

북한 재난협력 방안과 과제

임예준·이규창

북한 재난협력 방안과 과제

연구책임자: 임예준(북한인권연구센터 부연구위원)
공동연구자: 이규창(통일정책연구실 실장)

북한 재난협력 방안과 과제

KINU 연구총서 17-16

발행일	2017년 12월 31일
저자	임예준, 이규창
발행인	손기웅
발행처	통일연구원
편집인	북한인권연구센터
등록	제2-02361호 (97.4.23)
주소	(06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원
전화	(대표) 02-2023-8000 (FAX) 02-2023-8296
홈페이지	http://www.kinu.or.kr
기획·디자인	아미고디자인(02-514-5043)
인쇄처	세일포커스(02-2275-6894)
I S B N	978-89-8479-889-2 93340 재난 관리[災難管理], 남북 협력[南北協力] 340.911-KDC6 / 320.9519-DDC23 CIP2017032712
가격	9,000원

© 통일연구원, 2017

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.
(구입문의)정부간행물판매센터: 매장(02-734-6818), 사무실(02-394-0337)

북한 재난협력 방안과 과제

본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며,
당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

차 례

요약	9
I. 서론	13
1. 연구배경 및 목적	15
2. 관련 개념과 연구범위	19
3. 연구방법 및 구성	30
II. 북한 재난 발생 현황 및 대응체계	33
1. 북한 재난 발생 유형 및 특징	35
2. 북한 재난 관련 법제 및 기구	47
3. 북한의 재난대응 능력	59
4. 북한의 재난대응 사례	63
5. 소결	66
III. 국제적 협력 방안과 과제	69
1. 재난협력에 관한 국제원칙 및 근거	71
2. 국제 재난협력 관련 주요 기구 및 활동	84
3. 국제사회의 북한 재난 지원 및 협력 사례와 시사점	93
4. 국제 재난협력 주요 영역 및 과제	105
5. 소결: 한국의 역할	115

IV. 남북한 협력 방안과 과제	119
1. 남북한 재난협력의 필요성 및 근거	121
2. 분단국 재난협력 사례와 시사점	123
3. 남북한 재난협력 기본 방향	132
4. 남북한 재난협력 및 지원 방안	136
5. 소결	149
V. 결론	153
참고문헌	159
부록	167
최근 발간자료 안내	197

표 차례

표 I-1	남북한 재난기본법상의 재난/재해 개념 비교	26
표 II-1	2007년~2016년 북한 자연재해발생 및 피해 현황	37
표 II-2	북한의 재난 관련 법규 연혁	50
표 II-3	북한 법규상의 재난정책 관련 기구	55
표 II-4	2017년 북한의 위기 및 재난 지수	60
표 II-5	2017년 북한의 위기·재난 순위 및 분야별 지수	61
표 III-1	인도적 지원 4대 원칙	73
표 III-2	국제적십자사연맹(IFRC)의 긴급대응단(ERU) 체계	90
표 III-3	복원력과 지속가능성 부문의 성과 목표	92
표 III-4	2016년 북한 수해 초기대응 과정	101
표 IV-1	북한의 재난관리 프로그램 개요	114
표 IV-1	2000년~2010년 정부차원의 감염병 방제 지원 내역 ...	125
표 IV-2	2000년~2010년 정부차원의 수해복구 지원 내역	126
표 IV-3	연도별 인도적 대북지원 금액	137
표 IV-4	국제기구 등을 통한 연도별 인도적 대북지원 금액	138
표 IV-5	남북 보건의료 교류협력 특별법안 발의 현황	139
표 IV-6	북한 인도지원 및 개발협력 관련 특별법안 발의 현황 ..	141

그림 차례

그림 I-1	재난관리의 과정	28
그림 II-1	북한 말라리아 유행지역(2015년)	41
그림 II-2	북한지역의 기후변화 추이(1918년~2007년)	45
그림 III-1	유엔 재난대응 주요 기구 클러스터	88
그림 III-2	2007년~2017년 북한에 대한 인도적 지원규모	94
그림 III-3	북한에 대한 인도적 지원 분야	95
그림 III-4	국제기금지원 수혜국 순위	96

요 약

재난에 대한 개별국가의 대응능력은 재난의 발생뿐 아니라 피해 규모와 밀접한 관련이 있다. 북한의 경우 재난에 대비할 수 있는 사회적인 인프라나 재난을 관리하고 대처할 수 있는 물적 기반이 부족한 실정이다. 재난에 대비한 효과적인 조기경보체제가 갖추어져 있지 않을뿐더러 열악한 사회기반시설로 인해 재난 자체의 규모에 비해 상대적으로 치명적인 피해가 발생한다. 취약한 보건의료와 복지제도로 인해 북한주민들은 재난 발생 이후 이차적으로 감염병 등의 위험에 노출될 우려 또한 높다. 이러한 의미에서 북한에서의 재난은 자연재해라는 단순한 발생원인뿐 아니라 경제·사회적인 복합적 요인에 기인하고 있다고 볼 수 있다.

이 연구는 북한지역의 재난을 예측하고 방지하는 것을 포함하여, 재난 발생 시 신속하고 효과적인 대응과 이후의 복구 및 재건 과정에서의 국제사회 및 남북한의 협력 방안에 대해 고찰함을 목적으로 한다. 재난으로 인해 가장 큰 피해를 입는 것은 일반 주민이다. 그리고 이러한 피해는 주로 빈곤하고 소외된 취약계층에게 더 많이 발생한다. 물론 이러한 피해로부터 주민 보호의 일차적 책임 주체는 북한 당국이지만, 국제사회와 대한민국 정부 역시 인도적 차원의 지원과 협력을 제공할 책무가 있다. 한편 오늘날에는 재난 발생 당시의 긴급구호 외에도 예방적 및 사전적 차원의 재난위험 감소를 위한 협력과 사후적인 재건 조치, 그리고 궁극적으로는 공동체의 복원력 강화가 병행되어야 함이 강조되고 있다. 실제 북한주민의 보호를 목적으로 한 북한 재난에 대한 효과적인 대응을 위해서는 단기성 긴급구호를 넘어 재난위험 감소지원 사업 등을 장기적인 관점에서 추진해야 할 필요가 있다. 따라서 이 연구에서는 북한 재난과 관련한 국제협력 및 남북협력의 범위 및 방법에 대해 예방 및 완화, 대비, 대응, 복구, 재건의 전 과정을 포괄적으로 고려하며, 북한의 재난을 직접 또는 간접적

요 약

으로 완화 및 예방할 수 있는 국제사회와의 공조 방안 및 남북협력방안 등을 다각도에서 검토한다.

이 연구는 북한 재난과 관련한 문헌연구(관련 인도적 기구의 통계자료 및 결과보고서, 통일부 및 관련 부처의 자료, 북한의 주요 법규 및 원문자료, 국내의 논문 등 관련 선행연구)를 기초로, 전문가 자문, 국내외 실무자 간담회를 통해 진행되었다. 이 보고서의 제1장인 서론에서는 ‘재난’ 및 ‘재난관리’의 개념 및 범위를 검토함으로써 전반적인 연구의 범위를 제시한다. 제2장에서는 북한의 재난 발생 현황 및 대응체계를 분석·평가한다. 제3장에서는 국제적 차원에서의 북한 재난협력 방안과 과제를 살펴보고, 이어 제4장에서는 남북한 차원에서의 북한 재난협력 방안과 과제를 모색한다.

주제어: 북한 재난협력, 북한 자연재난, 인도적 지원, 남북협력, 국제협력

Abstract

Improving Disaster Cooperation for North Korea

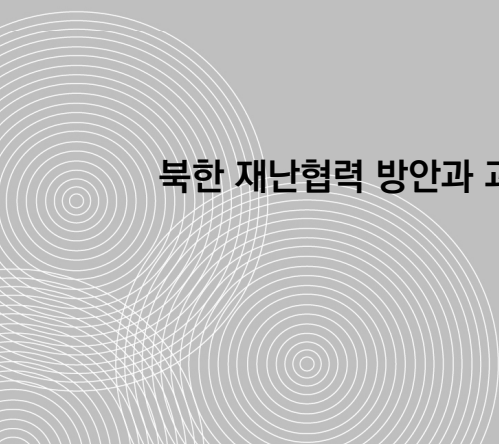
Rim, Ye Joon and Lee, Kyu-Chang

This study examines ways to improve international and inter-Korean cooperation for prevention and mitigation, preparedness, response, and recovery from disaster in the Democratic People's Republic of Korea. Disaster severely affects the daily lives and human rights of people, especially those belonging to the most vulnerable groups. Although the primary responsibility to protect people in the event of disaster lies with the authorities of North Korea, the international community, including South Korea, does bear the responsibility to provide international humanitarian assistance and cooperation as well. The scope of disaster cooperation extends beyond emergency relief to include cooperation during the pre-disaster and post-disaster stages, to reduce risk and facilitate reconstruction, with the ultimate goal of enhancing the resilience of the community. In order to protect the North Korean people, disaster cooperation needs to be pursued with a long-term perspective. This study therefore addresses all stages in disaster management, examining both direct and indirect means to prevent, mitigate, respond to, and recover from any potential disaster in North Korea through international and inter-Korean cooperation.

Keywords: Disaster Cooperation for North Korea, North Korea's Natural Disaster, Humanitarian Assistance, Inter-Korean Cooperation, International Cooperation

I. 서론





북한 재난협력 방안과 과제

1. 연구배경 및 목적

2016년 8월 29일부터 31일 함경북도 지역에 내린 집중적인 폭우로 인해 두만강 수위가 6~12미터 이상 상승했으며, 북중 국경 주변 지역이 범람했다. 두만강과 접한 연사군, 무산군, 회령시가 집중적인 피해를 입었으며, 온성군, 경원군, 경흥군과 라선시 등을 포함하여 60만 명 이상의 인구가 피해를 입은 것으로 알려졌다. 사망 138명, 실종 400명을 포함해 7만 명 이상의 이재민이 발생했으며, 3만 여 가구가 손실되고, 사회 기초 시설 뿐 아니라 2만 7천 헥타르의 농지가 수해로 인해 침식된 것으로 집계되었다.¹⁾ 국제적십자 및 적신월사 연맹(International Federation of Red Cross and Red Crescent: IFRC, 이하 ‘국제적십자사연맹(IFRC)’)은 2016년 9월 20일 수해로 인한 피해의 복구와 이재민 구호를 위해 약 1,520만 스위스프랑(CHF)에 해당하는 긴급호소(emergency appeal)를 발표했다.²⁾

몬순 기후대에 속하는 한반도는 강우의 계절적 분포가 여름에 집중해 있으며, 매년 태풍과 홍수와 같은 수문기상학적 재해가 발생한다.³⁾ 이 중 홍수는 인명과 재산에 대한 피해가 가장 크고 복구에도 많은 비용과 노력이 드는 재해 유형 중 하나이다. 북한지역 역시 집중호우 경향이 심하며, 매년 돌발홍수와 토사유출로 인한 산사태로 인해 심각한 인명 및

¹⁾ UNOCHA, “North Hamgyong Floods: After Action Review,” (May 2017), p. 1, <<http://reliefweb.int/report/democratic-peoples-republic-korea/north-hamgyong-floods-after-action-review-may-2017>>.

²⁾ IFRC, Emergency Appeal: Democratic People’s Republic of Korea/ North Hamgyong Province: Floods, Appeal no. MDRK0008, Glide no. FL-2016-000097-PRK (20 September 2016). 2017년 1월 5일 IFRC는 긴급호소 예산을 약 742만 스위스프랑(CHF)으로 조정해 발표했다. IFRC, Emergency Appeal Revision: DPRK/ North Hamgyong Province: Floods, Appeal no. MDRK0008, Glide no. FL-2016-000097-PRK (6 January 2017).

³⁾ 명수정 외, 『북한의 자연재해취약지 추정 및 남북협력 방안 연구』 (한국환경정책평가연구원, 2008), p. 1, p. 52.

재산 피해가 발생한다. 더욱이 북한은 무분별한 다락밭 개간과 산림 벌채로 인해 산림생태계가 황폐화되어 재해에 더욱 취약하다는 특징을 보인다.⁴⁾ 향후 기후변화에 따른 물 순환의 교란심화로 북한의 홍수 피해는 더욱 커질 것으로 보이는데, 북한은 높은 위도와 대륙에 위치한 영향으로 남한보다 기후변화의 영향을 더 많이 받을 수 있으며, 이로 인한 각종 이상기후 현상이 더 많이 나타날 수 있다는 전망이다.⁵⁾

인류 역사상 재난은 끊이지 않고 있다. 특히 기후변화 영향으로 인한 자연재해 재난은 지난 30여 년 동안 거의 두 배에 가까울 정도로 증가했다. 가뭄과 폭풍, 홍수와 같은 재해의 규모는 더욱 강해졌으며, 기상이변으로 인한 집중호우, 해일 등 자연재난의 발생원인 역시 다양해지고 있다. 이러한 자연재해는 더 많은 지역에서 더 많은 주민들의 일상에 영향을 미치고 있다. 한편 과거에는 태풍, 홍수, 지진과 같은 자연재해로 인한 재난의 예방과 극복이 주된 과제였다면, 오늘날의 과제는 평시의 폭발사고, 환경오염사고, 감염병 등으로 확대되고 있다.⁶⁾ 사회재난과 자연재난의 경계가 모호해지고 있으며, 복합재난의 형태로 대형재난이 발생하고 있다. 이러한 재난은 비단 한 국가의 국경내의 일이 아닌 초국경적이거나 전 지구적인 위협이 되기도 한다.

재난에 대한 개별국가의 대응능력은 재난의 발생뿐 아니라 피해 규모와 밀접한 관련이 있다. 재난구호 및 지원에 있어 중추적 역할을 담당하고 있는 국제적십자사연맹(IFRC)은 “취약성(vulnerability) 및 위험(hazard)의 부정적 결과를 감소할 능력(capacity)의 부재가 결합할 때 재난이 야기된다”고 하며, “(취약성+위험)/능력 = 재난”이라는 공식을 제시한다.⁷⁾ 즉, 취약성과 위험에 대한 개별국가의 대응능력에 따라 재난

⁴⁾ 위의 책, p. 43.

⁵⁾ 자세한 내용은, 명수정 외, 『한반도 기후변화 대응을 위한 남북협력 기반 구축 연구 III』 (한국환경정책평가연구원, 2013), pp. 17~57 참고.

⁶⁾ 주강원, “재난과 재난법에 관한 소고,” 『홍익법학』, 제15권 제2호 (2014), pp. 416~417.

이 결정된다는 것이다. 사회학적 관점에서의 재난은 홍수, 태풍, 지진 등 외부 요인인 위해에 의해서만 촉발되는 것이 아니며, 사회 내부에 존재하고 있는 취약성이 하나의 요소가 되고, 궁극적으로는 이를 대응하는 공동체의 능력에 따라 결정된다.⁸⁾ 북한의 경우 재난에 대비할 수 있는 사회적 인프라나 재난을 관리하고 대처할 수 있는 물적 기반이 부족한 실정이다. 재난에 대비한 효과적인 조기경보체제가 갖추어져 있지 않을뿐더러 열악한 사회기반시설로 인해 재난 자체의 규모에 비해 상대적으로 치명적인 피해가 발생한다. 취약한 보건의료와 복지제도로 인해 북한주민들은 재난 발생 이후 이차적으로 감염병 등의 위험에 노출될 우려 또한 높다. 이러한 의미에서 북한에서의 재난은 자연재해라는 단순한 발생원인 뿐 아니라 경제·사회적인 복합적 요인에 기인하고 있다고 볼 수 있다.

이 연구는 북한지역의 재난을 예측하고 방지하는 것을 포함하여, 재난 발생 시 신속하고 효과적인 대응과 이후의 복구 및 재건 과정에서의 국제사회 및 남북한의 협력 방안에 대해 연구함을 목적으로 한다. 재난으로 인해 가장 큰 피해를 입는 것은 일반 주민이다. 그리고 이러한 피해는 주로 빈곤하고 소외된 취약계층에게 더 많이 발생한다. 물론 이러한 피해로부터 주민 보호의 일차적 책임 주체는 북한 당국이지만, 국제사회와 대한민국 정부 역시 인도적 차원의 지원과 협력을 제공할 수 있다.⁹⁾ 상기 서술한 바와 같이 재난은 개별국가의 대응능력과 밀접한 관련이 있으며, 이러한 의미에서 외부의 지원과 협력은 신속하고 효과적인 재난구제를 위해 필수적이다. 2016년 유엔 국제법위원회(International Law Commission: ILC)가 채택한 「재난시 인(人)의 보호에 관한 초안 규정(Draft Articles

⁷⁾ IFRC, "What is a disaster?" <<http://www.ifrc.org/en/what-we-do/disaster-management/about-disasters/what-is-a-disaster/>>.

⁸⁾ 정지범·이재열 편저, 『재난에 강한 사회시스템 구축』 (서울: 한국행정연구원, 2009), p. 9.

⁹⁾ 자세한 내용은 제2장 참조.

on the Protection of Persons in the Event of Disasters)」 제7조는 국가들이 국가, 유엔 및 기타 정부 간 기구, 국제적십자사연맹(IFRC) 및 지원 행위자들에게 적절한 방법으로 협력해야 함을 일반원칙으로 정하고, 제8조에서 이러한 재난협력의 형태는 인도적 지원, 국제구호활동의 조정 및 통신, 구호를 위한 인적자원 및 물적자원 등의 활용을 가능케 함을 포함한다고 정하고 있다.¹⁰⁾ 한편 제12조는 제13조에 규정된 피해국의 동의를 전제로 재난에 대응해 국가, 유엔, 그 밖의 잠재적인 지원행위자들은 피해국에게 지원을 제공할 수 있다고 규정하고 있다.¹¹⁾ 이러한 최근의 논의를 바탕으로 이 연구에서는 국제사회 및 남북한 재난협력의 필요성과 원칙 및 근거를 살펴보고, 보다 효과적인 협력을 위한 방안 및 과제를 살펴보도록 하겠다.

한편 오늘날에는 재난 발생 당시의 긴급구호 외에도 예방적 및 사전적 차원의 재난위험 감소를 위한 협력과 사후적인 재건 조치, 그리고 궁극적으로는 공동체의 복원력(resilience)¹²⁾ 강화가 병행되어야 함이 강조되고 있다. 실제 북한주민의 보호를 목적으로 한 북한 재난에 대한 효과적인 대응을 위해서는 단기성 긴급구호를 넘어 재난위험 감소지원 사업을 등 장기적인 관점에서 추진해야 할 필요가 있다. 또한 앞서 언급한 바와 같이 북한에서의 재난으로 인한 인도적 위기는 단기간의 긴급구호에 의해서만 해결되기 어려운 복합적인 특성을 가지고 있다.¹³⁾ 따라서 북한

¹⁰⁾ ILC, Draft Articles on the Protection of Persons in the Event of Disasters, with Commentaries (2016), Article 7, Article 8.

¹¹⁾ *Ibid.*, Article 12, Article 13.

¹²⁾ 복원력(또는 회복력, resilience)은 재난 혹은 분쟁에 의해 영향을 받은 공동체가 일상으로 복귀할 수 있는가에 초점을 맞춘 개념으로, 사후적 협력 및 지원보다 인도적 대응이 필요한 상황이 발생하기 이전 공동체의 회복력을 증대시킬 수 있는 제도 및 체제 수립을 강조한다. 복원력은 영역을 기준으로 경제적 복원력, 물질적 복원력, 사회적 복원력, 환경적 복원력, 국가적 복원력으로 구분되기도 한다. 이명근 외, 『인도적 지원정책 및 사업 연구: 긴급구호 시스템을 중심으로』 (성남: 한국국제협력단, 2012), pp. 77~78.

¹³⁾ 송영훈, “복합 재난, 난민, 강제이주,” 『재난과 평화』 (서울: 아카넷, 2010), p. 375.

재난과 관련한 국제협력 및 남북협력의 범위 및 방법에 대해서는 예방 및 완화, 대비, 대응, 복구, 재건의 전 과정을 포괄적으로 고려하며, 북한의 재난을 직접 또는 간접적으로 완화 및 예방할 수 있는 국제사회와의 공조 방안 및 남북협력방안 등을 다각도에서 검토하도록 하겠다.

2. 관련 개념과 연구범위

가. ‘재난’의 개념 및 범위

사전적 정의로 재난(災難)이란 “뜻밖에 일어난 재앙과 고난”을 의미한다. 재난과 종종 혼용되어 쓰이지만 보다 피해 자체를 의미하는 재해(災害)는 “재앙으로 말미암아 받는 피해. 지진, 태풍, 홍수, 가뭄, 해일, 화재, 전염병 따위에 의하여 받게 되는 피해”라고 정의된다.¹⁴⁾ 영문에서는 재난과 재해를 구분하고 있지는 않지만, 재난(disaster)의 경우 한글에서의 사전적 개념과 유사한 정의를 내리고 있다.¹⁵⁾

이러한 사전적·일반적 개념과는 별개로 ‘재난(disaster, catastrophe, calamity)’에 대한 보편적이고 통일된 정의는 없다. 재난은 다수의 학자들에 의해 다양한 방식으로 정의된 바 있지만, 이러한 다양한 정의 방식은 대부분 특정한 정치적, 이념적, 문화적 편견이 반영되어 있음을 부정하기 어렵다.¹⁶⁾ 실제 재난의 유형이나 범주는 시대적 배경이나 위험 원인의 확대여부, 사회적 환경이나 관심도에 따라 달라지는 것이 사실이다. 이하에서는 다수의 국제문헌 및 개별국가의 법률에 제시된 재난의 정의를 살펴보고, 이 연구에서 다룰 ‘재난’의 범위를 확정하도록 하겠다.

¹⁴⁾ 국립국어원 표준국어대사전, <<http://stdweb2.korean.go.kr/>>.

¹⁵⁾ “a sudden calamitous event bringing great damage, loss, or destruction.” “Disaster,” <Merriam-Webster.com>, Merriam-Webster, n.d. Web. 10 June 2017.

¹⁶⁾ IFRC, “Law and Legal Issues in International Disaster Response: A Desk Study,” (2007), p. 22, <<http://www.ifrc.org/PageFiles/125639/113600-idrl-deskstudy-en.pdf>>.

(1) 재난에 관한 국제문서의 정의

일반적으로 재난과 관련된 국제문서에서는 ‘재난’을 포괄적으로 정의한다. 1998년 채택된 탐페레 협약이라 약칭되는 「재난 경감 및 구조 활동에 관한 정보통신지원에 관한 협약(Convention on the Provision of Telecommunication Resources for Disaster Mitigation and Relief Operations, Tampere Convention)」 제1조 제6항에서는 “재난이란 사고, 자연 혹은 인간 활동에 의해 발생하거나, 급작스럽게 발전하거나 혹은 장기적인 과정의 복합적인 결과로 인해 발생하는, 인간의 생명·건강·재산 또는 환경에 현저하고 광범위한 위협을 야기하는 사회 기능의 심각한 혼란을 의미 한다”고 정의하고 있다.¹⁷⁾ 동 협약은 재난의 결과인 인간이 입는 피해를 중심으로 재난을 판단하며, 재난에 대응하는 국가의 대응 능력 초과 여부는 재난의 정의에 있어 고려하지 않고 있다.¹⁸⁾ 재난의 원인에 있어서는 인위재난과 자연재난, 사회재난을 모두 언급하고 있다.

2007년 11월 국가들과 국제적십자사연맹(IFRC)이 제30회 국제적십자 및 적신월사 회의에서 만장일치로 채택한 「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 IFRC 가이드라인’)」에 따르면, “재난이란 사회 기능의 극심한 혼란을 의미하며, 무력 충돌을 제외한 사고, 자연 혹은 인간 활동으로 인해, 급작스럽게 발전하

¹⁷⁾ Convention on the Provision of Telecommunication Resources for Disaster Mitigation and Relief Operations (1998), Article 1 (6): “Disaster” means a serious disruption of the functioning of society, posing a significant, widespread threat to human life, health, property or the environment, whether caused by accident, nature or human activity, and whether developing suddenly or as the result of complex, long-term process,” <<http://www.ifrc.org/Docs/idrl/I271EN.pdf>.>

¹⁸⁾ 박기갑, “국제재난법에 관한 보편적이며 포괄적인 국제조약은 존재가능한가?” 『고려법학』, 제61호 (2011), p. 72.

거나 또는 장기적인 과정의 결과로서, 인간의 생명·건강·재산 또는 환경에 중대하고 광범위한 위협을 불러일으키는 것을 의미한다.”¹⁹⁾ 동 지침의 정의에 따른 재난의 유형은 일차적으로 무력충돌 상황과 같이 인도적 지원(humanitarian assistance)이 필요하지만 인도법이 적용되는 사항인 경우를 명시적으로 제외한다.²⁰⁾ 국제적십자자연맹(IFRC)이 채택한 재난의 정의는 앞서 언급한 1998년 탐페레 협약의 정의를 바탕으로 하고 있으며, 2005년 「아세안 재난관리 및 긴급대응에 관한 협정(ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response)」 제1조 제3항의 “공동체 또는 사회의 심각한 기능 장애로 인해 인간, 물질적, 경제적 혹은 환경적으로 광범위한 손해를 야기하는 것”²¹⁾이라는 정의와 유사하다.²²⁾ 여기에는 인적재난으로 분류되는 산업사고, 운송사고가 포함되며, 동물과 곤충 등에 의한 감염병, 생물학적 위험, 태풍, 화산 폭발, 기근과 식량안보, 산불, 홍수, 가뭄, 기온의 급격한 변화, 해일 등이 모두 포함된다.²³⁾

¹⁹⁾ IFRC, “Guidelines for the Domestic Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance,” (Geneva, 2007), Guidelines 2. Definition: “Disaster means a serious disruption of the functioning of society, which poses a significant, widespread threat to human life, health, property or the environment, whether arising from accident, nature or human activity, whether developing suddenly or as the result of long-term processes, but excluding armed conflict,” <[http:// www.ifrc.org/docs/idrl/I1020EN.pdf](http://www.ifrc.org/docs/idrl/I1020EN.pdf)>.

²⁰⁾ 동 가이드라인 제1항 제4호는 무력충돌로 인한 상황을 제외함을 명시하고 있다. “These Guidelines are not intended to apply to situation of armed conflict or to disasters that occur during armed conflict, or to imply changes in any rules governing relief in those contexts.”

²¹⁾ ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response, Article 1(3): “a serious disruption of the functioning of a community or a society causing widespread human, material, economic or environmental losses.”

²²⁾ IFRC, “Annotations to the Draft Guidelines for the Domestic Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance,” (2007), p. 7, <<http://www.ifrc.org/PageFiles/125652/annotations.pdf>>.

²³⁾ 박기갑, “국제재난법에 관한 보편적이며 포괄적인 국제조약은 존재가능한가?” p. 74.

유엔 국제재난경감전략기구(UN International Strategy for Disaster Reduction: UNISDR)에서는 재난을 발생 원인에 따라, 자연재난과 인위재난으로 분류하고, 자연재난에는 지진, 화산폭발, 산사태, 눈, 태풍, 가뭄 등 자연현상에 기인한 재해를, 인위재난에는 시설물사고, 화재, 폭발, 오염, 원자력사고, 전쟁, 소요사태 등 인간의 잘못된 기술이용 혹은 부주의로 발생한 재해를 의미한다고 보고 있다. 동기구가 2009년 작성한 용어집에 따르면, 재난(disaster)이란 “위대한 사건이 노출의 조건, 취약성 및 (대응)능력과의 관계 속에서, 인명, 물질, 경제적 및 환경적 손실 및 영향을 미침으로 인해, 정도를 불문하고 공동체 또는 사회기능의 심각한 혼란 상태”를 의미한다.²⁴⁾ 이처럼 재난에 대해서는 다양한 정의가 존재하지만, 일반적으로는 2000년 국제적십자사연맹(IFRC)에서 채택된 「민간방위지원 골격협약(Framework Convention on Civil Defence Assistance)」에서의 정의와 같이 재난이 “생명, 재산 및 환경이 위태로운 예외적 상황”이라는 것에 대해서는 공감대가 형성된 것으로 보인다.²⁵⁾

2016년 유엔 국제법위원회(ILC)가 채택하고 현재 제2회독을 마친 후 국가들에게 열람중인 「재난시 인(人)의 보호에 관한 초안 규정」 제3조 (a)항에서는 동 초안규정에서의 재난이란 “광범위한 생명의 손해, 극심한 인간의 고난 및 고통 또는 대규모의 물질적 또는 환경적 손해로 인하여 사회기능의 극심한 혼란을 일으키는 결과를 낳는 비참한 사건 또는 사건의 연속을 의미”한다고 정의하고 있다.²⁶⁾ 이러한 정의와 관련해 유엔 국

²⁴⁾ UNISDR, “2009 UNISDR Terminology on Disaster Risk Reduction,” (Geneva: United Nations, 2009), p. 9, “A Serious disruption of the functioning of a community or a society at any scale due to hazardous events interacting with conditions of exposure, vulnerability and capacity, leading to one or more of the following: human, material, economic and environmental losses and impacts,” <<http://www.unisdr.org/we/inform/publications/7817>>.

²⁵⁾ Framework Convention on Civil Defence Assistance 2000, Article 1 (c): “Disaster’ is an exceptional situation in which life, property or the environment may be at risk,” <<http://www.ifrc.org/Docs/idrl/I319EN.pdf>>.

제법위원회(ILC)는 재난을 사건 자체가 아닌 어떠한 사건의 결과를 바탕으로 정의한 탐페레 협약의 방법론을 검토한 후, 다수의 협약 및 관련 개념 정의를 고려했으며, 법적 정의로는 구체적인 사건에 보다 중점을 두는 것이 옳다고 판단했다고 설명한다.²⁷⁾ 한편 제3조의 규정만으로는 여기서의 재난의 의미가 무력충돌의 상황을 포함하고 있는지 불분명하다. 그러나 초안 제18조 제2항에서 “동 초안은 국제인도법 규정이 적용되는 상황에는 적용되지 않는다”고 명시함으로써, 무력충돌 상황을 배제하고 있다고 해석될 수 있다.²⁸⁾

이 밖에도 재난에 관한 다수의 국제문서들이 있지만 ‘재난’의 정의를 위한 접근방식은 다양하다.²⁹⁾ 원자력 긴급 상황 또는 기름오염과 같이 구체적인 재난 유형을 특징하는 경우도 있으며, 자연재해나 산업재난과 같이 분류를 하는 경우도 있다.³⁰⁾ 대부분의 관련 문헌에서 공통적으로 도출할 수 있는 것은 무력충돌과 관련된 재난의 상황은 제외하고 있다는 점이다. 무력충돌의 상황은 특별법(*lex specialis*)에 해당하는 인도법이 적용되는 경우로, 재난대응에서의 주체 및 한계 등의 차이가 있다는 점에서 이해할 수 있다. 예외적으로 2003년 국제법학회(*Institut de droit international: IDI*)가 채택한 “인도적 지원(*Humanitarian Assistance*)”

²⁶⁾ ILC, Draft Articles on the Protection of Persons in the Event of Disasters, with Commentaries (2016), Article 3 (a): “‘Disaster’ means a calamitous event or series of events resulting in widespread loss of life, great human suffering and distress, mass displacement, or large-scale material or environmental damage, thereby seriously disrupting the functioning of society.”

²⁷⁾ *Ibid.*, Commentary, para. 3.

²⁸⁾ 박기갑, “재난시 인간보호(Protection of persons in the event of disasters) 2014년 제1회독 초안 채택과 그 의미,” 『국제법 동향과 실무』, 통권 제33호 (2014), p. 10.

²⁹⁾ 다수의 양자 및 다자협약에서의 재난의 개념 정의에 관해서는, 유엔 사무국에서 마련한 용어집(*glossary*)을 참고. Protection of persons in the event of disasters, Memorandum by the Secretariat, Addendum UN Doc. A/CN.4590/Add.1 (26 February 2008), pp. 5~8.

³⁰⁾ IFRC, “Law and Legal Issues in International Disaster Response: A desk Study,” (2007), p. 22.

결의에 나오는 재난 개념의 경우 재난의 범위를 포괄적으로 정의하고, 국제적 및 비국제적 무력충돌 상황까지를 포괄하고 있다.³¹⁾ 그러나 앞서 살펴본 바와 같이 실제 국가들이 합의한 양자 및 다자 조약상의 재난에 대한 개념 정의에서는 대부분 무력충돌의 상황을 배제하고 있다.³²⁾

(2) 재난에 관한 국내법상 정의

개별국가마다 재난의 예방·대비·대응 및 복구에 관해 필요한 사항을 규정하기 위해 국내법에서 ‘재난’을 정의하고 있지만, 이러한 실정법적 정의 역시 일정부분 차이를 보이고 있다. 국내법에서는 대부분 ‘재난’을 구체적인 ‘재해’의 유형을 열거하는 것으로 정의를 대신한다. 대한민국의 「재난 및 안전관리 기본법」 제3조 제1호는 “재난”을 “국민의 생명·신체·재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것”으로 정의하는데, 각목으로 ‘자연재난’과 ‘사회재난’을 구분하고 있다. (가)목의 자연재난으로는 “태풍, 홍수, 호우(豪雨), 강풍, 풍랑, 해일(海溢), 대설, 낙뢰, 가뭄, 지진, 황사(黃砂), 조류(藻類) 대발생, 조수(潮水), 화산활동, 소행성·유성체 등 자연우주물체의 추락·충돌, 그 밖에 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 재해”를, (나)목의 사회재난으로는 “화재·붕괴·폭발·교통사고(항공사고 및 해상사고를 포함)·화생방사고·환경오염사고 등으로 인하여 발생하는 대통령령으로 정하는 규모 이상의 피해와 에너지·통신·교통·

³¹⁾ 유엔 국제법위원회(IDI)가 “인도적 지원(Humanitarian Assistance)”에 관한 결의에서 언급한 ‘재난’의 개념: “재난이란 인간의 생명·건강·신체의 일체성 또는 잔혹하며 비인도적이거나 또는 굴욕적인 대우를 받지 아니할 권리 또는 여타 기본적 인권 내지 주민의 필수적 요구를 위협하는 비참한 사태이다. 재난의 발생 요인을 세 가지로 구분한다. 즉 자연적 원인(가령 지진 화산 폭발, 태풍, 폭우 산사태, 가뭄, 화재, 전염병 등), 인간이 만든 재해로서 산업재해(가령 화학, 원자력 사고 등), 무력충돌 내지 폭력 사태로 말미암은 재해(가령 국제적 비국제적 무력충돌, 국내적 소요 또는 폭력, 테러행위 등) 등이다.” 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>.

³²⁾ 자세한 내용은, 박기갑, “국제재난법에 관한 보편적이며 포괄적인 국제조약은 존재가능한가?” pp. 70~73 참조.

금융·의료·수도 등 국가기반체계의 마비, 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」에 따른 감염병 또는 「가축전염병예방법」에 따른 가축전염병의 확산 등으로 인한 피해”를 분리해 예시하고 있다. 한편, 상기 재난에서 나오는 ‘재해’의 개념정의는 「자연재해대책법」에서 찾을 수 있는데, 동법에 의하면 ‘재해’란 「재난 및 안전관리 기본법」 제3조 제1호에 따른 재난으로 인하여 발생하는 피해를 의미하며(제2조 제1호), 자연재해란 「재난 및 안전관리 기본법」 제3조 제1호 가목에 따른 자연현상으로 인하여 발생하는 재해를 의미한다(제2조 제2호)고 한다.³³⁾

북한의 경우 「재해방지 및 구조, 복구법」에서 재난이 아닌 ‘재해’를 정의하고 있다. 2014년 6월 27일 최고인민회의 상임위원회 정령 제76호로 채택된 동 법 제2조에서는 “이 법에서 재해란 큰물, 폭우, 태풍, 해일, 지진, 화산활동 같은 재해성자연현상이나 그밖의 요인으로부터 발생하는 인명피해, 농경지의 침수, 산사태, 건물, 시설물의 붕괴, 전력, 교통운수, 통신, 상하수도망체계의 마비, 환경의 오염, 전염병의 전파 같은 각종 피해를 말한다”고 정의하고 있다. 북한의 재난방지 분야 기본법이라고 할 수 있는 동 법은 재해를 자연재해와 사회재해로 구분하고 있지 않으며, 열거된 재해의 범위가 남한의 「재난 및 안전관리 기본법」의 재난과 정확히 일치하는 것은 아니지만, 재난을 자연재난과 사회재난으로 구분하고 있는 기본적인 인식은 유사하다. 한편 북한의 「재해방지 및 구조, 복구법」은 재해를 정의하면서 인명피해를 명시하고 있는데, 이는 재난 시 북한주민 보호와 관련해 주목할 필요가 있다.

³³⁾ 자연재해대책법의 경우 재난 및 안전관리 기본법의 특별법적 성격을 갖는다. (제8조 다른 법률과의 관계)

표 1-1 남북한 재난기본법상의 재난/재해 개념 비교

	남한 재난 및 안전관리 기본법 제3조 제1호	북한 재해방지 및 구조·복구법 제2조
자연 재난	태풍, 홍수, 호우(豪雨), 강풍, 풍랑, 해일(海溢), 대설, 낙뢰, 가뭄, 지진, 황사(黃砂), 조류(藻類) 대발생, 조수(潮水), 화산활동, 소행성·유성체 등 자연우주물체의 추락·충돌, 그 밖에 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 재해	큰물, 폭우, 태풍, 해일, 지진, 화산활동 같은 재해성자연현상 이나 그 밖의 요인으로부터 발생하는 인명피해, 농경지의 침수, 산사태
사회 재난	화재·붕괴·폭발·교통사고(항공사고 및 해상사고 포함)·화생방사고·환경오염사고 등으로 인하여 발생하는 대통령령으로 정하는 규모 이상의 피해	건물, 시설물의 붕괴, 환경오염
	에너지·통신·교통·금융·의료·수도 등 국가기반체계의 마비	전력, 교통운수, 통신, 상하수도망체계의 마비
	「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」에 따른 감염병 또는 「가축전염병예방법」에 따른 가축전염병의 확산 등으로 인한 피해	전염병 전파

출처: 관련 규정을 참조하여 연구진 정리.

나. ‘재난관리’의 의미 및 범위

오늘날 재난에 대한 대응은 긴급구호의 단순한 ‘대응’이 아닌 사전적 예방 및 대비, 사후적 복구까지 포함하는 ‘관리’의 성격을 띤다. ‘재난관리(disaster management)’란 재난 발생 이후의 대응단계와 복구단계까지를 포함하여 위기상황에 대한 인도적 측면의 모든 문제를 다루는 자원과 책임의 조직 및 관리라고 정의될 수 있다.³⁴⁾ 여기에는 재난을 예방 및 완화하고, 재난의 위험을 감소시키기 위해 대비하며, 재난 발생 시 이에 대응하고, 재난으로부터 복구하는 과정이 포함된다. 재난관리에서는 이러한 과정이 개별적으로 이루어지는 것이 아닌 상호 영향을 미치며, 하나의 관리 속에 고유의 기능을 가지고 작동한다는 점을 강조한다. 대한민국

³⁴⁾ IFRC, “About Disaster Management,” <<http://www.ifrc.org/en/what-we-do/disaster-management/about-disaster-management/>>.

의 「재난 및 안전관리 기본법」 제3조 제3항 역시 “재난관리란 재난의 예방·대비·대응 및 복구를 위하여 하는 모든 활동”이라고 정의하고 있다.

재난의 예방 및 완화 과정은 재난 발생요인을 제거하는 것을 의미하는데, 안전기준을 설정한다거나, 재난요인을 제거하고 위험노출을 감소시키는 과정을 의미한다.

재난의 대비는 재난의 위험을 감소하기 위해 준비하는 조치를 의미한다. 여기에는 재난을 예측하고, 가능한 예방하며, 취약계층에 대한 영향을 완화시키고, 재난의 결과에 대해 효과적으로 대처하고 대응하는 과정이 포함된다. 재난의 대비는 재난대응 시 관련 행위자들의 효과적이고 현실적인 협조 체계를 수립하는 토대를 마련할 뿐 아니라, 불필요하게 증첩되는 노력을 방지하는 데에도 중요한 역할을 한다.³⁵⁾ 세부적으로 재난대비에는 재난종류별 대응훈련을 마련한다거나, 표준 운영절차를 확립하여 사전 조정과 협조를 확보하는 과정, 재난대응에 있어서의 자원을 확보하는 조치가 포함된다.

재난의 대응은 보다 효과적이고 신속하게 재난에 대응하고, 가능한 자원(인력, 자원 및 기타 재원)을 동원하며, 조직적으로 네트워크를 활용함으로써 초기 영향을 완화시키고, 피해를 입은 공동체의 필요를 파악하는 과정을 포함한다.³⁶⁾ 재난대응에 있어 가장 주요한 목적은 긴급한 위험으로부터 사람을 구호하고, 생존자들의 정신적·신체적 안정을 찾게 하는 것이다. 재난대응에는 긴급구호 지원이 포함되며, 급수 및 전기와 같은 기반시설의 복구를 포함한다. 재난대응의 기간은 재난의 규모에 따라 달라지지만, 일반적으로는 재난 발생 직후 1개월에서 6개월까지의 대응 조치를 의미한다.

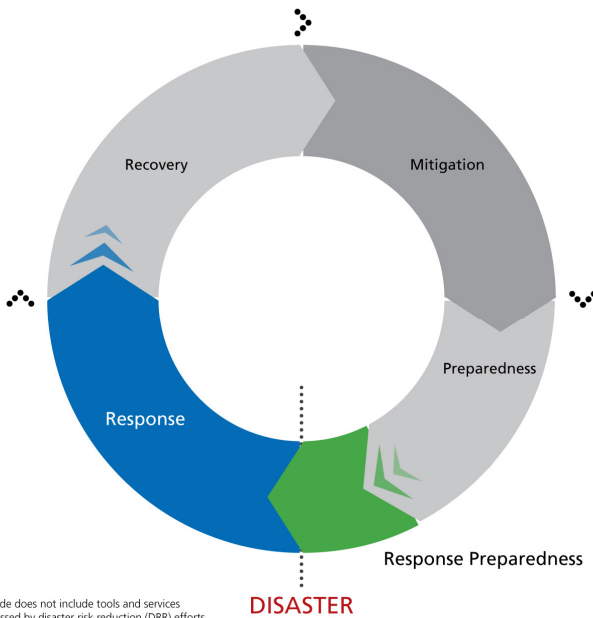
재난의 복구는 재난대응의 긴급구호 이후의 과정으로, 재난으로부터

³⁵⁾ IFRC, “Preparing for Disasters,” <<http://www.ifrc.org/en/what-we-do/disaster-management/about-disaster-management/>>.

³⁶⁾ *Ibid.*

고통을 입은 주민들을 지원하는 과정을 의미한다. 여기에는 복구상황을 점검·관리하는 과정, 피해상황을 파악하고 복구지원을 하는 과정, 발생 원인을 분석·평가하고 개선하는 과정이 모두 포함된다.³⁷⁾ 세부적으로는 이재민들의 주거를 복구하고, 여러 주요한 기반시설들을 복구하는 것을 포함하며, 향후 재난을 극복할 수 있는 역량을 강화시키는 것을 목적으로 한다. 한편 재난관리의 사이클을 구성하는 예방 및 완화, 대비, 대응 및 복구의 과정은 <그림 1-1>과 같이 순환적 구조를 이룬다.

그림 1-1 재난관리의 과정



*The Guide does not include tools and services encompassed by disaster risk reduction (DRR) efforts, including those preparedness efforts falling under Priority Action 5 of the Hyogo Agreement.

출처: UNOCHA, “Disaster Response in Asia and the Pacific: A Guide to International Tools and Services,” (Bangkok: OCHA ROAP, 2013), p. 7, <<http://interactive.unocha.org/publication/asiadisasterresponse/index.html>>.

³⁷⁾ IFRC, “From Crisis to Recovery,” <<http://www.ifrc.org/en/what-we-do/disaster-management/from-crisis-to-recovery/>>.

다. 본 연구의 범위

앞서 상기한 바와 같이 ‘재난’에 대한 이해의 범위는 매우 다양하다. 실제 대응에 있어서도 자연재난과 이후의 사회재난을 명확히 구분하기 어려우며, 복합적으로 진행되는 경우가 대부분이다. 따라서 어느 한 유형의 재난으로 범위를 제한하는 것보다는, 포괄적으로 재난을 이해하고 필요한 경우 구체적인 논의로 들어가는 것이 보다 적합하다고 생각한다. 따라서 재난의 개념에 있어서는 2016년 유엔 국제법위원회(ILC)가 채택한 “광범위한 생명의 손해, 극심한 인간의 고난 및 고통 또는 대규모의 물질적 또는 환경적 손해로 인하여 사회기능의 극심한 혼란을 일으키는 결과를 낳는 비참한 사건 또는 사건의 연속을 의미”하는 것으로 이해하고 논의를 진행하도록 하겠다. 그러나 한편 유엔 국제법위원회(ILC)의 접근방식과 같이 이 연구의 재난의 범위에는 무력충돌로 인한 결과적 상황은 제외하기로 한다.

실제 북한의 맥락에서 논의되는 ‘재난’은 단순한 자연재난이나 사회재난뿐 아니라 사회적 소요나 급변상황, 대량 탈북 내지 내전의 상황까지 고려하는 경우도 많다. 재난을 “뜻밖에 일어난 재앙과 고난”과 같이 결과적으로만 정의할 때, 다양한 원인을 불문하고 논의를 진행할 수 있는 것도 사실이다. 그러나 구체적인 대응에 있어서는 분명 자연재난과 사회재난과 같은 물리적 측면에 원인을 둔 재난과 정치적인 상황에 기초한 사회적 소요나 급변상황에 대한 대응은 다를 수밖에 없다. 따라서 이 연구에서는 여러 ‘재난’의 원인 중 대한민국 국내법에서의 재난의 정의에 따라 자연재난과 사회재난에 기초한 상황을 한정하여 연구범위를 제한함을 밝힌다. 즉, 자연재난에는 태풍, 홍수, 지진 등 자연현상으로 인하여 발생하는 재난을, 사회재난에는 화재, 붕괴, 폭발 및 환경오염사고 등 규모 이상의 재난과 그로 인한 국가기반시설의 마비, 그리고 감염병의 확산을 염두에 두고 연구를 진행하도록 하겠다. 한편 사회재난에 해당할 수 있는

북한 핵시설 관련 재난³⁸⁾이나 자연재난에 해당하는 백두산 화산폭발³⁹⁾ 등에 따른 잠재적 재난의 위험 역시 중요성을 간과할 수 없다. 그러나 아직까지는 관련된 국제사회의 대응이나 협력의 구체적인 사례를 살펴보기는 어려운 실정이다. 따라서 이 연구에서는 구체적 사례에 있어서는 수문기상학적 재난을 보다 중점적으로 살펴보도록 하겠다.

앞서 언급한 바와 같이 이 연구에서는 ‘재난관리’ 차원에서의 국제적 협력 및 남북협력의 방안과 과제를 살펴보려고 한다. 따라서 북한 재난과 관련한 국제 및 남북협력의 범위 및 방법에 대해서는 예방 및 완화, 대비, 대응, 복구, 재건의 전 과정을 포괄적으로 고려하며, 북한의 재난을 직접 또는 간접적으로 완화 및 예방할 수 있는 국제사회와의 공조 방안 및 남북 협력방안 등을 다각도에서 검토하도록 하겠다.

3. 연구방법 및 구성

이 연구는 기본적으로 북한 재난과 관련한 문헌연구를 기초로, 전문가 자문, 국내외 실무자 간담회를 통해 진행되었다. 북한 재난 발생 현황 및 대응체계는 북한 재난에 관한 국제 인도기구의 통계자료 및 국내외 언론, 북한의 주요 재난 관련 법규 및 조선중앙통신 및 로동신문의 북한 원문 자료를 참고했다. 국제사회와의 협력 현황에 있어서는 유엔인도지원조정국(Office for the Coordination of Humanitarian Affairs: UNOCHA) 및 국제적십자사연맹(IFRC)의 공개자료, 북한지원에 관한 주요 국내외 논문 등을 참고했다. 남북협력에 있어서는 통일부 및 관련 부처의 자료,

³⁸⁾ 관련 연구로는, 윤기돈, “북핵 시설의 재난 가능성과 핵 위험의 이해,” 민족화해협력범국민협의회, 『북한의 자연재해와 재난, 남북협력을 모색한다』 (민화협 긴급 정책토론회 자료집, 2011.05.26.), pp. 48~59.

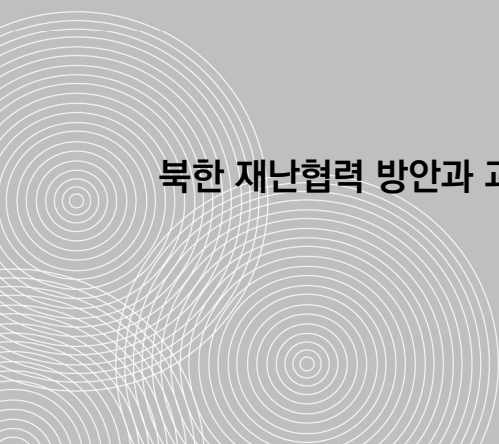
³⁹⁾ 관련 연구로는, 정기웅, “백두산 화산재해와 북한 급변사태에 관한 소고: 주변국과의 관계를 중심으로,” 『국제지역연구』, 제18권 제4호 (2014), pp. 233~254; 박정란·강동원, “백두산 화산 폭발에 의한 탈북: 향방과 대비,” 『국방연구』, 제54권 제3호 (2011), pp. 81~104.

관련 분야의 선행연구 등을 참고했다.

이 보고서의 내용은 다음과 같이 구성된다. 제1장인 서론에서는 먼저 ‘재난’ 및 ‘재난관리’의 개념 및 범위를 검토함으로써 전반적인 연구의 범위를 제시하도록 한다. 제2장에서는 북한의 재난 발생 현황 및 대응체계를 분석·평가한다. 북한의 재난 발생 유형 및 특징을 자연재난, 사회재난, 복합재난 및 기후변화의 영향을 통해 살펴보고, 북한의 재난 관련 법제 및 기구 현황을 현재 수집 가능한 법규를 중심으로 살펴본다. 국제적인 재난 지표를 통해 북한의 재난대응 능력을 살펴보고, 북한 문헌(로동신문 및 조선중앙통신)을 통해 북한의 내부적인 재난대응 사례를 살펴본다. 제3장에서는 국제적 차원에서의 북한 재난협력 방안과 과제를 살펴본다. 먼저 재난협력에 관한 국제원칙과 재난 관련 협력 의무의 내용을 이론적으로 검토한 뒤 유엔 및 재난대응 인도적 기구의 역할을 살펴본다. 북한에 대한 국제사회의 재난협력 사례를 통해 국제적 협력방안을 위한 시사점을 도출하고, 국제사회의 재난협력의 주요 영역을 살펴봄으로써 국제적 차원의 북한 재난협력 과정에서의 대한민국 역할을 모색한다. 제4장에서는 남북한 차원에서의 북한 재난협력 방안과 과제를 살펴본다. 먼저 남북한 재난협력의 필요성 및 근거를 살펴보고, 기존의 남북한 재난협력 사례 및 동서독 사례 분석을 통해 시사점을 도출한다. 이를 바탕으로 남북한 재난협력의 기본방향 및 분야별 지원 방안을 구체적으로 제시한다.

Ⅱ. 북한 재난 발생 현황 및 대응체계





북한 재난협력 방안과 과제

본 장에서는 북한지역에서의 재난 발생 현황 및 대응체계를 분석·평가한다. 먼저 북한지역의 재난 발생 유형 및 특징을 살펴보고, 이어 북한의 재난 관련 법적 및 기구를 분석한 후, 북한의 재난대응 능력에 관한 주요 지표를 살펴본다. 그리고 이를 토대로 북한의 재난대응체계를 평가한다. 본 장은 북한이 독자적으로 재난에 대응할 능력과 체계가 갖추어져 있는지에 주안점을 두고 분석한다.

1. 북한 재난 발생 유형 및 특징

재난은 자연재난과 사회재난, 그리고 이 두 가지가 결합되어 가중된 형태의 복합재난으로 구분할 수 있는데 이와 같은 기준에 따라 북한지역 재난 발생 현황과 특징을 간단히 살펴보면 다음과 같다.

