

연구보고서 2021-20

# 대북제재 국면에서 보건복지 분야의 인도주의적 면제 활용 방안 연구

조성은  
고경표·도경옥·엄주현·조영주



사람을  
생각하는  
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



한국보건사회연구원  
KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



## ■ 연구진

연구책임자	조성은	한국보건사회연구원
공동연구진	고경표	한국보건사회연구원 연구원
	도경옥	통일연구원 연구위원
	엄주현	(사)어린이의약품지원본부 사무처장
	조영주	한국여성정책연구원 부연구위원

연구보고서 2021-20

### 대북제재 국면에서 보건복지 분야의 인도주의적 면제 활용 방안 연구

발행일 2021년 12월  
발행인 이태수  
발행처 한국보건사회연구원  
주소 [30147]세종특별자치시 시청대로 370  
세종국책연구단지 사회정책동(1~5층)  
전화 대표전화: 044)287-8000  
홈페이지 <http://www.kihasa.re.kr>  
등록 1999년 4월 27일(제2015-000007호)  
인쇄처 (주)삼일기획

---

© 한국보건사회연구원 2021  
ISBN 978-89-6827-817-4 93330  
<https://doi.or.kr/10.23060/kihasa.a.2021.20>

## 발|간|사

평화와 번영의 한반도를 주요 국정 목표로 삼은 문재인 정부의 출범 이후 남북관계는 그야말로 롤러코스터를 탄 듯 낙관과 비관이 교차하는 격변의 과정을 겪었다. 한때 한반도 평화 정착과 통일까지도 멀지 않은 듯 했지만, 2019년 2월의 하노이 제2차 북미정상회담 결렬 이후 북미 관계가 냉각되면서 남북의 교류협력 사업도 교착상태에 빠졌다.

그럼에도 불구하고 한반도 평화 정착이라는 방향만큼은 여전히 중요한 국정 목표이며 앞으로도 변함없이 추진해야 할 정책 방향이다. 특히 인권의 관점에서 볼 때 북한 주민들의 최소한의 삶의 질이 유지될 수 있으려면 우리나라를 비롯하여 국제사회의 지원이 불가피하다. 정치·군사적 판단과는 별개로 인도주의적 관점에서 저개발 상태인 북한에 대한 관심과 지원은 지속되어야 할 것이다. 앞으로의 상황을 생각할 때 북한 주민에 대한 지원은 한반도 인적자본에 대한 투자로 이해할 수 있다. 다만 유엔의 강력한 대북제재와 미국의 행정제재 등으로 북한에 대한 지원사업이 쉽게 이루어지지 못하고 있다. 이런 점에서 본 연구가 유엔의 대북제재 면제를 활용하여 남북 보건복지 분야의 교류·협력을 활성화할 전략을 체계적으로 논의한 것은 시의적절하다고 할 수 있다. 앞으로 남북관계가 긍정적으로 발전하여 본 연구가 더 구체화되고 실현될 수 있는 환경이 조성되기를 기대한다.

본 연구는 본원의 조성은 연구위원의 책임하에 국책연구기관인 통일연구원의 도경옥 연구위원, 한국여성정책연구원의 조영주 부연구위원, 본원의 고경표 연구위원이 참여해주시고, 대북사업 현장에 계신 어린이의약품지원본부 엄주현 사무처장님도 큰 역할을 담당하여 주셔서 진행될 수 있었다. 서로 다른 분야와 위치에서 하나의 연구를 위해 협업하기가 쉽지

---

---

않은데, 참여해주신 연구진 모두에게 감사드립니다.

끝으로 본 연구의 결과는 연구진의 견해이며 본원의 공식적인 견해는  
아님을 밝혀 두며, 이 연구결과가 향후 한반도 평화·번영의 길에 귀하게  
쓰이길 바란다.

2021년 12월

한국보건사회연구원 원장

**이 태 수**





Abstract .....	1
요약 .....	5
<b>제1장 서론 .....</b>	<b>13</b>
제1절 연구의 배경 및 목적 .....	15
제2절 연구의 내용과 방법 .....	19
<b>제2장 대북제재와 인도주의적 면제 .....</b>	<b>21</b>
제1절 유엔 제재에서 인도주의적 면제 제도의 도입 배경 .....	23
제2절 대북제재 현황 .....	34
제3절 1718 제재 체제의 인도주의적 면제 메커니즘 .....	38
제4절 1718 제재위원회 전문가패널 보고서 분석 .....	47
<b>제3장 민간단체 승인 활용사례와 유엔 면제 승인 대응전략 .....</b>	<b>59</b>
제1절 민간단체들의 유엔 면제 승인 활용의 배경 .....	61
제2절 유엔의 제재 면제 승인의 시작 .....	65
제3절 민간단체들의 유엔 제재 면제 승인에 대한 대응 .....	70
제4절 남한 민간단체의 경험 분석 .....	75
제5절 유엔면제승인 이후의 남은 문제 .....	85

<b>제4장 대북제재 면제를 활용한 남북교류협력 방안</b> .....	<b>91</b>
제1절 대북제재 국면에서의 보건복지 분야 남북교류협력 추진 방향 .....	94
제2절 대북제재 면제를 활용한 보건복지 남북교류협력 추진 과제 .....	105
제3절 대북제재 면제를 활용한 남북교류협력 활성화 기반 조성의 과제 .....	113
<b>제5장 결론</b> .....	<b>129</b>
제1절 연구의 주요결과 .....	131
제2절 정책적 시사점 .....	136
<b>참고문헌</b> .....	<b>141</b>
<b>부록</b> .....	<b>153</b>
[부록 1] 2021년 6월, 유효한 인도주의 면제사업 .....	153
[부록 2] 1718 위원회 홈페이지에 게시된 면제승인 물자 내역 .....	155
[부록 3] 주요 유엔면제승인 관련 언론보도 현황 .....	159
[부록 4] 유엔면제 요청 신청서 양식 .....	160
[부록 5] 유엔면제승인 서신 .....	162
[부록 6] 제20대~제21대 국회의 관련 법률 발의안 .....	164

# 표 목차



〈표 1-1〉 2016년 이후 유엔 안보리의 대북 제재 결의안 .....	16
〈표 2-1〉 유엔 안보리의 대북제재 조치와 인도주의적 면제 규정 .....	40
〈표 2-2〉 ‘대북 인도적 지원 제재 면제 가이드라인’의 주요 내용 및 개정 사항 .....	44
〈표 2-3〉 HS Code 72~89에 해당하는 인도적 민감 품목 예시 .....	50
〈표 3-1〉 유엔 면제 승인을 받은 남한 관련 민간단체 현황 .....	71
〈표 4-1〉 대북 인도적 지원 면제 현황 .....	96
〈표 4-2〉 SDGs와 NDGSs의 내부 연계 .....	100
〈표 4-3〉 인도주의에 민감한 제재 품목 .....	103
〈표 4-4〉 제20대 국회에서 발의된 관련 법률안 .....	114
〈표 4-5〉 제20대 국회에서 발의된 관련 법률안의 개념정의와 사업·지원 내용 비교 .....	116
〈표 4-6〉 제20대 국회에서 발의된 관련 법률안의 기본계획 조항 비교 .....	117
〈표 4-7〉 제20대 국회에서 발의된 관련 법률안의 집행 거버넌스 비교 .....	119

# 그림 목차

---

[그림 2-1] 표적 제재의 유형과 선별성의 정도 .....	25
[그림 4-1] 대북제재 주요 면제사업 분야 .....	106



## Abstract

### **A Study on the Ways of Instituting the Humanitarian Exemptions from the Sanctions against North Korea in the Field of Health and Welfare**

Project Head: Cho, Sungeun

Efforts to revitalize exchanges and cooperation with North Korea must be continued despite the strained inter-Korean relations. Under the UN sanctions against North Korea, it is difficult for sure to continue the development cooperation project which has been promoted by two Koreas(South and North) in terms of exchanges and cooperation. And in order to continue the exchanges and cooperation between two Koreas, the UN 1718 Commission's approval of exemption must be obtained unless sanctions against North Korea are eased or lifted. By analysing the exemption approval cases, it was attempted to derive effective exchange and cooperation strategies with North Korea in the health and welfare field, and to present examples of humanitarian exemptions that can be obtained in future.

As a result, we could confirm that, first, exemption approval could be available for the materials of the development cooperation project depending on what kind of causal relationship

---

Co-Researchers: Ko, Kyung-pyo·Do, Kyung-ok·Um, Ju-Hyun·Cho, Young-Ju

is presented; that, second, prior discussions or specific agreements with North Korea are not required in the process of exemption approval from the UN 1718 Committee; that, thirdly, the UN 1718 Committee is trying to sufficiently resolve the inconveniences and to meet the requests of international organizations, international NGOs, and South Korean NGOs applying for the exemption approvals; and lastly that the South Korean government has been actively involved in obtaining the exemption approvals.

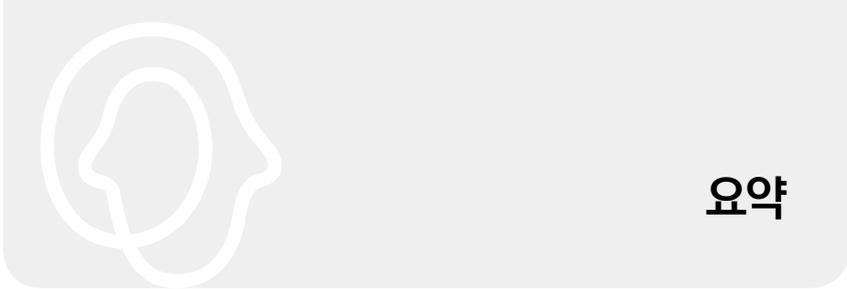
In 2020, all passageways to North Korea were blocked due to COVID-19, and the aid projects for North Korea could not proceed normally even with the hard-won exemptions. In addition, the situation has been still going on now in 2021 without any discussions with North Korean officials on the materials already approved. However, after two years of trying to cross the UN barrier, which was unthinkable in 2018, the private organizations have been convinced that the UN exemption approval process is not that difficult. Moreover, they have secured the know-how to enhance the probability of approval. Now, the only task left is that more institutions should utilize it actively to prepare for the revitalization of inter-Korean exchanges and cooperation in the future.

Our suggestions would be that, first of all, in order to improve the humanitarian situation in North Korea, it is necessary to support the vulnerable groups by priority with human-

itarian aid and development cooperation at the same time, and then to link it with the SDGs. And through the projects promoted within this framework, the scope of approval should be broadened for exemptions from sanctions against North Korea. Specifically, it is necessary to promote humanitarian aid projects in the health and medical field, the social infrastructure construction and improvement of health and welfare, and exchanges of human resources and knowledge in the health, medical and welfare fields. To this end, the legal and institutional foundations should be set up to promote inter-Korean exchanges and cooperation by using the exemptions from sanctions against North Korea; also, private support projects should be activated; indirect support through the international community are to be utilized; the main body of the projects for North Korea should be diversified; and the domestic and international cooperation system must be strengthened.

**Keyword :** Humanitarian Exemption, North Korea Sanctions,  
Inter-Korean cooperation





## 1. 연구의 배경 및 목적

북한과의 교류협력 활성화를 위한 노력은 남북관계, 북미관계 경색에도 불구하고 지속되어야 하며, 이를 위해서는 중장기적인 평화체제 구축을 위한 다각도의 노력이 필요하다. 유엔의 대북제재는 그동안 남북이 교류협력 차원에서 추진하였던 개발협력 성격의 사업을 지속하기 어렵게 만드는 조건임에는 분명하다. 하지만 남북의 교류협력을 지속하기 위해서는 대북제재가 완화되거나 해제되지 않는 한 유엔 1718 위원회의 면제 승인을 활용하여야 한다. 남한의 민간단체 및 지방자치단체들은 2019년과 2020년을 거치며 다양한 사업으로 면제 승인 신청을 시도하였고 승인이 라는 가시적 성과를 거두었다. 이 과정에 대해 사례 분석을 통해 유효한 보건의·복지분야의 대북 교류·협력 전략을 도출하고, 추후 활용할 수 있는 인도주의적 면제의 사례를 제시하고자 하였다.

## 2. 주요 연구결과

### 1) 유엔의 대북제재와 제재 면제

근래에는 제재의 비의도적 결과로 발생하는 인도적 피해 문제를 제재가 대상국 주민들의 인권에 미치는 부정적 영향의 문제에 중심을 두고 국제사회가 관심을 두고 있다. 주민들에 대한 제재의 문제를 인권의 관점에서 접근한다는 것은 제재의 주체와 제재 대상국 주민의 관계를 의무담지자(duty-bearers)와 권리보유자(rights-holders)의 관계로 뚝으로써 제재 주체에게 권리보장(entitlement) 차원에서 제도적 방안을 강구하고 해결책을

제시할 책무가 부여된다는 점에서 의미가 있다. 북한에 대해서도 안전보장이사회는 결의 제2087호(2013)에서 처음으로 대북제재 조치가 북한 주민에 대한 부정적인 인도적 결과를 의도한 것이 아니라는 점을 강조하기 시작하였고, 이 내용은 이후 채택된 모든 대북제재 결의들에 포함되었다. 그리고 더 강도 높은 제재 조치를 담은 결의 제2270호(2016년)부터는 제재 조치가 경제 활동 및 협력, 식량 원조, 인도적 지원을 포함하여 결의에 의하여 금지되지 않은 활동과 북한 주민들의 이익을 위하여 북한 내에서 지원 및 구호활동을 수행하는 국제기구 및 비정부기구의 업무에 부정적인 영향을 미치려는 것이 아니라는 점을 강조하는 내용이 추가되었고, 이러한 내용도 이후 채택된 모든 대북제재 결의들에 포함되었다. 그리고 1718 제재위원회는 2018년 8월 6일에 ‘이행안내서 7호: 북한에 대한 인도적 지원 제공을 위한 면제 취득에 관한 가이드라인(Implementation Assistance Notice No. 7: Guidelines for Obtaining Exemptions to Deliver Humanitarian Assistance to the Democratic People’s Republic of Korea, 이하 ‘대북 인도적 지원 제재면제 가이드라인’이라 한다)’을 마련하여 공지하였다.

## 2) 대북제재 면제 승인의 사례 분석 결과

이를 활용한 국제기구, 국제NGO, 국내 민간단체들의 유엔 제재 면제 신청은 2018년부터 시작되었는데, 이들 사례 분석결과 다음과 같은 함의를 얻었다.

첫 번째로, 개발협력사업의 물자도 어떠한 인과관계로 설득하느냐에 따라 면제 승인이 가능하다는 것을 확인하였다. 유엔 1718 위원회의 면제 승인은 명확하게 인도적 지원에 한정한 절차였다. 특히 위원회는 가장 낮은 단계, 즉 제일 취약한 북한 주민에게 생명 연장에 필요한 긴급한 물자를

지원하는 것으로 초점을 맞추고 있었다. 기계 및 장비 등의 물자는 특권층들에게 그 혜택이 돌아가 결국 북한 정권의 생명을 연장하는 도구로 활용된다고 인식하고 있었다.

그렇기 때문에 평양만을 대상으로 상정한 사업은 승인을 받기 어려웠다. 또한 개발협력사업을 주로 추진했던 남한 민간단체들의 사업은 하나하나 따지며 자세한 검토를 거쳤고 이로 인해 승인이 늦어지는 결과를 가져왔다. 물론 위원회에서도 남북사업을 여타 국제기구 등의 사업과는 명백하게 차이가 있음을 인지하고 있었으나 기본적으로는 인도적 지원 절차로 진행하였다. 남북의 특수성보다는 인도적 지원의 국제적 기준을 적용하였던 것이다.

이에 남한 정부가 경로가 되어 신청한 사업들은 지원 물자의 전용우려 방지 장치를 주요하게 확인하였다. 민간단체들은 이에 대응하며 투명성 확보를 강화하는 방안들을 찾아 제시하였다. 예를 들면, 지원 물자의 사진과 부품 활용법 등을 자세히 적시해 취약계층의 인도적 상황을 개선하는 데 필수적인 물자임을 설득하였다. 또한 수시로 북한 현지 방문이 가능한 해외 동포를 모니터링 요원에 포함하여 상시적인 현장 방문이 가능하다는 점을 강조하였다. 더불어 국제 전문가나 국제단체와의 협업을 통한 사업 추진을 제시하면서 신뢰를 얻기 위해 노력하였다.

두 번째로는 유엔 1718 위원회의 면제 승인 절차에서는 북한과의 사전 논의 사항이나 구체적인 합의서가 필요하지 않다는 점을 확인하였다. 남한의 민간단체들이 초기에 유엔 면제 승인 신청에 적극적으로 나서지 않은 이유 중 하나가 북한과 사전에 사업 협의를 할 수 없었기 때문이었다.

하지만 유엔 면제 승인 절차에서 대북사업에 대한 합의서 제출이 필수 사항이 아님을 알고 난 뒤 북한과 향후에 추진하고자 하는 사업을 잘 구성해 선제적으로 면제승인 절차를 밟아 사업을 준비할 수 있었다. 또한

승인받은 사업은 사업이 실현되기 전까지 짧게는 9개월 길게는 1년까지 승인 기간을 연장할 수 있기 때문에 우선적으로 물자에 대한 면제 승인 이후 북한과의 사업 협의를 통해 바로 사업 추진의 여건을 마련할 수 있었다.

세 번째로는 유엔 1718 위원회는 면제 승인 신청을 하는 국제기구 및 국제단체, 남한의 민간단체 등의 불편 및 요청사항을 충분히 해소하려는 입장을 취한다는 점을 확인하였다.

국제사회는 제재 하에서도 인도적 지원은 예외 조항으로 인정해 지속해서 추진하였다. 그렇기 때문에 유엔 1718 위원회는 북한의 인도적 지원에 부정적 영향을 준다는 인상을 받고 싶어 하지 않았다. 이에 2018년 8월 6일 면제 승인에 대한 가이드라인을 결정한 이후 신청 기관들의 불편을 해소하는 차원에서 2020년 11월 30일에 가이드라인의 개선 사항을 발표하기도 하였다. 이에 따라 면제 승인 유효기간을 6개월에서 9개월로 늘렸고 물자 운송 횟수도 1회에서 3회로 확대했다. 신청서를 제출하는 경로도 각국 정부나 북한 주재 유엔상주조정사무소를 통하지 않고 신청 기관이 직접 접수할 수 있도록 하여 편의를 제공하였다.

유엔 면제 승인 절차와 관련해 북한의 인도적 상황을 개선하기 위해 꼭 필요하다고 적극적으로 어필할 경우 변화를 끌어낼 수 있다는 것이다.

네 번째로는 남한 정부가 유엔 면제 승인에 적극적인 지원을 제공함을 확인하였다. 북한으로 복송되는 모든 물자는 통일부의 승인을 받아야 했다. 그리고 이를 대행하는 기관이 통일부 산하기관인 남북교류협력지원협회이다. 남북교류협력지원협회는 대북 물자의 유엔 면제 승인 신청도 접수하였는데, 남한 민간단체의 사업은 정부가 대신해 유엔 1718 위원회에 신청할 수 있었다.

민간단체가 제출한 서류를 남북교류협력지원협회에서 최종 검토한 이

후 통일부와 외교부 등 관계부처 협의를 거쳐 주유엔 한국대표부에 전달하는 과정을 거쳤다. 결국 남한 정부의 대행으로 공신력을 갖추기 위해 남북교류협력지원협회는 민간단체가 함께 최선의 신청서를 작성하기 위해 노력하였다. 이에 민간단체는 한글로 신청서를 작성해 남북교류협력지원협회에 제출하면, 협회는 영문 신청서로 변환하는 업무는 물론이고 여타의 기관에서 확인한 투명성 확보 방안 등을 제시하여 보다 완벽한 사업계획서를 작성할 수 있도록 도왔다. 특히 주유엔 한국대표부에 서류가 전달되기 전에 주유엔 미국대표부의 담당자에게 자문을 얻어 최종적으로 점검하는 절차도 거치며 면제 승인 확률을 높이려는 적극성을 보였다.

물론 2020년 코로나19로 인해 북한으로 들어가는 통로가 모두 봉쇄되었기 때문에 어렵게 면제 승인을 받았음에도 대북사업은 정상적으로 추진되지 못하였다. 그리고 승인 받은 물자에 대해 북한 담당자들과 협의를 진행하지도 못한 상황이 2021년 현재까지 계속되고 있다. 하지만 2018년에는 엄두도 내지 못하던 유엔의 장벽을 넘기 위한 시도를 2년 동안 수행하면서 민간단체들은 유엔 면제 승인 절차가 그렇게 어렵지 않다는 것을 확인하였다. 그리고 승인 확률을 높일 수 있는 노하우도 확보한 상태이다. 이제 이를 더 많은 기관들이 적극적으로 활용해 향후 남북 교류협력의 활성화에 대비하는 과제가 남았을 뿐이다.

### 3) 남북교류·협력의 과제

남북관계의 지체와 대북제재 상황에서 남북한 교류·협력사업 역시 동력을 상실하였다. 그런 와중에 북한의 인도적 상황의 어려움은 코로나 19 확산과 함께 심각해지고 있다. 북한의 인도적 상황 개선과 남북관계 재개를 위해서는 보건·의료·복지 분야의 교류협력을 추진하는 것이 중요하다. 이에 본 연구에서는 다음과 같이 대북제재 상황에서 보건복지 분야의

남북교류협력 추진 방향, 추진 과제, 추진전략을 제시하였다.

우선 북한의 인도적 상황을 개선하기 위해 무엇보다 취약계층을 우선 지원하고, 인도적 지원과 개발협력을 병행하며, SDGs와 연계할 필요가 있다. 그리고 이러한 틀 속에서 추진되는 사업을 통해 대북제재 면제 승인의 면을 넓히도록 해야 한다. 구체적으로 보건의료 분야의 인도적 지원 사업, 보건·복지 향상을 위한 사회기반시설 구축 및 개선 사업, 보건·의료·복지 분야 인력 교류와 지식공유를 추진할 필요가 있다. 이를 위해서 대북제재 면제를 활용한 남북교류협력을 추진할 수 있도록 법·제도적 기반을 조성하고, 민간의 지원사업 활성화와 국제사회를 통한 간접 지원을 활용하며, 대북 사업 주체를 다각화하고 국내외적 협력체계를 강화해야 한다.

### 3. 결론 및 시사점

이러한 남북교류협력사업의 방향과 추진과제, 전략은 상호적이며 선순환 관계에 있다. 취약계층을 지원하기 위해 보건의료 분야와 관련한 인도적 사업과 개발협력을 병행해야 하고, 북한에 대한 설득력을 높이기 위해 SDGs와 연계하는 작업이 필요하다. 또한 국내외의 협력체계를 활용하여 사업을 추진할 때 사업을 현실화할 수 있다. 이러한 과정은 대북제재 상황에서 남북교류·협력사업을 추진하는 방안이면서 동시에 궁극적으로는 대북제재 면제의 영역을 확장하고 인도적 분야와 관련하여 대북제재를 완화하는 길이기도 하다. 대북제재 면제를 활용한 남북한 교류·협력사업은 그 자체만으로도 의미가 있지만, 교류·협력사업을 다각화하고 활성화함으로써 대북제재를 완화하는 데 기여할 수 있는 것이다. 북한의 인도적 상황을

객관적으로 파악하고, 지원을 통한 인도적 상황을 개선하는 성과를 축적함으로써 국제사회의 대북사업이나 남북한교류협력사업의 정당성과 필요성을 확보할 수 있다. 그리고 사업성과의 축적을 통해 남북한교류협력사업의 지평을 확대할 수 있는데, 특히 보건의료분야의 남북한교류협력사업의 성과를 시작으로 다른 분야의 교류·협력사업으로 확대해 갈 가능성이 있는 것이다. 또한 사업 추진을 위해 조성된 법, 제도적 기반, 협력체계 등은 향후의 남북한 교류·협력사업을 다각화하는 데 토대가 되기 때문에 이에 우선적으로 주력할 필요가 있다.

**키워드 :** 대북제재, 대북제재 면제, 남북 교류·협력



사람을  
생각하는  
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



# 제 1 장

## 서론

제1절 연구의 배경 및 목적

제2절 연구의 내용과 방법



# 제 1 장 서론

## 제1절 연구의 배경 및 목적

### 1. 연구의 배경

북한과의 교류협력 활성화를 위한 노력은 남북관계, 북미관계 경색에도 불구하고 지속되어야 하며, 이를 위해서는 중장기적인 평화체제 구축을 위한 다각도의 노력이 필요하다. 해방 이후 벌써 70년 이상 이어온 남북의 대립과 갈등을 완화하는 것은 단기간에 성과가 나타나기 어려운 문제이다. 그 과정에서 무엇보다 북한 주민들의 삶의 질이 하락한 문제에 대해서 같은 민족으로서 우리는 보다 적극적으로 대응해 나가야 한다.

최근 북한과의 관계 변화 등을 고려할 때 단기적인 급진전을 기대하기 보다는 중장기적으로 분단체제 극복의 관점에서 평화체제 구축이라는 방향으로 정책방안을 도출할 필요가 있다. 북한과의 급속한 정치·경제적 통합은 자칫 한반도 전체의 혼란과 정체를 가져올 수 있기 때문에 점진적으로 북한 체제가 연착륙 되어 자생적으로 주민의 삶의 질을 책임질 수 있도록 유도하는 것이 필요하다. 또한 독일의 사례에서도 알 수 있듯이 한반도 전체의 평화체제를 구축하기 위한 전제 조건으로 상호 교류·협력의 활성화를 통해 신뢰를 구축해야 할 것이다.

현 시기 남북 대화 및 북미 대화의 고착은 여러 요인이 복합적으로 작용한 결과이지만 근본적으로는 대북제재 완화를 요구하는 북한의 요구를 국제 사회가 받아들이지 않는 데서 출발한다. 이러한 상황을 타개하는 데에는

16 대북제재 국면에서 보건복지 분야의 인도주의적 면제 활용 방안 연구

상당한 시간이 필요할 것으로 보여 현실적으로는 대북제재를 전제로 전략을 모색해야 하며, 북한의 이해와 요구를 고려한 남북 교류·협력의 돌파구가 필요한 시점이다.

2016년 유엔 안보리 결의안(UNSCR: UN Security council Resolution)으로 북한 경제에 대한 포괄적인 제재가 이루어진 이후, 북한 내부에서는 전반적인 경제 침체가 지속되는 것으로 파악되고 있다. 북한은 2017, 2018년에 걸쳐 경제성장률이 급속히 떨어진 것으로 알려져 있는데, 특히 수입·수출이 대부분 봉쇄되면서 새로운 물자 반입에 어려움을 겪고 있으며 (임소정, 2018), 여기에 코로나19로 인해 북한 스스로가 국경을 더 강하게 봉쇄하면서 물자 부족이 심각한 수준으로 알려져 있다.

〈표 1-1〉 2016년 이후 유엔 안보리의 대북 제재 결의안

제재안	UNSCR 2270 (2016. 3. 2.)	UNSCR 2321 (2016. 11. 30.)	UNSCR 2371 (2017. 8. 5.)	UNSCR 2375 (2017. 9. 11.)	UNSCR 2397 (2017. 12. 22.)
대북 수출입 금지 현황	-WMD와 관련된 무연탄 및 철·철광석 금지(단 민생 목적 예외) -금, 바나듐광, 티타늄광, 희토류 금지 -항공유 수출 금지(단 인도주의적 용도 및 북한 민항기 해외 급유 예외)	-북한산 무연탄 4억 달러 또는 750만 톤 중 작은 쪽 선택 -은, 동, 아연, 니켈 금지	-북한산 무연탄, 철, 철광석, 납, 납광석, 수산물 전면 금지	-북한산 직물 및 의류 완제품 전면 금지 -정제유 200만 배럴 -원유 400만 배럴(LNG, 콘덴세이트 전면금지)	-북한산 식품, 농산품, 기계류, 전자기기, 토석류, 목재, 선박 수입 금지 -원유 금지(단 민생 목적 허용, 연간 400만 배럴) -정제유 금지(단 민생 목적 허용, 연간 50만배럴)
대북 사업 금지 현황	-북한행·발 화물 전수조사 -북한 은행 해외 지점 개설 금지	-회원국의 북한 내 금융기관 폐쇄 및 무역 금융지원 금지 -북한인 수화물 및 화물 검색 의무화 -북한 국적 선박의 소유, 운영, 대여, 보험 제공 금지	-해외 노동자 현 수준 동결 -북한과 합작사업 신설 및 확대 금지 -제재위가 제재 선박 지정 후 회원국은 입항 불허 -일반 회사의 금융서비스 제공 불가	-해외 노동자 신규 허가 금지 -북한과 합작사업 전면 금지(120일 이내 폐쇄) -공해상에서 북한 선박 화물 이송 금지	-해외 노동자 24개월 내 송환 -어획권 구입 금지 -북한 선박에 대한 해상 차단 의무화

자료: 임소정, (2018). 국제사회의 대북제재 현황과 전망( KIEP 기초자료 18-01), pp. 5~6; 남북 교류협력 지원협회, (2018). 대북제재 참고 자료집 4.0(남북협회 2018-2), pp. 12~13 참조하여 저자 재작성.

북한 제재는 유엔 안보리 결의안뿐만 아니라 미국의 행정제재를 통해서도 강력히 이루어지고 있기 때문에 공식적인 북한 무역 통로가 거의 봉쇄되어 있다. 이러한 봉쇄에도 불구하고 북한과의 인적·물적 교류·협력을 진행하기 위해서는 유엔 대북제재위원회(이하 1718 위원회)의 인도주의적 면제를 받는 것이 필수적인 과정이 되고 있으며, 이를 활용하기 위한 지원과 전략이 필요하다.

2018년 8월 6일, 1718 위원회 북한 주민에 대한 악영향을 고려하여 ‘북한에 인도주의적 지원을 제공하기 위한 면제 관련 가이드라인’ (Guidelines for Obtaining Exemptions to Deliver Humanitarian Assistance to the Democratic People’s Republic of Korea)을 채택하였다. 2019년 12월에는 대북제재 면제 승인 기간을 크게 줄여 “제재 면제 심사 신청 후 5~10일 안에 승인이 이뤄질 것”이라고 대북제재위 의장국이 발언하기도 하였다.

한편 한국 민간단체들의 대북 교류·협력 사업 경험들을 볼 때 민간단체 입장에서는 대북사업을 지속하기 위해서 유엔 면제 승인 절차를 이해하여야 한다. 또한 북한이 요청하는 개발협력이나 경협사업을 추진하기 위해서도 유엔면제승인은 꼭 필요한 과정이다. 이러한 이해를 통해 남북 교류협력을 다시 확대할 수 있는 일종의 돌파구가 마련될 수 있으리라고 기대한다. 본 연구에서 정리한 2018년부터 현재까지 남한 민간단체 등이 추진한 유엔 면제 승인 신청과 관련한 움직임을 통해 향후 필요한 개선 방안을 추진하고 보다 많은 관련 기관들이 유엔 면제 승인 절차를 적극적으로 활용하는데 도움이 되길 기대한다.

물론 코로나19로 인해 물자의 북송 자체가 어려운 상황이지만 현 상황은 이러한 준비가 더욱 필요함을 역설하고 있다. 코로나19는 북한 경제에 큰 부담을 주고 있다. 특히 식량 상황에 대한 우려의 목소리들이 들리고 있다. 이를 대비하는 차원에서도 우리는 더욱 촘촘한 준비가 필요하다.

본 연구에서는 2018년부터 남한 민간단체들이 추진한 유엔면제승인 신청 사례를 중심으로 성공 및 실패 사례를 검토 분석하였다.<sup>1)</sup> 이를 바탕으로 향후 보건복지 분야의 남북 교류협력에서 필요한 정책과제를 제시하였다.

## 2. 연구의 목적

기존 연구에서는 대북제재가 완화될 것을 전제로 교류협력을 연구해왔으며 대북제재에 대한 연구에서도 경제적 영향에 대해 초점을 두고 기존 연구가 진행되어 왔다. 그러나 앞서 언급한 바와 같이 대북제재가 장기화 되는 국면에서 북한과의 교류·협력의 통로를 확보·유지해야 하며, 동시에 북한 주민들의 기본 생활 유지를 위해서는 남한의 지원과 개발협력이 진행되어야 한다. 이러한 판단에서 본 연구에서는 보건복지 교류·협력을 위한 구체적 전략으로 대북 제재의 인도주의적 면제 과정을 검토하고자 한다. 이를 통해 남북한 보건복지 교류협력의 전략을 마련하는 것이 이 연구의 목적이다.

본 연구에서는 대북 인도주의적 면제의 조건과 현황을 분석하여 유효한 보건·복지분야의 대북 교류·협력 전략을 도출하고, 추후 활용할 수 있는 인도주의적 면제의 사례를 제시할 것이다. 이를 통해 다양한 영역에서 남북교류가 재개되고 확대될 수 있도록 기여하며, 구체적인 목표와 목적에 맞는 대북 보건복지 정책 개발이 활성화되기를 기대한다. 당위적 교류협력이 아닌 단기적 실현 가능한 보건복지 교류협력의 영역 및 방향을 도출하는 것이 목표이다.

---

1) 본 연구에서는 유엔 안전보장이사회 산하 대북제재위원회(이하 유엔 1718위원회)의 홈페이지에 단체명이나 사업 내용이 공개되었거나 언론에서 언급한 경우를 제외하고 단체명을 적시하지 않고 서술하였다. 이는 남북관계가 냉각된 현 상황과 북한이 제재에 강력하게 반발하는 현실에서 면제 승인 사실이 북한과의 사업 협상에 긍정적으로 작용하지 않을 것이라는 염려가 있기 때문이다.

증장기적으로는 이 연구가 평화복지체제 구축의 기반을 마련하는데 토대가 될 것으로 기대한다. 한반도 평화복지국가 체제 구축에 대한 증장기적 프로세스를 염두에 둔 교류협력의 가능성을 탐색하고자 하였으며, 지속 가능한 남북교류·협력의 기반을 마련해야 한다고 강조하고자 한다. 남북 교류·협력의 지속가능성을 높이기 위해서는 대북 지원사업의 효율화와 전략적 접근이 필요하므로 이러한 접근방법을 제시할 것이다.

## 제2절 연구의 내용과 방법

### 1. 연구 내용과 범위

본 연구는 크게 다음의 세 가지 내용을 다룬다.

첫째로 인도주의적 면제 유효 현황에 대한 분석이다. 유엔 안보리가 대북제재 면제에 전향적인 태도를 보임에 따라 면제 승인 건수는 2018년 총 17건에서 2019년에 38건으로 2배 넘게 증가하였지만 대부분이 제3국이 주도하거나 국제NGO들이 주도한 교류협력으로 남한정부 또는 남한 NGO의 면제는 극히 예외적으로만 허용되었다. 지금까지의 대북제재 면제 제도를 비롯한 제재 면제에 대해서 주요한 흐름을 살펴보고 유엔을 비롯한 국제사회의 북한에 대한 태도 변화, 유효 현황에 대해 주요 주체, 승인기간, 승인내용 등을 검토하여 향후 유효한 면제 사업에 관한 함의를 도출한다.

둘째로 인도주의적 면제 과정에 대한 사례 분석을 시도한다. 국내외에서 인도주의적 면제를 신청한 사례에 대해 승인된 사례, 승인되지 않은 사례를 분석하여 민간단체의 구체적인 경험을 통해 얻어진 함의를 정리한다.

마지막으로 남북 보건복지 교류협력에서 면제 제도를 활용한 전략을 도출한다. 인도주의적 면제를 활용하기 위한 주요 분야, 반입 가능 물품의 범위, 면제 과정에서의 전략적 포인트 등에 대한 함의를 도출하고, 이를

전략의 방향과 구체적 과제로 나누어 기술할 예정이다.

남북교류·협력의 영역과 범위는 매우 광범위하고 다양한데 본 연구에서는 보건복지 분야로 한정하여 정책 과제를 제시한다. 최근 코로나19 유행 이후 국경 봉쇄로 경제적 어려움을 겪고 있는 북한 상황에서 보건의료분야는 북한의 수용성을 고려할 때 가장 우선해서 추진할 수 있는 교류·협력의 영역이다. 또한 북한의 시장화 과정에서 북한 내부의 사회격차가 확인되고 있기 때문에 취약계층들의 최소한의 삶의 질 유지를 위한 복지 지원 역시 빠른 시일에 이루어져야 할 것이다. 이런 점에서 보건복지 분야에서의 남북교류·협력의 필요성은 상당하며, 인도주의적 면제의 가능성 역시 가장 큰 영역으로 본 연구의 목적에 부합하여 이 분야로 연구의 범위를 한정한다.

## 2. 연구 방법

본 연구는 문헌연구와 사례연구를 기반으로 진행하였다.

문헌연구는 대북제재 관련 주요 국제기구 보고 자료, 인도주의적 면제 신청 기관의 신청서 등을 분석하였다. 국제기구 보고 자료로는 유엔 안전보장이사회의 대북제재 결의문, 1718 제재위원회의 북 인도적 지원 제재 면제 가이드라인, 1718 제재위원회 전문가패널(Panel of Experts)의 정기 보고서 등이 주요 분석대상이다.

사례연구로 면제 신청기관의 신청 내용을 분석(승인/불승인 비교 분석)하고, 대북 NGO 실무자를 면담하여 그들의 구체적인 경험을 사례 분석에 포함하였다.<sup>2)</sup>

---

2) 본 연구 과정에서 만나 경험을 청취한 대북NGO 실무자 및 관련 기관 관계자들은 단체명 및 실명이 노출될 경우 북한과의 교류·협력에 영향을 끼칠 수 있어 비공개를 요구하여 이 경우 A단체 등으로 표기하였으며, 동일한 이유에서 면담 대상자 목록 및 내용은 구체적으로 밝히지는 않는다. 이 과정에서 확인된 내용은 공개된 자료 등으로 인용할 수 있는 범위에서 본문에서 다루고 있다.



## 제2장

### 대북제재와 인도주의적 면제

제1절 유엔 제재에서 인도주의적 면제 제도의 도입 배경

제2절 대북제재 현황

제3절 1718 제재 체제의 인도주의적 면제 메커니즘

제4절 1718 제재위원회 전문가패널 보고서 분석



## 제 2 장    대북제재와 인도주의적 면제

### 제1절 유엔 제재에서 인도주의적 면제 제도의 도입 배경

#### 1. 유엔 제재 방식의 진화

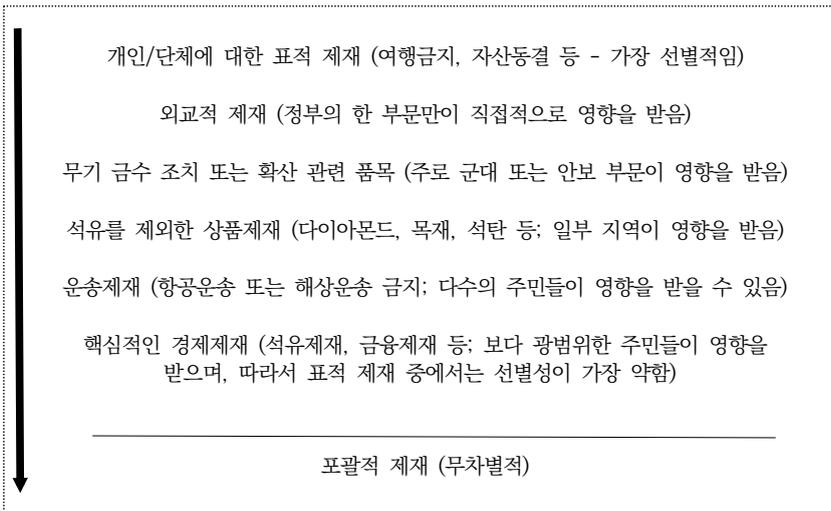
유엔 헌장은 제7장에서 평화에 대한 위협, 평화의 파괴 및 침략행위에 관한 조치를 규정하고 있다. 구체적으로, 안전보장이사회는 유엔 헌장 제39조에 따라 평화에 대한 위협, 평화의 파괴 또는 침략행위의 존재를 결정하고, 국제평화와 안전을 유지하거나 이를 회복하기 위하여 권고 또는 강제조치를 결정할 수 있다. 일반적으로 ‘제재’로 명명되기도 하는 강제조치와 관련하여 유엔 헌장 제41조는 비군사적 조치(경제관계의 전부 또는 일부의 중단, 철도·항해·항공·우편·전신·무선통신·기타 교통통신수단의 전부 또는 일부의 중단, 외교관계의 단절 등 포함)를 규정하고 있으며, 제42조는 군사적 조치를 규정하고 있다. 반드시 비군사적 조치가 군사적 조치에 선행되어야 할 필요는 없다. “유엔 회원국은 안전보장이사회의 결정을 이 헌장에 따라 수락하고 이행할 것을 동의한다”고 규정한 유엔 헌장 제25조에 따라 안전보장이사회의 결정은 회원국에 대해 구속력을 갖는다. 이처럼 안전보장이사회는 국제평화와 안전의 유지를 위한 일차적 책임을 부여 받았으나, 미·소 냉전구도가 확립되고 양 진영이 첨예하게 대립하면서 UN 창설 후 약 40여 년간 집단안전보장체제의 운용은 거의 불가능하였다. 그러나 냉전의 종식과 함께 1990년 8월 이라크에 대한 제재를 시작으로 헌장 제7장에 근거한 강제조치 발동 사례가 급격히 증가하였다.

안전보장이사회의 제재는 양적인 측면뿐만 아니라 질적인 측면에서도 많은 변화가 있었다(임갑수, 문덕호, 2013, pp. 23~28). 그 중에서도 1990년대 중반 새로운 제재 방식의 도입은 가장 획기적인 변화라 할 수 있다. 1990년대 초반까지는 해당 국가와의 모든 경제적·상업적 거래를 중단하는 ‘전부 아니면 전무(all or nothing)’ 접근법인 포괄적 제재(comprehensive sanctions) 또는 포괄적 경제제재(comprehensive economic sanctions) 방식이 때때로 사용되었다. 이 방식은 국가 전체에 대하여 경제적 압박을 가하면 국민들이 고통을 받게 되고 이것이 해당 정부의 변화를 요구하는 압력으로 작용할 것이라는 논리에 기초한다. 이에 따르면 제재로 인하여 초래되는 경제적 어려움이 커질수록 의도하였던 정치적 목적을 달성할 가능성이 커지게 된다(도경욱, 백상미, 2018, p. 28). 그러나 국제사회는 1990년 이라크 제재를 통해 포괄적 제재 방식이 심각한 민생피해를 초래할 수 있다는 점을 인식하게 되었다. 이라크에서는 제재로 인한 식량 공급 부족으로 영양실조 비율이 급격히 증가하였고, 영양 불균형에 보건영역의 기능마비와 상하수도 시스템의 붕괴가 더해져 주민들의 건강이 심각한 수준으로 악화하였다. 또한, 교육 예산이 대폭 삭감되고 학교 등록률이 급격히 감소하는 등 교육이 전반적으로 후퇴하였고, 실업률도 치솟았다. 포괄적 제재로 주민들의 고통만 가중되고 정책결정자는 별다른 피해를 입지 않는 상황이 발생하자, 안전보장이사회는 제재 방식의 전환에 대한 검토에 착수하였고, 1994년 아이티 제재를 마지막으로 더 이상 포괄적 제재 방식을 사용하지 않고 있다.

새로 도입된 제재 방식은 국가의 특정한 개인, 단체, 부문 및/또는 지역에 대하여 선별적으로 제재 조치를 취하는 방식으로, 일반적으로 표적 제재(targeted sanctions) 또는 스마트 제재(smart sanctions)라고 지칭된다. 이 방식에서는 개인, 단체, 부문, 지역 등의 요소를 어떻게 구성하느냐에

따라 다양한 조합이 가능하기 때문에 제재 체제별로 각기 다른 모습을 띠게 된다. 제재 분야의 학자와 전문가들이 유엔 표적 제재의 영향 및 효과에 관한 종합적·체계적·비교 평가를 수행하기 위해 만든 ‘표적 제재 컨소시엄 (Targeted Sanctions Consortium)’은 표적 제재의 유형과 선별성의 정도를 다음과 같이 설명하고 있다.

[그림 2-1] 표적 제재의 유형과 선별성의 정도



자료: Biersteker, T., Tourinho, M., & Eckert, S. (2016, p. 27의 그림을 번역하여 수록). Thinking about United Nations targeted sanctions. In T. Biersteker, S. Eckert, & M. Tourinho (Eds.), Targeted Sanctions: The Impacts and Effectiveness of United Nations Action (pp. 11~37). Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/CBO9781316460290.002

위의 [그림 2-1]에서도 알 수 있는 것처럼 표적 제재는 포괄적 제재에 비해 제재의 설계 및 이행이 더 복잡하고 어려울 수밖에 없다. 정책결정에 책임 있는 자들에게 직접 영향을 미치고 실효성을 극대화하는 방향으로 제재를 설계하기 위해서는 대상국의 정치와 경제에 관한 구체적인 지식이

요구된다. 그리고 복잡하게 설계된 제재 조치가 회원국들에 의한 이행 과정에서 다양하게 해석·적용되어 당초의 의도와 다른 결과가 발생하지 않도록 하려면 회원국 간에 그리고 각 회원국 내에서 일관되고 조율된 대응이 필요하다. 표적 제재는 유엔과 그 회원국뿐만 아니라 기업 등 민간 부문의 입장에서든 비용이 많이 드는 방식이다. 그럼에도 불구하고 표적 제재 방식은 대상국의 행동이나 상황의 변화에 따라 제재 강화, 제재 완화 등 유연한 적용이 가능하다는 장점이 있다. 무엇보다 무고한 주민들이 아니라 금지된 행위에 직접적으로 책임 있는 자들에게 대가를 치르도록 하는 방식이라는 점에서 표적 제재는 포괄적 제재보다 규범적으로 더 수락될 수 있다(Biersteker et al., 2016, p. 13). 유엔의 제재 방식이 포괄적 제재 방식에서 표적 제재 방식으로 진화함에 따라 개별 국가가 독자적으로 부과하는 제재도 대체로 표적 제재 방식을 취하는 쪽으로 변화하였다. 다만, 미국은 여전히 일부 국가들에 대하여 포괄적 제재 방식을 취하고 있다.

