

유엔 안보리 대북제재하의
서울시 남북 문화·체육
교류 전략과 방안

이민규

Seoul's Strategies and Measures for Inter-Korean Cultural and
Sports Exchange under the UNSC's Sanctions against North Korea



서울연구원
The Seoul Institute

유엔 안보리 대북제재하의
서울시 남북 문화·체육
교류 전략과 방안



The Seoul Institute

연구책임

이민규 서울연구원 도시외교연구센터 부연구위원



이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서
서울특별시의 정책과는 다를 수도 있습니다.

요약

스포츠외교의 긍정적인 파급효과 활용하고 사업 간 연계·다자협력 관계 구축도 필요

북한, 2006년부터 핵·미사일 잇단 실험…국제사회, 대북제재 지속강화

유엔 안보리를 중심으로 하는 국제사회는 북한의 2006년 제1차 핵실험을 기점으로 대북제재 결의안을 채택해왔다. 국제사회의 대북제재 결의안 채택은 북한의 핵미사일 실험과 그 심각성에 대한 조치라는 것이 핵심이다. 유엔 안보리는 북한의 핵 위력과 미사일 발사능력 등을 주시하며 그에 따른 제재 내용을 지속적으로 강화해왔다. 실제로 총 10회의 대북제재 결의안 가운데 6회는 북한의 핵실험에 대한 조치이고, 4회는 미사일 실험에 대한 대응이다.

유엔 안보리 대북제재의 조항은 11개의 범주로 분류 가능하며, 그 중 금융제재, 회원국의 무기와 물자 등 공급, 판매, 이전 금지, 그리고 화물검사 등 세 항목에 관련한 조항이 지속적이고 중점적으로 강조되어 왔다. 이 조항들은 결의안들이 채택될수록 보완되면서 제재 수위가 높아졌으며, 다른 조항과 연계되는 점이 특징이다.

평창올림픽 때 화물검사 등 ‘제재위반’ 논란…예술단 평양공연도 논란

국제사회의 대북제재가 강화되는 상황에서 한국 정부는 평창 동계올림픽을 포함한 각종 남북 문화·체육 교류를 추진 및 성사시켰다. 하지만, 이로 인해 대북제재 위반 논란을 불러일으켰다. 주요 논란을 평창 동계올림픽과 예술단 평양공연을 사례로 살펴보면 다음과 같다.

2018년 평창 동계올림픽 당시 논란이 되었던 주요 대북제재 사안은 다음의 네 가지로 분류할 수 있다. 첫째, 화물검사 문제이다. 유엔 안보리 대북제재 결의안 내용 가운데 화물검사는 금지된 무기와 물자 등의 공급, 판매, 이전 방지를 위해 강조되는 조항이다. 평창 동계올림픽 당시 한국으로 입국한 북한 대표단, 북한행과 북한발 항공기, 선박, 차량은 화물검사의 대상이

었다. 그러므로 2월에 북한 고위급 대표단 23명의 북한 정부 전용기를 통한 인천공항 입국은 논란의 중심에 설 수밖에 없었다.

둘째, 제재 대상의 금융제재와 입국 및 경유 방지 문제이다. 유엔 안보리에서 제재대상으로 지정된 최휘 등이 당시 한국에 입국한 31명의 고위급 대표단에 포함된 점은 많은 논란을 야기하였다.

셋째, 금지 품목을 북한에 제공하는 문제이다. 북한대표단이 유류를 반입하거나 제공받는 문제, 그리고 스포츠 용품 등 금지된 사치품을 제공받는 문제가 논란이 되었다.

넷째, 한국 국적 항공기의 방북 문제이다. 미국 행정명령 E.O.13810은 북한에 착륙하거나 입항한 이력이 있는 외국 항공기와 선박이 180일 이내 미국 공항에 착륙하거나 항구에 입항하는 것을 불허한다. 그에 따라 아시아나 항공편을 이용하여 마식령스키장 남북합동훈련 참석차 방북한 점이 논란의 대상이 되었다. 그 외 선수단 경비 문제 등 비용 부담 문제가 끊임없이 제기되었다.

이에 반해 예술단 평양공연은 평창 동계올림픽에 비해 대북제재 논란이 상대적으로 적었다. 큰 논란이 되었던 사안은 항공기 제재와 관련한 조항이었다. 공연의 사전점검단이 북한 국적의 고려항공기를 이용한 점이 논란의 중심에 있었으며, 한국 국적 항공기로 방북한 문제 역시 논란을 불렀다. 이와 함께 비용 부담 문제가 다시금 불거졌다.

유엔 안보리에 면제요청, 미국 등 관련국과 협의로 '위반 논란' 해결

평창 동계올림픽 당시 북한 대표단의 참석으로 인해 발생한 대북제재 위반 논란에 대한 한국 정부의 기본 입장은 면제 승인(유엔 안보리)과 협의(미국, 북한)로 요약된다. 통일부 정례브리핑과 관련 언론보도 등을 중심으로 보면 한국 정부의 대응책은 크게 여섯 가지로 정리된다.

첫째, 화물검사의 경우 관련법에 따라 입경 수속절차와 검색을 실시한 것으로 보인다. 둘째, 대북제재 대상의 자산동결 및 입국의 경우 유엔 안보리 대북제재위원회에 제재 면제 요청을 한 것으로 파악된다. 이는 일시적이지만 제재 면제 결정이 내려진 최초의 사례이다. 셋째, 북한 착륙 항공기의 경우 미국 정부와의 협의를 통해 예외 인정을 받았다. 넷째, 유류 제공 문제의 경우 북측의 요구 철회로 해결되었다. 다섯째, 남북 여자 아이스하키 단일팀의 북한선수에게

스포츠용품 등을 지급하는 문제의 경우 지급을 하지 않음으로써 논란을 종식시켰다. 여섯째, 북한 대표단에 대한 비용 문제는 상호주의 원칙과 기존 사례를 참고하여 처리한 것으로 보인다. 각 사례별 예산 처리 상황을 확인할 수 없으나 상호주의에 입각하여 남북행사는 남측에서, 북측행사는 북측에서 비용을 부담한 것으로 판단된다.

예술단 평양공연에서 논란이 된 사항에 대한 한국 정부의 대응책은, 평창 동계올림픽에서보다 유연해진 것을 확인할 수 있다. 이는 앞선 평창 동계올림픽에서 축적한 노하우를 반영했기 때문인 것으로 분석된다. 당시 한국 정부가 보인 대응책은 대략적으로 다음과 같이 두 가지이다.

첫째, 한국 국적 항공편 이용과 관련하여 저비용항공사인 이스타항공의 항공기를 활용하였다. 이스타항공은 동북아, 동남아, 러시아 해외노선만을 운행하므로 미국 대북제재의 적용을 받지 않는다. 즉 미국노선을 운행하지 않는 저비용항공사를 선택함으로써 대북제재 위반 논란을 해결하고, 항공사의 영업 손실을 사전에 방지하였다. 둘째, 비용 부담 역시 평창 동계올림픽 때와 마찬가지로 상호주의 원칙에 따라 남북이 비용을 부담하였고 남북협력기금을 사용하였다.

‘스포츠외교 활용, 사업 간 연계, 다자협력 관계 구축’ 3대 전략 필요

서울시는 「서울-평양 포괄적 도시협력방안」의 일환으로 서울-평양(경평) 축구대회, 제100회 전국체전 북한팀 참가, 2032년 하계올림픽 남북 공동 개최, 서울-평양 교향악단 합동공연, 서울-평양 문화예술 교류 등을 추진 중에 있다. 서울시는 사업 추진 과정에서 대북제재에 저촉되지 않도록 다음과 같은 세 가지 전략을 적극 검토하여야 할 것이다.

첫 번째로 스포츠외교의 긍정적 파생효과를 활용하여야 한다. 남북 문화·체육 분야 교류, 특히 체육 분야 교류가 중시되는 이유는 스포츠외교를 기대할 수 있기 때문이다. 문화·체육 분야 교류는 스포츠외교 역할을 수행함으로써 국가 간 긴장관계를 완화하고 지역 및 세계 평화에 이바지한다. 또한 스포츠외교를 통해 갈등국면을 해소하고 화해 분위기를 조성할 수 있다. 이러한 효과는 평화적·외교적·정치적인 방법으로 북한의 핵·미사일 문제를 해결하려는 유엔 안보리의 대북제재 기본 이념에도 부합한다. 그러므로 문화·체육 분야 교류가 스포츠외교를 수행한다면, 유엔 안보리 대북제재 예외사항으로 인정받고 추진될 수 있다.

두 번째 전략으로 다른 분야 사업과의 연계이다. 문화·체육 분야 교류를 단독으로 추진하기보다는, 실질적인 이익을 창출하는 사업과 연계하여 패키지를 구상하는 것이 바람직하다. 이를 통해 문화·체육 분야 교류가 가진 단발성 이벤트라는 한계를 극복할 수 있다. 더 나아가 이는 서울시가 표방하는 지속가능한 도시교류를 위한 핵심 조건이기도 하다.

실현가능한 사업 패키지 구상은, 첫째, 인도주의 사업인 보건의료분야 지원과 연계하는 것이다. 보건의료분야 인도주의적 지원은 북한의 호응과 협력을 이끌어내기에 충분한 사업이라는 점에서 고려할 만하다. 둘째, 경제협력과 도시인프라 협력분야 우선과제와 연계하는 것이다. 구체적으로는 서울시의 도시개발 및 재생기술 경험을 평양과 공유하는 사업과 대동강 수질개선과 평양 상하수도 개량, 산림자원 공동이용 사업 등이 있다.

마지막으로 검토 필요한 전략은 다자협력 관계 구축으로 사업 추진의 동력을 마련하는 것이다. 서울시가 계획한 문화·체육 교류 사업은 유엔 안보리 등 국제사회의 대북제재가 지속되는 한 독자적으로 추진하기 어렵다. 이러한 현실적인 문제 해결과 함께 한반도 및 동북아 평화분위기 조성을 위해서는 다양한 행위체와 다자협력 관계를 구축하여 함께 추진하는 전략이 요청된다. 구체적인 사업별로 살펴보면 다음과 같다.

경평축구의 경우 국가기관, 민간단체, 국내 지자체, 프로축구팀 등과의 협력을 통해 서울시의 대북정책 역량을 강화하는 것이 우선되어야 한다. 유엔 안보리의 승인 요청, 미국과의 협의를 위해 문체부와 외교부, 통일부 등 국가기관과의 긴밀한 관계 구축이 시급하다. 또한 남북교류 경험이 풍부하고 북한 내 인적 네트워크를 가진 대북지원 민간단체와의 협력 역시 중요하다. 나아가 다른 지자체의 문화·체육 교류 계획과 연계하여 실질적으로 추진될 수 있는 사업으로 만드는 것이 필요하다. 제100회 전국체전 북한 선수단 참가 역시 여러 기관과의 협의와 협조가 필요하다. 대한체육회와 공감대를 형성해야 하는 것이 우선이며, 통일부와 외교부 등 국제사회의 대북제재를 담당하는 부서와의 협력도 중요하다. 2032년 하계올림픽 남북 공동 개최의 경우도 마찬가지이다. 이에 더해서 서울시의 도시 외교와 연계하여 전 세계 68개 자매·우호도시와 협력 관계를 구축하는 것 역시 고려되어야 한다.

대북제재 항목별 예외사항 활용해 ‘남북 교류협력 세부방안’ 마련해야

서울시의 남북 문화·체육 교류 사업의 성공적인 추진을 위해서는, 국제사회의 대북제재 조항의 핵심을 파악하고 그에 대응하는 세부적인 방안을 마련해야 한다.

첫째, 무기와 물자 등 공급, 판매, 이전 금지에 대한 방안이다. 유엔 안보리에서 지정한 주요 대북제재 품목은 북한의 핵·미사일 프로그램 관련 물자 외에도 비군사적인 물자까지 포함한다. 그에 따라 서울시는 남북 문화·체육 교류에 필요한 물품을 세부적으로 나열하고 제재에 저촉되는 대상을 제외하는 작업을 선행해야 한다. 특히 군민양용 품목에 대한 점검이 중요하다. 나아가 북한으로 반입이 금지된 물품과 반출이 금지된 물품을 분리하여 반입금지 물품은 북한 내부에서 최대한 조달할 수 있도록 해야 한다.

둘째, 화물검사, 선박 및 항공기 제재에 대한 방안이다. 유엔 안보리의 화물검사 제재 내용을 살펴보면 사실상 모든 경우의 금지 물품 공급, 판매, 이전, 수출에 대한 화물검사를 요구하고 있다. 또한 선박 및 항공기 분야 제재 역시 북한 선박과 항공기에 대한 ‘제공’을 금지하고 있다. 따라서 서울시의 남북 문화·체육 교류 추진 과정에서 금지 품목 포함 여부와 상관없이 화물검사를 할 수밖에 없다. 이를 위해 북한의 적극적인 협조를 구하는 것이 필요하다. 또한 예술단 평양공연 사례를 참조하여, 화물검사의 편의와 결과의 신뢰를 확보하기 위해 서울시는 국내 저비용항공사의 항공기를 이용하는 방법을 고려할 필요가 있다.

셋째, 금융제재 분야 대북제재에 대한 방안이다. 유엔 안보리의 금융 관련 대북제재를 보면 무기 관련 제재와 마찬가지로, 전방위적으로 북한을 압박하고 있다. 이에 대한 대응으로 서울시는 남북 문화·체육 행사의 자금을 상호주의에 입각하여 마련할 것을 기본 원칙으로 세워야 한다. 즉 서울에서 개최하는 행사는 서울시가 부담하고, 북한에서 개최하는 행사는 북한이 부담하는 각자 부담 원칙을 마련할 필요가 있다.

넷째, 입국과 경유 방지에 대한 방안이다. 제재 대상의 입국과 경유 방지는 화물검사와도 직접적으로 연관되며, 북한 선수단이 아닌 고위급 대표단과 관련되므로 정치적으로 민감한 사안이다. 문화·체육 행사가 서울에서 개최될 경우 서울에 방문하는 북한 대표단에 제재 대상이 포함되면 입국을 허락할 수 없다. 이 경우 북한과의 협의를 통해 제재 대상에 포함되지 않은 인사만으로 대표단을 조직하도록 할 필요가 있다. 혹은 평창 동계올림픽의 사례를 참조하여, 유엔 안보리 대북제재위원회에 단기간 예외 승인을 받거나 미국 정부와 협의를 통해 해결한다.

다섯째, 대북제재 예외사항을 활용하는 방안이다. 유엔 안보리의 대북제재 결의안은 각 항목 별로 예외사항을 포함하고 있다. 이 사항을 활용함으로써 남북 교류협력을 실질적으로 추진할 수 있도록 해야 한다. 이와 관련하여 서울시는 남북 문화·체육 교류가 스포츠외교의 효과를 낼 수 있으며, 한반도와 동북아 평화 안정에 기여할 수 있다는 점을 강조해야 한다. 이는 유엔 안보리 대북제재 기조에 부합하기 때문이다. 나아가 서울시의 서울-평양 포괄적 도시협력 방안을 통한 남북교류협력 사업 패키지 구상이 인도주의 지원 및 경제협력, 금융·투자의 예외사항과 직접적으로 연결된다는 점을 부각할 필요가 있다. 특히 보건의료분야 인도주의 지원은 유엔 안보리 대북제재위원회의 승인을 받을 명분이 충분하다. 한 가지 명확히 할 것은 사안별로 사전에 대북제재 '면제' 승인을 받아야 한다는 점이다. 이와 관련하여, 지자체 차원의 면제 승인은 실질적으로 어렵기 때문에, 중앙정부 혹은 협의를 통한 국제기구나 민간단체를 통하는 것이 현실적이다.



목차

01 연구개요	2
1_연구배경 및 목적	2
2_연구내용 및 방법	4
02 유엔 안보리 대북제재 내용과 구성	8
1_대북제재 변천 과정	8
2_구성 체계와 주요 제재 내용	11
3_대북제재 대상과 시기별 현황	15
03 평창 동계올림픽, 예술단 평양공연 대북제재 논란과 한국 정부의 대응정책	22
1_평창 동계올림픽과 대북제재 위반 논란	22
2_예술단 평양공연과 대북제재 위반 논란	27
3_대북제재 위반 논란에 대한 한국 정부의 대응정책	29
04 대북제재 하의 서울시 남북 문화·체육 교류 추진전략과 대응정책	34
1_서울시 남북 문화·체육 교류 계획	34
2_대북제재 하의 추진전략	37
3_대북제재 대응정책	47
참고문헌	71
부록	73
Abstract	89

표

[표 2-1] 집권 시기별 북한의 핵·미사일 실험과 유엔 안보리 대북제재 현황	9
[표 2-2] 북한의 핵실험 추이 및 위력	10
[표 2-3] 유엔 안보리 대북제재 모형	11
[표 2-4] 유엔 안보리 대북제재 결의안별 주요 구성 내용	13
[표 2-5] 유엔 안보리 대북제재 대상 현황 - 개인	15
[표 2-6] 유엔 안보리 대북제재 대상 현황 - 단체	17
[표 2-7] 유엔 안보리 대북제재 선박 현황	18
[표 3-1] 북한 대표단 유형 및 규모	23
[표 3-2] 대북제재 논란과 한국 정부의 주요 입장 및 정책	30
[표 4-1] 서울-평양 포괄적 도시협력 방안 교류협력 사업	35
[표 4-2] 스포츠외교의 긍정적 파생효과	37
[표 4-3] 2000년 초반 지자체 남북교류협력 승인사업 및 성사여부	40
[표 4-4] 서울 소재 대북지원 민간단체 현황	43
[표 4-5] 지자체 남북 문화·체육 분야 교류 계획(안)	44
[표 4-6] 서울시 남북 문화·체육 교류 다자협력 네트워크 구축 주요 대상	45
[표 4-7] 유엔 안보리 대북제재 사치품 목록	48
[표 4-8] 유엔 안보리 대북제재 주요 금지 품목	49
[표 4-9] 비군사 분야에 적용 가능한 금융제재 조항	55
[표 4-10] 유엔 안보리 대북제재 예외 사항 및 주요 내용	61
[표 4-11] 서울-평양 포괄적 도시협력 방안 우선과제와 유엔 안보리 대북제재 예외사항	65

[표 4-12] 지자체 주도 남북교류협력을 제한하는 법·제도 상황	66
[표 4-13] 대북 인도적 지원을 위한 면제 취득 지침	68



01

연구개요

- 1_연구배경 및 목적
- 2_연구내용 및 방법

01 | 연구개요

1_연구배경 및 목적

1) 연구배경

2018년 평창 동계올림픽을 계기로 한반도 정세가 갈등에서 대화 국면으로 전환되고 있다. 지난 10여 년 동안 북한의 열 번의 핵실험과 연이은 미사일 실험으로 갈등이 고조되었던 한반도에 다시금 평화와 번영에 대한 국제사회의 공감대가 형성되고 있다. 미·중 등 한반도 이슈 관련 국가들 간에 양자 및 다자회담이 연이어 열리고 있고, 한반도 비핵화에 대한 논의와 협이가 활발히 이루어지고 있다. 이 과정에서 한국 문재인 정부는 ‘한반도 평화와 번영’ 정책의 적극적인 추진으로 남북 간 소통 채널을 복원시켰다. 2018년 3월 북한에 특사단을 파견하여 6개 항목에 대한 합의를 도출하였고, 4월 27일에는 3개 장 13개 조항으로 이루어진 ‘한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언’ 공동 발표를 이끌어냈다. 9월에는 평양에서 남북정상회담을 개최했다. 이 자리에서는 김정은 국무위원장 서울 방문을 포함하여 여섯 가지 사항을 합의하였다. 평양 남북정상회담은 문재인 대통령과 김정은 국무위원장 간 세 번째 정상회담이자, 북한에서 열린 세 번째 남북정상회담이기도 하다. 이뿐만 아니라 문재인 정부는 북미 간 대화와 협상이 지속될 수 있도록 ‘한반도 운전자론’에 입각한 중재 역할 역시 적극적으로 펼치고 있다. 실무자 간 논쟁으로 개최가 불투명했던 싱가포르 북미정상회담이 제때 열릴 수 있도록 5월 두 번째 남북정상회담을 개최하여 마중물 역할을 성공적으로 수행하였다.

이러한 남북관계 개선을 포함한 한반도 정세 변화에 힘입어 2006년 이후 국제사회의 대북제재와 2010년 한국 정부의 5·24조치로 중단되었던 남북교류협력 재개에 대한 기대감이 커지고 있다. 기대에 부응하듯 5월 이후 남북 간 판문점 선언 후속 실무회담이 연이어 개최되고 있고, 비무장지대(DMZ) 내 감시초소(GP) 파괴 및 공동유해발굴 지역 내 지뢰 제거, 그리고 남북 철도·도로 공동조사 등 실질적인 진전도 보이고 있다. 서울시 역시 이러한 흐름에 발맞추어 2016년에 발표한, 하지만 국내외 여러 부정적인 요인으로 인해 추진할

수 없었던 「서울-평양 포괄적 도시협력방안」 사업을 재추진하고 있다.

하지만 실질적인 남북교류협력 사업을 재개하기 위해서는 풀어야 할 문제들이 많다. 그 중에서도 유엔 안보리를 포함한 국제사회의 대북제재 완화 내지 해제는 많은 이슈들 중에서도 핵심이다. 대북제재가 지속되는 한 남북 간의 교류협력에 대한 의지와 합의만으로는 구체적인 사업을 진전시킬 수 없다. 특히 미국, 일본, EU 등 독자 제재와 달리 유엔 안보리 대북제재는 한국을 포함한 국제사회의 합의 사항으로, 국제사회의 일원으로서 지켜야 할 ‘정치적 의무’가 있다. 이는 서울시도 예외가 아니다. 현재 서울시가 계획·추진 중인 문화·체육 분야 교류 사업 역시, 북한의 핵·미사일 개발 프로그램과 직접적인 연관은 없지만 유엔 안보리 대북제재 틀 속에서 추진해야 한다. 서울시는 현재 경평(서울-평양)축구, 제100회 전국체전 북한 선수단 참가, 2032년 하계올림픽 남북 공동 개최 등을 계획·추진하고 있다. 이러한 문화·체육 분야 사업은 서울시의 「서울-평양 포괄적 도시협력방안」 중 시민교류 분야의 하위 과제에 해당한다. 해당 분야 사업은 시민교류 과제 가운데서도 기능주의적 장점의 극대화, 10년 동안 중단되었던 남북교류협력 재개의 높은 실현 가능성 등의 이유로 적극 추진되고 있다.

2) 연구목적

이 연구는 유엔 안보리 대북제재 하에서 서울시의 남북 문화·체육 교류 전략과 방안을 모색하는 것이 목적이다. 우선 2006년 1718호를 시작으로 지난 10여 년 동안 채택된 10개의 유엔 안보리 대북제재 결의안의 주요 내용과 구성 체계를 정리한다. 이를 토대로 평창 동계올림픽과 예술단 평양 공연 당시 논란이 되었던 제재 사항과 이에 대한 한국 정부의 입장과 정책을 분석한다. 이상의 분석 결과를 기반으로 서울시의 문화·체육 분야 남북교류 사업을 구체적으로 살펴본 후에 추진전략과 대북제재에 대한 대응정책을 제시하고자 한다. 추진전략은 유엔 안보리 대북제재 틀 속에서 서울시가 검토해야 할 거시적 방향이고, 대응정책은 저촉될 수 있는 제재 사항과 세부적인 조항에 대한 미시적 관점에서 시의 정책적 제안이다.

