

대북 인도적 지원의 법적 분석

대북 인도적 지원이 법적인 근거를 갖고 추진되기 위해서는 법률적인 근거가 마련되어야 하고 남북교류협력법과 북한인권법의 관계가 정립되어야 한다. 대북 인도적 지원 법제를 정비할 경우 인도적 지원 관련 국제규범을 반영하여 인도적 지원의 정의와 범주, 인도적 지원의 대상, 인도적 지원의 원칙, 인도적 지원의 절차, 분배 투명성 등의 사항들이 명시되어야 한다. 대북 인도적 지원 특별법, 북한개발협력 특별법, 남북보건교류협력 특별법 제정 문제는 향후 전개될 한반도 정세 및 남북관계 발전과 연계하여 대응하는 것이 바람직하다.

이규창(통일연구원 선임연구위원)

현행 대북 인도적 지원 법제는 입법체계상 크게 두 가지 문제가 제기된다. 첫째, 인도적 대북 지원사업 통일부고시는 법률적인 근거가 없다. 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 있다. 인도적 지원은 남북교류협력에 관한 사항으로서 남북교류협력법에 의해 규율되어야 하고, 북한인권법상 인도적 지원 조항은 존치시키되 대북 인도적 지원이 북한 주민의 인권, 특히 사회권에 미치는 영향을 다루도록 관계가 정립되어야 한다.

한편, 국제사회는 인도적 지원과 관련한 국제규범을 형성, 발전시키고 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 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^{IMI}는 2003년 인도적 지원 결의를 채택하였다. 향후 대북 인도적 지원 관련 법제를 개선할 경우 이상과 같은 국제규범이 반영되어야 한다.

첫째, 인도적 지원의 범주 및 정의와 관련하여 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. 둘째, 인도적 지원의 대상은 재난 내지 인도적 위기 상황에 놓여 있는 일반 북한 주민과 함께 취약계층이 포함되어야 한다. 이와 관련하여 장애인은 인도적 지원의 대상으로 명시되어 있지 않다. 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. 인도적 지원 원칙 관련 국제규범이 발전하고 있고, 법률은 그 성격상 추상적으로 규정된다는 점을 고려할 필요가 있다. 다만, 현행 규정상의 '국제적으로 인정되는 인도적 기준에 따라'보다는 '국제적으로 인정되는 인도적 원칙에 따라'가 인도적 지원에 관한 국제규범에 부합한다. 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 필요하다. 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, 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 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. 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 남북한 주민의 남북간지역 방문 및 물품 등의 반출입 승인에 있어 지방자치단체 장이 권한을 행사할 수 있어야 하고, 남북교류협력추진협의회에 지방자치단체 인사와 인도적 지원 전문가의 참여를 확대하는 방향으로 남북교류협력법이 개정되어야 한다.

한편, 현 20대 국회에는 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 법안이 발의되어 계류 중에 있다. 첫째, 대북 인도적 지원에 관한 특별법 제정은 국제사회가 신뢰할 정도의 북한 핵문제 진전이 있는 단계에서 추진하는 것이 바람직하다. 둘째, 인도적 지원과 북한개발협력의 입법적 관계 설정에 있어서는 양자가 상호 연관성이 있고 통합적인 접근이 증가하고 있다는 측면과 함께 그럼에도 불구하고 양자가 서로 구분된다는 점이 고려되어야 한다. 무엇보다 인도적 지원과 북한개발협력은 현 유엔 안보리의 대북제재 구조 하에서 단계별 접근이 불가피하다는 점이 반영되어야 한다. 다시 말해 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 양자를 통합해서 제정하는 방식이 바람직하다. 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 남북보건협정(합의서)을 체결하고 이를 국내적으로 이행하기 위한 후속 작업의 일환으로 보건의료 교류협력 특별법이 제정될 필요가 있다.



QR코드를 스캔하면
한국법제연구원에서
발간한 <대북 인도적
지원의 법적 분석>
전문을 볼 수 있습니다.