## 2. 제재의 ‘비의도적 결과’로써 주민들에 대한 영향의 문제

앞서 살펴본 것처럼 유엔은 개인, 단체, 부문 및/또는 지역에 대하여 선별적으로 제재를 부과하는 방식을 취하고 있지만, 이러한 방식 하에서도 당초에는 의도하지 않았던 결과가 발생하기도 한다. 이는 표적 제재의 ‘비의도적 결과(unintended consequences)’ 문제로 논의되어 왔는데, 이는 “제재를 부과하는 주체가 표적 제재를 부과하는 결정을 내릴 때 예상하지 못하였거나 간과하였던 관찰 가능한 정책결과(observable policy effects not anticipated or simply overlooked by the sender at the time when a decision was made to impose targeted sanctions)”로 정의할 수 있다(Eriksson, 2016, p. 190). 비의도적 결과는 나쁜 정책 이행의 결과와 같이 “계획된 정책의 예견된 함의(an anticipated

implication of a planned policy)”를 뜻하는 ‘부작용(side effect)’과는 구별되는 것으로, 긍정적인 비의도적 결과도 있을 수 있고 부정적인 비의도적 결과도 있을 수 있다(Eriksson, 2016, p. 195). 또한 그러한 결과는 제재를 받는 대상뿐만 아니라 제재를 부과하는 주체에 대해서도 발생할 수 있다. 앞서 언급한 ‘표적 제재 컨소시엄’은 1991년부터 2014년까지 23개국에 부과된 유엔의 표적 제재를 총 63개의 에피소드로 세분화하여 분석하였다. 이에 따르면 에피소드의 94%에서 비의도적 결과가 나타났는데, 이는 거의 모든 제재에 비의도적 결과가 수반되었다는 것을 의미한다(Eriksson, 2016, pp. 202~203). 구체적으로 부패·범죄의 증가(58%), 인도적 피해(humanitarian consequences)(44퍼센트), 유엔 안전보장이사회의 신뢰성·정당성 약화(37%), 권위주의 통치 강화(35%), 자원의 전용(34%), 인권 침해 증가(26%), 정치파벌 강화(25%), 여러 이슈 영역에서 국제집행능력 증대(20퍼센트) 등이 발생한 것으로 조사되었다(Biersteker et al., 2016, pp. 27~28).

주목할 점은 표적 제재 방식 하에서도 여전히 인도적 피해가 높은 비율로 발생하고 있다는 사실이다. 표적 제재가 특정한 개인이나 단체에 대한 여행금지나 자산동결, 정부의 외교활동 제한, 무기금수와 같이 선별성이 강한 제재 조치로 이루어진다면 대상국의 일반주민들에게 별다른 영향을 미치지 않을 것이다. 그러나 표적 제재에 상품 거래 제한, 해상·항공 운송 제한, 석유 거래 제한이나 금융 거래 제한과 같이 선별성이 약한 제재 조치가 포함된다면 포괄적 제재가 부과되는 경우에 비해 그 정도는 덜할지라도 인도적 피해가 초래될 수 있다. 안전보장이사회는 표적 제재 방식을 도입한 이후 선별성이 강한 제재 조치를 주로 사용하였으나 시간이 지나면서 선별성이 약한 제재 조치까지 포함하여 여러 표적 제재 조치를 광범위하게 사용하는 경향을 보이고 있는데, 부정적인 인도적 영향의 발생은 이러한 추세에 따른 것으로 파악할 수 있다(Eriksson, 2016, p. 218). 뒤

에서 자세히 살펴보겠지만 2016년과 2017년에 이루어진 안전보장이사회의 대북제재 조치는 매우 강도 높은 제재로 평가되고 있다. 북한에 대한 제재를 포함하여 비교적 최근의 제재 사례까지 포함하여 분석한다면 제재에 따른 부정적인 인도적 영향 발생 비율은 상당히 높게 나타날 것으로 예상된다.

한편, 근래에는 제재의 비의도적 결과로 발생하는 인도적 피해 문제를 제재가 대상국 주민들의 인권에 미치는 부정적 영향의 문제로 다루기도 한다. 제재 대상국의 경제 분야에 대해 강도 높은 제재가 이루어질 경우 주민들의 적절한 생활수준을 누릴 권리, 건강권, 교육권, 노동권 등과 같은 경제적 및 사회적 권리가 영향을 받을 수 있다는 것이다. 이 중에서도 제재가 주민들의 건강권에 미치는 영향은 특히 주목을 요한다. 일반적으로 건강권은 경제제재에 가장 많은 영향을 받는 권리이다. 중요한 의약품과 의료장비의 획득이 어렵게 되거나 약품과 백신 수입 제약 등에 따라 전염병이 확산하는 경우에는 주민들의 생명권까지 위협받을 수 있다. 오늘날 생명권은 생명의 자의적 박탈에 대한 보호를 넘어 인간이 생명에 대한 다양한 위협들로부터 보호를 받아야 한다는 개념을 포함하는 보다 넓은 의미로 이해되고 있다(Schabas, 2019, p. 126). 주민들에 대한 제재의 문제를 인권의 관점에서 접근한다는 것은 제재의 주체와 제재 대상국 주민의 관계를 의무담지자(duty-bearers)와 권리보유자(rights-holders)의 관계로 뚝으로써 제재 주체에게 권리보장(entitlement) 차원에서 제도적 방안을 강구하고 해결책을 제시할 책무가 부여된다는 점에서 의미가 있다.

다만, 인권의 관점에서의 접근은 법적인 측면에서는 쉽지 않은 문제를 제기한다. 국제기구로서 유엔은 국제인권조약의 당사자가 아니기 때문에 안전보장이사회를 비롯한 유엔의 어느 기관도 이러한 조약에 직접적으로 구속되지 않기 때문이다(도경옥, 백상미, 2018, p. 51). 물론 유엔 현장에 따르면 유엔 안전보장이사회가 인권에 대한 고려 없이 그 권한을 무제한

적으로 행사할 수 있는 것은 아니다. 유엔 헌장은 제1조 제3항에서 유엔의 목적 중 하나로 “인종·성별·언어 또는 종교에 따른 차별없이 모든 사람의 인권 및 기본적 자유에 대한 존중을 촉진하고 장려함에 있어 국제적 협력을 달성한다”고 규정하였고, 제55조에서도 유엔은 “인종·성별·언어 또는 종교에 관한 차별없이 모든 사람을 위한 인권 및 기본적 자유의 보편적 존중과 준수”를 촉진한다고 규정하였는데, 유엔 헌장 제24조 제2항은 유엔 안전보장이사회가 자신의 의무를 이행함에 있어서 “유엔의 목적과 원칙에 따라 행동해야 한다”고 명시하고 있다. 문제는 유엔 헌장이 채택·발효된 것이 1945년이고 세계인권선언, 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약, 경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약 등 국제인권규범이 발전한 것은 그 이후이기 때문에, 유엔 헌장에서의 ‘인권’의 의미와 범위를 어떻게 해석할 것인가 하는 것이다. 일각에서는 발전적이고 유연한 해석이 필요하다는 견해가 제시되나(예: Fassbender, 2006, pp. 25~26; López-Jacoiste, 2010, pp. 296~297), 유엔이나 유엔의 기관은 국제인권조약에 따른 의무의 주체가 될 수 없다고 보는 시각이 여전히 강하다.

### 3. 인도주의적 면제 제도

안전보장이사회가 제재로 인하여 대상국의 무고한 주민들이 고통을 받는다는 우려와 지적을 받음에 따라 제재 방식을 전환한 것은 1990년대 초반이지만, 안전보장이사회는 이보다 훨씬 전부터 제재의 주민들에 대한 부정적 영향을 완화하려는 목적으로 인도주의적 면제 제도를 활용해 왔다. 안전보장이사회가 인도주의적 면제 제도를 처음 도입한 것은 1968년 남로디지아에 대한 포괄적 제재 결의이다. 1965년 11월 소수의 백인들로 구성된 이안 스미스 정부가 영국에 대해 일방적으로 독립을 선포하자, 안전

보장이사회는 1966년 결의 제232호를 채택하여 이 사태를 국제평화와 안전에 대한 위협으로 규정하고, 일부 품목의 수출입 금지와 경제적 지원 제공 금지를 결정하였다(UN Security Council, 1966). 남로디아에 대한 제재는 1968년 결의 제253호를 통해 포괄적 제재로 확대되었는데(UN Security Council, 1968), 안전보장이사회는 이러한 제재가 주민들에게 미칠 영향을 고려하여 다음과 같이 면제를 부여하였다: (i) 의료물자, 교육물자, 출판물, 뉴스자료, 식량(‘특별한 인도적 상황’으로 한정)의 공급(UN Security Council, 1966, para, 3(d)); (ii) 연금, 의료·인도주의·교육 목적, 식량(‘특별한 인도적 상황’으로 한정)에 대한 지불(UN Security Council, 1966, para, 4); (iii) 예외적인 인도적 근거에 따른 여행(UN Security Council, 1966, para, 5). 이후의 다른 포괄적 제재 사례에서도 인도주의적 면제에 관한 내용이 포함되었다. 이라크 제재의 경우에는 인도주의적 면제 외에도 주민들을 위한 식량, 의약품 및 의료장비 등을 구입할 수 있도록 이라크에 90일마다 10억 달러의 석유판매를 허가하는 석유-식량 프로그램(Oil for Food Programme) 제도를 시행하였다(도경옥, 백상미, 2018, pp.80~81). 이라크 제재에서 식료품과 의약품은 금수조치의 대상이 아니었으나, 석유 수출에 대부분의 재정수입을 의존하는 이라크에 대한 석유 수출 금지 조치는 주민들을 위한 식료품이나 의약품을 수입할 수 있는 재원을 원천적으로 봉쇄한 것과 마찬가지였다. 이러한 문제점을 해결하기 위하여 석유-식량 프로그램이 도입되었는데, 주민들의 고통 완화 효과는 미미하였다.

안전보장이사회의 제재가 표적 제재 방식으로 완전히 전환된 이후에도 인도주의적 면제 제도는 유지되고 있는데, 표적 제재 방식 하에서의 인도주의적 면제는 크게 ‘개인에 대한 인도주의적 면제(individual humanitarian exemption)’와 ‘부문에 대한 인도주의적 면제(sectoral humanitarian exemption)’로 구분할 수 있다. 개인에 대한 인도주의적

면제는 제재 리스트에 등재된 개인들에게 구체적이고 인도적인 필요에 따라 지원을 받을 수 있도록 하는 것이다. 여행이 금지된 개인에게 치료 목적상 일시적으로 여행을 허용하는 경우나 자산이 동결된 개인에게 변호사 선임 목적상 일시적으로 계좌접근을 허용하는 경우를 예로 들 수 있다. 개인에 대한 인도주의적 면제는 제재위원회가 건별로(case-by-case basis) 승인을 하는 방식을 통해 이루어진다. 부문에 대한 인도주의적 면제는 앞서 살펴본 제재의 비의도적 결과로서 인도적 피해 문제를 다루는 것으로, 주민들에 대한 제재의 부정적 영향을 완화하기 위한 안전장치로서 인도적 행위자, 활동, 품목 등에 대해 일정한 공간을 열어주는 것이다. 제재 대상국 주민들을 위한 긴급구호나 인도적 지원 활동을 수행하는 기관이나 단체에 한해서 특정 제재 조치를 적용하지 않는 경우가 대표적인 예이다. 부문에 대한 인도주의적 면제는 개인에 대한 인도주의적 면제와 마찬가지로 주로 건별로 면제가 인정되는 방식을 취하지만, 상시적으로 면제가 인정되는 방식을 취하는 경우도 있다. 상시적 면제(standing exemption)는 제재 결의 자체에 면제를 직접적으로 명시함으로써 제재면제 신청 및 승인 절차를 요하지 않는 방식이다(King, Modirzadeh, & Lewis, 2016, p. 8). 건별 면제를 ‘면제(exemption)’로 지칭하고 상시적 면제를 ‘예외(exception)’라고 지칭하는 경우도 있는 등 관련 용어들이 통일적으로 사용되고 있지는 않다.

상시적 면제는 제재위원회에 의한 건별 면제가 인도적 활동에 큰 지장을 초래한다는 비판이 지속해서 제기되자 이에 대한 대응으로 도입되었다. 그러나 이러한 제도가 악용될 경우 제재의 ‘구멍(loophole)’이 될 수 있다는 우려로 인하여 적극적으로 활용되지는 않고 있다. 소말리아 제재 체제는 인도적 행위자에 대한 상시적 면제를 인정한 최초이자 유일한 사례이다. 구체적으로 살펴보면, 안전보장이사회는 소말리아 사태와 관련하여 결의 제1844호(2008년)에서 모든 회원국들에 대하여 제재 대상인 개인

또는 단체가 소유하거나 통제하는 자금, 기타 금융자산, 경제자원을 지체 없이 동결할 의무를 부과하였다(UN Security Council, 2008, para. 3). 이후 안전보장이사회는 결의 제1916호(2010년)에서 12개월의 기간 동안 유엔, 유엔의 전문기관 또는 프로그램, 유엔 총회에서 옵서버 지위를 획득한 인도적 단체, 그리고 이들의 이행 파트너는 소말리아에서 긴급하게 요구되는 인도적 지원을 적시에 제공하는 데 필요한 자금, 기타 금융자산, 경제자원의 지급에 대해서는 결의 제1844호에서 부과된 의무를 적용하지 않기로 하였다(UN Security Council, 2008, para. 5). 이러한 면제는 후속결의를 통하여 몇 차례 더 연장되었다. 소말리아 제재 모니터링 그룹은 인도적 행위자에 대한 상시적 면제가 제재로 인한 제약 때문에 주민들이 충분한 인도적 지원을 받을 수 없는 지역에서 효율적인 인도적 활동을 가능하게 하였다고 평가하였다(UN Security Council, 2016b, pp. 132~133). 이에 따라 신속하고 효과적인 인도적 지원을 필요로 하는 여타 국가에 대한 제재 체제에도 상시적 면제를 도입해야 한다는 목소리가 커지고 있다(High-Level Review of United Nations Sanctions, 2015, pp. 7~8). 상시적 면제는 다양한 방식으로 부여될 수 있다. 안전보장이사회는 유엔의 모든 제재 체제에 대하여 인도주의 차원에서의 상시적 면제를 적용하는 내용의 단일한 결의를 채택할 수도 있을 것이고, 특정한 국가·지역·조직·품목·활동에 한해서 또는 이들의 일정한 조합에 한해서 상시적 면제를 인정할 수도 있을 것이다(Debarre, 2019, p. 9).

한편, 인도주의적 면제 제도에도 불구하고 제재 국면에서 인도적 활동이 위축되는 현상이 지속해서 나타남에 따라 안전보장이사회는 인도주의적 면제에 대한 이해를 높이고 인도주의적 면제 취득의 기준과 절차에 대한 정보접근성을 강화하려는 노력을 기울이고 있다. 유엔 총회는 1997년 결의 제51/242호에서 유엔 사무총장의 ‘평화를 위한 제안(Agenda for Peace)’ 보고서(1992년)의 맥락에서 유엔의 제재 문제를 다루었는데,

여기서 인도주의적 면제에 관한 가이드라인 마련의 필요성을 언급하였다 (UN Security Council, 1997, Annex II, paras. 4, 17). 구체적으로, 안전보장이사회 결의에 적절한 인도주의적 예외(humanitarian exceptions)를 두어 민간인들에 대한 의도하지 않은 부작용을 최소화해야 하며, 제재 체제는 인도적 물자가 민간인들에게 충분히 공급될 수 있도록 적절한 조건을 마련해야 한다고 강조한 후, 인도적 필요가 개발 단계, 지리, 천연자원, 대상국가의 기타 특성에 따라 다를 수 있음을 염두에 두고 인도주의적 예외 규정에 관한 가이드라인을 개발해야 한다고 지적하였다. 인도주의적 면제 제도의 이용가능성 및 범위에 관한 이해 및 정보의 부족은 인도주의적 면제 메커니즘의 효율적 활용을 저해할 것이므로, 해당 제재 체제에 적합한 인도주의적 면제에 관한 가이드라인을 마련하는 것은 중요한 일이다. 한 가지 언급할 점은 앞에서 살펴본 것처럼 표적 제재 방식 하에서는 제재 체제별로 제재 조치의 내용이 다 다를 수밖에 없다는 것이다. 이는 선별성이 강한 제재 조치로 구성된 제재 체제의 경우에는 인도주의적 면제 제도를 광범위하게 인정할 필요성이 없으며, 따라서 인도주의적 면제에 관한 가이드라인을 마련할 필요성이 적다는 것을 의미한다. 2021년 9월 현재 가동되고 있는 안전보장이사회의 제재 체제 중에서는 대북제재 체제가 유일하게 인도주의적 면제에 관한 가이드라인을 별도로 마련하여 제시하고 있는데, 뒤에서 살펴보겠지만 이는 결국 주민들에게 영향을 미칠 수 있는 조치들이 대북제재 결의에 광범위하게 포함 되어 있다는 것을 의미한다.

## 제2절 대북제재 현황

### 1. 유엔 안전보장이사회의 대북제재 조치

유엔 안전보장이사회는 북한의 핵 및 탄도미사일 관련 활동이 국제평화와 안전에 위협이 된다는 이유로 유엔 헌장 제7장에 따라 결의 제1718호(2006), 제1874호(2009), 제2087호(2013), 제2094호(2013), 제2270호(2016), 제2321호(2016), 제2356호(2017), 제2371호(2017), 제2375호(2017), 제2397호(2017)를 채택하였다. 참고로 유엔 안전보장이사회는 2014년부터 2017년까지 4년 연속 공개회의에서 북한인권 문제를 논의하였고, 2020년에는 비공개회의에서 북한인권 문제를 논의하였다. 그러나 이사회가 인권 문제로 북한을 제재하는 것은 아니다(UN Security Council, 2006; 2009; 2013b; 2013c; 2016c; 2016d; 2017b; 2017c; 2017d; 2017e).

앞에서 표적 제재의 유형에 대하여 살펴보았는데, 현재 안전보장이사회의 대북제재에서는 개인·단체에 대한 제재, 외교적 제재, 재래식 무기 및 대량살상무기 관련 제재, 상품제재, 운송제재, 석유·금융 등 핵심적인 경제 부문에 대한 제재 등 표적 제재의 모든 유형이 사용되고 있다. 결의 제1718호(2006), 제1874호(2009), 제2087호(2013), 제2094호(2013)까지는 북한 지도층에 선별적으로 영향을 미칠 수 있는 조치와 재래식 무기 및 대량살상무기 공급·판매·이전 금지 조치로 한정되었다. 그러나 제2270호(2016)부터 석탄, 철, 철광석 공급·판매·이전 금지 등 북한 경제에 상당한 타격을 줄 수 있는 조치들이 포함되기 시작하였고, 제2321호(2016), 제2356호(2017), 제2371호(2017), 제2375호(2017), 제2397호(2017)를 통하여 핵심적인 경제 부문에 대한 제재가 계속 추가되었다. 이로써 북한이 다른 회원국에 대하여 광물, 식료품 및 농산품, 기계류, 전

기기기, 토석류, 목재류, 선박, 수산물, 섬유류를 공급·판매·이전하는 것이 금지되고, 다른 회원국이 북한에 대하여 산업용 기계류, 운송수단, 철강 및 여타 금속류, 원유 및 정유제품을 공급·판매·이전하는 것이 금지되었다. 금지된 프로그램·활동 또는 제재 회피에 기여할 수 있는 금융서비스의 제공과 대량현금·금의 이전 금지, 금융기관의 북한 내 대표사무소·자회사·은행계좌 개설 금지, 북한과의 무역을 위한 금융지원 금지, 북한과의 합작사업 금지 등의 금융제재 조치도 이루어지고 있으며, 북한 노동자 해외파견도 금지되었다. 유엔 안전보장이사회의 대북제재 조치의 내용은 다음 절의 ‘1. 인도주의적 면제에 관한 규정’ 부분에서 더 상세히 제시할 것이다.

안전보장이사회의 대북제재 조치는 근래 보기 드물 정도로 매우 강력한 제재이다. 이런 이유에서 안전보장이사회가 사실상 포괄적 제재 방식으로 돌아간 것이 아닌가 하는 언급도 나오지만, 북한에 대한 제재는 과거 이라크에 대한 제재처럼 해당 국가와의 모든 경제적·상업적 거래를 중단하는 의미의 포괄적 제재는 아니다. 표적 제재 방식만을 사용한다는 안전보장이사회의 입장은 변함없이 그대로 유지되고 있다. 따라서 안전보장이사회의 대북제재는 선별성이 강한 표적 제재 조치에서 시작하여 점차 선별성이 약한 표적 제재 조치로 나아갔고, 그 결과 현재는 표적 제재의 모든 유형이 포괄적으로 사용되고 있다고 이해하는 것이 정확하다.

## 2. 개별 국가의 대북제재 조치

북한에 대해서는 유엔 안전보장이사회의 제재 외에도 미국, 한국, 일본, 호주, 유럽연합에 의한 독자적 제재가 이루어지고 있다. 독자적 제재는 ‘일방적 제재’, ‘개별적 제재’, ‘양자제재’라고 지칭되기도 한다. 그 정의가 명확하게 확립되어 있는 것은 아니나, 일반적으로 UN과 같이 권한 있는

국제기구의 결정에 기초하지 않은 개별 국가 차원의 강제조치로 이해되어 왔다. 일각에서는 ‘제재’의 본질은 집단적 대응이라는 측면에서 개별 국가 차원의 강제조치는 ‘제재’의 범주에 포함시킬 수 없다는 견해를 제시하기도 한다. 그러나 현실의 국제관계에서는 대체로 개별 국가 차원의 강제조치를 포함하는 넓은 의미로 ‘제재’라는 표현을 사용하고 있으며, 미국과 같은 일부 국가들은 관련 법령의 제명에 특정국에 대한 ‘제재’라는 용어를 사용하고 있기도 하다. 안전보장이사회의 제재 메커니즘이 실질적으로 가동하기 시작한 1990년대 이후에도 개별 국가에 의한 독자적 제재 관행이 지속되는 데는 여러 이유가 있겠지만, 무엇보다도 상임이사국의 거부권 행사, 상임이사국 간 정치적 타협 등으로 인하여 안전보장이사회가 국제적 위기 상황에서 적절히 대응하지 못하는 경우가 있다는 점이 주된 이유일 것이다. 설사 안전보장이사회에서 제재 결의가 채택되더라도, 회원국 간의 각기 다른 정치적 이해관계, 회원국들의 이행 역량 차이로 제재의 효과적인 집행이 어려운 경우가 많다. 그러므로 개별 국가에 의한 독자적인 제재는 유엔의 제재 결의 이행 의무를 위반한 회원국을 규제하는 시스템이 미흡하다는 한계를 보완하는 측면도 있다. 이하에서는 북한에 미치는 영향이 상대적으로 큰 미국의 대북제재와 한국의 대북제재를 중심으로 살펴보기로 한다.

미국의 대북제재는 핵무기 및 미사일 확산, 국가비상상황 초래, 테러위협, 공산주의, 국제시장에서의 불법행위(돈세탁, 물품 및 화폐 위조, 대량 현금 밀수, 마약 거래 등), 사이버 안보 위협, 비민주적 정권과 인권 침해, 등을 이유로 여러 개의 법률, 행정명령, 시행규정에 따라 이루어지고 있다(민태은, 황태희, 정진문, 2020, pp. 73~122). 미국의 대북제재 내용을 살펴보면, 북한이 제재를 받지 않고 할 수 있는 무역은 식량, 의약품, 기타 인도적 물품으로 제한되고 있다. 북한과의 금융거래와 북한에 대한 투자는 금지되고 있으며, 무기 판매 및 이전도 완전히 금지되고 있다. 대

북지원은 북한이탈주민, 대북방송, 민주주의·인권·거버넌스 관련 비정부 기구 프로그램, 비상식량원조 등으로 한정하고 있다. 제재 대상으로 지정된 개인, 단체, 선박, 항공기의 미국 관할 하의 자산은 동결되며, 미국인은 제재 대상과 거래하는 것이 금지된다. 북한 여행을 위해서는 국무부가 발급한 특별여권이 필요한데, 특별여권은 미국의 국익과 관련되는 경우, 미국 적십자사나 국제적십자사 관련인인 경우, 전문 기자나 언론인의 경우, 또는 인도적 목적상 정당화되는 경우에만 발급될 수 있다. 미국의 제재는 크게 포괄적 제재, 부문별 제재, 리스트에 기반한 제재의 세 가지 유형으로 구분되는데, 북한에 대한 제재는 미국 내 개인과 기업의 대북거래를 전면적으로 금지하고 있다는 점에서 크림반도, 쿠바, 이란, 시리아에 대한 제재와 더불어 포괄적 제재로 평가되고 있다(Buretta, Lew, & Ardeljan, 2021, p. 101). 강도 높은 제재가 부과되더라도 제재 부과국과 대상국의 경제 교류가 사실상 없다면 그 효과는 크지 않을 것인데, 미국은 이러한 점을 고려하여 미국과의 연계점이 없더라도 제재 대상국의 제재 위반 행위에 관여한 제3국 행위자를 대상으로 제재를 가하는 '2차 제재(secondary sanctions)' 방식을 사용하기도 한다. '세컨더리 보이콧(secondary boycotts)'이라고도 부르는 이 방식은 일방적 제재를 집단적 제재로 전환함으로써 제재 대상국의 경제적 고립을 심화시킬 수 있다는 점에서 파급력이 크다. 현재 미국은 대북 금융거래 차단을 위해서 북한과 거래한 제3국의 금융기관을 대상으로 2차 제재 방식을 적용하고 있다. 구체적으로, '북한제재 및 정책강화법(North Korea Sanctions and Policy Enhancement Act of 2016)'의 추가조치로 발의된 '오토 웨이버 법안'이 '2020 국방수권법'에 편입되어 통과됨으로써 '북한제재 및 정책강화법'이 개정되었다. 여기에는 재무부 장관이 유엔 안전보장이사회와 미국에 의해 제재 대상으로 지정된 북한 정부, 기관, 개인에게 상당한(significant) 금융서비스를 제공하는 제3국의 금융기관에 대해

‘미국 내 자산동결’이나 ‘미국 내 대리계좌 혹은 환계좌 개설·유지 금지 또는 제한’ 또는 둘 다를 부과해야 한다는 내용이 포함되었다. 이로써 제3국의 금융기관들은 북한과 거래하는 것과 미국의 달러 접근을 차단당하는 것 중에서 어느 하나를 선택해야 하는 상황에 놓이게 되었다.

한국은 천안함 사건에 대응해 2010년 5월 24일 북한 선박의 우리 해역 운항 전면 금지, 북한에 대한 신규 투자 불허, 남북 간 교역을 위한 모든 물품의 반출입 금지, 대북지원 사업의 원칙적 보류 조치를 취하였다. 2016년 2월 10일에는 북한의 4차 핵실험과 장거리 미사일 발사에 대응해 개성공단을 전면 중단하였고, 3월 8일에는 북한 관련 수출입 통제 강화, 북한 관련 금융제재 대상 확대, 북한 관련 해운 통제 강화, 우리 국민과 재외 동포의 북한 관련 영리시설 이용 자제 제도 조치를 취하였다(도경옥, 백상미, 2018, p.159).

### 제3절 1718 제재 체제의 인도주의적 면제 메커니즘

#### 1. 인도주의적 면제에 관한 규정

안전보장이사회의 대북제재가 선별성이 약한 조치부터 선별성이 강한 조치로 나아갔다는 것은 그만큼 비의도적 결과로 주민들에 대해 부정적인 영향이 일어날 가능성 또한 커졌다는 것을 의미한다. 이에 안전보장이사회는 결의 제2087호(2013)에서 처음으로 대북제재 조치가 북한 주민에 대한 부정적인 인도적 결과를 의도한 것이 아니라는 점을 강조하기 시작하였고, 이 내용은 이후 채택된 모든 대북제재 결의들에 포함되었다. 그리고 더 강도 높은 제재 조치를 담은 결의 제2270호(2016년)부터는 제재 조치가 경제 활동 및 협력, 식량 원조, 인도적 지원을 포함하여 결의에

의하여 금지되지 않은 활동과 북한 주민들의 이익을 위하여 북한 내에서 지원 및 구호활동을 수행하는 국제기구 및 비정부기구의 업무에 부정적인 영향을 미치려는 것이 아니라는 점을 강조하는 내용이 추가되었고, 이러한 내용도 이후 채택된 모든 대북제재 결의들에 포함되었다(도경옥, 백상미, 2018, p.149). 나아가 아래의 표에서 볼 수 있는 것처럼 안전보장이사회는 일부 제재 조치들과 관련해서는 인도주의적 면제를 명시적으로 규정하고 있는데, 앞서 살펴본 ‘개인에 대한 인도주의적 면제’와 ‘부문에 대한 인도주의적 면제’가 모두 포함되어 있다. 중요한 것은 인도주의적 면제가 명시된 특정한 제재 조치에 한해서만 인도주의적 면제가 부여될 수 있는 것은 아니라는 점이다. 안전보장이사회는 결의 제2321호(2016) 제46항에서 제재위원회가 ‘북한 내에서 지원 및 구호활동을 수행하는 국제기구 및 비정부기구의 업무를 촉진하기 위하여’ 또는 ‘관련 결의들의 목표에 부합하는 어떤 다른 목적을 위하여’ 면제가 필요하다고 결정하는 경우 제재위원회는 관련 결의들에 의해 부과된 조치들로부터 어떠한 활동(any activity)도 건별로 면제할 수 있다고 결정하였고, 이후 채택된 결의 제2371호(2017) 제26항, 제2375호(2017) 제26항, 제2397호(2017) 제25항에서도 이 점을 반복적으로 언급하였다. 1718 제재위원회는 제2375호(2017) 채택 이후인 2017년 12월 8일에는 북한에 대한 안전보장이사회 제재 체제에 대한 오해 가능성을 해소하고 북한에 대한 인도적 지원의 제공을 보다 원활하게 하기 위해 이 같은 결의 내용을 상기시키는 내용의 보도자료를 발표하기도 하였다(UN Security Council, 2017.12.8).

## 40 대북제재 국면에서 보건복지 분야의 인도주의적 면제 활용 방안 연구

〈표 2-1〉 유엔 안보리의 대북제재 조치와 인도주의적 면제 규정

분야	제재 조치의 내용	인도주의적 면제 규정
무기 및 관련 물자 금수조치	(회원국) 북한에 무기 및 관련 물자 공급·판매·이전 금지 (북한) 회원국에 무기 및 관련 물자 공급·판매·이전 금지	-
대량 살상무기(WMD) 비확산	(회원국) 북한에 핵, 탄도미사일 및 기타 대량 살상무기 프로그램과 관련 품목, 물질, 장비, 물품 및 기술에 대한 공급·판매·이전 금지	-
캐처올(catch-all) 규제	(회원국) 북한 군대의 작전수행능력 발전 등에 직접 기여 가능한 모든 품목의 공급·판매·이전 금지(식량, 의약품 제외)	- 회원국이 인도적 목적 또는 민생 목적이라고 결정한 경우(이러한 결정을 사전에 제재 위원회에 통보하고 불법행위 차단조치에 대한 정보를 제공하는 것이 필요) - 제재위원회가 건별로 대북제재 결의의 목표에 반하지 않는다고 결정하는 경우
	(회원국) 북한의 대량살상무기 프로그램에 기여 가능한 모든 품목의 공급·판매·이전 금지	-
확산 네트워크	(회원국) 제재 회피나 결의 위반에 연루된 북한 외교관·정부대표, 외국인 추방	- 의료, 안전, 기타 인도적 목적인 경우 - 제재위원회가 건별로 대북제재 결의의 목표에 반하지 않는다고 결정하는 경우
전문적인 교육·훈련 금지, 과학기술 협력 중단	(회원국) 북한의 핵개발에 기여할 수 있는 분야에서 전문적인 교육·훈련 금지 (회원국) 북한과의 과학기술 협력 중단(의료 분야 교류 제외)	-
자산동결	(회원국) 북한의 WMD 관련자로 지정된 개인·단체가 소유하거나 통제하는 자금, 기타 금융자산 및 경제자원 동결 (회원국) 자국민 또는 자국 영토 내 개인·단체의 자금, 금융자산 또는 경제자원이 북한의 WMD 관련자로 지정된 개인·단체의 이익을 위해 이용되지 않도록 보장	- 식량, 의약품 등 기본지출을 위해 필요하여 제재위원회에 통보하고 동 통보 후 5일 내 반대결정이 없는 경우 - 특수지출을 위해 필요하여 제재위원회에 통보하고 제재위원회가 이를 승인한 경우 - 조선무역은행 또는 조선민족보험총회사와의 금융거래가 유엔의 인도적 지원 활동을 목적으로 하는 경우
	(회원국) 북한 정부, 노동당, 소속 개인·단체가 소유하거나 통제하는 북한 외 지역의 자금, 기타 금융자산 및 경제자원 동결 (회원국) 자국민 또는 자국 영토 내 개인·단체의 자금, 금융자산 또는 경제자원이 북한 정부, 노동당, 소속 개인·단체의 이익을 위해 이용되지 않도록 보장	- 유엔 및 유엔전문기구의 활동을 위해 필요한 경우 - 제재위원회가 건별로 인도적 지원의 제공, 비핵화 또는 이 결의의 목표에 부합하는 어떤 다른 목적을 위해 필요하다고 결정하는 경우

분야	제재 조치의 내용	인도주의적 면제 규정
여행금지	(회원국) 지정된 개인 및 그 가족의 자국 영토 입국·경유 금지	- 제재위원회가 건별로 해당 여행이 인도적 필요에 의해 정당화될 수 있다고 결정하는 경우 - 제재위원회가 면제의 부여가 이 결의의 목표를 촉진할 것이라고 결정하는 경우 * 회원국은 여행금지 대상자가 북한 국민인 경우 사법절차상 필요한 경우 또는 의료, 안전, 기타 인도적 목적인 경우를 제외하고는 북한으로의 추방 결정을 내려야 함
금융조치	(회원국) 북한에 금지된 프로그램·활동이나 제재 회피에 기여할 수 있는 금융서비스의 제공, 대량현금·금의 이전 금지	-
	(회원국) 자국 영토 내 북한 은행의 신규지점, 자회사, 대표사무소 개설·운영 금지	-
	(회원국) 자국 금융기관과 북한 은행과의 합작투자, 지분매입, 환거래 관계 금지	-
	(회원국) 자국 금융기관의 북한 내 신규지점, 자회사, 대표사무소, 은행계좌 개설 금지	-
	(회원국) 90일 내에 북한 내 기존 자회사, 대표사무소, 은행계좌 폐쇄	- 제재위원회가 건별로 인도적 지원의 제공, 유엔과 유엔전문기관의 활동, 또는 이 결의의 목표에 부합하는 어떤 다른 목적을 위해 필요하다고 결정하는 경우
	(회원국) 북한과의 무역 관련 공적·사적 금융 지원 금지	-
	(회원국) 자국 국민에 의해 또는 자국 영토 내에서 북한의 단체·개인과 신규 및 기존의 합작사업 또는 협력체 설립·유지·운영 금지	- 비상업적이고 이윤을 창출하지 않는 공공인프라사업으로서 제재위원회가 건별로 승인하는 경우
사치품 금수조치	(회원국) 북한에 사치품 공급·판매·이전 금지	-
부문별 제재	(북한) 회원국에 석탄, 철, 철광석, 금, 티타늄, 바나듐광, 희토류, 동, 니켈, 은, 아연, 납, 납광석, 식료품 및 농산품(HS Code 12.08, 07), 기계류(HS Code 84), 전기기기(HS Code 85), 토석류(HS Code 25), 목재류(HS Code 44), 선박(HS Code 89) 공급·판매·이전 금지	-
	(회원국) 북한에 산업용 기계류(HS Code 84, 85), 운송수단(HS Code 86~89), 철강 및 여타 금속류(HS Code 72~83) 공급·판매·이전 금지	-
	(회원국) 북한에 컨테이너 및 액화천연가스 공급·판매·이전 금지	-

## 42 대북제재 국면에서 보건복지 분야의 인도주의적 면제 활용 방안 연구

분야	제재 조치의 내용	인도주의적 면제 규정
	(회원국) 북한에 정유제품 공급·판매·이전 금지	- 다음의 조건 하에서 연간 총 50만 배럴을 초과하지 않는 정유제품의 공급·판매·이전 i) 회원국이 제재위원회에 북한에 대한 정유제품의 공급·판매·이전 물량 및 거래 당사자에 관한 정보를 30일마다 통보 ii) 북한에 대한 정유제품의 공급·판매·이전이 북한의 핵·탄도미사일 프로그램이나 금지된 활동과 관련된 개인 또는 단체와 무관 iii) 북한에 대한 정유제품의 공급·판매·이전이 북한 주민의 민생 목적으로서 북한의 핵·탄도미사일 프로그램이나 금지된 활동을 위한 수익 창출과 무관
	(회원국) 북한에 원유의 공급·판매·이전 금지 (연간 총 400만 배럴 혹은 525,000톤을 초과하지 않는 원유 제외)	- 제재위원회가 건별로 북한에 대한 원유의 공급·판매·이전이 북한 주민의 민생 목적으로서 북한의 핵·탄도미사일 프로그램 또는 금지된 활동과 무관하다고 승인하는 경우
수산물 금지	(북한) 회원국에 수산물 공급·판매·이전 금지 (북한) 회원국에 조업권 판매 또는 이전 금지	-
섬유류 금지	(북한) 회원국에 섬유류 공급·판매·이전 금지	-
북한 해외노동자 규제	(회원국) 자국 관할권 내 북한 국민에 대한 노동허가 금지	제재위원회가 건별로 회원국 관할권 내 북한 국민의 고용이 인도적 지원의 제공, 비핵화, 또는 이 결의의 목표에 부합하는 어떤 다른 목적을 위해 필요하다고 결정하는 경우
	(회원국) 2019년 12월 22일까지 모든 북한 노동자 본국 송환	회원국이 해당 북한 국민이 자국 국민이라고 결정하거나, 적용가능한 국내법과 국제법에 따라 송환이 금지된다고 결정하는 경우
운송 규제	(회원국) 북한으로 나가거나 북한에서 들어오는 화물에 대한 검색 실시	-
	(회원국) 북한에 대한 선박·항공기 임대 또는 전세 금지, 승무원 서비스 제공 금지	-
	(회원국) 북한이 소유·통제·운영하는 선박, 금지된 활동이나 품목의 이전과 연관되어 있다고 믿을만한 합리적 근거가 있는 선박의 등록 취소	-
	(회원국) 자국 국민, 자국 관할권 하의 개인, 자국 영토 내 설립된 단체가 북한이 소유·통제·운영하는 선박, 금지된 활동이나 품목의 이전과 연관되어 있다고 믿을만한 합리적 근거가 있는 선박에 보험이나 재보험을 제공하는 것 금지	- 제재위원회가 건별로 해당 선박이 민생 목적 또는 인도적 목적으로 사용되고 있다고 결정하는 경우

분야	제재 조치의 내용	인도주의적 면제 규정
	(회원국) 금지 품목을 적재했다 의심되는 항공기 자국 이착륙 및 영공 통과 금지	-
	(회원국) 지정된 개인·단체가 소유하거나 운영하는 선박 입항 금지	제재위원회가 입항이 인도적 목적 또는 이 결의의 목표에 부합하는 어떤 다른 목적을 위해 필요하다고 사전에 결정하는 경우
	(회원국) 자국 항구 내 선박이 금지된 활동이나 품목의 이전과 연관되어 있다고 믿을만한 합리적 근거가 있는 경우 해당 선박 나포·검색·억류	-
모든 제재 조치	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 제재 조치가 북한 주민들에게 부정적인 인도적 결과를 미치려는 것이 아니라는 점, 제재 조치가 경제 활동 및 협력, 식량 원조, 인도적 지원을 포함하여 결의에 의하여 금지되지 않는 활동과 북한 주민들의 이익을 위하여 북한 내에서 지원 및 구호활동을 수행하는 국제기구 및 비정부기구의 업무에 부정적 영향을 미치려는 것이 아니라는 점을 강조</li> <li>- 제재위원회가 북한 내에서 지원 및 구호활동을 수행하는 국제기구 및 비정부기구의 업무를 촉진하기 위하여 또는 관련 결의들의 목표에 부합하는 어떤 다른 목적을 위하여 면제가 필요하다고 결정하는 경우, 제재위원회는 관련 결의들에 의해 부과된 조치들로부터 어떠한 활동도 건별로 면제할 수 있다고 결정</li> </ul>	

자료: UN Security Council. (2018.4.17.). Fact Sheet compiling certain measures imposed by Security Council resolutions 1718(2006), 1874(2009), 2087(2013), 2094(2013), 2270(2016), 2321(2016), 2356(2017), 2371(2017), 2375(2017), and 2397(2017). UN Security Council.  
 <[https://www.un.org/securitycouncil/sites/www.un.org.securitycouncil/files/fact\\_sheet\\_updated\\_17\\_apr\\_2018\\_0.pdf](https://www.un.org/securitycouncil/sites/www.un.org.securitycouncil/files/fact_sheet_updated_17_apr_2018_0.pdf)> (Accessed August 21, 2021).

위의 인도주의적 면제 규정의 적용과 관련해서 한 가지 강조할 점은 북한에 대한 모든 인도적 활동에 대해 면제 신청과 승인 절차가 필요한 것은 아니라는 점이다. 기본적으로 추진하려는 인도적 활동에 안전보장이사회의 결의에서 금지하거나 제한하고 있는 사항이 포함되어 있는 경우에 한하여 제재위원회로부터 면제를 받는 것이 요구된다. 예를 들어 설명하면, 안전보장이사회는 결의 제2270호 제8항에서 북한군대의 작전수행능력 발전 등에 직접 기여 가능한 모든 품목의 공급·판매·이전을 금지하는 캐치올 규정을 두고 있는데, 식량과 의약품은 그러한 품목에서 아예 제외시키고 있다. 따라서 만일 식량이나 의약품에 국한해서 북한에 대한 인도적 지원을 제공하려는 경우라면 제재면제 승인은 별도로 요구되지 않는다.

## 2. '대북 인도적 지원 제재면제 가이드라인'

1718 제재위원회는 2018년 8월 6일에 '이행안내서 7호: 북한에 대한 인도적 지원 제공을 위한 면제 취득에 관한 가이드라인(Implementation Assistance Notice No. 7: Guidelines for Obtaining Exemptions to Deliver Humanitarian Assistance to the Democratic People's Republic of Korea, 이하 "대북 인도적 지원 제재면제 가이드라인"이라 한다)'을 마련하여 공지하였다(UN Security Council, 2018.8.6.). 이 가이드라인에서는 제2397호(2017) 제25항, 즉 '북한 내에서 지원 및 구호활동을 수행하는 국제기구 및 비정부기구의 업무를 촉진하기 위하여' 또는 '관련 결의들의 목표에 부합하는 어떤 다른 목적을 위하여' 면제가 필요하다고 결정하는 경우 제재위원회는 관련 결의들에 따라 부과된 조치들로부터 어떠한 활동도 건별로 면제할 수 있다는 결의의 내용이 '포괄적인 인도주의적 면제 메커니즘(comprehensive humanitarian exemption mechanism)'을 창설하기 위한 것이라는 점을 명확히 밝혔다. 그리고 북한 주민들을 위해 북한에서 지원 및 구호 활동을 수행하려는 회원국, 국제기구, 비정부기구가 인도주의적 면제를 신청할 때 참고할 수 있는 기준과 절차를 구체적으로 제시하였다. 이 가이드라인은 2020년 11월 30일에 한 차례 개정되었다. 가이드라인의 주요내용과 개정사항은 다음 표와 같다.

〈표 2-2〉 '대북 인도적 지원 제재 면제 가이드라인'의 주요 내용 및 개정 사항

구분	기존 가이드라인(2018. 8. 6.)	개정 가이드라인(2020. 11. 30.)
면제 요청서 기재 필요사항 (열 가지)	북한 주민들을 위해 북한에 제공하고자 하는 인도적 지원의 성격	(변경 없음)
	북한의 수혜자와 수혜자 선정에 적용된 기준	(변경 없음)
	면제 요청 사유	(변경 없음)

구분	기존 가이드라인(2018. 8. 6.)	개정 가이드라인(2020. 11. 30.)
	향후 6개월 내 북한에 제공될 물품·서비스의 수량, 사양 설명 및 제공 목적과 대상	면제기간 내 북한에 제공될 물품·서비스의 수량, 사양 설명(가능한 한 모델, 제조사 등 포함) 및 제공 목적과 대상
	향후 6개월 내 북한으로의 수송 예정날짜	면제기간 내 북한으로의 수송 예정날짜
	선적에 이용될 입출항 항구 등 전달 경로 및 방법	(변경 없음)
	신청서 제출시점에 확인 가능한 전달에 관련된 모든 당사자	신청서 제출시점에 확인가능한 모든 관련 당사자(북한 당사자 포함)
	전달과 관련된 금융거래	(변경 없음)
	전달 예정 물품 및 서비스의 목록이 포함된 부속서(수량, 선적 예정날짜 포함)	전달 예정 물품 및 서비스의 목록이 포함된 부속서(수량, 미국 달러 또는 현지 통화로 표시된 상품 및 서비스의 대략적인 가치, 선적 예정날짜 포함)
	북한에 대한 지원이 의도된 목적으로만 사용되며 금지된 목적으로 사용되지 않는다는 것을 보장하는 조치	북한에 대한 지원이 의도된 목적으로만 사용되며 금지된 목적으로 사용되지 않는다는 것을 보장하는 조치(모니터링 계획 등)
물품수송	1회/6개월	3회/9개월
세부정보 제공 불가 시	-	정보가 누락된 이유, 세부내용 확인 시 업데이트 계획을 제출할 것을 권장
국제기구·비정부기구 면제신청 경로	다음의 기구는 위원회에 직접 면제신청 가능 - 유엔 기구 - 국제적십자위원회(ICRC) - 국제적십자사·적신월사연맹(IFRC) - 국제올림픽위원회(IOC)	다음의 기구는 위원회 사무국을 통해 위원회에 직접 면제신청 가능 * 관련 국가당국 및 기관에 부합하여야 한다는 단서 추가 - 유엔 기구 - 국제적십자위원회(ICRC) - 국제적십자사·적신월사연맹(IFRC) - 국제올림픽위원회(IOC) - 신청일 전 18개월 동안 2회 이상 면제를 받은 단체 - 북한 주민들에 대한 긴급한 인도적 지원(코로나19 등 감염병 대응행 관련 지원, 자연재해 대응 관련 지원 등) 제공을 위해 면제를 요청한 단체
	상기 기구를 제외한 그 밖의 기구는 다음의 경로를 통해 면제신청 가능 ① 회원국 ② 유엔상주조정사무소 * ①방법이 불가능할 경우 ③ 위원회 사무국 * ①, ② 방법이 불가능할 경우	(변경 없음)

46 대북제재 국면에서 보건복지 분야의 인도주의적 면제 활용 방안 연구

구분	기존 가이드라인(2018. 8. 6.)	개정 가이드라인(2020. 11. 30.)
면제승인 유효기간	6개월	위원회의 승인서 일자로부터 9개월(팬데믹에 따른 운송 지연과 같은 타당한 사유를 충분한 근거와 함께 제시할 경우 9개월 이상의 기간 허용 가능)
제재면제 연장 신청	-	면제승인 유효기간 만료일 10근무일 전 연장 신청서 제출
면제승인 공개	6개월 동안 위원회 웹사이트에 승인서 및 부속서 공개 - 신청자 요청 시 비공개로 진행	면제기간 동안 위원회 웹사이트에 승인서 및 부속서 공개 - 부속서 일부의 비공개를 원하는 신청자는 신청서에 이를 표시하고, 위원회 검토용 부속서 전문과 온라인 기사용 부속서 제출 - 신청자가 익명을 요구하는 경우 승인서에는 신청자 회원국, 프로젝트 종류, 활동만 기재된 승인서 게시
승인서 및 부속서의 언어	-	승인서의 경우 모든 유엔언어로 번역 부속서의 경우 번역이 필요할 경우 신청 시 번역본 포함
모범사례 정보공유	-	당사자의 동의가 있는 경우 승인이 이루어진 면제신청서를 다른 국제기구·비정부기구와 공유
금융채널	-	위원회는 인도적 목적을 위한 안정적이고 리스크 없는 금융채널 구축이 시급하다는 인식 하에 적극적으로 방안 모색
회원국의 규제	위원회에 면제를 요청하는 모든 국제기구·비정부기구는 회원국의 관련 규정 및 허가요건 준수 필요	위원회에 면제를 요청하는 모든 국제기구·비정부기구는 회원국의 관련 규정 및 허가요건 준수 필요(영어가 공식 언어가 아닌 국가의 세관당국에 위원회 면제 승인서 번역본 제출, 현금 휴대 제한 준수 등)

자료: UN Security Council. (2018.8.6.). Implementation Assistance Notice No. 7: Guidelines for Obtaining Exemptions to Deliver Humanitarian Assistance to the Democratic People's Republic of Korea. <[https://www.un.org/securitycouncil/sites/www.un.org.securitycouncil/files/1718\\_implementation\\_assistance\\_notice\\_7.pdf](https://www.un.org/securitycouncil/sites/www.un.org.securitycouncil/files/1718_implementation_assistance_notice_7.pdf)> (Accessed August 21, 2021).

