



2021.10.14.

국회미래연구원 | 국제전략 Foresight | 4호

# 포스트 팬데믹 한반도 평화공존을 위한 재난위험경감 협력방향



김태경 (거버넌스그룹 부연구위원)



국회미래연구원  
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

# 국제전략 Foresight

2021. 10. 14

Vol. 04

ISSN	2734-0686
발행일	2021년 10월 14일
발행인	김현곤
발행처	국회미래연구원 서울시 영등포구 의사당대로1(여의도동) 국회의원회관 222호 Tel 02-786-2190 Fax 02-786-3977

「국제전략 Foresight」는 국회미래연구원 이 정책고객을 대상으로 수시 발행하는 브리프형 심층 보고서로서, 미래연구원 내·외부 전문가가 주요 글로벌 이슈에 대해 미래를 전망하고 국가차원의 국제전략을 제시합니다.

## 포스트 팬데믹 한반도 평화공존을 위한 재난위험경감 협력방향

거버넌스그룹 부연구위원 김태경

요약

1. 서론
2. 김정은 시대 북한의 재난위험경감 분석의 배경과 필요성
3. 김정은 시대 북한의 재난위험경감 인식
4. 김정은 시대 북한의 재난위험경감 거버넌스
5. 한반도 재난위험경감 협력 제언

참고문헌

- 본 연구는 김정은 시대 북한의 재난위험경감 관련 인식 및 거버넌스의 변화를 검토하고 향후 한반도 평화공존을 위한 재난위험경감 협력을 구상, 정책 대안을 제시함
- 본 연구가 김정은 시대 북한의 재난위험경감 거버넌스 변화에서 주목하는 점은 크게 두 가지임
  - 첫째, 1990년대 후반 이후 대북 인도주의 사업을 지속한 국제기구, 국제 인도주의 네트워크의 구호지원 및 인식제고 활동의 효과로, 북한이 재난위험경감 거버넌스 진전 과정에서 국제기구, 다자 메커니즘과의 상호작용 및 보편 규범의 적응에 친화성을 보인다는 점임
  - 둘째, 재난위험경감을 위한 국내 법제도 정비를 통해 감염병, 기후변화, 자연재해 등 비전통안보 위협에 대한 대응 체계를 구축함으로써, ‘신흥안보’에 대한 문제인식에서의 변화 뿐 아니라 국내외 거버넌스 확립에 적극성을 보인다는 점임
- 이를 바탕으로 본 연구는 향후 한반도 재난위험경감 협력에 있어 북한 상주 유엔기구들을 경유, 다자적 틀 내에서 재난위험경감의 공동 대응을 확립하는 것이 현실적으로 효과적인 방법이 될 것이라고 주장함
  - 지역 및 국제적 재난위험경감의 메커니즘에 망라된 회의체들(ex. 유엔아시아태평양경제사회위원회(UNESCAP) 차원의 재난위험경감 노력 다자들)에서 남북 공동참여 및 접촉을 시작으로 한반도 및 역내 재난재해 공동대응의 의제 및 구체적 활동들을 협의할 수 있을 것임
  - 1990년대 후반부터 재난위험경감 대북 구호활동을 지속해온 국제적십자사연맹을 경유해 재난위험경감 프로그램 지원, 공동대응 및 협력 의제를 발굴함으로써, 장기적 관점에서 한반도 재난위험경감의 비전을 수행하는 방법도 가능한 경로 중 하나임
  - 대북제재와 코로나19 팬데믹에 따른 국경봉쇄로 북한 상주 국제기구들의 활동 자체가 위협받는 상황에서, 한국 사회가 인수공통감염병, 자연재해 등 ‘신흥안보’ 위협이 초래하는 북한 내 인도주의적 문제, 인권 이슈에 국제적 관심을 환기하고 국제적 인도주의의 구호, 재난위험경감 활동을 지지, 후원하는 것도 궁극적으로 북한 내 재난위험경감 거버넌스의 안정성을 확보하는 데 기여할 것임
- 재난위험경감을 위한 샌다이 프레임워크 수행을 위한 국제적 노력의 틀 안에서 한반도 차원의 재난위험경감 협력을 구성하는 것은 ‘신흥안보’ 아젠다를 통해 현재 교착된 한반도 평화프로세스, 남북관계 국면을 타개하는 데서 새로운 동력을 제시할 수 있음
  - 특히 한국이 쓰나미 등 동아시아 차원의 기후위기 적응 및 완화의 보편적 목적을 수행하는 데서 한반도 차원, 지역 차원의 재난위험경감 협력의 이니셔티브를 발휘한다면 이는 궁극적으로 한반도 평화구축을 위한 다자적 협력을 구성, 지지를 확보하는 데 기여할 수 있음
  - 한국 정부의 방역 협력, 재난재해 공동대응 등 인도주의적 협력 제안들을 ‘비본질적 의제’로 비판한 북한 역시 실제로는 국제기구, 다자 메커니즘의 맥락에서 보편적 규범에 적응하는 재난위험경감 노력을 발전시키고 있다는 점에서, 비전통안보 접근의 정책적 함의 자체를 차단할 필요는 없음
- 포스트 팬데믹 국제질서에서 향후 더욱 높아질 ‘신흥안보’ 위협의 중요성을 고려할 때, 한반도 재난위험경감 협력은 장기적 관점에서 지역 차원의 중층적 네트워크를 발전시켜 나갈 필요가 있을 것임
  - 한국은 동아시아 국가들과의 양자, 소다자 등 다양한 재난재해 협력 노력을 만들어가는 한편, 재난위험경감 관련 지식 및 관심 제고를 위한 시민사회, 학계 및 전문가 집단들의 역할 증대와 지역적 접촉, 교류협력을 지원함으로써, 민간을 망라한 다층적 네트워크 발전에 기여하고 이를 기반으로 역내, 한반도 차원의 재난위험경감 공동대응의 비전과 프로그램을 현실화할 수 있음

# 1. 서론

본 연구의 목적은 김정은 시대 북한 재난위험경감에 대한 북한의 인식 및 거버넌스 변화를 분석하고, 포스트 팬데믹 한반도 평화공존을 위한 재난위험경감 협력 방안을 제언하는 것임

김정은 국무위원장은 조선노동당 제8차 대회(2021.1.5.-12)에서 “혹독한 대내외정세”와 “예상치 않았던 도전들”에 맞춰 경제사업을 개선하지 못한 탓에 국가경제 장성목표 미진, 각 부문 부진이 초래되었다고 인정함. 2020년 당창건 75주년 열병식(2020.10.10.) 연설에서는 유엔 제재, 코로나19에 더해 자연재해의 ‘삼중고’를 겪은 북한 인민들과 군대에 대한 감사를 표함. 중첩된 국가적 난관에 대한 김정은 위원장의 인정과 반성의 리더십은 이례적인 모습으로 국내외 언론의 주목을 받기도 함

김정은 정권은 2013년 ‘인민대중제일주의’ 슬로건을 제시했고 2017년 ‘국가핵무력 완성’ 이후 ‘우리 국가제일주의’ 슬로건을 강조함. 2018년 4월 20일 당 중앙위원회 제7기 제3차 전원회의에서 기존의 핵무력·경제건설 병진 노선을 폐기, 경제건설 총력집중 노선으로 전환함으로써 김정은 정권은 핵역지에 기반한 평화적이고 안정적 환경을 전제로, 민생과 경제발전에 주력하겠다는 국내정치적 정책 변화를 모색해옴

그러나 2019년 하노이 북미정상회담 이후 2018년말 한반도 평화프로세스 및 남북관계가 교착되었고, 2020년 코로나19 팬데믹의 발발로 비핵화 및 평화체제 협상의 난관 뿐 아니라 경제·사회 전반이 봉쇄된 조건에서 북한 정권의 리더십은 시험대에 오른 상황으로 볼 수 있음

전지구적 보건위기 상황에서 방역 및 방역 이후 경제·사회·문화 전반의 회복(resilience)의 문제는 모든 국가들의 최우선순위 과제로 떠오름. 2020년 코로나19가 전 세계적으로 확산, 선진국과 개도국, 저발전국을 막론하고 다양한 사회적 혼란을 겪었음. 북한은 중국 정부의 코로나19의 사람간 감염 공식 인정 직후인 1월 말 국경봉쇄를 단행하고 기존의 국가위생방역체계를 국가비상방역체계로 전환, 엄격한 통제를 통해 나름의 방역 효과를 보임

한편 김정은 시대 북한은 세계적 보건위기에 대한 신속하고 강력한 봉쇄조치 뿐 아니라 거의 연례적으로 피해를 기록하고 있는 태풍, 폭우 등 자연재해에 대한 국가적 차원의 대응을 ‘시스템화’하는 중요한 변화를 보이고 있음. 최근 국가 최우선순위가 된 팬데믹 방역 뿐 아니라 심각한 자연재해에 대한 예방·대응·복구·대비에 대한 국가적 차원의 관심과 대응, 법제도 정비 노력은 김정은 시대 주목할 만한 특징임

코로나19 팬데믹 이후 세계적으로 더욱 관심이 증대된 ‘신항안보’, ‘인간안보’의 관점에서, 김정은 정권의 재난재해 대응에 대한 인식 및 거버넌스 변화 추세는 보편적 관점에서 한반도 및 동북아 지역 차원의 협력 아젠다를 개발, 추진하는 데 의미있는 배경으로 작용가능함

본 연구는 집권 10년 차에 접어드는 김정은 정권의 재난재해 거버넌스 현황 및 인식 변화를 분석하고 한반도 재난위험경감 협력의 가능성을 타진함. 본 연구는 재난위험경감의 비전통안보 접근을 통해서 현재 교착된 한반도 평화프로세스 및 남북관계를 재가동하는 데 있어, 북한의 국내적 수요와 함께 국제적 보편 규범 및 메커니즘을 동시에 고려하는 정책적 함의를 가짐. 이를 통해 포스트 팬데믹 시대 한반도 평화공존을 위한 새로운 아젠다 및 방법 개발에 기여할 수 있음

## 2. 김정은 시대 북한의 재난위험경감 분석의 배경과 필요성

북한 사회에서 재난재해 상황의 심각성은 김정은 정권에서만 거의 매년 여름 수해 혹은 가뭄 등이 지속적으로 관찰되는 데서 확인됨. 특히 코로나19 팬데믹에 겹친 2020년 여름의 홍수, 태풍 피해에 김정은 정권은 공세적으로 대응했는데, 이미 1990년대 중반으로 거슬러 올라가는 자연재해에 대한 지속적 취약성을 극복하기 위한 2010년대 법제도, 인프라 구축 노력, 전 사회적 인식제고 노력들이 존재함. 북한 내 유엔인도주의대응팀(Humanitarian Country Team, HCT)에서 매년 발간하는 『북한 필요와 우선순위 2020』에 따르면,<sup>1</sup> 기후변화로 지속적으로 심화되는 자연적 위험, 사회적 대응 및 예방, 복원 역량의 취약성에 따른 재난재해 피해는 식량안보 및 농업, 건강안보 등 북한 주민들의 기본적 인권 차원에 중요한 위협을 제기함

국제적십자사연맹(IFRC)의 정의에 따르면, 재난은 자연적 위험의 심각성, 그에 대한 한 사회의 취약성, 그리고 해당 사회의 적응역량을 모두 고려한 결과임(VULNERABILITY+HAZARD)/CAPACITY=DISASTER).<sup>2</sup>

2004년 동아시아의 쓰나미, 2011년 후쿠시마 원전 재난, 2014년 한국의 세월호, 2020년 코로나19 팬데믹을 거쳐 각국 사회, 개별 인간들의 생명과 안전, 일상을 어떻게 지키고 회복할 것인가에 대한 다층적 문제제기와 성찰이 진행되면서 최근 재난, 기후변화 대응 및 환경 협력 등 비전통안보 이슈들에 대한 논의가 팽창되고 있음.

1 UN RC DPRK, *DPRK Needs and Priorities 2020*, 2020, <https://reliefweb.int/report/democratic-peoples-republic-korea/dpr-korea-needs-and-priorities-2020-issued-april-2020>(검색일: 2020.06.05).

2 IFRC, "What is a disaster?," <https://www.ifrc.org/en/what-we-do/disaster-management/about-disasters/what-is-a-disaster/> (검색일: 2021.06.05).

