

## 지속가능한 남북한 인도주의 협력을 위한 제도적 연구\*

한 기 호\*\*

FAO는 올해 3월, 1분기 '작황 전망과 식량 상황 보고서'에서 북한을 식량 부족국가로 재 지정하였고 WFP와 UN OCHA는 북한 전체 인구의 약 40%에 근접하는 1천만 명의 주민 들에게 인도주의 지원의 필요성을 확인하고 있는 바, 북한의 광범위한 취약계층에 관한 남북 한 인도주의 협력은 다음의 세 가지 측면에서 검토되어야 함이 타당하다. 첫째, 통일 지향의 남북한 경제공동체 실현을 위해 단계적으로 선행되어야 하는 우선 과제라는 점, 둘째, 한국 은 OECD DAC 회원국으로서 국제사회의 책임있는 공여국의 역할을 부여받고 있으며, 이 는 북한에 있어서도 예외가 될 수 없다는 점, 셋째, 협력의 목적이 정치적 현안을 고려한 재 량적 여지에 따라 훼손되지 않고, 일의적으로 지속성을 담보하기 위한 제도 마련의 시급성이 상당하다는 점이다.

본 연구는 국제사회의 대북제재下 지속가능한 남북한 인도주의 협력을 위한 우리정부의 제도적 개선 방안 도출을 목적으로 관계 법령을 검토하였다. 연구 방법으로 ① 남북한 간 체 결된 선언문·합의서 ② 국내법적으로 유효한 법령, ③ 계류·폐기된 20대 국회 발의법안으로 구분하여 대북 인도적 지원 관련 법취지·조문 및 법현실을 검토한 후, 지속가능한 남북 인도 주의 협력을 위한 대안적 법제화를 모색하였다.

과거 수원국에서 공여국으로 성장한 한국이 국제 인도주의 규범을 준수하는 모범국가로 서, 남북한 인도주의 협력간 일관성과 지속성을 담보하게 된다면, 북한 인도주의 협력의 대 외적 환경 개선을 주도하는 연대주의(solidarism) 촉진자로 기능할 수 있을 것이다.

**주제어:** 인도적 지원, 인도주의 면제, 북한개발협력, 남북교류협력, 개발협력기본법

\* 본 논문은 투고자의 “북한 개발협력의 제도적 개선에 관한 연구” 연세대학교 일반대학원 박사학위논문 (2019.2)의 일부를 수정·보완한 것이며, 소속기관의 공식입장이 아닌 연구자 개인의 견해를 밝힘.

\*\* 통일부 서기관, 통일학 박사/前 유네스코 ESD 한국위원회 위원(soma4924@hanmail.net)

## 목 차

### I. 서론

1. 연구의 배경
2. 연구의 범위

### II. 대북 인도주의 지원에 관한 비판적 고찰

1. 한국 정부의 대북 지원 현황
2. 한국 정부의 대북 지원 평가
3. 제재수단으로서 대북 지원의 문제

### III. 남북한 인도주의 협력에 관한 제도적 기반 검토

1. 남북한 인도주의 협력을 위한 국내의 제도적 기반 검토
2. 제도적 기반 검토 결과

### IV. 인도주의적 면제를 위한 법제화 필요성과 합리적 개선 방안의 모색

1. 인도주의적 면제 법안 제정의 필요성
2. 국내 입법 환경의 제약
3. 제20대 국회 발의법안 검토
4. 법제화 모색 : 단계적『인도주의적 면제 특별법』제정안

### V. 결론

## I. 서론

### 1. 연구의 배경

오늘날, 우리사회는 북한과의 관계를 규정함에 있어 국가로서의 '조선민주주의 인민공화국'과 통일 지향의 '잠정적 특수관계'로서 '북측'에 적용되는 법률, 다시 말해 국가 간 통용되는 국제법과 민족내부 간 적용되는 남북관계 법령 간 법제도적 충돌 현상을 다양한 분야에서 목도하고 있다. 2009년 OECD DAC(개발협력위원

회)에 가입한 한국은 북한을 대상으로 한 개발협력 사업에 있어서도 유사한 딜레마에 직면해있다. 『국제개발협력기본법』 제정 이후에도 ODA 방식의 지원이 아닌 남북협력기금을 통해 간헐적으로 집행되는 남북간 직접 지원 내지는 국제기구를 통한 간접 지원의 방식을 택하고 있는 실정이다. 더욱이 북한 핵실험의 고도화에 따라 국제사회의 대북제재도 엄격화·장기화되면서 대북 인도주의 지원은 일관성을 담보하기 어렵게 되었다. ‘대북 피로도’ 누적에 따른 국민 여론 악화 시, 남북 정상간 합의 혹은 교류협력 관계 법령 등에 대북 인도주의 협력에 관한 사항이 명시되어 있더라도 추진동력을 잃고 사문화되는 경우가 빈번했음을 부정하기 어렵다.

UN 산하기구인 WFP(세계식량계획)의 최근 발표에 따르면, 북한은 전체인구 중 40%가 취약계층으로 추정되는데 이는 북한에 진출한 복수의 국제기구를 통해 계량화된 수치로 확인되고 있다.<sup>1)</sup> 반복되는 기근과 북한주민을 둘러싼 보건 환경의 취약성은 민족적 과업인 통일 이후 남북한 주민 통합과 경제 통합의 추진 시 여러 분야에서 얘기치 못한 부작용을 초래할 수 있으므로, 반드시 우선순위로 개선되어야 하는 정책적·선결적 과제이기도 하다. 주목할 만한 것은 개발협력 관련 북한 당국과 국제기구 간 전략 협약의 체결<sup>2)</sup>과 사회권과 관련한 법제 개선 등의 제도적 여건이 이전 대비 점진적으로 나아지는 추세라는 점이다. 이러한 흐름에 따라 우리 정부는 『남북교류협력기금법』과 『북한인권법』 등에 파편화되어 있는 대북 지원 관련 법령 검토 및 개정을 통해 제도를 현행화하고 지속가능한 환경을 조성함으로써 경제 통합의 기초 단계를 충실히 준비해 나갈 필요가 있다.

1) 아그라왈(Praveen Agrawal) UN세계식량계획 평양사무소장은 북한의 식량 사정에 대해 “최근 몇 해 동안 상황이 나아지고 있지만, 지금도 1천 3십만 명이 영양결핍으로 고통받고 있고, 아동 5명 중 1명이 발육 장애를 겪고 있다”고 주장한다. WFP의 영양지원사업의 지원 대상은 아동과 임산부 등 6백5십만 명에 달한다고 밝혔다. KBS, “北주민 40% 영양부족” UN세계식량계획 평양사무소장 방한.” 2018년 9월 14일.

2) 2016년 9월 체결된 UN과 북한 간 『5개년 전략 협약(2017-2021)』은 2017년 1월 발표되었다. 북한 당국이 국제기구와 체결한 개발협력 관련 최초의 조약으로 의미가 적지 않다. 북한은 『외화관리법』, 『민용항공법』, 『해운법』, 『항만법』, 『배길표식법』, 『해사감독법』, 『보험법』, 『수로법』과 관련한 법령규정에 협정 또는 협약이라는 용어를 사용하고 있다. 협정(agreement)과 협약(convention)은 조약을 지칭하는 약정(arrangement)과 의정서(protocol) 등과는 구분되기도 하는데, 용어 사용의 의도와 목적을 정확히 확인하기 어려우나, 적어도 북한 국내법에서 사용하고 있는 ‘협정 또는 협약’이라는 용어는 조약의 의미로 해석되는 것이 타당할 것이다. 이규창, “북한에서의 국제법의 국내법적 지위 및 효력에 관한 소고 - 조약을 중심으로”, 『경희법학』 제42권제2호, 경희대학교 법학연구소, 2017, 467쪽.

## 2. 연구의 범위

유엔 안전보장이사회(이사 '안보리') 결의안 및 미국의 독자 제재라는 대외적 변수가 엄존하는 환경하에서도 지속가능한 남북한 인도주의 협력을 위해 한국정부의 제도적 개선 방안을 고찰하는 것은 유의미하다. 북한의 광범위한 취약계층에 관한 남북 인도주의 협력은 다음의 세 가지 측면에서 검토되어야 함이 타당하다. 첫째, 남북한 경제공동체의 단계적 실현을 위해 선행되어야 하는 우선과제라는 점, 둘째, 한국은 OECD DAC 회원국으로서 국제사회의 책임있는 공여국의 역할을 부여받고 있으며, 이는 북한에 있어서도 예외가 될 수 없다는 점, 셋째, 인도주의 목적이 정치적 현안을 고려한 재량적 여지에 따라 훼손되지 않고, 일의적으로 지속성을 담보하기 위한 제도적 장치 마련의 시급성이 상당하다는 점이다.

지속가능한 대북 인도주의 협력을 고려한 개선 방안을 모색하기 위해 본론에서는 먼저 시기별 정부의 대북 인도주의 지원에 대해 현황·평가·제재수단으로서의 문제를 세분화하여 비판적 고찰을 시도한다. 그리고 국내 제도적 기반 검토를 위해 남북 간 합의 선언문<sup>3)</sup> 및 국내 법령, 20대 국회 계류법안으로 구분, 법령별 인도주의 지원에 대한 내용, 방식 등이 명기된 조문에 대한 분석을 통해 제도 정비 및 대안적 법제화 방안을 제시하고자 한다.

3) 남북한 간 합의가 민족 간 거래이며 신사협정이므로 강제성은 없으나, 관련 법령 제정의 배경과 모범 역할을 수행하므로 제도적 기반을 검토할 때 함께 다루어져야 한다.

## II. 대북 인도주의 지원에 관한 비판적 고찰

### 1. 한국 정부의 대북 지원 현황

한국정부의 시기별 인도적 지원 현황을 보면, 김대중 정부 들어 2000년부터 본격화되어 노무현 정부 시기까지 활발하게 진행되었다. 민간지원액은 전반적으로 정부 차원의 지원 기조에 비례하는 양상으로 확인된다. 시기별 특징적인 면은, 김영삼 정부 시기 북한 내 수해발생으로 대규모 긴급구호차원의 지원이 단행되었으나, 북한의 NPT 탈퇴를 두고 북미간 첨예한 대립구조로 인해 인도적 지원 곡선은 낙차가 클 수밖에 없었다. 이후 김대중 정부 들어 ‘햇볕정책’의 기조 하에 민간 대북지원이 활성화되었으며, ‘포용정책’을 통해 화해협력 기조를 이어받은 노무현 정부에서 민간과 정부 차원의 지원은 양질의 성과를 거두게 되었다. 특징적인 것은 <그림 1> 연도별 대북 인도적 지원 현황에서 나타나듯 2004년 민간 차원의 대북 지원액이 전년도 대비 두 배 가량 급증한 것이다. 이는 햇볕정책 추진에 따른 소위 ‘퍼주기’ 논란에 대한 대응으로 민관 참여방식의 ‘대북지원 정책 협의회’ 구성 등 대북 지원의 체계화를 추진한 결과로 해석된다. 정부가 직접 지원하는 형식으로 식량과 비료지원을 주로 집행하지만, 민간단체는 매칭펀드(Matching Fund) 방식으로 기존의 취약계층의 보건 의료·영양 개선에 대한 사업 등을 확대한 것으로 평가된다.<sup>4)</sup> 그러나 이명박 정부 들어 2010년 천안함 사태에 기인한 5.24조치로 대북 지원사업은 위축·중단되었고, 동일 기조는 북한의 연속적인 핵실험 가운데 엄격한 상호주의를 표방한 박근혜 정부에서 정부 및 민간 대북지원의 침체로 이어졌다.<sup>5)</sup>

통일부 자료에 따르면, 1995년부터 2019년까지 대북 인도적 지원 누계 액은 총 3조 3천억 원을 웃도는 것으로 추산된다. 각 분야별로는 1990년대 대부분을 차지했던 일반구호의 비중이 2000년대 들어 30% 수준으로 감소한 반면 1990년대 1% 수준에 머물렀던 보건의료 분야의 지원 비중이 2000년대 이후 60%에 근접하는 수준으로 비약적으로 확대되었다. 정부 지원액은 선택과 집중의 집행방식을 통해

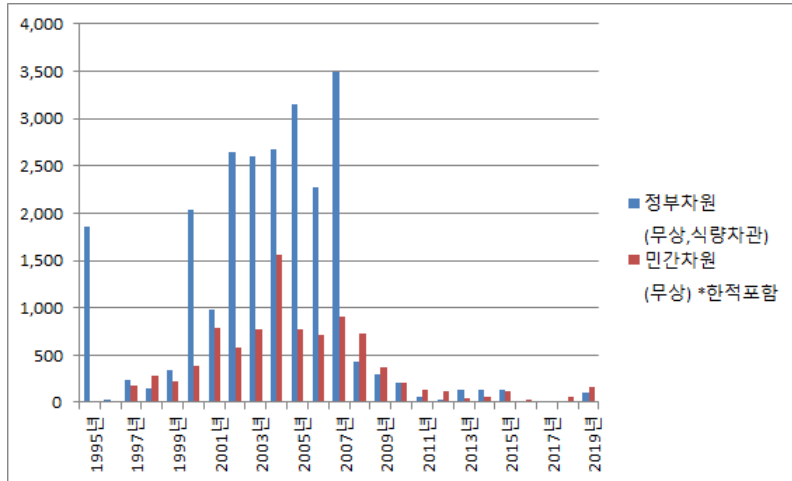
4) 임을출, “2000~10년 한국의 인도적 대북지원의 현황과 평가”, 「KDI 북한경제리뷰」 2월호, KDI, 2011, 15쪽.

