

KINU 연구총서 13-07

# 인도적 지원을 통한 북한 취약계층 인권 증진 방안 연구

이규창 · 김수암 · 이금순 · 조정현 · 한동호

KINU 연구총서 13-07

# 인도적 지원을 통한 북한 취약계층 인권 증진 방안 연구

이규창 · 김수암 · 이금순 · 조정현 · 한동호

## 인도적 지원을 통한 북한 취약계층 인권 증진 방안 연구

인 쇄 2013년 12월  
발 행 2013년 12월

발 행 처 통일연구원  
발 행 인 통일연구원장

편 집 인 북한인권사회연구센터

등 록 제2-02361호 (97.4.23)

주 소 (142-728) 서울시 강북구 4·19로 123(수유동) 통일연구원

전 화 (대표) 900-4300 (직통) 901-2528 (팩시밀리) 901-2572

홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

기획·디자인 예원기획 (02-745-8090)

인 쇄 처 경성문화사 (02-786-2999)

ISBN 978-89-8479-732-1 93340

가 격 ₩12,500

© 통일연구원, 2013

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.

(구입문의) 정부간행물관매센터:

·매장: 734-6818 ·사무실: 394-0337

# 인도적 지원을 통한 북한 취약계층 인권 증진 방안 연구

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

# 목 차

요약 .....	xi
<b>I. 서론 .....</b>	<b>1</b>
1. 연구 배경과 목적 .....	3
2. 연구 대상과 방법 .....	5
<b>II. 취약계층의 개념과 인식 .....</b>	<b>9</b>
1. 일반적 취약계층 개념 .....	12
2. 국제기구에서의 취약계층 .....	17
3. 일반 국민들의 취약계층 인식 .....	25
4. 소결 .....	29
<b>III. 북한 취약계층 인권 실태와 보호의 장애 요인 .....</b>	<b>33</b>
1. 북한 취약계층 인권 실태와 문제점 .....	35
2. 취약계층 보호의 장애 요인 .....	84
3. 소결 .....	91
<b>IV. 남한의 북한 취약계층 인권 증진 활동 평가와 과제 .....</b>	<b>95</b>
1. 남한의 대북 인도적 지원 활동 .....	99
2. 소결: 평가와 과제 .....	133

V. 국제사회의 북한 취약계층 인권 증진 활동 평가와 과제	137
1. 국제사회의 대북 인도적 지원 활동	142
2. 소결: 평가와 과제	172
VI. 북한 취약계층 인권 증진 방안	179
1. 취약계층 지원 종합계획 수립	182
2. 대북 인도적 지원 법제 정비	191
3. 유엔 인권메커니즘의 활용	213
VII. 결론	221
부록 I: 북한 취약계층 보호 및 인권 증진 방안 여론조사 설문 내용	233
부록 II: 취약계층 보호 관련 북한 법규 규정	236
부록 III: 인도적 대북지원사업 및 협력사업 처리에 관한 규정	246
참고문헌	257
최근 발간자료 안내	267

# 표 목 차

<표 III-1> 북한 영양실태 조사보고서 .....	38
<표 III-2> 산전관리의 빈도 .....	43
<표 III-3> 북한의 아동권리위원회 보고서 제출 현황 .....	50
<표 III-4> 북한 영양실태조사 현황 .....	52
<표 III-5> 2002년 연령별 영양실조율 .....	56
<표 III-6> 2004년 지역별 영양실조율 현황 .....	57
<표 III-7> 2012년 연령별 영양실조율 .....	58
<표 III-8> 북한의 장애인 특수학교 현황 .....	75
<표 III-9> 장애유형별 현황 .....	81
<표 III-10> 성별 장애 현황 .....	81
<표 III-11> 연령별 장애 현황 .....	81
<표 III-12> 장애 원인별 현황 .....	81
<표 III-13> 연령별 장애아동 .....	82
<표 IV-1> 국제기구를 통한 남한 정부의 북한 취약계층 지원 ..	101
<표 IV-2> 북한 영유아 사업 경과 .....	104
<표 IV-3> 북한 영유아 지원계획 주요 사업 내용 .....	107
<표 IV-4> 북한 영유아 지원계획상 민간단체를 통한 건강관리사업 지원규모 .....	108
<표 IV-5> 영유아 사업에 대한 정부지원 특성 .....	109
<표 IV-6> 국내 민간단체 컨소시엄의 북한 영유아 지원사업 ..	114
<표 IV-7> 지방자치단체별 북한 어린이 지원사업 .....	121

인도적 지원을 통한  
북한 취약계층 인권 증진 방안 연구

<표 IV-8> 민간단체별 북한 어린이 지원사업 .....	122
<표 V-1> 유럽연합 연도별 대북지원 현황(1995~2009년) .....	148
<표 V-2> 세계보건기구의 북한 취약계층 지원 (2001~2013년) .....	166
<표 V-3> 유엔아동기금의 북한 취약계층 지원 (2001~2013년) .....	168
<표 V-4> 세계식량계획의 북한 취약계층 지원 (2001~2013년) .....	170
<표 V-5> 국제사회의 대북 인도적 지원과 남한의 기여도 (2001~2013년) .....	173
<표 VI-1> 북한인권법안 발의 현황 .....	195
<표 VI-2> 북한의 국가정기보고제도 이행 현황 .....	217



# 그림 목 차

<그림 II-1> 북한의 취약계층 대상 .....	26
<그림 II-2> 북한에서 인도적 지원이 가장 필요한 대상 .....	27
<그림 II-3> 북한 어린이 가운데 가장 불쌍한 대상 .....	28
<그림 III-1> 산전관리 시 도움을 준 조력자 .....	42
<그림 III-2> 출산 시 도움을 준 조력자 .....	45
<그림 III-3> 아동 영양상태 변화 추이 .....	54
<그림 III-4> 주요 지역별 저체중 아동의 비율 .....	59
<그림 III-5> 주요 지역별 만성영양실조 아동의 비율 .....	60
<그림 III-6> 주요 지역별 급성영양실조 아동의 비율 .....	60

# 약어 정리

KINU 연구총서 13-07

인도적 지원을 통한  
북한 취약계층 인권 증진 방안 연구

<b>CBS</b>	Central Bureau of Statistics / 북한 중앙통계국
<b>CPI</b>	Corruption Perception Index / 부패인식지수
<b>DALY</b>	Disability-Adjusted Life Year / 장애보정수명
<b>ECHO</b>	European Commission Humanitarian Office / 유럽연합 집행위원회 산하 인도지원사무국
<b>EUPS</b>	European Union Program Support / 유럽연합 지원계획
<b>FAO</b>	Food and Agriculture Organization / 식량농업기구
<b>ICC</b>	International Criminal Court / 국제형사재판소
<b>ICRC</b>	International Committee of the Red Cross/ 국제적십자사
<b>IMCI</b>	Integrated Management of Childhood Illness / 아동질병통합관리프로그램
<b>IMR</b>	Infant Mortality Rate / (영)유아 사망률
<b>IPC</b>	International Paralympic Committee / 국제장애인올림픽위원회
<b>JTS</b>	Join Together Society / 한국 JTS
<b>KFPD</b>	Korean Federation for the Protection of the Disabled / 조선장애자보호연맹 중앙위원회
<b>LNKC</b>	Love North Korean Children / 북녘어린이사랑
<b>MDGs</b>	Millennium Development Goals / 새천년개발목표
<b>MICS</b>	Multiple Indicator Cluster Survey / 다수 지표 조사
<b>MMR</b>	Maternal Mortality Rate / 산모(모성)사망률
<b>MUAC</b>	Mid-Upper-Arm Circumference / 상완위(팔뚝 굵기)
<b>NCRC</b>	National Coordinating Committee for the Implementation of the Convention on the Rights of the Child / 아동권리협약 이행을 위한 국가조정위원회
<b>NHRAP</b>	National Human Rights Action Plans / 국가인권행동계획
<b>OCHA</b>	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs / 인도주의업무조정국
<b>OECD</b>	Organization for Economic Cooperation and Development / 경제협력개발기구

<b>OHCHR</b>	Office of the High Commissioner for Human Rights / 인권최고대표사무소
<b>RFSA</b>	Rapid Food Security Assessment / 긴급식량안보평가
<b>SIDA</b>	Swedish International Development Agency / 스웨덴 국제개발협력청
<b>UMR</b>	Under-Five Mortality Rate / 5세 이하 사망률
<b>UNFPA</b>	United Nations Population Fund / 유엔인구기금
<b>UNICEF</b>	United Nations Children's Fund / 유엔아동기금
<b>UNHCR</b>	United Nations High Commissioner for Refugee / 유엔난민기구
<b>UPR</b>	Universal Periodic Review / 보편적 정례인권검토
<b>WFP</b>	World Food Programme / 세계식량계획
<b>WHO</b>	World Health Organization / 세계보건기구

## 요 약

본 연구는 인도적 지원을 통한 북한 취약계층의 인권 증진 방안을 연구 주제로 삼았다. 본 연구는 첫째, 북한 주민들의 인권 보호라는 점에서 의의가 있다. 북한 주민들, 특히 취약계층들은 열악한 상황에 노출되어 있다. 둘째, 정부의 대북정책 추진 이행방안 및 전략 마련에 기여한다는 점에서 의의가 있다. 박근혜정부는 북한 취약계층에 대한 인도적 지원을 대북정책인 한반도 신뢰프로세스의 일환으로 추진하고 있다. 셋째, 통일 이후 발생할 수 있는 사회문제에 대비한다는 점에서도 의미를 찾을 수 있다. 남북한 주민들의 이질화는 통일 이후 민족공동체 형성의 장애 요인이 되어 심각한 사회갈등을 유발할 수 있다.

본 연구는 일반적으로 취약계층에 속하는 것으로 이해되고 있는 여성과 아동, 장애인을 대상으로 하였다. 여성의 경우에는 특히 임신부와 영유아가 보호를 필요로 한다는 점에서 임신부와 모자보건 문제를 중심 대상으로 삼았다.

북한은 「여성권리보장법」, 「아동권리보장법」, 「장애자보호법」 제정 등 취약계층을 보호하기 위한 긍정적 조치를 취하고 있다. 그러나 북한 내 임신부와 아동, 장애인의 권리실태는 여전히 열악하다. 그 이유는 정책적 요인, 사회구조적 요인, 인식적 요인 등 여러 가지 요인이 복합적으로 작용하고 있기 때문인 것으로 분석된다. 세계식량계획(WFP)과 유엔아동기금(UNICEF)이 북한 중앙통계국과 공동으로 실시한 영양실태조사를 통해, 북한 취약계층의 영양상태가 전반적으로 개선되고 있음에도 불구하고 북한 당국의 정책적 요인에 의해 지역별로 영양상태가 상당한 편차를 보이고 있음을 알 수 있다. 영양실태 조사결과 북한 취약계층에 대한 인도적 지원을 할 경우 임신부와 산모의 빈혈과 산전관리 및 산후관리, 유아의 빈혈과 성별, 연령별 요소를 고

려해야 한다. 한편, 북한 당국이 두 차례에 걸쳐 장애인에 대한 실태 조사를 실시한 것으로 파악되고 있으나 정확한 상태를 알기는 어려운 상황이다.

남한 정부 차원에서 북한 취약계층을 염두에 둔 점은 민간단체에 대한 협력기금 지원에서 사회복지-일반구호 분야를 설정한 것과 2005년 북한 영유아 지원계획의 수립에서 찾아볼 수 있다. 북한 영유아 지원계획은 남북관계 경색으로 인하여 제대로 집행되지 못하였으나, 취약계층으로서 북한 영유아 및 임산부에 대한 통합적인 지원을 장기적인 차원에서 모색하고자 시도하였다는 점에서 의미를 갖는다. 반면에 북한 취약계층 인권 증진을 위한 다양한 방안에 대한 논의가 시도되지 못하고, 단순한 물자지원에 머물러 있었다는 점에서 한계가 있다. 또한 남한 정부와 민간단체의 대북지원이 인도적 위기 상황에 처한 북한 주민들의 어려움을 덜어주는 데 기여한 것은 분명하지만, 북한 당국이 내부의 취약계층들의 권리를 회복시켜주기 위해 나름의 계획을 수립하고 외부와 협력하도록 유도하는 데까지 발전되지 못하였다. 이러한 차원에서 향후 우리의 대북지원은 북한 사회 변화상황에서 기본적인 생존을 위협받고 있는 취약계층에 대한 북한 당국의 내부계획 수립을 유도하는 데 기여할 필요가 있다. 또한 남한의 대북지원은 단순히 위기 상황에 처한 주민들에게 인도적 차원을 넘어서서 동포애 실현 및 남북한 화해 기반 구축의 의미를 갖고 있으나 지원의 분야, 대상, 지역에서 차별성이 부각되지 못하였다.

국제사회의 대북 인도적 지원은 남한 정부의 대북 인도적 지원과 비교하여 상대적으로 정치적 영향을 덜 받지만 이에서 완전히 자유롭지는 않다. 남북관계의 변화 속에 대북지원에 대한 남한의 기여도가 현저히 약화되면서 국제사회의 대북지원도 많은 영향을 입게 되었다. 예측 가능하고 지속적인 국제기구의 대북 인도적 지원을 담보하기 위해

서는 남북관계의 발전이 필요하다. 또한 국제사회의 대북 인도적 지원이 보다 안정적이고 다양한 재원을 통해 확보될 때, 보다 효율적이고 일관성 있는 대북사업이 담보될 수 있다. 북한 취약계층은 여성, 아동, 장애인 등 대상이 다양하고 국제기구, 유럽연합, 비정부기구 등 지원 주체도 다양하다. 세계보건기구(WHO), 유엔아동기금(UNICEF), 세계식량계획(WFP), 유엔 인도주의업무조정국(UNOCHA) 등 대북지원 관련 유엔 기구도 다양하다. 북한 취약계층에 대한 인도적 지원이 효과를 거두기 위해서는 이와 같은 다양한 지원 주체들이 지원 대상과 내용을 조율하고 유기적으로 협력할 수 있어야 하고, 국제사회의 대북 인도적 지원이 중·장기적 차원에서 재구성될 필요가 있다. 또한 원조 피로(donor fatigue) 현상을 극복하기 위해서는 현장접근 허용을 통한 북한 당국의 분배구조 개선 및 투명성 확대노력이 필수적이다.

한반도 신뢰프로세스 구현 차원에서 취약계층에 대한 인도적 지원 종합계획을 수립할 필요가 있다. 종합계획은 실질적인 인도적 위기상황 개선의 방안으로 발전될 수 있도록 하여야 할 것이다. 이를 위해 남북협력기금의 구체적 투입 방안 등을 새롭게 수립해야 한다. 특히 대북지원이 단순구호를 넘어서서 북한의 역량 형성을 돕기 위한 개발구호로 전환되어야 한다는 점에서 종합계획에는 빈곤 등 문제해결의 주체가 되어야 하는 북한 당국의 의지와 협력을 최대한 이끌어낼 수 있는 방안이 담길 수 있어야 한다. 또한 종합계획 수립 시 북한 취약계층에 대한 지원효과를 평가할 수 있는 시스템과 대북지원 행위 주체 간 정보를 교환하고 지원 효율성을 제고할 수 있는 국제적인 조율 시스템을 마련할 필요가 있다.

종합계획을 토대로 취약계층별 세부 계획을 수립하여야 한다. 첫째, 기존 영유아 계획에 대한 전문적 평가를 토대로 한반도 신뢰프로세스에 입각한 (가칭)『신 영유아 지원계획』을 수립해야 한다. 둘째, 임신부

에 대한 지원계획을 수립할 경우 북한의 관련 법률과 영양실태조사를 고려하여야 한다. 셋째, 아동의 경우에도 실태 조사를 바탕으로 우선적으로 건강권과 영양지원을 중심으로 지원해나갈 필요가 있다. 넷째, 장애인도 포함해야 한다. 북한 내에서 운영되고 있는 맹아학교와 농아학교가 정상적으로 운영될 수 있도록 지원을 강화하여야 한다. 또한 북한 당국으로 하여금 장애인 보호를 위한 기술협력을 수용하도록 촉구하고, 북한 내 장애인 보호를 위한 정책 인프라를 강화해나가도록 해야 한다. 다섯째, 장애인 지원계획을 수립할 때 대북 직접 지원채널과 함께 다양한 국제 장애인 지원 NGO 및 교회조직을 통한 지원을 병행할 필요가 있다.

대북 인도적 지원 법제가 정비되어야 한다. 국회와 민간 차원에서 논의되고 있는 인도적 지원을 통한 북한 취약계층 인권 증진 관련 법제 정비 방식은 크게 ① 북한인권법에 인도적 지원에 관한 내용을 포함시키는 방안, ② 북한인권법과 별개의 법률을 제정하는 방안, ③ 특정 취약계층만을 인도적 지원의 대상으로 하는 법률 제정 방안으로 구분된다. 현재 국회에 계류되어 있는 북한인권법(안)들에는 인도적 지원에 관한 조항을 포함할지의 여부가 핵심 쟁점 가운데 하나로 제기되고 있다. 현재 남북관계발전법과 남북교류협력법에 인도적 지원에 관한 조항이 포함되어 있기는 하지만 남북관계발전법과 남북교류협력법, 그리고 북한인권법이 제정될 경우 각각 성격이 다르고 지향하는 바가 다르다. 남북관계발전법에 인도적 지원에 관한 규정이 있기는 하지만 선언적·추상적으로 규정되어 있고, 남북교류협력법과 인도적 대북지원사업 고시에는 인도적 지원의 원칙이 규정되어 있지 않다. 또한 자유권과 사회권이 성격이 다르기는 하지만 큰 틀에서 보면 모두 인권의 범주에 포함된다. 이상과 같은 관점에서 북한인권법에 인도적 지원에 관한 규정이 포함될 필요가 있다. 대북 인도적 지원 특별법 제정 문제

는 한반도 신뢰프로세스와 남북관계 발전을 종합적으로 고려해야 한다. 우선, 현재 통일부장관 고시로 운영되고 있는 「인도적 대북지원사업 및 협력사업 처리에 관한 규정」을 남북교류협력법에 별도의 장으로 신설하고, 향후 남북관계가 발전되어 대북 인도적 지원을 내용으로 하는 특별법 제정의 분위기와 여건이 조성될 경우 별도의 특별법을 제정하는 것이 합리적이다. 북한 영유아만을 대상으로 하는 특별법 제정이 고려될 필요가 있다. 다만, 전시·사변 또는 이에 준하는 국가비상사태를 제외하고는 북한 영유아 지원을 중단해서는 안 된다는 규정은 정부의 재량권을 과도하게 제한한다는 비판적 의견을 수용할 필요가 있다. 향후 남북관계가 발전하고 남북한 간의 신뢰가 축적되어 한반도 신뢰프로세스가 본격적인 진입단계에 들어설 경우 북한 취약계층 전반을 대상으로 하는 특별법 제정 방안이 강구될 필요가 있다.

북한 취약계층의 인권 증진을 위해서는 유엔 인권메커니즘을 적극적으로 활용하여야 한다. 북한은 인권 관련 법제를 지속적으로 정비하고 있으나 국제기준에 미흡하다. 따라서 북한 당국으로 하여금 국제인권규범에 부합하는 방향으로 관련 법제를 정비해나가도록 촉구하여야 한다. 아울러 제정된 법률을 적절하게 이행하고 있는지 모니터링하고 실질적으로 집행할 수 있도록 촉구하여야 한다. 이를 위해 유엔 인권이사회와 보편적 정례인권검토(UPR) 제도, 북한이 가입한 4개 국제인권조약 상의 이행감독장치인 국가보고서 제도, 인권 분야 기술협력 제도를 적극적으로 활용해야 한다.

**주제어:** 취약계층, 인도적 지원, 북한 인권



## Abstract

# **Improving the Human Rights Conditions of North Korea's Vulnerable People through Humanitarian Assistance**

*Lee, Kyu-Chang et al.*

North Korea is exerting a considerable amount of effort to protect the human rights of its pregnant women, infants, children, and persons with disabilities. To this end, North Korea is reorganizing its relevant laws to reduce these peoples' disadvantages. Moreover, North Korea has extended cooperation with the international society such as accepting the inspections on its nutritional status and food security, and participating in the Summer Paralympics for the first time in 2012. Despite these progress, the human rights conditions of North Korea's vulnerable people remain deplorable. In order to make substantial improvements in the conditions of the human rights of the vulnerable people, there needs to be a systematic evaluation on these peoples' current situations, followed by a comprehensive plan for the assistance within the context of inter-Korean cooperation.

As for the role of the international community, it is important to activate the United Nations human rights mechanism such as the Universal Periodic Review(UPR) of the UN Human Rights Council, and the treaty bodies of the four international human rights treaties that North Korea ratified. Also, the international society should exert joint efforts on urging North Korea to accept the technical support on human rights, and the providers of assistance should rally around the UN affiliated organizations to establish a consolidated network for the protection of vulnerable North Koreans.

Reorganizing domestic laws on the humanitarian assistance to North Korea should go in line with the trust-building process on the Korean Peninsula and the development of inter-Korean relations. The 'Codes on the Humanitarian Assistance to North Korea and Inter-Korean Cooperation Projects', currently in operation with the announcement of the Minister of Unification, should be included in the Inter-Korean Exchanges and Cooperation Act as a separate chapter. In addition, enacting other special laws on the humanitarian assistance to North Korea according to the improvement of inter-Korean relations could be taken into consideration.

**Keywords:** Humanitarian Assistance, Vulnerable People,  
North Korean Human Rights

# I

---

## 서론



## 1. 연구 배경과 목적

북한 인권을 개선하기 위한 국제사회의 노력에도 불구하고 북한 주민들의 인권 상황은 열악하다. 특히 만성적인 경제난과 식량난으로 일부 상류층을 제외한 대부분의 북한 주민들은 생존 자체를 위협받고 있다. 무상교육과 무상치로도 붕괴된 지 오래되었다. 일반 북한 주민들이 처한 인권 상황도 열악하지만 취약계층에 속하는 북한 주민들의 상황은 더 심각하다. 국제사회가 북한 취약계층 보호에 관심을 갖는 이유도 여기에 있다.

북한 ‘인권’을 개선한다고 할 때 인권의 개념을 한마디로 정의하기는 어렵다. 인권의 개념에는 여러 가지 의미가 함축되어 있기 때문이다. 우리가 북한과 북한 주민을 상대로 대북인권정책을 추진함에 있어서도 여러 가지 요소를 고려해야 함은 물론이다. 여러 가지 요소들을 종합적으로, 그리고 유기적으로 고려한 대북인권정책을 추진해야 북한 주민들의 인권이 개선될 수 있다.

이 보고서는 북한 인권 개선과 관련이 있는 여러 가지 요소들 가운데 인도적 지원을 통한 북한 취약계층의 인권 증진 방안을 연구 주제로 삼았다. 본 연구는 다음과 같은 점에서 의의를 찾을 수 있다.

첫째, 북한 주민들의 인권 보호라는 점에서 의의가 있다. 제3장에서 자세히 살펴보겠지만 북한 주민들, 특히 취약계층들은 열악한 상황에 노출되어 있다. 세계인권선언은 모든 사람이 태어날 때부터 자유롭고, 존엄성과 권리에 있어 평등하다고 천명하고 있다(제1조). 또한 북한 헌법<sup>1</sup>은 “국가는 모든 국민에게 참다운 민주주의적권리와 자유, 행복한 물질문화생활을 실질적으로 보장한다”고 규정하고 있다(제64조).

---

<sup>1</sup> 2012년 4월 13일 최고인민회의 제12기 제5차 회의에서 수정보충.

그러나 북한 취약계층은 인간의 존엄성과 권리, 행복한 물질문화생활을 누리지 못하고 있다. 또한 북한 주민들은 우리 헌법 제3조의 해석상 대한민국 국민으로 간주되고 있다. 따라서 그들도 우리 헌법 제10조에서 천명하고 있는 ‘인간으로서의 존엄과 가치’를 가지고, ‘행복을 추구할 권리’를 가진다.

둘째, 정부의 대북정책 추진 이행방안 및 전략 마련에 기여한다는 점에서 의의가 있다. 박근혜정부는 북한 취약계층에 대한 인도적 지원을 대북정책인 한반도 신뢰프로세스의 일환으로 제시하였다. 관련 공약 내용을 보면 박근혜 대통령은 후보 시절 정치적 상황과 구분하여 인도적 문제를 지속적으로 해결할 것을 천명하면서 그 일환으로 취약계층 우선 지원과 보건의료 협력을 공약으로 제시하였다.<sup>2</sup> 그리고 박 대통령은 당선인 시절인 2013년 1월 16일 커트 캠벨(Kurt M. Campbell) 미국 국무부 동아시아-태평양 담당 차관보가 이끄는 미국 정부 대표단을 접견하는 자리에서 “북핵 개발은 용인할 수 없으며 단호히 대응하겠다”고 하면서도 “북한 주민의 삶의 질은 깊이 생각해볼 문제인 만큼 인도적 지원을 위한 대화 채널은 한반도 신뢰프로세스 실현을 위해 계속 열어두겠다”며 북한 주민의 삶의 질 향상을 위한 인도적 지원을 강조하였다.<sup>3</sup> 이어 제18대 대통령직인수위원회는 ‘행복한 통일시대의 기반 구축’을 5개 국정목표 가운데 하나로 천명하면서 ‘행복한 통일로 가는 새로운 한반도 구현’을 전략과제의 하나로 제시하였다.<sup>4</sup> 그리고 박 대통령은 2013년 2월 25일 대통령 취임식에서 ‘경제부흥’, ‘문화융성’과

---

2. 새누리당, 『세상을 바꾸는 약속: 책임있는 변화(제18대 대통령선거 새누리당 정책공약)』 (서울: 새누리당, 2008), pp. 358~359.

3. 『국민일보』, 2013년 1월 17일.

4. 제18대 대통령직인수위원회, 『박근혜정부 국정비전 및 국정목표』 (2013.2), pp. 14, 20.

함께 ‘국민행복’을 통해 새로운 희망의 시대를 열어갈 것이라고 기존의 입장을 재확인하였다. 박 대통령은 특히 “한반도 신뢰프로세스로 한민족 모두가 보다 풍요롭고 자유롭게 생활하며, 자신의 꿈을 이룰 수 있는 행복한 통일시대의 기반을 만들고자 합니다”라며 남한 주민만이 아닌 한민족 모두가 ‘국민행복’의 주체임을 밝혔다. 그리고 통일부는 2013년 3월 27일 발표한 2013년 통일부 업무보고에서 9가지 국정과제 추진계획을 밝히면서 첫 번째 과제로 ‘인도적 문제의 실질적 해결’을 제시하였는데 세부 추진과제로 세계보건기구(World Health Organization: WHO), 유엔아동기금(United Nations Children’s Fund: UNICEF) 등 국제기구를 통한 취약계층 지원을 거듭 천명하였다.<sup>5</sup>

셋째, 통일 이후 발생할 수 있는 사회문제에 대비한다는 점에서도 의미를 찾을 수 있다. 통일은 시기의 차이는 있겠지만 분명 우리 앞에 다가올 것이다. 70년에 가까운 분단으로 남북한 주민의 이질화가 심화되고 있는 가운데 신장(身長), 몸무게 등 유전적 특성에도 차이가 심화되고 있어 우려를 낳고 있다. 남북한 주민들의 이질화는 통일 이후 민족공동체 형성의 장애 요인이 되어 심각한 사회갈등을 유발할 수 있으며, 이는 결국 통일한국이 치러야 하는 부담으로 작용할 수 있다.

## 2. 연구 대상과 방법

본 연구는 일반적으로 취약계층에 속하는 것으로 이해되고 있는 여성과 아동, 장애인을 대상으로 한다. 여성, 아동, 장애인 등 북한 취약

<sup>5</sup> 박근혜정부의 대북인권정책에 대해서는 김수암, “북한 인권 개선과 행복한 통일여건 조성,” 최진욱 외, 『박근혜정부의 대북정책 추진 방향』 (서울: 통일연구원, 2013), pp. 129~143 참조.

I
II
III
IV
V
VI
VII

계층에 대해서는 여러 다양한 선행 연구가 축적되어 있는데 이는 북한 취약계층 보호에 대한 국제사회의 관심을 반증한다. 북한 여성과 아동에 대한 선행 연구는 일일이 언급할 수 없을 정도로 많다.<sup>6</sup> 북한 장애인(장애자)<sup>7</sup>에 대한 연구는 북한 여성과 아동에 비교하면 많지는 않지만 최근에 연구의 대상이 되고 있다.<sup>8</sup> 그러나 지금까지의 선행 연구는 여성, 아동, 장애인 등 각 취약계층별 실태와 관련 법규에 대한 분석이 주를 이루고 있으며, 취약계층 전반을 대상으로 하는 선행 연구는 아직까지 없는 것으로 파악된다. 이와 같은 점에서 취약계층에 속하는 북한 주민의 인권 개선을 도모하기 위한 정책방안 제시를 본 연구의 목적으로 삼았다. 여성의 경우에는 특히 임신부와 영유아가 보호를 필요로 한다는 점에서 임신부와 모자보건 문제를 중심 대상으로 삼았다. 취약계층의 개념 및 인식에 대한 자세한 논의는 제2장에서 다룬다.

취약계층의 대상과 관련하여 북한 노인 문제도 거론할 필요가 있다. 최근에 북한 인구가 고령화되는 등 북한 노인 문제가 관심의 대상이 되고 있다.<sup>9</sup> 이와 관련하여 현재 우리 사회에서 복지문제가 화두가 되고 있다. 통일한국이 국민 모두가 행복한 복지국가가 되기 위해서는 노인 복지문제에 대한 준비가 필요하다. 통일 이후의 노인복지에 대한

<sup>6</sup> 최근의 선행 연구로는 김원홍, 『북한 여성실태 및 향후 대북정책 추진방향』 (서울: 한국여성정책연구원, 2009); 임순희·김수암·이규창, 『북한의 여성권·아동권 관련 법 제정 동향』, 통일정세분석 2011-08 (서울: 통일연구원, 2011) 등이 있다.

<sup>7</sup> 장애인을 북한에서는 장애자라고 한다. 본 보고서에서는 장애인이라는 용어를 사용하되 북한 법규를 인용하는 등 필요한 경우에는 장애자라는 용어도 부득이하게 사용한다.

<sup>8</sup> 대표적으로 다음 문헌들을 참조. 김동일 외, “북한의 장애인 교육법에 대한 탐색적 연구,” 『특수교육학연구』, 제40권 제1호 (한국특수교육학회, 2005), pp. 45~64; 김석향, “북한 장애인의 일상생활 현황,” 『북한연구학회보』, 제15권 제1호 (북한연구학회, 2011), pp. 85~110; 노용오, “북한의 장애인복지 정책·제도·지원전략,” 『한국동북아논총』, 제11권 제4호 (한국동북아학회, 2006), pp. 215~234.

<sup>9</sup> 『연합뉴스』, 2013년 1월 1일.

구체적인 방안 마련을 위해, 그리고 북한 노인들에 대한 지원 방안 마련을 위해서는 북한 노인의 인구 규모, 거주 및 의료 실태, 사회보장 실태 등 전반적인 실태 파악이 필요하다. 그러나 현재까지 북한 노인 관련 선행 연구는 북한의 인구구조를 다루면서 일부로서 노인 인구 문제를 다루거나,<sup>10</sup> 노인관련 법제를 분석하고,<sup>11</sup> 남북한 노인의 생활 실태를 비교<sup>12</sup>하는 등 단편적인 분석이 주류를 이루고 있다. 따라서 보다 체계적이고 종합적인 분석이 요구된다. 북한 노인에 대한 전반적인 실태와 북한 노인 지원문제는 다른 기회에 별도로 다루기로 하고 본 연구의 범위에서는 제외한다.

한편, 해외에 거주하고 있는 소위 탈북자 또는 탈북민들도 북한 주민의 범주에 포함된다. 이들 역시 중국과 동남아에 체류하고 있는 동안 인권 침해에 노출되는 취약계층으로 분류될 수 있다. 그러나 본 연구에서 해외 탈북자는 연구 대상에서 제외한다. 또한 북한 인권 실태 가운데서도 집결소, 구류장, 교화소, 단련대 등의 구금 및 교정시설과 정치범수용소의 실태가 북한 일반 사회보다 훨씬 더 심각하다. 이 점에서 본다면 구금 및 교정시설과 정치범수용소에 있는 북한 주민들이 일반 북한 주민들보다 더 취약하며, 이 점에서 이들에 대한 인도적 지원이 필요하다고 볼 수 있다. 이 문제는 장기적인 관점에서 그리고 전략적인 관점에서 접근해야 할 문제이다. 우선 일반 사회 내의 북한 주민들에 대한 인도적 지원 방안을 강구한 후 이를 바탕으로 구금 및 교

10. 전진상·김수민·윤 황, “북한의 인구구조에 관한 분석,” 『북한연구학회보』, 제7권 제1호 (북한연구학회, 2003), pp. 5~38; 홍성국, “1993/2008년 북한 인구센서스: 인구구조와 변화,” 『북한학보』, 제35집 제1호 (북한연구소, 2010), pp. 109~142.

11. 김정순, “북한의 연로자보호법에 관한 연구,” 『2009년 남북법제연구보고서(II)』 (서울: 법제처, 2009), pp. 118~160.

12. 송미순·이은옥, “남북한 노인생활 및 복지실태 비교연구,” 『한국노년학』, 12권 2호 (한국노년학회, 1992), pp. 23~40.

I
II
III
IV
V
VI
VII



정시설에 수감되어 있는 북한 주민들에게 인도적 지원을 확산시킬 수 있는 전략 및 방안을 강구할 필요가 있다. 따라서 본 연구에서는 일반 사회 내의 북한 주민들만을 대상으로 한다.

본 연구는 문헌연구를 중심으로 하되 연구의 적실성을 높이기 위해 전문가 자문과 토론 내용을 반영하였다. 또한 취약계층에 대한 우리 국민들의 인식을 알아보기 위해 여론조사도 실시하였다.

각 장의 주요 내용은 다음과 같다. 제2장에서는 국내와 국제사회에서의 취약계층 개념에 대한 논의와 여론조사를 통한 북한 취약계층에 대한 우리 국민들의 인식을 살펴본다. 제3장에서는 임산부와 모자보건, 아동, 장애인으로 구분하여 북한 취약계층의 인권 실태와 북한 취약계층 보호의 장애 요인을 분석한다. 제4장에서는 남한에서 실시된 기존의 대북 인도적 지원 활동을 살펴본 후 이를 평가하고 북한 취약계층의 인권 증진을 위한 향후 과제를 도출한다. 제5장에서 국제사회에서 실시된 대북 인도적 지원 활동을 평가하고 향후 과제를 도출한다. 제4장과 제5장에서의 평가 및 과제를 토대로 제6장에서는 북한 취약계층 인권 증진을 위한 구체적인 방안과 정책 방향을 제시한다.

# II

---

## 취약계층의 개념과 인식





국제사회는 여성, 아동, 장애인 등 일반적으로 취약계층으로 인식되는 집단에 속하는 사람들을 보호하기 위해 다양한 활동을 전개해 왔다. 우선, 이들의 인권을 보호하기 위한 다양한 특별 인권조약을 채택하고 이의 이행을 감시하였다. 1979년 여성차별철폐협약,<sup>13</sup> 1989년 아동권리협약,<sup>14</sup> 2006년 장애인권리협약<sup>15</sup> 등과 관련된 활동들이 이에 해당된다. 이 조약들은 기본적 자유권은 물론 교육권, 건강권 등 광범위한 사회권적 내용에 대해 특별한 보호조치를 취할 것을 요구하고 있다.

또한, 대규모 재난과 같은 비상사태가 발생한 경우 국제사회는 해당 지역 주민들을 취약계층으로 보고 이에 대해 국제구호 형식의 인도적 지원을 제공하는 등 다양한 형태의 지원 활동을 수행한다. 무력충돌과 같은 인재(man-made disaster)든 수해나 지진과 같은 자연재해(natural disaster)든 간에 아직도 지구 상에는 영토국 자신의 힘만으로는 이러한 비상사태에 효과적으로 대처할 수 없는, 그래서 국제적 지원이 필요한 국가들이 다수 존재한다.<sup>16</sup> 통상 이러한 국가들의 열악한 상황은 만성적인 경우가 많고 이러한 문제를 근본적으로 해결하기 위해 국제사회는 단기적인 구호성 원조를 넘어 다양한 개발협력 사업을 구상하고 실행하기도 한다. 유엔 내에서는 사무국의 인도주의업무조정국(Office for the Coordination of Humanitarian Affairs: OCHA)이 인도지원 관련 활동을 총괄·조정하며, 유엔식량농업기구(Food and Agriculture Organization: FAO), 세계보건기구(WHO) 등의 유엔

<sup>13</sup>- 1979년 채택, 1981년 발효, 현재 남북한 포함 187개 당사국.  
<sup>14</sup>- 1989년 채택, 1990년 발효, 현재 남북한 포함 193개 당사국.  
<sup>15</sup>- 2006년 채택, 2008년 발효, 현재 남한 포함 134개 당사국(북한은 2013년 7월에 서명만 한 상태).  
<sup>16</sup>- 이러한 국가를 ‘취약국가(fragile states)’라 칭하기도 한다. 한국국제협력단, 『국제개발협력의 이해』 (서울: 한울아카데미, 2008), pp. 220~229.

전문기구 및 세계식량계획(World Food Programme: WFP), 유엔아동기금(UNICEF), 유엔난민기구(United Nations High Commissioner for Refugee: UNHCR) 등의 다양한 유엔 총회 산하 기관들이 각자의 업무영역과 관련된 지원 활동을 수행한다.<sup>17</sup>

아래에서는 이러한 다양한 국제적 활동 중에서 어떤 사람들을 본 연구의 논의대상인 ‘취약계층’으로 보고 있는지를 살펴본다. 이를 위해 우선 국내적 취약계층 개념을 시작으로 일반적 취약계층 개념 및 유관 개념을 검토한 후, 국제기구에서의 취약계층 개념 및 실제 지원 대상을 살펴본다. 대북지원이라는 특수성을 감안하여 우리나라 일반 국민들의 관련 인식에 대한 설문조사 내용도 함께 소개한다.

## 1. 일반적 취약계층 개념

### 가. 국내에서의 취약계층 개념

국내적으로 취약계층이란 용어는 특별히 개념정의되어 있지 않은 것으로 보인다. 사회적 취약계층, 경제적 취약계층, 저소득 취약계층, 취업 취약계층, 의료 취약계층, 주거 취약계층, 재난 취약계층 등 다양한 형태의 용어들이 명확한 개념정의 없이 사용되고 있다.

사회적 취약계층이라는 보다 일반적 관점에서 국내적 논의를 좀 더 상세히 살펴보면, 우선 ‘취약계층’은 사회경제적 약자에 대한 공공의 관심과 정부의 개입이 필요하다는 복지정책적 관점에서 규정되는

---

<sup>17</sup> 정영교, “북한과 국제기구 간 갈등과 협력에 관한 연구: 대북지원 사례를 중심으로,” (고려대학교 대학원 석사학위논문, 2007.6), pp. 52~54, 57~63.

I
II
III
IV
V
VI
VII

집단을 말한다. 이는 다시 이론적 관점에 따라 크게 세 가지로 구분되는데, 첫째, 소득을 고려하여 빈곤계층을 취약계층으로 정의하는 견해, 둘째, 취업과 연동하여 통상적인 조건에서 취업이 어려운 계층, 즉 청년, 장애인, 노령자 등을 취약계층으로 정의하는 견해, 그리고 마지막으로 인적 속성을 바탕으로 여성, 여성가구주, 고령층, 저학력층, 장애인, 소수인종, 이주민, 북한이탈주민, 교도소 출소(예정)자 등의 인구학적 집단을 취약계층으로 정의하는 견해 등이 있다.<sup>18</sup>

이 중에서 세 번째의 ‘인적 속성’ 내지 ‘인적 범위’를 바탕으로 취약계층을 정의하는 견해가 현재 가장 보편적으로 인정받고 있으며, 이러한 인적 집단에 속하는 사람들은 한 사회의 사회경제적 구조하에서 일반인들과 동등하게 생활하는데 차별을 겪고 있거나 불이익을 받고 있는 것으로 평가된다. 상당히 광범위한 인구가 포섭될 수 있고 각 세부 집단 간의 중첩도 자주 일어날 수 있는 이러한 개념정의는 사회적 특성이나 개인적 특성에 비추어 볼 때 사회적 취약계층에 속한 사람들이 사회로부터 배제되어 있다는 점이 고려되어 있다. 결론적으로 ‘사회적 취약계층’이란 “경제적, 신체적 및 기타 조건으로 인하여 다른 계층에 비해 상대적으로 사회 참여의 기회가 제한되고, 나아가 국가의 개입을 통하지 않고서는 한 사회의 구성원으로서 동등한 혜택을 제공받을 기회로부터 배제되기 쉬운 계층”으로 이해된다.<sup>19</sup>

이러한 인적 속성 내지 인적 범위를 기준으로 판단해 보면, 북한 내 여성, 아동, 장애인, 노인은 일반적으로 북한 사회에서 사회 참여의 기

<sup>18</sup> 아주대학교 산학협력단(연구책임자: 이준섭), 『사회적 취약계층에 대한 권리보호 및 지원체계 구축을 위한 법제정비(법제처 정책연구용역 결과보고서)』(서울: 법제처, 2012), pp. 7~9.

<sup>19</sup> 위의 글, pp. 9~12.

회가 제한되고 외부의 지원 없이는 여러 경제적·사회적 어려움을 쉽게 겪을 수밖에 없는 계층이라는 점에서 북한의 취약계층으로 일반적으로 정의될 수 있을 것이다. 소수인종 등 기타 북한의 취약계층으로 분류될 수 있는 집단들이 더 존재할 수도 있으나, 북한 내 여러 상황을 감안하여 가장 대표적인 위의 네 그룹으로 취약계층을 한정하는 것이 합리적일 것이다.

## 나. 소수자 및 사회적 약자

취약계층과 관련성이 있는 유관 개념으로는 ‘소수자’, ‘사회적 약자’ 등을 거론할 수 있다. 이러한 용어는 국내적으로도 사용되지만 국제적으로도 일반적으로 통용되는 개념들이다.

인권 담론에서 주로 사용되는 소수자(minority)는 인종적, 종교적, 언어적 소수자를 주로 얘기하지만,<sup>20</sup> 기타 성, 계급적 차이, 문화적 차이, 지배가치와 갈등하는 가치관 등 여러 요인에 의해서도 규정지을 수 있다. 역사적 사실에서 실제 예를 찾아보면, 나치 독일의 경우 유대인을 비롯해 집시, 동성애자, 장애인, 자유주의적 예술가, 시인, 학자, 신학자 등이 소수자이자 권력 없는 약자로 희생되거나 추방당하였다.<sup>21</sup> 또한 여러 요인들이 결합되어 중첩적 박탈감을 겪는 소수자도 상당하다.

---

20. 『시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약』(이하 “자유권규약”) 제27조 참조. 이에 대한 자세한 내용은 Kristin Henrard, “Minorities, International Protection,” *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (May 2008) 참조.

21. 비록 그 사회의 소수자라 하더라도 그들이 다수자를 압도하는 영향력을 갖고 있다면 그들은 여기서 논하는 소수자(minority)로 분류될 수는 없을 것이다. 예를 들어, 과거 남아공의 백인 지배그룹, 후세인 시절 이라크의 수니파 및 현재 시리아를 지배하고 있는 알라위파(시아파 분파) 등이 이에 해당할 것이다. 박경태, 『소수자와 한국 사회』 (서울: 후마니타스, 2008), pp. 13~14 참조.

I
II
III
IV
V
VI
VII

따라서 어떤 개인이나 집단이 소수자냐 아니냐 하는 것은 단순히 가부의 문제가 아니라 상당 부분 정도의 문제라고도 할 수 있다. 결국 소수자 여부를 결정하는 것은 그 사회에서의 영향력(power of influence) 내지 공식적 무대에서 발언하고 인정받을 수 있는 지위(public position)의 측면에서 현저히 취약하거나 아예 그러한 영향력 내지 지위를 얻을 수 없는 상태라고 할 수 있을 것이다.<sup>22</sup>

경제적·사회적 어려움에 주목하는 취약계층 논의와 비교해서 살펴보면, 소수자 논의는 종교의 자유, 표현 및 결사의 자유 등 자유권과 함께 정체성에 기반한 문화적 권리 등을 주로 논하고 있다는 점에서 차이가 있다. 그럼에도 기본적으로는 소수자의 다양한 인권들이 상호 유기적으로 연결되어 있고 소수자 중 상당수가 사회경제적 약자로서 취약계층에도 속할 수 있다는 점을 고려할 때, 두 개념 간에는 일정 수준의 연결고리가 있는 것으로 파악된다. 다만, 북한 내 상황에서는 좁은 의미의 소수자인 인종적, 종교적, 언어적 소수자가 상대적으로 거의 존재하지 않는다는 점에서 기타 성별 및 계급적 차이 등의 관점에서만 제한적으로 논의될 수 있을 것이다.

취약계층과 보다 유사한 의미의 용어로는 ‘사회적 약자(the socially vulnerable)’를 들 수 있을 것이다. 이는 아직 학술적 엄밀성을 갖춘 용어도 아니고 논자에 따라 그 범위도 상이하지만, 통상 사회경제적 약자에 대해 사회권 차원에서 주로 논의가 진행되고 있다는 점에서 경제협력개발기구(Organization for Economic Cooperation and Development: OECD)나 선진국에서 일반적으로 사용되는 표현인 ‘불리한(disadvantaged)

<sup>22</sup> 한인섭, “왜 ‘소수자·약자의 인권’인가,” 한국인권재단 엮음, 『일상의 억압과 소수자의 인권(제주 인권학술회의 2000)』 (서울: 도서출판 사람생각, 2000), pp. 18~22. 참고로 이 책에서는 별도의 장에서 여성, 아동, 외국인노동자, 동성애자, HIV 감염자 및 에이즈 환자, 매춘여성 등을 소수자로 논의하였다.



집단'이라는 용어와도 일맥상통한다.<sup>23</sup> 소수자는 통상 인종과 같은 영구적 특성으로 인해 사회 내에서 차별적 대우를 받고 이를 극복하는 것이 현실적으로 쉽지 않으며 이로 인해 집단의식 내지 소속의식이 쉽게 형성된다. 이에 반해, '사회적 약자'는 사회적으로 불리한 위치에 있는 사람 모두를 일컫는 표현으로 이들은 불리한 위치에 있을 뿐 어느 집단에 속해 있다는 이유로 차별을 받는 것은 아니며 자신을 불리한 위치에 있게 하는 가난 등을 극복하면 사회적 약자의 신분에서 벗어날 수도 있다는 점에서 차이가 있다.<sup>24</sup>

이러한 관점에서 앞서 북한의 일반적 취약계층으로 제시한 여성, 아동, 장애인, 노인 등에 대해 살펴보면, 아동 및 노인의 경우 소수자이기 보다는 사회적 약자로 인식이 되는 반면, 여성 및 장애인의 경우는 소수자인 동시에 사회적 약자로도 취급될 수 있을 것으로 보인다. 단, 여성 일반의 경우 사회적 차별의 대상인 소수자로는 비교적 쉽게 인정될 수 있으나, 북한 내 배급제도가 사실상 붕괴된 후엔 장마당 등을 통해 가정경제의 대부분을 여성이 책임지고 있다는 사실을 고려할 때 이들 전체를 사회적 약자로 일반적으로 간주하는 것이 적절한지에 대해선 의문이 남는다. 따라서 사회적 약자와 상통하는 취약계층의 범위에는 임신부와 같은 보다 제한된 범위의 여성으로 우선 한정하는 것이 적절해 보인다.

<sup>23</sup> 신종대·최은석, “체제전환국의 사회적 약자 보호 법제,” 『경희법학』, 제42권 제1호 (경희대학교 법학연구소, 2007), p. 340; 정혁인, “사회적 약자란 누구인가,” 『저널리즘 평론: 사회적 약자』, 통권 21호 (한국언론진흥재단, 2005), pp. 148~170; 아주대학교 산학협력단(연구책임자: 이준섭), 『사회적 취약계층에 대한 권리보호 및 지원체계 구축을 위한 법제정비(법제처 정책연구용역 결과보고서)』, p. 10. 한편, 한상진은 자신의 편저에서 ‘소수집단’과 ‘사회적 약자’를 유사한 개념으로 언급하며, 여성, 아동, 장애인, 외국인노동자를 그 예로 들고 있다. 한상진 편, 『현대사회와 인권』 (서울: 나남출판, 1998) 참조.

<sup>24</sup> 박경태, 『소수자와 한국 사회』, pp. 15~19.

## 2. 국제기구에서의 취약계층

### 가. 유엔의 지원 대상 및 북한 취약계층

#### (1) 유엔 새천년개발목표

2000년 9월 전 세계 189개국 정상과 정부 대표들은 새로운 천 년에 인류가 맞게 될 미래에 대해 토론하기 위해 뉴욕의 유엔 본부에서 새천년 정상회의(Millennium Summit)를 갖고 지난 세기까지 해결하지 못하고 남겨진 각종 개발 난제들을 공동으로 해결하자는 새천년선언(Millennium Declaration)에 서명하였다. 그리고 이에 대한 세부계획으로 유엔 새천년개발목표(Millennium Development Goals: MDGs)를 수립하였다. 이에 의하면 2015년까지 절대빈곤 및 기아 퇴치, 보편적 초등교육 달성, 남녀평등 및 여성능력 고양, 아동 사망률 감소, 모성 보건 증진, HIV/AIDS, 말라리아 및 기타 각종 질병 퇴치, 지속가능한 환경보전, 개발을 위한 범지구적 파트너십 구축의 달성 등을 목표로 삼고 있다.<sup>25</sup> 박근혜 대통령은 후보 시절인 2012년 11월 5일 외교안보통일 정책발표 기자회견에서 “인도적 문제는 정치적 상황과 구분하여 지속적으로 해결할 것입니다. 북한 주민들의 인간다운 삶을 위한 대북지원을 투명하게 추진하고, 유엔의 새천년개발목표 핵심사업인 영유아 등 취약계층을 우선적으로 지원하며, 이를 위해 세계보건기구, 유엔아동기금, 세계식량계획 등 국제기구를 적극 활용할 것입니다”라고 밝혀, 새천년개발목표 상의 취약계층을 염두에 두고 있음을 시사한 바 있다.

유엔 새천년개발목표는 가장 취약한 자들(the most vulnerable)을

<sup>25</sup> 한국국제협력단, 『국제개발협력의 이해』, pp. 91~97.

무력분쟁이 됐든, 자연재해가 됐든, 식량 및 에너지 가격의 폭등이 됐든, 이러한 다양하고도 복합적인 위기(multiple crises)의 파괴적 효과로부터 보호하는 것을 목표 중 하나로 삼고 있다. 이들은 경제적 하위 계층 또는 성별, 연령, 장애, 인종 등의 사유로 불이익을 받는 계층으로 이해된다.<sup>26</sup> 이는 기본적으로 앞서 국내 취약계층 개념에서 논의했던 첫 번째 ‘소득’ 고려 빈곤계층 및 세 번째 ‘인적 속성’에 바탕을 둔 차별 계층을 포괄하는 것으로도 볼 수 있다.

그러나 좀 더 구체적으로 유엔이 새천년정상선언 관련해서 사용하는 취약계층(the vulnerable)이란 용어의 의미를 추적해보면 이는 “무력충돌이나 자연재해 등으로 인해 발생한 ‘복합 인도적 위기 상황 (complex humanitarian emergencies)’에 처한 사회 내 민간인 그룹, 특히 여성 및 아동”을 지칭하는 것으로 확인할 수 있다. 이는 무력충돌과 같은 특수한 상황을 전제로 하고 있다는 점에서 다소 제한적으로 보인다.<sup>27</sup> 그런데 이렇게 ‘취약계층’이란 용어의 범위를 유엔의 특정 목적을 위한 해석에만 지나치게 의지하여 한정하는 것은 본 연구의 목적에 부합하지 않을 수 있다. 또한, 실제 새천년개발목표 상에 등장하는 기타 다양한 상황들, 즉 빈곤, 기근 및 HIV/AIDS 퇴치, 인권 신장, 아프리카 개발 문제 등도 복합 인도적 위기 상황 내지 인간안보를 위협하는 상황으로 규정될 수 있으며, 이러한 맥락에서 극심한 빈곤이나 기근에 처한 사람들, HIV/AIDS 혹은 기타 질병으로 고생하는 사람들도

---

<sup>26</sup>-United Nations, *The Millennium Development Goals Report 2011* (New York: United Nations, 2011), pp. 3~5.

<sup>27</sup>-United Nations, *Road Map towards the Implementation of the United Nations Millennium Declaration*, Report of the Secretary General (September 6, 2001), UN Doc. A/56/326, pp. 4~5, 41~43; 이신화, “유엔과 취약그룹(The Vulnerables): 난민, 기아, 빈곤, HIV/AIDS 문제를 중심으로,” 박수길 편, 『21세기 유엔과 한국: 새로운 도전과 과제』 (서울: 오름, 2002), p. 504.

광의의 취약계층으로 인정될 수 있을 것이다.<sup>28</sup> 따라서 북한의 식량위기 상황, 열악한 보건 실태 및 인권 상황 또한 넓은 의미에서의 복합 인도적 위기 상황으로 볼 수 있으며, 극심한 기근 및 빈곤, 질병 또는 심각한 인권 침해를 겪고 있는 여성, 아동, 장애인, 노인 등은 넓은 의미에서 취약계층으로 인정될 수 있을 것이다.<sup>29</sup>

## (2) 유엔 인도주의업무조정국

유엔 내 여타 기관 및 기구들에서도 전반적으로 유사한 개념을 가지고 있는 것으로 보인다. 유엔 총회는 1991년 결의를 통해 인도적 지원(humanitarian assistance)이 자연재해 및 기타 긴급상황(emergencies)의 피해자들에게 특히 중요함을 강조하고 있고,<sup>30</sup> 유엔 내 인도지원 관련 활동을 총괄·조정하는 유엔 사무국의 인도주의업무조정국도 환경재난 상황을 포함한 각종 긴급상황에 대한 대처는 물론 식량안보(food security) 및 양성평등(gender equality) 문제도 함께 다루며 아동, 여성, 노인과 같은 사회적 약자에 대한 특별한 관심 및 지원의 필요성을 강조하고 있다.<sup>31</sup>

유엔 인도주의업무조정국은 북한과 관련해서도 가장 취약한 계층(the most vulnerable)을 아동, 임산부 및 노인 등으로 파악하고 이에 대한 지원의 필요성을 꾸준히 강조하고 있으며,<sup>32</sup> 더 구체적으로는

<sup>28</sup>-이신화, 위의 글, pp. 504~505.

<sup>29</sup>-위의 글, pp. 511~516.

<sup>30</sup>-UN 총회 결의 46/182 (December 19, 1991), Annex, para. 1.

<sup>31</sup>-유엔 인도주의업무조정국 홈페이지, <[www.unocha.org](http://www.unocha.org)>; 최철영, “북한 인도지원 관련 국내 법제의 입법 동향,” (통일연구원 북한인권사회연구센터, 북한 취약계층 보호 법제 정비 방안 워크숍, 2013.4.11), p. 2.

<sup>32</sup>-UNOCHA, “DPRK: \$98 Million Still Needed to Address Humanitarian Needs, Says UN,” *UNOCHA Top Stories* (August 28, 2013).

I
II
III
IV
V
VI
VII

2004년의 북한 관련 조사보고서에서 중증 영양실조 아동, 임산부, 5세 미만(특히 2세 미만) 영유아를 가장 취약한 집단(the most vulnerable sectors of the population)으로, 그리고 고아원 아동, 학령기 아동, 노인, 장애인 및 만성질환자, 결핵환자 등을 기타 취약한 집단(other vulnerable populations)으로 구분한 바 있다.<sup>33</sup>

### (3) 세계보건기구·유엔아동기금·세계식량계획

세계보건기구, 식량농업기구 등의 유엔 전문기구 및 유엔아동기금, 세계식량계획 등의 다양한 유엔 총회 산하 기관들은 각자의 업무영역과 관련된 인도적 지원 활동을 개별적으로 또는 협력하여 수행한다.

세계보건기구는 ‘취약성(vulnerability)’을 개인 또는 어떤 집단이 재난을 예측할 수 없고, 감당할 수 없으며, 저항할 수 없고, 그로부터 회복할 수 없는 정도를 말한다고 규정하고,<sup>34</sup> 아동, 임(산)부, 노인, 영양불량(실종)계층 등을 예시하면서 이들이 재난 시에 특히 더 취약하며, 가난 및 가난의 통상적 결과물인 영양실조, 노숙, 열악한 주거환경, 극빈 등이 이러한 취약성의 중요한 기여 요인임을 지적하고 있다.<sup>35</sup>

---

<sup>33</sup>-UNOCHA, *Democratic People's Republic of Korea 2004: Consolidated Appeals Process* (New York & Geneva: United Nations, 2003), pp. 22~23; 이윤진, “대북 영유아 지원사업 추진실태 점검 및 추진방안,” 강일규 외, 『남북 교류 협력 분야별 실태점검 및 추진방안』 (서울: 통일정책연구협의회, 2013), pp. 186~190 참조.

<sup>34</sup>-원문은 다음과 같다: “Vulnerability is the degree to which a population, individual or organization is unable to anticipate, cope with, resist and recover from the impacts of disasters.”

<sup>35</sup>-B. Wisner and J. Adams (eds.), *Environmental Health in Emergencies and Disasters: A Practical Guide* (Geneva: WHO, 2002); 세계보건기구 홈페이지, “Vulnerable groups,” <[http://www.who.int/environmental\\_health\\_emergencies/vulnerable\\_groups/en/](http://www.who.int/environmental_health_emergencies/vulnerable_groups/en/)>.

결론적으로 세계보건기구 또한 유엔의 일반적 취약계층 개념 및 범위의 맥락 속에서 자신의 임무를 수행하고 있는 것으로 파악된다. 세계보건기구는 북한에서도 다양한 보건의료사업을 수행하고 있는데, 그중에서도 여성 및 아동의 건강에 특히 유의하고 있다. 실제 사업에서도 임산부, 신생아, 5세 미만 아동을 염두에 둔 활동들이 많은 것으로 보인다.<sup>36</sup>

유엔아동기금도 기본적으로 세계보건기구와 유사한 입장을 취하는 것으로 보이는데, 그 업무의 특성상 아동 및 여성, 그중에서도 영유아와 임산부에 더욱 주목하는 경향이 있다. 유엔아동기금은 2012년 9월 북한의 여름 수해로 인한 영양부족 상황을 설명하면서 5세 미만의 영양실조 아동 4천916명에게 영양지원을 하고 1만 4천 명의 수해피해 주민들에게 식수 및 위생키트를 지원하였다고 밝힌 바 있다.<sup>37</sup> 또한, 비슷한 시기 세계보건기구 및 세계식량계획과 함께 수행한 북한 영양실태조사에서도 조사대상을 0~59개월 사이의 모든 아동(5세 미만 영유아) 및 그 어머니(15~49세), 특히 출산 후 2년까지의 어머니에 집중하고 있다.<sup>38</sup>

세계식량계획은 세계 각지에서 재난 시 긴급구호는 물론 다양한 개발 사업을 진행하고 있는데, 이는 식량지원을 매개로 교육, 인프라 건설 등의 여러 사업을 병행하고 있는 것이다. 특히 사람의 일생 전반

<sup>36</sup>- Report of the Secretary General, "Situation of Human Rights in the Democratic People's Republic of Korea," UN Doc. A/67/362, pp. 15~16.

<sup>37</sup>- UNICEF, *2012 UNICEF Humanitarian Action for Children* (UNICEF, September 2012 Update), p. 28.

<sup>38</sup>- WFP, UNICEF and WHO, "Democratic People's Republic of Korea: Final Report of the National Nutrition Survey 2012, September 17th to October 17th 2012," (March 2013), pp. 10, 18, 49; Report of the Secretary General, "Situation of Human Rights in the Democratic People's Republic of Korea," pp. 12~13 참조.

I
II
III
IV
V
VI
VII

에서 가장 중요한 시기에 식량을 지원하는 일에 중점을 두고 있는데, 예를 들어 ‘1,000 day 프로그램’은 임신 직후부터 2세 미만의 영유아, 그리고 관련 임신부·수유부 등에게 식량을 지원하는 프로그램이다. 이 시기에 영양이 부족하면 뇌가 제대로 자라지 못하고 손상될 수 있으며 나중에 회복이 불가능한데, 이런 영향으로 지능이 떨어져 학업능력이 저하되면 직장도 못 구하는 등 악순환이 반복된다. 세계식량계획은 북한과 관련해서도 가장 취약한 계층인 영유아 및 임신부, 수유부에 대한 지원에 집중하고 있다. 앞서 언급한 ‘1,000 day 프로그램’을 중심으로 유치원, 고아원, 탁아소, 소아병원 등의 기관을 중심으로 지원을 수행한다.<sup>39</sup> 보다 구체적으로 세계식량계획은 2011~2012년 북한에 대한 긴급식량지원을 실시함에 있어 취약계층을 여성 및 아동, 그중에서도 임신부 및 수유부, 고아, 아동 입원환자(6개월~16세), 탁아소 아동(6개월~4세), 유치원생(5~6세), 소학교 학생(7~10세) 등으로 구분하고, 이에 더해 기타 취약계층으로 60세 이상의 노인을 지원 대상으로 설정하고 지원한 바 있다.<sup>40</sup>

이상에서 살펴본 대로 유엔을 중심으로 한 국제기구의 인도적 지원, 그중에서도 북한에 대한 지원은 여성, 아동, 그리고 노인에 대해 이루어지고 있으며, 장애인에 대한 지원도 함께 추진되고 있는 것으로 파악된다. 따라서 기본적으로 이러한 관행을 통해 보더라도 여성, 아동, 장애인, 노인을 북한의 일반적 취약계층으로 보는 것은 타당하다 할 것이

<sup>39</sup> 유엔 세계식량계획 임형준 한국사무소장, “지금도 9억 명이 굶고 있습니다,” 『미래한국』 (2013.3.19).

<sup>40</sup> WFP, “Emergency Operation (EMOP 200266): Emergency Food Assistance to Vulnerable Groups in the Democratic People’s Republic of Korea,” (2012), pp. 672, 679~680; Report of the Secretary General, “Situation of Human Rights in the Democratic People’s Republic of Korea,” p. 12.

다. 다만, 여성, 아동 중에서도 실제 지원 활동은 임신부 및 영유아, 그리고 고아원 아동 또는 학령기 아동 등에 보다 집중하여 실시하는 것으로 보인다.

## 나. 유엔 북한인권결의에서의 북한 취약계층

### (1) 유엔 총회 북한인권결의

유엔 총회는 북한인권결의를 2005년 이후 매년 채택해 오고 있는데, 이 중 북한의 취약계층을 파악하는 데 관련된 내용이 일부 포함되어 있다. 2012년 12월에 채택된 유엔 총회의 북한인권결의<sup>41</sup>는 심각한 영양부족, 만연한 보건 문제, 기타 경제적·사회적 어려움 등 북한의 전반적 사회권 실태에 대한 평가를 내리면서, 특히 이러한 취약성에 더욱 잘 노출되는 집단(particularly exposed groups)으로 “여성, 아동 및 노인”을 예시하였다.<sup>42</sup>

아울러 여성 일반에 대해 인신매매, 강제유산, 성차별, 성폭력 등의 문제에 대한 심각한 우려를 표명하였고,<sup>43</sup> 아동 일반에 대해서도 관련 사회권 전반, 그중에서도 강제 송환된 아동, 꽃제비, 장애인 아동, 부모가 구금된 아동, 자신이 구금된 아동 등이 처한 특별히 취약한 상황(particular vulnerable situation)에 대해 특히 주목하였다.<sup>44</sup> 또한 별도로 장애인에 대해서도 집단수용 및 출산제한조치, 장애인의 아동 등에 대해 우려를 표명하였다.<sup>45</sup>

<sup>41</sup>-UN Doc. A/RES/67/181 (March 20, 2013).

<sup>42</sup>-*Ibid.*, para. 1. (a) (vi).

<sup>43</sup>-*Ibid.*, para. 1. (a) (vii).

<sup>44</sup>-*Ibid.*, para. 1. (a) (viii).

<sup>45</sup>-*Ibid.*, para. 1. (a) (ix).

I
II
III
IV
V
VI
VII



마지막으로, 유엔 총회는 자연재해는 물론 여러 인재에 의해 식량위기 등 심각한 북한의 인도적 상황이 전개되고 있음을 깊이 우려하면서, 그 중에서도 이러한 위기 상황에 가장 취약한 집단(the most vulnerable groups)으로 임산부, 영유아, 아동 및 노인을 명시하였다.<sup>46</sup>

2012년 이전의 총회 결의들도 위의 내용들과 전반적으로 동일한 내용들을 담고 있는데, 여성, 아동, 장애인, 노인 등 4개 집단 중에 상대적으로 장애인의 취약성에 대한 언급이 부족해 보인다.

## (2) 유엔 인권이사회 북한인권결의

유엔 인권이사회는 2008년부터 매년 북한인권결의를 채택하고 있는데, 2012년 결의 내용을 보면 전문에서 여성, 아동, 장애인 및 노인 4개 집단을 ‘특별히 취약한(particular vulnerability)’ 계층으로 보고 있다.<sup>47</sup> 이전 연도의 결의들도 내용은 같다. 다만, 2013년에 새로 채택된 인권이사회의 북한인권결의 전문에서는 앞의 4개 그룹에 대해 ‘특별한 위험 요소의 영향을 받는(particular risk factors affect)’ 집단으로 그 표현을 일부 수정하였다.<sup>48</sup>

북한 인권 관련 유엔 총회 및 인권이사회의 결의에 의하면 기본적으로 위험 노출 차원에서 여성, 아동, 장애인, 노인 등 4개 집단은 취약계

---

<sup>46</sup>-*Ibid.*, para. 3.

<sup>47</sup>-UN Doc. A/HRC/RES/19/13 (April 3, 2012). 관련 원문은 다음과 같다: “Recognizing the particular vulnerability of women, children, persons with disabilities and the elderly, and the need to ensure their protection against neglect, abuse, exploitation and violence.”

<sup>48</sup>-UN Doc. A/HRC/RES/22/13 (April 9, 2013). 관련 원문은 다음과 같다: “Recognizing that particular risk factors affect women, children, persons with disabilities and the elderly, and the need to ensure the full enjoyment of all their human rights and fundamental freedoms by them against neglect, abuse, exploitation and violence.”

층의 범주에 포함되는 것으로 파악된다. 장애인이 비록 유엔 총회 결의에서는 사회권 부분을 강조한 취약계층의 한 예로 명시적으로 들어가 있지는 않지만 그럼에도 여전히 내용적인 연결고리들이 존재한다. 또 유엔 인권이사회 결의에서는 장애인도 일관되게 취약계층에 포함되어 있는 점으로 볼 때 앞의 4개 집단을 취약계층으로 보는 것은 큰 무리가 없어 보인다.

또한, 북한 인권 관련 유엔 결의들은 취약계층에 속하는 사람들과 관련해서 자유권 및 사회권을 모두 다루고는 있지만 그중에서도 사회권에 더 강조점을 두고 있다는 점을 알 수 있다. 특히, 영양결핍 등 식량권 및 건강권에 더욱 주목하고 있다. 이러한 차원에서 여성, 아동이라는 일반적 범주와 함께 임산부 및 영유아 등에 더욱 주목하는 것으로 보인다.