〈그림1〉 북한 재난재해 현황 (2012-2020)

2012	• 평안남북도 수해, 231명 사망, 24만 명 피해 21만2천명 가택 침수
2013	• 평안남북도 수해, 189명 사망, 80만 명 피해 4만9천명 이주
2014	• 가뭄 지속(2014.3-), 농업생산 및 식수 영향, 1800만명 배급자들 식량안보, 영양, 질병 우려
2015	• 태풍 ‘고니’ 영향 황해남도, 함경남북도 수해, 특히 라선시 피해, 2만2천명 영향 1만5천명 이주
2016	• 태풍 ‘라이언록’ 영향 함경북도 수해, 138명 사망, 60만 피해 6만8천명 이주
2017	• 가뭄 영향 남서부 주요 농업생산 악화, 국가비상사태 선언, 5세 이하 78만2천명 아동 및 313만여 명 임신부 영양 우려,
2018	• 지열, 이상고온 영향 농업지대 피해, 황해남도 강원도 수해로 34만명 피해 1만1천여 명 이주 1만7천 헥타르 작물 피해
2019	• 태풍 ‘링링’ 영향 농경지 침수, 5명 사망 6천3백여 명 이주
2020	• 코로나19 팬데믹 국가비상방역체계 선언(1/30), 태풍 ‘보비’ 영향 강원도 평안남북도 함경남북도 피해

\* UN RC DPRK(2020), p.12, IFRC(2020b) 활용해 저자 정리

국제정치학에서는 ‘신흥안보’의 복합지정학 관점에서 재난재해, 에너지, 환경, 식량, 보건, 난민, 사이버안보 등 비전통안보 이슈들을 분석한 연구들이 존재함.<sup>3</sup> 동시에 재난재해 문제는 사회과학과 인문학을 포괄하는 다학제적 평화연구의 의제로 중요하게 다뤄짐.<sup>4</sup> 사회학적 접근에서는 ‘위험사회’ 측면에서 현대 사회의 비상·위기국면의 취약성 및 거버넌스 변화가 최근 사회적 재난, 기후위기, 자연재해의 맥락에서 어떻게 일어나고 있는지 분석한 연구들이 다수 등장함.<sup>5</sup> 특히 코로나19 팬데믹 이후 세계와 지역의 지정학적 변화, 그에 따른 한반도 평화·안보정책의 함의와 관련해 다양한 분석과 제언이 제출되었음.<sup>6</sup>

- 3 김상배(편), 『신흥안보의 미래전략』(서울: 사회평론, 2016); 김상배·신범식 편, 『한반도 신흥안보의 세계정치』(서울: 사회평론, 2017); 김상배·신범식 편, 『동북아 신흥안보 거버넌스』(서울: 사회평론, 2019); 윤정현, “신흥안보 위험과 네트워크 거버넌스: 불확실성 시대의 초국가적 난제와 대응전략,” 『한국정치학회보』54권 4호 (한국정치학회, 2020).
- 4 대표적으로 평화인문학의 관점에서 다학제적 접근에 기초해 재난에 대한 변화하는 사회적 인식 및 대응, 그를 둘러싼 서사와 정체성을 탐색한 연구로 김성철 편, 『재난과 평화』(서울: 아카넷, 2015).
- 5 이재열, 김동우, “이중적 위험사회형 재난의 구조,” 『한국사회학』38권 3호(한국사회학회, 2004); 박재목, “환경재난으로부터 사회재난으로,” 『환경사회학연구』12권 1호(한국환경사회학회, 2008); 김도균·박재목, “허베이 스프리트호 기름유출사고 이후 재난관리 거버넌스 구축 실패와 재난복원력의 약화,” 『환경사회학연구 ECO』16권 1호(한국환경사회학회, 2012).
- 6 서울특별시, 『2020 서울평화대화』(서울시, 2020); 이규창, “감염병 확산 방지를 위한 남북협력과 재난공동대응,” 『온라인시리즈 CO 20-03』(통일연구원, 2020); 김호홍, 『김정은 시대 신안보 정책과 남북한 협력 방향』(NSS 연구보고서(국가안보전략연구원, 2020); 신영전, “‘One Health & One Korea’ 구상: 코로나 대유행기 남북 보건의료협력,”(한반도 평화 심포지엄, 2020).

북한의 재난재해 인식 및 거버넌스 변화에 대한 기존 연구는 2000년대 이후 환경, 기후변화, 자연재해, 전염병, 보건의료, 산림, 수자원 등 이슈들과 관련해 폭넓게 진행됨. 다수의 연구들은 김정일 시대, 최근 김정은 시대 국토관리 정책, 생태계 환경보호, 보건의료 등 영역에서 나타나는 법제도, 조직, 그리고 인식 부문 변화를 고찰함.<sup>7</sup>

2010년대 이후 최근 연구들은 탈냉전기 북한의 기후변화에 대한 심각한 취약성과 거버넌스 결핍 문제에 대해 연속적 자연재해와 사회적 회복 지연의 장기화에 따른 ‘기후난민’ 개념이나 주민들의 건강권, 생존권, 식량권 등 기본인권 관점을 도입하는 등 전통안보 일변도의 기존 북한연구의 주제와 분석을 확장하는 데 기여하고 있음.<sup>8</sup> 또한 인도주의 지원 관련 국제기구 및 NGO 평가보고 및 북한의 공식 자료들을 통해 대내 재난재해 거버넌스 변화와 긴밀하게 연계되는 국제 인도주의적 네트워크와의 상호작용에서 북한의 재난재해 관련 법제도 인프라가 일부 개선되어왔고 북한-국제기구 협력의 거버넌스도 일정하게 진화해왔음이 확인됨

북한의 재난재해 인식 및 거버넌스 분석의 중요성은 재난 대응 및 예방에 대한 문제 규정과 해결이 사실상 인권을 구성하는 다양한 요소, 지표와 연결되며 북한에 상주, 교류하는 유엔 및 유럽 다자기구와 북한 간 상호관계의 현황, 발전방향을 이해하는 데 효과적인 주제가 된다는 데 있음. 이러한 국제적, 다자적 상호작용, 네트워크의 현상을 제대로 이해함으로써 국제적 맥락에서 김정은 시대 북한의 대외 정책적 변화를 파악하는 한편, 남북관계가 교착된 상황에서 향후 다자 제도적 기반을 활용한 현실적 남북 협력의 가능성을 탐색할 필요가 있음

본 연구는 김정은 시대 북한의 새로운 이데올로기적 변화, 즉 국가 개념의 부상 및 그 근본전제로 인민대중의 역할을 강조하는 수사적 전환과 관련해,<sup>9</sup> 실제 김정은 시대 다양한 변화가 관찰되는 재난위험경감

- 7 명수정 외, 『한반도 기후변화 대응을 위한 남북협력 기반 구축 연구 III』(한국환경정책평가원, 2013); 최현정, “2014년 기상이변과 북한사회의 위기 가능성,” ISSUE BRIEF 2014-22(아산정책연구원, 2014); 강택구 외, 『통일 대비 북한지역 자연재해 대응을 위한 자료 구축과 남북협력 방안 연구(I)』(한국환경정책평가연구원, 2016); 임예준·이규창, 『북한 재난협력 방안과 과제』 KINU 연구총서 17-16(통일연구원, 2017); 황수환, “자연재해 대응 관련 북한의 정책과 법·조직체계,” 『입법과 정책』9권 3호(국회입법조사처, 2017); 석재왕·홍윤근, “북한주민의 재난 및 재난관리 인식에 대한 연구,” 『국가안보와 전략』20권 1호(국가안보전략연구원, 2020); 명수정, 『북한의 환경인프라 조성을 위한 환경협력 연구』(한국환경정책평가연구원, 2017); 최현아·베른하르트 젤리거, “북한 환경문제 해결을 위한 협력 방안,” 『통일연구』21권 1호(연세대 통일연구원, 2017); 최현아, “지속가능발전 목표 이행을 위한 북한의 노력과 협력 방안,” 『통일문제연구』32권 2호(평화문제연구소, 2020); 김정은 시대 환경관련 활동과 협력 방안, 『통일정책연구』28권 2호(통일연구원, 2019); 윤석준, “한반도의 지속가능한 평화를 위한 ‘그린 뉴딜’ 남북경협,” 『평화학연구』21권 4호(평화연구학회, 2020); 이경희, “북한과 유엔의 진화하는 협력 개입: 유엔의 대북 개발협력 유형의 변화 분석을 중심으로,” 『현대북한연구』22권 2호(북한대학원대 심연북한연구소, 2019).
- 8 Benjamin Habib, “Climate Change and Regime Perpetuation in North Korea,” *Asian Survey*, 50(2), (2010); Benjamin Habib, “Balance of Incentives: Why North Korea Interacts with the UN Framework Convention on Climate Change,” *Pacific Affairs*, 88(1), (2015); Jay Song and Benjamin Habib, “The Hidden Variable: Environmental Migration from North Korea,” *The Pacific Review*, 2020, DOI: 10.1080/09512748.2020.1778061.
- 9 김원식·이기동, “김정은 정권의 통치이념 변화 동향 분석,” INSS 전략보고 93호(국가안보전략연구원, 2020); 강혜석, “김정은 시대 통치담론 변화와 ‘국가’의 부상: <김정일애국주의와 <우리 국가제일주의>를 중심으로,” 『국제정치논총 59권 3호』(한국국제정치학회, 2019); 정영철, “북한의 ‘우리 국가제일주의’: 국가의 재등장과 ‘체제 재건설’의 이데올로기,” 『현대북한연구 23권 1호』(북한대 심연북한연구소, 2020).

영역에서의 거버넌스 및 인식 변화를 분석하고자 함. 김정은 시대 북한의 ‘인민대중제일주의’ 등 최근의 정치, 이념적 레토릭이 실제 어떻게 실천되고 국내 및 대외적 차원에서 의미를 가지는지 평가하기 위해서는 인민들의 일상생활과 직결된 구체적 정책 영역에 관심을 돌려야 할 것임. 본 연구는 북한의 재난위험경감 노력과 관련해 『로동신문』 『조선중앙통신』 『경제연구』 『고등교육』 등 북한의 공식문헌과 북한이 국제기구에 제출하거나 회의체에 참석, 발언한 자료, reliefweb<sup>10</sup>, preventionweb<sup>11</sup>에 게시된 대북 인도주의 지원 및 개발협력 관련 국제기구들의 분석, 평가자료를 검토함

### 3. 김정은 시대 북한의 재난위험경감 인식

재난위험관리에 대한 김정은 정권의 인식을 단적으로 보여주는 사례는 우선 김정일 사후 김정은이 두 번째로 발표한 국토관리부문에 대한 노작임. 2012년 4월 11일 조선노동당 제1비서, 12일 국방위원회 제1위원장에 취임한 김정은은 4월 27일 당, 국가경제기관, 근로 단체 책임 일꾼들에게 한 담화 “사회주의 강성국가 건설의 요구에 맞게 국토관리사업에서 혁명적 전환을 가져올 데 대하여”에서, 평양을 비롯한 도시건설 및 농촌마을 관리와 함께 전 국토관리 및 보호, 재해예방 관련 인프라 개선에 전 당, 국가, 인민적 관심과 동원을 강조함.<sup>12</sup>

국토관리사업의 중요성을 강조한 지도자의 노작 발표를 필두로, 김정은 정권은 산림화 사업, 자연자원 관리, 재해 예방, 기후변화 적응, 완화에 대한 국가적 차원의 관심을 추동함.<sup>13</sup> 노작이 나온 2012년 당시도 15호 태풍 ‘볼라벤’의 영향으로 평안남북도 수해를 겪은 김정은 정권 초기 북한은 자연재해 위험에 대한 대비, 예방을 위한 역량 강화의 기초를 제공하는 기상정보의 수집 및 예경보 시스템 정비에 역점을 둬. 김정은은 기상수문국을 직접 지도, 예경보 시스템 미비 현황을 비판하고 새로운 정보 수집 및 분석 체계를 확립할 데 대한 다양한 조치를 종용함.<sup>14</sup>

<sup>10</sup> reliefweb은 유엔인도주의업무조정국(UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, UNOCHA)이 관리하는, 유엔 기구 및 국제 인도주의네트워크 단체들의 분석, 보고서 등의 자료가 공유되는 플랫폼임. <https://reliefweb.int>

<sup>11</sup> preventionweb은 유엔 재난위험경감(UN Disaster Risk Reduction, UNDRR) 프로그램 관련, 각국 재난대응 사례, 활동보고, 지식, 분석 등이 공유되는 플랫폼임. <https://www.preventionweb.net>

<sup>12</sup> “김정은동지의 로작《사회주의강성국가건설의 요구에 맞게 국토관리사업에서 혁명적전환을 가져올데 대하여》의 전문,” 『로동신문』 2012.05.08.

