주민 보호 의무와 열악한 북한 주민의 민생 실태를 분석한다. 북한 주민들에 대한 인도적 지원과 관련이 있는 생명권, 건강권, 식량권, 사회보장권 관련 북한의 법체계를 살펴본다. 국제법적 근거로 북한이 가입하고 있는 국제인권조약과 헌법과 사회보장법을 비롯한 북한의 관련 국내법을 살펴본다. 이를 통해 북한이 국제인권조약에 당사국으로 참여하고 있고 북한 주민들의 생명권, 건강권, 식량권, 사회보장권 관련 법규들을 제정하여 시행하고는 있지만 북한 주민들의 실제 생활수준은 매우 열악하며, 이 같은 점에서 우리나라가 대북 인도적 지원 법제를 마련하여 시행할 필요가 있다는 점을 이끌어내고자 한다. 제2장의 연구방법은 문헌분석방법을 주로 사용한다. 제3장에서는 대북 인도적 지원에 대한 법적인 근거와 법제 현황을 살펴본다. 이어 국제법의 관점에서 현행 대북 인도적 지원 법제를

5) 예를 들어 이금순, 『대북 인도적 지원의 실효성 연구: 평가지표와 과제』(서울: 통일연구원, 2005); 이성우, 『북한의 인권상황과 한국의 인도적 지원의 정책적 효율성』(제주: 제주평화연구원, 2014).

6) 대표적으로 이규창 외, 『인도적 지원을 통한 북한 취약계층 인권 증진 방안 연구』(서울: 통일연구원, 2013); 한동호 외, 『북한인권백서 2018』(서울: 통일연구원, 2018).

7) 임예준·이규창, 『북한 재난협력 방안과 과제』(서울: 통일연구원, 2017).

분석·평가하고, 이를 통해 국제기준에 부합하는 방향으로의 대북 인도적 지원 법제 개선 방향을 모색한다. 제3장에서 사용하게 될 연구방법은 법이론적인 시각에서 현행 우리나라의 대북 인도적 지원 관련 법제를 분석·평가하는 것이다. 국제법을 그 기준으로 한다. 제4장에서는 판문점선언 및 평양공동선언으로 비롯된 향후 남북관계 발전 및 평화체제 구축 과정에서의 대북 인도적 지원 특별법 제정 방향을 모색하고, 남북관계 발전을 고려한 향후 입법적 대응 방향을 살펴본다. 연구방법에 있어 제3장이 법이론적인 시각에서 바라본다면 제4장은 법정정책적인 측면에서 향후 통일정책 추진과정에서의 대북 인도적 지원 법제화 문제를 다룬다.

본 연구는 다음과 같은 의미를 부여할 수 있다. 첫째, 법정정책적인 측면에서 정부의 대북 인도적 지원 정책의 기초인 관련 법제도 보완에 기여할 수 있을 것으로 기대된다. 둘째, 법이론적인 측면에서 대북 인도적 지원에 대한 법적 기초를 강화하는데 기여할 수 있다. 즉, 대북 인도적 지원 정책에 있어 그동안 상대적으로 부족하였던 법적인 문제들을 탐구함으로써 남남갈등의 폭을 줄이는 동시에 관련 정책에 대한 이해의 깊이를 더하고 이를 통해 인도적 지원에 대한 논의의 장을 확대할 수 있을 것으로 기대된다.

제2장

현황: 북한 주민에 대한 인도적 지원의 필요성

제1절 북한의 주민보호 의무와 관련 법제

제2절 열악한 북한 주민의 생활수준

제3절 소 결

제2장

현황: 북한 주민에 대한 인도적 지원의 필요성

본 장에서는 북한 주민에 대한 인도적 지원의 필요성을 살펴본다. 이를 위해 북한의 민생 관련 법제 및 북한 주민의 민생 실태 현황을 전반적으로 분석한다. 북한 당국은 주민들을 보호해야 할 법적 의무가 있다. 북한은 이 같은 주민 보호 의무⁸⁾ 이행 차원에서 여러 국제인권조약에 당사국으로 참여하고 있다. 또한 헌법에 주민 보호 의무에 대한 헌법적인 근거를 마련하고 사회보장법을 비롯한 여러 하위법을 제정하여 시행하고 있다. 그러나 북한 주민들의 실제 생활수준은 매우 열악하다. 본 장에서는 이 같은 점 때문에 국제사회의 일원인 동시에 헌법상 북한 주민들을 보호해야 할 책무가 있는 우리나라가 북한 주민들에 대한 인도적 지원을 해야 할 필요성과 이를 정책적으로 뒷받침하기 위한 법제의 마련이 필요하다는 점을 도출하고자 한다. 다만, 분석 범위와 관련하여 북한 주민의 민생 실태는 이 보고서의 주제인 인도적 지원과 관련이 있는 생명권, 건강권, 식량권, 사회보장권 등 북한 주민의 생활수준과 관련이 있는 것으로 범위를 한정한다. 또한 이 보고서에서 북한 주민이라 함은 일반 주민을 의미한다. 북한 사회를 떠받치고 있는 평양 시민과 지방 도시의 특권층, 돈주라고 불리고 있는 일부 신흥세력은 일반 주민과는 다른 세상의 삶을 살고 있기 때문이다.

8) 이 글에서 말하는 북한 주민 보호 의무는 2000년대 이후 국제관계 및 국제법 분야에서 회자되고 있는 보호책임 (Responsibility to Protect: R2P)과는 구분되는 개념임을 유의할 필요가 있다. 보호책임은 집단살해(genocide), 인도에 반한 죄(crimes against humanity), 인종청소(ethnic cleansing), 전쟁범죄(war crimes) 등 이른바 4대 국제범죄와 같이 심각하고 중대한 인권 침해의 경우에 국제사회가 적극적으로 개입하여야 한다는 이론을 말한다. 질병이나 지진, 기근 같은 경우까지도 보호책임의 대상으로 보려는 시각도 있지만 일반적이지는 않다. 이규창 외, 『보호책임(R2P) 이행에 관한 연구』(서울: 통일연구원, 2012), pp. 8~10. 또한 인도적 지원은 원칙적으로 피해발생지국의 동의를 기초로 이루어지는데 비해 보호책임은 강제적 개입까지도 포함한다. 김석현, “인도적 지원’(humanitarian Assistance)에 있어서의 국제입법 동향 및 주요 쟁점,” 『국제법평론』, 통권 제41호 (2015), p. 16.

제1절 북한의 주민보호 의무와 관련 법제

북한 당국이 보호해야 하는 주민은 일반 북한 주민과 여성, 아동, 장애인, 노인 등 이른바 취약계층⁹⁾에 속하는 그룹으로 구분할 수 있다. 그리고 북한 주민들을 보호해야 할 북한 당국의 법적인 근거는 국제법과 국내법으로 구분할 수 있다. 아래에서는 일반 주민과 취약계층으로 크게 나눈 후 그 속에서 국제법적 근거와 국내법적인 근거를 함께 살펴본다.

I. 일반 주민 대상

1. 국제법

북한 당국이 주민들을 보호해야 하는 국제법적인 근거로는 먼저 세계인권선언(Universal Declaration of Human Rights)을 들 수 있다. 1948년 채택된 세계인권선언 제1조는 모든 사람이 존엄성과 권리에 있어서 평등하다고 규정하고 있으며,¹⁰⁾ 제3조는 모든 사람이 생명권과 신체의 자유 및 안전을 누릴 권리가 있음을 천명하고 있다. 또한 세계인권선언 제22조는 모든 사람이 사회의 일원으로서 사회보장에 대한 권리를 가진다고 선언하고 있다.¹¹⁾ 이상과 같은 세계인권선언 규정들은 비록 선언적이기는 하지만 적어도 북한 당국이 주민들을 보호해야 할 책무가 있음을 천명하고 있다고 볼 수 있다.

「경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: ICESCR)」(이하 “사회권규약”)은 인도적 지원과 관련이 있는 사회보장권, 생명권, 식량권, 건강권 등 북한 주민들의 권리를 보다 세분화하여 규정하고

9) 취약계층(vulnerable group)에 대해 보편적으로 인정되는 확립된 정의는 아직 존재하지 않지만 일반적으로 여성, 아동, 장애인, 노인이 취약계층에 속하는 것으로 이해되고 있다. 취약계층의 개념에 대해서는 이규창 외, 『인도적 지원을 통한 북한 취약계층 인권 증진 방안 연구』(서울: 통일연구원, 2013), pp. 11~25.

10) 세계인권선언 제1조: 모든 사람은 태어날 때부터 자유롭고, 존엄성과 권리에 있어서 평등하다. 사람은 이성과 양심을 부여받았으며, 서로에게 형제의 정신으로 대하여야 한다.

11) 세계인권선언 제22조: 모든 사람은 사회의 일원으로서 사회보장에 대한 권리를 가지며, 국가적 노력과 국제적 협력을 통하여 그리고 각국의 제도와 자원에 따라 자신의 존엄성과 인격의 자유로운 발전을 위하여 불가결한 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 실현에 관한 권리를 가진다.

있다. 첫째, 사회권규약 제9조는 당사국에게 모든 사람이 사회보장에 대한 권리를 가지는 것을 인정하도록 규정하고 있고, 제11조는 생명권 및 식량권과 관련하여 당사국에게 모든 사람이 적당한 식량, 의복 및 주택을 포함하여 자기 자신과 가정을 위한 적당한 생활 수준을 누릴 권리와 생활조건을 개선할 권리를 가지는 것을 인정하도록 규정하고 있다. 그리고 사회권규약 제12조는 “모든 사람이 도달 가능한 최고 수준의 신체적·정신적 건강을 향유할 권리를 가지는 것을 인정한다.”고 함으로써 건강권을 명시하고 있다. 또한 사회권규약 제2조 제2항은 사회권규약상의 권리가 차별 없이 보장되도록 규정하고 있다.¹²⁾ 북한은 사회권규약 당사국으로서 이상과 같은 북한 주민들의 사회보장권, 생명권, 식량권, 건강권 관련 규정들을 차별 없이 이행해야 하는 국제법상의 의무를 부담하고 있다.¹³⁾

한편, 사회권규약은 동 규약에서 인정하고 있는 권리의 완전한 실현을 ‘점진적으로 달성’하기 위하여 ‘자국의 가용 자원이 허용하는 범위 내에서’ 조치를 취할 것을 약속하도록 규정하고 있다(제2조 제1항). 이는 가입 즉시 규약상의 모든 권리가 즉각 실행됨을 목표로 하고 있는 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약(International Covenant on Civil and Political Rights: ICCPR)」(일명 “자유권규약”)과 차이가 난다.¹⁴⁾ 사회권규약 제2조 제1항은 마치 경제적으로 낙후한 북한이 사회권규약상의 의무를 이행하지 않아도 되는 것처럼 오해될 수 있다. 그러나 유엔 사회권위원회(Committee on Economic, Social and Cultural Rights)는 1990년 발표한 일반논평(General Comment) 제3호에서 이 조항에 대한 유권해석을 내리면서 개별국가의 가용자원 범위 내에서 완전한 실현을 점진적으로 달성될 수밖에 없는 경우에도, 주권국가는 인권에 대한 핵심적인 최소한의 조치를 취해야 할 의무가 있다고 하였다.¹⁵⁾ 유엔 사회권위원회는 거주민에게 필수불가결한 음식물, 기초적

12) 사회권규약 제2조 제2항: 이 규약의 당사국은 이 규약에서 선언된 권리들이 인종, 피부색, 성, 언어, 종교, 정치적 또는 기타의 의견, 민족적 또는 사회적 출신, 재산, 출생 또는 기타의 신분 등에 의한 어떠한 종류의 차별도 없이 행사되도록 보장할 것을 약속한다.

13) 북한은 1981년 9월 14일 사회권규약에 가입하였다.

14) 북한은 1981년 9월 14일 자유권규약에 가입하였다.

15) 김석진·이규창, 『통일 이후 사회보장제도 분리 운영방안: 경제적 및 법적 분석』(서울: 통일연구원, 2015), pp. 63~64.

인 건강보호, 주거환경, 가장 기초적인 형태의 교육 제공을 예로 들었다. 이를 북한에 적용해보면, 비록 북한이 경제적으로 낙후해 있다고 하더라도 사회권규약 당사국으로서 북한 주민들의 생존과 관련이 있는 최소한의 핵심의무는 준수해야 한다는 것이다. 유엔 사회권위원회 일반논평 제3호는 북한 당국이 주민들을 보호해야 할 의무가 있다는 점을 분명히 하고 있다는 점에서 상당히 중요한 의미를 부여할 수 있다. 원문을 살펴보면 다음과 같다.

10. On the basis of the extensive experience gained by the Committee, as well as by the body that preceded it, over a period of more than a decade of examining States parties' reports the Committee is of the view that **a minimum core obligation to ensure the satisfaction of, at the very least, minimum essential levels of each of the rights is incumbent upon every State party. Thus, for example, s State party in which any significant number of individuals is deprived of essential foodstuffs, of essential primary health care, of basic shelter and housing, or of the most basic forms of education is, prima facie, failing to discharge its obligation under the Covenant.** ... By the Same token, it must be noted that any assessment as to whether a State has discharged its minimum core obligation must also take account of resource constraints applying within the country concerned. ...¹⁶⁾(밑줄 강조)

2. 국내법

북한 당국이 일반 주민들을 보호해야 하는 법적인 근거는 북한 국내법에서도 찾을 수 있다. 2016년 개정된 현행 북한 헌법¹⁷⁾은 제72조에서 무상치료, 사회보험과 사회보장제의 의한 보장을 규정하고 있다. 그리고 이 같은 헌법적 근거를 바탕으로 1946년 사회보험법¹⁸⁾과 2008년 사회보장법¹⁹⁾을 제정하여 시행하고 있다. 사회보장법은 ‘북한 주민들의

16) UN CESCR, General Comment, No. 3(1990), para. 10.

17) 2016년 6월 29일 최고인민회의 제13기 제4차 회의에서 수정보충.

18) 1946년 12월 19일 임시인민위원회 결정 제135호.

19) 2012년 4월 3일 최고인민회의 상임위원회 정령 제2303호로 수정보충.

건강을 보호하고 그들에게 안정되고 행복한 생활환경과 조건을 보장’하는데 이바지하는 것을 법의 사명으로 천명하면서(제1조) 사회보장에 관한 규정들을 두고 있다. 다만, 사회보험법은 1946년 제정되어 이미 70여 년의 세월이 경과하였고, 북한이 2012년 공식적으로 발간한 법전에 수록되어 있지 않다는 점을 고려하면 현재 폐지되었거나 사문화되었을 것으로 추정된다. <표: II-1>에서 보는 바와 같이 북한의 사회보장법 체계는 비록 남한의 그것보다는 법의 분화(分化)가 덜 되어 있기는 하지만 기본법인 사회보장법을 중심으로 사회보험 분야, 공공부조 분야, 사회보상 분야, 사회복지서비스 분야 별로 법체계를 갖추고 있다.²⁰⁾

<표: II-1> 남북한 사회보장법 체계 비교

	남한	북한
기본법	사회보장기본법	사회보장법
사회보험 분야	국민건강보험법 국민연금법 공무원연금법 사립학교교직원 연금법 군인연금법 산업재해보상보험법 고용보험법 노인장기요양보험법	사회보험법 사회주의노동법 인민보건법 의료법 연로자보호법
공공부조 분야	국민기초생활보장법 의료급여법 기초연금법	인민보건법 의료법 연로자보호법 살림집법 교육법

20) 김석진 · 이규창, 『통일 이후 사회보장제도 분리 운영방안: 경제적 및 법적 분석』(서울: 통일연구원, 2015), pp. 20~40.

		남한	북한
사회보상 분야		국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률 범죄피해자 보호법	장애자보호법
사회복지 서비스 분야	아동	아동복지법 아동의 빈곤예방 및 지원 등에 관한 법률 영유아보육법	아동권리보장법 어린이보육교양법
	노인	노인복지법 장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률 장애인·노인·임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률	연로자보호법
	장애인	장애인복지법 장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률 장애인·노인·임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률 발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 법률	장애자보호법

출처: 김석진·이규창, 『통일 이후 사회보장제도 분리 운영방안: 경제적 및 법적 분석』(서울: 통일연구원, 2015), pp. 22~23.

국제기준에 비춰보더라도 북한의 사회보장법 체계는 적어도 법적으로는 국제기준을 충족하는 것으로 평가할 수 있다. 유엔 사회권위원회는 2007년 발표한 일반논평 제19호에서 건강관리, 질병, 고령(高齡), 실업, 산업재해, 가족 및 아동에 대한 지원, 모성(母性), 장애, 유족 및 고아 등 9가지를 사회보장의 범주로 제시하고 있는데²¹⁾ 북한은 이에 해당하는 법규들을 제정하여 시행하고 있기 때문이다.²²⁾ <표: II-2>에서 보는 바와 같이 북한

21) UN CESCR General Comment, No. 19 (2007), paras. 12~21.

22) 한동호 외, 『북한인권백서 2018』(서울: 통일연구원, 2018), p. 264.

은 사회보장법 외에도 주민들의 식량, 건강 및 보건위생, 사회보장 문제의 해결을 위해 공중위생법, 식료품위생법, 전염병예방법, 인민보건법, 의료법, 의약품관리법, 사회주의노동법, 노동보호법 등 북한 주민들의 인권 증진 내지 생활수준 향상을 위한 법규들을 제정하여 시행하고 있다.

<표: II-2> 사회보장의 범주와 관련 북한 법규

사회보장의 범주	북한 법규	
	기본법	특별법
건강관리	사회보장법	공중위생법, 식료품위생법, 전염병예방법
질병		인민보건법, 의료법, 의약품관리법
고령		연로자보호법
실업		사회보험법, 사회주의노동법, 노동보호법
산업재해		
가족 및 아동에 대한 지원		어린이보육교양법, 아동권리보장법, 여성권리보장법
모성		장애자보호법
장애		
유족 및 고아		사회보험법

출처: 한동호 외, 『북한인권백서 2018』(서울: 통일연구원, 2018), p. 265.

북한은 2014년 2월 COI 보고서 발표 이후 국제사회의 인권 공세에 대응하기 위해서 최초로 조선인권연구협회 명의의 보고서를 발표하였다. 본 연구 보고서의 주제인 인도적 지원과 관련하여 북한 인권보고서는 사회보장을 받을 권리, 충분한 생활수준에 대한 권리를 별도 항목으로 구분하여 설명하고 있다. 사회보장을 받을 권리에 대해서는 사회보장자들이 국가의 조치에 따라 아무런 불편 없이 생활할 수 있는 조건과 환경을 충분히 보장받고 있으며, 사회보장사업에 필요한 노력, 자금, 설비, 물자는 전적으로 국가가 책임지고

보장해주고 있다고 주장하고 있다.²³⁾ 그리고 충분한 생활수준에 대해서는 북한 주민들에게 충분한 생활수준에 대한 권리를 보장해주고 있으며, 무상이나 다른 없는 헐값으로 식량을 공급하고 있고, 농업생산량 증산과 경공업 발전을 통해 북한 주민들의 생활수준 향상을 위해 노력하고 있다고 기술하고 있다.²⁴⁾ 요컨대, 북한 헌법과 사회보장법을 비롯한 북한 법규에서 규정하고 있는 식량의 무상공급을 비롯한 규정들이 실제로 이행되고 있으며, 북한 주민들의 생활수준 향상을 위해 노력하겠다는 의지를 밝히고 있는 것이다.

II. 취약계층 대상

1. 국제법

북한은 유엔이 채택한 인권조약 가운데 취약계층 보호와 관련하여 여성차별철폐협약(Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women), 아동권리협약(Convention on the Rights of the Child), 장애인권리협약(Convention on the Rights of Persons with Disabilities)의 당사국으로 참여하고 있다. 또한 북한은 2001년 여성차별협약 가입시 3개 조항에 대하여 유보²⁵⁾를 하였는데 2015년 11월 23일 이 가운데 2개 조항에 대한 유보를 철회하였다.²⁶⁾ 노인 분야의 국제인권조약은 아직 체결되어 있지 않다.

23) 조선인권연구협회, 『조선인권연구협회 보고서』(평양: 조선인권연구협회, 2014), p. 58.

24) 위의 보고서, pp. 58~59.

25) 유보(reservation)란 자구 또는 명칭에 관계없이 조약의 서명·비준·수락·승인 또는 가입 시에 국가가 당해 조약의 일부 규정을 자국에 적용함에 있어서 당해 조약의 일부 규정의 법적 효과를 배제하거나 또는 변경시키고자 의도하는 국가의 일방적 행위를 말한다. 1969년 조약법에 관한 비엔나협약(Vienna Convention on the Law of Treaties) 제2조(d).

26) 이규창, “북한 장애인법제 분석 및 평가와 향후 과제,” 『인권과 정의』, 통권 제465호 (2017), p. 118. 북한이 유보를 철회한 조항은 여성에 대한 차별을 구성하는 법률, 규칙, 관습관행을 수정 또는 폐지하도록 입법을 포함한 모든 적절한 조치를 취할 것을 요구하는 조항(제2조 f)과 자녀의 국적에 관해 남성과 동등한 권리를 여성에게 부여해야 한다는 조항이다(제9조 제2항).

<표: II-3> 유엔 9대 인권조약 남북한 가입 현황

조약		남한	북한
인종차별철폐협약	채택: 1966. 3. 7 발효: 1969. 1. 4 당사국 수: 179	비준: 1978. 12. 5 발효: 1979. 1. 4	해당 사항 없음
사회권규약	채택: 1966. 12. 16 발효: 1976. 1. 3 당사국 수: 168	가입: 1990. 4. 10 발효: 1990. 7. 10	가입: 1981. 9. 14 발효: 1981. 12. 14
자유권규약	채택: 1966. 12. 16 발효: 1976. 3. 23 당사국 수: 171	가입: 1990. 4. 10 발효: 1990. 7. 10 유보: 제22조	가입: 1981. 9. 14 발효: 1981. 12. 14
여성차별철폐협약	채택: 1979. 12. 18 발효: 1981. 8. 3 당사국 수: 189	비준: 1984. 12. 27 발효: 1985. 1. 26 유보: 제16조 1항g	가입: 2001. 2. 27 발효: 2001. 3. 29 유보: 29조 제1항
고문방지협약	채택: 1984. 12. 10 발효: 1987. 6. 26 당사국 수: 164	비준: 1995. 1. 9 발효: 1995. 2. 8	해당 사항 없음
아동권리협약	채택: 1989. 11. 20 발효: 1990. 9. 2 당사국 수: 196	비준: 1991. 11. 20 발효: 1991. 12. 20 유보: 9조 3항, 21조a, 40조 2항(b)(v)	비준: 1990. 9. 21 발효: 1990. 10. 21
이주노동자권리협약	채택: 1990. 12. 18 발효: 2003. 7. 1 당사국 수: 164	해당 사항 없음	해당 사항 없음
장애인권리협약	채택: 2006. 12. 13 발효: 2008. 6. 3 당사국 수: 177	서명: 2007. 3. 30 비준: 2008. 12. 11 발효: 2009. 1. 10 유보: 제25조(e)	서명: 2013. 7. 3 비준: 2016. 12. 6

조약		남한	북한
강제실종방지협약	채택: 2006. 12. 20 발효: 2010. 12. 23 당사국 수: 58	해당 사항 없음	해당 사항 없음

출처: 유엔조약정보(United Nations Treaty Collection) 참조하여 필자 작성,
<<https://treaties.un.org/pages/Treaties.aspx?id=4&subid=A&clang=en>> (검색일: 2018. 7. 6)

2. 국내법

북한은 2016년 12월 6일 장애인권리협약에 비준하였는데 이에 앞서 2003년 장애자권리보장법을 제정하였다.²⁷⁾ 2007년에는 연로자보호법을 제정하였다.²⁸⁾ 이후 북한은 2009년 4월 9일 헌법을 대폭 개정하면서 제8조에서 “국가는 ... 모든 근로인민의 이익을 보호하며 인권을 존중하고 보호한다”고 규정함으로써 ‘인권 존중 및 보호’를 헌법에 처음으로 명시하였다.²⁹⁾ 그리고 후속 조치의 일환으로 2010년 여성권리보장법³⁰⁾과 아동권리보장법³¹⁾을 제정하였다. 연로자보호법(2007년 8월 21일, 2012년 4월 3일), 여성권리보장법(2011년 7월 5일, 2015년 6월 30일), 아동권리보장법(2014년 3월 5일), 장애자보호법(2013년 11월 21일)은 각각 개정되었다.

27) 2003년 6월 18일 최고인민회의 상임위원회 정령 제3835호로 채택. 2013년 11월 21일 최고인민회의 상임위원회 정령 제3447호로 수정보충.

28) 2007년 4월 26일 최고인민회의 상임위원회 정령 제2214호로 채택. 2012년 4월 3일 최고인민회의 상임위원회 정령 제2303호로 수정보충.

29) 이규창, “북한 장애인법제 분석 및 평가와 향후 과제,” 『인권과 정의』, 통권 제465호 (2017), p. 110.

30) 2010년 12월 22일 최고인민회의 상임위원회 정령 제1309호로 채택. 2015년 6월 30일 최고인민회의 상임위원회 정령 제566호로 수정보충.

31) 2010년 12월 22일 최고인민회의 상임위원회 정령 제1307호로 채택. 2014년 3월 5일 최고인민회의 상임위원회 정령 제3601호로 수정.

제2절 열악한 북한 주민의 생활수준

지금까지 살펴본 바와 같이 북한은 주민들의 생활수준을 보장하기 위한 법적인 기반은 갖추고 있다. 그러나 실태에 있어 북한 주민들의 생활수준은 매우 열악한 수준이다. 아래에서는 제1절과 마찬가지로 일반 주민과 취약계층으로 구분해서 살펴본다. 다만, 북한 주민의 인권 실태를 구체적으로 살펴보는 것은 이 보고서의 취지에서 벗어난다는 점에서 우리나라를 비롯한 국제사회가 북한 주민에 대한 인도적 지원을 왜 해야 하는지 그 필요성을 살펴본다는 차원에서 간단하게 짚고 넘어간다.

I. 일반 주민

1. 생명권 및 식량권

생명권 및 식량권과 관련하여 COI 보고서는 북한 주민들의 생활수준이 매우 열악함을 지적하고 있다. 2014년 2월 발표된 COI 보고서는 상황이 바뀌기는 하였지만 북한에는 영양 부족과 굶주림이 만연해 있으며, 관련 법규와 정책을 포함한 구조적인 문제들이 남아있다는 점에 우려를 표명하였다.³²⁾ 특히 COI 보고서는 북한 당국이 굶주리는 주민들에게 식량을 공급하기 위해 가용자원이 허용하는 최대한도를 동원할 의무를 저버렸다고 기술함으로써³³⁾ 북한 당국이 국제법인 사회권규약상의 의무를 이행하지 않고 있음을 지적하고 있다. 북한의 만성적인 식량 부족 상황은 여전히 지속되고 있는 것으로 보고되고 있다.³⁴⁾ 사회권규약은 차별을 금지하고 있지만 차별적인 식량배급 역시 지속되고 있

32) UN Doc. A/HRC/25/63 (7 Feb. 2014), para. 55.

33) UN Doc. A/HRC/25/63 (7 Feb. 2014), para. 51. 원문을 번역하면 다음과 같다.

북한은 굶주리는 주민들에게 식량을 공급하기 위해 자국의 가용 자원이 허용하는 최대한도를 동원할 의무를 저버렸다. 주로 무기 개발 및 핵 프로그램에 사용되는 군사적 목적의 지출이 항상 우선시되었으며, 이는 식량 위기 때에도 예외가 아니었다. 그럼에도 불구하고 북한 당국은 불균형적으로 대규모인 군대의 사병들에게조차 식량을 공급하지 못하였다. 최고지도자가 직접 관리하는 개별 기금을 포함한 대규모의 국가 자원은 굶주리는 주민들에게 식량에 사용되기보다는 사치품과 개인승배를 위해 쓰였다.

34) 한동호 외, 『북한인권백서 2018』(서울: 통일연구원, 2018), pp. 209~211.

다.³⁵⁾ COI 보고서도 북한 당국이 성분을 이유로 식량에 대한 접근 및 배분에 있어 차등을 두고 있음을 지적하고 있다.³⁶⁾

2. 건강권

일반 주민들의 건강권 역시 침해받고 있다. 북한은 법적으로는 무상치료제를 규정하고 있지만 대부분의 비용을 환자가 부담하고 있으며, 경제적으로 어려운 일반 북한 주민들은 병에 걸리거나 다쳐도 의료기관을 이용하지 못해 심한 경우 사망하기도 한다.³⁷⁾ 건강권이 생명권과 결부되어 있음을 보여주고 있다. 또한 차별적인 실태는 건강권의 경우에도 나타나고 있다. 즉, 의료 서비스에 대한 접근성의 양극화로 일반 북한 주민들은 의료시설 이용에 어려움을 겪고 있다.³⁸⁾

3. 사회보장권

북한 주민들의 사회보장권 실현을 위해 마련된 사회보장제도는 유명무실한 것으로 평가받고 있다.³⁹⁾ 북한 사회보장법은 사회보장연금과 보조금을 규정하고 있고(제17조~제23조), 연로자보호법은 우리의 노령연금에 해당하는 연로연금과 보조금을 규정하고 있다(제14조). 하지만 북한 주민들이 받는 연로연금은 하루치 생활비로 충당하기에도 모자랄 정도로 일반 북한 주민들이 생활하기에 턱없이 부족하다. 그나마 제 때에 지급되지 않는 경우도 비일비재하다.⁴⁰⁾

35) 위의 책, pp. 214~222.

36) UN Doc. A/HRC/25/63 (7 Feb. 2014), para. 47.

37) 한동호 외, 『북한인권백서 2018』(서울: 통일연구원, 2018), pp. 227~230, p. 238.