### 3. 일반 국민들의 취약계층 인식

남북 관계를 어떻게 풀어나갈 것인가에 대해서 남한 내에는 다양한 의견들이 있다. 대북 인도적 지원의 원칙적 필요성에 대해서는 상대적으로 크게 이론이 없으나 그 범위 및 내용, 구체적 방법 등에 대해서는 여전히 다양한 견해들이 존재한다. 따라서 성공적인 대북 인도적 지원을 통해 북한 취약계층의 인권을 실질적으로 증진시키기 위해서는 관련 국내 여론의 동향을 파악하고 충분한 정보전달 및 의사소통을 통해 대북지원에 대한 일정한 내적 공감대 형성이 필요하다.

이러한 맥락에서, 북한 취약계층에 대한 일반 국민들의 인식을 조사하기 위해 본 연구팀은 (주)리서치 앤 리서치에 의뢰해 2013년 5월 18일부터 23일까지 제주를 제외한 전국 만 19세 이상 성인남녀 1천 명을

I
II
III
IV
V
VI
VII

대상으로 대국민 여론조사를 실시하였다. 본 여론조사는 95% 신뢰수준에서 최대허용 표본오차는  $\pm 3.1\%$  포인트이고, 성별, 연령별, 지역별로 할당표본추출(Quota Sampling)을 적용하였으며, 구조화된 설문지와 CATI(Computer Assisted Telephone Interview) 시스템을 활용한 전화면접조사 방법을 채택하였다.

아래에서는 여론조사 내용 중 본 장의 주제와 관련이 있는 ‘북한의 취약계층 대상’, ‘북한에서 인도적 지원이 가장 필요한 대상’ 및 ‘북한 어린이 가운데 가장 불쌍한 대상’이란 질문에 대한 응답 결과를 소개한다.

### 가. 북한의 취약계층 대상

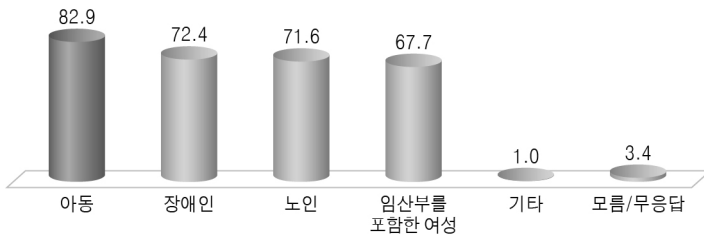
먼저 일반 국민들이 생각하는 북한 내 취약계층에 대해 질문한 결과 아동을 중심으로 장애인, 노인, 여성 등 앞서 언급한 4개 부류 모두에서 골고루 약 70%대 이상의 높은 인정 비율이 나왔다.

귀하는 현재 북한에서 취약계층에 해당한다고 생각하는 대상은 누구라고 생각하십니까? 취약계층에 해당된다고 생각되는 대상은 모두 골라주세요.

아동 82.9% > 장애인 72.4% ≙ 노인 71.6% ≙ 임신부를 포함한 여성 67.7%

● **그림 11-1** 북한의 취약계층 대상

(단위: %, N=1,000, 중복응답)



이는 북한의 전반적인 경제상황이 안 좋은 상황에서 통상적으로 취약계층으로 분류된 집단 간에는 큰 구별 없이 그 취약성이 인정된다는 견해로 보인다. 다만, 상대적으로 언론 노출 빈도가 높은 아동에 대한 인정 비율이 약간 더 높은 것이 눈에 띄는데, 이는 인도적 견지에서 봐도 타당한 결과로 보인다. 기타 응답으로는 하층, 20~30대, 저소득 계층, 청소년, 일반 북한 주민, 더 빈곤한 사람들 등이 있었다.

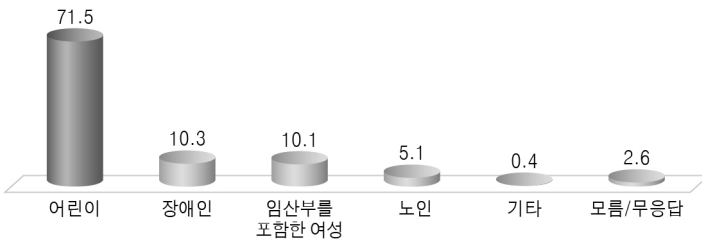
## 나. 북한에서 인도적 지원이 가장 필요한 대상

복수 응답이 가능했던 1번 문항과 달리 인도적 지원의 우선 대상 한 가지를 묻는 두 번째 질문에 대해서는 2/3를 넘는 대다수의 응답자들이 어린이를 선택하였다.

귀하는 북한에서 인도적 지원이 가장 필요한 대상을 하나만 꼽으라면 누구라고 생각하십니까?
어린이 71.5%

● 그림 II-2 북한에서 인도적 지원이 가장 필요한 대상

(단위: %, N=1,000)



I

II

III

IV

V

VI

VII

어린이라는 단어가 아동과 유사한 개념이면서도 더 좁은 범위의 아동을 나타낼 수 있다는 점까지 함께 고려하면, 우리 국민들은 나이가 어린 아동에 대한 지원의 필요성을 더 느끼고 있다는 점을 알 수 있다. 또한, 장애인에 대한 지원의 필요성이 상대적으로 적지 않게 나온 점도 주목할 만하다. 기타 응답으로는 국군포로, 북한 주민 전체, 북한의 취약계층 등의 의견이 있었다.

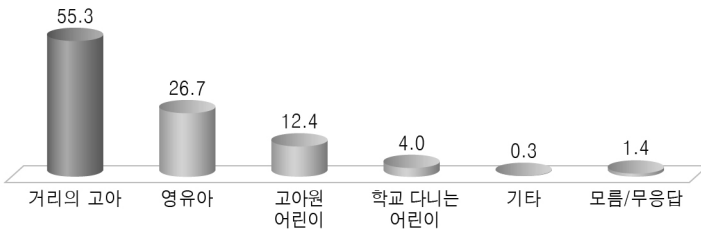
#### 다. 북한 어린이 가운데 가장 불쌍한 대상

아동 내지 어린이 가운데서도 구체적인 지원의 우선 대상을 묻는 질문에 과반수의 응답자들은 거리의 고아(꽃제비)를 선택하였다. 영유아 및 고아원 어린이에 대한 지원 필요성에도 많은 응답자들이 동의하였다.

귀하는 언론 등을 통하여 접한 북한의 현실을 감안할 때, 북한 어린이 가운데 가장 불쌍하다고 생각되는 대상은 누구라고 생각하십니까?
거리의 고아(꽃제비) 55.3% > 영유아 26.7%

●그림 11-3 북한 어린이 가운데 가장 불쌍한 대상

(단위: %, N=1,000)



꽃제비에 대한 국제적 접근이 현실적으로 쉽지 않은 점을 감안하면 두 번째로 높게 나온 영유아에 대한 국민들의 인식이 특히 주목된다. 이는 실제로 여러 국제기구의 대북지원이 영유아에 집중되고 있으며 우리 정부도 영유아를 북한 취약계층의 대표적 집단으로 상정하고 있는 점과도 일맥상통한다. 기타 응답으로는 모두 다, 장애인 등의 의견이 있었다.

#### 4. 소결

취약계층에 대한 명확한 개념이나 범위는 아직 국내적으로나 국제적으로 정해진 것이 없다. 다만, 국내외의 다양한 관련 논의 및 관행에서 대략적인 개념을 도출하고 실제 지원을 실시함에 있어 바람직하고 현실적인 범위의 윤곽을 어느 정도는 잡을 수 있을 것이다.

취약계층이란 “경제적, 신체적 및 기타 조건으로 인하여 다른 계층에 비해 상대적으로 사회 참여의 기회가 제한되고, 나아가 국가의 개입을 통하지 않고서는 한 사회의 구성원으로서 동등한 혜택을 제공받을 기회로부터 배제되기 쉬운 계층”으로 이해된다. 이러한 인적 속성 내지 인적 범위를 기준으로 판단해 보면, 북한 내 여성, 아동, 장애인, 노인은 일반적으로 북한 사회에서 사회 참여의 기회가 제한되고 외부의 지원이 없이는 여러 경제적 및 사회적 어려움을 쉽게 겪을 수밖에 없는 계층이라는 점에서 북한의 취약계층으로 일반적으로 정의될 수 있을 것이다. 소수인종 등 기타 북한의 취약계층으로 분류될 수 있는 집단들이 더 존재할 수도 있으나, 북한 내 여러 상황을 감안하여 가장 대표적인 위의 네 그룹으로 취약계층을 한정하는 것이 합리적일

I
II
III
IV
V
VI
VII

것이다.<sup>49</sup>

국제사회의 대표적 지원 대상인 영유아 및 임산부는 일반적으로 아동 및 여성에 포함될 수 있을 것이다. 아동의 경우 북한도 당사국인 1989년 아동권리협약에서 규정한 ‘18세 미만’으로 그 범위를 상정할 수 있다.<sup>50</sup> 노인의 경우 북한에서 은퇴 후 명목상이지만 연로보장을 받는 ‘60세 이상’의 사람들이 해당할 것이다.<sup>51</sup> 다만, 노인 및 여성과 같이 상당히 광범위한 집단에 대해 과연 세부 구별 없이 취약계층으로 일괄해서 구분하는 것이 타당한지, 이들 전체에 대한 지원이 현실적으로 가능한 것인지에 대해서는 추후 상세한 검토가 필요할 것으로 보인다. 본 보고서 제1장 서론에서 언급하였듯이 본 연구에서는 노인에 대한 문제는 본격적으로 다루지 않는다. 아동의 경우도 저체중 등 영양 상태, 사망률 등을 감안하여 12개월, 36개월, 5세(60개월), 7세 미만 등 지원 대상 범위를 더욱 세부적으로 구분할 필요가 있다.<sup>52</sup> 영유아, 어린이, 청소년 등이 국제조약상 개념으로는 모두 ‘아동’에 해당할 수 있지만 그 취약성 및 지원의 시급성 등을 고려하여 인도적 지원의 대상 및 우선순위는 달라질 수 있을 것이다.<sup>53</sup>

---

49. 이러한 맥락에서, 통일연구원에서 매년 발간하는 『북한인권백서』에서는 2012년까지 “소수자 인권 실태”라는 제목하에 여성, 아동, 장애인의 권리를 다뤘었는데, 2013년 백서부터는 “취약계층 인권 실태”로 장 제목을 변경하였다. 또한, 노인의 인권에 대해서도 추가하기 위한 검토를 계속 진행하고 있다. 한편, 대한변호사협회에서 격년으로 발행하는 『북한인권백서』에서도 “사회적 취약계층의 인권”이라는 제목하에 여성, 아동, 노인, 장애인 등을 다루고 있다.

50. 1989년 아동권리협약 제1조. 남한의 『아동복지법』 제3조에서도 “아동”이란 18세 미만인 사람을 말한다고 규정하고 있다.

51. 북한 『연로자보호법』 제2조.

52. 연령에 따른 구분은 물론 북한 내 지역별 영양상태 차이 또한 함께 고려하여야 한다. 자세한 내용은 제3장 참조.

53. 남한 『영유아 보육법』 제2조에 의하면 “영유아”란 6세 미만의 취학 전 아동을 말하며, 『유아교육법』 제2조에 의하면 “유아”란 만 3세부터 초등학교 취학 전까지의 어

취약계층의 인권은 기본적으로 사회권은 물론 다양한 자유권 분야와도 밀접히 연관되어 있다. 그러나 본 연구에서는 ‘인도적 지원을 통한 취약계층 인권 증진’이라는 관점에서 식량권과 건강권 등 주로 사회권적 권리 보호 및 지원 문제에 집중하여 논의를 진행한다.

유엔을 비롯한 국제사회에서 지원 대상으로서의 일반적 취약계층 개념은 전쟁이나 자연재해 등으로 발생한 인도적 위기 상황에 처한 여성 및 아동 등에 주목하는 경향이 있다. 이는 현존하는 위기나 재난 상황에서의 급박한 지원의 필요성(needs)에 초점을 맞춘다. 본 연구에서는 이러한 좁은 개념의 인도적 지원은 물론이거니와 자체 위기 극복 역량이 결여되어 인도적 위기 상황 발생 위험(risk)이 상존하는 기타 취약계층에 대한 지원도 그 논의대상에 포함시킨다. 즉, 남한의 「남북협력기금법 시행령」 제8조에서 규정한 내용 중 긴급구호(emergency relief)는 물론 일반적 상황에서의 취약계층에 대한 지원, 즉 일반구호도 포함한다. 다만, 개발지원 내지 개발협력과 같은 보다 적극적인 내용은 기본적으로 본 연구의 주요 논의대상에서 제외한다.<sup>54</sup>

북한에 취약계층이 존재한다는 사실은 북한 당국이 그들의 취약한

---

린이를 말한다. 국제기구의 지원 대상으로서의 영아는 주로 1세(12개월) 또는 2세(24개월) 미만, 유아는 5세(60개월) 미만으로 이해된다는 점을 함께 고려하면, 국내외에 통용되는 영유아의 정확한 범위 설정은 없는 것으로 보인다. 반면, 우리나라 「아동복지법」은 제3조 1호에서 “아동”을 18세 미만의 사람으로 규정해 아동권리협약상 아동의 범위와 일치시키고 있다. 한편, 남한 「청소년기본법」 제3조 1호는 “청소년”을 9세 이상 24세 이하의 자로 넓게 잡아 우리의 일반 상식과는 다소 상이한 넓은 범위를 설정하고 있다.

<sup>54</sup>-Carol Lancaster, “Foreign Aid and International Norms: The Case of North Korea,” Ahn Choong-yong, et al. (eds.), *A New International Engagement Framework for North Korea? Contending Perspectives* (Seoul: Korea Economic Institute, 2004) pp. 160~162; 임을출, “2000~10년 한국의 인도적 대북 지원의 현황과 평가,” 『KDI 북한경제리뷰』, 2011년 2월호 (한국개발연구원, 2011), pp. 11, 15 참조.

I
II
III
IV
V
VI
VII



상황을 개선하기 위해 더욱 책임감을 가지고 노력할 필요성을 제기하며, 독자적인 힘만으로 부족하다면 남한 등 외부의 지원 및 협력 속에 관련 상황을 적극적으로 타개해 나가야 함을 역설한다. 이와 관련하여, 일반 국민들을 대상으로 실시한 북한 취약계층 여론조사 결과는 지원 대상 차원에서 취약계층으로 일반적으로 분류될 수 있는 여성, 아동, 장애인, 노인 등에 대해 전반적으로 고르게 높은 지지를 보내 주었다는 점에서 의미가 있다. 그중에서도 북한의 취약계층 대상 여부 및 인도적 지원이 가장 필요한 대상으로 아동이 가장 높은 주목을 받았는데, 아동 중에서도 꽃제비가 가장 불쌍한 대상인 것으로 조사되었다. 다만, 우리 정부가 북한에 대한 지원을 구체적으로 실시할 경우, 거리의 고아인 꽃제비를 대상으로 하기에는 현실적인 어려움이 많을 것으로 판단되며, 따라서 국제적인 관행을 고려해서라도 국민들이 두 번째로 높은 관심을 보낸 영유아 또는 세 번째 고아원 어린이에 대한 지원이 현실적으로 더 타당하고 시급해 보인다.

# III

---

북한 취약계층 인권 실태와 보호의 장애 요인



# 1. 북한 취약계층 인권 실태와 문제점

## 가. 임신부와 모자보건

### (1) 여성 법제 정비 및 인권 증진 정책

#### (가) 일반적 보호정책

북한은 1946년 7월 30일 「북조선 남녀평등권에 대한 법령」을 채택하였다. 이후 사회주의헌법을 정비하면서 “여자는 남자와 똑같은 사회적 지위와 권리를 가진다”고 여성의 평등한 사회적 지위를 보장하고 있다(제77조). 그리고 「국적법」, 「노동법」, 「교육법」, 「인민보건법」, 「민사소송법」, 「지방주권기관법」, 「가족법」, 「각급인민회의대의원선거법」 등을 통해 여성의 정치적 지위와 경제적·사회적·문화적 권리를 구체적으로 규정하고 있다.

북한은 2001년 2월 27일 사회주의헌법에 규정된 여성의 권리를 보호하기 위한 정책의 일환으로 여성차별철폐협약에 가입하였다.<sup>55</sup> 무엇보다도 2010년 12월 22일 여성차별철폐협약 가입 당사국으로서 국내적으로 이행을 구체화하기 위한 정책의 일환으로 「여성권리보장법」을 채택하였다. 「여성권리보장법」의 제정을 통해 북한은 여성의 권리를 보호하기 위한 독립적인 법적 기반을 마련하는 긍정적 조치를 취하였다. 「여성권리보장법」은 총 7장 55개 조항으로 구성되어 있는데, 그 중 제1장이 「여성권리보장법」의 ‘사명’을 규정하고 있다. 그리고 제3장은 교육·문화·보건 분야에서의 여성 권리와 관련한 규정들을 자세하게 명시하고 있다.<sup>56</sup>

<sup>55</sup> 북한은 2002년 9월 11일 여성차별철폐위원회에 최초보고서를 제출하고 대표단을 파견하여 심의를 받았다.

<sup>56</sup> 임순희·김수암·이규창, 『북한의 여성권·아동권 관련 법 제정 동향』, pp. 3~4.

「여성권리보장법」은 「북조선 남녀평등권에 대한 법령」, 「사회주의 노동법」, 「노동보호법」, 「형법」, 「형법부칙 일반범죄」, 「가족법」 등 여성 권리 및 보호에 관한 선행 법령들에 규정되어 있는 여성 권리들을 체계적으로 정리하고 있다. 나아가 「여성권리보장법」은 여성들의 권익 보호와 권리 신장을 위한 제도 및 조치들을 보다 자세하게 규정하고 있다. 특히 여성권리보장을 위한 기본계획과 연차별 세부계획을 수립 및 시행하도록 규정하고 기관, 기업소, 각급 지방인민위원회 근로단체, 법기관 등의 여성권리보장의무를 규정하고 있다. 이러한 내용은 선행 법령들에는 없는 규정들이다. 또한 여성 차별 금지를 명시하거나 여성들의 특성 또는 편의에 부합하는 시설을 갖추도록 규정하고 있다. 예를 들어 교육기관은 여학생의 육체적 특성에 맞는 교육을 하며 여성을 위한 해당 시설을 갖추어 줄 것, 보건기관은 여성을 위한 전문의료시설을 갖추어 줄 것, 결혼, 임신, 산전·산후 휴가, 젖 먹이는 기간 등을 이유로 여성을 직장에서 내보내지 말 것 등의 내용을 새롭게 규정하고 있다. 북한이 유엔 여성차별철폐협약에 가입한 당사국으로서 여성차별철폐협약을 반영하여 ‘여성’을 권리의 주체로 설정하고 여성의 권리를 보장하기 위한 독자적 입법을 한 점을 「여성권리보장법」 제정의 의의라고 볼 수 있다.<sup>57</sup> 특히 「여성권리보장법」에서는 사회정치적 권리, 교육·문화·보건 분야, 치료 분야, 노동 분야, 결혼 및 가족 분야 등 여성의 평등한 권리 향유를 보다 구체화하는 등 법적으로 긍정적 조치를 취하고 있다.

#### (나) 임신부와 모자보건 정책

여성은 일반적으로 취약한 계층으로 규정되고 있지만 임신부, 모유

---

<sup>57</sup>- 위의 책, pp. 13~14.

수유 산모가 보다 취약한 계층으로 구분되고 있다. 북한은 사회주의헌법을 정비하면서 임신부와 모자보건 관련 조항들을 구체화하고 있다. 첫째, 산전·산후 휴가를 보장하고 있다. 둘째, 아동을 둔 여성의 노동시간을 배려하고 있다. 셋째, 아동을 위한 보육 및 양육시설을 규정하고 있다.

북한은 임신부를 보호하기 위해 지속적으로 법률을 정비하고 있다. 첫째, 사회주의헌법을 구체적으로 뒷받침하기 위하여 「여성권리보장법」(제33조), 「사회주의노동법」(제66조), 「노동보호법」(제40조), 「어린이보육교양법」(제20조) 등을 통해 정기휴가 및 보충휴가 이외에 산전 60일, 산후 90일간의 산전·산후 휴가를 보장하고 있다.<sup>58</sup> 둘째, 산전·산후 휴가에 해당되지 않는 임신부에 대해 야간노동을 금지(사회주의노동법 제59조)시키고, 힘든 일을 금지(어린이보육교양법 제20조)시키는 등 보호조치를 취하고 있다. 셋째, 「인민보건법」(제11조), 「어린이보육교양법」(제20조) 등을 통해 임신한 여성에게 식량, 의료 등 다양한 혜택을 주도록 규정하고 있다. 「인민보건법」에서는 여성과 어린이들의 건강보호에 특별한 관심을 기울이도록 규정하고 있다(제11조). 특히 해산한 여성의 건강권을 보장하도록 강조하고 있다. 이와 관련하여 무료로 해산을 지원하고 산후 건강을 보호하도록 규정하고 있다. 넷째, 북한은 형사적인 측면에서도 임신부를 보호하기 위한 규정을 두고 있다. 먼저 임신부에 대해서는 비록 범죄를 저질렀다고 하더라도 ‘구류구속처분’을 면제하고 있다(형사소송법 제179조). 그리고 임신부의 경우 형이 확정되었다고 하더라도 형집행을 중지 또는 정지하도록 하고 있다(판결판정집행법 제18조).

북한은 유아를 키우는 여성에 대한 보호를 뒷받침하기 위해 다양한

<sup>58</sup> 관련 규정은 부록에 첨부되어 있다. 이하 마찬가지이다.

I
II
III
IV
V
VI
VII

법률을 정비하고 있다. 『가족법』에서는 어린이를 건전하게 양육하고 교양할 수 있는 여건을 조성하기 위해 노력할 것을 강조하고 있다(제6조). 그리고 『어린이보육교양법』에서는 “국가는 어린이를 가진 어머니를 특별히 보호한다”고 규정하고 있다(제20조). 특히 여러 명의 어린이를 키우는 어머니에 대해 특별한 혜택을 주고 있다.

유아를 키우는 여성에 대해 노동 분야에서 특별한 보호를 규정하고 있다. 첫째, 젖먹는 아이를 가진 여성에게 야간노동을 금지시키고(사회주의노동법 제59조), 수유 시간을 제공하도록 규정하고 있다(어린이보육교양법 제20조). 둘째, 다수의 어린이를 키우는 여성의 노동시간을 줄여주고 있다. 『사회주의노동법』에서는 “3명 이상의 어린이를 가진 여성노동자들의 하루 노동시간은 6시간”으로 규정하고 있다(제16조).

## (2) 임신부와 모자보건 실태

북한 내 영양실태에 대해서는 다양한 보고서들이 보고되고 있으나 본 과제에서는 세계식량계획과 유엔아동기금이 북한 중앙통계국(Central Bureau of Statistics: CBS)과 공동으로 실시한 영양실태조사를 통해 임신부와 모자보건 실태를 정리하기로 한다.

표 III-1 북한 영양실태 조사보고서

조사년도	1998년	2000년	2002년	2004년	2009년	2012년
보고서 발간기관	EU, UNICEF, WFP	CBS	UNICEF, WFP, CBS	CBS	CBS, UNICEF	UNICEF, WFP, WHO, CBS

첫째, 여성·어머니에 대한 비타민A 공급률 실태이다. 비타민A 공급률은 2000년부터 2004년까지 전체 어머니의 1/3 이하 수준을 유지하다가

2009년에 97.5%로 급격하게 상승했다. 2000년에는 1년 이내에 출산경험이 있는 여성 중 자녀가 태어난 지 8주가 되기 전에 비타민A를 공급받은 적이 있는 여성의 비율을 조사하였다. 조사결과, 조사대상 1천238명 중 20.2%가 비타민A를 공급받은 적이 있다고 응답했다. 도시-지방 간 비타민A 공급률을 살펴보면 도시와 지방 간 공급률의 차이가 크지는 않았으나, 도시가 약간 높게 나타났다.<sup>59</sup> 2009년에는 2년 이내에 출산경험이 있는 여성 중 유아가 8주가 되기 전에 비타민A를 공급받은 경험이 있는지를 조사하였다. 조사결과, 854명의 조사대상 중 97.5%가 경험이 있다고 응답하여 2000년에 비해 압도적으로 높은 공급률을 보여주고 있다.<sup>60</sup>

2002년에는 2세 미만 아동을 둔 여성 2천771명을 대상으로 비타민A 공급 상황을 조사하였다. 조사결과, 33.1%가 받은 적이 있다고 응답했다. 그런데 평양은 비타민A 공급률이 51.1%로 전체 공급비율에 비하여 압도적으로 높게 나타났다.<sup>61</sup> 2004년에도 2세 미만 아동을 둔 여성 2천109명을 대상으로 조사를 실시했다. 조사결과, 평양(52.1%)과 함경북도(26.4%)의 격차에서 보여주듯이 지역별로 상당한 격차를 보이고 있다. 또한 도시(40.0%)와 지방(23.3%)간에도 공급률의 차이가 높게 나타나고 있다.<sup>62</sup> 이러한 결과에서 보듯이 평양과 도시 중심으로 우선적으로 비타민A가 공급된 것으로 보인다.

<sup>59</sup>-Central Bureau of Statistics Institute of Child Nutrition Democratic People's Republic of Korea, "DPRK 2004 Nutrition Assessment Report of Survey Results," (2005), p. 55.

<sup>60</sup>-CBS and UNICEF, "DPR Korea Multiple Indicator Cluster Survey 2009," (2010), pp. 68~69.

<sup>61</sup>-WFP, "Nutrition Assessment 2002 DPR Korea," (2003), p. 35.

<sup>62</sup>-Central Bureau of Statistics Institute of Child Nutrition Democratic People's Republic of Korea, "DPRK 2004 Nutrition Assessment Report of Survey Results," p. 62.

I
II
III
IV
V
VI
VII



둘째, 여성의 빈혈 실태이다. 임신 중 빈혈은 조산과 저체중아 출산의 위험을 높이며, 신생아의 빈혈을 수반할 가능성이 크다. 12.0g/dL을 기준으로 헤모글로빈 수치가 이보다 낮을 경우 빈혈로 보며, 헤모글로빈 수치가 9.0g/dL 미만이 되면 빈혈이 심각하다고 볼 수 있다. 2002년에는 2세 미만 영유아를 둔 여성 608명을 대상으로 빈혈조사를 실시하였다. 조사결과, 임신부의 33.6%가 빈혈을 겪은 것으로 나타났다. 특이할 점은 평안북도(21%)와 황해남도(22%)가 가장 낮은 빈혈 유병률을 보인 반면 함경남도(48.6%)와 평양(46.5%)이 가장 높은 유병률을 보였다는 것이다.<sup>63</sup> 평양은 대부분의 영양평가 결과에서 가장 긍정적인 결과를 보였음에도 불구하고 빈혈 유병률은 상당히 높게 나타났다는데, 조사결과만으로 원인을 알기는 어렵다.

2004년에는 연령별, 교육수준별, 지역별, 도시-지방별, 섭취 식품군별로 빈혈 유병률을 조사했다. 조사결과 연령의 경우 나이가 24세 미만이거나 35세 이상인 여성들의 빈혈 유병률이 상대적으로 높게 나타났다. 교육수준의 경우 고등교육을 받은 여성들의 빈혈 유병률이 낮게 나타났다.<sup>64</sup> 지역별 빈혈 유병률 차이는 상당히 두드러지게 나타나고 있다. 전체 평균 빈혈 유병률이 34.7%인데, 유병률이 가장 높은 평안남도는 61.3%, 함경남도와 평양은 약 22%, 황해남도는 유병률이 15.8%로 가장 낮게 나타났다. 2004년에는 비타민A로 유발되는 야맹증의 유병률에 대한 조사도 실시되었다. 2천109명의 여성을 대상으로 실시한 조사결과 임신 중 야맹증에 걸렸던 비율은 5.7%로 나타났다. 또한 상완위(Mid-Upper-Arm Circumference: MUAC)가 낮은 여

<sup>63</sup>-WFP, "Nutrition Assessment 2002 DPR Korea," p. 28.

<sup>64</sup>-Central Bureau of Statistics Institute of Child Nutrition Democratic People's Republic of Korea, "DPRK 2004 Nutrition Assessment Report of Survey Results," p. 55.

성과 양강도(6.6%)에서 임신 중 야맹증 비율이 높게 나타났다.<sup>65</sup>

2012년에도 빈혈 유병률 조사를 실시했다. 그런데 2012년 조사의 경우 이전 조사들과 달리 임신한 경우 11.0g/dL 이하, 임신하지 않은 경우 12.0g/dL 이하로 빈혈의 기준을 세분화하여 15~49세의 여성 5천 843명을 대상으로 조사했다.<sup>66</sup> 조사결과, 전체 여성의 빈혈 유병률은 31.2%로 2002년, 2004년에 비해서 약간 감소하는 것으로 나타났다. 응답자 중 98명이 임신한 상태였는데, 이들 중 37.8%가 빈혈이었으며, 임신하지 않은 여성 5천745명의 31.1%가 빈혈이었다. 이러한 수치에서 보듯이 임신한 여성의 빈혈율이 약간 높게 나타났다. 또한 섭취 식품의 다양성, 철분이 풍부하게 함유된 식품의 섭취와 빈혈의 연관관계를 조사하였다.<sup>67</sup> 2012년 조사에서는 6~59개월 아동 2천773명을 대상으로 한 성별, 지역별, 연령별 빈혈 유병률에 대한 조사도 동시에 이루어졌다. 조사결과, 6~59개월 아동 중 헤모글로빈 수치가 11.0g/dL 미만인 아동은 전체 28.7%로 나타났다. 성별에 따른 빈혈 유병률의 경우 여아보다 남아의 빈혈 유병률이 높게 나타났다. 지역별 유병률의 경우 평양 23.9%, 강원도 39.3%, 함경남도 35.1% 순으로 나타났다. 연령별로는 유병률이 6~11개월 45.4%, 12~23개월 47.9%, 24~35개월 22.9%, 36~47개월 19.1%, 48~59개월 15.1%로 나타났다.<sup>68</sup>

셋째, 산모에 대한 산전관리 실태이다. 2000년에는 산전관리를 ‘누구’의 도움을 받았는지, 2002년, 2004년에는 임신부가 산전관리를 받

<sup>65</sup>-*Ibid.*, p. 63.

<sup>66</sup>-WFP, UNICEF and WHO, “Democratic People’s Republic of Korea: Final Report of the National Nutrition Survey 2012, September 17th to October 17th 2012,” p. 51.

<sup>67</sup>-상관관계 분석이 없어서 관련성이 있는 것인지 알 수 없다. *Ibid.*, pp. 60, 62.

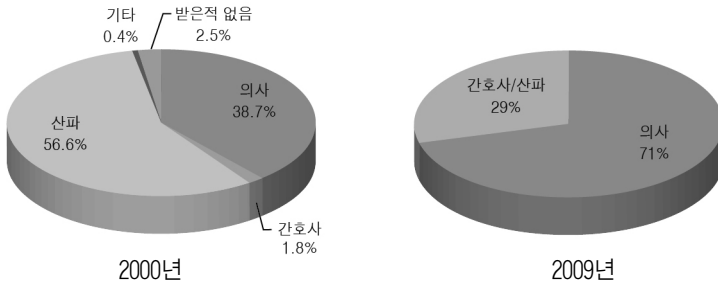
<sup>68</sup>-*Ibid.*, p. 31.

I
II
III
IV
V
VI
VII

은 ‘빈도’, 2009년에는 ‘누구’의 도움을 받았는지, ‘얼마나(빈도)’ 받았는지, 산전관리의 일환으로 ‘어떤 검진’을 받았는지, 그리고 임신한 동안 미량영양소의 ‘섭취 기간’에 대한 조사를 실시했다.

먼저 2000년과 2009년에 실시된 산전관리 조력자에 대한 조사결과를 살펴보면, 의사로부터 산전관리를 받은 비율이 <그림 III-1>에서 보듯이 2000년 38.7%에서 2009년 71%로 크게 증가했다. 상대적으로 2009년의 경우 2000년의 조사와 비교할 때 간호사 및 산파로부터 도움을 받은 비율이 크게 감소했다. 2000년에 최근 출산경험이 있는 15~49세 여성 1천238명에게 산전관리를 받았는지 여부를 조사한 결과, 0.4%를 제외한 거의 모든 여성이 임신 기간에 산전관리를 받은 것으로 나타났다.<sup>69</sup> 2009년에는 지난 2년간 출산경험이 있는 여성 854명을 대상으로 조사를 실시하였는데, 산모의 100%가 의료 분야에 대한 전문적 지식과 기술을 가진 인력에 의해 산전관리를 받은 것으로 나타났다.<sup>70</sup>

● 그림 III-1 산전관리 시 도움을 준 조력자<sup>71</sup>



<sup>69</sup>-Central Bureau of Statistics, DPRK, “Report of the Second Multiple Indicator Cluster Survey 2000,” (2000), pp. 46~47.

<sup>70</sup>-CBS and UNICEF, “DPR Korea Multiple Indicator Cluster Survey 2009,” p. 63.

<sup>71</sup>-Central Bureau of Statistics, DPRK, “Report of the Second Multiple Indicator Cluster Survey 2000,” pp. 46~47; CBS and UNICEF, “DPR Korea Multiple Indicator Cluster Survey 2009,” p. 63.

산전관리의 빈도에 있어서 세계보건기구는 산모에게 최소 4회의 산전 관리가 필요하다고 권고하고 있다.<sup>72</sup> 2세 미만의 아동이 있는 여성을 대상으로 실시한 2002년의 조사결과, 38%가 4~6회 산전관리를 받은 적이 있다고 응답했다.<sup>73</sup> 지역별 비율을 보면 도시 38.8%, 지방 36.8%로 큰 차이를 보이지 않고 있다. 그리고 15~49세 여성 4천800명을 대상으로 실시한 2004년의 조사결과, 산전관리를 1~3회 밖에 받지 못한 여성은 5.0%에 불과했으며 조사대상 여성의 과반수는 10회 이상 산전관리를 받은 것으로 나타났다.<sup>74</sup> 또한 2009년의 조사결과 100명 중 93명의 여성이 4회 이상 산전관리를 받은 것으로 나타났다.<sup>75</sup> 이러한 연도별 조사결과를 비교할 때 4회 이상 산전관리를 받은 비율이 증가하고 있다.

표 III-2 산전관리의 빈도<sup>76</sup>

(단위: %)

빈도	2002년	2004년	2009년
1~3회	-	5.0	6.5
4~6회	38.0	10.8	93.5
7~9회	-	23.4	
10회 이상	-	60.7	

<sup>72</sup>-Central Bureau of Statistics Institute of Child Nutrition Democratic People's Republic of Korea, "DPRK 2004 Nutrition Assessment Report of Survey Results," p. 68.

<sup>73</sup>-WFP, "Nutrition Assessment 2002 DPR Korea," p. 34.

<sup>74</sup>-Central Bureau of Statistics Institute of Child Nutrition Democratic People's Republic of Korea, "DPRK 2004 Nutrition Assessment Report of Survey Results," p. 68.

<sup>75</sup>-CBS and UNICEF, "DPR Korea Multiple Indicator Cluster Survey 2009," pp. 64~66.

<sup>76</sup>-WFP, "Nutrition Assessment 2002 DPR Korea," p. 34; Central Bureau of Statistics Institute of Child Nutrition Democratic People's Republic of Korea, "DPRK 2004 Nutrition Assessment Report of Survey Results," p. 68; CBS and UNICEF, "DPR Korea Multiple Indicator Cluster Survey 2009," pp. 64~66 참조.

I  
II  
III  
IV  
V  
VI  
VII

2009년의 조사결과, 산전관리를 받은 여성은 혈압, 소변검사, 혈액검사에 대한 검진을 받은 것으로 나타났다. 구체적으로 살펴보면 혈압에 대한 검진은 100%, 소변검사는 81.6%, 혈액검사는 80.0%의 여성이 검진을 받았다. 그리고 세 가지 검진을 모두 받은 여성은 79.0%로 나타났다. 또한 2009년 조사에서 임신 기간에 미량영양소를 섭취한 여성은 15~49세 여성 854명 중 840명인 98.3%로 나타났으며, 섭취한 여성 대부분이 알약(tablet)의 형태로 미량영양소를 섭취하였다. 그리고 과반수 이상의 여성(5개월 24.1%, 6개월 43.9%)이 5개월 이상 미량영양소를 섭취한 것으로 나타났다.<sup>77</sup>

넷째, 출산 시 도움을 받은 여성의 실태이다. 2000년 15~49세 여성 1천238명을 대상으로 실시한 조사결과, 출산 시 도움을 받지 못한 여성의 비율은 0.3%에 불과하였다.<sup>78</sup> 2002년(2천771명 대상)<sup>79</sup>과 2004년(4천800명 대상)의 조사결과 모든 여성이 출산 시 의사, 간호사 등의 도움을 받은 것으로 나타났다.<sup>80</sup> 또한 출산 시 조력자의 비율을 살펴보면 간호사나 산파의 비율이 2000년 60.4%, 2002년 58.4%, 2004년 67.5%로 의사에 비해 높게 나타났으나, 2009년에는 의사가 63.4%로 간호사나 산파(36.6%)보다 높게 나타났다. 2009년에 지역별로 의사가 출산을 도운 여성의 비율을 살펴보면 상대적으로 평양과 도시의 비율이 지방보다 높게 나타났다. 구체적으로는 평양이 71.5%로 가장 높았으며, 평안남도가 60.1%로 가장 낮았다. 또한 도시의 70.4%, 지방의

<sup>77</sup>-CBS and UNICEF, *Ibid.*, p. 66.

<sup>78</sup>-Central Bureau of Statistics, DPRK, "Report of the Second Multiple Indicator Cluster Survey 2000," p. 47.

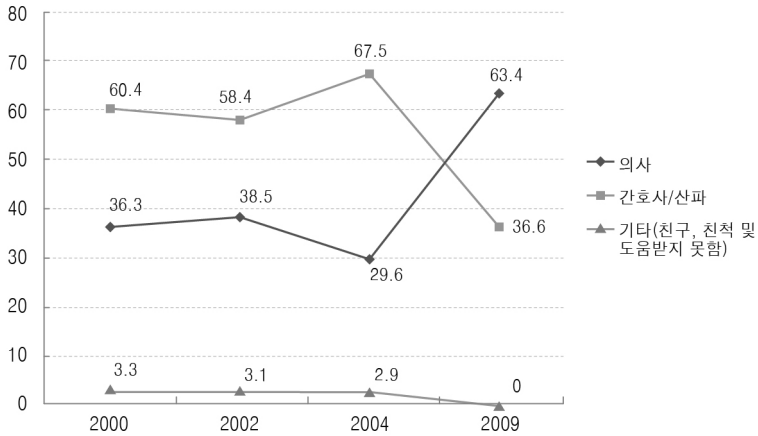
<sup>79</sup>-WFP, "Nutrition Assessment 2002 DPR Korea," p. 34.

<sup>80</sup>-Central Bureau of Statistics Institute of Child Nutrition Democratic People's Republic of Korea, "DPRK 2004 Nutrition Assessment Report of Survey Results," p. 69.

52.7%의 여성들이 의사의 도움을 받아, 출산 시 의사의 도움을 받은 여성의 비율은 도시에서 높게 나타났다.<sup>81</sup>

●그림 III-2 출산 시 도움을 준 조력자<sup>82</sup>

(단위: %)



2009년에는 산모들의 출산 장소에 대한 조사도 동시에 실시되었다. 조사결과 공공보건시설에서 출산한 산모가 94.7%, 집에서 출산한 산모가 5.3%로 나타났다. 또한 병원과 같은 보건시설에서 출산한 산모의 지역별 비율을 살펴보면 도시는 99.8%, 지방은 86.9%로 도시가 지방에 비하여 높게 나타났다.<sup>83</sup>

<sup>81</sup>-CBS and UNICEF, “DPR Korea Multiple Indicator Cluster Survey 2009,” pp. 67~68.

<sup>82</sup>-Central Bureau of Statistics, DPRK, “Report of the Second Multiple Indicator Cluster Survey 2000,” p. 47; WFP, “Nutrition Assessment 2002 DPR Korea,” p. 34; Central Bureau of Statistics Institute of Child Nutrition Democratic People’s Republic of Korea, “DPRK 2004 Nutrition Assessment Report of Survey Results,” p. 69; CBS and UNICEF, “DPR Korea Multiple Indicator Cluster Survey 2009,” pp. 67~68 참조.

<sup>83</sup>-CBS and UNICEF, *Ibid.*, p. 68.

I
II
III
IV
V
VI
VII

## 나. 아동

### (1) 아동 법제 정비 및 인권 증진 정책

북한에서는 어린이들을 “어린이들을 나라의 《왕》으로 내세우고 《제일 좋은 것은 어린이들에게!》라는 미래중시, 아동중시정책을 변함없이 견지하여 오고 있다”고 강조하고 있다.<sup>84</sup> 북한은 다른 취약계층과 비교하여 아동의 보호를 위한 정책입안과 법·제도 정비에 상대적으로 적극적이다.

우선 북한은 아동을 보호하기 위해 다양한 아동 관련 법제를 정비하여 오고 있다. 북한은 취학 전 아동을 보호하기 위해 1976년 4월 29일 「어린이보육교양법」을 채택하였다.<sup>85</sup> 특히 북한 당국은 ‘교육권’이라는 측면에서 아동의 권리를 보호·증진하는 정책을 적극적으로 입안하여 오고 있다. 북한은 1999년 7월 14일 「교육법」을 채택하였으며,<sup>86</sup> 2011년 1월 19일 「보통교육법」을 새롭게 제정하였다.

북한은 자신이 가입한 아동권리협약의 국내적 이행을 보다 구체화하기 위해 2010년 12월 22일 「아동권리보장법」을 채택하였다. 이를 통해 아동의 인권을 보장할 수 있는 법·제도를 보다 구체화하는 조치를 취하였다. 이러한 부문법 제정은 모든 분야에서 여성들과 아동들의 권리와 이익을 보장하기 위한 중요한 조치라는 데에 의의가 있다. 북한은 “「여성권리보장법」과 「아동권리보장법」이 채택됨으로써 남녀평등을 보장하며 아동을 중시하고 그들의 권리와 이익을 우선적으로 보장할 데 대한 우리 국가의 일관한 정책을 더욱 철저히 관철할 수 있는

---

<sup>84</sup> 『로동신문』, 2009년 10월 23일.

<sup>85</sup> 1999년 3월 4일 수정보충.

<sup>86</sup> 2005년 12월 13일, 2007년 12월 11일 각각 수정보충.

튼튼한 법적담보가 마련되었다”고 자평하고 있다.<sup>87</sup>

『아동권리보장법』 제1장에서는 이 법의 사명이 아동권리보장제도의 공고한 발전을 통한 아동의 권리와 이익의 최대 보장에 있다고 밝히고 있다. 그동안 아동 권리 보호는 사회주의헌법, 『어린이보육교양법』, 『가족법』, 『사회주의노동법』, 『국적법』, 『인민보건법』 등 관련 국내 법령에 산발적으로 규정되어 있었으나 『아동권리보장법』에서는 아동의 권리 신장 관점에서 아동권리협약을 반영하여 관련 법령을 집대성하고 있다. 또한 『아동권리보장법』에서는 선행 법령과 비교하여 아동의 권리신장을 강화할 수 있도록 새로운 규정들이 도입되고 있다. 아동의 생명권과 발전권, 신소와 청원의 권리, 아동의 인격존중, 망명아동의 보호 등 선행법률에 규정되어 있지 않은 내용을 새롭게 반영하여 아동의 권리를 신장시킬 수 있는 법적 기반을 마련하고 있다.<sup>88</sup>

『아동권리보장법』, 『어린이보육교양법』, 『교육법』, 『보통교육법』, 『가족법』 등 복한 국내 법률에서 분야별로 아동의 권리를 보장하는 조항이 어떻게 규정되어 있는지 구체적으로 살펴본다.

첫째, 학령 전 아동에 대한 보호, 건강 등에 대해 구체적으로 규정하고 있다. 『어린이보육교양법』에서는 “국가기관과 사회협동단체는 《제일 좋은 것을 어린이들에게》라는 원칙에 따라 어린이보육교양사업에 필요한 모든 것을 책임지고 보장(제12조)”하도록 학령 전 아동의 보호를 규정하고 있다. 그리고 『어린이보육교양법』 제39조에 따르면 어린이보육교양기관에는 탁아소, 유치원, 육아원, 애육원이 있다. 탁아소는 유치원에 가기 전까지의 기간에 어린이들을 국가적으로, 사회적으로 키우는 보육교양기관이다. 유치원은 학교에 가기 전까지의 어린

87. 『민주조선』, 2011년 1월 26일.

88. 임순희·김수암·이규창, 『북한의 여성권·아동권 관련 법 제정 동향』, pp. 17, 19.



이들에게 학교에 갈 준비교육을 하는 교육기관의 하나이다. 육아원과 애육원은 부모의 보살핌을 받을 수 없는 어린이들을 국가가 맡아 키우는 보육교양기관이다.

구체적으로 「어린이보육교양법」에서는 학령 전 아동에 대해 출생부터 식량을 제공하고(제15조), 탁아소와 유치원의 경우 영양기준에 따라 주식 등을 어린이의 나이와 특성에 맞게 충분하게 공급하도록 규정하고 있다(제24조). 특히 학령 전 아동의 건강에 대한 관심을 강조하고 구체적인 인프라를 구축하고 있다. 탁아소와 유치원에 전문적인 무상 의료체계를 구축하고 탁아소에는 아동병동을 두도록 하고 있다. 그리고 학령 전 아동들의 건강을 위해 「체육법」에서는 “학령 전 어린이들의 연령과 성장발육에 좋은 영향을 줄 수 있는 체육활동을 조직”하도록 규정하고 있다(제14조). 또한 「주민행정부」에서는 인민위원회 등으로 하여금 탁아소와 유치원의 시설을 적절하게 구비하도록 규정하고 있다.

둘째, 어린이의 건강 및 영양에 관심과 관련 물자를 충분하게 제공하도록 규정하고 있다. 「인민보건법」에서는 “해당 기관, 기업소, 단체는 어린이들에게 건강과 발육에 필요한 비타민과 성장촉진제 같은 영양제를 원만히 공급”하도록 규정하고 있다(제25조). 그리고 「적십자회법」에서는 청소년들의 보건위생 사업을 강조하고 있으며(제8조), 「체육법」에서는 청소년들의 건강을 위해 청소년들을 위한 과외체육활동을 수립하여 시행하도록 하고 있다(제13조).

셋째, 아동의 교육받을 권리를 세부적으로 규정하고 있다. 또한 아동의 교육권에서도 남학생과 여학생의 평등한 권리를 강조하고 있다.

넷째, 북한은 특이하게 아동의 권리를 보호하기 위해 「아동권리보장법」에서 이혼을 제약하는 조항을 두고 있다.

다섯째, 북한은 어린이 보호정책이 제대로 실행될 수 있도록 법률에 규정된 아동보호정책을 적절하게 수행하지 못한 관리들에 대한 처벌 조항을 「형법」과 「행정처벌법」에 두고 있다.

북한은 국내 법제 정비와 함께 아동의 권리를 보호하기 위한 조직을 정비하는 동시에 국가계획을 수립하여 시행하고 있다. 북한은 2009년 유엔 인권이사회에 제출한 자국의 보편적 정례인권검토(Universal Periodic Review: UPR) 보고서에서 1992년 「어린이 복지를 위한 국가행동계획(1992~2000)」을 수립하여 시행하였고 후속조치와 새로운 목표를 담은 「2001~2010 신행동계획」을 수립하여 시행 중이라고 밝히고 있다. 그리고 북한이 아동권리위원회에 제출한 3·4차 보고서(합본)에 따르면 1999년 4월 이후 「아동권리협약 이행을 위한 국가조정위원회」(National Coordinating Committee for the Implementation of the Convention on the Rights of the Child: NCRC)의 기능을 강화하고 활동영역을 확대해 오고 있다. 그리고 동 보고서에서 아동의 권리 보호를 위한 다양한 계획을 수립하여 시행하고 있다고 보고하고 있다. 첫째, 「세계아동정상선언」(Declaration of the World Summit for Children) 서명 후 「아동 생존, 보호, 개발을 위한 10개년 국가행동계획」(Ten year National Programme of Action for the Survival, Protection and Development of the Child)을 수립하였다. 둘째, 아동과 여성의 복지와 권리를 증진하기 위한 「아동복지를 위한 국가행동계획」(National Programme of Action for the Well-being of Children 2001~2010)을 수립하였다. 셋째, 「모든 사람의 교육을 위한 다카르 행동지침」(Dakar Framework of Action for Education for All)에 따라 2002년 「국가교육행동계획」(National Plan of Action on Education for All 2003~2015)을 수립하였다. 넷째, 아동과 여성, 특히 모성의 권

I
II
III
IV
V
VI
VII

강을 보호하고 증진하기 위해 2006년 5월 「생식건강증진전략 2006~2010」(The Strategy of the DPRK for the Promotion of Reproductive Health 2006~2010)을 수립하였다. 동 전략은 모성 및 아동 사망률을 감소시키고 여성의 영양을 개선하며 모성사망을 유발하는 질병을 감소시키는 것을 목표로 삼고 있다.<sup>89</sup>

북한은 아동 인권 보호와 관련하여 유엔 인권메커니즘에 가장 적극적으로 협조하고 있다. 북한은 1989년 채택된 아동권리협약에 이듬해인 1990년 9월 21일 가입하였다. 그리고 가장 적극적으로 아동권리위원회에 국가정기보고서를 제출하고 대표단을 파견하여 심의를 받고 있다.

● 표 III-3 북한의 아동권리위원회 보고서 제출 현황

구분	제출일자	위원회 심의일자
최초보고서	1996년 2월 13일	1998년 5월 19일, 6월 5일
2차 보고서	2002년 5월 16일	2004년 5월 1일
3·4차 보고서(합본)	2007년 12월 10일	2009년 1월 29일

주지하듯이 북한은 유엔 북한인권특별보고관의 존재를 부인하면서 협조를 거부하고 있고 유엔 인권이사회의 주제별 특별보고관에 대해서도 비협조적인 자세를 일관되게 견지하고 있다. 그런데 유엔 아동권리위원회 위원의 방북을 허용하는 등 유엔 아동권리위원회에 대해서

<sup>89</sup> 북한이 유엔 아동권리위원회에 제출한 3·4보고서(합본), “The 3rd and 4th Periodic Reports of the Democratic People’s Republic of Korea on the Implementation of the Convention on the Rights of the Child,” (Pyongyang, December 2007), UN Doc. CRC/C/PRK/4.

는 상대적으로 우호적인 태도를 보이고 있다.

그리고 북한은 아동과 임산부의 영양실태조사에 적극적으로 협조하고 있다. 북한의 중앙통계국은 세계식량계획과 세계아동기금의 지원을 받아 1998년부터 주기적으로 아동과 임산부에 대한 영양실태조사를 실시해 오고 있다.

## (2) 아동 영양실태

북한은 <표 III-4>에서 보듯이 1998년부터 2000년, 2002년, 2004년, 2009년, 2012년 총 여섯 차례에 걸쳐 북한 아동 및 여성의 영양실태조사가 이루어져 오고 있다. 연도별 조사방법이나 조사범위가 상이한 측면이 있기는 하지만 북한 아동의 급성영양실조, 만성영양실조, 저체중에 대한 조사가 지속적으로 이루어졌다. 또한 일부 차이가 있지만 대체로 성별, 연령별, 지역별(area), 지방별(region), 도별(province) 아동 영양상태에 대한 조사가 실시되었다. 연도별 대상 연령의 범위가 일치하지 않기 때문에 연령대별 영양상태의 비교는 어렵기는 하지만 아래 <그림 III-3>에서 보듯이 급성영양실조, 만성영양실조, 저체중 아동의 비율은 모두 감소하는 추세에 있다. 특히 1998년과 2012년 영양상태 조사결과를 비교하여 보면 급성영양실조는 390%, 만성영양실조는 223%, 저체중은 399%가 감소하였다.

I

II

III

IV

V

VI

VII

표 III-4 북한 영양실태조사 현황<sup>90</sup>

조사 년도	조사기간	조사방법	조사대상	
			조사세대	조사범위
1998	1998년 9월 23일 ~ 10월 16일	9개 도와 3개 직할시에서 30개 시/군 선정, 각 시/군에서 4개의 리/동을 추출, 이렇게 추출된 120개의 리/동에서 30세대씩 조사	3,600세대	6~83개월 영유아 1,762명
2000	2000년 5월 8일 ~ 5월 12일	9개 도와 3개 직할시에서 30개 시/군 선정, 각 시/군에서 4개의 리/동을 추출, 이렇게 추출된 120개의 리/동에서 30세대씩 조사	3,600세대	0~59개월 영유아 4,175명/ 15~49세 여성 3,613명
2002	2002년 10월 7일 ~ 10월 25일	9개 도 및 3개 직할시 중 강원도, 자강도 제외한 10개의 도/직할시에서 도시-지방 비율에 의거하여 200개의 리/동을 선정, 각 리/동에서 30세대씩 추출 (세대 추출은 각 리/동의 탁아소에서 두 명의 아동을 선정하고 각 아동을 기점으로 14세대씩을 추가로 선정)	6,000세대	0~83개월 영유아 6,000명 (각 가정의 막내)/ 여성 6,000명
2004	2004년 10월 4일 ~ 10월 14일	8개 도/직할시(7개 도와 1개 직할시)에서 도시-지방 비율에 의거하여 각 도/시에서 20개 리/동을 선정하고, 이렇게 추출된 160개의 리/동(도시에 97개, 지방에 63개 분포)에서 30세대씩을 추출 (세대 추출은 각 리/동의 탁아소에서 두 명의 아동을 선정하고 각 아동을 기점으로 14세대씩을 추가로 선정)	4,800세대	0~71개월 영유아 4,800명/ 여성 4,800명

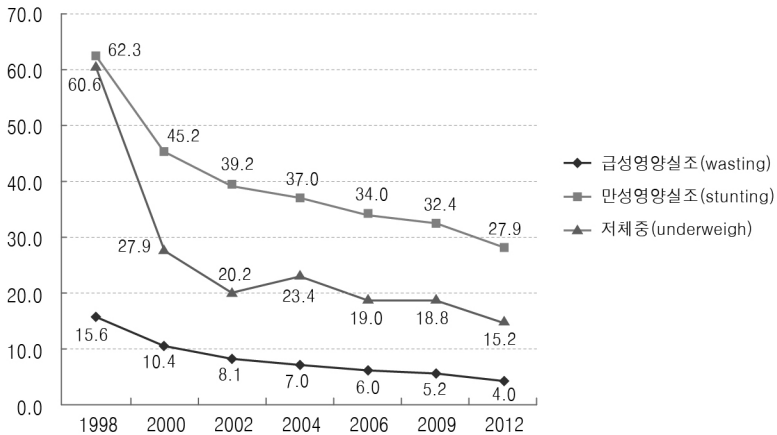
조사 년도	조사기간	조사방법	조사대상	
			조사세대	조사범위
2009	2009년 9월 ~ 10월	9개 도와 1개 직할시(평양)에서 30개의 인구조사구 지역을 선정 하고, 각 인구조사구 지역에서 25세대씩을 추출	7,500세대	0~59개월 영유아 2,175명/ 15~49세 여성 8,253명
2012	2012년 9월 17일 ~ 10월 17일	9개 도와 1개 직할시(평양)에서 40개 집합(리, 읍, 구, 동)을 선정 하고, 각 집합에서 한 개의 실무 그룹(WG, working group)이나 인구집합(PC, people's cluster) 을 무작위로 선정해 각 WG/PC 에서 5세 미만 아동을 21명(평양 은 12명) 추출 (21명 혹은 12명이 안 될 경우에 는 해당 WG/PC 내의 모든 아동 을 선정)	-	0~59개월 영유아

<sup>90</sup>-EU, UNICEF and WFP, "Nutrition Survey of the Democratic People's Republic of Korea," (1998), pp. 2~4; Central Bureau of Statistics, DPRK, "Report of the Second Multiple Indicator Cluster Survey 2000," pp. 21~26; WFP, "Nutrition Assessment 2002 DPR Korea," pp. 5~18; Central Bureau of Statistics Institute of Child Nutrition Democratic People's Republic of Korea, "DPRK 2004 Nutrition Assessment Report of Survey Results," pp. 13~22; CBS and UNICEF, "DPR Korea Multiple Indicator Cluster Survey 2009," pp. 18~29; WFP, UNICEF and WHO, "Democratic People's Republic of Korea: Final Report of the National Nutrition Survey 2012, September 17th to October 17th 2012," pp. 9~17 참조.

I
II
III
IV
V
VI
VII

●그림 III-3 아동 영양상태 변화 추이<sup>91</sup>

(단위: %)



연도별 아동 영양상태를 구체적으로 살펴보면 1998년 조사결과 세 분야의 영양상태는 상당히 심각한 수준이었다. 북한의 저체중 아동 비율은 60.6%로 국제적으로 보아도 상당히 높은 편으로 방글라데시(56%), 인도(53%), 캄보디아 및 라오스(40%)에 비해 심각한 상황이었다. 연령과 세 분야의 영양상태를 보면 급성영양실조는 3살 이전의 영아에게서 많이 나타나는 비율이 높은 반면 만성영양실조 및 저체중

<sup>91</sup>-EU, UNICEF and WFP, "Nutrition Survey of the Democratic People's Republic of Korea," pp. 6~7; Central Bureau of Statistics, DPRK, "Report of the Second Multiple Indicator Cluster Survey 2000," pp. 32~34; WFP, "Nutrition Assessment 2002 DPR Korea," pp. 32~34; Central Bureau of Statistics Institute of Child Nutrition Democratic People's Republic of Korea, "DPRK 2004 Nutrition Assessment Report of Survey Results," pp. 19~23; Central Bureau of Statistics DPRK, "DPRK Report," (2006); 황나미, "북한주민의 공공 식량배급 수혜상황과 영양취약 아동규모추계," 『보건복지포럼』, 통권 제185호 (한국보건사회연구원, 2012), p. 66; CBS and UNICEF, "DPR Korea Multiple Indicator Cluster Survey 2009," pp. 30~32; WFP, UNICEF and WHO, "Democratic People's Republic of Korea: Final Report of the National Nutrition Survey 2012, September 17th to October 17th 2012," pp. 18~29 참조.

은 4살 이상의 아동에게서도 지속적으로 나타나고 있다. 또한 성별에 따른 영양실조 상태를 보면 영양실조율이 연령대와 거의 무관하게 여아보다 남아에게서 더 높게 나타나고 있다.<sup>92</sup>

2000년 조사결과, 1998년과 비교하여 급성 및 만성영양실조와 저체중 모두 감소하였으나 영양실조율이 여전히 높은 상태였다. 2000년 조사에서는 도시-지방 간(area), 해안-내륙 간(region) 차이에 대한 조사는 이루어졌으나 다른 조사들에서 볼 수 있는 지역별(province) 조사는 이루어지지 않았다. 도시와 지방간의 격차가 크게 나타났으며, 도시보다 지방이 높은 영양실조율을 보이고 있다. 구체적으로 저체중 아동은 도시 22.3%, 지방 36.3%로 나타났으며, 만성영양실조는 도시 39.2%, 지방 54.1%, 급성영양실조는 도시 8.3%, 지방 13.5%로 나타났다. 또한 연령별 영양실조율 차이도 크게 나타났는데, 연령이 높아질수록 영양실조율이 높게 나타났다.

2002년에는 지역별, 연령별 영양실조율을 중점적으로 조사하였다. 2002년의 조사에서는 북한의 9개 도 및 3개 직할시 중 강원도, 자강도는 조사하지 않았으며, 남포와 개성은 별도로 조사했다. 조사결과, 평양이나 남포 등의 도시 지역이 양강도나 함경남도에 비해 급성영양실조, 만성영양실조, 저체중 모두 상당히 낮은 영양실조율을 보였다. 만성영양실조의 경우 양강도 46.47%, 함경남도 45.50%로 나타난 데 반해, 평양은 27.0%, 남포는 23.24%로 양강도나 함경도의 절반 수준에 불과했다. 마찬가지로 차이를 보이고 있는 저체중의 경우 양강도 26.5%, 함경남도 24.17%, 평양 14.83%, 남포 14.67%로 나타나고 있다. 특히 급성영양실조율의 경우 평양 3.68%로 함경남도 12.02%의 3분의 1 수준을 보이고 있다. 성별, 도시-지방간 아동 영양상태의 차이는 미미하지만,

<sup>92</sup>-EU, UNICEF and WFP, *Ibid.*, pp. 6~7.

I
II
III
IV
V
VI
VII



연령별 차이는 크게 나타나고 있다.<sup>93</sup> 2000년 조사와 마찬가지로 2002년에도 연령이 높아질수록 영양실조율이 높아지고 있다.

표 III-5 2002년 연령별 영양실조율

(단위: %)

연령그룹 (개월)	0~5	6~11	12~23	24~35	36~47	48~59	59~71	72+	전체
만성 영양실조	17.3	22.8	41.6	45.6	47.6	47.5	44.2	46.7	39.2
저체중	7.6	12	24.9	25.5	20.2	21	19.6	21.7	20.2
급성 영양실조	5.3	6.7	11.9	8.4	7.4	6.3	5.6	6.7	8.1
조사 아동의 수(명)	434	983	1,440	1,092	718	590	428	300	5,985

출처: WFP, "Nutrition Assessment 2002 DPR Korea," p. 23.

2004년 영양평가에서는 연령별, 성별, 지역별로 아동 영양상태를 조사하였다. 저체중 조사의 경우 남아 24.2%, 여아 22.6%로 나타나 남아와 여아의 저체중 비율은 큰 차이를 보이지 않고 있다. 그런데 저체중 'Z-score'의 평균은 남아(-1.37)가 여아(-1.25)보다 약간 낮아서 그 차이가 통계적으로 유의하다고 볼 수 있다. 마찬가지로 만성영양실조와 급성영양실조 부문의 경우 남아와 여아 간에 큰 차이는 보이지 않으나, Z-score 평균은 통계적으로 유의하다.<sup>94</sup> 지역별 영양상태는 상당한 차이를 보이고 있다. 특히 양강도와 함경남북도가 가장 높은

<sup>93</sup> WFP, "Nutrition Assessment 2002 DPR Korea," p. 23.

<sup>94</sup> Central Bureau of Statistics Institute of Child Nutrition Democratic People's Republic of Korea, "DPRK 2004 Nutrition Assessment Report of Survey Results," pp. 29, 34, 37.

영양실조율을 보이고 있다. 2004년 가장 높은 영양실조율과 가장 낮은 영양실조율을 보이는 지역별 차이를 살펴보면 <표 III-6>과 같다.

표 III-6 2004년 지역별 영양실조율 현황<sup>95</sup>

(단위: %)

구분	양강도	함경남도	함경북도	평균	평양
저체중	30.8	29.3	26.6	23.4	18.8
만성영양실조	45.6	46.7	40.0	37.0	25.9
급성영양실조	9.1	10.8	10.0	7.0	2.8

2004년 영양실태조사의 <Table 12><sup>96</sup>에서는 2004년과 2002년의 아동 영양실조 상태를 비교하였다. 2002년 조사는 7세 미만 아동, 2004년 조사는 6세 미만 아동을 조사대상으로 하여 조사대상의 연령이 일치하지 않아 양자의 조사와 그대로 비교하지 않고, 2002년 조사를 6세 미만 대상으로 변환하여 비교하였다. 그러나 해당 표의 2004년 'Percent<-2Z' 부문의 수치가 <Table 11><sup>97</sup>의 수치와 약간 다르다. 결과 분석에 얼마나 큰 영향을 미치는지는 알 수는 없다.

2009년에는 성별, 지역별, 도시-지방 간, 연령별, 어머니의 교육 정도별로 아동 영양상태를 조사하였다. 조사결과, 성별에 따른 영양실조율 차이는 크지 않았지만 지역별, 도시-지방 간 차이는 큰 것으로 나타나고 있다. 2009년 조사에서는 강원도와 자강도를 별도로 조사했는데, 양강도, 함경남북도와 함께 높은 영양실조율을 보이고 있다. 특히 자강도는 양강도 다음으로 높은 영양실조율을 보이고 있다. 자강도와 평양의 부문별 영양실태를 비교하면 저체중은 자강도 22%, 평양 14.4%,

<sup>95</sup>-Ibid., pp. 31, 35, 38 참조.

<sup>96</sup>-Ibid., p. 43.

<sup>97</sup>-Ibid., p. 29.

I
II
III
IV
V
VI
VII

만성영양실조는 자강도 40.9%, 평양 22.5%, 급성영양실조는 자강도 6.9%, 평양 2.3%로 큰 차이를 보이고 있다.<sup>98</sup>

2012년에는 성별, 지역별, 연령별로 저체중, 만성영양실조, 급성영양실조 세 가지 지표를 조사하였다. 이전 조사들과 마찬가지로 2012년 조사에서도 성별은 영양상태에 큰 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 반면 지역과 연령에 따른 영양상태의 차이는 큰 것으로 나타났다. 과거 조사와 유사하게 양강도가 높은 영양실조율을 보였으며, 평양은 가장 낮은 영양실조율을 보였다. 양강도와 평양의 부문별 영양실태를 비교하면 저체중은 양강도 20.0%, 평양 10.0%, 만성영양실조는 양강도 39.6%, 평양 19.6%, 급성영양실조는 양강도 6.1%, 평양 2.3%를 보이고 있다.<sup>99</sup>

표 III-7 2012년 연령별 영양실조율

(단위: %)

연령그룹(개월)	0~5	6~11	12~23	24~35	36~47	48~59	전체
만성영양실조	3.7	8.4	27.0	36.8	33.3	35.4	27.9
저체중	2.9	8.2	13.6	18.5	18.0	20.0	15.2
급성영양실조	4.3	4.9	4.3	3.9	3.6	3.3	4.0
조사 아동의 수(명)	642	939	1,631	1,671	1,558	1,594	8,035

출처: WFP, UNICEF and WHO, "Democratic People's Republic of Korea: Final Report of the National Nutrition Survey 2012, September 17th to October 17th 2012," pp. 21, 23, 29.

과거 조사와 비교할 때 2012년 조사결과 세 지표 모두 전반적으로 개선되었지만, 급성영양실조를 제외하고는 만성영양실조나 저체중의

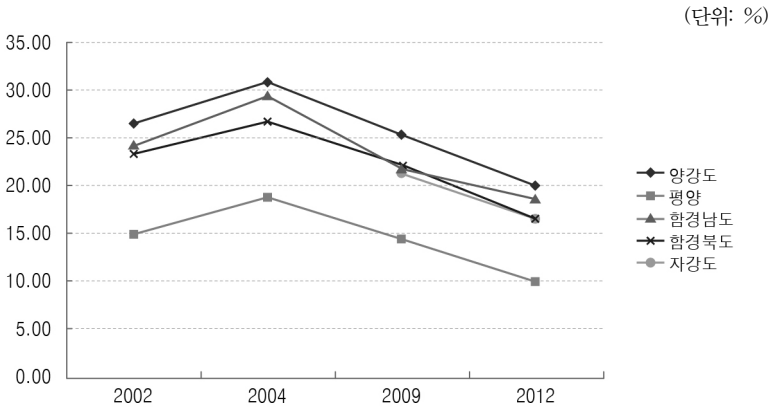
<sup>98</sup>-CBS and UNICEF, "DPR Korea Multiple Indicator Cluster Survey 2009," p. 31.