<sup>13</sup> 최현정(2014); 최현아(2020).

<sup>14</sup> Stephanie Burnett, “This Is a Really Bad Time to be a North Korean Weather Forecaster,” TIME, June 12, 2014, <https://time.com/2862740/this-is-a-really-bad-time-to-be-a-north-korean-weather-forecaster/>(검색일: 2021.05.20). 일기예보 및 경보체계 확립과 함께 정보화, 과학화에 초점을 맞춘 지식역량 축적을 강조하면서 『기상과 수문』 등 국내 잡지의 연구성과의 질을 높이는 노력들도 강화됨. 김영봉, “분기자회귀모형에 의한 일흐름량예측,” 『기상과 수문』 2013년 2호, pp.11-12.

- 국내 기상 관측 시스템의 변화는 자연재해에 심각한 취약성을 보인 북한의 대응 및 예방 역량 자체를 확보, 심화하기 위한 정권 초 사업으로 의미를 갖지만, 이러한 김정은 정권의 노력이 갖는 국제협력의 맥락을 주목할 필요가 있음. 유네스코(UNESCO)가 지원하는 국제 기상수문학 프로그램(Intergovernmental Hydrology Program, IHP)에 제출한 북한의 국가보고서는 2012-2014년 기간 북한의 기상수문 관련 진전 상황을 기술하고 있는데, 예경보 시스템의 개선, 『기상과 수문』 등에 실린 연구사들의 논문 등이 주요 활동내역으로 언급되었음.<sup>15</sup> 보고서는 또한 북한 기상수문학 프로그램 국가위원회와 유엔아시아태평양경제사회이사회(UNESCAP), 세계기상기구(WMO), 유네스코 자카르타, 중국 지부와의 협력 관계, 그리고 중국 수자원관리부와 양자 협력의 노력도 지적함.<sup>16</sup>

2012-2013년 기상 예경보 시스템에 대한 국가적 정비와 함께, 김정은 시대 국토관리사업에서 중요하게 강조된 영역은 산림보호임. 김정은은 2012년 4월 ‘국토관리 총동원운동 열성자대회’ 담화에서 국토관리사업과 함께 산림조성, 보호관리 사업을 추진하면서 2022년까지 북한의 모든 산에 푸른 숲이 우거지도록 만들 것을 역설함. 2014년 11월 국토환경보호성 중앙양묘장 현지지도에서 김정은이 ‘온 나라를 수림화, 원림화하기 위한 강령적인 과업’을 제시하면서 산림복구전투가 본격화됨

- 2015년 2월 김정은 정권은 산림화 캠페인을 대대적으로 선전하는 한편 산림복구를 위한 정책, 계획으로 ‘산림건설총계획(2013-2042)’, ‘림농복합경영 방식의 산림복원 10개년 계획(2013-2022)’을 제시, 2016년 7차 당대회에서 확정함.<sup>17</sup> 한편 산림화 사업은 대표적인 국제협력 영역으로 스위스개발협력청(Swiss Agency for Development and Cooperation), 저먼애그로액션(German Agro Action), 한스자이델재단(Hanns Seidel Foundation) 등과 협력을 지속해옴.<sup>18</sup>

김정은 시대 기후변화 대응 노력과 재생에너지 등 친환경에너지 사업에 대한 강조 역시 주목됨.<sup>19</sup>

15 UNESCO, “National Report on IHP Related Activities (IHP),” 2014, [http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/SC/pdf/ihp\\_ic\\_xxi\\_national\\_report\\_dpr\\_korea.pdf](http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/SC/pdf/ihp_ic_xxi_national_report_dpr_korea.pdf)(검색일: 2021.05.20). 국제기상학프로그램을 포함한 유네스코의 대북 지원 프로그램에 대해서는, 문경연·정구연, 『유네스코와 북한』(서울: 유네스코, 2018).

16 2011년 중국은 세계기상기구(World Meteorological Organization, WMO)의 요청에 따라 북한에 기상 관측장치 지원을 결정했고, 2014년 세계기상기구는 기상관측 및 예경보 국제협력을 위한 기술적 지원 의사를 확인함. 정아름, “중, 북한에 첨단 기상관측장비 지원 결정,” RFA, 2011.12.13. [https://www.rfa.org/korean/in\\_focus/meteorologicequipment-12132011144233.html](https://www.rfa.org/korean/in_focus/meteorologicequipment-12132011144233.html)(검색일: 2020.06.05.); William Kim, Jee Abbey Lee, “UN Weather Agency May Assist North Korea,” VOA, June 12, 2014. <https://www.voanews.com/east-asia/un-weather-agency-may-assist-north-korea>(검색일: 2021.06.05.).

17 오상연·김은희·김경민, “김정은 시대 산림정책의 특징,” 『북한학연구』 14권 2호(동국대 북한학연구소, 2018); 오상연·김은희, “북한 임농복합경영의 사회경제적 함의와 남북 산림협력 방향,” 『북한연구학회보』 24권 1호(북한연구학회, 2020).

18 최현아, “남북한 산림협력 방향과 과제: 국제사회 지원 사업을 바탕으로,” 『통일정책연구』 27권 2호(통일연구원, 2018); 최현아·젤리거 베른하르트(2019).

19 윤석준(2020)

기후변화 완화의 노력으로 북한은 유엔기후변화협약, 파리 협정의 가입국으로서,<sup>20</sup> 2016년 10월 UNFCCC 사무국에 자국의 기여목표(Nationally Determined Contributions, NDC)를 밝힌 바 있음.<sup>21</sup> 2019년 기후행동정상회의 사무총장 특사에 보내는 서한에서는 2030년까지 자국기여목표 이행의 일환으로 2016년에 밝힌 기존의 8% 탄소배출가스 감축에서 16.4%까지 상향된 감축목표를 제시하는 한편, 국제사회가 파리협정에 제시된 대로 개도국에 대한 지원 공약을 성공적으로 이행하는 경우 자국의 온실가스감축율을 2016년에 제시한 32%에서 36%까지 상향조정할 수 있다는 새로운 안도 제공함.<sup>22</sup>

- 더욱이 북한은 기후변화에 따른 격화된 자연재해 대응을 위해 국가재난위험경감전략(2019-2030), 국가환경보호전략(2019-2030)을 수립했고 자국의 탄소배출감축목표 이행을 위한 구체적 행동으로 산림녹화계획(2015-2024) 추진, 조수, 풍력, 원자력 등 다양한 재생에너지 자원 개발 및 기존 생산과정의 에너지 절약형 전환, 그리고 지속가능한 농업 방식의 전면 도입에 대한 투자 등의 노력을 진행하고 있다고 강조함.<sup>23</sup>
- 김정은 시기 재생에너지 문제는 만성적인 전력문제 해결을 위한 해법으로 자체 개발 가능한 지역 환경, 조건 등에 바탕한 조수력, 풍력, 태양광, 지열 발전을 독려하는 차원과 더불어 전세계 보편적인 기후변화 대응 규범 하에 지속가능한 발전, 환경보호를 위한 사업으로 정당화되고 있음.<sup>24</sup> 『로동신문』 등 국내 보도에서 유엔 기구들의 환경 문제에 대한 논의나 기후변화 및 세계 재난에 대한 보도 등이 증가하는 추세에서도 재난위험, 재난관리에 대한 북한 사회의 최근 인식 변화가 잘 확인됨.<sup>25</sup>

2016년 여름 함경북도 6개군에서 발생한 수해복구 과정은 북한 내 재난 인식변화 및 국제협력의 역할을 살펴볼 수 있는 대표적 사례임. 2016년 8월 29-31일 태풍 ‘라이언록’의 영향으로 지속된 폭우로 함경북도 회령시, 연사군, 온성군, 경원군, 무산군, 경흥군 6개 지역에서 138명의 사망자, 400여 명의 실종자, 60만여

20 북한은 1994년 기후변화에 관한 기본협약(UNFCCC)과 생물다양성에 관한 협약, 1995년 오존층 보호를 위한 비엔나 협약, 2004년 사막화방지를 위한 협약에 가입하고, 2005년 4월 교토 의정서, 2016년 8월에는 파리 협정을 비준함.

21 Habib(2015); DPRK Permanent Mission to the United Nations(2019).

22 DPRK Permanent Mission to the United Nations(2019).

23 Ibid.

24 “모든 부문, 모든 단위에서 자연에너지를 적극 개발리용하자,” 『로동신문』 2015.05.06, 4; “활발해지는 록색에너지를 개발리용,” 『로동신문』 2015.04.20, 6; “주목을 끄는 재생에너지를 개발리용,” 『로동신문』 2015.11.29, 6; “주목을 끄는 태양에너지를 개발리용,” 『로동신문』 2016.07.18, 6; “재생에너지를 적극 개발리용,” 『로동신문』 2016.12.09, 6; “최근 자연에너지를 개발리용 소식,” 『로동신문』 2017.02.27, 6; “적극화되고 있는 자연에너지를 개발리용,” 『로동신문』 2018.06.23, 6; “자연에너지를 개발리용과 그 전망,” 『로동신문』 2018.08.12, 5; “다양한 에너지 자원을 적극 개발리용,” 『로동신문』 2019.11.4, 1.

25 “물자원의 보호와 지속적 발전,” 『로동신문』 2015.03.22, 5; “산림조성과 보호사업에서 이바지할 연구성과 이룩,” 『로동신문』 2018.10.09, 4; “최고기온을 기록한 세계 10대지역,” 『로동신문』 2018.10.14, 6; “소홀히 하면 안될 들림감기,” 『로동신문』 2019.02.02, 6; “사람들의 생명을 위협하는 전염병,” 『로동신문』 2019.03.23, 6; “세계기상기구 지속적 인 지구온난화에 우려,” 『로동신문』 2019.04.18, 6; “세계자연보호기금 지속적 인 가물 현상에 우려,” 『로동신문』 2019.08.25, 6; “아시아태평양지역에서 해마다 자연재해로 1억 4200만명 피해,” 『로동신문』 2019.08.25, 6; “세계적범위에서 확대되는 자연재해,” 『로동신문』 2019.09.07, 8; “지구온난화가 몰아온 바닷물면상승위기,” 『로동신문』 2019.11.04, 6.