5) 이용화·이해정, “대북 인도적 지원 현황과 향후 과제”, 이슈리포트 2018권 5호, 현대경제연구원, 2018, 2쪽.

1995년부터 2015년까지 약 11년간, 약 1조 5,000억 원의 누계 액으로 추산되며, 민간은 지원분야별 다양성 측면에서 정부 지원에 대해 비교우위를 나타내고 있다.<sup>6)</sup>

〈그림 1〉 한국정부의 대북 인도적 지원 현황(1995~2019)

(단위: 억원)



자료: 통일부 홈페이지 현행화 자료(19.12월)로부터 구성.

[https://www.unikorea.go.kr/unikorea/business/statistics\(2020.6.9\).](https://www.unikorea.go.kr/unikorea/business/statistics(2020.6.9))

## 2. 한국 정부의 대북 지원 평가

한국 정부에 있어서 수원국으로서의 북한이라는 대상은 여타 공여국과는 달리, 통일을 지향하는 잠정적 특수관계라는 성격을 지닌다. 그러나 북핵 문제가 불거진 최근 10여 년간 북한의 개발협력 사업에 민족담론 중심의 구성주의보다는 현실주의적 시각으로 정치적 현안과 동일선상에 놓고 대응해 왔다. 북한의 군사적 도발 등 강경한 대남·대외노선이 지속되는 국면에서는 대북 개발협력 사업이 정치적 지지를 받기는 어려운 상황이 계속되었다. 북한 당국이 국제사회에 긴급구호를 요청)하였던 1995년부터 시작된 남한의 대북 인도적 지원은 2000년 남북정상회담

6) 이용화·이해정, 앞의 글, 2쪽.

7) 기존 연구는 북한이 국제사회에 보낸 첫 구호요청에 관한 뚜렷한 출처를 밝히지 않고 있으나, 당시 정황은 다음과 같다. 북한이 1995년 8월 23일 유엔 인도지원국(UNDHA)에 제출한 보고서 상에 “7월 26일부터 8월 9일까지 계속적으로 내린 평균 583mm의 호우로 북한 11개 시도 1백45개 군에서 5백20만 명이 피해를

을 계기로 점차 증가하기 시작하여 2007년 노무현 정부 시절 정점을 찍었다. 해당 기간, 대북 긴급구호·일반구호 분야에 다양한 민간단체가 참여했던 것은 고무적인 일이었다.

그러나 국제적 차원 및 우리정부 차원의 대북 경제제재는 사업 추진을 저해하는 요인이 되었던 것으로 평가할 수 있다. 유엔 안보리 제재는 미국 차원에서 주도되었으나 예외조항으로서 인도주의 지원에 대한 제도적 공간을 남겨두고 있는 것에 비해 남북관계의 갈등관계下 인도주의 사업의 범주까지 아우르는 강력한 독자 제재를 시행한 바도 있다. 현재 남북한 간의 대북 지원 사업이 침체 기로에 들어선 것은 북미 간 쟁점이 되어왔던 북핵문제라는 대외적 변수요인도 상존하나, 2010년, ‘천안함 사건’에 따른 후속조치로 ‘5·24 대북제재 조치’를 시행하면서 본격화되었음이 주지의 사실이다.<sup>8)</sup> 해당 조치의 여파로 북한을 상대로 한 인도주의 협력사업은 상당수준 축소되거나 중단되었다. 취약계층(5세미만 영유아, 임산부 등)을 대상으로 하는 인도주의 지원사업도 예외는 아니었고 국내 NGO·지자체를 중심으로 추진되었던 농업 중심의 남북협력사업 역시 정부 지원금의 집행 보류에 따라 형해화되었다. 북한 핵개발의 고도화는 이런 정책기조를 연장시키는 결과를 초래했다.<sup>9)</sup> 한국 정부는 북한의 핵실험(4차, 5차)이 연쇄적으로 일어났던 2016년 당시, 국내 인도적 지원 기관을 대상으로 북한주민접촉의 신청 철회를 요구한 바 있다. 인도주의 협력의 속도조절은 대북제재의 효과성을 담보하면서 국제사회 내 공동현안에 대한 전략적 지위를 공고히 하기 위한 수단 중 하나로 평가받기도 하는데, 북유럽 국가 일부를 제외한 유엔

보았다”고 밝힘(UNDHA report, DPR Korea - Floods Situation Report No.2, 28 Aug 1995)에 따라 UN인도지원국은 평안도, 강원도 지역의 수해 피해자에 대한 구제 활동을 시작하였다. UNOCHA, DHA-GENEVA 95/0390, DHA-GENEVA 95/0392,

<https://reliefweb.int/report/democratic-peoples-republic-korea/dpr-korea-floods-situation-report-no2>.(검색일 : 2020. 6. 9).

8) 5.24 조치의 내용에는 첫째, 우리 국민의 방북 불허, 둘째, 개성공단 사업을 제외한 남북교역 중단, 셋째, 신규투자 및 현재 진행 중인 사업의 투자 확대 금지, 넷째, 대북지원사업의 원칙적 보류, 다섯째, 북한선박의 우리 해역 운항 전면 불허 등 인도적 지원 사업을 포함하는 광범위한 제재 조치가 포함되어 있다. 한국 정부는 ‘5.24조치’에 따른 각 조치를 남북교류협력법 및 남북해운합의서(2004년 12월 국회 동의)에 근거한 것으로 설명하고 있다. 방북 불허조치는 남북교류협력법 제9조를 근거로 하고 있으며, 교역 중단, 협력사업 금지, 지원 보류조치는 남북교류협력법 제13조, 제14조, 제17조를 근거로 하고 있음. 이승현, 「국제사회의 대북제재: 현황과 과제」, 「NARS 현안보고서」 제224호, 국회입법조사처, 2013, 26쪽.

9) 다만 최근 5.24조치 10주년 계기 브리핑에서 통일부는 특별한 계기시마다 5.24 조치 유연화 및 예외조치가 취해져왔던 만큼 상당부분 실효성을 상실하여 교류협력에 장애가 되지 않는다는 입장을 밝힌 바 있다. MBC, “정부 5.24 조치 이미 실효성 상실… 교류협력 장애 안돼”, 2020.5.20.

안보리 제재 이행국의 상당수가 유사한 경향을 나타낸 바 있다.

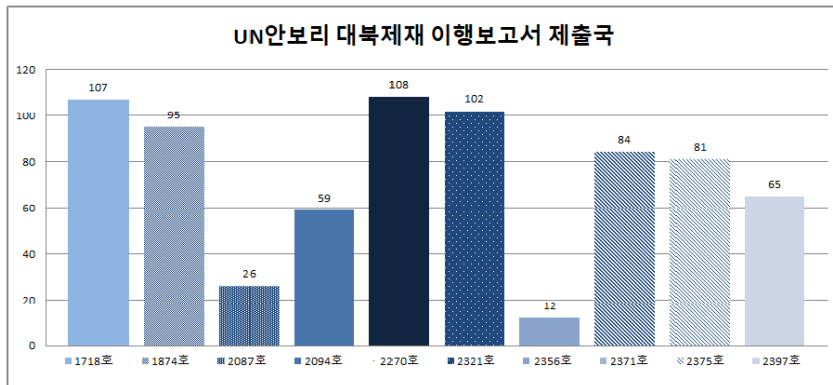
북한 역시 한국정부의 대북지원 및 교류협력 제안을 국내 취약계층의 복지여건 개선이라는 1차 목표를 넘어 체제생존이라는 대외 전략적 견지에서 접근해왔음을 부인하기 어렵다. 첫째, 북미간 협상 교착국면에서 계기시 인도적 교류협력사업을 통한 남북간 활로 모색, 둘째, 주도적 남북관계 형성을 통해 한미동맹의 균열 야기 등 역내 남북미 역학구도가 대북지원사업에 주요변수로 기능해왔다고 평가된다.<sup>10)</sup>

### 3. 제재수단으로서 대북 지원의 문제

유엔 안보리 산하 1718위원회(대북제재위원회)는 각 국가로부터 대북 제재 결의 안별로 제재 이행 사항을 수렴하고 추가 제재품목을 선정하는 한편, 각국의 대북 제재 면제 요청을 승인하는 역할도 수행한다. 남북한 간의 인도주의 협력이라 하더라도 유엔의 대북제재 이행과 북미간 비핵화 프로세스라는 두 가지 메커니즘을 통과해야 하는 대외적 환경과 마주하고 있는 것이다.

〈그림 2〉 UN안보리 대북제재 이행보고서 제출국 현황

(단위: 국가수)



자료: UN Implementation Reports,<sup>11)</sup>

10) 김근식, “3차 핵실험과 북한의 대외전략 변화: 대북정책의 고민과 과제”, 『입법과 정책』 제5권제1호, 국회 입법조사처, 2013, 192쪽.

11) UN 홈페이지

<https://www.un.org/sc/suborg/en/sanctions/1718/implementation-reports>. (검색일: 2020.6.9)



따라서 국내 대북 인도주의 사업의 과제는 정치적 상황과의 거리두기, 즉 독립성의 확보가 될 것이다. 사업의 일관성을 담보하기 어렵다는 것은 남북한 간 상호 신뢰의 문제로 비화되기 마련이다. 사업 추진방식에 대한 북한의 수용성에 문제를 야기할 수 있으며, 모니터링에 대한 협조를 득하는 데에도 지장을 초래할 우려가 있다. 한국의 대북지원 단체들은 민간 영역의 인도주의 사업에 정부가 승인의 형태를 통해 직간접적으로 개입해 왔던 과거에 대해 내재된 불만이 상존해왔다. 2016년 6월, 국내 54개 대북 인도지원 단체들로 구성된 대북협력민간단체협의회는 인도주의를 기초로 한 대북 지원과 북한 주민 접촉을 허용해 줄 것을 정부에 촉구하였다. 그러나 정부는 인도주의 필요성과 원칙을 부인하지 않으면서도 “현재는 국제사회와 함께 대북제재에 집중할 때”라는 원칙을 고수한 바 있다.<sup>12)</sup> 한미 양국에 법인을 두고 있는 ‘유진벨재단’의 경우, 지난 박근혜 정부 시기 북한 내 결핵환자의 사망 증대에 대해 정치적인 사안으로 인해 지원 대상 계층에서 발생하는 직접적인 피해를 예방해야 함을 주장한 바 있다.<sup>13)</sup>

2017년 5월 10일, 한반도 번영과 평화를 기치로 내세운 문재인 정부 또한 국제사회의 대북제재의 엄존하는 현실 속에서 인도주의 협력사업을 모색해왔다. 2017년 9월 21일, 교류협력추진협의회(이하 ‘교추협’)를 통해 세계식량계획(WFP)과 유니세프를 창구로 800만 달러(약 89억 5600만원)를 북한에 지원하기로 의결하면서 주목을 받았으나 집행시한을 넘겨 재의결이 요구되는 상황이었다. 이와 관련, 2018년 9월, 방한한 WFP 평양사무소장은 한국을 WFP의 주요 협력국으로 꼽으며 북한 심각한 가뭄과 폭염, 홍수로 인한 식량난은 인도적 지원 대상이나, 제재와 연계시 취약계층에 대한 지속적인 도우미 장애가 됨을 호소하면서, 한국 정부가 WFP의 북한 영양지원사업에 대한 신속한 집행<sup>14)</sup>을 요청한 바 있다.<sup>15)</sup> 우리정부가 재

12) 한겨레신문, “대북제재 국면에 한미 온도차”, 2016.07.20.