<sup>99</sup>-WFP, UNICEF and WHO, "Democratic People's Republic of Korea: Final Report of the National Nutrition Survey 2012, September 17th to October 17th 2012," pp. 21, 23, 29.

경우 지역별 편차가 크게 줄어들지 않은 것으로 나타났다.

아래 <그림 III-4>, <그림 III-5>, <그림 III-6>에서는 지역별 저체중, 만성영양실조, 급성영양실조 실태를 종합적으로 정리하였다. 1998년, 2000년 조사에서는 지역별 조사가 이루어지지 않았기 때문에 지역별 조사가 이루어진 2002년, 2004년, 2009년, 2012년 조사를 비교하였다. 세 그림에서 보듯이 평양은 다른 지역에 비해서 월등히 낮은 영양실조율을 보이고 있다. 반면 양강도나 함경남북도도는 높은 영양실조율을 보이고 있다. 자강도의 경우 2009년과 2012년에만 조사결과에 포함되었으나, 양강도, 함경남북도와 함께 높은 영양실조율을 보이는 것으로 보아 북한 동북부 지역의 아동 영양상태가 타 지역에 비하여 열악하다고 볼 수 있다.

● 그림 III-4 주요 지역별 저체중 아동의 비율<sup>100</sup>

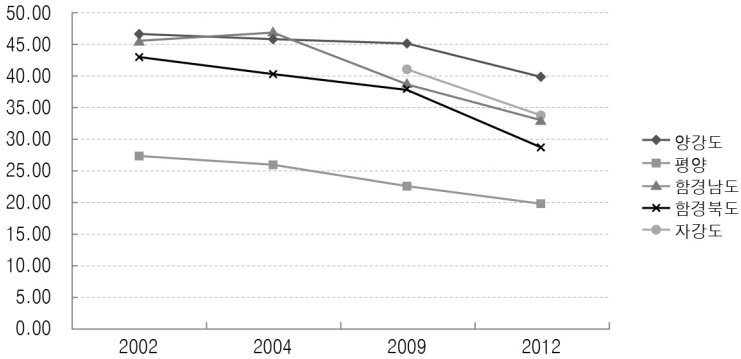


<sup>100</sup>- WFP, "Nutrition Assessment 2002 DPR Korea," pp. 19~21; Central Bureau of Statistics Institute of Child Nutrition Democratic People's Republic of Korea, "DPRK 2004 Nutrition Assessment Report of Survey Results," pp. 32, 35, 38; CBS and UNICEF, "DPR Korea Multiple Indicator Cluster Survey 2009," p. 31; WFP, UNICEF and WHO, *Ibid.*, pp. 21, 23, 29 참조.

I
II
III
IV
V
VI
VII

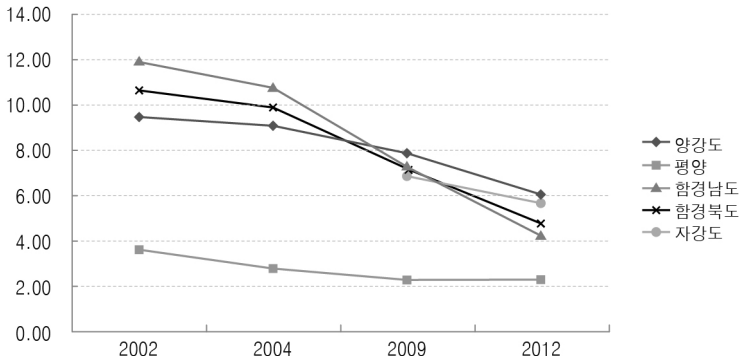
● 그림 III-5 주요 지역별 만성영양실조 아동의 비율<sup>101</sup>

(단위: %)



● 그림 III-6 주요 지역별 급성영양실조 아동의 비율<sup>102</sup>

(단위: %)



<sup>101</sup>- WFP, "Nutrition Assessment 2002 DPR Korea," pp. 19~21; Central Bureau of Statistics Institute of Child Nutrition Democratic People's Republic of Korea, "DPRK 2004 Nutrition Assessment Report of Survey Results," pp. 32, 35, 38; CBS and UNICEF, "DPR Korea Multiple Indicator Cluster Survey 2009," p. 31; WFP, UNICEF and WHO, "Democratic People's Republic of Korea: Final Report of the National Nutrition Survey 2012, September 17th to October 17th 2012," pp. 21, 23, 29 참조.

<sup>102</sup>- WFP, "Nutrition Assessment 2002 DPR Korea," pp. 19~21; Central Bureau of Statistics Institute of Child Nutrition Democratic People's Republic of Korea, "DPRK 2004 Nutrition Assessment Report of Survey Results," pp. 32, 35, 38; CBS and UNICEF, "DPR Korea Multiple Indicator Cluster Survey 2009," p. 31; WFP, UNICEF and WHO, "Democratic People's Republic of Korea: Final Report of the National Nutrition Survey 2012, September 17th to October 17th 2012," pp. 21, 23, 29 참조.

이상에서 살펴본 영양실태조사 이외에 다른 유엔 기구의 통계자료를 통해 추가적으로 아동 영양 및 건강상태를 살펴보기로 한다.

유엔 식량농업기구가 발표한 「2013 통계연감」(FAO Statistical Yearbook 2013)에 따르면 1990년과 1992년의 북한의 영양실조 인구는 전체 인구의 25.4%였는데 2010년과 2012년의 영양실조 인구는 32%를 기록하여 지난 20년간 증가한 것으로 나타나고 있다. 이는 위에서 살펴본 아동의 영양실태 추이와는 반대의 양상을 보이고 있다는 점에서 추후 지속적 비교 추적이 필요한 부분이다. 또한 통계연감에 따르면 2005~2011년 북한의 5세 미만 어린이가 영양실태를 보면 저체중 18.8%, 만성영양실조 32.4%, 급성영양실조 4.5%로 나타나고 있다.<sup>103</sup>

유엔아동기금이 발표한 「2013 세계아동현황 보고서」(The State of the World's Children 2013)에 따르면 2011년 현재 북한의 5살 미만 어린이 사망률은 1천 명당 33명이다. 이는 전 세계 195개국 중 69번째로 높은 수준이지만 개발도상국 평균인 1천 명당 98명보다는 낮은 수준이다. 북한의 5살 미만 어린이 사망률은 1990년 1천 명당 45명, 2000년 58명으로 증가하였지만 2011년에는 다시 33명으로 감소하는 추세를 보이고 있다. 그리고 산모 사망 위험은 2011년 현재 북한이 670명당 1명으로 나타났다. 이에 비하여 개발도상국의 산모 사망 위험 평균은 52명당 1명으로 북한보다 12배 이상 높은 것으로 나타났다.<sup>104</sup>

식량농업기구가 6월 4일 발표한 「2013 식량농업백서: 영양개선을 위한 식량체계」(State of Food and Agriculture 2013: Food Systems

<sup>103</sup>- FAO, *Statistical Yearbook 2013* (Rome: FAO, 2013), pp. 91, 95; 『미국의 소리 방송』, 2013년 6월 20일.

<sup>104</sup>- UNICEF, *The State of the World's Children 2013* (New York: UNICEF, 2013), pp. 99~100.

I
II
III
IV
V
VI
VII

for Better Nutrition)에 따르면 북한 어린이 세 명 중 한 명이 나이에 비해 키가 작은 발육장애 상태로, 동아시아 지역 어린이의 발육장애 비율인 8.5%보다 4배 높은 32.4%이다. 빈혈의 경우 북한의 전체 어린이 3분의 1에 해당하는 32%가 빈혈이었다. 그리고 야맹증과 다양한 피부질환의 원인이 되는 비타민A 부족을 겪고 있는 어린이의 비율은 28%로 나타났다. 북한의 어린이 빈혈 발병률은 동아시아 평균인 20%보다 약 12% 높았고 비타민A 부족비율은 동아시아 9%의 3배에 달하였다.<sup>105</sup>

유엔아동기금이 9월 13일 발표한 「아동생존 보고서」(Committing to Child Survival)에 따르면 북한의 5살 미만 어린이 사망률은 1990년 1천 명당 44명에서 2000년 60명으로 증가했다가 2012년 다시 29명으로 감소했다. 2012년 5살 미만 어린이 사망률 1천 명당 29명은 전 세계 194개국 중 77번째로 높은 수치인데, 세계 평균인 1천 명당 48명보다 낮은 수준으로 나타났다. 그리고 2012년 사망한 5살 미만 북한 어린이는 1만 명으로 집계됐다. 2012년 5살 미만 사망률을 성별로 살펴보면 5살 미만 남자 어린이 사망률은 1천 명당 32명, 5살 미만 여자 어린이 사망률은 26명으로 남자 어린이들이 여자 어린이보다 많이 사망한 것으로 나타났다. 그리고 북한 어린이 사망의 가장 큰 원인은 선천성 기형, 조산과 분만 합병증 등 신생아 관련 질병 52%, 폐렴 14%, 부상 6%, 설사 5%, 기타 23% 순으로 나타났다. 또한 2012년 북한에서 사망한 1살 미만 영아는 1천 명당 23명이고 총 8천 명으로 집계됐다. 신생아 사망률은 1천 명당 16명이고 총 5천 명이 사망한 것으로 나타났다.<sup>106</sup>

---

<sup>105</sup>-FAO, *The State of Food and Agriculture 2013: Food Systems for Better Nutrition* (Rome: FAO, 2013) p. 75.

<sup>106</sup>-UNICEF, *Committing to Child Survival: A Promise Renewed, Progress*

## 다. 장애인

### (1) 장애인 법제 정비 및 인권 증진 정책

#### (가) 법률 및 조직 정비

북한 당국이 장애인에 대한 사회적 처우를 최초로 언급한 법률은 1946년에 제정된 『사회보험법』인데 관련 조항을 살펴보면 “질병·부상으로 불구 또는 폐질이 되었을 때” 연휴금을 지급하되 그 지급 기준은 해당 노동자의 노동능력 상실 정도라고 명시해 놓았다. 그리고 사회주의헌법상으로도 장애인에 대한 보호를 규정하고 있다.

북한은 2003년 6월 18일 최고인민회의 상임위원회 정령 제3835호로 『장애자보호법』을 제정하였다. 북한 당국은 유엔의 보편적 정례인권검토 실무그룹 제6차 회기에서 논의할 보고서를 제출하면서 “장애자의 권리를 만족스럽게 보호하기 위하여” 이 법률을 채택했다고 설명하고 있다.

『장애자보호법』 이외에도 보건과 교육관련 법률에서도 장애인 보호를 위한 규정을 두고 있다. 먼저 장애인의 건강 보장 및 증진을 위해 『인민보건법』에서 “국가는 노동능력을 잃은 사람, 돌볼 사람이 없는 어린이와 만성환자, 연로한 환자들에게 무상치료의 혜택이 잘 차례지도록 그들을 책임적으로 돌보아준다”고 규정하고 있다(제13조). 또한 『사회주의노동법』에서는 “국가는 노동재해, 질병, 부상으로 노동능력을 일시적으로 잃은 근로자들에게 국가사회보험제에 의한 일시적 보조금을 주며 그 기간이 6개월이 넘으면 국가사회보장제에 의한 노동능력

---

*Report 2013* (New York: UNICEF, 2013), pp. 16, 42; 『미국의 소리 방송』, 2003년 9월 14일.



상실년금을 준다”고 규정하고 있다(제13조). 그리고 특히 교육관련 법률에서 장애인 아동의 교육 관련 내용을 중점적으로 정비하고 있는데, 후술하듯이 「아동권리보장법」(제30조, 제40조)과 「보통교육법」(제14조, 제15조, 제19조, 제21조, 제25조)에서 장애인 교육과 후견 등 장애인 보호를 위한 규정을 두고 있다. 또한 「여성권리보장법」에서도 장애여성에 대한 보호 규정(제38조)을 두고 있다. 그런데 1976년 제정되고 1999년 개정된 「어린이보육교양법」에는 장애아동의 보육에 대한 규정은 없다. 단지 「어린이보육교양법」 제19조에서 영예군인의 자녀들을 특별히 보호하며 보육교양에 깊은 배려를 해야 한다는 조항만 있다.

이상과 같이 장애인 보호를 위한 법적 기반을 정비하는 동시에 장애인 보호를 위한 다양한 정책과 시책을 구체적으로 집행할 수 있는 다양한 정책 인프라도 정비하여 오고 있다.

먼저 장애인 보호를 위한 단체를 구성하여 운영하고 있다. 먼저 법률상 기구를 들 수 있다. 「장애자보호법」에서는 장애인 보호를 위한 정책을 기획하고 집행하기 위한 비상설 기구로 ‘장애자보호위원회’를 두도록 규정하고 있으며 ‘장애자연맹’이 실무를 수행하도록 규정하고 있다.

2012년 8월 런던 장애인올림픽에 참가한 조선장애자보호연맹 중앙위원회(Korean Federation for the Protection of the Disabled: KFPD) 김문철 부위원장에 따르면 2003년 「장애자보호법」 채택 이후 2004년 중앙과 각 시·군에 ‘비상설장애자보호위원회’를 설치하는 등 장애인 보호를 위한 조직을 운영하는 것으로 알려지고 있다.<sup>107</sup>

현재 북한에는 장애인 보호 활동을 실무적으로 집행하기 위해 ‘조선

---

<sup>107</sup> 『연합뉴스』, 2012년 9월 10일.

장애자보호연맹 중앙위원회가 활동 중이다. 『장애자보호법』이 제정되기 이전인 1998년 7월 29일 벨기에에 본부를 둔 핸디캡 인터내셔널(Handicap International)의 지원 아래 ‘조선불구자협회’가 설립되었다. ‘조선불구자협회’는 2003년 ‘조선장애자협회’로 명칭이 바뀌었다. 그리고 2005년 7월 ‘조선장애자보호연맹’으로 확대 개편되었다.

조선장애자보호연맹 중앙위원회는 자신들의 리플렛에서 “장애자의 벗, 충복으로서, 나라의 장애자보호정책집행의 조언자, 방조자로서 자기의 사명을 다해나가고 있다”고 소개하고 있다.<sup>108</sup> 아동권리협약 3·4차 보고서에 따르면 동 연맹은 장애인에 대한 조사 수행, 보건과 생활 조건의 개선, 장애인에 대한 사회적 인지와 관심도의 제고를 위한 행동프로그램을 개발하는 역할을 수행하고 있다. 또한 조선중앙통신에 따르면 조선장애자보호연맹은 ① 요양소의 개보수와 의료기관에 장애인 회복치료시설을 갖추어주고 최신 회복치료기술을 도입하는 활동, ② 교정기구를 제작하는 공장의 건립·운영과 현대적인 교정기구와 보행보조기구들을 장애자에게 공급, ③ 체육, 문화, 오락활동을 통한 문화생활 향유 지원, ④ 장애자들이 사회적 노동에 적극 참가할 수 있는 필요조건의 조성, ⑤ 국제기구 및 개별국가의 장애인 관련 기구들과의 교류 및 협력 강화 등의 활동을 하고 있다.<sup>109</sup>

조선장애자보호연맹에는 20여 명의 전임일꾼과 4천여 명의 자원봉사자들이 활동하고 있는데, 각 도와 시·군에 산하 위원회를 두고 있다.<sup>110</sup> 이러한 활동을 전개하는 가운데 조선장애자보호연맹에는 전문 산하단체들이 결성되어 활동하고 있다. 현재 연맹에서는 3개 도에 맹

108- 『에이블뉴스』, 2007년 12월 10일.  
109- 『조선중앙통신』, 2010년 9월 17일.  
110- 『연합뉴스』, 2012년 10월 23일.

인협회, 농아협회, 여성장애자협회를 두고 있는데, 장애인 사업에 종사하는 일군들을 위한 토론회를 개최하여 협회와 도 장애담당일군들의 실무능력과 역량을 제고하는 역할을 수행하고 있다.<sup>111</sup> 또한 2007년 연맹 산하에 조선장애인예술협회가 설립되어 운영되고 있는데, 조선장애인예술협회도 정부로부터 공식 인가를 받아 윤창애가 서기장으로 임명되었고 농아무용단과 시각장애인 연주단이 활동하고 있다.<sup>112</sup> 그리고 2010년 1월 조선장애자보호연맹 산하에 조선장애자체육협회(서기장 이분희)가 발족하였는데, 대동강구역 김만유병원 부지 내에 사무소가 있다.<sup>113</sup> 이외에도 아동권리협약 3·4차 보고서에 따르면 연맹은 장애인문화협회를 설립하였고, 장애아동기금, 장애인 지원 무역회사 등 장애인 복지증진을 위한 계획을 수립하여 장애인 보호 활동을 전개하고 있다.<sup>114</sup>

## (나) 장애인 인권 증진 정책

### 1) 장애인에 대한 인식과 정의

북한의 『장애자보호법』에서는 장애 개념에 대해 “장애자는 육체적, 정신적 기능이 제한 또는 상실되어 오랜 기간 정상적인 생활을 하는데 지장을 받는 공민(제2조)”이라고 정의하고 있다.<sup>115</sup>

<sup>111</sup>- 『로동신문』, 2012년 9월 30일.

<sup>112</sup>- 『통일뉴스』, 2013년 6월 20일; 『에이블뉴스』, 2013년 8월 9일; 『민족21』, 89호, 2008년 8월 1일.

<sup>113</sup>- 이분희가 장애자 체육에 관심을 갖게 된 것은 아들이 뇌성마비를 앓고 있기 때문이라고 한다. 『조선신보』, 2012년 7월 26일.

<sup>114</sup>- 아동권리협약 이행에 대한 북한의 3·4차 국가보고서, “The 3rd and 4th Periodic Reports of the Democratic People’s Republic of Korea on the Implementation of the Convention on the Rights of the Child,” (Pyongyang, December 2007), UN Doc. CRC/C/PRK/4.

이와 같이 육체적, 정신적 장애를 규정하고 있는데, 장애유형별로 등 록하도록 규정하고 있다. 그러나 장애유형만 구분하고 있을 뿐 법정장애등급을 분류하는 조항은 두고 있지 않다. 다만 내각으로 하여금 장애정도를 평가하는 기준을 설정하고 평가하는 조항은 두고 있다.

북한은 「장애자보호법」 제정 이전에 장애인에 대한 인식조차 제대로 형성되어 있지 않은 상황이다. 특히 ‘불구’라는 용어를 사용하였듯이 장애인에 대한 차별적 인식이 강하였다. 위에서 언급하였듯이 1998년 장애인 보호 활동을 전개하는 단체를 최초로 설립할 때 ‘조선불구자지원협회’라는 용어를 사용했다.

북한은 「장애자보호법」 제정을 계기로 불구자라는 부정적 용어를 대신하여 장애자라는 용어를 장애인을 공식적으로 지칭하여 사용하고 있다. 그리고 「교육법」은 2005년과 2007년 개정했음에도 ‘불구’라는 용어를 그대로 사용하고 있는 반면(제15조), 2011년 제정된 「보통교육법」에서는 ‘장애어린이’로 명명하고 있다. 그리고 최근 대북 장애인 지원 활동을 수행하고 있는 푸른나무의 신영순 본부장은 북한이 2013년 6월 18일 장애자의 날을 기해서 ‘장애자’의 명칭이 ‘장애인’으로 바뀌었다고 밝힌 바 있다.<sup>116</sup>

<sup>115</sup>- 이에 비해 남한의 「장애인복지법」은 장애인을 “신체적·정신적 장애로 오랫동안 일상 생활이나 사회생활에서 상당한 제약을 받는 자”로 정의하고 있다. 「장애인복지법」 제2조는 다음과 같다.

- 제2조(장애인의 정의 등) ① “장애인”이란 신체적·정신적 장애로 오랫동안 일상생활이나 사회생활에서 상당한 제약을 받는 자를 말한다.  
 ② 이 법을 적용받는 장애인은 제1항에 따른 장애인 중 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 장애가 있는 자로서 대통령령으로 정하는 장애의 종류 및 기준에 해당하는 자를 말한다.  
 1. “신체적 장애”란 주요 외부 신체 기능의 장애, 내부기관의 장애 등을 말한다.  
 2. “정신적 장애”란 발달장애 또는 정신 질환으로 발생하는 장애를 말한다.  
 ③ “장애인학대”란 장애인에 대하여 신체적·정신적·정서적·언어적 폭력이나 가혹 행위, 경제적 착취, 유기 또는 방임을 하는 것을 말한다.

I
II
III
IV
V
VI
VII

## 2) 장애인 지원정책과 시설

아동권리협약 3·4차 보고서에 따르면 장애인보호연맹 중앙위원회가 내각의 지도 아래 『2008~2010 장애인을 위한 포괄적 행동계획』도 수립하여 시행하는 것으로 알려지고 있다. 보철공장의 경제적 기반의 강화, 장애인 재활수준 향상을 위한 수술, 맹아, 농장 아동의 교육시설 구비가 핵심 내용이다.<sup>117</sup>

북한은 장애인 보호를 활성화하기 위해 장애인 관련 업무를 수행하는 관리들의 강습을 진행하고 있다. 동 강습을 통해 전년도 장애인 관련 정책의 성과를 검토하고 구체적인 장애인 지원방안과 국제사회와의 협력을 논의하고 있다. 구체적으로 2012년 5월 9일부터 10일까지 함흥에서 장애인 보호 관련 관리들의 강습이 진행되었다. 동 강습을 통해 북한 내 맹아학교, 농아학교의 교육과정에 목공 실습과 인형제작 등 직업교육 관련 내용이 반영되었다.<sup>118</sup>

『아동권리보장법』에서는 부모와 후견인으로 하여금 장애아동에 대한 교육 및 교양, 생활과 건강에 대한 책임을 규정하고 있다.

장애아동에 대한 여가 활동과 특수 활동에 대한 지원도 이루어지고 있다. 예를 들어 조선장애자보호연맹의 지원으로 조선소년단 창립절인 6·6절을 맞이하여 대동맹아학교에서 소년 운동회가 개최되었다.<sup>119</sup> 그리고 만경대학생소년궁전에서 방학을 이용하여 성악, 기악 등 장애학생들에 대한 예술교육을 시행하고 있다. 실제로 2009년 8월 대동맹아

---

<sup>116</sup> 『에이블뉴스』, 2013년 8월 9일.

<sup>117</sup> 아동권리협약 이행에 대한 북한의 3·4차 국가보고서, “The 3rd and 4th Periodic Reports of the Democratic People’s Republic of Korea on the Implementation of the Convention on the Rights of the Child,” (Pyongyang, December 2007), UN Doc. CRC/C/PRK/4.

<sup>118</sup> 『조선신보』, 2013년 5월 23일.

<sup>119</sup> 『조선중앙통신』, 2009년 6월 14일.

I
II
III
IV
V
VI
VII

학교 음악소조원 5명을 대상으로 만경대학생소년궁전에서 예술 전문 교육이 실시되었다. 그리고 조선장애자보호연맹 중앙위원회에서는 ‘장애자 음악무용소조’의 결성과 운영계획을 수립하고 있다고 한다.<sup>120</sup>

북한 당국은 2003년 『장애자보호법』 제정 이후 장애인을 지원하기 위한 시설을 확충하여 오고 있다. 이러한 시설은 자체 계획과 외부의 지원을 통해 건립되어 운영되고 있다.

2007년에는 평양에 북한 최초의 장애인 직업재활센터인 ‘보통강장애자종합편의’가 설립되었다.<sup>121</sup> 2009년 5월 초 평양시 대동강구역 문흥동에 ‘대동강장애자문화센터’를 개관하였는데, 훈련실, 한증탕을 비롯한 각종 시설들을 갖추고 있다. 동 센터는 장애인들에게 전문적인 예술체육 훈련을 제공하고 있다. 구체적으로 동 센터에서는 전국의 맹아학교, 농아학교에서 공부하는 ‘예술소조학생’들이 3개월에 한 번씩 기량을 평가받고 전문기술훈련을 받고 있다. 체육활동의 경우 수도권 내 중, 소학교 전문화소조들에서 훈련을 받는 장애자들이 주에 두 번씩 이곳을 이용하고 있다.<sup>122</sup>

평양에 2013년 3월 ‘조선장애어린이회복중심’이 건립되어 지능장애와 사지장애를 겪는 어린이들을 위주로 보육교양을 하면서 장애에 대한 조기적발과 회복을 위한 사업을 수행하고 있다. 개교식에서 참석자들은 “장애어린이회복중심은 장애어린이들이 사회주의 보건제도의 혜택을 받으며 행복하게 자라날 수 있는 요람”이라며 “장애어린이들도 ‘전반적 12년제 의무교육’을 받으며 재능을 마음껏 꽃피울 수 있도록

<sup>120</sup>- 『조선중앙통신』, 2009년 8월 22일.

<sup>121</sup>- 등대복지회 홈페이지, <[http://www.lighthousekorea.org/02\\_business/business02.html](http://www.lighthousekorea.org/02_business/business02.html)>.

<sup>122</sup>- 『조선중앙통신』, 2009년 5월 31일; 『조선신보』, 2011년 12월 13일.

하겠다”고 강조하였다.<sup>123</sup>

2014년 3월 완공 목표로 평양시 동대원구역에 장애인 운동선수를 위한 ‘동대원장애자운동관’을 건설 중에 있다. 북한 내 최초로 문턱과 계단이 없는 시설, 즉 장애물이 없는 시설로 건립 중에 있다. 조선신보는 해당 시설의 건립을 조선장애자보호연맹과 조선장애자체육협회가 진행하고 있으며, 평양 시내에 장애자체육관을 건설할 계획도 있다고 보도하고 있다.<sup>124</sup>

2012년 5월 2일 평양에 장애인들이 사회생활에 보다 적극적으로 참가하도록 하기 위한 사업의 일환으로 장애인 직업교육을 전문으로 하는 ‘조선장애자기능공 양성반’이 개설되었다. 동 양성반은 1년제로 운영되고 있으며 농아들과 절단장애자를 비롯한 신체장애자들이 교육을 받고 있다. 구체적으로 동 양성반에서는 장애인들의 심리적 특성과 신체 준비 정도에 따라 전자제품수리와 피복제작, 재봉기 수리, 목재 가공 등 기술 및 기능 습득에 중심을 두고 교육을 진행하고 있다. 2013년 현재 60명의 지체, 농아장애인 학생들이 직업교육과 기술훈련을 하고 있다. 이러한 경험을 기반으로 북한 당국은 앞으로 다른 지방에서도 장애인 기능공양성을 위한 학교를 설립하고 직업교육을 확대해나간다는 방침이라고 한다.<sup>125</sup> 등대복지회 신영순 전 이사에 따르면 조선장애자보호연맹 중앙위원회는 외국단체들의 지원을 받아 미장원, 이발소, 양복, 양장점 등 장애인을 위한 직업재활시설을 건립하려고 추진하고 있다. 특히 동 중앙위원회는 원산농아학교 안에 작은 규모로 장애

---

123. 『로동신문』, 2012년 9월 30일; 『조선중앙통신』, 2013년 3월 29일.

124. 『조선신보』, 2013년 8월 31일; 『연합뉴스』, 2013년 8월 31일.

125. 『조선신보』, 2012년 5월 9일; 『조선신보』, 2013년 5월 23일; 『조선중앙통신』, 2012년 5월 2일; 『에이블뉴스』, 2013년 8월 9일.

인 직업재활시설을 새로 지어 목욕탕, 미장원, 이발소, 양복·양장점, 콩우유 급식 등의 사업을 추진 중이라고 한다.<sup>126</sup>

북한에도 함흥교정기구공장, 송림교정기구공장, 평양영예군인교정기구수리공장 등 장애인을 위한 교정기구 생산시설이 운영되고 있다. 함흥교정기구공장에서는 폴리프로필렌수지로 교정기구를 생산하고 있다. 이 공장에서 생산하는 교정기구와 보행보조기구는 하퇴 및 대퇴의 족, 의수 등 70여 종에 달한다. 이전에는 가죽을 재료로 의족, 의수를 비롯한 교정기구를 생산하였는데, 10년 전 국제기구의 협조로 폴리프로필렌수지에 의한 교정기구 생산공정을 설립하게 되었다. 최근에는 보다 유연한 교정기구를 생산하는 데 쓰이는 원료연구에도 주력하고 있는데, 공장관계자들에 따르면 이 연구가 완성되면 장애자들의 활동에 더욱 편리한 교정기구를 대량 생산할 수 있으며 교정기구생산에 필요한 원료의 국산화도 추진할 수 있을 것이다. 특히 조선신보에 따르면 교정기구공장의 직원들이 이동수리 서비스도 제공하고 있다. 평양 영예군인교정기구수리공장의 일꾼들이 각지의 장애인들을 찾아 교정기구 이동수리 서비스를 제공하였다.<sup>127</sup>

그리고 북한은 2009년 보편적 정례인권검토 보고서에서 장애인 직업을 창출할 목적으로 영예군인공장과 복지서비스 센터가 운영되고 있다고 설명하고 있다. 영예군인공장을 중심으로 장애인공장도 운영되고 있다. 1960년대 북한은 장애인들의 생산활동을 독려하기 위해 남포, 청진 등에 맹인공장을 건설하고 못, 우산, 가방손잡이 등을 생산토록 했다. 그러나 이 공장은 1990년대 중반 고난의 행군 시기 경제적인 어려움으로 폐쇄됐다. 또 지방의 시·군에서는 편의 봉사시설을 꾸려 도

<sup>126</sup> 『에이블뉴스』, 2009년 9월 4일.

<sup>127</sup> 『조선신보』, 2011년 12월 10일; 2013년 5월 23일.

I
II
III
IV
V
VI
VII



장조각, 시계·TV·구두수리 및 이발 등의 직업에 종사토록 했다.<sup>128</sup>

### 3) 장애인에 대한 사회적 관심 제고 및 차별 금지

『장애인보호법』에 따르면 ‘장애자의 날’을 제정하도록 규정하고 있는데, 북한은 2004년 『장애인보호법』을 제정한 6월 18일을 ‘장애자의 날’로 정하였다. 그리고 북한 당국은 2011년부터 ‘장애자의 날’을 기념하는 행사를 개최하고 있다. 이전에는 ‘장애자의 날’ 기념행사는 각 도에서 진행되었다. 그런데 2011년부터 북한은 “전국적 범위에서 통일적으로 기념하기 위한 사업”을 추진하였다. 이러한 ‘장애자 날’ 기념행사를 개최하는 북한 당국의 의도는 장애인 보호 사업에 대한 사회적 관심을 제고하고 장애인에 대한 지원을 강화하는 데 있다.<sup>129</sup> 그리고 북한은 2010년부터 조선장애자보호연맹 중앙위원회의 주최로 12월 3일 평양에서 ‘세계 장애인의 날 행사’를 기념하는 ‘장애자 연환모임(Joint Celebrations on the Occasions of the International Day of Persons with Disabilities)’을 매년 개최하여 오고 있다. 동 기념식에서 장애자 사업의 성과와 경험을 돌아보고 국제기구들과의 협조를 확대하여 장애자 사업을 발전하는 문제도 표명하고 있다.<sup>130</sup>

북한은 정상인과 장애인이 함께 참여하는 스포츠 행사를 통해 장애인에 대한 일반인들의 관심을 제고하는 사업도 수행하고 있다. 국가체육지도위원회의 조직(2012년 11월) 등을 통해 장애인 체육에 대한 관심을 제고하고 있다. 최근 장애인들과 정상인들이 함께 참가하는 탁구 경기가 정례화되고 있으며 참가인원 수도 늘어나고 있다. 2010년 12월

---

128- 『DailyNK』, 2012년 8월 28일.

129- 『통일뉴스』, 2011년 5월 3일.

130- 『조선중앙통신』, 2012년 12월 3일.

평양에서 장애인들과 탁구애호가들의 참가 아래 비전문가 탁구경기를 개최하였으며 사회적 관심도를 제고하기 위해 신문, 방송매체에서 장애인 체육을 대대적으로 소개하였다. 2011년 11월 장애인 보호와 이들의 체육활동에 대한 사회적 인식을 제고하기 위하여 평양시 장애인들의 탁구경기가 개최되었다.<sup>131</sup> 그동안 평양에서만 개최되던 장애인 탁구대회를 2012년 11월부터 지방에서도 개최하고 있다. 2013년 7월 31일부터 8월 14일까지 ‘2013년 장애인 및 애호가탁구경기’를 위한 예선 경기가 평안남북도와 함경남북도, 강원도에서 진행되었으며 해당 지역 탁구 애호가들과 장애인들이 참가하였다. 그리고 8월 25일부터 9월 1일까지 평양에서 본선 경기가 개최되었다.<sup>132</sup>

북한은 「장애인보호법」에서 장애인에 대한 동등한 권리 향유와 사회적 관심과 배려를 강조하고 있다(제2조, 제6조). 북한 당국은 「여성권리보장법」에서 장애여성에 대한 학대와 괘시 행위를 하지 못하도록 차별 금지 조항(제38조)을 두고 있다. 그리고 「아동권리보장법」에서 장애아동과 일반아동에 대해 차별 없이 교육과 치료받을 권리와 교육, 치료, 생활여건을 보장하도록 규정하고 있다(제30조).

법률상으로 사회적 관심을 제고하고 차별금지를 규정하고 있지만 북한 당국은 장애인에 대한 차별정책을 실시하고 있다. 첫째, 장애인 간 차별이다. 「장애인보호법」의 제정에도 불구하고 북한 당국의 장애인 정책은 영예군인을 우대하고 선천적 장애아동에게는 여전히 상대적으로 소홀한 정책을 견지하고 있다. 둘째, 장애인에 대한 거주 지역의 차별이다. 평양시 내에는 영예군인을 제외한 장애인이 평양에 거주할 수 없도록 격리하는 정책을 여전히 유지되고 있다. 셋째, 난쟁이 등 일부

<sup>131</sup> 『조선신보』, 2011년 12월 3일.

<sup>132</sup> 『조선신보』, 2013년 8월 26일, 31일.

I
II
III
IV
V
VI
VII

장애인의 격리 및 불임 등 차별정책에 대한 증언도 파악되고 있다. 넷째, 장애인에 대한 일반인들의 인식도 낮은 수준으로 파악되고 있다.<sup>133</sup>

#### 4) 장애인 교육

북한은 중등교육에서부터 장애인을 위한 특수학교를 운영하고 있다. 그 이전에도 「장애자보호법」에서는 “학교생활에 적응할 수 있는 학령 전 장애자를 탁아소, 유치원 또는 전문회복치료기관에서 보육교양”하고(제16조), “소학교에 입학할 연령에 이른 장애자를 장악 등록”하도록 규정하고 있다(제17조). 특히 학령 전 장애어린이의 보육교양 비용은 국가 또는 기관, 기업소, 단체가 부담하도록 규정하고 있다(제16조).

북한 당국은 「교육법」 제15조에서 보듯이 「장애자보호법」 이전에도 장애인을 위한 특수학교를 운영하여 왔는데, 「장애자보호법」 제정을 계기로 장애인 교육을 보다 구체화하고 있다. 「장애자보호법」에 따르면 일반학교에 장애인을 위한 특수학급을 두거나 별도의 특수학교를 두도록 규정하고 있다(제19조).

북한이 2011년 새롭게 제정한 「보통교육법」에서도 보통교육기관을 분류하면서 장애인 교육을 위한 맹아학교, 농아학교를 열거하고 있다(제19조제5항). 「보통교육법」에 따르면 맹아학교와 농아학교의 명칭(제21조)과 필요한 지역에 대한 배치(제25조)는 ‘중앙교육지도기관’이 정하도록 규정하고 있다. 실제로 현재 북한에는 8개의 농아학교와 3개의 시각 장애인 학교인 맹아학교가 기숙사와 함께 운영되고 있다.

---

<sup>133</sup>- 조정현 외, 『북한인권백서 2013』 (서울: 통일연구원, 2013), pp. 375~376, 382.

표 III-8 북한의 장애인 특수학교 현황

구분	학교 명칭	위치
농아학교	시증농아학교	자강도 시증군
	운전농아학교	평안북도 운전군
	성천농아학교	평안남도 성천군
	사봉농아학교	함경북도 청진시
	함흥농아학교	함경북도 함흥시
	봉천농아학교	황해남도 봉천군
	봉산농아학교	황해북도 봉산군
	원산농아학교	강원도 원산시
맹아학교	대동맹아학교	평안남도 대동군
	함흥맹아학교	함경북도 함흥시
	봉천맹아학교	황해남도 봉천군

출처: 푸른나무 홈페이지, <<http://www.greentreekorea.org>>.

이들 장애인 학교는 1980년대 말부터 식량난과 시설 낙후로 폐교하  
다시피 되었다. 이에 더해 1995년의 자연재해로 식량난이 시작되었을  
때 많은 장애인들이 아사하여 정상적인 운영이 어려웠다. 그러나 2003년  
고난의 행군이 끝날 무렵 조선불구자협회와 ‘유럽 7조’의 도움으로 다  
시 개교하게 되었고, 현재 11개의 장애인 학교에는 각 70~250여 명의  
농아와 맹인 학생들이 재학 중인 것으로 알려지고 있다.<sup>134</sup>

2009년 유엔 인권이사회에 제출한 보편적 정례인권검토 보고서에서  
북한 당국은 맹인, 농아, 귀머거리 아동은 특수학교에서 교육을 실시하  
고 다른 장애를 가진 아동은 주류 학급에 포함시켜 교육을 실시한다고

<sup>134</sup> 신영순, “북한 장애인 지원 방안 및 전략,” (자문회의 자료, 2013.3.29.).

I
II
III
IV
V
VI
VII

설명하고 있다. 또한 「보통교육법」에서는 맹아학교, 농아학교의 장애 아동에 대해 특별히 장학금을 주도록 규정하고 있다(제14조). 그리고 맹아와 농아 등 장애어린이에 대한 교육과 생활에 대해 국가가 보장하도록 규정하고 있다(보통교육법 제15조).

#### 5) 장애인 복지 및 건강과 회복치료

북한 당국은 장애인에 대해 보조금을 지급하고 있으며(장애자보호법 제40조), 노동능력을 완전히 상실한 장애인 본인의 의사에 따라 ‘양생원’ 또는 ‘양로원’에서 안정된 생활을 영위할 수 있도록 보장하는 정책을 시행하고 있다(장애자보호법 제41조, 사회주의노동법 제78조).

북한 당국은 우선적으로 장애인에 대한 무상치료제가 적절하게 이행될 수 있도록 각종 법률에서 규정하고 있다. 「인민보건법」에서 국가로 하여금 ‘노동능력을 잃은 사람’에 대한 무상치료 혜택을 책임지고 보장하도록 규정하고 있다(제13조).

이상에서 보듯이 그동안 북한의 장애인 지원은 주로 물질적 지원과 무상치료 혜택에 집중되어 있었다. 그런데 「장애자보호법」 제정을 계기로 장애인에 대한 회복치료와 문화생활 및 유리한 환경 조성에 관심을 갖기 시작하였다.

또한 장애인 정책과 관련하여 「장애자보호법」을 계기로 장애 발생 예방 개념이 도입되고 있다(제4조). 그리고 「의료법」에서도 “선천성 대기형, 유전자병 같은 것을 막기 위한 의료조작을 할 수 있다”고 규정하고 있다(제28조). 예를 들어 장애인 예방사업으로 유전병을 비롯한 선천성 기형을 막기 위한 연구조사를 평양의학대학과 유전의학연구소를 중심으로 진행하고 있다.<sup>135</sup>

---

<sup>135</sup> 『연합뉴스』, 2006년 10월 23일.

## 6) 국제사회와의 장애인 협력 강화

북한은 국제사회와 장애인에 대한 협력을 강화하기 위한 정책의 일환으로 2013년 7월 3일 장애인보호협약에 서명하였다. 북한은 무엇보다도 체육 분야에서 국제사회와의 협력을 강화하여 오고 있다. 특히 국제장애인올림픽위원회(International Paralympic Committee: IPC)에 가입하고 대회에 참가하는 등 구체적인 조치를 취하여 오고 있다. 북한은 2006년 11월 말레이시아 아태장애인경기대회에 임원 3명을 파견하였다. 2007년 5월 5일부터 12일까지 평양을 방문한 대한장애인체육회 장향숙 회장에 따르면 조선장애자보호연맹 산하에 (가칭)조선장애자체육연맹 설립, 장애인올림픽 등 국제대회 참가, 국제장애인올림픽위원회 가입 문제에 대해 북한 대표단과 일곱 차례 협의를 가졌다.<sup>136</sup> 이러한 점을 고려할 때 2007년을 기점으로 북한은 체육 분야에서 장애인에 대한 국제협력을 적극적으로 추진할 의향이 있었던 것으로 보인다.

이러한 연장선상에서 북한은 2010년 중국 광저우에서 열린 아시아 장애인올림픽에 조선장애자체육협회의 직원을 파견한 바 있다. 그리고 2011년 9월 조선장애자보호연맹 중앙위원회는 ‘민족장애자올림픽위원회(National Paralympic Committee of Democratic People’s Republic of Korea, 회장 최창식)’를 설립하였고 국제장애인올림픽위원회 총회에서 회원 가입을 위한 대책 수립 등의 역할을 수행하였다. 또한 런던 장애인올림픽에 참가하기 위한 사업도 추진하였는데, 그 일환으로 중국장애인연합회와 협력하여 중국에서 북·중 선수들이 공동훈련을 실시하였다.<sup>137</sup> 그리고 2011년 12월 7일부터 11일까지 북경에서 열린 국

<sup>136</sup>- 『한겨레』, 2007년 5월 15일.

<sup>137</sup>- 『조선신보』, 2011년 12월 13일; 2013년 5월 23일.

I
II
III
IV
V
VI
VII

제장애인올림픽위원회 총회에서 조선장애자보호연맹 중앙위원회 김문철 부위원장과 리분희 서기장 등 3명이 참석하여 만장일치로 북한이 국제장애인올림픽위원회 준회원국으로 받아들여졌다.<sup>138</sup> 2013년에는 정회원국이 되었다. 북한은 이러한 준비를 통해 2012년 8월 런던 장애인올림픽에 최초로 참가하였다.<sup>139</sup>

조선장애자체육협회(서기장 리분희)는 2013년 10월 말레이시아 쿠알라룸푸르에서 개최되는 제3회 아시아청소년장애자경기대회 참가를 위한 준비 사업의 일환으로 중국 연변조선족자치구탁구협회의 초청으로 북한의 장애인 탁구 선수들이 중국 연변시에서 중국 선수들과 공동 훈련을 실시하였다. 조선신보에 따르면 런던 장애인올림픽은 참가에 의의를 두었으나 2016년 브라질 장애인올림픽에서는 메달을 목표로 하고 있다고 한다. 이분희 서기장이 “올림픽 출전을 지향하는 연장선 상에서 올해 아시아청소년경기대회출전이 있다. 이번에는 단순한 존재 시위가 아니라 메달획득에 목표를 두고 있다”는 견해를 밝혔다는 것이다.<sup>140</sup>

북한은 세계농아인연맹, 세계맹인연맹을 비롯한 국제기구와 장애자 보호를 활성화하기 위한 교류협력을 확대하고 있다. 그 일환으로 조선장애자보호연맹은 2012년 2월 13일 헬싱키에서 세계농아인연맹(World Federation of the Deaf)과 협력하기로 양해각서를 체결하였다. 이에 앞서 세계농아인연맹은 2008년 북한의 함흥농아학교, 성천농아학교 등을 처음으로 방문하여 농아교육 분야 교류와 협력방안을 논의한 바

---

138- 『에이블뉴스』, 2011년 12월 21일.

139- 이규창, “북한의 장애인권리협약 서명: 의미와 과제,” (통일연구원 Online Series CO 13-19, 2013.8.1).

140- 『조선신보』, 2013년 3월 9일.

있다.<sup>141</sup>

북한은 해외에 사무소를 설치하고 장애인 지원사업을 확대하기 위한 정책도 추진하고 있다. 2009년 6월 조선장애자보호연맹 중앙위원회는 북한 내 장애인 보호사업을 활성화하기 위해 중국 베이징에 ‘장애자 원아기금사무소’를 개설하였다. 동 사무소는 첫째, 장애인 관련 정보자료의 수집과 국내보급, 둘째, 국제기구, 외국단체들에 대한 조선의 장애인보호정책 홍보, 셋째, 기금활동의 협력자, 동반자 인입 등의 활동을 전개하고 있다.<sup>142</sup> 또한 조선장애자보호연맹과 중국장애인연합회가 북한 내 장애인 보호를 위해 협력하고 있다. 2012년 4월 12일 조선장애자보호연맹 김문철 부위원장 등이 참가한 가운데 중국장애인연합회에서 조선장애자보호연맹에 협조 물자 기증식을 개최하였다.<sup>143</sup>

북한은 개별국가와도 장애인 권리 증진을 위한 기술협력에 동참하고 있다. 2012년 2월 평양주재 영국대사관의 지원 아래 척추장애인 문제를 관장하는 북한대표단이 영국을 방문하였다. 또한 서울주재 영국대사관은 장애여성과 장애아동의 어머니를 포함한 여성의 권리 분야에서 북한의 의무이행을 평가하기 위한 연구프로젝트에 자금을 제공하고 있다.<sup>144</sup>

구체적으로 북한은 네팔의 ‘떨경가안과센터’를 비롯하여 안과 분야에서 치료경험을 교환하고 수술수기양성사업도 추진하였다.<sup>145</sup> 또한

---

141- 『조선신보』, 2013년 5월 23일; 『에이블뉴스』, 2012년 2월 14일.

142- 『조선중앙통신』, 2009년 6월 19일.

143- 『조선중앙통신』, 2012년 4월 13일.

144- UK the Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs, “Human Rights and Democracy: The 2012 Foreign & Commonwealth Office Report,” p. 158.

145- 『조선신보』, 2013년 5월 23일.

I
II
III
IV
V
VI
VII



북한 당국은 조선장애자보호연맹을 중심으로 핸디캡 인터내셔널과 긴밀하게 협력하고 있다. 핸디캡 인터내셔널은 2004년 조선장애자보호연맹과 감각 장애(sensory disabilities) 분야에서 협력을 강화하고 있다. 특히 핸디캡 인터내셔널은 10년 이상 조선장애자보호연맹과 협력하면서 직접 개입은 점차 줄어들면서 제도적 지원에 중점을 두고 협력하고 있다.<sup>146</sup>

그리고 북한은 2011년 4월 25일 조선장애자보호연맹 중앙위원회 사무소 내에 ‘민족장애자·원아지원협력사무소’를 설립하여 운영하고 있다. 푸른나무에 따르면 2013년 신영순 푸른나무 대북사업본부장을 동사무소 소장으로 임명하였다. 동 사무소는 남과 북, 해외의 장애인, 원아들과 협력하는 단체나 사람들까지 북한으로 초청할 수 있으며, 조선장애자보호연맹과 사업을 협력할 수 있다고 한다.<sup>147</sup>

## (2) 장애인 실태

로동신문에 따르면 조선장애자보호연맹은 중앙통계국과 함께 2011년 3개 도에서 2천4백여 세대를 대상으로 하여 북한에서 장애인 표본조사를 진행하였는데, 두 번째 조사라고 밝히고 있다.<sup>148</sup> 세계밀알연합회는 2006년 북한의 조선장애자지원협회로부터 북한의 장애인 실태 조사결과를 입수해 공개했는데, 조사시점은 1999년으로 나와있다. 이러한 점을 고려할 때 북한 당국은 1999년과 2011년 2차례에 걸쳐 장애인 표본조사를 실시한 것으로 보인다.

---

<sup>146</sup>- Handicap International, <[http://www.handicap-international.org.uk/where\\_we\\_work/asia/north\\_korea](http://www.handicap-international.org.uk/where_we_work/asia/north_korea)>.

<sup>147</sup>- 『통일뉴스』, 2013년 6월 20일.

<sup>148</sup>- 『로동신문』, 2012년 9월 30일.

북한의 장애인 실태 조사결과에 따르면 1999년 북한에는 전체 인구의 3.41%에 해당하는 76만 3천237명의 장애인이 거주하는 것으로 나타났다.<sup>149</sup>

표 III-9 장애유형별 현황

(단위: 명)

유형	지체장애	청각장애	시각장애	중증장애	정신장애	지적장애	계
인원	296,518	168,141	165,088	68,997	37,780	26,713	763,237

표 III-10 성별 장애 현황

(단위: %)

남성	여성
57	43

표 III-11 연령별 장애 현황

(단위: %)

연령	60세 이상	50대	40대	30대	20대	10대	9세 이하	계
비중	22.7	21.4	19.1	15.3	11.9	6.6	3	100

표 III-12 장애 원인별 현황

(단위: %)

원인	질병	선천성	사고	외상	약물중독	기타	계
비중	39.7	15.6	19	15.1	1.2	9.4	100

<sup>149</sup> 『에이블뉴스』, 2006년 3월 3일; 『연합뉴스』, 2006년 4월 9일; 11월 23일. 아래의 현황표는 조사결과를 정리한 것이다. 북한 장애인 지원 활동을 하고 있는 신영순 푸른나무 대북사업본부장은 북한 당국의 발표를 인용해 전국의 장애자들에 대한 인구조사가 2010년에 끝났는데, 북한 내 장애인들이 187만 명에 달한다고 표명하였다. 『미국의 소리 방송』, 2012년 9월 28일.

I  
II  
III  
IV  
V  
VI  
VII

위에서 언급하였듯이 북한 당국은 2011년 두 번째 장애인 실태조사를 실시하였다고 밝히고 있다. 2012년 제14회 런던 장애인올림픽에 참가한 북한 대표단의 김문철 조선장애자보호연맹 중앙위원회 부위원장을 통해 2011년 11월 북한 당국에 실시된 장애인 표본조사 결과 일부가 밝혀졌다. 그에 따르면 장애인 표본조사 결과 시력, 청력, 지체(사지), 정신(지능포함), 복합장애 등 5대 부문의 장애인은 전체 인구의 5.8%로 집계되었다고 한다.<sup>150</sup>

북한 당국에 의한 공식적 장애 실태는 2009년 북한 당국이 유엔 인권이사회에 제출한 국가별 정례인권검토 보고서에서 일부 나타나고 있다. 국가별 정례인권검토 보고서에 따르면 2005년에 수행된 선별조사에서 3천639명의 아동들이 기동성 장애를 가지고 있으며 그 중 2천 176명은 소년들이고 1천463명은 소녀라고 나타났다.<sup>151</sup>

표 III-13 연령별 장애아동

(단위: %)

0~4세	5~6세	7~10세	11~17세	계
11.6	11.2	30.2	47.0	100

세계보건기구는 『2013년 동남아시아 지역에서의 장애』(World Report on Disability) 보고서에서 북한의 장애인 비율을 2007년 현재 전체 인구의 3.4%로 추정하고 있다. 장애유형별 장애 실태를 보면 북한 내 장애인 비중은 지체장애, 시각장애, 청각과 언어장애, 지적장애 순으로 나타나고 있다. 또한 세계은행(World Bank)이 발표한 『세계질병부담연구:

<sup>150</sup>- 『연합뉴스』, 2012년 9월 10일.

<sup>151</sup>- 조선민주주의인민공화국, “인권이사회 결의 5/1의 부속서 제15(A)항에 의거, 제출된 국가보고서(2009.8.27),” p. 20.

동아시아 태평양 지역』(The Global Burden of Disease: East Asia and Pacific Regional Edition) 보고서에 따르면 질병에 시달리지 않고 건강하게 살 수 있는 기간인 장애보정수명(Disability-Adjusted Life Year: DALY)은 1990년 60.7세였는데, 2010년 62.4세로 나타났다.<sup>152</sup>

이상에서 살펴보았듯이 북한 장애인 실태는 부분적으로 발표되고 있지만 전반적 실태를 파악하기는 여전히 어려운 상황이다. 또한 북한은 장애인 등급 판정 기준이나 장애 종류가 세분화되어 있지 않다. 탈북자 ○○○에 따르면 북한에서 장애인 급수를 따지는 기준은 ‘사회보장 환자’라는 용어에 의해 구분되어 진다고 한다. 즉, 노동능력에 따라 6시간 경노동, 4시간 경노동, 0시간 노동 등으로 분류되고 있다. 이와 같이 노동능력에 따라 장애를 구분하기 때문에 장애인은 의무적으로 3개월에 한 번씩은 해당 병원으로 가서 검사진단서를 받아 노동과에 제출하여야 한다.<sup>153</sup>

이상에서 보듯이 장애인에 대한 북한 당국의 인식은 기본적으로 노동능력 수준에 기반을 두고 있다. 이러한 인식은 노동에 대한 북한의 태도에 기인하고 있다. 북한에서 노동은 권리인 동시에 의무로 규정되고 있다(사회주의노동법 제4조, 제14조). 이같이 장애인에 대해 노동능력 수준 및 상실 여부로 접근하는 인식은 노동을 의무로 보는 인식과 연결되고 있다. 앞에서 보았듯이 사회주의헌법, 「사회주의노동법」, 「장애인보호법」 등에서 ‘노동능력을 상실한 장애인’라고 장애를 규정하고 있는데, 이는 노동능력 상실 정도에 따라 장애를 보는 시각을 잘 보여주는 것이다. 북한이 장애인 보호정책을 강화하고 있는 것은 긍정적이나 장애인의 보편적 인권 향유 현황을 점검하고 이들이 비장애인

I
II
III
IV
V
VI
VII

<sup>152</sup> 『미국의 소리 방송』, 2013년 9월 20일.

<sup>153</sup> 통일연구원 자문회의 시 증언, 2013년 3월 29일.

과 동등한 수준에서 천부인권의 권리를 누릴 수 있도록 제도를 정비하는 것은 아직까지 북한 당국의 관심사에서 낮은 위치를 점하는 것으로 판단된다. 북한 내부에서는 장애인의 생활 여건이나 이들의 교육 환경과 같은 사안은 본질적으로 인권 문제의 영역에서 충분히 반영되지 못하고 있다.<sup>154</sup>

## 2. 취약계층 보호의 장애 요인

제1절에서 살펴보았듯이 북한 당국은 임산부, 영유아, 아동, 장애인의 인권보호에 대해 상대적으로 높은 관심을 보이고 있다. 이를 위해 관련 법제를 지속적으로 정비하는 동시에 영양실태조사를 수용하고 장애인올림픽에 최초로 참가하는 등 국제사회와의 협력에도 상대적으로 우호적인 편이다. 그런데 이러한 상대적 관심과 법제 정비 및 국제사회와의 우호적 협력에도 불구하고 북한 취약계층의 인권 실태는 여전히 열악한 것으로 나타나고 있다. 이는 정책적 요인, 사회구조적 요인, 인식적 요인 등 여러 가지 요인이 복합적으로 작용하고 있기 때문인 것으로 분석된다.

### 가. 정책적 요인

첫째, 무엇보다도 성분에 기반을 둔 북한 당국의 정치적 차별정책이 취약계층의 인권을 저하시키는 요인으로 작용하고 있다. 주지하듯이

---

<sup>154</sup> 김석향, “북한 내 공적·사적 인권담론 분석,” 『사회과학연구논총』, 제27호 (이화여자대학교 사회과학연구소, 2012), pp. 262~263.

북한은 북한 주민에 대해 정치적으로 계층화하여 차별하는 성분정책을 유지하여 왔다. 북한은 해방 이후 여러 차례에 걸쳐 성분조사 사업을 실시하여 주민들을 출신성분과 사회성분별로 엄격히 구분하고 있다. 그리고 북한 당국은 전 주민을 크게 핵심군중(핵심계층), 기본군중(동요계층), 복잡군중(적대계층) 등 세 계층으로 분류하고 있다. 복잡군중은 계급적 적대자들과 민족적 적대자들로 구성되며, 소위 불순분자, 반동분자로 낙인찍힌 자들로서 사회로부터 소외되고 인권을 유린당하는 집단이다. 복잡군중으로 분류된 사람들은 고용·교육·주거·의료혜택 등 사회생활의 모든 분야에서 차별대우를 받는다. 이들은 대체로 힘들고 유해한 중노동에 종사하고 있으며, 강제이주를 통한 격리수용 및 독재대상, 항시 동태를 감시당하는 고립대상, 집중적인 교양학습을 통해 체제 순응적으로 교육받는 포섭 및 교양대상 등으로 구분되어 관리되고 있다.<sup>155</sup>

이러한 성분정책에 따른 차별정책으로 인해 전반적으로 적대계층의 인권이 유린되는 동시에 식량권, 건강권, 교육권 등 전반적 인권의 저하는 취약계층을 양산하는 요인으로 작용하고 있다. 뿐만 아니라 국내 법률상으로 임산부, 영유아, 아동, 장애인 등 취약계층에 대한 보호를 규정하고 있지만 실질적으로 취약계층으로 전락한 이들 적대계층은 북한 당국의 성분에 따른 차별정책으로 인해 실질적인 보호를 받지 못하게 된다. 또한 성분에 의해 취약계층으로 전락한 적대계층에 대해 북한 당국은 우리가 규정하는 ‘취약계층’으로 분류하지 않고 있기 때문에 외부의 지원에 대한 접근에서도 차별을 당하게 된다. 끝으로 이러한 성분에 따른 차별정책은 부패와 결합되면서 양극화를 심화시켜 취

I
II
III
IV
V
VI
VII

<sup>155</sup>- 조정현 외, 『북한인권백서 2013』, pp. 173~174.

약계층의 삶에 부정적 영향을 미치고 있다.

둘째, 북한은 취약계층의 인권보호를 위한 국가의 실현(fulfill)의 의무를 적절하게 수행하지 않는 것으로 판단된다. 『경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약』(이하 “사회권규약”)에서는 사회권에 대해 점진적인 실현의 의무를 규정하고 있다. 그런데 북한 당국은 국내 법률에서 취약계층의 인권을 보호한다고 규정하고 있지만 실제로 실현의 의무라는 관점에서 적절하게 자원을 배분하지 않는 것으로 평가된다. 북한은 여전히 선군정치를 강력하게 견지하면서 군에 대한 우선적 배분정책을 유지하고 있다. 무엇보다도 선군정치에 따른 국방공업 우선정책으로 인해 자원이 우선적으로 배분됨으로써 상대적으로 취약계층 보호를 위한 자원은 감소될 수밖에 없다. ‘점진적 실현’은 당사국의 의무에 대한 태만을 정당화하는 명분으로 활용되어서는 안 되고 가용자원을 확대하려는 노력을 적절하게 수행하는 동시에 부족한 가용자원 내에서 접근의 기회균등을 보장하는 것을 의미한다. 그런데 북한 당국이 아동, 여성, 장애인 권리를 보장하기 위해 제한된 자원을 이들 취약계층에게 우선적으로 배분하는 정책으로 전환한 것으로 평가하기는 어렵다.

북한은 2013년 3월 31일 당 중앙위원회 회의에서 ‘경제건설과 핵무력 강화 병진노선’을 채택하였다. 핵을 통한 안전보장을 도모하면서 재래식 전력에 투입할 자원을 경제건설을 위해 전용하여 인민생활의 향상을 기하는 전략을 취하고 있지만 이러한 전략은 실제로 성과를 거두기는 어렵다. 북한의 3차 핵실험, 미사일 시험 발사에 따른 유엔 안전보장이사회의 제재 등으로 인해 북한의 병진노선 추진에도 불구하고 북한에 대한 대외투자를 기대하기는 어려울 것이다. 뿐만 아니라 실제로 북한의 핵실험과 미사일 시험발사로 인해 북한에 대한 인도적 지원도 부정적 영향을 받고 있는 것이 사실이다.

북한 당국이 실현의 의무를 수행하지 않는 이러한 점은 평양 중심적 개발 및 배급정책에서도 나타나고 있다. 평양 중심적 접근으로 인해 평양과 지방 사이의 양극화가 심화되면서 양강도, 자강도, 함경북도 등 동북부 지역 취약계층의 인권이 저하되고 있다. 앞에서 살펴보았듯이 실제로 유엔과 협력하여 북한의 중앙통계국이 실시한 영양실태의 지역별 격차의 추이를 보더라도 지역 간 격차는 거의 줄어들지 않고 있다. 더욱 심각한 것은 북한 전체적으로 볼 때 영양상태가 호전하는 것으로 나타나고 있지만 지역 간 격차는 줄어들지 않고 있다는 사실이다. 이와 같이 영양상태의 호전에도 불구하고 지역 간 격차가 줄어들고 있지 않은 현상은 북한 당국의 평양과 대도시 중심의 개발과 배분에 기인하고 있다.

셋째, 북한 내 취약계층에 대한 국제사회의 효과적 지원을 끌어내기 위한 북한 당국의 협력이 여전히 부족하다는 점이다. 우선적으로 취약계층과 지역에 대한 실태조사와 관련한 협력의 문제를 들 수 있다. 북한 당국이 유엔의 영양실태조사에 협조하고 있지만 수령유일체제에서 행복한 삶을 살고 있다는 체제논리 아래 취약계층의 존재에 정치적 부담을 느끼고 있기 때문에 취약계층에 대한 실태조사에서는 여전히 소극적이다. 이와 관련하여 아동, 산모와 수유 여성 등의 시설에 대해 자료를 적극적으로 제공하고 접근을 허용하고 있지는 않다. 또한 취약계층에 대한 지원이 적절하게 배분되고 전달되는가라는 모니터링의 문제에서도 일부 긍정적으로 협조하고 있지만 여전히 미흡하다. 무작위 접근 허용과 불시 접근 허용의 문제 등도 여전히 미흡하다. 이는 체제에 부정적 영향을 미칠 것을 우려한 인식에 기인하고 있다. 이와 같이 체제유지를 위한 북한의 폐쇄적인 정책과 접근 불허가 취약계층의 보호에 장애 요인으로 작용하고 있다.

I
II
III
IV
V
VI
VII



## 나. 사회구조적 요인

취약계층에 대한 보호가 실질적으로 구현되지 못하는 것은 첫째, 북한 내 사회안전망의 붕괴와 삶의 양극화 심화현상 때문이다. 북한은 중앙배급체계를 통해 주민들의 생활을 보장해주는 대신 그러한 배급을 대가로 충성을 유도하여 왔다. 그런데 1990년대 경제난으로 인해 일반주민을 대상으로 하는 중앙배급체계가 사실상 와해된 것으로 평가되고 있다. 반면 북한 체제를 지탱하는 당의 간부, 군의 간부, 인민보안부, 국가안전보위부, 검찰, 판사 등 엘리트 계층에 대해서 우선적으로 배급하고 있다. 또한 엘리트들이 자신들의 권력을 활용하여 부를 축적하는 현상이 강화되고 있다. 이로 인해 엘리트와 주민 사이에 삶의 양극화가 심화되고 있다. 중앙배급체계가 기형적으로 작동하면서 생존의 위협에 내몰린 일반주민들은 장마당 등 장사를 통해 생계를 유지하는 것이 일반화되고 있다. 이 과정에서 장사를 통해 부를 축적하는 상인층이 확대되는 반면, 한 끼도 제대로 해결하기 어려운 최하위 계층이 확대되는 등 시장화 확산으로 인한 일반주민 간 경제적 양극화가 빠르게 진행되고 있다. 북한이탈주민들의 증언에 따르면 상류층은 10~20%, 중류층은 15~30%, 하류층은 50~70% 정도로 평가할 수 있을 것이다. 특히 정말 생활하기 어려운 최하류층(극빈층)은 15~20% 정도로 추정할 수 있다. 물론 이러한 계층 구분도 남한 주민 삶의 수준으로 평가하고 있는 것이 아니라 북한이탈주민들이 북한에서 생활할 때 북한 내 생활 수준에서 상, 중, 하를 구분한 것이라는 점이 다.<sup>156</sup> 이와 같이 국가가 무상으로 제공하던 사회안전망이 붕괴된 상

---

<sup>156</sup> 김수암 외, 『북한주민의 삶의 질: 실태와 인식』, KINU 연구총서 11-06 (서울: 통일연구원, 2011), p. 217.

황에서 시장화로 인해 경제적 측면에서 취약계층이 급증하는 것이 핵심 장애 요인으로 작용하고 있다.

둘째, 북한 사회 내에서 구조화되고 있는 부패가 취약계층 보호 실행에 부정적 요인으로 작용하고 있다. 당과 법기관의 주요 직책을 독점적으로 갖게 된 핵심엘리트들은 직위를 활용하여 뇌물 수수, 횡령, 인사 개입 등을 통해 사적 이득을 취하는 것이 일상화되고 있다. 북한 내 부패 구조화 정도는 부패 관련 저명한 기구인 국제투명성기구(Transparency International)의 평가에서 잘 나타나고 있다. 국제투명성기구는 매년 ‘부패인식지수(Corruption Perception Index: CPI)’라는 척도를 통해 전 세계의 부패상황을 평가하여 왔다. 북한은 그동안 부패상황을 평가하기 위한 기본 데이터 수집 등의 사유로 ‘부패인식지수’ 산정 대상국가에서 제외되어 왔다. 그런데 2011년 국제투명성기구는 처음으로 북한을 대상에 포함시켜 부패상황을 평가하였다. 그 결과 북한은 ‘2011 국가별 부패인식지수’에서 전체 183개국 가운데 소말리아와 함께 가장 낮은 점수인 1점을 받았다. 소말리아에 이어 182위로 평가되어 전 세계에서 가장 부패한 국가로 분류되었다.<sup>157</sup>

이와 같이 북한 내에 만연해 있는 부패행위는 두 가지 차원에서 북한 주민의 인권을 침해하는 직간접 요인으로 작용하고 있다. 먼저 직위를 이용한 횡령 행위는 사회권에 충돌되어야 할 재원의 가용성(availability)을 떨어뜨려 식량권, 건강권 등 일반주민들의 권리를 저하시키는 요인으로 작용하게 된다. 다음으로 직위를 이용한 뇌물수수 행위는 접근성이라는 차원에서 일반주민들의 사회권의 차별을 초래하는 요인으로 작용하게 된다. 특히 이러한 부패행위는 가장 취약한 북

<sup>157</sup> 김수암 외, 『북한부패와 인권의 상관성』, KINU 연구총서 12-02 (서울: 통일연구원, 2012), p. 3.

I
II
III
IV
V
VI
VII

한 주민들의 인권을 저하시키는 핵심으로 요인으로 작용하고 있다.

#### 다. 인식적 요인

북한 내 취약계층 인권보호가 제대로 이행되고 있지 못하는 또 다른 요인은 인권인식이 제대로 형성되고 있지 못하다는 사실이다. 북한 주민들은 외부 세계의 북한 인권 문제제기의 부당성을 선전하는 북한 당국의 선전교양을 통해 인권이라는 말은 들어보았지만 인권이 무엇을 의미하는지에 대한 인식이 거의 형성되지 못한 것으로 나타나고 있다. 북한이탈주민을 대상으로 실시한 조사에 따르면 “북한에서 ‘인권’이라는 말을 들어본 일이 있습니까”라는 질문에 대해 ‘알고 있다’는 응답이 42.6%, ‘모른다’ 56.5%, ‘무응답’ 0.9%로 나타나, ‘인권’이라는 용어를 접하지 못한 경우가 다수로 나타났다. 또한 북한에서 인권교육을 받은 경험이 있는지에 대한 질문에 11.4%만이 ‘그렇다’고 응답하였다. 그리고 북한에서 인권교육을 받은 적이 있다고 응답한 대상자 18명에 따르면, 북한에서 받았던 인권교육의 주요내용은 ‘북한 인권 우월성 선전’ 27.8%, ‘자본주의 세계의 인권논리 비판’ 16.7%, ‘개인의 권리 설명’ 5.6% 순으로 나타나고 있다. 주목할 만한 점은 인권교육을 받았다고 응답한 경우에도 인권교육의 주요 내용이 무엇이였는지에 대해 제대로 응답하지 못한 경우가 전체 응답자의 50%로 매우 높게 나타나고 있다. 북한에서 본인의 인권의식 형성에 가장 큰 영향을 미친 변수로 ‘강연 및 학습’ 20.7%, ‘외부정보’ 19.5%, ‘학교교육’ 17.1%, ‘북한문헌’ 8.5% 순으로 응답하였다.<sup>158</sup> 이러한 사실에서 보듯이 외부의 인권 문

---

<sup>158</sup> 이금순 외, 『북한주민 인권의식 실태연구』, KINU 연구총서 10-06 (서울: 통일연구원, 2010), pp. 32, 35, 39, 41.

