

서울시 대북 인도주의적 활동방안

문인철 이 창 이민규 송미경 박은현 김혜인



서울시 대북 인도주의적 활동방안



연구책임

문인철 서울연구원 도시외교연구센터 부연구위원

연구진

이 창 서울연구원 도시외교연구센터 연구위원
이민규 서울연구원 도시외교연구센터 부연구위원
송미경 서울연구원 도시외교연구센터 연구원
박은현 서울연구원 도시외교연구센터 연구원
김혜인 서울연구원 도시외교연구센터 연구원

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서
서울특별시의 정책과는 다를 수도 있습니다.

사회적 경제 활용·재난재해시스템 구축 포함해 서울시, 상호호혜적 대북 인도적 활동 추진해야

서울시 대북 인도적 활동의 목적은 남북주민 등 전 인류 복지 실현

인권은 가장 기본적이고 보편적인 인간의 도덕적 권리이다. 국제사회는 인권 증진을 목적으로 특정 국가의 참담한 상황에 인도주의적 개입을 정당화하고 있다. 그리고 인도주의적 개입의 정당성은 인권보호원칙에 기반을 둔 인류 전체의 복지 실현으로부터 확보된다. 따라서 서울시의 대북 인도적 활동은 남북 주민을 포함한 인류 전체의 복지 실현과 관련된다.

서울시 대북 인도적 활동은 통일환경·한반도 평화환경 조성에 이바지

서울시의 대북 인도적 활동은 국가, 민족, 인종, 정치, 경제, 사회, 문화적 차원을 넘어서는 인류애의 문제이다. 더군다나 북한은 같은 민족으로 평화와 통일을 위해 공존해야 할 대상이다. 평화와 통일은 중앙정부만의 문제가 아니다. 지자체, 시민 등 한반도의 모든 행위자가 함께 노력해야 할 문제이다. 서울시 대북 인도적 활동은 통일 환경 조성 and 한반도 평화 환경 조성 to 많은 이바지를 할 것이다.

서울시 대북 인도적 활동은 퍼주기가 아니라 평화·통일 위한 나누기

우리가 풍족하여 넘쳐서 남는 것을 지원하는 것은 인도주의 정신에 부합하지 않는다. 더군다나 남한은 북한보다 약 40배 높은 경제력을 가지고 있고, 매우 안정적인 복지 시스템을 구축하고 있다. 반면, 같은 민족인 북한주민은 경제난과 식량난으로 인해 기아와 각종 질병에 시달리고 있다.

남한 경제 규모에 비춰보면 그동안의 대북 인도적 지원은 매우 작은 수준이다. 2018년

남한의 대북지원은 총 77억 원으로 국민총소득(GNI) 1,898조 원의 0.004%에 불과하다. 더군다나 남한에서 한 해 버려지고 있는 음식물폐기물은 450만~500만 톤이고 처리비용은 연간 20조 원에 이른다. 대북 퍼주기 논란은 무의미한 소모적인 정치 이념적 갈등 조장에 불과하며 오히려 대북지원 규모를 늘려야 할 것이다.

서울시의 대북 인도적 활동은 강자가 약자에게 은혜를 베푸는 것이 아니다. 서울시 대북 인도적 활동은 보편적 가치인 인간 존엄성을 유지·보호하며 더불어 살기 위한 행동이다. 한반도에서 더불어 산다는 것은 곧 평화와 통일을 지향하는 것이다.

대북 인도적 활동은 대북제재와 무관 ... 서울시, 사업 적극 전개해야

북한 핵문제에 따른 국제사회의 대북제재는 대부분의 남북교류협력 사업을 제한하고 있다. 그 때문에 북한의 참담한 인도적 상황에도 불구하고 국내외 인도주의 단체의 대북지원 활동은 원활하지 않은 상황이다. 그러나 대북 인도적 활동은 대북제재 사항이 아니다. 기존 대북제재 결의안들은 인도주의적 면제 항목을 명시하고 있고, 2018년 8월 6일 ‘대북 인도적 지원을 위한 면제 가이드라인’을 채택했다.

UN(국제연합) 대북제재위원회는 2019년 초 기준으로 총 22건의 대북 인도적 사업 관련 제재 면제 승인을 했다. 나아가 UN은 2019년 3월 오히려 강도 높은 대북제재가 대북 인도적 활동에 미치는 부정적 영향을 지적했다. 이처럼 대북제재는 북한 핵문제를 해결하기 위한 것으로 서울시 대북 인도적 활동의 장애물이 아니다. 따라서 수도로서 서울시는 다른 지자체에 모범이 될 수 있도록 더 적극적으로 대북 인도적 활동을 전개해야 할 것이다.

서울시 대북 인도적 활동은 남북관계 개선 등 다양한 기대효과 발생

서울시 대북 인도적 활동은 인류애적 차원을 넘어 한반도 평화 증진에 많은 기여를 할 것이다. 서울시 대북 인도적 활동은 남북관계 개선 및 지속가능성 확보의 시작점이 될 수 있다. 일방적 지원이 아닌 협력을 전제로 한다는 점에서 서울시 대북 인도적 활동은 상호 경제적 이익에도 이바지할 것이다. 또한, 서울시 대북 인도적 활동은 SDGs 등 국제사회의 규범 실천 및 확산에 이바지할 것이다.

서울시 대북 인도적 활동은 빈곤, 전염병, 환경, 인권 등 남북한 비전통 안보협력의 토대로 작용할 것이다. 안정적인 남북관계는 상호 신뢰에 기반을 둔다. 그러한 점에서

서울시 대북 인도적 활동은 북한주민의 긍정적 대남 인식 제고에 도움이 될 것이고 이는 남북한 상호 신뢰 증진에 도움을 줄 것이다.

그러한 차원에서 서울시 대북 인도적 활동은 북한에 대한 서울 시민 또는 남한주민의 이해를 높일 수 있다. 그리고 이러한 과정에서 통일·평화 문제의 공공성을 확산시키는 데 이바지할 것이다. 이는 지자체의 역할을 증대시켜 분권형 대북정책에 기여할 것이다. 서울은 대한민국 수도로서 분권형 대북정책을 선도할 수 있을 것이다.

북한, 식량난·경제난 등으로 인도주의적 상황 심각… 외부 도움 절실

경제난과 식량난으로 인해 많은 수의 북한주민이 영양부족 상태에 있다. 2018년 세계기아지수에 따르면 북한의 기아 순위는 119개 국가 중 109위를 차지한다. 북한의 식량불안은 만성적 영양부족 상태를 초래하며 이는 각종 질병의 원인이 되고 있다. 이러한 가운데 대북제재에 따른 국제사회의 대북 인도적 지원 제약은 북한의 식량난을 가중시키고 있다.

북한주민의 심각한 인도적 상황은 열악한 자연환경에도 그 원인이 있다. 그동안 성장 위주의 개발 정책은 북한의 자연환경을 파괴했다. 그럼에도 불구하고 북한은 더욱더 경제개발에 집중했다. 그러나 경제난이 지속되면서 적절한 재해재난대응시스템을 갖추지 못하게 되었고, 이는 사실상의 인재(人災)로 반복된 자연재해의 원인이 되었다. 경제난과 반복된 자연재해, 식량난은 북한의 심각한 보건의료(위생) 상황과 유기적으로 연계되어 있다. 북한의 열악한 상하수도 시설과 토양 오염에 따른 수질 오염은 전염성 질병의 원인이 되고 있다. 현재 북한의 결핵 발병률은 세계에서 가장 높은 수준이고, 다제내성 결핵은 심각한 상황이다. 이처럼 북한의 인도주의적 상황은 총체적으로 심각하여 외부의 도움이 매우 필요하다.

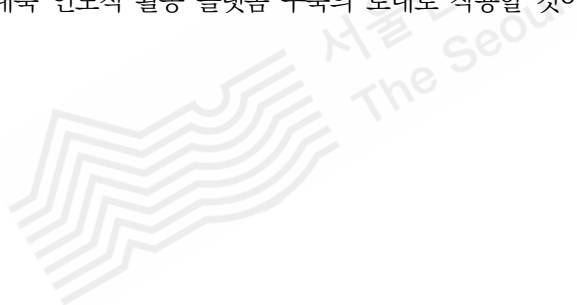
대북 인도적 활동 방향은 인도적 지원·협력, 개발 지원·협력의 결합

대북 인도적 활동의 쿼드러플 넥서스(Quadruple Nexus)란 인도적 지원, 인도적 협력, 개발지원, 개발협력이라는 4개의 영역과 축이 상호 결합되어 있는 것을 의미한다. 각각이 대북 인도적 활동의 중심축으로 상호작용한다는 점에서 4개의 영역이 선형적이라던가 단계적인 순서를 갖는 것은 아니다. 사안과 시급성에 따라 동시적 또는 개별적으로 진행될 수 있으며, 그 형태도 다양하고 복합적일 수 있다.

서울시, 독자적·다자협력적 차원 구분해 대북 인도적 활동 추진 필요

제주도 감귤보내기 사업과 경상남도의 통일딸기 사업은 대북 인도적 활동의 대표적인 성공 사례이다. 이처럼 성공적인 대북 인도적 활동은 상호 호혜성에 기반을 두고 있다. 서울시는 북한의 필요와 서울시민의 필요에 부합하는 대북 인도적 활동을 추진할 필요가 있다. 상호 이익에 기반을 둔 대북 인도적 활동은 지속가능성을 높일 것이다. 서울시 대북 인도적 활동은 독자적 차원과 다자협력적 차원으로 구분할 수 있다. 독자적 차원은 국제기구나 국내외 대북 민간단체를 활용하거나 북한의 대남 사업 기관과 직접 협력하는 방안이다. 다자협력 방안은 대북 인도적 활동 거버넌스를 구축하는 것이다. 이 거버넌스는 중앙정부 및 다른 지자체, 국내외 시민단체, 그리고 국제기구 등으로 구성될 수 있다.

북한의 인도적 상황과 상호 호혜성을 고려할 때 식량 다양성을 위한 에너지 바 지원, 방한 용품 및 보건위생 용품 지원, 이산가족 화상상봉 시스템 및 재해재난시스템 구축 방안을 모색해 볼 수 있다. 특히 서울시는 서울시 사회적경제 기업을 대북 인도적 활동에 활용하는 방안을 모색해 볼 수 있다. 이는 서울시 취약계층에도 도움이 되며, 나아가 대북 인도적 활동 플랫폼 구축의 토대로 작용할 것이다.



목차

01 서론	2
1_연구배경 및 목적	2
2_연구내용 및 방법	11
02 서울시 대북 인도주의적 활동의 정당성과 기대효과	16
1_인도주의적 활동 개념과 국제인도법	16
2_대북 인도주의적 활동의 쟁점	27
3_대북 인도주의적 활동의 기대효과	38
03 북한의 실상과 대북 인도주의적 활동의 필요성	60
1_북한의 식량 상황	60
2_북한의 환경 상황	67
3_북한의 보건의료 상황	81
04 서울시 대북 인도주의적 활동 방안	98
1_대북 인도주의적 활동 사례 검토	98
2_서울시 대북 인도주의적 활동 방향	115
3_서울시 대북 인도주의적 활동 방식과 추진전략	123
05 결론	168
참고문헌	177
Abstract	183

표 목차

[표 2-1] 인도적 활동의 핵심 기준	22
[표 2-2] 〈유엔전략계획 2017-2021〉 중 인도주의적 면제 관련 내용	28
[표 2-3] 유엔 안보리 대북제재 인도주의적 예외사항 주요 내용	28
[표 2-4] 대북 인도주의적 지원 가이드라인의 주요내용	29
[표 2-5] 대북 인도적 지원을 위한 면제 취득 지침	30
[표 2-6] UN 지속가능개발목표(SDGs)	37
[표 2-7] 대북 비료 지원 규모와 종류(1999~2007년)	43
[표 2-8] UN의 대북사업 전략계획 우선순위	46
[표 3-1] 2018년 북한의 세계기아지수 순위	62
[표 3-2] 2018년 북한의 식량 생산량	64
[표 3-3] 2018/19년 북한의 식량 필요량	65
[표 3-4] 남북한 국제기후위험지수 비교	72
[표 3-5] 북한의 도시 폐기물, 하수처리(슬러지), 토양의 중금속 함량	75
[표 3-6] 대동강 수질 현황(1999~2008년)	75
[표 3-7] 북한의 지역별 월평균 기온(2017년)	77
[표 3-8] 북한의 지역별 강수량(2017년)	78
[표 3-9] 북한의 지역별 연평균 기온 및 강수량 변화(2014~2017년)	79
[표 3-10] 북한의 의료기관 현황	87
[표 3-11] 북한의 제약공장	89
[표 4-1] 남한의 대북 인도적 활동 현황	110
[표 4-2] 1995~2012 국제사회의 대북 식량지원	112
[표 4-3] 2012~2017 국제사회의 지원창구별 대북지원 실적	113
[표 4-4] 남북한 국제기구 동시 가입 현황(2014년 12월 기준)	126
[표 4-5] 서울 소재 대북지원 단체 현황	128

[표 4-6] 이산가족 거주 지역 분포(2019년 8월 31일자)	143
[표 4-7] 이산가족상봉 신청인(1988년~2019년 8월 31일)	144
[표 4-8] 당국차원의 이산가족상봉 현황(2019년 8월 31일 기준)	147
[표 4-9] 민간차원의 이산가족상봉 현황(2019년 8월 31일 기준)	148
[표 4-10] 사회적경제의 종류	158
[표 4-11] 서울시 '사회적경제활성화 2.0' 추진계획	160
[표 4-12] 대북 인도적 활동에 활용할 수 있는 사회적기업 현황	162
[표 4-13] 대북 인도적 활동에 활용할 수 있는 (예비)사회적기업 현황	163
[표 4-14] 대북 인도적 활동에 활용할 수 있는 협동조합 현황	163
[표 4-15] 대북 인도적 활동에 활용할 수 있는 마을기업 현황	165
[표 4-16] 대북 인도적 활동에 활용할 수 있는 자활기업 현황	165



그림 목차

[그림 3-1] 2018 세계기아지수	61
[그림 3-2] 북한 농업 생산량(2009년~2018년)	64
[그림 3-3] 북한의 만성 영양실조 추세	67
[그림 3-4] 북한 계절별 재해 발생 표	68
[그림 3-5] 2019년 4월, 5월 한반도 가뭄 지수(Drought index)	70
[그림 3-6] 안전하게 관리되는 북한의 식수 현황	73
[그림 3-7] 북한의 결핵 발생률(인구 100,000명당 기준)	83
[그림 3-8] 북한 영유아 예방접종률	92
[그림 3-9] 의료시설 밖(집)에서 이루어진 출산 비율	93
[그림 4-1] 중앙정부 대북 인도적 지원(1995~2018)	101
[그림 4-2] 민간단체 대북 인도적 지원(1995~2018)	108

01

서론

서울연구원
The Seoul Institute

1_연구배경 및 목적

2_연구내용 및 방법

01. 서론

1_연구배경 및 목적

1) 연구배경

- 북한주민의 영양 및 보건위생(의료)은 매우 취약한 상태로 외부의 인도주의적 도움이 절실함
 - 결핵으로 인한 북한주민의 사망률과 영유아의 만성적 영양실조는 세계 최고 수준(WHO 2018)임
 - 특히, 북한의 취약계층인 여성 및 아동에 관한 건강 및 보건위생(의료) 상황이 매우 심각함
 - 2018년 기준, 20대 북한 여성의 31.8%, 30대 30.2%, 40대 38.8%가 빈혈 증상을 나타내고 있음
 - 북한 여성의 20대 25.2%, 30대 21.4%, 40대 21.8%가 영양 불량에 해당하는 것으로 나타남(통일연구원 2018)
 - 이는 체계적인 의료서비스를 받을 수 없는 상황과 열악한 보건위생 환경(토양·수질·대기오염 등)에 기인함
 - 그러나 근본적인 원인은 북한의 경제난과 식량난에 있음
- 북한은 식량난 해결을 위해 다각적으로 노력하고 있음(토지주택연구원 2019)
 - 예를 들어, 대내적으로 황해남도 수산물리국의 모든 단위에서 첫 출어 성과를 높이기 위한 배 수리와 양식사업 등을 진행 중임(민주조선 19/01/25)
 - 강원도 고산군 '고산과수종합농장'에서 과일 가공공장과 수천 톤의 보관창고를 건축하고 있음(노동신문 19/01/29)

- 이 밖에도 북한 농업성은 과학연구기관과 각급 농업지도기관들을 컴퓨터망으로 연결하여 기술 자료들과 새로운 기술들(먼거리영농기술문답 봉사체계)을 전국에 전파하고 있음(노동신문 19/03/29)
- 대외적으로 2019년 2월 제2차 북미정상회담 이전 UN주재 북한대사는 UN에 긴급 식량지원을 요청하였음
- 당시 북한대사는 2018년 자연재해와 대북제재로 인해 식량난이 발생했다고 주장함¹⁾
- 또한 제2차 북미정상회담을 위해 베트남에 방문한 북한 대표단 중 ‘베트남 협력팀(노광철 인민무력부장, 현송월 선전선동부 부부장 등)’은 베트남 정부에게 식량 30만 톤의 차관을 요청한 것으로 밝혀짐²⁾
- FAO와 WFP는 2019년 북한에 필요한 식량은 최소 136만 톤이라고 진단하였음
 - 북한의 식량상황을 파악하기 위해 2019년 3월 29일부터 4월 12일까지 유엔식량농업기구(The Food and Agriculture Organization of the United Nations, FAO)와 세계식량계획(United Nations World Food Programme, WFP)이 북한을 방문하였음
 - 한편, 동남아의 한 북한 대사관 문건에 따르면 가뭄과 홍수로 인해 북한은 148만 6천 톤의 식량이 부족하다고 함³⁾
- 2019년 5월 17일 청와대는 대북 인도주의적 지원(이하 인도적 지원) 계획을 밝힘
 - NSC 상임위원회 개최 이후 북한 아동과 임신부의 영양 및 의료 지원을 위해 WFP 및 유엔아동기금(United Nations Children’s Fund, UNICEF)에 800만 달러 공여를 고려한다고 밝혔음
 - 국내 쌀 5만 톤은 현금으로 약 95억 원(약 800만 달러)에 달함
 - 청와대 발표에 따라 6월 10일 통일부는 대북 인도적 지원을 위한 800만 달러(WFP 450만 달러, UNICEF 350만 달러) 국제기구 공여 절차를 마무리했음⁴⁾

1) 김선미, 2019.05.26., “北, 유엔에 긴급 식량지원 요청...“북미회담 앞두고 시점 미묘”, 뉴스핌.

2) 정용수, 2019.06.05., “北, 하노이 회담 때 베트남에 식량 30만t 차관 요청”, 중앙일보.

3) Ibid.

4) 윤형준, 2019.06.10., “남는 쌀이 130만t 정도되는데...”, 조선일보.

- 또한 통일부는 대북 식량 지원도 고려했음
- 당시 통일부는 정치적 상황과 무관하게 대북 인도적 지원을 고려한다고 밝힘
- 북한의 상황을 고려할 때 대북 인도적 지원은 타이밍이 중요함
- 그러나 통일부는 신속한 추진보다는 명분 쌓기에 치중하는 모습을 보임
- 즉, 대북 인도적 지원에 대한 국민의견 수렴 절차를 진행함으로 정작 실행은 지연되었음
- 결국 남한의 대북 인도적 지원에 대해 북한 정부가 부정적 입장을 나타냈고,⁵⁾ 내부적으로는 정치적 문제에 종속되었다는 비판을 받았음
- 이는 남북문제에 있어 중앙정부의 높은 정치적 민감성과 상대적으로 낮은 자율성 문제를 단편적으로 나타낸 또 하나의 사례임
- 이러한 가운데 서울시와 경기도가 대북 인도적 지원 계획을 밝힘
 - 5월 14일 박원순 서울 시장은 비슬리 WFP 사무총장과 만나 대북 식량 지원 문제를 논의하였음
 - 이후 서울시는 WFP와 약정을 체결한 뒤 6월 중으로 시의 남북협력기금 중 약 12억 원에 달하는 100만 달러를 송금할 계획을 밝힘
 - 서울시는 영양강화 식품(슈퍼시리얼이나 고열량 비스킷)을 구매해 전달하는 방식으로 북한에 지원하였음⁶⁾
 - 5월 22일, 경기도는 5월 중으로 중국에서 구매한 밀가루와 묘목을 북한에 지원하겠다는 계획을 발표하였음⁷⁾
 - 경기도는 도의 남북교류협력기금을 활용해 중국 현지에서 밀가루 1,615톤(약 10억 원), 묘목 11만 본(약 5억 원)을 구매하였음⁸⁾
 - 그러나 북한은 경기도의 인도적 지원 물자 반입을 승인하지 않았음
- 현재 북한은 남한의 대북 인도적 지원을 거부하고 있음
 - 그럼에도 불구하고 정부는 대북 인도적 지원 추진 입장을 거듭 나타내고 있음

5) 김지훈, 2019.05.13., “통일부, 北 식량 지원 각계 의견수렴 본격 착수...14일 간담회”, 뉴시스.

6) 서울시는 2019년 지자체 최초로 국제기구인 유엔세계식량계획(WFP)을 통해 대북 식량 지원을 추진하였음.

7) 박다예, 2019.05.22., “경기도, 5가지 대북 평화협력사업 발표”, 뉴시스.

8) 현재 밀가루는 중국 허난(河南)성에 위치한 한 창고에서 보관 중이고, 묘목은 중국 단둥(丹東) 지방의 한 양묘장에 식재해 놓은 상태임. 정진욱, 2019.06.07., “오리무중 남북관계 틈새 속 경기도 대북지원 길 막막”, 기호일보.

- 쌀 지원을 위한 포대 140만 장 제작(8억 원), WFP의 사업관리비용(약 140억 원, 1,177만 달러) 등 정부의 대북 인도적 지원을 위한 예산 집행은 이미 완료된 상황임⁹⁾

2) 연구 필요성 및 목적

(1) 연구 필요성

- 북한의 총체적인 인도주의적 상황(이하 인도적 상황) 악화는 단순한 지원 만으로는 충분히 대응할 수 없음
 - 북한이 스스로 해결할 수 있는 토대를 마련할 수 있도록 개발지원 및 개발협력을 포함한 총체적 접근이 필요함
 - 게다가 북한은 더 이상 남한의 우위성에 기반을 둔 일방적 지원을 원하지 않음
 - 북한은 공여자 중심의 일방적 지원 방식을 지양하고, 호혜적 관점에서 인도적 협력 및 개발 협력을 지향함
 - 마찬가지로 남한주민도 무조건의 일방적 지원보다는 상호 발전적 차원의 협력적 방법을 더 선호함
 - 그러한 점에서 이 연구는 북한에 대한 일방적인 ‘인도적 지원’이나 ‘개발지원’보다는 ‘인도주의적 협력(이하 인도적 협력)’과 ‘개발협력’을 모두 포괄하는 ‘인도주의적 활동(이하 인도적 활동)’이라는 용어가 더 적절하다고 보임
- 이 연구에서 ‘대북 인도적 활동’이란 구호적 성격의 일방적인 인도적 지원과 자립 능력 배양을 위한 개발지원, 나아가 호혜적 차원의 인도적 협력과 상호이익을 발생시키며 지속가능한 발전을 위한 개발협력을 의미함
 - 일각에서는 개발지원과 개발협력을 인도주의 영역과 분리시키기도 함
 - 개발이라는 개념을 국가발전 또는 경제발전 및 협력의 관점에서 접근하기 때문임
 - 그러나 북한의 인도적 상황은 수십 년에 걸친 경제난과 식량난 등 총체적 문제에 기반을 두고 있음

⁹⁾ 조병욱, 2019.11.03., “대북 식량지원 거부중인 北 ‘가뭄 극복, 마음먹기 달려’”, 세계일보.

- 즉, '대북 인도적 지원'이나 '협력'이 북한의 인도적 상황 개선에 관한 복원력 증진을 지향한다는 점에서 '개발지원' 및 '개발협력'과 유기적으로 연계됨
- 그리고 이는 궁극적으로 북한주민의 인권 증진을 목표로 함
- 북한의 상황에서는 오히려 개발지원과 개발협력이 인도주의적 문제(이하 인도적 문제)를 해결하기 위해 병행되어야 함
- 북한의 인도적 상황에 비추어 보았을 때 인도적 지원과 인도적 협력, 개발지원과 개발협력은 시급성과 필요 영역에 따라 순차적 또는 중첩적으로 이루어지거나, 아니면 역순이나 동시다발적으로도 이루어질 수 있음
- 따라서 이 연구는 인도적 지원이나 인도적 협력이라는 제한적 용어보다는 인도적 활동이라는 포괄적 개념을 사용하고자 함
- 인도적 활동은 인권이라는 인류 보편적 가치를 실현하기 위한 최소한의 방법임
 - 모든 인간은 '생명 지속을 위한 구조'와 '고통 경감을 위한 보호' 등 기본적 인권 유지 권리가 있음¹⁰⁾
 - 이러한 인식하에 1970년대부터 국제사회의 인도적 활동 규모는 꾸준히 증가했음
 - 그러나 최근 들어 단순한 지원 형식의 인도적 활동 규모는 전반적인 감소 추세에 있음
 - 대신 인도적 활동의 제도화가 빠르게 진행되고 있음¹¹⁾
 - 이러한 국제사회의 흐름에 발맞춰 한국 정부와 국내 민간단체들은 1990년대 초부터 국제 인도적 활동 사업에 적극적으로 동참하고 있음
 - 대표적 사례로는 2004년 인도양 쓰나미 사태, 시리아 난민 구호 등이 있고 대북 인도적 활동도 이에 포함됨
- 최근 발표된 통일연구원의 'KINU 통일의식조사 2019'에 따르면, 국민의 40% 이상은 북한을 '지원대상'으로 보고 있음

10) 장은하, 2014, "인도적 지원의 정의에 관한 소고: 국제기구와 공여국 정부의 인도적 지원 개념을 중심으로", 「국제개발협력연구」, 6권 2호.

11) 1990년부터 UN 등 각종 국제기구들에서 인도적 지원 전담 부서가 신설되었고, 개별 공여국과 NGO들이 함께 활동하고 있음. 또한 1990년대 후반부터 인도적 지원 가이드라인이 수립 및 개정되었음. 장은하, 2014, "인도적 지원의 정의에 관한 소고: 국제기구와 공여국 정부의 인도적 지원 개념을 중심으로", 「국제개발협력연구」, 6권 2호.

- ‘북한에 대한 인도적 지원은 지속해야 한다’는 의견이 2018년 40.8%에서 4.6%p 늘어난 45.4%였음
- 반면, ‘지속되지 않아야 한다’는 반대 의견은 26.3%에 그쳤음
- 서울대학교 통일평화연구원이 2019년 10월 8일에 발표한 ‘2019 통일의식조사’에서도 국민의 50% 이상이 북한을 ‘협력대상’이라고 응답했음¹²⁾
- 한편, 대다수의 국민은 통일 문제보다 경제 문제 해결을 더 중요한 것으로 보고 있음
 - 2019년 통일연구원의 통일의식조사에서 응답자의 70.5%는 해결해야 할 문제로 통일과 경제 중 하나를 선택해야 한다면, 경제 문제라고 응답했음
 - 반면, 8.3%만이 경제보다 통일 문제 해결을 더 중요한 것으로 선택함
 - 이러한 경향은 2019년 한국보건사회연구원의 조사에서도 나타났음
 - 한국보건사회연구원의 조사에 따르면, 전체 응답자의 77.1%가 ‘통일과 경제 중 하나를 골라 해결해야 한다면 경제 문제를 택하겠다’고 응답함
 - 같은 맥락에서 응답자의 53.2%는 ‘통일을 위해 조금 못살아도 된다’는 것에 반대 의견을 나타냈음¹³⁾
- 국민 대다수가 통일보다 경제를 선택한 것은 서울시의 대북 인도적 활동 방안 마련에 많은 정책적 시사점을 제공함
 - 시민들은 인류애라는 거대 담론적 차원에서 대북 인도적 활동에 찬성하는 경향이 있음
 - 그러나 경제적 차원의 문제로 인식하는 순간 대북 인도적 활동 문제는 반대에 부딪히게 될 가능성이 큼
 - ‘대북 퍼주기’ 논란은 이러한 인식에 기반을 두고 있다고 볼 수 있음
- 엄밀히 말해 통일과 경제는 서로 다른 성격의 문제임
 - 대북 인도적 활동 문제는 정치, 경제, 사회, 문화적 차원을 넘어서는 보편적인 인류애 관점에서 접근해야 함
 - 더군다나 북한은 같은 민족으로 반드시 우리와 함께 살아야 할 존재임
 - 헌법에서도 통일은 우리 국민의 책무로 명시되어 있음(헌법 제4조, 제

¹²⁾ 서울대 통일평화연구원, 2019, 「2019 통일의식조사: 다가오는 한반도 평화, 불안과 희망」

¹³⁾ 한겨레, 2019.06.10., “통일보다 경제문제 해결이 더 시급하다”

66조, 제92조)

- 따라서 대북 인도적 활동 문제는 크게 보아 민족공동체 회복을 위한 ‘통일 환경 조성’이라는 차원에서도 그 필요성이 부각됨
- 이는 본 연구의 필요성이자 기본 전제이기도 함
- 대북 인도적 활동 문제는 ‘한반도 평화 환경 조성’이라는 차원에서도 그 필요성이 존재함
 - 한반도 평화의 직접적 당사자는 남북한 주민임
 - 남북한 주민에 초점을 맞춘 대북 인도적 활동은 ‘적극적 평화 실현’의 한 과정이 됨
 - 적극적 평화는 소극적 평화 즉, ‘단순히 전쟁이 없는 상태’와 구분되는 ‘직접적·구조적·문화적 폭력’이 사라진 실질적인 평화 상태를 의미함 (Galtung 1996)
 - 직접적·구조적·문화적 폭력의 대표적 사례는 기아, 빈곤, 사회적 불평 등, 정치적 탄압 및 통제 등 인도적 문제와 직결됨
 - 이처럼 대북 인도적 활동 방안을 모색하는 것은 우리가 지향해야 할 장기적 목표인 ‘통일’과 ‘한반도의 적극적 평화’ 실현을 위한 실천적 작업이라고 볼 수 있음
 - 대북 인도적 활동 문제는 남북 간 정치적 신뢰, 사회·문화·심리적 소통을 형성하여 궁극적으로 통일·평화 환경 조성에 도움을 줄 것임
- 그동안 대북 인도적 활동 문제는 남북관계의 특수성으로 인해 중앙정부가 주도해 온 경향이 큼
 - 그러나 중앙정부 주도의 대북 인도적 활동은 정치적 고려에 따라 주로 이루어졌음
 - 특히, 중앙정부 주도의 대북 인도적 활동은 수요자 중심이 아닌 공여자 중심으로 이루어졌음
 - 사실상 이는 남한의 대북 우위성을 전제로 한 것으로 북한의 호응을 지속적으로 이끌어내지 못했음
 - 그 때문에 중앙정부의 대북 인도적 활동은 북한의 인도적 상황을 온전히 반영하지 못했고, 지속적이지도 못했음
- 반면, 지자체의 대북 인도적 활동은 중앙정부보다 상대적으로 정치, 군사적

문제로부터 자유롭다는 장점이 있음

- 또한 지자체의 대북 인도적 활동은 시민단체(NGO)보다 많은 장점을 가지고 있음
- 인도적 활동 문제가 인류애라는 보편적 가치 실현에 그 정당성을 두고 있다 하더라도, 결국 국민(또는 시민)의 지지가 확보되지 못하면 규모와 범위, 횟수에 제약을 받을 수밖에 없음
- 이러한 점에서 시민단체의 역할이 강조되지만 체계와 조직, 자원, 공공성, 안정성, 연속성(지속가능성), 대표성, 연계성 또는 확장성 등에서 분명한 한계가 존재함
- 이와 달리, 지자체는 체계와 조직, 자원, 공공성, 안정성, 연속성(지속가능성), 대표성 등이 확보된 공적 주체이며 나아가 연계성 또는 확장성을 가짐으로써 시민단체보다 명확한 장점이 존재함
- 특히, 지자체는 분산된 대북 인도적 활동 주체들을 결집시키고, 다양한 분야와 범위를 조정하고 통합할 수 있는 역량을 가지고 있음
- 그리고 무엇보다 지자체는 시민과 중앙정부를 이어주는 가교가 될 수 있음

(2) 연구 목적

- 그동안 대북 인도적 활동에 관한 지자체의 역할은 제한적이었음
 - 남북관계 특수성에 따른 법적, 제도적 제약으로 인해 기본적으로 지자체의 대북 인도적 활동 경험은 매우 부족한 상태임
 - 각 지자체에는 대북 인도적 활동에 필요한 북한 관련 정보가 기본적으로 많이 축적되어 있지 않음
 - 그 때문에 지자체도 수요자 중심이 아닌 공여자 관점에서 대북 인도적 활동 문제를 바라보고 있음
 - 부족한 경험과 정보는 북한과의 신뢰관계 부족 및 창구 부재로 연결되었음
 - 각 지자체의 구체적 대북 인도적 활동 방안이 부족한 상황임
- 대북 인도적 활동 필요성과 지자체의 역할 및 중요성, 그리고 한계에 따라 이 연구는 서울시의 대북 인도적 활동 방안을 모색하는 데 그 목적이 있음

- 특히, 이 연구는 시민사회의 지지가 확보될 때 지속가능성이 확보된다는 점에서 일방적 지원이 아닌 협력과 상생의 관점에서 서울시의 대북 인도적 활동 방안을 모색하는 데 그 목적이 있음
- 이러한 목적하에 이 연구는 서울시의 대북 인도적 활동의 성공을 위해 그동안의 중앙정부, 지자체, 시민단체, 그리고 국제기구 사례들을 살펴보고자 함
- 동시에 서울시의 대북 인도적 활동 필요성 및 중요성과 그 역할을 부각시키고자 함
- 이러한 검토를 통해 서울시의 대북 인도적 활동 방향성과 서울시만이 갖는 강점을 활용한 방안(전략)을 도출하고자 함
- 그렇다고 오로지 서울시만이 중심이 되어 그 역할을 수행해야 한다고 주장하는 것은 아님
- 대북 인도적 활동에서 서울시의 비교우위가 존재할 때 효율성과 성공 가능성이 한층 더 높아지겠지만, 기본적으로 대북 인도주의 문제는 모든 지자체가 적극 나서야 하는 것이기 때문임
- 더불어 이 연구는 북한의 인도적 상황을 면밀히 살펴보고자 함
 - 북한의 인도적 상황을 살펴보는 것은 효율적이고 성공적인 대북 인도적 활동의 필요성을 강조하기 위해서임
 - 또한 이는 대북 인도적 활동에 관한 시민 공감대를 형성하여 그 정당성을 확보하기 위해서임
 - 이를 통해, 이 연구는 북한주민과 서울 시민 모두에게 도움이 될 수 있는 대북 인도적 활동 방안을 모색하고자 함

2_연구내용 및 방법

1) 연구내용

- 제1장은 서론으로 이 연구를 위한 배경, 필요성 및 목적, 내용 및 방법을 소개함
- 제2장은 서울시 대북 인도적 활동의 당위성과 정당성, 기대효과를 논의하고자 함
 - 이는 서울시 대북 인도적 활동의 목적을 명확히 정립하여 지속가능성을 높이는 데 목적이 있음
 - 이를 위해 제1절에서는 인도주의 활동 개념과 국제인도법에 관해 논의하고자 함
 - 제2절에서는 대북 인도적 활동의 다양한 쟁점을 논의하여 서울시의 대북 인도적 활동에 대한 무분별한 비난이나 비판으로부터 정당한 대응 논리를 발전시키고자 함
 - 제3절은 서울시의 대북 인도적 활동이 단순히 북한주민의 인도적 상황 개선에 그치지 않고, 남북관계 개선 및 한반도 평화·통일 기여, 남북 상호 이익 발생 등 기대효과를 논의하고자 함
- 제3장은 분산된 북한의 인도주의 실상을 정리하여 서울시 대북 인도적 활동의 필요성을 부각시키는 데 목적이 있음
 - 서울시의 대북 인도적 활동의 일차적 목적은 북한주민의 인도적 상황을 개선시키는 데 있음
 - 이를 위해서는 북한 상황을 아는 것이 무엇보다 중요함
 - 그러나 북한의 인도적 상황에 대한 통합된 자료가 없음
 - 북한의 인도적 상황 검토는 서울시의 대북 인도적 활동 방향성 및 구체적인 방안을 모색하는 데 많은 도움이 됨
- 사실 대북 인도적 활동의 문제점 중 하나로 제대로 된 북한 실상 파악이 어렵다는 것이 지적되고 있음
 - 이는 대북 인도적 활동뿐만 아니라 북한 연구의 가장 큰 어려움이기도 함
 - 즉, 북한 관련 연구는 대부분 자료에 대한 접근성으로 인해 현황을 파악하는 것으로도 많은 가치가 있음

- 때문에 북한의 인도적 상황에 대한 분산된 자료를 하나로 정리하는 것만 해도 많은 시간과 노력을 필요로 함
- 더군다나 지자체는 북한에 대한 관심이 상대적으로 낮아 그동안 제대로 된 연구(또는 조사)가 이루어지지 않았음
 - 수집된 북한 자료에 대한 체계적 정리와 분석은 북한적 현상과 체제 특성에 대한 이해가 전제되어야 함
 - 그럼에도 불구하고 그동안 지자체는 북한에 대한 이해보다 단순히 무엇을 할 수 있는지에만 초점을 맞추었음
 - 이는 결과적으로 북한의 니즈를 충족시키지 못했고, 효율적이고 지속 가능한 대북 인도적 활동으로 이어지지 못했음
 - 이러한 이유로 제3장은 북한의 식량, 환경, 보건의료 상황을 살펴보고, 이를 통해 서울시 대북 인도적 활동의 필요성을 나타내고자 함
- 제4장은 이 연구의 핵심으로 서울시 대북 인도적 활동 방안을 모색하고자 함
 - 우선 제1절에서 중앙정부, 지자체, 민간단체, 국제기구 등 대북 인도적 활동 사례를 살펴보고자 함
 - 사례 검토를 통해 그동안의 각 행위주체가 수행한 대북 인도적 협력(또는 지원)의 한계와 문제점을 도출하여 서울시의 대북 인도적 활동 방안 모색에 시사점을 얻고자 함
 - 이는 대북 인도적 활동이 일방적 지원보다 상호 이익적 관점에서 접근했을 때 지속가능했다는 점을 도출해내는 데 그 목적이 있음
 - 제2절은 남북 상호 이익을 전제로 서울시가 나아가야 할 대북 인도적 활동 방향성을 논의하고자 함
 - 제3절은 구체적인 서울시의 대북 인도적 활동 방안을 모색하고자 함
- 제5장은 결론으로 그동안의 논의를 정리하고 서울시 대북 인도적 활동 필요성과 목적, 원칙, 대상, 방안 등을 다시 한번 강조함

2) 연구방법

- 이 연구는 대북 인도적 활동과 북한의 인도적 상황에 관한 다양한 국내외 연구 보고서 및 논문, 저서, 언론 자료 등 문헌 분석을 함
 - 북한은 매우 폐쇄적인 국가로 연구자가 직접적으로 접근하여 인도적 상황에 관한 자료를 수집할 수 없기 때문임
 - 더불어 이 연구는 ‘로동신문’, ‘조선신보’ 등 북한의 공간 문헌을 분석함
- 또한 이 연구는 전문가 자문회의 및 워크숍을 개최함
 - 북한, 남북관계, 평화, 국제협력, 정치사상, 국제정치 등 관련 전문가들과 지자체 남북교류협력 연구자, 그리고 전·현직 정부 관료, 대북 민간 단체 관계자를 대상으로 라운드테이블 회의와 자문회의를 개최함



02

서울시 대북 인도주의적 활동의 정당성과 기대효과

1_인도주의적 활동 개념과 국제인도법

2_대북 인도주의적 활동의 쟁점

3_대북 인도주의적 활동의 기대효과

02. 서울시 대북 인도주의적 활동의 정당성과 기대효과

1_인도주의적 활동 개념과 국제인도법

1) 인도주의적 개입

- 인도주의는 ‘인류 전체의 복지 증진’과 관련됨
 - 인도주의는 사전적으로 “사람의 평등한 인격과 그 존엄성을 제일 중요하게 여겨서, 인간애를 바탕으로 인종, 민족, 국적, 종교 등의 차이를 초월한 인류 전체의 복지를 이상으로 하는 주의”로 정의됨¹⁴⁾
 - 그러한 점에서 인도주의는 ‘공통적 도덕성’ 실현을 기본 전제로 함
 - ‘공통적 도덕성’은 타인 또는 다른 행위 주체를 존중해야 한다는 원칙임
 - 이에 따르면, 가장 기본적인 인권은 보편적인 도덕적 권리이며, 이는 공통적 도덕성 원칙에 기반을 둠
- 인도주의적 개입(이하 인도적 개입)의 근원적 기반은 ‘인권보호원칙’으로 UN은 이 원칙을 현장에 명시하고 있음
 - 그동안 국제사회에서 타인에 대한 심대한 인권 침해가 발생할 경우 이에 대한 대응으로 ‘인도적 개입’이 이루어질 수밖에 없다는 것을 동의해 왔음¹⁵⁾
 - 인권보호원칙에 따른 인도적 개입은 ‘정의’에 대한 신념과 ‘국제적 연대성’, 그리고 이에 따른 공리적 행위라는 이성적 확신에 기반을 둠
 - 국제사회는 소수자 및 약자에 대한 억압과 침해에 대한 가해자 징벌, 고통으로부터 이들을 구하기 위한 헌신적 행위, 감성이 아닌 이성적 판

¹⁴⁾ 고려대학교민족문화연구원, 2019, 「고려대 한국어대사전」

¹⁵⁾ 최의철, 2003, “국제사회의 인도 개입: 이론과 실제”, 「통일정책연구」, 12권 2호, pp.381~382.

단에 따른 행위는 정당하다고 봄

- 공통적 도덕성에 기반을 둔 인도적 개입의 정당성은 다음과 같음
 - 첫째, 외교적 수단으로 인권 침해를 종식시키지 못할 경우
 - UN헌장 제41조는 외교적 수단으로 경제관계를 비롯한 철도, 항해, 항공, 우편, 전신, 무선통신 등 다른 교통통신수단의 전부 또는 일부의 중단과 외교관계 단절을 명시함
 - 둘째, 인도적 개입은 UN과 같은 국제적 권위체로부터 허용되어야 하며, 이는 국제법에 기반을 두어야 함
 - 셋째, 인도적 개입은 효과적이어야 하며 도덕적으로 허용되는 수단이어야 함
 - 인도적 개입은 국내법과 국제법을 준수해야 함
 - 그리고 무엇보다 무고한 사람들이 피해를 입지 않아야 함
 - 개입의 효과성과 도덕성에 기반을 둘 경우 최소한의 무력 동원도 가능함
 - 넷째, 인도적 개입은 불가피한 상황에서 선택되어야 함¹⁶⁾
- 국제사회에서 인도적 개입 문제는 ‘정의로운 전쟁’과 ‘전쟁에서의 정의’ 측면에서 이루어졌음
 - 오늘날 인도적 개입의 정당성은 ‘정의로운 전쟁’과 관련된 것임
 - 여기서 인도적 개입은 심각한 대규모 인권침해, 특히 생명권의 침해가 발생하였거나, 발생 가능성이 높은 경우 이를 제지하기 위해 이루어짐
 - 특히 인도적 개입은 이러한 인권 침해를 사전에 예방하기 위하여, UN의 사전 수권이나 피간섭 국가의 합법적 정부로부터 허가를 받지 않고 이루어질 수 있음
 - 그리고 이를 위한 무력 사용 및 위협이 정당화 됨¹⁷⁾
- 이러한 정의에 따라 인도적 개입의 특징은 크게 세 가지로 정리할 수 있음
 - 첫째, 상대국 주민들의 인권보호를 위해 인도적 개입이 이루어짐
 - 둘째, 상대국의 동의를 구할 필요 없이 인도적 개입이 이루어짐

¹⁶⁾ 최의철, 2003, “국제사회의 인도 개입: 이론과 실제”, 『통일정책연구』, 12권 2호, p.382; Terry Nardin, 2002, “The Moral Basis of Humanitarian Intervention”, *Ethics & International Affairs*, Vol.16, No.1.

¹⁷⁾ 양순창, 2010, “인도주의적 개입의 정당성 문제”, 『국제정치연구』, 13권 1호.

- 셋째, 상대국의 인도적 문제를 해결하기 위해 군사적 행동을 포함한 강제 수단뿐만 아니라 필요하다고 판단되는 모든 수단을 사용함
- 이에 따르면, 상대국 요청에 따라 이루어지는 것은 ‘인도적 개입’이 아닌 ‘상대국 지원’에 해당함
- 특히, 상대국 거주 자국민 보호와 일부 세력에 대해 지원하는 경우에는 인도적 개입이라고 부를 수 없음
- 그리고 정치적 혹은 경제적 이해관계에 따라 이루어질 경우, 이는 인도적 개입이 아닌 ‘대외정책’의 일환이 됨
- 그런데 상대국 허가 없이 이루어지는 인도적 개입은 ‘콜레트럴 데미지(collateral damage)’, 즉 ‘부수적 피해’ 문제가 발생할 수 있음
 - 콜레트럴 데미지란 본래 군사용어로 의도 및 계획과 상관없이 개입 과정에서 발생하는 부수적인 인적 및 물적 피해를 의미함
 - 즉, 인권보호라는 차원에서 상대국 허가 없이 또는 고려 없이 이루어지는 개입은 오히려 더 많은 피해를 야기하거나 아무런 효과가 없을 수도 있음
 - 대표적으로 북한 정부는 남한의 대북 인도적 활동 문제를 체제 경쟁 차원에서 이해했고, 이로 인한 남북 갈등은 고스란히 북한주민에게 돌아갔음
 - 북한 정부는 국제사회의 인권 증진과 보호를 위한 개입 의사를 내정간섭으로 간주했고, 또한 이를 체제 위협으로 인식했음
 - 이는 북한 사회에 대한 통제와 단속을 강화시켜 오히려 북한주민의 인도적 상황 개선을 억제시켰음
 - 결국, 상대국의 허가나 요청 없는 일방적 개입은 또 다른 갈등과 폭력, 그리고 2차 피해가 발생할 수도 있음
 - 그러한 점에서 인도적 개입은 정치적이거나 군사적 이익과 최대한 분리되어야 함
 - 그리고 인권의 개념이 상대적일지라도, 가장 기본인 생명권과 관련된 것이라면 인도적 개입과 관련된 갈등의 문제를 최소화할 수 있음
- 이러한 점에서 에로(Ero)와 롱(Long)은 인도적 개입의 6가지 필요 기준을 제시했음¹⁸⁾

¹⁸⁾ Ero Comfort and Suzanne Long, 1995, "Humanitarian Intervention : A New Role for the United

- 첫째, 군사적 차원의 인도적 개입은 합법적인 권위체에 의해 수행되어야 함
 - 무력 사용의 경우 UN이나 UN에 의해 그 권위를 인정받은 국제조직이나 기구들에 의해서 정당성과 합법성을 인정받아야 함
- 둘째, 인도적 개입은 인권이 심각하게 침해받았을 경우에만 적용되어야 함
- 셋째, 군사적 차원의 인도적 개입은 모든 적절한 수단과 조치를 사용했음에도 불구하고 상대국의 인권 침해를 막지 못했을 때로 제한해야 함
 - 인도적 개입은 말 그대로 인도주의적으로만 수행되어야 함
- 넷째, 인도적 개입은 직접적인 긴급한 필요에 의해서만 이루어져야 함
 - 필요 이상의 인도적 개입을 해서는 안 됨
- 다섯째, 인도적 개입은 즉각적인 필요와 위협에 대응하기 위해 단기적 조치를 취하는 수준으로만 한정해야 함
 - 개입 세력은 반드시 이성적이고 합리적인 철수를 수행해야 함
- 여섯째, 인도적 개입은 인권유린을 중지하기 위해서 대상 국가의 통치제도나 권위구조에 대해 최소한의 영향력만을 행사해야 함
 - 단, 기존 정부 세력을 제거해야만 하는 경우는 제외됨
 - 인도적 개입은 대상 국가가 무정부 상태로 전락하는 위험을 최소화해야 함
- 헤이르(Bryan Hehir)도 인도적 개입은 명확한 기준 아래 이루어져야 한다고 주장함
 - 그는 인도적 개입이 적절한 권한, 올바른 의도, 최후의 수단 및 성공 가능성 등의 기준에 따른 정당한 상황으로 제한되어야 한다고 주장함
 - 그리고 인도적 개입은 더 좋아질 것이라는 합리적 기대에 기반을 두어야 함¹⁹⁾

Nations?", *International Peacekeeping*, Vol.2, No.2.: 임은주, 2004, "UN의 인도주의적 개입에 관한 연구", 고려대학교 정책대학원 국제관계학과 석사학위 논문, pp.9~10.

¹⁹⁾ Bryan Hehir, 1979, "The Ethics of Intervention: Two Normative Traditions", *Human Rights and U.S. Foreign Policy*, Peter Brown and Douglas MacLean(eds.), Lexington Books, pp.44~46; Steven P. Lee, 2010, "Humanitarian Intervention-Eight Theories", *Diametros*, No.23, p.30.