특히 주목할 만한 개정사항은 다음과 같다: (i) 면제승인 유효기간이 6개월에서 9개월로 연장되었고, 타당한 사유를 충분한 근거와 함께 제시하면 9개월 이상의 기간도 허용될 수 있도록 하였다; (ii) 물품수송 횟수가 면제기간(6개월) 내 1회에서 면제기간(9개월) 내 3회로 늘어났다; (iii) 유엔기구, 국제적십자위원회(ICRC), 국제적십자사·적십원사연맹(IFRC), 국제

올림픽위원회(IOC) 외에도 신청일 전 18개월 동안 2회 이상 면제를 받은 단체와 북한 주민들에 대한 긴급한 인도적 지원(코로나19 등 감염병 대유행 관련 지원, 자연재해 대응 관련 지원 등) 제공을 위해 면제를 요청한 단체는 1718 제재위원회 사무국에 직접 제재면제 신청을 제출할 수 있도록 하였다. 이 같은 개정을 통해 특히 북한에서 지원 및 구호 활동을 수행하는 민간단체들의 애로사항이 다소나마 해소가 된 측면이 있다. 또한, 감염병, 자연재해 등으로 긴급대응이 필요할 경우 보다 신속한 대응이 가능하게 되었다. 1718 제재위원회가 가이드라인을 개정한 것은 기존 가이드라인에 따라 인도주의적 면제 제도를 운영하는 과정에서 여러 문제점과 한계가 노정되었기 때문인데, 구체적인 내용은 1718 제재위원회 전문가패널 보고서를 통해 확인할 수 있다.

#### 제4절 1718 제재위원회 전문가패널 보고서 분석

안전보장이사회는 결의 제1874호(2009)를 통해 1718 제재위원회의 업무 수행을 보조할 전문가패널(Panel of Experts)을 설치하였다. 전문가패널은 안전보장이사회 결의에 따라 보고서를 작성하여 안전보장이사회에 제출하는데, 2010년부터 2016년까지는 매년 한 차례 최종보고서(final report)를 제출하였고(2011년 보고서는 미공개), 2017년부터는 매년 두 차례에 걸쳐 최종보고서(final report)와 중간보고서(midterm report)를 제출하고 있다. 전문가패널은 보고서의 한 파트로 ‘제재의 비의도적 영향(unintended impact of the sanctions)’에 대해 다루고 있는데, 이하에서는 제재가 주민들에게 미치는 부정적 영향과 이를 완화하기 위한 것인 인도주의적 면제 제도에 관련된 내용을 중심으로 살펴본다.

## 1. 2013년~2018년 보고서

대북제재의 비의도적 결과의 하나로서 주민들에 대한 부정적 영향의 문제가 검토된 것은 2013년 보고서부터이다. 이 보고서에서는 일반적으로 제재 체제가 의도치 않게 민간인들에게 피해를 줄 수 있다는 우려가 있다고 하면서도, 북한에 대한 접근의 어려움으로 인해 이 문제에 대한 조사는 과제로 남아 있다고 설명하였다(UN Security Council, 2013a, para. 145). 2014년 보고서에서도 2013년 보고서와 유사한 내용이 포함되었고, 이에 더하여 전반적으로는 북한 주민들의 영양상태가 향상되었다는 것이 대체적인 평가라는 점이 언급되었다(UN Security Council, 2014, paras. 181; 182). 2015년 보고서와 2016년 보고서에서는 안전보장이사회 결의에 따라 부과된 금지 조치가 식량 부족이나 기타 인도적 지원의 부족을 직접적으로 초래한 사례를 발견하지 못하였다고 밝혔다(UN Security Council, 2015, para. 209; 2016, para. 194). 그리고 2017년 2월 최종보고서에서는 유엔 안전보장이사회의 제재와 회원국들의 독자적 제재가 북한의 무역과 배급제도에 비의도적 영향을 미칠 수 있다는 점을 언급하면서도, 북한의 인도적 상황과 유엔 결의 간에 직접적인 연관성에 대한 증거를 얻을 수 없다고 하였다(UN Security Council, 2017a, para. 279). 2018년 3월 최종보고서에서는 북한의 인권상황에 대한 유엔 사무총장 보고서에 대북제재로 인해 유엔과 기타 행위자들의 인도적 활동에 부정적인 영향이 초래되고 있다는 내용이 포함된 점, 1718 제재위원회가 인도주의적 면제 제도에 관한 보도 자료를 발표한 점을 언급한 후, 회원국들이 인도주의적 면제 규정의 국내법으로의 편입에 대해 보고할 것을 권고하였다(UN Security Council, 2018, paras. 211~213). 이처럼 2018년까지의 전문가패널 보고서에는 유엔 결의와 북한의 인도적 상황과의 연관성 여부를 파악하기 어렵다거나 북한의 관련 상황에 주목한다는 등 원론적인 수준의 내용이 담겼다.

## 2. 2019년 보고서

2016년부터 강화된 대북제재 조치가 점차 효과를 발휘함에 따라 2019년 3월 최종보고서에서는 제재의 비의도적 결과에 대한 내용이 대폭 확대되었다. 구체적으로, 이 보고서에서는 인도주의적 면제에 관한 규정과 ‘대북 인도적 지원 제재면제 가이드라인’ 채택 등 1718 제재위원회의 노력에도 불구하고 국제사회의 우려가 지속되고 있다고 하면서, 특히 다음의 여섯 가지 사항이 인도적 프로그램의 이행능력에 부정적 영향을 미치는 것으로 전문가패널에 통보되었다고 밝혔다: (i) 면제 승인 절차의 지연, (ii) 은행채널의 붕괴, (iii) 통관 지연, (iv) 외국 공급자 확보의 어려움, (v) 인도적 물품 및 운영 비용 증가, (vi) 운영 자금 감소(UN Security Council, 2019, paras. 175~176).

전문가패널은 보고서의 부속서 85(북한 주민에 대한 유엔 안전보장이사회 제재의 인도적 결과에 대한 패널의 평가), 부속서 86(북한에서의 인도적 활동 이행에 대한 제재의 영향 관련 사례), 부속서 87(결의 2397호(2017)의 부문별 제재에 따라 금지된 ‘인도적 민감 품목(humanitarian-sensitive items)’에서 관련 사항을 보다 상세히 설명하였다(UN Security Council, 2019, Annex 85~87). 부속서들의 내용을 종합적으로 살펴보면, 먼저 패널은 특히 결의 제2397호(2017) 제7항에 의해 부과된 부문별 제재가 북한에서의 인도적 활동에 많은 어려움을 초래했다고 지적하였다. 결의 제2397호 제7항은 회원국이 자국 영토를 원산지로서 하는지와 관계없이 모든 산업용 기계류(HS 코드 84 및 85), 운송수단(HS 코드 86~89), 철강 및 여타 금속류(HS코드 72~83)를 자국 영토를 통해 또는 자국 국민에 의해 또는 자국 국적 선박·항공기·수송관·철도·차량을 사용하여 북한에 대해 직·간접적으로 공급·판매·이전하는 것을 금지하였다. 민간여객기의 안전한 운항을 유지하기 위해 필요한 예비부

품의 제공에 한해서는 이 같은 규정이 적용되지 않는다고 명시하였을 뿐, 인도주의적 예외는 별도로 인정하지 않았다. 전문가패널은 이에 따라 아래의 표에서 제시한 바와 같은 인도적 민감 품목의 북한 반입이 영향을 받는다고 지적하였다. 물론 전문가패널도 언급한 것처럼 1718 제재위원회는 “관련 결의들에 의해 부과된 조치들로부터 어떠한 활동도 건별로 면제할 수 있다”고 규정한 결의 제2397호(2017) 제25항에 따라 건별로 면제가 부여될 수는 있다. 하지만 인도적 민감 품목에 대해서 제재 규정이 아예 적용되지 않도록 하는 것과 건별로 제재면제 신청 및 승인 절차를 거치도록 하는 것은 차이가 있다.

〈표 2-3〉 HS Code 72~89에 해당하는 인도적 민감 품목 예시

분야	인도적 민감 품목
농업	농업용 수공구, 농업용 건조기, 농업용 분무기, 관개장비, 수확기, 토양 준비용 농기계, 곡물 분류 기계, 과일 분쇄기, 식품 가공 기계, 트랙터, 농업용 트레일러, 조립식 온실 등
보건의료	손톱깎이, 의료용 살균기, 휴대용 분무기, 소독용 UV 램프, 구급차, 휠체어, 의료기기(초음파 기계, 심전도 기계, 주사기, 바늘, 카테터 등), 인공호흡기, 엑스레이 기계, 의료용 가구(수술대, 병상 등), 냉장고, 냉동고, 알루미늄 호일, 발전기, 전기 변압기, 인덕터, 원심분리기, 원심탈수기, 전기 장치, 현미경 등
식수위생	금속물탱크, 액체용 펌프, 물 가열기, 물 여과기, 우물 파는 기계, 금속 튜브, 파이프 등
기타	학교나 병원 건립을 위한 지붕재료, 외장용 자재, 바닥재료, 지붕 배수 장비 등 주방기기(스토브, 레인지, 밥솥 등) 태양광 발전 장치(패널, 축전지 등)

자료: UN Security Council. (2020, pp. 370~373). S/2020/151 Annex 87의 내용을 재구성.

상기 검토를 토대로 전문가패널은 다음의 사항을 권고하였다.

- 인도주의적 면제 승인 요청에 대한 1718 제재위원회의 검토가 적절한 시간 내에 이루어질 수 있도록 해야 하며, 1718 제재위원회 내 포커스 그룹이 인도주의적 면제 승인 절차의 신속성을 논의하기 위하여 정기적으로 회합해야 한다;

- 회원국, 유엔 기구, 인도적 단체에 대한 불필요한 부담을 덜어주기 위해 1718 제재위원회는 결의 제2397호 제7항의 부문별 제재 대상 품목의 범주에 속하여 인도주의적 면제를 필요로 하는 “인도적 활동에 사용되는 민감하지 않은 품목(certain non-sensitive items used in humanitarian operations)”의 화이트리스트를 제시하여야 한다;
- 1718 제재위원회는 회원국, 유엔 기구, 인도적 단체로부터의 피드백을 지속적해서 추구해야 하며, 제출해야 하는 정보의 유연성을 확대하는 등 관련 프로세스를 간소화해야 한다;
- 유엔 사무총장은 사무국에 대북제재의 인도적 영향에 대한 평가를 수행할 것을 요청해야 한다(UN Security Council, 2020, paras, 177~180).

참고로, 상기 권고의 ‘인도적 활동에 사용되는 민감하지 않은 품목’과 부속서 87에서 사용한 ‘인도적 민감 품목’은 결국은 같은 의미이나 표현을 달리한 것으로 보아야 할 것이다. ‘인도적 활동에 사용되는 민감하지 않은 품목’에서는 제재 결의가 금지하는 활동, 즉 핵 및 탄도미사일 관련 활동과는 관계가 없다는 측면에 초점을 두고 ‘민감하지 않은 품목’이라는 표현이 사용되었다면, ‘인도적 민감 품목’에서는 결의 제2397호 제7항의 부문별 제재로 인해 인도적 활동에 필요한 품목의 반입이 제한된다는 측면에 초점을 두고 ‘민감한 품목’이라는 표현이 사용된 것으로 이해된다. 해당 권고의 요지는 1718 제재위원회가 결의 제2397호 제7항에 규정된 HS Code에 해당하나 1718 제재위원회의 인도주의적 면제 승인 절차를 통해 공급·판매 이전이 허용될 수 있는 품목의 리스트를 만들어 공개하라는 것이다.

### 3. 2020년 보고서

전문가패널은 2020년 3월 최종보고서에서 유엔 인도주의업무조정국이 작성한 ‘세계 인도적 지원 개요(Global Humanitarian Overview)’ 보고서의 북한 관련 내용을 언급하면서, 데이터와 증거에 대한 접근이 제한적이고 유엔 제재와 다른 요인들(독자적 제재, 북한 내 사회경제적 요인 등)의 영향을 구별하는 신뢰할 수 있는 방법론이 없지만, 유엔 제재가 인도적 상황과 구호 활동에 의도하지 않은 영향을 미쳤다는 점에는 거의 의심의 여지가 없다고 밝혔다(UN Security Council, 2020, paras, 208~209). 그리고 주민들의 인도적 필요에 대한 제재의 비의도적 결과에는 다음의 사항이 포함될 수 있다고 하였다: (i) 유엔 제재의 영향을 받는 산업에 종사하는 근로자와 송환된 해외 근로자의 생계 수단이 사라지거나 감소(수입 손실이 수억 달러에 이를 것으로 대략적으로 추정 가능); (ii) 지도층이 유엔 제재와 다른 제재에 대응하여 “신시장 경제”를 포함한 희소자원에 대한 통제를 강화함으로써 사회적 주변화의 증가; (iii) 농업 장비의 지속적인 부족과 연료 부족, 농업의 기계화 수준 악화로 식량 불안정성 가중; (iv) 보건의료시스템에 심각한 영향을 미칠 수 있는 의료 공급망 혼란 증가; (v) 유엔 은행채널의 붕괴와 그에 따른 자금조달에 대한 접근 부족은 공급망 운영을 위태롭게 하고 프로젝트가 정지되거나 중단되는 결과 초래; (vi) 금융기관 및 사기업이 관련 거래를 자제하고 일부 금융기관은 유엔의 제재와 개별 국가의 독자적 제재를 구별하지 않음에 따라 북한에서의 인도적 활동에 영향 초래(비용 증가 등)(UN Security Council, 2020, paras, 208~209). 전문가패널은 1718 제재위원회가 인도적 면제 요청을 승인하는 데 걸리는 시간이 상당히 줄었다는 점을 긍정적으로 평가하면서도, 여전히 제재가 인도적 지원에 큰 도전요인이 되고 있다고 지적하였다(UN Security Council, 2020, paras, 208~209).

2020년 보고서에서 전문가패널은 다음의 사항을 권고하였는데, 이 중 인도주의적 면제 절차 관련 권고사항은 상당 부분 개정 가이드라인에 반영되었다.

- 1718 제재위원회는 인도적 활동을 위한 안정적인 은행채널의 신속한 재개를 위한 노력을 계속해야 한다;
- 1718 제재위원회는 제재가 북한 주민과 북한 내 유엔 기구의 활동에 미치는 의도하지 않은 영향에 대해서 관련 유엔 기구에 의한 정례적인 브리핑을 계속해서 실시해야 한다;
- 안전보장이사회는 제재가 북한 주민과 인도적 지원 활동에 미치는 의도하지 않은 부정적 영향을 완화하는 문제와 절차를 계속 다루어야 한다;
- 1718 제재위원회는 북한 내 유엔 인도적 지원 기구에 대한 면제 신청 및 승인 절차 간소화에 대해 계속 논의해야 한다;
- 1718 제재위원회는 '대북 인도적 지원 제재면제 가이드라인'의 조건에 따라 면제를 신청하는 절차를 간소화하고, 계획하고 있는 선적의 기술명세, 관련 당사자, 요청 및 제출 빈도와 관련하여 더 큰 유연성을 제공하는 것을 포함하여 가능한 한 신청 절차를 단순화하기 위해 노력해야 한다;
- 인도적 지원 단체의 기획 및 예산 편성을 돕기 위해 1718 제재위원회는 면제 승인 및 승인 절차에 대한 상세한 분기별 통계를 발표해야 한다(UN Security Council, 2020, paras, 211~216).

#### 4. 2021년 보고서

전문가패널은 2021년 3월 최종보고서에서는 회원국, 유엔 기구, 비정부 기구로부터 수집한 제재의 비의도적 영향에 관한 정보를 비교적 자세히 소개하였다. 먼저, 일부 회원국들은 연료 수입 제한이 에너지 안보, 전력 생산, 대중교통, 농업에 부정적인 영향을 미치고 삼림 파괴와 같은 생태 문제를 초래하였으며, 농업 자원에 대한 제약으로 식량의 가용성이 감소하였고, 의료장비에 대한 수입 제한이 보건의료 분야에 부정적 영향을 미쳤으며, 부문별 제재로 인해 최소 200,000개의 일자리가 줄어들어 소득이 감소하고 실업이 증가하는 등의 비의도적 결과가 발생했다고 전문가패널에 보고하였다(UN Security Council, 2021, para, 170). 하지만 이와는 달리 또 다른 일부 회원국들은 제재가 아니라 북한의 잘못된 경제적 관리의 귀적이 농업 쇠퇴, 식량 불안정, 부적절한 보건의료 서비스의 주요 원인이라고 함으로써 대조를 이루었다(UN Security Council, 2021, para, 171). 구체적으로, 북한 당국이 보건의료, 식량안보를 포함한 다른 모든 국가적 우선순위보다 김씨 일가 체제의 안정과 연속성을 계속해서 우선시하고 있고, 체제에 대한 이념적 문제를 제기하지 않거나 전용을 최소화하는 절차를 요구하지 않는 국가로부터의 지원만을 받는 등 인도적 지원을 정치화하고 있으며, 북한 주민들이 해외에서 벌어들이는 소득의 대부분은 그들을 고용한 국유기업에 귀속되므로 체제가 노동의 주요 수혜자라는 것이다. 비록 매우 소수의 회원국들로부터 취합된 내용이기는 하지만, 북한의 민생 실태가 악화하고 있다는 데에는 회원국들 간에 별다른 이견이 없으나 그 원인에 대해서는 상당한 시각차가 있음을 알 수 있다.

한편, 유엔 기구와 비정부기구가 전문가패널에 보고한 바에 따르면 제재가 북한 내 인도적 활동에 상당한 제약이 되고 있다는 점은 분명해 보

인다. 전문가패널은 코로나19 팬데믹이 북한 내 인도적 활동에 미치는 영향을 평가하기 위해 설문조사를 실시하였다. 전문가패널은 2020년에 38개 기구(1718 제재위원회에 직접 면제를 신청했거나 회원국 또는 유엔상주조정사무소를 통해 면제를 신청한 유엔 기구와 비정부기구 모두 포함)에게 설문문항<sup>3)</sup>을 발송해서 11개 기구로부터 회신을 받았고, 조사결과를 보고서의 부속서 99에 수록하였다(UN Security Council, 2021, Annex 99). 응답을 한 기구들은 대체로 국경 폐쇄와 해외여행 및 국내여행 제한으로 인해 인력과 운영 능력이 매우 감소했다고 밝혔다. 또한 일부 기구들은 의약품과 같이 온도조절이 필요한 품목을 국경에 보관해야 해서 추가 비용 부담을 부담해야 했고, 불안정한 공급망 및 물류 채널로 인한 2차 효과로 리드타임이 길어졌으며, 이용 가능한 배송업체 및 화물 운송업체를 찾기 위한 경쟁이 심화하였고, 은행채널의 부족으로 현금흐름에 심각한 문제가 발생하였다고 답변하였다.

설문조사에서는 1718 제재위원회의 인도주의적 면제 승인 절차와 제재 이행 관련 개선 사항에 대한 제안도 이루어졌다(UN Security Council, 2021, Annex 99(b)). 크게 두 가지 측면에 초점이 모아졌는데, 하나는 인도적 목적임에도 불구하고 비교적 단기간 내에 면제 승인 절차를 반복적으로 진행해야 하는 부분에 대한 개선이 필요하다는 것이다. 구체적으로,

3) 설문문항은 다음과 같다:

1. 귀하의 조직이 북한의 검역 조치 및/또는 유엔 제재 이행과 관련된 문제로 인해 선적 지연 또는 운영 능력 감소를 경험했는지에 대한 자세한 정보와 데이터를 제공하십시오. COVID-19 관련 지연이 모니터링을 포함한 인도적 활동에 어느 정도 영향을 미쳤습니까?
2. 운영이 더 지연되거나 축소될 것으로 예상합니까? 그렇게 예상한다면 그 근거는 무엇입니까?
3. 코로나19 팬데믹이 북한에 미친 영향에 대해 어떻게 평가하고 있으며, 전반적인 인도적 상황에 어떤 방식으로 영향을 미쳤습니까? 평가의 근거가 되는 증거의 세부사항을 포함하십시오.
4. 귀하의 활동에 1718 제재위원회의 인도주의적 면제 승인이 필요한 경우 승인 프로세스는 귀하의 요구사항을 충족했습니까? 귀하의 운영상의 필요와 목표를 더 잘 충족하기 위해 면제 절차나 유엔 제재 이행에서 개선할 수 있는 사항이 있다면 그것은 무엇입니까?

다년간 면제가 부여될 수 있도록 하는 인도적 상품의 리스트를 채택하는 방안, 일반적으로 조달되는 의료품목의 경우에는 1718 제재위원회가 1회에 일반허가를 부여하는 방안 등이 제시되었다. 다른 하나는 금융기관들의 ‘위축효과(chilling effect)’에 따른 인도적 활동의 제약을 해소할 수 있는 방안 마련이 필요하다는 것이다. 금융기관들은 유엔 제재에 따라 금지되는 경우가 아님에도 불구하고 북한 관련 금융거래를 꺼리는 경향이 있는데, 이는 2020년 전문가패널 보고서에서도 언급된 것처럼 금융기관들이 유엔의 제재와 개별 국가의 독자적 제재를 구별하지 않는데 상당 부분 기인한다. 즉, 금융기관들이 미국으로부터 ‘2차 제재’를 당할 수 있다는 우려 때문에 북한 관련 금융거래를 중단하거나 제한함으로써 리스크를 아예 피하는 쪽을 택하는 것이다. 이러한 상황을 타개하기 위한 방안으로는 대북 인도적 지원에 대한 면제승인이 한 번 이상 부여된 바 있는 일종의 공인된 단체들의 리스트를 채택하여 이를 전 세계 은행과 공유하는 방안, 1718 제재위원회의 면제 프로세스에서 단체들이 면제 대상 물품의 대금을 송금하는 데 이용할 수 있는 특정한 은행을 지정하는 방안, 1718 제재위원회가 면제를 승인할 때 인도적 지원 단체에게 신뢰할 수 있는 은행채널을 추천해 주는 방안 등이 제시되었다.

2021년 보고서에서 전문가패널이 권고한 사항은 다음과 같다.

- 1718 제재위원회는 향후 의사결정에 참고하고 인도적 지원의 필요성과 영향을 더 잘 평가하기 위해 패널의 설문조사에 대한 답변 내용을 검토할 필요가 있다.
- 은행채널을 재구축하기 위한 준비가 중요하다.
- 제재의 비의도적 영향에 대한 관련 유엔 기관에 의한 정례적 브리핑의 유용성에 주목하며, 1718 제재위원회는 이를 계속해서

실시할 필요가 있다.

- 안전보장이사회는 북한의 취약계층에게 혜택을 주고 코로나19 팬데믹의 피해를 극복하기 위해 제재가 북한 주민과 인도적 지원 활동에 미치는 의도하지 않은 부정적 영향을 완화하는 문제와 절차를 계속 다루어야 한다.
- 1718 제재위원회는 인도주의적 면제 프로세스와 절차를 계속 해서 간소화해 나가야 한다(UN Security Council, 2021, paras, 175~179).





## 제3장

### 민간단체 승인 활용사례와 유엔 면제 승인 대응전략

- 제1절 민간단체들의 유엔 면제 승인 활용의 배경
- 제2절 유엔의 제재 면제 승인의 시작
- 제3절 민간단체들의 유엔 면제 승인에 대한 대응
- 제4절 남한 민간단체의 경험 분석
- 제5절 유엔 면제 승인 이후의 남은 문제



## 제 3 장

# 민간단체 승인 활용사례와 유엔 면제 승인 대응전략

### 제1절 민간단체들의 유엔 면제 승인 활용의 배경

#### 1. 남북 교류·협력 사업의 재개 움직임

2016년 2월 개성공단이 폐쇄되었다. 이로써 2008년 보수정부 출범 이후 가다 서다를 반복하던 남북 교류협력은 완전히 중단되었다. 그렇지만 2017년 2월, 개성공단 폐쇄 1년 만에 북한의 민족화해협의회(이하 민화협)<sup>4)</sup>는 남한의 대북 교류협력 민간단체들을 대상으로 중국 심양 실무 협의를 제안하였다. 이 면담은 2012년 김정은 정권 출범 이후 처음으로 개최된 만남으로 오랜만에 성사된 공식회의였다. 2017년 2월 당시 상황을 복기하면, 2016년 12월 9일 박근혜 대통령의 탄핵소추안이 국회에서 가결되어 대통령의 직무가 정지된 상태였다. 그리고 2017년 3월 초 헌법 재판소의 최종 결정을 기다리는 시기였다. 즉, 정권교체의 가능성이 큰 혼란한 상황이었다. 북측 민화협은 이때를 기해 남한 민간단체들과의 만남을 통해 남북의 상황을 공유하는 동시에 향후 자신들이 기대하는 남북 교류협력사업의 방향을 직접 설명하고자 하였다.

북측 민화협 관계자는 김정은 집권 이후 자신들이 얼마나 발전했는지,

4) 북한 민화협은 1998년 남한에 8·15 통일대축전 제의에 앞서 북한의 각계 단체 및 인사들로 설립한 기관으로 남북 교류협력사업 추진 시 남한 민간단체들의 협상 파트너 역할을 담당하였다. 통일전선부 조선아시아태평양평화위원회 산하기구로 알려져 있다. 남한의 민족화해협력범국민협의회와 동일한 약칭을 사용하기 때문에 구별이 필요한 경우 북측 민화협으로 기술한다.

또한 변화하였는지를 설명하며 “남측의 진보든 보수든 직접 와서 확인하라”며 자신감을 나타냈다. 그러면서 향후 남북의 교류협력사업 방향으로 일방적인 지원이 아닌 남북 양자 모두에게 이득이 돌아가는 사업을 추진하고 싶다는 의사를 밝혔다. 그리고 단순히 의약품이나 의료장비 등과 같이 완제품 지원 방식은 지양할 것이라고 구체적으로 언급하였다. 이는 2014년 북한이 남한의 인도적 지원 사업을 더 이상 받지 않겠다고 천명한 기초를 유지하는 발언이자 향후 교류협력의 방점이 개발협력을 포함한 경협사업에 맞춰져 있음을 명확히 드러낸 것이라고 할 수 있다.

북한은 자신들의 기초에 대한 예시로 제약공장 건립사업을 들면서 수입한 의약품 원료의 활용이 아닌 자국 내에서 획득 가능한 원료를 활용하여 질 좋은 의약품을 생산하고 싶다고 내비쳤다. 그리고 이를 남북에서도 사용하고 전 세계로 수출하는 그림을 그렸다.

외부에서 지속적으로 들어와야 하는 수입 원료의약품은 남북관계 정세에 따라 중단될 수 있다는 우려가 있었던 것이고, 남북이 함께 생산한 의약품을 수출하면 서로 이익을 볼 수 있다고 판단한 것이었다.

하지만 북한이 제시한 남북 교류·협력 사업을 시작하기도 전에 북한 당국은 2017년 내내 핵실험 및 로켓 발사를 실시하며 ‘핵무력 완성’을 향해 나아갔다. 이러한 북한의 도발에 대해 국제사회는 유엔 대북제재 결의안을 채택하며 그동안의 대북제재와는 비교할 수 없을 정도로 강한 제재 조치를 취하였다. 유엔 안전보장이사회는 2017년 한 해에만 네 차례의 대북제재 결의안을 채택하였다.<sup>5)</sup>

5) 북한의 탄도미사일 발사와 관련해 2017년 6월 2일 유엔 결의안 2356호를 채택. 대륙간 탄도미사일 시험발사에 대응하여 8월 5일 유엔 결의안 2371호 채택. 9월 11일 제6차 핵실험에 따른 결의안 2375호 채택. 화성-15형 발사로 인해 12월 22일에 결의안 2397호를 각각 유엔 상임이사회 만장일치로 채택했다(김토일, 2017.12.23).

## 2. 남북 화해 무드와 대북제재

유엔의 대북제재 강화 속에서 북한은 2018년 1월 1일 김정은의 신년사 발표를 통해 분위기 반전에 나섰다. 그리고 그 행동은 신속하고 파격적이었다.

신년사에서 김정은은, 2018년 북한은 공화국창건 70주년이 남한은 동계올림픽 경기대회가 열리는 의의 있는 해라고 전제하며 “북남관계를 개선하여 올해를 민족사에 특기할 사변적인 해로 빛낼 것”을 제안하였다. 그러면서 “진정으로 민족적 화해와 단합을 원한다면 집권여당은 물론 야당들, 각계각층 단체들과 개별적 인사들을 포함하여 그 누구에게도 대화와 접촉, 래왕의 길을 열어놓겠다”고 천명하였다(로동신문, 2018.1.1). 북한은 2017년 핵무력 완성을 역사적 대업의 성취로 평가하는 동시에 남북관계의 개선에 본격적으로 나선 것이었다. 이 신년사의 대남 메시지 직후 남북 당국은 강릉 동계올림픽을 계기로 화해무드를 시작하였다. 화해무드는 구체적인 성과로 이어져 2018년 한 해에만 세 차례의 남북 정상 회담과 두 차례의 북미 정상회담을 개최하였다. 70여 년의 한반도 정세에서 이러한 속도로 관계 개선이 진전된 적은 없었다.

하지만 실질적인 사업을 이행하는 과정에서 유엔의 대북제재 결의안이 버티고 있었고 이를 넘어서는 것은 간단한 문제가 아니었다. 2018년 상반기 내내 당국 간 논의에 집중하던 북한은 6월 이후 남한 민간단체와의 사업을 모색했다. 2018년 8월부터 북측 민화협은 남한 민간단체들을 중국 북경에서 만났고 교류협력사업의 가능성을 타진했다.

북측 민화협 관계자는 2018년 4월 27일 판문점 선언 이후 가장 부진한 부문이 교류협력분야라고 언급하며 남한 당국조차 제재를 ‘핑계’로 사업을 하지 못하고 있다며 답답해하였다. 그러면서 민간단체들이 다양한 사업을 제안하고 있는데 그 실현 가능성이 어떠한지 궁금해 하였다. 즉,

남한 민간단체들이 이 제재국면을 어떻게 넘어설 수 있는지 확인하고자 했던 것이다.

하지만 민간단체들도 유엔 결의안 제2397호의 현실을 경험해보지 못한 것은 마찬가지였다. 대북사업을 활발하게 추진하였던 2006년에도 북한은 1차 핵실험으로 인해 유엔의 대북제재를 받고 있었다. 그리고 그 이후에도 핵실험과 로켓 발사 때마다 유엔 결의안들이 채택되었다. 하지만 당시에는 유엔 제재로 인해 대북사업에 필요한 물자를 보내지 못하는 경우가 거의 없었다. 대북사업의 내용들이 주로 북한 주민들에 대한 지원이었기 때문에 당시 제재 수준에서는 크게 문제될만한 물품이 아니었던 것이다. 하지만 보다 포괄적 수준으로 강화된 제재 상황에서는 제재 대상이 더 폭넓어져서 민간단체들은 2017년 12월 22일 채택된 유엔 결의안 제2397호가 어떤 위력이 있고 이전 결의안들과 무엇이 다른지 확인할 필요가 있었다.

북측 민화협과 북경 실무회담 이후 북한과 합의를 맺고 남한에서 생산한 완제의약품을 북송하는 사업을 진행한 어린이의약품지원본부의 경우 실제 사업을 진행하면서 유엔 결의안 제2397호는 다른 대북 제재와는 차원이 다르다는 것을 알게 되었다. 해열제, 항생제 등 가장 기초적인 의약품을 북송하는 데에만 3개월이 걸렸다. 반출승인 자체에 물리적으로 많은 시간이 소요되었다. 물자 하나하나에 대해 전략물자, 유엔 제재, 미국 제재, 국내 제재(와치리스트) 등에 해당하는지 모두 확인하는 과정을 거쳐야 했던 것이다.

또한 남북을 오가는 직항 선박이 오래전에 중단되었기 때문에 중국 등 제3국을 거쳐 물자가 북송되어야 했다. 그리고 중국 세관에서도 물자에 대한 점검과 서류를 요구하며 많은 시간이 걸렸다. 이러한 모든 절차는 물자 북송 자체를 늦추는 결과를 가져왔다.

더구나 통일부나 중국 세관으로부터 물자의 복송 승인을 받았다고 하더라도 북한의 남포항으로 입항하려는 선박을 찾는 것도 쉽지 않았다. 선박회사들은 북한에 입항하는 사실 자체를 부담스러워 했는데, 이는 미국의 세컨더리 보이콧(Secondary Boycott)<sup>6)</sup>에 따른 두려움 때문이었다. 세컨더리 보이콧은 국내 금융계에도 큰 영향을 미쳤다. 중국에서 구매한 대북 물자에 대한 대금을 송금해야 하는데, 이를 은행에서는 해주려 하지 않았다.

이러한 경험들을 공유하면서 남한의 민간단체들은 2018년 하반기부터 유엔면제승인에 눈을 돌리기 시작하였다. 그런데 이 상황에서 2019년 2월 북미 하노이 회담이 결렬되고 이후 남북관계는 거의 중단되었다. 그 과정을 거치며 유엔의 대북제재 완화 또는 해제가 쉽게 해소될 수 없음이 더욱 명확해졌다. 그리고 2020년 코로나19 발생은 남북 교류협력 사업을 더욱 어렵게 하였다. 하지만 유엔 면제 승인의 필요성은 이러한 정세 속에서도 여전히 유효하고 향후 남한 민간단체들의 남북교류·협력은 면제 승인을 전제로 추가적인 장애 요인들을 넘어 진행되어야 하는 상황임은 분명하다.

## 제2절 유엔의 제재 면제 승인의 시작

### 1. 국제기구 및 국제NGO의 제재 면제 신청

유엔 1718위원회가 대북 인도적 지원 물품의 면제승인을 시작한 시기는 2018년 10월이었다. 가장 먼저 승인받은 기관은 유니세프(UNICEF)로

6) 직접 제재를 넘어 제재 대상의 기업과 거래하는 다른 국가나 기업까지도 제재를 하는 방식. 제3자 제재라고도 한다(전성필, 2021.7.17.).

같은 해 8월 27일에 신청하였고 약 2개월 만에 승인을 받았다. 당시 승인한 물자는 결핵 및 말라리아 퇴치와 예방접종 등에 필요한 품목(약 5억2천여만 원 상당)으로 총 35종이었다. 승인 물품에는 엑스레이 장비, 냉동 트럭, 실험실 장비, 수술실 기구, 백신 저온유지 장치 등이 포함되었다. 또한 유니세프(UNICEF)의 사업은 2018년 10월 19일부터 6개월간인 2019년 4월 19일까지 유효한 승인서로 그 기간 내에 물자 복송을 마쳐야 했다(함지하, 2018.11.13.). 유엔 1718 위원회는 유니세프(UNICEF)의 유엔 면제 승인과 동시에 홈페이지에 개시하여 북한에 반입이 허용된 인도주의 물품 내역을 일반에 공개하였다.

하지만 유니세프보다 6개월 전인 2018년 2월에 유엔 면제 신청을 한 기관이 있었는데, 유진벨재단이었다. 유진벨재단은 2월 신청 이후 9개월 만인 2018년 11월 30일에 면제승인을 받았다. 이때 승인받은 물품들로는 결핵 환자용 조리식 병동 건설에 필요한 물자들이었다(홍국기, 2018.11.30.).

유진벨재단은 북한에서 다재 내성 결핵 퇴치사업을 하는 기관이다. 유진벨재단이 국제기구인 유니세프보다 6개월 먼저 유엔 면제 승인을 시도한 것은 2018년 2월 ‘결핵·에이즈·말라리아 퇴치를 위한 글로벌펀드’가 투명성 확보의 어려움을 들어 대북지원 중단을 선언한 것이 계기가 되었다(박광식, 2018.5.11.). 북한 결핵사업의 많은 부분을 담당하였던 글로벌펀드가 사업을 중단하면서 다재 내성 결핵 퇴치 사업을 추진하던 단체 입장에서 자신들이라도 빠른 지원을 해야 한다고 판단했던 것으로 보인다.

유진벨재단은 한국에 사무실을 두고 활동을 하였으나 단체 회장인 스티브 린튼(인세반)은 미국인으로 남한의 민간단체들과는 성격이 좀 달랐다. 이에 통일부와 미국 국무부 양측에 유엔 면제 승인 신청의 도움을 요청하여 진행하였다. 하지만 2018년 초의 경우 남한 당국은 북한 당국과의 활발한 협상으로 인하여 민간단체의 유엔면제승인 신청에 관심을 돌릴 상황이

아니었다. 이에 유진벨재단은 여타의 미국 민간단체들처럼 직접 유엔 1718 위원회에 신청서를 제출해 승인을 받았다. 유진벨재단이 2018년 2월에 신청서를 제출한 이후 8월 초에는 아일랜드의 구호단체인 컨선월드와이드(Concern Worldwide)가 시도 하였다. 그 이후 첫 승인을 받은 유니세프가 8월 말에 유엔 1718위원회에 면제승인을 신청하였다. 신청은 늦었지만 국제기구인 유니세프가 가장 먼저 면제승인을 받았고 민간단체인 컨선월드와이드와 유진벨재단은 미국이 '검토할 시간을 더 달라'고 요청해 자료 수정 후 재신청을 통하여 승인을 받을 수 있었다(황준범, 2018.11.9.).

유니세프가 더 빨리 승인을 받은 이유는 유엔 면제 승인 신청 경로에 따른 차이에서 연유한 측면이 있었다. 당시 면제 신청의 경로로는 세 가지가 있었다. 하나는 유엔 회원국, 즉 각국 정부가 민간단체를 대신하여 1718 위원회에 면제 요청을 할 수 있었다. 두 번째 경로는 북한 주재 유엔상주조정사무소가 대행하는 방법이었다. 마지막으로 첫 번째, 두 번째 경로가 불가능할 경우 민간단체 등이 1718 위원회 사무총장에게 직접 신청하는 경로가 있었다.

유니세프는 1996년부터 평양에 상주사무소를 두어 대북사업을 전개한 국제기구로 두 번째 경로를 활용하였다. 국제기구들은 북한의 상황을 가장 직접적으로 알 수 있었고 대북사업의 경험도 많았다. 특히 유니세프 등과 같은 국제기구들은 북한 외에도 제재상황에서의 인도지원 절차 등에 익숙했기 때문에 가장 빨리 승인 받을 수 있었다.

하지만 민간단체들은 이와 달랐다. 면제 승인 절차에 익숙하지 않아 적극적으로 대응하는 것에 한계가 있었다. 그렇기 때문에 2018년에는 10월 유니세프와 11월 유진벨재단 등 단 2개의 기관만이 유엔 면제 승인을 받았다.

## 2. 유엔 1718 위원회의 가이드라인

유엔 1718 위원회의 면제승인이 본격적으로 추진되기 위해서는 대북 인도적 지원에 대한 기본적인 가이드라인이 있어야 했다. 하지만 가이드라인을 결정하기 위한 논의는 쉽지 않았다. 기준이 없었기 때문에 2018년 상반기에 유엔 면제 승인을 신청한 기관에 대하여 유엔 1718 위원회는 적극적인 대응을 하지 못했던 것이다.

유엔 1718 위원회의 대북 인도적 지원에 대한 가이드라인은 2017년 12월 22일 유엔 대북제재 결의안 2397호가 채택된 지 8개월 만인 2018년 8월 6일에 가서야 발표되었다. 가이드라인의 발표가 늦었던 이유는 첫째로 북한과 국경을 맞대고 있는 중국 당국과의 협의에 많은 시간이 소요되기 때문이었다.

유엔 1718 위원회의 가이드라인이 공개된 이후 8월부터 12월까지 한꺼번에 많은 유엔면제승인 신청서가 접수되었다. 그리고 이를 결정하는 과정에서 많은 시간이 소요될 수밖에 없었다. 당시 국제기구는 물론이고 대북사업을 추진했던 국제단체 등은 유엔 1718 위원회의 이러한 상황에 대해 많은 비판을 제기하였다.

대북 인도적 지원물자에 대한 유엔면제승인의 시스템이 정상화된 것은 2019년부터였다. 유엔 1718 위원회에서는 신속한 결정을 하기 위해 노력하였고, 승인 신청서 접수 이후 큰 문제가 없을 경우 5일 이내에 결정을 통보하는 것을 원칙으로 내세우기도 하였다.

대북 유엔 면제 승인 가이드라인에는 신청기관이 충족해야 할 열 가지 조건을 명시하였다. 우선 북송 물자는 인도적 지원의 성격에 맞는 물자로 한정하였다. 그리고 북한 주민들에게 필수적으로 필요한 물자인지 여부, 수혜자 정보와 수혜자를 결정한 기준, 면제 요청의 이유 등을 밝혀야 했다. 또한 6개월 이내에 누구에게 어떤 물품을 제공할지에 대한 구체적인

수량과 정보, 복송 날짜, 운송경로, 이동하는 과정에 관여하는 모든 기관 등을 명시하여야 했다. 더불어 물품 제공 기간에 발생하는 금융 거래 내역과 복송 물품이 목적 외에 전용되지 않도록 하는 방법에 대한 정보의 상세한 기술이 필요하였다(도경옥, 2018). 이 가이드라인을 토대로 신청 기관들은 신청서를 작성해 접수 하였고 통일부에서는 이를 아예 ‘대북 반출물품 제재면제 요청 신청서’라는 서식을 만들어 대응하기 시작하였다(이 서류양식은 <부록 4>로 실었으므로 참조할 것).

이러한 절차를 거쳐 유엔 1718 위원회가 현재 2021년 6월까지 승인한 사업은 총 76건이었다. 국가별로는 남한 정부를 비롯하여 미국, 프랑스, 스위스, 아일랜드, 캐나다, 독일, 이탈리아 등의 민간단체 및 기관들이었다. 2018년에는 2건을 승인하였고 2019년 39건, 2020년 24건, 2021년에 1건 등으로 총 66건이었다. 그리고 홈페이지에 비공개를 요청한 사업은 10건이었다.

초기 대북 인도적 지원 가이드라인의 기준으로는 제재 면제 사업 유효기간이 6개월이었고 운송 횟수는 1회로 제한되어 있었다. 이는 실제로 사업을 추진하는 기관 및 단체들에게는 ‘너무나 까다로운 조건’이었다. 사업을 실행하였던 기관들은 문제 제기를 계속하며 조건 개선의 필요성을 제기하였다.

이에 유엔 1718위원회는 2020년 11월 30일 네 가지의 개선 사항을 담은 ‘대북제재 이행 지원 안내서’를 발표해 가이드라인을 개정하였다. 네 가지 개선 사항으로는, 첫째 제재면제승인 사업 유효기간을 기존 6개월에서 9개월로 늘렸다. 두 번째로는 대북 인도 물품 운송 횟수를 1회에서 3회로 완화하였다. 애초에는 면제 기간 중 한 번에 몰아서 구호품을 보내야 했던 기준을 손질하여 유효기간 내에 세 차례에 걸쳐 수송할 수 있게 되었다. 세 번째로는 최근 18개월간 두 차례 이상 제재면제를 받은 경

힘이 있는 기관이나 민간단체는 유엔 회원국 정부나 북한 주재 유엔상주 조정사무소를 경유하지 않고 직접 면제 신청을 할 수 있도록 길을 열어 주었다. 마지막으로 관련 정보 공유 확대를 제시하였다(이제훈, 2020. 12.1.). 이는 코로나19를 계기로 대북 인도적 지원단체 등의 어려움을 해소하는 차원이었다.

하지만 코로나19로 인하여 북한은 2020년 1월 말 국경, 항공 등 자국내로 들어오는 모든 통로를 차단하였고, 이는 2021년 현재까지도 계속되고 있다. 이러한 상황에서 면제 승인을 받은 많은 사업들의 물자가 북송되지 못하는 상황이 지속되고 있다.

### 제3절 민간단체들의 유엔 제재 면제 승인에 대한 대응

#### 1. 유엔 제재 면제 승인 현황

유엔 1718 위원회 홈페이지에는 '안전보장이사회 결의 제2397호(2017) 제25항에 따라 총 76개의 인도적 면제 요청을 승인하였다'라고 밝히며 2021년 6월 현재, 대북사업을 추진할 수 있는 유효한 사업 총 21개를 게시하였다. 그 목록 중 남한 정부를 경로로 승인받은 사업은 4건이었다. 홈페이지에 공개한 승인 내역 목록에는 신청 국가 및 기관, 사업 목적과 내용, 승인일 및 만료일 등이 적혀있다.<sup>7)</sup>

유엔 1718 위원회에서 게시한 목록의 경우 만기일이 지난 국가 및 기관의 사업은 삭제하였고 새롭게 승인한 사업을 계속 갱신하여 공개하고

7) UN Security Council(<https://www.un.org/securitycouncil/sanctions/1718/>에서 2021.10.1. 인출).

있었다. 또한 승인 조건으로 신청 기관에서 유엔 1718위원회의 홈페이지 공개를 거부할 경우 승인이 되더라도 홈페이지에 게시하지 않았다. 그동안 게시된 승인 사업을 삭제 전에 수집하여 검토한 결과 총 66건이었다. 즉, 목록에 누락이 없다면 비공개를 요청한 사업은 10개로 추정할 수 있다(현재 유효한 승인 사업 21건과 그동안 게시된 승인 사업 66개의 총 목록은 <부록 1>과 <부록 2> 참조).

2021년 6월 현재 승인기간이 남아 유엔 1718 위원회 홈페이지에 공개된 남한 관련 민간단체 현황을 살펴보면 <표 3-1>과 같다.