13) 유진벨재단의 인세반 회장은 “최근 황해남도의 모든 다제내성 결핵 환자를 치료하는 시범사업 관련 양해각서를 북한 보건성과 체결하였으나, 정부의 제도적·물질적 지원없이 차질 없는 사업 수행이 불가피하다”고 주장하며, 북한으로 약품 외에 병원 유지에 필요한 물자반출이 어려운 현실의 아쉬움을 토로하며 정부방침의 예외공간 마련을 촉구한 바 있다. 기독교신문, “대북제재, 인도적 지원에는 예외 뒤야”, 2018.01.17.

14) 2017년 9월 정부는 남북교류협력추진협의회를 열어 4백5십만 달러 지원안을 의결했지만 1년째 집행하지 않고 있다. 이는 정경브리 정책을 관한 동맹 국가들의 암묵적 반대 및 대북지원에 관한 국내여론의 이른바 ‘퍼주기’ 비난 등의 학습효과에 기인하는 것으로 볼 수 있다.

15) KBS, “‘北주민 40% 영양부족’ UN세계식량계획 평양사무소장 방한”, 2018.09.14.

차 교추협 심의를 진행한 끝에 실제 집행이 이루어진 것은 21개월 가량이 지난 후인 2019년 6월 11일이었다. 한편, 2017년 12월 1일, 농림축산식품부가 제출한 식량원조협약(Food Assistance Convention, FAC)에 대한 가입 동의안이 국회에서 가결되었으나, 부대의견으로 북한을 제외한다는 단서가 붙인 것이 외교통일위원회에서 지적된 바 있다.<sup>16)</sup> 북한의 WMD 실험에 따른 국내외 여론과 한미워킹그룹을 통한 동맹국간 의제조율 및 국제사회의 대북제재 상황을 고려해야 했던 정부의 중층적 고민을 읽을 수 있는 사례이다.<sup>17)</sup>

### Ⅲ. 남북한 인도주의 협력에 관한 제도적 기반 검토

#### 1. 남북한 인도주의 협력을 위한 국내외 제도적 기반 검토

##### (1) 인도주의 일반의 국제법·국내법 검토

특정국가에 대한 국제사회의 제재 조치는 그보다 앞서 형성된 공동의 인도적 규범과 종종 충돌하기도 한다. 국제사회는 인도적 위기 시 개인의 권리와 보호에 관하여 인권법과 국제인도법, 난민법이라는 인도주의 국제법 및 행동기준을 관습법의 형태로 준수하려는 노력을 기울여왔다. 북한주민의 인도적 상황은 전쟁이나, 국외 난민의 경우가 아니므로 1948년 세계인권선언에서 규정된 개인의 시민, 정치, 경제 사회 및 문화적 권리 보호를 위해 합의된 인권법 준수의 견지에서 인도주의 준수 의무가 있는 국제사회로부터 개입과 협력을 요구받게 된다. 인도주의 관련 국제법에 조응하는 국내법은 해외긴급구호, 국제개발협력 관계법이 있으나 국가간 관계가 성립하지 않는 북한에 일의적으로 적용 시 법리상 한계의 일탈 우려가 있다.

16) 국회사무처, 외교통일위원회 회의록(제354회-외교통일 제6차 2017.11.27.), 29쪽.

17) 유엔 안보리가 2018년 8월 6일 대북 인도적 지원 가이드라인을 채택하자, 통일부는 “800만 달러를 적절한 시점에 지원하겠다”고 밝혔다. 이에 미 국무부는 “성급한 제재 완화는 북한의 비핵화란 목표를 이루는 데 차질을 빚게 할 것”이라는 입장으로 속도조절을 주문한 바 있다. 중앙일보, “美, 한국 800만 달러 대북지원 제동…“비핵화 차질””, 2017.11.27.

〈표 1〉 국내외 인도주의 관계 법령

구분	인도주의 법령
국제법	· 자연재해 및 기타 긴급 상황에서의 지원 결의(인도주의 분야 최초 공식문건) - 1971년 UN 총회에서 결의(결의안 2816호)
	· 자연재해 및 유사 긴급상황의 희생자들에 대한 인도적 지원 결의 - 1988년 UN총회 결의 제 43/131호가 채택, 1990년 제45/100호로 보완 후, 재채택
	· 국제 재해 구호 및 초기 복구 지원의 국내적 촉진 및 규제 지침 - 1991년 12월 19일 제78회 UN 총회에서 결의(결의안 46/182호)
	· 국제연합 인도적 응급 지원의 조정 강화 - 1991년 12월 19일 제78회 UN 총회에서 결의(결의안 46/182호)
	· 국제연합요원 및 관련요원의 안전에 관한 협약 및 선택의정서 - 1994년 12월 9일 열린 국제연합 총회에서 결의안 49/59호로 채택 및 발효, 한국에서는 1999년 1월 15일 발효(조약 제1481호)
	· 식량원조규약 - 1995년의 식량원조규약에 대한 재협상을 진행하여 1999년 4월에 완료되었으며, 1999년 식량원조 규약(최종)이 동년 7월에 발효
	· 재난 경감 및 구호를 위한 통신자원 제공에 관한 탐페레 협약 - 1998년 6월 핀란드 탐페레(Tampere)에서 열린 긴급 통신에 관한 정부 간 회의에서 75개국 대표들에 의해 만장일치로 채택, 2005년 1월 8일 발효
	· 재난 구호 시 국제적십자 및 적신월사 활동 및 비정부기관을 위한 행동강령 - 1994년 8개의 세계 최대 재난대응기관들이 모여 합의함
	· 협력 원칙 : 이행약정서 - 2006년 7월 12-13일 열린 UN과 UN 외 인도적 기관 간 대화의 결과물(세계인도주의회의의(Global Humanitarian Platform, GHP))
· 2005-2015년 효고 행동계획 : 국가 및 공동체의 재난에 대한 회복력 강화 - 2005년 1월 일본 고베시 효고현에서 열린 재난 감소를 위한 세계정상회의(World Conference on Disaster Reduction)의 결과물	
국내법	· 해외 긴급 구호에 관한 법률(2007년 제정) [현 법률 제11690호, 2013.3.23. 타법개정]
	· 국제개발협력 기본법(2010년 제정) [현 법률제11889호, 2013.7.16. 일부개정]

자료: 국제 적십자사·적신월사 연맹(IFRC), 법제처 국가법령정보센터에서 발췌.

다만, 국제규범에도 불구하고 작금의 대북제재는 주요 공여국 및 국제기구들의 인도주의 지원·집행을 정책적으로 망설이게 하거나, 행정적으로 지연시키는 ‘인도주의 정체’ 현상을 초래하고 있다. 이는 대북제재의 해제 전까지 인도주의 지원의 1차 대상인 북한 내 취약계층의 보건 환경이 개선되기 어려움을 의미한다. 동시에, 지속가능한 대북 인도주의 협력에 관한 제도적 환경의 중요성을 부각시키는 요인이 된다. 유엔가입국간 상호 신뢰 확인에 있어, 국제사회가 구축해온 인도주의 규범에 따라 대북 인도주의 협력, 나아가 개발협력 정책을 일관되게 추진하는 것은 제재이행으로 형성되는 상호 신뢰에 견주어볼 때 보다 시급성을 요하는 과제라 볼 수 있다.

## (2) 합의서·선언문 검토

### 1) 남북한 기본합의서(1991)

남북한 기본합의서는 제5차 남북 고위급 회담('91.12.13)에서 채택된 이후 제6차 회담('92.2.18)에서 합의서 문건을 정식으로 교환함으로써 효력을 발생시켰다. 다만, 남북기본합의서의 법적성격에 관하여 헌법재판소는 “나라와 나라사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 형성되는 잠정적인 특수 관계론에 입각하여 남북당국의 성의 있는 이행을 상호 약속하는 일종의 공동성명 또는 신사협정에 불과하다”<sup>18)</sup>고 밝히고 있다. 동 합의서는 7·4남북공동성명에서 제시된 조국통일 3대 원칙의 재확인과 함께 교류협력의 분야별 실천 의지를 담고 있다. 눈여겨 볼 것은 남북기본합의서 제3장 남북교류협력의 제18조이다.

#### 제3장 남북교류협력

*제18조 남과 북은 흩어진 가족·친척들의 자유로운 서신거래와 왕래와 상봉 및 방문을 실시하고 자유의사에 의한 재결합을 실현하며, 기타 인도적으로 해결할 문제에 대한 대책을 강구한다.*

18) 김계홍, “『남북관계 발전에 관한 법률』에 따른 남북합의서의 발효절차에 관한 사례연구 및 개선방안에 관한 고찰”, 『법제』 제603호, 서울: 법제처, 2008, 55쪽.

또한 이산가족들의 자유의사에 따른 재결합이라는 당시로서는 파격적인 조문과 더불어 ‘기타 인도적으로 해결할 문제’라는 문구가 남북한 고위급 합의서에 명시됨으로써 남북 간 인도주의 협력에 대한 공간을 적극 열어두고 있다.

## 2) 남북한 정상 공동선언문(2000·2007·2018)

분단 이후 남북한 정상은 총 5차례 만나 4차례에 걸쳐 공동선언문을 발표하였다. 양 진영 모두 국회·최고인민위원회의 비준을 받아 조약에 준하는 효력을 발생시킨 것은 아니지만, 양 정상이 합의한 선언문에 직접 서명함으로써 발효되었고, 각 조항별 후속이행을 위한 조치중 2003년 4대 남북경협합의서의 경우 남측의 국회 체결 동의안 통과, 북측의 최고인민위원회 비준을 필하여 조약 형식으로 법적 구속력을 부여한 바 있다.

〈표 2〉 남북 정상 공동선언 내 인도주의 협력 조문

1차(2000.6.15. 평양)	2차(2007.10.4. 평양)	3차(2018.4.27.판문점)	5차(2018.9.19. 평양)
(3항) 남과 북은 올해 8·15에 즈음하여 흩어진 가족, 친척 방문단을 교환하며, 비전향 장기수 문제를 해결하는 등 인도적 문제를 조속히 풀어 나가기로 하였다. (4항) 남과 북은 경제 협력을 통하여 민족경제를 균형적으로 발전시키고, 사회·문화·체육·보건·환경 등 제반분야의 협력과 교류를 활성화하여 서로의 신뢰를 다져나가기로 하였다.	(7항) 남과 북은 <u>인도주의 협력사업을 적극 추진해 나가기로 하였다.</u>	1조 (5항) 남과 북은 민족 분단으로 발생된 인도적 문제를 시급히 해결하기 위하여 노력하며, 남북 적십자회담을 개최하여 <u>이산가족·친척상봉을 비롯한 제반 문제들을 협의 해결해 나가기로 하였다.</u>	(2항) 남과 북은 상호 호혜와 공리공영의 교류 협력 ③ 남과 북은 자연 생태계의 보호 및 복원을 위한 <u>남북환경 협력을 적극 추진하기로 하였으며, 우선적으로 현재 진행중인 산림분야협력의 실천적 성과를 위해 노력하기로 하였다.</u> ④ 남과 북은 전염성 질병의 유입 및 확산 방지를 위한 <u>긴급조치를 비롯한 방역 및 보건·의료 분야의 협력을 강화하기로 하였다.</u> 3.남과 북은 <u>이산가족 문제를 근본적으로 해결하기 위한 인도적 협력을 더욱 강화해나가기로 하였다.</u>

남북 정상간 합의 내용과 관련하여 주목해야 하는 것은 인도주의 협력에 대한 문구가 점차 구체적으로 등장하고 있다는 점이다. 정상 간의 첫 정상회담이었던 2000년 6·15 정상회담 선언문의 제3항에는 “인도적 문제를 조속히 풀어가자”고 명시되어있으며 제4항에서는 보건, 환경 분야 교류의 활성화를 명시하고 있다. 2007년 10·4 정상회담 선언문은 제7항에서 남북한 간의 인도주의 협력 사업 추진에 대한 적극적인 의지가 강조되기 시작하였다. 2018년 4·27 판문점 정상 선언문에는 제1조 5항에서 “민족 분단으로 발생한 인도적 문제를 시급히 해결하기 위하여 노력하며, 남북 적십자회담을 개최하여 이산가족·친척상봉을 비롯한 제반 문제들을 협의 해결해 나가자”고 하면서 인도주의 협력을 시급성을 요하는 사안으로 상호 인식하고 있다. 이어 2018년 9.19 평양 공동선언에서는 제2조 3항에서 환경, 산림분야에의 협력이 구체적으로 명시되었고, 4항에서 “전염성 질병의 유입 및 확산 방지를 위한 긴급조치를 비롯한 방역 및 보건·의료 분야의 협력”까지 세부적으로 다루면서 제3조에서 “이산가족 문제 해결을 위한 인도적 협력” 또한 명시하고 있다.