명의 이재민이 발생하자, 김정은 정권은 ‘북부피해복구전선’, ‘북부전역’ 등의 이름으로 전국적 재해복구 열풍을 촉구하고 북한 유엔 인도주의국가팀(HCT)을 통해 긴급구호(Emergency Appeal) 지원을 수용했음. 2016년 함경북도 수해복구 사례는 김정은 시대 변화된 재난 거버넌스 및 인식을 보이는 사건으로, 국내정치적 변화, 국제협력 차원에서 중요한 의미를 가짐

우선 국내정치적으로 2016년 5월 조선노동당 7차 대회 직후 발생한 수해 현장에 당 대회 직후 ‘200일 전투’ 주요 대상건설에 복무하던 부대들을 이동하는 등, ‘최고사령관 명령’으로 인민군대를 복구건설의 주요 행위자로 동원하고 기존 선군시대의 ‘원군’에서 새로운 ‘원민’의 관점을 대대적으로 선전하면서 국가적, 사회적, 인민적 관심을 재해복구에 집중시킨 점이 특징적임

- ‘북부전역’에 대한 전국가적, 전인민적 관심을 환기한 당 중앙위원회 차원의 호소문, 인민군대를 동원해 겨울 이전까지 1만 9천 세대 살림집 건설을 완료할 것을 지시한 최고사령관 명령, 그리고 ‘인민사수전’, ‘인민복무전’의 프레임에서 최근까지 2016년 함북도 수해복구를 ‘인민대중제일주의정치’의 대표 사례로 환기하고 있는 대내 선전들은 재난재해 대응이 김정은 정권에서 가지는 국내정치적 우선순위, 중요성을 확인해줌.<sup>26</sup> 2019년 ‘우리 국가제일주의’ 구호가 가시적으로 강화되고 ‘인민대중제일주의’가 그 주요 구성요소로 전면 배치되면서,<sup>27</sup> 2016년 ‘북부전역’의 재난복구 사례는 김정은 인민대중 중심 사회주의의 주요 치적으로 지속적으로 소환되고 있음. 단적으로 수해로부터 60여 일이 지난 10월 8일 로동신문에 실린 정론은 재난위험관리가 어떻게 김정은 정권의 ‘인민사랑’, ‘인민존중’, ‘인민중시’ 정치의 구체적 정책실천으로 선전되고 인민대중제일주의를 정당화하는지를 보여줌.<sup>28</sup>
- 2016년 5월 7차 당대회에서 제시한 주요 경제 대상건설을 미루면서까지 ‘북부전역’ 재해복구에 국가적 힘을 집중시킨다는 우선순위 재설정, 김정일 시대 ‘선군정치’에서 지속된 ‘선군후경’, ‘원군’이 아니라 ‘원민’에 선차성을 부여하는 혼연일체의 강조는 김정은 시대 북한의 프로파간다 방식의 방향 전환을 분명히 보여줌. 이는 인민에 대한 당의 멸사복무라는 ‘인민대중제일주의’ 핵심 명제를 어떻게 인민대중에 증명할 것인가 하는 문제와 관련해, 재난재해 대응 · 복구 · 예방 · 대비에 대한 국가적 노력이 정권 정당성 확립에 갖는 중요성을 보여줌

26 “수천리에 이어진 우리 집뜨락,” “지원열풍속에 늘어나는 청년미풍선구자들,” “북부전선으로 떠난 어머니,” “승리자가 되어 다시 만나자,” 『로동신문』 2016.09.22, 5; “북부전선으로 달리는 뜨거운 마음,” 『로동신문』 2016.10.05, 4; “조선의 인민군대 북부지구피해복구에서 중추적역할 수행,” 『로동신문』 2016.10.05, 6.

27 김진환, “김정은 시대 지배이데올로기의 특징과 전망: “김일성주의”에서 “김일성-김정일주의”로,” 『북한연구학회보』 17권 2호(북한연구학회, 2013); 강혜석(2019); 김원식·이기동(2020); 정영철(2020).

28 백봉·승철진, 정론 “원수님 따라 하늘땅 끝까지: 전화위복의 기적이 펼쳐지는 함북도 북부피해복구전선의 숨결을 전한다,” 로동신문 2016.10.08, 4.

다음으로 1990년대 후반 이후 국제사회의 인도주의적 재난구호 지원을 수용하는 과정에서 재난위험관리의 국제적 표준, 방법의 틀에 대한 북한의 인식에 일정한 진전이 관찰된다는 점이 주목됨

- 국제사회의 대북 인도주의 지원은 북한 내 실제 재난 대응, 복구 과정에서 재난위험관리의 보편적 국제규범의 관점에서 다양한 교육, 구호 지원활동을 수행함으로써 북한 사회 내 재난 인식 변화에 영향을 미치고 있음. 대표적으로 유럽연합 집행위원회 인도지원국(European Commission's Humanitarian Aid and Civil Protection, ECHO) 지원 하에 유엔식량농업기구(Food and Agriculture Organization, FAO)가 집행한 동남아 4개국 농업부문 재난위험경감을 위한 역량 공고화(Consolidating Capacities for Disaster Risk Reduction (DRR) in Agriculture in South East Asia (Cambodia, Laos, Philippines, DPRK)) 프로젝트의 북한 내 활동의 경우, 프로젝트 기본 목적 자체를 재난위험경감 및 농업 부문 주요 이해관계자들의 기술 및 제도적 조건들에 대한 인식 제고로 설정함
- 유럽연합 집행위원회 인도지원국 프로젝트는 1)역량 수요 평가(capacity needs assessment), 2)주요 재난위험관리 책임관계자들의 인식제고를 위한 훈련 세미나, 3)협동농장 관계자들의 재난위험경감 및 농업 부문 모범사례에 대한 인식제고를 위한 5개군 현지 워크숍 활동 등을 수행하면서 북한 내 재난관리에 연관된 주요 관계자들(농업성, 임업성, 국토환경보호성, 수산성, 농업과학연구소, 국가비상재해방지대책위원회, 중앙통계국 등)과의 협의 과정에서 인식 측면의 변화를 위한 실질적 노력을 기울임. 구체적으로 i)국가비상재해대책위원회와 재난위험관리 관련 성 대표들과의 개별 협의 회의, ii)전체 성 대표들과 국가 차원의 강점, 수요/부족 부문 파악을 위한 합동 브레인스토밍 회의 및 두 차례의 인식제고 목적의 훈련 세미나, iii)설문지, 그리고 iv)평가결과를 리뷰하고 주요 이해관계자들의 제도적 체계 및 국가적 재난위험관리 구조에서 그들의 역할을 파악하는 점검 워크숍 등을 수행함.<sup>29</sup>
- 프로젝트는 또한 2014년 “자연재해 방지 및 구조 복구법” 제정과 국가비상재해대책위원회 신설 등 최근 북한의 국가적 재난대응 법제도 정비 노력과 2010년대 환경문제에 대한 관심을 강화하고 있는 변화 등을 평가하면서 재난위험관리를 기후변화적응(Climate Change Adaptation, CCA) 및 지속가능한 자연자원 관리와 연계하는 관점에서 인식 제고 활동을 구성했음.<sup>30</sup>

29 FAO(2016), pp21-22.

30 프로젝트 보고서는 재난 예방, 완화, 대응, 복구를 기후변화완화와 지속가능개발을 연계하기 위한 가이드로 재난위험경감을 위한 샌다이 프레임워크를 인지하고 있음을 분명히 밝히고 있음. 프로젝트 활동에서는 구체적으로 인식제고 훈련 세미나에서 재난위험관리의 주요 요소들과 함께 기후 변화적응과의 관계, 농업 부문에서 가능한 14가지 재난위험관리 제도적 과정에 대한 세션을 진행했음. 또한 설문지 및 14개 재난위험관리 과정에 대한 그룹 토론에서도 샌다이 프레임워크의 우선순위 영역과 연계해 진행함. 설문지는 샌다이 프레임워크의 4가지 우선순위 영역(재난 위험에 대한 이해, 재난위험거버넌스, 복원력 투자, 더 나은 복원)에 기초한 4가지 테마 클러스터/영역으로 구조화함. 4가지 테마 클러스터는 각각 재난위험에 대한 이해, 위험 거버넌스, 예방과 완화 조치를 통한 복원력 형성, 재난 이후 더 나은 복구와 준비로 구성되었음. FAO(2016), pp20-22.

- ECHO/FAO 프로젝트 뿐 아니라 1999년 4월 23일 북한에 ‘조선적십자회 재난대처센터’를 설치한 이후,<sup>31</sup> 20년 넘게 북한 내 재난구호활동을 지속하고 있는 국제적십자사연맹(IFRC) 및 그 지부 조선적십자회 활동에서도 북한 사회 내 재난위험경감에 대한 인식 제고 역할은 중요하게 관찰됨
- 코로나19 팬데믹 하에서 다양한 인식 제고 및 국가비상방역체계 지원 활동이 보도되고 있는 적십자회의 경우, 자연재해의 국가적 비상사태의 국가적 대응 거버넌스에 포괄되는 주요 행위자 중 하나임(그림 3 참조). 특히 적십자회는 재난발생 지역의 리, 동 단위의 기층 조직에 이르는 지역 차원의 비상설자연재해방지대책위원회 체계에 망라된 말단 재난위험관리 책임자 등에 대한 교육 훈련과 모범 지역사례의 일반화를 위한 워크숍 활동과 교재 지원 등을 통해, 국제적십자사연맹의 국제적 재난위험관리 규범 및 매뉴얼에 바탕해 재난위험관리의 구체적 수행을 위한 기술, 경험, 지식 전수 및 지원을 제공함으로써 인식 변화에 기여하고 있음.<sup>32</sup> 또한 국제적십자사연맹은 재난위험경감을 위한 법제도 구축에 있어서 북한이 베트남과의 지역 차원의 경험 및 기술 교류 등의 활동을 통해 재난관리 거버넌스 확립을 위한 국제적 협력을 활용하는 데 도움을 제공함.<sup>33</sup>
- 2016년 함북 수해 복구 사례에서 재난구호를 위한 국제적 인도주의 지원과 관련된 북한 내 인식제고를 보여주는 변화로 주목되는 것은,<sup>34</sup> ‘북부지구피해복구전투’가 한창 진행중인 시점에 북한이 유엔 기구 및 스위스 개발협력청의 수해 지원을 보도하는 한편, ‘지속적발전에 관한 평양국제토론회’ 소식을 공유했다는 점임.<sup>35</sup>
- 10월 5-6일 진행된 지속적발전에 관한 평양국제토론회에는 “정영남 국토환경보호성 부상, 농업성, 도시경영성, 국가관광총국 등의 련관부문 일군들, 과학, 교육기관의 교원, 연구사들”과 함께 “캐나다

31 조선중앙통신은 ‘조선적십자회 재난대처센터’ 설립을 보도하면서 “조선적십자회는 앞으로 있을 수 있는 자연 재난에 제때에 대응하고 효과적으로 도움을 줄 수 있게 되었으며 재난대처 일꾼 양성을 비롯한 우리 적십자회의 인적, 물적 자원조성을 한계단 올려 세울 수 있게 되었다”고 밝힘. 『조선중앙통신』 1999.04.24, 강택구 외(2016), pp.76-77.

32 IFRC(2010); IFRC, “Looking at Disaster Laws in DPRK,” July 1 2016, (검색일: 2021.06.15).

33 IFRC(2016).

34 2016년 함북도 수해 직후 발동된 유엔 북한 상주조정관 주도 긴급호소 결과 재난구호 프로그램은 ‘유엔 국가전략프레임워크(2017-2021)의 4가지 주요 목표에 기초해 영양 및 식량안보, 건강, 모자 보건, 물 위생과 교육, 살림집 복구건설의 6가지 영역에서 진행되었음. 2016년 유엔상주조정관과 북한 정부 사이에 체결한 UN-북한 전략프레임워크(UN-DPRK Strategic Framework 2017-2021)은 4가지 주요 아젠다(영양 및 식량안보, 사회개발서비스, 복원력과 지속가능성, 데이터와 개발 관리)를 제시, 북한 상주 국제기구, 인도주의단체들은 이에 기반해 각각 특화된 구호활동을 전개하는 한편 영역별 대응에서 통합적 연계를 구축함. Office of the UN Resident Coordinator DPRK, “Democratic People’s Republic of Korea-Flood Emergency Response Plan September 2016-February 2017,” (검색일: 2021.06.15).

35 로동신문은 10월 5일 ‘함북도 북부지역이 큰물피해를 입은것과 관련하여 유엔인도주의사업조정사무소와 유엔아동기금이 우리 나라에 대한 긴급협조를 결정하였다.’라고 보도한 바 있음. “함북도 북부피해지역에 유엔기구들이 협조를 결정,” 로동신문 2016.10.05, 4. 또한 같은 면에 지속적발전에 관한 평양국제토론회 소식을 함께 게재함. “지속적 발전에 관한 평양국제토론회 참가자들 도착,” 로동신문 2016.10.05, 4. 10월 8일에는 스위스정부의 긴급협조 제공을 보도하고(과학기술전당, 김일성종합대학 전자도서관, 주체사상탑, 국토환경보호성 중앙양묘장 등 국제토론회 참가자들의 참관 일정을 다뤘음. “함북도 북부피해지역에 스위스정부가 긴급협조 결정,” “지속적발전에 관한 평양국제토론회 참가자들 과학기술전당 참관,” 『로동신문』 2016.10.08, 5.