제제기에 대한 비판적 교양 관점에서 인권을 인지하고 있어 인권인식이 제대로 형성되어 있지 않다. 이와 같이 인권인식이 제대로 형성되어 있지 않기 때문에 취약계층들은 자신들이 당하는 인권유린 현상에 대해 문제제기조차 하지 못하고 있다.

### 3. 소결

북한은 다른 계층에 비해 상대적으로 여성, 그중에서도 특히 임산부와 아동 및 장애인에 대해 긍정적 조치를 취하여 오고 있다. 이러한 세 분야의 취약계층 중에서도 아동의 권리 증진에 더욱 집중하고 있는 것으로 파악되고 있다. 그리고 장애인을 매개로 대외적 인식을 개선하려는 목적이 깔려 있기는 하지만 최근 장애인의 권리 신장에 대해 법률적, 제도적 정비를 집중하고 있다. 특히 북한 당국은 2013년 7월 3일 장애인권리협약에 서명하였다.

법적인 측면에서 「여성권리보장법」, 「아동권리보장법」, 「장애자보호법」 등 본 과제의 연구대상인 취약계층을 보호하기 위한 별도의 법률을 제정하는 긍정적 조치를 취하고 있다. 첫째, 임산부에 대한 특별 보호조치와 유아를 둔 여성에 대한 노동 상의 특별규정을 두고 있다. 둘째, 아동에 대한 보호조치는 다른 분야보다 북한 당국이 상당한 관심을 갖고 긍정적 조치를 취하고 있다. 특히 아동의 건강권, 교육권과 관련하여 집중적으로 법률과 제도를 정비하여 오고 있다. 셋째, 북한은 「장애자보호법」을 제정한 이래 장애인권리협약에 서명하는 등 장애인을 보호하기 위한 법적 조치를 강화하고 있다. 특히 런던 장애인올림픽 참가 등 장애인 보호를 위한 국제사회와의 협력에 주력하고 있다.

I
II
III
IV
V
VI
VII

또한 조선장애자보호연맹을 설립하고 산하에 특별위원회를 두는 등 장애인을 보호하기 위한 조직도 정비하고 있다. 그리고 ‘장애자의 날’을 제정하는 등 일반 주민들의 장애인에 대한 인식을 제고하는 정책도 추진하고 있다.

그러나 북한 내 임신부와 아동, 장애인의 권리실태는 여전히 열악하다. 그 이유는 정책적 요인, 사회구조적 요인, 인식적 요인 등 여러 가지 요인이 복합적으로 작용하고 있기 때문이다.

정책적 요인으로는 다음과 같은 점들을 들 수 있다. 첫째, 성분이라는 북한 당국의 정치적 차별정책이 취약계층의 인권을 저하시키는 요인으로 작용하고 있다. 둘째, 북한은 취약계층의 인권보호를 위한 국가의 실현 의무를 적절하게 수행하지 않고 있다. 셋째, 북한 내 취약계층에 대한 국제사회의 효과적 지원을 끌어내기 위한 북한 당국의 협력이 여전히 부족하다.

사회구조적 요인으로는 다음과 같은 이유를 꼽을 수 있다. 첫째, 북한 내 사회안전망의 붕괴와 삶의 양극화 심화현상 때문이다. 둘째, 북한 사회 내에서 구조화되고 있는 부패가 취약계층 보호 실행에 부정적 요인으로 작용하고 있기 때문이다.

북한 주민들의 인식도 취약계층이 인권 증진에 장애요소가 되고 있다. 북한 주민들은 인권이라는 말은 들어보았지만 인권이 무엇을 의미하는지 인권의식이 제대로 형성되어 있지 않다. 이로 인해 취약계층들은 자신들이 당하는 인권유린 현상에 대해 문제제기조차 하지 못하고 있다.

한편, 1998년부터 주기적으로 실시된 영양실태조사를 통해 부분적으로 북한 내 영양실태를 파악할 수 있다. 이를 통해 대북지원 시 고려해야 할 요소를 살펴볼 수 있다. 첫째, 북한 취약계층의 영양상태가 전반적으로 개선되고 있다. 둘째, 그럼에도 불구하고 북한 당국의 정책적

요인에 의해 지역별로 영양상태가 상당한 편차를 보이고 있다. 특히 동북부 지역 아동의 영양실태가 상대적으로 심각하게 나타나고 있다. 셋째, 임산부와 산모의 영양상태를 보면 빈혈은 대북지원 시 고려해야 할 것으로 판단된다. 넷째, 임산부와 산모에 대한 산전관리와 산후관리를 고려하여 대북지원 계획을 수립할 필요가 있다. 다섯째, 유아의 경우 빈혈 등 영양상태에서 지역적 요소와 더불어 성별, 연령별 요소도 고려해야 한다는 것이다. 여섯째, 북한 당국이 두 차례에 걸쳐 장애인에 대한 실태조사를 실시한 것으로 파악되고 있으나 정확한 상태를 알기는 어려운 상황이다.

---

I

II

III

IV

V

VI

VII

---



# IV

---

## 남한의 북한 취약계층 인권 증진 활동 평가와 과제







본 장에서는 남한의 중앙정부, 지방자치단체(이하 지자체), 민간단체의 대북지원사업을 취약계층 지원사업 중심으로 살펴보고자 한다.

중앙정부 차원의 지원은 남북적십자사를 통한 당국 간 직접지원, 식량차관,<sup>159</sup> 민간단체의 대북지원사업에 대한 재정지원, 국제기구를 통한 간접지원 등의 방식으로 이루어졌다. 당국 간 차원의 식량지원은 특정 취약계층 혹은 취약지역을 대상으로 이루어진 것이 아니라, 북한의 전반적인 식량사정이 어렵다는 평가에 따라 중앙배급체계를 통해 분배가 이루어지도록 하는 방식을 취하였다. 이에 따라 북한의 지역 양정사업소와 식량공급소 관계자 및 주민을 인터뷰하고 분배장면을 촬영하는 등 현장참관, 지역별 분배결과서를 통보받는 것으로 지원평가를 대신하였다.

북한 곡물생산량의 급격한 저하가 전반적인 북한의 경제난으로 인하여 발생하였다는 평가를 바탕으로 정부는 식량지원과 병행하여 비료지원을 추진하였다. 1999년 비료지원을 무상으로 추진한 이래 2007년까지 남북관계, 재정부담 능력, 북한의 비료수요, 국민여론 등을 고려하여 지원규모가 결정되었다. 비료지원은 남북적십자사를 통해 봄철과 가을철에 정기적으로 이루어졌다. 비료지원도 식량지원과 유사하게 전반적으로 북한 내 전반적인 어려움을 감안하여 이루어졌으며, 특정 취약계층을 위한 식량증산용으로 별도 분류되어 이루어지지 않았다.

<sup>159</sup>- 2000년 남북정상회담을 계기로 조성된 남북화해분위기에 북한은 지속적인 식량 지원 요청을 반영하여, 정부는 동포애와 인도주의적 차원에서 북한에 대한 차관방식의 식량지원을 결정하였다. 식량차관은 북한의 경제사정 등을 감안하여 상환조건이 결정되고 매년 단가는 국제시세를 반영하여 북한 당국과의 협상을 통해 조정되었다. 2000년부터 시작된 식량차관은 남북대화가 중단되었던 2001년과 북한의 미사일발사, 핵실험으로 중단된 2006년을 제외하고 2007년까지 지속되었다. 2006년 7월 북한의 수해피해에 대해 긴급구호 차원에서 식량 10만 톤이 무상지원방식으로 추진되었다. 통일부, 『남북협력기금백서』(서울: 통일부, 2008), p. 31.

정부 차원의 직접지원 방식 중 하나는 북한의 자연재해, 전염병 등 재난상황에 대한 긴급구호이다. 2000년 말 종교계와 시민단체가 북한의 에너지난을 감안하고 북한 주민의 어려움과 북한의 요청 등을 고려하여 ‘북녘동포 내복 보내기 범국민운동본부’를 발족하였다. 또한 대한적십자사와 국회의 요청을 감안하여 정부가 남북협력기금을 지원하였다. 총 152만 벌의 내복 중 아동용 2만 벌이 포함되기는 하였지만 구체적으로 특정 취약집단을 지원 대상으로 구체화하지는 않았다.

2004년 용천사고가 발생하자 피해내용이 유엔 등을 통해 긴급하게 알려지고 방북 중이던 대한적십자사 총재에게도 지원요청이 이루어졌다. 이에 따라 국민들의 성금 및 물품기탁이 이루어지고 정치권에서도 지원 의견이 일치되어 의약품, 라면, 생수와 모포 등 긴급구호가 추진되었다.

또한 정부는 2000년부터 국내 민간단체들의 대북지원사업이 안정적으로 추진될 수 있도록 남북협력기금을 지원하여 왔으며, 이들 사업의 선정과정에서 농업, 보건의료, 취약계층, 환경 등 우선사업 분야와 지역단위 접근노력, 남북관계에 대한 기여 가능성을 중요시하였다.<sup>160</sup>

지자체의 경우에는 중앙정부와 달리 민간단체의 채널을 통해 지원 사업을 추진하였으며, 별도의 남북협력기금을 조성하여 온 지자체들이 적극적인 대북사업을 추진하여 왔다. 민간단체들은 자체적인 모금을 통한 지원사업, 정부의 남북협력기금 재정지원을 받아 추진해 온 개별사업, 협동사업, 정책사업 등에 참여하여 왔다. 개별사업과 협동사업의 재원은 자체모금과 매칭펀드 방식의 정부지원금으로 충당되었다는 점에서 명확한 구분이 어려울 수도 있다. 또한 대다수의 사업이 어린이

---

<sup>160</sup>- 위의 책, pp. 51~68.

를 제외하고는 대상 집단이 명확하게 규정되어 있지 않다는 점에서, 본 연구의 주요 관점인 취약대상별 사업으로 구분하기가 쉽지 않은 것도 현실이다. 이러한 제약점에도 불구하고, 취약계층별 사업방향과 추진방식에 대해 구체적으로 검토해 보고자 한다.

아래에서는 남한 정부와 민간단체의 북한 취약계층 사업을 분석하기 위하여, 2006년과 2007년에 추진된 사업들을 중심으로 살펴보고자 한다. 특히 대북민간협력협의회 산하의 사회복지-일반구호 분야 사업들을 집중적으로 검토한다.<sup>161</sup>

## 1. 남한의 대북 인도적 지원 활동

남한 정부나 민간단체들의 대북지원은 국제사회의 대북지원과 다른 특성을 보여 왔다. 인도적 위기 상황에 처한 주민들의 고통을 덜어주겠다는 인도적 차원의 목적과 함께 동포에 실현 및 남북 화해협력을 통한 사회통합의 고려가 동시에 이루어져 왔다. 이러한 차원에서 남한의 대북지원은 북한 내 지속되는 경제난과 식량난으로 인해 특별히 취약한 계층을 특화된 집중지원 방식으로 이루어지지는 못하였다. 1990년대 중반부터 시작된 대북지원 과정에서 식량난으로 인한 ‘아사’ 상황이 알려지면서, 극소수의 특권층을 제외한 북한 주민 대다수가 인도적 위기에 직면에 있다는 평가가 확산되었다. 이러한 차원에서 국제사회의 일반적인 지원 원칙들을 준수하기 위한 노력보다는, 가능한 한 지원의

<sup>161</sup> 통일부, 대북지원민간단체 개별사업(사회복지) 결과보고서 (통일부 내부자료, 2007); 통일부, 대북지원민간단체 개별사업(Ⅰ)·(사회복지) 결과보고서 (통일부 내부자료 2008); 통일부, 대북지원민간단체 개별사업(Ⅱ)·(사회복지) 결과보고서 (통일부 내부자료 2008); 통일부, 대북지원민간단체 합동사업 결과보고서 (통일부 내부자료, 2007).

I
II
III
IV
V
VI
VII

규모를 늘리는 것에 집중하게 되었다. 이는 북한 사회 자체가 당국의 철저한 사회통제하에 놓여 있다는 전제하에 특정계층이나 집단에 대한 집중적인 지원 자체가 현실적으로 불가능할 것이라는 입장을 반영한 것이다.

사실상 남북협력기금이라는 재원을 운용하고 있는 정부 차원에서는 대북지원을 통해 남북 간 대화 및 교류를 제고하려는 노력을 병행할 수밖에 없었던 것도 현실이다.<sup>162</sup> 또한 정부 차원의 대북지원은 남북 관계 현실과 국민들의 여론을 반영하여야 한다는 점에서, 북한의 무력 도발 및 남북관계 경색에 따라 큰 영향을 받게 되었다. 천안함 폭침 및 연평도 포격 사건으로 인한 5·24 조치로 인해 전반적인 대북지원이 거의 중단되는 상황도 초래되었다. 또한 북한의 핵실험 및 장거리 미사일 발사로 인한 유엔 안전보장이사회의 제재 상황도 전반적인 대북지원에 영향을 미친 것으로 평가된다.<sup>163</sup> 남북 간 인도적 사안인 이산가족 상봉 등을 계기로 한 대북지원 재개와 남북관계 경색으로 인한 지원 중단이 되풀이되어왔다.

---

<sup>162</sup> 1998년 국민의 정부가 출범한 이후 정부는 북경 남북당국대표회담(4월 11~18일)을 개최하여 직접지원을 논의하였으나, 이산가족문제와 비료지원 간 상호주의 문제로 인해 결렬되었다. 1999년 당국 간 지원사업도 이산가족문제를 다루기 위한 '남북 차관급당국회담'에 대한 합의에 의해 이뤄졌다. 이후 정부는 정상회담, 장관급회담, 군사회담, 남북경제협력추진위원회, 각종 실무접촉 등 당국 간 대화를 지속적으로 추진하기 위한 차원에서 지원을 실시하게 되었다. 따라서 정부 차원의 직접지원은 북한의 지원소요를 체계적으로 파악하여 이를 토대로 필요한 규모로 이루어지지 않고, 남북관계 진전 상황에 따라 긴급하게 지원규모와 방식이 결정되었다. 즉 대북 직접지원은 이산가족 상봉 및 면회소 설치 등 남북 간 인도주의사안 해결을 위한 방안으로 활용되었다.

<sup>163</sup> 원칙적으로 국제제재에 인도적 지원은 제외될 수 있으나, 대북지원 물품의 반출을 위해서는 우리 정부의 승인이 이루어져야 하며 논란의 여지가 될 만한 품목 반출이 어렵다는 점에서 대북지원 활동에 영향을 미쳤다.

정부는 북한의 공동호소가 이루어진 1995년 이후 세계식량계획, 유엔아동기금, 세계보건기구 등 국제기구를 통해 북한 취약계층에 대한 대북지원을 추진하여 왔다. <표 IV-1>에서 알 수 있듯이 우리 정부는 북한 취약계층을 지원하기 위하여 2001년 세계식량계획을 통한 ‘취약계층 긴급구호사업’을 추진하였다.<sup>164</sup> 1993년 이후 인구전수조사가 실시되지 않았다는 점을 감안하여, 식량난으로 인한 북한인구상황 변화 등 북한에 대한 기본 자료로서 인구조사 필요성이 제기되었다. 이에 따라 정부가 유엔인구기금(United Nations Population Fund: UNFPA)<sup>165</sup>에 2007년부터 2009년까지 414만 달러를 지원하기로 하고, 우리 측 전문가가 조사문항 설계, 조사결과 분석 작업에 참여하게 되었다.<sup>166</sup> 인구조사 지원은 직접적으로 취약계층에 대한 지원을 추진한 것은 아니지만, 국제사회가 북한의 취약계층에 대한 보다 체계적인 정보를 수집함으로써 사업계획 수립 및 평가에 참고할 수 있도록 하였다는 점에서 중요한 의미를 지닌다.

표 IV-1 국제기구를 통한 남한 정부의 북한 취약계층 지원

(단위: 달러)

연도	지원 기구	사업번호	사업명	정부지원 액수
2001	WFP	DPRK-01-1/N01	취약계층 대상 긴급구호: Emergency assistance for vulnerable groups (EMOP No.5959.02)	15,291,332

<sup>164</sup>- 2013년 현재 유엔 Reliefweb에 탑재된 대북지원사업에 대한 상세한 내역은 2000년부터 2013년까지의 사업만을 담고 있다. 따라서 본 연구에서 1990년대의 지원내역들은 다루지 못하고 있다.

<sup>165</sup>- 유엔인구기금은 북한 산과시설 개선사업을 추진하였다.

<sup>166</sup>- 통일부, 『남북협력기금백서』, p. 81.

연도	지원 기구	사업번호	사업명	정부지원 액수
2003	UNICEF	DPRK-03/H01	필수의약품지원: Essential drugs	210,526
	UNICEF	DPRK-03/H04A	예방접종: EPI on immunization	105,263
	UNICEF	DPRK-03/H02	긴급영양지원: Emergency nutrition rehabilitation, prevention of malnutrition & the control of micro-nutrient deficiencies	184,211
2004	UNICEF	DPRK-04/H03	긴급영양지원: Emergency nutrition rehabilitation, prevention of malnutrition & the control of micro-nutrient deficiencies	538,995
	UNICEF	DPRK-04/H02A	전염병: Expanded program on immunization	109,999
	UNICEF	DPRK-04/H01	필수의약품: Essential medicines	351,006
2006	UNICEF	-	기초보건지원: Primary health: Framework for multi-year assistance	4,700,000
	WHO	-	북한 영유아 지원: Improving women's & children's health in DPRK-multi-year assistance	5,050,612
2007	UNICEF	DPRK-07/WS02	식수 및 위생: Water and sanitation	500,000
	UNICEF	DPRK-07/H06	긴급영양지원: Emergency assistance to respond to nutrition needs	500,000
	WHO	DPRK-07/H05	수해지역 필수보건지원: Strengthen provision of essential health services for the flood affected population	1,000,000
2008	UNICEF	-	인도적 지원: Humanitarian assistance	4,076,346
	WHO	-	영유아 지원: Improve women's & children's health in DPRK: Framework for 3 year assistance 2008~2010	10,270,000
2009	WHO	-	영유아 지원: Improve women's & children's health in DPRK: Framework for 3 year assistance 2008~2010	13,116,335

연도	지원 기구	사업번호	사업명	정부지원 액수
2012	UNICEF	PRK-12/ H/51580/124	5세 이하 아동 및 산모영양관리: Management of malnutrition among women and children under 5	3,874,702
	WHO	PRK-12/ H/51571/122	모자보건사업: Emergency strengthening services, delivery for improving access of mothers and children to essential life saving interventions in DPRK	4,390,002

출처: UNOCHA, Financial Tracking System, “Countries-Korea, Democratic People’s Republic of,” <<http://fts.unocha.org/pageloader.aspx?page=emerg-emergency-CountryDetails&cc=prk>> 재정리(검색일: 2013.9.30). 2013년 지원결정액은 UN Financial Tracking System (FTS)에 반영되지 못하였다.

## 가. 임산부와 모자보건

### (1) 정부

2003년 정부는 가장 취약한 계층에 대한 인도적 지원이라는 차원에서 유엔아동기금을 통해 임산부에 대한 백신 및 면역의약품 지원과 임산부에 대한 영양식지원 등을 추진하였다. 그러나 여성을 명확하게 북한 내 취약계층으로 설정하게 된 것은 2006년 『영유아 지원계획』 수립부터이다. 북한의 영유아 사망률이 심각하여 이를 줄이기 위해 모자보건을 위한 건강관리시스템을 복구한다는 차원에서 산모관리를 지원하기로 하였다. 이 사업은 미래의 성장동력을 출산할 산모 및 수유부 98만 명을 정책대상으로 설정하였다. 2세 이하 영유아의 어머니 전체 중 55.8%가 저체중 상태, 33.6%가 빈혈상태이며 모성사망률(Maternal Mortality Rate: MMR)이 10만 명당 70명 정도로 우리보다 3~5배 높은 상황이라는 점이 심각하게 고려되었다. 또한 의료시설 낙후 및 의약품 부족 등으로 인해 산모에 대한 정기검진이 제대로 이루어지지 못

I
II
III
IV
V
VI
VII



한다는 상황이 감안되었다. 수혜대상에 대한 1차적인 접근이 가능한 의료시설부터 산모·수유모 건강관리, ‘모자보건센터’ 설립·운영 등 사업 우선순위가 설정되었다. 시·군단위 병원에 산모 건강진단을 위한 국내 중고 의료기자재 일부를 지원하고 왕진가방을 호담당의사에게 지급하고자 하였다. 또한 산모 철분제 등을 음식의 일종이 아니라 치료제 일환으로 산모에게 지원되도록 하였다.

표 IV-2 북한 영유아 사업 경과

일시	주요 경과	부문	상세내용
2004.12. ~2005.01.27.	* 북한 어린이 및 산모 영양지원 사업안 마련 및 제안 * 남북한 인구 및 건강수준 관련 대통령 보고 - 통일부 중심 대책 마련 지시		대통령자문 고령화 및 미래사회 위원회
2005.03.24.	통일부의 『북한 영유아 지원계획』 NSC보고		
2006.03.28.	* 세계보건기구와 북한 영유아 지원 2개년 사업 MOU체결	국제	1차년도(2006) 1,068달러 2차년도(2007) 938만 달러를 북한 의료시설개선, 의료인력 역량개발 등을 위해 지원 * 6월 유엔아동기금(25억 달러 규모) 기금의결
2006.10.17. ~10.19.	* 영유아 사업 중간점검회의(북경) - 2006년 사업진행 평가 및 2007년 사업계획 검토 - 우리 정부와 세계보건기구 간 협력체계 구축 방안	민간	참석 (총 14명) - 세계보건기구 분부 3명, SEARO 1명, 세계보건기구 DPRK 4명, 북한 3명, 남한 3명(통일부 2명, 복지부 1명)
2007.02.28. ~03.03.	* 영유아 지원사업 전문가회의 (평양)	민간	

일시	주요 경과	부 문	상세내용
2007.05.19. ~05.25.	* 몽골 IMCI 회의- IMCI mission from South and North Korea	국 제	남북 전문가, 세계보건기구 전문가 참여
2007.08.13.	* 영유아 지원사업 남북실무자 협상(개성)	민 간	
	* 영유아 지원사업 1차년도 사업	민 간	회령지역 영유아 사업-JTS
2007.08.29. ~09.01.	* 영유아 지원사업 남북실무자 협상(평양, 남포, 대안군)	민 간	남포산원-우리민족서로돕기, 남포어린이병원-어린이어깨동무 대안군 인민병원-한국복지재단 남포영양지원시설-굿네이버스 기타 1곳-월드비전 * 민회합-민간단체 간 협약서 작성
2007.09.08. ~09.15.	* 세계보건기구 영유아 사업 방북 모니터링(평양 등)	국 제	* 세계보건기구 본부/지역사무소 관계자 4명
	* 병원설계 기술자문단 방북	민 간	
2007.10.02. ~10.04.	* 제2차 남북정상회담		* 주요 협력 사업으로 설정
2007.12.17.	* 국제기구, 민간단체 합동 워크숍(서울)	국 제	* 세계보건기구, 유엔아동기금 및 국내 민간단체
2008.02.21.	* 남포산원 건축 협의	민 간	* 남포시 건설사업단(산원, 어린이 병원, 대안군)이 함께 진행
2008.03.04. ~03.06.	* 세계보건기구 영유아 사업 협의(북경)	국 제	
2008.02.25.	이명박정부 출범		민간단체를 통한 지원 중단 세계보건기구를 통한 지원 4차분 일부 금액 집행 중단
2008.07.11.	금강산 관광객 피격사망		
2010.02.	* 남북한 관계자 회의(델리)	국 제	
2010.03.25.	천안함 사건		

I  
II  
III  
IV  
V  
VI  
VII

일시	주요 경과	부 문	상세내용
2010.05.24.	5.24 조치		* “남북 간 교역과 교류도 중단 될 것입니다...다만 영유아에 대한 지원은 유지할 것입니다. 개성공단 문제는 그 특수성도 감안하여 검토해 나가겠습니다.”
2011.08.15.	대통령 8.15 경축사		* 어린이와 자연재해에 대한 인도적 지원 계속
2010.11.23.	연평도 피격		
2011.04.	* 남북한 관계자회의(제네바)	국 제	

출처: 신영진, “북한 모자보건프로그램에서 WHO, UNICEF, 한국 정부, 한국 NGOs의 협력경험,” 대북지원 국제회의(태국 방콕, 2012).

정부의 영유아 지원사업은 유엔아동기금과 세계보건기구, 남한 민간단체 컨소시엄을 통해 추진되었다. 정부 차원에서 본격적인 영유아 지원사업을 추진하고자 하였던 배경은 2005년 ‘고령화 및 미래사회위원회’가 저출산, 고령화 추세를 감안하여 국가 장기발전전략과 인구정책차원에서 남북한 인적자원의 공동관리 필요성을 제기하였기 때문이다. 정부 관계부처와 전문가 합동 실무대책팀(Task Force)이 구성되면서, 영유아 지원계획이 수립되었다. 정부는 북한의 장기화된 경제난으로 인해 영유아의 신체적·정신적 결함이 미래 인구정책에 심각한 위협요소로 대두된다고 판단하였다. 만성적인 식량난으로 인한 급식 부족과 열악한 보건의료 환경으로 인해 북한 어린이의 신장 및 체중이 남한 어린이들과 20cm, 10kg 차이를 보이며, 영아 사망률도 9배 높게 나타난다는 영양실태 조사 결과가 반영되었다. 또한 신경계 성장이 진행되는 2세 이전 영양부족이 정신발달 이상과 지능저하를 초래하여 IQ가 10% 감소하며, 어린이 영양 발달 정도가 지역적으로 심각한 불균형을 보이는 점도 우려되었다. 이에

따라 북한 영유아 지원사업은 대북지원 최우선 중점사업으로 장기적 계획하에 체계적으로 추진하여 미래 국가발전 성장동력을 확보한다는 정책 비전으로 설정하고 있다. 영유아 사업은 북한 내 전체 취약계층 600만 명<sup>167</sup> 중 5세 이하 아동 220만 명을 정책대상으로 설정하였다. 정책목표는 영양개선, 질병관리, 건강관리로 설정되었다. 첫째, 어린이 영양상태 개선(신장 및 체중 증대, 급성(영양실조), 만성(발육부진) 장애율 개선)을 위해 분유지원, 단백질 공급, 영양소 공급을 실시하고자 하였다. 둘째, 영유아 사망률 감소 및 질병 예방, 치료(전염성 질환 방지)를 위해 어린이용 백신 및 기초의약품 공급, 의료보건환경 개선을 하기로 하였다. 셋째, 모자보건을 위한 건강관리시스템을 복구(모성사망률 개선)하기 위해 어린이 건강검진, 산모관리, 지역별 '모자건강센터' 운영을 지원하고자 하였다. 영유아 사업은 2010년까지 북한 아동의 영양상태를 식량난 이전인 1990년대 중반 수준으로 회복하겠다는 목표를 설정하였다.

표 IV-3 북한 영유아 지원계획 주요 사업 내용

영양개선	질병관리	건강관리
어린이 영양상태 개선 - 분유지원 - 단백질 공급 - 영양소 공급 * 신장 및 체중 증대 * 급성(영양실조), 만성(발육부진) 장애율 개선	영유아 사망률 감소 및 질병 예방, 치료 - 어린이용 백신 - 기초의약품 공급 - 의료보건환경개선 * 전염성 질환 방지	모자보건을 위한 건강관리 시스템 복구 - 어린이 건강검진 - 산모관리 - 지역별 '모자건강센터' 운영지원 * 모성사망률 개선

출처: 통일부, 『영유아지원계획안』 (서울: 통일부, 2005); 신영전, “북한 모자보건프로그램에서 WHO, UNICEF, 한국 정부, 한국 NGOs의 협력경험”에서 재인용.

<sup>167</sup>- 여기에는 5세 이하 영유아 220만 명, 산모 및 수유부 98만 명, 노인 260만 명, 장애인 67만 명, 환자(신뢰할 만한 통계 부족)가 포함된다.

표 IV-4 북한 영유아 지원계획상 민간단체를 통한 건강관리사업 지원규모

(단위: 억 원)

사업	1단계 (2005)	2단계(5개년)						3단계 (당국 간 협력)
		(2006)	(2007)	(2008)	(2009)	(2010)	소계	
신체검사 장비	15	5	5	5	5	5	25	-
산모·수유모 건강관리	23	17	20	47	74	95	253	200
모자건강센터	9	12	15	18	21	25	91	700
누계	47	34	40	70	100	125	369	900

출처: 통일부, 『영유아지원계획안』 (서울: 통일부, 2005).

북한 영유아 사업은 세계보건기구와 유엔아동기금을 통해 각 관련 시설, 장비지원과 교육, 특정 지역사회 내 프로그램 운영 지원방식으로 추진하기로 하였다. 식량난이 영유아와 임산부의 건강에 심각한 영향을 미쳤다는 점에서 정부는 2005년 3월 북한 영유아 지원계획을 수립하였다. 이는 5개년 중장기사업으로 정부, 국제기구, 민간단체들이 북한 영유아와 임산부의 영양개선, 질병관리 사업 등을 종합적으로 지원하도록 하였다. 정부 차원의 영유아 지원사업은 2007년 12월 제1차 남북보건의료 환경보호협력분과위원회에서 협의되었으나, 구체적인 사업추진으로 발전되지는 못하였다. 국제기구를 통한 북한 영유아 지원사업은 세계보건기구와 유엔아동기금을 통해 2006년부터 추진되었다. 국내 민간단체를 통한 영유아 지원사업은 2006년 6개 민간 컨소시엄이 북한과 협의를 추진하여 5개 컨소시엄이 북한과 합의에 이르게 되었다.

표 IV-5 영유아 사업에 대한 정부지원 특성

구분	개별·합동 사업	영유아 지원 사업	특성
계획수립	단체	정부	
대복합의 및 사업수행	단체	단체 + 정부	○ 정부: 계획 및 관리 ○ 단체: 협의 및 집행
기금지원	매칭펀드 지원	전액 기금지원	○ 단체 인건비, 행정비 등은 지원제외
기금지원방식 및 물품구매	단체가 대복지원 후 사후정산하여 현금지급	현금지급 없음	○ 한국국제보건의료재단이 물품구매, 정산절차 대행 - 대량, 고가의 물품은 공동구매 - 기타 물품은 단체가 통일부·재단과 협의
모니터링 방식	단체 방북 현장점검	현장점검 + 성과지표 수집	○ 준비된 양식에 따라 복측이 작성·제출
사업기한	계속사업	5년	○ 계속 추진 여부는 결과를 반영하여 결정
대복합상 자율성	넓음	거의 없음	○ 정부의 사업계획과 기술지원단의 사업관리내용을 준수

출처: 통일부, “북한 영유아지원사업 2차 설명자료,” 지원협력 2팀 (2006.7.28); 굿네이 버스·어린이어깨동무·어린이재단·우리민족서로돕기운동, “북한 영유아 지원사업 추진단체 건의서,” (2011.10)에서 재인용.

세계보건기구는 2006년부터 북한 전역에서 매년 10개 군단위 병원의 수혈과 현대화, 30개 군단위 병원의 수술장·분만실의 현대화, 1천 200개 리단위 진료소 키트 및 3천 개 호담당 의사의 왕진가방지원 등을 추진하였다.<sup>168</sup> 북한 보건의료인력의 교육강화를 위한 아동질병통합관리 프로그램(Integrated Management of Childhood Illness: IMCI)을

<sup>168</sup>- 통일부, 『남북협력기금백서』, p. 65.

- I
- II
- III
- IV
- V
- VI
- VII

시범적으로 실시하고 보건의료인력의 국내외연수를 추진하였다. IMCI는 5세 미만 아동의 사망, 질병 이환 및 장애 감소와 성장발달의 향상을 위해 1996년 세계보건기구와 유엔아동기금이 공동으로 개발한 프로그램이다.

정부는 유엔아동기금에 영양개선, 면역사업, 산모관리(분만 및 수술장비), 필수약품, 식수공급, 운송비 등을 지원하였으며, 원래 요청한 내용 중 교육비 및 교육기자재 충당비용 등은 세계보건기구의 보건의료인력 역량강화 사업과 중복 우려가 있어 배제되었다. 2008년의 경우에는 예방접종사업의 중요성을 감안하여 정부가 원래 유엔아동기금의 사업계획보다 면역체계 개선사업의 지원 비중을 상향 조정하도록 하였다.

민간단체의 영유아 지원사업은 6개 민간 컨소시엄으로 추진되었으나, 월드비전 사업을 제외한 회령시 1개 사업, 남포시 및 대안군 4개 사업만이 추진되었다. 평양 이외의 지역에 (가칭)모자보건센터를 건립하고 운영하도록 지원하고자 하였다. 이를 위해서 정부는 민간단체의 북한 영유아 사업에 120억 원의 남북협력기금을 지원하기로 하였다. 민간단체 컨소시엄이 북측과 합의하고 추진한 사업들의 구체적인 내용을 살펴보면 아래와 같다.

첫째, ‘남포산원 현대화 및 산모영양 증진 사업’으로 우리민족서로돕기를 주관단체로 한 민간단체 컨소시엄은 1998년 남포직할시 중앙 산과병원으로 설립된 남포산원을 현대화하고자 계획하였다. 남포산원은 남포시와 인근 군 지역(대안, 용강, 강서, 온천, 천리마군 등)의 도병원에 준하는 산과중심병원으로 기능하고, 120병상 규모로 산과, 부인과, 여성관리과(초음파실, 실험실, 소수술실, 치료실, 조제실, 해산실, 진료실)로 구성되어 있다. 1차년도에 외래병동 신축(지상 3층/ 총면적 1,901㎡ 규모), 외래병동 내 수술장 및 분만실 설치, 필수 의료장비 및

각종 기자재지원, 필수약품 공급을 계획하였다. 이와 함께 임신부에 대한 영양개선사업을 별도로 추진하고자 하였다.

둘째, ‘남포시 어린이병원 지원 및 영양지원사업’은 남북어린이어깨 동무를 주축으로 한 컨소시엄이 추진하였다. 1972년 건설하여 1978년 소아전문병원으로 개원한 남포소아병원은 남포시, 온천군, 강서군, 은율군, 천리마구역, 영광 등 대동강 이남지역 주민들이 주로 이용한다.<sup>169</sup> 1, 2차년도에는 입원병동 신축(지상 3층/ 총면적 1,921.86㎡ 규모/ 112병상), 입원병동 의료 비품지원, 외래병동 개보수, 외래병동 내 수술장 설치, 외래병동 내 의료장비 및 의료소모품 지원, 필수약품 공급, 병원 운영결과 공유를 위한 모니터링 서식 개발을 진행하기로 하였다. 3차년도에는 의료소모품 및 필수약품 공급, 외래병동 의료장비지원, 남포소아병원 운영 현황에 대한 남북의료진 간담회 개최, 남포소아병원 운영 결과에 대한 모니터링 서식확보를 진행하고자 하였다. 이와 함께 어린이 영양지원사업은 별도로 운영하기로 하였다.

셋째, 어린이재단(구 한국복지재단)의 ‘대안군 병원 현대화 및 영유아사업’은 대안군 병원을 중심으로 북한 영유아, 산모의 전반적인 영양 및 보건환경 개선사업을 추진하고자 하였다. 사업내용은 군병원 개보수(대안군 인민병원 현대화 지원 등), 영양개선사업(영양식 및 영양생산시설 지원 등), 질병관리사업(의약품 및 의약소모품 지원 등), 건강관리사업(각종 검진 장비 및 의료장비 지원 등)이 포함된다. 북한 상황에 적합한 물자지원 및 방북을 통한 기술이전 및 교육 실시, 북측 실정에 맞는 사업진행을 위해 남북기술자문단 교류활동도 계획하였다. 대안군은 대안읍과 20개 동, 4개 리로 구성되어 있으며, 인구는 약 8만

<sup>169</sup> 신영진, “현재 진행되고 있는 남북한 의료협력사업: 영유아 지원 사업을 중심으로,” *Korean Journal of Pediatrics*, Vol. 51, No. 7 (대한소아과학회, 2008).

I
II
III
IV
V
VI
VII



명으로 추정되었다. 대안군 인민병원은 300병상 규모의 군병원으로 평양 이외 지역이면서 최초로 국내 민간단체에게 개방되어, 군단위 영유아 사업을 시도할 수 있게 되었다. 민간 컨소시엄은 대안군 인민병원을 거점으로 지역 내 탁아소, 육아원, 유치원, 애육원 등의 어린이 영양 지원사업을 추진하고자 하였다.

넷째, 함경북도 회령시 46개 동, 리의 산모 및 영유아 등 1만 1천여 명을 대상으로 한 ‘회령지역 영유아 지원사업’은 한국 JTS(Join Together Society)를 대표단체로 하였다. 1차년도에는 모자보건센터 건축, 각 지역 기초자료 수령, 현장방문지역 중심 영양개선사업 진행, 질병관리, 건강관리를 진행하고, 2차년도에는 모자보건센터 완성, 영양개선사업, 센터를 중심으로 리진료소 지원을 통한 질병관리 지원, 건강관리 지원을 계획하였다. 3차년도까지 모자보건센터, 영양개선, 질병관리사업들이 추진될 예정이었다.

다섯째, 굿네이버스 인터내셔널을 중심으로 남포시 인근에서 추진된 ‘어린이 영양생산시설 사업’은 북한 어린이와 산모가 필요로 하는 3대 영양소 중 지방과 단백질 보충, 미량영양소 등을 효과적으로 제공하기 위한 것이었다. 생산품은 남포산원, 남포어린이병원, 대안군 인민병원 등을 중심으로 시행할 영유아 및 산모 영양사업에 활용하기로 계획되었다. 컨소시엄은 어린이 영양생산시설과 관련하여 연간 콩기름 1만 5천 톤/ 대두박 7만 4천200톤 생산규모의 공장 건설, 생산성 향상을 위한 납축 설비지원, 어린이 영양생산설비지원 및 설치, 대두박을 이용한 콩과자(연간 1천 톤) 설비지원 및 설치 등을 추진하고자 하였다. 기술지원과 관련하여서도 어린이 영양생산시설 건설관련 기술지원(생산동 및 관리동 건설에 납축 건축기술 전수), 설비운용기술 전수 등이 계획되었다. 남포 어린이 영양생산시설은 북한 최초의 침출식 공정을 갖

춘 공장으로서, 기계설비 조작에 대한 교육 및 기술전수, 기계설비 관리 및 생산제품 보관방법 교육도 진행하기로 하였다.

---

I

---

II

---

III

---

IV

---

V

---

VI

---

VII

---

● 포 IV-6 국내 민간단체 컨소시엄의 북한 영유아 지원사업

대표단체	참여단체	지역 및 내용	사업계획안	추진결과	기금규모 (집행액)
남북어린이 어깨동무	- 대한예수교 장로회 사회봉사부 - 평화3000 - 한겨레통신 문화재단	남포시 어린이병원 지원 및 영양지원사업	<p>※ 1, 2차년도</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 임원병동 신축(지상 3층/ 총면적 1,921.86㎡ 규모/ 112 병상)</li> <li>○ 임원병동 의료 비품지원</li> <li>○ 외래병동 개보수</li> <li>○ 외래병동 내 수술장 설치</li> <li>○ 외래병동 내 의료장비 및 의료소모품 지원</li> <li>○ 필수의약품 공급</li> <li>○ 병원 운영결과 공유를 위한 모니터링 서식 개발</li> </ul> <p>※ 3차년도</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 의료소모품 및 필수의약품 공급</li> <li>○ 외래병동 의료장비지원</li> </ul> <p>(예산 운용 시기에 따라 2차년도 사업으로 종료 가능)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ &lt;남포시아병원&gt; 운영 현황에 대한 남북 의료진 간담회 개최</li> <li>○ &lt;남포시아병원&gt; 운영 결과에 대한 모니터링 서식 확보</li> </ul> <p>※ 영양지원사업 별도 운영</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>※ 남포시아병원 임원병동 신축</li> <li>○ 남포시아병원 임원병동 신축</li> <li>○ 남포시아병원 의약품 및 소모품 지원</li> <li>○ 남포시아병원 기존병동 개보수</li> <li>※ 임원병동 신축 전체 공정 중의 60% 진척 후 중단</li> <li>※ 지원 중단 후 복속 지체 건물 공사 마무리, 일부 병동 운영</li> </ul>	12억 원 (12억)  16억~4억*

대표단체	참여단체	지역 및 내용	사업계획안	추진결과	기금규모 (집행액)
우리민족 서로돕기	- 천주교 서울대교구 민회위 - 전남도민남부 교류협회의 - 민족통일 중앙협의회	남포산원지원 및 영양지원사업	※ 1차년도 ○ 외래병동 신축(지상 3층/ 총면적 1,901㎡ 규모) ○ 외래병동 내 수술장 및 분만실 설치 ○ 펠수 의료장비 및 각종 기자재지원 (1차년도분) ○ 펠수의약품 공급 ※ 2, 3차년도 ○ 외래 시설보강, 입원병동 개보수 완료, 교육사업 ※ 산모(임산부)에 대한 영양개선사업은 별도로 추진함	※ 남포산원 외래병동 신축 ○ 남포산원 외래병동 신축 ○ 남포산원 수술장 설비지원 ○ 남포산원 기존 병동 개보수 ※ 신축 전체 공정 중의 60%가 진척 된 상황에서 중단 ※ 3층 골조 외부, 지붕 공사 마무리	10억 원 (10억)  16억~16억*
어린이재단 (당시 한국복지 재단)	- 국제기아 대책기구 - 나눔 인터내셔널 - 등대복지회 - 어린이의약품 지원본부	대안군 인민병원 및 영양지원사업	○ 목적: 북한 영유아, 산모의 전반적인 영양 및 보건환경 개선 ○ 사업내용 ① 군병원 개보수: 대안군 인민병원 현대화 지원 등 ② 영양개선사업: 영양식 지원 및 영양 생신식 지원 등 ③ 질병관리사업: 의약품 및 의약품모품 지원 등 ④ 건강관리사업: 각종 검진 장비 및 의료장비 지원 등 ○ 모니터링: 물지원 후 기술자문단 및 대표단 수시 방문	※ 대안군 인민병원 개보수 ○ 대안군 인민병원 산과 및 소아과 개보수 ○ 병원 의약품 및 소모품 지원 ※ 인민병원 개보수 위해 병원 상당 부분 해체 상태에서 정부의 물자 반출 제한으로 개보수 물자 미진할	8억 원 (572,323,763원)  16억~8억*

대표단체	참여단체	지역 및 내용	사업계획안	추진결과	기금규모 (집행액)
			<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 교육 및 교류활동: 적합한 물자지원 및 시용이 가능하도록 방법을 통한 기술 이전 및 교육을 실시하고, 부족 시정에 맞는 사업진행을 위해 남북기술자문단의 교류 활동을 추진</li> </ul>		
한국 JIS	평화의 숲	<p>회령지역 영유아 지원사업</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>※ 1차년도 <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 모자보건센터 건축 시작</li> <li>○ 각 지역 기초자료 받기</li> <li>○ 영양개선사업 진행(현장 방문 가능한 지역중심)</li> <li>○ 질병관리(기초의약품 지원)</li> <li>○ 건강관리(센터건립 전 리진료소에 기초의료기기를 지원함)</li> </ul> </li> <li>※ 2차년도 <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 모자보건센터 완성</li> <li>○ 영양개선사업</li> <li>○ 질병관리지원(센터를 중심으로 리진료소 지원 등)</li> <li>○ 건강관리지원(센터 완성 후 기자재 구매)</li> </ul> </li> <li>※ 3차년도 <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 모자보건센터 운영</li> <li>○ 영양개선사업</li> <li>○ 질병관리</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>※ 회령지역 영양개선 및 회령산원 개보수 <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 회령산원 개보수 및 의약품, 의료기기 지원</li> <li>○ 회령시 내의 산모와 영유아 영양식 지원</li> </ul> </li> <li>※ 전체 사업 중 영양식 분야만 통일 부의 사업 승인을 받아 약 5억 원 상당의 영양식 지원</li> </ul>	17억 원 (5억 원)

대표단체	참여단체	지역 및 내용	사업계획안	추진결과	기금규모 (집행액)
굿네이버스 인타내셔널	- 한국건강 관리협회 - 국제옥수수 재단	남포시 인근 어린이 영양지원시설	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 어린이 영양생산시설</li> <li>○ 연간 콩기름 15,000톤 / 대두박 4,200톤 생산 규모 공장 건설</li> <li>○ 생산성 향상을 위하여 남측의 설비지원</li> <li>○ 어린이 영양생산설비지원 및 설치</li> <li>○ 대두박을 이용한 콩과자(연간 1,000톤 생산) 설비지원 및 설치</li> <li>* 기술지원</li> <li>○ 어린이 영양생산시설 건설관련 기술 지원 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 생산동 및 관리동 건설에 남측의 선진 건축기술 전수</li> </ul> </li> <li>○ 설비운영기술 전수 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 북한 최초의 침출식 공정을 갖춘 공장으로서 기계 설비 조적에 대한 교육 및 기술 전수</li> <li>- 기계설비 관리 및 생산된 제품의 보관 방법 교육</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 남포시·대안군 어린이들을 대상 영양생산시설 신축</li> <li>○ 콩기름과 콩영양 비스켓 생산 시설 신축 36억 원</li> <li>* 전체 공사의 15% 가량(바닥공사 3,941,814,791원) 65% 완료) 진행된 상황에서 전면 중단</li> <li>* 해외에 발주한 기계 설비 등 2009년도 계약해지</li> </ul>	3억 4천100만 원

\* 남포시·대안군 취약계층 영양개선사업(남포시·대안군 산모영양식공급, 남포시·대안군 탁아소 및 육아원 아동 영양식 공급)의 예산 18억 원 (집행액: 1,789,192,473원, 잔액: 10,807,527원 반납)은 남북어린이어깨동무(4억 원)와 우리민족서로돕기운동(6억 원), 어린이재단(8억 원) 등의 예산 일부로 구성되었다.

출처: 신영진, “북한 모자보건프로그램에서 WHO, UNICEF, 한국정부, 한국 NGOs의 협력경험”, 굿네이버스·어린이어깨동무·어린이재단·우리민족서로돕기운동, “북한 영유아 지원사업 추진단체 건의서”, (2011.10) 재정리.



## (2) 민간단체

개별단체 차원에서 산모 및 영유아를 지원한 경우는 어린이의약품 지원운동본부의 ‘2005년 북한 모자복지 사업: 산모와 영유아를 위한 보건·영양지원사업’<sup>170</sup>이 있다. 다른 민간단체와 비교하여 어린이의약품 지원운동본부는 대북지원사업을 취약계층 지원사업으로 접근하고자 하였다. 동 단체는 어린이, 산모, 노인, 장애인, 질병을 앓고 있는 환자 등 국제기구가 설정하는 일반적인 취약계층 대상에 사회특성에 따라 다양한 인구집단을 추가할 수 있다고 보았다. 위기에 가장 예민하게 영향을 받는 가장 취약한 집단을 설정하기 위해, 사회발전 정도를 측정하는 척도인 영아 사망률, 5세 미만 어린이 사망률, 모성사망률 등을 참고로 하였다. 또한 이들 집단의 건강성이 사회의 미래를 보장하는데 의미가 있다고 규정하였다. 1990년대 중반 이후 극심한 경제위기를 겪고 있는 북한에서 북한 주민 모두가 어려움을 경험하지만, 산모와 영유아들이 가장 심각한 위기에 처해있다는 차원에서 이들을 가장 취약한 집단으로 규정하였다.

어린이의약품지원운동본부는 대북지원에서 취약계층에 대한 우선성을 부여하고 있다고는 언급하고 있지만, “예산 규모, 사업의 체계성, 전문성, 지속성 면에서는 매우 미약하다”는 지적이 제기되고 있다.<sup>171</sup> 예를 들어 보건의료 분야에서 다양한 사업들이 추진되고 있으나, 이들 사업 중 특별히 취약계층만을 위한 사업으로 구분할 수 있는 사업 비중이 크지 않다는 것이다. 이러한 차원에서 북한 취약계층 상황이 특별한 관심을 필요로 하는 상태에 놓여있다는 분석이다. 북측이 취약계층의 실

---

<sup>170</sup>- 어린이의약품지원운동본부, 『2005 북한여성의 임신 및 출산과 건강에 관한 보고서』 (서울: 어린이의약품지원운동본부, 2006).

<sup>171</sup>- 위의 책, p. 174.

태 제시 및 취약계층 대상사업의 필요성에 대해 미온적인 태도를 보이  
기 때문에, 지원단체들은 실제 북한의 취약계층에 대한 실태자료 수집  
및 사업효과성 평가 자체가 매우 어려운 것으로 보고하고 있다.<sup>172</sup> 또  
한 동 단체는 이와 같은 현실적 한계로 인해 대북지원 자체에 대한 비  
판여론이 형성되고, 단체들은 모금에도 어려움을 겪는 것으로 평가하  
였다. 동시에 취약집단 지원사업은 인도적 지원효과를 가시화하고 인  
도적 위기상황을 가장 신속하게 개선하는 데 기여할 것이라고 평가하였  
다.<sup>173</sup> 어린이의약품지원운동본부의 모자보건사업은 영양사업, 의료사  
업, 보건사업, 교육사업 등 통합적이고 정형화된 지원을 추구하였으며,  
정부의 영유아 지원사업의 시범사업적 성격을 지니고 추진되었다.<sup>174</sup>

개별단체 차원의 또 다른 지원으로는 등대복지회가 2007년 기금사  
업으로 추진한 ‘북한취약계층 종합지원사업’이 있다. 이는 함경북도 회  
령산원수술실 지원과 회령시 산모와 영유아 의료지원으로, 낙후된 의  
료장비와 의약품 부족으로 적절한 치료를 받지 못해 생명을 잃게 되는  
산모와 영유아들을 지원하고자 하였다.

## 나. 아동

### (1) 정부

정부 차원의 북한 어린이 대상 지원사업은 산모 및 영유아와 동일하  
게 국제기구, 국내 민간단체를 통해 추진되어 왔다. 국제기구를 통한

<sup>172</sup>- 위의 책, p. 175.

<sup>173</sup>- 위의 책.

<sup>174</sup>- 2004년 대북지원민관정책협의회를 발족하고, 정부의 재원과 민간단체의 경험이 합  
동사업을 통해 결합되도록 하였다. 취약계층과 직접적인 연계를 강조한 사업은 어  
린이어깨동무의 모자보건사업이다.

I
II
III
IV
V
VI
VII



정부의 북한 어린이 지원은 1996년 세계식량계획에 대한 현금기탁을 통해 북한 어린이 혼합곡물 지원과 유엔아동기금에 대한 국산분유 현물기탁 방식으로 시작되었다. 1997년에는 유엔아동기금 탈수방지제 공장 복구사업지원, 국내산 분유지원, 세계보건기구와 유엔아동기금을 통한 보건의료 경비지원(홍역예방, 소아마비 예방)이 추진되었다. 2003년에는 가장 취약한 계층에 대한 인도적 지원이라는 차원에서 유엔아동기금을 통한 백신 및 면역의약품 지원을 추진하였다. 어린이에 대한 필수예방 접종 실시와 콜드체인 구축, 영양장애 아동에 대한 영양식 지원 등을 추진하였다.

2004년과 2005년에도 유엔아동기금을 통해 어린이 등 취약계층 지원 사업이 이루어졌다. 정부가 민간단체의 개별사업 및 합동사업에 대한 매칭펀드 방식으로 남북협력기금을 지원하였으며, 이러한 사업에 북한 어린이를 대상으로 한 사업들이 추진되었다. 일부 단체는 사업명에서 알 수 있듯이 대표적인 취약계층으로 어린이를 설정하고 이들에 대한 영양식 및 식량지원, 의료지원, 교육지원을 추진하여왔다. 민간단체들의 북한 아동 대상 지원사업이 전액 정부 차원의 남북협력기금사업에 의해 진행된 것이 아니라는 점에서 민간단체의 사업 차원에서 구체적으로 살펴보기로 한다.

남북교류협력이 활발히 추진되던 시기에는 지방정부도 대북지원에 적극적인 관심을 보여 왔다. 지자체의 대북사업은 지자체의 특성을 감안하여 북한과의 장기적인 교류협력의 기반을 마련하고자 하는 사업들이 주를 이루었다. 이러한 과정에서 대북지원이 추진되었고, 북한 어린이를 대상으로 한 사업들이 사업의 일부로 추진되었다. 아래의 표에서 알 수 있듯이, 지자체의 대북지원사업이 지역 민간협의체 등과의 연계를 통해 지자체가 예산의 일부를 분담하는 형태로 추진된 것은 주목할 만한 점이다.

표 IV-7 지방자치단체별 북한 어린이 지원사업

지자체명	지원연도	사업내용	지원규모	비고
서울특별시	2006.	북한 아동 제과원료 지원	1,030백만 원	설탕, 밀가루 등
인천광역시	2004.06.01. ~08.20.	북한 어린이 돕기 성금모금운동 전개	240백만 원	
	2005.04.23. ~04.29.	북한 어린이 돕기 성품 전달 5종	120백만 원	
울산광역시	2007.11. ~2008.12.	북한 영유아 이유식 생산 시설비 등 지원사업	970백만 원	시비 150백만 원, 통일부 427백만 원, 나눔공동체 393백만 원
	2007.11. ~2008.12.	북한 결핵어린이 돕기 치료약품 지원	30억 원	
전라남도 (사)전남도민 남북교류 협의회	2007.03. ~10.	북 어린이 영양공급을 위한 '평양 발효콩 공장' 협력사업	840백만 원	도 지원액 200백만 원 전남대표단 100명 방북
	2008.03. ~2009.03.	북 어린이 영양공급을 위한 '평양 발효콩 공장' 협력사업	940백만 원	도 지원액 200백만 원 발효콩 빵공장 건설 합의
경상남도	2007. ~2008.	평양 소학교 건립사업	987백만 원	

출처: 이화여자대학교 통일학연구원(연구책임자: 최대석), 『지방자치단체 대북교류 10년 백서(2009년 통일부 연구용역 보고서)』 (2009) 재정리.

## (2) 민간단체

민간단체의 대북사업에서 어린이를 수혜자로 설정한 사업은 전체 사업 중 높은 비율을 차지한다. 이는 다른 집단에 비해 어린이들이 위 기상황에 취약하며, 육아원, 애육원, 탁아소, 학교 등 집단시설을 통해

I  
II  
III  
IV  
V  
VI  
VII

접근이 비교적 용이하다는 상황을 반영하는 것이다. 북한 어린이들의 상황이 지속된 경제난으로 인해 영양, 보건, 교육 분야에서 지원을 필요로 하고 있으며, 이를 감안하여 민간단체의 북한 어린이 지원사업은 다양한 분야에서 추진되어 왔다. 물론 일부 단체들은 특정지역에서 종합적인 지원사업을 시도하기도 하였다. 민간 차원의 어린이 지원사업은 물자지원이 대부분을 차지하였지만, 일부에서는 탁아원 및 어린이 병원 등의 개보수 및 건립사업들도 추진되었다.

표 IV-8 민간단체별 북한 어린이 지원사업

단체명	주요 사업내용
굿네이버스	○ 2001년부터 9개 육아원에 밀가루, 분유 등 지원 ○ 2001년부터 평양제2인민아동병원에 의약품, 의료기자재 지원 ○ 2002년부터 정성제약 주사제 공장 지원
남북나눔	○ 1998년부터 평양봉수국수공장에 매년 밀가루 1,000톤 지원
남북어린이 어깨동무	○ 2000년부터 구충제, 항생제, 영양제 지원 ○ 2002년부터 어깨동무병원 건립·운영 ○ 2001년부터 콩우유 급식지원
등대복지회	○ 2003년부터 평양, 사리원 지역 콩우유 급식
어린이의약품 지원본부	○ 2000~2003년간 정제, 시럽제 생산설비 등 지원 ○ 2004년 병원현대화사업을 통해 소아 집중치료실 지원
우리민족 서로돕기운동	○ 2002년 정성제약 수액제 공장 지원
원불교	○ 1995년부터 어린이 의류, 기저귀 등 지원 ○ 2002년부터 빵공장 지원
한국복지재단	○ 2001년부터 5개 육아원에 밀가루, 분유, 의류 등 지원 ○ 2000년부터 어린이병원 현대화 사업지원
한국 JTS	○ 1997년부터 라선지역에 어린이 영양식 지원 ○ 2004년에 라선지역 진료소에 구충제, 의료기자재 지원
한민족재단	○ 2000년부터 어린이 빵급식 지원

출처: 통일부, 『영유아지원계획안』 (서울: 통일부, 2005).

(가) 영양식 지원사업

남북나눔은 2007년 사회복지-일반구호 분야 개별기금사업으로 ‘북한 어린이 영양식 공급 및 성장발육사업’을 추진하였다.<sup>175</sup> 동 단체는 통일한국의 인적자원이 될 어린이들의 성장장애를 예방하기 위한 차원의 영양식 공급을 사업의 목적으로 설정하였다. 국제기구와 언론매체를 통해 알려진 바와 같이 북한 어린이들의 영양상태나 발육상태는 열악한 상태이다. 유아의 경우, 생후 24개월 내에 영양소가 흡수되지 않으면 두뇌형성 장애를 일으켜 정신박약아, 지체장애아 등이 되기 때문에 통일한국에서 큰 부담이 될 뿐만 아니라 재앙이 될 것이므로 남북나눔이 유아들에게 영양식을 공급하여 성장발육에 도움을 주고자 해당 사업을 진행하였다. 사업의 수혜자는 탁아소, 유치원의 영유아 및 어린이, 임산부와 병원에 입원한 어린이로, 지역적으로 황해북도 봉상군 천덕리, 구연리, 황해남도 삼천군 도봉리, 평평리, 조선그리스도연맹 조직의 전국가정교회로 설정되어 있다. 단체는 사업결과 보고서의 사업에 대한 자체평가에서 영양상태와 기본적인 생필품 부족으로 어려움을 겪고 있는 북한 어린이들의 기초영양상태 유지에 기여하였다고 평가하였다. 이와 함께 남측의 따뜻한 사랑이 전달되어 북한 주민<sup>176</sup>들의 마음의 문이 열리고 고마움을 표시하는 등 남북의 민간관계가 긴밀하여질 뿐만 아니라 어린아이들에게 식량과 생필품을 꾸준히 지원하게 되면서 북측의 남측 의존도가 높아지고 있다고 평가하였다.

남북나눔도 2007년 사회복지-일반구호 분야 개별기금사업으로 ‘영유아 이유식 생산시설 및 이유식 지원사업’을 추진하였다. 사업목적은

175- 북측 대상기관은 조선그리스도교연맹, 민족경제협력연합회, 함북인민위원회이다.

176- 동 단체는 ‘북한동포’라는 표현을 사용하였다.

I
II
III
IV
V
VI
VII

북한 영유아의 건강과 성장발육 문제를 해결하기 위한 영유아 이유식 생산설비를 설치하고, 이유식을 생산하여 공급함으로써 영유아의 성장 발육과 신체성장에 도움을 주어 북한 어린이들의 삶의 질을 향상시키기 위한 것으로 설정되었다. 합의서에는 어린이 영양제 공장 및 생산 시설로 명시되어 있다. 원래 사업추진 상대는 북측 민족경제협력연합회(이하 민경련), 보건성 인민보건사업부와 어린이 영양관리소였으나,<sup>177</sup> 사업 추진 중 북측 사업시행자가 민경련에서 민족화해협의회(이하 민화협)로 변경되었다.

어린이 영양 지원 품목이 영양식이 아닌 고추장으로 추진된 경우도 있다. 21세기 통일봉사단의 ‘북한 취약계층 주민 식생활개선사업’<sup>178</sup>은 북한 취약계층의 일부로 소학교 어린이들을 포함시켰다. 동 단체는 1998년부터 북한돕기운동을 추진하던 중 북한 취약계층들이 심각한 영양부족으로 인해 건강상태와 체격조건이 세계표준에 현저히 미달함으로써 식생활 개선이 절실히 요구된다고 판단하여 부식품을 결정하기로 결정하였다고 사업목적을 설명하였다. 북한이 일차적으로 고추장 지원(고추장 약 31톤, 밀가루 약 43톤 등 4억 7천300만 원)을 요구하여, 두 차례로 나누어 지원을 추진하였다. 1차 지원(고추장 15톤)은 평안남도 증산군 사천리, 평안남도 평원군, 황해북도 신평군 평화리, 황해남도 웅진군 남해리, 황해남도 태탄군 광탄리, 평안남도 문덕군 청남로동지구 등 협동농장의 주민과 노동자 1천129명에게 분배하고, 추가 지원 3.494톤은 황해북도 연탄군 소학교와 중학교, 곡산군 문양리 문

177- 동 사업을 위해 북측이 평양 락랑구역 삼일포식품가공공장의 일부를 공장 건설부지로 제공하였다.

178- 북측 사업대상은 민화협(조선대외경제협력추진위원회, 조선교육후원기금)으로 추진되었다.

양양로원과 2소학교로 각각 분배하였다고 보고하였다. 2차 지원(고추장 12톤, 밀가루 43.26톤, 목도리 4천630장)은 심각한 영양결핍에 시달리고 있는 탄광노동자<sup>179</sup>들과 협동농장 주민들에게 영양이 풍부한 기능성 고추장 및 밀가루를 지원함으로써 북한 취약계층의 건강불균형 상태를 호전시키고 기초체력 향상에 이바지한 것으로 평가하였다. 이와 같은 사업은 일부 지원물품이 소학교에 전달되었으나, 어린이 영양 지원사업으로 간주하기에는 무리가 있다.

민족사랑나눔은 2007년 사회복지-일반구호 분야 개별기금사업으로 신의주 지역 어린이에게 매주 영양급식(빵) 및 콩두유 지원, 이유식 및 분유지원을 추진하였다.<sup>180</sup> 동 단체는 사업목적은 “인도적 차원의 지원프로그램을 통해 구제 및 교류의 접촉점 마련”으로 명시하고 있다. 동 단체는 사업성과를 분배내역서 수령, 건강상태 호전여부 간접적 체크, 사진 등을 통한 육안 호전상태 식별 등으로 평가하였다.

굿피플은 2007년 사회복지-일반구호 분야 개별기금사업으로 ‘콩기름공장 운영지원사업’을 추진하였다.<sup>181</sup> 동 단체는 사업목적은 “필수지방산인 리놀레산을 함유한 콩기름을 공급하여 북한의 아동들과 주민들의 영양상태를 개선”하는 것으로 설정하였다.

우리민족서로돕기운동은 북한 취약계층 지원사업으로 북한 유치원, 탁아소 어린이들에 대한 급식 및 생필품 지원을 추진하였다. 2001년부터 추진된 어린이 지원사업을 통해 2004년까지 평양 만경대구역, 사리

<sup>179</sup> 평안남도 개천시 개천탄광, 덕천시 덕천탄광, 황해북도 신평군 신평광산, 평안남도 안주시 안주탄광, 평안남도 회창군 회창광산 탄광노동자들에게 분배하였다.

<sup>180</sup> 북측 사업대상은 민족화해협의회, 평안북도 시인민위원회, 민경련이었다. 2007년 신의주육아원, 애육원, 용천육아원, 동림중등학교에 빵, 두유를 정기적으로 공급하기로 합의를 체결하였다.

<sup>181</sup> 북측 사업대상은 민족화해협의회이다.

원시, 정주시의 유치원과 탁아소 어린이 및 남포, 혜산, 회령의 어린이에게 급식 및 생필품을 지원하였다. 2004년 평안북도 용천폭발사건 지원을 계기로 평안북도의 고아원에 대한 ‘2010 북한 어린이 돕기 캠페인 ‘BaB(Bread and Balance)’이 희망이다’를 추진하였다.<sup>182</sup> 북한 어린이들의 효과적인 영양개선을 위한 안정적 지원을 위해 중국에서 빵을 생산하여 지원하는 방식을 취하였다.<sup>183</sup> 2010년, 2011년, 2012년 우리민족서로돕기운동은 부산·경남지역,<sup>184</sup> 서울시, 경기도 초, 중, 고등학교와 함께 ‘헌 교과서 수거를 위한 한민족어린이 지원사업’을 추진하였다.<sup>185</sup> 학교 단위에서 학생들의 참여를 통해 기부된 헌 교과서로 조성된 기금이 함경북도 온성군 등 북한 어린이 급식사업에 활용되었다.

한국 JTS는 1997년부터 함경북도 고아원 등에 긴급식량을 지원하는 한편 라선시에 어린이 영양식 공장을 설립하였다. 한국 JTS의 사업이 다른 단체의 대북사업과 차별되는 점은 취약계층 보호시설로 양로원과 함께 고아원을 설정하고, 지원수혜대상 어린이의 규모와 키, 몸무게 등 신체계측자료 및 시설에 대한 기초자료를 제공하도록 요구하여 왔다는 점이다. 한국 JTS는 이러한 원칙을 준수하는 함경북도 지역 내 육아원, 애육원, 중등학원에 대한 영양식 및 물품지원사업을 지속적으로 추진하여 왔다. 비록 규모가 크지는 않지만 어린이 영양식 지원이 보건의료, 농업지원과 함께 동일한 지역에서 추진되었다는 점에서 의미를 가진다.

<sup>182</sup>-우리민족서로돕기운동, 『2010 사업보고서』 (2010.12), pp. 12~13. 동 캠페인은 함북 온성군 105개 유치원과 1개 고아원 6,562명, 회령시 3개 유치원 889명의 어린이를 대상으로 급식용 빵과 콩우유 가루, 생필품을 지원하기 위한 모금운동이었다.

<sup>183</sup>-북측 사업기관은 함경북도 온성군 인민위원회 해외동포영점처이다. 본 사업에는 한겨레통일재단, 인천광역시 등이 후원기관으로 참여하였다.

<sup>184</sup>-우리민족서로돕기운동, 『2010 사업보고서』, p. 25.

<sup>185</sup>-우리민족서로돕기운동, 『2011 사업보고서』 (2011.12), pp. 14~15; 우리민족서로돕기운동, 『2012 사업보고서』 (2012.12), pp. 10~11.