<표 3-1> 유엔 면제 승인을 받은 남한 관련 민간단체 현황

단체	승인 물자(승인일)
유진벨재단	• 다재 내성 결핵 관련 물자 (2018.11.29.(2019.01.18.)/2019.08.09./2020.01.30./2020.06.05.)*
월드비전 인터내셔널	• 시멘트, 배관자재 110종(2019.01.30.) • 우물 펌프, 원통톱, GI 파이프, 알루미늄 우물 덮개 73개 품목/WASH 프로젝트 자재(2019.07.22.)
선양하나	• 평행봉 등 물리치료 기구, 척추측만계 등 재활의료 기기(2019.09.04.)
샘복지재단	• 의료장비, 의약품, 영양 강화식품, 의학적서적 등(2020.02.07.)
남한 남북경제협력 연구소	• 코로나19 관련 물자(2020.07.17.) • 아프리카돼지열병 진단을 위한 의료장비(2020.07.22.)
남한	• 유리 온실 시스템 및 관련 품목, 납포, 평안남도 취약계층 영양 개선 사업(2020.08.04.)
남한 어린이의약품 지원본부	• 치과 의료장비(2020.08.13.)
남한	• 식수개선(2021.01.22.)

주: 유진벨재단이 2018년 2월 19일에 면제 승인을 신청했을 때 유엔 1718 위원회는 일부 물품을 누락하여 승인을 했고 추가 보충설명을 통해 2차에 걸쳐 승인을 받았다.

자료: UN Security Council(<https://www.un.org/securitycouncil/sanctions/1718/>).

위의 <표 3-1>의 현황을 보면 유엔 1718위원회에 면제승인 신청의 경로가 두 가지로 나타나 있다. 하나는 남한 정부를 경유해 신청한 경우 기관명 앞에 국가 표시로 '남한'이 붙어 있다. 그 외에 유진벨재단을 필두로 월드비전인터내셔널, 선양하나, 샘복지재단은 직접 유엔 1718 위원회를 경유하여 승인을 받았다. 유진벨재단 등은 남한에서 주로 활동하며 모금 사업 등을 전개하였으나 단체 대표가 미국인 또는 해외교포이다. 또한 미국에서 단체를 설립하거나 지부를 운영하고 있다. 이에 일반적인 남한의 민간단체와는 다른 특징이 있다.

<표 3-1>의 목록 중 단체명 없이 '남한'으로 표시된 기관의 경우 지방자치단체라고 추정할 수 있다. 특히 2020년 8월 4일에 승인받은 사업은 경기도가 승인을 받은 사업이었다.

경기도는 2021년 5월 '대북제재면제 실무 매뉴얼'을 펴내 산하의 30여 시·군에 배포하였다. 이 매뉴얼 부록에 경기도가 유엔 1718 위원회에 제출한 신청서를 공개하였는데, 평안남도 등의 취약계층을 대상으로 유리온실 건립사업을 추진할 계획임을 밝혔다(경기도청, 2021, p.104).

<표 3-1>은 유엔 1718 위원회 홈페이지에 게시된 기관들만을 포함한 목록인데, 이외에도 유엔에 비공개를 요청한 민간단체들도 있었다. 그중에는 2019년 11월 26일 승인을 받은 어린이의약품지원본부가 있고, 2019년 12월 2일 우리민족서로돕기운동, 2020년 4월 30일의 국제푸른나무, 그리고 A단체 등이다(이승현, 2020.1.25.; 장아영, 2020.5.5.).

남한의 민간단체 중에 가장 먼저 면제 승인을 받은 어린이의약품지원본부의 경우 만경대어린이종합병원 호담당 의사들을 위한 휴대용초음파 등에 대한 물자 승인을 받았다. 우리민족서로돕기운동은 경기도와 함께 개풍양묘장 사업을, 국제푸른나무는 장애인 농업재활시설 사업 추진을 위해 면제승인을 받았다(김동표, 2020.8.18.).

민간단체들이 비공개를 고집했던 이유는 사업의 상대방인 북한이 대북 제재에 강하게 반발하였고 유엔 면제 승인 자체에 거부반응을 보였기 때문이었다. 이러한 북한의 입장과 현실을 감안하여 조용히 사업을 추진하고자 하였다. 하지만 2020년 들어 중국 세관에서 물품 반출 시, 유엔 1718 위원회 홈페이지에 관련 기관의 명단이 없으면 반출이 불가능하다는 소식이 들리면서 최소한의 항목을 공개할 수밖에 없었다. 이에 2020년 7월부터 남한의 민간단체들도 유엔 1718 위원회의 홈페이지에 공개되기 시작하였다.

## 2. 남한 민간단체들의 유엔 제재 면제 승인 활용

남한의 민간단체들이 유엔 면제 승인에 본격적으로 관심을 보인 시기는 2018년 하반기부터였다. 2018년 상반기의 한반도 정세가 상당히 유동적이었다. 남북 및 북미 정상회담과 후속 조치들에 대한 논의가 활발하게 진행되자 대북 정책의 변화가 감지되면서 명확한 기준을 마련하기가 어려웠다(통일부, 2018.8. pp. 75~80). 하지만 2018년 하반기, 의약품 같은 기초적인 물자조차 북송이 쉽지 않음을 확인하면서 유엔 면제 승인에 눈을 돌렸다. 특히 유니세프와 유진벨재단 등 국제기구 및 국제단체들의 북한 지원 물자에 대한 유엔 면제 승인 소식이 언론을 통해 전해지기 시작하였고(이제훈, 2018.11.30.), 남북 철도연결 공동조사나 착공식 등에 필요한 물자도 유엔 면제 승인을 추진하게 되자 여러 단체들이 유엔 면제 승인을 필수적인 과정으로 인식하게 되었다(신진호, 2018.11.24.; 김관용, 2018.12.25). 그리고 2018년 남북 및 북미관계의 빠른 진전에 비하여 하반기에 접어들면서 갈등이 노정되면서 유엔의 대북제재가 쉽게 해소될 수 없음이 점점 명확해졌다. 특히 유엔 1718 위원회에서 유엔 면제 승인 절차에 대한 가이드라인이 발표되면서 북한과의 접근이 가시화되자 적극

성을 띠게 되었다. 이에 2019년 하반기부터 어린이의약품지원본부 등을 필두로 유엔 면제 승인을 남북 교류·협력 사업에 활용하기 시작하였다.

이렇게 남한 민간단체들이 뒤늦은 홍보를 보인 이유는 우선 유엔 면제 승인의 경우 면제 받을 사업에 대한 북한과의 합의서가 사전에 없어도 신청이 가능하다는 것을 알지 못했기 때문이었다. 그간 대북사업을 해오면서 통일부에 물자 반출 신청을 하기 위해서는 북한과 맺은 합의서가 필수였다. 유엔 면제 승인의 경우 통일부의 조건보다 더욱 엄격한 기준이 적용될 것이라고 인식하며 엄두를 내지 못했던 것이다. 하지만 유엔 면제 승인 신청에는 북한과의 사전 논의나 합의 문건 등이 필요하지 않았다.

두 번째는 사업의 현장 및 위치가 평양일 경우 승인이 쉽지 않았기 때문이었다. 국제기구 및 국제단체들, 또는 해외교포 등이 사업을 추진하였던 기관들은 평양 외의 지역에서 사업을 전개하였기 때문에 북한에서 기존에 추진하였던 사업으로 면제 승인을 받으면 되었다. 하지만 남한의 민간단체들은 대부분 평양을 중심으로 사업을 전개하고 있었기 때문에 기존의 사업장에 필요한 물자를 승인받기 위해서는 고민이 클 수밖에 없었다. 특히 남한의 B기관이 2019년 상반기에 기존 평양의 사업장을 대상으로 면제 신청을 추진했으나 승인을 받지 못한 사례가 알려지면서 더욱 위축되었다.

세 번째로는 유엔 1718위원회의 구성과 절차를 확인하면서 그동안 추진하였던 대북사업들로는 승인이 쉽지 않겠다고 판단하였다.

유엔 1718 위원회는 총 15개 국가, 즉 미국, 중국, 러시아, 영국, 프랑스 등 5개의 안전보장이사회 상임이사국과 임기 2년의 10개 비상임이사국들로 구성되었다. 면제 승인은 15개 국가가 만장일치로 결정하였다. 15개 회원국에서는 신청서가 접수되면 자국 내 관련 부처 간 협의를 거쳤는데 미국의 경우 재무부, 상무부, 국무부 등이 논의하며 꼼꼼하게 검토하였다.

일부 민간단체들의 경우 2018년 하반기에 대북물자를 복송하는 과정에서 미국의 세컨더리 보이콧으로 선박의 북한 입항이나 중국 업체로의 송금 등에 어려움을 겪어왔기 때문에 이러한 절차는 부담이었다.

특히 인도적 지원에 대한 정의가 진영에 따라 차이를 보였는데, 중국이나 러시아의 경우 개발협력이나 경제지원을 포괄하여 인도적 지원을 정의하는 데 비하여 미국 등 서방국가들은 긴급한 취약계층을 대상으로 지원해야 한다는 입장이었다. 이에 이미 2000년대부터 개발협력사업을 추진하였던 남한의 민간단체들은 애초에 유엔 면제 승인 자체가 어렵다고 판단하였다.

그럼에도 불구하고 대북사업을 지속해서 추진하기 위해서는 유엔 면제 승인 절차는 피할 수 없는 hurdle이었고 직접 신청을 통해 이를 숙지해 가는 과정이 필요하였다. 특히 통일부도 유엔 1718 위원회의 가이드라인 발표 이후 민간단체들이 정부를 통해 유엔 면제 승인을 신청할 수 있는 절차를 마련하는 등 민간단체들의 어려움을 해소하는 데 적극적으로 나서면서 민간단체들의 시도가 가능한 환경이 마련되기 시작하였다.

## 제4절 남한 민간단체의 경험 분석

### 1. 유엔 면제 승인 신청의 내용과 경험

2018년 6월 유엔 1718 위원회가 발표한 가이드라인을 보면 유엔 면제 승인 신청 시에 어떤 점에 주안점을 두고 검토하는지를 확인할 수 있다. 이 가이드라인을 활용한 민간단체의 경험을 바탕으로 위원회가 중요하게 보는 지점을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 신청기관의 공신력을 확인하였다. 대북사업에 경험이 있는지, 북

한과 어떤 관계를 맺었고 어떠한 사업을 전개하였는지를 파악하였다.

둘째, 물자를 수신할 북한 상대방을 명시하여야 했다. 이를 통해 상대방 기관의 제재대상 여부와 함께 인도적 지원이 필요한 취약계층에게 물자의 분배가 가능한지를 확인하였다.

세 번째는 전체적인 사업개요를 파악하고자 하였는데, 여기에는 사업명, 사업지역, 물자 내역 및 총금액과 함께 그중 제재 해당 품목은 무엇인지 적시하게 하였다. 더불어 사업목적, 사업의 세부내용, 기대효과까지 포괄하여 자세한 작성을 요구하였다.

네 번째로는 면제 요청 사유를 세세히 제시하는 것이 필요하였다.

다섯 번째로는 수혜자에 대한 정보를 구체적으로 알려야 했다. 수혜대상자와 그 규모, 이들을 선발하는 기준과 함께 분배지역 및 분배계획까지도 알려야 하였다.

여섯 번째로는 물자 전용 방지방안을 담은 분배 투명성 확보 계획을 구체적으로 적시하여야 했다. 그리고 마지막에 운송일, 운송방법, 출발항 및 도착항 정보와 금융거래 사항을 밝혀야 하는데, 금융거래 사항에는 운송료와 물품대금에 대한 송금인 및 수취인의 이름과 은행, 은행 소재지 등을 작성하여 자금의 흐름을 파악하고자 하였다.

신청사업자는 위의 내용들을 포함한 신청서와 함께 면제 물품에 대한 자세한 내역을 제출해야 한다. 그 내용은 물자 하나하나에 대한 HS-CODE, 제품명, 규격, 단위, 수량, 금액, 제조사, 용도(목적), 제공대상 등이다. 북송 물자 중 미국 기술이나 부품이 일정 비율 이상 들어간 제품의 경우 미국의 독자제재를 통과해야 했기 때문에 물자 목록 제출을 통해 이를 확인하는 것이다.

신청 서식의 각 항목은 유엔 1718 위원회의 15개 회원국이 만장일치로 승인할 수 있도록 면제 물자가 필요한 사업 전체를 이해할 수 있도록 구성되어 있다. 이 신청서를 제출하면 신청서에 적시된 정보를 회원국들

이 확인 및 판단하여 승인 여부를 결정하였다.

하지만 15개 회원국은 면제 승인의 판단기준인 인도적 지원에 대한 개념이 일치하지 않았다. 5개 상임이사국 중 중국과 러시아는 대북 인도적 지원을 넓은 의미로 정의하였다. 개발협력 및 경제적 지원까지도 포괄하였다. 심지어 북한 정권에 도움이 되는 지원 방식도 옹호할 정도로 인도적 지원의 범위를 광범위하게 정의하였다. 하지만 여타의 국가들은 긴급한 상황의 취약계층에 한정된 지원만을 면제 승인 할 수 있다는 입장이었다.

남한의 민간단체들이 추진했던 사업의 경우 취약계층을 포함하였으나 보다 폭넓은 북한 주민들에게 필요한 사업이었다. 그리고 장비 등을 포함한 양묘장이나 병원시설 현대화 같은 개발 성격의 사업이 대부분이었다. 그렇기 때문에 인도적 지원만을 면제대상으로 인식하는 회원국들을 설득하기 위한 더 많은 노력이 필요하였다.

유엔 1718 위원회의 가이드라인에 따른 신청서에는 제재면제를 받기 위해 중요한 두 가지 요소가 있었다. 하나는 ‘긴급성’을 증명해야 했는데 인도적으로 긴급한 상황에 있는 북한 주민들에게 지원한다는 것이 잘 드러나 있어야 했다. 두 번째로는 김정은 정권을 비롯한 특권층에게 도움이 되지 않는다는 사실을 증명해야 했다. 국제사회에서 대북 개발협력 성격의 사업은 어떤 식으로든 북한 정권에 도움이 된다는 인식이 강했던 것으로 보인다.

유엔 대북제재 결의안 제2397호의 목적은 북한이 WMD(Weapon Massive Destruction, 대량살상무기)를 궁극적으로 만들지 못하게 하는 것으로 인도적 지원조차도 북한 정권에 도움이 된다고 판단될 경우 완전히 차단하는 것이 목표였다.

그렇기 때문에 순수한 목적의 인도지원 물자라는 것을 소명하여야 했다. 더불어 구체적인 모니터링이 가능하다는 것을 증명하며 물자가 원래 의도와 다르게 쓰일 가능성이 전혀 없다는 증빙이 필요하였다. 즉 다른

용도로 절대 사용할 수 없다는 방안을 함께 제시하여야 했다. 신청서의 분배 투명성 항목은 면제 승인 물자의 전용 방지 방안의 다른 표현이었다.

유엔 1718 위원회 대다수 회원국들의 이러한 인식으로는 평양에 물자를 지원하는 사업이 거의 불가능하였다. 평양은 특권층들의 공간으로, 긴급하게 지원할 필요도 없었고 취약계층을 지원한다는 논리도 적용되지 않았다. 결국 평양에 물자를 지원하는 것은 북한 정권을 돕는 사업으로 이해하였다.

실제로 2019년 초에 기존 사업을 토대로 평양에 물자를 보내고자 면제 요청 신청서를 제출했던 C단체는 승인을 받지 못하고 사업을 포기하였다. 그럼에도 불구하고 민간단체들은 2019년 중순부터 본격적으로 유엔 면제 승인 요청을 시작하였다. 그리고 6개월이라는 긴 시간이 걸렸으나 하반기부터 승인 소식이 들렸다.

2019년에 2개 민간단체가 면제승인을 받았다.<sup>8)</sup> 어린이의약품지원본부는 평양 만경대어린이종합병원에 기증할 의료장비 등으로 승인을 받았다. 우리민족서로돕기운동은 경기도와 함께 개성시의 개풍양묘장 조성사업에 필요한 물자들에 대한 면제 승인을 받았다(홍용덕, 2019.12.16.). 어린이의약품지원본부는 2019년의 면제 승인 외에도 2020년 북한 전역의 도인민병원에 치과장비 등을 기증하는 사업으로 면제 승인을 받기도 하였다.

---

8) 2019년 UN 제재위로부터 면제 승인을 받은 2개 단체는 북한제재위원회 홈페이지에 비공개를 요청하여 관련 내용을 공개하지 않았다. 하지만 어린이의약품지원본부의 경우 2020년 8월 13일에 승인받은 2차 면제 신청의 경우 홈페이지에 공개했다.

## 2. 유엔 1718 위원회 설득의 주요 지점

다음에서는 남한 민간단체들의 사례를 통해 유엔 1718 위원회를 어떻게 설득하였는지 구체적으로 살펴보겠다. 앞서 언급한 바와 같이 가이드라인이 있음에도 불구하고 위원회 구성국들의 생각이 일치되지 않기 때문에 위원회 소속 국가들을 설득할 전략은 현실적으로 중요하다.

우선, 어린이의약품지원본부가 2019년에 면제 승인을 받은 만경대어린이종합병원은 평양에 위치하고 있었다. 그렇기 때문에 면제 승인 신청서에 신청 물자가 인도적 지원에 필요하다는 설득과 함께 특권층으로의 전용 위험을 없애기 위한 모니터링을 어떻게 할 것인지 세세하게 설명하는 방법을 모색하였다. 전용 방지로 제시한 방법은 전달한 의료장비 내에 자동적으로 기록되는 전자기록의 활용과 기록용지 및 출력링크 등 소모품 사용기록 대조를 통해 전용 여부가 바로 확인될 수 있음을 부각하였다. 또한 북한 방문이 수월한 국제기구와의 협업을 통해 어린이의약품지원본부의 자체 현장 방문이 어려울 경우 해외 인사의 모니터링이 가능하다는 점을 강조하였다.

덧붙여 북한의 보건의료체계에 대해 도표를 통해 상세히 설명하며 만경대어린이종합병원이 북한 보건의료체계에서 차지하는 위치와 역할을 이해시키기 위해 노력하였다. 동시에 평양의 모든 주민이 특권층은 아니며 다른 도시와 마찬가지로 취약계층이 존재하고, 특히 어린이들과 산모들의 건강개선에 일조할 수 있음을 강조하여 설득하였다.

그 결과, 평양에 위치한 병원이지만 전용 위험 없이 취약계층에 한정하여 사업을 전개할 수 있다는 개연성이 인정되어 유엔 1718 위원회의 회원국들을 설득할 수 있었다.

이렇게 개발지원과 인도지원의 경계선에 있는 남한 민간단체의 사업에서 왜 이 물품을 보내야 하는지, 그 배경은 무엇인지 등에 대해 자세한 자

료와 개연성 있는 논리를 개발하여 신청서를 제출하면 승인을 받을 수 있다는 것을 증명하였다.

어린이의약품지원본부와 같이 평양만을 대상으로 신청서를 제출해 면제 승인을 받지 못한 C단체의 경우 취약계층을 대상으로 영양 지원을 하는 사업이었다. 이렇게 인도적 지원임을 강조한 것은 의미 있는 접근이었다. 하지만 투명성 확보 방안과 특권층으로의 전용 방지에 대한 소명이 부족하여 설득하지 못하였다.

이렇게 2개 민간단체의 성공 및 실패 사례를 통해 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있었다.

첫째, 평양에 국한한 사업의 경우 투명성 확보에 관해 더 자세하게 설명하는 데 공을 들여야 한다. 예를 들어, 물자 복송 이후 단체 관계자들이 1년 내에 4회에 걸쳐 현장을 방문하고 방문 때마다 모니터링을 실시하여 물자가 해당 장소에 확실히 입고되어 잘 활용되고 있음을 직접 확인하겠다고 제시하는 방법이 효과가 있었다. 또한 만약 냉각된 남북관계로 인하여 단체 관계자의 방북이 미뤄지거나 어려울 경우를 대비하여 현장 방문이 가능한 해외동포가 협업할 수 있음을 강조했다. 해외동포가 현장 방문을 통하여 분배확인서 수령, 사진 촬영, 북한 담당자와의 인터뷰가 가능하며 분배기관의 직원이나 수혜자와의 면담 녹취록 작성 및 동영상 촬영 등을 진행할 수 있음을 덧붙였다.

이 외에도 B단체의 경우 남한 국적자보다 북한 방문이 수월한 중국동포를 포함한 해외교포들로 중국에 지부를 개설하여 이들을 투명성 확보 요원으로 제시하였고, 아예 외국인을 신청 사업의 전문가로 제시하는 등 모니터링 구성원을 확실하게 적시하였다. 특히 투명성 확보를 맡은 인력들의 전문성을 부각하였는데, 그들이 맡은 역할을 구체적으로 신청서에 서술해 신뢰도를 높이고자 하였다.

투명성 확보 방안으로 국제단체 및 국제기구와의 공동대응을 모색하기도 하였는데, 어린이의약품지원본부의 경우 국제가족계획연맹(International Planned Parenthood Federation)의 북한 담당자를 물자 확인을 위한 인력으로 제시하였다. 이는 물론 국제가족계획연맹과 사전에 논의한 결과였다. 다만 북한과는 이러한 형식에 대한 논의는 할 수 없었다.

둘째, 면제 신청한 물자가 전용 위험이 전혀 없음을 구체적인 실례를 통해 제시해야 한다. 그 방법 중 하나는 면제를 받고자 하는 장비 및 설비 등에 대한 사진을 첨부하고 중요 부품 하나하나를 설명해 승인하려는 물자에 관한 이해를 돕는 것이었다. 이는 단순히 글로써 설명하는 것보다 효과가 높았는데, 인도적 지원이 필요한 취약계층에게 큰 도움이 되는 물자라는 것을 어필하는 방법이었다.

특히 전용 방지를 위해 복송한 장비가 위치할 장소를 명확히 밝히며 쉽게 이동이 어렵다는 점을 부각하였다. 그리고 이 물자를 확실하게 담당할 북한 담당자를 지정하거나 그 담당자가 사용현황을 파악하여 지속적인 자료 축적이 가능하다는 점도 적시하였다. 즉, 복송한 물자는 수혜자만을 대상으로 활용된다는 점과 이를 수시로 파악할 수 있음을 강조하는 방법이었다.

이렇게 2019년 상반기에 신청한 2개 기관이 평양만을 대상으로 신청서를 제출하였고 그 외 남한 민간단체들은 평양이 아닌 지방을 대상으로 사업을 상정하거나 평양을 포함하여 지방까지 사업현장으로 설정하여 신청서를 접수하기 시작하였다.

그리고 확실히 평양만을 한정된 사업보다 지방까지 확장한 사업에 대해 유엔 면제 승인이 빨리 결정되었다는 점도 주목할 필요가 있다. 어린이의약품지원본부의 경우 2019년 5월에 통일부 산하의 남북교류협력지원협회에 서류를 접수하여 11월 말에 가서 유엔 1718 위원회의 면제 승

인서를 수령할 수 있었다면 지방의 사업장을 신청한 A단체의 경우 승인서 수령까지 2개월이 소요되었다. 심지어 개성시의 개풍양묘장 사업을 신청한 우리민족서로돕기운동의 경우 한 달 만에 승인서를 받기도 하였다. 그만큼 평양은 국제사회에 북한의 특권층들이 거주하는 공간이라는 개념이 확고하게 자리 잡고 있었다. 하지만 지방의 사업장이라고 하여 분배투명성 확보가 느슨한 것은 아니었다. 북한 내로 장비와 기계가 반입된다는 것은 언제든 북한 정권을 유지하는 데 일조할 수 있다고 의심을 받았다.

남한 민간단체들의 노하우 중에 사업장의 선정과 함께 중요한 항목은 인도적 지원, 즉 긴급하고 취약계층이 표적 대상인 사업임을 어필하는 것이었다. 이는 신청서에 제시한 사업명을 정할 때도 중요하게 고려해야 하는 사항이다.

어린이의약품지원본부는 북한의 보건의료 시설에 의료장비를 지원하는 사업이었으나 신청서에 제출한 사업명에는 ‘아동 및 취약계층 의료 지원을 위한 의료장비 기증사업’으로 명명하였다. 신청서의 제목도 면제 받을 물품에 집중하는 것이 아니라 이 물품으로 수혜자에게 어떠한 인도적 상황을 개선할 것인가를 요약해 보여주는 것을 전략적으로 선택하였다. 이는 다른 민간단체도 마찬가지였다. 어린이, 노인, 노약자, 장애인, 만성 영양실조 주민 등을 상정해 북한의 취약계층을 목표로 한다는 점을 부각하고자 하였다.

이와 연동하여 수혜대상자를 더 구체적으로 제시하려는 노력을 보인다. 사례도 있다. D단체의 경우 아예 수혜대상을 취약계층 중에서도 특정 농촌지역의 몇 세부터 몇 세까지의 어린이 몇 명으로 한정하여 신청서를 작성하였다. 이는 수행 사업의 명확성을 드러내면서 필요성을 더 강조할 수 있는 방법이었다.

이 단체의 경우 수혜자들의 어려운 상황도 구체적으로 적시하였다. 해당 지역의 식량 부족 현황이나 영양 및 건강 상태 등의 지표를 제시하였다. 이 자료들은 유엔을 비롯한 국제기구와 기관 등에서 발표한 북한의 영양, 건강, 경제 지표 등에서 추출하였다. 더불어 유엔 지속가능개발목표(이하 SDGs)의 관련 수치를 언급하면서 신청 사업을 통하여 그 목표들의 달성에 일정정도 기여할 수 있음을 강하게 어필하였다.

국제사회에서는 남북의 특수성을 강조하여 설득하는 것은 별로 공감을 받지 못하는 방법이다. 그래서 남한 민간단체들은 국제기구 등의 지표를 제시하며 국제사회의 언어로 유엔 1718 위원회 회원국들을 이해시키려고 노력하였다.

하지만 북한과 관련하여 제시할 수 있는 정보는 많지 않았다. 이에 국제적으로 발표된 지표와 함께 국내외의 논문과 서적 등을 취합하여 근거와 논리를 확충하였다. 어린이의약품지원본부의 두 번째 면제승인 사업의 경우 치과 관련 의료장비들을 북한의 12개 도(道)·시(市)에 소재한 도급인민병원에 지원하는 사업이었다. 이때 치주질환과 구강건강과 관련한 국내외 논문 등을 검토하여 필요한 자료들을 추출하여 제시하였다. 더불어 탈북자를 대상으로 조사한 구강검진 자료도 참고하였다. 또한 남북의 주민들이 같은 유전자라는 것을 토대로 남한 취약계층의 구강건강 자료를 활용하여 면제승인의 필요성을 강변하였다. 이렇게 최대한 객관적 지표들을 수치로 제시하는 것이 유엔 1718 위원회 회원국들을 설득하는데 효과가 컸다.

더불어 수혜자의 정보와 함께 사업 지역에 대한 현황 및 자료, 특성 등을 충분히 제공하는 것도 의미가 있었다. 이는 신청기관이 사업 현장의 정보를 충분히 숙지하고 있음을 보여주면서 면제승인 시 신청 사업을 명확하게 현실화할 수 있음을 설득하는 방법이다.

남한의 민간단체들이 유엔 1718 위원회 회원국들의 신뢰를 얻는 방법으로 활용한 또 다른 기제는 신청기관의 경험 및 역사성을 강조하는 것이었다. 또한 단체에 사업을 수행하는 다양한 전문가들이 포진되어 있고, 특히 투명성 확보를 위한 현지 방문 시 이들이 직접 참여하여 어떤 역할과 활동을 전개할 수 있는지 등을 상세히 제시하였다. 이는 신청기관의 공신력과 신뢰도를 높이려는 방법이었다.

하지만 이때 주의해야 할 점은 오랜 역사성을 강조하다보면 같은 지역에서 긴 기간 사업을 추진했음에도 해당 지역의 문제가 여전히 해결되지 못하고 있음에 대하여 질문을 받을 수 있다는 점이다. 그러므로 사업의 단순한 나열이 아니라 다양하게 추진한 사업과 함께 그 사업을 통해 어떠한 효과와 의미가 있었는지 알리고 덧붙여 개선점까지 포함하여 서술하는 것이 필요하다.

마지막으로 유엔 1718 위원회가 북한의 현황을 모두 알고 있다고 짐작하거나 오해할 필요가 없었다. 오히려 북한이 취하는 정책이나 체계에 관한 위원회의 이해가 사업을 오랜 기간 추진했던 신청기관 보다 떨어지는 경우가 많았다. 이를 고려하여 북한의 특수한 체계에 대하여 신청서에 삽입하여 이해를 돕는 방법을 공세적으로 활용할 수도 있었다.

어린이의약품지원본부의 경우 북한의 보건의료체계를 도표로 그려 제시하면서 그 특성을 설명하였다. 이를 통하여 신청 보건의료 기관의 역할과 차지하는 위치 등을 설명하며 회원국들의 이해도를 높이고자 하였다.

이렇게 남한 민간단체들은 다양한 방법을 제시하며 유엔 면제 승인을 시도하였다. 이러한 노력의 결과 2020년 11월 말까지 남한 정부를 경유해 신청서를 제출한 민간단체들은 9건의 면제 승인을 받았다. 하지만 2020년 1월부터 촉발된 코로나19로 인해 물자의 복송이 실질적으로 현실화되지는 못하였다. 이에 민간단체들은 제재 면제 연장을 받아 승인 기

간을 연장하며 물자를 복송할 수 있는 시기를 기다리는 중에 있다(이제훈, 2020.12.1).

이는 국제기구 및 단체들도 마찬가지로 상황으로 북한이 2020년 1월 말부터 국경을 원천 봉쇄하면서 2019년까지 추진하던 사업이 완전히 중단되었다. 그리고 국경의 봉쇄는 2021년 현재까지 이어지고 있는 상황이다.

## 제5절 유엔면제승인 이후의 남은 문제

### 1. 유엔 면제 승인 절차 간소화

대북사업을 추진한 국제기구 및 단체, 남한의 민간단체들은 면제 승인 이후에도 많은 어려움을 겪었다. 2021년 3월 4일에 공개한 유엔 1718 위원회 전문가 패널 보고서에는 유엔면제 신청 절차를 밟았던 9개 민간 단체의 사례가 제시되어 있다. 이들은 북한 당국의 국경 통제와 북한 내에서의 여행 및 이동 제한이 인도주의 활동 자체에 상당한 영향을 미쳤다고 한목소리를 내고 있었다.<sup>9)</sup> 이는 코로나19 발생 이후 북한이 취한 정책에 따른 결과로, 북한 당국이 이동을 통제하면서 수혜자에 대한 접근이 불가능하였고 결국 사업 자체가 지연될 수밖에 없었다고 밝혔다.

북한의 국경 봉쇄가 장기화되면서 승인 받은 물자들은 북·중 국경 인근의 창고에 보관되었고 창고 보관료 같은 추가 비용이 발생하는 등 어려움

9) 유엔 1718 위원회의 정식 명칭은 'Security Council Committee established pursuant to resolution 1718(2006)'이다. 이 위원회는 2006년 북한의 1차 핵실험에 따라 유엔 안전보장이사회가 안보리 결의 제1718호를 발효함에 따라 설립되었다. 전문가 패널은 2009년 안보리 결의 제1874호에 따라 구성되었다. 전문가 패널 보고서(Report of the Panel of Experts established pursuant to resolution 1874)는 유엔 제1718위원회 홈페이지(<https://www.un.org/securitycouncil/sanctions/1718>)에서 확인할 수 있다.

은 배가되었다. 비용이 발생하더라도 물자가 확실하게 복송될 수 있다는 확신이 있다면 큰 문제가 아니었으나 언제 물자 복송이 가능할지 전혀 예측할 수 없어서 단체들은 더욱 답답해하였다. 특히 식량 및 영양식 같은 유효기간이 있는 물자의 경우 오랜 기간 창고에 보관하면서 변질되는 사태가 빈번하게 발생하였고 물자를 다시 구매해야 하는 등 재정적 손실이 만만치 않았다. 민간단체들의 이러한 호소는 유엔 1718 위원회의 면제 승인 절차에 변화를 가져왔다.

유엔 1718 위원회는 2020년 11월 30일 네 가지 개선 사항을 발표하였고 그중 하나가 면제 승인 사업의 유효 기간을 기존 6개월에서 9개월로 확대하는 것이었다. 그리고 코로나19로 면제 승인 기간 연장이 더 장기간 필요하다는 것이 소명될 경우 1년까지도 승인을 연장하였다.

이러한 요구조건 외에도 민간단체들은 다년간 추진하는 사업의 경우 물자를 복송할 때마다 받아야 하는 유엔 면제 승인 절차의 번거로움을 지적하며 대북사업에 필요한 기본 물자에 대한 ‘그린 리스트’ 또는 ‘화이트 리스트’를 설정해 승인 절차 없이 사업을 추진할 수 있는 조치를 마련해 달라고 제안하기도 하였다.

많은 민간단체들은 여전히 유엔 1718 위원회의 면제 승인 절차에 대해 간소화가 필요하다고 생각했던 것이다. 그 방법으로 보건의료와 농업 부문 등 다양한 인도주의 분야에서 기본적으로 필요한 물자를 ‘화이트 리스트’로 선정해 승인 없이 복송 할 수 있기를 희망하였다. 이와 함께 특정 항목이나 일정 사업 전체에 대한 ‘총괄 면제’의 필요성을 제기하기도 하였다.

## 2. 송금과 운송의 문제

은행의 송금 절차는 처음부터 대두된 문제로 해결의 실마리가 보이지 않고 있다. 물자 대금은 물론이고 북한 현지에서 활동하는 국제기구의 경우 가용할 수 있는 현금이 부족하면서 사업을 추진할 현지 인력과 투명성 확보 인력의 감소가 불가피하였다. 이를 해소하기 위해 유엔 1718 위원회가 담보하는 안정적인 은행 채널 구축을 호소하였다. 그렇지만 앞서 언급한 미국의 행정 제재 조치에 따른 세컨더리 보이콧의 문제로 대부분의 금융기관들은 대북사업과 관련한 송금을 꺼리고 있다.

또 민간단체 등은 국경이 폐쇄되면서 물자 수송이 유일하게 가능한 방법으로 해상운송에 기댈 수밖에 없다. 하지만 중국의 선박회사들은 북한의 남포항으로의 입항하기를 꺼렸고 이러한 '공급선'의 부족은 물자 운송을 더욱 지연시키는 결과를 가져왔다. 은행 송금 문제와 해상운송의 문제는 결국 미국의 세컨더리 보이콧 때문이다. 세컨더리 보이콧은 미국이 나서야 해결되는 문제였으나 미국 당국은 금융권이나 운송업체 같은 사기업들을 강제할 수 없다는 입장이었다.

이렇듯 유엔 1718 위원회의 면제 승인은 사업을 추진하는 첫 출발에 불과하다. 물자를 북한 현지까지 북송하기까지는 많은 어려움이 기다리고 있는 것이다.

## 3. 북한의 태도

남한의 민간단체들은 2019년 2월 하노이 회담이 결렬된 이후 북한과의 협상 자체가 어려웠다. 그렇기 때문에 북한에서 추진할 수 있는 사업을 임의대로 선정해 유엔 면제 승인을 받았다. 그리고 북한의 기조가 바뀌지 않은 현실에서는 코로나19 상황이 아니었더라도 사업을 성사하기는 어려

왔을 확률이 높았다.

북한은 유엔 대북제재 자체에 대해 단호한 거부 입장을 보였다. 이에 대북사업을 위해 유엔 1718 위원회가 물자를 선별해 승인하는 것 자체를 반대하였다. 이런 북한의 입장을 잘 알았던 민간단체들은 유엔 면제 승인을 대북사업을 위한 가장 최소한의 단계로 인식하였고 언론이나 홈페이지 등에 언급 및 게시되는 것을 최대한 숨기려 하였다. 그리고 실제로 언론에 언급되었다는 이유로 추진하던 사업이 중도에 중단된 사례도 있었다. 그럼에도 불구하고 2020년 유엔 면제 승인 신청을 계속해서 시도하였고 민간단체는 물론이고 지방자치단체가 단독으로 승인을 받기 시작하였다.

#### 4. 지방자치단체의 참여

그동안 지방자치단체의 경우 대북사업자가 아니었기 때문에 자체적인 대북사업이 어려웠다. 그래서 많은 지방자치단체들은 민간단체와 협업을 통해 사업을 추진하였다. 그러던 것이 2019년 10월 통일부가 ‘인도적 대북 지원사업 및 협력사업 처리에 대한 규정’을 개정하여 독자적인 대북지원 사업이 가능하도록 길을 열어 주었다(나혜윤, 2019.10.22.). 이후 경기도, 서울시, 인천시 등 지방자치단체 3곳이 대북지원사업자로 신청해 지정되었다. 이에 서울시, 경기도, 인천시는 민간단체를 통하지 않고 북한과 직접 대북지원 및 교류협력을 진행할 수 있는 계기가 마련되었다(전상현, 2019.11.12.; 최현호, 2019.11.21.). 지자체 중 일부는 대북사업자로 지정된 이후 바로 유엔 1718 위원회에 면제 승인 신청서를 제출하여 승인을 획득하였다.

지방자치단체와 관련한 대북지원사업자 지정은 2021년 9월 더욱 확대되었는데, 통일부에서는 신청 없이도 전국의 모든 지방자치단체를 대북지원사업자로 일괄 지정하였다. 동시에 지방자치단체도 남북협력기금을

사용할 수 있게 되었다(통일부, 2021.9.14). 향후에는 더 많은 지방자치단체의 유엔 면제 승인 시도가 예상된다. 2018년 화해국면에서 남북관계가 빠르게 개선되면서 대규모의 경협 및 개발협력사업이 기대되었다. 이 분위기 속에서 남한의 지방자치단체들도 북한과의 교류·협력에 적극적으로 나서기 시작했고 지금까지도 전담 부서를 유지하거나 추진 사업을 유지하는 경우가 많기 때문에 향후 지방자치단체의 대북제재 면제 신청은 더 늘어날 것으로 보인다.

다만 지방정부가 경쟁적으로 대북사업에 나설 경우 중앙정부나 민간단체와 혼선 또는 중복의 문제가 있을 수 있기 때문에 중앙정부 차원의 큰 틀에서 다각화된 사업주체의 역할과 기능을 조정하고 조화시키는 거버넌스 구조를 확립할 필요가 있다(이에 대한 구체적 내용은 제4장 참조).





## 제4장

### 대북제재 면제를 활용한 남북교류협력 방안

제1절 대북제재 국면에서의 보건복지 분야 남북교류협력  
추진 방향

제2절 대북제재 면제를 활용한 보건복지 남북교류협력  
추진 과제

제3절 대북제재 면제를 활용한 남북교류협력 활성화  
기반 조성의 과제



## 제 4 장

# 대북제재 면제를 활용한 남북교류협력 방안

대북제재의 지속 상황에서 북한의 경제적, 사회적 어려움은 심화되고 있는 것으로 보인다. 더욱이 코로나19 팬데믹으로 인한 전 세계적 위기가 북한에게만 예외일 수는 없다. 대북제재와 코로나19 등의 위기는 북한 당국 차원의 어려움을 야기하기도 하지만, 북한 주민의 안전과 생존에 위협이 되기도 한다. 유엔식량농업기구(FAO)와 세계식량계획(WFP)이 2019년 5월 공개한 '북한 긴급 식량안보 평가 보고서'에 따르면, 1천 10만명의 주민의 식량안보가 불안정한 상황인 것으로 추정된다고 하는데 이 수는 북한 인구의 약 40%에 해당한다(FAO·WFP, 2019, p. 43).

이러한 상황들을 고려했을 때 남북교류협력에서 보건·의료·복지 분야의 교류협력은 매우 중요한 의미를 지닌다. 북한 주민의 생존과 건강, 안전을 도모하는 차원에서 보건·의료·복지 분야의 교류협력이 우선될 필요가 있는 것이다. 또한 현재 경색된 남북관계를 개선하기 위한 하나의 돌파구로서 보건·의료·복지 분야의 교류협력이 요구된다. 마지막으로 대북제재 상황에서 인도적 차원의 교류와 협력의 추진 가능성이 상대적으로 크기 때문에 이 분야의 교류협력의 추진이 더욱 의미가 있다. 2020년 중국과 러시아 등 8개국은 유엔에 인도적 차원에서 보건의료 분야의 협력을 추진할 수 있도록 제재 면제를 요청했고, 유엔 인권위원회 대표도 인도적 지원을 위한 제재 면제의 필요성을 제기했다(박종철, 2020. 3.29).

이처럼 보건·의료·복지 분야는 대북제재 상황에서 그나마 추진할 수 있는 영역이라는 점과 이 분야에서의 추진을 통해 다른 분야의 대화와 교류,

협력을 추진할 수 있는 계기가 될 수 있다는 점에서 우선적으로 고려 및 추진되어야 할 것이다. 본 장에서는 이러한 상황을 고려하여 보건복지 분야의 남북한 교류협력사업의 추진 방향과 과제, 그리고 이를 활성화하는데 필요한 기반조성의 과제를 정리하고자 한다.

## 제1절 대북제재 국면에서의 보건복지 분야 남북교류협력 추진 방향

### 1. 취약계층 대상 우선 지원

대북제재가 지속되는 상황에서 북한의 식량 상황은 좋지 않은 것으로 보고된다. 식량농업기구, 국제농업개발기금, 유엔아동기금, 세계식량계획, 세계보건기구가 공동 발간한 ‘세계 식량안보와 영양수준 2021’ 보고서에 따르면 2018~2020년 북한의 영양부족 인구는 전체 인구의 42.4%인 총 1천 90만 명으로 집계되었다. 그 중 5세 미만 아동 가운데 발육이 저조한 아동은 2020년 기준 30만 명으로 전체의 18.2%라고 한다(김경윤, 2021.7.13). 전체 주민의 40%에 가까운 수가 영양부족인 상태이고, 특히 아동이 많은 수를 차지하고 있다. 이러한 상황을 고려했을 때 북한 사회 내 취약계층에 대한 우선 지원이 이루어질 필요가 있다.

UN안보리 대북제재 위원회(이하 1718 위원회)는 지난 2018년 8월 6일 ‘대북인도적지원 면제획득을 위한 가이드라인’(IAN No.7, Implementation Assistance Notice)를 발표하면서 대북인도적 지원 추진을 위해 인도주의적 면제를 신청할 때 참고할 수 있는 지침을 제시했다. 이러한 지침의 마련은 최근 북한이 겪고 있는 어려움이 심각하다는 점을 인정한 것이라 할 수 있다.

그동안 국제기구와 다른 국가들이 북한에 대한 인도적 지원과 관련해 대북제재 면제를 신청하면서 지원을 추진한 경우들이 있다. 게다가 코로나 19의 확산에 따라 대북지원을 위한 면제 신청이 이루어졌고 북한의 국경 봉쇄 등의 상황을 고려하여 제재 면제를 연장하기도 했다(정진우, 2021. 8.13.; 안소영, 2021.8.14).

2021년 9월 현재 유엔 안전보장이사회 홈페이지에 게시된 대북 인도적 지원 면제 현황의 내용을 살펴보면 <표 4-1>에 정리한 것과 같이 취약 집단을 대상으로 하는 인도적 지원의 내용이 28개 사업 중 10개 정도인 것으로 파악된다. 결핵 환자, 소아 환자, 수술이 필요한 산모, 장애아동을 포함한 취약계층을 대상으로 질병 치료를 위한 지원, 영양상태 개선을 위한 사업들이 승인되었다.

이러한 경향을 통해 알 수 있는 것은 제재 면제 대상이 된 사업의 특성을 고려할 때 현실적으로 취약계층에 대한 인도적 지원 사업을 우선하는 것이 실질적 추진으로 이어질 가능성이 크다는 점이다. 한편, 지난 9월 24일 통일부는 대북 영양·보건협력 사업에 남북협력기금 100억 원을 지원하기로 했고, 이 사업들의 지원 대상은 아동·여성·장애인·노인 등이다(김혜린, 2021.9.24.). 남한의 정부 역시 북한의 시급한 상황과 취약계층을 고려한 정책을 추진하고 있으므로 이러한 정책적 지원을 통해 취약계층 대상 지원 사업을 다각도로 추진할 필요가 있다. 최근 북한 주민이 겪고 있는 어려움을 우선 해결하는 것은 인권 차원에서 매우 중요한 사안이므로 취약계층을 대상으로 하는 사업이 긴급하게 추진되어야 하는 것이다.

96 대북제재 국면에서 보건복지 분야의 인도주의적 면제 활용 방안 연구

〈표 4-1〉 대북 인도적 지원 면제 현황

구분	인도적 지원 목적	승인일자	승인만료일자
조선의 그리스도인 벗들 (CFK)	결핵, 소아 환자 등 의료 취약 집단을 대상으로 자재 및 장비 조달. COVID-19 상황을 고려하여 예외적으로 면제 기간 연장	2019.08.07.	2022.12.14.
프랑스	어린이의 영양 상태 개선 및 가정경제의 탄력성 향상을 위해 염소 사육 관행(goat rearing practices) 강화를 위한 물품 조달	2019.08.09.	2021.08.21.
UNFPA	UNFPA 프로그램 모니터링과 수행을 위해 직원이 사용할 차량 2대와 다양한 예비 부품 조달	2019.10.18.	2022.04.16.
	여성의 성/생식 보건 서비스 관련 응급키트 및 필수 의료장비 조달	2020.06.10.	2021.12.30.
UNICEF	보건, 영양, 식수, 위생 및 위생 프로그램을 포함한 프로젝트 이행을 위한 물품, 특히 수술이 필요한 산모 지원을 위한 물품 조달	2019.12.09.	2022.03.19.
	보건과 영양, 식수공급과 위생 분야에 필수적인 물품 조달. 특히 수술이 필요한 산모를 위한 치료, 어린이와 관련한 데이터 수집 및 보고를 위한 지원. COVID-19 상황을 고려하여 예외적으로 12개월이라는 면제 기간을 허용	2020.06.02.	2022.08.05.
	COVID-19 대응 메커니즘 (C19RM)의 일환으로 COVID-19 대유행이 결핵 및 말라리아에 미치는 영향을 완화하기 위해 관련 의료 장비 조달. COVID-19 상황을 고려하여 예외적으로 12개월이라는 면제 기간을 허용	2020.07.24.	2022.08.13.
World Food Programme	영양 관련 프로젝트 이행을 위한 물품 조달	2020.01.20.	2022.07.23.
SAM 복지재단	의료 기기, 의약품, 식량 조달	2020.02.07.	2022.08.10.
EBF	다제 내성 결핵 및 다제 내성 결핵에 대한 지속적인 진단 및 치료 프로그램 이행을 위한 물품 조달. COVID-19 상황을 고려하여 예외적으로 12개월이라는 면제 기간 허용	2021.06.29.	2022.06.29.
핀란드	초등학교 학생 급식 지원을 위한 물품 조달	2020.06.24.	2021.12.07.
이탈리아	NGO 아로그랙의 식량안보 개선 사업	2020.07.24.	2022.08.13.
한국	평안북도 COVID-19 예방 및 통제를 위해 남북 경제협력 연구 센터(IKECRC)가 물품 조달	2020.07.15.	2021.01.17.
	북 경제 협력 연구 센터(IKECRC)의 인도적 지원 활동 이행을 위한(특히 아프리카 돼지 열병(ASF)의 진단 및 통제) 물품 조달	2020.07.22.	2022.01.18.