가. 자연재난

2001년부터 2015년까지의 15년 동안 북한지역에서 발생한 자연재난 현황을 심층 조사·분석한 국내 선행연구 결과에 의하면 최근 15년간 가장 많이 발생한 자연재난은 지진, 호우, 황사 순으로 나타나고 있다.⁴⁰⁾ 지진의 경우 황해북도에서 가장 많이 발생하였지만 지진 규모가 낮은 편이라서 아직까지는 큰 피해가 발생하지는 않고 있다.⁴¹⁾

실제 전 세계적으로 자연재난 유형 중 매년 가장 많은 사람들에게 영향을 미치는 것은 홍수와 가뭄이다. 이는 북한의 경우에도 크게 다르지 않다. 국제적십자사연맹(IFRC)의 『2016년 세계 재난보고서』에 따르면 2006년부터 2015년까지 발생한 재난 중 인명 피해에 가장 많은 영향을 미친 유형은 홍수(830,951,000명), 가뭄(587,905,000명), 폭풍우(310,457,000명)

⁴⁰⁾ 강태구 외, 『통일 대비 북한지역 자연재해 대응을 위한 자료 구축과 남북협력 방안 연구 (I)』 (세종: 한국환경정책·평가연구원, 2016), pp. 25~29, p. 49.

⁴¹⁾ 위의 책, p. 25, p. 49.

순으로 나타났다.⁴²⁾ 같은 시기 북한은 재난으로 인해 1,333명의 사망자가 발생했으며, 약 23,407,149명⁴³⁾이 인명 피해 및 손해를 입은 것으로 집계되고 있다.⁴⁴⁾

2016년 12월 벨기에 루뱅대학교의 재난역학연구소(Centre for Research on the Epidemiology of Disasters: CRED)가 발표한 국가별 자연재해로 인한 인명피해 예비통계에 따르면, 2016년 한 해 동안 북한에서 자연재해로 목숨을 잃은 북한주민은 598명으로 중국(1,151명), 인도(884명), 에콰도르(686명) 다음으로 많은 숫자를 기록하고 있다.⁴⁵⁾ 또한 인구 10만 명 당 사망자수는 2.39명으로, 이 역시 아이티(5.56명), 피지(5.16명), 에콰도르(4.25명)에 이어 4위를 차지하고 있다. 재난역학연구소의 자료에 따르면 8월 29일 홍수로 538명이 목숨을 잃었고, 30일 태풍으로 60명이 추가로 사망한 것으로 집계된다. 2016년 수해는 60년만의 최악의 큰물피해로 기록되며, 주민 약 60만 명에 영향을 줬다고 추정된다. 이어 온 태풍으로 인해 함경북도 주민 약 4만 500여 명이 이재민이 되었다.

〈표 II-1〉은 벨기에 루뱅대학교의 재난역학연구소가 조사한 2007년부터 2016년까지 북한에서 발생한 자연재해 통계이다. 2007년부터 2016년까지 EM-DAT⁴⁶⁾에 기록된 북한의 자연재해 17건 중 홍수가 10건으로 가장 많았고, 태풍 5건, 가뭄 2건 순으로 기록되고 있다. 이 중 사망자가 가장 많이 발생한 것은 1~3위가 홍수로 인한 피해(2007년 610명,

⁴²⁾ IFRC, *World Disaster Report 2016* (Geneva: IFRC, 2016), p. 240.

⁴³⁾ *Ibid.*, p. 258.

⁴⁴⁾ 해당 숫자는 2006년부터 2015년까지 모든 자연재해, 즉, 가뭄으로 인해 직간접적인 영향을 받은 규모를 포함한다.

⁴⁵⁾ CRED, “2016 Preliminary Data: Human Impact of Natural Disasters,” (December 2016).

⁴⁶⁾ EM-DAT는 1900년부터 최근까지 세계의 재해발생 데이터를 기반으로 한 자연, 기술재해의 글로벌데이터베이스로써 국가단위 재해의 지리적, 시간적, 사회경제적인 정보를 담고 있으며, 추정되는 손실은 당해 연도의 미화(1,000USD)로 산출된다.

2016년 538명, 2012년 88명)였으며, 4~5위가 폭풍(태풍)⁴⁷⁾으로 인한 피해(2016년 60명, 2012년 59명)이며, 대부분의 폭풍은 홍수와 산사태를 수반해 피해가 더욱 커진 것으로 보인다.

표 II-1 2007년~2016년 북한 자연재해발생 및 피해 현황

시기	지역	재해 유형	사망자 (명)	피해자 (명)	손실 (천 달러)
2007.8.7. ~ 8.25.	강원도, 황해북도, 함경남도	홍수/하천홍수/산사태	610	1,170,516	300,000
2007.9.17. ~ 9.25.	황해북도, 황해남도	폭풍/열대성 사이클론/홍수		1,549	
2010.7.27. ~ 8.8.	흥남시(함흥지역, 함경남도)	홍수/하천홍수		17,000	
2010.8.21. ~8.21.	평안북도, 평안남도, 장강도, 함경남도, 황해남도, 강원도	홍수/하천홍수		38,735	
2010.9.2. ~ 9.2.	함경북도, 함경남도, 황해북도, 황해남도, 개성시, 강원도, 평안남도, 평양시	폭풍/열대성 사이클론/홍수/산사태	20	40,000	
2011.6.23. ~ 7.16.	황해남도, 황해북도, 개성시, 함경남도	홍수/하천홍수/산사태	30	21,160	
2011.7.25. ~ 7.28.	황해남도, 황해북도, 강원도, 개성시	홍수/하천홍수	34	29,933	
2011.8.7. ~ 8.9.	황해남도(벽성, 해주, 청단, 배천, 봉천 등), 황해북도(서흥), 개성시, 평안남도	폭풍/열대성 사이클론/홍수	10	6,499	
2012.4.00 ~ 00.00.	양강도, 자강도, 함경북도, 함경남도, 강원도	가뭄/식량부족		3,000,000	
2012.7.16. ~ 7.29.	평안남도(개천, 순천, 성천, 신양, 회창), 평안북도(구장, 운산, 태천, 삭주, 창성, 동창, 태관), 황해남도(신천, 안악, 재령), 황해북도(은파), 강원도(원산, 안변, 고성, 판교)	홍수/하천홍수/산사태	88	93,089	11,400

⁴⁷⁾ 여기서 폭풍(Storm)은 열대성 저기압(Tropical Depression), 태풍(Typhoon)을 모두 포함하는 용어로 사용된다.

시기	지역	재해 유형	사망자 (명)	피해자 (명)	손실 (천 달러)
2012.8.28. ~ 8.30.	함경북도, 함경남도, 황해북도, 황해남도, 강원도, 양강도	폭풍/열대성 사이클론/홍수	59	44,461	
2013.7.12. ~ 7.23	자강도(동산군), 평안남도, 평안북도, 강원도, 황해북도, 함경남도	홍수/하천홍수 /산사태	51	648,690	
2015.6.00 ~ 7.00	황해남도, 황해북도, 함경남도, 평안북도, 평안남도, 평양시	가뭄		18,000,000	
2015.8.1. ~8.5.	평안남도(대동, 덕천, 개천), 황해북도(평산), 황해남도(해주, 벽성, 봉천), 함경북도(김책, 길주, 명천, 화대, 선봉, 나진), 자강도(강계, 회천, 전천, 송원, 고평)	홍수/하천홍수	33	3,541	
2016.8.29. ~ 9.6.	함경북도	홍수/하천홍수	538	600,000	61,000
2016.8.30. ~ 8.30.	함경북도(무산, 회령)	폭풍/열대성 사이클론/홍수	60	103,865	
2016.7.22. ~ 7.24.		홍수	14		

출처: 재난역학연구소(CRED), EM-DAT 자료를 바탕으로 연구진 정리.

국내 선행연구 결과 호우 피해를 발생시키는 태풍, 호우, 홍수(큰물)는 시기적으로는 6월부터 9월 사이에 집중적으로 발생하고 있으며, 지역적으로는 황해북도와 강원도, 평안남도, 황해남도에서 많이 발생하고 있는 것으로 나타난다. 강원도에서 누적 피해가구 수가 가장 많으며, 평안남도의 사망·실종자, 부상자, 이재민 수가 다른 지역에 비해 많은 특징을 보이고 있다.⁴⁸⁾ 호우 피해가 여름에 집중되고, 지역적으로 황해남북도와 강원도, 평안남도에서 많이 발생하고 있는 점은 다른 선행연구에서도 비슷한 결과를 보여주고 있다.⁴⁹⁾

⁴⁸⁾ 강택구 외, 『통일 대비 북한지역 자연재해 대응을 위한 자료 구축과 남북협력 방안 연구 (I)』, pp. 25~32, pp. 49~50.

한편 자연재난의 특수한 형태로서 백두산 화산폭발 가능성이 지속적으로 제기되고 있다. 2002년 이후 백두산 지역에서의 지진의 빈도와 규모가 커지면서 백두산 화산 폭발 가능성 및 파급 영향에 대한 관심이 증가하였다. 2002년 6월 중국 동북부 왕청(望城)현에서 규모 7.3의 지진이 발생한 후, 같은 해 백두산에서 지진의 빈도가 크게 증가하였고, 2010년 2월 18일 두만강 하구인 동해 해저 지각(地殼)에서 진도 6.9의 지진이 발생한 이래 백두산에서 지진빈도가 잦아졌다.⁵⁰⁾ 우려되는 것은 백두산 화산 폭발의 영향이다. 북풍과 북서풍이 주를 이루고 있는 겨울철의 경우 북한 북동부와 대한민국의 울릉도 및 독도 인근의 동해지역, 나아가 일본 홋카이도 등에 화산재가 도달하며, 화산재는 사람의 시계(視界)를 차단하고 호흡곤란을 일으킬 수 있다. 또한 남동풍이 주를 이루는 여름철의 경우 북한 북동부, 중국 북동부 및 러시아 남동부 지경으로 화산이 이루어질 수 있다.⁵¹⁾ 시뮬레이션 결과 화산재가 북한지역 3개도와 27개 시군에 직접적인 영향을 미치고, 고온의 화산재로 동식물에도 상당한 피해가 예상된다는 연구결과가 발표되기도 하였다.⁵²⁾ 백두산 화산 폭발은 북한과 주변 국가 주민들의 건강과 안전, 동식물에 대한 피해뿐만 아니라 한반도 주변 4국의 안보에도 상당한 영향을 미칠 수 있다. 대규모 화산 분화로 인해 북한에서 대규모 탈북사태가 발생할 수 있으며,⁵³⁾ 이에 대한 대응이 필요하다.⁵⁴⁾ 북한 핵실험에 의한 백두산 폭발 가능성도 지속적으로

49) 명수정 외, 『북한의 자연재해취약지 추정 및 남북협력 방안 연구』(서울: 한국환경정책·평가연구원, 2008), pp. 36~37.

50) 김남신, “시뮬레이션에 의한 백두산 화산분출 영향범위 분석,” 『한국지역지리학회지』, 제17권 제3호 (2011), p. 351.

51) 최준영, “백두산 화산분출 가능성에 대한 검토 및 시사점,” 『이슈와 논점』, 제217호 (2011), p. 3.

52) 김남신, “시뮬레이션에 의한 백두산 화산분출 영향범위 분석,” p. 354.

53) 최준영, “백두산 화산분출 가능성에 대한 검토 및 시사점,” p. 3.

54) 정기웅, “백두산 화산재해와 북한 급변사태에 관한 소고,” 『국제지역연구』, 제18권 제4호 (2014), pp. 233~254; 박정란·강동완, “백두산 화산 폭발에 의한 탈북: 향방과 대비,”

제기되고 있다.⁵⁵⁾ 그러나 현재로서는 백두산이 언제 폭발할지, 폭발한다면 그 피해규모는 어느 정도 될지, 정확한 예측이 어렵다. 백두산 화산 폭발은 남북한과 한반도 주변 국가들에게 미치는 영향이 크고, 관련 국가 주민들의 생명과 건강, 재산 등 사회, 경제, 안보, 인권 등 여러 분야에 미치는 파급효과가 크다는 점에서 사전 예방 차원에서 남북한과 주변 국가들이 참여하는 공동연구를 통해 백두산 화산폭발의 예측가능성을 높이고, 실제 폭발이 발생하였을 경우를 대비하여 상황별 대응과제 및 매뉴얼을 마련해 둘 필요가 있다.⁵⁶⁾

나. 사회재난

남한의 「재난 및 안전관리기본법」과 북한의 「재해방지 및 구조·복구법」은 공통적으로 감염병 또는 전염병 전파를 재난의 범주 가운데 규정하고 있다(〈표 I-1〉 참조).⁵⁷⁾ 대표적인 북한의 감염성 질환은 결핵, 말라리아, B형간염이다. 결핵의 경우, 현재까지 북한에서 국가 단위의 결핵 실태조사가 실시된 적이 없다. 2016년 6월 북한 보건성이 세계보건기구(WHO)의 기술지원 아래 처음으로 국가 결핵 실태조사를 실시하였으나 아직까지 결과가 발표되지 않고 있다.⁵⁸⁾ 다만, 2015년 북한 내 결핵으로 인한 사망자 수는 15,000명이었으며, 결핵환자는 14만 1,000명에 달하는 것으로 알려지고 있다. 또한 2014년 북한의 결핵 유병률은 인구

『국방연구』, 제54권 제3호 (2011), pp. 81~104.

⁵⁵⁾ “北핵실험, 백두산 화산폭발 가능,” 『사이언스타임즈』, 2016.02.18., <www.science-times.co.kr>.

⁵⁶⁾ 이와 관련하여서는, 박재은·김혜원, “백두산 화산폭발 시나리오 개발 및 상황별 대응과제 도출,” 『한국방재학회논문집』, 제15권 4호 (2015), pp. 97~106 참조.

⁵⁷⁾ 다만, 남한의 『재난 및 안전관리기본법』은 감염병 또는 전염병 전파에 따른 피해를 재난으로 간주하는데 비해 북한의 「재해방지 및 구조·복구법」은 전염병 전파 그 자체를 재해로 간주하고 있다는 점에서 차이를 보이고 있다.

⁵⁸⁾ 신희영 외, 『통일 의료: 남북한 보건의료 협력과 통합』 (서울: 서울대학교출판문화원, 2017), pp. 95~96.

10만 명당 561명으로 추정되고 있으나 실제로는 훨씬 높을 것으로 분석된다. 1999년~2006년 남한으로 유입한 북한이탈주민 7,722명을 전수 조사한 바 있는데 그 결과 활동성 결핵 유병률이 인구 10만 명당 1,127명으로 나타났기 때문이다.⁵⁹⁾ 말라리아의 경우, 북한주민 1,100만 명이 말라리아 유행지역에 거주하고 있어 말라리아 감염 위험에 노출되어 있다. 북한에서 매년 1만 건 이상의 말라리아 환자가 발생하고 있는데 <그림 II-1>과 같이 개성시, 황해도, 강원도, 평안도 남북 접경지역이 발생 빈도가 높다. 이는 말라리아가 남한주민들에게도 영향을 줄 수 있다는 점에서 말라리아 매개 모기 퇴치를 위한 남북한의 협력이 필요함을 말해준다. 남북관계 경색으로 말라리아 방역을 위한 남북교류협력이 중단된 후 남측 말라리아 환자가 증가하였던 사실을 유의할 필요가 있다.⁶⁰⁾

그림 II-1 북한 말라리아 유행지역(2015년)



출처: WHO, *World Malaria Report 2015* (France: World Health Organization, 2015) p. 107.

⁵⁹⁾ 위의 책, pp. 94~95.

⁶⁰⁾ 신영진, “북한의 주요 전염병 실태와 방역사업 지원 방향,” 『북한의 자연재해와 재난, 남북협력을 모색한다』 (민족화해협력범국민협의회 긴급 정책토론회 자료집, 2011. 05.26.), p. 35.

B형간염의 경우, 북한에서 표면항원(HBsAG) 유병률은 1980년~1999년 10%에서 2000년~2010년 4.7%로 감소한 것으로 나타나고 있다. 그러나 북한이탈주민 건강조사에 의하면 실질적인 유병률은 9%~11%로 훨씬 높게 나타나고 있다.⁶¹⁾ 결핵, 말라리아, B형간염 외에도 북한지역에서 신종플루, 중증급성호흡기증후군(SARS), 조류독감, 구제역 등의 전염병이 간헐적으로 발생한 바 있다.⁶²⁾ 그러나 구체적인 통계는 알려지지 않고 있다.

남한의 「재난 및 안전관리기본법」과 북한의 「재해방지 및 구조·복구법」은 공통적으로 건물이나 시설물의 붕괴를 사회재난의 사유로 규정한다. 이와 관련하여 북한은 끊임없이 속도전을 전개하고 있다. 김일성 시대의 ‘천리마속도’에 이어 김정일 시대에는 ‘희천속도’가 등장하였고, 김정은 시대에는 ‘평양속도’와 ‘마식령속도’가 새로운 구호로 등장하였다. 최근에는 ‘만리마속도’ 구호도 새롭게 등장하고 있다. 북한은 속도전을 통해 여명거리, 미래과학자거리 건설, 평양 10만호 건설 등을 추진하며 이를 김정은의 치적으로 내세우고 있다. 그러나 속도전의 부작용으로 건물 붕괴 등 사회재난이 발생하고 있다. 2014년 5월 18일 평양의 아파트 붕괴는 대표적인 사고이다. 북한의 건물이나 시설물 붕괴에 대한 정확한 통계는 발표되어 있지 않다. 그러나 북한이 계속해서 속도전을 몰아붙일 경우 붕괴사고는 언제든 재발할 수 있으며, 이 과정에서 속도전에 동원된 북한주민들도 상당한 피해가 불가피함은 자명하다.

⁶¹⁾ 이는 2005년 이후 현재까지 남한의 평균 B형간염 표면항원 양성율이 4%미만인 것과 비교할 때 약 3배 가까이 차이가 나는 수치이다. 신희영 외, 『통일 의료: 남북한 보건의료 협력과 통합』, p. 105.

⁶²⁾ 신영전, “북한의 주요 전염병 실태와 방역사업 지원 방향,” p. 37.

다. 복합재난: 기후변화의 영향

복합재난(complex disaster)에 대해서는 합의된 정의가 존재하지는 않는다. 그러나 재난환경의 변화와 이에 따른 재난 양상의 변화에 따라 다수의 선행연구에서는 일부 재난의 유형을 ‘복합재난’으로 규정하고 있다. 공통된 용어로 표현되고 있지는 않지만, 대부분 사회 각 영역의 상호 의존성(interdependency)으로 인한 재난의 연쇄적 확산을 복합재난의 특징으로 보고 있다.⁶³⁾ 한 연구에서는 한 재난과 다른 재난과의 관계에 따른 동시성(simultaneity)과 연속성(continuity)을 복합재난의 요소로 제시한다.⁶⁴⁾ 사회의 첨단화·고도화에 따라 자연재난과 인적재난이 제2차 재난을 야기하는 상황을 일컫기도 한다.⁶⁵⁾ 한편, 하나의 원인에서 시작되지만 그 피해는 인명, 사회기반시설 붕괴, 공공 서비스 마비 등 복합적으로 발생하는 현상을 복합재난이라 설명하는 경우도 있다.⁶⁶⁾ 재난 유형 간의 인과관계가 복잡하게 얽혀 있음을 특징으로 하며, 자연재난으로 인해 발생하는 기술재난을 복합재난이라 서술하는 경우도 있다.⁶⁷⁾ 복합적인 원인에 주목하여, 사회적, 기술적, 자연적 요인이 얽혀 있어 과거와 같이 자연재난과 인위적 재난으로 단순히 분류할 수 없는 재난을 복합재난이라고 정의하기도 한다.⁶⁸⁾ 한편, 복합재난을 인도적 위기의 속성을 반영한 기술적·정책적 개념으로 이해하고, 자연재해가 정치·사회 및

63) 정지범 외, 『대형복합재난 법적기반 구축 연구』 (서울: 한국행정연구원, 2015), p. 40.

64) 하각찬, 『복합재난의 취약성 평가에 관한 연구』 (서울시립대학교 석사학위논문, 2012), pp. 32~35.

65) 이재은·이우권, “한국의 복합재난 대응과 위기관리체계 발전방향,” 『한국위기관리논집』, 제10권 제9호 (2014), p. 26.

66) 안철현 외, 『대규모 복합재난대비 체계적인 훈련방안 연구』, (행정안전부 연구보고서, 2011), pp. 14~15. 이에 따른 대표적인 복합재난의 예는 2011년 일본대지진 사례를 제시한다. 즉, 대지진(1차)으로 쓰나미가 발생(2차)하고, 이로 인해 원전폭발사고가 발생(3차)함으로써 대형복합재난이 된 경우이다.

67) 오윤경, 『Natech 재난관리방안 연구』 (서울: 한국행정연구원, 2013), pp. 14~15.

68) 서지영 외, 『미래 위협과 회복력』 (한국과학기술정책연구원, 2014), p. I, p. 3.

경제적 여건으로 인해 개별국가의 역량으로 지속 가능한 해결책을 제시하기 어려운 장기화된 인도적 위기를 초래하는 재난이라고 설명하는 경우도 있다.⁶⁹⁾ 이러한 이해에 따르면, 북한에서 발생하는 다수의 자연재해로 인한 재난은 복합재난의 성격을 가질 수 있다.

주지하는 바와 같이 전 세계에서 기후변화로 인한 기상이변이 이어지고 있다. 기후변화는 재난의 빈도(frequency)와 복잡성(complexity) 및 심각성(severity)을 상승시키는, 즉, 재난의 규모를 대규모화 하는 대표적인 악화요소(aggravating factors)이다.⁷⁰⁾ 북한의 경우 연평균 기온은 10년 당 0.45℃ 상승하였는데 이는 같은 기간 0.35℃ 상승한 남한에 비해 1.3배 큰 수치이다. 기후변화는 강수량에도 영향을 미치는데 1981년부터 2010년까지의 30년 동안 78mm 내외로 증가하는 추세를 보였다.⁷¹⁾ 향후 기후변화로 인한 온난화 현상이 지속될 것으로 전망되는 가운데 연평균 기온의 상승 경향은 남한보다 북한에서 상대적으로 더 크게 나타날 것으로 전망되고 있다.⁷²⁾ 또한 기후변화로 인해 향후 북한의 자연재해 피해 가능성이 남한보다 매우 높을 것으로 전망되고 있다.⁷³⁾ <그림 II-2>는 2012년 북한 국토환경보호성 자료에 의한 1918년부터 2007년까지의 기후변화 추이를 보여주고 있다. 동 보고서에 따르면 1918년부터 2000년까지 북한의 평균기온은 1.9℃상승한 것으로 나타나는데, 이는 전 세계에서 가장 높은 상승률 중의 하나로 기록된다.⁷⁴⁾ 지역적으로는

⁶⁹⁾ 송영훈, “복합 재난, 난민, 강제이주,” p. 375, p. 380.

⁷⁰⁾ IFRC, “Types of Disasters: Definition of Hazard,” <<http://www.ifrc.org/en/what-we-do/disaster-management/about-disasters/definition-of-hazard/>>.

⁷¹⁾ 명수정 외, 『한반도 기후변화 대응을 위한 남북협력 기반구축연구 III』, p. 17.

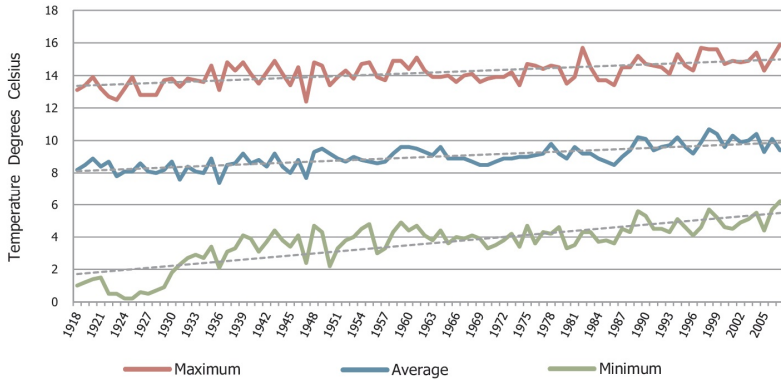
⁷²⁾ 위의 책, pp. 17~18.

⁷³⁾ 김중선·류민우, “북한의 자연재해 대응을 위한 기상예보 및 관련 기술에 대한 분석,” 『북한연구학회보』, 제13권 제2호 (2009), p. 98 참고.

⁷⁴⁾ United Nations, “2017 DPR KOREA Needs and Priorities,” (March 2017), p. 7, <[https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/DPRK%20Needs%](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/DPRK%20Needs%202017.pdf)

월산 1.1℃, 평양 1.6℃, 중강진 3.1℃가 상승했다. 이에 따라 평균 겨울 기온은 4.9℃ 상승했으며, 봄에는 2.4℃, 가을에는 0.8℃가 상승했으며, 겨울은 20여 일 짧아지고, 봄과 여름은 각각 15일씩 길어졌다.⁷⁵⁾ 실제 북한에서의 기후변화는 자연자원의 질적 저하로 인한 농업생산력의 약화 등 가시적인 영향을 미치고 있다.⁷⁶⁾

그림 II-2 북한지역의 기후변화 추이(1918년~2007년)
Annual maximum, minimum and average temperatures in DPR of Korea (1918 - 2007)



Source: State Meteorology and Hydrology Administration 2010

출처: Ministry of Land and Environment Protection, DPRK, *Democratic People's Republic of Korea Environmental and Climate Change Outlook* (Pyongyang, 2012) p. 76.

한편 이러한 기후변화는 자연재난적인 요소와 사회재난적인 요소가 복합되어 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 다시 말해 기후변화 그 자체는 자연현상이라는 점에서 자연재난으로 구분할 수 있으나 기후변화는 이산화탄소 배출 등 인위적인 요소로 인해 발생하였다는 점에서 사회재

20and%20Priorities%202017.pdf).

⁷⁵⁾ 명수정, “북한의 자연재난 유형 및 특징 - 기후변화 영향을 중심으로,” (통일연구원 자문 회의, 2017.07.07.).

⁷⁶⁾ 위의 글.

난적인 요소를 포함하고 있다. 북한의 경우 석탄 개발, 산림 파괴 등의 인위적인 요소들이 기후변화에 영향을 미치고 있으며, 기후변화는 다시 홍수와 가뭄 등의 자연적인 요소와 환경문제에 영향을 미침으로써 자연 재난과 사회재난이 복합되는 양상을 보여주고 있다. 또한 이러한 복합 요소로 인해 재난의 빈도 및 규모 자체가 상승되고 있다.

북한의 기후변화에 큰 영향을 미치는 요인 가운데 하나는 석탄이다. 북한은 김일성 시대부터 전력, 철강과 함께 석탄생산을 경제건설의 중요한 관건 가운데 하나로 제기해왔다.⁷⁷⁾ 또한 북한에서 석탄은 나무와 함께 가정에서의 취사와 난방의 주 에너지원으로 사용되고 있다. 특히 도시의 경우에는 이러한 경향이 두드러지게 나타나고 있다. 북한이 발표한 자료에 따르면 도시의 경우 가정용 취사로 석탄을 이용하는 경우가 63%, 난방으로 석탄을 이용하는 경우가 82%인 것으로 나타나고 있다.⁷⁸⁾ 한편, 북한은 중소탄광의 개발과 석탄생산 및 이용을 규제할 목적으로 2014년 12월 10일 중소탄광법을 제정하였다. 이는 석탄생산 및 이용이 많이 이루어지고 있음을 방증한다.

북한의 기상이변과 이에 따르는 재해에 영향을 미치는 또 다른 요인은 북한의 산림 황폐화이다. 북한의 산림 황폐화는 1970년대부터 진행되어 왔으며, 산림병해충, 산불 등의 산림재해와 황폐된 산림에서의 토사유출 및 반복되는 수해 등으로 인해 가속화되고 있다. 북한의 산림은 자연 상태에서의 복원이 어려워 그대로 방치할 경우 황폐화가 점점 더 심해질 가능성이 있다는 점에 문제의 심각성이 있다.⁷⁹⁾ 북한의 산림 황폐화는 기후변화에 영향을 미칠 뿐 아니라 토사유출로 인한 농경지 피해 증대로 이어져

⁷⁷⁾ 이규창, “북한 녹색성장법제와 남북 조립 CDM사업을 위한 과제,” 『기후변화와 녹색성장: 법제의 성과와 전망 III』 (서울: 한국법제연구원, 2012), pp. 355~356.

⁷⁸⁾ Ministry of Land and Environment Protection, DPRK, *Democratic People's Republic of Korea Environmental and Climate Change Outlook*, p. 28.

⁷⁹⁾ 이규창, 『한반도 녹색성장을 위한 남북한 산림협력 법제개선방안 예비연구』 (서울: 통일연구원, 2010), p. 13.

북한주민들의 식량난 가중을 초래하고 있고, 북한주민들은 주거지 주변 산림황폐로 식수원 부족 및 주거지 환경 악화의 문제를 겪고 있다.⁸⁰⁾

2. 북한 재난 관련 법제 및 기구

가. 재난 관련 법제 현황

아래에서는 북한의 재난 관련 법규⁸¹⁾ 현황을 살펴본다. 시기는 1990년대, 2000년대, 2010년대로 구분한다. 시기를 이와 같이 구분하는 이유는 김일성 시대와 김정일 시대, 김정은 시대 북한의 재난 관련 법제 변화의 특징을 살펴보기 위해서이다. 북한은 ‘~규정’ 형태로 운영하던 법규들을 1980년대 이후, 특히 1990년대 들면서부터 ‘~법’ 형태로 운영하고 있다.

(1) 재난 관련 법제 개관

첫째, 북한은 가뭄 예방 및 홍수 방지 차원에서 「물자원법」을 제정하여 운영하고 있다. 「물자원법」은 물자원의 보호 및 이용 규제가 법의 목적 가운데 하나임을 천명하고 있다(제1조). 수해방지와 관련하여서는 「물자원법」 외에도 「하천법」, 「수로법」, 「갑문법」 등이 제정되어 운영되고 있다.

둘째, 가뭄 및 홍수는 기후변화 및 환경보호, 산림보호와 밀접한 관련이 있다. 북한은 일찍이 1986년 「환경보호법」을 제정하였다. 북한의 다른 법규의 경우 대부분 1990년대 이후 제정된 것과 비교할 때 북한이 환경보호를 중시하고 있음을 알 수 있다. 북한은 이후 1990년대, 2000년대를 걸쳐 김정은 시대에 이르기까지 지속적으로 「환경보호법」을 개정하고 있다. 이 외에도 북한은 기후변화 및 환경보호와 관련하여 「기상법」, 「산림법」, 「대기오염방지법」, 「환경영향평가법」, 「국토환경보호단속법」

⁸⁰⁾ 이규창, “북한 녹색성장법제와 남북 조립 CDM사업을 위한 과제,” pp. 355~356.

⁸¹⁾ 국내에서는 일반적으로 법령이라는 표현을 사용하는데 필자가 법령이라는 용어 대신 법규라는 용어를 사용하는 이유는 북한에서 법령은 최고인민회의에서 채택된 규범적 문건만을 지칭하기 때문이다(북한 헌법 제97조).

등을 제정하여 시행하고 있다. 이 가운데 「대기오염방지법」은 김정은의 최고지도자 등극 이후인 2012년 7월 제정되었다. 김정은 시대의 북한 역시 김일성, 김정일 시대와 마찬가지로 환경문제를 중시하고 있음을 말해 준다. 북한은 이상과 같은 국내법의 정비 외에도 「기후변화에 관한 국제연합 기본협약(United Nations Framework Convention on Climate Change)」⁸²⁾과 「교토의정서(Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change)」⁸³⁾에 가입⁸⁴⁾하는 등 기후변화에 대한 국제적 차원의 노력에 동참하고 있다. 2008년에는 기후변화협약 상의 청정개발체제(Clean Development Mechanism: CDM) 사업승인을 위한 기구도 설립하였다.⁸⁵⁾

셋째, 북한은 지진 및 화산피해방지를 위해 2011년 8월 29일 「지진·화산피해방지 및 구조법」을 제정하였다. 이 법은 같은 해 12월 21일 한 차례 개정되었다. 앞에서 살펴본 바와 같이 북한의 경우 지진이 발생하고 있기는 하지만 지진 규모가 낮은 편이어서 아직까지는 큰 피해가 발생하고 있지 않다. 북한이 이 법을 제정한 이유는 예방 차원에서 향후 발생할 지진 피해와 화산 피해를 방지하는 데 목적이 있다고 볼 수 있다. 지진 및 화산 피해방지 및 구조계획, 감시 및 예보를 법의 목적으로 규정하고 있는 데서 이와 같은 북한 당국의 의지를 엿볼 수 있다(제1조). 또한, 북한은 화재방지 및 구조와 관련하여 소방법을 제정하여 시행하고 있다.

넷째, 북한은 전염병 예방을 위해 1997년 「전염병예방법」을 제정하여 시행하고 있다. 이 법은 전염원의 적발, 격리, 전염경로차단, 전염병 예방접종을 통해 전염병을 소멸시키고 북한주민들의 생명과 건강을

⁸²⁾ 1992년 5월 9일 채택, 1994년 3월 21일 발효.

⁸³⁾ 1997년 12월 11일 채택, 2005년 2월 16일 발효.

⁸⁴⁾ 기후변화협약: 1994년 12월 5일 승인, 교토의정서: 2005년 4월 27일 가입.

⁸⁵⁾ 관련 내용은 이규창, “북한 녹색성장법제와 남북 조립 CDM사업을 위한 과제,” pp. 359~361 참조.

보호·증진시키는 데 이바지하는 것을 목적으로 삼고 있다(제1조). 북한은 전염병 예방과 관련하여 이 법 외에 「의료법」, 「의약품관리법」, 「식품위생법」, 「공중위생법」 등을 제정하여 시행하고 있다. 또한 북한은 국경지역에서의 전염병 전파 차단을 위해 「국경동식물검역법」과 「국경위생검역법」을 각각 제정하여 운영하고 있다. 북한의 전염병 예방 관련 법규들은 1990년대에 제정되어 2000년대를 걸쳐 김정은이 집권하고 있는 2010년대에도 지속적으로 정비되고 있다.

다섯째, 2007년 1월 10일 「적십자회법」이 제정되었다. 적십자회법의 임무는 제8조에 규정되어 있는데 전염병 예방을 위한 구급의료봉사활동, 전시 상병자들에 대한 의료방조 제공 및 주민들에 대한 보호·구호 사업, 국제적십자 및 적반월운동의 근본원칙 및 인도주의 관련 법규 보급 등 적십자 정신의 구현과 관련한 여러 가지 활동을 임무로 하고 있다.

여섯째, 건설 및 건축 관련 법규로는 「건설법」과 「건설감독법」이 있다. 「건설법」은 1993년 12월 10일 제정되어 2000년대와 2010년대에 지속적으로 개정(수정보충)되었다. 「건설감독법」은 김정은 시대인 2014년 7월 10일 제정되었다. 이 법은 북한에서 발생하고 있는 건설사고에 대응하기 위해 제정된 것으로 분석된다. “건설물의 안정성과 질을 담보하며”라고 규정되어 있는 법의 목적에서 이와 같은 의도가 읽혀진다(제1조). 북한 「건설감독법」은 건설 설계의 심의와 승인, 건설시공에 대한 감독이 주요 내용으로 되어 있다.

일곱째, 북한은 재해 관련 업무를 총괄적으로 대응하기 위해 2014년 6월 27일 최고인민회의의 정령으로 「재해방지 및 구조·복구법(이하 ‘북한 재해방지법’)」을 제정하였다. 북한 재해방지법은 북한주민들의 생명과 안전, 국가 및 사회협동단체와 북한주민들의 재산 보호가 법의 목적임을 천명하고 있다(제1조). 북한 재해방지법은 북한의 재해 관련 분야 법규들의 기본법이라는 점에서 항목을 별도로 구분해서 자세히 분석한다. 다음의 <표 II-2>는 북한의 재난 관련 법규 연혁이다.

표 II-2 북한의 재난 관련 법규 연혁

구분	법규	1990년대	2000년대	2010년대
재난 일반	재해방지 및 구조·복구법			2014.6.27. 제정
수해 방지	물자원법	1997.6.18. 제정 1999.1.14. 수정		
	하천법		2002.11.27. 제정 2004.6.24. 수정보충	2013.7.24. 수정보충
	수로법		2004.3.10. 제정	
	갑문법		2001.3.21. 제정	
지진 · 화산	지진·화산 피해방지 및 구조법			2011.8.29. 제정 2011.12.21. 수정
화재	소방법		2005.2.24. 제정 2011.1.25. 수정보충	
전염병	전염병 예방법	1997.11.6. 제정 1998.12.10. 수정	2005.12.13. 수정보충	2014.5.22. 수정보충 2015.1.7. 수정보충
	의료법	1997.12.3. 제정 1998.12.10. 수정	2000.8.10. 수정보충	2012.11.20. 수정보충
	의약품 관리법	1997.11.12. 제정 1998.12.10. 수정보충		
	식료품 위생법	1998.7.22. 제정 1998.12.10. 수정	2005.12.13. 수정보충 2008.7.8. 수정보충	2011.12.21. 수정
	공중 위생법	1998.7.15. 제정 1998.12.10. 수정		2014.5.22. 수정보충
	국경동식물 검역법	1997.7.16. 제정 1998.12.3. 수정	2007.9.26. 수정보충 2008.4.1. 수정보충	
	국경위생 검역법	1996.1.24. 제정 1998.12.3. 수정	2007.9.26. 수정보충	
적십자 활동	적십자회법		2007.1.10. 제정	
기상 · 기후 변화 · 환경	기상법		2005.11.9. 제정	
	산림법	1992.12.11. 제정 1999.2.4. 수정보충 1999.9.10. 수정보충	2001.10.18. 수정보충 2005.8.2. 수정보충 2008.4.1. 수정보충 2008.8.19. 수정보충	2012.3.13. 수정보충 2014.6.11. 수정보충

구분	법규	1990년대	2000년대	2010년대
			2009.8.4. 수정보충	
	대기오염 방지법			2012.7.11. 제정 2013.7.24. 수정보충
	환경보호법	(1986.4.9. 제정) 1999.3.4. 수정보충	2000.7.24. 수정 2005.4.19. 수정보충	2011.3.22. 수정보충 2011.8.23. 수정보충 2013.7.24. 수정보충 2014.10.22. 수정보충
	환경영향 평가법		2005.11.9. 제정 2007.3.27. 수정보충	
	국토환경보 호단속법	1998.5.27. 제정	2000.7.24. 수정 2005.12.13. 수정보충	
건설 · 건축	건설법	1993.12.10. 제정 1999.1.14. 수정보충	2001.9.27. 수정보충 2002.6.24. 수정보충 2006.9.19. 수정보충 2007.12.11. 수정보충 2009.9.4. 수정보충	2011.10.25. 수정보충 2014.7.23. 수정보충
	건설감독법			2014.7.10. 제정

출처: 법률출판사, 『조선민주주의인민공화국 법전』(평양: 법률출판사, 2012)과 법률출판사, 『조선민주주의인민공화국 법전(증보판)』(평양: 법률출판사, 2016)을 참조하여 연구진 정리.

(2) 재해방지 및 구조·복구법

2014년 제정된 북한 재해방지법은 우리 법체계에서 총칙이라고 할 수 있는 기본적인 사항들을 제1장에서 규정하고 있고, 제2장 재해방지계획, 제3장 재해성 자연현상에 대한 관측과 경보, 제4장 재해방지물자의 조성공급, 제5장 재해구조 및 복구, 제6장 재해방지 및 구조, 복구사업에 대한 지도통제 등 6개의 장으로 편제되어 있고 63개의 조문을 두고 있다.⁸⁶⁾ 재난관리 내지 재난대응은 예방, 대비, 대응, 복구의 4단계로 구분할 수 있다.⁸⁷⁾ 여기에 하나 더 추가한다면 서론에서 살펴본 바와 같이

⁸⁶⁾ 북한 재해방지 및 구조·복구법의 구체적인 조문은 부록 참조.

⁸⁷⁾ 우리 「재난안전법」은 재난관리를 “재난의 예방·대비·대응 및 복구를 위하여 하는 모든 활동”으로 정의하고 있다(제3조 제3호).

국가적 지원 및 관련 기술개발을 들 수 있는데 이는 달리 표현하면 재건이라고 할 수 있다.⁸⁸⁾ 재난관리 또는 재난대응을 이와 같이 다섯 가지 범주로 구분할 경우 북한 재해방지법은 관련 내용들을 규정하고 있다.

첫째, 북한 재해방지법 제2장에 규정되어 있는 재해방지계획은 재해예방을 위한 규정들이라고 볼 수 있다. 특히 재해방지법 제4조 제1항은 “재해위험대상을 빠짐없이 장악하고 방지대책을 미리 세우는 것은 재해방지사업의 기본요구”라고 함으로써 예방원칙을 천명하고, 제2장(재해방지계획)에서 구체적인 정책수단을 규정하고 있다.

둘째, 대비와 관련하여 북한 재해방지법 제4조 제2항은 “국가는(북한은) 재해방지사업에 대한 투자를 체계적으로 늘리고 각종 재해에 대한 경보체계를 더욱 완비하여 재해를 미리 막거나 피해를 최대한 줄이도록 한다”고 규정함으로써 재난대비를 재해방지법 기본원칙 가운데 하나로 삼고 있고, 제3장(재해성 자연현상에 대한 관측과 경보)에서 재난대비원칙을 이행하기 위한 내용들을 규정하고 있다. 제4장(재해방지물자의 조성과 공급)도 재해예방과 관련한 규정들로 구분할 수 있다.

셋째, 대응과 관련하여 북한 재해방지법은 “재해발생시 충분한 역량과 수단을 긴급동원하여 즉시적이며 효과적인 구조”를 할 것을 재해구조의 원칙으로 삼고(제5조), 제5장(재해구조 및 복구)에서 재해구조와 관련한 내용들을 규정하고 있다.

넷째, 복구와 관련하여서는 ‘효과적이며 즉시적인 복구’ 진행을 원칙으로 천명하며(제5조), 제5장에서 재해구조와 함께 복구에 대한 내용들을 규정하고 있다. 특히, 북한 재해방지법은 재해를 규모에 따라 특급재해, 1급재해, 2급재해, 3급재해로 구분하고(제3조), 이에 따른 재해구조

⁸⁸⁾ 김용섭은 재난 가운데 지진재해대책 법제를 1단계: 예방단계, 2단계: 대비단계, 3단계: 응급대처단계, 4단계: 복구단계, 5단계: 재건단계별로 구분하여 분석하고 있다. 김용섭, “우리나라 지진재해 대책법제의 현황과 개선과제,” 『지진관련 재난법제의 현황과 과제』(한국행정학회·한국법제연구원·사법정책연구원 공동학술회의 자료집, 2016), pp. 5~6.

및 복구의 우선순위와 진행 순서를 규정하고 있다(제37조).

다섯째, 재건과 관련하여 북한 재해방지법은 재건을 기본원칙으로 삼고 있는 별도의 조문은 두고 있지 않다. 그러나 과학연구를 강화하고 재해방지 및 구조·복구와 관련한 과학자, 기술자, 전문가들을 양성할 것을 원칙으로 있는 규정(제7조)과 재해방지 및 구조·복구와 관련하여 외국, 국제기구들과 교류 및 협조를 강화한다는 규정(제8조)은 재난대응 예비, 대비, 대응, 복구와 함께 재건을 염두에 두고 있음을 알 수 있다.

나. 재난 관련 기구

현재까지 알려진 북한 법규상 북한의 재난대응 총괄기구는 비상설기구인 국가비상설재해방지대책위원회이다(북한 재해방지법 제52조 및 제53조). 총괄 기구 산하에 농업, 산림, 도로, 강하천, 도시경영, 전력, 건설, 채취, 보건, 교통운수, 체신, 화학공업, 인민보안 등 필요한 부문에 부문별 재해방지대책위원회가 조직되어 있고, 도(직할시), 시(구역), 군에 지방재해방지대책위원회가 조직되어 있다. 부문별 재해방지대책위원회와 지방재해대책위원회도 비상설이다(북한 재해방지법 제55조 및 제56조).

재해 관련 분야별 법규에 규정되어 있는 기구들은 다음과 같다. 첫째, 수해방지와 관련하여 비상설큰물관리지휘부(물자원법, 하천법), 국가수로지도기관(수로법), 중앙감문지도기관(감문법)이 설치되어 있다. 국가수로지도기관, 중앙감문지도기관과 관련하여 북한 내각⁸⁹⁾ 육해운성 산하에 항만수송운수관리국과 감문관리국이 설치되어 있다.⁹⁰⁾

둘째, 지진 및 화산과 관련하여 지진·화산피해방지 및 구조대책위원회가 비상설로 설치되어 있다. 또한 북한 내각에 조선지진국과 지진연구소, 화산연구소가 설치되어 있다.⁹¹⁾ 소방법은 화재 관련 기구로 산업소

⁸⁹⁾ 현재 북한 내각은 42개 부서로 7위원회와 31성, 2국, 1원, 1은행으로 조직되어 있다. 통일부, “북한 권력기구도,” <www.unikorea.go.kr> (검색일: 2017.05.01.).

⁹⁰⁾ 통일부, 『북한 주요기관·단체 인명록』 (서울: 통일부, 2015), pp. 96~97.

⁹¹⁾ 위의 책, p. 143.

방대와 군중자위소방대를 설치하여 운영하고 있다.

셋째, 「전염병예방법」, 「의료법」, 「의약품관리법」, 「식료품위생법」, 「공중위생법」은 중앙보건지도기관을 주무부서로 규정하고 있고, 「국경동식물검역법」과 「국경위생검역법」은 국경검역기관이 검역 기능을 담당하고 있다. 이와 관련하여 북한 내각에 보건성이 설치되어 있다.⁹²⁾ 또한 통일부 발간 자료에 따르면 사람과 동식물의 전염병 예방을 위해 내각 산하에 국가비상방역위원회와 국가수의방역위원회가 각각 설치되어 있는 것으로 나타나고 있다.⁹³⁾

넷째, 적십자활동을 위해서는 조선적십자회가 설립되어 운영되고 있다.⁹⁴⁾ 조선적십자회는 국제적십자사연맹(IFRC)의 회원사이다. 북한의 조선적십자회는 중앙위원회⁹⁵⁾와 도(직할시), 시(구역), 군 차원의 산하조직이 있다.

다섯째, 기상 및 기후변화, 환경보호와 관련하여서는 기상지도기관, 국토환경보호기관이 관련 법규에 규정되어 있다. 환경보호와 관련하여 북한 내각에 국토환경보호성이 설치되어 있으며,⁹⁶⁾ 기상과 관련하여 내각에 기상수문국이 설치되어 있다. 기상수문국이 내각의 어느 부서 산하 인지는 확실치 않다.⁹⁷⁾

여섯째, 건설과 관련하여서는 북한의 관련 법규인 「건설법」과 「건설

92) 통일부, “북한 권력기구도,” <www.unikorea.go.kr> (검색일: 2017.05.01.).

93) 통일부, 『북한 주요기관·단체 인명록』, pp. 126~127.

94) 북한의 조선적십자회는 1946년 11월 21일 평양에 설립되었다. 본사 외 시, 도 단위에 14개 지사와 군 단위에 195개 지역사무소가 설립되어 있으며, 직원은 158명으로 알려져 있다.

95) 중앙위원회는 적십자대회를 4년마다 개최하여 위원장을 선출하고, 4년간의 사업계획과 전략 및 예산을 승인한다.

96) 북한에서 환경정책의 중추적 역할을 담당하던 기구는 1986년 제정된 「환경보호법」상의 비상설기구인 국가환경보호위원회였다. 1996년에는 정부원 산하에 국토환경보호부가 설치되면서 중앙부처급으로 격상되었다. 1998년 9월에는 도시경영부와 국토환경보호부를 결합하여 도시경영 및 국토환경보호성으로 통합·개편되었다가 1999년 도시경영성과 국토환경보호성으로 분리되었다. 강광규·추장민·정진숙, “환경분야,” 통일정책연구협의회, 『북한 분야별 실태분석 및 향후 대북정책 추진방향』 (서울: 통일정책연구협의회, 2009), p. 227.

97) 통일부 발간자료에 따르면 기상수문국은 내각의 기타 기구로 구분되어 있다. 통일부, 『북한 주요기관·단체 인명록』, pp. 141~142.

감독법」에 건설감독기관이 규정되어 있는데 이는 북한 내각 산하의 국가 건설감독성으로 판단된다.

표 II-3 북한 법규상의 재난정책 관련 기구

구분	법규	주무부서	유관기관
재난 일반	재해방지 및 구조, 복구법	재해방지대책위원회 (비상설)	국가계획위원회, 도(직할시), 시(구역), 군 인민위원회, 중앙재해방지사업지도기관
수해 방지	물자원법	큰물관리지휘부 (비상설)	중앙환경보호지도기관
	하천법	큰물관리지휘부	국가계획기관, 국토환경보호기관, 도시경영기관
	수로법	국가수로지도기관	국가계획기관, 노동행정기관, 자재공급기관, 재정은행기관, 과학연구기관 및 교육기관
	갑문법	중앙갑문지도기관	국가계획기관, 노동행정기관
지진 · 화산	지진, 화산피해방지 및 구조법	지진·화산피해방지 및 구조대책위원회 (비상설)	지방 지진·화산피해방지 및 구조대책위원회 국가계획기관, 국토환경보호기관, 전력공업기관, 체신기관, 재정은행기관, 지방인민정권기관
화재	소방법	산업소방대, 군중자위소방대	중앙인민보안지도기관, 교육기관, 과학연구기관
전염병	전염병예방법	중앙보건지도기관	국가계획기관, 노동행정기관, 자재공급기관, 화학공업기관, 교통운수기관, 재정은행기관, 의학과학연구기관 및 해당 교육기관
	의료법	중앙보건지도기관	전문 의사인정위원회, 국가계획기관, 노동행정기관, 자재공급기관, 화학공업기관, 재정은행기관
	의약품관리법	중앙보건지도기관	국가계획기관, 노동행정기관, 자재공급기관, 재정은행기관
	식품위생법	중앙보건지도기관	국가계획기관, 중앙식료일용공업지도기관, 과학연구기관 및 교육기관
	공중위생법	중앙보건지도기관	과학연구기관 및 교육기관
	국경동식물	국경검역기관	-

구분	법규	주무부서	유관기관
	검역법		
	국경위생검역법	국경검역기관	중앙보건지도기관
적십자 활동	적십자회법	적십자회 중앙위원회	도(직할시), 시(구역), 군 산하조직
기상 · 기후 변화 · 환경	기상법	중앙기상지도기관	기상관측기관, 국가계획기관, 체신기관, 전력공급기관
	산림법	중앙국토환경보호 지도기관 임업기관	인민위원회, 인민보안기관, 산림과학연구기관, 국가계획기관, 노동행정기관, 자재공급기관, 농업지도기관, 재정은행기관
	대기오염방지법	국토환경보호기관	국가계획기관, 전력공급기관, 노동행정기관, 자재공급기관, 재정은행기관, 중앙국토환경보호지도기관, 인민보안기관, 해사감독기관
	환경보호법	국토환경보호기관	국가계획기관, 환경보호과학연구기관, 교육기관 및 출판보도기관
	환경영향평가법	국토환경보호기관	국가계획기관, 재정은행기관
	국토환경보호 단속법	국토환경보호 감독기관	-
	건설 · 건축	건설법	국가건설감독기관
건설감독법		건설감독기관	-

출처: 관련 법규 규정을 참조하여 연구진 정리.

〈표 II-3〉은 북한 법규에 규정에 되어 있는 재난정책 관련 기구들을 정리한 것이다. 재난대응 주관기관인 재해방지대책위원회 외에 환경, 산림, 어업, 수로, 보건·위생, 건설, 검역 등 다양한 분야에서 유관기관들이 연관되어 있음을 한 눈에 확인할 수 있다. 앞에서 언급한 북한 내각 산하의 육해운성, 국토환경보호성, 보건성, 국가건설감독성 외에 국가계획위원회(국가계획기관), 도시경영성(도시경영기관), 농업성(농업지도기관), 노동성(노동행정기관), 중앙은행(재정은행기관), 전력공업성(전력공업기관), 화학공업성(화학공업기관), 임업성(임업기관) 등 내각의 여러 부서들이 관련되어 있다. 이는 한 국가의 재난대응이 여러 분야에서 유기적으로 이루어져야 함을 말해주며, 그렇지 못할 경우 다른 분야에까지 영향을 미쳐 재난이 확대될 수 있음을 보여준다.

