

# 한반도 평화시대를 여는 남북 민간교류협력

Ⅰ 일시: 2018년 9월 28일(금) 오후2시

Ⅰ 장소: 세종문화회관 1층 예인홀

## □ 프로그램 □

### Ⅰ 정책토론회

- 사회: 김영수 공동대표 (우리민족서로돕기운동)
- 발제
  1. 대북제제와 남북교류협력, 양립 가능한가?
    - 김남주 변호사 (법무법인 도담)
  2. 스포츠 교류를 통해 본 민간 사회문화교류 활성화 방안
    - 김경성 이사장 (남북체육교류협회)
  3. 민간의 대북협력사업 정상화를 위한 과제와 해법 모색
    - 강영식 사무총장 (우리민족서로돕기운동)
- 토론
  - 김광길 변호사 (수륵아시아 법률사무소)
  - 조정훈 소장 (아주대학교 아주통일연구소)
  - 최은아 사무처장 (615공동선언실천 남측위원회)
  - 최혜경 사무총장 (어린이어깨동무)



## □ 발 제 문 □

### 1. 대북제제와 남북교류협력, 양립 가능한가? | 5쪽

김 남 주 변호사 (법무법인 도담)

### 2. 스포츠 교류를 통해 본 민간 사회문화교류 활성화 방안 | 25쪽

김 경 성 이사장 (남북체육교류협회)

### 3. 민간의 대북협력사업 정상화를 위한 과제와 해법 모색 | 41쪽

강 영 식 사무총장 (우리민족서로돕기운동)



# 대북제재와 남북교류협력 양립가능한가?1)

김남주 변호사 (법무법인 도담)

## 1. 대북제재 현황

- 국제적 규범력이 있는 유엔 안보리 제재와 개별 국가가 주권에 기하여 북한에 대한 제재를 하는 양자(독자)제재로 나눌 수 있음.
  - 유엔 안보리 제재는 2006년 1차 핵실험에 대한 제재를 시작으로 2017년 12월 2397호 (2017)까지 총 10회에 걸친 제재 결의가 있었음.

결의번호 (채택년도)	1718호 (2006년)	1874호 (2009년)	2087호 (2013년)	2094호 (2013년)
원인행위	1차 핵실험 (2006.10.9.)	2차 핵실험 (2009.5.25.)	탄도미사일발사 (2012. 12. 12)	3차 핵실험 (2013.2.12.)
주요내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 탱크 등 재래식 무기, 사치품 수입금지</li> <li>• 핵개발 관련 인물 제재</li> <li>• 안보리 산하 제재위원회 구성 (일명 1718 위원회)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 소형무기를 제외한 모든 무기 수입 금지</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 제재 대상자/물품 확대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 회원국들에게 북한의 핵/탄도미사일 프로그램에 기여할 수 있는 대량현금을 포함한 금융·여타 자산 또는 재원의 제공을 금지</li> <li>• 북한 화물 검색, 검색 거부시 입항 거부</li> </ul>
결의번호 (채택년도)	2270호 (2016년)	2321호 (2016년)	2356호 (2017년)	2371호 (2017년)
원인행위	4차 핵실험 (2016.1.6.)	5차 핵실험 (2016.9.9.)	탄도미사일 발사	탄도미사일발사 (화성 14형)
주요내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 소형무기를 포함한 모든 무기 수입 금지</li> <li>• 제재결의 위반자 추방 의무</li> <li>• 대량살상무기 관련 석탄, 철광</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 무연탄 수출 상한 설정</li> <li>• 북한 은행의 해외 지점·사무소의 신규 개설 금지/폐쇄</li> <li>• 회원국 금융기</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 제재 대상자에 대한 제재 강화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 석탄, 철광석 등 수출 전면 금지</li> <li>• 해산물 수출 금지</li> <li>• 북한 노동자에 대한 추가 노동</li> </ul>

1) 2018. 8. 14., ‘판문점 선언 이행, 남북관계 발전을 위한 대북제재 해결방안’ 토론회의 발제문에 기초하여 일부 수정하고 추가하였다.

	석 등 수출 금지	관의 북한내 활동금지, 폐쇄(예외: 인도지원 등)		허가 금지 · 북한 소속 개인/단체와 신규 합작회사 설립, 추가 투자 금지
결의번호 (채택년도)	2375호 (2017년)		2397호 (2017년)	
원인행위	6차 핵실험 (2017.9.2.)		탄도미사일 발사(화성 15형)	
주요내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 정제유 수입을 금지하되, 예외적으로 민생목적이고 연간 200만 배럴 범위 내에서 허용</li> <li>· 원유 현수준으로 수입 금지</li> <li>· 석유 수출 금지</li> <li>· 북한 노동자에 대한 신규 노동허가 금지</li> <li>· 신규 합작사업 금지, 기존 합작사업 120내 폐쇄(예외: 비상업적 공공 인프라사업 등으로서 제재위원회로부터 사전 허가된 사업)</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>· 민생목적용 원유 수입 연간 400만 배럴로 제한</li> <li>· 정제유 연간 50만배럴로 제한</li> <li>· 북한 노동자 북한으로 송환</li> </ul>	

- 양자제재는 개별 국가의 주권에 기하여 북한에 대한 독자제재로서 남한, 미국, EU, 일본 등에 의해 실시하고 있음.

## 2. 안보리 대북 제재의 법적근거

### □ 북한의 주장

- 북한은 일관되게 유엔 안보리 제재 결의에 대해 법적 근거가 없다고 주장하고 있음<sup>2)3)4)</sup>. 북한 주장의 요지는 아래와 같음.
- 안보리의 일반적 권능을 규정한 유엔헌장 39조는 제재결의의 법적 근거가 될 수 없다.
- 핵실험과 미사일 시험발사는 평화에 대한 위협으로 볼 수 없다. 국제조약 어디에도 핵실험을 국제평화와 안보에 대한 위협으로 간주한 규정이 없다.

2) 2016. 5. 23. 주 유엔 북한 대사 자성남은 유엔사무총장 반기문에게 안보리 제재의 법적 근거가 없다는 취지의 서신을 보냈다.

[출처: 한국일보], “대북제재 결의 법률적 근거 제시하라”

3) 2017. 2. 2. 조선법률가위원회 대변인 문답

4) 2017. 9. 12. 북한 제네바 대표부 한대성 대사는 스위스 제네바 유엔 사무국에서 열린 군축회의에서 “가장 강력한 용어로 단호히, 법적 근거가 없는 안전보장이사회 결의를 거부한다”고 말했다.

[출처: 중앙일보] 北 제네바 대사 “유엔 대북제재, 법적 근거 없어…단호히 거부”

- 미국과 다른 나라들은 2천회가 넘는 핵실험을 했지만 제재를 받지 않았다. 북한만 제재하는 것은 국제기구의 생명인 공정성을 잃은 행위다.
- NPT 탈퇴는 적법 절차에 따라 합법적으로 이루어졌고, 탈퇴가 다른 나라에 의해 인정받아야 한다는 규정도 없다.

#### □ 유엔사무국의 견해

- 유엔사무국은 대북 안보리 제재 근거로 유엔 헌장 제39조를 제시함.
  - 헌장 제39조는 “안전보장이사회는 평화에 대한 위협 등, 평화의 파괴 또는 침략행위의 존재를 결정하고, 국제평화와 안전을 유지하거나 이를 회복하기 위하여 권고하거나, 또는 제41조 및 제42조에 따라 어떠한 조치를 취할 것인지를 결정한다”고 규정하고 있음.

#### □ 검토

- 유엔헌장에 따르면 10회에 걸친 대북 안보리 제재 결의는 유엔헌장에 근거하여 성립되었다고 판단됨.
  - 39조를 포함한 헌장 제7장 이하 제규정은 안보리에게 비무력적 제재와 무력적 행동을 결정할 권한을 부여하였다고 판단되고, 유엔 창설 이후 대북 결의 이외에도 헌장 제39조에 근거하여 수많은 안보리 결의가 성립되고 집행되어 왔음
  - 헌장 제39조는 제재 대상이 되는 ‘평화에 대한 위협’, ‘평화의 파괴’, ‘침략행위의 존재’에 대하여 구체적으로 정의내리고 있지는 않지만, 그 내용이 추상적이라는 이유만으로 위 규정이 일반규정으로서 제재결의의 근거가 될 수 없다고 보기 어려움.
  - 복잡하고 다양한 국제 안보환경 아래에서 제재 대상을 구체적으로 성문으로 정의내리기 어려운 사정이 있고, 회원국을 대표하는 이사국들로 구성된 안보리가 어떠한 사태가 그에 해당하는지를 결의하도록 하고, 그 결의에 대해 상임이사국이 거부권을 행사하여 다수에 의한 독주를 막는 장치까지 있으므로 필요성과 합리성을 부인하기 어려움. 유엔 헌장은 안보리에 ‘평화에 대한 위협 행위 등의 존재’를 결정할 권한을 부여하였고, 그 기준을 국제법에 근거를 두어야 한다는 헌장 규정도 없음.
  - 따라서 북한의 핵실험과 탄도미사일 발사 시험에 대해 유엔 안보리는 헌장 제39조, 제41조에 근거하여 평화에 대한 위협 행위의 존재를 결정하고, 북한에 대한 경제제재 조치 결정을 할 수 있다고 판단됨.
- 하지만, 유엔 안보리가 국제평화와 안전을 유지할 책무를 다했는지 의문임.
  - 핵실험과 탄도미사일 발사 실험을 한 다른 안보리 상임이사국에 대해서는 아

무런 제재를 하지 않고 유독 북한에게만 제재를 가했다는 점에서 안보리 체제가 정의와 호혜평등에 기초하여 활동하지 못하고 있고, 강대국에 의한 힘의 논리에 따라 활동하지 않았는지 자성해야 하고,

- 북핵문제는 한미일과 북한의 군사적 대결 과정에서 상호 초래한 측면이 있고, 미국과 동맹국들이 전략자산 등을 동원하여 북한 영토에 근접하여 군사작전을 벌였는데, 이 군사적 행동을 한반도 및 동북아시아의 평화에 대한 위협이 아니라고 보기 어려움. 그럼에도 불구하고 북한에 대한 10차례 안보리 결의문에 미국과 동맹국들의 군사작전을 중단시키 위한 조치가 포함되지 않았음.

### 3. 안보리 대북 제재의 법적성격

- 안보리 대북 제재 결의는 회원국들에게 특정한 행위를 이행하도록 의무를 부과하고 있음.
  - 이러한 안보리 결의를 이행할 회원국들의 의무는 개별 회원국에게 안보리 결정을 수락하고 이행할 의무를 부과하고 있는 헌장 제25조에 따라 부과되므로, 유엔헌장상 의무임<sup>5)</sup>. 회원국은 유엔헌장상 의무를 다른 국제협약상 의무보다 헌장상 의무를 먼저 이행하여야 함.
  - 안보리 결의 위반 시 제재는 북한 이외의 회원국에 대해서는 특별한 규정을 두고 있지 않으므로, 새로운 안보리 결의를 통해 위반 회원국에 대한 제재결의를 부과해야 함. 그런데, 안보리 제재 결의 위반을 이유로 회원국에 안보리가 제재 결의를 한 사례는 단 1건으로 보고되고 있을 정도로<sup>6)</sup> 제재 대상 국가 이외 회원국에게 강제력이 낮음.
- 안보리 대북 제재 결의는 헌장 제41조의 비무력적 제재로서의 성격을 갖음. 비무력적 제재에는 경제관계 및 교통·통신수단의 중단, 외교관계 단절이 포함될 수 있음.
  - 경제제재에 대하여 평화적 해결이라는 헌장 정신을 구현했다고 긍정평가 있음. 반면에 제재 대상 정권뿐 아니라 일반 시민들에게까지 부정적 영향을 입힌다는 부작용과 모든 국가가 제재에 참여해야하고 효과에 장기간 소요되는 등 실효성이 낮다는 비판이 제기됨.
  - 안보리 대북 제재는 2006년 이래 12년간 지속되고 있는데, 그 효과에 대해서는 논란이 있음. 한편, 2016년 이후의 안보리 제재는 민생 목적 거래까지 제한을

5) 유엔 헌장 제2조는 회원국이 헌장에서 정해진 의무를 이행할 의무를 규정하고 있고, 제103조는 다른 국제협약상 의무보다 헌장상 의무를 먼저 이행하도록 정하고 있다.

6) 국회입법조사처(정민정), 2018. 2. 북·미정상회담 후 유엔 대북제재 완화·해제의 조건 및 절차와 향후 전망



강화하는 경향이 있고, 이로 인해 핵무기 개발과 전혀 무관한 북한의 일반 주민들까지 제재의 영향으로 고통 받을 위험 있음.

## 4. 안보리 제재의 해제 시기

### □ 해제 시기

- 안보리 대북제재 결의문을 보면 명시적인 종료시기가 없고, 명시적 해제 조건도 기재되지 않고 있으며, 일정 시기 또는 조건이 충족되면 자동적으로 결의안이 폐기되는 구조를 채택하지 않고 있음.
- 1718호 (2006) ~ 2397호 (2019) 결의문에 “북한의 준수 여부에 비추어 필요에 따라 조치들을 강화, 수정, 중단, 또는 해제할 준비가 되어 있음” 이라고만 규정하고 있으므로, 명시적으로 제재를 해제한다는 내용의 새로운 안보리 결의가 없는 한 유지된다고 할 것임. 결국 안보리 대북 제재의 해제는 정치적인 방식에 의할 수밖에 없음.

### □ 해제(제재축소) 필요성 : 일부 목적 달성

- 안보리 대북제재는 제재 자체 또는 북한 정권의 붕괴가 목적이 아니고 한반도 비핵화를 조성하기 위하여 북한이 핵과 탄도미사일 실험을 중단하고 국제 대화에 나서는 것을 촉구하기 위한 것임.
  - 따라서 안보리 대북제재가 소기의 일부 목적을 달성한 경우 한반도 비핵화 진전을 위하여 일부 제재를 해제하거나 변경할 필요가 있음.
- 안보리 결의 2397호 (2017) 제2항은 안보리 결의의 목표를 아래와 같이 핵과 탄도미사일 프로그램 중단과 폐기에 있음을 명확히 표현하고 있음<sup>7)</sup>.
  - 최후 결의인 2397호 (2017) 결의는 전문에서 북한에 대해 추가적인 탄도미사일 발사, 핵실험 중지, 관련 프로그램 즉각 중단, 미사일 발사 모라토리움에 관한 기존 공약을 재확립하고, 핵무기와 핵프로그램을 포기(CVID 방식)를 요구하고 있음.
  - 핵과 탄도미사일 중단 : 탄도미사일 추가 발사, 핵실험을 중단하고, 탄도미사일 프로그램 관련 활동을 중단하고, 기존의 모라토리움 공약을 재확립할

---

7) 2. Reaffirms its decisions that the DPRK shall not conduct any further launches that use ballistic missile technology, nuclear tests, or any other provocation; shall immediately suspend all activities related to its ballistic missile program and in this context re-establish its pre-existing commitments to a moratorium on all missile launches; shall immediately abandon all nuclear weapons and existing nuclear programs in a complete, verifiable and irreversible manner, and immediately cease all related activities; and shall abandon any other existing weapons of mass destruction and ballistic missile programs in a complete, verifiable and irreversible manner;

것

- 핵과 탄도미사일 폐기 : 핵과 탄도미사일, 대량살상무기를 완전하고, 검증가능하며, 불가역적인 방식으로 폐기할 것
- 동 결의 제26항은 안보리가 생각하는 바람직한 한반도 비핵화 문제 해결 방식이 대화를 통한 평화적인, 외교적, 정치적 해결임을 밝히고 있고, 특히 6자 회담을 통해 북한과 미국이 상대국의 주권을 존중하면서 평화적으로 공존하기로 약속하였다는 점을 강조하고 있음. 또 동 결의는 제27조에서 상황의 평화적, 외교적, 정치적 해결에 대한 의지를 표명함.
- 이러한 태도는 10회에 걸친 대북 안보리 결의 전부에 표시되어 있음
- 따라서 위 목표를 전부 달성하는 경우 전면 폐지되어야 하고, 일부 달성되는 경우 제재를 축소하는 방향으로 변경될 필요가 있음.
- 북한의 한반도 비핵화 공언 및 핵과 탄도미사일 실험 중단
- 북한은 세 차례의 남북정상회담, 한 차례의 북미정상회담을 통해 한반도의 완전한 비핵화에 대한 의지를 최고지도자가 대외적으로 문서와 육성으로 표명하고, 문재인 대통령이 15만 평양 주민들에게 비핵화 합의를 고지함. 남과 북 정부 및 군사 당국 사이는 실질적 종전 상태 돌입.
- 북한의 비핵화 의지에 대해 믿을 수 없다는 일각의 태도가 있었으나 2018. 9. 20. 남북 정상이 한 평양선언의 내용에 한반도 비핵화 방침이 명확히 표시되어 있고, 이행조치로서 동창리 미사일시험장 폐쇄, 영변 핵시설 폐쇄 등을 명기하였으며, 김정은 국무위원장이 육성으로 비핵화 의사를 표명하였고, 문재인 대통령이 약 15만명의 평양시민 앞에서 핵도 핵위협도 없는 한반도를 정상 사이에 약속했다는 내용을 연설한 사실 등을 볼 때 북한의 비핵화 의지는 더 이상 의심하기 어려운 상태로 접어들었다고 평가됨.
- 북한은 2017년 9월 6차 핵실험 이후 약 1년 동안, 2017. 11월 화성 15형 발사 이후 10개월 동안 핵실험 및 중장거리 탄도미사일 발사 실험을 하지 않고 있음.
- 북한은 노동당 중앙위원회 결의를 통해 핵실험과 ICBM 발사를 중단할 것과 핵실험 중지를 담보하기 위해 풍계리 핵실험장을 폐쇄하겠다고 공언하고, 그 공언대로 풍계리 핵실험장을 폭파하여 불능화 하였으며, 여기서 더 나아가 북한은 미사일 엔진 시험장을 폐쇄하였다고 알려지고 있음.
- 남북, 북미 정상회담 개최 등 군사대결 구도에서 대화국면으로 대전환
- 북한과 미국 정상은 6월 12일 최초로 싱가포르에서 정상회담을 갖고, 양국이 새로운 관계를 수립하고, 한반도의 평화체제를 구축하기 위해 노력하기로 공동 선언하였음. 북미 정산은 2차 정상회담 개최에 대한 공감대를 형성해 나가고 있음.