2) 인도주의적 활동

- 보통 인도적 개입은 ‘인도적 지원’이나 ‘인도주의 원조(이하 인도적 원조)’라는 용어로 사용되고 있음
 - 인도적 지원은 자연재해, 전쟁, 인위적 재해 및 재난으로부터 얻은 피해를 돕기 위한 물자와 서비스 지원 등 모든 활동을 의미함
 - ‘물자 지원’에는 식량, 비식량 물자, 급수, 주거, 의복, 의약품 등이 포함됨
 - ‘서비스 지원’에는 구조수색, 예방접종 등 보건의료 활동, 방역활동, 긴급 하수도 시설 설치 및 복구, 전기시설 연결 및 복구를 비롯하여 시신 수습이 포함됨
 - 그러나 인도적 지원(assistance)이나 인도적 원조(aid)²⁰⁾는 인도적 협력이나 개발지원, 개발협력 등 다양한 형태의 인도주의적 행위를 포괄하지 못하는 한계가 있음
 - 인도주의적 행위는 단순히 물자 및 서비스 지원에만 국한되지 않음
- 반면, ‘인도적 활동(action)’은 광의의 개념으로 재난구호, 재난대응, 인도적 지원, 인도적 원조, 인도적 협력, 개발지원, 개발협력 등 모든 인도주의적 행위를 포괄함
 - 다양한 개념에도 불구하고 대부분 인도주의적 행위에 대한 개념들은 ‘생명 구조’와 ‘고통 경감’, ‘인간 존엄성 및 보호’를 전제로 함
 - 그러한 점에서 인도적 활동은 궁극적으로 인도적 상황 및 영역에 대한 복원력(resilience) 보유 및 회복을 지향함
- 그러한 점에서 이 연구가 지향하는 서울시 대북 인도적 활동은 북한주민의 인권 증진, 생명보호, 고통 경감을 위한 제한 없는 모든 형태의 인도주의적 행위를 포괄하고 있음
 - 사실, ‘대북 인도적 지원’이나 ‘협력’이 북한의 인도적 상황 개선에 관한 복원력 증진을 지향한다는 점에서 ‘개발지원’ 및 ‘개발협력’과도 연계됨
 - 그리고 이는 궁극적으로 북한주민의 인권 증진을 목표로 함

²⁰⁾ 인도주의 원조라는 용어는 주로 1980년대 후반까지 빈번하게 사용하였으나, 최근에는 잘 사용하지 않음. 장은하, 2014, “인도적 지원의 정의에 관한 소고: 국제기구와 공여국 정부의 인도적 지원 개념을 중심으로”, 『국제개발협력연구』, 6권 2호.

- 따라서 서울시의 대북 인도적 활동은 북한주민의 인권 증진, 생명보호, 고통 경감을 위한 제한 없는 모든 형태의 인도주의적 행위를 포괄하는 넓은 범주의 개념임
- 또한 서울시 대북 인도적 활동은 ‘통일 환경 조성’과 ‘한반도 평화 환경 조성’이라는 차원에서도 필요성과 정당성이 확보됨
 - 한반도 평화의 직접적 당사자는 남북한 주민이라는 점에서 서울시의 대북 인도적 활동은 ‘적극적 평화 실현’의 과정으로 볼 수 있음
 - 적극적 평화는 ‘직접적·구조적·문화적 폭력’이 사라진 실질적 평화 상태를 의미함
 - ‘직접적·구조적·문화적 폭력’의 대표적 사례는 ‘기아, 빈곤, 사회적 불평등, 정치적 탄압 및 통제’ 등을 포함함
- OECD는 인도적 활동의 영역을 ‘예방’, ‘대응’, ‘복구’ 단계로 구분하고 있음
 - ‘예방 단계’는 재난 위험 감소, 조기 경보, 위기 대응 계획 등이 포함되고 복원력에 초점이 맞춰져 있음
 - ‘대응 단계’는 구조수색, 식량지원, 주거지원, 의료지원, 급수 및 위생 지원 활동이 포함되며 생명 구조와 고통 경감에 초점이 맞춰져 있음
 - ‘복구 단계’는 사회 서비스 및 시설을 재난 이전 상태로 복구하는데 초점이 맞춰져 있음
- 유엔은 인도적 활동의 4대 원칙을 결의하였음
 - 4대 원칙은 ‘인류애(Humanity)’, ‘공평(Impartiality)’, ‘중립(Neutrality)’, ‘독립(Independence)’이며 국제적십자가(ICRC)의 제안에 기반을 둬²¹⁾
 - 인류애는 생명 및 존엄성 보호의 원칙임
 - 지원은 차별 없이 고통 받는 모든 사람에게 제공되어야 함
 - 공평은 인종, 종교의 차별이 없는 지원 원칙임
 - 오로지 필요에 의해서만 지원이 이루어져야 함
 - 중립은 일방적인 호의배제 원칙임

²¹⁾ A/RES/46/182, A/RES/58/114. 이명근 외, 2012, 「인도적 지원정책 및 사업연구: 긴급구호 시스템을 중심으로」, 서울: 한국국제협력단.

- 분쟁상황에서의 인도적 활동은 이익 추구 행위가 아니어야 함
- 독립은 정치·경제·군사적 상황과 독립된 지원 원칙임
- 지원은 이들 상황과 분리되어 이루어져야 함
- 참고로, 비엔나에서 개최된 1965년 제20차 국제적십자·적신월회의에서 발표된 적십자운동의 7대 기본 원칙은 유엔 인도적 활동의 4대 원칙과 맥락을 같이함
- 인류애, 공평, 중립, 독립, 자발적 활동, 단일, 보편²²⁾
- 유엔의 4대 원칙은 1990년대까지 인도적 활동의 기본 원칙으로 작용하였고, 최근까지도 적용되고 있음
- 2014년 Groupe URD, HAP International, People In Aid, Sphere 프로젝트팀은 유엔의 인도적 활동 4대 원칙을 토대로 9가지 서약을 제안했음
- 이 서약은 12개월 동안 인도적 활동가, 재난과 분쟁의 영향을 받는 지역 공동체 및 주민, 수백 개의 NGO, 정부, UN기구, 공여기관, 학계 관계자 간 참여와 협의를 통해 도출되었음
- 이 팀이 발간한 「인도적 지원의 질과 책무성에 대한 핵심 기준(Core Humanitarian Standard on Quality and Accountability)」 보고서에 따르면 9가지 서약은 아래 표와 같음

[표 2-1] 인도적 활동의 핵심 기준

핵심 기준	위기에 영향을 받는 지역 공동체 및 주민들
원칙	<ul style="list-style-type: none"> · 인류애 · 공평 · 중립 · 독립
행동 서약	<ul style="list-style-type: none"> · 인도적 지원의 적절성 · 인도적 지원의 효과성 및 적시성 · 지역의 역량 강화와 추가적 피해 방지 · 의사소통, 참여, 피드백에 기초를 둔 인도적 지원 · 주민의 고충 및 불만의 적극적 처리 · 인도적 지원의 조정 및 보완 · 인도적 지원 활동가들의 지속적 학습과 발전 · 효과적 업무 수행을 위한 자원과 직원에 대한 공평·공정한 처우제공 · 자원의 책임 있는 관리와 사용

자료: 국제개발협력민간협의회(KCOC)(2014)

22) 국제적십자사 홈페이지(<http://kr.icrc.org/icrc/movement/>)

- 현재 북한주민은 기아, 빈곤, 사회적 불평등, 정치적 탄압 및 통제를 겪고 있음
 - 그런데 북한은 UN 회원국으로 국제사회의 주권국가로 인정받고 있음
 - 반면, 1991년 12월 남북기본합의서에서 남한과 북한은 “나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계”로 명시되어 있음
 - 북한을 주권 국가로 인정하느냐, 아니면 우리 헌법과 남북이 합의한 내용에 따라 민족관계로 볼 것이냐에 따라 대북 인도적 활동의 정당성 문제가 달라질 수 있음
- 국가관계로 보면 북한이 수락하지 않는 한 우리의 대북 인도적 활동은 그들의 주장대로 체제에 대한 내정 간섭이 됨
 - 북한주민의 인도적 상황 개선을 명분으로 북한 정권을 압박하고, 또 개입을 정당화하는 것은 또 다른 폭력적 행위(갈등의 원인)가 될 수 있음
 - 이렇게 되면 오히려 북한 정권의 체제 단속 및 사회 통제 강화의 명분을 정당화해주게 됨
 - 이는 북한을 더욱 폐쇄적인 국가로 만들어 북한주민의 인도적 상황을 더욱 악화시킬 것임
 - 반면, 민족관계로 보면 우리의 대북 인도적 활동은 지극히 당연한 의무적 행동이 됨
 - 그러나 기본적으로 인도적 활동을 위한 개입의 정당성 문제는 북한을 민족적 관계로 보는지 또는 주권국가로 보는지와 관계없이 그 필요성에 의해 확보됨
- UN은 상당한 인권 침해나 실패 및 살인적 국가에 대해서 주권을 핑계로 한 내정 불간섭의 절대적 권리가 무조건적으로 보장되지 않는다고 밝힌 바 있음²³⁾
 - 이에 따르면, 대북 인도적 활동은 북한에 대한 내정간섭 또는 정치·경제적 개입을 정당화하기 위한 또 다른 수단이 아님
 - 호프만(Stanley Hoffmann)도 인도적 활동을 위한 ‘인도적 개입’은 광

²³⁾ 임은주, 2004, “UN의 인도주의적 개입에 관한 연구”, 고려대학교 정책대학원 국제관계학과 석사학위 논문, p.9.

범위한 인권 침해, 심각하고 체계적인 고통, 인류 양심에 충격을 주는 행동 대응이라는 점에서 정당화된다고 주장함²⁴⁾

- 마이클 왈쩌(Michael Walzer)도 인도적 개입은 한 국가 내에서의 인권 침해 정도가 인류의 도덕적 양심을 뒤흔드는 수준에 도달했을 때 정당화될 수 있다고 주장함²⁵⁾
- 테슨(Fernando Teson)은 인권 보호 및 추구를 위한 도구적 가치로 국가 주권을 규정함
 - 국가 주권은 인권 보호 및 추구가 아닌 이에 대한 침해에 사용될 경우 더 이상 인정될 수 없음²⁶⁾

3) 국제인도법과 인도적 활동의 정당성

- 인도주의 문제가 기본적으로 재난 피해자의 생명보호 및 고통경감과 관련 되었다는 것에는 많은 이들이 공감함
 - 그러나 사실 인도주의 문제 즉 인도적 활동에 대해서는 하나로 합치되는 단일한 정의가 존재하지 않음
 - 이는 인도적 활동의 범주가 개별 국가 상황과 역사에 따라 변해왔기 때문임
 - 현대적 의미의 인도적 활동 개념은 1863년 국제적십자사 창설로부터 시작되었다고 볼 수 있음²⁷⁾
 - 그리고 이로부터 국제인도법이 발전하기 시작함
- 국제인도법(International Humanitarian Law, IHL)은 무력충돌에서 발생하는 인도주의적 문제 해결을 목적으로 함
 - 국제인도법은 국가, 국제기구 또는 기타 국제적 행위 주체들 간 관계를 규율하고 있음
 - 이는 국제조약이나 관습법 등으로 구성됨

24) Steven P. Lee, 2010, "Humanitarian Intervention-Eight Theories", *Diametros*, No.23. p.29.

25) Ibid., p.31.

26) 최의철, 2003, "국제사회의 인도 개입: 이론과 실제", 『통일정책연구』, 12권 2호, p.382; Fernando R. Teson, "The liberal case for humanitarian intervention", *Humanitarian Intervention*, Chp.3.

27) 홍지영, 2018, "글로벌 인도적 지원 거버넌스와 규범의 사회화: 2015년 네팔 지진 사례를 중심으로", 서울대학교 대학원 정치학박사학위 논문집.

- 국제인도법은 ‘인도(Humanity)’와 ‘군사적 필요’라는 두 가지 원칙에 기반을 두고 있음
- 인도의 원칙은 군사적 충돌 시 불필요한 모든 고통, 상해, 파괴를 금지함
- 군사적 필요의 원칙은 군사적 충돌 시 최소한도의 생명 손실을 위한 필요한 수준의 무력과 종류만 허용함²⁸⁾
- 1864년 제네바 회의에서 ‘육전에서의 군대 부상자의 상태 개선’ 협약이 채택됨
- 이는 국제인도법의 출발점이 되었고, 이후 전쟁에서 인간 생명과 존엄 보호 및 존중을 전제로 한 많은 조약이 맺어졌음
- 국제인도법은 무력충돌법(Law of Armed Conflict) 및 전쟁법(Law of War)과 동의어로 사용됨²⁹⁾
- 국제인도법은 제네바법(Law of Geneva)과 헤이그법(Law of The Hague)으로 구성됨
 - 1977년 6월 8일 두 법을 하나로 묶는 ‘제네바 제협약’ 추가의정서가 채택됨
 - 국제사회는 이제 더 이상 두 법을 구분하지 않음³⁰⁾
 - 제네바법의 시초는 1864년 체결된 ‘육전에서의 군대 부상자의 상태 개선에 관한 제네바협약’임
 - 이후 이 협약은 발전적 차원에서 1906년, 1929년 두 차례 수정 보완을 거쳐 1949년을 끝으로 완성됨³¹⁾
 - 이 과정이 모두 제네바에서 이루어졌기 때문에 제네바법이라고 지칭함
 - 1950년대부터 통상적으로 사용하던 ‘인도법’은 제네바법을 지칭한 것임
 - 제네바법은 “전투력을 상실한 군인 및 적대행위에 가담하지 않거나 더 이상 직접적으로 가담하지 않는 민간인 등 무력충돌의 피해자를 보호하기 위한 규칙의 집합체”임³²⁾

²⁸⁾ ICRC, 2017, 「국제인도법」, ICRC 한국사무소.

²⁹⁾ Ibid.

³⁰⁾ Ibid.

³¹⁾ 정세중, 2014, “국제인도법상 ‘인도주의 원칙’”, 한국외국어대학교 석사학위논문.

³²⁾ ICRC, 2017, 「국제인도법」, ICRC 한국사무소.

- 마찬가지로 헤이그법도 헤이그에서 체결된 전쟁 당사국 간 권리와 의무 수단과 방법을 제한하는 규칙의 집합체임
- 일반적으로 헤이그법은 ‘교전법규’로 지칭됨
- 헤이그법은 ‘육전의 법규관례에 관한 협약 및 부속서(1899년)’와 이를 개정한 협약 및 부속서(1907년) 등에 토대를 두고 있음
- 헤이그법은 “적대행위 시 교전자의 권리와 의무를 확립하고 전쟁수단과 방법을 제한하기 위한 규칙의 집합체”임³³⁾
- 마르텐스 조항(Martens Clause)은 1899년 제2 헤이그협약 전문에 등장함
 - 마르텐스 조항의 시초를 마련한 마르텐스(Fyodor Martens)는 1899년 “민간인과 전투원은 확립된 기존 관습, 인도의 법칙, 공공 양심의 명령으로부터 수립된 국제법 원칙의 보호와 권한의 적용을 받아야” 한다고 주장함
 - 이러한 맥락에서 국제인도법은 전쟁 시 민간인과 전투원을 반드시 구분해야 한다고 규정함
 - 또 민간인은 그 형태가 어떠하든지 무조건 공격 대상이 되어서는 안 됨
 - 나아가 전투원이라 하더라도 투항하거나 더 이상 전투에 참가하지 않을 경우 살상이 금지되어야 함
 - 적대 행위에 가담하지 않은 모든 사람은 생명뿐만 아니라 존엄성, 정치적·종교적 존중을 받을 권리가 있음³⁴⁾
- 이러한 국제인도법의 핵심 원칙은 ‘보호책임(Responsibility to Protect, R2P)’ 개념으로 발전함
 - 2005년 UN 세계정상회의에서 각 국가의 정상들은 집단 살해 또는 다른 형태의 잔혹한 인권유린에 국제사회가 반드시 행동해야 한다는 ‘보호책임 원칙(R2P)’를 채택함
 - 첫째, 비참하고 끔찍한 상황 발생 시 국가는 자국민을 보호할 의무 존재
 - 둘째, 국제사회는 이러한 상황에 대한 국가의 보호 활동 지원
 - 셋째, 참혹한 상황에 대한 해당 국가의 적절한 행동 부재 시 더 큰 규모의 국가 공동체가 보호책임 부담³⁵⁾

33) Ibid.

34) Ibid.

- 국제사회의 공동 조치 방법으로는 외교, 인도적 활동 등 평화적 차원과 최후의 수단인 무력 등 다양하게 존재함
- 그러나 국제인도법은 무력 사용에 대한 정당성이나 합법성을 제공하지 않음
- 그렇다고 인도적 목적을 위한 무력 사용도 무조건 금지하지 않음³⁶⁾

2_대북 인도주의적 활동의 쟁점

1) 대북제재와 인도주의적 활동

- 2006년 10월 1718호에서 시작된 11차례의 유엔 안보리 대북제재가 북한의 인도적 상황을 악화시키고 있다는 우려의 목소리가 커지고 있음
 - 유엔 대북제재는 국내외 인도주의 단체의 대북지원 활동을 가로막고 있음
 - 대표적으로 미국의 북한 여행금지 조치에 따라 미국 내 여러 인도주의 단체는 대북 식량 및 의료 지원을 하지 못하고 있음³⁷⁾
 - 오랜 기간 지속된 대북제재는 북한 내 밀반입을 급증시켜 지하경제 활성화에 영향을 미치고 있음
 - 이는 북한의 폐쇄적이고 왜곡된 경제구조를 고착화하는 역효과를 발생 시킴
 - 특히, 지하경제 활성화로 인한 생필품 가격 상승으로 북한주민의 생활을 더욱 어렵게 만들고 있음
 - 기존의 유엔 대북제재 결의안들에는 북한주민들에게 미치는 영향을 최소화하기 위해 ‘인도주의적 면제(humanitarian exemption)’ 항목을 명시하고 있음

³⁵⁾ Ibid.

³⁶⁾ Ibid.

³⁷⁾ Anastasia Barannikov, 2019.04.01., “Sanctions against North Korea: An Unintended Good?”, Center for Strategic and International Studies
(<https://www.csis.org/analysis/sanctions-against-north-korea-unintended-good>)

- 그럼에도 불구하고 이는 잘 지켜지지 않았고, 결과적으로 국제사회의 인도적 지원 활동을 상당 부분 감소시켰음
- 유엔 대북제재위원회(1718위원회)는 2018년 8월 6일 ‘대북 인도적 지원을 위한 면제 가이드라인’을 채택했음
- 국제사회는 대북제재가 북한 핵문제 해결을 위한 것이지 인도적 활동의 장애물이 아님을 확실히 표명하였음

[표 2-2] 〈유엔전략계획 2017-2021〉 중 인도주의적 면제 관련 내용

48항: [안전보장이사회]의 결의안 1718(2006), 1874(2009), 2087(2013), 2094(2013), 그리고 본 결의안은 북한주민들의 인도적 상황을 악화시키거나, 1718(2006), 1874(2009), 2087(2013), 2094(2013) 또는 본 결의안에 의해 금지되지 않은 경제활동과 협력, 북한주민의 복리 증진을 위한 국제기구 및 NGO의 지원, 구호 활동을 저해할 의도가 없다.

원칙적으로 위 조항은 유엔이 위에 언급된 인도지원 및 개발을 위한 국가차원의 활동을 펼치는 것을 허가하고 있다.

자료: 이만규(2018)

[표 2-3] 유엔 안보리 대북제재 인도주의적 예외사항 주요 내용

- 북한주민이 겪고 있는 중대한 고통에 대해 깊은 우려 표명
- 북한 정부의 주민복지 비(非)중시 상황 비난
- 북한주민의 복지와 고유한 존엄성 존중과 보장 필요
- 종교적 의무
- 북한주민에 대한 인도주의적 지원을 방해할 의도가 없음
- 개인 추방이 결의안의 목적에 반할 경우
- 북한주민의 이익을 위한 지원(원조)과 구호 활동을 수행하는 국제기구와 비정부 기구의 업무를 금지하거나 부정적 영향을 미칠 의도 없음

- 의료, 안전, 인도주의적 목적
- 식품, 의약품
- 의료 교류
- 주민들의 직접적인 필요(생계)
- 원유 수송이 북한주민의 생계 목적일 경우
- 철과 철광석, 정제된 석유 제품의 공급, 판매, 인도가 북한주민의 생계와 관련될 경우
- 인도주의 목적의 화물 이전에 대한 영향 최소화
- 입항이 인도주의 목적 혹은 결의안 목적과 부합할 경우
- 선박사용이 북한 개인·단체 수익 창출이 아닌 인도주의 목적일 경우
- 사무소, 자회사, 은행계좌가 인도주의 지원일 경우

- 북한주민을 자국민으로 편입 혹은 송환 금지, 국제 난민법, 국제 인권법, 유엔 본부 협약 및 국제연합의 특권과 면제에 관한 협약을 포함한 국내법과 국제법의 적용을 받는 자로 결정할 경우

자료: 이만규(2018)

[표 2-4] 대북 인도주의적 지원 가이드라인의 주요내용

- 북한 민간인 주민들을 위하여 북한에 제공하고자 하는 인도주의적 지원의 성격
- 북한 측 수혜자에 대한 설명과 수혜자 선정 기준
- 위원회의 면제를 필요로 하는 이유
- 6개월 내에 북한에 제공될 물품 및 서비스의 수량 및 세부사항에 대한 구체적인 설명과 목적 및 대상
- 6개월 내 북한에 대한 제공 예정일
- 제공 경로 및 방법(선적에 사용되는 입출항 항구 포함)
- 신청서 제출 시점에 확인 가능한 모든 관련 당사자
- 제공과 관련되는 금융거래
- 모든 제공 예정 물품 및 서비스의 목록이 포함된 부속서(수량 및 예정 출하일 포함)
- 북한에 제공하는 지원이 의도된 목적으로만 사용되며 금지된 목적으로 사용되지 않는다는 것을 보장하는 조치

자료: 도경옥(2018)

- 서울시는 대북제재 면제 가이드라인에 따라 보다 적극적인 대북 인도적 활동을 펼쳐나갈 필요가 있음
 - 유엔 대북제재위원회 홈페이지에 공개된 인도적 사업 관련 제재 면제 승인 건수는 2019년 초 기준 총 22건으로 확인됨
 - 유엔 대북제재위원회는 유아용품, 의료용품, 식수용품, 위생용품 등 다양한 품목의 면제를 승인하고 있음³⁸⁾
 - 2019년 3월 유엔 안전보장이사회 대북제재위원회의 패널 보고서도 강도 높은 제재가 대북 인도적 활동에 미치는 부정적 영향에 대해 상세히 서술하고 있음
 - 향후 대북 인도적 활동에 관한 대북제재의 기준이 융통성 있게 완화될 수 있는 가능성을 내포함
 - 서울시는 북한 민생과 관련된 대북제재 품목들이 유연화 될 수 있음을 주지해야 함

³⁸⁾ United Nations Security Council 홈페이지
(<https://www.un.org/securitycouncil/sanctions/1718/exemptions-measures/humanitarian-exemption-requests>)

[표 2-5] 대북 인도적 지원을 위한 면제 취득 지침

문서	이행지원정보 7호: 대북 인도적 지원을 위한 면제 취득 지침
예외 요청 형식	<ul style="list-style-type: none"> 구성요소 <ul style="list-style-type: none"> - 북한에 대한 인도적 지원은 북한주민의 이익을 위한 것 - 수혜자 선발을 위해 채택된 기준과 북한의 수령인에 대한 설명 - 면제 요청 사유 - 향후 6개월 내에 북한에 제공될 물품 및 서비스가 어떤 목적과 누구에게 제공되는지에 대한 수량과 관련 규격을 포함한 상세한 설명 - 북한에 제안된 향후 6개월 내 운송 계획 일자 - 선적을 위한 입출항 항구를 포함해 계획된 운송 경로와 방법 - 신청서 제출 시점에 확인된 운송 관련 모든 당사자 - 운송에 관련된 금융거래 - 수량과 계획된 일자를 포함한 모든 계획된 운송 물품과 서비스의 목록을 담은 부속서 - 북한 지원은 당초 의도된 목적을 위해 사용되어야 하며, 금지된 목적으로 전용되지 않도록 보장하는 조치 기타내용 <ul style="list-style-type: none"> - 예외를 승인 받은 회원국과 국제 및 비정부 기구는 최대한 계획된 모든 선적을 6개월마다 한 척의 선박으로 통합하도록 강하게 권고 - 위원회로부터 예외 승인을 받은 당사자가 불가피하고 정당한 이유로 계획된 북한으로의 운송 물품(정확한 수량과 규격 등) 그리고/혹은 운송과 관련된 당사자의 변경이 필요한 경우, 추가 권유장(follow-up letter)을 통해 검토가 필요한 모든 변경 사항을 즉시 위원회에 통보하여야 함
제한	<ul style="list-style-type: none"> 예외를 획득한 국제 및 비정부기구와 그들의 제안된 운송이 관련 회원국의 국내 규정과 자격 요구사항(licensing requirement)으로부터도 예외를 인정받게 되는 것은 아님 모든 국제 및 비정부기구는 제안된 운송과 관련 당사자의 모든 부분에서 관련 회원국의 관련 규제와 자격 요구사항을 완전히 준수해야 함
국제/비정부기구 면제요청	<ul style="list-style-type: none"> 세 가지 경로 <ul style="list-style-type: none"> - 회원국 - 유엔: 북한 주재 유엔 코디네이터 사무소 - 위원회 서기(Committee Secretary) <ul style="list-style-type: none"> : 과거 북한 또는 다른 나라에 원조를 제공한 실적이 있거나 관련 회원국에 의해 국가적으로 인정받은 국제 및 비정부 기구일 경우 : 북한에 제공될 원조가 인도적 목적과 북한주민에 이익이 되는 경우 : 예외 요청이 상기의 요구를 담고 있어야 함 기존 경로 유효 <ul style="list-style-type: none"> : 유엔기구 단체, 국제적십자사(ICRC), 국제적십자자연맹(the IFRC), 국제올림픽위원회(IOC)

자료: 1718 Sanctions Committee(DPRK)(2018), "Implementation Assistance Notice No.7"; 이민규(2018)

2) 인도주의적 활동과 대북 퍼주기 논란

- 우리가 풍족하여 넘치는 것 또는 넘쳐서 남는 것을 지원하는 것은 인도주의에 적합하지 않음
 - 오늘날 남한은 북한보다 매우 높은 안정적, 지속적 복지 시스템을 구축하고 있음
 - 현재 극소수를 제외하고 남한주민은 북한주민과 같이 기아에 허덕이지 않음
 - 몸무게와 평균 신장 차이, 영유아 사망률, 질병, 식수 확보, 의복, 영양 등 남북은 여러 분야에서 이미 비교 불가 수준의 격차가 존재함
 - 기본적으로 남한은 의료보험체계가 잘 갖춰져 있음
 - 특히, 남한은 중앙정부, 지자체, 나아가 각 시민단체가 다양한 방법과 규모로 취약계층에 도움을 주고 있음
 - 반면, 북한주민은 북한 당국에 전적으로 의존하고 있지만 그마저도 쉽지 않음
 - 심각한 경제난으로 북한 당국도 별다른 방법이 없기 때문임
 - 현재 북한주민 스스로가 문제를 해결하고 있는 상황임
- 남한주민은 소위 후진국에서 일반적으로 나타나는 복지 문제로부터 벗어나 있음
 - 정당화할 순 없지만, 어느 나라, 어느 도시에서도 복지 사각지대는 존재함
 - 남한의 복지 사각지대 문제는 대북 인도적 활동과 별개의 문제로 중앙정부, 지자체가 지속적으로 해결해 나가야 하는 사안임
 - 따라서 남한의 복지 문제와 북한주민에 대한 인도적 활동 문제를 연결하여, 이를 반대하고 비판 및 비난하는 것은 논리적으로 적절하지 않음
- 우리의 문제가 우선적으로 완벽히 해결된 이후 대북 인도적 활동을 하는 것은 시간성 측면의 문제도 발생함
 - 우선, 복지 사각지대의 문제가 언제 완전히 해결될 수 있을지 기약할 수 없음
 - 나아가 만족할만한 수준이 어느 정도가 되어야 하는지도 불분명함
 - 만약 우리의 문제가 우선적으로 해결된 이후 대북 인도적 활동을 하게

- 되면, 북한에는 돌이킬 수 없는 상황이 발생한 이후가 될 수도 있음
- 1990년대 중반 북한에서는 수백만의 아사자가 발생했고, 현재 많은 수의 다제내성 결핵 환자가 존재함
 - 복지사각지대 문제를 제외하고 남한은 기본적으로 저소득층에게 무상으로 쌀을 지급해주고 있음
 - 그럼에도 불구하고 남한에는 쌀이 남아돌고 있음
 - 또한, 한 해 버려지는 음식물 쓰레기는 엄청난
- 대북 퍼주기 논란의 핵심은 전용 가능성 의심에 있음
- 그 때문에 그동안 대북지원 문제는 북한의 수용가능성이나 지속가능성에 초점이 맞춰지기보다 분배 투명성 확보에 있었음
 - 이는 대북 인도적 활동에 대한 본질과 의미를 축소시키고, 소모적인 논쟁을 일으키는 또 다른 갈등의 원인이 되었음
 - 이러한 문제로 인해 1996년 초 모니터링을 위해 국제기구에서 파견한 북한 상주 인원이 30명에서 2000년에는 144명으로 증가했음³⁹⁾
 - 최근 보도에서도 WFP는 북한 내에 11개 공장을 직접 운영하며 식량을 만들고, 50명 이상의 직원을 평양사무소에 상주시키고 있음
 - 이밖에도 분배 투명성을 높이기 위해 세계식량계획은 북한주민에게 비스킷 형태로 전달했음
 - 참고로 이 비스킷에는 커다랗게 WFP가 찍혀있음
 - 올 초 우리 정부가 북한을 돕기 위해 지원한 800만 달러도 북한 정부에 직접 지원하지 않고 유니세프와 WFP를 통해 전달했음
 - 유니세프와 WFP는 우리 정부로부터 전달받은 현금을 현물로 바꿔 북한주민에 전달했음⁴⁰⁾
- 남한 경제 규모에 비춰 볼 때 대북지원 규모는 매우 작음
- 1995년부터 2018년 12월까지 우리 정부의 대북지원 총액은 3조 2,948억 원에 불과함
 - 2019년 현재 남한의 국민총소득(GNI)은 1,898조 4,527억 원임

39) 김근식, 2002, “대북 퍼주기 논란과 남남갈등: 현황과 과제”, 『평화문제연구』, 14권 1호.

40) 송영훈, 2019.06.10., “대북지원은 핵미사일에 전용?”, 뉴스포트.

- 지금까지의 대북 총 지원액을 2019년 현재 국민총소득(GNI)으로 계산하면 겨우 0.173%에 불과함
- 물론 연도별 GNI와 대북지원액으로 각각 계산하면, 이 비율은 더욱 감소하게 됨
 - 2009년 GNI(1,203조 원) 대비 지원액(671억 원)은 0.005%
 - 2010년 GNI(1,325조 원) 대비 지원액(405억 원)은 0.003%
 - 2011년 GNI(1,398조 원) 대비 지원액(196억 원)은 0.001%
 - 2012년 GNI(1,455조 원) 대비 지원액(141억 원)은 0.0009%
 - 2013년 GNI(1,510조 원) 대비 지원액(183억 원)은 0.001%
 - 2014년 GNI(1,570조 원) 대비 지원액(195억 원)은 0.001%
 - 2015년 GNI(1,663조 원) 대비 지원액(254억 원)은 0.001%
 - 2016년 GNI(1,747조 원) 대비 지원액(30억 원)은 0.0001%
 - 2017년 GNI(1,843조 원) 대비 지원액(11억 원)은 0.00005%
 - 2018년 GNI(1,898조 원) 대비 지원액(77억 원)은 0.004%
- 이 밖에도 한해 전국에서 버려지고 있는 음식물 폐기물은 연간 450만~500만 톤에 이룸
 - 음식물 폐기물 처리비용도 연간 20조 원에 다다름
 - 우리나라의 한 해 예산이 약 500조 원에 이른다고 볼 때 이는 엄청난 액수임
 - 처리비용은 대북 지원액(3조 2,958억 원)의 약 7배에 달하며, 대북 지원액은 처리비용의 16.5%에 불과함⁴¹⁾
 - 2019년 5월 14일에 대북 식량지원 방안을 논의하는 비공개 회담에서 비슬리 WFP 사무총장은 박원순 시장에게 서울시가 ‘음식물 쓰레기 줄이기 캠페인(Zero Waste)’에 적극 동참해줄 것을 요청한 바 있음
 - 국민총소득과 음식물 쓰레기 및 처리비용만 보더라도 대북 퍼주기 논란은 큰 의미가 없다는 것을 알 수 있음
 - 오히려 대북지원을 늘려야 할 것임
 - 버려지는 음식물을 줄이고, 이를 통해 북한에 식량을 지원하는 것은 남북한 주민 모두에게도 이익이 됨

⁴¹⁾ 이광조, 2018.11.19., “남은 음식물은 자원이다...음식물 자원화 국민 대토론회 열려”, 한국영농신문.

- 국외 ‘지원’은 우리의 세금이 국내 복지로 사용되지 않고 국내 납세자와는 관련이 없는 수여국 국민으로 전이되는 문제가 존재함
 - 물론 국내 지원도 개별 납세자 모두에게 혜택이 가는 것은 아님
 - 그럼에도 불구하고 이에 대해 큰 반발이 발생하지 않는 것은 하나의 공동체라는 전제가 있기 때문임
 - 자기의 세금이 다른 공동체에 사용된다는 것은 일종의 손실로 인식된다는 점에서 아무리 인류애를 강조한다고 해도 쉽게 문제가 해결되지 않음
 - 따라서 국외 지원은 우리가 아닌 다른 공동체에 혜택이 간다는 점에서 이를 실행하기 위한 공여국 정부의 대외 개발정책의 정당성과 책무성이 필요해짐
 - 2019년 5월 14일~16일 한국갤럽이 진행한 여론조사에 따르면, ‘북한에 식량 지원을 해야 한다’는 응답은 44%, 반대는 47%로 반대 여론이 더 많았음⁴²⁾
 - 결국 국민 세금이 들어가는 문제라는 점에서 서울시는 오로지 높은 이상적 가치 실현만을 가지고 무작정 대북 인도적 활동을 전개해서는 안 될 것임
 - 서울시는 대북 인도적 활동이 이루어지는 이유를 명확히 해야 할 것임
- 이 연구는 국익과 대북 인도적 활동을 비교하는 이분법적인 국민 인식을 해결하기 위해서 ‘호혜적 관점’을 견지해야 한다고 봄
 - 호혜적 관점은 상대적 이익보다 절대적 이익을 추구하게 되며, 그 목적을 정치적, 경제적 또는 안보적 차원에 두지 않고 보편적 가치를 지향함
 - 사회구성적 관점에서 보면 ‘호혜성’은 사회적 관계성에 토대를 둠
 - 사회적 관계성에 토대를 둔 호혜성 문제는 그 목적성이 경직된 형태로 머물지 않고, 사회적 재구성에 의해 변한다는 점에서 유연성을 가짐
 - 그렇게 볼 때 인도적 협력과 개발협력이 포함된 인도적 활동은 다각적 시각을 가지고 다양한 방법으로 접근할 수 있으며, 지속가능성을 확보하게 만들어줌
 - 서울시는 대북 인도적 활동의 주된 목적이 경제적 이익이 아닌 북한주민의

⁴²⁾ 한상준, 2019.05.17., “국민 47% “北 식량 지원 반대”...여론조사에도 ‘대북 식량지원’ 속도내는 靑”, 동아일보.

- 생명 보호를 위한 최소한의 기아, 질병 방지라는 것을 명확히 해야 함
- 더군다나 남북한은 민족관계로 통일을 지향하는 공동체 형성의 대 상임을 명심해야 함
 - 궁극적으로 서울시 대북 인도적 활동이 보편적 가치인 인간의 존엄성 을 유지·보호하기 위한 것임을 시민들에게 인식시켜야 할 것임
 - 인도적 활동 문제는 강자가 약자에게 은혜를 베푸는 것이 아님
 - 서로의 인간 존엄성을 지켜주고 지키는 것은 더불어 살기 위한 것임
 - 한반도에서 ‘더불어 산다는 것’은 곧 남과 북이 평화와 통일을 지향하 는 것과 관련됨
 - 그러한 점에서 서울시 대북 인도적 활동은 남과 북이 평화와 통일을 지 향하는 가운데 더불어 살기 위해 서로 나누는 것임

3) 대북 인도주의적 활동과 UN 지속가능발전목표(SDGs) 이행 의무

- UN ‘지속가능개발목표(Sustainable Development Goals, SDGs)’는 2015년에 만료된 ‘새천년발전목표(Millennium Development Goals, MDGs)’의 후속 목표로 채택되었음
 - SDGs는 ‘단 한사람도 소외되지 않는 것’을 기조로 하여 UN 총회에서 만장일치로 채택되었음
 - 이는 ‘2030 지속가능발전의제’라고도 불리며, UN 회원국은 2016년부 터 2030년까지 이 목표를 이행해야 함
 - SDGs는 17개의 큰 목표와 169개의 세부 목표로 구성되어 있음
 - 17개의 SDGs 중 1~15번 목표는 인권의 전통적 범주인 경제사회문화 및 환경적 권리와 관련됨
 - 10번과 16번 목표는 정치적 차원과 관련됨
 - 17번 목표는 수단과 관련됨
 - UN 회원국이라면 2030년까지 향후 15년 간 SDGs 실현을 위한 노력 및 협력 의무가 존재함
- UN 회원국인 북한도 SDGs 실현을 위해 노력해야 함
 - 북한은 SDGs 실현을 위해 대상을 가리지 않고 그 어떤 국가와도 협력 해야 함

- 따라서 북한은 북핵 문제, 남북관계를 핑계로 남한 및 국제사회의 인도적 지원 및 협력을 거부해서는 안 됨
- 북한과 마찬가지로 UN 회원국인 남한도 SDGs 실현을 위해 적극적으로 노력해야 함
 - SDGs를 실현하기 위한 방안은 국가가 처한 환경과 역량에 따라 제각각임
 - 남한의 대북 인도적 활동은 SDGs 실현을 위한 여러 방안 중 하나임
 - 그리고 이는 선택이 아니라 의무적 관점에서 접근해야 함
 - 더군다나 남한은 그 어느 나라보다도 인권, 평화 등 국제사회의 보편적 가치와 원칙을 이행할 의무가 존재함
 - 남한은 2011년 11월 29일 부산에서 개최된 ‘세계개발원조총회’ 주최국임
 - 또한 남한은 2015년 ‘UN 경제사회이사회’와 ‘인권이사회’의 의장국이었음
 - 남한은 그 어떤 나라보다도 SDGs를 인권, 성평등, 평화 등 국제사회의 보편적 가치와 원칙을 이행할 의무를 가지고 있음
 - [표 2-6]을 보면, SDGs는 대부분 인도주의 문제와 연관되어 있음
 - 따라서 대한민국 수도로서 서울시의 대북 인도적 활동은 SDGs 이행의 책무라는 차원에서 당위성과 정당성을 가짐

[표 2-6] UN 지속가능개발목표(SDGs)

목표	내용
1. 빈곤 종식	모든 곳의 모든 형태의 빈곤 종식
2. 굶주림 종결	굶주림을 없애고, 식량 안보를 성취하며, 영양 상태를 개선하며 지속가능한 농업 지원
3. 건강과 웰빙	모든 연령의 사람들에게 건강한 삶을 보장하며 웰빙 장려
4. 양질의 교육	양질의 교육 보장과 평생 교육 기회 장려
5. 성평등	성평등 달성과 여성과 소녀의 역량 강화
6. 깨끗한 물과 위생	모든 사람들에게 물, 위생의 이용 가능성, 지속가능한 관리를 보장
7. 깨끗한 에너지	신뢰가능하고 지속가능한 에너지 접근성 보장
8. 좋은 일과 경제적 성장	지속가능한 경제적 성장과 생산적 고용 촉진
9. 산업, 혁신, 인프라	지속가능한 산업화 지원, 혁신 육성, 재생가능한 인프라 건설
10. 불평등 감소	국가 간 및 국가 내 불평등 감소
11. 지속가능한 도시와 커뮤니티	도시와 주거지를 안전하고 지속가능하게 만들기
12. 책임 있는 생산과 소비	지속가능한 생산과 소비 패턴 만들기
13. 기후 행동	기후 변화와 그 효과에 대응하는 긴급한 행동 취하기
14. 수중 생물	해양 자원을 보존하고 지속가능한 방식으로 사용
15. 육지 생물	육지 생태계를 보호, 복원하며 지속가능한 방식의 사용을 촉진, 사막화 대응, 토양 오염 및 생물 다양성 감소 저지
16. 평화, 정의, 강력한 제도	지속가능한 발전을 위한 평화롭고 포괄적인 사회 촉진, 정의에의 접근 보장, 효과적이고 책임 있는 제도 구축
17. 목표 달성을 위한 파트너십	지속가능한 발전을 위한 실행 수단 강화와 글로벌 파트너십 활성화

3_대북 인도주의적 활동의 기대효과

1) 남북관계 개선 및 신뢰구축

- 서울시의 대북 인도적 활동은 남북관계 개선의 출발점이 될 수 있음
 - 남북관계 개선은 ‘서울-평양 간 도시협력 활성화’의 기본 전제임
 - ‘서울시 대북 인도적 활동-남북관계 개선-서울·평양 도시협력 활성화’라는 선순환구조가 형성될 수 있음
 - 이 과정에서 서울시와 북한 간에 높은 신뢰가 형성될 수 있음
 - 만약 남북한이 교착상태에 빠질 경우 서울시는 문제 해결의 창구가 될 수 있을 것임
 - 사실 대북 인도적 활동은 현 대북제재 상황에서 유일하게 관계 개선을 할 수 있는 방법임
 - 인도적 활동은 남북 간 사회문화교류, 개발지원 및 협력을 위한 상호 신뢰 구축 프로세스의 시발점이 될 수 있음
 - 대북 인도적 활동은 단순한 지원에 그치지 않고 개발지원 및 개발협력과 연계될 수 있다는 점에서 남북관계 개선의 다양한 영역으로 확산될 수 있음
 - 결과적으로 대북 인도적 활동은 지속가능한 남북관계 발전에 촉매제 역할을 수행할 것임
- 그동안 남한 정부는 인도적 지원을 개발협력과 연계하려는 구상을 여러 차례 세웠음
 - 2000년 김대중 대통령과 김정일 주석 간의 정상회담에서 남북은 남북 경제협력추진위원회를 구성하여 인도적 지원과 경제협력 문제를 논의한 바 있음
 - 노무현 정부의 ‘평화와 번영 정책(Policy for Peace and Prosperity)’ 역시 대북 인도적 지원을 교역, 협력, 투자 프로젝트와 연계하는 동북아 지역 통합을 구상하였음⁴³⁾

⁴³⁾ 스테판 해거드, 마케스 놀랜드, 2007, 「북한의 선택」, 매일경제신문사, pp.219~220.

- 인도적 활동을 통해 장기간 축적해 온 북한 정보는 향후 남북 경제협력 추진 시 유용한 자료로 활용될 가능성이 높음

2) 남북한 상호 경제적 이익 발생

- 대북지원과 관련된 소위 남남갈등 문제는 다양한 영역에서 이루어졌지만 본격화된 것은 2000년 초반 대북 쌀 지원과 관련되어 있음
 - 2001년 9월 22일 조선일보의 “야당식 대북 퍼주기”라는 제목의 사설은 대북 식량 지원에 대한 소위, 남남갈등을 고조시켰음(김근식 2002)
 - 최근에도 논란이 되었던 대북지원 문제는 쌀과 관련된 식량 지원을 둘러싸고 전개되었음
 - 대북 쌀 지원 문제를 둘러싼 찬반 갈등은 북한에 대한 서로 다른 인식에 기반을 두고 있음
 - ‘대북 퍼주기’에서 퍼주기는 소규모 수준이나 일반적인 지원 정도가 아닌 대규모 수준 또는 일정 정도의 경제적 손실을 감내한 지원으로 왜곡되어 인식됨
 - 사실 대북 쌀 지원은 경제적 손실을 감내한 일방적인 대규모 퍼주기가 아니었음은 물론이고 오히려 남한 경제에도 이익이 있었음
 - 하지만 이러한 사실은 국민들에게 잘 전달되지 않았음

(1) 대북 쌀 지원과 경제적 이익

- 현재 남한은 쌀의 과잉공급으로 막대한 경제적 손실을 얻고 있음
 - 2019년 8월 20일 국회 농림축산식품해양수산위원회가 발표한 ‘2018 회계연도 결산 분석’은 이를 잘 나타내고 있음
 - 발표에 따르면 남한의 전체 쌀 공급량은 2008년 536만 1천 톤에서 2017년 632만 6천 톤으로 96만 5천 톤이 증가했음
 - 이는 생산과 수입이 지속된 데 따른 것으로 2008년과 비교할 때 생산과 소비는 줄고 수입과 재고는 늘었음
 - 생산량은 440만 8천 톤(2008년)에서 419만 7천 톤(2017년)으로 21만 1천 톤이 감소했음
 - 소비량은 467만 5천 톤(2008년)에서 443만 9천 톤(2017년)으로

- 23만 6천 톤이 감소했음
- 수입량은 25만 8천 톤(2008년)에서 38만 2천 톤(2017년)으로 12만 4천 톤이 증가했음
 - 재고량은 68만 6천 톤(2008년)에서 188만 8천 톤(2017년)으로 120만 2천 톤으로 증가했음
 - 참고로, 1인당 연간소비량은 2008년 75.8kg에서 2017년 61.8kg으로 감소했음(국회예산처 2019)
- 쌀의 공급과잉은 재고관리비용 및 쌀 소득 보전 직불금 증가로 이어져 정부의 재정 부담을 높이고 있음
- 2018년 8월 말 기준 정부의 쌀 재고량은 160만 톤으로 세계식량기구(FAO)의 권장 재고량 80만 톤의 두 배를 기록하였음
 - 2018년 9월까지 재고관리비용은 3,017억 원이었음
 - 2017년 재고관리비용은 2,236억 원이었고, 2016년은 5,772억 원이었음
 - 2018년 정부의 쌀 소득보전 직불제 중 ‘고정직불금’ 지급은 8,187억 원이었음
 - 2017년은 8,315억 원, 2016년은 8,383억 원이었음
 - 정부는 2016년부터 재고 감축을 위해 사료용으로 쌀을 판매하였지만 오히려 엄청난 손실을 얻었음
 - 정부는 쌀값 하락에 따른 시장 불안 문제를 최소화하기 위해 식용이 어려운 묵은쌀에 한하여 사료용으로 공급하였음
 - 이에 정부는 3년간 101만 톤 수준의 사료용 쌀을 10분의 1 가격으로 판매해 1조 8,758억 원의 손실을 얻었음
 - 이중 사료용 재고관리비용은 2,406억 원이었음(농림축산식품부 2018)
 - 참고로, 정부는 쌀 공급과잉 문제를 해결하고자 ‘쌀 생산 조정제’를 실시하였음
 - 쌀 생산 조정제는 쌀 이외의 작물을 농사지을 때 정부가 논 1ha당 보조금 340만 원을 2년간 한시적으로 지급하는 것임
 - 2018년 정부는 5만 ha를 목표로 했지만, 쌀 가격이 상승하여 실제 신청은 75%밖에 이루어지지 않았음⁴⁴⁾

⁴⁴⁾ 박찬준, 2018.05.22., “북미 협상 성공 바라는 農心”, 세계일보.

- 이처럼 정부는 쌀 가격을 유지하기 위해 막대한 세금을 투입하고 있음
- 이렇게 볼 때 대북 쌀 지원은 운송료 등을 감안한다고 해도 오히려 남한에 이득이 됨
 - 남한의 대북 쌀 지원은 수천억 원의 재고관리비용을 절감하는 효과를 얻을 수 있음
 - 쌀 소득보전금도 크게 절약할 수 있음
 - 대북 쌀 지원은 실제로 정부의 쌀 관리 비용 감소 효과를 불러옴
 - 예를 들어, 40만 톤 분량의 대북 쌀 지원은 80kg당 7,000~8,000원씩 국내산 쌀값이 상승함
 - 쌀 가격이 1,000원 감소할 때마다 정부의 쌀 변동직불금은 약 350억 원이 증가함
 - 쌀 40만 톤의 대북지원은 정부의 쌀 변동직불금을 최대 2,800억 원 절약할 수 있음
 - 농업계는 ‘쌀의 과잉생산-가격하락-시장격리조치’의 악순환을 끊기 위해 대북 인도적 지원을 정부에 요구한 바 있음⁴⁵⁾
- 대북 쌀 지원은 북한 경제에도 이익이 됨
 - 과거 남한 정부의 쌀 지원은 북한 장마당에서의 쌀 시장가격 상승을 억제시키는 역할을 하였음
 - 1998년 3월~10월 식량 지원이 대규모로 투입되었을 때 청진지역 장마당 식량 가격은 25~30% 가량 하락하였음
 - 결과적으로 남한의 대북 식량 지원이 북한의 식량 가격을 낮춰 북한주민들의 식량 확보에 도움을 주었음
 - 또한 남한의 대북 쌀 지원은 장마당에 유통되는 식량규모를 충분하게 만들어 원활한 북한주민 간 물물교환이 이루어지게 만들었음
 - 즉, 대북 쌀 지원은 북한의 시장화에도 기여함⁴⁶⁾

45) 박찬준, 2018.05.22., “북미 협상 성공 바라는 農心”, 세계일보.

46) 이금순, 2003, 「대북 인도적 지원의 영향력 분석」, 통일연구원, p.87.

(2) 대북 비료 지원과 경제적 이익

- 쌀과 마찬가지로 북한의 식량 생산 문제와 관련된 대북 비료 지원도 남북한 상호 경제적 효과를 얻을 수 있음
 - 과거 한국 정부의 대북 비료 지원은 북한의 쌀 생산량 증대를 이끌어내는 동시에 국내 비료 업계 활성화에 기여했음
 - 2003년 북한은 415만 톤의 곡물 생산량을 기록함
 - 이는 1995년 이후 9년 만의 최대 증산치(WFP/FAO 추정)임
 - 여러 가지 요인 중, 1999년부터 시작된 한국 정부의 비료 지원이 식량 증대에 큰 역할을 한 것으로 평가됨
 - 1999년 우리 정부는 정부예산으로 구입한 11만 5,000톤과 대한적십자가 구입한 4만 톤의 비료를 처음으로 북한에 지원함
 - 1997년 5월 남북 적십자사 접촉으로 대북 비료 지원 논의 시작
 - 1998년과 1999년 남북 차관급 회담에서 비료 지원 문제 협의
 - 1999년부터 2007년까지 정부 차원의 대북 비료 지원은 총 255만 5천 톤이었고, 비용은 7,995억 원에 이름⁴⁷⁾
 - 참고로, 남한 정부는 북한의 요청에 따라 복합비료를 지원했고⁴⁸⁾, 2007년 북한은 1998년 3월 27일에 체결한 '남북적십자 사이의 제3차 구호물자 전달절차에 관한 합의서'에 따라 도·시·군(구역) 단위의 비료 분배 내역을 통보해주었음
 - 남한의 대북 비료 지원은 1999년 3월 27일부터 2007년 6월 23일까지 총 39항차로 완료되었음
 - 남포항 160,000톤, 해주항 58,000톤, 원산항 15,000톤, 흥남항 37,000톤, 청진항 30,000톤으로 비료 전달⁴⁹⁾
 - 1999년~2007년 기간 대북 비료 지원 규모는 국내 비료 업계 생산량 및 매출액의 10%에 달했음
 - 당시 정부의 대북 비료 지원은 국내 비료 회사들의 경영 상황 개선에 많은 도움을 주었음⁵⁰⁾

47) 통일부, 2008, 「2008년 통일백서」, p.218.

