

평화재단 12차 전문가포럼

대북  
인도적지원법(안)을  
제안한다

2007 09 04 (火) 14:00-18:00 pm

배재대학교 학술지원센터 L층 세미나실

주최 : 평화재단 · 한나라당 정형근의원실

## 프로그램

평화재단 12차 전문가포럼

# 대북 인도적지원법(안)을 제안한다

- 14:00 개 회 사 회 김동균 (법무법인 다산 변호사)
- 14:05 인 사 말 법 료 (평화재단 이사장)
- 14:10 영상보고 “북한의 식량상황”  
노옥재 (좋은벗들 사무국장)
- 14:25 발 표 1 “대북인도적지원법(안) 1”  
정형근 (한나라당 국회의원)
- 14:45 발 표 2 “대북인도적지원법(안) 2”  
박주민 (법무법인 한결 변호사, 평화재단 연구위원)
- 14:55 지정토론 (가나다순)  
김성훈 (우리민족서로돕기운동 공동대표)  
박종화 (한국국제보건의료재단 총재)  
이화영 (대통합민주신당 국회의원)  
이현숙 (대한적십자사 부총재)  
정의화 (한나라당 국회의원)  
최철영 (대구대학교 법대 교수)
- 16:00 휴 식
- 16:15 종합토론
- 17:30 폐 회

대북  
인도적지원법(안)을  
제안한다

4 · 인/사/말

법 른 | 평화재단 이사장

5 · 발/표/문/1

정형근 | 한나라당 국회의원

**북한주민에 대한 인도적지원을 위한 임시조치법 제정 필요성, 주요골자  
북한주민에 대한 인도적지원을 위한 임시조치법(안)**

19 · 발/표/문/2

박주민 | 법무법인 한결 변호사

**북한주민에 대한 인도적지원을 위한 특별법 제안서  
북한주민에 대한 인도적지원을 위한 특별법(안)**

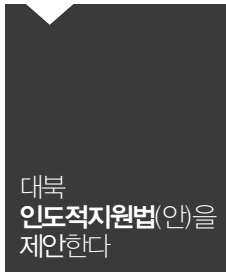
37 · 토/론/문

최철영 | 대구대학교 법대 교수

43 · 질/의/&/메/모

## 인사말

법 른 (평화재단 이사장)



북한은 지난 10년간 식량난으로 수많은 사람이 죽었습니다. 아직도 그 문제는 해결되지 못한 채 지금에 이르렀습니다. 올해도 지난 6월 말부터 북한의 전국 각 도, 시, 군 등에서 아사자가 발생하고 있습니다. 그 양상은 지난 1995년 대홍수 이후 1998년까지 300여만 명이 대량아사했던 때의 초기상황과 흡사합니다.

설상가상으로 작년의 홍수피해를 아직 다 복구하지 못했는데 지난 8월 7일부터 12일까지 쏟아진 40년만의 기록적인 폭우로 평양 등 북한 전역에서 또다시 심각한 수해피해를 입기도 했습니다. 해마다 되풀이되는 홍수피해는 피기밭이 근절되지 않는 한 벗어날 수 없습니다. 그러나 만성적인 식량부족문제를 해결하지 못하는 한 피기밭을 근절시키는 것은 불가능합니다.

그 동안 북한이 인도적 위기에 처할 때마다 한국과 국제사회는 인도적 지원을 계속해왔습니다. 그러나 식량난의 고통으로부터 완전히 벗어나기에는 늘 충분하지 못했습니다.

대북인도적지원법안의 핵심내용은 어떤 정치적 상황에도 흔들림 없이 향후 3년 내지 5년간 한시적으로 북한의 취약계층에게 집중지원 하는 것을 법적, 제도적으로 보장하는 것입니다. 이는 북한주민들이 반복되는 인도적 위기 상황에서 벗어나 정상적인 경제개발로 나아갈 수 있도록 하되 그 의의가 있습니다.

북한주민들이 10년 넘게 겪고 있는 극심한 생존권 문제의 해결은 인도주의적 입장 뿐 아니라 민족의 화해와 통일을 위해서도 여야, 진보보수, 이념을 떠나서 우리사회가 함께 풀어야 할 가장 1차적인 과제라고 생각합니다.

흔들림 없는 대북인도적지원사업을 추진하려면 국민의 동의가 필요합니다. 지원이 투명하게 이루어진다면 국민은 동의할 수 있을 것입니다. 이에 한나라당 정형근의원과 평화재단 공동으로 국민을 대표하는 국회가 책임지고 참여하고 발의하는 대북인도적지원법안을 제의하고자 합니다. 많이 참여하셔서 진지하게 검토해주시길 바랍니다.

2007년 9월

평화재단 이사장 법른



**발표문1**  
정형근 (한나라당 국회의원)

# 북한주민에 대한 인도적 지원을 위한 임시조치법 제안서

1. 제정 필요성
2. 주요골자

# 북한주민에 대한 인도적 지원을 위한 임시조치법 제안서

## 1. 제정 필요성

○ 첫째, 북한 주민의 식량권과 생명권은 동포애와 인도주의 정신에 따라 결코 외면할 수 없는 과제이나 남북관계의 발전에도 불구하고 일반 국민은 피부로 느끼지 못하는 실정입니다.

- 그 이유는 인도적 지원사업 추진과정 속에 ‘국민’ 이 없고 ‘우리’ 가 없었기 때문입니다.

- 이는 인도적 지원사업이 분배의 투명성 확보 노력 없이는 더 이상 ‘퍼주기’ 논란은 물론 국민적 공감대도 얻을 수 없다는 것으로 이제는 국민적 공감대를 바탕으로 인도적 지원사업을 진행할 수 있는 법, 제도적 틀을 마련해야 합니다.

○ 둘째, 인도적 지원사업을 진행함에 있어 북한 당국 또는 기관에 직접 전달되기 보다는 감시되고 투명한 경로로 수행되어 영유아·아동·노인·임산부 등 취약계층에 우선적으로 지원이 되어야 하며, 취약계층이 북한 어느 지역에 있든 모든 취약계층에 지원이 되도록 제도적으로 보장해야 할 것입니다.

- 이를 위해 정부는 先供後得식 대북지원 방식이 아닌 직접 분배의 투명성과 사후 실태조사를 실시하여 국회에 보고하도록 해야 할 필요성이 있습니다.

- 특히 인도적 지원물품이 용도 외에 군사적 용도로 전용되는 등 그 목적을 달성하기 어렵게 되거나 정부의 정치적 판단에 따라 인도적 지원사업이 중단된 경우 국회가 인도적 지원사업을 중단 또는 재개를 요구할 수 있도록 하여 정부가 주도하는 인도적 사업에 대하여 국회의 적절한 통제가 필요합니다.

o 셋째, 현재의 개별 기관 또는 NGO들의 한견주의식, 수공업식 대북지원 방식에서 탈피하여 인도적 지원사업이 소기의 목적을 달성할 수 있도록 인도적 지원 업무 또는 활동에 종사하는 국내 기관단체간의 역할을 분담조정하고, 지원된 국가의 지원금을 회수할 수 있는 법률적 근거 마련이 필요합니다.

o 넷째, 정부는 인도적 지원사업이 일방적인 지원이 아닌 남북협력사업으로 발전할 수 있는 방안을 강구하여 북한주민 스스로 기본적 수요를 충족할 수 있도록 하여야 합니다.

## 2. 주요골자

o 인도적 지원법의 주요 골자는 다음과 같습니다.

① 법률명을 임시조치법으로 하여 한시법임을 분명히 했습니다.

② 인도적 지원법 제정 목적을 동포애와 인도주의 정신에 따라 북한주민의 식량권과 생명권 해결을 위한 식량의약품의료장바의복 등의 물품지원 또는 구호활동에 필요한 사항으로 정하여 북한주민의 기본적 생존권 보장을 도모하는 것으로 규정했습니다.

③ 인도적 지원사업에 대한 정부의 책무를 첫째, 북한주민의 기본적 생존보장을 위하여 노력할 것과 둘째, 체계적 지원을 통하여 북한주민 스스로 기본적 수요를 충족

할 수 있도록 하여야한다고 규정했습니다.

④ 정부는 국회에 인도적 지원을 위한 기본계획을 수립하여 보고하도록 했으며  
- 북한주민의 식량권, 생명권 등 기본적 생존권 보장방안  
- 북한주민에 대한 인도적 지원을 위한 국제적 협력체계 구축  
- 효과적인 지원사업을 위한 실태조사 등 북한과의 협조방안  
- 인도적 지원의 실효성과 투명한 배분에 대한 분석·평가  
등을 하도록 했습니다.

