

[DOI] <http://dx.doi.org/10.21487/jrm.2018.5.3.1.25>

【연구논문】

효과적인 남북한 재난대응 협력을 위한 법제도적 문제 고찰

김진원* · 정한범**

논문요약

본 연구는 효과적인 남북한 재난대응 협력을 위한 법제도적 문제를 살펴보기 위한 연구이다. 연구에서는 과거 주요한 남북 재난대응 협력사례를 살펴보고, 북한지역에서의 재난 대응을 위한 현재 한국의 법적, 제도적 문제를 고찰하고 이를 개선하는 방안을 제시 할 것이다. 남북한 간의 정치적, 군사적 이슈로 인한 마찰과 교류의 단절은 북한지역에서의 재난 발생 시 효율적인 대응과 지원을 어렵게 한다. 하지만 재난대응과 인도주의적 지원은 시의적절하고 충분해야만 그 목적을 달성할 수 있는 만큼, 효율적이고도 신속한 개입이 필요하다. 이를 위하여 북한에서 발생한 재난의 종류에 따른 접경지역 지방자치단체와 중앙정부의 행동 규범이 필요하다. 또한 인도주의적 지원 시 지원물품 품목 및 지원수단 등이 적혀있는 매뉴얼이 필요하며 이 매뉴얼의 작동을 위한 법적제도의 정비가 필요할 것이다.

주제어 : 남북교류협력, 재난대응, 인도주의적 지원

I. 서론

1. 연구의 배경과 목적

2014년 4월 16일 발생한 ‘세월호 사건’으로 인해 한국 사회 내에서의 재난·재해의

* 국방대학교 안보정책학과, 대학원생

** 교신저자, 국방대학교 안보정책대학원 안보정책학과, 교수

대응과 관리에 대한 관심과 체계적인 재난관리 체계에 대한 요구가 크게 증가하였다. 재난과 재해에 철저히 대비하고 재난과 재해가 발생하였을 시 신속한 조치로 사건 발생과 사후 처리에 걸친 전 과정을 효과적으로 통제하기 위한 체계를 갖추는 것은 국민의 생명과 재산을 지키기 위해 존재하는 국가의 중차대한 과제일 것이다. 당시 국내에서는 국가안전처 등을 신설하였고, 현재에도 효과적인 재난 대응을 위한 법적, 제도적 개선 작업이 이루어지고 있어 그 추이가 주목된다.

하지만 헌법상 한국의 국민들이 거주하고 있는 한국의 영토, 휴전선 이북지역에서 발생하는 재난·재해의 대응과 관리는 분단의 현실 아래 한국의 영향력에서 벗어나 있는 것이 사실이다. 남북한 간의 관계는 양 체제의 규범체제상 국가와 국가 간의 관계라고 특정할 수 없으면서도 현실적으로는 어느 한 체제의 국내법과 정치, 군사, 경제, 사회적 영향력이 미치지 않는 특수한 관계이다. 또한 1963년 휴전 이후로 군사 분쟁과 대치를 지속하고 있는 정전체제를 유지하고 있다.

이러한 현실에서 북한체제 아래 실질적 통치를 받고 있는 북한지역의 재난·재해에 까지 관심을 가지는 것은 시기상조 혹은 어불성설이라는 의견이 있을 수도 있다. 그러나 헌법 제 3조가 대한민국의 영토를 한반도와 그 부속도서로 하고 있고

대법원은 1996년 판결에서 북한 주민 역시 한국 국민으로 인정하고 있는 만큼¹⁾ 휴전선 이북에서 일어나 북한 주민들에게 큰 영향을 끼치는 재해와 재난에 대해서도 한국 정부와 국민이 수수방관할 수는 없는 일이다. 이 외에도 인도주의적 차원의 문제와 접경지역에서의 재해와 재난은 휴전선 이남의 한국 영토와 국민에게 피해를 입힐 수도 있다는 점에서 한국의 북한지역 재해·재난에 대한 대비책 구비는 더욱 그 필요성이 강조되고 있다.

본 연구에서는 ① 선행연구 및 문헌조사를 통해 북한의 재난대응 개념과 법적,

1) 대판 1996.11.12, 96누1221에 따르면 북한과 남한 전 국가의 국민인 조선인을 부친으로 하여 출생한 자는 남조선과도정부법률 제11호, ‘국적에 관한 임시조례의 규정’에 따라 조선국적을 취득하였다가 제헌헌법의 공포와 동시에 대한민국 국적을 취득하였다고 할 것이라고 판시하였다. 이에 따라 대한제국시절 출생하여 북한 주민이 된 자에 대해 우리나라 국적을 인정하고 있으며 동 국민을 부모로 둔 북한 주민, 즉 일제강점기와 해방 직후, 또한 북한 정권아래에서 출생한 북한 주민일지라도 국적법 제2조에 따라 대한민국국민을 부모로 하여 출생한 자이기 때문에 대한민국 국민으로 인정한다.

제도적 준비사항에 대한 분석을 실시하여 북한의 재난대응 및 관리체계를 살펴보고

② 남북한 재난대응 협력사례를 참고하여 기존 재난대응 협력체계의 문제점과 법적 제약요소 및 미비점을 도출한 후, ③ 국제적 규범, 현행법, 남북한 간 조약 등을 기반으로 남북한 간의 특수 관계 하에서 한국정부가 북한지역의 재해와 재난에 대해 합법적이고도 효율적인 대응 및 지원을 실시하기 위한 방안을 모색하고자 한다.

2. 연구의 범위 및 방법

연구의 범위를 선정하기 위해 선행적으로 재난과 재해의 개념에 대한 정의를 내리고자 한다. 천재지변이나 인재로 인한 재난(災難)의 피해로 인해 사람이 겪는 피해를 재해(災害)라고 부르는 것이 사전상의 정확한 구분이기는 하나 재난대비 및 관리가 완화(예방)단계(Mitigation & Planning), 대비단계(Preparedness & Planning), 대응단계(Response), 복구단계(Recovery) 등으로 그 발생시점 이전부터 발생시점 이후까지 이루어지는 반면 재해는 재난의 발생으로 말미암아 발생하는 개념이기에 포괄적인 차원의 관리와 대응방안을 논하기에는 ‘재해’, 혹은 재해와 재난을 혼용하는 것 보다는 ‘재난’의 개념이 더욱 적절하다고 할 것이다.

재난의 사전적 의미는 국민의 생명·신체 및 재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것으로서 태풍·홍수·호우·폭풍·폭설·가뭄·지진·황사·전염병 등 자연현상으로 인하여 발생하는 재해와 화재·붕괴·폭발·교통사고·환경오염사고 등과 같은 사고로써 대통령령이 정하는 규모 이상의 피해를 뜻한다.²⁾ 상기한 대통령령 제25478호, ‘재난 및 안전관리 기본법 시행령’ 제2조³⁾에는 재난의 범위에 대해 국가 또는 지방자치단체 차원의 대처가 필요한 인명 또는 재산의 피해 혹은 이에 준하는 피해를 뜻한다고 명시하고 있다.

따라서 본 연구에서는 북한에서 발생한 위와 같은 규모의 재난과 당시 남북한 간

2) 경찰학사전, (2012. 11. 20, 법문사)

3) 「재난 및 안전관리 기본법」(이하 "법"이라 한다) 제3조제1호나목에서 "대통령령으로 정하는 규모 이상의 피해"란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 것을 말한다.

1. 국가 또는 지방자치단체 차원의 대처가 필요한 인명 또는 재산의 피해
2. 그 밖에 제1호의 피해에 준하는 것으로서 안전행정부장관이 재난관리를 위하여 필요하다고 인정하는 피해

재난대응사례를 분석할 것이며 동 범위 내에서 한국정부가 휴전선 이북지역에서 발생한 자연재해, 대형사고, 전염병 등의 재난에 효과적으로 대응하고 재난관리에 일정부분 관여하며 인도주의적 지원이 신속하게 이루어 질 수 있는 방법을 모색해 보고자 한다.

남북한 간의 재난대응 및 관리방안에 대해 논하기 위해 먼저 북한의 재난대응 개념과 법적 제도 현황을 간략히 살펴본다. 북한의 재난대응 관련 규범과 북한 재난관리 체계의 의의를 살펴 본 후 이들 규범과 체계에 의해 조직되어지고 운영되는 북한 재난관리·대응 기구의 특징을 분석할 것이다.(II)

이후 북한 내의 재난 시 남북한 재난협력사례를 분석하기 위해 2004년의 통천역 열차 폭발사고와 2006년의 대규모 수해, 2009년의 신종인플루엔자 확산사태에서의 남북 재난대응협력사례를 분석하여 의의와 문제점을 도출한다.(III)

도출된 문제점을 바탕으로 북한지역에서의 발생하는 재난의 재난관리 및 복구지원을 위한 법적 제도마련에 대해 국제법 및 규제규범화, 국내법적 근거 마련, 남북한 간 합의로 나누어 제언 할 것이다.(IV)

II. 북한의 재난대응 개념과 법적 제도 현황

1. 북한 재난대응 관련 규범

세계 대다수 국가는 재난대응과 관련하여 관련된 법이나 제도 등이 규범 안에 존재한다. 하지만 북한에는 재난관리에 관한 명백한 법이나 체계가 없다.(이금순, 2001, 43) 따라서 이 장에서는 북한의 규범상에서 드러나는 재난대응을 알아보고자 한다. 또한 이를 사전대비와 사후대응의 측면으로 나누어 북한의 재난대응의 체계가 어느 쪽으로 치우쳐있는지 알아보고자 한다.