2_연구내용 및 방법

1) 연구내용

제1장은 연구개요로서 연구배경과 목적, 그리고 구체적인 연구방법 및 각 장별 주요 내용을 소개한다.

제2장은 유엔 안보리 대북제재의 변천 과정과 구성 체계 및 주요 제재 내용, 그리고 개인·단체·선박 등 제재 대상을 시기별로 살펴보고 그 특징과 함의를 분석한다.

제3장은 평창 동계올림픽과 예술단 평양공연을 사례로 당시 논란이 되었던 제재 사항과 이에 대한 한국 정부의 기본 입장과 대응 정책을 살펴본다.

제4장은 마지막 장으로 크게 다음과 같이 세 부분으로 구성되어 있다. 첫째, 2016년에 발표된 서울시의 「서울-평양 포괄적 도시협력방안」 변천 과정과 주요 내용, 그 중에서도 문화·체육 분야 사업들의 정치적·역사적 함의를 살펴본다. 둘째, 대북제재 하에서 서울시가 채택해야 하는 남북 문화·체육 교류의 거시적 전략 세 가지를 제시한다. 셋째, 서울시의 남북 문화·체육 교류의 미시적 방안으로 대북제재 하에서 서울시가 검토해야 할 대북제재 사항과 구체적인 조항 그리고 이에 대한 검토 가능 사항을 제시한다. 특히 거시적 전략과 미시적 전략 간의 상관관계 그리고 대북제재 예외 사항과의 연계 가능성에 대한 논의와 방안을 제시한다.

2) 연구방법

이 연구는 이상의 연구 목적을 위해 다음과 같은 연구방법을 채택한다.

첫째, 텍스트 분석(text analysis)이다. 유엔 안보리 대북제재 각 조항을 분류하고, 조항별 변천 과정을 체계적으로 파악하기 위해 질적 내용분석법(content analysis)의 일종인 텍스트 분석을 실시한다. 단계별로 설명하면 다음과 같다. ①10개의 유엔 안보리 대북제재 결의안을 전체적으로 살펴보고 구조와 구성 내용을 파악한다. ②대북제재 조항들을 분류하고 결의안별로 주요 내용을 정리·분석한다. ③결의안별로 정리한 내용을 분야별로

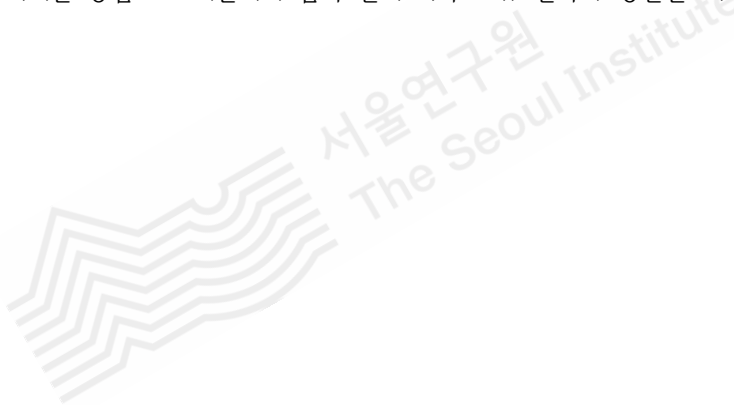
재분류하고, 사항별로 어떠한 조항들이 가감이 되면서 강화되었는지 분석한다. ④분야별로 예외사항을 분석하고, 예외사항별 구체적인 조항을 정리한다. ⑤이상의 텍스트 분석 결과를 기반으로 문화·체육 교류 시 저촉될 수 있는 조항과 구체적인 조항을 분류 및 분석한다.

둘째, 문헌연구를 실시한다. 유엔 안보리 대북제재, 그리고 역대 지자체 남북 문화·체육 교류협력과 스포츠외교 등에 대한 내용과 특징을 파악·분석하기 위해 관련 학술논문, 연구정책보고서 등에 대한 문헌을 검토한다. 정책과 직접적으로 연관된 내용은 공문서 내용을, 스포츠외교와 같은 학술적인 것은 학술논문 위주로 기존 문헌을 분석한다.

셋째, 사례연구를 한다. 유엔 안보리 등 국제사회의 대북제재가 구체적인 문화·체육 이벤트에 어떻게 적용되고, 어떠한 정책적 대응방안을 마련해야 하는지 살펴보기 위해 평창 동계올림픽과 예술단 평양공연의 사례를 분석한다. 평창 동계올림픽은 2016년 유엔 안보리 대북제재가 본격적으로 강화된 이후 한국에서 개최된 첫 남북 문화·체육 교류이자 국제적 행사이고, 예술단 평양공연은 북한에서 개최된 첫 남북 합동공연 행사이다. 본 연구에서는 평창 동계올림픽과 예술단 평양공연 당시 논란이 되었던 제재 사항과 논란에 대해 한국 정부가 어떠한 정책을 펼쳤는지를 중점적으로 살펴본다.

넷째, 전문가 및 실무자 인터뷰를 진행한다. 남북 교류협력 관련 정부 관계자와 전문가를 대상으로 대면인터뷰 등을 실시하여 문헌연구의 부족한 부분을 보충한다. 2018년 평창 동계올림픽을 계기로 국면이 전환되면서 유엔 안보리 대북제재 연구 패턴에도 큰 변화가 일어난다. 기존에 북한의 비핵화를 위해 ‘봉쇄’(containment)의 관점에서 연구가 진행되었다면, 현재는 ‘관여’(engagement)의 시각에서 방안 제시가 요구되고 있다. 유엔 안보리 대북제재 틀 속에서 어떻게 남북 교류협력을 진행할 수 있는지에 대한 전략과 정책이 필요한 시점이다. 하지만 이러한 관점의 연구 성과가 거의 전무하고 현재진행형이기 때문에 관련 자료가 부족한 실정이다. 문헌연구의 한계를 보완하는 차원에서 현재 선택할 수 있는 최선의 방법은 관련 실무자에 대한 인터뷰이다. 특히 면제 승인 절차가 어떠한 방식으로 이루어지는지 정확하게 파악할 필요가 있다.

다섯째, 연구 범위를 유엔 안보리 대북제재로 제한한다. 북한의 핵·미사일 실험에 대해 현재 국제사회는 크게 두 가지 형태로 제재를 가하고 있다. 하나는 유엔 안보리 대북제재로 다자형태이고, 나머지 하나는 미국, 일본, EU 등 개별 국가에 의해 가해지고 있는 독자제재이다. 이 중 전자는 유엔 회원국들의 합의 사항으로 회원국은 국제사회의 일원으로 준수해야 할 '정치적 의무'가 있다. 따라서 서울시의 남북 교류협력 사업 역시 유엔 안보리 대북제재의 틀 속에서 추진되어야 한다. 그에 따라 서울시는 대북제재 조항에 저촉되는 사항을 최소화하고 사전에 '승인'을 받는 작업을 선행해야 한다. 이에 반해 개별 국가의 독자제재는 국가들 간 합의 사항이 아니기 때문에 양자관계에 영향은 끼치지만 준수 사항이 아닌 '협의' 사항이다. 즉 남북교류협력 사업 추진 과정에서 한국의 동맹국인 미국 그리고 기타 주요 국가와 협의를 통해 양해를 구하는 것은 필요하지만, 상대국의 '승인'을 받아야 할 법적·정치적 의무는 없다. 이와 같은 사항을 고려하여 본 연구에서는 유엔 안보리 대북제재를 중심으로 서울시의 남북 문화·체육 교류 전략과 방안을 제시한다.



02

유엔 안보리 대북제재 내용과 구성

- 1_대북제재 변천 과정
- 2_구성 체계와 주요 제재 내용
- 3_대북제재 대상과 시기별 현황

02 유엔 안보리 대북제재 내용과 구성

1_대북제재 변천 과정

1) 유엔 안보리 대북제재 집권 시기별 특징

2006년 10월 9일 북한의 제1차 핵실험을 기점으로 유엔 안보리는 총 10회에 걸쳐 대북제재 결의안을 채택하였다. 그 중 여섯 번은 북한의 핵실험에 대한 조치이고, 네 번은 미사일 실험에 대한 대응이다.

집권 시기별로 살펴보면, 유엔 안보리 대북제재 결의안은 대부분 한국 문재인 정부와 북한 김정은 집권 시기 채택되었다. 한국 정부 기준으로 10개의 결의안 중 4개가 문재인 정부 때 채택되었다(노무현 정부 1개, 이명박 정부 2개, 박근혜 정부 3개). 집권 6개월 만에 네 번의 결의안이 통과된 것은 이전의 경우와 비교하여 상당히 높은 비율이다. 북한 정부 기준으로는 김정일(2011년 12월 17일 사망) 집권 시기 제1·2차 핵실험으로 인해 두 번의 결의안이 채택되었고, 김정은 집권 시기 총 여덟 번의 결의안이 채택되었다. 한국 정부의 대북정책 성향(진보 정권과 보수 정권의 대북관과 이에 기반한 정책)과 북한의 핵·미사일 실험 간에 깊은 상관관계가 존재하지 않음을 확인할 수 있다.¹⁾ 미국 정부 기준으로는 버락 오바마(Barack Obama) 행정부 때 5개, 도널드 트럼프(Donald Trump) 행정부 때 4개가 채택되었다. 집권 기간을 고려하면 트럼프 행정부가 들어선 이후 채택된 결의안 수가 급증하였음을 알 수 있다([표 2-1] 참고).

연도별로 살펴보면, 2016년 북한의 제4차 핵실험을 계기로 유엔 안보리를 중심으로 하는 국제사회의 대북 압박이 강화되었음을 확인할 수 있다. 10개의 결의안 중 6개가 2016년 이후에 채택되었고, 그 중 4개는 2017년에 채택되었다. 제재 대상(개인, 단체, 선박)이 명시된 추가 대북제재 결의안까지 포함하면, 7개 추가제재 결의안 중 3개가 17년 이후에 채택되었다. 실제로 2016년 1월 6일 제4차 북핵 실험에 의해 2016년 3월 2일 채택된

¹⁾ 한국 정부의 대북정책과 북한의 핵·미사일 실험에 대한 논쟁은 계속해서 일어나고 있다. 이는 학문적 틀에서는 '관여' 정책과 '봉쇄' 정책 간의 실효성 논쟁과도 맥을 같이 한다고 할 수 있다.

2270호는 70년 유엔 역사상 가장 강력한 비군사적 조치로 평가받고 있다. 새로운 유엔 안보리 대북제재 결의안이 기존 결의안을 대체하는 것이 아니라 수정·보완된다는 점을 감안하였을 때, 2270호 이후에 채택된 결의안은 ‘가장 강력한 비군사적 조치’보다 더 강력하다고 할 수 있다([표 2-1] 참고).

[표 2-1] 집권 시기별 북한의 핵·미사일 실험과 유엔 안보리 대북제재 현황

집권 시기		결의안	사건
오바마 행정부	김정일 집권 시기	노무현 정부 1718호 (06.10.14)	제1차 핵실험 (06.10.09)
		이명박 정부 1874호 (09.06.12)	제2차 핵실험 (09.05.25)
	박근혜 정부	2087호 (13.01.22)	은하 3호 2호기 발사 (12.12.12)
		2094호 (13.03.07)	제3차 핵실험 (13.02.12)
		2270호 (16.03.02)	제4차 핵실험 (16.01.06) 광명성 4호 발사 (16.02.07)
		2321호 (16.11.30)	제5차 핵실험 (16.09.09)
트럼프 행정부	김정은 집권 시기	문재인 정부 2356호 (17.06.02)	북극성 2형 중장거리탄도미사일 실험 포함 각종 미사일 실험
			2371호 (17.08.05)
		2375호 (17.09.11)	제6차 핵실험 (17.09.02)
		2397호 (17.12.22)	탄도미사일 실험 (17.11.28)

자료: 1718 Sanctions Committee, the United Nations과 관련 언론 내용을 바탕으로 저자 재구성

2) 북한의 핵·미사일 실험 강도와 대북제재 간의 상관관계

북한에 대한 대북제재 결의가 2016년 이후에 급증한 원인을 북한의 핵·미사일 실험 빈도, 강도 및 실험별 시간적 간격에서 확인할 수 있다.²⁾

제1차 북핵 실험에서 제4차 북핵 실험까지는 3~4년 정도의 시간적인 간격이 있었던 것에 비해, 제4차 북핵 실험 이후에는 1년 이내에 핵실험이 연이어 진행되었다. 심지어 2016년에는 1월 6일 제4차 핵실험 진행 후 8개월 만인 11월 30일에 다시 핵실험을 감행하면서 한 해 두 번이나 핵실험이 이루어졌다([표 2-1] 참고).

[표 2-2]에서 확인할 수 있듯이 북한의 핵실험 능력은 지속적으로 향상되어 수소탄으로 의심할 수 있는 수준까지 발전하였다. 제4차 북핵 실험부터는 수소탄 전 단계라고 할 수 있는 증폭핵분열탄 개발에 성공한 것으로 판단된다. 제6차 핵실험의 경우 미국과 일본 등의 발표를 참조하면 수소탄 개발에 성공한 것으로 평가할 수 있다. 당시 미국 지질조사국과 중국 지진국이 발표한 6.3을 기준으로 할 경우 폭발력은 100~300kt로, 이는 수소탄에 해당한다.

[표 2-2] 북한의 핵실험 추이 및 위력

구분	1차	2차	3차	4차	5차	6차
지진규모	3.9	4.5	4.9	4.8	5.0	5.7
핵실험 위력	1kt	3~4kt	6~7kt	6kt	10~20kt	50~60kt
폭탄종류 사용원료	원자탄 (플루토늄)		고농축 우라늄 추정	증폭핵분열탄 추정 (북한, 수소탄 주장)		수소탄 가능성

자료: 언론보도를 바탕으로 저자 재구성

²⁾ 북한의 핵·미사일 실험 강도가 유엔 안보리 대북제재 채택과 강도에 어느 정도의 영향을 미쳤는지 체계적이고 과학적인 연구가 필요하다.

북한의 미사일 실험 역시 2016년도 들어 빈번해진다. 현대경제연구원의 관련 보고서에 의하면 제5차 북핵 실험이 감행된 9월까지 약 14차례에 걸쳐 22발의 탄도미사일을 발사한 것으로 추정가능하다. 경남대학교 극동문제연구소는 2016년에만 세 차례의 잠수함발사 탄도미사일(SLBM) 시험발사를 진행한 것으로 보고 있다. 이상의 자료를 정리하면 유엔 안보리의 대북제재가 북한의 핵·미사일 실험과 그 심각성에 의해 채택되었음을 알 수 있다. 다음 장에서 살펴보겠지만 유엔 안보리 대북제재는 핵 위력과 미사일 발사능력 등에 따라 지속적으로 강화되었다.

2_구성 체계와 주요 제재 내용

1) 유엔 안보리 대북제재 결의안 구성 체계

유엔 안보리 대북제재는 유엔 헌장 41조에 근거한 다자제재이다. 결의 형식을 통해 비군사적인 방법으로 제재 대상국에 압력을 가하여 정치적 행동을 변화시키고자 하는 것이 목적이다. 외교적 노력이 실패하였거나, 평화가 위협을 받았을 때 채택되는 강력한 수단이라 할 수 있다.

[표 2-3] 유엔 안보리 대북제재 모형

제재 수단		이행 관리 및 지원조직	
맞춤형 제재	포괄적 제재	이행 관리 조직	지원 조직
무기금수, 제재대상 지정 (여행, 금융 제한)	무역제재	1718위원회 (1718호 12항)	전문가패널 (1874호 26항)
↓	↓	↓	↓
북한의 행동변화 유도		↔ 회원국의 결의 이행 및 이행 보고서 제출	

자료: 임상순(2018), p.4 재구성

유엔 안보리 제재는 제재 수단에 따라 포괄적 제재와 맞춤형 제재로 구분된다. 평택대학교의 임상순 교수의 연구에 의하면, 유엔 안보리의 대북제재는 맞춤형 제재에서 포괄적 제재로 전환되었다고 한다. 1718호(2006년 10월)에서 2094호(2013년 3월)까지가 무기

금수 중심의 맞춤형 제재였다면, 2270호(2016년 3월)부터는 제재 대상국의 무역 관계 및 상품거래 제한을 통해 불특정 전체를 제재 대상으로 삼는 포괄적 제재로 확대 실행되고 있다. 앞서 설명한 2016년 1월 6일 제4차 북핵 실험에 의해 채택된 2270호 결의안을 가장 강력한 비군사적 조치로 평가하는 직접적인 이유이다.

유엔 안보리는 대북제재 결의 이행을 관리하기 위해 절차상 규정 28조에 의거해 위원회를 구성하였다(유엔 안보리 대북제재위원회 혹은 1718위원회, 1718호 12항). 또한 1874호(26항)에서는 위원회의 기능 수행을 조력하기 위해 전문가 패널을 설치하였고, 현재 운행 중에 있다([표 2-3] 참고).

2) 유엔 안보리 대북제재 주요 내용

유엔 안보리 대북제재 내용을 전반적으로 살펴보면, 제재와 직접적으로 연관된 조항을 11가지 범주로 분류할 수 있다([표 2-4] 참고). 이 중 ‘금융제재’(약 47회), ‘회원국의 무기와 물자 등 공급·판매·이전 금지’(약 43회), 그리고 ‘화물검사’(약 35회) 등과 관련된 조항들이 지속적이고 중점적으로 강조되고 있다.

11개 사항의 변천 과정을 살펴보면, 2006년 10월 1718호에서 제시된 6가지 사항을 기준으로, 2013년 3월 2094호부터 ‘추방’과 관련된 내용이 추가되었고, ‘선박 및 항공기 제재’와 ‘개인 및 단체 제재’ 내용이 추가 및 지속적으로 거론되고 있다. 2016년 11월 2321호 결의안부터는 ‘북한 외교 공관 및 영사관 직원 감축’ 관련 내용 추가와 함께 ‘북한 근로자 해외 파견’ 문제 역시 비중 있게 다루어지게 된다. 한 가지 눈여겨 볼 부분은 ‘기술훈련, 자문, 서비스 지원’ 등 실질적인 물자 제공과 관련 없는, 즉 비물질적인 것에 대한 제한도 함께 이루어지고 있다는 점이다. 또한 각각의 조항들은 결의안이 채택될수록 수정·보완되면서 제재 수위가 높아진다.

11개 사항들 간의 관계를 살펴보면, 각각이 독립된 조항들이 아닌 서로 연결되어 있고, 다른 조항에 영향을 끼치는 것을 확인할 수 있다. 가령 제재 대상(개인, 단체)들은 ‘무기와 물자 등 공급, 판매, 이전’에서 ‘금융제재’, ‘입국과 경유 방지’, 그리고 ‘기술훈련, 자문, 서비스, 지원 등 금지’ 등까지 다른 대부분 제재 조항의 영향을 받는다. 즉 각각의 제재

조항이 새로운 결의안이 채택되면서 어떻게 강화되는지 못지않게, 다른 조항과 어떻게 연결되어 있는지 검토하는 것 역시 중요하다.

[표 2-4] 유엔 안보리 대북제재 결의안별 주요 구성 내용

결의안	사건	주요 구성 내용
1718호 (06.10.14)	제1차 핵실험 (06.10.09)	<ul style="list-style-type: none"> • 무기와 물자 등 공급, 판매, 이전 금지 • 북한의 무기와 물자 등 공급, 판매, 이전 금지 • 기술훈련, 자문, 서비스, 지원 등 금지 • 금융제재 • 입국과 경유 방지 • 화물검사
1874호 (09.06.12)	제2차 핵실험 (09.05.25)	<ul style="list-style-type: none"> • 무기와 물자 등 공급, 판매, 이전 금지 • 북한의 무기와 물자 등 공급, 판매, 이전 금지 • 기술훈련, 자문, 서비스, 지원 등 금지 • 화물검사 • 금융제재
2087호 (13.01.22)	은하 3호 2호기 발사 (12.12.12)	<ul style="list-style-type: none"> • 무기와 물자 등 공급, 판매, 이전 금지 • 북한의 무기와 물자 등 공급, 판매, 이전 금지 • 기술훈련, 자문, 서비스, 지원 등 금지 • 금융제재 • 입국과 경유 방지 • 화물검사
2094호 (13.03.07)	제3차 핵실험 (13.02.12)	<ul style="list-style-type: none"> • 무기와 물자 등 공급, 판매, 이전 금지 • 북한의 무기와 물자 등 공급, 판매, 이전 금지 • 기술훈련, 자문, 서비스, 지원 등 금지 • 금융제재 • 입국과 경유 방지 • 화물검사 • 추방 • 선박 및 항공기 제재 • 개인 및 단체 제재
2270호 (16.03.02)	제4차 핵실험 (16.01.06) 광명성 4호 발사 (16.02.07)	<ul style="list-style-type: none"> • 무기와 물자 등 공급, 판매, 이전 금지 • 북한의 무기와 물자 등 공급, 판매, 이전 금지 • 기술훈련, 자문, 서비스, 지원 등 금지 • 금융제재 • 입국과 경유 방지 • 화물검사 • 추방 • 선박 및 항공기 제재 • 개인 및 단체 제재

결의안	사건	주요 구성 내용
2321호 (16.11.30)	제5차 핵실험 (16.09.09)	<ul style="list-style-type: none"> • 무기와 물자 등 공급, 판매, 이전 금지 • 북한의 무기와 물자 등 공급, 판매, 이전 금지 • 기술훈련, 자문, 서비스, 지원 등 금지 • 금융제재 • 입국과 경유 방지 • 화물검사 • 북한 근로자 해외 파견 • 선박 및 항공기 제재 • 북한 외교 공관 및 영사관 직원 감축
2356호 (17.06.02)	북극성 2형 중장거리탄도미사일 실험 포함 각종미사일 실험	<ul style="list-style-type: none"> • 금융제재 • 입국과 경유 방지
2371호 (17.08.05)	탄도미사일 실험 (17.07.03) (17.07.28)	<ul style="list-style-type: none"> • 무기와 물자 등 공급, 판매, 이전 금지 • 북한의 무기와 물자 등 공급, 판매, 이전 금지 • 기술훈련, 자문, 서비스, 지원 등 금지 • 금융제재 • 입국과 경유 방지 • 화물검사 • 북한 근로자 해외 파견 • 선박 및 항공기 제재
2375호 (17.09.11)	제6차 핵실험 (16.09.02)	<ul style="list-style-type: none"> • 무기와 물자 등 공급, 판매, 이전 금지 • 북한의 무기와 물자 등 공급, 판매, 이전 금지 • 기술훈련, 자문, 서비스, 지원 등 금지 • 금융제재 • 입국과 경유 방지 • 화물검사 • 북한 근로자 해외 파견 • 선박 및 항공기 제재
2397호 (17.12.22)	탄도미사일 실험 (17.11.28)	<ul style="list-style-type: none"> • 무기와 물자 등 공급, 판매, 이전 금지 • 북한의 무기와 물자 등 공급, 판매, 이전 금지 • 금융제재 • 입국과 경유 방지 • 화물검사 • 북한 근로자 해외 파견 • 선박 및 항공기 제재

자료: United Nations Security Council Resolution 1718~2397 저자 재정리

3_대북제재 대상과 시기별 현황

1) 개인 대북제재 대상 시기별 현황

유엔 안보리 대북제재위원회는 2018년 8월 8일 기준 총 80명의 개인을 제재 대상으로 지정하고, 앞서 살펴본 관련 조항들을 적용하고 있다. 대부분 핵·미사일 프로그램에 직·간접적으로 관련한 인물로 북한 국내·외 인사를 망라하고 있다.