- 미국은 한반도 및 한반도 주변 해역에서 전략무기 배치와 대규모 군사훈련을 중단하고 있음.
- 북한은 북미 정상회담 전에 억류 미국인 3명을 석방하였고, 북미 정상회담 후 미군 유해 55구를 송환하는 등 미국과의 관계개선에 적극 노력하고 있음.
- 대북 안보리 제재가 비핵화 속도를 늦추고 있어
  - 북한의 선제 조치에도 불구하고, 그에 상응하는 미국의 조치는 군사훈련 중단 이외에 실행되지 못하고 있고, 그로 인해 북한이 추가 비핵화 조치를 실행하기 위하여 안전보장 담보 제공에 대한 미국 또는 국제사회가 신뢰를 부여해야 함.
  - 남북은 세 차례 남북정상회담을 갖고 남북공동연락사무소 설치 및 남북경협을 추진할 것을 합의하고, 관계개선에 속도를 내고 있으나 대북제재로 인해 속도를 낼 수 없는 상태임.
- 이와 같이 한반도 비핵화를 목표한 안보리 대북제재 결의가 일정 정도 목적을 달성하였고, 군사대결국면에서 대화국면으로 전환되는 등 결의 당시와 현저한 사정변경이 있고, 제재가 오히려 한반도 비핵화에 대한 질곡이 되고 있으므로 국제 사회가 북한에게 비핵화 이후 미국 및 국제사회가 제공할 안전보장 조치의 이행에 대한 믿음을 부여하기 위해서는 대북 안보리 제재 해제를 논의해야 함. 적어도 인도적 차원 또는 민생목적용 거래, 남북의 교류와 협력 사업에 대해서는 제재 해제하거나 축소할 때가 되었다고 평가됨.
- 대북 제재 해제 또는 축소하는 내용의 안보리 결의를 채택할 경우 북한을 신뢰할 수 없다는 일각의 우려가 있는데, 일몰 규정 없는 스냅백(snap back)\* 조항\*을 채택한다면 이 우려를 불식시킬 수 있음.
- \* 스냅백(snap back)\* 조항은 이란 핵문제 해결을 위한 안보리 결의 제2231호에서 채택된 규정으로서, 이란이 비핵화 합의를 불이행 할 경우 안보리 상임이사국과 독일 중 1개국이 안보리에 그 사실을 통보하고, 일정 시한까지 안보리가 제재 종료 유지결의안을 채택하지 못하면 종전 제재가 부활하는 내용임. 안보리 상임이사국은 거부권이 있으므로 쉽게 제재를 부활시킬 수 있고, 반면 이란은 비핵화 합의 이행을 강제당함<sup>8)</sup>.

## 5. 남북경협 재개를 위한 안보리 제재 검토

### □ 서론

- 남북한이 경제협력을 하기 위해서는 사람/물자/돈/정보의 이동이 필수적인데,

8) 국회입법조사처(정민정), 2018. 2. 북·미정상회담 후 유엔 대북제재 완화·해제의 조건 및 절차와 향후 전망

정보를 제외한 나머지는 모두 안보리 제재 대상이 됨.

- 경제협력 자체는 안보리 결의에 위반되지 않음. 경제협력의 일환으로 실행하는 상품, 자금 거래 등 개개의 행위를 제한하는 방식임.
- 아래에서는 개성공단이 재가동 된다면 안보리 제재로 인한 영향에 대해 살펴 보겠음<sup>9)</sup>.

#### □ 사람의 이동

- 안보리 결의가 회원국들에게 특정한 북한 인사의 입국을 금지토록 하고 있으나 회원국 국민이 북한으로의 입국(입경)을 제한하고 있지 않음. 따라서 남한 기업인의 북한지역 출입경에는 큰 문제가 없음.
- 안보리는 2371호, 2375호, 2397호 결의를 통해 북한 국적 해외파견 노동자 고용 금지를 강화해 왔음. 특히 2375호는 신규 노동자 취업허가를 금지하도록 하고 있음. 개성공단은 북한 영토이므로 그곳에 입주한 남한 기업이 북한 노동자들을 고용하더라도 남한 당국에 의한 취업허가가 필요 없고, 따라서 위 안보리 결의를 위반한 것은 아니라고 판단됨.
- 개성공단과 같이 북한 내 특구지역이 아니라 남한 북쪽 접경지역(예, 파주)에 특구를 조성하여 북한 인력을 고용하는 것은 위 안보리 결의에 위반된다고 판단됨. 다만, 제재위원회가 제재 예외를 사안별로 승인할 수는 있으나(2375호 17항) 예외로 인정되기 위해서는 북한 노동자에 대한 노동허가가 인도적 지원 제공, 비핵화 또는 기존 안보리 결의의 목적에 부합하고 필요해야 한다는 요건을 충족해야 하고, 회원국 영토 내에 있는 북한 주민을 북한으로 송환할 의무를 부과하는 2397호 결의 채택으로 사안별 예외 규정은 실효되었다고 보임.

#### □ 물자의 이동

- 안보리는 1718호 (2006) 결의부터 2270호 (2016) 결의까지 5차례 결의를 통해 회원국이 북한에 대해 핵, 미사일, 생화학무기, 소형무기를 포함한 모든 무기 관련 품목과 사치품 등에 대한 수출이 금지토록 하고, 2270호 (2016) 결의로 금, 티타늄광 등 광물, 항공유의 수출을, 2375호 (2017), 2397호 (2017) 결의로 원유, 정제유 등 수출을 금지하고 있음.
- 안보리는 북한으로 하여금 회원국에 무연탄, 철 등 금속(2270호, 2321호, 2371호 결의), 직물 및 의류 완제품(2375호 결의), 식품, 농산물, 기계류, 전자기기, 토석류, 목재, 선박 등(2397호 결의)을 수출하는 것이 금지함.

9) 참고: 국제사회의 대북제재와 개성공단 재개가능성에 대한 법적 검토: 유육, 김세진; 통일과 법률 제 31호

〈일반 금수물품(사치품 제외) 목록<sup>10)</sup>〉

연번	품 목	세부품목	HS 코드	비 고	결의안 (제재일자)
1	석탄	-	-	대량살상무기 개발·연관·사범입금지 <예외> ① 민생목적으로 대량살상무기 무관할때 ② 외국산 석탄을 나진항 통해 수출할 경우 대량살상무기와 무관하며 제재 위반화 사전통보 시	결의안 2270호 (2016.3.3.)
2	철	-	-		
3	철광석	-	-		
4	금	(백)금광과 그 정광	261690	수입(백) 금지	
		금	7108		
		금을 입힌 비금속	7109		
5	바나듐광		2615903000		
6	티타늄광		2614		
7	희토류	희토류금속, 스칸듐과 이트륨	280530		
		희토류금속·스칸듐이나 이트륨 금속혼합물의 무기·유기 화합물	2846		
8	항공유	항공기용 휘발유	2710122000	수출(백)·수입(백) 금지 <예외> ① 인도주의 ② 제재위 사전허가 ③ 북한 민항기의 해외 급유	
		나프타형 제트 연료	2710124000		
		케로신형 제트 연료	2710192820		
		제트연료유	2710191010 2710192020		
-	석탄	-	-	북한 석탄 수출 상한선 설정 (수출액 4억불, 수출량 750만톤 중 적은 쪽)	결의안 2321호 (2016.11.30.)
9	은	은광과 그 정광	2616100000	수입(백) 금지	
		은	7106		
		은을 입힌 비금속	7107		
10	동	구리광과 그 정광	2603		
		구리와 그 제품	74		
11	아연	아연광과 그 정광	2608		
		아연과 그 제품	79		
12	니켈	니켈광과 그 정광	2604		
		니켈과 그 제품	75		
13	조형물 (statue)		9703		
14	신규 헬리콥터	※ 2397호 운송수단 제재에 포함		수출(백) 금지 <예외> 제재위 사전허가	
15	선박				
-	석탄, 철, 철광석	석탄	2701	수입(백) 금지 <예외> 외국산 석탄을 나진항 통해 수출할 경우 대량살상무기와 무관하며 제재위 사전통보 시	결의안 2371호 (2017.8.5.)
		갈탄	2702		
		철	7201		
		철광석	2601		
16	납	납광과 그 정광	2607	수입(백) 금지	
		납과 그 제품	78		
17	납광석		2607		
18	해산물	어류·갑각류·연체동물과 그 밖의 수생무척추동물	3	수입(백) 금지	결의안 2371호 (2017.8.5.)
		어류의 추출물	1603003000		
		어류의 즙	1603004000		
		기타 추출물과 즙	1603009000		
		조제하거나 보존처리한 어류, 캐비아, 어란(egg)으로 조제한 캐비아 대용품	1604		

10) 대북제재 참고 자료집 4.0 324쪽, 2018. 3., 남북교류협력지원협회

연 번	품 목	세부품목	HS 코드	비 고	결의안 (제재일자)
18	해산물	조제하거나 보존처리한 갑각류· 연체동물· 그 밖의 수생(水生) 무척추동물	1605	수입(반출) 금지	결의안 2371호 (2017.8.5.)
19	정유제품	-	-	수출(반출) 금지 - 연간 상한선 부과 * 2017년 4분기 50만 배럴, 2018년부터 200만 배럴로 제한	결의안 2375호 (2017.9.11.)
20	원유	-	-	수출(반출) 금지 - 원유 공급량 현 수준 동결 <예외> 제재위 사전허가	
21	천연가스 액체 (natural gas liquified) · 컨덴세이트	천연가스액체  컨덴세이트	2711  270910	수출(반출) 금지	
22	섬유	견, 모, 면 등 방직용 섬유 및 섬유 제품	50~63	수입(반출) 금지 · 직물· 천(fabrics), 반제품·완제품 의류 포함 <예외> 제재위 사전허가	
23	산업용 기계류 및 전자기기	원자로, 보일러와 기계류  전기기기, 음향, 영상설비 및 부분품	84  85	수출(반출) 및 수입(반출) 금지	결의안 2397호 (2017.12.22.)
24	운송수단	철도, 궤도용 기관차, 신호설비  차량 및 그 부품  항공기 및 그 부품  선박과 수상구조물	86  87  88  89	수출(반출) 금지	
25	철강 및 여타 금속류	철강  철강제품  동  니켈  알루미늄  납  아연  주석  기타 비금속제품 등	72  73  74  75  76  78  79  80  81~83		
26	식료품 및 농산물		12, 8, 7		
27	마그네사이트 및 마그네시아를 포함한 토석류		25		
28	목재류		44		
-	선박		89		
-	정유제품	윤활유기초유  석유젤리· 파라핀왁스 등  석유코크스와 그 잔여물	2710  2712  2713		
-	원유	원유	2709		

- 안보리는 1718호 (2006) 결의부터 수출금지를 이행할 수 있도록 회원국들에게 화물검색 의무를 부과하고 있는데, 검색 대상 화물의 종류, 검색 공간이 확대

되고 있음.

- 이와 같이 회원국이 북한에 대한 수출을 금지하는 물자는 대부분 개성공단 운영에 필요불가결한 물자가 아니므로 개성공단의 운영에 큰 장애가 되지 않았음. 다만 아래 물자는 개성공단을 재가동에 장애가 될 위험이 있음.
- 원유/정제유 : 개성공단 폐쇄 후인 2017년 9월에 발표된 2397호 결의는 원유와 정제유의 북한 공급, 판매, 이전을 금지하되 민생목적으로서 총량(연간 정제유 50만 배럴, 원유 400만 배럴)을 규제하고 있음. 그런데, 개성공단 재개 후 개성공단 입주기업이 자체적으로 사용하는 원료용 원유와 정제유, 난방과 차량용 정제유를 개성 공단으로 이동시키는 것 자체가 2397호에서 금지하는 공급, 판매, 이전을 의미하는지 문제됨. 원유와 정제유를 북한의 정부, 단체, 개인에 공급하거나 판매한다고 볼 수 없음은 명백함. 그런데, “이전(transfer)”의 개념에 북한측에 사용권한을 넘겨주지 않는 단순 이동까지 또는 남한 기업이 사용하는 경우까지 포함되는지 문제됨. 그런 경우까지 포함된다면 보기 어려움. 그렇게 해석하지 않는다면, 중국과 남한, 그리고 러시아 차량, 기차, 선박, 항공기 등이 북한 영역에 진입하여 단순 소비하는 정제유도 “이전(transfer)” 하였다고 보아 제재 대상이 되는 불합리를 초래함. 그리고, 원유/정제유의 이전이 원천 금지된 것이 아니라 안보리 결의에서 정한 한도를 넘지 않는 범위 내에서 민수용 공급은 가능함.
- 섬유 : 개성공단 입주 기업 중 섬유 및 봉제업을 영위하는 기업은 섬유 및 의류 완제품 수입을 금지한 2375호 (2017) 결의로 인해 타격이 예상됨. 다만 위 결의는 제재위원회가 사안별로 승인할 수 있도록 하고 있으므로, 제재위원회로부터 예외 대상이 됨을 설득할 필요가 있음.
- 2375호 (2017) 제26조 중 사안별 예외 대상 부분 : 위원회가 조선민주주의인민공화국 내의 상기 국제기구 및 비정부기구들의 업무를 촉진하거나 관련 결의의 목표와 일치하는 어떤 다른 목적을 위해 필요한 면제라고 결정하는 경우, 위원회는 관련 결의들에 의해 부과된 조치들로부터 어떠한 활동도 사안별로 면제할 수 있음.

#### □ 자본의 이동

- 은행지점 설치 : 1874호 (2009) 결의는 회원국에게 대량살상무기 프로그램에 기여할 수 있는 금융자산의 동결을 포함한 금융거래를 금지하였고, 2270호 결의는 북한에 새로운 금융기관의 지점 등을 신규로 개설하는 것을 금지하였고, 2321호 (2016) 결의는 제재위원회가 사안별 승인을 하지 않는 한 북한 내 기왕에 설치되어 있는 금융서비스 지사 등을 폐쇄할 것을 결의함(동 결의 31조).
- 개성공단에 은행 지점을 신규로 개설하는 것은 위 안보리 결의를 위반할 개

연성이 높음. 2270호 결의에는 이 부분에 대해 사안별 예외 규정도 없음. 따라서 개성공단 폐쇄 전 우리은행 지점이 개설되어 있었고, 은행의 고객이 한국 기업과 개인으로 제한되어 있었던 점, 장기간 개성공단이 운영되었지만 그 자금이 핵과 미사일 프로그램으로 흘러들어갔다고 밝혀진 바 없는 점 등 북한의 핵과 미사일 프로그램에 사용되는 자금이 거래될 가능성은 없다고 하더라도 개성공단에 은행 지점을 신규로 개설하는 것은 안보리 제재에 대한 예외 규정이 없으므로 허용되기 어려움.

