

제3회 공익·인권 분야 연구 결과 보고서 03

‘한반도아동기금’
설립 및 운용에 관한 연구



서울지방변호사회

‘한반도아동기금’ 설립 및 운용에 관한 연구

〈연구팀〉

김광훈 변호사[법무법인(유한) 동인]

송윤정 변호사[법무법인(유한) 바른]

함보현 변호사(화우공익재단)

홍유진 변호사(화우공익재단)

공 · 익 · 인 · 권 · 분 · 야 · 연 · 구 · 결 · 과 · 보 · 고 · 서

인 사 말



안녕하십니까? 서울지방법변호사회 회장 박종우 변호사입니다.

우리회는 변호사의 공익 활동 참여 기회를 확대하고, 공익변호사 및 공익단체를 지원·양성하고자 산하에 프로보노지원센터를 설립하여 운영하고 있습니다. 이러한 노력의 일환으로 서울지방법변호사회는 그동안 위 프로보노지원센터를 통하여 회원님들의 공익·인권 분야 연구 활동을 격려하면서 재정적으로 지원해왔습니다.

공익·인권 연구에 대한 열정을 가진 회원님들의 적극적인 참여로 인하여 ‘제3회 공익·인권 분야 연구 결과 보고서’를 발간하게 되었습니다. 이처럼 소중한 연구 결과를 회원님들과 함께 공유하고 우리 회의 인권 옹호 활동을 널리 알릴 수 있는 기회를 가지게 된 것을 몹시 기쁘게 생각합니다.

금번 ‘제3회 공익·인권 분야 연구 활동 지원사업’ 공모에는 총 10팀이 참가신청을 하였고, 엄격한 심사를 통하여 최종적으로 3팀(이혜정 회원 외 4인, 조장곤 회원 외 4인, 김광훈 회원 외 3인)을 선정하였습니다. 이혜정 회원 외 4인 팀은 ‘DNA 신원확인 정보의 이용 및 보호에 관한 법률의 문제점 및 개정 방향’을 주제로, 조장곤 회원 외 4인 팀은 ‘사법절차에 있어서 장애인의 진술권 증진을 위한 입법 등 개선사항 연구’라는 주제로, 김광훈 회원 외 3인 팀은 ‘한반도 아동기금 설립 및 운용에 관한 연구’를 주제로 연구를 진행하였습니다. 반년에 걸친 연구팀들의 심층적인 연구 끝에 오늘 이 자리에서 위 연구의 결과물들을 회원님들께 소개해드릴 수 있게 되었습니다.

회를 거듭할수록 공모사업에 지원해주시는 연구팀의 수준이 높아지고 있습니다. 우리회는 앞으로 사회 각 분야에서 인권 및 공익의 증진을 위하여 적극적인 연구 활동을 펼치는 회원님들을 응원하고, 다양한 방식의 지원을 할 수 있도록 노력하겠습니다.

우리회의 연구 활동 지원 사업이 공익·인권 분야에 대한 연구의 발전에 기여함으로써, 변호사의 공익성에 대한 국민의 신뢰를 높일 수 있는 디딤돌이 되기를 희망합니다. 또한, 더 많은 회원님들이 지속적으로 공익·인권 분야에 관심을 갖고 참여할 수 있기를 바라면서, ‘제3회 공익·인권 분야 연구 결과 보고서’ 발간에 힘써주신 모든 분들께 다시 한 번 감사의 말씀을 드립니다. 감사합니다.

2019년 6월

서울지방변호사회장 **박종우**

“공익·인권분야 연구활동 지원사업” 개요

1. 취지

사회 각 분야에서 인권 및 공익이 더욱 획기적으로 증진되기 위해서는 그 구조를 형성하는 제도 및 정책 등의 변화가 필요한바, 인권과 공익의 향상을 위해 제도적인 연구를 하고 있거나, 하고자 하는 회원들을 지원하고, 나아가 더 많은 회원들의 관심과 참여를 유도하기 위해 2016년부터 동 사업을 시행하고 있음.

2. 참가 대상 : 서울지방변호사회 회원

3. 지원 부문

- 공익·인권 관련 법령 제·개정에 대한 연구
- 공익·인권 관련 정책 제안 또는 제도 개선 방안에 대한 연구
- 국외 인권 환경 및 제도, 판례 등에 대한 연구
- 기타 공익·인권 향상을 위한 각종 이론적·실무적 연구

4. 제출 서류 : 신청서 및 연구계획서

5. 진행일정

구분	날짜	비고
모집 공고	2018. 9. 4.(화)	서울지방변호사회 프로보노지원센터 홈페이지 게시 전 회원 이메일 공지
모집 기간	2018. 9. 4.(화) ~ 2018. 9. 28.(금)	총 10팀 지원
심사 기간	2018. 10. 1.(월) ~ 2018. 10. 24.(수)	1차 심사 : 프로보노지원특별위원회 2차 심사 : 상임이사회
심사결과 발표	2018. 10. 25.(목)	선정 회원에게 개별 연락
연구 중간보고서 접수	2019. 2. 15.(금)	
중간보고서 검토 및 보완 요청	2019. 3. 8.(금)	프로보노지원특별위원회에서 검토
최종 연구보고서 접수	2019. 3. 29.(금)	

6. 선정 팀 및 선정 이유

연구팀	연구주제	선정 이유
이혜정 (연수원 41기) 외 4인	디엔에이신원확인 정보의 이용 및 보호에 관한 법률의 문제점 및 개선방향	<p>본 연구에서 목적으로 삼은 디엔에이법은 장래 범죄예방과 수사편의라는 미명 아래 심각한 남용의 문제가 있고, 외국사례에도 디엔에이 관리 소홀과 오염으로 인한 오판의 문제가 다수 소개돼 있으며, 질병과 가족력을 내포하고 있는 유전정보로 인해 그 가족까지 용의선상에 오를 수 있어 평생 낙인효과를 수반할 우려가 있음.</p> <p>이에 헌법재판소에서 지적한 문제를 시정하고, 해외 적용사례와 국내외 논문 등을 토대로 종합적으로 연구하여 올바른 디엔에이법개정안을 제안하고자 한다는 연구 목적과, 이를 통해 개정안을 제출하여 법 제도를 개선하고자 한다는 활용 방안 등이 본 지원 사업의 취지에 부합하며, 연구 결과의 효과적인 활용도가 기대됨.</p>
조장곤 (연수원 40기) 외 4인	사법절차에 있어서 장애인 진술권 증진을 위한 입법 등 개선사항의 연구	<p>장애인 피해자인 경우와 피의자인 경우의 진술조력 등 장애인의 진술권 보장을 위한 규정이 미흡하고, 전담조사관제도는 운영이 미비한 것이 현실임. 이에 특히 정신적 장애인의 사법절차에서의 진술권을 증진할 수 있는 입법적 개선 사항 등을 밝히고 방안을 연구하고자 한다는 연구 목적 및 필요성에 위원 모두가 공감함.</p> <p>선행연구가 없는 것은 아니지만, 그동안의 연구 성과를 기초로 입법 등 개선방안을 구체화한다는 계획이 긍정적으로 평가되었음.</p>
김광훈 (변시 5회) 외 3인	‘한반도 아동기금’ 설립 및 운용에 관한 연구	<p>한반도 평화의 분위기 속에서 인도적 지원을 비롯한 남북교류와 경제 협력에 대한 기대가 커지고 있으며, 특히 한반도 미래의 주역으로 성장할 남북한 어린이들이 정치와 이념을 떠나 교류하고 소통하는 것은 남북화합과 아동인권 증진을 위한 중요한 과제라고 할 수 있음.</p> <p>본 연구는 선행연구가 많지 않은 것으로 사료되고, 공동기금 및 기구 설립 운용과 남북한 아동인권실태 분석 및 개선, 남북한 교류를 위한 다양한 기구 설립의 참고자료로 활용될 수 있다는 연구결과 활용방안을 높이 평가하였음.</p>

목 차

I. 서론	8
II. 남북한 아동인권 실태	10
1. 들어가는 말	10
2. 북한의 아동인권	11
가. 아동의 정의	11
나. 인권일반 및 일반원칙	11
다. 시민적 권리와 자유	14
라. 아동에 대한 폭력	17
마. 가정환경과 대안양육	19
바. 장애, 기초보건 및 복지	21
사. 교육·여가와 문화적 활동	28
아. 특별보호조치	32
3. 남한의 아동권	35
가. 아동의 정의	36
나. 일반원칙	36
다. 시민적 권리와 자유	39
라. 아동에 대한 폭력	42
마. 가정환경 및 대안양육	45
바. 장애·기초보건 및 복지	48
사. 교육·여가 및 문화	53
아. 특별보호조치	57
4. 소결	62
III. 북한의 아동 관련 대외기구, 공동기금 현황	64
1. 들어가는 말	64
2. 북한 내 상주사무소 설립 현황	65
가. 북한 내 유엔기구 평양사무소	66
나. 북한 내 유럽의 NGO	67
다. 국제적십자위원회/국제적십자사연맹	68
라. 정부기구	69
마. 북한 내 남한 NGO 상주사무소 설립 추진 현황 및 한계	70
3. 남한 주요 행위자별 대북지원의 현황과 특성	71
가. 정부의 대북지원 현황과 특성	71
나. NGO의 대북지원 현황과 특성	73
4. 대북지원 기금의 현황	75
가. 세계기금(The Global Fund)	75
나. 유엔국제아동기금(United Nations International Children's Emergency Fund: UNICEF)	76
다. 유엔인구활동기금(United Nations Population Fund: UNFPA)	76
라. 북한 신탁기금(Trust Fund for DPRK)	77
5. 소결	78

IV. 국제 아동지원기구의 운영 방식 및 해외 민간단체 협력 사례 연구	79
1. 들어가는 말	79
2. 기존 아동지원기구의 기금모금 및 운영 방식의 분석	80
가. 유니세프(Unicef)	80
나. 월드비전	84
다. 어린이재단(Child Foundation)	85
라. 세이버 파운데이션(Saber Foundation)	85
마. 한반도아동기금에의 시사점	85
3. 해외 민간단체 간 협력 사례 연구	87
가. 독일 통일 과정에서의 민간 교류 및 사회문화 협력 현황	87
나. 중국과 대만의 민간 교류 방식	92
4. 소결	95
V. 한반도아동기금 설립을 위한 법제 검토	97
1. 들어가는 말	97
2. ‘남북교류협력에 관한 법’ 소정의 협력 사업 해당성	97
3. ‘남북관계 발전에 관한 법률’ 및 ‘남북협력기금법’ 소정의 지원 방안	99
4. 남북협력 관련 개별법의 비교 검토	100
가. 이산가족법	100
나. 거래말편찬사업법	101
다. 개성공업지구법	104
5. 북한의 아동보호 관련 법제	105
6. 유엔의 대북제재 검토	106
7. 미국의 독자 대북제재 검토	109
8. 소결	111
VI. 한반도아동기금의 설립형태 및 기금 운용 방식에 관한 제언	113
1. 한반도아동기금의 목표와 전략	113
2. 운용 방식	113
가. ‘한반도아동기금 설립 및 운영을 위한 특별법’ 제정	114
나. 공동기금 운영 방식	115
3. 협력 프로젝트	117
VII. 결론	119
* 별첨 한반도 아동 공동성장 선언	120
참고문헌	121

I. 서론

최근 남북 관계와 국제정세의 변화에 따라 한반도에서 화해와 협력의 길을 모색하려는 움직임이 한층 활발해지고 있다. 이러한 흐름 가운데 북한을 일방적인 지원의 대상으로 치부할 것이 아니라 평화로운 공존을 위한 협력 파트너로 보고, 남북이 이벤트성 교류에서 벗어나 장기적으로 한반도의 미래를 설계해 나가는 협력사업을 구상해야 한다는 시각이 있다. 그러한 한반도 청사진을 함께 준비하고 합의 가능한 부분부터 실천에 옮긴다면 정세와 정권에 따라 남북관계 부침을 되풀이하는 경험을 최소화할 수 있을 것이다.

본 연구는 그러한 남북 공동의 협력 프로젝트이자 기구로서 한반도 아동의 건강한 성장을 도모하는 ‘한반도아동기금’(일명 KORCEF)을 제안하고 그 설립 및 운용 방안을 탐색하고자 한다. 한반도아동기금이라는 아이디어는 미래 한반도의 주역인 남북의 아동들이 건강하게 성장하고 이질성을 극복해나가는 과정 자체가 평화를 실현하는 길이라는 믿음에서 출발했다. 평화 또는 분단체제 극복이라는 명목을 내세우지 않더라도 아동의 건강한 성장과 적절한 교육에의 접근 등은 당연히 보장되어야 하는 천부적인 권리이다. 오랜 기간 대립해온 남과 북이 이렇듯 당연히 존중되어야 아동의 권리, 복리를 위해 머리를 맞대고 공동의 미래를 찾아간다면 더할 나위 없을 것이다. 한반도 아동기금의 설립과 프로젝트의 실천 자체가 한반도의 평화를 앞당기는 강력한 촉매가 될 수 있다.

본 연구는 우선 남과 북의 아동인권 현황을 개관하고 각각 어떠한 분야에서 지원이 필요한지를 살피고자 한다. 이때 남북 사이 분야별 단순 비교나 우열의 문제로 치부하지 않고, 각자 주어진 환경에서 열악한 분야나 지원이 필요한 부분 자체에 주목할 필요가 있다. 전자의 시각으로 접근할 경우 자칫 체제 경쟁의 연장선 위에서 ‘아동복지 성적표’를 작성하고, 인도주의적 협력 가능성을 없애버릴 공산이 크기 때문이다.

이어 북한의 아동 관련 기구와 공동기금 현황을 설립, 운영체계를 중심으로 살필 계획이다. 여기에는 북한에 상주사무소를 개설하고 있는 기구 또는 단체 현황, 남한 정부와 민간단체의 대북지원 현황과 특성, 대북지원 기금의 현황 등이 포함될 것이다. 기존 교류·협력 주체들의 활동 현황과 각 사업 형태는 새로운 기구인 한반도아동기금의 설립과 운용에 주요한 참고자료가 될 것이다.

이와 함께 기존의 국제 아동지원기구의 특성을 분석하는 동시에 해외에서 민간단체들이 아동지원 프로그램을 위해 어떻게 기금을 모으고 기구를 운용하는지 비교 분석할 것이다. 나아가 분단의 경험에 있거나 분단 상태에 있는 독일과 중국·대만의 민간단체 교류·협력 방식을 확인할 계획이다. 이러한 연구는 앞서 북한 관련 사업 검토와 더불어 한반도아동기금의 설립과 운영에서 시행착오를 줄이고 보다 적절한 길을 찾는 데 도움이 될 것이다.

남북 교류·협력과 관련한 국내법과 대북제재 현황 역시 한반도아동기금 설립과 운영 방안을 모색하는 데 빼놓을 수 없는 연구 대상이다. ‘남북교류협력에 관한 법’ 등 남북 협력사업과 관한 국내법과, 대북제재를 중심으로 한 국제규범을 검토함으로써 남북 공동기구 설립과 운영을 위한 현실적인 제약과 실현 가능한 방식을 가려낼 수 있을 것이다.

본 연구는 위와 같은 분야별 검토에 바탕하여 가장 바람직한 한반도아동기금의 설립형태와 기금 운영 방식에 대하여 나름의 제언을 내놓고자 한다.

II. 남북한 아동인권 실태

1 들어가는 말

유엔아동권리협약(Convention of the Rights of the Child : CRC)은 18세 미만 아동의 모든 권리를 담은 국제협약으로서 1989년 11월 20일 유엔에서 만장일치로 채택되어 1990년 10월 2일부터 국제법으로서 효력이 발생하였으며 전 세계 196개국(2016년 기준)이 비준하였다. 협약은 전문과 54개 조항으로 구성되어 있으며 아동의 생존의 권리, 보호의 권리, 발달의 권리, 참여의 권리를 규정하고 있다.

〈표 1〉 아동권리협약의 4대 권리

생존의 권리	적절한 생활수준을 누릴 권리, 안전한 주거지에서 살아갈 권리, 충분한 영양을 섭취하고 기본적인 보건서비스를 받을 권리 등 기본적인 삶을 누리는 데 필요한 권리
보호의 권리	모든 형태의 학대와 방임, 차별, 폭력, 고문, 징집, 부당한 형사처벌, 과도한 노동, 약물과 성폭력 등 어린이에게 유해한 것으로부터 보호받을 권리
발달의 권리	잠재능력을 최대한 발휘하는 데 필요한 권리, 교육받을 권리, 여가를 즐길 권리, 문화생활을 하고 정보를 얻을 권리, 생각과 양심과 종교의 자유를 누릴 수 있는 권리 등
참여의 권리	자신의 생활에 영향을 주는 일에 대해 의견을 말하고 존중받을 권리, 표현의 자유, 양심과 종교의 자유, 평화로운 방법으로 모임을 자유롭게 열 수 있는 권리, 사생활을 보호받을 권리, 유익한 정보를 얻을 권리 등

출처: 유니세프 코리아 홈페이지

아동권리협약의 당사국은 협약이 명시한 권리의 실현을 위해 입법적, 행정적 조치를 비롯해 모든 적절한 조치를 취할 의무를 지니며(제4조) 협약이 발효된 후 2년 이내에, 그 후부터는 협약이 규정하는 권리 실행을 위해 채택한 조치와 권리의 보장과 관련해 이루어진 진전 상황 보고서를 유엔아동권리위원회에 제출해야 한다. 위원회는 당사국의 국가보고서를 심의하는 과정에서 보다 객관적이고 정확한 평가를 위해 비영리민간단체(NGO)의 민간보고서를 수렴하고 위원회의 최종 견해를 당사국에 표명한다.

남북한 모두 유엔아동권리협약에 가입한 당사국으로서 협약에 따른 보고서를 제출하고 있으므로 유엔아동권리협약 이행 국가보고서, NGO 및 국제기구보고서, 언론보도, 유엔아동권리위원회의 최종 견해를 종합적으로 검토하면 남북의 아동인권을 가장 객관적으로 파악할 수 있을 것이라 본다. 이에 따라 남북한의 아동인권 현황에 대해 살펴보고자 한다.

2 북한의 아동인권

북한은 1990년 9월 아동권리협약을, 2014년 11월에는 아동의 매매·성매매 및 아동 음란물에 관한 아동권리협약 선택의정서를 비준하였다. 1996년 2월 최초 보고서를 시작으로 2003년 5월 제2차 보고서, 2007년 12월 제3·4차 통합보고서, 2016년 4월 제5차 보고서를 제출하였다.

가. 아동의 정의

- 북한의 ‘조선민주주의인민공화국 아동권리보장법’은 아동을 16세까지로 정의하고 있다. 현행 11년에 의무교육을 마치는 나이가 16~17세라는 점에 기초한 것이다. 북한은 2014년부터 전 반적 12년제 의무교육을 도입하였으므로 새로운 제도에서 배우는 아동은 12년제 의무교육을 마치면 17~18세가 될 것이므로 이에 따라 아동에 대한 법적 정의도 협약이 제시하는 바와 같게 될 것이라는 입장이다.
- 유엔아동권리위원회(이하 ‘위원회’)는 2014년에 도입한 12년제 의무교육제도가 완전히 시행되는 2026년에나 아동을 18세에 이르는 사람으로 정의하게 되는 것이므로 이는 장기간 협약 제 1조의 적용을 방지하는 것과 마찬가지로 18세 미만의 모든 아동을 즉각 보호할 수 있도록 아동보호법을 지체 없이 개정할 것을 촉구하였다.

나. 인권일반 및 일반원칙

1) 비차별

- 북한의 사회주의헌법 제65조에서는 ‘공민은 국가사회생활의 모든 분야에서 누구나 다 같은 권리를 가진다.’고 규정하고 있으며, 아동권리보장법 제3조는 ‘조선민주주의인민공화국에서 아동은 출신성분이나 성별, 부모 또는 보호자의 지위, 재산소유관계, 신체상 결함 같은 것에 관계 없이 누구나 똑같은 권리를 보장받는다.’고 규정하고 있다. 북한은 2009년 내각 결정으로 ‘육

아원과 애육원에 관한 규정’을 채택하여 2014년 10월 수도 평양과 2015년 강원도 원산에 육아원과 애육원을 신축하였다. 고아들이 다니는 소학교와 중학교의 교육설비 개선 투자를 늘렸으며 ‘장애자보호법’ 개정에 따라 장애아동의 교육과 생활 조건을 개선하기 위한 조치를 취하였음을 밝혔다.

- 북한은 사회정치계급체제인 성분 제도를 통해 국민을 정치적 배경에 따라 “핵심”, “동요”, “적대” 계층으로 분류하고 성분에 따라 고용, 거주, 교육, 직업 선택 등 주요부분에서 차별을 가하고 있다는 국제사회의 지적이 있다.¹⁾ 위원회는 사회적 지위 또는 부모의 정치적 견해에 따른 아동차별을 종식시키기 위한 즉각적인 조치를 취할 것을 권고하였다.

〈표 2〉 북한의 계층구조

계층	부류
핵심계층	항일투쟁 참가자 및 가족, 6·25전쟁 참가자 및 전사자, 지도자와 체제에 충성을 다한 사회적 표본이 되는 영웅
동요계층	노동자, 농민, 근로인텔리
적대계층	지주, 부농, 예속자본가의 후손, 친일파, 종파분자, 군입대 기피자, 정치범출소자, 월남자 등

출처: 통일부 북한정보포털

2) 아동 최상의 이익

- 북한은 아동의 성장과 발달을 위한 투자를 늘리고 교육부문에 대한 사회적 지원을 장려하였다고 하면서 그 사례로 수백 개의 분교 설립, 만경대학생소년궁전과 같은 전국 과외교육시설의 개조, 아동권리보장법 등의 아동 관련법과 국가정책 요구사항의 국가적 인식을 위한 감수성 증진 토론회 개최, 민·형사 사건에서 아동의 최선의 이익을 보장하는 입법적 조치를 취하였다고 밝혔다.
- 이에 대해 위원회는 아동이 부모로부터 불필요하게 분리되어 양육시설에 배치되는 결정을 방지할 수 있도록 보장하고 모든 정부 정책 및 실행에서 아동권리에 관한 의무적인 사전·사후 영향평가 절차를 수립할 것을 권고하였다.

1) Human Right Watch, WORLD REPORT 2018.

3) 생명, 생존 및 발달권

- 북한은 보건부문 발전을 위한 중기전략계획(2010-2015), 새로운 말라리아 관리 전략계획(2014-2017), 결핵 관리 전략계획(2014-2017), 생식보건교육전략(2013-2105), 신생아보건 행동계획(2015-2016) 등의 국가적 계획을 확립하고 원격의료서비스의 도입, 아동질병 통합 관리 지침의 배포, 교통사고로부터 아동을 보호하기 위한 프로그램과 도서 보급을 실시하였으며 아동 사망률은 당국의 공중보건정책과 의료일꾼들의 노력으로 크게 감소하였다고 설명하였다.

〈표 3〉 아동 사망률 및 모성 사망률

년도	1세 이하 (출생 1,000명당)	5세 이하 (출생 1,000명당)	모성 (출생 10만 명당)
2008	19.3	26.7	85.1
2010	18.8	25.7	76.0
2012	16.7	22.7	68.1
2014	14.2	20.0	62.7

출처: 조선민주주의인민공화국 보건성 중앙통계국

- 2017 세계인구현황보고서에 의하면 북한의 출산아 수 10만 명당 모성 사망 수는 82명으로 나타나 11명인 우리나라의 8배에 달했으며 WHO의 2017년 세계보건통계에 따르면 북한의 영유아 사망률은 1,000명당 24명으로 남한 3명의 8배에 달했다.²⁾ 위원회는 아동의 건강한 발달에 영향을 미치는 사회적, 경제적 박탈 및 불평등, 발육저하 및 쇠약을 초래하는 아동 영양실조, 아동 노동 문제를 포함하여 영유아 사망의 근본원인을 다루기 위한 노력을 강화할 것을 권고하였다.

4) 아동의 견해 존중

- 북한의 사회주의헌법 제69조에서는 ‘국민은 신소와 청원을 할 수 있다’고 규정하고 있으며 「아동권리보장법」 제42조는 ‘가정에서는 아동의 의사를 최대한 존중하고 무시하거나 무시하지 말아야 한다.’, 「국적법」 제9조는 ‘14살 이상 16살에 이른 자녀의 국적은 부모의 의사와 본인의 동의가 있어야 변경된다. 이 경우 부모의 의사가 없거나 의사와 다르면 본인의 의사를

2) 한국일보, “북한 영유아 사망률 남한보다 8배 높다”, 2018. 11. 20.

따른다.’고 규정하고 있다. 한편 어린이들의 권리옹호를 위한 아동단체로서 조선소년단을 운영하여 아동 대표들의 견해를 지방인민회의와 최고인민회의에 전달하고 이를 입법에 반영하였으며, 신소청원부서를 모든 국가기관에 설치하였다고 한다.

- 위원회는 당사국이 아동에게 가장 중요한 문제뿐만 아니라 개인적 결정과 지역 및 국가 수준에서 아동과 관련된 문제에 참여하고 영향을 줄 수 있는 구조를 파악하기 위한 연구 수행과 아동의 견해가 효과적으로 고려될 수 있는 지침을 개발할 것을 권고하였다.

다. 시민적 권리와 자유

1) 출생등록과 국적

- 북한은 「공민등록법」, 「아동권리보장법」에 따라 공화국 아동의 출생등록과 국적을 보장하며 아동은 출생과 함께 이름을 가질 권리, 국가와 사회, 부모의 보살핌을 받을 권리를 가진다고 규정하고 있으며 「국적법」에서 혈통주의와 출생지주의 모두 적용하고 있으므로 북한에서 출생한 아동은 누구도 무국적자로 남지 않는다고 한다.
- 위원회는 북한이 국내 아동들의 시민등록 및 국적취득을 보장한다는 것에 주목하면서도, 북한 영토 밖에서 거주하는 북한 어머니로부터 출생한 아동들이 강제로 북한 영토로 돌아오지 않은 경우에도 출생등록과 국적을 취득할 수 있도록 보장하는 양국 간 합의를 검토할 것을 권고하였다.

2) 표현의 자유

- 북한의 「아동권리보장법」 제16조에서는 ‘아동은 말이나 서면 또는 출판물, 예술 작품 같은 것을 통하여 자기의 견해를 자유롭게 표시할 수 있다.’고 규정하고 있다. 이에 따라 조선소년단에서는 “4.15 만경대상” 글짓기 대회, 전국학생소년 예술축전 등의 발표회와 경연대회를 열어 아동들이 자신의 견해를 표현할 수 있는 충분한 기회를 갖도록 하고 있으며 아동 관련 출판사에서 매년 평균 아동용 간행물 900종, 850만 권을 발간하였음을 보고하였다. 또한 조선중앙방송위원회에서는 아동들을 위한 프로그램과 조선소년단 활동을 방송하였다고 한다.
- 유엔 북한인권조사위원회의 보고에 따르면 조선노동당 산하 사회단체를 통해 국가는 주민들을 감시할 수 있을 뿐 아니라 그들의 일상생활을 지시하며 정치 체제나 최고지도자에 대한 사실상 어떠한 비판적인 표현도 허용하지 않을 정도로 북한 주민의 표현의 자유가 제한받고 있

다. 또한 표현의 자유에 대한 권리로서 국경에 상관없이 정보에 대한 접근의 자유를 과도하게 억제하는 방식으로 북한을 떠난 가족 구성원과 국가에 남아 있는 이들 간의 의사소통을 제한한다는 비판이 제기되었다.³⁾ 위원회는 북한이 아동의 표현의 자유와 의견의 다양성을 촉진하고, 구두로, 서면 또는 인쇄물, 또는 인터넷을 포함한 어떠한 매체를 통해서도 모든 종류의 정보와 아이디어를 찾고, 받으며, 전달할 수 있는 자유를 보장하도록 권고하였다.

3) 사상·양심·종교의 자유

- 북한의 「사회주의 헌법」 제68조에서는 공민은 신앙의 자유를 가지고, 이 권리는 종교건물을 짓거나 종교의식 같은 것을 허용하는 것으로 보장되며, 종교를 외세를 끌어들이거나 국가사회질서를 해치는 데 이용할 수 없다고 규정하고 있다.
- 유럽의회 내 초당파 의원 단체인 ‘종교, 신앙의 자유와 종교적 관용(FoRB&RT)’은 ‘2017 연례 보고서’에서는 북한을 포함한 중국, 이란, 파키스탄 등 11개국을 종교 자유 침해국으로 지목했다. 또한 보고서에서는 평양에 기독교 교회 5곳이 있지만 북한 정부에 의해 엄격히 통제되고 있으며 위 교회 밖에서 신앙생활을 한 사람은 수감과 고문 등 가혹한 처벌의 대상이 된다고 밝혔다.⁴⁾ 위원회는 종교나 신념에 근거한 모든 종류의 박해를 방지하고 근절하기 위한 조치를 취하고, 종교적 관용과 사회적 담화를 증진함으로써 아동의 사상, 양심과 종교의 자유를 존중할 것을 권고하였다.

4) 결사와 평화적 집회의 자유

- 「사회주의 헌법」 제67조는 ‘공민은 언론, 출판, 집회, 시위와 결사의 자유를 가진다.’고 규정하고 있으며 조선소년단의 지역 소년 회의, 전국회의 등을 개최하고 학생들은 학교나 지방 수준에서 과학, 예술, 체육 영역의 과외활동을 조직하고 운영하고 있다고 한다.
- 반면 북한의 현실에서는 집회 및 결사의 자유가 허용되지 않을 뿐만 아니라, 당국이 허용하고 제도화되어 있는 집회 및 단체에 참가할 것이 강요된다는 조사 보고가 있다.⁵⁾ 최근 북한은 유엔총회 산하 위원회에서 ‘평화적 집회와 결사의 자유에 대한 권리를 포함한 인권과 기본적 자유의 증진과 보호’라는 제목의 결의안 표결에서 기권하였다.⁶⁾ 위원회에서는 아동의 관심에

3) 국제엠네스티, 조선민주주의인민공화국 유엔 아동권리위원회 제출 보고서(2017).

4) FoRB&RT, Annual Report 2017 Annex.

5) 통일연구원, 2018 북한인권백서(2018).

부합하는 결사의 자유와 평화적 집회의 자유를 증진하기 위한 추가적 조치를 취하도록 권고하였다.

5) 사생활을 존중받을 권리

- 「사회주의 헌법」 제79조에서는 ‘국민은 인신과 주택의 불가침, 서신의 비밀을 보장받고, 법에 근거하지 않고는 국민을 구속하거나 체포할 수 없으며 살림집을 수색할 수 없다.’라고 되어 있으며 「아동권리보장법」 제17조에서는 ‘아동의 사생활과 가족, 서신, 명예, 인격은 법적으로 보호된다.’고 규정하고 있다. 「형사소송법」 제 270조에서, 「민사소송법」 제10조에서는 필요한 경우 재판심리의 전부 또는 일부를 공개하지 않을 수 있음을 규정하고 있다. 북한의 중앙재판소는 2001년 미성년자와 관련된 형사 및 민사 사건에 대한 공개를 일체 금지하는 명령을 내렸고, 중앙검찰소와 인민보안부도 하급 단위에서 청소년 비행을 조사하면서 사건의 사실을 철저히 비밀을 유지하도록 요구하는 명령을 내린 바 있다고 한다. 또한 의료 상담 과정에서 알게 된 청소년들의 개인정보를 공개하지 않도록 하는 법과 행동규범을 준수하였다고 밝혔다.
- 2014년 유엔 조선민주주의인민공화국 인권조사위원회 조사 결과에 의하면 북한의 국가안전보위부는 당국의 감시를 피해 국외 전화를 이용하는 자들을 색출하기 위해 “중국 휴대 전화”의 송출을 찾고, 감시하고 차단할 수 있는 정교한 장비를 갖추고 있으며 국가를 떠난 가족 구성원이 있다고 의심받는 가정은 종종 감시 강화의 대상이 된다는 증언이 있었다. 또한 국가 감시체계는 일상생활의 모든 수준에 침투해있고 국가를 떠난 개인이 있을 가능성이 있는 가정의 자녀들은 가정 혹은 학교에서 조사 대상이 된다고 한다.⁷⁾ 위원회에서는 당사국이 실제로 법을 집행하는 데 필요한 조치와 위반사항을 처리하고 바로 잡기 위한 적절한 조치를 취할 것을 권고하였다.

6) 적절한 정보 접근

- 「아동권리보장법」 제 29조에 따라 출판기관을 비롯한 해당 기관들은 아동의 성장과 교육교양에 필요한 도서들을 보급하였고 교육지도기관은 「교육법」 제41조에 따라 교육도서들을 공급하였다고 한다. 2011-2012년에는 「전기통신법」, 「전자인증법」, 「컴퓨터망관리법」을 채택하면서 아동들이 높은 수준의 정보서비스를 이용할 수 있게 되었고 수도인 평양과 지방에 있는

6) 연합뉴스 “北, 유엔 ‘자의적 처형’·‘집회결사 자유’ 결의안서 기권”, 2018.11.21.

7) 국제엠네스티, 조선민주주의인민공화국 유엔 아동권리위원회 제출 보고서(2017).

대부분의 학교는 학업과 관련된 내부망(intra-network)을 갖추고 있다고 한다. 2012년에는 아동과 청소년을 위한 TV채널이 개설되었고 「도서관법」을 개정하여 도서관의 물질적·기술적 기반이 강화 되어 아동들이 충분한 지식을 습득할 수 있는 환경을 조성하였다고 보고하였다.

- 북한은 모든 미디어와 언론 매체에 대해 절대 독점권을 갖고 아동을 포함한 시민들이 받아들이는 정보의 유형을 대부분 통제해 왔다는 지적이 있다. 방송에 대한 독점 및 내용과 구조에 대한 엄격한 통제로 인해 아동이 “다양한 국내 및 국제 출처”로부터 다양한 정보에 접근하는 것은 불가능하며 실제 인터넷 접속은 외국인 및 국가 내 선택된 소수만 가능하다고 한다.⁸⁾ 위원회에서는 북한의 아동들이 국내외 다양한 정보 및 자료에 접근할 권리를 보장할 것과 특히 협약 제17조에 따라 디지털 형태의 미디어를 포함하여 아동의 권리와 안녕, 건강 증진에 초점을 둔 정보에 대한 접근권을 보장할 것을 촉구하였다. 또한 아동의 정보 접근은 형법 제 185조의 “적대적인 방송 및 선전물의 수집, 보관 및 배포” 죄로 간주되지 않도록 검토할 것을 권고하였다.

라. 아동에 대한 폭력

1) 고문 및 그 밖의 잔혹하거나 비인도적인 대우 또는 처벌, 체벌

- 북한의 형사소송법 제6조에서는 ‘국가는 형사사건의 취급처리에서 인권을 철저히 보장하도록 한다.’고 규정하고, 제 42조에서는 증인이 심문 중에 협박이나 강압으로부터 보호되어야 한다는 것을 명시하고 있다. 「아동권리보장법」 제43조에서는 ‘가정에서는 아동에 대한 학대, 무관심, 욕설, 추궁, 구타 같은 행위를 하지 말아야 한다.’고 되어있으며, 제51조에서는 ‘법기관은 아동범죄를 취급 처리하는 과정에 아동의 인격을 최대한 존중하여야 한다. 강제적 방법으로 아동에게 범죄를 인정시키거나 진술을 유도하는 행위를 할 수 없다.’고 명시하고 있다. 이에 따라 아동보육교양기관들은 부모, 학교 교원, 부모를 대상으로 체벌의 부정적 결과에 대한 감수성 교육과 아동 지도 및 훈육에 대한 세미나를 개최하였음을 밝혔다.
- 북한에서 아동체벌은 형법상 불법일 수는 있으나 가정, 대안양육시설, 탁아소, 학교 등에 대한 관련법에서는 체벌에 대한 명확한 금지를 명시하지 않고 있으며 실제로 구금시설에 갇힌 어린이에 대한 고문과 가혹행위, 처벌이 자행된다는 보고가 있다.⁹⁾ 또한 탈북민의 증언에 의

8) 국제앰네스티, 통제된 사회, 단절된 삶: 북한 내 휴대폰 사용 및 외부세계 정보 제한 실태(2016).

9) 모든 종류의 아동체벌 근절을 위한 국제 이니셔티브, 아동권리위원회의 조선민주주의인민공화국 심의를 위한 브리핑 자료(2017).

하면 학교에서 부과하는 물품을 마련하지 못하면 교사에게 욕설과 인격모독, 신체적 학대를 당했다고 한다.¹⁰⁾ 위원회는 북한의 위 법률조항에 주목하면서도 여전히 이들 조항이 법률 및 법 집행에 있어, 특히 당사국으로 강제 송환된 아동, 거리의 아동, 정치범 수용소를 포함한 구금시설에 있는 아동들의 경우에 고문과 그 밖의 잔혹하거나 비인도적인 대우 또는 처벌로부터 자유로울 권리를 적절히 보장지 않음에 우려를 표하면서 이에 대한 즉각적인 조치를 취하도록 권고하고 있다. 또한 집, 아동 관련 시설 및 정치범 수용소를 포함한 구금시설 등 모든 상황에서 모든 형태의 체벌을 명백하게 금지하는 법 제정을 즉시 검토하고 체벌 여부에 대한 모니터링을 실시하도록 촉구하였다. 체벌은 15-17세 아동에게 적용할 수 있는 “사회교양” 처분 수단이 될 수 없고, 18세 미만 아동은 형법상 체벌을 포함하거나 체벌에 해당할 수 있는 성인 대상 처벌을 받지 않도록 보장하며 부모 및 교육관계자들이 건전한 형태의 자녀양육 및 훈육을 증진할 수 있는 조치를 강화하도록 하였다.

2) 폭력, 학대 및 방임

- 북한의 「형법」은 ‘자기의 보호 밑에 있는 사람을 학대할시한 경우’(제260조), ‘늙은이, 어린이 또는 노동능력이 없는 사람을 보호할 의무를 지닌 자가 자기의 책임을 회피한 경우’(제258조), ‘사람에게 폭행한 경우’(제275조), 또는 ‘15살에 이르지 못한 미성인과 성교한 경우’(제281조) 엄중히 처벌받도록 규정하고 있으며 「아동권리보장법」 채택으로 인해 아동권리 증진에 국가적·대중적 관심을 높이고 관련 기관과 단체의 책임성을 강화하는 데 중요한 역할을 하였음을 밝혔다.
- 북한에서 아동학대는 가정과 학교에서 이루어지며 학교 선생님, 행정원, 군인들에 의해 미성년자에 대한 폭력이 자행된다는 보고가 있다. 소학교 학생도 공개처형에 강제로 참석하게 하는 등의 정신 폭력에 해당하는 사례가 있고 학생들 사이에서 일어나는 괴롭힘, 차별과 신체적 폭력이 일어나더라도 폭력의 피해자들을 보호할 환경이 마련되지 못한 방임 상태에 놓이게 된다고 한다.¹¹⁾ 위원회는 남자아이를 포함하는 모든 아동에 대한 성적학대를 범죄로 규정하는 법률을 검토하도록 하며 국경지역 생활시설 내 아동들의 상황을 진단하는 즉각적 조치를 거쳐 시설 아동들에 대한 성적학대를 포함하여 모든 형태의 폭력행위를 조사·기소·처벌할 것을 권고하였다. 또한 폭력의 성별(gender) 측면에 유의하여 아동폭력, 학대 및 방임에 관한

10) (사)성공적인 통일을 만들어가는 사람들, 조선민주주의인민공화국의 아동노동, 교육과 사상 주입(2017).

11) (사)성공적인 통일을 만들어가는 사람들, 북한의 아동인권 침해보고서: 교육시스템, 아동노동, 아동학대.

포괄적 연구를 실시하고 성매매 및 성착취와 관련하여 여아(女兒)에 대한 성착취대 사례를 조사하도록 하며 아동에 대한 모든 형태의 폭력 예방과 근절을 위한 포괄적 전략 마련, 이 과정에서 아동이 참여방법 모색, 데이터베이스 구축, 관련 종사자 훈련을 강화하며 유엔기구와 협력을 모색할 것을 권고하였다.

마. 가정환경과 대안양육

1) 가정환경

- 「아동권리보장법」 제14조에서는 ‘지방정권기관과 해당 기관, 기업소, 단체는 부모들이 가정에서 아동을 건전하게 양육하고 교양할 수 있도록 충분한 조건을 보장하여야 한다.’고 규정하고 있으며 제6조에서는 ‘가정의 역할을 높이는 것은 아동의 성장과 발전의 중요 담보이며, 국가는 가정에서 아동의 권리와 이익이 철저히 보장되도록 하는 데 깊은 관심을 돌린다.’고 명시하고 있다. 그리고 동법 제38조에서는 ‘부모는 아동의 성장과 발전에 유리한 가정적 환경을 보장하며 그들의 교육교양에 언제나 깊은 관심을 돌려야 한다.’고 규정하고 있다. 「아동권리보장법」 제39조에서는 ‘부모는 아동에게 모범이 되며 그들에 대한 양육과 교양을 잘하여 지덕체를 갖춘 나라의 역군으로 키워야 한다.’고 명시하고 있으며 「가족법」 제27조는 ‘부모는 자녀교양을 잘하여 그들을 지덕체를 갖춘 자주적 인간으로 키워야 한다.’고 하여 부모의 자녀양육 의무를 규정하고 있다. 「형법」 제258조는 ‘어린이를 보호할 의무를 지닌 자가 자기의 책임을 회피하여 엄중한 결과를 일으킨 경우에는 1년 이하의 노동단련형에 처한다.’고 규정하고 있다. 「형사소송법」 제182조는 ‘체포, 구속처분 결정을 하였을 경우에는 피심자에게 곧 알려주며 체포, 구속한 때부터 48시간 안으로 체포, 구속의 사유와 구속 장소를 그의 가족 또는 소속단체에 알려준다.’고 명시하고 있으며 「아동권리보장법」 제53조는 ‘법기관은 아동의 부모를 범죄자로 체포, 구속하였을 경우 아동에게 해가 되지 않는 한 체포, 구속의 이유와 구속 장소 같은 것을 알려주어야 한다.’고 규정하고 있다. 「아동권리보장법」 제54조에서는 ‘부모의 성장과 발전을 위하여 이혼을 하지 말아야 한다.’, ‘기관, 기업소, 단체와 재판소는 아동을 가진 부부 이혼문제가 제기되는 경우 아동의 이익을 위하여 부부가 갈라지지 않도록 교양하여야 한다.’고 명시하고 있다.

북한에서는 공민과 외국인은 정식으로 발급된 여행서류를 제출할 때 자국에 출입할 수 있으며 성인이 동반한 미성인은 별도의 여행서류를 소지할 필요가 없다고 한다. 미성인의 출입국 절차는 성인이 진행할 수 있으며 이민 관련 법률과 규정의 요건을 위반하지 않는 한 출입

국에 제한이 없음을 밝혔다. 「가족법」 제22조에서는 ‘남편과 아내가 이혼하는 경우 자녀를 양육할 당사자는 자녀의 이익의 견지에서 당사자들이 합의하여 정한다. 합의가 이루어지지 않을 경우에는 재판소가 정한다. 부득이한 사유가 없는 한 3살 미만의 자녀는 어머니가 양육한다.’고 규정하고 있다. 또한 「아동권리법」 제56조에 따라, ‘아동을 양육하지 않는 당사자는 아동의 양육을 맡은 당사자에게 아동이 노동할 나이에 이르기까지 양육비를 월마다 지불하여야 하며, 양육비는 아동 수에 따라 월수입의 10~30% 범위에서 재판소가 정한다.’고 되어있다.

- 위원회는 위와 같은 북한이 가정을 지원하기 위해 취한 조치들에 주목하면서, 부모공동책임을 증진하기 위한 노력 강화, 사생활을 존중하는 방식으로 가족갈등 해결을 위한 지원과 상담 제공, 이혼과 관련하여 양육권에 대한 결정이 아동 최상의 이익 원칙을 보장하도록 법률 검토 등을 할 것을 권고하였다. 또한 아동이 자국 영토 내에 거주하지 않는 부모 및 가족과의 정기적 의사소통과 사적관계 형성을 허용·증진할 수 있는 조치를 취할 것을 권고하였다. 또한 아동이 부모의 범죄를 이유로 어떠한 방법으로도 처벌 및 제재를 받거나 구금되지 않도록 하고, 아동이 원하는 경우에는 정치범 수용소에 수감된 경우를 포함하여 구금된 부모와 정기적으로 접촉할 수 있도록 보장할 것을 촉구하였다.