구분	인도적 지원 목적	승인일자	승인만료일자
	취약계층 영양 개선 사업의 개선을 위해 남포 및 평안남도 유리온실시스템 및 관련 자재 조달	2020.08.04.	2022.01.29.
	북한의 아동 및 기타 취약계층에 대한 의료 서비스 개선을 위해 MAC (Medical Aid for Children)가 의료 장비 조달	2020.08.13.	2022.02.09.
	북한의 안전하고 깨끗한 식수 제공을 위한 식수 개선	2021.01.22.	2021.10.22.
국경없는 의사회 (MSF)	COVID-19 관련 의료프로그램, 영양실조 및 결핵 진단 및 치료 개선 사업	2020.10.14.	2021.10.14
싱가폴 적십자사	COVID-19 예방 및 통제를 위해 RT-PCR 장비, 테스트 키트 등 지원	2021.05.06.	2022.02.06.
독일	COVID-19 예방 및 통제를 위한 물자 지원	2021.07.23.	2022.04.23.
스위스	COVID-19 확산 방지를 위해 소독 키트와 개인보호장비 조달	2020.03.11.	2021.11.17.
WHO	북한의 COVID-19 예방 및 통제를 위한 진단 장비 및 물품 전달	2020.02.	2021.03
	백신 예방 가능한 질병에 대한 실험 장비를 제공하여 북한의 감염병 진단 능력을 향상하고 질병의 확산을 예방하고자 함	2020.06.	2020.12.
	실험실 장비, 중환자실 장비, 응급 1차 의료 장비 등 프로젝트 이행을 위한 물품 조달	2020.06.	2020.12.
	WHO의 인도적 지원 사업 이행을 위한 전용 차량 조달	2020.06.	2020.12
Love North Korea Missions (LNKM)	식수 접근성 개선을 위한 프로젝트의 이행을 위한 물품 조달. COVID-19 상황을 고려하여 예외적으로 면제 기간 연장	2019.04.	2021.06.
이그니스 커뮤니티	발달 장애 아동을 위한 재활 센터, 평양 척추 재활 센터 (PYSRC) 준공을 위한 필수 의료 및 재활 장비 배송	2019.09.	2021.07.
미국 퀘이커 봉사위원회 (AFSC)	비닐하우스 건축, 쌀, 옥수수 및 채소 생산을 위한 물품 조달	2020.07.	2021.01.

자료: 조영주, 윤지소, 문희영, 권민정, 이슬기. (2020, pp. 57~58). 북한 여성의 경제적 역량 강화를 위한 남북한 교류협력사업 추진 방안(II). 한국여성정책연구원; UN Security Council (<https://www.un.org/securitycouncil/sanctions/1718/exemptions-measures/humanitarian-exemption-requests>)에서 2021.9.30. 인출).

## 2. 인도적 지원과 개발협력의 병행

남북교류협력사업의 방향이 인도적 지원에서 개발협력으로 전환되어야 한다는 논의는 15년 이상 이루어졌다(최대석, 2006). 인도적 지원이 이루어진 기간과 규모에 비해 그 효과성에 대한 비판적 평가가 이루어지면서 효과성 향상의 측면에서 새로운 형태의 지원과 협력의 방식이 필요하다는 논의가 있다(문경연, 박지연, 송영훈, 2018). 지금까지 추진되어온 대북 인도적 지원이나 개발협력 사업에 대한 평가와 대안 마련을 위한 논의 과정에서 국제사회에서 이루어지고 있는 개발협력사업이 중요한 사례로 제시되는 측면이 있다(박지연, 문경연, 김은영, 조동호, 2016; 김형주, 2020).

북한 주민의 생활 안정과 건강, 복지를 도모하기 위해서는 취약계층에 대한 인도적 지원을 우선하는 것과 함께 개발협력이 병행되어야 한다. 조성은 외(2019)는 복지 분야의 교류협력에서 우선 추진되어야 할 과제로 아동·청소년과 장애인 관련 교류협력을 제시하였다. 이 연구에서는 각 대상이 처한 북한 내 상황을 고려할 때 이들에 대한 인도적 지원과 함께 공적 개발원조, 인적 역량 강화 사업이 필요하다고 보았다. 이때 제시된 사업들은 각 사업이 별도로 운용되는 것이 아니라 각 사업의 효과성을 증진하기 위해서 서로 연계되어야 한다. 단적으로 영유아에 대한 인도적 지원 사업의 경우 분유를 지원하더라도 분유를 타서 먹일 수 있는 식수가 마련되어야 하고, 이를 위한 식수 시설 개선이 필요하다. 그런 점에서 인도적 지원과 함께 사회기반시설 구축을 위한 개발협력 사업이 병행되어야 각 영역의 사업의 효과를 증진시킬 수 있는 것이다(조성은 외, 2019, pp. 343~350).

북한에 상주하는 유엔 기구들과 국제 NGO들로 구성된 유엔 북한팀이 2020년에 발표한 '2020 북한의 필요와 우선순위'(2020 DPR Korea

Needs and Priorities) 보고서에 따르면, 북한이 필요한 우선순위는 “보건, 식수 위생 등 기초 서비스에 대한 접근성 개선, 식량 불안, 영양결핍”이다(UN HCT, 2020, p. 6). 이러한 우선순위를 고려하여 수립한 전략 목표는 “1. 식량과 영양안보, 2. 사회적 개발 서비스, 3. 회복력과 지속가능성, 4. 데이터 관리와 개발 관리”이다(UN HCT, 2020, p. 7). 보고서에서 제시된 북한 필요의 우선순위와 전략목표의 내용을 살펴보면 인도적 지원과 개발협력이 병행되어야 목표를 달성할 수 있다. 특히 북한의 식량 상황에 영향을 미치는 요인으로 사회기반시설뿐만 아니라 기후도 중요한 요인이 되고 있기 때문에 기후 위기로부터 북한의 대응력, 회복력을 개선할 수 있도록 개발협력이 추진되어야 한다.

따라서 북한 주민의 보건과 복지를 위한 교류협력사업은 인도적 지원과 개발협력이 병행될 수 있도록 해야 한다. 대북제재로 개발협력 추진이 어려운 상황에서 개발협력의 사유가 인도적 지원에 있음을 명확히 하는 것이 개발협력을 추진하는 데 긍정적으로 작용할 것이다. 인도적 지원의 효과성 향상 차원에서 개발협력을 강조하는 것이다.

### 3. SDGs와 연계

2021년 7월 북한은 유엔의 지속가능개발목표(SDGs)를 위한 고위급정치포럼에 ‘조선민주주의인민공화국 지속가능한 발전을 위한 2030 의제 이행에 관한 자발적 국가 검토 보고서’(이하 자발적 검토 보고서)를 제출하였다. 2000년대 이후 북한은 빈곤 해결과 사회경제적 발전을 위해서는 평화롭고 지속가능한 개발환경이 필요하다는 입장을 보여왔고, 2015년 유엔 회원국이 합의한 SDGs에 동참할 것을 밝혔다(최규빈, 2020, p. 94).

북한의 자발적 검토 보고서 제출은 북한의 SDGs에 대한 입장을 확인하는 것을 포함하여 여러 가지 의미가 있다. 우선 자발적 검토보고서를

통해 국제사회의 보편담론인 2030 의제 및 SDGs를 북한이 어떤 전략적 목표와 우선순위를 가지고 이행하는지를 가늠할 수 있다는 점, 둘째로 북한이 SDGs 이행을 위한 메커니즘을 수립하고 이행하고 있다는 점, 마지막으로 대북제재의 본격적인 이행 이후 북한의 사회경제적 상황을 추정하는 데 도움이 되는 정보를 얻을 수 있다는 점이다(최규빈·홍제환, 2021, pp. 2~3).

그리고 북한의 자발적 검토 보고서를 통해 SDGs에 대한 북한의 입장을 확인할 수 있다. 해당 보고서에서 북한은 북한의 SDG가 “과학과 교육이 이끄는 자급자족 경제기반 건설, 그리고 에너지, 농업, 식수 및 위생과 환경 분야 개선을 통한 모든 인민의 삶의 질 향상을 주 목표로 하고”있다고 밝혔다(DPRK, 2021, p. 5). 북한은 유엔의 SDGs와 북한의 국가개발목표를 연계하여 구체적인 목표와 내용을 제시하고 있는데, 다음 <표 4-2>와 같다.

<표 4-2> SDGs와 NDGSs의 내부 연계

SDGs	UN	북한
1	모든 곳에서 모든 형태의 빈곤 종식	사람들의 생계 증진
2	기아 종식, 안전하고 영양이 개선된 식량 달성, 지속가능한 농업 장려	지속가능한 농업발전과 식량의 자족 실현
3	모든 연령층을 위한 건강한 삶 보장과 웰빙 증진	건강한 삶 보장과 모두를 위한 웰빙 증진
4	포용적이고 공평한 양질의 교육 보장과 모두를 위한 평생학습 기회 증진	전민 인텔리화 준비
5	성평등 달성과 모든 여성 및 여아의 권익 신장	성평등과 모든 여성 및 여아의 권리 강화
6	모두를 위한 물과 위생의 이용가능성과 지속가능한 관리 보장	물과 위생의 지속가능한 접근 보장
7	모두를 위한 적정가격의 신뢰할 수 있고 지속가능하며 현대적인 에너지에 대한 접근 보장	지속가능하며 현대적인 에너지 접근 보장

SDGs	UN	북한
8	지속적·포용적·지속가능한 경제성장, 완전하고 생산적인 고용과 모두를 위한 양질의 일자리 증진	자립적이며 지식 기반의 경제 구축과 일자리 제공
9	회복력 있는 사회기반시설 구축, 포용적이고 지속가능한 산업화 증진과 혁신 도모	주체와 과학 기반의 국가경제 건설과 인프라 현대화
10	국내 및 국가 간 불평등 감소	국가와 사회의 주인으로 모든 대중의 지위와 역할 증진
11	포용적이고 안전하며 회복력 있고 지속가능한 도시와 주거지 조성	더 풍요롭고 문명화된 삶을 위한 생활 조건과 환경 보장
12	지속가능한 소비와 생산 양식의 보장	지속가능한 소비와 생산 보장
13	기후변화와 그로 인한 영향에 맞서기 위한 긴급 대응	기후 변화와 그로 인한 영향에 대처
14	지속가능발전을 위하여 대양, 바다, 해양 자원의 보존과 지속가능한 이용	해안, 바다, 해양자원의 보존과 지속가능한 이용
15	육상생태계 보호, 복원 및 지속가능한 이용 증진, 지속가능한 산림 관리, 사막화 방지, 토지황폐화 중지와 회복, 생물다양성 손실 중단	지속가능한 산림관리, 토지황폐화 중지, 생물다양성 유지
16	지속가능발전을 위한 평화롭고 포용적인 사회 증진, 모두에게 정의 보장과 모든 수준에서 효과적이고 책임성 있으며 포용적인 제도 구축	사회주의 체제 강화
17	이행수단 강화와 지속가능발전을 위한 글로벌 파트너십 재활성화	우호적인 파트너십 개발

자료: 최규빈, 홍제환. (2021.7.20., pp. 4~5의 표에서 발췌). 북한의 SDGs 이행 동향: '자발적 개별 리뷰(VNR)' 보고서 내용을 중심으로. 통일연구원 현안분석-온라인시리즈. <https://www.kinu.or.kr/pyxis-api/1/digital-files/a0774f72-dded-4c48-aaf9-451f3fdb200>에서 2021.9.23. 인출.

위의 표를 통해 알 수 있듯이 북한은 UN의 SDGs를 북한식으로 재구성하여 '우리식' SDGs를 수립하여 이행하고 있다. 그리고 이행을 위한 통계 생산과 계획 수립 등의 조치를 취하였다. 북한이 우선시하는 과제로는 에너지, 농업, 물·위생과 환경이라고 했는데(DPRK, 2021, p. 8), 각

내용은 인민생활 개선을 목표로 하지만 식량 문제가 심각하다는 점을 시사한다. 그리고 북한의 요구가 어디 있는지를 파악할 수 있고 요구에 맞는 사업을 추진할 수 있다는 점에서 SDGs와의 연계는 중요하다.

SDGs를 통한 북한과의 협력은 국제 규범의 틀 속에서 목표와 점검 등을 추진할 수 있다는 점에서 의미가 있다. 또한 남북한의 협력을 도모하는데 있어 SDGs를 명분으로 한 접근이 현재 상황에서는 상대적으로 용이할 수 있다. 이러한 점을 고려하여 남북한 교류협력의 필요성과 의미를 남북한 공동의 SDGs 이행을 위한 협력에서 찾는 것을 강조해볼 만하다.

#### 4. 대북제재 면제 대상 확대 도모

대북제재로 인한 남북교류협력사업과 국제사회의 대북사업에 제약이 존재한다. 물론 대북제재 상황 속에서도 남북교류협력사업과 국제사회의 대북사업이 꾸준히 추진되어온 편이다. 하지만 사업을 추진하기 위해 UN에 제재면제 신청을 하고 승인을 받아야 하는 점과 제재 대상이 폭넓기 때문에 사업의 내용을 구성하는 데 제약이 따르는 점이 남북교류협력사업과 국제사회의 대북사업을 어렵게 한다.

남북교류협력사업이나 국제사회의 대북사업을 추진하기 위해 면제 신청을 할 때 먼저 고려해야 할 것은 지원 물자의 HS코드 적합성 여부, UN 대북제재 해당 여부, 전략물자 의심 여부를 검토해야 한다. 유엔 안보리 결의안 제2397호는 HS코드에 따라 제재 대상을 지정하게 되는데, 제재 해당 품목은 약 4,300개로, 전체 HS코드의 약 36%를 차지하며, 그 중 대북수출 금지 품목은 약 3,400개(약 28%)이다. 반출이 제한되는 대상은 △ 72-83류(철·철강·기타 금속), △ 84, 85류(기계), △ 86-89류(이동수단)이고(남북교류협력지원협회, 2021), 인도주의에 민감한 구체적인 제재 품목은 다음 <표 4-3>과 같다.

〈표 4-3〉 인도주의에 민감한 제재 품목

인도주의 분야	제재 품목
식량·영양안보	농업용 손도구(삽, 호미, 가래 등), 농업·원예·삼림 기계용 칼날, 농산품 건조기, 농업용 분사기, 관개용 장비, 밭 갈기를 위한 농기구(쟁기, 삽 등), 수확기와 탈곡기, 과일 주스용 압착기와 분쇄기, 기타 농기구, 곡식 세척 및 분류 기계, 식량 및 음료 가공기계, 트랙터 및 트랙터 부품, 농업용 트레일러, 농업용 차량과 키트, 조립식 온실 및 축사 등
공공보건	손톱깎이, 의료용 소독기, 휴대용 스프레이(말라리아 방지용), 소독용 자외선램프(전염 예방), 앰블런스, 장애인을 위한 이동장비 및 정형외과 장비, 인공호흡기와 같은 기계적 치료 장비들, 각종 의료장비(초음파 장비, 심전도기, 바늘, 카테터, 치과와 안과용 장비 등), 엑스레이 장비, 의료용·수술용·치과용·수과용 가구(수술대, 병원용 침대 등)
식수 위생	금속 물탱크, 물 공급을 위한 펌프(액체용 펌프 포함), 온수기, 정수기, 금속관·파이프·파이프 연결 장치 등
공통	지붕공사용 자재·외장재·바닥재·지붕배수 장비, 나사·볼트·못·스테인플, 난로·화덕·쇠살대·레인지·바비큐 장비, 철·강철·알루미늄 철사, 알루미늄 호일(의료용 및 실험실용으로 사용), 냉장·냉동 장비(백신이나 진단시약 등 보건물품 운송과 보관에 필수적임), 발전기, 변압기, 배터리, 원심 분리기 및 원심 건조기(식수 정수뿐 아니라 결핵 진단 등을 위한 의학실험실 진단용으로도 사용), 전자장비(스위치, 계전기, 퓨즈, 순간고전압방지기), 태양전지판, 절연선·절연케이블, 현미경, 기타 다양한 사무용품(프린터, 프린터 카트리지, 플래시 드라이브, 바코드 스캐너, 스테이플러, 가위, 바인더, 종이클립 등)

자료: 지혜론, (2021, p. 76). 대북 제재가 인도주의 활동에 미치는 영향. 문화와정치, 8(1), 65-100.

〈표 4-3〉에서 알 수 있듯이, 일상생활과 관련된 바늘, 손톱깎이 등에서부터 농업 기기, 의료 기기, 군사물자 운용과 관련한 물품들까지 제재 품목의 범위는 매우 다양하다. 이로 인해 인도적 지원이나 개발협력을 추진하기는 쉽지 않다.

현 제재 상황에서는 인도주의 활동의 촉진을 위해 인도주의적 면제 혹은 예외 조치를 활용해야 한다. 1718 위원회는 사안별 승인을 통해 인도주의적 지원 사업의 제재 제외 조치를 취하고 있다. 이러한 가이드라인을 활용해 보다 적극적으로 인도주의적 활동을 추진해나가도록 하는 것이다(서보혁, 이무철, 서정건, 임상순, 임형섭, 2018, p. 161). 제재 면제가

될 수 있는 품목을 활용한 사업 추진이라든가 제재 대상 품목과 유관하지 만 인도적 성격을 강조함으로써 면제 승인을 받고, 이를 통해 제재 면제 대상 제외 품목을 늘려가는 것이 필요하다. 예를 들어, 어린이어깨동무가 추진해왔던 사례를 살펴볼 수 있다. 어린이어깨동무는 북한의 12개 의과 대 임상병원에 치과치료장비를 기증하는 사업을 구상했다고 한다. 구강 스캐너, 스캔본을 보철로 만드는 제조장비, 보철을 강화하는 장비와 보철 원료를 한 세트로 하여 지원하는 것이었는데, 사업 추진을 위해 면제 신청을 했다고 한다. 신청 당시 치과 치료가 긴급 지원인지 의문을 갖는 UN 담당자에게 치아 건강이 영양 결핍과 생존에 미치는 영향을 설명했고, 결국 승인을 받을 수 있었다(남북교류협력지원협회, 2020).

앞 장에서 분석한 바와 같이 대북제재 상황에서도 대북사업을 추진하기 위해 노력했던 NGO들의 경험을 보면, 면제를 받기 위해 필요한 것은 사업 추진을 통해 북한 측에 전달되는 품목이 다른 분야로 전용될 가능성이 작다는 점, 북한의 인도적 상황 개선에 기여한다는 점을 강조하고, 기존 사업의 성과와 효과, 사업 추진의 정당성을 확보할 수 있는 객관적인 양적 자료 제공 등이다. 그리고 제공되는 물품의 기능과 역할, 인도적 상황 개선을 위해 해당 품목이 필요한 이유, 구체적인 수혜 대상자, 모니터링의 가능성 등을 최대한 명확히 밝히는 것이 중요하다고 파악되었다. 결국 사업이 인도적 차원에서 왜 필요한 것인지와 구체적인 사업의 내용과 방식을 제시하는 것이 자료로 제공되어야 한다는 점이다(기아대책, 2020; 어린이의약품지원본부, 2020). 이는 ‘인도적 상황’에 대한 총체적인 접근이 중요하다는 것을 강조하고, 이를 통해 개발협력과 인도적 지원이 병행될 수밖에 없다는 점을 명확히 함으로써 제재 상황에서도 사업 확대를 도모할 수 있는 가능성을 보여준다.

이러한 맥락으로 대북제재 면제를 신청하고 사업을 추진함으로써 사업 방식과 내용을 다양화하는 것과 더불어, 면제 대상의 범위를 넓혀가는 것이

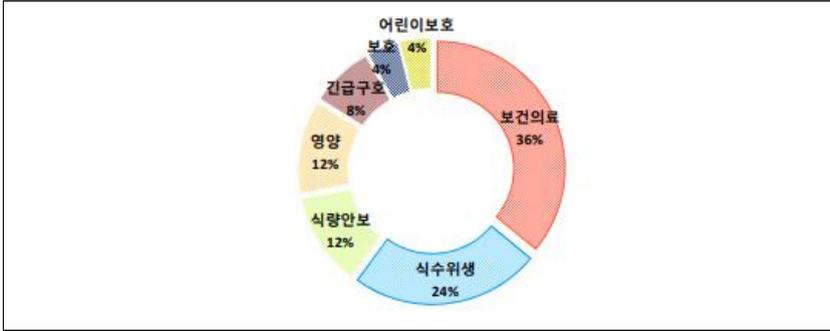
필요하다. 반입 가능한 물품을 확대하고, 제재 대상이 되지 않을 수 있는 품목들을 발굴하여 사업을 추진하고 사업 추진의 가능성을 키우는 것이다. 이는 곧 교류협력사업과 대북사업의 영역을 확장해가는 길이기도 하다.

## 제2절 대북제재 면제를 활용한 보건복지 남북교류협력 추진 과제

### 1. 보건의료 분야의 인도적 지원

대북제재 상황에서도 북한의 긴급한 상황을 고려한 사업들은 추진되고 있다. 대북제재 면제가 된 사업 분야를 살펴보면 보건의료 분야가 36%, 식수위생 24%, 영양 12%로, 보건의료 분야의 지원이 면제 대상에서 많은 부분을 차지한다(그림 4-1). 보건의료 분야는 북한 주민의 생존과 밀접한 분야이고 국제사회에서 인도적 사안으로 여기기 때문이다. 이러한 현실을 고려했을 때 남북교류협력 역시 보건의료분야로부터 시작하는 것이 필요하다. 우리 정부도 코로나19 확산 이후 남북한 간의 보건의료협력의 중요성을 강조했고, 2021년 1월 문재인 대통령은 신년사에서 동북아 방역·보건 협력체를 제안하며 코로나 협력이 가축전염병, 자연재해 등 국민의 안전과 생존에 직결되는 문제에 대한 협력으로 확장될 수 있을 것이라 했다(청와대, 2021). 그리고 통일부는 올해 10월 7일 국내 민간단체의 북한 취약계층 지원을 위한 보건의료협력 물자 반출 신청을 3건 승인했다(배영경, 2021.10.7.).

[그림 4-1] 대북제재 주요 면제사업 분야



자료: 남북교류협력지원협회. (2019, p. 5). UN 대북제재 면제 가이드라인 및 면제현황 분석. 남북교류협력 지원협회. [http://webzine.sonosa.or.kr/data/pdf/201910\\_webzine\\_report.pdf](http://webzine.sonosa.or.kr/data/pdf/201910_webzine_report.pdf)에서 2021.9.24. 인출.

국제사회 차원에서조차 북한에 대한 보건의료분야 사업에 대한 대북 제재 면제 승인을 받은 사례들이 보도되었다. 2021년 7월 23일 1718위원회는 독일의 대북 제재 면제 신청을 승인하였는데, 독일은 신종 코로나바이러스 예방과 통제를 위한 의료 장비의 대북반입을 승인 받은 것으로 확인된다. 대북 반입 물품은 신종 코로나 검사용 PCR 장비에 사용되는 ‘로토르-디스크 100 스타너 키트’ 5대라고 한다(정래원, 2021.8.19). 그리고 2021년 4월 19일 싱가포르 적십자사가 신종코로나 바이러스 진단 장비를 지원하는 것을 승인받기도 했다(김해원, 2021.5.14). 유니세프는 2020년 6월 ‘신생아와 아동을 위한 의약품 제공’과 ‘보건의료시설 지원’의 명목으로 대북 인도적 지원 사업에 대한 제재 면제를 신청했고, 코로나 19를 고려해 면제 유효기간을 6개월에서 1년으로 연장받았다. 구체적인 내용으로 식수공급과 병원에 응급분만 신생아 치료를 위한 인큐베이터와 산소발생기 등의 의료 기구 제공, ‘백신보관 냉장고’와 같은 백신 관련 시설도 공여할 것이라고 했다(정진우, 2021.8.13). 또한 미국의 샘복지재단이 신청한 평양 제3인민병원에 대한 의료장비와 의약품 제공, 식

약품 반입에 대한 제재 면제를 2022년 8월 10일까지 연장받기도 했다(안소영, 2021.8.14).

코로나19의 확산이 전 세계적 위기를 가져왔고 북한 역시 예외로 보기는 어렵다. 북한의 코로나19 상황에 대해서는 정확히 알려져 있지 않으나, 코로나19를 계기로 보건, 방역에 대한 협력의 중요성을 강조하는 것이 필요하다. 앞서 기술한 것처럼 우리 정부나 민간에서 지속해서 이 분야에 대한 협력을 요구하고 있지만 성사되지 못하고 있는 한계는 있으나 국제 사회 차원에서도 코로나 19를 비롯하여 보건의료 분야의 인도적 지원을 추진하고자 하는 노력이 지속되고 있다. 그리고 이에 대해 1718 위원회도 면제 승인을 하고 있기 때문에 코로나19에 따른 북한의 국경 폐쇄가 해제됨과 동시에 보건 의료 분야 지원과 협력을 추진할 수 있도록 준비해야 한다. 보도된 바에 따르면, 지난 9월부터 세계보건기구가 코로나19의 약품을 북한에 반입하기 시작했다고 하고(송영찬, 2021.10.7.), 유엔아동기금도 최근 북한에 인도적 물자를 반입하였다고 한다(이계환, 2021.10.11).

이러한 보건의료 분야의 인도적 지원에서도 취약계층에 대한 지원 사업을 우선해서 추진해야 한다. 앞서 살펴본 것처럼 통일부도 취약계층 대상 사업에 대한 지원을 추진하고 있는데, 북한의 상황에서 취약계층이 더 큰 어려움을 겪고 있을 가능성이 크기 때문이다. 그리고 제재 면제 승인 신청에서도 취약계층에 대한 지원 사업의 필요성이 설득력을 갖기 쉽기 때문이다.

따라서 보건의료 분야를 중심으로 한 면제 승인 신청과 사업 추진, 취약계층 대상 보건의료 분야의 인도적 지원이 지금의 대북제재와 남북관계 등을 고려했을 때 가장 현실적 방안이다. 더욱이 코로나 19에 따른 북한 주민의 안전한 삶을 위해서는 보건의료 분야의 지원이 무엇보다 시급하다.

## 2. 보건·복지 향상을 위한 사회기반 시설 구축 및 개선 사업

보건의료 분야의 물자 지원과 같은 인도적 지원과 더불어, 북한 내의 보건, 의료, 복지 분야의 질 개선을 위한 사회기반시설 구축도 중요한 사업 분야이다. 그리고 대북 제재 면제 승인이 된 사업 내에도 해당 내용이 포함되어 있다. 앞의 <표 4-1>에서 나타나듯, 2020년 남한에서 추진한 북한 취약계층 영양 개선 사업을 위한 남포와 평안남도 유리온실시스템 및 관련 자재 조달, 식수개선 사업, 2019년 LNKM이 추진한 식수 접근성 개선 프로젝트 이행을 위한 물품 조달, 미국 퀘이커 봉사위원회가 2020년 추진한 비닐하우스 건축, 쌀, 옥수수 및 채소 생산을 위한 물품 조달 등 영양을 비롯한 보건 분야 개선을 위한 인프라 구축, 그리고 그와 관련한 사업이 추진된 바 있다. 이러한 사업들처럼 의약품 등과 바로 사용 가능한 물품 지원뿐만 아니라 사회기반시설을 개선할 수 있는 물품, 자재 등의 지원을 포함한 시설 개선 사업을 추진하기 위한 준비가 필요하다. 해당 사업들은 영양 등과 관련한 실질적인 인도적 분야의 개선과 밀접하다는 점을 강조하여 면제 신청을 추진하는 것이다.

실제로 기반시설과 관련하여 대북제재 면제 승인이 난 사업도 있다. 경기도는 2019년 12월 2일 황해북도 개풍군 양묘장 조성사업, 2020년 8월 4일 온실 자재 지원에 관한 면제 승인을 받았다. 구체적으로 개풍군 양묘장 조성사업은 양묘장 조성을 위한 지원 물자(152개 품목, 22억 7,500만 원)를 반출하는 것에 대한 것이었고, 온실 자재 지원 사업은 '온실 지원을 통한 남포·평안남도 지역의 영유아·여성·노약자 등 취약계층 영양 개선 사업'으로 온실 자재(298개 품목, 4억 5,000만 원)를 지원하는 것이었다(강선일, 2021.6.20). 경기도가 추진한 사업을 살펴보면 양묘장이나 온실 등과 같이 식량과 밀접한 사업으로, 영유아, 여성, 노약자 등 취약계층의 영양 개선을 목적으로 한다는 것을 명확히 하면서 기반시설을 개선하는

데 필요한 물자에 관해 면제 승인을 받았다. 이처럼 농업과 관련한 분야 협력은 물자 지원을 통한 기반시설 개선 및 구축 사업의 효과를 가져온다. 그리고 농업 분야는 북한 주민의 영양개선, 특히 취약계층의 식량 문제 해결이라는 차원에서 추진될 수 있다. 이러한 대상, 목적, 효과의 세 차원이 유기적으로 맥락화될 수 있는 사업들을 개발하여 사업을 추진하는 것이 필요하다.

앞서 살펴보았던 것처럼 보건복지 분야에서 우선되어야 할 대상은 아동·청소년이다. 영유아와 아동, 청소년의 경우 건강, 영양, 위생 분야에서 우선해서 교류협력을 추진할 필요가 있다. 만성영양부족 상태가 19.1%이고, 영유아의 배설물 처리 기반 시설이 설치되지 않아 식수나 환경에 영향을 미치고 있다. 탁아소나 유치원의 전기 공급이나 식사, 간식 등이 충분하지 않아 영유아의 보육 환경의 질이 매우 나쁜 상태이다(조성은 외, 2019, pp. 343~346). 그리고 영유아의 안전을 위해서는 산모에 대한 의료적 지원이 충분히 이루어져야 하는데, 이를 위한 의료 시설이 개선되어야 한다. 산모를 위한 의료 시설 개선은 영유아의 생존과 밀접하고, 영유아의 보육환경 개선은 장기적으로 아동, 청소년의 건강과 관련이 있다. 이처럼 특정 시설의 개선과 구축이 미치는 효과는 다층적이고, 그 효과의 성격이나 목적 역시 인도적 지원과 개발협력이 병행되는 성격을 띤다. 무엇보다 인도적 지원보다 개발협력사업이 장기적 관점에서 북한의 인도적 상황을 개선하는데 효과를 보일 것이기 때문에 사회기반시설을 개선하고 구축하는 사업을 인도적 차원에서 적극적으로 추진할 필요가 있는 것이다. 현재 대북제재 상황에서는 직접적인 개발협력 사업 추진이 쉽지 않기 때문에 북한이 자체적으로 사회기반시설을 개선할 수 있는 자재와 물품을 지원하는 것에서부터 시작하는 것이다.

### 3. 보건·의료·복지 분야 인력 교류와 지식공유

1990년대 중반 이후 북한이 국제사회가 제공하는 역량 강화 프로그램에 참여하는 경우들이 많아졌는데, 주로 경제, 무역, 농촌개발, 공공행정 관련한 내용들이 주를 이루었다(김태균, 2014, pp. 17~18). 주체도 다양한데, 최근까지도 지식공유, 역량 강화 프로그램을 추진하는 기관은 해외 국가와, 국제 NGO 등인 것으로 파악된다.

스웨덴의 ISDP(Institute for Security and Development Policy)는 2005년부터 북한 외무성 산하 군축 및 평화연구소와 협력하여 연수생 초청 사업을 추진하고 있고, 2011년부터는 남북한 연구자가 함께 공동 작업을 하는 프로그램을 추진하고 있다(조영주 외, 2020, p. 116). 독일의 콘라드 아데나워 재단이나 한스 자이델 재단도 북한 장학생 지원 등의 사업을 추진한 경험이 있다(조영주 외, 2020, p. 121). 캐나다의 경우 브리티시 컬럼비아대학이 2011년부터 지식공유사업을 추진하고 있다. 주로 경제, 경영, 무역, 금융 분야를 중심으로 북한의 교수를 초청하여 6개월 동안 체류하면서 관련 분야의 전문성을 습득할 수 있는 기회를 제공하고(하주희, 2014.9), 2018년에는 김일성대, 김책공대, 평양외대, 인민경제대, 원산경제대, 평양상업대 등 북한의 6개 대학 총장 및 부총장이 브리티시 컬럼비아 대학에 방문하여 학술교류를 진행했다고 한다(안윤석, 2018.10.12). 초기에 경제, 경영, 무역, 금융 분야를 중심으로 지식교류가 이루어지던 것에서 최근에는 산림, 환경 분야도 지식교류가 추진되고 있다고 하는데, 이는 최근 북한의 관심과 수요를 보여주는 부분이다(박수윤, 2019.11.22).

북한과 지식공유사업을 추진하는 대표적인 국제 NGO로는 조선익스체인지(Chosun Exchange)가 있다. 조선익스체인지는 2010년 북한과 지식공유사업을 추진하였다. 기업정신 확산과 비즈니스 인큐베이팅을 목적으로 북한과 지식공유사업을 추진하고 있는데, 대북제재로 인한 어려

움은 있지만 꾸준히 추진되고 있는 것으로 파악된다. 2019년에는 세 차례에 걸쳐 일주일간 진행되는 워크숍을 추진했고, 이 중 두 차례는 평양에서 진행했다고 한다(조영주 외, 2019, pp. 101~102). 조선 익스체인지의 경우 주로 경제 분야를 중심으로 지식공유사업을 추진하고 있지만 꾸준히 사업을 추진해온 경험과 기반은 향후 보건복지 분야의 교류를 추진하는 데 많은 시사점을 준다.

남북한 간에는 보건의료분야와 농업분야에서 지식공유사업을 추진한 경험이 있다. 어린이어깨동무는 2007년부터 평양의학과대학병원의 병동 신축과 함께 의료인 교육사업을 시작했다. 어린이어깨동무 측에서 병동 설립뿐만 아니라 의료인에 대한 교육이 필요하다고 판단했고 북한 측에 병동 신축과 의료인 교육사업을 병행한다는 것을 조건으로 내세워 사업을 추진할 수 있었다(김혜주, 2017, p. 26). 월드비전은 북한의 식량문제 해결을 위해 식량지원사업을 추진하다 농업개발협력사업을 추진하게 되었고, 남북한 농업 전문가 간의 기술협력이 이루어지도록 했다(김혜주, 2017, p. 29).

이처럼 남북한 간, 국제사회와 북한 간에 여러 형태의 지식공유사업이 추진되고 있고, 보건, 의료, 환경, 산림 등의 분야로 영역 역시 넓어지고 있는 상황이다. 지식공유사업의 경우 북한 측의 요구가 맞물려 있다는 점에서 사업 추진의 가능성이 크다. 특히 최근 북한이 과학기술을 비롯한 각 분야의 전문성을 강조하고 있는 상황에서 북한과의 지식공유사업은 북한의 호응을 끌어내기 수월해 보인다. 또한 지식공유사업의 경우 대북 제재 면제 대상이 될 수 있기 때문에 현재 상황에서 추진하기에 매우 적절한 사업이며, 장기적 관점에서 북한의 상황 개선에도 영향을 미칠 수 있다는 점에서 중요하다. 단적으로 북한의 장애인 인권 개선과 관련해 장애인의 생존권을 보장하는 사업의 일환으로 보조기구가 충분해야 하는데 북한은 그러한 기술이 충분하지 않은 것으로 파악된다. 관련하여 북한은 보조기기를

생산·수리하는 것과 조선장애자보호련맹 구성원의 역량 강화에 관심이 높다고 한다(조성은 외, 2019, pp. 348~349). 그리고 캐나다와 독일에서 지식공유사업을 추진하는 담당자와의 인터뷰(2021.9.12./2021.10.5.)에 따르면, 최근 북한이 캐나다와 독일 측에 공중보건에 대한 관심이 높다고 하고 이와 관련하여 전문성 제고를 위한 프로그램에 대해 요청이 있었다고 한다. 이러한 보건의료 분야에 대한 북한의 관심을 남북교류협력 사업으로 추진할 수 있도록 기존의 사업을 재개하고 지식공유사업을 확장하기 위한 노력을 확대할 필요가 있다. 이처럼 북한과의 지식공유사업은 북한의 자생력을 높이고 북한 주민의 실질적인 보건, 의료, 복지 분야의 상황을 개선하는 데 도움을 줄 수 있다.

코로나 19로 직접적인 초청 연수는 현재 중단된 것으로 보이지만, 온라인을 통한 지식공유사업은 추진 가능하다. 최근 북한은 내부 회의를 화상회의로 진행하고, 국제회의도 화상회의로 참여하고 있는 것으로 알려져 있다(배영경, 2021.7.20). 지식공유사업도 화상회의로 추진하거나 추진을 준비 중인 것으로 파악된다. 코로나19 이후 브리티시 컬럼비아대학은 직접적인 인적교류가 불가능한 상황에서 북한 학자의 방문연수 대신 화상회의를 통한 학술교류를 추진할 수 있는 방안을 모색 중이라고 했다. 원격 화상회의의 방식으로 프로그램을 진행한 것에 대해 북측과 논의 중이라고 한다(지정은, 2021.8.26). 조선 익스체인지의 경우도 북한과 화상 세미나를 개최하였다고 하였다(권영전, 2021.5.14).

최근 추진되고 있는 화상 회의는 접근성과 확장력에서 매우 유용한 방법일 수 있다. 적은 예산으로 지식공유사업을 다양하게 추진할 수 있고, 사업 추진에 드는 비용 지출과 관련하여 대북제재로부터 자유로울 수 있다. 그리고 온라인 회의이기 때문에 북한측에서도 참여자를 확대할 수 있다. 북한 인프라의 한계가 있을 수는 있지만 현재와 같은 상황에서 온라인 회

의는 지식공유사업을 재개할 수 있는 최선의 수단이고, 향후에도 온라인을 통한 지식공유를 추진함으로써 다양한 분야의 지식공유, 참여자의 다양화를 도모할 수 있을 것으로 예상된다.

### 제3절 대북제재 면제를 활용한 남북교류협력 활성화 기반 조성의 과제

#### 1. 법·제도적 기반 조성

남북교류협력은 기본적으로 「남북교류협력에 관한 법률」을 기반으로 추진되고 있다. 보건의료협력, 인도적 지원 등도 이 법률을 근거로 추진되고 있지만, 법률적 보장과는 별개로 대내외 정세에 의해 지원과 협력이 부침을 겪는다. 그로 인해 긴급하게 지원 및 개선되어야 할 북한의 인권 상황에 대한 적극적이고 지속적인 개입이 어려워진다. 최근 대북제재와 관련해서도 북한이 처한 상황에 대한 긴급성을 인식하고 가이드라인을 마련하여 대북제재 면제 승인 신청을 간소화하려는 노력이 이루어지기도 했다. 이처럼 인도적 지원이 필요하다고 판단될 때 필요한 조치를 취하여 사업을 추진할 수 있는 기반을 조성하는 것은 매우 중요하다. 하지만 인도적 지원의 안정성과 지속성을 보장하기에는 상황에 따른 조치들로는 한계가 있다.

남북 교류·협력사업이 안정적으로 추진될 수 있도록 우리 정부가 사업 성격에 따라 단계적 접근이 가능한 독자적인 제도적 지원 방안을 마련할 필요가 있다(임강택, 홍제환, 2017, p. 51). 그리고 인도적 지원을 보장할 수 있는 법률적 기반을 조성한다거나 대북 면제 승인과 관련한 제도적 개선을 지속해서 이루어내야 한다.

남북관계에 관한 입법안들은 정치적 입장에 따라 내용이 첨예하게 대립하는 경우가 많아 장기간 논쟁을 거칠 뿐만 아니라 장기간이 소요된 후 폐기되는 경우도 상당수 있다. 대표적으로 북한인권법의 경우 제17대 국회에서 처음 발의된 후 제19대 국회에 와서 통과되었다. 북한에 대한 인도주의적 지원과 관련한 법안들도 제20대 국회에서 여러 법률안이 제출되었지만 합의에 이르지 못하고 ‘임기만료폐기’된 바 있다. 대표적으로 남북 보건의료의 교류협력 증진에 관한 법률안(윤종필의원 대표발의, 2016.11.28.), 남북한 간의 인도지원과 개발협력에 관한 법률안(이인영 의원 대표발의, 2016.12.15.), 북한주민에 대한 인도적 지원 등에 관한 특별법안(박주민의원 대표발의, 2017.9.21.) 등이 있다.<sup>10)</sup>

〈표 4-4〉 제20대 국회에서 발의된 관련 법률안

법안명	남북 보건의료의 교류협력 증진에 관한 법률안 (윤종필 의원안)	남북한 간의 인도지원과 개발협력에 관한 법률안 (이인영 의원 안)	북한주민에 대한 인도적 지원 등에 관한 특별법안 (박주민 의원 안)
발의 목적	남북이 일방향적인 인도적 지원의 수혜자만이 아닌 평화통일을 지향하는 상호 협력의 동반자로 인식하고, 상호 실질적이고 발전적인 교류·협력을 위한 발판으로 삼기 위하여 남북 보건의료 분야의 교류·협력을 증진할 수 있도록 법적 근거를 마련	인도적 목적의 대북지원에 대한 원칙과 사회적 합의를 확보하기 위한 제도적 장치들을 법으로 규정하여 일관성 있는 정책 추진이 가능하도록 하고자 함. 또한 대북지원을 평화통일을 이루기까지의 장기적 정책과제로 설정하여 그에 걸맞는 정책 추진 원칙, 정책 목표, 정책 수단과 추진 구조를 확보할 수 있도록 하기 위해 이 법을 제정하려는 것임.	북한주민에 대한 식량, 의약품 등 물품과 농업 및 보건·의료 기술 지원 등에 관하여 필요한 사항을 규정함으로써 남한과 북한 간의 정치적 상황 변동이나 이해관계와 관계없이 북한주민의 기본적 생존권 보장을 위한 인도적 지원을 할 수 있도록 하고자 함.

10) 이 중 윤종필 의원이 대표발의 한 남북 보건의료의 교류협력 증진에 관한 법률안은 2020년 7월 2일 동일 법률명명과 유사한 내용으로 신현영 의원이 대표발의하여 현재 제21대 국회에 계류 중이다.

법안명	남북 보건의료의 교류협력 증진에 관한 법률안 윤종필 의원안)	남북한 간의 인도지원과 개발협력에 관한 법률안 (이인영 의원 안)	북한주민에 대한 인도적 지원 등에 관한 특별법안 (박주민 의원 안)
범위와 특징	보건의료 분야에 관한 남북 교류·협력으로 제한	- 북한주민의 삶의 질 개선을 위한 모든 분야의 교류협력 포괄 - 긴급구호에서 개발협력까지의 인도·협력 사업 포괄	- 인도적 지원에 국한된 특별법안 - 북한의 군사적 용도로 지원물자가 전용될 시, 사업중단을 명시

자료: 윤종필의원 대표발의. (2016.11.28.). 남북 보건의료의 교류협력 증진에 관한 법률안; 이인영 의원 대표발의. (2016.12.15.); 남북한 간의 인도지원과 개발협력에 관한 법률안; 박주민의원 대표발의. (2017.9.21.). 북한주민에 대한 인도적 지원 등에 관한 특별법안. 의안정보시스템. <https://likms.assembly.go.kr/bill/BillSearchResult.do>에서 2021.12.1. 인출하여 저자 정리.

이 법안들을 간략히 비교하면, 우선 법안의 범위가 이인영 의원 안에서는 인도적 목적의 지원과 개발협력을 다루고 있고 박주민 의원 안에서는 인도적 지원에 초점을 두고 있지만 두 법안이 다루는 사업의 범주의 거의 비슷하다. 박주민 의원 안에서 제2조에서 인도적 지원을 “인도주의에 따라 북한 주민의 식량난, 보건·의료 문제 등의 해결을 통한 생존권 보장을 위하여 식량·농업 및 의료 등의 부문에서 이 법이 정하는 바에 따라 지원하는 것”으로 정의하고 제10조에서 인도적 지원사업의 내용을 제시하고 있는데, 이인영 의원 안에서는 이 내용의 대부분에 더해 각종 재난에 대한 피해복구 지원, 자연재해 예방을 위한 산림복구 및 환경보전을 지원하는 사업이 추가된 정도이다. 신현영 의원 안은 보건·의료로 범위를 좁혀서 남북교류협력에 관한 법률 제3조에 따른 남북교류·협력으로서 보건 의료 분야만을 다루고 있어 상대적으로 특별법 성격을 가진다.

이들 법안에서 사용하는 개념은 상의한데, 유엔의 대북제재 면제를 활용하는 측면에서 보면 인도주의적 지원이 가장 적합한 표현이라고 판단된다. 이인영 의원안과 같이 개발협력까지 범위를 넓힐 경우 해당 법률에 적용되는 사업이 유엔 제재의 대상이 될 수 있다. 앞장에서도 언급한 바

와 같이 유엔 1718 위원회에서는 북한의 개발과 관련 여부를 제재 면제 승인에 중요한 기준 중 하나로 삼고 있다. 따라서 대북제재 국면에서는 인도주의적 지원에 초점을 맞추고, 향후 제재 완화나 해제 등의 속도에 맞추어 범주를 넓히는 입법 전략이 필요하다.

〈표 4-5〉 제20대 국회에서 발의된 관련 법률안의 개념정의와 사업·지원 내용 비교

남북 보건의료의 교류협력 증진에 관한 법률안 (윤종필 의원안)	남북한 간의 인도지원과 개발협력에 관한 법률안 (이인영 의원 안)	북한주민에 대한 인도적 지원 등에 관한 특별법안 (박주민 의원 안)
<p><b>제3조(정의)</b> 이 법에서 “남북보건의료교류협력”이란 「남북교류협력에 관한 법률」 제3조에 따른 남북교류·협력으로서 보건의료 분야에 관한 남북교류·협력을 말한다.</p> <p><b>제8조(남북보건의료교류협력을 위한 사업 지원)</b> ① 정부는 남북보건의료교류협력을 위한 다음 각 호의 사업을 활성화하기 위하여 노력하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 보건의료인 및 보건의료기술의 교육·연구 등을 위한 교류협력 사업</li> <li>2. 보건의료기관, 의약품 제조소 등 보건의료 관련 시설에 대한 지원 및 현대화를 위한 교류협력 사업</li> <li>3. 의약품, 의료기기 등 보건의료 관련 물품의 지원을 위한 교류협력 사업</li> <li>4. 보건의료와 관련된 남한과 북한의 공동 연구개발사업</li> <li>5. 그 밖에 남북보건의료교류협력 증진을 위하여 필요하다고 인정한 사업</li> </ol>	<p><b>제2조(정의)</b> 이 법에서 “인도·협력사업”이란 북한주민에 대한 인도적 목적의 지원과 개발협력 사업으로 다음 각 호에 해당되는 사업을 말한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 각종 재난에 대한 긴급구호와 피해복구를 지원하는 사업</li> <li>2. 생존권적 위기 상황에 있는 북한 주민들을 지원하는 사업</li> <li>3. 식량난 해소를 위한 농업개발 협력에 관한 사업</li> <li>4. 보건위생 상태의 개선을 위한 보건의료개발협력에 관한 사업</li> <li>5. 자연재해 예방을 위한 산림복구 및 환경보전을 지원하는 사업</li> <li>6. 북한주민에 대한 인도적 지원과 개발협력으로 통일부장관이 인정하는 사업</li> <li>7. 기타 북한주민에 대한 인도적 지원과 개발협력으로 제7조의 민관협력위원회가 심의·의결하는 사업</li> </ol>	<p><b>제2조(정의)</b> 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다. (중략)</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>2. “인도적 지원”이라 함은 인도주의에 따라 북한 주민의 식량난, 보건·의료 문제 등의 해결을 통한 생존권 보장을 위하여 식량·농업 및 의료 등의 부문에서 이 법이 정하는 바에 따라 지원하는 것을 말한다.</li> </ol> <p><b>제10조(인도적 지원사업의 내용)</b> 이 법에 따른 인도적 지원활동은 다음 각 호에 해당하는 사업으로 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 식량 지원 사업</li> <li>2. 농업생산을 위한 비료, 비닐, 농자재 등 농업 지원 사업</li> <li>3. 축산업 관련 시설 설치, 자재 지원 등 축산업 지원 사업</li> <li>4. 의료시설, 의료기구, 의약품 등 의료 지원 사업</li> <li>5. 「재해구호법」 제4조제1항에 규정된 내용의 긴급구호활동 사업</li> <li>6. 그 밖에 대통령령으로 정하는 지원 사업</li> </ol>

자료: 윤종필의원 대표발의. (2016.11.28.). 남북 보건의료의 교류협력 증진에 관한 법률안; 이인영 의원 대표발의. (2016.12.15.); 남북한 간의 인도지원과 개발협력에 관한 법률안; 박주민의원 대표발의. (2017.9.21.). 북한주민에 대한 인도적 지원 등에 관한 특별법안; 의안정보시스템. <https://likms.assembly.go.kr/bill/BillSearchResult.do>에서 2021.12.1. 인출하여 저자 정리.