48) 김영훈, 2014, 「대북 비료지원사업 평가와 비료분야 대북협력 효율화 방안」, 한국농촌경제연구원, p.39.

49) 통일부, 2008, 「2008년 통일백서」, p.218.

50) 양문수, 2007, "북한에 대한 인도적 지원의 경제·사회적 효과", 「동향과 전망」, 70호, pp.259~261.

[표 2-기] 대북 비료 지원 규모와 종류(1999~2007년)

연도	규모(톤)	금액(억 원)	지원 종류
1999	15.5	462	<ul style="list-style-type: none"> · 복합비료⁵¹⁾ 1(9만 톤)* · 황산암모늄(1만 5천 톤) · 요소(3만 2천 톤) · 용성인비(1만 3천 톤) · 기타(5천 톤)
2000	30	944	<ul style="list-style-type: none"> · 요소(10만 톤) · 복합비료 1(10만 톤) · 황산암모늄(1만 톤) · 기타 복합비료(4만 9천 톤)
2001	20	638	<ul style="list-style-type: none"> · 요소(8만 톤) · 복합비료 1(10만 톤) · 황산암모늄(1만 톤) · 기타 복합비료(1만 톤)
2002	30	832	<ul style="list-style-type: none"> · 요소(8만 5천 톤) · 복합비료 1(18만 9천 톤) · 황산암모늄(1만 7천 톤) · 기타 복합비료(5만 2천 톤)
2003	30	811	<ul style="list-style-type: none"> · 요소(4만 2천 톤) · 황산암모늄(1만 7천 톤) · 복합비료 1(18만 9천 톤) · 기타 복합비료(5만 2천 톤)
2004	30	940	<ul style="list-style-type: none"> · 요소(4만 2천 톤) · 황산암모늄(1만 7천 톤) · 복합비료 1(18만 9천 톤) · 기타 복합비료(5만 2천 톤)
2005	35	1,207	<ul style="list-style-type: none"> · 요소(4만 4천 톤) · 황산암모늄(1만 7천 5백 톤) · 복합비료 1(21만 6천 5백 톤) · 기타 복합비료(7만 2천 톤)
2006	35	1,200	<ul style="list-style-type: none"> · 요소(1만 5천 톤) · 황산암모늄(1만 3천 톤) · 복합비료 2(6만 1천 5백 톤) · 기타 복합비료(3만 3천 8백 톤)
2007	30	961	<ul style="list-style-type: none"> · 요소(2만 3천 톤) · 황산암모늄(3만 6천 톤) · 복합비료 2(8만 톤) · 복합비료 3(3만 톤) · 복합비료 4(3만 톤) · 복합비료 5(1만 9천 톤) · 기타 복합비료(7만 3천 톤)
계	255.5	7,995	

자료: 김영훈(2014)

⁵¹⁾ 북한에 지원한 복합비료의 구성이 서로 다름에 따라 임의로 번호를 매겼음. 복합비료 1 구성: 질소(21)-인산(17)-칼리질(17), 복합비료 2 구성: 질소(22)-인산(12)-칼리질(12), 복합비료 3 구성: 질소(22)-인산(12)-칼리질(11),

- 현재 국내 화학비료 생산량 및 사용량, 수출액은 감소추세에 있음⁵²⁾
 - 2014년 기준 국내 비료 시장의 규모는 화학비료 8,086억 원, 부산물 비료 8,300억 원으로 1조 6,386억 원 수준임
 - 이중 화학비료의 국내 생산량은 2004년 3,614천 톤에서 2015년 1,982천 톤으로 감소했음
 - 2010년 2,815천 톤, 2012년 2,577천 톤, 2014년 2,320천 톤
 - 그리고 화학비료의 1ha당 사용량은 1995년 438kg에서 2015년 261kg으로 감소했음
 - 2000년 381kg, 2009년 267kg, 2011년 249kg, 2013년 262kg, 2014년 258kg
 - 화학비료 수출액은 2009년 362백만 달러(1,507천 톤)에서 2015년 3억 4백만 달러(883천 톤)로 감소했음
 - 2011년 6억 4백만 달러(1,716천 톤), 2013년 4억 6천 3백만 달러(1,429천 톤), 2014년 3억 5천 7백만 달러(1,140천 톤)
 - 2017년도 무기질비료 농업용 판매량은 2016년 111만 4천 톤에서 110만 3천 톤으로 감소했음
 - 또한 무기질비료 매출액은 2016년 5,254억 원에서 2017년 5,071억 원으로 감소했고, 관련 생산업체의 경영수지는 2011년도 이후 지속적인 적자를 보고 있음
 - 침체된 국내 비료 업체를 다시 활성화하기 위해서는 기술개발 등 신규 투자나 안정적인 공급 및 수출 촉진이 수반되어야 함
 - 그러나 정부의 친환경 농업 추진 및 유기질비료 지원 사업, 그리고 농경지 면적 감소, 적자로 인한 신규투자 제한 등은 이러한 문제를 해결하는데 제약요인으로 작용하고 있음⁵³⁾
 - 과거 사례에서 나타나듯이, 대북 비료 지원 활성화는 국내 비료업계의 안정적인 공급과 수출 문제를 해결하는데 큰 도움이 됨
 - 물론 이로 인해 발생한 이익은 신규투자자로 이어질 수 있다는 점에서 국내 비료업계 발전의 선순환구조를 구축할 수 있음

복합비료 4 구성: 질소(12)-인산(10)-칼리질(9), 복합비료 5 구성: 질소(11)-인산(10)-칼리질(8)

52) 농림축산식품부 농기자재정책팀, 2016. 7., 「비료산업 현황 및 무기질비료 산업 발전방안」

53) 서정학, 2018.06.22., “한국비료협회, 2018 비료연감 발간”, 농수축산신문.

- 상호 경제 이익 발생 관련 대북 인도적 활동은 국외 사례에서도 나타남
 - 대표적으로 스위스⁵⁴⁾의 대북 분유 지원(Dried Skimmed Milk, DSM) 프로그램이 있음
 - 스위스는 2009년부터 2017년까지 9년여 동안 WFP를 통해 약 530억 원의 탈지분유를 북한에 지원하였음
 - 이는 총 80만 명의 북한 아동이 1년에 3.5개월 간 매일 분유를 먹을 수 있는 규모였음
 - 이러한 원조 프로젝트로 인해 북한 아동은 어느 정도 영양실조를 피할 수 있었음⁵⁵⁾
 - 당시 스위스가 제공한 분유는 대부분 자국에서 생산한 분유로 스위스 기업에 경제적 이익을 안겨주었음
- 지금까지 살펴보았듯이, 서울시의 대북 인도적 활동은 우리의 경제적 손실을 전제로 한 일방적 퍼주기가 아니며, 오히려 이익이 발생할 수 있음
 - 그러한 점에서 서울시는 대북 인도적 활동에 지역 기업을 적극 활용할 필요가 있음
 - 서울시 대북 인도적 활동이 서울 소재 기업과 연계될 경우 지역경제 활성화에 도움이 될 것임
 - 대북 인도적 활동은 서울시를 비롯한 각 지자체의 특성과 수요를 반영한 호혜사업 발굴의 중요한 시작점이 될 수 있음

3) 국제사회의 규범 실천 및 확산

- 대북 인도적 활동은 “지속가능하고 복원력 있는 인간 개발(sustainable and resilient human development)”이라는 국제규범의 실천 및 확산 효과를 불러일으킬 수 있음
 - 그동안 정부, 지자체, 국내외 NGO의 대북 인도적 활동은 단순한 물자 제공 형태의 지원이 주를 이루었음

⁵⁴⁾ 스위스의 경우, 2000년 들어 북한의 반복된 핵실험으로 인해 국제사회의 대북지원이 크게 줄었던 시기에도 북한에 대한 원조를 단 한해도 거르지 않음. 2015년에도 OECD 국가 중 대북원조액 1위를 차지함.

⁵⁵⁾ 박소혜·박지연, 2017, “스위스의 대북지원에 관한 연구”, 「아태연구」, 24권 3호, p.190; 스위스 개발협력청 홈페이지(<https://www.eda.admin.ch>)

- 그러나 북한주민이 지속 가능한 생활 복원력을 갖추기 위해서는 향후 인적교류, 지식공유사업 등으로 대북 인도적 활동의 스펙트럼이 확대되어야 할 것임
- 서울시의 대북 인도적 활동은 이러한 목적을 지향해야 함은 물론이고 이를 달성할 프로세스의 첫 단계가 될 수 있어야 할 것임
- UN 북한팀과 북한 정부가 공동 서명한 '2017-2021 UN전략계획(UN Strategic Framework)'⁵⁶⁾은 이를 잘 나타냄
 - 이 계획에 따르면, 단기적인 인도적 필요의 충족도 중요하지만 대북사업의 본질은 단순한 물자지원에만 있지 않고, 인도적 상황을 근본적으로 개선하는 것임
 - 보고서에 따르면, UN의 대북사업 목적은 북한이 스스로 인도적 상황을 해결할 수 있는 개발역량 강화에 있음
 - UN은 대북사업이 국제적인 원칙과 가치, 표준, 노하우를 북한에 전수하는 것에 초점이 맞춰져야 한다고 밝히고 있음
 - UN은 북한 인도적 상황의 근본적 개선에 초점을 두는 것이 최상의 대북사업 전략이라고 보고 있음
 - 최근 UN의 인도적 활동은 교육, 보건, 위생 세 가지 분야로 구성된 사회개발 서비스가 강조되고 있는 추세임
 - 현재 북한도 지식경제, 국제표준 등 지식공유사업 확대에 많은 관심을 갖고 이를 따르고 개발하기 위해 많은 노력을 기울이고 있음
 - 북한은 보건일군 재교육과 의료일군 자질 향상을 강조하고 있음⁵⁷⁾

[표 2-8] UN의 대북사업 전략계획 우선순위

1. 식량 및 영양안보(Food and Nutrition Security)
2. 사회개발 서비스(Social Development Services)
3. 복원력과 지속가능성(Resilience and Sustainability)
4. 데이터와 개발 관리(Data and Development Management)

자료: UN in DPR Korea(2018), "UN Strategic Framework"

⁵⁶⁾ 북한정부와 UN 북한팀이 공동으로 서명한 2017년부터 2021년까지 5년 동안 북한에서 진행될 UN 활동 계획.

⁵⁷⁾ 이규창, 2019, "북한 재난의료체계 수립 토론회", 「북한 재난의료 지원체계 수립 심포지엄 자료집」, p.40.

4) 남북한 비전통 안보협력의 토대 마련

- 전통적으로 국가의 안전보장(안보) 문제는 군사적 차원으로만 이해되어졌음
 - 그런데 사실 안보의 실질적 당사자는 인간 개인임
 - 이러한 이유로 탈냉전 이후 안보의 실질적 당사자 문제가 국제사회에 주목받기 시작했음
 - 이러한 문제의식하에 1994년 ‘국제연합개발계획(UNDP)’은 안보의 궁극적 대상인 인간을 중심으로 한 ‘인간안보’ 개념을 새롭게 제시하였음
 - 인간을 중심으로 할 때 안보의 문제는 군사적 차원 이외에도 빈곤, 전염병, 미세먼지, 기후변화, 자연재해, 테러리즘, 마약, 인권, 환경 등 사회·정치·경제적 차원으로 다양해짐
 - 특히, 미세먼지, 기후변화, 자연재해 등 환경 문제와 조류독감(Avian Influenza, AI), 아프리카돼지열병(African Swine Fever, ASF), 메르스(Middle East Respiratory Syndrome, MERS), 사스(Severe Acute Respiratory Syndrome, SARS), 말라리아 등 전염병 및 감염병 문제는 국경을 초월하여 발생하며, 개별 국가 단독으로 해결하기에도 어려움이 존재함
 - 특히, 북한과 같은 저발전 국가의 경우 그 피해의 정도가 매우 심각하며, 많은 도움 및 협력이 필요함
 - 현재 국제사회는 이러한 문제를 인간안보라는 큰 범주하에 두고 환경안보, 보건안보 등 세분화하여 ‘비전통 안보’로 개념화하고 있음
 - 그리고 국가 간에 다양한 협력을 취하고 있음
- 남과 북은 여전히 서로를 잠재적 위협 대상으로 간주하고 있음
 - 분단 이래로 남과 북은 서로를 대상으로 하여 엄청난 규모의 군사비를 지출해 왔고, 막대한 규모의 군사적 대치를 하고 있음
 - 통일이 되지 않는 한, 또는 서로가 완전히 두 개의 국가로서 존재하여 평화공존하지 않는 한, 아니면 피할 수 없는 공통의 적이 등장하여 부득이 하게 동맹 수준의 관계가 형성되지 않는 한 남북한 간 실질적인 군사협력의 형태는 군비감축이나 군비축소 등으로 국한될 것임
 - 군비감축이나 군비축소는 상호 신뢰에 기반을 둔 개별 국가 차원의 독자적 행위라는 점에서 간접적 형태의 안보협력임

- 전통적 차원의 안보 문제에 집중할 경우, 위와 같은 조건이 충족되지 않는 한 남북 간에는 한미동맹과 같이 직접적인 안보협력이 이루어지기 어려울 것임
- 반면, 환경, 보건 등 비전통 안보 문제는 남북한 간 갈등의 소지가 사실상 없음
 - 오히려 동맹국과 같은 수준으로 실질적인 안보협력을 맺을 수 있는 분야가 비전통 안보임
 - 국경을 맞대고 있으며, 특히 한반도의 크기도 상대적으로 크지 않다는 점에서 남과 북은 자연재해나 전염병 등의 위협으로부터 동시에 영향을 받는 경우가 많았음
 - 대표적으로 미세먼지는 남과 북 모두에게 심각한 환경 문제임
 - 2019년 2월 24일 ‘로동신문’은 ‘조선자연보호련맹 중앙위원회 연구사 주송이’라는 이름으로 ‘미세먼지에 의한 대기오염과 그 방지’라는 글을 발표함
 - 이 글을 통해 북한은 미세먼지의 심각성을 알림과 동시에 피해를 줄이기 위한 대책 마련을 강조했음
 - 다만 북한은 미세먼지의 직접적 원인을 지적하지 않으면서도, 서풍 기류에 의한 전국적 확산을 이야기함으로써 간접적으로 중국에 그 원인을 돌렸음
 - 2019년 3월 5일자 ‘조선중앙TV’는 “서풍 기류를 타고 미세먼지가 흘러들어서 전국의 여러 지역에서 보임거리가 짧고 대기질도 몹시 나빴습니다”라고 보도했음⁵⁸⁾

5) 북한주민의 긍정적 대남 인식 제고

- 대북 인도적 활동은 남한에 대한 북한주민의 긍정적 인식을 높일 수 있음
 - 북한주민의 긍정적 대남 인식은 남북 상호 신뢰 증진에 영향을 미칠 것이고 이는 궁극적으로 한반도 평화체제 구축 및 통일 환경 조성에 긍정적인 영향을 미칠 것임
 - 서울대 통일평화연구원의 ‘북한주민 통일의식’에 따르면, 북한주민의

⁵⁸⁾ 이재진, 2019.03.06., “북한도 골머리 앓는 미세먼지 ‘먼지잡이장치 갖춰라’”, 미디어 오늘.

- 대다수는 남한의 대북지원에 대해 긍정적으로 생각하고 있음
- 잘 알려져 있듯이, 2007년 이후부터 남한의 대북지원이 급격하게 줄어들었음
 - 남한의 대북지원 규모(정부+민간차원)는 2007년 4,397억 원, 2008년 1,164억 원, 2009년 671억 원, 2010년 405억 원, 2011년 196억 원, 2012년 141억 원, 2013년 183억 원, 2014년 195억 원, 2015년 254억 원, 2016년 30억 원, 2017년 11억 원
 - 그럼에도 불구하고, 이 조사에 따르면 북한주민의 절반 이상은 남한의 대북지원에 관해 긍정적으로 평가했음
 - 2008년 86.4%, 2009년 80.6%, 2011년 66.6%, 2012년 76.1%, 2013년 77.5%, 2014년 72.5%, 2015년 74.0%, 2016년 78.3%, 2017년 74.2%, 2018년 65.5%
 - 게다가 지난 10여 년 동안 남북관계가 경색되었음에도 오히려 북한주민은 남한의 대북지원 규모가 늘어나길 바랐음
 - 남한의 대북지원 규모를 늘려야 한다는 응답률은 2011년 70.8%에서 2018년 64.4%로 6.4%p 감소했지만 2012년부터 현재까지 60%대를 유지해왔음
 - 특히 주목할 점은 북한주민 대다수가 남한을 ‘협력대상’으로 보고 있다는 것임
 - 2008년 35.2%, 2009년 45.1%, 2011년 47.6%, 2012년 63.8%, 2013년 63.6%, 2014년 55.7%, 2015년 62.3%, 2016년 52.9%, 2017년 53.8%, 2018년 58.6%
- 이러한 결과는 남한의 대북지원이 북한주민의 긍정적 대남 인식 형성에 긍정적 영향을 미친다는 상관성을 보여줌
- 실제로 통일평화연구원의 ‘북한주민 통일인식’에 따르면 2018년 기준 응답자(북한이탈주민)의 절반 이상(56.3%)이 북한에 거주할 당시 남한의 대북지원을 알고 있는 것으로 조사되었음
 - 또한 여러 연구에서도 많은 북한주민이 장마당 등을 통해 남한의 지원 사실을 알고 있는 것으로 나타남
 - 참고로, 북한 장마당에서 유통되는 질 좋은 지원 물품을 통해 북한 주민들은 남한의 발전상을 간접적으로 인식하고 있음⁵⁹⁾
- 정리하면, 서울시 대북 인도적 활동은 서울을 비롯한 대남 인식을 긍정적

으로 만드는 데 도움을 줄 수 있음

- 북한주민들의 대남 적대감 완화뿐만 아니라, 향후 통일의 중요한 심리적, 문화적 동력으로 작용할 수 있을 것임

6) 북한에 대한 이해 제고와 평화·통일 문제의 공공성 확보

- 대북 인도적 활동은 북한에 대한 이해를 높이고, 평화와 통일의 문제를 공공의 문제로 확산시킬 수 있게 도와줌
 - 성공적인 대북 인도적 활동을 위해서는 북한의 정치, 경제, 사회, 문화에 대한 이해가 바탕이 되어야 함
 - 대북 인도적 활동이 아무리 인권 또는 인류애라는 보편적 가치에 토대를 두었다고 해도 상대에 대한 이해 없는 일방적 행위는 폭력적일 수 있음
 - 대북 인도적 활동은 체제의 상이성, 이념 등을 초월하여 이루어져야 하겠지만, 만약 그 과정에서 또 다른 갈등과 폭력이 발생한다면 그 스스로 취지를 훼손시키게 됨
 - 갈등과 폭력으로 인한 피해는 고스란히 북한주민에게 돌아가게 될 것임
 - 사실 북한이 아니라 하더라도 특정 국가 또는 행위자와의 관계를 개선하고 유지하기 위해서는 상대에 대한 이해가 기본이 되어야 함
 - 더군다나 지난날의 갈등을 해결하고, 평화와 통일을 이루기 위해서는 협력대상인 북한을 반드시 알아야 함
 - 이러한 이유로 1980년대에는 대학가와 소장학자들을 중심으로 ‘북한 바로 알기’ 운동이 전개되었음⁵⁹⁾
 - 그러나 일반 시민 나아가 서울시를 비롯한 각 지자체는 북한을 잘 모르고 있음
 - 북한에 대한 이해 부족은 남남갈등의 원인이 되어 지자체의 대북 사업에 부정적 영향을 미칠 뿐만 아니라 대북 사업 준비 및 실행을 제약하고 있음

59) 김지영, 2016, “국제사회의 대북 인도적 지원의 실제와 효과성 : 탈북민의 인식조사 결과를 중심으로”, 『한국동북아논총』, 78호, p.100.

60) 권영태, 2010.09.14., “북한 바로 알기 오늘도 계속된다”, 오마이뉴스.

- 대북 인도적 활동은 평화와 통일 이슈에 관한 공공성 확보 및 증대로 이어질 수 있음
 - 대북 인도적 활동이 안정적으로 지속되기 위해서는 남북관계 개선도 필요하지만 무엇보다 국민의 지지가 중요함
 - 대북 인도적 활동은 시민사회 내의 다양한 영역, 그리고 각 행위주체들이 평화·통일 문제에 많은 관심을 갖는 계기가 될 수 있음
 - 이는 평화와 통일 이슈에 대한 공공성이 좀 더 확보될 수 있게 만들 것임
 - 이러한 논리는 남한 사회에만 해당되지 않으며 국제사회로까지 확장됨⁶¹⁾

7) 분권형 대북정책 실현

- 2019년 6월 서울시는 국내 지자체 최초로 WFP를 통한 식량 인도적 지원을 결정함
 - 그동안 서울시는 풍부한 자원과 인력자원에 비해 다소 소극적인 자세로 대북 인도적 활동을 추진해 왔음
 - 서울시는 이러한 문제점을 자각했고, 남북협력추진단을 설치하여 인도적 활동을 비롯한 남북교류협력 사업을 적극적으로 추진하고 있음
 - 2019년 6월 1일 박원순 서울시장은 비슬리 WFP 사무총장과의 면담 이후 100만 달러 규모의 대북 식량 지원 계획을 발표함
 - 2019년 기준, 370억여 원이 축적된 서울시 남북교류협력기금에서 사용 재원을 조달하기로 결정하였음
 - ‘보건의료, 재난·재해 구호 등 인도적 지원’ 항목이 기존 서울시 남북협력기금 사업 계획 내 명시되어 있음
- 서울시의 이러한 결정은 다른 지자체의 모범이 되었음
 - 수도권 서울시의 대북 인도적 활동은 보다 큰 무게감과 존재감을 가짐
 - 중앙-지방-민간의 협력 거버넌스를 강조하는 분권형 대북정책⁶²⁾은 향후 남북 지자체 간 교류협력에 매우 중요함
 - 수도로서 상징성을 가진 서울시가 인도적 활동을 통해 지자체 분권형

⁶¹⁾ 문경연, 2018, “대북제재와 인도적 지원”, 『비핵평화 프로세스와 남북협력의 방향』(2018 북한연구학회 추계학술회의 자료집), pp.334~335.

⁶²⁾ 신중호, 2018.08.10., “남북관계 패러다임 변화와 ‘분권형’ 대북정책”, 통일연구원 Online Series.

대북정책의 물꼬를 튼다면, 이는 향후 남북 대표 광역 지방정부 간의 교류협력을 위한 토대가 될 수 있음

- 즉, 서울시의 대북 인도적 활동은 대한민국 지자체 대표 도시로서 분권형 대북정책의 선도적 역할을 수행하고 또 이끌어 나가는 효과를 나타낼 것임
- 서울시의 역량은 다른 시·도 지자체와의 협력을 쉽게 이끌어 낼 수 있을 것임
- 또한 서울시를 중심으로 한 지자체 간 협력은 국제사회와의 협력에서 통합되고 단일한 힘을 발휘하여 그 효과성을 높일 수 있을 것임

8) 서울-평양 도시 간 협력 활성화의 토대

- 서울시의 대북 인도적 활동은 서울-평양 도시 간 포괄적 협력의 디딤돌이 될 수 있음
 - 2016년 서울시는 '서울-평양 포괄적 도시협력 구상'을 발표하며 평양과의 도시외교 관계 구축 전략을 발표하였음
 - 이중 3대 분야 우선과제는 남북 인도적 활동과 관련된 보건의료, 식품, 위생, 비영리 공공 인프라 사업 등을 포함함
 - 서울시의 적극적인 대북 인도적 활동은 두 도시 간의 교류 플랫폼 형성의 계기가 될 것임
- 특히, 서울시의 대북 인도적 활동은 '2032 서울-평양 공동 하계올림픽' 개최의 촉매제로 작용할 수 있음
 - 현재 대북제재로 인해 남과 북이 교류협력 할 수 있는 부분은 인도적 차원이나 관광 분야에 국한됨
 - 2032 서울-평양 올림픽 개최를 준비하려면 반드시 북한 비핵화에 진전이 생겨 제재가 해제되거나 완화되어야 함
 - 그렇다고 대북제재가 해제 또는 완화되기를 무작정 기다릴 수도 없음
 - 지금으로부터 서울-평양 올림픽이 개최되기까지 약 13년이 남았지만, 개최지 선정 문제나 올림픽 개최에 필요한 북한의 인프라 구축을 고려할 때 사실상 시간이 많지 않음
 - 물론 서울-평양 올림픽 공동개최 유치권을 확보하는 것이 선행되어야 함

- 따라서 서울시는 대북 인도적 활동을 2032 서울-평양 올림픽 개최 준비와 연계하여 서울-평양 도시 간 협력을 제한적이더라도 시작할 필요가 있음
- 참고로, 2032 서울-평양 올림픽 개최는 북한 경제 사정 개선으로 이어질 수 있음
 - 북한의 경제 사정 개선은 북한주민의 인도적 상황 개선과 직접적으로 이어짐
 - 서울시와 정부는 2032 서울-평양 올림픽 개최가 북한의 인도적 상황 개선에 도움이 된다는 것을 국제사회에 적극 알려야 할 것임
 - 이는 미국을 비롯한 국제사회가 올림픽 개최를 위한 대북제재 부분적 완화 등을 적극 검토할 수 있는 계기로 작동할 것임

9) 지자체와 민간단체의 대북 인도적 활동 역량 강화

- 서울시의 대북 인도적 활동은 서울에 기반을 둔 다양한 대북지원 민간단체들의 활동 역량 강화로 이어질 수 있음
 - 서울시도 중앙정부와 마찬가지로 서울시 내 모든 인도적 활동을 관장할 수 없음
 - 설령 할 수 있다고 하더라도 서울시가 모든 것을 관장하는 건 바람직하지 않음
 - 중앙정부, 지자체, 시민단체가 상호 협력할 때 대북 인도적 활동에 관한 시너지 효과가 극대화 될 것임
 - 그러나 그동안 남북 인도적 활동에 대한 중앙정부, 지자체, 시민단체 간 상호 협력은 상대적으로 낮았음
 - 이는 아래에서 논의할 대북 인도적 활동 거버넌스 구축의 필요성을 나타내는 지점임
- 최근 글로벌 거버넌스 현상이 확장되면서 지자체가 평화·통일 문제에서 중요 행위자로 부상하기 시작했음
 - 그동안 평화·통일운동은 시민단체가 주도적으로 이끌어 왔음
 - 그러나 최근 평화·통일운동은 국가와 시민사회를 넘어 지자체와 시민사회의 연대라는 새로운 모습을 나타내고 있음

- 현재 서울시는 ‘시민참여형 평화·통일 교육지원 사업’을 추진하고 있음
 - 2018년 상반기 기준, 이 사업에 신청한 시민단체는 총 35개(시민교육형 17개, 콘텐츠형 18개)였고,⁶³⁾ 선정은 총 19개 단체였음⁶⁴⁾
- 서울시의 대북 인도적 활동이 활성화될 경우 서울시와 시민단체 간에 연계된 대북 인도적 활동이 확대될 것임
- 그리고 그 과정에서 서울시 내 대북지원 민간단체들의 활동 역량 역시 강화될 것임
- 나아가 서울시와 시민단체 간 거버넌스 구축을 비롯하여 상호 신뢰 관계가 구축될 것임
- 이는 안정적이고 지속적인 서울시 대북 인도적 활동을 이끌 것임
 - 서울시가 대북지원 민간단체에 정보와 재원을 제공하여 그들의 활동 공간을 넓혀주면 민간단체들은 이를 기반으로 북한 내 인적 네트워크 등 서울시가 얻기 힘든 무형 자원들을 축적할 수 있음
 - 평화·통일을 위한 시민단체와의 긴밀한 연대는 서울시가 다른 지자체의 모범이 될 것임
 - 또한 서울시가 평화도시의 정체성을 확립하는 데 많은 도움이 될 것임
- 대북 인도적 활동의 효율성 향상과 안정적 수행을 위해서는 중앙정부, 지자체, 시민단체가 상호 유기적으로 협력하는 것이 필요함
 - 남북관계는 기본적으로 정치적 민감성이 높음
 - 그 때문에 중앙정부는 남북 교류협력 사업을 추진하는 데 있어 그동안 운신의 폭이 크지 않았음
 - 물론 지자체도 정치적 민감성으로부터 완전히 자유로운 것은 아님
 - 그러나 남북관계에서의 정치적 민감성이란 체제경쟁과 관련된 군사, 외교, 안보적 차원을 주로 말함
 - 그렇게 볼 때 지자체는 중앙정부보다 확실히 정치적 민감성이 낮음

63) 관련 자료는 비공개로 구체적으로 지원한 단체명은 확인할 수 없었음. 대신 지원한 단체 수만 확인이 가능했음.

64) 서울시가 공개한 중간실적 보고서는 비공개 자료임. 다만 중간실적 보고서 제출 공문은 공개 자료임. 이 공문의 수신자를 통해 선정 시민단체를 확인하였음. 공문에 기재된 수신자는 홍사단민족통일운동본부, (사)우리겨레하나되기운동본부, (사)청소년통일문화, 통일경제포럼, 아하! 열린교육센터, 안중근의사기념사업회, (사)한반도평화포럼, 통일인성교육원, (사)국학원서울국학원, 억압받는사람들의연극공연-해, (사)어린이여개동무, (사)평화교육프로젝트모모, (사)평화를만드는여성회, (부설)갈등해결센터, (사)새롭고하나된조국을위한모임, (사)남북물류포럼, 통일양상불, 극단진동, (사)겨레하나되기운동연합.

- 정치적 민감성은 시민단체 단위로 내려갈 때 더 낮아짐
- 서울시는 대북지원 경험이 풍부한 서울시 소재 국내외 민간단체와의 협력을 기반으로 장기적 관점에서 대북 인도적 활동의 역량을 키워야 할 것임⁶⁵⁾

10) 북한 체제의 폐쇄성 완화 유도

- 대북 인도적 활동은 북한 체제의 폐쇄성을 완화시키고, 북한과 국제사회의 협력 강화를 유도할 수 있음
 - 그동안 북한 정권은 권력을 지속하기 위해 강한 사회통제를 시행해 왔음
 - 그 결과 북한은 폐쇄성이 극도로 높은 나라 중 하나가 되었음
 - 그러나 경제난과 식량난으로 인한 인도적 상황의 악화는 북한의 폐쇄적 태도를 점차 변화시켰음
 - 이미 1991년 초 북한은 국제사회로부터 식량 지원을 받기 위해 세계식량계획(WFP)의 국내 조사를 허용한 바 있음
 - WFP는 FAO 기술담당관이 포함된 4명의 조사단을 북한에 파견하여 식량난 상황을 조사하였음
 - 그러나 북한은 필요에 의해 자신이 직접 국제사회에 도움을 요청했음에도 불구하고, 식량 지원에 필요한 현지 사정 파악을 위한 정보 수집을 완전히 허용하지 않았음
 - 북한의 식량 사정에 대한 조사가 충분히 이루어지지 않음으로써 WFP는 대북 식량 지원 실시에 필요한 객관적 타당성을 확보하지 못했음
 - 결국 북한은 WFP의 대북 식량 지원을 받지 못했음⁶⁶⁾
- 잘 알려져 있듯이, 1991년 식량난이 본격화되기 전까지 북한은 식량배급제를 시행했고, 이를 체제의 우월성으로 선전하였음
 - 북한이 비효율적이라는 것을 일찍부터 자각했음에도 불구하고 계획 경제를 고수하며 사회주의 체제의 정통성과 정당성을 확보하고자 했듯이, 식량배급제는 대표적인 정권 확보 및 유지 수단으로 작동하였음

⁶⁵⁾ 이민규, 2018, 「UN 안보리 대북제재하의 서울시 남북 문화·체육 교류 전략과 방안」, 서울연구원, p.43.

⁶⁶⁾ Nation, Andrew S., 1999, "The Politics of Famine in North Korea", *United States Institute of Peace Special Report*, p.166.

- 그러한 가운데 냉전이 해체되었고, 그 영향력을 차단하기 위해 북한은 더욱더 사회를 통제했음
- 북한은 자본주의 국가와의 교류협력을 최소화하는 등 폐쇄성을 강화하였음
- 그러나 북한은 국제사회에 식량지원을 요청했고, 제한적이지만 이를 위한 국내 수요조사를 허용했음
 - 북한 체제의 특성상 이는 매우 이례적이라고 평가할 수 있음
- 식량난은 더욱 악화되었고, 1994년 마침내 북한은 식량배급을 폐지하였음
- 더군다나 자연재해로 인해 최소한이지만 그나마 존재하던 식량 수급 확보에도 문제가 발생하였음
- 이에 북한은 저가로 식량을 확보하기 위해 일본과의 접촉을 시도했고, 그 결과 위기를 어느 정도 피할 수 있었음
 - 일본으로부터는 총 30만 톤의 쌀을 지원받았고, 이중 15만 톤은 무상지원으로, 나머지 15만 톤은 10년 거치 30년 상황 조건의 차관이었음
- 북한은 남한에게도 식량 지원을 요청하여 15만 톤의 쌀을 무상으로 지원 받았음
- 남북관계의 특수성으로 볼 때 북한이 남한에 식량 지원을 요청하였다는 것은 당시 북한 정부가 인도적 상황을 얼마나 심각하게 인식하고 있었는지를 가늠할 수 있게 해줌
 - 북한은 이 시기를 ‘고난의 행군’으로 규정하고 있고, 잘 알려져 있듯이 수백만 명의 아사자가 발생한 것으로 추정되고 있음
 - 이 당시는 제1차 북핵 위기로 명명되던 때로 남북관계 및 북일관계 상황이 좋지 않았음
 - 특히, 일본인 납치 문제는 북일관계가 좀처럼 앞으로 나아가지 못하게 만들었음
 - 그럼에도 북한은 남한과 일본에 식량을 요청하였음
- 국제사회의 대북지원은 폐쇄적인 북한을 유연하게 만들었음
 - 2000년대 초반 유럽연합(EU)은 북한 무역성 및 재무성 등의 고위관료를 대상으로 관리교육을 실시한 바 있음

- 2002년에는 북한사절단이 로마, 런던 등을 방문하여 EU의 경제정책을 학습하기도 하였음
- 이후 북한당국은 EU 경제정책이 7.1 경제개선조치 도입에 결정적 영향을 끼쳤다고 언급하기도 하였음⁶⁷⁾
- 특히, 'Handicap International'과 '한국장애인보호협회'가 추진한 북한 장애인 지원 사업은 2003년 북한의 '장애인보호법' 제정에 커다란 영향을 미쳤음⁶⁸⁾



⁶⁷⁾ Axel Berkofsky, 2003, "EU's Policy Towards the DPRK - Engagement or Standstill?", European Institute for Asian Studies; 이금순, 2003, 「대북 인도적 지원의 영향력 분석」, 통일연구원, p.87.

⁶⁸⁾ 이금순, 2003, 「대북 인도적 지원의 영향력 분석」, 통일연구원, p.89.

03

북한의 실상과 대북 인도주의적 활동의 필요성



- 1_북한의 식량 상황
- 2_북한의 환경 상황
- 3_북한의 보건의료 상황

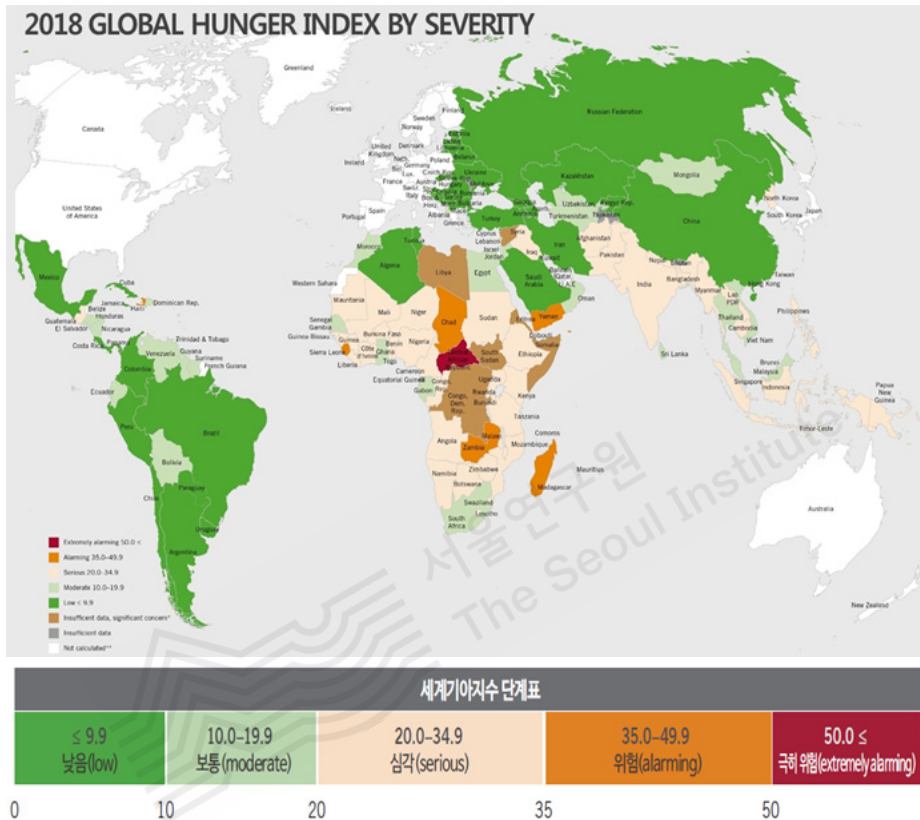
03. 북한의 실상과 대북 인도주의적 활동의 필요성

1_북한의 식량 상황

- 현재 북한의 식량 상황은 매우 심각함
 - 2019년 3월 6일 북한 주재 UN 기구들과 국제 NGO로 구성된 'UN 북한팀'은 「2019 북한의 필요와 우선순위(2019 DPR Korea Needs and Priorities)」 보고서를 발표했음
 - 이 보고서에 따르면, 북한 전체 인구 2,500만 명 중 1,100만 명인 43.4%가 영양부족 상태임
 - 특히, 취약계층인 여성(임산부, 수유모)과 아동은 만성적인 영양부족을 겪고 있음
 - 북한의 '식품 다양성 부족'은 불안정한 식량 사정을 지속시키는 또 다른 원인으로 작용함
 - 게다가 북한의 도시 주민과 농촌 주민 간 영양상태도 격차가 지속적으로 커지고 있음
- '2018 세계기아지수(Global Hunger Index)'에 따르면, 북한의 기아지수 순위는 조사 대상국 119개 국가 중 109위를 차지함⁶⁹⁾
 - 북한의 기아 상황은 조사 대상국 119개 중 11번째로 심각함
 - 중앙아프리카공화국(53.7점), 차드(45.4점), 예멘(39.7점), 마다가스카르(38점), 잠비아(37.6점), 시에라리온(35.7점), 아이티(35.4점), 수단(34.8점), 아프가니스탄(34.3점), 동티모르(34.2점)
 - 북한의 기아지수는 '심각한 상황(20.0점~34.9점)'인 34점으로 '위험 상황(35.0점~49.9점)' 직전에 도달해 있음⁷⁰⁾

⁶⁹⁾ 세계기아지수 홈페이지(<https://www.globalhungerindex.org/results/>)

- 현재 북한의 기아지수는 2000년 40.3점, 2005년 32.9점, 2010년 30.9점으로 18년 만에 최고치를 기록했음
- 세계기아지수는 ‘영양결핍’, ‘저체중-허약 아동’, ‘발육부진 아동’, ‘영유아 사망률’ 등 네 가지 지표를 통해 측정됨



[그림 3-1] 2018 세계기아지수

자료: Concern Worldwide, 2018, *2018 GLOBAL HUNGER INDEX: FORCED MIGRATION AND HUNGER*

70) 세계기아지수는 100점을 기준으로 함: 0점은 그 누구도 영양 결핍을 겪고 있지 않고, 5세 미만 아동 중 저체중과 발육부진이 없으며, 또 5세 이전에 아무도 사망하지 않는 것을 말함. 반면, 100점은 이 모든 것이 수십년간 관측된 이래로 가장 높은 수준을 의미함.

[표 3-1] 2018년 북한의 세계기아지수 순위

순위	국가	기아지수
1	중앙아프리카	53.7
2	차드	45.4
3	예멘	39.7
4	마다가스카르	38
5	잠비아	37.6
6	시에라리온	35.7
7	아이티	34.5
8	수단	34.8
9	아프가니스탄	34.3
10	동티모르	34.2
11	북한	34

자료: Concern Worldwide(2018), 2018 GLOBAL HUNGER INDEX: FORCED MIGRATION AND HUNGER

- 북한주민의 영양결핍 원인인 식량난은 구조적인 문제임
 - 북한의 식량난은 김일성 시대부터 김정은 시대로 이어지는 왜곡된 경제발전 노선과 밀접한 연관이 있음
 - 그동안 북한은 사실상 군수 경제로 수렴되는 '중공업 우선의 경공업과 농업의 동시발전' 노선을 고수함으로써 경제난은 물론이고 식량난을 초래했음
 - 2018년 4월 20일 노동당 중앙위 7기 3차 전원회의에서 북한은 '경제-핵 병진노선'의 성공을 선언하고 '사회주의경제건설 총력집중'이라는 새 노선을 채택했음
 - 북한의 폐쇄적 경제구조는 경제발전 목표를 달성하는 데 한계가 있음
 - 목표 달성을 위해서는 북한의 개혁·개방이 반드시 필요함
- 북한의 식량난은 반복된 자연재해, 경작지 부족, 낙후된 농기계, 비료 및 연료 부족 등에도 그 원인이 있음
 - 그동안 북한주민들은 에너지난을 해결하기 위해 무분별 하게 산림을 훼손해 왔음
 - 또한 북한주민들은 경작지 부족을 해결하기 위해 산림을 벌채해 농경지를 조성하였음

- 훼손된 산림은 토양 침식과 홍수, 가뭄을 유발했고, 이는 다시 식량난에 영향을 미쳤음
- 경제난으로 인한 낙후된 농기계, 비료 및 연료 부족 상황도 식량난을 가속화시켰음
- 2019년 10월 17일 UN 식량농업기구(FAO)는 「식량안보와 농업에 관한 조기 경보」 4분기 보고서에서 북한을 식량안보 고위험국으로 분류함
- FAO는 지난 2년간 지속된 심각한 가뭄과 가축 폐사 등으로 인해 북한이 식량 부족을 겪고 있다고 발표함⁷¹⁾
- 2019년도 추정된 북한의 식량 필요량은 136만 톤임
 - WFP와 FAO의 「북한 긴급 식량 안정성 조사」에 따르면 2018년과 2019년도 이용 가능한 북한의 곡물 생산량은 약 417만 톤이고 곡물 필요량은 약 575만 톤으로 추산되었음⁷²⁾
 - 참고로, 북한 농업성의 발표에 따르면 2018년 곡물 생산량은 495만 톤임⁷³⁾
 - WFP/FAO의 조사 시점인 2019년 3월 기준으로 북한이 계획하고 있는 식량 수입량은 20만 톤임
 - 또한 국제기구가 실행했거나 계획하고 있는 식량 지원 규모는 2만 1천 200톤임
 - 보고서에 따르면, 2019년 초 기준 북한 인구의 40%, 즉 1,010만 명이 식량 부족에 직면해 있음

71) 조상진, 2019.10.19., "FAO 북한 올해 농작물 생산량 5년 만에 최저...1천만명 긴급 식량 지원 필요", VOA.

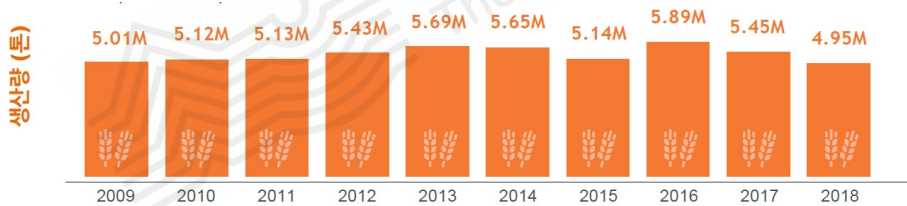
72) FAO/WFP, 2019, *FAO/WFP Joint Rapid food Security Assessment*

73) UN OCHA, 2019, *2019 DPR KOREA NEED AND PRIORITIES*

[표 3-2] 2018년 북한의 식량 생산량

생산물	2018/19년	2017/18년	5년 평균	2018/19~ 2017/18 변화	2018/19년과 5년 평균 비교
	천 톤			%	
가을 수확	4,546	5,105	5,178	-11.0	-12.2
벼	2,088	2,383	2,479	-12.4	-15.8
옥수수	1,879	2,200	2,207	-14.7	-15.0
기타 곡물	197	151	117	30.6	68.9
감자	249	148	166	68.3	50.0
대두	135	223	210	-39.4	-35.5
조기 수확 (겨울, 초봄)	307	404	345	-24.1	-10.8
밀, 보리	57	83	61	-31.7	-6.8
감자	250	321	284	-22.1	-11.7
총계	4,853	5,510	5,523	-11.9	-12.1

자료: FAO/WFP(2019), *FAO/WFP Joint Rapid food Security Assessment*



[그림 3-2] 북한 농업 생산량(2009년~2018년)

자료: UN OCHA(2018), *2019 DPR Korea Needs and Priorities*

[표 3-3] 2018/19년 북한의 식량 필요량

단위(천 톤)	쌀(제분)	옥수수	밀, 보리	기타 곡물	감자	대두	총계
국내 생산량	1,378	1,876	57	198	499	162	4,170
가을 생산	1,378	1,876		198	249	162	3,863
겨울/봄 생산			57		250		307
총 필요량	1,942	2,710	244	198	499	162	5,755
식량용	1,621	2,110	219	156	269	139	4,514
사료용		137			20		157
종자용	46	51	13	13	85	6	214
수확 후 손실	276	413	12	30	125	16	872
재고	0	0	0	0	0	0	0
수입 요구량	564	834	187	0	0	0	1,585
계획된 수입량							200
식량지원							21
부족량							1,364

자료: FAO/WFP(2019), FAO/WFP Joint Rapid food Security Assessment

- 식량불안과 북한주민의 영양 상태는 상호 연관성을 가짐
 - 2018년 북한주민 1인당 배급량은 하루 380g이었음
 - 2019년 북한주민의 1인당 배급량은 하루 300g으로 감소하였음
 - 기본적으로 북한주민의 식량 섭취량은 매우 적음
 - 또한 북한주민의 식품(영양) 다양성도 매우 빈약한 상황임
 - 북한주민의 식사 구성은 보통 쌀, 옥수수, 감자이며, 김치나 채소 정도가 추가됨
 - 그 때문에 북한주민의 단백질 섭취량은 절대적으로 부족한 상황임
 - 빈약한 북한의 식품 다양성은 식량불안을 악화시키는 또 다른 요소임
 - 이는 북한의 농촌 주민과 도시 주민 사이의 영양상태 격차를 심화시키는 원인이 되기도 함
 - 식품 다양성 부족은 영양부족으로 이어지며 특히 취약계층인 임산부, 수유모, 아동에 심각한 영향을 미침

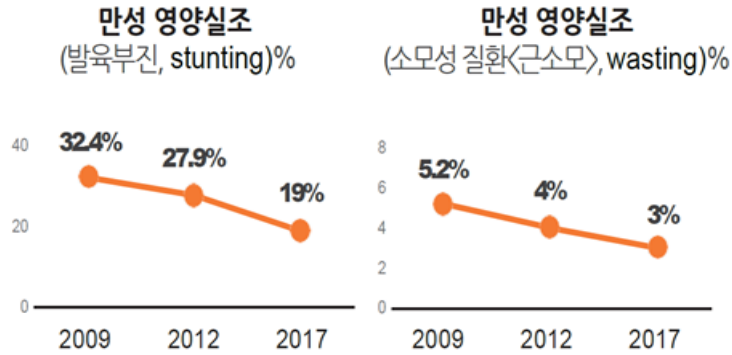
- 북한주민의 만성적 영양부족 상태를 해결하기 위해서는 비타민, 미네랄, 단백질, 지방이 풍부한 식량 공급이 필요함
- 유엔아동기금(UNICEF)의 도움을 받아 북한 중앙통계국이 작성한 자료(다중지표균집조사)에 따르면, 북한 어린이 5명 중 1명이 만성영양실조로 인한 발육부진 상태임⁷⁴⁾
- 성장기 어린이의 발육부진은 신체적, 인지적 장애 및 소모성 질환을 유발하며 이는 성인으로까지 이어짐
 - 어린이의 발육부진 비율을 살펴보면, 여아 19.9%, 남아 18.4%임
 - 생후 48개월에서 59개월에 속한 유아의 26%가 발육부진 상태에 있음
 - 보통 추가적인 식품 섭취가 필요한 생후 1년 이후부터 발육부진 비율이 증가하기 때문임
 - 5세 미만 유아 중 전체 인구의 약 3%인 14만 명이 소모성 질환인 급성영양실조 상태를 겪고 있음⁷⁵⁾
 - 소모성 질환은 주로 부족한 식품 섭취와 양육, 식수, 위생과 관련되고, 건강의 악순환으로 이어짐
 - 영양부족은 감염에 대한 취약성을 높이며 대표적으로 결핵이 있음
 - 감염은 식육부진 및 소화 계통에 문제를 일으켜 체중 감소로 이어짐⁷⁶⁾
- 다행인 것은 북한의 발육부진 비율과 소모성 질환이 점차 감소하고 있다는 것임
 - 발육부진 비율은 2009년 32.4%에서 2012년 27.9%로, 또 2017년에는 19%로 감소했음
 - 그러나 평양시 10%, 양강도 32% 등 지역별 편차는 큰 상태임
 - 소모성 질환 비율은 2009년 5.2%에서 2012년 4%로, 또 2017년에는 3%로 감소하였음⁷⁷⁾

74) Ibid.

75) Ibid.

76) Ibid.

77) Ibid.