1) 토지법

북한의 토지법에는 수해와 산불, 병해충 등의 재난재해와 관련된 내용이 명시되어

있지만 모두 사전대비의 성격을 지니고 있다. 전체 제6장80조로 구성된 토지법 중 제17조제4항과 제20조, 제21조, 제22조, 제23조, 제24조, 제28조, 제29조는 홍수 등의 수해를 대비하기 위한 조항이다. 제38조는 산불을 예방하기 위한 것이며 제39조와 제40조는 병풍해 등의 피해로부터 산림을 지키기 위한 법조항이다.

〈표 1〉 북한 토지법 각 조항의 성격 분석

법 조항	내 용	성 격
제17조제4항	국토건설총계획에는 다음과 같은 내용이 포함된다. 4. 강하천, 호소, 저수지의 건설 및 정리방향, 큰물피해를 막기 위한 시설물들의 배치 및 물의 종합적리용대책	사전대비
제20조	강하천정리사업은 큰물피해로부터 농경지를 비롯한 나라의 귀중한 재산을 보호하며 국토의 면모를 개변하는 중요한 사업이다. 국가는 강하천건설을 해당 지대의 자연지리적조건과 특성에 맞게 관개공사와 병행하여 진행하며 큰 강과 중소하천정리를 다같이 밀고나간다.	사전대비
제21조	국토관리기관과 농업지도기관은 강하천정리사업을 설계에 근거하여 계획적으로 전망성있게 조직진행하여야 한다. 큰 강과 중요강하천의 정리와 관리는 국토관리기관이 하며 중소하천의 정리는 해당 기관, 기업소, 협동농장이 한다. 강하천정리는 큰물피해가 심한 중요산업지구, 주민지구, 농경지보호면적이 많은 지대부터 먼저 집중적으로 하여야 한다.	사전대비
제22조	국토관리기관과 지방정권기관을 비롯한 해당 기관, 기업소, 협동농장은 해마다 국가가 정한 시기에 담당하고있는 강하천의 변동정형과 제방, 시설물의 상태 등을 구체적으로 조사등록하고 해당한 대책을 세워야 한다.	사전대비
제23조	국토관리기관은 강하천의 통일적인 보수관리체계를 세우고 강하천보수관리전문기업소의 역할을 높여 보수관리를 전문화, 과학화하도록 하여	사전대비

	야 한다. 사회안전기관은 강하천과 기술상태를 정상적으로 검열하고 해당한 대책을 세워야 한다.	
제24조	국토관리기관과 해당 기관, 기업소, 협동농장은 무더기비에도 토지가 류실되지 않도록 강바닥파기와 강줄기바로잡기, 제방공사, 호안공사, 옹벽공사, 모래잡이언제공사를 질적으로 하여야 한다.	사전대비
제28조	농업지도기관과 해당 기업소는 논밭이 물에 잠길수 있는 지대에 고인물빼기시설을 완비하여 그에 대한 유지보수사업을 정상적으로 조직진행 하여야 한다.	사전대비
제29조	국영 및 협동농장은 토지가 류실되지 않도록 강기슭의 논밭머리에 버들을 심거나 돌담을 쌓으며 산경사지의 발머리에는 돌림물길을 만들어야 한다.	사전대비
제38조	국토관리기관은 산불에 대한 감시사업을 강화하며 필요한곳에 산불막이선을 치거나 인원과 설비의 동원체계를 세우는 등 산불로부터 산림을 보호하기 위한 사업을 조직진행하여야 한다.	사전대비
제39조	국토관리기관은 송충을 비롯한 병해충에 의한 산림의 피해를 막을수 있도록 산림을 제때에 소독하며 해로운 벌레를 잡아먹는 유익한 동물을 보호증식하는 등 필요한 사업을 조직 진행 하여야 한다.	사전대비
제40조	국토관리기관과 농업지도기관을 비롯한 해당 기관, 기업소는 지대적특성에 맞게 방풍림, 사방림, 위생풍치림, 수원함양림 등 보호림을 조성하며 사방야계구조물을 설치하여 자연재해로부터 국토를 보호하며 나라의 풍치를 아름답게 하여야 한다.	사전대비

*출처 : “북한법령집” 국가정보원, 2017

2) 인민보건법

북한의 인민보건법은 전염병과 관련되어 있으며 토지법의 경우와 같이 사전대비의 성격을 지닌 법조항만을 가지고 있다. 제18조와 제19조, 제27조에서 드러나듯 북한은 인민들이 전염병에 걸리지 않게 노력하겠다고 말하지만 실제로는 전염병에 걸린 책임은 인민들에게 돌아간다. 이는 북한이 자연재해 중 인위적 재해로 분리시켜 그 책임을 인민들에게 돌리는 것과 무관하지 않다.

〈표 2〉 북한 인민보건법 각 조항의 성격 분석

법 조항	내 용	성 격
제18조	국가는 인민들이 병에 걸리지 않도록 미리 대책을 세우는것을 자기 활동의 중요한 임무로 여기며 예방에 선차적인 힘을 넣는다.	사전대비
제19조	보건기관을 비롯한 기관, 기업소, 단체는 위생선전사업과 교양사업을 강화하여 인민들자신이 위생문화사업에 자각적으로 참여하며 과학적으로 건강을 보호 관리하고 질병을 예방하도록 하여야 한다.	사전대비
제27조	국가는 전염병을 미리 막기 위한 방역대책을 철저히 세운다. 보건기관과 기관, 기업소, 단체는 전염병의 발생조건을 없애고 소독사업을 강화하며 주민들에 대한 면역대책을 철저히 세워야 한다. 해당 기관은 다른 나라에서 전염병이 들어오지 못하도록 검역사업을 강화하여야 한다.	사전대비

*출처 : “북한법령집” 국가정보원, 2017

3) 산림법

북한의 산림법은 산림에서 발생하는 화재와 병해충과 관련이 있는데 산림법의 제20조, 제22조, 제23조, 제24조, 제26조는 사전대비의 성격을 지닌다. 이 중 제22조 중 “산불이 일어났을 경우 해당 지역의 인민위원회와 인민보안기관은 조직과 지휘를

바로하여 산불을 제때에 꺼야 한다”라는 내용과 제23조 중 “병해충이 발생한 산림구역에서 나무와 풀, 흙 같은것을 내갈수 없다”라는 내용에서 드러나듯 상기한 토지법과 인민보건법과 달리 사후대응의 성격 또한 지니고 있다.

하지만 사후대응의 두 단계 역시 대응단계와 복구단계 중 산림법의 제22조와 제23조는 대응단계에 속해 복구단계와 관련된 내용은 미비한 것을 알 수 있다.

〈표 3〉 북한 산림법 각 조항의 성격 분석

법 조항	내 용	성 격
제20조	국가는 산불피해를 막기 위하여 산불방지기관을 정한다. 산불방지기간을 정하는 사업은 내각이 한다.	사전대비
제22조	국토환경보호기관, 림업기관과 해당기관, 기업소, 단체는 산불막이선을 치고 잘 관리하며 산불감시체계를 세워 산불이 일어나지 않도록 하여야 한다. 산불이 일어났을 경우 해당 지역의 인민위원회와 인민보안기관은 조직과 지휘를 바로하여 산불을 제때에 꺼야 한다. 산불이 일어난 지역의 기관, 기업소, 단체는 산불끄기에 필요한 인원과 설비, 수단을 의무적으로 동원하여야 한다.	사전대응 + 사후대응
제23조	국토환경보호기관, 림업기관과 기업소, 단체는 산림병해충예찰 및 검역체계를 세우며 발생한 산림병해충을 제때에 없애야 한다. 병해충이 발생한 산림구역에서 나무와 풀, 흙 같은것을 내갈수 없다.	사전대응 + 사후대응
제24조	산림과학연구기관과 해당 기관, 기업소, 단체는 산림병해충을 없애기 위한 효능 높은 농약과 생물학적방법, 현대적인 기술장비 같은 것을 연구 도입하여야 한다.	사전대비
제26조	국토환경보호기관, 림업기관과 해당 기관, 기업소, 단체는 무더기비, 사태 같은 자연피해로부터 산림을 보호할 수 있게 사방야계공사를 계획적으로 하고 그 시설물을 정상적으로 보수정비하여야 한다.	사전대비

*출처 : “북한법령집” 국가정보원, 2017

4) 적십자회법

북한의 적십자회법은 추후 조선적십자회로 개칭된 북조선적십자회가 창설되면서 만들어진 법률로 전술한 법률들과는 달리 사전대비의 성격보다 사후대응의 성격을 지닌 조항들로 이루어져 있다. 제8조의 제2항은 북한 주민들의 질병 예방을 위한 조항으로 사전대비의 성격을 가지고 있는데 적십자회법 제8조의 제1항, 제3항, 제9조는 사후대응의 성격을 지니고 있다.