2) 가정환경상실아동

- 북한의 「가족법」 제40조에는 부모의 보살핌을 받을 수 없는 미성인을 위하여 후견인을 정하도록 하고 있으며 후견의무수행정형을 감독하는 사업은 주민행정기관이 한다. 보고기간 동안 주민행정기간은 자연재해, 사망 또는 부모의 이혼으로 가정환경을 박탈당한 아동을 파악하고 돌보았으며 인민위원회와 사회단체, 관심 있는 이웃들은 고아 입양 가정들을 위해 새 집을 지어주는 일, 생필품 지원 등 고아들의 삶에 관심을 나타내었다고 한다.
- 위원회는 북한이 시설양육 아동의 생활환경을 증진시키기 위해 취한 조치에 주목하면서도 상당수의 아동이 출생 후 16세이 이를 때까지 시설에 배치되고 명확한 기준 없이 아동을 보호시설로 보내는 경향이 증가하고 있으며 시설 수용 기간 장기화를 피하기 위한 개별적 후속조치 관련 정보가 부족한 점, 시설 거주 아동이 환경이 사회로의 재통합을 방해하는 점, 다른 형태의 대안양육에 관한 정보가 제한되고 정책적으로 장애아동을 시설에서 양육한다는 점에 대해 우려를 표하며 이에 대한 조사 및 조치를 취할 것을 권고하였다.

3) 입양

- 「가족법」 제30조에서는 ‘국민은 다른 사람의 미성년자 자녀를 입양할 수 있다.’고 규정하면서도 그 요건과 과정은 엄격히 이루어지도록 하고 있다. 양부모와 양자녀 관계의 문제는 ‘리’나 ‘동’사무소가 마을 단위 대표자들과 협력하여 해결하도록 한다고 밝혔다.
- 위원회는 장래에 입양부모가 될 자의 정치적 견해에 대한 기준을 제거하는 것을 포함하여 아동 최상의 이익이 가장 중요하게 고려될 수 있도록 입양 관련 법률을 검토할 것과 북한이 1993년 국제입양에 관한 아동보호 및 협력에 관한 헤이그협약 제33호 가입을 고려할 것을 권고하였다.

바. 장애, 기초보건 및 복지

1) 장애아동

- 북한의 「장애자보호법」은 제2조에서 ‘국가의 장애자의 인격을 존중하며 그들의 사회 정치적 권리와 자유, 이익을 건강한 사람이 똑같이 보장하도록 한다.’고 되어 있으며 「아동권리보장법」 제30조에서는 ‘장애아동은 다른 아동과 똑같은 교육과 치료를 받을 권리를 가진다. 교육 지도기관과 보건지도기관, 지방인민위원회는 맹, 농아학교를 바로 운영하며 장애아동의 교육, 치료, 생활에 필요한 조건을 원만히 보장하여야 한다.’고 규정하고 있다. 북한은 2012년 장애자에 영향을 미치는 법과 규정에 관한 지침서를 출판하였고 ‘국내 장애자의 날’과 ‘국제 장애자의 날’을 매년 기념하고 있다고 한다. 조선장애자보호연맹은 산하기관으로 조선장애자원아연맹, 조선장애자지원협회, 조선장애자체육협회, 조선장애자예술협회, 조선장애어린이회 북중심, 조선통맹령제문화교류사를 설립하였고 장애자 보호를 위한 2012-2015 중기계획의 수립하였다고 보고하였다. 조선장애자체육협회는 2011년 12월에는 국제장애자올림픽위원회의 회원이 되어 2012년 8-9월에 열린 제14회 국제장애자올림픽대회와 2013년 10월에 열린 제3회 아시아 장애청소년경기대회에 참가하였으며 2009년에는 장애 관련 출판물과 국제전기기술위원회 표준 DVD 자료를 조선말로 번역하여 인쇄·배포하였고 장애자 보건의료 참고서를 2011-2013년 간행하였다고 한다.

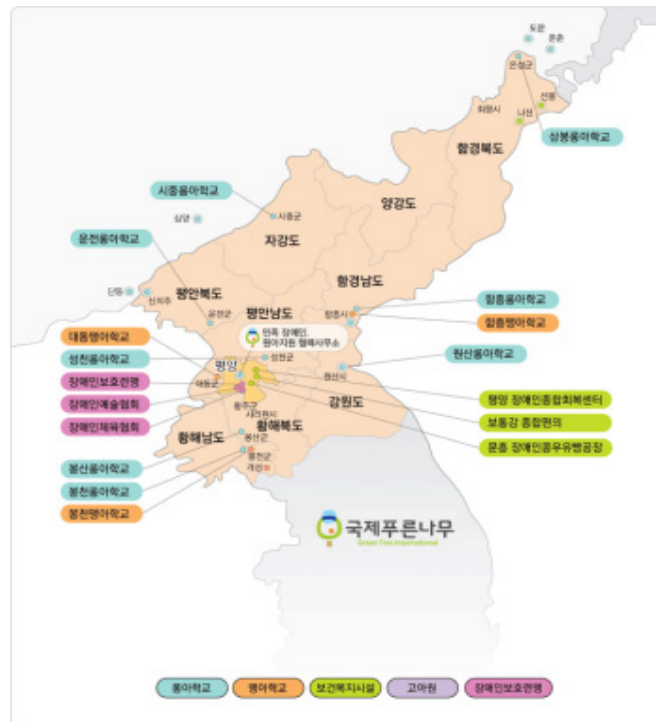
위원회의 권고에 따라 2008년 인구조사에 장애 관련 지표들을 포함하였고 장애와 관련된 통계자료를 수집하였으며 2011년 평안남도, 황해남도, 강원도에서 선정한 일부 지역에서 장애자에 대한 표본조사를 실시한 결과 0-15세 아동 중 장애아동은 0.9%이었다고 한다. 「장애자

보호법」의 개정을 통해 장애아동 교육 내용과 방법에서 의도적인 제한을 없앴고, 학령 전 모든 장애아동을 등록하고 보호교양을 책임지는 기관들의 의무를 규정하기 위해 개정하였다고 한다. 「장애자보호법」에 부합하도록 일반학교에 특수학급을 개설하였고, 시·청각 장애자를 고려한 특수학교의 설립하고 직업교육을 결합한 교육과정을 새로 수립하였으며 특수학교의 생활조건 개선 프로젝트(2013-2015)를 개발하여 ‘성천통아학교’에 물자, 문구류, 필수품의 제공하였다고 한다. 또한 ‘감각장애가 있는 아동들을 위한 양질의 교육 접근성’ 교육 프로젝트를 2013년부터 4개의 도에서 시행하고 있음을 밝혔다. 재활센터를 통해 모든 장애자에게 재활에 필요한 방법과 수단을 제공하는 데 초점을 맞추었으며 신경·혈관계, 재활·물리치료에 필요한 설비를 갖춘 ‘문수기능회복원’과 현대적인 재활센터를 갖춘 옥류아동병원을 설립하였다고 보고하였다.

- 2017년 북한의 장애인 권리에 관한 특별보고관의 방문 보고에 따르면 2013년 개정에도 불구하고 「장애자보호법」이 장애인의 ‘치료’ 및 ‘재활’을 강조하고 있으며 장애인은 부정적 인식과 차별의 대상이 되고, 방문한 장애인 관련 신축 건물에서조차 장애인을 위한 기초적인 시설이 부족하다고 하면서 공공시설에 대한 장애인들의 사회 참여를 증진·확대하기 위한 조치가 필요함을 지적하였다.¹²⁾ 위원회는 북한의 장애인권리협약 비준, 장애자보호법 개정, 스포츠를 포함한 장애아동의 교육과 건강 증진을 위한 조치를 환영하면서도 장애아동에 대해 인권적 측면에서 포괄적인 전략 수립, 장애아동 관련 자료수집에서 5세 미만을 포함한 18세 미만 모든 아동을 고려하고 효율적인 장애 진단 체계 개발을 권고하였다. 또한 장애아동을 특수학교·학급에 배정하기보다 통합교육을 점차 우선하도록 보장하며 통합수업에서 특수교사와 전문가 양성배치, 장애아동을 위한 9년제 교과과정을 12년제 의무교육 체계에 부합하도록 검토를 권고하였다.

12) 임예준, 장애인 권리에 관한 특별보고관 방북의 의의 및 향후 과제(2017).

〈그림 1〉 북한 장애인 시설



출처: 사단법인 국제푸른나무 홈페이지

2) 보건의료 서비스

- ‘인민보건법’ 제15조에서는 ‘도시와 농촌, 공장, 기업소, 어촌, 산촌에 인민병원, 진료소를 합리적으로 배치하고 산원, 소아과병원을 비롯한 전문병원, 전문요양원을 곳곳에 설치하고 의료봉사의 전문화수준을 끊임없이 높여 이민들이 언제 어느 곳에서나 불편 없이 치료를 받도록 한다’고 규정하고 있다. 북한에서 아동은 태내기에서부터 호담당의사의 진료를 받고 출생 후에는 탁아소, 유치원 학교와 소아과 병원과 위생방역기관 소아과 의사를 포함하여 전문예방치료시설들로부터 이중으로 보건 서비스와 관리를 받는다고 한다. 2006년에는 어린이질병관리민족조정위원회를 조직하여 어린이질병관리 감시와 지침을 제공하였고 어린이건강증진계획(2001-2010)을 개발·시행하였으며 어린이질병통합관리(IMCI) 확산전략(2005-2020)에 따라 각 행정구역에 어린이질병통합관리 체계를 소개하였다고 한다. 2013년에 신설된 옥류아동병원은 어린이 질병 예방과 치료, 훈련과 연구센터의 모병원의 역할을 하고, 소아과 병원 운영의 모범이 되었다고 선전하였다. 2007년 이래로 모든 종류의 예방접종에서 정기 예방접종률은 90% 이상으로 보고되었으며 보건 인력 훈련 기관은 중앙과 지방의 15개 의과대학, 66개의 간호사 훈련학교 외에도 산파술 학교, 의지장구사 학교, 마사지 학교, 방사선촬영 학교

를 포함하여 200개 이상이 있고 세계보건기구(WHO), 유엔아동기금(UNICEF), 유엔인구기금(UNFPA), 세계백신명역연합(GAVI), 에이즈·말라리아·결핵퇴치세계기금(GF)과 협력하여 보건 일꾼들에 대한 교육을 실시하였다고 한다.

- 수도로부터 외딴 등대섬을 포함한 농촌, 산촌에 이르기까지 질병과 의약품 공급체계의 예방치료시스템과 육아원과 애육원에 질병감동 특수체계를 구축하였으며, 남포어린이약공장을 개·보수하였다. 10개 이상의 중앙 약공장에서 수백 가지 필수 의약품과 백신을 생산하였으며 고려의약품을 각 지방의 고려약공장에서 생산하여 필수적인 약품에 대한 수요를 기본적으로 충족하였다고 한다. 중앙에서부터 군급까지 공중보건체계를 마련하였고 매년 위생의 달인 3-4월과 9-10월에 위생과 안전 검열을 엄격히 시행하였으며 각급의 위생과 방역사업 기관 또는 부서에 공중위생부와 어린이위생부를 새로 조직하여 아동 관련 기관 내외부 환경을 검사하였고 아동의 영양관리 평가, 의료 검진, 성장 측정을 실시하였다고 한다. 조선민주주의인민공화국 보건발전 중기전략계획(2010-2015) 수립에 따른 보건체계 아래에서 생식보건전략(2001-2015)에 따라 출산 전, 출산, 출산 후 모자 건강관리를 제공하였고 다자녀를 둔 여성에게 국가 수당의 지급, 출산 2개월 전부터 출산 6개월 후까지의 유급 출산휴가를 2015년에 도입하였다고 한다. 유엔인구기금(UNFPA)의 지원으로 2008 인구조사, 2009 모성사망률, 2010 전국생식보건조사, 2010 생식보건서비스 품질평가, 2011 성·생식건강에 대한 인식·태도·실천(KAP) 조사, 2009 다중지표 군집조사, 2012 국가영양조사를 실시하였음을 밝혔다.
- 북한은 지속된 경제침체, 국제사회의 제재 등으로 의료인들에 대한 보상체계가 정상적으로 작동하지 못하고 의료 시설 노후와, 의약품 보급 부족 등의 보건 의료 상황이 악화되어 무상치료제, 예방의학제, 의사담당구역제는 유명무실화 되었다는 지적이 있다.¹³⁾

13) 신희영 외 3명, 김정은 시대 북한 보건의료체계 동향(2016).

〈표 4〉 남북한 주요 건강 지표 비교

	남한	북한
기대수명 건강수명	82.3 73.2	70.6 64
모성 사망비 (10만 명당)	11	82
5세 미만 아동 사망률(1,000명당)	3	25
말라리아 발생 환자 수(2016년)	673	4,980
B형 간염 유병률	2.9%	9~11% (2013년 대한간학회 추정)

자료: 기모란 국립암센터 교수, WHO, UNICEF 등¹⁴⁾

북한의 신생아 사망의 주요 원인은 폐렴(43%), 설사(15%) 등 감염성 질환이 절반 이상을 차지하여 예방접종과 영양개선과 더불어 의약품 조달 및 의료시설 개선이 시급하다는 보고도 있었다.¹⁵⁾ 위원회는 특히 지방과 농촌 지역 유아, 아동, 산모 사망률을 낮추기 위한 노력을 강화하고 지역에 상관없이 영토 내 모든 아동이 무상 또는 지불 가능한 비용으로 의약품을 이용할 수 있도록 보장케 할 것을 권고하였다. 또한 보건 기반시설에 대한 적절하고 지속적인 투자와 보건부문 종사자에 대한 훈련을 보장하고 유니세프와 세계보건기구로부터 재정적, 기술적 지원을 구하도록 권고하였다.

3) 청소년 보건

- 청소년 건강을 조선민주주의인민공화국 생식보건전략(2011-2015)의 8개 요소 중 하나에 포함하여 청소년(10-19세)과 청년(20-24세)들에게 생식보건 서비스와 정보를 제공하는 것을 주요목표로 설정하였으며 조선가족계획 및 모성유아건강협회(KFP&MCHA)는 청소년 건강문제를 2011-2015 전략 프레임워크에 중요한 요소로 통합하여 청소년의 생식보건욕구를 충족시키기 위한 세부목적, 전략, 주요활동을 설정하였다고 보고하였다.
- 위원회는 새롭게 채택한 계획들과 이전 권고사항들의 이행과 관련된 정보가 부족한 점에 유감을 표하면서 청소년기 소녀와 소년들이 전적으로 참여하는 포괄적인 보건 조사를 실시하고 의무교육과정에 성과 생식 보건을 포함하며, 청소년기 소녀, 소년 모두를 대상으로 할 것과

14) 조선일보, “北 아이들 설사병 고통... 사망원인 무려 19%”, 2017.11.24.

15) 조경숙, 북한의 영아 및 아동 사망률과 대북 인도적 지원, 보건사회연구 26권 3호.

청소년기의 민감함을 고려하며 비밀을 보장할 것을 권고하였다.

4) 후천성면역결핍증후군, 결핵

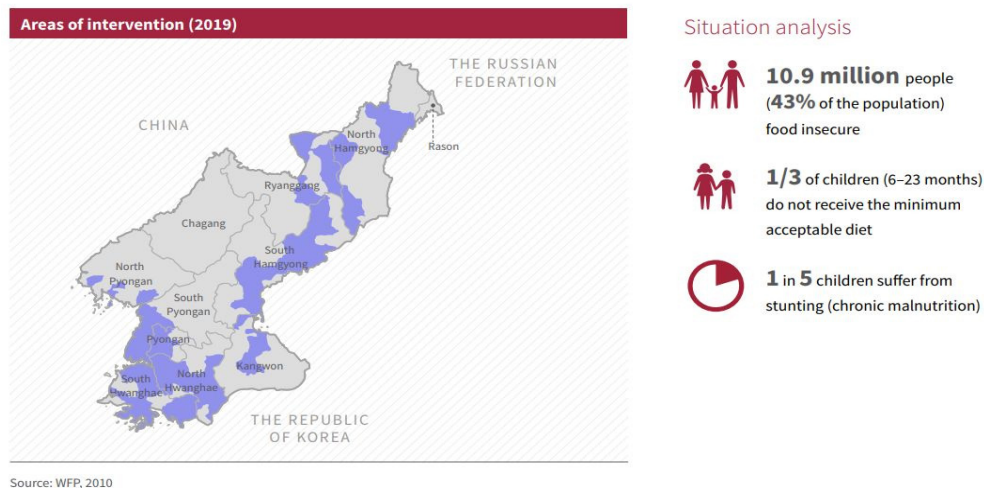
- 북한에서는 인체면역결핍바이러스/후천성면역결핍증(HIV/AIDS) 사례는 보고된 적 없으며 이 질병의 관리를 위한 국가 중기계획과 국가 전략계획을 수립하였다고 한다. 2013년에는 새로운 말라리아 관리전략계획(2014-2017)과 결핵 관리전략계획(2014-2017)을 개발하였고 국가결핵관리지침(제4판)을 최신화 했으며 결핵치료를 위한단기복약확인치료(DOTS) 프로그램을 시행하여 치료 성공률을 높이고 사망률은 낮아졌으며 에이즈·결핵·말라리아 퇴치 세계기금(GFATM)의 지원 프로그램이 국가 결핵관리 프로그램의 성공적인 실행에 기여하였음을 밝혔다.
- 위원회는 청소년의 후천성면역결핍증후군 예방조치에 관한 정보를 청소년에게 제공하고 유니세프, 유엔에이즈계획(UNAIDS), 유엔인구기금(UNFPA)에 대한 기술지원을 구할 것을 권고하였다.

5) 영양

- 북한은 모자 영양실조 통제전략 및 행동계획(2014-2018)을 수립하여 임신 후부터 아동이 2세가 될 때까지 1000일 동안 합리적인 모자 영양관리를 위한 구체적 목표와 활동이 전략에 명시되었고 어린이 예방접종과 건강 진단지, 소아마비 예방접종을 권장하는 포스터와 다양한 종류의 국제전기기술위원회 표준 자료를 제작하였으며 생애 첫 1000일 동안의 영양 관리와 관련된 주제는 보모 양성학교 교육과정에 포함하였다고 한다. 아동 건강은 임신 전 산전관리의 적시 등록, 상담, 의료 검진(산전 17회 방문, 산후 5회 방문)으로 표준화된 기준에 따라 관리하였다고 한다. 국가계획에 따라 비타민 A와 복합 미량 영양소 보충, 예방접종, 구충을 수행하였고 2007년에는 매년 5월과 11월 20일을 어린이 보건의 날로 지정하여 다양한 캠페인을 실시하였으며 어린이들의 성장과 발달에 필요한 요오드 제공을 위해 요오드 소금 생산을 늘렸고 유엔아동기금(UNICEF)과 협력으로 모든 어린이에게 요오드 정제를 제공하기 위해 보조 프로그램을 준비 중에 있다고 보고하였다.
- 유엔식량농업기구(FAO)의 2019년 보고서에 의하면 북한 전체 주민의 43%에 해당하는 1090만 명 가량이 식량 불안정 상태에 놓여 있으며 6~23개월 된 북한 유아 3명 중 1명이 최소한의 식사를 공급받지 못하고 23개월 이상 된 아동 5명 중 1명은 만성 영양결핍에 있는 것으로

나타났다.¹⁶⁾ 위원회는 북한이 채택한 아동 및 산모의 영양실조 억제 전략 및 실행계획 (2014-2018)에 주목하면서도 북한에서 매우 높게 나타나는 영양실조는 2015년 공개된 유엔 식량농업기구(FAO)의 보고서에 따르면 40%를 넘었고 이는 아동 및 산모 사망률의 주요 근본 원인이라는 점, 2012년 영양조사는 5세 미만 아동의 28%가 발육부진, 4%가 신체쇠약으로 고통 받음을 보여주는데 이는 보수적인 추정치일 수 있다는 점에 심각한 우려를 표했다. 위 문제의 해결을 위해 아동과 산모의 영양실조 억제 전략과 실행계획에 대한 독립적 점검을 즉시 실시하고 아동을 위한 식량안전보장과 영양에 관한 정보를 체계적으로 수립하여 식량불안정 및 영양실조의 근본원인을 파악하고 관련 최신정보를 정기적으로 공표할 것을 권고하였다. 또한 아동의 식량안전과 영양에 관계된 공공식량배급체계의 효율성을 체계적으로 모니터링하고 유니세프와 유엔식량농업기구(FAO)에 기술지원을 구하도록 하였다.

〈그림 2〉 북한 건강 지표



출처: FAO, Democratic People's Republic of Korea Needs and priorities 2019

6) 생활수준

- 북한의 「어린이보육교양법」 제15조에서는 ‘조선민주주의인민공화국에서 모든 어린이는 태어나면서부터 식량을 공급받는다.’라고 규정하고 있으며 탁아소와 유치원의 모든 어린이는 식량을 공급받는다’고 한다. 식량부족에도 불구하고 임신·출산 여성, 4세 미만 어린이에게는 매일 식량을 공급하였고 2014년에는 내각결정 제42호에 따라, 경공업 부문에서 연령과 계절에 맞게 아동의 의복, 신발 같은 생활필수품을 계획 생산하여 상업봉사망으로 공급하였다고 한다.

16) FAO, Democratic People's Republic of Korea Needs and priorities 2019.

또한 대규모 수산사업소들을 새로 지어 육아원과 애육원, 양로원에 하루 1인당 생선 300g의 공급량을 보장하였고 대동강과 고산 과수농장의 생산능력을 강화하고 품종을 확대하여 어린이들에게 다양한 과일을 공급하였으며 2014년에는 식량생산 공장을 현대화하여 12종류의 밀가루 식품을 생산하여 어린이들에게 제공하였고 영아들을 위한 보충식품을 공급하였다고 한다. 모든 어린이에게 안전한 식수가 우선적으로 제공되었고 중단 없이 우유를 제공받도록 콩우유 운송을 국가 예산으로 부담하였으며 세계보건기구(WHO), 유엔아동기금(UNICEF), 세계식량계획(WFP), 유엔식량농업기구(FAO), 유럽연합(EU), 비정부단체(NGO)들과 국제단체 단체들의 현장 확인방문을 허용하였음을 밝혔다.

- 위원회는 물, 위생, 영양을 통합하기 위한 2016년 부문 간 계획을 환영하면서 당사국이 중력 공급식 급수 시스템 기술과 사용에 관한 남반구(south-south) 학습교류에 참여할 것과 자국민의 생계 기회를 증진하고 촉진할 것을 권고하였다.

사. 교육·여가와 문화적 활동

1) 직업훈련과 지도를 포함한 교육

- 2012년 전반적 12년제 의무교육 시행에 관한 법령이 공포되어 이전의 중학교 6년 과정을 초·중학교 3년, 고·중학교 3년으로 단기간에 재구성하였고 새 교육프로그램에 맞는 교과서의 편집·제작 및 학교에 실험장비와 시약을 공급하였다고 한다. 평안북도에 1000개의 교실과 실험실을 새로 짓거나 개축하는 등 학교 시설을 보강하였으며 2014년에는 조선민주주의인민공화국 교육전략(2015-2032)을 수립, 단계별로 교육 수준을 세계 수준으로 끌어올리는 것으로 목표를 삼았으며 공장, 기업소, 협동농장, 공장대학, 농장대학, 수산대학에 부속되어 있는 탁아소와 유치원의 교육비는 국가 예산배정 외에도 해당 단위의 예산을 동원하였다고 한다. 지역 간 교육의 불평등을 해소하기 위해 3-4명의 아동이 있는 분교를 군 단위, 산악지역에 세웠고 통학을 위해 학교 열차 또는 버스를 제공하였으며 부모 또는 보호자 없는 어린이들도 차별 없이 유치원, 소학교, 중학교에서 동등한 교육을 받는다고 강조하였다. 소학교, 중학교 교원의 비율은 각각 93.9%, 98.2%에 이르렀고 도시 또는 농촌 학교의 각급 현직 교원들 중 교육 학위를 가진 교원 비율을 상당히 높였다고 한다. 12년제 무상의무교육 기간 동안 각 급 학교 학생들의 100% 출석률을 보장하는 것을 일반적 목표로 설정하여 최근 몇 년 동안 출석률을 꾸준히 높여 98% 이상이 되었다고 한다. 중등교육과정의 20시간을 현장실습에 배정하여 학생들이 농장이나 공장을 방문하여 교실에서 배운 것을 스스로 연습하고 경험하도록 하였으

며 많은 학교에 구축한 지방네트워크망과 전자네트워크망은 학생들에게 필요한 정보를 제공하였고 새로운 TV채널을 편성하여 세계 문화·문명에 대한 방영 시간을 이전보다 더 많이 할당하였는데 특히 새로 만들어진 룡남산 채널은 과학 기술발전에 관한 최신 정보를 제공한다고 한다.

〈표 5〉 북한 교원-학생 비율

지역	초등학교	중등학교
전체	21	18
도시 지역	21.9	19.5
농촌지역	20.1	16.5

출처: 조선민주주의인민공화국 교육위원회

- 조사에 의하면 북한 회령의 학생들은 5월 초에서 6월 중순까지 한 달 동안 집을 떠나 농장에 동원되었으며 모든 학생들은 “경제 과제” 또는 “꼬마 과제”라고 하여 학교에서 요구하는 자재들을 마련해야만 하는 부담을 지고 있다. 경제 과제를 달성하지 못한 학생들은 학교에 돈을 대신 낼 수 있지만 여력이 없는 학생들에게는 큰 부담으로 작용하여 학교의 낮은 출석률의 결정적 원인이 된다고 한다. 2017년도 상반기 회령, 혜산과 같은 대도시 중학교 출석률이 약 60~90%였던 반면, 혜산의 강동구와 같은 교외 도시 소학교와 중학교에서는 약 50%이었다.¹⁷⁾ 위원회는 북한이 2011년에 보통교육법을, 2012년에 전반적 12년제 의무교육 집행령을, 2014년에 교육전략(2015-2032)을 채택한 것에 주목하면서도, 아동들이 때로는 한 번에 1개월가량 농업과 건설에 대규모 동원되고, 교사들을 위해 경작이나 장작 운반을 하는 등 교육에 할당된 시간 중 상당한 시간을 여러 유형의 노동에 소비하는 것에 우려를 표했다. 또한 학생의 사회적 지위나 부모의 정치적 견해에 따른 차별이 존재하고, 이것이 아동이 다닐 수 있는 학교, 교육 형태 및 그들이 교사로부터 받는 대우를 좌우하는 문제, 학교에서 아동들에게 물품이나 돈으로 비공식적 부과금 부담을 지우고, 특히 빈곤가정 아동들이 그 부담을 감당할 수 없어 학교에 나가지 않는 문제, ‘경제적 과제’를 달성할 수 없거나 대규모 동원에 참여할 수 없을 경우 교사가 아동을 언어적·신체적으로 벌을 주고 차별하는 문제, 학교기반시설과 교육자재의 유지·투자 자원이 특히 평양 밖 지역들에게는 계속 부족한 문제에 대해 심각한 우려를 표했다. 이에 따라 아동들의 권리를 방해하는 노동을 요구하지 않도록 할 것, 교육 종사자가 부모의 사회적 지위와 정치적 견해를 이유로 아동을 차별하지 않도록 즉각적 조치를 취

17) 사단법인 열린 북한, 현대판 노예제, 북한 돌격대(2017).

할 것, 학교에서 수업료, 식량, 물품 형태로 기부를 요구하는 것을 금지하도록 할 것, 교사가 학생을 학대 체벌하는 것을 금지하도록 학교 모니터링 체계를 강화할 것, 경제적 곤란으로 인한 학업 중단을 방지할 것, 모든 단계의 교육체계에 여아와 남아 사이의 성평등을 증진할 것을 권고하였다. 또한 농촌과 외딴 지역에서 교육의 질과 기반시설에 지속적으로 투자하도록 하며 아동 친화적 학교를 증진하는 조치를 취하고 모든 교육 단계에서 학습결과에 대한 정보를 정기적으로 이용할 수 있게 할 것과 위 권고사항들을 이행하기 위해 유니세프와 유네스코에 기술협력을 구할 것을 권고하였다.

2) 교육의 목표

- 전반적 12년제 의무교육제도하에서 새로운 교육프로그램은 학생들의 주체적 사상과 창의적 사고를 촉진하여 전인적으로 발달하도록 교육하는 것으로 설정하였다. 유치원 영재 대회, 유치원 예술 축제 등의 다양한 유형의 재능 발표 행사를 연 1회 개최하였으며 과학을 배우기를 원하는 우수한 영재는 영재학교 또는 학급에 등록하여 재능을 최대한 발달시킨 결과 제50회와 제56회 국제수학올림피아드와 국제청소년 피아노 경연대회에서 여러 개의 금메달을 받았다. 사회주의도덕, 사회주의 도덕과 법 같은 과목은 어린이들에게 협약 같은 국제법뿐만 아니라 국내법도 가르쳤으며 정규교육 및 방과 후 활동을 통해 아동의 인권, 기본적 자유, 유엔 헌장에 명시된 원칙에 대한 어린이들의 인식과 존중을 높였다. 애국심 교육은 모든 학교의 교육 프로그램에 포함되어 있으며 역사, 지리, 법, 등 과목의 교육을 통해 외국 문화에 대한 이해를 높이고 자연환경의 보호와 효과적 사용에 관한 지식을 쌓을 수 있도록 노력하였고 또래 간의 상호교육과 토론이 더욱 장려되었다고 보고하였다.
- 탈북민의 증언에 따르면 북한에서의 교육 과정에서 미국인을 목표로 사격하는 그림을 그리게 하거나 운동회 때 미군 허수아비를 때리게 하는 등 적대 국가에 대한 증오 이념과 폭력적 정치이념을 장려하고 6·25 전쟁을 북침으로 가르치거나 남한을 친일파가 득세하고 미제의 앞잡이 국가라고 하는 등 왜곡된 역사·국가가관을 주입시킨다고 한다.¹⁸⁾ 학교교육에서 정치사상 교육이 큰 비중을 차지하는데 ‘백두산 3대 장군’(김일성, 김정일, 김정숙)과 김정일의 위대성에 관한 교양을 기본으로 한 ‘어린 시절’이나 ‘혁명활동’과 ‘혁명역사’를 가르쳐서 지도자에 대한 충성심 배양을 목표로 하고 있다.¹⁹⁾ 위원회는 북한의 사상주입에 중점을 둔 학습교재와 교

18) (사)성공적인 통일을 만들어가는 사람들, 조선민주주의인민공화국의 아동노동, 교육과 사상 주입(2017).

19) 통일교육원, 2018 북한 이해(2017).

육과정의 광범위한 정치화를 우려하면서 학교교과 과정과 학습교재들에 표준학문 분야를 우선적으로 고려하도록 하며 세계 인권교육 프로그램에 제시된 내용에 따른 인권교육 행동계획을 개발하고, 인권과 아동권리를 모든 단계의 교과에 포함할 것을 권고하였다. 교육은 모든 사람들 사이의 이해, 평화, 관용과 우호의 정신으로 자유사회에서 책임 있는 삶을 준비할 수 있도록 해야 하며 모든 연령대의 아동들이 평화교육 과정에서 평화적인 갈등해결 방법을 배울 수 있도록 강조하고 이와 관련하여 유니세프와 유네스코로부터 기술지원을 구할 것을 권고하였다.

〈표 6〉 북한 소학교·고급중학교 과목·총 수업시간

소학교(6~11세 기준)		고급중학교(14~17세 기준)	
13개 과목	총 수업시간	22개 과목	총 수업시간
위대한 수령 김일성 대원수님 어린시절	171	위대한 수령 김일성 대원수님 혁명력사	160
위대한 령도자 김정일 대원수님 어린시절	171	위대한 령도자 김정일 대원수님 혁명력사	148
항일의 녀성영웅 김정숙 어머니님 어린시절	34	항일의 녀성영웅 김정숙 어머니님 혁명력사	42
경애하는 김정은 원수님 어린시절	171	경애하는 김정은 원수님 혁명력사	81
사회주의도덕	171	현행당정책	88
		사회주의도덕과 법	81
국어	1197	심리와 논리	34
		국어문학	215
영어	136	한문	81
		영어	243
수학	821	력사	104
		지리	81
자연	250	수학	368
		물리	331
정보기술	52	화학	248
		생물	220
체육	462	체육	81
		예술	81
음악무용	342	정보기술	111
		기초기술	272
도화공작	342	농업(공업)기초	92
		군사활동초보	96

자료: 북한 ‘제1차 전반적 12년 의무교육 강령’²⁰⁾

20) 뉴시스, “[그래픽]북한 소학교·고급중학교 과목·총 수업시간”, 2016.05.27.

3) 여가·오락·문화 활동

- 「아동권리보장법」 제28조에서는 아동이 여가, 오락 및 문화 활동에 대한 권리를 가지며 모든 각급 지방정권기관, 기관, 기업소, 단체는 극장, 영화관, 공원, 유원지, 동물원, 식물원을 세우고 적절히 운영하여 아동이 여가와 문화 활동을 위한 좋은 조건과 환경을 제공받을 수 있도록 규정하고 있다. 북한은 2012년에는 국가체육지도위원회를 구성하여 전국 체육행사와 대회를 매년 열었다. 2013년부터 전국 도대항 군중체육대회를 시작하였고 매월 체육의 날에는 어린이들이 다양한 종류의 체육 경기를 하도록 하였다. 체육 발전을 위한 국가적 투자와 사회적 지원으로서 마식령스키장, 문수물놀이장, 미림승마구락부 등 현대적인 체육문화시설을 지었고 평양실내체육관, 청춘거리 체육촌과 그 밖의 다른 체육시설도 개조하였다. 보고기간 동안 90개의 경기장, 130개의 실내 경기장, 1800개의 축구 경기장, 340개의 롤러스케이트장과 체육시설을 갖춘 280개 공원을 새롭게 짓거나 개조하였다고 한다. 전자오락실, 입체운동영화관, 거울집 등 다양한 오락시설을 갖춘 능라인민유원지와 그 밖의 유흥장을 새로 지었으며 20개의 학생소년궁전, 178개의 학생소년회관, 19개의 소년단야영소가 정기적으로 운영되고 있다고 한다. 매년 4월에서 9월까지 7-15일 동안 소년단 야영소 생활을 진행하는데 숙박 시설과 모든 문화활동, 야영소 운영과 어린이들의 여행에 필요한 모든 비용은 국가가 부담하며 2013년에 보수한 송도원국제소년단야영소는 1,250명을 수용하는 가장 큰 야영소로 문화회관, 수영장, 보트장, 게임방, 음악방 등 다양한 활동을 위한 시설을 구비하고 있음을 밝혔다.
- 위원회는 북한이 아동의 스포츠 활동에 투자하고 이를 증진하기 위한 조치에 주목하면서 아동의 휴식과 여가를 누릴 권리를 보장하고 놀이와 오락 활동에 아동의 선택을 반영하여 적절한 연령의 아동이 참여할 수 있는 조치를 취할 것과 자신과 다른 사람들의 문화에 대한 통찰도 얻을 수 있는 권리를 보장하여 활용가능한 문화적·예술적 표현 범위를 넓힐 수 있도록 권고하였다.

아. 특별보호조치

1) 무력분쟁상황의 아동

- 북한은 한반도는 여전히 휴전상태에 있고, 북측과 남측은 60년 이상 심각한 군사 대립상태에 있어 일부 지역에서 군사 갈등이 있었으나 주민과 어린이들에게 영향을 미칠 만큼 심각하지는 않았다고 보았다. 군 복무는 법에 정의된 것처럼 자발적이며 아동의 모집은 엄격히 금지

되어 있다고 한다.

- 위원회는 북한이 여전히 휴전 중에 있다는 점을 알지만 평화협상에 이르기 위한 노력에서 아동 최상의 이익을 고려하여 아동권리 보호와 증진을 우선할 것과 특히 남아의 조기 군사화와 18세 미만 아동 모병을 방지하는 조치를 취할 것을 촉구하였다.

2) 소년사법

- 북한의 인민보안부와 중앙검찰소는 관할지역 내 탁아소, 유치원, 학교를 담당하는 일꾼들을 일부 배치하였고 법원의 형사·민사 부서에 청소년 사건을 담당하는 판사가 있다고 밝혔다. 청소년 사건의 경우 수사, 예심, 기소, 재판 등 모든 절차를 전담 일꾼이 담당한다고 한다. 「형법」, 「형사소송법」, 「아동권리보장법」에 따라 형사처벌은 범죄를 저지른 시점을 기준으로 14세 이상의 범죄자에게만 부과되며 14세 미만의 경우에는 형사 소송이 제기되지 않는다. 14세 이상 17세 미만이 법을 위반한 경우 대부분 사회적 교양처분을 내리도록 하고 있다.
- 위원회는 14세 이상 17세 미만 아동의 교정조치로서 사회교육을 활용한다는 정보에 주목하나 그것이 실제로 무엇을 의미하는지 충분한 정보가 제시되지 않은 것에 유감을 표했다. 아울러 전문적인 소년사법제도 및 절차를 수립하고, 전문법관과 검사를 지명하며 전문법관이 적절한 교육할 훈련을 받을 수 있도록 보장할 것, 소년사법절차 초기부터 법적절차 전반에 걸쳐 자격 있고 독립적인 변호사가 아동을 무료 변호하도록 보장할 것, 구금 기간 및 환경에 대한 사항을 국제기준에 맞출 것, 아동의 접근 가능한 독립적 진정 접수 체계를 마련하고 법 집행종사자의 위반행위를 조사, 기소 및 처벌할 것을 촉구하였다. 또한 모든 아동 피해자 및 또는 범죄 목격자에게 협약에 따른 보호를 제공하고 아동범죄 피해자와 증인 관련 문제에서 유엔 사법지침을 충분히 고려할 것과 아동보호법 및 관련법에 아동 피해자의 신체적·정신적 회복을 위한 조치를 포함하도록 권고하였다.

3) 난민·귀환아동

- 「사회주의 헌법」 제16조에서는 ‘조선민주주의인민공화국은 자기 영역 안에 있는 다른 나라 사람의 합법적 권리와 이익을 보장한다.’고 규정하고 있으며 「아동권리보장법」 제21조는 ‘조선민주주의인민공화국은 부모 또는 보호자와 함께 공화국에 망명한 아동, 개별적으로 공화국 영역에 들어온 아동의 권리를 법적으로 보호한다.’고 규정하고 있다. 「어린이보육교양법」 제9조에서는 ‘망명하여 온 다른 나라 사람들의 어린이들도 부모의 희망에 따라 탁아소와 유치원

에서 국가의 부담으로 키워준다.’고 규정하고 있다. 북한에서는 1950년 중반 이래로 자국에 난민지위를 신청하거나 것처럼 대우받을 수 있었던 어린 아이는 없었다고 한다. 불법적으로 국경을 넘었다가 돌아온 아동은 교양처분을 받았으며 인민보안기관을 통해 관련법 조항에 대한 인식을 높이고 해당 학교에서는 귀환아동들이 학교생활에 적응할 수 있도록 특별한 주의를 기울였다고 한다.

- 이에 대해 위원회는 북한 귀환 아동과 본국으로 송환된 북한 여성의 아동에게 특히 생명권과 관련하여 모든 필요한 조치를 제공할 것을 강력히 촉구하였다. 또한 1951년 난민지위에 관한 협약, 1954년 무국적자 지위에 관한 협약 및 1961년 무국적의 감소에 관한 협약 가입을 고려할 것을 권고하였다.

4) 아동의 신체·심리적 회복과 사회 재통합

- 청소년 범죄자는 노동교화형을 선고받지 않으며 사회적 교양처분은 어떠한 형태로도 어린이를 지역사회로부터 분리시키는 것을 포함하지 않으므로 법에 저촉되는 어린이의 사회 재통합에 관한 문제는 발생하지 않는다고 한다.
- ‘꽃제비’라 불리는 부랑아들은 주로 애육원, 초등학교, 중등학교로 이름 붙여진 고아 수용시설로 보내지지만 수용시설의 열악한 식량 사정 탓에 탈출과 단속이 반복된다는 보도가 있었다.²¹⁾ 꽃제비 수용시설에서 직원에 의한 폭력 및 성폭행 사건도 발생하고 있다는 탈북민의 증언도 있다.²²⁾ 위원회는 북한이 거리에 방치된 아동(꽃제비)이 없다고는 하나 빈곤과 방임으로 인해 도시로 이주한 아동들, 그리고 이들이 출신지역으로 강제지역으로 되돌아갔을 때 더 많은 학대에 직면하거나 강제로 보호시설로 보내질 수 있다는 데 우려를 표했다. 따라서 거리에서 살거나 일하는 아동 현황을 파악하고 이에 대한 근본원인에 대해 조사를 실시하며 거리의 아동들에 대한 지원, 특히 가족과의 재통합 또는 대안양육으로의 배치에서 아동 최상의 이익을 충분히 존중하고 아동의 연령과 성숙도에 따른 주체적 입장을 중시할 것을 권고하였다.

5) 착취 상태에 놓인 아동

- 북한에서 아동노동은 70년 전에 법으로 금지되었으며 아동노동을 금지하는 입법과 그 밖의 조치에 관해서는 이전 보고서를 참고하면 된다고 하여 추가적인 조치에 대해 언급하지 않았다.

21) 자유아시아방송, “북, 9·9절 앞두고 꽃제비 대대적 단속”, 2018.08.14.

22) 통일연구원, 북한 여성·아동 인권 실태(2016).

- 북한에서 중학교를 졸업한 16세 또는 17세 소녀와 소년 중에 당국이 분류한 신분제도의 최하층에 속하거나 최악의 가족배경에 속한 사람은 돌격대로 배치되는데 10년의 복무기간 동안 무보수로 밤낮으로 일하며 충분한 안전장비가 제공되지 않아 아파트 단지에 새로운 층이 건설될 때마다 최소 한 명이 죽을 정도로 사고가 자주 발생한다는 조사가 있다.²³⁾ 위원회는 북한 노동법이 18세 미만 아동에게 유해하거나 위험한 작업을 금지하지 않는다는 점, 아동들에게 하루의 상당 시간 농장 및 광산 자원봉사가 요구되고 숲에서 나무를 모으고, 이웃과 지역마을에서 잡초를 뽑으며 철도수리와 동상 청소, 산림조성 계획과 건설 사업(경제적 과제)에 참여하도록 하여 아동의 권리를 침해하고 돈을 내면 면제해주는 관행이 있다는 점에 우려를 표명했다. 또한 아이들이 하루의 긴 시간, 때로는 한 달에 한 번씩 가족들과 떨어져 대규모 농사 동원에 참여하도록 요구하는 문제, 16세-17세 아동들 돌격대(군대식 건설 청년 여단)로 받아들여 10년 동안 장시간 노동과 과도한 육체노동을 하게 하고 추가적인 학업 기회를 차단하는 문제에 대해서도 심각한 우려를 나타냈다. 따라서 유해하거나 위험한 일에 18세 미만 아동 고용을 명시적으로 금지하도록 노동 및 아동 관련 법률을 개정하고, 경제적 과제를 요구 받지 않고 모든 아동이 경제적 상황에 관계없이 평등하게 대우받도록 조치를 취하며 아동이 대규모 농사 동원에 참여를 강요받지 않도록 보장하고 18세 미만 아동을 돌격대에 배치하는 것을 금지하고 모든 아동에게 추가적인 교육 기회를 균등하게 제공할 것을 촉구하였다. 또한 국제노동기구(ILO) 협약 제182호(1999)와 제138호(1973) 기준을 염두에 두고 국제노동기구 가입을 고려하고 국제노동기구의 아동노동철폐를 위한 국제프로그램에 기술지원을 구할 것을 촉구하였다.

3 남한의 아동권

대한민국은 1991년 11월 20일 유엔아동권리협약을 비준했으며 2004년 9월 24일에는 ‘아동의 무력 충돌 참여에 관한 아동권리협약 선택의정서’, ‘아동의 매매·성매매 및 아동 음란물에 관한 아동권리협약 선택의정서’를 비준하여 협약에 관한 이행보고서를 유엔아동권리위원회에 제출하고 있다. 가장 최근으로는 2017년 12월 27일 대한민국의 제5·6차 국가보고서가 제출되었다. 이에 대해 아직 유엔아동권리위원회의 최종 견해가 발표되지 않았으므로 아래에서는 위원회에 제출된 한국 시민사회의 연대 보고서와 이를 기반한 언론보도, 관련 논문들을 중점적으로 대조·참고하여 남한의 아동권 현황에 대해 알아보도록 한다.

23) 사단법인 열린 북한, 현대판 노예제, 북한 돌격대(2017).