⑤ 무분별한 한견주의식 인도적 지원사업을 지양하기 위해 통일부장관이 인도적 지원사업 규모의 축소조정 또는 변경 및 역할을 분담·조정할 수 있도록 했습니다.

⑥ 북한주민 인도적지원 특별위원회를 구성할 수 있는 근거 규정을 마련했습니다.

⑦ 인도적 지원사업의 원칙으로 첫째, 감시되고 투명한 경로를 통한 것, 둘째, 취약 계층에 대한 기관급식에 우선적으로 진행되어야 할 것, 셋째, 식량지원을 지속가능한 농업생산성 복구사업으로 대체될 수 있도록 할 것 등으로 규정했습니다.

⑧ 인도적 지원사업의 방법에 있어서 첫째, 인도적 지원은 국제적으로 인정받은 인도적 기준에 따라 전달·분배·감시되어야 하며, 북한에서 가장 취약한 모든 집단이 어느 지역에 있든지 이용 가능하도록 해야 할 것과 둘째, 직·간접 지원방식을 구체적으로 규정했습니다.

⑨ 인도적 지원사업에 대하여 정부는 국회에 대해 첫째, 기본계획 수립 시 즉시 보고하고 둘째, 분배의 투명성을 확인할 수 있는 정기적인 실태조사 보고를 하도록 했으며, 국회는 재적과반수의 결의로 인도적 지원중단 또는 재개를 요구할 수 있도록 했습니다.

⑩ 인도적 지원사업을 위한 정부의 책무 및 사업을 이행하기 위하여 필요한 재원을 안정적으로 확보하도록 했습니다.



대북  
인도적지원법(안)을  
제안한다

**발표문1**  
정형근 (한나라당 국회의원)

# 북한주민에 대한 인도적 지원을 위한 임시조치법(안)

제1장 총칙

제2장 인도적 지원을 위한 기본계획의 수립 등

제3장 인도적 지원사업 등

제4장 인도적 지원사업의 국회보고 등

제5장 보칙

부 칙

# 북한주민에 대한 인도적 지원을 위한 임시조치법

## 제1장 총칙

### 제1조(목적)

이 법은 동포애와 인도주의 정신에 따라 북한주민의 식량권과 생명권 해결을 위한 식량·의약품·의료장비·의복 등의 물품지원 또는 구호활동에 필요한 사항을 규정하여 북한주민의 기본적 생존권 보장을 도모함을 목적으로 한다.

### 제2조(정의)

이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “인도적 지원사업”이라 함은 동포애와 인도주의에 따라 북한 주민의 식량권과 생명권 해결을 위해 인도적 지원이 가장 시급한 분야인 식량, 농업, 의료 등의 부문에서 이 법이 정하는 바에 따라 지원하는 사업을 말한다.
2. “협력사업”이라 함은 「남북교류협력에 관한 법률」 제2조제4호에서 정한 사업을 말한다.

### 제3조(정부의 책무)

- ① 정부는 북한주민에 대하여 동포애·인도주의에 따른 지원·협력을 통하여 북한주민의 기본적 생존보장을 위하여 노력하여야 한다.
- ② 정부는 인도적 지원에 있어서 식량·의료품 등의 지원과 함께 비료·농기계의 지원, 농업기술의 지원 등의 체계적 지원을 통하여 북한주민 스스로 기본적 수요를 충족할 수 있도록 하여야 한다.

#### 제4조(다른 법률과의 관계)

북한주민에 대한 인도적 지원사업에 관하여는 다른 법률에 우선하여 이 법을 적용한다. 다만 이 법에 규정이 없는 경우에는 그러하지 아니하다.

### 제2장 인도적 지원을 위한 기본계획의 수립 등

#### 제5조 (기본계획의 수립 등)

①통일부장관은 북한주민의 생존권 보장과 인도적 지원(이하 ‘인도적 지원 등’ 이라 한다)을 위한 기본계획(이하 ‘기본계획’ 이라 한다)을 수립·시행하여야 한다.

②통일부장관은 기본계획을 수립 또는 변경할 때에는 미리 관계 중앙행정기관의 장 및 기본계획과 관련이 있는 지방자치단체의 장과 협의한 후 제8조에 따른 북한주민 인도적지원특별위원회의 심의를 거쳐야 한다. 다만, 대통령령이 정하는 경미한 사항을 변경하는 경우에는 그러하지 아니하다.

③기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 인도적 지원사업의 목적·개요·사업별 투자계획·시행기간·분기별 자금사용계획
2. 북한주민의 생활실태에 관한 정보수집·분석
3. 북한주민의 식량권, 생명권 등 기본적 생존권 보장방안
4. 북한주민에 대한 인도적 지원을 위한 국제적 협력체계 구축
5. 효과적인 지원사업을 위한 실태조사 등 북한과의 협조방안
6. 인도적 지원의 실효성과 투명한 배분에 대한 분석·평가
7. 인도적 지원사업에 지방자치단체와 민간단체의 참여를 권장할 방안
8. 협력사업 촉진을 위한 방안
9. 그 밖의 인도적 지원활동 등에 관하여 필요하다고 한 사항

④통일부장관은 기본계획과 연도별 집행계획을 수립한 때에는 지체 없이 국회에 보고하여야 한다. 다만, 예산의 지출에 대하여는 국회의 동의를 얻어야 한다.

⑤통일부장관은 기본계획을 수립한 때에는 이를 관계 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장에게 통보하여야 한다. 기본계획을 변경한 때에도 또한 같다.

⑥그 밖에 기본계획 수립의 절차·방법 등에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.

## 제6조(집행계획)

- ① 통일부장관은 기본계획에 따라 연도별 인도적지원사업을 위한 집행계획(이하 “집행계획”이라 한다)을 수립하여야 한다.
- ② 집행계획을 수립할 때에는 제5조제2항제4항 및 제5항을 준용한다.
- ③ 집행계획의 수립기준 및 방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

## 제7조(협약)

- ① 관계 행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장이 이 법의 규정에 의한 인도적 지원 사업을 하고자 하는 경우에는 통일부장관과 미리 협의하여야 한다.
- ② 인도적 지원사업을 위하여 관계 행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장이 북한 당국, 기관, 단체등과 체결한 협약내용 및 지원사업시행에 관한 합의서 및 부대각서 등을 작성하거나 이를 전달하고자 하는 때에는 미리 통일부장관과 협의하여야 한다.
- ③ 통일부장관이 인도적 지원사업을 위해 북한과 합의를 체결하고자 하는 때에는 그 합의서 및 부대각서 내용에 관하여 미리 관계기관의 장과 협의하여야 한다. 다만, 긴급을 요하는 사업인 경우에는 그러하지 아니하다.
- ④ 통일부장관은 제1항에 따른 협의를 함에 있어 인도적 지원사업의 효율을 위해 필요하다고 인정하는 경우에는 인도적 지원사업 규모의 축소조정 또는 변경을 요구할 수 있다.
- ⑤ 통일부장관은 인도적 지원 업무 또는 활동에 종사하는 국내 기관단체간의 역할을 분담조정할 수 있다.
- ⑥ 제1항에 따른 협의의 범위기준 및 절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

## 제8조(북한주민인도적지원특별위원회)

인도적 지원사업에 관한 국가의 중요정책을 심의 및 총괄조정하고, 관계 중앙행정기관 및 지방자치단체의 의견 협의조정 및 이 법이 정하는 인도적 지원 등에 관한 사항을 심의의결하기 위하여 통일부장관 소속하에 북한주민인도적지원특별위원회(이하 ‘특별위원회’라 한다)를 둔다.

## 제9조(구성)

- ① 특별위원회는 위원장 1인을 포함한 15인 이내의 위원으로 구성한다.

②위원장은 통일부장관이 되고, 위원은 다음 각 호의 자가 된다.

1. 재정경제부차관, 산업자원부차관, 농림부차관, 보건복지부차관, 기획예산처차관, 대통령비서실 안보수석비서관
2. 국회에서 선출하는 자 3인
3. 대한적십자사 총재
4. 북한주민 지원·인권증진에 전문지식 및 경험이 풍부한 자 또는 관련 대북지원 단체 (「비영리민간단체지원법」 제2조의 규정에 의한 비영리민간단체를 말한다)에서 추천한 자 중에서 위원장이 위촉하는 자

### 제10조(운영)

- ①특별위원회에 상정할 안건을 미리 검토하고 대통령령이 정하는 바에 따라 특별위원회가 위임한 안건 심의 및 인도적 지원 등에 관한 관계부처간의 협의·조정 사항 중 대통령령이 정하는 경미한 사항의 협의·조정 등을 위하여 특별위원회에 통일부차관을 위원장으로 하는 실무위원회를 둔다. 이 경우 실무위원회의 협의·조정을 거친 사항은 특별위원회의 협의·조정을 거친 것으로 본다.
- ②특별위원회 및 실무위원회에 각각 간사 1인을 두되, 간사는 인도적 대북지원 사무를 담당하는 통일부 사회문화교류국장이 된다.
- ③특별위원회의 효율적 운영과 안건 심의를 위해 필요한 경우 분야별 전문위원회를 둘 수 있다.
- ④특별위원회, 실무위원회 및 분야별 전문위원회의 구성·운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

### 제11조(기능)

특별위원회는 다음 각 호의 사무를 행한다.