브리티쉬 콜럼비아종합대학 교수인 박정애 캐나다-조선지식교류협력계획 소장과 말레이시아, 미국, 중국, 인디아, 영국의 전문가들, 주조 여러 나라 외교 및 국제기구대표부 성원들이” 참가했음. 36 토론회는 “환경보호가 나라의 경제발전의 지속성을 담보하며 인간의 복리증진과 후대들을 위한 주요한 사명이라는데 대하여” 언급, “기후변화, 지속적인 농업개발, 물자원관리, 산림관리, 폐기물관리, 지속적인 관광개발분과로 나뉘어 진행”되었고 “<조선민주주의인민공화국에서 기후변화적응>, <조선민주주의인민공화국에서의 기후변화문제해결을 위한 활동>, <지속농업과 식량체계>, <조선민주주의인민공화국에서 지속농업개발실태와 전망>, <지속적물자원관리에 미치는 기후변화의 영향과 적응전략>, <급속히 더워지는 기후에서 지속적인 산림관리의 원칙들>, <아시아에서 폐기물을 에너지를로 전환하는 체계>, <조선민주주의인민공화국 관광자원의 특징과 주요관광자원의 분포에 대하여> 등의 토론들”을 통해 “환경을 보호하며 지속적발전전략을 작성하는데서 이룩한 성과와 경험들을 해설”했다고 보도함

## 4. 김정은 시대 북한의 재난위험경감 거버넌스

상기한 김정은 정권의 재난위험경감 인식과 함께 김정은 시대 북한의 재난위험관리 거버넌스에서는 뚜렷한 변화가 발견됨

- 첫째, 재난위험경감의 국제 규범 하에서 국제기구 및 INGO 네트워크를 통한 다자주의적 해결방안을 활용해 재난위험경감 역량을 강화하는 데 적극성을 보임
- 둘째, 이를 뒷받침할 북한 내부 법제도적 개혁을 통해 재난재해에 대한 단기 대응, 구호 뿐 아니라 장기적 관점에서의 더 나은 복원, 재건 및 예방을 지향하는 광범한 의미의 재난위험경감 거버넌스를 지향하는 방향성을 보임

### 1) 국제기구를 통한 재난위험경감 다자주의적 해결 노력

북한의 재난위험관리 설명에 있어 국제협력의 차원, 즉 재난위험관리 체계 및 메커니즘, 규범을 이해할

36 “지속적발전에 관한 평양국제토론회 진행,” 『로동신문』2016.10.07, 4.

필요가 있음.<sup>37</sup> 특히 임예준·이규창(2017)은 유엔의 재난위험경감 관련 규범과 체계를 정리하고 세계 및 지역, 그리고 국가적 차원에서 재난위험경감 프로그램이 어떤 협력 구조 하에 지원, 집행되는가를 보여 복한 재난대응 거버넌스의 지역 및 국제적 측면을 드러냄.<sup>38</sup>

2018년 아시아태평양 지역 재난대응 현황에 대한 유엔인도지원국(UNOCHA) 보고서를 참고하면, 재난대응 관련 국제조정기제는 글로벌 차원의 긴급구조조정관(ERC), 기구간상임위원회(IASC), 지역적 차원의 기구간상임위원회 아시아태평양지역네트워크(Inter-Agency Standing Committee Regional Network for Asia and the Pacific, IASC RN), 인도주의 민군 조정을 위한 지역자문그룹(Regional Consultative Group(RCG) on Humanitarian Civil-Military Coordination), 태평양 인도주의 팀(Pacific Humanitarian Team, PHT), 재난관리 아세안위원회(ASEAN Committee for Disaster Management, ACDM), 국가적 차원의 지역 및 인도조정관(RC/HC), 인도주의국가팀(Humanitarian Country Team, UNHCT)과 이들 행위자 간 조정을 위한 클러스터 접근, 인도주의 민군 조정(UN-CMCoord)로 구성됨.<sup>39</sup>

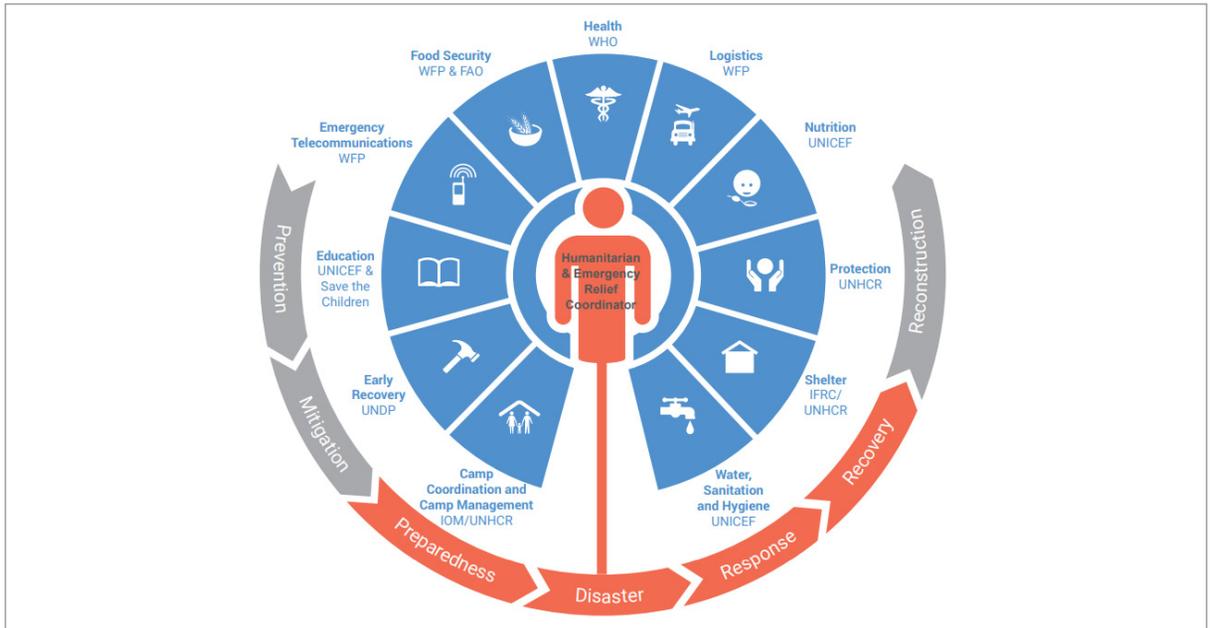
그림 2은 글로벌, 지역, 국가 수준의 다양한 행위자들을 조율하는 클러스터 접근의 구조를 나타내는데, 식량안보(세계식량계획/식량농업기구) 비상 원격커뮤니케이션(세계식량계획), 교육(유니세프 및 세이브더칠드런), 초기 복구(유엔개발계획), 캠프 조정 및 관리(국제이주기구/유엔난민기구), 식수, 위생(유니세프), 보호소(국제적십자사연맹/유엔난민기구), 보호(유엔난민기구), 영양(유니세프), 운송공급(세계식량계획), 건강(세계보건기구) 등 주요 주제영역별로 전문기구들의 지원이 어떻게 통합적으로 진행되는지 보여줌

37 명수정 외(2013); 강택구 외(2016); 임예준·이규창(2017).

38 임예준·이규창(2017)은 국제사회의 재난협력에 중요한 역할을 하는 주요 기금 및 기구들, 즉 유엔중앙긴급대응기금(Central Emergency Response Fund, CERF), 통합지원호소절차(Consolidated Emergency Appeal Process, CAP), 긴급구호조정관(Emergency Relief Coordinator, ERC) 및 인도주의 지원기구 간 상임위원회(Inter-Agency Standing Committee, IASC) 설립의 근거가 되는 1991년 유엔총회에서 채택된 ‘인도적 응급 지원의 조정 강화’ 등에서 확인된 인도주의 지원의 4대 원칙(인도, 공평, 중립, 독립) 원칙과 함께 주권존중, 인권존중 원칙을 지지함. 또한 재난 발생국과 국제사회의 재난구호 및 협력 의무를 밝힌 다음, 재난협력 관련 국제인도지원의 체계를 보임. 관련 체계는 유엔인도 지원국(UNOCHA), 긴급구호조정관(ERC)을 필두로 산하 국내적 차원의 상주조정관(Resident Coordinator, RC), 인도조정관(Humanitarian Coordinator, HC), 국제식량기구, 세계식량계획, 세계보건기구, 유엔개발계획, 유엔인구기구, 유엔난민기구, 유엔인간정주계획, 유엔아동기금 등의 세부 재난협력 활동을 지원하는 유엔 전문기구, 재원을 담당하는 중앙긴급대응기금(CERF), 국제적십자사연맹을 망라함. 임예준·이규창(2017), pp.71-90.

39 UNOCHA, “Disaster Response in Asia and the Pacific: A Guide to International Tools and Services,” 2018, (검색일: 2020.06.15), pp.42-56.

&lt;그림2&gt; 유엔 재난위험경감 사이클과 클러스터 접근



\*UNOCHA(2018), p.52.

실제 국제사회의 대북 재난구호 거버넌스에서 그림 2의 클러스터 접근의 구조를 확인할 수 있다는 데 주목할 필요가 있음

- 예를 들어 2016년 함경북도 수해복구를 위한 긴급호소 지원에서 유엔 전문기구들은 영양(UNICEF, WFP), 식량안보 및 농업(FAO, IFRC, WFP, 세계기아원조(Welthungerhilfe), 컨선월드와이드(Concern Worldwide), 건강(국제적십자위원회(ICRC), IFRC, UNFPA, UNICEF, WHO, 국제장애인협회(Handicap International), Welthungerhilfe), 식수위생(UNICEF, IFRC), 교육(UNICEF, Save the Children), 살림집복구(IFRC, UNDP, SDC, Concern Worldwide, 프리미에우장스(Premiere Urgence) Welthungerhilfe) 등 6가지 주제 클러스터 접근을 통해 통합적 구호를 진행함으로써 재난대응 및 복구에 기여했음.<sup>40</sup>
- 또한 2019년 태풍 ‘링링’ 발생 당시 재난 거버넌스에서 주제별 부문워킹그룹(Sector Working Group, SWG)에 따라 유엔 긴급구호 활동이 이뤄졌음. 예를 들어 국제적십자사연맹은 주거(shelter) 부문을 관장하는 한편 재난위험경감(DRR), 식수위생(WASH) 부문워킹그룹 공동 관리를 맡음.<sup>41</sup>

40 UNOCHA(2017).

41 IFRC(2020b).

- 유엔의 대북 재난구호 활동에서 확인되는 클러스터 접근은 북한의 국가 재난위험경감 거버넌스 체계 구축에서 개별 재난의 성격 혹은 규모에 따라 부문별 및 지역별 대응조직이 국가비상설자연재해대책위원회 산하에 형성되는 거버넌스 체계에서도 그 동형적 구조를 확인할 수 있음. 이는 김태균이 분석한 최근 유엔 지속가능발전목표 규범에 대한 북한의 ‘동형화’(isomorphism) 현상과 상통함.<sup>42</sup>

‘동형화’, 즉 보편적 국제 규범에 대한 북한의 수용, 적응은, 실제 북한이 유엔 재난위험관리 회의체들에 참석, 자국의 재난 대응 및 예방, 복구 노력을 보편적 맥락에서 위치짓고 교류, 협력을 발전시키기 위한 노력을 보여온 데서도 확인가능함.<sup>43</sup>

- 대표적으로 2017년 북한 대표단은 5월 22-26일 멕시코 칸쿤에서 열린 ‘재난경감 2017 글로벌 플랫폼’에서 한 기조연설에서 국가적 재난위험관리 거버넌스 수립을 통해 재해방지사업을 전 국가, 전 인민적 사업으로 충실히 진행하고 있다는 사례로 2016년 함경북도 수해복구 경험을 소개하고 복구 과정에 대한 국제사회 지원에 감사를 표한 바 있음.<sup>44</sup> 더불어 샌다이 프레임워크를 포함한 국제적 합의에 부합하게 재난위험경감을 위한 조치 차원에서 법제 정비, 국가 및 지역 수준의 중장기 사업을 추진, 재난위험관리 인적 역량 강화, 사전 준비 및 대응, 복구 향상을 위한 노력을 거듭하고 있다고 밝히면서 2024년까지의 산림화 사업에 대한 국가전략 및 이행계획 수립, 재해위험경감 사업과 기후변화에 관한 파리협정의 연계 실천 등의 노력도 강조함.<sup>45</sup>

## 2) 국내 법제 정비를 통한 재난위험경감 거버넌스 확립

김정은 시대 국가 재난재해 거버넌스에서 주목할 만한 변화는 기존에 여러 연관법으로 재난위험관리 법제가 존재했다가 2014년 6월 27일 최고인민회의 상임위원회 정령 76호로 통과된 ‘재해방지 및 구조·복구법’ 제정을 통해(2017년 개정), 재난위험관리에 대한 법규정 및 제도가 통합적으로 정비되었다는 점임.<sup>46</sup>

<sup>42</sup> 김태균, “유엔 지속가능발전목표와 발전 이데올로기: 북한의 자발적국가리뷰(VNR) 준비과정을 중심으로” 박지연 손혁상 외(2020), pp.61-65.