### (3) 현행 법률 검토

#### 1) 『남북관계발전에 관한 법률』(2005)

2005년 12월 29일 『남북관계발전에 관한 법률』의 제정 배경은, 남북교류 증대에 따른 정부에 대한 역할·기대가 증대되었음에도 불구하고 『남북교류협력에 관한 법률』만으로는 제도적 지원에 한계가 존재한다는 인식에서 비롯되었다. 특히, 2000년 6·15 정상 공동선언 이후 관련 합의를 통해 교류협력 사업에 대한 후속조치가 이행되었는데, 2005년 7월 12일 남북경제협력협약사무소 개설 시 우리 공무원의 북한 주재 및 남북회담 대표의 임명 등에 대한 법적 근거의 미비는 제도적 여건 마련을 재촉하는 계기가 되었다.<sup>19)</sup> 동 법안은 남북 간 체결되는 합의서 뿐만 아니라 남북관계 전반에 대한 사항을 규율하는 기본법의 지위를 지니는 것으로 평가된다.

19) 과거와는 다른 남북관계의 변화에 관한 입법적 근거 마련은 남북 간 합의를 우리 법체계에 수용하여 법적 실효성을 부여하기 위함이었다. 김계홍, 앞의 글, 59쪽.

『남북관계발전기본법』 제9조 제1항은 ‘정부는 한반도 분단으로 인한 인도적 문제 해결과 인권개선을 위하여 노력한다’고 명시되어 있다. 이는 분단상황 하에서도 인권법 및 국제인도법에 저촉되는 여러 문제들에 대해 국내법적 근거를 갖추고 있어야 하는 정부의 입장을 반영한 것으로 사료된다. 또한 ① 인권개선을 언급하였지만 책임주체를 특정하지 않았고 ② 인권대상이 북한주민에 국한되지 않고 북한이탈주민, 전쟁 실향민 등을 포괄한다는 점, 마지막으로 ③ 북한의 인권 문제에 대해 신장된 대중적 인식이 고려되고 있다는 점에서 법조문상의 보편성을 추구하는 것으로 평가된다.

현재까지 남북관계발전 기본계획은 총 세차례 5년 단위로 수립되었으며, 주요사항 중 하나로 인도주의 지원을 포함하고 있다. 우선 『제1차 남북관계발전 기본계획(2008~2012)』상에는 남북관계 발전을 위해 화해협력의 제도화를 목표로 설정하면서 인도적 현안에 대한 실질적인 해결을 명시하고 있다.<sup>20)</sup> 『제2차 남북관계발전 기본계획(2013~2017)』안보 및 균형적 협력이 강조되고 있는데 주요 추진과제인 한반도신뢰프로세스 중 인도적 문제의 실질적 해결을 두 번째로 우선순위로 다루고 있다.<sup>21)</sup> 마지막으로 『제3차 남북관계발전 기본계획(2018~2022)』은, 7대 중점 추진 과제 중 하나로 인도적 문제의 해결을 적시하고 있다.<sup>22)</sup> 이와 같이 한국정부는 북한 및 남북한 간 인도주의 문제 해결을 남북한 발전을 위한 주요 과제로 인식하고 있음을 알 수 있다.

## 2) 『남북교류협력에 관한 법률』(1990)

1988년 노태우 정부의 등장과 함께 공산권 국가를 대상으로 추진된 북방정책은 『민족자존과 평화번영을 위한 특별선언(7·7선언)』을 공표를 계기로 남북한 간의 교류협력을 관장하는 법률 제정의 필요성을 증대시켰다. 이후 1990년 7월 14일, 『남북교류협력에 관한 법률안』이 본회의에서 통과되었다.<sup>23)</sup> 정부는 통치행위의 영

20) 통일부, 「제1차 남북관계 발전 기본계획」, 서울: 통일부, 2007, 11쪽.

21) 통일부, 「제2차 남북관계 발전 기본계획」, 서울: 통일부, 2013, 6쪽.

22) 통일부, 「제3차 남북관계 발전 기본계획 2020년도 시행계획」, 서울: 통일부, 2020, 37쪽. 제3차 남북관계 발전 기본계획은 북한인권에 대한 비중의 감소, 통일보다는 평화가 강조되는 등의 변화가 있었으나, 인도적 지원 사안에 한해서는 일관성을 유지하는 것으로 보인다.

역이었던 남북교류협력을 법률의 원칙과 절차에 따라 추진할 수 있는 근거로 동 법을 평가하고 있다.

동 법률은 제2조(정의) 4항에서 협력사업의 범주에 보건의료를 포함하면서, 제3조(다른 법률과의 관계)에서 ‘남한과 북한의 왕래·접촉·교역·협력사업…등 상호 교류와 협력을 목적으로 하는 행위시 다른 법률에 우선하여 동 법을 적용한다’고 명시하고 있다. 교류협력이라는 법취지상 인도주의 관계 문구는 직접 명기되어 있지는 않다. 그러나 제4조에 따라 설치된 교추협에서 인도주의 사업에 대한 남북협력기금심의를 다루고 있고 통일부 고시로서 『인도적 대북지원사업 및 협력사업 처리에 관한 규정』(2008.6.12) 제1조(목적)에서 동법과 남북협력기금법에 따른 인도적 대북지원사업 및 그를 위한 협력사업에 대한 기금사용에 대한 근거법으로 명시하고 있으므로 인도주의 지원을 포괄적으로 관장하는 법령으로 봄이 타당하다.

### 3) 『남북협력기금법』 및 『시행령』(1990)

『남북협력기금법』은 『남북교류협력에 관한 법률』에 따른 남북 상호 교류와 협력에 대한 지원을 목적으로 남북협력기금 설치와 운용·관리에 대한 필요 사항을 법률로 정하고 있다. 동 법령은 1990년 8월 1일 제정 이후 2010년 11월 19일까지 12차례 개정되었다. 1990년 12월 31일 제정된 『시행령』은 2018년 6월 5일까지 10차례 개정되었고 1991년 3월 27일 제정된 시행규칙은 2010년 9월 27일까지 통일부령으로 5차례 개정되었다.

해당 법령 및 시행령, 그리고 시행규칙 상에서 ‘인도적 지원’이란 표현은 명기되지 않았으나, 2008년 10월 10일, 일부 개정된 시행령(대통령령 제21079호)의 제8조(기금의 지원 등의 요건)의 3항 “가. 생사·주소확인, 서신교환, 상봉 등 이산가족교류에 소요되는 비용의 지원을 위하여 필요한 경우”, “나. 북한주민에 대하여 인도적

23) 법조인들은 동 법에 대해 몇 가지 개선사항을 권고한 바 있다. 첫째, 남북교류협력 기본법으로의 위상정립의 필요성, 둘째, 부적절한 준용규정의 개선, 셋째, 포괄적 위임입법의 정비, 넷째, 지원·촉진법 성격의 강화, 다섯째, 정책조정체계의 단일화 등이 해당한다. 이와 함께 『남북관계발전에 관한 법률』과 충돌되는 지점의 검토, 북한내 상응하는 법령·조문과의 검토를 위한 남북법률위원회 구성의 필요성 등이 제기된 바 있다. 신현윤, “남북 경제협력 활성화를 위한 법제 정비 방안”, 『저스티스』 제106권, 한국법학원, 2008, 154-155쪽.



목적으로 시행하는 일반구호, 긴급구호, 개발지원 등에 소요되는 비용의 지원 또는 용자를 위하여 필요한 경우”를 통해 ‘인도적 목적’에 관한 내용을 추가적으로 명시하였다. 이산가족교류에 관한 비용 뿐 아니라 북한주민에 대한 인도적 목적의 구조, 개발지원에 대해 소요되는 비용의 지원을 명확히 함으로써 남북협력기금의 용처를 확장하고 있다. 다만, ‘다. 북한의 비핵화를 위한 사업에 소요되는 비용의 지원을 위하여 필요한 경우’를 병기하면서 남북관계의 변화된 환경도 함께 반영하고 있다.

남북협력기금 사업이 대북 인도적 지원 사업에 집중되는 것에서 나아가 남북관계 개선 시 기금의 용도 전환에 관한 본 법령에 관한 개정의 필요성도 제기된 바 있다. 불명확한 집행사례, 사후관리 미흡 등 기금사용의 투명성에 관한 문제가 개선되지 않는다면 대북 지원 사업에 관한 부정적 시각이 대북 정책 전반으로 확대될 소지도 있다. 반면, 향후 북한의 비핵화가 진전되고 남북경제 공동체가 형성될 경우, 개발협력에 소요되는 자금이 증대될 것을 대비한 중장기적 관점에서의 ODA기금의 신설 및 전담집행기구 설립을 위한 남북협력기금법 개정의 필요성도 제기되고 있다.<sup>24)</sup> 이미 타법의 개정을 통하여 동일한 효과를 거두려는 국회 차원의 시도들을 주목할 필요가 있다.<sup>25)</sup>

#### 4) 『북한인권법』 및 『시행령』(2016)

『북한인권법』을 2016년 3월 3일, 제정되었고, 시행령은 6개월 후인 9월 2일, 공포되었는데 국회내에서 논의가 시작된지 약 11년이 지난 시점이었다. 본 법률은 “자유권 및 생존권을 추구하여 북한 주민의 인권 보호 및 증진에 기여함”을 목적으로 하고 있다. 각 조항을 보면, “북한인권증진 기본계획 및 집행계획을 수립”(제6조)하며, “북한인권에 대한 기록센터(제13조) 및 재단(제10조)을 운영”하는 한편 “남북인권대화를 추진”(제7조)하는 것과 함께 “북한 인권 증진을 위한 국제적 협력을 추진”(제9조)에 대한 내용을 다루고 있다.

24) 신현윤, 앞의 글, 157쪽.

25) 김병욱 의원 등 13인은 국제개발협력기본법 일부개정법률안(2018921)을 통해 ODA 사업 상 북한을 민족 내부의 거래로 규정하는 남북교류협력에 관한 법률의 적용을 배제해야 함을 대안으로 제시하고 있다. 의안 정보시스템 홈페이지.

[http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC\\_J1J810F9T2Z1Y0H9K007H3Q0X0J7Y1](http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_J1J810F9T2Z1Y0H9K007H3Q0X0J7Y1), (검색일: 2020.5.30).

특히 제6조(북한인권증진 기본계획 및 집행계획) 2항 “남북인권대화와 인도적 지원 등 북한주민의 인권 보호 및 증진을 위한 방안”과 제10조(북한인권재단의 설립) 1항에 “남북인권대화와 인도적 지원 등 북한인권증진과 관련된 연구와 정책개발 및 북한주민의 인권 보호 및 증진을 위한 방안”과 이를 현실화하기 위한 재단 설립의 취지가 확인되나, 직접적인 대북지원보다는 북한의 인권증진을 위한 실태조사 및 기록, 국제적 협력 활동 등 법현실을 고려한 활동 보장이 법제정의 취지에 실질적으로 부합한다고 볼 수 있다. 그러나 동법령이 북한 인권에 대한 증거수집이나 기록보존에 머무를 것이 아니라 실효성을 갖춘 법령으로 기능해야 한다는 지적도 상존함을 참고할 필요가 있다.<sup>26)</sup>

한편, 동 법률은 북한 당국의 의지와 협조 없이 입법 취지를 구현하기 어렵다는 근본적인 한계를 지니며, 해당 법의 제정과정 및 존치, 그리고 인권재단의 운영 자체는 북한 당국으로부터 상당한 비난에 직면하는 등 북한주민의 인권 증진이라는 법취지는 법현실과의 간극을 좁혀나가야 하는 과제를 안고 있다. 따라서 법의 실효성 보장을 위해 향후 남북한 간 정세변화를 비롯하여 법개정 등에 필요한 다양한 법률 정책적 요구가 검토되어야 한다. 예를 들면, 동 법령과 기존 인도적 지원 관계 법령 혹은 신규 제정법과 법지위의 문제 등은 지속적으로 검토될 필요가 있으며, 일부개정 등을 통하여 법 집행의 효율성을 담보하는 노력이 요구된다.

## 2. 제도적 기반 검토 결과

법령별 인도적 지원에 관한 내용·방식을 검토한 바, 남북한 인도주의 협력을 독립적이고 지속적으로 추진·집행하기 위해서는 관련 법령의 개정이 필요하다. 먼저 남북한 간 정상선언문에 등장하는 인도주의 협력에 관한 실효성을 보장하기 위해 합의의 국회 비준 추진과 더불어 관계 법령의 일부 개정을 통해 신사협정 상의 지위를 국내 법제 체계로 수용함이 바람직하다.