1. 인도적 지원 등에 관한 중요정책의 심의·의결 및 총괄·조정
2. 인도적 지원 등에 관한 기본계획 및 집행계획의 수립 및 변경
3. 관계 행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장이 수행하는 인도적 지원 등에 관한 업무의 협의·조정
4. 관련 정부기관 사이의 정보교류 등에 관한 사항
5. 인도적 지원 등에 관하여 외국정부·국제기구·국제단체·민간단체와의 업무협조에 관한 사항

6.그 밖에 인도적 지원 등에 관한 업무로서 대통령령이 정하는 사항

### 제12조(계획수립의 협조)

특별위원회는 대통령령이 정하는 바에 의하여 기본계획 또는 집행계획의 수립·시행 등 그 소관 사무에 관하여 필요한 때에는 관계 행정기관 및 공공단체의 장 또는 관계인에 대하여 자료의 제출, 의견의 진술 그 밖의 필요한 사항에 대하여 협조를 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 자는 특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다.

## 제3장 인도적 지원사업 등

### 제13조(인도적 지원사업의 내용)

이 법에 의한 인도적 지원활동은 다음 각 호에 해당하는 사업으로 한다.

1. 식량 지원 사업
2. 농업생산을 위한 비료, 비닐, 농자재 등 농업 지원 사업
3. 축산업 관련 시설설치, 자재 지원 등 축산업 지원 사업
4. 의료시설, 의료기구, 의약품 등 의료 지원 사업
5. 「재해구호법」 제4조 제1항에 규정된 내용의 긴급구호
6. 그밖에 대통령령이 정하는 지원 사업

### 제14조(인도적 지원사업의 원칙)

- ① 인도적 지원사업은 북한 당국 또는 기관에 직접 쌍무적으로 전달하기보다 감시되고 투명한 경로로 수행되도록 노력하여야 한다.
- ② 인도적 지원사업은 영유아, 아동, 노인, 임산부 등 취약계층에 대한 기관급식에 우선적으로 진행될 수 있도록 노력하여야 한다. 다만 이를 위해 지원되는 식량 등 구호품은 취약계층에 맞게 가공되거나 혼합된 현물이어야 한다.
- ③ 인도적 지원사업은 고비용이 소요되는 식량지원을 지속가능한 농업생산성 복구사업으로 대체될 수 있도록 노력하여야 한다.
- ④ 인도적 지원사업을 위해 북한에 제공되는 현물은 다른 특별한 지침이 명시되지 않는 한 대한민국 내에서 선적되기 위해 포장될 때 자루와 기타 컨테이너에 대한민국임을 표시하는 문장 및 다음 각 호 사항을 한글로 표시하여야 한다.

1.物名

2.대한민국 국민에 의해 제공됨

3.판매하거나 교환할 수 없음

⑤정부는 민간단체 등이 행하는 지원사업에 대하여도 제1항 내지 제4항의 의 원칙이 준수되도록 노력하여야 한다.

### **제15조(인도적 지원사업의 방법)**

①국가와 지방자치단체는 북한주민에 대한 인도적 지원사업을 제5조의 규정에 따른 기본계획의 범위 내에서 추진하여야 한다.

②북한 당국 또는 기관의 요청에 의한 인도적 지원은 국제적으로 인정받은 인도적 기준에 따라 전달, 분배, 감시되어야 한다. 이 경우 인도적 지원은 필요에 따라서 제공되어야 하며 정치적 보상이나 억압수단으로 사용되어서는 아니 되며, 북한에서 가장 취약한 모든 집단이 어느 지역에 있든지 이용 가능하도록 해야 한다.

③제2항의 규정에 따라 인도적 지원사업은 상업적 차관지원 방식 등 직접지원과 유엔기구, 국제기구 등 국제 정부간 기구를 통한 무상원조 형식의 간접지원의 방법으로 행한다.

④제3항에 따른 지원 외에 정부는 민간자발기구(PVO)나 비정부기구(NGO), 농민단체 등 민간조직, 대학, 기업 등 민간차원의 인도적 지원사업을 지원 할 수 있다.

## **제4장 인도적 지원사업의 국회보고 등**

### **제16조(인도적 지원사업의 국회보고)**

①통일부장관은 대북인도적 지원사업의 실태를 정기적으로 조사하고 중요사항에 대한 보고서를 국회에 제출하여야 한다.

②제1항의 실태조사 및 보고는 지원사업의 항목별로, 분배의 투명성과 효과를 평가할 수 있도록 구체적으로 이루어져야 한다.

③정부는 실태조사를 위해 인도적 지원사업의 현장 모니터를 실시하여야 하며, 이를 위해 민관 합동 현장 모니터링 기구를 구성하여야 한다.

④제1항에 따른 실태조사의 방법과 내용 및 민관 합동 현장 모니터링 기구를 구성에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

## 제17조(인도적 지원사업 실태조사 등)

① 통일부장관이 대통령령이 정하는 바에 의하여 시행하는 대북인도적 지원사업의 실태조사는 다음 각 호의 사항을 정기적으로 평가하여야 한다.

1. 북한주민에 대한 인도적 지원을 위한 남북공동 실태조사를 통한 지원 품목내용의 결정
2. 분배의 투명성을 높이기 위해 유엔 산하기구 등 국제 인도적 지원단체들의 인도기준을 참작한 전달분배 및 모니터링
3. 북한주민에게 직접 전달되고 지원을 받는 북한주민이 그 지원의 제공자를 알 수 있는 현물지원
4. 대북지원 물품 등에 대한 현장 모니터링을 위해 필요한 지역에 대하여 가능한 자유로운 접근

② 통일부장관은 제1항에 따른 평가결과를 특별위원회에 보고하고, 필요하다고 인정하는 경우에는 해당 기관 또는 단체, 개인에게 시정조치나 보완을 요구할 수 있다.

## 제18조 (국회의 통제)

① 국회는 다음과 같은 경우 재적 과반수의 결의로 정부에 대하여 인도적 지원중단 또는 재개를 요구할 수 있다.

1. 인도적 지원에 대한 분배의 투명성 확보가 명백히 되지 않는 경우
2. 인도적 지원이 상당부분 군사적 용도로 전용된다고 판단되는 경우
3. 인도적 지원의 방법 등에 대하여 북한 당국과 협의가 이루어지지 아니하는 경우
4. 정부가 인도적 지원을 중단한 사유가 적절하지 않을 경우

② 정부는 국회의 지원중단 또는 재개 요구가 있을 경우 2월 내에 국회에 대하여 해명자료를 제출하는 등 대통령령이 정하는 절차의 해명을 하여야 한다.

③ 정부의 해명에도 불구하고 국회의 지원중단 또는 재개요구가 철회되지 아니하는 경우 정부는 지원을 중단 또는 재개하여야 한다.

④ 국회는 지원중단 또는 재개 후 6월 내에 국회규칙이 정한 자체 조사를 실시하고, 그 결과에 따라 지원의 중단 또는 계속 여부를 결정하여야 한다.

## 제19조(지원금의 회수)

① 정부는 인도적 지원사업을 위해 제21조에 따라 국가로부터 지원금을 교부받은 자



가 정당한 사유 없이 지원사업계획에 따른 지원금 사용시기가 경과한 날부터 6월 이상 동안 지원금을 사용하지 아니한 경우 그 지원금을 회수하여야 한다.

### **제20조 (홍보 및 교육)**

정부는 국민에게 동포애와 인도주의 정신에 따른 북한 주민에 대한 인도적 지원사업의 필요성을 알리고 중요성을 일깨우기 위한 홍보 및 교육에 관한 시책을 강구하여야 한다.