<sup>43</sup> 북한이 지속가능발전목표와 관련해 국제사회에 한 공약 및 발언에 대해서는, 최규빈, “유엔의 지속가능발전목표(SDGs)에 대한 북한의 인식과 대응,” 『북한연구학회보』 24권 1호(북한연구학회, 2020).

<sup>44</sup> UNDRR, Official Statatement of DPRK of Korea by Mr. Kang Il Sop, Chairman of the State Committee for Emerging and Disaster Management, Statement made at the Democratic People’s Republic of Korea, Statement made at the Global Platform for Disaster Risk Reduction, 2017, <http://www.preventionweb.net/english/professional/policies/v.php?id=53824>(검색일: 2020.06.15).

<sup>45</sup> Ibid.

<sup>46</sup> 2014년 재해방지 및 구조·복구법과 관련해 조선적십자회는 법안 정비과정, 그리고 국가비상재해대책위원회의 구성요소로서 역할을 수행했음. 특히 2014년 법 제정 이후 보충, 강화되어야 하는 영역에 대한 지원, 자문의 일환으로 IFRC가 후원한 북한-베트남 정부 및 적십자회 간 재난위험

- 2013년 북한은 국가계획위원회 산하 재난관리국을 설치하고 재난관리과를 관련 국 산하 부문별 성격에 설치한 것으로 알려졌다.<sup>47</sup> 이어 ‘재해방지 및 구조·복구법’ 제정에 따라 2014년 11월 30일 상시적 차원의 국가 재난위험관리 기구를 형성, 기존의 재난관리국은 국가비상재해대책위원회(State Committee on Emergencies and Disaster Management, SCEDM)로 통합됨.<sup>48</sup>
- 국가비상재해대책위원회의 역할은 재난관리와 관련해 모든 영역, 부문 성들을 지도, 조율, 통제하는 목적 하에 재난위험관리(Disaster Risk Reduction), 재난위험준비(Disaster Risk Preparedness), 초기 복구(Primary Recovery), 재난관리를 위한 과학기술적 기초 공고화(Consolidation of scientific and technological basis for disaster management)의 책임을 지는 것임.<sup>49</sup>
- 위원회는 산하에 조사 및 평가, 행정, 계획, 위험관리, 재정, 비상통제, 창고 및 공급, 대외 협력 및 감독 관련 8개 과를 설치하고, 재난위험관리를 위한 1단계 행동 계획을 수립해, 예방, 완화, 준비, 대응 및 기본복구를 아우르는 국가재난관리전략의 확립, 재난관리기술 발전 및 적용에 바탕한 재난위험평가, 준비 및 대응 평가, 초기 복구 수요 평가를 위한 방법론 개발, 북한 맥락에 맞춘 멀티클러스터/부문 초기 신속 평가(Multi-Cluster/Sector Initial Rapid Assessment, MIRA) 도구 채택을 당면 과제로 설정함.<sup>50</sup>

위원회 산하 재난위험관리 조직은 부문별 성 및 지역별 체계 두 차원으로 확립, 국가적 차원에서는 해당 재해성격에 연관된 부문들의 성(예를 들어 식량안보 재난상황의 경우 농업성, 임업성, 어업성, 국토환경보호성) 산하 재난관리과/초점(focal points)을 통해 관리하고, 지역적 차원에서는 도, 시·군 인민위원회 산하 대응체계를 조직함

관리 법제 교류 워크숍이 2015년, 2016년 연속으로 열림. 베트남은 북한과 법제상 유사성 및 재난위험관리에서의 성과 경험을 바탕으로 교류 대상으로 선정되었고 2016년 평양 워크숍은 베트남 인사들과 북한 정부, 적십자회, 북한 내 다양한 인도주의 지원 관계자들이 참여, 재난위험관리를 위한 법적 체계 향상을 협의함. IFRC(2016).

<sup>47</sup> FAO(2016), p.11.

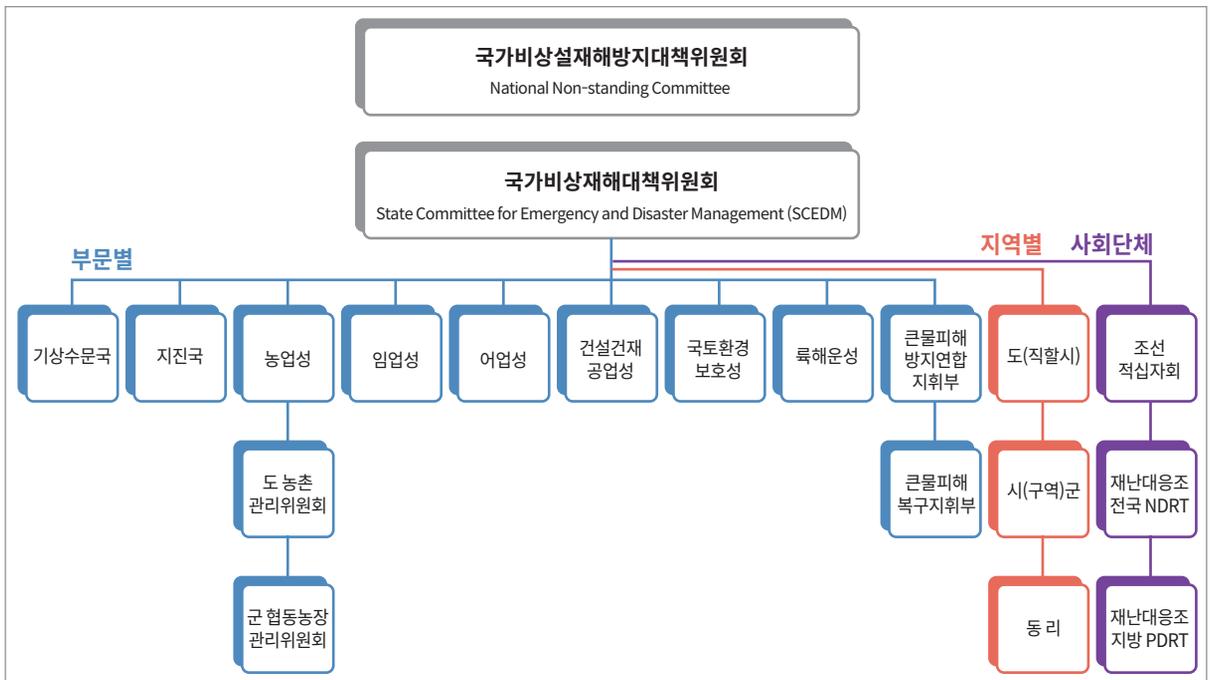
<sup>48</sup> 강택구 외는 FAO 2016년 보고서에 근거해 ‘긴급재난관리 국가위원회’라고 정리하고 있으며, 임예준·이규창도 이를 인용해 그 존재를 언급하고 있음. 강택구 외(2016), p.67-69; 임예준·이규창(2017), p.58. 저자는 FAO 보고서의 State Committee on Emergencies and Disaster Management, SCEDM 용어 번역에서, 북한 공식 보도에서 확인되는 이름인 국가비상재해대책위원회를 채택함. 『국가비상재해대책위원회에서』 『로동신문』 2019.09.07. 1-2.

<sup>49</sup> FAO(2016), pp.11-12.

<sup>50</sup> FAO(2016), p.12.

- 그림 3는 ECHO/FAO 보고서에서 밝힌 식량안보 문제와 연관된 재난위험관리 거버넌스 조직도를 바탕으로, 재난위험경감 거버넌스를 정리한 것임. 보고서는 ‘농업 부문 재난위험관리 역량 강화 프로젝트’의 성격상 식량안보 및 농업 복원 거버넌스에 초점을 맞추고 있어, 수해나 지진 화산피해 등 다른 재난 유형에 따라서 부문별 대응체계에 포괄되는 내각 산하 성들이 달라질 수 있고 재난 발생 공간에 따라 지역별 대응체계가 변화할 것임을 짐작할 수 있음. 한편 국가, 지역 체계에 포괄되지 않지만 실제 재난위험관리와 관련해 상시적으로 조직, 동원되는 조선적십자회의 존재를 고려할 필요가 있음.<sup>51</sup> 이에 따라 아래 거버넌스 운영에 대한 조직도에 사회조직 차원의 조선적십자회를 포괄했음

<그림3> 북한 재난위험경감 거버넌스 조직도



\*FAO(2016, 14), 강택구 외(2016), 임예준·이규창(2017), 석재왕·홍윤근(2020) 등을 참조해 저자 정리

주기적으로 발생하는 재난 대응복구 과정에서 지속된 국제사회와 북한의 협력 결과, 김정은 시대의 재난 거버넌스는 초기 대응과 복구 재건, 예방에 이르는 광범한 재난위험경감 측면에서 일정한 진전을 보여왔음. 특히 2016년 태풍 ‘라이언록’, 2019년 태풍 ‘링링’ 피해복구 사례에서는, 유엔 인도주의대응팀과 북한 정부의 재난상황에 대한 공동 실사, 이에 기초한 긴급구호 지원 및 사후 평가가 이뤄졌기 때문에 국제기구 및 인도주의

51 국제적십자사연맹 지부인 조선적십자회는 내각에 구성된 국가재난조정위원회(National Disaster Coordinating Commission, NDCC)에 포괄되며 재난 상황에서 중앙 및 지방 차원의 재난관리 실무그룹과의 협의 등을 진행하는 중요한 역할을 담당함. IFRC(2010), p.13.

네트워크 보고서들을 통해 북한 재난 거버넌스의 시간적 변화를 파악할 수 있음.<sup>52</sup>

- 우선 2016년 태풍 라이언룩과 2019년 태풍 링링 대응에서 눈에 띄는 것은 태풍 피해가 발생하기 이전의 예방, 대비 차원의 국가적 노력이 보다 효과적으로 진행되고 있다는 것임
- 단적으로 김정은 국무위원장은 2019년 태풍 ‘링링’ 상륙 전 당 중앙군사위원회 비상확대회의를 소집, 예경보 정보에 따라 피해가 예상되는 지역에 대한 국가적 비상대책을 지시하고 국가비상설자연재해대책위원회의 통일적 지휘 체계 하에 주요 부문, 지역별 대응을 주문함.<sup>53</sup>

2012년 김정은 당 제1비서가 질책했던 예경보 시스템은 재편, 강화되어 태풍 피해 예상 지역에 대한 사전 정보공유가 이뤄졌고 국가적 차원의 비상조치에 따라 지역별 재난대응체계에서는 지방 정부 협력 하에 도, 시, 군 등 지역 단위 적십자회가 커뮤니티 내 예경보 등 정보를 공유하고 준비 동원 태세를 갖춰 과거 재난 피해가 없던 지역에서 새로운 희생을 막는 성과를 보임.<sup>54</sup>

- 태풍 ‘링링’에 대한 구호지원 사업과 연동된 2019년 9월 23일 용강군 모니터링 과정에서, 2015년에 열린 초기 경보 초기 행동 훈련이 태풍 ‘링링’ 재난시 지역주민들이 재난에 대비하고 경보 메시지를 받았을 때 행동방침을 취하는 데 효과를 거뒀다는 국제적십자사연맹의 평가가 보듯, 지속된 국제사회 구호지원의 상호작용 과정에서 인식제고 노력과 국가적 재난 거버넌스 향상 노력도 일정한 진전을 낳았음.<sup>55</sup> 이러한 변화는 2020년, 2021년 내내 봄철 국토관리사업 차원에서 사전 재해방지대책에 힘을 쏟는 사회적 분위기로도 관찰됨.<sup>56</sup>
- 2014년 재해방지 및 구조복구법 제정, 개정 이후 강화된 재난위험경감 거버넌스에 따라 국가재난위험경감전략(2019-2030), 국가환경보호전략(2019-2030)을 수립하고, 기후변화 대응 차원에서 탄소배출감축 목표 이행을 위한 산림녹화계획(2015-2024)을 추진하는 등 재난위험경감 및 기후변화행동을 위한 국제 규범에 부합하게 재난위험경감 정책을 보완, 수행하는 모습들이 관찰되고 있는 것도 주목해야 함.<sup>57</sup> 최근 김정은 정권은 유엔 지속가능개발목표(UN SDGs) 규범을 수용해 자국의

52 UN RC(2016); IFRC(2019), IFRC(2020a), IFRC(2020b).

53 『로동신문』2019.09.07, 1.