가. 아동의 정의

- 「아동복지법」에서는 아동을 ‘18세 미만의 사람’으로, 「민법」에서는 ‘19세 미만을 미성년자’로, 「청소년 기본법」에서는 청소년을 ‘9세 이상 24세 이하인 사람’으로 규정하고 있는데, 정부는 이와 같은 아동 관련법상의 아동에 관한 다양한 기준은 각 법의 목적에 따라 정책서비스 제공의 기회가 제공된다는 의미로 볼 수 있다고 한다.
- 그러나 현행 법체계에서는 아동에 대한 연령 정의가 통일되지 않아 아동의 범위를 18세 미만까지로 정한 유엔아동권리협약과 부합하지 않고 협약의 이행에 걸림돌로 작용하는 비판이 있다. 현행 아동복지법에서는 아동복지시설에서 만 18세까지 보호하도록 되어 있는데 독립적인 법률행위를 할 수 있고 자립능력을 갖추 수 있는 연령으로 상향해야 한다는 주장이 제기된 바 있다.²⁴⁾

나. 일반원칙

1) 차별금지

- 「대한민국헌법」은 모든 형태의 차별을 금지하고 있고 「국가인권위원회법」은 차별행위를 조사 대상으로 삼고 있다. 정부는 다문화 가구에 대한 차별을 방지하기 위한 노력으로 「다문화가족지원법」에 계획 수립 및 정책시행, 국가 및 지방자치단체는 「재한외국인 처우 기본법」에 따라 ‘제2차 외국인정책 기본계획’(2013~2017)을 수립하여 운영하고 있다. 2014년에는 「문화다양성의 보호와 증진에 관한 법률」을 제정하였다. 2007년부터는 취약계층 아동에 대한 지원 및 차별방지를 위한 ‘드림스타트’ 사업 추진, 「한부모가족지원법」에 따라 청소년 한부모 지원정책을 시행하고 있다.
- 현행 「아동복지법」에서 아동을 “18세 미만의 사람”으로, 주체나 대상을 ‘국민’으로 표현하고 있는 다른 법률과 비교했을 때 보편적 차원에서 아동의 범위를 정하였으나 현실적으로 출생 신고가 불가능한 미등록 이주아동들에게는 적용이 되지 않는다는 문제점이 있다.²⁵⁾ ‘노키즈존, 노틴에이저존’ 등 아동, 청소년의 입장 및 서비스 이용을 제한하는 현상에서 아동에 대한 사회적 차별 인식을 확인할 수 있다.²⁶⁾

24) 복지뉴스 “현실 무시한 53년 묵은 아동시설 18세 퇴소”, 2014.04.08.

25) 뉴스핌 “미등록 이주아동 보호, 안 하나 못하나”, 2019.03.06.

26) 연합뉴스 “‘노키즈존’ 문전박대 겪은 꼬마작가의 일기”, 2019.03.21.

2) 생명·생존 및 발달의 권리

- 정부는 2012년 「자살예방 및 생명존중문화 조성을 위한 법률」을 제정, 2014년 ‘4·16 세월호 참사’를 계기로 청소년 체험활동 안전 강화 및 안전 교육 실시를 내용으로 하는 「청소년활동진흥법」을 개정하였고 2015년 4월에는 청소년활동안전센터를 설치하였다. 교통사고·익사 등 어린이 사망사고를 예방하기 위해 2016년 4월 ‘어린이 안전 종합대책’ 수립, 2014년 6월에는 「어린이제품 안전 특별법」을 제정, 2014년 11월에는 ‘교육분야 안전종합대책’ 수립, 2015년에는 ‘학교 안전교육 7대 영역 표준안²⁷⁾’ 마련, 2015년 12월에는 ‘학교 안전사고 예방에 관한 기본계획’(2016-2018)을 수립하여 시행하고 있다. 2005년 「실종아동 등의 보호 및 지원에 관한 법률」 제정, 2011년에는 실종·유괴경보제도의 도입, 2014년 7월에는 다중이용시설에 적용되는 실종아동 등의 조기발견지침, 2014년 5월에는 「학교 밖 청소년 지원에 관한 법률」을 제정, 2015년 5월에는 ‘학교 밖 청소년 지원대책’을 수립하였다. 2016년 기준 학교 밖 청소년 지원센터(꿈드림) 202개소가 운영되고 있으며 학교 밖 청소년을 위기청소년 특별지원 대상으로 우선 선정하여 생계, 치료, 학업 비용 등을 지원하고 있다.

〈표 7〉 청소년 사망원인

(단위: 인구 10만 명당)

	1위	2위	3위
2005	운수사고(14.3)	고의적 자해(자살)(6.0)	약성신생물(암)(4.5)
2006	운수사고(6.4)	고의적 자해(자살)(6.0)	약성신생물(암)(3.6)
2007	고의적 자해(자살)(8.6)	운수사고(6.6)	약성신생물(암)(3.8)
2010	고의적 자해(자살)(8.8)	운수사고(6.0)	약성신생물(암)(3.3)
2015	고의적 자해(자살)(7.2)	운수사고(4.0)	약성신생물(암)(2.8)
2016	고의적 자해(자살)(7.8)	운수사고(3.8)	약성신생물(암)(3.1)

자료: 통계청, 「사망원인통계」 각 연도, 9~24세 청소년 대상임

주: () 안의 수치는 사망률

- 2016년 기준 9~24세 청소년의 사망원인 1위는 자살이었고 자살률(인구 10만 명당 자살자 수)은 7.8명으로 나타나 여전히 많은 청소년이 스스로 삶을 포기하고 있다.²⁸⁾ 미세먼지에 많이 노출된 어린이는 뇌 발달에 문제가 발생하는 등 아동의 성장에 위협이 있다는 지적이 있지만

27) 7대 영역은 생활안전, 교통안전, 폭력, 신변안전, 약물·인터넷 중독, 재난안전, 직업안전, 응급처치로 이루어져 있음.

28) 통계청, 2018 청소년 통계(2018).

이에 대한 적절한 대책은 마련되지 못한 상황이다.²⁹⁾ 석면이 1급 발암물질로 발표된 이후 학교에서 석면해체·제거 공사가 이루어지고 있지만 2018년 겨울에 전국적으로 시행된 석면 공사 학교 303개교 중 57개 학교에 석면 잔재물이 검출되고 부실시공 문제가 발생³⁰⁾하여 학생들의 건강권이 제대로 보호받지 못하고 있다. 2014년에 발생한 세월호 참사에서는 허술한 국가의 재난예방 및 대응시스템이 노출된 참사로, 희생자 304명 중 260여 명이 아동·청소년이었다는 사실은 아동의 생명권 보장에 미흡한 현실을 드러냈다.

3) 아동이익 최우선의 원칙

- 「아동복지법」에서는 ‘아동에 관한 모든 활동에 있어서 아동의 이익이 최우선적으로 고려되어야 한다.’고 규정하고 있다. 2016년 3월에는 동법에 ‘아동정책영향평가’ 조항을 신설하였고 일부 지방자치단체에서도 조례를 제정하여 ‘아동영향평가’를 실시하고 있다. 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」에서는 ‘공소시효의 특례’, ‘수사 및 재판절차에서의 배려’ 등의 조항을 통해 아동의 이익을 최우선으로 하는 기준에 입각하여 규정되어 있으며 2017년 법무부가 마련한 「가사소송법 전부개정법률안」에서는 ‘미성년 자녀의 복리 보호’를 법률의 목적으로 명기하고 있다.
- 「아동복지법」, 「영유아보육법」 등 아동관련법에서 아동 최상의 이익을 규정하고 있지만 선언적 형태로만 되어 있어 구체적인 실행력 확보가 어렵다는 비판이 있다.

4) 아동의 의견 존중

- 「초·중등교육법」, 「초·중등교육법 시행령」에서는 학생징계, 학교 규칙 제·개정 등에 있어 학생들의 의견 진술 및 수렴 절차가 마련되어 있다. 정부는 2004년부터 매년 ‘대한민국 아동총회’를 개최하여 그 결의문을 관련 정책에 반영하도록 하였다. 2012년에는 「청소년 기본법」을 개정하여 청소년의 의견표명권을 강화하였으며 2004년부터 ‘청소년특별회의’를 매년 개최하여 12년간 440건의 정책과제를 제안했고 그중 392건의 정책과제가 정부 청소년정책에 일정 부분 수용되었다고 한다. 1998년부터는 지방자치단체에 정책의견을 말할 수 있는 ‘청소년참여위원회’를, 1999년부터는 지역 청소년시설 운영에 참여할 수 있는 ‘청소년운영위원회’를 추진하고 있다. 2014년에는 「보호소년 등의 처우에 관한 법률 시행규칙」을 개정하여 대상 아동

29) 매일경제, “통학길 미세먼지, 어린이 뇌발달 저해”, 2018.03.26.

30) 2018.08.30. 오마이뉴스 “교실 석면 제거, ‘매의 눈’으로 꼼꼼히 살펴봤더니...”

의 충분한 진술 기회를 부여하는 규정을 신설하였다. 2017년 3월 정부가 마련한 「가사소송법 전부개정법률안」에서는 원칙적으로 아동에게 소송능력 등을 인정하고 있고 13세 미만을 포함한 모든 아동의 진술을 듣도록 하고 있으며 절차보조인 제도를 도입하도록 하여 아동의 진술 청취권을 실질적으로 보장하도록 하였다.

- 「초·중등교육법」 및 「초·중등교육법 시행령」에 따른 학칙 제·개정 시 실제 학생의 의견을 묻는 지에 대한 조사에서 부정적인 답변은 2018년 기준 24.3%에 달했다.³¹⁾ 아동총회, 청소년참여위원회 등 아동참여기구에서 결의된 사항이 실제 정책에 반영되는 지에 대해서는 의문이 있다.

다. 시민적 권리와 자유

1) 국적취득 및 출생신고

- 「국적법」에서는 부모양계 혈통주의와 속인주의 원칙에 기초하여 국적을 취득하도록 되어있다. 난민, 난민신청자, 인도적 체류 허가자 자녀는 병원에서 발급한 출생증명서를 제출하면 외국인 등록이 가능하다. 2016년 5월 「가족관계의 등록 등에 관한 법률」을 개정하여 출생신고 의무자가 기간 내에 출생신고를 하지 않는 경우에는 검사 또는 지방자치단체장이 출생신고를 할 수 있도록 하였으며 2017년에는 대법원과 행정안전부와 협력하여 인터넷 출생신고가 가능하도록 추진하고 있다.
- 유엔아동권리협약에서는 ‘출생신고될 권리’를 아동의 권리로 보고 있으며 유엔 경제적·사회적·문화적 권리규약위원회는 2017년 “모든 아동에 대해 부모의 체류자격과 관계없이 보편적 출생등록을 허용하라”고 한국 정부에 권고한 바 있으나, 법적으로 체류가 허용되지 않는 외국인 가정에서 태어나 출생 등록이 안 된 미등록 이주아동은 2만여 명에 이르고 있으며 이들은 아동으로서 최소한의 권리도 누리지 못하고 있다.³²⁾ 「가족관계등록법」이 개정되었지만 출생신고 되지 않은 아동을 파악할 수 있는 방안은 마련되지 않았으며 2018년 5월에는 온라인 출생신고제도는 전국 77개 병원에서만 가능하며 부모가 고의·과실로 출생신고를 하지 않은 경우에 아동의 출생등록 여부를 확인할 수 있는 방안은 없어 문제가 된다.³³⁾ 2016년 기준 영아 유기는 109건, 베이비박스 유기는 198건으로 아동 유기를 예방하기 위한 미혼모 지원과 아동 보호를 위한 근본적인 대책 마련이 시급하다.³⁴⁾

31) 한국청소년정책연구원, 한국아동청소년 인권실태 2018 기초분석 보고서(2018).

32) 국민일보, “너희는 이 땅에 존재해선 안 된다” 한국인 될 꿈도 못 꾸는 다문화 2세대들, 2019.03.11.

33) 연합뉴스, 학교 못간 일곱 아이들 “가방 멘 또래가 부러웠다”, 2016.04.01.

2) 사상·양심·종교의 자유

- 「대한민국헌법」에서는 사상·양심 및 종교의 자유를 보장하고 있으므로 초·중등학교에서 학생에게 특정 종교행사 참여를 강요할 수 없으며 2015년 개정 교육과정에는 학교가 종교과목을 개설할 때에는 복수로 과목을 편성하여 학생에게 선택의 기회를 제공하도록 하고 있다.
- 2018년 기준 학교의 종교행사에 원하는 학생만 참여하는가에 대한 조사에서는 부정적인 답변이 67.3%에 달했으며³⁵⁾ 여전히 일선 종교단체가 설립한 학교에서는 종교의식을 의무화하고 대체 과목을 편성함 없이 특정종교수업을 강요한 사례가 발생하고 있다.³⁶⁾

3) 표현·결사·집회의 자유

- 「대한민국헌법」, 「교육기본법」, 「초·중등교육법」에서는 아동의 표현의 자유, 결사 및 집회의 자유를 포함한 기본적 권리를 보장하고 있다. 「초·중등교육법」에서는 학생들의 의견을 수렴하여 학교 규칙을 만들 수 있도록 하고 있다. 경기도, 광주광역시, 서울특별시, 전라북도에서는 ‘학생인권조례’가 제정되어 학교규칙에서 학생의 정치·사회 참여를 제한하는지를 점검하고 있다.
- 가정에서 사회, 정치, 인생 등에 대해서 나의 생각을 자유롭게 표현 할 수 있는가에 대한 조사에서 긍정적인 답변은 86.6%, 학교에서는 83.5% 비율로 나타났지만,³⁷⁾ 학교교칙에 표현·집회 및 결사의 자유를 제한하거나 침해하는 조항이 있는지 여부에 83.1%가 ‘그렇다’고 응답한 점도 주목할 필요가 있다.³⁸⁾ OECD 국가 대부분이 18세로 선거연령을 정하고 있는 것에 비해 한국은 유일하게 19세로 정하고 있으며 선거권이 없는 19세 미만 청소년은 정당에 가입하는 것도 허용되지 않아 청소년의 정치참여에 큰 제한 사유가 된다.³⁹⁾

4) 사생활의 자유 및 개인정보보호

- 아동의 사생활의 자유는 「대한민국헌법」과 「교육기본법」 등에서 보장하고 있으며 ‘학생인권조례’는 안전을 위한 긴급한 경우가 아니면 학교는 동의 없이 소지품 검사나 일기장 등을 열람할

34) 연합뉴스, “부모가 날 버렸어요”... 영아 유기 갈수록 증가, 2018.01.03.

35) 한국청소년정책연구원, 한국아동 청소년 인권실태 2018 기초분석 보고서(2018).

36) 매일경제, “수요일마다 의무 예배”... 고등학교 종교수업 강요 여전, 2018.02.25.

37) 한국청소년정책연구원, 한국아동 청소년 인권실태 2018 기초분석 보고서(2018).

38) 국가인권위원회, 학교생활에서의 학생인권보장 실태조사 2016(2016).

39) 디지털타임스, “OECD 중 한국만 선거연령 19세... 18세로 못 낮추는 이유”, 2018.06.07.

수 없도록 하고 있다. 또한 개인의 성적, 징계 사실 등 관련 학생 정보는 공개할 수 없다. 국가인권위원회와 한국기자협회는 공동으로 ‘인권보도 준칙’(2011년)과 ‘성폭력 범죄 보도 세부 권고 기준’(2012년)을 제정하여 관련 언론보도 시 아동의 신상정보 노출을 예방하고 있다.

- 그러나 조사에 따르면 학생인권 침해 항목별 순위를 보았을 때 개인 특정 소지품 소지금지에 대한 항목이 1순위(91%)로 나타났고 그 뒤로 휴대폰 소지금지 및 사용제한(89.5%), 염색·탈색·파마 등 두발제한(88%), 화장·장신구·손톱 등 용모제한(82.5%)으로 나타나 학생의 사적 생활에 대한 간섭이 이루어지고 있음을 알 수 있다.⁴⁰⁾ 일부학교에서는 시험 성적 결과를 게시하는 방식으로 공개하고 있어 학생에게 민감한 개인정보가 제대로 보호되지 못한 사례도 있었다.⁴¹⁾

5) 정보접근

- 정부는 2015년 ‘제1차 아동정책기본계획(2015-2019)’을 쉽게 풀어 쓴 아동용 아동정책기본계획 3종(초등학교 저학년용, 초등학교 고학년용, 중·고등학생용)을 제작·배포하였다. 2016년 기준 도서관 설치율은 초등학교 99%, 중학교 96.5%, 고등학교 98.7%에 달하며 어린이도서관 수는 전국에 2016년 기준 92개이다.⁴²⁾ ‘제2차 도서관발전종합계획(2014~2018)’을 통해 어린이 대상 서비스 제공 확대를 추진하고 있다. 2016년 10대 청소년은 일주일에 평균 15.4시간 인터넷을 이용하고 93.9%가 하루에 1회 이상 인터넷을 이용하고 있다. 10대 청소년의 대부분이 모바일 인터넷(96.0%)과 스마트폰(95.9%)을 이용하며 인터넷을 여가활동과 커뮤니케이션을 위한 중요한 수단으로 활용하고 있다. 정부는 청소년을 위한 미디어교육과 인터넷을 통한 다양한 참여프로그램을 개발·시행하고 있다. 아울러 「청소년 보호법」에 따라 청소년유해매체물 심의 요청, 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 시행령」과 「신문 등의 진흥에 관한 법률」에 따라 인터넷 서비스 및 신문 사업자 등은 ‘청소년보호책임자’로 지정하여 아동·청소년에게 유해한 정보를 차단 및 관리하도록 하고 있다.

40) 뉴트리션, “학생인권 침해 1순위, 개인 특정 소지품 소지금지(91%)”, 2018.09.18.

41) 단디뉴스, “시험성적 공개, 수치심 느껴요”, 2016.10.12.

42) 국립어린이청소년도서관, 국내 어린이청소년도서관 서비스 현황 조사 연구 2017년 연구보고(2017).

〈표 8〉 최근 1년간 신·변종 유해매체 이용률: 2014-2018년 비교

(단위: %)

구분	성인용 인터넷(온라인) 게임			도박성 게임		
	초	중	고	초	중	공
2014년	12.3	22.5	25.7	1.9	4.8	8.2
2016년	9.5	14.3	14.7	2.7	3.5	6.5
2018년	5.3	20.6	25.4	2.1	3.0	6.8

출처: 여성가족부 2018년 청소년 매체이용 및 유해환경 실태조사

- 여전히 컴퓨터와 스마트폰을 통해 청소년들이 무분별한 성인광고와 기사에 노출되고 있으며 불법·유해 사이트에 대한 접근이 상당한 비율에 달한다.⁴³⁾ 사회적으로 이슈화된 사건에 대한 자극적인 기사는 청소년에게 왜곡된 성의식을 심어줄 우려가 있다.⁴⁴⁾

라. 아동에 대한 폭력

1) 체벌

- 2011년 「초·중등교육법 시행령」을 개정으로 학생에 대한 체벌이 금지되었고 2014년에는 「아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법」을 제정하여 아동학대범죄의 처벌 및 신고의무 강화, 부당한 친권행사제한, 아동학대 신고 시 경찰 동행출동 등의 근거를 마련하였다. 2015년에는 「아동복지법」을 개정하여 가정 내 보호자의 책무에 아동에게 신체적·정신적 고통을 금지하는 내용을 신설하였고 「영유아보육법」 개정을 통해 보육교직원이 영유아에게 위와 같은 고통을 금지하는 조항을 신설하였다. 2016년에는 「유아교육법」에 유아의 인권보장 의무와 체벌금지 조항을 마련하였다. 2016년에는 ‘아동학대 방지대책’ 및 ‘아동학대 예방 및 가족관계 증진을 위한 부모교육 활성화 방안’을 수립하여 ‘아동학대 신고 집중홍보기간’, ‘아동학대예방의 날’로, ‘아동학대 예방주간’을 지정·운영하였다. 「가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」에 ‘가정폭력 추방주간’ 운영근거를 마련하였다. 2011년에 「아동복지법」을 개정하여 아동학대 예방과 방지에 관한 교육 홍보 영상을 제작·송출할 수 있는 법적 근거를 마련하여 대중매체를 통해 공익광고를 송출하고 있다. 학생체벌사례가 발생하면 피해자는 국가인권위원회에 인권 침해 진정, 국민권익위원회의 국민신문고 신고, 시·도교육청 민원 제기, ‘학생인권조례’에 따

43) 연합뉴스, “청소년 27%, 모바일 기기로 불법·유해사이트 방문”, 2018.01.12.

44) 강원도민일보, “‘낮 뜨거운 뉴스’에 노출된 청소년, 성의식 왜곡 우려”, 2019.03.20.

라 설치된 ‘학생인권옹호관’을 통해 권리구제절차를 진행할 수 있으며, 체벌 가해자는 「형법」, 「아동복지법」 및 「아동학대범죄와 처벌 등에 관한 특례법」 등 관련 법률에 따라 처벌된다.

- 그러나 개정된 「초·중등교육법 시행령」도 그 해석상 ‘직접체벌’만 금지되고 ‘간접체벌’은 허용되는 것으로 볼 수 있고 학교 현장에서는 여전히 직접체벌과 간접체벌이 병행되는 것을 알 수 있다.⁴⁵⁾ ‘「민법」상 친권자의 징계권에서는 징계의 방식을 명시하지 않아 훈육 목적의 체벌을 사실상 법으로 용인한 셈’이라는 비판이 제기된다.⁴⁶⁾

2) 아동학대 방임을 포함한 아동에 대한 폭력

- 2011년 「아동복지법」 개정으로 신고의무와 신변보장을 강화하였고, 2014년에는 「아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법」을 제정, 2016년 5월 동법 개정으로 신고의무자 직군을 추가하여 24개 직종의 신고의무자로 규정되어 있다. 그 결과 아동학대 신고의무자의 신고건수도 2013년 3,706건에서 2016년 8,302건으로 증가하였다. 2015년에는 아동복지법 개정에 따라 아동학대 신고의무자 교육 및 실적 제출을 의무화하였다. 2016년 5월에는 「아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법」을 개정하여 아동학대 신고자에 대한 불이익조치금지 규정을 신설하였고 동법에서는 관련자의 비밀누설금지과 언론에 대한 개인정보보호 의무를 규정하고 있다. 2015년부터 지역아동보호기관 운영을 국고지원으로 전환하여 지역아동보호기관이 2011년 43개소에서 2017년 기준 60개소로 증가하였으며, 학대피해아동쉼터는 2014년 36개소에서 2017년 기준 54개소로 증가하였다.

〈표 9〉 지역아동보호전문기관 및 학대피해아동쉼터 설치 수

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
지역아동보호전문기관	43	46	50	50	55	59	60
학대피해아동쉼터	—	—	—	36	40	53	54

출처: 보건복지부(2017), 내부자료

2015년 아동학대예방사업 예산 확대로 모든 아동보호전문기관에 임상심리 전문 인력을 1~2명씩 배치하여 2014년 기준 190명에서 315명으로 증가하였고 2016년 5월부터는 지역아

45) 오마이뉴스, “체벌은 사랑이 아니다” 학무모들 체벌거부 선언, 2018.11.12.

46) 국민일보, “[훈육과 학대의 갈림길] 법원, 공부시키려 회초리 든 행위는 ‘무죄’?”, 2018.05.09.

동보호전문기관 상담원을 개소당 15명에서 17명으로 증원하였다. 2014년부터 아동학대 신고 전화를 112콜센터로 통합하여 즉시 수사나 긴급개입 연계가 가능하도록 하였으며 아동학대 신고건수가 2011년 8,325건에서 2016년 25,873건으로, 이 중에서 아동학대로 판단된 건수는 2011년 6,058건에서 2016년 18,573건으로 증가하였다.

[표 10] 아동학대 신고, 의심, 판정 건수

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
아동학대 신고건수	10,943	13,943	17,791	19,214	29,669	34,169
아동학대 의심건수	8,325	8,979	10,857	15,025	16,651	
아동학대 판정건수	6,058	6,403	6,796	10,027	11,715	22,367

출처: 보건복지부 아동학대현황보고서

법무부는 2014년 ‘아동학대사건 처리 및 피해자 지원에 관한 지침’을 제정하였고 2016년에는 ‘아동학대 사건처리기준 강화 방안’을 마련하여 아동학대 사범에 대한 처벌을 체계적으로 강화하였고 전국 모든 검찰청에 여성·아동전담검사를 지정하여 ‘아동학대범죄 대응전담검사 책임수사제’를 실시하고 있다. 2012년에는 ‘학교폭력 근절 종합대책’, ‘아동·여성 성폭력 근절 대책’, 2013년에는 ‘성폭력 방지 종합대책’, ‘가정폭력 방지 종합대책’, 2014년 ‘아동학대 예방 및 피해아동조기발견 종합대책’, 2016년 ‘아동학대 방지대책’ 등 폭력에 관한 포괄적인 국가전력을 수립하여 다양한 과제를 추진하고 있다.

- 현행법상 아동학대에 정서학대도 포함되어 있지만 신체 외적으로 드러나지 않는 정서적 학대에 대해서는 실질적 개입과 적절한 형사제재가 이루어지지 않고 있다.⁴⁷⁾ 아동학대 신고는 매년 급증하고 있으나 전국 61개 아동보호전문기관과 소속 상담원 894명으로는 추계 아동 인구(0세~17세)를 담당하기에는 업무의 과중이 매우 큰데 반해 채우는 열악하여 매년 상담원 3명 중 1명이 업무를 그만둔다.⁴⁸⁾ 2018년 기준 전국의 학대피해아동쉼터는 58곳이고 정원은 7명 이내에 불과하며 아동학대 예방과 사후 관리에 배정된 예산액은 2017년보다 감소하였다.⁴⁹⁾

47) 매일경제, ‘조용한 학대’ 아동방임...여론도 판결도 “안타까운 사고” 그쳐, 2018.07.06.

48) 연합뉴스, “아동학대 신고는 느는데... 상담원 1명이 만 명꼴 담당”, 2018.05.05.

49) 시사IN, “‘살아남은’ 아이들을 외면하는 사회”, 2018.02.08.

마. 가정환경 및 대안양육

1) 가정환경과 부모의 책임, 부모 지원 및 아동돌봄 서비스

- 「영유아보육법」과 「유아교육법」에서는 어린이집과 유치원을 이용하는 영유아에 대하여 2013년부터 무상보육·교육을 전 계층으로 확대하여 실시하고 있으며 시설 미이용 아동에 대한 가정양육수당을 차상위 계층 이하에서 전 계층으로 확대하였다. 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」에 근거하여 맞벌이부모의 자녀양육 지원을 위해 육아기 근로시간 단축, 육아휴직 제도의 확대 등의 정책을 시행하고 있으며 2014년에 남성 육아휴직 활성화를 위한 육아휴직 급여를 확대하는 ‘아빠의 날’ 제도를 도입하여 2016년 남성 육아휴직자가 전년 대비 56.3% 증가한 7,616명에 이르렀다. 2016년 기준 전국 93개의 육아종합지원센터를 설치하여 아동보호 및 양육 지원을 위한 서비스를 제공하고 있으며 전국학부모지원센터, 건강가정지원센터를 운영하여 학부모 지원 및 가족관계 개선을 위한 서비스를 제공하고 있다. 「한부모가족지원법」에 근거하여 저소득 한부모 및 조손가족의 양육비를 지원하고 있다.
- 2017년 기준 만 0세 대상으로 어린이집 등 보육기관에 다니는 아동은 월 825,000원의 양육수당을 받는 데 비해 부모가 양육하거나 친척 등이 돌봐주는 아동에게는 월 20만 원밖에 지원하지 않아 양육수당 지원에 차별이 발생하고 있다.⁵⁰⁾ 아이돌봄서비스는 시설보육의 빈틈을 메워주는 사업으로 정책 만족도가 90점에 달하지만 시설중심의 육아 지원 정책으로 인해 충분한 예산을 확보하지 못하고 있다.⁵¹⁾ 한국의 남성 육아휴직이 매년 증가하고 있지만 전체 육아휴직자 중 남성이 차지하는 비율은 2017년 기준 13.4%에 불과하다.⁵²⁾

2) 부모와 함께 살 권리, 가정환경 상실 아동 지원

- 2013년 「가사소송규칙」을 개정하여 친권자 지정, 양육권과 면접교섭권에 관한 의견 제시가 가능한 자녀의 연령을 기존 15세 이상에서 13세 이상으로 낮추었으며 2015년에는 서울가정법원과 광주가정법원, 2016년에는 인천가정법원에 이혼 가정 자녀의 면접권 보장을 위한 면접교섭센터를 설치하였다. 2012년부터 아동복지시설 치료재활 지원 사업을 추진하여 시설 보호 아동의 원가족 복귀를 지원하고 있으며 2016년에는 「아동복지법」을 개정하여 아동을 가정

50) 오마이뉴스, “‘아동수당’ 줄지만, ‘양육수당 차별’ 먼저 없애주세요.”, 2017.04.17.

51) 이데일리, “아이는 593만명, 돌보미는 1만 9천명... 로또가 된 돌봄서비스”, 2017.07.21.

52) 조규준, 한국 남성 육아휴직 현황, 월간 노동리뷰 2018년 11월호.

에서 분리하여 보호할 경우 아동이 신속히 가정으로 복귀할 수 있도록 지원해야 함을 명시하였다. 가정 내에서 아동의 보호가 불가능하거나 부모로부터 아동을 보호하는 것이 아동 최선의 이익과 부합할 때는 「아동복지법」에 근거하여 가정위탁 및 아동복지시설 이용 등의 조치를 취하고 있다. 대리양육 또는 가정위탁, 아동복지시설의 보호아동을 국민기초생활보장 제도에 따른 수급자로 인정하여 지원을 받도록 하고 있으며 보호아동이 18세가 되어 시설을 퇴소하거나 가정위탁의 보호가 종료되는 경우에는 자립정착금을 지원하고 있다.

- 면접교섭센터는 전국에 3개에 불과하여 설치 지역 외에서는 접근이 쉽지 않다. 보호자가 없거나 보호자로부터 이탈된 ‘요보호아동’에 대해서는 아동복지법상 지방자치단체에 ‘아동복지심의위원회’를 두고 아동에 대한 보호조치를 심의하도록 되어 있으나 2016 5월 아동인권포럼이 지방자치단체 232곳을 실태 조사한 결과에 따르면 위원회를 실제로 구성한 곳은 83곳(35.8%)에 불과하고 회의 개최 횟수도 연평균 0.98번에 그쳐 원래 역할을 다하고 있지 못하였다.⁵³⁾ 아동복지시설 퇴소 아동을 위한 자립정착금은 100만 원에서 500만 원으로 지방자치단체에 따라 차이가 있으며 지원 수준과 체계가 부족하여 퇴소 아동 4명 중 1명은 기초생활수급자가 되는 등 빈곤층으로 내몰리고 있다.⁵⁴⁾

3) 아동·양육비 확보

- 2014년 3월 원활한 양육비 확보를 위해 「양육비 이행확보 및 지원에 관한 법률」을 제정하고 2015년 3월에는 ‘양육비이행관리원’을 설치하였으며 ‘한시적 양육비 긴급지원제도’를 통해 양육비를 미확보로 어려움에 처한 자녀에게 지원을 하고 있다.
- 양육비행관리원은 서울에만 설치되어 지방의 경우 이용률이 저조하고 복잡한 서류절차 등 지원요건이 까다로우며, 개소 후 2018년 12월 까지 양육비 이행률은 32.3%에 불과해서 제도 개선이 필요하다는 주장이 제기 되고 있다.⁵⁵⁾

4) 입양

- 2011년 기존 「입양촉진 및 절차에 관한 특례법」을 「입양특례법」으로 전부 개정하여 입양에 대한 국가의 관리를 강화하였고 ‘국제입양에서 아동보호 및 협력에 관한 헤이그 협약’에 서명

53) 경향신문, “‘대안양육’ 고민도 많고 너무 쉽게 시설로 보낸다.”, 2016.05.07.

54) SBS뉴스, “보호시설 퇴소 청소년 4명 중 1명, 빈곤층으로 전락”, 2018.10.11.

55) 베이비뉴스, “한부모 열 명 중 일곱 명은 아직도 양육비 못 받아”, 2019.03.28.

후 동 협약 이행법률을 준비 중이다. 2012년부터는 ‘입양숙려제’를 도입하였으며 국내 입양 활성화와 입양 사후 관리를 위한 ‘중앙입양원’을 설치하였다. 입양아동은 자신과 관련된 입양 정보의 공개를 청구할 수 있으며 친생부모의 인적사항 중 입양 당시 친생부모의 연령, 입양사유 및 거주 지역은 필수공개 정보로 정하고 있다.

〈표 11〉 연도별 국내외 입양 현황

구분	계	2007년 이전	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
계	247,343	230,635	2,556	2,439	2,475	2,464	1,880	922	1,172	1,057	880	863
국내	80,099 (32.4%)	70,327 (30.2%)	1,306 (51.1%)	1,314 (53.9%)	1,462 (59.1%)	1,548 (62.8%)	1,125 (59.8%)	686 (74.4%)	637 (54.4%)	683 (64.6%)	546 (62.0%)	465 (53.9%)
국외	167,244 (67.6%)	160,308 (69.8%)	1,250 (48.9%)	1,125 (46.1%)	1,013 (40.9%)	916 (37.2%)	755 (40.2%)	236 (25.6%)	535 (45.6%)	374 (35.4%)	334 (38.0%)	398 (46.1%)

출처: 보건복지부

- 2차 대전 이후 50만 명이 해외입양 아동 중에 20만 명 정도가 우리나라 아동으로 세계 최대 아동 송출국에 해당함에도 불구하고 입양아동이 국적을 받지 못하고 추방되는 일이 발생하는 등 여전히 입양 후 사후관리가 미흡하다는 비판이 제기되고 있다.⁵⁶⁾ 보건복지부에 따르면 2017년 기준 해외 입양인이 정보공개를 청구하는 사례가 1,568건이지만 이 중에서 친생부모 동의로 정보가 공개된 경우는 279건(17.8%), 상봉까지 이뤄진 경우는 90건(5.7%)에 불과하여 정보공개청구권의 실효성이 보장되지 못하고 있다.⁵⁷⁾

5) 불법 해외이송 및 미귀환

- 정부는 2012년 12월 ‘국제적 아동탈취의 민사적 측면에 관한 협약’에 가입하였고 협약의 국내 이행을 위해 「헤이그 국제아동탈취협약 이행에 관한 법률」을 제정하여 2013년부터 시행하고 있다.

6) 감금된 부모의 자녀와 교도소에서 모와 함께 사는 아동에 대한 보호조치

- 「형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률」에 따르면 여성수용자가 교도소 내에서 출산해야

56) 오마이뉴스, “전 세계 해외입양아동의 40%가 우리나라 아동”, 2017.10.23.

57) 세계일보, “연 수천명 고국 찾지만 친생부모와 상봉 고작 5.7% 그쳐”, 2018.05.10.

할 경우 2-3개월간 가석방하여 외부에서 출산 및 산후조리를 할 수 있고 생후 18개월까지 자녀를 교도소에서 양육이 가능하도록 하고 있다. 건강가정지원센터는 전국 52개 교정기관의 수형자와 그들의 가족을 대상으로 가정상담과 교육을 실시하고 있으며 2016년 10월부터는 교정기관에서 수용자 위기가족 긴급지원 서비스를 실시하고 있다.

- 수용자 미성년 자녀는 연간 약 48,000명이 발생하는 것으로 추정되며, 2018년 법무부가 조사한 ‘수용자 미성년 자녀 양육자 현황’에 따르면 교정시설 수용자의 미성년 자녀 총 21,756명(13,230가구) 가운데 1,209명(750가구)가 양육자 없이 홀로 방치된 열악한 환경에 처해 있다. 조사결과에 따르면 출소자에 자녀에 대한 국가의 지원은 전체 출소자 자녀의 약 2% 미만에게만 지원이 되고 있는 것으로 되어있다.⁵⁸⁾

바. 장애·기초보전 및 복지

1) 장애아동

- 2008년에 제정된 「장애인 등에 대한 특수교육법」에 따라 특수교육 대상자의 의무교육 기간은 유치원(만 3세)부터 고등학교까지이며, 0-2세와 고등학교 이후 전공과정은 무상교육이다. 정부는 ‘제4차 특수교육 발전 5개년 계획’(2013-2017)을 수립하고 장애아동의 교육 여건을 개선하기 위해 특수학교, 특수학급 등을 신·증설하여 2018년 기준 특수학교는 175개, 특수학급은 10,676개가 운영되고 있으며 전체 특수교육 교원은 20,039명에 달한다.⁵⁹⁾ 전체 장애학생 중 평균 70.4%(2011~2016)가 통합교육을 받고 있다.

〈표 12〉 연도별 특수교육대상자 현황

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
전체 특수 학생 수	86,633	87,278	88,067	87,950	89,353	90,780
특수학교 학생 수	25,138	25,288	25,531	25,467	25,798	25,919
특수학급 학생 수	45,181	45,803	46,531	46,645	47,564	48,848
일반학급 학생 수	15,930	15,648	15,622	15,344	15,590	15,595

출처: 교육부 2018 특수교육통계

58) 김정현 외 2명, 재범방지 전략으로서 가족관계회복의 필요성, 형사정책연구 제29권 4호(2018).

59) 교육부, 2018 특수교육통계(2018).

- 2014년 12월 국가인권회에서 발표한 ‘장애학생 교육권 증진을 위한 실태조사’에 따르면 통합 교육을 하는 일반학교에서 장애학생이 학교폭력을 당한 비율이 36.7%, 놀림·비하·욕설 등 언어폭력은 24.0%, 괴롭힘은 19.2%, 상해·폭행·체벌 등의 경험은 16.0%에 이르러 오히려 차별과 폭력이 일어나는 통합교육의 현실을 알 수 있다.⁶⁰⁾ 학생에 비해 특수학교 수도 부족하여 서울의 경우에도 30분 이상 통학을 해야 하는 학생이 94.1%에 이르며 2016년 기준 특수교사 법정정원 확보율은 65.9%에 불과하다.⁶¹⁾

2) 생존 및 발달, 건강 및 보건 서비스

- 「학교보건법」에 따라 ‘학생건강증진계획’을 수립·시행하고 있으며 2015년에는 ‘학생 자살예방 대책’을 수립하였다. 정부는 초1, 초4, 고1 학생 대상으로 3년마다 ‘학생정서·행동특성검사’를 실시하여 상담 및 치료를 지원하고 있다. 2012년에는 기숙형 치료시설인 국립중앙청소년디딤센터를 설치하였고 2012년부터는 18세 이하 모든 청소년산모를 대상으로 산전 검사비 및 출산 비용을 1인당 120만 원 이내에서 지원하고 있다. 모든 신생아를 대상으로 검사비용 및 의료비를 지원하고 있으며 미등록 이주아동을 포함하여 0-12세 아동이 무료로 예방접종을 받을 수 있도록 하고 있다. 국가예방접종 지원사업 예산은 2015년 1,943억 원에서 2016년에는 자궁경부암과 영유아 인플루엔자 백신이 추가되어 16종에 대해 2,100억 원으로 증가하였다. 「학교보건법」에 따라 학생 대상으로 무료로 건강검진을 실시하고 있으며 2016년부터는 「청소년복지지원법」에 따라 학교 밖 청소년 대상 무료 건강검진을 실시하고 있다. 2016년 기준 총 5개의 어린이 병원이 운영되고 있으며 소아전문응급센터 설치를 법제화하여 9개의 센터가 개소하였다. 경증 소아환자의 야간·휴일 진료를 위한 ‘달빛어린이병원’을 2017년 현재 18개 의료기관에서 운영하고 있다. 또한 청소년 특성에 맞는 체험형 성교육을 위해 청소년성문화센터를 운영하고 있으며(2016년 기준, 전국 58개) 2011년부터는 체험형 버스를 운영하여 농어촌 등 성교육 취약지역으로 찾아가는 교육을 실시 및 모든 초·중·고등학교 학생을 대상으로 ‘학교 성 인권교육’을 실시하고 있다. 어린이급식관리지원센터를 2011년 12개소에서 2016년 207개소로 증설하였으며 「어린이 식생활안전관리 특별법」에 따라 2009년부터 학교 주변에 ‘식품안전보호구역’을 지정하고 있다. 2016년에는 ‘제3차 어린이 식생활 안전관리 종합계획(2016-2018)’을 수립하여 식품 안전관리 강화 및 건강한 식생활 문화 확산 사업을 추진하고 있다.

60) 한겨레, “‘통합교육 일반학교’ 장애학생 36.7% 학교폭력 경험... 차별 배우는 교실 되지 않으려면”, 2017.10.29.

61) 한국교육신문, “학교도, 교사도 부족...외면당하는 장애학생들”, 2017.04.15.

- 2017년 초·중·고 학생의 비만율은 17.3%로 3년 전(15.0%)보다 2.3% 증가하였으며 아침을 먹지 않는 청소년(9~24세)은 28.9%로 3년 전보다 증가하였고 신체 활동 비율은 56.7%로 감소되었다.⁶²⁾ 난민인정자를 제외한 이주아동은 「국민기초생활보장법」상 의료급여 적용 대상에서도 제외된다. 2016년 정부는 소아전문응급센터 9곳을 지정했으나 지정기준을 충족한 3곳을 제외하고 대부분은 2년이 넘도록 센터 건립을 미루고 있으며 운영 중인 센터도 환자 쏠림 현상으로 업무가 과중한 상황이다.⁶³⁾ 2018년 수정된 교육부의 ‘성교육 표준안’에서도 피해자 대응 위주의 관점이 녹아 있어 시대착오적이 편향적이라는 비판이 제기되고 있다.⁶⁴⁾ 낙태수술 건수에 대한 보건복지부와 의료계의 추정치가 3배나 차이가 나는 점에서 보듯이 구체적인 실태가 파악되지 못하고 있으며⁶⁵⁾ 이에 대한 대책도 미흡한 실정이다.

〈표 13〉 청소년 신체활동 여부 및 활동시간

(단위: % 평균시간)

	2011	2014	2017					
				남자	여자	9~12세	13~18세	19~24세
신체활동 하였음	75.9	76.1	56.7	62.0	50.8	74.8	59.3	46.9
활동시간	4.5	3.3	3.8	4.1	3.5	4.2	3.5	4.9

자료: 여성가족부, 「청소년종합실태조사」 각년도, 9~24세 청소년 대상임

〈그림 3〉 학생들의 비만율



출처: 교육부, 「학교건강검사 표본조사 결과」

62) 통계청, 2018 청소년 통계(2018).

63) 국민일보, “갈 길 먼 소아전문 응급센터 확충...허가 받고도 설립 미적”, 2019.01.13.

64) 한겨레, “성폭력, 피해자가 조심”... 학교 성교육 여전히 낙제점, 2018.03.13.

65) 매일경제, 의료계 “낙태수술 하루 3천건 추정...청소년 낙태 심각”, 2017.11.26.

3) 약물 남용 보호조치

- 정부는 2년마다 ‘청소년 매체이용 및 유해환경 실태조사’를 시행하고 매년 ‘청소년 건강행태 온라인조사’를 실시하고 있다. 「국민건강증진법」, 「청소년 보호법」 등에 따라 담배 제조 및 판매에 대해 규제하고 있으며 청소년들의 금연을 돕기 위해 금연상담전화(1544-9030), 보건소 금연 클리닉, 온라인 금연포털 등을 운영하고 있다. 인터넷·스마트폰 중독 청소년의 조기 발견을 위하여 ‘인터넷·스마트폰 이용습관 진단조사’를 실시하고 맞춤형 상담·치유 연계 서비스를 운영하고 있으며 건전한 미디어 이용 습관 확산을 위해 ‘로그out 가족in’ 캠페인을 실시하고 있다. 전국에 중독관리통합지원센터(50개소) 및 정신건강증진센터(241개소), 청소년 상담복지센터(208개), 국립청소년인터넷드림마을(1개) 등을 운영하고 있다.
- 2018년 기준으로 청소년의 흡연율은 6.7%, 음주율은 16.9%에 해당한다.⁶⁶⁾ 2017년 우리나라 국민들의 스마트폰 과의존율은 18.6%인데 연령대별로는 청소년(10~19세)이 30.3%로 가장 높은 수치를 보이고 있다.⁶⁷⁾ 도박 문제로 전문상담을 요청한 청소년은 2014년 64명에서 2016년 302명으로 3년 새 4.7배 증가했으며 2015년 실시한 청소년 도박문제 실태조사 결과에서는 중2~고2 재학 학생의 5.1%가 도박문제를 겪고 있으며 학교 밖 청소년은 조사 대상 1,200명 중 9.2%가 도박중독 위험성이 높은 문제군으로 나타났다.⁶⁸⁾

4) 돌봄 서비스, 사회보장 및 적절한 생활수준 보장

- 정부는 2013년부터 영유아 전 계층에 대한 무상보육을 실시하고 있으며 국공립·공공형 직장어린이집을 지속적으로 확충하고 있다. 지역공동체 자원을 활용하여 직장에 다니는 부모들에게 긴급한 돌봄 지원이 필요한 경우 서비스를 제공받을 수 있는 ‘다함께 돌봄’ 서비스는 2018년 12개 센터에서 2019년에는 200개소를 신규 설치할 예정이다. 「국민기초생활 보장법」(1999년 9월), 「청소년복지 지원법」(2004년 2월), 「양육비 이행확보 및 지원에 관한 법률」(2014년 3월) 등을 제정하고 「모·부자복지법」을 「한부모가족지원법(2007년 10월)으로 일부, 「아동의 빈곤 예방 및 지원 등에 관한 법률」(2011년 7월) 등을 통해 빈곤 아동 실태와 지원을 하고 있다. 2012년에는 「초·중등교육법」을 개정하여 저소득층 학생의 입학금, 수업료, 급식비를 지원하고 있으며 2014년에는 「청소년복지 지원법」을 개정하여 저소득 위치 청소년에게

66) e-나라지표, 청소년 현재 흡연율, 청소년 현재 음주율.

67) 통계청, 2018 한국의 사회지표(2019).

68) 프레시안, “어른들 무관심에 ‘청소년 도박중독 심각’”, 2017.10.12.