38) 위의 책, pp. 225~227, p. 238.

39) 도경옥 외, 『북한인권백서 2016』(서울: 통일연구원, 2016), pp. 255~258.

40) 한동호 외, 『북한인권백서 2018』(서울: 통일연구원, 2018), pp. 265~268.

4. 복합적 인도적 위기

이상과 같이 매우 열악한 일반 북한 주민들의 생명권, 식량권, 건강권, 사회보장권은 상호 복합적으로 작용하여 북한 주민들은 인도적 위기에 내몰리고 있다. Index For Risk Management(INFORM)의 보고서는 북한 주민들이 인도적 위기 수준에 있음을 보여주고 있다. INFORM의 2017년 조사결과에 의하면 북한의 위기 지수는 5.6점으로 나타나고 있다. 이는 전체 조사대상 191개국 가운데 하위 30위에 해당한다.⁴¹⁾ 나아가 INFORM의 보고서는 북한 주민들의 인도적 위기가 재난 수준에 처해 있음을 보여주고 있다. 즉, INFORM의 보고서는 북한의 재난대응능력(Lack of Capacity)에 6.9점을 부여하였는데 이는 191개국 가운데 하위 28위에 해당한다.⁴²⁾ 또한 유엔이 2018년 3월 발표한 『2018 북한 필요와 우선순위』보고서는 북한의 만성적인 식량불안, 북한 전역에 만연해 있는 영양부족, 기본적인 보건의료서비스에 대한 접근의 어려움, 자연재해와 기후변화 등이 복합적으로 작용하여 인도적 위기가 지속되는 것으로 진단하고 있다.⁴³⁾ 그러면서 동 보고서는 식량 안보와 영양 개선, 기본적인 건강서비스에 대한 접근, 재발하는 자연재해에 대한 복원력(resilience) 강화를 인도적 위기의 해소를 위한 전략적 목표로 제시하고 있다.⁴⁴⁾

41) 임예준·이규창, 『북한 재난협력 방안과 과제』(서울: 통일연구원, 2017), p. 59. INFORM이 제공하는 위기관리 지수(Index for Risk Management)는 인도적 위기 및 재난상황의 이해를 도움으로써 재난 감소 및 인류의 복원력(resilience) 구축을 목적으로, 인도주의적 활동과 관련된 유엔 및 비유엔 기구들의 포럼인 기구간상주위원회(Inter-Agency Standing Committee: IASC)와 유럽위원회(European Commission)의 공동 작업을 통해 만들어진다. 임예준·이규창, 『북한 재난협력 방안과 과제』(서울: 통일연구원, 2017), p. 59.

42) 위의 책, p. 62.

43) United Nations, 『2018 DPR KOREA NEEDS AND PRIORITIES』(March 2018), pp. 5~8. 이 보고서의 한글 번역본은 우리민족서로돕기운동 홈페이지<<http://ksm.or.kr>>에서 볼 수 있다.

44) United Nations, 『2018 DPR KOREA NEEDS AND PRIORITIES』(March 2018), p. 11.

II. 취약계층

1. 여성

유엔 여성차별철폐협약은 당사국에게 보건사업의 혜택을 확보하기 위하여 보건 분야에서 여성에 대한 차별을 철폐하기 위한 적절한 조치를 취할 것과(제12조 제1항), 여성에 대한 임신 및 수유기 동안의 적절한 영양섭취를 확보하고 임신, 해산 및 산후조리 기간과 관련하여 적절한 역무제공을 확보할 것을 규정하고 있다(제12조 제2항). 그리고 북한 여성 권리보장법은 여성을 위한 전문의료시설 구비, 여성 건강의 적극적인 보호 및 치료를 규정하고 있다(제24조). 북한은 2016년 4월 11일 유엔 여성차별철폐위원회(Committee on the Elimination of Discrimination against Women)에 제출한 2·3·4차 통합 국가보고서에서 여성 보건 분야 발전을 위한 중장기 전략(2010-2015), 여성 재생산 건강을 위한 의료교육 전략(2013-2015), 아동 및 모성 영양실조 통제에 관한 전략적 행동계획(2014-2018) 등을 수립하였음을 강조하였다.⁴⁵⁾ 그러나 북한 식량난, 가족의 생계유지를 위한 과중한 노동, 가족부양 책임 증대에 따른 심적 부담 등으로 북한 여성들은 영양부족과 빈혈에 시달리고 있다.⁴⁶⁾ 또한 모성보건과 관련하여 가장 중요한 지표라고 할 수 있는 모성사망율에 있어서도 북한은 열악한 수준을 보이고 있다.⁴⁷⁾ 국제사회가 북한 모자보건 사업을 지속적으로 추진해 온 이유⁴⁸⁾도 바로 이 같은 실태를 심각하게 받아들이고 있기 때문이다. 유엔 상주 조정자사무소(Office of the Resident Coordinator) 북한팀이 발표한 『UN과 조선민주주의인민공화국 간의 협력을 위한 유엔전략계획 2017-2021』도 가임기 여성과 5세 미만 아동 등의 영양상태에 주목하여 식량 및 영양안보(Food and Nutrition Security)⁴⁹⁾를 북한과 유엔 간의 협력을 위한 네 가지 전략 우선 순위 가운데 첫 번째로 제시하고 있다.⁵⁰⁾

45) UN Doc. CEDAW/C/PRK/2-4 (11 April 2016), para. 143

46) 도경옥 외, 『북한 여성·아동 인권 실태』(서울: 통일연구원, 2016), p. 30.

47) 위의 책, pp. 32~34.

48) 예를 들어 황나미, “북한 모자보건 1,000일 패키지 사업의 의미와 추진방향,” 『KDI 북한경제리뷰』, 2014년 8월호 (2014), pp. 16~30.

49) UN Resident Coordinator UN Country Team, 『The Strategic Framework for Cooperation between the United Nations and the Government of the Democratic People's Republic of Korea 2017-2021』(2017), p. 15. 이 보고서의 번역본은 우리민족서로돕기운동 홈페이지(www.ksm.or.kr)에서 볼 수 있다.

50) 이 보고서가 제시하고 있는 유엔과 북한의 협력을 위한 전략 순위는 식량 및 영양안보, 사회개발 서비스, 복원

2. 아동

유엔 아동권리협약은 아동이 도달 가능한 최상의 건강수준을 향유하고, 질병의 치료와 건강의 회복을 위한 시설을 사용할 수 있는 권리를 가진다고 규정하고 있으며(제24조), 북한 아동권리보장법은 아동의 무상치료를 받을 권리, 영양제·영양식품에 대한 규정을 두고 있다(제33조~제37조). 그러나 북한 아동의 영양 상태에 대한 우려가 지속적으로 보고되고 있다. COI는 2014년 2월 발표한 보고서에서 북한 아동들의 만성적인 영양 부족과 이로 인한 후유증을 우려하고 있다.⁵¹⁾ 유엔아동기금과 유니세프는 2018년 1월 북한 아동 6만 명이 심각한 영양실조로 인해 잠재적 기아에 직면해 있다고 밝혔다.⁵²⁾ 또한 로우코크 유엔 인도주의업무조정국(OCHA) 국장은 2018년 7월 11일 평양에서 개최된 유엔 개발계획 주평양 사무처 주최 기자회견에서 북한이 인도주의 영역에서 많은 진전을 이루었으나 여전히 도전에 직면해 있다고 하였다.⁵³⁾ 로우코크 국장은 북한 아동의 건강권과 관련하여 북한 아동의 20%가 영양실조에 시달리고 있다고 하였다.⁵⁴⁾ 또한 식량권 및 생명권과 관련하여서는 북한 인구 2천 5백만 명 가운데 1천 60만 명에게 인도주의적 원조가 필요하며, 특히 농촌 지역의 경우 5세 이하 아동 사망률이 도시 지역보다 20% 높은 것으로 파악된다고 밝혔다.⁵⁵⁾ 한편, 북한 중앙통계국(Central Bureau of Statistics)은 2017년 UNICEF의 후원을 받아 다중지표군 조사 방법(Multiple Indicator Cluster Survey: MICS)에 의해 실시한 북한 아동의 영양상태 조사 결과를 발표하였다. <그림: II-1>은 북한 영유아의 사망률이 조사를 시작한 1998년 이후 지속적으로 감소하고는 있지만 2017년 현재 여전

력과 지속가능성, 데이터와 개발관리 순이다. UN Resident Coordinator UN Country Team, 『The Strategic Framework for Cooperation between the United Nations and the Government of the Democratic People's Republic of Korea 2017-2012』(2017), p. 8.

51) UN Doc. A/HRC/25/63(7 Feb. 2014), para. 47.

52) 미국의소리방송, “유니세프 “북한 어린이 6만명 잠재적 기아...의도치 않은 제재 결과,” <www.voakorea.com/a/4231110.html> (보도일: 2018. 1. 30).

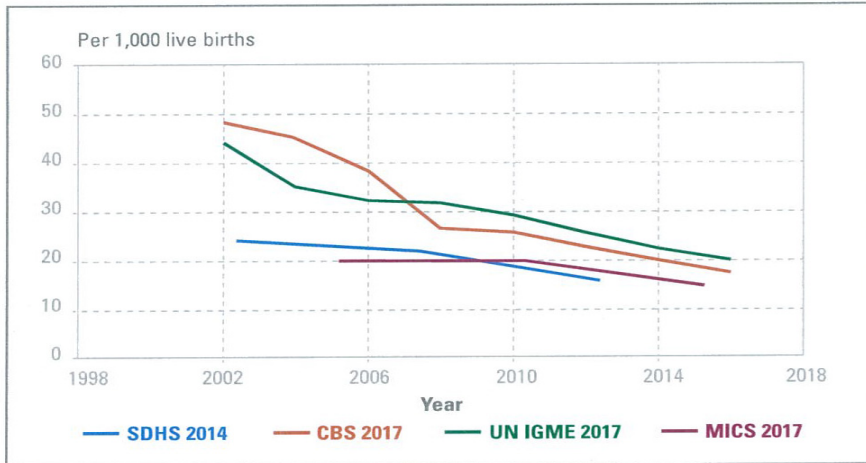
53) 연합뉴스, “방북 유엔인도주의업무국장 “대북 원조 확대할 것”,” <<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2018/07/11/0200000000AKR20180711163151083.HTML?from=search>> (보도일: 2018. 7. 11).

54) 위의 기사.

55) 위의 기사.

히 발생하고 있음을 보여주고 있다. 이는 비록 북한 영유아의 건강상태가 일부 개선되고 있기는 하지만 영유아 상대의 인도적 지원이 여전히 필요함을 말해 준다.⁵⁶⁾

<그림: Ⅱ-1> 북한 영유아 사망률 변화 추이



출처: Unicef, 『2017 DPR Korea MICS: Multiple Indicator Cluster Survey 2017 Survey Findings Report』 (UNICEF, 2018), p. 41.

3. 장애인

50개 조문으로 구성되어 있는 유엔 장애인권리협약 하나하나의 조문은 장애인의 인권 보호 및 증진을 위해 모두 소중하다. 특히 인도적 지원 관점에서 접근성을 규정하고 있는 제9조와 이동성을 규정하고 있는 제20조, 장애인이 최고 수준의 건강을 향유할 권리가 있음을 천명하고 있는 제25조 등이 중요하다고 할 수 있다. 북한 장애자보호법도 제2장에서 장애자의 회복치료에 관한 사항들을 규정하고 있는데 장애인의 건강을 중요하게 인식하고 있음을 알 수 있다. 특히 북한 장애자보호법은 제11조에서 장애자의 회복치료를 위

56) 같은 견해로는 홍계환, “UNICEF 조사 결과로 본 북한 민생 실태,” 통일연구원 Online Series CO 18-32(2018. 7. 19), p. 5, <<http://www.kinu.or.kr/pyxis-api/1/digital-files/cc4936a9-2635-4e9f-948d-293c6a9c2b1f>> (검색일: 2018. 8. 2).

하여 필요한 지역에 전문 또는 종합적인 장애자회복치료 및 연구기관을 조직한다고 규정하고 있다. 북한은 2007년 평양에 최초의 장애인 직업재활센터인 ‘보통강장애자종합편의’를 설립하고, 2013년 3월에는 평양에 ‘조선장애어린이회복중심’을 건립하였지만⁵⁷⁾ 북한 장애인들의 건강권 향유를 위한 시설은 부족한 것으로 판단된다. COI도 상세보고서에서 북한 장애인들이 의료서비스와 의약품에 접근하는데 있어 특히 불리하다고 지적하고 있다.⁵⁸⁾ 장애인의 이동성 및 접근성과 관련하여 북한은 2015년 평양 순안국제공항을 개축하면서 화장실에 장애인을 배려하는 공간을 만들었지만 이 같은 경우를 제외하면 북한은 경제난으로 인해 장애인의 이동성을 보장하는 조치들을 취하지 못하고 있다.⁵⁹⁾ 2017년 5월 평양을 방문한 카타리나 데반다스 아길라(Catalina Devandas-Aguilar) 유엔 장애인 특별보고관은 북한에 장애인들을 위한 기반시설이 미비하며, 대부분의 사회기반시설에 장애인들의 접근이 가능하지 않았다고 밝혔다.⁶⁰⁾ 그러면서 아길라 특별보고관은 장애인 접근이 불가능한 주택시설과 환경적 장벽, 대중교통에 대한 접근 제한 등은 북한 장애인들이 독립적인 삶을 살아가고 생활의 모든 면에 참여하는 장애인들의 권리에 영향을 미치는 중대한 어려움이라고 지적했다.⁶¹⁾

제3절 소 결

북한은 세계인권선언과 사회권규약을 비롯하여 북한이 당사국으로 되어 있는 여러 국제인권조약상 북한 주민들을 보호해야할 국제법상의 의무를 부담하고, 이를 국내적으로 이행하기 위하여 사회보장법을 비롯한 여러 법규를 제정하여 시행하고 있다. 적어도 법제도적으로 북한은 주민들을 보호하기 위한 장치들을 마련하고 있는 것이다. 취약계층 보호

57) 이규창 외, 『인도적 지원을 통한 북한 취약계층 인권 증진 방안 연구』(서울: 통일연구원, 2013), p. 69.

58) UN Doc. A/HRC/25/CRP.1 (7 Feb. 2014), para. 344.

59) 한동호 외, 『북한인권백서 2018』(서울: 통일연구원, 2018), p. 355.

60) 미국의소리방송, “유엔 특별보고관 “북한 대부분 사회기반시설, 장애인 접근 불가.”
<<https://www.voakorea.com/a/4231696.html>> (보도일: 2018. 1. 31).

61) 위의 기사.

와 관련하여서도 여성차별철폐협약, 아동권리협약, 장애인권리협약의 당사국으로 참여하고 있으며, 국내법으로는 여성권리보장법, 아동권리보장법, 장애인보호법, 연로자보호법을 제정하여 시행하고 있다. 문제는 북한 주민들의 실생활과 관련이 있는 북한 법규들이 실제로 작동하지 않고, 이로 인해 북한 주민들이 열악한 삶을 영위하고 있다는 데 있다. 북한이 조선인권연구협회 명의의 보고서에서 주민들이 사회보장을 받을 권리를 보장받고 있으며, 주민들이 불편 없이 생활하고 있다고 기술하고 있지만 실상은 그렇지 않다.

김정은 북한 국무위원장은 2018년 신년사에서 인민생활 향상을 위해 경제발전에 총력을 기울일 것임을 밝혔다.⁶²⁾ 이어 북한은 2018년 4월 20일 조선노동당 중앙위원회 제7기 제3차 전원회의를 개최하여 기존의 핵·경제 병진노선을 폐기하고 경제건설에 국가역량을 총집중할 의지를 천명하였다. 2018년 6월 12일 북미정상회담 이후 김정은 국무위원장은 민생 행보에 주력하는 모습을 보이고 있다. 몇 가지 예를 들면 다음과 같다. 김정은은 중국 단둥시와 인접한 평안북도 신도군(6월 29일), 신의주화학제품공장(6월 30일), 신의주방직공장(7월 1일), 신의주화학섬유공장(7월 1일)을 현지 지도(순회 시찰)하면서 기업운영을 평가하고 과업을 제시하였다.⁶³⁾ 그리고 7월 10일 이후 일주일 동안은 어랑천발전소 건설장, 연어양식장, 청진조선소, 탄광기계연합기업소, 염분진호텔건설장, 온포휴양소, 남새(채소)온실농장 부지, 청진가방공장 등 함경북도 지역을 현지 지도하였다.⁶⁴⁾ 같은 달 26일에는 강원도 원산영예군인 가방공장과 송도원 종합식료공장을 현지 지도했다.⁶⁵⁾ 한편, 북한은 2018년 4월 노동당 중앙위원회 제7기 제3차 전원회의 후속조치의 일환으로 2018년 8월 7일 직업기술교육법을 제정하였다. 북한은 이 법의 제정에 대해 과학기술인재화 실현과 경제강국건설에 실질적으로 이바지할 수 있는 실천형 인재들을 양성하고

62) 해당 부분을 인용하면 다음과 같다.

“올해(2018년) 사회주의경제건설에서 나서는 중심과업은 ... 인민경제의 자립성과 주체성을 강화하고 인민생활을 개선향상시키는 것입니다.

인민경제의 자립성과 주체성을 강화하는데 총력을 집중하여야 합니다.”

63) 박영자, “김정은의 평안북도 기업 현지지도의 의미: ‘대안사업체계 무력화’와 ‘자립적 현대화,’” 통일연구원 Online Series CO 18-31(2018. 7. 17), p. 1,

<<http://www.kinu.or.kr/pyxis-api/1/digital-files/2ab9ecb6-7182-40a5-a4da-8c2ff849fd77>> (검색일: 2018. 8. 17).

64) 로동신문, 2018. 7. 17.

65) 조선중앙통신, 2018. 7. 26

현실의 요구에 맞게 직업기술교육을 발전시키며 직업기술교육 제도와 질서를 엄격히 세워나갈 수 있게 되었다고 의미를 부여하고 있다.⁶⁶⁾ 이와 같은 경제분야 법제정비는 향후 지속될 것으로 전망된다. 그러나 북한의 의지대로 경제성장과 인민생활 향상에서 가시적인 성과를 거둘 수 있을 지는 예단하기 어렵다.

한편, 2018년 4월 27일 판문점선언에서 남북은 완전한 비핵화를 통한 핵 없는 한반도 실현에 합의하였고(판문점선언 제3조 제4항), 6월 12일 북미정상회담에서는 판문점선언을 재확인하면서 한반도의 완전한 비핵화를 위해 노력할 것에 북미 양국이 합의하였다(북미 정상회담 공동성명 제3항). 2018년 9월 19일 문재인 대통령과 김정은 국무위원장 간의 제3차 남북정상회담을 통해 합의된 평양공동선언에서도 남북은 한반도를 핵무기와 핵위협이 없는 평화의 터전으로 만들어나가기 위한 실질적인 진전을 조속히 이루어 나갈 것에 인식을 같이 하였다(평양공동선언 제5조). 구체적으로 북한은 동창리 엔진시험장과 미사일 발사대를 유관국 전문가들의 참관 하에 영구적으로 폐기하기로 하였으며(제5조 제1항), 미국이 6·12 북미공동성명의 정신에 따라 상응조치를 취할 경우 영변 핵시설의 영구적 폐기와 같은 추가적인 조치를 계속 취해나갈 용의가 있음을 표명하였다(제5조 제2항). 또한 남북은 한반도의 완전한 비핵화를 추진해나가는 과정에서 함께 긴밀하게 협력하기로 합의하였다(제5조 제3항). 이에 앞서 2018년 7월초 북한 평안북도 동창리의 서해 위성발사장 해체 소식이 외신을 통해 전해지기도 하였다.⁶⁷⁾ 서해 위성발사장은 대륙간탄도미사일(ICBM)을 개발하는 데 있어 핵심시설로 꼽혀왔던 시설로 이 시설의 해체는 북미정상회담의 약속 이행이라는 점에서 의미를 부여할 수 있다.⁶⁸⁾ 북한 핵문제가 해결되면 대북제재 완화 또는 해제를 기회로 외국과의 교역 확대, 해외 투자유치 확대 등을 통해 경제활성화 및 북한 주민 생활수준의 획기적인 향상을 모색할 수 있다. 그러나 국제사

66) 조선중앙통신, 2018. 8. 7.

67) 연합뉴스, “美, 지난주 ‘서해발사장 해체’ 동향 파악 ... 해체해도 복구가능,”
<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2018/07/26/0200000000AKR20180726190500072.HTML?from=search>
 (보도일: 2018. 7. 27).

68) 위의 기사.

회, 특히 유엔 안보리와 미국의 대북제재는 여전히 유효하다.⁶⁹⁾ 향후 북한이 어떤 수준에서 핵폐기를 하여야 대북제재의 열쇠를 쥐고 있는 유엔 안보리와 미국이 대북제재를 해제하거나 완화할 지를 전망하기는 현 상황에서는 매우 어렵다.

북한 주민들을 보호해야 하는 1차적인 의무는 북한 당국에게 있다. 이 점에서 우리나라를 비롯한 국제사회는 북한이 스스로 제정한 법규들의 내용을 사문화시키지 않고 준수하도록 촉구하고 인권대화 등을 통해 협력할 필요가 있다. 북한 스스로도 조선인권연구협회 보고서에서 밝힌 바와 같이 북한 주민들의 생활수준 향상을 위한 노력을 기울여야 한다. 하지만 이와는 별도로 북한 주민들의 인간다운 삶의 영위가 매우 어려운 상황에서는 국제사회가 인도적인 견지에서 북한 주민들을 보호해야 한다. 이로부터 국제사회의 일원인 동시에 헌법상 북한 주민들을 보호해야 할 책무가 있는 우리나라가 북한 주민들에 대한 인도적 지원을 실시하고, 이를 정책적으로 뒷받침하기 위해서 관련 법제를 마련하여 시행해야 하는 필요성이 파생된다.

69) 유엔 안보리의 대북제재 결의 현황은 제4장의 <표: IV-3> 참조.

제3장

대응: 국제기준에 부합하는 방향으로의 인도적 지원법제 개선

제1절 대북 인도적 지원 법적 근거와 관련 법제

제2절 국제기준 관점에서의 대북 인도적 지원 법제 분석과 평가

제3절 소 결

제3장

대응: 국제기준에 부합하는 방향으로의 인도적 지원법제 개선

제2장에서 북한 주민들에게 인도적 지원을 실시해야 하는 이유를 살펴보았다. 이에 따라 우리나라는 북한인권법을 비롯한 여러 법률에 인도적 지원에 관한 법적 근거를 마련하고 북한 주민들에 대한 인도적 지원을 실시하고 있다. 본 장에서는 대북 인도적 지원에 대한 법적인 근거와 법제 현황을 보다 자세하게 살펴본다. 이어 국제법의 관점에서 현행 대북 인도적 지원 법제를 분석·평가하고, 이를 통해 대북 인도적 지원 법제 개선 방안을 모색한다.

제1절 대북 인도적 지원 법적 근거와 관련 법제

I. 국제법과 남북한 특수관계

사회권규약 제2조 제1항은 사회권규약 당사국이 사회권규약에서 인정된 권리의 완전한 실현을 점진적으로 달성하기 위하여 ‘개별적으로 그리고 특히 경제적, 기술적인 국제 지원 및 협력을 통하여’(individually and through international assistance and cooperation, especially economic and technical) 자국의 가용자원이 허용하는 최대한도까지 조치를 취할 것을 약속한다고 규정하고 있다. 이 규정을 북한에 적용해보면 북한은 1차적으로 개별적인 노력을 통해 북한 주민의 사회권, 특히 이 보고서가 주목하고 있는 생명권, 건강권, 식량권, 사회보장권을 구현하도록 노력해야 한다는 것이다. 그러나 개별적인 최대한의 노력을 통해서도 이를 달성하지 못할 경우에는 국제지원 및 국제협력을 통해 북한 주민

들의 사회권 실현을 위한 노력을 기울여야 할 국제법적인 의무를 지니게 된다고 볼 수 있는 것이다.⁷⁰⁾ 피해국가가 국제지원 및 협력을 통해 자국민의 사회권 실현을 위한 노력을 기울여야 한다는 점은 이후 채택된 유엔 문서에도 나타나고 있다. 1991년 유엔 총회가 채택한 「유엔의 인도적 긴급 지원 조정 강화(Strengthening of the Coordination of Humanitarian Emergency Assistance of the United Nations)」결의⁷¹⁾는 개별 국가는 자국 내에서 발생하고 있는 자연 재난 및 기타 긴급한 위기 상황의 피해자들을 보호해야 하는 일차적이고 최우선적인 책임을 지며, 이 점에서 피해국가는 자국 영역 내에서 인도적 지원을 개시, 조직, 조정, 이행해야 하는 역할을 담당해야 한다고 밝히고 있다(결의 제4항). 유엔 총회는 2003년 12월 「유엔의 긴급 인도 지원 조정 강화」(Strengthening of the Coordination of Emergency Humanitarian Assistance of the United Nations) 결의를 채택하면서 피해국가가 일차적이고 최우선적인 책임을 져야 한다는 1991년 유엔 총회 결의 내용을 재확인하였다.⁷²⁾ 그리고 유엔 국제법위원회(International Law Commission: ILC)가 2016년 채택한 「재난시 사람의 보호에 관한 규정 초안(Draft Articles on the Protection of Persons in the Event of Disasters)」도 피해국가⁷³⁾는 자국의 국내법 내에서 외부 지원을 신속하고 효과적으로 제공받기 위해 필요한 조치들을 취해야 한다고 규정하고 있다(제15조). 나아가 유엔 국제법위원회의 동 규정 초안은 자국의 역량으로 재난에 대응할 수 없을 경우, 피해를 입은 국가는 다른 국가, 유엔 및 기타 행위자들에게 지원을 요청할 ‘의무’가 있다고까지 규정하고 있다(제11조).

‘국제지원 및 협력’을 통한 사회권규약상의 권리 실현을 규정하고 있는 사회권규약 제2조 제1항은 인도적 지원을 하는 국가, 국제기구, 기타 행위자들에게도 중요한 의미를 가질 수 있다. 피해국가가 국제지원 및 협력을 통해 사회권규약상의 의무를 이행하고자 하

70) 도경옥, “사회권규약상 ‘국제적 지원 및 협력’의 의미: 북한 관련 시사점,” 『다문화사회연구』, 제9권 2호 (2016), p. 110.

71) UN Doc. A/RES/46/182(19 Dec. 1991).

72) UN Doc. A/RES/58/114(5 Feb. 2004), preamble.

73) 2016년 유엔 국제법위원회의 「재난시 사람의 보호에 관한 규정 초안」은 피해국가(affected State)를 관할권 또는 통제 하에 있는 영역 또는 그 영역 내에서 재난이 발생한 국가로 정의하고 있다(제3조).

더라도 외부세계의 호응이 없으면 불가능하기 때문이다. 이 같은 점에서 2016년 유엔 국제법위원회의 「재난시 사람의 보호에 관한 규정 초안」은 국가들이 다른 국가, 유엔 및 기타 정부간기구, 국제적십자 및 적신월사 연맹 및 기타 행위자와 적절한 방법으로 협력할 의무가 있다고 규정하고 있다(제7조). 그러면 피해국가가 인도적 지원을 요청할 경우 국가, 국제기구 및 기타 행위자들은 여기에 응해야 할 법적 의무가 있는가? 아직까지 인도적 지원에 관한 국제조약은 채택되지 못하였다. 또한 인도적 지원에 관한 유엔 총회 결의가 몇 차례 채택되기는 하였지만 국제법 주체들이 인도적 지원을 반드시 해야 하는 관행과 법적인 확신(*opinio juris*)이 존재한다고 보기 어렵다는 점에서 인도적 지원을 해야 할 의무가 국제관습법화되었다고 보기도 어렵다.⁷⁴⁾ 이 같은 점에서 피해국가들에게 국제지원 및 협력을 통해 인도적 지원을 할 것을 규정하고 있는 사회권규약 제2조 제1항은 인도적 지원을 해야 하는 구체적인 법적 의무를 규정하고 있다기보다는 일반적인 협력의무를 규정하고 있는 것으로 이해되어야 한다. 그러나 사회권규약 제2조 제1항이 구체적인 법적 의무가 아닌 일반적인 협력의무로 간주된다고 하더라도 인도적 지원은 정책적인 영역과 함께 법적인 영역이 있다는 점에서 주목할 필요가 있다. 다시 말해 북한 주민들에 대한 인도적 지원 문제를 정치적인 문제로만 간주해서 안 된다는 것은 적절한 지적이라고 할 수 있다.⁷⁵⁾ 요컨대, 우리나라도 사회권규약 당사국으로서 북한과 국제지원 및 협력을 통해 북한 주민들의 사회권 증진을 위해 노력해야 하는 일반적인 협력의무가 있다. 사회권규약은 헌법에 의해 체결·공포된 조약으로 헌법 제6조 제1항에 따라 국내법과 같은 효력을 갖는다.

한편, 사회권규약의 적용 문제에 있어 남한과 북한 간에는 사회권규약이 적용되기 어렵다고 보는 입장이 있다. 헌법적으로 봤을 때 북한은 별개의 국가라고 하기 어렵다는 점을 이유로 제시하고 있다.⁷⁶⁾ 그러나 내부적인 남북한 특수관계와는 별개로 남한과 북

74) 임예준·이규창, 『북한 재난협력 방안과 과제』(서울: 통일연구원, 2017), p. 82.

75) 도경욱, “사회권규약상 ‘국제적 지원 및 협력’의 의미: 북한 관련 시사점,” 『다문화사회연구』, 제9권 2호(2016), p. 112.

76) 오시진, “국제개발협력으로서 사회권: 사회권규약 제2조 상 “국제지원과 국제협력” 조항을 중심으로,” 『인안법학』, 제49권(2016), p. 359.