위에서 살펴본 대로 북한의 재난재해 관련 법령은 대체로 사전대비 측면에 치우쳐 있다. 이는 북한의 재난재해 발생 시 그에 대한 적절한 대처를 할 수 있는 능력이 부족한 것이 큰 원인이다. 물론 사전대비에 따라 피해가 최소화되기 때문에 사후대응보다 사전대비가 중요한 것은 사실이다. 사후대응은 피해를 최소화시키는 작업이지만 사전대비는 피해가 발생하지 않기 때문이다.

〈표 4〉 북한 적십자회법 각 조항의 성격 분석

법 조항	내 용	성 격
제8조제1항	큰물, 태풍, 해일 같은 각종 재난에 대처하기 위한 준비사업을 하며 피해자의 생명을 구원하고 생활을 안정시키며 피해후과를 가시기 위한 활동을 한다.	사전대비 + 사후대응
제8조제2항	적십자회의 임무는 다음과 같다. 2. 인민들의 건강 복리를 증진시키고 전염병을 비롯한 각종 질병을 예방하기 위한 구급의료봉사활동, 보건위생선전사업을 진행하며 국가보건기관의 사업을 협조한다.	사전대비
제8조제3항	전시에는 상병자들에게 의료상방조를 제고하며 인민들에 대한 보호, 구호사업을 한다.	사후대응
제9조	적십자회는 큰 규모의 재난시에 국제적지원을 요청할수 있다. 공화국령역안에서 진행되는 국제적인 적십자협조사업은 적십자회를 통하여 한다.	사후대응

*출처 : “북한법령집” 국가정보원, 2017

2. 북한 재난관리 체계의 의의

재난관리 단계는 두 가지 대분류와 4가지 소분류로 나눌 수 있다. 크게는 사전대비와 사후대응의 단계로 나눌 수 있고, 좁게는 완화와 예방, 대비와 계획, 응급대응, 복구로 나뉜다.(이금순, 2001, 2) 완화와 예방, 대비와 계획 단계가 사전대비에 속하고 응급대응과 복구는 사후대응에 속한다.

북한의 재난관리 체계는 사전대비와 사후대응 중 전자의 특징을 가진다. 북한의 법 중 재난재해관리와 관련이 많지 않다는 점을 주목했을 때있는 재난과 관련이 있는 법으로는 토지법과 인민보건법, 산림법, 적십자회법이 있는데 모든 법에 사전대비 성격을 지니고 있는 조항이 포함되어 있지만 사후대응의 성격을 지닌 조항은 산림법⁴⁾과 적십자회법⁵⁾에서만 나타난다. 또한 산림법에서 드러나는 사후대응 조항은 재해가 발생했을 경우의 행동만 명시하고 있어 재난관리상 4단계 중 3단계인 대응단계까지만 해당된다. 비교적 할 일이 명확한 대응단계와는 달리 복구단계는 인과관계가 복잡하게 얽혀있고 그 해결이 어렵다.(최희천, 2010, 215) 따라서 북한의 재난재해 법령에서 드러나는 사후대응 단계의, 특히 복구단계의 미비는 북한의 재난재해 법령이 가지는 큰 문제점이다.

이 외에도 북한의 재난관리 체계의 특징은 추상적이고 선언적인 규정이 많다는 것이다.(이효원, 2004, 49) 북한의 재난관리 체계는 상기한 법에 따르면 크게 감독사업, 조직지도사업, 지도관리협조의 세 부분으로 나눌 수 있다.(이금순, 2001, 48) 감독사업 부문에서 문제를 해결하기 위한 계획이나 대책을 세우면 조직지도사업부문에서 세워진 계획 혹은 대책을 바탕으로 현장지휘를 한다. 지도관리협조 부문에서는 감독사업부문과 조직지도사업부문의 필요한 정보와 인력, 물자를 제공한다. 하지만 관련법에 이를 수행하는 조직에 대한 언급은 전무하다. 즉, 원론적인 이야기만을 하며 구체적으로 어떠한 조치를 취해야 하는지 명시되어 있지 않다는 것이다. 이는 북한의 관련 법령이 구체적 사안에 대한 적용을 고려하지 않았다는 것을 반증하며, 그들 스스로가 세세한 성문법화의 필요성을 느끼지 못한 결과(윤대규, 2003, 29)라는 분석이 존재한다.

4) 제22조와 제23조.

5) 제8조제1항, 제8조제3항, 제9조.

3. 북한 재난관리·대응 기구의 특징

1) 내각 산하 조직

북한 법에서 드러난 재난관리를 위한 내각 산하 조직은 농업성, 국토환경보호성, 국토관리기관 및 해당 기관이 있다. 내각 산하 조직은 재난대응에 있어서 감독사업, 조직지도사업, 지도관리협조를 각각 담당하고 있다.

북한 내각 산하의 중앙기구는 재난을 직접 담당하는 부서는 존재하지 않으며 각 성에서 해당 기구의 기능의 분야에 들어가는 재난을 총괄할 뿐이다.

농업성은 수해를 피하기 위한 대책을 수립하는 등 농촌지역 재해예방을 위한 사업을 추진한다. 구체적으로는 수해 가능성이 높은 지역의 보수작업과 농경지의 배수로 정비, 저수지나 하천의 정리 사업, 황사 대비 등의 사업을 펼치고 있다.(한국농촌경제연구원, 2006, 43-45)

국토환경보호성은 전국적인 감시체계를 설립하여 전반적인 재해 가능성을 확인하며 이를 해결하기 위한 계획을 세우는 일을 한다.(김정순, 2010, 100) 또한 세운 정책을 집행하는 과정에서 요구되는 설비와 자재를 제시간에 제공하기 위한 대책을 마련해야 하는 임무를 지니고 있다. 또한 국토환경보호성은 국토관리기관과 해당 기관을 조직하여 각각의 부문의 문제를 조사하여 계획을 수립한다.(박경석, 2013, 13-14) 예를 들어 산림 부문에서는 지속적으로 발생하는 수해를 막기 위해 토지법 제30조⁶⁾, 제39조, 제40조에 명시되어 있는 예방 사업을 해당 기관이 실시하도록 명령을 내린다.

2) 군 조직

북한의 행정부 산하 조직들이 재해를 예방하고 재난 피해를 최소화할 계획을 수립하여 명령을 내릴 때, 이를 현장에서 직접 수행하는 것은 군 조직이다. 특히 인민군이

6) 산림건설사업은 토지를 철저히 보호하며 나라의 부강발전과 후손만대의 번영을 위한 만년대계의 대자연개조사업이다. 국가는 토지류실을 방지하며 나라의 자연부원을 늘이기 위한 산림건설사업을 전망성있게 조직진행한다.

직접 움직이는 경우도 있지만 대체로 노농적위군이 이 일을 맡아서 진행한다.

노농적위군은 북한 전 주민 중 조선인민군이나 교도대에 편성되지 않은 17~60세의 남성과 17~30세의 미혼 여성으로 구성된, 북한의 예비군 조직 중 하나이다. 이들은 전시에는 정규군의 지원 및 해당 지역의 방어 임무를 수행하는데 평시에는 민방위대 역할과 주요시설 보수 및 재난복구 등의 일을 한다.(이관세, 2012, 78)

북한은 재난구조 및 복구 활동을 진행하기 위한 대규모 인력동원을 위해 조선인민군을 활용한다. 94년 조선인민군 최고사령관 명령 제0051호⁷⁾에서는 최초로 조선인민군에게 비군사적 임무를 부여한 사례였으며, 이후 조선인민군은 재난재해를 겪는 상황에서 인력이 필요한 모든 사업에 동원되었다.(NK조선, 01/08/13)

3) 조선적십자회 재난대처센터

조선적십자회의 원 설립목적은 '근로자들의 자원적이며 대중적인 보건위생 및 구호단체'로 규정되어 조선노동당의 외곽단체로서의 구실 또한 충실히 수행하고 있다. 과거의 북한에는 재난관리라는 개념 자체가 존재하지 않았다. 하지만 1990년대 중반부터 발생한 잦은 자연재해 이후로 임시적인 대책이 마련되기 시작했고 1999년 국제적십자자연맹의 후원을 받아 재난대처센터가 개설되면서 재난관리·대응 체계가 재정비되었다.(명수정 외, 2008, 64) 이에 따라 조선적십자회는 북한 인민의 구호나 응급서비스의 증진 활동을 펼치는 등의 일을 수행하게 되었다.