[표 2-5] 유엔 안보리 대북제재 대상 현황 - 개인

날짜	결의안	적용 제재 조항	개인
09.07.16	-	1718호 8(d), 8(e)	5명
13.01.22	2087호		4명
13.03.07	2094호		3명
16.03.02	2270호		16명
16.11.30	2321호		11명
17.06.02	2356호		14명
17.08.05	2371호		9명
17.09.11	2375호		1명
17.12.22	2397호		16명
18.03.30	-		1명
합계			80명

자료: 1718 Sanctions Committee, the United Nations 홈페이지 내용을 기반으로 저자 재정리

시기별 개인 제재 대상 현황을 살펴보면, 2016년 3월 2일 2270호 결의안이 채택되기 전 12명에 불과했던 개인 제재 대상은 2016년 한해에만 새로 27명이 지정되면서 39명으로 늘어난다. 그리고 2017년 한해 40명이 또 추가로 지정되면서 개인 제재 대상은 79명이 된다. 제4차 북핵 실험 이후, 유엔 안보리의 대북제재가 강화되었다는 것을 제재 대상 증가에서도 확인할 수 있다. 또 한 가지 중요한 점은 평창 동계올림픽을 계기로 한반도 정세가 대화 국면으로 전환된 2018년에도 1명이 추가로 제재 대상에 포함되었다는 사실이다([표 2-5] 참고).

개인 제재 대상의 특징을 전반적으로 살펴보면, 2016년도까지는 핵·미사일 프로그램과 직접적인 관련이 있는 부문의 간부들이 주요 제재 대상이었다면, 2017년부터는 노동당 간부 및 해외 금융기관 대표(2016년부터)들이 다수 포함된다. 제재 대상의 직급이 높아졌고, 범위가 확대되었으며, 금융제재가 강화되었음을 알 수 있다.

2017년 지정된 주요 인사들로는 노동당 선전선동부에서는 제1부부장인 최희, 리재일 부부장 등이 있고, 노동당 조직지도부에서는 조연준 부부장, 조용원 부부장, 김경옥 부부장, 민병철 등이 있다. 그 외에 정찰총국 5국장인 조일우, 제2경제위원회 부위원장인 박한세, 국무위 부위원장인 리용무, 노동당 중앙군사위원회 박용식 등이 제재 대상에 포함되었다.

2) 단체 대북제재 대상 시기별 현황

2018년 8월 8일 기준, 유엔 안보리 대북제재위원회에 의해 제재를 받는 단체는 모두 75 곳이다. 해당 단체들은 개인 제재 대상과 같이 대부분 핵·미사일 프로그램에 직·간접적으로 연루된 곳으로 1718호 8(d) 제재 조항의 직접적인 영향을 받는다.

시기별로 현황을 살펴보면, 개인 제재 대상 지정 현황과 비슷하지만 조금 다른 특징을 보인다. 우선 2016년 2270호 전까지 총 20곳, 평균 3곳씩 지정된 것에 반해 2016년 한해에만 22곳이나 제재 대상에 포함된다. 그 이후 2017년 1년 동안 평균 5곳 미만 수준에서 추가되다가 2018년 21곳이 한꺼번에 지정된다. 2018년 지정된 개인 제재 대상이 1명이었던 것에 반해 많은 수이며, 역대 최대이다. 이는 한반도 정세 변화와 상관없이 북한의 완전한 비핵화(CVID)가 이루어지기 전까지는 제재를 유지하겠다는 입장이 반영된 것이다 ([표 2-6] 참고).

제재 대상으로 지정된 단체의 성질을 기준으로 살펴보면, 2016년 이전까지는 원자력총국(2009년), 조선우주공간기술위원회(2013년), 제2자연과학원(2013년) 등 몇 곳을 제외하고 대부분 ‘기업’과 금융기업이 제재 명단에 포함되었다. 해당 기업은 북한의 핵·미사일 프로그램에 무기 거래 등의 방식으로 참여한 단체이다. 이에 비해 2016년부터는 핵·미사일 프로그램 관련 핵심 기관들이 제재 대상에 포함된다. 국방과학원, 원자력공업성, 군수공업부, 국가우주개발국, 39호실, 정찰총국, 제2경제위원회 등이 제재 대상에 추가된다.

2017년에는 조선인민군전략군, 노동당 중앙군사위원회, 노동당 조직지도부, 노동당 선전 선동부, 인민무력성 등 당과 군의 핵심 기관까지 대상에 포함되어 제재를 받게 된다. 2017년 급증한 결의 수만큼 북한 내 주요 핵심 기관과 노동당 부서들도 포함되었다. 단 2018년 3월 30일 추가 지정된 21곳 단체들은 대부분 선박 관련 회사로 새로 추가된 당과 군 기관 및 부서는 없다.

[표 2-6] 유엔 안보리 대북제재 대상 현황 - 단체

날짜	결의안	적용 제재 조항	단체	
09.04.24	-	1718호 8(d)	3곳	
09.07.16	-		5곳	
12.05.02	-		3곳	
13.01.22	2087호		6곳	
13.03.07	2094호		2곳	
14.07.28	-		1곳	
16.03.02	2270호		12곳	
16.11.30	2321호		10곳	
17.06.02	2356호		4곳	
17.08.05	2371호		4곳	
17.09.11	2375호		3곳	
17.12.22	2397호		1곳	
18.03.30	-		21곳	
합계			75곳	

자료: 1718 Sanctions Committee, the United Nations 홈페이지 내용을 기반으로 저자 재정리

3) 대북제재 선박 시기별 현황

유엔 안보리 대북제재위원회는 2016년 3월 2일 2270호 대북제재 결의안에서 31척 선박을 제재 대상으로 지정한 이후, 2017년과 2018년 총 4번의 추가제재를 거쳐 총 38척을 추가로 지정하였다. 이 중 2016년에 지정된 31척 중 9척은 해제되었고, 1척은 폐선 처리되어, 총 59척이 제재 명단에 포함되어 있다([표 2-7] 참고).

[표 2-7] 유엔 안보리 대북제재 선박 현황

사건	제재안	제재 선박명(IMO번호)
제4차 핵실험 (16.01.06)	2270호(16.03.02) : 1718호 8(d)항 적용 : 21척(31척 지정, 9척 해제, 1척 폐선)	<ul style="list-style-type: none"> • 철령(령군봉)(8606173) • 청봉(Greenlight; Blue Nouvelle)(8909575) • 청림2(8916293) • Dawnlight(9110236) • Ever-Bright-88(J-Star)(8914934) • Gold-Star-3(Benevolence-2)(8405402) • 화령(9041552) • 후창(어은청년)(8330815) • 회천(황금산 2)(8405270) • JH-86(8602531) • 지혜산(혁신 2)(8018900) • Jin-Tai(9163154) • Jin-Teng(9163166) • 강계(비류강)(8829593) • 미림(8713471) • 미림 2(9361407) • 오랑(보통강)(8829555) • Orion-Star(Rich-Ocean)(9333589) • 라남 2(8625545) • 라남 3(9314650) • 려명(8987333) • 룡림(전진 2)(8018912) • 세포(락원 2)(8819017) • 성진(장자산 청년호)(8133530) • South-Hill-2(8412467) • South-Hill-5(9138680) • 단천(룡강 2)(7640378) • 태평산(Petrel 1)(9009085) • 동흥산(청천강)(7937317) • Grand-Karo(8511823) • 동흥 1(8661575)
	추가제재(17.10.03) : 2371호 6항 적용 : 2375호 6항 적용 : 4척	<ul style="list-style-type: none"> • Petrel 8(9562233) • Hao Fan 6(8628597) • Tong San 2(8937675) • Jie Shun(8518780)
	추가제재(17.12.28) : 2371호 6항 적용 : 2375호 6항 적용 : 4척	<ul style="list-style-type: none"> • Billions No.18(9191773) • Ul Ji Bong 6(9114555) • Rung Ra 2(9020534) • Rye Song Gang 1(7389704)

사건	제재안	제재 선박명(IMO번호)
	추가제재(18.03.30) : 2321호 12항 적용 : 2371호 6항 적용 : 2375호 6항 적용 : 13척	<ul style="list-style-type: none"> • 천명 1(8712362) • 안산 1(7303803) • 유평 5(8605026) • 삼중 1(8405311) • 삼중 2(7408873) • 삼마 2(8106496) • 유종 2(8604917) • 백마(9066978) • 지송 6(8898740) • 천마산(8660313) • 남산 8(8122347) • 유선(8691702) • 우리스타(8408595)
	추가제재(18.03.30) : 1718호 8(d)항 적용 : 2270호 12항 적용 : 2척	<ul style="list-style-type: none"> • 지송 8(8503228) • 합장강 6(9066540)
	추가제재(18.03.30) : 2321호 12항 적용 : 2371호 6항 적용 : 2375호 6항 적용 : 12척	<ul style="list-style-type: none"> • 아시아브리지(Asia Bridge) 1(8916580) • 신광하이(9004700) • 후아푸(9020003) • 역통(9030591) • 코티(Koti)(9417115) • 동평 6(9008201) • 하오판 2(8747604) • 하오판 6(8628597) • 진혜(8518572) • 판커(8914934) • 완행 11(Kum Jin Gang 3)(8791667) • 민닝더요 078
	추가제재(18.10.16.) : 2321호 12항 적용 : 2371호 6항 적용 : 3척	<ul style="list-style-type: none"> • 상위안바오호(Shang Yuan Bao)(8126070) • 뉴리젠트(New Regent)(8312497) • 금운산 3호(8705539)

주: 삭제 표시된 선박은 해제 및 폐선 처리된 것을 의미함

자료: 1718 Sanctions Committee, the United Nations 홈페이지 내용을 기반으로 저자 재정리

03

평창 동계올림픽, 예술단 평양공연 대북제재 논란과 한국 정부의 대응정책

- 1_평창 동계올림픽과 대북제재 위반 논란
- 2_예술단 평양공연과 대북제재 위반 논란
- 3_대북제재 위반 논란에 대한 한국 정부의 대응정책

03 | 평창 동계올림픽, 예술단 평양공연 대북제재 논란과 한국 정부의 대응정책

1_평창 동계올림픽과 대북제재 위반 논란

1) 북한 대표단 유형, 이유 및 규모

2018년 2월(2월 9일~25일)과 3월(3월 9일~18일)에 각각 열린 평창 동계올림픽과 평창 동계패럴림픽 참가를 위해 약 539명의 북한 대표단이 1월부터 순차적으로 한국에 입국하였다.³⁾

대표단과 선수단 등을 포함한 북한 인사들의 한국 입국 현황을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.⁴⁾ 1월 25일 북한은 북측 인사 23명을 한국에 파견하였다. 이 중 윤용복 체육성 부국장을 단장으로 하는 8명의 선발대는 평창 동계올림픽 관련 숙소와 경기장 등을 점검하기 위해 남북출입국사무소를 통해 입국하였다. 이외에 12명의 여자 아이스하키 팀 선수와 감독 1명, 그리고 2명의 태권도 시범단 일원 역시 남북출입국사무소를 통해 한국에 들어왔다. 여자 아이스하키 선수들은 남북단일팀 구성을 위해 입국하였고, 이후 충북 진천으로 이동하여 한국대표팀과 합동훈련을 실시하였다.

평창 동계올림픽을 일주일 정도 앞둔 2월 1일 북한 선수 10명과 임원 22명은 마식령 스키 훈련을 위해 방북했던 한국 선수들과 함께 한국에 입국하였다. 1월 말과 비교하여 눈에 띄는 부분은 육로가 아닌 하늘길을 택하였다는 점이다. 당시 이들은 아시아나 A321-1358편을 타고 양양국제공항을 통해 입국하였고, 대북제재 위반 논란을 일으켰다. 또한 4일에는 장웅 국제올림픽위원회(IOC) 위원과 신원미상의 관계자 1명이 베이징 서우두(首都)국

3) 이하 내용은 관련 여러 언론 보도를 종합적으로 검토한 것으로, 한국을 입국한 북한 대표단 총인원과 구체적인 숫자에 오류가 있을 수 있음을 미리 밝힌다.

4) 평창 동계올림픽 준비를 위해 한국 정부 고위층과 선수단의 방북도 있었지만, 이 장에서는 방남한 사실을 중심으로 분석하였음을 미리 밝힌다.

제공항에서 아시아나 항공편을 타고 인천국제공항을 통해 입국하였다. 6일에는 재일본조선인총연합회(조총련) 선발대와 함께 북한 선수 1명이 입국한 것으로 알려졌다.

평창 동계올림픽 기간 대표단과 선수단 외에 북한 응원단, 예술단 그리고 태권도 시범단 등도 한국을 입국하였다. 우선 현송월 삼지연관현악단 단장을 비롯한 북한 예술단 사전점검단 7명이 남북출입사무소를 통해 1월 21일 방남하여 강릉과 서울 일대 공연시설 등을 점검하였다. 북한 응원단 229명은 평창 동계올림픽 개막 이틀을 앞둔 2월 7일 남북출입국사무소를 통해 입국하였다. 예술단의 경우 5일 김순호 관현악단 행정부단장을 대표로 하는 선발대 23명이 남북출입국사무소를 거쳐 입국하였고, 6일은 현송월 삼지연 관현악단 단장을 대표로 하는 북한 예술단 약 114명이 만경봉 92호를 타고 강원도 동해시 묵호항 연안 여객선터미널을 통해 입국하였다. 이는 첫 바닷길을 통한 입국이었으며, 이 기간 육해공 모든 길이 열리게 된다. 태권도 시범단은 앞서 설명한 2명 외에 2월 7일 임원 3명이 베이징 서우두 국제공항을 경유해 김포국제공항으로 들어왔고, 응원단과 함께 시범단 26명이 남북출입국사무소를 통해 입국하였다.

[표 3-1] 북한 대표단 유형 및 규모

구분	예술단 사전점검단	IOC 관계자	구분	응원단	예술단
	선발대	NOC 관계자			
인원	7명	2명	인원	229명	137명
	8명	4명			
구분	고위급 대표단	기자단	구분	선수단	태권도 시범단
인원	30명	21명	인원	70명	31명

자료: 관련 언론보도 내용을 기반으로 저자 재구성

북한 정부의 평창 동계올림픽 선수단 등 파견은 전형적인 스포츠외교라고 할 수 있다. 국제스포츠 행사 참여 이상의 정치적 의도와 목적이 있었음은 부정할 수 없는 사실이다. 93개국이 참여한 평창 동계올림픽은 미국 등 서방국가들과 양다자외교를 펼칠 수 있었던 좋은 기회였다. 실제로 북한은 다음과 같이 고위급 대표단 파견을 통해 적극적인 스포츠 외교를 펼쳤다. 우선 2월 9일 개막식에 맞추어 김영남 최고인민회의 상임위원장을 단장으

로 하는 고위급 대표단 22명이 북한 정부 전용기인 참매2호기(편명: PRK-615)를 타고 인천공항으로 입국하였다(기자단 3명 포함). 이 대표단에는 김영남 위원장 외에 김정은 국무위원장의 친여동생인 김여정 노동당 중앙위 제1부부장, 최휘 국가체육지도위원회 위원장, 리선권 조국평화통일위원회 위원장 등 고위급 인사 4명이 포함되었다. 25일 폐막식 때는 김영철 노동당 부위원장, 리선권 조국평화통일위원회 위원장 등 8명이 남북출입국사무소를 거쳐 방남하였다. 이들 외에 7일에는 민족올림픽위원회(NOC) 관계자 4명과 기자단 21명이 남북출입국사무소를 거쳐 한국에 입국한 것으로 파악되고 있다.

마지막으로 3월 7일 평창 동계패럴림픽 참여를 위해 24명의 선수단(선수 2명, 임원 22명)이 남북출입국사무소를 통해 한국에 입국하였다.

2) 북한 대표단 입국 교통수단과 경로

북한 대표단의 입국 방법과 경로는 국가 안보와 밀접하게 연관되어 있을 뿐만 아니라 유엔 안보리 등 국제사회의 대북제재와도 직접적으로 관련되어 있는 중요한 사안이다. 평창 동계올림픽 기간 한국을 입국한 북한 대표단의 교통수단과 경로를 살펴보면 다음과 같다.

우선 약 365명이 육로를 통해 한국에 들어왔다. 육로를 통해 입국한 대표단은 대부분 응원단(229명)과 선수단(37명)으로 경의선을 통해, 남북출입국사무소를 거쳐 한국에 입국하였다. 대표단 유형별로 살펴보면 국제올림픽위원회 위원을 제외하고 다른 모든 유형의 대표단이 육로를 선택하였다. 이 방식은 국제사회의 대북제재 저축을 최소화하면서 대규모의 인원을 저비용으로 이동시킬 수 있기 때문에 선호되었다고 판단된다.

육로 다음으로 입국자 수가 많았던 경로는 바닷길이다. 앞서 설명한 바와 같이 2월 6일 약 114명의 북한 예술단이 강원도 동해시 묵호항 연안 여객선터미널을 통해 한국으로 들어왔다. 이 역시 한 번에 많은 인원을 수송할 수 있다는 장점이 있다. 하지만 뒤에서 자세히 살펴보겠지만 이 경로는 육로에 비해 논란을 일으킬 소지가 있다.

마지막으로 약 60명이 다양한 경로의 하늘길을 통해 한국에 입국하였다. 우선 베이징 서우두국제공항을 통해 입국하는 방법이다. 장웅 등 IOC 위원(아시아나 항공편 이용)들과

태권도 관련 임원 등은 베이징을 경유하여 인천국제공항과 김포국제공항에 각각 도착하였다. 다음은 한국 전세기를 타고 제3국을 경유하지 않고 입국하는 방법이다. 2월 1일 북한 선수와 임원 32명이 아시아나 항공편을 타고 동해 직항로를 통해 양양국제공항에 도착한 것이 대표적인 사례이다. 마지막은 북한 항공기를 이용해, 제3국을 경유하지 않고 입국하는 방법이다. 2월 9일 고위급 대표단이 참매2호기를 타고 서해직항로를 이용해 인천공항에 도착한 것이 이 사례에 해당된다.

3) 대북제재 위반 논란 사항

평창 동계올림픽과 동계패럴림픽 기간 북한 대표단 방한과 선수단 지원 등과 관련하여 대북제재 위반 여부에 대한 논란은 끊임없이 일어났다. 이는 유엔 안보리와 미국을 포함한 국제사회의 대북제재가 강화된(2016년) 이후에 이루어진 첫 실질적인 남북교류였기 때문이다. 또한 어떠한 부분이 대북제재에 저촉되고, 어느 범위 내에서 교류와 지원이 가능한지 명확한 가이드라인 설정과 이에 대한 설명이 불가능한 시기였다는 점도 원인으로 작용했다.

당시 논란이 되었던 대북제재 사안은 대략적으로 다음 네 가지이다. 첫 번째는 화물검사이다. 유엔 안보리 대북제재 결의안을 중심으로 살펴보면, 합리적인 근거를 제공하는 신뢰할 만한 정보를 갖고 있을 경우 금지된 무기와 물자 등의 공급, 판매 그리고 이전을 방지하기 위해 화물검사를 강조하고 있다. 화물검사는 육·해·공 모든 경로를 통해 들어오는 북한발 혹은 북한행 모든 물품에 실시하게 되어있다. 또한 북한이나 주민, 제재 대상의 이익과 지시에 따라 행동하는 개인이나 단체, 혹은 이들이 소유하거나 통제하는 단체와 제재 대상(개인과 단체) 등에 의해 운반되는 물품에 대해서도 화물검사가 이루어지도록 규정하고 있다. 즉 평창 동계올림픽 당시 한국으로 입국한 북한 대표단, 북한행과 북한발 항공기, 선박, 그리고 차량 등에 대한 화물검사를 실시해야 했다. 그 중에서도 2월 9일 북한 고위급 대표단 23명의 북한 정부 전용기 참매2호기를 통한 인천공항 입국은 특히 논란의 중심에 있었다.

두 번째는 제재 대상의 금융제재와 입국 및 경유 방지 문제이다. 유엔 안보리 대북제재 등은 핵, 탄도미사일 그리고 대량살상무기(WMD) 등 프로그램에 연루되거나 지원, 혹은 대북제재 결의안에서 금지한 활동이나 회피 목적 등에 기여한 대상을 지정하여 이들의 자산 동결을 포함한 금융거래와 출입국 등에 제재를 가하고 있다. 이런 상황에서 평창 동계올림픽 참가와 관련하여 한국에 입국한 31명의 고위급 대표단 중에 최휘와 김여정 등 대북제재 대상이 포함되면서 많은 논란이 발생하였다. 최휘는 노동당 선전선동부 제1부 부장 겸 국가체육지도위원장으로 2017년 6월 2일 2356호 유엔 안보리 대북제재 결의안 뿐만 아니라 2017년 1월 11일 미국 E.O.13687(2015년 1월 2일) 행정명령에 의해서도 제재 대상 명단에 포함된 인물이다. 김여정의 경우는 노동당 중앙위원회 제1부부장으로 미국 E.O.13687(2015년 1월 2일) 행정명령 제재 대상에 포함되었다.

세 번째는 금지 품목 북한 제공문제이다. 유엔 안보리와 미국은 북한의 핵·미사일 그리고 WMD 프로그램과 제재 결의안 등에서 금지한 활동 및 회피 목적 등에 사용될 수 있는 물품을 북한에 제공하는 것을 금지하고 있다. 하지만 당시 여자 아이스하키 단일팀 구성, 동계올림픽 부대 행사, 이동 수단 등과 관련하여 금지 물품을 북한에 제공해야 하는 상황이 발생하였다. 세부적으로 살펴보면 유류 북한 반입 및 제공 문제가 지속적으로 발생하였다. 대표적으로 2018년 2월 4일 개최 예정이었던 금강산 남북 합동문화공연을 위한 경유 3만 리터 북한 반입 논란이 있었고, 묵호항에 입항해 있던 만경봉 92호에 유류를 지원 하는 문제가 있었다. 여자 아이스하키 단일팀 훈련 장비와 유니폼 등 스포츠 용품 제공 문제 역시 논란의 대상이 되었다. 스포츠 용품은 핵과 미사일 등 프로그램과 직접적으로 연관되어 있지 않지만 금지 사치품에 해당되므로 북한 선수단 제공 가능 여부를 두고 논란이 일었다.

네 번째는 한국 국적 항공기 방북 문제이다. 미국 행정명령 E.O.13810은 북한에 착륙하거나 입항한 적이 있는 외국 항공기와 선박은 180일 이내에 미국 공항 착륙 또는 항구 입항을 불가하고 있다. 이러한 대북제재 조항이 있음에도 불구하고 마식령스키장 남북합동훈련 참석차 방북을 위해 아시아나 항공편을 이용하면서 논란이 발생하였다.