## **제5장 보칙**

### **제21조(민간단체 등에 대한 지원)**

- ① 정부는 인도적 지원 등을 위한 사업에 참여하는 민간단체에 대하여 경비보조 등 필요한 지원을 할 수 있다.
- ② 정부는 인도적 지원 등을 위한 사업에 참여하는 사업체에 대하여 세제혜택 등 필요한 지원을 하여야 한다.
- ③ 제1항의 지원 대상, 규모, 기준 및 방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

### **제22조 (재정상의 조치)**

국가는 이 법률이 규정한 정부의 책무 및 사업을 이행하기 위하여 필요한 재원을 안정적으로 확보하여야 한다.

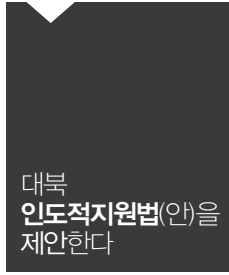
### **제23조 (권한의 위임·위탁)**

- ① 통일부 장관은 이 법에 따른 권한의 일부를 대통령령이 정하는 바에 의하여 그 소속 기관의 장이나 지방자치단체장에게 위임할 수 있다.
- ② 통일부 장관은 이 법에 따른 권한의 일부를 대통령령이 정하는 바에 의하여 다른 행정기관의 장이나 관련 있는 법인·단체에 위탁 할 수 있다.

## 부 칙

**제1조(시행일)** 이 법은 공포 후 6월이 경과한 날부터 시행한다.

**제2조(유효기간)** 이 법은 시행일로부터 5년간 효력을 가진다.



## 발표문2

박주민 (법무법인 한결 변호사)

# 북한주민에 대한 인도적 지원을 위한 특별법 제안서

1. '북한인도적지원법' 에 대한 새로운 모색
  - (1) 대북 인도적 지원의 새로운 원칙
2. 대북인도적지원법 개괄
  - (1) 대북인도적지원법 제정의 배경과 주요 내용
  - (2) 인도적 지원의 세부내용에 대한 검토

# 북한주민에 대한 인도적 지원을 위한 특별법 제안서

## 1. '북한인도적지원법'에 대한 새로운 모색

북한 핵실험으로 경색되었던 남북관계가 다시 해빙되어 가고 있습니다. 이제 곧 제2차 남북정상회담도 열릴 예정이라고 합니다. 이런 환영할 만한 분위기 속에서 안타까운 소식도 들리고 있습니다. 이번 여름 폭우로 인해 북한에서 많은 사상자와 재산 피해가 발생하였다는 것입니다. 이런 남북관계의 변화와 북한의 어려운 현실을 감안하며 다시 한번 '북한인도적지원법'을 제안해 봅니다.

### (1) 대북 인도적 지원의 새로운 원칙

평화재단에서는 이미 2005년 11월 북한에 대한 인도적 지원법의 필요성을 제기하였고, 그 내용과 원칙에 대해서도 같이 밝힌 바 있습니다. 이는 여전히 중요한 사항이며 다만 상황의 변화에 따라 다소 달라질 수 있을 것입니다. 북한에 대한 인도적 지원의 원칙은 아래와 같습니다.

## 가. 국민적 공감대의 형성

대북지원에서 무엇보다 중요한 것은 국민적 공감대입니다. 왜 대북지원을 해야 하는지 적극적으로 설득하고 충분한 공감대를 끌어내는 과정 없이는 남남갈등을 유발할 뿐만 아니라 불필요한 오해를 낳고, 건전한 남북관계 형성에도 장애가 될 수 있습니다. 특히 한겨레신문사가 유엔의 결의안 채택 직후 실시한 설문조사에서 우리 정부가 펼치는 인도적 지원사업에 대해선 중단해야 한다는 의견(304명 · 60.8%)이 계속해야 한다는 의견(185명 · 37.0%)보다 훨씬 많이 나타나고 있는 상황이기에 더욱 그러합니다.

## 나. 북한 전역에 대한 균형적 지원

취약지역을 우선적으로 지원하여 북한전역에 균형적 지원을 해야 합니다. 지금까지 북한에 대한 지원은 북한정부가 개방한 지역에만 할 수 있다는 현실적 제약이 있었고, 이런 현실 때문에 단체들의 지원이 전시행정의 표본인 평양과 인근지역을 포함한 평안남도에 집중되어 있는 형편이었습니다. 북한과의 교류협력이 목적이 아니라 인도적 지원이 목적인 만큼 취약지역, 낙후지역에 대한 지원으로 확대되어야 할 것입니다.

## 다. 주민들에 대한 확실한 전달

지원의 수혜가 주민에게 돌아갈 수 있도록 수혜자에 대한 파악과 지원품목, 추진방법, 지속성, 현지 실정에 맞는 지원계획이 필요합니다. 또한 인도적 지원의 수혜자는 북한의 주민이어야 합니다. 수혜자에게 필요한 것이 무엇인지를 현장에서 조사한 정확한 정보가 필요하며, 이를 바탕으로 한 지원계획이 수립되어야 합니다. 특히, 최근에 일어난 일련의 사태로 일각에서는 남한의 북한에 대한 인도적 지원이 핵개발 등 전쟁물자로 전용된 것이 아닌가하는 의구심이 강하게 제기되고 있는 상황이기에 이는 이전보다 더욱 강조되어야 할 원칙이라고 할 것입니다. 이를 위해서는 지원품목의 선정뿐만 아니라 물류이동, 분배방식에 대한 투명한 관리가 필요하며 이는 분배

와 전달과정에 대한 철저한 모니터링으로 이루어질 수 있을 것입니다.

## 라. 지원에 대한 조정

각 단체의 과잉경쟁에서 빚어진 중복투자는 정부의 대규모 지원이 가능하게 되면 반드시 조정되어야 하는 문제라 할 것입니다. 이러한 조정을 통해서 단체별, 사업별로 전문화, 특성화되는 것이 바람직하다고 보입니다. 이를 위해 이미 다른 단체가 추진 중인 사업에는 해당 단체와의 조정을 통해 중복투자를 막거나 컨소시엄을 구성하는 노력이 필요합니다.

## 마. 협력관계로의 발전

장기적으로는 북한에 대한 일방적 지원이 아닌 협력 관계로 발전해 나가야 할 것입니다.

## 2. 대북인도적지원법 개괄

### (1) 대북인도적지원법 제정의 배경과 주요 내용

#### 가. 배경

평화재단이 이미 2005년 11월에 대북인도적지원법을 제안하면서 그 배경에 대하여 설명하였으나 다시 한번 상기하는 차원에서 살펴보도록 하겠습니다.

북한에 대한 인도적 지원은 위에서 살핀 바와 같이 ‘인도주의’ 정신과 북한주민이 우리와 같은 민족이라는 ‘동포애’의 정신을 바탕으로 남북화해협력의 실현이라는 실용적 측면을 갖습니다. 남북관계 진전에도 불구하고 북한주민들이 겪고 있는 배고픔과 아픔은 여전히 존재합니다. 그리고 이 문제는 북한 스스로 당장은 해결할 수 없는 상황이기에 가장 우선적으로 북한주민의 절박한 생활 문제를 해결하는 데 필요

한 법안을 만드는 것이 더욱 필요합니다. 그간의 대북 인도적 지원은 많은 노력과 성과에도 불구하고 정권과 여론의 흐름에 따라 좌지우지되어 정치적인 논리에 휩쓸리는 경우가 많았습니다. ‘북한주민에 대한 인도적 지원을 위한 특별법’ (이하 ‘인도적지원법’)의 제정은 인도적 지원을 위한 법적 구속력을 마련하여 북한주민의 먹고 사는 문제를 우선적으로 해결하는 데 필요한 시간을 확보하고, 북한의 현실에 맞는 지원이 이루어지도록 하는 데 그 목적이 있습니다. 현재의 북한상황에서는 생색내기나 현상태를 유지하는 정도의 도움이 아니라 안정적이고 지속적인 대규모의 지원이 필요합니다. 인도적 지원법에는 북한이 자립적으로 자신의 위기를 해결하기 위해 필요한 한시적 기한을 설정하여, 우선순위의 지원 분야를 정하고, 재원 확보의 방법을 강구하며, 담당기구를 마련하는 것이 포함되어야 할 것입니다.

## 나. 인도적 지원법의 내용

위와 같은 필요를 충족하기 위하여 인도적 지원법은 아래와 같은 내용을 담고 있습니다.