제20대 국회에서 발의된 관련 법안들은 북한에 대한 각 지원의 범위를 정하고 이를 실행하기 위한 기본계획, 거버넌스 구조를 법제도적으로 확립하고 이를 기반으로 남북의 인도적 목적의 교류·협력을 활성화하고자 한다는 점에서 유사성이 높다. 다만 개별법에서의 기본계획 수립은 「남북관계 발전에 관한 법률」 제13조에서 남북관계발전기본계획 수립과 중복될 가능성이 높다. 따라서 제21대 국회에서 윤종필 의원안을 수정하여 재발의된 신현영 의원안과 같이 남북관계기본법 제13조에 따른 남북관계발전기본계획을 수립할 때 인도적 지원에 관한 내용을 포함하여 수립하도록 하는 것이 더 합리적일 것이다.<sup>11)</sup>

〈표 4-6〉 제20대 국회에서 발의된 관련 법률안의 기본계획 조항 비교

남북 보건의료의 교류협력 증진에 관한 법률안 (윤종필 의원안)	남북한 간의 인도지원과 개발협력에 관한 법률안 (이인영 의원 안)	북한주민에 대한 인도적 지원 등에 관한 특별법안 (박주민 의원 안)
<p><b>제6조(남북보건의료교류협력에 관한 기본계획)</b> ① 통일부장관은 「남북교류협력에 관한 법률」 제4조에 따른 남북교류협력 추진협의회 심의·의결을 거쳐 남북보건의료교류협력에 관한 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 5년마다 수립하여야 한다.</p>	<p><b>제8조(인도·협력사업 기본계획 및 집행계획)</b> ① 통일부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 5년마다 인도·협력사업에 관한 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 위원회의 심의·의결을 거쳐 수립하여야 한다. 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.</p>	<p><b>제5조(인도적 지원 기본계획 등)</b> ① 통일부장관은 북한주민의 생존권 보장과 인도적 지원(이하 “인도적 지원 등”이라 한다)을 위하여 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 5년마다 수립·시행하여야 한다. ② 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.</p>

11) 신현영 의원 대표발의 안(남북 보건의료의 교류협력 증진에 관한 법률안, 2020.7.2. 의안 번호 1298)의 제6조(남북보건의료교류협력에 관한 기본계획) ① 통일부장관은 「남북관계 발전에 관한 법률」 제13조에 따른 남북관계발전기본계획을 수립할 때 남북보건의료교류협력에 관한 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 포함하여 수립하여야 한다. ② 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. 1. 남북보건의료교류협력의 기본 목표 및 그 추진 방향 2. 주요 남북보건의료교류협력 사업계획 및 그 추진 방법 3. 남북보건의료교류협력에 필요한 재원의 조달 및 관리 방안 4. 남북보건의료교류협력 조직구성에 관한 사항 5. 남북보건의료교류협력의 증진을 위한 시책 6. 남북보건의료교류협력 증진에 필요한 연구 수행 및 관련 통계와 정보의 관리 방안 7. 그 밖에 남북보건의료교류협력을 증진하기 위하여 필요하다고 인정한 사항 (의안정보시스템, <https://likms.assembly.go.kr/bill/BillSearchResult.do>에서 2021.12.1. 인출하여 저자 정리).

남북 보건의료의 교류협력 증진에 관한 법률안 (윤종필 의원안)	남북한 간의 인도지원과 개발협력에 관한 법률안 (이인영 의원 안)	북한주민에 대한 인도적 지원 등에 관한 특별법안 (박주민 의원 안)
<p>② 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 남북보건의료교류협력의 기본 목표 및 그 추진 방향</li> <li>2. 주요 남북보건의료교류협력 사업계획 및 그 추진 방법</li> <li>3. 남북보건의료교류협력에 필요한 재원의 조달 및 관리 방안</li> <li>4. 남북보건의료교류협력의 증진을 위한 시책</li> <li>5. 남북보건의료교류협력 관련 통계 및 그 정보의 관리 방안</li> <li>6. 그 밖에 남북보건의료교류협력을 증진하기 위하여 필요하다고 인정한 사항</li> </ol> <p><b>제7조(연도별 시행계획)</b> ① 통일부장관은 기본계획에 따라 연도별 시행계획을 수립·시행하여야 한다.</p> <p>② 그 밖에 제1항에 따른 시행계획의 수립·시행에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 인도·협력사업의 기본방향 및 목표와 제도개선에 대한 사항</li> <li>2. 인도·협력사업 환경에 대한 연구 및 실태조사에 관한 사항</li> <li>3. 지방자치단체·민간단체·국제기구 등을 통한 지원에 관한 사항</li> <li>4. 그 밖에 인도·협력사업을 위하여 필요한 사항</li> </ol> <p>② 통일부장관은 기본계획에 따라 연도별 집행계획(이하 “집행계획”이라 한다)을 위원회의 심의·의결을 거쳐 수립·시행하여야 한다.</p> <p>③ 통일부장관은 기본계획 및 집행계획을 수립하거나 변경한 때에는 지체 없이 국회에 보고하여야 한다.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 인도적 지원의 목적·개요·사업별 투자계획·시행기간·분기별 자금사용계획에 관한 사항</li> <li>2. 효과적인 인도적 지원을 위한 실태조사 등 북한과의 협조방안에 관한 사항</li> <li>3. 인도적 지원의 실효성과 투명한 배분에 대한 분석·평가에 관한 사항</li> <li>4. 인도적 지원에 지방자치단체와 민간단체의 참여를 권장할 방안에 관한 사항</li> <li>5. 그 밖에 인도적 지원에 관하여 대통령령으로 정하는 사항</li> </ol> <p>③ 통일부장관은 기본계획에 따라 연도별 인도적 지원을 위한 집행계획(이하 “집행계획”이라 한다)을 수립·시행하여야 한다.</p> <p style="text-align: right;">(후략)</p>

자료: 윤종필 의원 대표발의. (2016.11.28.). 남북 보건의료의 교류협력 증진에 관한 법률안; 이인영 의원 대표발의. (2016.12.15.); 남북한 간의 인도지원과 개발협력에 관한 법률안; 박주민 의원 대표발의. (2017.9.21.). 북한주민에 대한 인도적 지원 등에 관한 특별법안. 의안정보시스템. <https://likms.assembly.go.kr/bill/BillSearchResult.do>에서 2021.12.1. 인출하여 저자 정리.

이인영 의원안과 박주민 의원안에서는 해당 분야의 관련 전문가, 민간단체 등을 포함하는 거버넌스 구조를 제시하고 있다. 이인영 의원 안은 인도·협력사업 민관협력위원회, 박주민 의원 안에서는 북한주민인도적지원협의회 등이다. 이인영 의원안의 경우 별도의 추진단 설치가 추가되어

있다. 인도주의적 지원의 실행주체가 민간단체인 경우가 많다는 점을 고려할 때 거버넌스 구조는 반드시 필요하다. 이 분야의 구성에 대해서는 대통령령으로 위임하고 있는데, 향후 위원회 구성을 구체적으로 논의할 경우 민간부분의 보다 많은 참여를 보장하고, 최근 참여가 늘고 있는 지방자치단체도 포함할 수 있도록 제도를 구성하는 것이 필요하다.

한편 윤종필 의원안의 경우 남북보건의료교류협력위원회를 남한과 북한 공동의 위원회로 제시하고 있다. 이러한 교류협력을 위한 남북 공동 거버넌스는 중장기적으로 중요하지만, 현재 남북관계의 경색 국면에서는 전반적 대화 채널 회복과 상시적 연락사무소 재개 등의 단계를 거쳐 점진적으로 개별 분야의 논의 테이블을 만들어가야 할 것이다.

〈표 4-7〉 제20대 국회에서 발의된 관련 법률안의 집행 거버넌스 비교

남북 보건의료의 교류협력 증진에 관한 법률안 (윤종필 의원안)	남북한 간의 인도지원과 개발협력에 관한 법률안 (이인영 의원 안)	북한주민에 대한 인도적 지원 등에 관한 특별법안 (박주민 의원 안)
<p><b>제11조(남북보건의료교류협력 위원회)</b> ① 정부는 북한 당국과 남북보건의료교류협력과 관련한 남한과 북한 간 협의 및 조정을 위한 남북보건의료교류협력 위원회를 설치하기 위하여 노력하여야 한다.</p> <p>② 제1항에 따른 남북보건의료교류협력 위원회의 운영에 대한 지원과 관리 및 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>	<p><b>제7조(인도·협력사업 민간협력 위원회)</b> ① 사회적 합의에 기초하여 인도·협력사업에 관한 주요 정책을 심의·의결하기 위해 ‘인도·협력사업 민간협력위원회’(이하 “위원회”라 한다)를 통일부에 둔다.</p> <p>② 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의·의결한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 인도·협력사업에 관한 주요 정책</li> <li>2. 제8조의 인도·협력사업 기본계획 및 집행계획의 수립과 변경에 관한 사항</li> <li>3. 제10조의 남북인도협력 추진단의 구성에 관한 사항</li> <li>4. 인도·협력사업 해당 여부에 관한 사항</li> </ol>	<p><b>제7조(북한주민인도적지원협의회)</b> ① 인도적 지원에 관한 다음 각 호의 사항을 협의·조정하고, 중요 사항을 심의·의결하기 위하여 통일부에 북한주민인도적지원협의회(이하 “협의회”라 한다)를 둔다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 인도적 지원등의 중요정책에 관한 사항</li> <li>2. 인도적 지원등의 기본계획 및 집행계획의 수립·변경에 관한 사항</li> <li>3. 관계 행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장이 수행하는 인도적 지원등 업무의 협의·조정에 관한 사항</li> <li>4. 관련 정부기관 사이의</li> </ol>

남북 보건의료의 교류협력 증진에 관한 법률안 (윤종필 의원안)	남북한 간의 인도지원과 개발협력에 관한 법률안 (이인영 의원 안)	북한주민에 대한 인도적 지원 등에 관한 특별법안 (박주민 의원 안)
	<p>5. 인도·협력사업에 관한 지방자치단체·민간단체·국제기구와의 협력에 관한 사항</p> <p>6. 인도·협력사업 민간단체의 독립성과 자율성 증진에 관한 사항</p> <p>7. 인도·협력사업의 실효성과 투명성 증진에 관한 사항</p> <p>8. 그 밖에 인도·협력사업을 위하여 필요한 사항</p> <p><b>제10조(남북인도협력추진단 설립과 운영)</b> ① 정부는 인도·협력사업 추진과 그와 관련한 연구·정책개발 등을 수행하기 위해 “남북인도협력추진단”(이하 “추진단”이라 한다)을 설립한다. (중략)</p> <p>④ 추진단은 다음 각 호의 사업을 수행하며 각 호의 사업을 수행하는 별도의 담당부서를 둘 수 있다. 단, 추진단은 인도·협력사업을 직접 수행하지 아니한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 인도·협력사업 수요에 관한 조사·연구</li> <li>2. 인도·협력사업을 위한 정책 대안의 개발</li> <li>3. 민간단체에 대한 남북협력기금 지원 등 정부가 위탁하는 인도·협력사업 관련 사업</li> <li>4. 인도·협력사업단체 전문인력 양성과 교육 지원 사업</li> <li>5. 각종 인도·협력사업의 실효성과 투명성 평가 사업</li> </ol>	<p>정보교류 등에 관한 사항</p> <p>5. 인도적 지원등에 대하여 외국정부·국제기구·국제단체·민간단체와의 업무협조에 관한 사항</p> <p>6. 그 밖에 인도적 지원등에 관한 업무로써 대통령령으로 정하는 사항</p>

남북 보건의료의 교류협력 증진에 관한 법률안 (윤종필 의원안)	남북한 간의 인도지원과 개발협력에 관한 법률안 (이인영 의원 안)	북한주민에 대한 인도적 지원 등에 관한 특별법안 (박주민 의원 안)
	6. 긴급 재난에 따른 긴급 구호 매뉴얼 작성과 추진 7. 기타 위원회와 통일부장관이 지정하는 사업	

자료: 윤종필의원 대표발의. (2016.11.28.). 남북 보건의료의 교류협력 증진에 관한 법률안; 이인영 의원 대표발의. (2016.12.15.); 남북한 간의 인도지원과 개발협력에 관한 법률안; 박주민의원 대표발의. (2017.9.21.). 북한주민에 대한 인도적 지원 등에 관한 특별법안. 의안정보시스템. <https://likms.assembly.go.kr/bill/BillSearchResult.do>에서 2021.12.1. 인출하여 저자 정리.

최근 국회에서는 「남북 인도적 협력에 관한 법률안」이 발의되었다(안민석 의원 대표발의, 2021.1.14.). 이 법안은 “대북 인도적 협력사업의 독립성과 자율성을 보장하고 효율성과 지속성을 높이는 명확한 법적 근거” (안민석의원 발의, 2021.1.14., p. 2)를 마련하는 것을 목적으로 한다. 이 때 ‘인도협력사업’은 긴급구호와 피해복구 지원사업, 보건의료협력사업, 환경보전·기후변화 및 산림협력사업, 농수산협력사업, 보육 및 교육협력사업, 그밖에 통일부장관이 인정하는 사업으로 정의된다(안민석의원 발의, 2021.1.14., p. 5). 주요 내용으로 “통일부장관은 인도협력을 승인하는 경우 해당 사업을 수행할 기본 인원과 해당 사업의 수행을 위하여 기본적으로 필요한 물품등의 품목과 거래형태, 대금결제 방법 등을 지정하고, 승인 등의 특례”를 둔다는 내용을 담고 있다(안민석의원 발의, 2021.1.14., p. 2). 이 법안은 2021년 1월 14일 발의된 이후, 2021년 1월 18일 소관위원회인 외교통일위원회에 회부되고, 2021년 2월 18일 안건으로 상정되어 논의된 상태이다.

이 법안의 많은 내용은 제20대 국회의 이인영 의원 대표발의 안과 비슷하지만, 제8조에서 인도협력사업 승인 등의 특례를 두어 “통일부장관은 인도협력사업을 승인하는 경우 해당 사업을 수행할 기본 인원과 해당 사업의 수행을 위하여 기본적으로 필요한 물품등의 품목을 지정하고, 사

업의 기간 등을 고려하여 승인의 유효기간을 정한” 후 이 승인 유효기간 내의 방북과 북한 주민 접촉, 물품 반출·반입 등에 있어서 다른 법률의 제약을 풀어준다는 점에서 최근 유엔 대북제재 면제 승인 제도와의 정합성을 높인 것으로 평가한다.

해당 법안은 기존 법률과의 관계를 규명하는 것과 법률의 필요성에 대한 합의 등 여러 쟁점이 되는 지점들이 있지만, 이 법안의 발의가 상징하는 것은 인도적 지원과 관련한 협력사업의 경우 우리 정부가 적극적으로 지속성과 안정성을 보장하기 위한 법, 제도적 개선을 해야 한다는 점이다. 특히 대북제재와 같이 큰 틀에서 교류협력을 제약하고 있는 규제가 있는 상황에서 교류·협력사업을 추진할 수 있도록 돕는 법·제도적 기반이 조성되어야 하는 것이다.

따라서 인도적 지원과 대북제재 면제와 관련한 부분에서 남북교류·협력 사업을 추진하거나 제3자와 함께 남북한 교류·협력 사업을 추진하는 데서 나타나는 어려움을 해결하기 위한 제도적 개선을 서둘러야 한다. 이를 위해서는 우선적으로 기존의 남북교류협력사업, 제3자와 함께 추진했던 교류협력사업의 제약 요소를 점검하는 것이 필요하다. 더욱이 제재 면제 승인과 관련해서 민간이 교류·협력사업을 추진하는 데서 겪는 어려움을 해결하기 위한 다양한 법·제도적 지원이 이루어져야 할 것이다.

## 2. 민간의 지원사업 활성화와 간접 지원 활용

대북제재 상황에서 남북한 교류·협력 사업을 활성화하기 위해서는 민간의 대북지원 사업을 적극적으로 추동할 필요가 있다. 남북관계 경색 국면에서나 대북제재 상황에서도 대북사업 추진을 위해 꾸준히 노력해 온 민간의 노력은 현재 상황을 타개하는 데 중요한 역할을 담당할 수 있다. 북한과의 신뢰관계나 사업 추진의 경험, 특히 어린이어깨동무나 기아대

책과 같이 대북제재 면제 승인 신청 경험이 있는 NGO들은 다양한 사업을 추진할 수 있는 역량이 갖추어진 측면이 있다. 최근 알려진 제재 면제 신청 절차 간소화와 관련해 “18개월 동안 두 번 이상 면제 받은 경험이 있는 인도지원 단체는 자국 정부나 유엔 상주 조정관을 통하지 않고 곧바로 제재위원회에 신청할 수” 있도록 되었고, 통일부는 “인도적 대북지원 물품에 대해 포괄적으로 제재를 면제받는 ‘포괄적 지원 패키지’ 방안을 추진할 계획이라고” 밝히기도 했다(지성림, 2020.12.2). 간소화된 제재 면제 신청 절차만 보더라도 기존에 사업을 꾸준히 지속해온 단체들의 사업 추진이 더 용이함을 알 수 있다. 따라서 통일부가 추진하겠다고 밝힌 ‘포괄적 지원 패키지’ 같은 민간 차원에서 추진하고자 하는 교류·협력 사업을 활성화하기 위한 재정적, 제도적 지원을 아끼지 말아야 한다.

한편으로 국제사회를 통한 간접 지원도 활용할 필요가 있다. 국제기구나 NGO, 제3국의 대북사업 주체들에게 남북협력기금 사용을 적극적으로 지원하는 것이다. 그동안 남북협력기금은 인도적 지원, 이산가족교류 지원, 남북경제협력 지원, 사회문화교류지원 등에 사용되었다. 인도적 지원과 관련해 식량 및 비료 지원, 긴급구호 지원을 직접 지원하기도 했고, 농업환경, 보건의료, 사회 복지 분야는 민간단체를 통하기도 했으며, 국제기구를 통해 취약계층 대상 식량, 의약품, 영양식 등을 지원하기도 했다(이무일, 2009, pp. 7-9). 남북협력기금이 사용된 방식을 보면 직접적 지원과 간접적 지원이 병행되었다. 남북관계가 경색된 국면에서는 직접 지원이 어렵기 때문에 간접 지원을 활용하는 것이 더 현실적인데, 최근과 같은 남북교류협력이 추진되기 어려운 상황에서는 더욱 국제기구를 통한 간접 지원이 그나마 추진 가능성이 더 큰 것이다. 2019년에도 북한의 아프리카 돼지열병 방역활동을 지원하기 위해 정부는 국제 NGO를 통한 지원을 추진하기도 했다(정빛나, 2019.12.13). 대북사업을 위해 해외의 다양한 주체들이 대북제재 면제 승인 신청을 시도하고 승인을 받은 경우들

이 있기 때문에 이러한 주체들이 기금을 활용할 수 있도록 적극 지원하는 것이다.

또는 우리 정부의 국제기구 기탁금 등을 활용하는 것도 하나의 방법이다. 국제기구에 제출하는 기탁금의 일부를 대북사업으로 사용하는 것을 제안하여 더 많은 국제기구들이 대북사업을 추진할 수 있도록 한다. 북한 경제개발협력과 관련해 우리 정부는 남북한 간의 협력과 더불어 국제금융기구 중심의 다자 협력에 주도적으로 참여할 수 있는 방안, 북한의 사회기반시설 구축에 가능한 재원으로 국제금융기구나 국제민간자본 등을 활용하는 방안을 모색해왔다(국회예산정책처, 2018, pp.115~116). 이들 자원을 활용하는 것도 중요하지만 지금과 같은 상황에서는 이들이 우리의 재정을 활용하여 사업을 추진하게 하는 것도 필요하다. 북한의 국제사회와의 협력 의지, 국제기구가 갖는 공신력 등을 고려할 때 이들이 우리의 재정을 적극 활용할 수 있는 방안을 마련하는 것이다. 이는 향후 국제기구의 재원을 활용하는 데도 중요한 기반이 될 수 있다. 국제기구의 다양한 활동을 지원함으로써 우리 정부와 국제기구의 협력관계를 공고히 만들어 향후의 사업 추진의 기반을 조성할 수 있기 때문이다.

국제사회를 통한 간접 지원을 추진할 때, 우리의 민간단체와의 협력 체계도 함께 모색할 필요가 있다. 간접 지원의 확대가 민간단체의 대북사업을 제약하는 요소가 되어서는 안 되기 때문에 민간의 대북사업과 국제사회를 활용한 간접 지원이 병행 또는 협력 차원에서 추진될 수 있는 방안도 모색해야 하는 것이다. 기아대책의 경우 국내 시민사회 단체뿐만 아니라 미국, 캐나다 등 해외의 시민사회단체와도 협력하여 사업을 추진하고 있다(기아대책, 2021). 이러한 협력체계를 활용하여 대북사업을 추진하는데 재정적 지원을 우리 정부가 적극적으로 담당하는 것이 필요해 보인다.

### 3. 추진 주체의 다각화와 협력체계의 강화

대북제재 상황에서 남북한교류협력사업 추진을 위해서는 주체를 다각화하는 것도 중요한 방법이다. 앞서 서술한 것처럼 민간단체나 국제기구의 역할이 중요하기도 하지만 다양한 교류협력 주체가 등장하고 교류협력을 위한 여러 채널을 발굴하는 것도 필요하다. 현재의 남북교류협력사업의 어려움을 타개하기 위해서는 여러 방면에서 면제 승인 신청을 시도하여 면제 승인의 범위를 넓히고 사업을 다각화해야 하는 것이다.

최근 정부는 지방자치단체를 대북지원사업자로 일괄 지정하고 지방자치단체의 대북 인도협력사업 추진 지원을 위해 ‘인도적 대북지원사업 및 협력사업 처리에 관한 규정’을 개정하였다(통일부, 2021.9.14). 이로 인해 지방자치단체는 남북협력기금을 필요에 따라 지원받을 수 있게 되었고, 자율적이고 독자적인 교류·협력사업을 추진할 수 있는 기반이 강화되었다. 이러한 규정 개정 등과 같은 조치는 현재의 남북교류협력의 지체 상황을 개선하고자 하는 노력의 일환이라고 볼 수 있다. 지방자치단체도 1999년 이후 남북 교류·협력 사업을 추진해 온 경험이 있고, 지방자치단체의 대북 인도적 활동은 중앙정부에 비해 정치적, 군사적 문제로부터 상대적으로 자율성이 높은 특성이 있다(문인철, 이창, 이민규, 송미경, 박은현, 김혜인, 2019, p. 116). 경기도가 대북제재 면제 승인을 받은 사례가 있었던 것처럼, 이러한 사례가 다른 지방자치단체에도 확산 된다면 대북제재 상황에서도 남북한 교류·협력사업 추진의 면이 확장될 가능성이 크고 이를 통한 남북관계 개선의 실마리를 찾을 수 있을 것이다.

다른 한편으로 남북관계 경색과 대북제재 상황에서 강조되고 있는 교류협력방안은 다자 협력과 관련한 부분이다. 주변국 및 국제기구와의 협력체계를 다각화하고, 국제기구나 NGO와의 협력이 강조되고 있다(임강택, 홍제환, 2017, pp. 51~52). 최근 북한 역시 국제기구와의 협력에 관

심을 두고 있다. 북한이 발표한 자발적 검토 보고서에서 북한은 식량안보와 영양부문의 국제기구와의 협력 내용을 밝혔다. UNDP, UNICEF, UNFPA, WFP, FAO와 비정부기구들과 협력하여 “수확 후 손실감소, 종자개량, 영양개선, 자산을 위한 식품 등 여러 사업을 수행하여 성공을” 이루었다고 한다(DPRK, 2021, p. 17). 그리고 향후의 과제로 “국제사회와의 파트너십 증진”을 강조했고, “SDGs 달성을 가속화하기 위한 계획을 개발하고 실행하기 위해 양자 및 다자간 협력도 강화할 것”이라고 하였다(DPRK, 2021, p. 49). 북한의 이러한 태도가 남북 간의 직접적인 교류와 협력을 배제하는 측면도 간과할 수는 없지만 현재 상황에서 북한의 이해가 어디에 있는지 파악하고 이를 활용하는 것은 남북한교류협력사업 추진을 위한 중요한 전략이 된다. 그런 차원에서 북한이 제기하고 있는 ‘SDGs 달성을 위한 다자간 협력’을 우리도 적극적으로 활용할 필요가 있는 것이다.

국제사회와의 협력은 교류협력의 의제 차원에서나 북한의 입장에서나 우리가 적극적으로 추진해야 할 부분이며, 특히 대북제재 면제의 현실화 차원에서 더욱 그러하다. 국제기구를 비롯한 여러 주체와의 협력체계 다각화의 중요성은 그동안의 대북사업의 성과를 통해서 확인할 수 있다. 우선 “대북지원 사업을 수행했던 지원 기구 간 네트워크를 확대하여 공동 지원 사업을 수행한다면 더 높은 성과를 기대할 수 있”는데, “정보 제약 완화, 모니터링 강화, 협업을 통한 북한 정부와의 신뢰 제고, 각 기구의 장점을 극대화한 지원 사업을 통한 시너지 효과 창출”의 장점이 있다(조성은 외, 2018, p. 151). 특히 국제기구인 유니세프, 유엔, WFP, FAO, EC 등과의 협력을 강화할 필요가 있는데, 이들 기구는 “남북한 관계가 경색 국면인 상황에서도 꾸준히 평양에 상주하며 대북 인도적 지원을 수행해 왔”(조성은 외, 2018, p. 153)기에 이들의 사업 추진 성과는 대북제재

면제 승인에서 매우 용이한 요건으로 작용할 수 있기 때문이다. 단적으로 그동안의 사업 성과가 간소화된 면제 절차를 이용하는 데 조건이 되고 있고, 대북지원의 성과가 대북제재 면제 승인을 용이하게 하는 데 영향을 주고 있을 뿐만 아니라 모니터링의 가능성 역시 면제 승인에서 중요한 요소로 작동하고 있다(기아대책, 2020; 어린이의약품지원본부, 2020).

또한 국제사회와의 협력을 통한 남북한 교류·협력사업 추진은 대북제재를 완화하는 데도 기여할 수 있다. 북한의 상황에 대한 지속적인 모니터링과 인도적 지원의 성과를 가시화하는 것을 통해 인도적 분야와 관련한 대북제재 완화의 필요성에 대해 국제사회를 설득할 수 있는 근거들을 마련하는 것이다. 그리고 국제사회를 설득할 수 있는 주체들을 확대함으로써 설득의 힘을 가질 수도 있다.

따라서 대북제재 상황에서 남북한 교류·협력 사업을 추진하기 위해서, 남북한 교류·협력 사업의 추진을 통한 대북제재 완화를 위해서 대북사업을 추진하는 주체를 다각화하고, 특히 국내외의 협력체계를 공고히 하는 작업들이 적극적으로 이루어져야 한다.



사람을  
생각하는  
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



# 제5장

## 결론

제1절 연구의 주요 결과

제2절 정책적 시사점



# 제 5 장 결 론

## 제1절 연구의 주요결과

### 1) 유엔의 대북제재와 제재 면제

근래에는 제재의 비의도적 결과로 발생하는 인도적 피해 문제를 제재가 대상국 주민들의 인권에 미치는 부정적 영향의 문제에 중심을 두고 국제사회가 관심을 두고 있다. 주민들에 대한 제재의 문제를 인권의 관점에서 접근한다는 것은 제재의 주체와 제재 대상국 주민의 관계를 의무담지자(duty-bearers)와 권리보유자(rights-holders)의 관계로 묶으로써 제재 주체에게 권리보장(entitlement) 차원에서 제도적 방안을 강구하고 해결책을 제시할 책무가 부여된다는 점에서 의미가 있다. 북한에 대해서도 안전보장이사회는 결의 제2087호(2013)에서 처음으로 대북제재 조치가 북한 주민에 대한 부정적인 인도적 결과를 의도한 것이 아니라는 점을 강조하기 시작하였고, 이 내용은 이후 채택된 모든 대북제재 결의들에 포함되었다. 그리고 더 강도 높은 제재 조치를 담은 결의 제2270호(2016년)부터는 제재 조치가 경제 활동 및 협력, 식량 원조, 인도적 지원을 포함하여 결의에 의하여 금지되지 않은 활동과 북한 주민들의 이익을 위하여 북한 내에서 지원 및 구호활동을 수행하는 국제기구 및 비정부기구의 업무에 부정적인 영향을 미치려는 것이 아니라는 점을 강조하는 내용이 추가되었고, 이러한 내용도 이후 채택된 모든 대북제재 결의들에 포함되었다. 그리고 1718 제재위원회는 2018년 8월 6일에 '이행안내서 7호: 북한에 대한

인도적 지원 제공을 위한 면제 취득에 관한 가이드라인(Implementation Assistance Notice No. 7: Guidelines for Obtaining Exemptions to Deliver Humanitarian Assistance to the Democratic People's Republic of Korea, 이하 “대북 인도적 지원 제재면제 가이드라인”이라 한다)’을 마련하여 공지하였다.

## 2) 대북제재 면제 승인의 사례 분석 결과

이를 활용한 국제기구, 국제NGO, 국내 민간단체들의 유엔 제재 면제 신청은 2018년부터 시작되었는데, 이들 사례 분석결과 다음과 같은 함의를 얻었다.

첫 번째로, 개발협력사업의 물자도 어떠한 인과관계로 설득하느냐에 따라 면제 승인이 가능하다는 것을 확인하였다. 유엔 1718 위원회의 면제 승인은 명확하게 인도적 지원에 한정된 절차였다. 특히 위원회는 가장 낮은 단계, 즉 제일 취약한 북한 주민에게 생명 연장에 필요한 긴급한 물자를 지원하는 것으로 초점을 맞추고 있었다. 기계 및 장비 등의 물자는 특권층들에게 그 혜택이 돌아가 결국 북한 정권의 생명을 연장하는 도구로 활용된다고 인식하고 있었다.

그렇기 때문에 평양만을 대상으로 상정한 사업은 승인을 받기 어려웠다. 또한 개발협력사업을 주로 추진했던 남한 민간단체들의 사업은 하나 하나 따지며 자세한 검토를 거쳤고 이로 인해 승인이 늦어지는 결과를 가져왔다. 물론 위원회에서도 남북사업을 여타 국제기구 등의 사업과는 명백하게 차이가 있음을 인지하고 있었으나 기본적으로는 인도적 지원 절차로 진행하였다. 남북의 특수성보다는 인도적 지원의 국제적 기준을 적용하였던 것이다.

이에 남한 정부가 경로가 되어 신청한 사업들은 지원 물자의 전용우려

방지 장치를 주요하게 확인하였다. 민간단체들은 이에 대응하며 투명성 확보를 강화하는 방안들을 찾아 제시하였다. 예를 들면, 지원 물자의 사진과 부품 활용법 등을 자세히 적시해 취약계층의 인도적 상황을 개선하는 데 필수적인 물자임을 설득하였다. 또한 수시로 북한 현지 방문이 가능한 해외 동포를 모니터링 요원에 포함하여 상시적인 현장 방문이 가능하다는 점을 강조하였다. 더불어 국제 전문가나 국제단체와의 협업을 통한 사업 추진을 제시하면서 신뢰를 얻기 위해 노력하였다.

두 번째로는 유엔 1718 위원회의 면제 승인 절차에서는 북한과의 사전 논의 사항이나 구체적인 합의서가 필요하지 않다는 점을 확인하였다. 남한의 민간단체들이 초기에 유엔 면제 승인 신청에 적극적으로 나서지 않은 이유 중 하나가 북한과 사전에 사업 협의를 할 수 없었기 때문이었다.

하지만 유엔 면제 승인 절차에서 대북사업에 대한 합의서 제출이 필수 사항이 아님을 알고 난 뒤 북한과 향후에 추진하고자 하는 사업을 잘 구성해 선제적으로 면제승인 절차를 밟아 사업을 준비할 수 있었다. 또한 승인받은 사업은 사업이 실현되기 전까지 짧게는 9개월 길게는 1년까지 승인 기간을 연장할 수 있기 때문에 우선적으로 물자에 대한 면제 승인 이후 북한과의 사업 협의를 통해 바로 사업 추진의 여건을 마련할 수 있었다.

세 번째로는 유엔 1718 위원회는 면제 승인 신청을 하는 국제기구 및 국제단체, 남한의 민간단체 등의 불편 및 요청사항을 충분히 해소하려는 입장을 취한다는 점을 확인하였다.

국제사회는 제재 하에서도 인도적 지원은 예외 조항으로 인정해 지속해서 추진하였다. 그렇기 때문에 유엔 1718 위원회는 북한의 인도적 지원에 부정적 영향을 준다는 인상을 받고 싶어 하지 않았다. 이에 2018년 8월 6일 면제 승인에 대한 가이드라인을 결정한 이후 신청 기관들의 불편을 해소하는 차원에서 2020년 11월 30일에 가이드라인의 개선 사항을 발표

하기도 하였다. 이에 따라 면제 승인 유효기간을 6개월에서 9개월로 늘렸고 물자 운송 횟수도 1회에서 3회로 확대했다. 신청서를 제출하는 경로도 각국 정부나 북한 주재 유엔상주조정사무소를 통하지 않고 신청 기관이 직접 접수할 수 있도록 하여 편의를 제공하였다.

유엔 면제 승인 절차와 관련해 북한의 인도적 상황을 개선하기 위해 꼭 필요하다고 적극적으로 어필할 경우 변화를 끌어낼 수 있다는 것이다.

네 번째로는 남한 정부가 유엔 면제 승인에 적극적인 지원을 제공함을 확인하였다. 북한으로 복송되는 모든 물자는 통일부의 승인을 받아야 했다. 그리고 이를 대행하는 기관이 통일부 산하기관인 남북교류협력지원협회이다. 남북교류협력지원협회는 대북 물자의 유엔 면제 승인 신청도 접수하였는데, 남한 민간단체의 사업은 정부가 대신해 유엔 1718 위원회에 신청할 수 있었다.

민간단체가 제출한 서류를 남북교류협력지원협회에서 최종 검토한 이후 통일부와 외교부 등 관계부처 협의를 거쳐 주유엔 한국대표부에 전달하는 과정을 거쳤다. 결국 남한 정부의 대행으로 공신력을 갖추기 위해 남북교류협력지원협회는 민간단체가 함께 최선의 신청서를 작성하기 위해 노력하였다. 이에 민간단체는 한글로 신청서를 작성해 남북교류협력지원협회에 제출하면, 협회는 영문 신청서로 변환하는 업무는 물론이고 여타의 기관에서 확인한 투명성 확보 방안 등을 제시하여 보다 완벽한 사업계획서를 작성할 수 있도록 도왔다. 특히 주유엔 한국대표부에 서류가 전달되기 전에 주유엔 미국대표부의 담당자에게 자문을 얻어 최종적으로 점검하는 절차도 거치며 면제 승인 확률을 높이려는 적극성을 보였다.

물론 2020년 코로나19로 인해 북한으로 들어가는 통로가 모두 봉쇄되었기 때문에 어렵게 면제 승인을 받았음에도 대북사업은 정상적으로 추진되지 못하였다. 그리고 승인 받은 물자에 대해 북한 담당자들과 협의를 진행하지도 못한 상황이 2021년 현재까지 계속되고 있다. 하지만 2018년

에는 엄두도 내지 못하던 유엔의 장벽을 넘기 위한 시도를 2년 동안 수행하면서 민간단체들은 유엔 면제 승인 절차가 그렇게 어렵지 않다는 것을 확인하였다. 그리고 승인 확률을 높일 수 있는 노하우도 확보한 상태이다. 이제 이를 더 많은 기관들이 적극적으로 활용해 향후 남북 교류협력의 활성화에 대비하는 과제가 남았을 뿐이다.

### 3) 남북교류·협력의 과제

남북관계의 지체와 대북제재 상황에서 남북한 교류·협력사업 역시 동력을 상실하였다. 그런 와중에 북한의 인도적 상황의 어려움은 코로나19 확산과 함께 심각해지고 있다. 북한의 인도적 상황 개선과 남북관계 재개를 위해서는 보건·의료·복지 분야의 교류협력을 추진하는 것이 중요하다. 이에 본 연구에서는 다음과 같이 대북제재 상황에서 보건복지 분야의 남북교류협력 추진 방향, 추진 과제, 추진전략을 제시하였다.

우선 북한의 인도적 상황을 개선하기 위해 무엇보다 취약계층을 우선 지원하고, 인도적 지원과 개발협력을 병행하며, SDGs와 연계할 필요가 있다. 그리고 이러한 틀 속에서 추진되는 사업을 통해 대북제재 면제 승인의 면을 넓히도록 해야 한다. 구체적으로 보건의료 분야의 인도적 지원 사업, 보건·복지 향상을 위한 사회기반시설 구축 및 개선 사업, 보건의료·복지 분야 인력 교류와 지식공유를 추진할 필요가 있다. 이를 위해서 대북제재 면제를 활용한 남북교류협력을 추진할 수 있도록 법·제도적 기반을 조성하고, 민간의 지원사업 활성화와 국제사회를 통한 간접 지원을 활용하며, 대북 사업 주체를 다각화하고 국내외적 협력체계를 강화해야 한다.

이러한 남북교류협력사업의 방향과 추진과제, 전략은 상호적이며 선순환 관계에 있다. 취약계층을 지원하기 위해 보건의료 분야와 관련한 인도

적 사업과 개발협력을 병행해야 하고, 북한에 대한 설득력을 높이기 위해 SDGs와 연계하는 작업이 필요하다. 또한 국내외의 협력체계를 활용하여 사업을 추진할 때 사업을 현실화할 수 있다. 이러한 과정은 대북제재 상황에서 남북교류·협력 사업을 추진하는 방안이면서 동시에 궁극적으로는 대북제재 면제의 영역을 확장하고 인도적 분야와 관련하여 대북제재를 완화하는 길이기도 하다. 대북제재 면제를 활용한 남북한 교류·협력 사업은 그 자체만으로도 의미가 있지만, 교류·협력사업을 다각화하고 활성화함으로써 대북제재를 완화하는 데 기여할 수 있는 것이다. 북한의 인도적 상황을 객관적으로 파악하고, 지원을 통한 인도적 상황을 개선하는 성과를 축적함으로써 국제사회의 대북사업이나 남북한교류협력사업의 정당성과 필요성을 확보할 수 있다. 그리고 사업성과의 축적을 통해 남북한교류협력사업의 지평을 확대할 수 있는데, 특히 보건의료분야의 남북한교류협력사업의 성과를 시작으로 다른 분야의 교류·협력사업으로 확대해 갈 가능성이 있는 것이다. 또한 사업 추진을 위해 조성된 법, 제도적 기반, 협력체계 등은 향후의 남북한 교류·협력사업을 다각화하는 데 토대가 된다.

## 제2절 정책적 시사점

2019년 2월 북미 하노이 회담이 실패한 이후 남북관계는 오랜 기간 냉각기를 유지하고 있다. 하지만 남북관계 역사에서 각자의 필요에 따라 그 정세는 언제나 유동적이었다. 북한의 경우 2018년 공세적인 대외정책을 추진했던 이유는 김정은 정권의 체제를 지속하면서 북한 인민들의 호응을 얻기 위해서 경제발전이 필요했기 때문이었다. 이러한 욕구는 지금도 변함이 없다. 오히려 코로나19를 2년 동안 겪으며 그 필요성은 더욱 높아졌다.

특히 2022년에는 남한에 새로운 정부의 탄생이 예정되어 있어 평화로운 한반도의 관리는 무엇보다 중요한 과제이다. 이에 북한이 주장하는 북미회담을 통한 유엔 대북제재 완화 및 해제보다 남북이 유엔 1718 위원회의 면제 승인 제도를 적극 활용해 보다 빠른 남북 차원의 교류협력을 시작하는 것이 현실적일 수 있다. 본 연구를 통해 얻은 정책적 시사점을 정리하면 다음과 같다.

첫 번째로, 그동안에는 개개의 민간단체들의 필요성에 의한 대응이었다면 향후에는 조직적 대응으로 전환할 필요가 있다.

북한은 인도적 지원으로는 자신들이 궁극적으로 추진하고자 하는 경제 발전을 이룰 수 없다고 인식하고 있다. 또한 남북은 오랫동안 인도적 지원이 아닌 개발·협력 사업을 추진하였다. 유엔 면제 승인 경험을 통해 개발협력사업도 북한 주민들의 인권 및 인도적 상황 개선에 필요함을 강조하고 가시적 지표와 자료를 제시할 경우 설득이 가능하다.

2021년 모든 지방자치단체는 대북사업자로 일괄 지정되어 향후 대규모의 사업이 정부 및 지방자치단체의 주도로 남북교류·협력이 전개될 수 있는 여건이 마련되었다. 이에 북한 전역과 남한의 지방자치단체들을 연계한 사업을 전체적으로 구상해 향후를 대비하는 것이 필요하다.

이를 위한 논의의 틀은 1999년 설립되고 2005년 지방정부의 공동사업을 체계적으로 추진하기 위해 사무처를 발족한 대한민국의도지사협의회가 있다. 이 협의회는 시(市)와 도(道)의 공동문제 협의 및 협력과 국제화 관련 업무를 지원하는 목적으로 설립하였기 때문에 남북교류·협력사업 또한 전개할 수 있는 토대가 된다. 이외에도 2018년 통일부와 17개의 광역지방자치단체가 남북교류협력과 관련한 정책협의를 위한 정례회의체인 '지자체 남북교류협력 정책협의회'가 이미 가동 중이다. 특히 2021년 3월 「남북교류협력에 관한 법률」에 지방자치단체 남북교류협력의 지원이 신설되면서 정책협의회는 법정기구가 되어 더욱 강화된 조직력을 발휘할

수 있다.

두 번째로는 정부 차원에서 코로나19를 매개로 추진하고자 하는 남북 보건의료 교류·협력 사업을 준비할 필요가 있다. 물론 현재까지 북한은 남한 당국의 지원 의사에 대해 응답을 하고 있지 않다. 하지만 전염성 질환의 대응이라는 측면에서 중요한 사업이며 이를 실행하기 위해서는 사전에 철저한 준비가 필요하다.

북한이 지원을 요청하는 시점에서 사업을 준비할 경우 관련 물자들에 대한 유엔 면제 승인 절차가 필수적이기 때문에 실질적인 지원에 긴 시간이 소요된다. 그리고 코로나19와 관련한 물자에는 백신만이 아니라 이를 정상적으로 접종하기 위한 다양한 물자, 예를 들면 저온유지장치나 운반 차량 등이 필요하다. 이를 사전에 충분히 논의하고 북한의 위생방역체계를 확인하여 선제적인 유엔 면제 승인 절차를 밟아야 한다.

세 번째로는 대북 물자에 대한 면제 승인 절차와 개선 방안 등을 국제 사회에 적극적으로 제시해 변화를 이끌어야 한다. 특히 인도적 지원에 필수적인 물자를 화이트 리스트로 선정하거나 일정 사업 전체에 대한 총괄 면제를 통해 승인 없이 사업이 가능할 수 있는 토대를 마련하여야 한다.

이는 3년 동안 국제기구 및 단체 등에서 유엔 1718 위원회와 1718 위원회 전문가 패널 등에게 개선 사항으로 많이 요구한 문제였기 때문에 충분한 설득의 근거가 있다. 그리고 유엔 1718 위원회도 실행 기관들이 어려움을 호소하고 타당한 근거를 제시할 경우 절차와 조건을 변경하기도 하였다. 이의 개선을 위해 다양한 사례들의 확보와 함께 국제사회와 공동 대응할 수 있는 방안을 모색하여야 하며 인도적 지원의 범위를 좀 더 개방적으로 인식하고 있는 중국과 러시아를 활용하는 등 적극적 대응이 요구된다.

유엔 면제 승인의 적극적 활용과 함께 민간단체들이 유엔 면제 승인을 추진하는 과정에서 장애가 되는 일부 과정들을 개선하기 위한 몇 가지 과제가 있다.

첫째로 유엔 면제 승인 신청서를 제출하기까지 많은 시간이 소요된다는 점이다. 이는 정부가 신청서 제출을 대행하면서 정치적 검토와 함께 신중모드가 작용한 결과였다. 민간단체의 신청서 하나하나에 대해 통일부, 외교부 등 관계부처의 협의를 거치면서 확실하게 승인을 받을 수 있는 신청서를 제출하기 위해 소요되는 시간이 많았다. 특히 인도적 지원과 관련해 가장 완고한 기준을 보이는 미국의 입장을 반영하기 위해 많은 시간을 할애하였다.

하지만 2020년 11월 유엔 1718 위원회가 발표한 개선 사항 중에 최근 18개월간 두 번 이상 제재 면제를 받은 경험이 있는 민간단체는 유엔 회원국 정부나 북한 주재 유엔상주조정사무소를 통하지 않고 직접 면제 신청을 할 수 있도록 길을 열어놓았다. 민간단체의 자율성이 확대되는 방향으로 변화한 것이다. 이에 남한의 민간단체들도 그간의 노하우를 활용해 필요한 사업을 직접 신청하여 시간을 줄이는 동시에 수시로 사업을 전개할 수 있는 기반을 마련하는 것도 향후를 대비한 자세라고 할 수 있다.

더불어 대북사업의 경우 북한의 정보와 보안이 중요한 측면이 있는데 사업과 관련한 모든 정보들이 여러 기관, 즉 남북교류협력지원협회, 통일부, 외교부, 유엔 등에 고스란히 노출되는 것도 피하는 방법이기도 하다.