특별지원을 하고 있는데 2016년에는 해당 초·중·고등학생 약 90만 명을 대상으로 8,435억 원을 지원하였다. 취약계층 아동을 위한 맞춤형 통합 서비스인 드림스타트 사업, 방과후학교(교육부), 지역아동센터(보건복지부), 청소년 방과후 아카데미(여성가족부) 사업 등을 시행하고 있다. 2012년에는 「청소년복지 지원법」을 개정하여 ‘지역사회 청소년 통합 지원체계(CYS-Net)’의 구성 운영 기준을 마련하였다. 지원체계에서는 위기 청소년 조기발견을 위해 1388청소년상담채널을 운영하고 있으며 청소년 상담 전문가가 고위험군 청소년을 직접 찾아가 상담을 제공하는 ‘청소년 동반자’ 프로그램을 운영하고 있다. 2015년 기준 청소년 동반자 1,044명이 활동하여 34,775명의 청소년에게 서비스를 제공하였다. 저소득층 아동 자립자금 마련을 위한 자산형성지원사업인 ‘디딤씨앗통장’사업에서 정부 적립 금액을 월 최대 3만 원에서 4만 원으로 확대하였고 2016년 기준 총 70,417명의 아동을 지원하였다. 각 지방자치단체에서 저소득층 아동 및 학교 밖 아동의 급식을 지원하고 있다.

- 전체 어린이집 중 국공립어린이집 비율은 7.84%에 불과하며 최근 유치원3법에 반발하여 일어난 한국유치원총연합회 사태를 겪으며 국공립어린이집에 대한 확충에 대한 목소리가 커지고 있다.⁶⁹⁾ 2016년 기준 중위소득 40% 기준으로 약 30만 1000명, 중위소득 50% 기준으로 58만 2000명, 중위소득 60 %기준으로 103만 4000명의 아동이 빈곤 상태에 놓여있는 것으로 추정된다.⁷⁰⁾

〈표 14〉 어린이집 수 및 아동 수 현황

		2015	2016	2017
어린이집 수	국공립	2,629	2,859	3,157
	사회복지법인	1,414	1,402	1,392
	법인 단체 등	834	804	771
	민간	14,626	14,316	14,045
	가정	22,074	20,598	19,656
	협동	155	157	164
	직장	785	948	1,053
	계	42,517	41,084	40,238
보육아동 수	국공립	165,743	175,929	186,916
	사회복지법인	99,715	99,113	96,794
	법인 단체 등	46,858	45,374	43,404
	민간	747,598	745,663	738,559

69) 한국일보, “뚝뚝 확충 힘든데...인기 치솟는 국공립유치원”, 2019.03.07.

70) 여유진, 아동빈곤의 현황과 정책과제, 보건복지포럼 259권(2018).

		2015	2016	2017
	가정	344,007	328,594	321,608
	협동	4,127	4,240	4,508
	직장	44,765	52,302	58,454
	계	1,452,813	1,451,215	1,450,243

출처: 보건복지부 「보육통계」(국가승인통계 제15407호, 어린이집 및 이용자 통계)

사. 교육·여가 및 문화

1) 교육받을 권리

- 유치원 학생 취학률은 2018년 기준 50.6%에 달하고, 2016년 초·중·고등학교 취학률은 90%를 상회하고 있으며 대학 진학률은 69.7%이다. 교원 1인당 학생 수는 2018년 기준 유치원 12.3명, 초등학교 14.5명, 중학교 12.1명, 고등학교 11.5명이다. 학급당 학생 수는 2017년 기준 유치원 19.0명, 초등학교 22.3명, 중학교 26.4명, 고등학교 28.2명이다. 2015년 기준 GDP 대비 공교육비 비율은 5.8%이고 정부예산 대비 교육부 예산 비율은 2018년 기준 18.6%⁷¹⁾이다. 2017년 3월 ‘경제·사회 양극화에 대응한 교육복지 정책의 방향과 과제’를 발표하고 유아기 학습결손 조기예방, 저소득층 학생의 교육비 부담 경감 등 관련 정책을 실시·지원하였다. ‘학업중단 예방 및 학교 밖 청소년 지원 방안’(2013년), ‘학교 밖 청소년 지원대책’(2015) 등을 수립하여 학업중단 청소년들의 문제 해결과 지원을 실시하고 있으며 2014년부터는 학업중단 예방 및 대안교육지원센터를 운영하고 있다. 2017년 기준 인가 대안학교는 71개로 늘어났으며 2016년부터 ‘민간위탁형 공립 대안학교’ 설립을 지원하고 있다.
- 2017년 기준 전체 유치원생 중 국공립 유치원 시설에 다니는 비율은 24.8%에 불과하며⁷²⁾ 사립유치원은 국공립유치원보다 월등히 많은 교육비를 지출해야 한다. 교육 격차의 주요 원인인 사교육비 지출은 소득과 지역에 따라 2017년 기준 학생 1인당 최대 8배까지 차이가 나고 있어 불평등 정도가 심화되고 있다.⁷³⁾ 2017년 기준으로 초등학교 학업 중단자는 16,422명, 중학교는 9,129명, 고등학교는 24,506명으로서 학교 밖 청소년에 대한 지원 정책이 필요하다는 의견이 제기되고 있다.⁷⁴⁾

71) 교육부(예산담당관), 예결산정보시스템.

72) 교육부 국·공·사립 유치원 취원을 현황.

73) 2017.10.12. 조선예대 소득·지역 따라 사교육비 격차 최대 9배... 중학교 가장 심화.

74) 한효정, 학업중단 청소년 현황통계, 교육정책포럼 308호(2019).

〈표 15〉 원비현황 교육과정 교육비 전체 평균

	만3세	만4세	만5세 이상
국공립 유치원	1,239	1,341	1,367
사립 유치원	165,818	164,102	163,747

출처: 유치원알리미

2) 교육의 목적

- 2018년 기준 초·중·고등학교 학생 1인당 월평균 사교육비는 291,000원이며 사교육 참여율은 72.8.%이다. 2014년 9월에는 「공교육 정상화 촉진 및 선행교육 규제에 관한 특별법」을 제정하고 12월에는 ‘사교육 경감 및 공교육 정상화 대책’을 수립하였다. 사교육 의존도를 낮추고 대학 진학 불평등을 해결하기 위해 입학사정관제와 학생부 위주 대입전형체제를 도입하였다. 「학원의 설립·운영 및 과외교육에 관한 법률」을 개정하여 교습시간 위반에 대한 점검을 시행하고 있으며 2017년부터는 학원비 옥외가격표시제를 전면 실시하여 과도한 학원비 인상을 억제하고 있다. 2011년부터 ‘학교진로교육프로그램’을 개발·운영하고 있으며 2013년에는 ‘진로교육 활성화 방안’ 발표, 2015년에는 ‘진로교육법’을 제정하여 진로교육 지원체제를 확립하였다. 2016년부터는 ‘교육기부 진로체험기관 인증제’를 도입하였으며 2017년에는 진로교육 지원을 위한 전담기관인 국가진로교육센터를 설치하였다. 진로진학 상담교사를 전국의 중·고등학교에 배치하고 커리어넷(진로교육포털)을 활용한 진로 적성검사 및 상담 서비스를 제공하고 있다. 2009년 개정 교육과정에는 ‘창의적 체험활동’을 신설하고 2013년부터는 초·중·고 모든 학년을 대상으로 창의적 체험활동을 실시하고 있다. 전국의 중학교는 2016년 2학기부터 ‘자유학기제’를 실시하여 한 학기 동안 시험을 치르지 않고 학생 참여형 수업과 다양한 체험활동을 하도록 하고 있다. 2012년에는 「학교폭력 예방 및 대책에 관한 법률」을 개정하여 ‘사이버폭력’을 학교폭력의 한 유형으로 정의하였고 2013년부터는 매년 전수조사를 실시하여 사이버폭력 현황을 파악하고 있다. 교육부는 2015년부터 학생 참여형 예방교육을 실시하는 ‘사이버폭력 예방 선도학교’를 운영하고 있으며 법무부는 사이버폭력 관련 법률 예방교육, 경찰청은 학교폭력 긴급전화 117로 신고 되는 사례에 적극 대응하고 있다. 방송통신위원회는 ‘1377 원스톱 인터넷피해구제센터’를 설치하여 인터넷 악성 댓글과 사이버폭력 피해자 지원 시스템을 마련하였다.
- 2017년 사교육비 총액은 약 19조 5천억 원으로 전년 대비 8천억 원(4.4%) 증가하였고, 월평균 사교육비는 전년 27만 2천 원에 비해 1만 9천 원(7.0%), 사교육 참여율은 71.2%에서 1.7%

증가하였다. 월평균 소득 800만 원 이상 가구의 학생 1인당 월평균 사교육비는 50만 5천 원, 사교육 참여율은 84.0%인 데 반해 월평균 소득 200만 원 미만인 가구는 9만 9천원, 사교육 참여율은 47.3에 그쳤다.⁷⁵⁾ 우리나라 청소년의 학습시간은 OECD 국가 중 최상위에 해당하지만 교육효율성은 최하위 수준인 것으로 나타났으며⁷⁶⁾ 설문조사에 따르면 중고생의 81%가 학업스트레스를 받고 있으며 그 원인으로 ‘성적에 대한 압박감’, ‘부모님이나 주위 시선’ 등이 주요원인으로 나타났다.⁷⁷⁾

3) 여가 및 문화활동

- 2014년 기준 청소년의 여가생활시간은 4시간 33분이다. 정부는 방과후나 주말에 청소년이 다양한 체험활동을 할 수 있는 청소년수련관이나 문화의 집 등 인프라를 확대하여 2016년 기준 청소년수련시설은 총 799개가 설치되어 있다. 여성가족부는 각 지역의 청소년문화축제를 지원하고 있으며 2016년 기준 전국 청소년동아리 2,100개에 대해 26억 2500만 원을 지원하였다. 2015년에는 ‘학교체육·예술교육 강화 지원계획’을 마련하였고 「학교체육진흥법」에 따라 학교 스포츠클럽을 육성·지원하고 있다. 「문화예술진흥법」에 따라 문화 소외계층을 대상으로 ‘문화누리카드(통합문화 이용권)’를 제공하여 저소득층 아동의 문화활동 참여 기회를 제공하고 있다. 2016년 기준으로 6~18세 이상 아동 349,786명이 카드를 발급받아 14,277백만 원을 사용하였다. 정부는 9세 이상 18세 미만 청소년에게 ‘청소년증’을 발급하고 문화시설 등에서 할인혜택을 제공하여 다양한 문화체험 기회를 보장하고 있다. 2010년부터 2016년까지 총 428,572명이 청소년증을 발급받았다.
- 2017년 초·중·고 학생의 평일 여가활동 시간은 하루에 「1~2시간」이 29.2%로 가장 많고 다음으로 「1시간 미만(19.7%), 「2~3시간(19.5%)」, 「3~4시간(13.7%)」 순으로 나타나 대다수의 아동들이 충분한 휴식을 갖고 있지 못한 것으로 나타났다. 13~24세 청소년이 시간적, 경제적 여유가 생긴다면 여가시간에 관광활동(61.0%), 문화예술관람(49.3%), 취미·자기개발활동(48.7%)을 하고 싶다고 답변했으나 실제 여가시간의 대부분을 컴퓨터게임, 인터넷 검색(주중 68.3%, 주말 59.7%), TV시청(주중 64.3%, 주말 54.0%)에 보내고 있는 현실이다.

75) 통계청, 2018 초중고 사교육비조사 결과 보도자료(2019).

76) 유한구, 김영식, PISA2012와 PIAAC 분석을 통한 우리나라 청소년과 성인의 교육효율성 분석, KRIVET Issue Brief 116호(2017).

77) 중앙일보, 중고생 81% “학업스트레스 받아”... ‘성적’이유가 1위, 2017.11.04.

4) 원주민 및 소수인종아동의 권리

- 정부는 2013년 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」을 개정하여 초기 정착 지원 시설에서 북한이탈주민 예비학교를 운영할 수 있도록 하였고, 2015년에는 「초·중등교육법 시행령」을 개정하여 일정 요건을 갖춘 북한이탈 청소년의 경우 산업 수요 맞춤형 고등학교, 특성화 고등학교 등에 특별입학전형으로 입학할 수 있도록 하였다. 다문화 학생은 2012년 46,954명에서 2018년 122,212명으로 증가하여 전체학생 대비 2.2%에 해당하였다. 법무부는 중도입국 자녀, 결혼이민자 자녀 등의 입국적응을 지원하기 위한 조기적응 지원센터를 2014년 88개소에서 2017년 216개소로 증설하고 공교육에 진입한 중도입국 자녀의 체류기간을 1년에서 3년으로 확대하였다. 교육부는 이주배경 자녀의 학교 적응을 돕기 위한 예비학교를 설립하고 소수민족아동을 위해 ‘한국어교육을 위한 KSL(Korean as a Second Language)’을 정규과목으로 운영하고 있다. 여성가족부는 다문화가족지원센터(전국 287개소)를 통해 소수민족 아동·청소년을 위한 서비스를 제공하고 있으며 ‘무지개학교’를 통해서도 소수민족아동의 사회적응을 위한 지원을 하고 있다.

〈표 16〉 다문화 학생 수 현황

연도	소계	초등학교	중학교	고등학교	각종학교
2018년	122,212	93,027	18,068	10,688	429
2017년	109,387	82,733	15,945	10,334	375
2016년	99,186	73,972	15,080	9,816	318
2015년	82,536	60,162	13,827	8,146	401
2014년	67,806	48,225	12,506	6,734	341
2013년	55,780	39,360	11,280	4,858	282
2012년	46,954	33,740	9,627	3,409	178

출처: 2018 교육기본통계

- 2015년 기준 취학률 격차를 보면 초등학교 단계에서는 0.9% 차이가 났으나 상급 학교로 갈수록 격차가 벌어져 고등교육 단계에서는 14.8%에 달했으며, 2016년 기준 학업중단률 격차는 초등학생과 고등학생의 경우 0.18% 차이에서 중학생의 경우는 다문화학생 학업중단률(1.16%)이 전체 중학생(0.61%)보다 2배 가까이 높았다.⁷⁸⁾ 2018년 기준 외국인학교는 전국 41개교가 운영 중인데 서울에 19개교, 경기도에 6개교, 부산에 5개교, 나머지 지역에 1~2개교가 분포되

78) 황현희, 다문화학생의 현황과 시사점, 국회입법조사처 지표로 보는 이슈 제131호(2018).

어 있어 수도권에 집중된 것을 알 수 있다.⁷⁹⁾

아. 특별보호조치

1) 난민아동 및 무국적아동

- 1994년 이후부터 2016년 6월 말까지 난민 신청자는 18,854명이고 이 중 598명이 난민 인정을, 955명이 인도적 체류 허가를 받았다. 정부는 2012년 「난민법」을 제정하여 난민 신청자의 보호와 지원에 대해서도 규정하고 있다. 난민 인정자 및 신청자 가족 중 미성년자는 내국인과 같은 수준의 초·중등교육을 보장받고 있다. 법무부는 2014년 「출입국관리법」을 개정하여 19세 미만 난민아동 및 무국적아동을 특별보호 대상으로 규정하고 2015년 「외국인보호규칙」에 이들에 대한 교육, 전담공무원 지명, 시설 배정 등 지원조치를 명시하였다.
- 국내 난민신청자는 2013년 1,574명, 2014년 2,896명, 2015년 5,711명, 2016년 7,541명, 2017년 9,942명으로 매년 급증하고 있으나 난민인정률은 2.0% 수준으로 매우 낮은 수준에 해당하며 1994년 이후 누적 난민아동은 121명에 불과하다. 난민 신청자 생계비 지급 대상자 13,294명 중 436명만이 지원받았으며 난민법 제4조에 따라 난민 신청자는 초기 6개월 동안 생계비를 지급받을 수 있음에도 불구하고 생계비 지급 평균 기간은 3개월로 6개월 이상 생계비를 지급받은 비율은 3%밖에 되지 않았다.⁸⁰⁾ 난민인정아동이 아닌 경우에는 돌봄 서비스에서 배제된다. 법무부 출입기록상 국내 만 18세 미만 미등록 이주아동은 2018년 2월 기준 2,895명이지만 단속과 강제퇴거 우려 때문에 출생신고 및 외국인등록을 하지 못한 국내 출생 이주아동은 2만여 명으로 추정되며 이주아동의 학습권 보장을 위해 최장 15세 또는 중학교 과정 수료 시까지 학생과 그 부모에 대한 강제퇴거 집행을 유예한다는 법무부 지침은 현장에서 제대로 지켜지지 않고 있다.⁸¹⁾

2) 아동노동을 포함한 경제적 착취

- 정부는 2012년 ‘청소년 근로환경 개선 종합대책’을 수립하여 사업장 지도점검 및 피해구제 대책을 추진하였고 2014년에는 ‘청소년 근로권익 보호 추진방안’을 통해 사업장 감독 및 제재기

79) 김혜자, 국내 외국인 학교 현황, 교육정책포럼 307호(2019).

80) 난민인권센터, 국내 난민 현황(2017.12.31. 기준).

81) 경향신문, “[미등록 이주아동 리포트]①있지만 없는 아이들”, 2018.05.23.

준 강화, 청소년과 사업주 대상 노동교육을 확대하였다. 2015년부터는 청소년 다수 고용 사업장을 중심으로 기초 고용질서 준수를 위한 일제 감독을 실시하고 있으며 고용노동부는 청소년 근로권익센터, 여성가족부는 청소년근로보호센터를 설치하여 청소년을 대상으로 교육 및 상담과 권리구제 지원을 하고 있다. 2016년 2월에는 ‘일 경험 수련생에 대한 법적 지위 판단과 보호를 위한 가이드라인’을 제정하여 현장실습생의 열악한 근로조건 해결을 위해 감독을 강화하고 있으며 「직업교육훈련 촉진법」을 개정하여 직업교육훈련생의 권익을 보호하고 있다.

- 아르바이트를 경험한 청소년 중 2018년 최저 시급 7,530원 미만으로 받은 비율은 34.9%에 달했으며 근로계약서를 작성하지 않은 비율은 2016년 59.3%에서 2018년 61.6%로 증가하였고 초과근무 요구 17.7%, 임금지연 지급 16.3%, 고객의 언어폭력, 성희롱, 폭행 8.5%로 전반적인 부당행위 및 처우 경험이 증가하였다.⁸²⁾ 구의역 스크린도어 사고, LG유플러스 여고생 자살, 제주 음료공장 고교실습생 사망사건 등 산업체 파견형 현장실습에서 사망사고가 발생했으며 청소년들의 기본적인 노동권이 지켜지지 못하고 있음에도 정부의 현장점검은 제대로 이루어지지 않고 있다는 비판이 제기되었다.⁸³⁾ 문화체육관광부는 청소년 대중문화예술인 표준 부속합의서를 제정했지만 실효성에는 의문이 있다.

3) 성적착취 및 성적학대

- 정부는 ‘아동·여성 대상 성폭력 근절대책’(2012) 및 ‘성폭력 방지 종합대책’(2013-2017) 등을 수립·시행하였다. 2013년 「성폭력방지 및 피해자 보호 등에 관한 법률」을 개정하여 성교육·성폭력 예방교육 의무대상을 기존 교육기관에서 국가기관, 지방자치단체 및 공공단체까지 확대하였으며 「아동복지법」에 규정된 5대 의무 안전교육에 성폭력 및 아동학대 예방교육을 포함하고, 아동복지시설과 어린이집, 학교 등에서 6개월에 1회 이상(연간 8시간 이상) 교육을 실시하고 교육 결과 제출을 의무화하였다. 아동 성폭력 피해자 통합지원시설인 해바라기센터가 2018년 기준 39개소가 운영 중에 있으며 아동에게 특화된 아동형 해바라기센터는 8개소이다. 2012년에는 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」을 개정하여 아동·청소년 대상 성범죄에 대한 처벌을 강화하였고 2013년에는 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」을 개정하여 아동·청소년 대상 통신매체 이용 음란 행위 등 범죄 유형을 추가하였다. 미성년자에 대한 성폭력 범죄의 공소시효는 피해 미성년자가 성년에 달한 날부터 진행되도록 하고 있다. 2016년에

82) 여성가족부, 2018년 청소년 매체이용 및 유해환경 실태조사(2018).

83) 한겨레, “정부, 현장실습업체 법 안 지켜도 과태료·벌금 ‘0’”, 2017.11.23.

는 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」을 개정하여 아동·청소년 대상 성범죄자 신상정보 공개 대상에 벌금형을 받은 범죄자를 추가하였고 신상공개 범위를 확대하였다. 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」에 따라 성범죄자는 형이 종료되거나 집행이 유예·면제된 날로부터 10년 동안 아동·청소년기관 등의 운영 또는 취업이 제한되며 성범죄자 취업 제한 대상기관을 추가하였다.

2013년에는 지방경찰청 산하에 ‘성폭력특별수사대’를 발대하여 아동·장애인 성폭력 사건을 전담하도록 하였으며 경찰서 내 ‘성폭력전담수사팀’을 신설하였다. 검찰은 전국 검찰청에 여성아동범죄조사부를 신설하였고 아동 성폭력 등 아동학대 전담검사를 지정하여 전담 수사체계를 구축·운영하고 있다. 「특정 범죄자에 대한 보호관찰 및 전자장치 부착 등에 관한 법률」에 따라 아동 성범죄자에 대해 전자팔찌 부착 제도를 운영하고 있다. 「성폭력범죄자의 성충동 약물치료에 관한 법률」에 따라 아동·청소년을 대상으로 성범죄를 저지른 19세 이상 성도착증 환자에게는 15년 범위 내에서 약물치료를 할 수 있다. 2011년부터 성폭력 보호관찰 대상자 재범 억제를 위해 성폭력 보호관찰 전담제를 실시하고 있으며 성범죄자를 전문적으로 치료하기 위해 성폭력 치료재활센터(1개소)와 교정심리치료센터(8개소)를 운영하고 있다. 정부는 「성매매방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」에 따라 외국인 성매매 피해자 지원시설을 운영하고 있으며 ‘다누리 콜센터(1577-1366)’를 통해 성매매 피해 이주여성에 대한 긴급 지원을 하고 있다.

- 스마트폰 어플리케이션을 통해 아동·청소년 대상 성매매 범죄가 이루어지고 있음에도 이에 대한 제재나 모니터링은 미흡하며 성매매에 유입된 청소년들을 보호처분이 부과되는 ‘대상 아동·청소년’으로 구별하고 수사 과정에서 2차 가해가 발생하기도 한다.⁸⁴⁾ 청소년 성매매의 특성이 그루밍(길들이기)에 의한 것임에도 현행법상 합의에 의한 성관계는 성범죄에 해당하지 않아 미성년자 의제 강간 연령 상향 주장이 제기되고 있다.⁸⁵⁾

4) 인신매매, 불법 거래, 유괴

- 정부는 2013년에 「형법」을 개정하여 인신매매 관련 처벌 조항을 신설하였고 2014년에는 ‘성매매 알선 등 행위자에 대한 사건 처리지침’을 개정하여 행위자에 유형에 따른 처벌기준을 재정립하였다. 2015년 11월 ‘국제연합 초국가적 조직범죄 방지협약’과 ‘인신매매, 특히 여성과

84) 프레시안, “성매매 내몰린 10대 청소년은 왜 신고하지 못할까?”, 2018.02.09.

85) 연합뉴스, “만 13세 이상 미성년자와 ‘합의 성관계’도 처벌해야”, 2018.05.03.

아동의 인신매매 방지, 억제 및 처벌을 위한 의정서’ 등 3개의 부속 의정서를 비준하였다.

- 제3세계 국가들의 빈민가에서 어린아이들이 성노예/인신매매로 피해를 받고 있는데 동남아시아에 가서 아동 성매매를 하는 외국인 가운데 24%가 미국인, 26%가 한국인이라는 조사결과가 있으며⁸⁶⁾ 2012년 미 국무부 보고서에 따르면 한국은 세계 6위의 아동 성매매 관광 송출 국가에 해당하고 실제 적발된 사례도 있으나 이에 대한 어떤 사법적 대응이 제대로 이루어지지 않고 있다.⁸⁷⁾

5) 소년사법 운영

- 현재 소년사건은 지방법원과 가정법원 내 소년부에서 전담하고 있으며 2019년 기준 전국에 총 8개의 가정법원(서울, 부산, 대구, 광주, 대전, 인천, 울산, 수원)이 설치되어 있다. 아동 피의자는 수사단계에서부터 국선보조인 제도, 신뢰관계인 동석 제도 등을 통해 전문가의 도움을 받을 수 있다. 「형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률」에 따라 19세 이상 성인과 19세 미만 소년은 분리 수용되며 김천소년교도소를 소년 수형자 전담 교정시설로 지정·운영하고 있다. 정부는 소년 수용자가 수용생활 중에 수시로 가족과 연락할 수 있도록 하고 있으며 가족사랑 캠프 및 주말가정학습 등의 가족기능 회복 프로그램을 운영하고 있다. 소년원과 소년분류심사원에서 10세 이상 19세 미만 소년들이 안정적으로 사회에 복귀하도록 교과교육, 직업 개발 및 인성 교육 등을 실시하고 있다. 2013년부터 소년원 출원생의 사후관리프로그램으로 ‘희망도우미 프로젝트’를 실시하고 있으며 출원생을 대상으로 직업훈련교육을 제공하는 사회정착지원센터(YES센터)를 운영하고 있다. 소년 수용자는 「형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률」 및 「보호소년 등의 처우에 관한 법률」에 따라 자신의 처우에 대해 의견을 개진하거나 청원할 수 있다. 정부는 구금을 최소화하고 소년법의 특성을 고려하여 보호관찰, 사회봉사·수강명령 등의 대안처분을 실시하고 있다.
- 소년법 재판 전담 시 한 명에게 할애할 수 있는 시간은 3분에 불과하여 소년재판에 필요한 인력과 자원이 부족하며 재판 외적으로도 소년원이나 청소년회복센터 등에 대한 국가의 지원이 불과하다는 지적이 제기된 바 있다.⁸⁸⁾ 경찰 및 검찰단계에서 아동·청소년의 방어권이 지켜지지 못하고 있으므로 신뢰관계자 동석의 의무화 및 국선변호인(보조인) 제도의 확대, 조사과정

86) 한겨레, 동남아 아동성매매, 한국인 1위... “당신 딸일수도”, 2014.09.26.

87) 한국일보, “‘한국 남성 9년 연속 동남아 아동 성매수’...불명예”, 2017.03.09.

88) SBS뉴스, “3분 재판 마음 아프다”...‘호통판사’가 말하는 소년법 논란은?, 2018.05.11.

에서 진술거부권 고지 의무화 및 경찰조사권한의 명문화가 필요하며 범죄소년에 대한 체포 및 구속의 요건 강화와 같은 강제처분 절차를 개선해야 한다는 주장이 제기된다.⁸⁹⁾ 2016년 기준 전국 소년원 수용 인원이 20% 정도 포화 상태인 것으로 나타났으며 소년원 내 폭력행위, 난동, 반항, 고참행위 등 사건 사고도 2011년 306건에서 2015년 1011건으로 증가해 소년원의 교화 기능이 제대로 작동하기 어려운 것으로 나타났다.⁹⁰⁾ 소년원에서 복장이나 태도 불량 등 경미한 사례로도 독방에 가두거나 온수를 동절기에만 공급하고 여자소년원에는 고교 과정이 없는 등 보호소년의 인권이 제대로 보장받지 못하는 것으로 나타났다.⁹¹⁾

6) 범죄 목격 아동 및 피해 아동 보호

- 「범죄피해자 보호법」에 따라 범죄로 인해 피해를 입은 피해자 및 유족에게 범죄피해구조금을 지급하고 있다. 2014년에는 법 개정을 통해 지급액을 33% 상향하였으며 2015년에는 범죄피해자 주거지원 요건을 완화하여 주거생활 보호를 강화하였다. 2016년 기준 강력범죄 피해자 트라우마 통합지원기관인 스마일센터 10개소와 성폭력 피해아동 지원을 위한 아동형 해바라기센터 8개소를 운영 중이다. 아동 피해자가 형사절차 내에서 정당한 권리를 행사할 수 있도록 국선변호사 제도, 진술조력인 제도 등을 운영하고 있다.
- 아동학대 사건에서 아동보호전문기관과 경찰의 고유영역이 불명확하고 언어적, 신체적 능력이 완전히 발달하지 않은 영유아학대의 특성을 감안한 보호·지원방안이 불충분하며 피해아동 보호명령 종결 후에는 사후관리가 미흡하다는 문제점이 제기된 바 있다.⁹²⁾

89) 김혁, 소년보호이념과 소년사법절차의 개선방안에 관한 연구, 경상대학교 법학연구소 법학연구 제27권 제1호(2016).

90) 아시아경제, “소년원 수용 인원 20% 포화 상태... 교화에도 어려움 겪어”, 2016.09.19.

91) 감사원, 보호대상 청소년 지원 및 교화 실태 감사보고서(2018).

92) 전영실 외 2명, 안전한 영유아 보육·교육 환경 조성 방안(II): 영유아 학대특성 및 피해자 보호지원방안, 경제·인문사회연구회 협동연구 총서(2016).

4 소결

위와 같이 남북의 아동권리협약 이행 현황과 이에 대한 국제기구의 지표, NGO의 보고·견해를 대조하여 살펴보았다. 긍정적인 측면이 주로 부각되는 국가보고서 이행 사항과 보다 객관적이고 비판적으로 제시된 시민사회의 입장은, 분명 나아지고는 있으나 아직도 개선되어야 아동 인권의 다양한 측면을 조명하고 있다. 한편으로는 남북의 사회적·경제적·문화적 차이로 인해 주목되는 권리 분야가 상이한 것과 각각의 아동권리보장 수준에도 상당한 차이가 있음을 알 수 있다. 그럼에도 남북 어린이의 통합과 건강한 성장을 목적으로 한 본 연구 보고서의 취지에 비추어 남북의 아동들에게 공통으로 보장되고 개선되어야 할 아동권리는 다음과 같다.

첫째, 생존의 권리에 있어서는 남북 아동에 대한 충분한 영양 공급이 필요하다. 상기한 바와 같이 북한의 아동 영양은 개선되었지만 여전히 선진국 수준에는 크게 못 미치고 있다.⁹³⁾ 남한에서는 북한과 같은 영양실조의 위험은 낮지만 영양불균형, 비만을 증가와 이로 인한 다양한 대사성 질환 등의 문제가 아동의 건강을 위협하고 있다. ‘지속가능한 식생활’⁹⁴⁾이라는 관점에서 보면 대한민국 식생활의 지속가능성 역시 상당히 낮은 수준이라고 할 수 있으며 영양·건강의 격차가 통일 후 남북주민의 실질적 통합의 장애요인이 될 가능성이 있다는 점에서 남북 아동 영양·건강 개선을 위한 노력이 시급한 과제라고 할 수 있다.⁹⁵⁾⁹⁶⁾

둘째, 보호의 권리에서는 아동에 대한 학대와 체벌 문제를 주목해야 한다. 북한에서는 학교에서의 체벌, 수용 시설에서의 학대가 심각한 수준이었으며 남한에서도 사회문제로 부각되는 가정과 보육시설에서의 학대, 법으로도 금지했지만 여전히 이루어지고 있는 학교 내 체벌 실태는 사회적 약자로서 존중·보호 받지 못하는 아동의 인권 실태를 보여준다.

셋째, 발달의 권리 측면에서는 아동의 휴식과 놀 권리 보장이 필요하다. 북한에서는 학교에서 이루어지는 강제 노동과 행사 동원으로 아동들에게 충분한 휴식이 보장되고 있지 않으며 남한의

93) 우리민족 서로돕기운동본부 강영식 사무총장, “남과 북이 삶의 질 격차를 줄이기 위한 노력을 해야 하는데 그 핵심이 되는 것이 어린이의 건강이며 한반도 아동기금이 조성된다면 설립 목적은 여기에 있다고 볼 수 있다.”, 2019.02.22. 전문가 인터뷰.

94) 지속가능한 식생활이란 현재와 미래세대를 위한 식품안정성과 건강에 기여하며, 환경에 영향을 미치는 정도가 적은 것이다. 또한 자연과 인간 자원을 최적화하면서, 생물 다양성과 생태계를 보호하고 존중하며, 문화적으로 수용 가능하며, 접근 가능하고, 경제적으로 공정하며 적절한 가격의 식생활이다. 영양학적으로 적절하며, 안전하고, 건강한 것도 지속가능한 식생활이다(2010년 유엔식량농업기구·FAO 발표).

95) 더스쿠프, “[서울대 생활과학연구소 특약]북한 주민의 식생활은 지속가능할까”, 2018.10.26.

96) 서울대 윤지현 교수, “지속가능성의 관점에서 보면 지역 자급 시스템으로 운영되는 북한의 식량 공급 정책이 우수한 면이 있다. 남북 식생활의 지속가능성을 공동으로 높이기 위한 노력이 필요하다.”, 2018.03.24. 전문가 인터뷰.

아동들은 과도한 입시 경쟁 속에서 가족, 친구들과 어울려 여가를 즐길 시간이 부족함을 알 수 있다. 매년 증가하는 인터넷 이용시간과 높은 비율의 스마트폰 과의존도는 건강한 여가 문화 조성이 필요함을 나타내는 반증이라 할 것이다.

넷째, 남북 내에서도 신분, 지위, 경제력, 지역, 장애 등으로 인해 아동 생활 전반에 현저한 격차와 차이가 존재하는 것을 확인할 수 있다. 남북을 넘어 한반도 전체로 그 범위를 확장해보면 그 심각성은 더 커질 수밖에 없을 것이고 이러한 격차와 차별의 문제는 장차 통일 한국의 통합을 저해하는 걸림돌이 될 것임은 자명한 일이다.

남북 아동의 인권을 신장시키기 위해서는 남 또는 북, 한 쪽의 주도만으로는 그 목적을 달성할 수 없고 그 노력의 지속성에도 한계가 있다. 따라서 남북 아동에게 충분한 영양 공급을 통한 건강 보장, 모든 폭력과 학대로부터 보호, 아동의 건강한 성장을 위해 휴식과 여가활동 지원, 다양한 요인에서 발생하는 불평등 해소를 위하여, 하루 속히 남북 정부는 물론 민간 차원에서도 함께 고민하고 협력하면서 대책을 마련해 나가는 것이 필요하다.

Ⅲ. 북한의 아동 관련 대외기구, 공동기금 현황

1 들어가는 말

북한은 2016년 4월 「아동의 권리에 관한 협약」(이하 ‘아동권리협약’이라 한다)에 규정된 보고서 제출의무에 따라 당사국으로서 아동권리위원회에 국가보고서를 제출하였다.⁹⁷⁾ 북한은 1990년 9월 아동권리협약을 비준하고, 2014년 11월 「아동의 매매·성매매·아동음란물에 관한 아동권리협약 선택의정서」를 비준하였다. 아동권리협약은 당사국이 협약 발효한 후 2년 이내, 그리고 그 이후는 5년마다 보고서를 제출하도록 규정하고 있다. 이에 북한은 1996년 2월 최초보고서, 2003년 5월 제2차 보고서, 2007년 12월 제3·4차 통합보고서를 제출하였고, 이번에는 제5차 보고서를 제출하였다. 제2차 보고서에는 1995년부터 2000년까지의 상황을, 제3·4차 통합보고서에서는 2001년부터 2007년까지의 상황을, 제5차 보고서에서는 2008년부터 2015년까지의 협약이행상황에 관한 내용이 담겨있다.

북한은 다양한 이유로 대부분의 국제기구와 NGO들의 활동을 금지시켰고, 그로 인해 대부분의 기구들이 북한을 떠났다. 2018년 상반기까지 북한에 상주사무소를 설치한 국제기구는 세계식량계획, 세계보건기구, 유엔개발계획, 유엔인구기금, 유엔아동기금으로, 북핵문제에 따른 각종 대북제재 국면에서도 여전히 활동을 지속하고 있다.⁹⁸⁾

대북 인도적 지원 사업의 유형을 살펴보면, 크게 정부가 직접 지원하거나 국제기구나 민간 NGO 단체 등을 통해 간접 지원하는 방식으로 나눌 수 있다. 1995년 북한이 인도적 지원을 국제사회에 호소한 이후부터 2015년까지 국제사회의 대북지원은 총 24억 2,455만 달러였다.⁹⁹⁾ 국제사회의 최대 지원은 2002년 약 2억 8,720만 달러이며, 최소지원은 1996년 555만 달러이다. 이 중

97) UN Doc. CEDAW/C/PRK/2-4 (2016); UN Doc. CRC/C/PRK/5(2016).

98) 김성한·이수훈·황수환, 한반도 통일기반 조성을 위한 대북지원 방향: 국가와 국제기구의 역할 비교 분석, 국제관계연구 제23권 제1호(2018년 여름호) p.7.

99) 박지연, “북한개발협력의 역사와 현황”, 손혁상 외, ‘북한개발협력의 이해: 이론과 실제’(서울 도서출판 오름, 2017), p.80

국제기구를 통한 대북지원 사업은 유엔아동기금의 영유아 예방접종 및 필수약품 지원, 세계 식량계획의 영유아, 산모 대상 영양식 지원 등이 대표적이다. 또한 1995년 이후 특정 국가가 북한에 직접 지원한 양자 간 지원은 전체 지원액의 약 65%를 차지하며, 국제기구를 통한 지원은 전체의 약 35%를 차지한다. 양자 간 지원의 규모는 증감의 변동이 심한 반면, 국제기구를 통한 대북지원 은 대략 연간 5,000만 달러 정도의 수준으로 유지된 것으로 보인다.¹⁰⁰⁾

국제기구를 통한 대북지원의 비중이 전체의 35%가 넘는다는 것은 대북지원에서 국제기구가 상당히 중요한 역할을 한다는 것을 의미한다. 북한 정권과 주민을 분리하여 접근한다는 관점에서 볼 때 특정 국가가 북한에 대해 직접 지원하는 것보다 국제기구를 통해 북한 주민을 지원하는 것이 인도적 고려와 정치적 명분을 함께 충족시킬 수 있기 때문이다.¹⁰¹⁾

2) 북한 내 상주사무소 설립 현황¹⁰²⁾

북한의 대외기구, 공동기구의 현황, 운영체계 등을 제대로 이해하기 위해 그동안 북한에 상주사무소를 설치하였던 기관들에 대해 살펴볼 필요가 있다. 구체적으로 각 유형을 살펴보면, 네 가지로 구분해 볼 수 있다. 첫째는 유엔기구가 설립한 상주사무소, 둘째는 국제 NGO가 설립한 상주사무소, 셋째는 국제적십자위원회(ICRC)/국제적십자사연맹(IFRC) 등이 설립한 상주사무소, 넷째는 정부기구가 설립한 상주사무소이다.

북한은 1995년 7월과 8월, 심각한 수해를 겪었고 식량 문제 등을 자체적으로 해결하기 어려운 상황에 처했다. 같은 해 8월 23일 북한의 유엔 대표부를 통해 1998년 유엔인도지원조정국(UNOCHA)으로 명칭이 바뀐 유엔인도지원국(UNDHA)에 긴급구호 요청을 하였다. 아울러 세계보건기구(WHO)에는 의료진의 파견을 요청하고, 유엔아동기금(UNICEF)에는 5만 달러 상당의 콩을 지원해 줄 것을 요청하였다. 앞서 언급한 네 가지 유형의 기구들은 북한이 심각한 대홍수와 식량난을 겪은 1995년부터 북한에 상주사무소를 설치하기 시작했다.

당시 유엔인도지원국은 북한의 수해지역에 ‘유엔재해평가 및 긴급조정팀(UNDAC)’을 보내어 북한의 수해 및 피해 상황에 대한 조사활동을 시작하였다. 그리고 현지조사를 진행하여 그 결과를

100) 박지연(2017), p.81.

101) 김성한·이수훈·황수환(2018), p.8.

102) 통일한국(2012. 7월호), pp.68-70.

본 ‘북한 내 상주사무소 설립현황’은 황재성 우리민족서로돕기운동부장의 ‘북한주민과 함께 미래를 그리다(19)’의 내용을 기본으로 작성하였음.

바탕으로 유엔인도지원국과 관련 유엔기구들이 공동으로 국제사회에 대북 인도지원을 위한 모금 활동을 진행하였다. 이와 같이 북한의 상황으로 인하여 북한에서 국제기구에 지원을 요청하면서 이전까지 외부와 단절되어 있었던 북한에 유엔기구나 국제 NGO 등이 진출할 수 있는 가능성이 생긴 것이다.

가. 북한 내 유엔기구 평양사무소

1995년부터 2015년까지의 유엔기구의 분야별 대북지원의 규모를 살펴보면, 인도적 지원, 현물 지원, 사회 인프라, 경제 인프라, 생산 분야, 범 분야, 행정비용, 난민지원의 순서로 지원이 이루어졌다. 이 중에서 ‘인도적 지원’과 ‘사회 인프라’는 다른 분야에 비해 지속적으로 일정 규모 이상의 지원이 이뤄져왔다. 특히 생산 분야는 1996년을 제외한 나머지 연도에는 지속적으로 지원이 되었다.¹⁰³⁾

국제사회는 북한에 대한 인도지원 활동에 관심을 갖기 시작하였고 유엔기구와 각국 정부의 원조기구, 그리고 미국, 일본, 유럽에 소재하고 있던 다양한 국제 NGO들이 대북 지원활동을 시작하였다. 각 기관이 북한 정부와 밀접하게 교류하게 되면서 1995년 10월, 세계식량계획(WFP)이 북한과의 협상을 통해 제일 먼저 평양사무소를 개소한 것을 시작으로 많은 기구들이 북한 내에 상주사무소를 설치하고 지원 사업을 펼쳤다.

평양에 주재사무소를 설치했던 유엔기구를 살펴보면, 세계보건기구(WHO), 세계식량계획(WFP), 유엔개발계획(UNDP), 유엔식량농업기구(FAO), 유엔아동기금(UNICEF), 유엔인구기금(UNFPA), 유엔인도지원조정국(UNOCHA) 등 7개의 기구가 있다. 이와 함께 비상주 국제 NGO들의 연락기구의 역할을 위하여 세계식량계획 산하에 식량지원연락단(WFP/FALU)을 설치하였다.

그러나 북한은 2005년부터 유엔의 합동호소절차(Consolidated Appeals Process, CAP)의 지원을 받지 않겠다고 선언하였고, 이로 인해 유엔인도지원조정국은 북한에서 철수하였다. 또한 2007년 1월 유엔개발계획의 대북지원 자금이 북한의 군사비로 전용되었다는 의혹이 제기되면서 유엔개발계획 역시 북한에서 철수하였다. 하지만 2010년 초 유엔개발계획이 북한에 다시 상주사무소를 개설하여 활동을 시작하면서 현재는 유엔인도지원조정국을 제외한 6개 유엔기구가 평양에 상주사무소와 상주직원을 두고 활동하고 있다.

국제사회의 유엔기구를 통한 대북지원뿐만 아니라 유엔기구의 실질적인 대북지원 역시 북한의 정치적 도발에 따라 그 규모가 편차를 보이는 것을 확인할 수 있다. 특히 2006년, 2009년, 2013년에 있었던 북한의 핵실험에 따라 군사적 긴장이 고조되었던 시기에는 유엔기구의 대북지원의

103) KDI 북한경제리뷰(2018년 9월호), 국제사회의 유엔기구를 통한 대북지원 22년(1995~2016년) 평가와 함의, p.51.

규모 역시 축소된 양상을 보였다. 전체적인 대북지원의 흐름이 2009년부터 100만 달러 이하로 급감하였으나 ‘사회 인프라’ 부분과 ‘인도적 지원’만이 일정 규모 이상의 지원이 유지되었다. 특히 ‘사회 인프라’ 분야는 대부분이 보건지원의 형태로 이루어지는데 구체적으로는 북한 내의 결핵관리, 말라리아 관리, 기본 건강 증진과 기초영양 강화 부분에 지원이 집중되고 있다. ‘인도적 지원’에 관한 지원이 차지하는 비율은 약 51%에 달하는 등 유엔기구의 대북지원에서 가장 큰 비율을 차지하고 있다.

세부적으로는 1999년에 약 2억 달러 규모의 대북 인도적 지원이 이뤄져 해당 연도 전체 대북지원 규모의 약 87%에 달하는 수준을 기록했다. 또한 2002년과 2008년도에는 전년 대비 급격한 성장세를 보였다. 2010년 이후 하향세를 보인 대북 인도적 지원은 2015년도에는 1,400만 달러로 급락했다. 해당 기간을 전후로 나눈 평균적 대북지원 규모는 1995~2005년도에 약 6,500만 달러, 2006~15년도에는 약 3,300만 달러였다. 이렇듯 국제기구의 인도적 지원 역시 국제사회의 흐름에 따른 영향에서 자유로울 수 없음을 확인할 수 있다.¹⁰⁴⁾

나. 북한 내 유럽의 NGO¹⁰⁵⁾

두 번째로 살펴볼 기관들은 국제 NGO, 특히 유럽의 NGO들이다. 국경없는 의사회(MSF)가 1995년 처음으로 대북지원을 시작한 이래, 1995년부터 1997년까지 유럽 NGO들의 대북지원 방식은 식량과 의약품 지원과 같은 긴급구호 활동이 주를 이루어왔다. 그러나 이후 1997년 평양에 상주사무소를 설치하면서 전환기를 맞게 된다. 유럽의 NGO들은 1997년부터 2005년까지 총 18개의 유럽 NGO 북한 상주사무소를 설치할 정도로 대북지원에서 큰 비중을 차지하게 되었다.