III. 남북 재난대응 협력사례

1. 2004년 룡천역 열차 폭발사고

7) 조선인민군 최고사령관 명령 제0051호, “평양시에 청류다리(2단계)와 금릉2동굴을 건설할데 대하여” 94.11.09

1) 사건 개요

2004년 4월 22일 오후 12시가 조금 넘은 시간 평안북도 룡천군 룡천역에서 폭발이 일어났다. 질산암모늄을 싣고 있던 열차가 부주의로 고압선에 접촉하면서 열차가 폭발했고(서동렬 외, 2004, 138) 역 주변에 있던 소학교와 문화회관이 완전히 무너져 내렸다. 또한 8,000여 채의 일반 주택이 반파되거나 완파되면서 룡천역을 중심으로 반경 4킬로미터 이내는 완전히 폐허가 되었다.(손종도, 2012, 70) 사건 초기 북한은 이 사고를 일절 보도하지 않았었다.(북한연구소, 2004, 170) 하지만 이틀 후인 24일 이를 공식발표하고 그 이후에는 조선중앙통신을 통해 사고가 어떻게 진행되고 있는지 보도하는 등 공식적으로 여러 나라와 국제사회의 인도적 지원을 바란다고 밝혔다.(손종도, 2012, 70)

2) 진행 과정

정부에서는 북한이 구호 공식 요청이 들어온다면 지원방안을 검토할 수 있을 것이라고 발표하였다. 북한이 공개적으로 여러 나라와 국제기구에 원조를 요청한 이후에 당시 여당이었던 열린우리당은 물론 당시 한나라당 또한 남북협력기금의 사용승인 요청이 들어오면 신속하게 처리하겠다고 룡천 지역을 지원해야 한다는 공통된 의견을 가지고 있었다.(장용훈, 2004, 40)

4월 24일 정식으로 지원 요청이 들어오면서 정부 중앙청사에서는 북한 룡천역 열차 폭발사고에 따른 재해대책 관계장관회의가 소집되었다.(장용훈, 2004, 39) 27일에는 개성에 있는 자남산 여관에서 재해복구 지원을 위한 ‘긴급구호 회담’을 개최하여 북한에 1차적으로 1백만 달러 상당의 구호물자를 전달하기로 하였다.(평화문제연구소, 2004, 4) 이 외에도 29일 국정현안 정책조정 회의에서 북측 요청 물량을 가급적 전량지원하기로 결정하였다. 또한 직접적인 지원 외에도 국제사회의 대북지원활동 참가와 관련하여 WHO(세계보건기구)에 20만 달러를 지원하고 민간차원에서 모인 구호물품 수송비용을 지원하는 등 정부는 약 700억 원 가량의 지원을 펼쳤다.

정부가 약 700억 원 가량의 지원을 펼친 결과(북한연구소, 2006, 215)로 같은

연도 9월 7일 피해지역에 1,650가구의 살림집이 건설되었고(북한연구소, 2004, 4) 사고 후 1년 만에 복구 공정을 80% 완료하는 등 빠른 재건이 이루어졌다. 이는 북한의 빠른 구호 요청과 정부의 신속하고 적절한 구호지원이 일궈낸 결과라고 할 수 있다.

〈표 5〉 룡천역 사고 당시 대북지원

구 분	지 원 품 목
1차 지원	40만 달러 상당의 생필품(누비이불, 속옷, 수건, 비누 등의 생활용품, 컵라면, 생수, 담요, 운동복 등)
	40만 달러 상당의 의약품
	20만 달러 상당의 WHO 지원비
NGO 지원	수송비 지원
북한 피해 입은 장비 복구	수송비 포함 약 310억 원 추정

3) 문제점

민간 차원에서도 역시 북한에 대한 지원에 열을 올렸다. 하지만 이런 긍정적인 지원 과정에도 문제점은 발견되었다. 첫째, 잦은 중복지원으로 인한 대북지원의 비효율성이다. 당시의 기준으로 현재 무엇이 필요한지, 그리고 무엇을 지원받았고 무엇을 지원받지 못했는지를 알 수 없었던 만큼 같은 물품을 중복 지원하게 되는 경우가 발생했다.

2004년 4월 29일 북한의 조선민족경제협력연합회 단둥사무소 전성근 대표는 “담요는 이미 5만장 이상 지원됐다”, “룡천지역 재건과 재활에 초점을 맞춰 장기적인 지원사업을 계획해 달라”고 하며(세계일보, 04/05/03) 대북지원의 비효율성 문제를 지적하였다.

두 번째 문제점은 대북 지원 과정에서 법이 지켜지지 않았다는 점이다. 당시 남북교류협력에관한법률 제9조제3항⁸⁾과 남북교류협력에관한법률시행령 제19조⁹⁾에 따르

8) 남한의 주민이 북한의 주민등과 회합·통신 기타의 방법으로 접촉하고자 할 때에는 통일원장관의 승인을 얻어야 한다.

9) 법 제9조제3항의 규정에 의한 승인을 얻고자 하는 자는 접촉 15일전까지 다음 각호의

면 우리 국민이 북한 주민과 접촉하기 15일 전에 승인을 받아야 했다. 하지만 민간단체들이 경쟁적으로 사고수습을 위한 지원에 나서면서 접촉 며칠 전에 승인을 받거나 승인을 받지 않은 채로 중국 단둥을 거쳐 북측에 구호물자를 전달하는 민간단체들이 다수 나타났다. 당시 남북교류협력에관한법률 제27조제1항¹⁰⁾에 따르면 이들은 3년 이하의 징역 또는 1,000만 원 이하의 벌금형을 받아야 했다. 하지만 이들 중 처벌받은 사람은 없었다.(세계일보, 04/06/15) 따라서 효율적 집행을 위해 남북교류협력에관한법률 제9조제3항과 남북교류협력에관한법률시행령 제19조는 조건이 완화되어야 할 필요가 있다.

2. 2006년 대규모 수해

1) 사건 개요

2006년 7월 16일 북한의 조선중앙TV는 “대동강에 16년 만에 큰물이 났다”고 보도하였다. 당시 보도와 권태진(2006, 4)에 따르면, 10일부터 16일 사이에 평양(227mm), 양덕(485mm), 평강(382mm), 개성(366mm), 맹산(301mm), 원산(300mm), 북창(260mm) 등 북한에 폭우가 내렸는데 주로 14일과 15일 사이에 집중되었다. 또한 태풍 예위니아의 영향을 받아 더욱 커진 이 폭우는 대동강과 예성강 상류 지역을 중심으로 내렸기 때문에 이 하천 범람으로 인한 하천 주변 지역의 피해가 극심했다. 이로 인해 주변 농경지와 농경시설이 파괴되었고 따라서 농작물 손실 또한 약 2만 2천 톤으로 추정되었다. 뿐만 아니라 이번 피해로 감소될 것으로 예상되는 쌀 생산량이 약 50,000톤으로 추정되었고 추가피해가 발생할 가능성과 복구에 시간이 걸린다는 점에서 감소 규모가 10만 톤에 이를 수도 있었다.