이외에 평창 동계올림픽과 동계패럴림픽 기간 북한 대표단과 선수단 경비 문제 역시 끊임 없이 제기되었다.

2_예술단 평양공연과 대북제재 위반 논란

1) 평양공연 대표단 방북 규모 및 경로

2018년 3월 31일부터 3박 5일 일정으로 한국 대표단(예술단과 관계자 등)은 평양을 방문하여 4월 1일과 3일 두 차례 공연을 펼쳤다. 이는 4월 27일로 예정된 2018 남북정상회담의 사전 행사이자, 평창 동계올림픽 기간 북측 예술단의 강릉과 서울 공연에 대한 답방 성격으로 이루어진 공연이다. 예술단 공연을 위해 3월 22일부터 31일까지 약 191명이 방북한 것으로 알려져 있다.⁵⁾

예술단 평양공연을 위해 방북한 대표단의 구체적인 현황은 다음과 같다. 3월 22일 탁현민 청와대 선임행정관 등 6명(공연기획전문가 4명 포함)은 중국 베이징 서우두국제공항을 통해 고려항공 JS252편으로 평양 순안국제공항에 도착하였다. 이들 사전점검단은 예술단 공연 장소인 동평 양대극장, 류결 정주영 체육관 그리고 숙소인 고려호텔을 점검하기 위해 방북하였다.

예술단 방북 이틀 전 약 66명으로 구성된 선발대(기술자 44명, 항공사 직원 22명)가 다시 한 번 평양 순안국제공항을 통해 북한에 입국한다. 사전점검단의 방북과 다른 점은 저비용 항공사인 이스타 항공의 ZE2815편을 타고 방북을 한 사실이다. 한편 공연 장비 등 80여 톤의 화물은 대한항공 화물 전세기인 보잉 747-400F를 통해 수송하였다.

사전점검단과 선발대 파견을 통해 공연장과 숙소를 점검한 후, 3월 31일 한국 정부는 여섯 유형의 대표단(예술단 25명, 태권도 시범단 22명, 공연 스태프 46명, 취재단 10명, 정부지원단 17명 포함)으로 구성된 총 186명을 북한으로 보낸다. 이들은 모두 김포공항에서 이스타 항공 ZE2815편을 타고 서해 직항로를 통해 평양 순안국제공항에 도착하였다.

이상의 평양 공연 대표단의 방북 수단과 경로를 평창 동계올림픽 사례와 비교해서 살펴보면 다음의 두 가지 특이사항을 발견할 수 있다. ①사전점검단을 제외하고 모두 서해 직항

⁵⁾ 이하 내용은 관련 여러 언론 보도를 종합적으로 검토한 것으로, 방북 총인원과 구체적인 숫자에 오류가 있을 수 있음을 미리 밝힌다.

로를 통해 방북하였다. ②저비용 항공사 항공기를 이용하였다.

2) 대북제재 위반 논란 사항

평창 동계올림픽 사례와 달리 예술단 평양공연 때는 대북제재 논란이 상대적으로 적었다. 이미 대북제재 논란 속에서 평창 동계올림픽을 성공적으로 개최하였고, 짧은 일정의 예술단 공연이었기 때문으로 보인다.

평창 동계올림픽 때와 달리 사전점검단을 제외하고 한국 국적의 항공편을 통해서만 방북을 하였기 때문에 화물검사와 대북제재 위반 물품 제공 등과 같은 논란은 크게 일어나지 않았다. 하지만 이 역시 미국 행정명령 E.O.13810에서 규정한 북한에 착륙한 외국 항공기는 180일 내에 미국 공항에 착륙할 수 없다는 조항을 위반하는 사안이라 논란을 불러 일으켰다.

당시 항공기 제재와 관련하여 큰 논란이 되었던 사안은 사전점검단의 북한 국적 항공기 이용이었다. 사전점검단 6명이 중국 베이징 서우두 국제공항에서 탑승한 항공기는 고려항공편으로, 고려항공은 2016년 12월 2일 미국 행정명령 E.O.13722 제재 대상에 포함된 단체이다. 사전점검단의 고려항공 이용은 대북제재 위반 여부와 상관없이 한미 공조에 균열을 일으킬 수 있다는 우려가 제기되었다.

이와 함께 평창 동계올림픽 때와 마찬가지로 비용 부담 문제가 다시금 불거졌다.

3_대북제재 위반 논란에 대한 한국 정부의 대응정책

1) 평창 동계올림픽과 대북제재 논란에 대한 한국 정부의 대응정책

북한 대표단의 평창 동계올림픽 참석으로 인해 발생한 대북제재 논란에 대한 한국 정부의 기본 입장은 면제 승인(유엔 안보리)과 협의(미국, 북한)였던 것으로 파악된다. 논란에 대한 통일부 정례브리핑 내용과 관련 언론 보도 내용을 종합하여 살펴보면, 한국 정부는 유엔 안보리 대북제재 위원회에는 제재 면제와 관련하여 공식 서한을 보내는 등의 방법으로 면제 승인을 받았고, 미국과는 협의를 통해 예외 인정을 받았으며, 북한과는 상의를 통해 요구 사항을 '취소'하게 한 것으로 확인된다.

우선 화물검사와 관련하여 한국 정부는 관련법에 따라 입경 수속절차와 검색을 실시한 것으로 보인다. 2018년 2월 9일 통일부 정례브리핑 내용에 의하면, 한국 통일부는 북한 전용기 입항과 관련하여 미국 등 국제사회와 긴밀히 협의해 나가며, 대북제재 위반 논란이 일어나지 않도록 잘 관리해 나갈 것임을 밝힘과 동시에 관련법에 따라 입경 수속절차와 검색을 실시할 예정임을 밝혔다.

대북제재 대상의 자산동결 및 입국과 관련해서도 한국 정부는 유엔 안보리 대북제재위원회에 제재 면제 요청을 한 것으로 보인다. 관련 보도에 의하면, 한국 정부는 23명의 고위급 대표단에 일시적인 제재를 면제해 달라는 공식 서한을 유엔 안보리 대북제재위원회에 보냈다. 이에 위원회는 남북 화해 분위기를 지지하는 차원에서 최후에 대한 여행금지 제재 면제를 승인했다. 이는 일시적이지만 제재 면제 결정이 내려진 최초의 사례이다.

북한 착륙 항공기에 대한 미국 대북제재는 미국 정부와의 협의를 통해 예외 인정을 받은 것으로 보인다. 한국 통일부와 외교부의 설명에 의하면, 2018년 1월 31일 이주태 통일부 교류협력국장을 단장으로 하는 선수단 45명의 아시아나 항공편 A321-1358을 이용한 방북을 위해 미국과 사전에 협의를 진행하였고, 이륙 1시간 10분 전에 미국 정부의 협조를 얻었다고 한다. 이에 대해 외교부는 미국 재무부로부터 예외 인정을 받았기 때문에 해당 항공기의 미국 공항 착륙은 문제가 없을 것이라고 발표하였다.

유류 제공 문제는 이상의 상황과 달리 북측의 요구 철회로 해결되었다. 2월 6일 만경봉

92호에 대한 유류 제공 요청은 9일 북한의 요청 철회로 한국 정부는 별도의 유류를 제공하지 않기로 결정하면서 일단락되었다. 2월 4일 개최 예정이던 금강산 남북 합동문화공연을 위한 경유 북한 반입 문제 역시 북한의 행사 취소로 대북제재 위반 논란을 피할 수 있었다.

남북 여자 아이스하키 단일팀 북한 선수에 체육 용품 지급 가능 여부 논란은 지원하지 않기로 하며 종식되었다. 다른 한편 단일팀 유니폼과 관련하여, 다른 국가 팀과 달리 남북 단일팀만 나이키 제조의 유니폼이 아닌 핀란드 업체의 유니폼을 입고 출전하였다. 이는 국제아이스하키연맹(IIHF)이 대북제재를 피하기 위해 결정한 조치로 보인다.

마지막으로 평창 동계올림픽 참가 북한 대표단에 대한 비용 문제는 상호주의 원칙과 기존 사례를 참고로 처리된 것으로 판단된다. 마식령 스키장 남북공동훈련 참가 전 통일부 대변인의 설명에 의하면, 북측이 공항 이용 등 제반 편의를 제공하고 이용료와 영관 통관료는 따로 지불하지 않는 것으로 합의된 것으로 보인다. 사전점검단의 비용 역시 북측에서 체류비용 일체를 지불하였다고 한다. 그리고 한국에서의 예술단 공연 등도 역시 북측에 출연료나 공연 대가를 지급하지 않은 것으로 관련 보도에서 확인된다. 각 사례별 예산 처리 상황을 확인할 수 없지만 상호주의에 입각하여 남측 행사는 남측에서, 북측 행사는 북측에서 비용을 부담한 것으로 판단된다.

[표 3-2] 대북제재 논란과 한국 정부의 주요 입장 및 정책

논란 사안	한국 정부의 주요 입장과 정책
화물검사	<ul style="list-style-type: none"> • 미국 등 국제사회와 긴밀히 협의 • 관련법에 따라 입경 수속절차와 검색 실시
제재 대상	<ul style="list-style-type: none"> • 유엔 안보리 대북제재위원회에 제재 면제 요청 • 미국 정부와 협의
항공기	<ul style="list-style-type: none"> • 미국 정부와 협의, 예외 인정 • 저비용항공사 이용 / 화물 전세기 이용
유류 제공	<ul style="list-style-type: none"> • 북한 측의 요구 철회 / 행사 취소
체육 용품	<ul style="list-style-type: none"> • 지원하지 않음 • 단일팀 유니폼은 핀란드 업체 경기복 착용
비용	<ul style="list-style-type: none"> • 상호주의 원칙 • 남북협력기금 사용

한편 한국 정부는 평창 동계올림픽 참석 북한 대표단 지원을 위해 남북협력기금 28억 6000만 원을 의결하여 사용하였다.⁶⁾ 통일부 보도자료에 의하면, 2월 14일 정부는 제291차 남북교류협력추진협의회를 개최하여 2018년 평창 동계올림픽대회 북한 대표단 참가 관련 남북협력기금 지원을 심의 및 의결하였다. 이는 남북협력기금 목적에 부합할 뿐만 아니라, 과거 사례를 따른 것이다. 실제로 2002년 부산아시아경기대회 때 약 21억 2000만 원을 의결(약 13억 5000만 원 집행)하였고, 2003년 대구유니버시아드대회 때는 약 13억 5000만 원을 의결, 약 8억 9000만 원을 집행하였으며, 가장 최근인 2014년 인천아시아 경기대회 때는 약 9억 3000만 원을 의결한 선례들이 있다.

2) 예술단 평양공연과 대북제재 논란에 대한 한국 정부의 대응정책

한국 정부는 예술단 평양공연 대북제재 위반 논란에 대해서 좀 더 유연한 대응책을 보여 주었다. 평창 동계올림픽 경험의 영향이라 할 수 있다.

예술단 평양공연 당시 논란이 되었던 대표적인 사안은 항공기 방북과 비용 문제였다. 사전점검단의 북한 고려항공편 이용과 관련해서는 미국과의 협의를 통해 한미 공조 균열을 방지하였다.

그 외 선발대부터 정부지원단까지의 한국 국적 항공편 이용과 관련하여서도 외교부 당국자의 말에 의하면 미국 측과 원만한 협의를 가졌고, 제재 상에 문제가 없다는 것을 확인했다고 한다. 한 가지 눈여겨 볼 부분은 평창 동계올림픽 때와 달리 저비용항공사인 이스타항공의 항공기를 이용했다는 점이다. 이스타항공은 현재 동북아, 동남아, 러시아 해외노선만을 운행하고 있기 때문에 미국 대북제재의 적용을 받지 않는다. 즉 미국노선을 운행하지 않는 저비용항공사를 선택함으로써 대북제재 위반 논란을 해결하였을 뿐만 아니라 혹시 있을 항공사 영업 손실을 방지하였다. 또한 공연 장비 등 80여 톤의 화물은 대한항공 화물 전세기인 보잉 747-400F를 이용하여 해결하였다.

4월 예술단과 태권도 시범단의 평양공연 비용 역시 평창 동계올림픽 때와 같이 상호주의

⁶⁾ 실제 집행 금액은 확인되지 않는다.

원칙에 따라 남북이 비용을 분담하였고, 남북협력기금을 사용하였다. 사전점검단의 고려항공 탑승은 한국 정부에서 비용 부담을 하였지만, 행사 방북 시 숙박과 식사, 이동 차량 제공 등 일체의 편의는 북한에서 제공하였다.

한편 남북협력기금에서 평양공연 비용으로 총 15억 9000만 원을 지원했다. 제293차 남북 교류협력추진협의회에서 심의 및 의결되었다. 관련 설명에 의하면, 이 비용 모두 한국 출연진과 기술진, 그리고 항공사 등에 지원되었다.⁷⁾



7) 가수 출연료 및 스태프 인건비 2억 7000만 원, 항공료 및 물류비 5억 4400만 원, 음향조명영상 장비 등 시스템에 4억 800만 원, 제작 및 기획비에 1억 4200만 원이 소요된 것으로 발표되었다.

04

대북제재 하의 서울시 남북 문화·체육 교류 추진전략과 대응정책

- 1_서울시 남북 문화·체육 교류 계획
- 2_대북제재 하의 추진전략
- 3_대북제재 대응정책

04 대북제재 하의 서울시 남북 문화·체육 교류 추진전략과 대응정책

1_서울시 남북 문화·체육 교류 계획

1) 서울-평양 포괄적 도시협력 방안 변천 과정과 주요 내용

서울시는 2015년 5월부터 시장(3회)과 정무부시장(5회) 주재 하에 체계적이고 종합적인 남북교류협력 방안을 구상하기 위한 간담회를 개최하여, 2016년 11월 「서울-평양 포괄적 도시협력방안」 3대 분야 10대 사업을 발표하였다. 이 방안은 2017년 2월 3대 분야 10대 사업 소관부서장 및 전문가 간담회를 통해 내용을 보완하였다. ‘공동이익’, ‘협력·분담’, ‘참여·지지’의 3대 기본원칙에 따른 지속가능한 도시교류를 비전으로 제시한 이 방안은 ‘도시 인프라 협력’, ‘경제협력’, ‘시민교류’를 3대 분야로 하여 총 10개 사업(30개 구체적인 사업)을 계획하고 있다.

2018년 평창 동계올림픽을 계기로 한반도 정세가 대화국면으로 전환되기 전까지 서울시는 이 방안을 실질적으로 추진할 수 없었다. 북한의 연이은 핵·미사일 실험과 이에 따른 국제사회의 대북제재, 그리고 한국 정부의 5·24 조치 등의 현실적인 제약들이 많았기 때문이다. 하지만 한국 문재인 정부는 ‘한반도 평화와 번영’ 정책의 적극적인 추진으로 남북 간 소통 채널을 복원하였고, 4월에는 ‘한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언’을, 9월에는 ‘평양공동선언’을 이끌어냈다. 다른 한편 ‘한반도 운전자론’에 입각하여 북미 간 대화와 협상이 지속될 수 있도록 중재자 역할을 적극적으로 수행하고 있다. 이러한 변화에 힘입어 남북교류협력 재개에 대한 기대감 역시 커지고 있다. 2018년 5월 이후 판문점 선언 후속 실무회담이 연이어 개최되고 있고, 여건이 성숙할 때를 대비하여 분야별 논의와 합의가 이루어지고 있다.

서울시 역시 이러한 변화에 발맞추어 기존의 「서울-평양 포괄적 도시협력방안」 3대 분야 10대 사업을 재조정하고 있다. 대북제재라는 현실적 제약을 감안하여 우선과제와 중장기과제를 구분하여 단계별 순차적으로 추진한다는 계획이다. 또한 평화와 통일 및 남북교

류에 대한 공감대 확산을 위한 통일기반 조성사업을 강화할 방침이며, 민간-정부-지자체 간 네트워크를 구축하여 역량과 기반을 다져갈 예정이다([표 4-1] 참고).

[표 4-1] 서울-평양 포괄적 도시협력 방안 교류협력 사업

3대 분야	우선과제	중장기과제
도시 인프라 협력	① 대동강 수질개선 ② 평양 상하수도 개량 ③ 도시안전과 재난분야 협력 - 기술인력 교류 ④ 도시환경 개선 - 서울-평양 도시전 및 심포지엄 개최	① 대동강 수질개선과 평양 상하수도 개량 - 서울-평양 수도공사 설립 ② 도시안전과 재난분야 협력 - 재난대비 장비 및 재난관리 시스템 지원 ③ 대중교통 운영체계 협력 - 평양시 교통체계 종합 컨설팅 지원 - 버스정보시스템 설치 및 운영 협력 - 교통신호시스템 설치 및 운영 협력 ④ 도시환경 개선 - 살림집 집수리 시범사업 시행 - '평양형 시민주택 모델' 개발 - '소단위 도시재생 협력기구' 구성
경제협력	① 산림자원 공동이용 - 양묘장 현대화 사업 - '평양 나무심기' ② 식생·동물자원 교류 - 식생·동물 종자교환 - 희귀종 공동연구	① 산업협력단지 조성 - 애니메이션 공동 제작, '남북애니센터' 건립 ② 신재생에너지 분야 협력 - 평양 유희공간 태양광 설치 - 평양형 에너지 자립마을 조성 - 평양시 공공부분 LED 보급 - 서울-평양 '태양광 도로' 조성 ③ 산림자원 공동이용 - 탄소배출권 확보 ④ 스마트시티 분야 협력 - 평양 WeGO 가입, 평양 스마트시티 구축 사업 ⑤ 서울-평양 기업 간 교류 - 평양 진출 중소기업 지원 - 서울-평양 기업교류 및 서울 진출 지원 - 평양산 제품 판로지원 및 해외시장 공동 개척
시민교류	① 서울-평양 체육·문화 교류 - 경평축구 - 제100회 전국체전 북한 선수단 참가 - 서울-평양 교향악단 협연 ② 보건의료 협력 - 평양시 결핵관리 역량 제고 - 영·유아 건강(식량) 지원 - 보건의료 인력 교육 등 ③ 서울-평양 학술교류	① 언론·미디어 분야 교류 ② 서울-평양 역사 교류 - 문화재 세계유산 등재 - 일본군 위안부 피해자 지원 ③ 서울-평양 체육 교류 - 2032년 하계올림픽 공동 개최 ④ 서울-평양 문화 교류 - 국제 영화제 개최 - 서울-평양 국제 애니메이션 영화제 개최

자료: 서울시 내부 자료 저자 재구성

2) 서울-평양 포괄적 도시협력 문화·체육 분야 교류 사업

서울시의 남북 문화·체육 분야 교류는 3대 분야 중 시민교류에 해당하는 것으로 대북제재 하에서도 추진이 상대적으로 용이하다는 판단에서 대부분 우선과제로 분류되어 있다.

서울시가 계획 혹은 추진 중인 남북 문화·체육 분야 우선 교류 사업은 서울-평양(경평) 축구대회, 제100회 전국체전 북한팀 참가, 서울-평양 교향악단 합동공연, 그리고 서울-평양 문화예술 교류 등이 있다. 다른 한편 서울시는 2032년 하계올림픽을 평양과 함께 공동 개최한다는 계획을 발표하고 관련 연구도 진행하고 있다. 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

서울-평양(경평)축구는 1929년부터 1946년까지 총 7회 20차례 경기를 개최했던 경평대항 축구전을 재개한다는 의미를 가진다. 이 경평축구는 일제 강점기와 한국전쟁 이전에도 남북을 대표하는 도시 간의 행사였다는 점에서, 그 의미가 더욱 큰 체육행사이다.

전국체전의 경우도 1938년 일제에 의해 조선체육회가 강제로 해산되기 전까지 약 18년 동안 남북 모든 체육인들의 축제였다. 특히 2019년은 전국체전 100회로 더욱 의미가 있다.

문화 분야 교류인 서울-평양 교향악단 합동공연 같은 경우는 체육행사와의 연계를 통해 축제 분위기를 연출한다는 의도가 강하고, 서울-평양 문화예술 교류는 좀 더 중장기적 프로그램이라고 할 수 있다. 후자의 경우는 남북 성인 예술인 간 합동 및 교환 공연뿐만 아니라 남북 청소년 예술인 합동 및 교환공연도 계획하고 있다.

2_대북제재 하의 추진전략

1) 남북 문화·체육 교류의 스포츠외교 특징 부각

남북교류협력에서 문화·체육 분야 교류, 특히 체육 분야 교류가 중시되는 이유는 ‘스포츠 외교’(sports diplomacy)를 기대할 수 있기 때문이다. 문화·체육 분야 교류 자체가 남북한 및 주변 국가 사이의 주요 문제를 직접적으로 해결해 주지는 않지만, [표 4-2]에서 알 수 있듯이 단기 및 중·장기적으로 긍정적인 파생효과를 기대할 수 있다.

[표 4-2] 스포츠외교의 긍정적 파생효과

구분	긍정적 파생효과
단기적 효과	<ul style="list-style-type: none"> • 갈등국면 해소 및 화해 분위기 조성 • 국가 간(지도자 간) 대화 채널 구축 • 우호적인 국내 여론 조성
중장기적 효과	<ul style="list-style-type: none"> • 국가 브랜드 홍보 및 국가 이미지 제고 • 경제적 파급 효과 • 국제적 선진 시민의식 고취

자료: 참고문헌 상의 스포츠외교 관련 연구 성과를 토대로 저자가 재정리

역사적으로 스포츠외교는 친선경기, 국제대회, 스포츠 회동 등 다양한 형식으로 진행되었고, 국가 간 관계 개선과 평화와 화해 분위기 조성에 큰 역할을 하였다. 대표적인 친선경기는 냉전시기 미국과 중국 관계 개선의 디딤돌이 된 ‘핑퐁외교’이다. 1971년 3월 일본 나고야에서 열린 제31회 세계탁구선수권대회를 계기로 4월 10일 미국 탁구 대표단이 중국을 방문하게 된다. 적대관계였던 미중 양국은 탁구 경기를 매개로 대화 분위기를 조성하였고, 헨리 키신저(Henry A. Kissinger)의 비밀 방중 등을 포함한 고위급 간 각종 형식의 회담을 걸쳐 1979년 수교를 맺는다. 1970년대 미중수교는 냉전시대 세력균형을 바꾸는 두 국가의 대외전략 수정의 결과물이었다. 하지만 핑퐁외교라고 불릴 만큼 탁구시합은 분위기 반전과 효전에 큰 역할을 하였고, 대화 재개 가능성을 점쳐볼 수 있었던 좋은 기회로 향후 고위급 대화채널 구축의 밑거름이 되었다.