26) 첫째, 북한인권 책임자 처벌의 근거와 방법마련, 둘째, 유엔 현장 기반 조직을 포함한 북한인권과 인도지원 개선을 위한 국제사회와의 인적·물적·기술적 협력의 근거, 셋째, 북한인권과 인도지원 개선을 위한 국제·지역·국가별 기관들과의 협력의 내용 및 근거, 넷째, 북한인권과 인도지원개선을 위한 국제·지역·국내 시민단체와의 협력과 지원에 대한 근거로서 기능하도록 해야 한다는 것이다. 홍성필, “UN을 중심으로 본 북한인권 개선”, 『법학연구』 제26권제1호, 연세대학교 법학연구원, 2016, 22-23쪽.

〈표 3〉 국내법·시행령 내 인도주의 협력 조문

남북교류협력법	남북관계발전법	남북협력기금법시행령	북한인권법
제2조(정의) 4. ‘협력사업’이란 남한과 북한의 주민(법인·단체를 포함한다)이 공동으로 하는 문화, 관광, 보건의료, 체육, 학술, 경제 등에 관한 모든 활동을 말한다.	제9조(인도적문제 해결) ①정부는 한반도 분단으로 인한 인도적 문제해결과 인권개선을 위하여 노력한다. ②정부는 이산가족의 생사·주소확인, 서신교환 및 상봉을 활성화하고 장기적으로 자유로운 왕래와 접촉이 가능하도록 시책을 수립·시행한다.	제8조(기금의 지원 등의 요건) 3. 가. 생사·주소확인, 서신교환, 상봉 등 이산가족교류에 소요되는 비용의 지원을 위하여 필요한 경우 나. 북한주민에 대하여 인도적 목적으로 시행하는 일반구호, 긴급구호, 개발지원 등에 소요되는 비용의 지원 또는 용자를 위하여 필요한 경우	제6조(북한인권증진기본계획 및 집행계획) ① 2. 남북인권대화와 인도적 지원 등 북한주민의 인권보호 및 증진을 위한 방안 제10조(북한인권재단의 설립) ①정부는...남북인권대화와 인도적 지원 등 북한인권증진과 관련된 연구와 정책개발 등을 수행하기 위하여 북한인권재단(이하 “재단”이라 한다)을 설립한다.

특히 『남북교류협력에 관한 법률』 조문상 ‘협력사업’내 ‘보건의료’에 한정되어 있는 인도적 성격을 ‘인도주의 협력사업’으로 확장·명시하고 『남북협력기금법』제8조(기금용도) 2항 문화·학술·체육분야에 ‘인도주의 협력’을 추가·병기할 필요가 있다. 이를 통해 남북관계 전반의 기본법인 『남북관계 발전에 관한 법』에 명시된 인도적 문제의 해결과 대통령령인 『남북협력기금법 시행령』상 명시된 인도적 목적을 위한 기금집행 사이의 준거법으로 기능을 충실히 수행하도록 유도하는 것이 타당하다고 사료된다. 향후 북한개발협력의 가시화를 대비하여 『남북협력기금법시행령』상 개발지원금관계 조문은 『국제개발협력기본법』의 개정 추진을 고려, ODA기금의 신설 및 전담집행기구 설립 등 개발협력 메커니즘을 남북관계에 적용하는 문제에 대해 국회·부처 간 면밀한 검토 및 법제협력이 선행될 필요가 있다.

또한 수원국인 북한 당국의 폐기 주장에 직면하고 있는 『북한인권법』상의 인도적 지원에 대한 조문은 법집행의 실효성 측면에서 일부개정을 통해 삭제하고 인권보호와 증진을 중심으로 한 목적에 집중하면서 기타 남북한 인도주의 협력 법제와의 혼선을 최소화함이 타당하다.

#### IV. 인도주의적 면제(humanitarian exemption)를 위한 법제화 필요성과 합리적 개선 방안의 모색

##### 1. 인도주의적 면제 법안 제정의 필요성

###### (1) 對 수단과 이라크 제재의 교훈

대북 인도주의 협력 사업 중단과 지연에 관한 문제는 대북 제재를 충실히 수행하는 국가들 사이의 공통된 현안으로 자리매김하고 있다. 미국의 피터슨국제경영연구소(PIIE)는 북한에 대해 부과되는 다자간 및 양자 간 제재 조치의 파급 효과가 인도주의적 원조 프로젝트를 크게 저해 할 수 있다는 우려를 상기시킨 바 있다.<sup>27)</sup> 대북제재를 주도하고 있는 미국에서조차 제재 조치의 목표는 북한 주민들에게 더 큰 고통을 주지 않는 것에 있음을 강조하고 있으며 실천적 문제가 다르긴 하나, 최근의 모든 대북 제재 조치 내에 인도주의적 지원을 허용하는 예외 사항을 두고 있다.

국제사회는 이미 제재가 제재 적용국의 취약계층에게 고통을 전가할 수 있음을 확인한 경험이 있다. 대표적인 예로, 수단과 이라크 사례를 들 수 있다. 수단의 경우, 2003년 서부 다르푸르(Darfur)에서 정부의 실정에 대항한 반군과 주민들의 반정부 시위로 약 48만 명이 희생되었는데<sup>28)</sup>, 이는 르완다 학살에 비견되는 세계 최악의 인도적 위기로 꼽히고 있다. 여기에 미국 주도의 경제 제재는 취약 계층의 고통을 증가시켰고, 이에 따른 개선책으로 1997년, 2006년에 부과한 무역·금융거래 금지 및 자산동결 등 대 수단 경제제재가 2017년 10월, 20년만에 해제되었다. 현재 북한, 이란, 시리아와 함께 미국 정부의 테러지원국 명단에만 올라 있는 상황이다.<sup>29)</sup>

27) Kent Boydston, Humanitarian Exemptions to North Korea Sanctions, PIIE, 2016.03.31., 홈페이지, <https://piie.com/blogs/north-korea-witness-transformation/humanitarian-exemptions-north-korea-sanctions> (검색일 : 2018.12.05).

28) 2003. 7월 이후 수단 서부 다르푸르 지역에서 아랍계 민병대의 흑인 원주민을 대상으로 한 인종 청소로 인해 최소 20여만 명의 사망자 및 300여만 명의 난민이 발생하였다. 주 수단 한국대사관 홈페이지 [http://overseas.mofa.go.kr/sd-ko/brd/m\\_10252/view.do?seq=1309829&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=&multi\\_itm\\_seq=0&itm\\_seq\\_1=0&itm\\_seq\\_2=0&company\\_cd=&company\\_nm=&page=37](http://overseas.mofa.go.kr/sd-ko/brd/m_10252/view.do?seq=1309829&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=&multi_itm_seq=0&itm_seq_1=0&itm_seq_2=0&company_cd=&company_nm=&page=37)(검색일 : 2020.06.09.)

다른 예로는 미국이 과거 테러지원국으로 지정했던 이라크의 사례를 들 수 있다. 유엔 안보리의 대이라크 제재는 ‘지난 수십 년 간 일어난 최악의 인도주의적 재앙’을 초래한 것으로 평가된 바 있다.<sup>30)</sup> 석유 수출로 인해 생활필수품의 70%를 수입해서 쓰는 이라크 주민들은 석유 금수 조치로 인하여 사회 전반이 파괴되는 고통을 경험하였다. 특히 의약품 공급의 부족에 시달렸고 무역에 관한 제약이 가해져 주민들의 만성적인 영양실조 및 질병으로 사망하는 사례가 증가했다. 국제인권단체 등으로부터 비인도적 조치라는 비판에 직면한 유엔은 1996년 석유 금수조치를 일부 완화하였으나, 물품 구입에 한해 품목마다 안보리 제재위원회의 승인을 받아야 하는 것에 대한 비판이 여전하자, 2001년 5월 미국과 영국은 군수품을 제외한 모든 물자의 수입을 전면적으로 허용하는 이라크 제재 완화 결의안을 유엔 안보리에 제출하였다. 2002년 5월, 유엔 안보리는 식량과 의약품 등 인도적인 물품의 이라크 반입을 자유화하는 대이라크 제재 조치 개정안을 통과시켰다. 이후 이라크의 대량살상무기 보유를 이유로 미국은 2003년 3월 이라크를 침공했으며 후세인 정권이 붕괴된 이후 대이라크 경제제재는 교역·금융·경제 분야의 제재 해제, 석유수입금을 이라크 개발기금(Development Fund for Iraq)으로 운용한다는 내용의 유엔 안보리 결의안 1483호(03.5.22)에 의해 완전히 해제되었다.<sup>31)</sup>

## (2) 인도주의적 면제 메커니즘의 개선 노력

이와 같은 제재의 부정적 선례로 인하여 국제사회는 제재가 대상국 일반 주민들에게 전가하는 부정적인 영향을 최소화하기 위해 노력해왔다. 첫째, 포괄적 제재(comprehensive sanction) 방식은 대상 국가의 경제 시스템 전반에 지장을 초래하여 광범위한 피해를 야기하므로 특정 단체·개인·지역·분야에 한정하여 선별적인 제재를 적용하는 표적 제재(targeted sanction) 방식을 채택하는 것이다. 둘째, 제

29) 박현도, “아프리카 국가이자 中東국가인 수단” 월간조선 11월호(2018.10.17.).

<http://monthly.chosun.com/client/news/viw.asp?ctcd=D&nNewsNumb=201811100046>  
(검색일 : 2020.06.09.).

30) UN Doc. E/CN.4/Sub.2/2000/33, para. 63.

31) 한국무역협회 홈페이지, <http://www.kita.net/bin/service/download.jsp?nIndex=105097> (검색일 : 2020.06.09.).

재가 대상국 주민들에게 어느 정도의 피해를 발생시키는지에 대해 모니터링 등을 통해 평가하는 것이다. 셋째, 인도주의적 면제를 부여이다. 1994년 이후 유엔 안보리의 모든 제재는 개별적 제재 -유엔 안보리가 유엔 헌장 제41조에 근거하여 “특정국가나 국가집단이 다른 국가의 정책 변화를 강제하기 위하여 부과하는 조치”- 를 제외하고 대부분 표적 제재 방식을 채택 중에 있다. 제재 본연의 목표 달성과 제재의 역효과를 최소화하기 위한 측면에서 의미있는 진화로 평가된다. 그러나 일반 주민들의 생활에 필요한 주요 분야에 영향을 미치는 표적 제재는 여전히 포괄적 제재의 위력을 발휘하고 있으며 유엔 안보리 및 개별 국가들의 표적 제재가 이중으로 적용되는 경우, 포괄적 제재 조치의 역효과와 피해는 일반주민들이 감내하게 된다.<sup>32)</sup>

인도주의적 면제 메커니즘에 대한 개선 방안으로, 인도주의 사안에 관한 상시적 면제(standing exemption) 부여와 인도주의적 면제의 조건에 대한 정보 접근성 제고 등 지원 주체들의 이해를 증진시키는 행정조치를 통해 효율성을 담보할 필요가 있다. 2018년 8월 6일, 유엔 대북제재위원회(1718위원회, 15개 이사국)가 ‘대북 인도주의 지원 면제 가이드라인’을 전원 동의로 채택한 것은 인도주의 면제 메커니즘의 기능을 제도적으로 지원하기 위한 계기를 마련한 것으로 평가할 수 있다.<sup>33)</sup>

해당 가이드라인은 대북제재 결의안에 부과된 조치들로 하여금 북한 주민들이 인도주의적 역효과를 초래하거나 국제기구 및 국제 NGO들의 구호·원조 활동이 제한하는 것의 금지 등의 취지를 거듭 확인하고 있다. 또한 면제 신청서 상의 적절한 내용 구성 및 신청방식 - 품목 상세 설명, 접촉자 명단, 물품 조달 경로를 비롯한 10가지 세부항목 등 - 을 명시하는 등 국제기구 및 국제 NGO의 대북 지원 물품 전달에 관한 지침서 역할을 수행하고 있다.<sup>34)</sup> 동 가이드라인을 준수하여 제재 면제 신청 시, 제재위원회의 심사를 거쳐 종전 대비 신속한 물자 전달이 가능하며 가이

32) 도경옥, “대북제재와 인도주의적 면제”, 온라인시리즈 18-37, 통일연구원, 2018, 2쪽.