한편, 수해방지와 관련하여 북한에는 1995년 큰물피해위원회(Flood Damage Committee)가 설립되었다가 1997년 큰물피해대책위원회(Flood Damage Rehabilitation Committee)로 확대 개편되었다. 큰물피해대책위원회는 2005년 12월 해체되었다.⁹⁸⁾ 이후 내각 산하에 국가계획조정위원회가 신설되어 큰물피해대책위원회의 기능과 역할을 대신하고 있으며, 관영 매체의 보도에 따르면 북한 각 지역에 큰물피해복구지휘부가 존재하고 있는 것으로 추정된다.⁹⁹⁾ 그런데 큰물피해복구지휘부의 법적 근거가 무엇인지는 명확하지 않다. 「물자원법」은 장마철기간 물관리에 대한 통일적인 지휘를 위해 비상설기구로 내각이 큰물관리지휘부를 조직한다고 규정하고 있다(제20조). 그리고 「하천법」은 큰물피해가 발생하였을 경우 큰물관리지휘부의 지시를 받아야 한다고 규정하고 있다

⁹⁸⁾ 자세한 내용은, 이근영, “자연재해에 따른 북한 당 조직 변화: 큰물피해대책위원회(FDRC)를 중심으로,” (한국행정학회 2013년 하계학술발표논문집, 2013), pp. 9~14; 강택구 외, 『통일 대비 북한지역 자연재해 대응을 위한 자료 구축과 남북협력 방안 연구 (I)』, pp. 65~66.

⁹⁹⁾ 강택구 외, 『통일 대비 북한지역 자연재해 대응을 위한 자료 구축과 남북협력 방안 연구 (I)』, pp. 66~67.

(제21조). 또한 통일부 발간 자료에 따르면 내각 산하에 큰물피해막이대책위원회가 존재하는 것으로 나타나 있다.¹⁰⁰⁾ 큰물피해복구지휘부가 「물자원법」 제20조에 근거하여 북한 내각이 비상설적으로 조직하는 기구인지, 아니면 노동당 위원장인 김정은 또는 노동당의 지시에 따라 만들어지는 기구인지, 또한 내각 산하의 큰물피해막이대책위원회와의 관계는 무엇인지에 대해서는 추가적인 조사와 확인이 필요하다.

선행연구에 따르면 북한에는 자연재난관리를 전담하는 기구로 긴급재난관리 국가위원회(State Committee on Emergencies and Disaster Management: SCEDM)가 설립되어 있는 것으로 알려져 있다. 이 위원회는 2014년 11월 13일 중앙정부 차원에서 재난위기관리를 관장하기 위해서 설립되었다. 위원회 산하에 조사평가, 행정, 계획, 위기관리, 재정, 비상사태 관리, 보급, 대외협력 및 감사 등의 8개 과를 두고 있다고 한다.¹⁰¹⁾ 그런데 이 위원회의 법적 근거는 명확하지 않다. 2014년 6월 27일 제정된 북한 재해방지법에 중앙재해방지사업지도기관이 규정되어 있고(제54조), 이후 11월 13일 이 위원회가 설립되었다는 전후 사정을 고려하면 북한 재해방지법 제54조가 이 위원회의 법적 근거일 가능성이 있다고 판단된다. 그러나 긴급재난관리기구가 자연재난관리 전담기구라는 설명은 북한 재해방지법이 자연재난뿐만 아니라 사회재난까지 법의 대상으로 하고 있는 것과 충돌된다. 긴급재난관리 국가위원회의 법적 근거가 무엇인지, 또한 이 위원회가 자연재난과 함께 사회재난까지 관장하고 있는지의 여부에 대한 추가적인 조사가 요구된다.

¹⁰⁰⁾ 통일부, 『북한 주요기관·단체 인명록』, p. 129.

¹⁰¹⁾ 강택구 외, 『통일 대비 북한지역 자연재해 대응을 위한 자료 구축과 남북협력 방안 연구 (I)』, pp. 67~69.

3. 북한의 재난대응 능력

재난은 재난 자체의 유형과 규모의 심각성도 중요하지만, 재난에의 대비 여부와 재난 발생 이후 이를 어떻게 처리하고 관리하였는가에 관한 대응 방식, 그리고 재난으로부터의 사회가 회복할 수 있는 능력을 갖추었는지가 더욱 중요하다. 북한은 부족한 자원과 취약한 경제력, 사회주의 제도의 경직성 등으로 인해 재난대응 능력이 낮을 뿐 아니라, 재난 발생 이후 사회적 복원력 역시 현저히 떨어진다.¹⁰²⁾

개별국가의 인도적 위기 및 재난상황에 대해 객관적이고 투명한 지표를 제공하는 목적으로 집계된 INFORM의 2017년 결과에 따르면, 북한의 위기 지수는 5.6점으로 전체 조사대상 191개국 가운데 하위 30위에 해당한다.¹⁰³⁾ INFORM이 제공하는 위기관리지수(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.¹⁰⁴⁾ 2016년 조사에서 북한은 위기지수 4.4점으로 191개국 중 52위를 기록했는데,¹⁰⁵⁾ 이번 보고서는 2015년부터 2017년까지 최근 3년 동안 인도적 위기 및 재난에 대한 북한의 위기지수가 상승추세에 있음을 지적했다.¹⁰⁶⁾

¹⁰²⁾ 김병로, “북한의 재해, 기근, 사회적 불평등,” 『재난과 평화』, p. 295.

¹⁰³⁾ INFORM, “Index for Risk Management Result 2017,” p. 2, <www.inform-index.org>.

¹⁰⁴⁾ *Ibid.*, p. 4.

¹⁰⁵⁾ INFORM, “Index for Risk Management Result 2016,” p. 2, p. 17, <www.inform-index.org>.

¹⁰⁶⁾ INFORM, “Index for Risk Management Result 2017,” p. 10.

표 II-4 2017년 북한의 위기 및 재난 지수

Country	Risk	3 YR Trend	Country	Risk	3 YR Trend	Country	Risk	3 YR Trend
Afghanistan	7.8	→	Colombia	5.4	→	Haiti	6.5	/
Albania	2.8	→	Comoros	3.7	→	Honduras	4.9	/
Algeria	4.4	\	Congo	5.3	/	Hungary	2.1	/
Angola	4.9	\	Congo	7.0	\	Iceland	1.0	→
Antigua and Barbuda	2.1	→	Costa Rica	2.9	→	India	5.7	→
Argentina	2.5	→	Cote d'Ivoire	5.7	→	Indonesia	4.3	\
Armenia	3.7	→	Croatia	2.2	→	Iran	5.0	→
Australia	2.3	→	Cuba	2.6	→	Iraq	6.9	→
Austria	1.7	→	Cyprus	2.8	→	Ireland	1.3	→
Azerbaijan	4.7	→	Czech Republic	1.4	\	Israel	2.8	→
Bahamas	2.1	→	Denmark	1.1	→	Italy	2.6	→
Bahrain	1.8	/	Djibouti	5.3	/	Jamaica	2.5	→
Bangladesh	5.8	→	Dominica	3.0	→	Japan	2.0	→
Barbados	1.6	→	Dominican Republic	3.4	→	Jordan	4.1	\
Belarus	2.0	→	Ecuador	4.2	→	Kazakhstan	2.1	→
Belgium	2.1	→	Egypt	4.5	\	Kenya	6.1	\
Belize	3.3	→	El Salvador	5.3	/	Kiribati	3.6	→
Benin	4.4	/	Equatorial Guinea	4.0	/	Korea DPR	5.6	/
Bhutan	2.9	→	Eritrea	5.4	→	Korea Republic of	1.6	→
Bolivia	4.0	→	Estonia	1.0	→	Kuwait	2.0	→
Bosnia and Herzegovina	4.1	→	Ethiopia	6.4	→	Kyrgyzstan	3.5	→
Botswana	2.9	\	Fiji	3.1	→	Lao PDR	4.3	→
Brazil	3.4	\	Finland	0.6	→	Latvia	1.7	→
Brunei Darussalam	1.7	→	France	2.4	→	Lebanon	5.4	/
Bulgaria	2.6	→	Gabon	3.9	/	Lesotho	4.2	→
Burkina Faso	5.4	→	Gambia	3.6	→	Liberia	5.1	→
Burundi	6.3	/	Georgia	3.9	→	Libya	6.1	/
Cabo Verde	2.5	→	Germany	1.6	→	Liechtenstein	1.1	→
Cambodia	4.5	\	Ghana	3.6	→	Lithuania	1.4	→
Cameroon	6.2	/	Greece	2.7	/	Luxembourg	0.6	→
Canada	2.5	→	Grenada	1.3	→	Madagascar	5.0	→
Central African Republic	8.4	→	Guatemala	5.5	→	Malawi	4.8	/
Chad	7.7	/	Guinea	5.0	→	Malaysia	3.4	\
Chile	2.9	→	Guinea-Bissau	4.8	→	Maldives	2.1	\
China	4.1	\	Guyana	3.4	/	Mali	6.1	\

0 2.0 3.5 5.0 6.5 10.0

Very low Low Medium High Very high Not included in INFORM

출처: INFORM, "Index for Risk Management: Result 2017," p. 2.

표 II-5 2017년 북한의 위기·재난 순위 및 분야별 지수

	RANK	INFORM RISK TREND		HAZARD EXPOSURE TREND		3 YR TREND		VULNER- ABILITY TREND		Socio-Economic Vulner- able LACK OF COPING CAPACITY			3 YR TREND		Institu- tional Infra- structure		RELI- BILITY INDEX
						Natural	Human										
Cyprus	120	2.8	→	1.9	→	3.0	0.6	4.5	→	1.3	6.6	2.5	→	3.3	1.6	2.3	
Czech Republic	175	1.4	↘	1.2	→	2.1	0.1	1.1	↘	0.8	1.4	2.1	↘	3.1	1.0	2.0	
Denmark	184	1.1	→	0.5	→	1.0	0.0	1.7	↗	0.4	2.9	1.4	↗	2.0	0.8	2.0	
Djibouti	37	5.3	→	4.1	↗	4.9	3.2	5.7	→	5.6	5.8	6.5	→	6.2	6.7	3.3	
Dominica	113	3.0	→	2.0	→	3.6	0.0	3.7	↗	4.1	3.2	3.8	→	4.6	2.9	5.6	
Dominican Republic	100	3.4	→	4.3	↗	5.7	2.6	2.0	→	2.6	1.3	4.6	→	5.5	3.6	0.6	
Ecuador	69	4.2	→	4.8	→	6.8	1.9	3.5	→	2.4	4.5	4.3	→	4.7	3.8	0.7	
Egypt	59	4.5	↘	6.3	↘	5.5	7.0	3.3	→	2.5	4.1	4.5	→	5.4	3.5	1.8	
El Salvador	37	5.3	↗	6.6	↗	6.1	7.0	5.1	↗	3.7	6.2	4.5	→	5.4	3.4	2.8	
Equatorial Guinea	80	4.0	↗	3.1	↗	1.5	4.5	2.9	↗	3.8	1.9	7.2	→	8.0	6.3	3.2	
Eritrea	32	5.4	→	4.2	↗	4.1	4.3	4.8	→	5.9	3.5	7.9	→	8.2	7.5	3.3	
Estonia	186	1.0	→	0.5	→	0.9	0.1	1.1	↗	1.2	1.0	2.1	→	3.0	1.0	2.2	
Ethiopia	15	6.4	→	5.6	↗	4.3	6.6	6.7	→	6.5	6.9	6.9	→	4.6	8.4	1.9	
Fiji	108	3.1	→	2.4	→	3.8	0.8	3.5	↗	3.7	3.3	3.7	↘	2.9	4.4	3.2	
Finland	189	0.6	→	0.1	→	0.1	0.0	1.5	→	0.7	2.3	1.3	→	1.6	0.9	2.2	
France	139	2.4	→	2.7	↗	3.8	1.5	2.5	→	0.9	3.9	2.0	→	2.8	1.1	1.9	
Gabon	83	3.9	↗	3.6	↗	1.9	5.0	2.8	→	3.0	2.6	6.0	→	6.6	5.4	1.8	
Gambia	95	3.6	→	1.7	↗	2.2	1.1	5.1	↘	6.3	3.5	5.5	↘	4.9	6.0	1.9	
Georgia	83	3.9	→	3.7	→	4.5	2.8	4.6	→	2.9	5.9	3.4	→	4.6	2.0	2.4	
Germany	170	1.6	→	1.2	→	2.2	0.1	2.4	→	0.5	4.0	1.5	→	2.2	0.7	2.8	
Ghana	95	3.6	→	2.5	→	2.4	2.6	3.5	→	4.0	3.0	5.3	→	4.4	6.1	2.1	
Greece	126	2.7	↗	3.9	↗	4.7	2.9	2.2	↗	1.5	2.8	2.4	→	3.6	1.0	2.1	
Grenada	179	1.3	→	0.3	→	0.5	0.1	1.9	→	3.1	0.5	3.8	→	5.0	2.4	3.7	
Guatemala	31	5.5	→	6.0	↗	6.9	4.8	4.9	↘	4.4	5.4	5.7	↗	6.2	5.2	1.8	
Guinea	45	5.0	→	3.4	↘	2.4	4.2	4.8	→	5.7	3.8	7.5	↗	6.3	8.4	1.9	
Guinea-Bissau	54	4.8	→	2.3	→	2.4	2.2	6.0	→	7.2	4.5	7.8	→	8.0	7.6	2.6	
Guyana	100	3.4	↗	1.8	→	3.1	0.4	3.9	↗	4.2	3.6	5.5	→	6.3	4.6	2.6	
Haiti	14	6.5	↗	5.4	↗	5.6	5.2	6.7	↗	6.6	6.7	7.5	→	7.7	7.3	1.9	
Honduras	50	4.9	↗	4.9	→	5.8	3.9	4.6	↗	4.0	5.2	5.2	→	6.0	4.3	1.3	
Hungary	145	2.1	↗	2.7	↗	3.6	1.8	1.6	→	1.5	1.7	2.0	→	2.9	1.1	1.9	
Iceland	186	1.0	→	0.7	→	1.3	0.0	0.8	→	0.6	0.9	1.9	→	2.1	1.7	2.6	
India	26	5.7	→	7.3	→	7.9	6.7	5.4	↗	3.9	6.6	4.8	↘	3.8	5.6	2.7	
Indonesia	66	4.3	↘	7.2	→	7.8	6.6	2.3	↘	2.3	2.3	4.8	→	4.5	5.1	1.3	
Iran	45	5.0	↗	6.3	→	7.2	5.3	4.2	↗	2.7	5.5	4.7	→	5.5	3.7	2.5	
Iraq	10	6.9	→	7.7	↘	5.5	9.0	6.0	↗	2.8	8.0	7.0	→	8.2	5.3	2.2	
Ireland	179	1.3	→	1.0	→	2.0	0.0	1.2	→	0.7	1.7	1.8	→	2.2	1.3	1.9	
Israel	120	2.8	→	4.4	↗	4.3	4.5	2.1	→	1.2	2.9	2.3	→	3.3	1.1	2.5	
Italy	131	2.6	→	3.4	→	5.0	1.3	2.2	→	1.0	3.3	2.4	→	3.7	0.9	1.7	
Jamaica	135	2.5	→	2.5	→	3.7	1.1	1.7	↘	2.5	0.9	3.9	→	4.3	3.5	3.1	
Japan	153	2.0	→	5.7	→	8.3	0.6	0.9	→	0.9	0.8	1.5	→	2.0	1.0	3.3	
Jordan	74	4.1	↗	2.8	↘	3.9	1.5	6.1	→	3.8	7.7	4.1	→	5.4	2.6	2.3	
Kazakhstan	145	2.1	→	3.0	↘	4.3	1.5	0.8	→	1.2	0.4	3.8	→	5.0	2.4	2.7	
Kenya	19	6.1	→	6.1	→	4.9	7.0	5.9	→	4.9	6.7	6.4	→	5.3	7.3	3.0	
Kiribati	95	3.6	↘	1.7	→	3.0	0.1	4.6	→	6.1	2.7	6.0	↘	6.2	5.8	4.3	
Korea DPR	30	5.6	↗	5.1	↗	4.8	5.3	5.0	↗	5.0	5.0	6.9	→	8.8	3.4	4.0	
Korea Republic of	170	1.6	→	3.7	↗	5.2	1.8	0.6	→	0.8	0.4	1.9	→	2.5	1.3	2.8	
Kuwait	153	2.0	→	1.4	↘	2.3	0.4	1.7	→	2.4	0.9	3.5	→	5.2	1.4	2.0	
Kyrgyzstan	98	3.5	→	4.7	→	5.9	3.2	2.1	→	3.0	1.0	4.5	↘	5.4	3.4	1.6	
Lao PDR	66	4.3	→	3.9	→	4.7	2.9	3.2	↘	4.2	2.0	6.2	↗	6.4	6.0	1.7	
Latvia	164	1.7	→	1.3	→	2.3	0.2	1.3	↗	1.6	0.9	2.8	→	3.8	1.6	2.3	

출처: INFORM, "Index for Risk Management: Result 2017," p. 23.

보다 세부적으로 이 보고서는 북한의 재난대응능력(Lack of Coping Capacity)에 6.9점을 부여하였는데, 이는 191개국 중 하위 28위에 해당한다. 재난대응능력은 10점 만점으로 10점에 가까울수록 재해대해능력이 떨어진다는 것을 의미한다. 이밖에 북한은 위험노출(Hazard & Exposure) 지수 5.1점, 지진, 홍수, 가뭄으로 구성된 자연환경 지수 4.8점, 취약성 5.0점, 사회경제적 취약성 5.0점, 취약계층 5.0점, 제도 8.8점, 인프라 3.4점, 신뢰성 4.0점을 받았다.¹⁰⁷⁾ 한편 2017년 위기관리지수 보고서에 한 가지 주목할 필요가 있는 점은 북한이 제도 분야에서 8.8점의 상당히 낮은 점수를 받았다는 부분이다. 이는 북한의 법제 정비와 재난 관련 기구 마련에도 불구하고 관련 기구들 간의 거버넌스가 제대로 작동하지 않기 때문으로 분석된다. 이와 관련하여 북한은 정부 통치와 법치, 청렴도를 평가한 세계 거버넌스 지수(World Governance Indicators)에서 전 세계 최하위 수준으로 평가된 바 있다.¹⁰⁸⁾ 이는 북한의 재난대응능력이 제고되기 위해서는 북한 내의 부패, 거버넌스, 법치가 전반적으로 개선되어야 함을 말해준다.

사회재난과 관련하여 감염병에 대한 위험도 높은 수준으로 나타나고 있다. 세계보건기구(WHO)에서 발표한 2016년 “세계결핵보고서”에서는 북한을 결핵 부담과 다제내성 결핵 부담이 높은 30개 국가 중 하나로 선정하였다. 특히, 북한은 결핵 발생건수 상위 20개 국가와 다제내성 결핵환자 수 상위 20개 국가 순위에 모두 포함되었다.¹⁰⁹⁾ 말라리아의 경우, 세

¹⁰⁷⁾ INFORM, “KOREA DPR, Eastern Asia, INFORM Country Risk Profile, Version 2017,” <www.inform-index.org/Portals/0/Inform/2017/country-profiles/PRK.pdf>. 이와 관련하여 다음 언론기사 참조. “북 재해관리능력 전년보다 하락,” 『자유아시아방송』, 2017.08.01., <www.rfa.org/korean>; “유엔·EU, 북한 인도주의 위기 위험성 세계 30위,” 『미국의소리』, 2017.08.04., <www.voakorea.com>.

¹⁰⁸⁾ “FAO, 북 위험관리지수 세계 하위 27%,” 『자유아시아방송』, 2017.07.27., <www.rfa.org/korean>.

¹⁰⁹⁾ 신희영 외, 『통일 의료: 남북한 보건의료 협력과 통합』, p. 95.

세계보건기구(WHO)는 지난 15년간 전 세계 34개국의 말라리아 퇴치 사업을 전개하였으며, 이 성과에 따라 퇴치 전(pre-elimination), 퇴치(elimination), 재출현 예방(prevention for reintroduction), 박멸(malaria free)의 4단계로 분류하는데 북한은 퇴치 전 단계에 속하고 있다.¹¹⁰⁾ B형간염은 바이러스성 감염에 의한 간 손상으로 급성, 만성 간질 환과 간경변 및 간암 등의 합병증을 유발할 수 있다.¹¹¹⁾ 제1절에서 살펴본 바와 같이 북한이탈주민을 대상으로 조사한 결과 북한지역에서의 실질적인 B형간염 유병률은 높게 나타나고 있다. B형간염 유병률이 높은 개발도상국일수록 산모와 태아 간의 수직감염이 B형간염 전파의 주요 경로로 파악되고 있는데¹¹²⁾ 2010년 북한이탈주민 조사 결과 7.5%의 소아가 표면항원(HBsAG) 양성 산모에게서 태어나고 있는 것으로 분석되었다.¹¹³⁾

4. 북한의 재난대응 사례

실제 북한 내에서 재난 발생을 신속히 알리고 피해지역에 어떠한 체계로 지원했는지는 북한의 재난대응 능력을 평가하는 데 있어 중요한 요소이다. 북한 당국이 재난에 대비하거나 대응하기 위해 주민들에게 어떠한 구체적인 조치를 취했는지에 대해서는 공식적 통계나 정보를 찾을 수는 없다. 다만 북한의 로동신문의 기사를 통해 재난이 발생한 이후 내부 기관의 역할과 대응을 일부 추적할 수 있다.

2016년 8월 함경북도 수해 복구를 위해 북한 당국은 조선로동당 중앙위원회 명의로 여러 차례 호소문을 발표했다. 같은 해 9월 11일 로동신문에 실린 중앙위원회의 호소문에서는 “수만세대의 살림집들과 공공건물이

¹¹⁰⁾ 위의 책, pp. 101~102.

¹¹¹⁾ 위의 책, p. 105.

¹¹²⁾ 위의 책.

¹¹³⁾ 신영진, “북한의 주요 전염병 실태와 방역사업 지원 방향,” p. 36.

무너지고 철기로나 도로를 비롯한 교통망과 전력공급계통, 공장, 기업소, 농경지들이 파괴, 침수”된 함북도 북부피해라는 비상사태에 대해 당 차원에서 “200일 전투의 주타격방향을 북부피해복구전투에로 전환”시킨다는 결정을 알렸다. 또한 “이와 관련해 당은 려명거리건설을 비롯하여 200일전투의 주요전역들에 전개되었던 주력부대들을 북부피해복구전선으로 급파하고 전당, 전군, 전민이 총력을 집중할데 대한 중대조치를 취하였다”고 알렸다.¹¹⁴⁾ 이후 관련 기사들은 큰물피해를 입은 인민들의 생활조건을 마련해주기 위해 200일전투의 주요전역에 전개되었던 주력부대들이 피해지역에 급파되었고, 각지에서 지원물자들이 집중 수송되고 있다는 사실을 전하고 있다.¹¹⁵⁾ 또한 이러한 당의 요청에 따라, 북한 내부에서도 함북도 홍수 피해에 대해 개별 당위원회(함경남도위원회,¹¹⁶⁾ 신의주위원회¹¹⁷⁾ 차원에서 생필품을 공급하는 등 대응조치가 이뤄졌음을 알 수 있다.

보건성 차원에서도 “피해지역에 대한 위생방역사업과 함께 큰물로 파괴된 보건기관들을 복구하며 정상의료봉사를 시급히 보장하기 위한 비상대책을 철저히 세워나가고” 있으며, “의료품들을 보충공급해주기 위한 사업”으로 “3개월분에 해당하는 의약품이 해당 지역들에 이미 공급되었으며…의료진이 추가적으로 현지로 출발”했다는 기사가 실렸다.¹¹⁸⁾ 경공업성 역시 피해주민들에게 보낼 이불, 작업복, 내의류, 집기류, 학용품 등 많은 생활필수품을 마련하여 지원품을 9월 5일 해당 지역으로 공급했

114) “일심단결의 거대한 위력으로 함북도 북부피해 복구전선에서 전화위복의 기적적승리를 쟁취하자 - 전체 당원들과 인민군장병들, 인민들에게 보내는 호소문,” 조선로동당 중앙위원회 (주체 105(2016)년 9월 10일), 『로동신문』, 2016.09.11.

115) “당의 호소따라 모든 힘을 함북도 북부피해복구전선에 총동원, 총집중하자,” 『로동신문』 사설, 2016.09.12.

116) “혼연일체의 위력을 더 높이 떨치리 - 함경남도당위원회에서,” 『로동신문』, 2016.09.12.

117) “달라진 전투목표, 치밀한 작전 - 신의주당위원회에서,” 『로동신문』, 2016.09.12.

118) “위생방역 및 긴급치료전투에 진입 - 보건성에서,” 『로동신문』, 2016.09.12.

다고 보도했다.¹¹⁹⁾

북한 당국은 “(2016년) 8월 29일부터 9월 2일 사이의 함북도 지구를 휩쓴 태풍으로 인한 큰물피해가 해방후 처음으로 되는 대재앙”이었으며, “두만강류역에 관측이래 가장 많은 비가 내려 두만강이 범람하면서 회령시, 무산군, 연사군, 온성군, 경원군, 경흥군과 라선시의 일부 지역이 흑심한 피해를 입었다”고 보도했다. 북한은 조선중앙통신을 통해 2016년 9월 14일 당시까지 종합된 조사 자료에 의하면 사망자와 행방불명자를 포함한 인명피해는 수백 명에 달하며, 6만 8,900여 명이 한지에 나앉았다고 보도했다. 1만 1600여 동이 완전파괴된 것을 비롯하여 2만 9,800여 동의 살림집이 피해를 입고, 900여 동의 생산 및 공공건물들이 파괴 손상되었다고 보도했다. 2만 7,400여 정보의 노경지가 유실 및 매몰되었으며, 150개소의 강하천제방들과 경흥군, 경원군 저수지들의 언제(堰堤), 방수로가 파괴되었다고 보도했다. 조선중앙통신은 “내각과 국가계획위원회, 국가비상재해위원회, 건설건설공업성, 금속공업성, 립업성을 비롯한 성, 중앙기관들에서 피해복구에 필요한 자재를 최우선 보장하기 위한 사업을 면밀히” 계획하고 있다고 보도했다.¹²⁰⁾

재난관리에 있어 신속한 사전경보 및 대비책 마련은 피해의 규모를 완화시킬 수 있는 주요한 요소이다. 이에 관해 2016년 수해 발생 이전의 북한 당국의 사전 경고 및 상황 보도 내용은 보도자료 등을 통해 확인할 수 없었다. 다만 가뭄과 같이 지속적 성격을 갖는 경우에는 일정한 시점이 지나 관련 내용이 보도되고 있음이 확인된다. 실제 북한의 가뭄피해는 매년 봄철에 반복된다. 2017년 5월 10일자 로동신문에는 “4월 하순부터 황해남북도를 비롯한 서해안 중부이남, 동해안 지역에 비가 거의 내리지

119) “피해지역 주민들에게 보낼 생활필수품을 최우선적으로-경공업성에서,” 『로동신문』, 2016.09.13.

120) “일심단결의 위력떨치며 온 나라가 함북도 북부피해복구전투에 총력기, 총집중,” 『조선중앙통신』, 2016.09.14.

않아 가물 피해를 받기 시작하였다”고 보도하며, “모든 일꾼들과 근로자들은 가물 피해를 막기 위한 투쟁에 한사람같이 떨쳐나서야 한다”고 독려하는 사실이 실리기도 했다.¹²¹⁾ 한편, 앞서 살펴본 바와 같이 실효성 여부를 불문하고, 재난 발생 시 중앙위원회, 시도위원회 및 보건성, 경공업성 등의 기관들이 재난대응을 위해 자신의 임무에 맞는 조치를 취하고 있음을 확인할 수 있다. 이와 함께 북한은 상주 유엔 기구 및 재난 관련 구호 국제기구의 합동실사를 승인하고, 국제사회와의 재난대응 및 복구를 위한 협력을 하고 있는 것으로 보인다. 이와 관련해서는 제3장에서 보다 자세히 살펴보도록 하겠다.

5. 소결

북한에는 여러 가지 재난이 발생하고 있다. 특히 홍수, 가뭄이 북한주민들에게 많은 피해를 주고 있다. 지진의 피해 규모는 아직까지 크지 않지만 빈도수가 증가하고 있다는 점에서 남북한 공동연구와 협력방안 마련이 필요하다. 백두산 화산폭발 역시 가능성이 지속적으로 제기되고 있다는 점에서 남한, 북한, 중국 3국의 공동연구와 대응방안이 마련될 필요가 있다. 사회재난과 관련하여서는 결핵, 말라리아, B형간염이 북한지역에서 발생하고 있는 주요 감염병으로 나타나고 있다. 북한의 속도전에 따라 건물 또는 시설물 붕괴가 발생하고 있으며, 향후에도 추가 발생의 가능성을 배제할 수 없다. 기후변화는 자연적인 요소와 인위적인 요소로부터 영향을 받고 영향을 줌으로써 자연재난과 사회재난이 복합되는 양상을 보인다.

북한은 이상과 같은 재난을 예방하고 대응하기 위해서 2014년 재해방지법을 제정하고, 수해방지, 지진·화산, 화재, 전염병, 기상·기후변화·

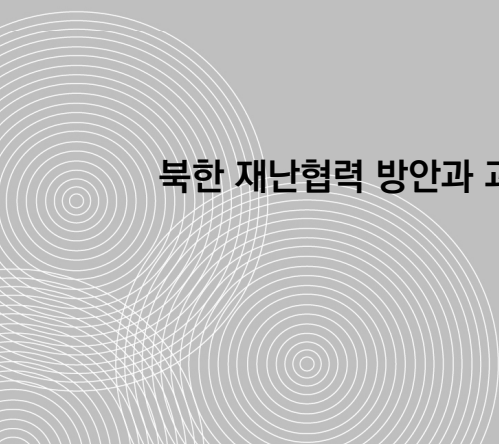
¹²¹⁾ “가물 피해를 막기 위한 투쟁을 힘있게 벌리자,” 『로동신문』 사설, 2017.05.10.

환경, 건설·건축 등 재난 관련 분야별 법규를 제정하여 시행 중이다. 또한 북한은 이 같은 재난 관련 법규의 운영을 위해 여러 기구를 설치하고 있다. 재난 분야 기본법인 재해방지법은 재난예방, 대비, 대응, 복구, 재건 등 재난관리 단계별 내용을 규정한다. 종합하면, 북한은 적어도 법제도 상으로는 재난에 대응하기 위한 시스템을 갖추고 있는 것으로 평가할 수 있다. 그리고 이와 같은 법제와 시스템에 따라 재난 발생 시 중앙위원회, 시도위원회 및 보건성, 경공업성 등의 기관들이 재난대응을 위한 조치를 취하고 있다.

문제는 법제도적인 측면과는 별도로 실제 재난이 발생하였을 경우 북한이 독자적으로 대응할 능력을 갖추고 있는지의 여부인데 북한의 실제적인 재난대응능력은 낮은 수준으로 평가된다. INFORM이 발표한 2017년 위기관리지수에서 북한은 전 세계 191개국 가운데 하위 30위를 차지하였다. 재난대응능력 역시 상당히 떨어지는 것으로 나타나고 있다. 결핵, 말라리아, B형간염 등의 감염병에 대한 위험 수준도 높게 나타나고 있다. 이 같은 문제들은 일차적으로 북한 당국이 개선책을 마련하여야 함은 물론이다. 그러나 북한 당국의 대응능력을 벗어나는 재난에 있어서는 국제사회의 협력과 지원을 요청하여 북한주민들을 보호하는 방안을 마련해야 할 것이다. 이를 위해 제3장과 제4장에서는 국제 차원과 남북한 차원으로 구분하여 북한재난협력을 위한 방안과 이에 따르는 법적·정책적인 과제들을 살펴본다.

Ⅲ. 국제적 협력 방안과 과제





북한 재난협력 방안과 과제

본 장에서는 북한 재난과 관련한 국제적 차원의 협력 방안 및 과제를 살펴본다. 먼저 재난협력에 관한 국제원칙을 살펴보고, 재난 관련 협력 의무의 내용을 이론적으로 검토한다. 이어 제도적 차원에서의 유엔 및 재난대응 인도적 기구의 역할을 검토하고, 주요 기구의 북한에서 활동을 살펴본다. 북한에 대한 국제사회의 재난협력의 사례를 통해 국제적 협력의 의의 및 시사점을 도출하고, 국제사회의 재난협력의 주요 영역을 살펴봄으로써 다자메커니즘을 통한 한국의 역할을 모색한다.

1. 재난협력에 관한 국제원칙 및 근거

가. 재난협력에 관한 국제원칙

(1) 인도적 지원 4대 원칙

재난구호 및 협력과 관련된 국제원칙은 먼저 1965년 제20차 국제적십자사·적신월회의에서 만장일치로 채택된 7가지 「국제적십자운동 기본원칙(The Fundamental Principles of the Red Cross and Red Crescent Movement)」이 있다. 이 기본원칙은 국제적십자 운동의 세 구성기구인 국제적십자위원회(ICRC), 국제적십자사연맹(IFRC) 및 각국의 적십자사를 통합하고 이끄는 공동의 가치로, 국제적십자운동 구성 기구가 취하는 모든 인도적인 활동에 있어서 반드시 지켜야 하는 의무이며 행동원칙이다.¹²²⁾ 수원국에 해를 끼치지 않으며 본래의 목적을 달성하고자 하는 목적으로 만들어진 7가지 기본원칙은 ① 인도(humanity), ② 공평(impartiality), ③ 중립(neutrality), ④ 독립(independence), ⑤ 자발적 봉사(voluntary Service), ⑥ 단일(unity), ⑦ 보편(universality)이다. 이 중 인도, 공평, 중립, 독립의 원칙은 국제적십자운동의 정신과

¹²²⁾ 대한적십자사, 『국제적십자운동 기본원칙(The Fundamental Principles of the Red Cross and Red Crescent Movement)』 (서울: 대한적십자사, 2012), p. 2.

존재이유 등의 근본적 성격을 나타내는 원칙이며, 자발적 봉사, 단일, 보편의 원칙은 국제적십자운동의 구조와 운영방식을 설명하는 원칙이라 설명된다.¹²³⁾

국제적십자운동의 기본원칙은 이후 재난구호 및 협력, 인도적 지원과 관련된 국제문헌들에 반영되어 있다. 1991년 12월 19일 제78회 유엔총회 결의 제46/182호로 채택된 「인도적 응급 지원의 조정 강화(Strengthening of the Coordination of Humanitarian Emergency Assistance of the United Nations)」¹²⁴⁾는 재난의 피해자에게 있어 인도적 지원의 중요성을 인식하며, 인도적 지원에 있어서의 인도성, 중립성, 공정성 원칙의 준수 및 피해국의 주권 및 영토에 대한 존중이 필요함을 명시하고 있다.¹²⁵⁾ 인도성의 원칙은 생명 및 존엄성 보호를 강조하며, 인도적 지원이 고통 받고 있는 모든 인류에게 제공되어야 하고, 특히 여성이나 아동, 노인과 같은 취약한 계층에 관심을 두고 이뤄져야 함을 의미한다. 공정성의 원칙은 인종이나 종교의 차별 없는 지원을 의미하며, 인도적 지원이 온전히 필요(needs)에 의해 이뤄져야 함을 강조한다. 중립성의 원칙은 일방적인 호의를 배제하며, 분쟁상황에서의 인도적 행위는 한쪽의 이익을 위한 것이 아니어야 함을 강조한다.¹²⁶⁾ 마지막으로 2003년 유엔총회 결의 제58/114호에서 상기 원칙들과 함께 확인된 독립의 원칙은 인도적 지원이 정치, 경제, 군사적 상황과 관계없이 이뤄져야 하며, 다른 목적과 분리

¹²³⁾ 위의 책, p. 3.

¹²⁴⁾ 동 결의는 국제공동체, 특히 국제연합체제 내에서 인도적 지원을 위한 노력을 더욱 효율적으로 경주하고 더욱 강화할 필요성을 인식하게 된 것을 바탕으로 한다. 동 결의는 현재 국제사회의 재난협력에 있어 주요한 역할을 하고 있는 주요 기금 및 기구들, 즉, 유엔중앙긴급대응기금(Central Emergency Response Fund: CERF), 통합지원호소절차(Consolidated Appeal Process: CAP), 긴급구호조정관(Emergency Relief Coordinator: ERC) 및 인도주의 지원기구 간 상임위원회(Inter-Agency Standing Committee: IASC)의 설립의 근거가 된다.

¹²⁵⁾ GA Res. 46/182 (19 December 1991), paras. 2~3.

¹²⁶⁾ 이명근 외, 『인도적 지원정책 및 사업 연구: 긴급구호 시스템을 중심으로』, p. 45.

되어야 함을 강조한다.¹²⁷⁾ 유엔총회가 결의를 통해 재확인한 인도적 지원의 4대 원칙은 다음과 같다.

표 III-1 인도적 지원 4대 원칙

인도 (Humanity)	인도적 지원의 목적은 생명과 건강의 보호, 인간의 존엄성에 대한 존중이며, 지구상 모든 인류의 고통은 어디서든지 해결되어야 한다.
공평 (Impartiality)	인도적 지원은 오직 필요(needs)에 따라서 이뤄져야 하며, 국적, 인종, 성별, 종교적 신념, 신분 또는 정치적 의견과 관계없이 차별 없이 이뤄져야 한다.
중립 (Neutrality)	인도적 지원을 수행하는 행위자는 정치적, 인종, 종교 또는 신념과 관계된 분쟁 상황에 관여하지 않으며, 한쪽의 이익을 위한 것이 아니어야 한다.
독립 (Independence)	인도적 지원은 정치, 경제, 군사적 또는 기타 다른 목적으로부터 독립되어서 이뤄져야 한다.

출처: UNOCHA, “Disaster Response in Asia and the Pacific: A Guide to International Tools and Services,” (2013), p. 8.

한편 1990년 결의 제46/182호는 재난에 대한 대응 활동 및 피해국의 대응 역량 강화에 있어서 국제적 협력의 중요성을 강조하며, 특히 재난대응이 개발로 이어지는 이전 단계이며, 재난을 당한 국가의 경제발전 및 지속가능한 개발에 대한 지원이 필요함을 명시하고 있다.¹²⁸⁾

2003년 16개 주요 공여국 및 유럽위원회(European Commission), 경제협력개발기구(OECD), 국제적십자위원회(ICRC) 및 관련 비정부 기구들에 의해 합의된 「인도주의 공여에 관한 원칙 및 실행(Principles and Practice of Good Humanitarian Donorship)」 또한 인도적 지원의 핵심 원칙으로 인도, 공평, 중립 및 독립을 명시하고 있다.¹²⁹⁾ 2007년 IFRC 가이드라인은 지원국의 책임과 관련해 재난구호 및 초기 복구 지

¹²⁷⁾ GA Res. 58/114 (5 February 2004), preamble.

¹²⁸⁾ GA Res. 46/182 (19 December 1991), paras. 10~11.

¹²⁹⁾ Principles and Good Practice of Humanitarian Donorship, Endorsed in Stockholm, 17 June 2003, Principle 2, <www.ifrc.org/Docs/idrl/1267EN.pdf>.

원은 기본적으로 인도, 중립, 공평의 원칙에 부합해야 하며, 특히 지원의 우선순위는 필요에 기초해야 함을 강조하고 있다.¹³⁰⁾

2016년 제68차 유엔 국제법위원회(ILC)에서 채택된 「재난시 인(人)의 보호에 관한 초안 규정」 제6조에서는 상기 국제적십자운동에서 오래전부터 천명하고 있는 인도, 중립 및 공평의 원칙을 재확인하고, 이에 더하여 재난에 대한 대응은 비차별원칙(non-discrimination)을 준수하며 취약계층의 필요에 관한 고려를 바탕으로 해야 함을 강조하고 있다.¹³¹⁾ 비차별원칙은 재난위험 감소과정에서도 준수 되어야 하며, 그 중요성에 비추어 볼 때 독립적인 원칙으로도 다뤄질 수 있다.¹³²⁾ 2007년 IFRC 가이드라인 역시 재난에 대한 지원은 재난으로 인해 피해를 입은 사람들에게 “국적, 민족, 인종, 종교적 신념, 신분, 성별, 장애, 나이, 정치적 입장 그 어떠한 구별도 없이” 제공되어야 함을 강조한다.¹³³⁾ 한편, 재난은 여성, 아동, 장애인, 노인과 같은 취약계층에게 더 큰 피해를 입힐 수 있으며, 따라서 이들의 필요에 대한 지원은 우선적으로 이뤄져야 한다. 2007년 IFRC 가이드라인은 재난구호 및 초기 복구지원 과정에서 여성 및 가장 취약한 계층의 특별한 필요를 반영해야 함을 명시하고 있다.¹³⁴⁾

(2) 주권존중의 원칙

재난에 관한 국제문서들은 대부분 재난을 당한 국가의 주권존중 의무를 명시하고 있다. 그리고 이러한 주권존중 원칙의 논리적 귀결로서 현 국제법 원칙상 재난구호 및 협력은 재난 발생국의 요청 또는 동의를 필요로 한다.¹³⁵⁾

¹³⁰⁾ 2007 IFRC Guideline 4 (2).

¹³¹⁾ ILC, Draft Articles on the Protection of Persons in the Event of Disasters, with Commentaries (2016), Article 6.

¹³²⁾ *Ibid.*, Article 6, para. 6.

¹³³⁾ 2007 IFRC Guideline 4, para. 2 (b).

¹³⁴⁾ 2007 IFRC Guideline 4, para. 3 (a).

앞서 언급한 1991년 유엔총회 결의 제46/182호는 유엔 헌장에 따라 개별국가의 주권, 영토적 완전성 및 국내적 통합이 충분히 존중되어야 하며, 이러한 맥락에서 재난 발생국의 동의와 요청에 의해 인도적 지원이 제공되어야 한다고 명시하고 있다.¹³⁶⁾ 2005년 「아세안 재난관리 및 긴급대응에 관한 협정」 제3조 제1항 전단 또한 동 협정의 기본적 원칙 중 첫 번째로 당사국의 주권, 영토적 완전성 및 국내적 통합이 존중되어야 함을 명시하고, 하단에서 재난의 영향을 받은 당사국(affected Party)은 영토 내에서 발생한 재난대응에 있어 일차적 책임(primary responsibility)이 있으며, 외부의 지원 또는 지원의 제의는 재난을 당한 당사국의 요청이나 동의에 의해서만 제공된다고 규정하고 있다.¹³⁷⁾ 2007년 IFRC의

¹³⁵⁾ 더 나아가 1998년 텔레페 협약 제4조 제5항의 경우, 외부의 인도적 구호 제의를 거절할 수 있음을 규정하고 있지만, 이에 대해서는 논란의 여지가 있다. “No telecommunication assistance shall be provided pursuant to this Convention without the consent of the requesting State Party. The requesting State Party shall retain the authority to reject all or part of any telecommunication assistance offered pursuant to this Convention in accordance with the requesting State Party’s existing national law and policy.”

¹³⁶⁾ GA Res. 46/182 (19 December 1991), para. 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 an appeal by the affected country.” 물론 동 결의에서의 재난을 당한 국가의 동의는 ‘shall’이 아닌, ‘should be provided with’라는 완곡한 표현을 사용하고 있기 때문에 절대적인 성격이 아니며, 경우에 따라 동의 없이도 구호를 제공할 수 있다는 견해가 있다. David D. Caron and Charles Leben, *The International Aspects of Natural and Industrial Catastrophes* (Leiden/ Boston: Brill/Nijhoff Publishers, 2001), p. 78, para. 110.

¹³⁷⁾ ASEAN Document Series 2005, p. 157, Article 3 (1): “The sovereignty, territorial integrity and national unity of the Parties shall be respected, in accordance with the Charter of the United Nations and the Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia, in the implementation of this Agreement. In this context, each affected Party shall have the primary responsibility to respond to disasters occurring within its territory and external assistance or offers of assistance shall only be provided upon the request or with the consent of the affected Party.”

가이드라인 또한 제3조에서 재난을 당한 국가는 영토 내에서의 재난위험 감소, 구호, 초기복구지원을 제공하고 조율할 일차적 책임이 있다고 명시하고 있다.¹³⁸⁾

이러한 맥락에서 재난 시 외부의 지원을 요청하거나 받는 국가는 영토 내에서의 지원에 관해 전반적으로 지시, 통제, 조정 및 감독할 권한을 갖는다.¹³⁹⁾ 이는 재난 발생국의 일차적 역할 및 책임을 보완하며, 국제법에 부합하는 주권적 권리(sovereign right)의 일환이라 설명된다.¹⁴⁰⁾ 유엔 국제법위원회(ILC)의 「재난시 인(人)의 보호에 관한 초안 규정」 제10조 제2항 역시 재난을 당한 국가는 구호 지원에 대한 지시, 통제, 조정 및 감독에 있어 일차적 역할을 수행함을 명시하고 있다.¹⁴¹⁾

한편 피해국의 요청이나 동의가 없을 경우 인도적 지원이 불가능한 것인가에 대해서는 논란의 여지가 있다.¹⁴²⁾ 실제 외부의 인도적 지원 제공을 위해 재난을 당한 국가의 요청과 동의가 반드시 필요한지에 관해서는 유엔 국제법위원회(ILC)의 ‘재난시 인(人)의 보호’에 관한 주제 검토 과정에서 논쟁이 있었다. 그러나 결국 최종 초안 역시 대다수의 협약이 취하고 있는 입장과 같이 동의 필요 원칙을 고수하는 것으로 귀결되었다. 이러한 결론은 「재난시 인(人)의 보호에 관한 초안 규정」 곳곳에서 찾아볼 수 있는데, 예를 들어, 제3조의 용어의 사용에서 ‘지원국’을 “재난의 영향을 받은 국가(affected State)의 동의에 따라 지원을 제공하는 국가”로 정의하는 것을 볼 수 있다.¹⁴³⁾ 따라서 현재까지의 관련 국제문헌에서는 주권존

¹³⁸⁾ 2007 IFRC Guideline 3 (1).

¹³⁹⁾ ASEAN Agreement, Article 3 (2).

¹⁴⁰⁾ 2007 IFRC Guideline 3 (3).

¹⁴¹⁾ ILC, Draft Articles on the Protection of Persons in the Event of Disasters, with Commentaries (2016), Article 10 (2): “The affected State has the primary role in the direction, control, coordination and supervision of such relief assistance.”

¹⁴²⁾ 관련 내용에 대해서는, 오시진, “재난 발생시 일방적 인도적 지원에 대한 국제법적 검토,” 『고려법학』, 제22권 제3호 (2015), pp. 649~684 참고.

중 원칙의 귀결로서 재난을 당한 국가의 요청 또는 동의를 전제로 외부의 인도적 지원이 이뤄져야 함을 원칙으로 하고 있다는 것을 알 수 있다.

(3) 인권존중의 원칙

2003년 국제법학회(IDI)는 「인도적 지원(Humanitarian Assistance)」에 관한 결의에서 “재난이란 인간의 생명·건강·신체의 일체성 또는 잔혹하며 비인도적이거나 또는 굴욕적인 대우를 받지 아니할 권리 또는 여타 기본적 인권 내지 주민의 필수적 요구를 위협하는 비참한 사태”라고 정의한 바 있다. 실제 재난이 개인의 삶과 일상, 기본적 권리 향유에 미치는 영향은 지대하다. 재난은 일차적으로 개인의 생명권을 위협할 수 있으며, 사회경제적 측면에서 식량권, 건강 및 적절한 의료에 관한 권리, 안전한 식수에 대한 권리, 적절한 주거와 의복에 관한 권리와 같은 세부적인 권리의 향유를 저해할 수 있다. 재난으로 인해 피해를 입은 국가는 이러한 주민들의 권리를 존중하고, 보호하며, 실현시켜야 할 의무가 있으며, 이를 위한 조치에 있어 성이나 인종, 언어, 종교, 정치적 의견, 재산과 신분과 같은 것에 기초한 차별을 두어서는 안 된다. 「경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 이하 ‘사회권규약(ICESCR)’) 및 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약(International Covenant on Civil and Political Rights)」 당사국의 경우 규약에 근거한 의무를 지며,¹⁴⁴⁾ 이러한 당사국의 조약상 의무는 재난 시의 경우에도 지속된다.

유엔 국제법위원회(ILC)의 「재난시 인(人)의 보호에 관한 초안 규정」 제4조는 재난 시 인간의 고유한 존엄성이 존중되고 보호되어야 함을 강

¹⁴³⁾ ILC, Draft Articles on the Protection of Persons in the Event of Disasters, with Commentaries (2016), Article 3 (c): “Assisting State” means a State providing assistance to an affected State with its consent.

¹⁴⁴⁾ 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」 제2조 제1항 및 「경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」 제2조 제2항.

조하고 있으며, 제5조에서 “재난으로 인해 피해를 받은 사람은 국제법에 부합하게 그들의 인권을 존중받고 보호받을 권리가 있다”고 명시하고 있다.¹⁴⁵⁾ 제4조에 명시된 인간의 존엄성은 인권의 핵심으로 긴급구호 제공 및 지원에 있어 반드시 지켜져야 하는 원칙이다. 2007년 IFRC 가이드라인 제4항은 재난 지원을 하는 행위자는 재난을 당한 사람의 존엄성이 항상 존중되어야 함을 명시하고 있다.¹⁴⁶⁾ 한편, 더 나아가 재난으로 인해 존엄성을 위협받는 사람들에 대해 지원하지 않는 것은 인간 존엄성에 반하는 행위임을 강조하는 문헌도 있다. 예를 들어, 1990년 유엔총회 결의 제45/100호는 “자연재난 또는 유사한 긴급 상황의 피해자에게 인도적 지원을 제공하지 않고 방치하는 것은 생명권에 대한 위협인 동시에 인간 존엄성에 반한다”고 명시하고 있다.¹⁴⁷⁾

나. 재난협력 의무의 근거 및 내용

재난협력 의무와 관련한 논의는 재난을 당한 국가의 차원과 재난을 당한 국가에게 지원을 할 수 있는 외부 지원국 또는 기구나 단체의 차원에서 살펴볼 수 있다.

(1) 재난을 당한 국가의 협력의무

앞서 살펴본 바와 같이 재난대응과 관련된 주요 국제문서들은 외부의 재난구호활동의 전제로 재난을 당한 국가의 요청 또는 동의를 필요로 한다.

¹⁴⁵⁾ ILC, Draft Articles on the Protection of Persons in the Event of Disasters, with Commentaries (2016), Article 4: “The inherent dignity of the human person shall be respected and protected in the event of disasters.”; Article 5: “Persons affected by disasters are entitled to the respect for and protection of their human rights in accordance with international law.”

¹⁴⁶⁾ 2007 IFRC Guideline 4, para. 1: “Assisting actors and their personnel should ... respect the human dignity of disaster-affected persons at all times.”

¹⁴⁷⁾ GA Res. 45/100 (14 December 1990): “the abandonment of the victims of natural disasters and similar emergency situations without humanitarian assistance constitutes a threat to human life and an offence to human dignity.”

또한 재난을 당한 국가가 자신의 영토에서 발생한 재난에 대해 적절한 대응조치를 취할 일차적 책임과 주권적 권리를 인정하며, 자국 영토 내에서 이루어지는 외부의 구호활동을 포함한 모든 인도적 행위를 규율하고 감독하는 권한을 인정한다. 이처럼 재난을 당한 국가의 일차적 책임을 인정하는 것은 국제법상 주권존중 원칙의 논리적 귀결이라 할 수 있다. 그러나 동시에 재난을 당한 국가는 자신의 영토 내에서 재난의 피해자를 보호하는 데 최선을 다할 주권적 책임이 있다. 여기에는 외부로부터 접수된 초기 대응 자원 및 구호물품을 공평하게 배분하며 불법적인 전용 및 유용을 막아야 할 구체적 책임이 포함된다.¹⁴⁸⁾ 유엔 국제법위원회(ILC)의 「재난시 인(人)의 보호에 관한 초안 규정」 제10조 제1항에 따르면 재난을 당한 국가는 주민을 보호해야 하며, 영토 내 또는 관할권 내에서 재난 구호물자를 제공해야 한다.¹⁴⁹⁾ 또한 재난을 당한 국가는 외부의 지원을 받을 시 재난 구호 인력의 법적지위, 교통수단 등의 필요한 법적 편의를 제공해야 한다.¹⁵⁰⁾

그러나 재난을 당한 국가가 자신의 능력을 초과하는 규모의 재난으로부터 주민을 보호하기 위해 반드시 외부의 구호 및 지원을 반드시 요청해야 할 의무가 있는지에 관해서는 논쟁의 여지가 있다.¹⁵¹⁾ 이러한 논쟁은 궁극적으로 재난 시 피해자에 대한 구호활동의 의미가 국가 권한의 전유물인지 개인의 인권적 측면에서 접근하는 시각의 차이에 기인한다.¹⁵²⁾

¹⁴⁸⁾ 2007 IFRC Guideline 6 (2).