54 2019년 태풍 ‘링링’ 구호복구 과정에 대한 2020년 IFRC 평가보고서는 2019년 초기 대응에서 이미 정부 차원에서 피해 지역에 대한 경보 알람이 이뤄졌고 이러한 사전적 조치를 바탕으로 조선적십자회 지부들도 지역사회 대비태세를 강화했다고 지적함. 태풍 상륙 전 조선적십자회 중앙과 지방 지부는 24시간 경계태세로 준비, 황해남북도, 평안남북도, 자강도, 함경남북도 등 7개 도에 태풍 경보가 발동됨에 따라 7개 도 내 110개 군 단위 지부들은 지방정부와 협력 하에 예방 조치를 취했음. IFRC(2020b), pp.1-2.

55 IFRC(2020), p.6; Benjamin Silberstein, “North Korea’s Disaster Management: Getting Better, but a Long Way to Go,” 38 North, September 14, 2020, <https://www.38north.org/2020/09/bkatzeffsilberstein091420/>(검색일: 2021.05.20).

56 “전략적 안목을 가지고 계획적으로 내밀어야 한다,” 로동신문 2021.03.14.; “강 하천 정리 사업에 큰 힘을 넣자,” 로동신문 2021.03.31.

57 DPRK Permanent Mission to the United Nations(2019); Green Climate Fund, “Readiness Proposal,” 2019, <https://www.greenclimate.fund/sites/default/files/document/readiness-proposals-democratic-republic-korea-fao-nda-strengthening->

국가발전전략, 혹은 국가발전계획을 이에 연동시켜 정당화하는 등 국제적 개발협력 규범에 대한 ‘동형화’를 통해 국제사회 일원으로서의 국가 정체성을 인정받으려는 양상을 보임.<sup>58</sup> 유엔 회원국으로서 의무를 다하는 한편 기후변화대응, 재난위험경감 등 국제사회에 대한 의무를 지속적으로 수행하기 위한 권리도 주장하는 최근 북한의 모습은 재난위험경감 뿐 아니라 다양한 영역에 대한 국제 표준에 부합하는 전략 수립 및 활동계획 추진이 북한에 가지는 전략적 의미를 가능하게 함.<sup>59</sup>

- 2019년 태풍 링링 사례에서는 북한의 재난재해 거버넌스, 특히 지역 커뮤니티 차원에서 실제 구호활동에 기반적 역할을 하는 조선적십자회의 동원 정도에서도 진전이 발견됨. 이미 국제적십자사연맹은 북한에서 재난협력을 시작한 지 10년여가 지난 2010년 보고서에서 지역 커뮤니티 차원의 재난대응 거버넌스의 필요성을 강조한 바 있음.<sup>60</sup> 이러한 꾸준한 관심의 연속선상에서 태풍 ‘링링’ 구호과정에서 조선적십자회는 재난대응 및 복구과정에서 커뮤니티 관여 및 책임성(Community Engagement and Accountability, CEA) 제고 활동을 강화함.<sup>61</sup> 태풍 ‘링링’ 복구과정에서 북한 재난 거버넌스는 코로나19 팬데믹에 따른 봉쇄와 대북제재 효과로 국제적십자사연맹의 자금 지원이 지연되어 조선적십자회 자체 자금으로 우선 총당하는 등 공급, 자금, 기간 연장 등 난관에 봉착했지만, 하위 지역단위에 이르는 거버넌스 조직 운영 면에서는 기존의 경험을 토대로 안정적 수행을 보였음.<sup>62</sup>
- 마지막으로 국가적 거버넌스의 효과적 운영과 관련해 2019년 태풍 ‘링링’의 재난위험경감 사업은 중앙 정부가 위로부터의 통합적 대응전략 및 행동계획 추진에 적극적으로 나서고 있음을 보여줌. 재난위험경감의 국가적 노력을 ‘인민대중제일주의’ 정치로 정당화하는 정권 차원의 의도와 결합해 다양한 인식제고 노력이 나타난 것과 상통하게, 주요 당, 정 기관이 직접 현장에 달려가 신속한 초기 대응 전략 및 실천을 지도, 관리하는 형태가 2020년 코로나19 팬데믹 이후 자연재해 비상국면에서 더욱 가시화되고 있음. 2020년 여름 수해복구 과정에서 김정은 정권은 재해지역 현지에서 당 정무국 회의를

country-programming.pdf(검색일: 2021.06.15).

58 김태균(2020); 최규빈(2020).

59 ‘재난경감 2017 글로벌 플랫폼’ 연설에서 북한 대표단은 재난위험경감 노력을 위한 국제사회의 금융적 지원을 요청한 바 있음. 마찬가지로 기후변화대응 맥락에서 2019년 북한은 녹색기후기금에 향후 기후변화 적응 및 완화 사업을 안정적으로 수행하기 위한 기술, 금융적 지원사업 신청을 제출함. Green Climate Fund(2019). 북한이 유엔 식량농업기구를 통해 제출한 지원사업 신청은 통과되었으나 유엔 안보리의 반대로 보류된 상황임. Daniel Wainer, “U.S. Halts UN Proposal to Help North Korea Address Climate Risk,” Bloomberg, April 23, 2020. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-04-22/u-s-halts-un-proposal-to-help-north-korea-address-climate-risk>(검색일: 2021.06.15).

60 IFRC(2010).

61 IFRC(2020b), p.8.

62 IFRC(2020b).

이어가는 등 파격적인 당, 정 연속회의 및 현지 대응체계 구축 노력을 보였음.<sup>63</sup> 2016년 태풍 ‘라이언록’ 복구과정에서 당대회 직후 200일 전투에 동원된 인민군대, 돌격대를 재해지역에 급파해 인민대중 중심 사회주의 명제를 강조한 것이나, 2020년 최고지도자의 서한을 통해 수해 지역 복구재건에 1만 2천명의 ‘수도당원사단’을 파견, ‘80일 전투’의 주타격방향을 재해복구로 설정하고 그 결속의 끝에 2021년 1월 8차 당대회를 개최한 것은 김정은 정권에서 재난재해 거버넌스가 국가통치 차원에서 얼마나 중요한 위치를 차지하고 있는가를 반증함

## 5. 한반도 재난위험경감 협력 제언

지금까지 살펴본 김정은 시대 북한의 재난위험경감 관련 인식 및 거버넌스의 변화는 한반도 재난위험경감 협력을 구상, 정책 대안을 제기하는 데 중요한 함의를 제공함

본 연구가 김정은 시대 북한의 재난위험경감 거버넌스 변화에서 주목하는 점은 크게 두 가지임

- 첫째, 1990년대 후반 이후 대북 인도주의 사업을 지속한 국제기구, 국제 인도주의 네트워크의 구호지원 및 인식제고 활동의 효과로, 북한이 재난위험경감 거버넌스 진전 과정에서 국제기구, 다자 메커니즘과의 상호작용 및 보편 규범의 적용에 친화성을 보인다는 점임
- 둘째, 재난위험경감을 위한 국내 법제도 정비를 통해 감염병, 기후변화, 자연재해 등 비전통안보 위협에 대한 대응 체계를 구축함으로써, 자연재해, 기후변화 등 위협이 질적, 양적으로 팽창해 미시적 차원을 넘어 국가안보 위협으로 창발하는 ‘신흥안보’에 대한 문제인식 변화 뿐 아니라 국내외 거버넌스 확립에 적극성을 보인다는 점임

이를 바탕으로 본 연구는 향후 한반도 재난위험경감 협력에 있어 북한 상주 유엔기구들을 경유, 다자적 틀 내에서 재난위험경감의 공동 대응을 확립하는 것이 현실적으로 효과적인 방법이 될 것이라고 주장함

- 예를 들어 유엔아시아태평양경제사회위원회(UNESCAP) 차원의 역내 재난위험경감의 다자적 틀 등 지역 및 국제적 재난위험경감의 메커니즘에 망라된 회의체들에서의 남북 공동참여 및 접촉을 시작으로 한반도·동북아시아 재난재해 공동대응 의제 및 구체적 지원활동들을 협의할 수 있을 것임

63 『로동신문』 2020.08.27.; 2020.09.06.

- 1990년대 후반부터 재난위험경감 대북 인도주의 구호활동에서 중요한 역할을 지속해온 국제적십자자연맹을 경유해 재난위험경감 프로그램 지원, 공동 대응 및 협력 의제를 발굴하고 장기적 관점에서 한반도 재난위험경감의 비전을 수행하는 방법도 가능한 경로 중 하나임. 국제적십자자연맹 내 한국적십자회, 조선적십자회 간 재난위험경감 주제의 소통 및 교류, 공동 대응 활동의 추진 등을 일차적으로 고려해볼 수 있을 것임
- 대북제재와 코로나19 팬데믹에 따른 국경봉쇄로 북한 상주 국제기구들의 활동 자체가 위협받는 상황에서, 한국 사회가 인수공통감염병, 자연재해 등 ‘신흥안보’ 위협이 초래하는 북한 내 인도주의적 문제, 인권 이슈에 국제적 관심을 환기함으로써 국제적 차원의 인도주의 구호, 재난위험경감 지원의 안정적 운용을 간접적으로 지지, 후원하는 것도 북한 내 재난위험경감 거버넌스의 안정성을 확보하는데 기여할 것임

재난위험경감을 위한 샌다이 프레임워크 수행을 위한 국제적 노력의 틀 안에서 한반도 차원의 재난위험경감 협력을 구성하는 것은 ‘신흥안보’ 아젠다를 통해 현재 교착된 한반도 평화프로세스, 남북관계 국면을 타개하는 데서 새로운 동력을 제시할 수 있음

- 특히 한국이 쓰나미 등 동아시아 차원의 기후위기 적응 및 완화의 보편적 목적을 수행하는 데서 한반도 차원, 지역 차원의 재난위험경감 협력에 이니셔티브를 발휘한다면 이는 궁극적으로 한반도 평화구축을 위한 다자적 협력을 구성, 지지를 확보하는데 기여할 수 있음
- 한국 정부의 방역 협력, 재난 공동대응 등 인도주의적 협력 제안들을 ‘비본질적 의제’로 비판한 북한 역시 실제로는 국제기구, 다자 메커니즘의 맥락에서 보편적 규범에 적응하는 재난위험경감 노력을 발전시키고 있다는 점에서, 비전통안보 접근의 정책적 함의 자체를 차단할 필요는 없음

포스트 팬데믹 국제질서에서 향후 더욱 높아질 ‘신흥안보’ 위협의 중요성을 고려할 때, 한반도 재난위험경감 협력은 장기적 관점에서 지역 차원의 중층적 네트워크를 발전시켜 나갈 필요가 있을 것임

- 전염병, 기후변화 등 초국경적 전파 · 확산을 보이는 ‘신흥안보’ 이슈의 하나인 재난재해 위험 자체의 성격상, 재난위험경감 노력 역시 일국의 경계에 갇히지 않는 지역적, 국제적 차원의 협력이 요구됨. 한국은 이러한 초국경적 재난위험경감 규범을 제안, 조직화하는 규범의 주창자(norm entrepreneur), 또는 기존 규범을 변형, 확산에 기여하는 변형 전달자(message entrepreneur) 역할을 수행함으로써, 역내 재난재해 협력으로부터 장기적 평화구축에 기여하는 다자적 환경 조성에 일조할 수 있음.<sup>64</sup>

<sup>64</sup> 이혜정 · 박지범은 인간안보 국제규범이 대륙별로 확산, 심화된 과정을 분석하면서 피넬모어와 시킨크(Finnemore and Sikkink)의 ‘규범주창자’ 개념을 절충, 후쿠다-파르와 홀(Fukuda-Parr and Hulme)의 ‘변형전달자’ 개념을 통해 유럽, 아프리카, 아메리카, 아시아 인간안보 개념의 지역적 변이를 설명함. ‘규범주창자’가 이상적 가치, 이타심, 도덕감 등에 의해 새로운 규범을 제안, 조직화해 그 수용을 위해 노력하는 행위자라면, ‘변형전

- 특히 북한이 기상수문 관련 정비, 재해방지 및 복구, 구조법 제정 과정에 협력을 진행한 중국, 베트남, 몽골 등을 시작으로 동아시아 국가들과의 재난위험경감 협력을 진행, 양자, 소다자 혹은 더 확대된 형태 등 다양한 조합의 협의체, 대응 노력을 만들어갈 수 있을 것임
- 유럽의 탈냉전을 가져온 헬싱키 프로세스에 기여한 발트해 환경협력 등 비전통안보 협력의 교훈을 고려할 때, 한국 사회가 재난위험경감 협력을 위한 지역 내 ‘인식공동체’ 형성을 위한 교류를 발전시키는 데 선차적 관심을 기울이는 것도 중요하다고 판단됨.<sup>65</sup> 재난위험경감 현실태 및 국제적 대응의 필요성, 방법 등과 관련된 다양한 지식 및 관심 제고를 위한 시민사회, 학계 및 전문가집단들의 역할 증대와 지역적 접촉, 교류협력을 촉진함으로써, 한국은 지역적 차원의 다양한 민간·정부 네트워크 발전에 기여하고 이를 기반으로 재난위험경감의 한반도 차원의 공동 대응의 비전과 프로그램을 현실화할 수 있을 것임

달자'란 새로운 규범의 확산 과정에서 이를 수용할 수밖에 없는 상황, 또는 새 규범을 자기 이익, 입장에 맞게 이해, 수정해야 하는 경우 이를 변형하는 행위자를 뜻함. 이해정 · 박지범, “인간안보: 국제규범의 창안, 변형과 확산,” 『국제지역연구』22권 1호, (한국의국어대 국제지역연구센터, 2013).