한 모두 국가로서의 요건을 모두 갖추고 있다는 점에서 남북관계에 있어 국제인권조약을 비롯한 국제규범은 원칙적으로 적용된다고 보는 것이 타당할 것이다.⁷⁷⁾ 남북한 특수관계는 남북관계에 있어 사회권규약 제2조의 적용을 배제하는 것이 아니라 오히려 적용을 더 정당화 내지 강화하는 법적 근거로 원용되어야 한다. 남북관계는 일반적인 국가와 국가 간의 관계로 접근하기에는 한계가 있기 때문이다.

II. 국내법

북한 주민들에게 인도적 지원을 해야 하는 국내법적 근거는 우선 헌법에서 찾을 수 있다. 헌법 제10조는 모든 국민이 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다고 규정하고 있다. 그리고 제34조는 모든 국민이 인간다운 생활을 할 권리를 가지며(제1항), 국가는 사회보장·사회복지의 증진에 노력할 의무를 진다고 규정하고 있다(제2항). 주지하는 바와 같이 “대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다”고 규정하고 있는 헌법 제3조의 해석상 북한 주민들도 대한민국 국민으로 간주되고 있다. 따라서 북한 주민들도 헌법 제10조에서 규정하고 있는 인간으로서의 존엄과 가치를 누리고, 행복을 추구할 권리를 향유해야 하며, 국가는 헌법 제34조 규정과 같이 북한 주민들의 사회보장, 사회복지 즉, 건강권, 생명권, 식량권, 사회보장권의 증진을 위해 노력해야 하는 헌법적인 의무를 부담하고 있다.

우리나라는 이상과 같은 헌법적 근거를 토대로 북한 주민들에게 인도적 지원을 실시하기 위한 법률들을 제정하여 시행하고 있다.

첫째, 1980년 8월 1일 제정된 「남북교류협력에 관한 법률」⁷⁸⁾(이하 “남북교류협력법”)이 있다. 남북교류협력법은 남북한 간의 상호 교류와 협력을 촉진하기 위하여 필요한 사항들을 규정하고 있다(제1조).

77) 같은 견해로 도경옥, “사회권규약상 ‘국제적 지원 및 협력’의 의미: 북한 관련 시사점,” 『다문화사회연구』, 제9권 2호 (2016), p. 113.

78) 법률 제12396호, 2014. 3. 11 일부개정, 2014. 6. 12 시행.

둘째, 남북협력기금법⁷⁹⁾이 있다. 이 법은 1980년 8월 1일 남북교류협력법과 같은 날 제정되었는데 남북 간의 상호교류와 협력을 지원하기 위한 남북협력기금의 운용과 관리에 필요한 사항들을 규정하고 있다(제1조).

남북교류협력법과 남북협력기금법에 따른 인도적 대북지원사업과 인도적 대북지원을 위한 협력사업의 적정하고 효율적인 추진 및 이 사업들에 대한 남북협력기금 지원에 관하여 필요한 사항을 정하기 위하여 「인도적 대북지원사업 및 협력사업 처리에 관한 규정」⁸⁰⁾ (이하 “인도적 대북지원사업 통일부고시”)이 제정되어 운용 중에 있다. 그리고 남북협력기금의 운용 및 관리에 관하여 필요한 사항을 규정하기 위하여 「남북협력기금 운용관리 규정」⁸¹⁾이 시행되고 있다.

셋째, 2005년 12월 29일에는 「남북관계 발전에 관한 법률」⁸²⁾(이하 “남북관계발전법”)이 제정되었다. 남북관계발전법은 정부가 인도주의와 동포애 차원에서 필요한 경우 북한에 대한 지원을 할 수 있으며(제10조 제1항), 정부는 북한에 대한 지원이 효율적이고 체계적이며 투명하게 이루어질 수 있도록 종합적인 시책을 수립·시행한다고 규정하고 있다.

넷째, 2016년 3월 3일 제정된 북한인권법⁸³⁾은 제8조에서 인도적 지원에 대해 규정하고 있다. 이 외에도 북한인권법은 제10조에서 북한인권재단 설립을 규정하면서⁸⁴⁾ 인도적 지원에 관한 규정들을 두고 있다.⁸⁵⁾ <표: III-1>에서 보는 바와 같이 북한인권법은 17대 국

79) 법률 제10303호, 2010. 5. 17 타법개정, 2010. 11. 18 시행.

80) 통일부고시 제2016-2호, 2016. 5. 30 일부개정, 2016. 5. 30 시행.

81) 통일부고시 제2018-1호, 2018. 6. 1 일부개정, 2018. 6. 1 시행.

82) 법률 제15431호, 2018. 3. 13 일부개정, 2018. 9. 14 시행.

83) 법률 제14070호, 2016. 3. 3 제정, 2016. 9. 4 시행.

84) 북한인권재단은 2018년 7월 13일 현재 출범하지 못하고 있다.

85) 북한인권법 제10조(북한인권재단의 설립)

① 정부는 북한인권 실태를 조사하고 남북인권대화와 인도적 지원 등 북한인권증진과 관련된 연구와 정책개발 등을 수행하기 위하여 북한인권재단(이하 “재단”이라 한다)을 설립한다.

② 생략

③ 재단은 다음 각 호의 사업을 수행하며, 각 호의 사업을 수행하는 별도의 담당기구를 둘 수 있다.

1. 생략

2. 인도적 지원 등 북한인권증진을 위한 다음 각 목의 사업

가. 북한 내 인도적 지원 수요에 관한 조사 연구

회 당시인 2005년 김문수 의원이 최초로 발의한 이후 19대 국회까지 다수의 관련 법안이 발의되었고, 마침내 2016년 2월 29일 북한인권법안(대안)이 국회에 제출되어 같은 해 3월 2일 국회를 통과, 3월 3일 제정되었다.

<표: Ⅲ-1> 역대 국회 북한인권 관련 법안 발의 현황

국회	법안 명	대표발의자	발의일
17대	북한인권법안	김문수 의원	2005. 8. 11
	북한주민의 인도적 지원 및 인권증진에 관한 법률안	황진하 의원	2005. 6. 27
18대	북한인권법안	황우여 의원	2008. 7. 4
	북한인권증진법안	황진하 의원	2008. 7. 21
	북한인권재단 설립·운영에 관한 법률안	홍일표 의원	2008. 11. 11
	북한인권법안	윤상현 의원	2008. 12. 26
	북한민생인권법안	김동철 의원	2011. 6. 14
19대	북한인권법안	윤상현 의원	2012. 6. 1
	북한인권법안	황진하 의원	2012. 6. 15
	북한인권법안	이인제 의원	2012. 8. 20
	북한인권법안	조명철 의원	2012. 9. 5
	북한주민 인권증진법안	심재권 의원	2012. 11. 15 * 2014.4.25 철회
	북한 영유아 지원에 관한 법률안	정청래 의원	2012. 11. 19
	북한인권법안	심윤조 의원	2013. 3. 29

나. 대북 인도적 지원을 위한 정책대안의 개발 및 대정부 건의
 다. 그 밖에 (북한인권증진)위원회가 심의하고 통일부장관이 지정하는 사업
 라. 가목부터 다목까지의 사업의 수행에 필요한 시민사회단체에 대한 지원
 ④ 생략

국회	법안 명	대표발의자	발의일
	북한 주민에 대한 인도적 지원에 관한 특례법안	인재근 의원	2013. 9. 17
	북한민생인권법안	윤후덕 의원	2013. 7. 25
	북한주민 모자보건 지원에 관한 법률안	심재권 의원	2013. 11. 4
	북한인권증진법안	심재권 의원	2014. 4. 28
	북한인권법안	김영우 의원	2014. 11. 21
	북한인권법안(대안)	위원장	2016. 2. 29

출처: 이규창, “북한인권법 제정 논의 배경 및 쟁점과 추진방향,” 『2013 의원입법연구보고서』(서울: 법제처, 2013), p. 166을 국회 의안정보시스템<likms.assembly.go.kr> 참조하여 보완

북한인권법은 2005년 최초 발의되어 2016년 제정되기까지 여러 쟁점이 있었다. 그 중 하나가 인도적 지원에 관한 문제였다. <표: III-1>에서 보는 바와 같이 법안 명칭 자체에 인도적 지원이 포함되어 있는 것도 있었다. 또한 비록 법안 명칭 자체에는 인도적 지원이 포함되어 있지 않았다 하더라도 법안의 내용에 인도적 지원이 포함되어 있는 경우가 상당 수 있었다. <표: III-2>는 19대 국회의 경우 북한인권법안이라는 같은 명칭을 사용하고 있지만 윤상현 의원안(제8조), 황진하 의원안(제8조), 이인제 의원안(제9조), 심윤조 의원안(제10조)은 인도적 지원에 관한 조항을 포함한 반면 조명철 의원이 대표발의한 북한인권법안에는 인도적 지원에 관한 조항이 없었음을 보여주고 있다. 2016년 2월 29일 발의된 북한인권법안(대안)은 이와 같은 인도적 지원에 관한 이견을 종합하여 인도적 지원에 관한 조항을 포함시키게 되었고, 북한인권법안(대안)은 2016년 3월 2일 국회를 통과하였다.

우리나라 북한인권법에 인도적 지원 조항이 포함되게 된 데에는 미국 북한인권법(North Korean Human Rights Act)이 많은 영향을 미쳤다. 2004년 제정된 미국 북한인권법에 인도적 지원에 관한 조항이 포함되었기 때문이다. 2004년 미국 북한인권법은 북한 내에서의 인도적 지원 제공에 대한 감시(monitoring), 현장 접근(access) 및 투명성 제고를

법의 목적 가운데 하나로 삼았고,⁸⁶⁾ 이 같은 목적의 실현을 위해 인도적 지원의 보고⁸⁷⁾ 등의 조문을 두었다. 2004년 제정된 북한인권법은 이후 2008년,⁸⁸⁾ 2012년,⁸⁹⁾ 2017년⁹⁰⁾ 개정되었으며, 최종 개정된 미국 북한인권법은 2022년까지 효력을 지닌다. 2006년 제정된 일본판 북한인권법⁹¹⁾에는 인도적 지원에 관한 조항이 포함되어 있지 않다.

<표: Ⅲ-2> 19대 국회 북한인권법(안) 쟁점 비교

	윤상현(안)	황진하(안)	이인제(안)	조명철(안)	심윤조(안)
국군포로·납북자·이산가족	X	X	O	X	X
북한인권자문위원회	O	O	O	O	O
북한인권 기본계획 및 집행계획	O	O	O	O	O
북한인권대사	O	O	O	O	O
인도적 지원	O	O	O	X	O
북한인권재단	O	O	O	O	X
북한인권기록보존소	북한인권 재단 산하	법무부 산하	국가인권위원회 산하	국가인권위원회 산하	국가인권위원회 산하
민간단체지원	O	O	O	O	X
북한주민의 정보접근	X	X	O	X	X

86) North Korean Human Rights Act of 2004, Sec. 4(3).

87) North Korean Human Rights Act of 2004, Sec. 201.

88) 2008년 북한인권 재승인법(North Korean Human Rights Reauthorization Act of 2008)에 의해 4년 연장되었다.

89) 2012년 재승인법(Ambassador James R. Lilley and Congressman Stephen J. Solarz North Korea Human Rights Reauthorization Act of 2012)에 의해 2017년까지 연장되었다.

90) 2017년 재승인법(North Korea Human Rights Reauthorization Act of 2017)에 의해 2022년까지 연장되었다.

91) 정식 명칭은 「납치 문제, 기타 북한 당국에 의한 인권침해문제에의 대처에 관한 법률」(拉致問題その他北朝鮮当局による人権侵害問題への対処に関する法律)로 2006년 6월 23일 제정되었다.

	윤상현(안)	황진하(안)	이인제(안)	조명철(안)	심윤조(안)
북한민간인권단체 지원	X	X	X	O	X
제3국 체류 북한주민 보호	X	X	X	O	X
국제형사재판소 기소	X	X	X	O	X

출처: 이규창, “북한인권법 제정 논의 배경 및 쟁점과 추진방향,” 『2013 의원입법연구보고서』(서울: 법제처, 2013), p. 167.

다섯째, 대한적십자사도 인도적 지원 사업을 수행하고 있다. 대한적십자사 조직법⁹²⁾은 수재, 화재, 기근, 악성 감염병 등 중대한 재난을 당한 사람에 대한 구호사업, 응급구호사업 등의 수행을 대한적십자사의 목적을 달성하기 위한 사업의 일환으로 규정하고 있다(제7조). 대한적십자사는 국제적십자 및 적신월사 연맹(International Federation of Red Cross and Red Crescent: IFRC, 이하 “국제적십자사연맹”)의 일원으로 국제적십자운동의 기본원칙에 따라 인도적 지원활동을 수행하기 위해 설립된 특수법인이다.⁹³⁾ 1903년 1월 8일 대한제국 정부가 최초의 제네바협약에 가입하였고, 그로부터 2년 뒤인 1905년 10월 27일 고종황제 칙령 제47호로 대한적십자사가 설립되었다.⁹⁴⁾ 참고로 북한에는 적십자활동을 위해 조선적십자회가 설립되어 운영되고 있다. 조선적십자회는 국제적십자사연맹(IFRC)의 회원사로, 중앙위원회와 도(직할시), 시(구역), 군 차원의 산하조직이 있다.⁹⁵⁾ 북한의 조선적십자회는 재난 대비 사업, 피해자의 생명 구원 및 생활 안정, 전염병을 비롯한 각종 질병 예방을 위한 구급의료 봉사활동 등을 그 임무로 하고 있다.⁹⁶⁾

92) 법률 제14839호, 2017. 7. 26 타법개정, 2017. 7. 26 시행.

93) 임성택 · 민창욱, “대북 인도적 지원에 관한 법제도 정비방안,” 『헌법과 통일법』, 제3호 (2013), p. 15.

94) 대한적십자사, “대한적십자사 소개: 연혁,”

<http://www.redcross.or.kr/redcross_krc/redcross_krc_history.do?action=list&year=1950> (검색일: 2018. 7. 16).

95) 임예준 · 이규창, 『북한 재난협력 방안과 과제』(서울: 통일연구원, 2017), p. 54; 북한 적십자회법 제6조, 제7조.

96) 북한 적십자회법 제8조.

Ⅲ. 입법체계상의 문제점

현행 대북 인도적 지원의 입법체계와 관련하여 크게 두 가지 문제점을 지적할 수 있다. 첫째, 인도적 대북지원사업 통일부고시는 법률적 근거가 없다. 현행 인도적 대북지원사업 통일부고시는 대북지원사업자의 지정제도(제3조)를 비롯하여 규제장치를 마련하고 있다. 헌법은 국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우 제한할 수 있지만 ‘법률’로써 제한하도록 규정하고 있다(제37조 제2항). 그런데 인도적 대북지원사업 통일부고시는 국민의 기본권을 제한하는 경우에 해당하는 것으로 법률적인 근거가 있어야 하는데 현행 남북교류협력법에는 이에 관한 근거가 명시되어 있지 않다. 따라서 인도적 대북지원사업 통일부고시에 관한 법률적 근거의 마련이 필요하다.⁹⁷⁾ 대북 인도적 지원이 정부의 재량에 따라 이루어지는 측면이 많기는 하지만 법률적 근거가 없을 경우 정치 상황에 많은 영향을 받는다는 점도 간과해서는 안 된다.⁹⁸⁾ 대북 인도적 지원이 법률적 근거를 갖기 위해서는 모법인 남북교류협력법에 대북 인도적 지원에 관한 근거를 명시하는 방향으로 현행 남북교류협력법이 개정되어야 한다.

둘째, 현재 인도적 지원 관련 문제는 크게 보면 인도적 대북지원사업 통일부고시와 북한인권법이 규율하고 있는데 동일한 사항을 별개의 법령에서 규율하는 것이 타당한가에 대한 의문이 제기된다. 앞에서 언급한 바와 같이 북한인권법 제정 과정에서 인도적 지원을 포함시킬 것인가의 여부를 놓고 입장이 나뉘었다. 결국 2016년 3월 3일 북한인권법을 제정하면서 이 법에 인도적 지원에 관한 규정 및 제도를 포함시켰는데 그 이유는 인권 개념의 양대 축이라고 할 수 있는 시민적·정치적 권리(일명 “자유권”)와 경제적·사회적 및 문화적 권리(일명 “사회권”)를 조화시켜야 한다는 사회적 요구를 반영하였기 때문이다. 즉, 북한 주민의 자유권 뿐만 아니라 건강권, 생명권, 식량권, 사회보장권 등 북한

97) 임성택·민창욱, “대북 인도적 지원에 관한 법제도 정비방안,” 『헌법과 통일법』, 제3호 (2013), p. 24

98) 최철영 교수는 대북 인도적 지원에 대한 법률적 근거가 없기 때문에 정권 변화에 따라 대북 인도적 지원이 정치 대상화되는 심각한 문제로 귀결되고 있다고 강조한다. 최철영, “북한 인도지원 관련 국내 법제의 입법 동향,” 『대북협력민간단체협의회 정책위원회 북한 인도지원법 제정 소위원회 제2차 회의 발표문』(2013. 1. 10), p. 2, p. 22.

주민의 사회권 보호도 중요한데 이것을 위해서는 인도적 지원이 필요하다는 논리가 설득력을 가졌다. 자유권과 사회권을 조화시키고자 하는 것은 북한인권법의 제정 목적에서도 엿볼 수 있다. 북한인권법은 “북한주민의 인권 보호 및 증진을 위하여 유엔 세계인권선언 등 국제인권규약에 규정된 자유권 및 생존권을 추구함으로써 북한주민의 인권 보호 및 증진에 기여”하는 것을 목적으로 하고 있다(제1조).⁹⁹⁾ 북한인권 문제를 접근함에 있어 자유권과 사회권을 균형적인 시각에서 접근하는 것은 너무나 당연하다. 그러나 사회권과 인도적 지원은 구분되는 개념임을 유의할 필요가 있다. 북한인권법 제정 과정에서 북한주민들의 사회권 증진을 위해 인도적 지원 관련 조항이 포함되었지만 인도적 지원은 사회권 증진을 위한 방법 내지 수단이며, 인도적 지원이 사회권 그 자체는 아니다.¹⁰⁰⁾ 따라서 교류협력과 밀접한 관련이 있는 대북 인도적 지원 문제는 남북교류협력법에서 규율하는 것이 법체계상, 그리고 인도적 지원의 성격에 부합한다. 이 같은 점에서 향후 남북교류협력법을 개정하여 대북 인도적 지원에 관한 법률적 근거를 마련할 경우 북한인권법에서 규율하고 있는 인도적 지원의 정의와 범주, 인도적 지원의 대상, 인도적 지원의 원칙과 조건, 분배 투명성 등의 규정이 남북교류협력법에 반영될 필요가 있다. 반면 북한인권법이 11년 간의 오랜 협상과 타협의 결과로 제정되었다는 점에서 북한인권법에서 인도적 지원에 관한 조항을 모두 없애는 것도 타당하지 않은 측면이 있다. 이 같은 점을 고려한다면 북한 주민들의 인권 증진을 위해 인도적 지원을 실시할 수 있다는 취지의 조항은 북한인권법에 두는 것이 타당하다고 판단된다. 북한인권재단의 기능은 인도적 지원 수요 조사 및 연구보다는 인도적 지원이 북한 주민의 인권, 특히 사회권 증진에 미치는 영향을 조사, 연구하는 방향으로 개정될 필요가 있다.

99) 북한인권법 제1조는 다음과 같은 문제점들이 있다. 첫째, 북한인권법 제1조는 ‘유엔 세계인권선언 등 국제인권규약’으로 규정하고 있는데 세계인권선언은 국제인권규약이 아니다. ‘유엔 세계인권선언 등 국제인권규약’은 ‘세계인권선언과 국제인권규약’으로 개정될 필요가 있다. 둘째, 생존권은 자유권 분야에서도 나타나고 있다는 점에서 ‘자유권 및 생존권’은 ‘자유권 및 사회권’ 또는 번역의 어려움을 감안하여 ‘시민적·정치적 권리와 경제적·사회적 및 문화적 권리’가 보다 적절한 문구가 될 것으로 보인다.

100) 이규창, “북한 장애인법제 분석 및 평가와 향후 과제,” 『인권과 정의』, 통권 제465호 (2017), p. 123.

제2절 국제기준 관점에서의 대북 인도적 지원 법제 분석과 평가

아래에서는 인도적 지원 국제규범에 대한 분석을 통해 남북교류협력법을 개정하여 인도적 지원 관련 근거를 마련할 경우 어떤 점들이 반영되어야 하는지를 살펴본다.

I. 인도적 지원에 관한 국제규범

인도적 지원에 관한 국제입법은 아직 초기단계로서¹⁰¹⁾ 이 분야에 관한 확립된 국제규범(*lex lata*)은 아직 형성되어 있지 않다. 국제사회에서 인도적 지원이라는 표현이 공식화되고 국제입법의 필요성이 강조되기 시작한 것은 1980년대 후반부터이며,¹⁰²⁾ 유엔 차원에서는 1990년대 이후 총회 결의, 유엔 국제법위원회의 활동을 통해 인도적 지원에 관한 규범 형성이 이루어지고 있다. 인도적 지원에 관한 국제규범은 이밖에도 선진 인도적 지원 공여국 협의회(GHD), 국제적십자사연맹(IFRC), 국제법학회(IDI) 등을 통해서도 만들어지고 있다.

첫째, 유엔 차원에서 이 문제에 관한 결의가 채택된 것은 1990년대 들어서부터이다. 유엔 총회는 1991년 「유엔의 인도적 긴급 지원 조정 강화」(Strengthening of the Coordination of Humanitarian Emergency Assistance of the United Nations) 결의(이하 “1991년 유엔 총회 결의”)를 채택하였다.¹⁰³⁾ 1991년 유엔 총회 결의는 재난 및 긴급 상황의 피해자들이 받는 고통, 인간 생명의 손실, 난민 유출, 집단 강제이주 및 육체의 심각한 파괴 등을 심각하게 우려하여 인도적 지원을 제공하고자 하는 국제공동체, 특히 유엔제도의 집단적인 노력을 강화하고 보다 효과적으로 할 목적에서 채택되었다.¹⁰⁴⁾ 특히, 1991년 유엔 총회 결의는 부속서에 인도적 지원에 관한 지도 원칙(Guiding Principles)을 포함하

101) 김석현, “인도적 지원(Humanitarian Assistance)에 있어서의 국제입법 동향 및 주요 쟁점,” 『국제법평론』, 통권 제41호 (2015), p. 5.

102) 위의 논문, p. 5.

103) UN Doc. A/RES/46/182(19 Dec. 1991).

104) UN Doc. A/RES/46/182(19 Dec. 1991), preamble.

고 있다. 이어 유엔 총회는 2003년 12월 결의 제114호로 「유엔의 긴급 인도 지원 조정 강화」(Strengthening of the Coordination of Emergency Humanitarian Assistance of the United Nations) 결의(이하 “2003년 유엔 총회 결의”)를 채택하였다.¹⁰⁵⁾

둘째, 유엔 국제법위원회(International Law Commission: ILC)는 2016년 「재난시 사람의 보호에 관한 규정 초안(Draft Articles on the Protection of Persons in the Event of Disasters)」(이하 “2016년 유엔 국제법위원회 규정 초안”)을 채택하였다.

셋째, 선진 인도적 지원 공여국 협의회¹⁰⁶⁾(Good Humanitarian Donorship, 이하 “GHD”)는 2003년 23개의 원칙들로 구성된 「선진 인도적 지원 공여원칙」(Principles and Good Practice Humanitarian Donorship)을 채택하였다. 이 원칙은 2003년 스위스 정부가 선진 인도적 공여정신을 논의하기 위해 소집한 회의에서 채택되었는데 당시 회의에는 16개 공여국 정부 대표, 유럽위원회(European Commission), 경제협력개발기구(OECD), 국제적 십자·적신월운동(International Red Cross and Red Crescent Movement), 비정부기구들이 참여하였다.¹⁰⁷⁾

넷째, 국제적십자사연맹은 인도적 지원과 관련하여 2007년 「국제 재난 구호 및 초기 복구 지원의 국내적 촉진 및 규제를 위한 가이드라인(Guidelines for the Domestic Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance)」(이하 “2007년 국제적십자사연맹 가이드라인”)를 채택하였다.

105) UN Doc. A/RES/58/114(5 Feb. 2004).

106) 선진 인도적 지원 공여국 협의회는 인도적 지원 분야의 선진화 및 공여국간 정책조율을 통해 원조의 효과성을 달성하기 위해 미국, 영국, 스웨덴 등 인도적 지원 분야의 주요 공여국들이 2003년 구상한 협의체이다. 이명근 외, 『인도적 지원정책 및 사업연구: 긴급구호 시스템을 중심으로』(성남: 한국국제협력단, 2012), p. 60. 우리나라는 2006년 유엔 인도주의업무조정국(OCHA) 공여국 지원 그룹에 가입하였으며, 2007년 인도적 지원 연락 실무그룹(HLWG)에 이어 2009년 선진 인도적 지원 공여국 협의회(GHD)에 참여하게 되었다. 이명근 외, 『인도적 지원정책 및 사업연구: 긴급구호 시스템을 중심으로』(성남: 한국국제협력단, 2012), p. 61.

107) GHD, “GHD PRINCIPLES & GOOD PRACTICE: 24 Principles and Good Practice of Humanitarian Donorship,” <<http://www.ghdinitiative.org/ghd/gns/principles-good-practice-of-ghd/principles-good-practice-ghd.html>> (검색일: 2018. 7. 16).

다섯째, 민간학술단체인 국제법학회(Institut de droit international: IDI)는 2003년 2월 9일 『인도적 지원(Humanitarian Assistance)』결의¹⁰⁸⁾(이하 “2003년 국제법학회 인도적 지원 결의”)를 채택하였다. 국제법학회의 인도적 지원 결의 내용은 인도적 지원 분야의 발전적인 내용을 담고 있는 것으로 평가받고 있다.¹⁰⁹⁾

II. 인도적 지원 법제 분석 · 평가와 개선 방향

1. 인도적 지원의 정의와 범주

남북교류협력법을 개정해 대북 인도적 지원에 관한 법적인 근거를 명시할 경우 가장 먼저 부딪치게 되는 문제는 인도적 지원을 어떻게 정의할 것인가 하는 것이다. 이는 곧 인도적 지원의 범주 설정과 관련되어 있다. 인도적 지원과 관련하여 긴급구호, 일반구호, 개발구호, 개발지원, 개발협력 등 다양한 개념이 사용되고 있으며, 인도적 지원의 범주를 어디까지로 설정할 것인가에 대해 서로 다른 의견들이 존재하고 있다. 재난 또는 인도적 위기 상황과 같은 경우의 긴급구호만을 인도적 지원의 범주로 이해하는 입장이 있는가 하면 재난 또는 인도적 위기라고 볼 수 없는 평상시의 구호(일반구호)까지 인도적 지원의 범주로 인식하는 입장, 나아가 개발지원 또는 개발협력까지도 인도적 지원의 범주로 포함되어야 한다고 보는 입장 등으로 인도적 지원의 범주에 대한 인식이 나뉘고 있다.¹¹⁰⁾ 여기에 더해 국제사회에는 1996년경부터 인도적 지원과 개발지원의 중간 개념으로 개발구호(Development Relief)라는 개념도 사용되고 있다. 재난피해가 대규모화되고 자주 발생하며 복합적인 위기상황이 발생하면서 인도적 지원과 개발지원이라는 전통적인 구분이 어렵다는 것이 그 이유이다.¹¹¹⁾

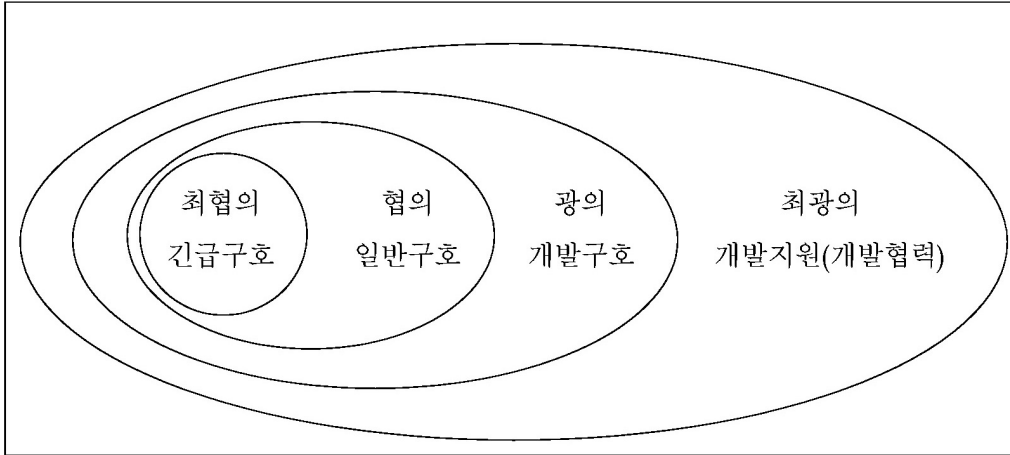
108) Institut de droit international, Resolution, Sixteenth Commission(Humanitarian Assistance), Bruges Session-2003 (2003), <http://www.idi-iil.org/app/uploads/2017/06/2003_bru_03_en.pdf>. (검색일: 2018. 7. 5).

109) 김석현, “인도적 지원(Humanitarian Assistance)에 있어서의 국제입법 동향 및 주요 쟁점,” 『국제법평론』, 통권 제41호 (2015), p. 7.

110) 이규창 외, 『인도적 지원을 통한 북한 취약계층 인권 증진 방안 연구』(서울: 통일연구원, 2013), pp. 207~209.