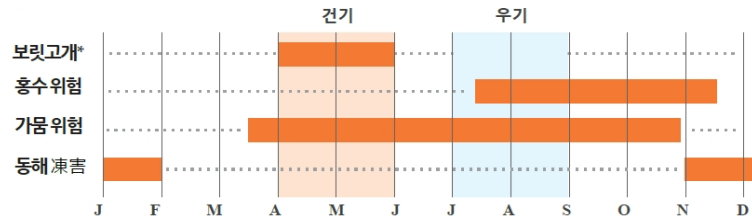
[그림 3-3] 북한의 만성 영양실조 추세

자료: UN OCHA(2018), 2019 DPR Korea Needs and Priorities

2_북한의 환경 상황

- 열악한 북한의 인도적 상황 및 악화는 빈번한 재해·재난 및 훼손된 자연 환경과 매우 밀접한 연관이 있음
 - 기본적으로 자연환경은 인간의 생존과 생활에 많은 영향을 미침
 - 깨끗한 자연환경은 북한주민이 건강한 삶을 영위하기 위한 기본조건임
 - 그동안 북한은 오로지 성장 위주의 개발 정책을 펼치며 환경을 파괴했음
 - 북한은 환경 파괴로 인한 자연보호 문제에 큰 관심을 기울이지 않았음
 - 1986년 북한은 환경법을 제정했지만 환경보호에 관한 실질적인 노력은 크지 않았음
 - 1990년대 들어와 유례없는 식량난과 경제난이 발생했고, 북한은 문제 해결 방법으로 더욱더 환경파괴적인 개발에 집중했음
 - 그 결과 대규모 홍수, 한파, 가뭄 등 국가적 재난 상황이 반복되었고, 이는 식량난과 경제난을 한층 더 심화시켰음⁷⁸⁾

⁷⁸⁾ 김병론, 2013, “자연재해인가 정책실패인가?: 북한의 문화생태 현실과 구조,” 『평화학연구』, 14권 1호, p.220.



[그림 3-4] 북한 계절별 재해 발생 표

자료: UN OCHA(2018), 2019 DPR Korea Needs and Priorities

- 2019년 북한은 극심한 가뭄을 겪었음
 - 2019년 1월~3월 북한 전역의 강수량은 56.3mm로 평년의 절반에도 못 미쳤음
 - 특히, 2019년 4월~5월 황해남도과 평양 일대는 평균 강수량의 50%를 기록함⁷⁹⁾
 - 2019년은 1917년 이후 102년 만에 최저치 강수량을 기록했음
 - 지난 2년간 지속된 극심한 가뭄 현상으로 2018년 이래 평균 이하의 곡물 생산량을 기록했음⁸⁰⁾
 - G20 농업장관들이 만든 '지구관측 글로벌 농업 모니터링 그룹(GEOGLAM)'의 「조기경보 작황 모니터」 보고서에 따르면 2019년 봄부터 북한의 가뭄 상황이 이어지고 있음
 - 보고서는 2019년 7월 북한의 중부 및 남부 지역을 중심으로 가뭄 상황이 더욱 악화되고 있다고 밝힘
 - 특히, 6월 21일부터 7월 20일까지 황해남도의 강수량은 평년 대비 35%에 불과했음
 - 북부 지역 강수량도 평년 대비 절반에 미치지 못했음⁸¹⁾
- 북한 당국도 서해안과 중부 내륙 대부분의 지역에서 고온 현상이 나타나 가뭄이 지속되어 농작물이 피해를 보고 있다고 밝힘
 - 2019년 7월 10일, '조선중앙통신'에 따르면 황해남도 웅진군, 강령군, 황해북도 황주군, 금천군 등 중부 지역의 가뭄 상황이 심각하다고 보도함

79) 조상진, 2019.10.19., "FAO 북한 올해 농작물 생산량 5년 만에 최저...1천만명 긴급 식량 지원 필요", VOA.

80) 최선영, 2019.05.17., "北 기상수문국 관계자 "5개월간 강수량 1917년 이래 최저"", 매일경제.

81) 정성조, 2019.08.13., "北, 7월 가뭄 악화...황해남도 강수량 평년의 35%", 연합뉴스.

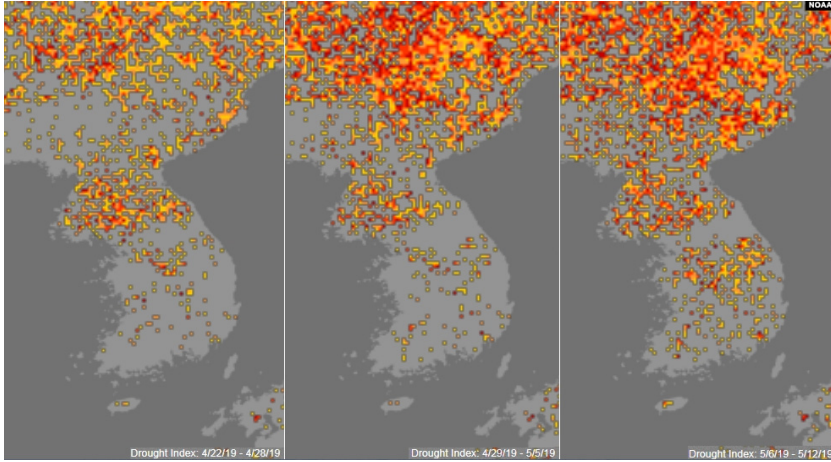
- 황해남도는 북한의 최대 쌀 생산지임
- 또한 2019년 7월 7일자 ‘로동신문’도 중부 이남 지역의 가뭄으로 인해 농작물 수확을 기대할 수 없다는 것을 보도했음⁸²⁾
- 잦은 홍수와 가뭄, 고온 현상 등은 2018년 가을(9월~10월) 북한의 작황에 심각한 영향을 미쳤음
 - 북한 전역의 낮은 강우량과 적설량은 2019년 초 당초 예상한 식량 생산량 목표를 채우지 못했음
 - 평균 이하의 강설량 및 강우량은 겨울 작물 성장에 필요한 토양 수분 비축량 감소로 이어짐
 - 즉, 3월~6월에 수확될 밀, 보리, 감자 등 봄철 작물 생산에 필요한 관개용수 공급량이 감소됨⁸³⁾
- 특히 계절마다 발생하는 자연재해는 북한 내 식량 취약계층에 직접적 타격을 입힘
 - 북한에는 지난 20년간 연평균 2회의 지속적인 자연재해가 발생함⁸⁴⁾
 - 반복되는 자연재해는 협동농장의 생산성 저하로 이어져 북한의 식량 확보에 심각한 영향을 미침
 - 미국 농무부는 「국제식량안보평가」 보고서에서 북한주민 1,460만 명(전체 인구 57.3%)이 장기간의 가뭄으로 식량 위협에 처해있다고 발표함⁸⁵⁾

82) 정성조, 2019.07.10., “北매체 가뭄심각…피해 더 받으면 수확 기대할 수 없어”, 연합뉴스.

83) OCHA, 2019, *2019 DPR KOREA NEED AND PRIORITIES*

84) 권태진, 2018, “북한 식량안보 현황과 향후 대북지원에의 함의”, 「2018 대북지원 국제회의 자료집」, p.12.

85) 정성조, 2019.08.13., “北, 7월 가뭄 악화…황해남도 강수량 평년의 35%”, 연합뉴스.



[그림 3-5] 2019년 4월, 5월 한반도 가뭄 지수(Drought index)

자료: 미국 국립해양대기청(NOAA); VOA 뉴스(2019.05.18.)

- 북한의 환경 상황은 지구온난화 등 세계 이상기후 현상과 맞물리면서 한층 더 심각해졌음⁸⁶⁾
 - 2019년 UN ‘재난 위험 경감 사무국(UNISDR)’의 보고서에 따르면 2018년 자연재해로 사망한 북한주민은 총 237명임
 - 사망자 중 151명(63%)은 2018년 8월에 발생한 홍수 때문임
 - 국제적십자사 연맹(IFRC)도 2018년 홍수에 따른 북한주민 사망자 수를 76명(실종자 75명)이라고 발표함
 - 2018년 8월 태풍 ‘솔릭’으로 강원도와 함경남도 지역에 홍수와 산사태가 발생했음
 - 보도에 따르면, 태풍 솔릭과 홍수, 산사태 피해 복구를 위해 약 61만 120달러가 투입되었음
 - 강원도와 함경남도에 대한 북한 당국의 복구 비상조치계획은 2018년 8월 23일부터 2019년 1월 23일까지 이루어졌고, 약 28만 달러가 소요되었음
 - 또한 솔릭에 대한 황해도의 복구 비상조치계획도 2018년 9월 17일부터 2019년 2월 17일까지 이루어졌고, 약 33만 1,120달러가 소요되었음⁸⁷⁾

⁸⁶⁾ 김병론, 2013, “자연재해인가 정책실패인가?: 북한의 문화생태 현실과 구조”, 『평화학연구』, 14권 1호, p.220.

⁸⁷⁾ 안윤석, 2019.05.22., “국제적십자연맹, 지난해 북한 자연재해 복구에 61만 달러 투입”, SPN 서울평양뉴스.

- 이중 강원도 문천시에는 하루 동안 600mm 이상의 폭우가 내려 홍수가 발생했음
- 이로 인해 북한주민 10명이 사망하고, 60명이 실종되는 등 큰 피해를 입었음
- 2019년 9월 7일 태풍 ‘링링’은 460가구 이상의 주택과 458km²의 농경지 피해를 입혔음⁸⁸⁾
- 2016년에도 북한에서 대홍수가 발생해 538명이 사망하거나 실종되었음
 - 약 6만 8천여 명 이상의 이재민이 발생함
 - 약 3만 채의 주택이 침수되고 900여 동의 건물이 손상됨
 - 수많은 농경지가 유실되거나 매몰되었으며 철도와 도로가 파괴되었음
- 2011년과 2012년에도 북한은 홍수 피해를 입은 바 있음
 - 2011년 74명, 2012년 147명 사망⁸⁹⁾
- 독일 ‘저먼 워치(Germen Watch)’가 매년 발간하는 「국제기후위험지수(Global Climate Risk Index)」 보고서에 따르면, 북한은 국제기후위험지수가 높은 국가 중 하나임
 - ‘2012년 국제기후위험지수’ 보고서에 따르면, 1991년부터 2010년까지 북한의 ‘국제기후위험지수(CRI)’는 30.83점으로 전체 180여 개 국가 중 9위를 기록하였음
 - 자연재해로 인해 북한은 국내총생산(GDP)의 3.61%의 손실을 얻었음
 - 남한은 61.00점으로 전체 57위를 기록함⁹⁰⁾
 - 2013년 보고서에 따르면, 1992년부터 2011년까지 북한의 ‘국제기후위험지수’는 26.00점으로 2단계 올라간 7위를 기록하였음
 - 자연재해로 인한 북한의 손실은 국내총생산(GDP)의 7.64%였음
 - 남한은 64.17점으로 2단계 떨어진 59위를 기록함⁹¹⁾
 - 참고로, 2014년 보고서부터 북한은 국제기후위험지수 통계에서 제외되었음
 - ‘저먼 워치’에 따르면, 북한의 피해상황과 이에 관한 신뢰할만한 자료 취합이 어렵기 때문임⁹²⁾

⁸⁸⁾ 조상진, 2019.10.19., “FAO 북한 올해 농작물 생산량 5년 만에 최저…1천만명 긴급 식량 지원 필요”, VOA.

⁸⁹⁾ 이연철, 2019.01.29., “북한, 지난해 자연재해 사망자 237명…세계에서 9번째로 많아”, VOA.

⁹⁰⁾ Sven Harmeling, 2012, *GLOBAL CLIMATE RISK INDEX 2012*, Germen Watch.

⁹¹⁾ Sven Harmeling and David Eckstein, 2013, *GLOBAL CLIMATE RISK INDEX 2013*, Germen Watch.

[표 3-4] 남북한 국제기후위험지수 비교

기간(연도)	남한			북한		
	순위	점수	GDP 대비 손실(%)	순위	점수	GDP 대비 손실(%)
1991-2010	57	61.00	0.15	9	30.83	3.61
1992-2011	59	64.17	0.14	7	26.00	7.64
1993-2012	57	62.17	0.129	-	-	-
1994-2013	52	62.50	0.144	-	-	-
1995-2014	59	66.17	0.106	-	-	-
1996-2015	75	76.83	0.0899	-	-	-
1997-2016	84	79.17	0.0877	-	-	-
1998-2017	80	79.00	0.084	-	-	-

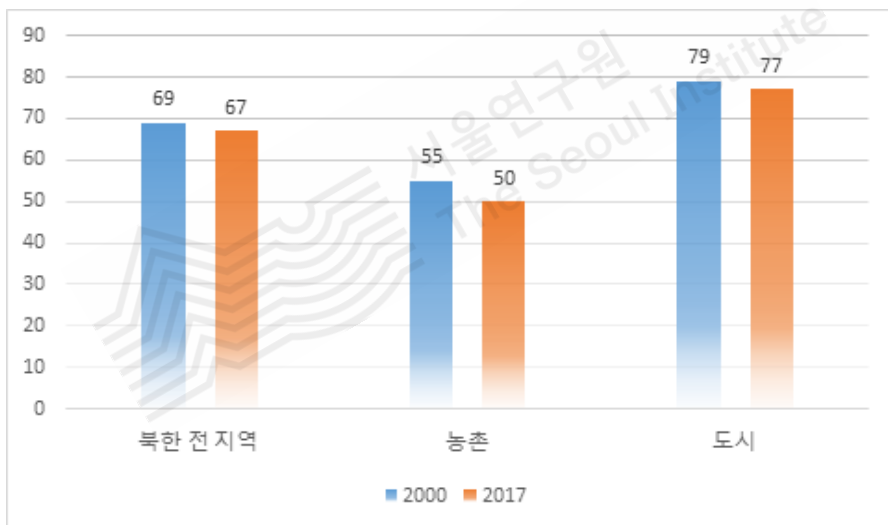
자료: Gemen Watch(2013), *Global Climate Risk Index*.

- 빈번한 홍수는 수질을 오염시켜 심각한 수인성 질병을 유발했음
 - 북한에서의 홍수피해는 주로 8월~9월에 발생함
 - [표 3-8]에서 볼 수 있듯이, 7월~9월 사이에 높은 강수량을 보이고 있음
 - 특히, 열악한 북한의 상하수도 시설은 홍수로 인한 수질 오염의 취약성을 한층 더 증대시킴
 - 수질 오염으로 인한 북한의 취약한 위생수준은 말라리아와 B형 간염 발병률을 높임
 - 또한 곰팡이, 진드기 등으로 인한 알레르기성 질환과 피부질환 발병률을 높이고 있음
- 세계보건기구(WHO)와 UNICEF가 2019년 초에 작성한 「가정용 식수와 위생시설, 위생의 진전 2000~2017」 보고서에 따르면, 2017년 기준 북한 전체 인구의 67%만 안전한 물을 사용하고 있음⁹³⁾
 - 이는 세계 평균인 71%보다 4%p, 남한 98%보다 31%p 낮은 상황임
 - 이 보고서에 따르면, 2000년 북한의 안전한 식수 확보율은 69%임
 - 참고로, UN 북한팀이 발표한 「2019 북한의 필요와 우선순위」의

⁹²⁾ 김진국, 2018.12.07., “북 20년간 자연재해 피해규모 세계 10위권”, 자유아시아방송,

⁹³⁾ UNICEF/WHO, 2019, *Progress on household drinking water, sanitation and hygiene 2000-2017: Special focus on inequalities*.

- 자료에 따르면, 2017년 기준으로 북한주민의 61%가 안전한 식수를 제공받는 것으로 조사됨⁹⁴⁾
- 이 보고서에서도 북한 수질 오염의 주요 원인으로 인분과 분뇨를 사용한 농법을 지적함
 - 북한의 수도관 설치 비율은 도시와 농촌을 합쳐 2000년 91%에서 2017년 68%로 감소했음
 - 안전한 식수 확보는 도시와 농촌 간에 차이가 존재함
 - 북한주민 77%가 안전한 식수를 확보하고 있는 상황인 반면, 농촌은 그 비율이 50%에 그치고 있음
 - 참고로, UN 북한팀이 발표한 「2019 북한의 필요와 우선순위」는 2017년 기준, 도시 지역 61%, 농촌 지역 72%가 안전한 식수를 제공받지 못하는 것으로 조사됨⁹⁵⁾



[그림 3-6] 안전하게 관리되는 북한의 식수 현황

자료: UNICEF/WHO(2019), *Progress on household drinking water, sanitation and hygiene 2000-2017: Special focus on inequalities*.

⁹⁴⁾ UN OCHA, 2019, *2019 DPR KOREA NEEDS AND PRIORITIES*

⁹⁵⁾ Ibid.

- 북한의 식량난 해결만큼이나 중요한 문제는 물 환경 개선임
 - 물 환경 개선 문제는 보건위생과 밀접하게 연관되어 있기 때문임
 - 오염된 식수는 설사와 영양실조를 포함한 각종 질병 발생 비율을 높임
 - 오염된 식수로 인해 북한 어린이 10명 중 1명이 설사로 인해 사망함⁹⁶⁾
 - 겨울철 난방을 위한 땔감 확보와 식량 확보를 위한 산지 개간은 또 다른 식수 확보의 장애가 되고 있음
 - 북한주민은 겨울철 난방을 위한 땔감 확보를 위해 무모한 삼림 채벌을 감행하였음
 - 또한 식량 확보를 위해서도 산지를 개간하였음
 - 이로 인해 북한의 산들이 민둥산이 되었음
 - 민둥산으로 인해 호우 시 하천으로 산의 자갈이 유입되고 토석이 댐에 퇴적되어 저수기능을 저하시켰음⁹⁷⁾
- 분뇨를 사용한 농법 이외에도 북한의 토양과 물은 다양한 원인에 의해 심각하게 오염된 상태임⁹⁸⁾
 - 북한은 경작지의 산성화 방지와 토양구조 개선을 위해 도시의 생활폐기물들을 무분별하게 사용하고 있음
 - 평양의 생활 폐기물은 석탄재 64%, 과일과 곡물 10%, 유리 2%, 금속 5%, 종이 5%, 플라스틱 2%, 섬유(천) 2% 등으로 구성되어 있음⁹⁹⁾
 - 또한 북한은 폐수 처리과정에서 발생한 침전된 고형물 덩어리인 슬러지(sludge)를 특별한 처리 없이 유기질 비료로 활용하고 있음
 - 생활폐기물과 슬러지는 중금속의 농도가 높기 때문에 북한 토양을 오염시키는 또 다른 주요 원인이 되고 있음

⁹⁶⁾ Ibid.

⁹⁷⁾ 김형석, 2018, “북한의 수자원 현황과 역량강화를 위한 협력방안에 관한 연구”, 고려대학교 석사학위 논문, p.8.

⁹⁸⁾ 천정용·이명재, 2018, “북한의 지하수·토양환경 현황 및 협력방안 제고”, 「지질학회지」 54권 4호, p.449.

⁹⁹⁾ 명수정, 2018, “북한의 환경 현황”, 「KDI 북한경제리뷰」

[표 3-5] 북한의 도시 폐기물, 하수처리(슬러지), 토양의 중금속 함량

(단위: mg/kg)

지표	카드뮴	수은	비소	크롬	납	아연	구리
도시 폐기물	2.8	0.7	36.2	34.0	144.0	107.0	120.0
하수처리(슬러지)	3.2	1.6	42.6	57.5	171.0	625.0	127.0
토양(2009년)	0.88	-	-	46.8	49.3	98.2	64.8
기준	3.0	2.0	20.0	100.0	100.0	170.0	280.0

자료: 명수정(2018)

○ 현재 북한의 주요 강들은 오염된 상황임

- 연구에 따르면, 서울이 평양과의 협력 사업으로 관심을 갖는 대동강의 경우 염소와 대장균 수치가 기준보다 높게 측정됨
- 특히, 봄철에 대동강의 COD(화학적 산소요구량) 농도와 대장균수가 가장 높음
- 1999년부터 2008년 동안 대동강의 수질이 꾸준히 악화되었음
 - 대동강에 오수, 분뇨가 정화되지 않은 채 유입되고 있음
- 두만강의 경우 무산탄광이나 회령제지공장, 중국의 개산톤 펄프공장으로 인해 심각한 수질오염 상태에 있음
 - 탄광폐수, 표백제, 생활오수가 유입¹⁰⁰⁾

[표 3-6] 대동강 수질 현황(1999~2008년)

지표	봄		여름		가을		겨울		연평균		환경기준
	1999	2008	1999	2008	1999	2008	1999	2008	1999	2008	
COD (mg/L)	2.14	2.82	1.33	2.11	0.78	1.56	0.73	2.10	1.25	2.15	3.00
NH ₄ -N (mg/L)	0.27	0.30	0.87	0.20	0.08	0.20	0.20	0.19	0.35	0.22	0.3 이하
Cl	7.12	8.60	8.40	16.33	8.40	13.53	10.00	7.49	8.70	11.49	0.3 이하
Coliform (no./L)	311,666	33,743	4,847	63,234	2,300	25,780	68,500	12,000	96,828	33,689	10,000 이하

자료: 명수정(2018)

¹⁰⁰⁾ Ibid.

- 자연재해는 가정뿐만 아니라 지역사회를 파괴함으로써 인도적 상황 개선에 대한 복원력을 심각하게 훼손시킴
 - 2018년 8월 수차례의 홍수와 태풍 솔릭은 강원도와 함경남도 지역 주민 6만 명 이상에게 피해를 입혔음
 - 또한 황해북도와 황해남도 지역의 홍수는 28만 명 이상의 북한주민에게 피해를 입혔음
 - 76명이 사망했고, 약 11,000명의 이재민이 발생하였음
 - 1,758채의 주택과 56개의 공공시설(학교, 진료소 등)이 손상 및 파괴되었음¹⁰¹⁾
 - 또한 자연재해는 농업 생산에 심각한 피해를 입힘
 - 반복되는 자연재해는 협동 농장의 생산성에 심각한 영향을 미쳐 북한 식량 생산성을 낮춤
 - 2018년 8월에 발생한 홍수들은 약 1만 7,000ha의 경작지를 파괴했음
 - 또한 양식장과 가축 농가에도 막대한 영향을 미쳤음¹⁰²⁾
 - UN 북한팀이 작성한 보고서에 따르면, ‘인도적 지원 기관 간 실행위원회(IASC)’의 위기관리지수 산출 결과 ‘재해위험’ 부분에서 북한은 191개국 중 39위를 기록함
 - 2004년~2018년 기간 660만 명 이상의 북한주민이 자연재해(홍수나 가뭄 등)로부터 영향을 받았음

¹⁰¹⁾ UN OCHA, 2019, *2019 DPR KOREA NEEDS AND PRIORITIES*

¹⁰²⁾ Ibid.

[표 3-기] 북한의 지역별 월평균 기온(2017년)

(단위: °C)

구분	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월	연평균
선봉	-5.2	-2.7	2.8	8.8	12.4	16.1	22.2	20.9	17.1	10.1	0.6	-6.3	8.1
삼지연	-16.1	-13.8	-7.1	2.3	9.4	12.2	18.1	15.9	10.5	2.8	-9.1	-16.9	0.7
청진	-3.3	-1.2	4.4	10.2	13.9	16.8	23.2	21.7	18.5	11.4	2.8	-4.1	9.5
중강	-15.3	-11.5	-0.5	8.9	15.3	19.2	24.6	22.2	15.5	7.2	-3.5	-13.4	5.7
혜산	-15.4	-11.6	-2.2	6.6	13.8	17.0	22.5	20.0	14.2	6.4	-6.0	-14.5	4.2
강계	-12.8	-8.9	1.2	10.5	16.5	20.1	25.4	22.0	16.7	9.1	-2.0	-11.3	7.2
풍산	-14.1	-10.1	-3.4	5.2	11.4	13.9	19.4	16.8	11.8	4.9	-5.5	-13.0	3.1
김책	-2.4	0.2	4.6	10.7	14.3	17.7	23.6	22.7	19.4	12.6	4.1	-2.9	10.4
수봉	-6.9	-4.4	3.2	11.5	16.3	20.9	25.5	23.3	18.3	11.0	1.4	-6.8	9.4
장진	-14.4	-11.4	-3.9	4.9	11.2	14.0	19.7	16.9	12.4	5.2	-5.3	-13.2	3.0
신의주	-4.8	-2.4	4.5	11.7	17.0	22.0	25.9	24.7	20.0	12.5	2.5	-5.4	10.7
구성	-5.4	-3.4	4.0	11.6	16.9	21.8	25.3	23.1	18.4	11.4	0.2	-7.3	9.7
희천	-6.9	-5.2	2.9	11.1	16.4	20.8	25.7	23.0	18.4	11.2	0.2	-8.6	9.1
함흥	-2.3	0.1	5.2	13.4	18.2	20.6	25.5	22.5	19.6	13.0	4.1	-2.8	11.4
신포	-1.5	0.1	4.7	11.4	15.8	19.0	24.3	23.0	19.8	13.3	4.4	-2.6	11.0
안주	-4.5	-3.2	3.9	11.6	16.8	21.4	25.4	23.8	19.2	12.3	2.0	-6.9	10.2
양덕	-6.3	-5.0	2.1	10.6	15.9	19.7	24.4	22.2	17.6	10.6	0.7	-8.5	8.7
원산	-0.3	1.7	6.6	14.6	18.7	20.5	25.5	23.0	20.5	13.9	6.1	-0.7	12.5
평양	-4.0	-2.1	4.4	12.9	18.3	22.3	26.3	24.6	20.5	13.3	3.1	-5.3	11.2
남포	-3.0	-1.4	4.6	12.4	17.9	22.0	26.1	24.5	20.6	13.9	4.1	-4.0	11.5
장전	0.5	2.8	7.1	15.1	19.3	20.5	25.8	23.6	20.9	14.6	7.6	1.1	13.2
사리원	-3.3	-1.5	4.9	13.1	18.6	22.4	26.3	24.3	20.4	13.7	3.6	-4.0	11.5
신계	-3.9	-2.2	4.5	12.5	17.8	21.7	25.2	23.6	19.5	13.4	2.4	-5.5	10.8
용연	-2.5	-1.0	4.1	11.7	17.1	21.3	26.0	23.8	19.6	13.3	4.5	-3.2	11.2
해주	-1.5	-0.3	5.7	12.6	17.9	22.1	25.6	25.2	21.5	15.5	5.0	-2.3	12.3
개성	-2.6	-1.2	4.9	12.3	17.7	22.0	25.8	24.6	20.4	14.7	3.8	-3.7	11.6
평강	-5.4	-3.8	2.7	10.6	16.2	19.7	23.8	22.0	17.4	11.6	1.4	-6.4	9.2

자료: 기상청, 2017, 「북한기상연보」, 저자 정리.

[표 3-8] 북한의 지역별 강수량(2017년)

(단위: mm)

구분	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월	연평균
선봉	0.2	5.4	2.1	23.3	128.0	20.9	74.1	93.0	5.9	7.0	3.6	1.2	367.7
삼지연	8.0	26.5	12.4	69.5	110.6	146.2	184.4	128.1	19.2	47.8	63.6	21.1	837.4
청진	-	6.0	2.0	14.6	94.0	13.3	44.8	138.6	34.4	20.5	0.3	4.2	372.7
중강	9.8	12.3	0.2	33.0	75.1	34.1	99.5	148.9	47.0	41.1	21.8	6.4	529.2
혜산	5.2	8.6	14.4	21.5	47.9	60.1	97.1	91.8	25.4	47.4	14.4	7.6	441.4
강계	17.6	14.4	7.0	54.8	160.3	29.3	124.4	308.3	23.0	60.4	32.9	8.7	841.1
풍산	4.6	7.3	21.3	10.3	85.2	25.7	145.3	129.5	14.2	53.0	7.2	8.5	512.1
김책	-	1.0	6.1	14.3	128.0	17.4	101.9	259.3	14.0	126.8	9.0	31.0	708.8
수봉	3.8	8.3	0	86.8	63.3	38.3	157.7	298.9	36.5	86.0	39.6	2.3	821.5
장진	6.6	16.8	3.8	32.0	59.5	31.9	132.1	167.7	11.6	47.0	16.9	11.9	537.8
신의주	7.0	8.4	0.3	48.2	26.8	8.5	303.8	353.2	51.8	38.0	27.3	0.8	874.1
구성	9.2	7.5	0.3	100.6	43.5	4.1	365.0	247.2	66.1	48.0	38.3	2.2	932.0
희천	9.7	23.6	3.1	85.5	59.0	24.2	296.8	249.8	17.5	92.0	58.7	8.1	928.0
함흥	2.8	4.3	11.1	18.0	62.7	13.9	318.1	269.2	5.0	55.0	4.4	0.2	764.7
신포	5.0	6.5	16.7	16.9	70.6	10.9	199.3	108.9	14.0	61.3	12.3	15.6	538.0
안주	10.4	21.2	2.4	23.0	18.2	3.3	279.8	201.3	41.0	50.0	21.1	3.5	675.2
양덕	14.6	16.4	22.5	74.0	85.3	56.7	388.0	390.5	27.0	48.7	32.6	30.1	1186.4
원산	2.0	0	26.5	69.0	13.8	53.1	881.4	600.7	16.1	69.7	31.5	0.2	1764.0
평양	10.6	10.5	11.2	43.0	17.2	27.2	324.5	316.7	30.2	42.6	14.4	17.1	865.2
남포	10.2	10.2	17.1	57.1	1.2	7.0	213.9	221.7	16.0	17.7	12.8	23.2	608.1
장전	58.0	0.3	22.4	116.1	10.0	68.0	358.5	353.6	36.0	215.4	65.0	-	1303.3
사리원	3.6	1.6	10.0	24.6	16.0	33.6	246.5	225.0	23.2	24.0	12.1	6.0	626.2
신계	9.2	6.3	5.2	18.3	59.0	32.0	681.3	276.2	6.0	25.3	11.9	8.2	1138.9
용연	7.1	7.5	12.0	14.2	0.2	12.0	99.2	187.2	1.0	12.0	17.4	15.1	384.9
해주	3.1	8.5	12.8	27.6	165.4	25.4	235.1	424.7	52.0	10.2	12.2	13.3	990.3
개성	9.3	14.0	12.0	46.0	33.0	17.0	308.2	261.0	27.9	17.0	18.0	17.0	780.4
평강	17.3	12.0	19.6	43.7	52.0	33.8	657.4	438.4	15.0	19.0	21.1	11.8	1341.1

자료: 기상청, 2017, 「북한기상연보」, 저자 정리.

[표 3-9] 북한의 지역별 연평균 기온 및 강수량 변화(2014~2017년)

구분	연평균 기온(단위: °C)				연평균 강수량(단위: mm)			
	2014년	2015년	2016년	2017년	2014년	2015년	2016년	2017년
선봉	7.6	7.8	7.4	8.1	519.0	1550.9	918.6	367.7
삼지연	1.1	1.5	1.0	0.7	555.1	1797.1	923.3	837.4
청진	9.0	9.1	8.7	9.5	431.7	1141.8	-	372.7
중강	6.0	5.8	5.5	5.7	562.9	852.2	699.3	529.2
해산	4.6	4.8	4.3	4.2	434.1	534.9	572.8	441.4
강계	8.0	7.8	7.5	7.2	644.0	887.3	1026.3	841.1
풍산	3.2	3.6	3.3	3.1	463.5	926.8	834.9	512.1
김책	9.8	10.0	9.7	10.4	629.2	1125.8	-	708.8
수봉	10.0	9.7	9.7	9.4	780.2	1140.9	1055.7	821.5
장진	3.2	3.5	3.4	3.0	438.0	815.8	673.2	537.8
신의주	10.9	10.8	10.5	10.7	867.1	1370.4	872.1	874.1
구성	10.1	10.0	10.1	9.7	1202.3	1058.8	1331.6	932.0
희천	9.7	9.8	9.5	9.1	821.1	1411.4	1001.8	928.0
함흥	11.4	11.4	11.0	11.4	401.3	826.2	871.5	764.7
신포	10.8	10.7	10.7	11.0	350.2	708.2	740.1	538.0
안주	10.9	-	10.7	10.2	696.4	1057.5	1307.2	675.2
양덕	9.2	9.2	9.2	8.7	577.9	1440.7	1209.9	1186.4
원산	12.4	12.2	12.2	12.5	665.7	1227.7	1614.6	1764.0
평양	11.7	11.6	11.6	11.2	527.3	1121.5	862.5	865.2
남포	11.9	11.9	11.8	11.5	360.1	912.3	730.9	608.1
장전	12.8	12.7	12.7	13.2	1256.0	2208.7	1687.8	1303.3
사리원	12.0	12.0	12.0	11.5	349.1	1328.0	751.8	626.2
신계	11.2	-	11.5	10.8	459.0	1516.6	989.5	1138.9
해주	12.5	12.6	12.8	12.3	540.1	1241.8	938.4	990.3
개성	12.0	12.4	12.3	11.6	441.8	669.9	982.1	780.4
평강	9.6	9.8	9.9	9.2	628.6	1365.3	1505.2	1341.1

자료: 기상청(2014); 기상청(2015); 기상청(2016); 기상청(2017), 저자 정리.

- 여름과 겨울철에 북한 인도적 상황의 취약성은 더욱 높아짐
 - 북한은 사계절의 변화가 뚜렷한 특성을 보이는 한편, 대륙성 기후의 영향을 받음
 - 여름에는 덥고 습하며, 태평양의 남동풍 영향으로 자주 흐림
 - 겨울에는 차고 건조하며, 시베리아의 북서풍 영향으로 맑지만 추운 날씨가 지속됨
 - 봄과 가을은 건기에 해당되지만 대체로 맑고 따뜻한 날씨가 지속됨¹⁰³⁾
- 대기오염도 인도적 환경 악화에 심각한 영향을 미치고 있음
 - 2017년 WHO가 발표한 「World Health Statistics 2017, Monitoring Health for the SDGs, 2017」에 따르면, 가정(household) 및 주변(ambient) 대기오염으로 인한 인구 10만 명당 사망률은 238.4점이었음
 - 이 보고서에 따르면 2017년 기준, 대기오염에 따른 북한의 사망률은 전 세계에서 가장 높음
 - 두 번째는 보스니아 헤르체고비아로 230.6점이었음
 - 불가리아는 217.3점으로 세 번째로 높았고, 네 번째는 204.9로 조지아, 다섯 번째는 166.1점인 알바니아, 여섯 번째는 161.1점으로 중국임
 - 참고로 남한은 23.2점, 일본은 24.2점이었음¹⁰⁴⁾
 - 북한주민의 대기오염 노출은 주로 가정에서 사용하는 취사 및 난방 연료로 저질의 석탄 및 나무를 사용하는 것에서 비롯됨¹⁰⁵⁾
 - 2012년 기준으로 도시 지역 가정의 취사 연료는 석탄 63%, 나무 28%였음
 - 농촌 지역 가정의 취사 연료는 나무 77%, 석탄 19%였음
 - 이들 연료는 미세먼지, 이산화탄소, 아황산가스 등을 많이 배출함
 - 특히 평양, 평안남도, 평안북도, 함경남도 등 대도시 지역과 산업지구를 중심으로 북한의 대기오염이 심각한 상태임
 - 이들 지역은 인구밀집도가 높고 산업 활동이 활발하게 이루어지는 곳임

103) 김형석, 2018, “북한의 수자원 현황과 역량강화를 위한 협력방안에 관한 연구”, 고려대학교 석사학위 논문, p.8.

104) WHO, 2017, *World Health Statistics 2017, Monitoring Health for the SDGs*

105) 명수정, 2018, “북한의 환경 현황”, 「KDI 북한경제리뷰」

3_북한의 보건의료 상황

- 김정은 정권 등장 이후부터 북한은 ‘보건의료체계’ 및 ‘보건의료전달체계’를 정상화하기 위해 노력했음
 - 대도시를 중심으로 대형병원이 설립되었고, 의약품 생산시설도 현대화되고 있음
 - 대성산종합병원, 류경치과병원, 옥류아동병원, 류경안과종합병원이 개원했음
 - 또한 북한은 수액공장, 정성제약종합공장, 보건산소공장, 비타민C 공장 등을 건설하고 있음
 - 특히 북한은 병원 현대화를 위해 의료서비스의 전산화 및 원격의료체계 구축에 많은 노력을 기울이고 있음
 - ‘먼거리 수술지원체계’, ‘먼거리 의료봉사체계’를 위해 북한은 컴퓨터를 통한 화상 및 음성 전송체계 구축에 힘쓰고 있음
 - 의학교육과정에 컴퓨터, 전산 부분을 추가하였음¹⁰⁶⁾
 - 2019년 북한 신년사에서 김정은 국무위원장은 의료 시설 현대화를 강조했음
 - 북한은 보건의료인력 양성에도 심혈을 기울이고 있음
 - 2015년 고등교육체계 개편을 통해 신의주의학대학을 평북종합대학 의학대학으로 바꾸었음
 - 또한 ‘강선사리원의학대학’이 ‘황북종합대학 강건의학대학’으로 바뀌었음¹⁰⁷⁾
- 2009년 북한 보건성과 WHO는 공동으로 ‘2010~2015년 북한보건의료 전략계획’을 마련하였음
 - 이 계획에서 북한은 감염성 질환 관리를 가장 높은 우선순위로 설정하였음
 - 그리고 그 안에서 북한은 ‘예방접종대상 감염병’, ‘결핵’, ‘간염’, ‘말라리아’, ‘HIV/AIDS’ ‘전염병 질병대응계획’ 등 6개 분야를 선정하였음¹⁰⁸⁾

¹⁰⁶⁾ 송수연, 2018.04.27., “변화 바람 부는 북한의료...민간 자본 투입되고 원격의료에도 관심”, 청년의사.

¹⁰⁷⁾ Ibid.

- 그러나 북한의 보건의료 전략은 경제난, 식량난 등 총체적 국가 위기로 인해 목표를 달성하지 못했음
- 최근 또 다시 북한은 보건의료의 과학화, 현대화, 정보화를 강조했지만,¹⁰⁹⁾ 한층 더 강화된 대북제재는 이러한 목표 달성을 어렵게 만들고 있음
- 여전히 북한의 보건의료 상황은 심각함
 - 2019년 신년사에서 김정은 위원장은 의료체계에 대한 외부와의 협력을 강조하였음
- UN 보고서 「2019 북한 필요와 우선순위」에 따르면, 북한의 결핵 발병률은 100,000명당 641명으로 세계에서 가장 높은 수준임
- 앞서 살펴보았듯이, 결핵은 2009년에 북한이 WHO와 세운 보건의료 전략계획 중 전염성질환 관리 6개 우선 분야 중 하나임
- 이 보고서에 따르면, 북한은 매년 110,000건의 결핵 발생이 보고되고 이로 인해 매년 16,000명의 주민이 사망함¹¹⁰⁾
- 2019년 10월 17일 WHO는 「2019 결핵보고서」에서 북한을 ‘결핵 고부담 국가’로 분류함
 - 이는 인구 10만 명당 100명 이상의 결핵이 발병하는 국가를 기준으로 함
 - 「2019 결핵보고서」는 2018년 기준으로 북한의 결핵 환자를 13만 1천명 정도로 추정했고, 사망자는 약 2만 명으로 추산함
 - 「2018 결핵보고서」에서는 2017년 기준 결핵으로 인한 사망자 수를 16,000명으로 추산했었음
 - 두 보고서에 따르면 2018년 결핵으로 인한 북한의 사망자는 전년 대비 약 25%가 증가한 것임¹¹¹⁾
 - 결핵과 관련하여 무엇보다 심각한 것은 매년 5,200건의 ‘다제내성 결핵(MDR-TB)’이 발생하고 있다는 것임
 - 복합적이지만 무엇보다 심각한 식량난에 그 원인이 있음¹¹²⁾

108) 신희영, 2019, “남북 보건의료 교류협력 왜 필요한가?”, 「유라시아 보건의료포럼 제6차 정책간담회 자료집」

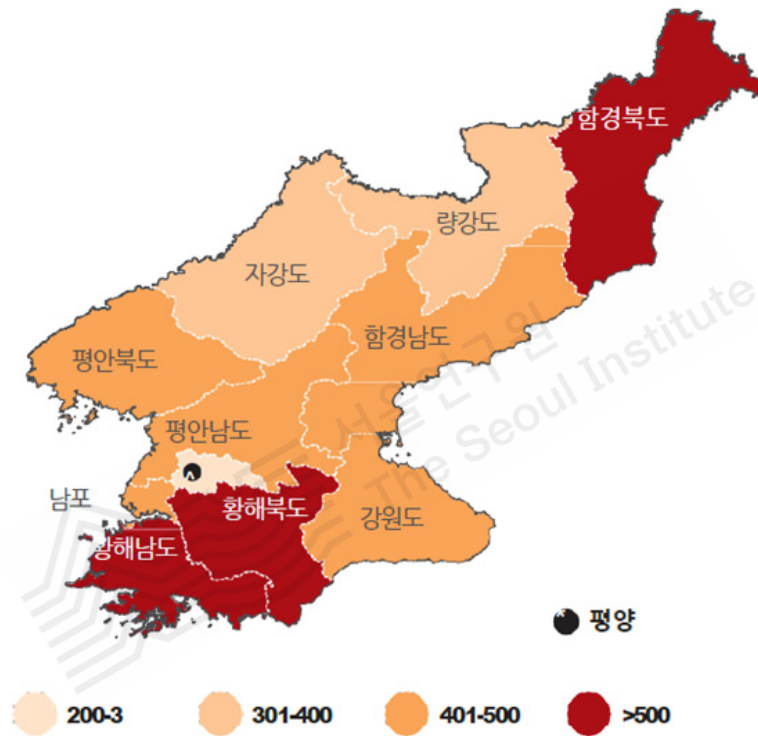
109) Ibid.

110) UN OCHA, 2019, *2019 DPR KOREA NEEDS AND PRIORITIES*

111) 조준형, 2019.10.18., “WHO, 북한 결핵 고부담국 분류…작년 2만명 사망 추정”, 연합뉴스.

112) UN OCHA, 2019, *2019 DPR KOREA NEEDS AND PRIORITIES*

- 미국 워싱턴대학교 건강계측평가연구소가 188개국을 대상으로 1990년부터 2015년까지 UN의 보건 관련 개발 목표를 얼마나 달성했는지를 분석한 결과는 이를 잘 나타냄
- 이 연구에 따르면, 북한은 열악한 위생 수준과 환경오염 등으로 인해 100점 만점에 55점을 기록했음
 - 세계 평균은 59.3점
- 반면, 식량난으로 인해 비만율은 낮은 것으로 조사되었음¹¹³⁾



[그림 3-7] 북한의 결핵 발생률(인구 100,000명당 기준)

자료: UN OCHA(2019), 2019 DPR KOREA NEEDS AND PRIORITIES

- 북한 당국이 세운 보건의료체계 관련 정책은 경제난, 식량난, 열악한 자연 환경으로 인해 성공을 거두지 못하고 있음
 - 북한에서 발생하는 대다수의 전염병은 열악한 인프라 및 환경에 그 원인이 있음

¹¹³⁾ 조은정, 2016.10.04., “북한, 건강 관련 삶의 질 순위 116위 란짓”, VOA.

- 특히, 경제난 이후 북한주민의 개인위생 및 청결은 대부분 지켜지지 않고 있음
 - 농촌의 경우, 세탁 및 목욕은 거의 불가능한 상황임
 - 도시 및 공공기관도 낙후된 상하수도 시설과 전력난으로 식수 및 생활용수 공급이 원활하지 않은 상황임
- 장티푸스(typhoid), 파라티푸스(paratyphoid), 콜레라(cholera), 이질(dysentery) 등 북한의 대표 장내성 전염병의 감염 경로는 주로 오염된 상하수도 시설 때문임
- 이러한 전염병은 병원체가 일차적으로 장의 점막에 붙어 여러 증상을 일으킴
- 1994년과 2011년 북한 전역에서 장티푸스가 유행했었음¹¹⁴⁾
- 북한주민 대부분은 지하수 및 강물을 식수와 생활용수로 이용하고 있으며, 이는 수인성 전염병의 또 다른 원인이 되고 있음
 - 북한의 강물과 지하수는 대부분 오염된 상황임
 - 보도에 따르면, 2019년 6월 ‘량강도’ 지역에 장티푸스 환자가 급증했음
 - 북한 방역기관 조사에 따르면, 혜산시 주민의 10%가 장티푸스에 걸렸고, 사망자도 발생한 상황임
 - 장티푸스는 전형적인 ‘후진국형 전염병’으로 오염된 식수와 음식을 통해 감염됨
 - 현재 북한은 전력난 때문에 상하수도 시설에 필요한 펌프를 원활히 작동시키지 못하고 있음¹¹⁵⁾
- 전력난은 북한이 그나마 보유하고 있는 의료물자 운용 및 관리에도 차질을 빚게 만들고 있음
 - 전기 부족으로 엑스레이 검사나 가장 기본적인 혈액형 검사도 제대로 실시하지 못하고 있음
 - 정확한 혈액형 판정은 환자의 수혈에 기본적인 것으로 북한주민의 상당수가 수혈 부작용을 겪고 있음

¹¹⁴⁾ 최상관, 2018.07.20., “북한의 감염 질환 문제, 우리 모두의 숙제”, 메디칼업저버.

¹¹⁵⁾ 강지원, 2019.06.10., “<북한내부> 강물을 그대로 마셔... 장티푸스 돌연 유행, 주민의 10%에 이르는 지역도”, 아시안프레스.

- 그나마 금전적으로 여유가 있는 북한주민은 의사에게 뒷돈을 주고 엑스레이 촬영을 함¹¹⁶⁾
- 북한 의료 시스템은 단일 국영의료체제 방식임
 - 1946년 김일성 주석이 ‘노동자, 사무원, 기업’의 보험제 실시를 지시하였음
 - 이에 따라 북한 정부는 민간과 보험주식회사를 설립하여 화재·생명·가축보험 등을 실시하기 시작했음
 - 특히, 북한은 1946년 12월 19일 ‘사회보험법’을 채택하였음¹¹⁷⁾
 - 북한은 ‘부분적 무상치료’를 시작으로 점차 ‘전반적인 무상치료제’로 전환되었음
 - 1960년대에 들어와서는 ‘완전한 무상치료제’를 선포하였음
 - 북한은 전인민 무상치료제, 호담당의사제(의사담당구역제), 고려의학과 신의학 병행, 예방의학, 대중의 보건 사업 참여를 보건의료 체계의 기본 원칙으로 설정하고 있음
 - ‘호담당의사제’는 주민들을 구역별로 나누고 각 구역에 담당 의사를 배정하여 건강을 관리하는 제도임
 - 의사 1명이 보통 5개에서 8개의 인민반을 담당함
 - 일반적으로 1개 인민반은 20가구에서 40가구로 구성됨
 - 그 때문에 북한의 의료서비스는 원칙적으로 정부 예산을 통해 제공됨
 - 그러나 이는 국가의 자원 동원 능력에 따라 의료서비스의 질이 결정되는 단점이 존재함
 - 결국 북한의 경제난은 북한 보건의료 및 위생 상황 악화를 지속시키는 원인이 되었음
 - 1990년대 고난의 행군 시기 이전까지 ‘무상치료제’, ‘예방치료’, ‘호담당의사제’로 구성된 북한의 보건의료체계는 어느 정도 안정적으로 운영되었음
 - 그러나 고난의 행군 시기 이후 보건의료체계와 보건의료전달체계가 붕괴되었음

116) 최상관, 2018.07.20., “북한의 감염 질환 문제, 우리 모두의 숙제”, 메디칼업저버.

117) 전우현, 2012, 「북한의 보험법 연구: 보험계약 통칙적 내용을 중심으로」

- 즉 1990년대 중반 이후부터 의약품 전달 및 관리시스템, 의료인력 배급 체계가 붕괴되었음¹¹⁸⁾
- 고난의 행군 시기 이후 북한의 ‘보건의료전달체계’는 시장화되었음
 - 북한의 ‘리/동’ 단위에 ‘리인민병원’이나 ‘진료소’가 1개씩 설치되어 있음
 - ‘시/군/구역’ 단위에는 ‘인민병원’ 1~2개, ‘도병원(의학대학병원)’과 ‘전문병원’이 설치되어 있음
 - 평양과 같은 광역도시에는 ‘의학대학병원’, ‘중앙급종합병원’, ‘전문치료예방기관’, ‘특수병원’, ‘구급의료기관’ 등이 설치되어 있음
 - 그러나 이러한 의료전달체계는 고난의 행군 시기 이후 유명무실해졌고, 시장이 이를 대신하기 시작했음¹¹⁹⁾
 - UN에 따르면, 북한은 2011~2012년까지 약 1억 413만 달러의 의료 용품을 37개국 이상의 국가로부터 수입했음
 - 특히, 북한의 전체 수입액 중 68.2%를 차지하는 국가는 중국이고, 이 중 91.5%가 의약품임¹²⁰⁾
 - 또한 북한은 대부분의 의약품 원료도 중국에서 수입함¹²¹⁾
 - 이렇듯 북한주민들은 더 이상 국가에 의존하지 않고 개별적으로 시장을 통해 각종 의약품 등을 확보하고 있으나 충분치 않음
 - 현재 북한의 의약품 판매처는 국영약국, 개인약국, 상점 등 공식영역과 시장(장마당), 개인 약장사 등 비공식영역으로 구분되어 있음¹²²⁾
 - 북한은 시장(장마당) 및 개인 간 비공식 거래를 크게 단속하지 않고 있음
 - 오히려 북한은 이러한 비공식 거래를 약품관리소와 군 인민위원회의 허가 획득이라는 방식을 통해 실질적으로 관리하고자 함
 - 하지만 실제 운영은 개인에 의해서 이루어진다는 점에서 비공식적 형태를 유지함

118) 신희영, 2019, “남북 보건의료 교류협력 왜 필요한가?”, 「유라시아 보건의료포럼 제6차 정책간담회 자료집」

119) Ibid.

120) 어린이의약품지원본부, 2018, 「조선의 의학 학술지를 통해 본 북한의 보건의료 이해」, 서울: 어린이의약품지원본부, p.175.

121) 조성은, 2019, “북한 보건의료 분야의 변화와 전망”, 「보건·복지 Issue&Focus」, 한국보건사회연구원.

122) 류국현, 2016, “북한 경제정책에 따른 의약품 유통 실태 및 변화과정에 대한 연구”, 고려대학교대학원 박사학위논문, p.32.