우리겨레하나되기운동본부는 2004년 북한 어린이 교육기자재사업을 제안하였다가, 북측이 교육기자재보다 아동의 안정적인 급식이 시급하다는 요청에 따라 빵공장 건립 및 콩우유 생산을 위한 기계설비 및 재료를 지원하여 왔다.<sup>186</sup>

#### (나) 의료지원

어린이를 대상으로 한 보건의료지원을 중점적으로 추진한 민간단체는 어린이의약품지원운동본부와 남북어린이어깨동무이다. 이들 단체는 단체명에 어린이를 명시하고 있다. 다만 남북어린이어깨동무의 경우에는 어린이 지원사업을 포괄적으로 시행하여 왔으며, 남북 어린이 교류를 목표로 한 사업들을 포함하고 있다. 굿네이버스 인터내셔널은 정부의 남북협력기금을 일부 지원받아 2002년부터 어린이 건강증진 및 질병퇴치 지원사업을 추진한 바 있다. 한국건강관리협회는 2005년부터 2007년까지 어린이 보건 지원사업을 진행하였다. 남북어린이어깨동무는 평양에 어린이병원을 준공하고 의약품 및 기자재를 지원한 바 있다.

#### (다) 교육지원

개별단체들이 북한 어린이들의 교육 분야 지원을 실시한 바 있으며, 이는 다른 주요사업에 부가적인 차원에서 소규모로 학용품 등 교육용품을 지원하는 방식으로 추진되었다.

유네스코 한국위원회는 남북협력기금의 지원을 받아 ‘북한교육발전

<sup>186</sup> 통일부, “2007년 대북지원민간단체 개별사업(사회복지) 남북협력기금 지원 결과보고서,” (2008).

I
II
III
IV
V
VI
VII



을 위한 남북교육협력사업'을 추진하였다.<sup>187</sup> 위원회는 일회성 대북지원 사업의 비효율성을 극복하기 위해 국내 교육 관련 기관들과의 협력 형태로 추진하여 대북 교육사업의 시너지 효과를 만들어내고자 하였다. 이를 위해 북측의 교육성과 조선교육기금을 공동사업자로 선정하고, 교육협력을 위한 공동학술회의, 북한 교육정책 담당자 및 교육전문 인력을 대상으로 한 전문가 연수를 계획하였다. 그러나 이는 북한 측과의 합의도출이 지연됨에 따라 사업계획 기간 내에 집행되지 못하였다. 또한 북한 교과서의 질을 높이는 동시에 보급 규모를 확대하기 위해 운전인쇄기, 인쇄용지, 인쇄잉크 지원을 추진하였다.

한겨레통일문화재단도 북한의 민화협, 교육성, 평양고등교육도서인쇄공장과 함께 '평양 어린이학습장(공책)공장 건립' 사업을 추진하였다. 동 사업은 남북협력기금 개별사업지원으로 승인되었으나, 자체 예산만으로 사업이 추진되고 협력기금은 집행되지 못하였다.<sup>188</sup> 한겨레통일문화재단은 2003년 통일어린이문고사업관련 협의 시 북측의 대상 기관인 민경련이 어린이학습품 공장설립지원을 요청하면서 본격적으로 검토하게 되었다. 이러한 과정에서 북측 사업대상기관이 민화협으로 교체되고, 2006년 어린이학습공장 설립장소를 선정하고 합의를 체결하였다. 공책 생산용 종이를 지원한 이후 협력기금 지원사업이라는 점에서 통일부가 분배투명성 확보 차원에서 공책 인쇄 이외의 용도로 인쇄설비 사용금지, 인쇄 후 내용확인을 위한 PS판 제공 등을 요구하였다. 이에 대해 양측의 의견차이로 사업추진이 지연되다가, 설비 선지원 이후 재협의를 거쳐 의향서를 체결하였다. 한겨레통일문화재단은

---

<sup>187</sup>- 통일부, “2006년 대북지원기간단체 개별사업(사회복지) 남북협력기금 지원 결과보고서,” (2007.2).

<sup>188</sup>- 위의 글.

사업추진의 성과 중의 하나로 북측 교육성 등 학용품 보급을 담당하는 교육관련 기관과 지속적인 협의관계를 형성하여 향후 남북 교육문화 교류 활성화를 위한 신뢰기반을 마련하였다고 평가하였다. 또한 신규 설비지원만이 아니라 재활용 물자지원을 추진함으로써 북측의 지원수용태도를 변화시킨 것으로 평가하였다.

굿네이버스는 ‘북한 어린이 건강증진사업 및 교육지원사업’ 하에서 교과서용 종이지원사업을 추진하였다.<sup>189</sup> 이와 함께 교육기자재 명목으로 의류, 색연필 등을 지원하고, 학교 개보수 및 냉난방을 위해 방수액과 책상 등의 물품을 지원하였다.

#### (라) 종합지원

북한 어린이 지원사업이 영양, 보건의료, 교육 등을 포괄하는 종합 지원사업으로 추진된 경우들도 있다. 남북어린이어깨동무는 2007년 사회복지-일반구호 분야 개별기금사업으로 ‘북한 어린이를 위한 종합 복지사업(사회복지)’을 추진하였다. 동 사업에는 민화협, 보건성, 평양 의학대학병원, 어린이영양관리연구소, 평양어깨동무어린이병원, 교육성, 평양어깨동무학용품공장, 평양어린이식료품공장, 평양건재공장 등 북측의 여러 기관들이 사업대상으로 참여하였다. 사업은 크게 세 분야로 구성되었다.

첫째, 북한 어린이를 위한 보건의료사업으로 “의약품과 검사시약 등 지원을 통한 의료서비스 제공으로 어린이 사망률 감소 및 어린이 질병 치료”를 목적으로 하였다. 이를 위해서 진료소별 진료기록과 임상자료 공유를 통해 북한 어린이들의 영양실태 파악 및 질병군, 치료방법 파악, 치료기능과 ‘의료인력양성센터’ 기능의 평양의학대학 소아병동 준

<sup>189</sup>- 위의 글.

I
II
III
IV
V
VI
VII

공, 남북 어린이 의료전문 인력의 상호교류를 통해 북한 소아과 의사 양성 및 재교육 프로그램 개발 등이 시도되었다.

둘째, 북한 어린이를 위한 영양개선 사업은 7개 병원과 인근 어린이 교육·보육시설 두유 급식과 영양제 지원으로 북한 어린이 영양개선 및 성장발달에 기여하고자 하였다. 여기에는 지원 대비 효과 파악을 위한 평가를 개발 및 자료입수가 포함되었다. 셋째, 북한 어린이를 위한 교육지원사업은 평양어린이어깨동무 학용품공장(학용품 생산원료지원, 생산 및 분배정형 데이터 확보), 어린이 교육·보육시설 개보수(교구유치원 기자재지원, 회령 어린이보육시설 기자재지원)로 구성되었다. 동 사업에서는 유성볼펜, 샤프, 중성볼펜 등 학용품 생산 지원과정에 북한의 교육성이 협력기관으로 참여하였고, 남북어린이어깨동무는 남북어린이 교류방안 모색을 사업목표의 하나로 설정하였다. 탁아소 보육 및 교육환경 개선을 위한 창호 및 바닥재 교체를 위해서 ‘평양건재공장’에 창호 원자재를 지원하고, 조립·현장시공·사후관리를 담당하도록 하는 방식을 택하였다.

2007년 등대복지회의 ‘북한 취약계층 종합지원사업’<sup>190</sup>에도 장애인, 산모, 영유아, 노인 등과 함께 어린이와 고아가 포함되어있으며, 북한 사회 취약계층에 대한 기본 생계유지와 복지향상을 지원한다는 목표를 설정하고 있다.<sup>191</sup> 동 사업에는 어린이 콩우유, 빵급식 지원<sup>192</sup>과 육아원, 고아원 지원<sup>193</sup>이 포함된다. 동 단체는 어린이, 고아, 노인, 장애

---

<sup>190</sup> 북측 대상기관은 해외동포원호위원회와 조선장애자보호연맹 중앙위원회이다.

<sup>191</sup> 통일부, “2007년 대북지원민간단체 개별사업(사회복지) 남북협력기금 지원 결과보고서,” p. 345.

<sup>192</sup> 평양 대동강구역 평화빵우유공장, 황해북도 사리원시 콩우유빵공장 생산 및 운영지원이 이루어졌다.

<sup>193</sup> 콩우유, 빵급식 지원, 아동보육, 교육, 의료지원 외 생활환경 개선 및 급식시설 현대화 지원이 이루어졌다.

인, 산모 등 각 취약계층별 필요에 맞는 효과적인 사업을 개발하여 실생활에서 혜택을 받을 수 있는 사업별, 대상별 맞춤형 프로그램으로 발전시키고자 계층별, 연령별 특성을 분석하고, 자체 평가자문을 실시하였다.<sup>194</sup>

## 다. 장애인

### (1) 정부

정부 차원에서 당국 간 직접지원 혹은 국제기구를 통한 장애인 지원 사업을 추진하지는 못하였다. 다만 민간단체가 추진하는 장애인 관련 사업에 대해 간접적으로 남북협력기금을 지원하였다. 정부의 협력기금 지원사업에 장애인 대상 사업내용이 명시적으로 표기된 경우는 등대 복지회가 거의 유일하다. 그러나 실제 사업의 추진과정에서 장애인이 사업의 수혜대상자로 포함된 경우는 다수가 있다. 예를 들어, 한국 JTS의 북한 취약계층 사업에도 함경북도 온성군의 삼봉농아학원이 수혜기관으로 포함되었다. 정부 차원에서 장애인을 북한의 취약계층으로 규정하고 이들을 중점 지원 대상으로 분류하지는 못하였다. 이는 북한 인권 침해 상황을 추적하면서, 선천적인 장애를 가진 집단에 대한 당국 차원의 차별 구조화를 문제시하던 입장과는 차이를 보이고 있다. 또한 북한 당국이 전투과정 등에서 상해를 입은 군인들을 ‘영예군인’으로 특별한 대우를 하고 있다는 점에서 이들은 취약계층으로서의 장애인 범주에 포함하지 않았다.

<sup>194</sup> 통일부, “2007년 대북지원민간단체 개별사업(사회복지) 남북협력기금 지원 결과보고서,” p. 374.

I
II
III
IV
V
VI
VII

## (2) 민간단체

등대복지회는 2005년 8월 휠체어 및 보장구 기증을 시작한 이래, 11월 휠체어리프트 장애인 차량지원을 계기로 북한의 공식 장애인기구와 사업논의를 본격화하였다. 등대복지회는 2006년과 2007년에도 정부의 남북협력기금을 일부 지원받아 ‘북한 취약계층 종합지원사업’으로 장애인 관련 사업을 중점적으로 추진하여 왔다.<sup>195</sup> 어린이, 고아, 산모, 영유아, 노인 등과 함께 북한 장애인을 취약계층으로 설정하고 이들에 대한 기본 생계유지와 복지향상을 지원한다는 목표를 설정하고 있다.<sup>196</sup> 특히 동 단체는 “장애인에 대한 생산적인 지원을 통해 자립능력을 고취시킴으로써 실질적인 인권 개선과 개방의지 제고, 남북한 상호 이해와 우호증진을 도모하고, 통일사회 복지비용을 절감”한다는 사업 목적을 수립하였다. 이를 위해서 평양 보통강구역에 북한장애인 자립지활센터 건립 및 운영을 지원하여 장애인의 생계유지, 자립기반 조성 및 복지향상, 장애인 체육, 문화, 예술인 양성지원에 기여하고자 하였다. 동 단체는 북한의 공식 장애인기구인 조선장애자보호연맹 중앙위원회와 장애인 지원사업을 추진하였다. 사업성과를 바탕으로 북한 장애인 공식기구 주도로 북한 내 장애인 관련 모금활동 및 홍보활동이 적극적으로 전개되었던 것으로 평가된다. 또한 장애인복지관 및 각 도에 소재한 농아학교와 맹아학교에 대한 지원 등 전국단위 사업장을 구축하였다. 장애인단체 관계자들을 국제장애인올림픽경기에 초청하여 북한 관련 기관이 국제장애인 경기에 참관하도록 주선하였다. 이와 함께 동 단체는 맹인예술단 및 농아학교의 예술활동을 지원하였다. 위

---

<sup>195</sup>- 북측 대상기관은 해외동포원호위원회와 조선장애자보호연맹 중앙위원회이다.

<sup>196</sup>- 통일부, “2007년 대북지원민간단체 개별사업(사회복지) 남북협력기금 지원 결과보고서,” p. 345.

에서 언급한 북한의 장애인 범주에 관계없이, 민간단체에서는 장애인들에 대한 지원을 추진하여 왔다.

## 2. 소결: 평가와 과제

국제사회와 비교할 때 남한 정부와 시민사회의 대북지원 활동은 복합적인 목적하에 추진되었다. 남한의 대북지원은 단순히 위기 상황에 처한 주민들에게 인도적 차원을 넘어서서 동포애 실현 및 남북한 화해 기반 구축의 의미를 갖고 있다. 이러한 차원에서 남한의 대북지원 사업에서 지원의 대상을 선정할 때 ‘취약계층’이라는 용어는 매우 막연한 의미에서 사용되어 왔다. 특별히 북한 사회에서 인도적 위기 상황의 위협에 취약한 계층을 좁게 한정 짓기보다는 포괄적인 의미로 사용되어 왔다. 심지어 북한 주민 대부분이 지속된 식량난으로 어려움에 처해 있다는 인식하에 지원의 분야, 대상, 지역에서 차별성이 부각되지는 못하였다.

정부 차원에서 ‘취약계층’을 염두에 둔 점은 민간단체에 대한 협력기 금지원에서 사회복지-일반 구호 분야를 설정한 것과 2005년 수립한 북한 영유아 지원계획의 수립에서 찾아볼 수 있다. 민간 차원에서는 한국 JTS, 한국복지재단, 어린이의약품운동지원본부, 남북어린이어깨동무, 등대복지회 등이 ‘취약계층’이라는 용어를 사업명 혹은 사업목적 을 설정하는 데 구체적으로 포함시켜 왔다. 그러나 실제로 이러한 경우에도 취약계층을 계량화를 통해 엄격하게 설정하고 지원과정에 반영하려는 노력은 크게 부각되지 않았다. 한국 JTS나 등대복지회 등 일부 단체들은 북한에 물자지원을 하면서, 지역 내에 소재하는 애육원,

I
II
III
IV
V
VI
VII

육아원, 중등학교와 함께 양로원을 지원 대상에 포함시키기도 하였다.

취약계층 사업 중에서도 어린이에 대한 영양지원과 보건의료지원이 가장 높은 비중을 차지하며, 교육지원은 학용품지원 등 단순 물자지원에 치중하고 있다. 일부 단체들은 북한 어린이들의 취약성을 해결하기 위해서는 영양식, 보건의료, 교육 차원의 지원이 통합적으로 이루어져야 한다는 인식을 갖게 되었다. 2005년 수립된 영유아계획에 기반하여 이루어진 북한 영유아 사업은 “우선순위에 근거한 사업, 중장기적 계획 하에서 이루어지는 사업, 다양한 국내외 단체 간의 연계와 경험의 공유, 전문성의 확대, 평양 이외 지역으로의 사업 확대, 정부의 역할과 책임성 확대”를 시도하였다.<sup>197</sup> 유엔아동기금과 세계보건기구를 통한 북한 영유아 지원사업은 지속적으로 추진되어 왔으나, 남한 민간단체를 통한 영유아 지원사업은 남북관계 현실로 인해 사업추진 초기단계에서 중단된 실정이다. 2011년 민간단체들이 건의서를 제출한 바와 같이, 북한에서 지원초기에 중단된 영유아 지원사업들이 남북한 당국의 협의하에 새롭게 추진될 필요가 있다.

박근혜정부도 북한 영유아 등 취약계층에 대한 지원의지를 명확히 밝히고 있으나, 국제기구를 통한 지원방식만을 취하고 있는 실정이다. 2013년 8월 유엔아동기금에 604만 달러(약 67억 원)를 지원한 이후 9월 세계보건기구에 총 630만 달러(약 69억 5천만 원)를 남북협력기금에서 지원하기로 의결하였다.<sup>198</sup> 남한 정부나 민간단체의 입장에서 북한의 취약계층에 대한 집중적인 지원을 추진하기에는 아직도 어려운 것이 현실이다. 국제기구나 국제 민간단체들과 달리 남한 정부나 단체

---

<sup>197</sup>- 신영진, “북한 모자보건프로그램에서 WHO, UNICEF, 한국정부, 한국 NGOs의 협력경험.”

<sup>198</sup>- 통일부 정책브리핑, 2013년 9월 2일.

들이 엄격한 잣대에서 계량적인 수요조사를 기반으로 대상을 선정하려고 하는 것이 북한의 입장에서는 남북 간 화해와 협력의 정신에 위배된다고 인식할 수 있다. 이러한 차원에서 남한정부와 민간단체들의 대북지원에서 ‘취약계층’에 대한 용어 자체가 북한에게는 불편하게 받아들여질 수 있다는 점이 감안될 필요가 있다. 또한 남한의 북한 취약계층에 대한 접근에 있어서 북한 실무당국의 협조가 이루어져야 한다는 점에서, 북한 보건성, 교육성, 장애인 단체 등 실무부처들과의 장기적인 사업 추진이 전제될 필요가 있다. 북한 어린이, 임산부, 장애인 등의 취약성에 대한 진단도 북한 관련기관들이 담당할 수 있도록 역량을 강화시켜주도록 할 필요가 있다. 북한의 취약계층 사업은 대부분 어린이에 치중되어 있으며, 어떠한 지원도 이루어질 필요가 있다는 차원에서 물자지원에 집중되어 왔다.

북한 영유아 지원계획이 남북관계 경색으로 인하여 제대로 집행되지는 못하였으나, 취약계층으로서 북한 영유아 및 임산부에 대한 통합적인 지원을 장기적인 차원에서 모색하고자 시도하였다는 점에서 의미를 가진다. 정부 차원에서 북한의 신생아 사망률과 모성사망률이 높다는 점을 감안하여, 집중적으로 임산부 건강 및 영양관리, 신생아 영양관리와 예방접종 및 질병관리를 추진하고자 하였다. 일부에서 부분적으로 노인 및 입원환자를 취약계층으로 설정하고 지원하고자 하는 시도가 있었으나, 단기적인 물품지원 수준에 그친 것으로 평가된다. 또한 취약계층의 인권 증진에 대한 다양한 방안 논의는 시도되지 못하고, 단순한 물자지원에 머물러 있었다는 점에서 한계를 안고 있다. 남한정부와 민간단체의 대북지원이 인도적 위기 상황에 처한 북한 주민들의 어려움을 덜어주는 데 기여한 것은 분명하지만, 북한 당국이 내부의 취약계층들의 권리를 회복시켜주기 위해 나름의 계획을 수립하고

I
II
III
IV
V
VI
VII



외부와 협력하도록 유도하는 데까지 발전되지 못하였다. 이러한 차원에서 향후 우리의 대북지원은 북한 사회 변화 상황에서 기본적인 생존을 위협받고 있는 취약계층에 대한 북한 당국의 내부계획 수립을 유도하는 데 기여할 필요가 있다.

V

---

국제사회의 북한 취약계층 인권 증진 활동  
평가와 과제





국제사회의 북한 취약계층 인권 증진 활동은 크게 유엔 등 국제기구 차원, 유럽연합 등 지역기구 차원과 시민단체 차원으로 나누어 생각해 볼 수 있다. 국제기구를 중심으로 한 북한 취약계층 인권 증진 활동은 북한 주민의 식량권, 건강권 등 사회경제적 필요를 중심으로 추진되어 왔다. 1990년대 들어 북한 내 생활환경이 더욱 악화되고 이러한 상황이 북한의 심각한 자유권 실태와 맞물리면서 북한의 인권 상황은 국제사회의 주목을 받게 되었다. 북한과 같은 폐쇄국가가 가뭄, 홍수 등 대내적 자연재해 및 급변하는 대외환경에 직면했을 때, 가장 큰 타격을 받는 그룹이 사회 내 취약그룹이다. 따라서 국제사회가 북한의 정치적 상황과 관계없이 북한 사회 내 여성, 아동, 장애인 등 취약계층에 집중한 것은 지극히 자연스러운 결과이다.

북한 취약계층에 대한 국제사회의 지원에 대한 유의미한 평가는 북한의 악화된 경제사정이 국제적으로 드러난 1990년대를 중심으로 이루어질 수 있다. 이후 북한의 취약계층에 대해 유엔을 중심으로 한 국제사회의 관심과 지원은 지속되어 왔다. 최근의 예로, 마르주키 다루스만(Marzuki Darusman) 유엔 북한인권특별보고관이 2013년 2월 1일 유엔 인권이사회에 제출한 보고서에 의하면 아홉 가지 북한 인권 침해 사례 유형 중 취약계층에 대한 인권 침해 실태가 한 유형으로 포함되어 있다. 이에 따르면 북한에서 차별받는 계층과 여성, 아동, 장애인, 귀환자 등 취약계층이 경험하는 인권 침해 상황은 이들의 식량권, 건강권, 교육권 등과 밀접하게 관련되어 있다.<sup>199</sup> 다루스만 보고관의 견

<sup>199</sup>- 원문은 다음과 같다: “Discrimination and the disproportionate or specific effect of human rights violations on vulnerable groups, in particular women, children, people living with disabilities and returnees. Of particular concern is the fact that society is divided into three distinct groups classified according to their political allegiance to the Government. A persons’s place

I
II
III
IV
V
VI
VII

해는 북한 내 인권이 자유권, 사회권을 막론하고 광범위하고 조직적으로 침해되고 있으며, 표현의 자유, 이동의 자유, 생명권 등 자유권에 대한 침해가 식량권, 교육권 등 사회적 권리 박탈과 밀접하게 연결되어 있다는 것이다. 특히, 다루스만 보고서는 북한 내 식량권 침해 문제를 아홉 가지 유형 중 첫 번째 사례로 다루고 있는데, 식량문제의 시급성은 향후 언급될 유엔 산하 기구들의 예산 확보 및 배분 계획에서도 명백히 드러나고 있다.

국제사회의 북한 취약계층 보호 활동을 평가하고 문제점을 살펴보기 위해 우선, 국제기구의 다양한 보고서 분석 및 활동 현황 평가를 통해 실제 현장에서 취약계층에 대해 어떻게 인권 증진이 이루어졌는지 가 규명되어야 한다. 둘째, 국제사회의 취약계층 보호 활동과 인도적 지원 논의 일반과의 관계가 규명되어야 한다. 이를 위해 국제사회의 취약계층 보호 활동의 유형을 분류하고, 인도적 지원, 긴급지원 및 장기 긴급구호 등 다양한 형태의 구호활동을 비교 분석할 것이다. 셋째, 보호 주체로서의 국가와 비정부 행위자가 구분되어야 한다. 전통적으로 인권의 영역에서는 국가 혹은 정부간 기구인 유엔의 활동이 한계에 봉착하는 경우 수많은 시민단체들이 그 역할을 보완하며, 때로는 국가 및 국제기구의 역할을 넘어서는 수많은 사례가 존재한다.<sup>200</sup> 따라서 국제사회의 취약계층 인권 증진 활동 분석을 위해 국가, 국제기구, 지

---

in this hierarchy determines the level of access that he or she will have to basic human rights, including access to food, health, education and freedom of movement.” UN Doc. A/HRC/22/57, para. 6.

<sup>200</sup>-Margaret Keck and Kathryn Sikkink, *Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics* (New York: Cornell University Press, 1998). 인권 영역에서 다양한 초국가행위자들에 대한 역사적 검토에서 Keck과 Sikkink는 반노예운동 및 여성참정권 운동 등 이러한 초국가적 행동주의(transnational activism)가 미친 영향을 보여준다.

역기구 및 시민단체의 다양한 활동상을 유기적으로 파악하는 것이 필요하다. 마지막으로, 다양한 국제사회의 활동에 드러난 문제점을 평가하고 이러한 논의가 북한 내 취약계층 인권 증진에 어떻게 기여할 수 있는지에 대한 실질적 논의가 필요하다.

한편, 정책적 함의와 관련하여 북한 내 취약계층인 여성, 아동, 장애인에 대한 국제사회의 활동을 평가하는 것은 박근혜정부의 대북 인도적 지원정책에 시사하는 바가 클 것이다. 박근혜정부는 대선공약에서 정치적 상황과 관계없이 북한에 대한 인도적 지원을 계속할 것이라 밝힌 바 있다. 이는 대북지원 및 남북협력이 단순히 북한 주민의 삶의 질 향상이라는 목표뿐 아니라 남북관계 정상화라는 큰 틀에서 이루어질 것임을 시사한다. 박근혜정부는 유엔 새천년개발목표에서 상정하는 영유아 등 취약계층을 중심으로 한 인도적 지원을 명시하였으며, 수행방법으로 세계보건기구, 유엔아동기금, 세계식량계획 등 국제기구와의 협력을 제시하였다. 북한의 미사일 발사 및 3차 핵실험 이후 장기화된 긴장 국면에도 불구하고 박근혜정부는 국제기구와의 협력을 통해 북한의 춘궁기가 시작되는 5월을 전후하여 영양 및 의료지원 등 인도적 지원을 통한 남북관계 개선 의지를 피력하기도 하였다. 이러한 관점에서 국제사회의 북한 취약계층 보호 및 인권 증진 활동을 평가하는 것은 중요한 함의를 가진다. 남한 정부의 대북인권정책을 구성하는 취약계층에 대한 인도적 지원과 국제사회와의 협력이라는 두 기둥을 연결시킬 수 있는 주요한 행위자가 유엔을 중심으로 한 국제기구이기 때문이다. 북한 취약계층의 인권 증진과 인도적 지원 논의가 현 정부의 대북정책에 미치는 영향을 염두하고, 본 장에서는 북한 취약계층의 인권 개선을 위한 국제사회의 활동을 정리하고 평가한다.

I
II
III
IV
V
VI
VII

# 1. 국제사회의 대북 인도적 지원 활동

## 가. 임산부와 모자보건

### (1) 유엔

2000년 9월 코피 아난(Kofi Annan) 당시 유엔 사무총장은 새천년 정상회의에서 국가의 주권에 대한 개인의 권리를 강조하면서 모든 인간이 누리는 권리로서의 ‘공포로부터의 자유(freedom from fear)’와 ‘결핍으로부터의 자유(freedom from want)’를 강조하였다. 코피 아난 사무총장이 2001년 9월 유엔 총회에 제출한 문서인 『유엔 새천년선언 이행을 위한 로드맵』(Road Map towards the Implementation of the United Nations Millennium Declaration)에서는 ① 평화, 안보, 군축, ② 개발과 빈곤퇴치(새천년개발목표), ③ 환경보호, ④ 인권, 민주주의 및 굿 거버넌스, ⑤ 취약그룹 보호, ⑥ 아프리카의 특별필요 충족, ⑦ 유엔 강화 등 일곱 가지 정책목표가 제시되어 있다. 한편, 취약계층에 대한 유엔의 이해는 영유아, 여성, 노인 등을 중심으로 형성되어 있기에 장애인에 대한 유엔 차원의 지원은 취약계층의 범주에서만 다루기에는 한계가 있다는 점이 고려되어야 한다. 따라서 북한 장애인 보호라는 관점에서는 유엔 차원의 취약그룹에 대한 이해와 북한 내 취약계층에 대한 이해 사이의 상호 절충이 요구된다.

국제사회의 북한 취약계층, 그중에서도 여성에 대한 보호 및 지원에 대한 평가는 대북 인도적 지원 논의를 중심으로 이루어질 수 있다. 2013년 4월 29일 유엔 차원에서 대북 인도적 지원을 위해 약 3천만 달러의 자금이 필요하다는 진단이 나왔다. 평양에 주재하는 유엔 기구인 세계식량계획, 유엔아동기금, 세계보건기구, 식량농업기구, 유엔

인구기금이 공동성명을 통해 2013년 한 해 대북지원에 필요한 예산은 1억 4천7백만 달러이며, 특히 취약계층 보호 및 지원을 위한 긴급자금으로 2천9백40만 달러가 필요하다고 밝힌 것이다.<sup>201</sup> 현재 유엔 기구들이 추산한 바로는, 필요한 사업 자금의 채 30%도 모금이 되지 않아 2013년 한 해의 대북 인도적 지원사업에 상당한 차질이 예상되고 있다. 더욱 심각한 점은 필요한 예산의 약 70%는 세계식량계획의 사업으로 계획되어 있는데, 예산 부족의 결과 특히 북한 내 취약계층으로 분류되는 아동, 임산부, 수유모에 대한 영양식품 공급이 불투명하게 된 것이다. 이는 대북 인도적 지원을 위한 국제적 환경의 악화로 인도적 지원 과정에 문제가 생겼을 시, 우선적으로 고통 받는 대상이 이들 취약계층임을 단적으로 드러내주는 예이다.

다루스만 보고관의 2013년 보고서에서도 드러난바 북한 인권 침해 실태의 가장 핵심적 사안으로 주민의 식량권 침해를 들 수 있다. 식량권 침해는 사회 내 취약계층이 가장 먼저 피해를 본다는 점에서 심각한 인권 유린이며, 특히 임산부와 영유아에게는 치명적인 문제이다. 즉, 먹는 문제가 해결되지 않으면 영양상태, 건강, 교육 전반 등 사회 내 광범위한 영향을 미친다는 데 그 심각성이 있다.<sup>202</sup> 이러한 관점에서 국제사회의 북한 취약계층 보호는 북한의 식량안보 상황과 밀접하게

<sup>201</sup> 『미국의 소리 방송』, 2013년 4월 30일. 필요한 3천만 달러 중 세계식량계획은 2천만 달러로 160만 명으로 추산되는 북한 어린이와 임산부, 산모에게 슈퍼시리얼을 공급할 계획을 가지고 있으며, 유엔아동기금은 450만 달러를 통해 심각한 영양실조 아동 및 여성 지원, 백신 등 필수약품을 지원할 계획으로 알려져 있다. 이밖에 세계보건기구는 245만 달러로 취약계층을 위한 필수약품 지원을, 식량농업기구는 채소 씨와 비료 등을 공급할 예정이다.

<sup>202</sup> 원문 참조. “Violation of the right to food, in particular the effect of State-controlled food distribution policies on the nutritional status and health of the population and the restricted entry of international humanitarian aid to deal with the endemic food crisis,” UN Doc. A/HRC/22/57, para. 6.

I
II
III
IV
V
VI
VII



연결된다. 세계식량계획은 북한 내 심각한 식량안보의 위기를 보고하면서, ① 영양지원을 통한 아동과 여성의 기아와 영양결핍 개선, ② 지역생산을 통해 정부의 기아와 영양결핍 개선활동 지지, ③ ‘공동체와 음식’ 개발 프로젝트를 통한 식량안보 증진을 긴급구호의 목표라고 밝히고 있다. 또한 세계식량계획은 북한에서 지원이 필요한 대상의 80% 이상이 아동과 여성이라고 밝히고 있다.<sup>203</sup>

2011년 1월 21일 북한 정부는 공식적으로 세계식량계획에 긴급식량 지원을 요청하였고,<sup>204</sup> 국제사회는 이에 대응하여 세계식량계획, 식량 농업기구, 유엔아동기금 등 국제기구와 여러 비정부기구 및 기부자들을 중심으로 긴급식량안보평가(Rapid Food Security Assessment: RFSA)를 2011년 2월 20일부터 3월 11일까지 시행하였다.

세계식량계획은 2011년 4월부터 2012년 3월에 걸쳐 시행한 긴급지원(Emergency Operation: EMOP 200266)을 통해 『북한 취약계층 긴급식량지원』(Emergency Food Assistance to Vulnerable Groups in the Democratic People's Republic of Korea) 보고서를 발간하고, 북한의 식량상황 일반과 북한 내 취약계층의 식량권 상황을 파악하였다. 보고서에 따르면 세계식량계획은 12개월의 긴급지원을 통해 여성과 아동으로 구성된 350만 이상의 취약계층에 대한 식량지원을 수행하였다.<sup>205</sup> 긴급식량안보평가에 의해 임산부, 아동, 노인이 각별히 취약한 그룹으로 분류되었고, 여성과 아동은 긴급지원의 수혜자 중 90%를

---

<sup>203</sup> 세계식량계획 홈페이지, <<http://www.wfp.org/countries/korea-democratic-peoples-republic-dprk>> (검색일: 2013.3.23) 참조.

<sup>204</sup> 당시 2010년 후반기의 흉수로 인한 식량손실, 혹독했던 겨울의 추위, 식량수입의 감소 등으로 북한 내 식량사정이 극도로 악화되어 있었다. 북한의 공식적 지원 요청은 2004년도에 이어 두 번째였다.

<sup>205</sup> 보고서는 이러한 긴급지원을 위해 2010년 7월에 시작된 장기 긴급구호(Protracted Relief and Recovery Operation) 활동과의 연계성 또한 명시하였다.

차지하는 것으로 파악되었다. 긴급지원에 의해 임신부는 임신 기간과 이후 12개월간의 양육 기간 중 음식과 곡물을 지원받게 되었다.<sup>206</sup> 이처럼 세계식량계획을 중심으로 본 국제기구의 북한 내 취약그룹에 대한 지원은 임신한 여성과 2세 이하의 아동 등 북한 사회 내 상대적으로 취약한 그룹에 대한 지원에 초점을 맞추고 있다.

유엔은 2012년에 북한 사회 전반의 실태조사를 위하여 산하기구들을 동원하여 『필요와 지원 개관: 북한(2012)』(Overview of Needs and Assistance: The Democratic People's Republic of Korea (2012)) 보고서를 발표하였다. 이 보고서는 북한에 대한 인도적 지원을 식량안보와 농업, 건강, 영양, 식수 및 위생의 네 가지 분야로 나누어 설명하고 있다. 특히, 북한 여성과 관련하여서는 생애주기 접근법(life cycle approach)을 소개하고 있다. 생애주기 접근법에 따르면 10대 때부터 임신을 염두에 둔 신체건강을 도모하며, 아동의 경우 24개월까지의 만성영양실조를 방지함과 동시에 임신 및 수유기 여성에 대한 지원을 지속해야 한다.<sup>207</sup> 북한 취약계층인 여성에 대한 국제사회의 관점은 식량권과 건강권의 통합을 통해 북한 사회 내 존재하는 취약성

<sup>206</sup>- 세계식량계획의 보고서는 임신부, 2세 이하의 아동, 노인을 취약그룹으로 언급하고 있으며, 임신부 관련, 임신 기간뿐 아니라 출산 이후 1년여의 기간을 지원 및 보호가 특히 필요한 시기로 규정하고 있다. WFP, “Emergency Operation (EMOP 200266): Emergency Food Assistance to Vulnerable Groups in the Democratic People's Republic of Korea,” p. 2.

<sup>207</sup>- United Nations, “Overview of Needs and Assistance in DPRK 2012,” (2012), pp. 25~26. 계속해서 보고서는 급성영양실조를 잘 관리하는 것이 북한 보건의료체계의 우선순위라고 강조하는 등 북한의 취약계층 지원에 관한 통합적 시각을 견지하고 있다. 원문은 다음과 같다. “It is important to intervene using a life cycle approach beginning in teenager's years to prepare the body for pregnancy, continue to support women during pregnancy and lactation as well as to prevent chronic malnutrition in children up to 24 months. It is essential to ensure management of acute malnutrition (moderate or severe) as a primary health care service.”

I
II
III
IV
V
VI
VII

(vulnerability) 자체를 잘 관리하여 궁극적으로 임신부와 수유모로 대변되는 북한 내 취약여성의 인권을 증진하는 것이다. 이러한 국제사회 지원에도 불구하고, 북한 임신부 및 수유모의 현 상황은 열악하다.

한편, 북한의 산모사망률(Maternal Mortality Rate: MMR)은 기준에 따라 약간의 차이는 있으나 인구 10만 명당 85명에서 250명의 범위이다. 산모사망률은 아동 사망률과 밀접히 연관되어 있으며, 북한의 상황에서는 보건의료체계의 쇠퇴와 영양결핍이 모자보건의 심각한 위기를 초래하고 있는 두 가지 요소이다.<sup>208</sup> 이러한 관점에서 세계보건기구를 위시한 국제사회는 북한 내 모자보건 상황의 개선에 최우선적 목표를 두고 지원해왔다. 산모의 영양 상태는 당사자뿐만 아니라 신생아 및 영유아까지 영향을 미치는 주요한 요소이며, 특히 임신을 전후한 빈혈예방, 미세영양소 공급 등은 이후 아동의 전반적 영양 상태에 큰 영향을 주기 때문에 국제사회가 이에 집중해 온 것이 또한 사실이다.<sup>209</sup>

국제사회의 북한 여성에 대한 인권 증진 활동을 평가함에 있어 지역적 편차 또한 고려되어야 한다. 앞서 언급된 산모사망률을 하나의 예로 들자면, 일반적으로 산모사망률은 도시에 비해 시골에서 더 높으며 절반이 넘는 경우가 집에서 사망하는 것으로 알려져 있다. 또한 주요 원인으로 산후출혈(postpartum hemorrhage), 산욕패혈증(puerperal

---

<sup>208</sup> 영양실조와 의료보급체계 붕괴로 인한 북한 여성들의 건강악화 및 이와 관련된 전반적 실태와 평가로는 조정현 외, 『북한인권백서 2013』, pp. 344~352 참조.

<sup>209</sup> 이혜원, “모자보건 현황을 통해 살펴보는 북한 내 취약계층의 건강권: 산모, 신생아, 그리고 영유아의 건강을 중심으로,” (자문회의 자료, 2013.8.2). 한편, 모자보건과 연관된 개념으로 산모에만 집중하는 모성보건의 개념이 있다. 국제사회의 북한 내 모자보건 상황 개선노력이 모성보건 개선으로 반드시 연결된 것은 아니다. 지역적 편차를 고려하면, 오히려 모성보건은 취약해졌다고 평가할 수 있다. 자세한 내용은 영유아 사망률과 관련된 내용에서 다루기로 한다.

sepsis), 임신중독증(eclampsia)을 포함한 임신관련 과도한 긴장이 해당되는데 산모 사망원인의 49%, 15%, 13%를 각각 구성하고 있다.<sup>210</sup>

현재, 북한의 여성 건강권 관련 시급한 과제 중 하나는 산모사망률 관련 자료의 가용성(availability)과 신뢰성(reliability)을 증대시키는 것이다. 한 예로 앞서 언급되었던 산모사망률의 경우 2009년 북한 보건성 자료에 의하면 10만 명 출산 중 85명이지만, 2010년 세계보건기구, 유엔아동기금, 유엔인구기금, 세계은행이 공동으로 측정한 자료에 의하면 인구 10만 명 출산 중 250명이다. 국제기구와 북한 당국의 통계가 일치하지 않는 이러한 경우로 인하여 북한 내 정확한 실태조사에 어려움이 있는 것이 또한 사실이다. 따라서 유엔 차원에서 보다 정확한 통계자료를 제공하여 북한 내 산모사망률 증대에 영향을 미치는 요인들을 규명하고, 적절한 개입을 통해 근본원인들을 해결해 나가는 것이 중요하다.<sup>211</sup>

## (2) 유럽연합

유럽연합은 북한이 국제사회에 최초로 지원을 요청한 1995년 이후 약 3억 6천8백만 유로를 지원하였다. 시기별로는 1995년부터 1997년까지는 긴급구호 형식으로 식량, 비상의약품 등을 지원하였고, 1997년부터는 자력으로 식량을 지원할 수 있게 하는 ‘식량안보’의 틀 속에서 농업장비와 비료지원 등의 프로그램을 추진하였다. 2003년 이후에는 지역사회 개발을 위한 지원 프로그램인 유럽연합 지원계획(European Union Program Support: EUPS)을 중심으로 북한에 상주하는 5개

<sup>210</sup>-United Nations, “Overview of Needs and Assistance in DPRK 2012,” p. 16.

<sup>211</sup>-*Ibid.*, p. 16.

및 그 외 1개의 유럽 비정부기구들을 통해 대북지원사업을 전개하고 있다.<sup>212</sup>

표 V-1 유럽연합 연도별 대북지원 현황(1995~2009년)

(단위: 백만 유로)

연도	원조총액	연도	원조총액
1995	0.29	2003	25.3
1996	0.5	2004	21.9
1997	77.6	2005	24.9
1998	59.9	2006	10
1999	34.8	2007	10
2000	33.4	2008	7
2001	27.9	2009	9
2002	41.7	총액	368.6

출처: 외교통상부, “유럽연합 개황,” (2009.5.23).

유럽연합과 북한은 2001년 5월 14일 수교하였으며, 2002년 6월 겸 임공관 지정 관련 각서를 교환한 바 있다. 한편, 북한과의 수교 직전인 2001년 5월 2일에서 3일 스웨덴 예란 페르손(Hans Göran Persson) 총리, 하비에르 솔라나(Javier Solana) 유럽연합 공동외교안보정책 고위대표 등으로 구성된 유럽연합 고위대표단이 북한을 방문하였다. 북한을 방문한 고위대표단은 북한 당국자들과의 협의를 통해 양자 인권 대화 개최에 합의하여, 2001년 6월 벨기에 브뤼셀에서 제1차 유럽연합

<sup>212</sup> 유럽연합의 대북한 인도적 지원사업은 2008년 5월부터 종료되었으며, 현재 식량안보 및 능력배양을 위한 지원사업이 진행 중이다. 이 지원사업은 개발지향원조(development-oriented assistance)에 해당한다. 유럽연합의 대북지원에 대한 보다 자세한 사항은 외교통상부, “유럽연합 개황,” (2009.5.23), pp. 92~94 참조.

-북한 양자 인권대화가 개최되었다.<sup>213</sup> 이듬해인 2002년 6월에는 평양에서 제2차 인권대화가 개최되었다. 이러한 인권대회는 두 번의 개최를 마지막으로 더 이상 지속되지 못하였다. 북한과의 지속적인 인권대화의 실패에도 불구하고, 유럽연합은 북한 내 민주주의, 법치(法治) 등 인권과 관련된 주요 주제를 대북정책에서 천명하고 있다. 특히, 사회권에 대한 강조를 통하여 북한 사회 전반의 개발, 국제협력을 중심으로 북한 인권 문제에 대해 활발한 개입을 추구해왔다.<sup>214</sup>

유럽연합의 북한 취약계층 보호는 북한 내 주요 유럽 비정부기구를 중심으로 진행되고 있다. 2006년 유럽연합은 「유럽연합 지원계획」을 수립하고 6개 비정부기구를 통해 북한의 농업, 의료, 에너지를 중심으로 북한 지원 개발사업을 해왔다. 이 비정부기구들은 독일의 저먼 애그로 액션(German Agro Action), 영국의 세이브 더 칠드런(Save the Children), 아일랜드의 컨선 월드와이드(Concern Worldwide), 프랑스의 트라이앵글(Triangle)과 프리미어 어전스(Premiere Urgence), 벨기에에 본부를 둔 핸디캡 인터내셔널(Handicap International)이다. 이 중 핸디캡 인터내셔널을 제외한 유럽 5개 비정부기구는 북한에 사무소를 두고 있다. 유럽연합 지원계획에 따라 유럽연합은 2007년부터 2010년까지 비정부기구 및 국제적십자사를 통해 북한을 1차 지원하고, 2011년부터 2013년까지 2천만 유로의 예산을 투입하여 2차 북한 지원

<sup>213</sup>- 유럽연합은 2001년 이후 인권, 민주주의, 법치를 대외관계의 기본원칙으로 천명하고, 필요한 경우 관련국과의 협의를 통해 인권대화를 추진하고 있다.

<sup>214</sup>- 유럽연합 집행위원회 산하 인도지원사무국(European Commission Humanitarian Office: ECHO)은 2001년부터 연례보고서를 발간하고 있으며, 2011년 보고서에서 전 세계적 취약계층(vulnerable communities)에 대한 지원을 언급하였다. 특히, 소말리아, 콩고민주공화국, 아프가니스탄과 함께 북한을 인도적 위기국가로 지목하고 있다. 보다 자세한 내용은 European Commission, “Annual Report on the European Union’s Humanitarian Aid and Civil Protection Policies and their Implementation in 2011,” (2012), p. 4 참조.

I
II
III
IV
V
VI
VII

사업을 전개할 계획을 세웠다.

유럽연합의 1차 지원계획은 실제로는 2009년부터 3천5백만 유로의 예산으로 이루어졌다.<sup>215</sup> 유럽연합위원회(European Commission)가 밝힌 자료에 의하면 8백만 유로의 초기 지원금으로 시작하여 2010년까지 3천5백만 유로가 투자되었다. 유럽연합의 대북 식량사업은 식량 자체를 공급하는 사업이 아니라 종자나 농업기술 개발전략으로서 단기적인 긴급구호가 아닌 중·장기적 개발사업에 그 비중을 두고 있다. 이에 따라 북한 내 취약계층에 대한 유럽연합의 지원은 사업의 성격이 북한 사회 내 구조적·체계적 변화를 추구하는 것이므로 그 효과에 대한 평가가 중·장기적 차원에서 이루어져야 한다.

한편, 2011년 7월 4일 유럽연합은 9월부터 11월까지 석 달 동안 10만 유로를 대북 인도적 지원으로 투자하겠다고 발표했다.<sup>216</sup> 유럽연합은 분배와 모니터링의 엄격한 기준 속에 북한의 동북지역을 중심으로 인도적 지원을 전개하였다. 구체적으로 임산부, 수유모, 5세 이하의 영양실조 아동, 노인 등 취약계층을 중심으로 지원사업을 전개하였다.<sup>217</sup> 유럽연합은 대북 인도적 지원, 영양·개발사업 등에 2001년 이후 약 10년간 5백만 유로를 지원한 바 있다.

이상에서 살펴보았듯이 1995년 이후 시작된 유럽연합의 대북지원은 긴급구호에서 개발지원까지 그 스펙트럼이 다양했다. 물론, 유럽연합의 다변화된 지원정책이 북한 내 취약계층의 실질적 인권보호와 자동

---

<sup>215</sup>- 2009년부터 집행된 3천5백만 유로 예산은 2002년 이미 배정된 예산이었다. 유럽연합은 북한 내 식량지원 비중은 줄이고, 개발지원 비중은 늘이고 있다.

<sup>216</sup>- 이러한 유럽연합의 지원결정은 동년 1월 북한의 박의춘 외무상이 국제사회에 공개적으로 식량지원을 요청한 데 대한 응답이었다.

<sup>217</sup>- 38 North, "Feeding the Famine: The European Union's Response to North Korea," <<http://38north.org/2011/07/gford071211>> (검색일: 2013.4.27).

적으로 연결되는 것은 아니다. 북한 여성에 대한 유럽연합의 인권 증진 활동을 예로 들면, 유럽연합의 북한 취약계층 지원이 인도적 지원 중심에서 중·장기적 개발 사업으로 이어짐에 따라 북한 여성에 대한 지원은 직접적 지원이 아닌 간접적 지원으로 이루어졌다. 주지하다시피, 유럽연합의 대북 식량사업을 예로 든다면 여성, 아동 등 특정계층을 향한 단기성 구호가 아니라 식량종자 개발, 농업기술 개발 등 사회 전반의 개발을 통한 근본적 대책 수립과 연결되어 있으므로 보다 장기적인 관점에서 그 영향이 평가되어야 할 것이다.

### (3) 시민단체

북한 취약계층의 보호 및 인권 증진을 위한 유엔의 역할 못지않게 비정부 행위자들을 중심으로 한 시민단체의 활동은 주목할 가치가 있다. 뿐만 아니라 실제 인도적 구호 차원에서 국제기구와 비정부기구의 협력은 필수적이다. 또한 세계식량계획이 보고서에서도 밝혔듯이 세계식량계획 등의 국제기구는 긴급지원 등을 통해 전체적인 식량 및 영양 수요 파악 등 부분적 기여를 할 뿐이며, 전략적으로 가장 취약한 인구 그룹과 지역에 집중하고자 한다.<sup>218</sup> 때로는 여러 비정부기구들이 정부 간 기구인 국제기구보다 더 많은 역할을 하기도 한다. 2011년 3월 22일 북한에서 활동하는 여러 국제 구호단체들은 공동성명을 통해 북한 내 악화되는 식량안보 상황에 우려를 표하고, 인도적 차원의 지지를 호소한 바 있다.

하지만 21세기의 인도적 구호 사업에서 국가, 국제기구, 비정부 행위자, 심지어는 개인에 이르기까지 다양한 행위자들의 등장이 반드시

<sup>218</sup>- WFP, “Emergency Operation (EMOP 200266): Emergency Food Assistance to Vulnerable Groups in the Democratic People’s Republic of Korea,” p. 3.

I
II
III
IV
V
VI
VII



긍정적인 결과만 초래하는 것은 아니다.<sup>219</sup> 오히려 점차 복잡해지는 인도적 위기 상황을 해결하기 위해 정부 차원의 막후 행위(covert action)가 더 효율적이었던 역사적 사례도 존재하는 것이 현실이다. 인도적 지원에 있어 다양한 행위자의 등장이 복합 위기 상황의 해결에 도움이 될 것이라는 일반적 견해와는 달리 일부에서는 긴급구호, 개발 지원 등의 영역에서 다양한 행위자의 역할을 비판적으로 검토하고 효율성(effectiveness)과 지속성(sustainability)의 측면에서 다양한 문제들을 식별해내야 한다는 주장도 제기되고 있다.<sup>220</sup> 북한 인권 개선을 위한 다양한 시민단체들의 활동을 평가함에 있어서도 이러한 효율성 및 지속성 기준이 충족되어야 할 것이다. 복합적 행위자를 둘러싼 다양한 의견에도 불구하고, 현재 지구 상에서 가장 폐쇄된 국가 중 하나인 북한의 상황은 국가 혹은 국제기구 등 전통적 행위자보다는 비정부 행위자를 통한 지원협력이 더 효율적인 경우가 많은 것이 또한 사실이다. 따라서 이러한 비교적 관점에서 여러 시민단체를 중심으로 이들의 북한 내 취약계층 보호 및 인권 증진 활동 경과를 정리하고 평가할 필요가 있다. 또한, 북한 여성의 인권 증진을 위한 여러 시민단체들의 활동을 분석·평가할 필요가 있다. 아울러 국제 시민단체와 국내 시민단체 간에 활동 영역과 내용을 조율하고 협조할 필요가 있다.

대부분의 시민단체들은 임산부, 수유모, 아동 등 모자보건에 집중하

---

<sup>219</sup>- 특히 북한과 같은 독특한 독재국가인 경우 인도적 지원을 위한 여러 시민단체들의 난립은 역설적으로 북한체제의 구조적 변화가 얼마나 어려운지를 보여준다. Edward P. Reed, “Unlikely Partners: Humanitarian Aid Agencies and North Korea,” Ahn Choong-yong, et al. (eds.), *A New International Engagement Framework for North Korea? Contending Perspectives* (Seoul: Korea Economic Institute, 2004), pp. 199~229 참조.

<sup>220</sup>- Janice K. Kopinak, “Humanitarian Aid: Are Effectiveness and Sustainability Impossible Dreams?,” *The Journal of Humanitarian Assistance* (March 2013).

고 있다. 한편, 북한에 만연한 영양실조로 인하여 북한 여성들에게 자궁질환 등 부인병이 만연하며, 생리를 하지 않는 경우도 많다고 한다.<sup>221</sup> 또한 심각한 영양실조로 인해 여성들의 임신, 출산과 관련하여 다양한 종류의 부작용이 드러나는바, 가장 근본적 문제는 여러 시민단체들의 활동에서 드러나듯이 만성적 식량부족 사태를 해결하여 북한 내 만연해 있는 영양실조를 개선하는 것이 시급하다.

## 나. 아동

### (1) 유엔

유엔은 북한 정부와의 협조를 위한 전략적 틀이라는 목표를 상정하고, 2011년부터 2015년까지의 5개년 계획을 수립하였다. 세계식량계획, 유엔아동기금, 유엔 인도지원조정국 등은 북한에서의 식량실태를 정기적으로 점검하고 있다. 국제기구의 북한 아동 지원은 주로 긴급한 식량지원을 중심으로 이루어지고 있다. 특히, 이러한 지원과정은 북한 아동들의 영양실태조사와 이에 따른 지원규모 결정으로 이루어진다.

유엔이 2012년 북한 사회 전반의 실태조사를 위하여 발간한 『필요와 지원 개관: 북한(2012)』 보고서에는 유엔의 북한 아동 지원 활동이 전반적으로 개괄되어 있다.<sup>222</sup> 보고서는 우선 유엔의 북한 내 지원활동에 대하여 영양, 건강, 농업, 식수 및 위생 등의 분야에서 중단기적

<sup>221</sup>- 조정현 외, 『북한인권백서 2013』, p. 345.

<sup>222</sup>- 한편, 유엔아동기금은 2003년과 2006년 주요 보고서를 통해 북한 내 여성과 아동에 대한 실태를 조사하여 발표하였다. UNICEF, “Analysis of the Situation of Children and Women in the Democratic People’s Republic of Korea,” (UNICEF DPRK, 2003/2006). 유엔의 2012년 보고서는 기존에 발표된 북한 내 아동 및 여성 실태에 대한 내용들을 반영하고 있다.

필요에 대응할 수 있는 인도적 지원을 통한 문제해결을 주요 목적으로 설정하고 있다.<sup>223</sup> 유엔아동기금의 경우, 2012년 2천419만 5천 달러를 집행하여 취약계층에 대한 식수 및 위생 사업, 여성과 5세 이하 아동의 영양실조 관리, 단계별로 모자보건의 질을 개선하여 신생아 사망률 감소, 기초적 건강서비스 제공 등의 사업을 진행하였다. 한편, 2012년 보고서에서 유엔은 북한 아동 관련 다양한 실태를 소개하고 있다.

보고서는 북한이 아시아-태평양 지역의 국가들 중 새천년개발목표의 영아 사망률 감소, 산모건강 증진, 말라리아 및 HIV 등 여러 질병 퇴치 등 목표들을 이행하지 않는 국가라는 점을 지적하고 있다. 이러한 관점에서 산모 및 영아 사망률을 감소시키는 것이 북한이 직면한 커다란 도전인 것이다. 유엔아동기금, 세계보건기구, 유엔인구기금, 세계은행에 의하면 북한의 5세 이하 사망률(Under-Five Mortality Rate: UMR)은 1990년에서 2008년 사이 1천 명당 45명에서 33명으로 줄어든 반면, 유아 사망률(Infant Mortality Rate: IMR)은 같은 시기 1천 명당 23명에서 25명으로 증가하였다.<sup>224</sup>

---

<sup>223</sup>- 유엔의 활동은 또한 지속가능한 생활환경 조성을 위해 취약성(vulnerabilities)의 근본원인을 다루는 것을 목적으로 한다. 원문은 다음과 같다: “The focus is on mitigating the protracted crisis through a sustained humanitarian response that addresses immediate and intermediate needs in nutrition, health, agriculture, water and sanitation, while also addressing some of the root causes of the vulnerabilities in order to build resilience and sustainable livelihoods.” (United Nations, “Overview of Needs and Assistance in DPRK 2012,” p. 1.) 한편, 보고서는 2012년 5월 1일 기준, 북한 사회 전반의 인도적 위기 해결을 위해 총 1억 9천8백만 달러가 필요하며, 37.8%에 해당되는 금액인 7천4백9십만 달러가 모금되었다고 밝힌 바 있다.

<sup>224</sup>- United Nations, “Overview of Needs and Assistance in DPRK 2012,” p. 15. 유아 사망률은 출산 이후 1년 내 사망하는 비율을 측정하는 것이며, 북한의 경우 신생아 사망(Neonatal death)이 유아 사망률 증대의 가장 큰 요인으로 꼽힌다. 전 세계 평균은 5세 이하 사망률 중 신생아 사망이 차지하는 비율이 40%인데 반하여, 북한의 경우 이 비율이 51%이기 때문이다.

북한의 경우 지난 20년간 5세 이하 사망률이 줄어들기는 했지만, 유아 사망률이 증가했다는 측면에서 영유아의 건강권이 증진되었다고 보기는 힘들다. 특히, 이러한 유아 사망률 증대는 북한 내 높은 비율을 차지하는 신생아 사망이라는 관점에서 산모의 건강악화와 영양실조, 임신 및 출산 시기의 열악한 관리 등 복합적 요소들이 연결되어 있다고 볼 수 있다. 다만, 5세 이하 사망률이 줄어든 것과 관련하여 지난 20년간 국제사회의 대북지원 노력이 어느 정도 결실을 얻은 것으로 평가할 수 있다. 설사 및 폐렴 등 급성질환이 영양실조와 결합되어 5세 이하 사망률의 각각 11%와 17%를 구성하며, 이는 매년 1만 1천406명의 아동이 5세 생일 이전에 사망하고, 6천 명의 아동이 태어난 지 28일 내에 사망한다고 볼 수 있다.<sup>225</sup> 이러한 관점에서 북한 내 영유아 사망에 대한 유엔의 평가는 다음의 두 가지를 의미한다고 해석할 수 있다. 첫째, 지난 20년간 북한 내 열악한 보건의료체제와 만성적 영양실조현상은 취약계층 그중에서도 신생아 사망의 증대라는 결과를 초래하였다. 또한 건강권 관련 사회 내 취약계층의 인권 상황 악화는 북한이 사회주의 체제에 기반한 무상의료를 추구하였으나 열악한 경제상황, 자연재해, 사회제도의 붕괴, 국제적 고립 등으로 지난 20년간 이러한 정부의 정책이 실패했음을 보여주고 있다. 둘째, 영유아 사망과 관련하여 생후 1년의 시기는 매우 중요한 시기이다. 지난 20년간 북한 내 5세 이하 사망률이 감소한 것은 국제사회의 노력의 결과로 볼 수 있음과 동시에 출생 직후 산모 및 신생아 관리체계 개선을 통해 영유아 건강권 전반의 개선이 가능함을 보여 주는 것이다. 즉, 출산 이후 일단 1년의 고비만 넘기면 그 이후 생명을 보존할 수 있는 확률이 증가한다고

<sup>225</sup>- *Ibid.*, p. 15.

I
II
III
IV
V
VI
VII

볼 수 있다.

유엔을 중심으로 한 국제사회의 북한 영유아 지원과 관련하여, 앞서 언급된 것처럼 국제사회가 지난 20년간 북한 내 모자보건 상황의 개선을 위해 지원해 왔다는 사실은 중요한 의미를 가진다. 북한 내 유아 사망률은 산모의 건강권과 직접적 연관이 있기 때문이다. 국제사회의 지원에도 불구하고 북한 내 유아 사망률이 증대한 구체적 이유 중 하나는 무엇보다 1990년대 중반 식량난과 북한의 보건의료시스템의 붕괴 및 의약품과 생필품 부족 현상에 가장 큰 영향을 받은 취약계층이 신생아를 포함하여 생후 1개월에서 1년 미만에 해당하는 유아들이라는 사실에 기인한다. 특히, 북한의 식량위기가 장기화되고 만성화되면서 이러한 유아 사망률 증대는 북한 사회의 고질적 병폐로 상존하게 되었던 것이다.<sup>226</sup> 또한 이는 산모사망률과도 상관관계가 있는데, 산모의 만성적 영양실조와 열악한 출산환경으로 인해 아이뿐 아니라 산모 또한 늘 위협에 노출되어 있는 것이다.<sup>227</sup> 따라서 북한 내 만성적인 유아 사망률 문제를 해결하기 위해서는 모성보건 환경 개선, 도시와 지방의 의료격차 축소 등 산모의 전반적 영양상태 개선과 불평등하게 적용되는 북한 내 건강권 전반의 증진이 요청된다. 유엔 산하의 국제기구들 또한 대북 인도적 지원에 있어 이러한 북한 내 필요에 더욱 민감하고 구체적으로 부응해야 할 것이다.

---

<sup>226</sup>-이혜원, “모자보건 현황을 통해 살펴보는 북한 내 취약계층의 건강권: 산모, 신생아, 그리고 영유아의 건강을 중심으로.”

<sup>227</sup>-이러한 산모사망률은 도시보다 지방이 더 높은 것이 현실이다. 이는 도시의 경우 1차 지역병원에 해당하는 리단위 의료기관에서의 분만비율이 낮기 때문이다. 리단위 의료기관은 제대로 된 수술실이 갖춰져 있지 않아 응급상황 발생 시 산모와 아이 둘 다 위험한 상황이 쉽게 발생하게 된다. 지방의 경우 이 비율이 56.6%를 기록하여, 0.5%를 기록한 도시에 비해 월등히 높았다. 위의 글.

북한 아동 특히 북한 영유아의 영양상태와 관련하여서는 앞서 언급되었듯이 북한은 2011년 1월 21일 세계식량계획에 공식적으로 긴급식량지원을 요청하였고, 국제사회는 긴급식량안보평가를 2011년 2월 20일부터 3월 11일까지 시행함으로써 이에 화답하였다. 2011년의 긴급구호는 특히 2세 이하의 유아들을 대상으로 지원과 보호를 강조하였다.<sup>228</sup> 현재, 세계식량계획을 중심으로 본 국제기구는 북한 내 취약그룹에 대해 임신한 여성과 2세 이하의 아동 등 상대적으로 더 취약한 그룹을 대상으로 주요한 지원 전략을 수행하고 있다.

유엔에서는 영양결핍 측정을 위해 세 가지 지표를 동원하는데 이들은 각각 만성영양장애(또는 저성장), 급성영양장애, 저체중이다. 2009년 다수 지표 조사(Multiple Indicator Cluster Survey: MICS)에 의하면 북한 내 5세 이하의 아동 중 5.2%에게서 급성영양장애가, 0.5%의 경우 심각한 급성영양장애가 발견되었다. 또한 5세 이하 아동 5명 중 1명이 저체중(15%)이며, 4%는 심각한 저체중이었다.<sup>229</sup> 아동의 영양상태는 그 아동이 속한 지역에 따라 영향을 받기도 한다. 양강도, 함경남북도, 강원도 등 동북지역에 속한 네 개 지역의 경우 앞서 언급된 영양결핍 측정 지표가 더욱 두드러지게 발견되었다.

2013년 3월 유엔의 여러 기구들은 2012년 9월 17일부터 10월 17일 기간에 걸쳐 조사한 북한의 영양상태 전반에 대한 보고서를 발간하였

<sup>228</sup>- 2012년 세계식량계획의 보고서는 특히 2세 이하의 유아 관련, 임신 이후 1,000일의 기간은 아이의 평생 정신 및 육체건강을 좌우할 수 있는 기간이므로 특별한 보살핌이 요청된다고 명시하고 있다. WFP, “Emergency Operation (EMOP 200266): Emergency Food Assistance to Vulnerable Groups in the Democratic People’s Republic of Korea,” p. 2.

<sup>229</sup>- United Nations, “Overview of Needs and Assistance in DPRK 2012,” pp. 16~17. 이 밖에 3명 중 1명의 아동이 저성장(32%)이며, 시골(45%)과 도시(23%) 간 지역적 차이가 보고되었다. 저성장(stunting) 현상은 연령에 따라 차이가 나는데, 특히 48~59개월(4~5세)에 속한 아동 군의 47%가 저성장으로 알려졌다.

I
II
III
IV
V
VI
VII

다.<sup>230</sup> 세계식량계획, 유엔아동기금, 세계보건기구는 이 보고서에서 5세 이하의 아동과 어머니들을 상대로 조사했으며, 평양 지역에서 423명의 아동과 평양 외 타 지역에서 812명의 아동, 총 1천235명의 아동을 대상으로 조사하였다. 2009년 10월 기준 데이터에 의하면 5세 이하 아동 중 32.4%가 허약하며, 만성영양실조로 보고되었다. 5.2%는 심각한 영양실조이다. 또한 2009년 10월 다수 지표 조사(MICS)가 시행된 이래, 유엔아동기금이 지원하는 지역을 중심으로 2011년 10월부터 2012년 2월 까지 상완위(MUAC) 측정이 두 번 시행되었고, 2011년 11월에는 세계식량계획이 관할하는 지역을 중심으로 동일한 조사가 시행되었다.<sup>231</sup> 북한 아동의 영양상태와 관련 2013년 상반기 북한 지역 아동을 대상으로 조사한 데지레 용스마(Desiree M. Jongsma) 유엔아동기금 북한 대표는 북한 아동들의 영양상태가 상대적으로 열악하며, 특히 출산 직후 1,000일 동안의 영양상태가 평생을 좌우한다는 관점에서 북한에 대한 인도적 지원의 필요성을 역설하였다.<sup>232</sup>

## (2) 유럽연합

유럽연합은 북한의 동북지역을 중심으로 인도적 지원을 전개하였으며, 북한의 식량권 증진 특히 그중에서도 5세 이하의 영양실조 아동, 임산부 및 노인 등 취약계층에 집중하였다. 유럽연합의 북한 아동에 대한 지원은 주로 북한 내에 상주하는 비정부기구들을 통해 이루어져

---

<sup>230</sup>- WFP, UNICEF and WHO, "Democratic People's Republic of Korea: Final Report of the National Nutrition Survey 2012, September 17th to October 17th 2012," p. 7.

<sup>231</sup>- *Ibid.*, p. 7.

<sup>232</sup>- 『동아일보』, 2013년 5월 30일.

왔다.

유럽연합의 북한 아동 지원은 영국의 세이브 더 칠드런, 프랑스의 트라이앵글, 아일랜드의 컨선 월드와이드를 통해 주로 이루어졌다. 2005년 유럽연합이 유엔에서 북한인권결의를 상정함에 따라 북한의 태도가 바뀌면서 2006년 이후 유럽연합의 대북지원은 소수의 비정부기구를 중심으로 이루어지게 되었다. 2006년 유럽연합 지원계획(EUPS)에 따라 유럽연합은 이들 비정부기구를 지원하여 북한 내 지원사업을 지속하였다.

세이브 더 칠드런은 북한 내 아동 지원을 위해 학교, 탁아소 등 낙후된 교육시설 및 보건소 등 위생시설을 점검하고 보수하였다. 또한 이들 시설에 대한 기술교육을 통해 지속적 관리가 가능하게 하였다. 세이브 더 칠드런의 활동으로 함경남도 지역 아동 8천5백 명을 비롯한 주민 10만 3천949명의 보건의로 환경이 개선되었다. 2012년 8월 태풍 블라벤 당시 함경남도 주민을 위한 구호물자, 의류, 매트리스 등을 지원하였고, 재난 발생 대비를 위한 교육 및 훈련을 실시하였다. 또한 함경남도 지역 식량증대 사업, 하수시설 정비, 보건교육 실시를 통해 북한 주민 및 아동이 건강한 삶을 영위할 수 있도록 지원하였다.<sup>233</sup>

프랑스의 트라이앵글은 황해도와 함경도에서 아동 기아문제 해결을 위해 8만 명의 북한 아동을 위한 4개 식량지원사업을 진행 중이다.<sup>234</sup> 트라이앵글의 재정은 유럽연합과 프랑스 정부에서 각각 지원되며, 트라이앵글은 2010년 1월부터 ‘아동보호시설 식단개선사업’도 병행하고 있다. 또한 2010년 11월부터 2013년 9월까지 아동보육시설에 낙농식품을 제공하고 있는데, 유럽연합으로부터 139만 유로를 지원받아, 6세

<sup>233</sup>- Save the Children, *Annual Report 2012*, pp. 24~25.

<sup>234</sup>- 트라이앵글은 주로 함경남도 신흥군과 영광군에 만들어진 양어장을 통해 생선을 공급하여 함경도 지역의 아동 시설 약 261개 2만 명의 아동을 지원하고 있다.