실제로 스포츠외교는 분단 70년 동안 남북이 화해 분위기 조성과 관계 개선을 위해 자주 사용한 외교형태이다. 1991년 지바 세계탁구선수권대회 때 남북은 분단 이후 처음으로 단일팀을 만들어 참가하였고, 이는 남·북한 스포츠 교류 가능성을 여는 계기가 되었다. 당시 여자팀의 단체전 우승 등 단일팀의 시합 모습은 통일에 대한 우호적인 국내 여론 조성에 큰 이바지를 하였다. 올림픽 등 국제 대회에 남·북한이 동시에 입장하는 것 역시 국제 사회에 남·북한 관계 개선의 의지를 보여줄 수 있었던 좋은 기회가 되었다. 남북은 2000년 시드니 올림픽, 2002년 부산아시안게임, 2004년 아테네올림픽, 2006년 토리노동계올림픽 등에 동시 입장하여 남북이 하나라는 것을 전 세계에 알렸다.

최근 10년간 중단되었던 남북 고위층 간 대화 채널 복원에 큰 역할을 한 문화·체육 분야의 대표적인 사례로는 2014년 인천아시안게임과 2018년 평창 동계올림픽을 들 수 있다. 2014년 북한은 인천아시안게임 폐막식 참석을 이유로 황병서 군 총정치국장, 최룡해 당비서, 김양건 대남비서 등 대표단을 한국에 파견하였다. 이로 인해 대북전단 살포, 한국 정부의 인권 문제 제기 논란 등으로 성사여부가 불투명했던 제2차 남북 고위급 접촉 개최의 계기를 마련할 수 있었다. 평창 동계올림픽 역시 이를 계기로 남북 고위급 간 대화 채널이 복원되었고, 비핵화를 포함한 한반도 이슈를 협상 테이블에 올리게 된다. 한반도 정세를 대화 국면으로 접어들게 하는 데 중요한 역할을 했다고 평가할 수 있다.

이처럼 문화·체육 분야 교류는 스포츠외교 역할을 수행함으로써 국가 간 긴장관계 완화 내지 지역 및 세계 평화에 이바지를 한다. 즉 문화·체육 분야 교류는 어떻게 기획하고 준비하느냐에 따라 단발성 이벤트로 끝날 수도 있지만, 국가 간 긴장관계 완화와 평화 분위기 조성에 큰 일조를 할 수도 있다. 비정치적인 이벤트를 통한 고위급 간 접촉과 대화채널 복원은 가장 대표적인 가시적 성과이다.

다른 한편 스포츠외교가 가지고 있는 단기적 효과 중 ‘갈등국면 해소 및 화해 분위기 조성’은 유엔 안보리 대북제재의 기본 이념에도 부합한다. 유엔 안보리 대북제재는 북한 제재 그 자체가 목적이 아니다. 평화적·외교적·정치적인 방법으로 핵·미사일 문제 해결을 기본 방향으로 삼고 있고, 한반도 및 동북아의 평화와 안정 유지, 이를 위한 긴장 완화 조치와 대화를 통한 평화적·포괄적 해결을 강조하고 있다. 즉 문화·체육 분야 교류가 스포츠외교를 수행할 수 있다면, 유엔 안보리 대북제재 예외사항으로 인정받고 추진할 수 있다.

현재 서울시가 추진하고자 하는 문화·체육 교류 역시 스포츠외교 역할을 충분히 수행할 수 있는 사업들이다. 핵심은 지자체 차원의 교류인 만큼 이런 교류가 어떻게 한반도 및 동북아 평화와 안정에 기여할 수 있는지에 대한 논리 개발과 이를 뒷받침할 충분한 근거를 마련하는 것이다. 이를 위해서는 과거 지자체 차원의 남북교류협력이 어떠한 긍정적인 효과를 낳았는지에 대한 검토와 함께 현재 계획 중인 사업들을 특징별로 구분하여 추진할 필요가 있다.

전자 같은 경우는 지자체 차원의 문화·체육 분야 교류 역시 행사 그 자체로 끝나는 것이 아니라, 다른 분야로의 확대를 통해 지속가능한 교류협력의 분위기를 조성할 수 있다는 점을 과거 사례를 통해 강조할 필요가 있다. 실제로 1999년부터 2008년 지자체 차원의 남북교류협력이 중단되기 전까지 지자체 차원의 남북교류협력은 때로는 중앙정부 대북정책의 보조 역할을, 때로는 대체 혹은 주도적 역할을 수행하였다.

이에 비해 후자 같은 경우는 서울시가 현재 추진 중인 대표적인 세 가지 체육 사업(문화 사업은 연계하여 추진)의 참여 주체와 규모가 다른 만큼 그에 맞는 개최 이유와 근거를 마련할 필요가 있다. 이는 다음 장에서 자세하게 다루겠지만, 세 가지 체육 행사의 개최 이유가 한반도 및 동북아 평화와 안정이라는 국제사회의 목표에 부합하고 이를 촉진시킬 수 있음을 강조하여야 할 것이다.

2) 서울시 다른 분야 우선과제와 연계 추진

문화체육 분야 교류는 비정치적인 교류이자 국민들이 직접 참여할 수 있는 이벤트로 남북한 국민들 간 동포애와 민족적 동질성을 불러일으킬 수 있다는 장점을 가지고 있다. 또한 남·북한 간 축제 분위기를 연출할 수 있어 한반도 긴장 완화에 일정 부분 기여할 수 있다. 하지만 지속성을 보장할 수 없는 단발성 이벤트라는 본질적 한계 역시 가지고 있다. 이뿐만 아니라 남·북한 간 현격한 사회경제적 차이가 쉽게 드러나면서 체제경쟁으로 비치기도 한다. 이로 인해 기능주의적 관점에서 쉽게 성사시킬 수 있는 분야인 동시에 정치적 관계 등 외부적 요소에 가장 취약한 분야이기도 하다. 실제로 2000년대 초반 남북 간 교류협력이 활발히 이루어지기 시작할 당시 사회문화 분야 교류는 북한의 거부로 대부

분 무산되었다. 남북관계가 좋을 때는 활성화되다가 나빠지면 가장 먼저 중단되는 상황이 지난 20년간 지방자치단체의 남북교류협력 과정에서 반복적으로 일어났다([표 4-3] 참고).

[표 4-3] 2000년 초반 지자체 남북교류협력 승인사업 및 성사여부

심사위원회	지자체	사업명	성사여부
1차 (00.08)	부산	제81회 전국체전 금강산 성화 채화	성사
	대전	제2차 WTA 총회 북한과학도시 초청	무산
	경북	경주 세계문화엑스포 북한인사 초청	무산
	제주	한라에서 백두까지 통일염원 합수 및 합토	무산
2차 (00.10)	충남	2002 안면도 국제꽃박람회 북한 참여	무산
	충남	2002 동아마라톤 북한 초청	무산
	경남	남북교류사업 추진을 위한 방북	무산
3차 (00.12)	강원	「금강-설악권」 솔잎혹파리 공동예방사업	성사
	강원	남북공동 어린 언어 방류	성사
	충남	제82회 전국체전 성화 채화	무산
	충남	특산품 교류전 북한 참여	무산
	군산	오페라 「탁류」 북한 공연	무산
	목포	신의주시 인도적 지원 사업	성사
4차 (01.01)	전북	군산-전주 간 국제마라톤 대회 북한 초청	무산
	철원	남북 철원군 간 농업교류	무산
	철원	공예·태봉국 학술회의 및 태봉제 북철원 초청	무산
5차 (01.05)	대전	북한도시 WTA 참여를 위한 남북교류사업	무산
6차 (01.08)	서울 강동	선사문화학술회의	무산
	고성	농축산분야 교류 및 협력 추진	무산
	전남	우량씨감자 생산지원	무산

자료: 양현모 외(2007)

성공적인 남북 문화체육 분야 교류를 위해서는, 더군다나 지난 10년 동안 중단되었던 남북교류협력을 재개하기 위해서는 이러한 한계점을 극복해야 한다. 상호주의, 즉 남북 모두의 이익과 필요성에 부합하는 사업 추진은 과거 20년 동안의 부정적 경험의 악순환을 끊을 수 있는 대원칙이다. 그에 따라 북한(평양)의 적극적인 호응과 협력을 이끌어내기 위해서라도 체육문화 분야 교류 계획을 단독으로 추진하는 것보다 실질적인 이익을 줄 수 있는 사업과 패키지로 제안하는 것이 필요하다. 이는 서울시가 표방하는 지속가능한 도시교류를 위한 핵심 전제조건이기도 하다.

이런 측면에서 서울시는 문화체육(시민교류) 분야 교류를 단독으로 추진하기보다는 인도주의 사업인 보건의료분야 지원, 그리고 경제협력과 도시인프라 협력 분야 우선과제와 연계하여 추진하는 방안을 적극적으로 검토할 필요가 있다. 보건의료 분야 인도주의적 지원은 북한 주민의 영양 상태와 보건의료 상황을 고려하였을 때 지원이 시급한 그리고 북한 역시 원하는 분야이다. 2018년 10월 유엔 산하 세계식량계획(WFP) 관련 언론 보도에 의하면, 북한 인구의 약 40%에 해당하는 1,000만 명이 넘는 주민이 영양실조 상태에 놓여 있다고 한다. 2017년 세계보건기구(WHO) 결핵 보고서에도 북한의 결핵 발생과 사망률은 10만 명당 각각 513명과 43명으로 세계 최고 수준임을 강조하고 있다. 2018년 9월 방북 당시, 북한 리설주 여사가 보건의료 부분이 뒤떨어져 있다고 발언한 것은 북한의 상황이 얼마나 심각한지를 여실히 보여주는 것이었다고 할 수 있다.

도시인프라 협력과 경제협력 분야 우선과제와의 연결은 서울시의 도시개발 및 재생 기술과 경험을 평양과 함께 공유할 수 있다는 장점이 있다. 나아가 경제협력 분야 중장기 과제와의 연결을 통해 서울시의 일방적인 지원이 아닌, 두 도시 모두 실질적인 이익을 얻을 수 있는 지속가능한 협력으로 이어질 수 있다. 특히 서울시가 계획 중인 도시인프라 협력 분야 우선과제인 대동강 수질개선과 평양 상하수도 개량, 그리고 경제협력 분야의 산림자원 공동이용은 북한(평양)에게는 매우 시급히 해결해야 하는 중요한 문제들로 판단된다. 자연생태계의 보호 및 복원은 보건의료분야 협력과 함께 2018년 9월 '평양공동선언'에 남북 양국 정부 간 우선 추진 과제로 포함되었고, 김정은 북한 국무위원장의 대동강 수질 걱정은 언론을 통해 이미 많이 전해졌다.

다른 한편 경평축구와 전국체전의 경우는 2032년 하계올림픽 공동개최와 달리 순수 국내 행사로 북한의 호응뿐만 아니라 국제적인 공감대를 얻어 내기 힘든 부분이 있다. 하지만 이 두 행사 모두 유엔 안보리 등 국제사회의 대북제재 하에서 단한 남북교류협력의 문을 열어야 하는 서울시 우선과제이다. 이러한 점을 감안하였을 때 두 행사, 특히 경평축구는 단독으로 개최하는 것보다 다른 우선과제와 패키지 형식으로 추진하는 방안이 더욱 적극적으로 검토되어야 할 것이다.

문화체육 분야 교류는 그 자체로도 큰 의미를 가진다. 하지만 10년 만에 교류협력을 재개해야 하는 입장에서 북한의 호응을 얻음과 동시에, 지속가능한 남북교류협력을 위해 상호주의에 입각하여 윈-윈할 수 있는 방안을 패키지 형식으로 제안하는 것이 필요하다. 이러한 형식이 요구되는 핵심 이유는, 현 단계에서의 문화체육 분야 교류는 다른 분야 교류협력을 촉하기 위한 공연의 성격이 강하며, 지속가능한 교류협력을 위한 분위기 조성의 역할이 더 크기 때문이다.

3) 사업 특징별 다자협력 관계 구축

서울시가 현재 추진 중인 경평축구, 제100회 전국체전 북한 선수단 참가, 2032년 하계올림픽 남북공동개최 그리고 이와 연계한 문화 공연 등은 행사 규모에서 참가 대상까지 매우 다르다. 앞서 설명한 바와 같이 개최에 대한 정치적 명분의 요구치도 다르고, 다른 사업과의 연계가 필요한 행사도 있다. 더욱 중요한 사실은 현재의 유엔 안보리 등 국제사회의 대북제재가 지속되는 한 서울시 독자적으로 추진하는 것은 현실적으로 불가능하다. 이러한 현실적인 문제 해결과 함께 축제 더 나아가 한반도 및 동북아 평화 분위기 조성을 위해서는 다양한 행위체와 다자협력 관계를 구축하여 함께 추진하는 전략이 필요하다. 사업별로 구축이 필요한 다자협력 네트워크를 살펴보면 다음과 같다.

경평축구는 그 주체가 서울과 평양인 만큼 축구 경기 자체에 직접적으로 참여할 수 있는 행위체는 제한적이다. 하지만 유엔 안보리 등 국제사회의 대북제재가 지속되고 있는 현 상황에서 유엔 안보리의 승인 요청, 미국과의 협의 등을 위해 문체부뿐만 아니라 외교부, 통일부 등 관련 국가기관과의 긴밀한 관계 구축이 시급하다. 다음 장에서 자세하게 다루

겠지만 인도주의적 지원 등과 연계하여 추진한다고 해도 그 절차가 매우 복잡하여 중앙정부의 도움 없이는 현실적으로 불가능하다. 또한 경평추구와 인도주의 지원 사업 등 다른 우선과제를 함께 추진할 경우 대북지원 민간단체 혹은 국제기구와의 협력 관계 구축을 통한 사업 간 연계 방안 모색도 중요하다.

[표 4-4] 서울 소재 대북지원 민간단체 현황

일련번호	지원규모 (1999-2016)	민간단체	소재지
1	500억 원 이상	굿네이버스인터내셔널	서울
2		남북나눔	
3		우리민족서로돕기운동	
4	100억 원 이상	나눔인터내셔널	
5		샘복지재단	
6		어린이어깨동무	
7		어린이의약품지원본부	
8		우리겨레하나되기운동본부	
9		월드비전	
10		한국국제기아대책기구	
11		한국제이티에스(JTS)	
12		한민족복지재단	

자료: 문경연(2018), p.330.

[표 4-4]에서 알 수 있듯이 현재 서울에는 대북지원 경험이 풍부한 민간단체들이 많다. 또한 서울시의 적극적인 국제기구 유치 정책으로 2018년 4월 기준 총 15개 정부 간 국제기구가 서울시에 소재하고 있다. 이 중 유엔아동기금(UNICEP)과 국제백신연구소(IVI), 그리고 유엔세계식량계획(WFP) 등은 대북 인도주의적 지원과 관련하여 직접적인 협력이 가능한 기구들이다. 더욱 중요한 점은 이들 대북지원 민간단체와 국제기구들은 북한과의 교류협력 경험이 풍부할 뿐만 아니라, 북한 내 인적 네트워크를 가지고 있다는 사실이다. 이들과의 협력을 통해 서울시의 대북정책 역량을 강화할 수 있다.

이외에 프로축구팀인 FC서울 그리고 서울시 산하 공사 및 출연기관 등과의 사전 협의 등도 필요하다.

[표 4-5] 지자체 남북 문화체육 분야 교류 계획(안)

지자체	문화체육 분야 주요 사업
부산	<ul style="list-style-type: none"> 남북 공동 국제영화제 개최 부산 세계마술올림픽 북한 초청 2020년 세계탁구선수권대회 남북단일팀 구성
대구	<ul style="list-style-type: none"> 2019 대구 국제마라톤대회 북한 여자 선수 초청 대구FC-북한축구대표팀 친선경기
인천	<ul style="list-style-type: none"> 남북 역사학자 간 학술교류 남-북한 미술작가 초청 작품 제작 및 전시
광주	<ul style="list-style-type: none"> 국립아시아문화전당 북한 문화 특별전 개최 2019 세계수영선수권대회 북한 선수단 참가 2018 광주비엔날레 북한 작품 전시
경기	<ul style="list-style-type: none"> 용인시 남북 유소년 축구 친선대회 (북측 공연단 파견) 화성시 남북 체육교류사업 (북측 공연단 파견) 연천군 국제유소년 축구 대회 (북측 공연단 파견)
강원	<ul style="list-style-type: none"> DMZ 피스 트레인 뮤직페스티벌 정례화 공예도성(태봉국) 남북 공동 발굴 및 복원 남북 음식문화 교류 협력 아리 스포츠컵 국제유소년 축구대회 제12회 춘천코리아오픈 국제태권도 대회 2020년 국제레저경기대회 북한 선수단 초청
전북	<ul style="list-style-type: none"> 남북 청소년 열린 음악회 세계 소리축제 및 세계 서예비엔날레 북한 문화예술단 초청 역사유적 공동답사 전주 남북 드론축구 대회 제99회 전국체육대회
경북	<ul style="list-style-type: none"> 경주세계문화엑스포 남북 공동 추진 안동 국제탈춤페스티벌 북한 탈춤 공연팀 참가 남북, 중국, 대만이 참가하는 4자 양궁 교류경기 개최
충북	<ul style="list-style-type: none"> 2019 충주 세계 무예 마스터십 대회 북한 선수단, 태권도 시범단 초청 신채호, 홍명희, 정지용 관련 학술교류 충주세계소방관경기대회 북한 선수단, 무예 공연단, 태권도 시범단 초청 동북아 체육·스포츠사학회와 공동 학술대회 개최
전남	<ul style="list-style-type: none"> 세계 수목화비엔날레

자료: 관련 언론보도와 지자체 발표 문건을 바탕으로 필자 재정리

다른 한편 경평축구를 서울과 평양 간 축구경기로 제한하지 말고, 다른 지자체의 문화체육 교류 계획과 연계하여 함께 추진하는 것 역시 대안으로 검토해 볼 필요가 있다. 지자체 간 남북교류협력 사업 중복은 지난 20년 동안 지속적으로 지적되어 왔다. 사실상 이는 남·북한 정치체제의 차이로 인해 발생할 수밖에 없는 구조적인 문제이다. 북한의 지방인민위원회는 자치권이 없는 하위 행정기관에 불과하기 때문에 그 역할은 매우 제한적이다. 남·북한 지방 간 교류협력이라고 하지만 실질적인 협상의 대상은 지방인민위원회가 아니다. 결과적으로 한국의 지자체는 남북 교류협력 사업을 직접 관장하는 북한의 중앙기관인 노동당 통일전선부와 협상해야 한다. 문제는 북한 노동당이 남한에서 제안하는 사업들을 모두 긍정적으로 검토할 여력이 없다는 사실이다. 실제로 2018년 9월 기준 통일부에 접수된 민간 차원의 북한주민접촉신고 건수만 약 640건에 달하지만 승인이 된 것은 15건에 불과하다. 이 중에서는 북한 측의 ‘거부’와 ‘무반응’으로 성사되지 못한 사업들이 대부분이다. [표 4-5]에서 알 수 있듯이 2018년 각 지자체마다 문화·체육 교류 계획을 발표하였고, 대부분 비슷한 유형의 사업임을 알 수 있다. 이런 상황에서 지자체 간 협의 없이 각자 추진할 경우 결국에는 북한의 ‘선택’을 받아내야 하는 내부 경쟁 현상이 일어날 수밖에 없다.

[표 4-6] 서울시 남북 문화체육 교류 다자협력 네트워크 구축 주요 대상

사업	주요 다자협력 네트워크 대상
경평축구	<ul style="list-style-type: none"> • 중앙정부 관련 부서: 통일부, 외교부, 문체부 등 • 대한체육회, 서울특별시체육회 등 체육단체 • 다른 시도 지자체 • 대북지원 민간단체 • 서울 소재 국제기구 • FC서울 등 축구단 • 서울시 공사·출연기관: 서울시립교향악단, 세종문화회관 등
제100회 전국체전	<ul style="list-style-type: none"> • 중앙정부 관련 부서: 통일부, 외교부, 문체부 등 • 대한체육회, 서울특별시체육회 등 체육단체 • 다른 시도 지자체 • 서울시 공사·출연기관: 서울시립교향악단, 세종문화회관 등
2032년 하계올림픽	<ul style="list-style-type: none"> • 중앙정부 관련 부서: 통일부, 외교부, 문체부 등 • 대한체육회 등 체육단체 • 다른 시도 지자체 • 국제올림픽위원회 등 체육 분야 국제기구 • 서울시 68개 자매/우호도시

서울시가 우선과제로 추진 중인 ‘제100회 전국체전 북한 선수단 참가’ 역시 여러 기관과의 협의와 협조가 필요하다. 그 중에서도 대한체육회와의 긴밀한 관계 구축은 최우선으로 고려되어야 한다. 2019년 제100회 전국체전이 서울에서 개최되지만, 전국체전은 대한체육회가 주최하고 문체부가 후원하는 행사이다. 대한체육회와의 공감대 형성을 통한, 적극적인 협조를 이끌어내지 못하면 실무적인 차원에서 이 방안을 성사시키기 어렵다.

유엔 안보리 등 국제사회의 대북제재가 지속되는 한 통일부와 외교부 등 관련 부서와의 협력 역시 매우 중요하다. 서울시가 자체적으로 유엔 안보리 대북제재위원회의 승인을 받고, 미국 등 주요국가와 협의하는 일은 현실적으로 불가능하다. 더욱 중요한 점은 대북 접촉에서부터 북한 선수단 참가에 필요한 물품을 포함한 모든 사항이 통일부의 사전 심의를 받게 되어 있다는 사실이다.

다른 시도 지자체와의 사전 협의 및 협조는 서울시가 추진 중인 세 가지 우선과제 중 가장 중요하다. 전국체전은 전국 각 시·도를 중심으로 우정과 화합을 목적으로 열리는 종합 경기대회로 북한 선수단 참가는 취지에 부합하도록 추진되어야 한다. 특히 특정 종목에서 단일팀을 구성할 경우 사전 협의는 더욱 필요하다.

2032년 하계올림픽 남북공동 개최의 경우는 다른 두 행사와 달리, 다른 국가 도시들과 유치 경쟁을 해야 하기 때문에 내부적 합의가 우선적으로 이루어져야 한다. 문체부, 대한체육회 등 국내 관련 부서, 그리고 2032년 하계올림픽 유치를 희망하는 시도 지자체 간에 협의를 통한 개최도시 선정이 이루어진 후에 유치경쟁에 뛰어드는 것이 필요하다. 이외에 국제올림픽위원회(IOC) 등 담당 국제기구를 포함해 국제사회의 지지를 얻기 위한 다양한 주체들과의 협의 및 협력이 지속적으로 이루어져야 한다. 그 과정에서 서울시의 도시외교와 연계하여 전 세계 68개 자매와 우호도시(자매도시 23개, 우호도시 45개)와의 협력관계 구축을 적극적으로 검토할 필요가 있다.

3_대북제재 대응정책

1) 무기와 물자 등 공급, 판매, 이전 금지에 대한 방안

북한에 대한 물자 공급, 판매, 이전 금지는 유엔 안보리 등 국제사회가 취한 가장 핵심적인 북한 압박 수단 중 하나이다. 유엔 안보리는 원산지와 상관없이, 자국 영토를 통해 또는 자국민에 의해 혹은 북한 또는 북한 주민으로부터, 자국 국적의 선박과 항공기를 이용하여 금지 물품을 직·간접적으로 공급, 판매, 이전하는 것을 방지하고 있다.