33) 당시 유엔 안보리가 대북 인도주의적 지원을 활성화하기 위해 미국이 제출한 ‘대북제재 면제 가이드라인 (Guidelines for Obtaining Exemptions to Deliver Humanitarian Assistance to the Democratic People’s Republic of Korea)’을 승인한 것은 2018년 6월 12일 북미 정상회담과 비핵화 프로세스에 따른 상호 교환 조치로도 해석된 바 있다. 중앙일보. “UN, 인도적 대북지원 가이드라인 처음 내놔”.. 2018.08.07.

34) UN Security Council Committee established pursuant to resolution 1718 (2006), 6 August 2018. pp.1-2.

드라인 적용 후 올해 1월까지 국내외 38개 단체가 제재 면제 승인을 득했다.<sup>35)</sup> 그러나 대북 인도주의 지원의 신속성이 도모되기 위해서는 절차적 난관을 해소해야 한다. 먼저 지원주체의 면제 신청은 유엔 회원국가에서 접수 후 신청하는 절차가 있기에 국가별 내부 검토를 우선적으로 득해야 한다. 따라서 동 가이드라인은 제도적 면제 절차 신설이 인도적 지원의 실천적 이행으로 연결되어야 하는 과제를 지닌다고 평가된다.<sup>36)</sup> 또한 유엔 회원국가 외의 개별 단체의 면제 신청 조건으로 대북 지원에 대한 과거 이력을 요하므로 대북 인도주의 지원을 처음 진행하는 단체에 대한 진입장벽이 해소되어야 할 것으로 사료된다. 따라서 남북 인도주의 협력에 대한 법제화 추진시 국내적 제재면제 절차의 간소화에 대한 입법적 검토가 비중 있게 다루어져야 할 것이다.

## 2. 국내 입법 환경의 제약

상술한 바와 같이 대북제재 하 지속가능한 남북한 인도주의 협력을 위해서는 인도주의적 면제를 중심으로 한 법안 검토가 현실적 대안이 될 수 있다. 다만, 법 제정을 위해서는 국회 입법과정에 상존하는 제약 사항을 극복하기 위한 노력이 필요하다. 인도주의 협력 외에도 체제와 이념이 상이한 대상을 상대함에 있어 다양한 분야에서 첨예한 이념적 논쟁이 발생해온 바, 특히 입법과정에서 ‘국민적 합의에 기반한 정책’을 실행하는 것은 인내를 요하는 지난한 과정이 될 가능성이 높다. 대북 및 통일정책에 대한 양극화 현상의 심화 요인은 국민적 합의 부재보다는 입법취지의 공론화 및 숙의과정을 뒷받침하기 위한 제도화 절차 마련에 소홀했기 때문으로 판단된다.<sup>37)</sup>

35) 이중 국내단체로는 우리민족서로돕기운동과 어린이의약품지원본부가 각각 ‘개풍양묘장 현대화사업’과 ‘만경대어린이종합병원 등에 대한 의료기자재원료의약품 지원’에 대한 제재면제 승인(2019.12.2.)을 받았다. 국내단체들이 1718위원회에 제재면제 신청을 하려면 먼저 남북교류협력지원협회에 자료를 제출해야 한다. 협회는 통일부와, 통일부는 외교부와 협의하는 절차를 거치면서 많은 수정·보완을 거쳐 정식화되면 그 뒤에는 외교부를 통해 유엔대표부로 전달된다. 여기까지만 해도 아직 충분히 매뉴얼화된 절차가 마련되어 있지 않아 건별로 겪게 되는 상황이 다르다. 핵심적으로 제재면제 승인을 받고자하는 물자의 HS코드와 각 수량 등을 정리하는 일이 중요한데, 그러자면 먼저 매우 구체적인 사업계획서가 수립되어야 한다. 통일신문, “제재면제 승인 계기로 남북협력 물꼬트길 바래”, 2020.01.25.

36) VOA, “WFP “대북제재로 인도적 지원에 큰 차질…송금, 선박 수송 제한”, 2018.08.14.

문제는 남북관계 관련 입법안 중 국회에서 2년 이상의 장기간 논쟁을 거치는 사례가 상당수 존재한다는 점이다. 대표적 예로 『북한인권법』의 경우에는 제17대 국회에서 입법 제안 후 제19대 국회가 들어선 후 통과되었다. 임지은·배종윤(2018)<sup>38)</sup>의 연구에 따르면, 남북관계 입법안 중 일부는 장기간이 소요된 후 가결되나, 다수 법안은 초기 입법안과 비교시 큰 수정 없이 가결된다는 점을 발견하였다. 그리고 법안 처리과정의 장기화시, 격한 논쟁으로 인해 합의가 요원할 것으로 예상되지만, 일방의 정치세력의 입장 선회로 인해 합의형태로 입법이 종결되는 일부 경향도 확인되고 있다. 다시 말해 입법주체의 정치적 유불리가 남북관계에 영향을 끼치는 대내외적 환경 변수에 비해 기존의 입장의 포기·수정에 보다 큰 기여를 하게 되어, 논쟁적 입법안 또한 합의 및 가결이 가능해진다는 것이다. 동 경향은 보수·진보 진영 모두에게서 유사하게 확인되며 남북한 간의 합의내용에 대한 의안처리뿐 아니라, 북한을 적용대상으로 한 입법안 처리 사례에서도 유사하게 나타나고 있다.<sup>39)</sup>

〈표 4〉 장기 계류된 남북관계 입법안(16대~19대 국회, 외교통일위원회)

의안명	제안자	최초 제안일	의결일	의결 결과	소요일
북한인권법	의원	2005.06.27	2016.03.02	대안 가결	3898
군사정전에 관한 협정 체결 이후 남북피해자의 보상 및 지원에 관한 법률 일부개정법률안	의원	2013.03.15	2015.11.30	수정 가결	991
남북관계발전기본법안	의원	2003.04.28	2005.12.08	대안 가결	956
남북사이의 상사분쟁해결절차/청산결제/투자보장/소득에 대한 이중과세방지 합의서체결동의안	정부	2001.06.21	2003.06.30	원안 가결	760
남북협력기금법 일부개정법률안	의원	2007.05.01	2009.04.30	수정 가결	731
거래말큰사전 남북공동편찬사업회법안	의원	2007.04.02	2007.04.02	수정 가결	403

자료: 임지은·배종윤, “한국의 대북정책 및 남북한 합의의 국회 입법화 요인에 대한 연구”, 『입법과 정책』 제10권제2호, 국회법조사처, 39쪽.

37) 최완규, “지속가능한 대북정책을 위한 국회의 역할”, 『입법과 정책』 제5권제1호, 국회입법조사처, 2013, 10쪽.

38) 임지은·배종윤, “한국의 대북정책 및 남북한 합의의 국회 입법화 요인에 대한 연구”, 『입법과 정책』 제10권제2호, 국회입법조사처, 2018.

39) 임지은·배종윤, 앞의 글, 55-56쪽.



따라서 특정 정당이 의석수의 5분의 3을 차지하지 못하는 상황에서 국내 입법환경은 인도주의 협력을 포함한 북한 관련 입법과정에서 중대한 제약사항이 된다. 윤소하 의원 외 29명에 의해 발의된 『태풍 라이언록에 따른 북한 홍수피해 주민에 대한 인도적 쌀 지원 촉구 결의안』(‘16.10.25)이 국회 외교통상위원회에서 홍수피해 지원의 적절한 시기를 경과했다는 사유로 무기력하게 폐기(‘17.2.14)되었던 사례가 이를 방증한다고 볼 수 있다.<sup>40)</sup> 윤종필 의원이 대표 발의한 『남북 보건의료의 교류협력 증진에 관한 법률안』(‘16.11.28) 역시 지난 20대 국회에서 폐기되었으나, 이미 17대 국회에서부터 회기 만료 등의 사유로 가결되지 못했던 유사 법안들의 계보를 따르고 있다. 따라서 대북 인도주의 개발협력 입법안 추진 시 동 제약사항을 극복하기 위해서는 첫째, 북한 취약계층 지원 및 여건 개선을 통해 얻을 수 있는 통일 비용 절감 등 실익적 측면의 계량화·수치화와 이를 통한 여론 조성, 둘째, 대북 제재 국면을 감안 인도주의 규범을 준수 중인 공여국 및 국제기구를 대상으로 한 광범위한 국제사회의 지지 확보 등의 노력이 수반되어야 할 것이다.

### 3. 제20대 국회 발의법안 검토

#### (1) 『남북한 간의 인도지원과 개발협력에 관한 법률안』(2016.12.15)

대북협력민간단체협의회가 제안한 『남북한 간의 인도지원과 개발협력에 관한 법률안』(이하 ‘개발협력법안’)은 이인영 의원을 통해 국회에 발의되었다. 해당 법안은 법안명에 ‘개발협력’을 명시함으로써 개발도상국에 대한 일회성 긴급구호 형태의 지원이 아닌 북한주민의 삶의 질 개선을 위한 모든 분야의 교류협력을 포괄하고 있다. 경색된 남북관계를 복원하고 통일 기반법으로서의 기능을 강조하며 정치상황과 무관하게 인도적 지원이 가능한 제도적 근거를 만드는 것이 법률안의 기본 목적이다.<sup>41)</sup> 또한 북한 인권법에 관한 상보적 역할 수행도 자임하고 있다.<sup>42)</sup>

40) 국회사무처, 앞의 글, 5쪽.

41) 의안정보시스템 홈페이지.

[http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC\\_X1B6B1D2Q1Z5W1O6F1Q5N3E8H1A0Z0](http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_X1B6B1D2Q1Z5W1O6F1Q5N3E8H1A0Z0)  
(검색일 : 2020.05.30.).

42) 대표 발의자인 이인영 의원은 “북한인권은 국제적 인권 증진 차원에서 꼭 다루어야 할 중요한 문제이기도

주요 내용을 보면, 제2조(정의)에서 긴급구호에서 개발협력까지의 인도·협력 사업의 정의를 통해 사업 범주를 명확히 하고 있으며, 제3조(기본원칙)에서 국제사회의 인도주의 규범을 준수할 것을 명시하고 있다. 제4조(정부의 책무)에서는 중앙정부 및 지방자치단체의 민간단체에 관한 지원을, 제5조(지방자치단체와 민간단체의 책무)에서는 국제적 인도주의 지원 기준에 부합하는 투명성과 공정성 준수에 관한 내용을 담고 있다. 또한 제7조(인도·협력사업 만관협력위원회)와 제9조(민간단체 활동에 대한 특례)를 통해 민관협력위원회를 통일부 산하에 신설, 사업의 심의·의결 권한 제한에 관한 권한을 명시함으로써 민간 차원의 인도적 지원과 개발협력 사업의 자율성을 법적으로 보장하고 있다. 이 부문은 법안의 상징적인 조항이라 볼 수 있다. 이어서 제10조(남북인도협력추진단 설립과 운영)에서 인도적 지원 사업을 개발협력 차원으로 발전할 수 있도록 돕기 위하여 전문성을 가진 사람들에 의한 연구·정책 개발 등의 수행을 위해 '남북인도협력추진단'을 설립할 것을 의무사항으로 강조하고 있다. 기타 법률과의 관계에서는 제6조(다른 법률과의 관계)에서 인도·협력사업에 관하여는 다른 법률에 우선하여 이 법을 적용하되 이 법에 규정이 있는 경우를 제외하고는 『남북관계 발전에 관한 법률』과 『남북교류협력에 관한 법률』 등 관련 법률에 따른다며 기존 관계 법령과의 관계성을 규정하고 있다.<sup>43)</sup>

본 법안은 첫째, 국제사회의 대북제재에 따라 일관성을 유지하지 못했던 인도주의 개발협력 사업을 안정적으로 추진에 입법취지가 있다는 점, 둘째, 인도주의 관계 법제가 산재되어 있는 현 입법 형편에서 대북 지원 사업 자체를 위해 발의된 최초의 법안이라는 점에서 의의를 지닌다. 향후 제21대 국회에서 재발의시, 외교통일위원회에서 기 권고된 바와 같이 기존 법률 및 직제별 조직과의 기능 상충 여부, 지원 사업의 안정성 그리고 모니터링을 통한 사업 관리의 투명성·객관성 확보 등에 대한 종합적인 검토 후 입법 여부를 판단할 것으로 예상된다.<sup>44)</sup> 법안 가결 시 지원

하지만 남북관계에 있어서 매우 예민한 사안"이라며 "현재 북한인권법에 근거한 인도적 지원의 한계를 보완하고 인도적 지원의 실효성을 높이기 위한 법적·제도적 근거가 될 것"이라 밝힌 바 있다. 한겨레신문, "민간 차원 지원·협력사업 자율성 법적 보장' 뼈대", 2016.12.08.

43) 의안정보시스템 홈페이지.