I
II
III
IV
V
VI
VII



이하 아동 1만 4천여 명에게 우유 및 치즈를 공급하고 있다. 2012년 8월부터 2013년 3월까지의 보육시설 급식개선 사업을 통해 사리원군과 남포 지역 아동 1만 6천4백 명을 지원하고, 2012년 4월부터 2013년 2월까지 함경남북도 257개 학교와 고아원에 우유 및 생선 보관창고를 지원하여 3만여 아동에게 식량을 지원하였다.<sup>235</sup>

1997년부터 북한 내에 식량을 지원한 아일랜드의 컨선 월드와이드는 평안남도과 황해북도에서 환경 개선, 영양지원, 농업지원 등 5개 분야 지원사업을 진행한다고 밝혔다.<sup>236</sup> 컨선 월드와이드는 2013년 160만 달러의 예산을 투입하여 북한 내 식량, 식수, 환경문제를 개선하여 취약계층 보호 및 지원사업을 추진 중에 있다. 평양, 황해남도 삼천군, 황해북도 금천군 및 신계군, 강원도 천내군 및 안변군에서 각각 지원사업이 진행 중이다. 컨선 월드와이드 관계자에 따르면 2012년부터 2016년까지의 5개년 계획이 진행 중이며, 주로 북한 주민의 식량권 증대 및 영양개선에 주안점을 두고 있다. 컨선 월드와이드의 재정은 유럽연합의 지원금과 아일랜드 개발협력국(Irish Aid)<sup>237</sup>의 지원금으로 이루어진다.<sup>238</sup>

북한 아동에 대한 비정부기구의 인도적 지원 노력과는 별개로 2013년 북한의 위협이 증가하면서, 국제사회의 대북제재가 이어지고, 이에 따라 유럽연합 또한 북한에 대한 식량지원에 제한을 가하고 있다. 유럽연합 인도지원사무국(ECHO)은 2013년에 대북지원을 고려하고 있지

---

235- 『자유아시아방송』, 2013년 2월 11일.

236- 『자유아시아방송』, 2013년 1월 11일.

237- 아일랜드 개발협력국은 아일랜드 외교통상부(Department of Foreign Affairs and Trade)의 개발협력분과가 담당하며 아일랜드 정부의 개발협력 프로그램을 관장하고 있다.

238- 『자유아시아방송』, 2013년 6월 4일.

않다는 점을 분명히 하였다.<sup>239</sup> 이는 민간구호단체를 통한 인도적 지원은 지속하되, 유럽연합 차원에서의 직접적인 식량지원은 분명히 선을 긋는다는 의미이다. 북한 아동의 인권 증진에 있어 식량권 향상이 가지는 비중은 대단히 크다. 이러한 관점에서 유럽연합의 대북식량지원 제한은 분명 북한 아동의 식량권 증진에 큰 영향을 미치는 것에는 틀림이 없다. 하지만, 동시에 유럽연합의 이러한 조치가 기존의 국제 비정부기구를 통한 인도적 지원 및 개발협력에 집중한다는 관점에서 보다 중·장기적 차원에서의 평가가 필요할 것이다. 주지하다시피, 북한 아동이 처한 열악한 생활환경 및 인권 침해 상황은 북한 사회 전체의 위기와 밀접한 관련이 있기 때문이다. 따라서 북한 사회 내 취약계층의 핵심을 구성하는 북한 아동의 인권 증진을 위한 유럽연합의 대북정책은 긴급구호 혹은 식량지원의 관점에서뿐만 아니라 개발협력 및 사회전반의 환경 개선 노력을 전반적으로 고려하여 평가되어야 할 것이다. 한편, 최근 중국의 대북제재 영향으로 유럽 비정부기구의 재정지원이 난관에 봉착한 사실은 향후 이들의 대북지원정책에 많은 영향을 줄 수 있다.<sup>240</sup>

### (3) 시민단체

북한 아동의 보호 및 인권 증진을 위한 비정부 행위자들의 활동에 대한 총체적 평가를 위해 국제 비정부 구호단체들에 의한 북한 취약계

<sup>239</sup> 『자유아시아방송』, 2013년 4월 25일.

<sup>240</sup> 중국은행(Bank of China)이 북한 조선무역은행의 계좌를 폐쇄함에 따라 유럽 비정부기구들의 대북송금이 영향을 받게 되었다. “European NGOs Look at Pulling Out of N. Korea,” *The Chosunilbo*, May 24, 2013, <[http://english.chosun.com/site/data/html\\_dir/2013/05/24/2013052401008.html](http://english.chosun.com/site/data/html_dir/2013/05/24/2013052401008.html)> (검색일: 2013.6.10).

I
II
III
IV
V
VI
VII

층 지원현황 파악이 필요하다. 영국의 세이브 더 칠드런은 2011년부터 2년간 북한 아동을 지원했으며, 2013년 2월 사업을 종료하였다. 세이브 더 칠드런의 2년간의 사업은 유럽연합 지원사업의 일환으로 진행되어 온 것이다. 이 단체는 주로 북한 내 식수, 하수도 설치 및 의료, 식량 지원에 집중해왔다.<sup>241</sup>

한편, 북한 아동을 위해 빵공장을 건립하고 빵을 공급하는 시민단체로서 북녘어린이사랑(Love North Korean Children: LNKC)이 있다.<sup>242</sup> 이 단체는 북한 아동의 식량권에 주력한다는 전략으로 북한 정부의 협조를 얻었으며,<sup>243</sup> 2013년 3월 옥스팜(Oxfam)<sup>244</sup>에서 초기 비용 2만 파운드와 매달 2천400파운드를 지원받아 남포에 다섯 번째 빵공장을 열고 북한 아동 식량지원을 시작하였다.<sup>245</sup>

## 다. 장애인

### (1) 유엔

유엔의 북한 취약계층 인도적 지원현황에서 알 수 있듯이 취약계층에 대한 유엔의 이해는 영유아, 여성, 노인 등을 중심으로 형성되어 있

<sup>241</sup>- 『자유아시아방송』, 2013년 2월 27일.

<sup>242</sup>- 다른 이름은 유럽만나미션(Manna Mission of Europe)이다. 2004년부터 영국 정부의 승인을 받은 자선단체이다. 2001년 한국계 영국인 조지 리(George Ree)가 창립한 북녘어린이사랑은 북한 전역 26개 도시에 빵공장 설립을 목표로 한다. 2006년 나진·선봉, 2008년 평양, 2010년 평안북도 향상군, 2012년 황해도 사리원, 2013년 남포 등 5곳의 지역에 각각 빵공장을 건립하여 운영하고 있다.

<sup>243</sup>- 북녘어린이사랑, <[www.nkchildren.org](http://www.nkchildren.org)> (검색일: 2013.6.14).

<sup>244</sup>- 옥스팜은 1995년 여러 비정부기구들이 연합해서 만든 구호단체이며, 현재 17개의 조직들이 연합을 형성하여, 호주, 벨기에, 프랑스, 캐나다, 독일, 영국, 홍콩, 아일랜드, 인도, 이탈리아, 일본, 멕시코, 네덜란드, 뉴질랜드, 퀘벡(주), 미국에 각각 지부를 두고 있다.

<sup>245</sup>- 『자유아시아방송』, 2013년 2월 25일.

기에 장애인에 대한 유엔 차원의 지원은 취약계층의 범주에서만 다루기에는 한계가 있다. 따라서 북한 장애인 보호라는 관점에서는 유엔 차원의 취약그룹에 대한 이해와 북한 내 취약계층에 대한 이해 사이의 상호 균형적 관점이 필요하다. 취약계층의 개념을 다룬 제2장에서 언급되었듯이 유엔의 취약계층 인권 증진 활동 중 북한 내 장애인의 인권 증진에 간접적으로 기여할 수 있는 북한 사회 전반과 관련된 개발 지원의 관점에서 접근해야 할 것이다.

## (2) 유럽연합

유럽연합은 북한이 1998년 처음으로 ‘불구자협회’를 설립할 때 지원하는 등 북한 내 장애인 지원에 대해 적극적인 역할을 수행하였다. 북한 장애인 보호 및 지원임무는 구체적으로 장애인 의료기구 지원, 재정지원, 재활시설지원 등으로 나누어 볼 수 있다.

북한 사회에서의 장애인 처우는 사회주의 제도의 특성상 일반 장애인이 아닌 영예군인 보호 및 지원에 집중되어 있다. 한 예로 함흥의 영예군인교정기구수리공장은 2006년 유럽연합 보건기구의 지원으로 설립되었는데, 2008년 11월 10일에서 14일까지 제1차 교정기구 및 연관 부문 일꾼 기술실무 토론회가 열리기도 했다. 북한 보건성 의료기구공업관리국, 노동성 사회보험국, 조선적십자회 관계자들이 참석한 이 토론회에서는 교정기구 규격화 방안이 논의되었다. 일반 장애인이 처해 있는 열악한 처우에도 불구하고, 영예군인을 위한 토론회나 재활기구 및 재활시설에 대한 논의와 같은 장애인 정책이 북한 사회 전체로 확대될 가능성은 현재로서는 희박하다. 유럽연합을 중심으로 한 국제사회의 지원을 통해 북한의 장애인 정책 변화를 유도할 수 있을 뿐이다.

최근의 예로 유럽연합 국가인 스웨덴은 북한 장애인을 위해 43만 달

I
II
III
IV
V
VI
VII

러를 기부했는데, 2012년 9월 21일 국제 구호단체 헨디캡 인터내셔널과 계약을 맺었다. 스웨덴의 지원으로 만홍정형외과 병원과 함흥재활센터의 재활 치료가 지속되고, 북한 내 4개 특수학교에 있는 장애아들에 대한 지원이 이루어졌다.<sup>246</sup>

스웨덴의 북한 장애인 지원은 비정부기구를 활용한 개발지원의 틀 속에서 이루어지고 있다. 현재 스웨덴은 올해에 620만 달러를 투입하여 대북지원사업을 추진 중이다. 스웨덴 국제개발협력청(Swedish International Development Agency: SIDA)은 2013년의 대북지원사업으로 보건 사업에 집중하되, 특히 식수와 위생문제 해결에 예산을 집중 투입할 것을 밝힌 바 있다.<sup>247</sup> 스웨덴의 북한 내 식수 및 위생 사업을 위한 620만 달러는 단일국가로는 최대이며, 국제개발협력청은 이외에도 국제적십자사와 함께 북한의 의료시설에 기초의약품 제공사업 또한 추진하고 있다.<sup>248</sup> 스웨덴 정부의 대북지원은 유럽연합이 추구하는 개발지원원조(development-oriented assistance)와 기본적으로 일치하는 정책 방향이며, 동시에 개별국가의 지원이지만 다양한 국제기구와의 협력을 통한 북한 사회 전반에 대한 개발지원이라는 측면에서 우리 정부에도 시사하는 바가 크다. 특히, 스웨덴의 예산지원은 유럽연합이 북한 내 다양한 비정부기구를 통해 사업을 수행하는 데 상당한 역할을 하고 있으며, 동시에 국제적십자사(International Committee

---

<sup>246</sup> 『미국의 소리 방송』, 2012년 9월 30일.

<sup>247</sup> 스웨덴 국제개발협력청은 스웨덴 외무부 소속 정부 기관으로 스웨덴 정부의 개발지원(development aid) 예산 중 절반 정도를 운영하고 있다. SIDA는 민주주의 및 인권, 환경 및 기후변화, 양성평등 및 여성의 역할에 최우선순위를 두는 정부의 개발지원 원칙에 부합하여 사회 내 취약계층이 스스로 환경을 개선할 수 있는 능력을 배양하는 데 주안점을 둔다. 스웨덴 국제개발협력청 홈페이지, <<http://www.sida.se/English/About-us/>> (검색일: 2013.4.30) 참조.

<sup>248</sup> 『자유아시아방송』, 2013년 4월 1일.

of the Red Cross: ICRC), 세계식량계획, 식량농업기구, 유엔아동기금 등의 국제기구와의 협력도 긴밀하게 진행되고 있다.<sup>249</sup>

### (3) 시민단체

북한에서의 장애인 보호 및 지원에 있어 대표적인 국제기구는 핸디캡 인터내셔널이다. 핸디캡 인터내셔널은 1998년 북한의 조선장애자보호연맹의 요청에 응하여 북한 내 장애인 지원 활동을 시작한 단체이다. 본격적인 활동은 2001년 3월 시작되었으며, 2003년 핸디캡 인터내셔널은 다각도의 지원을 통해 북한 내 『장애자보호법』이 제정되는 데 일조했고, 2004년에는 국제 비정부기구로는 처음으로 북한의 특수교육학교를 방문하여 실태를 점검하기도 했다.<sup>250</sup> 구체적으로 핸디캡 인터내셔널은 함흥교정기구공장, 함흥정형외과병원, 덕천탄광병원, 강원도 통천 시중호 요양소 등의 시설에서 설비 개선 및 장비지원, 보건일꾼 양성 등의 활동을 수행하고 있다. 또한 북한 내 11개의 장애인 특수학교의 교육 사업을 지원하고 있다. 핸디캡 인터내셔널의 예산은 유럽연합, 스웨덴 국제개발협력청, 벨기에, 네덜란드 등에서 받은 지원으로 편성된다.

주요 국제기구와의 협력을 통한 북한 내 장애인 처우는 2000년대 들어 여러 가지 변화를 맞이하게 되었다. 2007년 평양에 설립된 보통강장애자종합편의는 북한 최초의 장애인 직업재활센터로 평가되고, 2010년

<sup>249</sup>- 스웨덴이 기부한 예산으로 활동하는 비정부기구로서 아일랜드의 컨선 월드와이드, 영국의 세이브 더 칠드런은 지난해 각각 53만 달러와 74만 달러를 지원받아 식수, 위생 및 수해 복구 사업을 진행하였다. 『연합뉴스』, 2012년 10월 19일.

<sup>250</sup>- Handicap International 홈페이지, <<http://handicap-international.org>> (검색일: 2013.4.27).

에는 대동강장애자문화센터가 설립되어 장애인들의 예술·체육활동을 지원하게 되었다. 2012년 5월에는 조선기능공 양성반이 설립되어 장애인 직업교육을 지원하게 되었다. 특히, 제3장에서 살펴본 바와 같이 북한은 2012년에 사상 처음으로 장애인올림픽에 참가하였고, 2013년부터 국제장애인올림픽위원회 정회원국 지위를 인정받게 되었다. 이 같은 조치들이 북한 장애인의 인권 및 처우 개선에 미치는 영향을 평가하기 위해서는 좀 더 시간이 필요하다. 하지만, 북한의 장애인 정책이 국제사회와의 협력구도를 통하여 보다 긍정적으로 변화될 가능성은 존재한다고 전망할 수 있다.

표 V-2 세계보건기구의 북한 취약계층 지원(2001~2013년)

(단위: 달러)

연도	지원 기구	사업 내용	지원액수
2001	WHO	District health system-improving the quality of community-based services	219,486
2002	WHO	Ri kits for strengthening of health service at the community level	94,842
2003	WHO	Strengthening of health service at the community level	1,561,270
2004	WHO	Improving access to quality essential health services at the county level in DPRK	2,307,589
	WHO	Strengthening of health service at the community level	1,487,104
2005	WHO	Improving access to quality essential health services at the community level in DPRK	123,388
2006	WHO	Humanitarian support	1,664,355
2007	WHO	CERF rapid response grant to project	800,000

연도	지원 기구	사업 내용	지원액수
2008	WHO	Strengthening Local Action for Improving Child Survival (SLAICS) in DPRK	857,256
2009	WHO	Strengthening service delivery for improving maternal and child survival in DPRK	1,800,171
2010	WHO	Strengthening laboratory services to sustain child survival gains in Kangwon Province in DPRK	433,198
	WHO	Strengthening service delivery for improving maternal and child survival in DPRK	1,980,075
2011	WHO	Strengthening service delivery for improving maternal and child survival in DPRK (CERF-11/WHO-016)	500,154
	WHO	Enhancing health system responsiveness for improving maternal and child nutrition (CERF-11/WHO-033)	379,850
2012	WHO	Strengthening service delivery for improving maternal and child survival in DPRK	1,224,994
	WHO	Strengthening service delivery for improving access of mothers and children to essential life saving interventions in DPRK	614,998
2013	WHO	Strengthening lifesaving health care, sanitation and nutrition services for improving survival of vulnerable population of DPR Korea	950,002
	WHO	Enhancing life-saving health and nutrition services for improving survival of vulnerable population of DPR Korea	999,946

출처: UNOCHA, Financial Tracking System, "Countries-Korea, Democratic People's Republic of," <<http://fts.unocha.org/pageloader.aspx?page=emergencyCountryDetails&cc=prk>> 재정리(2013년 10월 11일 기준). 공여국이 남한인 경우와 취약계층 이외 일반적 지원 제외.

I
II
III
IV
V
VI
VII



표 V-3 유엔아동기금의 북한 취약계층 지원(2001~2013년)

(단위: 달러)

연도	지원 기구	사업 내용	지원액수
2001	UNICEF	Nutrition rehabilitation, prevention of malnutrition and the control of micro-nutrient deficiencies	759,200
	UNICEF	Safe motherhood	264,733
2002	UNICEF	Emergency nutrition, prevention of malnutrition and the control of micro-nutrient deficiencies	1,039,941
	UNICEF	Maternal child health priorities	801,211
2003	UNICEF	Emergency nutrition rehabilitation, prevention of malnutrition and the control of micro-nutrient deficiencies	966,051
2004	UNICEF	Safe motherhood	308,500
2005	UNICEF	Support to health and nutrition project in DPRK	3,149,080
2006	UNICEF	Support to maternal and child health program	2,043,597
2007	UNICEF	Support to maternal and child health	1,700,000
	UNICEF	Support the maternal and child health program in the DPRK	1,945,530
2008	UNICEF	Reduce the incidence of common childhood diseases	500,007
	UNICEF	Reduce the incidence of severe malnutrition among under five children	540,914
2009	UNICEF	To assist pregnant women and health capacity in Munchon, Anybon, Aonsan, Kangwon Province	739,645
2009	UNICEF	Reduce the incidence of major infectious child killer diseases in five provinces of DPRK	1,798,084
2010	UNICEF	Addressing life-threatening conditions related to major child killer infectious diseases in five provinces of DPRK	1,978,486

연도	지원 기구	사업 내용	지원액수
2011	UNICEF	Humanitarian relief-accelerating reduction of maternal and child under-nutrition through implementation of integrated nutrition, health, WASH interventions prog	1,541,625
	UNICEF	Addressing life-threatening conditions related to major child killer infectious diseases in four provinces, DPRK (CERF 11-DEF-013)	500,000
	UNICEF	Management of severe acute malnutrition in 25 vulnerable counties (CERF 11-CEF-068)	427,131
	UNICEF	To increase coverage and quality of maternal and newborn intervention packages..with emphasis on most vulnerable groups (women less than 45kg wt) and in low coverage levels (rural clinics)	336,475
	UNICEF	To improve health conditions among vulnerable groups	2,231,740
2012	UNICEF	Support life-saving health service among the populations in 94 dong/counties (12-CEF-003)	1,225,000
	UNICEF	Management of malnutrition among women and children under-five	85,014
2013	UNICEF	Support life-saving health interventions through provision of baccines and essential medicines among the most vulnerable children and women (including new-borns, children under one and pregnant women)	1,501,812
	UNICEF	Support to reduction of maternal and neonatal deaths in 6 counties of Kangwon province in DPRK - Phase III	261,780

출처: UNOCHA, Financial Tracking System, “Countries-Korea, Democratic People’s Republic of,” <<http://fts.unocha.org/pageloader.aspx?page=emergencyCountryDetails&cc=prk>> 재정리(2013년 10월 11일 기준). 공여국이 남한인 경우와 취약계층 이외 일반적 지원 제외.



표 V-4 세계식량계획의 북한 취약계층 지원(2001~2013년)

(단위: 달러)

연도	지원 기구	사업 내용	지원액수
2001	WFP	Emergency assistance for vulnerable groups, EMOP No.5959.02	148,235,346
	WFP	10,000 MTs peas to PNWs, nursery, kindergarten, residential child institutions, provincial pediatric hospitals, elderly, primary and secondary school in Kangwon, N & S Hamgyong and Ryanggang	2,179,611
	WFP	1,000 MTs of palm oil to PNWs, residential child institutions in Kangwon, N & S Hamgyong	361,000
2002	WFP	Provision of 7,500 MTs wheat flour	2,357,657
2003	WFP	Distribution of 105 MTs canned meat to residential child institutions in 3 east coast and Ryanggang and Pyongyang	491,000
	WFP	9,388 seats of winter and autumn underwears to boarding schools in all accessible counties in DPRK	31,191
	WFP	63 gardening kits and 8 rolls of plastic sheets to residential children institutions in all provinces	22,400
	WFP	Distribution of 2,200 MTs of rice to kindergartens in 3 east coast provinces and Ryanggang	372,900
2004	WFP	Distribution of 69 MTs of canned sardines and 100 MTs sugar to children in 40 residential childcare institution	113,000
	WFP	38 MTs of soap to residential children institutions and pediatric hospitals in all provinces	27,300
	WFP	Distribution of 2,500 MTs of rice to pregnant and nursing women in three provinces on the east coast and Ryanggang	475,000
	WFP	Distribution of 1,000 MTs of peas to children in residential childcare institutions in nurseries, kindergartens, and pediatric hospitals in three provinces on the east coast	283,000

연도	지원 기구	사업 내용	지원액수
	WFP	Distribution of canned meat to children in nurseries in Chagang, South and North Hwanghae	496,800
	WFP	Distribution of soap to children in residential child-care institutions and pediatric hospital in all provinces of DPRK	28,800
2005	WFP	Emergency humanitarian aid for women and children through food aid in DPRK	3,880,983
	WFP	Emergency assistance to vulnerable groups in DPRK	3,764,115
2006	WFP	Emergency food aid to vulnerable groups	883,058
	WFP	Emergency food aid to assist the most vulnerable in North Korea	318,066
2007	WFP	Assistance to vulnerable population	341,530
	WFP	Recovery assistance for vulnerable groups	2,845,025
2008	WFP	Food aid for food insecure populations of the DPRK	311,042
	WFP	Emergency assistance to population groups affected by floods and rising food and fuel prices	9,356,171
2009	WFP	Emergency assistance to population groups affected by floods and rising food and fuel prices	12,856,667
2010	WFP	Nutrition support for women and children (10-WFP-069)	3,000,963
2011	WFP	Emergency food assistance to vulnerable groups in the DPRK (CERF 11-WFP-031)	7,199,174
	WFP	Nutrition support for women and children (CEFR 11-WFP-015)	3,199,829
	WFP	Emergency food assistance to vulnerable groups in the DPRK (ECHO/PRK/BUD/2011/01001)	12,142,857
	WFP	Emergency food assistance to vulnerable groups in the DPRK through WFP capacity	429,185
	WFP	To provide nutritional support to vulnerable people	1,600,512

I  
II  
III  
IV  
V  
VI  
VII

연도	지원 기구	사업 내용	지원액수
2012	WFP	Emergency food assistance to vulnerable groups in the DPRK (EMOP 200266)	9,461,258
	WFP	Nutrition support for women and children DPR of Korea (PPRO 200114)	28,547,489
	WFP	Emergency food assistance to vulnerable groups in the DPRK (EMOP 200266)	40,579,455
	WFP	Nutrition support for women and children (12-WFP-006)	6,468,289
	WFP	Nutrition support for women and children affected by Flood (CERF 12-WFP-057)	654,412
2013	WFP	Nutrition support to women and children	4,200,001
	WFP	Nutritional support for children and women (PPRO 200532)	1,993,621
	WFP	Production and distribution of nutritious food to vulnerable children and women	331,126

출처: UNOCHA, Financial Tracking System, “Countries-Korea, Democratic People’s Republic of,” <<http://fts.unocha.org/pageloader.aspx?page=emergency-emergencyCountryDetails&cc=prk>> 재정리(2013년 10월 11일 기준). 공여국이 남한인 경우와 취약계층 이외 일반적 지원 제외.

## 2. 소결: 평가와 과제

국제사회의 대북 인도적 지원 활동 평가는 정치적 상황과 관계없이 대북 인도적 지원을 표방한 우리 정부에게도 주요한 함의를 가진다. 물론 대북 인도적 지원의 타당성과 당위성 논의에도 불구하고, 분배 투명성 및 모니터링 문제와는 별개로 남북관계 경색 및 국제환경 악화는 정부의 대북지원에 상당한 걸림돌이 되는 것이 사실이다.<sup>251</sup> 국제

사회의 대북 인도적 지원은 남한 정부의 대북 인도적 지원과 비교하여 상대적으로 정치적 영향을 덜 받는 것이 사실이지만, 이에서 완전히 자유롭지는 않다. 이는 국제기구의 대북지원에 있어서의 남한의 기여도를 분석하면 분명히 드러난다.

표 V-5 국제사회의 대북 인도적 지원과 남한의 기여도(2001~2013년)

(단위: 백만 달러)

연도	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
규모	377	360	182	301	46	40	103	56	61	24	89	117	52
남한	68	82	16	117	0.03	11	23	15	14	-	-	8	6.3
비율 (%)	18.2	22.7	9.2	39	0.1	29.9	22.7	27	23.2	-	-	7	12

출처: UNOCHA, Financial Tracking System, <<http://fts.unocha.org>>.

<표 V-5>에서 드러나는 것처럼 남한은 국제사회의 대북지원에 있어 핵심적 역할을 하고 있다. 2010년 이전의 경우 2003년과 2005년을 제외하고는 남한의 기여도는 평균 20%를 웃도는 것으로 파악된다. 이후 남북관계의 변화 속에 남한의 기여도가 현저히 약화되면서, 자연스럽게 국제사회의 대북지원도 많은 영향을 받게 되었다. 따라서 국제기구의 대북 인도적 지원 활동에 있어 남북관계의 변화가 미치는 영향은 실제적이라고 평가할 수 있다. 보다 예측가능하고 지속적인 국제기구의 대북 인도적 지원을 담보하기 위해서는 안정된 남북관계가 필수이다.

국제사회의 대북지원이 큰 폭으로 감소한 2005년을 기점으로 볼 때

<sup>251</sup> 남북관계가 전반적으로 경색되었던 이명박정부의 경우 대북 인도적 지원은 2천575억 원 규모였다. 이는 김대중정부 5천829억 원의 44%, 노무현정부 1조 2천747억 원의 20% 규모이다. 역대 행정부의 다양한 지원 규모는 대북 인도적 지원사업과 정치적 변수와의 역학관계를 잘 보여준다.

- I
- II
- III
- IV
- V
- VI
- VII

2010년 이전까지 남한 정부의 기여도는 대체로 안정적이었다. 2005년의 경우 남한의 지원액이 급감함에 따라 국제사회의 대북지원 규모도 급감하였다. 또한 남한의 지원이 단절된 2010년의 경우 국제사회의 대북 인도적 지원액도 가장 소규모를 기록하고 있다. 이는 국제사회의 대북 인도적 지원에 있어 남한의 기여도를 보여줌과 동시에 국제사회가 보다 다양한 채널을 통해 대북 인도적 지원액을 확보해야 한다는 과제를 보여준다. 국제사회의 대북 인도적 지원이 보다 안정적이고 다양한 재원을 통해 확보될 때보다 효율적이고 일관성 있는 대북사업이 담보될 수 있기 때문이다.

한편, 북한 취약계층은 여성, 아동, 장애인 등 대상이 다양하고 국제기구, 유럽연합, 비정부기구 등 지원 주체도 다양하다. 세계보건기구, 유엔아동기금, 세계식량계획, 유엔 인도주의업무조정국 등 대북지원 관련 유엔 기구도 다양하다. 북한 취약계층에 대한 인도적 지원이 효과를 거두기 위해서는 이와 같은 다양한 지원 주체들이 지원 대상과 내용을 조율하고 유기적으로 협력할 수 있어야 한다. 국제사회는 대북 인도적 지원사업에 있어 긴급구호의 상태에서 개발지원을 통한 북한 사회의 근본적인 변화를 꾀하고 있다. 하지만 여전히 국제사회의 대북 인도적 지원 상당 부분이 식량과 관련된 지원 및 농업개발에 투입되고 있다. 향후 국제사회의 대북 인도적 지원이 북한 취약계층 인권 증진을 위해 중·장기적 차원에서 재구성될 필요가 있다. 특히, 북한 취약계층 보호를 위해 유엔 산하 기구들을 중심으로 보다 활발한 협조가 구축되어야 하며, 협조의 목표는 다양한 행위자들이 공동의 목표를 보다 효율적으로 달성할 수 있는 체계를 구축하는 것이다.<sup>252</sup> 보건의료, 교

---

<sup>252</sup> 대북 인도적 지원, 그중에서도 취약계층 인권 증진의 효율적 도모를 위하여 국제사회는 ① 북한 개발 중·장기적 계획을 수립하고, ② 주요 전략적 목표를 설정하며,

육, 환경 등보다 다양한 분야의 개발지원에 초점을 맞추는 것은 긴급 구호를 중심으로 한 지원 활동이 사업의 연속성 및 북한경제 전반의 체계적 변화를 유도하기는 어렵다는 측면에서 바람직하다고 볼 수 있다.<sup>253</sup> 중·장기적 계획은 보다 안정적인 재원 확보 및 사업의 일관성이 담보되어야 한다. 이러한 문제점을 해결할 수 있는 하나의 방안은 ‘북한 지원 신탁기금 설립’을 추진하는 것이다. 신탁기금의 설립을 통해 대북지원에 있어서 다양한 행위자들의 효율적 협력 구도가 이루어질 수 있다.<sup>254</sup>

물론, 인도적 지원에 있어 다양한 행위자의등장이 반드시 인도적 지원의 효율성·지속성을 담보하지는 않는다는 점을 기억해야 한다. 하지만, 여러 비정부기구를 중심으로 한 시민단체가 국가 혹은 정부가 하지 못하는 일을 할 수도 있고, 반대로 여러 시민단체들도 정부의 협조를 얻어야 한다. 결국, 인도적 구호 사업에서 국가, 국제기구, 비정부 행위자, 심지어는 개인에 이르기까지 다양한 행위자들의등장이 반드시 긍정적인 결과만 초래하지는 못하기 때문에 북한 내 이들 행위자들의 다양한 동학을 이해하고 보다 체계적인 지원전략을 수립할 필요성이 제기된다.<sup>255</sup>

③ 북한 내외의 정치·안보 상황이 미치는 영향을 최소화하기 위해 북한의 지역별 혹은 계층별 맞춤형 프로젝트를 가능한 한 다양하게 구축하여 사업의 지속성을 견지할 필요가 있다.

<sup>253</sup> 물론, 긴급구호에서 개발지원의 형태로 이동하는 것이 당장의 도움이 필요한 사회 내 취약계층의 긴급한 필요를 채워주기에는 한계가 있다. 하지만 개발지원은 사회의 취약성에 대한 근본적인 원인을 제거한다는 측면에서 이러한 국제사회의 추세는 긍정적으로 평가할 수 있다. 정영교, “국제기구의 대북지원” (자문회의 자료, 2013.9.10).

<sup>254</sup> 위의 글.

<sup>255</sup> 인도적 지원 관련 북한 내 바람직한 행위자 협력모델에 관하여 박기덕, 『대북한 인도적 지원에 대한 INGO의 참여모델』, 세종정책연구 2011-24 (성남: 세종연구소, 2011), pp. 27~39 참조.

I
II
III
IV
V
VI
VII



국제사회의 인도적 대북지원의 미래를 논함에 있어서 유럽연합의 경험을 참고할 필요가 있다. 2000년대 중반 북한의 태도 변화로 북한 내 대부분의 비정부기구가 철수하였다. 유럽연합은 유럽연합 지원계획(EUPS)을 통해 유럽연합의 지원을 받는 각 비정부기구들이 지역별 담당제를 통해 업무를 수행하도록 중기 계획을 수립하였다. 2000년대 중반 이후 공식적으로 북한에서 활동하는 비정부기구는 존재하지 않고, 유럽연합 지원계획을 통한 단체들의 활동이 전부이다. 유럽연합은 또한 식량안보와 관련된 장기 프로그램을 통해 인도적 구호 지원에서 식량안보지원으로 지원전략을 수립하였다.<sup>256</sup> 또한 유럽연합의 대북 인도적 지원 활동은 인권과 인도적 지원을 긴밀히 연계하되, 동시에 수혜국의 필요를 중심으로 형성되는 표적지원 형태를 중심으로 이루어져, 국제사회에 시사하는 바가 크다.<sup>257</sup>

유엔 및 다양한 국제기구, 여러 시민단체들의 총체적 노력에도 불구하고 북한 취약계층의 실질적 인권 개선은 아직도 요원하다. 가장 큰 문제점은 국제기구 및 시민단체의 지원에도 불구하고, 큰 변화의 여지가 보이지 않는 인권 개선의 1차적 책임 당사자인 북한 정권 자체에서 찾을 수 있다.<sup>258</sup> 20년 가까이 되는 대북 인도적 지원의 역사에도 불구하고, 변하지 않는 북한의 모습은 원조피로(donor fatigue) 현상을 야

---

<sup>256</sup>-Food Security Thematic Programme (FSTP, 2007~2013)을 통해 처음 3년간 3천5백만 유로가, 이후 3년간 2천만 유로가 할당되었다. FSTP는 비정부기구들에 대한 공개입찰 방식을 통해 관련 비정부기구의 전문성을 극대화시키고, 북한 내 식량안보 개선을 위한 중·장기 계획을 수립하였다. 이선필, “유럽연합의 대북한 인도적 지원 관련 성과와 과제,” (자문회의 자료, 2013.9.30).

<sup>257</sup>- 위의 글.

<sup>258</sup>-Carol Lancaster, “Foreign Aid and International Norms: The Case of North Korea,” Choong-yong Ahn, *et al.* (eds.), *A New International Engagement Framework for North Korea?*, pp. 159~173.

기하였다. 북한 취약계층의 식량권 증진 문제에서 핵심사안인 인도적 지원과 분배투명성, 모니터링의 경우도 당국의 협조 없이는 그 목표를 성취하기 어렵다. 특히 이러한 분배투명성 및 모니터링의 부재는 기초 자료를 수집하여 보다 정확한 필요를 파악하려는 국제사회의 노력에 고질적인 걸림돌이 되고 있다.<sup>259</sup> 또한 인도적 지원 관련 기초자료의 부재는 향후 보다 효율적인 대북 인도적 지원계획을 수립하는 데 어려움을 야기하는 악순환이 반복되게 한다. 따라서 여러 국제기구들과 시민단체들의 대북 인도적 지원 노력과 더불어 현장접근 허용을 통한 북한 당국의 분배구조 개선 및 투명성 확대노력이 필수적이다. 변화하는 북한의 모습에 국제사회의 대북지원은 활력을 얻게 될 것이며, 이에 따라 북한 내 취약계층의 인권이 더욱 증진될 것이다.

<sup>259</sup> 정영교, “국제기구의 대북지원.”



# VI

---

## 북한 취약계층 인권 증진 방안





제4장과 제5장에서 남한과 국제사회로 구분하여 북한 취약계층의 인권 증진 활동을 살펴본 것처럼 북한 취약계층의 인권 증진 방안도 남북관계 차원과 국제적인 차원에서 접근할 수 있다. 남북관계 차원에서는 북한 취약계층 종합지원계획의 수립이 필요하고 대북 인도적 지원 관련 법제 정비도 요구된다. 아울러 북한 취약계층의 인권 개선을 위해서는 남북관계 차원과 국제적인 차원에서의 북한 인권 개선 활동이 병행되어야 한다. 이와 같은 요소들, 즉 남북관계 차원의 대북지원 정책과 북한 인권 개선 활동, 국제적인 차원에서의 대북지원정책과 북한 인권 개선 활동이 상호 유기적으로 작용할 때 북한 취약계층의 인권이 궁극적으로 증진될 수 있을 것이다. 본 장에서는 이를 위해 필요한 구체적인 방안을 모색하고 정책 방향을 제시한다.

내용에 들어가기에 앞서 북한 주민들을 보호해야 할 1차적 책임은 북한 당국에 있음을 짚고 넘어갈 필요가 있다. 남한을 포함한 국제사회는 「장애인보호법」, 「여성권리보장법」, 「아동권리보장법」 등 취약계층 보호와 관련하여 북한이 제정한 법규들이 준수될 수 있도록 지속적으로 촉구하여야 한다. 또한 북한은 여성차별철폐협약과 아동권리협약의 당사국이기도 하다. 아울러 북한은 2003년 7월 3일 장애인권리협약에 서명하였는데 국제사회는 북한의 장애인권리협약 비준과 관련한 국내 법제 정비, 장애인 정책 개선을 촉구하여야 한다. 한편, 북한은 「여성권리보장법」과 「아동권리보장법」을 제정하면서 여성차별철폐협약과 아동권리협약을 대폭 반영하였지만 북한체제 유지에 부정적 영향을 미칠 가능성이 큰 시민권과 자유권은 반영하지 않았다.<sup>260</sup> 이 같은 문제점들도 북한이 개선해 갈 수 있도록 국제사회가 연대하여 북한인권정책을

I
II
III
IV
V
VI
VII

<sup>260</sup> 임순희·김수암·이규창, 『북한의 여성권·아동권 관련 법 제정 동향』, pp. 20~22.

추진하여야 한다. 이 같은 노력과 함께 본 장에서 살펴볼 과제를 병행 추진할 때 북한 취약계층의 실질적인 인권 개선을 기대할 수 있다.

## 1. 취약계층 지원 종합계획 수립

### 가. 취약계층 지원 종합계획

북한 취약계층 지원 종합계획을 수립할 필요가 있다. 제4장 제1절에서 보듯이 우리 정부는 북한 취약계층, 특히 영유아 인권 증진을 위해 정부 차원에서 영유아 지원계획을 수립하여 북한과의 협상을 거쳐 국내 민간단체와 세계보건기구, 유엔아동기금 등 국제기구를 통해 추진한 바 있다. 박근혜정부는 대선 공약, 대통령직인수위원회 백서, 2013년 3월 통일부 업무보고, 5월 국정과제, 8월 통일부 한반도 신뢰프로세스 설명 자료 등을 통해 일관되게 영유아 등 북한 내 취약계층 지원을 강조하고 있다. 대북 인도적 지원과 관련하여 설명 자료에서는 “영유아·임산부 등 취약계층 대상 순수 인도적 지원은 정치적 상황과 무관하게 지속 추진한다”고 설명하고 있다. 그런데 여전히 일반적 원칙만 제시되어 있는 상황이다. 이러한 대원칙을 구체화할 수 있는 북한 취약계층 종합지원계획을 수립해야 한다.

첫째, 한반도 신뢰프로세스 구현 차원에서 취약계층에 대한 인도적 지원 종합계획을 수립할 필요가 있다. 무엇보다 한반도 신뢰프로세스와 관련하여 신뢰의 기반을 구축하고 국민이 공감하고 국제사회가 환영하며 한반도 구성원 모두가 ‘행복한 통일’ 구현이라는 관점에서 취약계층 종합계획을 수립할 수 있을 것이다.

둘째, 북한의 취약계층별 상황에 대한 체계적인 평가 작업이 이루어

질 수 있어야 한다. 인도적 지원은 무조건적인 차원에서 이루어져야 한다는 인식이 팽배하나, ‘소요 평가(Needs Assessment)’에 기초한 지원이라는 인도주의 원칙에 대한 이해는 매우 미흡한 실정이다. 무엇보다도 북한의 취약계층의 규모 및 실태, 사안별(식량, 식수 및 위생, 보건 등) 실태 등에 대한 체계적인 파악이 선행되어야 한다. 이를 토대로 인도적 위기 상황에 처해 있는 북한 취약계층을 대상으로 한 집중 지원이 이루어져야 한다. 단순한 식량지원의 재개가 북한 취약계층의 식량안보에 기여할 것으로 추정하는 것은 적절하지 않으며 취약계층에 대한 집중지원의 방식을 다양하게 마련하여야 할 것이다.<sup>261</sup>

이를 위해 북한의 취약계층별 분야별 상황에 대한 체계적인 평가 작업을 북한과 공동으로 실시하는 방안을 검토할 수 있다. 다음으로 취약계층에 대한 실태를 종합적으로 파악할 수 있도록 국제기구와 협력 방안을 모색할 수 있다. 제3장에서 살펴보았듯이 북한 중앙통계국은 1998년부터 세계보건기구, 유엔아동기금, 세계식량계획의 협력 아래 영양실태조사를 주기적으로 실시하고 있다. 향후 이러한 영양실태 조사과정에서 우리 정부는 국제기구와 협력하여 재정을 지원하되, 우리가 필요로 하는 실태를 포함시켜 나갈 수 있을 것이다. 또한 우리 정부의 재정적 지원 속에 유엔인구기금이 북한 당국과 공동으로 인구센서스를 조사한 선례가 있다. 북한 당국은 남한과의 직접적 협력을 통한 조사에 부담을 느낄 수도 있다. 따라서 유엔인구기금의 선례에서 보듯이 우리 정부가 실태조사를 위한 재정을 부담하고 국제기구를 통해 북한 당국과 협력하여 조사를 수행하는 것도 고려할 수 있을 것이다.

셋째, 북한 취약계층에 대한 인도적 지원 종합계획은 실질적인 인도

<sup>261</sup> 이금순, “인도적 문제의 실질적 해결,” 최진욱 외, 『박근혜정부의 대북정책 추진방향』 (서울: 통일연구원, 2013), p. 50.

I
II
III
IV
V
VI
VII



적 위기 상황 개선의 방안으로 발전될 수 있도록 하여야 할 것이다. 이를 위해 남북협력기금의 구체적 투입 방안 등을 새롭게 수립해야 한다. 이 과정에서 정부가 주도적으로 수립하는 계획이라는 점에서 남북협력기금을 전적으로 투입하는 기존의 ‘정책사업’을 보다 체계적으로 수립해나가야 한다. 특히 대북지원이 단순구호를 넘어서서 북한의 역량 형성을 돕기 위한 개발구호로 전환되어야 한다는 점에서 종합계획에는 빈곤 등 문제해결의 주체가 되어야 하는 북한 당국의 의지와 협력을 최대한 이끌어낼 수 있는 방안이 담길 수 있어야 한다. 이와 관련하여 취약계층 중심으로 정치·안보 상황과 무관하게 대북지원을 제공해나가되, 대북지원의 효율성을 제고하기 위한 북한의 의무와 책무를 동시에 고려해나가야 한다. 국제사회에서 일반적으로 받아들여지고 있듯이 북한 당국은 북한 주민들의 인권을 존중(respect), 보호(protect), 실현(fulfill)할 의무를 수행해야 한다. 이와 관련하여 북한은 자연재해 중심으로 부족한 자원의 원인을 설명하고 있다. 이에 따라 자체적인 노력보다는 국제사회의 원조를 호소하는 데 집중하고 있다. 북한 당국으로 하여금 스스로 취약계층 보호계획을 수립하도록 촉구해야 한다. 즉, 북한 당국이 스스로의 문제를 해결하기 위한 계획을 수립하도록 독려하고, 주민들의 참여 및 의사 존중 등 제도적 정비를 유도하여야 한다.<sup>262</sup>

앞으로 종합계획을 수립하는 과정에서 북한 당국으로 하여금 존중, 보호, 실현의 의무를 성실히 이행하도록 하는 방안도 포함되어야 한다. 북한 당국으로 하여금 인권 증진을 위한 국가의 실현 의무를 적절하게 수행할 수 있도록 정책을 수립하고 실행하도록 유도해야 한다. 이를 위해 제3장에서 정리한 북한 법률을 통해 규정하고 있는 각종 보호 조

---

<sup>262</sup>- 위의 글, p. 52.

치들이 실질적으로 구현될 수 있도록 자원의 배분과 실행체계를 구축하도록 해야 한다. 이와 관련하여 정책실행 차원에서 개선의 필요성이 있다는 점에서 대해서도 인지할 수 있도록 유도해나가야 한다. 이와 관련하여 부정부패의 확산을 막지 못하는 투명하지 못한 시스템도 제한된 자원 속에서 취약계층을 더욱 취약하게 하는 요인으로 작용하고 있다. 특히 부정부패가 확산되면서 취약계층의 식량권과 건강권을 약화시키는 요인으로 작용하고 있다. 따라서 앞으로 취약계층의 대북지원을 추진할 때 북한 내 부패요소를 고려할 필요가 있다. 특히 임산부 및 모자보건, 아동 등의 지원 과정에서 필요로 하는 대상과 계층에게 실제로 전달될 수 있도록 해야 한다.

넷째, 세계식량계획의 보고서에서 보듯이 실태와 더불어 팔뚝 굵기(상완위) 측정 등 지원에 따른 효과도 평가하고 있는바, 단순 일회적 지원의 경우가 아니라면 취약계층에 대한 지원효과를 평가할 수 있는 시스템을 구축할 필요가 있다. 이를 위해 국제기구 등의 사례를 원용하여 북한 당국과 협력하여 우선적으로 지원효과를 평가할 수 있는 지표를 설정해나가야 한다.

다섯째, 취약계층 지원 종합계획을 수립할 때 대북지원 행위주체 간에 정보를 교환하고 지원 효율성을 제고할 수 있도록 국제적인 조율 시스템을 마련할 필요가 있다. 이미 대북지원에 참여하는 국내외 민간단체, 국제기구 등이 중심이 되어 ‘대북협력 국제회의’가 개최된 선례가 있다. 대북협력 국제회의는 1997년 미국 국제 비정부기구인 머시코(Mercy Corps)와 우리민족서로돕기운동이 공동으로 서울에서 제1회 회의를 개최한 이래 2000년 동경에서 제2회 회의, 2001년 서울에서 제3회 회의가 개최되었다. 안타깝게도 동 국제회의는 2005년 북경에서 제4회 회의가 개최된 이래 중단되었다. 이러한 회의의 연장선상에서

I
II
III
IV
V
VI
VII

우리민족서로돕기운동은 2009년부터 대북지원 기구들 간 정보를 교환하고 네트워크를 구축하기 위해 ‘대북지원 국제회의(제1~3회는 서울, 제4회는 태국 방콕)’를 개최하여 오고 있다. 이러한 기존 협력체의 선례를 고려하여 인도적 지원, 특히 취약계층에 대한 지원의 효율성을 제고하기 위해 대북 인도적 지원을 종합적으로 조율할 수 있는 대북 인도적 지원 국제협의체를 구성하여 정례적으로 운영할 필요가 있다. 그리고 국제협의체 내에 지원 주체 간 취약계층 지원을 조율할 수 있는 분과를 구성하여 운영하는 것도 고려할 수 있을 것이다. 이러한 협의체를 통해 정부 차원의 지원, 민관협력, 민간지원 활성화, 유엔아동기금, 세계식량계획, 식량농업기구, 세계보건기구, 유엔인구기금 등 국제기구와 협력할 수 있는 시스템을 구축할 필요가 있다.

## 나. 취약계층 지원 세부계획

이상의 사항을 고려하여 종합계획을 수립하되, 취약계층별 세부계획은 다음과 같은 방향으로 수립할 수 있을 것이다.

첫째, (가칭)「신 영유아 지원계획」을 수립할 필요가 있다. 제4장 1절에서 살펴보았듯이 노무현정부하에서 「영유아 지원계획」이 추진된 선례가 있다. 기존에 영유아 지원계획이 구체적으로 집행된 선례가 있지만 사업이 중단된 상태에서 체계적인 평가조차 이루어지지 못하고 있다. 또한 현재 민간단체 중심의 지원에 대해 영유아 등 취약계층에게 전달되는 물자 중심으로 정부가 유도하고 있는데, 한반도 신뢰프로세스 차원에서 취약계층에 대한 종합적인 인도지원의 구체적 그림이 없는 상황이다. 기존 영유아 계획에 대한 전문적 평가를 토대로 한반도 신뢰프로세스에 입각한 「신 영유아 지원계획」을 수립해야 한다. 이와 관련하여 유엔 새천년개발목표의 핵심 목표를 고려해야 한다. 특히 북

한 영유아 및 임산부 지원사업을 보다 강화할 필요가 있다.

기존의 국제기구를 통한 사업추진 방식에만 한정할 것이 아니라 국내 민간단체들을 통한 영유아 지원사업을 재개할 필요가 있다. 국내 민간단체를 통한 영유아 및 임산부 지원사업은 정부의 남북협력기금으로 전액지원하고 사업추진도 동일한 원칙과 명칭 하에 이루어지도록 하는 것이 바람직하다. 이를 통해서 북한과의 협상력을 제고시킬 뿐만 아니라, 지원계획이 중·장기적인 차원에서 수립되고 지원 약속이 지켜질 것이라는 ‘신뢰’를 형성할 수 있을 것이다. 취약계층에 대한 집중 지원이라는 점에서, 유엔 차원의 어린이 영양실태조사 및 임산부 실태조사 등에 근거하여, 지원 대상을 분명하게 선별하는 기준을 제시할 필요가 있다. 또한 지원의 효과성을 측정하기 위한 조사들을 지속적으로 추진하는 것이 바람직하다. 또한 신생아 사망률 및 모성사망률을 줄여나가기 위해 북한의 지역거점 병원들의 기능을 회복시키기 위한 지원을 북한 보건 당국과 협력을 통해 단계적으로 추진하도록 하여야 한다.<sup>263</sup> 또한 북한이 유엔 기구와 협력하여 1998년부터 지속적으로 실시하고 있는 영양실태 조사결과를 면밀하게 반영하여 계획을 수립할 필요가 있다.

둘째, 임산부에 대한 지원계획을 수립할 때 북한의 관련 법률과 영양실태조사를 고려해야 할 것이다. 북한 당국은 법률에서 출산과 출산 여성에 대한 보호를 강조하는 다양한 규정을 두고 있다. 그러나 제3장에서 살펴보았듯이 실제 영양실태조사에서는 임산부의 실태가 취약한 것으로 드러나고 있다. 따라서 임산부의 건강권을 보호하는 데 중점을 두고 지원방안을 수립할 필요가 있다. 특히 산원에 대한 지원 강화, 의

<sup>263</sup>- 위의 글, pp. 51~52.

I
II
III
IV
V
VI
VII

약품, 영양제 등 출산 및 임신부 관련 지원품목을 확대할 필요가 있다. 특히 임신부에 대한 영양지원(nutrition assistance)을 확대해나가도록 해야 한다. 또한 산전관리, 출산관리, 산후관리가 효과적으로 작동될 수 있도록 지원해나가야 할 것이다. 이와 관련 인민병원의 임신부 관련 지원을 확대 및 강화해나가야 한다. 또한 북한이 관련 법률에서 규정하고 있듯이 다자녀 여성에 대한 지원을 강조하고 있는바, 향후 단순 인도적 지원에서 다자녀 여성을 취약계층으로 포함하여 대북지원을 제공하는 것을 고려할 필요가 있다.

셋째, 아동의 경우에도 실태조사를 바탕으로 우선적으로 건강권과 영양지원을 중심으로 지원해나갈 필요가 있다. 현재 북한은 평양에 아동병원을 건립하고 있는데, 지방에 아동전문병원이 건립될 수 있도록 지원계획을 수립해나가야 한다. 또한 지방의 인민병원 내 소아과를 집중적으로 지원해나가도록 해야 한다. 무엇보다도 아동 영양실태조사의 추이에서 보듯이 아동을 대상으로 하는 취약계층에 대한 대북지원은 지역별 편차를 고려하여야 할 것이다. 전반적으로 아동의 영양실태는 개선되고 있으며 모든 지역에서 아동의 영양실태도 개선되고 있다. 그런데 지역별 영양실태 편차의 추세는 2012년 조사에 이르기까지 일관되게 줄어들지 않고 있다. 특히 평양은 상대적으로 양호한 반면, 양강도, 자강도, 함경북도 등 동북부 지역은 상대적으로 크게 열악한 것으로 나타나고 있다. 따라서 취약계층을 대상으로 지원을 하더라도 지역별 요소를 필수적으로 고려하여야 한다.

앞으로 남북협력기금 등 정부의 재원이 투입되는 대북지원을 추진할 경우, 필요로 하는 계층이라는 취약계층과 더불어 필요로 하는 지역이라는 취약지역을 동시에 고려해야 한다. 특히 남북협력기금이 투입되는 경우에는 지방의 취약계층 지원에 대한 가산점을 확대해야 한

다. 다만 개별 단체의 역량만으로는 북한의 대북지원 수용 자세를 볼 때 지역의 개방이 쉽지 않은 상황이다. 우선적으로 대북지원을 위한 당국 간 협상을 통해 지방 개방이라는 기본합의를 이룰 필요가 있다. 이러한 당국 간 협상을 바탕으로 민관협력과 민간에 대한 객관적 평가를 통해 실제 개방으로 이어지도록 유도해나가야 한다.

넷째, 북한 취약계층에 대한 대북지원 종합계획을 수립할 때는 지원 대상으로서 영유아와 함께 장애인도 포함해야 한다. 상대적으로 전용 비판에서 자유로울 수 있는 지원영역이라는 사실을 고려하여 접근할 필요가 있다. 우선적으로 장애인 지원계획을 수립할 때 북한 당국과 협의하는 과정에서 2011년 북한이 실시하였다고 밝힌 장애인 조사결과를 제공받을 수 있어야 한다.

장애인권리협약 제4조에서는 장애를 이유로 한 어떠한 차별 없이 장애인의 모든 인권과 기본적인 자유의 완전한 실현을 보장하고 촉진하는 것을 당사국의 일반의무로 규정하고 있다. 따라서 장애인 지원계획을 수립할 때 장애인권리협약에서 강조하고 있는 비차별의 원칙이 구현될 수 있도록 북한 당국과 협력해나가야 할 것이다.

장애인권리협약은 장애여성(제6조)과 장애아동(제7조)의 보호에 대한 규정을 별도로 두고 있다. 또한 앞에서 살펴보았듯이 북한의 장애인 관련 법률도 장애아동에 대한 보호를 중점적으로 규정하고 있다. 따라서 장애인을 지원하는 과정에서도 장애여성과 장애아동을 특별히 배려해 나가야 한다. 우선적으로 현재 북한 내에서 운영되고 있는 북한의 맹아 학교와 농아학교가 정상적으로 운영될 수 있도록 지원을 강화해나가야 할 것이다. 이들 특수학교에 대한 지원과 관련하여 교육기자재 등 교육과 관련한 지원, 재활과 건강과 관련한 지원으로 집중할 필요가 있다.

북한은 장애인 문제와 관련하여 장애인 자체의 보호와 더불어 장애

I
II
III
IV
V
VI
VII

예방에 대한 조치를 강조하고 있는바, 이러한 예방적 관점이 실질적으로 구현될 수 있는 방향으로 지원계획을 수립해야 한다.

앞에서 언급하였듯이 북한 당국으로 하여금 장애인 보호를 위한 기술협력을 수용하도록 촉구해나가야 한다. 기술협력과 관련하여 북한 내 장애인 보호를 위한 정책 인프라를 강화해나가도록 해야 한다. 장애인권리협약 제33조에서는 협약의 이행을 위해 한 개 이상의 전담부서를 지정하고 정부 내에 조정기구를 설치하거나 지정하는 것을 충분히 고려하도록 규정하고 있다. 장애인 지원정책을 수립할 때 물질적 지원과 더불어 북한 당국이 이러한 정책 인프라를 구축하는 것을 지원할 수 있다.

제3장에서 살펴보았듯이 북한 당국은 장애인의 날을 제정하고 장애인 공동행사(연찬모임)를 개최하는 등 장애인에 대한 사회적 인식을 제고하는 노력을 경주하고 있다. 그렇지만 아직까지 북한 내에서 장애인에 대한 차별 인식은 강한 것으로 파악되고 있다. 북한이탈주민들에 따르면 북한에 장애인에 대한 차별대우는 크게 개선되지 않았다. 통일연구원이 북한이탈주민들을 대상으로 실시한 2011년의 조사결과에서는 응답자의 77%(매우 심함 46%)가 장애인에 대한 차별이 '심하다'고 답하였다. 2012년의 조사에서도 응답자의 63%가 장애인에 대한 차별이 '심하다'고 답하였으며, 이 가운데 64%는 '매우 심하다'고 답하였다. 북한이탈주민들에 따르면 장애인에게 국가에서 지원해 주는 것은 없으며, 장애인에 대한 사회적 인식도 긍정적이기보다는 부정적이라고 한다.<sup>264</sup> 따라서 북한의 장애인에 대한 사회인식 개선사업을 지원하는 것도 고려해야 한다.

---

<sup>264</sup>- 조정현 외, 『북한인권백서 2013』, p. 382.

다섯째, 장애인 지원계획을 수립할 때 대북 직접 지원채널과 함께 다양한 국제 장애인 지원 비정부기구 및 교회조직을 통한 지원을 병행할 필요가 있다. 북한은 「장애인보호법」에서 장애자의 회복치료를 위하여 필요한 지역에 전문적인 또는 종합적인 장애자회복치료기관을 조직하도록 규정하고 있는바(제11조), 북한 장애인의 회복치료를 위해 장애인회복치료기관을 설립하는 방안을 포함해야 한다. 그리고 점자 및 수화연구사업과 특수교재 발간 사업을 지원해야 한다. 이러한 북한 장애인 지원정책을 수립할 경우 북한 장애인의 권리에 기반한 접근을 하여야 한다. 다시 말해 인권의 핵심원칙인 비차별과 책무성(accountability), 사법에 대한 접근(access to justice)이 존중되고 논란이 되고 있는 대북 지원 투명성 문제가 결합되도록 북한 장애인에 대한 대북지원정책이 수립되어야 한다.<sup>265</sup>

## 2. 대북 인도적 지원 법제 정비

북한 취약계층 인권 증진을 위한 법제 정비는 크게 두 가지 방향에서 접근할 수 있다. 첫째는 인도주의 차원에서 대북 인도적 지원 관련 법제를 정비하는 것이다. 둘째는 북한인권법 제정이다. 북한 취약계층의 인권 문제는 궁극적으로 북한 주민의 인권이 개선되어야 해결될 수 있는 문제이기 때문이다. 대북 인도적 지원 관련 법제와 북한인권법 제정 문제는 상호 밀접하게 관련되어 있다. 이 점에서 본 절에서는 북한 취약계층 인권 증진과 관련이 있는 남한의 법제 현황과 쟁점을 살펴보고 바람직한 법제 정비 방향을 살펴본다.

<sup>265</sup>- 이규창, “북한의 장애인권리협약 서명: 의미와 과제,” p. 4.

I
II
III
IV
V
VI
VII



## 가. 관련 법제 현황

### (1) 현행 법제

북한 취약계층 인권 증진과 관련이 있는 현행 남한 법률로는 「남북관계 발전에 관한 법률」<sup>266</sup>(이하 “남북관계발전법”)과 「남북교류협력에 관한 법률」<sup>267</sup>(이하 “남북교류협력법”) 및 「남북협력기금법」<sup>268</sup>이 있다.

남북관계발전법은 우리 정부가 북한 주민의 인권 개선을 위해 노력한다는 선언적 규정과 북한에 대해 지원을 할 수 있다는 규정을 두고 있다. 이 법 제9조제1항은 “정부는 한반도 분단으로 인한 인도적 문제 해결과 인권 개선을 위하여 노력한다”고 규정하고 있고, 제10조제1항은 “정부는 인도주의와 동포애 차원에서 필요한 경우 북한에 대한 지원을 할 수 있다”고 규정하고 있다. 남북관계발전법은 5년마다 남북관계발전기본계획을 수립하도록 규정하고 있고(제13조제1항), 남북관계발전기본계획과 기타 남북관계 발전을 위한 중요사항을 심의하기 위한 기구로 통일부에 남북관계발전위원회를 설치하고 있다(제14조).

남북교류협력법은 남북교류·협력에 관한 정책을 협의·조정하고, 중요사항을 심의·의결하기 위한 기구로 통일부에 남북교류협력추진협의회를 두고 있으며(제4조), 동 협의회에 상정할 의안을 준비하고 협의회의 위임을 받은 사무를 처리하기 위한 기구로 실무위원회를 두고 있다(제8조).

남북협력기금법 제8조는 기금의 용도를 규정하고 있는데 북한 주민에 대한 인도적 지원이 기금의 용도로 명시되어 있지 않다. 다만 “그 밖에 민족의 신뢰와 민족공동체 회복에 이바지하는 남북교류·협력에

---

<sup>266</sup>- 법률 제7763호, 2005.12.29 제정, 2006.6.30 시행.

<sup>267</sup>- 법률 제9846호, 2009.12.29 개정, 2010.12.30 시행.

<sup>268</sup>- 법률 제10303호, 2010.5.17 개정, 2010.11.18 시행.

필요한 자금의 용자·지원 및 남북교류·협력을 증진하기 위한 사업의 지원”이 기금의 용도로 규정되어 있을 뿐이다(제8조제6호).

인도적 차원에서 북한 취약계층에 대한 지원을 한다고 할 때 법적인 차원에서 중요한 점은 ‘인도적 지원’의 정의라고 할 수 있다. 그러나 아직까지 남북관계발전법이나 남북교류협력법, 남북협력기금법에는 ‘인도적 지원’ 또는 ‘인도지원’에 관한 정의 조항이 존재하지 않는다. 다만, 남북협력기금법 시행령에 ‘인도적 목적으로 시행하는’ 일반구호, 긴급구호, 개발지원 등에 소요되는 비용의 지원 또는 용자를 위하여 필요한 경우를 남북협력기금 지원 요건의 하나로 규정함으로써 인도적 목적의 일반구호와 긴급구호, 개발지원이 인도적 지원에 해당할 수 있음을 간접적으로 언급하고 있을 뿐이다(제8조제3호).

〈남북협력기금법 시행령 제8조(기금의 지원등의 요건)〉

기금의 지원등의 요건은 다음 각 호의 어느 하나와 같으며, 기금의 지원등의 요건에 관하여 그 밖에 필요한 사항은 제20조에 따른 기금운용관리규정(이하 “기금운용관리규정”이라 한다)이 정하는 바에 따른다.

1. (생략)
2. (생략)
3. 법 제8조제6호에 따른 자금의 용자·지원 및 사업의 지원은 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우에 한정한다.
  - 가. 생사·주소확인, 서신교환, 상봉 등 이산가족교류에 소요되는 비용의 지원을 위하여 필요한 경우
  - 나. 북한 주민에 대하여 인도적 목적으로 시행하는 일반구호, 긴급구호, 개발지원 등에 소요되는 비용의 지원 또는 용자를 위하여 필요한 경우
  - 다. 북한의 비핵화를 위한 사업에 소요되는 비용의 지원을 위하여 필요한 경우
  - 라. 그 밖에 남북교류·협력 기반을 조성하기 위한 사업에 소요되는 비용의 지원 또는 용자를 위하여 필요한 경우

I
II
III
IV
V
VI
VII

한편, 남북교류협력법 및 남북협력기금법에 따른 인도적 대북지원사업과 인도적 대북지원을 위한 협력사업의 추진과 이 사업들에 대한 남북협력기금 지원에 관한 필요한 사항을 정하기 위한 목적에서 「인도적 대북지원사업 및 협력사업 처리에 관한 규정」<sup>269</sup>(이하 “인도적 대북지원사업 고시”)이 통일부장관 고시로 제정되어 시행되고 있다. 이 고시는 남북협력기금이 지원될 수 있는 대북지원사업을 정의하고 있는데 인도적 목적에서 시행하는 보건위생 상태 개선 및 영양결핍 아동과 노약자 등을 지원하는 사업, 기타 대북지원사업의 특성을 고려하여 통일부장관이 인정하는 사업을 인도적 지원의 범주에 포함하여 대북지원사업을 정의하고 있다. 이 정의에 따르면 본 연구보고서의 중심대상인 임신부와 영유아, 아동, 노인에 대한 인도적 차원의 지원이 인도적 대북지원사업 고시에서 정의하고 있는 대북지원사업에 포함되는 것으로 해석될 수 있다.

〈인도적 대북지원사업 및 협력사업 처리에 관한 규정〉

제2조(정의) 이 규정에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

- ① “대북지원사업”이라 함은 인도적 목적으로 시행하는 다음 각호의 1에 해당하는 사업을 말한다.
  1. 이재민의 구호와 피해복구를 지원하는 사업
  2. 식량난 해소를 위한 농업개발지원에 관한 사업
  3. 보건위생 상태의 개선 및 영양결핍 아동과 노약자 등을 지원하는 사업
  4. 자연재해 예방차원에서 산림복구 및 환경보전 노력을 지원하는 사업
  5. 기타 대북지원사업의 특성을 고려하여 통일부장관이 인정하는 사업

(2) 북한인권법안의 인도적 지원 조항

17대 국회 기간 중인 2005년 김문수의원이 북한인권법안을 대표발의

<sup>269</sup>- 통일부 고시 제2012-2호, 2012.7.26 개정, 2012.7.26 시행.

한 이래 현재까지 북한 인권 관련 법안이 다수 발의되어 왔다. 19대 국회에 들어서도 윤상현의원(2012.6.1 대표발의), 황진하의원(2012.6.15 대표발의), 이인제의원(2012.8.20 대표발의), 조명철의원(2012.9.5 대표발의), 심윤조의원(2013.3.29 대표발의)이 북한인권법(안)을 제출하였다. 한편, 심재권의원은 2012년 11월 15일 「북한 주민 인권증진법안」을 대표발의하였다. 또한 정청래의원은 2012년 11월 19일 「북한 영유아 지원에 관한 법률안」을 대표발의하였다. 17대 국회부터 19대 국회까지 발의된 북한 인권 관련 법안은 아래와 같다.

표 VI-1 북한인권법안 발의 현황

국회	법안명	대표발의	발의일시
17대	북한인권법안	김문수의원	2005.08.11.
	북한 주민의 인도적 지원 및 인권증진에 관한 법률안	황진하의원	2005.06.27.
18대	북한인권법안	황우여의원	2008.07.04.
	북한인권증진법안	황진하의원	2008.07.21.
	북한인권재단 설립·운영에 관한 법률안	홍일표의원	2008.11.11.
	북한인권법안	윤상현의원	2008.12.26.
	북한민생인권법안	김동철의원	2011.06.14.
19대	북한인권법안	윤상현의원	2012.06.01.
	북한인권법안	황진하의원	2012.06.15.
	북한인권법안	이인제의원	2012.08.20.
	북한인권법안	조명철의원	2012.09.05.
	북한 주민 인권증진법안	심재권의원	2012.11.15.
	북한 영유아 지원에 관한 법률안	정청래의원	2012.11.19.
	북한인권법안	심윤조의원	2013.03.29.

출처: 이규창, “북한인권법 제정 논의 배경 및 쟁점과 추진방향,” 『2013 의원입법 연구 보고서』 (서울: 법제처, 2013), p. 166.

I  
II  
III  
IV  
V  
VI  
VII

19대 국회 들어 발의된 북한인권법안들은 북한인권자문위원회 설치, 북한 인권 기본계획 및 집행계획 수립, 북한인권대사 임명, 북한인권재단 설립, 북한인권기록보존소 설치, 민간단체 지원 문제를 유사하게 규정하고 있다. 그러나 법률의 범위에 국군포로·납북자·이산가족 등 소위 인도주의 사안의 포함 여부, 인도적 지원의 명시 여부, 북한인권기록보존소를 어느 기관 산하에 설치할 것인가의 문제, 북한 주민의 정보접근, 북한에서 인권 관련 활동을 하는 북한 주민들로 구성된 인권 단체에 대한 지원 포함 여부, 제3국 체류 북한 주민에 대한 보호 포함 여부, 국제형사재판소(International Criminal Court: ICC) 기소 포함 여부 등에 있어 차이를 보이고 있다.<sup>270</sup> 본 보고서의 연구 목적이 인도적 지원을 통한 북한 취약계층 인권 증진 방안에 있다는 점에서 이 문제들을 모두 다루지는 않고 인도적 지원에 대해서만 다룬다.