(1) 유엔 안보리의 주요 대북제재 품목과 특징

유엔 안보리 대북제재위원회에서 금지하고 있는 대북제재 품목은 북한의 핵·미사일 프로그램 관련 물자에만 한정시키고 있지 않다. 2016년 3월 2270호부터 기존의 맞춤형 제재에서 포괄적 제재로 확대 실행되면서 제재 품목이 비군사적인 것까지 포함되었다. 다른 한편 유엔 안보리 대북제재 결의안에서 명시한 품목만을 대상으로도 하지 않는다. [표 4-8]에서 알 수 있듯이 국제원자력기구(IAEA)에서 지정한 품목까지 포함하고 있다. 이러한 특징을 기반으로 유엔 안보리 대북제재에서 금지하고 있는 품목은 용도와 지정기관 등에 따라 크게 다섯 가지로 분류할 수 있다.

첫 번째는 유엔 안보리 대북제재위원회에서 지정한 북한의 핵·미사일 그리고 WMD 프로그램 관련 물품들이다. 대부분 군사 관련 물자들이 해당된다.

두 번째는 유엔 안보리 대북제재위원회에서 지정한 사치품이다(구체적인 사치품 리스트는 [표 4-7] 참고).

세 번째는 유엔 안보리 대북제재위원회에서 지정한 군민양용(dual-use) 물품들이다. 사용 목적에 따라 군사적으로 활용 가능한 물품들이 해당된다.

네 번째는 유엔 안보리 대북제재위원회에서 지정한 비군사적 물품들이다. 2016년 이후, 특히 2017년 이후 지정된 물자들이 주로 포함된다.

[표 4-7] 유엔 안보리 대북제재 사치품 목록

사건	제재안	사치품
제3차 핵실험 (13.02.12)	2094호 (13.03.07)	<ul style="list-style-type: none"> • 보석류 : 진주가 있는 보석 제품 : 보석 : 보석용 혹은 준보석용 원석(다이아몬드, 사파이어, 루비, 에메랄드 포함) : 귀금속 혹은 귀금속을 입힌 금속 보석제품 • 이동(수송) 품목 : 요트 : 고급 자동차 - 스테이션 왜건을 포함한 자동차(대중 교통 제외) : 경주용 차
제4차 핵실험 (16.01.06)	2270호 (16.03.02)	<ul style="list-style-type: none"> • 고급시계: 손목시계, 주머니시계, 귀금속 또는 귀금속이 입혀진 금속 케이스 • 이동(수송) 품목 : 수중 레저용 차량(수상 모터바이크) : 스노모빌(2,000달러 이상) • Lead Crystal(산화납 최소 24%인 유리) • 레크리에이션 스포츠 장비
제5차 핵실험 (16.09.09.)	2321호 (16.11.30)	<ul style="list-style-type: none"> • 양탄자와 태피스트리(500달러 이상) • 도자기 식탁용 식기류 또는 본차이나(벻가루) 도자기류 (100달러 이상)

자료: United Nations Security Council Resolution 1718~2397 저자 재정리

다섯 번째는 국제원자력기구(IAEA) 등에서 지정한 군민양용 품목을 포함한 모든 물품들이다. [표 4-8] 상의 INFCIRC/254 문서에 포함된 품목들을 지칭한다(S/2006814~816은 유엔 안보리에서 재발행한 문건임). 이중 Part 1a 문서는 핵무기와 직접적으로 관련된 제재 품목 명단을 담고 있고, Part 2a는 핵무기 개발에 활용될 수 있는 군민양용 품목을 취급하고 있다.

문서 간의 상관관계를 살펴보면, 2087호에서 거론된 INFCIRC/254/Rev.11/Part 1a 같은 경우는 2012년에 공표된 것으로 INFCIRC/254/Rev.9/Part 1a(2007년)의 수정본이고, 후자는 INFCIRC/254/Rev.8/Part 1a(2006년)를 수정한 문서이다. 2087호에서 거론된 INFCIRC/254/Rev.8/Part 2a(2010년)는 INFCIRC/254/Rev.7/Part 2a(2006년)의 수정본

이다. 다른 한편, 2087호에서 거론한 S/2012/947 문서는 S/2006/815 문서의 수정본이고, 2270호에서 거론된 S/2006/853/Corr.1은 S/2006/816 대체 문서이다.

마지막으로 회원국과 북한 모두의 수출입(약칭)에 해당되는 품목이 있는 반면, 회원국 혹은 북한 한쪽의 수출만 금지한 품목도 있다.

[표 4-8] 유엔 안보리 대북제재 주요 금지 품목

제재안	금지품목
1718호 (06.10.14)	<ul style="list-style-type: none"> • (회원국, 북한) 유엔재래식무기등록제도 상의 7대 무기류와 관련 부품 및 물자 : 탱크, 장갑전투차량, 대구경 대포, 전투기, 공격용 헬기, 전함, 미사일 또는 미사일 시스템{8(a)(i)} • (회원국, 북한) S/2006/814; S/2006/815; S/2006/816{8(a)(ii)} • (회원국, 북한) 핵, 탄도미사일 혹은 WMD 관련 프로그램에 기여할 수 있는 품목, 물자, 장비, 상품 그리고 기술{8(a)(ii)} • (회원국) 사치품{8(a)(iii)}
1874호 (09.06.12)	<ul style="list-style-type: none"> • (회원국) {1718호 8(a)항} 모든 무기와 관련 물품 : 소형과 경무기(10) • (북한) {1718호 8(b)항} 모든 무기와 관련 물품(9) • (회원국, 북한) INFCIRC/254/Rev.9/Part 1a(23) • (회원국, 북한) INFCIRC/254/Rev.7/Part 2a(23) • (회원국) 유류(17)
2087호 (13.01.22)	<ul style="list-style-type: none"> • (회원국, 북한) INFCIRC/254/Rev.11/Part 1{5(b)} • (회원국, 북한) INFCIRC/254/Rev.8/Part 2{5(b)} • (회원국, 북한) S/2012/947{5(b)}
2094호 (13.03.07)	<ul style="list-style-type: none"> • (회원국, 북한) 부속서 III의 품목, 물질, 장비, 물자 및 기술에도 적용(20) • (회원국) 핵-미사일 관련 프로그램, 1718호에서 2094호까지 금지한 활동 또는 부과된 조치 회피 목적일 경우, 품목 적용(22) • (회원국) 부속서 IV에 명시된 사치품, 단 한정시키지 않음(23)
2270호 (16.03.02)	<ul style="list-style-type: none"> • (회원국) 모든 무기와 관련 물질(소형무기와 경무기 및 관련 물자 포함)(6) • (회원국, 북한) S/2006/853/CORR.1에 포함된 품목(26) • (회원국, 북한) 핵-미사일, WMD 관련 프로그램, 1718호에서 2270호까지 금지한 활동 또는 부과한 조치 회피 목적일 경우 모든 품목 적용(27) • (회원국) 부속서 V에 명시된 사치품, 단 한정시키지 않음(39) • (북한 수출, 회원국 수입) 석탄, 철, 철광석을 공급, 판매 또는 이전(29) • (북한 수출, 회원국 수입) 금, 티타늄 광석, 바나듐 광석 및 희토류를 공급, 판매 또는 이전(30) • (회원국) 항공원료(항공 가솔린, 나프타 제트 연료, 등유 제트 연료 및 등유류 로켓 연료)(31) • (회원국, 북한) 금(37)

제재안	금지품목
2321호 (16.11.30)	<ul style="list-style-type: none"> • (회원국, 북한) 부속서 III에 나열된 품목, 물질, 장비, 상품 및 기술에도 적용(4) • (회원국, 북한) 새로운 재래식 무기 군민 양용용도 목록에서 열거한 품목에도 적용(7) • (회원국) 부속서 IV에 명시된 사치품, 단 한정시키지 않음(5) • (회원국) 새 헬기, 선박(30) • (회원국) 핵-미사일, WMD 관련 프로그램에 기여할 수 있는 품목(37) • (북한 수출, 회원국 수입) 석탄, 철, 철광석을 공급, 판매 또는 이전(26) • (북한 수출, 회원국 수입) 구리, 니켈, 은, 이연 공급, 판매 또는 이전 • (북한 수출, 회원국 수입) 조각상(29) • (회원국) 항공 연료(20) • (회원국 수입) 선박(23)(선박 및 항공기 제재)
2356호 (17.06.02)	-
2371호 (17.08.05)	<ul style="list-style-type: none"> • (회원국, 북한) 2321호 7항, 재래식 무기 관련 품목, 물질, 장비, 물품 및 기술 지정으로 조정(5) • (회원국, 북한) 1718호 8항, 추가 물품 지정(4) • (북한 수출, 회원국 수입) 석탄, 철, 철광석 공급, 판매 또는 이전(8) • (북한 수출, 회원국 수입) 해산물(물고기, 갑각류, 연체동물 및 모든 형태의 다른 수생 무척추 동물 포함)의 공급, 판매 또는 이전(9) • (북한 수출, 회원국 수입) 납, 납광석의 공급, 판매 또는 이전(10)
2375호 (17.09.11)	<ul style="list-style-type: none"> • (회원국, 북한) 재래식 무기 관련 품목, 물질, 장비, 물품 및 기술 지정으로 조정(5) • (회원국, 북한) WMD 관련 이중 용도(dual-use) 품목, 물질, 장비, 제품 및 기술(4) • (회원국 수출, 북한 수입) 응축액, 천연가스 액체(13) • (회원국) 정유 제품(14) • (북한 수출, 회원국 수입) 섬유제품(직물과 부분적으로 또는 완성된 의류 제품 포함, 단 국한되지 않음) 공급, 판매 또는 이전(16) • (회원국) 12개월 기준 초과량의 원유를 12개월 동안 공급, 판매 또는 이전(15)
2397호 (17.12.22)	<ul style="list-style-type: none"> • (회원국) 원유 공급, 판매 또는 이전(4) • (회원국) 산업용 기계류(HS codes 84,85), 수송 차량(HS codes 86~89), 철, 철강, 기타 금속(HS codes 72~83) 공급, 판매 또는 이전(7) • (회원국 수출, 북한 수입) 정유 제품(5) • (회원국 수입, 북한 수출) 식품, 농업제품(HS codes 12, 08, 07), 기계류(HS codes 84), 전기 장비(HS code 85), 마그네사이트와 마그네시아 포함 흑과 돌(HS code 25), 목재(HS code 44), 선박(HS code 89)공급, 판매 이전(6) • (북한) 해산물, 어업권 판매 또는 이전(6) • (회원국) 새로운 혹은 중고 선박 공급, 판매 또는 이전(14)(선박 및 항공기 제재)

자료: United Nations Security Council Resolution 1718~2397 저자 재정리

(2) 서울시 검토 사항

대북제재 품목과 관련해서는 크게 두 가지 측면을 고려하여 접근해야 한다. 하나는 서울시의 남북 문화·체육 교류에 필요한 물품들을 세부적으로 나열하여 제재에 저촉되는 물품을 제외하는 것이다. 이 과정에서 중요한 점은 군민양용 품목에 대한 점검이다. 사회문화 분야와 인도주의적 지원에 관련한 물품들이기 때문에 대부분 비군사적인 품목에 해당된다. 하지만 경우에 따라서는 군사적으로 사용가능한, 즉 군민양용에 해당되는 물품이 포함될 수 있다. 따라서 군민양용 대북제재 리스트를 따로 정리하여 대조해 보는 작업이 필요하다.

다른 하나는 북한으로 반입이 금지된 물품과 반출이 금지된 물품을 분리하여, 반입이 금지된 물품은 북한 자체의 물품을 최대한 활용하는 방법이다([표 4-8] 참고). 상호주의 원칙을 적용하여 대북제재 저촉을 최소화하는 것이다.

한 가지 간과할 수 없는 사실은 이상의 두 가지 방법을 적용한다고 하더라도, 국내적으로는 통일부의, 국외적으로는 유엔 안보리 대북제재위원회의 승인을 받아야 한다. 이런 점에서 서울시가 준비해야 할 가장 필요한 것은 상세한 물품(성분 포함) 리스트라고 할 수 있다.

2) 화물검사, 선박 및 항공기 제재에 대한 방안

금지 품목에 대한 화물 검사와 운송 도구인 선박 및 항공기와 관련된 제재 조항 역시 남북 문화·체육 분야 교류 사업 추진 과정에서 서울시가 고려해야 할 주요 대북제재이다.

(1) 유엔 안보리의 화물검사 관련 주요 제재 내용

유엔 안보리는 2006년 10월 1718호 결의안 8(f)항을 기초로 2017년 12월 2397호까지 새로운 항목 추가와 기존 항목 강조를 통해 화물검사에 대한 제재를 강화해오고 있다. 유엔 안보리 대북제재위원회는 ①항공기, 선박, 철도, 도로 등을 통한, ②제재 대상(개인, 단체, 발원자, 수령인, 조력자 등)에 의한, ③북한발 혹은 북한행의, ④금지된 물자 및 물품의 공급, 판매, 이전, 수출 등을 방지하기 위한 화물검사를, ⑤자국 영토 내, 자국

혹은 타국 항구, 공항, 공해상에서 실시할 것을 회원국에게 요구, 촉구 및 강조하고 있다. 유엔 안보리 대북제재위원회는 이런 금지 품목의 검사, 탐지, 압류, 선박 점유, 폐기(파기, 작동 및 재사용 불능화, 보관 또는 폐기를 위해 원산지나 목적지 국가 외 제3국으로 이전)를 위한 권한까지 부여한다는 것을 결정한 상태이다.

이밖에도 선박지원서비스(유류, 물품, 기타 편의) 금지(1874호), ‘이행 안내서’(2087호) 발간, 항공기 자국 영토 내 이착륙 또는 영공 통과 불허(2094호), 수리, 서비스, 재정비, 시험, 리버스 엔지니어링 및 마케팅(2270호) 적용, 선박 등록 취소(2375호) 등 다양한 조치 역시 취하고 있다.

(2) 유엔 안보리의 선박 및 항공기 제재 관련 주요 내용

선박 및 항공기 제재와 관련하여 유엔 안보리 대북제재위원회는 2013년 2094호부터 관련 제재 조항을 명시하고 있다. 결의안은 ①북한에 항공기 임대, 용선, 승무원 서비스 임대, 임차, 제공을 금지하고 있고, ②북한 소유, (북한에) 임대, 운행, 분류, 인증, 관련 서비스 제공, (북한 소유, 통제, 운영되는 선박에 대한) 보험, 재보험 서비스 제공, 지원 선박 등록 취소 및 분류 서비스(classification) 제공 금지를 요청하고 있으며, ③항공기 이착륙, 비행허가를 거부하여야 하며, ④제재 개인, 단체에 의해 직·간접적으로 소유 및 통제가 되는 경우 선박 입항 금지를 결정하며, ⑤북한으로부터 선박, 항공기 조종 서비스 구매를 금지하며, ⑥북한행 또는 북한발 제공, 판매, 이전 상품과 품목의 북한 기선과 선박 간 이전 장려와 참여를 금지하며, ⑦자국 영토, 주민, 기선, 항공기를 이용한 새 선박과 중고 선박을 직·간접적으로 공급, 판매, 이전하는 것을 금지하는 조항 등을 담고 있다.

(3) 서울시 검토 사항

유엔 안보리의 화물검사 제재 내용을 살펴보면, 사실상 모든 경우의 금지 물품 공급, 판매, 이전, 수출에 대한 화물검사를 요구하고 있다. 또한 선박 및 항공기 분야 제재 역시 북한 선박과 항공기에 대한 ‘제공’을 금지하고 있다. 서울시의 남북 문화·체육 교류 추진 과정에서 제재 대상과 금지 품목 포함 여부와 상관없이 화물검사를 할 수밖에 없는 것이 사실이며, 이를 위해서는 북한의 적극적인 협조가 필요하다.

화물검사의 편의와 결과에 대한 신뢰를 확보하기 위해 서울시가 고려할 수 있는 최선의 안은(미국의 대북제재까지 고려한 미국행 노선 서비스를 제공하고 있지 않는) 국내 저비용 항공사의 항공기를 이용하는 방법이다. 국내 항공사 항공기 이용은 선박 및 항공기 제재 내용에 거의 저촉하지 않으며, 화물검사 역시 용이하다. 또한 선박과 차량으로의 이동보다 보완과 통제가 상대적으로 용이하다는 장점도 있다. 특히 미국행 노선 서비스를 운항하고 있지 않기 때문에 미국의 독자제재를 받을 가능성도 낮다. 실제 이러한 이유로 예술단 평양공연 때를 포함, 2018년 남북교류 과정에서 저비용 항공사 혹은 군수송기(남북통일농구 평양경기 방문단, 남측 기자단 풍계리 핵 실험장 취재 등)를 이용하는 사례가 늘고 있다.

3) 금융 분야 대북제재에 대한 방안

금융제재는 물품 제공 금지와 함께 다른 모든 제재 사항과 직·간접적으로 연관되어 있고, 유엔 안보리와 미국 등 국제사회가 가장 강조하는 제재 사항 중 하나이다. 역으로 성공적인 남북 문화·체육 행사를 위해서는 많은 자금이 투입될 수밖에 없다. 따라서 이 분야 대북제재에 저촉되지 않으면서 남북 문화·체육 행사를 개최할 수 있는 방안 마련은 매우 중요하다.

(1) 유엔 안보리의 금융제재 분야 주요 대북제재 현황

유엔 안보리는 2016년 1718호 결의안을 통해 북한의 핵, 탄도미사일, 그리고 WMD 프로그램에 연루되어 있거나 지원하는 것으로 판명된 개인, 단체, 하수인(조력자)들이 직·간접적으로 보유, 통제하고 있는 자국 영토 내 자금 혹은 여타 금융자산과 경제적 지원을 동결하고 있다. 또한 자국민, 자국 영토 내 개인이나 단체가 상기인과 단체를 경제적(자금, 금융자산, 경제 지원)으로 돕는 행위 역시 금지(이윤 발생 포함)하고 있다.

유엔 안보리는 이상의 1718호 결의안 내용을 기초로 금융 분야 제재를 지속적으로 강화해 오고 있는데, 결의안별로 새로 추가된 조항을 살펴보면 다음과 같다.

① 2009년 1874호에서 자국 영토를 통해(로부터 포함), 자국민, 단체(해외지사 포함), 자국 내 개인과 금융기관에 의한 금융서비스 제공과 이전 금지를 촉구, 영토 및 관할권 내 금융,

여타 자산, 재원 동결 그리고 모든 거래 방지에 대한 모니터링을 강화하는 내용 등이 포함되었다.

②2013년 2087호에서는 회원국 국민, 영토 내 개인, 금융기관, 그리고 국내법에 의해 설립된 기타 단체(해외지부 포함), 북한 금융기관(지점, 대표자, 대리인, 해외 자회사) 지시에 따라(혹은 위해서) 행동하는 대상 등에 대한 감시를 강화하는 조항이 추가되었다. 특히, 눈여겨 볼 조항은 제재 회피를 위한 대량의 현금(bulk cash) 이용과 금지된 계약 또는 거래 관련 '보상 청구'를 금지하는 내용이 포함된 부분이다.

③2013년 2094호부터 금융제재 관련 조항이 급속히 늘어나고 있고, 제재 강도 역시 강해지고 있다. 2094호에 의하면 제재 대상 외에 대리인 혹은 지시를 따르는 개인과 단체, 그리고 불법적인 수단을 포함한 이들이 소유하거나 통제하는 단체에도 적용된다는 결정이 추가되었다. 또한 회원국은 금융서비스 제공 방지를 위해 북한 은행들이 자국 관할권 내 은행과 신규 합작투자회사를 설립하거나 은행의 지분을 매수하거나, 은행과 환거래 관계를 설립하거나 유지하는 것을 금지하고 있다. 자국 영토, 관할권 내 금융기관이 북한에 대표사무소, 자회사, 은행계좌를 개설하는 것 역시 금지하고 있다.

④2279호(2016년 3월)에서는 선박(해상 선박 포함)에 이용될 수 있는 자금, 물품, 또는 서비스를 확보하는 데 사용될 수 있는 유·무형, 이동형 혹은 고정형, 또는 실질적인 혹은 잠재적인 모든 종류의 자산을 금지하고 있다. 제재 선박에 대한 경제적 지원 역시 금지함을 명시하고 있다. 한편 이번 결의안에서 북한 정부, 노동당 단체라고 명확히 명시한 부분도 눈여겨 볼 필요가 있다.

⑤2016년 11월의 2321호에서는 기존의 군사적·상업적 목적의 금융제재에 더해 외교영역의 제재 내용까지 포함시키고 있다. 자국 내 은행의 북한 외교 공관 및 영사관, 그리고 외교관과 영사관당 은행계좌 수를 한 개로 제한하고, 북한 외교관의 전문적 또는 상업적 업무 수행을 금지하며, 외교 또는 영사 활동 이외의 목적으로 부동산을 소유 혹은 임차하는 것을 금지하였다.

⑥2371호(2017년 8월)에서는 자금세탁에 관한 내용과 함께 유사 금융 기관 역시 제재 대상임을 명시하고 있다.

[표 4-9]에서 알 수 있듯이, 유엔 안보리 대북제재위원회는 핵·탄도미사일 및 대량살상무기와 직접적으로 관련 없는 금융 분야에도 제재를 가하고 있다. 제재 회피 목적이거나 금지된 여타 활동에 대한 금융 제재는 물론, 외교와 영사 활동과 관련된 금융거래 역시 제한하고 있다. 앞서 살펴본 것처럼 핵·미사일 등 군사목적의 품목뿐만 아니라, 군민양용과 식품 등 비군사적인 물품에 대한 제재도 가하고 있는 것처럼, 금융 분야에서도 전방위적으로 북한을 압박하는 것이다.