111) 임성택 · 민창욱, “대북 인도적 지원에 관한 법제도 정비방안,” 『헌법과 통일법』, 제3호 (2013), p. 8.

<그림: Ⅲ-1> 인도적 지원의 범주 구분



출처: 필자 작성

현행 우리나라의 대북 인도적 지원 관련 법령들에는 인도적 지원에 대한 정의가 없다. 남북관계발전법 제10조 제1항은 “정부는 인도주의와 동포애 차원에서 필요한 경우 북한에 대한 지원을 할 수 있다”고 규정하고 있을 뿐이다. 북한인권법은 제8조와 시행령 제7조에서 인도적 지원에 대한 규정을 두고 있으나 인도적 지원의 절차와 우선 지원 대상(북한인권법 제8조), 인도적 지원의 범주(시행령 제7조)에 대해 규정하고 있을 뿐이다. 인도적 대북지원사업 통일부고시도 마찬가지로 인도적 지원에 대한 정의 없이 해당 사업 범주를 열거하고 있다(인도적 대북지원사업 통일부고시 제2조). 그런데 북한인권법과 인도적 대북지원사업 통일부고시는 인도적 지원의 범주에 있어 인식의 차이를 보이고 있다. 북한인권법은 ‘재해 등으로 인하여 북한주민에게 발생한 긴급한 위기에 대처하기 위하여 필요한 지원’과 ‘북한주민의 생명 및 건강을 보호하기 위하여 필요한 지원을 인도적 지원의 범주로 규정하고 있다(시행령 제7조 제1항). 반면에 인도적 대북지원사업 통일부고시는 인도적 목적의 대북지원사업에 ‘식량난 해소를 위한 농업개발지원에 관한 사업’을 포함함으로써 인도적 지원의 범주를 개발지원까지 확대하고 있음을 보여주고 있다(인도적 대북지원사업 통일부고시 제2조 제2항). 한편, 북한인권법 제정 과정에서 개발지원이 인

도적 지원의 범주에 포함되기도 하였다. 19대 국회 당시 2012년 11월 15일 심재권 의원이 대표발의한 북한주민 인권증진법안은 인도적 지원의 범주에 영유아 등 취약계층에 대한 지원, 긴급구호활동 외에 식량, 의약품, 의료장비, 건설장비, 농업기술 등의 지원을 인도적 지원사업의 범주에 포함시켰다.¹¹²⁾ ‘식량, 의약품, 의료장비, 건설장비, 농업기술 등의 지원’은 2016년 3월 제정된 북한인권법에는 반영되지 않았다.

<표: Ⅲ-3> 북한인권법과 통일부고시의 인도적 지원 조항 비교

북한인권법 및 시행령	통일부고시
<p style="text-align: center;">북한인권법</p> <p>제8조(인도적 지원) ① 국가는 북한인권증진을 위하여 북한주민에 대한 인도적 지원을 북한 당국 또는 북한의 기관에 제공하는 경우에는 다음 각 호의 사항이 준수되도록 노력하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 국제적으로 인정되는 인도(引渡)기준에 따라 투명하게 추진되어야 한다. 2. 임산부 및 영유아 등 취약계층에 대한 지원이 우선되어야 한다. <p>② 국가는 민간단체 등이 시행하는 인도적 지원에 대하여도 제1항 각 호의 사항이 준수되도록 노력하여야 한다.</p>	<p style="text-align: center;">인도적 대북지원사업 통일부고시</p> <p>제2조(정의) 이 규정에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다. ① “대북지원사업”이라 함은 인도적 목적으로 시행하는 다음 각호의 1에 해당하는 사업을 말한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 이재민의 구호와 피해복구를 지원하는 사업 2. 식량난 해소를 위한 농업개발지원에 관한 사업 3. 보건위생 상태의 개선 및 영양결핍 아동과 노약자 등을 지원하는 사업 4. 자연재해 예방차원에서 산림복구 및 환경보전 노력을 지원하는 사업 5. 기타 대북지원사업의 특성을 고려하여 통일부장관이 인정하는 사업

112) 북한인권 증진법안(심재권의원 대표발의, 2012. 11. 15).

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. 생략
2. 생략

3. “인도적 지원사업”이란 북한주민의 인권증진을 위하여 행하는 다음 각 목의 사업을 말한다.

가. 식량·의약품·의료장비·건설장비·농업기술 등의 지원(밑줄 강조)

나. 영·유아 등 취약계층에 대한 지원

다. 북한지역에서 발생한 「재난 및 안전관리 기본법」 제3조제1호 각 목에 따른 재난에 대처하기 위한 긴급구호활동라. 그 밖에 북한주민의 인권증진을 위하여 실시되는 모든 지원사업으로서 대통령령으로 정하는 사업

<p style="text-align: center;">북한인권법 시행령</p> <p>제7조(인도적 지원) ① 법 제8조제1항에 따른 인도적 지원은 다음 각 호의 지원으로 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 북한주민의 생명 및 건강을 보호하기 위하여 필요한 지원 2. 재해 등으로 인하여 북한주민에게 발생한 긴급한 위기에 대처하기 위하여 필요한 지원 <p>② 제1항에 따른 인도적 지원의 절차 또는 구체적인 지원 방법 등에 관하여 필요한 사항은 통일부장관이 정한다.</p>	<p>② “대북지원사업자”라 함은 제1항의 사업을 추진하는 남한주민(법인·단체에 한한다)으로서 다음 각호의 요건을 갖춘 자중 통일부장관이 지정한 자를 말한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 대북지원사업 추진을 위하여 북한의 상대방(법인·단체에 한한다)과 안정적 관계를 유지하고 있다고 인정되는 자 2. 대북지원사업을 위하여 반출한 물품의 사용에 대한 투명성을 확보하고 있는 자
---	---

출처: 필자 작성

그러면 인도적 지원 관련 국제규범은 인도적 지원의 범주를 어떻게 보고 있는가? 첫째, 인도적 지원에 관한 국제규범은 전통적으로 인도적 지원의 정의에 있어 재난을 중시한다. 재해 또는 재난은 그 개념 정의가 쉽지 않지만¹¹³⁾ 인도적 지원 관련 국제문서에 중요하게 등장한다. 가령 2003년 국제법학회 인도적 지원 결의는 제1조 제1항에서 인도적 지원을 “재난의 희생자들의 생존 및 본질적 요구의 충족을 위하여 필수불가결한, 전적으로 인도주의적 성격을 갖는 재화 및 서비스의 제공을 위한 모든 활동, 행위 및 인적·물적 자원을 의미한다.”고 정의하고 있다.¹¹⁴⁾ 2007년 국제적십자자연맹 가이드라인 역시 제목에 재난을 포함시킴으로서 인도적 지원과 재난이 밀접한 관련성이 있음을 보여주고 있다. 이 같은 시각에서 인도적 지원을 “재해의 희생자들의 보호에 필요한 물자 및 용역의 제공”¹¹⁵⁾ 또는 “생명을 구조하고 고통을 경감하는데 그 목표를 두며 자연재해(Natural

113) 재난에 대한 개념에 대해서는 임예준·이규창, 『북한 재난협력 방안과 과제』(서울: 통일연구원, 2017), pp. 19~26.

114) “Humanitarian assistance” means all acts, activities and the human and material resources for the provision of goods and services of an exclusively humanitarian character, indispensable for the survival and the fulfillment of the essential needs of the victims of **disasters**.

115) 김석현, “인도적 지원(Humanitarian Assistance)에 있어서의 국제입법 동향 및 주요 쟁점,” 『국제법평론』, 통권 제41호 (2015), p. 9.

Disaster)와 인위적인 재해(Man-made Disaster)인 재해로부터 인간의 존엄성을 보호하는 지원”¹¹⁶⁾으로 정의하는 입장들을 찾아볼 수 있다. 외국에 대한 인도적 지원을 규율하고 있는 것으로 볼 수 있는 우리나라의 『해외긴급구호에 관한 법률』¹¹⁷⁾(이하 “해외긴급구호법”)도 해외에서 재난이 발생한 경우 해외재난 지역에서의 신속한 인명구조와 재난구호에 기여하는 것을 목적으로 하고 있다(제1조).¹¹⁸⁾

둘째, 인도적 지원 관련 국제규범은 재난과 함께 인도적 위기를 인도적 지원의 범주로 제시하고 있다. 1991년 유엔 총회 결의 제182호는 ‘인도적 긴급 지원’(humanitarian emergency assistance)을 제목에 포함시키고 있다. 그리고 부속서로 채택한 지도원칙(Guiding Principles) 제1항에서 인도적 지원이란 자연재난 및 기타 긴급상황의 희생자에게 핵심적으로 중요하다고 하였다.¹¹⁹⁾ 2003년 유엔 총회 결의 제114호 역시 제목 자체가 유엔의 ‘긴급 인도 지원’(emergency humanitarian assistance) 조정 강화로 되어 있다.¹²⁰⁾ 이와 관련하여 최근 인도적 위기의 개념이 확장되고 있음은 주목할 만하다.¹²¹⁾ 이 같은 맥락에서 혹자는 인도적 지원을 “인적재난이나 자연재해 등을 포함한 인도적 위기 진행 과정 혹은 그 직후에 인간의 존엄성을 보호하고, 피해자들의 고통을 경감시키며 또한 이들의 생명을 구조하기 위한 지원과 활동”을 의미하는 것으로 이해하고 있다.¹²²⁾

이상과 같이 인도적 지원은 재난 또는 인도적 위기 상황에 적용되는 개념이라고 할 수 있다. 이 같은 점에 비추어 본다면 ‘재해 등으로 인하여 북한주민에게 발생한 긴급한 위기에 대처하기 위하여 필요한 지원’을 인도적 지원의 범주로 규정하고 있는 북한인권법 시행령 제7조 제1항 제2호는 긴급구호에 해당하는 것으로 인도적 지원의 범주에 관한

116) 이명근 외, 『인도적 지원정책 및 사업 연구: 긴급구호 시스템을 중심으로』(성남: 한국국제협력단, 2012), p. 44.

117) 법률 제14839호, 2017. 7. 26 타법개정, 2017. 7. 26 시행.

118) 해외긴급구호법은 해외재난을 대한민국 영역 밖에서 발생한 천재지변·대형사고 그 밖의 재해 또는 사고로 인한 신체 및 재산상의 대규모 피해로 정의하고 있다(제2조 제1호).

119) 1. Humanitarian assistance is of cardinal importance for the victims of natural **disasters and other emergence**.

120) UN. Doc. A/RES/58/114(5 Feb. 2004).

121) 정구연, 『한국의 인도적 지원 전략 구상』(서울: 국립외교원 외교안보연구소, 2015), pp. 8~12.

122) 위의 책, p. 4.

국제규범에 부합하는 것으로 평가할 수 있다. 그러면 재해나 긴급한 위기 없이 단순히 ‘북한주민의 생명 및 건강을 보호하기 위하여 필요한 지원’을 인도적 지원의 범주로 규정하고 있는 북한인권법 시행령 제7조 제1항 제2호는 어떻게 평가할 수 있을까? 제2장에서 필자가 강조한 바와 같이 북한 주민들은 현재 복합적 인도적 위기 상황에 놓여 있다. 이 같은 점에서 북한인권법 시행령 제7조 제1항 제2호가 재난이나 인도적 위기를 직접적으로 규정하고 있지 않지만 북한주민들에 대한 구호는 긴급구호에 해당한다는 분석이 가능하다. 설령 대규모 홍수 같은 자연재해나 인도적 위기 상황이 아니라 하더라도 북한 주민들은 헌법상 대한민국 국민이며 남북한은 일반적인 국가와 국가 간의 관계가 아닌 특수관계 하에 놓여 있다는 점에서 인도적 지원을 해야 할 필요성과 법적 근거를 찾을 수 있다. 이 같은 점에서 본다면 특수한 상황에 놓여 있는 남북한의 상황에서는 긴급구호 뿐만 아니라 일반구호도 인도적 지원의 범주에 포함시키는 것이 타당하다고 판단된다. 그러나 여기에서 더 나아가 개발구호, 개발지원, 개발협력까지 인도적 지원의 범주로 확대하는 것은 대북정책 추진에 있어 타당하지 않다. 왜냐하면 인도적 지원(긴급구호 및 일반구호)과 개발(개발구호, 개발지원, 개발협력) 문제는 상호 밀접한 관련이 있으나 그 성격이 다르고 또한 개발 문제는 국제사회의 대북제재와 관련이 있다는 점에서 구분해서 접근할 필요가 있기 때문이다. 개발 문제는 북한 핵실험 및 미사일 시험과 이로 인한 국제사회의 대북제재와 관련이 있다는 점에서 개발 문제까지 인도적 지원의 범주에 포함시킬 경우 정치논리와 경제논리가 개입하게 되어 인도적 지원 본래의 취지가 침해받을 우려가 있다. 요컨대, 인도적 대북지원사업 통일부고시가 인도적 목적의 대북지원사업에 개발지원까지 포함하고 있는 것은 인도적 지원의 범주에서 벗어나는 것으로 평가된다. 향후 남북교류협력법에 인도적 지원에 관한 법적 근거를 마련할 경우 인도적 지원의 범주는 긴급구호와 일반구호로 한정되어야 한다. 인도적 지원을 어떻게 정의할 것인가의 문제도 중요한데 인도적 지원에 관한 법적인 정의가 쉽지 않다는 점을 고려하여 현행 북한인권법 시행령이나 인도적 대북지원사업 통일부고시처럼 인도적 지원에 해당하는 범주를 열거하는 방식이 불가피한 측면이 있다.

2. 인도적 지원의 대상

인도적 지원의 대상은 제2장에서 살펴본 것처럼 크게 일반 북한 주민과 취약계층으로 구분할 수 있다. 인도적 지원 관련 국제문서들은 인도적 지원에 있어 취약계층을 특히 고려하도록 규정하고 있다. 2016년 유엔 국제법위원회 규정 초안 제6조는 재난에 대한 대응에 있어 특히 취약계층의 필요를 고려하도록 규정하고 있다. 2003년 국제법학회 인도적 지원 결의도 제2조 제3항에서 인도적 지원을 함에 있어 취약계층의 필요를 고려해야 한다고 규정하고 있다.

북한인권법 시행령 제7조 제1항은 북한 주민을 인도적 지원의 대상으로 규정하고 있다. 인도적 대북지원사업 통일부고시 마찬가지로 ‘이재민의 구호와 피해복구를 지원하는 사업’을 인도적 목적의 대북지원사업으로 규정함으로써 북한주민이 인도적 지원의 대상임을 규정하고 있다(제2조 제1항 제1호). 또한 북한인권법과 인도적 대북지원사업 통일부고시는 취약계층을 인도적 지원의 대상으로 규정함으로써 인도적 지원 관련 국제규범에 부합하고 있다. 인도적 대북지원사업 통일부고시는 ‘영양결핍 아동과 노약자’를 인도적 대상으로 삼고 있다(제2조 제1항 제3호). 노인에 관해서는 아직 국제인권조약이 채택되어 있지 않고 취약계층을 논함에 있어서도 노인문제에 대한 인식이 다소 부족하다는 점을 감안하면 인도적 대북지원사업 통일부고시가 노약자를 인도적 지원의 대상으로 명시한 점은 높게 평가된다. 북한인권법은 ‘임산부 및 영유아 등 취약계층’을 인도적 지원 대상으로 명시하고 있다(제8조 제1항 제2호). 북한인권법과 인도적 대북지원사업 통일부고시를 종합하면 우리나라의 현행 대북 인도적 지원 법령 하에서는 임산부(여성), 영유아(아동), 노약자가 인도적 지원의 대상이 되고 있다.

그러나 국제사회에서 취약계층을 논할 경우 여성, 아동과 함께 장애인이 함께 논의되고 있고, 북한이 2016년 12월 유엔 장애인권리협약에 비준한 점에 비추어보면 우리나라의 대북 인도적 지원 관련 법령에 장애인이 명시되어 있지 않은 점은 개선되어야 한다. 북한 장애인들의 인권 증진을 위해서는 북한 장애인들의 생존권, 교육권 보장 차원에서 장애인 특화 지원물품을 꾸준히 지원하고, 장애인 회복치료기관 설립 방안 협의·추진,

점자 및 수화연구사업과 특수교재 발간사업 지원 등을 추진할 필요가 있다.¹²³⁾ 또한 북한의 장애인복지공급체계 개편을 위한 우선적 작업으로 종합적인 장애인복지서비스를 공급할 수 있는 장애인복지관을 건립하는 것이 필요하다는 견해도 제시되고 있다.¹²⁴⁾ 물론 취약계층과 관련하여 북한인권법이 제8조 제1항 제2호에서 그 대상을 ‘임산부 및 영유아 등 취약계층’으로 규정하고 있다는 점에서 장애인이 포함된다는 해석이 가능하다. 또한 인도적 대북지원사업 통일부고시 제2조 제1항 제5호에서 일반적으로 규정하고 있는 ‘기타 대북지원사업의 특성을 고려하여 통일부장관이 인정하는 사업’ 조항을 활용하여 북한 장애인에 대한 인도적 지원 사업을 추진할 수도 있다. 그러나 거듭 강조하지만 취약계층에 장애인이 포함된다는 점, 북한의 유엔 장애인권리협약 비준 이후 국제사회가 북한 장애인 문제에 관심을 표명하고 있는 점, 북한이 유엔 장애인권리협약 비준을 계기로 장애인 문제에 있어 보다 적극적으로 나올 것으로 예상된다는 점 등을 종합적으로 고려하면 대북 인도적 지원의 대상에 장애인이 명시되어야 한다.¹²⁵⁾

3. 인도적 지원의 원칙

1991년 유엔 총회 결의는 인도적 지원의 원칙으로 인도주의(humanity), 중립(neutrality), 공평(impartiality)의 세 가지를 제시하고 있다(결의 제2항).¹²⁶⁾ 인도주의 원칙은 생명 및 존엄성 보호로 인도적 지원이 고통 받고 있는 사람에게 차별 없이 제공되어야 한다는 것을 말하며, 중립의 원칙은 일방적인 호의 배제로 분쟁상황에서의 인도적 행위는 어느 한쪽의 이익을 위한 것이 아니어야 하는 것을 말한다.¹²⁷⁾ 그리고 공평의 원칙은 인종이나 종교에 대한 차별이 없는 지원으로 인도적 지원은 오직 필요(needs)에 의해서 이

123) 이규창, “북한 장애인의 권리 신장을 위한 법제도적 과제,” 『통일문제연구』, 제25권 제2호 (2013), p. 21.

124) 정지웅, “북한 장애인복지 현황에 따른 남북교류 방향,” 『지방자치 20년! 복지갈등의 현 주소와 미래에 대한 성찰(2016 사회정책연합 공동학술대회 자료집)』 (한국보건복지인력개발원, 2016. 10. 14), p. 752.

125) 이규창, “북한 장애인의 권리 신장을 위한 법제도적 과제,” 『통일문제연구』, 제25권 제2호 (2013), p. 22.

126) UN. Doc. A/RES/46/182(19 Dec. 1991), para. 2. Humanitarian assistance must be provided in accordance with the principles of humanity, neutrality and impartiality.

127) 임예준 · 이규창, 『북한 재난협력 방안과 과제』(서울: 통일연구원, 2017), p. 72.

루어져야 하는 것을 말한다.¹²⁸⁾ 2003년 유엔 총회 결의는 1991년 유엔 총회 결의가 제시한 인도적 지원의 세 가지 원칙들인 인도주의, 중립, 공평을 재확인하면서,¹²⁹⁾ 독립(independence)을 추가하고 있다. 2003년 유엔 총회 결의는 독립을 인도적 지원 제공을 위한 또 다른 중요한 지도 원칙으로, 인도적 조치가 시행되고 있는 지역에서 행위자가 가질 수 있는 정치적, 경제적, 군사적 또는 기타 목적으로부터 인도적 목적을 분리시키는 것이라고 설명하고 있다.¹³⁰⁾ GHD의 2003년 선진 인도적 공여원칙도 제2항에서 인도적 조치는 인도주의, 공평, 중립, 독립의 원칙에 따라야 한다고 기술하고 있다.

한편, 2003년 국제법학회 인도적 지원 결의는 인도적 지원은 차별 없이 제공되어야 한다고 규정하고 있다(결의 제2조 제3항). 차별의 원칙은 이후 인도적 지원 관련 국제문서에 반복해서 등장한다. 2007년 국제적십자사연맹 가이드라인은 지원을 하는 행위자들은 인도주의, 중립, 공평의 원칙에 따라 재난 복구 및 지원을 해야 하며, 특히 재난으로 인해 피해를 입은 사람들에게 차별이 없어야 한다고 강조하고 있다(제4조 제2항b). 2016년 유엔 국제법위원회의 재난시 사람의 보호에 관한 규정 초안 역시 재난에 대한 대응이 인도주의, 중립, 공평의 원칙에 따라야 하며 비차별(non-discrimination)에 입각해야 한다고 규정하고 있다(제6조). 유엔 국제법위원회는 동 규정 초안 제6조에 대한 주석에서 비차별 원칙은 그 중요성에 비추어 볼 때 별도의 독자적인 원칙으로 간주되어야 하는 것으로 결정하였다고 설명하고 있다.¹³¹⁾ 기존 인도적 지원 관련 국제문서들이 인도적 지원의 원칙으로 인도주의, 공평, 중립, 독립의 4가지를 제시한 것에서 한걸음 더 나아가 유엔 국제법위원회가 비차별을 별도의 원칙으로 제시하고 있다는 점에서 유엔 국제법위원회의 규

128) 이명근 외, 『인도적 지원정책 및 사업연구: 긴급구호 시스템을 중심으로』(성남: 한국국제협력단, 2012), p. 45.

129) UN. Doc. A/RES/58/114(5 Feb. 2004), preamble. *Reaffirming* the principle of neutrality, humanity and impartiality for the provision of humanitarian assistance

130) UN. Doc. A/RES/58/114(5 Feb. 2004), preamble. *Recognizing* that independence, meaning the autonomy of humanitarian objectives from the political, economic, military or other objectives that any actor may hold with regard to areas where humanitarian action is being implemented, is also an important guiding principles for the provision of humanitarian assistance

131) International Law Commission, Draft Articles on the Protection of Persons in the Event of Disasters, with Commentaries (2016), Article 6, para. 6. ... The Commission determined that non-discrimination should be referred to as an autonomous principle in light of its importance to the topic at hand.

정 초안은 인도적 지원의 원칙에 있어 발전적인 내용을 담고 있는 것으로 평가할 수 있다. COI 보고서도 인도적 지원은 비차별주의를 포함한 국제 인도주의 및 인권원칙에 부합하는 차원에서 이루어져야 한다고 기술함으로써 비차별을 강조하고 있다.¹³²⁾

우리나라 법률 가운데는 인도적 지원의 원칙을 부분적으로 명시하고 있는 경우도 있다. 해외긴급구호법은 해외긴급구호를 수행할 경우 인도주의에 입각하여 하도록 규정하고 있다(제4조).¹³³⁾ 이에 비해 북한인권법은 인도적 지원의 원칙과 관련하여 대북 인도적 지원은 ‘국제적으로 인정되는 인도(引渡) 기준에 따라’ 투명하게 추진되어야 한다고 규정하고 있을 뿐이다(제8조 제1항 제1호). 일반적으로 인정되고 있는 인도적 지원의 4대 원칙인 인도주의, 중립, 공평, 독립 또는 유엔 국제법위원회가 별도의 원칙으로 제시하고 있는 비차별에 대한 직접적인 언급은 없다. 인도적 대북지원 통일부고시에는 인도적 지원 원칙에 관한 규정이 없다. 이 같은 점에서 대북 인도적 지원 법제를 보완·발전시킬 경우 해외긴급구호법처럼 인도적 지원의 원칙을 명시하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 그러나 인도적 지원 원칙 관련 국제규범이 발전하고 있고, 법률은 그 성격상 추상적으로 규정된다는 점을 고려할 때 북한인권법의 규정방식이 해외긴급구호에 관한 법률에 비해 타당한 측면이 있는 것으로 평가된다. 해외긴급구호법처럼 인도적 지원의 원칙을 부분적으로만 규정할 경우 논란이 제기될 수 있기 때문이다. 다만, 북한인권법 제8조 제1항 제1호의 ‘국제적으로 인정되는 인도(引渡) 기준에 따라’보다는 ‘국제적으로 인정되는 인도(引渡) 원칙에 따라’가 인도적 지원에 관한 국제규범에 부합하는 것으로 판단된다. 또한 남북교류협력법을 개정하여 인도적 지원에 관한 조항들을 명시할 경우 해외긴급구호에 관한 기본원칙을 별도의 조항으로 두고 있는 해외긴급구호법(제4조)처럼 인도적 지원에 관한 원칙 조항을 별도로 신설하는 방안이 고려될 필요가 있다.

132) UN Doc. A/HRC/25/63(7 Feb. 2014), para. 94 (i).

133) 해외긴급구호법 제4조(해외긴급구호의 기본원칙) 정부는 인도주의에 입각하여 피해국 정부의 요청과 우리나라의 국제적 위상을 고려하여 피해국 또는 국제기구와 긴밀한 협력하에 신속하고 효과적인 해외긴급구호를 수행하여야 한다.

4. 인도적 지원의 조건: 북한의 요청 또는 동의

인도적 지원을 실시함에 있어 인도적 지원을 제공받는 피해국가의 동의가 반드시 필요한가, 아니면 피해국의 동의 없이도 인도적 지원이 가능한가의 여부는 인도적 지원 문제에 있어 논란의 대상 가운데 하나이다. 이 문제에 대해서는 주권을 존중해야 한다는 전통적인 입장과 주권을 존중해야 하지만 동시에 인권을 고려해야 한다는 입장으로 나뉘고 있다.

유엔 총회는 1991년 결의에서 주권, 영토보전 및 국가의 일체성은 유엔 헌장에 따라 온전하게 존중되어야 하며, 이와 같은 점에서 인도적 지원은 피해국가의 동의와 원칙적으로 인도적 지원 제공 요청이 있어야 한다고 하였다(1991년 유엔 총회 결의 제3항).¹³⁴⁾ 2016년 유엔 국제법위원회 규정 초안도 외부의 지원은 피해국가의 동의를 필요로 한다고 규정하고 있다(제13조 제1항).¹³⁵⁾ 다만 유엔 국제법위원회 규정 초안은 외부 지원에 대한 동의는 자의적으로 철회될 수 없다는 조건을 추가함으로써(제13조 제2항) 피해국가의 주권에 일정한 제약을 가하려는 시도를 하고 있다. 2003년 국제법학회 인도적 지원 결의는 인도적 지원을 제공하는 것은 국가와 국제기구의 권리라고 규정하고 있다. 인도적 지원을 의무나 책임의 관점이 아닌 권리로까지 확대하고 있다는 점에서 주목할 만한 규정이다. 그러나 2003년 국제법학회 인도적 지원 결의 역시 인도적 지원은 피해국가의 동의가 있어야 한다는 조건을 달고 있다(제4조 제2항).¹³⁶⁾ 이상과 같이 인도적 지원은 원칙적으로 피해국가의 지원 요청과 동의가 있어야 한다는 것이 전통적인 입장이다. 이 같은 입장에서 인도적 지원은 오직 피해국의 요청에 의해서만 가능하다는 견해를 찾아볼 수도 있다.¹³⁷⁾

134) UN. Doc. A/RES/46/182(19 Dec. 1991) 3. The Sovereignty, territorial integrity and national unity of States must be fully respected in accordance with the Charter of the United Nations. In this Context, **humanitarian assistance should be provided with the consent of the affected country and in principle on the basis of appeal by the affected country.**(밑줄 강조)

135) International Law Commission, Draft Articles on the Protection of Persons in the Event of Disasters (2016), Article 13 Consent of the affected State to external assistance

1. The provision of external assistance requires the consent of the affected State.

136) 2. States and organization have the right to provide humanitarian assistance to victims in the affected States, **subject to the consent of these States.**(밑줄 강조)

137) 정구연, 『한국의 인도적 지원 전략 구상』(서울: 국립외교원 외교안보연구소, 2015), p. 5.

이에 반해 피해국가 주민의 인권을 중시하는 입장들이 있다. 2016년 유엔 국제법위원회 규정 초안은 재난시 인간 본연의 존엄성이 존중받고 보호되어야 한다고 규정하고 있다(제4조). 또한 동 규정 초안은 재난에 의해 영향을 받은 사람은 국제법에 따라 자신의 인권을 존중받고 보호받을 자격이 있다고 규정하고 있다(제5조). 유엔 국제법위원회는 인도적 지원 문제에 있어 피해국가의 주권이 존중되어야 하지만 동시에 피해를 입은 주민의 인권도 고려되어야 한다는 입장을 보이고 있는 것이다. 인도적 지원시 피해 주민의 인권 차원에서 주권을 제한하려는 태도는 2003년 국제법학회 인도적 지원 결의에서도 엿볼 수 있다. 동 결의는 피해국가는 인도적 지원 제공 의사를 자의적으로 그리고 부당하게 거절해서는 안 되는 의무 또는 피해자에게 접근하려는 것을 거부해서는 안 되는 의무를 부담한다고 하고 있다. 특히, 동 결의는 그러한 거절이 피해자의 기본적 인권을 위협에 빠뜨리거나 아사(餓死)를 금지하는 규칙을 위반하는 정도에 이를 개연성이 있는 경우에는 인도적 지원 제공이나 피해자 접근을 거부해서는 안 된다고 강조하고 있다(결의 제8조 제1항). 2003년 국제법학회 인도적 지원 결의는 더 나아가 인도적 지원 제공의 거부나 피해자 접근 거절이 국제평화와 안전에 대한 위협에 이를 경우 유엔 안전보장이사회는 유엔 헌장 제7장에 따라 필요한 조치를 취할 수 있다고까지 보고 있다(결의 제8조 제3항). 이상과 같은 유엔 국제법위원회의 규정 초안과 국제법학회의 결의 내용은 인도적 지원을 실시함에 있어 피해국가의 주권을 존중해야 하지만 동시에 피해자의 인권도 보호받고 존중받아야 함을 말해주고 있다. 이 같은 관점에서 주권 존중과 인권 존중 간의 균형이 모색될 필요가 있다는 견해를 찾아볼 수 있다.¹³⁸⁾ 즉, 인도적 지원에 있어서 재해발생지국의 동의를 요하는 전통적인 입장을 고려하되, 피해자들의 인권을 중요시하는 오늘날의 국제공동체의 요구가 반영될 필요가 있다는 것이다.¹³⁹⁾

다른 입법례를 보면, 우리나라의 해외긴급구호법은 해외긴급구호 수행의 전제 조건으로 피해국 정부의 요청을 명시하고 있다(제4조).¹⁴⁰⁾ 이에 비해 북한인권법과 인도적 대북

138) 김성원, “국제재난대응에 있어서 국제법의 역할에 관한 연구,” 『동아법학』, 제53호 (2011), pp. 765~766.