## 나. 쟁점 및 법제 정비 방향

국회와 민간 차원에서 논의되고 있는 인도적 지원을 통한 북한 취약계층 인권 증진 관련 법제 정비 방식은 크게 ① 북한인권법에 인도적 지원에 관한 내용을 포함시키는 방안, ② 북한인권법과 별개의 법률을 제정하는 방안, ③ 특정 취약계층만을 인도적 지원의 대상으로 하는 법률 제정 방안으로 구분된다.

---

<sup>270</sup> 북한인권법안의 쟁점 및 입장 차이에 대한 자세한 내용은 이규창, “북한인권법 제정 논의 배경 및 쟁점과 추진방향,” 법제처, 『2013 의원입법 연구보고서』, p. 167.

## (1) 북한인권법의 인도적 지원 조항 포함 여부

### (가) 인도적 지원 조항의 필요성

19대 국회에서 발의된 5개의 북한인권법안 가운데 조명철의원이 대표발의한 북한인권법안을 제외한 나머지 4개의 법안이 인도적 지원에 관한 조항을 포함하고 있다. 심재권의원이 대표발의한 『북한 주민 인권증진법안』도 인도적 지원을 강조하고 있다. 따라서 북한인권법을 제정할 경우 인도적 지원에 관한 조항을 포함할 지의 여부가 핵심 쟁점 가운데 하나로 제기되고 있다. 통일연구원 북한인권사회연구센터에서도 2013년 4월 25일과 26일 이틀간 전문가들을 대상으로 북한인권법 쟁점에 대하여 토론회를 개최한 바 있는데 북한인권법에 인도적 지원에 관한 조항을 포함시키는 문제에 대해서 찬성하는 입장과 반대하는 입장이 팽팽하게 대립하였다. 참고로 인도적 지원에 관한 조항의 포함 여부는 17대 국회와 18대 국회의 북한인권법안 발의 과정에서도 쟁점 가운데 하나였다. 17대 국회 김문수의원이 대표발의한 북한인권법안에는 인도적 지원에 관한 조항 포함되어 있었고, 황진하의원의 『북한 주민의 인도적 지원 및 인권증진에 관한 법률안』은 인도적 지원에 관한 조항을 포함하고 제도적인 장치로 북한 주민지원·인권증진위원회회를 설치하는 규정을 두었다. 18대 국회 황우여의원이 대표발의한 북한인권법안에도 인도지원에 관한 조항이 포함되어 있었고, 황진하의원이 대표발의한 북한인권증진법안은 인도적 지원에 관한 조항과 제도적인 장치로 북한인권증진위원회회를 설치하는 규정을 두었으며, 윤상현의원이 대표발의한 북한인권법안도 인도지원에 관한 조항을 포함하였다. 김동철의원이 대표발의한 『북한민생인권법안』은 인도지원을 강조하며 추진기구로 인도주의자문위원회와 인도주의정보센터를 설립하는

규정을 두었다.

앞에서 살펴본 바와 같이 인도적 지원은 현재 남북관계발전법과 남북교류협력법 및 인도적 대북지원사업 고시에 따라 규율되고 있다. 따라서 북한인권법에 인도적 지원에 관한 조항을 포함할 경우 인도적 지원 조항이 중복 규정될 수 있다. 이 같은 점에서 북한인권법에 인도적 지원 조항의 포함을 반대하는 견해를 찾아볼 수 있다. 김태훈 변호사는 18대 국회 김동철의원이 대표발의했던 북한민생인권법안의 인도주의자문위원회 설치의 문제점을 언급하면서 법체계상 북한에 대한 인도적 지원이나 대북 경제지원 등의 업무에 대해서는 이미 남북관계 발전에 관한 법률 제13조, 제14조 등에 의하여 남북관계발전위원회를 구성하여 남북관계발전기본계획을 수립하여 시행토록 규정하고 있고, 또한 남북교류협력에 관한 법률 제4조, 제8조에 의하여 남북교류협력추진협의회 및 실무위원회를 설치하여 남북교류·협력 및 촉진을 위한 지원 등의 업무를 담당케 하고 있다는 점에서 인도주의자문위원회 설치의 중복업무의 혼란과 예산낭비를 초래할 우려가 크다고 지적하고 있다.<sup>271</sup>

미국 북한인권법<sup>272</sup>에도 인도적 지원에 관한 조항이 포함되어 있기는 하지만 미국에는 우리나라와 달리 남북관계발전법과 남북교류협력법에 상응하는 법률이 존재하지 않는다는 점에서 미국의 북한인권법을 우리나라에 그대로 적용하는 것은 무리라는 주장도 가능하다. 또한

---

<sup>271</sup>- 김태훈, “차기정부 북한인권 법·제도적 과제,” 국가인권위원회, 『차기정부, 북한인권 어떻게 할 것인가?』 (서울: 국가인권위원회, 2012), pp. 12~13.

<sup>272</sup>- 2004년 제정된 미국 북한인권법(North Korean Human Rights Act of 2004)은 2008년 북한 인권 재승인법(North Korean Human Rights Reauthorization Act of 2008)에 의해 2012년까지 연장되었고, 2012년 재승인법(Ambassador James R. Lilley and Congressman Stephen J. Solarz North Korean Human Rights Reauthorization Act of 2012)에 의해 2017년까지 연장되었다.

인권의 개념을 크게 자유권과 사회권으로 구분할 때 자유권과 사회권이 성격이 다르다는 점에서 자유권과 사회권 내용을 모두 포괄하는 법률을 제정하는 것보다는 각각의 내용을 규율하는 법률을 별도로 제정하는 방식이 타당할 수 있다. 국제인권규약의 경우 단일한 규약이 제정되어 있지 않고 자유권과 사회권의 성격이 다른 점을 반영하여 『시민적·정치적 권리에 관한 국제규약』<sup>273</sup>(이른바 “자유권규약”)과 『경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약』<sup>274</sup>(이른바 “사회권규약”)이 별도로 채택되었다.<sup>275</sup>

생각건대, 남북관계발전법과 남북교류협력법에 인도적 지원에 관한 조항이 포함되어 있기는 하지만 남북관계발전법과 남북교류협력법, 그리고 북한인권법이 제정될 경우 각각 성격이 다르고 지향하는 바가 다르다.<sup>276</sup> 남북관계발전법에 인도적 지원에 관한 규정이 있기는 하지만 선언적·추상적으로 규정되어 있고, 남북교류협력법과 인도적 대북지원 사업 고시에는 인도적 지원의 원칙이 규정되어 있지 않다. 또한 자유권과 사회권이 성격이 다르기는 하지만 큰 틀에서 보면 모두 인권의 범주에 포함된다. 이상과 같은 관점에서 북한인권법에 인도적 지원에 관한 규정이 포함될 필요가 있다.

(나) 19대 국회 북한인권법안의 인도적 지원 조항

대북 인도적 지원 조항을 포함하고 있는 19대 국회 북한인권법안을

<sup>273</sup>-International Covenant on Civil and Political Rights.

<sup>274</sup>-International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights.

<sup>275</sup>- 이규창, “지난 5년의 대북인권정책 성과와 향후 추진과제,” 『통일과 법률』, 통권 제13호 (법무부, 2013), pp. 23~24.

<sup>276</sup>- 통일연구원 북한인권사회연구센터, 북한인권법 쟁점 비공개 내부 토론회(2013년 4월 25~26일) 발언 내용.

I
II
III
IV
V
VI
VII



비교하면 인도적 지원 조항이 조금씩 차이를 보이고 있다. 윤상현의원  
과 황진하의원이 대표발의한 북한인권법안의 인도적 지원 조항은 동  
일하게 규정되어 있다.

〈19대 국회 윤상현의원 대표발의 북한인권법안과  
황진하의원 대표발의 북한인권법안〉

제8조(인도적 지원) ① 국가는 북한주민에 대한 인도적 지원을 북한 당국  
또는 북한의 기관에 제공하는 경우에는 다음 각 호의 사항이 준수되  
도록 노력하여야 한다.

1. 국제적으로 인정되는 인도(引渡)기준에 따라 전달·분배·감시될 것
  2. 지원을 필요로 하는 북한주민에게 전달될 것
  3. 지원을 받는 북한주민이 그 지원의 제공자를 알 수 있도록 할 것
  4. 인도적 목적 외에 군사적 용도 등 다른 용도로 이용되지 아니할 것
- ② 국가는 제1항의 지원 외에 민간단체 등이 시행하는 인도적 지원  
에 대하여도 제1항 각 호의 사항이 준수되도록 노력하여야 한다.
- ③ 국가는 체계적인 인도적 지원을 통하여 북한주민 스스로 기본적  
필요를 충족할 수 있도록 하여야 한다.
- ④ 통일부장관은 인도적 지원 업무 또는 활동에 종사하는 국내 기관·  
단체 간의 역할을 조정한다.

이인제의원이 대표발의한 북한인권법안의 인도적 지원 조항을 윤상  
현의원 및 황진하의원이 대표발의한 북한인권법안의 그것과 비교하면  
다음과 같은 특징 내지 차이점이 있다. 첫째, 윤상현의원과 황진하의원  
이 대표발의한 북한인권법안이 “...노력하여야 한다”고 규정함으로써  
대북 인도적 지원이 정부의 책무라는 측면을 강조하고 있는 데 비해  
이인제의원이 대표발의한 북한인권법안은 “제공할 수 있다”고 규정함  
으로써 대북 인도적 지원이 의무가 아니라 재량사항임을 강조하고 있다.  
둘째, 윤상현의원과 황진하의원이 대표발의한 북한인권법안이 인도적

지원의 주체를 ‘국가’로 규정하고 있는 것에 비해 이인제의원이 대표발의한 북한인권법안은 ‘정부’로 규정하고 있다. 셋째, 이인제의원이 대표발의한 북한인권법안은 윤상현의원과 황진하의원이 대표발의한 북한인권법안에 규정되어 있는 “국가는 체계적인 인도적 지원을 통하여 북한 주민 스스로 기본적 필요를 충족할 수 있도록 하여야 한다”는 규정이 명시되어 있지 않다. 이인제의원이 대표발의한 북한인권법안의 인도적 지원 조항은 다음과 같다.

〈19대 국회 이인제의원 대표발의 북한인권법안〉

- 제9조(인도적 지원) ① 정부는 다음 각 호의 사항이 준수될 경우 북한주민에 대한 인도적 지원을 북한 당국 또는 북한의 기관에 제공할 수 있다.
1. 국제적으로 인정되는 인도기준에 따라 전달·분배·감시될 것
  2. 지원을 필요로 하는 북한주민에게 전달될 것
  3. 지원을 받는 북한주민이 그 지원의 제공자를 알 수 있을 것
  4. 인도적 목적 외에 군사적 용도 등 다른 용도로 이용되지 아니할 것
- ② 정부는 제1항의 지원 외에 민간단체 등이 북한주민에게 시행하는 인도적 지원에 대하여도 제1항 각 호의 사항이 준수되도록 노력하여야 한다.
- ③ 통일부장관은 인도적 지원 업무 또는 활동에 종사하는 국내 기관·단체 간의 역할을 조정한다.

심윤조위원이 대표발의한 북한인권법안에도 인도적 지원에 관한 내용이 규정되어 있는데 다음과 같은 특징이 있다. 첫째, “...제공할 수 있다”고 규정함으로써 이인제의원이 대표발의한 북한인권법안처럼 대북 인도적 지원이 의무 사항이 아닌 재량사항임을 천명하고 있다. 둘째, 대북 인도적 지원의 주체를 이인제의원이 대표발의한 북한인권법안과 마찬가지로 ‘정부’로 규정하고 있다. 셋째, 인도적 지원의 대상을

I
II
III
IV
V
VI
VII

북한 주민으로 규정하고 있다. 이에 비해 윤상현의원이 대표발의한 북한인권법안과 황진하의원이 대표발의한 북한인권법안, 이인제의원이 대표발의한 북한인권법안은 인도적 지원을 북한 당국 또는 북한 기관에 제공하는 것으로 규정하고 있다. 넷째, 정부 차원의 인도적 지원의 원칙만을 규정하고 있을 뿐 윤상현의원이 대표발의한 북한인권법안과 황진하의원이 대표발의한 북한인권법안, 이인제의원이 대표발의한 북한인권법안에서 규정하고 있는 민간 차원의 인도적 지원 규정과 국내 기관·단체 간의 역할 조정에 관한 규정이 없다.

〈19대 국회 심윤조의원 대표발의 북한인권법안〉

제10조(인도적 지원) 정부는 다음 각 호의 사항을 고려하여 북한주민에 대한 인도적 지원을 북한 당국의 기관을 거쳐 제공할 수 있다.

1. 국제적으로 인정되는 인도기준에 따라 전달·분배·감시될 것
2. 지원을 필요로 하는 북한주민에게 전달될 것
3. 지원을 받는 북한주민이 그 지원의 제공자를 알 수 있도록 할 것
4. 인도적 목적 외에 군사적 용도 등 다른 용도로 이용되지 아닐 것

심재권의원이 대표발의한 「북한 주민 인권증진법안」도 인도적 지원에 관한 사항을 규정하고 있다. 이 법안은 북한 주민에 대한 인도적 지원사업의 기본원칙을 규정하고 있는데(제3조), 윤상현의원 등이 대표발의한 북한인권법안들에 비해 매우 간단하게 규정되어 있다. 내용적인 면에 있어서 윤상현의원 등이 대표발의한 북한인권법안들의 인도적 지원 조항이 국제적 기준, 즉 투명성을 강조하고 있는 것에 비해 북한 주민 인권증진법안은 남북관계를 강조하고 있다.

〈19대 국회 심재권의원 대표발의 북한 주민 인권증진법안〉

- 제3조(기본원칙 및 국가의 책무) ① 북한주민에 대한 인도적 지원사업은 남북교류·협력을 바탕으로 남북공동번영과 한반도의 자주적 평화통일에 기여하는 방향으로 추진되어야 한다.
- ② 정부는 인도적 지원사업을 통하여 북한주민이 자립할 수 있는 기반을 마련하도록 노력하여야 한다.
- ③ 정부는 남북교류·협력을 통하여 북한이 국제사회에 참여할 수 있는 기반을 마련하도록 노력하여야 한다.

특히 19대 국회 윤상현의원 등이 대표발의한 북한인권법안들과 심재권의원이 대표발의한 북한 주민 인권증진법안은 제도적인 측면에서 많은 차이점을 보여주고 있다. 윤상현의원 등이 대표발의한 북한인권법안들이 대북 인도적 지원 추진기구에 대한 규정이 없는 것에 비해 북한 주민 인권증진법안은 대북 인도적 지원 추진기구로 인도적지원센터(제5조와 제6조)와 북한농업개발위원회 설립(제9조~제11조)을 규정하고 있다.

(2) 인도적 지원의 규율 방향

북한인권법이 제정될 경우 대북 인도적 지원 조항은 다음과 같은 방향에서 규정되어야 할 것으로 생각된다.

첫째, 대북 인도적 지원의 주체는 다른 법률과의 일관성을 위해 정부로 규정되어야 한다. 남북관계발전법은 한반도 평화증진, 남북경제공동체 구현, 민족동질성 회복, 인도적문제 해결, 북한에 대한 지원을 규정하면서 주체를 ‘정부’로 규정하고 있다.

둘째, 대북 인도적 지원은 “...할 수 있다”고 규정함으로써 인도적

I
II
III
IV
V
VI
VII

지원이 정부의 의무가 아닌 재량사항에 속하도록 규정되어야 된다. 남북관계발전법도 “정부는 …북한에 대한 지원을 할 수 있다”고 규정하고 있다(제10조제1항). 그리고 인도적 지원의 운용은 북한 주민의 인권 증진과 남북관계 발전 등을 종합적으로 고려하여 추진하여야 한다.

셋째, 대북 인도적 지원의 객체(대상)는 북한 당국이나 북한 기관이 아닌 북한 주민이 되도록 규정되어야 한다.

넷째, 인도적 지원의 원칙을 규정함에 있어서는 국제기준과 남북관계 특수성이 함께 반영되어야 한다. 인권 문제에 있어 인권의 보편성이 강조되기는 하지만 상대성이 전혀 무시되는 것은 아니기 때문이다. 또한 북한 인권 문제의 해결을 추진함에 있어서도 인권의 보편성과 함께 남북관계 발전을 함께 도모해야 하기 때문이다.

다섯째, 인도적지원센터와 같은 기구설립은 현행 남북관계발전법상의 남북관계발전위원회 및 남북교류협력법상의 남북교류협력추진위원회와 중복되어 대북 인도적 지원의 추진체계에 혼선을 빚을 우려가 있다. 더욱이 인도적지원센터는 인도적 지원사업만을 관장하는 것이 아니라 국군포로·납북자·이산가족의 생사 및 주소확인, 서신교환과 상봉 및 송환에 관한 업무까지도 관장하는 것으로 규정되어 있어(북한 주민 인권증진법안 제6조) 현재 시행 중에 있는 국군포로, 납북자 및 이산가족 관련 법률과 업무가 중복된다. 국군포로에 대해서는 「국군포로의 송환 및 대우 등에 대한 법률」, 납북자에 대해서는 「6·25전쟁 납북피해 진상규명 및 납북피해자 명예회복에 관한 법률」과 「군사정전에 관한 협정 체결 이후 납북피해자의 보상 및 지원에 관한 법률」, 이산가족에 대해서는 「남북 이산가족 생사확인 및 교류 촉진에 관한 법률」이 있다.

여섯째, 북한농업개발위원회는 제3세대 인권 가운데 하나로 간주되고 있는 발전권(또는 개발권, right to development) 측면에서 수공되

는 측면이 있기는 하지만 북한인권법에 포함시키기에는 무리라고 생각된다. 필요성을 인정하더라도 북한인권법에는 원칙적인 내용만을 규정하고 남북교류협력법상의 대북 인도적 지원에 관한 법제를 정비하여 반영하거나 또는 북한개발협력에 관한 별도의 법률을 제정하여 규정하는 방안을 강구할 필요가 있다.

### (3) 대북 인도적 지원 법률 제정 문제

#### (가) 특별법 제정의 필요성

우리 사회 일각에서는 북한인권법과는 별도로 (가칭)「북한 인도지원에 관한 법률」을 제정해야 한다는 목소리가 꾸준히 제기되고 있다. 그 이유로 남북관계를 규율하고 있는 현행 법률 어디에서도 북한에 대한 인도적 지원을 규정하거나 인도적 지원이라는 용어조차도 사용하지 않고 있으며, 단지 남북협력기금법 시행령에서 “북한 주민에 대하여 인도적 목적으로 시행하는 일반구호, 긴급구호, 개발지원” 등을 언급하고 있어 북한 주민에 대한 인도적 지원사업 추진의 안정성과 사업관리의 투명성 및 객관성이 부족하다고 지적한다.<sup>277</sup> 그러면서 현재 북한에 대한 인도적 지원이 법률에 명시적 규정을 두지 않고 하위 법령인 부령을 통해 규율되고 있는데 이러한 현실은 정권의 변화에 따라 북한에 대한 인도적 지원의 순수성과 독립성, 중립성을 상실하고 대북 인도적 지원이 정치 대상화되는 심각한 문제로 귀결되므로 별도의 법제도적 기반을 갖추고 접근해 나가는 것이 필요하다는 점을 강조하고 있다.<sup>278</sup> 최근에도 대북 인도적 지원사업 법체계 구축의 일환으

277- 최철영, “북한 인도지원 관련 국내 법제의 입법 동향,” (대북협력민간단체협의회 정책위원회 북한 인도지원법 제정 소위원회 제2차 회의 발표문, 2013.1.10), p. 8.

278- 위의 글, pp. 2, 22.

로 (가칭)『대북인도지원사업법』을 제정해야 한다는 주장이 제기되었다. 구체적으로 이 법을 제정할 경우 법의 목적, 원칙, 적용범위 등을 규정하고 추진기구로 대북인도지원사업추진협의회를 구성하여 운영할 것 등을 제안하고 있다.<sup>279</sup> 통일연구원에서 2013년 4월 25일과 26일 이틀간 전문가를 상대로 개최한 비공개 내부 토론회에서 대북 인도적 지원에 관한 별도 법률 제정에 대해 대부분의 전문가들이 필요성을 공감하였다.

대북 인도적 지원사업을 위해 국회 차원에서는 『북한에 대한 쌀 지원 특별법안』(2005.11.10 강기갑의원 대표발의, 2009.9.8 강기갑의원 대표발의), 『북한 주민에 대한 인도적 지원을 위한 특별법안』(2007.10.1 정형근의원 대표발의)이 발의되었고 인도적 문제와 인권 문제를 통합적으로 추진하기 위한 목적에서 『북한 주민의 인도적 지원 및 인권증진에 관한 법률안』(2005.6.27 황진하의원 대표발의)이 발의되기도 하였다. 또한 국회 차원에서 대북 인도적 지원과 관련하여 『쌀 대북지원 촉구 결의안』(2009.9.21 최규성의원 대표발의), 『인도적 대북지원 촉구 결의안』(2010.3.15 송영길의원 대표발의), 『쌀 대북지원 촉구 결의안』(2010.9.7 박지원의원 대표발의), 『북한인권개선 및 남북협력 촉구 결의안』(2010.10.5 송민순의원 대표발의), 『남북관계 개선 및 인도적 대북지원 촉구 결의안』(2012.7.25 정의화의원 대표발의)이 발의된 바 있고, 민간 차원에서는 2011년 11월 12일 종교계·시민사회·여성계·학계·대북지원 민간단체가 『인도적 대북지원에 대한 사회 협약안』을 공동제안하기도 하였다.

---

<sup>279</sup> 오양호 외, 『통일정책 추진 법제화 전략 및 방안 연구(통일부 연구용역 보고서)』 (서울: 법무법인 태평양, 2012), pp. 46~48.

(나) 법제 정비 방향

인권의 개념을 크게 제1세대 인권인 자유권과 제2세대 인권인 사회권으로 구별할 때 장기적으로는 북한인권법은 자유권 중심으로 규율하고 북한 주민의 사회권 신장과 관련이 많은 대북 인도적 지원에 관한 내용은 별도 법률로 규율하는 방식이 타당하다고 판단된다.<sup>280</sup> 다만, 대북 인도적 지원 법제 정비는 한반도 신뢰프로세스와 남북관계 발전을 종합적으로 고려해야 추진되어야 한다. 우선, 현재 통일부장관 고시로 운영되고 있는 「인도적 대북지원사업 및 협력사업 처리에 관한 규정」을 남북교류협력법에 별도의 장으로 신설하는 방안이 우선 고려될 필요가 있다. 이후 남북관계가 발전되어 대북 인도적 지원을 내용으로 하는 특별법 제정의 분위기와 여건이 조성될 경우 별도의 특별법을 제정하는 것이 합리적이라고 판단된다.<sup>281</sup>

그런데 대북 인도적 지원 관련 법제를 정비할 경우 ‘인도적 지원’을 어떻게 정의할 것인가의 문제가 핵심 쟁점으로 제기될 가능성이 높다. 인도적 지원의 개념은 다양하게 이해되고 있다. ① 긴급구호만을 인도적 지원으로 이해하는 협의의 입장, ② 평상시의 일반구호까지 인도적 지원으로 이해하는 통상적인 입장, ③ 개발지원 내지 개발협력까지도 인도적 지원의 범주에 포함시켜 이해하는 광의의 입장으로 구분할 수 있다.

첫째, 긴급구호 활동만을 의미하는 것으로 매우 좁게 이해하는 입장이 있다. 랭카스터(Carol Lancaster)는 외국에 대한 원조(foreign aid)를 긴급구호(emergency relief)와 개발원조(development aid)로 구

<sup>280</sup>- 이규창, “북한인권법 제정 논의 배경 및 쟁점과 추진방향,” p. 171.

<sup>281</sup>- 위의 글, p. 171.

I
II
III
IV
V
VI
VII



분하고 긴급구호(emergency relief)를 인도적 원조(humanitarian aid)와 같은 개념으로 사용하고 있다.<sup>282</sup> 박형중도 인도지원을 ‘재난’과 관련된 좁은 개념으로 이해하고 있다. 사람에게 의해 야기된 위기 또는 자연에 의해 야기된 재난에 대한 ‘단기 긴급 구호활동’을 의미한다고 하며, 개발지원과 구별된다고 한다.<sup>283</sup>

둘째, 평시의 일반구호까지 인도적 지원의 범주로 이해하는 입장이 있다. 본 보고서의 주제와 관련하여 취약계층에 대한 지원을 포함시켜 이해하는 입장이 여기에 해당된다. 입을출은 ‘긴급구호 차원의 인도적 지원’과 ‘취약계층에 대한 인도적 지원’이라는 용어를 사용하고 있다.<sup>284</sup>

셋째, 개발협력 및 식량지원까지를 인도적 지원의 범주에 포함시켜 이해하는 입장이 있다. 이 입장은 인도주의적 지원을 개발협력 범주에서 설명하면서,<sup>285</sup> 개발협력 제공의 동기를 인도주의적 동기, 정치외교적인 동기, 경제적 동기, 상호 의존의 인식으로 구분하고 있다.<sup>286</sup> 그리고 국제개발협력을 위한 원조는 프로젝트 및 프로그램 원조, 기술협력, 예산지원, 식량지원, 재난구호, 부채탕감, 시민단체기관 및 다른 비정부기구를 통한 간접 원조 등이 포함된다고 한다.<sup>287</sup> 한편, 인도적 지원과 개발지원이라고 하는 전통적인 개념 구별의 경계선이 모호해지고 있으며, 인도주의 차원에서 이루어지는 지원 활동은 대부분 개발

---

<sup>282</sup>-Carol Lancaster, “Foreign Aid and International Norms: The Case of North Korea,” pp. 160~162.

<sup>283</sup>-박형중, “인도주의적 대북지원의 개념과 원칙,” 『KDI 북한경제리뷰』, 2011년 2월호 (한국개발연구원, 2011), p. 3.

<sup>284</sup>-입을출, “2000~10년 한국의 인도적 대북지원의 현황과 평가,” pp. 11, 15.

<sup>285</sup>-한국국제협력단, 『국제개발협력의 이해』, pp. 317, 341.

<sup>286</sup>-위의 책, pp. 33~36.

<sup>287</sup>-위의 책, p. 317.

지원의 형태로 진화해 가고 있다는 점에서 인도적 지원은 개발지원까지 포함하여 넓게 정의되어야 한다는 지적도 있다.<sup>288</sup>

현 인도적 대북지원사업 고시(제2조제1항)는 세 번째 입장에 가깝다. 이재민의 구호와 피해복구를 지원하는 사업(제1호)은 긴급구호, 보건위생 상태의 개선 및 영양결핍 아동과 노약자 등을 지원하는 사업(제3호)은 일반구호, 식량난 해소를 위한 농업개발지원에 관한 사업(제2호)과 자연재해 예방차원에서 산림복구 및 환경보전 노력을 지원하는 사업(제4호)은 개발지원에 각각 해당하는 것으로 이해될 수 있다. 한편, 인도적 지원 조항을 포함하고 있는 윤상현의원 등이 대표발의한 19대 국회 4개 북한인권법안은 모두 인도적 지원에 대한 정의가 없다. 이에 비해 심재권의원이 대표발의한 『북한 주민 인권증진법안』은 인도적 지원을 정의하고 있는데 취약계층에 대한 지원과 긴급구호활동을 인도적 지원사업으로 정의하고 여기에 추가하여 식량지원, 건설장비지원, 농업기술지원도 인도적 지원사업의 범주에 포함시키고 있다.

〈북한 주민 인권증진법안의 인도적 지원 정의〉

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. (생략)
2. (생략)
3. “인도적 지원사업”이란 북한주민의 인권증진을 위하여 행하는 다음 각 목의 사업을 말한다.
  - 가. 식량·의약품·의료장비·건설장비·농업기술 등의 지원
  - 나. 영·유아 등 취약계층에 대한 지원

<sup>288</sup> 임성택·민창욱, “대북 인도적 지원에 관한 법제도 정비방안,” 『남북관계의 변화를 대비한 통일법의 과제』 (서울대학교 헌법·통일법센터 주최 학술대회 자료집, 2013.6.21), pp. 96~97.

I
II
III
IV
V
VI
VII

다. 북한지역에서 발생한 「재난 및 안전관리 기본법」 제3조제1호 각 목<sup>289</sup>에 따른 재난에 대처하기 위한 긴급구호활동  
 라. 그 밖에 북한주민의 인권증진을 위하여 실시되는 모든 지원사업으로서 대통령령으로 정하는 사업

생각건대, 재난 등의 긴급구호만을 인도적 지원의 대상으로 이해하는 입장은 인도적 지원의 개념을 지나치게 좁게 이해하고 있다고 보인다. 이 입장에 따르면 재난이 발생하지 않은 평시의 북한 주민들에 대한 지원은 인도적 지원의 범주에 포함될 수 없다. 그리고 인도적 지원과 개발지원의 개념을 명확하게 구분하는 것도 용이하지 않다. 이런 점들을 고려하면 인도적 지원을 개발지원까지 포함시켜 포괄적으로 규정하는 방식이 타당하다고 판단된다. 다만, 식량지원 문제는 우리 사회에서 사회적 합의를 이루지 못하고 있다. 따라서 논란의 소지가 많은 식량지원을 명시하는 것보다는 ‘기타 대북지원사업의 특성을 고려하여 통일부장관이 인정하는 사업’ 규정을 활용하는 방식이 타당하다고 판단된다. 개별적인 식량지원 허용 여부는 여러 가지 상황을 종합적으로 고려하여 대북 인도적 지원 추진 기구에서 판단하면 될 것이다.

---

<sup>289</sup> 「재난 및 안전관리기본법」 제3조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “재난”이란 국민의 생명·신체·재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것으로서 다음 각 목의 것을 말한다.
  - 가. 태풍, 홍수, 호우(豪雨), 강풍, 풍랑, 해일(海溢), 대설, 낙뢰, 가뭄, 지진, 황사(黃砂), 적조(赤潮), 조수(潮水), 그 밖에 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 재해
  - 나. 화재, 붕괴, 폭발, 교통사고, 화생방사고, 환경오염사고, 그 밖에 이와 유사한 사고로 발생하는 대통령령으로 정하는 규모 이상의 피해
  - 다. 에너지, 통신, 교통, 금융, 의료, 수도 등 국가기반체계의 마비와 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」에 따른 감염병, 「가축전염병예방법」에 따른 가축전염병 확산 등으로 인한 피해

#### (4) 특정 취약계층을 대상으로 하는 법률 제정 문제

정청래의원이 2012년 11월 19일 대표발의한 「북한 영유아 지원에 관한 법률안」은 ‘북한 영유아’를 북한에 거주하는 6세 미만의 아동으로 정의하고, ‘북한 영유아 지원’은 북한 영유아의 생존을 위하여 필요한 식량, 의약품 등 대통령령으로 정하는 물품을 북한에 무상으로 제공하는 활동으로 정의하고 있다(제2조). 북한 영유아 지원을 위하여 필요한 각종 시책의 수립·시행을 국가의 책무로 규정하고 이러한 시책은 인도주의 원칙에 따라 투명하게 수립·시행하여야 한다고 규정하고 있다(제3조). 이와 같은 책무의 이행을 위해 북한 영유아 지원에 관한 기본계획을 3년마다 수립할 것과(제5조), 기본계획에 따른 연도별 시행계획을 수립·시행할 것을 규정하고 있다(제6조). 또한 통일부장관은 민간단체 및 국제기구를 통한 북한 영유아 지원 활동을 지원하고, 민간단체 및 국제기구 활동에 필요한 경비의 전부 또는 일부를 보조할 수 있다고 규정하고 있다(제10조). 한 가지 특이한 내용은 전시·사변 또는 이에 준하는 국가비상사태를 제외하고는 북한 영유아 지원을 중단해서는 안 된다고 규정하고 있다는 점이다(제7조제4항).

북한 영유아만을 인도적 지원 대상으로 하는 특별법 제정에 대해서는 찬반양론의 입장이 있을 수 있다. 우선 북한 취약계층 가운데서도 특별히 북한 영유아의 취약성이 심각하다는 점에서 특별법 제정의 취지가 이해될 수 있다.<sup>290</sup> 제2장에서 살펴본 바와 같이 일반 국민들을 대상으로 한 여론조사 결과에서도 우리 국민들은 북한 아동의 인권 상황이 가장 취약하며, 인도적 지원이 가장 필요한 대상으로 인식하고

<sup>290</sup> 북한 영유아의 취약성에 대해서는 이윤진, “대북 영유아 지원사업 추진실태 점검 및 추진방안,” 통일정책연구협의회, 『남북 교류협력 분야별 실태점검 및 추진방안』 (서울: 통일정책연구협의회, 2012), pp. 186~190.

I
II
III
IV
V
VI
VII

있는 것으로 나타나고 있다. 이 같은 맥락에서 북한 영유아 지원에 관한 법률안 발의를 북한 영유아의 인도적 지원과 복지지원이라는 측면에서 고무적인 일로 평가하는 견해가 있다.<sup>291</sup> 그러나 이와는 달리 북한 영유아만을 인도적 지원의 대상으로 할 것이 아니라 여성, 장애인, 노인 등 북한 취약계층 전반을 대상으로 하는 법률 제정 방식이 타당하다는 견해가 있을 수 있다. 통일연구원 북한인권사회연구센터에서 2013년 4월 25일과 26일 실시한 전문가 대상 비공개 내부 토론회에서는 이 두 가지 상반된 입장, 즉 영유아만을 지원 대상으로 하는 특별법 제정에 대해 기본적으로 찬성하는 입장과 영유아뿐만 아니라 다른 취약계층도 포함시켜야 한다는 입장이 비슷하게 개진되었다.

북한 영유아, 여성, 장애인 등 각 취약계층별로 별도의 특별법을 제정하는 것보다는 북한 취약계층 전반을 포괄할 수 있는 특별법을 제정하는 것이 입법 형식 측면에서 타당한 면이 없지 않다. 그럼에도 불구하고 북한 영유아만을 지원 대상으로 하는 특별법 제정은 한반도 신뢰프로세스 차원에서 고려할 필요가 있다. 다시 말해 북한 영유아의 취약성이 가장 심각하다는 점, 대북 인도적 지원을 통해 한반도 신뢰프로세스를 추동할 수 있다는 점을 고려할 때 우선 북한 영유아를 대상으로 하는 특별법을 제정할 필요가 있다. 다만, 전시·사변 또는 이에 준하는 국가비상사태를 제외하고는 북한 영유아 지원을 중단해서는 안 된다는 규정은 정부의 재량권을 과도하게 제한한다는 지적이 있다. 이 같은 논란의 소지가 있는 조항은 비판적 의견을 반영하여 개정할 필요가 있다. 향후 남북관계가 발전하고 남북한 간의 신뢰가 축적되어 한반도 신뢰프로세스가 본격적인 진입단계에 들어설 경우 북한 취약

---

<sup>291</sup>- 위의 글, pp. 227~228.

계층 전반을 대상으로 하는 특별법 제정 방안이 강구될 필요가 있다. 이 경우 북한 영유아를 대상으로 하는 특별법은 폐지되어야 할 것이다.

### 3. 유엔 인권메커니즘의 활용

제3장에서 살펴보았듯이 북한은 인권 관련 법제를 지속적으로 정비하여 오고 있다. 그 과정에서 여성(특히 임신부), 아동, 장애인, 노인 등 국제사회에서 취약계층으로 분류하는 집단의 인권을 보호하기 위한 다양한 규정들을 두고 있다. 그런데 일반적인 인권문제와 마찬가지로 취약계층의 인권을 보호하기 위한 북한 법률은 여전히 국제기준에 미흡한 것이 사실이다. 따라서 북한 당국으로 하여금 국제인권규범에 부합하는 방향으로 지속적으로 관련 법제를 정비해나가도록 촉구해나가야 할 것이다. 또한 위에서 살펴보았듯이 정책과 제도, 관리들의 인권인식, 부패 등의 요인으로 인해 취약계층 보호를 위해 제정된 법률이 적절하게 이행되지 못하고 있다. 따라서 취약계층의 인권을 보호하도록 제정된 법률이 적절하게 이행하고 있는지 모니터링하고 실질적으로 집행할 수 있도록 국내 정책 인프라 구축을 촉구해나가야 할 것이다. 이와 같이 2가지 법적 차원에서 취약계층의 인권을 보호하기 위한 북한 당국의 정책을 유도하기 위해 유엔의 인권메커니즘을 적극적으로 활용할 필요가 있다. 첫째, 유엔 인권이사회의 보편적 정례인권검토(UPR) 제도를 적극 활용해야 한다. 둘째, 북한이 가입한 4개 국제인권조약상의 이행감독장치인 국가보고서 제도를 적극적으로 활용해야 한다. 셋째, 인권 분야 기술협력을 적극적으로 활용해야 한다.

I

II

III

IV

V

VI

VII

## 가. 보편적 정례인권검토 제도

2006년 유엔 인권위원회를 대체하여 설립된 유엔 인권이사회는 인권보호를 위한 새로운 메커니즘으로 보편적 정례인권검토 제도를 도입하였다. 보편적 정례인권검토는 인권을 위반하였다는 주장이 제기된 특정한 국가에 대해 선별적으로 인권 이행상황을 검토하는 것이 아니라 유엔의 193개 모든 회원국을 대상으로 유엔 인권이사회가 정기적으로 각국의 인권 의무 이행 상황을 점검하는 인권이행 감독 장치이다.<sup>292</sup> 유엔 인권이사회는 보편적 정례인권검토에서 유엔 헌장, 세계인권선언, 관련국이 당사국인 국제인권조약, 각국의 자발적인 인권공약(voluntary pledges and commitments) 등에 근거하여 각국의 인권 상황을 검토한다. 상호대화를 기반으로 한 협력적 절차인 보편적 정례인권검토의 최종검토결과는 결론 및 권고사항이 포함된 보고서의 형태로 유엔 인권이사회 전체회의에서 채택된다. 2008년 4월 1차 검토 절차가 처음으로 시작되었는데, 1년에 48개국씩 4년 주기로 진행된 첫 검토절차는 2011년에 완료되었다. 그리고 2012년부터 4년 반 주기의 2차 보편적 정례인권검토가 현재 진행 중이다.<sup>293</sup>

북한은 국가보고서를 제출한 데 이어 대표단을 파견하여 2009년 12월 7일 1차 보편적 정례인권검토 심의를 받았다. 그런데 북한은 상호대화 과정에서 제기된 167개 권고 가운데 50개 권고안에 대해서는 지지하지 않았고, 117개 권고에 대해서는 추후 검토하기로 하였다. 그러나

---

<sup>292</sup> 보편적 정례인권검토 제도의 일반적인 틀, 구체적인 절차의 운영방식 및 내용 등을 자세하게 규정한 ‘인권이사회의 제도구축(Institution-building of the United Nations Human Rights Council. UN Doc. A/HRC/RES/5/1)’ 참조. 김수암 외, 『유엔 조사위원회(COI) 운영 사례 연구』, KINU 연구총서 13-04 (서울: 통일연구원, 2013), p. 12.

<sup>293</sup> 위의 책, p. 13.

2010년 3월 유엔 인권이사회에서 제네바 주재 이철 대사가 117개 권고안에 대해 이행의지를 표명하지 않음으로써 사실상 167개 권고를 모두 거부하였다.<sup>294</sup>

비록 북한이 2009년 12월 1차 보편적 정례인권검토에서 제시된 167개 권고에 대해 어느 하나도 명시적으로 수용하지 않는 비협조적 자세로 일관하였지만 보편적 정례인권검토에서 제시되는 권고는 북한 당국에게 커다란 부담으로 작용할 수밖에 없다. 북한에 대한 2차 보편적 정례인권검토는 2014년 4~5월 19차 회기로 예정되어 있다. 북한은 1차 보편적 정례인권검토에서 제시된 권고와 지난 4년간의 이행상황에 대한 보고서를 제출하고 대표단을 파견하여 상호대화를 통해 심의를 받게 될 것이다. 북한에 대한 2차 보편적 정례인권검토 과정에서 취약계층에 대한 보호 의무를 보다 충실하게 이행하도록 다양한 권고들이 제안될 수 있도록 국제적인 협력을 강화해나가야 한다. 특히 1차 보편적 정례인권검토에서 북한이 권고를 거부한 선례를 고려할 때 북한이 상대적으로 우호적인 임산부, 아동, 장애인에 대해 법제의 정비, 실질적 예산의 배정, 국제사회와의 기술협력, 인도적 지원의 원칙 준수를 촉구함으로써 북한의 수용을 유도해나가야 한다. 북한의 2차 보편적 정례인권검토에 보다 효과적으로 대응하기 위해 정부 내 실무대책팀(Task Force)을 구성하고 부처 간 협력 및 민관협력을 강화하는 동시에 이를 바탕으로 국제협력을 추진해나가도록 해야 한다.

---

<sup>294</sup>-Draft report of the Working Group on the Universal Periodic Review. UN Doc. A/HRC/WG.6/6/L.12; Outcome of the universal periodic review: Democratic People's Republic of Korea, UN Doc. A/HRC/DEC/13/112.



## 나. 국가보고서 제도

유엔의 9대 핵심 국제인권조약은 모두 국가정기보고제도를 채택하고 있다. 9개 조약기구(Treaty-based bodies)는 국가정기보고제도를 통해 국제인권조약에 가입한 당사국의 국제인권조약 준수 여부를 모니터링하는 역할을 수행하고 있다. 국가정기보고제도를 통한 조약기구의 모니터링을 위해 국제인권조약에 가입한 국가는 주기적으로 국제인권조약에 대한 이행상황을 담은 국가보고서를 제출하도록 되어 있다. 조약기구는 당사국이 제출한 보고서에 대해 서면 질의리스트(list of issues)를 만들어 보내고 대표단이 참가한 가운데 심의(consideration)를 수행하고 있다. 심의 결과 권고사항을 포함하는 최종견해(Concluding Observations or Comments)를 발표하고 있다.

북한은 현재 4개 국제인권조약에 가입한 당사국인데, <표 VI-2>에서 보듯이 상대적으로 국가정기보고제도에 대해 우호적이었다. 그런데 2007년 12월 10일 아동권리협약 3·4차 합본 보고서를 제출한 이후 아직까지 북한 당국은 어느 조약이든 불문하고 국가보고서를 제출하지 않고 있다. 무엇보다도 자유권규약의 경우 2000년 심의를 받은 이후 13년이 지나도록 3차 보고서를 제출하지 않고 있다. 또한 사회권규약의 경우 3차 보고서, 여성차별철폐협약 2차 보고서, 아동권리협약 5차 보고서를 제출하지 않고 있다. 따라서 자유권규약 및 사회권규약 3차 보고서, 여성차별철폐협약 2차 보고서, 아동권리협약 5차 보고서를 제출하도록 지속적으로 촉구해나가야 한다. 특히 이 과정에서 취약계층에 대한 보호를 적절하게 이행하고 있는지 집중적으로 검토할 수 있도록 규약위원회 활동을 지원할 수 있어야 한다. 무엇보다도 최종견해를 통해 북한 당국으로 하여금 취약계층에 대한 보호 의무를 적절하게 이

행하도록 구체적 권고가 포함될 수 있도록 국제사회와의 협력을 강화해야 한다. 또한 유엔 아동권리위원회 위원의 방북이 성사된 선례가 있듯이 아동권리위원회와 여성차별철폐위원회, 사회권규약위원회 위원들의 방북을 적극적으로 추진할 필요가 있다. 이들 위원들의 방북을 통해 취약계층 보호와 관련한 북한과 국제사회의 대화가 활성화되도록 노력을 강화해야 한다.

표 VI-2 북한의 국가정기보고제도 이행 현황

국제인권조약	위원회	보고서 제출 주기	북한가입 여부
시민적·정치적 권리에 관한 국제규약	자유권규약위원회	4년	가입 (2차 보고서 제출)
경제적·사회적· 문화적 권리에 관한 국제규약	사회권규약위원회	5년	가입 (2차 보고서 제출)
여성차별철폐협약	여성차별철폐위원회	4년	가입 (최초보고서 제출)
아동권리협약	아동권리위원회	5년	가입 (3·4차 합본 보고서 제출)
고문방지협약	고문방지위원회	4년	미가입
인종차별철폐협약	인종차별철폐위원회	2년	미가입
이주노동자권리협약	이주노동자위원회	5년	미가입
장애인권리협약	장애인권리위원회	4년	미가입 (2013년 7월 3일 서명)
강제실종보호협약	강제실종위원회	가입 후 2년 내 최초보고서	미가입

I  
II  
III  
IV  
V  
VI  
VII

북한은 2013년 7월 3일 장애인권리협약에 서명하였다. 국제사회는 북한이 장애인권리협약을 비준하도록 강력하게 촉구해나가야 한다. 또한 국제사회는 북한이 장애인권리협약을 비준할 경우 김정은 북한 국방위원회 제1위원장이 비준하도록 요구할 필요가 있다. 북한 국방위원회 제1위원장이 장애인권리협약에 비준하게 되면 장애인권리협약은 북한 내에서 중요조약으로 간주되어 북한의 장애인 정책에도 상당한 영향을 미칠 수 있기 때문이다.<sup>295</sup> 북한은 최고지도자의 서명이나 비준에 상당한 정치적 의미를 부여해 왔기 때문에 김정은 제1위원장이 비준할 경우 장애인권리협약에 부여하는 정치적 의미는 배가 될 수 있다.<sup>296</sup>

#### 다. 인권 분야 기술협력

북한 당국으로 하여금 인권 분야 기술협력을 수용하도록 촉구하고 북한 취약계층 인권 증진을 위해 기술협력을 적극적으로 활용해나가야 할 것이다. 유엔 인권최고대표사무소(Office of the High Commissioner for Human Rights: OHCHR)의 인권 분야 기술협력(technical cooperation in the field of human rights)이란 국제인권기준을 국내법, 정책, 실천 관행에 통합시키고 이러한 기준을 수행할 수 있는 지속가능한 국가역량을 구축함으로써 국가와 지역수준에서 인권을 증진하려는 국가를 지원하는 것을 의미한다. 유엔 인권최고대표사무소의 주제별 인권분야 기술협력 활동은 구체적으로 국가인권제도(National Human

---

<sup>295</sup> 북한은 2009년 4월 헌법을 대폭 개정하면서 조약을 중요조약과 일반조약으로 구분하여, 중요조약은 국방위원회 위원장이 비준하고 일반조약은 최고인민회의 상임위원회가 비준하는 것으로 개정하였다. 현행 북한 헌법은 중요조약은 국방위원회 제1위원장이, 일반조약은 최고인민회의 상임위원회가 비준하는 것으로 규정하고 있다.

<sup>296</sup> 이규창, “북한의 장애인권리협약 서명: 의미와 과제,” p. 3.

Rights Institutions), 사법 행정(administration of justice), 인권교육(human rights education), 국가인권행동계획(National Human Rights Action Plans: NHRAP)을 들 수 있다. 이와 관련하여 인권교육과 훈련 프로그램, 인권 증진을 위한 행동계획 수립 등을 적극적으로 활용할 필요가 있다.<sup>297</sup> 유엔 인권최고대표사무소뿐만 아니라 개별국가 차원에서도 기술협력이 동시에 추진되어야 한다.

---

I

---

II

---

III

---

IV

---

V

---

VI

---

VII

---

---

<sup>297</sup> 이금순·김수암, 『국제사회의 인권개선 전략: 이론과 실제』, KINU 연구총서 08-10 (서울: 통일연구원, 2008), pp. 32~47.



# VII

---

결론



본 보고서는 인도적 지원을 중심으로 북한 취약계층 인권 증진 방안을 살펴보았다. 제2장에서는 논의 전개의 전제로 취약계층의 개념과 인식을 살펴보았다. 취약계층에 대한 명확한 개념이나 범위는 아직 국내적으로나 국제적으로 정해진 것이 없다. 그러나 국내외의 다양한 관련 논의 및 관행을 볼 때 취약계층이란 “경제적, 신체적 및 기타 조건으로 인하여 다른 계층에 비해 상대적으로 사회 참여의 기회가 제한되고, 나아가 국가의 개입을 통하지 않고서는 한 사회의 구성원으로서 동등한 혜택을 제공받을 기회로부터 배제되기 쉬운 계층”으로 이해된다. 이러한 인적 속성 내지 인적 범위를 기준으로 판단해 보면, 북한 내 여성, 아동, 장애인이 북한 취약계층에 포함되는 것으로 정의될 수 있다. 일반 국민들을 대상으로 실시한 여론조사에서도 이러한 인식을 엿볼 수 있었다.

제3장에는 북한 취약계층의 실태와 보호의 장애 요인을 분석하였다. 북한은 「여성권리보장법」, 「아동권리보장법」, 「장애자보호법」 제정 등 취약계층을 보호하기 위한 긍정적 조치를 취하고 있다. 임산부에 대한 특별보호조치와 유아를 둔 여성에 대한 노동상의 특별규정을 두고 있으며, 아동에 대한 보호조치는 다른 분야보다 북한 당국이 상당한 관심을 갖고 있다. 장애인 보호와 관련하여서는 「장애자보호법」 제정, 장애인권리협약 서명, 런던 장애인올림픽 참가 등의 조치를 취하고 있으며, 조선장애자보호연맹을 설립하고 산하에 특별위원회를 두는 등 장애인을 보호하기 위한 조직도 정비하고 있다. 그러나 북한 내 임산부와 아동, 장애인의 권리실태는 여전히 열악하다. 그 이유는 정책적 요인, 사회구조적 요인, 인식적 요인 등 여러 가지 요인이 복합적으로 작용하고 있기 때문이다. 정책적 요인으로는 다음과 같은 점들을 들 수 있다. 첫째, 성분이라는 북한 당국의 정치적 차별정책이 취약계층의

I
II
III
IV
V
VI
VII



인권을 저하시키는 요인으로 작용하고 있다. 둘째, 북한은 취약계층의 인권보호를 위한 국가의 실현 의무를 적절하게 수행하지 않고 있다. 셋째, 북한 내 취약계층에 대한 국제사회의 효과적 지원을 끌어내기 위한 북한 당국의 협력이 여전히 부족하다. 사회구조적 요인으로는 다음과 같은 이유를 꼽을 수 있다. 첫째, 북한 내 사회안전망의 붕괴와 삶의 양극화 심화현상 때문이다. 둘째, 북한 사회 내에서 구조화되고 있는 부패가 취약계층 보호 실행에 부정적 요인으로 작용하고 있기 때문이다. 북한 주민들의 인식도 취약계층의 인권 증진에 장애요소가 되고 있다. 북한 주민들은 인권이라는 말은 들어보았지만 인권이 무엇을 의미하는지 인권의식이 제대로 형성되어 있지 않다. 한편, 세계식량계획과 유엔아동기금이 북한 중앙통계국과 공동으로 실시한 영양실태조사를 통해 북한 취약계층의 영양상태가 전반적으로 개선되고 있음에도 불구하고 북한 당국의 정책적 요인에 의해 지역별로 영양상태가 상당한 편차를 보이고 있음을 알 수 있다. 영양실태 조사결과에 따라 북한 취약계층에 대한 인도적 지원을 할 경우 임신부와 산모의 빈혈과 산전관리 및 산후관리, 유아의 빈혈과 성별, 연령별 요소를 고려해야 한다. 한편, 북한 당국이 두 차례에 걸쳐 장애인에 대한 실태조사를 실시한 것으로 파악되고 있으나 정확한 상태를 알기는 어려운 상황이다.

제4장에서는 남한의 북한 취약계층 지원 활동을 살펴보고 문제점에 대한 평가와 향후 과제를 분석하였다. 남한 정부 차원에서 북한 취약계층을 염두에 둔 점은 민간단체에 대한 협력기금 지원에서 사회복지·일반 구호 분야를 설정한 것과 2005년 수립한 북한 영유아 지원계획에서 찾아볼 수 있다. 민간 차원에서는 한국 JTS, 한국복지재단, 어린이의약품운동지원본부, 어린이어깨동무, 등대복지회 등이 취약계층이라는 용어를 사업명 혹은 사업목적에 설정하는 데 구체적으로 포함시켜

왔다. 그러나 실제 이러한 경우에도 계량화를 통해 취약계층을 엄격하게 설정하고 지원과정에 반영하려는 노력은 크게 부각되지 않았다. 취약계층 사업 중에서도 어린이에 대한 영양지원과 보건의료지원이 가장 높은 비중을 차지하며, 교육지원은 학용품지원 등 단순물자지원에 치중하고 있다. 일부 단체들은 북한 어린이들의 취약성을 해결하기 위해서는 영양식, 보건의료, 교육 차원의 지원이 통합적으로 이루어져야 한다는 인식을 갖게 되었다. 유엔아동기금과 세계보건기구를 통한 북한 영유아 지원사업은 지속적으로 추진되어 왔으나, 남한 민간단체를 통한 영유아 지원사업은 남북관계 현실로 인해 사업추진 초기단계에서 중단된 실정이다. 박근혜정부도 북한 영유아 등 취약계층에 대한 지원의지를 명확히 밝히고 있으나, 국제기구를 통한 지원방식만을 취하고 있는 실정이다.

북한 영유아 지원계획이 남북관계 경색으로 인하여 제대로 집행되지는 못하였으나, 취약계층으로서 북한 영유아 및 임산부에 대한 통합적인 지원을 장기적인 차원에서 모색하고자 시도하였다는 점에서 의미를 가진다. 반면에 북한 취약계층 인권 증진을 위한 다양한 방안에 대한 논의가 시도되지 못하고, 단순한 물자지원에 머물러 있었다는 점에서 한계를 안고 있다. 또한 남한 정부와 민간단체의 대북지원이 인도적 위기 상황에 처한 북한 주민들의 어려움을 덜어주는 데 기여한 것은 분명하지만, 북한 당국이 내부의 취약계층들의 권리를 회복시켜주기 위해 나름의 계획을 수립하고 외부와 협력하도록 유도하는 데까지 발전되지 못하였다. 이러한 차원에서 향후 우리의 대북지원은 북한 사회 변화상황에서 기본적인 생존을 위협받고 있는 취약계층에 대한 북한 당국의 내부계획 수립을 유도하는 데 기여할 필요가 있다.

남한 정부와 시민사회의 대북지원 활동은 복합적인 목적하에 추진

I
II
III
IV
V
VI
VII

되었다. 남한의 대북지원은 단순히 위기 상황에 처한 주민들에게 인도적 차원을 넘어서서 동포애 실현 및 남북한 화해 기반 구축의 의미를 갖고 있다. 이러한 차원에서 남한의 대북지원사업에서 지원의 대상을 선정할 때 ‘취약계층’이라는 용어는 매우 막연한 의미에서 사용되어 왔다. 심지어 북한 주민 대부분이 지속된 식량난으로 어려움에 처해 있다는 인식하에 지원의 분야, 대상, 지역에서 차별성이 부각되지 못하였다. 이 같은 문제점도 향후 북한 취약계층에 대한 인도적 지원 정책을 추진할 경우 고려되어야 한다.

제5장에서는 국제사회의 북한 취약계층 지원 활동을 살펴보고 이에 대한 문제점과 향후 과제를 분석하였다. 국제사회의 대북 인도적 지원은 남한 정부의 대북 인도적 지원과 비교하여 상대적으로 정치적 영향을 덜 받는 것이 사실이지만, 이에서 완전히 자유롭지는 않다. 이는 국제기구의 대북지원에 있어서의 남한의 기여도를 분석하면 분명히 드러난다. 남북관계의 변화 속에 대북지원에 대한 남한의 기여도가 현저히 약화되면서 국제사회의 대북지원도 많은 영향을 입게 되었다. 예측 가능하고 지속적인 국제기구의 대북 인도적 지원을 담보하기 위해서는 남북관계의 발전이 요구된다.

국제사회의 대북지원이 큰 폭으로 감소한 2005년을 기점으로 볼 때 2010년 이전까지 남한 정부의 기여도는 대체로 안정적이었다. 2005년의 경우 남한의 지원액이 급감함에 따라 국제사회의 대북지원 규모도 급감하였다. 또한 남한의 지원이 단절된 2010년의 경우 국제사회의 대북 인도적 지원액도 최소 규모를 기록하였다. 이는 국제사회의 대북 인도적 지원에 있어 남한의 기여도를 보여줌과 동시에 국제사회가 보다 다양한 채널을 통해 대북 인도적 지원액을 확보해야 한다는 과제를 보여준다. 국제사회의 대북 인도적 지원이 보다 안정적이고 다양한 재

원을 통해 확보될 때 보다 효율적이고 일관성 있는 대북사업이 담보될 수 있다.

북한 취약계층은 여성, 아동, 장애인 등 대상이 다양하고 국제기구, 유럽연합, 비정부기구 등 지원 주체도 다양하다. 세계보건기구, 유엔아동기금, 세계식량계획, 유엔 인도주의업무조정국 등 대북지원 관련 유엔 기구도 다양하다. 북한 취약계층에 대한 인도적 지원이 효과를 거두기 위해서는 이와 같은 다양한 지원 주체들이 지원 대상과 내용을 조율하고 유기적으로 협력할 수 있어야 한다. 특히, 북한 취약계층 보호를 위해 유엔 산하 기구들을 중심으로 보다 활발한 협조가 구축되어야 한다. 향후 국제사회의 대북 인도적 지원은 북한 취약계층의 인권 증진을 위해 중·장기적 차원에서 재구성될 필요가 있다. 중·장기적 계획은 보다 안정적인 재원 확보 및 사업의 일관성이 담보되어야 하는데, 이러한 문제점을 해결하기 위해 ‘북한지원 신탁기금 설립’을 추진하는 방안을 고려할 필요가 있다.

국제사회의 20년 가까이 되는 대북 인도적 지원에도 불구하고 변하지 않는 북한의 모습은 원조피로(donor fatigue) 현상을 야기하였다. 북한 당국의 협조 없이는 대북 인도적 지원의 목표를 성취하기 어렵다. 특히 분배투명성 및 모니터링의 부재는 기초자료를 수집하여 보다 정확한 필요를 파악하려는 국제사회의 노력에 걸림돌이 되고 있다. 또한 인도적 지원 관련 기초자료의 부재는 효율적인 대북 인도적 지원계획을 수립하는 데 어려움을 야기하고 있다. 따라서 여러 국제기구들과 시민단체들의 대북 인도적 지원 노력과 더불어 현장접근 허용을 통한 북한 당국의 분배구조 개선 및 투명성 확대노력이 필수적이다.

제6장에서는 제3장, 제4장, 제5장의 분석을 토대로 북한 취약계층의 인권 증진을 위한 구체적인 방안들을 제시하였다.

I

II

III

IV

V

VI

VII

먼저, 한반도 신뢰프로세스 구현 차원에서 취약계층에 대한 인도적 지원 종합계획을 수립할 필요가 있다. 그 전제로 북한의 취약계층별 상황에 대한 체계적인 평가 작업이 이루어질 수 있어야 한다. 평가 작업은 북한과 공동으로 실시하는 방안, 국제기구와 협력하는 방안을 모색할 수 있다. 북한 취약계층에 대한 인도적 지원 종합계획은 실질적인 인도적 위기 상황 개선의 방안으로 발전될 수 있도록 하여야 할 것이다. 이를 위해 남북협력기금의 구체적 투입 방안 등을 새롭게 수립해야 한다. 특히 대북지원이 단순구호를 넘어서서 북한의 역량 형성을 돕기 위한 개발구호로 전환되어야 한다는 점에서 종합계획에는 빈곤 등 문제해결의 주체가 되어야 하는 북한 당국의 의지와 협력을 최대한 이끌어낼 수 있는 방안이 담길 수 있어야 한다. 한편, 종합계획을 수립하는 과정에서 북한 당국으로 하여금 존중, 보호, 실현의 의무를 성실히 이행하도록 하는 방안을 포함시키고, 북한 당국 인권증진을 위한 국가의 실현 의무를 적절하게 수행할 수 있도록 정책을 수립하고 북한의 실행을 유도해야 한다. 또한 종합계획 수립 시 북한 취약계층에 대한 지원효과를 평가할 수 있는 시스템과 대북지원 행위 주체 간 정보를 교환하고 지원 효율성을 제고할 수 있는 국제적인 조율 시스템을 마련할 필요가 있다. 종합계획을 토대로 취약계층별 세부계획을 수립하여야 한다. 첫째, 기존 영유아 계획에 대한 전문적 평가를 토대로 한반도 신뢰프로세스에 입각한 (가칭)『신 영유아 지원계획』을 수립해야 한다. 계획 수립 시 유엔 새천년개발목표의 핵심 목표를 고려하고, 특히 북한 영유아 및 임산부 지원사업을 보다 강화하여야 한다. 둘째, 임산부에 대한 지원계획을 수립할 경우 북한의 관련 법률과 영양실태조사를 고려하여야 한다. 특히, 임산부의 건강권을 보호하는 데 중점을 두고 지원방안을 수립할 필요가 있다. 셋째, 아동의 경우에도 실태조사

를 바탕으로 우선적으로 건강권과 영양지원을 중심으로 지원해나갈 필요가 있다. 지방에 아동전문병원이 건립될 수 있도록 지원계획을 수립하고, 지방의 인민병원 내 소아과를 집중적으로 지원해나가도록 해야 한다. 무엇보다도 아동을 대상으로 하는 취약계층 지원은 지역별 편차를 고려하여야 한다. 넷째, 장애인도 포함해야 한다. 북한 내에서 운영되고 있는 맹아학교와 농아학교가 정상적으로 운영될 수 있도록 지원을 강화하여야 한다. 북한은 장애인 문제와 관련하여 장애인 자체의 보호와 더불어 장애 예방에 대한 조치를 강조하고 있는바, 이러한 예방적 관점이 실질적으로 구현될 수 있는 방향으로 지원계획을 수립해야 한다. 또한 북한 당국으로 하여금 장애인 보호를 위한 기술협력을 수용하도록 촉구하고, 북한 내 장애인 보호를 위한 정책 인프라를 강화해나가도록 해야 한다. 다섯째, 장애인 지원계획을 수립할 때 대북 직접 지원채널과 함께 다양한 국제 장애인 지원 비정부기구 및 교회조직을 통한 지원을 병행할 필요가 있다.

둘째, 대북 인도적 지원 법제가 정비되어야 한다. 국회와 민간 차원에서 논의되고 있는 인도적 지원을 통한 북한 취약계층 인권 증진 관련 법제 정비 방식은 크게 ① 북한인권법에 인도적 지원에 관한 내용을 포함시키는 방안, ② 북한인권법과 별개의 법률을 제정하는 방안, ③ 특정 취약계층만을 인도적 지원의 대상으로 하는 법률 제정 방안으로 구분된다.

19대 국회에서 발의된 5개의 북한인권법안 가운데 조명철의원이 대표발의한 북한인권법안을 제외한 나머지 4개의 법안이 인도적 지원에 관한 조항을 포함하고 있다. 심재권의원이 대표발의한 「북한 주민 인권증진법안」도 인도적 지원을 강조하고 있다. 따라서 북한인권법을 제정할 경우 인도적 지원에 관한 조항을 포함할지의 여부가 핵심 쟁점

I
II
III
IV
V
VI
VII

가운데 하나로 제기되고 있다. 현재 남북관계발전법과 남북교류협력법에 인도적 지원에 관한 조항이 포함되어 있기는 하지만 남북관계발전법과 남북교류협력법, 그리고 북한인권법이 제정될 경우 북한인권법은 각각 성격이 다르고 지향하는 바가 다르다. 남북관계발전법에 인도적 지원에 관한 규정이 있기는 하지만 선언적·추상적으로 규정되어 있고, 남북교류협력법과 인도적 대북지원사업 고시에는 인도적 지원의 원칙이 규정되어 있지 않다. 또한 자유권과 사회권이 성격이 다르기는 하지만 큰 틀에서 보면 모두 인권의 범주에 포함된다. 이상과 같은 관점에서 북한인권법에 인도적 지원에 관한 규정이 포함될 필요가 있다. 북한인권법이 제정될 경우 대북 인도적 지원 조항은 다음과 같은 방향에서 규정되어야 한다. 첫째, 대북 인도적 지원의 주체는 다른 법률과의 일관성을 위해 정부로 규정되어야 한다. 둘째, 대북 인도적 지원은 “...할 수 있다”고 규정함으로써 인도적 지원이 정부의 의무가 아닌 재량사항에 속하도록 규정되어야 된다. 셋째, 대북 인도적 지원의 객체(대상)는 북한 당국이나 북한 기관이 아닌 북한 주민이 되도록 규정되어야 한다. 넷째, 인도적 지원의 원칙을 규정함에 있어서는 국제기준과 남북관계 특수성이 함께 반영되어야 한다. 다섯째, 인도적 지원센터와 같은 기구설립은 현행 남북관계발전법상의 남북관계발전위원회 및 남북교류협력법상의 남북교류협력추진위원회와 중복되어 대북 인도적 지원의 추진체계에 혼선을 빚을 우려가 있다. 여섯째, 북한농업개발위원회는 북한인권법에 포함시키기보다는 원칙적인 내용만을 규정하고 남북교류협력법상의 대북 인도적 지원에 관한 법제를 정비하여 반영하거나 또는 북한개발협력에 관한 별도의 법률을 제정하여 규정하는 방안을 강구할 필요가 있다.

대북 인도적 지원 특별법 제정 문제는 한반도 신뢰프로세스와 남북

관계 발전을 종합적으로 고려해야 한다. 우선, 현재 통일부장관 고시로 운영되고 있는 「인도적 대북지원사업 및 협력사업 처리에 관한 규정」을 남북교류협력법에 별도의 장으로 신설하고, 향후 남북관계가 발전되어 대북 인도적 지원을 내용으로 하는 특별법 제정의 분위기와 여건이 조성될 경우 별도의 특별법을 제정하는 것이 합리적이다. 대북 인도적 지원 관련 법제를 정비할 경우 ‘인도적 지원’을 어떻게 정의할 것인가의 문제가 핵심 쟁점으로 제기될 가능성이 높다. 인도적 지원의 개념은 ① 긴급구호만을 인도적 지원으로 이해하는 협의의 입장, ② 평상시의 일반구호까지 인도적 지원으로 이해하는 통상적인 입장, ③ 개발 지원 내지 개발협력까지도 인도적 지원의 범주에 포함시켜 이해하는 광의의 입장으로 구분할 수 있다. 재난 등의 긴급구호만을 인도적 지원의 대상으로 이해하는 입장은 인도적 지원의 개념을 지나치게 좁게 이해하고 있으며, 인도적 지원과 개발지원의 개념을 명확하게 구분하는 것도 용이하지 않다. 이런 점들을 고려하면 인도적 지원을 개발지원까지 포함시켜 포괄적으로 규정하는 방식이 타당하다고 판단된다. 구체적인 사업의 인정 여부는 ‘기타 대북지원사업의 특성을 고려하여 통일부장관이 인정하는 사업’ 규정을 활용할 수 있다.

정청래의원은 2012년 11월 19일 「북한 영유아 지원에 관한 법률안」을 대표발의 하였다. 북한 취약계층 가운데서도 특별히 북한 영유아의 취약성이 심각하다는 점에서 특별법 제정의 취지가 이해될 수 있다. 반면, 북한 영유아만을 인도적 지원의 대상으로 할 것이 아니라 여성, 장애인, 노인 등 북한 취약계층 전반을 대상으로 하는 법률 제정 방식이 타당하다는 견해도 있다. 북한 영유아만을 지원 대상으로 하는 특별법 제정은 한반도 신뢰프로세스 차원에서 고려할 필요가 있다. 다만, 전시·사변 또는 이에 준하는 국가비상사태를 제외하고는 북한 영유아

I
II
III
IV
V
VI
VII



지원을 중단해서는 안 된다는 규정은 정부의 재량권을 과도하게 제한한다는 비판적 의견을 반영하여 개정할 필요가 있다. 향후 남북관계가 발전하고 남북한 간의 신뢰가 축적되어 한반도 신뢰프로세스가 본격적인 진입단계에 들어설 경우 북한 취약계층 전반을 대상으로 하는 특별법 제정 방안이 강구될 필요가 있다.