¹⁴⁹⁾ ILC, Draft Articles on the Protection of Persons in the Event of Disasters, with Commentaries (2016), Article 10 (1): “The affected State has the duty to ensure the protection of persons and provision of disaster relief assistance in its territory, or in territory under its jurisdiction or control.”

¹⁵⁰⁾ 도경옥, “사회권 규약상 ‘국제적 지원 및 협력’의 의미: 북한 관련 시사점,” 『다문화사회 연구』, 제9권 2호 (2016), p. 110.

¹⁵¹⁾ 박기갑, “국제재난법에 관한 보편적이며 포괄적인 국제조약은 존재가능한가?” pp. 58~59.

¹⁵²⁾ 위의 글, pp. 80~81.

예를 들어, 개인의 인권을 강조하는 입장에서는 재난을 당한 국가는 주민들의 사회권을 위협하는 재난 피해의 규모가 자신의 재원과 능력을 초과할 경우 국제적 지원 및 협력을 추구할 의무가 있다고 해석한다.¹⁵³⁾ 2007년 IFRC 가이드라인 제3항 제2호는 재난을 당한 국가의 책임에 있어 재난을 당한 국가가 만일 자국의 역량을 초과하는 규모의 재난이 발생했을 때, 국제 또는 지역적 차원의 외부의 지원을 구해야 한다(should seek)고 명시하고 있다.¹⁵⁴⁾ 가이드라인 자체가 법적구속력이 있거나 해당 표현을 법적 의무라 해석하기에는 어려움이 있지만, ‘지원을 구해야 함’은 전항에 명시된 주권국의 일차적 책임의 일환이라 설명할 수 있다. 이 조항은 1991년 유엔총회 결의 제46/182호의 “인도적 지원이 필요한 국가는 식량, 의약품, 주거 및 건강을 위한 공급, 인도적 지원과 관련된 기구의 지원의 이행을 원활하게 하기 위한 요청을 해야 한다”¹⁵⁵⁾는 것과 2005년 효과행동계획(Hyogo Framework for Action)에서 국가들에게 “국내적 역량을 초과하는 재난에 대해 신속하고 효과적인 대응을 보장할 것”을 요청하는 것과 맥을 함께 한다.¹⁵⁶⁾

(2) 국제사회의 협력의무

1991년 유엔총회 결의 제46/182호는 재난의 규모가 재난을 당한 개별 국가의 역량을 초과할 경우, 국제사회가 긴급 구호 상황을 알리고, 재난 발생국의 대응능력을 강화하기 위해 국제사회가 협력해야 함을 강조한다. 동 결의에 따르면 이러한 국제적 협력은 국제법과 국내법에 부합해야 하며, 인도적 목적과 공평의 원칙을 준수하며, 국내적인 노력을 보조하는

¹⁵³⁾ 도경옥, “사회권 규약상 ‘국제적 지원 및 협력’의 의미: 북한 관련 시사점,” p. 110.

¹⁵⁴⁾ 2007 IFRC Guideline 3 (2).

¹⁵⁵⁾ GA Res. 46/182 (19 December 1991), para. 6.

¹⁵⁶⁾ IFRC, Annotation to the Draft Guidelines on the Domestic Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance (2007), p. 14.

방향으로 이뤄져야 한다.¹⁵⁷⁾ 2010년 채택된 유엔총회 결의 제64/251호는 자연재난에 있어서의 인도적 지원의 국제적 협력을 강조하며, 구호에서 개발협력으로 나아가야 함을 강조한다. 동 결의는 실효적인 다자간 메커니즘을 통해, 구호단계에서부터 복구, 개발로까지 이어지는 재난의 매 단계에 있어서의 적합한 재원의 제공과 시의 적절한 인도적 지원을 위한 국제적 협력을 강조한다.¹⁵⁸⁾

효과적인 국제협력은 재난 시 주민들을 보호하기 위해 필수적이다. 일반적으로 '국제협력의 의무'는 국제법상 확립된 원칙으로서 유엔 헌장을 비롯한 여러 국제법 문헌을 통해 찾을 수 있다. 먼저 유엔 헌장 제1조 제3항은 경제적, 사회적, 문화적 또는 인도주의적 성격의 국제문제를 해결하기 위해 국제협력을 달성해야 함을 명시하고 있다. 유엔 헌장 제55조와 제56조는 국제사회의 안정과 안녕을 위한 국제협력을 상정하고 있다. 이 밖에도 일반적인 국제협력 의무는 1970년 유엔총회 결의로 채택된 「유엔 헌장에 따른 국가간 우호관계 및 협력에 관한 국제법 원칙에 관한 선언(Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations)」에도 언급되어 있다.¹⁵⁹⁾ 물론 상기 문헌들이 구체적으로 재난 관련 협력 의무를 정하고 있지는 않다. 그러나 실제 재난대응을 위한 국제적인 협력의무는 '성공적인 재난구호활동을 위한 불가결한 조건'으로서 재난 시 인도적 지원과 관련된

¹⁵⁷⁾ GA Res. 46/182 (19 December 1991), para. 5.

¹⁵⁸⁾ GA Res. 64/251 (22 January 2010), para. 13.

¹⁵⁹⁾ GA Res. 2625 (XXV) (24 October 1970), Annex, para. 1. "States have the duty to cooperate with one another, irrespective of the differences in their political, economic and social systems, in the various spheres of international relations, in order to maintain international peace and security and to promote international economic stability and progress, the general welfare of nations and international cooperation free from discrimination based on such differences."

문서에서는 빠짐없이 언급되고 있다.¹⁶⁰⁾ 유엔 국제법위원회(ILC)의 규정초안 제7조는 ‘협력의무’라는 소제 아래, 동 규정의 적용에 있어 “모든 국가는 적절한 형태로 유엔과 협력 하에 국제적십자사연맹(IFRC) 등 관련 지원 단체들 간 협력을 해야 한다”고 명시하고 있다.¹⁶¹⁾

이러한 맥락에서 더 나아가 한 국가에 재난이 발생할 경우 외부 국가가 재난 발생국 주민을 위해 인도적 지원을 제공해야 할 ‘법적 의무’가 발생하는지에 대해서는 의문의 여지가 있다. 인도적 지원에 관한 유엔총회 결의가 여러 차례 채택되었지만,¹⁶²⁾ 아직까지 국제사회가 일반적이고 구체적인 의무로 인도적 지원 의무를 지고 있다고 보기에는 무리가 있다. 비록 국가들이 관행적으로 인도적 지원을 실천하고 있다 할지라도, 인도적 지원이 국제 사회의 의무라는 법적 확신이 없기 때문에, 국제관습법의 지위에 올랐다고 할 수 없기 때문이다. 물론 구체적인 조약 규정에 의해 인도적 지원 의무가 발생할 여지는 있다.¹⁶³⁾ 그러나 이러한 조약상 지원 의무도 지원 제공국의 사정과 능력을 고려하도록 정할 수 있다.¹⁶⁴⁾ 국제기구의 경우 그 성질과 권한에 따라 달라질 수 있다. 국제기구 창설헌장이나, 여타 관련 조약에서 가입국을 지원하도록 정하고 있다면, 국제기구에겐 지원 의무가 발생할 것이기 때문이다.¹⁶⁵⁾

¹⁶⁰⁾ 예를 들어, International Cooperation on Humanitarian Assistance in the field of Natural Disasters, from Relief to Development, GA Res. 64/251 (22 January 2010), para. 13; GA Res. 65/264 (28 January 2011), para. 13.

¹⁶¹⁾ ILC, Draft Articles on the Protection of Persons in the Event of Disasters, with Commentaries (2016), Article 7.

¹⁶²⁾ GA Res. 43/131 (8 December 1988); GA Res. 45/100 (14 December 1990); GA Res. 46/182 (19 December 1991) 등.

¹⁶³⁾ 예를 들어 Food Aid Convention (1999)의 가입국일 경우 선 예정된 금액을 한도로 지원의무를 진다. Memorandum by the Secretariat, Protection of persons in the event of disasters, International Law Commission Sixtieth session, UN Doc. A/CN.4/590 (2008), p. 47.

¹⁶⁴⁾ *Ibid.*, p. 48.

¹⁶⁵⁾ 예를 들어, The Convention on Assistance in the Case of a Nuclear Accident or Radiological Emergency (1986) 제2조 6항은 핵관련 사고나 방사능 관련 비상사

한편, 재난에 대한 포괄적 지원 자체가 아닌, 재난으로 인해 인권을 침해당하는 주민 보호를 위한 의무의 경우 보다 세부적인 검토가 필요하다. 사회권규약(ICESCR) 제2조 제1항은 “이 규약의 각 당사국은 이 규약에서 인정된 권리의 완전한 실현을 점진적으로 달성하기 위하여, 개별적으로 또는 특히 경제적, 기술적인 국제적 지원 및 협력을 통하여, 가용자원이 허용하는 최대한도까지 조치를 취할 것을 약속한다”고 규정하고 있다. 즉, 동 규약의 당사국은 사회권의 보장을 위해 개별적으로 그리고 국제 협력을 통하여 공동으로 조치를 취해야 한다는 것이다.¹⁶⁶⁾ 보다 구체적으로 사회권규약위원회는 건강권에 관한 일반논평에서 재난 시 협력을 언급한 바 있다. 위원회는 사회권규약 당사국은 “비상시에 재난구호 및 인도적 지원을 제공함에 있어 협력할 공동의 그리고 개별적인 책임”이 있고, “각국은 최대의 역량을 다하여 이러한 임무에 기여하여야” 함을 확인했다.¹⁶⁷⁾ 나아가 일부 질병은 국경을 넘어 쉽게 전염될 수 있다는 점을 고려할 때 국제사회는 이 문제에 대응할 공동의 책임이 있으며, 이와 관련하여 선진국은 개발도상국을 지원한 특별한 책임과 이해관계를 가진다고 확인했다.¹⁶⁸⁾ 또한 당사국 이외의 행위자의 의무라는 별도의 항목에서 비상 시 재난구호 및 인도적 지원에 있어 세계보건기구(WHO), 유엔난민기구(UNHCR), 국제적십자위원회(ICRC), 유엔아동기금(UNICEF) 및 비정부기구의 역할이 중요함을 강조한 바 있다.¹⁶⁹⁾

이러한 맥락에서 특정한 권리, 특히 사회권의 보장 및 보호를 위한 국제적 협력의무는 조약에 기초하고 있다고 해석될 여지가 있다.¹⁷⁰⁾ 실제

태가 발생할시 IAEA가 지원 요청에 응해야 한다고 규정하고 있다. “The International Atomic Energy Agency(IAEA) shall respond … to a … request for assistance in the event of a nuclear accident or radiological emergency.”

¹⁶⁶⁾ 도경욱, “사회권 규약상 ‘국제적 지원 및 협력’의 의미: 북한 관련 시사점,” p. 106.

¹⁶⁷⁾ UN CESCR, General Comment, No. 14 (2000), para. 40.

¹⁶⁸⁾ *Ibid.*; 도경욱, “사회권 규약상 ‘국제적 지원 및 협력’의 의미: 북한 관련 시사점,” p. 106.

¹⁶⁹⁾ UN CESCR, General Comment, No. 14 (2000), para. 65.

사회권규약(ICESCR)은 제11조에 명시된 식량, 의복, 주거에 대한 권리와 제15조에 명시된 문화와 과학과 관련된 권리를 보호하기 위하여 국제협력이 요구된다고 명시하고 있으며, 제22조 및 제23조에서 사회권규약의 효과적 이행을 위한 다양한 절차적 협력을 강조하고 있다. 유엔 국제법위원회(ILC)의 「재난시 인(人)의 보호에 관한 초안 규정」의 주석에서도 상기 조항(사회권규약 제11조, 제15조, 제22조 및 제25조)을 언급하고 있다. 또한 건강권에 관한 사회권규약위원회의 일반논평을 해석해 볼 때, 재난 발생의 위험을 예방하고 적절히 대응하기 위한 국제적인 협력의 의무는 인권법에서 근거를 찾을 수 있다.

국제사회의 재난협력 형태는 “인도적 지원, 국제적구호활동의 조정 및 통신의 조율, 구호인력 장비와 물자, 그리고 과학의료 및 기술적 재원을 제공하는 것을 포함한다.”¹⁷¹⁾ 동 조에 명시되지 않은 협력으로는 구호요원의 훈련, 구호에 필요한 기술이전, 재정지원, 필요한 정보 공유 및 공동구호훈련 등을 생각해 볼 수 있다. 실제 이러한 구체적인 국제협력의 형태는 지원국 내지 지원 국제기구에 의한 시혜적 성격의 일방적 행위라기 보다는 피해국을 포함하는 다양한 구호활동 주체들 간 협동적 행동을 요하기 때문에 상호 협의를 통한 구호활동의 조율 및 조화를 필요로 한다.¹⁷²⁾

2. 국제 재난협력 관련 주요 기구 및 활동

가. 유엔 및 유엔전문 기구

유엔 헌장 제1조 제3항은 “경제적·사회적·문화적 또는 인도적 성격의

¹⁷⁰⁾ 오시진, “재난 협력의 국제법적 근거,” (통일연구원 자문회의, 2017.09.12.): 오시진, “국제개발협력으로서 사회권: 사회권규약 제2조 상 ‘국제지원과 국제협력’ 조항을 중심으로,” 『안암법학』, 49권 (2016), pp. 351~389 참조.

¹⁷¹⁾ ILC, Draft Articles on the Protection of Persons in the Event of Disasters, with Commentaries (2016), Article 8.

¹⁷²⁾ *Ibid.*, Commentary on Article 8, para. 6.

국제문제를 해결하고 또한 인종·성별·언어 또는 종교에 따른 차별 없이 모든 사람의 인권 및 기본적 자유에 대한 존중을 촉진하고 장려함에 있어 국제적 협력을 달성”함을 유엔의 목적 중 하나로 명시하고 있다. 이러한 목적에 부합하게 총회와 경제사회이사회는 회원국의 재난과 관련한 국제협력을 위해 결의를 채택하고, 제도적 장치를 마련해 왔다.¹⁷³⁾ 대표적으로 유엔은 1971년 총회결의 제2816호에 근거해 1972년 재난구호조정관(UN Disaster Relief Coordinator)을 설립하였는데, 이는 이후 1991년 유엔총회 결의 제46/182호에 따라 설립된 유엔인도지원조정국(UNOCHA)과 긴급구호조정관(Emergency Relief Coordinator: ERC), 그리고 1992년 설치된 인도주의사무국(Department of Humanitarian Affairs: DHA)에 의해 통합되었다.¹⁷⁴⁾ 유엔의 재난 관련 내부 기관은 주로 자연재해 관련 업무를 담당하며, 무력충돌로 인한 재난의 경우 특별대표단을 구성하여 운영한다.¹⁷⁵⁾

국제재난구호를 총괄하는 보편적 국제기구가 없는 상황에서 유엔은 국제사회의 인도적 차원의 재난구호 활동의 중심에 있다. 유엔은 재난협력에 있어서의 다양한 행위자들의 활동을 지원하고 조정하기 위한 상호 보완적인 조정체계를 구축하고 있다. 현재의 국제인도지원 체계는 1991년 채택된 유엔총회 결의 제46/182호에 기초한다. 동 결의에 의해 설립된 유엔인도지원조정국(OCHA)은 인도적 지원을 담당하는 유엔 산하기구들과 민간단체들 간의 지원 중복을 없애고 효율적으로 인도적 지원을 펼치기 위함을 목적으로 한다.¹⁷⁶⁾ 긴급구호조정관(ERC)은 유엔총회

173) 자세한 내용은, 박기갑, “국제재난법에 관한 보편적이며 포괄적인 국제조약은 존재가 가능한가?” pp. 47~51 참조.

174) 유엔인도주의사무국(DHA)의 경우 1997년 조정, 옹호, 정책개발의 기능을 더욱 강화해 유엔인도주의조정국(UNOCHA)으로 재편되었다. 최춘흠·김영운·최수영, 『UN 기구의 지원체계와 대북활동』 (서울: 통일연구원, 2008), p. 8.

175) 위의 책, p. 49.

176) 자세한 내용은, UNOCHA 홈페이지 <<https://www.unocha.org/about-us/who->

의 위임에 따라 위기대응에 있어 국제적인 인도지원을 조정하는 역할을 한다. 특정 지역이나 국가에 재난이 발생했을 때 국제사회에 지원을 호소하거나 여타 국제기구나 비정부기구와의 조율을 담당하며, 인도적 활동을 위한 기금모집에 있어 중심적 역할을 한다. 긴급구조조정관(ERC)은 유엔 사무총장에게 직접 보고하며, 유엔 회원국의 요청 및 인도적 지원에 관한 사항과 조기경보 및 대응을 지원하기 위한 정보관리 및 공유의 보장, 긴급 재난지역으로의 접근 확보, 필요한 영역의 평가, 공동호소(joint appeal)의 준비, 인도적 대응을 지원하기 위한 자원 동원, 구호에서 복구 활동으로의 원활한 이관을 위한 지원 등의 책임을 진다.¹⁷⁷⁾ 또한 모든 위기 상황에서의 국제 인도적 지원의 필요와 국내적 차원에서의 상주조정관(Resident Coordinator: RC) 및 인도조정관(Humanitarian Coordinator: HC)의 활동을 감독한다.

국제 재난협력에는 다양한 유엔의 전문기구가 참여한다.¹⁷⁸⁾ 유엔의 인도적 지원 활동 및 재난협력 관련 주요 기구로는 국제식량기구(FAO), 세계식량계획(WFP), 세계보건기구(WHO), 유엔개발계획(UNDP), 유엔인구기금(UNFPA), 유엔난민기구(UHCR), 유엔인간정주계획(UN-HABITAT), 유엔아동기금(UNICEF) 등이 있다. 이들 기구는 재난대응과 관련해 보호소(shelter) 공급부터 식량 안보 사항, 보건, 영양, 교육, 생계의 세부사항을 담당할 뿐 아니라, 전반적인 조정과 물류지원, 통신 등과 같은 공공기반시설을 지원한다. 한편, 이 과정을 위해 주로 상주조정관(RC)을 파견하는데, 이들은 정부와 유엔 재난대응 체계의 소통을 맡는다.

이들 활동의 재원은 일차적으로 중앙긴급대응기금(Central Emergency

we-are) 참고.

¹⁷⁷⁾ UNOCHA, "Disaster Response in Asia and the Pacific: A Guide to International Tools and Services," p. 22.

¹⁷⁸⁾ 인도적 지원과 관련된 유엔 산하 전문기구들에 대한 자세한 내용은, 최춘흠·김영운·최수영, pp. 12~23 참고.

Response Fund: CERF)에서 지급된다. 2005년 유엔총회 결의 제 60/124호를 통해 설립된 중앙긴급대응기금(CERF)은 재난에 대한 신속하고 적절한 원조활동을 개시하고, 재건 과정에 필요한 자금은 적립·운용하고 있다.¹⁷⁹⁾ 중앙긴급대응기금(CERF)은 다양한 주체(주로 정부, 재단, 사기업, 개인 등)의 기부를 통해 재원을 마련한다. 재난 발생 시 상기 인도적 기구들은 합동으로 재원을 요청하며, 중앙긴급대응기금(CERF)은 필요의 시급성 및 효과성 등의 기준 충족 시 이를 지급한다. 이러한 기금을 통해 유엔전문기구들은 자신의 임무에 맞는 역할을 수행한다.

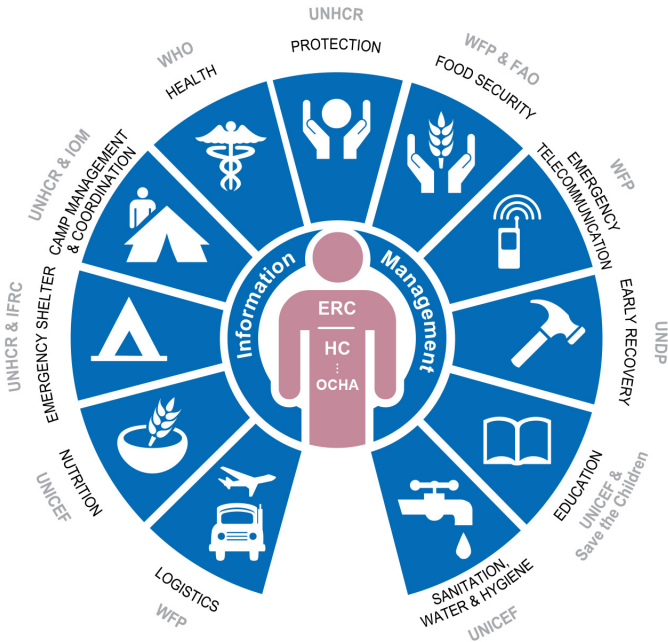
한 국가의 역량을 초과하는 재난이 발생했을 경우 국제사회는 여러 유엔 전문기구 및 인도적 지원 단체를 중심으로 구호 및 복구활동에 나선다. 이 과정에서 중복 지원을 막고 보다 효과적인 재난대응을 위한 기구 간 협력 및 조정은 필수적인 요소이다. 2005년 유엔은 “인도주의 개혁 아젠다(Humanitarian Reform Agenda)”를 통해 예측가능성, 책임성 및 파트너십을 증진하기 위한 여러 조치를 마련했다. 클러스터 접근법은 이러한 조치의 중심에 있다. 클러스터란 유엔과 그 밖의 인도주의 활동을 하는 기구들로 구성된다. 클러스터는 유엔 및 비유엔 인도주의 활동 관련 파트너를 구성원으로 하는 조정, 정책 개발 및 결정을 위해 만들어진 포럼인 기구간상임위원회(Inter-Agency Standing Committee: IASC)에 의해 구성된다.¹⁸⁰⁾ 기구간상임위원회(IASC)는 <그림 III-1>과 같이

¹⁷⁹⁾ GA Res. 60/124 (8 March 2006), para. 15.

¹⁸⁰⁾ 기구간상임위원회(IASC)는 유엔 및 비유엔 인도주의 활동 관련 파트너를 구성원으로 하는 조정, 정책 개발 및 결정을 위해 만들어진 기구 간 포럼이다. 회원은 세계농업기구(FAO), 유엔인도지원조정국(UNOCHA), 유엔개발계획(UNDP), 유엔인구기금(UNFPA), 유엔인간정주계획(UN-HABITAT), 유엔난민기구(UNHCR), 유엔아동기금(UNICEF), 세계식량기구(WFP) 및 세계보건기구(WHO)이다. 또한 국제적십자위원회(ICRC), 국제적십자사연맹(IFRC), 국제자원봉사위원회(ICVA), InterAction, 국제이주기구(IOM), 유엔인권최고대표사무소(OHCHR), 세계은행(World Bank) 등을 상시 초청멤버(standing invitee)로 두고 있다. 기구간상임위원회(IASC)는 인도주의적 체계의 실효성 증진을 위해 지속적으로 활동한다.

11개의 인도적 활동 영역을 지정해 개별 기구들의 주요 책임을 정하고 있다. 클러스터는 인도적 위기상황에 대응하기 위한 광역대비체계 및 기술적 역량을 강화하고, 인도적 대응에 있어서의 명확한 책임성을 부여함을 목적으로 한다. 국내적 차원에서는 우선순위를 정하고, 인도적 기구들의 역할과 책임을 보다 명확히 함으로써, 파트너십과 국제인도주의 행동의 예측가능성 및 책임성을 강화한다.

그림 III-1 유엔 재난대응 주요 기구 클러스터



출처: UNOCHA, "Disaster Response in Asia and the Pacific: A Guide to International Tools and Services," (2013), p. 28.

나. 국제적십자사연맹

1919년 평시 보건, 위생, 구호 활동을 위해 설립된 국제적십자사연맹(IFRC)은 국적과 인종, 종교적 신념이나 계층, 정치적 견해 등의 차별 없

이 원조를 제공하는 가장 큰 인도적 기구이다. 이들의 활동은 긴급대응, 재난대비, 공동체에 기반을 둔보건, 원조 훈련과 활동, 재난 희생자를 위한 가족과의 연결 사업, 청소년 자원봉사자 활동의 6개의 영역으로 나뉘어져 있다. 국제적십자사연맹(IFRC)은 전 세계 190개의 국내적십자사(National Societies)로 구성된다. 연맹과 국내적십자사는 재난대비, 대응 및 개발 업무를 함께 수행하는데, 여기에는 응급보건, 재난법, 물과 위생 및 인도주의 외교에 관련된 활동이 포함된다.

국내적십자사는 재난구호, 보건 지원 및 사회 프로그램 등을 제공하며, 국제 인도법 및 인도적 가치 증진을 위해 노력한다. 일반적으로 국내적십자사는 재난이 발생한 경우 국제적십자사연맹(IFRC)에 접촉을 하는 첫 번째 창구 역할을 한다. 국내적십자사는 비정부기구가 아니며, 일반 비정부기구와 달리 정부 및 공공기관과 특수한 관계를 형성한다. 국내적십자사는 재난구호에 있어 국내 기관과 함께 활동하며, 개별국가 내의 공적 기관과의 관계에 있어 보조적 역할을 한다. 2007년 IFRC 가이드라인 제3조는 국내적십자사가 공권력의 보조자로서 시민사회와 함께 국내적 차원에서 지원에 있어 핵심적 역할을 해야 함을 강조하고 있다.¹⁸¹⁾ 이는 「적십자사규정(Statutes of the Red Cross/Red Crescent Movement)」 제4조 제3항에도 명시되어 있다.

국제적십자사연맹(IFRC)은 재난 발생 시 국내적십자사를 지원하고, 다른 국내적십자사가 지원에 참여하는 것을 조정하고 지위한다. 국제적십자사연맹(IFRC)은 재난 발생 시 전 세계에서 선별된 훈련된 인력으로 구성된 현장조사 및 조정팀(Field Assessment & Coordination Team: FACT)을 48시간 이내 파견하고, 현장 피해규모 및 필요를 조사하며, 1개월간 현장에서 유엔과의 조정 역할을 한다. 현지 언어와 문화에 익숙한 지역 내 훈련된 인력인 지역재난대응팀(Regional Disaster Response

¹⁸¹⁾ 2007 IFRC Guideline 3 (1).

Team: RDRT)은 상대적으로 작은 규모의 재난에 파견되며, 현장 평가 활동을 하는데, 이들은 연맹 지역 사무소에서 관리한다. 국제적십자자연맹(IFRC)은 <표 III-2>와 같이 물과 위생, 병원 통신 및 구호 등을 담당하는 긴급대응단(Emergency Response Unit: ERU) 시스템을 운영하고 있다.

표 III-2 국제적십자자연맹(IFRC)의 긴급대응단(ERU) 체계

물과 위생 (Water & Sanitation)	식수 공급, 화장실 설치 및 쓰레기 처리 시설
기초보건 (Basic Health Care)	국제기준 약품 사용, 외래 중심 운영, 최대 30,000명 진료
소개 병원 (Referral Hospital)	최대 250,000명 진료, 120~150병상, 외과수술, 약국, 소독실
긴급파견병원 (Rapid Deployment Hospital)	48시간 이내 파견, 10일간 지원, 10개 병상·응급처치, 의료 및 외과 진료, 환자 분류, 헬기 수송
구호 (Relief)	구호물자 분배 통계 지원, 수송 ERU와 협조
물류 (Logistics)	구호 물품 및 장비의 통관, 보관, 운송 업무
통신 (IT & Telecommunication)	위성통신 및 라디오 통신망 구축, 재난국 통신법 준수
베이스캠프 (Base Camp)	직원 및 봉사원들에게 숙소 및 식사 제공

출처: 조성아, “대한적십자사의 재난관리,” *The Magazine of the Korea Society of Hazard Mitigation*, vol. 15, no. 3 (2015), p. 120.

다. 주요기구의 북한에서의 활동

「유엔과 북한 간의 협력을 위한 유엔 전략계획 2017~2021(DPRK UN Strategy Framework 2017~2021, 이하 ‘유엔 전략계획 2017~2021’)은 유엔상주조정관(UN Resident Coordinator)이 이끄는 북한팀(UN Country Team)의 우선순위를 담고 있다. 북한 당국과 북한 상주 유엔 기구들의¹⁸²⁾ 합의 하에 작성된 이 보고서는 먼저 유엔에서의

활동 목표가 북한주민들, 특히 취약계층의 복리 증진을 위한 북한 정부의 활동을 지원하고 강화시키는 것임을 명시하고 있다.¹⁸³⁾ 유엔 전략계획 2017~2021은 우선순위 3번 ‘복원력과 지속가능성(resilience and substantiality)’ 분야에서 위협의 감소와 준비를 포함하는 재난위기관리를 다루고 있다. 이를 위해 유엔이 특히 관심을 두는 분야는 공동체 단위의 지속가능한 에너지 공급과 산림복원이다. 실제 북한은 산림파괴, 토질악화, 토양침식 등 여러 환경문제에 직면해 있으며, 이러한 문제들은 자연재해에 대한 북한의 취약성을 더욱 증대시키고 있다. 더욱이 기후 변화로 인해 발생하는 자연재해들은 북한의 식량 및 영양안보에 심각한 영향을 끼친다. 따라서 산림복원은 재난위험 감소를 위한 조치로 우선사항에 속한다.¹⁸⁴⁾ 유엔 전략계획 2017~2021은 기상이변에 대한 북한의 취약성을 고려해, 재난대비, 취약지역 조사, 위험감소, 국가위기대처관리 부문의 역량 강화를 위해 유엔의 지원이 필요하므로, 유엔 대북사업에서 중요히 다뤄져야 한다고 하고 있다. 복원력과 지속가능성 부문의 유엔 전략계획 2017~2021의 목표는 다음과 같다.

¹⁸²⁾ 현재 북한 상주 유엔 기구는 세계농업기구(FAO), 유엔개발계획(UNDP), 유엔인구기금(UNFPA), 유엔아동기금(UNICEF), 세계식량기구(WFP) 및 세계보건기구(WHO) 6개 기구이다. 유엔인도지원조정국(UNOCHA)의 경우 2005년 북한이 유엔합동호소절차(Consolidated Appeals Process)의 지원을 거절하면서 철수하였다.

¹⁸³⁾ “The Strategic Framework for Cooperation between the United Nations and the Government of the DPRK 2017-2021, Towards Sustainable and Resilient Human Development,” (2017), p. 8, p. 10. <<http://kp.one.un.org/content/dam/unct/dprk/docs/DPRK%20UN%20Strategic%20Framework%202017-2021%20-%20FINAL.pdf>>.

¹⁸⁴⁾ *Ibid.*, p. 19.

표 III-3 복원력과 지속가능성 부문의 성과 목표

1	재난 및 기후변화 영향으로부터 지역 공동체, 특히 여성을 포함한 가장 취약한 인구집단 보호 및 대응력 제고
2	지역 공동체, 특히 가장 취약한 집단들의 저렴하고 신뢰할 수 있고 지속가능한 현대적 에너지원への 접근
3	환경관리, 에너지, 기후변화, 재난위험관리 부문에서 정부 기관들의 통합적이고 공평한 사업 수행

출처: “The Strategic Framework for Cooperation Between the United Nations and the Government of the DPRK 2017-2021, Towards Sustainable and Resilient Human Development,” (2017), p. 20.

국제적십자사연맹(IFRC)은 북한에서 활동하는 인도적 지원 단체 가운데 가장 규모가 큰 단체로, 조선적십자회와 오랫동안 긴밀한 협력을 통해 재난관리를 포함한 여러 구호 사업을 수행하고 있다. 국제적십자사연맹(IFRC)은 조선적십자회를 지원하며, 북한에서의 재난관리와 보건 프로그램은 재해로 인해 건강을 잃어 생계를 지속할 수 없는 사람들을 돕고, 공동체를 회복하는 데 중점을 두고 있다. 한편, 조선적십자회의 활동을 돕기 위해 국제적십자사연맹(IFRC)은 “협력합의전략 프로그램 (Cooperation Agreement Strategy Program, 이하 ‘협력합의전략(CAS)’)”을 운영해 재원을 조달한다. 협력합의전략(CAS) 프로그램이란 조선적십자회가 국제적십자사연맹(IFRC) 및 국내 적십자사와 함께 3년 정도의 주기로 운영하고 있는 사업을 의미한다. 협력합의전략(CAS) 프로그램은 공여국들의 협력 거버넌스는 물론 북한주민들의 자발적 역량 구축을 위한 지역 공동체를 형성함으로써 인도주의적 가치를 실현함과 동시에 개발협력의 성격을 지닌다. 초기 파트너십을 맺은 국내 적십자사는 호주, 영국, 캐나다, 덴마크, 핀란드, 독일, 네덜란드, 노르웨이, 스페인과 스웨덴이다. 2009년부터 2012년까지의 협력합의전략(CAS) 프로그램에는, 국제적십자사연맹(IFRC)과 호주, 캐나다, 덴마크, 핀란드, 독일, 네덜란드, 노르웨이, 스페인 및 스웨덴의 적십자사가 참여했다.¹⁸⁵⁾ 2014년

까지의 협력합의전략(CAS) 프로그램에는, 호주, 영국, 캐나다, 덴마크, 핀란드, 독일, 노르웨이, 스페인, 스웨덴, 이탈리아, 터키, 프랑스, 이란 적십자사가 참여했다.¹⁸⁶⁾ 대한적십자사의 경우 2015년 협력합의전략(CAS) 회의에 처음으로 참여했으며, 3년에 걸쳐 천만 달러를 지원할 것을 계획한 바 있다.¹⁸⁷⁾

3. 국제사회의 북한 재난 지원 및 협력 사례와 시사점

북한의 재난 관련 긴급구호를 포함한 국제사회의 인도적 차원의 지원은 유엔을 중심으로 한 산하 전문기구와 국제적십자사연맹(IFRC)의 지원, 그리고 개별국가 차원의 지원으로 나누어 살펴볼 수 있다.

가. 북한에 대한 인도적 지원

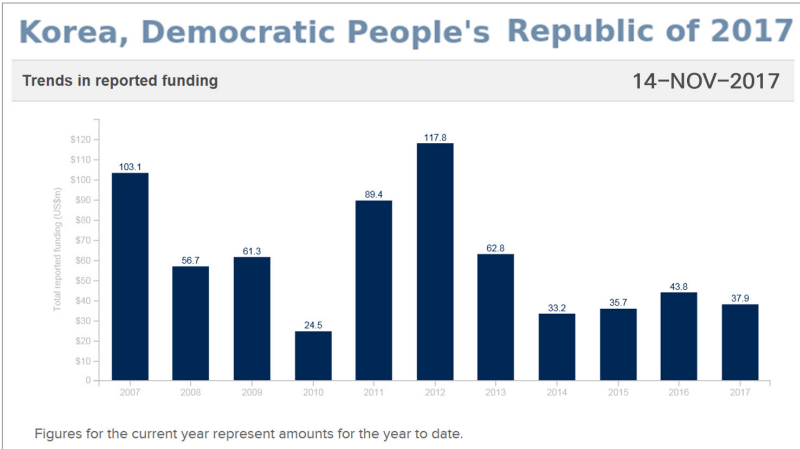
유엔인도지원조정국(UNOCHA)에서 제공하는 개별국가에 대한 국제사회의 지원 규모 관련 통계 자료를 살펴보면, 2007년부터 2017년까지 북한에 대한 지원은 약 66억 5,100만 달러에 달한다. 분야별로 다양한 프로그램이 시행되었으며, 재난협력 역시 북한에 대한 인도적 지원의 범위에 속한다. <그림 III-2>에서 볼 수 있듯이 실제 북한이 수해로 인해 큰 피해를 입었던 2007년과 2012년 당시 지원 규모가 급증했음을 볼 수 있다.

¹⁸⁵⁾ IFRC, “Long Term Planning Framework 2012-2015: Democratic People’s Republic of Korea,” p. 2, <http://www.ifrc.org/docs/appeals/annual12/SP354KP_LTPF12.pdf>.

¹⁸⁶⁾ IFRC, “Democratic People’s Republic of Korea: Annual Report,” MAAKP002 (30 April 2015), <http://www.ifrc.org/docs/appeals/annual12/SP354KP_LTPF12.pdf>.

¹⁸⁷⁾ “대한적십자사, 국제적십자 대북사업 지원하기로,” 『미국의소리』, 2015.10.06.; “한적, 대북사업에 천만 달러 지원 결정,” 『중앙일보』, 2015.10.06.

그림 III-2 2007년~2017년 북한에 대한 인도적 지원규모



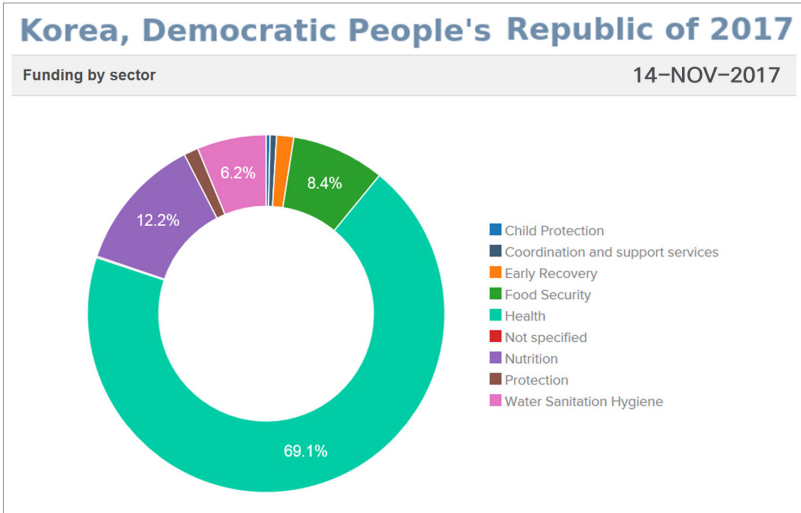
출처: UNOCHA, “Financial Tracking Service: Tracking Humanitarian Aid Flows,” <<http://fts.unocha.org/countries/118/summary/2017>>.

한편, 북한에 대한 국제사회의 인도적 지원은 중앙긴급구호기금(33.5%)에서 조달되며, 그 밖의 여러 자금(31.2%)을 제외하고는, 스위스 정부(19%)의 재원이 가장 큰 비중을 차지한다.¹⁸⁸⁾ 이러한 국제사회의 지원은 <그림 III-3>과 같이 과반 이상이 식량안보(52.2%)와 관련되어 있으며, 보건·건강(27.5%), 영양(5.8%), 식수 및 위생(4.9%)이 후순위를 달린다. 관련 유엔 기구 또한 세계식량기구(WFP) 62.1%, 유엔아동기금(UNICEF) 18.3%, 세계보건기구(WHO) 3.6% 순으로 재원이 활용된다.¹⁸⁹⁾

¹⁸⁸⁾ 이하 러시아 정부 (8.1%), 스웨덴 정부 (4.1%), 캐나다 정부(4%)를 기록한다.

¹⁸⁹⁾ UNOCHA, “Financial tracking Service: Tracking humanitarian aid flows,” <<https://fts.unocha.org/countries/118/summary/2017>>.

그림 III-3 북한에 대한 인도적 지원 분야



출처: UNOCHA, “Financial tracking Service: Tracking humanitarian aid flows,”
 <<http://fts.unocha.org/countries/118/summary/2017>>.

국제기구가 북한에 제공하는 구호원조의 상당 부분은 개별국가의 자금 지원에 의해 이뤄진다.¹⁹⁰⁾ 지원 규모는 매해 다르나, 미국, 스위스, 독일, 이탈리아, 영국, 노르웨이, 캐나다, 호주 등의 개별국가가 유엔 산하 국제기구를 통해 간접지원의 형식으로 북한에 대해 인도적 원조를 실시한다.¹⁹¹⁾ 한국의 경우도 무상 및 장기차관 형식으로 남북 간 직접지원 이외에 유엔 기구 간 공동지원에 참여하여 상당량의 식량 등을 지원해 왔다.

북한은 2013년부터 2017년까지 국제적십자사연맹(IFRC)의 국제기금 지원에 있어 10번째로 많은 규모의 지원을 받는 국가로 기록된다. 북한에 대한 국제적십자사연맹(IFRC)의 기금 지원은 전체 예산의 3%를 차지하

¹⁹⁰⁾ 이종운, “북한에 대한 국제기구의 경제지원 현황과 향후과제,” 『세계경제』 (2003.06.), p. 73.

¹⁹¹⁾ 개별공여국의 대북지원 특징에 관해서는, 박지연, “국제사회의 대북지원 분석 (1945~2014),” 『수은북한경제』, 봄호 (2015), pp. 63~76.

며, 북한의 경우 인도적 대응(humanitarian response) 보다는 주제별 지원이 더 큰 비중을 차지한다. 북한에 대한 지원은 특히 2016년 수치가 높아졌는데, 이는 2016년 함경북도 수해에 대한 지원이 큰 규모를 차지했기 때문으로 보인다.

그림 III-4 국제기금지원 수혜국 순위

Main countries receiving international funding

Country	2013	2014	2015	2016	2017	Total	%
1 Syria	30.4	30.1	29.0	27.5	19.8	136.9	13%
2 Philippines	58.6	32.7	3.3	2.0	1.3	98.0	9%
3 Sierra Leone	0.2	39.9	18.7	0.7	4.9	64.5	6%
4 Nepal	1.1	2.1	48.8	6.5	4.6	63.2	6%
5 Greece		0.0	7.6	22.2	9.9	39.8	4%
6 Guinea	0.0	11.3	22.6	2.9	1.1	37.9	4%
7 Turkey	8.2	11.0	4.4	11.1	1.7	36.5	4%
8 Afghanistan	4.9	9.6	5.6	4.9	6.6	31.6	3%
9 Kenya	7.7	3.6	4.4	3.1	7.7	26.5	3%
10 Liberia	1.0	14.6	5.1	4.3	1.3	26.3	3%
11 DPR Korea	4.9	5.2	4.5	7.6	4.0	26.2	3%
12 Bangladesh	3.1	4.2	2.2	3.7	10.8	23.9	2%
13 Jordan	4.7	4.1	4.6	4.2	3.9	21.4	2%
14 Myanmar	3.2	2.6	6.3	3.4	5.2	20.7	2%
15 Sri Lanka	5.2	3.4	3.1	4.2	4.5	20.4	2%

Main countries receiving international funding

Country	Humanitarian Response	Thematic	Total	%
1 Syria	137.2	-0.3	136.9	13%
2 Philippines	96.1	1.8	98.0	9%
3 Sierra Leone	63.7	0.8	64.5	6%
4 Nepal	59	4.2	63.2	6%
5 Greece	39.8	0	39.8	4%
6 Guinea	37	0.9	37.9	4%
7 Turkey	36.5		36.5	4%
8 Afghanistan	0.6	31	31.6	3%
9 Kenya	20.3	6.2	26.5	3%
10 Liberia	22.3	4	26.3	3%
11 DPR Korea	5.4	20.8	26.2	3%
12 Bangladesh	15	8.9	23.9	2%
13 Jordan	14.3	7.1	21.4	2%
14 Myanmar	5	15.7	20.7	2%
15 Sri Lanka	11.5	8.9	20.4	2%

출처: IFRC, "Main Countries Receiving International Funding," pp. 1~2, <<http://www.ifrc.org/Docs/Appeals/statistic/ recip1317.pdf>>.

나. 북한 재난에 대한 국제사회의 지원

국제사회의 대북 인도적 지원은 1995년 7월 집중호우로 인해 심각한 수해 피해를 입게 되자, 북한이 8월 23일 뉴욕 주재 유엔대표부를 통해 유엔 인도주의사무국(DHA)에 긴급지원을 요청하며 시작되었다.¹⁹²⁾ 유엔 인도주의사무국(DHA)은 7월 26일부터 8월 18일의 기간 동안 주민 520만 명의 재해와 피해 발생액이 150억 달러에 달한다는 수해보고서를 제출하고 유엔에 긴급지원을 공식적으로 요청했다. 긴급구호를 위해 유엔인도지원조정국(UNOCHA), 세계식량계획(WFP), 세계보건기구(WHO), 유엔개발계획(UNDP), 유엔인구기금(UNFPA), 유엔아동기금(UNICEF)이 북한에 상주사무소를 설치하였으며, 공동으로 북한 식량난 및 배급 상황에 대한 현지 조사를 실시하였다. 이를 바탕으로 1995년 9월 12일 유엔 기구 간 합동지원호소(Consolidated (Inter-Agency) Appeal)를 발표하고 국제사회의 지원을 촉구하였다.

북한은 이후에도 여러 차례 재난을 포함한 인도적 상황에 대한 국제사회의 지원을 받아왔다.¹⁹³⁾ 여러 매체 및 관련 기구의 보고서를 통한 최근 10년간의 북한 재난에 대한 국제사회 지원의 주요 내역을 살펴보면, 2007년 8월 7일부터 14일까지 내린 폭우로, 강원도, 황해북도, 황해남도, 평안북도, 평안남도, 함경남도 지역에 홍수가 발생하자 유엔은 총 141,029,224달러 규모의 긴급호소(Flash Appeal)를 발표한 것을 볼

¹⁹²⁾ 이종운, “북한에 대한 국제기구의 경제지원 현황과 향후과제,” p. 72.

¹⁹³⁾ 1996년부터 2004년까지의 북한 인도적 지원을 위한 유엔 기구 간 합동지원호소(UN Inter-Agency Consolidated Appeal)에 관해서는 Hazel Smith, *Hungry for Peace: International Security, Humanitarian Assistance and Social Change in North Korea* (Washington D.C.: US Institute of Peace Press, 2005), pp. 114~116 참고. 한편, 2004년 8월 북한 당국은 2005년부터 유엔인도지원조정국(UNOCHA)을 통한 기구 간 합동지원호소 절차에의 참여 거부 의사를 표명함에 따라 국제사회의 인도적 지원의 형식이 다소 수정되었다. 이와 관련해서는, 이금순, “대북 인도적 지원의 실효성 연구: 평가지표와 과제,” 『통일정책연구』, 제14권 제2호(서울: 통일연구원, 2005), pp. 23~24.

수 있다.¹⁹⁴⁾ 당시 홍수로 인해 454명이 사망하고, 156명 실종, 4,351명이 부상을 입었으며, 90만 명의 이재민이 발생했다.¹⁹⁵⁾ 농경지와 농업구조물 복구비는 북한 국내총생산 GDP의 1.3%에 달하는 2억 7,500만 달러로 추정되었다.¹⁹⁶⁾ 긴급호소는 북한 당국의 요청에 의해 이뤄졌으며, 당시 한국 정부도 시멘트와 철근, 트럭 등 4,800만 달러 상당의 긴급구호 물자를 보내고, 민간단체도 식량과 의류 및 의약품 등을 지원했다.¹⁹⁷⁾ 또한 캐나다와 호주, 영국, 노르웨이, 폴란드, 스웨덴 등 10여 개국이 넘는 국가가 유엔을 통해 대북지원에 참여했으며, 유엔은 약 3개월 만에 모금 목표액의 80%를 달성했다.¹⁹⁸⁾

2010년 7월에도 개성, 평양, 원산, 자강도, 신흥군 등 지역에 수해가 발생했으며, 압록강 범람으로 신의주 일대가 물에 잠겨 주민 14명이 사망, 6만 4천여 명이 긴급 대피했다. 국제적십자사연맹(IFRC)은 압록강 범람으로 피해를 본 북한의 수재민들을 돕기 위해 재난구호긴급기금에서 약 36만 8,750달러(한화 약 4억 4천만 원)를 긴급 지원했다.¹⁹⁹⁾ 2011년 6월 23일~7월 16일 황해남도, 황해북도, 함경남도, 강원도에 수해가 발생했다.²⁰⁰⁾ 국제적십자사연맹(IFRC)은 황해도 지역 수해구호물품 응급구호

¹⁹⁴⁾ UNOCHA, “Democratic People’s Republic of Korea Floods Flash Appeal 2007,” (27 August 2007), p. 1, <<https://www.humanitarianresponse.info/en/programme-cycle/space/document/democratic-peoples-republic-korea-floods-flash-appeal-2007>>.

¹⁹⁵⁾ *Ibid.*, p. 3.

¹⁹⁶⁾ 권태진, “북한 수해가 농업 부문에 미치는 영향,” 『통일경제』 (2007), p. 10.

¹⁹⁷⁾ 노정민, “유엔 “북, 6년째 지원요청 없어,” 『자유아시아방송』, 2010.08.09.

¹⁹⁸⁾ UNOCHA, “DPR Korea: Floods OCHA Situation Report,” no. 13 (22 Oct 2007), para. 14, <<https://reliefweb.int/report/democratic-peoples-republic-korea/dpr-korea-floods-ocha-situation-report-no-13>>.

¹⁹⁹⁾ “국제적십자사연맹, 北수해에 37만弗 긴급지원,” 『국민일보』, 2010.07.09.

²⁰⁰⁾ UN Country Team in DPRK, “Democratic People’s Republic of Korea Floods,” (July 2011), <<https://reliefweb.int/map/democratic-peoples-republic-korea/floods-july-2011>>.

세트 2만 7천 개를 비치했으며, 수질정화제와 수건, 비누, 화장지 등이 든 위생물품 세트를 공급했다. 세계식량계획(WFP)은 수재민 7천 명에게 밀가루 80톤을 제공했으며,²⁰¹⁾ 미국은 90만 달러 상당의 긴급지원을 제공했다.²⁰²⁾ 2012년 수해 당시 중앙긴급구호기금(CERF)은 약 20만 달러를 세계보건기구(WHO), 세계식량기구(WFP), 유엔아동기금(UNICEF) 및 유엔인구기금(UNFPA)을 통해 지원했으며, 국제적십자사연맹(IFRC)은 재난긴급구호기금(Disaster Relief Emergency Fund: DREF) 약 30만 스위스프랑(CHF)과 약 4만 명에게 구호품을 공급했다. 개별국가 차원에서 스위스는 20만 스위스프랑(CHF)을, 독일의 경우 18만 유로를 지원했다.²⁰³⁾

2013년 수해 당시 세계식량기구(WFP)는 북한 수재민 3만 8천 명에게 식량을 공급했으며,²⁰⁴⁾ 세계보건기구(WHO)는 북한 수재민에게 제공할 의약품과 식수 제공을 위해 유엔 중앙긴급구호기금(CERF)을 통해 92만 달러의 긴급 수해지원을 받았다.²⁰⁵⁾ 국제적십자사연맹(IFRC)은 조선적십자회가 수해를 입은 5천 가구의 주민 약 2만 명을 지원할 수 있도록 재난구호긴급기금(DREF)에서 30만 스위스프랑(CHF)을 배정했다.²⁰⁶⁾ 2015년 8월 수해 당시 유엔은 북한의 재난 피해 지원 목적으로 중앙긴급구호기금(CERF)을 통해 유엔아동기금(UNICEF)에 130만 달러, 세계보건기구(WHO)에 45만 달러를 지급했으며, 이는 북한에서 재난 피해를 입은 주민 1천 100만 여 명에게 수인성 질병을 예방하기 위한 식수 제공과 식량과 의약품, 긴급 구호품들 조달에 사용되었다.²⁰⁷⁾ 국제적십

201) “WFP, 北수재민에 비축 밀가루 80t 방출,” 『연합뉴스』, 2011.08.11.

202) “美, 北수해복구 90만弗 긴급 지원,” 『연합뉴스』, 2011.08.19.

203) 2012년 수해에 대한 국제사회의 지원 내역에 대해서는 전소영, “북한의 수해 피해와 지원 현황,” 『KDI 북한경제리뷰』, 9월호 (2012), pp. 93~98 참고.