- 현재 북한 내에는 개인이 운영하는 사적인 약국이 다수 존재함
 - 개별 의존적 의료서비스 이용은 주민 소득에 따라 격차가 발생함
 - 또한 의약품 오남용과 부작용 등이 발생해 북한의 보건의료 상황을 더욱 악화시키고 있음
 - 개별 의존적 북한의 보건의료 상황은 치료보다는 대중적 대응에 초점이 맞춰져 있음
 - 북한의 국영 병원은 거의 대부분 단순 상담만 진행하고, 처방전만 작성해주고 있음
 - 북한주민은 병원에서 발급한 처방전의 필요 의약품을 비공식 영역(장마당이나 개인 간 거래 등)에서 조달하고 있음¹²³⁾
 - 개인이 스스로 해결하는 보건의료 상황은 또 다른 사회적 문제로 이어지고 있음
 - 보도에 따르면, 최근 발병된 결핵 환자 대부분이 상류층임
 - 생활이 그나마 낫다는 상류층에게까지 결핵이 확산되었다는 것은 북한 보건의료 상황의 심각성을 잘 나타내는 지점임
 - 그런데 이보다 더욱 심각한 것은 이들 대부분이 마약에 중독된 상태라는 것임
 - 즉 최근 발병된 결핵환자들 대부분이 마약성 결핵에 감염되었음
 - 발열, 야간 발한, 쇠약감, 신경과민, 식욕부진, 소화불량, 집중력 소실 등 비특이적 증상을 보이고 있음¹²⁴⁾

[표 3-10] 북한의 의료기관 현황

구분	2011년 시설 수	2017년 시설 수
리 및 종합진료소	6,263	6,263
군 및 리병원	1,575	1,694
중앙 및 도급 병원	133	135
요양소	682	682
예방원	55	55
위생방역기관	228	235
혈액원	-	12
합계	8,946	9,076

자료: 신희영(2019)

123) 이철수 외, 2017, 「통일의 인구·보건·복지 통합 쟁점과 과제」, 서울: 경제·인문사회연구회, p.101.

124) 안윤석, 2019.11.03., “北, 결핵환자 급증...마약으로 증세 악화”, SPN 서울평양뉴스.

- 2017년 기준, 북한 전역에는 리/군 단위의 종합진료소 및 병원, 중앙/도급 병원, 요양소, 예방원, 위생방역기관, 혈액원 등 9,076개의 보건의료시설이 존재함
 - 대부분의 북한주민은 양질의 보건의료 서비스로부터 떨어져 있음
 - UN에 따르면 양질의 보건의료 서비스를 받지 못하는 북한주민은 약 900만 명으로 추산됨
 - 게다가 그나마 존재하는 보건의료 시설도 핵심 의료장비나 필수적인 의약품을 보유하지 못하고 있음
 - 또한 보건의료 종사자들의 전문성도 매우 낙후되어 있음
 - 이러한 상황은 북한 전역에 존재하지만 농촌 지역과 아동 및 노인, 장애인 등 취약계층에서 더욱 심각하게 나타남¹²⁵⁾
- 북한의 낙후된 보건위생 및 의료 상황은 경제난뿐만 아니라 국제사회의 대북제재도 많은 영향을 미치고 있음
 - 대북제재로 북한은 의료 시설과 장비, 의약품 원료 수입에 제약을 받고 있음
 - 전력난으로 제약공장 가동이 원활히 이루어지지 않고 있음
 - 북한의 주요 제약공장은 순천제약공장(평남 순천), 평양제약공장(평양 선교구역), 평스합영공장(평양 선교구역), 함흥제약공장(함남 함흥), 나남제약공장(함북 청진), 만년제약공장(평양 대동강구역), 정성녹십자제약공장(평양 낙랑구역), 남포어린이약공장(남포), 신의주마이신공장(평북 신의주), 애국예방약공장(평양), 25호 공장(평북 정주) 등이 있음¹²⁶⁾
- 전력난은 그나마 존재하는 의료설비도 작동하기 어렵게 만들고 있음
 - 의약품 보관에 필요한 냉장장치가 가동되지 않아 백신 등의 품질이 담보되지 않고 있음¹²⁷⁾
 - 엑스레이 촬영에도 문제가 있음

¹²⁵⁾ UN OCHA, 2019, *2019 DPR KOREA NEEDS AND PRIORITIES*

¹²⁶⁾ 통일부 북한정보포털
(http://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/overview/nkOverview.do?sumryMenuId=MENU_59)

¹²⁷⁾ 조성은, 2019, “북한 보건의료 분야의 변화와 전망”, 『보건·복지 Issue&Focus』, 한국보건사회연구원.

[표 3-11] 북한의 제약공장

이름	소재지	생산품	비고
순천제약공장	평남 순천	아스피린, 테라마이신, 페니실린, 주사약 등	북한 최초 제약공장
평양제약공장	평양 선교구역	페니실린정, 테라마이신, 주사약 등	동약을 위주로 한 합성약품, 합성호르몬의약품 생산
평스합영회사	평양 선교구역	아스피린, 파라세타몰, 이부프로펜, 메타미졸, 독시사이클린, 노르플록사신 등	스위스 합영 회사(2004년 6월 설립)
함흥제약공장	함남 함흥	항결핵제 및 해열진통제 등의 원료, 페니실린 등	북한 최대 합성약품 및 원료공장
나남제약공장	함북 청진	주사약, 우황, 산향, 비타민	식물화약제 및 합성약품 생산
만년제약공장	평양 대동강구역	히포탈론, 개성고려인삼인단, 우황청심단, 경옥고 등	조선만년보건총회사 산하 제약공장
정성녹십자제약공장	평양 낙랑구역	유로키나이제, 수액제	남북 최초 합작제약공장
남포어린이약공장	남포	종합비타민, 종합아미노산 등	어린이용 의약품 생산
신의주마이신공장	평북 신의주	테라마이신, 주사약 등	항생제 완제의약품 전문생산
25호 공장	평북 정주	출혈열, 파라티프스 등 예방약	의학과학연구원 미생물연구소 산하 공장, 예방약 전문 생산

자료: 통일부 북한정보포털

- 북한은 상수도 시설을 제대로 갖추지 못하고 있고, 이는 다양한 수인성 질병의 원인으로 작용하고 있음
 - 기본적으로 깨끗한 물, 즉 안전한 식수는 개인 및 공공위생 확보와 밀접한 관계를 갖고 있음
 - 불안정한 물 관리는 영양실조를 비롯하여 세균과 박테리아에 따른 설사와 같은 염증성 질환을 일으킬 수 있음
 - 또한 불안정한 물 관리는 북한주민의 다양한 소화기 질환의 발병률을 높이고 있음
 - 현재 북한주민의 약 975만 명(전체 인구의 39%)은 안전한 식수를 제공받지 못하고 있음
 - 도시주민보다 농촌주민이 더 취약한 상황임
 - 농촌인구의 56%가 안전한 식수를 제공받지 못하고 있음¹²⁸⁾

- 불안정한 물 관리는 영양실조를 비롯하여 세균과 박테리아에 의한 설사와 같은 염증성 질환을 일으킬 수 있음
 - 예방접종 등 보건의료적 관리 부실로 인해 북한주민의 인체 면역력은 전반적으로 저하 상태임
 - 현재 남한의 질병 패턴은 바이러스성 질환 위주로 구성되어 있음
 - 과거 1970년~1980년대에는 남한도 북한과 마찬가지로 세균성 질환이 유행했었음
 - 바이러스성 질환은 독감 인플루엔자, 라이노바이러스, 로타바이러스, 노로바이러스 등 인체 면역력과 관련됨
 - 만약 이러한 질환들이 현재 북한에서 유행할 경우 치명적임¹²⁹⁾
 - 불안정한 물 관리는 다양한 소화기 질환의 발생률을 높임
 - 특히 취약계층인 임산부, 수유부, 노인, 아동이 많은 피해를 보고 있음
- 북한주민의 보건위생과 관련하여 안전한 식수 확보만큼 중요한 것은 하수 처리 문제임
 - UN 보고서 「2019 북한의 필요와 우선순위」에 따르면 도시 지역 주민 10명 중 3명, 농촌 지역 주민 10명 중 9명은 부족한 하수처리 시설로 인해 건강상 매우 불결한 환경에 노출되어 있음¹³⁰⁾
 - 또한 WHO와 UNICEF의 보고서 「가정용 식수와 위생시설, 위생의 진전 2000~2017」에 따르면, 북한의 하수처리 비율은 14% 정도임
 - 대부분의 북한주민은 재래식 변소를 사용하고 있으며, 여기서 나온 분뇨를 별도의 처리 없이 비료로 사용하고 있음¹³¹⁾
- 가뭄과 홍수 등 반복적인 자연재해도 북한주민의 식수 확보에 커다란 제약 요인이 되고 있음
 - 북한 당국의 수질관리가 제대로 이루어지지 않고 있으며, 북한주민은 주로 우물물에 의존하고 있음
 - UNICEF는 북한 5세 미만 영유아 사망 원인 중 하나로 수인성 질병을 지적하고 있음

¹²⁸⁾ UN OCHA, 2019, *2019 DPR KOREA NEEDS AND PRIORITIES*

¹²⁹⁾ 신희영, 2019, “남북 보건의료 교류협력 왜 필요한가?”, 「유라시아 보건의료포럼 제6차 정책간담회 자료집」

¹³⁰⁾ UN OCHA, 2019, *2019 DPR KOREA NEEDS AND PRIORITIES*

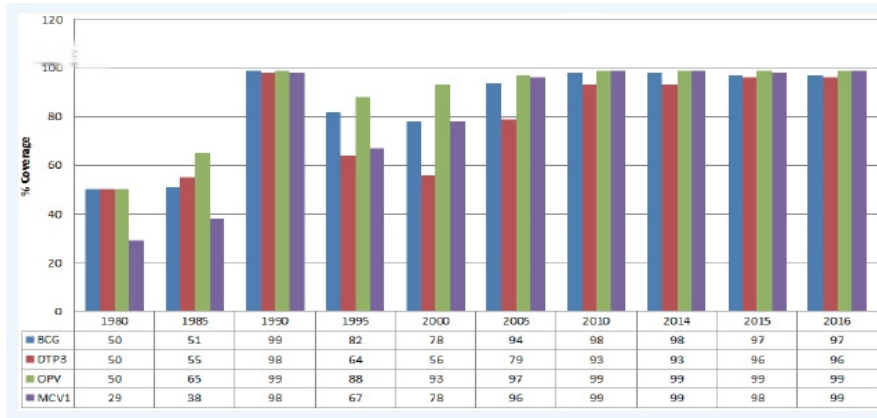
¹³¹⁾ BBC 코리아, 2019.06.26., “북한주민 1/3은 안전한 식수 마시지 못해, 국제기구 연구 보고서”
(<https://www.bbc.com/korean/news-48769220>)

- 사실 북한주민의 열악한 보건위생 환경은 대부분 물과 관련되었다고 해도 과언이 아님
- 북한의 낙후된 물 관리 인프라와 기술은 문제를 더 악화시키고 있음¹³²⁾
- 북한 여성과 관련된 보건위생의 대표적인 취약 사례로 ‘생리’ 처리 문제를 들 수 있음
 - 북한 여성들은 주로 가제(gauze)천을 생리대로 사용함
 - 생리대는 피부에 직접적으로 닿기 때문에 무엇보다 청결을 유지해야 함
 - 그렇지 않으면 생리 관련 질병에 걸릴 확률이 높아지게 됨
 - 만약 생리 관련 질병에 걸릴 경우 부족한 의약품으로 치료가 원활히 이루어지지 않게 됨
 - 청결 유지를 위해서는 가제천을 깨끗한 물로 세탁하는 것은 기본이고 소독을 위해 뜨거운 물로 삶아야 함
 - 그러나 상하수도 시설 미비와 에너지 부족으로 대부분의 북한 여성은 깨끗한 생리대를 착용하지 못하고 있음
 - 이보다 더 심각한 것은 가제천 조차도 사용하지 못하는 경우임¹³³⁾
- 현재 북한의 5세 미만 아동 사망의 절반은 신생아 때 발생함
 - 북한 영아 및 아동 사망률 감소 문제는 대북 인도적 활동의 높은 우선 순위로 다루어야 함
 - 높은 북한의 영아 및 아동 사망률은 영양부족과 필수 의약품 부족이 가장 큰 원인임¹³⁴⁾
 - 다행인 건 최근 몇 년간 유아 및 아동사망률이 조금 감소했다는 것임
 - 북한의 영아사망률은 2008년 기준 출생아 1,000명 중 16명에서 최근 12명으로 떨어짐
 - 아동사망률은 2008년 기준 출생아 1,000명 중 20명에서 최근 15명으로 감소하였음
 - UN에 따르면, 약 95%에 이르는 예방접종을 때문임¹³⁵⁾

132) 김형석, 2018, “북한의 수자원 현황과 역량강화를 위한 협력방안에 관한 연구”, 고려대학교 석사학위 논문, p.8.

133) 안현민·심진아, 2018, 「북한 여성 생리 관련 실태: 이런 것은 부끄러운 것으로 알아요」, 북한인권정보센터, pp.23~24.

134) 이철수 외, 2017, 「통일의 인구·보건·복지 통합 쟁점과 과제」, 경제·인문사회연구회.



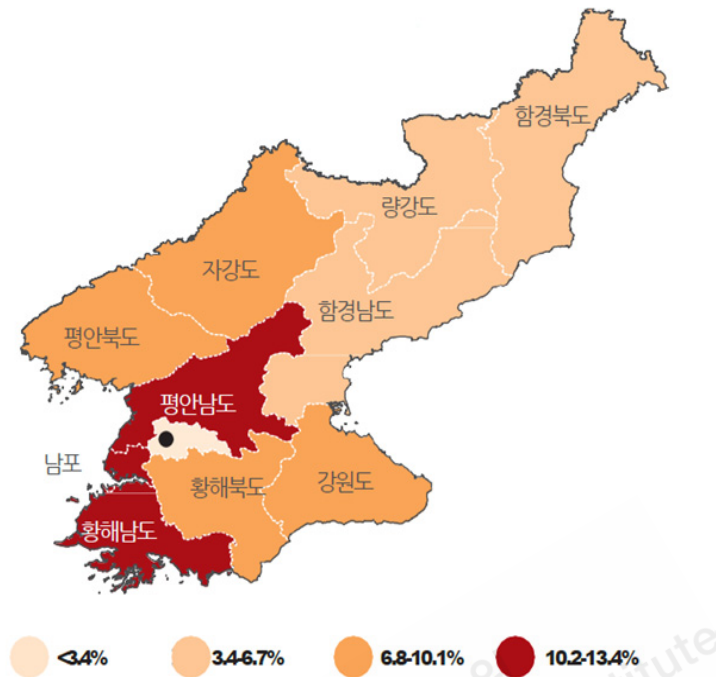
[그림 3-8] 북한 영유아 예방접종률

자료: WHO(2017)

- 북한의 높은 산모 사망률도 영양부족과 필수의료서비스 공급 부족에 원인이 있음
 - 2018년 기준, 산모 사망률은 출생아 100,000명 중 65.9명임
 - 북한 산모의 사망은 주로 분만 후 출혈, 감염, 폐혈증과 임신 중 생긴 여러 합병증 때문에 발생함
 - UN에 따르면, 전체 출산 중 7.8% 이상이 의료시설 밖인 '집'에서 이루어짐
 - 이는 산모의 분만 후 출혈과 과다출혈 때문임
 - 분만 후 출혈 및 과다출혈에 대한 치료는 옥시토신이 필요함
 - 임신중독증(전자간증)에 대한 치료는 황산마그네슘이 필요함
 - 의료시설 밖에서 이루어진 출산으로 인한 산모 사망은 전체 산모 사망률의 2/3를 차지함¹³⁶⁾

135) UN OCHA, 2019, *2019 DPR KOREA NEEDS AND PRIORITIES*

136) Ibid.



[그림 3-9] 의료시설 밖(집)에서 이루어진 출산 비율

자료: UN(2019)

○ 말라리아 감염 문제도 심각한 상황임

- 유아 및 영아 사망률 감소와 마찬가지로 최근 말라리아 환자 수도 감소 추세에 있음
 - 북한에서는 1970년대에 말라리아가 사라졌음
 - 그러다 1998년 약 2,000명의 환자가 발생하면서 확산되기 시작함
 - 2001년 115,000명으로 최고치를 기록하였음
 - 이후 2007년까지 감소추세를 보이다가 다시 2010년부터 2012년까지 증가세를 보였음
 - 다시 2013년부터 감소세를 보이고 있음
- 약 950만 명(2016년 기준)의 북한주민이 말라리아 위험 지역에 거주하고 있음
 - 반면, 약 1,590명(2016년 기준)만 말라리아 청정지역에 거주함
- WHO의 「2017 세계 말라리아 보고서」에 따르면, 2017년 기준 북한의 말라리아 감염자 수는 4,890명임

- 이는 2015년 7,010명보다 30% 감소한 수치임
 - 2012년 21,850명, 2013년 14,407명, 2014년 10,535명, 2015년 7,010명, 2016년 4,890명
- 보고서에 따르면, 북한은 2015년부터 2018년까지 '세계기금(Global Fund)'으로부터 890만 달러를 지원받았음
- 또한 UNICEF가 말라리아 퇴치 및 환자 치료를 위해 모기장 및 살충제, 예방약 및 치료약 등 지원 사업을 펼쳤음¹³⁷⁾
- 그나마 다행인 점은 말라리아로 인한 북한주민의 사망은 발견되지 않는다는 것임
- 기생충 감염도 심각한 상황임
 - 앞서 언급했듯이, 이는 분뇨를 사용한 북한의 농법과 이를 통한 토양 및 수질 오염에 그 원인이 있음
 - 화학비료 부족으로 인해 북한은 주로 인분이나 가축의 분뇨를 거름으로 사용하고 있음
 - 기생충 알이 묻은 농산물을 통해 사람이 섭취하면서 감염됨
 - 2017년 11월 13일 판문점 공동경비구역(JSA)을 통해 귀순한 북한 병사의 기생충 사례는 북한주민의 기생충 감염률을 간접적으로 보여준 사례임
 - 1996년 9월 강릉 잠수함 침투 사건 때 집단 자살한 11명의 북한 군인의 몸에서도 수십 마리 회충이 검출되었음¹³⁸⁾
 - 알려진 바에 따르면, 북한의 기생충 감염률은 최소 20%에서 최대 90% 이상에 이름
 - 2005년~2008년 국내 탈북민 건강조사에 따르면 청소년 35.5%, 성인 24.6%가 여러 기생충에 감염돼 있었음
 - 또한 2006년 중국 내 난민 캠프 거주 탈북민을 조사한 결과 전체 55%의 기생충 감염률을 보였음¹³⁹⁾
 - 북한주민은 장마당(시장)을 통해 '알벤다졸'이라는 기생충 약을 구해 감염을 예방하고 있음

¹³⁷⁾ 김현진, 2017.12.05., "WHO 북한 말라리아 감염 환자 4년 연속 감소", VOA.

¹³⁸⁾ 김주환, 2017.11.16., "북한軍, 기생충 없애려 빗짚 삶은 물 마셔", YTN.

¹³⁹⁾ 최상관, 2018.07.20., "북한의 감염 질환 문제, 우리 모두의 숙제", 메디칼업저버.

- 알벤다졸은 UN이 무상 지원한 것이 부정 유출되어 장마당으로 유입된 것임
- 북한주민은 ‘거품 회충약’이라고 부르는 중국산 기생충약을 구입하기도 함¹⁴⁰⁾



¹⁴⁰⁾ 아시아프레스, 2017.12.04., “〈북한내부〉엘리트 군인이 기생충약을 사용할 수 없는 이유는? 여군은 생리용품 팔아 음식구해”(http://www.asiapress.org/korean/2017/12/military/truck-accident/)

04

서울시 대북 인도주의적 활동 방안



- 1_대북 인도주의적 활동 사례 검토
- 2_서울시 대북 인도주의적 활동 방향
- 3_서울시 대북 인도주의적 활동 방식과 추진전략

04. 서울시 대북 인도주의적 활동 방안

1_대북 인도주의적 활동 사례 검토

1) 중앙정부

(1) 노태우 정부

- 1990년 8월 노태우 정부는 ‘남북교류협력에 관한 법률(남북교류협력법)’과 ‘시행령’을 제정하면서 대북 인도적 활동을 위한 법·제도적 기반을 마련하였음
- 노태우 정부는 1988년 7월 7일 ‘민족자존과 통일번영을 위한 특별선언’(이하 7·7선언)을 발표하였음
- 그리고 후속 조치로 1988년 10월 ‘남북 경제 개방 조치’를 통해 남북 간 교역을 인정하였음
- 이후 ‘남북물자교류지침’을 마련하고, 1989년 6월에는 ‘남북교류협력에 관한 기본지침’을 발표하였음
 - 이를 통해 북한과의 합법적인 교역과 남북한 주민 간 왕래가 가능해짐
- 이는 남북 협력사업의 재정지원을 위한 ‘남북협력기금법률’ 제정의 밑거름이 됨¹⁴¹⁾

(2) 김영삼 정부

- 김영삼 정부의 대북 인도적 활동은 “인류 보편적 가치를 바탕으로 한 인도주의 정신, 한민족 동포애, 민족공동체 회복”에 그 정당성을 부여하였음

¹⁴¹⁾ 박형준, 2019, “역대 정권의 남북교류협력 법제도적 특징과 거버넌스 유형”, 『OUGHTOPIA』, 33권 4호, p.55.

- 1995년 북한이 뉴욕주재 UN대표부를 통해 국제사회에 인도적 지원을 요청했고, 김영삼 정부는 대북지원을 시작함¹⁴²⁾
 - 당시 김영삼 정부는 북한에 식량, 비료, 의약품 등을 전달하였음¹⁴³⁾
- 그러나 1996년 강릉 잠수함 침투 사건이 발생하면서 지속적인 지원에 차질이 발생함
- 1995년부터 1998년까지 북한의 식량난 해소를 위해 지급된 일반구호 물품은 전체 대북지원 물품 중 95.5%의 비중을 차지했음¹⁴⁴⁾
- 중앙정부의 대북 인도적 활동 영향으로 수백만 명의 국민과 시민사회 및 종교단체가 북한동포돕기 운동을 시작했음
- 그러나 남북관계가 대립적으로 돌아서면서 김영삼 정부의 대북 인도적 활동은 지속되지 못했음

(3) 김대중 정부

- 김대중 정부는 대북 인도적 활동의 확대를 위해 1998년 3월 ‘대북지원 활성화 조치’를 발표하였음
- 김대중 정부는 대북포용정책인 ‘햇볕정책’을 통해 대북지원 사업을 본격화했음
- 2000년 남북정상회담을 기점으로 남한의 대북지원은 폭발적으로 증가하였음
- 김대중 정부 시기 대북지원 초기 단계에서는 긴급구호방식의 일회성 사업이 주를 이루었음
- 2000년 남북 정상회담 이후부터는 긴급구호와 재해복구에 해당하는 무상지원과 식량 차관과 같은 유상지원 형태로 확대되었음
- 또한 일회성 구호 물품 이외에도 취약계층을 위한 보건의료나 농업 기술 전수 등 농업복구를 위한 개발지원 사업으로 발전하는 양상을 보였음¹⁴⁵⁾

¹⁴²⁾ 문경연·박지연·송영훈, 2018, “대북지원 20년: 비판적 고찰을 통한 대북지원 패러다임 모색”, 『국제관계연구』 23권 1호, p.107.

¹⁴³⁾ 하슬익·조윤민·김선영, 2018, “통일대비 ODA 사업현황: 북한 보건의료분야 ODA지원 현황을 중심으로”, 『통일과 평화』, 10권 2호, p.328.

¹⁴⁴⁾ 이용화·이해정, 2018, “대북 인도적 지원 현황과 향후 과제”, 『이슈리포트』, 18권 5호, p.3.

¹⁴⁵⁾ 하슬익·조윤민·김선영, 2018, “통일대비 ODA 사업현황: 북한 보건의료분야 ODA지원 현황을 중심으로”, 『통일과 평화』, 10권 2호, p.329.

- 특히, 김대중 정부가 “보다 많은 접촉, 보다 많은 대화, 보다 많은 협력”을 강조¹⁴⁶⁾한 이후부터 남북교류협력 분야가 지자체(지방정부)까지 확대되기 시작했음

(4) 노무현 정부

- 노무현 정부는 대북 인도적 활동의 양적 확대와 질적 변화를 가져옴
 - 노무현 정부는 농업구조 개선에 목표를 두고 농업복구 분야 지원을 확대하였음
 - 노무현 정부의 대북지원은 지속적으로 증가했고 2007년에는 무려 4,397억 원에 이르렀음
 - 1999년부터 2007년까지 중앙정부의 대북지원에서 일반구호의 비중은 31.4%였음
 - 농업복구 분야의 비중은 54.3%로 이전 식량 위주의 지원과 다른 양상을 보였음¹⁴⁷⁾
 - 2000년대 후반부터 북한의 경제 상황이 다소 호전되는 양상을 보임에 따라 대북 인도적 활동은 보건의료 분야로 확대되기 시작했음
 - 2008년부터 2016년까지의 대북지원 중 보건의료 분야는 58.9%를 차지했음
 - 일반구호보다 장기적 차원의 개발구호 성격을 가짐

(5) 이명박 정부

- 이명박 정부 시기에 들어와 대북 인도적 활동이 급격히 축소되었음
 - 이명박 정부는 출범 이후부터 대북 인도적 활동의 투명성을 강조하였음
 - 그러한 가운데 2010년 천안함 사건에 따른 5.24조치가 발표되면서 남북 간에는 거의 모든 교역이 중단되었음
 - 게다가 북한의 지속적인 핵 개발로 그나마 유지되던 대북 취약계층 지원도 대폭 축소되었음

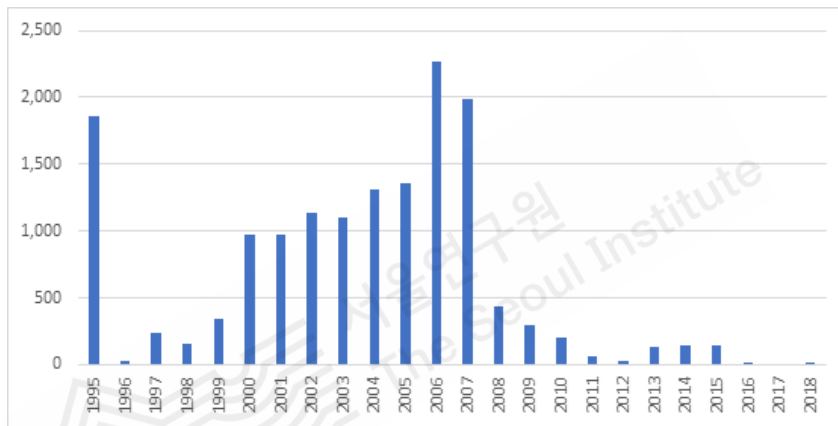
¹⁴⁶⁾ 최의철, 2000, 「남북한 교류·협력 활성화 방안」, 통일연구원.

¹⁴⁷⁾ 이용화·이해정, 2018, “대북 인도적 지원 현황과 향후 과제”, 『이슈리포트』, 18권 5호, p.3.

(6) 박근혜 정부

- [그림 4-1]에서 볼 수 있듯이 박근혜 정부 시기 대북 인도적 활동은 사실상 명맥만 유지하는 수준에 이르렀음
- 지속된 북한의 대남 군사적 도발이나 북핵 문제는 남북관계를 더욱 악화시켰음
- 초기 박근혜 정부는 대북 인도적 활동이나 교류협력 사업이 정치적 상황과 무관하게 지속되어야 한다는 입장을 견지했음
- 그러나 실제로는 북한의 행동 변화에 대한 보상적 관점으로 인도적 활동 문제에 접근했고, 그 결과 대북지원은 급격히 축소되었음

(단위: 억 원)



[그림 4-1] 중앙정부 대북 인도적 지원(1995~2018)

자료: 통일부 「인도적 대북지원 현황」 통계정보보고서 참고작성

2) 지방자치단체

(1) 서울특별시

- 서울시는 2004년 발생한 용천역 폭발사고에 의류, 구급약 등을 지원하면서 북한에 대한 인도적 활동을 시작함
- 서울시는 북한의 용천역 폭발사고 당시 재해 현장에 의류, 구급약 등 3억 7천만 원 상당의 물품을 지원함
- 2005년 서울시는 북한 아동을 대상으로 설탕, 밀가루 등 제과원료를 북한에 보냈음

- 2006년에는 대북지원 민간단체인 '장미회'와 함께 북한의 평양조선종양연구소 현대화사업을 추진하였음
 - 2010년까지 평양조선종양연구소에 전자위내시경, 인공호흡기, 유선암 진단 설비, X-ray, 수액 등 연구소에 필요한 의료지원을 진행하였음¹⁴⁸⁾
- 이외에도 2006년과 2007년 북한의 대규모 수해 당시 항생제, 생수 등 의약품과 구호 물품을 지원하였음
 - 2010년에는 수해지역에 옥수수를 지원하였음
- 2018년과 2019년에도 서울시는 밀가루와 콩기름 그리고 온실용 비닐을 북한에 보냄¹⁴⁹⁾

(2) 경기도

- 경기도는 2000년대 초반부터 대북지원을 시작했음
 - 경기도는 5.24조치 이후에도 지자체에서 할 수 있는 대북 인도적 활동에 대한 노력을 기울임
 - 2002년 6월 경운기 200대, 5천 가구의 지붕을 개량할 수 있는 물품을 북한에 보냈음
 - 또한 2002개의 축구공 등 10억 원 규모의 인도적 지원 물자를 양강도에 보냈음¹⁵⁰⁾
- 2008년 경기도는 개성 산림녹화 사업과 접경지역 말라리아 공동방역을 시행함
 - 개성 산림녹화 사업은 북한 내 산림 황폐화와 이에 따른 자연재해 빈발, 농작물 수확량 감소의 악순환 개선을 목적으로 추진되었음
 - 경기도는 개성시 개풍동에 9ha의 양묘장을 건설하고 2011년부터 연간 150만 본의 묘목 생산을 목표로 세웠음
- 경기도가 추진한 말라리아 공동방역 사업은 남한 내부에서도 발생할 수 있는 말라리아 예방을 위해 필수적으로 시행해야 하는 사업임

148) 최대석·이종무·박희진·강승희, 2009, 「지방자치단체 대북교류 10년 백서」, 이화여자대학교 통일학연구원, p.82.

149) 권혁철, 2019.05.02., “‘쌀이 금보다 귀하다’ 북한 식량난 10년새 최악 서울시 대북 식량지원 나선다”, 한겨레.

150) 최용환, 2006, 「경기도 남북교류 다각화를 위한 중장기 전략 연구」, 경기연구원, p.8.

- 경기도는 말라리아 매개 모기 발생 시기인 6월~9월에 북한 측과 공동으로 방역 사업을 추진하였음
- 경기도는 이를 위해 2008년부터 2011년까지 북측에 방역용 차량 및 분무기, 살충제, 말라리아진단 키트 등을 지원함
- 경기도의 대북 인도적 활동은 남북관계가 경색된 2011년에도 이루어졌음
 - 경기도는 2011년 말라리아 방역물자 지원을 하였음
 - 또한 2010년~2011년에는 북한 영유아 영양급식 및 긴급구호 지원을 하였음
 - 2014년~2017년 북한 다제내성 결핵환자 치료 지원 등의 지속적인 인도적 사업을 전개함¹⁵¹⁾
- 2019년 5월 경기도는 북한 평안남도 일대 10억 원 상당 밀가루 1,615톤과 산림복구를 위한 5억 원 상당의 묘목 11만 본 지원 계획을 밝힘¹⁵²⁾
 - 이는 북한의 민족화해협의회로부터 인도적 물품 지원 요청을 받은 것임
 - 그러나 북한이 한미연합훈련을 핑계로 남한의 인도적 지원을 거부함
 - 경기도가 북한에 지원하기로 계획되어 있던 물품 중 극히 일부만 북측에 전달되었음
 - 정확한 규모는 알려지지 않았으나 대부분의 물품이 단동에 머물러 있는 상황임¹⁵³⁾

(3) 인천광역시

- 인천시의 대북 인도적 활동 시작은 2004년에 발생한 북한 용천역 참사 지원임
 - 접경지역 지자체로는 경기도와 강원도보다 늦게 시작하였음
 - 당시 인천시는 용천 참사를 지원하기 위해 소속 공무원들로부터 2,155억 3천만 원의 성금을 모았음
 - 이를 통해 인천시는 북한에 2천 포대의 밀가루를 포함한 6차례의 구호 물품을 보냈음

¹⁵¹⁾ 김동성, 2016, 「남북교류협력과 경기도」, 경기연구원, pp.138~138.

¹⁵²⁾ 윤상연, 2019.05.22., “경기도, 평화협력사업으로 ‘남북협력 물꼬뜨기’ 추진”, 한국경제.

¹⁵³⁾ 김지훈, 2019.06.19., “北, 국제기구 통한 식량지원만 수용...南 직접 지원은 거부 왜?”, 뉴시스.

- 또한 인천시는 ‘북한 어린이 돕기 성금모금운동(2004.6.1.~8.20.)’을 전개하였음
- 2005년 4월에 인천시는 용천 참사의 피해 아동을 위한 북한 어린이 돕기 성품을 인천항을 통하여 북측에 전달했음
- 2005년 5월 말, 북한의 초청을 받아 시장을 비롯한 인천시 대표단이 북한을 방문하였음
- 2007년 11월 초에는 평양시 체육단 축구장의 현대화사업 준공식을 지원했음
- 2010년 인천시는 약 5개월 동안 함경북도 온성군 24개 유치원의 원생 1,500명에게 빵과 두유를 지원(2010.8.~12.)했음
- 또한 같은 시기 인천시는 평양산원 영유아 및 산모 등에게 분유와 우유를 지원했음
- 2011년 5월~12월에는 경기도와 공동으로 말라리아 방역물품을 육로로 북한에 전달했음
- 이는 지자체 간 협력의 첫 사례임¹⁵⁴⁾

(4) 울산광역시

- 2004년 울산시는 ‘우리겨레하나되기운동본부’를 통해 1억 원 상당의 농업용 못자리 비닐을 북한에 지원함
- 울산시는 북한 용천역 폭발사고에도 복구물자를 지원함
- 2005년에는 1억 2천만 원 상당의 요소비료를 지원하였음
- 또한 울산시는 평양 ‘모란봉 국수공장’ 건립사업지원을 했음
- 2007년에는 평양시 낙랑구역에 ‘영유아 이유식 공장’ 건립을 지원함

(5) 부산광역시

- 부산시는 2004년 용천역 폭발사고 피해주민에게 1억 2천만 원 상당의 구호품(의약품, 담요, 라면)을 지원하였음
- 2007년 여름 북한의 홍수피해에도 긴급구호 물품을 지원함

¹⁵⁴⁾ 이준한, 2015, 「인천광역시 남북 교류협력 현황 및 활성화 방안」, 통일준비위원회.

(6) 대구광역시

- 대구광역시는 2000년대 초부터 민간단체를 활용한 각종 인도적 지원 사업을 추진해 왔음
 - 대표적으로 2006년부터 2012년까지 ‘북한 어린이 내복 보내기 운동’을 전개했음
 - 대구시는 ‘대구정토회’, ‘남북평화나눔운동본부’ 등을 활용했음
 - 지역 섬유업체의 물품을 구입하여 북한에 보내는 방식으로 시민들의 자발적 참여와 지역 공감대를 형성하였음
 - 총 4차례 대구 섬유업체에서 생산한 1만 6천 여벌의 내복을 구입해 개성과 남포, 황해북도 강남군 당곡리, 장교리, 평안남도 개천시, 안주시 등의 북한 어린이들에게 전달함¹⁵⁵⁾
- 현재 대구시는 평창올림픽을 계기로 부서별 남북교류협력 사업을 점검하였음
 - 향후 대구시는 단순 물품 지원 형식을 넘어 지역 특색을 고려한 인도적 활동을 모색하고 있음¹⁵⁶⁾

(7) 경상북도

- 경상북도는 2008년 1월 남북교류협력조례를 제정하고 농업분야를 중심으로 대북지원 사업을 추진하기로 함
 - 2008년 6월 경상북도는 북한과의 합의를 통해 2009년 1월 개성시 송도리 협동농장에 유기질 비료를 이용한 토지개량과 펜스를 설치하였음
 - 또한 관배수 시설 등 기반시설 정비를 마쳤음
 - 2009년 3월에는 사과 묘목 7천주를 심었음¹⁵⁷⁾

(8) 전라남도

- 2007년 전라남도는 ‘전남도민남북교류협의회’를 통해 평양 만경대구역에 북한 어린이 영양공급을 위한 발효콩 공장 지원 사업을 추진하였음

¹⁵⁵⁾ 김영화, 2014.12.23., “얼어붙은 이 겨울... “북한 어린이에게 내복 한 벌을””, 평화뉴스.

¹⁵⁶⁾ 박종문, 2019.03.26., “[한반도 평화시대, 대구경북 프로젝트. 12] 대구시의 남북교류협력”, 영남일보.

¹⁵⁷⁾ 김준한, 2014, “대구경북, 남북교류협력사업으로 통일시대 대비해야!”, 「대경 CEO Briefing」, 410호, p.8.

- 2008년에는 이를 원료로 한 발효콩 빵공장을 건설하였음
- 2009년부터는 밀가루 및 관련 기자재 중심의 지원 사업을 전개하였음

(9) 강원도

- 강원도의 대북 인도적 활동은 2001년부터 시작되었음
 - 2001년 강원도는 정부의 수매를 통해 북한에 5,000톤의 감자를 지원하였음
 - 이는 북한주민의 식량난 완화와 강원도의 산지 감자가격 지지를 통한 농가소득 증대를 고려한 결정이었음
- 강원도는 설악-금강권의 산림환경 보전을 위해 솔잎혹파리와 잣나무넓적잎벌 방제를 북측과 함께 추진했음
 - 2001년 6월 7일부터 9일까지 3일간 금강산에서 남북이 공동으로 솔잎혹파리 방제사업을 시작하였음
 - 솔잎혹파리 방제는 금강산에서 11,100ha 면적을 대상으로 2008년까지 실시되었음
 - 잣나무넓적잎벌 방제사업은 북강원도 전역을 대상으로 6,100ha 면적에서 실시되었음¹⁵⁸⁾
 - 솔잎혹파리 남북 공동방제사업은 5·24조치 이후 중단됨

(10) 제주특별자치도

- 제주도의 '감귤 보내기 사업'은 상호 호혜적인 지자체 대북 인도적 활동의 대표적 사례임
 - 제주도는 과잉 생산된 감귤에 대한 국내시장의 수급조절과 가격 안정을 대북 인도적 지원으로 해결하였음
 - 제주도의 감귤농사는 수급조절이 어려워 매년 가격이 급락하는 어려움을 겪었음
 - 초과생산량 일부를 북한에 보내 인도적 차원에서 지원하며 감귤의 출하량을 조절할 수 있었음

¹⁵⁸⁾ 최대석·이종무·박희진·강승희, 2009, 「지방자치단체 대북교류 10년 백서」, 이화여자대학교 통일학연구원, p.98.

- 이는 제주도 감귤의 급격한 가격하락을 막는 데 도움이 되었음
- 1999년 1월 제주도는 감귤 100톤을 북한에 지원함
- 특히, 대북지원과 지역경제 활성화라는 두 가지 이익 충족은 제주도 농가의 신뢰를 획득하였음
- 이는 제주도의 대북 감귤 보내기 사업의 지속성을 확보하는 데 기반이 되었음
- 제주도는 2007년 5월 9일 ‘제주특별자치도 남북교류협력에 관한 조례’를 제정하고, 남북교류협력기금을 2008년부터 조성하기 시작함
 - 제주도는 사업 초기부터 지속적으로 대북 감귤 보내기 및 당근 보내기를 주안점으로 두고 있음
- 이 밖에도 제주도는 축산지원 사업도 추진했음
 - 2008년 11월 제주도는 북한 측과 제주 흑돼지 평양농장 지원 사업에 대한 합의를 체결하였음
 - 2009년에는 북측에 돈사(豚舍)도 건설해주었으나 제주 흑돼지를 보내지는 못했음

(11) 경상남도

- 경상남도의 ‘경남통일딸기’사업은 제주도 감귤 보내기 사업과 마찬가지로 호혜적 대북 인도적 활동의 대표적 사례로 꼽힘
 - 경남통일딸기 사업은 북한의 장교리 협동농장에서 재배한 딸기모종을 반입하여 경남에서 재배하는 방식으로 이루어졌음
 - 2009년까지 총 4차례에 걸쳐 북에서 재배된 딸기모종이 국내로 반입되어 경남 농가에 보급되었음
- 경상남도는 준비단계와 실현단계로 나누어 다양한 인도적 협력 사업을 추진하였음¹⁵⁹⁾
 - 준비단계(2001년~2005년)에서는 남해안의 굴패각 비료를 생산하여 제공하는 방법을 추진하려 했으나 실질적 추진 성과는 미비하였음
 - 추진협력 가능성 실현단계(2005년~2010년)에서는 이양기, 경운기, 트랙터 등 농기계 지원, 모주(母株)를 북한에 공급하여 모종을 다시 경상

¹⁵⁹⁾ 송부용·하민지·양인선·신성식·이나래, 2018, 「경상남도 남북교류협력 기본구상」, 경남발전연구원, p.4.

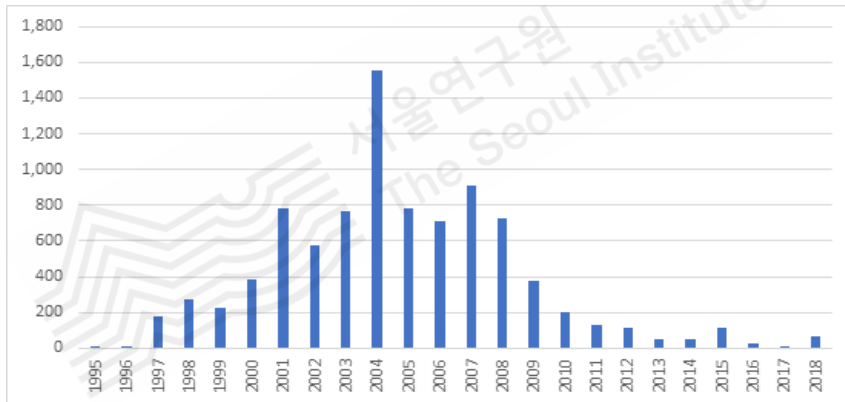
남도로 반입하는 통일딸기 생산 사업을 실행하였음

- 또한 같은 방식으로 남북공동 벼농사사업, 시설채소 재배 기술교류사업, 사과 배 등 과수원조성 사업을 실행하였음
- 이밖에도 경기도는 평양 소학교 건립, 순수도민성금 사업, 병원 환경개선 등의 사업을 추진하였음

3) 민간단체

- 민간단체의 대북 인도적 활동은 수해 발생에 대한 북한의 대남 지원 요청을 계기(1995년 9월)로 본격적으로 시작되었음
- 그러나 사실 민간단체의 대북 인도적 활동은 그 전부터 이루어지고 있었음¹⁶⁰⁾
- 현재 통일부가 지정한 대북지원 민간단체는 총 113개임

(단위: 억 원)



[그림 4-2] 민간단체 대북 인도적 지원(1995~2018)

자료: 통일부 「인도적 대북지원 현황」 통계정보보고서 참고작성

- 1995년부터 1998년까지 민간단체의 대북지원 활동은 적극적으로 전개되지 못했음
- 북한의 군사적 도발로 인한 정부규제와 제한조치 때문이었음¹⁶¹⁾
- 그럼에도 불구하고, 종교계를 중심으로 대북지원 활동이 전개되었음

¹⁶⁰⁾ 대북협력민간단체협의회, 2015, 「대북지원 20년백서」, 북한대학원대학교 미시연구소, p.39.

¹⁶¹⁾ Ibid., pp.40~44.

- 이후 남북적십자사를 통해 지정 의탁 형식의 지원통로가 생겨나고 민간단체들의 지원이 본격화되었음
- 1998년 민간단체들은 정부에 적극적인 대북지원 활성화 조치를 요구했음
- 당시 민간단체들은 대한적십자사를 통한 정부의 대북 창구단일화 정책에 불만을 표시했음¹⁶²⁾
- 하지만 남북관계 개선 분위기가 지속됨에 따라 정부에 대한 민간단체들의 불만은 더 이상 높아지지 않았음
- 대신 언론 및 기업, 시민단체들의 공동사업 형태로 대북지원 활동이 활성화되기 시작했음
- 민간단체들의 대북지원 활동이 공동사업의 형태로 자리매김하면서 단순 긴급구호 차원의 지원이 '지원성 협력사업'으로 전환되기 시작하였음
- 민간단체의 대북지원 활동은 노무현 정부에 들어와 좀 더 활기를 띠었음
 - 식량 위주로 이뤄졌던 이전의 지원과 더불어 농업개발, 보건의료, 취약계층 자립, 사회 인프라 구축 등 지속적인 사업이 가능한 부분으로 확대되었음
 - 그리고 정부에 국한되어 있던 대북 집적 접촉이 민간에서도 가능해졌음¹⁶³⁾
 - 민간단체에서도 전문 의료인이나 농업과학자들의 직접적인 교류가 이루어지기 시작했고 좀 더 체계적인 형태로 변화했음
 - 2004년 발생한 용천역 폭발사고에서 민간단체들은 긴급 상황에 체계적으로 대응하기 위해 협력시스템을 구축하였음
 - 민간단체는 '북한 룡천역 폭발사고피해돕기운동본부'를 결성하였음
 - 체계적인 운영을 위하여 민간단체는 사무국을 두고 일반 사회단체 및 구호단체들도 용천지원에 참여할 수 있도록 협력체계를 구축했음
- 이명박 정부는 모든 대북 인도적 활동을 주도하고자 하였고, 그 결과 민간단체의 역할이 크게 위축되기 시작하였음
 - 민간단체들의 직접적인 북한주민 접촉과 북한 방문 신청이 철회되고 지연되었음

¹⁶²⁾ Ibid., pp.46~51.

¹⁶³⁾ Ibid., pp.53~57.

- 그리고 지자체의 대북지원 활동까지 중단되었음¹⁶⁴⁾
- 이러한 가운데 국제사회의 대북제재 강도가 높아지면서 취약계층과 영유아 지원까지 중단되었음

[표 4-1] 남한의 대북 인도적 활동 현황

(단위: 억 원)

구 분	정부지원						민간 지원 (무상)	합계
	무상지원				식량 차관	계		
	당국 지원	민간단체 기금지원	국제기구 등을 통한 지원	계				
'95	1,854	-	-	1,854	-	1,854	2	1,856
'96	-	-	24	24	-	24	12	37
'97	-	-	240	240	-	240	182	422
'98	-	-	154	154	-	154	275	429
'99	339	-	-	339	-	339	223	562
'00	944	34	-	977	1,057	2,034	386	2,421
'01	684	63	229	976	-	976	782	1,757
'02	832	65	243	1,140	1,510	2,650	578	3,228
'03	811	81	205	1,097	1,510	2,607	766	3,373
'04	949	102	262	1,314	1,359	2,673	1,558	4,231
'05	1,221	120	19	1,360	1,787	3,147	780	3,926
'06	2,000	133	139	2,273	-	2,273	709	2,982
'07	1,432	216	335	1,983	1,505	3,488	909	4,397
'08	-	241	197	438	-	438	726	1,164
'09	-	77	217	294	-	294	377	671
'10	183	21	-	204	-	204	201	405
'11	-	-	65	65	-	65	131	196
'12	-	-	23	23	-	23	118	141
'13	-	-	133	133	-	133	51	183
'14	-	-	141	141	-	141	54	195

¹⁶⁴⁾ Ibid., pp.63~69.

(단위: 억 원)

구 분	정부차원						민간 차원 (무상)	합계
	무상지원				식량 차관	계		
	당국 차원	민간단체 기금지원	국제기구 등을 통한 지원	계				
'15	-	23	117	140	-	140	114	254
'16	-	1	1	2	-	2	28	30
'17	-	-	-	-	-	-	11	11
'18	12	-	-	12	-	12	65	77
합계	11,262	1,177	2,744	15,183	8,728	23,911	9,038	32,948

자료: 통일부

4) 국제기구

- 국제사회의 대북 인도적 활동은 1995년 북한의 UN대표부가 UN인도지원국(UNDHA)에 긴급지원을 공식 요청하면서 시작되었음
 - UNDHA는 WHO, UNICEF, FAO 등과 함께 평양주재 UNDP의 도움으로 북한의 식량난과 배급 상황에 대한 조사를 시작함
 - 그리고 UNDHA는 1995년 9월 12일 대북지원 관련 UN기구와 공동으로 국제 모금활동을 전개했음
 - UNDHA가 세운 1차 지원 목표액은 2,011만 달러였으나 실제 모금액은 46%에 불과한 930만 달러에 불과했음
 - 1996년에도 북한에 수해로 인한 피해가 발생하자 UNDHA는 2차 모금 활동(1996년 7월~1997년 3월)을 진행했고, 목표액의 97%까지 모금액이 모였음
 - 그중 남은 지원금은 334만 달러임
- 2차 대북지원 사업은 단순 식량지원과 농업생산방식의 개선 형태로 이루어짐
 - WFP는 앞서 1995년에 파견한 4명의 직원에 덧붙여 1997년 9명의 직원을 추가로 북한에 파견함
 - 평양 이외에도 신의주, 청진, 함흥에 지역사무소를 설치함¹⁶⁵⁾

- WFP가 1995년부터 2012년까지 북한에 지원한 식량은 쌀, 옥수수, 밀, 밀가루, CSB(옥수수와 콩 혼합식량), CSM(옥수수와 콩 혼합우유) 등임
- 그중 쌀을 가장 많이 지원하였고, 두 번째가 옥수수였음

[표 4-2] 1995~2012 국제사회의 대북 식량지원

(단위: 톤)

연도 \ 지원식량	쌀	옥수수	밀	밀가루	CSB ^{주1)}	CSM ^{주2)}
1995	544,397	0	0	0	0	0
1996	233,420	38,000	83,100	3,760	12,771	0
1997	223,286	543,538	24,050	9,039	22,287	0
1998	202,975	370,908	77,298	19,071	38,588	0
1999	100,486	312,361	456,570	50,201	34,899	0
2000	327,892	516,616	170,949	83,692	4,954	0
2001	588,158	526,421	273,450	41,502	4,995	17,629
2002	551,761	263,014	155,882	81,209	0	12,272
2003	569,435	135,097	135,309	48,605	5,986	0
2004	441,002	95,049	156,695	79,100	7,488	0
2005	496,334	297,386	54,282	222,905	0	0
2006	107,783	43,833	12,285	138,447	0	0
2007	491,581	57,688	8,423	143,876	0	0
2008	20,527	241,392	37,270	10,857	5,000	0
2009	35,447	98,737	134,619	21,318	0	0
2010	11,206	25,637	49,261	6,379	0	0
2011	547	2,065	45,294	553	1,810	0
2012	33,428	270,217	43,505	6,382	1,622	0
지원식량 총계	4,979,665	3,837,959	1,918,242	966,896	140,400	29,901

자료: WFP(UN식량계획)

주1: CSB(CORN-SOYA BLEND)

주2: CSM(CORN-SOYA MILK)

165) 최대석, 2004, “노무현 정부의 대북 인도적 사업 현안과 발전전망”, 『국제정치논총』, 44권 1호, pp.240~241.