- 기존 지점의 폐쇄에는 예외 규정이 있지만, 개성공단 폐쇄 후 장기간 운영하지 않은 우리은행 지점을 기존 지점으로 보기도 어려움.
- 인터넷 뱅킹을 활성화 하고, 출입경 사무소에 은행 지점을 설치하여 국내 기업과 개인 사이의 은행 거래 편의를 제공하는 방식으로 극복하는 등 대안이 필요함.
- 경험보험 등 제공 : 2321호 결의는 제재위원회가 사안별 승인을 하지 않는 한 북한과 무역을 위한 공적/사적 금융지원(수출신용, 보증, 보험 포함)을 금지하였음(동 결의 32조).
  - 개성공단 중단으로 인해 위험이 현실화 된 경험이 있으므로 경험 주체들은 위험을 회피하기 위한 금융지원을 절실히 필요로 하고 있음.
  - 개성공단 경험사업으로 인해 핵과 미사일 프로그램으로 자금이 흘러갔다는 사실이 밝혀지지 않았고, 단순히 위와 같은 경험 금융지원으로 자금이 흘러갈 가능성이 높지 않다는 논리를 내세워 제재위원회로부터 사안별 예외로 인정받을 필요 있음.
- 대량현금 거래 : 안보리 제재는 대량현금(bulk cash) 거래를 일반적으로 금지하고 있지 않음. 2321호 (2016) 결의를 통해 대량현금 유입으로 제재를 회피할 여지가 있다는 점에 대한 우려를 표명하고 그 위험성에 주의할 것을 촉구했을 뿐임(동 결의 제35조<sup>11)</sup>). 2094호 (2013) 결의는 ‘핵과 탄도미사일 프로그램’, ‘안보리 결의상 금지된 활동’, ‘안보리 결의상 부과된 조치들을 회피하는 데’에 각 ‘기여할 수 있는’ 대량현금 및 금융 자산의 공여를 금지하였음(동 결의 11항)<sup>12)</sup>.

11) 2321호 (2016) 결의 제35조

대량 현금(bulk cash)이 안보리에 의해 부과된 조치를 회피하기 위해 사용될 수 있다는 우려를 재강조하며(reiterate its concern), 회원국들이 이 위험성에 주의할 것을 촉구한다(call upon).

12) 2094호 (2013) 결의 제11조

회원국들이 결의 1718호(2006) 8항 (d)호와 8항 (e)호에 따른 의무 이행에 추가하여, 조선민주주의인민공화국의 핵 또는 탄도미사일 프로그램, 또는 결의 1718호(2006), 1874호(2009), 2087호(2013) 및 금번 결의상 금지된 여타 활동, 또는 결의 1718호(2006), 1874호(2009), 2087호(2013) 및 금번 결의에 의해 부과된 조치들을 회피하는 데 기여할 수 있는 금융 서비스 또는 자국 영토에 대해, 자국 영토를 통해 또는 자국 영토로부터 이루어지거나, 자국 국민, 자국법에 따라 조직된 단체(해외지부 포함), 자국 영토 내 개인 또는 금융기관에 대해 또는 이들에 의해 이루어지는 대량현금(bulk cash)을 포함한 어떠한 금융·여타 자산 또는 재원의 제공을 방지할 것을 결정한다(decide). 여기에는 회원국 권한과 법령에 따라, 상기



- 대량현금의 용도

‘핵과 탄도미사일 프로그램’, ‘안보리 결의상 금지된 활동’, ‘안보리 결의상 부과된 조치들을 회피하는데’에 각 ‘기여할’ 용도가 있어야 함. 핵과 탄도미사일 프로그램 등에 기여할 위험 또는 우려가 있어야 하고, 단순히 실비정산 목적에 불과한 경우, 그 현금의 최종 귀속자가 북한 주민들인 경우, 북한 당국에 지불되더라도 핵과 탄도미사일 프로그램 등에 기여할 가능성이 명백히 없는 경우에는 그러한 우려도 있다고 보기 어려울 것임.

- 대량(bulk)의 의미(현금의 규모)

북한에 제공되는 현금의 규모는 핵과 탄도미사일 프로그램 등에 기여할 정도에 이르러야 함.

- 검토

- 개성공단 사업에서 남한측이 북한 노동자에게 임금을 현금으로 지급하였는데, 이것을 대량현금 거래로서 금지대상이 되는 행위인지 논란이 될 수 있음.
- 그런데, 2094호 결의는 단순히 대량현금 거래를 금지하는 것이 아니라 핵과 탄도미사일 프로그램에 전용될 우려가 있는 대량현금 거래를 금지하고 있는데, 장기간 개성공단이 운영되면서 이 현금이 전용되었다고 밝혀진 바 없고<sup>13)</sup>
- 북한 노동자에게 지급한 대량 현금이 2094호 결의가 채택된 2013년 이후 개성공단이 폐쇄된 2016년 2월까지 제재위원회로부터 2094호 결의 위반으로 판단 받지 않았음.
- 북한과 제1의 대외무역 국가인 중국(전체 무역대비 94.75%)은 17년도 기준으로 무역거래액이 52.5억달러(대중 수출 16.5억 달러로, 대중 수입 36억 달러)에 이르고<sup>14)</sup>, 무역거래의 대부분이 북한 국영회사와의 현금결제로 추정되지만 제재위원회가 이러한 일반적인 무역대금 결제를 핵프로그램 등에

---

프로그램 및 활동과 연관된 자국의 영토 내 있거나, 장래 자국의 영토 내로 들어오거나, 자국 관할권 내에 있거나, 장래 관할권 내로 들어오는 어떠한 금융·여타 자산 또는 자원들도 동결하고, 모든 유사한 거래들을 방지하기 위해 강화된 모니터링을 적용하는 것이 포함된다.

13) 박근혜 정부는 개성공단 중단 사유로 개성공단 사업을 통해 북한에 유입된 현금이 핵무기와 장거리 미사일 고도화에 사용된 것으로 추정했다. 하지만, 전용된 자금의 규모, 전용 방법 등 전혀 특정을 하지 못할 정도로 막연한 추정에 불과하여 박근혜 정부 당시 밝힌 그 이유만으로 전용될 우려가 있다는 보기 부족하다. 하지만 국제사회의 우려를 불식시키기 위하여 정부는 박근혜 정부 당시 위 발표를 하게 된 경위와 근거 등을 면밀히 조사하여 발표하는 것이 필요하다.

박근혜 정부 당시 개성공단 전면중단 관련 정부 성명(2016. 2. 10.)

“지금까지 개성공단을 통해 북한에 총 6,160억원(5억 6천만불)의 현금이 유입되었고, 작년에만도 1,320억원(1억 2천만불)이 유입되었으며, 정부와 민간에서 총 1조 190억원의 투자가 이루어졌는데, 그것이 결국 국제사회가 원하는 평화의 길이 아니라, 핵무기와 장거리미사일을 고도화하는 데 쓰여진 것으로 보입니다.”

14) 2017년 북한 대외무역 동향, 코트라, 2018. 7.

기여하는 대량현금 거래로 제재하지 않음.

- 따라서 북한 노동자에게 임금을 현금으로 지급하는 것이 위 안보리 결의를 위반하였다고 판단되지 않음.
- 종전 임금 지급방식이 노동자 개인에게 지급되는 방식이 아니라서 핵개발에 전용논란을 빚었으므로, 논란을 차단하기 위하여 지급방식을 개선할 필요 있다는 일각의 견해가 있으나 중국 사례를 살펴보면 과도한 우려로 보임. 이러한 판단은 금강산관광 재개에도 같음.

#### □ 합작사업

- 안보리 2375 (2017년) 결의 제18조는 회원국에게 북한과의 합작사업 또는 협력체를 금지하고 있음. 다만 위 규정은 사안별 예외를 두고 있음.
- 비상업적이고 이윤을 창출하지 않는 공공 인프라 사업 등 사전에 사안별로 위원회에 의해 승인받은 합작사업 또는 협력체는 제재 예외
- 개성공단 사업 중 공단관리사업은 남과 북이 공동으로 개발하여 관리하고 있으므로 합작사업 또는 협력체라고 할 수 있을 것임.
- 그런데, 개성공단 관리사업은 남북 당국이 공공의 이익을 위하여 실시하는 사업으로서 관리사업 자체로 당국이 이윤을 창출하지 않는 공공인프라 사업이라고 할 것이므로 제재 예외 대상에 해당할 수 있음.

#### □ 소결

- 사람 : 북한 노동자들을 개성공단에 고용하더라도 해외 고용이 아니므로 안보리 제재에 위반된다고 판단되지 않음. 남북이 추가로 남한 접경지역에 특구를 조성하여 북한 노동자들을 고용할 경우 안보리 제재를 위반할 가능성이 있으므로 제재위원회를 설득할 논리를 준비할 필요가 있음.
- 물자 : 안보리 결의로 금지하고 있는 북한 향·발 물자의 수출입 금지 품목 중 개성공단 폐쇄 이전부터 금지된 물품은 공단 폐쇄시까지 큰 문제가 되지 않았으므로 개성공단 재개에 결정적인 영향을 미치지 못할 것임. 개성공단에 반입하는 원유와 정제유는 남한 기업이 관리하고 사용하므로 안보리 제재의 ‘이전(transfer)’에 해당한다고 볼 수 없다고 판단됨.
- 자본 : 은행 지점을 개성공단에 설치하는 것은 제재 위반으로 판단되고, 예외적 승인 규정도 없음. 경험보험 등 금융지원은 원칙적으로 금지되나 제재위원회로부터 사안별 승인을 받도록 준비할 필요가 있음. 대량현금 거래는 안보리 제재 규정을 위반한 것으로 판단되지 않음.
- 합작사업 : 개성공단에서 남북이 합작사업 또는 협력체를 구성하는 형태는 관리위원회인데, 제재 예외인 비상업적이고 이윤을 창출하지 않는 협력체라고 평

가될 가능성이 있으므로 제재위원회 사전 승인 신청을 검토할 필요 있음.

## 6. 쟁점 사안에 대한 검토

### □ 남북공동역락사무소 설치

- 남한이 개소 준비작업에 필요한 유류 80톤을 개성에 반입한 것이 안보리 결의 위반인지 여부
  - 미국 하원 외교위원회 자문관을 지낸 조슈아 스탠튼 변호사는 북한에 반입한 유류와 철강, 구리 등 물품은 경제적 자원이고 북한과의 교묘한 무역이 될 수 있고, 안보리 결의 2375에 따라 제재위원회의 사전 허가를 받아야 했다고 지적함<sup>15)</sup>.
  - 정제유 공급 등을 제한하는 최종 결의안은 2397호인데, 연간 50만톤 한도 내에서 정제유 공급 등을 하는 경우 회원국이 제재위원회에 월별 통보를 조건으로 하고 있으나 사전 허가를 조건으로 하고 있지 않음. 그리고, 앞에서 설명한 바와 같이 남북공동연락사무소 개소를 위해 필요하여 남측이 사용할 정제유를 북한 영역으로 반입하는 행위를 북한측에 정제유를 공급, 판매, 이전 (transfer)에 해당한다고 볼 수 없음<sup>16)</sup>.
- 남북공동연락사무소의 역할이 정치행정에 그치지 않고 남북경협 추진도 겸할 경우 안보리 결의가 금지하는 합작사업 등에 해당하는지 여부
  - 남북공동연락사무소에서 남북 경협 준비를 위한 당국간 협의행위 자체를 안보리 결의 2375호 (2017년) 제18조에서 금지하는 합작사업 또는 협력체라고 할 수 없음. 합작사업 즉 joint venture 또는 협력체 즉 cooperative entity는 남북이 하나의 법인체 또는 동업체를 구성하여 그 지분을 공유하거나 수익과 위험을 공유하는 사업이라고 할 것이라서 조직체와 지분 개념이 없이 사무소만 한 건물에 있고 당국 사이의 연락을 효율적으로 할 목적으로 설립된 남북공동연락사무소가 그 업무 중에 일부 남북경협에 관한 협의 업무를 수행하였다고 하더라도 합작사업에 해당한다고 보기 어려움.
  - 위에서도 살펴본 바와 같이 북한과의 합작사업 또는 협력체를 금지하는 안보리 결의 2375호 (2017년) 제18조는 비상업적이고 이윤을 창출하지 않는 공공 인프라 사업 등 사안별로 위원회에 의해 승인 받은 경우에는 제재 대상에서

15) VOA, 2018. 8. 25 보도, <https://www.voakorea.com/a/4543381.html>

16) 우리 정부도 남북공동연락사무소에 사용될 유류와 전기 등에 대해 유엔 안보리 제재를 위반하는 것이 아니라고 밝힘.

외교부 대변인 브리핑 2018. 8. 23. “연락사무소에 대한 모든 물자와 장비, 전력공급은 사무소 운영과 우리 인원들의 편의를 보장하기 위한 것이며, 북한에게 어떠한 경제적 이익을 주는 것이 아니므로 이는 대북제재의 목적을 훼손하지 않는 것으로 판단하고 있습니다.”

제외됨.

- 설사 남북공동연락사무소가 안보리 결의에서 정한 합작사업 등에 해당한다고 하더라도, 남북이 현재 추진하는 경협 사업은 동서해 철도와 도로 연결, 해주공단 조성 등인데, 이 사업들은 민자형 사업으로 추진하지 않는 한 사안별 예외 사유인 공공인프라 사업에 해당하므로 제재위원회의 사전 승인을 얻는다면 제재 위반이 아님.

#### □ 서울-신의주 간 열차 시범운행

- 남과 북은 2018. 8. 25. 서울역에서 신의주까지 열차를 시범운행하기로 했으나 유엔군사령부가 군사분계선 통과를 허가하지 않아 무산됨. 유엔군사령부가 불허한 이유는 48시간 전 통보 위반을 들고 있지만 그 내막에는 열차운행이 대북 제재 위반 가능성이 있기 때문이라는 보도가 이어짐. 남한 정부는 열차 시범운행이 대북 제재 위반이 아니라고 판단한 것으로 전해짐
- 조선일보는 외교 소식통을 인용해 열차 시범운행에 대북 제재 품목인 경유를 가득 실은 열차가 북한에 들어가는 것이라 제재 위반 여부를 꼼꼼히 살펴야 했다고 보도함.
- 안보리 결의는 철도 연결사업 자체를 금지하지 않음.
  - 다만 안보리 결의 2397호 (2017)가 금지한 정제유, 운송수단(HS 코드 86에서 89), 철강 및 여타 금속류(HS 코드 72에서 83)의 이전에 해당하는지, 합작사업 등에 해당하는지 검토해야 함.
- 기관차에 실린 경유 반입이 정제유 ‘이전’에 해당하는지 여부
  - 안보리 결의 2397호 (2017년)은 정제유 이전을 금지하고 있고, 운송수단의 소비용으로 운송수단에 실린 경유가 북한 영역을 통과하는 것 자체는 안보리 결의 위반이 아니라는 점은 앞서 살펴본 바와 같고,
  - 보도된 시범운행 계획에 따르면 남측 기관차는 군사분계선까지 운행을 하고, 군사분계선 북측 구간은 북한 기관차가 남측에서 넘어간 객차 6량을 연결하여 운행하는 내용인데, 연료용 경유는 기관차에 실려 있고, 기관차는 군사분계선 북측 구간을 운행하지 않으므로 더더욱 경유가 북측으로 이동될 가능성은 없음.
- 운송수단 이전 여부
  - 운송수단의 이전(transfer)는 단순히 운송수단이 북측 지역으로 이동한다는 의미가 아니고 북한 당국 또는 주민들에게 운송수단의 사용이나 처분권이 넘어가는 것까지를 포함하는 개념으로 판단됨. 이 점은 대량현금의 이전과 같음. 그렇게 해석하지 않는다면 중국, 러시아에서 북한으로 이동하는 차량과 기차는 모두 안보리 결의 2397호 제7항을 위반하는 활동이라고 할 것인데, 안보리

제재위원회는 단순 운송수단의 북한 영역으로 이동을 제재 위반으로 판단하고 있지 않음.

- 따라서 남북이 계획했던 철도 시범운행 사업은 운송수단의 이전에 해당하지 않다고 판단됨.