204) “WFP, 북한 수재민 3만8천 명에 긴급 식량지원,” 『미국의소리』, 2013.08.06.

205) “유엔, 북한에 92만 달러 긴급 수해지원,” 『연합뉴스』, 2013.09.13.

206) “국제적십자 ‘北 수해 지원 특별예산 32만달러 책정,’” 『연합뉴스』, 2013.08.02.

자사연맹(IFRC) 또한 북한의 수해 복구를 위해 특별지원금 21만 달러를 긴급 투입하였다.²⁰⁸⁾ 나선시 홍수 복구를 위해 유럽연합(EU)은 15만 유로를 지원했으며,²⁰⁹⁾ 국제적십자사연맹(IFRC) 또한 27만 달러를 추가적으로 투입했다.²¹⁰⁾ 이처럼 지난 10년간 국제사회는 여러 재원을 통해 북한 재난대응을 지원해 왔다.

다. 2016년 함경북도 수해에 대한 국제사회의 지원

2016년 8월 29일 제10호 태풍 라이언록(Lionrock)이 북한의 북부지역을 지나가며 저기압으로 인해 시간당 30mm가 넘는 폭우가 쏟아졌다. 폭우로 인해 두만강 수위는 6~12미터 이상 상승했으며, 주변지류로 홍수가 발생했다. 함경북도 지역 6개 군 14만 명의 주민이 심각한 인명 및 물적 피해를 입었으며, 3만 여 가구가 침수되거나 손상되고, 7만 명의 이재민이 발생했다. 북한 당국의 지원 요청에 따라 유엔 기구들은 북한 내 비축되어 있던 구호물자를 긴급 배포하였다. 북한 정부 및 인도주의국가팀(Humanitarian Country Team: HCT)의 합동조사단이 꾸려졌으며, 2016년 9월 19일 긴급대응계획(Emergency Response Plan: ERP)을 발표해 2,890만 달러의 긴급지원을 호소했다. 초기 비용은 중앙긴급구호기금(CERF)에서 지원되었다. 대응에는 11개의 상주기구가 참여했으며, 보건, 식량 및 식수개선과 보호소(shelter) 지원의 긴급 대응과 함께, 인도적 지원 파트너들은 영양실조의 예방 및 대응과 손상된 수도시설 복구를 위한 보다 장기적인 프로그램에 착수했다.²¹¹⁾ <표 III-4>는 2016년 수해에 대한 국제사회의 초기 대응 과정이다.²¹²⁾

207) “유엔, 홍수 피해 북한에 20억원 긴급 투입키로,” 『연합뉴스』, 2015.08.12.

208) “국제적십자사, 북한 수해복구에 2억 5천만원 긴급지원,” 『연합뉴스』, 2015.08.24.

209) “EU “라선 홍수 복구 15만 유로 지원,” 『자유아시아방송』, 2015.09.03.

210) “국제적십자연맹, ‘홍수 피해’ 북한에 3억여원 추가 지원,” 『연합뉴스』, 2015.09.10.

211) United Nations, “2017 DPR KOREA Needs and Priorities,” p. 7.

표 III-4 2016년 북한 수해 초기대응 과정

일자	주요 대응 내용
8월 29일 ~31일	함경북도에 300mm 이상의 폭우가 기록, 태풍 라이언록(Lionrock)의 영향으로 두만강 및 북중 국경 지역 지류가 범람함.
9월 1일	조선적십자회를 중심으로 신속한 초기평가(rapid initial assessment), 조기 경보 및 대피, 조사 및 구조, 응급조치, 심리지원 등을 위한 인력 및 자원봉사 인력이 동원됨.
9월 2일	2,500개의 비식량 긴급구호물자(NFIs)가 조선적십자회 창고로부터 공급됨.
9월 3일	정보 게시(Information Bulletin)가 발행됨.
9월 4일	일차 인도지원국가팀(First Humanitarian Country Team)과의 미팅이 이뤄짐.
9월 5일	추가 2,500개의 비식량 긴급구호물자(NFIs)가 배포됨.
9월 6일 ~9일	유엔 기구와 국제적십자사, 북한 주재 유럽 비정부기구 관계자들 및 북한 당국자의 합동실사(joint assessment)가 이뤄짐.
9월 12일	추가 2,000개의 비식량 긴급구호물자(NFIs)가 배포됨.
9월 13일	2만 명의 인도적 지원을 위한 506,810 스위스프랑(CHF)이 국제적십자사연맹(IFRC)의 재난긴급구호기금(DREF)에 할당됨.
9월 14일	138명 사망, 400명 실종, 68,094명의 실항민(displaced persons), 600,000 명의 이재민이 집계됨.
9월 16일	합동실사(joint assessment) 보고서가 발간됨.
9월 19일	기구간 대응계획(Inter-agency Response Plan)이 발표됨. 28,900,000달러 긴급지원을 요청함.
9월 20일	IFRC는 12개월 동안 28,000명을 위한 15,199,723 스위스프랑(CHF) 긴급 호소(Emergency Appeal)를 발행함.
9월 23일	피해 대상 규모를 확대(330,000명)하여 수정 긴급호소(Operation Update 1)를 발행함. ²¹³⁾

출처: IFRC 2017년 북한 수해 관련 긴급호소(Emergency Appeal) 및 북한 상주 유엔 조정국의 보고서를 참조하여 연구진 정리.

북한의 인도주의 국가팀(HCT)은 북한 당국의 대응을 지원했다. 초기에는 식품, 영양보조제, 주거지 건설도구 장비, 식수정화 및 위생, 보건 및

²¹²⁾ IFRC, Emergency Appeal Revision: DPRK/ North Hamgyong Province: Floods, Appeal no. MDRK0008, Glide no. FL-2016-000097-PRK.

²¹³⁾ 국제적십자사연맹(IFRC)은 2017년 5월 330,000명을 지원하기 위해 7,421,586 스위스프랑(CHF)의 긴급호소를 수정해서 발행했다.

교육물자 등의 구호물자 보급을 지원했다. 초기대응에 기초해 인도주의 국가팀은 60만 명의 식량안보, 영양, 주거, 보건, 식수 및 위생 등을 위한 6개월간의 인도적 지원의 예산으로 2,820만 달러를 요청했다.²¹⁴⁾

2016년 수해 당시 유엔 및 기타 인도적 기구들의 구체적인 분야별 대응 계획을 살펴보면, 보건 분야와 관련해서는 국제적십자위원회(ICRC), 국제적십자사연맹(IFRC), 유엔인구기금(UNFPA), 유엔아동기금(UNICEF) 과 세계보건기구(WHO)를 비롯하여 국제장애인협회(Handicap International) 와 독일 NGO인 세계기아원조(Welthungerhilfe)가 담당했다. 이들은 우선적으로 피해지역에 감염병 감시 및 대응체계를 강화하고, 모성건강을 위한 최소 기초 서비스 패키지(Minimal Initial Service Package: MISP) 및 긴급산과치료 및 신생아 간호 서비스를 보장하도록 했다. 또한 설사병 과 호흡기질환을 위한 기초 의약품을 모든 의료시설에 보급하고, 일차 구명용 장비를 보건 시설과 지역단위 병원에 보장하도록 했다. 정부의 긴급구호물자공급 능력을 강화하고, 노인 및 장애인의 건강을 위한 필요한 조치를 규명토록 했다.²¹⁵⁾ 영양 분야에 대해서는 유엔아동기금(UNICEF) 및 세계식량기구(WFP)가 취약계층에게 보조영양을 공급하고, 급성영양장애에 대한 공동체 단위의 관리를 위한 의약품을 제공하며, 인체측정에 기초한 치료적 영양서비스 구축을 담당했다. 또한 영양상태를 확인하기 위한 중간상완위둘레(MUAC) 검사와 5세 이하 아동의 영양 검사 등을 보장하기 위한 대응 계획을 마련했다.²¹⁶⁾

식량안보 및 농업 분야에 있어서는 세계농업기구(FAO), 국제적십자사연맹(IFRC), 세계식량기구(WFP) 및 독일 NGO인 세계기아원조

²¹⁴⁾ Office of the UN Resident Coordinator DPRK, "Democratic People's Republic of Korea - Flood Emergency Response Plan, September 2016-February 2017," <<https://reliefweb.int/report/democratic-peoples-republic-korea/democratic-people-s-republic-korea-flood-emergency-response>>.

²¹⁵⁾ *Ibid.*, p. 2.

²¹⁶⁾ *Ibid.*

(Welthungerhilfe)와 아일랜드에 본부를 두고 있는 NGO인 컨선월드와이드(Concern Worldwide)가 담당했다. 이들은 우선적으로 가장 취약한 가구 및 기관에 구호식량을 공급하고, 협동농장을 지원하기 위해 씨앗 및 농업기구를 제공했다. 또한 협동농장의 겨울그린하우스를 수리 및 개축하고, 가축농업 기구를 수리 및 개축하는 계획을 세웠다. 식수 및 위생과 관련해서는 유엔아동기금(UNICEF)과 국제적십자사연맹(IFRC)을 비롯한 인도주의 비정부기구가 담당하고 있다. 이들은 공동체, 학교 및 의료시설에 깨끗한 물을 공급하고, 손세정 및 세탁시설 등을 공급하는 것 등을 우선적으로 계획했다. 교육과 관련해서는 유엔아동기금(UNICEF) 및 세이브더칠드런(Save the Children)을 중심으로 긴급학용품공급 및 임시 학습 공간 마련, 교육시설의 개축 등을 우선 대응 과제로 선정했다. 마지막으로 주거와 관련해서는 국제적십자사연맹(IFRC), 유엔개발계획(UNDP), 스위스개발협력청(SDC) 및 컨선월드와이드(Concern Worldwide), 프랑스 구호단체인 프리미에 위장스(Premiere Urgence), 세계기아원조(Welthungerhilfe) 등의 단체가 담당했으며, 우선 임시 방한 주거지 해결과, 지붕 보수를 위한 물자 공급, 취약가구에겐 부엌도구를 포함한 가사용품 지원 등을 우선 대응 과제로 선정했다.²¹⁷⁾

이와 같이 북한에 대한 대응은 유엔전문기구와 인도주의 관련 여러 비정부단체들이 유엔인도지원조정국(UNOCHA)의 조정에 따라 분야별로 대응함을 볼 수 있다. 이러한 국제사회의 지원에 따라 북한 당국은 2016년 11월 19일 수해로 인해 피해를 입은 3,187가구를 개축하기로 하며, 11,928명의 가족을 새로운 주거지로 이주시켰다. 이들에게는 방한복, 난방 연료 및 기본적인 생활물품이 지급되었다. 57개의 유치원 및 탁아소와 13군데의 의료시설, 18km의 강 제방시설과, 131km의 도로, 318헥타르의 경작지 역시 복구 되었다. 가장 피해를 많이 입은 회령시에는

²¹⁷⁾ *Ibid.*

3,000개의 새로운 주택이 건설되었으며, 피해를 입은 기타 지역의 1,000채의 수해를 입은 가구가 수리되었다.²¹⁸⁾

한편, 국제적십자사연맹(IFRC)은 2016년 북한에 대한 수해지원은 2016년 8월 개최된 합동대응 대비워크숍 이후 이뤄진 것이라는 점에서 합의된 구조 및 절차를 시험해보는 계기가 되었다고 보았다. 그리고 재난에 대한 대응의 조정에 있어서는 향상이 있었으나, 이번 재난은 조정 및 대비의 강화가 필요함을 강조했다며, 특히 구호물자의 비축 강화와 시기적절하고 관련된 데이터의 접근 향상의 필요성을 부각시켰다고 평가했다.²¹⁹⁾

라. 시사점

1995년 수해 이후 국제사회는 유엔 및 관련 전문기구들을 중심으로 북한에서의 재난 관련 협력체계를 구축해 대응해 오고 있다. 이러한 국제사회의 북한에서 협력 사례는 북한 재난 관련 협력을 위한 다자메커니즘 활용의 중요성을 보여준다. 대한민국이 양자채널을 통해 북한과 긴밀히 협력하는 것도 중요하지만 남북관계 및 정책변화로 인해 남북 재난협력이 지속적으로 이루어지지 못했던 것을 고려할 때, 국제기구와의 협력을 통해 지원하는 방안도 중요한 대안이 될 수 있다. 특히 국제기구 등을 통한 다자채널 활용은 북한 재난 시 현장방문이 가능한 국제구호기구 및 유엔 상주팀을 통해 재난상황에 대한 보다 정확한 정보를 수집할 수 있으며, 분야별로 보다 효과적인 구호물품 전달루트를 마련한다는 장점이 있을 수 있다. 이를 위해서는 국제사회의 북한 재난구호 및 협력을 위한 기금 모집에 있어 한국 정부가 보다 적극적으로 참여함으로써 관련 정보를 공유 받을 수 있는 환경을 조성하는 것이 중요하다. 또한 대한민국에서 북한과의 양자채널을 통해 진행하고 있는 사업에도 유엔 재난 관련 기구

²¹⁸⁾ IFRC, Emergency Appeal Revision: DPRK/ North Hamgyong Province: Floods, Appeal no. MDRK0008, Glide no. FL-2016-000097-PRK, p. 2.

²¹⁹⁾ *Ibid.*

및 국제구호기구를 포함시키는 방안을 마련하여 장기적인 협력방안을 모색하고, 협력체계를 구축하는 것이 중요할 것이다.²²⁰⁾

4. 국제 재난협력 주요 영역 및 과제

가. 재난 관련 국내 입법지원

재난으로 인한 피해는 주로 빈곤하고 소외된 취약계층에게 더 많이 발생한다. 이를 위해 국제사회는 재난위험을 감소하고 또한 개별국가의 역량을 초과한 재난이 닥쳤을 때 보다 신속히 효율적으로 대응하기 위한 노력을 기울이고 있다. 재난이 발생했을 때 적절한 국내 입법 및 정책의 부재는 외부로부터의 구호물자의 공급 및 협조를 방해하거나 지연시킬 수 있다.²²¹⁾ 무력충돌 시 보편적으로 적용될 수 있는 국제인도법과 달리 재난 시에 적용될 수 있는 보편적이고 특수한 국제법이 미비하기 때문에, 국제적인 재난협력은 기본적으로 국내 입법과 정책 존재 여부, 또는 별도의 양자 및 다자협약 존재 여부에 달려 있다.²²²⁾ 이러한 연유로 국제적십자사연맹(IFRC)은 2001년 이래 “재난 법, 규칙 및 원칙에 관한 프로그램 (International Disaster Response Laws, Rules and Principles (IDRL) Programme)”을 통해 국제구호활동에 중점을 두고 재난대응에 관한 법적 문제 및 규제 체계를 만들기 위해 노력해 왔으며, 2007년 「국제 재난 구호 및 초기 복구 지원의 국내적 촉진 및 규제를 위한 가이드라인」을 채택했다.

²²⁰⁾ 신호준·백민호, “북한의 재난발생에 따른 남한의 대응에 관한 기초 연구,” 『한국방재학회 논문집』, 제14권 5호 (2014), p. 171.

²²¹⁾ Claire Clement, “International Disaster Response Laws, Rules and Principles: A Pragmatic Approach to Strengthening International Disaster Response Mechanisms,” in *The International Law of Disaster Relief*, eds. David D. Caron et. al. (Cambridge University Press, 2014), pp. 67~68.

²²²⁾ *Ibid.*, p. 68.

2007년 제30차 회의에서 제네바 협약 당사국 및 국제적십자사연맹(IFRC)에 의해 만장일치로 채택된 가이드라인은 개별국가들이 국제 재난구호 및 초기 복구지원에 관한 국내법, 정책 및 제도적 체계를 정비하는 데 있어 기여하는 것을 목적으로, 개별 정부가 국제적인 재난 구호 활동을 위한 국내적 입법을 준비하는 데 있어서의 주요 권고사항을 담고 있다.²²³⁾ 총 5장 24항으로 구성된 동 가이드라인은 재난 발생국의 정부 및 적십자사, 시민단체의 일차적인 주요 책임, 국제구호제공자들의 책임, 국제구호제공자들에게 필요한 법적 제반 조치 등을 핵심적 내용으로 하고 있다.²²⁴⁾ 세부적으로는 국제지원의 요청 및 수용에 관한 문제, 국제 인도지원 행위자들에 대한 비자 발급 및 취업 허가관련 사항, 구호물품의 관세문제, 세금, 국내 법인격의 취득 및 법적 지위에 관한 사항을 다룬다. 2008년 12월 11일 유엔총회는 유엔의 긴급 인도적 지원의 조정을 강화하기 위한 결의 제63/139호를 채택하며, 회원국이 국제재난구호 협력을 위한 법체계를 강화하기 위해 상기 가이드라인을 참고할 것을 독려한 바 있다.²²⁵⁾

유엔에서의 승인 후 국제적십자사연맹(IFRC)은 가이드라인의 이행을 위해 다수 국가들에게 입법 및 규칙 제정을 위한 기술지원을 제공했다. 지원과정 중 일부 국가들은 입법 모델을 요청했으며, 이에 따라 국제적십자사연맹(IFRC)은 2013년 유엔인도지원조정국(UNOCHA) 및 세계의 원연맹(IPU)과 함께 「국제재난구호 및 초기복구지원을 위한 모델 법안 (Model Act for the Facilitation and Regulation of international

²²³⁾ 2007 IFRC Guideline 1 (3); IFRC, “Introduction to the Guidelines for the domestic facilitation and regulation of international disaster relief and initial recovery assistance,” (2011), p. 6, <<http://www.ifrc.org/en/what-we-do/idrl/idrl-guidelines>>.

²²⁴⁾ *Ibid.*, p. 9.

²²⁵⁾ GA Res. 63/139 (5 March 2009), para. 8. 이후 매년 결의를 통해 IDRL 가이드라인을 회원국이 활용할 것을 독려했다. GA Res. 66/119 (7 March 2012), para. 13 등.

Disaster Relief and Initial Recovery Assistance)」을 작성했다. 이 모델 법안은 국가들이 국제재난활동에 있어 가장 주요한 법 및 규제문제에 대비함을 목적으로 한다. 총 9장 제71조로 구성된 모델 법안은 일반규정, 국제재난지원의 개시 및 종료, 국제재난지원의 조정 및 대비, 지원자(assisting actors)의 일반 책임, 법적시설의 적격성, 인도적 지원자들을 위한 법적시설, 감독 및 보고, 국제재난지원의 이동, 이행 관련 사항의 장으로 구성된다. 동 모델은 국제 인도지원 단체 및 개인의 입국 및 활동 문제를 다루며, 특히 구호 및 초기 복구 기간 중 이들의 지원활동을 조정하는 내용을 담고 있다. 또한 인도지원활동가, 구호물자 및 도구의 입국을 지연시키는 위기상황에 적합하지 않은 관세 및 이민법, 구호물자에 대한 관세 부과 등 입국 및 활동에 관한 사항과, 국제구호의 조정에 관한 사항, 구호물자의 운반에 관한 사항 등의 내용을 포함하고 있다.²²⁶⁾

제2장에서 설명한 바와 같이 북한은 2014년 「재해방지 및 구조·복구법」을 제정하였다. 동 법규의 입법배경을 확인할 수는 없지만, 국제적십자사연맹(IFRC)의 관계자에 따르면 초기 제정 과정에서는 연맹의 기술적 지원은 없었던 것으로 확인된다.²²⁷⁾ 그러나 북한은 동 법의 개정을 위해 국제사회의 지원을 요청한 바 있다. 우선 북한은 2015년 국제적십자사연맹(IFRC)의 주선에 의해 베트남과 정보, 지식, 재난관리법의 발전 및 이행에 관한 주요 관행을 공유하는 재난법제교류(disaster law exchange)를 실시했다. 이후 북한은 2016년 4월 6일에서부터 7일 평양에서 재난대응 및 감소 법제를 위한 워크숍(Workshop on Legal Frameworks for Disaster Response and Reduction)을 개최하기도 했다.²²⁸⁾ 2016년

²²⁶⁾ IFRC, OCHA, and IPU, “Model Act for the Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance (with commentary),” (March 2013), pp. 8~9, <<http://archive.ipu.org/PDF/publications/act-en.pdf>>.

²²⁷⁾ 2017년 3월 17일 국제적십자사연맹(IFRC) 북한 수해지원 담당자 및 재난법제 담당자 면담.

²²⁸⁾ IFRC, “Looking at Disaster Laws in DPRK,” (1 July 2016), <<http://www.ifrc.org/>>

워크숍에는 입법위원, 주요 국내 및 지역의 당국 인사, 조선적십자회 및 국제적십자사연맹(IFRC) 관계자, 베트남 대표단 및 북한 관련 인도주의 활동 관련들이 참석했으며, 북한에서의 재난위기감소 및 법적대비와 관련된 법체계 정비 및 증진에 관해 논의되었다. 보도자료에 따르면 워크숍은 북한에서의 재난법제와 관련된 교류를 위한 7가지 단계를 도출했다. 여기에는 현재의 법체계를 재난위험 감소에 관한 핸드북 및 재난대응법 가이드라인을 참고해 재검토하고, 현재 법제에서 국제적인 재난지원에 관한 새로운 챕터를 마련할 것이며, 홍수방지법을 개발을 지원하고, 지역적인 차원에서 재난대응과 관련한 인식을 증진하고 활동을 강화하는 것이 포함된다. 워크숍 진행 이후 내용을 반영해 개정되었을 것으로 추정되는 「재해방지 및 구조·복구법」은 아직 입수되지 않아 구체적인 개정 내용은 확인할 수 없다. 그러나 북한 당국이 재난 관련 국내입법에 관심을 가지고 있으며, 이를 위해 국제사회에 기술협력을 요청했다는 점은 주목할 필요가 있다.

나. 재난위험경감을 위한 행동계획 마련

재난위험의 감소는 재난 발생 이후 복구과정에서도 병행되어야 할 핵심 과제 중 하나이다. 국제사회는 국제재난경감전략기구(ISDR)를 중심으로 기후변화로 인해 증대되고 있는 재난의 위험을 예방, 완화 및 대비하기 위한 광범위한 정책 및 전략 마련을 목적으로 하는 재난위험경감(Disaster Risk Reduction: DRR) 활동을 강화하고 있다.²²⁹⁾ 재난위험

en/what-we-do/disaster-law/news/asia-pacific/looking-at-disaster-laws-in-dprk-72339/.

²²⁹⁾ 1989년 12월 22일 유엔총회는 1990년대를 자연재해경감을 위한 10개년 계획기간으로 지정했으며, 이를 위해 1990년 International Decade for Natural Disaster Reduction(IDNDR) 사무국을 설립했다. 이 사무국은 1999년 유엔총회 결의를 통해 국제재난경감전략기구(ISDR)로 개편되었다. 국제재난경감전략기구(ISDR)는 재난 경감을 위한 국제협력을 총괄한다. 동 기구는 자연재해로 인한 인명 피해와 재산 손괴 및 사회경제적 혼란을 경감시키기 위한 목적으로 1999년 유엔총회 결의 제54/129호

경감은 재난에 대한 취약성을 시정하고 위험을 예측함으로써 재난으로 인한 피해를 최소화함을 목적으로 한다.

재난위험의 감소를 위한 노력은 일차적으로 개별국가의 국내관할권 내의 문제라고도 볼 수 있다. 즉, 개별국가는 재난을 예방하고 대비하기 위해 국내법과 제도 정비 등을 통해 필요하고 적절한 조치를 취해야 한다는 것이다. 유엔 국제법위원회(ILC)의 「재난시 인(人)의 보호에 관한 초안 규정」 제9조는 제1항에서 개별국가가 입법 및 규칙 제정 등을 통해 재난 위험의 감소를 위한 조치를 취해야 함을 명시하고, 제2항에서 재난경감을 위한 조치에는 위험평가의 수행, 위험 및 과거 사례에 관한 정보수집 및 공유, 그리고 조기경보 체제의 설치 등이 포함됨을 명시하고 있다.²³⁰⁾ 그러나 전문가의 장비 및 재정적 자원이 충분하지 않은 국가들은 지역적 내지 국제적인 협력이 필요하다.²³¹⁾ 국가들 간 재난위험 감소를 위한 협력의 구체적인 형태로는 재난위험의 통계 및 평가 자료의 공유, 재난구호요원의 훈련 및 제도적 정비, 지역적 조기경보체제의 설치 등을 들 수 있다.²³²⁾

국제사회는 재난위험경감을 위한 행동계획을 마련함으로써, 국내적 역량 강화와 관련 국제협력 증진을 추진하고 있다. 이를 위해 국제사회는 2005년 1월 일본 고베시 효고현에서 열린 재난 감소를 위한 세계정상회의

에 따라 설립되었으며, 2001년 유엔총회 결의 제56/195호에 의해 재난위험 감소를 위한 유엔의 활동의 조정 및 활성화를 위한 임무가 부가되었다. 국제재난경감전략기구(ISDR)는 재난이 발생하기 전 안전한 도시를 만들기 위한 예방차원의 활동을 벌이며, 캠페인과 교육을 통해 재난으로 인한 경제적 손실을 최소화하는 데 주력하고 있다. 재난에 대한 체계적인 접근방법인 재난위험경감(DRR)을 도입해 이에 대한 투자를 증진 시키며 재난에 대비한 도시계획을 하는 등의 활동을 한다. 대한민국과 북한을 포함해, 중국, 일본, 러시아, 대만 등을 관장하는 동북아 사무소가 송도에 위치하고 있으며, 태국에 아시아 사무소가 위치하고 있다.

²³⁰⁾ ILC, Draft Articles on the Protection of Persons in the Event of Disasters, with Commentaries (2016), Article 9.

²³¹⁾ 박기갑, “재난시 국제협력의무의 법적 성격과 그 이행을 둘러싼 국제법적 문제 분석,” p. 177.

²³²⁾ 위의 글.

에서 「효고 행동계획(Hyogo Framework for Action)」을 채택한 바 있다. 2015년까지 재난에 대한 국가 및 공동체의 회복력을 강화함으로써 재난으로 인한 피해 규모를 축소하는 것을 목표로 한 이 계획은 우선과제와 이를 달성하기 위한 핵심활동을 제시하는 한편, 관련된 인도적 행위자들에게 요구되는 임무를 설명하고 구체화했다. 효고 행동계획은 재난위험 감소를 위한 제도 마련을 강조하며, 재난 위험을 밝혀내고 평가·감독하며, 조기경보를 강화하는 것이 우선과제여야 함을 확인했다. 동 계획은 2015년 3월 14일부터 18일까지 개최된 제3회 유엔 재난위험 감소 세계 회의(UN World Conference on Disaster Risk Reduction)에서 채택된 「센다이 재난위험경감 프레임워크(Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015~2030, 이하 ‘센다이 프레임워크’)」에 의해 대체되었다.²³³⁾

센다이 프레임워크는 재난의 규모를 불문하며, 자연재난, 인위재난뿐 아니라 환경, 기술 및 생물학적 위해와 위험과 관련된 사안에도 적용된다. 동 프레임워크는 위험에의 노출과 재난에의 취약성을 예방하고 감소시키는 경제적, 구조적, 법적, 사회적, 보건, 문화적, 교육적, 환경적, 기술적, 정치적 및 제도적 조치의 통합적이고 포괄적인 이행을 통해 새로운 재난위험과 기존의 재난위험을 예방하고, 대응에 있어서의 대비 및 복구를 강화하며, 복원력을 증진하는 것을 목적으로 한다.²³⁴⁾ 센다이 프레임워크는 재난관리에 대해 재난위험관리를 강조하고, 7대 글로벌실행 목표의 기대결과로 재난위험경감을 규정했다.²³⁵⁾ 또한 새로운 위험을

²³³⁾ UN, “Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030,” (Geneva: UNISDR, 2015) <www.unisdr.org/files/43291_sendaiframeworkfordrrn.pdf>.

²³⁴⁾ UNISDR, “Chart of the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2020,” <http://www.unisdr.org/files/44983_sendaiframeworksimplifiedchart.pdf>.

²³⁵⁾ 재난위험경감을 위한 센다이 프레임워크에서 설정된 7가지 글로벌실행목표는 다음과 같다. 지속적 감소가 필요한 영역: ① 재난으로 인한 치명률, ② 재난피해 숫자, ③ 직접

방지하고, 존재하는 위험을 경감시키며, 복원력 강화에 초점을 맞춘 목표를 설정했다. 행동에 있어서의 우선순위는 ① 재난위험의 이해, ② 재난위험 통제를 위한 재난위험 거버넌스의 강화, ③ 회복력을 위한 재난위험경감에의 투자, ④ 효과적인 대응을 위한 대비 강화 및 회복 및 재건 강화이다. 재난위험 방지와 경감에 대한 정부의 주요 책임을 원칙으로 하며, 모든 국가기관과 사회기관의 참여와 공동의 책임, 지역당국 및 공동체의 역량 강화, 국제협력의 증진 및 효율성 제고, 재난위험경감과 지속적 개발 정책, 계획, 관행의 일관성 유지 등을 주요 원칙으로 하고 있다.

북한은 2017년 5월 22일부터 26일 멕시코 칸쿤에서 개최된 “재난경감 2017 글로벌 플랫폼”에 참석했다. 북한 대표단은 기초연설을 통해 북한에서는 재해방지사업이 초창기부터 전 인민적 사업으로 꾸준히 진행되어 왔음을 강조하며, 국가적인 재해방지 및 대응체계가 수립되어 있다고 자평했다. 이어 2016년 함경북도 수해에 국가의 인적, 물적, 기술적 잠재력을 총 동원하여 건물 및 도로 복구를 2개월 안에 수행했으며, 이러한 당국의 노력에 지원을 해준 국제사회의 지원에 대한 사의를 표했다. 이에 더해 지난 2년 동안 샌다이 문건을 비롯한 국제적 합의 문건에 부합하는 방향으로 재해위험감소 사업을 추진하기 위해 여러 실존적 조치를 취했다고 강조했다. 먼저 기본법과 연관법들에 대한 검토 및 수정보충 사업이 마지막 단계에 있고, 국가전략 및 지역별 중장기 사업을 당면과제로 추진하고 있다고 밝혔다. 더불어 재해자료 구축 사업, 재해전문일꾼 기술향상 사업, 재해 유형과 요인에 따른 재해 사전준비 및 대응, 피해복구의 선진화 사업을 추진한다고 했다. 특히 2024년까지 전체 산림면적의 20%에 해당하는 167만 헥타르(ha) 조림 및 재조림 하기위한 국가전략과 이행계획을 세워

재난 경제손실, ④ 재난으로 인한 주요 기반시설 또는 기초 서비스 파괴; 지속적 증가가 필요한 영역; ⑤ 2020년까지 국가적 또는 지방의 재난위험경감전략을 보유한 국가, ⑥ 개발도상 국가와 국제적 협력을 하는 국가, ⑦ 다양한 위험에 대한 조기경보시스템과 재난위험정보에 대한 활용 또는 접근성.

산림조성을 전국가적 사업으로 심의 있게 추진하고, 재해위험감소사업을 기후변화에 관한 파리협정과 밀접히 교류시켜 진행하고 있다고 밝혔다. 대표단은 북한 당국이 샌다이 기틀문건에 반영된 목표와 과제를 앞당겨 수립하기 위해 노력하고 있으며, 이를 위해 각국의 정부, 단체 및 국제기구와 적극 협력할 것이라고 했다. 재해위험감소사업을 위한 국제협력을 촉진할 수 있는 조치와 개발도상국을 지원할 수 있는 전문적인 재정적 원천 마련이 필요하다고 주장했다. 과학기술적 문제 해결을 위한 실질적 조치가 필요하며 재해위험감소사업의 성과와 경험, 선진적 방법론의 종합 배포를 위한 자료봉사 센터 설립을 제안했다.²³⁶⁾

다. 재난대응 및 관리 지원

긴급재난 지원과 구호활동을 위한 각국 적십자사의 활동을 감독하고 조율하는 역할을 하는 국제적십자사연맹(IFRC)은 “재난대응 및 관리”를 중점사업 중 하나로 진행하고 있다. 국제적십자사연맹(IFRC)의 재난관리 매뉴얼은 재난대비, 재난대응 및 재난복구로 구성된다. 먼저 재난 대비에는 비상계획을 수립하고, 조기경보를 도입하며, 취약성 및 역량진단, 위험감소, 역량강화가 포함된다. 재난대응에는 재난관리정보시스템(Disaster Management Information System: DMIS)을 통해 재난 피해 상황을 신속히 공유하고, 재난구호긴급기금(DREF)을 통해 초동대응에 관한 자금을 신속히 지원하며, 긴급호소(Emergency Appeal)를 통해 국제사회에 공식적인 지원을 요청하고, 타국 적십자사에 재정 지원을 호소하는 것이 포함된다. 재난복구에는 이재민들의 생계복구와 식량안보,

²³⁶⁾ Official Statement of DPRK of Korea by Mr. Kang Il Sop, Chairman of the State Committee for Emerging and Disaster Management, Statement made at the Democratic People's Republic of Korea, Statement made at the Global Platform for Disaster Risk Reduction (2017) <<http://www.preventionweb.net/english/professional/policies/v.php?id=53824>>.

거처 마련과 지역보건 등이 포함된다. 한편, 재난 발생 시 국제사회의 구호 및 지원을 보다 원활하게 진행하기 위한 국제재난법 및 규칙의 도입 역시 재난관리에 있어 중요한 축을 형성한다.

국제적십자사연맹(IFRC)은 북한에서의 중점 사업을 “재난대응 및 관리 사업”에 두고 있으며, 특히 북한의 비상 대응 체계 강화와 홍수비상대책을 편성하는 데 주력하고 있다. 그러나 2010년 국제적십자사연맹(IFRC)의 보고서는 그간 북한의 재난관리에 있어 긍정적인 성과가 있었음에도 불구하고, 여전히 자연재해에 매우 취약하다고 평가했다. 특히 급격한 산림 파괴와 부적절한 토지이용은 홍수 및 이류(泥流)에 영향을 미치고 있으며, 이는 또한 농작물 생산과 식량부족에 부정적 영향을 미치고 있다고 평가했다. 곡식 경작을 위해 주민들은 산에 다락밭을 조성하였고, 이는 다시 벌채로 이어져 위험을 가중화시키고 있다고 평가했다. 혹독한 겨울 날씨와 연료, 식량, 물과 위생 및 보건 서비스의 부족으로 단기 및 장기적인 지원이 필요하다고 평가했다.²³⁷⁾ 이후 2010년 국제적십자사연맹(IFRC)은 대북사업 예산을 950만 달러(한화 116억 원)로 늘려 홍수 등 재난방지와 질병 퇴치, 상하수도 개선 등을 지원한 바 있다.²³⁸⁾

조선적십자회는 북한의 유일한 비정부기관이자 정부를 보조하여 재난 대응에 참여하고 있는 기관으로서 재난관리의 특별한 임무를 맡고 있다. 1998년 조선 적십자사는 개인 및 공동체가 자연재난에 대비하고, 재난이 발생했을 때 그 피해를 줄이는 활동에 중점을 둔 재난관리부서를 신설하였다.²³⁹⁾ 조선적십자사는 2007년 이후 북한의 기구간 긴급대응계획과정

²³⁷⁾ *Ibid.*, pp. 3~4.

²³⁸⁾ “국제적십자연맹, 北적십자와 사업점검 워크숍,” 『데일리NK』, 2010.07.09., <<http://www.dailynk.com/korean/read.php?cataId=nk09000&num=85109>>.

²³⁹⁾ IFRC, “Building Capacity in Disaster Risk Management: Red Cross and Red Crescent lessons learned in the Democratic People’s Republic of Korea,” (2010), p. 3, <http://www.ifrc.org/Global/Publications/disasters/reducing_risks/201300-North-Korea-Case-Study.pdf>.

(DPRK inter-agency contingency planning process)에 적극적으로 참여하고 있으며, 평양에 주재하고 있는 국제기구들과의 협력체계를 구축하고 있다.²⁴⁰⁾ 조선적십자사는 강독건설과 같은 위험경감 조치를 통해 수해가 자주 발생하는 지역의 공동체 지원과 조기경보 체제 조치 등을 통합적으로 관장하며, 긴급구호인력에 대한 훈련 및 재난에 대한 위험 평가를 담당한다.²⁴¹⁾ 조선적십자회가 주축이 된 북한의 재난관리 프로그램은 공동체를 기반으로 자연재난에 대비함을 목적으로 하고 있다. 주요 목적은 재난위험에 대한 인식을 강화하고, 공동체 차원에서의 재난에 대한 준비를 강화하며, 강독 건설과 같이 물리적·구조적인 경감조치와 조기경보, 긴급대응계획 및 위험지도(risk mapping) 작성 등과 같은 조치를 포함한다. 이 프로그램의 주요 영역은 다음과 같다.

표 IV-1 북한의 재난관리 프로그램 개요

재난관리 계획 및 기구적 대비	<ul style="list-style-type: none"> · 취약한 공동체에 대한 재난 피해를 완화하기 위한 재난예측 및 계획 능력 제고 · 효과적인 재난관리 능력을 향상시키기 위한 숙련된 인적자원, 자원 및 물적 자원의 보장
공동체 대비 및 재난위험경감	<ul style="list-style-type: none"> · 개인 및 공동체의 회복력 증진과 취약성 경감 · 식목 및 도로 정비 등을 통한 생활환경의 증진 · 공동체의 위험경감에 대한 인식 증진
재난대응 및 회복	<ul style="list-style-type: none"> · 재난 피해자의 필요를 충족시키는 재난대응능력의 제고 · 재난 이전의 생활환경의 증진과 복구 능력의 증진, 이후 재난에 대한 위험경감

출처: IFRC, “Building Capacity in Disaster Risk Management: Red Cross and Red Crescent lessons learned in the Democratic People’s Republic of Korea,” (2010), p. 4를 바탕으로 연구진 정리.

²⁴⁰⁾ *Ibid.*, p. 14.

²⁴¹⁾ *Ibid.*, pp. 13~20.

5. 소결: 한국의 역할

재난구호 및 협력과 관련된 국제문헌들은 인도, 공평, 중립 및 독립을 인도적 지원의 4대 원칙으로 명시하고 있다. 또한 재난 발생국의 주권을 존중하고, 동시에 인간의 존엄성이 긴급구호 제공 및 지원에 있어 반드시 지켜야 하는 원칙임을 확인하고 있다. 이러한 맥락 하에 재난대응과 관련된 주요 국제문헌들은 국제사회의 재난구호 활동의 전제로 재난을 당한 국가의 요청 또는 동의를 필요로 하며, 동시에 일차적 책임을 지고 있는 재난 발생국이 주권적 책임으로써 주민을 보호하고, 재난구호 물자를 비차별적으로 공평하게 배분할 것을 요구하고 있다. 엄격한 법적 의무로 확립되었다고 볼 수는 없지만, 국제사회 또한 재난 발생의 위험을 예방하고 적절히 대응하기 위해 협력해야 할 책임이 있다. 이러한 국제협력의무는 유엔 헌장에 규정된 인도주의적 성격의 국제문제를 해결하기 위한 국제협력 달성 의무와 사회권규약의 “국제적 지원 및 협력을 통하여” 사회권의 완전한 실현의 달성을 위한 조치를 취한다는 규정에서 도출할 수 있다.

유엔은 국제사회의 재난구호 활동의 중심에서, 재난협력에 있어서의 다양한 행위자들의 활동을 지원하고 조정하기 위한 조정체계를 구축하고 있다. 기본적으로 북한에서의 유엔을 중심으로 한 국제사회의 지원은 유엔 전략계획 2017~2021의 골격 안에서 진행된다. 유엔 산하 전문가들은 북한에서의 재난 발생 시 보건, 영양, 긴급구호, 식수 및 위생, 초기복구 등의 분야를 맡고 있다. 유엔 전략계획 2017~2021은 북한에서의 활동과 관련해 우선순위 3위로 복원력과 지속가능성 분야를 두고, 보다 장기적인 차원에서의 재난협력을 추진하고 있다. 한편, 국제사회는 재난 관련 국내입법지원, 재난위험 감소를 위한 행동계획 마련 및 재난대응 및 관리 지원을 체계적으로 진행하고 있다. 이와 관련해 북한은 국제적십자사연맹(IFRC)을 통한 재난법제교류 및 관련 국제워크숍 개최 등을 통해 재난 관련 국내입법을 수정·보완해 나가고 있는 것으로 보인다. 또한 재난

위험 감소를 위한 및 샌다이 프레임워크와 이를 위한 국제협력에도 적극적인 태도를 보이고 있다. 재난대응 및 관리지원은 가장 오래된 국제사회의 재난협력 영역으로 국제적십자사연맹(IFRC)의 지원을 받아 조선적십자회가 주축이 된 공동체 기반의 재난관리 프로그램이 도입되어 있는 것으로 파악된다. 이와 같은 국제사회의 북한에의 재난협력 사례 및 주요 영역은 보다 체계적이고 장기적인 관점에서의 재난 관련 협력을 위한 다자메커니즘 활용의 중요성을 보여준다.

국제사회의 재난협력의 범위는 점차 확대되고 있다. 이는 재난으로 인한 인도적 위기가 단순히 외재적으로 발생하는 것이 아닌, 발생국가의 사회·환경적인 취약성이 위협요소와 결합하여 발생하는 것이라는 개념적 변화에 근거한다.²⁴²⁾ 앞서 설명한 재난 관련 국내 입법지원과 재난위험 감소를 위한 행동계획 마련, 그리고 재난대응 및 관리 지원은 단기적인 긴급구호의 성격이 아닌 장기적인 협력을 전제로 한다. 이러한 분야는 국가 간 직접적인 양자협력보다는, 개별 공여국이 유엔 혹은 국제적십자사연맹(IFRC)과 같은 국제적인 인도적 기구의 다자채널을 통해 간접 지원을 하는 형식으로 이뤄진다. 따라서 대한민국을 포함한 개별국가는 관련 주체의 실제 이행을 위한 자원 마련에 공여함으로써, 간접적인 방식의 지원을 할 수 있다. 대한민국의 인도적 지원 방침은 「선진 인도적지원 공여국 협의회 원칙(Good Humanitarian Donorship Principles)」²⁴³⁾에 근거한다. 동 원칙 제10조는 “국제적인 인도적 조치를 조직하고 이끄는 일에 있어 유엔의 중심적이고 고유한 역할과 국제적십자위원회(ICRC)의 특별한 역할, 그리고 인도적 조치를 시행함에 있어서 국제적십자사연맹

²⁴²⁾ 정구연, 『한국의 인도적 지원 전략 구상』 (서울: 국립외교원 외교안보연구소, 2015), p. 1, p. 13.

²⁴³⁾ 2003년 6월 17일 스톡홀름에서 유럽연합 집행위원회를 포함한 17개국 OECD 개발원조위원회 공여국들이 합의로 채택되었으며, 2017년 10월 현재 42개국이 참여하고 있다. 대한민국의 경우 2009년부터 참여하고 있다. GHD, <www.ghdinitiative.org/gns/about-us/our-members.html>.

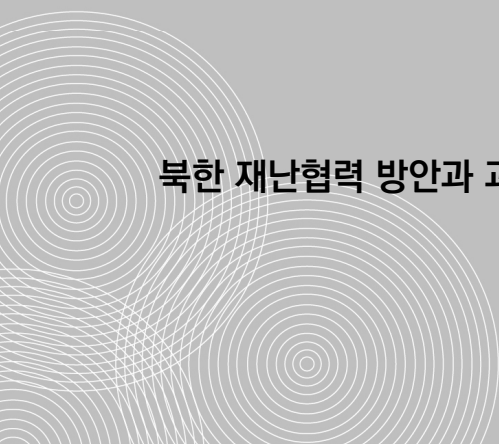
(IFRC) 및 비정부기구의 필수적인 역할을 지지하고 지원한다”고 명시하고 있다.²⁴⁴⁾ 또한 인도적 지원이 재난구호 차원이 아닌, 인도적 위기의 사전 예방과 사후복구를 위한 개발협력까지 이어지게 함으로써, 수원지역의 복원력을 높이고, 장기적인 발전과 회복에 도움이 되어야 한다는 목표를 담고 있다.²⁴⁵⁾ 이러한 인도적 지원 원칙에 따라 대한민국 또한 보다 거시적이고 장기적인 관점에서 국제적인 재난협력에 기여하는 정책을 설정할 필요가 있다. 그리고 이러한 정책에 있어 북한에 대한 재난협력을 염두에 두어야 함은 물론이다. 대한민국은 기본적으로 국제사회의 선진 인도적 지원에 관한 협의회의 일원으로서 유엔과 국제적십자사연맹(IFRC)의 활동을 적극 지원하고 지지할 필요가 있으며, 북한 재난과 관련한 유엔 및 관련 기구의 기금 모집에 있어 보다 적극적으로 대응할 필요가 있다.

²⁴⁴⁾ Principles and Good Practice of Humanitarian Donorship, Endorsed in Stockholm, (17 June 2003) <www.ifrc.org/Docs/idrl/1267EN.pdf> 참고.

²⁴⁵⁾ 정구연, 『한국의 인도적 지원 전략 구상』, p. 12.

IV. 남북한 협력 방안과 과제





북한 재난협력 방안과 과제

본 장에서는 남북한 차원에서 북한 재난협력 방안 및 과제를 살펴본다. 먼저 남북한 재난협력의 필요성을 살펴보고, 이어 남북 재난협력의 시사점 도출을 위해 남북한의 기존 재난협력 사례와 분단국가였던 동서독 사례를 살펴본다. 이를 토대로 남북 재난협력의 기본방향을 제시하고, 북한에 대한 분야별 재난협력 및 지원방안을 살펴본다.

1. 남북한 재난협력의 필요성 및 근거

첫째, 남북한이 재난협력을 해야 하는 이유는 헌법상 대한민국 국민으로 간주되고 있는 북한주민들의 인권 보호 측면에서도 찾을 수 있다. 예를 들어 이 보고서 제2장에서 언급한 바와 같이 북한의 산림 황폐화로 인해 북한주민들은 식수원 부족 및 주거지 환경 악화의 문제를 겪고 있으며, 이는 다시 홍수 등 재난으로 이어지고 있다. 남북한의 산림 분야에서의 협력은 환경을 보호하고 재난을 예방할 수 있을 뿐만 아니라 북한주민의 삶의 질 개선으로 이어져 북한주민의 인권개선 효과를 기대할 수 있다.²⁴⁶⁾ 2016년 3월 3일 제정된 한국의 「북한인권법」은 이를 법률 조항으로 규정하고 있다. 북한인권법 제2조는 국가(대한민국)에게 북한주민이 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며 행복을 추구할 권리가 있음을 확인하고 북한주민의 인권 보호 및 증진을 위하여 노력할 책무를 부과하고 있다(「북한인권법」 제2조). 한편, 남북한 재난협력과 관련하여 북한인권법에 인권 조항과 인도적 조항이 함께 규정되어 있음을 주목할 필요가 있다. 2005년 북한인권법안의 최초 발의 이래 2016년 북한인권법이 제정되기까지의 11년 동안 북한인권법에 인도적 지원 조항을 포함시킬 것인가의 여부를 놓고 많은 논란이 있었으나 결국 인도적 지원 조항은 북한인권법에 포함되었다(「북한인권법」 제8조). 인도적 지원에는 ‘재해’로 인한

²⁴⁶⁾ 이규창, 『한반도 녹색성장을 위한 남북한 산림협력 법제개선방안 예비연구』, p. 15.

지원이 명시적으로 규정되어 있다(「북한인권법 시행령」 제7조 제1항 제2호).²⁴⁷⁾ 이는 남북한 재난협력이 북한주민의 인권 보호 및 증진과 인도적 지원이 맞닿아 있는 분야임을 말해준다.

둘째, 남북한 재난협력은 북한주민들의 인권 보호뿐만 아니라 남한주민들의 생명과 재산을 보호할 수 있다는 점에서도 긍정적이고 필요하다. 일례로 2009년 9월 6일 새벽에 북한이 황강댐을 무단 방류하여 남한주민 6명의 인명 피해가 발생하고 1억 3천만 원 이상의 재산피해가 발생한 사례가 있다. 만일 남북한이 홍수 발생 시 사전 통보 등 공유하천에서의 협력이 잘 이루어졌다면 이와 같은 재난은 발생하지 않을 수 있었을 것이다. 감염병에 대한 공동방제 역시 마찬가지이다. 예를 들어 말라리아는 북한주민들에게만 피해를 입히는 것이 아니라 경계를 넘어 남한주민과 군인들에게까지 피해를 입히고 있다. 이와 같은 점에서 말라리아 공동 방제는 남북한 주민들의 건강권 보호 및 증진에 기여할 수 있다.

셋째, 남북한의 재난협력, 특히 DMZ 일대에서의 협력은 남북한의 평화를 정착하는데 기여할 수 있다는 점에서도 중요한 의미를 부여할 수 있다. 예컨대, 남북공유하천의 평화적 이용은 임진강 및 북한강 수계 무단방류를 예방할 수 있어 한반도의 군사적 긴장 완화에 상당한 기여를 할 수 있다.²⁴⁸⁾ 2017년 7월 6일 독일 베를린의 쾰르버(Körber) 재단에서 행한 문재인 대통령의 ‘신 베를린 선언’에서도 이와 같은 남북 재난협력의

²⁴⁷⁾ 북한인권법 시행령 제7조(인도적 지원)

- ① 법 제8조 제1항에 따른 인도적 지원은 다음 각 호의 지원으로 한다.
 - 1. 북한주민의 생명 및 건강을 보호하기 위하여 필요한 지원
 - 2. 재해 등으로 인하여 북한주민에게 발생한 긴급한 위기에 대처하기 위하여 필요한 지원
 - 3. 그밖에 통일부장관이 북한인권증진을 위하여 필요하다고 인정하는 지원
- ② 제1항에 따른 인도적 지원의 절차 또는 구체적인 방법 등에 관하여 필요한 사항은 통일부장관이 정한다.

²⁴⁸⁾ 이규창, “남북공유하천의 평화적 이용을 위한 법제도 대응방안과 과제,” 『국방연구』, 제54권 제1호 (2011), p. 100.

필요성을 읽을 수 있다. 문 대통령은 이 선언에서 ‘우리가 추구하는 것은 오직 평화’임을 강조하며, 분단으로 남북한 주민들이 피해를 보는 일들을 남북한이 함께 해결해 나가야 한다고 함으로써 재난협력의 필요성과 의지를 천명하였다. 그리고 문 대통령은 재난협력의 분야로 남북공유 하천의 평화적 이용, 감염병과 산림 병해충 공동방제를 제시하였다. 신 베를린 선언의 관련 부분을 인용하면 다음과 같다.

“첫째, 우리가 추구하는 것은 오직 평화입니다. (중략)
 다섯째, 비정치적 교류협력 사업은 정치·군사적 상황과 분리해 일관성을 갖고 추진해 나가겠습니다. (중략)
 북한의 하천이 범람하면 남한의 주민들이 수해를 입게 됩니다. 감염병이나 산림 병충해, 산불은 남북한의 경계를 가리지 않습니다. 남북이 공동대응하는 협력을 추진해 나가겠습니다.”

2. 분단국 재난협력 사례와 시사점

가. 남북한 재난협력 사례: 성과와 한계

대한민국의 북한 재난에 대한 지원 및 협력은 1995년 수해로 인해 북한이 국제사회 등에 인도적 지원을 요청해 온 것을 계기로 시작되었다. 북한 재난에 대한 인도적 지원은 당국 차원에서 직접 지원하거나 민간단체 및 국제기구를 통해 간접 지원하는 방식으로 추진되고 있다. 정부는 당국 차원에서 북한 재해발생 시 쌀이나 의약품 등 구호물품, 또는 복구를 위한 자재와 장비 등을 북한에 지원했다. 자재와 장비는 2004년 용천역 폭발 사고 및 2006년과 2007년 수해 복구용으로 조선적십자회에 지원되었다. 복구자재 장비의 상당수는 개성육로를 통해 북한으로 전달되었다.²⁴⁹⁾

위와 같은 남북한의 재난협력은 합의서 체결 및 이행을 기준으로 할 때
 ① 관련 분야 협력을 위해 합의서를 체결하고 실제 이행으로까지 이어진

²⁴⁹⁾ 임을출, “2000~10년 한국의 인도적 대북지원의 현황과 평가,” 『북한경제리뷰』, 2월호 (2011), p. 19.

분야, ② 합의서는 체결하였지만 이행으로는 이어지지 못한 분야, ③ 협력을 위한 합의조차 시도되지 못한 분야로 구분할 수 있다.