[표 4-3] 2012~2017 국제사회의 지원창구별 대북지원 실적

(단위: 달러)

지원창구별	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Caritas Germany	559,701	738,216	601,604	298,673	-	-
Concern Worldwide	-	683,164	683,164	714,140	157,274	549,679
German Agro Action	1,276,489	1,399,092	-	-	-	-
FAO	4,494,702	1,697,935	1,222,025	300,000	1,377,443	766,131
독일 적십자	248,756	154,795	-	-	453,001	-
적십월사	50,192	173,337	-	-	493,583	-
Premiere Urgence	198,758	504,077	1,118,573	1,066,072	163,934	-
UNICEF	6,522,855	12,857,715	2,819,915	8,466,172	6,614,956	6,722,960
노르웨이 적십자	1,744,896	1,755,002	-	993,588	-	-
Save the Children	552,043	918,274	924,499	1,395,862	1,539,853	221,263
스웨덴 적십자	2,360,259	2,002,306	1,531,394	1,079,889	1,406,032	-
Triangle Generation Humanitaire	799,330	265,252	531,034	111,857	163,934	112,606
UNFPA	1,197,199	1,330,230	250,004	-	948,384	829,810
WFP	86,834,462	26,585,938	11,099,769	11,696,691	21,945,759	44,513,894
WHO	7,029,996	9,371,128	7,566,322	832,175	1,751,707	1,335,401
Caritas	96,104	-	-	-	1,528,879	-
국제적십자연맹	544,070	-	-	-	-	-
Handicap International	860,006	-	-	596,191	95,962	333,132
스웨덴 민간구호기구	99,405	-	-	-	-	-
독일농업행동 (DWHH)	-	-	-	830,688	4,603,992	-
사적지원	-	-	-	162,603	-	-
미분류	2,007,577	2,622,538	-	3,326,510	254,811	-
SDC/SHA	-	-	-	-	1,555,768	-
FIDA	-	-	-	-	151,861	-
덴마크 RC	-	-	-	-	102,680	-
핀란드 RC	-	-	-	-	658,222	-
총 계	117,476,800	63,058,999	28,348,303	31,871,111	45,968,035	55,384,876

자료: UN OCHA(UN인도지원사무국)

- 이밖에도 다양한 국제기구 및 국제 민간단체들이 대북 인도적 활동을 전개해 왔음
 - 대표적으로 컨선 월드와이드, FAO, 프리미어 어전스, UNICEF, 세이브 더 칠드런, 트라이앵글 제너레이션 휴머니테르가 있음
 - 컨선 월드와이드(Concern Worldwide)는 2005년부터 평양, 황해남도, 평안남도, 황해북도 등 4개 지역에서 농업환경 개선과 협동 농장 프로그램을 운영하고 있고 이를 강원도까지 확대하고 있음¹⁶⁶⁾
 - FAO는 1997년부터 북한의 8개 도, 66개 군에 여러 분야의 기술지원을 바탕으로 식량안보 달성 계획을 후원
 - 프리미어 어전스(Premiere Urgence)는 프랑스 비정부, 비영리 기구로 2001년 북한으로 들어가 의료분야에서 활동하다가 2008년부터 식량과 관련된 지원을 이어오고 있음
 - UNICEF는 1996년부터 9개도 190개 군에서 활동하고 있으며 ‘아동보건 프로그램’ 지원과 시골지역 가정 의료 의사들의 교육을 진행하고 있음
 - 세이브 더 칠드런(Save The Children)은 2003년 8월부터 북한에 상주하면서 31개 유치원과 보육원을 복구하고 있음
 - 트라이앵글 제너레이션 휴머니테르(Triangle Generation Humanitaire)는 1998년부터 북한에 들어가 2000년 12월 북한 사무소를 설치했으며 농업개발, 식수, 위생시설 등 다양한 분야의 27개 프로그램을 진행하고 있음
- 북한에 상주하는 국제기구 중 UN기구와 비정부 국제기구는 주민들을 위한 다양한 사업을 진행하고 있음¹⁶⁷⁾
 - WFP는 북한 정부와 협력하여 변방지역 85개 군에 사는 240만 명의 여성과 아동에게 영양 비스킷을 공급하였음
 - 또한 농업, 어업, 축산업 발달을 지원하였음
 - WHO는 2개의 중심병원인 평양산원과 김만유 병원과 함께 원격의료체계를 구축하였음

¹⁶⁶⁾ 이영환, 2017.11.16., “맥솔리 컨선월드와이드 CEO 北 작물 생산량 낮아...인도적 지원 필요”, 뉴시스.

¹⁶⁷⁾ 임상순, 2017, “국제기구를 통한 대북 인도적 지원에 대한 고찰(-북한 상주 국제기구를 중심으로)”, 『한국통일교육학회』, 14권 1호, pp.49~50.

- 유엔인구기금(UNFPA)은 산모와 신생아를 돌보는 사업을 진행하였음
- UNDP는 지속가능한 에너지 공급을 위한 농촌지역 소형 풍력발전소 건설을 진행하였음
- 북한에 상주 중인 프리미어 어전스, 컨선 월드와이드, 도이체 벨트 형 어힐퍼, 트라이앵글 제너레이션 휴머니테르는 식량 공급과 깨끗한 식수 제공, 위생시설 정비와 같은 지원 사업을 진행했음
- 세이브 더 칠드런은 북한 아동들의 권리와 복지를 위해 유치원과 보육원을 복구하는 사업을 진행했음
- 또한 아동들에게 식량과 야채를 제공하였음
- 핸디캠 인터네셔널은 북한 장애인들의 재활, 권리옹호, 생계지원, 제도개선 등을 위한 사업을 전개했음

2_서울시 대북 인도주의적 활동 방향

- 그동안 남한의 대북 인도적 활동은 남북관계의 특수성으로 인해 ‘중앙정부’가 주도해 온 경향이 큼
 - 중앙정부 주도의 대북 인도적 활동은 대부분 정치적 고려에 따라 이루어졌음
 - 특히, 중앙정부 주도의 대북 인도적 활동은 수요자 중심이 아닌 공여자 중심으로 이루어졌음
 - 여전히 중앙정부는 ‘대북 인도적 지원’이라는 표현을 사용하고 있음
 - 그 때문에 중앙정부의 대북 인도적 활동은 북한의 인도적 상황을 온전히 반영하지 못했음
 - 그리고 무엇보다 중앙정부의 대북 인도적 활동은 암묵적으로 남한의 대북 우위성을 전제로 한 것이었기 때문에 북한의 호응을 얻지 못했음
 - 즉, 북한의 수용성과 인도적 활동의 지속가능성이 크지 않았음
- 한편, 여러 제약 속에서도 상대적으로 민간단체의 대북 인도적 활동은 활발히 이루어졌음
 - 민간단체는 중앙정부, 지자체보다 상대적으로 정치, 군사적 문제로부터

자율성이 존재함

- 특히, 민간단체는 많은 지원 활동 경험을 통해 북측과 신뢰 관계가 형성되어 있음
- 이로 인해 민간단체는 오히려 중앙정부나 지자체보다 북측과의 소통 창구를 많이 확보하고 있음
- 그러나 기본적으로 민간단체는 체계, 조직, 자원, 공공성, 안정성, 연속성(지속가능성), 대표성, 연계성(확장성) 등에서 한계가 존재함
- 반면, 그동안 지자체의 대북 인도적 활동은 제한적이었음
 - 기본적으로 법제도적 문제가 존재했기 때문임
 - 그로 인해 지자체의 대북 인도적 활동 경험은 매우 부족한 상황임
 - 중앙정부와 마찬가지로 지자체도 공여자의 관점에서 대북 인도적 활동에 접근해온 경향이 있음
 - 또한 북한과의 신뢰 관계가 부족하며, 대북 창구도 부재함
- 지자체의 대북 인도적 활동은 중앙정부보다 상대적으로 정치적, 군사적 문제로부터 높은 자율성을 가진다는 점에서 장점이 있음
 - 지자체는 중앙정부와 마찬가지로 체계와 조직, 자원, 공공성, 안정성, 연속성, 대표성이 확보된 공적 주체임
 - 게다가 지자체는 중앙정부보다는 규모가 작기 때문에 지자체 내의 관련 부처 간 결속력과 추진력, 일관성 등에서 높은 장점을 가지고 있음
 - 민간단체와 비교해도 지자체는 많은 장점을 보유하고 있음
 - 지자체는 공적 주체로 체계, 조직, 공공성, 자원, 안정성, 연속성, 대표성이 확보되어 있음
 - 또한 지자체의 대북 인도적 활동은 다양한 영역으로의 연계성과 확장성을 가질 수 있음
 - 특히, 지자체는 분산된 대북 인도적 활동 주체들을 결집시키고, 다양한 분야와 범위를 조정하고 통합할 수 있는 역량을 보유하고 있음
 - 아무리 대북 인도적 활동에 정당성이 존재한다고 하더라도 결국 시민의 지지가 확보되지 않으면 행위에 제약이 발생하게 됨
 - 시민의 지지가 없으면, 대북 인도적 활동 규모와 범위, 횟수에 제약을 받을 수밖에 없기 때문임

- 그러한 점에서 지자체는 시민과 중앙정부를 이어주는 가교가 될 수 있음
- 앞서 살펴보았듯이, 정부성향에 따라 대북 인도적 활동은 양과 질의 편차가 발생함
 - 그동안 중앙정부는 세 가지 형태의 지원으로 직접적인 지원, 국제기구를 통한 지원, 그리고 민간단체를 통한 지원을 해 옴¹⁶⁸⁾
 - 직접적인 지원은 쌀, 비료, 재해복구 등이었음
 - 특히, 홍수나 가뭄과 같은 자연재해 발생에는 가장 신속한 직접지원이 이루어졌음
- 지자체도 국제기구 및 국내외 민간단체를 활용하여 대북 인도적 활동을 하였음
 - 지자체의 대북 인도적 활동은 긴급구호 형식의 단발성 긴급지원 사례와 장기적이며 상호 호혜적인 지원 사례로 구분할 수 있음
 - 긴급구호 형식의 대북지원은 중심이 되었던 1990년대 후반부터 2000년대 초반까지였음
 - 이후 지자체는 점차 지역 특색을 활용한 상호 호혜적인 대북 인도적 활동을 모색하기 시작했음
 - 지역적 특색을 활용한 사업으로는 경기도와 강원도의 접경지역 공동 방역작업이 대표적임
 - 상호 호혜적 차원의 대표적 사업으로는 제주도의 감귤 보내기 사업임
 - 감귤 보내기 사업은 '비타민C 외교'라는 이름이 붙여짐
 - 그러나 1998년부터 시작된 지자체의 대북 인도적 활동은 5.24조치 이후 대부분이 중단된 상황임
 - 북한에서 발생한 수해나 폭발사고 당시 긴급지원이 필요했고, 대다수의 지자체는 자체적으로 조례를 제정하고 기금 운용을 통해 대북지원을 실행함
- 이처럼 성공적인 대북 인도적 활동 사례는 상호 호혜성에 기반을 둔 것들이었음
 - 일방적인 지원에서 발전하여 지역사회에도 도움이 되고 북한주민들에게도 도움이 되는 인도적 활동을 추진해야 할 것임

¹⁶⁸⁾ Ibid., p.14.

- 이를 위해 해당 지역 특성에 부합하는 활동 방안을 발굴하는 것이 중요하며, 축적된 경험을 타 지방정부와 공유할 필요가 있음
- 또 대북제재가 여전히 유지되고 있는 지금 중앙정부나 민간단체가 추진하기 어려운 지원들에 대한 방안이 함께 고민되어야 할 것임
- 서울시 대북 인도적 활동은 북한주민의 인간 존엄성 유지와 보호에도 초점을 맞춰야 할 것임
 - 국제사회의 인도주의 원칙에 따라 서울시 대북 인도적 활동은 경제난, 식량난 등 위기로부터 영향을 받고 있는 북한주민의 생명 보호와 고통 경감에 초점을 두어야 함
 - 그러한 점에서 서울시는 대북 인도적 활동과 북한주민의 인권 개선이 별개의 문제가 아닌 유기적으로 상호 연결된 것임을 명심해야 함
 - 서울시의 대북 인도적 활동은 북한주민의 '식량권'과 '생존권' 보장에 초점이 맞춰져야 함
 - 분배의 효율성을 위해 투명성과 접근성 등 모니터링 문제를 해결하는 것은 필요하지만 이에 대해 집착하는 것은 그 자체로 조건부 활동이 됨
 - 특히, 최근 논란이 됐던 정부의 대북 쌀 지원과 북한의 행동 개선을 연결 짓는 것도 조건부 활동임
 - 이러한 조건부 대북 인도적 활동은 결국 정치적 목적을 전제로 한다는 점에서 지속가능성을 낮추게 됨
 - 서울시는 조건부 활동이 아닌 북한과의 신뢰 관계 형성을 통해 북한 스스로 모니터링과 같은 정치적 문제를 해결할 수 있도록 만들어야 할 것임
 - 신뢰 형성은 모든 지원에 대한 투명성을 확보할 순 없어도, 최소한 지원 주체가 지원 대상에 직접적으로 접근할 수 있는 기회를 만들 수 있을 것임
 - 실제로 과거 정부의 대북 비료 지원에 대해 북한 정부는 합의에 따라 분배 지원 표를 남한에 전달하였음
 - 또한 북한 결핵 지원 등은 지원 단체가 직접 북한의 결핵 환자와 접근하고, 이를 체크했었음
 - 과거 북한은 203개 군 중 42개를 제외하고 대부분의 군에 접근을 허용한 바 있음¹⁶⁹⁾
 - 서울시는 대북 인도적 활동이 이념과 정치적 사안을 떠나 같은 인

- 간으로, 또 같은 민족으로 북한주민의 생명을 살리는 지극히 ‘인간적’인 행동이라는 것을 명확히 해야 할 것임
- 북한의 비핵화는 정치적 사안으로 인도적 활동과는 별개의 문제임
 - 서울시의 대북 인도적 활동은 북한 당국이 아닌 북한주민을 대상으로 하는 것임
 - 서울시는 대북 인도적 활동이 비정치적 행위라는 것을 명심하고, 이에 대한 시민의 지지 확보를 위한 설득 작업을 지속해야 할 것임
 - 서울시는 대북 인도적 활동의 효과를 높이고, 또 지속가능하게 만들기 위한 정책 구상을 마련하기 위해 우선 그 대상인 북한을 알아야 할 것임
 - 최근 북한이 국제사회에는 식량 지원을 요청한 것과 달리 남한의 대북 쌀 지원은 거부하고 오히려 비난한 것처럼 인도적 활동이 정치적 문제로 왜곡될 수 있음
 - 북한은 남한의 일방적 ‘지원’을 체제 경쟁에서 진 것으로 이해하기 때문임
 - 최근 북한은 남한과의 교류에서 ‘지원’보다는 ‘협력’의 방식을 선호했음
 - 그러나 총체적인 북한의 인도적 위기상황과 남북한 경제적 격차로 볼 때 북한도 무조건적으로 ‘협력’만을 고집하는 것은 아님
 - 서울시는 인도적 지원이 필요한 부분과 인도적 협력이 필요한 부분을 구분할 필요가 있음
 - 서울시는 개발지원과 개발협력이 필요한 부분을 구분할 필요가 있고 이를 인도적 지원 및 인도적 협력과 연계시켜야 할 것임
 - 북한은 보건, 식량, 물, 위생 등 지원과 협력이 필요한 상황임
 - 북한은 지난 수십 년 동안 만성적인 식량난과 경제난을 겪었고 생활환경은 좀처럼 나아지지 않았음
 - 경제난과 대북제재로 인해 필요한 만큼의 곡물 수입을 할 수 없는 상황임
 - 더군다나 빈번한 자연재해는 북한의 인도적 상황을 더욱 악화시키고

169) 반대로 스티브 헤저드와 마커스 놀랜드는 북한이 203개 군 중 여전히 42개 군에 대한 접근을 허용하지 않는다고 비판하며, 이마저도 북한이 마지못해 한 것이라고 비판했다. 그러나 북한의 폐쇄성을 볼 때 마지못해 한 것이라도 이는 엄연한 변화이다. 이는 인도적 지원의 확대가 북한의 개혁과 개방을 유도할 수 있을 것이라는 주장과 연결된다. 또한 이는 지원을 통한 생존권 보장이 향후 북한주민의 자유권 증대로 이어질 수 있을 것이라는 주장과도 연결된다. 우승지, 2006, “북한 인권문제 연구의 쟁점과 과제”, 『국제정치논총』 46권 3호.

있음¹⁷⁰⁾

- 이에 더하여, 오랜 기간 누적된 원조 피로(Aid Fatigue) 현상 등으로 국제사회의 대북지원 규모가 감소 추세에 있음
- 북한 관련 인도주의 활동 단체들은 최근 자금부족으로 인하여 북한 내 핵심 지원 사업 규모를 불가피하게 축소하고 있음
- 이미 심각한 북한 취약계층의 생활환경이 더욱 악화되어 가고 있는 실정임
- 북한의 인도적 상황 중 보건의료 분야에 필요한 자금과 기술 개발은 경제난과 직결된 사안으로 당장의 협력을 통한 자립을 기대하기 어려움
- 반면, 식량 문제는 지원과 협력을 동시에 진행할 수 있음
- 취약계층 등 시급한 영역에게는 지원을 하고, 농사 부문 등은 협력을 통해 북한이 점차 자립의 토대를 마련하도록 도와주어야 할 것임
- 경제 부문에서는 자금 및 기술 지원과 상호 이익을 창출하는 협력 등을 구분하여 경제난을 해결할 수 있도록 도와주어야 할 것임
- 지원과 협력이 반드시 순차적인 형태로 이루어질 필요는 없으며, 사안과 시급성에 따라 그 순서가 바뀔 수 있고 또 동시에 진행될 수 있음
 - 북한의 인도적 상황 악화는 기본적으로 경제난에 바탕을 두고 있다는 점에서 ‘개발지원’과 ‘개발협력’을 ‘인도적 지원’ 및 ‘인도적 협력’과 연계해야 할 것임
 - 이를 토대로 서울시의 대북 인도적 활동의 방향성은 ‘북한주민 및 지역 공동체의 복원력 강화’에 초점을 두고 설정되어야 할 것임
 - 그동안 남한의 대북 인도적 활동은 긴급구호적 성격이 강했음
 - 긴급구호는 긴급 상황이나 재난에 대한 구호활동이 중심이 된다는 점에서 지속되지 못하는 특성이 있음
 - 그 때문에 보통은 ‘인도적 지원’이 어느 정도 성과가 나타나면 인도주의 영역에 대한 복원력, 즉 예방, 대응 능력 제고를 위해 ‘개발지원’으로 전환하게 됨
 - 그러나 그동안 남한의 대북 인도적 지원은 개발지원으로 전환되지 못했음

¹⁷⁰⁾ 권태진, 2018, “북한 식량안보 현황과 향후 대북지원에의 함의”, 「2018 대북지원 국제회의 자료집」, p.12.

- 오히려 인도적 지원의 형태가 장기화되는 모습을 나타냈고, 최근에는 그마저도 중단되었음
- 잘 알려져 있듯이, 개발지원(development assistance)이란 용어는 OECD 개발원조위원회(DAC)에서 보통 ‘공적개발원조(ODA)로 사용되고 있음
 - OECD는 ODA를 “중앙 및 지방정부를 포함한 공공기관이나 이를 집행하는 기관이 개도국 및 국제기구에 제공하는 재원의 흐름”으로 정의하고 있음
 - ODA는 개발도상국의 경제개발 및 복지증진을 목적함
 - 그 때문에 ODA, 즉 개발지원은 인도적 지원을 포함하고 있음
 - 개발지원에는 현금 이전, 물품 지원, 훈련과정, 연구프로젝트, 부채경감 등 자원과 기술 제공을 포함함
 - 특히 개발지원은 무상이나 양허적 조건의 재정 지원, 또는 현물 중심의 일방적 지원의 성격을 가짐
- 남한에서는 ODA를 ‘국제개발’과 동일한 것으로 인식하는 경향이 있지만 사실 국제개발의 한 영역임
 - 국제개발은 ODA를 비롯하여 인권, 환경, 젠더, 민주주의, 평화 등을 지향하며 인도주의를 전제로 함
 - 국제개발은 개발지원과 개발협력을 포괄하고 있음
 - 여기서 협력은 국가부터 민간에 이르기까지 모든 행위 주체에서 이루어지는 유·무상의 자본협력, 교역, 기술 및 인력 협력, 사회문화협력 등을 포함함
 - 협력은 상호주의와 평등 관계를 강조하며, 경제를 넘어 정치적, 사회문화적 차원을 포괄함
 - 그 때문에 협력은 빈곤 퇴치, 민주주의 확산, 사회적 개발, 외자유치 환경 조성, 시장 확대를 목표로 함
 - 그러한 점에서 개발협력은 개발지원을 포함하고 있으며 경제, 사회, 정치적 의미를 함축하고 있음¹⁷¹⁾
- 그동안 북한 정권은 대내외적인 총체적 위기 상황 속에서 자력갱생을 외치며 체제를 통제하고 단속해왔음

171) 양현모·임병연, 2009, 「지방자치단체의 북한개발지원 전략과 접근방법」, 서울: 통일연구원.

- 핵 무력 완성을 선언했고, 이제는 대등한 위치에서 미국과 협상을 진행하고자 함
- 북한에게 있어 핵무기는 국제적 압박과 고립을 견디게 해주었고, 이제는 강대국과 같은 위상을 갖게 해준 핵심 수단임
- 북한이 경제난, 식량난 등의 문제에도 불구하고 정권 유지의 정당성을 지속적으로 피력하고 또 확보하려 했던 것은 이러한 이유와 관련됨
- 그러한 상황에서 북한 정권이 남한의 지원을 받는다는 것은 스스로 정권 정당성을 훼손시키게 되는 것임
- 사실 현실주의 국제정치 이론에 따르면 대외 원조는 일종의 소프트 파워 수단임
- 현실주의 관점에서 보면, 아무리 순수하게 인도적 차원에서 지원을 하더라도 이는 국익을 위해 활용하는 국정관리기술(statecraft)에 불과함¹⁷²⁾
- 이렇게 볼 때 인도적 목적을 가졌다 하더라도 일방적 지원의 형태를 갖는 것은 여전히 갈등의 소지를 남겨두는 것임
- 북한 정권이 단순 지원을 거부하고, 인도적 협력을 추구하는 것은 이러한 맥락 때문이라고 볼 수 있음
- 인도적 문제는 이익을 전제로 하는 것이 아님에도 불구하고, 남한주민도 북한 정권과 마찬가지로 일방적 지원보다 상호 이익을 얻을 수 있는 협력을 원함
 - 당장의 급한 상황은 지원의 방식으로 진행하고, 상대적으로 덜 급한 것은 협력의 형태를 지향하는 것이 적절함
 - 개발 문제는 인도적 상황의 근본적 해결과 관련된다는 점에서 시급성에 따라 개발지원과 개발협력의 형태로 구분하여 인도적 활동을 추진할 필요가 있음
- 따라서 서울시 대북 인도적 활동의 방향성은 ‘인도적 지원-인도적 협력-개발지원-개발협력’ 연계를 지향해야 함
 - 즉, 서울시는 대북 인도적 활동의 ‘쿼드러플(quadruple) 넥서스(nexus)’를 지향해야 함

¹⁷²⁾ Morgenthau, 1962, "A Political Theory of Foreign Aid." *American Political Science Review*, Vol. 569, No.2, p.301.

- 대북 인도적 활동의 쿼드러플 넥서스는 인도적 지원, 인도적 협력, 개발지원, 개발협력이라는 4개의 영역과 축이 상호 결합되어 있는 것을 의미함
- 각각이 대북 인도적 활동의 중심축으로 상호작용한다는 점에서 인도적 지원-인도적 협력-개발지원-개발협력이 선형적이라던가, 단계적인 것은 아님
- 인도적 지원에서 인도적 협력으로 단계적으로 진행될 수도 있고, 또 동시적으로 진행될 수도 있음
- 아니면 인도적 협력에서 인도적 지원의 순서로 진행될 수도 있고, 개발지원에서 인도적 지원으로, 인도적 지원에서 개발협력으로도 진행될 수 있음
- 즉, 사안과 시급성에 따라 동시적 또는 개별적으로 진행될 수 있으며, 그 형태도 다양하고 복합적일 수 있음

3_서울시 대북 인도주의적 활동 방식과 추진전략

1) 서울시 대북 인도주의적 활동 방식

(1) 국제기구 및 민간단체 활용 방식

- 국제기구 및 국내외 NGO들은 북한과 다양한 연락채널과 경험을 가지고 있음
 - 대북 인도적 활동에서 무엇보다 중요한 것은 북한의 인도적 상황을 정확히 파악하는 것임
 - 이들은 북한의 인도적 상황에 관한 많은 정보를 축적하고 있음
 - 최근에도 WFP는 북한의 인도적 상황에 대해 직접 현장 조사한 바 있음
 - 이러한 경험은 북한의 니즈와 제약 요인들에 대한 정보를 포함함
 - 북한의 정치, 경제적 변화를 사전에 이해할 수 있게 도와줌
 - 즉, 대북 인도적 활동의 지속가능성과 효율성을 높일 수 있음
- 그동안 우리 정부는 직접 지원 이외에도 국제기구 및 NGO를 통한 간접적 대북지원 방식을 사용하였음

- 국제기구를 통한 대북지원은 주로 WFP, WHO, UNICEF, UNFPA 등을 통해 이루어졌고, 주로 식량과 보건 영역이었음
 - 정부가 국제기구를 활용한 것은 모니터링이 용이하기 때문이었음¹⁷³⁾
- 1996년부터 2015년까지 총 2억 4,776만 달러를 국제기구를 통해 북한에 지원하였고 WFP가 가장 큰 규모였음
 - WFP 1억 3,680만 달러, WHO 6,548만 달러, UNICEF 3,663만 달러, UNFPA 885만 달러
 - WFP의 금액이 가장 큰 이유는 대북지원 중 식량이 가장 많은 부분을 차지했기 때문임
 - 옥수수, 혼합곡물, 콩, 밀 등 대부분의 식량 지원은 WFP를 통해 이뤄짐
 - 특히 중앙정부는 2001년부터 2004년까지 매년 옥수수 10만 톤을 WFP에 대북지원 목적으로 보냄
- WHO를 통한 대북지원(2001년~2010년)은 말라리아방역이 대부분이었음
- 의료가 자재 지원 역시 WHO를 통해 지원이 진행됨
- UNICEF를 통해서도 영유아 지원, 모자보건 사업, 취약계층에 대한 대북지원을 진행하였음
- UNFPA를 통한 대북지원은 2015년 북한의 인구센서스를 위한 기금으로서 약 80만 달러가 지출되었음
- 국제기구 및 NGO를 통한 독자적 대북 인도적 활동은 다음과 같은 장점이 있음
 - 첫째, 중립성을 확보함으로써 민감한 정치적 문제로부터 벗어날 수 있음
 - 둘째, 이들의 풍부한 경험을 토대로 효율적이고 통합적인 인도적 활동이 이루어질 수 있음
- 단점은 다음과 같음
 - 첫째, 직접 지원과 달리 협의과정 등이 필요하다는 점에서 시간 소요가 발생하여 자칫 중요한 인도적 활동 시기를 놓칠 수 있음

¹⁷³⁾ 김성한·이수훈·황수환, 2018, “한반도 통일기반 조성을 위한 대북지원 방향: 국가와 국제기구의 역할 비교분석”, 「국제관계연구」, 23권 1호, pp.23~27.

- 둘째, 지원금이 이들 기관의 행정비용으로 사용된다는 점에서 지원금과 실제 사용 금액 간 차이가 발생할 수 있음
- 서울시의 국제기구나 NGO를 활용한 대북 인도적 활동은 다음과 같이 고려할 수 있음
 - 첫째, 서울시가 지원 대상을 특정하지 않고 현금이나 현물을 이들에게 지원하는 방법이 있음
 - 이러한 방법은 북한의 인도적 상황 변화에 따른 이들 주체들의 판단에 따라 지원 대상이나 물품, 방식, 시기가 결정됨
 - 유연성이 있으며, 효율성을 높일 수 있음
 - 단점으로는 서울시의 의도와 관계없이 지원금이 사용될 수 있음
 - 지원금에 대한 투명성이 낮아질 수 있음
 - 둘째, 서울시가 직접 지원 대상이나 물품, 시기 등을 특정하여 이들 주체들에게 현금이나 현물을 지원하는 것임
 - 장점으로는 거래비용을 줄일 수 있고, 투명성을 높일 수 있음
 - 단점으로는 북한의 인도적 상황 변화를 반영하지 못할 수 있음
 - 지원금 사용에 대한 유연성과 효율성이 다소 떨어질 수 있음
 - 또한 서울시가 직접 지원대상이나 품목 등을 조사해 결정해주어야 함
 - 두 가지 방법 모두 장단점이 존재함
 - 그러나 공통적으로 두 방법 모두 정치적 문제로부터 자유로움
- 남북관계 특수성으로 인해 그동안 인도적 활동도 사실상 정치적 문제에 종속되었음
 - 서울시는 두 방법을 행위 주체에 따라 다르게 사용할 필요가 있음
 - 체계와 투명성, 규모 등을 고려할 때 첫 번째 방법은 국제기구와의 협력에 더 적합함
 - 두 번째 방법은 NGO와의 협력에 더 적합함
 - 대량지원이나 일반지원, 개발지원 및 협력 등은 국제기구를 활용할 필요가 있음
 - 소규모지원이나 긴급지원 등은 NGO를 활용할 필요가 있음

[표 4-4] 남북한 국제기구 동시 가입 현황(2014년 12월 기준)

기구명	남한 가입	북한 가입	소재지
세계보건기구(WHO)	1949	1973	제네바
UN식량농업기구(FAO)	1949	1977	로마
만국 우편연합(UPU)	1949	1974	베른
UN교육과학문화기구(UNESCO)	1950	1974	파리
국제전기통신연합(ITU)	1952	1975	제네바
국제민간항공기구(ICAO)	1952	1977	몬트리올
국제수역국(OIE)	1953	2001	파리
UN아태경제사회위원회(UNESCAP)	1954	1992	방콕
세계기상기구(WMO)	1956	1975	제네바
국제수로기구(IHO)	1957	1987	모나코
세계관광기구(UNWTO)	1957	1987	마드리드
국제도량형국(IBWM)	1959	1981	프랑스
정부간해양학위원회(IOC)	1961	1978	파리
국제해사기구(IMO)	1962	1986	런던
국제교육국(IBE)	1962	1975	제네바
국제전기기술위원회(IEC)	1963	2004(준회원)	제네바
국제의회연맹(IPU)	1964	1973	제네바
UN무역개발회의(UNCTAD)	1965	1973	제네바
UN공업개발기구(UNIDO)	1967	1980	비엔나
국제전기통신위성기구(INTELSAT)	1967	2001	워싱턴
FAO/WHO 국제식품규격위원회(CAC)	1970	1981	로마
아시아·아프리카법률자문기구(AALCO)	1974	1974	뉴델리
국제농업개발기구(IFAD)	1978	1986	로마
국제법정계량기구(OIML)	1978	1974	파리
세계지적재산권기구(WIPO)	1979	1974	제네바
아시아·태평양전기통신협력체(APT)	1979	1994	방콕
아시아·태평양지역식물보호위원회(APPPC)	1981	1995	방콕
상품공동기금(CFC)	1982	1987	암스테르담
섬유수출개도국기구(ITCB)	1984	1999	제네바
국제이동위성기구(IMSO)	1985	2013	영국
세계박람회기구(BIE)	1987	2007	파리
국제연합(UN)	1991	1991	뉴욕

기구명	남한 가입	북한 가입	소재지
UN마약통제계획(UNDCP)	1991	1991	비엔나
UN환경계획(UNEP)			나이로비
UN아동기금(UNICEF)			뉴욕
UN개발계획(UNDP)			뉴욕
UN여성개발기금(UNIFEM)			뉴욕
UN봉사단(UNV)			본
UN자본개발기금(UNCDF)			뉴욕
UN인구기금(UNFPA)			뉴욕
UN난민최고대표사무소(UNHCR)			제네바
세계식량계획(WFP)			로마
UN팔레스타인난민구호기구(UNRWA)			가자 등
UN정주계획(UN-HABITAT)			나이로비
UN인도지원조정국(OCHA)			헤이그
제네바군축회의(CD)	1996	1996	제네바

자료: 외교부(2016)

- 서울시는 효율성과 수용성을 높이기 위해 남북이 동시 가입한 국제기구를 대북 인도적 활동에 활용할 필요가 있음
 - 2014년 12월 기준 남북한이 동시 가입한 국제기구는 UN 및 산하기관을 포함하여 총 46개임
 - 이중 대북 인도적 활동에 활용할 수 있는 국제기구는 18개 정도임
 - 식량 지원 및 협력 활동에는 UNICEF, FAO, 국제농업개발기구(IFAD), WFP 등을 활용할 수 있음
 - 자연재해 대응 및 환경 개선 활동에는 UN환경계획(UNEP), 세계기상기구(WMO), 아시아·태평양지역식물보호위원회(APPPC), UN OCHA 등을 활용할 수 있음
 - 보건의료 지원 및 협력 활동에는 WHO, UNICEF, UNFPA 등을 활용할 수 있음
 - 교육 관련 활동에는 국제교육국(IBE)을 활용할 수 있음
 - 개발 지원 및 협력 활동에는 UNDP, UN아태경제사회위원회(UNESCAP), UN무역개발회의(UNCTAD), UN공업개발기구(UNIDO), UN봉사단(UNV), UN자본개발기금(UNCDF), UN정주계획

(UN-HABITAT) 등을 활용할 수 있음

- 북한 상주 국제기구로는 UNDP, WHO, UNICEF, WFP, UN OCHA, UNFPA 등이 있음¹⁷⁴⁾
- 참고로, 대북지원 활동 관련 비상주 국제기구로는 UNEP, UN교육과학문화기구(UNWSCO), UN공업개발기구(UNIDO), 아시아태평양경제사위원회(UNESCAP), UN프로젝트조달기구(UNOPS) 등이 있음

[표 4-5] 서울 소재 대북지원 단체 현황

단체명	소재지
21세기통일경제연구원	종구
OGKM(조국을 푸르게)	종로구
UWC코리아나은재단	금천구
겨레사랑	종로구
겨레의숲	종로구
겨레하나	서대문구
기아대책	강서구
구세군대한본영	종구
국제라이온스협회한국연합회	종로구
국제사랑재단	종로구
국제옥수수재단	강서구
국제푸른나무	용산구
굿네이버스인터내셔널	영등포구
굿파머스	서초구
굿피플인터내셔널	영등포구
기독교대한감리회서부연합	종구
기쁜소식	서대문구
기후변화센터(아시아녹화기구)	종로구
김대중평화센터	마포구
나눔여하나되기	종로구
나눔인터내셔널	동작구
나이스피플	용산구
남북경제문화협력재단	성동구
남북경제협력발전협의회	송파구
남북구강보건의료협의회	성동구

¹⁷⁴⁾ 임상순, 2015, “UN 인권메커니즘의 관여전략과 북한 김정은 정권의 대응전략-노동신문과 UN문서 분석을 중심으로”, 『북한연구학회보』, 19권 제1호, p.183.

단체명	소재지
남북나눔	종로구
남북민간교류협의회	용산구
남북생명살림협력단	서초구
남북치의학교류협회	종로구
남북평화재단(함께나누는세상)	종로구
농업협동조합중앙회	중구
대한결핵협회	서초구
대한불교조계종민족공동체추진본부	종로구
대한예수교장로회통합총회	종로구
대한의공협회	영등포구
대한의사협회	용산구
두라인터내셔널	동작구
동북아산림포럼	영등포구
동북아교육문화협력재단	서초구
등대복지회	성북구
따뜻한한반도사랑의연탄나눔운동	종로구
미래숲	종로구
민간남북경제교류협의회	중구
민족사랑나눔	중구
민족통일에스라운동협의회	송파구
민족통일협의회	강동구
민족화합운동연합	종로구
민족화해협력범국민협의회	종로구
봄	종로구
사랑광주리	서초구
새마을운동중앙회	강남구
샘복지재단	구로구
생명의숲국민운동	마포구
서비스포피스	서대문구
선양하나	중구
세계결핵제로운동본부	종로구
세이브더칠드런코리아	마포구
새누리좋은사람들	용산구
순복음선교회	영등포구
서울대교구우니타스	중구
아리랑공동체	강남구
어린이어깨동무	종로구
어린이의약품지원본부	종로구
어린이재단	중구

단체명	소재지
우리민족서로돕기운동	마포구
우리겨레하나되기운동본부	서대문구
월드비전	영등포구
유네스코한국위원회	종구
인간의대지	구로구
인터내셔널에이드 한국본부	강남구
조국평화통일불교협회	성북구
지구총공생회	광진구
천주교서울대교구(민족화해위원회)	종구
천주교주교회의(민족화해위원회)	광진구
초록우산 어린이재단	종구
통일농수산	서초구
통일연합종교포럼	성북구
통일준비네트워크	강북구
평화대사협의회	마포구
평화를일구는사람들	종구
평화문제연구소	은평구
평화3000	종로구
평화의숲	마포구
평화통일불교협회	성북구
하나누리	종구
하나로민족협력	종로구
한겨레통일문화재단	마포구
한국YWCA연합회	종구
한국YMCA전국연맹	종구
한국가톨릭의료협회	서초구
한국건강관리협회	강서구
한국국제기아대책기구	강서구
한국국제보건의료재단	종구
한국기독교청년회전국연맹	마포구
한국대학생선교회	종로구
한국불교종단협의회	종로구
한국제이티에스	서초구
한국카리타스	광진구
한국통일여성협의회	종로구
한반도녹색평화운동협의회(KGPM)	마포구
한스자이델재단	용산구
한코리아	동작구

자료: 통일부 홈페이지, 대북협력민간단체협의회(2015)

- [표 4-5]와 같이 서울시 소재 대북지원 민간단체는 총 102개임
 - 이들 민간단체는 공통적으로 대북 인도적 활동과 한반도 평화통일을 목적으로 함
 - 이들 민간단체는 대북 인도적 활동에 관한 다양한 경험을 보유하고 있음
 - 또한 다양한 북한 측 협상창구가 존재함
- 현재 북한에는 7개의 국제 NGO가 상주하고 있음
 - 컨선 월드와이드(Concern Worldwide, 아일랜드), 세이브 더 칠드런(Save the Children, UK), 트라이앵글 제너레이션 휴머니테어(Triangle Generation Humanitaire, 프랑스), 프리미어 위장스(Premiere-Urgence, 프랑스), 웰터거힐페(welthungerhilfe, 독일), 핸디캡 인터내셔널(Handicap International, 벨기에), 스위스 개발협력청(Swiss Agency for Development and Cooperation) 등이 있음¹⁷⁵⁾
- 국제기구 및 NGO 활용한 서울시 대북 인도적 활동 방식은 다음과 같음
 - 첫째, 대북 인도적 활동 계획 수립
 - 둘째, 인도적 활동 계획에 분야별 국제기구 및 NGO 선정
 - 셋째, 선정된 국제기구 및 NGO와 업무협약(MOU) 체결
 - 넷째, 국제기구 및 NGO와 인도적 활동을 위한 신탁기금 설립 협정을 체결하여 자금 기탁
 - 다섯째, 국제기구 및 NGO와 역량강화, 교육 및 인식제고 등 관련 워크숍이나 훈련 이행
 - 여섯째, 대북 인도적 활동 관련 새로운 프로젝트 발굴 및 시행

(2) 북한 측과의 직접 협력 방식

- 1990년 8월 1일 남북한 간의 교류협력 촉진을 목적으로 '남북교류협력에 관한 법률(남북교류협력법)'이 제정됨
 - 1990년 제정 당시 지자체는 제12조(교역당사자)에 따라 남북교류협력의 주체(당사자)로 인정되었음
 - 이러한 규정은 2005년 5월 31일 동 법률이 일부 개정될 때까지도 유지되었음

¹⁷⁵⁾ 남민지, 2011, 「북한의 인도주의적 상황: 분야별 분석」, 한국농촌경제연구원, 제13권 제3호.

- 그런데 2005년 개정 당시 ‘남북한 간 거래를 국가간 거래가 아닌 민족 내부의 거래’라는 규정이 제2항으로 추가되었음
- 2009년 1월 30일 개정에서 지자체를 남북교류협력의 당사자로 인정한 제1항이 삭제되고 2005년에 추가한 제2항만 남겨졌음
- 지자체는 더 이상 법적으로 남북교류협력의 당사자로 인정받지 못했고, 이는 법의 취지와 달리 우리 스스로 대북 사업을 제약시키는 결과를 초래했음
- 이에 최근까지 서울시를 비롯한 각 지자체는 법적 제약으로 인해 국제기구나 국내외 민간단체를 활용한 우회적 방법으로 대북 인도적 활동을 추진하였음
- 최근 개정된 규정에 따라 이제 서울시는 북한과 직접적으로 인도적 사업을 추진할 수 있게 되었음¹⁷⁶⁾
 - 잘 알려져 있듯이, 한동안 경색됐던 남북관계가 2018년 들어와 급속도로 개선되면서 남북교류협력의 주체로 지자체에 대한 관심과 요구가 높아지기 시작했음
 - 정부가 추진하는 ‘분권형 대북정책’은 이러한 맥락에서 대두되었음
 - 2019년 7월 24일 통일부는 17개 시도지사와 ‘한반도 평화와 번영을 위한 협약문’을 체결하였음
 - 이후 통일부는 10월 22일 ‘인도적 대북지원사업 및 협력사업 처리에 관한 규정’을 일부 개정하여 지자체가 대북사업의 주체가 될 수 있다고 규정하였음
 - 이는 ‘남북교류협력에 관한 법률’ 제2조 4항에 명시된 “협력사업이란 남한과 북한의 주민(법인·단체를 포함한다)……”에 근거한 것임
 - 즉, 지자체는 지방자치법 제3조에 따라 ‘법인’으로 규정되기 때문에 남북교류협력의 당사자 규정을 명시한 ‘남북협력법’ 제2조 4항에 부합됨
 - 다만 이번에 개정된 규정은 인도적 사업에만 적용됨
 - 향후 지자체가 모든 남북교류협력 사업의 주체가 되기 위해서는 관련 법 개정이 필요함

¹⁷⁶⁾ 2019년 11월 12일, 정부(통일부)로부터 서울시는 지자체 최초로 독자적인 대북 인도적 활동을 할 수 있는 ‘대북지원사업자’로 지정되었음

- 북한 측과 직접 협력하는 방안은 안정적인 대북 인도적 활동을 이어가는데 매우 필요함
 - 서울시가 대북 인도적 활동을 추진하기 위해서는 ‘자치단체 남북교류협력사업 추진 지원지침(2003)’에 따라 ‘남북교류협력에 관한 법률’에 근거한 절차를 거쳐야 함
 - 우선적으로 통일부와 협의하여야 함
 - 대북협상 및 재원은 서울시 예산범위 내에서 직접 수행해야 함
 - 다만, 부족한 예산은 통일부장관의 승인하에 남북협력기금에서 지원을 받을 수 있음
 - 물론 대북 인도적 활동 추진에 필요한 대북지원사업자 승인과 남북협력기금 지원은 관련 법규정에서 정한 요건을 갖추어야 함
- 서울시가 북한과 직접 인도적 활동을 추진하기 위해서는 북한 측 협력 파트너를 파악해야 함
 - 조선노동당 대남 전문 부서인 통일전선부와 협력을 추진할 수 있음
 - 그리고 통일전선부 외곽단체와 협력을 추진할 수 있음
 - 남북교류협력 관련 외곽단체로는 조국평화통일위원회(조평통), 한국민족민주전선(한민전), 조국통일민주주의전선(조국전선), 해외동포위원회, 재북평화통일촉진협의회, 조국통일범민족연합(범민련), 범청학련(조국통일범청년학생연합), 조선아시아태평양평화위원회(아태평화위), 조선해외동포원호위원회(해동위), 민족화해협의회(민화협) 등이 있음
 - 이밖에도 서울시는 민족경제협력연합회(민경련), 조선영풍총회사, 조선교육후원기금, 조선그리스도교연맹(조그련), 조선장애자보호연맹중앙위원회와 협력할 수 있음
 - 이중 민족경제협력연합회는 정무원 시절 대외경제위원회 산하 단체로 출발했음
 - 민족경제협력연합회는 광명성총회사, 고려상업은행, 삼천리총회사, 개선무역회사, 금강산국제관광총회사로 구성됨
 - 그동안 남측 기업이 가장 많이 활용한 대북 창구는 광명성총회사였음
- 이러한 북한의 대남 기구들은 그동안 국내 대북지원 민간단체의 협력 창구로 활용되었음

- 이제는 지자체 단독으로 대북 인도적 활동이 가능해짐에 따라 서울시는 이들 기구와 직접 협력을 추진할 필요가 있음

(3) 거버넌스 구축을 통한 대북 인도적 활동 방식

- 앞서도 논의했듯이, 그동안 대북 인도적 활동은 남북관계라는 특수성에 의해 본래 의미와 달리 정치적 문제로 인식되어 온 경향이 있음
 - 중앙정부는 모든 대북 인도적 활동에 관여하고자 하였음
 - 결과적으로 이는 지자체, 기업, 시민(사회)의 역할이 배제되거나 제한되게 만들었음
 - 특히 지자체는 인도적 활동을 제외하고 여전히 법적으로 남북교류협력의 당사자로 인정받지 못하고 있음
 - 지자체가 대북 인도적 활동의 당사자로 인정된 것을 계기로 서울시는 좀 더 적극적으로 인도적 활동을 전개하여 지자체의 역할 및 역량 강화를 이끌어내는 모범이 되어야 할 것임
 - 대북 인도적 활동 거버넌스 구축은 당사자로서 지자체가 남북교류협력 전반으로 확대되는 것을 가속화하는 첫 단추가 될 것임
- 거버넌스 개념은 매우 다양하고 복잡함
 - 보통 거버넌스는 국가와 비국가 행위자, 즉 정부(중앙 및 지자체), 기업, 시민사회 간 참여와 협력, 소통 과정을 통해 공동의 문제를 함께 해결하고자 하는 협력적 관리체제로 이해되고 있음
 - 거버넌스 구축은 행위 주체 간 신뢰를 형성하고 상호 경험과 지식을 공유할 수 있게 해줌
 - 그러한 점에서 거버넌스는 최근 불거지고 있는 정부실패, 시장실패에 대한 대안적인 정부운영체제로 인식되고 있음
 - 그러나 거버넌스는 정부 운영으로만 한정되지 않음
 - 거버넌스는 기업과 시민사회 등으로 그 영역이 확장되고 있고 또 복합적으로 상호 중첩되어 발전적 형태로 진화하고 있음
- 서울시 대북 인도적 활동 거버넌스 구축은 '구조적 차원'과 '과정적 차원'으로 초점을 맞춰 진행할 수 있음
 - 또한 참여주체의 중심성에 따라 '지자체 주도형', '시민사회 주도형'으로 구분할 수 있음

- 그리고 제도화 수준에 따라 ‘자원교환단계-자원공유단계-권력공유단계-책임공유단계’의 발전단계로 구분할 수 있음
- 거버넌스 구축 초기 단계에서는 과정적 차원과 지자체 주도형, 자원교환단계에 초점을 맞출 필요가 있음
- 이후 시민사회 주도형으로 전환하여 책임공유단계로 발전시켜 대북 인도적 활동 거버넌스를 구조화(제도화)하는 것을 지향해야 할 것임
- 우선 과정적 차원에 초점을 맞춘 지자체 주도형 즉, 서울시 주도의 대북 인도적 활동 거버넌스 구축 방안은 다음과 같음
 - 첫째, 서울시는 대북 인도적 활동의 활성화 방안을 논의하기 위해 ‘중앙정부, 타 지자체, 기업, 시민의 의사결정 및 합의’를 주도해야 할 것임
 - 서울시는 중앙정부 단위, 지자체 단위, 기업(시장) 단위, 시민사회 단위에서 대북 인도적 활동 활성화에 관한 현실적이고 구체적인 방안을 마련하기 위해 서로의 경험과 지식을 통해 공유하고 적절한 방법을 도출하도록 협력의 장을 마련해야 할 것임
 - 이러한 과정은 참여 주체들 간 상호 신뢰 구축 제고에 기여하여 거버넌스 성공으로 이어질 것임
 - 구축된 대북 인도적 활동 거버넌스의 위상을 대통령 자문기구로 만드는 것도 한 방안임
 - 거버넌스 관리 대표를 대통령이 임명하되 권력화되지 않도록 ‘중앙정부—지자체-기업-시민’의 4자 대표 체제로 구성할 필요가 있음
 - 이들 대표는 각 참여 주체가 추천한 것을 대통령이 단순 결정하는 형태를 따라 선정되어야 할 것임
- 둘째, 서울시는 시민 관심과 자율적 참여를 유도하기 위한 매개체로서 25개 자치구의 적극적 관심을 유도하고, 관련 지원을 해야 할 것임
 - 이를 위해 서울시는 ‘공무원-기업-시민사회’ 간 협력적 관계가 형성될 수 있는 ‘자치구 대북 인도적 활동 위원회(가칭)’와 같은 협력의 장을 25개 자치구에 구성·마련해야 할 것임
 - 그리고 25개 자치구 거버넌스를 포괄하는 ‘서울시 대북 인도적 활동 거버넌스(가칭)’를 구성·마련해야 할 것임
 - 이 과정에서 서울시는 대북 인도적 활동에 대한 의의 즉, 평화와 통일, 인류애 등에 관한 참여 주체의 책임의식 강화를 위해 함께 노력해야 할 것임

- 서울시는 대북 인도적 활동에 필요한 기업과 시민사회 역량 강화를 위한 다양한 프로그램을 개발하고, 이를 25개 자치구에서 실행해야 할 것임
- 자치구 및 시민, 기업의 전문성과 문제해결 능력이 강화될 수 있도록 서울시는 아낌없는 지원을 해야 할 것임
- 서울시는 거버넌스 참여 주체 간 합의 사항을 최대한 대북 인도적 정책에 반영해야 할 것임
- 이후 서울시는 정책 성공과 실패에 대해 25개 자치구의 대북 인도적 활동 거버넌스 참여 주체들과 정보를 공유하여야 함
 - 이는 ‘서울시 대북 인도적 활동 거버넌스(가칭)’에서 이루어지면 될 것임
- 다음으로 제도화(구조화)에 초점을 맞춘, 그리고 권력공유단계를 포함하여 책임공유단계로 나아가는 기업과 시민사회가 주도하는 서울시 대북 인도적 활동 거버넌스 구축 방안은 다음과 같음
 - 우선 서울시는 기업, 시민(단체) 등 참여 주체 간 수평적 네트워크가 구축될 수 있도록 만들어야 함
 - 수평적 관계를 보장하기 위해 서울시는 참여 주체의 위상과 권한을 인정해야 할 것임
 - 그리고 이러한 위상과 권한을 보장하기 위해 서울시는 관련 조례를 제정하는 등 필요한 법률적 근거를 마련해야 할 것임
 - 또한 서울시는 대북 인도적 활동 거버넌스에 필요한 지원 인력과 예산도 확보해야 할 것임
 - 물론 이러한 작업은 서울시의 독단적 결정이 아닌 참여 주체 간 충분한 논의와 합의를 통해 이루어져야 함
 - 서울시는 공적 주체로서 대북 인도적 활동 거버넌스를 보호하고 지원하며 지속가능할 수 있는 보조적 역할로 자신을 스스로 제약해야 할 것임
- 서울시 대북 인도적 활동 거버넌스 구축의 제도화를 위해서는 우선적으로 서울시 관련 부처 간 거버넌스 구축이 이루어져야 할 것임
 - 주무부처인 남북협력추진단과 다양한 서울시 부처 간에 거버넌스를 구축하여 통합된 서울시의 목소리를 내야 할 것임
 - 또한 25개 자치구에 남북협력 관련 부서를 설치해야 할 것임
 - 그리고 서울시는 점차 거버넌스의 역할을 확대시켜야 할 것임

- 물론 이를 위한 조례 등 법률적 근거가 조속히 마련되어야 할 것임
- 서울시는 거버넌스를 통해 대북 인도적 활동과 관련된 정책 현안, 한반도 상황에 대한 정보를 공유해야 하고, 이를 시스템화해야 할 것임
 - 거버넌스의 참여 주체 간 장벽을 제거하기 위해 서울시와 25개 자치구 간 통합형 업무추진체계를 구축해야 할 것임
- 대북 인도적 활동은 북한이라는 명확한 상대가 존재함
 - 서울시 대북 인도적 활동 거버넌스 구축의 진정한 완성은 과정과 구조에 북측 행위자가 참여하는 것임
 - 서울시는 수도라는 특성으로 인해 평양이라는 확실한 협력 파트너가 존재함
 - 서울시는 대북 인도적 활동 거버넌스 구축 초기부터 평양을 행위 주체로 참여시키는 방안을 모색할 필요가 있음
 - 예를 들어, '서울-평양아동공동기금(가칭)'을 조성하는 것도 고려해볼 필요가 있음
 - 아니면 우선적으로 거버넌스를 구축한 이후 평양을 참여시키는 것도 수월성 차원에서 고려해볼 수 있음
- 서울시의 대북 인도적 활동은 독자적이면서도 상호 유기적인 형태가 되어야 할 것임
 - 서울시는 중앙정부 차원에서 수행할 수 있는 사업을 무리해서 진행하지 않을 필요가 있음
 - 예를 들어, 중앙정부가 대북 쌀 지원을 하면, 서울시는 식품 및 영양 다양성을 고려한 식량을 지원할 필요가 있음
 - 각 지자체가 경쟁하듯이 하지 말고, 거버넌스를 통해 대북지원 물품에 관한 상호 조율을 할 필요가 있음
- 또한 서울시는 중앙정부 및 타 지자체와 협의하여 남한 지역 대 북한 지역을 각각 상호 연결하는 형태로 대북 인도적 활동을 전개할 필요가 있음
 - 과거 남북한 간에도 매칭 형태로 지자체 간 교류협력을 추진한 바 있음
 - 포항시와 청진시, 군산시와 해주, 남한 철원군과 북한 철원군, 남한 고성군과 북한 고성군, 남한 웅진군과 북한 웅진군, 충청남도와 황해도, 태안군과 해주시 간 교류¹⁷⁷⁾
 - 그러나 이러한 형태가 지속되지는 못했음

- 기본적으로 지자체의 대북 교류협력 경험이 부족한 것과 무엇보다 이들이 직접적인 행위 주체가 되지 못한 데 그 원인이 있음
- 하지만 더욱 중요한 문제는 지자체 간 교류협력을 지속시킬 동력 부족, 즉 이들 지자체 간의 상호 니즈를 충족시키지 못했기 때문임
- 실제로 북한은 지자체 간 매칭을 통한 교류협력에 큰 호응을 보이지 않았음
- 주지하는 바와 같이 이들 지자체는 상대적으로 대북 관련 예산 규모나 인력이 부족했음
- 개별적으로 활동하기보다 상호 긴밀하게 협력했다면 좀 더 체계적이고 일관성이 있으며 북한의 호응을 끌어내는데 수월했을 것임
- 이는 곧 남북교류협력의 지속가능성을 높여 줄 것임
- 그러한 점에서 수도로서 서울시가 다자협력 방식(거버넌스)의 대북 인도적 활동을 제안하는 것은 매우 적절함
 - 지자체의 인도적 활동은 북한 전 지역을 포괄할 수 없음
 - 북한 전 지역을 대상으로 하는 것은 오히려 인도적 활동의 효율성을 낮추게 됨
 - 그렇다고 몇몇 지역만을 대상으로 하거나 지자체 간 매칭 형태로만 대북 인도적 활동을 추진하는 것은 실효성에 문제가 있음
 - 앞서 언급했듯이, 지자체마다 예산과 인력 규모가 다름
 - 따라서 지역 간 상호 연결된 형태를 지향하되 하나의 거버넌스로 인도적 활동을 추진할 필요가 있음
- 거버넌스 구축을 통한 대북 인도적 활동은 다음과 같은 장점이 있음
 - 첫째, 중앙정부 및 다른 지자체와의 충돌을 방지할 수 있음
 - 즉, 대북 인도적 활동의 중첩성 문제를 해결할 수 있음
 - 둘째, 대북 인도적 활동에 관한 지역 간 협력 활성화를 이끌어 낼 수 있음
 - 대북 인도적 활동의 효과성을 높일 수 있음
 - 셋째, 중앙정부의 부담을 줄일 수 있음
 - 넷째, 지역 간 위계화를 방지할 수 있음

177) 이민규, 2018, 「서울시 남북 교류협력 추진전략: 지방자치단체 역할 중심으로」, 서울연구원.