[http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC\\_X1B6B1D2Q1Z5W1O6F1Q5N3E8H1A0Z0](http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_X1B6B1D2Q1Z5W1O6F1Q5N3E8H1A0Z0)  
(검색일 : 2020.05.30.).

44) 북한 주민에 대한 인도지원과 개발협력을 통해 북한 주민의 생존권의 위기를 극복하여 북한 주민의 삶의

주체들에게 즉각적인 효력이 발생한다는 점에서 현실 적합성이 증대될 것으로 예상된다.

## (2) 『북한주민에 대한 인도적 지원 등에 관한 특별법안』(2017.9.21)

『북한주민에 대한 인도적 지원 등에 관한 특별법안』은 박주민 의원 외 여야 의원 14명이 공동 발의한 특별법안이다. 동 법안은 제정 이유에서 북한의 제6차 핵실험으로 인하여 대북 인도적 지원이 중단된 상태에서 북한 주민의 기본적인 생존권 보장이 필요함을 밝히며, 정치적 상황과 무관하게 인도적 지원이 진행되어야 함을 강조하고 있다.<sup>45)</sup>

특별법안의 주요 내용은 다음과 같다. 제1장(총칙)의 제1조(목적)에서 북한 주민에 대한 식량과 의약품 등 물품과 농업 및 보건의료 기술 지원 등에 관해 필요한 사항을 규정해 북한 주민의 기본적 생존권 보장을 위한 인도적 지원을 하도록 하는 것이 목적임을 명시하고 있다. 이를 위해 제2장(인도적 지원을 위한 기본계획의 수립) 제5조(인도적 지원 기본계획 등)에서 통일부 장관은 5년마다 북한 주민의 생존권 보장과 인도적 지원을 위한 기본계획을 수립·시행하고 연도별 인도적 지원 사업을 위한 집행계획을 수립하도록 했다. 또한 제3장(북한주민인도적지원협의회 설치 등) 제7조(북한주민인도적지원협의회)에서 인도적 지원에 관한 사항을 협의·조정하고 중요 사항을 심의·의결하기 위해 통일부에 '북한 주민 인도적 지원협의회'를 설치하며 제8조(실무위원회)에서 협의회에 상정할 안건을 미리 검토하기 위해 실무위원회 설치를 의무화했다. 이와 함께 제4장(인도적 지원사업) 제12조(인도적 지원사업의 실태조사)에서는 민관 합동 현장 조사단을 구성해 대북 인도적 지원사업의 실태를 정기적으로 조사하며 제13조(인도적 지원사업의 중단)에서는 만일 인도적 지원물품이 군사적 용도로 전용되는 등의 경우 인도적 지원사업을 중단해야 한다고 규정하고 있

질을 개선하는 등의 내용으로 북한 주민에 대한 인도적 지원은 정치, 종교, 이념을 떠나 인간의 생존권 확보라는 인류 보편적 가치와 동포애 차원에서 조건 없이 지속적으로 이루어져야 할 사안이라는 점에서 제정안의 취지는 바람직하다고 판단하고 있다. 국회사무처, 외교통일위원회 회의록(제349회-외교통일 제2차 2017.02.14. 12쪽).

45) 의안정보시스템 홈페이지.

[http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC\\_U1Y7S0O9V2X1B1Y5S4K7R5V1I2L8K6](http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_U1Y7S0O9V2X1B1Y5S4K7R5V1I2L8K6)  
(검색일 : 2020.05.30.).

다. 제4조(다른 법률과의 관계)에서는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법을 우선하여 적용함을 명확히 하고 있다.<sup>46)</sup>

본 법안은 상기 검토한 ‘개발협력법안’과 중요한 차이점을 지닌다. 먼저 인도적 지원에 국한된 특별법안이라는 점에서 긴급구호·개발협력을 아우르는 ‘개발협력법안’ 대비 인도주의 본연의 목적성이 뚜렷하므로 법 취지가 정치적 해석으로 훼손될 여지가 낮다. 또한 ‘개발협력법안’은 지원사업의 제한사항에 대한 포괄적 규정, 민간단체의 자율성 강조와 함께 해당 권한을 민관협력위원회에 위임하고 있는 데 비해, 본 법안은 인도적지원협의회의 심의, 협의 대상으로 정부·지방자치단체를 명시하는 한편, 북한의 군사적 용도로 지원물자가 전용될 시, 사업 중단을 적시하고 있다는 점에서 법률 상 차이가 존재한다.

### (3) 『국제개발협력기본법 일부개정 법률안』(2018.9.21.)

한국의 국제개발협력 정책은 2009년, OECD DAC 회원으로 가입하기까지 양적·질적 성장을 거듭하였고 그 결과, 『국제개발협력기본법』(10.1.25)이 제정되었다. 법령 제정으로 인해 국제개발협력 정책은 이전 대비 체계성을 띠게 되었으나 법 제정이 추동한 국회의 역할과 기능 제고라는 면에서 이를 위한 구체적 절차나 원칙 등에 대한 제도적 기반의 미비는 한계로 지적되고 있다.<sup>47)</sup>

2018년 세 차례의 남북정상회담 및 최초의 북미정상회담을 계기로 북한에 대한 국제사회의 제재 완화 가능성에 이목이 쏠리면서 북한에 대한 ODA 지원 필요성이 대두된 바 있다. 이에 따라 김병욱 의원 등 13인은 2018년 9월 21일 『국제개발협력기본법 일부 개정법률안』을 발의하였다. ‘현행법상 ODA의 대상이 되는 개발도

46) 의안정보시스템 홈페이지.

[http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC\\_U1Y7S0O9V2X1B1Y5S4K7R5V1I2L8K6](http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_U1Y7S0O9V2X1B1Y5S4K7R5V1I2L8K6)  
(검색일 : 2020.05.30.).

47) 국제개발협력기본법의 추진체계와 관련한 입법 및 정책적 과제로는 첫째, 국제개발협력기본법을 제정하여 한국 국제개발협력정책의 통합성이 제고되었으나, 주관기관의 이원화문제와 사업영역과 관련한 법적 규정의 불명확성 등은 극복해야 할 과제를 꼽을 수 있다. 둘째, 국제개발협력기본법의 제정으로 이전에 비해 국회의 역할과 기능이 제고되었음. 그러나 이를 위한 구체적인 절차나 원칙 등에 대한 제도적 기반이 마련되어 있지 않은 점은 한계로 판단된다. 유용조, “국제개발협력기본법 제7조~13조(국제개발협력정책 추진체계)의 입법영향분석”, 「국회입법조사처 입법영향분석 보고서」 2015, 5, 44쪽.

상국은 OECD DAC가 지정하는 국가이지만 북한은 영토규정과 『남북교류협력에 관한 법률』 제12조 ‘남한과 북한 간의 거래는 국가 간의 거래가 아닌 민족내부 거래로 본다’에 따른 남북한 거래의 원칙으로 인하여 ODA 지원이 현실적으로 어렵다’는 것이 법률안의 제안사유이다. 개정안은 ODA사업에 있어서는 문제가 되는 『남북교류협력에 관한 법률』 제12조의 적용을 배제함으로써 북한을 ODA 대상 국가로 인정하고 현행 법률에 따라 ODA 지원 대상에 포함시킬 수 있도록 하는 방안을 담고 있다.<sup>48)</sup>

그러나 ODA 사업과정에서 「남북교류협력에 관한 법률」 제12조 조항의 배제는 다양한 문제를 야기할 수 있다. 첫째, 기존 인도주의 지원을 명시한 남북관계 법령의 사문화 우려가 발생할 수 있다. 둘째, 대북 사업 주관부처인 통일부에서 ODA 사업을 관장하는 외교부로 주관부처 변경 검토시 현행 『남북교류협력에 관한 법률』 규정상 통일부 장관의 사전 승인을 요하는 방북 및 북한 주민접촉, 물품의 반출·반입은(제11조, 제12조), 관계 부처 간 업무 중복 등의 비효율성을 방지하기 위한 조치가 요구된다. 셋째, 공여국에서 수원국으로의 국가간 자원 이전 형태를 띠는 ODA는 남측 민화협(민족화해협력범국민협의회) 및 북측 민화협(민족화해협회) 등 민족 내부 성격의 기존 협의 창구 등을 ODA 지원 채널로 활용 가능한지에 대한 사전 검토가 필요하다.<sup>49)</sup> 넷째, 한국의 북한에 대한 지원을 국가 간 협력으로 간주시, 기존 관행의 변경에 대해 북한 및 이해당사국, 가입한 국제기구 등 국제사회의 동의를 득할 필요가 있다. 다섯째, 민족 간 협력이 국가 차원의 거래로 다양한 분야에서 확산(spillover)시, 기존의 통일논의 과정에 혼선을 야기하거나, 2체제가 아닌 2국가 중심의 분단 고착화 논쟁에 대한 세심한 고려와 숙의과정이 전제되어야 할 것이다.

한국의 빈곤 퇴치 및 경제 발전 경험 즉, 개발협력사에서 수원국 이력의 공여국이 갖는 독특하고 소중한 지위는 향후 남북 화해협력의 기초가 분야별로 제도적으로 안착되고 북한 개발협력이 활성화되는 과정에서 예상되는 시행착오를 줄이는 역할을

48) 의안정보시스템 홈페이지.

[http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC\\_J1J8I0F9T2Z1Y0H9K007H3Q0X0J7Y1](http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_J1J8I0F9T2Z1Y0H9K007H3Q0X0J7Y1), (검색일 : 2020.5.30.).

49) 둘째, 셋째 내용에 관하여는 최근 국회 외교통상위원회 정기회의에서도 법률안의 문제점으로 지적된 바 있다. 국회사무처, “외교통일위원회 회의록(제364회-외교통일 제5차.” 2018.11.12. 13쪽.

수행하게 될 전망이다. 그간 국내의 대북지원 사업이 온정적·시혜적 접근방식으로 인해 지원의 효과성·지속성·투명성이라는 측면에서 난항을 겪었다는 일각의 지적을 고려한다면, 국제개발협력 메커니즘의 잣대로 사업의 외형과 내실을 평가하는 방식도 일면 참고가 될 것으로 기대된다.<sup>50)</sup>

#### 4. 법제화 모색 : 단계적『인도주의적 면제 특별법』제정안

검토한 바와 같이 제20대 국회에서 발의된 법령의 활용시 노정된 한계가 따를 것으로 사료된다. 특히 김병욱 의원이 대표 발의한 『국제개발협력기본법 일부개정 법률안』의 경우, 이미 외교통상위원회에서 권고한 바와 같이 조문으로 명시되어 있는 남북한 인도주의 법령 및 교류협력 법령의 무력화 또는 주무 부처 간 기능 중복의 문제, ODA방식에 대해 북한 및 국제사회(유엔 및 OECD DAC 등의 공여그룹)의 동의를 득하는 과정 등이 중층적 장애요소가 될 수 있다. 그러나 신현운(2008)<sup>51)</sup>의 지적처럼 남북경제 공동체 형성과 관련 개발협력 자금의 수요 증대를 예상한다면, 법제도적 기초 위에 ODA와 연계하여 국제사회의 다자 금융 협력을 구축하는 방안 등을 다각적으로 검토할 필요가 있다.

최근 정치적 사안과 인도주의 협력 간의 엄격한 분리 주장이 국제사회 내에서 점차 힘을 얻고 있음을 고려한다면, 행정규칙의 정부고시 차원으로 인도주의 사업에 대한 처리 규정을 존치하기보다 지속가능한 대북 인도주의 지원 및 개발협력과 관련한 별도법안 제정으로 의도한 입법효과를 기대할 수 있을 것이다. 입법 형식으로는 법의 효력이 특정사항(대북지원), 특정인(북한주민), 특정지역(북한전역)에 국한되어 적용되는 특별법 입법을 고려할 수 있다. 남북관계 일반 법률과의 지위 설정은 일반 법에 우선한다는 특별법 원칙의 적용으로 인해 구별의 실익이 없다고 볼 수 있으나, 특별법 제정 시 기존 일반법의 무력화 및 인도주의 관련 발의법안의 선별적 구제 활용 등 제반사항에 대한 사전검토의 필요성은 상당하다고 봄이 타당하다.

종합해 보건대, 첫째, 단기적으로 『북한주민에 대한 인도적 지원 등에 관한 특별

50) 문경연, “국제개발협력의 북한개발협력 시사점”, 「남북교류협력지원협회 남북경협 뉴스레터」 제33호, 2015.

51) 신현운, 앞의 글, 164-165쪽.