○ 금속류(HS 코드 72에서 83)의 이전 여부

- 남북이 계획했던 철도 시범운행 사업은 단순히 화차와 객차를 운행하는 것에 불과하므로 금속류의 이전에 해당하지 않는다고 판단됨.

- 하지만 평양선언에서 밝힌 남북이 경의선, 동해선 철도 및 도로 연결사업은 안보리 결의가 금지한 금속류의 이전을 할 경우 제재 위반 가능성이 있음.

- 안보리 결의로 이전이 금지되는 금속류에는 철도 공사에 반드시 필요한 철강(HS코드 72), 철강제품(HS코드 73)이 포함되어 있음. 철강 및 철강제품이 단순히 북측 지역으로 이동하는 것에서 나아가 북한 당국이 소유권 및 처분권을 갖고 있는 토지에 정착시키고, 철도 운영권을 갖을 것으로 예상됨. 따라서 철로 공사용 철강 및 철강제품을 북한측에 제공하는 것은 안보리 제재에 위반될 가능성이 있음. 남한 정부는 금강산 이산가족 상봉 시설 개보수를 위해 제재위원회로부터 포괄적 제재 예외를 받은 사례처럼 제재위원회로부터 제재 예외를 받아야 함.

○ 합작사업에 해당하는지

- 남북이 계획했던 열차 시범운행 사업

- 이 계획은 1회성 사업으로서 남과 북이 분배할 이윤과 위험이 없으므로 안보리 제재가 금지하는 합작사업등에 해당한다고 보기 어려움.

- 평양선언에서 채택한 남북 철도 및 도로 연결사업

- 향후 사업계획에 따라 합작사업등에 해당하는지가 가려질 것임. 단순히 남한이 기술과 자재 등을 제공하는 사업이라면 합작사업등이라고 보기 어렵고, 이 정도를 넘어서 합작회사를 설립하거나 수익과 위험을 나눠 갖기로 협약하는 방식이라면 합작사업등이라고 볼 수 있을 것임
- 향후 사업계획이 합작사업등이라고 하더라도 이윤을 추구하는 민자방식 사업이 아니라면 비영리 공공인프라사업에 해당하고, 제재위원회로부터 사안별 예외를 인정받을 수 있을 것으로 판단됨.
- 남한이 북한 철도 전출구간에 사용될 전력을 송전하는 것은 유엔 안보리 결의를 위반하지 않음. 안보리 결의에 송전을 금지한 바 없음.

## □ 관광사업

○ 안보리 결의는 관광사업 자체를 금지하지 않음.

- 회원국 국민이 북한 지역으로의 관광을 위한 입국, 관광용 현금 지급 등도 금

지하지 않음.

- 중국인들은 북한 지역 관광을 계속해 왔고, 최근 중국인 관광객 유입이 급증한 것으로 보도되고 있음. 중국이외의 국민들도 북한 관광을 자유로이 하고 있음. 유엔 안보리는 중국에 대해 북한 관광을 이유로 제재를 가한 바 없음.
- 다만 미국은 독자제재로 미국 국민들에 대해 북한 여행을 금지하고 있음.
- 대량현금 이전에 해당하는지
  - 안보리 결의는 핵프로그램 등에 기여할 수 있는 대량현금 이전을 제재하는데, 중국 등 관광객이 지불한 현금에 대해 대량현금 이전으로 보고 제재를 내린 바 없음. 남한 관광객이 북측에 지불한 현금 또는 남한 여행사가 북측 여행사에 지불한 현금이 안보리가 금지한 대량현금 이전에 해당한다고 보기 어려움.
- 합작사업 등에 해당하는지
  - 사업협력 방식에 따라 다르겠지만, 통상적인 관광사업은 남한 관광사는 관광객을 모집하고 북한 관광사 또는 숙소, 음식점 등에 비용을 지불하는 계약을 체결하는 방식임. 이러한 사업방식은 단순 계약 대금을 지불하는 것이므로 안보리 제재로 금지하는 합작사업등에 해당한다고 보기 어려움.

#### □ 비경제적 남북교류사업

- 남북교류사업에는 경제 교류 이외에 다양한 분야가 있음.
  - 문화, 예술, 체육, 학술, 법률, 종교, 역사 등
  - 주 활동은 사람의 접촉, 회의, 비정치적 행사 개최, 인도적 지원 등
- 안보리 대북 제재 결의에는 남북교류협력사업을 금지하는 규정은 없고, 다만, 위에서 살펴본 바와 같이 특정 물품, 자금 등의 이전을 금지하고 있을 뿐임.
- 경제 교류를 제외한 나머지 남북교류협력사업은 안보리 결의가 금지한 물품 등을 북한 측으로 이전할 위험이 없음
  - 북측 지역에서 남한 인사가 지불하는 체류비용이 대량현금 거래에 해당하지 않음.
    - 통일부는 민변 통일위원회가 신청한 북한주민접촉승인신고에 대해 수리하면서 수리조건으로 “국제사회의 대북제재 상황을 고려하여 현금(현물) 이전 및 지원 약속 금지”를 부과함.
    - 하지만 앞에서 살펴본 바와 같이 안보리 제재가 금지하는 현금거래는 (1)핵 프로그램등에 기여할 가능성이 있고 (2)대량거래로 볼 수 있을 정도의 규모가 되어야 하는데, 민간단체의 단순 교류를 위한 북한 체류비용은 위 요건 어디에도 해당한다고 보기 어려움.
    - 통일부의 위와 같은 태도는 미국 등 국제적 강경론에 유의하려는 자세로 읽히나 안보리 결의 내용을 과도하게 해석했다고 판단됨.

- 인적교류도 안보리 결의에서 남한 입경을 제한하는 북측 일부 인사를 제외하고 남북 인적 교류를 금지하지 않음.
- 예외적으로 남북교류협력사업에서 필요한 일부 물품이 안보리 제재가 금지하고 있다면 사안적 예외 승인을 받으면 가능.
- 안보리 대북 결의는 북한 주민을 제재의 대상으로 삼고 있지 않음. 또한 북한 주민들의 이익을 위해 북한에서 지원 및 구호활동을 수행하는 국제기구와 비정부기구의 업무를 저해할 의도가 없다고 밝히고 있음(2397호 25항).
- 또 이러한 기구의 업무를 촉진하기 위해 면제가 필요한 경우 제재위원회는 사안별로 어떠한 활동도 면제할 수 있음(2397호 25항).
- 제재위원회는 금강산면회소 개보수 공사에 필요한 자재와 유류 등 반입에 대해 포괄적 사전승인을 한바 있음.
- 북한은 2018. 8.말 태풍 솔릭이 영향으로 인명과 재산피해를 입고, 9월 유엔에 지원을 요청함. 제재위원회는 비정부기구의 재난 구호활동에 대해 예외를 인정할 가능성이 높음. 남한 비정부기구는 북한의 태풍 피해 지원사업 등을 추진하여 물자 지원사업의 가능성을 만들어 간다면 큰 의의가 있을 것.





# 스포츠 교류를 통해 본 민간 사회문화교류 활성화 방안

김경성 이사장 (남북체육교류협회)

## I. 일관적, 지속적 대북 정책의 필요성

### 1. 정부의 사업승인 취소 사례 - <스포츠교류>를 중심으로

#### (1) <남북체육교류계약서(2006)> 사업승인 취소

- 남북체육교류협회는 지난 2006년 북한과 <남북체육교류계약서>를 체결하였으나 이후 이명박 정부에 의해 ‘남북축구교류에 대한 기금 지원은 이전 정부의 승인 사항’ 이라는 이유로 예산 지원 중단
- 남북체육교류협회와 북한 4.25체육단은 계약체결에 대한 사업 이행을 위해 교류 장소를 중국으로 이동

#### (2) ‘태국 킹스컵 국제 유소년 축구대회’ 남북단일팀 구성 사업 취소(2006년 10월)

- 남북체육교류협회는 상기 <남북체육교류계약서>를 바탕으로 북한 4.25체육단과 단일팀 구성에 합의, 본 대회 참가를 위해 우리 정부(통일부)에 승인을 요청, 남북교류기금을 받아 사업 추진
- 그러나 이후 중국의 홍타스포츠센터에서 남북 합동훈련을 진행하던 중 대회 6일전인 2006년 10월 9일, 북한이 1차 핵실험을 단행, 상기 사업은 정부의 승인 취소에 의해 전면 중단
- 사업비 명목으로 받았던 남북교류기금은 모두 환수. 이로 인하여 상기 사업비를 선 지출하였던 후원 업체 (주)미래아이엔티(대표이사 김경성)는 부도로 폐쇄

#### (3) 평양 공단 개발 사업 취소 (2008년)

- 남북체육교류협회는 지난 2008년 1월, 평양 사동구역 소재 토지(35만평방미터)를 북한 4.25체육단으로부터 부여받고 우리 정부(통일부 남북경제협력과)로부터 사업승인(2008년 10월)을 받아 당시 1,000만 달러의 투자 사업을 추진
- 스포츠의류를 생산하는 1,500평의 공장이 완공될 무렵이었던 2009년 5월, 북한의 2차 핵실험 발발과 이후 천안함 도발 사건(2010년 3월)이 일어나며 정부 ‘5.24조치’ 를 시행, 본 사업은 전면 중단

- 본 사업은 이명박 정부에서 금강산 관광객 사망사건(2008년 7월)이후 승인한 첫 남북 간 사업으로 사업자(주식회사 남북경협)는 정부 승인에 따라 여러 투자자로부터 사업비를 받고 정상적인 절차에 따라 평양 공장 건설 사업 추진했으나 전면중단 됐으며 그에 따른 사업자 피해 보호 조치는 전혀 이루어지지 않음

#### (4) 다자협력사업 ‘단둥 축구화 공장’ 가동중단 (2011년 11월 설립, 2016년 2월 중단)

- 남북체육교류협회는 다자협력(남북중 참여) 사업 방식으로 2011년 11월 중국 단둥에 수제 축구화를 생산하는 축구화 공장을 설립. 중국이 경영, 남한이 자본 투자, 북한이 노동력 제공
- 그러나 남북경제협력 사업의 새로운 성장모델임은 물론 중국과의 협력도 함께 이어나갈 수 있었던 ‘중국 단둥 축구화 공장’은 설립 5년차인 지난 2016년 1월 북한의 4차 핵실험으로 우리 정부의 대북제재 방침에 따라 전면 중단

#### (5) ‘제3회 아리스포츠컵 국제유소년 축구대회’ 사업승인 취소 (2016년 1월)

- 남북체육교류협회는 북한 4.25체육단과의 <남북체육교류합의서> 체결에 따라 지난 2016년 1월 중국에서 ‘제3회 아리스포츠컵 국제유소년 축구대회’를 조직, 남북한을 비롯한 외국 구단의 초청을 완료
- 그러나 2016년 1월 6일 북한은 4차 핵실험을 단행, 이에 따라 정부는 상기 합의서에 따른 사업 승인을 급작스럽게 취소
- 당시 북한 선수단은 이미 중국에 도착해 있었고 대회 참가 예정이었던 우즈베키스탄, 중국, 러시아 구단의 항의와 피해보상 요청에 대하여 모두 남북체육교류협회가 부담

## 2. 우리 정부의 사업승인 사례

#### (1) 한미 연합훈련 기간 중 북한 선수단의 방한 및 남북축구 사업승인 (2007년 3월)

- 2007년 3월 20일, 북한 4.25 17세이하 청소년축구단은 남한 지역을 방문. 제주(10일), 순천(5일), 수원(6일), 서울(9일) 등을 순회하며 1개월 간 전지훈련을 진행
- 또한 북한 선수단의 방남으로 체류 기간 동안 각 지역에서 총 8회에 걸쳐 남북 축구 교류전을 진행. 2007년 4월 국민체육진흥공단 마라톤팀(감독 황영조)은 북한 주최 평양 만경봉상 마라톤 대회에 참가

#### (2) 평양공단 개발 사업 승인 (2008년 10월)

- 앞서 살펴본 바와 같이 지난 2008년 7월, 금강산 관광객 사망 사건으로 금강산 관광 등이 중단된 상황에서 우리 정부(통일부)는 같은 해 10월 10일 남북체육교류협회의 평양공단 개발 사업을 승인
- 그것은 남북체육교류협회와 북한 4.25체육단 간 체결한 합의 내용에 우리 기업이 평양에 진출하여 경제 활동을 할 수 있는 조건이 포함됐고 이를 정부가 존중하였기 때문

### (3) 남북포격 긴장 상황 속 ‘제1회 아리스포츠컵 국제유소년(U15)축구대회’ 승인 (2014년 11월)

- 2014년 10월 10일 경기도 연천에서 전단지 살포로 인하여 남북한 간 포격전 진행
- 그러나 이와 같은 군사적 긴장 상황 속에서 남북체육교류협회는 ‘제1회 아리스포츠컵 국제유소년(U15)축구대회’를 개최, 본 대회에 북한 4.25 체육단이 참가. 당시 북한 선수단은 2014년 11월 2일부터 11일까지 경기도 연천군 소재의 한반도통일미래센터에 체류

### (4) 준전시 상황 속 ‘제2회 아리스포츠컵 국제유소년(U15)축구대회’ 승인 (2015년 8월)

- 2015년 8월 20일 남북은 포격전에 의한 군사적 충돌 발발, 북한은 준전시사태를 선포
- 그러나 남북체육교류협회는 같은해 8월 21일 평양에서 ‘제2회 아리스포츠컵 국제유소년(U15) 축구대회’를 정상적으로 개최, 이로 인하여 남북축구 교류전을 남한(2014년 경기도연천)과 북한(2015년 평양)을 각각 왕래하는 균형 있는 대회로 정착
- 정부는 군사적 긴장상황이 고조된 상황 속에서도 남북유소년축구 교류사업을 승인, 이로 인하여 경기도 축구단과 강원도 축구단은 8월 16일부터 25일까지 평양에서 체류하며 대회에 참가하여 군사적 긴장 상황 속에서 남북 교류대회를 성사

## 3. 들쭉날쭉한 사업 승인 또는 취소... ‘일관적·지속적 대북정책’ 필요

지금까지 살펴본 남북체육교류협회의 교류 사업 사례에서 알 수 있듯이 우리 정부의 대북 정책은 그 정권의 성격에 따라 변화하였다. 같은 남북환경 조건 속에서도 때로는 사업을 승인하여 남북교류협력기금을 지원하였고 때로는 사업 승인을 취소하거나 불허하여 남북체육교류협회의 대내외적 신뢰도를 떨어뜨려 전반적인 운영을

어렵게 하였다. 즉 같은 정권, 같은 상황에서도 대북교류 사업을 승인하거나 혹은 불허 및 취소한 것이다. 이와 같은 정부의 태도로 인하여 남북체육교류협회를 비롯한 대북교류협력 사업을 진행하는 민간단체 등은 많은 피해를 입었다.

그러므로 이제는 정권의 성격은 물론 정권의 변화와 관계없이 대북교류협력 사업을 진행할 수 있도록 일관적이고 지속적인 대북정책을 수립하여야 한다.

그리하여 남북체육교류협회는 지난 2006년 5월 평양에서 체결한 첫 번째 <남북체육교류계약서>와 2015년 12월 평양에서 체결한 두 번째 <남북체육교류계약서>를 기초로 하여 ‘스포츠 위드 코리아(Sports with Korea)’ 정책을 수립하고자 한다. 또한 지난 10년 간 수많은 대북교류협력 사업의 경험을 바탕으로 정책의 완성도를 높여 대북교류협력 사업 추진의 근본적, 구조적 문제를 해결하고자 한다. ‘스포츠 위드 코리아’ 정책이 일관적, 지속적 대북정책으로 시행된다면 국내에서 추진하는 국제 스포츠 행사에 북한 선수단의 참가가 안정적으로 이루어질 수 있어서 평화적인 스포츠 대회 추진에 따른 스포츠 산업의 전반적 발전과 그에 따른 경제적 효과를 또한 기대할 수 있다.

또한 본 정책은 최근의 <남북정상회담>에 따른 ‘민간교류 활성화’ 이행 합의에 대한 실천 방안으로서 기여할 수 있다.

## II. ‘스포츠 위드 코리아’ 정책 개요

‘스포츠 위드 코리아 정책’은 평화, 화해, 협력의 정신을 모색하는 긴장완화 정책으로 북한과의 접촉을 통해 남북한이 함께 변화하고 진화하여 북한의 주민을 변화시키며 우리 경제를 발전하여 궁극적으로 북한 정권을 자연스럽게 변화시키는 ‘실천 가능한’ 정책이다.