[표 4-9] 비군사 분야에 적용 가능한 금융제재 조항

결의안	주요 내용
1874호 (09.06.12)	<ul style="list-style-type: none"> • 회원국과 국제금융기관, 그리고 신용기관들은 무상원조, 금융 지원, 양허성 차관 계약을 신규로 체결하지 않고, 기존 계약은 줄여나갈 것을 촉구함
2087호 (13.01.22)	<ul style="list-style-type: none"> • 제재 회피를 위한 대량 현금(bulk cash) 이용 위반 개탄 • 금지된 계약, 거래, 북한과 북한 주민, 단체, 제재 대상(개인, 단체), 그리고 이들을 통하거나 이익을 대변하는 개인의 의뢰로 보상 청구가 이루어지지 않도록 필요한 조치를 취할 것을 강조
2094호 (13.03.07)	<ul style="list-style-type: none"> • (회피 목적에 기여) 금융서비스 제공 방지를 위해 북한 은행이 자국 관할권 내 은행과 신규 합작투자회사 설립, 은행 지분 매수, 은행과 환거래 관계 설립 및 유지 금지 촉구, 자국 영토 및 관할권 내에 있는 금융기관이 북한 내에 대표사무소, 자회사 혹은 은행계좌를 개설하는 것을 금지하기 위해 적절한 조치를 취할 것을 촉구 • 북한으로의 대량 현금이 1718호, 1874호, 2087호 및 금번 결의에 의해 부과된 조치들을 회피하는 데 사용될 수 있다는 우려를 표현 • 금번 결의에 의해 금지된 여타 활동, 혹은 회피 목적으로 쓰이지 않도록 (11항 조치들을) 현금 수송자에 의한 이전을 포함한 북한발, 북한행 현금 이전에도 적용해야 함을 명확히 함 • 금번 결의에 의해 금지된 여타 활동, 혹은 회피 목적의 공적 금융지원(이러한 무역과 연관된 자국민 또는 단체에 대한 수출신용, 보증 또는 보험 제공)을 제공하지 말 것을 결정

결의안	주요 내용
2270호 (16.03.02)	<ul style="list-style-type: none"> • {1718호 8(d)항} '경제적 지원'에는 선박(해상 선박 포함) 등의 자금, 물품, 또는 서비스를 확보하는 데 사용될 수 있는 유무형, 이동형/고정형, 실질적인/잠재적인 모든 종류의 자산 포함
	<ul style="list-style-type: none"> • 제재 선박에 대한 경제적 지원 금지
	<ul style="list-style-type: none"> • 북한 정부와 노동당에 의해 직·간접적으로 소유 및 통제되는; 그들의 이익과 지시에 따르는 개인과 단체; 그들에 의해 소유되고 통제되는 단체; 금지된 다른 활동과 연관된 모든 자금과 기타 금융 자산 및 경제 지원에 대한 자산 동결
	<ul style="list-style-type: none"> • 자국민, 영토 내 개인과 단체, 이런 개인과 단체의 이익을 위해 혹은 이들의 이익이나 지시에 따라 행동하는 개인이나 단체 또는 이들이 소유하거나 통제하는 단체가 자금, 금융 자산 또는 경제적 자원을 이용할 수 없다는 점을 추가로 결정
	<ul style="list-style-type: none"> • 회원국 자국 영토에 북한 은행의 새 지점, 자회사 및 대표사무소 개설과 운영 금지 결정
	<ul style="list-style-type: none"> • 자국 영토 내 또는 해당 관할권의 지배를 받는 금융기관이 새 합작 투자 회사를 설립하고, 북한 은행의 소유 지분을 획득하고, 관계를 구축하거나 유지하는 것을 금지 결정. 기존 은행 지점, 자회사 및 사무소 폐쇄, 북한과의 합작 투자회사, 소유 지분 및 거래 은행 종료에 관한 필요 조치 결정
	<ul style="list-style-type: none"> • 자국 영토 내 혹은 관할권 지배를 받는 금융기관이 북한에 새로운 대표사무소, 자회사, 지점 또는 은행 계좌를 개설하는 것을 금지 결정
	<ul style="list-style-type: none"> • 금지한 다른 활동에 기여, 북한 내 기존 대표사무소, 자회사 또는 은행계좌 폐쇄를 위한 필요 조치 결정
	<ul style="list-style-type: none"> • 금지한 다른 활동에 기여, 자국 영토 내 또는 북한과의 무역을 관할하는 개인이나 단체(수출신용, 보증, 보험 제공 승인 포함)에 공공 및 민간 재정 지원 금지 결정
	<ul style="list-style-type: none"> • 자금세탁방지국제기구는 회원국으로 하여금 북한의 불법 금융활동으로부터 관할 구역을 보호하기 위해 강화된 실사와 효과적인 대책 적용을 촉구
<ul style="list-style-type: none"> • 합작 투자나 기타 사업 계약에 참여하여 직·간접적으로 이익을 추구(위해)하는 개인과 단체, 지정 단체의 대표사무소를 폐쇄하고, 금지해야 함을 강조 	
<ul style="list-style-type: none"> • 북한에 이전되는 금(gold)이 회피용으로 사용될 수 있다는 점에 우려 표명 	

결의안	주요 내용
2321호 (16.11.30)	<ul style="list-style-type: none"> • 자국 내 은행의 북한 외교 공관 및 영사관, 그리고 외교관과 영사관당 은행계좌 수를 한 개로 제한하는 조치를 취할 것을 결정 • 북한 외교관의 전문적 또는 상업적 업무 수행 금지 강조 • 북한이 외교 또는 영사 활동 외적인 목적으로 자국 영토 내 소유 또는 임차한 부동산을 사용하는 것을 금지 결정 • 회원국은 북한 내 대표사무소, 자회사, 은행계좌를 닫는 것을 결정 • 자국 영토 내 혹은 북한과 무역(참여하는 개인이나 단체에 대한 수출 신용, 보증 또는 보험 제공 승인 포함)을 하는 관할권 내 개인과 단체의 공식·사적 금융지원 금지 결정
2371호 (17.08.05)	<ul style="list-style-type: none"> • 북한 정부의 이익 혹은 대리·상관없이, 자국 국민 또는 영토 내 북한 단체나 주민과 함께 새로운 합작 투자나 합작회사를 개설, 추가 투자를 통한 기존 합작회사 확장 금지 결정 • 모든 회원국의 영토에서의 자금 세탁 금지 • 은행과 유사한 금융서비스를 수행하는 회사 역시 제재
2375호 (17.09.11)	<ul style="list-style-type: none"> • 자국민에 의해, 자국 영토 내에서 북한 정부를 대신하거나 북한 정부를 위한 것과 상관없이 북한 단체 혹은 개인과 새롭게 혹은 이미 존재하는 모든 합작 투자 회사 혹은 협력 단체의 개설, 유지, 운영 금지를 결정

자료: United Nations Security Council Resolution 1718~2397 저자 재정리

(2) 서울시 검토 사항

서울시에서 현재 추진하고자 하는 문화·체육 행사들은 북한의 핵·미사일 프로그램 등과 직접적인 연관이 없다. 하지만 행사를 추진하는 과정에서 드는 자금이 북한에 유입될 수 있고, 다른 목적으로 사용될 수 있다는 이유로 행사 성질과 상관없이 대북제재에 저촉될 수 있다. 금융 분야 제재와 관련하여 서울시가 고려할 수 있는 최적의 방법은 상호주의 원칙에 입각한 ‘각자 부담’이다. 즉 서울에서 개최되는 행사는 서울이 부담하고, 북한에서 개최되는 행사는 북한이 부담하는 것이다. 이렇게 될 경우 북한으로의 자금 유입을 원칙적으로 차단할 수 있을 뿐만 아니라, 다른 분야 대북제재 저촉도 함께 피할 수 있다.

구체적으로 살펴보면, ①모든 행사 비용은 상호주의 원칙에 따라 각자 부담한다. ②한국 저비용항공사 항공기를 이용할 경우 편의만 제공한다. ③단일팀 구성 등으로 인해 유니폼

제작 등을 해야 할 경우 관련 기업에 세컨더리 보이콧 등의 불이익이 발생하지 않도록 미국 등 국제사회와 사전 협의한다. ④행사에 필요한 비용은 서울시를 포함한 지자체의 남북교류협력기금 혹은 남북협력기금을 사용한다. 결론적으로 어떠한 형태의 금융거래(현금 포함)가 이루어지지 않도록 하는 것을 원칙으로 한다.

4) 입국과 경유 방지에 대한 방안

제재 대상에 대한 입국과 경유 방지 역시 서울시의 남북 문화·체육 교류 과정에서 신경을 써야 하는 주요 제재 사항이다. 이는 화물검사와도 직접적으로 연관되어 있을 뿐만 아니라, 북한 선수단이 아닌 고위급 대표단과 직접적으로 관련된 사안으로 정치적으로 매우 민감한 사안이다.

(1) 입국과 경유 방지에 대한 주요 제재 내용

유엔 안보리 대북제재위원회는 10회의 결의안을 통해 북한의 핵·미사일 및 WMD 프로그램의 지원 및 촉진과 관련된 개인, 단체뿐만 아니라, 가족과 대리자 및 조력자들에게도 입국과 경유 방지 관련 제재를 적용하고 있다. 1718호(2006년 10월)에서 개인뿐만 아니라 가족까지 포함시켰고, 2087호(2013년 1월)에서 단체와 대리자를 포함시켰으며, 2094호(2013년 3월)에 조력자 및 제재를 회피한 개인에게도 적용된다는 조항을 추가하였다. 2270호(2016년 3월)에서는 금지된 품목의 소유권과 통제권 이전 상관없이 수리, 서비스, 재정비, 시험, 리버스 엔지니어링, 마케팅을 위해 북한을 오가는 품목의 선적과 관련하여 활동을 수행하는 개인에게도 적용된다는 조항이 추가되었다. 또한 북한행 혹은 북한발 금 운반인에게도 적용된다는 것 역시 추가되었다. 2321호에서는 더욱 세부적으로 ‘이동’(transit)을 정의 내렸는데, 개인의 해당 공항 세관, 출입국 관리소 경유 여부와 상관없이 다른 국가의 목적지로 가는 도중 해당 국가의 국제공항 터미널을 통과하는 개인 여행 역시 포함된다는 점을 명시하였다.

(2) 서울시 검토 사항

입국과 경유 방지 제재 같은 경우는 문화·체육 행사를 서울과 평양 중 어디에서 개최하느냐에 따라 달라진다. 평양에서 개최될 경우 이 제재에 저촉되지 않지만, 서울에서 개최될

경우 서울을 방문하는 북한 대표단에 제재 대상이 포함되면 입국을 허락할 수 없다.

입국과 경유 방지 측면에서 서울시가 고려할 수 있는 방안은 크게 두 가지이다. 첫 번째는 북한(평양)과의 협의를 통해, 제재 대상에 포함되지 않은 인사만으로 대표단을 조직하도록 하는 것이다. 하지만 이 방안은 북한의 동의를 필요하고 협상 과정에서 북한의 불쾌감을 유발할 수 있다는 위험부담이 있다. 두 번째는 평창 동계올림픽부터 한국 정부가 채택한 방법으로 유엔 안보리 대북제재위원회에 단기간 예외 승인을 받고, 미국 정부와는 협의를 통해 해결하는 방법이다. 두 번째 방안이 실현 가능성이 높기 때문에, 앞서 설명한 바와 같이 문화·체육 행사를 해야 하는 명분 마련과 중앙정부 관련 기관과의 긴밀한 관계를 구축하여야 한다.

5) 대북제재 예외사항 활용 방안

유엔 안보리의 대북제재 결의안은 각 항목별로 예외사항을 포함하고 있다. 10회에 걸친 대북제재로 그 정도가 매우 강하고, 맞춤형 제재에서 포괄적 제재로 확대되면서 제재의 틀 속에서 실질적으로 추진할 수 있는 교류협력 사업들이 매우 제한적이지만, 모든 교류 협력을 막고 있는 것은 아니다.

(1) 유엔 안보리 대북제재 예외 적용 가능한 다섯 분야와 주요 내용

유엔 안보리 대북제재 결의안 1718호에서 2397호까지의 세부 내용을 살펴보면, 크게 다섯 개 분야에서 면제 혹은 예외사항이 적용될 수 있다. 첫 번째는 ‘한반도의 검증 가능한 비핵화와 한반도 및 동북아 평화와 안정에 기여할 수 있는 활동들이다. 유엔 안보리 대북제재의 핵심 목적은 제재 그 자체가 아니라, 북한의 완전한 비핵화(CVID로 명시하고 있음)와 한반도 및 동북아의 평화와 안정이다. 이를 위해 유엔 안보리 대북제재위원회는 긴장 완화 주문(1718호~2397호 모두)과 함께 평화적·외교적·정치적 해결, 대화를 통한 평화적이고 포괄적인 해결(1874호부터) 등을 강조하고 있다.

두 번째는 인도주의 지원이다. 유엔 안보리 대북제재위원회는 북한에 대한 제재가 북한 주민의 인도주의에 부정적인 결과를 초래하기 위함이 아니라는 점을 명확히 하고 있다 (1874호, 2087호, 2094호, 2270호, 2321호, 2371호 등 참고). 유엔 안보리 대북제재 위

원회는 북한 주민들이 겪고 있는 고층에 대해 깊은 우려를 표명하고, 이들의 복지와 고유한 존엄성이 존중되고 보장될 것을 강조하고 있다. 이런 차원에서 북한 정부의 주민들을 위한 복지 정책을 비난함과 동시에 주민들의 생계와 직접적으로 연관된 사안에 대해서는 예외사항을 두고 있다. 특히 2017년 2371호 결의안부터는 유엔인도주의업무조정국(UNOCHA) 자료를 인용하여 임신부, 수유여성, 5세 미만의 어린이 등의 영양실조 상황이 위험한 수준이라고 경고하고 있다. 2371호 17항과 2375호 25항에 의하면 상당수의 임신부와 수유여성 그리고 5세 미만의 어린이들이 위험한 영양실조 상황에 처해있고, 약 1/4의 주민들이 만성 영양실조의 고통을 받고 있으며, 식량과 의료 관리가 매우 취약하다고 한다. 2397호에서는 이러한 상황이 더욱 악화되어 약 41%의 주민이 영양부족 상태에 놓여있다고 한다. 이러한 연유로 주요 제재 품목인 원유, 철, 철광석, 정제된 석유 제품 등도 북한 주민의 생계와 관련된 경우는 예외로 인정하고 있다.

세 번째는 외교·영사 활동으로 유엔 안보리 대북제재위원회는 비엔나 협약에 따라 북한의 합법적이고 ‘순수한’ 외교·영사 활동은 제한하고 있지 않다. 정상적인 외교·영사 활동일 경우에는 자금 등 금융자산 지원과 북한 외환은행 또는 조선 국영 보험회사와의 금융거래 또한 허용하고 있다.

네 번째 예외사항은 경제협력과 금융·투자 부분이다. 앞서 설명한 바와 같이 경제·금융 분야는 유엔 안보리 대북제재의 핵심이다. 하지만 결의안에서 금지한 활동과 무관할 경우, 합법적인 경제활동일 경우, 개발이 목적일 경우 등에 한해서는 예외로 인정을 하고 있다. 구체적으로 살펴보면 다음과 같은 경우에는 예외로 인정된다. ①식량, 임차료, 모기지, 의약품과 치료, 세금, 보험료, 공공요금 등을 포함한 기본적인 지출일 경우이다. ②비영리적 공공 인프라 사업일 경우는 합작 투자 회사와 협력 회사 설립·운영이 가능하다. ③북한의 핵·탄도미사일 프로그램을 위한 수익 창출과 무관할 경우 정제된 석유 제품, 철, 석탄 등 제재 품목도 허용된다(구체적인 사항은 [표 4-10] 참고).

다섯 번째는 선박과 항공기 관련 예외사항이다. 선박과 항공기는 그 자체에 대한 여러 제약도 있지만 화물검사와의 깊이 연관되어 있다. 유엔 안보리 대북제재위원회는 이와 관련하여 우선 국제법에 따라 면제 조치를 한다는 입장이다. 선박과 항공기 관련하여 눈여겨 볼 점은 민간 항공기에 대한 일부 면제 조치 사항이다. 2270호에서 유엔 안보리 대북

제재위원회는 북한으로의 왕복비행에만 이용되는 북한 이외의 민간 항공기에 대해 항공연료를 판매 또는 공급은 가능하다고 명시하고 있다. 2397호에서는 더 나아가 북한 민간 항공기의 안전한 운항을 위해 필요한 예비부품을 제공할 수 있다는 조항을 넣었다.

이외에 사법절차 진행을 위한 경우, 전문서비스 비용과 법률서비스 제공 관련 비용 등에 한해서도 예외를 적용할 수 있게 되어 있다.⁸⁾

[표 4-10] 유엔 안보리 대북제재 예외 사항 및 주요 내용

예외 사항	주요 내용
인도주의 지원	<ul style="list-style-type: none"> • 북한 주민이 겪고 있는 중대한 고층에 대해 깊은 우려 표명 • 북한 정부의 주민복지 비(非)중시 상황 비난 • 북한 주민의 복지와 고유한 존엄성 존중과 보장 필요 • 종교적 의무 • 북한 주민에 대한 인도주의적 지원을 방해할 의도가 없음 • 개인 추방이 결의안의 목적에 반할 경우 • 북한 주민의 이익을 위한 지원(원조)과 구호 활동을 수행하는 국제기구와 비정부 기구의 업무를 금지하거나 부정적 영향을 미칠 의도 없음
	<ul style="list-style-type: none"> • 의료, 안전, 인도주의적 목적 • 식품, 의약품 • 의료 교류 • 주민들의 직접적인 필요(생계) • 원유 수송이 북한 주민의 생계 목적일 경우 • 철과 철광석, 정제된 석유 제품의 공급, 판매, 인도가 북한 주민의 생계와 관련될 경우 • 인도주의 목적의 화물 이전에 대한 영향 최소화 • 입항이 인도주의 목적 혹은 결의안 목적과 부합할 경우 • 선박사용이 북한 개인·단체 수익 창출이 아닌 인도주의 목적일 경우 • 사무소, 자회사, 은행계좌가 인도주의 지원일 경우
	<ul style="list-style-type: none"> • 북한 주민을 자국민으로 혹은 송환 금지, 국제 난민법, 국제 인권법, 유엔 본부 협약 및 국제연합의 특권과 면제에 관한 협약을 포함한 국내법과 국제법의 적용을 받는 자로 결정할 경우

8) 2016년 북한 외무성과 13개 유엔기구로 구성된 유엔 북한팀은 '유엔전략계획 2017-2021'을 채택하였다. 이 보고서에서 북한과 유엔 북한팀 간 상호협력력을 위한 4대 분야를 지정하였는데, 국제사회의 제재 대상 분야가 아님을 명시하고 있다. 4대 분야는 다음과 같다. ①식량 영양안보, ②사회개발 서비스, ③복원력과 지속가능성, ④데이터와 개발관리 등이다.

예외 사항	주요 내용
<p>한반도의 검증 가능한 비핵화와 한반도 및 동북아 평화와 안정에 기여</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 9·19 공동성명의 조속한 이행 • 2·13 공동문건, 10·3 공동문건의 완전하고 신속한 이행 • 6자회담의 조속한 재개 • 6자회담의 목적은 평화적 방법, 한반도의 검증 가능한 비핵화, 미국과 북한의 상호 주권 존중 및 평화 공존, 경제협력과 기타 모든 관련 공약을 증진시키기 위함 <hr/> <ul style="list-style-type: none"> • 긴장 조성(악화) 행동 자제/긴장 완화 노력 • 외교적 노력 환영 및 장려 • 비핵화 증진 • 평화적·외교적·정치적 해결/평화적 대화(방식) • 대화를 통한 평화적이고 포괄적 해결 증진 • 국제 평화와 안보 보장
<p>외교·영사 활동</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 비엔나 협약에 따른 북한 내 외교공관 활동 저해 없음 • 유엔 업무 수행을 위한 북한 정부 대표들의 유엔본부(유엔 이설) 이동 <hr/> <ul style="list-style-type: none"> • 북한의 유엔과 전문기구, 관련 기관 또는 기타 외교/영사 공관 업무 수행에 필요한 자금, 기타 금융자산 및 경제적 지원 • 북한 내 사무소, 자회사 혹은 은행계좌가 외교 임무 관련 활동, 유엔 활동 또는 특수 기관 및 관련 조직과 연관되어 있을 경우 • 북한 내 순수 외교, 영사 임무 수행이거나 유엔 협력하의 인도적 지원일 경우, 북한 외환은행 또는 조선 국영 보험회사 금융거래를 적용하지 않음
<p>경제협력, 금융·투자</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 제재 대상의 이익과 무관할 경우 • 합법적인 경제활동 • 개발 목적 • 이전 결의안에서 금지한 활동과 무관할 경우 <hr/> <ul style="list-style-type: none"> • 기본지출(식량, 임차료, 모기지, 의약품과 치료, 세금, 보험료, 공공요금 등 포함) • 동결자산, 여타 금융자산과 경제자원 보유, 유지, 서비스 비용 • 특수비용 • 원산지가 북한이 아닌 석탄과 철을 라진항에서 수출만을 목적으로 할 경우 북한을 통해 수송 가능, 철도 프로젝트 포함 • (사전 승인) 신규 합작 투자회사, 협력회사 • 비영리적 공공 인프라 사업일 경우 합작 투자 회사, 협력 회사 가능 • 정제된 석유 제품, 철, 석탄, 유엔 안보리 제재안, 북한의 핵탄도미사일 프로그램을 위한 수익 창출과 무관할 경우

예외 사항	주요 내용
선박·항공기	<ul style="list-style-type: none"> • 화물검색, 압류, 처분할 때까지는 허용 • 선박의 검열 목적, 비상시, 회항하는 경우 • 북한으로의 왕복비행에만 이용되는 북한 이외 민간항공기의 항공연료 판매 또는 공급 • 명확하게 표시되고 식별 가능한 군함, 다른 선박 또는 항공기에서 수행된 검사를 정부 업무, 이를 위해 승인된 검사로 간주 • 북한 민간 항공기의 안전한 운항 유지를 위한 필요한 예비 부품 제공 • 비상착륙하는 경우 <hr/> <ul style="list-style-type: none"> • 국제법에 따라 주권 면제를 받을 자격이 있는 선박의 검사 • (해양법 관련 유엔협약이 부여한 권리 또는 의무 포함) 국제법에 의거한 회원국의 권리, 의무 또는 책임에 영향을 미치지 않음
기타	<ul style="list-style-type: none"> • 시법절차 진행 • 전문서비스 비용, 법률서비스 제공 관련 비용 변제 • 금과 여타 금융자산 및 경제자원의 선취특권이나 판결이행을 위한 비용 • 효과적인 모니터링에 필요한 제품 • 핵 과학과 기술, 우주 항공, 항공공학 및 기술 분야 또는 첨단 제조 생산 기술 및 방법 분야 과학기술 협력, 모든 다른 과학 및 기술 협력(핵 미사일 실험과 무관)

자료: United Nations Security Council Resolution 1718~2397 저자 재정리

(2) 서울시 검토 사항

서울시의 남북 문화·체육 거시적 전략과 미시적 방안의 효율적인 추진을 위해서는 유엔 안보리 대북제재 예외사항과의 연계가 매우 중요하다. 전략과 방안, 예외사항 모두 단독으로 추진할 경우 기대한 만큼의 효과를 내기 어렵다.

첫째, 서울시 남북 문화·체육 교류의 스포츠외교 특징 부각과 ‘한반도 및 동북아 평화와 안정에 기여’ 예외사항과의 연계이다. 유엔 안보리 대북제재위원회는 북한의 비핵화와 한반도 및 동북아 평화·안정을 위해 평화적·외교적·정치적 해결과 함께 긴장 완화 노력을 촉구하고 있다. 이는 스포츠외교를 통해 기대할 수 있는 효과로, 앞선 설명에서 알 수 있듯이 과거 많은 사례에서 갈등국면 해소 및 화해 분위기 조성에 일조하였으며, 단기적 이벤트가 아닌 국가 간 대화 채널 복원 등의 긍정적 결과를 가져왔다. 즉 서울시는 남북 문화·체육 교류 추진 과정에서 기대할 수 있는 스포츠외교 특징이 유엔 안보리 대북제재

기조에 부합한다는 점을 강조해야 할 것이다.