첫째, 합의서 체결을 통해 남북한의 재난협력이 이루어진 사례들이 존재한다. 말라리아, 구제역, 신종플루 등 감염병의 경우에는 비록 우리 정부가 북한을 직접 지원하지 않고 국제기구를 통해 이루어지기는 하였지만 2000년대 감염병 방역을 위한 지원이 이루어졌다. 산림병해충 방제, 수해지원도 지방자치단체들을 중심으로 이루어졌다.²⁵⁰⁾ 남북한은 이들 분야의 협력을 위해 2005년 8월 「남북농업협력위원회 제1차 회의 합의문」, 2007년 「남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언(일명 ‘10·4 선언’), 「남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언 이행에 관한 제1차 남북총리회담 합의서」, 「남북경제협력공동위원회 제1차 합의서」, 「남북보건의료·환경보호협력분과위원회 제1차 회의 합의서」 등을 체결하였다.²⁵¹⁾

2010년 이후 감염병과 산림병해충 방제 지원과 수해지원은 남북관계 경색으로 이루어지지 않았다. 홍수 등의 자연재난과 관련하여 수해복구가 2000년대에 이루어졌으나 이 역시 2010년 단절되었다. 그러나 다행스럽게도 2017년 문재인 정부 출범 이후 민간단체를 통한 감염병 분야의 남북한 재난협력이 재개되고 있는데²⁵²⁾ 이는 매우 고무적으로 평가되며, 이와 같은 인도적 성격의 대북지원은 남북한의 정치적 상황과 무관하게 유지될 필요가 있다.

²⁵⁰⁾ 자세한 내용은, 박훈민, 『분단국가의 재난대비 실무협력법제에 관한 연구』 (세종: 한국법제연구원, 2016), pp. 39~42.

²⁵¹⁾ 이규창, 『한반도 녹색성장을 위한 남북한 산림력 법제개선방안 예비연구』, pp. 31~35.

²⁵²⁾ 유진벨재단은 2017년 5월 2일부터 23일까지 북한을 방문하여 12개 다제내성결핵 센터를 모두 방문하여 400명 이상의 새 환자를 등록하였다. 『연합뉴스』, 2017.05.30.

표 IV-1 2000년~2010년 정부차원의 감염병 방제 지원 내역

연도	감염병 방제 지원	금액(억 원)	금액(만 달러)	비 고
2001	말라리아 방역	6	52	WHO 경유
2002	말라리아 방역	8	69	WHO 경유
2003	말라리아 방역	8	69	WHO 경유
2004	말라리아 방역 용천 구호세트	10	86	WHO 경유
2005	조류인플루엔자 방역	12	103	직접지원
	말라리아 방역	9	76	WHO 경유
2006	말라리아 방역	116	999	WHO 경유
2007	성홍열 지원	4	34	직접지원
	말라리아 방역	13	112	WHO 경유
	홍역 지원	9.9	85	WHO 경유
2008	말라리아 방역	10	86	WHO 경유
	의료장비 및 시약 지원	2.5	22	IVI 경유
2009	신종플루 치료제 지원	167	1,439	직접지원
	말라리아 방역	13	112	WHO 경유
2010	신종플루 손소독제 지원	7.8	67	직접지원
계		396.2	3,413	

출처: 임을출, "2000~10년 한국의 인도적 대북지원의 현황과 평가," p. 21.

둘째, 재난협력을 위한 합의가 이루어지기는 하였지만 구체적인 성과로까지는 이어지지 못한 분야들이 존재하며, 공유하천 수해방지 분야가 대표적이다. 남북한은 2000년 8월 제2차 남북 장관급 회담에서 임진강 수해방지사업을 남북경제협력사업으로 추진하기로 합의한 이후 2009년 10월 14일 임진강수해방지 남북실무회담에 이르기까지 공유하천, 특히 임진강 수해방지를 위한 여러 차례의 회의를 개최하고 2009년 10월 14일 실무회담에서는 댐 방류 시 사전 통보에 관하여 별도 합의를 한 바가 있다.²⁵³⁾ 그러나 임진강 수해방지에 관한 합의는 지켜지지 않고 있다.

²⁵³⁾ 박훈민, 『분단국가의 재난대비 실무협력법제에 관한 연구』, pp. 23~26.

표 IV-2 2000년~2010년 정부차원의 수해복구 지원 내역

연도	내역 및 규모	금액(억 원)
2000	내의 15만 벌	353만 달러(46억 원)
2005	수해복구(응급구호세트)	19만 달러(2억 원)
2006	수해복구(쌀, 자재장비 등)	8,003만 달러(800억 원)
2007	수해복구 긴급구호	4,452만 달러(423억 원)

출처: 임을출, “2000~10년 한국의 인도적 대북지원의 현황과 평가,” p. 20을 수해복구를 중심으로 연구진 재구성.

셋째, 재난이 실제로 발생하고 있지만 남북한이 재난예방 내지 재난대응을 위한 협력이 이루어지지 못하고 있는 분야가 있다. DMZ 내 산불이 대표적인데 관련 연구에 의하면 2005년부터 2015년 사이의 10년 동안 DMZ 지역 내에서 총 80회 가량의 산불이 발생한 것으로 나타나고 있다.²⁵⁴⁾

한편, 사회재난과 관련하여 북한 건물 또는 시설물이 폭발한 경우 재난 협력이 이루어진 사례도 존재한다. 가장 대표적인 사례가 2004년 4월 발생한 용천역 폭발사건인데 남한 정부와 대한적십자사, 민간단체들은 구호활동과 의료지원 활동을 전개하였다.²⁵⁵⁾ 그러나 이와 같은 폭발사건이나 건물붕괴에 대한 재난협력은 다른 분야의 재난에 비해 협력이 이루어진 사례가 매우 적고 구체적인 통계도 잡혀 있지 않다. 그 이유는 북한 내에서 발생하는 폭발사건이나 건물붕괴 사건이 외부 세계에 잘 알려지지 않는 데 기인하는 바가 크다.

나. 동서독 재난협력 사례

(1) 재난공동대응협정

독일통일 이전 구 서독과 동독의 재난협력은 접경지역을 중심으로 이루어졌다. 구 서독과 동독은 1973년 9월 20일 「동서독간 경계지역에서의

²⁵⁴⁾ 위의 책, pp. 27~28.

²⁵⁵⁾ “北 열차폭발 대참사 국제사회 지원 잇따라,” 『한국경제』, 2004.04.25., <www.hankyung.com>.

재해대응의 원칙에 관한 독일연방공화국 정부와 독일민주공화국 정부간의 협정(Vereinbarung zwischen der Regierung der BRD und der Regierung der DDR über Grundsätze zur Schadensbekämpfung an der Grenze zwischen der BRD und der DDR vom 20. September 1973, 이하 ‘동서독 재난공동대응협정’)²⁵⁶⁾을 체결하였다. 동서독 재난공동대응협정은 공유하천에서의 홍수 발생 또는 하수로 폐쇄, 인간 또는 동물 등에게의 감염병 발생, 폭발 또는 폭파 등의 자연재난 또는 사회 재난을 재난의 사유로 규정하고 있다. 제2장에서 살펴본 재난의 개념과 크게 다르지 않다. 그런데 동서독 재난공동대응협정은 몇 가지 재난의 사유가 더 명시되어 있다. 우선 화재가 동서독 지역의 경계를 넘어갈 위험이 있을 때가 공동대응이 필요한 재난의 사유로 명시되어 있으며, 산림과 평지의 목초지의 병해 발생도 포함되어 있다. 또한 동서독 재난공동대응협정은 환경문제를 공동대응이 필요한 재난으로서 중시하고 있다. 즉, 유류 오염 또는 경계 하천이나 지하수에 유해물질이 침투하거나 토지를 오염시켜서 상대방 영역에 영향을 미치는 것과 같은 재해가 접경지대에서 발생하거나 나타났을 때, 공기 오염이 발생하여 상대방 영역에 있는 인간 또는 동식물에 직접적인 영향을 초래할 수 있을 때와 방사선 위험이 재난상황으로 명시되어 있다. 교통사고의 발생으로 인한 재해가 포함되어 있는 점도 눈여겨볼 만하다.²⁵⁷⁾ 이 같은 재난의 사유는 향후 남북 간에 재난 관련 합의를 체결할 경우 고려될 필요가 있다.

이상과 같은 사유의 재난이 발생하였을 경우 원칙적으로 동독과 서독은 자신의 영역에서 발생한 재난이 상대방 측의 영역으로 넘어가는 것을 방지하여야 한다.²⁵⁸⁾ 그러나 이것이 불가능한 경우 재난 공동방지를 위해 상호 협력할 수 있다.²⁵⁹⁾ 이를 위해 재난에 관한 정보가 상주대표에게 제공되

²⁵⁶⁾ 협정 전문(全文)은 부록 2 참조.

²⁵⁷⁾ 동서독 재난공동대응협정 제2조.

²⁵⁸⁾ 동서독 재난공동대응협정 제4조 제1항.

어야 하며,²⁶⁰⁾ 여의치 않을 경우에는 동서독 국경의 특정한 지점에서 구두나 통화로 재난 정보를 전달하여야 한다.²⁶¹⁾ 상주대표부가 설치되기 전까지는 경계위원회(Grenzkommission)가 임무를 수행하였다.²⁶²⁾ 동서독은 1972년 12월 31일 기본조약을 체결하면서 상주대표부를 교환하기로 합의하였는데²⁶³⁾ 1974년 3월 14일 “상주대표부 설치에 대한 동서독 정부 간의 의정서”가 체결되었다.²⁶⁴⁾ 재난 상황에 대한 대응은 자신의 관할 하에서 이루어졌어야 하며, 필요한 경우에는 상대방 측에 협력을 요청할 수 있었다. 당시 사고결과 관련 조사에는 조서가 작성되었는데, 조서에는 재난을 입증할 수 있는 자료가 첨부되어야 했다.²⁶⁵⁾

(2) 분야별 재난대응

동서독 재난공동대응협정은 동서독 재난협력의 토대가 되었다. 동서독은 재난공동대응협정과 동시에 또는 그 이후 수로, 감염병(보건), 환경 등 개별 재난 분야 협력으로 재난협력을 발전시켜 나갔다는 특징이 있다.²⁶⁶⁾

첫째, 동서독은 재난공동대응협정을 체결하면서 동시에 수로협정을 체결하였다. 1973년 9월 20일 체결된 수로협정의 정식 명칭은 「독일연방공화국 정부와 독일민주공화국 정부 간의 경계 수로 및 부속 수로관련 시설의 정비와 건설의 원칙에 관한 1973년 9월 20일자 협정」이다.²⁶⁷⁾

259) 동서독 재난공동대응협정 제4조 제3항.

260) 동서독 재난공동대응협정 제3조 제1항.

261) 동서독 재난공동대응협정 제3조 제1항.

262) 동서독 재난공동대응협정 제4조 제3항.

263) 동서독 기본조약 제8조.

264) 상주대표부 관련 내용은 법제처, 『독일통일관계법 연구 I』(서울: 법제처, 1991), pp. 46~47 참조.

265) 동서독 재난공동대응협정 제5조.

266) 박훈민, 『분단국가의 재난대비 실무협력법제에 관한 연구』, p. 46.

267) “Vereinbarung zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der der Regierung der Demokratischen Republik Deutschland über Grundsätze zur Instandhaltung und zum Ausbau der Grenzgewässer sowie der

동서독은 경계수로에서의 조치 결과, 수로 또는 육상 경계의 흐름을 변경 하여서는 안 되며, 경계의 성격 변화는 사전 협의를 통해 변경될 수 있다. 또는 동서독은 조치의 적용에 있어 경계표지를 훼손하여서는 안 되며, 조치는 배수 및 하수 관계를 보장하는 범위 내에서 행사되어야 한다. 또한 양국은 예정된 조치에 대하여 통보를 받고, 관련 조치가 상대방 영역에서 적용될 경우 협의를 하여야 한다.²⁶⁸⁾ 이와 같은 내용들은 전체적으로 공유 하천(국제하천)의 비항행적 이용에 관한 국제관습법적인 원칙들을 반영한 것으로 평가된다.²⁶⁹⁾ 또한 동서독 수로협정은 경계 수로에서 조치를 취할 경우 상대방의 수로 이용 및 영역을 손상시켜서는 안 되며, 본질적인 침해를 야기한 경우에는 손해배상을 하도록 규정하고 있다.²⁷⁰⁾ 상대방 영역에 대한 조치를 취함에 있어서는 양측이 서로 협의하여 시행하며, 조치의 집행을 위하여 작업장비가 상대방 국가에 체류할 때에는 하고 있을 때에는 체류국의 규정이나 또는 협의된 조건에 의하도록 규정하고 있다.²⁷¹⁾ 시설 정비와 건설 원칙에 관해서는 부속합의서를 별도로 체결하였다. 부속 합의서의 정식 명칭은 「독일연방공화국 정부와 독일민주공화국 정부 간의 경계 수로 및 부속 수로관련 시설의 정비와 건설의 원칙에 관한 1973년 9월 20일자 협정 관련 부속합의서」이다.²⁷²⁾

dazugehörigen wasserwirtschaftlichen Anlagen vom 20. September 1973” 협정 번역문은 본 연구보고서의 부록 3 참조.

268) 동서독 수로협정 제1조 제1항~제6항

269) 국제수로의 유역국들이 형평스럽고 합리적으로 당해 수로를 사용할 것, 다른 유역국에 중대한 손해를 끼치지 않을 것, 협력의무, 정보교환의무 등은 확립된 국제관습법으로 평가받고 있다. 유병화·박기갑·박노형, 『국제법II』(서울: 법문사, 2000), pp. 186~187.

270) 동서독 수로협정 제1조 제8항.

271) 동서독 수로협정 제2조 제2항, 제3항.

272) “Vereinbarung zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der der Regierung der Demokratischen Republik Deutschland über Grundsätze zur Instandhaltung und zum Ausbau der Grenzgewässer sowie der dazugehörigen wasserwirtschaftlichen Anlagen vom 20. September 1973.” 협정 번역문은 박훈민, 『분단국가의 재난대비 실무협력법제에 관한 연구』, pp. 88~89에서 볼 수 있다.

둘째, 동서독은 보건 분야 교류협력을 위해 1974년 4월 25일 「보건분야에 대한 독일연방공화국 정부와 독일민주공화국 정부간의 협정(이하, ‘동서독 보건협정’)」을 체결하였다.²⁷³⁾ 동서독 보건협정은 모두 9개의 조문으로 구성되어 있는데 재난공동대응협정 제2조에서 규정하고 있는 전염성 질병의 예방 및 퇴치를 위해 전염성 질병에 대한 정보교환, 신고의무가 있는 질병에 대한 보고서 교환 등에 대하여 규정하고 있다.²⁷⁴⁾ 이 외에 동서독 보건협정은 상대측 여행 중 발생한 질병 또는 기타 건강상의 문제에 대한 의료지원 및 이에 따른 비용처리와 보증문제(제3조 및 제4조), 의료품 및 이와 동일한 원료, 조제품, 의료소모품, 의료기술 생산품의 휴대 및 정보교환(제5조), 마약, 흥분제 및 습관성약품 오용 분야에 대한 협력 및 정보교환(제6조) 등의 내용을 담고 있다. 또한 1979년에는 수의(獸醫) 분야 합의를 체결하여 손실이 큰 동물질병의 예방 및 퇴치를 위한 협력, 동물 가공식품의 위생기준 보장에 필요한 전문적·행정적 협력 범위 마련, 상호 경험교환, 전문 정보제공, 직접 접촉의 가능성을 마련하였다.²⁷⁵⁾ 재난공동대응협정에도 동물 질병에 관한 규정이 있으나 추상적으로 규정되어 있었다. 수의 분야 합의서는 이를 구체화한 것으로 볼 수 있다.²⁷⁶⁾

셋째, 동서독은 기본조약 제7조에서 환경분야에서 협력을 촉진시키고 발전시키는 협정을 체결하기로 합의하였다. 이에 따라 동서독은 1987년 9월 9일 「환경보호분야에서 포괄적인 관계 형성에 관한 동서독정부간 합의서(이하 ‘환경보호기본협정’)」를 체결하였다.²⁷⁷⁾ 동서독 환경보호

273) “Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Deutschen Demokratischen Republik auf dem Gebiet des Gesundheitswesens vom 25. April 1974.” 협정 번역문은 본 연구보고서의 부록 4 참조.

274) 동서독 보건협정 제2조.

275) 이금순, 『남북한 재난협력방안』 (서울: 통일연구원, 2001), p. 52.

276) 박훈민, 『분단국가의 재난대비 실무협력법제에 관한 연구』, p. 48.

277) 협정 번역문은 박건우, “북한의 녹화조림사업을 위한 남북합의서의 체결방향: 동서독의 환경협력모델을 중심으로,” 『헌법과 통일법』, 제2호 (2013), pp. 287~288에서 볼 수 있다. 동서독 환경보호기본협정의 체결 배경과 과정에 대해서는 손기웅, 『독일통일

기본협정은 ① 대기오염물질 측정 및 감소에 필요한 기술과 조치, ② 산림 훼손 원인 규명 및 훼손방지, ③ 폐기물 저감 및 활용, 무공해처리, ④ 자연 보호 분야의 경험 및 조치, ⑤ 수자원 보호 및 합리적 기술, 경험, 조치를 공동협력 대상으로 규정하고 있으며 ⑥ 이상과 같은 목적을 위한 전문가의 자문, 기관·전문가 간 교류, 학술, 기술정보 및 연구결과의 교류가 진행된다고 규정하고 있다.²⁷⁸⁾ 동독과 서독은 환경협력을 위해 각각 3개년의 협력계획을 수립하여야 하며,²⁷⁹⁾ 환경보호기본협정을 실행하기 위해 필요한 세부규정을 수립해야 했다.²⁸⁰⁾

다. 시사점

기존의 남북 재난협력 사례는 몇 가지 사항을 시사한다. 첫째, 관련 분야 협력을 위해 합의서를 체결하고 실제 이행으로까지 이어진 재난협력 사례들은 남북한 사이의 재난협력과 이를 통한 실제적인 성과들의 산출이 충분히 가능함을 말해준다. 기존의 재난협력 성과들을 토대로 더욱 발전시켜 나갈 필요가 있다. 둘째, 2000년대 꾸준히 이루어지던 감염병 및 산림병해충 방제 지원과 수해지원이 2010년 이후 남북관계 경색으로 인해 단절되었는데 이는 남북한의 재난협력을 위해 우선 신뢰회복이 필요함을 시사한다. 셋째, 재난협력을 위한 합의서는 체결하였지만 이행으로 이어지지 못한 분야들은 향후 남북한 재난협력 시 합의서 체결도 중요하지만 더 중요한 것은 남북한의 합의사항 준수임을 말해준다. 넷째, DMZ 내에서의 화재 발생처럼 재난이 실제 발생하고 있음에도 불구하고 협력을 위한 합의조차 시도되지 못한 분야들이 있는데 이는 남북한의 꾸준한 대화를 통해 재난협력의 필요성을 인식시키고 이를 통해 재난협력 합의를

쟁점과 과제 2』(서울: 늘품플러스, 2009), pp. 153~158 참조.

278) 동서독 환경보호기본협정 제2조.

279) 동서독 환경보호기본협정 제4조.

280) 동서독 환경보호기본협정 제2조.

이끌어 내는 것이 필요함을 시사한다. 종합하면, 우선 남북한 재난협력은 재난협력에 대한 필요성을 상호 공유하고 이를 바탕으로 합의서를 체결해야 하며, 이후에는 합의서 이행을 통해 재난에 대한 효과적이고 실제적인 협력이 이루어져야 함을 시사한다. 한편, 현재 북한 내에서 건물 붕괴 또는 시설물 파괴로 인한 사회재난은 다른 재난에 비해 덜 발생하고 있는 것으로 보이는데 남북한의 재난협력은 장기적인 관점에서는 이 분야로까지 확대될 필요가 있다. 이 과정에서 남북관계의 발전, 남북한에 대한 상호 인식, 한반도 평화정착의 수준 등 여러 가지 요소들이 종합적으로 고려될 필요가 있다.

구 동서독의 재난협력 사례는 남북한의 재난협력에 몇 가지 시사하는 바가 있다. 첫째, 동서독의 재난협력은 접경지역을 중심으로 이루어졌는데 남북한의 경우에도 군사적 긴장완화 및 평화조성, 남북대화 및 교류협력 재개를 위해 우선적으로 접경지역과 DMZ 중심으로 재난협력이 이루어질 필요가 있다. 둘째, 동서독 재난공동대응협정은 협력이 필요한 재난의 범주에 홍수, 감염병뿐만 아니라 화재, 병해(病害) 발생, 환경오염까지 포괄적으로 규정하고 있는데 이는 우리의 경우에도 접경지역과 DMZ 일원에서의 화재, 병충해, 환경 및 산림 문제에 대한 공동대응이 필요함을 시사한다. 셋째, 구 동서독은 재난공동대응협정을 체결하고 재난공동대응협정과 동시 또는 사후에 수로, 보건, 환경에 관한 별도의 협정들을 체결함으로써 분야별 재난에 대응하였다. 이는 우리의 경우에도 재난문제를 총괄적으로 규율하는 합의서를 먼저 체결하고 분야별 재난문제를 규율하는 부속합의서를 동시에 체결하거나 사후적으로 재난협력에 대응해가야 함을 말해준다.

3. 남북한 재난협력 기본 방향

첫째, 재난협력의 범위는 사전 예방 및 대비, 대응, 복구의 재난관리 차원까지를 염두에 두어야 한다. 서론에서 언급한 바와 같이 재난관리는

재난에 대한 사전 예방 및 대비, 재난에 대한 대응, 사후 복구를 포함한다. 국제사회는 다수의 문헌과 유엔총회 결의를 통해 재난협력의 범위를 구호(救護)를 넘어 개발까지 고려해야 함을 강조한 바 있다. 북한에서 발생한 재난에 대한 다자 및 양자 차원의 협력도 재난에 대한 대응뿐만 아니라 사전 예방 및 대비, 사후 복구까지 염두에 둔 협력이 추진되어야 한다. 특히 재난이 현실적으로 발생하였을 경우 이에 대응하기 위한 협력 방안도 중요하지만 재난이 발생하지 않도록 사전 예방과 대비를 위한 협력체계 구축이 바람직하다. 이와 관련하여 제3장 제4절에서 살펴본 바와 같이 국제법, 특히 국제재난법은 재난 관련 국내 입법지원, 재난위험 감소를 위한 행동계획 마련, 재난대응 및 관리 지원 등 재난관리 단계별 원칙 내지 지침을 제시하고 있다. 이와 같은 국제재난법상의 지침 내지 원칙이 남북 관계의 상황에 맞게 조정되어 적용될 필요가 있다.

둘째, 재난협력의 우선순위를 설정할 필요가 있다. 제2장에서 자세히 살펴본 바와 같이 북한에는 여러 종류의 재난이 발생하고 있다. 또한 지리적으로도 재난의 발생 지역이 다양하게 분포되어 있다. 재난협력은 북한주민의 보호, 즉 북한인권 개선에 기여하고 남북협력을 통한 한반도 평화에 기여할 수 있으며 나아가 남한과 남한주민에게도 이익이 되는 방향으로 추진될 필요가 있다. 이와 같은 점을 고려했을 때 감염병 예방을 위한 협력이 우선적으로 추진될 필요가 있다. 감염병 예방을 위한 협력은 인도적 성격을 지니고, 북한주민뿐만 아니라 남한주민의 보호를 위해서도 필요하기 때문이다. 이와 동시에 무단방류 방지를 비롯한 접경지대 인근에서의 공유하천의 평화적 이용, 화재 예방을 위한 협력이 추진될 필요가 있다. 이어 북한 다른 지역에서의 홍수, 가뭄 등의 재해예방 및 대응을 위한 협력과 산림녹화를 위한 협력을 순차적으로 확대할 필요가 있다. 시설물 파괴나 건물 붕괴 등의 사회재난은 이와 같은 협력을 토대로 중장기 차원에서 재난협력의 범주에 포함시켜 협력의 범위를 점진적으로 확대하는 방안을 모색하는 것이 타당하다.

셋째, 재난대응을 포함한 재난협력은 한반도의 최대 현안인 북핵문제와 분리해 대응할 필요가 있다. 인도적 지원의 성격을 지니는 재난협력은 정치적 상황과 무관하게 실시되어야 하며, 다른 분야의 재난협력은 북핵 문제로 인한 국제사회의 대북제재와 남북관계 발전 정도, 국민들의 견해 등을 종합적으로 고려하여 추진할 필요가 있다. 이와 관련하여 문재인 정부는 북한과의 대화와 교류협력 재개를 정책 기조로 천명하고 있다. 그러나 북한은 당국 차원의 대화 및 교류협력은 물론 민간 차원의 교류협력마저 불허하고 있다. 남한은 문재인 정부 출범 이후 인도적 지원 단체와 종교 단체 등 민간단체의 방북을 허용하였지만 북한은 유엔의 대북제재를 문제 삼으며 민간단체의 방북을 불허하였다. 또한 남한은 북한에 대해 군사회담과 이산가족 상봉 회담을 제의하였으나 북한은 끝내 불응하였다. 나아가 북한은 북미관계에만 몰두하고 있을 뿐 남북관계는 외면하고 있다. 한 예로 북한의 대남기구인 민족화해협의회(민화협)는 대륙간탄도미사일(ICBM) 발사 직후인 2017년 7월 29일 대변인 담화를 통해 한반도 핵문제는 북미 사이의 문제이며 남한 당국이 한반도 핵문제에 끼어들 아무런 명분도 자격도 없다는 내용의 성명을 발표하였다.²⁸¹⁾ 게다가 북한은 2017년 9월 3일 제6차 핵실험을 감행하였다. 남북대화 및 교류협력은 더 어렵게 되었고, 국제사회의 대북제재는 더 강해질 것으로 전망된다. 이와 같은 상황에서 남북한 간에 재난협력을 당장에 전면적으로 실시하는 것은 사실상 불가능하다. 그러나 대북제재의 범위를 벗어나지 않는 범위 내에서 재난협력을 위한 노력은 지속되어야 한다. 통일부도 2017년 8월 23일 외교부와 공동으로 개최한 핵심정책토의에서 대북제재 공조를 훼손하지 않는 범위 내에서 재해 공동대응을 확대할 것이라고 발표하였다.²⁸²⁾ 재난대응을 통해 남북대화 재개의 실마리를 찾고, 이를 통해 북

281) 『조선중앙통신』, 2017.07.29.

282) 외교부·통일부, “대통령과 함께 북핵문제 해결과 한반도 평화 정착을 위한 「핵심정책 토의」 개최,” (2017.08.23.).

핵문제 해결에 한걸음 다가서는 정책적 노력이 필요하다.

넷째, 재난 관련 여러 행위자들의 협력이 유기적으로 이루어지도록 해야 한다. 바꿔 말해 재난협력을 위한 거버넌스를 지속적으로 강화하여야 한다. 재난대응을 위한 협력은 크게 남북한 차원의 양자협력이 있을 수 있고, 국제사회가 참여하는 다자협력으로 구분할 수 있다. 남북한협력은 다시 당국 차원의 협력과 민간 차원의 협력으로 구분할 수 있다. 다자협력도 국제기구 차원의 협력과 재난 관련 민간단체(NGO)가 참여하는 형태로 구분할 수 있다. 재난대응을 위한 협력은 남북차원과 국제차원이 동시에 추진되어야 한다. 또한 당국과 민간의 협력을 통해 재난대응이 효과적으로 이루어질 수 있어야 한다. 앞서 언급한 「유엔 전략계획 2017~2021」에서는 재난관리를 전략 우선순위 가운데 하나로 삼고 있다. 북한과 유엔이 협의하여 마련한 이 계획이 최대의 성과를 얻고 이를 통해 북한주민들이 재난으로부터 보호받을 수 있도록 우리 정부의 적극적인 역할이 필요하다.

다섯째, 재난협력을 위한 제도가 정비되어야 한다. 제도 정비는 크게 재난협력을 위한 남북합의서 체결과 이를 국내적으로 이행하기 위한 법률 정비로 나눌 수 있다. 1971년 이후 2016년까지 남북 간에는 239건의 남북 합의서가 체결되었다.²⁸³⁾ 이와 관련하여 남북은 「남북기본합의서」²⁸⁴⁾ 제16조에서 보건, 환경 등의 분야에서 교류와 협력을 실시하기로 합의하였다.²⁸⁵⁾ 즉, 재난협력을 위한 남북 합의사항이 전혀 없는 것은 아니다. 그러나 재난협력을 명시하고 있는 남북합의서는 현재 없는 것으로 보인다. 재난공동대응협정을 체결하여 재난에 공동 대응한 독일 사례처럼 남

²⁸³⁾ 통일부, 『2017 통일백서』 (서울: 통일부, 2017), p. 295.

²⁸⁴⁾ 정식 명칭은 「남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서」.

²⁸⁵⁾ 남북기본합의서 제16조: 남과 북은 과학·기술, 교육, 문화·예술, 보건, 체육, 환경과 신문, 라디오, 텔레비전 및 출판물을 비롯한 출판·보도 등 여러 분야에서 교류와 협력을 실시한다.

북한 재난 공동대응을 위해서는 남북재난합의서를 체결하는 것이 바람직하다. 합의서 체결 방향은 재난 분야를 총괄하는 합의서와 보건, 환경, 홍수 및 가뭄 등 구체적인 재난 분야를 규율하는 부속합의서를 체결하는 방식을 고려할 수 있다. 또한 추후에 재난협력의 필요성이 새롭게 부각되는 분야가 등장할 경우 이를 규율하는 부속합의서를 체결함으로써 남북이 재난에 협력할 수 있다.

여섯째, 북한과의 재난협력은 장기적으로는 개발협력과 연계하여 추진되어야 한다. 단기적으로는 긴급구호와 인도지원 차원에서의 북한과의 협력 및 지원이 이루어져야 하지만 이 단계에만 머물 경우 북한 스스로 재난을 극복할 자생력을 갖추지 못한다. 북한 스스로 재난을 예방하고 재난에 대응할 수 있는, 다시 말해 재난을 관리할 수 있는 역량을 갖추게 하기 위해서는 긴급구호와 인도지원에서 개발협력으로 나아가야 한다. 개발협력의 범위는 재난협력의 범위 확대에 맞춰 점진적으로 확대해 가야 한다. 이를 재난 분야에 적용하면 소위 ‘사회적 복원력’을 갖추도록 해야 하는 것으로 바꿔 말할 수 있다.

4. 남북한 재난협력 및 지원 방안

가. 긴급구호

가뭄, 홍수 등의 재해발생 시 인도적 견지에서 북한주민들에 대한 긴급구호는 지속적으로 이루어져야 한다. 북한이 대화에 응하지 않는 현 상황에서 당장 당국 차원의 재난협력이 어렵다면 민간을 통한 협력, 국제기구를 통한 협력 등의 방안이 모색되어야 한다. <표 IV-3>, <표 IV-4>와 같이 국제기구를 통한 지원은 2015년까지 꾸준히 이루어졌으나 2016년의 경우 1억 원에 불과하였고, 2017년의 경우 10월 2일 현재 실시되지 못하였다. 민간차원의 협력도 2010년 이후 지속적인 감소세에 있다.

표 IV-3 연도별 인도적 대북지원 금액

(단위 : 억 원)

구분	정부차원					민간차원				합계
	무상지원				식량 차관	계	한적	민간 단체	계	
	당국 차원	민간 단체 기금 지원	국제 기구 공여	계						
'95년	1,854			1,854		1,854	2		2	1,856
'96년			24	24		24	12		12	37
'97년			240	240		240	182		182	422
'98년			154	154		154	275		275	429
'99년	339			339		339	157	66	223	562
'00년	944	34		977	1,057	2,034	113	273	386	2,421
'01년	684	63	229	976		976	286	495	782	1,757
'02년	832	65	243	1,140	1,510	2,650	90	488	578	3,228
'03년	811	81	205	1,097	1,510	2,607	69	697	766	3,373
'04년	949	102	262	1,314	1,359	2,673	441	1,117	1,558	4,231
'05년	1,221	120	19	1,360	1,787	3,147	46	733	780	3,926
'06년	2,000	133	139	2,273		2,273	45	665	709	2,982
'07년	1,432	216	335	1,983	1,505	3,488	40	869	909	4,397
'08년		241	197	438		438	4	722	726	1,164
'09년		77	217	294		294		377	377	671
'10년	183	21		204		204	16	184	201	405
'11년			65	65		65		131	131	196
'12년			23	23		23		118	118	141
'13년			133	133		133		51	51	183
'14년			141	141		141	2	52	54	195
'15년		23	117	140		140	4	110	114	254
'16년		1	1	2		2		28	28	29
'17년 8월								9	9	9
합계	11,249	1,177	2,744	15,171	8,728	23,898	1,787	7,183	8,970	32,869

출처: 통일부, “주요사업통계: 인도지원,” <www.unikorea.go.kr> (검색일: 2017.10.02.).

표 IV-4 국제기구 등을 통한 연도별 인도적 대북지원 금액

(단위 : 만 달러)

구분	국제기구별				합계
	WEP	UNICEF	WHO	기타	
'96년	200	100	0	5	305
'97년	2,053	394	70	150	2,667
'98년	1,100	0	0	0	1,100
'99년	0	0	0	0	0
'00년	0	0	0	0	0
'01년	1,725	0	46	0	1,771
'02년	1,739	0	59	0	1,798
'03년	1,619	50	66	0	1,735
'04년	2,334	100	87	0	2,521
'05년	0	100	81	0	181
'06년	0	230	1,167	0	1,397
'07년	2,000	315	1,181	50	3,546
'08년	0	408	1,147	19	1,574
'09년	0	398	1,408	30	1,837
'10년	0	0	0	0	0
'11년	0	565	0	0	565
'12년	0	0	0	210	210
'13년	0	604	605	0	1,208
'14년	700	0	631	0	1,331
'15년	210	400	0	412	1,022
'16년	0	0	0	9	0
'17년 8월	0	0	0	0	0
합계	13,680	3,663	6,548	885	24,767

출처: 통일부, “주요사업통계: 인도지원,” <www.unikorea.go.kr> (검색일: 2017.10.02.).

나. 감염병 예방을 위한 보건의료협력

다제내성 결핵, 말라리아, B형간염 등의 감염병 예방을 위해서는 남북한 간의 보건의료협력이 필요하다. 이와 관련하여 17대 국회에서 남북보건 의료의 교류 및 협력증진에 관한 법률안이, 19대 국회에서는 남북 보건 의료의 교류협력 증진에 관한 법률안이 각각 발의된 바 있다.²⁸⁶⁾ 이 두 법안은 임기만료로 폐기되었다. 그리고 19대 국회 당시 북한주민 모자보건 지원에 관한 법률안이 발의된 바 있으나 북한인권법안에 통합되면서 폐기되었다. 현 국회인 20대 국회에 들어서는 남북 보건의료의 교류협력 증진에 관한 법률안이 발의되어 국회 계류 중에 있다. 남북 보건의료의 교류협력 증진에 관한 법률안은 남북보건의료교류협력에 관한 기본계획, 연도별 시행계획, 남북보건의료교류협력을 위한 사업 지원, 재난 공동대응 및 긴급지원, 감염병에 관한 정보 교류 및 협력 증진, 남북보건의료교류협력 위원회 등의 내용을 담고 있다.

표 IV-5 남북 보건의료 교류협력 특별법안 발의 현황

국회	법률안	발의 일시	대표발의	비 고
17대 국회	남북보건의료의 교류 및 협력증진에 관한 법률안	2005.07.21.	안명옥 의원	임기만료폐기
19대 국회	북한주민 모자보건 지원에 관한 법률안	2013.11.04.	심재권 의원	대안반영폐기
	남북 보건의료의 교류협력 증진에 관한 법률안	2015.05.29.	정의화 의원	임기만료폐기
20대 국회	남북 보건의료의 교류협력 증진에 관한 법률안	2016.11.28.	윤종필 의원	계류 중

출처: 국회 의안정보를 참조하여 연구진 정리.

²⁸⁶⁾ 참고로 법률안과는 별도로 17대 국회 당시 남북보건의료의 교류 및 협력증진을 위한 촉구 결의안이 발의된 바 있다(안명옥 의원 대표발의, 2007.09.17).

한편, 우리 사회 일각에서는 북한주민들에 대한 인도적 지원을 규율하는 내용의 특별법을 제정해야 한다는 목소리가 꾸준히 제기되어 왔다.²⁸⁷⁾ 국회도 이를 반영하여 북한주민에 대한 인도적 지원을 규율하는 내용의 특별법안을 발의하여 왔다. 17대 국회 당시 북한주민의 인도적 지원 및 인권증진에 관한 법률안과 북한주민에 대한 인도적 지원을 위한 특별법안이 각각 발의되었으나 임기만료로 폐기되었다. 19대 국회에서는 북한 영유아 지원에 관한 특별법안과 북한주민에 대한 인도적 지원에 관한 특별법안이 발의되었으나 북한인권법안에 통합되면서 각각 폐기되었다. 그리고 현 국회인 20대 국회에서는 2016년 12월 15일 이인영 의원이 대표발의한 남북한 간의 인도지원과 개발협력에 관한 법률안(이하 ‘이인영 의원안’)과 2017년 9월 21일 박주민 의원이 대표 발의한 북한주민에 대한 인도적 지원 등에 관한 특별법안(이하 ‘박주민 의원안’)이 발의되어 국회 계류 중이다. 이인영 의원안이 기존의 북한 인도지원 특별법과 다른 점은 법률의 명칭에 개발협력이 포함되었다는 것이다. 이인영 의원안은 인도·협력사업 민간협력위원회, 인도·협력사업 기본계획 및 집행계획, 민간단체 활동에 대한 특례, 남북인도협력추진단 설립과 운영 등의 내용을 담고 있다. 박주민 의원안은 인도적 지원 기본계획 및 집행계획, 북한주민인도적지원협의회, 인도적 지원사업의 방법, 인도적 지원사업의 실태조사 등의 내용을 규율하고 있으며, 인도적 지원사업의 중단에 대해서도 규율하고 있다. 박주민 의원안은 이인영 의원안과는 달리 개발협력에 관한 조문은 두지 않고 있다.

²⁸⁷⁾ 관련 내용은, 이규창 외, 『인도적 지원을 통한 북한 취약계층 인권증진방안 연구』(서울: 통일연구원, 2013), pp. 205~206.

표 IV-6 북한 인도지원 및 개발협력 관련 특별법안 발의 현황

국회	법률안	발의 일시	대표발의	비 고
17대 국회	북한주민의 인도적 지원 및 인권증진에 관한 법률안	2005.06.27.	황친하 의원	임기만료폐기
	북한주민에 대한 인도적 지원을 위한 특별법안	2007.10.01.	정형근 의원	임기만료폐기
19대 국회	북한 영유아 지원에 관한 법률안	2012.11.19.	정청래 의원	대안반영폐기
	북한주민에 대한 인도적지원에 관한 특례법안	2013.09.17.	인재근 의원	대안반영폐기
20대 국회	남북한 간의 인도지원과 개발협력에 관한 법률안	2016.12.15.	이인영 의원	계류 중
	북한주민에 대한 인도적 지원 등에 관한 특별법안	2017.09.21.	박주민 의원	계류 중

출처: 국회 의안정보를 참조하여 연구진 정리.

그렇다면, 남북보건의료협력 또는 인도적 지원을 위한 특별법 제정이 필요한가? 현재 남북한 간의 교류협력 및 지원과 관련하여서는 「남북교류협력에 관한 법률(이하 ‘남북교류협력법’)」과 「남북협력기금법」, 「남북관계 발전에 관한 법률(이하 ‘남북관계발전법’)」, 「북한인권법」 등이 제정되어 시행되고 있다. 남북교류협력법은 남북교류협력을 위해 필요한 전반적인 사항을 규율하고 있고, 남북협력기금법은 이에 소요되는 기금에 관한 사항을 규율하고 있다. 인도적 지원에 관하여는 「인도적 대북지원사업 및 협력사업 처리에 관한 규정」이 별도의 통일부장관 고시(제 2016-2호, 2016.05.30. 일부개정)로 제정되어 있다. 남북관계발전법은 정부가 인권개선을 위하여 노력하며(제9조 제1항), 인도주의와 동포애 차원에서 필요한 경우 북한에 대한 지원을 할 수 있다고 규정하고 있다(제10조 제1항). 그리고 2016년 3월 3일 제정된 북한인권법도 인도적 지원(제8조), 북한주민의 인권 보호 및 증진(제2조 제1항), 남북인권대화(제7조)에 대해 규정하고 있다. 이상과 같은 법률과 규정의 운영만으

로도 북한지역 감염병 발생 시 북한주민들을 보호하고 북한에 대한 지원을 할 수 있다.

또한 보건의료 교류협력은 남북교류협력법과 「인도적 대북지원사업 및 협력사업 처리에 관한 규정(이하 ‘통일부 고시’)」에서도 규율되고 있다. 남북교류협력법은 협력사업의 범위에 보건의료를 명시하고 있고(제2조 제4호), 통일부 고시도 ‘보건위생 상태 개선’을 대북지원사업으로 명시하고 있다(제2조 제3호). 그러나 보건의료 분야가 전문적인 영역에 해당하고, 단순한 교류협력 차원을 넘어 재난에 대한 공동대응, 감염병에 대한 정보 교류협력 등의 필요성을 감안하면 남북교류협력법의 특별법으로서 제정 필요성이 인정된다. 한편, 이인영 의원안은 인도지원의 범주에 보건의료를 포함하고 있다. 즉 이인영 의원안은 인도·협력사업의 하나로 “보건위생 상태의 개선을 위한 보건의료개발협력에 관한 사업”을 명시하고 있다(제2조 제4호). 또한 이인영 의원안은 각종 ‘재난’에 대한 긴급구호와 피해복구를 지원하는 사업을 인도·협력사업의 하나로 명시하고 있다(제2조 제1호). 박주민 의원안도 인도적 지원의 범주에 보건의료를 포함하고 있다(제2조 제2호). 다만, 이인영 의원안과는 달리 재난에 관한 명시적인 규정은 두고 있지 않다. 재난의 관점에서 바라보면 이인영 의원안이 바람직한 것으로 평가된다.

생각하건대, 인도적 지원 및 남북 보건의료 교류협력에 관한 특별법 제정은 단계별로 제정해 나갈 필요가 있다. 우선, 통일부 고시를 남북교류협력법의 별도의 장으로 신설하는 방안이 고려되어야 한다. 이후 대북 인도적 지원을 내용으로 하는 특별법 제정의 분위기와 여건이 조성될 경우 별도의 특별법을 제정하는 것이 타당하다.²⁸⁸⁾ 둘째, 개발협력을 대북 인도적 지원의 법률에 포함시키는 것은 필요성이 인정되지만 현 상황에서는 신중할 필요가 있다. 왜냐하면 현재 국제사회에서 북한 핵개발 및

²⁸⁸⁾ 이규창 외, 『인도적 지원을 통한 북한 취약계층 인권증진방안 연구』, p. 207.

미사일 발사 시험으로 인한 대북제재가 지속되고 있고, 국내에서도 대북 지원에 관한 갈등이 심각한 상황에서 개발협력까지 법률안의 대상에 포함시킬 경우 논란의 대상이 될 수 있기 때문이다. 이 같은 점에서 향후 인도적 지원에 관한 특별법을 제정할 경우 박주민 의원안처럼 법률의 명칭과 대상에서 개발협력을 제외하고 인도지원으로 국한하는 것이 현 상황에 부합하는 것으로 판단된다. 개발협력은 향후 북한 비핵화 진전, 국제사회의 대북제재, 남북관계 발전 상황 등을 종합적으로 고려하여 추후 대북 인도적 지원에 관한 특별법을 개정하거나 별도의 특별법을 제정하는 방식으로 대응해 갈 필요가 있다. 셋째, 인도지원의 범주에 보건의료 분야가 포함된다는 점에서 보건의료 교류협력만을 규율하는 별도의 특별법을 제정하는 것보다는 통합하여 제정하는 것이 바람직하다고 판단된다. 다만, 향후에 보건의료 교류협력이 확대되어 이 분야를 규율할 특별법 제정에 대한 공감대가 형성될 경우에는 별도의 법률을 제정하는 방안이 고려되어야 한다.

다. 접경지역에서의 재난예방 및 대응을 위한 협력

남북한 접경지역에서의 재난예방을 위해서는 북한에 의한 남북공유하천 무단 방류가 방지되어야 한다. 이를 위해서는 공유하천 상류국인 북한이 임진강 또는 북한강 수계의 댐을 방류할 경우 하류국인 남한에 사전 통보하는 방안이 강구되어야 한다. 이는 국제관습법상의 원칙이기도 하다.²⁸⁹⁾ 그런데 북한에 일방적으로 국제법상의 원칙 준수 또는 협조를 요구할 경우 북한이 응할 가능성이 높지 않다. 남북공유하천의 무단

²⁸⁹⁾ 상류국이 하류국에 심각한 손해를 끼쳐서는 안 되며, 하류국에 심각한 손해를 끼칠 우려가 있는 경우에는 조치를 허가하거나 취하기 전에 하류국에 적시에 통고해야 할 의무가 있다는 점은 공유하천을 둘러싼 국제분쟁과 양자·다자조약을 통해 국제관습법으로 발전되어 왔다. 이규창, “남북공유하천의 평화적 이용을 위한 법제도 대응방안과 과제,” p. 106.

방류 방지를 위해서는 상류국인 북한에 이익이 되는 사업을 북한에 제한함으로써 북한으로 하여금 공유하천의 평화적 이용에 나서도록 하여야 한다. 이 같은 공유하천의 평화적 이용에 관한 협력 사례는 중국과 북한 간의 압록강 이용에서 찾을 수 있다. 북중 양국은 1964년 5월 5일 평양에서 「북·중간 국경하천 공동이용 및 관리에 관한 협력 협정」을 체결하고, 이 협정을 토대로 국경하천 공동위원회를 설치하여 운영하고 있다. 북중 사례처럼 남북 사이에도 공유하천 평화적 이용에 관한 합의를 체결하고 합의를 바탕으로 공유하천 평화적 이용에 관한 공동위원회를 구성하여 운영하는 방안을 모색할 필요가 있다. 북한에 도움이 되는 사업으로는 북한에 전력을 제공하는 방안 등을 고려해 볼 수 있다. 남북합의서는 북한강과 임진강을 아우르는 가치 「남북공유하천의 평화적 이용에 관한 합의서」를 체결하는 방안과 북한강과 임진강을 별개의 대상으로 하는 합의를 각각 체결하는 방안을 고려할 수 있다.²⁹⁰⁾

비무장지대 내에서의 산불 발생 시 확산방지를 위한 남북한의 공동대응이 필요하다. 일반적으로 산불이 발생하였을 경우 소방헬리콥터와 산불진화를 위한 인력이 투입된다. 그러나 비무장지대의 경우에는 지뢰가 매설되어 있어 인력투입이 쉽지 않고 소방헬리콥터의 투입도 정전체제에 따라 어려움을 겪고 있다.²⁹¹⁾ 비무장지대 내의 산불로 인한 재난 방지를 위해서는 남북한의 협력이 필요하다. 인력투입에 따른 비무장지대 내에서의 산불진화는 지뢰폭발의 위험이 있고, 지뢰제거를 위해서는 많은 시간이 필요하다는 점에서 인력보다는 장비를 활용한 산불진화를 우선적으로 추진할 필요가 있다.

공유하천의 무단방류 방지를 위한 비무장지대의 평화적 이용과 비무장지대 내의 산불방지를 위한 남북한의 공동대응 및 협력을 위해서는 유

²⁹⁰⁾ 위의 글, pp. 108~109.

²⁹¹⁾ 박훈민, 『분단국가의 재난대비 실무협력법제에 관한 연구』, p. 28.

엔군사령부를 참여시키는 3자협정을 체결하거나 최소한 유엔사의 이해와 협력을 구해야 한다.²⁹²⁾ 왜냐하면 비무장지대는 정전체제 하에 놓여 있기 때문이다. 비무장지대 내의 군사분계선 이남의 민사행정은 유엔군사령관이 책임을 지고 있다(「정전협정」 제1조 제10항).

한편, 정전체제의 평화체제 전환 논의가 꾸준히 지속되어 왔다. 문재인 정부에서도 평화체제 구축이 논의되고 있다. 문재인 대통령은 2017년 7월 6일 신 베를린 선언에서 항구적인 평화체제를 구축해 나갈 것이며, 북핵문제와 평화체제에 대한 포괄적인 접근으로 완전한 비핵화와 함께 평화협정 체결을 추진할 것을 천명하였다. 향후 정전체제의 평화체제 전환과 이를 위한 평화협정 체결 시 공유하천 무단방류 금지를 비롯한 남북공유하천의 평화적 이용과 비무장지대 내에서 발생하는 산불 등 재난에 대한 공동대응 및 협력 방안에 관한 내용도 포함되어야 한다.

라. 기후변화를 대비한 남북한 산림 및 조림 CDM 협력

1990년대 중반 이후 국내 민간단체들을 중심으로 조림활동, 양묘장 건설, 병해충 방제 등 다양한 분야의 남북산림협력 활동이 전개되었다.²⁹³⁾ 기후변화를 대비하기 위한 일환으로 이와 같은 남북산림협력이 재개될 필요가 있다. 지적되고 있는 바와 같이 산림협력은 산림이 심각하게 훼손된 지역을 중심으로 산림을 조성해 가야하며,²⁹⁴⁾ 조림사업의 기반이 되는 양묘장 건설, 병해충 방제가 병행되어야 한다. 또한 산림협력은 산림분야와 연관이 많은 농업부문이나 토양환경 분야와 협력함으로써 북한의 생태계가 회복되도록 협력할 필요가 있다.²⁹⁵⁾

나아가 조림 청정개발체제(Clean Development Mechanism, 이하

292) 이규창, “남북공유하천의 평화적 이용을 위한 법제도 대응방안과 과제,” p. 109.

293) 명수정 외, 『한반도 기후변화 대응을 위한 남북협력 기반 구축 연구 III』, pp. 123~125.

294) 위의 책, p. 125.

295) 위의 책, p. 126.

CDM)를 위한 협력을 추진할 필요가 있다. 남북산림협력은 홍수와 가뭄 등의 재난을 예방할 뿐만 아니라 기후변화협약상의 온실가스 감축 의무 이행에 대비한다는 측면에서 중요하기 때문이다.²⁹⁶⁾ 현재 우리나라는 교토의정서 상 온실가스를 감축할 의무는 없다. 이와 관련하여 국제사회는 2020년 이후 적용될 신(新)기후체제를 논의 중이다. 신기후체제란 선진국만이 온실가스 감축의무를 부담하는 현재의 「교토의정서(2020년 효력 만료 예정)」의 후속 체제로 선진국과 개도국이 모두 공동의 의무를 부담하는 체제를 말한다. 이에 따르면 우리나라는 2020년 이후 신기후체제 하에서는 의무감축대상국이 될 가능성이 높다. 따라서 지금부터 그 준비를 해야 하는 데 북한산림녹화 지원이 준비의 일환이 될 수 있다.²⁹⁷⁾ 보다 구체적으로 말해 교토의정서 상의 CDM제도를 이용하는 것이다. 현재 우리나라는 「기후변화협약 부속서 I」에 포함되어 있지 않아 북한산림녹화 지원 및 협력을 온실가스 감축으로 인정받을 수 없는 상황이다.²⁹⁸⁾ 그러나 2020년 이후 기후변화협약체제가 개정되어 우리나라가 기후변화협약 부속서 I의 당사자에 포함되는 경우에는 청정개발체제의 적용을 받게 되어 북한에 대한 산림녹화 지원을 온실가스 감축으로 인정받을 수 있게 된다.²⁹⁹⁾ 이를 위해 우선적으로 CDM사업을 추진할 필요가 있다. 북한 역시 교토의정서의 당사자로서 교토메커니즘의 의무 이행 및 거래 가능한 배출권의 창출이 시급한 상황으로 개발도상국에서 비용효율적인 결과를 보여주는 조립 CDM사업이 적절한 추진사업으로 제시되고 있다.³⁰⁰⁾

296) 이규창, 『한반도 녹색성장을 위한 남북한 산림협력 법제개선방안 예비연구』, p. 15 참조.

297) 위의 책, pp. 15~16.