셋째, 북한 취약계층의 인권 증진을 위해서는 유엔 인권메커니즘을 적극적으로 활용하여야 한다. 북한은 인권 관련 법제를 지속적으로 정비하여 오고 있다. 그 과정에서 여성(특히 임산부), 아동, 장애인, 노인 등 국제사회에서 취약계층으로 분류하는 집단의 인권을 보호하기 위한 다양한 규정들을 두고 있다. 그런데 일반적인 인권문제와 마찬가지로 취약계층의 인권을 보호하기 위한 북한 법률은 여전히 국제기준에 미흡한 것이 사실이다. 따라서 북한 당국으로 하여금 국제인권규범에 부합하는 방향으로 지속적으로 관련 법제를 정비해나가도록 촉구해나가야 할 것이다. 또한 정책과 제도, 관리들의 인권인식, 부패 등의 요인으로 인해 취약계층 보호를 위해 제정된 법률이 적절하게 이행되지 못하고 있다. 따라서 취약계층의 인권을 보호하기 위해 제정된 법률을 적절하게 이행하고 있는 지 모니터링하고 실질적으로 집행할 수 있도록 국내 정책 인프라를 구축해나가도록 촉구해나가야 한다. 이를 위해 유엔 인권이사회의 보편적 정례인권검토(UPR) 제도, 북한이 가입한 4개 국제인권조약 상의 이행감독장치인 국가보고서 제도, 인권 분야 기술협력 제도를 적극적으로 활용해야 한다.

## 〈부록 I〉 북한 취약계층 보호 및 인권 증진 방안 여론조사 설문 내용

문1. 귀하는 현재 북한에서 취약계층에 해당한다고 생각하는 대상은 누구라고 생각하십니까? 취약계층에 해당된다고 생각되는 대상은 모두 골라주세요.

- ① 임신부를 포함한 여성                      ② 아동
- ③ 장애인    ④ 노인
- ⑤ 기타(    )

문2. 귀하는 북한에서 인도적 지원이 가장 필요한 대상을 하나만 꼽으라면 누구라고 생각하십니까? (하나만 선택)

- ① 임신부를 포함한 여성                      ② 어린이
- ③ 장애인    ④ 노인
- ⑤ 기타(    )

문3. 귀하는 언론 등을 통하여 접한 북한의 현실을 감안할 때, 북한의 임신부를 포함한 여성들에게 가장 필요한 것은 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 영양상태 개선                                      ② 철분 등의 의약품지원
- ③ 병원시설 개선                                      ④ 여성용품지원
- ⑤ 출산 관련 용품지원                              ⑥ 기타(    )



문8. 박근혜정부는 ‘세계보건기구(WHO)·유엔아동기금(UNICEF) 등 국제기구를 통한 북한 취약계층 지원’을 통일 분야 국정과제로 추진하고 있습니다. 귀하께서는 이 정책에 대해서 어떻게 생각하십니까?

- ① 매우 찬성                      ② 대체로 찬성                      ③ 보통
- ④ 대체로 반대                      ⑤ 매우 반대

문9. 귀하는 북한의 위협 속에서도 북한 취약계층에 대한 인도적 지원은 계속되어야 한다고 생각하십니까?

- ① 매우 찬성                      ② 대체로 찬성                      ③ 보통
- ④ 대체로 반대                      ⑤ 매우 반대

문10. 귀하는 북한이 연평도 포격과 같은 국지도발을 감행할 경우에도 북한 취약계층에 대한 인도적 지원은 계속되어야 한다고 생각하십니까?

- ① 매우 찬성                      ② 대체로 찬성                      ③ 보통
- ④ 대체로 반대                      ⑤ 매우 반대

## 〈부록 Ⅱ〉 취약계층 보호 관련 북한 법규 규정

### 1. 임신부와 모자보건 관련 규정

#### 가. 일반적 보호정책

〈여성권리보장법〉<sup>298</sup>

제11조 여성은 사회정치생활분야에서 남성과 평등한 권리를 가진다.  
누구도 여성의 사회정치적 권리와 지위를 제한하거나 침해하는 행위를 할 수 없다.

제18조 여성은 교육, 문화, 보건분야에서 남성과 평등한 권리를 가진다.

제24조 여성은 남성과 평등하게 치료받을 권리를 가진다.

제26조 여성은 노동분야에서 남성과 평등한 권리를 가진다.

제31조 기관, 기업소, 단체는 같은 노동에 대하여 여성에게 남성과 똑같은 노동보수를 주어야 한다.

제44조 여성은 남성과 평등한 결혼 및 가정의 권리를 가진다.

#### 나. 임신부와 모자보건 정책

〈사회주의헌법〉<sup>299</sup>

제77조 국가는 산전산후휴가의 보장, 여러 어린이를 가진 어머니를 위한 노동시간의 단축, 산원, 탁아소와 유치원망의 확장, 그밖의 시책을 통하여 어머니와 어린이를 특별히 보호한다.

---

<sup>298</sup>- 2010년 12월 22일 최고인민회의 상임위원회 정령 제1309호로 채택.

<sup>299</sup>- 2012년 4월 13일 최고인민회의 제12기 제5차 회의에서 수정보충.

〈여성권리보장법〉

제33조 국가적으로 여성근로자에게는 정기 및 보충휴가외에 근속년한에 관계없이 산전 60일, 산후 90일간의 산전산후휴가를 준다. 산전산후휴가기간에는 여성에게 일시킬수 없다.

〈인민보건법〉<sup>300</sup>

제11조 국가는 여성들이 어린이를 많이 낳아 키우는 것을 장려하며 한번에 여러 어린이를 낳아 키우는 여성들과 그 어린이들에게 특별한 혜택을 베푼다.

제14조 환자 및 산전산후휴가를 받은 여성들과 그 부양가족들에게 식량, 보조금, 분배몹을 준다. 이 경우 식량, 보조금, 분배몹은 국가와 사회협동단체가 부담한다.

〈여성권리보장법〉

제51조 여성이 해산을 하는 경우 해당 의료기관은 안전하고 효과적인 약품과 치료기술을 제공하여 여성의 건강을 책임적으로 보장하여야 한다.

〈어린이보육교양법〉<sup>301</sup>

제20조 국가는 산원을 비롯한 의료기관을 통하여 임신한 여성을 제때에 등록하고 그들에게 체계적인 의료봉사와 해산방조를 무료로 주며 산후의 건강을 보호한다.

---

<sup>300</sup>- 2012년 4월 3일 최고인민회의 상임위원회 정령 제2303호로 수정보충.

<sup>301</sup>- 1999년 3월 4일 최고인민회의 상임위원회 정령 제488호로 수정보충.

제21조 국가는 한번에 여러 어린이를 낳아 키우는 어머니와 그 어린이들에게 특별한 혜택을 베푼다.

한번에 둘이상의 어린이를 낳아 키우는 어머니에게는 유급으로 일정한 기간 산후휴가를 더 준다.

3명이상의 쌍둥이가 태어났을 경우에는 그들에게 일정한 기간 옷과 포단, 젖제품 같은것을 무상으로 공급하고 학교에 갈 나이에 이르기까지 양육보조금을 주며 어린이와 어머니에게 의료일군을 따로 담당시켜 그들의 건강을 책임적으로 돌보아준다.

〈형사소송법〉<sup>302</sup>

제179조 임신한 피심자에 대하여서는 산전 3개월부터 산후 7개월까지의 기간에는 구류구속처분을 할수 없다.

〈판결판정집행법〉<sup>303</sup>

제18조 재판소는 다음의 사유가 있을 경우 집행을 중지 또는 정지하는 판정을 할수 있다.

1. 로동교화형, 로동단련, 무보수로동의 처벌을 받은자가 중병에 걸려 있거나 산전 3개월부터 산후 7개월까지의 녀성일 경우

---

<sup>302</sup>- 2006년 10월 18일 최고인민회의 상임위원회 정령 제2035호로 수정보충.

<sup>303</sup>- 1998년 11월 19일 최고인민회의 상임위원회 정령 제160호로 수정보충.

## 2. 아동

### 가. 일반 규정

〈사회주의헌법〉

제72조 공민은 무상으로 치료받을 권리를 가지며 나이 많거나 병 또는 불구로 노동능력을 잃은 사람, 돌볼 사람이 없는 늙은이와 어린이는 물질적방조를 받을 권리를 가진다.

〈사회보장법〉<sup>304</sup>

제2조 사회보장의 대상에는 나이가 많거나 병 또는 신체장애로 노동능력을 잃은 사람, 돌볼 사람이 없는 늙은이, 어린이가 속한다. 국가는 사회보장자들에게 사회보장의 혜택이 정확히 차례지도록 한다.

〈형법〉<sup>305</sup>

제271조 늙은이, 어린이 또는 노동능력이 없는 사람을 보호할 의무를 지닌 자가 그를 고의적으로 돌보지 않아 건강에 해를 준 경우에는 2년이하의 노동단련형에 처한다. 정상이 무거운 경우에는 2년이하의 노동교화형에 처한다.

---

<sup>304</sup>- 2011년 10월 16일 최고인민회의 상임위원회 정령 제1902호로 수정보충.

<sup>305</sup>- 2009년 10월 19일 최고인민회의 상임위원회 정령 제366호로 수정보충.



〈행정처벌법〉<sup>306</sup>

제217조 육아원, 애육원, 양로원, 계자녀학원, 구호소, 정신병원에서 어린이, 늙은이, 정신장애자들에 대한 관리를 무책임하게 한 자에게는 경고, 엄중경고, 또는 3개월 이하의 무보수노동, 노동교양 처벌을 준다. 정상이 무거운 경우에는 3개월 이상의 무보수노동, 노동교양 또는 강직, 해임. 철직처벌을 준다.

나. 탁아소·유치원 어린이의 보육

〈어린이보육교양법〉

제25조 국가는 탁아소, 유치원의 어린이들에게 체계적인 의료봉사를 준다. 탁아소, 유치원마다 의료일군을 배치하고 의료기구와 의약품을 공급하며 전문의료기관을 통하여 어린이들의 병을 제때에 예방치료한다.

제26조 국가는 어린이들의 건강을 철저히 보호하며 여성들의 사회적 활동을 적극 보장하기 위하여 탁아소가 있는 모든 곳에 아동병동을 둔다.

아동병동에서는 병원에 입원하지 않을 정도로 앓는 탁아소의 어린이들을 받아 치료한다.

〈인민보건법〉

제25조 탁아소, 유치원은 어린이들의 영양관리와 위생관리를 과학적 이치에 맞게 하여야 한다.

---

<sup>306</sup>- 2011년 10월 16일 최고인민회의 상임위원회 정령 제1902호로 수정보충.

〈주민행정부〉<sup>307</sup>

제13조 인민위원회와 해당 기관, 기업소, 단체는 탁아소와 유치원을 현대적으로 꾸리며 어린이 보육 교양설비와 체육 및 놀이시설, 악기, 놀이감, 출판물, 교구비품 같은 것을 갖추어주어야 한다.

〈형법〉

제207조 유치원, 탁아소 일군이 어린이 보호관리질서를 어겨 인명피해를 입게 한 경우에는 2년이하의 노동단련형에 처한다. 정상이 무거운 경우에는 3년이하의 노동교화형에 처한다.

〈행정처벌법〉

제150조 탁아소, 유치원에서 어린이 관리를 무책임하게 한 자에게는 경고, 엄중경고, 자격정지, 강급, 자격박탈 또는 3개월 이하의 무보수로동, 노동교양처벌을 준다. 정상이 무거운 경우에는 3개월 이상의 무보수로동, 노동교양 또는 강직, 해임, 철직처벌을 준다.

다. 보통교육 및 차별금지

〈보통교육법〉<sup>308</sup>

제37조 보통교육기관은 일정한 수와 비율의 남녀학생들로 학급을 편성하고 학급단위로 교육교양사업을 진행하여야 한다.  
남학생과 녀학생은 차별없이 평등한 교육교양을 받는다.

---

<sup>307</sup>- 2010년 7월 8일 최고인민회의 상임위원회 정령 제944호로 채택.

<sup>308</sup>- 2011년 1월 19일 최고인민회의 상임위원회 정령 제1355호로 채택.

## 라. 가정보호

〈아동권리보장법〉<sup>309</sup>

제54조 리혼은 아동의 불행으로 된다.

부모는 아동의 성장과 발전을 위하여 리혼을 하지 말아야 한다.  
기관, 기업소, 단체와 재판소는 아동을 가진 부부리혼문제가 제기되는 경우 아동의 리익을 위하여 부부가 갈라지지 않도록 교양하여야 한다.

## 3. 장애인

### 가. 일반 규정 및 조직 정비

〈사회주의헌법〉

제72조 공민은 무상으로 치료받을 권리를 가지며 나이 많거나 병 또는 불구로 노동능력을 잃은 사람, 돌볼 사람이 없는 늙은이와 어린이는 물질적방조를 받을 권리를 가진다.

〈장애자보호법〉<sup>310</sup>

제45조 국가는 장애자보호사업을 계획적으로 협의하고 통일적으로 집행하기 위하여 비상설로 장애자보호위원회를 둔다.  
장애자보호위원회의 실무사업은 장애자련맹이 한다.

---

<sup>309</sup>- 2010년 12월 22일 최고인민회의 상임위원회 정령 제1307호로 채택.

<sup>310</sup>- 2012년 4월 3일 최고인민회의 상임위원회 정령 제2303호로 수정보충.

### 〈사회보장법〉

제2조 사회보장의 대상에는 나이가 많거나 병 또는 신체장애로 노동능력을 잃은 사람, 돌볼 사람이 없는 늙은이, 어린이가 속한다.  
국가는 사회보장자들에게 사회보장의 혜택이 정확히 차례지도록 한다.

### 나. 장애인 인권 증진 정책

#### 〈장애자보호법〉

제5조 국가는 장애자의 실태를 정기적으로 조사하며 장애정도를 정확히 평가하고 그 기준을 바로 정하도록 한다.

장애정도 평가기준을 정하는 사업은 내각이 한다.

제10조 의료기관과 해당 기관은 관할지역의 장애자를 빠짐없이 장악하고 장애류형별로 등록하여야 한다.

### 다. 장애인 지원 정책 및 시설

#### 〈아동권리보장법〉

제40조 부모 또는 후견인은 신체상결함이 있는 아동에 대한 교육교양에 특별한 관심을 돌리며 그의 생활과 건강을 책임적으로 돌보아야 한다.

### 라. 장애인에 대한 사회적 관심 제고 및 차별 금지

#### 〈장애자보호법〉

제49조 국가는 장애자들을 사회적으로 더 잘 보호하고 지원하기 위하

여 장애자의 날을 정한다.

장애자의 날을 정하는 사업은 내각이 한다.

〈장애인보호법〉

제2조 장애자의 인격을 존중하며 그의 사회정치적권리와 자유, 리익을  
건강한 공민과 똑같이 보장하도록 한다.

제6조 국가는 인민들속에서 교양사업을 강화하여 그들이 고상한 량심과  
의리를 가지고 장애자를 친절히 대하며 적극 도와주도록 한다.

〈아동권리보장법〉

제30조 장애아동은 다른 아동과 똑같은 교육과 치료를 받을 권리를 가  
진다.

교육지도기관과 보건지도기관, 지방인민위원회는 맹, 룡아학  
교를 바로 운영하며 장애아동의 교육, 치료, 생활에 필요한 조  
건을 원만히 보장하여야 한다.

마. 장애인 교육

〈교육법〉<sup>311</sup>

제15조 맹, 룡아 같은 불구어린이의 중등의무교육을 보장하기 위한 조  
치를 취하여야 한다.

〈장애인보호법〉

제19조 장애자의 육체적, 정신적 특성과 장애류형에 따라 일반학교에

---

<sup>311</sup>- 2007년 12월 11일 최고인민회의 상임위원회 정령 제2482호로 수정보충.

특수학급을 내오거나 맹인,聋아인, 지능배양학교 같은 특수학교를 조직하고 운영한다.

〈보통교육법〉

제19조 5항 보통교육기관은 학업내용과 그 특성에 따라 다음과 같이 나눈다.

1. 1년제 학교전교육을 위한 유치원
2. 4년제 초등교육을 위한 소학교
3. 6년제 중등교육을 위한 중학교
4. 장애인교육을 위한 맹,聋아학교
5. 특정한 대상의 교육을 위한 지원

바. 장애인 복지 및 건강과 회복치료

〈장애인보호법〉

제1조 조선민주주의인민공화국 장애인보호법은 장애자의 회복치료와 교육, 문화생활, 노동에서 제도와 질서를 엄격히 세워 장애인들에게 보다 유리한 생활환경과 조건을 마련하여주는데 이바지한다.

제4조 장애의 발생과 악화를 막는 것은 인민들의 안정된 생활을 보장하기 위한 필수적 요구이다. 국가는 장애의 원인으로 되는 질병을 제때에 적발치료하며 교통사고, 노동재해 같은 요인에 의한 장애의 발생을 예방하도록 한다.

## 〈부록 Ⅲ〉 인도적 대북지원사업 및 협력사업 처리에 관한 규정

[시행 2012.7.26] [통일부고시 제2012-2호, 2012.7.26, 타법개정]

제1조(목적) 이 규정은 남북교류협력에 관한 법률 및 남북협력기금법에 따른 인도적 대북지원사업(이하 “대북지원사업”이라 한다.)과 인도적 대북지원을 위한 협력사업(이하 “협력사업”이라 한다.)의 적정하고 효율적인 추진과 이 사업들에 대한 남북협력기금(이하 “기금”이라 한다.) 지원에 관하여 필요한 사항을 정함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 규정에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다. ① “대북지원사업”이라 함은 인도적 목적으로 시행하는 다음 각호의 1에 해당하는 사업을 말한다.

1. 이재민의 구호와 피해복구를 지원하는 사업
2. 식량난 해소를 위한 농업개발지원에 관한 사업
3. 보건위생 상태의 개선 및 영양결핍 아동과 노약자 등을 지원하는 사업
4. 자연재해 예방차원에서 산림복구 및 환경보전 노력을 지원하는 사업
5. 기타 대북지원사업의 특성을 고려하여 통일부장관이 인정하는 사업

② “대북지원사업자”라 함은 제1항의 사업을 추진하는 남한주민(법인·단체에 한한다)으로서 다음 각호의 요건을 갖춘 자중 통일부장관이 지정한 자를 말한다.

1. 대북지원사업 추진을 위하여 북한의 상대방(법인·단체에 한한다)과 안정적 관계를 유지하고 있다고 인정되는 자
2. 대북지원사업을 위하여 반출한 물품의 사용에 대한 투명성을 확보하고 있는 자

제3조(대북지원사업자의 지정) ① 대북지원사업자 지정을 받고자 하는 자는 별지 제1호 서식에 따른 대북지원사업자 지정 신청서에 다음 각 호의 서류를 구비하여 통일부장관에게 신청하여야 한다.

1. 사업자소개서 1부
2. 대북지원사업 계획서(대북지원사업 경험이 있는 경우 추진실적 포함) 1부
3. 제2조제2항 각호의 요건을 증명할 수 있는 자료
4. 정관(법인 또는 단체인 경우에 한한다) 및 법인등기부등본(법인인 경우에 한한다) 각 1부
5. 신청인(법인의 경우 그 대표자) 신원증명서

② 통일부장관은 제1항에 따른 신청을 받은 경우 20일 이내에 그 지정 여부를 결정하여 신청자에게 통보하여야 한다.

제4조(분배투명성의 확인) 대북지원사업자는 통일부장관의 요구에 따라 다음 각 호의 서류를 첨부한 분배투명성확인보고서를 제출하여야 한다. 다만, 반출물품이 단일지역에서 분배되는 단순물품인 경우에는 제1호 및 제2호의 서류만 첨부하여 제출할 수 있다.

1. 북한의 상대방과 교환한 반출물품의 인도인수증
2. 북한의 상대방이 작성하여 교부한 반출물품의 분배내역서
3. 현장방문과 수혜자 면담내용을 포함한 북한방문결과보고서
4. 기타 분배투명성을 확인할 수 있는 자료

제5조(대북지원사업자의 지정해제) ① 통일부장관은 대북지원사업자



로 지정된 자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 그 지정을 해제할 수 있다. 다만 제1호 및 제4호의 경우에는 그 지정을 해제하여야 한다.

1. 거짓 또는 부정한 방법으로 대북지원사업자 지정을 받은 경우
2. 제4조의 규정에 의한 분배투명성확인보고서 제출에 응하지 않은 경우 또는 제출한 서류의 내용에 중대한 하자가 있는 경우
3. 남북교류협력에 관한 법률 등 관계법규 위반 또는 정부의 방침에 반하는 행위를 했을 경우
4. 남북협력기금을 지원받은 후 사업목적 이외로 사용한 경우
5. 최근 2년 이상 대북지원사업과 관련한 제반 실적(북한 주민접촉, 북한방문, 물품반출입 등에 한한다)이 없는 경우

② 통일부장관은 대북지원사업자 지정을 해제하였을 경우 이를 즉시 해당 대북지원사업자에게 통보하여야 한다.

③ 통일부장관은 제1항에 따라 대북지원사업자 지정을 해제한 날로부터 1년이 경과한 경우 재신청을 받을 수 있다.

제6조(협력사업 승인신청 서류의 기재방법) ① 협력사업 승인신청 서류의 기재방법은 다음 각호와 같다.

1. 사업계획서에서는 다음 각목의 내용이 포함되어야 한다.
  - 가. 추진경위
  - 나. 주요내용
  - 다. 세부 추진계획
  - 라. 소요자금 및 조달계획
  - 마. 기대효과
2. 협력사업 상대에 대한 소개서에는 협력사업 상대자의 경력(기구인 경우에는 연혁), 사업실적 등이 포함되어야 한다.

3. 협력사업 상대자와 협의한 내용을 확인할 수 있는 서류에는 협력사업의 상대자와 최종 합의된 것으로 다음 각목의 내용이 포함되어야 한다.

가. 협력사업의 명칭

나. 사업수행을 위하여 별도의 기구를 구성하는 때에는 그 기구명칭·소재지 및 임원의 구성 등에 관한 사항

다. 협력사업의 목적·기간·방법, 협력사업 당사자의 임무, 산출물의 처리, 소요자금 및 협력사업 당사자간의 자금분담률에 관한 사항

라. 분쟁해결, 효력발생 및 소멸에 관한 사항

4. 북한당국의 또는 북한의 권위 있는 기관의 확인서는 북한법령에 의하여 해당 협력사업 승인권이 있는 기관이 발행한 것으로서 다음 각목의 내용이 포함되어야 한다.

가. 협의서 내용의 이행보장에 관한 사항

나. 협력사업에 참여한 인원의 남북왕래보장 및 협력사업수행에 필요한 편의제공에 관한 사항

② 통일부장관은 협력사업의 성질상 제1항의 규정에 의한 기재 내용이 불필요하거나 추가할 필요가 있다고 인정되는 경우에는 그 기재를 면제하거나 추가 기재하도록 할 수 있다.

제7조(협력사업 승인 처리기간) 통일부장관은 협력사업 승인신청서를 접수한 날로부터 20일 이내에 그 처리결과를 신청인에게 통보하여야 한다. 다만, 부득이한 사유로 처리기간 내 처리가 곤란한 경우 그 사유를 명시하여 신청인에게 통보하고 20일의 범위 내에서 1회에 한하여 처리기간을 연장할 수 있다.

제8조(남북협력기금의 지원) ① 통일부장관은 남북협력기금법 제8조

에 따라 필요하다고 판단될 경우 남북협력기금에서 특정의 대북 지원사업 또는 협력사업에 필요한 자금(이하 “지원자금”이라 한다)을 지원할 수 있다.

② 지원자금을 받을 수 있는 자는 다음 각호의 요건을 갖추어야 한다.

1. 대북지원사업자 또는 협력사업 승인을 받은 자
2. 「민법」 제32조에 따른 비영리 법인이거나 관련 법령에 따라 비영리 목적으로 설립된 단체

③ 지원자금을 받은 자는 당해 대북지원사업 또는 협력사업의 분배투명성 및 지원자금 사용에 관한 증빙책임을 진다.

제9조(지원자금의 신청) 지원자금을 받고자 하는 자는 다음 각호의 서류를 구비하여 신청서를 통일부장관에게 제출하여야 한다.

1. 기금지원신청서(별지 제2호 서식) 1부
2. 대북지원사업계획서 또는 협력사업계획서 1부
3. 기금사용계획서 1부
4. 자체재원확보내역서(예금 잔고증명서 등을 포함한다) 1부
5. 분배투명성확보계획서(북한의 상대방과의 대북지원사업 추진 관련 의향서 등을 포함한다) 1부
6. 제8조제2항 각호의 요건을 증빙하는 자료 1부
7. 기타 대북지원 물자구매 및 공사계약 계획 등 통일부장관이 자금지원을 결정하기 위하여 필요하다고 인정하는 자료 1부

제10조(기금지원사업의 요건과 지원자금의 규모) ① 지원자금을 받을 수 있는 대북지원사업 또는 협력사업(이하 “기금지원사업”이라 한다)은 다음 각호에 해당하는 요건을 갖추어야 한다.

1. 대북지원사업 또는 협력사업과 관련하여 북한을 주기적으로

방문하거나 상주 인원을 파견하는 등 상당한 수준으로 분배 투명성을 확보할 수 있는 사업

2. 남북한 왕래 등 지속적인 남북교류협력을 수반하는 사업  
② 제1항의 요건에 해당하는 사업 중 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 대북지원사업 또는 협력사업은 우선적으로 기금을 지원할 수 있다.

1. 북한의 농업생산성 향상에 기여하는 대북지원사업
2. 보건, 의료 관련 대북지원사업
3. 사회복지분야 관련 대북지원사업
4. 북한 인력개발 지원 관련 대북지원사업
5. 북한의 자활·자립을 촉진하는 중장기적 개발지원관련 대북 지원사업

6. 분배투명성 확보나 제고에 기여한다고 인정되는 대북지원사업  
③ 제1항의 요건에도 불구하고 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 기금을 지원하지 않을 수 있다.

1. 이미 실행되고 있는 대북지원사업과 중복되는 경우
  2. 경제적 이익을 목적으로 하는 경우
  3. 단순 일회적으로 지원하는 경우
  4. 경제협력사업, 사회문화교류행사 등에 부속되어 지원하는 경우
- ④ 지원자금의 규모는 당해 기금지원사업의 추진을 위하여 필요하다고 인정되는 비용 중 다음 각호의 사항을 고려하여 당해 연도 기금운용계획의 범위 내에서 통일부장관이 정한다.

1. 과거 1년간 자체자금에 의한 대북지원 실적(해외모금 포함)
2. 대북지원사업 또는 협력사업의 분야와 수혜대상자의 적절성
3. 분배투명성 확보가능 수준

4. 과거 기금지원사업 추진실적(자체재원 집행실적 등)
  5. 분배대상 지역
  6. 기타 사업내용의 효과성과 전문성 및 정부정책 우선순위 등
- ⑤ 기금의 지원은 대북지원사업자 또는 협력사업 당 연 1회에 한해 대북지원사업에 소요되는 전체 사업비의 50% 범위 내에서 지원할 수 있다.(다른 국가행정기관 및 지방자치단체로부터 보조받은 재원은 전체사업비에서 제외한다). 다만, 통일부장관이 민간단체를 통해 정책적으로 추진하거나 민간단체가 합동으로 추진하는 기금지원사업에 대해서는 이를 적용하지 않을 수 있다.

제11조(지원자금의 용도) ① 지원자금의 용도는 다음 각호에 한한다.

1. 대북지원사업 또는 협력사업에 필요한 물자·시설자재 및 장비 등 물품의 구입비 및 수송비
  2. 분배투명성 확보를 위하여 남북한 왕래 등에 필요한 기본적인 경비 및 현지 활동비(다만, 인건비는 제외한다)
  3. 대북지원사업 또는 협력사업 수행을 위해 직접적으로 소요되는 사업관리비(다만, 인건비는 제외한다)
- ② 제1항 제2호와 제3호의 비용은 전체 사업비의 100분의 8 범위 내에서 통일부장관이 사업규모를 고려하여 정한다.

제12조(지원자금의 집행절차) ① 지원자금의 집행은 원칙적으로 단체별 해당사업의 진도를 고려하여 사후정산 방식으로 분할 지급한다. 다만, 통일부장관이 사업의 성격 등을 고려하여 선지급 또는 일시적인 지원이 필요하다고 인정하는 경우에는 집행절차를 달리 정할 수 있으며, 선지급시에는 채권확보를 위하여 선지급 신청자에게 보증보험증서 등의 제출을 요구할 수 있다.

- ② 통일부장관은 지원자금을 받는 자로 하여금 다음 각호의 절차에 따라 지원자금이 적정하게 관리되도록 하여야 한다.
1. 매 기금지급신청시 이전까지 전체적인 사업진도와 기금사용 계획을, 기금지원 결정 후 매분기별 집행실적을 통일부장관에게 서면으로 보고하여야 한다.
  2. 매 기금지급신청시 제4조의 규정에 의한 분배투명성 관련 자료를 함께 제출하여야 한다.
  3. 기금지원사업의 출납장부를 별도로 비치하여 기금여부를 명시하고 예금계좌를 신규로 개설하여 회계를 명확히 하여야 한다.
  4. 지원물품은 원칙적으로 국내산으로 하며, 기금집행신청시 물품구입비의 부가가치세 환급부분을 제외한 금액과 수송비의 부가세 영세율을 적용한 금액을 신청하여야 한다.
  5. 물품의 구입 및 수송, 공사 등의 계약(이하 “물품 등의 계약”이라 한다)은 원칙적으로 경쟁방식(입찰, 국가종합전자조달시스템 등을 포함한다)으로 체결하여야 한다. 다만, 계약의 목적·성질 등에 비추어 경쟁계약에 의할 수 없거나 경쟁계약에 의하는 것이 현저하게 불리하다고 통일부장관이 인정하는 경우에는 예외로 할 수 있으며, 이 경우 지원자금을 받은 자는 가격의 적정성을 입증할 수 있는 증빙서류를 제출하여야 한다.
  6. 물품 등의 계약을 체결하기 전에 구매계획에 대한 사전검토를 기금수탁관리자에게 신청하여야 하며, 사전 검토된 내용에 따라 계약을 체결하고 그 결과를 제출하여야 한다. 다만, 기금지원 결정전 자체재원 선투입 등 사업추진 과정의 불가

피성이 인정되는 경우 통일부 장관의 승인을 받아 예외 취급할 수 있다.

7. 지원자금을 받은 자는 통일부장관이 조정하여 통보한 사업계획서의 주요항목을 변경하고자 할 경우 미리 통일부장관의 승인을 받아야 한다. 다만, 주요항목의 금액을 변경하는 경우에는 20%를 초과할 수 없다.

③ 통일부장관은 효율적인 기금지급 신청 및 관리를 위하여 전자적으로 업무를 처리할 수 있다.

④ 통일부장관은 남북관계 상황 등을 고려하여 필요하다고 인정되는 경우 기금지원사업의 내용 및 시기 등을 조정할 수 있으며, 지원조건을 추가할 수 있다.

제13조(기금지원의 중단 등) ① 통일부장관은 제8조에 따라 자금지원을 받은 자가 남북교류협력 관련 법령 또는 제12조에 따른 집행절차 중 주요사항을 위반하였거나 동 자금을 목적과 달리 사용한 경우에는 관련 법령 등에 따라 기금지원을 중단하거나 취소할 수 있다. 이 경우 이미 지원한 기금을 반환받거나 회수할 수 있다.

② 통일부장관은 기금지원사업의 투명성을 확인할 수 없는 상황이 6개월 이상 지속되거나, 해당 단체가 투명성 확보책임을 소홀히 하였다고 판단될 경우에는 기금지원을 중단 또는 취소할 수 있다.

③ 통일부장관이 제1항 또는 제2항에 따른 조치를 취할 경우 「행정절차법」 등 관련 법령 등에 따라 해당자에게 이를 통지하여야 한다.

제14조(대북지원사업 물품의 반출신청) ① 대북지원사업을 위해 무상

으로 반출하는 물품은 다음 각호의 요건을 갖추어야 한다.

1. 인도적 대북지원 취지에 부합하며 당해 대북지원사업의 목적 달성을 위해 필요하다고 인정되는 물품
2. 국내에서 생산되거나 반출되는 물품(국내에서 그 재원이 지출되고 제3국에서 반출되는 물품을 포함한다.)
  - ② 대북지원사업자가 아닌 자가 대북지원사업을 위한 물품을 반출하고자 할 경우 통일부장관은 대한적십자사 또는 대북지원사업자로 하여금 그에 갈음하여 필요한 반출승인신청을 하도록 할 수 있다.

제15조(지원자금 사용결과보고) ① 대북지원자금을 지원 받은 자는 관련 사업이 종료되거나 중단이 확정된 후 1월 이내에 기금수탁관리자에게 별지 3호 서식에 의한 지원자금사용보고서를 제출하여야 한다.

② 대북지원자금을 지원 받은 자는 지원자금사용보고서와 관련하여 기금수탁관리자가 요구하는 서류와 자료를 제출하여야 한다.

제16조(대한적십자사의 대북지원사업 등) ① 대한적십자사의 대북지원사업, 남북당국간 합의 또는 남북당국의 위임을 받은 자간의 합의에 의한 대북지원사업 등 통일부장관이 당해 대북지원사업의 특성을 고려하여 필요하다고 인정하는 경우에는 제8조부터 제13조까지의 규정에 의한 요건·제출서류 및 용도 등을 다르게 할 수 있다.

② 통일부장관은 법인 등이 무상으로 기증받은 국내 농수산물을 지원하고자 하는 경우 수송비와 지원농산물의 가공 및 포장, 운송과정 전반에 소요되는 제반경비의 일부를 남북협력기금으로 지원할 수 있다. 이 경우 제8조제2항 각호의 요건은 이를 적



용하지 아니한다.

제17조(재검토기한) 이 고시는 「훈령·예규 등의 발령 및 관리에 관한 규정」(대통령훈령 제248호)에 따라 이 고시 후의 법령이나 현 실여건의 변화 등을 검토하여 이 고시의 폐지, 개정 등의 조치를 하여야 하는 기한은 2015년 7월 26일까지로 한다.

부칙 <제2012-2호, 2012.7.26>

이 고시는 공포한 날부터 시행한다.

## 참고문헌

### 1. 단행본

- 김수암 외. 『북한주민의 삶의 질: 실태와 인식』. KINU 연구총서 11-06. 서울: 통일연구원, 2011.
- \_\_\_\_\_. 『북한부패와 인권의 상관성』. KINU 연구총서 12-02. 서울: 통일연구원, 2013.
- \_\_\_\_\_. 『유엔 조사위원회(COI) 운영 사례 연구』. KINU 연구총서 13-04. 서울: 통일연구원, 2013.
- 김원홍. 『북한 여성실태 및 향후 대북정책 추진방향』. 서울: 한국여성정책연구원, 2009.
- 박경태. 『소수자와 한국 사회』. 서울: 후마니타스, 2008.
- 박기덕. 『대북한 인도적 지원에 대한 INGO의 참여모델』. 세종정책연구 2011-24. 성남: 세종연구소, 2011.
- 새누리당. 『세상을 바꾸는 약속: 책임있는 변화(제18대 대통령선거 새누리당 정책공약)』. 서울: 새누리당, 2008.
- 아주대학교 산학협력단(연구책임자: 이준섭). 『사회적 취약계층에 대한 권리보호 및 지원체계 구축을 위한 법제정비(법제처 정책연구용역 결과보고서)』. 서울: 법제처, 2012.
- 어린이의약품지원운동본부. 『2005 북한여성의 임신 및 출산과 건강에 관한 보고서』. 서울: 어린이의약품지원운동본부, 2006.
- 오양호 외. 『통일정책 추진 법제화 전략 및 방안 연구(통일부 연구용역 보고서)』. 서울: 법무법인 태평양, 2012.
- 이금순·김수암. 『국제사회의 인권개선 전략: 이론과 실제』. KINU 연구총서 08-10. 서울: 통일연구원, 2008.

- 이금순 외. 『북한주민 인권의식 실태연구』. KINU 연구총서 10-06. 서울: 통일연구원, 2010.
- 이화여자대학교 통일학연구원(연구책임자: 최대석). 『지방자치단체 대 북교류 10년 백서(2009년 통일부 연구용역 보고서)』. 2009.
- 임순희·김수암·이규창. 『북한의 여성권·아동권 관련 법 제정 동향』. 통일정세분석 2011-08. 서울: 통일연구원, 2011.
- 조정현 외. 『북한인권백서 2013』. 서울: 통일연구원, 2013.
- 통일부. 『남북협력기금백서』. 서울: 통일부, 2008.
- 통일정책연구협의회. 『남북 교류협력 분야별 실태점검 및 추진방안』. 서울: 통일정책연구협의회, 2013.
- 한국국제협력단. 『국제개발협력의 이해』. 서울: 한울아카데미, 2008.
- 한상진 편. 『현대사회와 인권』. 서울: 나남출판, 1998.

Margaret Keck and Kathryn Sikkink. *Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. New York: Cornell University Press, 1998.

## 2. 논문

- 김동일 외. “북한의 장애인 교육법에 대한 탐색적 연구.” 『특수교육학연구』. 제40권 제1호 (한국특수교육학회), 2005.
- 김석향. “북한 장애인의 일상생활 현황.” 『북한연구학회보』. 제15권 제1호 (북한연구학회), 2011.
- \_\_\_\_\_. “북한 내 공적·사적 인권담론 분석.” 『사회과학연구논총』. 제27호 (이화여자대학교 사회과학연구소), 2012.
- 김수암. “북한인권 개선과 행복한 통일여건 조성.” 최진욱 외. 『박근혜정

- 부의 대북정책 추진 방향』. 서울: 통일연구원, 2013.
- 김정순. “북한의 연료자보호법에 관한 연구.” 『2009년 남북법제연구보고서(Ⅱ)』. 서울: 법제처, 2009.
- 김태훈. “차기정부 북한인권 법·제도적 과제.” 국가인권위원회. 『차기정부, 북한인권 어떻게 할 것인가?』. 서울: 국가인권위원회, 2012.
- 노용오. “북한의 장애인복지 정책·제도·지원전략.” 『한국동북아논총』. 제11권 제4호 (한국동북아학회), 2006.
- 박형중. “인도주의적 대북지원의 개념과 원칙.” 『KDI 북한경제리뷰』. 2011년 2월호 (한국개발연구원), 2011.
- 송미순·이은옥. “남북한 노인생활 및 복지실태 비교연구.” 『한국노년학』. 12권 2호 (한국노년학회), 1992.
- 신영진. “북한 모자보건프로그램에서 WHO, UNICEF, 한국정부, 한국 NGOs의 협력경험.” 대북지원 국제회의 (태국 방콕), 2012.
- \_\_\_\_\_. “현재 진행되고 있는 남북한 의료협력사업: 영유아 지원 사업을 중심으로.” *Korean Journal of Pediatrics*. Vol. 51, No. 7 (대한소아과학회), 2008.
- 신종대·최은석. “체제전환국의 사회적 약자 보호 법제.” 『경희법학』. 제42권 제1호, 2007.
- 이규창. “지난 5년의 대북인권정책 성과와 향후 추진과제.” 『통일과 법률』. 통권 제13호 (법무부), 2013.
- \_\_\_\_\_. “북한인권법 제정 논의 배경 및 쟁점과 추진방향.” 『2013 의원입법 연구보고서』. 서울: 법제처, 2013.
- 이금순. “인도적 문제의 실질적 해결.” 최진욱 외. 『박근혜정부의 대북 정책 추진방향』. 서울: 통일연구원, 2013.
- 이신화. “유엔과 취약그룹(The Vulnerables): 난민, 기아, 빈곤, HIV/AIDS 문제를 중심으로.” 박수길 편. 『21세기 유엔과 한국:

- 새로운 도전과 과제』. 서울: 오름, 2002.
- 이윤진. “대북 영유아 지원사업 추진실태 점검 및 추진방안.” 강일규 외. 『남북 교류협력 분야별 실태점검 및 추진방안』. 서울: 통일정책연구협의회, 2013.
- 임성택·민창욱. “대북 인도적 지원에 관한 법제도 정비방안.” 『남북관계의 변화를 대비한 통일법의 과제』. 서울대학교 헌법·통일법센터 주최 학술대회 자료집, 2013.6.21.
- 임을출. “2000~10년 한국의 인도적 대북지원의 현황과 평가.” 『KDI 북한경제리뷰』. 2011년 2월호 (한국개발연구원), 2011.
- 전진상·김수민·윤황. “북한의 인구구조에 관한 분석.” 『북한연구학회보』. 제7권 제1호 (북한연구학회), 2003.
- 정영교. “북한과 국제기구 간 갈등과 협력에 관한 연구: 대북지원 사례를 중심으로.” 고려대학교 대학원 석사학위논문, 2007.
- 정혁인. “사회적 약자란 누구인가.” 『저널리즘 평론: 사회적 약자』. 통권 21호. 한국언론재단, 2005.
- 통일부. 『영유아지원계획안』. 서울: 통일부, 2005.
- 한인섭. “왜 ‘소수자·약자의 인권’인가.” 한국인권재단 엮음. 『일상의 억압과 소수자의 인권 (제주 인권학술회의 2000)』. 서울: 도서출판 사람생각, 2000.
- 홍성국. “1993/2008년 북한 인구센서스: 인구구조와 변화.” 『북한학보』. 제35집 제1호 (북한연구소), 2010.
- 황나미. “북한주민의 공공 식량배급 수혜상황과 영양취약 아동규모추계.” 『보건복지포럼』. 통권 제185호 (한국보건사회연구원), 2012.

Henrard, Kristin. “Minorities, International Protection.” *Max*

*Planck Encyclopedia of Public International Law*. May 2008.

Kopinak, Janice K. “Humanitarian Aid: Are Effectiveness and Sustainability Impossible Dreams?” *The Journal of Humanitarian Assistance*. March 2013.

Lancaster, Carol. “Foreign Aid and International Norms: The Case of North Korea.” Choong-yong Ahn *et al.* (eds.). *A New International Engagement Framework for North Korea? Contending Perspectives*. Seoul: Korea Economic Institute, 2004.

Reed, Edward P. “Unlikely Partners: Humanitarian Aid Agencies and North Korea.” Choong-yong Ahn *et al.* (eds.). *A New International Engagement Framework for North Korea? Contending Perspectives*. Seoul: Korea Economic Institute, 2004.

### 3. 유엔 및 유엔기구 관련 자료

Central Bureau of Statistics, DPRK. “Report of the Second Multiple Indicator Cluster Survey 2000.” 2000.

Central Bureau of Statistics Institute of Child Nutrition Democratic People’s Republic of Korea. “DPRK 2004 Nutrition Assessment Report of Survey Results.” 2005.

Central Bureau of Statistics DPRK. “DPRK Report.” 2006.

CBS and UNICEF. “DPR Korea Multiple Indicator Cluster Survey 2009.” 2010.

Draft report of the Working Group on the Universal Periodic

- Review. UN Doc. A/HRC/WG.6/6/L.12
- EU, UNICEF and WFP. “Nutrition Survey of the Democratic People’s Republic of Korea.” 1998.
- FAO. *The State of Food and Agriculture 2013: Food Systems for Better Nutrition*. Rome: FAO, 2013.
- \_\_\_\_\_. *Statistical Yearbook 2013: World Food and Agriculture*. Rome: FAO, 2013.
- Outcome of the universal periodic review: Democratic People’s Republic of Korea. UN Doc. A/HRC/DEC/13/112.
- Report of the Secretary General. “Situation of human rights in the Democratic People’s Republic of Korea.” UN Doc. A/67/362.
- UNICEF. “Analysis of the Situation of Children and Women in the Democratic People’s Republic of Korea.” UNICEF DPRK, 2003/2006.
- \_\_\_\_\_. *2012 UNICEF Humanitarian Action for Children*. UNICEF, September 2012 Update.
- \_\_\_\_\_. *Committing to Child Survival: A Promise Renewed, Progress Report 2013*. New York: UNICEF, 2013.
- \_\_\_\_\_. *The State of the World’s Children 2013*. 2013.
- UNOCHA. Democratic People’s Republic of Korea 2004: Consolidated Appeals Process. New York & Geneva: United Nations, November 2003.
- \_\_\_\_\_. “DPRK: \$98 Million Still Needed to Address Humanitarian Needs, Says UN.” UNOCHA Top Stories. August 28, 2013.

- WFP. "Nutrition Assessment 2002 DPR Korea." 2003.
- \_\_\_\_\_. "Emergency Operation (EMOP 200266): Emergency Food Assistance to Vulnerable Groups in the Democratic Peoples's Republic of Korea." 2012.
- \_\_\_\_\_. UNICEF and WHO. "Democratic People's Republic of Korea: Final Report of the National Nutrition Survey 2012, September 17th to October 17th 2012." 2013.
- Wisner, B. and J. Adams (eds.). *Environmental Health in Emergencies and Disasters: A Practical Guide*. Geneva: WHO, 2002.
- United Nations. "Overview of Needs and Assistance in DPRK 2012." 2012.
- \_\_\_\_\_. *Road Map towards the Implementation of the United Nations Millennium Declaration*. Report of the Secretary General. September 6, 2001. UN Doc. A/56/326.
- \_\_\_\_\_. *The Millennium Development Goals Report 2011*. New York: United Nations, 2011.
- UN Doc. A/HRC/22/57.
- UN Doc. A/HRC/RES/19/13 (April 3, 2012).
- UN Doc. A/HRC/RES/22/13 (April 9, 2013).
- UN Doc. A/RES/67/181 (March 20, 2013).
- UN Doc. CRC/C/PRK/4.



#### 4. 기타자료

굿네이버스·어린이어깨동무·어린이재단·우리민족서로돕기운동. “북한 영유아 지원사업 추진단체 건의서.” 2011.10.

신영순. “북한 장애인 지원 방안 및 전략.” 자문회의 자료, 2013.3.19.

신영진. “북한 모자보건프로그램에서 WHO, UNICEF, 한국정부, 한국 NGOs의 협력경험.” 대북지원국제회의. 태국 방콕, 2012.

아동권리협약 이행에 대한 북한의 제3·4차 국가보고서. “The 3rd and 4th Periodic Reports of the Democratic People’s Republic of Korea on the Implementation of the Convention on the Rights of the Child.” Pyongyang, December 2007. UN Doc. CRC/C/PRK/4.

우리민족서로돕기운동. 『2010 사업보고서』. 2010.12.

\_\_\_\_\_. 『2011 사업보고서』. 2011.12.

\_\_\_\_\_. 『2012 사업보고서』. 2012.12.

유엔 세계식량계획(WFP) 임형준 한국사무소장. “지금도 9억명이 굶고 있습니다.” 『미래한국』. 2013.3.19.

외교통상부. “유럽연합 개황.” 2009.

이규창. “북한의 장애인권리협약 서명: 의미와 과제.” 통일연구원 Online Series CO 13-19, 2013.8.1.

이선필. “유럽연합의 대북한 인도적 지원 관련 성과와 과제.” 자문회의 자료, 2013.9.30.

이혜원. “모자보건 현황을 통해 살펴보는 북한 내 취약계층의 건강권: 산모, 신생아, 그리고 영유아의 건강을 중심으로.” 자문회의 자료, 2013.8.2.

정영교. “국제기구의 대북지원.” 자문회의 자료, 2013.9.10.

제18대 대통령직인수위원회. 『박근혜정부 국정비전 및 국정목표』. 2013.  
조선민주주의인민공화국. “인권이사회 결의 5/1의 부속서 제15(A)항에  
의거, 제출된 국가보고서, 2009.8.27.”

최철영. “북한 인도지원 관련 국내 법제의 입법 동향.” 대북협력민간단체  
협의회 정책위원회 북한 인도지원법 제정 소위원회 제2차 회의  
2013.1.10 발표문.

\_\_\_\_\_. “북한 인도지원 관련 국내 법제의 입법 동향.” 통일연구원 북한인  
권사회연구센터, 북한 취약계층 보호 법제 정비 방안 워크숍.  
2013.4.11.

European Commission. “Annual Report on the European Union’s  
Humanitarian Aid and Civil Protection Policies and their  
Implementation in 2011.” 2012.

Save the Children. *Annual Report 2012*.

UK the Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs.  
“Human Rights and Democracy: The 2012 Foreign &  
Commonwealth Office Report.” 2012.

『국민일보』.

『동아일보』.

『로동신문』.

『미국의 소리 방송』.

『민족21』.

『민주조선』.

『에이블뉴스』.

『연합뉴스』.

『자유아시아방송』.

『조선신보』.

『조선중앙통신』.

『통일뉴스』.

『한겨레』.

『DailyNK』.

*The Chosunilbo.*

등대복지회. <[www.lighthousekorea.org](http://www.lighthousekorea.org)>.

북녘어린이사랑. <[www.nkchildren.org](http://www.nkchildren.org)>.

세계보건기구. <[www.who.int](http://www.who.int)>.

세계식량계획. <[www.wfp.org](http://www.wfp.org)>.

스웨덴 국제개발협력청. <[www.sida.se](http://www.sida.se)>.

유엔 인도주의업무조정국. <[www.unocha.org](http://www.unocha.org)>.

푸른나무. <<http://www.greentreekorea.org>>.

Handicap International. <[www.handicap-international.org.uk](http://www.handicap-international.org.uk)>.

UNOCHA, Financial Tracking System. <<http://fts.unocha.org>>.

38 North. <<http://38north.org>>.

연구총서

2011-01	제2차 핵안보정상회의와 북한 핵문제	전성훈	14,500원
2011-02	북한군의 기강 해이에 관한 연구	이교덕 외	11,000원
2011-03	통일 진입과정에서의 북한 재건 방향	최진욱, 김진하	5,500원
2011-04	북한의 부문별 조직실태 및 조직문화 변화 종합연구	정영태	16,000원
2011-05	북한형사재판제도 연구: 특징과 실태	이규창, 정광진	8,000원
2011-06	북한주민의 삶의 질: 실태와 인식	김수암 외	12,000원
2011-07	한반도 평화와 북한 비핵화: 협력적 위협감축(CTR)의 적용방안	박종철 외	10,000원
2011-08	대북한 핵협상 전략구상방향	홍우택 외	6,000원
2011-09	중국의 부상에 대한 북한의 인식과 대응	허문영, 마민호	10,000원
2011-10	북한 핵의 국제정치와 한국의 대북 핵전략	배정호 외	11,000원
2011-11	평화통일을 위한 통일외교 전략	박영호 외	13,500원
2011-12(I)	중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제1부	황병덕 외	15,500원
2011-12(II)	중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제2부	황병덕 외	13,500원
2011-12(III)	중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제3부	황병덕 외	18,000원
2012-01	미국의 對韓 핵우산정책에 관한 연구	전성훈	14,000원
2012-02	북한부패와 인권의 상관성	김수암 외	11,000원
2012-03	보호책임(R2P) 이행에 관한 연구	이규창 외	11,000원
2012-04	EC/EU사례분석을 통한 남북 및 동북아공동체 추진방안: 유럽공동체 형성기를 중심으로	손기웅 외	14,000원
2012-05	김정은체제의 권력엘리트 연구	이교덕 외	13,000원
2012-06	독재정권의 성격과 정치변동: 북한 관련 시사점	박형중 외	11,000원
2012-07	북방삼각관계 변화와 지속: 북한의 균형화 전략을 중심으로	허문영, 유동원, 심승우	10,000원
2012-08	북한 핵문제의 전망과 대응책: 정책결정모델(Decision Making Model)을 이용한 전략 분석	홍우택	8,000원
2012-09	중국의 한반도 관련 정책연구기관 및 전문가 현황분석	전병곤, 양갑용	6,000원
2012-10	2000년대 대북정책 평가와 정책대안: '동시병행 선순환 모델'의 원칙과 과제	박종철 외	12,500원
2012-11	리더십교체기의 동북아 4국의 국내정치 및 대외정책 변화와 한국의 통일외교 전략	배정호 외	11,500원
2012-12	김정은 정권의 정책전망: 정권 초기의 권력구조와 리더십에 대한 분석을 중심으로	최진욱, 한기범, 장용석	7,500원
2012-13	신정부 '국가전략 DMZ 평화적 이용'	손기웅 외	8,000원
2013-01	남북러 가스관과 동북아 에너지 협력의 지정학	이기현 외	6,000원
2013-02	한국의 FTA전략과 한반도	김규륜 외	8,500원
2013-03	김정은 체제의 변화 전망과 우리의 대책	박종철 외	10,000원

2013-04	EC/EU사례분석을 통한 남북 및 동북아공동체 추진방안 - EC기 분석을 중심으로 -	손기웅 외	12,000원
2013-05	오바마 시진핑 시대의 동북아 국가들의 국내정치 및 대외정책과 한국의 대북 및 통일외교	배정호 외	11,000원
2013-06	북한사회 위기구조와 사회변동전망: 비교사회론적 관점	조한범, 황선영	6,000원
2013-07	인도적 지원을 통한 북한 취약계층 인권 증진 방안 연구	이규창 외	12,500원
2013-08	새로운 세대의 탄생: 북한 청소년의 세대경험과 특성	조정아 외	15,000원
2013-09	북한의 핵·미사일 대응책 연구	홍우택	6,000원
2013-10	북한에서 국가재정의 분열과 조세 및 재정체계	박형중, 최사현	7,000원

### 학술회의총서

2011-01	한반도 통일비전과 국제협력		4,000원
2011-02	북한인권 실상과 효율적 개입방안		8,500원
2012-01	The Outlook for the North Korean Situation & Prospects for U.S.-ROK Cooperation After the Death of Kim Jong-il		6,000원
2012-02	김정은 체제의 북한 인권문제와 국제협력		19,000원
2012-03	해외 이주·난민 지원제도의 시사점		12,000원
2013-01	유엔 인권메커니즘과 북한인권 증진방안		20,000원
2013-02	한반도신뢰프로세스 추진전략		19,000원

### 협동연구총서

2011-14-01	북한정보관리체계 개선방안(총괄보고서)	황병덕 외	14,500원
2011-14-02	북한정보관리체계 개선방안(상)	황병덕 외	13,000원
2011-14-03	북한정보관리체계 개선방안(중)	황병덕 외	12,000원
2011-14-04	북한정보관리체계 개선방안(하)	황병덕 외	13,500원
2011-15-01	북한 경제발전을 위한 국제협력 프로그램 연구: 국제사회의 경험 분석(총괄보고서)	임강택 외	11,000원
2011-15-02	부패의 개념과 실태 및 반부패 개혁	박형중 외	10,000원
2011-15-03	체제전환국의 시장-민주제도 건설 지원	박영호 외	13,000원
2011-15-04	국제사회의 개발지원전략과 협력체계 연구	장형수 외	9,500원
2011-15-05	수원국의 역량발전을 위한 개발협력전략과 사례연구	이종무 외	9,500원
2011-15-06	인프라 개발을 위한 국제협력 사례와 시사점	이상준 외	9,000원
2012-11-01	북한 경제발전을 위한 국제협력 프로그램 실행방안(총괄보고서)	임강택 외	11,000원
2012-11-02	북한 부패실태와 반부패 전략: 국제협력의 모색	박형중 외	10,000원
2012-11-03	북한 경제발전을 위한 국제협력체계 구축 및 개발지원전략 수립 방안	장형수 외	8,000원
2012-11-04	북한의 역량발전을 위한 국제협력 방안	이종무 외	8,000원

2012-11-05	북한의 인프라 개발을 위한 국제사회 협력 프로그램 추진방안	이상준 외	8,000원
2012-12-01	한반도 통일 공공외교 추진전략(I) - 공공외교의 이론적 조명과 한반도 주변4국의 對한국 통일 공공외교(총괄보고서)	황병덕 외	13,500원
2012-12-02	공공외교의 이론적 조명과 주변4국의 한반도통일 공공외교 분석들	김규륜 외	8,500원
2012-12-03	미국의 對한국 통일 공공외교 실태	박영호 외	9,500원
2012-12-04	중국의 對한국 통일 공공외교 실태	이교덕 외	7,500원
2012-12-05	일본의 對한국 통일 공공외교 실태	이진원 외	8,000원
2012-12-06	러시아의 對한국 통일 공공외교 실태	여인곤 외	7,500원

## 논총

통일정책연구, 제21권 1호 (2012)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 21, No. 1 (2012)	10,000원
통일정책연구, 제21권 2호 (2012)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 21, No. 2 (2012)	10,000원
통일정책연구, 제22권 1호 (2013)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 22, No. 1 (2013)	10,000원
통일정책연구, 제22권 2호 (2013)	10,000원

## 북한인권백서

북한인권백서 2010	박영호 외	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2010</i>	박영호 외	20,000원
북한인권백서 2011	김국신 외	17,500원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2011</i>	김국신 외	17,500원
북한인권백서 2012	김수암 외	19,500원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2012</i>	손기웅 외	23,500원
북한인권백서 2013	조정현 외	24,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2013</i>	조정현 외	23,000원

## 기타

2011	통일대비를 위한 북한변화 전략(통일대계연구 2011-01-1)	박형중 외	17,000원
2011	북한변화를 위한 한-중 협력방안(통일대계연구 2011-01-2)	임강택 외	6,500원
2011	남북 친화력 확대 방안(통일대계연구 2011-02)	조민 외	6,000원
2011	통일대비를 위한 국내과제(통일대계연구 2011-03)	박종철 외	13,000원
2011	통일외교 과제와 전략(통일대계연구 2011-04)	최진욱 외	13,000원
2011	US-China Relations and Korean Unification(Grand Plan for Korean Unification 2011-05)	최진욱 편저	12,000원

2011	통일 비용·편익 연구의 새로운 접근: 포괄적 연구요소의 도입과 대안의 모색 (통일 비용·편익 종합연구 11-01)	김규륜 외	19,000원
2011	체제전환 비용·편익 사례연구(통일 비용·편익 종합연구 11-02)	조한범 외	10,500원
2011	통일 비용·편익 추계를 위한 북한 공식경제부문의 실태연구 (통일 비용·편익 종합연구 11-03)	임강택 외	9,500원
2011	2011년 통일에측시계구축	박영호, 김형기	8,000원
2011	한반도 통일과 동북아 4국의 입장과 역할	배정호 외	6,500원
2011	Korean Unification and the Positions and Roles of the Four Neighboring Powers	배정호 편	8,000원
2011	중국의 부상에 따른 동북아 전략환경의 변화와 한반도	배정호 편	12,000원
2011	2011 Unification Clock: When will We See a Unified Korea? Park Young-Ho, Kim Hyeong Ki		4,000원
2011	알기쉬운 통일교육 12주제	허문영 외	35,000원
2012	탈북자 관련 국제조약 및 법령	이규창 외	19,500원
2012	북한인권 이해의 새로운 지평	북한인권연구센터 편	20,500원
2012	알기쉬운 통일교육: 해외한인용	허문영 외	30,000원
2012	통일대비를 위한 대북통일정책 모색(통일대계연구 12-01)	박형중 외	15,000원
2012	통일한국에 대한 국제적 우려해소와 편익: 지역 및 주변국 차원 (통일대계연구 12-02)	박종철 외	14,000원
2012	Korean Unification and a New East Asian Order (Grand Plan for Korean Unification 12-03)	최진욱 편저	6,000원
2012	Korean Peninsula Division/Unification: From the International Perspective Kim Kyuryoon, Park Jae-Jeok		13,000원
2012	중국의 국내정치 및 대외정책과 주요 국가들의 대중국 전략	배정호, 구재회 편	22,000원
2012	China's Domestic Politics and Foreign Policies and Major Countries' Strategies toward China	Bae Jung-Ho, Ku Jae H.	22,500원
2012	통일 비용·편익의 분석모형 구축(통일 비용·편익 종합연구 2012-1)	김규륜 외	11,500원
2012	'선도형 통일'의 경로와 과제(통일 비용·편익 종합연구 2012-2)	김규륜 외	9,000원
2013	유엔 인권메커니즘과 북한인권	북한인권사회연구센터 편	18,000원
2013	중국 시진핑 지도부의 구성 및 특징 연구 (중국 지도부의 리더십 분석과 한중정책협력방안 2013)	전병곤 외	9,000원
2013	통일 이후 통합을 위한 갈등해소 방안: 사례연구 및 분야별 갈등해소의 기본방향	박종철 외	13,000원
2013	한반도 통일에 대한 동북아 4국의 인식 통일외교 콘텐츠 생산(1)	배정호 외	16,500원
2013	알기 쉬운 통일교육III: 북한이탈주민용	조정아 외	11,000원
2013	알기 쉬운 통일교육III: 북한이탈주민용 수업지침서	조정아 외	6,000원
2013	민주화 및 양질의 거버넌스 수립: 북한 변화와 통일을 위한 시사점 (통일대계연구 13-01)	박형중 외	13,500원
2013	시장화 및 빈곤감소형 경제질서 수립: 북한 변화와 통일을 위한 시사점 (통일대계연구 13-02)	임강택 외	12,500원

2013	정치·사회·경제 분야 통일 비용·편익 연구 (통일 비용·편익 종합연구 2013-02)	조한범 외	17,500원
2013	전환기 중국의 정치경제 (통일대비 중국에 대한 종합적 전략 연구: 통일시대 한중관계 전망 2013-1)	배정호 외	15,500원
2013	China's Internal and External Relations and Lessons for Korea and Asia (통일대비 중국에 대한 종합적 전략 연구: 통일시대 한중관계 전망 2013-2)	Bae Jung-Ho, Ku Jae H.	17,500원

### 연례정세보고서

2011	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2011~2012	6,000원
2012	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2012~2013	7,000원
2013	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2013~2014	7,000원

### 통일정세분석

### 비매품

2011-01	2011년 북한 신년 공동사설 분석	최진욱 외
2011-02	미·중 정상회담의 의미와 한국의 전략적 고려사항	배정호 외
2011-03	2011년 미·중 정상회담 평가: 동북아 및 한반도에의 함의	황병덕 외
2011-04	2009년 헌법 개정 이후 북한 노동법제 동향	이규창
2011-05	최근 북한 주민의 의식변화와 정책적 시사점	임순희
2011-06	최고인민회의 제12기 제4차 회의 결과 분석	임강택, 최진욱
2011-07	중동 민주화 혁명과 한반도 전략적 함의	배정호, 박영호, 박재적, 이기현
2011-08	북한의 여성권·아동권 관련 법 제정 동향	임순희, 김수암, 이규창
2011-09	상반기 북한정세 분석 보고서	최진욱 외
2012-01	2012년 북한 신년 공동사설 분석	최진욱 외
2012-02	북한의 아동교육권 실태와 관련 법령 제정 동향	임순희, 조정아, 이규창
2012-03	북한 미사일 발사에 대한 국제사회의 대응	배정호 외
2012-04	제4차 당대표자회의와 제12기 제5차 최고인민회의의 분석	박형중 외
2012-05	최근 국제사회의 북한인권 논의동향	이금순, 한동호
2013-01	2013년 북한 신년사 집중분석	전성훈 외
2013-02	3차 핵실험 이후 김정은 정권의 대내외 정책	전성훈 외
2013-03	시진핑 체제의 출범과 대내외정책 방향 12기 전국인민대표대회 제1차 회의 결과분석	전병곤, 이기현
2013-04	북한 3차 핵실험 이후 미국의 대북정책 논의 동향	박형중, 박영호, 김동수
2013-05	대북경제제재에 대한 북한의 반응과 대북정책에의 함의	임강택
2013-06	한미정상회담 결과 분석	김규륜 외
2013-07	한중정상회담 결과 분석	이기현
2013-08	김정은 정권의 대내외 정책평가와 우리의 대응방향	박영자



## KINU 정책연구시리즈

비매품

2011-01	재스민혁명의 분석과 북한에 대한 시사점	박종철 외
2011-02	장지투(長吉圖) 선도구와 북한나선특별시, 러시아 극동지역 간 경제협력 과제	림금숙
2011-03	6자회담과 남북관계: 전망과 대책	박종철 외
2011-04	보호책임(R2P)의 이론 및 실행, 그리고 한반도에의 함의: 리비아 및 코트디부아르 사태를 중심으로	조정현
2011-05	남북러 가스관 사업의 효과, 쟁점, 과제	이윤식
2011-06	DMZ 총람: 개요, 정치·군사적 현황	손기웅 외
2011-07	DMZ 평화적 이용의 국가적 의미	손기웅 외
2012-01	통일자원 마련 및 통일의지 결집 관련 국민의 인식	김규륜, 김형기
2012-02	2012년 상반기, 북한 정책동향 분석: 북한 매체의 논조를 중심으로	박형중 외
2012-03	러시아의 극동개발과 북한 노동자	이영형
2012-04	오바마 2기 행정부의 대 한반도 정책 전망	김장호 외
2012-04(E)	The Second Term Obama Administration's Policy towards the Korean Peninsula	Jangho kim
2012-05	중국 18차 당대회 분석과 대내외정책 전망	이기현 외
2013-01	북한 지하자원을 활용한 DMZ/접경지역 남북 산업단지 조성방안	손기웅 외
2013-02	박근혜정부의 대북정책 추진 방향	최진욱 외
2013-03	박근혜정부의 통일외교안보 비전과 추진 과제	최진욱 외
2013-04	유엔조사위원회(COI) 운영 사례 연구	김수암 외
2013-05	Trustpolitik: 박근혜정부의 국가안보전략 - 이론과 실제 탐색연구 -	박형중 외
2013-06	서독의 대동독 인권정책	안지호 외

## 북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응

비매품

2011	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제6권 1호	김수암, 전현준, 이규창
2011	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제6권 2호	김수암, 김국신, 이규창
2012	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제7권 1호	손기웅 외
2012	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제7권 2호	손기웅 외
2013	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제8권 1호	이금숙 외

## Study Series

비매품

2011-01	A New Approach to the National Community Unification Formula Park Jong Chul, Hong Woo Taek, Lee Kyu Chang, Kim Philo, Chun Chae Sung, Cho Seong Ryoul, Hong Ilh Pyo, Hwang Sun Hye
2012-01	Study of Disciplinary Problems in the North Korean Army Lee Kyo Duk, Chung Kyu Sup

2012-02	The Quality of Life of North Korean: Current Status and Understanding	Kim Soo Am et al.
2012-03	Basic Reading on Korean Unification	Huh Moon Young et al.
2013-01	Study on the Power Elite of the Kim Jong Un Regim	Lee Kyo Duk et al.
2013-02	Relations between Corruption and Human Rights in North Korea	Kim Soo Am et al.
2013-03	Easing International Concerns over a Unified Korea and Regional Benefits of Korean Unification	Park Jong Chul et al.
2013-04	'Peaceful Utilization of the DMZ' as a National Strategy	Son Gi Woong 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 연구 종사자
- 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, 학술회의총서, 협동연구총서, 통일정세 분석 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 구간자료 20% 할인된 가격에 구입

### 4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (142-728) 서울시 강북구 4.19로 123(수유동) 통일연구원  
통일학술정보센터 출판자료팀 도서회원 담당자(pcm@kinu.or.kr)
- 나) 전화: (02)901-2554, FAX: (02)901-2547
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소변경시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.







[www.kinu.or.kr](http://www.kinu.or.kr)



9 788984 797321

9 3340

ISBN 978-89-8479-732-1