서류를 통일부장관에게 제출하여야 한다....(후략)

10) 다음 각 호의 1에 해당하는 자는 3년이하의 징역 또는 1,000만원이하의 벌금에 처한다. 1. 제9조제1항의 규정에 의한 증명서를 발급받지 아니하고 남한과 북한을 왕래하거나 동조제3항의 규정에 의한 승인을 얻지 아니하고 회합·통신 기타의 방법으로 북한의 주민과 접촉한 자...(후략)

2) 진행 과정

같은 연도 8월 9일 6·15공동선언실천 북측 위원회에서 남측 위원회로 건설자재와 건설장비, 쌀, 담요, 의약품 등을 지원해달라는 요청이 들어왔다.(송영대, 2006) 14일 정부는 전화통지문을 통해 북한에 위로의 뜻을 전했고 남북적십자 실무접촉을 제안했다. 북한이 이를 수락하여 19일 금강산에서 남북적십자 실무접촉이 이루어졌다. 이 접촉에서 남북은 쌀 10만 톤과 복구자재 장비 등과 복구가 어느 정도 이루어진 뒤 현장 방문을 통해 모니터링을 실시하기로 합의를 하였다. 이후 우리나라는 쌀 8만 9500톤과 시멘트 2만 9585톤, 철근 3800톤, 덤프트럭 50대, 굴착기 50대, পে이로더 60대, 모포 2만 장, 긴급구호세트 1만 개, 의약품 등을 지원했다.(남북회담본부, 2006)

〈표 6〉 2006년 대규모 수해 당시 대북지원

품목	예정 지원량	실제 지원량
쌀	100,000t	89,500t
시멘트	100,000t	29,585t
철근	5,000t	3,800t
트럭	100대	50대
굴삭기	50대	50대
페이로더	60대	60대
모포	80,000장	20,000장
응급구호세트 및 의약품	10,000개	10,000개

3) 문제점

2006년 북한 수해 지원에서는 큰 문제점이 발견되었는데, 인도적 대북지원의 일관성이 지켜지지 않았다는 점이다. 정부는 7월 5일 북한이 미사일을 발사한 것을 이유로 북한에게 추가적인 쌀·비료 지원을 하지 않겠다고 발표했다. 정부는 북한에게 쌀과

비용을 남북협력기금을 사용하여 지원하고 있었는데 당시 남북협력기금법 제7조 1항에 따르면 남북협력기금은 통일부장관이 운용하고 관리하게 되어있었다. 북한의 미사일 발사 때문이라고는 하지만 인도적 지원을 아무런 절차 없이 끝냈던 것이다. 그런데 북한이 집중호우로 인한 홍수로 큰 피해를 입으면서 다시 지원을 하게 되었다.

이후 북한의 핵실험 이후 다시 지원은 취소되었다. 당시 남북협력기금은 남북협력기금법 제7조제4항¹¹⁾에 명시되어 있는 절차에 따라 운용되었을 텐데 정부의 입장에 따라 빈번하게 자금 운용에 변동이 생긴다는 것은 위의 절차만으로는 인도적 대북지원의 일관성을 지킬 수 없었다는 것이다. 최소한의 인도적 지원이 유지되었어야 한다. 물론 북한이 국제적 도발을 감행한 것은 사실이므로 이전같이 지원하는 것은 옳바르지 않다. 하지만 최소한의 인도적인 지원은 계속 되었어야 했다.

3. 2009년 신종인플루엔자 확산사태

1) 사건 개요

2009년 4월 29일 북한은 조선중앙통신을 통해서 ‘멕시코 돼지독감’, ‘신형 돌림감기’ 등의 용어를 사용하면서 신종 인플루엔자 피해소식을 보도했다. 또한 계속적으로 신종 인플루엔자 바이러스를 연구하고 있다는 점과 전염을 막기 위해 노력하고 있다는 점을 보도했다. 그렇게 5월 19일 조선중앙통신에 “H1N1 돌림감기에 대한 방역체계가 정연하게 수립되었다”라는 소식이 들렸다.(강석윤, 2009, 167)

하지만 조선중앙통신의 보도가 무색하게 같은 연도 11월부터 평안북도 신의주를 포함한 북한 전 지역에 신종 인플루엔자가 퍼졌고, 12월 9일 북한은 9명의 감염자와 수십 명의 사망자가 발생했다고 발표했다.(황나미, 2010, 76)

2) 진행 과정

북한의 공식 발표 전인 8일 이명박 전 대통령은 “북한에 최근 신종플루가 발생했다

11) 기금의 운용·관리에 관한 다음의 사항에 대하여는 남북교류협력에관한법률 제4조의 규정에 의한 남북교류협력추진협의회회의 심의를 거쳐야 한다.

는 소식이 있는 만큼 사실관계를 확인해 도와줄 수 있는 방안을 모색하라”며 지시했다. 이후 9일 북한의 공식 발표 이후 사안이 시급하다고 판단한 정부는 당시 남북 관계가 상당히 경색되어 있었음에도 불구하고 신종 인플루엔자 치료제를 약 50만 명분(약 178억 원어치)을 지원하겠다고 발표했다. 10일 북한에서는 정부의 지원의사를 수용한다는 입장을 통보했다.(황나미, 2010, 76) 그리고 18일 판문점을 통해서 신종 인플루엔자 치료제 50만 명분이 북한으로 전달되었다. 또한 22일에는 신종 인플루엔자를 예방하기 위한 손 소독제도 북한으로 보내졌다.

〈표 7〉 2009 대북 신종 인플루엔자 치료제 지원 현황

구 분	지 원 양	가 격
신종 인플루엔자 치료제	50만 명분	약 168억 원
손 소독제	20만 ℓ	약 10억 원

3) 문제점

정부의 대북 신종 인플루엔자 치료제 지원은 속전속결로 이루어졌다. 하지만 신속하게 진행되어야 한다는 기조 아래에서 일을 조급하게 처리하면서 문제점이 발생했다. 바로 남북협력기금 운용의 투명성 문제이다. 정부는 북한에 지원할 치료제의 양을 50만 명분으로 결정했다. 하지만 어째서 50만 명분을 지원하기로 한 것인지 근거를 제시하지 못했다. 치료제 지원으로 소모된 178억 원은 남북협력기금에서 나온 금액으로, 세금을 사용하는 일이었던 만큼 그 사용에 있어서 합당한 근거가 필요했다. 하지만 정부는 신속한 지원만을 추구한 나머지 북한에 발병현황 자료 등을 요구하지 않았다.(연합뉴스, 09/12/17) 즉, 정부는 북한 주민 중 몇 명이 감염되었고 몇 명이 감염 징후를 보이는지 알 수 없었다는 것이다.

그런데도 정부는 신종 인플루엔자 치료제 50만 명분을 지원하기로 결정했다. 12월 17일 대북 지원계획을 밝힌 브리핑에서 이종주 당시 통일부 부대변인은 “(북한의) 신종플루 환자의 규모를 정확하게 얘기하기 어렵다”고 말했다. 이미 치료제의 규모를 밝힌 상황에서 17일 위와 같은 답변이 나왔다는 것은 북한의 신종 인플루엔자 감염추이도 모르는 상태에서 50만 명분이라는 어마어마한 양을 지원한 것이 된다. 치료제

지원의 규모가 합당한지 증명되지 않은 채 국민의 세금이 178억 원이 사용되었다. 위와 같은 사례를 막기 위해서는 남북협력기금 운용에 관한 심의가 보다 엄격하게 시행될 필요가 있었다. 따라서 남북교류협력에 관한 법률 제7조제2항¹²⁾의 심의통과 조건을 보다 엄격하게 강화하거나 새로운 법 조항을 신설하여 추가적인 심의 절차를 만드는 것이 필요했다. 물론 절차의 엄격성과 지원의 적시성은 따로 고려되어야 할 필요가 있다.

또한 이 문제점은 법적인 접근 외에 제도적인 접근법으로도 바라볼 수 있다. 만약 정부에서 북한의 신종 인플루엔자 감염 추이를 묻는 것을 잊어버렸다고 해도 정해진 제도에 필요한 자료들을 받아야만 진행이 되는 절차가 있었다면 정부가 북한 주민의 신종 인플루엔자 감염 추이나 감염자 수를 모르는 일은 없었을 것이다.

4. 소 결

룡천역 열차 폭발사고 지원과 2006년 수해 지원, 그리고 2009년 대북 신종 인플루엔자 치료제 지원을 살펴보면서 각각의 지원 과정과 문제점을 살펴보았다. 각 사례에서 발견된 문제점은 각각 법에 개선이 필요한 경우와 제도의 미비로 나눌 수 있다. 또한, 법에 개선이 필요한 경우는 또 법 조항의 조건을 완화하거나 강화하는 것으로 나눌 수 있다.

먼저, 법에 개선이 필요한 경우에는 룡천역 열차 폭발사고 지원 과정에서 법이 잘 지켜지지 않았던 것과 2006년 북한 수해 지원 과정에서 발견된 남북협력기금 운용의 잦은 변동, 마지막으로 2009년 대북 신종 인플루엔자 치료제 지원 사례의 근거 없는 남북협력기금 운용이 있었다.

이 중, 법 조항의 조건을 완화해야 하는 경우는 룡천역 열차 폭발사고 지원 과정에서 범법행위가 당연시되는 것으로 당시 남북교류협력에관한법률시행령 제19조의 ‘15일 조건’이 현실에 맞지 않는다는 것이 드러났기 때문에 그 조건을 느슨하게 하게 해야 했다.

법 조항의 조건을 강화해야 하는 경우에는 2006년과 2009년의 대북 지원 과정에서 드러난 남북협력기금의 운용문제이다. 2006년 북한 수해 지원의 사례에서 남북협력

12) 협의회의 회의는 재적위원 과반수의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

기금의 운용이 남북교류협력에관한법률 제4조의 규정에 의한 남북교류협력추진협의회의 심의를 거치고 있었음에도 불구하고 운용의 변동이 잦았기 때문에 심의 절차를 더욱 엄격하게 해야 했다. 또, 2009년 대북 신종 인플루엔자 치료제 지원의 경우엔 타당한 이유가 없음에도 남북교류협력기금이 운용되었으므로 기금의 운용을 심사하는 절차가 더욱 엄격하게 실시되어야 했다.