- 1 이 법은 북한주민의 최소한의 인간다운 삶을 보장하기 위해 북한주민의 생활개선 및 대북 인도적 지원에 관한 남한정부의 역할과 지원에 대한 내용을 밝히고자 한다.
- 1 북한의 위기를 해결하고 북한이 자립하여 자신들의 문제를 스스로 해결할 수 있도록 한시적 기한을 설정하여 지원하는 것으로 한다.
- 1 인도적 지원에 대한 시한은 최소 3년에서 최대 5년으로 한다.
- 1 이 법에 의해 우선적으로 지원되는 품목은 식량·의료·의약품으로, 수혜자의 이해를 최대한 반영하여 이들에게 최대한 이익이 돌아갈 수 있도록 한다.
- 1 인도적 지원을 위한 재원은 정부예산의 1%를 책정하여 안정적으로 마련한다.
- 1 정부는 농림부, 통일부, 보건복지부 등 관계부처와 민간단체의 대표를 참여시켜 ‘대북인도지원특별위원회’를 구성한다. 특별위원회는 인도적 지원법의 한시성에 따라 한시적 기구로 한다.
- 1 정부는 북한에 대한 지원이 분배의 투명성을 확보할 수 있도록 모니터링기구를 설치하여 항시 모니터링한다.

- 1 정부는 지원에 대한 분배투명성 등이 확보되지 아니할 경우 대북지원을 중단할 수 있다.
- 1 정부는 북한의 상황에 대한 파악 및 년차별 진행사업, 개선상황에 대한 보고서를 국회에 제출하여야 한다.
- 1 정부는 남북교류협력의 활성화에 따라 지방자치단체의 대북 인도적 지원사업을 적극 권장한다.

## (2) 인도적 지원의 세부내용에 대한 검토

### 가. 한시적 시한의 설정

인도적 지원법에 대한 한시성은 북한이 생존권의 문제를 자립적으로 해결해 나가기까지의 시간을 법적으로 보호해 주자는 취지입니다. 남한정부 입장에서도 일정시한만 인도적 지원을 하는 것이 국민의 동의를 쉽게 구할 수 있을 것입니다. 인도적 지원이 장기화하는 것은 양측 모두에게 부담이 될 것입니다.

### 나. 지원분야

북한주민의 생존권 해결을 위해 가장 필요하고 시급한 지원분야는 다름 아닌 식량과 농업생산을 위한 비료, 비닐, 농자재 등의 농업지원, 의료시설 및 의료기구, 의약품의 지원입니다. 주민들의 생존권 실태에서 살펴보았듯이 식량지원에 있어서도 인도적 지원물량이 반드시 쌓이어야 할 필요가 없습니다. 대다수 사람들이 쉽게 이용할 수 있는 옥수수 지원이 보다 많은 사람들의 생존권을 개선할 수 있을 것입니다.

### 다. 재정산출근거

이미 평화재단이 2005년 11월에 인도적 지원법을 제안하면서 이에 대해 설명한 바 있으며, 이번에는 분배기준에 대한 고민을 추가하였습니다.



### ① 식량지원

북한주민 2,300만 명에게 세계보건기구(WHO)가 권장하는 1일 2,130kcal의 에너지를 공급하기 위해서는 연간 640만 톤의 식량이 필요합니다. 그런데 북한 내 식량생산량은 400~420만 톤에 불과하므로 정상적인 에너지 섭취기준을 충족시키기 위해서는 연간 200만 톤 이상을 외부로부터 확보해야 합니다. 식량부족분 200만 톤을 옥수수로 지원한다고 할 때 톤당 300불이 필요하며 1년에 6,000억 원이 소요됩니다. 3년 지원액은 1조 8천억 원이 필요할 것입니다.

### ② 비료

북한의 비료는 흥남비료공장·남흥청년화학공장 등 총 11개 공장에서 생산하고 있으나 대부분의 공장이 60년대 이전에 건설되어 설비가 노후한데다 전력 등 에너지와 인정광·무연탄 등 원자재 공급 부진으로 가동률이 저조하여 화학비료의 생산·공급에 차질이 초래되고 있습니다. 북한이 곡물생산을 위해 필요한 비료는 연간 155여만 톤인데, 현재는 약30% 정도밖에 공급하지 못해 이로 인한 곡물 생산량 감소가 심각한 상황입니다.

필요한 비료의 양을 110만 톤으로 잡고 톤당 40만원으로 계산하면 1년에 4,400억 원, 3년에는 1조 3,200억 원이 필요할 것입니다.

### ③ 의약품

북한 내 인민병원은 300여 개로 병원 모두를 복구하려면 막대한 돈이 들어가야 하므로, 최소한의 의료시설과 기구, 의약품을 순차적으로 지원하여야 합니다. 북한의 의료체계는 1차 진료기관인 리·동 진료소, 2차 진료기관인 시·군급 인민병원, 3차 진료기관인 도 인민병원 및 대학병원이 있습니다. 주민들의 가장 기초적인 생존권 해결을 위해서는 1차 진료기관인 리·동 진료소부터 지원하는 것이 필요할 것입니다. 또한 이들 진료소에 필요한 의료시설과 기자재 등은 앞에서 언급했듯이 주사기, 혈압기, 체중계, 소독기 등의 가장 기초적인 수준의 의료장비 등입니다. 의료시설과 기구, 의약품 지원을 위해 1년에 1개의 인민병원과 산하 30~50여개의 진료소를 포함한 지원경비를 연 10억 원으로 계산할 때 3천억 원이 필요합니다. 이를 3년으로 계산하면 9천억 원이 필요합니다. 의료지원의 경우는 첫해보다는 연차적으로 더 확

대하여야 할 것입니다.

#### ④ 인도적 지원비용

최소한의 인도적 지원분야인 식량과 비료, 의약품 지원의 필요예산과 운반비를 포함하면 연간 1조 5천억 원이 필요합니다. 이는 2004년 국내총생산(GDP) 779조 원의 0.2%에 해당하며, 2005년 정부예산 195조 원의 0.77%에 해당합니다. 우리나라 한 해의 음식쓰레기로 버려지는 양이 15조 원어치에 달한다고 하며 그 처리비용만도 4천억 원에 이른다고 합니다. 한 해 음식물쓰레기 15조 원이면 북한에 한 해 식량, 비료, 의약품 지원을 10년 동안 할 수가 있습니다. 인도적 지원법에서 한시기한으로 잡고 있는 것이 3년에서 5년일 때 대북 인도적 지원비는 우리가 조금만 노력하면 충분히 감당할 수 있는 규모임을 알 수 있습니다.

#### ⑤ 지원방식

인도적 지원이 연차적으로 들어간다면 전체 지원액이 평균적으로 같다 하여도 매년 지원량을 조절할 수 있을 것입니다. 지원에 있어 가장 우선적이고 필요한 것은 식량이기 때문에 다른 무엇보다도 식량은 첫해에 가장 많이 들어가는 것이 필요합니다. 즉 첫해에는 250만 톤, 다음해에는 200만 톤, 그 다음해에는 150만 톤으로 조절할 수 있습니다. 이는 식량이 부족하고 사람들의 영양상태가 나쁘기 때문에 빨리 영양공급을 하고자 함입니다. 첫해에 부족함이 없이 가장 많이 지원하여 주민들의 영양상태를 개선하고 조기 수확하는 그간의 습관도 고쳐 생산량을 늘립니다. 그러면 그 다음에는 생산량이 늘어나므로 지원규모를 줄여도 될 것입니다. 비료는 평균적으로 같아도 될 것으로 보입니다. 그러나 의료분야의 경우에는 식량지원과 달리 첫해에는 오히려 적게 들어가고 다음 해부터 늘려가는 것이 적절할 것입니다. 왜냐하면 첫해에는 가장 긴급한 의약품부터 들어가고 시설투자를 할 수 있는 준비와 시설개선에 대한 합의를 하면서 다음 해에는 지원이 들어가야 하기 때문입니다. 현재에는 시설개선이 바로 들어간다고 하여도 감당하기가 어려운 상황입니다. 연차적으로 해서 첫해에 1천억, 두 번째 해에 3천억, 세 번째 해에 5천억을 사용하거나 첫해에 2천억, 두 번째 해에 3천억, 세 번째 해에 4천억으로 조절할 수 있습니다.

## 라. 재원마련

2005년 정부예산은 195조 원이었습니다. 그 중 국방비 예산은 20조 8천 226억 원이고 전년 18조 9천 412억 원에 비하여 9.9% 증가하였습니다. 그에 반해 남북협력 사업비는 7천 876억 원이었습니다. 북한에 대한 인도적 지원에는 남북 간의 거리감을 좁히고 남북교류와 통일을 앞당기는 실질적 투자가치가 있습니다. 대북인도적 지원비의 확대는 남북 간의 긴장완화에 큰 효과를 준다는 것은 그간 10년의 대북인도적 지원의 역사가 이를 증명하고 있습니다. 한 해 대북 인도적 지원비로 책정하고 있는 1조 5천 억 원은 국방비 20조 8천 억 원의 7.2%에 해당하며, 이는 매년 국방비 증액분 10%(약 1조9천 억 원)보다 적은 금액이라 할 것입니다. 남북이 화해하면 국방비 증액을 하지 않아도 되고 인도적 지원을 통한 남북화해와 긴장완화는 실질적인 국방비 감소로 이어질 수 있어 북한에 대한 지원이 바로 한반도의 평화와 함께 이후의 통일을 위한 비용을 절감한다는 것을 알 수 있습니다.