- 남북한 모두 지자체 및 지역의 상황이 서로 다름
- 그러한 점에서 거버넌스를 통한 대북 인도적 활동 조율은 각 지자체의 특성과 역량에 따라 효율적 방안을 마련할 수 있게 됨
- 이는 소위 지자체 간 비교우위 사업 발굴 및 발전으로 이어짐으로써 협력의 지속가능성을 제고시킬 것임
- 다섯째, 다양한 행위자가 참여함으로 획기적인 활동 방안이 발굴될 수 있음
- 여섯째, 대북 인도적 활동의 지속가능성을 높여줌
- 서울시가 인도적 활동의 주체로 인정받았다고 해도 여전히 현실적인 문제가 존재함
 - 인도적 활동은 대북제재 사항이 아님에도 불구하고 그것이 수월하게 이루어지기 위해서는 어느 정도 대북제재가 면제되거나 완전히 해제되어야 할 것임
 - 송금을 비롯한 많은 인도적 활동 품목이 대북제재에 걸리기 때문임
 - 다음으로 남북관계가 개선되어야 함
 - 지금처럼 북한이 남한의 인도적 지원을 거부하고 대화를 단절하는 것은 우리의 노력과 별개로 활동에 제약이 됨
 - 세 번째로 인도적 활동에 필요한 육로 및 해로가 다시 연결되어야 할 것임
 - 네 번째로 통행, 통신, 통관 등 3통 문제가 해결되어야 할 것임

2) 추진전략: 북한의 니즈와 남북 호혜성을 반영한 사업 선정

(1) 영양 다양성을 고려한 식량 지원

- 북한의 인도적 상황을 볼 때 식량 지원은 서울시뿐만 아니라 중앙정부 및 각 지자체가 모두 추진해야 하는 시급한 분야임
- 그러나 각 지자체가 모두 단일한 형태의 식량을 지원하는 것은 북한의 니즈를 충족시키지 못함
- 긴급구호 성격의 식량 지원은 쌀이나 밀가루, 옥수수 등을 지원할 필요가 있음
- 일반구호 성격의 식량 지원은 영양 다양성을 고려한 형태가 되어야 할 것임

- 물론 대북 식량 지원은 점차 북한의 자립에 필요한 개발지원 및 개발협력 형태로 변화되어야 할 것임
- 그동안 서울시를 비롯한 각 지자체의 대북 식량 지원 품목은 쌀, 밀가루, 옥수수, 감자, 대두, 보리 등 제한적이었음
- 현재 북한주민의 식량 다양성은 매우 부족한 상황으로 이러한 지원은 영양 상황을 개선하기에 한계가 발생함
- 제주도의 감귤보내기 사업을 ‘비타민C 외교’라고 부르는 것과 같이 북한주민의 영양 개선을 고려한 식량 지원이 필요함
- 그러한 점에서 서울시는 비타민과 단백질, 미네랄, 지방이 골고루 포함된 ‘에너지 바’를 직접 생산하여 북한에 지원하는 방안을 고려해 볼 필요가 있음
 - 에너지 바는 운반과 보관이 용이하며, 쉽게 상하지 않는 장점이 있음
 - 또한 WFP가 사용하는 방법과 같이 에너지 바에 서울시를 새길 수 있음
 - 그런데 에너지 바와 같은 가공식품을 지원하는 것은 군대 전투식량 전용 문제가 발생함
 - 이에 대한 해결책으로는 북한과 협의하여 다양한 모니터링을 방법을 개발하는 것임
 - 예를 들어, 특정 지역에만 지원하거나, 북한이 직접 지원 명단 작성하도록 하는 것도 방법임
 - 또한 유아와 성인, 노인용 혹은 성별로 각각 제작하는 지원 방안도 고려할 필요가 있음
 - 그리고 유통기한을 줄이는 방법도 생각해 볼 수 있음
- 이를 위해 서울시는 평양이나 서울에 에너지 바 생산 공장을 새롭게 건설할 필요가 있음
 - 최근 서울시는 WFP를 통해 100만 달러가량의 슈퍼시리얼이나 고열량 비스킷을 보냈지만, 호혜성 차원에서 이러한 방법이 지속가능하기 위해서는 서울시가 직접 제작하여 지원하는 형태가 되어야 할 것임
 - 이를 위해 서울시는 서울시 사회적경제와 국내 제과 공장을 활용하는 방안이 있음
 - 또는 WFP가 운영하는 북한 내 비스킷 공장을 활용하는 방안도 고려할 수 있음

- 아니면 북한과 협의하여 북한 내 제과 공장을 활용하거나 건설하는 것도 대안이 될 수 있음
- 가공된 식품 지원은 쌀, 옥수수, 밀가루, 대두 등 중앙정부의 대북 식량 지원과의 중복성을 피할 수 있게 해줌
 - 또한 국내 제과 업계 및 사회적경제 주체들에게 이익이 될 수 있음
 - 물론 재료를 생산하는 국내의 관련 농가에도 이익이 발생함
 - 참고로, 밀가루로 제작한 ‘소면 또는 칼국수면’이나 옥수수면 등을 지원하는 방안도 존재함
 - 그리고 당분 섭취를 위한 사탕을 보내는 방안도 있음
 - 비타민이 함유된 사탕을 제작하여 보내는 것도 고려해 볼 수 있음

(2) 보건위생 관련 용품 지원

- 결핵약과 같은 치료제 지원도 필요하지만 예방적 차원의 보건위생 관련 용품 지원을 모색할 필요가 있음
 - 앞서 살펴보았듯이, 북한의 보건위생 환경 악화는 대기환경, 수질 및 토양 오염, 인프라 시설 부족, 의약품 부족, 전력 부족 등 복합적인 문제임
 - 이러한 문제가 해결되기 위해서는 근본적으로 대북제재가 해제되어 각종 시설과 물자교류가 원활히 이루어져야 함
 - 절차적으로 다소 복잡하고 시간이 걸리지만 결핵약과 같은 의약품 지원은 인도적 차원에서 가능한 분야임
 - 우선 취약계층인 영유아 및 노인에게 필요한 기저귀를 제공하는 방법이 있음
 - 또한 여성 질병 예방 차원에서 여성 생리대도 지원해야 함
- 현재 북한의 수질은 매우 나쁜 상황이고 이는 각종 질병이 원인이 된다는 점에서 세수비누 및 빨래비누를 지원할 필요가 있음
 - 또한 칫솔과 치약 또는 가글액을 보낼 필요가 있음
- 구충제나 상처회복에 필요한 연고, 종합비타민, 종합감기약, 붙이는 해열제 등을 보내는 방안도 고려할 필요가 있음
 - 특히, 북한주민의 폐결핵 원인 중 하나가 높은 흡연률에 있다는 점에서 금연보조제나 금연패치를 보내는 방안도 고려할 필요가 있음

(3) 방한 관련 용품 지원

- 서울시는 양말, 마스크, 장갑, 털모자, 목도리, 내복, 외투, 이불 등을 북한에 지원하는 방안을 모색해볼 수 있음
 - 지리적으로 북한 지역은 한파 등 겨울철 피해가 잦음
 - 에너지난으로 충분한 난방이 이루어지지 못하고 있음
 - 또한 경제난으로 인해 필요한 수준의 방한 준비가 이루어지지 못하고 있음
 - 동상, 감기 등으로 인한 각종 질병 발생이 높은 상황임
 - 특히, 석탄, 나무를 활용한 난방은 미세먼지 등 대기오염을 심화시키고 있음

(4) 이산가족 화상상봉시설 및 시스템 구축

- 4.27 판문점 선언에서 남북 정상은 이산가족문제를 ‘민족분단으로 발생한 인도적 문제’로 규정함
 - 이에 2018년 8월 20일에서 26일까지 8.15 광복절을 계기로 두 차례에 걸쳐 금강산에서 남북 이산가족 상봉행사가 진행됨
 - 9.19 평양공동선언에서도 남북 정상은 이산가족문제를 해결하기 위한 인도적 협력 강화 의지를 재확인하였음
 - 평양공동선언에서의 이산가족 합의는 10.4선언 제7항에 대한 실질적 이행을 의미함
 - 참고로, 2007년 남북 정상은 10.4선언을 통해 ‘영상 편지 교환 사업(화상상봉)’, ‘금강산상설면회소 개소’에 대해 합의한 바 있음
- 이산가족상봉은 남과 북 어느 한쪽에만 이익이 되는 문제가 아님
 - 이산가족상봉은 민족 비극인 전쟁의 참화와 분단으로부터 벗어난 남북한 모두의 인권 및 인도주의 문제임
 - 그러한 점에서 이산가족상봉은 어느 한쪽이 주체가 되어 일방적으로 지원하는 ‘인도적 지원’ 아닌 ‘인도적 협력’의 차원으로 분류될 수 있음
 - 비록 지자체가 대북 인도적 활동의 주체로 인정받았다고는 하나 이산가족상봉은 남북한 주민이 직접 접촉하는 문제이기 때문에 서울시의 역할은 제한적일 수밖에 없음

- 중앙정부와 긴밀한 협력이 필요함
- 큰 틀은 중앙정부가 마련하고 지자체인 서울시가 그 틀을 채워야 함
- 그것이 좀 더 현실적이고 더 효과적임
- 2019년 8월 31일 신청자 기준 이산가족 거주 지역 분포를 보면 다음과 같음(통일부 남북이산가족찾기 홈페이지)
 - 경기 16,156명(30.0%), 서울 14,316명(26.6%), 인천 4,433명(8.2%), 강원 3,242명(6.0%), 부산 2,486명(4.6%), 충북 1,755명(3.3%), 충남 1,645명(3.1%), 경북 1,619명(3.0%), 경남 1,273명(2.4%), 대구 1,229명(2.3%), 대전 1,200명(2.2%), 해외 1,171명(2.2%), 전북 931명(1.7%), 전남 773명(1.4%), 제주 529명(1.0%), 광주 518명(1.0%), 울산 428명(0.8%), 세종 183명(0.3%)
- 서울시에는 17개 지자체와 해외 지역을 포함하여 두 번째로 이산가족이 많이 거주하고 있음
 - 이산가족의 성별 구성비를 보면, 남자 33,446명(62.1%), 여자 20,441명(37.9%)임

[표 4-6] 이산가족 거주 지역 분포(2019년 8월 31일자)

지역	인원(명)	비율(%)
경기도	16,156	30.0
서울시	14,316	26.6
인천시	4,433	8.2
강원도	3,242	6.0
부산시	2,486	4.6
충청북도	1,755	3.3
충청남도	1,645	3.1
경상북도	1,619	3.0
경상남도	1,273	2.4
대구시	1,229	2.3
대전시	1,200	2.2
해외	1,171	2.2
전라북도	931	1.7
전라남도	773	1.4
제주도	529	1.0
광주시	518	1.0
울산시	428	0.8
세종시	183	0.3

자료: 통일부 이산가족찾기 홈페이지

- 현재(2019년 8월 말) 상봉 신청자 기준 남한 내 이산가족 생존자 수는 총 53,887명으로 남자 33,446명(62.1%), 여자 20,441명(37.9%)임
- 연령별로 90세 이상 12,577명(23.3%), 89~80세 21,825명(40.5%), 69~60세 4,307명(8.0%), 59세 이하 3,388명(6.3%)임
- 1988년부터 현재까지 총 133,353명이 정부에 이산가족 상봉을 신청하였음
- 따라서 1988년부터 현재까지 신청자 기준 79,466명이 돌아가셨음
- 대부분의 이산가족 신청자는 고령자로 사망자 수는 계속해서 늘어나고 있는 추세임
- 즉, 이산가족상봉 문제는 매우 시급히 다루어야 할 중요한 사안임

[표 4-7] 이산가족상봉 신청인(1988년~2019년 8월 31일)

(단위: 명)

구분	신청자	증감	생존자	증감	사망자	증감
'88~'18.1.31.	131,447	103 △	58,685	352 ▽	72,762	455 △
'88~2.28.	131,456	9 △	58,261	424 ▽	73,195	433 △
'88~3.31	131,531	75 △	57,920	341 ▽	73,611	416 △
'88~4.30.	131,896	365 △	57,124	796 ▽	74,772	1,161 △
'88~5.31.	133,048	228 △	56,890	234 ▽	75,234	462 △
'88~6.30.	133,204	360 △	57,059	169 ▽	75,425	191 △
'88~7.31.	132,603	119 △	56,862	197 ▽	75,741	316 △
'88~8.31.	132,731	128 △	56,707	155 ▽	76,024	283 △
'88~9.30.	132,899	168 △	56,591	116 ▽	76,308	284 △
'88~10.31.	133,047	148 △	56,418	173 ▽	76,629	321 △
'88~11.30.	133,140	93 △	56,241	177 ▽	76,899	270 △
'88~12.31.	133,208	68 △	55,987	254 ▽	77,221	322 △
'88~'19.1.31.	133,236	28 △	55,708	279 ▽	77,528	307 △
'88~2.28.	133,272	36 △	55,521	187 ▽	77,751	223 △
'88~3.31.	133,283	11 △	55,185	336 ▽	78,098	347 △
'88~4.30	133,299	16 △	54,891	294 ▽	78,408	310 △
'88~5.31.	133,305	6 △	54,634	257 ▽	78,671	263 △
'88~6.30.	133,306	1 △	54,403	231 ▽	78,903	232 △
'88~7.31.	133,320	14 △	54,126	277 ▽	79,194	291 △
'88~8.31.	133,353	33 △	53,887	239 ▽	79,466	272 △

자료: 통일부 이산가족찾기 홈페이지

- 그동안 이산가족상봉 방법으로 대면상봉, 생사확인, 서신교환, 화상상봉 등이 활용되었음
 - 이들 방법은 남북한 정치적 문제로 인해 많은 제약을 받아 왔음
 - 특히, 대면상봉은 참여자 수가 지극히 제한적이었으며, 여러 가지 실무적 문제로 많은 시간이 소요되었음
 - 서신교환의 경우 대면상봉보다는 상대적으로 많은 수가 참여를 할 수 있다는 점에서 장점이 존재함
 - 그러나 북한 체제 특성상 검열 등의 문제로 이러한 방법도 시간이 많이 걸림
 - 또한 체제 특성상 자유로운 일상의 다양한 소식 교환에 제약이 존재함
- 최근 이산가족상봉 문제도 상호 이익과 교류협력이라는 관점에서 접근되고 있음
 - 이에 이산가족상봉과 북한 지역 관광을 연계시키는 방법이 대두되었음
 - 즉, 이산가족의 ‘북한 고향방문사업’이 새로운 문제해결 방법으로 제기되었음
 - 이는 관광사업과 인도적 협력이라는 두 마리 토끼를 모두 잡을 수 있는 방법임¹⁷⁸⁾
 - 그러나 이러한 방법은 대면상봉보다 더 큰 현실적 제약이 존재함
 - 우선 우리와 마찬가지로 북한 측 이산가족도 여러 지역에 걸쳐 퍼져있음
 - 이는 남북 이산가족상봉에 관한 북한 측 통제 문제가 발생함
 - 북한의 입장에서 볼 때 낙후된 지역을 남측에게 공개하는 것으로 매우 민감한 문제임
 - 그리고 이들 지역이 관광지가 아닐 가능성이 크다는 점에서 북한이 언제 될 관광수입은 그다지 크지 않을 수 있음
 - 만약 고향을 방문한 후 다음 일정을 금강산 등 관광지로 이동한다고 했을 때 그것이 과연 이산가족과 관광사업의 연계로 볼 수 있을지도 의문임
 - 더군다나 북측 이산가족이 남측 이산가족 관광에 동행할 수 있을지 의문임

¹⁷⁸⁾ 서보혁, 2019.07.09., 「이산가족 고향방문사업의 필요성과 실행 방안」, 통일연구원.

- 같이 동행할 경우, 북측 이산가족의 관광비를 남측 이산가족이 제공해야 하는지도 의문임
- 혹은 남측이 북측 이산가족의 관광비를 부담할 수 있다고 하면, 금강산이나 여타 다른 지역에 북한주민의 관광을 북한 당국이 허가할지 미지수임
- 만약 허가한다고 해도 많은 시간이 발생할 것임
- 대면상봉은 통제된 제한 구역에서 이루어짐에도 불구하고 여러 가지 정치적, 실무적 문제로 참여자 수와 시간에 많은 제약이 존재했음
 - 이산가족의 고향방문 사업은 남북관계를 발전시킬 매우 효과적인 방법임에도 불구하고 현실적인 제약이 매우 큼
 - 앞서 언급했듯이, 이산가족상봉에서 제일 큰 문제는 시급성임
- 그렇게 볼 때 시간(시급성)과 참여자 수(범위)에 관한 문제를 해결하고 상대적으로 큰 효과를 얻는 방법은 현재로서는 '화상상봉'임
 - 이러한 문제 때문에 남북 정상이 2007년 10.4 선언에서 화상상봉을 이산가족의 현실적 대안으로 제시한 것임
 - 그동안 화상상봉은 2005년 8월 15일 제1차 상봉을 시작으로 2007년 11월 15일 제7차 상봉까지 이루어졌으며, 총 557건, 3,748명의 이산가족이 만남을 가졌음
 - 2005년 199건/1,323명, 2006년 80건/553명, 2007년 278건/1,872명
 - 이후 화상상봉은 더 이상 이루어지지 않았음
 - 참고로, 1985년 이래 이산가족상봉 관련 '생사확인'은 총 8,262건/59,563명, '서신교환'은 총 679건/679명, '방남상봉'은 331/2,700명, '방북상봉'은 4,024건/18,061명이었음

[표 4-8] 당국차원의 이산가족상봉 현황(2019년 8월 31일 기준)

구분 연도	당국차원									
	생사확인		서신교환		방남상봉		방북상봉		화상상봉	
	건	명	건	명	건	명	건	명	건	명
1985년	65	157			30	81	35	76		
2000년	792	5,276	39	39	201	1,720	202	674		
2001년	744	4,937	623	623	100	899	100	343		
2002년	261	1,635	9	9			398	1,724		
2003년	963	7,091	8	8			598	2,691		
2004년	681	5,007					400	1,926		
2005년	962	6,957					397	1,811	199	1,323
2006년	1,069	8,314					594	2,683	80	553
2007년	1,196	9,121					388	1,741	278	1,872
2008년										
2009년	302	2,399					195	888		
2010년	302	2,176					191	886		
2011년										
2012년										
2013년	316	2,342								
2014년							170	813		
2015년	317	2,155					186	972		
2016년										
2017년										
2018년	292	1,996					170	833		
2019년										
합계	8,262	59,563	679	679	331	2,700	4,024	18,061	557	3,748

자료: 통일부 이산가족찾기 홈페이지

- 그동안 이산가족상봉은 중앙정부 주도로 이루어졌지만, 그 시급성과 참여의 제한으로 인해 민간차원에서도 다각적으로 이루어졌음
 - 민간차원의 이산가족상봉은 중개인을 통해 중국 등에서 개별적으로 이루어짐
 - 1985년 이래 민간차원의 이산가족상봉은 ‘생사확인’은 총 3,895건, ‘서신교환’은 총 11,626건, ‘상봉’은 1,757건/3,418명, ‘방북상봉(성묘방문)’은 2건이었음
- 법적 문제 등 여러 문제로 인해 그동안 지자체는 이산가족상봉 문제에 소홀할 수밖에 없었음

- 이제는 지자체가 독자적인 인도적 활동의 주체가 되었다는 점에서 서울시는 이산가족상봉 문제 해결을 위해 지금부터라도 적극적으로 노력할 필요가 있음

[표 4-9] 민간차원의 이산가족상봉 현황(2019년 8월 31일 기준)

구분 연도	유형	민간차원			
		생사확인	서신교환	기타	상봉
		건	건	건	명
1985년					
1990년		35	44		6
1991년		127	193		11
1992년		132	462		19
1993년		221	948		12
1994년		135	584		11
1995년		104	571		17
1996년		96	473		18
1997년		164	772		61
1998년		377	469		109
1999년		481	637		200
2000년		447	984		152
2001년		208	579		170
2002년		198	935		208
2003년		388	961		283
2004년		209	776		188
2005년		276	843		95
2006년		69	449		54
2007년		74	413		55
2008년		50	228		36
2009년		35	61		23
2010년		16	15		7
2011년		3	21		4
2012년		6	16		3
2013년		9	22		3
2014년		6	11		5
2015년		4	26		1
2016년		6	43		3
2017년		10	46	1	1
2018년		7	36	1	1
2019년 8월		2	8		1
합계		3,895	11,626	2	1,757
					3,418

자료: 통일부 이산가족찾기 홈페이지

- 시급성이 가장 큰 문제라는 점에서 서울시는 지역단위 화상상봉시설을 운영할 필요가 있음
 - 서울시청 내 또는 별도의 ‘서울시 이산가족화상상봉센터(가칭)’를 설립해 모니터, 웹카메라 등 관련 장비를 갖추어 남북 이산가족 화상상봉을 추진해야 할 것임
 - 운영은 예약제로 실시(북한 측 상봉자 선정 시간이 필요하므로 최소 3~6개월 전 예약)하고, 운영시간은 평일 오전 9시부터 6시까지, 주말 오전 9시부터 오후 9시까지로 하는 방안을 모색할 필요가 있음
 - 예약 신청은 인터넷과 전화 모두 가능하도록 해야 할 것임
 - 서울시 남북교류협력추진단(담당부서)이 통일부 협조 아래 직·간접적으로 북한 측과 접촉하여 서울에 거주하는 이산가족을 기반으로 북한 측 상봉자 명단을 확보해야 할 것임
 - 절차는 ‘사전 예약-서울시에서 통일부에 협조 요청 또는 직접적으로 북측과 접촉-상봉시간 협의 후 확정-예약 시간 확정-화상상봉센터 방문 -1시간가량 상봉’으로 이루어질 필요가 있음
 - 화상상봉은 직접상봉 경험이 없는 고령자 순으로 우선 예약을 받을 필요가 있음
 - 이후 연령, 건강을 고려하여 순차적으로 예약을 받도록 해야 함
 - 화상상봉을 추진하기 위해 서울시는 북한과 협력하여 북한 내 이산가족화상상봉센터와 그에 필요한 인트라넷 등 필요 인프라를 구축해야 할 것임

(5) 서울-평양 재해재난협정 체결 및 시스템 구축

- 2007년 10.4선언에서 남북 정상은 인도적 차원의 재해재난 협력에 합의한 바 있음
 - 제7조는 “남과 북은 자연재해를 비롯하여 재난이 발생하는 경우 동포애와 인도주의, 상부상조의 원칙에 따라 적극 협력해 나가기로 하였다”고 명시하고 있음
 - 그러나 그동안 이렇다 할 협력 성과뿐만 아니라 실질적 진전이 일어나지 않았음
 - 2016년 서울시가 발표한 ‘서울-평양 포괄적 도시협력방안’의 3대 분야

10대 과제에 '재난분야 공동 협력' 사업이 제시되었음

- 아직까지 구체적인 사업의 내용이 제시되지 않았음
- 다만, 도시안전과 재난분야를 연결하며 3대 분야 중 하나인 도시인프라 협력에 이를 포함시키고 있다는 점에서 인도적 차원보다 인프라 구축 차원에서 접근하고 있음
- 향후 이러한 관점에서 구체적인 사업의 내용이 결정될 가능성이 있음
- 어떤 관점과 방향성인지에 따라 사업의 성격이 달라짐
- 또한 가능성과 한계성이 존재함
- 도시 인프라 구축 차원에서만 접근하게 되면, 대북제재 해제 이전에는 사업을 추진할 수 없게 됨
- 10.4선언에서 이미 인도적 차원으로 재해재난 문제를 접근했던 것처럼 서울시도 인도적 관점에서 재해재난 협력 사업을 추진할 필요가 있음
 - 앞서 살펴보았듯이, 북한의 인도적 상황 악화는 복합적임
 - 기본적으로 경제난과 식량난에 그 원인이 있지만, 반복되는 재해재난은 그나마 존재하는 인도적 상황에 대한 복원력을 더욱 떨어뜨리고 있음
 - 북한은 연평균 2회 이상의 재해재난을 겪고 있음
 - 북한은 기본 인프라가 부족한 상황이지만, 미리 재해재난 발생에 대한 정보를 파악하게 될 경우 어느 정도 피해를 줄일 수 있을 것임
- 소방방재를 포함한 서울시 재난대응시스템은 상당한 수준임
 - 서울시는 평양과 협의하여 서울시 재해재난 관리시스템을 평양에 적용할 필요가 있음
 - 그리고 이를 점차 북한 내 다른 도시 및 지역으로 확산하여야 함
 - 재난대응시스템의 핵심은 인력과 기술 확충에 있음
 - 인력 확충과 관련하여, 서울시는 소방재난본부에 '서울-평양 재해재난 협력' 관련 부서를 설치할 필요가 있음
 - 현재 서울시 소방재난본부는 본부(4과 1단 1담당관), 종합방재센터, 소방학교, 소방서 24(안전센터 117, 구조대 24), 119특수구조단, 청와대 소방대로 구성되어 있음
 - 인력은 소방직 7,029명과 기술직 78명 등 총 7,107명임
 - 예산은 2018년 8,282억 4,500만 원, 2019년 8,455억 5,600만 원임

- 본부: 소방행정과, 재난대응과, 예방과, 안전지원과, 현장대응단, 소방감시담당관
 - 서울종합방재센터: 종합상황실, 자원관리과, 전산통신과, 민방위경보통제소
 - 소방학교: 교육지원과, 인재개발과, 소방과학연구센터, 구조구급교육센터
 - 소방서(24개): 소방행정과, 재난관리과, 예방과, 현장대응단(직할안전센터 24개, 119구조대 24개), 119안전센터(93개)
 - 119특수구조단: 특수, 항공, 수난, 산악
 - 청와대소방대: 부대장, 3제대
- 부서별 주요업무에 따르면, ‘서울-평양 재해재난정보’ 관련 부서는 본부의 ‘소방행정과’나 ‘재난대응과’에 설치되는 것이 적절함
- 그러나 독자성과 전문성을 갖추기 위해, 또 대외 협력을 위해서는 별도의 부서로 설치하는 것이 바람직함
 - 물론 설치된 남북 재해재난정보 부서는 서울시의 남북협력추진단과 긴밀한 협력 체제를 구축해야 할 것임
- 다음으로 서울시는 재해재난 관련 남북 인적 교류를 추진해야 할 것임
- 서울시는 평양과 협력하여 북측 인력을 서울소방학교에 초청하는 방안을 모색해 볼 수 있음
 - 그 과정에서 서울시는 자연스럽게 북한과 재해재난 정보를 공유할 수 있을 것임
 - 또한 기술 협력도 이루어질 것임
 - 그리고 이는 구체적인 ‘서울-평양 간 재해재난 협력 방안’ 나아가 ‘남북 재해재난 협력 방안’ 마련의 토대가 될 것임
- 이러한 과정을 통해 평양에 소방학교와 재해재난센터를 만들어 ‘서울-평양 재해재난대응 시스템’을 완성해야 할 것임
- 그리고 이를 북한 내 전 지역으로 확산해야 할 것임
 - 그러나 현 대북제재 상황에서는 인프라 구축에 제약이 존재함
 - 하지만 재해·재난을 인도주의 문제로 접근하게 되면 인프라 구축 문제가 불가능한 것도 아님
 - 이는 서울시만의 노력으로 안 되며, 정부와의 긴밀한 협력이 필요함

- 또한 국제사회의 도움도 필요함
- 서울시는 ‘UN환경계획(UNEP)’, ‘녹색기후기금(GCF)’, ‘UN기후변화협약(UNFCCC)’, ‘UN사막화방지협약(UNCCD)’, ‘세계기상기구(WMO)’ 등 국제기구와 긴밀히 협력 하에 ‘서울-평양 재해재난 협력’을 진행할 필요가 있음
 - 이 중 UNEP와 GCF는 북한과 교류하고 있음
 - 북한의 기상예측장비 복구를 도와주기 위해 1995년 정부는 남북협력기금 5만 달러를 WMO에 전달한 바 있음¹⁷⁹⁾
- 서울시는 평양과 ‘서울-평양 재해·재난협정(가칭)’을 체결해야 할 것임
 - 참고로, 1973년 서독과 동독은 ‘동·서독 간 경제지역에서의 재해대응의 원칙에 관한 독일연방공화국(서독) 정부와 독일민주공화국(동독) 정부 간의 협정’을 체결하였음
 - 이 협정에서 서독과 동독은 화재, 홍수, 빙해, 폭풍 등 자연재해와 전염병, 병충해, 대기오염, 방사선 위험 문제, 교통사고 등을 재난으로 규정하였음¹⁸⁰⁾
 - 따라서 서울시는 평양시와 재해재난 실무 회담을 개최하여 재해재난의 유형, 협력 방법 등을 협의해야 할 것임
 - 장소로는 서울과 평양을 번갈아 가면 개최하는 것이 가장 바람직함
 - 그것이 여의치 않을 경우 개성연락사무소를 활용할 필요가 있음
 - 또는 중국 또는 일본 등 가까운 제3국에서 개최하는 것도 고려해 볼 수 있음
 - 이를 위해 우선적으로 서울시는 ‘서울-평양 재해재난협정(가칭)’ 체결을 위한 관련 전문가로 구성된 TF팀을 구성해야 할 것임
 - TF팀은 서울시 남북협력추진단과 서울시 소방방재본부를 중심으로 남북관계 및 소방방재 관련 외부 민간 전문가로 구성될 필요가 있음
 - 이에 대한 관련 연구는 서울시 산하 기관을 적극 활용해야 할 것임
- 실무 협상 이후 서울시장과 평양시 인민위원회 위원장이 협정을 맺어야

179) 김진원·정한범, 2018, “효과적인 남북한 재난대응 협력을 위한 법제도적 문제 고찰”, 『연구방법논총』, 제3권 제1호.

180) 박훈민, 2018, “남북교류협력시대를 위한 ‘남북재난공동대응협정’의 체결 필요성”, 『법연』, 한국법제연구원, 59호.

할 것임

- 그런데 북한은 당-국가 체제로 실질적인 권한은 평양시 당위원장이 가지고 있음
- 그러한 점에서 서울시는 서울시 의회와 긴밀하게 협력하여야 함
- 서울시 의회와 평양시당 간 협력체제도 구축할 수 있도록 서울시는 상호 협력해야 할 것임

(6) 오폐수 및 음식물 쓰레기를 활용한 비료 협력

- 인분을 비료로 사용한 북한의 농법은 수질 오염 및 각종 질병의 원인이 되고 있음
 - 이러한 문제는 비료 지원을 통해 비교적 쉽게 해결할 수 있음
 - 그러나 서울시 대북 인도적 활동의 핵심은 단순 지원이 아닌 복원력 회복 등 지속가능성에 있음
 - 또한 경제적 차원에만 국한되지 않은 유무형의 상호 이익이 발생해야 함
 - 그러한 점에서 서울시는 오폐수 및 음식물 쓰레기를 활용한 비료 협력 방안을 모색해 볼 수 있음
- 현재 남한의 음식물 쓰레기는 심각한 상황임
 - 2019년 3월 28일 정부는 ‘비료 공정 규격 설정 및 지정’을 확정 고시하였고, 이를 4월 말부터 시행한다고 밝힘
 - 이로 인해 향후 음식물 쓰레기를 유기질 비료로 제조할 수 있게 됨
 - ‘비료 공정 규격 설정 및 지정’ 제6조 제8항은 음식물류폐기물, 음식물류폐기물처리잔재물, 그 밖의 음식물류폐기물처리잔재물, 폐수 처리오니, 아주까리 및 아주까리유박, 동물의 분뇨, (폐)사료 등을 비료로 제조할 수 있다고 명시
 - 음식물류 폐기물 건조 분말을 유기질 비료 원료로 사용할 수 있게 됨으로 외국산 아주까리 유박(깻묵)을 대체할 수 있게 됨
 - 이는 국내 자원 재순환과 영농비 절감에 도움이 됨
 - 음식물류 폐기물 건조 분말은 1kg당 30~80원으로 아주까리 유박 150원, 채동유박 330원, 대두박 500원보다 저렴함
 - 또한 이는 수분과 염분 함량이 낮으며 비료가치가 높아 유기질 비료

- 가운데 혼합유기질, 유기복합 원료로 사용할 수 있음¹⁸¹⁾
- 따라서 서울시는 음식물 쓰레기로 비료를 제조하고, 이를 북한에 지원 하는 방안을 모색할 필요가 있음
 - 2017년 서울시는 하수찌꺼기(슬러지)에서 비료 및 사료의 주원료인 인(P)을 추출하는 신기술 개발에 성공을 거두었음
 - 서울시 보건환경연구원은 하수찌꺼기를 태운 재에서 초음파를 이용해 고농도의 인(P)을 회수하는 기술을 개발했음
 - 2012년 해양오염 방지조약인 ‘런던협약’에 따라 그동안 서울시는 폐기물 관련 업체를 통해 하수찌꺼기를 처리해 왔음
 - 사실 그동안 인(P)은 서울시뿐만 아니라 국가적으로도 전량 수입에 의존했음
 - 비료, 가축사료 등의 원료로 사용되는 인은 중국, 모로코 등에서 주로 생산되고, 매장량도 많지 않음
 - 하수폐기물을 통한 인 추출 신기술은 아직 상용화되지 않았음
 - 서울시에 따르면 이 기술이 상용화되면 하수찌꺼기에 포함된 인을 80% 이상 회수가 가능함
 - 서남물재생센터에서만 매일 약 10톤의 하수찌꺼기 소각재가 배출됨
 - 즉 800kg이 넘는 인 추출이 가능함¹⁸²⁾
 - 서울시는 인 추출 신기술의 상용화를 위해 북한과 협력할 필요가 있음
 - 이는 북한이 자체적으로 비료 및 사료를 만들어 인도적 상황을 개선하는 데 도움이 될 것임
 - 현재와 같이 대북제재로 인해 북한이 사실상 화학원료를 수입하지 못하는 상황에서 이러한 기술협력은 북한에 매우 필요한 것임
 - 북한 핵문제가 해결되고, 경제발전이 급속도로 이루어진다고 할 때 개발 중심의 발전이 아닌 친환경 발전의 토대로서 도움이 될 수 있음
 - 서울시는 서울-평양 포괄적 도시협력방안 중 하나인 평양 상하수도 개량 사업과 하수찌꺼기 인 추출 사업을 연계시킬 필요가 있음
 - 하수찌꺼기를 확보하기 위해서는 평양의 상하수도 개량 사업이 선행되

¹⁸¹⁾ 이태수, 2019.03.27., “음식물 쓰레기로 비료 제조 가능해진다”, 연합뉴스.

¹⁸²⁾ 손수영, 2017.12.13., “서울시, 하수찌꺼기에서 비료나 사료 주원료 인(P) 추출하는 신기술 개발”, 서울시정일보.

어야 함

- 물론 북한의 수질 개선에 도움이 됨
- 이를 위해 서울시는 우선 하수처리장의 인 회수 활성화를 위한 법제도적 기반을 마련해야 함
 - 그리고 서울시는 이와 관련된 남북교류협력 관련 법제도도 동시에 마련해야 할 것임
 - 또한 서울과 평양 간에도 협의를 맺어야 하며, 상호 인적 및 기술 교류도 진행해야 할 것임
 - 참고로, 하수찌꺼기 인 회수를 위해서는 최종 부산물인 스트루바이트(Struvite) 수요처의 안정적 확보가 필요함
 - 인 결정화 과정을 통해 회수된 스트루바이트는 무기성비료로 장점이 큼¹⁸³⁾
 - 북한은 안정적인 스트루바이트의 수요처가 될 수 있을 것임
- 음식물쓰레기 및 오폐수를 활용한 대북 인도적 활동 방안은 무엇보다 서울시의 환경 정책 및 폐기물 정책에 부합함
 - 또한 북한의 환경 개선에도 도움이 됨
 - 현재 북한의 환경 개선 정책은 산림 녹화사업에 한정되어 있음
 - 따라서 이 방법은 복합적인 북한의 인도적 상황 개선에 매우 적절하며 남북 상호 이익 차원에서 바람직함

(7) 서울시 사회적경제를 활용한 대북 인도적 활동 플랫폼 구축

- 개발 위주의 경제발전은 다양한 사회 문제를 발생시켰음
 - 시장 실패, 복지국가 한계, 시민사회 위기, 환경파괴, 젠더 갈등, 인권, 실업, 양극화, 고령화 등
 - 국가(중앙 및 지자체), 시장, 시민사회는 이러한 문제에 직면해 있고, 어느 한 주체나 어느 한 부문만의 노력만으로는 해결할 수 없는 상황임
 - 정치, 경제, 사회, 문화 문제가 상호 복합적으로 연관되어 있기 때문임
- 최근 국제사회 및 남한 사회에서는 경제적 가치에 대한 강조를 벗어나 사회적 가치를 회복해야 한다는 ‘가치의 전환’에 대해 공감대가 높아지고 있음

¹⁸³⁾ 최예덕, 2019.01.22., “[기고] 자원순환시대의 자산 ‘하수 찌꺼기’”, 환경일보.

- 새로운 사회발전 모델의 구성 원리로 삶의 질, 행복, 사회적 연대, 호혜성, 참여 등 사회적 가치의 중요성이 부각되고 있음
- 즉, 신뢰, 협동, 사회자본, 공정성 등 다양한 사회적 요인이 공동체 이익과 사회적 가치로 주목을 받고 있음
- 제도주의 경제학에서 이러한 요소들은 '경제의 비경제적 요인'으로 분류됨
 - 그 때문에 신고전경제학에서는 경제와 사회가 서로 분리된 것으로 간주 함
 - 그러나 사회학적 관점에서 경제적 가치는 사회적 가치 없이 달성될 수 없음
 - 사회학적 관점에서 보면 사회적 가치의 실현이 오히려 새로운 경제적 가치를 창출할 수 있음
- 이러한 맥락에서 사회적경제에 대한 관심이 높아지고 있는 추세임
 - 사회적경제는 다양한 사회 문제에 대한 해결을 통해 공동이익 및 사회적 가치를 실현하고자 함
 - 사회적경제는 사회 양극화, 고령화, 실업, 환경 파괴 등 다양한 사회 문제를 해결하는 데 목표를 두고 있음
 - 이러한 것들은 기본적으로 경제 문제와 관련되지만, 동시에 사회 문제와도 밀접한 관계를 맺음¹⁸⁴⁾
 - 또한 이는 정치, 문화 문제와도 관련됨
- 사회적경제는 공동체의 이익과 이를 구성하는 개인의 이익을 동시에 창출하고자 함
 - 그러나 그 기본 토대는 시민의 이익임
 - 시민은 사회적경제의 공급자이자 소비자이기 때문임
 - 사회적경제가 시민 생활 또는 삶의 증진과 관련된다는 점에서 유무형의 경제적 활동을 모두 포함함
 - 시민 생활 증진을 목표로 한다는 점에서 이를 위한 모든 종류의 노력은 사회적 가치를 가짐
 - 따라서 사회적경제는 이윤을 추구하지만 그것이 전부가 아니며 또한

¹⁸⁴⁾ 주재욱, 2019, 「서울시 소셜벤처 실태와 정책방향」, 서울연구원.

이를 중심으로 활동이 이루어지는 것이 아님

- 사회적경제는 시장 실패 또는 한계를 해결하기 위해 자발적으로 뭉친 시민의 다양한 경제활동을 지향함
 - 이는 국가 중심의 강제적(계획적) 자원 배분, 또는 시장 중심의 방임적(자유적) 자원 배분과는 성격이 다름
 - 사회적경제는 역설적으로 시장 실패와 관련된 사회 문제를 시장을 통해 해결하고자 함
 - 그 때문에 사회적경제는 시장 부문 및 정부 부문과 상호보완적 성격을 가짐
- 사회적경제의 특징은 다음과 같음
 - 첫째, 민간의 자발적 참여
 - 둘째, 경제 영역의 사회적 가치 강조
 - 경제적 목표와 사회적 목표 동시 추구
 - 셋째, 민주적 운영 구조
 - 공동 소유와 운영을 통한 구성원 간 민주적 의사 결정
 - 넷째, 공동체 및 지역 사회 기여
 - 지역 내 취약계층 고용, 지역공동체 활성화
- 사회적경제가 지향하는 사회적 가치는 다음과 같음
 - 첫째, 안정적인 양질의 일자리 창출
 - 둘째, 지역사회 재생
 - 셋째, 배제의 위협 제거 및 기회평등
 - 넷째, 공동체 이익 실현
 - 다섯째, 윤리적 생산과 유통
 - 여섯째, 지속가능한 환경 보전
 - 일곱째, 노동, 복지, 인권, 환경 등사회구성원의 복리 증진
- 사회적경제는 사회적기업, 협동조합, 마을기업, 자활기업 등으로 구성되어 있음

[표 4-10] 사회적경제의 종류

종류	사회적기업	마을기업	자활기업	협동조합
주요 역할	·사회서비스 제공 ·일자리 제공 ·사회통합 ·삶의 질 향상	·지역자원 활용한 지 역문제 해결 ·공동체 활성화	·저소득 계층의 자활 기업 참여를 통한 빈 곤 탈피	·조합원의 경제, 사회, 문화적 수요 충족
관련법	사회적기업육성법	마을기업육성지침	국민기초생활보장법	협동조합기본법
주무부처	고용노동부	행정안전부	보건복지부	기획재정부
특징	·이윤의 2/3 이상 사 회적 목적을 위한 재 투자 ·(예비)사회적기업 부 처형, 지역형, 지정제 도 시행	·출자자 및 고용인력 70% 이상 지역주민 으로 구성(5인 사업 장은 100%) ·모든 회원은 마을기 업(법인) 출자 및 경 영참여	·기초생활보장 수급자 1/3이상으로 구성 ·모든 구성원에 대해 시장 진입형 표준소 득액 이상의 수익금 배분	·자발적이고 개방적인 조합원(1인 1표 원 칙) ·신고제인 일반협동조 합과 인가제인 사회 적협동조합으로 구성

자료: 서울시 사회적경제지원센터(2018), 「서울특별시 사회적경제기업 상품 안내서」

- 2019년 2월 기준 서울시 사회적경제 기업은 총 4,505개임
 - 2012년 서울시 사회적경제 기업은 882개였음
 - 2018년 기준 사회적경제 기업(총 4,288개) 매출은 1조 9,610억 원임
 - 매출액도 2012년 6천 890억 원에서 2018년 1조 9,610억 원으로 늘
었음
 - 고용인원은 19,800명이며, 2016년 기준 지역내 총생산(GRDP)의 0.5%
를 차지하고 있음
 - 2012년 고용인원은 1만 400명이었음
 - 지난 3년간 기준으로 사업 생존율은 창업기업 39.1%인데 반해 사회적
경제 기업은 91.7%(약 2.3배)에 달했음
 - 고용보험률도 우리나라 평균 87%인데 반해, 사회적경제 기업은 90.6%
에 달함¹⁸⁵⁾
- 그러나 사회적경제의 괄목할만한 성장에도 불구하고 내부사정은 악화되
었음
 - 지난 8년간 서울시는 사회적경제에 총 2,413억 원의 예산을 투입했음

¹⁸⁵⁾ 서울시 사회적경제지원센터, 2018, 「서울특별시 사회적경제기업 상품 안내서」

- 기업 당 매출은 2012년 7억 8천만 원에서 2018년 4억 4천만 원으로 감소했음
- 기업 당 고용인원도 11.8명에서 2018년 4.5명으로 감소했음
- 즉, 사회적경제의 전체 규모는 커진 반면 개별 사정은 악화되었음¹⁸⁶⁾
- 그리고 무엇보다 여전히 사회적경제에 대한 시민의 인식과 참여가 낮은 상황임
- 그동안 서울시는 사회적경제를 활성화하기 위해 개별 사업 주체의 육성에 집중했음
 - 그 결과 사회적경제 기업의 수는 늘어났음
 - 그러나 이들 기업이 스스로 생존할 수 있는 환경 조성에는 실패했음
 - 이들 기업은 여전히 서울시 지원에 대부분 의존하고 있음
 - 서울시가 지난 8년 간 사회적경제 기업에게 투입한 2천 400억 원 중 약 500억 원 이상이 인건비 지원에 사용되었음¹⁸⁷⁾
- 이러한 문제를 해결하고자 2019년 3월 14일 서울시는 지속가능한 환경 조성을 위한 민간 중심 자조기반 마련을 목표로 ‘서울 사회적경제활성화 2.0 추진계획(‘19~’22)’을 발표했음
 - 첫째, 시민 체감형 지역순화 경제 구축
 - 둘째, 연대와 협력의 시민 자조기반 조성 지원
 - 셋째, 지속가능한 생태계 기반 강화
 - 넷째, 판로개척 및 시민인식 제고
 - 다섯째, 혁신인재 양성 및 국제협력 강화
- 사실, 이윤 추구를 중심적 가치로 두지 않는다 하더라도 기본적으로 경제 활동이기 때문에 사회적경제가 지속되고 자생하기 위해서는 이윤이 지속적으로 발생해야 함
 - 즉, 생산비용보다 이윤 발생이 더 커야 함
 - 이를 위해서는 안정적으로 공급과 수요가 지속될 수 있는 시장이 확대되어야 함

¹⁸⁶⁾ 엄정애, 2019.06.11., “청년·사회적경제·소상공인 협력 경제 필요해”, 일간투데이.