65 고상두, “발트해 환경협력의 성공 요인: 탈국경적 인식공동체의 역할,” 『통일정책연구』29권 2호, (통일연구원, 2020).

## 참고문헌

강택구 외, 『통일 대비 북한지역 자연재해 대응을 위한 자료 구축과 남북협력 방안 연구(Ⅰ)』 한국환경정책평가연구원, 2016.

강혜석, “김정은 시대 통치담론 변화와 ‘국가’의 부상: <김정일애국주의와 <우리 국가제일주의>를 중심으로,” 『국제정치논총』 59권 3호(한국국제정치학회, 2019).

고상두, “발트해 환경협력의 성공 요인: 탈국경적 인식공동체의 역할,” 『통일정책연구』 29권 2호(통일연구원, 2020).

김도균·박재묵, “허베이 스프리트호 기름유출사고 이후 재난관리 거버넌스 구축 실패와 재난 복원력의 약화,” 『환경사회학연구 ECO』 16권 1호(한국환경사회학회, 2012).

김상배(편), 『신흥안보의 미래전략』 서울: 사회평론, 2016.

김상배·신범식 편, 『동북아 신흥안보 거버넌스』 서울: 사회평론, 2019.

김상배·신범식 편, 『한반도 신흥안보의 세계정치』 서울: 사회평론, 2017.

김성철 편, 『재난과 평화』 서울: 아카넷, 2015.

김원식·이기동, “김정은 정권의 통치이념 변화 동향 분석,” INSS 전략보고 93호(국가안보전략연구원, 2020).

김진환, “김정은 시대 지배이데올로기의 특징과 전망: “김일성주의”에서 “김일성-김정일주의”로,” 『북한연구학회보』 17권 2호(북한연구학회, 2013).

김태균, “유엔 지속가능발전목표와 발전 이데올로기: 북한의 자발적국가리뷰(VNR) 준비과정을 중심으로,” 박지연·손혁상 외, 『북한개발협력과 지속가능발전목표』 서울: 오름, 2020.

김호홍, 『김정은 시대 신안보 정책과 남북한 협력 방향』 INSS 연구보고서 (국가안보전략연구원, 2020).

명수정 외, 『한반도 기후변화 대응을 위한 남북협력 기반 구축 연구 III』 한국환경정책평가연구원, 2013.

명수정, 『북한의 환경인프라 조성을 위한 환경협력 연구』 한국환경정책평가연구원, 2017.

문경연·정구연, 『유네스코와 북한』 서울: 유네스코, 2018.

박재묵, “환경재난으로부터 사회재난으로,” 『환경사회학연구』 12권 1호(한국환경사회학회, 2008).

서울특별시, 『2020 서울평화대화』 서울시, 2020.

석재왕·홍윤근, “북한주민의 재난 및 재난관리 인식에 대한 연구,” 『국가안보와 전략』 20권 1호(국가안보전략연구원, 2020).

신영진, “‘One Health & One Korea’ 구상: 코로나 대유행기 남북 보건의료협력,” (한반도 평화 심포지엄, 2020).

오삼언·김은희, “북한 임농복합경영의 사회경제적 함의와 남북 산림협력 방향,” 『북한연구학회보』 24권 1호(북한연구학회, 2020).

오삼언·김은희·김경민, “김정은 시대 산림정책의 특징,” 『북한학연구』 14권 2호(동국대 북한학연구소, 2018).

윤석준, “한반도의 지속가능한 평화를 위한 ‘그린 뉴딜’ 남북경협,” 『평화학연구』 21권 4호(평화연구학회, 2020).

윤정현, “신홍안보 위협과 네트워크 거버넌스: 불확실성 시대의 초국가적 난제와 대응전략,” 『한국정치학회보』 54권 4호(한국정치학회, 2020).

이경희, “북한과 유엔의 진화하는 협력 게임: 유엔의 대북 개발협력 유형의 변화 분석을 중심으로,” 『현대북한연구』 22권 2호(북한대학원대 심연북한연구소, 2019).

이규창, “감염병 확산 방지를 위한 남북협력과 재난공동대응,” 『온라인시리즈 CO 20-03』(통일연구원, 2020).

이재열, 김동우, “이중적 위험사회형 재난의 구조,” 『한국사회학』 38권 3호(한국사회학회, 2004).

이혜정·박지범, “인간안보: 국제규범의 창안, 변형과 확산,” 『국제지역연구』 22권 1호(한국외국어대 국제지역연구센터, 2013).

임예준·이규창, 『북한 재난협력 방안과 과제』 통일연구원, 2017.

정아름, “중, 북한에 첨단 기상관측장비 지원 결정,” RFA, 2011.12.13. [https://www.rfa.org/korean/in\\_focus/meteorologicalequipment-12132011144233.html](https://www.rfa.org/korean/in_focus/meteorologicalequipment-12132011144233.html)

정영철, “북한의 ‘우리 국가제일주의’: 국가의 재등장과 ‘체제 재건설’의 이데올로기,” 『현대북한연구』 23권 1호(북한대 심연북한연구소, 2020).

최규빈, “유엔의 지속가능발전목표(SDGs)에 대한 북한의 인식과 대응,” 『북한연구학회보』 24권 1호(북한연구학회, 2020).

최현아, “김정은 시대 환경관련 활동과 협력 방안,” 『통일정책연구』 28권 2호(통일연구원, 2019).

최현아, “남북한 산림협력 방향과 과제: 국제사회 지원 사업을 바탕으로,” 『통일정책연구』 27권 2호(통일연구원, 2018).

최현아, “지속가능발전 목표 이행을 위한 북한의 노력과 협력 방안,” 『통일문제연구』 32권 2호(평화문제연구소, 2020).

최현아·젤리거 베른하르트, “북한 환경문제 해결을 위한 협력 방안,” 『통일연구』 21권 1호(연세대 통일연구원, 2017).

최현정, “2014년 기상이변과 북한사회의 위기 가능성,” ISSUE BRIEF 2014-22(아산정책연구원, 2014).

황수환, “자연재해 대응 관련 북한의 정책과 법·조직체계,” 『입법과 정책』 9권 3호(국회입법조사처, 2017).

Benjamin Habib, "Balance of Incentives: Why North Korea Interacts with the UN Framework Convention on Climate Change," *Pacific Affairs*, 88(1), (2015).

Benjamin Habib, "Climate Change and Regime Perpetuation in North Korea," *Asian Survey*, 50(2), (2010).

Daniel Wainer, "U.S. Halts UN Proposal to Help North Korea Address Climate Risk," Bloomberg, April 23, 2020. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-04-22/u-s-halts-un-proposal-to-help-north-korea-address-climate-risk>

DPRK Permanent Mission to the United Nations, "Updated Nationally Determined Contribution of the DPRK," 2019, [https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Democratic%20People%27s%20Republic%20of%20Korea%20First/2019.09.19\\_DPRK%20letter%20to%20SG%20special%20envoy%20for%20NDC.pdf](https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Democratic%20People%27s%20Republic%20of%20Korea%20First/2019.09.19_DPRK%20letter%20to%20SG%20special%20envoy%20for%20NDC.pdf)

FAO, "Enhancing Institutional Capacities in Disaster Risk Management for Food Security in the D.P.R Korea," 2016,

Green Glimate Fund, "Readiness Proposal," 2019, <https://www.greenclimate.fund/sites/default/files/document/readiness-proposals-democratic-republic-korea-fao-nda-strengthening-country-programming.pdf>

IFRC, "Building Capacity in Disaster Risk Management," 2010, <https://www.ifrc.org/Global/Publications/disasters/resources/reducing-risks/201300-North-Korea-Case-Study.pdf>

IFRC, "DREF Operation Update DPR Korea: Typhoon Lingling," December 17 2019, <https://reliefweb.int/report/democratic-peoples-republic-korea/dpr-korea-typhoon-lingling-emergency-plan-action-epoa-0>

IFRC, "DREF Operation Update DPR Korea: Typhoon Lingling," March 12, 2020, <https://reliefweb.int/report/democratic-peoples-republic-korea/dpr-korea-typhoon-lingling-emergency-plan-action-epoa-1>

IFRC, "Final Report DPR Korea: Typhoon Lingling DREF n° MDRKP014," July 23 2020, <https://reliefweb.int/report/democratic-peoples-republic-korea/dpr-korea-typhoon-lingling-final-report-dref-n-mdrpk014>

IFRC, "IFRC Democratic People's Republic of Korea Program Overview 2019," March 5 2019,

IFRC, "Looking at Disaster Laws in DPRK," July 1 2016, <https://reliefweb.int/report/democratic-peoples-republic-korea/looking-disaster-laws-dprk>

Jay Song and Benjamin Habib, "The Hidden Variable: Environmental Migration from North Korea," *The Pacific Review*, 2020, DOI: 10.1080/09512748.2020.1778061.

Stephanie Burnett, "This Is a Really Bad Time to be a North Korean Weather Forecaster," TIME, June 12, 2014, <https://time.com/2862740/this-is-a-really-bad-time-to-be-a-north-korean-weather-forecaster/>

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

UNESCO, "National Report on IHP Related Activities (IHP)," 2014, [http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/SC/pdf/ihp\\_ic\\_xxi\\_national\\_report\\_dpr\\_korea.pdf](http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/SC/pdf/ihp_ic_xxi_national_report_dpr_korea.pdf)

UNOCHA, "Disaster Response in Asia and the Pacific: A Guide to International Tools and Services," 2018, [https://www.unocha.org/sites/unocha/files/ROAP\\_DisasterGuide.pdf](https://www.unocha.org/sites/unocha/files/ROAP_DisasterGuide.pdf)

UNOCHA, "Joint Assessment North Hamgyong Floods 2016," September 11 2016.

William Kim, Jee Abbey Lee, "UN Weather Agency May Assist North Korea," VOA, June 12, 2014. <https://www.voanews.com/east-asia/un-weather-agency-may-assist-north-korea>.

### 국제전략 Foresight 발간현황

vol	제목	작성자	발행일
1	미·중 경쟁 시대의 한국의 안보전략	유재광 (前 국회미래연구원 부연구위원)	2020.9.24
2	뉴노멀과 한국의 대외 경제전략	유재광 (前 국회미래연구원 부연구위원)	2020.11.5
3	미중기술패권경쟁과 중국의 강대국화 전략 - '기술혁신'과 '기술동맹' 경쟁을 중심으로	차정미 (국회미래연구원 부연구위원)	2021.8.12
4	포스트 팬데믹 한반도 평화공존을 위한 재난위험경감 협력방향	김태경 (거버넌스그룹 부연구위원)	2021.10.14



- 이 자료는 아래 홈페이지에서 확인하실 수 있습니다.  
국회미래연구원 홈페이지  
[www.nafi.re.kr](http://www.nafi.re.kr) (미래연구-미래보고서-브리프형 심층분석 보고서)