그러나 북한 정부의 간섭과 활동상의 제약으로 1998년부터 일부 NGO가 현장 활동을 접고 상주사무소의 철수를 하게 되었다. 1998년에는 국경없는 의사회(MSF)와 세계의 의사들(MDM)이 상주사무소 철수를 하였고, 이어 1999년에는 옥스팜(Oxfam)이, 그리고 2000년에는 기아퇴치행동(ACF)이 북한에서의 활동을 중단하였다. 그리고 2002년 캐드(CAD)와 캡 아나무르(CAP Anamur) 역시 북한에서의 활동을 중단하였다. 이후 2005년 북한이 북한에 대한 인도적 지원을 종료할 것과 기존의 인도적 지원을 개발 지원으로 전환해 줄 것을 요청하자 대부분의 유럽 NGO들이 북한 내 상주사무소를 철수하였고, 현재는 유럽연합으로부터 자금 지원을 받는 6개의 유럽 NGO만이 평양에 상주사무소를 유지하고 있다.

104) KDI 북한경제리뷰(2018년 9월호), 국제사회의 유엔기구를 통한 대북지원 22년(1995~2016년) 평가와 함의, p.52.

105) 통일한국(2012. 7월호), pp.68-70.

이들 6개 기관들은 컨선(Concern Worldwide: Concern), 저먼 애그로 액션(German Agro Action: GAA), 핸디캡 인터내셔널(Handicap International), 세이브 더 칠드런(Save the Children), 프로미에 위르정스(Premiere Urgence: PU), 트리아글 제네라시옹 위마니떼(Triangle Generation L'Humanite: TGF) 등이다. 그러나 이들 유럽 NGO들은 각각 독자적인 단체명을 사용하지는 못하고, 유럽연합 프로그램지원단(European Union Programme Support Unit, EUPS)의 이름으로 활동한다.

아직까지 상주사무소를 운영하고 있는 유럽의 NGO들에 대해 간단히 살펴보면 다음과 같다. 컨선(Concern Worldwide)은 1968년에 설립된 아일랜드의 대표적인 NGO로 현재 30여 개 국가에서 활동 중인 NGO이다. 다음으로는 독일의 가장 큰 NGO 중 하나로 농업개발사업을 중점적으로 펼치고 있어 북한의 식량 사정 등을 언급할 때 가장 많이 거론되는 곳으로 저먼애그로액션(GAA)이 있다. 핸디캡 인터내셔널(Handicap International)은 1982년 태국으로 유입된 인근 국가의 난민들을 도우면서 시작되었는데, 현재는 프랑스에 본부를 두고 45개 국가에서 활동 중인 국제적인 NGO이다. 우리에게도 친숙한 세이브더칠드런(Save the Children)은 1919년 영국에서 설립된 가장 오래된 NGO 중 하나로 우리나라를 비롯하여 현재 110여 개 국가에서 활동하고 있다. 프랑스 NGO로는 프로미에 위르정스(PU)와 트리아글 제네라시옹 위마니떼(TGF) 2개 단체가 상주하고 있다.

유럽 NGO의 사업 진행방식은 ‘협력적 거버넌스(Collaborative Governance) 형태’라고 볼 수 있다. 협력적 거버넌스는 정부를 포함한 공공부문과 민간부문이 서로 협력을 통해 각종 사회 문제를 해결해 나가는 것이다. 즉 정부가 주도하되, 비정부 조직이나 사회구성원들이 자발적으로 참여하여 통치하는 등 다양한 파트너 간의 공동 작업을 통해 협력하는 형태이다. 유럽의 NGO들은 유럽연합의 확고한 원칙과 지지를 바탕으로 대북 협상력을 확보하고 동시에 이들 NGO가 수행하는 프로젝트에 대한 유럽연합의 안정적인 자금을 지원 받는다. 유럽집행위원회 인도지원국(ECHO)의 경우 1990년에 전체 예산의 30%를 각종 NGO와 국제기관(유엔기구 제외)에 지원하였으며, 1999년 그 예산 규모가 65%로 증가된 후로 2010년 이후부터는 전체 규모의 66% 수준 정도를 유지하고 있다.

다. 국제적십자위원회/국제적십자사연맹

국제적십자위원회(ICRC)/국제적십자사연맹(IFRC)도 대북지원에서 다양한 활동을 펼치고 있다. 그 중에서도 ICRC는 국제적십자운동의 모체로, 1863년에 설립되었고, 스위스 제네바에 본부를 두고 있으며, 총재는 피터 마우러(Peter Maurer)로 전 세계 80여 개 국가가 가입되어 있고, 직원의 수는 초 16,000여 명이다. 1949년 제네바협약 및 1977년 추가의정서 체결당사국에 의하여 세계의 무력충돌 희생자를 보호하고 지원하는 임무를 부여받은 기구이다. 대한적십자사와는 별도의

기구로서 각국 정부와 인도적 사안에 있어 긴밀한 협력체계를 구축하고 동시에 독립적인 지위를 갖고, 중립과 기밀유지를 수칙으로 하여 활동하고 있다. 현재 ICRC의 활동을 위해 미국, 스위스, 영국, 프랑스 등 75개 이상의 국가의 정부가 ICRC에 재정 지원을 하고 있다. 그리하여 이들 조직은 성격상 정부 또는 비정부기구로 명확히 구분하기 어렵고 복합적인 형태로 이뤄져 있다고 보아야 할 것이다.

이들의 활동은 크게 보호, 원조, 예방, 협력 등으로 나뉜다. 우선 제네바협약에 따라 무력충돌 희생자를 보호하고 이와 관련한 임무(보호)를 수행한다. 또한 무력충돌 희생자들에게 구호, 의료보조, 거처마련, 가족 찾기 서비스 등(원조)을 제공하고, 국제인도법 연구, 보급, 이행을 통한 무력충돌 피해를 최소화하는 활동(예방)을 하고, 신생 적십자, 적신월사를 승인, 지원하고 현지 활동(협력)을 진행하고 있다.

구체적으로 이들 사이의 역할 분담을 살펴보면 국제적십자위원회가 분쟁 지역에서의 활동을 전담하며 포로 송환, 서신 교환 등을 담당하고, 국제적십자/적신월사연맹은 평시의 재난에 대한 구호활동을 담당하는 것으로 되어 있다. 그래서 한반도 문제에 있어서 국제적십자위원회는 이산가족문제 등에 한하여 제한적인 역할을 수행하고, 국제적십자/적신월사연맹이 북한 식량난 초기인 2002년부터 평양에 상주사무소를 설치하여 지원활동을 시작한 이후 지금까지 커다란 역할을 하고 있다.¹⁰⁶⁾

특히 ICRC의 특성상 양자 간 협정에 따르고 면책특권이 인정되어 다른 기구나 기관에 비해 자율성이 인정되고, 유엔제재에서도 상대적으로 자유롭게 활동을 펼칠 수 있다. 다만 ICRC는 중립과 기밀유지를 수칙으로 활동하기 때문에 이에 저촉되는 영역에 있어서 개입이 제한될 수 있다는 한계를 갖는다.

라. 정부기구

대북지원을 진행하는 정부기구들로는 스위스개발협력기구(Swiss Agency for Development and Cooperation, SDC), 유럽연합식량안보단(EU Food Security Unit), 유럽연합 인도지원국(EU/ECHO), 이탈리아 외무부개발협력사무소(The Development Cooperation Office of the Italian Ministry of Foreign Affairs)가 있다. 이 중 유럽연합식량안보단은 북한에서 철수하였으며, ECHO는 2008년 5월 EUPS로 전환하여 현재는 EUPS 컨설턴트 1명만이 상주하고 있다. 이밖에 2011년 10월 10일 개소한 프랑스 협력사무소와 각국의 주북한 대사관 역시 일정 부분 인도주

106) 통일한국(2012. 7월호), pp.68-70.

의 기관들과의 업무 협조를 담당하고 있다.¹⁰⁷⁾

남한 정부는 가장 오랫동안 주도적으로 대북지원을 진행해온 정부기구라 할 것이다. 그러나 남한의 대북지원은 정권의 성향과 정책의 방향에 따라 큰 영향을 받아왔다는 평가를 받고 있다. 이에 대하여 강영식 우리민족 서로돕기운동 사무총장은 다음과 같이 답했다.¹⁰⁸⁾

“김대중, 노무현 정부 북한과 관계가 좋아 지원이 활발하게 이루어진 반면 이명박, 박근혜 정부에서 모든 민간단체의 활동이 개점 폐업 상태에 이르렀고, 지원이 7~8년 끊기는 동안 그 전 정부에서 쌓아온 신뢰가 무너진 상황이다. 따라서 지속가능한 지원을 위해서는 특별법 제정을 통해 정부의 지침과 남과 북의 정세에 영향을 받지 않고 불가역적으로 기구가 운영이 될 수 있도록 해야 한다.”

또한 강영식 총장은 각 부처별로 법안을 제정하거나 남과 북의 문제가 아닌 보건의 문제로 접근하여 보건복지위원회 발의로 특별법을 제정하는 방법을 제안했다.¹⁰⁹⁾ 대북지원은 다른 사업에 비해 항상성과 신뢰를 바탕으로 한 지속가능성이 가장 중요한 요소이므로 정부기구에 의한 대북지원은 어느 정도 그 생애적 한계점을 내재하고 있을 수밖에 없다. 따라서 정부가 주도적으로 진행하기보다는 정부는 각 민간단체나 국제기구의 교류를 위한 장을 마련해주는 역할을 하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

마. 북한 내 남한 NGO 상주사무소 설립 추진 현황 및 한계¹¹⁰⁾

북한 내 상주사무소의 설치가 허가된 경우에도 실제 상주 인원의 숫자는 최소한으로 제한되었고, 북한 내의 이동과 통신에 심한 통제를 받는 등 여러 가지 제한이 있어 운영이 쉽지 않다. 또한 북한 당국의 비자 발급의 지연 등으로 북한에 출입국 시 많은 불편을 겪게 된다. 지난 6월 초 평양에 상주하는 유엔기구들이 공동명의로 발표한 보고서에서도 이러한 어려움을 엿볼 수 있다.

보고서의 내용을 살펴보면, 유엔기구들과 국제 NGO들이 각자가 추진하고 있는 사업에 따라 저마다 다른 수준의 접근권을 가지고 있으며, 심지어 동일한 사업지에서 사업을 진행하고 있는 경우에

107) 통일한국(2012. 7월호), pp.68-70.

108) 2019. 2. 22. 인터뷰. ‘우리민족서로돕기운동’은 북한의 극심한 식량난이 외부세계에 알려지고 북한이 긴급지원을 요청하던 1996. 6. 21. 창립하였다. 한국의 천주교, 기독교, 불교계 등 6대종단과 주요 시민사회단체가 함께 참여하는 국민운동조직으로 창립했다. 인도적 대북지원과 남북 간 교류사업을 통해 한반도 평화정착과 민족의 화해, 공존, 북한의 인도적 상황을 구조적으로 개선하기 위해 농업과 보건 의료 분야의 개발 복구 지원사업을 중점적으로 추진하고 있다. 또한 남북 간 교류협력사업을 병행 추진하며, 특히 대북지원과 남북교류 활성화, 국내외 지원단체 간 네트워크 형성을 위해 각종 정책활동과 캠페인 활동을 중점으로 추진하고 있다 (<http://ksm.or.kr/?charity-project=vision> 참조).

109) 2019. 2. 22. 인터뷰.

110) 통일한국(2012. 7월호), pp.68-70.

도 서로 다른 접근권을 가지고 있다고 밝히고 있다. 아울러 “북한에서 접근을 위한 협상의 과정은 여전히 길고 어려운 과정이다. 북한 정부는 인도지원 기관들이 프로그램의 이행, 모니터링 및 평가 활동 등을 위해 필요한 접근에 대해 종종 받아들이기 어려운 제약을 가한다.”고 보고하고 있다.

앞서 북한 내의 다양한 단위의 국제기구, 공동기구의 설립 추진 사례를 살펴보았다. 그 과정에서 겪게 되는 어려움에도 불구하고 북한 상주사무소의 설치에 많은 의미를 갖는다. 그중에서도 효과적인 모니터링 활동을 통해 불필요한 ‘퍼주기’ 논쟁을 종식시킬 수 있다는 점에서 특히 그렇다. 따라서 남한의 NGO들에게도 상주사무소의 설치에 대단히 중요한 의미를 갖는다고 할 것이다.

이러한 맥락에서 남한의 NGO들 역시 북한 상주사무소 설치를 여러 차례 시도한 바 있다. 이미 2004년부터 대북인도지원단체들의 협의체인 ‘대북협력민간단체협의회(북민협)’ 차원에서 상주사무소 설치에 대한 논의들이 있었고, 북측의 파트너인 ‘민족화해협의회(민화협)’에 수차례 이러한 제안을 한 바 있다. 그러나 남북관계의 특수성에 의해 남한의 상주사무소 설치에 결국 이루어지지 못하였다.

미국의 경우 정부 차원의 식량 지원분 중 일부를 미국의 NGO를 통해 북한에 지원하고, 이들 NGO 요원들이 유엔기구들과 함께 수개월씩 현장에 체류할 수 있도록 하고 있다. 그러므로 만약 정부 차원의 인도적 대북 식량 지원이 재개된다면, 이와 유사한 형태로 NGO를 통해 지원하면서 북한 내에 민간단체의 북한 상주사무소를 설치하는 방식의 지원을 고민해 수 있을 것이다. 이러한 상주사무소 설치가 가능해진다면 정부 간의 연락사무소 외에도 남북 간 대화의 채널로서 중요한 역할을 수행할 수 있을 것이다.

3 남한 주요 행위자별 대북지원의 현황과 특성¹¹¹⁾

가. 정부의 대북지원 현황과 특성

정부의 대북지원은 크게 세 가지 방식으로 진행된다. 첫째는 정부가 직접적으로 대북지원을 하는 것으로 여기에는 식량, 비료, 긴급구호 지원 등이 있다. 둘째는 국제기구를 경유해서 간접적으로 대북지원을 하는 것이다. 이는 주로 유엔기구를 통하는 것으로 세계식량계획(WFP), 세계보건기구(WHO), 유엔아동기금(UNICEF)의 대북지원 프로젝트를 지원하는 방식으로 추진된다. 셋째는 NGO에 대해 정부 기금인 남북협력기금을 매칭펀드로 지원하는 것이다. 이들 금액을 비교하

111) 통일연구원(2009), 북한개발지원체제의 구축방안, pp.111-120.

면, 정부는 1995년부터 2009년 8월 말까지 대북지원을 위해 총 2조 2,955억 원을 사용하였는데, 이 중에서 정부의 직접지원액은 1조 9,792억 원이고, 국제기구를 통한 지원액은 2,066억 원, NGO를 통한 지원액은 1,094억 원이다. 아래의 표에서 확인할 수 있듯이 정부의 대북지원 총액에서 정부의 직접 지원액이 차지하는 비중이 86.2%에 달할 정도로 압도적으로 많다.¹¹²⁾

〈표 17〉 남한 정부의 지원경로별 대북지원액

	금액	비율
정부의 직접 지원액	1조 9,792억 원	86.2%
국제기구 경유 지원액	2,066억 원	9.0%
남한 NGO 경유 지원액	1,094억 원	4.8%
정부의 총 대북지원액	2조 2,955억 원	100.0%

출처: 통일부, 2008 남북협력기금백서, 2009년 통일부 국감자료의 통계 참조

남한 정부의 대북지원의 첫 번째 특성은 국제기구를 경유한 다자지원보다 양자지원 방식을 선호한다는 점이다. 유엔기구를 통한 다자 방식의 지원 금액보다 양자 차원의 지원 금액이 우리 보다 많은 국가는 중국이 유일하다. 남북관계와 북중 관계의 특수성이 남한과 중국이 양자지원 방식을 선호하게 하는 요인이라 할 것이다. 즉, 정부의 대북지원이 순수하게 인도주의적 목적으로만 제공 되는 것이 아니며 남한과 북한의 특수한 관계에서 비롯된 것이기 때문이라는 것을 확인할 수 있다.

두 번째 특성은 정부의 대북지원은 남북 간의 정치적 거래의 성격을 갖고 있다는 것이다. 김대중 정부와 노무현 정부 기간 동안 북한에 지원한 비료는 이산가족 상봉행사에서, 지원식량은 당국 간에 진행되는 각종 회담에서 각각 매우 중요한 촉매제 역할을 했다고 해도 과언이 아닐 것이다. 남북관계에서 ‘원조의 정치화’는 피할 수 없는 부분이라 할 것이다.

세 번째 특성은 정부의 대북지원은 남북관계 변화에 따른 영향을 크게 받는다는 점이다. 정부의 대북지원 사업은 지원규모가 크고 국민의 세금으로 지원하기 때문에 정치군사적인 문제로부터 많은 영향을 받게 된다. 2006년 북한의 미사일 발사로 대북 식량 지원이 중단되었고, 2008년 이명박 정부에서 남북관계가 경색되면서 대북 식량 및 비료 지원이 전혀 진행되지 않았다는 점이 이를 단적으로 보여 준다.¹¹³⁾

네 번째 특성은 정부가 NGO와의 협력관계를 제도화했다는 것이다. 대북지원의 초기인 김영삼 정부 때는 정부와 NGO 간의 관계가 대립적이었다. 그러나 김대중 정부에서 둘의 관계가 협력적

112) 통일부, 2008 남북협력기금백서, 2009년 통일부 국감자료의 통계 참조.

113) 이종무, “대북 인도적 지원과 교류 활성화 과제,” 현대경제연구원 편, 『통일경제』, 2009년 봄호, pp.28-29. 통일연구원(2009), 북한개발지원체제의 구축방안, p.112에서 재인용.

으로 변화하면서 그에 따른 제도화가 이뤄졌다. 그 중 하나가 정부의 기금으로 NGO를 지원하기 시작한 것이고, 다른 하나는 정부와 NGO가 공동으로 참여하는 ‘대북지원 민관정책협의회’를 구성하여 운영하게 되었다는 점이다. 2004년 9월 1일에 발족한 ‘대북지원 민관정책협의회’(이하 ‘민관협’)는 통일부 등 정부 부처와 대북지원 NGO 협의체인 ‘대북협력민간단체협의회’(이하 ‘북민협’) 사이의 협력기구라고 할 수 있다. 비록 민관협이 임의기구 성격의 회의체에 불과 하고, 전담실무 인력이 없어서 안정적 운영이 이뤄지지 못한다는 문제점이 있지만 이를 계기로 정부의 NGO에 대한 지원 사업이 확대되고 다양화되었다. 그리고 이때부터 정부의 NGO 기금 지원이 단순히 개별 단체를 지원하는 것에서 합동사업¹¹⁴⁾, 정책사업¹¹⁵⁾ 및 영유아 지원사업¹¹⁶⁾의 발굴 및 추진으로 나아가게 되었다.

나. NGO의 대북지원 현황과 특성¹¹⁷⁾

NGO의 대북지원활동은 1997년의 IMF 사태로 많은 어려움을 겪다가 2000년 6. 15. 공동선언을 계기로 다시금 역동성을 되찾았다. 1999년에는 20여 개에 불과했던 대북지원 NGO가 2009년에는 80여 개로 증가하였다. 이들 대북지원 NGO들은 결성 배경과 목적에 따라 시민·사회운동 NGO, 종교 기관 및 관련 NGO, 사회복지 NGO, 직능 및 전문분야 NGO, 지역 NGO 등 5개 분야로 구분할 수 있다.¹¹⁸⁾

114) 합동사업은 3개 이상의 NGO가 공동으로 참여해서 추진하는 지원프로젝트를 의미한다.

115) 정책사업은 제약공장 원료지원, 산림녹화 시범사업, 북한 의료인 교육훈련사업 등 정부가 정책적으로 우선순위를 두고 있는 지원사업을 의미한다.

116) 영유아 지원 사업은 국제기구와 국내 NGO의 연계 프로그램 방식으로 진행되는 사업을 의미한다.

117) 통일연구원(2009), 북한개발지원체제의 구축방안, pp.114-120.

118) 통일연구원(2009), 북한개발지원체제의 구축방안, pp.114-120. “대북지원 NGO는 노무현 정부 시기에 대폭 증가하였는데 그 성격이 매우 다양해서 일률적으로 구분하기가 쉽지 않다. 그래서 일반적으로 농업, 보건의료 등 사업 분야를 중심으로 구분하는데, 2개 또는 3개의 사업 분야에 모두 걸쳐서 활동을 하고 있는 NGO들에게는 이러한 구분이 의미가 없게 된다. 여기에서는 결성 배경과 목적을 중심으로 대북지원 NGO를 구분하였는데, 이 기준으로 모든 NGO를 구분할 수 있는 것은 아니다. 그럼에도 이렇게 구분을 시도한 것은 행위주체로서의 각 NGO의 차이를 잘 드러낼 수 있다고 보기 때문이다.”

〈표 18〉 대북지원 NGO의 구분

구분	관련 NGO
시민·사회운동 NGO	■ 남북어린이어깨동무, 우리겨레하나되기운동본부, 우리민족 서로돕기운동, 한겨레통일문화재단
종교 기관 및 관련 NGO	■ 대한예수교장로회, 원불교은혜심기운동본부, 천주교민족화해위원회, 남북나눔운동, 선한사람들, 조국평화통일불교협회, 지구촌공생회, 한국대학생선교회
사회복지 NGO	■ 굿네이버스, 월드비전, 한국국제기아대책기구, 한국복지재단, 구세군대한국본영, 국제사랑재단, 나눔인터내셔널,
직능 및 전문분야 NGO	■ 농업: 국제옥수수재단, 남북농업발전협력민간연대, 농협중앙회, 통일농수산사업단, 한겨레영농조합법인 ■ 보건: 남북구강보건의료협의회, 대한결핵협회, 대한의사협회, 어린이의약품지원본부, 한국건강관리협회 ■ 환경: 평화의 숲, 겨레의 숲
지역 NGO	■ 경남통일농업협력회, 남북강원도협력협회, 남북협력제주도민운동본부, 전남도민남북교류협의회, 광주광역시남북교류협의회,

출처: 통일연구원(2009), 북한개발지원체제의 구축방안

NGO 대북지원의 특성은 크게 다섯 가지로 나누어 볼 수 있다. 첫 번째 특성은 정부와 달리 정치군사적 상황의 변화에 거의 영향을 받지 않고 지속적이고 안정적으로 추진된다는 점이다. 정부가 NGO의 지원활동을 규제하지 않는 한, NGO들은 남북관계가 경색되더라도 자기 동력을 갖고 지원 사업을 충분히 추진해 갈 수 있다.

두 번째 특성은 NGO들이 대북지원에 나서는 동기가 단지 인도주의적 동기 외에 남북통일과 그 이후 남북통합에 대한 비전까지도 포함하고 있다는 점이다. 구체적으로 대북지원을 통해서 남북간의 화해를 이루며 이를 바탕으로 통일을 위한 여건을 조성하고, 통일 이후 남북통합 과정에서 나타날 수 있는 문제점들을 최소화해야 한다는 인식들로 나타난다.

세 번째 특성은 NGO들은 대북 개발지원 사업의 추진에 대해 매우 강한 동기부여를 하고 있다는 점이다. 남한의 대북지원은 국제사회와 달리 재난 국가에 대한 단순한 인도적 지원에 그치는 것이 아니라 남북관계의 모멘텀을 유지하고 화해협력을 증진시키고 남북통합을 준비하는 과정이기 때문이다. 따라서 국제사회의 일반적 기준에서는 북한의 제도 및 정책의 변화가 선행되어야 개발지원을 시작할 수 있는 것이지만, 남한의 경우에는 시범적인 개발지원 사업을 통해 개발지원 사업에 대한 북한의 인식을 높이고 그에 따른 제도 및 정책의 변화를 도모한다는 보다 적극적인 입장을 취하게 되는 것이다.

네 번째 특성은 NGO의 현장접근성을 들 수 있다. 북한이 유엔기구 및 일부 유럽 NGO에게만 평양 상주를 허용했기에 비상주기구들은 마치 지원 사업 운영에 커다란 문제점을 갖고 있는 것으

로 오해를 받지만 남한 NGO들은 한국어로 의사소통이 가능하고 상주에 준할 정도로 북한을 자주 방문하기도 한다. 다양한 방식으로 남한 NGO들은 지원 현장에 대한 접근성을 높여가고 있다.

마지막으로는 NGO는 대북지원을 하면서 다른 분야의 남북 간 교류협력을 주선하는 창구역할도 하고 있다는 점이다. 대북지원 사업을 통해 형성된 관계를 통해서 다른 기구들의 북한 진출을 주선하는 경우가 많다. 특히 남한 NGO들은 이러한 강력한 동기를 가지고 지원 분야뿐 아니라 문화, 예술, 스포츠, 방송 등의 다른 분야에서도 교류협력을 돕고 있다.

이렇듯 대북지원을 하는 국내 민간기구 중 주목할 만한 단체들이 있다. 우리민족서로돕기운동, 어린이어깨동무, 어린이의약품지원본부가 대표적이다. 이들 4단체는 공동 지원 사업을 수행한 77개 단체 중 상위 10위 안에 랭크되어 있다는 점을 보더라도 대북지원 사업 네트워크에서 강력한 힘을 가진 것으로 확인된다. 국외 국가기관과의 직접적인 네트워크는 없으나 국내의 다양한 기관들과 공동지원사업을 수행해 왔다는 것이 확인되기에 이들의 역량을 제고하고 지원하기 위한 노력이 필요할 것으로 보인다.¹¹⁹⁾

4 대북지원 기금의 현황

북한이 국제기구나 국제사회로부터 지원을 받을 수 있는 방법을 모색하는 과정에서 그 방안들을 실제로 추진하기 위해 북한의 상황을 정확하게 인식하고 추진 과정에서 겪게 될 진입 장벽을 분석하여 국제사회나 각 국제기구 등의 지원을 이끌어 낼 필요가 있다. 따라서 본 연구를 통하여 지금까지 진행되었거나 진행 중인 대북지원 기금에 대하여 살펴보고자 한다.

가. 세계기금(The Global Fund)¹²⁰⁾

세계기금은 에이즈, 결핵, 말라리아 3대 질병에 대해 기금을 조성해 배분하고 감독하는 역할을 담당하고 있다. 지난 2001년 유엔총회 결의로 설치된 세계기금은 지난 2010년부터 2017년까지 북한 내 결핵과 말라리아 퇴치 지원으로 결핵 퇴치 지원에 7천 193만 달러, 말라리아 퇴치 지원에 3천 393만 달러를 지원하여 총 1억 300만 달러를 지원했다.

다만 현지에서 사업을 직접 수행하지는 않기 때문에 유엔기구인 유니세프와 세계보건기구

119) 한국보건사회연구원(2018), 북한 영유아 및 아동 지원 사업 네트워크 구조와 발전 방안: 사회연결망 분석을 활용하여, p.153.

120) VOA, '세계기금, 북한이 훨씬 높은 투명성 보장해야 지원 재개 가능'
<https://www.voakorea.com/a/4300653.html>

(WHO)가 대신 기금을 받아 북한 보건성과 협력해왔다. 그러나 2018. 3. 15. 세계기금은 북한에 대한 추가 안전조치를 요구했음에도 불구하고 북한 내 자원 배치와 지원금의 효율성에 대한 보장과 위험 관리 수준 등 북한 특유의 운영 환경이 이사회의 요구수준에 미치지 못하여 지원 중단을 결정하였다. 또한 북한에 대한 기금 지원이 원활하게 이뤄지기 위해서는 자원 배치와 기금 효율성에 대해 훨씬 높은 수준의 투명성과 보증, 위험 관리가 필요하다고 밝혔다.

나. 유엔국제아동기금(United Nations International Children's Emergency Fund: UNICEF)¹²¹⁾

UNICEF는 제2차 세계대전으로 피해를 입은 아동을 구호하기 위해 1946년 유엔총회 제57호에 의거하여 설립되었다. UNICEF는 개발도상국의 아동권리와 복지를 증진시키기 위한 지원을 통해 아동에 관한 장기적이고 광범위한 국제협력계획을 수립한다. 이러한 UNICEF는 대북지원을 통해 북한주민들에게 영양, 건강, 교육과 관련된 물품을 전달하는 사업을 진행해왔다.

UNICEF의 대북지원은 사실상 유엔중앙긴급구호기금(CERF)에 의해 대부분 수행되고 있다. 약 10여 년간 CERF는 총 대북지원 금액의 약 55%를 북한에 지원했다. 아동 구호와 영양에 관련된 지원을 하는 CERF는 10년간 한 해도 거르지 않고 대북지원을 실시했다. CERF를 제외하면 스웨덴이 770만 달러 규모의 대북지원을 했고, 그 뒤를 캐나다와 이탈리아가 따른 것을 볼 수 있다. UNICEF는 ‘북한 2017 상반기 인도주의 상황보고서’에서 가뭄과 홍수로 인해 취약계층의 영양 및 보건 상태가 악화되었다는 점을 언급했다. 또한 1천 8백만 북한 사람들이 식량 부족을 겪고 있고 20만여 명의 어린이가 영양실조 상태에 있는 것을 파악하여 189개 시·군에서 지역 중심 영양실조 관리 사업을 시작했다.

다. 유엔인구활동기금(United Nations Population Fund: UNFPA)¹²²⁾

유엔인구활동신탁기금(UN Trust for Population Activities)을 전신으로 한 유엔활동기금은 1969년에 UNFPA로 개칭되어 별도의 집행이사회 없이 UNDP와 공동으로 설치되어 운영되고 있다. 150개국 이상에서 활동 중인 UNFPA의 주요 미션은 인구 및 가족계획 분야에서 조직능력을 향상시키고 인구문제의 경제, 사회, 인권 측면에 대한 회원국들의 인식을 제고시키는 데 있다.¹²³⁾

121) KDI 북한경제리뷰(2018년 9월호), p.56-57.

122) KDI 북한경제리뷰(2018년 9월호), p.60.

123) <http://www.unfpa.org/about-us>

UNFPA는 유엔이 실시하는 인구계획의 주도적인 역할을 담당하고 있다.

UNFPA는 ‘2008 인구조사(2008 Population Census)’와 2014년 ‘사회-경제, 인구학 및 건강조사(Socio-Economic, Demographic and Health Survey)’를 실시하여 북한 인구 구조 및 건강 상태를 파악할 수 있는 유일한 데이터를 제공하였다. 특히 지금까지 유엔중앙긴급구호기금(CERF)의 자금을 바탕으로 사업을 진행하고 있다.

UNFPA는 2018년 북한 당국과 함께 ‘인구 및 가구 센서스’를 조사할 예정이며 이 조사는 북한의 정확한 인구 파악, 이를 바탕으로 북한의 식량 필요량 파악, 식량 필요량과 북한 식량 생산 및 수입량 대조를 통한 북한의 식량난 진단 등에 매우 중요한 데이터를 제공할 수 있을 것으로 기대된다.

라. 북한 신탁기금(Trust Fund for DPRK)¹²⁴⁾

북한 신탁기금은 일반적인 신탁기금과는 달리 세계은행 비회원국에도 세계은행의 자금지원이 가능하게끔 하는 기능을 하였다. 지원국(donor)이 자금을 기탁하여 이를 세계은행에서 운영하도록 하고 있는 일반적인 신탁기금과는 달리 “특별” 신탁기금인 북한 신탁기금은 세계은행 자체의 자금이 지원된다. 또한 대부분 기술지원에 치중하는 일반적인 신탁기금과는 달리 인프라 프로젝트 등에도 자금을 지원한다. 즉, 명칭은 신탁기금이지만 실질적으로 세계은행 회원국이 세계은행의 국제개발협회(IDA)에서 자금 지원을 받는 것과 마찬가지이다. 자금 지원요건도 IDA의 지원조건과 동일하다.

이렇게 국제금융기구에 가입하지 못한 지역이나 국가에 대한 “특별” 신탁기금을 통한 자금지원을 하는 사례로 팔레스타인을 들 수 있다. 팔레스타인이 세계은행에 가입하기 어려운 상황에 있으므로 미국의 정치, 외교적인 결정에 따라 실질적으로 세계은행 회원국에 버금가는 혜택을 받을 수 있도록 해주는 역할을 하고 있다. 팔레스타인 신탁기금(Trust Fund for Gaza and West Bank) 외에도 동티모르, 보스니아, 코소보 등에 대한 신탁기금 지원 사례가 있다.

124) 대외경제정책연구원(2000), 국제협력체 설립을 통한 남북개발 지원방안, p.34-36.

5 소결

남북이 함께 아동의 권리와 성장을 위한 기금을 공동 설립하여 운영해 나가기 위해서는 기존의 국내외 인도지원 민간단체와 정부의 협력하에 공동사업 및 기금의 조성, 기구 설립 추진 과정에 대한 충분한 이해와 대비가 필수적이라 할 것이다. 아직도 무궁무진한 가능성이 존재하지만 지금까지 검토한 바로는 다양한 분야에서 북한 당국과 신뢰관계를 구축해온 국제기구나 국내외의 민간단체, NGO와 같이 컨소시엄을 구성하여 자율적인 기구, 기금의 형태로 진행되는 것이 가장 바람직할 것으로 보인다.

특히 북한에서 제한적으로 모니터링을 허가하는 상황이라 대북지원을 하는 단체들은 자신들이 북한에 제공한 식량과 물품이 제대로 전달되고, 공정하게 분배되고 있는지를 확인할 방법이 없었다. 북한의 지나친 통제나 비협조적인 태도로 인해 많은 국제기구나 NGO가 지원을 철회하는 경우도 있었다. 그러나 2011년 북한당국은 EU가 제시한 식량분배 모니터링에 동의하거나 현장방문이나 모니터링을 하기 48시간 전에 통보할 경우 제한적으로 허가 하는 방식을 취하고 있다. 국제기구와 NGO 등 지원 기관과 단체가 북한 내부의 지원 현장에 접근할 수 있도록 모니터링을 점차 체계적으로 강화한다면 대북지원의 국제협력을 더 확대, 강화해 나갈 수 있을 것이다.

IV. 국제 아동지원기구의 운영 방식 및 해외 민간단체 협력 사례 연구

1 들어가는 말

국내외의 대북지원 현황 분석에 따르면 1995년 이후 북한 어린이들을 대상으로 한 국내 및 국외의 지원은 대부분 남북협력기금을 통해 지원되었다. 2009년 이후 천안함 사태에 따른 5·24조치로 인하여 대북지원의 잠정적 중단 기조에 따라 대북지원액이 현저히 줄어든 상황에서도 북한의 영유아 및 아동을 대상으로 하는 사업은 중지되지 않고, 오히려 한정된 자원을 이 분야에 집중적으로 지원해왔음을 알 수 있다. 이는 남한과 북한의 인적자원에 대한 공통적인 관리가 이루어져야 할 필요성에 대해 정부 및 민간단체가 인식하고 아동의 단계에서부터 이를 개선하기 위해 힘써온 노력의 결과이다.

대북지원 사업은 북한체제의 특수성과 더불어 북미 관계 내지 남북 관계 등 국제 정세에 크게 영향을 받는다. 우리가 한반도아동기금을 조성하려는 목적은 우리 민족 공동의 성장의 동력이 되는 어린이들이 안전한 환경에서 성장하고 교육을 받을 수 있도록 국제 정세 내지 정부 정책의 변경에 따른 영향을 최소화하며 비가역적인 기금 운용을 통해 남북 어린이들의 공동성장을 위한 안정적인 지원을 하기 위함이다. 즉 정부 내지 지방자치단체 차원의 교류 이외에도 이와 독립성을 지닌 기금의 설립을 통해 탈 정치적이고 지속적으로 사업을 수행할 수 있도록 하는 방안에 관한 연구가 필요한 것이다.

이 장에서는 이제껏 시도된 적 없는 남과 북의 아동 관련 공동기구의 설립을 위해 우선 유니세프를 비롯하여 아동에 대한 지원 사업을 시행하는 대표적인 국제기구, 정부 간 기구, 재단 등을 소개하고, 각 기구들의 다양한 기금모집 및 운용방식을 분석하려고 한다. 장차 한반도아동기금이 어떠한 형태로 설립되고 운용되어야 할 것인지에 대한 방향 설정에 도움을 얻기 위함이다.

아울러 남한과 북한과 같이 분단의 역사를 가진 독일의 민간 교류, 이념에 따라 다른 체제를 선택하고 정치적으로 대립하고 있는 중국과 대만의 민간 교류는 어떤 방식으로 이루어져왔는지 살

펴보고, 각 국가별 교류형태의 특징 및 장·단점을 분석하려고 한다. 이러한 분석을 통해 중국적으로 민간 차원의 교류형태를 목표로 하고 있는 한반도아동기금이 아동지원 사업을 위해 교류의 물꼬를 트고, 이를 안정적인 형태로 이어 나가며 교류 과정에서 발생할 수 있는 크고 작은 문제들을 해결하는 비용을 최소화하는 데 도움을 줄 것으로 기대한다.

2 기존 아동지원기구의 기금모금 및 운영 방식의 분석

기존 아동지원 사업을 하고 있는 대표적 국제기구로는 유니세프, 월드비전, 어린이재단 등이 있다. 이들은 정부 출연금, 민간 기부, 프로젝트 기금모집 등 다양한 방식으로 기금을 구성하고, 운용해온 단체들이다. 아래에서는 다양한 방식으로 운영되는 아동지원기구의 기금모집과 운영 방식을 소개하고 특징을 알아보려는 것은 한반도아동기금 설립 시 대한민국 정부의 남북협력기금을 최소화하고 민간 차원의 후원을 통해 기금의 독립성을 유지할 수 있는 방안을 모색하기 위함이다.

가. 유니세프(Unicef)

1946년 12월 11일, 유엔총회의 결의에 따라 전쟁 피해 아동과 청소년들의 구호를 위해 설립된 UN 산하기구로, 전 세계 34개국에 국가위원회가 있고, 155개의 현지사무소를 둔 단체이다. 유니세프는 공공 파트너십, 기업 파트너십, 시민사회 파트너십 등 다양한 형태로 파트너십을 맺어 아동 지원사업을 펴고 있다. 유니세프 재정의 2/3는 정부, 정부 간 기구, 국제기구 등의 출연금으로, 나머지 1/3은 각 국가위원회가 민간단체와 개인 기부자들로부터 모집한 금원으로 구성된다.

1) 공공부문의 기금의 종류 및 활용

유니세프의 공공부문의 기금은 아래와 같이 정규 자원과 기타 자원으로 나뉜다.¹²⁵⁾ 기타 자원의 하위 목차로 테마별 기금, 긴급 자금 내지 인도주의 기금이 위치하며, 다자간 신탁 기금은 테마별 기금 내지 긴급 자금 필요 시 각 프로젝트 별로 다수의 공여자를 모집하여 펀딩을 받는 기금의 모집 방식을 의미한다.

125) 유니세프 홈페이지, <https://www.unicef.org/publicpartnerships/type> 기금 부분 참조.

가) 정규 자원(Regular Resource)

정규 자원은 세계의 각 정부와 민간단체로부터 모집된 후원금을 기반으로 유니세프의 가장 안정적인 기본 재원을 구성한다. 이는 사용 목적에 제한을 두지 않는 금원으로 이 계정에서 전 세계의 155개 유니세프 사무소에 할당금이 배분되며, 이렇게 배분된 할당금은 아동을 위한 개별 프로그램에도 사용될 뿐만 아니라, 유니세프의 핵심 조직을 구성하고 지원하기 위한 운영비로 사용된다.

나) 기타 자원(Other Resources Regular)

유니세프는 기금의 목적을 세분하여 글로벌, 지역, 국가 단위로 필요한 사업을 선정하고, 특정 프로그램에 따라 기금모집 및 할당을 달리한다. 유니세프 집행위원회는 전략적 우선순위에 따라 각 국가나 혹은 지역에 필요한 프로그램을 선정하고 승인한다. 그리고 각 프로그램에 명시된 개발 활동이 이루어지는 경우 기금을 할당한다. 기타 자원은 아래 다시 언급할 주제별 기금 조달, 공동 기금 및 신탁기금, 글로벌 프로그램 파트너십, 국제금융기관으로부터 기금을 조달한다.

다) 주제별 기금 조달

주제별 기금 조달은 유니세프의 기타 자원을 구성하는 조달 방식 중 한 가지 방식이다. 유니세프의 전략적이고 장기적인 계획에 따라 5가지 큰 줄기의 목표 아래, 세부적으로 건강, 에이즈, 영양, 교육, 어린이 보호, 깨끗한 물, 안전하고 깨끗한 환경, 사회보호시설, 양성 평등, 인권활동 등 10가지 프로그램을 구성하였다. 글로벌, 지역, 국가 수준으로 나누어 각 지역의 수요에 따라 기부를 받고 각 프로그램에 자원을 지원한다.

라) 긴급 자금 내지 인도주의 기금

특정의 비상사태에 대응하거나, 인도주의적 위기상황 발생 시 구호활동을 위한 긴급 자금으로 인도적 위기가 발생하면 48시간 이내에 지원되는 금원이다. 아동을 위한 인도주의 활동¹²⁶⁾, 중앙 긴급구호기금(CERF), 유엔인도적지원조정실(OCHA)의 인도주의 활동, 다자간 신탁기금의 프로그램 지원 등에 사용된다. 이 기금은 정부, 정부 간 단체, 민간의 후원금 및 다자간 신탁기금의 형식으로 모집된다.

126) 북한 어린이의 영양실태 개선을 위해 이 자금이 집행되고 있다.

마) 공동기금 및 다자간 신탁기금

공동기금 및 다자간 신탁기금은 기금을 모집 방식을 의미하는 것으로 이 방식으로 조성된 재원이 유니세프의 기타 자원 및 긴급 자금 등으로 분류되어 집행된다.

(1) 공동기금(Pooled Funding)

이는 유니세프의 기타자원으로 분류되는 기금으로 주제별 자금조달 및 인도주의 기금으로 각 유니세프 사무소에 직접 지불이 되거나, 행정(관리) 에이전트를 이용하여 공동의 프로그램 조성하거나 공동자금 지원 협정을 맺는 방식으로 다수의 국가에 대해 각각 관리된다. 다자간 신탁기금 및 공동 프로그램 약정을 통한 공동기금은 신탁계좌에 보관되고 각 프로그램에 집행이 되기 전까지는 유니세프의 수익으로 인식되지 않는다.

(2) 다자간 신탁기금(Multi-Donor Trust Funds)

다자간 신탁기금은 다수의 공여자로부터 출연된 자금을 특정한 개발목적과 사업 수행을 위해 공동으로 지원하는 기금이다.¹²⁷⁾ 신탁기금은 설립 목적, 대상 지역, 지원 분야에서 다양한 형태로 운영되고 있지만, 일반적으로 둘 이상의 주체로부터 기부를 받아 신탁재산을 구성하고 이를 관리하는 기구¹²⁸⁾를 두어 수원국 정부와 협의하여 출연 재원을 관리 및 집행하는 방식으로 이루어진다.

원조의 효율성은 물론 관리기구와 수원국이 자국에 적합한 개발계획이나 지원 사업을 선정하는 과정에서 정보교환과 상호대화를 통해 협의하고, 집행 과정에서 합동 모니터링과 평가, 예산 관리 등을 통해 투명성 확보가 용이하다는 장점이 있어 2000년 이후로 신탁기금에 대한 국제사회의 출연 규모와 지원 사업이 크게 증가하고 있는 추세이다.

유니세프에서도 다자간 신탁기금 방식을 통해 각 프로그램별로 기금을 설립하고 UN기구를 관리기구로 두어 기금을 집행을 하는 방식을 취하고 있다. 하나의 국가에서도 여러 가지 프로그램에 중복적으로 기금을 지원할 수 있다는 것이 특징이다.

2) 국가위원회를 통한 민간기금 모집 방법

현재 34개국에 국가 수준의 독립 기관으로 유니세프의 국가위원회가 설립되어 활동 중이다. 국가 위원회는 기업, 민간단체 및 전 세계 600만 명 이상의 개인 기부자들로부터 기부금을 모집하

127) 대북지원의 원조효과성 제고를 위한 다자간 신탁기금 설립 방안과 과제, 이종운, 유라시아연구 제11권 제4호 (통권 제35호), p.43.

128) 일반적으로 국제기구, 유엔기구 내지 세계은행 등의 공신력 있는 기관이 관리기구의 역할을 한다.

고 있으며 이는 유니세프의 연간 재정의 약 1/3을 담당한다. 아래는 한국 유니세프의 기금 모집 방식이다.¹²⁹⁾

가) 개인후원

매월 3~10만 원 단위의 금액을 정기적으로 받는 정기후원 방식으로 유니세프의 교육, 영양, 예방접종, 말라리아, 식수, 보호시설 등 일반 사업의 재원이 된다. 일시후원은 금액의 제한이 없이 유니세프가 진행 중인 세계어린이보호사업, 긴급구호사업, 특별한 기념일 개념기부 등 본인이 원하는 방식의 프로그램을 선택하여 후원할 수 있는 방식이다. 마지막으로 유산후원 방식은 유언공증을 통해 후원자의 현금, 주식, 부동산 등의 자산을 기부할 수 있고, 본인의 종신 보험계약의 수익자를 유니세프로 지정하는 방식(유언공증), 혹은 보험회사의 기부상품에 가입하여 총 기부금액을 정하여 보험금을 다달이 납입하는 방식 등으로 이루어진다.