두 번째로는 유엔 면제 승인 이후 국내 절차에 대한 개선이 필요하다. 유엔면제승인 이후 실질적으로 물자를 북한에 북송하기 위해서는 국내 절차를 다시 밟아야 한다. 즉 통일부에 반출승인을 신청해 승인을 받아야 하는 절차가 남아 있는 것이다. 물론 이때에는 북한과 맺은 합의서가 있어야 한다. 이는 국내법의 규정에 따른 이중의 절차이다. 그동안 대북 교류협력 민간단체들은 오랜 기간 이를 당연한 것으로 받아들였는데, 대북 제재와 코로나19를 거치며 이에 대한 변화도 시도할 때가 되었다. 지난 제20대 국회에서의 입법 노력이 결실을 거두지 못하였지만 이러한 인도주의적 교류·협력의 법제화는 반드시 이루어져야 한다.

향후 남북교류·협력 사업은 많은 변화가 있을 것이다. 가장 큰 변화는 사업의 주도를 민간단체에서 정부 및 지방자치단체로 옮겨갈 가능성이 크다. 이를 대비하여 민간단체들은 보다 자율적인 활동을 보장받으며 새로운 시도와 혁신적 인식으로 사업을 추진하면서 그 경쟁력을 확보해야 한다.

코로나19를 겪은 2년 동안 남북 교류협력의 환경에 많은 변화가 있었다. 그리고 시간이 경과할수록 '위드 코로나'를 기정사실로 받아들이고 있다. 북한 역시 코로나19에 대한 출구를 모색하고 있음이 분명하다. 그동안 어렵게 획득한 유엔 면제 승인의 경험과 노하우를 향후 도래할 남북 교류협력의 시대에 적극 활용할 수 있길 기대해 본다.

현재 직면한 북한의 인도적 상황 개선을 위해서, 대북제재 면제를 통한 남북한 교류·협력사업 재개를 위해서, 대북제재 완화를 위해서 보건의료 분야의 남북한 교류·협력사업 추진을 위한 다방면의 모색은 매우 중요한 의미를 가진다. 따라서 국내외 단체와 기구, 기관들의 여러 시도들로부터 시사점을 얻고 새로운 사업과 접근 방식의 발굴을 통해 남북한 교류·협력 사업을 추진할 수 있는 적극적인 노력을 해야 할 것이다.



- 강선일. (2021.6.20.). ‘벽 뚫고 퓨처’... 대북제재 벽 뚫고 미래 통일농업으로 한국농정.  
<http://www.ikpnews.net/news/articleView.html?idxno=44580>에서  
2021.8.21. 인출.
- 경기도청. (2021). 경기도 남북교류협력사업을 위한 대북제재면제 실무 매뉴얼.  
경기도청.
- 국회예산정책처. (2018). 북한 경제개발 재원조달을 위한 국제기구와의 협력방안.  
NABO 브리핑. 51. 국회예산정책처.
- 권영전. (2021.5.14). 싱가포르 대북교류단체 “올해 북한 주민과 화상회의 두 차례”.  
연합뉴스 <https://www.yna.co.kr/view/AKR20210514026600504>에서  
2021.9.22. 인출.
- 기아대책. (2020). UN 제재 면제 신청 사례 공유. 한국보건사회연구원 대북제재  
면제 신청의 경험과 과제 세미나(2020.12.24.) 자료집. 한국보건사회연구원.
- 기아대책. (2021). 변화스토리: 기아대책은 북한지원·개발사업의 협력 플랫폼으로서  
국내외 단체들과 연대해서 사업을 수행합니다.  
<https://www.kfhi.or.kr/business/north>에서 2021.10.11. 인출.
- 김경윤. (2021.7.13). 북한 주민 10명 중 4명은 영양부족... 식량부족 국가로 재지정.  
연합뉴스.  
<https://www.yna.co.kr/view/AKR20210713079400504>에서  
2021.9.21. 인출.
- 김관용. (2018.12.25.). 유엔 안보리, 남·북 철도착공식 방문 ‘제재 면제’ 승인 이데일리.  
<https://www.edaily.co.kr/news/read?newsId=01348086619442128&mediaCodeNo=257>에서 2021.10.1. 인출.
- 김동표. (2020.8.18.). 유엔, 대북지원 잇따라 제재 면제... 치과용 장비 반입 승인.  
아시아경제. <https://www.asiae.co.kr/article/2020081812320200660>  
에서 2021.10.1. 인출.
- 김태균. (2014). 북한의 개발역량 발전을 위한 시론: 남북협력 파트너십으로서

- 지식공유·역량발전의 유연성. 국가전략. 20(4), 5-36.
- 김토일. (2017.12.23.). [그래픽] 유엔 안보리 새 대북제재 결의안 2397호 채택(종합). 연합뉴스. <https://www.yna.co.kr/view/GYH20171223000200044>에서 2021.10.1. 인출.
- 김해원. (2021.5.14.). 北, 싱가포르에서 코로나 진단장비 받나... 유엔 제재면제 승인. 아주경제. <https://www.ajunews.com/view/20210514101814305>에서 2021.8.21. 인출.
- 김형주. (2020). 북한 전력인프라 개발지원을 위한 국제협력 방안: 베트남의 국제협력 사례를 중심으로. 한국과 국제사회. 4(5), 145-182.
- 김혜린. (2021.9.24.). 통일부, 대북 영양·보건 지원 사업에 100억 지원. 서울경제. <https://www.sedaily.com/NewsView/22RL80278K>에서 2021.9.29. 인출.
- 김혜주. (2017). 국제개발협력 관점에서 본 북한 역량강화사업 사례 평가. 이화여자대학교 북한학과 석사학위논문.
- 나혜윤. (2019.10.22.). 통일부, 지자체 '독자적 대북사업' 추진 허용... 고시 개정. 뉴스1. <https://www.news1.kr/articles/3749634>에서 2021.10.1. 인출.
- 남북교류협력지원협회. (2018). 대북제재 참고 자료집 4.0 (남북협회 2018-2). 서울: 남북교류협력지원협회.
- 남북교류협력지원협회. (2019). UN 대북제재 면제 가이드라인 및 면제현황 분석. 남북교류협력지원협회. [http://webzine.sonosa.or.kr/data/pdf/201910\\_webzine\\_report.pdf](http://webzine.sonosa.or.kr/data/pdf/201910_webzine_report.pdf)에서 2021.9.24. 인출.
- 남북교류협력지원협회. (2020). 제재를 넘어: 대북제재 면제승인의 경험. 남북교류협력지원협회 웹진 이음. 85. <http://webzine.sonosa.or.kr/202010/3>에서 2021.9.23. 인출.
- 남북교류협력지원협회. (2021). 대북 제재 현황 및 개요. 남북교류협력지원협회. <https://hairo.unikorea.go.kr/lib/libBbs.do>에서 2021.10.2. 인출.
- 남북교류협력지원협회, 대북협력민간단체협의회. (2020). 대북지원 민간단체 실

- 무자 역량강화 프로그램 자료집. 남북교류협력지원협회, 대북협력민간단체협의회.
- 도경옥, 백상미. (2018). 제재 국면에서의 주민의 인권. 서울: 통일연구원.
- 도경옥. (2018). 대북 제재와 인도주의적 면제. 통일연구원 Online Series(2018.9.6.).  
<https://www.kinu.or.kr/www/jsp/prg/api/dlV.jsp?menuIdx=340&category=41&thisPage=1&biblioId=1500631>에서 2021. 9.23. 인출.
- 로동신문. (2018.1.1.). 신년사. 로동신문.
- 문경연, 박지연, 송영훈. (2018). 대북지원 20년: 비판적 고찰을 통한 新대북지원 패러다임 모색. 국제관계연구. 44, 103-126.
- 문인철, 이창, 이민규, 송미경, 박은현, 김혜인. (2019). 서울시 대북 인도주의적 활동방안. 서울연구원.
- 민태은, 황태희, 정진문. (2020). 미국의 대북 독자제재: 정치적 배경과 법적 기반 분석. 서울: 통일연구원.
- 박광식. (2018.5.11.). 국제사회 우려..한반도 건강공동체도 비상. KBS 뉴스. <https://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=3648241>에서 2021.10.1. 인출.
- 박수윤. (2019.11.22.). 北학자 6명, 캐나다 대학서 환경문제 공부. 연합뉴스. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20191122030700504>에서 2021.9.20. 인출.
- 박종철. (2020.3.29). 남북보건협력, 제재면제와 지자체·민간협력으로 물꼬를 터야. 아주경제. <https://www.ajunews.com/view/20200329075821873>에서 2021.8.23. 인출.
- 박주민의원 대표 발의. (2017.9.21.). 북한주민에 대한 인도적 지원 등에 관한 특별법안. 2009515. [임기만료 폐기]. 의안정보시스템. <https://likms.assembly.go.kr/bill/BillSearchResult.do>에서 2021.12.1. 인출.
- 박지연, 문경연, 김은영, 조동호. (2016). 국제사회의 개발협력 패러다임과 북한 개발협력. 아태연구. 23(2), 249-275.
- 배영경. (2021.10.7). 통일부, 보건의료물자 대북반출 3건 승인... “취약계층 지원 시급”.

- 연합뉴스 <https://www.yna.co.kr/view/AKR20211007085900504?input=1195m>에서 2021.10.7. 인출.
- 배영경. (2021.7.20). 통일부 “북한, 여러 내부회의 화상 개최... 국제회의도 화상 참가”. 연합뉴스. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20210720082400504>에서 2021.9.21. 인출.
- 서보혁, 이무철, 서정건, 임상순, 임형섭. (2018). 대북 제재 현황과 완화 전망. 통일연구원.
- 송영찬. (2021.10.7.). 北, 국경 봉쇄 푸나... WHO “지난달 코로나 의약품 운송 시작”. 한국경제. <https://www.hankyung.com/politics/article/202110072033i>에서 2021.10.7. 인출.
- 신진호. (2018.11.24.). 유엔 안보리, 남북철도연결 공동조사 ‘제재 면제’ 승인... 대북반출 허용. 서울신문. <https://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=2018112450002>에서 2021.10.1. 인출.
- 신형영의원 대표 발의. (2020.7.2.). 남북 보건의료의 교류협력 증진에 관한 법률안. 2101298. [계류 중]. 의안정보시스템. <https://likms.assembly.go.kr/bill/BillSearchResult.do>에서 2021.12.1. 인출.
- 안민석의원 대표 발의. (2021.1.14). 남북 인도적 협력에 관한 법률안. 2107374. [계류 중]. 의안정보시스템. <https://likms.assembly.go.kr/bill/BillSearchResult.do>에서 2021.8.21. 인출.
- 안소영. (2021.8.14). 유엔 미 선포지재단 대북제재 면제 1년 재연장... 의료장비 등 지원. VOA. [https://www.voakorea.com/a/korea\\_korea-economy\\_un-sam-humanitarian-examption/6060960.html](https://www.voakorea.com/a/korea_korea-economy_un-sam-humanitarian-examption/6060960.html)에서 2021.8.21. 인출.
- 안윤석. (2018.10.12.). 북한 6개 주요 대학 총장... 학술교류차 내주 캐나다 UBC 방문. SPN서울평양뉴스. <http://www.spnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=14067>에서 2021.9.20. 인출.
- 어린이의약품지원본부. (2020). 대북제재 면제 신청의 경험과 과제. 한국보건사회연구원 대북제재 면제 신청의 경험과 과제 세미나(2020.12.24.) 자료집.

한국보건사회연구원.

- 윤종필의원 대표 발의. (2016.11.28.). 남북 보건의료의 교류협력 증진에 관한 법률안. 2003880. [임기만료 폐기]. 의안정보시스템. <https://likms.assembly.go.kr/bill/BillSearchResult.do>에서 2021.12.1. 인출.
- 이계환. (2021.10.11.). 유니세프, “북한에 지원물자 배달 환영”.. 14개월여 만에 처음. 통일뉴스. <http://www.tongilnews.com/news/articleView.html?idxno=203372>에서 2021.10.11. 인출.
- 이무일. (2009). 남북협력기금의 현황과 과제. 수은 북한경제 가을호. <https://www.korea.kr/archive/expDocView.do?docId=23192>에서 2021.9.12. 인출.
- 이승현. (2020.1.25.). 제재면제 승인 계기로 남북협력 물꼬트길 바래. 통일뉴스. <https://www.tongilnews.com/news/articleView.html?idxno=131113>에서 2021.10.1. 인출.
- 이인영의원 대표 발의. (2016.12.15.). 남북한 간의 인도지원과 개발협력에 관한 법률안. 2004400. [임기만료 폐기]. 의안정보시스템. <https://likms.assembly.go.kr/bill/BillSearchResult.do>에서 2021.12.1. 인출.
- 이제훈. (2018.11.30.). 유엔 대북제재위, 북한 결핵 치료용 조립 병동 반출 승인. 한겨레신문. <https://www.hani.co.kr/arti/politics/defense/872558.html>에서 2021.10.1. 인출.
- 이제훈. (2021.12.01.). 유엔 대북제재위, 제재면제 규정 개선. 한겨레신문. <https://www.hani.co.kr/arti/politics/defense/972305.html>에서 2021.10.1. 인출.
- 임갑수, 문덕호. (2013). 유엔 안보리 제재의 국제정치학. 서울: 한울아카데미.
- 임강택, 홍제환. (2017). 대북제재 국면에서 남북교류협력 추진 방안. 통일연구원.
- 임소정. (2018). 국제사회의 대북제재 현황과 전망(KIEP 기초자료 18-01). 세종: 대외경제연구원.
- 장아영. (2020.5.5.). 유엔 대북제재위, 장애인 농업 재활 NGO 면제 승인. YTN. [https://www.ytn.co.kr/\\_ln/0101\\_202005051126341976](https://www.ytn.co.kr/_ln/0101_202005051126341976)에서 2021.

10.1. 인출.

- 전상현. (2019.11.12.). 서울시, 지자체 1호 '대복지원 사업자' 지정. 신아일보. [https://www.shinailbo.co.kr/news/articleView.html?idxno=1222952&replyAll=&reply\\_sc\\_order\\_by=I](https://www.shinailbo.co.kr/news/articleView.html?idxno=1222952&replyAll=&reply_sc_order_by=I)에서 2021.10.1. 인출.
- 전성필. (2021.7.17). [쉬운 우리말 쓰기] 세컨더리 보이콧→제3자 제재...다듬어 사용하면 이해 쉬워. 국민일보. <http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0924200538&code=13110000&sid1=sp>에서 2021.10.1. 인출.
- 정래원. (2021.8.19.) 유엔, 독일 코로나 의료장비 대복지원 제재 면제 승인. VOA. [https://www.voakorea.com/a/korea\\_korea-economy\\_security-council-committee-established/6061056.html](https://www.voakorea.com/a/korea_korea-economy_security-council-committee-established/6061056.html)에서 2021.8.21. 인출.
- 정빛나. (2019.12.13). 정부, 국제 NGO 통한 北돼지열병 방역 '우회지원' 추진. 연합뉴스. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20191212166500504>에서 2021.9.2. 인출.
- 정진우. (2021.8.13.). 유니세프 대북제재 면제 1년 연장 ... 식수·백신시설 보낸다. 중앙일보. <https://www.joongang.co.kr/article/24127639#home>에서 2021.8.21. 인출.
- 조성은, 고혜진, 송철중, 유민상, 이윤진, 이준우, ..., 조보배. (2019). 남북한 복지 분야의 정책 비교와 교류협력 방안 연구: 대상별 사회정책을 중심으로. 한국보건사회연구원.
- 조성은, 송철중, 모춘홍, 최소영, 민기채, 고혜진, ..., 김예슬. (2018). 북한 영유아 및 아동 지원 사업 네트워크 구조와 발전 방안: 사회연결망 분석을 활용하여. 한국보건사회연구원.
- 조영주, 윤지소, 문희영, 권민정, 이슬기. (2020). 북한 여성의 경제적 역량 강화를 위한 남북한 교류협력사업 추진 방안(II). 한국여성정책연구원.
- 조영주, 장은하, 문희영, 박윤정, 정은이, 조정아. (2019). 북한 여성의 경제적 역량 강화를 위한 남북한 교류협력사업 추진 방안( I ). 한국여성정책연구원.
- 지성림. (2020.12.2). 유엔, 대북인도지원 제재면제 기준 완화... 통일부 환영. 연합뉴스. <https://www.yna.co.kr/view/MYH20201202001500640>에서

- 2021.8.21. 인출.
- 지정은. (2021.8.26). 캐나다-북한, 화상회의 통한 학술교류 추진, 자유아시아방송.  
[https://www.rfa.org/korean/in\\_focus/canadank-08262021075215.html](https://www.rfa.org/korean/in_focus/canadank-08262021075215.html)에서 2021.9.21. 인출.
- 지혜론. (2021). 대북 제재가 인도주의 활동에 미치는 영향. 문화와정치. 8(1), 65-100.
- 청와대. (2021). 2021년 문재인 대통령 신년사.  
<https://www1.president.go.kr/articles/9771>에서 2021. 9.20. 인출.
- 최규빈, 홍제환. (2021). 북한의 SDGs 이행 동향: '자발적 국별 리뷰(VNR)' 보고서 내용을 중심으로. 통일연구원 Online Series(2021.07.20.). <https://www.kinu.or.kr/pyxis-api/1/digital-files/a0774f72-dded-4c48-aaf9-451f3fdb200>에서 2021.9.23. 인출.
- 최규빈. (2020). 유엔의 지속가능발전목표(SDGs)에 대한 북한의 인식과 대응. 북한연구학회보. 24(1), 93-119.
- 최대석. (2006). 긴급구호에서 개발지원으로: 국내 NGO의 지원경험과 향후 과제. 북한연구학회보. 10(1), 312-336.
- 최현호. (2019.11.21.). 경기도·인천시 대북지원사업 독자적 추진…평화물꼬 경기일보  
<http://www.kyeonggi.com/news/articleView.html?idxno=2200328>에서 2021.10.1. 인출.
- 통일부. (2018.8). 월간 북한 동향. 통일부.
- 통일부. (2021.9.14). 「인도적 대북지원사업 및 협력사업 처리에 관한 규정」 개정. 통일부 보도자료. [https://www.unikorea.go.kr/unikorea/news/release/?boardId=bbs\\_0000000000000004&mode=view&cntId=54908&category=&pageIdx=1](https://www.unikorea.go.kr/unikorea/news/release/?boardId=bbs_0000000000000004&mode=view&cntId=54908&category=&pageIdx=1)에서 2021.10.1. 인출.
- 하주희. (2014.9). 캐나다-북한 지식교류 이끄는 UBC 朴京愛 교수. 월간조선.  
<http://monthly.chosun.com/client/news/viw.asp?nNewsNumb=201409100023>에서 2021.9.20. 인출.
- 함지하. (2018.11.13.). 유니세프 대북 허가물품 총액 250만 달러 육박…누락 장비 금액 공개 후 크게 증가, VOA.

- <https://www.voakorea.com/a/4655247.html>에서 2021.10.1. 인출  
홍국기. (2018.11.30.). 유엔, 유진벨재단 대북지원물자 제재면제 승인. 연합뉴스.  
<https://www.yna.co.kr/view/AKR20181130108500504>에서  
2021.10.1. 인출.  
홍용덕. (2019.12.16.). 유엔, 경기도 북한 지원 물자 대북제재 면제 승인. 한겨레  
신문. <https://www.hani.co.kr/arti/area/capital/921005.html>에서  
2021.10.1. 인출.  
황준범. (2018.11.9.). 유엔 대북제재위, 유니세프에 대북 인도주의 물품 반입 허가.  
한겨레신문. [https://www.hani.co.kr/arti/international/international\\_](https://www.hani.co.kr/arti/international/international_general/869564.html)  
[general/869564.html](https://www.hani.co.kr/arti/international/international_general/869564.html)에서 2021.10.1. 인출.

- Biersteker, T., Tourinho, M., & Eckert, S. (2016). Thinking about United Nations targeted sanctions. In T. Biersteker, S. Eckert, & M. Tourinho (Eds.), *Targeted Sanctions: The Impacts and Effectiveness of United Nations Action* (pp. 11-37). Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/CBO9781316460290.002
- Buretta, J. D., Lew, M. Y. & Ardeljan, M. (2021). US Sanctions. In R. Barnes, P. Feldberg, & N. Turner (Eds.), *The Guide to Sanctions*. (second edition). Global Investigations Review (pp. 98-111).
- Debarre, A. (2019). Safeguarding humanitarian action in sanctions regimes. International Peace Institute. <[https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/2019/06/1906\\_Sanctions-and-Humanitarian-Action.pdf](https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/2019/06/1906_Sanctions-and-Humanitarian-Action.pdf)> (Accessed July 6, 2021)
- DPRK. (2021). *Democratic People's Republic of Korea Voluntary National Review On the Implementation of the 2030 Agenda*. The United Nations. <[https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/282482021\\_VNR\\_Report\\_DPRK.pdf](https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/282482021_VNR_Report_DPRK.pdf)> (Accessed July 6, 2021)
- Eriksson, M. (2016). The unintended consequences of United Nations

- targeted sanctions. In T. Biersteker, S. Eckert, & M. Tourinho (Eds.), *Targeted Sanctions: The Impacts and Effectiveness of United Nations Action* (pp. 190-219). Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/CBO9781316460290.010
- FAO·WFP. (2019). FAO/WFP 공동 긴급 식량 안보평가. FAO·WFP. <https://hairo.unikorea.go.kr/lib/libBbs.do>에서 2021.9.20. 인출.
- Fassbender, B. (2006). Targeted Sanctions and Due Process. (study commissioned by the UN Office of Legal Affairs). available at <[http://www.un.org/law/counsel/Fassbender\\_study.pdf](http://www.un.org/law/counsel/Fassbender_study.pdf)> (Accessed July 6, 2021)
- High-Level Review of United Nations Sanctions. (2015). UN Sanctions: Humanitarian Aspects and Emerging Challenges. <[http://www.hlrnsanctions.org/HLR\\_WG3\\_report\\_final.19.1.15.pdf](http://www.hlrnsanctions.org/HLR_WG3_report_final.19.1.15.pdf)> (Accessed August 14, 2021)
- King, K., Modirzadeh, N. K. & Lewis, D. A. (2016). Understanding Humanitarian Exemptions: UN Security Council and Sanctions and Principled Humanitarian Action. Harvard Law School Program on International Law and Armed Conflict Counterterrorism and Humanitarian Engagement Project. <Digital Access to Scholarship at Harvard. [https://dash.harvard.edu/bitstream/handle/1/29998395/Understanding\\_Humanitarian\\_Exemptions\\_April\\_2016.pdf?sequence=1](https://dash.harvard.edu/bitstream/handle/1/29998395/Understanding_Humanitarian_Exemptions_April_2016.pdf?sequence=1)> (Accessed August 14, 2021)
- López-Jacoiste, E. (2010). The UN collective security system and its relationship with economic sanctions and human rights. *Max Planck Yearbook of United Nations Law Online*, 14(1), 273-335.
- Schabas, W. A. (2019). U.N. *International Covenant on Civil and Political Rights: Nowak's CCPR Commentary* (third revised edition). Kehl: N. P. Engel Verlag.

UN HCT. (2020). 2020 북한 필요와 우선순위. <http://ksm.or.kr/?pageid=1&charity-project=download&mod=document&uid=1519>(최종 검색일: 2021.9.20.).

UN Security Council. Humanitarian Exemption Requests <<https://www.un.org/securitycouncil/sanctions/1718/exemptions-measures/humanitarian-exemption-requests>>.

UN Security Council. Security Council Committee established pursuant to resolution 1718 (2006) <<https://www.un.org/securitycouncil/sanctions/1718/>>.

UN Security Council. (1966). *S/RES/232*. UN Security Council.

UN Security Council. (1968). *S/RES/253*. UN Security Council.

UN Security Council. (1997). *A/RES/51/242*. UN Security Council.

UN Security Council. (2006). *S/RES/1718*. UN Security Council.

UN Security Council. (2008). *S/RES/1844*. UN Security Council.

UN Security Council. (2009). *S/RES/1874*. UN Security Council.

UN Security Council. (2010). *S/RES/1916*. UN Security Council.

UN Security Council. (2013a). *S/2013/337*. UN Security Council.

UN Security Council. (2013b). *S/RES/2087*. UN Security Council.

UN Security Council. (2013c). *S/RES/2094*. UN Security Council.

UN Security Council. (2014). *S/2014/14*. UN Security Council.

UN Security Council. (2015). *S/2015/131*. UN Security Council.

UN Security Council. (2016a). *S/2016/157*. UN Security Council.

UN Security Council. (2016b). *S/2016/919*. UN Security Council.

UN Security Council. (2016c). *S/RES/2270*. UN Security Council.

UN Security Council. (2016d). *S/RES/2321*. UN Security Council.

UN Security Council. (2017a). *S/2017/150*. UN Security Council.

UN Security Council. (2017b). *S/RES/2356*. UN Security Council.

UN Security Council. (2017c). *S/RES/2371*. UN Security Council.

- UN Security Council. (2017d). *S/RES/2375*. UN Security Council.
- UN Security Council. (2017e). *S/RES/2397*. UN Security Council.
- UN Security Council. (2017.12.8). Security Council 1718 Sanctions Committee Underlines Humanitarian Exemptions Pursuant to Paragraph 26 of Security Council Resolution 2375 (2017), press release SC/13113. UN Security Council.
- UN Security Council. (2018). *S/2018/171*. UN Security Council.
- UN Security Council. (2018.4.17.). *Fact Sheet compiling certain measures imposed by Security Council resolutions 1718(2006), 1874(2009), 2087(2013), 2094(2013), 2270(2016), 2321(2016), 2356(2017), 2371(2017), 2375(2017), and 2397(2017)*. UN Security Council.  
<[https://www.un.org/securitycouncil/sites/www.un.org.securitycouncil/files/fact\\_sheet\\_updated\\_17\\_apr\\_2018\\_0.pdf](https://www.un.org/securitycouncil/sites/www.un.org.securitycouncil/files/fact_sheet_updated_17_apr_2018_0.pdf)> (Accessed August 21, 2021).
- UN Security Council. (2018.8.6.). *Implementation Assistance Notice No. 7: Guidelines for Obtaining Exemptions to Deliver Humanitarian Assistance to the Democratic People's Republic of Korea*. UN Security Council.  
<[https://www.un.org/securitycouncil/sites/www.un.org.securitycouncil/files/1718\\_implementation\\_assistance\\_notice\\_7.pdf](https://www.un.org/securitycouncil/sites/www.un.org.securitycouncil/files/1718_implementation_assistance_notice_7.pdf)> (Accessed August 21, 2021).
- UN Security Council. (2019). *S/2019/171*. UN Security Council.
- UN Security Council. (2020). *S/2020/151*. UN Security Council.
- UN Security Council. (2021). *S/2021/211*. UN Security Council.





## [부록 1] 2021년 6월, 유효한 인도주의 면제사업

NO.	면제 신청 국가(기관)	사업 목적 및 내용	승인일	만료일
1	조선의 그리스도인 벗들(CFK)	북한의 결핵, 간염, 소아 환자 등 취약계층을 대상으로 한 CFK의 인도주의 프로젝트에 필요한 승인 물자에 대해 코로나19로 인한 어려움을 고려하여 유엔면제승인 기간을 예외적으로 12개월 동안 연장.	2019. 08.07.	2021. 06.23.
2	프랑스	NGO Première Urgence Internationale(PUI)는 황해남도에서 염소 사육을 통하여 어린이의 영양 상태 개선 등을 위한 프로젝트로 관련 물자를 면제 승인 받음.	2019. 08.09.	2021. 08.21.
3	Ignis 커뮤니티	발달장애 아동을 위한 평양 척추재활센터(PYSRC) 준공을 목적으로 필수 의료품 및 재활 장비 등을 면제 승인 받음.	2019. 09.04.	2021. 07.08.
4	UNFPA	UNFPA 국가 프로그램 이행과 UNFPA 직원의 현장 임무 및 모니터링 수행을 위한 두 대의 차량과 다양한 예비 부품 등에 대한 유엔면제승인.	2019. 10.18.	2022. 04.16.
5	UNICEF	UNICEF의 건강, 영양, 물, 위생 프로그램 수행에 필요한 물자에 대한 유엔 면제 승인. 학교, 보육원 및 유치원 어린이들에게 안전한 물 공급에 필요한 물품 배출. 특히 분만 지원을 위한 수술세트 등에 대한 물자 포함.	2019. 12.09.	2022. 03.19.
6	사랑북한선교회(LNKM)	라선지역의 깨끗한 식수 제공에 필요한 물품 선적이 코로나19로 늦어지면서 유엔 1718위원회는 사업 추진 어려움을 고려해 예외적으로 12개월 동안 면제승인 기간을 연장.	2019. 04.04.	2021. 06.17.
7	WFP	임시국가전략계획(2019-2021)에 규정 된 북한 주민들의 영양실조 및 식량 불안을 해결하기 위한 관련 물자 승인.	2020. 01.20.	2021. 07.23.
8	SAM Care International	평양시 제3인민병원의 현대화 사업 수행에 필요한 물자 승인. 질병 치료 및 통증 완화를 위한 의약품, 영양실조 치료를 위한 영양 강화 식품, 수술 및 수술 후 환자 회복을 지원 하는 관련 물자들로 의료 기계 및 장비를 포함.	2020. 02.07.	2021. 08.07.
9	UNICEF	코로나19의 영향으로 복송하지 못한 물자에 대해 예외적으로 12개월의 면제승인 기간 연장을 결정.	2020. 06.02.	2021. 06.02.
10	EBF	다제 내성 결핵 진단 및 치료 프로그램을 위한 물자에 대해 코로나19로 복송하지 못한 사업에 대한 유엔 면제 승인 연장을 12개월로 승인.	2020. 06.05.	2021. 06.05.
11	UNFPA	북한 여성을 위한 성 및 생식 건강 서비스를 제공하는 데 필요한 응급 생식 건강(RH) 키트 및 필수 의료 장비 조달 면제 승인.	2020. 06.10.	2021. 12.30.
12	핀란드	비정부기구 Finn Church Aid(FCA)의 인도적 지원 프로젝트와 관련한 물자를 면제승인. 황해북도 2개 군의 취약 계층 어린이의 영양 개선을 위한 보충 급식과 주민들의 재난 위험 감소 및 긴급 활동 교육에 필요한 물자.	2020. 06.24.	2021. 12.07.

154 대북제재 국면에서 보건복지 분야의 인도주의적 면제 활용 방안 연구

NO.	면제 신청 국가(기관)	사업 목적 및 내용	승인일	만료일
13	이탈리아	북한의 식량 안보 개선을 위한 프로젝트로 유럽위원회와 계약을 맺은 이탈리아 회사 인 AGROTEC SPA가 농기계 및 장비를 북한에 선적할 수 있도록 유엔면제 승인.	2019. 07.25.	2021. 07.05.
14	남한	남북경제협력연구센터(IKECRC)가 인도주의 활동, 특히 아프리카돼지열병(ASF)의 진단 및 통제를 지원하는 진단 장비 등에 대한 유엔 면제 승인.	2020. 07.22.	2022. 01.18.
15	UNICEF	UNICEF가 북한에서 운영하는 결핵 및 말라리아 프로그램과 관련한 물자에 대해 코로나19로 복송하지 못한 물자의 유효기간을 12개월 연장해 승인.	2020. 07.24.	2021. 07.24.
16	남한	평안남도 및 남포 등의 취약계층을 위한 영양 개선 사업을 지원하기 위해 유리 온실 시스템 및 관련 자료 제공에 필요한 물자 승인.	2020. 08.04.	2022. 01.29.
17	남한	MAC(Medical Aid for Children)이 북한의 아동 및 기타 취약계층에게 의료 서비스를 제공하기 위한 물자 승인.	2020. 08.13.	2022. 02.09.
18	Médecins Sans Frontières (MSF)	국경없는의사회가 북한에 코로나19 관련 물자와 영양실조 프로그램을 위한 물자, 함경북도의 다제 내성 결핵 환자를 위한 결핵 진단 및 치료 개선 관련 물자 등에 대한 물자 승인.	2020. 10.14.	2021. 10.14.
19	남한	북한에 안전하고 깨끗한 식수를 제공하기 위한 식수 개선 을 목표로 한 프로젝트에 필요한 물자 승인.	2021. 01.22.	2021. 01.22.
20	싱가포르 적십자사	북한 적십자사의 코로나19 예방 및 통제 활동의 일환으로 북한 내 지역 병원에 RT-PCR 장비, 테스트 키트 및 관련 품목을 제공하여 코로나19 예방 노력을 지원하는 관련 물 품 승인.	2021. 05.06.	2022. 02.06.
21	스위스	코로나19의 확산을 방지하기 위한 지속적인 조치를 지원 하기 위해 스위스 개발 협력 기관 소속인 Swiss Humanitarian Aid 기관이 30개 병원의 소독 키트와 2000세트의 개인 보호 장비를 북한에 배송.	2020. 03.11.	2021. 11.17.

자료: UN Security Council(<https://www.un.org/securitycouncil/sanctions/1718/>).

## [부록 2] 1718 위원회 홈페이지에 게시된 면제승인 물자 내역

NO.	신청 기관	신청일	승인일	주요 품목
1	UNICEF	2018. 08.27.	2018. 10.19.	결핵진단용 X-ray 장비, 냉장트럭 등 35종
2	UNICEF	2018. 08.27.	2019. 01.18.	노트북, 구급차, 수도시설, 건축용 물품 등 50종
3	유진벨재단	2018. 02.19.	2018. 11.29.	병동건축자재, 결핵실험실 장비 등 277종
4	유진벨재단	2018. 02.19.	2019. 01.18.	기존 신청 시 제외 물품 등
5	CFK(조선의 그리스도인 벗들)	2018. 12.27.	2019. 01.18.	결핵, 간염, 소아환자 등 취약계층 지원 물품
6	캐나다 (First Steps)	2018. 10.31.	2019. 01.18.	어린이 영양실조 예방을 위한 콩우유 포장 용기
7	핸디캡 인터내셔널(HI)	2018. 11.26.	2019. 01.25.	청력측정 장비, 아동용 보행기, 휠체어, 재활장비 등 95종
8	스위스인도주의 지원국(SHA)	2018. 12.19.	2019. 01.30.	태양전지 와이어, 펌프 와이어 등 24종
9	월드비전인터내셔널	2018. 11.26.	2019. 01.30.	시멘트, 배관자재 110종
10	국제적십자연맹 (IFRC)	2019. 01.16.	2019. 01.30.	조산사 키트, 자전거, 수질개선 물품 93종
11	프랑스(PUI)	2019. 01.08.	2019. 01.29.	염소 사육, 동물성 식품 생산 등 영양지원 물품 (물품 비공개)
12	프랑스(HI)	2018. 12.31.	2019. 01.30.	시멘트, 목재보드, PVC파이프, 목발, 휠체어, 보청기 등 73종
13	WHO	2019. 01.11.	2019. 02.14.	WHO 북한 현지사무소에서 사용 예정인 오염제거 키트, 방사능 탐지키트 등(물품 비공개)
14	아일랜드(Concern Worldwide)	2018. 08.02.	2019. 02.15.	식량, 영양, 식수, 보건, 위생 관련 지원 물품 (물품 비공개)
15	독일(세계기아원조)	2018. 11.12.	2019. 02.20.	중자 저장 장비, 식수, 식량, 영양 지원 및 자연재해 예방 물품(물품 비공개)
16	프랑스(PUI)	2019. 02.26.	2019. 03.11.	황해남도 식량위기 대응 사업 지원(물품 비공개)
17	프랑스(TGH)	2019. 02.08.	2019. 03.12.	노인 인구 돌봄 사업 지원(물품 비공개)
18	캐나다 (First Steps)	2019. 03.04.	2019. 03.12.	두유 처리 시스템 관련 물품(바이타고트 등 콩우유 제조 장비 3종)
19	UNFPA	2019. 02.14.	2019. 03.12.	긴급 모자보건(RH) 키트 등 7개 품목
20	MSF	2019. 03.01.	2019. 03.12.	냉각기, 발전기 등 전기 의료장비 및 행정사무실용 기자재 포함 123종

156 대북제재 국면에서 보건복지 분야의 인도주의적 면제 활용 방안 연구

NO.	신청 기관	신청일	승인일	주요 품목
21	메노나이트중앙위원회(MCC)	2019. 02.25.	2019. 03.14.	25L 스테인리스 콩유우 배달 용기, 물 필터, 스테인리스 접자 등 10개 품목
22	LNKM	2019. 03.23.	2019. 04.04.	우물용 강철강관, 수중우물펌프 등 6개 품목
23	UNICEF	2019. 04.03.	2019. 04.11.	체중계, 심전도계, 초음파 스캐너, 수술도구 등 116개 품목
24	ICRC	2019. 05.29.	2019. 06.11.	UPVC·GI 파이프, 철강·플라스틱 복합소재, 휠체어 등 337종 / 식수 및 주거환경, 보건, 신체재활 프로그램용 물품
25	이탈리아(AESA)	2019. 06.03.	2019. 07.01.	직원 인건비, 사무소 운영비, 차량 구입 및 유지비
26	월드비전인터내셔널	2019. 07.01.	2019. 07.22.	우물 펌프, 원통톱, GI 파이프, 알루미늄 우물 덮개 73개 품목
27	이탈리아(아그로텍)	2018. 10.29.	2019. 07.25.	트랙터, 벼 탈곡기, 쟁기, 차량 부속품 등 303개 품목
28	독일(세계기아원조)	2018. 11.12.	2019. 07.25.	종자 저장, 식수, 식량, 영양 지원 및 자연재해 예방장비 (물품 비공개)
29	프랑스(TGH)	2019. 02.08.	2019. 07.25.	PH측정기, 광도계, 수온온도계, 현미경 등 74개 품목 / 식수 다량화 및 아동기관을 위한 양어장 지원 프로젝트 관련
30	CFK(조선의 그리스도인 베타들)	2019. 07.19.	2019. 08.09.	식수 필터, 위생구호 키트, 트랙터, 태양광 패널, PVC 파이프 등 222개 품목, 식수위생, 비닐하우스 등 관련 장비, 결핵 진단장비 포함
31	유진벨재단	2019. 07.24.	2019. 08.09.	진엑스퍼트, X-ray, 엔진오일, 배터리, EPS 보드, PVC 파이프, 라디에이터 등 494개 품목 / 환자치료세트 / 대표단 물품 / 병동소재 세트 등
32	프랑스(PUI)	2019. 07.27.	2019. 08.09.	손수레, 삽, 철선, 스테인리스 망사, 전기주전자 등 63개 품목 / 염소사육 장비 및 가정용 키트
33	선양하나(IGNIS Community)	2019. 07.24.	2019. 09.04.	평행봉 등 물리치료 기구, 척추측만계, 파라핀 왁스 등 234개 품목 / 재활의료 기기
34	WHO	2019. 08.26.	2019. 09.20.	진엑스퍼트, UPS, 제세동기, 심전도계, 골반계, 전자동 혈액백 제조기 등 43개 품목 / 예방접종 대상 감염병 연구, 중환자 관리, 응급 진료, 혈액주머니제조 및 다제 내성 결핵 진단용 장비
35	MSF	2019. 08.27.	2019. 09.23.	차량, UPS, 냉장·냉동기기, 모니터, 고주파 발전기, 이미지 처리 소프트웨어 등 291개 품목, 진단장비, 의약품, 의료용품, 진단시험 장비 등
36	WHO	2019. 08.27.	2019. 09.23.	현장 모니터링 차량
37	아일랜드(Concern Worldwide)	2019. 09.17.	2019. 09.25.	휴대용 낱알·옥수수 탈곡기, 단축 트랙터, 두유·국수제조기 등 34개 품목
38	IFRC	2019. 10.03.	2019. 10.11.	UPVC 커플링·엘보·티, 흑스퍼너, UPVC·PE파이프 커터 등 11개 품목
39	UNFPA	2019. 10.04.	2019. 10.18.	차량 및 부속품, 현장 모니터링 및 활동 수행용 직원 차량

NO.	신청 기관	신청일	승인일	주요 품목
40	미션이스트	2019. 10.07.	2019. 11.06.	쌀 탈곡기, 정미기, 철봉, 철판, 스틸밴드 등 15개 품목
41	UNICEF	2019. 11.19.	2019. 12.10.	백신 콜드체인 장비, 출산의료 키트 등 56개 품목
42	MSF	2019. 12.16.	2020. 01.07.	결핵진단 실험장비, 엠블런스, 수술도구 등 65종
43	스위스인도주의 지원국(SHA)	2019. 12.20.	2020. 01.07.	태양광 펌프, 식수공급 장치 2종
44	유진벨재단	2019. 12.31.	2020. 01.30.	광범위 내성 결핵 및 다제 내성 결핵 치료 지원을 위한 승합차 10대
45	WFP	2020. 01.09.	2020. 01.20.	손수레, 삽, 곡괭이 등 3개 품목
46	WHO	-	2020. 01.28.	원격의료 서비스 및 생명구조 보건의료 서비스를 위한 진단 장비 4종
47	샘복지재단(SAM)	2020. 01.02.	2020. 02.07.	의료장비, 의약품, 영양강화식품, 의학서적 등 577개 품목
48	MSF	-	2020. 02.20.	의료용 보안경, 청진기, UTM 등 8개 품목
49	IFRC	-	2020. 02.21.	코로나19 방역 관련 체온계, RT-PCR 기계 및 시약, 보호장비 등 8개 품목
50	WHO	-	2020. 02.27.	코로나19 방역 관련 체온계, RT-PCR 기계 및 소모품, 산소발생기, 휴대용산소호흡기, 후두경, 압실자 등 19개 품목
51	스위스인도주의지원국(SHA)	-	2020. 03.11.	코로나19 방역 관련 방역 장비 세트 14개 품목, 개인 보호 장비 키트 7개 등 21개 품목
52	아일랜드(Concern Worldwide)	-	2020. 04.01.	식량안보 관련 41개 품목, 식수위생 관련 34개 품목, 영양개선 관련 9개 품목
53	UNICEF	2020. 05.07.	2020. 06.02.	보건 57개, 식수위생 58개, 영양개선 2개, 모니터링 및 평가 5개 품목 등
54	WHO	-	2020. 06.01.	예방접종대상 감염병(VPD) 관련 실험장비 13개 품목
55	WHO	-	2020. 06.05.	중환자 치료, 혈액백 제조, 결핵 관련 장비 총 15개 품목
56	유진벨	2020. 05.27.	2020. 06.05.	환자 치료 세트, 결핵 방지, 병동 자재 등 579개 품목
57	UNFPA	2020. 05.29.	2020. 06.10.	응급모자보건 관련 키트 및 필수 의료장비 총 11개 품목
58	WHO	-	2020. 06.15.	인도지원 사업 수행 차량 3대
59	핀란드 (Finn Church Aid)	2020. 06.15.	2020. 06.24.	인도지원 사업을 위한 사무국 운영 및 물품 구매, 조달 등
60	AFSC (미국 친우 봉사회)	-	2020. 07.06.	온실 자재 등 농업 지원 분야 총 12개 품목

158 대북제재 국면에서 보건복지 분야의 인도주의적 면제 활용 방안 연구

NO.	신청 기관	신청일	승인일	주요 품목
61	남한(남북경제협력 연구소)	-	2020. 07.17.	코로나19 관련 물자
62	남한(남북경제협력 연구소)	2020. 07.15.	2020. 07.22.	ASF 진단을 위한 의료장비 55개 품목
63	UNICEF	2020. 07.21.	2020. 07.24.	코로나19 관련 7개 품목
64	남한	2020. 07.24.	2020. 08.04.	유리 온실 시스템 및 관련 품목
65	남한(MAC)	2020. 08.05.	2020. 08.13.	치과 의료장비
66	MSF	2020. 09.22.	2020. 10.14.	방역물품 , 영양 관련 물자, 다제 내성 결핵 및 결핵 진단장비
67	남한	-	2021. 01.22.	식수개선

주: 비공개 요청 시 홈페이지에 게시가 되지 않음.

자료 : 남북교류협력지원협회, 대북협력민간단체협의회. (2020). 대북지원 민간단체 실무자 역량강화 프로그램 자료집. 남북교류협력지원협회, 대북협력민간단체협의회; UN Security Council(<https://www.un.org/securitycouncil/sanctions/1718/>)

### [부록 3] 주요 유엔면제승인 관련 언론보도 현황

계재일	기사제목	관련 기관
2018.08.07.	유엔 안보리 “대북 제재, 경우에 따라선 면제” 새 지침	유엔 안보리
2018.11.09.	유엔 대북제재위, 유니세프에 대북 인도주의 물품 반입 허가	UNICEF
2018.11.24.	유엔 안보리, 남북철도연결 공동조사 ‘제재 면제’ 승인…대북반출 허용	남한 정부
2018.11.30.	유엔, 유진벨재단 대북지원물자 제재면제 승인	유진벨재단
2018.12.25	유엔 안보리, 남·북 철도착공식 방북 ‘제재 면제’ 승인	남한 정부
2019.01.28.	유엔 안보리, 남북 유해발굴사업 관련 제재 면제	남한 정부
2019.01.31.	남북 도로 공동조사 제재 면제…개성서 실무회담	남한 정부
2019.02.07.	유엔, ‘식수공급’ 월드비전 등 대북지원사업 2건 제재 면제	월드비전인터네셔널
2019.03.09.	유엔 안보리, 남북 이산가족 화상상봉 제재 면제 결정	남한 정부
2019.04.17.	유엔 안보리, 개성 만월대 남북공동발굴 장비 제재면제 승인 (종합)	남한 정부
2019.10.08.	월드컵 예선 ‘평양 원정’ 대북 반출물품, 유엔 제재 면제 완료	남한 정부
2019.12.16.	유엔, 경기도 북한 지원 물자 대북제재 면제 승인	우리민족서로돕기운동 경기도
2020.01.25.	“제재 면제 승인 계기로 남북협력 물꼬트길 바래”	우리민족서로돕기운동 어린이의약품지원본부
2020.02.22.	유엔, 한국NGO 대북 의료지원사업 제재 면제	샘복지재단
2020.05.05.	대북제재위, 한국 NGO 제재 면제 승인…“농업 통한 장애인 재활”	국제푸른나무
2020.06.10.	유엔 대북제재위, WHO·유진벨 재단 제재 면제 승인	유진벨재단
2020.06.25.	박원순 “대북제재 완화 검토해야…방역협력 위해 방북 용의 있어”	서울시
2020.07.21.	한국 민간단체, 북에 열화상 카메라 보낸다… 유엔 제재 면제	남북경제협력연구소
2020.08.12.	유엔, 경기도 대북지원 제재 면제 승인…온실 건설 통한 영양 개선	경기도
2020.08.18.	UN, 한국 민간단체 北인도적지원 또 제재 면제	어린이의약품지원본부
2020.12.01.	유엔 대북제재위, 제재면제 규정 개선	유엔 안보리
2021.02.05.	유엔, 한국 민간단체의 북한 식수개선사업 제재 면제	기관 미공개

자료: 저자 작성.