‘스포츠 위드 코리아 정책’은 남북체육교류협회와 북한 4.25체육단이 2006년 5월, 2015년 12월 평양에서 체결한 두 번의 남북체육교류계약을 기초로 하여 정권의 성격과 관계없이 지속적으로 진행할 수 있는 사업으로 ‘민생 협력’을 포함하는 ‘완성도 높은’ 정책이다.

### 1. <남북체육교류 계약서> 체결

남북체육교류협회는 북한 4.25체육단과 남북 간의 균형 있는 체육발전을 목적으로 2006년 5월과 2015년 12월 두 차례의 남북체육교류 계약서를 체결하여 우리 정부

의 승인을 받고 정식으로 북한과 지속적으로 체육교류를 진행

### (1) 첫 번째 남북체육교류 계약서 체결 (2006년 5월)

#### 1) 계약 내용 및 정부 승인사항

##### - 계약 내용

- 북측 4.25체육단은 매년 2회(상반기, 하반기) 남측 축구팀을 평양에서 개최하는 축구대회에 초청, 남측의 남북체육교류협회가 주최하는 남측 축구대회에 매년 2회(상반기, 하반기) 참가
- 양측은 매년 겨울 제3국에서 공동 동계훈련 및 축구대회를 조직하고 참가
- 기타 체육 종목으로 확대 발전

##### - 정부 승인 사항(통일부 사회문화교류과)

- 남한 유소년축구선수단의 평양 축구 대회 참가 승인(매년 2회)
- 북한 4.25 유소년축구선수단 남한 축구대회 방남 승인
- 통일부 남북협력기금 5년간 지원 승인 (매년 10억 4천만 원 5년간 총 52억 원)

#### 2) 사업성과 (우리 정부의 남북협력기금 지원사업)

상기 계약 체결 후 북한 425유소년 축구선수단은 지난 2007년 남한 지역(전남 강진) 대회에 2번 참가, 남한 유소년 축구선수단은 북한 지역(평양) 대회에 2번 참가. 우리 정부(통일부)는 해당 남북축구교류를 위하여 기존 승인 사항대로 남북협력 기금을 지원

### (2) 두 번째 <남북체육교류 합의서(계약서)> 체결 (2015년 12월)

남북체육교류협회와 북한 4.25체육단은 남북을 왕래하는 유소년 축구대회 교류전의 성공적 개최 (제1회 2014 경기도연천 축구대회, 제2회 2015 평양 축구대회)와 2015 중국 남경 남북양궁교류전(2015년 5월 중국 남경)이 상호 체육발전에 기여한 점을 높이 평가하여 평양에서 실무회의(2015.11.29~12.3)를 통하여 두 번째 남북체육교류 합의서(계약서)를 체결

#### 1) 계약 내용

- 양측은 매년 3회 정례적으로 축구대회와 양궁대회를 조직, 양측 축구, 양궁 선수단 참가. (매년 겨울 제3국에서 대회 개최. 매년 상반기 남한 도시에서 대회 개최. 매년 하반기 평양에서 대회 개최)
  - 마라톤, 배구, 골프, 승마 등 체육 교류를 위한 종목을 확대 추진
- 이후 남북체육교류협회는 우리 정부(통일부 사회문화교류과)에 방북결과 보고와 함께 해당 사업의 승인을 신청

## 2. 추진 방향

- 스포츠 위드 코리아 정책을 스포츠의 특성인 ‘정치적 중립성과 자율성’을 바탕으로 지속적이고 일관적인 대북정책으로 발전

## 3. 정책 설계 배경

- 2018년 <4.27 판문점 선언> 및 <9.19 공동성명> 등 남북정상회담에서의 합의사항인 ‘민간교류’ 활성화 및 정착에의 실질적 기여
- 정부 성격에 따른 사업 진행 승인 또는 불허의 반복에 따른 위험 최소화

## 4. 정책 방향

- <일관된 정책, 지속적 사업>으로 정권의 성격에 관계없이 실천 가능한 실용적인 대북정책으로서의 스포츠 교류협력 정책 형성
- 거대 담론이 아닌 작은 실천에서부터 점적을 통한 변화 모색
- 통일보다는 평화·협력·화해의 정신모색

## 5. 정책 특성

- 남북의 긴장완화와 함께 북한 주민을 변화시키고, 우리 경제를 발전시켜 궁극적으로 북한 정권이 자연스럽게 변화하는 정책
- 남북이 함께 변화하고 진화하는 정책

## 6. 요약- <평화, 공동번영의 시대와 남북 경제협력사업을 위한 스포츠교류>

남북 정상은 4.27 판문점 선언과 9.19 평양 공동선언을 통해 기존의 적대적 공생 관계를 변화시키고 <평화와 공동번영>의 시대를 준비할 것을 약속했다. 이처럼 최근의 남북관계는 강경한 대북 제재 일변도에서 벗어나, <중전선언>을 준비하며 동시에 남북 간 <경제협력>이 본격적으로 논의되는 시대를 맞이했다.

다만 UN 대북제재가 유효한 상황에서 남북 정상의 의지대로 <경제협력 사업의 본격화>를 이루어지기 위해서는 지금의 상호 신뢰를 더욱 공고히 유지하면서 ‘완전한 비핵화’를 이뤄야 한다. 이를 위해서는 최소 2년여의 시간이 필요할 것으로 예측된다. 즉 UN 대북제재를 전면 종료시키는 길은 한반도의 ‘완전한 비핵화’에 있으며 이는 단기간 내의 성과로 해결될 수 없는 문제다.

따라서 남북은 현재의 <평화와 공동번영>의 분위기를 이어 ‘실천 가능한’ 교류를 통해 상호 간의 신뢰를 유지하여야 한다.

그러므로 UN의 대북제재가 이어지는 상황에서 남북 간 <경제협력> 사업이 상호 신뢰 속에서 상시적으로 이루어지기까지 이미 남북체육교류협회를 통해 양측의 신

회가 형성된 ‘스포츠교류’를 통하여 경제협력사업의 기초설계를 이루어야 할 것이다.

지금까지의 대북정책은 여러 안이 제시됐으나 직접 추진되지 못했다. 그러나 ‘스포츠 위드 코리아 정책’은 남북한 모두로부터 신뢰를 받고 있는 남북체육교류협회가 북한과 체결한 두 번의 남북체육교류계약을 기초로 하여 실행되는 실천 가능하고 실용적인 대북정책이다.

또한 스포츠교류는 2018 평창동계올림픽에서 보여 주었듯이 격랑의 지구촌 속에서 국가 간의 갈등을 해소하는 평화의 메시지를 전달하는 평화적 도구로서 올림픽 정신과 동시에 UN정신이기도 하다.

그러므로 스포츠 위드 코리아 정책은 현재의 남북 평화 및 공동번영의 시대의 흐름 속에서 진정한 한반도 비핵화와 남북 경제협력 사업의 상시적 시행을 위해 상호 신뢰를 유지하는 가장 현실적이며 미래 지향적인 정책이 될 수 있다.

### Ⅲ. ‘스포츠 위드 코리아’ 정책 실천방안

#### 1. 단계별 남북 프로축구 협력방안

	단계별 협력사업	효과
1 단계	남북 유소년 축구 정기 교류전 정착 및 확대 <sup>17)</sup> - 기존 남북체육교류협회에서 진행한 <아리스포츠컵 국제축구대회>의 정기적 개최를 보다 정착하는 방향으로 설정, 각 지자체별 협력 방안으로서의 발전 방안 모색 - 유소년 축구는 정기 기본적으로 정기 교류전으로서 정착된 상황	- 남북 유소년 축구선수의 기량 발전 및 평화통일에 대한 의식 함양 - 유소년 축구 정기 교류전의 특성에 따른 평화통일 정책으로서의 국민의 거부감 완화
2 단계	남북 프로축구 정기 교류전 추진 및 정착 - 특정 프로축구팀 간의 정기교류전 추진 - 북한은 4.25종합축구단 등 참여	- 남북 유소년 축구의 정기교류전 정착을 바탕으로 보다 실효적인 정책으로서의 발전 가능성 높음
3 단계	南 축구팀의 北 선수 영입	- 우수한 기량의 북한 선수 영입하여 남한 프로축구 발전 및 남북 프로 축구 통합리그 출범 형성 기여 - 자연스러운 ‘단일팀’ 효과
4 단계	남북 프로축구 챔피언 교류전 추진 및 정착 - 3단계에서 북한 선수를 영입한 프로축구팀의 해당 리그 우승 시 북한의 해당 리그 우승팀과의 챔피언 교류전 진행	- 남북 프로축구리그 통합의 밑거름 - 남북 간 동질감 회복 및 타 분야 평화통일 정책으로서의 롤모델 역할
5 단계	남북 프로축구리그 통합 - 남북 프로축구리그를 통합하여 자연스럽게 홈&어웨이 경기를 진행	- 남북 지역의 자연스러운 통합 효과 - 통합리그 발전에 따른 경제적 효과

### 〈추가 협력사업 방안〉

- 단계별 남북 스포츠교류협력에 따른 한국 스포츠 산업 발전 방안 연구사업
- 축구 외 기타 종목으로의 확대 발전

## 2. 정기 교류 사업

### (1) 제5회 아리스포츠컵 국제유소년 축구대회

- 기간: 2018년 10월 25일~ 2018년 11월 3일
- 장소: 강원도 춘천 송암스포츠타운
- 참가팀: 6개국 8개팀 (남북 각 2개팀[강원도, 하나은행, 425체육단, 평양국제축구학교], 우즈벡, 이란, 베트남, 중국)
- 후원: 하나은행, 강원도, 춘천시
- 주최 및 주관: 남북체육교류협회
- 중계: KBS, SBS 각조 개막경기 생중계

### (2) 제6회 아리스포츠컵 국제유소년 축구대회

- 기간: 2019년 5월 중
- 장소: 북한 원산 (평양 이외의 지역에서 열리는 사상 첫 민간교류 대회)
- 참가팀: 10개국 12개팀 (유럽4개국 및 FIFA 공식대회 참가국 등 포함)
- 후원: 하나은행, 강원도
- 주최 및 주관: 남북체육교류협회
- 중계: KBS, SBS 생중계 예정

### (3) 〈아리스포츠컵 국제유소년 축구대회〉는?

- 남한이 투자하고, 북한 기술자가 생산하는 중국 단둥에 설립한 아리스포츠 공장에서 생산하는 수제 축구화 (아리축구화)탄생 기념으로 남북체육교류협회와 북한 4.25체육단이 공동으로 조직한 아리스포츠컵 축구 대회는, 제1회 대회가 경기도 연천에서 2014년 11월 개최 되었고, 제2회 대회는 2015년 8월 평양에서, 제3회 대회는 2017년 12월 중국 쿤밍에서 각각 개최 되었다.
- 남북 유소년 축구 정기 교류는 남북체육교류협회와 북한 4.25체육단이 2006년

---

17) 기존 남북체육교류협회에서 진행한 〈아리스포츠컵 국제축구대회〉의 정기적 개최를 기초로 하여 보다 확대 및 발전시킨다. 또한 세계적 수준에 있는 북한의 유소년 축구 육성시스템을 연구 및 지원하여 남북한 유소년의 축구기량 발전을 주도한다.

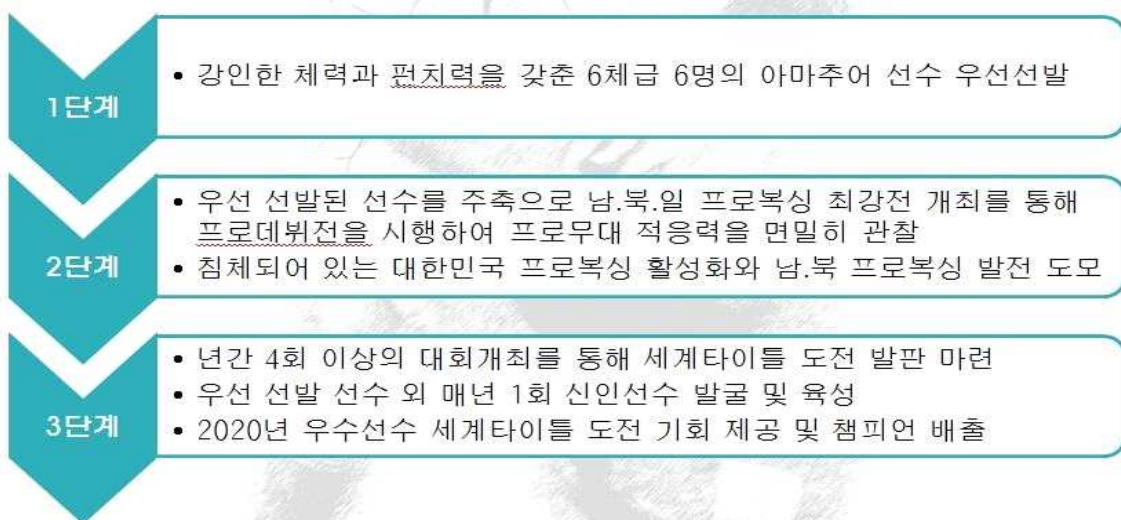


5월 평양에서 대한민국 건국 이래 최초로 [남북체육 정기교류 계약서] 를 체결하고, 지금 까지 최악의 남북 환경에서도 20차례의 정기 교류전으로 남북 지역 (12회)과 중국 지역 (8회)에서 남북유소년 정기 교류로 성사 되었다. 남북 유소년 축구 정기교류전은 남북 역사에서 유일하게 추진 되는 정기 교류 사업으로 정착 되었으며, 지금 까지 남북 주민들의 갈등 해소 및 이질감 해소에 크게 기여하는 사업이라 할 수 있다.

- 지금까지 남북 유소년 축구 정기 교류는 경기도 수원컵, 인천평화컵, 아리스포츠컵 축구대회로 후원사의 성격에 따라 대회명이 바뀌었으나, 아리스포츠컵 대회명은 남북체육교류협회와 북한 4.25체육단이 공동으로 조직 하면서 앞으로 대회명을 변경하지 않고, 세계적인 명품대회로 정착 시키고, 발전 시키기로 합의 하여 매년 남북지역을 왕래 하며 개최하기로 합의 하였으며 [남북체육교류 계약서]를 체결 하여 추진 하고 있다.
- 제4회 아리스포츠컵 축구대회는 2018년 8월 평양에서, 제5회 대회는 2018년 10월 강원도와 연천군에서 공동으로 개최되며, 매년 같은 대회 방식으로 남북 지역을 왕래하며 추진된다.