법 이외에 제도의 미비로 발생한 문제점도 있는데 첫째는 룡천역 열차폭발 사고 지원 과정에서 밝혀진 중복 지원으로 인한 대북 지원의 비효율성이다. 남북 간에 북한이 무엇을 필요로 하고 우리가 지원한 품목이 무엇인지, 그 품목을 얼마나 북측으로 보냈는지 수시로 확인할 수 있는 제도가 있었다면 중복 지원으로 인한 대북 지원의 비효율성은 크게 감소했을 것이다.

제도의 미비로 인한 문제점 둘째는 2009년 대북 신종 인플루엔자 치료제 지원 과정에서 찾을 수 있다. 바로 북한에 어떤 품목을 지원하기로 결정하기 전에 북한에 해당 품목이 필요한지 확인할 수 있는 제도가 없었다는 점이다. 실제로 이와 같은 제도가 존재했다라면 북한으로 보낸 50만 명분의 신종 인플루엔자 치료제가 합당한 이유로 설정된 것이라 국민들에게 설득할 수 있었을 것이다. 또한 남북적십자회담 등의 연구소로 바뀌준다.

상기한 세 가지 문제점 중 현재는 수정이 된 것이 있다. 바로 남북교류협력에관한법률시행령 제16조제1항은 “법 제9조의 제1항 본문에 따라 미리 신고하려는 남한의 주민은 접촉 7일 전까지 북한주민접촉 신고서에 다음 각 호의 서류를 첨부하여 통일부장관에게 제출해야 한다”로 개정되어 기존의 문제점이었던 ‘15일 조건’이 ‘7일 조건’으로 완화된 것을 알 수 있다. 또한 제도가 미비했던 것으로 분류된 문제점은 남북간 직통전화(Hot Line)를 사용하는 것으로 문제점을 해결할 수 있다.

하지만 남북협력기금법 제7조제4항은 “기금의 운용·관리에 관한 다음 각 호의 사항은 「남북교류협력에 관한 법률」 제4조에 따른 남북교류협력 추진협의회의 심의를 거쳐야 한다”으로 심의를 보다 엄격하게 진행하거나 추가적인 절차를 걸치는 등의 매뉴얼은 만들어지지 않았다. 이 문제가 해결되지 않는다면 차후 유사사례 발생 시에도 같은 문제가 반복될 수밖에 없다.

〈표 8〉 남북 재난대응 교류협력 사례에서 발견된 문제점과 개선 여부

구분		문제점	법 조항	개선 여부
개선 필요	완화	법의 구속력 약화	당시 남북교류 협력에관한 법률시행령 제19조	개선됨
	강화	남북협력기금 운용 기준의 잦은 변동	남북교류협력에관 한법률 제4조	개선되지 않음
		적절한 이유 없는 남북협력기금 운용	남북교류협력에관 한법률 제4조	개선되지 않음
제도미비		지원품목과 필요품목 알 수 없음	X	개선되지 않음

IV. 북한 재난관리 및 복구지원을 위한 법적 제도 마련

지금까지 북한의 재난관리·복구 체계를 살펴보며 문제점을 찾아보았고 그 중 개선된 것도 존재하지만 개선되지 않고 여전히 문제점을 가지고 있는 부분도 존재하고 있다는 것을 알게 되었다. 이 문제점이 해결되지 않는다면 미래에도 같은 문제가 동일하게 발생할 수 있기 때문에 북한의 재난관리 및 복구 체계를 향상시키기 위한 법적 제도 마련이 시급하다. 그렇기 때문에 필요한 법적 제도를 각각 국제법 및 국제기구, 국내법, 남북합의서의 측면에서 알아보는 것은 중요하다.

1. 국제기구와의 협력을 통한 국제규범화

북한은 심각한 경제적 난관과 식량난이 가중되면서 상당한 어려움을 겪고 있다. 이러한 어려움을 극복하기 위해서 북한은 대내적인 노력과 대외적인 노력을 병행하고 있다. 특히 국제사회의 원조를 받기 위해 대외적인 노력을 통해서 정부간국제기구와 국제비정부기구 등의 국제기구와의 접촉을 늘려가고 있다.(박재영, 1999, 91)

북한이 다른 지원주체보다 국제기구 및 개발원조 기구를 선호하고 교류를 지속하고 있는 이유는 지원의 규모는 비교적 작은 편이면서 보다 실질적인 도움을 줄 수 있기 때문이다. 이와 같은 개발원조 기구와의 교류는 북한 체제에 미치는 악영향이 거의 없다고 판단하기 때문이다.(박재영, 1999, 94)

북한과 잦은 교류를 가지는 개발원조 기구 중 북한의 재난관리와 복구지원을 지원하는 국제기구로는 국제연합아동기금(UNICEF), 세계보건기구(WHO), 국제연합식량농업기구(FAO), 유엔개발계획(UNDP), 국제적십자사연맹(IFRC), 국제적십자위원회(ICRC), 유엔세계식량계획(WFP), 유엔인구기금(UNFPA), 유엔환경계획(UNEP), 녹색기후기금(GCF) 등이 있다 이 중 북한의 질병예방에 도움을 주는 기구는 UNICEF, WHO, IFRC, ICRC, UNFPA이며 긴급상황에서 식량을 지원해주는 기구는 FAO와 WFP가 있다. 이 외에 FAO와 UNDP는 북한의 복구 건설에 힘을 쓰며 UNEP와 GCF는 북한의 자연재해 예방 프로그램을 진행하고 있다.

위의 국제기구들은 북한과 지속적으로 교류해오면서 북한에 대한 영향력을 높여왔다. 북한에서 원조국이나 국제기구에 모니터링을 허용하는 것은 이례적이라고 할 수 있다.(이원웅, 2009, 17) 그런데 WFP는 이미 현장에서 식량 분배 모니터링을 실시해왔고 다른 국제기구들도 2일 전에 신청을 하면 특별한 사유가 없는 이상 북한에서 모니터링을 허용했다.(이종운 외, 2012, 10-13) 이렇게 북한에 대한 국제기구의 영향력이 높아지고 있는 상황에서 대북 지원을 국제기구와의 협력을 통해 진행하는 것은 북한 재난관리 및 복구지원을 하는 데에 있어서 큰 도움이 될 수 있다.

〈표 9〉 북한과 교류하고 있는 주요 국제기구 목록

기구명	지원 내용
국제아동기금(UNICEF)	전염병 예방
세계보건기구(WHO)	
국제적십자사연맹(IFRC)	
국제적십자위원회(ICRC)	
유엔인구기금(UNFPA)	
유엔세계식량계획(WFP)	식량 지원
국제연합식량농업기구(FAO)	식량 지원 + 복구 건설
유엔개발계획(UNDP)	복구건설
유엔환경계획(UNEP)	자연재해 예방
녹색기후기금(GCF)	

실제로 정부가 북한과 교류하고 있는 국제기구를 통해서 지원을 한 사례가 존재한다. 1995년 정부는 세계기상기구(WMO)를 통해서 북한의 재난복구를 도와주었다.(최은석, 2010, 40) 당시 북한은 집중호우로 인해 기상예측장비가 망가져 기상예측장비를 쓸 수 없었다. 정부는 남북협력기금을 사용하여 5만 달러를 WMO에 지원했고, WMO는 이를 북한의 기상예측장비 복구에 활용하였다.

국제기구를 통해 북한을 지원하는 방법 외에도 국제인도법의 측면도 존재한다. 국제인도법은 전쟁 등의 국내외적 무력 충돌이 발생했을 때 인도주의 정신을 바탕으로 무력충돌 희생자를 보호하고 그 피해를 최소화하기 위해 성립된 국제법이다.(대한적십자사, 2009, 2) 위와 같은 국제기구와 국제법을 활용한 대북재난대응협력은 한국의 입장에서 지원의 법적근거 마련과 인도주의적 지원이라는 정당성 확보라는 측면에서 유의미하며, 북한의 입장에서도 한국으로부터 직접 지원을 받는다는 것에 대한 부담감을 감소시켜 지원과 협력의 과정에서 불필요한 갈등의 요소가 줄어드는 효과를 얻을 수 있을 것이라 판단된다.