139) 김석현, “인도적 지원(Humanitarian Assistance)에 있어서의 국제입법 동향 및 주요 쟁점,” 『국제법평론』, 통권 제41호 (2015), pp. 48~49.

140) 해외긴급구호법 제4조(해외긴급구호의 기본원칙) 정부는 인도주의에 입각하여 피해국 정부의 요청과 우리나라

지원사업 통일부고시는 대북 인도적 지원의 절차적인 조건으로 북한 당국의 요청이나 북한의 동의를 명시적으로 규정하지 않고 있다. 북한인권법 제정 과정에서 발의된 여러 북한인권법안에도 대북 인도적 지원의 조건으로서 북한의 요청 또는 동의를 규정하고 있는 것은 찾아볼 수 없다. 생각컨대, 인도적 지원의 제의와 상대국가의 동의는 양자 간의 외교관계에 해당하는 문제로서 정책을 통해 추진해야 할 사항이라는 점에서 인도적 지원의 제의나 북한의 요청, 나아가 북한의 동의 등의 문제들을 법령에서 규율하는 것은 적절치 않다는 지적이 제기될 수 있다. 반면 북한도 국제법적으로는 국가이고 남북관계에 있어 북한체제를 인정하고 존중할 필요가 있으며, 이 같은 점에서 북한의 동의까지는 아니어도 적어도 해외긴급구호법처럼 북한의 요청은 필요하다는 주장도 가능하다. 필자는 후자의 입장이 타당하다고 판단된다. 왜냐하면 후자의 입장이 인도적 지원 관련 국제규범에 부합하며, 남북기본합의서 정신과도 일맥상통하기 때문이다.¹⁴¹⁾ 다만 인도적 지원 정책을 추진함에 있어 북한의 주권 존중의 일환으로 인도적 지원에 대한 북한의 요청도 중요하지만 북한 주민의 인권이 간과되어서는 안 된다. 북한 주민은 헌법상 외국인이 아닌 대한민국 국민으로 헌법상의 기본권 향유 주체가 된다는 헌법 정신이 인도적 지원 정책을 통해 구현되어야 하기 때문이다.

5. 분배 투명성

인도적 지원에 관한 국제문서에는 분배 투명성(transparency)에 대한 문제들이 언급되어 있는 경우를 찾기 어렵다. 이에 비해 대북 인도적 지원에 있어서는 분배 투명성 문제가 핵심 쟁점 가운데 하나로 소위 남남갈등의 요소로 작용하였다. 분배 투명성 문제가 대북 인도적 지원에만 국한되는 것은 아니지만¹⁴²⁾ 북한과 관련된 문제라는 점에서 상대적으로 중요한 이슈가 되었다고 볼 수 있다. 이와 관련하여 유엔 안보리 대북제재위원회

라의 국제적 위상을 고려하여 피해국 또는 국제기구와 긴밀한 협력하에 신속하고 효과적인 해외긴급구호를 수행하여야 한다.

141) 남북기본합의서 제1조는 남북이 서로 상대방의 체제를 인정하고 존중한다고 규정하고 있다.

142) 예를 들어 국제개발협력기본법은 국가, 지방자치단체, 그 밖의 시행기관이 국제개발협력의 제공 및 제공된 국제개발협력의 활용과정에서 투명성을 증진시키기 위하여 노력하여야 한다고 규정하고 있다(제5조 제4항).

는 2018년 8월 6일 「대북 인도적 지원을 제공하기 위한 면제 신청에 대한 가이드라인」¹⁴³⁾을 채택하였다. 이 가이드라인은 유엔 대북제재위원회에 인도적 지원을 위한 면제를 신청할 경우 면제 신청의 이유, 지원 품목 설명과 수량 등 10가지 항목을 기재한 서류를 제출하도록 규정하고 있다. 유엔 대북제재위원회가 동 가이드라인을 채택한 이유는 대북 인도적 지원을 신속하게 하는 한편 투명성을 담보하기 위한 조치로 풀이된다.

대북 인도적 지원에 있어 분배 투명성이 문제가 되는 이유는 북한 핵실험 및 미사일 시험 때문이다. 즉, 인도적 지원 물자가 북한 주민들에게 가는 것이 아니라 군사용으로 전용된다는 의혹 때문이다. 미국이 2004년 북한인권법을 제정하는 과정에서 인도적 지원 제공에 대한 감시(monitoring), 현장 접근, 투명성 제고를 법의 목적 가운데 하나로 명시한 것도 이 때문으로 볼 수 있다.¹⁴⁴⁾ 2005년 제정된 남북관계발전법도 북한에 대한 지원이 효율적이고 체계적이며 ‘투명하게’ 이루어질 수 있도록 종합적인 시책을 수립·시행한다고 규정하고 있다(제10조 제2항). COI도 2014년 2월 발표한 보고서에서 인도적 접근과 모니터링이 적절히 보장되지 않는 상황에서는 인도적 지원을 중단할 것과 양자 및 다자 차원에서 대북지원을 하는 행위자들은 북한이 적절한 인도적 접근과 모니터링을 보장하게 하도록 노력할 것을 권고하였다.¹⁴⁵⁾

북한인권법 제정 과정에서도 분배 투명성 문제는 중요하게 인식되었다. 예를 들어 윤상현 의원이 대표발의한 북한인권법안의 경우 인도적 지원을 제공할 경우 ‘국제적으로 인정되는 인도(引渡)기준에 따라 전달·분배·감시될 것’과 ‘인도적 목적 외에 군사적 용도 등 다른 용도로 이용되지 아니할 것’이 준수되도록 노력하여야 한다고 규정하였다(제8조 제1항 제1호, 제4호). 이 같은 분배 투명성에 관한 규정은 이후 발의된 황진하 의

143) Implementation Assistance Notice No. 7: Guidelines for Obtaining Exemptions to Deliver Humanitarian Assistance to the Democratic People's Republic of Korea.

144) North Korean Human Rights Act of 2004

Sec. 4 Purposes

The purposes of this Act are-

(3) to promote increased monitoring, access, and transparency in the provision of humanitarian assistance inside North Korea.

145) UN Doc. A/HRC/25/63 (7 Feb. 2014), para. 94 (i).

원의 북한인권법안(제8조 제1항), 이인제 의원의 북한인권법안(제9조 제1항), 심윤조 의원의 북한인권법안(제10조), 김영우 의원의 북한인권법안(제7조 제1항)에 거의 비슷하게 규정되었다. 이에 비해 2014년 4월 28일 심재권 의원이 대표발의한 북한인권증진법안은 법안에 인도적 지원에 관한 사항(제4조)을 포함하고 있음에도 불구하고 인도적 지원 물자의 전달, 감시, 분배 투명성에 관한 규정은 없다.

2016년 제정된 북한인권법은 대북 인도적 지원이 국제적으로 인정되는 인도(引渡)기준에 따라 ‘투명’하게 추진되어야 한다고 규정하고 있다(제8조 제1항 제1호). 대북 인도적 지원에 대한 상반된 인식을 조율하여 인도적 물자의 전달, 분배, 감시, 군사적 용도의 전용 금지 등은 명시되어 있지는 않지만 분배 투명성을 중요하게 인식하고 있음을 보여주고 있다. 인도적 대북지원사업 통일부고시 마찬가지로 ‘대북지원사업을 위하여 반출한 물품의 사용에 대한 투명성을 확보하고 있는 자’를 대북지원사업자로 지정하도록 함으로써(제2조 제2항 제2호) 분배 투명성을 법령에 반영하고 있다. 대북 인도적 지원에 있어 분배 투명성 문제는 국제사회에서 중요하게 인식되고 있다는 점에서 향후 통일부고시가 아닌 모법인 남북교류협력법에 규정될 필요가 있다. 향후 남북교류협력법을 개정하여 인도적 지원에 관한 장을 편제할 경우 일반적으로 분배 투명성에 관한 조항이 포함되어야 한다.

6. 인도적 지원의 수행 주체

인도적 지원 관련 국제규범과 직접적인 관련이 있지는 않지만 입법기술상 대북 인도적 지원 법제를 개선할 경우 인도적 지원의 수행 주체를 국가로 할 것인지, 아니면 정부로 할 것인지의 문제가 제기된다. 북한인권법은 인도적 지원의 수행 주체를 국가로 규정하고 있다(제8조 제1항 및 제2항). 인도적 대북지원사업 통일부고시에는 인도적 지원의 수행 주체가 국가인지, 정부인지 규정되어 있지 않다. 남북관계발전법은 ‘정부가’ 인도주의와 동포애 차원에서 필요한 경우 북한에 대한 지원을 할 수 있으며(제10조 제1항), ‘정부는’ 북한에 대한 지원이 효율적이고 체계적이며 투명하게 이루어질 수 있도록 종합적인 시책

을 수립·시행한다고 규정하고 있다. 해외 사업 관련 법률들의 경우에도 주체는 정부와 국가가 혼용되고 있다. 해외긴급구호법은 해외긴급구호의 수행 주체를 정부로 규정하고 있다(제4조). 반면에 국제개발협력기본법¹⁴⁶⁾은 국제개발협력의 수행 주체를 국가로 규정하고 있다(제4조, 제5조).¹⁴⁷⁾ 한 국가의 법률에서 사용하는 용어는 통일하여 사용하는 것이 바람직하다. 대외적인 측면은 국가와 다른 국가 간의 관계를 규율한다는 점에서 주체를 정부보다는 국가로 사용하는 것이 타당하다. 그러나 남북관계에 있어 북한을 상대방으로 하는 법령에서 수행 주체를 국가로 규정하는 것은 헌법에 부합하지 않는다. 왜냐하면 헌법 제3조의 해석상 국가의 범위는 남한 지역 뿐만 아니라 북한 지역까지를 대상으로 하기 때문이다. 다시 말해 헌법 제3조와 남북한 특수관계상 한반도에는 1국가 2정부가 존재한다는 점에서 북한을 상대방으로 하는 남북교류협력법, 남북관계발전법, 북한인권법 등은 수행 주체를 국가가 아닌 정부로 규정하는 것이 우리 법체계에 부합한다. 이 같은 점에서 향후 남북교류협력법을 개정하여 대북 인도적 지원 관련 사항들을 명시할 경우 인도적 지원의 수행 주체는 정부가 되어야 한다.

한편, 지방자치단체의 권한 강화 내지 지방분권이 지속적으로 논의되고 있다. 남북관계 발전법에도 지방자치단체의 교류협력 확대·발전이 규정되어 있다.¹⁴⁸⁾ 인도적 지원과 성격이 다르기는 하지만 국제개발협력기본법도 지방자치단체를 국제개발협력 사업 수행의 주체로 명시하고 있다(제4조, 제5조).¹⁴⁹⁾ 이에 비해 북한인권법과 인도적 대북지원사업 통일부고시에는 지방자치단체가 인도적 지원의 수행 주체로 명시되어 있지 않다. 향후 대북 인도적 지원이 보다 활성화되기 위해서는 지방자치단체 차원의 대북 인도적 지원이 확대·강화될 필요가 있다. 그런데 현행 남북교류협력법상 지방자치단체의 교류협력에

146) 법률 제12767호, 2014. 10. 15 일부개정, 2015. 4. 16 시행.

147) 국제개발협력기본법 제4조(기본원칙) ① 국가, 지방자치단체, 그 밖의 시·행·시·군·구(이하 “국가등”이라 한다)은 국제개발협력을 실시함에 있어서 다음 각 호의 원칙과 우리나라의 대외정책을 종합적으로 고려하여 추진하여야 한다. (이하 생략)

148) 남북관계발전법 제8조 제2항: 정부는 지방자치단체 및 민간단체 등의 교류협력을 확대·발전시켜 남한과 북한간 상호이해를 도모하고 민족의 전통문화 창달을 위한 시책을 수립·시행한다.

149) 국제개발협력기본법 제4조(기본원칙) ① 국가, 지방자치단체, 그 밖의 시·행·시·군·구(이하 “국가등”이라 한다)은 국제개발협력을 실시함에 있어서 다음 각 호의 원칙과 우리나라의 대외정책을 종합적으로 고려하여 추진하여야 한다. (이하 생략)

는 법제도적인 한계가 있다. 첫째, 현행 남북교류협력법은 남북한 주민의 남북한지역 방문과 물품 등의 반출입을 통일부장관 승인사항으로 규정하고 있다(법 제9조, 제13조). 지방자치단체의 장은 권한이 없는 것으로 규정되어 있는 것이다. 둘째, 현행 남북교류협력법은 남북교류협력에 관한 정책을 협의·조정하고, 중요 사항을 심의·의결하기 위하여 통일부에 남북교류협력추진협의회(이하 “교추협”)를 두고 있는데(법 제4조), 교추협은 통일부장관이 위원장을 맡고 차관 또는 차관급 공무원과 민간전문가로 구성되어 있다(법 제5조). 대북 인도적 지원에 있어 지방자치단체의 역할과 기능이 확대되기 위해서는 첫째, 남북한 주민의 남북간지역 방문 및 물품 등의 반출입 승인에 있어 지방자치단체 장이 권한을 행사할 수 있어야 하고, 둘째, 교추협에 지방자치단체 인사와 인도적 지원 전문가의 참여를 확대하는 방향으로 남북교류협력법이 개정되어야 한다.¹⁵⁰⁾ 그리고 이를 바탕으로 대북 인도적 지원 수행 주체에 지방자치단체가 명시되는 방향으로 제도 개선이 이루어져야 한다.

제3절 소 결

이상에서 대북 인도적 지원에 대한 법적인 근거와 관련 법제 현황을 살펴보고, 인도적 지원에 관한 국제규범의 관점에서 현행 대북 인도적 지원 법제를 분석·평가하였다. 사회권규약 제2조 제1항은 사회권규약 당사국에게 사회권규약상의 권리 실현을 위한 국제 지원 및 협력 의무를 부과하고 있다. 이 같은 의무는 구체적인 법적 의무라기보다는 일반적인 협력의무를 규정하고 있는 것으로 이해되어야 한다. 그럼에도 불구하고 간과되어 안 되는 것은 인도적 지원이 정책적인 영역에만 속하는 것이 아니라 법적인 문제로도 인식되어야 한다는 점이다. 이와 같은 국제법상의 일반적인 협력 의무 외에 남북한 특수 관계 역시 대북 인도적 지원 정책을 추진함에 있어 중요하게 고려되어야 한다. 북한 주민들은 일반적인 외국인이 아닌 헌법상 대한민국 국민이기 때문이다.

150) 이규창, “남북관계 발전 및 제도화를 위한 법제 개선 과제,” 성기영 외, 『평화와 변영의 한반도: 남북관계의 재정립과 한반도 신경계구상』(세종: 경제·인문사회연구회, 2018), p. 85

대북 인도적 지원 관련 국내법 체계는 헌법을 정점으로 남북교류협력법, 남북협력기금법, 인도적 대북지원사업 통일부고시, 남북관계발전법, 북한인권법 등의 법령이 있고, 대한적십자사도 대한적십자사 조직법을 근거로 북한 주민에 대한 인도적 사업을 수행하고 있다. 입법체계상 크게 두 가지 문제가 제기된다. 첫째, 인도적 대북지원사업 통일부고시는 법률적인 근거가 없다는 점이다. 동 고시가 법률적인 근거를 갖기 위해서는 모법인 남북교류협력법에 대북 인도적 지원에 관한 중요 사항들이 명시되어야만 한다. 둘째, 동일한 사항인 대북 인도적 지원을 두 개의 법령인 북한인권법과 인도적 대북지원사업 통일부고시에서 규율하고 있다는 점이다. 북한인권법 제정 과정에서 자유권과 함께 사회권이 중요하다는 점이 인식되어 인도적 지원에 관한 조항이 2016년 3월 제정된 북한인권법에 포함되었다. 그러나 인도적 지원은 남북교류협력과 밀접한 관련이 있으며 사회권 그 자체가 아님을 유의할 필요가 있다. 다시 말해 인도적 지원은 남북교류협력에 관한 사항으로서 남북교류협력법에 의해 규율되어야 하고, 북한인권법은 인도적 지원 조항은 존치시키되 대북 인도적 지원이 북한 주민의 인권, 특히 사회권에 미치는 영향을 다루는 것이 법의 취지에 부합한다.

한편, 국제사회는 인도적 지원과 관련한 국제규범을 형성하고 있다. 유엔 총회는 1991년 「유엔의 인도적 긴급 지원 조정 강화」결의를 채택하였고, 2003년에는 「유엔의 긴급 인도 지원 조정 강화」결의를 채택하였다. 국제법의 성문법전화(codification) 역할을 수행하고 있는 유엔 국제법위원회(ILC)는 2016년 「재난시 사람의 보호에 관한 규정 초안」을 채택하였다. 또한 선진 인도적 지원 공여국 협의회(GHD)는 2003년 「선진 인도적 지원 공여원칙」을 채택하였고, 국제적십자사연맹(IFRC)은 2007년 「국제 재난 구호 및 초기 복구 지원의 국내적 촉진 및 규제를 위한 가이드라인」을 채택하였다. 그리고 민간학술단체인 국제법학회(IDI)는 2003년 인도적 지원 결의를 채택하였다. 향후 인도적 지원사업 통일부고시를 모법인 남북교류협력법에 편입시켜 법률적 근거를 갖게 할 경우 인도적 지원의 정의와 범주, 인도적 지원의 대상, 인도적 지원의 원칙, 인도적 지원의 절차적 조건으로서 북한의 요청 또는 동의가 필요한지의 여부, 분배 투명성과 같은 인도적 지원의 핵심

적인 사항들이 규정되어야 한다. 이와 같은 사항들을 정할 경우 인도적 지원 관련 국제규범이 반영되어야 한다.

첫째, 인도적 지원의 범주 및 정의와 관련하여 관련 국제규범은 재난 또는 인도적 위기 상황, 즉 긴급구호 상황을 인도적 지원의 범주로 인식하고 있다. 이에 비해 북한인권법은 긴급구호 외에 일반구호까지 인도적 지원의 범주로 설정하고 있으며, 인도적 대북지원사업 통일부고시는 더 나아가 개발지원까지 인도적 지원의 범주로 규정하고 있다. 개발 문제(개발구호, 개발지원, 개발협력)까지 인도적 지원의 범주에 포함될 경우 북한의 핵실험 및 미사일 발사, 국제사회의 대북제재로 인해 정치논리와 경제논리가 개입되어 인도적 지원 본래의 취지가 무색해질 우려가 있다. 이 점에서 인도적 지원의 범주는 긴급구호와 일반구호까지로 하는 것이 타당하다. 현재 북한에서 발생하고 있는 복합적 인도적 위기 상황을 감안하면 북한 주민에 대한 일반구호도 긴급구호의 범주에 포섭될 수 있을 것으로 평가된다.

둘째, 인도적 지원의 대상은 재난 내지 인도적 위기 상황에 놓여 있는 일반 북한 주민과 함께 취약계층이 포함되어야 한다. 인도적 지원 관련 국제문서들은 취약계층을 특히 고려하도록 규정하고 있다. 북한인권법과 인도적 대북지원사업 통일부고시는 일반 북한 주민과 취약계층으로서 여성, 아동, 노인을 명시적으로 규정하고 있다. 장애인도 인도적 지원의 대상으로 명시되어 있지 않다. 그러나 취약계층에 장애인이 포함되며, 북한이 유엔 장애인권리협약 비준을 계기로 장애인 문제에 있어 보다 적극적으로 나올 것으로 예상된다. 이 점을 고려하면 대북 인도적 지원의 대상에 장애인이 명시되어야 한다.

셋째, 인도적 지원의 원칙으로는 일반적으로 4대 원칙으로 인도주의, 중립, 공평, 독립이 제시되고 있다. 유엔 국제법위원회는 여기에서 더 나아가 비차별 원칙을 추가하고 있다. 현행 우리나라의 대북 인도적 지원 법령은 인도적 지원 원칙에 대한 구체적인 언급 없이 ‘국제적으로 인정되는 인도(引渡) 기준’에 따르도록 규정하고 있다. 남북교류협력법을 개정하여 인도적 지원에 관한 규정들을 마련할 경우 인도적 지원의 원칙들을 구체적으로 명시하는 방안도 생각해 볼 수 있다. 그러나 인도적 지원 원칙 관련 국제규범이 발

전하고 있고, 법률은 그 성격상 추상적으로 규정된다는 점을 고려할 때 현행과 같이 일반적으로 규정하는 것이 타당하다고 판단된다. 다만, ‘국제적으로 인정되는 인도(引渡) 기준에 따라’보다는 ‘국제적으로 인정되는 인도(引渡) 원칙에 따라’가 인도적 지원에 관한 국제규범에 부합하는 것으로 생각된다.

넷째, 인도적 지원을 실시함에 있어 인도적 지원을 제공받는 피해국가의 동의가 반드시 필요한가, 아니면 피해국의 동의 없이도 인도적 지원이 가능한가의 여부는 인도적 지원 문제에 있어 논란의 대상 가운데 하나이다. 인도적 지원 관련 국제문서들은 피해국가의 동의를 중시하면서도 피해자의 인권이 보호받고 존중되어야 함을 강조하고 있다. 현행 우리나라의 대북 인도적 지원 법령들은 북한에 대한 동의 또는 북한의 요청을 대북 인도적 지원의 절차적인 조건으로 명시하지 않고 있다. 그러나 동의가 필요하다는 인도적 지원 관련 국제규범, 상대방 체제의 인정 및 존중을 규정하고 있는 남북기본합의서(제1조) 등을 고려하면 북한의 동의까지는 아니어도 최소한 북한의 요청은 필요하다고 판단된다. 동시에 헌법상 대한민국 국민인 북한 주민들이 복합적 인도적 위기 상황에 놓여 있다는 사실에 주목하여 북한 주민들의 인권 보호 및 존중이 대북 인도적 지원 정책을 통해 구현되어야 한다.

다섯째, 인도적 지원에 관한 국제문서에는 분배 투명성(transparency)에 대한 문제들이 언급되어 있는 경우를 찾기 어렵다. 이에 비해 핵개발로 인한 인도적 목적의 물자 지원이 군사용으로 전용된다는 의혹으로 대북 인도적 지원에 있어서는 분배 투명성 문제가 중요하게 인식되고 있다. 2004년 제정된 미국 북한인권법에도 투명성 관련 조항이 포함되었고, 우리나라의 북한인권법 제정 과정에서도 투명성 문제는 중요하게 다루어졌다. 현행 북한인권법은 인도적 지원을 투명하게 추진하도록 규정하고 있다. 인도적 대북지원사업 통일부고시에도 투명성에 관한 규정이 명시되어 있다. 대북 인도적 지원에 있어서의 분배 투명성 문제는 핵심적인 사안 가운데 하나라는 점에서 향후 남북교류협력법을 개정할 경우 포함되어야 한다.

여섯째, 인도적 지원의 수행 주체를 국가로 할 것인지, 아니면 정부로 할 것인지의 문제가 제기된다. 북한인권법은 인도적 지원의 수행 주체를 국가로 규정하고 있다. 일반적인 외국을 대상으로 하는 법령은 사업의 수행 주체를 국가로 규정하는 것이 타당하다. 그러나 헌법상 국가의 범위는 북한지역까지 미치고 한반도에는 1국가 2정부가 존재한다는 점에서 북한을 대상으로 하는 법령에서는 사업의 수행 주체를 정부로 규정하는 것이 우리 법체계와 남북관계 특성에 부합한다. 한편, 대북 인도적 지원이 보다 활성화되기 위해서는 지방자치단체 차원의 대북 인도적 지원이 확대·강화될 필요가 있다. 이를 위해서는 첫째, 남북한 주민의 남북간지역 방문 및 물품 등의 반출입 승인에 있어 지방자치단체장이 권한을 행사할 수 있어야 하고, 둘째, 남북교류협력추진협의회에 지방자치단체 인사와 인도적 지원 전문가의 참여를 확대하는 방향으로 남북교류협력법이 개정되어야 한다.

제4장

법제화: 남북관계 발전에 대응한 인도적 지원 특별법 제정

제1절 판문점선언 이후 남북관계 및 한반도 평화체제 전망

제2절 인도적 지원 특별법 제정의 쟁점과 입법적 대응

제3절 소 결

제4장

법제화: 남북관계 발전에 대응한 인도적 지원 특별법 제정

본 장에서는 법정책적인 측면에서 향후 남북관계 발전 및 한반도 평화체제 구축 과정에서 인도적 대북지원 특별법 제정 관련 문제를 다룬다. <표: IV-1>에서 보는 바와 같이 현 20대 국회에는 2018년 7월 9일 현재 북한 주민에 대한 인도적 지원과 관련하여 「남북 보건의료의 교류협력 증진에 관한 법률안」, 「남북한 간의 인도지원과 개발협력에 관한 법률안」, 「북한주민에 대한 인도적 지원 등에 관한 특별법안」 등 세 개의 법률안이 발의되어 계류 중에 있다. 이를 볼 때 향후 남북관계 발전 및 평화체제 구축과정에서 대북 인도적 지원 관련 법제 대응의 쟁점은 크게 세 가지로 구분할 수 있다. 첫째, 대북 인도적 지원 특별법 제정이 필요한가의 여부이다. 둘째, 남북관계 발전 및 한반도 평화체제 구축, 그리고 보다 장기적으로는 통일에 이르는 과정에서 인도적 지원과 북한개발협력의 관계를 법제도적으로 어떻게 설정할 것인가의 문제이다. 다시 말해 북한개발협력의 필요성을 인정한다는 전제 하에 이 분야를 규율하는 독립적인 특별법을 제정할 것인지, 아니면 이인영 의원이 대표발의한 법률안처럼 대북 인도적 지원과 북한개발협력을 통합적으로 규율하는 것이 입법적으로 타당한지에 대한 법정책적인 문제이다. 셋째, 대북 인도적 지원 특별법을 제정할 경우 보건의료 교류협력처럼 전문적이고 구체적인 분야를 규율하는 별도의 법률 제정이 필요한가의 여부이다.

<표: IV-1> 20대 국회 대북 인도적 지원 관련 법안 발의 현황

국회	법률안	발의 일시	대표발의	비고
20대 국회	남북 보건의료의 교류협력 증진에 관한 법률안	2016. 11. 28	윤종필의원	계류 중
	남북한 간의 인도지원과 개발협력에 관한 법률안	2016. 12. 15	이인영의원	계류 중
	북한주민에 대한 인도적 지원 등에 관한 특별법안	2017. 9. 21	박주민의원	계류 중

출처: 국회 의안정보시스템<likms.assembly.go.kr> 참조하여 필자 작성

본 장에서는 위와 같은 문제 제기에 따라 인도적 지원 특별법 제정 문제, 인도적 지원과 북한개발협력의 입법적 관계 설정, 보건의료지원 특별법 제정 문제를 순서대로 살펴본다. 그에 앞서 2018년 4월 27일 남북정상회담과 6월 12일 북미정상회담 이후의 남북관계, 한반도 평화체제 구축 전개 과정을 전체적으로 조망해보고자 한다. 왜냐하면 대북 인도적 지원 문제, 북한개발협력 문제, 남북보건의료 교류협력 문제는 남북관계 및 한반도 상황 전개에 많은 영향을 받을 수밖에 없기 때문이다. 다시 말해 향후 대북 인도적 지원 관련 법제화는 남북관계 발전 및 한반도 평화체제 전개 상황에 따른 접근이 필요하다.

제1절 판문점선언 이후 남북관계 및 한반도 평화체제 전망

I. 남북·북미 정상회담과 한반도 평화체제

한국의 문재인 대통령과 북한 김정은 국무위원회 위원장은 2018년 4월 27일 판문점에서 개최한 남북정상회담을 통해 판문점선언을 채택하였다. 양 정상은 판문점선언에서 한반도의 항구적이며 공고한 평화체제 구축을 위해 적극 협력할 것에 대해 합의하였다(판문점선언 제3조). 특히, 남북은 판문점선언에서 정전협정체결 65년이 되는 올해(2018년)

에 종전을 선언하고 정전협정을 평화협정으로 전환하며 항구적이고 공고한 평화체제 구축을 위한 남·북·미 3자 또는 남·북·미·중 4자회담 개최를 적극 추진해 나가기로 합의하였다(판문점선언 제3조 제3항). 이 조항의 해석과 관련하여 조명균 통일부장관은 2018년 5월 2일 남북회담본부에서 가진 기자간담회에서 올해(2018년) 안에 목표로 하는 것은 종전선언이며 평화협정 체결은 종전선언 후 비핵화 마지막 단계에 설정하는 것으로 이해하여야 한다고 발언하였다.¹⁵¹⁾ 남북은 2018년 8월 13일 판문점 통일각에서 판문점선언을 이행하기 위한 제4차 고위급회담을 개최하고 2018년 9월 안에 남북정상회담을 개최하기로 합의하였다.¹⁵²⁾ 이를 바탕으로 남북은 2018년 9월 평양에서 문재인 대통령과 김정은 국무위원장 간의 제3차 남북정상회담을 개최하고, 9월 19일 평양공동선언을 채택하였다.