나) 단체후원

기업의 사회공헌에 대한 관심이 높아짐에 따라 유니세프와 같이 세계적인 단체에 기업의 사회공헌기금 내지 성금 등을 기부하여 기업의 이미지를 제고하고 이를 마케팅에도 활용할 수 있도록 다양한 방식의 기업후원 프로그램을 마련하고 있다.

후원금 모집은 기업 자체의 후원금, 임직원의 기부금뿐 아니라 제휴한 기업(항공사, 은행, 세관, 편의점 등 현재 12개 업체)에 유니세프 모금함을 설치하여 모금액을 후원받는 방식이 있다. 공익연계마케팅은 기업이 판매하는 상품에 유니세프의 로고 등을 사용할 수 있도록 라이선스를 판매하거나, 유니세프와 협업한 특별 상품을 제작하여 판매하는 방식으로 공익 상품의 판매를 통한 수익창출과 동시에 이미지를 쇄신할 수 있도록 한다. 또한 학교 후원, 병원 후원 등을 통해 전국의 학교와 병원으로부터 정기후원을 받는다.

해외지정사업은 유니세프, 유니세프 한국사무소, 후원기업 3자 간 협력모델을 구축하여 특정국가 및 특정사업에 기업이 후원하는 방식이다. 이 사업에 참여할 경우 최소 3년의 협약기간 동안 연 10~20만 달러를 후원하게 된다. WWCC사랑의 본부 지정 동티모르 유치원건립, 삼성엔지니어링 지정 아동친화도서관 리모델링 사업 등 기업이 해외 아동을 위한 사업 프로그램에 장기간 기금을 지원하게 된다.

129) 유니세프 한국위원회 홈페이지, <https://www.unicef.or.kr/> 참조.

다) 구호물품 판매

교육 BOX, 응급처치키트, 백신, 긴급구호팩 등 유니세프의 자체 제작 물품을 후원자가 구매하면 판매된 물품을 구호가 가장 필요한 지역에 순차적으로 보내는 방식으로 후원금을 모집한다.

라) 기타 사업 - School for Asia 캠페인

2012년 한국의 개인이 100억 원을 기부한 것을 시작으로 ‘School for Asia’ 캠페인을 진행하여 수많은 개인과 단체들로부터 후원을 받아 2014년 기준 3500만 달러를 모집하였다. 후원 참여기업의 후원이 65% 이상이다. 아시아 11개국의 빈곤과 사회적 차별로 인하여 배움의 기회를 얻지 못한 아이들에게 교육 기회를 제공하고 있다. 이는 유니세프의 주제별 기금모집 방식을 활용한 사업으로 볼 수 있다.

나. 월드비전

국제 월드비전(World Vision International)은 한국전쟁의 고아들을 돕기 위한 목적으로 당시 선교사 겸 중군기자였던 밥 피어스(Bob Pierce) 목사가 영락교회의 한경직 목사와 함께 1950년 설립한 개신교 계열의 국제 구호 개발 기구이다. 월드비전 인터내셔널(World Vision International)을 중심으로 전 세계 100여 개의 회원국으로 구성되고, 현재 전 세계 91개국에서 활동한다. 모든 회원국은 후원국과 수혜국으로 나뉜다. 후원국(약 20개국)은 모금을 주로 담당하고 수혜국은 현장에서 긴급구호, 지역개발 및 옹호사업을 담당한다.

월드비전의 기금은 개인, 기업 및 재단을 포함한 사적 자원으로부터 63%, 나머지는 정부 및 다자기구의 기부금으로 구성되며, 현금기부 이외에도 식료품, 의약품 및 의류 등의 현물기부를 받는다. 아동후원, 사업후원, 특별후원 등의 방식으로 기금을 모집하며 후원자의 목적에 맞는 사업에만 집행된다는 의미의 “Funding by Source” 원칙에 따라 아동후원기금은 후원 아동이 사는 마을을 개발하거나 아동을 위한 교육, 가정의 소득 증대사업을 위하여만 쓰인다.

월드비전은 북한의 식량난 해결을 위해 긴급 식량을 지원하거나 병원을 지어주는 일반구호 사업 이외에도 중장기 계획으로 이루어지는 농업 사업, 농업기술을 전수하는 농업교육 사업, 북한의 협동농장을 선정하여 개발하는 지역개발 사업 등 활발한 활동을 하고 있다. 이를 위해 사업후원 중 북한 사업후원 항목으로 기금을 모집하여 이 기금을 북한을 위한 활동에 사용하고 있다.

다. 어린이재단(Child Foundation)¹³⁰⁾

어린이재단은 1994년 미국 오레곤주에 설립된 비영리단체로 빈곤에 시달리는 아프가니스탄, 이란, 인도네시아, 캄보디아, 네팔, 미국의 가정과 아이들에게 재정 지원 및 교육기회를 제공하는 단체이다. 이외에도 아이티, 터키 지진 시 구호기금 마련 및 학교 설립, 예멘의 아이들을 위해 국경없는 의사회, Médecins Sans Frontières (MSF)의 프로그램에 기금을 지원하는 활동 등을 한다. 어린이 재단의 기금은 빈곤아동을 위한 1:1 스폰서 매칭(장기후원) 내지 일회성 기부금을 통해 마련하고 있다.

라. 세이버 파운데이션(Saber Foundation)¹³¹⁾

세이버 재단은 1969년 미국 대학생 그룹에 의해 설립된 단체로 비정부 파트너 기관, 도서관, 대학, 학교, 연구 기관 및 기타 유사한 기관을 통해 개발 도상국 및 과도기적 사회의 가난한 사람들에게 도서를 기부하는 프로그램을 운영하였던 재단이다. 현재는 운영이 중단된 상태이다.

1986년 폴란드와 헝가리에 책을 기부하는 것을 시작으로 10년간 동유럽 국가들과 구 소련 국가들에 도서기부 프로그램을 운영하였고, 동유럽의 경제가 성장을 하자 지원대상국을 카메룬, 가나, 케냐, 소말리아, 탄자니아 등 개발도상국으로 옮겨 진행하였다. 총 80개국에 2억 5천만 달러의 서적 및 교육 자료를 제공하여 왔고, 북미의 단체들¹³²⁾ 및 해외의 토착 민간단체와 파트너 관계를 맺고 있다. 도서기부뿐 아니라 컴퓨터 교육(코딩교육) 및 대학과 파트너십을 맺어 대학의 교과 과정을 인터넷으로 무료 수강할 수 있도록 하는 것도 이 재단의 주요 활동이다. 위 재단은 정부의 보조금을 지원받는 단체는 아니며, 파트너 기관 내지 일반인들에게 도서를 기부 받거나 후원금을 받아서 운영되었다.

마. 한반도아동기금에의 시사점

위에서 언급한 유니세프, 어린이재단, 월드비전은 전 세계의 아동 관련 이슈를 개발하고 지원을 하고 있는 단체 중 가장 성공적으로 운영되고 있는 국제기구 및 비영리단체이다. 특히 유니세프는

130) 어린이 재단 홈페이지, <https://www.childfoundation.org/> 참조.

131) 세이버 재단 홈페이지, <http://www.sabre.org/> 참조.

132) 세이버재단의 파트너 단체들: 미국 대학 언론 협회; 아시아를 위한 책; CODE; 서 아프리카 재단; 이라크 도서관을 위한 하버드 대학 위원회; 인디애나 대학 국제 교육 및 개발 지원 센터; 국회 도서관; MIT OpenCourseWare(인터넷 무료수강); 라이베리아 교육 기금 관리위원회; 우크라이나 연구소; 월드비전.

기구의 오랜 역사와 사업 진행 경험을 통한 노하우는 물론 기금의 모집과 운영 방식에서도 참고할 만한 것이 가장 많은 곳이다. 유니세프는 기구의 체계적인 조직과 구성원의 역량을 이용하여 수많은 국가 및 기업과 연계하여 각 지원 프로그램을 운영하고 있다.

유니세프 등 기존의 기구를 이용할 경우 사업이 보다 효율적으로 진행될 수 있고, 북측에서도 국제기구의 지원에 대해서는 덜 민감하게 받아들이는 측면이 있으므로 유니세프를 통해 북한을 지원하는 것 역시 하나의 방법이 될 수 있을 것이다. 대북지원 사업을 하고 있는 한 민간단체와 국내에서 활발할 활동을 펼치고 있는 국제기구 담당관 역시 ‘기금이 설치되더라도 지난 10년간 남한과 북한의 교류단절로 인하여 사업에 대한 경험과 노하우를 쌓지 못하였기 때문에 당장 남북 어린이 공동성장을 위한 남북 교류사업을 추진하기 위해 투입될 수 있는 인프라가 없는 것이 현실.’이며, ‘물적, 인적 인프라가 잘 구성되어 있고 노하우를 가진 단체에 기금을 지원하여 사업을 진행하는 것이 어찌면 보다 효율적’이라고 평가하였다. 그러나 한반도아동기금은 남과 북이 그 주체가 되어 민족 공동의 문제를 해결한다는 것이 방점이 있기 때문에 단순히 효율성 측면으로만 접근하여서는 안 될 것이라는 점 또한 지적하였다.

궁극적으로 다소 시간이 걸리더라도 남과 북이 공동기금의 설립 필요성을 공유하고 합의점을 도출해내어 공동의 사업을 진행하는 방향으로 나아가야 할 것이며, 유니세프나 월드비전의 기금 모집 및 운영 방식의 장점을 살펴 한반도아동기금에 적용할 수 있는 방안을 모색해보아야 할 것이다. 유니세프에서 한 가지 주목하는 것은 주제별, 프로그램별 기금모집이 활성화되어 있다는 것이다. 유니세프는 기금의 목적을 글로벌, 지역, 국가 단위로 세분화 하여 각 단위의 필요사업에 대해 조사한 후 기금을 모집하여 투입하는 테마별 기금모집 방식을 운영하고 있다.

한반도아동기금은 남과 북의 아동의 공동성장을 궁극적인 목표로 하고 있지만, 우선 북한아동의 영양상태를 남한의 수준으로 끌어올리는 것을 1차 목표로 하여 사업을 시작하게 될 것이다. 그러나 북한에서 지역의 식량은 지역 자체에서 생산하여 소비하는 지역자족시스템으로 운영되기 때문에 지역별 식량 수급상황과 지원이 필요사항이 다를 것이다. 일례로 북한에서도 아동 비만에 대해 보고되고 있는 실정이다.¹³³⁾

유니세프의 다자간 신탁기금, 주제별 기금 지원 방식을 활용하여 남북한 공동 영양조사, 수요조사를 통해 북한 전역에 대한 사업으로 진행할 것인지, 혹은 일부 지역에 대한 사업으로 진행할 것인지 우선 대상 지역을 선정하여 기금을 모집하거나, 뒷장에서 언급할 한반도아동기금의 역사, 환경 등 공동 프로젝트별로 기금을 모집하는 방식을 도입한다면 보다 탄력적으로 기금을 운영할 수 있을 것이다.

133) 3. 14. 서울대학교 생활과학연구소 대북지원 영양실장 윤지현 교수 인터뷰 중.

3 해외 민간단체 간 협력 사례 연구

가. 독일 통일 과정에서의 민간 교류 및 사회문화 협력 현황

독일은 동서독으로 분단된 이후 통일에 대한 끊임없는 노력을 통해 마침내 1990년 통일을 이룬 나라로서 통일 과정 및 통일 이후의 민족 간 통합의 문제를 우리보다 한발 앞서 겪어왔다.

분단 이후에도 동서독은 인적 왕래가 지속적으로 가능했다. 분단 초기에는 100만 명 이상의 주민들 간 교류가 있었고 1970년대 들어서는 약 150만 명, 동서독기본 조약이 체결된 이후에는 230만여 명의 인적 교류가 있었다. 이러한 인적 교류가 가능했던 이유는 1971년 12월 동서독은 양 지역 간 우편협정(1970), 베를린협정(1971), 통행협정(1972) 등의 체결이 있었고, 나아가 교통조약(1972)을 체결하여 철도, 자동차, 수상, 해운을 통한 인적 교류의 법적인 바탕을 마련했기 때문이다.¹³⁴⁾

기본조약 체결 이후 1990년 10월 독일의 통일이 이루어지기 전까지 서독은 동독에 대한 경제적 지원을 조건으로 정치, 경제 등의 전면적인 개혁을 요구하였다. 경제적 지원에 따라 내독 간 교류가 활발하게 이루어지면서 동독체제에 불만을 가진 동독인들의 서베를린으로의 이주 및 탈출은 1980년대 들어 지속적으로 늘어났다. 급기야 89년 약 50만 명의 동독주민이 서독으로 이탈하게 되면서 통일 전 이미 동서독 주민 간의 통합문제가 커다란 사회문제로 대두하였다. 세계대전의 여파로 국가가 모두 재건되지 않은 상태에서 정부, 관공서만으로는 주민의 요구사항을 모두 해결하기 어려운 상태였지만, 이러한 통합 과정에 다양한 비정부 민간단체들(NGO)이 자발적으로 참여하고 국가가 이들의 활동을 지지하고 경제적으로 뒷받침하였다. 즉, 사회 전체가 동서독의 통합을 위해 상호작용하였다고 볼 수 있다.

다음에서는 독일의 통일 과정에서의 기본조약에 따른 각 분야별 사회·문화 교류협정 체결을 통한 교류 방식 및 민족 간 통합을 위한 비정부기구의 역할과 운영 방식 등을 분석할 예정이다. 분야별 협정을 체결 방식에서 한반도아동기금의 단초가 될 북측에 사업 제안과 남북 간 합의서 작성에 필요한 부분을 도출할 것이며, 비정부기구의 역할과 운영 방식은 남북의 민간단체가 주도하여 한반도아동기금을 설립할 경우의 기금 집행 및 사업을 시행하는 주체에 대한 합의를 이끌어낼 수 있을 것으로 기대한다.

134) '남북한 사회통합을 위한 사회문화부분의 협력과 법제도 개선방안-독일의 경험과 비교고찰', 권형돈, 2018, 한국법제연구원 통일법제 ISSUE PAPER.

1) 기본조약 체결과 각 분야별 추가의정서를 통한 민간교류

제2차 세계대전 직후 서독은 동독을 승인한 국가와는 외교관계를 맺지 않는 ‘할슈타인 원칙’을 주장하며 독일의 유일한 합법 정부로서 대 동독정책을 추진하였으나, 60년대 말 국제적 대탕트의 물결과 사민당-자민당 연립내각의 출범으로 해빙기를 맞이하였고, 70년 할슈타인 정책을 포기하고 신동방정책을 채택하게 되면서 마침내 1972년 동서독 기본조약을 체결하게 되었다.

기본조약 제7조

독일연방공화국과 독일민주공화국은 관계 정상화 과정에서 현실적이고 인도적인 문제들을 타결할 용의가 있음을 천명한다. 양국은 이 조약의 원칙에 입각하여 상호 이익을 도모하기 위하여 경제, 학술, 기술, 무역, 사법, 우편, 전화, 보건, 문화, 스포츠, 환경보호 등등의 분야에서의 교류 협력을 촉진, 발전시키는 협정을 체결하기로 한다. 이에 대한 세부 사항은 추가 의정서에서 정한다.

기본조약 제7조에 따라 경제, 학술, 기술, 무역, 사법, 우편, 전화, 보건, 문화, 스포츠, 환경보호 등의 분야에서의 교류 협력을 위하여 각 분야별로 추가의정서를 체결하는 방식으로 이루어졌다.

물론 기본조약과 분야별 협정이 체결된 것만으로 동서독의 교류가 원활히 이루어졌던 것은 아니다. 협정 체결 이후에도 동독은 체제 유지에 위협을 느낄 경우 일반 주민들이 연결된 지역의 교류를 가로막기도 하였다. 일례로 스포츠 교류 분야에 있어 국가대표급 선수들 간의 교류는 비교적 활발하게 이루어졌지만, 민간 영역에 대해서는 동독 정부가 차단정책을 펼치거나 정치적 선동으로만 이용하려고 하였기에, 체육 교류를 통해 주민 간의 유대관계를 강화시키고자 한 서독 정부의 의도는 큰 성과를 거두지 못했었다.

그러나 체육 교류에 대해 동서독이 서로 다른 목표를 가지고 있었고, 교류 대상에도 근본적인 한계가 있었음에도 서독 주민이 국제대회에서 독일 팀을 응원하는 등 체제와 이념을 초월하여 민족적 유대감을 발휘하여 이것이 장차 분단 극복에 상당부분 기여한 바가 있다고 평가된다.¹³⁵⁾ 이는 기본조약을 통해 서독이 동독의 국가성을 인정하고, 동서독 관계를 특수한 관계라고 규정하여 상호 협력할 수 있는 기반을 만들었고, 교류를 통한 발전이라는 큰 방향 설정에 동서독 당국이 합의하였기 때문에 향후 추가의정서를 통한 분야별 구체적 교류가 가능했던 것이다. 즉 동서독 주민들이 교류를 통해 전통적인 삶의 양식을 공유하고 유대감을 확인하며 이질성을 극복할 수 있었던 것은 동서독 정부의 제도적 뒷받침이 기반이 되었기 때문이라는 사실에 주목하여야 할 것이다.

135) ‘남북한 사회통합을 위한 사회문화부분의 협력과 법제도 개선방안-독일의 경험과 비교고찰’, 권형돈, 2018, 한국법제연구원 통일법제 ISSUE PAPER.

2) 독일교회협의회(EKD, Evangelische Kirche in Deutschland)

독일교회협의회(EKD)는 독일 개신교를 대표하는 최상위 협의체로서 1948년에 설립되었으며, 20개의 주(연방주)교회의 교단으로 구성된 공법인이다.

제2차 세계대전 이후 독일은 동·서독으로 분단되었으나 독일교회협의회(개신교)는 분열되지 않고 동·서독을 잇는 합법적인 기구 역할을 하였다.¹³⁶⁾ 독일교회협의회를 통해 서독 교회는 1950년대(1957~1989년)부터 동독 교회가 운영하는 유치원, 양로원, 요양원 등 사회봉사 기관에 재정을 지원하였고, 그 규모는 14억 달러(현재 환율로 1조 6,000억 원)에 달한다. 또한 같은 기간 14억 달러 가량의 원자재 지원도 함께 이뤄졌다. 서독 정부는 인도적 지원 대가로 정치범 석방과 이산가족 교류 등을 추진하며 1963~1989년까지 28년 동안 정치범 3만 3,755명과 25만 명의 이산가족을 상봉시켰다.

독일교회협의회는 동서독 분단 이전에도 이미 존재하였던 개신교회의 협의회를 통하여 동독의 교회에 대해 재정 지원을 하는 형태로 이어졌으며, 여기에 독일 정부의 허가와 협력이 뒷받침되었다고 볼 수 있다. 즉, 이미 존재하는 개신교회의 인적구성 및 연락체계를 활용하고 기금은 정부에서 지원하는 형태로 동독교회 및 동독에 대한 다양한 지원을 하였다.

3) 민간사회복지단체대표 연합(Spitzenverbände der Wohlfahrtsverbände)¹³⁷⁾

독일의 통합과정에는 다양한 시민사회의 주체들이 참여하였는바, 그 중에 아래의 6개의 복지단체가 모여 제1차 세계대전 직후 사회복지단체 연합을 구성하였고 2차 세계대전 이후 1966년에는 연합 내지 협의회를 해체하고 사단법인으로 등록하여 정부의 승인하에 독일의 통합 및 복지에 활발히 참여하였다.

- 노동자복지회 Arbeiterwohlfahrt (AWO)
- 카리타스 복지회 Deutscher Caritasverband (DCV)
- 자선복지회 Der Paritätische Wohlfahrtsverband (Der PARITÄTISCHE),
- Deutsches Rotes Kreuz (DRK)
- 디아코니(독일개신교봉사회, 독일교회협의회, Diakonisches Werk, EKD)
- 유대인복지회 Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland (ZWST)

136) 『독일리포트』 단행본, 제4부 8장 〈교회, 동·서독 최후의 보루이자 가교〉, 국민일보 특별취재팀.

137) ‘동독이탈주민에 대한 서독의 통합정책과 한국에의 시사점- 직업통합을 중심으로’, 허준영, 한국행정학회, 2011 통일부 신진연구자 정책과제.

복지단체들(Wohlfahrtsverbände)은 전국적으로 단일한 하부 구조를 갖추고 인적·물적 자원도 보유했기에 이주민 통합 작업을 통일적으로 수행할 수 있었다. 이로써 정부가 부담해야 했던 재정적·인적 어려움이 어느 정도 완화될 수 있었으며, 인도주의적이고 탈정치적인 성격이 강한 위 연합회는 정부가 전면에서 나설 수 없는 정치적 민감 과제에 대해 주도적인 역할을 하였다. 이들은 주정부 및 지역사회 범주에서 각 조직들은 해당 정부 행정기관과 긴밀히 협조했으며, 단순히 정부의 수행기관으로서의 역할을 넘어 민간 연간계획의 수립에도 참여한 것으로 알려져 있다. 반면 정부는 직접 나서 활동을 하기보다는 NGO와 민간 자구 조직의 통합 노력을 재정적으로 뒷받침해주는 역할을 했다.

4) 오토 베네케 재단(Otto Benecke Stiftung)

오토 베네케 재단은 1965년 2월 22일 독일 학생회 대표자들에 의해 베를린 공대에서 탄생한 재단으로 인종적 혹은 종교적 이유로 인해 교육이나 활동 기회를 박탈당하고 고향을 떠나야 했던 젊은 이주자, 동독이탈주민, 망명 신청자, 임시 피난민에게 별도의 교육 프로그램을 제공하고 이들이 보다 용이하게 사회 편입을 할 수 있도록 보조하는 역할을 하였다.

특히 서독 내 젊은 동독이탈주민들의 관리에 역점을 기울여 이들에게 상담, 조언, 언어 과정, 대학 예비과정, 장학금 지급 등의 프로그램을 제공하였는데, 이러한 활동은 연방 청소년·가족·국민건강부(Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit)의 프로그램을 기초로 하여 이루어졌다. 이 재단에 대한 재정지원은 대부분 정부의 보증기금(Garantiefonds)을 통해 이루어졌으나 다른 서구 시민사회(네덜란드, 스웨덴, 스위스, 덴마크, 이태리, 미국 등)도 이들을 돕기 위해 의복, 신발, 식료품, 의약품 등의 기부물품을 후원하는 등 여러 국가의 후원이 있었기 때문에 가능했다.

5) 소결 - 한반도아동기금에 주는 시사점

독일 통일 전 서독은 동서독을 연결하는 고속도로와 철도 건설·보수 비용, 직접 차관, 지불보증 차관, 동독 정치범의 서독 이주 대가에 따른 물품 지원, 서독 주민 차원의 지원, 서독 교회 차원의 지원 등으로 총 1천 44억 5천 마르크(한화로 약 70조 원)를 동독에 지급하였다. 전체 지원 중 정부차원의 지원은 296억 5천억 마르크로 전체의 28%였고, 나머지는 민간 차원의 지원이었다.¹³⁸⁾

138) “서독의 수십조원 동독 ‘물대기’…동독체제 유지·통일 기반마련”, 2018. 11. 18. 연합뉴스 기사 인용.

독일의 통합은 시민사회, 특히 민간단체들의 적극적인 참여가 뒷받침되었기에 이루어진 것이라고 볼 수 있다. 이들은 정부의 협력단체로서 정부로부터 허가과 재정지원을 받고, 그들의 물적, 인적 인프라를 정부의 활동에 제공함으로써 독일의 통합 과정에 기여하였다. 독립적인 회원과 구조를 가진 단체들이 각자의 복지사업을 진행하였으나 6개 단체가 협의를 통해 공동의 목표를 위해 노력하고 정부가 이들에 대해 초당적으로 지원을 하였기 때문에 정권의 변화에도 불구하고 변화없이 지속적으로 사업을 수행할 수 있었던 것으로 평가된다.

현재 대한민국은 정부가 국내와 국외 간 대북지원 사업을 완전히 주도하고 있다. 한국 정부를 거치지 않는 국내 기구와 국외 기구 간 네트워크는 단 하나도 없는 상황으로 한국 정부만이 국제 기구(WHO, 유니세프)와 실질적으로 연계하고 있고, 해외 기구들이 국내 단체들과 공동지원 사업을 직접 수행하지는 못하고 있는 실정이다. 그러나 남북 교류에 있어 남과 북의 민간단체의 참여와 이들의 교류는 아무리 강조해도 지나치지 않다.

여러 민간단체 활동가들은 “현재 정부는 모든 대북지원 사업의 콘트롤 타워 역할을 자처하며 정부가 모든 것을 독점하려고 한다. 물론 북의 입장도 민간을 차단하고 당국 간의 합의를 하고 싶어 하는 것은 마찬가지 입장이다. 그러나 민간의 자율성을 지원해야 할 필요성은 아무리 강조해도 지나치지 않다.”라고 하여 민간 차원의 교류의 중요성을 역설한 바 있다.

따라서 한반도아동기금의 설립 시 민간단체를 주 참여자로 할 경우 아동의 공동성장이라는 하나의 목표를 가지고 이에 참여하는 다양한 단체의 인프라를 이용하는 한편 국가는 이들에 대해 재정지원을 하되 독립성을 보장해주어 정권의 변경과는 관계없이 지속적으로 기금이 운용될 수 있도록 뒷받침하는 역할을 해주어야 할 것이다.

이에 앞서 독일에서 이러한 일이 가능할 수 있었던 또 하나의 근본적인 이유는 1972년 동서독 간 체결된 기본조약을 통해 서독이 동독의 국가성을 인정하고, 서독만이 독일을 대표할 수 있다는 입장에서 벗어나 동서독 관계를 특수한 관계라고 규정하여 상호 협력할 수 있는 기반을 만들었기 때문이다. 기본 조약을 바탕으로 사회문화·예술·교육·과학기술 등 여타 다양한 분야에서 구체적인 협정을 체결하여 상호 교류할 수 있는 법적인 근거를 마련하였기에 정치 상황에도 불구하고 초당적이고 비가역적으로 지원 사업이 지속될 수 있었다.

여기에 한반도아동기금 설립을 위한 특별법 제정의 필요성이 있는 것이다. 대북지원 사업을 하고 있는 한 민간단체 전문가는 인터뷰를 통해 “김대중, 노무현 정부 때는 북한과 관계가 좋아 지원이 활발하게 이루어진 반면, 이명박, 박근혜 정부 들어서는 모든 민간단체의 활동이 개점 폐업 상태에 이르렀고, 이전 정부가 7~8년의 기간 동안 쌓아온 신뢰가 많이 무너져버린 상황이다. 따라서 향후 지속가능한 지원을 위해서는 특별법 제정을 통해 정부의 지침과 남북의 정세에 영향을

받지 않고 불가역적으로 기구가 운영될 수 있도록 해야 한다. 필요하다면 남과 북의 문제가 아닌 보건의 문제로 접근하여 보건복지위원회의 발의로 특별법을 제정할 수 있을 것이다.”라고 하여 특별법 제정의 필요성을 역설하였다.

우리나라 민간 교류 시 특별법 제정 사례를 살펴보면, 남과 북이 통일국어사전을 편찬하자는 목표 아래 당국 간 합의를 통해 조직한 겨레말큰사전 사업회는 사단 법인으로 독립한 후에 예산 확보 및 안정적인 사업의 진행을 위한 법안의 필요성을 느껴 2007년 4월 겨레말큰사전남북공동편찬사업회법(이하 ‘겨레말편찬사업회법’이라 함)을 제정한 바 있다. 위 법은 14년까지 한시법으로 제정되었고, 남북 교류가 중단되었던 기간을 감안하여 19년까지 기간이 한 번 연장되었고, 3년 더 연장한 상황이다. 김학묵 겨레말 큰사전 사무처장은 “이마저도 제정되지 않았다면 남북관계 변수나 부침에 따라 영향을 많이 받았을 것이고, 사업이 중단되어 지속적으로 사업을 진행할 수 없는 어려움을 겪었을 것이다.”라고 하여 한반도아동기금 설립 및 지속적인 운영을 위하여 특별법 제정이 필요하다는 주장에 힘을 실어주었다.

종합하자면, 한반도아동기금의 설립과 성공적인 운영을 위해서는 특별법 제정을 통해 정세의 영향이 있더라도 사업이 쉽게 단절될 수 없도록 기금의 법적 근거를 마련하는 작업이 선행되어야 할 것이다. 그리고 한반도아동기금에 정부가 일정부분 기금을 지원하고 집행 및 결과의 투명성에 대한 감독 역할을 할 수 있겠지만, 정부 주도로 사업을 이끌어가거나, 통제를 민간단체의 자율성을 보장해주고 이들의 활동을 신뢰하고 지원해주는 역할을 하는 것으로 방향 설정을 하는 것이 중요할 것이다.

나. 중국과 대만의 민간 교류 방식

중국과 대만은 정치적 대립으로 인하여 당국 간 접촉은 적었지만 1980년대 이후로 꾸준히 경제·사회·문화적 교류를 이어왔고, 이러한 노력 덕분에 경제 통합과 함께 평화 체제가 정착되었다고 볼 수 있다. 중국과 대만은 교류 과정에서 발생하는 구체적인 문제를 해결하기 위하여 반관반민 성격의 양안교류기금(대만-해기회, 중국-해협회)을 설립하여 운영하였으며, 양 기금이 대화의 채널을 계속 유지하며 두 차례의 회담을 진행하여 양국 간 경제적인 합일을 이루었다.

1) 대만의 해기회

대만은 민간 차원의 중국과의 인적 교류 및 경제 투자 등에는 매우 적극적인 태도를 보여주고 있으며, 관련 법제도 역시 왕성하게 제정하였다. 정치적으로 대만은 정부 차원의 공식적인 협상을

거부하고 삼불정책(중국과의 불접촉, 불담판, 불타협 정책)을 고수하였지만, 증가하는 민간 교류 협력의 과정에서 발생하는 제반 문제의 처리를 담당하기 위해 해기회를 설립하였다.¹³⁹⁾ 해기회는 정부가 5억 2천만 대만元, 민간이 1억 8천만 대만元을 출자하여 정부와 민간의 공동출자기구로서 준 정부기구의 역할을 하고 있다.¹⁴⁰⁾

해기회는 실제로는 대만 행정원 대륙위원회로부터 그 권한을 위임받아 중국 해협회와의 협상 파트너로서 양안 교류 관련 업무를 담당하고 있으며, 중국과의 교류협력에서만큼은 정부조직을 능가하는 권한을 가지고 있다. 해기회가 대만 당국으로부터 위탁받은 업무는 ① 양안 주민의 상호 방문과 관련된 서류의 접수, 심사 및 관련서류의 발송, ② 중국에서 발급한 문서의 심사, 신분관계 증명 및 소송서류의 송달, 양안 간의 범죄인 인도 등과 관련된 업무협조, ③ 중국내 경제무역관련 정보수집 및 배포, 양안의 간접무역 투자상의 분쟁해결 및 협조, ④ 양안 주민의 문화교류 지원, ⑤ 대만 주민의 중국 체류기간 중 합법적인 권익보장 지원, ⑥ 양안의 인적 교류에 관한 자문, ⑦ 정부의 위탁업무 수행 등이다. 대만 당국은 해기회와 계약을 체결하는 관계이며, 공동으로 양안의 왕래문제 등을 처리하고 있다. 해기회가 정부의 위임을 받아 공권력을 행사하며, 대륙위원회로부터 지시 감독을 받는 기구라는 점은 부정하기 힘들지만, 해기회 조직의 구성원이 정부 인사 위주가 아니라 경제, 문화, 학술계 등 사회 인사가 포진되어 있고, 부처도 비서, 문화서비스, 무역업무, 법률자문, 여행서비스, 종합서비스 등으로 구성되어 민간역할의 측면을 강조하려고 하였다.¹⁴¹⁾

2) 중국의 해협회

중국은 ‘일국양제’ 정책하에 대만의 존재를 공식적으로 인정하지 않고, 대만에 대한 법제화에도 소극적인 태도를 보이고 있었지만 87년부터 시작된 대만과의 주민왕래나 경제협력에 대해서는 인정하려는 태도를 보이고, 지방정부 차원의 대만관계에 대한 지방입법에 대해서도 깊이 관여하지 않는 정책을 취해왔다.¹⁴²⁾ 그러던 중 대만이 관방 차원의 공식적인 접촉에는 응하지 않고 삼불정책을 고수하면서도 1990년 11월 행정원 대륙위원회 산하에 해기회를 설립하자, 이에 대한 접촉·

139) 해기회 설립 이전, 대만은 중국과의 사이에 친지방문 등의 인적 교류와 관련한 행정을 적십자에 맡겨 해결하였고, 이후 행정원에 대륙위원회를 설립하여 교류 문제를 전담하였다. 인적 교류가 기하급수적으로 늘어감에 따라 교류시 발생하는 문제의 해결을 위한 비정부 조직의 필요성을 느끼고 정부의 위탁을 받아 이 문제를 해결할 민간 재단법인 형태의 해기회를 설립하게 된 것이다.

140) 투데이 코리아, [기획연재 | 남북경협을 新성장동력으로] ⑦-2 중국·대만의 양안관계 발전과 시사점, 신문기사 인용.

141) 중국과 대만의 민간 차원 협상기구에 관한 연구-해협회와 해기회를 중심으로, 김도희, 중소연구 2000년, 제24권 제1호.

142) 남북교류협력의 법제화 방안, 이찬호, 2017, 한국법제연구원 통일법제 Issue Paper 17-19-9.

협상 주체로서 대만사무관공실 산하에 1991년 12월 해협회를 설립하게 된다.¹⁴³⁾

중국의 ‘해협회’는 기본적으로 통일정책을 추진하는 관방 및 정부기구로서 대만 정부와 당장의 공식적인 협상이 어려운 상황에서 해기회와의 접촉을 통해 연결 채널을 확보하고 비정치적 교류를 하기 위해 설립되었다고 볼 수 있다. 비록 사회단체 법인조직으로 등록이 되어 있기는 하지만, 조직, 인적 구성 및 자금내역을 보면 단순히 민간적 성격을 띄고 있다고 보기는 어렵다. 해협회의 임원 중 다수는 중국 공산당 간부가 담당하고 있고, 자금 내역에 있어서도 민간자금이라는 중국신탁투자공사의 모금도 사실은 중국 정부의 인민은행에서 나온 자금이라고 할 것이다.

3) 양안의 협의 방식

2008년 이전 중국과 대만 정부 사이의 대화는 거의 이루어지지 않았지만 해기회와 해협회의 대화 채널은 유지되어 경제 교류를 지속하여 왔다. 양안 간의 협의 채널을 지칭하기 위해 ‘대양회(大兩會)’와 ‘소양회(小兩會)’라는 말이 쓰이고 있다. 대양회는 해협회와 해기회간 정기 회의, 소양회는 관광, 항공, 해운 분야별 양안 교류 방안을 논의하는 정기회의를 의미하는 것으로 중국과 대만은 이 채널을 통해 민간교류를 활성화하였다.

이를 바탕으로 중국의 대만해협 미사일 위협에도 불구하고 양안 간 경제교류는 정체되지 않고 지속적으로 신뢰를 쌓아올 수 있었고, 나아가 정치적 안정을 가능케 하는 밑바탕이 되었다고 볼 수 있다. 또한 양 기구는 ‘왕고회담’과 ‘장천회담’을 개최하여 양안 간 교류협력의 제도화 추진을 위한 협상 통로를 마련하고자 하였다. 왕고회담에서는 해협회와 해기회간 회담의 정례화, 교류협력과정에서 야기된 각종 범죄, 분쟁 처리를 위한 관련 협정 체결 등의 협의서를 채택하였다. 아울러 장천 회담에서는 ‘양보와 실용의 원칙’에 기초하여 민감한 정치적 사안을 유보하고, 비정치적 분야, 경제·무역 분야를 우선시 하여 협상을 추진함으로써 양국이 ‘양안경제협정(ECFA)’을 체결을 통한 경제적 합일을 이루었다고 볼 수 있다.¹⁴⁴⁾

4) 소결 - 양안 교류 방식의 한반도아동기금에 적용 가능성

해기회와 해협회는 대만과 중국에서 각 민간과 정부의 출자로 이루어진 기구로서, 민간 교류과정의 자국민 권익 보호를 위한 활동을 할 뿐, 공동으로 기금을 형성하는 방향으로 운영되거나 하

143) 중국은 고위층과의 정치 협상을 통한 담판을 통해 양안 문제를 해결하고자 하였음에도 대만 민간기구의 협상 파트너로서 해협회를 설립하게 된 것이다. 이는 당대당의 공식 접촉 주장을 유보하고 대만 민간인사들과 연계, 상호협력을 통한 양안의 삼통과 쌍방 교류의 문제를 해결하고자 한 것이다.

144) 중국·대만의 정경분리 사례와 시사점, 이용화·이혜정, 통일경제, 2012 제2호.

나의 교류 프로젝트를 공동으로 진행하는 등의 활동은 하지 않았다. 다만 양국이 두 기구를 통해 교류의 원칙과 규범을 정하고 상호작용을 제도화 시켰다는 점에 주목하여야 할 것이다. 지속적인 대화의 채널을 유지하며 보다 합법적인 굴레에서 인적 교류와 민간 교류를 제도화 하고 협상을 통해 각종 규제를 철폐하여 양안의 주민의 권익을 확대하는 결과를 낳았다는 점, 정치적으로는 삼불 정책을 고수하였지만, 협상 결과의 집행을 위해 결국 당국이 접촉하는 등 실용적인 탄력성을 보이게 된 점에서 긍정적인 평가를 내릴 수 있을 것이다.

이는 남과 북의 민간 교류, 나아가 당국 간 교류 활성화에 주는 함의가 크다. 북한 당국이 주민 간 접촉을 경계하는 상황에서 기금의 주된 사무소를 북에 설립하여 운영하는 것은 아직까지 요원한 이야기일 것이다. 양안교류기금의 운용 방식을 그대로 한반도아동기금에 적용할 수는 없겠지만, 남북 공통의 사무소를 운영하기 어렵다면 단계적 접근의 방식으로, 남측, 북측 사무소를 개소하여 각 민간단체 협의체를 관리하는 역할 및 상대 측 협의체와의 대화 채널을 유지하는 역할을 도입하여 지속적인 교류의 단초를 마련할 수 있을 것이다.

4 소결

우리가 설립하고자 하는 한반도아동기금의 이상적인 형태는 정부 주도의 형태가 아니라 독립성이 확보된 남과 북의 각 민간단체 협의체가 참여하여 기금 운영의 주체가 되는 형태이다. 이를 위해서는 남과 북의 민간 교류가 지속적으로 이루어져야 하고, 정부는 민간단체의 활동을 신뢰하고 단체 간 교류를 제도적으로 뒷받침할 수 있도록 법률을 제정하고, 민간의 기금이 충분히 모이기 전까지 남북협력기금 등의 재정적 지원을 하는 역할을 하여야 할 것이다.

한반도아동기금의 시작은 남측의 민간단체 협의체에서 북측에 아동기금 설립에 관한 제안을 하고, 이에 대해 북측과 남북 간 대화를 통해 공동의 합의문을 도출한 후 남측에서 국제기구, 정부, 민간단체로부터 기금을 모집, 조성하는 것이 1차적인 절차가 될 것이다. 그리고 북측 아동 식량 지원 사업을 시작으로 기금 활용 사업을 진행하여 활성화한 후 북측과 함께 할 수 있는 역사, 환경 등 각 프로젝트를 구성하여 프로젝트별 기금을 조성하고 사업을 시행하는 단계로 진행될 것이다.

이 과정에서 남한이 일방적으로 기금의 목표와 사업을 구상하고 진행하는 것은 지양하여야 한다. 북측 관계자 협의를 통해 북측에서 필요로 하는 지원의 형태가 무엇인지에 대한 사전 수요조사가 필수적으로 이루어져야 할 것이고, 만약에 식량지원을 한다면 남과 북이 공동으로 1차 영양조사를 실시하는 등 유기적으로 협의하여 이에 따라 기금을 활용한 사업을 함께 모색해보는 과정

이 수반되어야 한다.

마지막으로 기금 집행 및 사업 운영의 형태는 중국과 대만의 교류방식과 같이 남과 북에 각 연락사무소를 설치하여 각 협의체의 관리기구 역할을 맡기는 단계로 시작하여 최종적으로 개성에 기금의 공동사무소를 설립하여 공동운영 및 사업을 진행하는 방식을 고려할 수 있다.

처음에는 북한 아동에 대한 지원으로 시작하겠지만, 본 기금의 설립 취지에 맞게 남과 북의 아동의 공동성장과 교육 교류를 통한 남과 북의 차이를 줄여나가 진정한 공동체로 거듭나가기 위한 사업에 대한 고민은 계속 되어야 할 것이다.

남북이 화해의 분위기를 조성하고, 북한과 미국 사이에도 여러 차례의 대화가 이루어지는 것을 보고 사람들은 한반도의 봄, 통일을 이야기하기 시작한다. 저마다의 목적을 가지고 통일을 꿈꾸지만 그 중에서도 북한에 투자를 하고 개발 사업을 진행하여 장기적 불황과 고령화의 늪에 빠진 남한의 경제 위기를 타개해보고자 하는 목소리가 가장 높은 것이 현실이다.

그러나 북한을 경제적 목적으로 바리보기에 앞서 그 안에 사람들을 생각하고 그들이 우리 한민족이라는 사실, 더 나아가 북한의 아이들 또한 남한의 아이들과 마찬가지로 장차 통일이 되었을 때 한반도를 이끌어 나갈 주역으로써 마땅히 보호되어야 한다는 사실을 인식하고 이들의 성장을 지원하기 위하여 남북 모두 노력을 아끼지 말아야 할 것이다.

V. 한반도아동기금 설립을 위한 법제 검토

1 들어가는 말

한반도 아동의 권리와 성장을 위한 한반도아동기금을 설립하여 운영해나가기 위해서는 국내법과 국제 규범을 함께 살펴볼 필요가 있다. 이에 따라 ‘남북교류협력에 관한 법’ 등 남북 협력 사업과 관한 국내법과, 대북제재를 중심으로 한 국제 규범을 검토하고 공동기구 설립과 운영에 적합한 제도를 모색하고자 한다.

2 ‘남북교류협력에 관한 법’ 소정의 협력 사업 해당성

남측 민간과 북측 당국 간 교류협력에 관한 기본법이라 할 수 있는 ‘남북교류협력에 관한 법’(이하 남북교류협력법) 제2조 제4호는 남북 간 ‘협력사업’을 “남한과 북한의 주민(법인·단체를 포함한다)이 공동으로 하는 문화, 관광, 보건의료, 체육, 학술, 경제 등에 관한 모든 활동”으로 규정하고 있다. 남북한 아동의 권리옹호와 성장 지원을 위한 활동은 동법에서 말하는 ‘협력사업’에 해당할 것이며 주로 남측 민간과 북측 당국 간 보건의료 분야 공동조사와 지원기금 마련, 유관 산업의 육성, 관련 물품의 지원, 공동 프로젝트의 추진 등이 주요 협력 분야가 될 전망이다.

동법 제17조 제1항에 따르면 협력사업을 하려는 자는 협력사업의 실현 가능성과 구체성, 사업실적과 수행 역량 등 일정한 요건을 충족하여 통일부장관의 승인을 받아야 한다.¹⁴⁵⁾ 동항 제1호의

145) 남북교류협력법 제17조(협력사업의 승인 등)

① 협력사업을 하려는 자는 협력사업마다 다음 각 호의 요건을 모두 갖추어 통일부장관의 승인을 받아야 한다. 승인을 받은 협력사업의 내용을 변경할 때에도 또한 같다.

1. 협력사업의 내용이 실현 가능하고 구체적일 것
2. 협력사업으로 인하여 남한과 북한 간에 분쟁을 일으킬 사유가 없을 것
3. 이미 시행되고 있는 협력사업과 심각한 경쟁을 하게 될 가능성이 없을 것
4. 협력사업을 하려는 분야의 사업실적이 있거나 협력사업을 추진할 만한 자본·기술·경험 등을 갖추고 있을 것
5. 국가안전보장, 질서유지 또는 공공복리를 해칠 명백한 우려가 없을 것

“협력사업의 내용이 실현 가능하고 구체적일 것”이라는 요건의 충족을 위하여 남북은 공동기구 설립과 운영을 통하여 실현하려는 아동 성장 지원 프로그램에 대하여 사전에 긴밀히 협의하고 구체적인 로드맵을 작성할 필요가 있다. 특히 북한 정권은 아동 실태에 대하여 정확하고 투명하게 공개하기를 꺼리고 있는데 아동 성장을 위하여 남측과 협력에 소극적일 가능성이 크기 때문에, 협력사업 승인 신청 전 남북 간 사전협의를 통하여 북측에서도 한반도아동기금의 활동이 원활하게 수행될 수 있도록 합의하는 절차가 중요하다. 동법 시행령 제27조는 협력사업의 승인 신청을 위한 서류로 “북한 측 상대자에 대한 소개서”(제3호)와 함께 “북한 측 상대자와 협력사업에 대하여 협의한 내용을 확인할 수 있는 서류”(제4호), “협력사업에 대한 북한 당국 또는 북한의 권한 있는 기관의 확인서”(제5호), “협력사업의 북한 현지에서의 실현가능성·성공가능성 등에 대한 자체 조사 결과” 등을 요구하고 있다. 그만큼 북한과 협력사업이 현실적으로 용이하지 않으며 사업의 지속성과 안정성을 위하여 북한 당국의 협력과 사업추진에 대한 상호이해가 전제되어야 한다는 점을 방증하는 조항이라 하겠다.