298) 위의 책, p. 16.

299) 위의 책.

300) 이규창, “북한 녹색성장법제와 남북 조립 CDM사업을 위한 과제,” pp. 347~348.

북한은 제2장에서 언급하였듯이 기후변화협약과 교토의정서를 비준하였고, 2008년에는 국가승인기구도 설립하여 CDM사업을 추진할 수 있는 제도적인 기반은 갖추고 있다. 그러나 CDM사업 추진 주체는 제도적인 장치 외에도 재정적인 능력, 기술적인 능력, 인적자원 능력 등의 요건을 구비해야 한다.³⁰¹⁾ 따라서 남북한 사이에 조립 CDM사업을 추진하기 위해서는 CDM사업을 추진하기 위해 필요한 요건 및 조립 CDM사업에 필요한 항목들을 북한이 갖추어 줄 수 있도록 협력해야 한다. 남북합의서 체결을 통해 이 같은 내용들을 포함시키고, 후속절차로 국회 동의를 받도록 해야 한다.³⁰²⁾

마. 재난대응 및 복원력 강화를 위한 중장기 종합계획 협력

재난관리에 있어 복원력(resilience)이 핵심적 개념으로 자리 잡기 시작한 것은 2005년 ‘유엔 산하 재난위기감소를 위한 국제전략(International Strategy for Disaster Risk Reduction) 회의’ 이후부터이다. 복원력은 단순히 재난에 저항하는 것과는 차이가 있다. 재난저항은 위난이 초래하는 스트레스를 공동체 시스템이 견디는 능력이고, 재난복원력은 위난이 초래하는 부정적 영향으로부터 공동체 시스템이 신속하게 회복하는 대처역량 및 능력을 뜻한다.³⁰³⁾ 복원력을 구성하는 요소는 경제적, 환경적, 기술적, 사회적 요소 등으로 매우 다양하다. 이러한 복원력은 개인, 공동체, 지역사회, 국가수준 등 다양한 차원에서 논의가 가능하지만 특히 거시적인 수준에서는 공통의 규범과 법치가 제대로 이루어지는지에 대한 평가가 매우 중요하며, 공동체나 지역사회 수준에서는 네트워크의 형태와 범위, 그리고 성격이 중요하다.³⁰⁴⁾ 한편 자연재난에 대한 복원력을

³⁰¹⁾ 노동운, “국토관리에 있어서 청정개발체제(CDM) 도입과 적용가능성,” 『국토』, 통권 제318호 (2008.04.), p. 27.

³⁰²⁾ 이규창, “북한 녹색성장법제와 남북 조립CDM사업을 위한 과제,” pp. 364~365.

³⁰³⁾ 정지범·이재열 편저, 『재난에 강한 사회시스템 구축』, p. 15.

결정하는 요소는 기후, 입지, 시설물, 사회 및 도시시스템 요소 등으로 광범위하게 구성된다.

재난협력은 근본적으로 북한 사회 전반의 재난에 대한 복원력을 높이면서 제도적으로 지속가능한 개발이 되어야 한다. 2017년 유엔의 「북한의 인도적 필요와 우선순위(DPR Korea Needs and Priorities)」 보고서는 홍수 및 가뭄과 같은 재난 발생에 있어 북한 취약계층의 복원력 증진을 세 번째 전략목적(strategic objective)으로 선정하고, 지역사회를 기반으로 한 재난위험관리 및 환경보호, 재난교육, 기후변화 관련 역량 강화를 두 번째로 필요한 역량개발사업으로 꼽은 바 있다.³⁰⁵⁾ 유엔 전략계획 2017~2021 또한 우선순위 3번 ‘복원력과 지속가능성(resilience and substantiality)’ 분야에서 위험의 감소와 준비를 포함하는 재난위기 관리를 다루고 있다.

북한의 경우 기후변화로 인해 대형화되는 자연재난과 여러 사회재난의 위험을 완벽하게 예방하는 것은 현실적으로 불가능하다. 따라서 재해 발생 가능성을 전제로, 피해를 최소화하거나 재해 후 일상으로 신속하게 돌아가는 복원력에 초점을 맞추어야 한다. 구체적으로는 피해가 발생하지 않도록 시스템(도시구조, 방재시설물 등)에서 피해를 견딜 수 있는 피해저항 능력, 재해발생 시 피해를 최소화할 수 있는 피해저감 능력, 2차 피해를 최소화하기 위한 빠른 피해복구 능력 등을 갖추도록 하여야 한다. 북한은 낮은 도시화 수준과 주택보급률, 열악한 인프라, 높은 황폐산지 비율과 재해위험지 비율 및 노후 시가지 비율 등 재난에 취약한 사회적 구조를 갖고 있다. 이와 같은 요소들은 사회적 복원력 향상의 저해 요인으로 작용하고 있다. 이와 같은 문제들이 해결되기 위해서는 중장기적인 관점에서 도시 재생 및 개발, 인프라 연결 및 확대, 지속가능한 국토관리,

³⁰⁴⁾ 위의 책, p. 186.

³⁰⁵⁾ United Nations, “2017 DPR KOREA Needs and Priorities,” p. 5.

환경친화적 정책 등이 종합적으로 추진되어야 하며,³⁰⁶⁾ 재해발생 감소를 위한 남북협력을 가능한 사업부터 시작해서 점차 확대해 가야 한다.³⁰⁷⁾ 이와 같은 재난예방 및 공동대응, 북한주민들의 보호를 위해서는 재난 관련 정보 교류와 공동연구, 재난 자료 통합시스템 구축, 재난협력을 위한 법제 정비 및 로드맵 마련 등이 추진되어야 한다.³⁰⁸⁾ 또한 재해예방뿐만 아니라, 변화하는 환경(기후변화, 도시화 등)에 따른 불확실성에 대응하여 사회시스템의 지속가능성을 강화하기 위해 빠른 복구능력까지 고려하는 방향의 협력방안을 구체적으로 마련할 필요가 있다.

5. 소결

남북한이 재난협력을 해야 하는 이유는 헌법상 대한민국 국민으로 간주되고 있는 북한주민들의 인권 보호와 한반도의 평화 및 남북관계 발전을 위한 필요에서 찾을 수 있다. 이를 위한 남북한 재난협력의 기본방향은 다음과 같다. 첫째, 사전 예방 및 대응, 복구 등 재난관리 전반을 염두에 두어야 한다. 이를 위해 재난 관련 국내 입법지원, 재난위험 감소를 위한 행동계획 마련, 재난대응 및 관리 지원 등 국제재난법상의 지침 내지 원칙을 남북관계의 현실에 상황에 맞게 조정하여 적용하여야 한다. 둘째, 재난협력의 우선순위를 설정하여야 한다. 재난협력은 북한주민의 인권 보호와 남북협력을 통한 한반도 평화에 기여할 수 있으며 남한과 남한주

³⁰⁶⁾ 송영훈, “북한의 자연재해와 국제개발협력의 과제,” (통일연구원 자문회의, 2017. 07.20.).

³⁰⁷⁾ 선행연구는 자연재해의 경우 재해 저감을 위한 남북협력방안을 직접적 방안과 간접적 방안으로 구분하고 있다. 전자에 해당하는 사업으로 생태복원, 자연재해에 대한 남북 공동협력, 남북공동 기후변화 대응체계 구축을 제안하고 있고, 후자에 해당하는 사업으로는 식량생산 증진, 에너지 협력, 친환경적 국토계획 및 방재정책을 제안하고 있다. 자세한 내용은 명수정 외, 『북한의 자연재해취약지 추정 및 남북협력 방안 연구』, pp. 130~166.

³⁰⁸⁾ 강택구 외, 『통일 대비 북한지역 자연재해 대응을 위한 자료 구축과 남북협력 방안 연구 (I)』, pp. 101~104.

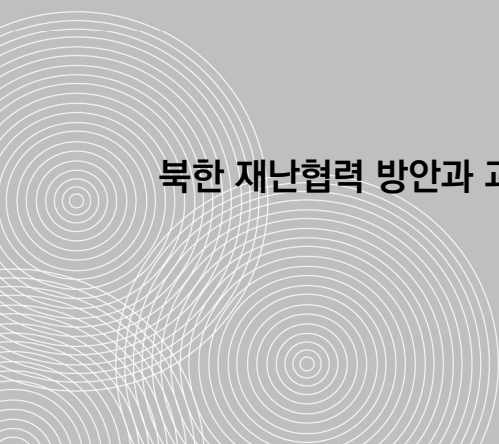
민에게도 이익이 되는 방향으로 추진되어야 한다. 이 같은 점에서 감염병 예방을 위한 협력을 우선적으로 추진하고, 이와 동시에 무단방류 방지를 비롯한 접경지대 인근에서의 공유하천의 평화적 이용, 화재 예방을 위한 협력이 추진될 필요가 있다. 이어 북한 다른 지역에서의 홍수, 가뭄 등의 재해예방 및 대응을 위한 협력과 산림녹화를 위한 협력을 순차적으로 확대하여야 한다. 셋째, 북한 재난협력은 기본적으로 정치적 상황과 무관하게 인도적 차원에서 북한주민의 보호를 목적으로 진행하고, 북핵문제와 분리해 대응하여야 한다. 넷째, 재난 관련 여러 행위자들의 협력이 유기적으로 이루어지도록 재난협력을 위한 거버넌스를 지속적으로 강화하여야 한다. 다섯째, 재난협력을 위한 제도가 정비되어야 한다. 재난 공동대응을 위해서는 남북재난합의서를 체결하는 것이 바람직하다. 합의서 체결 방향은 재난 분야를 총괄하는 합의서와 보건, 환경, 홍수 및 가뭄 등 구체적인 재난 분야를 규율하는 부속합의서를 체결하는 방식을 고려할 수 있다. 또한 추후에 재난협력의 필요성이 새롭게 부각되는 분야가 등장할 경우 이를 규율하는 부속합의서를 체결함으로써 남북이 재난에 협력할 수 있다. 재난공동대응협정을 체결한 동서독 사례가 이를 잘 보여주고 있다. 여섯째, 북한과의 재난협력은 장기적으로는 개발협력과 연계하여 북한이 사회적 복원력을 갖추도록 협력하여야 한다.

본 장에서는 남북한 재난협력을 위한 몇 가지 핵심적인 사안의 구체적인 방안을 제시하였다. 첫째, 남북 재난협력을 위해서는 긴급구호가 지속적으로 이루어져야 한다. 북한이 대화에 응하지 않는 현 상황에서 당장 당국 차원의 재난협력이 어렵다면 민간을 통한 협력, 국제기구를 통한 협력 등의 방안이 모색되어야 한다. 둘째, 다제내성 결핵, 말라리아, B형간염 등의 감염병 예방을 위해서는 남북한 간의 보건의료협력이 필요하다. 이와 관련하여 현재 국회에 남북 보건의료 교류협력 특별법과 북한 인도지원 및 개발협력에 관한 특별법이 각각 계류되어 있다. 통일부 고시를 남북교류협력법의 별도의 장으로 신설하는 방안, 대북 인도적 지원을

내용으로 하는 특별법을 제정하는 방안을 순차적으로 확대 적용하는 방안이 바람직하다. 한편, 보건의료 교류협력만을 규율하는 별도의 특별법을 제정하는 것보다는 인도지원 특별법에 통합하여 제정하는 것이 바람직하다고 판단된다. 다만, 향후에 보건의료 교류협력이 확대되어 이 분야를 규율할 특별법 제정에 대한 공감대가 형성될 경우에는 별도의 법률을 제정하는 방안이 고려되어야 한다. 셋째, 공유하천 무단방류 방지, 비무장지대 내의 화재 방지를 위한 남북협력이 필요하다. 공유하천 평화적 이용에 관한 합의를 체결하고 합의를 바탕으로 공유하천 평화적 이용에 관한 공동위원회를 구성하여 운영하는 방안을 모색할 필요가 있다. 비무장지대 내에서의 산불 확산방지를 위해서는 인력투입보다는 장비를 활용한 산불진화를 우선적으로 추진할 필요가 있다. 공유하천의 무단방류 방지를 위한 비무장지대의 평화적 이용과 비무장지대 내의 산불방지를 위한 남북한의 공동대응 및 협력을 위해서는 유엔사를 참여시키는 3자협정을 체결하거나 최소한 유엔사의 이해와 협력을 구해야 한다. 넷째, 복합재난의 양상을 보이고 있는 기후변화에 대비하기 위해서는 남북 산림협력을 재개하여야 한다. 산림협력은 산림조성뿐만 아니라 조식사업의 기반이 되는 양묘장 건설, 병해충 방제가 병행되어야 한다. 또한 산림협력은 산림분야와 연관이 많은 농업부문이나 토양환경 분야와 협력함으로써 북한의 생태계가 회복되도록 협력할 필요가 있다. 나아가 조림 CDM을 위한 협력을 추진할 필요가 있다. CDM사업을 추진하기 위해 필요한 요건 및 조림 CDM사업에 필요한 항목들을 북한이 갖추 수 있도록 협력해야 한다. 다섯째, 북한이 재난에 대한 사회적 복원력을 갖추 수 있도록 중장기 차원의 종합계획을 마련하여 시행할 수 있도록 협력하여야 한다. 북한은 재난에 취약한 사회적 구조를 갖고 있다. 이 같은 문제점을 극복하기 위해서는 북한이 도시 재생 및 개발, 인프라 연결 및 확대, 지속가능한 국토관리, 환경친화적 정책 등을 종합적으로 추진할 수 있도록 가능한 사업부터 시작해서 남북협력사업의 범위를 점차 확대해 가야 한다.

V. 결 론





북한 재난협력 방안과 과제

북한의 인도적 상황에 대한 국제사회의 우려가 높다. 1,800만 명의 인구가 북한 당국의 식량배급에 의존하고 있으며, 1,050만 명의 인구가 영양부족상태에 있는 것으로 알려져 있다.³⁰⁹⁾ 식수 및 위생에 관한 기본적인 서비스 접근의 제한과, 취약한 보건 사회기반시설은 북한주민의 삶을 위협하고 있다. 이러한 북한의 인도적 상황은 홍수와 가뭄 등의 자연재난의 빈번한 발생으로 인해 더욱 악화되고 있다. 북한은 2010년부터 2016년까지 매해 홍수와 그로 인한 산사태로 인해 농업생산력에 막대한 손실을 입었으며, 이어진 식량상황의 악화는 국제사회의 인도적 지원을 더욱 필요로 하고 있다.³¹⁰⁾ 특히 2016년 8월 발생한 함경북도 지역의 홍수는 60만 명의 주민에게 피해를 입혔다. 홍수로 인해 농지가 침수되었으며, 수도시설, 학교 및 보건시설 등 기반시설이 손상되었다. 국제사회는 유엔과 관련 전문기구, 국제적십자사연맹(IFRC) 및 여러 비정부 간 인도적 기구의 지원을 중심으로 대응했으나, 연이은 북한의 핵실험 및 미사일 도발과 관련된 제재국면으로 인해 실제 구호기금 마련에는 어려움을 겪었다.

자연재난은 일차적으로 통제가 불가능한 기상이변적인 성격이 있으나, 그로 인한 피해의 규모는 개별국가의 대응능력에 달려 있다. 북한의 경우 무분별한 국토개발과 삼림훼손, 재해예방 및 복구에 대한 열악한 사회적 기반시설로 인해 자연재난의 피해는 더욱 가중되며, 사회재난 역시 자체 능력으로 수습과 복구를 감당하기 어려운 상황이다. 이에 더하여 식량난으로 인한 주민의 만성적인 영양부족과 풍수해 이후 발생하는 감염병 등은 북한재난에 있어 주요한 문제점으로 지적된다. 이렇듯 북한에서는 매해 재난으로 인해 많은 인명피해 및 재산피해가 발생하지만, 이에 대한 재난 관리체제는 미흡한 실정이다. 여전히 예방과 대비 중심이 아닌 재난 발생

³⁰⁹⁾ United Nations, “2017 DPR KOREA Needs and Priorities,” p. 4.

³¹⁰⁾ *Ibid.*, p. 7.

후 복구 중심의 대책도 재난의 피해를 증가시키는 하나의 원인으로 지적된다.³¹¹⁾

재난협력의 기본적 목표는 개별국가의 역량을 넘는 인도적 참사로 부터의 주민 보호이다. 재난의 발생은 개인의 삶과 일상, 기본적 권리의 향유를 위협한다. 특히 취약계층에 심각한 영향을 미치고 있으며, 이는 인도적 지원 및 재난협력의 필요성을 부각시킨다. 이를 위해 이 연구는 북한 재난 발생 현황 및 대응체계를 살펴본 뒤, 북한 재난과 관련한 국제사회 및 남북한 재난협력의 근거 및 방안, 그리고 향후 과제를 구체적으로 살펴보았다. 먼저 국제사회의 재난협력은 인도, 공평, 중립 및 독립의 원칙에 따라 이뤄진다. 국제사회는 재난협력에 있어 재난 발생국의 주권을 존중하고, 동시에 인간의 존엄성을 긴급구호 제공 및 지원에 있어 반드시 지켜야 하는 원칙으로 정하고 있다. 한편, 재난에 대한 국제사회의 협력 의무는 「유엔 헌장」에 규정된 인도주의적 성격의 국제문제를 해결하기 위한 국제협력 달성 의무와 사회권규약의 “국제적 지원 및 협력을 통하여” 사회권의 완전한 실현의 달성을 위한 조치를 취한다는 규정에서 도출할 수 있다. 이러한 원칙 및 근거에 기초해 유엔은 국제사회의 재난구호 활동의 중심에서, 재난협력에 있어서의 다양한 행위자들의 활동을 지원하고 조정하기 위한 조정체계를 구축하고 있다. 한편 북한 상주 유엔 산하 전문기구들은 「유엔 전략계획 2017~2021」의 골격을 기초로 활동하는데, 북한에서의 활동과 관련해 우선순위 3위로 복원력과 지속가능성 분야를 두고, 보다 장기적인 차원에서의 재난협력을 추진하고 있다. 한편, 실제 북한은 국제사회 재난협력의 주요 영역인 재난 관련 국내입법지원, 재난 위험 감소를 위한 행동계획 마련 및 재난대응 및 관리지원에 적극적인 태도를 보이고 있는데, 이는 보다 체계적이고 장기적인 관점에서의 재난

³¹¹⁾ 신호준·백민호, “북한의 재난발생에 따른 남한의 대응에 관한 기초 연구,” pp. 166~167.

관련 협력을 위한 다자메커니즘 활용의 중요성을 보여준다. 대한민국은 국제사회의 선진 인도적 지원에 관한 협의회의 일원으로서 유엔과 국제적십자자연맹(IFRC)의 북한 재난과 관련한 활동을 적극 지원하고 지지할 필요가 있으며, 그 방안으로서 관련 기구의 자금 모집에 있어 보다 적극적으로 참여하고 대응할 필요가 있다.

남북한이 재난협력을 해야 하는 이유는 헌법상 대한민국 국민으로 간주되고 있는 북한주민들의 인권 보호와 한반도의 평화 및 남북관계 발전을 위한 필요에서 찾을 수 있다. 남북한 재난협력의 기본방향은 첫째, 그 범위에 있어 사전 예방 및 대응, 복구 등 재난관리 전반을 염두에 두어야 한다. 둘째, 재난협력의 우선순위를 설정하여야 한다. 셋째, 북한에 대한 재난협력은 기본적으로 정치적 상황과 무관하게 인도적 차원에서 북한주민의 보호를 목적으로 진행하고, 북핵문제와 분리해 대응하여야 한다. 넷째, 재난 관련 여러 행위자들의 협력이 유기적으로 이루어지도록 재난 협력을 위한 거버넌스를 지속적으로 강화하여야 한다. 다섯째, 재난협력을 위한 제도가 정비되어야 한다. 여섯째, 북한과의 재난협력은 장기적으로는 개발협력과 연계하여 북한이 사회적 복원력을 갖추도록 협력하여야 한다. 주요 분야의 남북재난협력 방안과 과제를 제시하면 다음과 같다. 첫째, 남북 재난협력을 위해서는 긴급구호가 지속적으로 이루어져야 한다. 당국 차원의 재난협력이 어렵다면 민간을 통한 협력, 국제기구를 통한 협력 등의 방안이 모색되어야 한다. 둘째, 다제내성 결핵, 말라리아, B형간염 등의 감염병 예방을 위한 남북한 간의 보건의료협력을 모색해야 한다. 이와 관련하여 현재 국회에 남북 보건의료 교류협력 특별법과 북한 인도 지원 및 개발협력에 관한 특별법이 각각 계류되어 있는데 재난 관련 법제 정비는 남북관계의 상황에 따라 순차적으로 대응하는 것이 바람직하다. 먼저 현재 통일부장관 고시로 되어 있는 「인도적 대북지원사업 및 협력사업 처리에 관한 규정」을 「남북교류협력법」의 별도의 장으로 편입시키고 이후 특별법 제정을 고려하여야 한다. 특별법 제정에 있어 현 20대 국회에

남북보건의료교류협력 관련 법률안과 인도적 지원 및 북한개발협력에 관한 법률안들이 계류되어 있는데 보건의료 교류협력만을 규율하는 별도의 특별법을 제정하는 것보다는 인도지원 특별법에 통합하여 제정하는 것이 바람직하다고 판단된다. 다만, 향후에 보건의료 교류협력이 확대되어 이 분야를 규율할 특별법 제정에 대한 공감대가 형성될 경우에는 별도의 법률을 제정하는 방안이 고려되어야 한다. 북한개발협력을 특별법에 포함시키는 방안을 남북관계의 현 상황에서는 신중할 필요가 있다. 셋째, 공유하천 무단방류 방지, 비무장지대 내의 화재 방지를 위한 남북 협력이 필요하다. 공유하천 평화적 이용에 관한 합의를 체결하고 합의를 바탕으로 공유하천 평화적 이용에 관한 공동위원회를 구성하여 운영하는 방안을 모색할 필요가 있다. 넷째, 복합재난의 양상을 보이고 있는 기후 변화에 대비하기 위해서는 남북산림협력을 재개하여야 한다. 산림협력은 산림조성뿐만 아니라 조심사업의 기반이 되는 양묘장 건설, 병해충 방제가 병행되어야 한다. 또한 산림협력은 산림분야와 연관이 많은 농업부문이나 토양환경 분야와 협력함으로써 북한의 생태계가 회복되도록 협력할 필요가 있다. 다섯째, 북한이 재난에 대한 사회적 복원력을 갖추어 수 있도록 중장기 차원의 종합계획 마련 및 시행에 협력하여야 한다. 북한은 재난에 취약한 사회적 구조를 갖고 있다. 이 같은 문제점을 극복하기 위해서는 북한이 도시 재생 및 개발, 인프라 연결 및 확대, 지속가능한 국토관리, 환경친화적 정책 등을 종합적으로 추진할 수 있도록 가능한 사업부터 시작해서 남북협력사업의 범위를 점차 확대해 가야 한다.

참고문헌

1. 단행본

- 강택구 외. 『통일 대비 북한지역 자연재해 대응을 위한 자료 구축과 남북협력 방안 연구(I)』. 세종: 한국환경정책·평가연구원, 2016.
- 대한적십자사. 『국제적십자운동 기본원칙(The Fundamental Principles of the Red Cross and Red Crescent Movement)』. 서울: 대한적십자사, 2012.
- 명수정 외. 『북한의 자연재해취약지 추정 및 남북협력 방안 연구』. 한국환경정책평가연구원, 2008.
- _____. 『한반도 기후변화 대응을 위한 남북협력 기반 구축 연구 III』. 한국환경정책평가연구원, 2013.
- 박훈민. 『분단국가의 재난대비 실무협력법제에 관한 연구』. 세종: 한국법제연구원, 2016.
- 법률출판사. 『조선민주주의인민공화국 법전』. 평양: 법률출판사, 2012.
- _____. 『조선민주주의인민공화국 법전(증보판)』. 평양: 법률출판사, 2016.
- 법제처. 『독일통일관계법 연구 I』. 서울: 법제처, 1991.
- 서지영 외. 『미래 위협과 회복력』. 한국과학기술정책연구원, 2014.
- 손기웅. 『독일통일 쟁점과 과제 2』. 서울: 늘품플러스, 2009.
- 신희영 외. 『통일 의료: 남북한 보건의료 협력과 통합』. 서울: 서울대학교출판문화원, 2017.
- 안철현 외. 『대규모 복합재난대비 체계적인 훈련방안 연구』. 행정안전부 연구보고서, 2011.
- 오윤경. 『Natech 재난관리방안 연구』. 서울: 한국행정연구원, 2013.
- 유병화·박기갑·박노형. 『국제법II』. 서울: 법문사, 2000.
- 이규창 외. 『인도적 지원을 통한 북한 취약계층 인권증진방안 연구』. 서울: 통일연구원, 2013.
- 이규창. 『한반도 녹색성장을 위한 남북한 산림협력 법제개선방안 예비연구』. 서울: 통일연구원, 2010.
- 이금순. 『남북한 재난협력방안』. 서울: 통일연구원, 2001.

- 이명근 외. 『인도적 지원정책 및 사업 연구: 긴급구호 시스템을 중심으로』. 성남: 한국국제협력단, 2012.
- 정구연. 『한국의 인도적 지원 전략 구상』. 서울: 국립외교원 외교안보연구소, 2015.
- 정지범 외. 『대형복합재난 법적기반 구축 연구』. 서울: 한국행정연구원, 2015.
- 정지범·이재열 편저. 『재난에 강한 사회시스템 구축』. 서울: 한국행정연구원, 2009.
- 최춘흠·김영윤·최수영. 『UN기구의 지원체계와 대북활동』. 서울: 통일연구원, 2008.
- 통일부. 『2017 통일백서』. 서울: 통일부, 2017.
- _____. 『북한 주요기관·단체 인명록』. 서울: 통일부, 2015.

Caron, David D. and Leben, Charles. *The International Aspects of Natural and Industrial Catastrophes*. Leiden/Boston: Brill/Nijhoff Publishers, 2001.

IFRC. *World Disaster Report 2016*. Geneva: IFRC, 2016.

Ministry of Land and Environment Protection, DPRK. *Democratic People's Republic of Korea Environmental and Climate Change Outlook*. Pyongyang, 2012.

Smith, Hazel. *Hungry for Peace: International Security, Humanitarian Assistance and Social Change in North Korea*. Washington D.C.: US Institute of Peace Press, 2005.

WHO. *World Malaria Report 2015*. France: World Health Organization, 2015.

2. 논문

- 강광규·추장민·정진숙. “환경분야.” 『북한 분야별 실태분석 및 향후 대북정책 추진방향』. 서울: 통일정책연구협의회, 2009.
- 권태진. “북한 수해가 농업 부문에 미치는 영향.” 『통일경제』. 2007.
- 김남신. “시물레이션에 의한 백두산 화산분출 영향범위 분석.” 『한국지역지리학회지』. 제17권 제3호, 2011.

- 김병로. “북한의 재해, 기근, 사회적 불평등.” 『재난과 평화』. 서울: 아카넷, 2015.
- 김용섭. “우리나라 지진재해 대책법제의 현황과 개선과제.” 『지진관련 재난 법제의 현황과 과제』. 한국행정학회·한국법제연구원·사법정책연구원 공동학술회의 자료집. 2016.
- 김종선·류민우. “북한의 자연재해 대응을 위한 기상예보 및 관련 기술에 대한 분석.” 『북한연구학회보』. 제13권 제2호, 2009.
- 노동운. “국토관리에 있어서 청정개발체제(CDM) 도입과 적용가능성.” 『국토』. 통권 제318호, 2008.
- 도경옥. “사회권 규약상 ‘국제적 지원 및 협력’의 의미: 북한 관련 시사점.” 『다문화사회연구』. 제9권 2호, 2016.
- 박건우. “북한의 녹화조림사업을 위한 남북합의서의 체결방향: 동서독의 환경협력모델을 중심으로.” 『헌법과 통일법』. 제2호, 2013.
- 박기갑. “국제재난법에 관한 보편적이며 포괄적인 국제조약은 존재가능한가?” 『고려법학』. 제61호, 2011.
- _____. “재난시 인간보호(Protection of persons in the event of disasters) 2014년 제1회독 초안 채택과 그 의미.” 『국제법 동향과 실무』. 통권 제33호, 2014.
- 박재은·김혜원. “백두산 화산폭발 시나리오 개발 및 상황별 대응과제 도출.” 『한국방재학회논문집』. 제15권 4호, 2015.
- 박정란·강동완. “백두산 화산 폭발에 의한 탈북: 향방과 대비.” 『국방연구』. 제54권 제3호, 2011.
- 송영훈. “복합 재난, 난민, 강제이주.” 『재난과 평화』. 서울: 아카넷, 2010.
- 신영전. “북한의 주요 전염병 실태와 방역사업 지원 방향.” 『북한의 자연재해와 재난. 남북협력을 모색한다』. 민족화해협력범국민협의회 긴급 정책토론회 자료집. 2011.05.26.
- 신호준·백민호. “북한의 재난발생에 따른 남한의 대응에 관한 기초 연구.” 『한국방재학회논문집』. 제14권 5호, 2014.
- 오시진. “국제개발협력으로서 사회권: 사회권규약 제2조 상 ‘국제지원과 국제협력’ 조항을 중심으로.” 『안암법학』. 49권, 2016
- _____. “재난 발생시 일방적 인도적 지원에 대한 국제법적 검토.” 『고려법학』. 제22권 제3호, 2015.
- 윤기돈. “북핵 시설의 재난 가능성과 핵 위협의 이해.” 민족화해협력범국민협

- 의회. 『북한의 자연재해와 재난. 남북협력을 모색한다』. 민화협 긴급 정책토론회 자료집. 2011.05.26.
- 이규창. “남북공유하천의 평화적 이용을 위한 법제도 대응방안과 과제.” 『국방연구』. 제54권 제1호, 2011.
- _____. “북한 녹색성장법제와 남북 조립 CDM사업을 위한 과제.” 『기후변화와 녹색성장: 법제의 성과와 전망 III』. 서울: 한국법제연구원, 2012.
- 이근영. “자연재해에 따른 북한 당 조직 변화: 큰물피해대책위원회(FDRC)를 중심으로.” 한국행정학회 2013년 하계학술발표논문집, 2013.
- 이금순. “대북 인도적 지원의 실효성 연구: 평가지표와 과제.” 『통일정책연구』. 제14권 제2호, 2005.
- 이재은·이우권. “한국의 복합재난 대응과 위기관리체계 발전방향.” 『한국위기관리논집』. 제10권 제9호, 2014.
- 이종운. “북한에 대한 국제지구의 경제지원 현황과 향후과제.” 『세계경제』. 2003.
- 임을출. “2000~10년 한국의 인도적 대북지원의 현황과 평가.” 『북한경제리뷰』. 2월호, 2011.
- 전소영. “북한의 수해 피해와 지원 현황.” 『KDI 북한경제리뷰』. 9월호, 2012.
- 정기용. “백두산 화산재해와 북한 급변사태에 관한 소고: 주변국과의 관계를 중심으로.” 『국제지역연구』. 제18권 제4호, 2014.
- 주강원. “재난과 재난법에 관한 소고.” 『홍익법학』. 제15권 제2호, 2014.
- 조성아. “대한적십자사의 재난관리.” *The Magazine of the Korea Society of Hazard Mitigation*. vol. 15, no. 3, 2015.
- 최준영. “백두산 화산분출 가능성에 대한 검토 및 시사점.” 『이슈와 논점』. 제217호, 2011.
- 하각천. “복합재난의 취약성 평가에 관한 연구.” 서울시립대학교 석사학위논문, 2012.

Clement, Claire. “International Disaster Response Laws, Rules and Principles: A Pragmatic Approach to Strengthening International Disaster Response Mechanisms.” *The International Law of Disaster Relief*. eds. David D. Caron et. al. Cambridge University Press, 2014.

3. 기타자료

유엔총회 결의

- GA Res. 2625 (XXV). 24 October 1970.
GA Res. 43/131. 8 December 1988.
GA Res. 45/100. 14 December 1990.
GA Res. 46/182. 19 December 1991.
GA Res. 58/114. 5 February 2004.
GA Res. 60/124. 8 March 2006.
GA Res. 63/139. 5 March 2009.
GA Res. 64/251. 22 January 2010.
GA Res. 65/264. 28 January 2011.
GA Res. 66/119. 7 March 2012.

유엔 문헌

- Draft Articles on the protection of persons in the event of disasters.
with commentaries, UN Doc. A/71/10. 2016.
- Memorandum by the Secretariat. Protection of persons in the event
of disasters. International Law Commission Sixtieth session.
UN Doc. A/CN.4/590. 2008.
- The Strategic Framework for Cooperation Between the United Nations
and the Government of the DPRK 2017-2021. Towards
Sustainable and Resilient Human Development. 2017.
- United Nations. “2017 DPR KOREA Needs and Priorities.” March
2017.
- UN. “Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030.”
Geneva: UNISDR, 2015.
- UN Country Team in DPRK. “Democratic People’s Republic of Korea
Floods.” July 2011.
- Office of the UN Resident Coordinator DPRK. “Democratic People’s
Republic of Korea - Flood Emergency Response Plan, September
2016-February 2017.”

- UN CESCR. General Comment. No. 14. 2000.
- UNOCHA. “Democratic People’s Republic of Korea Floods Flash Appeal 2007.” 27 August 2007.
- _____. “DPR Korea: Floods OCHA Situation Report.” No. 13. 22 October 2007.
- _____. “Disaster Response in Asia and the Pacific: A Guide to International Tools and Services.” Bangkok: OCHA ROAP, 2013.
- _____. “Financial Tracking Service: Tracking Humanitarian Aid Flows.”
- _____. “North Hamgyong Floods: After Action Review.” May 2017.
- UNISDR. “Chart of the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2020.”
- _____. “2009 UNISDR Terminology on Disaster Risk Reduction.” Geneva: United Nations, 2009.

기타 공식 문헌

- ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response. 2005.
- Institut de droit international. “Resolution, Sixteenth Commission (Humanitarian Assistance), Bruges Session-2003.” 2003.
- Convention on the Provision of Telecommunication Resources for Disaster Mitigation and Relief Operations. 1998.
- Framework Convention on Civil Defence Assistance 2000.
- IFRC. Emergency Appeal: Democratic People’s Republic of Korea / North Hamgyong Province: Floods. Appeal no. MDRK0008. Glide no. FL-2016-000097-PRK. 20 September 2016.
- _____. Emergency Appeal Revision: DPRK/ North Hamgyong Province: Floods, Appeal no. MDRK0008. Glide no. FL-2016-000097-PRK. 6 January 2017.
- _____. “Building Capacity in Disaster Risk Management: Red Cross

- and Red Crescent lessons learned in the Democratic People’s Republic of Korea.” 2010.
- _____. “Democratic People’s Republic of Korea: Annual Report.” MAAKP002. 30 April 2015.
- _____. “Guidelines for the Domestic Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance.” Geneva, 2007.
- _____. “Annotations to the Draft Guidelines for the Domestic Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance.” 2007.
- _____. “Law and Legal Issues in International Disaster Response: A Desk Study.” 2007.
- _____. “Long Term Planning Framework 2012-2015: Democratic People’s Republic of Korea.”
- _____. “Looking at Disaster Laws in DPRK.” 1 July 2016.
- _____. “Main Countries Receiving International Funding.”
- _____. “Introduction to the Guidelines for the Domestic Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance.” 2011.
- IFRC. OCHA. IPU. “Model Act for the Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance (with commentary).” March 2013.

기타 자료

- INFORM. “Index for Risk Management Result 2016.” <www.inform-index.org>.
- _____. “Index for Risk Management Result 2017.” <www.inform-index.org>.
- CRED. “2016 Preliminary Data: Human Impact of Natural Disasters.” December 2016.

『조선중앙통신』.
『로동신문』.
『국민일보』.
『연합뉴스』.
『데일리NK』.
『한국경제』. <www.hankyung.com>.
『사이언스타임즈』. <www.sciencetimes.co.kr>.
『자유아시아방송』. <www.rfa.org/korean>.
『미국의소리』. <www.voakorea.com>.
우리민족서로돕기운동 홈페이지 <<http://ksm.or.kr>>.
통일부 <www.unikorea.go.kr>.
IFRC <<http://www.ifrc.org>>.
INFORM <www.inform-index.org>.
UNOCHA <<https://www.unocha.org/about-us/who-we-are>>.
United Nation in DPRK <<http://kp.one.un.org>>.
UNISDR <www.preventionweb.net/gp/sfdrr?>.
GHD <www.ghdinitiative.org>.
국회 의안정보.
국립국어원 표준국어대사전.

부록 1

북한 재해방지 및 구조, 복구법

2014년 6월 27일 최고인민회의 상임위원회 정령 제76호로 채택

제1장 재해방지 및 구조, 복구법의 기본

제1조 (재해방지 및 구조, 복구법의 사명)

조선민주주의인민공화국 재해방지 및 구조, 복구법은 재해방지 및 구조, 복구사업에서 제도와 질서를 엄격히 세워 인민들의 생명안전과 국가 및 사회협동단체, 공민의 재산을 보호하는데 이바지한다.

제2조 (용어의 정의)

이 법에서 재해란 큰물, 폭우, 태풍, 해일, 지진, 화산활동 같은 재해성 자연현상이나 그밖의 요인으로부터 발생하는 인명피해, 농경지의 침수, 산사태, 건물, 시설물의 붕괴, 전력, 교통운수, 통신, 상하수도망체계의 마비, 환경의 오염, 전염병의 전파 같은 각종 피해를 말한다.

제3조 (재해의 등급구분)

재해는 그 형태와 세기, 피해정도, 피해범위에 따라 특급재해, 1급재해, 2급재해, 3급재해로 구분한다.

재해의 등급기준을 정하는 사업은 국가비상설재해방지대책위원회가 한다.

제4조 (재해방지사업의 기본원칙)

재해위험대상을 빠짐없이 장악하고 방지대책을 미리 세우는것은 재해방지사업의 기본요구이다.

국가는 재해방지사업에 대한 투자를 체계적으로 늘이고 각종 재해에 대한 경보체계를 더욱 완비하여 재해를 미리 막거나 피해를 최대한 줄이도록 한다.

제5조 (재해구조 및 복구원칙)

국가는 재해발생시 충분한 역량과 수단을 긴급동원하여 즉시적이며 효과적인 구조와 복구를 진행하도록 한다.

제6조 (재해방지 및 복구, 구조활동에 대한 교육원칙)

국가는 교육기관들에서 각종 재해에 대처하기 위한 교육을 실속있게 하며 신문, 방송, 출판물을 통하여 재해성자연현상과 그로 인한 피해의 방지, 1차구급치료법 같은 상식을 인민들에게 널리 알려주도록 한다.

제7조 (과학연구 및 전문가양성원칙)

국가는 재해방지 및 구조, 복구와 관련한 과학연구사업을 강화하며 이 부문의 과학자, 기술자, 전문가들을 전망성있게 양성하도록 한다.

제8조 (대외교류와 협조강화)

국가는 재해방지 및 구조, 복구사업과 관련하여 다른 나라, 국제기구들과 교류와 협조를 강화하도록 한다.

제9조 (법의 적용대상)

이 법은 기관, 기업소, 단체와 공민, 우리나라에 있는 다른 나라 및 국제기구대표기관과 외국투자기업, 외국인에게 적용한다.

이 법에서 정하지 않은 사항은 해당 법규에 따른다.

제2장 재해방지계획

제10조 (재해방지계획작성의 일반적요구)

재해방지계획을 바로세우는것은 해당 기관의 중요임무이다.

해당 기관은 재해방지계획을 전국적인 재해방지계획과 지역별재해방지계획, 부문별재해방지계획 같은것으로 나누어 과학성, 동원성, 통일성을 보장할수 있게 작성하여야 한다.

제11조 (재해방지계획의 작성)

전국적인 재해방지계획은 국가계획위원회가 작성하여 도(직할시), 시(구역), 군재해방지계획은 해당 지역 인민위원회가 작성한다.

농업, 산림, 도로, 강하천, 도시경영, 전력, 건설, 채취, 철도, 해운, 체신부문 같은 부문별재해방지계획은 해당 중앙기관이 작성한다.

제12조 (재해방지계획에 반영할 사항)

재해방지계획에 반영할 사항은 다음과 같다.

1. 국가적으로 중요한 의의를 가지는 지역, 대상에 대하여 전망적으로 또는 긴급히 수행하여야 할 재해방지대책
2. 자연재해위험지역과 대상들에 대한 조사장악 및 예방대책
3. 큰물, 폭우, 태풍, 해일, 산불, 산사태, 지진, 화산활동 같은 재해성 자연현상에 대한 관측 및 예보, 경보체계의 수립
4. 각종 재해의 형태와 위험성정도에 따르는 사전대책
5. 재해방지물자의 조성과 보관관리, 공급대책
6. 이밖에 필요한 사항

제13조 (재해방지계획의 승인)

전국적인 재해방지계획과 부문별재해방지계획은 국가비상설재해방지대책위원회가 심의, 승인한다.

도(직할시), 시(구역), 군의 재해방지계획은 상급비상설재해방지대책위원회가 심의, 승인한다.

제14조 (재해방지계획의 변경)

재해방지계획은 해당 지역과 단위의 인적 및 물적대상이나 기후 같은 것이 변화되는데 따라 변경할수 있다. 이 경우 해당 기관의 승인을 다시 받는다.

제15조 (재해방지계획작성에 필요한 자료보장)

기상수문기관, 지진관측기관, 과학연구기관과 해당 기관, 기업소, 단체는 재해방지계획작성에 필요한 자료를 제때에 보장하여야 한다.

제16조 (재해방지계획의 실행과 관련한 지시집행의무)

기관, 기업소, 단체와 공민은 재해방지계획의 실행과 관련한 국가비상설재해방지대책위원회 또는 해당 재해방지대책위원회의 지시를 정확하게 집행하여야 한다.

제3장 재해성자연현상에 대한 관측과 경보

제17조 (재해성자연현상관측에서 지켜야 할 요구)

재해성자연현상에 대한 관측은 일기상태와 강하천, 저수지의 물높이와 흐름량상태, 해양상태의 변화, 지각운동과정을 연속 감시, 측정하여 재해성자연현상을 예보하기 위한 기초자료를 얻어내는 중요한 사업이다.

기상수문기관, 지진관측기관은 큰물, 폭우, 태풍, 해일, 폭설, 우박, 지진, 화산활동 같은 재해성자연현상에 대한 감시, 측정 및 예보에서 과학성, 정확성, 신속성을 보장하여야 한다.

제18조 (관측의 구분과 방법)

자연재해에 대한 관측은 관측대상에 따라 기상, 수문, 해양관측과 지진 및 화산활동에 대한 관측으로, 관측방법에 따라 전문관측과 균중감시로 구분한다.

전문관측은 기상수문기관과 지진관측기관이 관측기재로 진행하며 균중감시는 해당 기관, 기업소, 단체가 일정한 지역단위로 설정한 감시초소를 통하여 강하천과 저수지의 물높이, 산불, 동물의 움직임, 지하수의 변화 같은 이상자연현상들을 감시, 기록하는 방법으로 한다.

제19조 (관측 및 경보통신망의 구성)

중앙기상수문지도기관과 중앙지진관측기관, 해당 기관은 필요한 장소에 관측소를 설치하고 정보통신수단들로 연결하여 재해성자연현상에 대한 국가적인 관측 및 경보통신망을 형성하여야 한다.

제20조 (관측소의 설치와 관측조건보장)

관측소는 해당 지역의 기상상태, 지각상태를 대표적으로 나타내며 관측에 지장을주는 건물, 전력시설과 통신시설 같은 장애물들이 없는 곳에 설치한다.

관측환경을 보장하기 위하여 관측소의 일정한 지역을 관측보호구역으로 정할수 있다. 이 경우 해당 기관의 승인을 받는다.

제21조 (관측자료의 보고)

기상관측기관, 지진관측기관은 관측을 중단하거나 결측하지 말며 관측한 자료를 실시간적으로 체계적으로 기록하여 상급기관과 해당 인민위원회에 보고, 전송하여야 한다.

제22조 (재해위험지역과 재해위험대상에 대한 관측강화)

중앙재해방지사업지도기관과 부문별중앙기관, 지방인민위원회는 기상수문기관과 지진관측기관에 재해위험지역 또는 대상을 제때에 알려주어 해당 지역과 대상에 미치는 재해성자연현상에 대한 관측을 특별히 강화하도록 하여야 한다.

제23조 (재해예보 또는 경보)

기상관측기관, 지진관측기관은 큰물, 폭우, 태풍, 우박, 황사, 산불, 산사태, 해일, 한파, 지진, 화산활동 같은 재해성자연현상이 예견될 경우 제때에 재해예보 또는 재해경보를 내리는것과 함께 해당 지역의 재해방지사업기관과 인민보안기관에 통보하여야 한다.

재해예보 및 경보에는 재해의 형태와 세기, 재해예견지역과 재해발생 및 지속시간, 재해발생요인 같은 재해요소들을 포함한다.

제24조 (재해경보수단, 경보전달)

재해경보는 국가경보신호체계에 따라 전기통신수단과 그밖의 정해진 수단으로 한다.

출판보도기관과 체신기관은 재해경보내용을 제때에 방송, 신문 같은 출판보도수단과 통신기술수단들을 통하여 알려주어야 한다.

제25조 (재해현상에 대한 통보의무)

공민은 재해의 발생 또는 그 징후를 발견하였을 경우 즉시 해당 지역 인민위원회나 긴급구조기관 또는 피해를 받을수 있는 지역의 기관, 기업소, 단체에 알려주어야 한다.

통보를 받은 기관, 기업소, 단체는 긴급대책을 세우며 그 정형을 국가 비상설재해방지대책위원회나 중앙재해방지사업지도기관 또는 해당 재해방지대책위원회에 알려야 한다.

제26조 (관측에 지장을 줄수 있는 행위 금지)

관측보호구역에서는 관측에 영향을 줄수 있는 열, 고주파복사장치와 전기시설을 설치하거나 건물같은것을 건설할수 없다.

기관, 기업소, 단체와 공민은 자연현상에 대한 관측자료를 제멋대로 만들어 리용하거나 근거없는 말을 퍼뜨리는 행위를 하지 말아야 한다.

제4장 재해방지물자의 조성과 공급

제27조 (재해방지물자의 정의)

재해방지물자는 재해방지를 위한 사전대책과 재해구조, 복구사업에 긴급히 동원리용하기 위하여 국가가 따로 마련하는 물자이다.

재해방지물자에는 세멘트, 강재, 연유, 통나무, 식량, 의약품, 피복, 전 동기, 뿔프 같은 각종 물자와 설비, 자금이 속한다.

제28조 (재해방지물자의 계획화)

재해방지물자의 생산, 조성과 공급은 인민경제계획에 맞물려 진행한다. 국가계획기관과 해당 기관, 기업소, 단체는 재해방지물자의 생산과 조성, 공급과 관련한 계획화사업을 책임적으로 하여야 한다.

제29조 (재해방지물자의 조성, 등록, 보관)

재해방지물자의 조성계획을 받은 기관, 기업소, 단체는 국가가 정한 조성지표와 비율에 따라 월, 분기별로 재해방지물자를 우선적으로 생

산, 조성, 공급하여야 한다.

재해방지물자조성계획을 받지 않은 기관, 기업소, 단체도 해당 재해방지대책위원회가 정한 재해방지물자의 품종과 수량을 내부예비를 동원하여 자체로 조성, 보관하여야 한다.

재해방지 및 구조, 복구를 위하여 다른 나라 또는 국제기구에서 들여온 협조물자는 중앙재해방지사업지도기관이 빠짐없이 등록, 보관한다.

제30조 (재해방지물자의 보관, 공급 및 리용)

재해방지물자를 보관관리하는 기관, 기업소, 단체는 재산이 류실되거나 부패변질되지 않도록 보관관리는 잘하여야 한다.

재해방지물자는 국가비상설재해방지대책위원회나 중앙재해방지사업지도기관 또는 해당 재해방지대책위원회의 지시에 의해서만 공급 또는 리용할 수 있으며 재해방지사업이 아닌 다른 사업에 쓸수 없다.

제31조 (재해방지물자의 공급순위)

해당 기관은 재해방지물자를 피해지역의 어린이, 늙은이, 장애인, 녀성 같은 생활 능력상도움이 절실히 필요한 대상의 구조사업과 국가적으로 중요한 의의를 가지는 대상들의 재해방지 및 피해복구에 우선 공급하며 그밖의 대상들은 선후차를 정하여 공급하여야 한다.

제32조 (재해방지물자의 수송)

교통운수기관은 재해방지물자를 재해지역 또는 목적지까지 제때에 우선적으로 수송하여야 한다.

제33조 (긴급재해구조 및 복구물자의 비상동원대책)

중앙재해방지사업지도기관은 불의에 재해가 발생하였거나 발생위험이 조성되었을 경우 국가비상설재해방지대책위원회의 승인을 받아 철도역이나 항구 같은 곳에 머무르고있거나 수송도중에 있는 물자와 공장, 기업소에서 생산하는 물자를 긴급재해구조 및 복구에 동원리용할수 있다. 해당 기관, 기업소, 단체는 긴급재해구조 및 복구용물자의 비상동원과 관련한 지시에 복종하여야 한다.

제34조 (재해보험)

기관, 기업소, 단체와 공민은 재해보험에 의무적으로 들어야 한다.
재해보험사업은 보험법규에 따른다.

제5장 재해구조 및 복구

제35조 (재해긴급구조대책안의 작성과 심의, 비준)

중앙재해방지사업지도기관과 해당 중앙기관은 특급재해가 발생하였거나 그 징후가 명백한 경우 또는 중요지역과 대상에 재해가 발생하였을 경우 구조사업과 대피 및 소개사업을 신속히 진행할수 있도록 재해 긴급구조대책안을 작성하여 국가비상설재해방지대책위원회의 심의, 비준을 받아야 한다.

지방인민위원회와 해당 기관, 기업소, 단체는 1급재해, 2급재해, 3급재해의 발생 또는 그 징후가 명백한 경우 구조사업과 대피 및 소개사업을 신속히 진행할수 있도록 재해긴급구조대책안을 작성하여 해당 지역 재해방지대책위원회 또는 부문별재해방지대책위원회의 심의, 비준을 받아야 한다.

제36조 (긴급구조대책안에 반영할 내용)

재해긴급구조대책안에는 긴급구조 및 복구연합지휘부의 조직과 임무, 권한과 지휘체계, 구조력량의 동원, 재해에 의한 피해정형장악과 통보체계, 인원의 대피 및 설비, 자재의 소개, 피해지역 인민들의 생활보장문제와 재해구조물자보장대책 같은 내용들을 반영한다.

재해긴급구조대책안은 실지 정황에 따라 수정보충될수 있다.

제37조 (재해구조 및 복구사업질서)

재해구조 및 복구사업은 재해규모에 따라 다음과 같이 진행한다.

1. 특급재해가 발생하였거나 그 징후가 명백한 경우 또는 중요지역과 대상에 재해가 발생하였을 경우 국가비상설재해방지대책위원회는

중앙긴급구조 및 복구연합지휘부를 조직하고 그 지휘에 따라 국가적인 력량을 동원하여 재해구조, 복구활동을 진행한다.

2. 1급재해가 발생하였거나 그 징후가 명백한 경우 도(직할시)재해방지대책위원회와 부문별재해방지대책위원회는 긴급구조 및 복구연합지휘부를 조직하고 그의 지휘에 따라 재해구조, 복구활동을 진행한다. 재해구조 및 복구사업이 자체능력을 초과할 경우 국가비상설재해방지대책위원회와 린접지역의 재해방지대책위원회에 지원을 요구할수 있다.

3. 2급재해가 발생하였거나 그 징후가 명백한 경우 시(구역), 군재해방지대책위원회는 긴급구조 및 복구연합지휘부를 조직하고 그의 지휘밑에 재해구조, 복구활동을 진행한다.

재해구조 및 복구사업이 자체능력을 초과할 경우 중앙이나 도(직할시) 또는 린접지역의 재해방지대책위원회에 지원을 요구할수 있다.

4. 3급재해가 발생하였거나 그 징후가 명백한 경우 기관, 기업소, 단체는 자체력량으로 재해구조, 복구활동을 진행한다.

재해구조 및 복구사업이 자체능력을 초과할 경우 해당 지역 재해방지대책위원회나 상급기관 또는 그와 린접한 기관, 기업소에 지원을 요구할수 있다.