### 3. 신규 교류 사업

#### (1) 세계 복싱 프로챔피언 프로젝트



## ◎ 북측 선수단 프로 진출 및 프로데뷔전 1차전 기본계획

- 일시 : 2018년 12월 중
- 장소 : 평양 또는 남측 도시
- 경기방식 : 3분 8라운드 / 3분 10라운드
- 참가대상 : 북측 우선선발 선수 6체급 6명, 대한민국/일본 6체급 6명

## ◎ 기대효과

- 3년 내 세계챔피언 배출
- 우선적으로 라이벌인 일본을 꺾고 세계시장 진출하여 세계타이틀 방어
- 추진전략 : 선수 발굴 및 육성→세계챔피언 배출 및 관리→세계 권투계의 이목 집중  
→일본, 미국, 유럽에서 승전보→조선인의 강함과 우수성을 세계에 널리 알림

### (2) 남북 프로농구 정기 교류전

- 기간: 2019년 2월
- 장소: 평양, 남측 도시 (왕래 교류전)
- 참가선수: 남측 프로농구단 및 북측 조선425체육단
- 주최 및 주관: 남북체육교류협회, 조선425체육단
- 중계: 국내방송사 예정

### (3) 남북지역 마라톤 대회

- 1단계: 북한 마라톤 선수단 폴코스 참가 지원 / 남한 동호인(500명)의 북한 평양 만경대상 국제마라톤대회 참가 지원
- 2단계: DMZ 통과 마라톤대회 중장기 프로젝트로 별도 추진

### (4) 평양 국제 여자골프 대회

- 기간: 2019년 8월
- 장소: 평양 내 골프장
- 참가선수: 북측 여자골프선수 초청 / 대회 조직위원회 참가자격 있는 자
- 주최 및 주관: 남북체육교류협회, KLPGA
- 중계: SBS 예정

### (5) 북한 여자골프 특별지원 프로젝트

- 기간: 2018년 11월~ 2022년 12월
- 장소: 남북한 지역 및 해외
- 참가선수: 북측 여자 골프 15~17세 유망주 테스트 후 최종 10여 명 선발 및

집중 훈련 지원

- 주최 및 주관: 남북체육교류협회
- 중계: 국내 방송사

**(6) 2019 북한 원산 국제마라톤 대회**

- 기간: 2019년 10월 (향후 매년 개최)
- 장소: 북한 원산 마라톤 코스
- 대회방식: 국제대회 5KM, 10KM, 20KM 단축 마라톤 포함 및 남측 일반 마라톤 동호인 1,000명 참가 추진
- 주최 및 주관: 남북체육교류협회, 조선425체육단
- 중계: 국내방송사

**(7) 동아시아 남녀 청소년 국제 탁구대회**

- 기간: 2019년 3월 및 9월 (향후 매년 개최)
- 장소: 전북 익산시(2019년 3월), 평양 (2019년 9월)
- 참가팀: 남북중일 17세 이하 남녀 청소년 탁구 대표팀
- 주최 및 주관: 남북체육교류협회, 조선425체육단
- 중계: 국내방송사 예정

**(8) 남북 프로축구 및 마라톤 중계 합동 전지훈련 지원**

- 기간: 2018년 12월~ 2019년 2월
- 장소: 중국 운남성 곤명
- 대상: 남측- 강원FC 등 2개 프로축구팀, 17세 여자축구팀, 남녀 마라톤팀  
북측- 4.25종합팀, 여명종합팀, 4.25 여자 17세팀, 4.25 남녀 마라톤팀
- 주최 및 주관: 남북체육교류협회
- 중계: 국내방송사 예정

**(9) 남북 축구꿈나무 다큐멘터리 제작 사업**

- 작품 제목: “우리는 남북 유소년 축구단”
- 구성: 남북 유소년 축구단 합동훈련
- 주최 및 주관: 남북체육교류협회, 국내방송사(KBS,MBC,SBS)
- 중계: 국내방송사 예정

## Ⅳ. 남북체육교류협회의 특성

### 1. 대북 신뢰 구축한 유일한 국내 체육 단체

- 협회가 설립된 지난 2006년부터 13년 동안 매년 남북 유소년 축구 정기교류전 진행
- 일관된 정책과 지속적인 사업 성과로 대북 신뢰 구축하여 연구 기반 조성
- 두 번의 남북체육교류 계약 체결
  - \* 2006년 5월 평양에서 남북체육교류 계약서 체결
  - \* 2015년 12월 평양 남북체육교류 합의서 체결

### 2. 북한 체육 관련 단체와 협력관계 구축

- 북한 관련 대회와의 협력 관계 구축 (4.25 체육단, 체육성, 북한축구연맹, 평양 국제축구학교 등)으로 연구 기반 조성

### 3. 북한 체육 관련 최신자료 확보 가능

- 남북 스포츠 산업발전 연구에 필요한 북한 관련자료 확보 가능
- 북한의 학자 및 단체 임원 등과의 공동학술연구 가능

#### ※ 참고 <서독의 동방정책 성공사례>

서독의 동방정책을 설계한 에곤 바르(Egon Bahr)는 ‘우리의 동방정책은 접촉을 통한 변화의 시도이며 그것은 동·서독 주민들이 서로 진화하는 것’ 이라 하였으며, 동독 주민들을 변화시키는 것은 동독정권을 변화시키는 것이며 서독의 수출을 확대시키는데 그 목적이 있다고 하였다.

이와 같은 동방정책은 동서독 긴장완화와 함께 실제로 동독 주민들을 변화시켰으며, 이후 소련의 고르바초프의 대외정책이 동유럽 문제를 간섭하지 않게 되면서 동독의 시민혁명으로 이어졌다. 그 기회 속에서 동방정책은 통일을 이루는데 결정적인 역할을 하였다. 에곤 바르(Egon Bahr)는 동방정책을 설계하면서 ‘독일 통일은 모스크바에 달려있다.’ 고 지적했으며 초읽기에 몰린 고르바초프 정권을 활용한 헬무트 콜 총리는 독일통일의 기회를 살린 것이다.

## V. 남북체육교류협회 주요 실적

### 1. 대북 교류 및 지원 사항

#### (1) 북한 선수단 2005~2015년까지 매년 전지훈련 및 체육 용품 지원

- 중국 운남성 홍타스포츠 센타에서 2005년부터 현재까지 중단 없이 매년 남녀 유소년부터 성인 선수까지 연인원 1,500명 이상을 축구, 탁구, 마라톤, 양궁 종목 등 훈련 지원하였다.
- 북한 수혜물자 지원(정수기 400대, 운동화 6,000켤레)하였다.
- \* 상기 지원 사항은 정부의 공식 반출입 허가 후 진행되었다.

#### (2) 직접 남북체육교류협회의 지원을 받은 북한 선수단 성적

- 2006 FIFA 여자 청소년(U20)월드컵 아시아 국가 최초 우승
- 2007 FIFA 청소년월드컵 16강 진출
- 2008 FIFA 여자 청소년(U20)월드컵 준우승
- 2008 FIFA 여자 청소년(U17)월드컵 우승
- 2010 FIFA 남아공월드컵 본선 진출
- 2010 AFC U19 챔피언십 우승
- 2011 브라질 군인올림픽 여자 마라톤 금메달(김금옥)
- 2013 동아시아컵 여자축구 우승
- 2014 인천아시안 게임 여자 우승, 남자 준우승
- 2015 동아시아컵 여자축구 우승

### 2. 남북 유소년축구 정기교류전 정책(2006~2018년)으로 남북 교류 안전성 구축

#### (1) 2006~2008년 남북을 왕래하며 남북 축구 교류를 시작

2006년 5월 평양에서 체결한 ‘남북체육교류계약서’를 통일부 승인을 받아 2006~2008년까지 3년간 매년 2번씩 남한 선수단을 6번 평양대회에 참가시키고, 같은 기간 동안 북한 선수단을 4번 남한 대회에 참가시켰다.

#### (2) 2009~2015년 7년간 남북 관계 악화로 장소를 중국으로 돌려 남북 축구 교류전을 이어 나감

- 2009년부터 남북 관계가 악화되어 남북 도시에서 남북 축구를 할 수 없어 장소를 중국으로 돌려 쿤밍·하이난·광저우·성도 등에서 2009~2015년까지 7년

동안 매년 국제대회 속에서 ‘남북 유소년 축구 정기교류전’을 중단하지 않고 이어나갔다.

중국에서 남북 교류에 경기도 선수단 3회, 인천 선수단 6회, 강원도 선수단 2회 등 접경지 선수단이 모두 참가하였으며 행사에 김문수 경기도지사, 안상수 인천시장, 송영길 인천시장, 남경필 경기지사 등이 참관하고 북한 측 인사들과 직접 교류하였다.

### (3) 2014~2015년 남북한 도시에서 남북 축구 교류를 재개

남측대회	2014년 11월 제1회 아리스포츠컵 2014 경기도 연천 국제유소년축구대회에 7년 만에 북한 유소년축구 선수단 남한 대회 첫 참가 <남북 경기 KBS 2TV 생중계> 환영. 환송 만찬 등 4번의 만찬에 북한 선수단 참가로 남한의 700여 명의 정치인, 경제인, 민간단체, 언론 및 방송 등 다양한 분야에서 북한과의 자연스러운 ‘대화의 장’ 마련
북측대회	2015년 8월 제2회 아리스포츠컵 2015 평양 국제유소년축구대회 남북 공동 개최 → 남북한 군사적 긴장이 고조된 준전시 기간에 남북 축구가 국제대회 속에 평양에서 성공적으로 종료되어 남북 및 국제사회에 감동과 남북 개선에 새로운 희망을 안겨주는 대회였음

### (4) 2017~2018년 현재

- 현 정부 출범 이후 ‘아리스포츠컵 국제유소년 축구대회’의 제3회 및 제4회 대회를 각각 중국 곤명 및 평양에서 개최하며 민간 교류단체로서 스포츠교류를 지속적으로 시행

## 3. 제2회 평양 대회 남북 역사의 새로운 좋은 사례 기록들

- 참가 선수단 및 임원들 전원 무비자 입국 허용
- 언론(연합뉴스), 방송(kbs) 남북 교류의 첫 인터넷 실시간 송출
- 남북 단체 국제대회 첫 공동 주최
- 능라도 5·1일경기장 개건 후 첫 국제대회 유치
- 유소년축구대회 사상 관중 10만 명 입장 세계 신기록
- 남측 인사(김경성 이사장) 최초로 평양 대회 우승상 시상
- 평양 순안국제공항 개건 후 첫 입국 남측 인사(김경성 이사장)

#### **4. 북한 청소년 축구대표 남한 지역으로의 전지훈련 유치**

- 2007년 3월 대한민국 정부 수립 최초로 북한 청소년축구단을 1개월간 남한 지역에 전지훈련 유치
- 한미 연합훈련 기간 중에 북한 선수단을 남한 지역 전지훈련 유치는 남북 역사에 첫 사례이며, 남북 교류에 좋은 모델임
- 제주·광양·수원·서울 등 지역에서 전지훈련 및 지역 팀과 친선경기 진행
- 2006년 10월 북한의 1차 핵실험으로 최악의 남북 관계를 개선시키는 효과와 함께 2007년 10월 남북 정상회담을 연결하는 중요한 계기가 된 성공적인 사례임

#### **5. 남한 마라톤팀 북한 주최 평양대회(2007년 4월)에 첫 참가**

- 국민체육진흥공단 마라톤팀(감독 황영조) 북한 주최 평양 만경봉상 마라톤대회에 참가시킴

#### **6. 평양 대동강 1호 공장 착공(2008년 5월)**

- 평양 사동 구역에 북한 4·25체육단으로부터 50년간 제공받은 10만 6,000평 토지 개발 ‘스포츠 용품생산 대동강 공장 착공식’ (최문순 강원도지사 참가)
- 평양공단은 남한 기업이 투자하고, 생산하여 북한 시장에 직접 소비시킬 수 있고 해외에도 수출할 수 있는 남북 경제 교류의 최초로 북한과 좋은 합의를 이끌어낸 장려해야 할 남북 경제 협력 사업임. 지금은 우리 정부의 5·24조치로 중단되어 축구화 공장만 중국 단둥으로 이전하여 수제 축구화를 생산하고 있으며, 5·24조치가 해제되면 평양공단 개발 사업은 재개될 것임

#### **7. 남북 양궁 교류전 성공적 개최 (2015년 5월)**

- 남북 양궁 교류전 및 북한 양궁 선수단 훈련 및 양궁 장비 지원
- 남북 교류 최초로 남북 양궁팀 친선교류 및 공동 훈련 (중국 장쑤성 남경)

#### **8. 2016 남북체육교류합의서(계약서) 체결**

- 평양실무 회의(2015.11.29~12.3)에서 축구, 양궁 교류 계약 체결 및 배구, 승마, 골프, 마라톤 교류 추진 합의

-끝-





# 민간의 대북협력사업 정상화를 위한 과제와 해법 모색

강영식 (우리민족서로돕기운동 사무총장)

## 1. 민간 대북지원 사업의 새로운 환경 - ‘인도지원’ 의 종언(終焉)

- 지난 9월 19일 ‘9월 평양공동선언’ 을 통해 남북 당국은 4월 ‘판문점 선언’ 의 철저한 이행의 일환으로 상호호혜와 공리공영의 바탕위에서 교류와 협력을 더욱 증대시키고, 민족경제를 균형적으로 발전시키기 위한 실질적인 대책들을 강구해나가기로 하고, 인도적 개발협력분야에서 우선적으로 산림분야 협력분야와 전염성 질병의 유입 및 확산 방지를 위한 긴급조치를 비롯한 방역 및 보건·의료 분야의 협력을 강화하기로 합의하였다.
- ‘9월 평양공동선언’ 을 통해 보다 명확해진 것은 지난 20년간 진행되어 온 ‘인도적 대북지원’ 의 별도 영역은 공식적으로 사라지고 이제부터는 공리공영과 민족경제의 균형적 발전이라는 새로운 패러다임의 틀에서 대북지원의 영역이 존재할 것이라는 점이다. 이는 화해와 단합의 분위기를 고조시키기 위한 다양한 분야의 협력과 교류와도 다른 차원이다. 소위 대북지원은 문화, 예술, 체육, 공동행사와 같이 일반적 교류협력의 카테고리와는 다른 영역이라는 점이다.
- 사실 지난 몇 달간 대북지원 단체들은 ‘판문점 선언’ 1조 4항을 통해 “민족적 화해와 단합의 분위기를 고조시켜 나가기 위하여 각계각층의 다방면적인 협력과 교류, 왕래와 접촉을 활성화” 하기로 하였기에 지난 수년 간 중단되었던 인도적 대북지원 활동 또한 재개되리라는 큰 착각(?) 속에 있었다.
- 지난 해 5월 이후 공식 접촉을 중단하였던 북측의 민족화해협의회(민화협) 협력부가 최근 활동을 재개하였다. (민화협은 6·15공동행사와 남북 노동자축구대회 등 민간통일운동단체를 상대하는 사무소와 만월대 발굴, 유소년축구, 언론 등 사회문화를 담당하는 사회문화부, 그리고 대북지원 NGO와 지자체를 담당하는 협력부로 구성되어 있음) 근 1년 4개월만의 공식 접촉에서 민화협 협력부는 지난 ‘판문점 선언’ 의 합의사항을 순서대로 이행하는 과정에서 대북지원 분야는 존재하지 않았기에 대북지원 단체들과의 접촉도 불가능하였음을 솔

직히 밝힌 바 있다. 즉 4월 ‘판문점 선언’의 내용대로 • 고위급회담 개최 • 개성 남북공동연락사무소 설치 • 민족공동행사 추진 및 아시아경기대회를 비롯한 국제경기에 공동 진출 • 8.15를 계기로 이산가족·친척 상봉 진행 • 동해선 및 경의선 철도와 도로연결 대책 마련 • 군사적 긴장상태를 완화하고 전쟁위험을 실질적으로 해소하기 위한 공동 노력 (군사당국자회담 개최) • 핵 없는 한반도 실현을 위한 국제사회와의 협력, 그리고 마지막으로 문재인 대통령의 가을 평양 방문을 순차적으로 실현해 나가는 가운데 대북지원의 영역은 존재하지 않았다는 것이다. (실제로도 올 해 민간 차원의 방북 10건 중에서도 대북지원 단체의 방북은 한건도 없었고 공식적인 대북지원 또한 9월 들어 2건을 제외하고는 전무하였음)

〈표〉 정부와 민간차원의 대북지원 통계

구 분		'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18.8
		김대중 정부				노무현 정부					이명박 정부					박근혜 정부					
정부차원	당국차원	339	944	684	832	811	949	1,221	2,000	1,432	-	-	183	-	-	-	-	-	-	-	-
	무상지원																				
	민간단체를 통한 지원		34	62	65	81	102	120	134	216	241	77	21	-	-	-	-	24	1	-	-
	국제기구를 통한 지원	-	-	229	243	205	262	19	139	335	197	217	-	65	23	133	141	116	-	-	-
	계	339	978	975	1,140	1,097	1,313	1,360	2,273	1,983	438	294	204	65	23	133	141	140	1	-	-
	식량(쌀)차관	-	1,057	-	1,510	1,510	1,359	1,787	-	1,505	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
계		339	978	975	2,650	2,607	2,672	3,147	2,273	3,488	438	294	204	65	23	133	141	140	1	-	-
민간차원(무상)		223	387	782	576	766	1,558	779	709	909	725	377	200	131	118	51	54	114	28	11	32
총 액		562	2,422	1,757	3,226	3,373	4,230	3,926	2,982	4,397	1,163	671	404	196	141	183	195	254	29	11	32

○ 또한 제재국면에서 과연 지원이 가능할 것인가에 대한 의문과 인도지원에 대한 내부의 부정적 평가 등이 맞물려 대북지원 단체들에게는 대단히 미안하지만 맨 마지막으로 지원단체들과 접촉을 할 수 밖에 없었다는 점도 이해해 달라는 입장이었다. 그러나 공식접촉 재개가 곧바로 대북지원 단체와의 협력사업을 본격적으로 재개한다는 것을 의미하는 것이 아니라는 점도 분명히 한다. 지난 시기와 같은 물자지원 위주의 ‘인도지원’ 사업은 앞으로도 재개하지 않겠다는 입장은 여전하며 지난 몇 년간 중단되었던 나름의 의미있는 사업을 우선 재개함으로서 새로운 협력사업의 재개와 활성화를 모색하겠다는 입장을 표명하였다.