한편, 트럼프 미국 대통령과 김정은 국무위원장은 2018년 6월 12일 싱가포르에서 양국 관계에 있어 역사상 최초로 정상회담을 개최하였다. 북미 양국 정상은 이 회담에서 서명한 『북미 정상회담 공동성명』에서 판문점선언을 재확인하면서 한반도의 완전한 비핵화를 위해 노력할 것에 합의하였다(공동성명 제3항). 그러면서 북미 양국 정상은 공동성명 조항들을 완전하고 신속하게 이행하기로 약속하고, 북미 정상회담 결과를 이행하기 위해 마이크 폼페이오 국무장관과 그에 상응하는 북한 고위급 인사가 주도하는 후속 협상을 가능한 빠른 시일 내에 개최하기로 약속하였다. 이와 관련하여 마이크 폼페이오 미국 국무장관은 2018년 6월 14일 청와대 방문 후 “북한이 언제까지 핵무기 해체 조치를 하기를 원하냐”는 기자의 질문에 “우리는(미국은) 북한의 주요 비핵화를 앞으로 2년 반 내에 (2020년 말까지) 달성할 수 있기를 희망한다.”고 답변하였다.¹⁵³⁾

151) 연합뉴스, “조명균 “평화협정은 비핵화 마지막 단계서”...올해 종전선언만,”
<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2018/05/02/0200000000AKR20180502085551014.HTML?from=search>
 (보도일: 2018. 5. 2).

152) 제4차 남북고위급회담 공동보도문.

153) 한국일보, 2018. 6. 14.

II. 남북기본협정

한반도 평화체제는 양자 차원의 북미관계, 한미동맹, 다자차원의 종전선언과 평화협정, 동북아안보체제 등 여러 요소로 구성되어 있는데 남북관계는 핵심적인 요소 가운데 하나이다. 이와 관련하여 문재인 정부는 남북기본협정 체결을 국정과제로 추진하고 있다.¹⁵⁴⁾ 남북한 사이에는 이미 남북기본합의서가 체결되어 있다는 점에서 비슷한 명칭의 남북기본협정¹⁵⁵⁾ 체결이 필요한지의 여부에 대해서 이견이 제시될 수 있다. 그러나 첫째, 남북기본합의서가 남북관계 차원에서 이행되지 않고 있다는 점에서 사문화되었다는 평가를 받고 있으며 둘째, 남북기본합의서의 법적 성격에 대해 한국 사법부인 대법원과 헌법재판소는 조약이 아닌 신사협정이라고 판시한 점들을 종합적으로 감안하면 전향적인 입장에서 새로운 남북관계 시대에 부응하고 법적 구속력을 갖는 남북관계 기본 문서 체결의 필요성이 인정될 수 있다.¹⁵⁶⁾ 구 동서독의 경우에도 기본조약을 체결하여 동서독관계를 발전시키고 결국 이를 바탕으로 독일통일을 이루었다. 이 같은 전제 하에 종전선언 이후 남북기본협정 체결을 적극적으로 추진하는 방안을 고려할 필요가 있다. 종전선언은 정치적인 선언으로 법적 구속력을 갖지는 않지만 정전협정이 체결된 1953년 이후 65년간 이어져 온 정전체제를 종식시키고 한반도에 새로운 질서를 가져온다는 점에서 법적 구속력과는 별개로 군사안보, 사회문화 등의 영역에서 상당한 영향을 미치게 될 것이기 때문이

154) 국정기획자문위원회, 『문재인정부 국정운영 5개년 계획』(서울: 국정기획자문위원회, 2017), p. 130, p. 132.

155) 명칭과 관련하여 국가와 국가 간의 관계가 아닌 특수한 관계에 놓여 있는 남북한 사이에 ‘협정’ 또는 ‘조약’이라는 명칭의 사용이 법적으로 타당한지에 대해 논란이 있을 수 있으나 국제법상 조약의 체결 주체는 국가에만 한정되는 것은 아니며 국제기구, 교전단체, 반란단체(반도단체) 등 국가 이외의 국제법 주체도 조약을 체결할 수 있다는 점에서 남북관계에 있어 조약(협정)이라는 명칭의 사용이 국제법적으로 잘못된 것은 아니다. 그러나 그 동안 남북관계에 있어 ‘합의서’라는 명칭을 사용하여 왔다는 점에서 조약 또는 협정의 명칭 사용은 정치적으로 논란의 대상이 될 수 있다. 따라서 적법성 여부를 떠나서 국민들에게 이해를 구하는 과정이 필요하다고 생각된다. 남북관계에 있어 조약(협정)의 명칭 사용에 대한 자세한 내용은 이규창, “남북관계 발전 및 제도화를 위한 법제 개선 과제,” 성기영 외, 『평화와 변영의 한반도: 남북관계의 재정립과 한반도 신경계구상』(세종: 경제·인문사회연구회, 2018), pp. 90~91.

156) 이규창, “남북관계 발전 및 제도화를 위한 법제 개선 과제,” p. 71. 남북기본협정이 법적 구속력을 갖게 하기 위해서는 남북한 각각의 국내적 인준을 위한 절차와 국제적인 지지를 확보하는 절차(예를 들어 유엔 총회지결의 및 유엔 사무국 등록)가 필요하다. 이규창 외, 『평화와 변영의 한반도: 정책목표와 추진방향』(서울: 통일연구원, 2017), pp. 81~82.

다. 종전선언 이후 새로운 한반도 질서에 부응하기 위해서는 남북기본협정을 체결하여 신(新)남북관계 시대를 견인하게 하여야 한다.¹⁵⁷⁾

Ⅲ. 한반도 평화와 통일의 과정

이상 법적인 측면에서 한반도 평화체제의 두 가지 기둥이라고 할 수 있는 다자차원의 종전선언 및 평화협정과 남북관계 차원의 남북기본협정에 대해 간단히 살펴보았다. 이상 살펴본 내용을 종합하면 다자차원에서는 먼저 종전선언을 한 후 북한 비핵화가 어느 정도 일정한 성과를 거두는 단계에서 평화협정 체결을 추진하며, 남북 양자차원에서는 종전선언과 평화협정 체결 사이에 남북기본협정을 체결하는 방안을 생각할 수 있다. 그리고 이를 한국의 공식적인 통일방안인 민족공동체 통일방안과 연계시키면 <그림: IV-1>와 같이 한반도 평화와 통일에 이르는 큰 그림을 그릴 수 있다. 민족공동체통일방안은 평화통일에 이르는 과정을 화해협력, 남북연합, 통일의 3단계로 구분하고 있다. 판문점선언 이후 새롭게 불어온 한반도의 평화의 봄을 제도적으로 발전시키기 위해서는 남북기본협정의 체결을 통해 남북 화해협력을 복원, 발전시켜야 한다. 동시에 종전선언 이후 시작된 북한 비핵화는 남북연합 초기 단계까지 이어지고, 북한 비핵화가 일정한 성과를 거둔 후 체결된 한반도 평화협정은 북한 비핵화와 같이 가되 북한 비핵화가 마무리되고 나서도 통일 전 단계인 남북연합 후기까지는 이어지는 것으로 생각되어야 한다. 왜냐하면 한반도 평화체제는 북한 비핵화, 한미동맹, 유엔사 해체 및 전환, 군축 등 군사·안보 문제 외에도 북한인권, 인도주의 사안(이산가족·납북자·억류자·국군포로) 등 여러 문제가 복잡하게 얽혀 있기 때문이다. 한반도 평화체제 구축은 일회적인 평화협정 체결로 끝날 문제가 아니라 오랜 시간이 소요되는 문제로 인식되는 것도 이 때문이다. 해외 사례의 경우를 보더라도 한 번에 평화협정을 체결하는 경우도 있지만 반대로 관련 이슈와 행위자별로 순차적으로 문건을 채택하여 평화체제를 구축하는 경우도 존재함을 볼 수 있다.¹⁵⁸⁾

157) 이규창, “남북관계 발전 및 제도화를 위한 법제 개선 과제,” 성기영 외, 『평화와 변영의 한반도: 남북관계의 재정립과 한반도 신경계구상』(세종: 경제·인문사회연구회, 2018), p. 89.

158) 중동평화를 가져온 캠프데이비드 협상은 「중동 평화를 위한 기본합의」(1978. 9)와 「이집트·이스라엘 평화

<그림: IV-1> 한반도 평화체제와 민족공동체 통일방안

	화해협력		남북연합	통일
	화해협력 형성	복원·발전		
남북관계	남북기본합의서	남북기본협정	남북연합헌장	통일합의서 통일헌법
평화체제				통일의 국제적 보장

출처: 이규장, “평화체제 구축의 법제도적 과제: 국제법적 차원,” 『한반도 평화체제와 서울대학교의 역할(서울대학교 통일평화연구원 특별심포지엄 자료집)』(2018. 7. 3), p. 22.

물론 현 상황에서 한반도 평화체제와 통일의 과정이 <그림: IV-1>과 같이 전개될 지는 불투명하다. 왜냐하면 북미관계, 북중관계, 미중관계, 북한 비핵화에 대한 미국내의 상반된 입장 등 복잡한 한반도 역학관계상 평화체제 및 통일의 과정을 전망하기가 매우 어렵기 때문이다. 폼페이오 미국 국무장관이 싱가포르 북미 정상회담 공동성명에서 합의한 비핵화 후속협상을 위해 2018년 7월 6일과 7일 방북하였지만 북미 양국은 비핵화 및 종전선언에 대해 서로 다른 입장을 보였다. 회의 후 북한 김영철 노동당 부위원장은 불만스런 입장을 표명하였고, 미국 폼페이오 국무장관은 북한이 비핵화할 때까지 대북제재를 유지할 것이라고 하였다.¹⁵⁹⁾ 이를 볼 때 북한은 종전선언에 대해 보다 적극적인 입장인 반면 미국은 북한의 가시적인 비핵화 조치 이후 종전선언을 체결하는 방안을 추진하고 있는 것으로 보인다. 이 같은 점에서 문재인 대통령은 2018년 8월 15일 제73주년 광복절

조약』(1979.3)을 순차적으로 채택하였고, 몇 십년 동안 분쟁이 지속된 북아일랜드의 경우, 『서닝데이합의(Suningdale Agreement)』(1973. 12), 『힐스보로 합의(Hillsborough Agreement)』(1985. 11), 『북아일랜드 평화협정(Good Friday Agreement, Belfast Agreement)』(1998. 4) 등 여러 단계의 협정 체결을 거쳐 평화가 정착되었다. 박종철, “한반도 평화협정 논의를 위한 정책 방향,” 『북미정상선언 이후 한반도 평화변영 구상 실현 방안(2018 KINU 국내학술회의 자료집)』(서울: 통일연구원, 2018. 6. 27), p. 42.

159) 한국일보, 2018. 7. 9, p. 1.

경축사에서 북한의 완전한 비핵화 이행과 이에 상응하는 미국의 포괄적 조치가 신속하게 추진되기를 바란다며 북미 양국의 동시 이행을 촉구하였다.

향후 한반도의 상황에 따라 종전선언, 남북기본협정, 평화협정 체결의 시점이 늦춰질 수도 있고 앞당겨질 수도 있다. 남북관계도 북미관계의 영향을 받는다는 점에서 남북기본협정의 체결 시점도 유동적일 수밖에 없다. <그림: IV-1>처럼 북한 비핵화 이전에 남북기본협정이 체결될 수도 있고, 아니면 북한 비핵화가 어느 정도 성과를 보인 후 추진해야 한다는 신중론도 제기될 수 있다. 중요한 것은 우리나라는 한반도 문제의 당사자로서 한편으로는 남북관계를 발전시키고 다른 한편으로는 비핵화와 종전선언 및 평화협정 체결을 통해 한반도 평화체제를 구축 발전시켜 나가야 한다는 점이다. 그리고 이를 토대로 헌법 제4조가 우리나라와 국민에게 부여하고 있는 평화통일의 길로 나가야 한다는 점이다. 문재인 대통령도 2018년 8월 15일 제73주년 광복절 경축사에서 한반도 문제는 우리가 주인이라는 인식이 매우 중요하며, 남북관계 발전은 북미관계 진전의 부수적인 효과가 아니고 오히려 남북관계의 발전이 한반도 비핵화를 촉진시키는 동력이라고 하였다.

제2절에서 살펴볼 인도적 지원 법제화의 쟁점 즉, 인도적 대북지원 특별법 제정 문제, 인도적 지원과 북한개발협력의 입법적 관계 설정 문제, 보건의료지원 특별법 제정 문제도 이상과 같은 남북관계 발전과 한반도 평화체제 구축 과정, 나아가 통일과정과 통일 이후 까지도 염두에 둔 장기적인 일련의 과정 가운데 북한 비핵화, 대북제재 완화 및 해제, 북한 주민의 인권, 남북관계의 특수성 등을 종합적으로 고려하는 정책적 방향 하에 입법적 대응 방안이 마련되어야 한다.

제2절 인도적 지원 특별법 제정의 쟁점과 입법적 대응

I. 대북 인도적 지원 특별법 제정 문제

1. 법안 발의 현황과 주요 내용

우리 사회에서는 민간을 중심으로 대북 인도적 지원에 관한 별도의 특별법이 필요하다는 주장이 지속적으로 제기되어 왔다.¹⁶⁰⁾ 국회 차원에서도 17대 국회 이후 현 20대 국회에 이르기까지 여러 법안에 발의되었다. 17대 국회에서는 2005년 6월 27일 황진하 의원이 「북한주민의 인도적 지원 및 인권증진에 관한 법률안」을 대표발의하였고, 2007년 10월 1일에는 정형근 의원이 「북한주민에 대한 인도적 지원을 위한 특별법안」을 대표발의하였다. 이 두 법안은 17대 국회 종료와 더불어 임기만료로 폐기되었다. 19대 국회에서는 2013년 9월 17일 인재근 의원이 「북한주민에 대한 인도적 지원에 관한 특례법안」을 대표발의하였다. 이 법안은 2016년 3월 2일 북한인권법이 국회를 통과하면서 대안반영으로 폐기되었다. 대북 인도적 지원과 관련하여 19대 국회에서는 2012년 11월 19일 정청래 의원이 「북한 영유아 지원에 관한 법률안」을 대표발의하기도 하였다. 이 법안은 2016년 3월 2일 북한인권법이 국회를 통과하면서 다른 북한인권 관련 법안들과 함께 폐기되었다.

현 20대 국회에 들어와서는 2017년 9월 21일 박주민 의원이 「북한주민에 대한 인도적 지원 등에 관한 특별법안」(이하 “박주민의원안”)을 대표발의하여 계류 중에 있다. 박주민 의원안은 인도적 지원 기본계획 및 집행계획의 수립(안 제5조), 인도적 지원에 관한 사항을 협의·조정하고 중요 사항을 심의·의결하는 성격의 북한주민인도적 지원협의회(안 제7조), 인도적 지원사업의 내용(안 제10조), 인도적 지원사업의 방법(안 제11조), 인도적 지원사업의 실태조사(안 제12조) 등을 규율하고 있으며, 인도적 지원물품이 군사적 용도로 전용되는 등 인도적 지원이 목적을 달성하기 어려운 경우에는 인도적 지원을 중단하도록 하는 조항(안 제13조)도 포함하고 있다.

160) 예를 들어 평화재단은 2007년 9월 4일 세미나를 개최하여 대북 인도적 지원 특별법안을 제안하였다. 평화재단, 『대북 인도적 지원법(안)을 제안한다(평화재단 12차 전문가포럼)』(2007. 9. 4), pp. 1~41. 평화재단이 제안한 북한주민에 대한 인도적 지원을 위한 특별법(안)은 같은 자료집, pp. 30~35.

<표: IV-2> 역대 국회 대북 인도적 지원 관련 법안 발의 현황

국회	법률안	발의일시	대표발의	비고
17대 국회	북한주민의 인도적 지원 및 인권증진에 관한 법률안	2005.6.27	황진하의원	임기만료폐기 (의결: 2008.5.29)
	북한주민에 대한 인도적 지원을 위한 특별법안	2007.10.1	정형근의원	임기만료폐기 (의결: 2008.5.29)
19대 국회	북한 영유아 지원에 관한 법률안	2012.11.19	정청래의원	대안반영폐기 (의결: 2016.3.2)
	북한주민에 대한 인도적 지원에 관한 특별법안	2013.9.17	인재근의원	대안반영폐기 (의결: 2016.3.2)
20대 국회	남북한 간의 인도지원과 개발협력에 관한 법률안	2016.12.15	이인영의원	계류 중
	북한주민에 대한 인도적 지원 등에 관한 특별법안	2017.9.21	박주민의원	계류 중

출처: 국회 의안정보시스템<likms.assembly.go.kr> 참조하여 필자 작성

2. 입법적 대응

그러면 인도적 지원 문제만을 규율하는 별도의 특별법 제정이 필요한가? 제3장에서 자세히 분석한 바와 같이 현재 우리나라에는 인도적 대북지원사업 통일부고시와 북한인권법, 남북관계발전법 등이 대북 인도적 지원 문제를 규율하고 있다. 인도적 지원에 관한 별도의 특별법 없이 대북 인도적 지원이 실시되고 있는 것이다. 이 같은 측면에서 본다면 대북 인도적 지원 특별법 제정은 필요하지 않다는 논리가 가능하다. 반면 인도적 지원은 일반적인 남북교류협력과는 성격이 다르다는 점이 고려될 필요가 있다. 인도적 지원은 남북교류협력법이 주된 대상으로 삼고 있는 교역 또는 협력사업과는 다른 특징을 가지고 있기 때문이다.¹⁶¹⁾ 통일부의 업무 분장을 보더라도 일반적인 교류협력 관련 사항들은 교

161) 임성택·민창욱, “대북 인도적 지원에 관한 법제도 정비방안,” 『헌법과 통일법』, 제3호 (2013), p. 25

류협력국에서 관장하고 있는데 비해¹⁶²⁾ 인도적 지원 관련 사항들은 업무를 분리하여 인도협력국에서 관장하고 있다.¹⁶³⁾ 이 같은 점에서 본다면 남북교류협력법과 구분되는 별도의 인도적 지원 특별법 제정의 필요성이 인정될 수 있다.

생각컨대, 위와 같은 두 가지 요구와 필요성을 감안했을 때 인도적 지원 법제화는 단계적 대응이 바람직하다고 판단된다. 먼저 남북교류협력법을 개정하여 대북 인도적 지원에 관한 법률적 근거들을 갖게 할 필요가 있다. 제3장에서 분석한 바와 같이 현재의 대북 인도적 지원사업 통일부고시에는 법률적 근거가 없기 때문이다. 다음 단계로 대북 인도적 지원 특별법 제정은 남북관계 발전과 한반도 평화체제, 북한 비핵화 등 한반도 정세를 고려하여 대응할 필요가 있다.¹⁶⁴⁾ 국제사회의 대북제재 하에서 인도적 목적의 대북지원 은 허용된다는 점에서 특별법 제정 추진이 법적으로는 가능하지만 북한 핵위협이 여전한 상황에서 인도적 지원 특별법 제정은 자칫 커다란 정치적 논란의 대상이 될 가능성이 크기 때문이다. 이 같은 점을 고려한다면 CVID(Complete, Verifiable and Irreversible Dismantlement: 완전하고 검증가능하며 불가역적인 핵폐기)까지는 아니어도 국제사회가 신뢰할 정도의 북한 핵문제 진전이 있는 비핵화단계에서 특별법 제정을 추진하는 것이 바람직하다. 또한 대북 인도적 지원 특별법 제정은 남북교류협력법 분법의 큰 방향성과 보조를 맞출 필요가 있다. 종전선언 이후 북한 비핵화 문제에 있어 일정한 성과가 나타날

162) 통일부와 그 소속기관 직제 제12조(교류협력국)

163) 통일부와 그 소속기관 직제 제12조의 2(인도협력국)

- ① 인도협력국에 국장 1명을 둔다.
- ② 국장은 고위공무원단에 속하는 일반직공무원으로 보한다.
- ③ 국장은 다음 사항을 분장한다.
 1. 인도적 대북지원에 관한 정책·법령·제도의 수립·추진
 2. 남북한이 합의한 인도적 대북지원 사업의 추진 및 종합·지원
 3. 인도적 대북지원 관련 합의서의 이행에 관한 사항
 4. 지방자치단체가 추진하는 인도적 대북지원에 관한 조정 및 지원
 5. 인도적 대북지원에 관한 통계 및 동향의 종합·분석
 6. 인도적 대북지원과 관련된 주민 왕래의 기획·조정·승인 및 주민 접촉 신고의 수리
 7. 인도적 대북지원과 관련된 남북한 간 물품의 반출·반입에 관한 승인·조정
 8. 인도적 대북지원과 관련된 대북지원사업자 승인 및 인도적 대북지원 사업의 기획·조정·승인 등
 9. 인도적 대북지원과 관련된 국내외 관계 기관·단체와의 협조 및 관계 기관·단체 지원·관리
 10. 이하 생략

164) 같은 취지로 이규창 외, 『인도적 지원을 통한 북한 취약계층 인권 증진 방안 연구』(서울: 통일연구원, 2013), p. 207.

경우 남북관계는 급진전될 가능성이 있다. 이에 부응하기 위하여 남북교류협력법도 경제 교류협력, 사회문화교류협력, 남북한 주민왕래 및 이주 등 분야별로 분법되어야 한다는 사회적 요구가 커질 것으로 전망된다.¹⁶⁵⁾ 대북 인도적 지원 특별법 제정도 이와 같은 남북교류협력법의 분화 과정 속에서 다른 분야별 법률 제정과 함께 추진되어야 법률 간의 충돌을 방지하고 법체계의 정합성을 이룰 수 있다.

II. 인도적 지원과 북한개발협력의 입법적 관계 설정

1. 법안 발의 현황과 주요 내용

20대 국회에는 박주민의원이 대표발의한 북한주민에 대한 인도적 지원 등에 관한 특별법안 외에 2016년 12월 15일 이인영의원이 대표발의한 「남북한 간의 인도지원과 개발협력에 관한 법률안」(이하 “이인영의원안”)이 계류 중에 있다.¹⁶⁶⁾ 일반적인 외국과의 개발협력 문제를 규율하고 있는 국제개발협력기본법이 2010년 제정된 것에 비해 시기적으로 늦은 감은 있지만 북한과의 개발협력도 중요하며 이를 위해서는 법제화가 필요하다는 인식을 보여주고 있다. 이 법안이 남북한 간의 인도적 지원과 개발협력을 통해 북한주민의 동포애 증진과 남북 주민간 신뢰구축을 통해 평화통일을 위한 지속가능한 기반 조성에 기여하는 것을 법의 목적(제1조)하고 있다는 점에서 이 같은 점을 엿볼 수 있다. 이인영의원안은 인도적 목적의 지원과 개발협력 사업을 합쳐서 ‘인도·협력사업’으로 정의하면서 여기에 ‘식량난 해소를 위한 농업개발협력에 관한 사업,’ ‘보건의료개발협력,’ ‘북한 주민에 대한 개발협력으로 통일부장관이 인정하는 사업’을 포함시키고 있다.¹⁶⁷⁾ 이인영

165) 경제교류협력 및 사회문화분야 교류협력 확대, 인적교류의 확대, 대북 인도적 지원 등을 위해 가칭 「남북교류협력기본법」을 제정하고 경제교류협력, 사회문화교류협력, 남북인적왕래에 관한 법률 등 부문별 단행법을 제정하는 것이 바람직하다는 견해들이 제시된 바 있다. 장명봉, “중국·대만(양안) 교류협력법제에 관한 고찰-남북교류협력법제 발전과 관련하여,” 『2004년도 남북법제개선 연구보고서』(서울: 법제처, 2004), p. 77, p. 79; 제성호 외, 『통일관련 법제 인프라 정비 및 개선방안』(서울: 통일연구원, 2004), pp. 131~144.

166) 임예준·이규창, 『북한 재난협력 방안과 과제』(서울: 통일연구원, 2017), p. 140.

167) 제2조(정의) 이 법에서 “인도·협력사업”이란 북한주민에 대한 인도적 목적의 지원과 개발협력 사업 사업으로 다음 각 호에 해당되는 사업을 말한다.

1. 각종 재난에 대한 긴급구호와 피해복구를 지원하는 사업
2. 생존권적 위기 상황에 있는 북한 주민들을 지원하는 사업

의원안은 남북한 간의 인도적 지원 문제와 함께 북한개발협력 문제를 법안에 포함하고 있다는 점에서 현재까지 국회에 발의되어온 인도적 지원 관련 법률안들과 차별성을 보이고 있다. 이인영의원안은 기본원칙(제3조), 정부의 책무(제4조), 지방자치단체의 책무와 민간단체의 책무(제5조), 인도·협력사업 민관협력위원회(제7조), 인도·협력사업 기본계획 및 집행계획(제8조), 민간단체 활동에 대한 특례(제9조), 남북인도협력추진단 설립과 운영(제10조) 등 12개의 조문으로 구성되어 있다.

2. 입법적 대응

인도적 지원 관련 국제문서들은 인도적 지원이 개발협력으로까지 이어져야 함을 강조하고 있다. 1991년 유엔 총회가 채택한 「유엔의 인도적 긴급 지원 조정 강화」결의는 긴급 상황은 복구 및 개발과 분명한 관련이 있으며(제9항),¹⁶⁸⁾ 긴급한 상황에 대한 지원은 복구 및 장기적으로는 개발을 지원하는 방식으로 제공되어야 한다고 기술하고 있다(제40항).¹⁶⁹⁾ 2003년 12월 유엔 총회가 채택한 「유엔의 긴급 인도 지원 조정 강화」결의는 전문(前文)에서 인도적 지원이 복구 및 장기적인 개발을 지원하는 방식으로 제공되어야 한다는 1991년 유엔 총회 결의 내용을 재확인하였다.¹⁷⁰⁾ GHD의 「선진 인도적 지원 공여원칙」도 2003년 유엔 총회 결의와 동일한 내용을 담고 있다(제9항). 이 같은 점에서 선진 인도적 지원 공여원칙은 재난구호 차원에서 개발협력까지 염두에 둔 개념으로 진화하였다는 평가를 받고 있다.¹⁷¹⁾ 1990년대 초까지만 해도 인도적 지원은 긴급구호에 한정된 것이거

3. 식량난 해소를 위한 농업개발협력에 관한 사업
4. 보건위생 상태의 개선을 위한 보건개발협력에 관한 사업
5. 자연재해 예방을 위한 산림복구 및 환경보전을 지원하는 사업
6. 북한주민에 대한 인도적 지원과 개발협력으로 통일부장관이 인정하는 사업
7. 기타 북한주민에 대한 인도적 지원과 개발협력으로 제7조의 민관협력위원회가 심의·의결하는 사업

168) UN Doc. A/RES/46/182(19 Dec. 1991), para. 9. There is a clear relationship between emergency, rehabilitation and development.

169) UN Doc. A/RES/46/182(19 Dec. 1991), para. 40. Emergency assistance must be provided in way that will be supportive of recovery and long-term development.

170) UN Doc. A/RES/58/114(5 Feb. 2004), preamble. ... humanitarian assistance must be provided in way that will be supportive of recovery and long-term development.

171) 정구연, 『한국의 인도적 지원 전략 구상』(서울: 국립외교원 외교안보연구소, 2015), p. 12.

나 비교적 짧은 시간에 긴급한 지원을 위해 지원 물품과 서비스를 전달하는 것에 초점을 두고 있었으며, 개발협력과 개념상 구분되었다.¹⁷²⁾ 그러나 최근 대북 인도적 지원은 단순한 지원에서 농업·보건의료·녹색사업 등으로 개발협력을 구체화하는 방향으로 추진되는 특징을 보이고 있다.¹⁷³⁾ 통일을 염두에 둔 장기적인 관점에서도 북한개발협력은 필요하다. 다시 말해 인도적 지원만으로는 인도적 위기의 근본원인인 북한의 구조적인 문제들을 해결할 수 없다는 점에서 경제성장 및 지속가능한 성장을 위한 북한과의 개발협력이 필요하다.¹⁷⁴⁾ 이상과 같이 인도적 지원이 개발협력과 밀접한 관련이 있고 점차 인도적 지원과 개발협력을 통합적으로 접근하려는 시각이 증가하고 있다는 점에서, 또한 통일을 위해 북한개발협력이 필요하다는 점에서 대북 인도적 지원에 관한 특별법을 제정할 경우 개발협력 문제를 포함시키는 것은 일응 타당한 측면이 없지 않다.

그러나 개발협력과 인도적 지원은 성격이 다르다는 점도 고려되어야 한다. 개발협력과 인도적 지원은 원조공여의 목적과 원칙, 원조제공의 기간과 파급효과, 수혜국(행위자)의 주인의식 형성여부 등 다양한 측면에서 차이를 보인다.¹⁷⁵⁾ 기본정신 내지 취지, 사업의 범위에 있어서도 양자는 차이가 있다. 인도적 지원은 재난 또는 인도적 위기 상황에 놓여 있는 개인의 인권 보호 내지 생존의 보장을 목적으로 한다. 예를 들어 박주민의원이 대표 발의한 북한주민에 대한 인도적 지원 등에 관한 특별법안은 북한주민의 기본적 생존권 보장을 위한 인도적 지원을 법안의 목적으로 천명하고 있다(제1조). 이에 비해 개발협력은 각국 정부와 국제기구, 민간단체, 기업 등 국제사회가 저개발국의 경제사회 발전을 돕기 위해 실시하는 비영리적인 사업을 의미한다.¹⁷⁶⁾ 우리나라의 국제개발협력기본법은 개발도상국의 빈곤감소, 여성·아동·장애인의 인권향상, 성평등 실현, 지속가능한 발전 및 인도주의 실현, 협력대상국과의 경제협력 증진, 국제사회의 평화와 번영 추구를 기본정신으로 제시하고 있다(제3조 제1항). 그리고 이 같은 기본정신을 추구하기 위하여 개발

172) 이명근 외, 『인도적 지원정책 및 사업 연구: 긴급구호 시스템을 중심으로』(성남: 한국국제협력단, 2012), p. 44.