또한 동항 제4호에서는 “협력사업을 하려는 분야의 사업실적이 있거나 협력사업을 추진할 만한 자본·기술·경험 등을 갖추고 있을 것”을 요구하고 있다. 동법 시행령에서는 이러한 요건을 증명하는 서류의 제출을 요구하고 있다(제27조 제1항 제6호). 해당 요건을 충족하여 보다 원활하고 전문적으로 협력사업을 수행하기 위해서는 아동, 복지, 의료보건 등의 분야에서 대북사업을 해오면서 북한 당국과 어느 정도 신뢰관계를 쌓아온 국내외 민간단체, 국제기구, 개인 등이 컨소시엄을 구성하여 참여하는 방안이 바람직하다고 사료된다. 그밖에 “협력사업으로 인하여 남한과 북한 간에 분쟁을 일으킬 사유가 없을 것”(제2호), “이미 시행되고 있는 협력사업과 심각한 경쟁을 하게 될 가능성이 없을 것”(제3호), “국가안전보장, 질서유지 또는 공공복리를 해칠 명백한 우려가 없을 것”(제5호)의 요건과 관련하여 한반도아동기금 협력사업에 해당하거나 문제될 소지는 많지 않다고 판단된다.

3 ‘남북관계 발전에 관한 법률’ 및 ‘남북협력기금법’ 소정의 지원 방안

‘남북관계 발전에 관한 법률’(이하 남북관계발전법)은 제2조의 ‘기본원칙’에서 “남북관계의 발전은 자주·평화·민주의 원칙에 입각하여 남북공동번영과 한반도의 평화통일을 추구하는 방향으로 추진되어야 한다”(제1항)고 명시하고 있다. 동법은 나아가 “정부는 남북화해와 한반도의 평화를 증진시키기 위하여 노력한다”(제6조 제1항), “정부는 사회문화분야의 교류협력을 활성화함으로써 민족동질성을 회복하도록 노력한다”(제8조 제1항), “정부는 지방자치단체 및 민간단체 등의 교류협력을 확대·발전시켜 남한과 북한간 상호이해를 도모하고 민족의 전통문화 창달을 위한 시책을 수립·시행한다”(동조 제2항), “정부는 한반도 분단으로 인한 인도적 문제해결과 인권개선을 위하여 노력하여야 한다”(제9조 제1항)며 정부의 관련 책무를 강조하고 있다.

남북 아동의 건강한 성장과 교류, 교육 지원은 중장기적으로 “남북공동번영”, “화해와 평화 증진”, “민족동질성 회복”, “상호이해 도모”, “인도적 문제해결과 인권개선”, 나아가 평화적인 공존과 사회 통합을 위하여 필수적 사업에 해당한다. 이를 위한 협력사업과 공동기구는 당연히 남북관계 발전을 위한 지원 대상에 해당하며 동법 제13조 소정의 ‘남북관계발전에 관한 기본계획’에 포함시켜 지원할 수 있을 것이다.¹⁴⁶⁾

동법은 나아가 “정부는 남북관계의 발전을 위하여 필요한 경우 공무원을 일정기간 북한에 파견하여 근무하도록 할 수 있다”(제16조 제1항)고 규정하고 있다. 이는 정부가 직접 남북한 아동의 공동성장 기금을 마련하고 운용하거나, 민간의 활동을 지원할 경우 협력사업 추진과 인적·물적 지원을 위한 근거조항이 될 수 있음은 물론이다.¹⁴⁷⁾

특별법에 의하여 기구를 설립하는 경우에도 마찬가지다. 남과 북은 합의서의 형태로 한반도아동기금 설립에 합의하고 각자 실행에 필요한 후속 절차를 진행할 수 있을 것이다. 동법에 따른 절차는 대통령에 의한 남북합의서 체결, 국무회의 심의, 대통령의 비준, 국회 동의 등이다. 한반도

146) 남북관계발전법 제10조 제1항은 “정부는 인도주의와 동포애 차원에서 필요한 경우 북한에 대한 지원을 할 수 있다”고 규정하고 있다. 정부는 ‘제3차 남북관계발전기본계획’(2018-2022)의 기본 추진방향으로 “‘평화와 번영의 한반도’를 남북한 및 주변국가가 호혜적 협력을 통해 함께 실현해 나간다는 측면에서 ‘평화 공존’, ‘공동 번영’을 양대 비전’으로 삼고 있다. 나아가 ‘호혜적 협력을 통한 평화적 통일 기반 조성’을 4대 전략의 하나로 꼽으면서 “이산가족·취약계층 지원·북한 인권의 실질적 개선 등 인도적 문제 해결 노력 지속”과 함께 “이를 통해 남북 주민 간 상호 이해 및 동질성 제고, 남북 간 경제·사회·문화 공동체 기반을 마련함으로써, 궁극적으로 더불어 잘사는 민족공동체 실현”을 주요 목표로 삼고 있다. 구체적으로는 영유아·임산부 등 취약계층 대상 지원, 보건의료 및 긴급구호 분야 협력 우선 추진, 북한 주민의 삶의 질 개선 등 실질적 인권 증진 노력 등을 제시했다.

147) 동법 시행령 제18조 제1항은 “남북 간에 합의한 남북공동기구를 북한지역에 설치·운영하는 경우”(제1호) 또는 “북한지역에서 활동하는 남한의 민간기구 및 단체에 대한 국가적 지원을 위하여 특히 필요한 경우”(제1호) 통일부장관이 공무원을 일정 기간 북한지역에 파견하여 근무하게 할 수 있다고 규정하고 있다.

아동기금을 남북 공동기구로 설립·운영할지, 민간 공동기구로 설립하여 정부의 지원을 받는 방식으로 할지에 대하여는 뒤에 자세히 비교 검토한다.

또한 “‘남북교류협력에 관한 법률’에 따른 남북 간의 상호교류와 협력을 지원하기 위하여 남북 협력기금을 설치하고 남북협력기금의 운용과 관리에 필요한 사항을 정함”(제1조)을 목적으로 하고 있는 ‘남북협력기금법’을 통하여 한반도아동기금 사업에 대하여 일정한 재정지원을 요청할 수 있을 것이다. 동법에서 지원 대상이 되는 ‘협력사업’은 앞서 살펴본 남북교류협력 소정의 협력사업과 동일한 개념이다(제2조 제1호 참조).

동법 제8조가 정한 ‘기금의 용도’ 가운데 한반도아동기금 활동과 관련하여 주목할 조항은 제6호의 “그 밖에 민족의 신뢰와 민족공동체 회복에 이바지하는 남북교류·협력에 필요한 자금의 융자·지원 및 남북교류·협력을 증진하기 위한 사업의 지원”이다. 이에 따르면 남북 아동의 건강한 성장과 교육을 위한 일체의 활동은 남북협력기금의 지원 대상이 될 것이다. 구체적으로 동법 시행령 제8조 제3호는 “법 제8조 제6호에 따른 자금의 융자·지원 및 사업의 지원” 대상을 한정적으로 열거하면서 “북한주민에 대하여 인도적 목적으로 시행하는 일반구호, 긴급구호, 개발지원 등”(나목), “그 밖에 남북교류·협력 기반을 조성하기 위한 사업”(라목)을 적시하고 있다. 한반도아동기금의 주요 협력사업은 이러한 비용 지원의 대상에 해당한다. 참고로, 동법 시행규칙에 따르면 “법 제8조 제6호에 따른 지원 중 5억 원 이상의 지원”에 대하여는 남북교류협력추진협의회회의 의결을 거쳐야 한다(제5조 제8호).

4 남북협력 관련 개별법의 비교 검토

현행 남북 간 교류·협력 사업을 위하여 시행되고 있는 대표적인 개별법으로는 ‘남북 이산가족 생사확인 및 교류 촉진에 관한 법률’(이하 이산가족법), ‘겨레말큰사전남북공동편찬사업회법’(이하 겨레말편찬사업법), ‘개성공업지구 지원에 관한 법률’(이하 개성공업지구법)을 들 수 있다.

가. 이산가족법

먼저 이산가족법의 경우 분단의 비극을 치유하기 위하여 순수하게 인도주의적인 취지에서 제정되었으며 이를 위한 국가의 책무를 비교적 명확히 규정하고 있다. 인도주의적 관점에서 접근하고 있다는 점에서 한반도아동기금의 설립 취지와 가장 근접해있다. 한반도아동기금의 설립 또는 지원을 위해 이른바 ‘남북 아동의 건강한 성장과 교육에 관한 법률’(가칭)을 제정하여 남북 아동의

공동성장을 위한 기본 목표를 제시하고, 해당 협력사업을 추진하는 민간단체나 남북 공동기구를 지원하는 내용을 규정할 수 있을 것이다. 현행 이산가족법은 통일부장관으로 하여금 남북 이산가족 교류촉진 기본계획 수립 및 시행(제5조), 이산가족 실태조사 및 관련 정보의 통합관리체계 구축(제7조), 금강산 면회소의 설치·운영(제9조), 필요 물자 및 경비의 대북지원(제10조) 등의 의무를 지도록 하고 있다.

특히 동법은 “남북 이산가족 교류 촉진을 위하여 민간 차원의 남북 이산가족 교류활동에 사용되는 경비의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다”(제11조 제1항), “남북 이산가족 교류 관련 민간단체에 대하여 사업비와 운영비의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다”(제12조 제1항)고 정하여 민간 차원의 교류경비와 교류단체에 대한 지원이 가능하도록 하였다. 이는 특별법 제정을 통해 한반도아동기금을 직·간접적으로 지원하는 방식으로 참고할 만한 내용이다.¹⁴⁸⁾ 아울러 남북한 아동 성장 문제를 국가 차원에서 정부 주도로 추진할 경우에도 이와 같은 법제 정비를 통한 설립과 지원이 가능할 것이다.

나. 거래말편찬사업법

한편 거래말편찬사업법은 민간 주도로 남북 간 합의가 이뤄진 사안에 대하여 정부가 후속 지원하는 협력사업에 보다 적합한 법제다. 동법은 남북이 공동으로 거래말을 채집·연구하고 사전을 편찬함으로써 말과 글의 통일에 이바지한다는 목적(제1조)으로 제정된 한시법으로서,¹⁴⁹⁾ 거래말큰사전남북공동편찬사업회(이하 편찬회)의 설립과 지원 근거를 규정하고 있다. 동법은 편찬사업회를 법인으로 하고(제3조), 남측 편찬사업회와 공동사무소 운영, 우리말의 조사·채집·연구 등 주요 사업(제6조)을 열거하고 있다. 편찬사업회의 이사장과 감사는 통일부장관이 임명하고, 이사는 이사장의 제청으로 통일부장관이 임면토록 하였으며(제7조), 국가와 지방자치단체의 보조금 지원(제15조)과 통일부장관의 편찬사업회 업무에 대한 지도·감독권(제20조)을 명시하였다.

이처럼 동법은 거래말큰사전 편찬이라는 특정 사업을 위한 남북의 학자 등의 협력과 사업 추진에 대하여 정부의 지원과 감독 근거를 적시하고 있다. 북측 편찬위원회가 인적 구성부터 사업 수행까지 북한 당국의 지도 감독 아래 놓이는 점은 체제 특성상 당연할 것이다. 이에 비해 편찬사업

148) 이산가족법 시행령 제6조는 민간교류경비의 지원 대상과 절차를 구체적으로 규정하고 있으며, 동 시행령 제7조에서는 지원 대상이 되는 이산가족 교류단체를 “비영리민간단체로서 남북 이산가족 교류를 추진하거나 남북 이산가족 문제와 관련된 연구·조사 등을 하는 단체”로 기술하고 있다.

149) 2018년 12월 동법 일부개정법률안이 국회 본회의를 통과함에 따라 편찬사업회 활동 기간이 2022년 4월까지로 3년 연장되었다. 2005년 시작된 거래말큰사전 편찬 사업은 약 80% 정도 진행되었으나 편찬사업회의 유효기간이 2019년 4월로 불과 6개월도 남겨놓지 않은 상황이었다.

회와 남측 편찬위원회는 민간 인사를 중심으로 비교적 자율적으로 운영되고 있다.¹⁵⁰⁾

남한의 민간단체와 북한의 단체 및 인사들이 남북 어린이의 공동성장 지원과 협력이라는 목표를 내걸고 한반도아동기금을 함께 운영하고, 남측 정부에서 그 활동을 지원·감독한다면 동법과 유사한 형식의 법 제정을 통하여 안정적인 활동을 담보할 수 있을 것이다. 다만 동법은 사전 편찬이라는 비교적 명확한 목표가 있고 그에 맞춰 유효기간을 두고 있다. 남북한 아동의 성장을 위한 사업은 이와 달리 사업의 대상과 내용, 기간의 폭이 넓어 한시법으로 지원하기에는 적절치 않다. 아동 성장을 위한 남북 간 합의가 성사되고 남측의 민간이 중심이 되어 사업을 추진한다면 동법의 틀을 활용하되 유효기간을 두지 않는 방향으로 법의 틀을 달리 정하여야 할 것이다.

다만, 겨레말큰사전 공동제작의 경우 북한에서 김일성 주석의 ‘유훈’ 사업으로 인식되었기에 북측의 참여와 협력이 비교적 용이하였다는 특수성이 있다. 고 문익환 목사가 1989년 방북 당시 김일성 주석에게 남북 공동의 겨레말 사전 편찬을 제안했고 편찬 필요성에 공감대를 형성한 것으로 알려졌다. 이후 2000년 남북 정상회담과 뒤이은 교류협력 확대 시기 ‘통일맞이 늦봄 문익환목사 기념사업회’에서 재차 북측에 사업을 제안, 이에 대해 북측에서 ‘김일성 주석 유훈 사업’으로 관심을 보였으며 2004년 3월 15일 사단법인 통일맞이와 북측 민족화해협의회 간 의향서 체결, 2005년 2월 20일 ‘겨레말큰사전 공동편찬 위원회’ 결성식이 이어졌다. 이후 2006년 1월 겨레말큰사전 남북공동편찬사업회(이하 ‘편찬사업회’) 출범, 2007년 4월 특별법 제정이 이뤄졌다.

이처럼 겨레말큰사전 편찬 사업은 남측 민간의 제안에서 시작되었지만 민족 언어의 이질성 극복이라는 대의에 대한 북측의 우호적인 태도와 남북 관계개선 분위기, 학술 협력사업으로서 체제 민감성이 비교적 덜하다는 사실이 맞물려 안정적으로 추진될 수 있었다. 북측 파트너 단체 역시 민족화해협의회(약칭 민화협)와 사회과학원 언어학연구소로 명확하였으며, 남측 정부에서도 본 사업을 주요한 국정 과제로 채택하는 등 남북 교류협력 및 화해의 주요 성과로 꼽을 수 있는 협력

150) 2019년 1월 현재 편찬사업회 이사회는 염무웅 이사장(문학평론가, 영남대학교 명예교수)을 비롯하여 홍종선(부 이사장, 남측편찬위원장, 전 고려대학교 국어국문학과 교수), 정도상(상임이사, 소설가), 권재일(서울대학교 언어학과 교수, 한글학회 회장), 김하수(전 연세대학교 국어국문학과 교수), 김종환(네이버 사전&전문정보실 실장, 한국사전학회 이사), 민현식(서울대학교 국어교육과 교수, 전 국립국어원장), 송철의(전 국립국어원장), 양봉진(세종대학교 석좌교수, 전 현대자원개발 대표이사), 전영선(건국대학교 통일인문학연구단 연구교수), 곽병채(상임감사)로 구성되어 있다.

또한 남측 편찬위원회는 홍종선, 김강출(울림말부 부장), 김재용(원광대학교 국어국문학과 교수), 김창섭(서울대학교 국어국문학과 교수), 유현경(연세대학교 국어국문학과 교수), 이길재(새어휘부 부장), 임보선(집필부 부장), 정회원(국립국어원 어문연구실장), 정희창(성균관대학교 국어국문학과 교수), 조남호(명지대학교 국어국문학과 교수), 한용운(편찬실장) 위원으로 구성되어 있다.

한편 북측 편찬위원회 위원은 문영호(북측 편찬위원장, 조선언어학학회 위원장), 정순기(조선언어학학회 부위원장), 고인배(조선사회과학원 부원), 고인배(조선사회과학지도위원회 처장), 권종성(조선사회과학원 실장), 리명복(조선사회과학지도위원회 위원), 방린봉(조선사회과학원 실장), 윤춘현(조선사회과학지도위원회 국장), 최병수(조선언어학학회 서기장), 허일룡(민족화해협의회)이다.

사업으로 인식한 것으로 판단된다. 그 결과 정부는 언어학 연구와 교류, 공동 성과물(겨레말큰사전) 제작에 대하여 자율성을 보장해주고 있다. 편찬사업회의 김학묵 사무처장은 편찬 사업을 위하여 남북교류협력기금의 예산 지원을 받는 동시에 예산 집행의 투명성을 확보하고 있다면서 “사업을 위한 특별법이 제정되어 비교적 안정적이고 지속적으로 편찬 사업을 추진할 수 있다”고 말했다.¹⁵¹⁾ 여타 남북 협력사업과 마찬가지로 남북관계와 국제정세 변수에 종속되는 경향이 있었지만 법으로 활동이 보장되어 있었기에 상대적으로 안정적인 사업 추진이 가능했다는 설명이다. 편찬사업회는 원칙적으로 분기별 한 차례 남북 공동회의를 개최하고 있지만 향후 연구 성과의 상시 공유와 협의를 위한 상설·상주기구로서 공동편찬실을 운영하는 방안을 모색 중이다.

한반도아동기금 설립과 운용을 위해 남북 양측은 한반도 아동의 건강한 성장과 이질성 극복이라는 공동의 목표에는 어느 정도 공감대를 형성할 수 있겠지만, 이질적인 체제와 분단이라는 특수한 상황을 고려할 때 전면적인 아동 지원 및 교류 합의, 그에 따른 기구의 설립과 운영에는 많은 제약이 있을 것으로 전망된다. 위 겨레말큰사전 편찬사업은 학술연구와 교류라는 전문성, 소위 ‘유혼 사업’이라는 북측의 인식, 남북관계 호전 등의 긍정적인 요소가 작용한 데 비하여 한반도아동기금 사업 추진에서는 당장 이와 같은 동력을 확보하기는 어렵다. 남북 공히 당국 중심의 협상과 이른바 민간 패싱(passing) 현상도 걸림돌이다. 연구팀과 인터뷰에 응한 한 민간단체 관계자는 “현재 정부는 모든 대북지원 사업의 컨트롤 타워 역할을 자처하며 모든 것을 독점하려고 한다”면서 “북한 역시 일단 민간을 차단하고 당국 간 합의를 하고 싶어하는데, 지속적인 교류와 신뢰 증진을 위해 민간의 자율성을 인정하고 지원해야 할 필요성은 아무리 강조해도 지나치지 않는다”고 지적했다.

또한 겨레말큰사전 사업조차 대북제재 국면에서 사전 편찬과 관련하여 컴퓨터 등 반입에 어려움을 겪고 있는 점을 고려할 때, 아동 지원을 위한 물자 지원에도 한계가 예상된다. 그럼에도 겨레말큰사전 편찬 사업 추진 과정을 통해 민간에 의한 사업 제안과 필요성 강조, 공감대 확산, 사업 파트너 지정, 특별법 제정, 정례적인 협의, 상설기구 제안 등 한반도아동기금 협력사업에 참고할만한 점이 상당히 많다. 김학묵 사무처장은 “북측에 아동기금을 제안할 경우 실제 필요한 부분이 무엇인지 수요조사와 협의를 통해 구체적이고 실효적인 맞춤형 지원이 되어야 할 것”이라며 “북측에서 덜 민감하게 받아들이는 국제기구를 통한 지원 방식을 고려할 필요도 있다”고 지적했다.¹⁵²⁾

151) 2019. 2. 22. 인터뷰. ‘겨레말큰사전남북공동편찬사업회법’은 2007년 제정 당시 2014년까지 한시법으로 발효되었으나 남북관계 경색 등으로 예정대로 사업이 추진되지 못해 2014년 5년 연장, 다시 2019년 3년 연장되어 2022년까지 효력이 연장되었다.

다. 개성공업지구법

마지막으로 개성공업지구법은 남북 간 합의에 따라 조성된 개성공업지구¹⁵³⁾의 개발·운영의 지원, 동 지구에 투자하거나 출입·체류하는 남한 주민(법인 포함)의 보호와 지원에 필요한 사항을 규정하려는 목적(제1조)에서 제정되었다. 기본적으로 남북한의 이해관계가 맞아떨어진 가운데 북한에서 원활한 추진을 위하여 적극적으로 ‘개성공업지구법’을 제정했다는 점이 주목할 만하다. 개성공업지구법은 개발에 대한 지원을 비롯하여 외국인투자기업에 대한 특례, 투자기업의 경영정상화 지원, 출입·체류자의 보호, 개성공업지구 관리기관 등에 대하여 비교적 상세히 규율하고 있다. 이에 더해 통일부령인 ‘통일부와 그 소속기관 직제 시행규칙’에는 남북공동연락사무소 사무처(제7장)와 개성공단 남북공동위원회 사무처(제7장의2)의 설치 근거규정을 두고 있다.

동법은 남측 민간과 북한 당국 간 합의를 통한 사업 추진과 이에 대한 남북 당국 간 제도적 보장 합의, 지원 법제 정비가 원활히 이뤄진 대표적인 사례다. 그만큼 참여 주체들 간의 이해관계와 국내외 정세가 맞아떨어진 결과라 할 수 있다. 한반도아동기금 설립과 운영에 있어 개성공단 운영과 관련한 법제의 세부 내용도 참고할 만하지만, 합의의 결과물인 법제 자체보다는 오히려 남북 양측의 공통된 이해관계, 접점을 찾아간 과정과 개성공단의 운영에 있어 남북 양측의 협의 과정에 주목할 필요가 있다. 특히 개성공단의 운용 및 사안별 해결을 위하여 남북이 긴밀히 협의하여 일정한 타협안에 도달하고, 필요 법제를 만들어나갔다는 사실이 시사하는 바가 크다.

한반도아동기금 협력사업 역시 전례가 없는 내용과 형식이 될 가능성이 높기 때문에 사후 지속적인 협의와 법제 보완이 필수적일 전망이다. 사업의 안정적이고 지속적인 추진을 위해서는 상호 법제도의 이해에 바탕한 신뢰구축이 무엇보다 중요하다. 개성공단 운영 과정에서 어떻게 신뢰를 쌓고 불필요한 갈등을 최소화했는지, 이를 한반도아동기금 사업 추진에 어떻게 적용할지는 추가 연구 과제라 하겠다.

152) 2019. 2. 22. 인터뷰. 김학묵 처장은 학술교류나 인도적 지원분야에 대해서는 남북 당국 간 합의 시 정치적인 상황과 무관하게 해당 사업을 지원, 보장한다는 점을 명문화하는 작업도 필요하다고 제언했다.

153) 개성공단은 2000년 8월 현대아산(주)과 북한의 김정일 국방위원장이 공업지구 건설에 합의하면서 추진되기 시작하여 2002년 8월 제2차 남북경제협력추진위원회에서 개성공단 착공 추진에 합의, 같은 해 11월 북한의 ‘개성공업지구법’ 채택을 거쳐 12월 공식 착공했다.

5 북한의 아동보호 관련 법제

북한의 아동보호 관련 법제를 개관함으로써 아동지원 사업의 기초자료로 활용하고자 한다. 북한은 2010년 12월 최고인민회의 상임위 정령(제307호)으로 ‘아동권리보장법’을 채택하여 아동의 권리를 개관하고 아동복지의 개념을 법제화하려는 노력을 보이고 있다.¹⁵⁴⁾ 동법은 먼저 “아동권리 보장제도를 더욱 공고 발전”시킴으로써 “모든 분야에서 아동의 권리와 이익을 최대한 보장”(제1조)하려는 뜻을 천명하고 있다. 2014년 3월 수정된 동법은 아동이 “민족의 장래 운명을 떠메고나갈 조국의 미래”(제2조)라고 강조하면서 아동의 평등권 보장 원칙(제3조), 아동중시 원칙(제4조), 각 분야에서 아동권리 보장원칙(제6~7조), 아동에 대한 물질적 보장원칙(제8조)을 제시하고 있다. 이어 각 장을 통하여 사회생활 분야(제2장), 교육·보건 분야(제3장), 가정(제4장), 사법(제5장)에서 아동권리 보장 방안을 규정하고 있다.

동법은 특히 “국가는 아동권리 보장 분야에서 다른 나라, 국제기구들과의 교류와 협조를 발전시킨다”고 밝힘으로써 아동의 성장과 권익 옹호를 위한 국제협력의 가능성을 법문으로나마 강조하고 있다. 나아가 “아동에 대한 교육교양과 보건사업은 전국가적, 전사회적 사업”이라면서 “기관, 기업소, 단체는 아동을 위한 교육교양 사업과 보건사업에 대한 사회적 지원을 강화하여야 한다”고 지적하고 있다. 이는 한반도아동기금을 통한 북한 아동 지원과 북한 당국의 협조를 이끌어낼 근거로 적극 활용할 필요가 있는 부분이다.

북한은 1976년 ‘어린이교육교양법’, 2003년 ‘장애자보호법’¹⁵⁵⁾에 이어 ‘아동권리보장법’을 제정¹⁵⁶⁾함으로써 아동복지의 필요성을 강조하는 동시에 그에 맞춘 정책적 배려를 확대하려는 의도를 보였다. 북한은 대외 관계정상화와 함께 각 분야에서 법제도 정비를 통하여 ‘정상국가’의 모습을 보여주려고 노력하고 있다. 북한 당국은 특히 인권과 관련한 외부의 비판적인 시각을 의식, 아동의 권익옹호와 복지 분야에서 ‘아동 중시’ 정책을 꾸준히 강조하고 향후 그에 맞춰 법률 정비에 나설 가능성이 크다.

한편 북한의 ‘법률연구’ 2018년 제2호에 실린 ‘우리 나라에서 돌볼 사람이 없는 어린이, 장애인, 늙은이들에 대한 생활보장제도의 력사’라는 글에서는 ‘장애자보호법’(2003년), ‘년로자보호

154) 동법의 제정에 대하여 아동 관련 복지 영역을 권리 중심으로 통합한 법률이라는 평가와 함께 북한이 법정책상 아동복지 영역에 대한 인식을 하기 시작하였고, 특히 보건과 보육 분야에 집중하고 있는 것으로 보는 견해가 있다. 이윤진(2016), “북한 아동권리보장법 및 아동복지 관련 법제도 분석”(「한국사회복지조사연구」 제50호)은 그러한 시각에 바탕하고 있다.

155) 동법은 주로 장애인 보호를 내용으로 하고 있지만 아동의 보호를 명시한 조항도 포함되어 있다.

156) 북한은 동법의 제정에 앞서 1996년, 2002년, 2007년 세 차례에 걸쳐 유엔아동권리협약 이행보고서를 제출한 바 있다.

법’(2007년), ‘사회보장법’(2008년) 등의 채택을 통해 이들 사회취약계층에 대한 “생활보장의 법적 담보가 더욱 강화되었다”고 소개하기도 했다. 또한 북한 노동신문은 최근 ‘준법기풍을 전사회적인 기강으로 확립하는 것은 사회주의강국 건설의 필수적 요구’라는 글에서 “법이 인민을 지키고 인민이 법을 지키는 법치국가를 건설하여야 우리 공화국을 모든 면에서 제일인 사회주의 강국으로 빛내일 수 있다”¹⁵⁷⁾면서 “사회주의 보건제도의 혜택을 인민들이 폐부로 느끼게 하자고 하여도, 사회주의교육제도의 우월성을 최대로 발양시켜 우리 조국을 교육강국, 인재강국으로 빛내이자고 하여도 준법기풍이 전사회적인 기강으로 확립되어야 한다”고 강조하기도 했다.

이는 아동 성장을 위한 협력사업을 제안하면서 관련 법제를 정비하여 안정적으로 사업을 추진할 필요가 있다고 복측을 설득할 때 참고할 만한 흐름이다. 즉, 한반도아동기금의 설립과 운용에 있어 아동의 건강한 성장이라는 공동의 보편적인 목표를 제시하는 동시에 이를 담보하는 법률의 준수를 강조함으로써 북한 당국이 보다 적극적으로 기금에 참여하고 관련 사업을 지원할 수 있도록 전략적으로 접근할 필요가 있다.

6 유엔의 대북제재 검토

유엔 안전보장이사회는 1991년 북한의 유엔 가입 이후 처음으로, 북한의 NPT 탈퇴를 이유로 1993년 5월 대북제재를 결의(제825호)하였다. 이를 시작으로 유엔 안보리는 북한의 장거리 미사일 발사와 핵실험에 대응하여 2017년 12월 제2397호까지 12차례 대북제재 결의안을 통과시켰다. 제재 내용은 주로 미사일 및 핵개발 관련 물질과 기술의 이전 차단, 자산동결, 금융제재, 원유를 비롯한 에너지원 공급 제한, 북한산 제품의 수입금지, 북한 노동자 고용 금지, 사치품 수출 금지 등으로 규제의 대상을 넓혀왔다. 유엔 안보리는 특히 2016년 1월 북한의 4차 핵실험 이후 잇단 결의를 통해 제재를 한층 강화함으로써 국제사회의 대북 경제협력의 길이 사실상 차단된 상태다.¹⁵⁸⁾

이와 같은 유엔 안보리 결의는 유엔헌장 7장(평화에 대한 위협, 평화의 파괴 및 침략행위에 관한 조치) 제41조 소정의 비군사적 조치에 해당하며, 유엔헌장은 대한민국 헌법 제6조의 “헌법에 의하여 체결 공포된 조약”이다. 따라서 유엔 안보리의 대북제재 결의는 특정한 국가와 관련한 활동을 제한하는 ‘특별국제법’에 해당하는 동시에 국내법과 동일한 효력, 즉 법적 구속력을 갖는다.

유엔 안보리의 대북제재 면제와 관련하여 2017년 12월 결의인 2397호 제25조는 “제재위원

157) 북한 매체에서 ‘법치국가 건설’을 명시적으로 언급한 것은 상당히 이례적이다.

158) 예컨대 2017년 9월 통과된 유엔 안보리 결의 제2375호 제18조는 “(북한의) 단체 또는 개인과, 신규 및 기존 활동 포함, 모든 합작사업 또는 협력체의 설립·유지·운영을 금지”한다고 명시하였다.

회¹⁵⁹⁾가 조선민주주의인민공화국 안의 위 국제기구와 비정부기구들의 업무를 증진하거나 관련 결의의 목표와 일치하는 여타 목적을 위하여 필요하다고 결정하는 경우 … 사안별로 면제할 수 있다”고 규정하고 있다. 이러한 제재면제 절차는 앞서 2321호(2016. 11.) 제46조, 2371호(2017. 8.) 제26조, 2375호(2017. 9.) 제26조에도 동일하게 규정되어 있다.

위 제재 결의에도 불구하고 인도주의적 목적의 교류협력 및 지원은 허용되며 식량 및 의약품 지원, 보건위생 지원, 자연재해 관련 긴급 물자 지원 등이 그에 해당한다. 안보리 결의안은 유엔의 대북제재가 인도적 지원활동에 장애를 초래하는 것을 목표로 하지 않고, 인도지원 사업에 악영향을 주고자 하는 의도가 없다는 점을 명확히 하고 있다.¹⁶⁰⁾ 인도적 지원활동에 해당한다는 이유로 제재 면제 신청을 하기 위하여는 유엔 회원국이 1718대북제재위원회에 직접 신청하거나, 북한 주재 유엔 상주조정관실의 신청, 국제기구나 NGO의 면제 신청의 방법이 가능하다. 마지막 국제기구 또는 NGO에 의한 제재 면제 신청의 경우 해당 기관이 과거 지원 사업을 펼친 경험이 있고 지원을 받는 정부에 의해 공인된 기관일 것, 신청 사항이 북한 주민의 복리증진을 위한 활동일 것, 관련 정보를 제공할 것 등의 조건을 충족하여야 한다.¹⁶¹⁾

한반도아동기금의 사업 또는 그에 필요한 물자 반입·지원 활동이 대량살상무기(WMD) 확산에 기여하거나¹⁶²⁾ 이중용도 물자와 교류협력 자금 및 재정의 군사적 목적 전용, 금지대상 사치품의

159) 유엔 안보리 1718호에 따라 결성되어 이른바 1718위원회로 불리는 제재위원회에는 15개 안보리 이사국이 참여하여 유엔 회원국과 산하 기구, 국제기구 등으로부터 제재면제 요청을 받아 심사·승인하고 있다. 2018년에는 모두 17건의 제재 면제 승인을 했으며 이 가운데 15건은 대북제재 결의안 2397호의 25조(인도주의 지원 관련), 1건은 2321호의 31조(북한 주재 외교공관 및 해외기관 관련), 나머지 1건은 2375호의 18조(북한과의 합작 사업 관련)를 근거로 했다. 인도주의 지원 관련 승인에는 국제아동기금(UNICEF)과 유진벨 재단(북한 결핵환자 치료병동 건설) 등 국제 구호단체의 대북지원활동이 포함된 것으로 알려졌다. 같은 해 11월에는 남북 철도연결 및 현대화를 위한 공동조사와 관련하여 대북제재 면제를 승인하기도 했다.

160) Reaffirms that the measures imposed by resolutions 1718 (2006), 1874 (2009), 2087 (2013), 2094 (2013), 2270 (2016), 2321 (2016), 2356 (2017), 2371 (2017), 2375 (2017) and this resolution are not intended to have adverse humanitarian consequences for the civilian population of the DPRK or to affect negatively or restrict those activities, including economic activities and cooperation, food aid and humanitarian assistance, that are not prohibited by resolutions 1718 (2006), 1874 (2009), 2087 (2013), 2094 (2013), 2270 (2016), 2321 (2016), 2356 (2017), 2371 (2017), 2375 (2017) and this resolution, and the work of international and non-governmental organizations carrying out assistance and relief activities in the DPRK for the benefit of the civilian population of the DPRK, stresses the DPRK's primary responsibility and need to fully provide for the livelihood needs of people in the DPRK, and decides that the Committee may, on a case-by-case basis, exempt any activity from the measures imposed by these resolutions if the committee determines that such an exemption is necessary to facilitate the work of such organizations in the DPRK or for any other purpose consistent with the objectives of these resolutions. 유엔 대북제재 결의 2397호 제25호 참조.

161) 인도적 지원에 대한 면제 절차는 두 단계의 과정을 거치게 된다. 해당 거래가 유엔의 금지사항의 해당하는지 확인(1단계)하고, 이에 해당하지 않는다면 면제 과정에 필요치 않게 된다. 금지항목에 해당할 경우에는 3가지 경로 중 한 가지를 선택하여 인도적 면제를 신청(2단계) 하여야 한다.

대북 수출에 해당한다는 판정을 받는다면 대북제재 대상에 해당한다. 특히 오로지 인도적 목적을 위한 식량, 의약품, 기타 물품과 무관하게 북한군과 북한군의 작전능력 향상에 직접 도움을 주는 물자는 수출 금지 항목으로 명시하고 있다.¹⁶³⁾ 북한 당국이 인도주의 지원 물자를 군사적 목적으로 전용함으로써 지원 사업 본래의 목적과 합의를 위반할 경우, 대북사업 파트너에게 책임을 물을 수 있는지는 별론으로 하더라도, 대북제재 결의 위반의 원인행위에 해당하는 동 인도주의 사업을 계속 추진하기는 사실상 어렵다 할 것이다. 인도주의 지원 물자가 군사적인 목적으로 전용되거나, 전용 의혹이 있지만 이를 확인할 방안(현지 모니터링 등)이 없을 경우 제재의 대상에 해당하는지의 문제는 특히 북한의 대외관계가 경색 국면일 경우 꾸준히 민감한 쟁점이 되어왔다.¹⁶⁴⁾ 한반도 아동기금 지원활동의 경우 예컨대 아동 영양상태를 증진하고 전염병 감염률을 낮추는 목표를 실행, 확인하기 위해서는 장기간 현지 체류는 물론이고 지속적인 물자 반입이 필수적이다. 대내외 정세에 따라 모니터링 방안 불충분, 전용 의혹 제기 등으로 활동에 제동이 걸릴 여지가 충분하다 하겠다.

기본적으로 한반도아동기금 설립과 운영에 있어 이러한 제약을 이해하고 국제 제재에 위반 또는 논란 예방을 위하여, 사업 추진의 투명성 강화와 사업 실행과 관련한 구체적이고 명확한 합의가 필요하다. 한반도아동기금의 활동이 인도주의적 교류협력과 지원 사업에 해당하며, WMD 확산에 기여하지 않으며, 인류보편의 가치를 증진하는 동시에 한반도 평화에 기여한다는 점은 비교적 명확하다. 남북 아동의 공동 성장을 위한 식량과 의약품 지원, 보건위생 및 교육환경 개선을 위한 사회간접자본 확충, 관련 문화활동과 학술연구는 유엔의 제재 대상에 해당하지 않는다. 다만 그 이행과정에서 자금과 물자가 군사적 용도로 전용 여부를 확인하기 위해서는 참여 주체들의 공약과 함께 제3자에 의한 확인·검증 시스템을 구축하는 것이 바람직하다. 아울러 북한의 협력기관 및 인사가 유엔의 제재 대상에 해당하는지 확인하는 과정도 필수적이다.

한편 유엔 안전보장이사회 산하 대북제재위원회는 2019. 2. 24. 세계보건기구(WHO), 아일랜드 국제구호조직 ‘컨선 월드와이드’(Concern Worldwide), 독일 ‘세계기아원조’(Welthungerhilfe)가

162) 이에는 WMD의 제조, 보유, 획득, 개발, 운송, 환적, 수출, 재수출, 중개에 관련된 교류협력사업, WMD의 개발, 운반, 실험 등에 필요한 자금 제공 및 재정 지원 등의 행위가 포함된다.

163) 유엔 대북제재 결의안 2270호 제8조.

164) 샤넬 홀 유엔아동기금(UNICEF·유니세프) 부총재는 2018년 10월 29일 미국 워싱턴DC에서 열린 한 토론회에서 대북제재로 인해 대북 물품 반입과 관련한 유엔 제재위원회의 절차가 길어지면서 “물자를 반입하는 데 6~18개월이 걸린다”고 토로한 것으로 알려졌다. 북한에 의료기술 전수 활동을 해온 키 박 미국 하버드대 의대 교수는 같은 토론회에서 대북제재의 영향으로 평양의대 병원에서조차 주사바늘이나 장갑 등 의료 물품을 세척해 재사용하고 있다고 전하기도 했다.

www.yna.co.kr/view/AKR20181031072300014?input=1179m 기사 참조.

제출한 대북 물품반입 계획을 대북제재 예외사업 인정하여 각 단체의 대북 인도지원 사업을 위한 물자 반입을 허가한 것으로 알려졌다.¹⁶⁵⁾ 이에 따라 WHO는 북한 현지 사무소에서 사용할 오염 제거 키트, 방사능 탐지 키트, 무선통신장비 등을, ‘컨선 월드와이드’와 ‘세계기아원조’는 식량·식수 공급과 종자의 생산·저장 관련 물품을 반입할 수 있게 되었다(제재 면제 유효기간은 각 6개월).

하지만 인도지원 사업이라 하더라도 여전히 현실적인 제약은 높은 편이다. 대북 인도지원 사업을 하고 있는 우리민족서로돕기의 강영식 사무총장은 “현재 북한에 밀가루를 한 번 보내기 위해서는 2개월이 걸린다. 통일부의 (반출) 승인을 받은 물품이라 하더라도 같은 물품을 다시 보내려고 해도 재차 승인이 필요하고 (관련 법규 위반 여부를) 일일이 검증하는 데 시간이 걸린다”고 토로하기도 했다.¹⁶⁶⁾

7 미국의 독자 대북제재 검토

유엔의 대북제재 결의 위반에 해당하지 않더라도 대북제재와 관련하여 역외적용이 광범위하게 허용되고 있는 미국 국내법 위반에 해당할 수 있다. 북한의 핵·미사일 개발에 반대하는 개별 국가들은 유엔과 별개로 독자 대북제재에 나서고 있으며, 그 가운데 미국이 제재에 주도적이고 가장 많은 내용을 포괄하고 있다. 미국은 기존 적성국교역법에서 1950년 12월 해외자산 통제 규정을 신설한 이래 국제긴급경제권한법(IEEPA), 대북제재와 정책 강화법(NKSPEA), 상무부 수출관리규정(EAR) 등 각종 법령을 두고 있다. 특히 미국 국내법이 역외에 적용되어 사실상 대부분의 국가, 기업이 미국의 대북제재에 연동·동참하게 되는 구조이기에 북한과 경험을 포함한 교류협력을 원천 차단하는 효과를 거두고 있다. 실효성의 측면에서 유엔 결의 위반에 비해 미국 국내법 위반으로 적발될 경우 참여 주체, 해당 프로젝트에 대한 타격이 크다 하겠다.

미국인(U.S. Person) 또는 미국산 제품(U.S.-Origin Product)이 일정 부분 관계·포함되어 있는지, ‘세컨더리 보이콧’의 대상인지에 따라 미국의 제재 법령이 적용되며 미국인과 미국산 제품의 정의 역시 상당히 포괄적이다. 미국 당국의 허가(License)가 없을 경우 미국인, 미국산 제품과 관련한 행위는 대부분 제재의 대상이 되며, 이에 연계된 제3국 주체도 미국의 사법관할 대상이 된

165) <https://news.v.daum.net/v/20190224161728091?f=m> 기사 참조. 이로써 2019. 2. 24. 현재 대북제재 위 홈페이지에서 확인할 수 있는 제재 예외 인도지원 사업은 유엔아동기금(UNICEF), 조선의 그리스도인 벗들(CFK), 유진벨재단, 퍼스트스텝스, 스위스 외무부 인도주의지원국(SHA), 월드비전, 국제적십자자연맹(IFRC), 핸드캡 인터내셔널, 프리미어 어전스(PUI) 등이 수행하는 총 15건의 사업이다.

166) 2019. 2. 22. 인터뷰.

다. 미국 국내법의 역외적용에 대하여 논란과 분쟁이 있지만 한국 정부는 1987년 9월 미국과 ‘한-미 전략물자 및 기술자료보호에 관한 양해각서’를 체결함으로써 전략물자의 대북 반출 시 다자간 수출통제규칙을 준수하고 미국과 협의할 의무가 있다. 대북 교류협력 사업을 수행하는 주체들로서는 미국에 의한 ‘세컨더리 보이콧’의 위험을 늘 안고 있다. 더욱이 한국 정부는 학술, 인도주의적 남북 교류협력 사업 수행에 필요한 물자라 하더라도 해당 물품의 반출·입에 소극적인 자세를 보여 사업 추진에 어려움으로 작용하는 경우가 적지 않다.

미국 재무부 해외자산통제국(OFAC)은 각종 대북제재 규정을 종합하여 정리, 업데이트하고 있으며,¹⁶⁷⁾ 여기에는 제재 면제가 가능한 특별허가(Specific License)와 일반허가(General License) 대상이 열거되어 있다. 관계 법령에 의하여 이러한 허가를 받지 못한다면 북·미 양국 사이 물자, 서비스, 기술의 수출입이 금지되며 대북 투자 역시 불가능하다. 제재 대상에 오른 사람 또는 기관과 거래한 제3국 은행은 미국에서 대리계좌를 개설하지 못하는 등 금융거래가 포괄적으로 제한된다.

미국 대통령은 인도주의적 지원이 필요한 경우에 해당하거나 북한의 인권보호 및 증진, 탈북민 보호, 대북 인도주의 지원과 관련한 감독·접근성·투명성 제고, 민주주의 질서에 따르는 한반도의 평화적 통일에 기여 등을 위하여 필요하다는 서면을 의회에 제출함으로써 제재를 면제할 수 있다.

특히 일반허가 활동 중에는 유엔 관련 북한 주민의 사업, 비상업적인 개인적 송금, NGO 활동 지원, 긴급 의료서비스 등이 포함되어 있어,¹⁶⁸⁾ 남북 아동 지원을 위한 기금 마련과 구체적 활동으로서 북한에서의 지원 사업을 위하여 한반도아동기금 활동과 관련한 일반허가 취득, 제재면제 추진이 일정 정도 가능할 것으로 판단된다. 아동 성장 지원 사업은 순수하게 인도주의적 사업에 해당하므로 국제사회의 지지와 함께 현지 모니터링 방안이 마련된다면 상대적으로 용이하게 물자 반출·입이 이뤄질 것으로 전망된다.