○ 결국 대북지원 행위를 앞으로 무엇으로 명칭하든 간에 지난 20년간 남북관계의 하나의 상징이었던 ‘인도적 대북지원’이란 패러다임은 이제 역사적 사명

을 다하고 종언을 고했다고 해도 과언은 아닐 것이다. ‘인도지원’에 대한 북한의 수용의지가 현격히 약화되고 있는 상황에서 예전과 같이 동포애와 인도주의 원칙에 입각해서 ‘잘사는’ 남한이 지원하고 ‘못사는’ 북한이 이를 수용하는 일방적이고 기능주의적인 접근만으로는 더 이상 대북지원의 영역은 존재하지 않을 것이다. 이제는 ‘과거의 북한’에서 벗어나 ‘새로운 북한’을 상대해야 하고, 과거의 관행에서 벗어나 새로운 상상력으로 대북지원사업을 디자인해야 한다. 대북지원 민간단체들에게는 이러한 환경이 생존에 대한 도전이기도 하지만 새로운 기회일 수도 있다는 점에서 소위 ‘담대한 발상의 전환’이 절실히 필요한 때이다.

- 또한 역설적으로 남북관계의 질적인 변화가 곧바로 민간교류의 확대발전으로 이어진다고 낙관만 할 수 있는 것은 아니다. 즉, 남북관계의 근본적 특성상 대북정책과 통일논의를 국가가 독점하는 상황이 더욱 강화될 수 있는 상황에서 어떻게 시민사회가 독자적 활동 공간을 확보할 수 있는가를 함께 고민해야 나가야 하는 이중적 과제가 시민사회에 제기되고 있음을 직시해야 한다.

## 2. ‘새로운 패러다임의 대북지원’이란?

- 그렇다고 앞으로 대북지원이 활동이 그간의 ‘인도적 대북지원’ 활동과 전혀 별개의 프로세스로 진행되지는 않을 것이며 물자지원과 인적 교류라는 상호협력의 기본 틀은 여전히 유지될 것이다. 핵심은 대북지원의 방향성이다. 즉 그간의 대북지원이 인도주의와 동포애의 원칙에 따라 추진되었다면 앞으로의 대북지원 활동은 북한 주민의 인도적 상황을 개선하는 수준을 넘어 공동협력 사업을 매개로 남북한의 격차 해소와 균형 발전, 이를 통해 평화공존을 증대시키는 포괄적 평화 측면에서 계획되고 실행되어야 한다. 이러하기 위해서는 ‘평화공동체’, ‘경제공동체’와 함께 ‘인도주의 공동체’ 실현이라는 새로운 프레임의 전환이 필요하다.

### 1) ‘인도주의 공동체의 실현’ - 삶의 질의 격차를 해소하고 균형발전을 추구

- ‘인도지원’에 대한 북한의 수용의지가 현격히 약화되었지만 북한의 인도적 상황은 여전히 ‘복합적 위기 상황(Complex Emergency)’을 벗어나지 못한 상태이다. 북한의 경제성장에도 불구하고 취약계층을 중심으로 한 북한의 인도적 수요는 여전히 존재하며 남북한 주민들 간의 삶의 질의 격차도 현격하

다. 인도지원이 더 이상 필요없다는 북한과 여전히 인도지원의 필요성이 존재하는 북한, 이러한 모순적인 상황을 타개하기 위해서는 이제 종합적이고 포괄적인 내용이 강조된 새로운 접근이 필요하다.

- 유엔 북한팀(UN HCT)이 올해 초 공개한 “2018 북한 필요와 우선순위(2018 DPR KOREA NEED AND PRIORITIES)” 보고서는 북한 전역의 약 1,030여 만 명이 지속적인 식량 불안정과 영양 부족에 시달리고 있다고 전했다. 1,030여 만 명의 취약계층 인구는 북한 인구의 41%에 이른다. 이에 유엔 북한팀은 올해 북한에서의 인도주의 지원 목표 인원을 600만 명으로 설정하고 취약계층의 영양 상태 개선과 사망률 감소, 재해 상황에서의 복원력 제고 등 3가지 전략적 목표 아래 실행되는 사업에 1억 1,100만 달러가 소요될 것으로 추산된다면 서 국제사회와 각국 정부에 모금 동참을 호소했다.
- 또한 최근 발표된 유엔아동기금(UNICEF)의 조사 결과와 ‘세계기아지수 2017’에 따르면 북쪽 어린이 170만명이 치명적인 질병 위험에 노출돼 있고, 생후 6~23개월 어린이 중 최소 필요식을 섭취하는 비율이 26.5%에 불과한 것으로 나타났다. 5살 미만 발육부진 아동 비율은 27.9%로 3명 중 1명이며, 량강도 지역에선 무려 31%에 달하는 것으로 집계되었다. 북한 아동의 영양상태는 과거에 비해 호전된 것은 사실이지만, UN의 지속가능개발목표(SDGs)의 달성기준과는 여전히 많은 차이를 나타내고 있다.
- 한반도의 북쪽은 최소 식량필요량보다 연간 50여 만 톤의 식량이 부족해 인구의 절반이 식량과 영양 부족에 시달리는데 반해 남쪽은 280만 톤의 쌀이 창고에 쌓여있고 그 관리비용만으로도 연간 8,000억 원 이상이 사용되고 있다. 북쪽의 어린이(5세미만)들 중 약 30%가 저성장에 시달리고 있는데 반해 남쪽은 선진국 수준인 3%선에 머무르고 있다. 특히 북쪽의 어린이 중 15%의 어린이들이 ‘저체중’ 임에 반해 남쪽은 7%의 어린이들이 ‘과체중’이라는 정반대의 현상이 한반도내에서 병존하고 있다.
- 또한 600만 명의 북한 취약계층들의 영양 상태 개선과 재해 상황에서의 복원력 제고 등을 위해 유엔 북한팀이 국제사회에 호소하는 기금이 1억 1,100만 달러인데 반해 한국 정부가 확보하고 있지만 한 푼도 쓰지 않는 대북지원기금이 해마다 6천억 원을 상회하고 있다.

- 한반도 허리를 갈라놓은 휴전선의 남쪽과 북쪽에서 각각 태어났다는 이유만으로, 그 아이들의 삶과 성장이 확연히 다른 지금의 이러한 현실을 외면할 수는 없다. 미래의 주역세대인 어린이들이 서로 가속적으로 불균형하게 성장해가고 한반도 남북에 거주하는 주민들의 삶의 질이 이렇듯 현격한 격차가 나는 상황에서 ‘항구적 평화체제 구축을 통한 평화공동체’와 ‘한반도 신경제를 통한 경제공동체’란 구호는 자칫 공허할 수 있다. 결국 ‘격차해소와 공동발전을 통한 인도주의 공동체’가 밑받침되어야 지리적 분단만이 아니라 마음의 분단도 없앨 수 있는 것이다.
- 앞으로 대북지원 활동의 첫 번째 방향성은 ‘남북간 격차해소와 균형발전을 통한 한반도 인도주의 공동체 실현’이 되어야 한다.

## 2) ‘지속가능한 개발협력’과 민관협력의 제도화

- 대북지원 활동의 두 번째 방향성은 ‘지속가능한 개발협력의 본격적 추진’이다. 북한이 우리 민간단체의 대북지원 활동에 회의적인 태도로 변화한 것은 그간 우리 정권의 변화에 따라 민간의 사업이 좌지우지되어 지속성과 예측성을 담보할 수 없었다는 데 기인한다. 지난 수년간 힘과 역량을 상실해 나가는 민간단체들을 지켜보면서 북한이 예전과 같이 남측 민간단체들을 중요한 파트너로서 대우하기에는 쉽지 않을 것이다.
- 결국 민간차원의 대북지원 활동이 다시 힘을 받을려면 민간차원의 활동은 남북간 정치적 상황과 무관하게 지속가능해야 한다. 이를 위해서는 대북지원과 교류협력에 있어서 민·관 분리접근을 통한 민간분야의 자율성과 독립성이 제도적으로 보장되어야 한다. 현재의 민간의 대북지원과 교류사업은 외형상 민·관이 분리되어 있지만, 실질적으로는 정부의 통제가 작용하는 구조가 여전히 지속되고 있다. 이러한 관행으로 인하여 자칫 남북 당국간의 관계가 경색되면 민간의 대북지원과 교류협력사업 또한 막혀버리는 소지가 존재한다.
- ‘지속가능한 개발협력’이라는 방향성은 유엔이 ‘2016년부터 2030년까지 15년간 국제사회가 추진할 발전목표’로 설정한 ‘2030’ 지속가능한 개발목표(SDGs·Sustainable Development Goals)에도 부합한다. 특별히 북한은 ‘2030 지속개발의정’이 “전 세계적 범위에서 사회적불평등과 빈곤을 없애고 인간의 존엄과 창조적 능력을 마음껏 발양하며 우리 세대뿐 아니라 후대들의 유족한

생활을 담보하는 세계를 건설할 것을 공약한 인류공동의 행동강령“이라고 평가한 바 있다.

- ‘지속가능한 개발협력’ 을 위해서는 우선 민간의 대북지원과 교류활동이 지속 가능하고 안정적으로 추진될 수 있도록 법제화 및 사회협약 추진이 필요하다. 사회협약의 체결을 통해 대북지원과 민간교류에 대한 사회적 합의를 도출하고, 법제화를 통해 남북간 교류활동이 안정적으로 추진될 수 있도록 해야 한다. 현재 대북협력민간단체협의회(북민협)이 국회 이인영 의원과 공동 작성, 발의한 ‘남북 인도지원 및 개발협력에 관한 법률안’ 을 토대로 이른 시일 내에 관련법이 제정될 수 있도록 시민사회가 대정부, 대국회 입법 활동을 추진해야 한다. 동시에 남북교류협력법도 촉진법 성격으로 개정이 필요하다.
- 또한 무너진 민관협력 시스템이 복원되어야 한다. 정부 주도의 일방적인 통일 담론과 대북정책은 민간 차원의 자유로운 통일 논의 및 한반도 평화정착 방안에 대한 다양한 의사표현을 위축시킬 우려가 있다. 대북지원과 민간교류 또한 마찬가지이다. 투명한 집행을 위한 절차와 방식을 만들어 퍼주기 논란에서 벗어나고, 사회적 갈등 해소를 위해 국민적 합의를 모아가는 과정은 정부 차원의 대북 정책을 추진하는데 있어서도 필수불가결한 문제일 것이다. 이러한 과정을 진행하기 위해서는 민관 협력적 거버넌스 구축이 필수적이다.

### 3) 북한의 오너쉽 존중과 상호책임성 강화-남북 공동의 개발협력기구 설립·운영

- ‘지속가능한 개발협력’ 의 핵심은 북측 수혜기관의 역량강화에 도움이 되는 방식으로 개발협력 사업이 추진되어야 한다는 점이다. 이는 수원국의 주인의 식(Ownership)과 상호 책임성(Mutual Accountability)을 강조한 국제개발협력의 흐름과도 맥이 닿아 있다. 유엔도 지난 2017년 공개한 「유엔전략계획 2017-2021」 문서에서 자신들의 북한 내 사업 목표가 “북한 주민들, 특히 취약계층의 복리 증진을 위한 북한 당국의 활동을 지원하는 것” 이라고 밝히고 있다.
- 앞서도 강조했듯이 우리 민간단체는 ‘새로운 남북관계’ 하에서 ‘새로운 북한’ 과 함께 교류하고 협력할 수 있는 활동의 공간을 새로이 확보해 나가야 한다. 이는 남한 정부만이 아니라 시민사회도 한반도 평화와 남북관계 개선에 주도적으로 개입함을 의미한다. ‘인도주의 공동체’ 실현을 위한 민간단체의

대북지원 활동은 일방적 지원방식이 아니라 남북이 함께하는 사업방식으로 발전해 나가야 한다. 새로운 협력방식으로 우선 유엔전략계획에서 제시한 4개 부문 중 ‘식량과 영양안보’, ‘사회개발’, ‘재해 및 기후변화 등에 대한 대응역량 강화’의 3개 분야에 대한 남북 공동협력기구 설립을 제안해 본다.

- 하나는 남북 공동의 감염병 공동관리기구를 구축하는 것과 (가칭) ‘코리아 아동기금 (Korea Children’s Fund / 코르세프 / Korcef)’을 남북 공동으로 설립, 운영하는 것이다.
  - 이번 ‘9월 평양공동선언’에서 “남과 북은 전염성 질병의 유입 및 확산 방지를 위한 긴급조치를 비롯한 방역 및 보건·의료 분야의 협력을 강화하기로” 합의하였다. 이는 단순한 물자 협력방식으로 진행되는 것이 아니라 결핵, 말라리아 등 전 세계적인 문제로 대두되고 있는 각종 감염병과 수의방역 문제에 대해 남북이 공동 관리 기구를 구성하여 중장기적 목표를 가지고 체계적으로 대응해 나가야 만이 가능한 일이 될 것이다.
  - 또한 그간 대북 인도지원의 핵심목표의 하나는 소위 취약계층에 대한 지원이었다. 그런데 남측 정부는 북한 주민들, 특히 어린이들의 영양지표를 북한 정부의 불량성을 증명하는 증거로 사용하여 왔고, 이에 북측은 영유아와 취약계층 지원문제를 자신들의 인권과 체제에 대한 문제제기로 받아들임으로써 인도지원의 핵심 수혜대상인 어린이와 임산부들에 대한 체계적 지원은 2008년 이후 한 발짝도 진전되지 못했다. 이에 ‘9월 평양공동선언’을 계기로 북한 어린이들에 대한 지원을 단순히 일방적 지원의 차원이 아니라 ‘우리민족의 미래인 어린이들이 서로 건강하게 자라고 교류하여 미래의 주역이 될 수 있도록 정치와 이념을 떠나 공동으로 협력’ 하고, ‘아이들이 서울에서 태어나든 평양에서 태어나든 그 어디에서 태어나더라도 건강하게 자랄 수 있도록 하는 것은 남북 당국 공동의 의무’임을 선언하면서 이 선언의 이행을 위해 코르세프를 공동으로 설립한다면 인도지원의 한 단계 발전에 큰 전기를 만들어 낼 수 있을 것이다.
- 산림복원과 지역개발 분야에서도 남북 공동의 협력기구를 설립, 운영하는 방안도 동시에 추진해 볼 수 있다. 국토의 20%가 넘는 300만ha의 황폐화된 산림을 복원하는 주체는 당연히 북한 당국이다. 이 역시 ‘9월 평양공동선언’의 합의 정신대로 “자연생태계의 보호 및 복원을 위한 남북 환경협력을 적극 추진”하자면 당연히 ‘한반도 산림녹화기구’와 같은 공동기구 설립이 필요하다. 그리고 양 당국은 이 기구의 운영과 활동, 상호간의 상주인원 등을 자국 내 법으로 보장하고 제도화해야 한다.

- 농업개발을 중심으로 한 지역종합개발을 추진함에 있어서도 북한이 제시한 ‘지역개발특구’가 되었건 별도의 지역이 되었건 간에 우리 측 상주인원의 체류를 비롯한 안정적인 운영과 활동을 보장하기 위한 공동 기구 설립과 제도화가 병행되어야 한다.
- 국내 민간단체들과 지방자치단체들은 우선적으로 북한 군(郡) 지역을 중심으로 한 포괄적이고 종합적인 지역개발협력 사업을 추진할 필요가 있다. 이는 농업과 축산, 산림복원, 보건의료와 영양, 주거·복지, 에너지와 인프라 등을 묶은 종합적 개발협력 사업을 북한의 군(郡) 단위에서 추진하는 중장기 개발 프로젝트로서 농업과 축산, 산림복원을 기본으로 현대적인 자원순환형 생산체제로 고효율의 농업생산기지를 구축하는 한편 생산 분야는 생산, 저장, 가공, 유통, 판매를 통해 지속가능한 발전과 성장을 도모하는 내용이다. 또한 생활환경과 주민 복지 시설은 최초 기본적인 시설 지원을 하고 추후 지역의 소득향상을 통해 지속가능성을 담보하고자 하는 것이다.
- 군(郡) 단위에 대한 접근은 북한의 수요와 필요성을 반영한 것이기도 하다. 최근 북한이 밝힌 지방 차원의 경제개발구도 군(郡) 지역의 특성에 맞는 개발계획을 염두에 두고 있다. 군(郡) 지역을 중심으로 한 포괄적이고 종합적인 개발협력 사업은 생산량 증대와 주민 복지 향상, 지속가능성 등이 상호 연결됨으로써 북한 주민의 생활과 삶의 질 개선에 실질적인 도움이 될 수 있으며 나아가 군(郡) 지역 차원에서의 이러한 종합적인 개발협력 사업이 성과를 거둘 경우 이를 모범으로 다른 지역으로의 확산도 용이할 수 있다.
- 이러한 방식의 지역개발 프로젝트는 남북한 추진 주체들의 조정역량과 사업 추진역량을 강화하여 향후 남북 협력의 방식을 한 단계 높이는 계기가 될 뿐 아니라 남북통합의 과정을 미리 연습할 수 있는 기회이기도 하다. 이러한 시도가 결국 주민 생활의 측면에서도 남북 간 평화를 만들어가는 노력이 지속적으로 필요하고 그것이 곧 주민 생활의 향상에도 도움이 된다는 점을 일깨워 줄 것으로 기대할 수 있다.