173) 이용화·이해정, 『대북 인도적 지원 현황과 향후 과제』(서울: 현대경제연구원, 2018), p. 8.

174) 이규창, “지난 5년의 대북인권정책 성과와 향후 추진과제,” 『통일과 법률』, 통권 제13호 (2013), p. 29.

175) 정구연, 『한국의 인도적 지원 전략 구상』(서울: 국립외교원 외교안보연구소, 2015), p. 15.

176) 김석진·홍제환, 『북한 민생경제 진흥을 위한 개발협력 방안』(서울: 통일연구원, 2016), p. 14.

도상국의 빈곤감소 및 삶의 질 향상, 개발도상국의 발전 및 이를 위한 제반 제도·조건 개선, 개발도상국과의 우호협력관계 및 상호교류 증진, 국제개발협력과 관련된 범지구적 문제 해결에 대한 기여를 목표로 삼고 있다(제3조 제2항).

무엇보다 대북 인도적 지원과 개발협력이 가지는 차이는 국제사회의 대북제재에 있다. <표: IV-3>에서 보는 바와 같이 북한 핵실험 및 미사일 발사 시험으로 인해 2006년 유엔 안보리 결의 1718호가 채택된 이후 2017년 12월까지 10개의 결의가 채택되면서 대북제재가 강화되어 왔다. 그러나 인도적 목적의 대북지원은 현재의 유엔 안보리 대북제재 구조 하에서도 가능하다. 2016년 결의 2270호는 동 결의가 북한주민들에게 반하는 인도적 결과를 의도하지 않으며, 북한 내에서 수행되는 인도적 지원 활동에 대해 부정적인 영향을 미치고자 하는 의도가 없음을 강조하였다.¹⁷⁷⁾ 이 같은 유엔 안보리 결의 2270호의 결의 내용은 이후 채택된 결의들에서 재확인되었다.¹⁷⁸⁾ 여기에 덧붙여 결의 2321호부터는 대북제재 위원회가 사안별로 제재 면제를 결정할 수 있다는 내용이 추가되었다.¹⁷⁹⁾ 유엔

177) UN Doc. S/RES/2270(2016), para. 48. *Underlines* that the measures imposed by resolutions 1718(2006), 1874(2009), 2087(2013), 2094(2013) and this resolution are not intended to have adverse **humanitarian consequences** for the civilian population of the DPRK or to affect negatively those activities, including economic and cooperation, that are not prohibited by resolutions 1718(2006), 1874(2009), 2087(2013), 2094(2013) or this resolution, and the work of international organizations and non-governmental organization **carrying out assistance and relief activities in the DPRK** for the benefit of the civilian population of the DPRK.

178) UN Doc. S/RES/2321(2016), para. 46; UN Doc. S/RES/2371(2017), para. 26; UN Doc. S/RES/2375(2017), para. 26; UN Doc. S/RES/2397(2017), para. 25. 결의 2397호 제25항은 다음과 같다.

25. *Reaffirms* that the measures imposed by resolutions 1718(2006), 1874(2009), 2087(2013), 2094(2013), 2270(2016), 2321(2016), 2356(2017), 2371(2017), 2375(2017) and this resolution are not intended to have adverse **humanitarian consequences** for the civilian population of the DPRK or to have affect negatively or restrict those activities, including economic activities and cooperation, **food aid and humanitarian assistance** ... that are not prohibited by resolutions 1718(2006), 1874(2009), 2087(2013), 2094(2013) 2270(2016), 2321(2016), 2356(2017), 2371(2017), 2375(2017) and this resolution, and the work of international organizations and non-governmental organizations **carrying out assistance and relief activities in the DPRK** for the benefit of the civilian population of the DPRK ...

179) UN Doc. S/RES/2321(2016), para. 46; UN Doc. S/RES/2371(2017), para. 26; UN Doc. S/RES/2375(2017), para. 26; UN Doc. S/RES/2397(2017), para. 25. 결의 2397호 제25항은 다음과 같다.

... *decides* that the Committee may, on a case-by-case basis, exempt any activity from the measures imposed by these resolutions if the committee determines that such an exemption is necessary to facilitate the work of such organizations, in the DPRK or for any other purpose consistent with objectives of these resolutions.

대북제재 역사상 가장 강력한 제재로 평가받는 결의 제2397호¹⁸⁰⁾도 마찬가지로의 내용을 담고 있다.¹⁸¹⁾

<표: IV-3> 유엔 안보리의 대북제재결의 주요 내용

사건	안보리 결의	주요 내
2006. 10. 9 1차 핵실험	2006. 10. 14 1718호(2006)	핵무기·미사일 관련 물자 제품 교역 금지 북한 자산동결 및 금융 중단 무기 제조 관련자 여행 금지 제재위원회 설치
2009. 5. 25 2차 핵실험	2009. 6. 12 1874호(2009)	공해상 의심선박 검색 모든 무기 관련 물자에 대한 수출통제 대량살상무기·미사일 개발에 기여할 수 있는 금융거래금지 북한무역에 대한 공적 금융지원 금지
2012. 12. 12 장거리로켓 은하3호 발사	2013. 1. 22 2087호(2013)	북한 금융기관 활동 감시 강화 공해상 의심선박에 대한 검색기준 강화 제재 대상 추가 지정 기준 제시
2013. 2. 12 3차 핵실험	2013. 3. 7 2094호(2013)	금수품목 적재의심 항공기 이착륙 및 영공통과 불허 대량현금 등의 금융자산 북한 반입금지 북한은행의 유엔 회원국 내 신규활동 금지 유엔 회원국 은행의 북한 내 신규 활동 금지
2016. 1. 6 4차 핵실험 2016. 2. 7 장거리미사일 발사	2016. 3. 2 2270호(2016)	북한의 소형무기 수입 금지 제재대상 단체 12개 및 개인 16명 추가 자산동결 대상에 유무형 자산 포함 명확화 제재 회피나 위반 연구 북한 외교관 추방

180) 최승환, “국제연합 안보리 대북제재 결의 이후의 남북교류협력 방안,” 『통일과 법률』, 제34호 (2018), p. 100.

181) UN Doc. S/RES/2397(2017), para. 25.

사건	안보리 결의	주요 내
2016. 9. 9 5차 핵실험 2016. 10. 15 중거리미사일 발사	2016. 11. 30 2321호(2016)	북한의 석탄 수출 상한제 도입 북한의 수출 금지 광물 추가 및 조형물 수출금지 유엔 회원국 금융기관의 북한 내 활동 금지 90일내 기존 사무소·계좌 폐쇄
	2017. 6. 2 2356호(2017)	단체 4곳 및 개인 14명 제재대상으로 신규지정
2017. 7. 4 ICBM급 화성-14형 발사 2017. 7. 28 화성-14형 2차 시험발사	2017. 8. 5 2371호(2017)	북한 석탄, 철, 철광석 수출 전면 금지 납, 납광석, 해산물 수출금지 북한 해외노동자 고용제한 조치 신규 도입 대량살상무기 및 재래식무기 개발에 전용될 수 있는 이중용도 통제 품목 추가
2017. 9. 3 6차 핵실험	2017. 9. 11 2375호(2017)	대북 정유제품 공급량 연간 상한선 부과 대북 원유 공급량 현 수준 동결 콘덴세이트 및 액화천연가스 공급 전면 금지
2017. 11. 29 ICBM 화성-15형 발사	2017. 12. 22 2397호(2017)	대북 유류공급제한 조치 강화 북한 해외노동자 24개월내 전원 송환 대북 수출입금지 품목 확대 제재대상 개인 16명과 기관 1곳 추가 지정

출처: 조민·김진하, 『북핵일지 1955~2014』(서울: 통일연구원, 2014), p. 44, p. 78; 유엔 안보리 결의 내용 및 외교부 보도자료 등을 종합하여 필자 작성

이상과 같은 유엔 안보리 결의 내용은 북한 주민들을 상대로 하는 인도적 지원은 규범적으로 장애가 되지 않음을 말해 주고 있다.¹⁸²⁾ 따라서 인도적 목적의 식량 및 의약품 지원, 보건의료 교류협력, 자연재해 관련 지원 및 협력 등은 유엔 안보리 제재위원회의 예외 인정을 받을 경우 현재의 유엔 안보리 대북 제재 결의와 충돌하지 않는다.¹⁸³⁾

182) 박종원, “UN대북제재와 남북교류협력의 법적 쟁점: UN안전보장이사회 결의의 효력을 중심으로,” 『헌법과 통일법』, 통권 제10호 (2017), p. 129.

183) 같은 견해로 최승환, “국제연합 안보리 대북제재 결의 이후의 남북교류협력 방안,” 『통일과 법률』, 제34호 (2018), pp. 111~112.

반면에 결의 2094호(2013년)에 의해 북한 핵이나 탄도미사일 개발에 기여할 수 있는 대량현금(bulk cash)을 포함한 금융자산 서비스나 이전은 금지된다. 여기에는 유엔 회원국 국민, 유엔 회원국의 국내법에 따라 구성된 기관이 모두 포함된다.¹⁸⁴⁾ 결의 2270호(2016년)는 이전 금지 대상에 금을 추가하였다.¹⁸⁵⁾ 남북협력기금법은 남북한 주민의 왕래에 필요한 비용 지원, 사회문화교류협력 및 경제교류협력에 필요한 비용 지원, 민족의 신뢰와 민족공동체 회복을 위한 자금의 용자·지원 등을 기금의 용도로 정하고 있다(제8조).¹⁸⁶⁾ 기금의 사용 여부는 남북교류협력법에 의해 구성된 남북교류협력추진협의회(교추협)에 의해 정해진다(남북교류협력법 제6조).¹⁸⁷⁾ 북한개발협력에 사용되는 남북협력기금의 사용은 국내법에 의한 금융자산 서비스 또는 이전을 금지하고 있는 유엔 안보리 결의에 반할 가능성이 크다. 물론 위에서 살펴본 바와 같이 북한개발협력에 사용되는 기

184) UN Doc. S/RES/2094(2013), para. 11. *Decides* that Member States shall, in addition to implementing their obligations pursuant to paragraphs 8 (d) and (e) of resolution 1718(2006), prevent the provision of financial services or the transfer to, through, or from territory, or to or by their nationals or entities organized under their law(including branches abroad), or persons or financial institutions in their territory, of any financial or other assets or resources, including bulk cash, that could contribute to the DPRK's nuclear or ballistic missile programmes, or other activities prohibited by resolutions 1718 (2006), 1874 (2009), 2087 (2013), or this resolution, ...

185) UN Doc. S/RES/2270(2016), para. 37.

186) 남북협력기금법 제8조(기금의 용도) 기금은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 용도에 사용한다.

1. 남북한 주민의 남북 간 왕래에 필요한 비용의 전부 또는 일부의 지원
2. 문화·학술·체육 분야 협력사업에 필요한 자금의 전부 또는 일부의 지원
3. 교역 및 경제 분야 협력사업을 촉진하기 위한 보증 및 자금의 용자, 그 밖에 필요한 지원
4. 교역 및 경제 분야 협력사업 추진 중 대통령령으로 정하는 경영 외적인 사유로 인하여 발생하는 손실을 보상하기 위한 보험
5. 남북교류·협력을 촉진하기 위하여 환전 등 대금결제의 편의를 제공하거나 자금을 용자하는 금융기관에 대한 자금지원 및 손실보전(損失補填)과 금융기관으로부터 대통령령으로 정하는 비지정통화(非指定通貨)의 인수
6. 그 밖에 민족의 신뢰와 민족공동체 회복에 이바지하는 남북교류·협력에 필요한 자금의 용자·지원 및 남북교류·협력을 증진하기 위한 사업의 지원
7. 차입금 및 「공공자금관리기금법」에 따른 공공자금관리기금으로부터의 예수금의 원리금 상환
8. 기금의 조성·운용 및 관리를 위한 경비의 지출

187) 남북교류협력법 제6조(협의회의 기능) 협의회는 다음 각 호의 사항을 심의·의결한다.

1. 남북교류·협력에 관한 정책의 협의·조정 및 기본원칙의 수립
2. 남북교류·협력에 관한 승인이나 그 취소 등에 관한 중요 사항의 협의·조정
3. 제14조에 따른 반출·반입 승인대상 물품등의 공고에 관한 사항
4. 협력사업에 대한 총괄·조정
5. 남북교류·협력 촉진을 위한 지원
6. 관계 부처 간의 협조가 필요한 남북교류·협력과 관련된 중요 사항
7. 그 밖에 위원장이 회의에 부치는 사항

금이라고 하더라도 유엔 제재위원회로부터 인도적 목적에 해당된다고 인정을 받을 경우에는 예외를 인정받을 수는 있다. 관건은 역시 북한 비핵화와 제재 예외 인정에 대한 미국의 태도에 달려 있다고 할 수 있다.¹⁸⁸⁾

이상과 같은 점들을 고려했을 때 북한개발협력에 관한 사항을 법제화하는 것은 대북제제가 해제되거나 최소한 완화되어 개발협력이 본격적으로 가능한 시점에 추진하는 것이 타당한 입법적 대응이라고 판단된다. 입법 방식에 있어서는 두 가지 방식이 고려될 수 있다. 하나는 이인영의원안처럼 북한개발협력에 관한 별도의 특별법을 제정하지 않고 인도적 지원과 통합하여 규율하는 방식이 있을 수 있고, 다른 하나는 인도적 지원과 개발협력을 구분하여 개발협력만을 규율하는 독자적인 특별법을 제정하는 방식이 가능하다. 생각건대, 앞에서 살펴본 것처럼 인도적 지원과 개발협력은 상호 밀접한 관련이 있고 통합적인 접근이 증가하고 있다는 점을 감안하면 독자적인 제정 방식보다는 통합 제정 방식이 바람직한 것으로 생각된다. 요컨대, 대북 인도적 지원에 관한 특별법을 먼저 제정하고 이후 북한 비핵화와 대북제제 완화·해제를 반영하여 인도적 지원 및 개발협력에 관한 법률로 전면 개정하는 방식이 남북관계 발전 및 한반도 평화체제에 부응하는 입법적 대응으로 판단된다.

Ⅲ. 보건의료지원 특별법 제정 문제

1. 법안 발의 현황과 주요 내용

대북 인도적 지원의 구체적인 분야로 남북 보건의료 교류협력에 관한 법률안들이 발의되어 왔다. 17대 국회 당시인 2005년 7월 21일 안명옥의원이 「남북 보건의료의 교류 및 협력증진에 관한 법률안」(이하 “안명옥의원안”)을 대표발의하였다. 이 법률안은 2008년 5월 29일 17대 국회 임기만료로 폐기되었다. 19대 국회에서는 2015년 5월 29일 정의화의

188) 북한이 북미정상회담 이후 보이고 있는 비핵화협상 지원 전술에 대해 미국 행정부 내에서 분노의 기류가 감지되고 있으며, 이로 인해 대북제제 고삐를 더욱 조이는 쪽으로 정책을 선회하는 모습을 나타내는 것으로 분석되고 있다. 한국일보, 2018. 7. 23, p. 8.

원이 「남북 보건의료의 교류협력 증진에 관한 법률안」(이하 “정의화의원안”)을 대표발의 하였다. 이 법률안 역시 19대 국회 임기만료와 더불어 폐기되었다. 한편, 2013년 11월 4일 심재권의원이 「북한주민 모자보건 지원에 관한 법률안」을 대표발의하기도 하였다. 이 법률안은 2016년 3월 2일 북한인권법이 국회를 통과할 당시 북한인권법에 반영되어 폐기되었다. 현 20대 국회에 들어서서는 2016년 11월 28일 윤종필의원이 「남북 보건의료의 교류협력 증진에 관한 법률안」(이하 “윤종필의원안”)을 대표발의하였다.

<표: IV-4> 역대 국회 남북 보건의료 교류협력 법안 발의 현황

국회	법률안	발의일시	대표발의	비 고
17대 국회	남북 보건의료의 교류 및 협력증진에 관한 법률안	2005.7.21	안명옥의원	임기만료폐기 (의결: 2008.5.29)
19대 국회	북한주민 모자보건 지원에 관한 법률안	2013.11.4	심재권의원	대안반영폐기 (의결: 2016.3.2)
	남북 보건의료의 교류협력 증진에 관한 법률안	2015.5.29	정의화의원	임기만료폐기 (의결: 2016.5.29)
20대 국회	남북 보건의료의 교류협력 증진에 관한 법률안	2016.11.28	윤종필의원	계류 중

출처: 국회 의안정보시스템<likms.assembly.go.kr> 참조하여 필자 작성

법률안의 내용은 최초 발의된 안명옥의원안이 가장 구체적이다. 안명옥의원안은 남북 보건의료교류·협력기본계획 수립(제7조), 남북보건의료협력추진협의회 설치(제8조), 인도적 차원의 물적·인적 지원(제12조), 긴급구호활동의 지원(제13조), 전염병 예방 및 지원(제14조), 북한 체류 남한주민에 대한 보건의료지원(제15조), 학술 및 기술 교류에 대한 지원(제16조), 남북보건의료협력 산업 육성(제17조), 남북보건의료기금 설치 및 조성(제18조), 남북보건의료정보센터 설치·운영(제21조) 등 모두 24개의 조문으로 구성되었다. 보건의료 교류협력에 관한 법률안임에도 불구하고 인도적 차원의 물적·인적 지원, 긴급 구호활동 지원을 법률안에 포함시킨 점이 특징이다. 이에 비해 정의화의원안은 남북보건

의료교류협력에 관한 기본계획(제6조) 및 연도별 시행계획(제7조), 남북보건의료교류협력을 위한 사업 지원(제8조), 재난 공동대응 및 긴급지원(제9조), 감염병에 관한 정보 교류 및 협력 증진(제10조), 남북한 왕래의 특례(제11조), 남북보건의료교류협력 위원회(제12조) 등 모두 12개의 조문으로 구성되어 있다. 윤종필의원안의 구성과 내용은 정의화의 원안의 그것과 유사하다. 다만 윤종필의원안에는 정의화의원안에서 규율하고 있는 남북한 왕래의 특례에 관한 규정은 포함하고 있지 않다는 차이를 보이고 있다.

2. 입법적 대응

남북 보건의료 교류협력 문제만을 다루는 별도의 특별법 제정이 필요한가? 이 질문에 대해서는 두 가지 상반된 접근이 가능하다. 첫째, 인도적 지원에 보건의료가가 포함된다든 점에서 별도의 특별법 제정은 필요하지 않다는 것이다. 현행 인도적 대북지원 통일부고시 제2조 제1항은 인도적 목적의 대북지원사업에 ‘보건위생 상태의 개선’을 명시적으로 포함하고 있다(<표: III-3> 참조). 또한 <표: IV-2>의 박주민의원안은 보건·의료를 포함시켜 인도적 지원을 정의하고(제2조 제2호),¹⁸⁹⁾ 인도적 지원 사업의 내용에 ‘의료시설, 의료기구, 의약품 등 의료 지원 사업’을 명시적으로 포함시키고 있다(제10조 제4호). 다른 입법례의 경우 해외긴급구호법은 해외긴급구호기본대책 수립시 의료시설을 포함하도록 규정하고 있으며(제6조 제1항 제3호), 외교부장관에게 해외에서의 보건의료활동을 국회에 보고하도록 규정하고 있다(제6조 제3항 제3호). 또한 해외긴급구호법은 보건의료 인력 및 장비의 확보, 진료체계 구축, 보건의료 인력 및 장비의 해외 수송체계 확립 등을 포함한 긴급의료체계를 구축할 것을 규정하고 있다(제6조의2). 이 같은 점들은 해외긴급구호법이 인도적 지원 문제와 보건의료 문제를 통합적으로 다루고 있음을 보여주고 있다. 이상의 내용을 종합적으로 고려하면 보건의료 교류협력만을 규율하는 별도의 특별법 제정

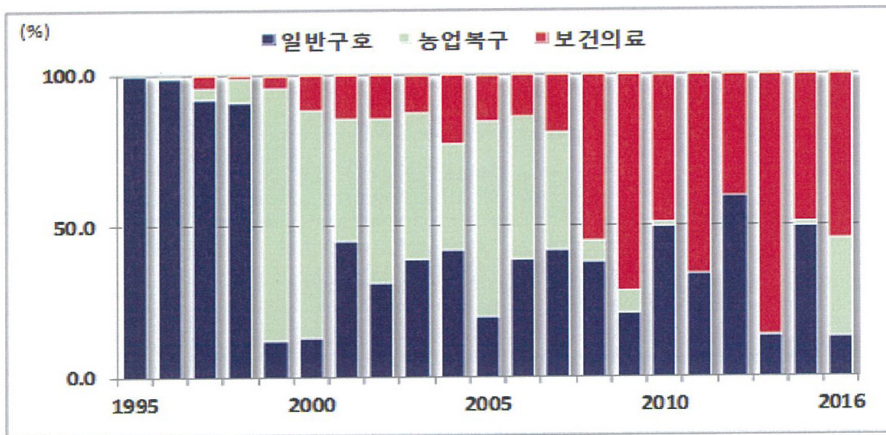
189) 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. 생략
2. “인도적 지원”이라 함은 인도주의에 따라 북한 주민의 식량난, 보건·의료 문제 등의 해결을 통한 생존권 보장을 위하여 식량·농업 및 의료 등의 부문에서 이 법이 정하는 바에 따라 지원하는 것을 말한다.

보다는 향후 대북 인도적 지원 특별법을 제정할 경우에 통합하여 제정하는 방식이 타당한 것으로 판단할 수 있다.¹⁹⁰⁾

둘째, 위와는 반대로 남북 보건의료 교류협력 사항을 다루는 별도의 특별법 제정이 필요하다는 주장도 얼마든지 타당하다. 그 이유는 첫째, 대북 인도적 지원에 있어 보건의료 활동 비중이 증가하고 있기 때문이다. 분석 결과 2008년부터 2016년 기간 동안 대북 인도적 지원에 있어 보건의료 분야가 차지하고 있는 비중이 연평균 58.9%로 높게 나타나고 있다.¹⁹¹⁾ 둘째, 보건의료 분야는 일반적인 인도적 지원과는 다르게 전염병을 다루는 등 매우 전문적인 분야라는 점에서 인도적 지원과는 구분해서 접근할 필요가 있기 때문이다. 제1장 연구 개요에서도 언급한 바와 같이 남북 정상은 2018년 9월 평양공동선언에서 보건의료 분야 협력을 강화하기로 합의하였다(평양공동선언 제2조 제4항).

<그림: IV-2> 한국의 대북 인도적 지원 분야별 현황



출처: 이용화 · 이해정, 『대북 인도적 지원 현황과 향후 과제』(서울: 현대경제연구원, 2018), p. 3.

190) 임예준 · 이규창, 『북한 재난협력 방안과 과제』(서울: 통일연구원, 2017), p. 143.

191) 이용화 · 이해정, 『대북 인도적 지원 현황과 향후 과제』(서울: 현대경제연구원, 2018), p. 3.

생각건대, 남북 보건의료 교류협력 특별법 제정 문제는 상반되는 두 가지 요구와 필요를 감안하여 순차적으로 대응하는 것이 바람직하다고 판단된다. 우선적으로는 인도적 지원과 통합 제정하고 이후 남북관계 발전 상황에 따라 별도의 특별법을 제정하는 방식으로 대응할 필요가 있다. 남북 보건의료 교류협력 특별법 제정 시기는 남북기본협정 체결 이후가 타당하다고 생각된다. 구 동서독의 경우 1972년 12월 21일 기본조약을 체결하면서 보건, 문화, 스포츠, 환경 등 분야별 협정을 체결하기로 포괄적으로 합의하고(제7조),¹⁹²⁾ 이를 토대로 1974년 4월 25일 동서독 보건협정¹⁹³⁾을 체결하였다. 동서독 사례는 우리의 경우에도 남북기본협정을 체결하면서 보건의료뿐만 아니라 사회문화 각 분야 협정을 체결하기로 포괄적으로 합의하고 이를 바탕으로 분야별 후속협정들을 체결하는 방식이 고려되어야 함을 시사한다. 이와 같은 맥락에서 우리의 경우 남북보건의료협정 체결 필요성이 지속적으로 제기되고 있다.¹⁹⁴⁾ 요컨대, 향후 남북관계 발전 상황을 고려하면 남북기본협정을 토대로 남북보건의료협정을 체결하고, 그 후속 작업의 일환으로 남북 보건의료 교류협력 특별법을 제정하는 방식이 타당한 입법적 대응으로 판단된다.

제3절 소 결

현재 국회에는 인도적 지원과 관련하여 남북 보건의료의 교류협력 증진에 관한 법률안, 남북한 간의 인도지원과 개발협력에 관한 법률안, 북한주민에 대한 인도적 지원 등에

192) 동서독 기본조약 제7조 독일연방공화국과 독일민주공화국은 양국의 관계정상화 과정에서 실질적인 인도적 문제들을 타결할 용의가 있음을 천명한다. 양국은 이 조약의 원칙에 입각하여 상호이익을 도모하기 위하여 경제·학문·기술·통행·법률 부문의 교류, 우편·전화·보건·문화·스포츠·환경보호 등의 분야에서 협력을 촉진시키고 발전시키는 협정을 체결하기로 한다. 이에 대한 세부사항은 추가의정서에 정한다. 번역은 법제처, 『독일통일관계법 연구 I』(서울: 법제처, 1991), p. 192를 따랐다.

193) 보건분야에 대한 독일연방공화국 정부와 독일민주공화국 정부간 협정. 번역문은 위의 책, pp. 205~210에서 볼 수 있다.

194) 예를 들어 남정자 외, 『남북한 보건의료분야 교류협력 활성화 방안』(서울: 한국보건사회연구원, 2002), pp. 73~75. 최근의 예로는 2017년 6월 10일 통일보건의료학회 춘계학술대회에서 독일 사례에 비추어 남북보건합의서를 제정해서 통일교류를 확대해나갈 수 있는 법적 근거를 마련해야 한다는 취지의 발표가 있었다. 의약뉴스, “통일전 독일 보건의료 협정의 시사점,” <<http://www.newsmj.com/news/articleView.html?idxno=170729>> (보도일: 2017. 6. 12, 검색일: 2018. 7. 21).

관한 특별법안 등 세 개의 법안이 발의되어 계류 중에 있다. 이에 따라 본 장에서는 인도적 지원에 관한 특별법 제정 문제, 인도적 지원과 북한개발협력의 입법적 관계 설정, 보건의료 교류협력에 관한 독자적인 특별법 제정 문제를 향후 전개될 한반도 정세와 연결하여 입법적 대응 방안을 모색하였다.

2018년 4월 27일 판문점선언과 6월 12일 북미정상회담을 계기로 한반도 평화체제 구축과 관련하여 종전선언 및 평화협정 체결이 논의되고 있다. 한편, 문재인 정부는 남북기본협정을 국정과제의 하나로 제시하고 있다. 향후 한반도 정세를 전망하기는 매우 어렵다. 여기에는 남북관계 뿐만 아니라 북미관계, 북중관계 등 복잡한 국제정세가 관여되어 있기 때문이다. 그러나 우리나라는 한반도 문제의 당사자로서 남북기본협정 체결을 통해 남북관계를 발전시키는 동시에 다자차원에서는 북한 비핵화, 종전선언, 평화협정 체결을 통해 한반도에 평화를 구축시키고 양자차원과 다자차원의 노력을 통해 헌법 제4조가 부여하고 있는 평화통일의 길로 나가야 한다. 인도적 지원에 관한 특별법 제정 문제, 인도적 지원과 북한개발협력의 입법적 관계 설정, 보건의료 교류협력에 관한 독자적인 특별법 제정 문제도 이와 같은 한반도 평화체제의 장기적인 방향과 나아가 통일 이후까지를 염두에 두고 대응방안이 모색되어야 한다.

첫째, 대북 인도적 지원 특별법 제정 문제에 있어서는 다음과 같은 순차적인 대응이 필요하다. 먼저 현행 대북 인도적 지원사업 통일부고시가 법률적 근거가 없다는 점에서 남북교류협력법을 개정해 인도적 지원에 관한 법률적 근거를 갖게 하여야 한다. 대북 인도적 지원에 관한 특별법 제정은 CVID까지는 아니어도 국제사회가 신뢰할 정도의 북한 핵문제 진전이 있는 단계에서 추진하는 것이 바람직하다. 이 경우 남북교류협력법을 경제 교류협력, 사회문화교류협력, 남북한 주민왕래 및 이주 등 분야별로 분법과 보조를 맞춰야 교류협력 관련 법률 간의 충돌을 방지하면서 법체계의 정합성을 이룰 수 있다.

둘째, 인도적 지원과 북한개발협력의 입법적 관계 설정에 있어서는 양자가 상호 연관성이 있고 통합적인 접근이 증가하고 있다는 측면과 함께 그림에도 불구하고 양자가 서로 구분된다는 점이 고려되어야 한다. 무엇보다 인도적 지원과 북한개발협력은 현 유엔

안보리의 대북제재 구조 하에서 단계별 접근이 불가피하다는 점이 반영되어야 한다. 인도적 지원은 유엔 안보리의 대북제재 하에서도 제재위원회의 사안별 사전 승인을 받으면 가능하다. 그러나 북한개발협력은 국내법인 남북교류협력법과 남북협력기금법에 의한 금융 서비스 또는 이전에 해당되어 유엔 안보리의 대북제재 결의에 위반될 가능성이 크다. 이 같은 점에서 북한개발협력의 법제화는 북한개발협력에 관한 대북제재가 완화되거나 해소되는 단계에서 추진되어야 한다. 입법 방식에 있어서는 인도적 지원과 북한개발협력이 밀접한 관련성이 있다는 점에서 별도의 독자적인 법률을 제정하는 것보다는 이인영의 원안처럼 양자를 통합해서 제정하는 방식이 바람직한 것으로 판단된다.