¹⁸⁷⁾ Ibid.

- 그러나 그동안 공급과잉 현상이 일어났고, 공공조직 구매에 의존하는 등 자생할 수 있는 환경이 마련되지 못했음
- 그렇게 볼 때 서울시 '사회적경제활성화 2.0'도 다섯 번째 과제를 제외하고 결국 안정적인 공급과 수요를 통한 자생적 경제 환경 조성을 목표로 하고 있음

[표 4-11] 서울시 '사회적경제활성화 2.0' 추진계획

분야	사업명	단위	2019	2020	2021	2022
시민체감형 지역순환경제 구축	공동주택 같이살림 프로젝트 추진	참여 단지	15	20	30	35
	사회적경제 지역돌봄사업단 구축	자치구 (누적)	5	15	18	25
	주민기술학교 기반 지역관리기업 육성	개소 (누적)	2	5	8	10
시민자조기반 형성지원	연대·협력의 자조기반 조성 지원	지원액 (억 원)	25	25	55	60
지속가능한 생태계 기반강화	공공자산의 사회적경제 활용 활성화	개소 (누적)	1	2	4	6
	소셜벤처 등 혁신기업 발굴·육성	수 (누적)	100	120	150	170
	사회투자자금 규모(시출연금)	억 원	734	1,234	1,604	1,800
	사회성과보상사업 지속 확대	수 (누적)	2	3	4	5
	사회적가치평가 시스템 구축	기업수 (누적)	-	300	500	650
판로개척 및 시민인식 제고	공공구매 및 민간판로 확대 (공공구매/사회적경제 마켓)	억 원/ 개소 (누적)	1,400/1	1,500/2	1,600/3	1,700/4
	사회적경제기업 경영공시 활성화	수 (누적)	100	200	400	650
	시민 인식제고	횟수	4	4	4	4
혁신인재 양성 및 국제협력 강화	사회적경제 혁신인재 양성	인원	-	80	140	260

자료: 서울시 보도자료(2019)

- 서울시 '사회적경제활성화 2.0'의 판로 개척 및 시장 확대 방안은 다음과 같음
 - 첫째, 공공구매 비중 확대
 - 2018년 1,300억 원에서 2022년까지 1,700억 원으로 늘림
 - 둘째, 민간 유통채널 확대
 - 2019년 1개소를 시작으로 2022년까지 총 4개소의 사회적경제 브랜드마켓 운영
 - 또한 TV홈쇼핑 방송을 통해 시민의 구매 유도
 - 민간기업의 사회공헌사업과 연계
- 그러나 여전히 '사회적경제활성화 2.0'은 공공구매에 의존하고 있고, 시장 확대를 위한 판로도 다양하지 못한 상황임
 - 이는 사회적경제가 수익성만 목표로 하지 않기 때문임
 - 사회적경제의 목표에 부합하기 위해서는 결국 수익성과 공공성이 균형을 이루어야 함
 - 또한 공동체와 지역의 공동상생을 이루어야 함
 - 물론 주민의 공감대도 만족시켜야 함
 - 하지만 사회적경제가 자생하기 위해서는 시장경제 논리에 따라 판로 및 시장이 확장되어야 함
- 이러한 문제를 해결하기 위한 방안 중 하나로 사회적경제와 대북 인도적 활동 연계를 모색해 볼 수 있음
 - 이는 사회적경제가 확산성을 갖고 다른 시장과 유기적으로 연계될 수 있도록 함
 - 또한 수익성과 공공성, 시민의 공감대를 모두 만족시킬 수 있음
 - 앞서 살펴보았듯이, 대표적인 대북 인도적 활동의 성공 사례인 제주도 감귤보내기 사업은 공급과잉에 의한 새로운 판로로 대북 인도적 활동을 활용하였음
 - 대북 감귤 보내기는 북한주민의 식량 다양성에 도움이 되었고, 동시에 제주도 감귤 농가에게도 이익이 되었음
 - 서울시 사회적경제는 다양한 부문에서 서비스 및 재화를 생산 및 제공하고 있음

- 이중 여러 곳은 대북 인도적 활동과 관련된 물품을 제작하고 있음
- 서울시 소재 사회적기업 499개 중 26개 기업은 대북 인도적 활동에 활용할 수 있음
- 이들 기업은 손세정제, 세탁용 세제, 친환경 기저귀, 여성용 생리대, 의류 등을 취급하고 있음

[표 4-12] 대북 인도적 활동에 활용할 수 있는 사회적기업 현황

연번	회사명	사업내용	소재지
1	(주)그린주의	손세정제, 세탁용 세제 생산	중랑구
2	(주)송지	친환경 천기저귀 생산	용산구
3	목화송이협동조합	면 생리대	도봉구
4	(주)동구발	친환경 비누	성동구
5	주식회사 업드림코리아	의류, 생리대, 위생용품	마포구
6	(주)대지를 위한 바느질	친환경 리빙 제품, 오가닉 의류	성북구
7	(주)에코십일	텃밭운영 자재 판매, 퇴비생산 및 공급	종로구
8	되살림사회적 협동조합	재활용 의류 도소매	노원구
9	(주)더사랑	식품제조가공, 식품소분업	노원구
10	(주)아주건강한속삭임	천연비누 판매	영등포구
11	(사)동천학원	의류 생산	노원구
12	(사)온누리복지재단	의류(조끼, 환자복 등) 생산	강북구
13	(주)참신나는옷	의류 제조 및 판매	종로구
14	(주)오르그닷	친환경 의류 생산	종로구
15	(사)엔젤스 헤이بل 누아하우스	친환경제품 생산(비누, 화장품, 세제 등)	은평구
16	(사)늘푸름	점보를 화장지, 핸드타올 생산 및 판매	구로구
17	우리아이 친환경상품	친환경상품 제조판매(의류, 화장품, 세제 등)	서초구
18	(주)동광어패럴	의류 제조업	은평구
19	(주)세진플러스	의류 제조, 봉제기기 도소매업	성북구
20	한국패션사회적협동조합	의류, 침구류	성동구
21	(주)위메이크티	의류 도소매, 나염 및 실크의류 인쇄	중구
22	(사)한국장애인기업협회	면장갑, 의류, 화장지 등	강서구
23	(주)신호에이피엘	의류 생산	중랑구
24	(주)아트임팩트	의류제조업	강남구
25	(주)탐즈아이앤씨	의류, 잡화 생산	중구
26	(주)푸른어스	신발, 의복 생산	성동구

- 서울시 소재 (예비)사회적기업 178개 중 3개 기업은 대북 인도적 활동에 활용할 수 있음
 - 이들 기업은 성인용 기저귀나 의류를 생산하고 있음

[표 4-13] 대북 인도적 활동에 활용할 수 있는 (예비)사회적기업 현황

연번	기관명	사업내용	소재지
1	(주)마마품	성인용 기저귀 생산	서대문구
2	(주)캠프리본	의류 제조	송파구
3	동대문착한단체협동조합	의류 제조	중구

- 서울시 소재 협동조합 3,781개 중 49개 기업은 대북 인도적 활동에 활용할 수 있음
 - 이들 기업은 화장지, 의류, 재활용 의류, 재활용 자전거, 생필품, 생리대 등을 제조 및 판매

[표 4-14] 대북 인도적 활동에 활용할 수 있는 협동조합 현황

연번	기관명	사업내용	소재지
1	주사위 협동조합	비누 판매	강서구
2	한두레 협동조합	친환경 식생활용품(건강식품, 생활용품판매, 쇼핑물 등) 유통 및 도소매업, 의류, 피혁, 잡화류(신발, 모자, 침구류 등) 제조 가공, 식품제조 판매업	은평구
3	행복한애벌레성동협동조합	우리 농수산물 직거래 사업, 도시농업 활성화 사업, 친환경농산물 꾸러미 사업, 의류 구두 등 생활용품 수리 및 재활용사업	성동구
4	광진봉제 협동조합	봉제사업, 의류제작 등	광진구
5	금강나눔 협동조합	조미료 및 식품 첨가물 제조, 비누제조 및 판매	강남구
6	서울키즈패션 협동조합	아동복 제조, 아동용품 온라인 유통	용산구
7	다함께 협동조합	의류 도소매	구로구
8	서울경제인 협동조합	의류, 신발, 생활 잡화 등	마포구
9	제이디에스 협동조합	의류, 잡화, 음식료품 도소매업, 농수축산물, 가공식품, 건강식품, 낙농제품 등 도소매업	강남구
10	통일맞이 협동조합	의류, 신발 판매	성북구
11	개성공단상회 협동조합	개성공단 입주기업 생산제품 판매	종로구
12	새로나패션 협동조합	의복, 모피제품 제조	강남구
13	한국협동조합	생필품, 의료기 판매	성북구

연번	기관명	사업내용	소재지
14	다산소비자 협동조합	생필품 도소매	동작구
15	우리들 협동조합	건강식품 개발 및 판매	강남구
16	벨로아 협동조합	건강기능식품 유통	성북구
17	나인스타일 협동조합	의류제조 판매	금천구
18	안전청소용품 협동조합	청소(세제 등) 용품	구로구
19	행복살림 협동조합	친환경 농수축산물 생산	관악구
20	채슬러패션의류 협동조합	의류 생산판매, 원단 공동구매 판매	종로구
21	한국리딩의류 협동조합	의류제조판매	중구
22	리인하 협동조합	의류 재활용센터 운영	광진구
23	베비라 협동조합	유아 의료용품 제조	송파구
24	사랑나무 협동조합	의류생산자 기술교육, 공동브랜드 및 의류생산 판매사업	성북구
25	서울의류봉제 협동조합	의류 제작 및 도소매	종로구
26	서울시재활용의류 협동조합	재활용 의류 판매	서초구
27	신당 골목새로 협동조합	의류 및 물품 등 판매	중구
28	하나로 협동조합	의류 제작 및 판매 등	중구
29	노원일자리 협동조합	봉제사업, 의류 가공 및 제조 판매	노원구
30	시니어페이퍼팩토리 협동조합	화장지, 페이퍼 타올, 냅킨 제작 판매	은평구
31	소이폴리 협동조합	의류 제조 및 판매	중구
32	서울의류 협동조합	의류 제품 생산	금천구
33	리빈웰 협동조합	천연재료 생활용품 제작 판매	광진구
34	나리 협동조합	의류 생산 판매	종로구
35	미사 협동조합	의류 제작 판매	동대문구
36	에스엠 협동조합	의류 제조 및 판매	성동구
37	신당동 오름 협동조합	의류봉제패션사업	중구
38	강북봉제발전 협동조합	의류 봉제업	강북구
39	드림패션 협동조합	의류 제조 판매	노원구
40	서초구장애인 협동조합	재활용 의류 수거(수출, 수입)사업 등	서초구
41	한국이류패션기술인 협동조합	의류, 가구, 신발 등 섬유 제품 생산 판매	서초구
42	플랜시스 협동조합	여성복 의류제조	광진구
43	감좋은 공방	여성 건강의류(브래지어, 롱치마, 롱바지 등) 제작, 헌 의류 사이클링 등	도봉구
44	강북패션의류제조 협동조합	의류 제작 판매	도봉구

연번	기관명	사업내용	소재지
45	대한장애인기업 협동조합	의류재활용	은평구
46	노원구장애인 협동조합	재활용 의류 수거(수출, 수입) 사업 등	노원구
47	은평의류자원순환 협동조합	재활용의류 수거 및 재생 사업	은평구
48	솔샘재활용의류 협동조합	의류수거 및 재활용의류 수출	도봉구
49	강북의류자원순환 협동조합	의류재활용 사업	강북구

- 서울시 소재 마을기업 96개 중 6개 기업은 대북 인도적 활동에 활용할 수 있음
 - 이들 기업은 재활용 아동복, 비료, 퇴비 및 사료첨가제 원료, 비누, 생활용품, 신발, 의류 등을 제조 및 판매함

[표 4-15] 대북 인도적 활동에 활용할 수 있는 마을기업 현황

연번	기관명	사업내용	소재지
1	나눔가게	아동복 재판매(재활용)	구로구
2	청구 EM	EM 비료	노원구
3	약령시허브그린	퇴비 및 사료첨가제 원료 제작	동대문구
4	노느매기	생활용품, 비누	영등포구
5	(주)SSST(성수수제화타운)	신발 제작	성동구
6	성동패션봉제 협동조합	의류	성동구

- 서울시 소재 자활기업 144개 중 1개 기업은 대북 인도적 활동에 활용할 수 있음
 - 의류, 봉제, 신발 등 생활용품 생산

[표 4-16] 대북 인도적 활동에 활용할 수 있는 자활기업 현황

연번	기관명	사업내용	소재지
1	여우솜씨	생활용품 생산(의류, 봉제, 신발 등)	구로구

- 현재 서울시 사회적경제 중 대북 인도적 활동에 활용할 수 있는 기업은 대략 95개 정도로 분류할 수 있음
 - 이는 서울시 사회적경제지원센터 자료에서 밝히고 있는 사업 내용에

근거함

- 따라서 대북 인도적 활동에 활용할 수 있는 기업은 이보다 좀 더 많거나 적을 수 있음
- 그러나 분명한 것은 아직은 대북 인도적 활동에 활용할 기업이 매우 적다는 것임
- 서울시는 사회적경제 기업이 대북 인도적 활동에 필요한 물품을 제작하도록 유도할 필요가 있음
 - 이는 서울시와 북한 모두의 이익에 부합함
- 사회적경제를 활용한 대북 인도적 활동 방안은 다음과 같음
 - 첫째, 대북 인도적 활동에 필요한 물품 제작 사회적경제 기업에 남북협력기금을 지원하는 것임
 - 2019년 기준 서울시 남북협력기금(누적액)은 353억 7,700만 원임
 - 2019년도 정부의 남북협력기금은 1조 1,063억 원이며 이중 대북 인도적 지원 관련 예산은 815억여 원이었음
 - 둘째, 49개 회원으로 구성된 ‘국제사회적기업협의체’를 활용하는 것임
 - 서울시는 중앙정부 및 각 지자체가 이들 회원국이 만든 제품을 대북 인도적 활동에 활용할 수 있도록 해야 할 것임
 - 구체적으로 서울시는 ‘대한민국시도지사협의회’의 ‘남북교류협력특별위원회’에서 각 지자체가 대북 인도적 활동을 위해 ‘국제사회적기업협의체’에서 생산한 물품을 구입하도록 적극 설득해야 할 것임
 - 중앙정부와 각 지자체가 대북 인도적 활동을 위해 사회적경제를 활용하는 것은 서울시를 비롯한 ‘전국의 사회적경제 기업’, 나아가 ‘국제적 사회적경제 기업’의 활성화 계기가 될 수 있을 것임
 - 국제기구나 국내외 NGO 등이 사회적경제 기업 물품을 인도적 활동을 위해 구입할 개연성이 있음
 - 이는 사회적경제의 시장을 확대하는 것임
- 사회적경제를 활용한 대북 인도적 활동 방안은 시장, 중앙정부 및 지자체, 시민사회가 새로운 융합을 통해 북한의 인도적 문제에 관심을 갖게 만들어줄 것임
 - 특히, 이러한 방법은 평화와 경제의 선순환이라는 평화경제 취지에도 매우 부합함

05

결론



05. 결론

- 한반도 평화는 평화유지(peace keeping) → 평화조성(peace making) → 평화구축(peace building)의 과정을 거친다고 볼 수 있음
 - 남북교류협력은 한반도 평화구축과 미래의 통일한국을 향한 여정에서 매우 중요한 과제임
 - 한반도 평화통일은 우리 민족에게 남겨진 미완의 과제라고 볼 수 있음
 - 그리고 남북교류협력은 평화기반 조성을 위한 또 하나의 출발점이 될 수 있음
- 남북교류협력은 화해와 신뢰 회복의 측면에서 중요하며, 남북경협, 사회문화교류, 인도적 활동(대북지원) 등으로 구분됨
 - 대북 인도적 활동은 긴급구호, 복구(개발구호), 개발지원 등으로 구분할 수 있음
 - 이는 반드시 차례대로 발생하는 것은 아니며, 종종 동시·병행적으로 진행되기도 함
- 긴급구호나 일반구호 등 일방적 지원만으로는 북한의 인도적 문제를 해결하기 어려움
 - 서울시는 인도적 문제(빈곤, 기아 등)의 근본 원인을 찾아 북한 스스로 이를 해결할 수 있는 능력을 개발할 수 있도록 상호 협력해야 할 것임
 - 서울시는 단기적 긴급구호와 중장기적 개발협력을 연계하여 북한의 빈곤과 기아 등 인도적 문제를 해결하는 방향으로 대북 인도적 활동을 추진해야 할 것임
- 대북 인도적 활동에서 서울시 등 지자체는 정부와 민간단체 사이에 존재하는 중간자적 입장에 위치해 있음
 - 긍정적 측면에서 보면, 지자체는 정부에 비해 정치·군사적 영향으로부터

덜 민감함

- 지자체는 민간단체보다 공공성이나 체계성, 인력과 재원이 풍부함
- 부정적 측면에서 보면, 지자체는 중앙정부에 비해 대북 협상력이 낮음
- 민간단체보다 사업의 결정 및 집행체계가 경직적임
- 그러한 점에서 서울시는 중앙정부 및 민간단체와 대북 인도적 활동에 관한 거버넌스 구축을 모색해 볼 수 있음
- 그동안 남북교류협력은 중앙정부의 독점으로 여겨졌음
- 중앙정부 차원의 남북교류협력 사업은 소수의 제한된 인원만이 참여해 왔음
- 지자체의 교류협력은 지역 주민의 참여를 촉진하고 확대함으로써 통일 및 평화계층의 저변 확대에 기여했음
 - 지자체의 남북협력사업 확대는 지역 주민들의 분단과 통일에 대한 관심 증가와 함께 향후 한반도 통일 과정에서 지역의 역량을 강화시키는 데 많은 기여를 했음
 - 그러한 점에서 최근 중앙정부는 남북관계와 통일문제에 대한 접근 채널과 교류방식의 다양성을 유도하기 위해 지자체의 역할을 강조하고 있음
- 북한은 2016년에 SDGs 달성을 위해 'UN전략계획 2017-2021(DPRK UN Strategic Framework 2017-2021 DPRK)'을 세웠음
 - 북한은 SDGs 달성을 위해 식량과 영양안보, 사회발전서비스, 사회회 복력과 지속가능성, 데이터와 관리 등을 우선 목표로 정했음
 - 이를 위해 평양주재 UN 상주 조정자 사무소(UN Office of the Resident Coordinator) 설치
 - 2018년 12월 북한은 SDGs 이행과 관련하여 2020년 7월에 개최되는 UN 고위급정치포럼에 참석하여 자발적 국별보고(VNR) 과정에 참여하겠다는 의사를 표현했음
- 서울시는 대북 인도적 활동을 추진하기 위해 목표와 원칙을 명확히 해야 할 것임
 - 서울시 대북 인도주의 활동의 대 목표는 '서울시가 선도하는 인도주의 활동과 한반도 평화구축'이 될 필요가 있음

- 원칙은 다음과 같이 설정될 수 있음
 - 첫째, 화해와 평화공존의 원칙
 - 대북 인도적 활동은 인류애의 실현이며, 이를 통한 남북 화해와 협력, 평화공존 등 지속가능한 한반도 평화 구축을 지향함
 - 둘째, 호혜협력과 공동번영의 원칙
 - 일방적 지원이 아닌 상호 협력 속에서 남북이 함께 상생을 추구함
 - 셋째, 인도적 활동과 정치적 상황 분리
 - 이러한 원칙하에 서울시는 다양한 대북 인도적 활동 방안을 모색해야 할 것임
- 상호이익이라는 차원에서 사업을 추진하는 것과 더불어 서울시는 환경 조성 및 관리라는 차원에서 대북 인도적 사업을 추진해야 할 것임
 - 단기적으로는 지원의 형태로 시작하여 점차 자급자족할 수 있는 시스템 구축으로 인도적 협력을 진행해야 할 것임
- 서울시는 북한이 장기적 관점에서 인도주의적 영역의 상황 개선을 위한 국가 프로그램 개발을 할 수 있도록 도와주어야 함
 - 많은 경우, 원조를 받은 국가들이 이런 계획을 세워 국제사회와 공유한 바 있음
 - 이는 국제사회의 신뢰 증진에 도움을 줘 북한에 대한 지원과 협력에 많은 관심을 불러일으킬 수 있음
 - 서울은 한국전쟁 이후 세계의 그 어떤 도시보다 발전된 경험을 가지고 있음
 - 원조를 받는 도시에서 지원을 할 수 있는 압도적인 경제력을 보유하고 있음
 - 서울시는 도시 발전 경험을 평양과 공유할 수 있을 것임
 - 그 가운데 서울과 평양은 인도적 차원을 비롯한 다양한 영역의 교류협력을 진행할 수 있을 것임
- 일방적이고 대증적(對症的)인 차원의 지원은 근본적인 문제 해결에 도움이 되지 않음
 - 저개발 국가 또는 사회주의 체제 전환국가에 대한 개발원조 사례는 서울시 대북 인도적 활동의 지향점과 방법 모색에 많은 시사점을 제공함

- 국제사회의 개발원조가 성공적이기 위해서는 그것이 시장경제와 민주적 제도 구축의 기반이 되어야 했음
- 시장경제와 민주적 제도가 미비한 상태에서는 개발원조가 대상국의 자립적 발전에 도움이 되지 못했음
- 그렇게 보면, 북한의 자립적 발전을 위해 시장경제와 민주적 제도가 마련되어야 함
 - 그러나 이를 외부 행위자가 강제할 수 없고, 또 그렇게 해서도 안 됨
 - 그리고 이미 북한의 경제는 많은 부분 시장경제 요소가 존재하며, 정부도 이에 맞게 끊임없이 제도를 마련하고 수정하고 있음
 - 남한은 북한이 국제통화기금(IMF), 세계은행 등 국제개발금융기구에 가입할 수 있도록 도와주어야 함
- 단순히 인류애적 관점을 떠나 인도주의적 활동이 성공적이게 만들기 위해서는 그 효과를 높일 구체적인 방향성이 필요함
 - 즉, 서울시가 대북 인도적 활동에서 무엇을 목표로 하고, 또 어떤 분야에 초점을 맞출 것인지 명확한 가이드라인이 마련되어 있어야 함
 - 서울시의 대북 인도적 활동의 목표는 북한주민의 생명권 유지가 자립적일 수 있게 만드는 것임
 - 그러한 목표하에 긴급 지원과 개발협력을 구분해서 인도적 활동을 전개할 필요가 있음
- 긴급 지원 분야는 북한주민 취약계층의 보건의료 상황 개선에 초점을 맞추어 필요가 있음
 - 개발협력 분야는 보건위생 용품 등 사회적경제 업종별로 구분할 필요가 있음
 - 목표: 생명권 보호(긴급 지원) - 생명권 유지(일반 지원) - 빈곤 감축(개발 지원) - 자립 경제 발전(개발 협력) - 삶의 질 제고
 - 이러한 흐름은 동시다발적으로 전개되거나 순차적으로 전개될 수 있음
- 북한의 인도적 상황은 다차원적인 성격을 지니기 때문에 서울시의 대북 인도적 활동이 경제적 측면만 강조되어서는 안 됨
 - 단순히 경제적 원조를 한다거나 식량, 의약품을 제공한다고 해서 문제가 해결될 수 있는 상황이 아님

- 현재 상황은 원조의 효과성 제고 방안을 모색하는 것보다 남북한 간 끊어진 연결고리를 어떻게 다시 연결할 것인가에 있음
 - 모니터링은 원조의 효과성을 올리기 위함이지만, 동시에 불신에 기반을 두고 있음
 - 또한 원조 효과성 논의(문제)는 필연적으로 수원국, 즉 북한의 역량 발전 문제를 다루어야 함
 - 하지만 북한의 역량 발전을 강조한다는 것은 남북한 특수관계적 맥락에서 볼 때 자칫 북한이 체제 경쟁적 차원에서 받아들일 수 있음
 - 실제로 북한은 남한의 '대북 인도적 지원'을 비난하면서 '구걸'이라는 표현을 사용하기도 하였음
 - 현 상황에서 모니터링 방법을 논의하는 건 소모적인 행동에 불과하며, 신뢰를 쌓아 차츰 강화하는 방향으로 나아가야 할 것임
 - 어떠한 정치적 목적도 없이 북한주민을 위한 인류애적 접근, 그리고 한반도 평화라는 차원에서 접근해야 할 것임
- 최근 남한 내 대북지원과 관련된 갈등 또는 논쟁은 상대방의 입장을 전혀 고려치 않고 북한의 행동에 대한 보상과 처벌이라는 관점에서 다루어졌음
 - 예를 들어, 대북 인도적 지원 문제를 북한의 핵 문제 해결에 대한 보상과 연결했음
 - 그 때문에 북한에 대한 지원 여부 결정에 많은 시간이 소모되었음
 - 그러나 정작 제때에 북한을 지원하지 못하는 오류를 발생시켰음
- 다음으로 좀 더 발전된 차원에서 인류애적 관점에서 접근되었지만 결국 원조의 효과성 문제에 사로잡혀 그 스스로 제약되었음
 - 이로 인해 어떻게 하면 지원의 효과를 높이고, 소외되지 않고 좀 더 많은 사람들에게 도움이 될 수 있을지에 관한 효과적인 방법을 모색하기 보다는 원칙과 방향을 제시하는 상태에서 벗어나지 못했음
 - 이러한 상황은 10년 전이나 현재나 마찬가지이고, 오히려 현재는 제한적이던 연결고리도 없는 상황임
- 따라서 서울시는 지원의 효과성을 높이기 위한 방안을 모색함과 동시에 끊어진 연결고리를 잇기 위해 다각적인 노력을 기울여야 할 것임
 - 현재로서는 국제기구와 시민단체를 적극 활용해야 할 것임

- 북한이 남한과의 대화를 거부하고 있기 때문임
- 대북 인도적 활동을 단순히 북한 인권 문제로 연결시키는 것을 피해야 함
 - 물론 대북 인도적 활동 문제는 북한주민의 인권과 직결됨
 - 여기서의 북한주민 인권은 생명권, 건강권 등 인도적 차원의 인권임
 - 그러나 보통 북한 인권을 이야기할 때 인도적 차원보다 정치적 차원이 더 부각됨
 - 대북 인도적 활동은 정치적 차원이 아닌 인도적 차원 그 자체로 접근해야 함
- 그동안 지자체의 역할은 매우 제한적이었음
 - 남북교류협력의 실패 요인으로 지적되고 있는 지자체 간 사업의 중복성은 그동안 지자체의 제한적 역할로 보았을 때 필연적으로 겪을 수밖에 없는 문제임
 - 사업의 중복성이 지속되면 안 되겠지만, 이러한 과정을 겪음으로써 지자체 간 비교우위가 생길 것임
 - 사업의 중복성이 발생한 근본적인 원인은 확실한 목표와 정당성을 확보하기보다 성과 위주의 실적 쌓기로 접근했기 때문임
 - 따라서 중앙정부, 지자체, 시민이 모두 주체가 되어 남북 상호 이익이라는 명확한 원칙과 인류애, 그리고 통일·평화라는 확실한 목적을 갖고 접근한다면, 당장의 성과가 발생하지 않는다 하더라도, 투자가 절대로 헛되지 않을 것임
- 남북관계 특수성으로 인해 그동안 지자체의 남북교류협력 경험은 많이 축적되지 못했음
 - 특히, 정권의 성격에 따라 지자체의 남북교류협력 사업은 부침을 겪어왔음
 - 그러나 현재 북핵 문제로 인해 정권 성격과 상관없이 남북교류협력 사업을 진행하기 어려운 상황임
 - 인도적 활동도 이와 마찬가지로 상황임
 - 인도적 활동은 대북제재 사항이 아님에도 불구하고 사실상 많은 제약이 존재함
- 이 밖에도 남북관계 교착으로 인해 우리의 의도 및 의지와 관계없이 북한이

- 지원을 거부함으로써 인도적 활동이 원활히 추진되지 못하고 있음
- 반면, 북한은 국제사회에 식량 지원을 적극 요청했음
 - 앞서 언급했듯이 이는 남북관계 특수성으로 인해 인도적 문제도 정치적 문제에 종속되었기 때문임
 - 사실 우리 정부도 '대북 퍼주기 논란' 등 국내 여론을 살피느라 제때에 인도적 지원을 실행하지 못했음
 - 북한뿐만 아니라 남한에게도 인도적 활동 문제가 정치적 문제에 종속되었기 때문임
- 서울시의 대북 인도적 활동은 정치적 문제가 아닌 한반도 평화, 통일, 그리고 인류애라는 가치 실현을 위해 다각적으로 노력해야 할 것임
- 서울시는 국제사회의 대북제재를 고려하되 그 안에서 최대한 대북 인도적 활동을 추진하기 위해 노력해야 할 것임
 - 서울시는 대북 퍼주기 논란과 같은 비판적 의견에 대해 정당하고 합당한 논리를 개발해 지속적으로 시민을 설득해야 할 것임
 - 그리고 서울시는 UN SDGs 이행과 대북 인도적 활동을 연계해 그것이 국제사회의 책임과 의무라는 것을 세계에 적극 알려야 할 것임
 - 즉, 서울시는 대북 인도적 활동이 남한만의 문제가 아닌 세계인의 문제라는 것을 국제사회에 적극 알려야 할 것임
 - 이를 위해 서울시는 중앙정부 및 각 지자체, 국제기구 및 NGO와 적극 협력해야 할 것임
 - 특히 서울시는 남북이 동시 가입한 국제기구와 북한 상주 NGO 및 국제기구를 적극 활용해야 할 것임
 - 또한 서울시는 자매도시 및 우호도시를 적극 활용해야 할 것임
 - 2019년 8월 기준으로 서울시 자매도시 23개, 우호도시 48개임
- 이러한 사항들을 바탕으로 서울시는 북한의 니즈를 고려한 상호 호혜적인 대북 인도적 활동 방안을 모색할 필요가 있음
- 영양 다양성을 고려한 식량 지원
 - 보건위생 관련 용품 지원
 - 이산가족 화상상봉시설 및 시스템 구축
 - 서울-평양 재해재난협정 체결 및 시스템 구축

- 오폐수 및 음식물 쓰레기를 활용한 비료 개발 협력
- 서울시 사회적경제를 활용한 대북 인도적 활동 플랫폼 구축
- 서울시는 대북 인도적 활동의 목적을 명확히 해야 할 것임
 - 뚜렷한 지향점과 목적을 토대로 서울시는 당장의 성과가 나지 않더라도 일희일비하지 말고 대북 인도적 활동을 추진해야 할 것임

참고문헌

- 고려대학교민족문화연구원, 2019, 「고려대 한국어대사전」
- 국제개발협력민간협의회(KCOC), 2014, “인도적 지원의 핵심 기준: 인도적 지원의 질과 책무성에 대한 핵심 기준”
- 국회예산처, 2019, “2018회계연도 결산 위원회별 분석[농림축산식품해양수산위원회 소관]”
- 권태진, 2018, “북한 식량안보 현황과 향후 대북지원에의 함의”, 「2018 대북지원 국제회의 자료집」
- 기상청, 「북한기상연보」(2014~2017)
- 김근식, 2002, “대북 퍼주기 논란과 남남갈등: 현황과 과제”, 「평화문제연구」, 14권 1호.
- 김동성, 2016, 「남북교류협력과 경기도」, 경기연구원, pp.138~138.
- 김병론, 2013, “자연재해인가 정책실패인가?: 북한의 문화생태 현실과 구조”, 「평화학연구」, 14권 1호, p.220.
- 김성한·이수훈·황수환, 2018, “한반도 통일기반 조성을 위한 대북지원 방향: 국가와 국제기구의 역할 비교분석”, 「국제관계연구」, 23권 1호, pp.23~27.
- 김영훈, 2014, 「대북 비료지원사업 평가와 비료분야 대북협력 효율화 방안」, 한국농촌경제연구원, p.39.
- 김준한, 2014, “대구경북, 남북교류협력사업으로 통일시대 대비해야!”, 「대경 CEO Briefing」, 410호, p.8.
- 김지영, 2016, “국제사회의 대북 인도적 지원의 실제와 효과성 : 탈북민의 인식조사 결과를 중심으로”, 「한국동북아논총」, 78호, p.100.
- 김형석, 2018, “북한의 수자원 현황과 역량강화를 위한 협력방안에 관한 연구”, 고려대학교 석사학위 논문, p.8.
- 남민지, 2011, 「북한의 인도주의적 상황: 분야별 분석」, 한국농촌경제연구원, 제13권 제3호.
- 농림축산식품부 농기자재정책팀, 2016, 「비료산업 현황 및 무기질비료 산업 발전방안」
- 농림축산식품부, 2018, “(설명자료)남아도는 쌀 결국 사료행, 3년간 손실 1조 8천억원”
- 대북협력민간단체협의회, 2015, 「대북지원 20년백서」, 북한대학원대학교 미시연구소.
- 도경옥, 2018, “대북제재와 인도주의적 면제”, 통일연구원 Online Series.

- 류국현, 2016, “북한 경제정책에 따른 의약품 유통 실태 및 변화과정에 대한 연구”, 고려대학교대학원 박사학위논문, p.32.
- 명수정, 2018, “북한의 환경 현황”, 「KDI 북한경제리뷰」
- 문경연, 2018, “대북제재와 인도적 지원”, 「비핵평화 프로세스와 남북협력의 방향」(2018 북한연구학회 추계학술회의 자료집), pp.334~335.
- 문경연·박지연·송영훈, 2018, “대북지원 20년: 비판적 고찰을 통한 대북지원 패러다임 모색”, 「국제관계연구」 23권 1호.
- 박소혜·박지연, 2017, “스위스의 대북지원에 관한 연구”, 「아태연구」, 24권 3호, p.190.
- 박형준, 2019, “역대 정권의 남북교류협력 법제도적 특징과 거버넌스 유형”, 「OUGHTOPIA」, 33권 4호, p.55.
- 서보혁, 2019.07.09., 「이산가족 고향방문사업의 필요성과 실행 방안」, 통일연구원.
- 서울대 통일평화연구원, 2019, 「2019 통일의식조사: 다가오는 한반도 평화, 불안과 희망」
- 서울시 사회적경제지원센터, 2018, 「서울특별시 사회적경제기업 상품 안내서」
- 송부용·하민지·양인선·신성식·이나래, 2018, 「경상남도 남북교류협력 기본구상」, 경남발전연구원.
- 스테판 해거드, 마케스 놀랜드, 2007, 「북한의 선택」, 매일경제신문사.
- 신종호, 2018.08.10., “남북관계 패러다임 변화와 ‘분권형’ 대북정책”, 통일연구원 Online Series.
- 신희영, 2019, “남북 보건의로 교류협력 왜 필요한가?”, 「유라시아 보건의로포럼 제6차 정책간담회 자료집」
- 안현민·심진아, 2018, 「북한 여성 생리 관련 실태: 이런 것은 부끄러운 것으로 알아요」, 북한인권정보센터, pp.23~24.
- 양문수, 2007, “북한에 대한 인도적 지원의 경제·사회적 효과”, 「동향과 전망」, 70호, pp.259~261.
- 양순창, 2010, “인도주의적 개입의 정당성 문제”, 「국제정치연구」, 13권 1호.
- 양현모·임병연, 2009, 「지방자치단체의 북한개발지원 전략과 접근방법」, 서울: 통일연구원.
- 어린이의약품지원본부, 2018, 「조선의 의학 학술지를 통해 본 북한의 보건의로 이해」, 서울: 어린이의약품지원본부, p.175.
- 우승지, 2006, “북한 인권문제 연구의 쟁점과 과제”, 「국제정치논총」, 제46집 3호.
- 이규창, 2019, “북한 재난의료체계 수립 토론회”, 「북한 재난의료 지원체계 수립 심포지엄 자료집」
- 이금순, 2003, 「대북 인도적 지원의 영향력 분석」, 통일연구원.
- 이명근 외, 2012, 「인도적 지원정책 및 사업연구: 긴급구호 시스템을 중심으로」, 서울: 한국국제협력단.
- 이민규, 2018, 「유엔 안보리 대북제재하의 서울시 남북 문화·체육 교류 전략과 방안」, 서울연구원.

- 이용화·이해정, 2018, “대북 인도적 지원 현황과 향후 과제”, 『이슈리포트』, 18권 5호.
- 이준한, 2015, 「인천광역시 남북 교류협력 현황 및 활성화 방안」, 통일준비위원회.
- 이철수 외, 2017, 「통일의 인구·보건·복지 통합 쟁점과 과제」, 경제·인문사회연구회.
- 임상순, 2015, “유엔 인권메커니즘의 관여전략과 북한 김정은 정권의 대응전략-로동신문과 유엔문서 분석을 중심으로”, 『북한연구학회보』, 19권 제1호, p.183.
- 임상순, 2017, “국제기구를 통한 대북 인도적 지원에 대한 고찰(-북한 상주 국제기구를 중심으로)”, 『한국통일교육학회』, 14권 1호, pp.49~50.
- 임은주, 2004, “UN의 인도주의적 개입에 관한 연구”, 고려대학교 정책대학원 국제관계학과 석사학위 논문.
- 장은하, 2014, “인도적 지원의 정의에 관한 소고: 국제기구와 공여국 정부의 인도적 지원 개념을 중심으로”, 『국제개발협력연구』, 6권 2호.
- 전우현, 2012, 「북한의 보험법 연구: 보험계약 통칙적 내용을 중심으로」
- 정세종, 2014, “국제인도법상 ‘인도주의 원칙’”, 한국외국어대학교 석사학위논문.
- 조성은, 2019, “북한 보건의료 분야의 변화와 전망”, 『보건·복지 Issue&Focus』, 한국보건사회연구원.
- 주재욱, 2019, 「서울시 소셜벤처 실태와 정책방향」, 서울연구원.
- 천정용·이명재, 2018, “북한의 지하수·토양환경 현황 및 협력방안 제고”, 『지질학회지』, 54권 4호, p.449.
- 최대석, 2004, “노무현 정부의 대북 인도적 사업 현안과 발전전망”, 『국제정치논총』, 44권 1호, pp.240~241.
- 최대석·이종무·박화진·강승희, 2009, 「지방자치단체 대북교류 10년 백서」, 이화여자대학교 통일학연구원.
- 최용환, 2006, 「경기도 남북교류 다각화를 위한 중장기 전략 연구」, 경기연구원.
- 최의철, 2000, 「남북한 교류·협력 활성화 방안」, 통일연구원.
- 최의철, 2003, “국제사회의 인도 개입: 이론과 실제”, 『통일정책연구』, 12권 2호.
- 통일부, 2008, 「2008년 통일백서」
- 통일부, 「인도적 대북지원 현황」, 통계정보보고서
- 하술원·조윤민·김선영, 2018, “통일대비 ODA 사업현황: 북한 보건의료분야 ODA지원 현황을 중심으로”, 『통일과 평화』, 10권 2호.
- 홍지영, 2018, “글로벌 인도적 지원 거버넌스와 규범의 사회화: 2015년 네팔 지진 사례를 중심으로”, 서울대학교대학원 정치학박사학위 논문집.
- ICRC, 2017, 「국제인도법」, ICRC 한국사무소.

1718 Sanctions Committee(DPRK), 2018, "Implementation Assistance Notice No. 7: Guidelines for Obtaining Exemptions to Deliver Humanitarian Assistance to the Democratic People's Republic of Korea".

Anastasia Barannikov, 2019, "Sanctions against North Korea: An Unintended Good?", Center for Strategic and International Studies.

Axel Berkofsky, 2003, "EU's Policy Towards the DPRK – Engagement or Standstill?", European Institute for Asian Studies.

Bryan Hehir, 1979, "The Ethics of Intervention: Two Normative Traditions", *Human Rights and U.S. Foreign Policy*, Peter Brown and Douglas MacLean (eds.), Lexington Books, pp.44~46.

Concern Worldwide, 2018, *2018 GLOBAL HUNGER INDEX: FORCED MIGRATION AND HUNGER*

Ero Comfort and Suzanne Long, 1995, "Humanitarian Intervention : A New Role for the United Nations?", *International Peacekeeping*, Vol.2, No.2.

FAO/WFP, 2019, *FAO/WFP Joint Rapid food Security Assessment*.

Fernando R. Teso'n "The liberal case for humanitarian intervention", *Humanitarian Intervention*, Chp.3.

Germen Watch, 2013, *Global Climate Risk Index*.

Morgenthau, 1962, "A Political Theory of Foreign Aid.", *American Political Science Review*, Vol. 569, No. 2, p.301.

Nation, Andrew S., 1999, "The Politics of Famine in North Korea", *United States Institute of Peace Special Report*, p.166.

Steven P. Lee, 2010, "Humanitarian Intervention-Eight Theories", *Diametros*, No. 23, pp.29~30.

Terry Nardin, 2002, "The Moral Basis of Humanitarian Intervention", *Ethics & International Affairs*, Vol.16, No.1.

UNICEF/WHO, 2019, *Progress on household drinking water, sanitation and hygiene 2000-2017: Special focus on inequalities*.

UN in DPR Korea, 2018, *UN Strategic Framework*

UN OCHA, 2019, *2019 DPR KOREA NEED AND PRIORITIES*

WHO, 2017, *World Health Statistics 2017, Monitoring Health for the SDGs*.

<http://www.kihoilbo.co.kr/>(기호일보)
<http://www.afnews.co.kr/>(농수축산신문)
<http://www.newspim.com/>(뉴스핌)
<http://www.newsis.com/>(뉴시스)
<http://www.donga.com/>(동아일보)
<http://www.mk.co.kr/>(매일경제)
<http://www.monews.co.kr/>(메디칼업저버)
<http://www.mediatoday.co.kr/>(미디어 오늘)
<http://www.seogwipo.co.kr/>(서귀포신문)
<http://www.msnews.co.kr/>(서울시정일보)
<http://www.segye.com/>(세계일보)
<http://www.asiapress.org/>(아시안프레스)
<https://www.yna.co.kr/>(연합뉴스)
<http://www.yeongnam.com/>(영남일보)
<http://www.ohmynews.com/>(오마이뉴스)
<http://www.dtoday.co.kr/>(일간투데이)
<http://www.chosun.com/>(조선일보)
<https://joongang.joins.com/>(중앙일보)
<http://www.docdocdoc.co.kr/>(청년 의사)
<http://www.docdocdoc.co.kr/>(평화뉴스)
<http://www.hani.co.kr/>(한겨레)
<https://www.hankyung.com/>(한국경제)
<http://www.youngnong.co.kr/>(한국영농신문)
<http://www.hannamilbo.com/>(한남일보)
<http://www.hannamilbo.com/>(환경일보)
<https://www.bbc.com/korean>(BBC 코리아)
<http://www.spnews.co.kr/>(SPN 서울평양뉴스)
<https://www.voakorea.com/>(VOA)
<https://www.ytn.co.kr/>(YTN)

국제적십자사 홈페이지(<https://kr.icrc.org/>)

세계기아지수 홈페이지(<https://www.globalhungerindex.org/>)

스위스 개발협력청 홈페이지(<https://www.eda.admin.ch>)

통일부 북한정보포털(<http://nkinfo.unikorea.go.kr>)

통일부 이산가족찾기 홈페이지(<https://reunion.unikorea.go.kr/reuni/>)

통일부 홈페이지(<https://www.unikorea.go.kr/unikorea/>)

외교부 홈페이지(<http://www.mofa.go.kr/>)

UNOCHA(유엔인도지원사무국) 홈페이지(<https://www.unocha.org/>)

UNSC(유엔안전보장이사회) 홈페이지(<https://www.un.org/securitycouncil/>)

WFP(유엔식량계획)(<https://ko.wfp.org>)



Abstract

Seoul Metropolitan City's Humanitarian Action Plan for North Korea

In-Chul Mun

Human rights are the most basic and universal rights of mankind. The international community justifies humanitarian intervention in terrible situations in certain countries for the purpose of protecting citizen's human rights. The legitimacy of such humanitarian intervention is secured from the realization that the welfare of mankind as a whole based must be protected through these human rights protection principles. Therefore, Seoul Metropolitan City's humanitarian activities for North Korea are related to the realization of welfare that all human beings deserve, including North and South Koreans.

The humanitarian activities of Seoul come from a love for humanity that goes beyond national, ethnic, racial, political, economic, social and cultural boundaries. Moreover, we are one Korean people, as such we have to coexist for peace and unification with North Korea. 'Peace and unification' is not just an issue for the central government. It is a matter that all actors of the nation, including local governments and citizens throughout the peninsula, must work together.

It is not in harmony with the spirit of humanitarianism to support things which were left out of our abundance. Moreover, South Korea has about 40 times higher economic power than North Korea as well as a very stable welfare system. On the other hand, North Koreans suffer from hunger and various

diseases due to economic difficulties and food shortages. Seoul's humanitarian activities for North Korea are not about the strong showing favor to the weak. Humanitarian activities in Seoul are actions to help us live together maintaining and protecting human dignity, which is a universal value we hold dear.

Living together on the Korean peninsula means securing peace and unification. The international community's sanctions on North Korea due to its attempted nuclear proliferation limit most inter-Korean cooperation projects. Accordingly, despite the terrible humanitarian situation in North Korea, domestic and foreign humanitarian organizations have had a hard time supporting North Korea. However, humanitarian action for North Korea is not a subject of the sanctions. Rather, the UN points out the negative impact of strong sanctions on humanitarian activities for North Korea. As such, the sanctions against North Korea are aimed at resolving the North Korean nuclear issue, and are not obstacles to Seoul's humanitarian activities. As a capital city, Seoul should actively engage in humanitarian activities for North Korea to serve as a model for other local governments.

Seoul's humanitarian activities for North Korea will contribute significantly to promoting peace on the Korean peninsula. The humanitarian activities of Seoul can be a starting point for improving inter-Korean relations and help achieve sustainability. Seoul's humanitarian activities for North Korea will also contribute mutual economic benefits in that they are carried out in spirit of cooperation rather than unilateral support. Seoul's humanitarian activities for North Korea will also contribute to the practice and spread of the norms of the international community, including the SDGs. In addition, Seoul's humanitarian activities will also serve as the basis for non-traditional security cooperation between the two Koreas, including tackling issues such as poverty, infectious diseases, environment and human rights. Stable inter-Korean relations are to be based on mutual trust. In this regard, the humanitarian activities of Seoul will help North Koreans to increase their awareness of and positive feelings about South Korea and it will in turn lead to the promotion of a beneficial mutual relationship between the two Koreas. Accordingly, Seoul's or South Koreans' understanding of North Korea will be also enhanced. The

humanitarian activities of Seoul also will strengthen Seoul's role as local government in decentralized North Korea policy. As the capital of South Korea, Seoul must lead such a decentralized North Korea policy.

Given the poor humanitarian situation in North Korea and the reciprocity between the two Koreas, Seoul can explore various ways to give assistance such as support from energy bars support to help food diversity, support from goods to protect against the cold and health sanitation supplies, establishment of video call family reunion system and help creating disaster prevention systems. In particular, Seoul can explore ways to use the city's social economy for humanitarian activities in North Korea. This will help Seoul's vulnerable groups and can serve as the basis for building humanitarian action platform in North Korea.



Contents

01 Introduction

- 1_Background and Purpose of the Study
- 2_Main Contents and Research Methods

02 Justification and Expected Effects of Humanitarian Activities for North Korea

- 1_Concepts of Humanitarian Action and International Humanitarian Laws
- 2_Issues with Humanitarian Activities for North Korea
- 3_Expected Effects of Humanitarian Activities for North Korea

03 North Korea's Reality and the Need for Humanitarian Action

- 1_Food Situation in North Korea
- 2_Environmental Situation in North Korea
- 3_Health Care Situation in North Korea

04 Seoul's Humanitarian Action Plan for North Korea

- 1_Review of Humanitarian activities in North Korea
- 2_Direction of Seoul's Humanitarian Activities for North Korea
- 3_Seoul's Humanitarian Action Plan for Promotion Strategies for North Korea

05 Conclusion

서울시 대북 인도주의적 활동방안

서울연 2019-PR-02

발행인 서왕진

발행일 2019년 10월 31일

발행처 서울연구원

ISBN 979-11-5700-460-7 93340 10,000원

06756 서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57

이 출판물의 판권은 서울연구원에 속합니다.