2. 국내법적 제도 마련

하지만 실질적인 법적제도의 마련을 위해서는 국제법적 근거만이 아니라, 대북재난 대응 및 지원에 관한 국내법에서 드러나는 법적 모순 또는 미비점을 찾아 고치는 것도 필요하다. 2006년 북한 수해 지원의 경우와 2009년 대북 신종 인플루엔자 치료제 지원의 사례에서는 남북협력기금 운용의 심의절차가 부족하다는 공통된 문제점이 있었다. 남북교류협력에관한법률 제4조에 따르면 남북협력기금의 운용은 남북교류협력 추진위원회의 심의를 거쳐야 한다. 하지만 2006년에는 정부의 입장 발표에 따라 남북협력기금 운용에 잦은 변동이 있었다. 2009년에는 북한에게 신종 인플루엔자 치료제를 지원하기로 했는데 북한의 신종 인플루엔자 감염 추이 등을 인지하지도 못한 상황에서 신종 인플루엔자 치료제 50만 명분을 지원하기로 계획했고 심의를 통과하여 남북협력기금에서 약 178억 원이 불분명한 이유로 사용되었다.

따라서 심의과정을 명백하게 드러내고 심의절차를 엄격하게 진행하여 남북협력기금 운용의 방향이 자주 변경되는 경우가 없어야 하며 타당하지 않은 근거로는 남북협력기금의 운용을 할 수 없게 해야 한다.

〈표 10〉 남북교류협력에관한법률 제26조에서 준용되는 법령

법 조항	준용 법령
제1항	대외무역법
제2항	관세법
제3항	외국환거래법, 외국인투자 촉진법, 한국수출입은행법, 무역보험법, 대외경제협력기금법, 법인세법, 소득세법, 조세특례제한법, 수출용원재료에 대한 관세 등 환급에 관한 특례법

남북협력기금 운용의 심의 문제 외에도 국내법적으로 다른 문제가 존재한다. 남북교류협력에관한법률 제26조제1항과 제2항, 제3항에 따르면 법의 적용에 있어서 대외무역법과 외국환관리법, 외국인투자 촉진법, 한국수출입은행법, 무역보험법, 대외경제협력기금법, 수출용원재료에 대한 관세 등 환급에 관한 특례법을 준용하고 있다.

하지만 남북관계 발전에 관한 법률 제3조제1항¹³⁾과 제2항¹⁴⁾에 따르면 남북의 관계는 국가 간의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수 관계이며 남북 간의 거래는 국가 간의 거래가 아닌 민족 내부의 거래이다. 그런데 남북교류협력에관한법률 제26조에 따라 민족 내부의 거래에 대외무역에 적용되는 법률을 준용하는 것은 자칫 북한을 국가로 인정한다는 것으로 해석될 여지가 있다.(박건우, 2011, 47-48) 이를 해결하기 위해선 남북 간의 거래에 기존처럼 대외무역 관련법을 적용하지 않고 국내거래 관련법을 활용하는 것이 필요할 것이다.

3. 남북한 간 합의사항 이행 및 제도화

국제법적, 국내법적 근거 마련과 함께 남북간의 합의사항을 이행하는 것도 중요하다. 1992년 남북기본합의서는 남북한관계를 '쌍방 사이의 관계가 나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계'라고 밝히고 있다. 물론 남북기본합의서의 법적 성격과 효력에 대하여 논란이 있었으나, 국내법적으로는 헌법재판소와 대법원은 그 법적 효력을 인정하지 않고 단지 '정치적 공동성명' 내지 '신사협정'에 불과¹⁵⁾하다고 규정하였다. 따라서 남북기본합의서는 국가 간의 조약으로는 인정되지 않아 법제도적 요건을 구성하지는 못하였지만 남북한의 분단상황을 현실적으로 인정하는 바탕 위에 경제·사회·문화분야의 교류협력을 추진하는 기본 원칙과 내용이 담겨 있어(이효원, 2011, 4) 향후 재난대응 및 교류협력의 대원칙으로 삼을 수 있을 것이다.

또한 2000년대 개성공단사업과 금강산관광사업 등으로 확대된 남북간의 교류협력 과정에서 다양한 합의문과 관련법령을 제정하는 등 통일법제적 요소를 가진 법률을 구비하였다.(이효원, 2011, 3) 개성공단 관련 법제에는 열차운행, 투자보장, 왕래자의 휴대물품, 통신, 통관, 회계, 외화, 자동차, 부동산, 세관, 보험 등 다양한 부분에 대한 세밀한 법제화가 이루어졌고 개성공업지구와 금강산관광지구의 출입 및 체류에 관한 합의서(2007) 등의 합의도 이루어졌다. 현재 개성공단과 금강산관광지구의 폐쇄로

13) 남한과 북한의 관계는 국가간의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계이다.

14) 남한과 북한간의 거래는 국가간의 거래가 아닌 민족내부의 거래로 본다.

15) 현재 92헌바6결정, 대법원 98두14525판결

인해 유명무실해지긴 했지만, 위와 같은 제도화 경험은 남북 재난대응 및 협력을 법제화 하는 데 유의미한 자산으로 활용될 수 있을 것이다.

특히 새로운 합의도 중요하지만, 이미 체결된 합의서에 대해서도 명확한 기준을 정하여 구체적인 분류를 한 후 법제화를 추진해야 할 것이다.(한명섭, 2011, 110) 또한 이러한 남북교류에 관한 국내법제화에 있어 다양한 남북합의의 법적 구속력 부여에 대한 문제는 남북 재난대응과 협력뿐만이 아니라, 향후 남북통일에 관한 남한의 법제 정비의 가장 핵심적인 과제라는 지적이 존재한다.(박건우, 2011, 62) 최근 남북한 간 정상회담으로 도출 된 ‘판문점 선언’(18년 4월 27일)에 대한 국회인준 필요성에 대한 논의는 남북합의의 국내법제화에 대한 논의에 다름 아니며, 남북합의를 근거로 한 다양한 교류와 협력의 국내법적 제도화 노력으로 평가된다 할 수 있다.

IV. 결 론

만성적인 식량부족 및 경제난과 함께 국제제재를 오랫동안 받은 북한은 재난에 대응한 예비자원에 대한 준비가 매우 취약할 수밖에 없다. 또한 고지대의 산이 많고 정비가 미흡한 하천과 유역에 수자원이 집중되어있는 북한은 매년 수해에 노출되어 있으며 하천 준설과 유역관리에 대한 시도가 미흡하기에 예상치 못한 규모의 호우나 태풍에 큰 피해를 입을 가능성이 크다.

자연적 여건과 체제의 특성이 맞물려 어느 국가나 체제보다 재난에 취약하지만 개혁과 개방에 소극적인 북한과의 재난 대응 교류협력은 북한의 제도나 개방을 요하는 재난의 예방보다는 발생 후 관리와 복구 쪽이 비교적 가능성이 높다 할 것이다. 이후 관련 교류협력이 증대되고 남북한 간의 신뢰가 형성 될 시 임진강 유역 등 남북한이 분할하여 점유하는 강줄기에 대한 유역관리 및 수해방지, 북한지역에서의 상류 댐 방류 시 협조체제 구축, 군사분계선과 해상군사분계선(NLL)에서의 재난, 해난 발생 시 공동대책방안 수립 등 실질적인 남북한 재난관리 교류협력으로 발전 할 수 있을 것이라고 예상된다.

이를 위해서는 남북한 간 실질적인 재난대응협력과 제도화가 중요할 것이다. 그러

나 현재의 남북 간의 경제격차나 재난대응 역량으로 미루어 볼 때 북한과의 교류협력, 특히 북한지역에서 발생한 재난대응 및 관리에 관한 교류협력은 한국의 일방적인 지원에 머무를 수밖에 없다. 또한 최근 북한이 비핵화를 위한 조치를 행하고는 있다고 하나, 핵무장을 완성한 이러한 상황에서 교류협력은 시기상조, 혹은 어불성설이라는 의견이 존재할 수 있다.

하지만 재난의 관리와 인도주의적 지원은 시의적절하고 충분해야만 인명피해 등의 피해를 최소화하는 소기의 목적을 달성할 수 있는 만큼, 효율적이고도 신속한 개입이 요구된다. 더욱이 민족통일을 헌법에 명시하고 국가적 과업으로 삼는 대한민국은 북한 지역에서의 재난에 개입해야할 명분과 의무가 있다. 대규모 재난이 발생할 경우 잠재적인 대한민국 국민인 북한 주민들에 대한 동포애적·인류애적 지원은 필요할 것이다. 또한 접경지역에서의 대규모 재난은 한국에도 영향을 미칠 수 있기에 재난대응에 관한 협력은 중요하다 할 것이다.

본 연구에서는 효과적인 남북한 재난대응 협력을 위하여 현재 남북교류협력법을 비롯한 기본 법제도적 정비가 필요하다고 분석하였다. 현재의 남북 교류협력 관련 법령들은 북한지역의 재난 발생 시 적시적이고 효과적인 대응을 하는데 걸림돌이 되는 과한 제제를 가하고 있거나 혹은 지원물자나 품목에 대한 심의규정이나 절차가 정립되어있지 않아 과도한 지원이 발생하는 등 지원품목과 규모에 대한 행정기관의 자의적 판단이 가능하게 한 면이 과거 북한지역 재난관리 협력 사례에서 발견되었다.