셋째, 보건의료지원 특별법 제정 문제 역시 남북관계 발전에 대응한 단계별 접근이 필요하다. 보건의료지원은 현행 대북 인도적 지원 관련 법제 하에서도 가능하다. 그러나 대북 인도적 지원 활동에 있어 보건의료지원 분야가 차지하는 비중이 증가하고 있고, 보건의료 분야는 일반적인 인도적 지원 분야에 비해 전문성이 요구된다는 점에서 남북관계가 진전이 있는 경우 별도의 특별법 제정을 추진할 필요가 있다. 그 시기는 남북기본협정 체결 이후가 바람직한 것으로 판단된다. 구 동서독의 경우를 보더라도 기본조약에 보건, 문화, 스포츠, 환경 등 분야별 협정을 체결하기로 포괄적으로 합의하고, 이를 바탕으로 분야별 후속협정을 체결하였다. 이는 남북한의 경우에도 남북기본협정 체결시 사회문화 교류협력협정 체결에 관한 포괄적인 합의를 하고, 이를 바탕으로 분야별 협정을 체결하여야 함을 시사한다. 남북보건협정을 국내적으로 시행하기 위해서는 후속 작업의 일환으로 보건의료 교류협력 특별법이 제정될 필요가 있다.

이상의 내용을 종합하면 북한 비핵화 초기단계에 대북 인도적 지원 특별법을 제정하고, 이후 비핵화가 좀 더 진전되어 개발협력 관련 대북제재가 해제 또는 완화되는 단계에 대북 인도적 지원 특별법을 개정하여 북한개발협력 관련 사항들을 포함시키는 방향으로 입법적 대응을 추진하는 것이 바람직하다. 그리고 남북기본협정 체결시 보건의료협정에 관한 포괄적인 합의를 하고 이를 토대로 남북보건의료협정을 체결한 후 동 협정을 국내적으로 시행하기 위한 보건의료 교류협력 특별법 제정을 추진하는 것이 남북관계 발전에 대응한 입법적 방안이라고 할 수 있다.

korea
legislation
research
institute

제5장

요약 및 결어

제5장

요약 및 결어

본 과제는 법적인 관점에서 대북 인도적 지원을 분석·평가하였다. 먼저 제2장에서는 현황과 관련하여 북한 주민들에 대한 인도적 지원이 왜 필요한지를 살펴보았다. 이를 위해 북한의 민생 관련 법제와 북한 주민의 민생 실태 현황을 인도적 지원과 관련성이 많은 건강권, 생명권, 식량권, 사회보장권으로 구분하여 분석하였다. 북한은 세계인권선언과 사회권규약을 비롯하여 북한이 당사국으로 되어 있는 여러 국제인권조약상 북한 주민들을 보호해야할 국제법상의 의무를 부담하고, 이를 국내적으로 이행하기 위하여 사회보장법을 비롯한 여러 법규를 제정하여 시행하고 있다. 취약계층 보호와 관련하여서도 여성차별철폐협약, 아동권리협약, 장애인권리협약의 당사국으로 참여하고 있으며, 국내법으로는 여성권리보장법, 아동권리보장법, 장애인보호법, 연로자보호법을 제정하여 시행하고 있다. 그러나 실상에 있어 이 같은 북한의 국내법은 실제로 작동하지 않고, 이로 인해 북한 주민들이 복합적 인도적 위기에 해당하는 열악한 삶을 영위하고 있다. 북한은 2018년 4월 20일 조선노동당 중앙위원회 제7기 제3차 전원회의를 개최하여 기존의 핵·경제 병진노선을 폐기하고 경제건설에 국가역량을 총집중할 의지를 밝혔다. 그러나 북한의 의지대로 경제분야에서 성과를 거둘 지는 예단하기 어렵다. 한편, 2018년 4월 27일 판문점선언에서 남북은 완전한 비핵화를 통한 핵 없는 한반도 실현에 합의하였고(판문점선언 제3조 제4항), 6월 12일 북미 정상회담에서는 판문점선언을 재확인하면서 한반도의 완전한 비핵화를 위해 노력할 것에 북미 양국이 합의하였다(북미 정상회담 공동성명 제3항). 2018년 9월 19일 문재인 대통령과 김정은 국무위원장 간의 제3차 남북정상회담을 통해 합의된 평양공동선언에서 북한은 동창리 엔진시험장과 미사일 발사대를 유관국 전문가들의 참관 하에 영구적으로 폐기하기로 하였으며(평양공동선언 제5조 제1항), 미국이 6·

12 북미공동성명의 정신에 따라 상응조치를 취할 경우 영변 핵시설의 영구적 폐기와 같은 추가적인 조치를 계속 취해나갈 용의가 있음을 표명하였다(평양공동선언 제5조 제2항). 또한 남북은 한반도의 완전한 비핵화를 추진해나가는 과정에서 함께 긴밀하게 협력하기로 합의하였다(평양공동선언 제5조 제3항). 북한 핵문제가 해결되면 해외 투자유치 확대 등을 통한 경제활성화 및 북한 주민 생활수준의 획기적인 향상을 모색할 수 있다. 그러나 북한 핵폐기에 대해서는 현재로서는 낙관적인 전망이나 비관적인 전망 모두 어렵다.

북한 주민들을 보호해야 하는 1차적인 의무는 북한 당국에게 있다. 이 점에서 우리나라를 비롯한 국제사회는 북한이 스스로 제정한 법규들의 내용을 사문화시키지 않고 준수하도록 촉구하고 인권대화 등을 통해 협력할 필요가 있다. 하지만 이와는 별도로 북한 주민들의 인간다운 삶의 영위가 매우 어려운 상황에서는 국제사회가 인도적인 견지에서 북한 주민들을 보호해야 한다. 이로부터 국제사회의 일원인 동시에 헌법상 북한 주민들을 보호해야 할 책무가 있는 우리나라가 북한 주민들에 대한 인도적 지원을 실시하고, 이를 정책적으로 뒷받침하기 위해서 인도적 지원 법제화를 시행해야 하는 필요성이 파생된다. 이와 같은 필요와 법적 의무로 인해 우리나라는 북한인권법을 비롯한 여러 법률에 인도적 지원에 관한 법적 근거를 마련하고 북한 주민들에 대한 인도적 지원을 실시하고 있다.

제3장에서는 우리나라의 현행 대북 인도적 지원 법제를 인도적 지원에 관한 국제규범 측면에서 분석·평가하고 개선방안을 제시하였다. 현행 대북 인도적 지원 관련 국내법 체계는 헌법을 정점으로 남북교류협력법, 남북협력기금법, 인도적 대북지원사업 통일부고시, 남북관계발전법, 북한인권법 등의 법령이 있고, 대한적십자사도 대한적십자사 조직법을 근거로 북한 주민에 대한 인도적 사업을 수행하고 있다. 입법체계상 크게 두 가지 문제가 제기된다. 첫째, 인도적 대북지원사업 통일부고시는 법률적인 근거가 없다는 점이다. 동 고시가 법률적인 근거를 갖기 위해서는 모법인 남북교류협력법에 대북 인도적 지원에 관한 중요 사항들이 명시되어야만 한다. 둘째, 동일한 사항인 대북 인도적 지원을 별개의 법체계인 북한인권법과 인도적 대북지원사업 통일부고시에서 규율하고 있다는 점이다. 대북 인도적 지원은 남북교류협력에 관한 사항으로서 남북교류협력법에 의해 규

을되어야 하고, 북한인권법은 인도적 지원 조항은 존치시키되 대북 인도적 지원이 북한 주민의 인권, 특히 사회권에 미치는 영향을 다루는 것이 법의 취지에 부합한다. 한편, 국제사회는 인도적 지원과 관련한 국제규범을 형성하고 있다. 유엔 총회는 1991년 「유엔의 인도적 긴급 지원 조정 강화」결의를 채택하였고, 2003년에는 「유엔의 긴급 인도 지원 조정 강화」결의를 채택하였다. 유엔 국제법위원회(ILC)는 2016년 「재난시 사람의 보호에 관한 규정 초안」을 채택하였고, 선진 인도적 지원 공여국 협의회(GHD)는 2003년 「선진 인도적 지원 공여원칙」을 채택하였다. 또한 국제적십자사연맹(IFRC)은 2007년 「국제 재난 구호 및 초기 복구 지원의 국내적 촉진 및 규제를 위한 가이드라인」을 채택하였고, 국제법학회(IDI)는 2003년 인도적 지원 결의를 채택하였다. 향후 인도적 지원사업 통일부 고시를 모법인 남북교류협력법에 편입시켜 법률적 근거를 갖게 할 경우 다음과 같은 방향으로 인도적 지원 관련 국제규범이 반영되어야 한다.

첫째, 인도적 지원의 범주 및 정의와 관련하여 관련 국제규범은 재난 또는 인도적 위기 상황, 즉 긴급구호 상황을 인도적 지원의 범주로 인식하고 있다. 이 같은 점에서 대북 인도적 지원은 원칙적으로 긴급구호를 범주로 하되 북한 주민이 헌법상 대한민국 국민이라는 점에서 일반구호까지로 하는 것이 타당하다. 현재 북한에서 발생하고 있는 복합적 인도적 위기 상황을 감안하면 북한 주민에 대한 일반구호도 긴급구호의 범주에 포섭될 수 있을 것으로 평가된다. 개발 문제까지 인도적 지원의 범주에 포함될 경우 북한의 핵실험 및 미사일 발사, 국제사회의 대북제재로 인해 정치논리와 경제논리가 개입되어 인도적 지원 본래의 취지가 무색해질 우려가 있다.

둘째, 인도적 지원의 대상은 재난 내지 인도적 위기 상황에 놓여 있는 일반 북한 주민과 함께 취약계층이 포함되어야 한다. 취약계층과 관련하여 현행 우리나라의 대북 인도적 지원 법제는 장애인을 지원 대상으로 명시하지 않고 있다. 그러나 취약계층에 장애인이 포함되며, 북한이 유엔 장애인권리협약 비준을 계기로 장애인 문제에 있어 보다 적극적으로 나올 것으로 예상된다는 점 등을 고려하면 대북 인도적 지원의 대상에 장애인이 명시되어야 한다.

셋째, 인도적 지원의 원칙으로는 일반적으로 4대 원칙으로 인도주의, 중립, 공평, 독립이 제시되고 있다. 유엔 국제법위원회는 여기에서 더 나아가 비차별 원칙을 추가하고 있다. 현행 우리나라의 대북 인도적 지원 법령은 인도적 지원 원칙에 대한 구체적인 언급 없이 ‘국제적으로 인정되는 인도(引渡) 기준’에 따르도록 규정하고 있다. 남북교류협력법을 개정하여 인도적 지원에 관한 규정들을 마련할 경우 인도적 지원의 원칙들을 구체적으로 명시하는 방안도 생각해 볼 수 있다. 그러나 인도적 지원 원칙 관련 국제규범이 발전하고 있고, 법률은 그 성격상 추상적으로 규정된다는 점을 고려할 때 현행과 같이 일반적으로 규정하는 것이 타당하다고 판단된다. 다만, ‘국제적으로 인정되는 인도(引渡) 기준에 따라’보다는 ‘국제적으로 인정되는 인도(引渡) 원칙에 따라’가 인도적 지원에 관한 국제규범에 부합하는 것으로 생각된다.

넷째, 인도적 지원을 실시함에 있어 인도적 지원을 제공받는 피해국가의 동의가 반드시 필요한가, 아니면 피해국의 동의 없이도 인도적 지원이 가능한가의 여부는 인도적 지원 문제에 있어 논란의 대상 가운데 하나이다. 인도적 지원 관련 국제문서들은 피해국가의 동의를 중시하면서도 피해자의 인권이 보호받고 존중되어야 함을 강조하고 있다. 현행 우리나라의 대북 인도적 지원 법령들은 북한에 대한 동의 또는 북한의 요청을 대북 인도적 지원의 절차적인 조건으로 명시하지 않고 있다. 그러나 동의가 필요하다는 인도적 지원 관련 국제규범, 상대방 체제의 인정 및 존중을 규정하고 있는 남북기본합의서(제1조) 등을 고려하면 북한의 동의까지는 아니어도 최소한 북한의 요청은 필요하다고 판단된다. 동시에 헌법상 대한민국 국민인 북한 주민들이 복합적 인도적 위기 상황에 놓여 있다는 사실에 주목하여 북한 주민들의 인권 보호 및 존중이 대북 인도적 지원 정책을 통해 구현되어야 한다.

다섯째, 인도적 지원에 관한 국제문서에는 분배 투명성(transparency)에 대한 문제들이 언급되어 있는 경우를 찾기 어렵다. 이에 비해 핵개발로 인한 인도적 목적의 물자 지원이 군사용으로 전용된다는 의혹으로 대북 인도적 지원에 있어서는 분배 투명성 문제가 중요하게 인식되고 있다. 현행 북한인권법은 인도적 지원을 투명하게 추진하도록 규정하고

있고, 인도적 대북지원사업 통일부고시에도 투명성에 관한 규정이 명시되어 있다. 대북 인도적 지원에 있어서의 분배 투명성 문제는 핵심적인 사안 가운데 하나라는 점에서 향후 남북교류협력법을 개정할 경우 포함되어야 한다.

여섯째, 인도적 지원의 수행 주체를 국가로 할 것인지, 아니면 정부로 할 것인지의 문제가 제기된다. 일반적인 외국을 대상으로 하는 법령은 사업의 수행 주체를 국가로 규정하는 것이 타당하다. 그러나 헌법상 국가의 범위는 북한지역까지 미치고 한반도에는 1국가 2정부가 존재한다는 점에서 북한을 대상으로 하는 법령에서는 사업의 수행 주체를 정부로 규정하는 것이 우리 법체계와 남북관계 특성에 부합한다. 한편, 대북 인도적 지원이 보다 활성화되기 위해서는 지방자치단체 차원의 대북 인도적 지원이 확대·강화될 필요가 있다. 이를 위해서는 첫째, 남북한 주민의 남북간지역 방문 및 물품 등의 반출입 승인에 있어 지방자치단체 장이 권한을 행사할 수 있어야 하고, 둘째, 남북교류협력추진협의회에 지방자치단체 인사와 인도적 지원 전문가의 참여를 확대하는 방향으로 남북교류협력법이 개정되어야 한다.

제4장에서는 인도적 지원에 관한 특별법 제정 문제, 인도적 지원과 북한개발협력의 입법적 관계 설정, 보건의료 교류협력에 관한 독자적인 특별법 제정 문제를 향후 전개될 한반도 정세와 연결하여 살펴보았다. 2018년 4월 27일 판문점선언과 6월 12일 북미정상 회담을 계기로 한반도 평화체제 구축과 관련하여 종전선언 및 평화협정 체결이 논의되고 있다. 한편, 문재인 정부는 남북기본협정을 국정과제의 하나로 제시하고 있다. 우리나라는 한반도 문제의 당사자로서 남북기본협정 체결을 통해 남북관계를 발전시키는 동시에 다자차원에서는 북한 비핵화, 종전선언, 평화협정 체결을 통해 한반도에 평화를 구축시키고 양자차원과 다자차원의 노력을 통해 헌법 제4조가 부여하고 있는 평화통일의 길로 나가야 한다. 인도적 지원에 관한 특별법 제정 문제, 인도적 지원과 북한개발협력의 입법적 관계 설정, 보건의료 교류협력에 관한 독자적인 특별법 제정 문제는 이와 같은 한반도 평화체제의 장기적인 방향과 나아가 통일 이후까지를 염두에 두고 대응방안이 모색되어야 한다.

첫째, 대북 인도적 지원 특별법 제정 문제에 있어서는 순차적인 대응이 필요하다. 먼저 현행 대북 인도적 지원사업 통일부고시가 법률적 근거가 없다는 점에서 남북교류협력법을 개정해 인도적 지원에 관한 법률적 근거를 갖게 하여야 한다. 이어 대북 인도적 지원에 관한 독자적인 특별법 제정을 추진해야 하는데 그 시기는 CVID까지는 아니어도 국제사회가 신뢰할 정도의 북한 핵문제 진전이 있는 단계에서 실시하는 것이 바람직하다. 이 경우 남북교류협력법을 경제교류협력, 사회문화교류협력, 남북한 주민왕래 및 이주 등 분야별로 분법과 보조를 맞춰야 교류협력 관련 법률 간의 충돌을 방지하면서 법체계의 정합성을 이룰 수 있다.

둘째, 인도적 지원과 북한개발협력의 입법적 관계 설정에 있어서는 현 유엔 안보리의 대북제재 구조 하에서 단계별 접근이 불가피하다는 점이 반영되어야 한다. 인도적 지원은 유엔 안보리의 대북제재 하에서도 제재위원회의 사안별 사전 승인을 받으면 가능하다. 그러나 북한개발협력은 국내법인 남북교류협력법과 남북협력기금법에 의한 금융 서비스 또는 이전에 해당되어 유엔 안보리의 대북제재 결의에 위반될 가능성이 크다. 이 같은 점에서 북한개발협력의 법제화는 관련 대북제재가 완화되거나 해소되는 단계에서 추진되어야 한다. 입법 방식에 있어서는 인도적 지원과 북한개발협력이 밀접한 관련성이 있다는 점에서 별도의 독자적인 법률을 제정하는 것보다는 양자를 통합해서 제정하는 방식이 바람직한 것으로 판단된다.

셋째, 보건의료지원 특별법 제정 문제 역시 남북관계 발전에 대응한 단계별 접근이 필요하다. 대북 인도적 지원 활동에 있어 보건의료지원 분야가 차지하는 비중이 증가하고 있고, 보건의료 분야는 일반적인 인도적 지원 분야에 비해 전문성이 요구된다는 점에서 남북관계가 진전이 있는 경우 별도의 특별법 제정을 추진할 필요가 있다. 그 시기는 남북기본협정 체결 이후가 바람직한 것으로 판단된다. 다시 말해 남북기본협정 체결시 사회문화 교류협력협정 체결에 관한 포괄적인 합의를 하고, 이를 바탕으로 남북보건의료협정을 비롯한 분야별 협정을 체결하여야 한다. 그리고 남북보건협정을 국내적으로 시행하기 위한 남북 보건의료 교류협력 특별법이 제정되어야 한다.

한편, 2018년 6월 12일 북미정상회담 이후 속도를 내던 한반도 평화체제 구축이 종전선언에 대한 미국과 북한의 입장 차이로 속도를 내지 못하고 있다. 북한은 ‘선 종전선언 체결 후 비핵화’ 입장인 반면 미국은 ‘선 비핵화 후 종전선언’의 입장을 취하고 있다. 이에 따라 종전선언의 체결 시점은 유동적이게 되었고, 이와 관련이 있는 남북기본협정 체결, 평화협정 체결도 영향을 받을 수밖에 없다. 현재의 한반도 역학관계상 남북관계 발전 및 한반도 평화체제 구축 과정을 예상하기란 쉽지 않다. 그러나 우리나라는 한반도 문제의 당사자로서 지정학적 여건상 어쩔 수 없다는 운명론적 사고에서 탈피하여야 한다. 한편으로는 남북관계를 발전시키고 다른 한편으로는 비핵화와 종전선언 및 평화협정 체결을 통해 한반도 평화체제를 구축 발전시켜 나가야 한다. 그리고 이를 토대로 평화통일의 길로 나가야 한다. 향후 대북정책 및 통일정책은 이와 같은 남북관계 발전과 한반도 평화체제 구축 과정, 나아가 통일과정과 통일 이후까지도 염두에 둔 장기적인 일련의 과정 가운데 밑그림을 그리고 구상되어야 한다. 대북 인도적 지원 법제화 문제도 북한 비핵화, 대북제재 완화 및 해제, 남북관계 발전 및 한반도 평화체제 구축, 북한 주민의 인권 등 여러 가지 요소를 종합적으로 고려하는 가운데 입법적 대응 방안이 마련되어야 한다. 무엇보다 북한주민은 헌법상 대한민국 국민이라는 점에서 인도적 지원에 관한 국제규범을 존중하는 가운데 남북관계 특수성이 대북 인도적 지원 관련 법정정책에 균형감 있게 반영되어야 한다.

korea
legislation
research
institute

참고문헌

참고문헌

1. 단행본

- 국정기획자문위원회, 『문재인정부 국정운영 5개년 계획』 (서울: 국정기획자문위원회, 2017).
- 김석진 · 이규창, 『통일 이후 사회보장제도 분리 운영방안: 경제적 및 법적 분석』 (서울: 통일연구원, 2015).
- 김석진 · 홍제환, 『북한 민생경제 진흥을 위한 개발협력 방안』 (서울: 통일연구원, 2016).
- 남정자 외, 『남북한 보건의료분야 교류협력 활성화 방안』 (서울: 한국보건사회연구원, 2002).
- 도경옥 외, 『북한 여성 · 아동 인권 실태』 (서울: 통일연구원, 2016).
- 도경옥 외, 『북한인권백서 2016』 (서울: 통일연구원, 2016).
- 법제처, 『독일통일관계법 연구 I』 (서울: 법제처, 1991).
- 이규창 외, 『보호책임(R2P) 이행에 관한 연구』 (서울: 통일연구원, 2012).
- 이규창 외, 『인도적 지원을 통한 북한 취약계층 인권 증진 방안 연구』 (서울: 통일연구원, 2013).
- 이규창 외, 『평화와 번영의 한반도: 정책목표와 추진방향』 (서울: 통일연구원, 2017).
- 이금순, 『대북 인도적 지원의 실효성 연구: 평가지표와 과제』 (서울: 통일연구원, 2005).
- 이명근 외, 『인도적 지원정책 및 사업연구: 긴급구호 시스템을 중심으로』 (성남: 한국국제협력단, 2012).

- 이성우, 『북한의 인권상황과 한국의 인도적 지원의 정책적 효율성』(제주: 제주평화연구원, 2014).
- 이용화 · 이해정, 『대북 인도적 지원 현황과 향후 과제』(서울: 현대경제연구원, 2018).
- 임예준 · 이규창, 『북한 재난협력 방안과 과제』(서울: 통일연구원, 2017).
- 정구연, 『한국의 인도적 지원 전략 구상』(서울: 국립외교원 외교안보연구소, 2015).
- 제성호 외, 『통일관련 법제 인프라 정비 및 개선방안』(서울: 통일연구원, 2004).
- 조선인권연구협회, 『조선인권연구협회 보고서』(평양: 조선인권연구협회, 2014).
- 조민 · 김진하, 『북핵일지 1955~2014』(서울: 통일연구원, 2014).
- 평화재단, 『대북 인도적 지원법(안)을 제안한다(평화재단 12차 전문가포럼)』(2007. 9. 4).
- 한동호 외, 『북한인권백서 2018』(서울: 통일연구원, 2018).
- INFORM, *Index for Risk Management: Result 2017*.
- Unicef, 『2017 DPR Korea MICS: Multiple Indicator Cluster Survey 2017 Survey Findings Report』(UNICEF, 2018).
- United Nations, 『2018 DPR KOREA NEEDS AND PRIORITIES』(March 2018).
- UN Resident Coordinator UN Country Team, 『*The Strategic Framework for Cooperation between the United Nations and the Government of the Democratic People's Republic of Korea 2017-2012*』(2017).

2. 논문

김석현, “‘인도적 지원’(humanitarian Assistance)에 있어서의 국제입법 동향 및 주요 쟁점,” 『국제법평론』, 통권 제41호 (2015).

김성원, “국제재난대응에 있어서 국제법의 역할에 관한 연구,” 『동아법학』, 제53호 (2011).

도경옥, “사회권규약상 ‘국제적 지원 및 협력’의 의미: 북한 관련 시사점,” 『다문화사회 연구』, 제9권 2호 (2016).

박영자, “김정은의 평안북도 기업 현지도의 의미: ‘대안사업체계 무력화’와 ‘자립적 현대화,’” 통일연구원 Online Series CO 18-31(2018. 7. 17).

박종원, “UN대북제재와 남북교류협력의 법적 쟁점: UN안전보장이사회 결의의 효력을 중심으로,” 『헌법과 통일법』, 통권 제10호 (2017).

박종철, “한반도 평화협정 논의를 위한 정책 방향,” 『북미정상선언 이후 한반도 평화번영 구상 실현 방안(2018 KINU 국내학술회의 자료집)』(서울: 통일연구원, 2018. 6. 27).

오시진, “국제개발협력으로서 사회권: 사회권규약 제2조 상 “국제지원과 국제협력” 조항을 중심으로,” 『안암법학』, 제49권 (2016).

이규창, “북한 장애인의 권리 신장을 위한 법제도적 과제,” 『통일문제연구』, 제25권 제2호 (2013).

이규창, “북한인권법 제정 논의 배경 및 쟁점과 추진방향,” 『2013 의원입법연구보고서』 (서울: 법제처, 2013).

- 이규창, “지난 5년의 대북인권정책 성과와 향후 추진과제,” 『통일과 법률』, 통권 제13호 (2013).
- 이규창, “북한 장애인법제 분석 및 평가와 향후 과제,” 『인권과 정의』, 통권 제465호 (2017).
- 이규창, “남북관계 발전 및 제도화를 위한 법제 개선 과제,” 성기영 외, 『평화와 번영의 한반도: 남북관계의 재정립과 한반도 신경제구상』(세종: 경제·인문사회연구회, 2018).
- 이규창, “평화체제 구축의 법제도적 과제: 국제법적 차원,” 『한반도 평화체제와 서울대학교의 역할(서울대학교 통일평화연구원 특별심포지엄 자료집)』(2018. 7. 3).
- 임성택·민창욱, “대북 인도적 지원에 관한 법제도 정비방안,” 『헌법과 통일법』, 제3호 (2013).
- 장명봉, “중국·대만(양안) 교류협력법제에 관한 고찰-남북교류협력법제 발전과 관련 하여,” 『2004년도 남북법제개선 연구보고서』(서울: 법제처, 2004).
- 정지웅, “북한 장애인복지 현황에 따른 남북교류 방향,” 『지방자치 20년! 복지갈등의 현 주소와 미래에 대한 성찰(2016 사회정책연합 공동학술대회 자료집)』(한국 보건복지인력개발원, 2016. 10. 14).
- 최승환, “국제연합 안보리 대북제재 결의 이후의 남북교류협력 방안,” 『통일과 법률』, 제34호 (2018).
- 최철영, “북한 인도지원 관련 국내 법제의 입법 동향,” 『대북협력민간단체협의회 정책위원회 북한 인도지원법 제정 소위원회 제2차 회의 발표문』(2013. 1. 10).
- 홍제환, “UNICEF 조사 결과로 본 북한 민생 실태,” 통일연구원 Online Series CO 18-32 (2018. 7. 19).

황나미, “북한 모자보건 1,000일 패키지 사업의 의미와 추진방향,” 『KDI 북한경제리뷰』, 2014년 8월호 (2014).

3. 유엔 문서

UN CESCR, General Comment, No. 3 (1990).

UN CESCR General Comment, No. 19 (2007).

UN Doc. A/RES/46/182(19 Dec. 1991).

UN Doc. A/RES/58/114(5 Feb. 2004).

UN Doc. A/HRC/25/63 (7 Feb. 2014).

UN Doc. A/HRC/25/CRP.1 (7 Feb. 2014).

UN Doc. CEDAW/C/PRK/2-4 (11 April 2016).

UN Doc. S/RES/2094(2013).

UN Doc. S/RES/2270(2016).

UN Doc. S/RES/2321(2016).

UN Doc. S/RES/2371(2017).

UN Doc. S/RES/2375(2017).

UN Doc. S/RES/2397(2017).

4. 신문기사 및 인터넷 검색

국회 의안정보시스템<likms.assembly.go.kr>

대한적십자사<www.redcross.or.kr>

로동신문

미국의소리방송<www.voakorea.com>

연합뉴스<www.yonhapnews.co.kr>

우리민족서로돕기운동<<http://ksm.or.kr>>

의약뉴스<www.newsmj.com>

조선중앙통신

통일부<www.unikorea.go.kr>

한국일보

GHD<www.ghdinitiative.org>

통일법제 연구 18-19-②-02

분단국가의 사회문화법제 연구
대북 인도적 지원의 법적 분석

2018년 9월 26일 인쇄
2018년 9월 28일 발행

발행인 | 이 익 현

발행처 | 한국법제연구원
세종특별자치시 국책연구원로 15
(반곡동, 한국법제연구원)
전화 : (044)861-0300

등록번호 | 1981.8.11. 제2014-000009호

홈페이지 | <http://www.klri.re.kr>

값 7,000원

1. 본원의 승인없이 전재 또는 역재를 금함. ©
2. 이 보고서의 내용은 본원의 공식적인 견해가 아님.

ISBN : 978-89-6684-875-1 93360

저자명(책임)

이 규 창

학 력

고려대 법학박사

(현) 통일연구원 선임연구위원

연구실적 및 논문

북한 재난협력 방안과 과제(공저)

인도적 지원을 통한 북한 취약계층 인권

증진 방안 연구(공저)

북한 장애인법제 분석 및 평가와 향후

과제

남북관계 발전 및 제도화를 위한 법제

개선 과제

분단국가의 사회문화법제 연구

대북 인도적 지원의 법적 분석

KLRI KOREA LEGISLATION
RESEARCH INSTITUTE



9 788966 848751

ISBN 978-89-6684-875-1

값 7,000원