한반도아동기금 프로젝트는 아동의 인권과 건강한 성장 증진이라는 보편적 가치에 호소하는 인도주의 사업으로, 정치적 고려를 떠나 민간 차원의 삶의 질 개선에 초점을 맞추고 있어 제재 예외에 해당함을 강조할 필요가 있다. 한반도아동기금은 다양한 주체가 특정한 목적을 안정적으로 수행하기 위해 자금을 출연하는 ‘다자 출연 신탁기금(Multi-Donor Trust Fund)’ 방식을 활용하여 지원의 투명성과 지속성을 비교적 용이하게 담보할 수도 있을 것이다.

167) North Korea Sanctions Regulations, 31 CFR Part 510, A Rule by the Foreign Assets Control Office on 03/05/2018.

168) 긴급구호, 민주주의 확산, 개발협력, 환경 등과 관련한 NGO 활동이 주요 일반허가 사업이며 이에 해당하면 미국 정부의 특별허가 없이도 사업 추진이 가능하다.

한편, 미국 정부는 2013년 1월 북한을 탈출해 중국 등 국외에 머무는 아동의 복지와 인권을 신장하기 위한다는 목적으로 ‘2012 북한 아동 복지법(North Korean Refugee Child Welfare Act of 2012)’을 발효한 바 있다. 동법은 북한 내 아동 영양실조에 대하여 언급하고 있지만 주로 재외(탈북) 아동의 보호 및 무국적 해소를 위한 가족 상봉, 입양 등을 추진하는 내용을 다루고 있다. 북한의 인권문제를 거론하고 체제를 비판하려는 정치적 의도도 포함된 것으로 사료된다. 이는 체제와 정치 중립적으로 남북의 협력을 통해 인도주의 이슈를 해결해보려는 한반도아동기금의 지향과는 다소 거리가 있다 하겠다.

8 소결

통일부는 2018년 12월 ‘제3차 남북관계발전기본계획’을 통해 ‘평화 공존’과 ‘공동 번영’이라는 양대 비전과 함께 이를 구현하기 위한 3대 목표로 ‘북핵 문제 해결과 항구적 평화정착’, ‘지속가능한 남북관계 발전’, ‘한반도 신경제공동체 구현’을 제시했다. 나아가 7대 중점 추진과제로는 북핵 문제의 평화적 해결 및 평화체제 구축, 남북대화 정례화 및 제도화를 통한 남북관계 재정립, 남북 교류 활성화와 다양화, 한반도 신경제구상 추진, 인도적 문제 해결 추진, 북한이탈주민 생활밀착형 정착 지원, 평화통일 공감대 확산 및 통일역량 강화를 꼽았다. 한반도의 평화를 정착시키고 남북관계 발전을 선순환 궤도에 올리겠다는 의지가 담긴 계획이라 하겠다.

한반도아동기금은 한반도 아동의 성장과 보호, 권익 증진이라는 보편적 가치를 담고 있을 뿐 아니라 삶의 질에 있어 격차를 해소하고 균형발전을 추구하는 활동을 통하여 평화와 공존, 공동 번영이라는 목표 달성에 분명히 기여할 것이다. 또한 아동과 청소년의 건강한 성장을 돕는 과정은 주요하고 안정적인 민간교류의 한 축이 될 수 있으며 이는 지속 가능한 남북관계 발전의 견인차로 자리매김할 것이다. 남북 당국이 아동의 건강 증진과 권익 보호에 공감하고 협력사업에 합의하거나, 남측 민간단체를 중심으로 기금을 조성하는 데 대하여 반대 논리를 찾기 어렵다. 일방에 ‘국제기준’ 미달을 들어 아동인권 개선을 강압하거나 체제 우월성을 과시하기 위한 수단으로 활용하려는 태도에서 벗어나, 양측이 순수하게 인도주의적 관점에서 공동으로 문제해결을 위해 노력하는 자세를 견지한다면 한반도아동기금은 한층 실현 가능한 기구가 될 것이다.

북한은 아동권리보장법을 통해 “국가는 아동권리보장에서 다른 나라, 국제기구들과의 교류와 협조를 발전시킨다”(제9조)는 규정을 두고 있으며, 최근 지속 가능한 국제협력 거버넌스에 대하여도 적극적인 태도를 보이고 있다.¹⁶⁹⁾ 한반도아동기금의 활동이 북한 당국의 위와 같은 지향과 부

합한다는 점을 꾸준히 강조하고 이념과 체제를 초월한 협력모델을 제시할 필요가 있다.

최근 인도주의적 지원과 관련한 국제정세에는 긍정적인 흐름이 감지된다. 유엔 안보리는 2018년 8월 처음으로 ‘대북지원 가이드라인’을 발표하면서 북한에 전달할 물품과 수혜 대상자 결정 주체, 제재 면제 요청사유 등을 적시한 제재 면제 신청을 하면 신속히 승인 여부를 결정하겠다고 표명했다. 또 스티브 비건 미 국무부 대북특별대표는 2018년 12월 19일 방한해 “미국민이 지원물품을 전달하고 국제적 기준의 검증을 위해 북한을 여행하는 부분에 대해 재검토할 것”이라며 미국 내 대부 인도적 지원단체들의 활동을 보장하겠다는 뜻을 밝혔다.¹⁷⁰⁾ 비건 대표는 2019년 1월 9일 미국 워싱턴에서 구호단체 대표들과 만나 미국 정부와 다른 국가들은 국제 구호단체들이 일을 할 수 있도록 도와야 한다는 점을 인식한다고 밝힌 것으로 알려졌다.¹⁷¹⁾

한반도아동기금은 북한의 대외 관계정상화와 국제협력 강화라는 정세의 흐름에 따라 이전보다 설립과 운용의 가능성이 높아졌다고 볼 수도 있다. 그러나 여전히 체제 이질성과 지원 방식에 대한 이견, 인권 이슈에 대한 거부감, 현장으로의 접근 제한 등의 현실적인 장벽이 높다. 이러한 한계를 극복하고 역사상 유례없는 협력기구를 출범하기 위해서는 보다 창의적이고 진지한 고민이 필요할 것이다. 구체적인 한반도아동기금 설립과 운영 방안에 대하여는 이후 보다 구체적으로 살펴보고자 한다.

169) 북한의 리수용 외무상은 2016년 4월 21일 유엔 지속개발 목표 달성을 위한 고위급 토의에 참석, 유엔이 2016~2030년 국제사회가 추진할 발전목표로 설정한 지속가능한 개발목표(Sustainable Development Goals)와 관련하여 “(유엔 지속가능개발의제는) 전 세계적 범위에서 사회적 불평등과 빈곤을 없애고 인간의 존엄과 창조적 능력을 마음껏 발양하며 우리 세대뿐 아니라 후대들의 유족한 생활을 담보하는 세계를 건설할 것을 공약한 인류공동의 행동강령”이라고 평한 바 있다.

170) 비건 대표는 특히 “민간이나 종교단체의 대북 인도지원에 대한 미국의 정책을 재검토하라는 지시를 마이크 폼페이오 미 국무장관으로부터 받았다”며 “북한에서 활동하는 많은 인도적 지원단체들이 엄격한 대북제재로 적절한 지원이 종종 지연된다고 우려하는 점을 알고 있다. 내년(2019년) 초 미국 지원단체들과 만나 적절한 지원을 확실히 보장할 방법에 대해 논의할 것”이라고 강조하기도 했다.

www.yna.co.kr/view/AKR20181219150552503?input=1179m 기사 참조.

171) www.news1.com/view/?id=NISX20190111_0000527282&cID=10101&pID=10100 기사 참조.

VI. 한반도아동기금의 설립형태 및 기금 운용 방식에 관한 제언

1 한반도아동기금의 목표와 전략

남북이 분단된 지 어언 70여 년의 세월이 지났다. 지금도 수많은 이산가족들, 실향민들에게는 한반도를 가르고 있는 휴전선이 마음에 상처로 남아 있는 뼈아픈 현실이다. 그러나 후세대의 어린이들에게는 분단은 과거의 역사고 통일은 막연한 희망으로 인식되고 있다. 서로 다른 문화와 환경 속에서 성장한 남북의 어린이들은 시간이 지날수록 한민족의 공통된 정체성을 잃어버리고 말 것이다. 한반도아동기금은 이러한 남북 아동 간의 이질성을 극복하기 위해 어린이들이 직접 교류하고 소통하면서 건강한 미래 한반도 통일국가의 주역들로 성장케 하는 것을 목표로 삼는다.

그렇기 때문에 한반도아동기금은 장기간의 협력 프로젝트로 구성하여야 한다. 또한 공동의 프로젝트인 만큼 남북한 각 지역의 아동의 권익을 증진시키는 것은 물론 공동지원 프로젝트도 함께 모색하여야 한다. 다음에서는 앞에서 살펴보았던 내용을 토대로 우리가 생각하는 한반도아동기금의 성격, 법, 제도적 기반 마련, 운용방식, 조직구성, 협력사업 프로젝트 등의 청사진을 제안하고자 한다.

2 운용 방식

한반도아동기금은 남측에서 사업을 제안하여 남과 북 양측에서 협력사업으로 합의하여 합의를 작성하고, 합의에 근거하여 남과 북이 공동으로 사업을 추진하는 것을 목표로 한다. 특히 기금 운용방식의 핵심은 정부의 지원을 받되, 민간단체의 역량을 최대한 활용한다는 것이다. 그러기 위해서는 ① 법, 제도적 측면에서 ‘한반도아동기금 설립 및 운영을 위한 특별법 제정’이 전제되어야 하며, ② 공동기금 운영사업의 주체 및 파트너 설정, ③ 조직의 구성 및 운영 방식과 ④ 공동기금의 재원마련 방안이 제시되어야 한다.

가. ‘한반도아동기금 설립 및 운영을 위한 특별법’ 제정

현재 활발하게 대북지원 사업을 진행하고 있는 단체에서 아동기금을 제안하며 기존의 북측 파트너와의 사이에 형성된 라포를 기반으로 한다면 더 효율적이고 신속하게 사업을 진행할 수 있을 것이다. 국내 인도적 대북지원 민간단체의 협의체인 대북협력민간단체협의회(이하, ‘북민협’¹⁷²⁾)와 같은 단체들이 참여한다면 지금까지의 인도적 대북지원을 통하여 남과 북의 접촉면을 넓히고 남북의 화해와 평화에 기여할 수 있을 것이다.

남북 간 공동사업은 한반도 내의 정치, 외교 상황의 영향을 받기가 쉽기 때문에 남북 간의 합의를 만들고 정부가 승인한 협력 사업으로 진행하여야 지속적이고 안정적인 사업 수행이 가능하다. 특히 남북 공동 협약의 내용을 각 측에서 원활하게 이행하기 위해서는 당국 간 합의가 필수적이며 이를 통해 더욱 구체적이고 세부 합의가 가능할 것이다.

또한 조직구성, 기금운용, 사업방식을 내용으로 하는 특별법을 제정하여 정부의 지원을 받되 사업은 민간에서 주도하는 방식으로 진행한다. 본 특별법을 통해서 사업 주체인 민간단체의 독립성이 반드시 보장되도록 법을 규정한다. 특별법의 형태는 거래말큰사전 편찬사업의 특별법인 ‘거래말편찬사업법’과 유사한 형태로 구성할 수 있을 것이다. 만일 민간단체가 독립성을 갖추기 어려운 상태라면 한시적으로 초기에는 정부의 지원에 따르되 5년, 10년 등의 단계를 미리 설정하여 점차 의사결정의 독립성을 확보하고, 재정 또한 국제기구, 제3국 정부 및 단체의 네트워크를 통한 외부 후원을 점차 확대하여 재정의 독립성도 키워 나갈 수 있도록 한다.

172) 현재 북민협 소속 단체는 총 57개로, 거래사랑, 거래의 숲, 경남통일농업협력회, 광주광역시 남북교류협의회, 구세군대한본영, 국제기아대책기구, 국제사랑재단, 국제옥수수재단, 국제푸른나무, 굿네이버스, 굿파머스, 굿피플, 나눔인터내셔널, 나이스피플, 남북강원도교류협력협회, 남북경제문화협력재단, 남북나눔운동, 남북의료협력재단, 남북평화재단(함께 나누는 세상), 남북함께살기운동, 남북협력제주도민운동본부, 대한결핵협회, 대한불교조계종 민족공동체추진본부, 대한예수교장로회(통합)사회봉사부, 대한의사협회, 동북아교육문화협력재단, 등대복지회, 따뜻한한반도사랑의연탄나눔운동, 민족사랑나눔, 민족통일협의회, 사랑광주리, 샘복지재단, 서비스포피스, 유니타스, 선양하나, 세계결핵제로운동본부, 세이브더칠드런, 어린이어깨동무, 어린이의약품지원본부, 어린이재단, 우리거래하나되기운동본부, 우리민족서로돕기운동, 원불교은혜심기운동본부, 월드비전, 유진벨, 전남도민남북교류협의회, 지구촌공생회, 초록우산어린이재단, 평화3000, 평화통일불교협회, 통일준비네트워크, 하나누리, 하나됨을 위한 늘푸른삼천, 한거래통일문화재단, 한국 YMCA전국연맹, 한국YMCA연합회, 한국건강관리협회, 한국대학생선교회, 한국제이티에스, 한코리아(구 한민족복지재단) 등이 활동하고 있다.

나. 공동기금 운영 방식

1) 사업의 주체 및 파트너

남북협력사업의 형태는 민간에서 사업을 주도, 진행하되 남측에서는 남측 아동지원 단체 등이 주도하고, 북측에서는 조선어린이후원협회가 각각 남, 북의 사업 파트너가 되어 사업을 진행하기로 한다. 남측의 북민협은 어린이어깨동무, 월드비전, 초록우산어린이재단, 기아대책, 우리민족서로돕기운동 등 대북사업 아동지원에 전문성이 있는 단체들이 협의하여 주도할 수 있을 것이다. 이에 대한 북측 파트너로서는 조선어린이후원협회(KOREA ASSOCIATION FOR SUPPORTING THE CHILDREN)와 같은 기관을 들 수 있다. 각 단체의 후원은 민간단체가 참여할 수 있도록 한다.

조선어린이후원협회는 2014. 4.경 설립된 단체로 평양시 옥류아동병원 내에 위치해있다. 조선어린이후원협회에서는 어린이들의 영양상태와 위생상태를 돌보고 각종 질병을 예방하기 위한 사업들을 진행하며, 평양어린이식료품공장을 방문하여 애육원과 육아원의 어린이들을 위해 다시마가루, 콩가루, 참쌀가루, 물고기뼈가루와 같은 가루식품을 개발하고 지원하였다. 또한 어린이 생활개선, 각 지역의 애육원, 육아원에 대한 후원, 소아과 의사들을 대상으로 한 강연 등을 지원하고 있고, 대표적으로 김정숙평양방직공장 일터 내 아동진료소 설치를 위한 위생선전사업 등을 진행하고 있다.

이 협회의 조직은 최고지도기관은 성원 총회이고, 그 밑에 집행이사회를 두고 있다. 체계는 총회, 집행이사회, 재정분과위원회, 봉사분과위원회, 대상계획부, 선전부, 대외사업부, 현지사무소 및 아동진료소, 정보보급소 등으로 이루어져있다. 현재 국내 기관들과 단체, 국제기구들과 적극적인 협조를 통해 국제사회의 대북 어린이 지원사업 중개자 역할을 담당하고 있다.

2) 조직의 구성 및 운영

한반도 아동기금은 남과 북이 각각 그 특성에 따라 조직을 구성하고, 운영하는 것을 목표로 하되 그 공동으로 합의하고, 중요한 의사결정을 공유하는 것을 목표로 한다. 그러기 위해서는 조직 구성 및 운영에 관하여는 기존의 개성공단 특별법의 형태로 각 조직의 지위와 권한 등에 대해 법으로 규정하고 보호해주어야 한다. 조직의 구성은 기본적으로 협의회 구성원을 포함하며 당국의 파견 공무원, 필요한 경우 대북지원의 경험이 있는 국제기구의 자문위원단을 위촉하여 구성한다.

조직의 운영은 도입 초기에 남북이 공통으로 필요한 부분에 대한 조사를 시행한 이후 남한에서 조직안을 구성하고 이를 체계화하여 제시하는 것을 시작으로 한다. 특히 북측에 상주사무소를 개

소하여 조직을 구축하고, 초기에는 각 특성에 맞춰 운영하다가 점차 남북 공동운영의 형태를 갖춰 가는 것을 목표로 한다. 즉, 남한과 북한의 각 단체가 한반도아동기금의 파트너로서 각 사업을 진행하는 것이다. 초기에는 남측에서는 민간단체가 주도하고, 북측에서는 민간의 형식이지만 실질은 당국이 진행하는 형태로 시작하되, 점차 각 단체의 독립성을 확보해나가기로 한다. 남북 민간단체들이 어느 정도 독립성을 확보하면 정부의 지원에서 완전히 독립하여 민간 컨소시엄을 구성하여 활동할 수 있을 것이다.

운영 초기에는 남과 북 간의 신뢰가 쌓이고 사업이 점차 확대되면 상호 간의 모니터링 인력을 상호 파견하여 업무의 효율을 높이고, 상호 의사결정을 신속하게 하며, 사업의 투명성을 높이기로 한다.

3) 기금조성: 재원 마련 방안

한반도아동기금은 정부와 지자체로부터 남북협력기금을 지원 받아 이를 정규자원으로 하여 재정적 기초를 마련한 후 점차 기금모금의 대상을 다각화하는 방식으로 이루어져야 할 것이다.

우선 중앙정부와 각 지자체에 할당되어 있는 남북협력기금 내 대북지원에 관한 항목 중의 일부를 한반도아동기금에 적립하여 안정적인 재원으로 삼는다. 그리고 협의체에 참여하는 대북지원 민간단체로부터 회비 명목의 납입금 내지 분담금을 적립하도록 하고 남한 내 기업들과 시민사회 단체를 파트너로 하여 후원금을 받는다. 이 때 기업의 후원금은 뒤에 설명할 한반도아동기금이 진행하는 영양조사, 식량지원, 환경, 역사 등 각 프로젝트를 후원하는 형태로도 가능하다. 나아가 남북한 아동의 공동성장을 위한 사업의 필요성에 대해 국민적 공감대를 형성하여 전 국민에게 모금을 하는 방식으로 발전시켜야 할 것이다. 국민들은 개인후원자격으로 일정 금액을 일시적, 정기적으로 후원을 할 수 있다.

기금모집 대상을 국내에 한정하지 않고 국제기구의 다자간신탁기금의 형태를 도입하는 것도 생각해볼 수 있다. 북한 장애아동지원을 위해 2015년 국제기구가 주체가 되어 다자간 신탁기금을 조성한 사례가 있다. 이와 같이 남북한 아이들의 공동 성장을 위한 다양한 프로그램을 구성하고 남과 북 아이들의 공동성장을 위해 왜 전 세계가 주목해야 하는지에 대한 설득을 통해 타국 정부, 국제기구 및 정부 간 단체로부터 모금을 신탁기금을 조성하는 방식도 활용해볼 수 있다.

처음에는 남북협력기금이 기반이 될 것이므로, 필연적으로 정부가 기금의 집행과정을 감독하고, 성과관리를 하는 등의 역할을 담당하고자 하겠지만, 점차 남북협력기금의 구성 비율을 10%로 하여 남과 북의 정부로부터 한반도아동기금의 독립성을 확보하는 방향으로 나아가야 할 것이다.

다자간 신탁기금 등에서와 같이 공신력 있는 국제기구와 협약을 체결하여 관리기구의 역할을 맡길 수도 있다.

아직까지 북한에서 모니터링을 할 수 있는 환경을 원활하게 제공하지 않으므로 초기에는 후원자나 파트너들이 프로젝트에 대한 피드백을 자유롭게 받기는 어려울 것이다. 그러나 점차 단체 간의 라포가 형성되고, 남북 간 신뢰가 구축된다면 일정 부분에 있어서 모니터링이 가능해질 수 있을 것으로 기대한다.

3 협력 프로젝트

한반도아동기금은 한반도 미래 세대의 균형 있는 성장과 발달을 목표로 하며 영유아 및 아동의 삶의 질을 개선하여 지속 가능한 성장을 모색하고자 한다. 지원 사업의 영역은 크게 건강, 교육, 환경, 아동보호로 나누어 볼 수 있다.

우선, 영유아 건강과 영양 분야는 가장 오랫동안 기본적으로 지원이 이루어져왔던 분야로 아동의 질병을 체계적으로 관리하여야 하고, 영유아기의 사망률을 줄여나가고 모자건강을 개선해나가야 한다. 아동의 건강한 식습관 보장을 목표로 남한의 지자체와 북한의 도(道) 간의 지역 결연을 맺어 지자체의 기금을 사용하여 남북이 공동으로 영양 식품을 지원하도록 한다. 영양 식품은 선행 조사의 결과에 따라 우유, 에너지 바, 플럼피넛, 영양보조식품, 영양실조 치료식 등을 적절하게 지원한다.

다음으로 교육 분야와 관련하여 북한 아동들은 노동 등으로 인하여 교육기회를 충분히 보장받기 어려운 부분이 있고, 남한 아동들은 과열된 교육으로 인하여 불균형이 발생하고 있다. 각 아동이 자유롭게 자기의 개성을 개발하고 놀 권리를 보장 받을 수 있도록 교육환경을 조성할 필요가 있다. 또한 신분이나 경제력, 지역 간 격차 등으로 인한 차별을 해결할 방안을 모색한다.

또한 주거와 환경 분야와 관련하여 안정적인 주거환경에서 성장할 수 있도록 지원하여야 한다. 그러기 위해서는 아동을 양육하고 있는 가정이 안정적으로 주거 환경을 구축할 수 있도록 지원하고, 이들이 속한 지역사회의 인프라를 개발하여야 한다.

마지막으로 아동보호 분야와 관련하여, 보호가 필요한 아동들에 대한 지원시설이 구축되어야 하며, 특수아동에 대한 별도의 지원이 필요할 것이다. 아동복지시설 건립과 이와 관련한 시설, 인력을 보강하기 위해 남북한이 협력하여야 한다. 또한 남, 북한 각각의 민간기구들이 결합하고, 공동으로 직접적인 아동복지 사업의 기반을 마련하기 위해 협력한다.

한반도 아동기금에서 초기에 도입 가능한 프로젝트를 제안하면 다음과 같다.

첫 프로젝트로는 공동으로 수요조사를 진행하는 것이 전제되어야 할 것이다. 영양분야에서는 남한의 지자체와 북한의 도(道) 간의 지역 결연을 맺어 지자체의 기금을 사용하여 남북이 공동으로 남북 아동들이 균형 잡힌 식습관을 형성할 수 있도록 영양 식품을 지원하도록 한다. 영양 식품은 선행 조사의 결과에 따라 우유, 에너지 바, 플럼피 닛, 영양실조 치료식 등을 적절하게 지원한다.

또한 기금 운용에 있어 아동들이 함께 참여하여 정기적으로 교류할 수 있는 방안을 함께 모색한다. 남북 어린이 공동 위원회를 통해 서로 정기적으로 만나 소통하고, 교류하는 장을 마련한다. 구체적인 프로젝트로는 역사탐방(공동의 문화유산 및 유적지 탐방, 다만, 정치적인 부분은 제외한다), 분단현장 견학, 역사 퀴즈대회, 환경 분야에서는 ‘청정 한반도 함께 만들기’ 프로젝트(함께 나무심기), 체육대회나 올림피아드 개최, 국제 대회에 동반 참여, 로봇대회에 함께 참여하는 것을 목표로 한다.

VII. 결론

한반도아동기금은 지금까지의 정부 주도 민간 교류 체제를 뛰어넘어 민간단체가 주도하는 역동적인 모델을 제시할 필요가 있다. 급변하는 남북관계, 국제정세와 상관없이 일관적이고 꾸준한 사업추진을 위해 남북합의와 관련 법제가 함께 이루어져야 하며 자원 마련에 있어서도 정부 지원과 민간 차원의 모금이 조화로운 방식으로 이루어지도록 하는 것이 관건이다. 기금의 운영에 있어서도 국제기구와 정부의 기존 경험과 자원을 활용하되, 결국에는 남북의 민간단체가 주체적인 경영을 하는 방향으로 나아가야 한다.

영유아와 아동에 대한 지원은 결국 이들이 성인이 된 미래의 복지 수준을 가늠할 수 있게 한다는 점에서 의미가 있다. 특히 빈곤이나 영양 결핍 또는 영양 과잉이나 비만 등은 모두 지양되어야 하므로 남북 모두가 이를 해결하기 위해 공동으로 방안을 모색하여야 한다. 또한 남북의 차이와 특성을 감안하고, 분단의 기간을 고려한 통합적인 지원모델을 기획하고 구축해나가기 위해 노력해야 할 것이다.

한반도 아동의 건강한 성장과 복지증진 방안을 함께 고민하고 협력하는 것은 남북의 체제를 초월하는 당위론적인 과제이다. 한반도의 미래세대가 건강한 심신과 상호존중의 정신의 바탕 위에서 이질감을 극복하고 조화로운 공존을 모색하는 모습, 그것이 바로 우리가 지향하는 평화의 구체적인 모습일 것이다.

한반도아동기금의 설립 가능성과 운용 방안을 살핀 본 연구가 그러한 평화의 미래를 앞당기는 마중물 역할이 되었으면 하는 마음으로 연구를 진행했다. 구체적인 실천 방안과 실행 계획을 세우기 위해서는 보다 심도 있는 논의와 협력이 필요하겠지만, 본 연구가 일종의 촉매제가 되기를 기대한다.

한반도 아동 공동성장 선언

Declaration on Korean Children's Co-growth

모든 아동은 조화롭고 온전하게 성장할 정당한 권리를 갖습니다. 이는 인간의 존엄성 옹호라는 전제로부터 당연히 인정되는 권리로서, 아동이 태어난 환경, 정치적 이념과 체제, 빈부, 종교, 성별 등 어떠한 차이에도 불구하고 마땅히 존중되어야 합니다. 국가를 비롯한 공동체는 이러한 천부의 권리를 존중하고 아동을 보호하며 그들의 몸과 마음이 건강하게 성장할 수 있도록 배려할 책무를 집니다.

한반도의 공동체와 구성원들은 이러한 아동의 건강한 성장을 지원하고 보장하기 위하여 함께 노력해야 합니다. 특히 남과 북의 아동은 대립과 갈등의 역사 속에서 오랫동안 서로 다른 환경에서 생활해왔으며, 분단 이후 이들의 성장과 복지를 위한 공동의 고민과 협력이 제대로 이뤄지지 못했습니다. 우리는 이제라도 한반도 화합의 시대를 열어갈 평화의 주역들이 보다 건강하게 성장하고 이질감을 극복할 수 있는 동행의 길을 찾아야 할 것입니다.

한반도아동기금은 아동의 건강한 성장을 위해 남북이 합의 가능한 부분부터 실천에 옮기는 기구입니다. 우리는 아동의 권리를 옹호하는 데 뜻을 같이 하는 한반도 안팎의 각계각층과 연대하고 협력하면서 남북 간 평화로운 공존과 통합을 향해 한발씩 나아가고자 합니다. 우리는 한반도 평화 공동체의 주인공인 남과 북의 아동이 더불어 건강하게 성장할 수 있도록 당연히 보장받아야 할 권리를 다음과 같이 선언하고 재확인합니다.

- ① 남북 아동의 생명과 건강은 존중받고 보호받을 권리가 있다.
- ② 남북 아동은 모든 형태의 폭력과 착취로부터 보호받을 권리가 있다.
- ③ 남북 아동은 미래 한반도의 주인으로서 행복한 삶을 누리고 건강한 환경에서 성장할 권리가 있다.
- ④ 남북 아동은 인종, 성별, 연령, 언어, 종교, 이념, 출신, 재산, 장애, 학력 등을 이유로 차별받지 않을 권리가 있다.
- ⑤ 남북 아동은 자신의 생각과 느낌을 자유롭게 표현할 수 있으며, 자신에게 영향을 미치는 모든 문제에 대해 의견을 밝히고 존중받을 권리가 있다.
- ⑦ 남북 아동은 해로운 정보로부터 보호받고 유익한 정보를 알 권리가 있다.
- ⑧ 남북 아동은 능력과 적성에 따라 균등하게 교육을 받을 권리가 있다.
- ⑨ 남북 아동은 충분한 여가 시간을 통해 문화·예술 활동에 참여하고 자유롭게 놀 권리가 있다.
- ⑩ 남북 아동은 사생활을 보호받을 권리가 있다.
- ⑪ 남북 아동은 서로 자유롭게 소통하고 교류할 권리가 있다.

〈참고문헌〉

- 감사원(2018), 보호대상 청소년 지원 및 교화 실태 감사보고서.
- 교육부(2018), 2018 특수교육통계.
- 국가인권위원회(2016), 학교생활에서의 학생인권보장 실태조사 2016.
- 국립어린이청소년도서관(2017), 국내 어린이청소년도서관 서비스 현황 조사 연구 2017년 연구보고.
- 국민일보 특별취재팀(2014), 「독일리포트」
- 국제앰네스티(2016), 통제된 사회, 단절된 삶: 북한 내 휴대폰 사용 및 외부세계 정보 제한 실태.
- 국제앰네스티(2017), 조선민주주의인민공화국 유엔 아동권리위원회 제출 보고서.
- 권형돈(2018), “남북한 사회통합을 위한 사회문화부분의 협력과 법제도 개선방안—독일의 경험과 비교 고찰”, 한국법제연구원 통일법제 ISSUE PAPER.
- 김도희(2000), “중국과 대만의 민간차원 협상기구에 관한 연구—해협회와 해기회를 중심으로—”, 한양대학교 아태지역연구센터, 중소연구 24권 1회.
- 김성욱(2018), “북한의 어린이 보육법제에 관한 고찰”, 국제법무 제10집 제1호(제주대학교 법과정책연구원).
- 김성한·이수훈·황수환(2018), “한반도 통일기반 조성을 위한 대북지원 방향: 국가와 국제기구의 역할 비교 분석”, 국제관계연구 제23권 제1호(2018년 여름호).
- 김정현 외 2명(2018), 재범방지 전략으로서 가족관계회복의 필요성, 형사정책연구 제29권 4호.
- 김 혁(2016), 소년보호이념과 소년사법절차의 개선방안에 관한 연구, 경상대학교 법학연구소 법학연구 제27권 제1호.
- 김혜자(2019), 국내 외국인 학교 현황, 교육정책포럼 307호.
- 대외경제정책연구원(2000), 「국제협력체 설립을 통한 남북개발 지원방안」
- 모든 종류의 아동체벌 근절을 위한 국제 이니셔티브(2017), 아동권리위원회의 조선민주주의인민공화국 심의를 위한 브리핑 자료.
- 사단법인 열린 북한(2017), 현대판 노예제, 북한 돌격대.
- (사)성공적인 통일을 만들어가는 사람들, 북한의 아동인권 침해보고서: 교육시스템, 아동노동, 아동학대.
- (사)성공적인 통일을 만들어가는 사람들(2017), 조선민주주의인민공화국의 아동노동, 교육과 사상 주입.
- 박지연(2017), “북한개발협력의 역사와 현황”, 손혁상 외, ‘북한개발협력의 이해: 이론과 실제’(서울 도서출판 오름).
- 신희영 외 3명(2016), “김정은 시대 북한 보건의료체계 동향”, 통일과평화 8집 2호.
- 여성가족부(2018), 2018년 청소년 매체이용 및 유해환경 실태조사.
- 여유진(2018), 아동빈곤의 현황과 정책과제, 보건복지포럼 259권.
- 유한구·김영식(2017), PISA2012와 PIAAC 분석을 통한 우리나라 청소년과 성인의 교육효율성 분석, KRIVET Issue Brief 116호.
- 이용화, 이해정(2012), 중국·대만의 정경분리 사례와 시사점, 통일경제 제2호.
- 이운진(2016), “북한 아동권리보장법 및 아동복지 관련 법제도 분석”, 한국사회복지조사연구 제50권.

- 이종무(2009), “대북 인도적 지원과 교류 활성화 과제,” 현대경제연구원 편, 『통일경제』, 2009년 봄호.
- 이종운, “대북 지원의 원조효과성 제고를 위한 다자간 신탁기금 설립 방안과 과제”, 유라시아연구 제11권 제4호(통권 제35호).
- 이찬호(2017), 남북교류협력의 법제화 방안, 한국법제연구원 통일법제 ISSUE PAPER.
- 임예준(2017), 장애인 권리에 관한 특별보고관 방북의 의의 및 향후 과제.
- 조규준(2018), 한국 남성 육아휴직 현황, 월간 노동리뷰 2018년 11월호.
- 조경숙(2016), 북한의 영아 및 아동 사망률과 대북 인도적 지원, 보건사회연구 36권 3호.
- 최은석, “동북아 통합을 위한 법적 과제와 북한의 체제전환 협력방안”, 아시아법제연구 제9호.
- 통계청(2018), 2018 청소년 통계.
- 통계청(2019), 2018 초·중·고 사교육비조사 결과 보도자료.
- 통계청(2019), 2018 한국의 사회지표.
- 통일교육원(2017), 2018 북한 이해.
- 통일부, 「2008 남북협력기금백서」
- 통일부, 「2009 통일부 국감자료」
- 통일부, 「2017 남북협력기금 통계」
- 통일연구원(2000), 비정부기구(NGO)를 통한 남북한 교류·협력 증진 방안 연구.
- 통일연구원(2009), 「북한개발지원체제의 구축방안」, 경제·인문사회연구회 협동연구총서.
- 통일연구원(2016), 북한 여성·아동 인권 실태.
- 통일연구원(2018), 2018 북한인권백서.
- 한국체육과학연구원(2012), 남북체육교류 활성화 방안-통일 독일 스포츠교류를 중심으로.
- 한효정(2019), 학업중단 청소년 현황통계, 교육정책포럼 308호.
- 허준영(2011), “동독이탈주민에 대한 서독의 통합정책과 한국에의 시사점- 직업 통합을 중심으로”, 한국행정학회 통일부 신진연구자 정책과제.
- 황재성(2012), “북한 상주 국제기구들의 역사와 현황”, 통일한국 2012년 7월호(권 343호).
- 황현희(2018), 다문화학생의 현황과 시사점, 국회입법조사처 지표로 보는 이슈 제131호.
- 한국보건사회연구원(2018), 「북한 영유아 및 아동 지원 사업 네트워크 구조와 발전 방안: 사회연결망 분석을 활용하여」
- 한국청소년정책연구원(2018), 한국아동청소년 인권실태 2018 기초분석 보고서.
- FAO(2019), Democratic People's Republic of Korea Needs and priorities 2019.
- FoRB&RT, Annual Report 2017 Annex.
- Human Right Watch, WORLD REPORT 2018.
- UNDG Guidance on Establishing, Managing and Closing Multi-Donor Trust Funds(2015), Unicef.
- KDI 북한경제리뷰, 「국제사회의 유엔기구를 통한 대북지원 22년(1995~2016년) 평가와 함의」, (2018년 9월호).
- 「2019 북한 인도주의 필요와 우선순위」, ‘2019 DPR Korea Needs and Priorities’ 영문 보고서의 한글 번역본(유엔 기구 및 국제 NGO 연합 ‘유엔 북한팀’ 작성, 우리민족서로돕기운동 번역, 2019. 3.).

〈기사〉

강원도민일보, “‘낮 뜨거운 뉴스’에 노출된 청소년, 성의식 왜곡 우려”

<http://www.kado.net/?mod=news&act=articleView&idxno=958044>

경향신문, “‘대안양육’ 고민도 많고 너무 쉽게 시설로 보낸다.”

http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?art_id=201605071800005

경향신문, “[미등록 이주아동 리포트]① 있지만 없는 아이들”

http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?art_id=201805032334005

국민일보, “갈 길 먼 소아전문 응급센터 확충...허가 받고도 설립 미적”

<http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0924055689&code=14130000&sid1=hea/feed>

국민일보, “너희는 이 땅에 존재해선 안 된다” 한국인 될 꿈도 못 꾸는 다문화 2세대

<http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0924066504&code=11131100>

국민일보, “[훈육과 학대의 갈림길] 법원, 공부시키려 회초리 든 행위는 ‘무죄’?”

<http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0923946098>

뉴스핍 “미등록 이주아동 보호, 안 하나 못하나”

<http://www.newspim.com/news/view/20190305000763>

뉴시스, “[그래픽]북한 소학교·고급중학교 과목·총 수업시간”

<https://news.join.com/article/20086152>

뉴시스, 비건, 대북구호 단체 만나...인도주의 활동 필요성 공감

http://www.newsis.com/view/?id=NISX20190111_0000527282&cID=10101&pID=10100

뉴트리션, “학생인권 침해 1순위, 개인 특정 소지품 소지금지(91%)”

<http://www.nutrition2.asia/news/articleView.html?idxno=20282>

단디뉴스, “시험성적 공개, 수치심 느껴요”

<http://www.dandinews.com/news/articleView.html?idxno=1070>

더스쿠프, “[서울대 생활과학연구소 특약]북한 주민의 식생활은 지속가능할까”, 2018.10.26.

<http://www.thescoop.co.kr/news/articleView.html?idxno=32364>

디지털타임스, “OECD 중 한국만 선거연령 19세... 18세로 못 낮추는 이유”

http://www.dt.co.kr/contents.html?article_no=2018060802101857045001

매일경제, “수요일마다 의무 예배’... 고등학교 종교수업 강요 여전”

<https://www.mk.co.kr/news/society/view/2018/02/128287/>

매일경제, 의료계 “낙태수술 하루 3천건 추정...청소년 낙태 심각”

<https://www.mk.co.kr/news/society/view/2017/11/783513/>

매일경제, ‘조용한 학대’ 아동방임...여론도 판결도 “안타까운 사고” 그쳐

<https://www.mk.co.kr/news/society/view/2018/07/427543/>

매일경제, “통학길 미세먼지, 어린이 뇌발달 저해”

<https://www.mk.co.kr/news/it/view/2018/03/192936/>

베이비뉴스, “한부모 열 명 중 일곱 명은 아직도 양육비 못 받아”

<http://www.ibabynews.com/news/articleView.html?idxno=73102>

복지뉴스 “현실 무시한 53년 묵은 아동시설 18세 퇴소”

<http://www.bokjineews.com/news/articleView.html?idxno=26702>

세계일보, “年 수천명 고국 찾지만 친생부모와 상봉 고작 5.7% 그쳐

<http://www.segye.com/newsView/20180510004655>

시사IN, “‘살아남은’ 아이들을 외면하는 사회”

<https://www.sisain.co.kr/?mod=news&act=articleView&idxno=31233>

아시아경제, “소년원 수용 인원 20% 포화 상태... 교화에도 어려움 겪어”

<http://www.asiae.co.kr/news/view.htm?idxno=2016091908225265694>

연합뉴스 “‘노키즈존’ 문전박대 겪은 꼬마작가의 일기”

<https://www.yna.co.kr/view/AKR20190321093400011>

연합뉴스, “아동학대 신고는 느는데... 상담원 1명이 만 명꼴 담당”

<https://www.yna.co.kr/view/AKR20180504112900061>

연합뉴스, 유엔, 식량·식수 등 대북지원사업 3건 ‘제재 예외’ 승인

<https://news.v.daum.net/v/20190224161728091?f=m>

연합뉴스, “제재로 대북 의료지원 타격”...지원단체들 美토론회서 호소

<https://www.yna.co.kr/view/AKR20181031072300014?input=1179m>

연합뉴스, “만 13세 이상 미성년자와 ‘합의 성관계’도 처벌해야”

<https://www.yna.co.kr/view/AKR20180503165800052>

연합뉴스, 美 “대북인도지원 영향없도록 미국인 北여행금지 재검토”(종합2보)

<https://www.yna.co.kr/view/AKR20181219150552503?input=1179m>

연합뉴스, “부모가 날 버렸어요”... 영아 유기 갈수록 증가

<https://www.yna.co.kr/view/AKR20180112154600797>

연합뉴스 “北, 유엔 ‘자의적 처형’·‘집회결사 자유’ 결의안서 기권”

<https://www.yna.co.kr/view/AKR20181121032300014?input=1195m>

연합뉴스 “서독의 수습조원 동독 물대기”

<https://www.yna.co.kr/view/AKR20181116020700082?input=1195m>

연합뉴스, “청소년 27%, 모바일 기기로 불법·유해사이트 방문”

<https://www.yna.co.kr/view/AKR20180111162700033>

연합뉴스, 학교 못간 일곱 아이들 “가방 멘 또래가 부러웠다”

<https://www.yna.co.kr/view/AKR20160401152300054>

오마이뉴스 “교실 석면 제거, ‘매의 눈’으로 꼼꼼히 살펴봤더니...”

http://m.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002467620&CMPT_CD=TAG_PC

오마이뉴스, “‘아동수당’ 좋지만, ‘양육수당 차별’ 먼저 없애주세요.”

http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002316957

오마이뉴스, “전 세계 해외입양아동의 40%가 우리나라 아동”

http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002370142

오마이뉴스, “체벌은 사랑이 아니다” 학무모들 체벌거부 선언

http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002486852

이데일리, “ 아이는 593만명, 돌보미는 1만 9천명... 로또가 된 돌봄서비스”

<https://news.v.daum.net/v/20170721063247929?f=p>

자유아시아방송, “북, 9·9절 앞두고 꽃제비 대대적 단속”

https://www.rfa.org/korean/in_focus/news_indepth/newsindepth-08142018151159.html

중앙일보, “중고생 81% ‘학업스트레스 받아’... ‘성적’이유가 1위

<https://news.joins.com/article/20822313>

프레시안, “성매매 내몰린 10대 청소년은 왜 신고하지 못할까?”

<http://www.pressian.com/news/article/?no=185695#09T0>

프레시안, “어른들 무관심에 ‘청소년 도박중독 심각’”

<http://www.pressian.com/news/article/?no=172175#09T0>

조선에듀 소득·지역 따라 사교육비 격차 최대 9배... 중학교 가장 심화

http://edu.chosun.com/site/data/html_dir/2017/10/12/2017101201237.html

조선일보, “北 아이들 설사병 고통... 사망원인 무려 19%”

http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2017/11/24/2017112400286.html

투데이 코리아, [기획연재 | 남북경협을 新성장동력으로] ⑦-2 중국·대만의 양안관계 발전과 시사점

<http://www.todaykorea.co.kr/news/view.php?no=186376>

한겨레, “동남아 아동성매매, 한국인 1위... ‘당신 딸일수도’”

http://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/657020.html

한겨레, “성폭력, 피해자가 조심... 학교 성교육 여전히 낙제점

<http://www.hani.co.kr/arti/society/schooling/835794.html>

한겨레, “정부, 현장실습업체 법 안 지켜도 과태료·벌금 ‘0’”

<http://www.hani.co.kr/arti/society/schooling/820306.html>

한겨레, “ ‘통합교육 일반학교’ 장애학생 36.7% 학교폭력 경험... 차별 배우는 교실 되지 않으려면”

http://www.hani.co.kr/arti/politics/politics_general/816463.html

한국교육신문, “학교도, 교사도 부족... 외면당하는 장애학생들”

<http://www.hangyo.com/news/article.html?no=80732>

한국일보, “똑똑 확충 힘든데... 인기 치솟는 국공립유치원”

<http://www.hankookilbo.com/News/Read/201903061723041411>

한국일보, “북한 영유아 사망률 남한보다 8배 높다”

<http://www.hankookilbo.com/News/Read/201811201073395305>

한국일보, “‘한국 남성 9년 연속 동남아 아동 성매수’...불명예”

<http://www.hankookilbo.com/News/Read/201703091739252691>

SBS뉴스, “보호시설 퇴소 청소년 4명 중 1명, 빈곤층으로 전락”

https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1004967256

SBS뉴스, “3분 재판 마음 아프다”...‘호통판사’가 말하는 소년법 논란은?

https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1004753530

VOA, ‘세계기금, 북한이 훨씬 높은 투명성 보장해야 지원 재개 가능’

<https://www.voakorea.com/a/4300653.html>

Chind Foundation 홈페이지

<https://www.childfoundation.org/>

e-나라지표, 청소년 현재 흡연율, 청소년 현재 음주율

http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2829

Sabre Foundatioin 홈페이지 <http://www.sabre.org/>

United Nations Population Fund 홈페이지 <http://www.unfpa.org/>

unicef 홈페이지 <https://www.unicef.org/>

unicef 한국위원회 홈페이지 <https://www.unicef.or.kr/>

제3회 공익·인권 분야 연구 결과 보고서

인 쇄 2019년 6월
발 행 2019년 6월
발 행 처 서울지방변호사회
발 행 인 회장 박 중 우
주 소 06595 서울시 서초구 법원로1길 21(변호사회관)
전 화 02) 6200-6200
팩 스 02) 6234-0353
홈 페이지 [http : //www.seoulbar.or.kr](http://www.seoulbar.or.kr)
인 쇄 경성문화사(02-786-2999)
* 비 매 품

제3회 공익·인권 분야 연구 결과 보고서



서울지방법변호사회

06595 서울시 서초구 법원로1길 21 변호사회관
대표번호 02)6200-6200 www.seoulbar.or.kr