### [부록 4] 유엔면제 요청 신청서 양식

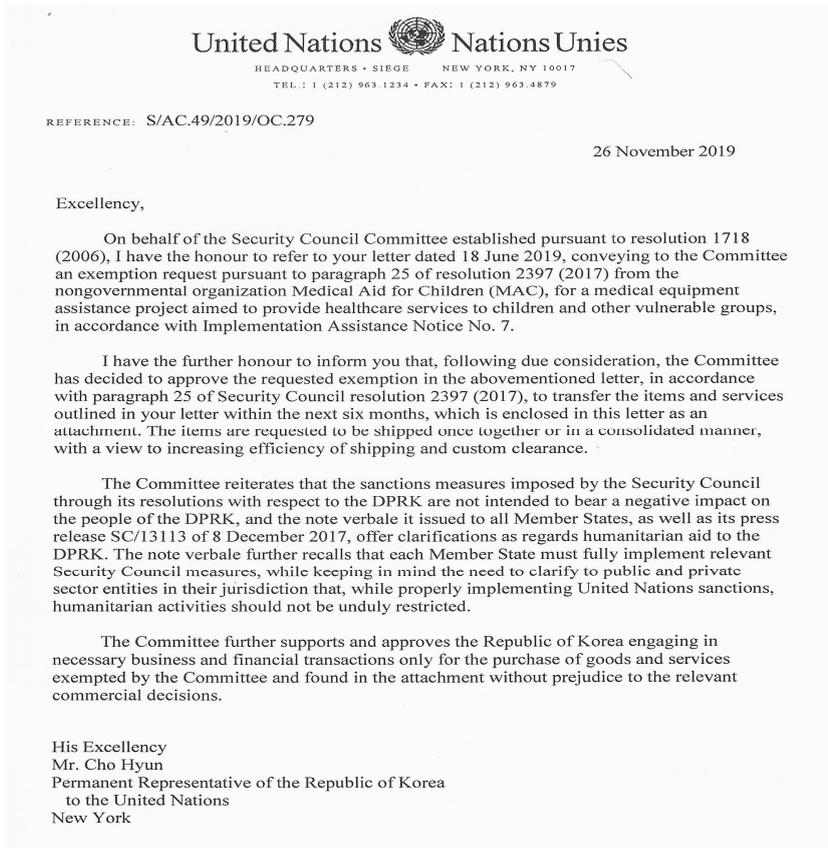
<b>대북 반출물품 제재면제 요청 신청서</b>					
※ 모든 항목 필수 기입				접수번호	
신청자	상호				
	주소				
	대표자				
	담당자	성명		성명	
	전화		FAX		
	이동전화		E-mail		
북측 상대방					
사업의 목적 및 개요		<input type="checkbox"/> 사업개요 - 사업명 : - 사업지역 : - 주요 물자 및 총액 : * 제재 해당 품목 : - 북측 관계기관 : <input type="checkbox"/> 사업목적 <input type="checkbox"/> 세부내용 <input type="checkbox"/> 예상 기대효과			
면제 요청 사유					
수혜자	수혜대상 및 규모	<input type="checkbox"/> 수혜대상 <input type="checkbox"/> 총 수혜규모			
	수혜자 선발 기준				
	분배지역 및 계획				

분배 투명성 (물자전용 방지방안)							
운송	운송일				운송방법		
	출도착(항)	출발			도착		
	운송경로						
금융거래사항	운송	송금인	성명				
			은행명				
			은행 소재지				
		수취인	성명				
			은행명				
			은행 소재지				
	물품	송금인	성명				
			은행명				
			은행 소재지				
		수취인	성명				
			은행명				
			은행 소재지				

물 품 목 록											
HS-CODE	제품명 (국문)	제품명 (영문)	규격	단위	수량	금액 (원)	금액 (달러)	제조사	용도 (목적)	제공 대상	면제 요청

자료: UN Security Council(<https://www.un.org/securitycouncil/sanctions/1718/>).

## [부록 5] 유엔면제승인 서신



REFERENCE: S/AC.49/2019/OC.279

26 November 2019

Excellency,

On behalf of the Security Council Committee established pursuant to resolution 1718 (2006), I have the honour to refer to your letter dated 18 June 2019, conveying to the Committee an exemption request pursuant to paragraph 25 of resolution 2397 (2017) from the nongovernmental organization Medical Aid for Children (MAC), for a medical equipment assistance project aimed to provide healthcare services to children and other vulnerable groups, in accordance with Implementation Assistance Notice No. 7.

I have the further honour to inform you that, following due consideration, the Committee has decided to approve the requested exemption in the abovementioned letter, in accordance with paragraph 25 of Security Council resolution 2397 (2017), to transfer the items and services outlined in your letter within the next six months, which is enclosed in this letter as an attachment. The items are requested to be shipped once together or in a consolidated manner, with a view to increasing efficiency of shipping and custom clearance.

The Committee reiterates that the sanctions measures imposed by the Security Council through its resolutions with respect to the DPRK are not intended to bear a negative impact on the people of the DPRK, and the note verbale it issued to all Member States, as well as its press release SC/13113 of 8 December 2017, offer clarifications as regards humanitarian aid to the DPRK. The note verbale further recalls that each Member State must fully implement relevant Security Council measures, while keeping in mind the need to clarify to public and private sector entities in their jurisdiction that, while properly implementing United Nations sanctions, humanitarian activities should not be unduly restricted.

The Committee further supports and approves the Republic of Korea engaging in necessary business and financial transactions only for the purchase of goods and services exempted by the Committee and found in the attachment without prejudice to the relevant commercial decisions.

His Excellency  
Mr. Cho Hyun  
Permanent Representative of the Republic of Korea  
to the United Nations  
New York

At the same time, the Committee requests relevant organizations delivering humanitarian assistance to the DPRK to adhere to the exemption time limit approved by the Committee and fully respect and abide by relevant national laws, regulations, and licensing requirements governing financial and commercial transactions, and shipping and custom clearance conducted in the jurisdictions of affected Member States.

I wish to inform you that this letter and its annex will be published on the 1718 Committee website for the public, including relevant national authorities involved in reviewing the exempted transfers to the DPRK, for a period of six months.

The Committee would like to thank the Republic of Korea for its diligence.

Please accept, Excellency, the assurances of my highest consideration.



Christoph Heusgen  
Chair  
Security Council Committee established  
pursuant to resolution 1718 (2006)

Attachment:

- List of Goods and Services for Transfer to the DPRK

자료: UN Security Council(<https://www.un.org/securitycouncil/sanctions/1718/>).

## [부록 6] 제20대~제21대 국회의 관련 법률 발의안

### 남북 인도적 협력에 관한 법률안 (안민석의원 대표발의)

의안 번호	7374
----------	------

발의연월일 : 2021. 1. 14.

발 의 자 : 안민석·강민정·김두관·김민기·김승원·  
김영주·김희재·류호정·서동용·양경숙·  
오영환·이규민·이상현·이수진(비)·이용선  
·이원택·장경태·전해숙·최종윤 의원(19인)

제1조(목적) 이 법은 남한과 북한 간의 인도적 지원과 개발협력을 통해 북한 주민의 삶의 질을 개선하고 동포애를 증진하며 남북 주민 간 신뢰를 구축하여 평화통일을 위한 지속가능한 기반 조성에 기여함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에서 “인도협력사업”이란 인도주의 실현과 한반도 평화 정착을 위하여 남북 주민 간 시행되는 인도적 지원, 구호사업 및 개발 협력 사업으로 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업을 말한다.

1. 긴급구호와 피해복구 지원사업
2. 보건의료협력사업
3. 환경보전, 기후변화 및 산림협력사업
4. 농수산협력사업
5. 보육 및 교육협력사업
6. 그 밖에 통일부장관이 인정하는 사업

제3조(기본원칙) ① 인도협력사업은 인간의 존엄을 옹호하고 인류의 복지를 증진하는 인도주의 실현을 최우선으로 한다.

② 인도협력사업은 정치·사회·군사적 상황에 연계하지 않고 인류보편적인 인도주의 원칙에 기반하여 지속적으로 이루어져야 한다.

③ 인도협력사업은 인도적 긴급상황에 대한 대응을 넘어 남북한 상호간 지속가능한 발전에 기여하는 방향으로 이루어져야 한다.

④ 인도협력사업 과정에서 남북 주민들의 참여와 상호이해를 증진하여야 한다.

제4조(정부의 책무) ① 정부는 제3조의 원칙에 따라 인도협력사업에 대한 종합적인 시책을 수립·시행하여야 하며, 이에 필요한 재원을 안정적으로 확보하도록 노력하여야 한다.

② 정부는 지방자치단체 및 민간단체의 인도협력사업이 제3조의 원칙에 따라 자율적으로 추진될 수 있도록 보장하고 이에 필요한 지원을 하여야 한다.

제5조(지방자치단체와 민간단체의 책무) ① 인도협력사업을 수행하는 지방자치단체와 민간단체는 해당 사업을 공정하고 국제적 수준에서 투명하게 추진하여야 한다.

② 인도협력사업을 수행 하는 지방자치단체와 민간단체는 남북한 주민을 포함한 이해관계자들의 신뢰와 기대를 보호하기 위해 최선을 다하여야 한다.

③ 지방자치단체와 민간단체는 인도협력사업을 추진함에 있어 인도주의 원칙을 훼손하거나 영리를 목적으로 한 수단으로 이용하여서는 아니 된다.

제6조(다른 법률과의 관계) 인도협력사업에 관하여는 이 법률의 목적 범위에서 다른 법률에 우선하여 이 법을 적용한다. 다만 이 법에 규정이 없는 경우에는 그러하지 아니하다.

제7조(인도협력사업 민관협력위원회) ① 인도협력사업에 관한 주요 정책을 심의·의결하기 위하여 통일부에 인도협력사업 민관협력위원회(이하 “민관협력위원회”라 한다)를 둔다.

② 민관협력위원회는 다음 각 호의 사항을 심의·의결한다.

1. 인도협력사업에 관한 주요 정책
2. 제11조의 인도협력사업 기본계획 및 집행계획의 수립과 변경에 관한 사항
3. 인도협력사업의 추진과 관련하여 지방자치단체, 민간단체, 국제기구와의 협력에 관한 사항
4. 인도협력사업을 수행하는 민간단체의 독립성과 자율성 증진 및 지원에 관한 사항
5. 인도협력사업의 실효성과 투명성 제고에 관한 사항
6. 그 밖에 인도협력사업과 관련하여 위원장이 중요하다고 판단하여 심의에 부치는 사항

③ 민관협력위원회는 위원장 1명을 포함한 20명 이내의 위원으로 구성하고 위원장은 위원 중에서 호선한다.

④ 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자 중에서 통일부장관이 임명 또는 위촉한다. 다만 위원의 2분의 1 이상은 인도협력사업 민간단체를 대표하는 협의체가 추천하는 민간전문가로 한다.

1. 대북 인도협력사업에 관하여 경험 등 전문성을 갖춘 민간전문가
2. 고위공무원단에 속하는 중앙행정기관과 지방자치단체 소속 공무원
3. 그 밖에 대통령령으로 정하는 자

⑤ 민관협력위원회의 구성과 운영, 인도협력사업 민간단체를 대표하는 협의체의 지정 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제8조(인도협력사업 승인 등의 특례) ① 통일부장관은 인도협력사업을 승인하는 경우 해당 사업을 수행할 기본 인원(이하 “인도협력사업의 기본 인원”이라 한다)과 해당 사업의 수행을 위하여 기본적으로 필요한 물품등(이하 “인도협력사업의 기본 물품등”이라 한다)의 품목을 지정하고, 사업의 기간 등을 고려하여 승인의 유효기간을 정한다.

② 제1항의 승인 유효기간 내에 인도협력사업의 기본 인원이 해당 사업의 수행을 위하여 북한을 방문하는 경우에는 통일부장관에게 신고한 후 횡수에 제한 없이 북한을 방문할 수 있다.

③ 제2항의 신고 후 북한을 방문한 남한 주민이 같은 인도협력사업의 수행을 위하여 북한 주민과 접촉하는 경우에는 접촉신고를 한 것으로 본다.

④ 제1항의 승인 유효기간 내에 인도협력사업의 기본 물품등을 반출하거나 반입하려는 자는 통일부장관에게 신고함으로써 통일부장관의 승인을 갈음할 수 있다. 특례

⑤ 통일부장관은 이 법의 인도주의 원칙에 부합하는 활동을 하는 대북 지원 민간단체 또는 그러한 단체의 연합체에 대하여 남북협력기금 우선 지원 등 필요한 지원을 할 수 있다.

⑥ 제1항부터 제5항까지의 규정에 따른 절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제9조(긴급지원의 특례) ① 긴급하다고 인정되는 지원을 하려는 자는 통일부장관에게 신고하고 지원을 할 수 있다.

② 제1항의 긴급하다고 인정되는 지원의 기준과 신고 절차, 대북 인도지원사업을 하려는 자의 자격에 관한 사항은 통일부령으로 정한다.

제10조(이의신청) ① 다음 각 호의 처분에 대하여 이의가 있는 자는 그 처분이 있었던 것을 안 날부터 1개월 이내, 처분이 있었던 날부터 3개월 이내에 통일부장관에게 이의를 신청할 수 있다.

1. 인도협력사업의 정지·취소 및 조정명령
2. 인도협력사업 관계자의 방문 승인 정지·취소
3. 인도협력사업에 필요한 물품등의 반출·반입 승인 정지·취소 및 조정명령
4. 인도협력사업 수행을 위한 수송장비 운행승인의 정지·취소

② 통일부장관은 제1항에 따른 신청을 받은 날로부터 15일 이내에 심의하여 그 결과를 신청인에게 통보하여야 한다.

제11조(인도·협력사업 기본계획 및 집행계획) ① 통일부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 5년마다 인도협력사업에 관한 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 민관협력위원회의 심의·의결을 거쳐 수립하여야 한다. 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 인도협력사업의 기본방향 및 목표와 제도개선에 대한 사항
2. 인도협력사업 환경에 대한 연구 및 실태조사에 관한 사항
3. 지방자치단체, 민간단체, 국제기구 등을 통한 지원에 관한 사항
4. 그 밖에 인도협력사업을 위하여 필요한 사항

② 통일부장관은 기본계획에 따라 연도별 집행계획(이하 “집행계획”이라 한다)을 민관협력위원회의 심의·의결을 거쳐 수립·시행하여야 한다.

③ 통일부장관은 기본계획 및 집행계획을 수립하거나 변경한 때에는 지체 없이 국회에 보고하여야 한다.

제12조(권한의 위탁) 통일부장관은 대통령령으로 정하는 바에 따라 관련 업무 중 일부를 관련 지방자치단체, 법인, 단체에 위탁할 수 있다. 이 경우 통일부장관은 업무를 위탁받은 법인, 단체가 해당업무를 원활하게 수행할 수 있도록 필요한 지원을 할 수 있다.

## 부 칙

제1조(시행일) 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.

제2조(이 법의 시행을 위한 준비행위) 제7조에 따른 민관협력위원회 위원의 임명, 위원회의 설립준비행위 등 이 법의 시행을 위한 준비행위는 이 법 시행 전에 할 수 있다.

## 남북 보건의료의 교류협력 증진에 관한 법률안 (신현영의원 대표발의)

의안 번호	1298
----------	------

발의연월일 : 2020. 7. 2.

발 의 자 : 신현영·고영인·김병욱·전혜숙·김홍걸·  
김정호·한정애·송영길·이용빈·조정식·  
이원욱·안민석 의원(12인)

### 제1장 총칙

제1조(목적) 이 법은 군사분계선 이남지역(이하 “남한”이라 한다)과 그 이북지역(이하 “북한”이라 한다) 간의 보건의료 분야에 관한 상호 교류 및 협력을 증진하기 위하여 필요한 사항을 규정함으로써 한반도의 평화와 통일에 이바지함을 목적으로 한다.

제2조(기본이념) 이 법은 북한 지역의 보건의료 환경을 개선하고 체계를 정비하는 등 남한과 북한 공동의 보건의료를 발전시키고 미래 통일한국의 일원이 될 남한과 북한 주민의 건강을 증진하기 위하여, 남한과 북한이 평화통일을 지향하는 동반자로서 보건의료 분야의 상호 교류 및 협력을 증진하는 것을 기본이념으로 한다.

제3조(정의) 이 법에서 “남북보건의료교류협력”이란 「남북교류협력에 관한 법률」 제3조에 따른 남북교류·협력으로서 보건의료 분야에 관한 남북교류·협력을 말한다.

제4조(정부의 시책 및 책임) ① 정부는 남북보건의료교류협력을 증진하고 제2조에 따른 기본이념을 구현하기 위한 시책을 마련하여야 한다.

② 정부는 남북 정세의 변화에 관계없이 남북보건의료교류협력을 증진할 수 있도록 노력하여야 한다.

제5조(다른 법률과의 관계) 남북보건의료교류협력을 위한 지원, 왕래, 사업 등 남북보건의료교류협력을 목적으로 하는 행위에 관하여는 이 법률의 목적 범위에서 다른 법률에 우선하여 이 법을 적용한다.

## 제2장 남북보건의료교류협력에 관한 기본계획 및 시행계획

제6조(남북보건의료교류협력에 관한 기본계획) ① 통일부장관은 「남북관계 발전에 관한 법률」 제13조에 따른 남북관계발전기본계획을 수립할 때 남북보건의료교류협력에 관한 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 포함하여 수립하여야 한다.

② 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 남북보건의료교류협력의 기본 목표 및 그 추진 방향
2. 주요 남북보건의료교류협력 사업계획 및 그 추진 방법
3. 남북보건의료교류협력에 필요한 재원의 조달 및 관리 방안
4. 남북보건의료교류협력 조직구성에 관한 사항
5. 남북보건의료교류협력의 증진을 위한 시책
6. 남북보건의료교류협력 증진에 필요한 연구 수행 및 관련 통계와 정보의 관리 방안
7. 그 밖에 남북보건의료교류협력을 증진하기 위하여 필요하다고 인정하는 사항

제7조(연도별 시행계획) ① 통일부장관은 기본계획에 따라 연도별 시행계획을 수립·시행하여야 한다.

② 그 밖에 제1항에 따른 시행계획의 수립·시행에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

## 제3장 남북보건의료교류협력 사업 지원 등

제8조(남북보건의료교류협력을 위한 사업 지원) ① 정부는 남북보건의료교류협력을 위한 다음 각 호의 사업을 활성화하기 위하여 노력하여야 한다.

1. 보건의료 실태조사 및 정보교환에 대한 사업
  2. 보건의료인의 교육·훈련 및 보건의료기술 교류협력 사업
  3. 보건의료기관, 의약품 제조소 등 보건의료 관련 시설에 대한 지원 및 현대화를 위한 교류협력 사업
  4. 의약품, 의료기기 등 보건의료 관련 물품의 지원 및 공동생산을 위한 교류협력 사업
  5. 보건의료와 관련된 남한과 북한의 공동 연구개발사업
  6. 보건의료인의 원활한 의사소통을 위한 의학용어 통일, 사전 공동편찬사업
  7. 보건의료와 관련된 경제개발협력 사업
  8. 그 밖에 남북보건의료교류협력 증진을 위하여 필요하다고 인정한 사업
    - ② 정부는 보건의료 관계 기관이나 보건의료 관련 민간단체가 제1항 각 호의 사업을 수행하는 경우 보조금을 지급하거나 그 밖에 필요한 지원을 할 수 있다.
- 제9조(재난 공동대응 및 긴급지원) ① 정부는 남한 또는 북한에 보건의료 분야 지원이 필요한 재난이 발생할 경우 남한과 북한의 공동대응 및 보건의료인력·의료장비·의약품 등의 긴급지원이 이루어질 수 있도록 노력하여야 한다.
- ② 정부는 북한에 제1항에 따른 재난이 발생한 경우 재난 구조·구호활동을 하는 단체에 대통령령으로 정하는 바에 따라 필요한 지원 또는 지도·감독을 할 수 있다.
- 제10조(감염병에 관한 정보 교류 및 협력 증진) ① 정부는 남한과 북한 주민의 건강에 위해가 되는 감염병(「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 감염병을 말한다. 이하 이 조에서 같다)을 예방·관리하기 위하여 남한과 북한 간 감염병에 관한 정보 교류 및 협력 증진에 노력하여야 한다.

- ② 정부는 남한과 북한 간 감염병에 관한 정보 교류 및 협력 증진을 위하여 북한의 감염병 관련 정책·제도 및 현황 등을 조사·연구하여야 한다.
- ③ 정부는 제1항 및 제2항에 따른 정보 교류 및 협력 증진과 조사·연구 등을 위하여 필요한 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 관련 단체 등에 협력을 요청할 수 있으며, 이에 사용되는 경비의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다.

#### 제4장 남북보건의료교류협력 위원회

- 제11조(남북보건의료교류협력 위원회) ① 정부는 북한과 남북보건의료교류협력에 관한 협의 및 조정을 위한 남북보건의료교류협력 위원회를 설치하도록 노력하여야 한다.
- ② 제1항에 따른 위원회를 준비하기 위한 남측위원회를 설치하며 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

#### 부 칙

이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.

## 남북 보건의료의 교류협력 증진에 관한 법률안 (윤종필의원 대표발의)

의안 번호	3880
----------	------

발의연월일 : 2016. 11. 28.

발 의 자 : 윤종필·김성태·이종구·윤소하·박덕흠·  
권석창·정우택·하태경·이학재·박명재 의원  
(10인)

### 제1장 총칙

제1조(목적) 이 법은 군사분계선 이남지역(이하 “남한”이라 한다)과 그 이북지역(이하 “북한”이라 한다) 간의 보건의료 분야에 관한 상호 교류 및 협력을 증진하기 위하여 필요한 사항을 규정함으로써 한반도의 평화와 통일에 이바지함을 목적으로 한다.

제2조(기본이념) 이 법은 북한 지역의 보건의료 환경을 개선하고 체계를 정비하는 등 남한과 북한 공동의 보건의료를 발전시키고 미래 통일한국의 일원이 될 남한과 북한 주민의 건강을 증진하기 위하여, 남한과 북한이 평화통일을 지향하는 동반자로서 보건의료 분야의 상호 교류 및 협력을 증진하는 것을 기본이념으로 한다.

제3조(정의) 이 법에서 “남북보건의료교류협력”이란 「남북교류협력에 관한 법률」 제3조에 따른 남북교류·협력으로서 보건의료 분야에 관한 남북교류·협력을 말한다.

제4조(정부의 시책 및 책임) ① 정부는 남북보건의료교류협력을 증진하기 위하여 제2조에 따른 기본이념을 구현하기 위한 시책을 마련하여야 한다.

② 정부는 남북 정세의 변화에 관계없이 남북보건의료교류협력을 증진할 수 있도록 노력하여야 한다.

제5조(다른 법률과의 관계) 남북보건의료교류협력을 위한 지원, 왕래, 사업 등 남북보건의료교류협력을 목적으로 하는 행위에 관하여는 이 법률의 목적 범위에서 다른 법률에 우선하여 이 법을 적용한다.

## 제2장 남북보건의료교류협력에 관한 기본계획 및 시행계획

제6조(남북보건의료교류협력에 관한 기본계획) ① 통일부장관은 「남북교류협력에 관한 법률」 제4조에 따른 남북교류협력 추진협의회의 심의·의결을 거쳐 남북보건의료교류협력에 관한 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 5년마다 수립하여야 한다.

② 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 남북보건의료교류협력의 기본 목표 및 그 추진 방향
2. 주요 남북보건의료교류협력 사업계획 및 그 추진 방법
3. 남북보건의료교류협력에 필요한 재원의 조달 및 관리 방안
4. 남북보건의료교류협력의 증진을 위한 시책
5. 남북보건의료교류협력 관련 통계 및 그 정보의 관리 방안
6. 그 밖에 남북보건의료교류협력을 증진하기 위하여 필요하다고 인정하는 사항

제7조(연도별 시행계획) ① 통일부장관은 기본계획에 따라 연도별 시행계획을 수립·시행하여야 한다.

② 그 밖에 제1항에 따른 시행계획의 수립·시행에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

## 제3장 남북보건의료교류협력 사업 지원 등

제8조(남북보건의료교류협력을 위한 사업 지원) ① 정부는 남북보건의료교류협력을 위한 다음 각 호의 사업을 활성화하기 위하여 노력하여야 한다.

1. 보건의료인 및 보건의료기술의 교육·연구 등을 위한 교류협력 사업
2. 보건의료기관, 의약품 제조소 등 보건의료 관련 시설에 대한 지원 및 현대화를 위한 교류협력 사업

3. 의료품, 의료기기 등 보건의료 관련 물품의 지원을 위한 교류협력 사업
  4. 보건의료와 관련된 남한과 북한의 공동 연구개발사업
  5. 그 밖에 남북보건의료교류협력 증진을 위하여 필요하다고 인정한 사업
- ② 정부는 보건의료 관계 기관이나 보건의료 관련 민간단체가 제1항 각 호의 사업을 수행하는 경우 보조금을 지급하거나 그 밖에 필요한 지원을 할 수 있다.

제9조(재난 공동대응 및 긴급지원) ① 정부는 남한 또는 북한에 보건의료 분야 지원이 필요한 재난이 발생할 경우 남한과 북한의 공동대응 및 보건의료인력·의료장비·의약품 등의 긴급지원이 이루어질 수 있도록 노력하여야 한다.

- ② 정부는 북한에 재난이 발생한 경우 재난 구조·구호활동을 하는 단체에 대통령령으로 정하는 바에 따라 필요한 지원 또는 지도·감독을 할 수 있다.

제10조(감염병에 관한 정보 교류 및 협력 증진) ① 정부는 남한과 북한 주민의 건강에 위해가 되는 감염병(「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 감염병을 말한다. 이하 이 조에서 같다)을 예방·관리하기 위하여 남한과 북한 간 감염병에 관한 정보 교류 및 협력 증진에 노력하여야 한다.

- ② 정부는 남한과 북한 간 감염병에 관한 정보 교류 및 협력 증진을 위하여 북한의 감염병 관련 정책·제도 및 현황 등을 조사·연구하여야 한다.

- ③ 정부는 제1항 및 제2항에 따른 정보 교류 및 협력 증진과 조사·연구 등을 위하여 필요한 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 관련 단체 등에 협력을 요청할 수 있으며, 이에 사용되는 경비의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다.

#### 제4장 남북보건의료교류협력 위원회

- 제11조(남북보건의료교류협력 위원회) ① 정부는 북한 당국과 남북보건 의료교류협력과 관련한 남한과 북한 간 협의 및 조정을 위한 남북보건 의료교류협력 위원회를 설치하기 위하여 노력하여야 한다.
- ② 제1항에 따른 남북보건의료교류협력 위원회의 운영에 대한 지원과 관리 및 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

#### 부 칙

이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.

## 남북한 간의 인도지원과 개발협력에 관한 법률안 (이인영의원 대표발의)

의안 번호	4400
----------	------

발의연월일 : 2016. 12. 15.

발 의 자 : 이인영·박 정·서영교·박홍근·안호영·  
인재근·김철민·권미혁·박남춘·김영호·  
황주홍·기동민·유은혜·원혜영·강창일·  
김영진·김종훈·김병기·홍일표·이용호·  
강훈식·이정미·추혜선·김해영·심재권·  
김현미·천정배 의원 (27인)

제1조(목적) 이 법은 남북한 간의 인도적 지원과 개발협력을 통해 북한주민이 생존권의 위기를 극복하도록 돕고 북한주민의 삶의 질을 개선하여 동포애의 증진과 남북 주민간 신뢰구축을 통해 평화통일을 위한 지속가능한 기반 조성에 기여함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에서 “인도·협력사업”이란 북한주민에 대한 인도적 목적의 지원과 개발협력 사업으로 다음 각 호에 해당되는 사업을 말한다.

1. 각종 재난에 대한 긴급구호와 피해복구를 지원하는 사업
2. 생존권적 위기 상황에 있는 북한 주민들을 지원하는 사업
3. 식량난 해소를 위한 농업개발협력에 관한 사업
4. 보건위생 상태의 개선을 위한 보건의료개발협력에 관한 사업
5. 자연재해 예방을 위한 산림복구 및 환경보전을 지원하는 사업
6. 북한주민에 대한 인도적 지원과 개발협력으로 통일부장관이 인정하는 사업
7. 기타 북한주민에 대한 인도적 지원과 개발협력으로 제7조의 민관협력위원회가 심의·의결하는 사업

제3조(기본원칙) ① 인도·협력사업은 인도주의 실현을 최우선으로 한다.

- ② 인도·협력사업은 정치군사적 상황에 연계하지 않고 인도주의 원칙에 기반하여 중립적으로 이루어져야 한다.

③ 인도·협력사업은 인도적 긴급사태에 대한 대응을 넘어 남북한 상호 간 지속가능한 발전에 기여하는 방향으로 이루어져야 한다.

④ 인도·협력사업 과정에서 북한 주민들의 참여를 통한 북한주민의 역량강화를 도모하여야 한다.

제4조(정부의 책무) ① 정부는 제3조의 원칙에 따라 인도·협력사업에 대한 종합적인 시책을 수립·시행하여야 하며, 이에 필요한 재원을 안정적으로 확보하도록 노력하여야 한다.

② 정부는 지방자치단체 및 민간단체의 인도·협력사업이 제3조의 원칙에 따라 자율적으로 추진될 수 있도록 보장하고 이에 필요한 지원을 하여야 한다.

제5조(지방자치단체와 민간단체의 책무) ① 인도·협력사업을 수행하는 지방자치단체와 민간단체는 인도·협력사업이 공정하고 국제적 수준에서 투명하게 이루어지도록 한다.

② 인도·협력사업을 수행하는 지방자치단체와 민간단체는 남북한 주민을 포함한 이해관계자들의 신뢰와 기대를 보호하기 위해 최선을 다하여야 한다.

③ 지방자치단체와 민간단체는 인도·협력사업을 추진함에 있어 인도주의 원칙을 훼손하거나 영리적 이익을 추구하기 위한 수단으로 이용해서는 안된다.

제6조(다른 법률과의 관계) 인도·협력사업에 관하여는 다른 법률에 우선하여 이 법을 적용하되 이 법에 규정이 있는 경우를 제외하고는 「남북관계 발전에 관한 법률」과 「남북교류협력에 관한 법률」 등 관련 법률에 따른다.

제7조(인도·협력사업 민관협력위원회) ① 사회적 합의에 기초하여 인도·협력사업에 관한 주요 정책을 심의·의결하기 위해 '인도·협력사업 민관협력위원회'(이하 "위원회"라 한다)를 통일부에 둔다.

② 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의·의결한다.

1. 인도·협력사업에 관한 주요 정책
2. 제8조의 인도·협력사업 기본계획 및 집행계획의 수립과 변경에 관한 사항
3. 제10조의 남북인도협력추진단의 구성에 관한 사항
4. 인도·협력사업 해당 여부에 관한 사항
5. 인도·협력사업에 관한 지방자치단체·민간단체·국제기구와의 협력에 관한 사항
6. 인도·협력사업 민간단체의 독립성과 자율성 증진에 관한 사항
7. 인도·협력사업의 실효성과 투명성 증진에 관한 사항
8. 그 밖에 인도·협력사업을 위하여 필요한 사항

③ 위원회는 위원장 1인을 포함한 20명 이내의 위원으로 구성하며 통일부 장관이 임명하거나 위촉한다.

④ 위원은 통일부 장관과 국회, 대북협력민간단체협의회가 동수로 추천한다. 위원회에는 대북지원 민간단체, 종교계, 보건의료계, 농업계, 학계 등의 대표성 있는 인사가 참여할 수 있도록 한다.

⑤ 그 밖에 위원회 구성 및 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제8조(인도·협력사업 기본계획 및 집행계획) ① 통일부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 5년마다 인도·협력사업에 관한 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 위원회의 심의·의결을 거쳐 수립하여야 한다. 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 인도·협력사업의 기본방향 및 목표와 제도개선에 대한 사항
2. 인도·협력사업 환경에 대한 연구 및 실태조사에 관한 사항
3. 지방자치단체·민간단체·국제기구 등을 통한 지원에 관한 사항
4. 그 밖에 인도·협력사업을 위하여 필요한 사항

② 통일부장관은 기본계획에 따라 연도별 집행계획(이하 “집행계획”이라 한다)을 위원회의 심의·의결을 거쳐 수립·시행하여야 한다.

③ 통일부장관은 기본계획 및 집행계획을 수립하거나 변경한 때에는 지체 없이 국회에 보고하여야 한다.

제9조(민간단체 활동에 대한 특례) ① 정부는 민간단체가 자체적으로 조성한 재원으로 추진하는 제2조 제1호 및 제2호의 인도·협력사업이 원활하게 진행될 수 있도록 자율성을 최대한 보장해야 한다.

② 제1항의 인도·협력사업에 대하여 남북한주민접촉, 남북한방문, 물자반입반출 등을 제한할 필요가 있을 경우 위원회의 심의·의결을 거쳐야 한다.

제10조(남북인도협력추진단 설립과 운영) ① 정부는 인도·협력사업 추진과 그와 관련한 연구·정책개발 등을 수행하기 위해 ‘남북인도협력추진단’(이하 “추진단”이라 한다)을 설립한다.

② 추진단은 법인으로 하며 그 주된 사무소의 소재지에 설립등기함으로써 성립한다.

③ 추진단에는 이사장 1명을 포함한 10명 이내의 이사를 두며 이사장과 이사는 위원회의 동의를 받아 통일부장관이 임명한다.

④ 추진단은 다음 각 호의 사업을 수행하며 각 호의 사업을 수행하는 별도의 담당부서를 둘 수 있다. 단, 추진단은 인도·협력사업을 직접 수행하지 아니한다.

1. 인도·협력사업 수요에 관한 조사·연구
2. 인도·협력사업을 위한 정책 대안의 개발
3. 민간단체에 대한 남북협력기금 지원 등 정부가 위탁하는 인도·협력사업 관련 사업
4. 인도·협력사업단체 전문 인력 양성과 교육 지원 사업
5. 각종 인도·협력사업의 실효성과 투명성 평가 사업

6. 긴급 재난에 따른 긴급 구호 매뉴얼 작성과 추진
7. 기타 위원회와 통일부 장관이 지정하는 사업
- ⑤ 추진단은 다음 각 호의 재원으로 운영한다.
1. 정부의 출연금
  2. 그 밖의 수입금
- ⑥ 추진단은 「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률」 제5조제2항 각 호의 부분 본문에도 불구하고 자발적으로 기탁되는 금품을 사용목적에 부합되는 범위에서 통일부장관의 승인을 받아 접수할 수 있다.
- ⑦ 그 밖에 추진단의 구성, 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
- 제11조(관련 기관 등의 협조와 권한의 위탁) ① 통일부장관은 이 법의 목적을 달성하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 관계 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장, 인도·협력사업 민간단체의 장에게 협조를 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 관계 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장, 인도·협력사업 민간단체의 장은 특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다.
- ② 통일부장관은 대통령령으로 정하는 바에 따라 관련 업무 중 일부를 추진단과 관련 지방자치단체, 법인·단체에 위탁할 수 있다. 이 경우 통일부장관은 업무를 위탁받은 추진단과 관련 법인·단체가 해당업무를 원활하게 수행할 수 있도록 필요한 지원을 할 수 있다.
- 제12조(별칙 적용에서 공무원 의제) 추진단의 임직원은 이 법에 따른 직무수행과 관련하여 「형법」 제127조와 제129조부터 제132조까지의 규정을 적용할 때에는 공무원으로 본다.

## 부 칙

이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.

## 북한주민에 대한 인도적 지원 등에 관한 특별법안 (박주민의원 대표발의)

의안 번호	9515
----------	------

발의연월일 : 2017. 9. 21.

발 의 자 : 박주민·박남춘·이재정·추혜선·김정우·  
민병두·전혜숙·전해철·김철민·김현권·  
노용래·윤종오·김경진·표창원 의원  
(14인)

### 제1장 총칙

제1조(목적) 이 법은 북한주민에 대한 식량, 의약품 등 물품과 농업 및 보건·의료 기술 지원 등에 관하여 필요한 사항을 규정함으로써 북한주민의 기본적 생존권 보장을 위한 인도적 지원을 하도록 하는 것을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “북한주민”이라 함은 군사분계선 이북지역(이하 “북한”이라 한다)에 살고 있는 사람을 말한다.
2. “인도적 지원”이라 함은 인도주의에 따라 북한 주민의 식량난, 보건·의료 문제 등의 해결을 통한 생존권 보장을 위하여 식량·농업 및 의료 등의 부문에서 이 법이 정하는 바에 따라 지원하는 것을 말한다.

제3조(국가 등의 책무) ① 국가는 북한 주민의 기본적 생존권 보장이 위협 받는 경우에 북한주민에 대하여 남북 간 정치, 경제협력 등의 상황과 관계없이 인도적 지원을 하여야 한다.

- ② 국가는 인도적 지원에 있어서 식량·의약품 등의 지원과 함께 농업 및 보건·의료기술 등의 체계적 지원을 하도록 노력하여야 한다.
- ③ 국가는 인도적 지원에 있어서 분배의 투명성 확보 및 군사적 용도로의 전용방지를 위한 필요한 조치를 취하여야 한다.

- ④ 국가는 민간단체의 인도적 지원을 적극 권장하고 이를 지원하여야 한다.
- ⑤ 국가는 북한주민에 대한 인도적 지원을 위하여 국제적 협력체계를 구축하기 위한 노력을 하여야 한다.
- 제4조(다른 법률과의 관계) 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법을 우선하여 적용한다.

## 제2장 인도적 지원을 위한 기본계획의 수립 등

- 제5조(인도적 지원 기본계획 등) ① 통일부장관은 북한주민의 생존권 보장과 인도적 지원(이하 “인도적 지원등”이라 한다)을 위하여 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 5년마다 수립·시행하여야 한다.
- ② 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.
1. 인도적 지원의 목적·개요·사업별 투자계획·시행기간·분기별 자금사용계획에 관한 사항
  2. 효과적인 인도적 지원을 위한 실태조사 등 북한과의 협조방안에 관한 사항
  3. 인도적 지원의 실효성과 투명한 배분에 대한 분석·평가에 관한 사항
  4. 인도적 지원에 지방자치단체와 민간단체의 참여를 권장할 방안에 관한 사항
  5. 그 밖에 인도적 지원에 관하여 대통령령으로 정하는 사항
- ③ 통일부장관은 기본계획에 따라 연도별 인도적 지원을 위한 집행계획(이하 “집행계획”이라 한다)을 수립·시행하여야 한다.
- ④ 통일부장관은 제1항 및 제3항에 따른 기본계획 및 집행계획을 수립하거나 변경하는 때에는 미리 관계 중앙행정기관의 장 및 관계 지방자치단체의 장과 협의한 후 제7조의 규정에 따른 북한주민인도적지원특

별위원회의 심의를 거쳐야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 사항을 변경하는 경우에는 그러하지 아니하다.

⑤ 통일부장관은 제1항 및 제3항에 따른 기본계획 및 집행계획을 수립하거나 변경하는 때에는 지체 없이 이를 국회 소관 상임위원회에 보고하고 관계 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장에게 통보하여야 한다.

⑥ 그 밖에 기본계획 및 집행계획 수립의 절차·방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제6조(사전협의) ① 관계 행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장이 이 법의 규정에 따른 인도적 지원을 하고자 하는 경우에는 통일부장관과 미리 협의하여야 하며, 통일부장관은 협의과정에서 이북5도위원장의 의견을 들어야 한다.

② 인도적 지원을 위하여 관계 행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장이 북한 당국, 기관 및 단체 등과 체결한 협약내용 지원사업 시행에 관한 합의서 및 부대각서 등을 작성하거나 이를 전달하고자 하는 때에는 미리 통일부장관과 협의하여야 한다.

③ 통일부장관이 인도적 지원을 위하여 북한과 합의서 및 부대각서를 체결하고자 하는 때에는 그 합의서 및 부대각서 내용에 관하여 미리 관계기관의 장과 협의하여야 한다. 다만, 긴급을 요하는 사업인 경우에는 그러하지 아니하다.

④ 통일부장관은 제1항에 따른 협의를 함에 있어 인도적 지원을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 인도적 지원 규모의 축소·조정 또는 변경을 요구할 수 있다.

⑤ 통일부장관은 인도적 지원 업무 또는 활동에 종사하는 국내 기관·단체 간의 역할을 분담·조정할 수 있다.

⑥ 그 밖에 사전협의의 범위·기준 및 절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

## 제3장 북한주민인도적지원협의회 설치 등

제7조(북한주민인도적지원협의회) ① 인도적 지원에 관한 다음 각 호의 사항을 협의·조정하고, 중요 사항을 심의·의결하기 위하여 통일부에 북한주민인도적지원협의회(이하 “협의회”라 한다)를 둔다.

1. 인도적 지원등의 중요정책에 관한 사항
  2. 인도적 지원등의 기본계획 및 집행계획의 수립·변경에 관한 사항
  3. 관계 행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장이 수행하는 인도적 지원 등 업무의 협의·조정에 관한 사항
  4. 관련 정부기관 사이의 정보교류 등에 관한 사항
  5. 인도적 지원등에 대하여 외국정부·국제기구·국제단체·민간단체와의 업무협조에 관한 사항
  6. 그 밖에 인도적 지원등에 관한 업무로써 대통령령으로 정하는 사항
- ② 특별위원회는 위원장 1명을 포함하여 15인 이내의 위원으로 구성한다.
- ③ 위원장은 통일부장관이 되며, 협의회의 업무를 총괄한다.
- ④ 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 국무총리가 임명하거나 위촉한다.
1. 기획재정부차관, 산업통상자원부차관, 농림축산식품부차관, 보건복지부차관, 이북5도위원장
  2. 북한주민지원 혹은 인도적 지원 분야에 전문지식 및 경험이 풍부한 사람으로서 국회가 선출하는 5인
  3. 대한적십자사 총재
  4. 관련 대북지원 단체(「비영리민간단체지원법」 제2조에 따른 비영리민간단체를 말한다)에서 추천한 사람 중에서 위원장이 위촉하는 사람
- ⑤ 그 밖에 협의회의 구성·운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제8조(실무위원회) ① 협의회에는 협의회에 상정할 의안(議案)을 준비하고, 협의회 위임을 받은 사무를 처리할 실무위원회를 둔다.

② 실무위원회의 효율적 운영과 안건 심의를 위하여 필요한 경우 실무위원회 소속으로 분야별 전문위원회를 둘 수 있다.

③ 그 밖에 실무위원회 및 분야별 전문위원회의 구성·운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제9조(계획수립의 협조) ① 협의회는 대통령령으로 정하는 바에 따라 기본계획 또는 집행계획의 수립·시행 등 그 소관사무에 관하여 필요한 때에는 관계 중앙행정기관의 장 및 공공단체의 장 등에 대하여 자료의 제출, 의견의 진술, 그 밖에 필요한 사항에 관하여 협조를 요청할 수 있다.

② 제1항에 따라 협조 요청을 받은 사람은 특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다.

#### 제4장 인도적 지원사업 등

제10조(인도적 지원사업의 내용) 이 법에 따른 인도적 지원활동은 다음 각 호에 해당하는 사업으로 한다.

1. 식량 지원 사업
2. 농업생산을 위한 비료, 비닐, 농자재 등 농업 지원 사업
3. 축산업 관련 시설 설치, 자재 지원 등 축산업 지원 사업
4. 의료시설, 의료기구, 의약품 등 의료 지원 사업
5. 「재해구호법」 제4조제1항에 규정된 내용의 긴급구호활동 사업
6. 그 밖에 대통령령으로 정하는 지원 사업

제11조(인도적 지원사업의 방법) ① 국가와 지방자치단체가 북한주민에 대한 인도적 지원사업을 추진하려는 경우 기본계획의 범위에서 하여야 한다.

② 제1항에 따른 인도적 지원사업은 국가 또는 지방자치단체가 인도적 지원등을 위하여 북한 당국에 무상 또는 유상으로 제공하는 직접지원과 국제기구를 통하여 제공하는 간접지원의 방식으로 행한다.

③ 정부는 이외에도 민간단체, 대학, 기업 등 민간차원의 인도적 지원사업을 지원 할 수 있다.

제12조(인도적 지원사업의 실태조사) ① 통일부장관은 대북 인도적 지원사업의 실태를 정기적으로 조사하여야 한다.

② 제1항에 따른 실태조사는 지원사업의 항목별로, 분배의 투명성과 효과성을 평가할 수 있도록 구체적으로 이루어져야 한다.

③ 통일부장관은 실태조사를 위하여 인도적 지원사업에 대한 현장 조사를 실시하여야 하며, 이를 위하여 민관 합동 현장 조사단을 구성하여야 한다.

④ 제1항에 따른 실태조사의 방법·내용 및 민관 합동 현장 조사단의 구성에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제13조(인도적 지원사업의 중단) 국가는 인도적 지원물품이 이 법에서 정하고 있는 용도 외에 군사적 용도로 전용되는 등 그 목적을 달성하기 어렵게 된 경우 인도적 지원사업을 중단하여야 한다.

제14조(홍보 및 교육) 국가는 국민에게 동포애와 인도주의 정신에 따른 북한 주민에 대한 인도적 지원의 필요성을 알리고 중요성을 일깨우기 위한 홍보 및 교육에 관한 시책을 강구하여야 한다.

## 제5장 보칙

제15조(국회에 대한 보고) ① 통일부장관은 제12조에 따른 실태조사에 관한 결과보고서를 작성하고 매년 정기국회 개회 전까지 국회 소관 상임위원회에 보고하여야 한다.

- ② 제1항에 따른 보고서의 작성 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
- 제16조(재정상의 조치) 국가는 이 법률이 규정한 국가의 책무 및 사업을 이행하기 위하여 필요한 재원을 안정적으로 확보하여야 한다.
- 제17조(권한의 위임·위탁) ① 통일부장관은 이 법에 따른 권한의 일부를 대통령령이 정하는 바에 따라 다른 행정기관의 장에게 위탁하거나 그 소속 기관의 장 또는 지방자치단체장에게 위임할 수 있다.
- ② 통일부장관은 이 법에 따른 권한의 일부를 대통령령이 정하는 바에 따라 관련있는 법인·단체에 위탁 할 수 있다.

## 부 칙

이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.

## 간행물 회원제 안내

### 회원에 대한 특전

- 본 연구원이 발행하는 판매용 보고서는 물론 「보건복지포럼」, 「국제사회보장리뷰」도 무료로 받아보실 수 있으며 일반 서점에서 구입할 수 없는 비매용 간행물은 실비로 제공합니다.
- 가입기간 중 회비가 인상되는 경우라도 추가 부담이 없습니다.

### 회원 종류

전체 간행물 회원

120,000원

보건 분야 간행물 회원

75,000원

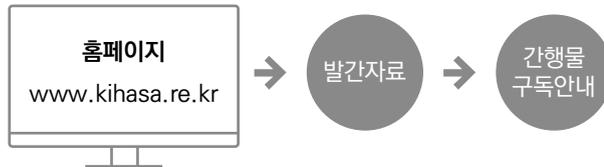
사회 분야 간행물 회원

75,000원

정기 간행물 회원

35,000원

### 가입방법



### 문의처

- (30147) 세종특별자치시 시청대로 370 세종국책연구단지  
사회정책동 1~5F  
간행물 담당자 (Tel: 044-287-8157)

## KIHASA 도서 판매처

- 한국경제서적(총판) 02-737-7498
- 영풍문고(종로점) 02-399-5600
- Yes24 <http://www.yes24.com>
- 교보문고(광화문점) 1544-1900
- 알라딘 <http://www.aladdin.co.kr>