## 마. 지원에 대한 분배기준 및 감시

UN기구나 국제 NGO들이 순수한 인도적 차원에서 북한에 지원한다 하더라도 사업 집행과 관련하여 아무런 원칙 없이 활동하는 것은 아닙니다. UN기구는 대북 지원과 관련하여 인도적 사업 목적이 충실히 실현될 수 있도록 인도주의 원칙(humanitarian principles)을 1998년 수립하여 이 원칙을 견지하고 있습니다.

그 내용은

- ① 소요 산정에 따라 전반적인 인도적 위기 상황에 대한 파악이 이루어져야 한다.
- ② 인도적 지원이 가장 도움을 필요로 하는 취약 계층에 전달되도록 보장 되어야 한다.
- ③ 위기 상황에 대한 평가, 모니터링 및 분석을 위한 접근이 허용되어야 한다.
- ④ 접근이 허용되는 지역에만 지원이 이루어진다.
- ⑤ 주민들의 인도적 요구를 보호하여야 한다.
- ⑥ 지역 단위의 역량 형성을 지원한다.

- ⑦ 지원 계획의 수립 및 집행 단계에 수혜자의 참여가 보장되어야 한다.
- ⑧ 국제 실무 요원의 충분한 역량강화를 모색한다.
- ⑨ 국제 인도주의 기구들의 보건 및 신변 안전 요구를 수용하여야 한다 등입니다.

이에 비추어 인도적 지원법도 북한에 대한 지원이 분배의 투명성을 확보하기 위한 분배기준을 마련하는 것이 필요합니다.

- ① 소요 산정을 위한 전반적인 인도적 위기 상황에 대한 정기적 파악이 이루어져야 하고,
- ② 인도적 지원이 가장 도움을 필요로 하는 취약 계층에 전달되도록 보장 되어야 하며,
- ③ 위기 상황에 대한 평가, 모니터링 및 분석을 위한 접근이 허용되어야 하고,
- ④ 접근이 허용되는 지역에만 지원이 이루어져야 하며,
- ⑤ 주민들의 인도적 요구를 보호하여야 하고,
- ⑥ 지원 계획의 수립 및 집행 단계에 수혜자의 참여가 보장되어야 한다는 것이 분배 기준의 내용이 될 수 있을 것입니다.



## 발표문2

박주민 (법무법인 한결 변호사)

# 북한주민에 대한 인도적 지원을 위한 특별법(안)

제1장 총칙

제2장 인도적 지원을 위한 기본계획의 수립 등

제3장 인도적 지원사업 등

제4장 인도적 지원사업의 국회보고 등

제5장 보칙부 칙예산 명세서

# 북한주민에 대한 인도적 지원을 위한 특별법(안)

## 제1장 총칙

### 제1조 (목적)

이 법은 북한주민에 대한 인도적 지원을 통해 북한주민의 기본적 생존보장과 민족경제의 통일적이며 균형적인 발전을 도모함을 목적으로 한다.

### 제2조 (정의)

이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “인도적 지원” 이라 함은 동포애와 인도주의에 따라 북한주민의 기본적 생존을 가능하게 하기 위한 물품지원 또는 구호활동 등을 말한다.
2. “지원사업” 이라 함은 인도적 지원이 가장 시급한 분야인 식량, 농업, 의료 등의 부문에서 이 법이 정하는 바에 따라 지원하는 사업을 말한다.
3. “협력사업” 이라 함은 「남북교류협력에 관한 법률」 제2조 제4호에서 정의한 바와 동일하다.

### 제3조 (국가의 책무)

- ① 국가는 인도적 지원을 통하여 북한주민의 기본적 생존보장을 위하여 노력하여야 한다.
- ② 국가는 전년도 예산의 1% 범위 내에서 대통령령이 정하는 바에 따른 금액을 지원

사업에 사용하여야 한다.

- ③ 국가는 지방자치단체 및 민간단체의 인도적 지원을 적극 권장하고 이를 지원하여야 한다.
- ④ 국가는 인도적 지원에 있어서 분배 투명성의 확보 및 군사적 용도로의 전용방지를 위한 조치를 취하여야 한다.
- ⑤ 국가는 지원사업이 협력사업의 강화로 발전할 수 있도록 노력하여야 한다.

#### **제4조 (다른 법률과의 관계)**

북한주민에 대한 인도적 지원 및 지원 사업에 관하여는 다른 법률에 우선하여 이 법을 적용한다. 다만 이 법에 규정이 없는 경우에는 그러하지 아니하다.

### **제2장 인도적 지원을 위한 기본계획의 수립 등**

#### **제5조 (북한주민에 대한 인도적 지원을 위한 기본계획)**

- ① 국무총리는 북한주민의 생존권 보장과 인도적 지원(이하 ‘인도적 지원 등’ 이라 한다)을 위한 기본계획(이하 ‘기본계획’ 이라 한다)을 매년 수립·시행하여야 한다.
- ② 국무총리는 기본계획을 수립 및 변경하고자 할 때에는 미리 관계 중앙행정기관의 장 및 기본계획과 관련 있는 지방자치단체의 장과 협의한 후 제7조의 규정에 의한 인도적 지원 특별위원회의 심의를 거쳐야 한다.
- ③ 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.
  - 1. 인도적 지원사업의 목적·개요·사업별 투자계획·시행기간·분기별 자금사용계획
  - 2. 북한주민의 생활실태에 관한 정보수집·분석
  - 3. 북한주민의 기본적 생존권 보장방안
  - 4. 북한주민에 대한 인도적 지원을 위한 국제사회와 협력체계 구축
  - 5. 효과적 지원사업을 위한 북한과의 협조방안
  - 6. 인도적 지원의 실효성과 투명한 배분에 대한 분석·평가
  - 7. 인도적 지원사업에 지방자치단체와 민간단체의 참여를 권장할 방안
  - 8. 협력사업 촉진을 위한 방안
  - 9. 그 밖의 인도적 지원활동 등에 관한 사항

- ④ 국무총리는 기본계획을 수립 또는 변경한 때에는 지체 없이 국회에 보고하여야 한다. 단, 대통령령이 정하는 경미한 사항에 대한 변경의 경우에는 그러하지 아니하다.
- ⑤ 국무총리는 기본계획을 수립 및 변경한 때에는 관계 중앙행정기관의 장 및 관련 지방자치단체의 장에게 통보하여야 한다.
- ⑥ 그 밖에 기본계획 수립의 절차방법 등에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.

### **제6조 (북한 주민에 대한 인도적 지원을 위한 집행계획)**

- ① 통일부장관은 기본계획에 따라 연도별 인도적 지원사업을 위한 집행계획(이하 ‘집행계획’)을 수립하여야 한다.
- ② 집행계획을 수립할 때에는 전조 제2항, 제4항 및 제5항의 규정을 준용한다.
- ③ 집행계획의 수립기준 및 방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

### **제7조 (인도적지원특별위원회)**

- ① 인도적 지원 등에 관한 다음 각 호의 사항을 심의·의결하기 위하여 인도적지원 특별위원회(이하 ‘특별위원회’)를 둔다.
  1. 인도적 지원 등에 관한 중요정책
  2. 인도적 지원 등에 관한 기본계획 및 집행계획
  3. 인도적 지원 등에 관한 외국정부·국제기구·국제단체·민간단체와의 업무협조에 관한 사항
  4. 관련 정부기관 사이의 정보교류·업무협조 등에 관한 사항
  5. 북한 정부와의 협의에 관한 사항
  6. 인도적 지원의 실태에 대한 조사에 관한 사항
  7. 그 밖에 인도적 지원에 관한 업무로서 대통령령이 정하는 사항
- ② 인도적지원특별위원회는 위원장 1인을 포함한 15인 이내의 위원으로 구성한다.
- ③ 위원장은 국무총리가 되고, 위원은 다음 각 호의 자가 된다.
  1. 통일부장관, 재정경제부장관, 산업자원부장관, 농림부장관, 보건복지부장관, 기획예산처장관, 대통령비서실 안보정책실장
  2. 국회에서 선출하는 3인



3. 북한주민의 지원에 대한 전문 지식 및 경험이 풍부한 자 또는 관련 대북지원단체 (「비영리민간단체지원법」 제2조의 규정에 의한 비영리민간단체를 말한다)에서 추천한 자 중에서 위원장이 위촉하는 자

④ 인도적 지원 특별위원회의 구성 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

## 제3장 인도적 지원사업 등

### 제8조 (인도적 지원사업의 내용)

이 법에 의한 인도적 지원활동은 다음 각 호에 해당하는 사업으로 한다.