제38조 (재해발생시 구조 및 복구사업)

긴급구조 및 복구연합지휘부는 재해가 예견되거나 발생하면 구조 및 복구활동을 다음과 같이 진행하여야 한다.

1. 무너진 건물, 구조물에 깔리우거나 갇히거나 위험한 상태에 있는 인원들을 최우선 신속히 구조하기 위한 조치
2. 부상자치료와 후송 및 긴급의료조치
3. 파괴된 언제, 제방의 신속한 복구, 살림집, 도로와 다리, 철도, 전력, 통신, 상하수도 같은 기초시설의 복구조치
4. 피해지역주민들에 대한 안전지대소개와 식량, 물, 피복, 침구류, 림

- 시거처지 보장 같은 생활조건의 보장조치
5. 사망자의 안전한 처리, 전염병예방같은 위생방역조치
 6. 큰물, 폭우, 태풍, 해일, 지진, 화산활동 같은 재해성자연현상에 의하여 일어날수 있는 화재, 폭발, 산사태, 붕락, 유독성 또는 방사성 물질의 류출 같은 2차피해를 막기 위한 대책
 7. 재해지역에서 사회질서를 세우기 위한 조치
 8. 이밖에 필요한 조치

제39조 (긴급재해구조력량의 준비)

국가비상설재해방지대책위원회와 해당 재해방지대책위원회는 기관, 기업소, 단체들이 큰물, 폭우, 태풍, 산불, 산사태, 해일 같은 재해발생 위험이 많은 시기 재해예보 또는 경보에 따라 언제든지 긴급구조활동에 동원될수 있게 필요한 인원과 운수수단같은 재해구조설비들을 준비 및 대기상태에 두도록 하여야 한다.

제40조 (재해방지를 위한 대피 및 소개훈련)

국가비상설재해방지대책위원회와 해당 재해방지대책위원회는 재해 발생시 기관, 기업소, 단체와 공민들의 대피장소, 설비 및 자재소개장소와 이동경로를 미리 정하며 대피 및 소개훈련을 계획적으로 조직하여야 한다.

대피지휘는 지방인민위원회와 해당 기관이 하며 기관, 기업소, 단체와 공민은 대피지휘에 복종하여야 한다.

제41조 (긴급구조대의 조직)

해당 중앙기관과 지방인민위원회는 큰물, 폭우, 태풍, 해일, 산사태, 지진 같은 각종 재해에 대처하여 긴급구조대를 조직하여야 한다.

긴급구조대는 화물차, 기증기차, 소방차, 구급차, 불도젤, 구급치료설비, 의약품 같은 구조활동에 필요한 설비, 물자들을 정해진대로 갖추고 긴급구조훈련을 계획적으로 진행하며 구조능력을 부단히 높이도록 하여야 한다.

제42조 (재해구조, 복구사업에서 호상협조)

재해구조와 복구에 동원되는 기관, 기업소, 단체는 해당 긴급구조 및 복구연합지휘부의 통일적인 지휘에 따라 분담받은 재해구조, 복구임무를 수행하면서 서로 긴밀히 협조하여야 한다.

제43조 (재해구조 및 복구에 참가할 의무)

기관, 기업소, 단체와 국민은 재해가 발생하였을 경우 긴급구조 및 복구연합지휘부의 지시에 따라 재해구조, 복구활동에 의무적으로 참가하여야 한다.

재해구조, 복구활동에 참가하는 기관, 기업소, 단체는 분담된 재해구조, 복구활동에 필요한 설계, 로력과 설비, 물자를 제때에 충분히 보장하여야 한다.

제44조 (재해구조사업에 대한 지원)

재해지역과 린접한 지역의 인민위원회, 해당 기관, 기업소, 단체는 재해지역의 재해방지대책위원회 또는 기관, 기업소, 단체로부터 재해구조요청을 받으면 특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다. 이 경우 재해구조활동에 동원되는 기관, 기업소, 단체는 해당 지역의 긴급구조 및 복구연합지휘부의 지휘에 복종하여야 한다.

제45조 (2차피해발생시 안전대책)

긴급구조활동에 참가하는 기관, 기업소, 단체는 유독성 또는 방사성물질 같은것이 류출되는것 같은 2차피해가 발생하였을 경우 인민보안기관의 지도방조밑에 필요한 안전대책을 엄격히 세우고 구조활동을 진행하여야 한다.

제46조 (재해지역의 출입금지 또는 제한과 장애물, 위험대상 제거)

인민보안기관과 해당 기관은 필요한 경우 긴급구조성원과 구조수단을 제외한 기타 인원과 운수수단의 재해지역출입을 금지 또는 제한하며 긴급구조활동에 장애로되거나 구조성원들의 안전에 위험을 줄수 있는 시설물, 설비의 제거 같은 조치들을 제때에 취하여야 한다.

제47조 (긴급구조활동조건의 최우선보장)

해당 기관, 기업소, 단체는 재해발생시 긴급구조활동에 필요한 인원과 운수수단, 전력, 연유, 의약품 같은것을 최우선 보장하여야 한다.

제48조 (구조활동에 필요한 건물, 설비, 토지의 리용)

긴급구조활동을 진행하는 기관, 기업소, 단체는 재해지역에서 필요한 건물이나 설비, 토지를 리용할수 있다.

해당 기관, 기업소, 단체는 특별한 사유가 없는 한 구조활동조건을 적극 보장하여야 한다.

제49조 (피해복구에서 순차성 보장)

피해복구는 도로, 다리, 철도, 전력망, 상하수도망, 통신망 같은 기초 부문과 병원, 살림집, 학교 같은 중요대상을 먼저 복구하며 그밖의 대상들은 복구규모와 순서를 합리적으로 정하고 진행하여야 한다.

피해복구에서는 복구대상의 설계를 선행시키며 당해년도에 복구하지 못한 피해대상들은 다음해 건설 및 대보수계획에 빠짐없이 맞물려 복구하여야 한다.

제50조 (재해구조, 복구에 지출된 재산의 보상)

국가는 재해구조 및 복구사업이 끝나면 구조, 복구에 동원된 기관, 기업소, 단체와 개인이 구조, 복구과정에 지출한 재산을 보상하기 위한 조치를 취하도록 한다.

제6장 재해방지 및 구조, 복구사업에 대한 지도통제

제51조 (재해방지 및 구조, 복구사업에 대한 지도통제의 기본요구)

재해방지 및 구조, 복구사업에 대한 지도와 통제를 강화하는것은 국가의 재해방지 및 구조, 복구정책을 정확히 집행하기 위한 기본담보이다. 국가는 재해대책사업전반에 대한 지도체계를 바로세우고 감독통제를 강화하도록 한다.

제52조 (국가비상설재해방지대책위원회)

전국적인 재해방지 및 구조, 복구사업을 통일적으로 조직하고 지도하기 위하여 국가비상설재해방지대책위원회를 조직한다.

국가비상설재해방지대책위원회의 실무보장사업은 중앙재해방지사업지도기관이 맡아한다.

제53조 (국가비상설재해방지대책위원회의 임무)

국가비상설재해방지대책위원회의 임무는 다음과 같다.

1. 전국적인 재해방지계획을 심의, 승인한다.
2. 도(직할시)비상설재해방지대책위원회와 부문별비상설재해방지대책위원회가 세운 재해방지계획을 심의, 승인한다.
3. 재해방지 및 구조, 복구와 관련하여 해당 인민위원회와 중앙기관, 단체들의 임무와 권한, 활동범위를 확정한다.
4. 국가재해방지 및 구조, 복구사업정형을 총화하고 대책한다.
5. 재해의 형태와 세기, 피해예측범위 또는 피해상태를 평가하고 해당한 재해대책지시를 하달한다.
6. 특급재해가 발생하였거나 그 징후가 명백한 경우 또는 중요지역과 대상에 재해가 발생하였을 경우 중앙긴급구조 및 복구연합지휘부를 조직하고 재해구조 및 복구사업을 지도한다.
7. 이밖에 재해방지 및 구조, 복구와 관련한 사업을 한다.

제54조 (중앙재해방지사업지도기관의 임무)

중앙재해방지사업지도기관의 임무는 다음과 같다.

1. 전국적인 재해위험대상을 빠짐없이 장악하고 그와 관련한 재해위험지도도를 발행하며 국토건설총계획과 해당 단위의 건설, 대보수계획에 맞물려 대상별, 년차별로 집행하도록 감독한다.
2. 지방과 부문별기관, 기업소, 단체들의 재해방지 및 구조, 복구사업전반을 장악지도한다.
3. 해당 부문과의 연계밑에 장마철기간 대동강과 중요강하천의 물관

리사업을 지휘한다.

4. 재해방지물자조성계획을 세우고 물자조성과 보관관리, 공급과 리용정형을 감독한다.
5. 교육, 보건, 출판보도부문과 연계밑에 큰물, 폭우, 태풍, 산불, 해일 같은 각종 재해에 대한 상식과 그 피해를 막기 위한 교육사업을 한다.
6. 여러 나라, 국제기구들과의 재해관련협조사업을 한다.
7. 이밖에 국가비상설재해방지대책위원회가 위임하는 사업을 한다.

제55조 (부문별, 지방재해방지대책위원회)

국가는 농업, 산림, 도로, 강하천, 도시경영, 전력, 건설, 채취, 보건, 교통운수, 체신, 화학공업, 인민보안 같은 필요한 부문과 도(직할시), 시(구역), 군에 비상설로 재해방지대책위원회를 조직한다.

부문별재해방지대책위원회의 실무보장은 해당 부문의 중앙기관이, 도(직할시), 시(구역), 군의 재해방지대책위원회의 실무보장은 해당 지역 인민위원회가 한다.

제56조 (부문별, 지방재해방지대책위원회의 임무)

부문별, 지방재해방지대책위원회의 임무는 다음과 같다.

1. 부문별 또는 관할지역의 재해방지계획을 작성하며 아래단위 재해방지대책위원회와 관할기관, 기업소, 단체가 세운 재해방지계획을 심의, 승인한다.
2. 재해의 형태와 세기, 피해예측범위 또는 피해상태를 평가하고 해당하는 재해대책지시를 하달한다.
3. 1급, 2급, 3급재해가 발생하였거나 그 징후가 있을 경우 긴급구조 및 복구연합지휘부를 조직하고 필요한 력량을 동원하여 긴급대책을 세운다.
4. 해당 부문 또는 관할지역에서 재해방지 및 구조, 복구에 동원되는 기관, 기업소, 단체들의 임무와 권한, 활동범위를 확정한다.
5. 재해가 예견되거나 발생하였을 경우 피해규모와 위험성, 긴급구조대책을 취한 정형에 대하여 국가비상설재해방지대책위원회 또는

상급재해방지대책위원회에 제때에 보고한다.

제57조 (지방인민위원회의 임무)

지방인민위원회의 임무는 다음과 같다.

1. 재해위험방지대상을 빠짐없이 장악하고 자기 지방의 재해방지계획, 국토건설총계획과 해당 단위의 건설, 대보수계획에 맞물려 대상별, 년차별로 집행하도록 감독한다.
2. 관할지역안에 있는 기관, 기업소, 단체의 재해방지 및 구조, 복구사업전반을 장악지도하며 그 정형을 상급기관에 정상적으로 보고한다.
3. 중앙재해방지사업지도기관과 해당 기관과의 연계밑에 장마철기간 해당 지역의 강하천물관리사업을 지휘한다.
4. 해당 지역안의 기관, 기업소, 단체의 재해방지물자조성계획의 집행정형을 감독한다.
5. 이밖에 상급비상설재해방지대책위원회가 위임하는 사업을 한다.

제58조 (재해방지 및 구조, 복구사업조건의 보장)

국가계획기관과 지방인민위원회, 해당 중앙기관은 재해방지사업과 재해발생시 구조, 복구에 필요한 현대적인 구조장비와 전력, 식량, 의약품, 자재, 수송, 자금, 통신보장을 책임적으로 하여야 한다.

제59조 (건설 및 관리에서 지켜야 할 요구)

다음의 대상에 대하여서는 건설설계와 시공, 감독기준을 특별히 높이며 관리를 책임적으로 하여야 한다.

1. 국방과 국가안전상 중요한 의의를 가지는 철길, 도로, 다리, 구조물
2. 발전소, 언제, 제방, 원유 및 가스저장고, 폭발물질, 화학물질, 유독성 및 방사성물질보관고
3. 력사, 과학, 예술분야의 국가적의의를 가지는 대상
4. 학교, 병원, 극장, 백화점 같이 많은 군중이 모이거나 리용하는 대상
5. 큰물, 폭우, 태풍, 해일 같은 재해성자연현상이 자주 일어나는 지역에 있는 대상

제60조 (재해위험지역에서의 금지행위)

기관, 기업소, 단체는 저수지에서 물을 최대한 방출하거나 저수지언제가 파괴되는 경우 피해받을수 있는 지역을 비롯한 재해위험지역에서 망탕 살림집, 공공건물, 시설물을 건설하거나 농작물을 재배하는것 같은 행위를 하지 말아야 한다.

지방인민위원회와 해당 기관, 기업소, 단체는 재해위험지역에 있는 주민들의 살림집, 공공건물을 비롯한 대상들을 안전지역으로 옮기도록 하여야 한다.

제61조 (감독 통제)

재해방지 및 구조, 복구사업에 대한 감독통제는 중앙재해방지사업지도기관과 지방인민위원회, 해당 감독통제기관이 한다.

중앙재해방지사업지도기관과 지방인민위원회, 해당 감독통제기관은 재해방지계획의 작성과 그 집행을 위한 사업전반을 정상적으로 감독 통제하여야 한다.

제62조 (행정적 책임)

다음의 경우에는 기관, 기업소, 단체의 책임있는 일군과 개별적공민에게 정상에 따르는 행정처벌을 준다.

1. 재해방지계획을 바로세우지 않아 재해방지사업에 지장을 주었을 경우
2. 재해성자연현상에 대한 감시와 관측을 바로하지 않았거나 재해경보체계를 바로세우지 않아 재해방지 및 구조, 복구사업에 지장을 주었을 경우
3. 살림집, 공공건물, 시설물의 건설설계와 시공, 감독을 건설법규의 요구대로 하지 않거나 관리운영을 바로하지 않아 피해위험을 조성하였거나 재해발생시 피해를 발생시켰을 경우
4. 언제, 제방, 갑문, 암거 같은 수리구조물과 강하천, 연안, 령해보호 시설물에 대한 보수정비를 제대로 하지 않았거나 강하천정리, 사방야

- 계공사, 옹벽공사, 사태막이, 산림조성 같은 재해방지를 위한 국토 관리사업을 잘하지 않거나 무책임하게 하여 피해를 발생시켰을 경우
5. 저수지에서 물을 방출할 때 침수될수 있는 지역과 강하천위험지역, 재해위험지역들에 살림집, 공공건물, 시설물을 건설하거나 농작물을 재배하는것 같은 금지된 행위를 하여 피해를 발생시켰을 경우
 6. 장마철기간 국가의 통일적인 물관리지휘에 복종하지 않아 피해를 발생시켰을 경우
 7. 재해방지물자를 계획대로 생산 또는 조성하지 않았거나 보관관리를 잘하지 않아 부패, 변질, 류실시켰을 경우
 8. 재해방지물자를 해당 재해방지대책위원회의 지시없이 또는 재해방지와 관련없는 사업에 리용하였을 경우
 9. 피해규모와 복구정형을 거짓보고하여 국가의 전반적인 재해구조, 복구사업에 혼란을 주었을 경우
 10. 정당한 리유없이 재해구조 및 복구활동에 인원과 설비를 동원할데 대한 지시를 집행하지 않았거나 재해구조지원 또는 구조요청을 받고도 응하지 않았을 경우
 11. 대피 및 소개지시에 응하지 않아 피해가 발생하였을 경우
 12. 기상 및 지진관측환경보호구역에서 관측기구나 관측환경을 파괴하거나 관측에 지장을 주는 행위를 하여 자연재해경보를 하는데 장애를 조성하였을 경우
 13. 개별적공민이 재해의 발생 또는 그 징후를 발견하였거나 알고있으면서도 해당 기관에 통보하지 않고 방임하거나 재해와 관련한 틀린 정보나 근거없는 말을 퍼뜨려 엄중한 후과를 발생시켰을 경우

제63조 (형사적책임)

이 법 제62조의 행위가 범죄에 이를 경우에는 기관, 기업소, 단체의 책임있는 일군과 개별적공민에게 형법의 해당 조문에 따라 형사책임을 지운다.

부록 2

동·서독 간 경계지역에서의 피해 대응의 원칙에 관한 서독 정부와 동독 정부 간의 협정(재난공동대응협정)³¹²⁾

제1조 본 협정의 원칙들은 별도의 규율에 따르도록 규정되었거나 향후 별도로 규정되는 경우를 제외하고는 유효하다.

제2조 재해의 발생 또는 손해의 확대를 저지하기 위한 노력, 정보 그리고 규명과 관련된 재해상황들(Schadensfälle)이라 함은 특히 이하의 것들이다.

- a) 화재가 이하에서 서술되는 영역에서 타국의 주권지역상의 경계를 넘어갈 위험이 있을 때
- b) 홍수, 빙해가 경계 하천에서 발생하거나 하수도가 폐쇄되는 것.
- c) 폭풍 및 광해가 경계 상에서 직접 발생하는 것.
- d) 야생질병을 포함한 전염성 있는 질병이 경계 상에서 인간 또는 동물 등에게 발생할 때
- e) 산림과 평지의 목초들의 병해가 경계지대에서 발생하는 것
- f) 유류 오염 또는 경계 하천 또는 지하수에 유해물질이 침투하거나 토지를 오염시켜서 타국의 영역에 영향을 미치는 것과 같은 기타 재해가 경계지대에서 발생하거나 나타났을 때
- g) 공기 오염이 경계지대에서 발생하거나 해당 지역에서 나타나서 타국의 영역에 있는 인간, 동물 또는 식물에 직접적인 영향을 초래할 수 있을 때

³¹²⁾ 박훈민, 『분단국가의 재난대비 실무협력법제에 관한 연구』, pp. 81~83.

- h) 폭발 또는 폭파가 경계 상에서 발생하여, 그 영향이 다른 국가의 영역에 미칠 수 있을 때
- i) 교통사고가 직접적으로 경계지대에서 발생하여 생기는 재해
- j) 방사선 위험

제3조 (1) 발생되거나 위협한 재난에 관하여 타국의 정보는 단시간에 그
에 소재하는 상주대표에게 제공된다.

- (2) 지체없이 즉각 대응함으로써 다른 국가의 영역으로 손해가 확대되어지는 것을 막을 수 있을 때에는, 정보의 교환은 독일연방공화국(서독)의 국경보안기관과 독일민주공화국(동독)의 국경경비대 사이에서 오직 경계의 특별한 지점에서 구두로 전달되거나 통화상으로 전달될 수 있다. 경계상의 연락 지점들은 예정된 위치에 설치된다.
- (3) 본 조 제1항과 제5조에서 언급된 상주 대표부의 설치는 「1972년 12월 21일자 독일연방공화국(서독)과 독일민주공화국(동독) 간의 관계의 기본에 관한 조약」 제8조에 의거하여 설치될 때까지는 경계협의회(Grenzkommision)의 양 대표가 합의하는 임무에 따라서 수행된다.

제4조 (1) 양 측은 모든 가능한 수단을 동원하여, 자신의 영역에서 발생한 재해가 다른 측의 영역으로 침범해 가는 것을 저지하여야 한다.

- (2) 재난 및 화재 대응 조직과 구조역무와 보건의료역무 조직의 차량과 장비는 원칙적으로 자체의 지역에만 투입되어질 수 있다.
- (3) 경계에 직접 접한 지역에서 재난 상황이 발생하고 이 재난이 다른 측으로 넘어가는 것을 효과적으로 막는 것이 한 측에서만 시행하는 것으로는 불가능하다면, 상대측에서 공동으로 재난방지를 실시하기 위하여 협력할 수 있다.

제5조 재난 상황은 양측에서 자신의 관할 하에서 대응되어야 한다. 필요한 경우에는 대표자는 다른 측에 대하여 상호간 협력을 요청할 수 있다. 사고결과 관련 조사에는 조서가 작성된다. 실재하는 입증자료(예컨대 사진이나 사진사본)은 조서에 첨부되어야 한다. 재난 사고에 관련된 재난 상황에 대해 규율하기 위한 추가적인 검토는 양측 간의 상주 대표에 의해서 이루어진다. 특수한 상황에 대해서는 양 측의 상설 중앙 기관 및 조직들 사이에서 이 협정과 다른 예외들은 별도로 한다.

1973년 9월 20일 본에서
독일어로 2본의 원문으로 체결

독일연방공화국을 대표하여 파겔 박사
독일민주공화국을 대표하여 클롭스

부록 3

독일연방공화국 정부와 독일민주공화국 정부 간의 경계 수로 및 부속 수로관련 시설의 정비와 건설의 원칙에 관한 1973년 9월 20일자 협정³¹³⁾

본 협정상의 원칙들은 다른 특별한 규율이 없거나 앞으로 존재하지 않을 경우에 적용된다.

- 경계 수로의 유지관리 및 건설에 관하여 그리고 하상침식이전의 하천 범람의 방지에 관하여
- 제방을 포함하여 경계수로에 속하는 하천관리시설의 유지관리, 건설 및 운영에 관하여
- 그 밖의 경우에서 기준으로 작용한다.

제1조 (1) 양 정부는 조치를 적용함에 있어서 양국의 자신이 주권을 행사하는 영역에서 -이하에서 서술하는 구역 내에서- 책임을 가지고 실시한다.

- (2) 경계수로에서의 조치는 결과에 있어서 경계의 흐름을 변경하여서는 안된다. 수로 경계 또는 육상 경계의 성격의 변화는 사전의 협의를 통하여 변경될 수 있다.
- (3) 조치의 적용에 있어서 경계표지를 훼손하여서는 안된다. 경계의 표시에 관한 효력은 사전 협의를 필요로 한다.
- (4) 조치는 지역의 여건에 합당한 범위 내에서, 배수 및 하수 관계를

³¹³⁾ 출처: 박훈민, 『분단국가의 재난대비 실무협력법제에 관한 연구』, p. 85.

- 보장하는 범위 내에서 행사되어야 한다.
- (5) 양국은 예정된 조치에 대하여 통보를 받는다.
 - (6) 조치가 타국의 영역에서 적용되어진다면, 양국의 합의를 필요로 한다.
 - (7) 한 국가의 조치가 취해짐에 따라서 다른 국가에게 현저한 이익이 된다면, 적절한 비용분담에 관하여 합의되어야 한다.
 - (8) 조치를 취함에 있어서 경계수로 및 제방을 포함한 관련 수로 시설의 현상을 침해한다면, 타국의 수로 이용 및 영역을 손상시키지 않아야 한다. 본질적인 침해가 있다면 이에 대해서는 손해배상을 하여야 한다. 손해배상에 있어서 이후에 등장할 이익에 대해서도 동시에 계산하여야 한다. 일시적인 퇴적물의 적체 또는 흐름을 방해하는 퇴적물의 제거는 손해배상 없이 실시할 수 있다.
 - (9) 본 조 제5항부터 제8항까지는 경계지역의 지표하천에 대한 조치에도 유효하다.
 - (10) 이 원칙들에 유효한 개념정의는 각 구체적인 상황에 의거한다.

제2조 (1) 양 국은 지역적인 필요에 따라서 특정한 때에 집행하여야 할 조치들의 방법과 범위를 분배하기로 합의한다. 상황 여건상 필요하다면, 경계 하천 및 제방을 포함한 하천에 속하는 시설의 구분에 있어서 한 측의 조치가 단독으로 또는 상호간의 협력으로 이루어져야 할지 합의 될 수 있다. 이러한 상황에 대해서는 유지관리의 범위에 관하여 확정되어야 한다.

- (2) 다른 국가의 영역에 대한 조치를 취함에 있어서 양 측은 서로 협의한다. 그러한 협의는 경계순찰시에 경계의 모서리 부분을 1미터 범위 내에서 -예외적인 경우에는 5미터의 범위 내에서- 넘어가는 것에서는 필요하지 않다. 이러한 경우에는 작업시점에 관하여 사전에 타 측에 통보하면 가능하다. 양 측 사이에서는 어떠한 수로경계

- 지역에서 이러한 원칙을 적용할 수 있는지 그리고 어떠한 수로경계 지역에서 1미터 보다 더 큰 범위가 필요한지 합의한다.
- (3) 조치의 집행을 위하여 작업장비가 다른 국가에 체류할 때에는 체류국의 규정 또는 협의된 조건에 따른다.
 - (4) 다른 국가의 영역에 대한 조치의 집행에 대하여 관할권 있는 하천 관리조직 내지 관청의 수임인만이 정당한 권한을 가진다.
 - (5) 조치의 집행에 관하여 합의된 영역은 공표되어질 수 있다.
 - (6) 응급 지원 및 사고 지원, 사회적인 보호 그리고 통신연결은 작업의 시행과 함께 국가가 작업자를 통하여 공사를 시행할 수 있다. 타국의 지원조치는 그 경우에 배제되지 않는다.

1973년 9월 20일 본에서
독일어로 2분의 원문으로 체결

독일연방공화국을 대표하여 파겔 박사
독일민주공화국을 대표하여 클롭스

부록 4

1974년 4월 25일자 독일연방공화국 정부와 독일민주공화국 정부 간의 보건의료분야에 관한 협정(보건의료협정)³¹⁴⁾

독일연방공화국 정부와 독일민주공화국 정부는 양 국의 인류가 세계 보건기구(WHO)의 목표와 원칙에 부합하는 보건의 유지, 진흥 및 회복이라는 의미에서

독일연방공화국과 독일민주공화국이 보건의료 영역에서 긴장완화와 유럽의 우호적인 협력이라는 관계에서 규율하기로 확신하며,

본 합의가 1972년 12월 21일자 「독일연방공화국과 독일민주공화국 간 관계의 기초에 관한 조약」과 합치하여 독일연방공화국과 독일민주공화국의 통상적인 선린관계를 발전시키고, 호혜평등한 기초를 촉진하는 것에 의견 합치하여 이 협정을 체결한다.

제1조 1972년 12월 21일자 「독일연방공화국 정부와 독일민주공화국 정부 간 관계의 기초에 관한 조약 관련 이행합의서」 제2절 제6호의 실행에서 본 「독일연방공화국 정부와 독일민주공화국 정부 간의 보건의료 분야에 관한 합의서」는 양 협정당사자 사이에서 국제 협정에 의하여 통하여 규율되지 않는 영역을 대상으로 한다. 협정당사자는 국제적으로 유효한 실무에 따른 목적을 위한 공동 노력을 쉽게 달성하도록 하고, 가능한 한 목적에 맞도록 만들도록 노력한다.

³¹⁴⁾ 출처: 박훈민, 『분단국가의 재난대비 실무협력법제에 관한 연구』, pp. 90~95 일부 수정.

제2조 협정당사자들은 전염가능한 질병의 예방과 대응을 담당하는 관할 부처 간의 정보교환에 합의한다. 이 합의는 다음과 같은 내용을 포괄한다.

1. 세계보건기구(WHO)의 세계보건협정(IGV)에 따른 세계보건기구에 대한 통보에 따른 정보교환과 병행하여 독일연방공화국과 독일민주공화국의 경계에 관한 합의를 이행하는 보건조치를 세계보건협정에서 정하는 전염병의 발병사안에 취하는 것;
2. 매 분기별로 각 국가는 통보의무가 정해진 질병에 관한 정보를 교환하는 것;
3. 특별한 정보교환을 전염병 유행상황과 지역적 발생시의 개별사례에 관하여 실시하고, 특히 무엇보다도 발생상황이 경계를 넘어서 영향을 주는 경우에 그러하다.
4. 전염병보균자인 개인들에 관한 정보제공은, 그가 전염성 장질환, 성병질환 또는 활동성 결핵이거나 그럴 가능성이 있는 때 그리고 아울러 그가 당시 상대측에 머무르거나 머물렀던 경우에, 보고된다. 양 측은 정보교환의 범위에 관하여 그리고 대상이 되는 보건의료 기준에 관하여 각 측에서 적용되는 법규를 통하여 공표한다.

제3조 (1) 상대측에서 여행을 오려는 자는 체류하는 곳에서 이 경우 건강상의 위해의 정도에 의거하여 이때 본 협정의 기준에 따라서 신원에 관련한 심사 없이 응급의료지원 및 상설의료지원을 받을 것을 청구할 수 있다. 모든 급성질병과 사고 그리고 기왕질병의 급격한 악화에 있어서 그러하고, 특히 병세의 악화방지 또는 통증경감을 위하여 불가피하게 의료지원을 요하는 만성적인 질병에서도 그러하다.

(2) 응급의료지원과 상설의료지원은 의사 또는 치과의사의 진료, 의사에 의하여 지시된 병원에서의 입원을 포함하고, 의료보조인력에 의한 의료지원은 의사의 지시에 근거하여야 하며, (장비를 상실한 경우를 포함하여) 체류하는 곳에서 여행자가 불가피하게 필요하다는

- 의사의 지시 또는 의사의 확인에 근거하여 정형외과상의 보조기구, 안경, 보청기, 의치 또는 그와 유사한 보조기구를 지원하며, 의학상으로 필요하다는 것이 증명되는 경우에 환자이송을 하는데, 이때 경계를 넘는 환자이송은 독일연방공화국과 독일민주공화국의 사이의 경계에 관한 규율에 따르며, 회복요양, 휴양요법, 정양치료 및 요양소체류는 본 협정에서 달리 정하는 경우 외에는 제외하며,
- (3) 모든 생명이 위태로운 상황에서 그리고 환자에 대해서 질병을 알릴 수 없는 경우³¹⁵⁾ 당연히 통지를 보내고, 그리고 사망사고에 있어서 합의서체결당사자가 자신이 각 자가의 지역에서 실행하는 방법 및 방식에 따라서 의료적 가능한 범위에서 노력을 하고 상주대표부에 통지한다.
- (4) 미성년자에 대한 처치허가가 필요한 경우에는 합의서체결당사자는 법정대리인에 대하여 허가를 요청하는 것을 최대한 간편히 할 수 있도록 한다. 합의서체결당사자는 자신이 가능한 범위 안에서 각 상주대표가 그에 있어서 이용될 수 있도록 한다.
- (5) 추가적으로 필요한 사안에서 의사의 지시를 이전 또는 전달하는 것에 관한 의무는 각 국가에서 실행되는 실무에 따른다. 각 체결당사자는 이를 가능한한 실행될 수 있도록 노력한다.
- (6) 의학적인 견지에서 위험한 상황에서 반복검사가 응급처치의 준비에서 불가피하다면, 합의서체결당사자는 이를 되도록 허락하여야 한다.

제4조 (1) 합의서체결당사자들은 일방이 특별히 요청하는 의학상의 특별한 조치 및 처치를, 이것이 달리 보증될 수 있는 경우가 아니라면, 가능한 한 실행하도록 합의한다.

(2) 특별한 조치 및 처치에 관한 비용은 합의서체결당사자들 사이에서

³¹⁵⁾ 역주: 의식 또는 정상적인 판단능력이 없는 경우

- 사후에 증명할 수 있는 조건에서 정산한다.
- (3) 각 개별적인 사안에 대한 방식은 각각 본 합의서의 제7조 이하에 따라서 선임된 위임인 간에서 합의로 정한다.

제5조 합의서체결당사자들은 의약품 및 그 외 동일시될 수 있는 원재료 및 조제품(이하 의약품이라 한다), 의학상으로 이용되는 물품 그리고 의학기술상 생산품에 관하여 교환하고, 이들 물품에 관한 정보교환을 아래의 원칙들에 따라서 실시하기로 합의한다.

- (1) 의약품, 의학상으로 이용되는 물품 그리고 의학기술상 생산품의 현재의 상업상의 공급을 법조문상의 근거에 따라서 실행하고, 이런 실행은 상대 국가의 생산물의 소비를 위한 것과 상대 국가에 이러한 물품의 가지고 통행하는 것에 적용된다.
- 협정당사자들은 의약품을 허용함에 있어서 분석적인, 약리학적 인, 독물학적인 그리고 임상학적인 시험을 실시할 것을 요구받을 수 있다. 또한 생산자와 수송과정에 있는 의약품 대해서도 요청이 전달될 수 있다.
- (2) 가능한 범위 내에서 협정당사자들은 재난에 대하여 권한이 있는 부처를 통하여 특수한 의약품, 의학상 이용되는 물품, 의학기술상 생산품을 지원할 수 있다.
- (3) 협정당사자들은 의약품, 의학상으로 이용되는 물품, 의학기술상 생산품을 소지한 채 경계를 넘어서 여행을 하는 것을 허가한다. 이 소지자가 자신의 건강 상황에 근거하여 개인적인 수요로서 사용하기에 적절한 양일 때 가능하다. 또는 허락된 의사가 직업상 작성한 증명서류를 방문국에게 제출하여야 할 수 있다.
- (4) 협정당사자들은 의약품의 부작용에 대한 정보를 상호교환한다. 특히 중요한 사안에서는 지체없이 정보전달하여야 한다.

제6조 본 합의의 당사자는 약품-, 마약류- 그리고 그 밖의 중독물질의 오남용에 대처하는 영역에서 공동협력하며, 특히 다음 사항들의 상호 정보교환에 대해서 그러하다.

1. 마약류 또는 중독성 물질로 오남용이 가능한 새로운 물질 및 약품에 관한 정보
2. 약품, 마약류, 그리고 그 밖의 중독성물질의 오남용의 방법 및 그 확대에 관한 정보

제7조 (1) 보건문제에 대하여 관할하는 독일연방공화국의 연방장관과 보건문제에 대하여 관할하는 독일민주공화국의 장관은 수탁자들을 임명하고, 본 수탁자들의 임무는 본 협정의 집행에 따라서 필요한 조치를 대상으로 하는 추가적인 규율을 정하는 것 그리고 본 협정의 적용 및 해석에 있어서의 곤란 내지 해석상의 상이함을 자문을 통하여 명확히 하는 것이다. 상주 대표의 관할권은 변동되지 아니한다. 수탁자들은 양 협정당사자 중 한 측의 요청에 따라서 협력한다. 수탁자들은 보조자와 같이 협력할 수 있다.

(2) 수탁자를 통하여 해명되지 않는 문제들은 제1항2문과 상관없이 각 정부에 제출되고, 이 문제들은 협의를 통하여 해결된다. 협정 당사자들은 조치를 취함에 있어서 본 협정을 통하여 다루어질 규율들을 제한할 수도 있는 경우에는 우호적으로 규율을 이용하도록 노력한다.

제8조 1971년 9월 3일자 점령 4개국의 협정에 따라서 본 협정은 합의에 의하여 정해진 절차에 따라서 서베를린지역에도 확장되어 적용된다. 베를린시 참사원과 독일민주공화국의 정부 사이에 체결된 보건 문제에 대한 합의는 본 협정의 적용을 통하여 방해되지 아니한다.

제9조 (1) 본 협정은 불특정한 시점까지 체결되고, 그 효력이 발생한 때로

부터 5년 이후에는 매 달력상의 연도의 마지막 3개월 동안 해지의 의사가 통지될 수 있다.

(2) 본 협정의 각 당사국의 국내법상의 요건이 달성된 이후에 상호간의 협의된 시간에 효력을 가진다.

베를린에서 1974년 4월 24일
양 본 모두 독일어로 작성함

독일연방공화국 정부를 대표하여 H.G.볼터 박사/교수
독일민주공화국 정부를 대표하여 A. 토트만 박사

KINU 통일포럼 시리즈

- 2015-01 제7차 KINU 통일포럼: 동북아 국제질서 전환기 한국의 전략적 딜레마와 통일·외교정책 방향 통일연구원
- 2015-04 제10차 KINU 통일포럼: 통일담론 3.0과 북한 변화 전략 통일연구원
- 2015-05 제11차 KINU 통일포럼: 김정은 집권 이후 북한의 대내외 정책 평가와 전망 통일연구원
- 2016-01 제12차 KINU 통일포럼: 북한의 4차 핵실험 이후 한반도 정세와 대북정책방향 통일연구원
- 2016-02 제13차 KINU 통일포럼: 북한 제7차 당대회 분야별 평가 및 향후 전망 통일연구원
- 2016-03 제14차 KINU 통일포럼: 북한인권법 제정 이후 한국의 북한인권정책 방향 통일연구원

통일나침반

- 2015-01 2015년 북한 신년사 분석 북한연구센터 신년사 분석팀
- 2015-02 최근 2년 간 미·일·중·러 4개국 정상외교 분석 및 한국 통일외교에 대한 시사점 김진하 외
- 2015-03 북한인권정책 추진전략과 실천과제 한동호, 도경옥
- 2015-04 북한 외화벌이 추세와 전망 김석진
- 2015-05 연해주 지역 북한 노동자의 실태와 인권 이애리아, 이창호
- 2015-05 The Reality and Human Rights of North Korean Workers in the Maritime Province of Russia Lee Aeliah
- 2016-01 효율적 대북제재: 데이터 분석과 함의 이 석
- 2016-02 2016년 북한 신년사 분석 김갑식 외
- 2016-03 4차 북핵실험 이후 대북정책 통일연구원 현안대책팀
- 2016-04 4차 북핵실험 이후 정세 전개와 향후 전망 통일연구원 현안대책팀
- 2016-05 사드 배치 결정 이후 한반도 정세 및 대응 방안 통일연구원 북핵대응 T/F팀
- 2016-06 4차 북핵실험 이후 미중관계와 대북정책 방향 통일연구원 대외협력팀
- 2017-01 트럼프 대통령의 한반도 관련 주요 발언 통일연구원
- 2017-02 2017년 북한 신년사 분석 홍 민 외

통일플러스

- 2015-01 KINU 통일 플러스 Vol. 1 No. 1 (봄호) 통일연구원
- 2015-02 KINU 통일 플러스 Vol. 1 No. 2 (여름호) 통일연구원
- 2015-03 KINU 통일 플러스 Vol. 1 No. 3 (가을호) 통일연구원
- 2015-04 KINU 통일 플러스 Vol. 1 No. 4 (겨울호) 통일연구원
- 2016-01 KINU 통일 + Vol. 2 No. 1 (봄호) 통일연구원
- 2016-02 KINU 통일 + Vol. 2 No. 2 (여름호) 통일연구원
- 2016-03 KINU 통일 + Vol. 2 No. 3 (가을호) 통일연구원
- 2016-04 KINU 통일 + Vol. 2 No. 4 (겨울호) 통일연구원

KINU Insight

2017-01 북한의 핵·미사일 관련 주요 활동 분석	홍 민
2017-02 중국의 19차 당 대회 평가와 정책적 고려사항	전병곤
2017-03 북한 노동당 중앙위원회 제7기 제2차 전원회의 평가 및 권력구조 전망	박영자

북한인권백서

북한인권백서 2015	도경옥 외	19,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2015</i>	도경옥 외	23,000원
북한인권백서 2016	도경옥 외	18,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2016</i>	도경옥 외	22,500원
북한인권백서 2017	도경옥 외	20,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2017</i>	도경옥 외	24,500원

연구보고서

2015년도 연구보고서

■ 연구총서 ■

2015-01 김정은 정권의 정치체제: 수령제, 당·정·군 관계, 권력엘리트의 지속성과 변화	김갑식 외	9,000원
2015-02 북한의 시장화와 사회적 모빌리티: 공간구조·도시정치·계층변화	홍 민	13,000원
2015-03 김정은 시대 북한의 교육정책·교육과정·교과서	조정아 외	13,500원
2015-04 2015 남북통합에 대한 국민의식조사: 인식, 요인, 범주, 유형	박종철 외	16,500원
2015-05 동북아평화협력구상과 유라시아 협력 추진을 위한 다자주의적 접근	현승수 외	8,000원
2015-06 북한주민의 임파워먼트: 주체의 동력	박영자 외	10,500원
2015-08 인권개선을 위한 기술협력	한동호 외	6,500원
2015-09 중국의 주변외교 전략과 대북정책: 사례와 적용	이기현 외	7,500원
2015-10 한반도 중장기 정세 변동 및 정책 도전 관련 요인의 식별(2015~2030)	박형중 외	16,500원
2015 '그린 데탕트' 실천전략: 환경공동체 및 경제공동체 동시 형성방안	손기웅 외	10,500원
2015 2015년 통일에촉시계	홍석훈 외	10,000원
2015 남북한 통합과 북한의 수용력: 제도 및 인식 측면	김수암 외	15,500원
2015 북한에 의한 납치 및 강제실종	북한인권연구센터 편	10,000원
2015 전환기 국가의 경제범죄 분석과 통일과정의 시사점	이규창 외	8,000원
2015 통일외교 콘텐츠 개발	김진하 외	9,000원
2015 통일 이후 국가정체성 형성방안: 이론과 사례연구 중심	박종철 외	10,000원
2015 통일 이후 사회보장제도 부리 운영방안: 경제적 및 법적 분석	김석진 외	8,000원
2015 한반도 통일의 비용과 편익: 정치·사회·경제분야	조한범 외	11,500원
2015 한반도 통일에 대한 국제사회의 기대와 역할: 주변 4국과 G20	조한범 외	14,000원

2015 북한 접경지역에서의 남·북·중 협력방향 모색(종합요약보고서)	전병곤 외	10,000원
2015 길림성의 대북경제협력 실태 분석: 대북투자를 중심으로	배종렬 외	13,000원
2015 Inter Korean Relations and the Unification Process in Regional and Global Contexts	박종철 외	

■ 정책연구시리즈 ■

2015-01 전환기 쿠바와 북한 비교: 정책적 함의	박영자 외	
-------------------------------	-------	--

■ Study Series ■

2015-01 Tasks and Implementing Strategies of the "Trust-Building" Policy	Park, Young-Ho	
2015-02 The Growth of the Informal Economy in North Korea	Kim, Suk-Jin	
2015-03 The Experiences of Crossing Boundaries and Reconstruction of North Korean Adolescent Refugees' Identities	Cho, Jeong-ah et al.	
2015-04 Implementation Strategies for Policies on North Korean Human Rights	KINU Center for North Korean Human Rights Studies	

2016년도 연구보고서

■ 연구총서 ■

2016-01 북한 핵 개발 고도화의 파급영향과 대응방향	정성운 외	14,000원
2016-02 일본 아베정권의 대외전략과 대북전략	이기태, 김두승	6,500원
2016-04 과학기술발전과 북한의 새로운 위협: 사이버 위협과 무인기 침투	정구연, 이기태	6,000원
2016-05 김정은 정권의 대남정책 및 통일담론: 텍스트마이닝을 이용한 분석	오경섭, 이경화	8,000원
2016-06 남북통일과 국가재산·채무·양허권의 승계	이규창	8,000원
2016-07 남북통일에 대한 국민의식조사	박주화 외	12,000원
2016-08 대북정책전략 수단 효용성 분석: 이란의 경험과 경제제재를 중심으로	홍우택 외	7,000원
2016-09 북한 민생경제 진흥을 위한 개발협력 방안	김석진, 홍제환	8,000원
2016-10 북한 기업의 운영실태 및 지배구조	박영자 외	13,000원
2016-11 북한에서 사적경제활동이 공적경제부문에 미치는 영향 분석	조한범 외	9,500원
2016-12 북한인권 제도 및 실태 변화추이 연구	임예준 외	8,500원
2016-13 최근 중동사태에 비추어본 북한 체제지속성 연구	김진하 외	7,000원
2016-14 『그린데탕트』 실전전략: DMZ 세계생태평화공원사업을 중심으로	조한범 외	7,000원
2016-15 Pathways to a Peaceful Korean Peninsula: Denuclearization, Reconciliation and Cooperation	도경욱 외	14,000원
2016-16 한중수교이후 북중관계의 발전: 추세분석과 평가	이기현 외	8,000원
2016-17 국내적 통일준비 역량 강화방안	김수암 외	8,500원
2016-18 민주주의 및 시장경제에 대한 탈북민 인식조사	김수암 외	15,000원
2016-19 전환기 남북관계 영향 요인 및 향후 정책 방향	신종호 외	16,500원
2016-20 북한인권 책임규명 방안과 과제: 로마규정 관할범죄에 대한 형사소추 문제를 중심으로	이규창 외	12,000원
2016-21 2016년 통일에측시계	홍우택 외	7,000원
2016-22 남북한 주민의 통일국가정체성 인식조사	박종철 외	19,000원
2016-23 구술로 본 통일정책사	홍민 외	12,000원

2016-24	북한 전국 시장 정보	홍민 외	13,000원
2016	국제사회의 북한인권 논의와 한국의 정책	북한인권연구센터 편	7,500원
2016	북한의 제4차, 5차 핵실험 이후 통일환경 변화에 따른 통일전략 모색과 통일공감대 확산 방안	홍석훈 외	9,500원

■ 정책연구시리즈 ■

2016-01	미국 대선 주요 후보의 Think-Tank 및 의회 네트워크 분석	정구연, 민태은	
2016-02	대북제재 평가와 향후 정책 방향	신종호 외	
2016-03	개성공단 운영실태와 발전방안: 개성공단 운영 11년(2005~2015)의 교훈	임강택, 이강우	
2016-04	북한 해외노동자 실태 연구	이상신, 오경섭, 임예준	

■ Study Series ■

2016-01	Identifying Driving Forces for Changes and Policy Challenges on the Korean Peninsula (2015-2030)	Park, Hyeong Jung et al.	
2016-02	China's Neighborhood Diplomacy and Policies on North Korea: Cases and Application	Lee, Ki-Hyun et al.	
2016-03	The Costs and Benefits of Unification on the Korean Peninsula: in the Political, Social and Economic Areas	Cho, Han-Bum et al.	
2016-04	Development of Unification Diplomacy Contents	Kim, Jin-Ha	
2016-05	South and North Korean Integration and North Korea's Adaptability: From the Perceptive Point of View	Kim, Soo-Am et al.	

2017년도 연구보고서

■ 연구총서 ■

2017-01	북한인권 피해구제 방안과 과제 - 인도에 반한 죄를 중심으로 -	이규창 외	11,500원
2017-03	2017 남북통합에 대한 국민의식조사	박주화 외	12,000원
2017-04	통일 이후 통합방안: 민족주의와 편익을 넘어서 통일담론의 모색	이상신 외	8,500원
2017-05	대북-통일정책 관련 주요 쟁점과 정책추진방향	민태은 외	9,500원
2017-06	북한이탈주민의 교육, 복지, 그리고 시민권에 대한 인식	민태은 외	13,000원
2017-07	전환기 남북관계 발전 추진 방안	조한범 외	7,500원
2017-09	북한 주민들의 복지와 시장화	임강택	8,000원
2017-10	한반도 평화체제 구상과 대북정책	정성운 외	8,000원
2017-11	평양과 혜산, 두 도시 이야기: 북한 주민의 삶의 공간	조정아, 최은영	9,500원
2017-13	트럼프 행정부 출범 이후 동아시아 전략환경 변화와 한국의 대응	김상기 외	11,000원
2017-14	동맹의 진화와 글로벌 파트너십	정구연 외	7,000원
2017-15	북한인권 정책환경 분석	한동호 외	7,500원
2017-16	북한 재난협력 방안과 과제	임예준, 이규창	9,000원
2017-17	김정은 시대 조선노동당의 조직과 기능: 정권 안정화 전략을 중심으로	박영자	13,000원
2017-18	김정은 정권 5년의 북한경제: 경제정책을 중심으로	홍제한	7,500원
2017-20	김정은 정권의 핵전략과 대외·대남 전략	정성운	6,500원

2017-21-01 뉴노멀 시대 미중 전략 경쟁관계와 한반도에의 함의(1부)	현승수 외	9,500원
2017-21-02 뉴노멀 시대 미중 전략 경쟁관계와 한반도에의 함의(2부)	현승수 외	9,500원
2017-22-01 주변국 국경안보: 이론과 실제	현승수 외	10,000원
2017-22-02 주변국 국경안보: 사례와 검증	현승수 외	9,500원

■ 정책연구시리즈 ■

2017-01 지속가능한 통일·대북정책: 환경 분석과 추진방향	이규창 외
2017-02 통일국민협약 추진방안	조한범, 이우태
2017-03 동서독 통일과정에서 서독정부의 대동독정책 연구	이상신 외
2017-04 대북제재 국면에서 남북교류협력 추진 방안	임강택, 홍재환
2017-05 평화와 번영의 한반도: 정책목표와 추진방향	이규창 외

■ Study Series ■

2017-01 Implications of North Korea's Nuclear Advancement and Response Measures	Chung, Sung-Yoon et al.
2017-02 Study on Changing Trend of Human Rights Institution and Situation in North Korea	Rim, Ye Joon et al.
2017-03 Advancement of Science and Technology and North Korea's Asymmetric Threat: Rise of Cyber Warfare and Unmanned Aerial Vehicle	Chung, Kuyoun · Lee, Kitae
2017-04 Study on North Korean Defectors' Perception about Democracy and the Market Economy	Kim, Soo-Am et al.

연례정보보고서

2015 통일환경 및 남북한 관계 전망 2015~2016	8,000원
2016 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2016~2017	8,000원

논총

통일정책연구, 제24권 1호 (2015)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 24, No. 1 (2015)</i>	10,000원
통일정책연구, 제24권 2호 (2015)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 24, No. 2 (2015)</i>	10,000원
통일정책연구, 제25권 1호 (2016)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 25, No. 1 (2016)</i>	10,000원
통일정책연구, 제25권 2호 (2016)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 25, No. 2 (2016)</i>	10,000원
통일정책연구, 제26권 1호 (2017)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 26, No. 1 (2017)</i>	10,000원
통일정책연구, 제26권 2호 (2017)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 26, No. 2 (2017)</i>	10,000원

기 타

2015 북한교화소	한동호 외
2016 북한 내 고문 및 비인도적 처우	한동호 외
2016 Torture and Inhumane Treatment in North Korea	Han, Dong-ho et al.
2016 북한 여성·아동 인권 실태	도경옥 외
2016 Human Rights Situation of Women and Children in North Korea	Do, Kyung-ok et al.
2016 러시아 사할린 지역의 북한 노동자	이애리아 외
2017 북한 내 이동의 자유	한동호 외
2017 Freedom of Movement in North Korea	Han, Dong-ho et al.

통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적 주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

2. 가입방법

- 가) 회원 가입신청서 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, *International Journal of Korean Unification Studies*, 단행본 시리즈인 연구총서, 협동연구총서 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 통일연구원 발간자료 20% 할인된 가격에 구입

4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서회원 담당자
- 나) 전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8299, E-Mail: books@kinu.or.kr
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소 변경 시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.

회원가입신청서

* 표는 필수항목입니다.

신청자 성명* (입금자가 다를 경우 별도 표기)		소속*	
간행물* 받을 주소	(우편번호 :)		※도로명 주소 기입必
연락처*	TEL		이메일
이메일 서비스	수신 ()		수신거부 ()
회원 구분*	학생회원 ()	일반회원 ()	기관회원 ()
본인은 통일연구원의 연회원 가입을 신청합니다.			
20 년 월 일		성명 (인)	

개인정보 이용 동의서

통일연구원은 개인정보보호법 등 관련 법령상의 개인정보보호 규정을 준수하며 개인정보 보호에 최선을 다하고 있습니다. 연구원은 다음과 같이 연구원 업무 수행에 반드시 필요한 범위 내에서 개인정보를 이용하는데 동의를 받고자 합니다.

1. 개인정보의 수집·이용 목적: 도서회원 가입 신청 관리
2. 수집하려는 개인정보의 항목
○필수사항: 성명, 입금일자, 소속, 주소, 연락처, 회원구분
○선택사항: 입금자, 이메일서비스
3. 개인정보의 보유 및 이용 기간: 입금일로부터 1년
※ 회원자격 갱신 시 개인정보 보유기간은 1년간 연장됩니다.
4. 동의를 거부할 권리 안내

귀하는 위와 같은 개인정보를 제공하는데 대한 동의를 거부할 권리가 있습니다. 그러나 동의를 거부하실 경우 도서 회원 가입 및 발송이 원활히 이루어질 수 없음을 알려드립니다.

20 년 월 일 성명 (인)

※ 본 신청서 및 개인정보 이용 동의서를 보내주시시오.

(06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서회원 담당자앞

전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8299, E-Mail: books@kinu.or.kr

※ 온라인 신한은행 140-002-389681 (예금주: 통일연구원)

북한 재난협력 방안과 과제