### 3. 민간의 대북지원사업 정상화를 위한 몇가지 당면과제

#### 1) 개성 육로를 대북지원의 플랫폼으로...

- 안정적인 협력사업의 재개를 위해서는 당장 개성육로를 활용하여야 한다. 조만간 민간 차원의 대북지원사업들을 재개하려면 당장의 대북제재 관계없이 안정적인 물자 전달과 인적 왕래 시스템을 확보하는 것이 전제되어야 한다. 이미



국제기구와 국제NGO들이 경험한 바와 같이 중국을 통한 물자 지원은 국제사회의 대북제제와는 또 다른 차원에서 큰 질곡으로 작용하고 있다. ‘평양공동선언’에서 합의한 바대로 “교류와 협력을 더욱 증대시키고, 민족경제를 균형적으로 발전시키기 위한 실질적인 대책의 강구”의 첫 번째가 개성육로의 개방이다.

- 그간 개성육로를 여는 데 있어 북측이 난색을 표명한 근본적 이유였던 군사적 문제도 이번 평양에서의 ‘역사적인 판문점선언 이행’을 위한 군사분야 합의서’ 내용대로 “남과 북은 교류협력 및 접촉 왕래 활성화에 필요한 군사적 보장대책을 강구하기로 하였다. 쌍방은 남북관리구역에서의 통행, 통신, 통관(3통)을 군사적으로 보장하기 위한 대책을 마련하기로 하였다”는 합의를 통해 해결되었기 때문에 우리 정부는 개성 남북공동연락사무소의 운영과 함께 개성육로를 통한 협력사업 추진을 당장 북과 협의해 나가야 한다.
- 이에 개성 육로를 대북지원의 플랫폼으로 활용하고 나아가 국제기구와 국제사회와의 협력을 통해 인천항-도라산 CIQ-개성육로를 잇는 80km의 길을 ‘피스로드’로 이어간다면 경의선과 동해선을 통한 ‘피스 익스프레스’와 같이 남북을 잇는 또 하나의 혈맥이 될 수 있을 것이다.

## 2) 개발협력사업의 북측 파트너의 다양화와 변화를 모색해야 함

- 남측과의 공식적인 대북지원이 중단된 지난 몇 년간 북한은 내부적으로 내각 산하에 비정부조직을 지향하는 다양한 조직들을 꾸려냈고 국제NGO와 해외동포단체들과의 협력사업들도 상당히 발전시켜 왔다. 조선교육후원기금에 이어 조선록색후원기금, 조선병원협회, 민족사회문화교류협회, 조선농촌협동발전개발협의회, 조선아동기금 등이 설립되었으며 최근에는 조선결핵·말라리아반대후원기금을 설립하여 내외적으로 기금모금과 영역별 지원활동을 진행하고 있다.
- 남북관계의 특성상 그리고 북한 체제의 특성상 당분간 민화협 또는 민경련 등이 협력사업의 1차적 파트너가 되겠지만 중장기적으로는 내각 산하 관련 기구와의 협력을 점차 강화해 나가는 것이 ‘지속가능하고 북한 역량강화에 실질적으로 기여하는 개발협력’의 방향성에 부합할 것이다.

## 3) UN의 지속가능개발목표(SDGs)의 북한 내 실현을 위한 국제사회와의 협력

- 지금까지 강조했듯이 대북지원은 이제는 단기적이고 구호적 성격을 넘어서 경제개발과 함께 인도적 상황을 근본적으로 개선할 수 있는 북한 스스로의 개발 역량을 강화할 수 있도록 협력하는 방향으로 전환해 나가야 한다. 사실 개발사업의 확대와 대북지원의 원조효과성을 향상시키기 위한 노력은 UN이 지난 2010년에 북한당국과의 협의를 통해 수립한 ‘2011~15 유엔-북한 협력을 위한 전략 프레임워크(Strategic Framework for Cooperation between the United Nations and the Government of the DPRK 2011-2015)’ 에도 잘 드러나고 있다. 이 전략협약에는 사회개발, 지식 및 개발관리를 위한 파트너십, 영양개선, 기후변화 및 환경개선의 4개 부문을 중심으로 대북지원을 추진하기로 하였으나 북핵문제의 악화와 재원부족 등으로 대부분의 사업은 집행되지 못하였다.
  
- 우리가 주목해야 할 유엔의 의제는 또 ‘2016년부터 2030년까지 15년간 국제사회가 추진할 발전목표’로 설정한 ‘2030’ 지속가능한 개발목표(SDGs · Sustainable Development Goals)이다. 이 의제에 따라 지난 2017년 유엔 북한팀(UN Country Team)과 북한 당국 간에 체결된 「유엔전략계획 2017-2021 지속가능하고 복원력을 갖춘 인간 개발을 향하여」는 향후 남측 민간단체들이 새로운 대북지원 방향을 정립할 때 중요하게 참고하고 반영해야 할 내용을 포함하고 있다. 유엔 북한팀에 참여하는 13개의 국제기구들과 북한 당국은 향후 5년간 대북 지원사업을 △식량과 영양안보(food and nutrition security), △사회개발서비스(social development service), △재해 및 기후변화 등에 대한 대응역량 강화 및 지속가능성(resilience and sustainability), △데이터와 개발관리(data and development management)의 4개 부문을 중심으로 추진하기로 하였다. UN전략계획의 내용에는 지속가능개발목표(SDGs)의 과제들이 구체적으로 포함되어 있으며, 각 부문에서 북한당국과 UN기구의 협력 방향을 설정하고 대북지원의 원조효과성 측면에서 의미 있는 내용이 포함되어 있다.
  
- 사실 전략계획 체결 당시부터 최근까지 대북제재로 인하여 전략계획이 가시적인 성과를 거둘 수 있을지는 매우 불확실하였다. 그러나 최근의 한반도를 둘러싼 국제정세는 우선 인도적 지원은 경제제재가 본격적으로 해제되기 이전에도 확대·실행될 수 있다는 기대감을 높이고 있다. 남측 시민사회는 국제개발협력의 플랫폼이 되고 있는 UN의 지속가능개발목표(Sustainable Development Goals; SDGs)가 북한에서 구현될 수 있도록 국제사회와 협력하고 지원을 이끌어 낼 필요가 있다. 우선 SDGs의 핵심 목표인 절대빈곤의 퇴치와 기아종식, 사회·경제 발전, 환경보호를 위한 북한에 대한 인도적 지원은 경제제재가 해제

되기 이전에도 재개, 확대되어야 하고 이는 북한의 비핵화와 체제보장을 교환  
함에 있어 안전판의 역할을 할 수 있음을 국제사회에 설득해야 한다. 또한 UN  
기구들의 사업에 대한 남한정부의 지원도 필요하고 국내 민간단체와 국제  
NGO와의 협력관계를 모색해 나가야 한다.

#### 4) 북한 개발협력사업 추진을 위한 중장기적 과제의 모색

- 북한의 농업·축산 및 보건의료, 영양, 산림녹화, 사회 인프라, 영유아 등 다양  
한 분야에서 통합적인 방식으로 개발협력을 추진하기 위해서는 중장기적으로  
북한판 코이카(KOICA) 즉 ‘IKCA /Inter-KOREA Cooperation Agency)를 설립하  
는 문제를 심도 있게 논의해야 한다.
- 국제사회에 대한 한국 정부의 공적개발원조(ODA) 규모는 2018년 기준으로 30  
억 달러(유상, 무상)를 상회한다. 그리고 무상개발원조는 국제협력단(KOICA)를  
설립하여 추진하고 있다. KOICA는 개발협력에 참여하는 정부 부처 및 공공기  
관, 시민사회, 기업, 학계 등 국내 다양한 주체들과의 파트너십 구축을 통해 범  
국민 참여 개발협력 플랫폼으로서의 역할을 수행하고 있으며, UN 주요 개발기  
구와 협력 사업을 실시함으로써 글로벌 네트워크 구축을 통한 국제사회 내 한  
국의 영향력 제고에 기여하고 있다는 평가이다.
- 한국 정부의 대북지원 규모가 가장 컸던 2005년도의 지원액은 3,488억 원 규모  
이다. 그렇지만 2018년 통일부 남북협력기금 중 대북지원에 책정된 기금이  
6,800억 원임을 고려하고 향후 대북제재의 완화 및 해제를 통해 정부와 민간차  
원의 대북지원이 재개·확대된다면 대북 지원규모는 가파르게 상승할 것이다.  
그렇지만 현재의 정부의 대북지원 시스템은 부처별로 분절되어 있으며 민관협  
력 시스템은 거의 존재하지 않는다고 해도 과언은 아니다.
- 본격적인 북한 개발협력 추진을 위한 국내 기구의 설립과 함께 대북 인도지원  
의 양적 확대, 지원의 투명성 확보, 원조효과성 제고, 개발협력사업의 확대, 국  
제협력 강화를 위한 대북지원 방안으로 다자출연 방식의 신탁기금(Multi-Donor  
Trust Fund)을 설립하는 것 또한 모색할 수 있다. 신탁기금 조성을 통해 북한  
의 농업 복구, 경제사회개발, 환경 및 에너지 개선 등을 지원하는 것은 유엔의  
지속가능개발목표(SDGs) 및 국제사회의 빈곤퇴치 목표와도 일치한다. 따라서  
한반도 평화 정착과 북한의 인도적 위기를 완화하는 목적으로 ‘북한개발 국

제기금' 등의 설립을 모색할 수 있을 것이다.

## 5) 민관협력과 대북지원 정상화를 위한 통일부의 자기혁신을 기대함.

- 지난 해 12월 '통일부 정책혁신위원회' 는 민간교류협력 분야에서 다음과 같은 정책혁신 의견을 제안했다

### 민간 교류협력 사례에서의 정책 혁신방안

#### 1. 교류협력의 지속가능성 및 발전을 위한 법 제도의 정비

- 남북관계의 기본원칙을 천명하고 있는 남북관계발전법을 기본법으로 하여 관련 법제를 종합적으로 정비해서 국민적 합의에 기초한 지속 가능한 대북정책이 추진될 수 있도록 제도적으로 뒷받침할 것
- 특히 남북교류협력법은 교류협력을 촉진하고 민간의 자율성을 보다 확대하는 방향으로 재정비되어야 함.
- 현재 남북교류협력법에는 인도적 지원 또는 개발협력에 관한 규정이 없음. 정치군사적 상황과 별개로 인도적 지원이 이루어져야 한다는 점에서 인도지원과 개발협력에 관한 법률의 제정이 시급함

#### 2. 민간단체의 대북지원과 교류·협력활동의 자율성 보장

- 대북지원과 교류협력 분야에서는 정부의 통제와 관여를 최소한으로 하고 실질적으로 민간의 자율성과 창의성이 최대한 보장되어야 함
- 우선 민간차원의 교류협력 활동에 대한 정상화 조치가 필요하며, 북한주민 접촉신고 제도는 승인제가 아니라 신고제의 취지에 충실하게 운영될 필요가 있고, 또 신고절차도 간소화하여야 함.
- 교류협력의 목적에서 이루어지는 민간 차원의 북한 주민접촉 또는 방북은 대북제재 국면이라고 하더라도 유엔 안보리 결의 또는 국가안보에 반하지 않는 한 널리 허용되는 것이 바람직함. 이는 인도적 지원뿐 아니라 사회문화교류 및 경제협력을 위한 접촉 및 방북도 마찬가지임.

#### 3. 교류지원 정책의 효율적 추진을 위한 조직 개편 및 민관협력 조직구성

- 통일부의 관련조직 개편이 필요
- 현재 교류지원 관련 부서(인도지원, 사회문화교류, 경협 등)가 인도협력국과 교류협력국으로 이원화되어 있는데, 향후 민간의 편의를 제고하고 교류지원의 발전을 위해 이를 (가칭)남북협력실로 일원화하여 '원스탑서비스'가 가능하도록 할 필요가 있음.
- 특히 대북지원은 단기적인 인도지원과 함께 중장기적인 개발협력사업 방식이 통

합적으로 추진되어야 하는 점을 고려할 때, 우선 현재 별도 국으로 편입되어 있는 인도협력기획과와 개발협력지원과를 단일국에 편제, 운영하는 것도 고려할 수 있음.

· 또한 북한의 농업·축산 및 보건의료, 영양, 산림녹화, 사회 인프라, 영유아 등 다양한 분야의 의미 있는 개발협력 사업이 확대되기 위해서는 종합적이고 통합적인 방식으로 개발협력이 추진될 필요가 있음. 이를 위해 현재 대북지원 단체들은 대북 지원과 관련한 연구·정책 개발 등을 수행하는 조직으로 ‘남북인도협력추진단’ 설립을 제안하고 있음. 민·관 공동으로 관련 직능단체들과 다양한 전문가들을 포괄하는 상설 조직을 구성하여 대북지원을 추진하는 것을 검토하는 것이 필요함.

- 그러나 1년이 지나가는 현 시점에서 남북교류협력법 개정과 북한주민접촉신청에 대한 수리재개 등을 제외하고는 근본적인 혁신을 찾아보기는 어렵다. 특히 대북협력민간단체협의회가 지속적으로 요구해 온 ‘대북지원 민관정책협의회’의 부활과 같은 민관협력의 제도화도 여전이 오리무중이다. 최근 개성에 남북연락공동사무소가 개소되고 여기에서 민간차원의 교류협력활동을 지원하겠다고 하지만 어떠한 방식으로 지원이 필요한지에 대해서 막상 지원의 대상인 민간과 협의를 진행한 적은 없다.
- 대북지원 분야는 아니지만 ‘판문점 선언’에서 “6.15를 비롯하여 남과 북에 다같이 의의가 있는 날들을 계기로 당국과 국회, 정당, 지방자치단체, 민간단체 등 각계각층이 참가하는 민족공동행사를 적극 추진하여 화해와 협력의 분위기를 고조” 시킨다고 하였지만 6.15, 8.15에 이어 10.4선언 11주년 공동기념행사도 결국 무산되었다. 소위 민간 패싱에 대한 푸념이 푸념이 아닌 실제 남북관계 영역에서 진행되어가고 있다는 즉, 정부독점에 대한 시민사회의 우려를 통 일부는 진지하게 받아들여야 한다.

#### 4. 15만 평양시민과의 약속

- 문대통령은 지난 19일 15만명의 평양시민들 앞에서의 역사적인 연설을 통해 “남북관계를 전면적이고 획기적으로 발전시켜서 끊어진 민족의 혈맥을 잇고 공동번영과 자주통일의 미래를 앞당기고...”, “지난 70년 적대를 완전히 청산하고 다시 하나가 되기 위한 평화의 큰 걸음을 내딛자”고 제안하였다.
- 문재인 대통령의 선언대로 이제는 사람의 넓이가 한반도 남쪽을 넘어 북한의 주민들까지 포괄해야 하고 이념의 넓이가 진보, 보수에 갇히지 않고 한반도 번영을 위한 새로운 생각으로 확장되어야 한다. 앞으로의 민간의 대북지원과 교

류활동은 단순히 북한 주민의 인도적 상황을 개선하고 일회적 이벤트 교류의 수준을 넘어 협력 사업을 매개로 남북이 공동번영하고 평화공존을 증대시키는 포괄적 평화 측면에서 계획되고 실행되어야 한다. 이제 민간의 대북지원은 진정한 의미에서 ‘평화로운 한반도’의 마중물이 되어야 하는 새로운 ‘기회의 창’을 맞이하고 있다.

끝