1. 식량 지원 사업
2. 농업생산을 위한 비료, 비닐, 농자재 등 농업 지원 사업
3. 의료시설, 의료기구, 의약품 등 의료 지원 사업
4. 재해구호법 제4조 제1항에 규정된 내용의 긴급구호
5. 기타 대통령령으로 정하는 사업

### 제9조(인도적 지원사업의 원칙)

① 인도적 지원은 주민에 대한 직접 지원을 원칙으로 한다. 다만, 필요한 경우 국제기구 등을 통한 간접지원의 방법을 사용할 수 있다.

② 인도적 지원사업은 다음 각 호의 원칙에 따라야 한다.

1. 지원물자 소요 산정을 위한 전반적인 인도적 위기 상황에 대한 정기적 파악이 이루어져야 한다.
2. 인도적 지원이 가장 도움을 필요로 하는 취약 계층에 전달되도록 보장 되어야 한다.
3. 위기 상황에 대한 평가, 모니터링 및 분석을 위한 접근이 허용되어야 한다.
4. 접근이 허용되는 지역에만 지원이 이루어져야 한다.
5. 주민들의 인도적 요구를 보호하여야 한다.
6. 지원 계획의 수립 및 집행 단계에 수혜자의 참여가 보장되어야 한다

③ 지원의 방법, 대상, 우선순위 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

## 제4장 인도적 지원사업의 국회보고 등

### 제10조 (인도적 지원사업의 실태조사 및 국회보고)

- ① 통일부장관은 인도적 지원의 실태를 정기적으로 조사하여 특별위원회에 보고하고, 중요사항에 대한 보고서를 매년 1회 국회에 제출하여야 한다.
- ② 통일부장관은 전항의 실태조사를 위하여 인도적 지원사업의 현장 모니터를 실시하여야 하며, 이를 위하여 현장 모니터링기구를 구성하여야 한다.
- ③ 전항의 실태조사 및 보고는 지원사업의 항목별로, 분배의 투명성과 효과를 평가할 수 있도록 구체적으로 이루어져야 한다.
- ④ 제1항에도 불구하고 필요하다고 인정되는 경우 국회는 재적 4분의 1이상의 요구로 정부에 대하여 인도적 지원의 실태에 대한 보고를 요구할 수 있다.
- ⑤ 제1항의 규정에 따른 실태조사의 방법과 내용 및 현장모니터링 기구 구성 및 모니터링방법에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

### 제11조 (정부의 지원 중단 등)

- ① 정부는 다음 각 호의 사유가 있다고 판단되는 경우 인도적 지원사업을 중단할 수 있다.
  1. 지원의 방법 등이 제9조 제3항에 위배되어 분배 투명성의 확보가 명백히 되지 아니하는 경우
  2. 지원이 상당부분 군사적 용도로 전용되어 그 목적을 달성하기 어렵다고 판단되는 경우
  3. 지원의 방법 등에 대하여 북한 정부와 협의가 이루어지지 아니하는 경우
- ② 정부는 제1항에 의하여 인도적 지원사업을 중단한 경우, 이를 즉시 국회에 보고하여야 한다.
- ③ 국회는 제2항의 보고를 받은 즉시 국회규칙이 정하는 바에 따라 자체 조사를 실시하여야 한다.
- ④ 국회는 자체조사결과를 토대로 재적 4분의 1의 결의로 정부에 지원재개를 요구할 수 있고, 국회의 재개요구 시 정부는 이에 따라야 한다.

## 제5장 보칙

### 제12조 (민간단체 등에 대한 지원)

- ① 정부는 인도적 지원 등을 위한 사업에 참여하는 민간단체에 대하여 경비보조 등 필요한 지원을 하여야 한다.
- ② 정부는 인도적 지원 등을 위한 사업에 참여하는 사업체에 대하여 세제혜택 등 필요한 지원을 하여야 한다.
- ③ 제1항의 지원 대상, 규모, 기준 및 방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

### 제13조 (재정상의 조치)

국가는 이 법률이 규정한 국가의 책무 및 사업을 이행하기 위하여 필요한 재원을 안정적으로 확보하여야 한다.

### 제14조 (권한의 위임·위탁)

- ① 통일부장관은 이 법에 따른 권한의 일부를 대통령령이 정하는 바에 의하여 그 소속 기관의 장이나 지방자치단체장에게 위임할 수 있다.
- ② 통일부장관은 이 법에 따른 권한의 일부를 대통령령이 정하는 바에 의하여 다른 행정기관의 장이나 관련 있는 법인·단체에 위탁할 수 있다.

## 부 칙

**제1조 (시행일)** 이 법은 공포 후 6월이 경과한 날부터 시행한다.

**제2조 (유효기간)** 이 법은 시행일로부터 3년간 효력을 가진다.

## 예산 명세서

### 1. 총 소요액

년 1조 5천억 원 ~ 2조 원(곡물가 변동예상)

### 2. 항목별 소요액

가. 식량지원 옥수수 200만 톤 × 톤당 300달러 = 년 6천억 원

나. 농업지원 비료 110만 톤 × 톤당 400달러 = 년 4천 400억 원

다. 의료지원 3천억 원

라. 운송비 1천 600억 원

\* 기타 조직 및 사업은 현재 예산에서 집행 가능하므로 예산상 추가조치 불필요

## 1. 대북인도적지원법의 필요성

인도주의의 기본정신은 박애정신이며 어떠한 경우에도 상호주의가 적용되지 않는 영역임. 더욱이 북한의 경우 우리와 평화를 공유해야하는 직접 당사자이며, 동시에 하나의 통일체를 목표로 하여 협력해나가는 특수관계에 있는 실체로서 북한의 인도적 문제에 대하여는 우리 정부가 별도의 법제도적 기반을 갖추고 접근해나가는 것이 필요함.

북한에 대한 인도적 지원을 법제화하는 것은 현행 [남북관계발전에 관한 법률] 제 10조 (북한에 대한 지원)의 견지에서 필요함. 동 조는 제1항에서 “정부는 인도주의와 동포애 차원에서 필요한 경우 북한에 대한 지원을 할 수 있다.” 고 규정하고, 제2항에서 “정부는 북한에 대한 지원이 효율적이고 체계적이며 투명하게 이루어질 수 있도록 종합적인 시책을 수립·시행한다.” 고 규정하고 있음.

현재 제안된 “북한주민에 대한 인도적 지원을 위한 임시조치법”은 형식적인 기본계획의 수립, 지원절차와 기구설립을 규정하여 대북인도지원에 대한 투명성을 확보하는데 중점을 두고 있으며, “북한주민에 대한 인도적 지원을 위한 특별법”은 앞의 법안과 기본적 내용을 공유하면서도 북한에 대한 안정적이고 지속적인 대규모 지원을 확보하는데 중점을 두고 법률안을 작성한 것으로 사료됨. 이하에서는 각각의 법안을 나누어 검토함.

## 2. 북한주민에 대한 인도적 지원을 위한 임시조치법(안)

### (1) 법률의 성격과 위상

- 법률의 효력을 한시법으로 한다고 해도 법률의 표제를 ‘임시조치법’ 이라고 붙여 특별한 긴급한 상황에 임시적으로 대처하기 위한 법이라는 인상을 주는 것은 대북인도적 지원법의 제정배경과 일치하지 않으므로 명칭의 변경이 필요함. 또한 동 법안은 제4조에서 동 법안이 대북 인도적 사업에 대한 우선적 효력을 갖는 특별법임을 명시하고 있으므로 “임시조치법” 보다는 ‘특별법’ 의 성격을 강조한 법률명을 갖추는 것이 적절할 것임.

- 대북 인도적 지원법은 남북관계발전에 관한 법률의 이행법으로서 의미를 부여할 수 있을 것임. 또한 신법 우선의 원칙을 고려하면 대북인도적 지원과 관련된 분야에 있어서 남북관계에 관한 다른 법률에 우선하는 법률로 위상을 부여할 수 있음.