법안』(2017.9.21)이 제21대 국회에서 재발의되어 일부 개정의 형태로 통과되는 것이 국제사회의 규범에도 부합하며, 법을 입안하는 정치권의 부담도 경감시킬 수 있다. 다만, 제3조 3항의 분배의 투명성 확보 및 군사적 용도의 전용방지를 위한 세부 시행규칙을 마련할 필요가 있다.<sup>52)</sup> 또한 인도적 지원의 범주를 명시한 제10조(인도적 지원사업의 내용)에는 ‘식량 지원 사업, 농업생산을 위한 비료, 비닐, 농자재 등 농업 지원 사업, 축산업 관련 시설 설치, 자재 지원 등 축산업 지원 사업, 의료시설, 의료기구, 의약품 등 의료 지원 사업, 『재해 구호법』제4조제1항에 규정된 내용의 긴급구호활동 사업’으로 제한되어 있으므로 그 범주를 협력사업의 취지에 맞게 교육, 인력양성 등의 개발협력 분야까지 다양화시킬 필요가 있다.

〈표 5〉 법제화 추진 단계

단계	입법취지	유관 발의안(20대)	협력사업 정의	검토사항	비고
단기적 ↓	정치적 상황과 무관한 인도적 지원의 추진·집행	『북한주민에 대한 인도적 지원 등에 관한 특별법안』(2017)	인도적 지원에 국한	협력사업의 범주 확장	특별법
장기적		『남북한 간의 인도지원과 개발협력에 관한 법률안』(2016)	긴급구호에서 개발협력까지 포함	남북법제협력위원회의 설치·운영 *특별법 전환	일반법

둘째, 장기적 관점에서의 북한주민의 지속가능한 삶의 증진을 도모하려면, 대북제재의 완화추세에 따라 ‘개발협력법안’의 특별법 형태의 추진도 적극 검토되어야 한다. 북한 당국은 이미 개발협력의 필요성을 인식, 2004년 9월, 인도적 지원을 취지로 하는 유엔 합동호소절차를 거부하며 국제사회에 개발협력으로 지원 형식의 전환을 요청한 바 있다.<sup>53)</sup> 동 발의안은 제20대 국회 외교통상위원회에서 여

52) 이와 유사한 입법추진 사항으로 '20.5.19 입법예고된 남북교류협력법에 관한 법률 일부개정법률(안) 상 제24조 2항①을 통해 남북교류협력의 제안·금지 요건을 ①북한의 부당한 부담·제한 ②남한 주민의 신변 안전 위협 ③국제평화 안전유지 공조 ④남북합의위반 등 네 가지로 명확화하고 있다. 통일부 홈페이지 [https://www.unikorea.go.kr/unikorea/news/notice/?boardId=bbs\\_0000000000000001&mode=view&searchCondition=all&searchKeyword=&cntId=55020&category=&pageIdx=](https://www.unikorea.go.kr/unikorea/news/notice/?boardId=bbs_0000000000000001&mode=view&searchCondition=all&searchKeyword=&cntId=55020&category=&pageIdx=) (검색일 : 2020.05.30.).

야 의원들의 원론적인 지지를 받은 바 있다. “북한 주민에 대한 인도적 지원은 정치, 종교, 이념을 떠나 인간의 생존권 확보라는 인류 보편적 가치와 동포애 차원에서 조건 없이 지속적으로 이루어져야 할 사안”에 대한 제정안의 취지에 공감했기 때문이다.<sup>54)</sup> 다만 법률안 상에는 지속가능한 남북간 개발협력 사업에 대해 제도적으로 조율하는 북한 법제 신설 등을 협의·지원하는 기구로서 남북법제협력위원회의 운영 등 협력사업의 범위를 세부적으로 명시할 필요가 있다. 또한 법안 추진 시 북한을 대상으로 한 기존의 사례와 같이 정치적 유불리에 따른 입법 접근은 지양하되 국제사회의 지지 획득을 위한 국가적 차원의 노력이 병행되어야 할 것이다.

## VI. 결 론

본 연구는 지속가능한 남북한 인도주의 협력에 관한 고민에서 출발하였다. 먼저 우리정부의 대북 인도적 지원에 대한 현황, 평가, 제재수단으로서의 인도적 지원의 문제를 검토하였다. 국제사회의 인도주의 규범 준수의 모범국가로서 기능하기 위한 국내 제도적 기반 검토 시, 대북 인도적 지원을 위한 국내법의 모토인 남북한 간 기본합의서 및 정상 공동선언문 그리고 현행 법률로는 『남북교류협력에 관한 법률』, 『남북관계발전에 관한 법률』, 『남북협력기금법』 및 『시행령』, 『북한인권법』을 살펴보고 각 법령 내 인도주의 협력에 관한 내용과 평가를 진행하였다.

아울러 국내 입법 환경의 제약으로 국회 외교통상위원회에 장기간 계류·폐기를 반복하는 남북관계 입법 환경의 현실을 지적하는 한편, 대북 인도주의 협력에 관한 제20대 국회 발의안의 입법취지 및 내용을 검토하였다. 기존 ODA 법안의 일부 개정안인 『국제개발협력기본법 일부개정법률안』의 법현실적 여건을 살피고, 인도주

53) 또한 2006년부터 유엔의 인도적 지원 대신 개발협력만을 수용하겠다는 공식입장을 전달했으나 인도주의 지원과 개발협력는 개념적 경계가 모호한 탓에 북한의 취지는 지속가능성이나 인프라 구축의 영역까지 확대되는 공여사업에 방점을 두고 있는 것 정도로 풀이된다. 박형중, “대북지원에 대한 한국정부의 시각과 향후 전망,” 『북한의 인도적 상황과 국제협력』 공동 국제학술회의, 2009.11.24., 370쪽.

54) 다만 이는 인도적 지원에 한정된 지지이며 동 법안은 긴급 구호 차원을 넘어 지속가능발전을 위한 개발협력의 수준까지 고려하고 있는 법안이다. 현 대북제재 하에서 국회를 통과하더라도 사업 추진 시 반출물자 등에 관한 유엔 안보리 대북제재 결의 및 미국 대북 제재법령의 실효범위에 대한 추가 검토가 요구된다.



의적 면제를 위한 법제화를 위해 기존 발의법안을 단계적으로 활용하는 방안을 제시하였다.

지속가능한 남북한 인도주의 협력을 위한 국내 법제 현황을 검토한 결과, 첫째, 기존 법령의 활용 및 정비 방안 마련과 둘째, 별도 법제화를 추진하는 과정에서 단계적으로 인도주의적 면제 특별법 제정 검토가 요구된다. 후자의 경우, 개발협력 내용을 포괄하는 일부·전부 개정에 대한 추진·검토를 제안하였다. 이와 같은 배경에서 한국 정부는 국내 법제 현실에 관한 개선 작업과 함께 대북 인도주의적 면제 가이드라인 준수와 면제기간을 단축하기 위한 집행기구 설치 등을 국제사회에 지속적으로 촉구해야 한다. 이는 단순히 북한 내 취약계층의 처우 개선에 그치는 것이 아니라 통일비용과 관련, 한반도 경제공동체를 지향하는 남북한 간의 잠정적 특수관계에 있어서도 이로운 일이다. 2006년 북한의 핵실험 이후, 국제사회는 힘의 질서에 기초하여 대북 인도주의 협력을 제재의 수단으로 활용하는 경향들이 보편화되고 있다. 과거 수원국에서 공여국으로 성장한 한국이 국제 인도주의 규범을 준수하는 모범국가로서, 남북한 인도주의 협력간 일관성과 지속성을 담보하게 된다면, 북한 인도주의 협력의 대외적 환경 개선을 주도하는 연대주의(solidarism) 촉진자로 기능할 수 있을 것이다.

## 참고문헌

## I. 국내문헌

- 국회사무처, 외교통일위원회 회의록(제349회-외교통일 제2차 2017.02.14.).
- 국회사무처, 외교통일위원회 회의록(제354회-외교통일 제6차 2017.02.14.).
- 국회사무처, 외교통일위원회 회의록(제364회-외교통일 제5차 2018.11.12.).
- 김계홍, 『남북관계 발전에 관한 법률』에 따른 남북합의서의 발효절차에 관한 사례연구 및 개선방안에 관한 고찰, 「법제」 제603호, 서울: 법제처, 2008.
- 김근식, “3차 핵실험과 북한의 대외전략 변화: 대북정책의 고민과 과제”, 「입법과 정책」 제5권제1호, 국회입법조사처, 2013.
- 도경욱, “대북제재와 인도주의적 면제”, 온라인시리즈 18-37, 통일연구원, 2018.
- 박형중, “대북지원에 대한 한국정부의 시각과 향후 전망”, 「북한의 인도적 상황과 국제협력」 공동 국제학술회의, 2009.
- 문경연, “국제개발협력의 북한개발협력 시사점”, 「남북교류협력지원협회 남북경협 뉴스레터」 제33호, 2015.
- 신현윤, “남북 경제협력 활성화를 위한 법제 정비 방안”, 「저스티스」 제106권, 한국법학원, 2008.
- 유용조, “국제개발협력기본법 제7조~13조(국제개발협력정책 추진체계)의 입법영향분석”, 「국회입법조사처 입법영향분석 보고서」 제4호, 2015.
- 이규창, “북한에서의 국제법의 국내법적 지위 및 효력에 관한 소고 - 조약을 중심으로”, 「경희법학」 제42권제2호, 경희대학교 법학연구소, 2007.
- 이승현, “국제사회의 대북제재: 현황과 과제”, 「NARS 현안보고서」 제224호, 국회입법조사처, 2013.
- 임을출, “2000~10년 한국의 인도적 대북지원의 현황과 평가”, 「KDI 북한경제리뷰」 2월호, KDI, 2011.
- 임지은·배종윤, “한국의 대북정책 및 남북한 합의의 국회 입법화 요인에 대한 연구”, 「입법과 정책」 제10권제2호, 국회입법조사처, 2018.
- 통일부, 「제1차 남북관계 발전 기본계획」, 서울: 통일부, 2007.
- 통일부, 「제2차 남북관계 발전 기본계획」, 서울: 통일부, 2013.
- 통일부, 「제3차 남북관계 발전 기본계획 2020년도 시행계획」, 서울: 통일부, 2020.
- 최완규, “지속가능한 대북정책을 위한 국회의 역할”, 연세대학교 일반대학원 박사학위논문.
- 한기호, “북한 개발협력의 제도적 개선에 관한 연구” 연세대학교 일반대학원 박사학위논문.
- 이용화·이해정, “대북 인도적 지원 현황과 향후 과제”, 이슈리포트 2018권 5호, 현대경제연구원, 2018.
- 홍성필, “UN을 중심으로 본 북한인권 개선”, 「법학연구」 제26권제1호, 연세대학교 법학연구원, 2016.
- 의안정보시스템 홈페이지, 법제처 국가법령정보센터.

## II. 외국문헌

Kent Boydston, Humanitarian Exemptions to North Korea Sanctions, PIIE, 2016.03.31.

UNDHA report, DPR Korea - Floods Situation Report No.2, 28 Aug 1995.

UNOCHA, DHA-GENEVA 95/0390, DHA-GENEVA 95/0392,

<https://reliefweb.int/report/democratic-peoples-republic-korea/dpr-korea-floods-situation-report-no2>.(검색일: 2020.06.09.).

UN Doc. E/CN.4/Sub.2/2000/33.

UN Security Council Committee established pursuant to resolution 1718 (2006), 6 August 2018.

논문 투고일: 2020.03.25.

심사 완료일: 2020.05.20.

게재 확정일: 2020.05.27.

[Abstract]

## Institutional Research for Sustainable North Korean Development Cooperation

Ki-ho Han\*

The purpose of this study is to find out the institutional improvement plans of the Korean government for sustainable development cooperation in North Korea. Humanitarian development cooperation on vulnerable groups in North Korea is important in two respects. Firstly, it is a priority task to be preceded in order to realize the economic community of South and North Korea in a phased manner. Second, Korea needs to be a responsible donor country of the international society as a member of OECD DAC.

The research method is mainly divided into the declaration agreed between the two Koreas, the legislation which is effective in Korea, and the pending legislation. As a result of the study, first, it suggested the utilization and maintenance of existing laws and ordinances, the second, the special humanitarian exemption legislation step by step, and the second, the necessity of amendment of the special law of humanitarian exemption.

The Korean government, which has experienced both the recipient country and the donor country, needs to lead sustainable development cooperation as a model country that adheres to humanitarian norms of the international community. It would be a facilitator to improve the institutional environment of North Korean development cooperation under international sanctions.

**Key Words:** Humanitarian aid, humanitarian exemption, North Korea development cooperation, support to North Korea

\* Ministry of Unification/ Ph.D. of Korean Unification Studies