이에 대한 개선책으로는 첫째, 북한이 체제에 대한 제제가 비교적 약하고 규모가 큰 지원이 가능하다는 점에서 재난 발생 시 국제기구의 도움을 직·간접적으로 요구하는 경우가 많으므로 북한지역에서의 재난발생 시 국제기구와의 협력을 통해 북한 지역의 재난에 공동개입하는 협력체제를 구축해야 할 것이다. 이는 국제기구라는 창구를 통해 비교적 쉽게 재난에 대한 관리 및 대응이 가능하며 한국 단독의 지원이 아닌 국제기구와의 공동지원이라는 점에서 위와 같은 사례가 지속되어 축적된다면 북한재난 발생 시 한국의 개입이 국제규범화 될 수 있다는 데 의의가 있다.

둘째, 국내법적 제도 및 근거를 정립하는데 심혈을 기울여야 할 것이다. 복잡하고 미묘한 남북한의 특수관계 아래에서 신속하고 정확한 개입 및 재난대응을 위해서는 남북교류협력법에서의 각종 제제범위와 제제방안 등에 대한 재정비가 필요할 것이라

판단되며 이와 같은 작업이 어려울 경우 북한지역의 재난대응 및 관리에 관한 법률 조항 또는 특별법을 제정하여 비단 북한 지역이 천재지변, 인재에 뿐만이 아니라 혹시 발생할지 모를 북한 내부의 급변사태로 인한 대규모 인명피해와 재산피해에 대비할 근거를 마련하는 것이 옳을 것이라 판단하였다.

셋째, 남북한 간의 기존 합의를 이행하는 것이 가장 상책일 것이나 남북한 간 합의는 정치·군사적 이슈에 민감한 바, 이로 인해 북한 주민들의 재난에서의 생존권이 침해 받는 것을 방지하기 위해 북한 재난 발생 시 우리가 제안할 수 있는 최소한의 인도주의적 지원방책을 사전에 마련해야 할 것이다.

이를 위하여 북한에서 발생한 재난의 종류에 따른 접경지역 지방자치단체와 중앙정부의 행동 규범과 인도주의적 지원 시 지원물품 품목 및 지원수단 등을 명시한 매뉴얼(manual)이 필요하며 이 매뉴얼이 작동하기 위한 법적제도의 정비가 필요하다고 판단하였다. 본 매뉴얼은 국내법적 정비와 맞물려 법령으로 구체화가 가능할 것이며 차후 남북관계의 진전에 따라 북한과의 합의를 통해 더욱 적극적인 재난대응·관리 분야에서의 교류협력을 진전시킬 수 있으며 전무하다시피 한 북한의 재난관리체계를 개선시키기 위해 우리의 노하우(know-how)를 전수할 수도 것이다.

매우 고조되었던 위기에서 18년 4월 남북정상회담까지 급격한 정세변화를 맞이하고 있는 한반도에서 남북이 교류와 협력을 통해서 평화를 정착시키고자 한다면, 과거 교류협력의 합의와 이행에서 도출된 문제를 진지하게 성찰하는 자세가 필요하다. 재난 대응과 같은 시급하고 중요한 분야에 대한 우선적인 합의와 이를 이행하고자 하는 강한 의지는 법제화를 통해 발현되고 실천될 수 있을 것이다.

참고문헌

- 강석윤. 2009. “지금 북한에서는.” 『북한』 451권: 170-179.
- 권태진. 2006. “북한의 홍수 피해 상황과 농업부문 영향.” 『한국농촌경제연구원논집』 제8권 제2호: 3-20.
- 김정순. 2010. “북한 환경보호법의 고찰.” 2010 남북법제연구보고서(II). 법제처.
- 남북회담본부. “대북수해복구 지원 관련 남북적십자 실무접촉.” 2006.08.19.
- 대한적십자사. 2009. 『국제인도법이란?』. 대한적십자사.
- 명수정·홍현정·최현일·정주철. 2008. “북한의 자연재해취약지 추정 및 남북협력방안 연구.” 한국환경정책평가연구원 보고서.
- 박건우. 2011. “남한의 통일법제.” 서울대학교 헌법통일센터 2011 학술대회.
- 박경석. 2013. “북한의 산림현황 및 산림정책.” 『KREI 북한농업동향』 제15권 제3호, 3-24.
- 박재영. 1999. “북한과 국제기구: 개발을 위한 북한의 대국제기구 정책의 특징.” 『경상대학교 민족통일론집』 제15권: 91-106.
- 북한농업팀. 2006. 『KREI 북한농업동향』 제8권 제3호.
- 북한연구소. 2004. “북한 용천역 열차 폭발.” 『북한』 제389호: 166-170.
- 북한연구소. 2004. “폭발사고로 폐허화 된 용천시가지 국제사회 도움으로 복구사업 완료.” 『북한』 제394호: 1-14.
- 북한연구소. 2006. “북한 수해 및 지원 현황.” 『북한』 제417호: 211-216.
- 서동렬·조영동. 2004. “룡천역 폭발사고의 시사점.” 한국철도학회 학술발표대논문집. 한국철도학회, 137-152.
- 손종도. 2012. “룡천역 폭발사고 지원 남북 긴급재난구호 모델 만들어.” 『통일한국』 제344호: 70-72.
- 윤대규. 2003. “북한사회에서의 법의 성격.” 『북한법연구』 제6호: 19-32.
- 이관세. 2012. 『북한지식사전 연구 개발』. 통일부.
- 이금순. 2001. 『남북한 재난관리 협력방안』. 통일연구원.

- 이원웅. 2009. “북한인권 개선 행위자들의 활동 평가: 국제기구, 미국정부, 한국정부, 국내 외 인권NGO를 중심으로.” 2009북한인권국제회의. (사)북한민주화네트워크.
- 이종운·홍이경. 2012. “북한의 식량난과 국제사회의 대북 지원 현황 분석.” 대외 경제 정책연구원.
- 이효원. 2004. “남북한 산림협력합의서 체결 방안.” 『통일과 법률』 19호: 41-74.
- 이효원. 2011. “통일법제 연구의 저변확대 방안과 과제.” 서울대학교 헌법통일센터 2011년 학술대회.
- 이효원. 2012. “한반도 통일과 DMZ의 효율적 관리를 위한 법제도화.” 『통일전략』 제12권 제1호: 45-85.
- 장용훈. 2004. “용천역 폭발사고 피해현황과 대북지원 - 한국의 적극 지원에 북한당국 ‘평가’.” 『통일한국』 제245호: 38-40.
- 최은석. 2010. “남북한 기상법제 비교 연구.” 법제처.
- 최희천. 2010. “재난관리 단계의 기존인식에 대한 비판적 고찰: 대응단계와 복구단계의 비교를 중심으로.” 『한국위기관리논집』 제6권 제1호: 201-218.
- 평화문제연구소. 2004. “북한 용천역 대형 폭발사고 - 한국과 국제사회의 신속한 복구지원.” 『통일한국』 제245호: 1-4.
- 한명관. 2010. “법치주의에 입각한 남북관계의 정립.” 『통일과 법률』 제4호: 1-10.
- 한명섭. 2011. “남북합의서의 법적 성격과 법제화 방안.” 『법조』 통권 제5호: 83-115.
- 현대경제연구원. 2004. “북 용천역 폭발참사 관련 정부 지원대책 현황(4.29).” 현대경제연구원.
- 황나미. 2010. “북한, 신종플루 발생 방역체계 현주소는?” 『통일한국』 제313호: 76-77.

A Study of Legal Issues for Effective ROK-DPRK Emergency Response Cooperation

Jinwon Kim* · Hanbeom Jeong**

ABSTRACT

The purpose of this study is to examine legal and institutional issues for effective cooperation between South and North Korea in disaster response.

In this study, we will examine the major cases of between South and North Korea disaster response cooperation in the past, and review the current legal and institutional issues for disaster response in North Korea and suggest ways to improve them. Disruption of friction and exchange caused by political and military issues between North and South Korea makes it difficult to effectively respond to and support North Korea in the event of a disaster. However, disaster response and humanitarian assistance need to be efficient and swift as long as they are timely and sufficient to achieve their objectives. To this end, it is necessary to adopt the code of conduct of the local governments and the central government according to the kinds of disasters in North Korea. In addition, manuals that describe the items to be supported and the means of support for humanitarian assistance are needed, and the legal system for the operation of this manual will need to be improved.

Keywords : South and North Exchange and Cooperation, correspond to disaster, humanitarian assistance

투고일: 2018.04.04. 심사일: 2018.04.10. 게재확정일: 2018.04.16.

* KNDU

** KNDU