### (2) 법규 내용

#### 가. 인도적 지원이라는 법제정목적의 충실성

- 동 법은 인도지원법으로서 표제를 가지고 있음에도 불구하고 제15조 제3항에서 인도적 지원사업에 대한 상업적 차관지원방식을 정부에 의한 직접지원으로 정하고 국제기구 등을 통한 무상지원을 간접지원의 방식으로 규정하여 직접적인 무상원조를 통한 우리 정부의 주도적 대북지원을 제한하고 있음. 이는 개도국 또는 최빈국 등에 대한 공적개발원조(ODA)의 개념과 인도지원의 개념을 혼동한 것으로 사료됨. 더욱이 ODA의 최근 동향은 기술협력, 식량원조, 재난구호 등 양자간 원조는 상환의무가 없는 증여를 중심으로 이루어지고 있음.

- 또한 법안의 제17조 제1항 제3호에서 “북한주민이 그 지원의 제공자를 알 수 있는 현물지원” 을 실태조사의 내용에 포함시킨 것은 인도지원의 기본적 성격에 부합하지 않는 것으로 사료됨.

#### 나. 인도지원법의 장려법(enhancement act)으로서의 성격확보

- 임시조치법은 북한주민의 기본적 생존권보장을 도모함을 목적으로 하고 있다고

제1조에서 밝히고 있으나 법률의 전체적 내용은 각종의 기구와 조직을 설립하고 심의를 받도록 하며, 국회에 대한 보고의무, 국회의 인도적 지원에 대한 통제, 지원금의 회수 등을 규정하여 규제법적 성격이 강하고 법제정 목적에 부응하는 획기적인 대북지원의 재원확보나 신속하고 원활한 지원을 위한 특별한 조치가 결여되어 있음

- 다만 보칙에 민간단체 등에 대한 지원을 규정하고 ‘경비보조’ 등 필요한 지원을 할 수 있다고 하고 있으나 보다 근본적으로 지원법의 역할을 하려면 이 법안의 제22조에 의하여 정부가 마련한 재원에 대한 집행을 민간단체 등에 위임하여 정부간 지원이 가지고 있는 경직성을 극복하고 보다 유연하게 대북 인도적 지원이 이루어지도록 하는 내용을 포함하고 긴급한 인도적 사안에 대하여는 통일부 장관에게 보다 포괄적인 권한을 부여하여야 할 것임.

#### **다. 권한의 위임과 소관사항의 원리**

- 법안의 제23조는 통일부 장관이 이 법에 따른 권한의 일부에 대하여 소속기관, 지방자치단체장, 다른 행정기관의 장 등에게 위임할 수 있다고 규정하고 있으나 법률은 전속적 소관사항을 포괄적으로 위임할 수 없으며, 구체적으로 범위를 정하여 위임해야 함. 일반적으로 법률에서 그 소관사항을 하위법령에 위임하는 기준은 절차에 관한 사항, 기술적인 사항, 임기응변이 예측되는 사항으로서 국회의 심의대상으로 하는 것이 바람직하지 않다고 판단되는 사항임.

- 따라서 동 법안이 “이 법에 따른 권한의 일부” 에 대하여 위임할 수 있도록 한 것은 위임되는 권한의 범위가 분명하지 않아 입법의 기본원리에 저촉될 수 있음

#### **라. 법규내용의 명확성 부재**

- 동 법안은 목적조항과 정의 조항을 통하여 “북한 주민의 식량권” 이라는 용어를 사용하고 있으나 그 개념에 대한 정의가 분명치 않음.

- 법규의 내용은 정확성, 명확성, 간결성을 확보하고 있어야 하나 동 법안의 제18조는 국회의 통제권행사의 요건이 일부 명확성을 결여하여 문제의 소지가 있음. 예컨대 인도적 지원이 “상당부분 군사적 용도로 전용된다고 판단되는 경우” 의 경우 ‘상당부분’ 이라는 용어의 내용이나 ‘판단’ 의 주체가 분명하지 않아 논란의 소지가 있음.

#### 마. 대북지원관련 위원회의 추가설치문제

- 동 법안은 제8조에서 통일부 장관소속 하에 “북한주민인도적지원특별위원회”를 설치하도록 하고 있으나 통일부내에는 남북관계발전법에 근거하여 이미 남북관계 발전을 위한 중요사항의 심의와 남북관계발전기본계획을 심의하기 위한 남북관계발전위원회가 구성되어 있어 기능의 중복우려가 있음
- 또한 특별위원회의 구성에 있어 “국회에서 선출하는 자 3인”을 포함하도록 한 것은 통일부장관이 동 위원회를 통과하여 추진하는 계획과 사안에 대하여 국회에서 통제할 수 있도록 한 규정을 고려할 때 정부에 대한 과도한 간여로 인식될 수 있음

#### (3) 법의 시효

- 이 법안은 부칙에서 법의 유효기간을 시행일로부터 5년간으로 하고 있으나 남북관계발전법과의 체계성을 확보하는 이행법으로서 성격을 부여한다면 별도의 시효를 두지 않는 방법도 고려해야할 것임.
- 더욱이 법의 제정취지가 “정부에 의한 인도적 지원사업이 남북협력사업으로 발전할 수 있는 방법을 강구” 하도록 하는데 있다면 좀더 장기적 안목에서 대북인도적 지원이 추진되어야 할 것임.
- 물론 이를 위해서는 인도지원이 긴급재난극복을 넘어 인도적 목적의 개발지원을 포함하는 것으로 범위가 확대되어야 할 것임.

### 3. 북한주민에 대한 인도적 지원을 위한 특별법(안)

#### (1) 법률의 목적

- 이 법안은 제1조에서 인도적 지원의 목적으로 “민족경제의 통일적이며 균형적인 발전을 도모” 한다고 규정하고 있으나 ‘인도적 지원’에 관한 특별법에서 이러한 목적을 설정하는 것은 적합하지 않은 것으로 사료됨.



## (2) 법률의 내용

### 가. 용어의 사용

- 동 법안은 제3조에서 “국가의 책무” 라는 용어를 사용하고 있으나 이는 명확한 정의를 따로 부여하지 않는 한 국가의 범위에 대한 논란의 여지가 있으므로 ‘정부의 책무’ 로 변경하는 것이 적절할 것임

### 나. 주무부처

- 남북관계발전에 관한 법률의 경우 남북관계발전기본계획의 수립(제13조), 남북관계발전위원회(제14조)의 운영, 남북회담대표의 지휘감독(제18조) 등에서 통일부장관에게 책무부여하고 있고, 정부조직법에서도 통일부장관에게 통일 및 남북교류협력 등에 관한 사무를 관장하도록 규정하고 있음(제30조)

- 따라서 동 법안의 제5조에서 북한주민에 대한 인도지원기본계획의 수립과 관련하여 “국무총리” 를 소관으로 한 것은 적절치 않음. 이를 통일부 장관으로 변경해야 할 것임.

## (3) 인도적 지원사업의 내용

- 동 법안은 제8조에서 인도적 지원사업의 범위를 긴급재난에 대응한 식량 및 보건, 의료지원과 농업분야에서의 지원만을 규정하고 있어 동 법안의 제정목적인 북한주민의 기본적 생존보장의 달성에 한계가 있음.

- 북한의 인도적 위기상황은 좀더 총제적인 요인들에 의하여 발생한 것으로 인도 지원이라고 할지라도 그 범위를 가장 기초적인 인프라조성이나 교육, 산림조성, 북한주민의 자생력확보를 위한 제반 지원 등을 포함하도록 하여야 할 것임.



대북  
인도적지원법(안)을  
제안한다

## 질문&메모

질문자 성함  
소속

1. 질문하고 싶은 발표자나 토론자

2. 질문 또는 토론 내용

## 질문&메모

질문자 성함  
소속

대북  
인도적지원법(안)을  
제안한다

1. 질문하고 싶은 발표자나 토론자

2. 질문 또는 토론 내용



## 질문&메모

질문자 성함  
소속

1. 질문하고 싶은 발표자나 토론자

2. 질문 또는 토론 내용

## 질문&메모

질문자 성함  
소속

대북  
인도적지원법(안)을  
제안한다

1. 질문하고 싶은 발표자나 토론자

2. 질문 또는 토론 내용



## 질문&메모

질문자 성함  
소속

1. 질문하고 싶은 발표자나 토론자

2. 질문 또는 토론 내용

## 질문&메모

질문자 성함  
소속

대북  
인도적지원법(안)을  
제안한다

1. 질문하고 싶은 발표자나 토론자

2. 질문 또는 토론 내용





## 질문&메모

질문자 성함  
소속

1. 질문하고 싶은 발표자나 토론자

2. 질문 또는 토론 내용

## 질문&메모

질문자 성함  
소속



1. 질문하고 싶은 발표자나 토론자

2. 질문 또는 토론 내용