둘째, 서울시 서울-평양 포괄적 도시협력 3대 분야 우선과제 패키지 제안 및 추진은 ‘인도주의 지원’ 및 ‘경제협력, 금융·투자’ 예외사항과 직접적으로 연결된다. 서울시의 남북 문화·체육 분야 교류 추진 과정에서 시민교류 분야 단독 추진보다는 보건의료 분야 인도주의 지원과 도시인프라 협력 우선과제와의 연계를 두 번째 전략으로 앞서 제시하였다. [표 4-11]에서 알 수 있듯이 서울시가 현재 추진 중인 서울-평양 포괄적 도시협력 방안 중 우선과제는 모두 유엔 안보리 대북제재의 예외사항에 해당된다. 이 중 도시인프라 협력과 경제협력, 그리고 보건의료 분야 협력은 문화·체육 분야 교류 사업에 비해 추진 이유가 구체적이기 때문에 유엔 안보리 대북제재위원회의 승인을 받을 수 있는 명분이 더욱 명확하다. 또한 비영리적 공공인프라 사업 같은 경우는 비록 경제협력 분야이지만, 인도주의 지원 차원에서도 추진할 수 있다.



[표 4-11] 서울-평양 포괄적 도시협력 방안 우선과제와 유엔 안보리 대북제재 예외사항

3대 분야	우선과제	대북제재 예외 적용 가능 분야
도시 인프라 협력	① 대동강 수질개선 ② 평양 상하수도 개량 ③ 도시안전과 재난분야 협력 - 기술·인력 교류 ④ 도시환경 개선 - 서울-평양 도시전 및 심포지엄 개최	<ul style="list-style-type: none"> • 인도주의 지원 : 의료, 안전 분야 등 • 경제협력, 금융·투자 : 제재 조항과 무관 : 비영리적 공공 인프라 사업 : 현금 제공 및 금융 거래 불필요
경제협력	① 산림자원 공동이용 - 양묘장 현대화 사업 - ‘평양 나무심기’ ② 식생·동물자원 교류 - 식생·동물 종자교환 - 희귀종 공동연구	<ul style="list-style-type: none"> • 경제협력, 금융·투자 : 제재 조항과 무관 : 비영리적 공공 인프라 사업 : 현금 제공 및 금융 거래 불필요
시민교류	① 서울-평양 체육·문화 교류 - 경평축구 - 제100회 전국체전 북한 선수단 참가 - 서울-평양 교향악단 협연 ② 보건의료 협력 - 평양시 결핵관리 역량 제고 - 영·유아 건강(식량) 지원 - 보건의료 인력 교육 등 ③ 서울-평양 학술교류	<ul style="list-style-type: none"> • 한반도 및 동북아 평화와 안정에 기여 : 긴장관계 완화 : 평화적·외교적·정치적 해결 방식 • 인도주의 지원 : 식품, 의료, 생계 : 국제기구, 비정부 기구 협업 가능 등 • 경제협력, 금융·투자 : 현금 제공 및 금융 거래 불필요

(3) 대북한 인도적 지원을 위한 면제 취득 방법

서울시 3대 분야 우선과제와의 연계 과정에서 명심할 부분은 유엔 안보리 대북제재 예외 사항 역시 대북제재위원회의 ‘승인’을 받아야 한다는 점이다. 예외사항이라고 해서 임의적으로 사업을 추진할 수 있는 것이 아니라 사안별로 사전에 승인을 받아야 한다. 인도주의 지원 역시 예외가 아니다.

[표 4-12] 지자체 주도 남북교류협력을 제한하는 법제도 상황

구분	주요 내용
남북합의서	<ul style="list-style-type: none"> 「남북관계 발전에 관한 법률」 - 지자체는 합의서 체결 주체로 인정받지 않음(제4조, 제5조, 제7조 등)
남북 간 교류협력 관련 법률	<ul style="list-style-type: none"> 「남북교류협력에 관한 법률」 - ‘협력사업’의 주체로 법인 및 단체를 포함하는 남한과 북한의 주민으로 규정(제2조) - ‘남북교류협력 추진협의회’, 통일부 장관, 차관 또는 차관급 공무원, 전문지식과 경험을 갖춘 민간전문가로 구성원 제한(제5조) 「남북협력기금법」 - 기금의 운용 및 관리 권한을 통일부장관에 부여(제7조) 「남북관계 발전에 관한 법률」 - ‘남북관계발전위원회’, 통일부 장관, 관계중앙행정기관의 차관급 공무원, 전문지식 및 경험이 풍부한 자로 구성원 제한(제14조)
정부지침	<ul style="list-style-type: none"> 「자치단체 남북교류협력사업 추진 지원지침」 - 적법한 절차에 따라 사업 단계에서부터 통일부와 협의하여 추진(세부 지원계획) 「인도적 대북지원사업 및 협력사업 처리에 관한 규정」 - ‘대북지원사업자’를 남한주민(법인단체)과 안정적 관계를 유지할 수 있다고 인정되는 자와 대북지원사업을 위하여 반출할 물품의 사용에 대한 투명성을 확보할 수 있는 자로 제한(제2조)

자료: 정대진·정일영(2018) 법·제도 참고로 저자 재정리

유엔 안보리 대북제재위원회로부터 ‘면제’ 승인을 받는 구체적인 방법을 알아보기 전에 명확히 해야 할 부분은 현재 남북교류협력과 관련된 각종 법·제도 제약이다. 현행 법·제도에 따르면 지자체를 독자적인 사업 추진 주체로 보기 힘들다. 우선 2003년에 제정된 「자치단체 남북교류협력사업 추진 지원지침」에 의해 지자체는 사업 초기단계에서부터 통일부와 협의하여 추진하도록 규정하고 있다. 이는 지자체의 경험 부족에 대한 판단과 함께 「남북교류협력에 관한 법률」 제17조가 규정한 바와 같이 협력 과정에서 발생할 수 있는 분쟁을 미연에 방지하기 위한 조치라고 할 수 있다. 하지만 2009년 제12차 「남북교류협력에 관한 법률」 개정 과정에서 제12조 교역당사자 부분이 삭제되면서 지자체가 교역당사자라는 명확한 규정이 빠진다. 제2조에서 “협력사업”이란 남한과 북한의 주민(법인·단체를 포함한다)이라는 문구가 포함되어 있고, 「지방자치법」 제3조에서 지자체를 법인으로 규정하고는 있지만, 법리적 해석 논란만 일으키고 있을 뿐 실질적으로 인정을 받지 못

하고 있다. 이는 남북관계 발전 문제를 협의 및 심의하는 대상 부분에서도 확인을 할 수 있다.

「남북교류협력에 관한 법률」 제4조에 의하면 현재 남북교류협력에 관한 정책을 협의·조정하고, 중요 사항을 심의 및 의결하기 위해 ‘남북교류협력 추진협의회’를 구성 및 운영하고 있다. 이 협의회는 위원장을 포함 18명 이내의 위원으로 구성되어 있는데, 민간전문가가 포함된 것에 반해 지자체는 배제되어 있다. 현재의 법체계에서 지자체가 남북교류협력에 관한 협의, 심의 및 조정 참여자에서 배제되어 있는 것은 「남북관계 발전에 관한 법률」에서도 확인할 수 있다. 이 법률에서도 남북관계 발전을 위한 주요사항 심의 등을 위해 ‘남북관계발전위원회’를 설치하는 조항이 포함되어 있는데, 통일부장관을 위원장으로 하고 있고, 위원 같은 경우도 대통령령이 정하는 관계중앙행정기관의 차관급 공무원과 남북관계에 대한 전문지식과 경험이 풍부한 자로 한정시키고 있다. 이처럼 현재의 법·제도 하에서 지자체는 독자적으로 남북교류협력 사업을 추진하기 어렵다. 지자체를 남북교류협력 사업의 주체로 명확히 포함하는 법률 일부 개정이 이루어진다고 해도, 중앙정부(통일부)와의 협의(실질적으로 ‘승인’) 과정은 필요하다.⁹⁾

남북교류협력에 있어 지자체의 제한된 역할과 권한은 유엔 안보리 대북제재 ‘면제’ 승인을 받는 과정에서도 직접적인 영향을 끼친다. 이 역시 사전에 중앙정부와의 협의 및 승인이 필요하며, 사업 규모와 성질에 따라 실질적으로 지자체가 직접 나서서 면제 승인을 받는 것 역시 매우 힘들다. 간과할 수 없는 사실은 설사 가능하다고 하더라도, 외교 분야의 전문 인력이 없는 지자체 입장에서는 중앙정부 혹은 협의를 통한 국제기구나 민간단체를 통하는 것이 더욱 현실적이라 할 수 있다.

⁹⁾ 관련 언론보도에 의하면, 2018년 9월 기준 국회에 제출된 「남북교류협력에 관한 법률」 개정안은 총 16건으로, 지자체를 사업 주체로 포함하는 내용의 개정안 역시 포함되어 있다.

[표 4-13] 대북 인도적 지원을 위한 면제 취득 지침

문서	이행지원정보 7호: 대북 인도적 지원을 위한 면제 취득 지침
예외 요청 형식	<ul style="list-style-type: none"> • 구성요소 <ul style="list-style-type: none"> - 북한에 대한 인도적 지원은 북한 주민의 이익을 위한 것 - 수혜자 선발을 위해 채택된 기준과 북한의 수령인에 대한 설명 - 면제 요청 사유 - 향후 6개월 내에 북한에 제공될 물품 및 서비스가 어떤 목적과 누구에게 제공되는지에 대한 수량과 관련 규격을 포함한 상세한 설명 - 향후 6개월 내로 북한으로의 제안된 운송 계획 일자 - 선적을 위한 입출항 항구를 포함해 계획된 운송 경로와 방법 - 신청서 제출 시점에 확인된 운송 관련 모든 당사자 - 운송에 관련된 금융거래 - 수량과 계획된 일자를 포함한 모든 계획된 운송 물품과 서비스의 목록을 담은 부속서 - 북한 지원은 당초 의도된 목적을 위해 사용되어야 하며, 금지된 목적으로 전용되지 않도록 보장하는 조치 • 기타내용 <ul style="list-style-type: none"> - 예외를 승인 받은 회원국과 국제 및 비정부 기구는 최대한 계획된 모든 선적을 6개월마다 한 척의 선박으로 통합하도록 강하게 권고 - 위원회로부터 예외 승인을 받은 당사자가 불가피하고 정당한 이유로 계획된 북한으로의 운송 물품(정확한 수량과 규격 등) 그리고/혹은 운송과 관련된 당사자의 변경이 필요한 경우, 추가 권유장(follow-up letter)을 통해 검토가 필요한 모든 변경 사항을 즉시 위원회에 통보하여야 함
제한	<ul style="list-style-type: none"> • 예외를 획득한 국제 및 비정부기구와 그들의 제안된 운송이 관련 회원국의 국내 규정과 자격 요구사항(licensing requirement)으로부터도 예외를 인정받게 되는 것은 아님 • 모든 국제 및 비정부기구는 제안된 운송과 관련 당사자의 모든 부분에서 관련 회원국의 관련 규제와 자격 요구사항을 완전히 준수해야 함
국제/비정부기구 면제요청	<ul style="list-style-type: none"> • 세 가지 경로 <ul style="list-style-type: none"> - 회원국 - 유엔: 북한 주재 유엔 코디네이터 사무소 - 위원회 서기(Committee Secretary) <ul style="list-style-type: none"> : 과거 북한 또는 다른 나라에 원조를 제공한 실적이 있거나 관련 회원국에 의해 국가적으로 인정받은 국제 및 비정부 기구일 경우 : 북한에 제공될 원조가 인도적 목적과 북한 주민에 이익이 되는 경우 : 예외 요청이 상기의 요구를 담고 있어야 함 • 기존 경로 유효 <ul style="list-style-type: none"> : 유엔기구 단체, 국제적십자사(the ICRC), 국제적십자연맹(the IFRC), 국제올림픽위원회(the IOC)

자료: Implementation Assistance Notice No.7 (2018)

이러한 상황에서 서울시가 취할 수 있는 현실적인 방안은 2018년 8월 6일 유엔 안보리 대북제재위원회에서 공포한 ‘대북 인도적 지원을 위한 면제 취득 지침’(Guidelines for Obtaining Exemptions to Deliver Humanitarian Assistance to the Democratic People’s Republic of Korea, 이하 ‘면제 취득 지침’)에 따라 사전에 통일부 등 중앙 관련 부처와 협의하고, 유엔 안보리 대북제재위원회의 면제 승인을 받을 수 있도록 남북교류협력 사업을 준비하는 것이다. 그리고 앞서 설명한 바와 같이 문화·체육 분야 사업만을 추진할 것이 아니라, 큰 틀에서 인도주의 사업에 해당하는 서울시 3대 분야 우선과제와 연계해서 준비해야 할 것이다.

‘면제 취득 지침’ 내용과 관련하여 주목할 점은 면제 요청 사유에서 수령인, 운송(계획일자, 경로와 방법, 관련 모든 당사자, 금융거래, 물품과 서비스 목록), 그리고 다른 목적으로 사용되는 것을 방지하는 보장 조치까지 매우 구체적인 자료를 요한다는 것이다. 이를 위해서는 서울시 자체적인 준비도 필요하지만 북측의 협조가 필요하다. 북측의 협조가 없는 한 ‘수량과 관련 규격’, ‘운송 계획 일자’, ‘운송 경로와 방법’, ‘운송 관련 모든 당사자’ 등의 정보를 획득할 수 없다. 또한 금지된 목적으로 전용되지 않도록 보장할 수도 없다.

이런 측면에서 서울시는 국제기구 혹은 대북 민간단체와의 협력을 통한 사업 추진이 아니라면, 북측 협력 파트너를 만들어야 하고 원활한 사업 추진을 위해 신뢰관계를 우선적으로 구축하여야 한다. 결론적으로 다음의 세 가지를 동시에 추진하여야 한다. ①면제 취득 지침에 따라 사업 준비, 특히 앞서 강조한 상세한 물품 목록 리스트 작성, ②북측 협력 파트너와 신뢰관계 구축, ③중앙정부와의 협의를 통해 유엔안보리 면제 신청 등이다.

참고문헌

- 극동문제연구소, 2016, “2016년 북한의 핵·미사일 관련 주요 조치”, 「북핵·미사일 리포트」, No.2016-27.
- 김기한, 2009, “벤쿠버 발 스포츠 한류열풍과 미디어 효과”, 「스포츠과학」, 111권.
- 김병문, 2014, “스포츠 외교와 평창동계올림픽”, 「스포츠엔터테인먼트와 법 (JSEL)」, 제17권 1호.
- 김슬기, 2016, “국제사회의 대북 제재”, 「KDI 북한경제리뷰」, 2016년 2월호.
- 남북교류협력지원협회, 2018, 「대북제재 참고 자료집 4.0」, 2018.3.
- 문경연, 2018, “대북 제재와 인도적 지원”, 2018 북한연구학회 추계학술회의 - 비핵평화 프로세스와 남북협력의 방향, 2018.10.12.
- 서울시, 「서울시 도시외교 기본계획」, 2017.3.
- 서울시, 「서울-평양 포괄적 도시협력방안」, 2017.7.
- 설규상, 2013, “긴장완화 도구로서 스포츠의 효과성과 한계: 대미 스포츠 외교 사례를 통해 본 북-미관계 변화 전망”, 「사회과학논집」, 제44집 2호.
- 심재권, 2018, 「북핵 제재 면제 벌써 15건, 171차례 북한으로 반출, 인도적 지원 위한 제재 면제는 단 한건도 없어」, 2018년 국정감사 통일부 보도자료.
- 양현모 외, 2007, 「한반도 평화·번영을 위한 로컬 거버넌스 활성화 방안 - 지방자치단체 남북교류를 중심으로」, 서울: 통일연구원.
- 윤여경, 2008, “스포츠 외교의 정책적 기능에 관한 연구: 남북 스포츠 교류를 중심으로”, 「고려대학교 행정대학원 석사학위논문」.
- 이민규, 2018, “서울-평양 남북교류협력 방안”, 민선 7기 서울시 정책제안 공개토론회, 2018.7.19.
- 이혜정, 2016, “북핵 논의 27년과 5차 핵실험”, 「경제주평」, 16-39호.
- 임상순, 2018, “유엔 안보리 대북제재와 김정은 정권의 대응전략 - 유엔문서와 로동신문 분석을 중심으로”, 「북한연구학회보」, 제22권 1호.
- 임소정, 2018, “국제사회의 대북제재 현황과 전망”, 「KIEP 기초자료」, 2018년 18-01.
- 정기웅, 2009, “스포츠와 공공외교 수렴 가능성의 모색: 한국의 경우를 중심으로”, 「동서연구」, 제21권 2호.
- 정대진·정일영, 2018, “지방정부 남북교류협력 활성화를 위한 법제도 개선연구”, 「통일연구」, 제22권 1호.

최대석 외, 2009, 「지방자치단체 대북교류 10년 백서」, 이화여자대학교 통일학연구원 통일부(용역보고서).

The United Nations in DPRK, 2016, “Strategic Framework for Cooperation between the United Nations and the Democratic People’s Republic of Korea 2017-2021”.

1718 Sanctions Committee(DPRK), 2018, “Implementation Assistance Notice No. 7: Guidelines for Obtaining Exemptions to Deliver Humanitarian Assistance to the Democratic People’s Republic of Korea”.

<http://www.khan.co.kr/>(경향신문)

<http://www.seoul.co.kr/>(서울신문)

<http://www.segye.com/main>(세계일보)

<http://www.fnnews.com/bigissue>(파이낸셜뉴스)

<http://www.chosun.com/>(조선일보)

<https://joongang.joins.com/>(중앙일보)

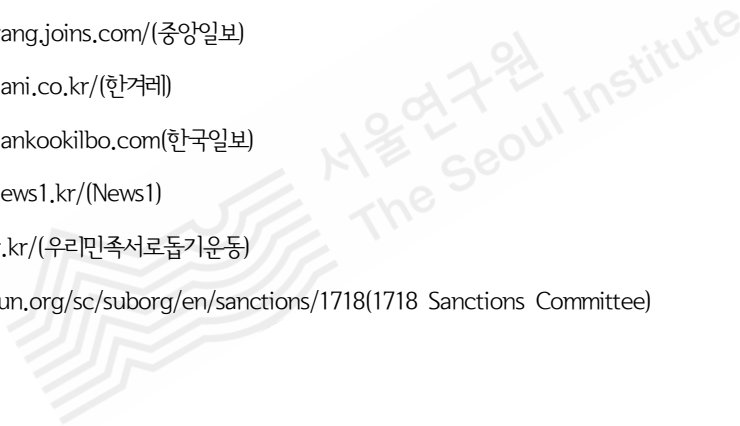
<http://www.hani.co.kr/>(한겨레)

<http://www.hankookilbo.com>(한국일보)

<http://www.news1.kr/>(News1)

<http://ksm.or.kr/>(우리민족서로돕기운동)

<https://www.un.org/sc/suborg/en/sanctions/1718>(1718 Sanctions Committee)



부록

[부록 표 1] 유엔 안보리 대북제재 대상 목록 - 개인

날짜	제재안	이름	소속 및 직책
09.07.16	1718호 8(d), 8(e)	윤호진 (Yun Ho-jin) (Yun Ho-chin)	남천강무역회사 간부
		리제선 (Ri Je-son) (Ri Che-son)	원자력총국 국장
		황석화 (Hwang Sok-hwa)	원자력총국 간부
		리홍섭 (Ri Hong-sop)	前 영변원자력연구센터 소장
		한유로 (Han Yu-ro)	조선용약산총무역회사 간부
13.01.22	1718호 8(d), 8(e)	백창호 (Paek Chang-Ho)	조선우주공간기술위원회 위성통제센터 소장
		장명진 (Chang Myong-Chin)	서해위성발사장 총책임자 2012.4.13, 12.12 발사 당시 발사센터 책임자
		라경수 (Ra Kyong-Su)	단천상업은행 관리
		김광일 (Kim Kwang-Il)	단천상업은행 관리 /단천상업은행 및 조선광업무역회사 거래 조력
13.03.07	1718호 8(d), 8(e)	연정남 (Yo'n Cho'ng Nam)	조선광업개발무역회사 대표
		고철재 (Ko Ch'o'l-Chae)	조선광업개발무역회사 부대표
		문정철 (Mun Cho'ng-Ch'o'il)	단천상업은행 관리

날짜	제재안	이름	소속 및 직책
16.03.02	1718호 8(d), 8(e)	최춘식 (Choe Chun-Sik)	제2자연과학원장
		최송일 (Choe Song Il)	베트남의 북한 단천은행 대표
		현광일 (Hyon Kwang Il)	국가우주개발국 국장
		장범수 (Jang Bom Su) (Jang Hyon U)	시리아 북한 단천은행 대표
		장용선 (Jang Yong Son)	이란의 조선광업개발무역회사 대표
		전명국 (Jon Myong Guk) (Jon Yong Sang)	시리아 북한 단천은행 대표
		강문길 (Kang Mun Kil)	남청강의 대표
		강룡 (Kang Ryong)	시리아 조선광업개발무역회사
		김정종 (Kim Jung Jong)	베트남 북한 단천은행 대표
		김규 (Kim Kyu)	시리아 조선광업개발무역회사 대표
		김동명 (Kim Tong My'ong)	단천은행 사장
		김용철 (Kim Yong Chol)	이란 조선광업개발무역회사 대표
		고태훈 (Ko Tae Hun)	단천은행 대표
		리만곤 (Ri Man Gon)	군수공업부 장관
		류진 (Ryu Jin)	시리아 조선광업개발무역회사 대표
유철유 (Yu Chol U)	국가우주개발부 국장		

날짜	제재안	이름	소속 및 직책
16.11.30	1718호 8(d), 8(e)	박춘일 (Pak Chun Il)	북한 주이집트 대사
		김송철 (Kim Song Chol)	조선광업개발무역회사 주수단 사무관
		손종혁 (Son Jong Hyok)	조선광업개발무역회사 주수단 사무관
		김세곤 (Kim Se Gon)	원자력공업성 관계자
		리원호 (Ri Won Ho)	주시리아 국가안전보위부 사무관
		조용철 (Jo Yong Chol)	주시리아 국가안전보위부 사무관
		김철삼 (Kim Chol Sam)	대동신용은행 대표
		김석철 (Kim Sok Chol)	전 미얀마 북한 대사/ 조선광업개발무역회사 조정자
		장창하 (Chang Chang Ha)	제2 자연과학원 원장
		조춘룡 (Cho Chun Ryong)	제2 경제위원회 의장
17.06.02	1718호 8(d), 8(e)	손문산 (Son Mun San)	원자력총국 대외사업국장
		조일우 (Cho Il U) (Cho Il Woo)	정찰총국 5국장
		조연준 (Cho Yon Chun) (Jo Yon Jun)	노동당 조직지도부 부부장
		최휘 (Choe Hwi)	노동당 선전선동부 제1부부장
		조용원 (Jo Yong-Won) (Cho Yongwon)	노동당 조직지도부 부부장
김철남 (Kim Chol Nam)	조선금산무역 사장		

날짜	제재안	이름	소속 및 직책
17.06.02	1718호 8(d), 8(e)	김경옥 (Kim Kyong Ok)	노동당 조직지도부 부부장
		김동호 (Kim Tong-Ho)	단천상업은행 베트남 대표
		민병철 (Min Byong Chol) (Min Pyo'ng-ch'o'l) (Min Byong-chol) (Min Byong Chun)	노동당 조직지도부 관료
		백세봉 (Paek Se Bong)	前 제2경제위원회 위원장 前 국방위원회 위원 前 군수공업부 부부장
		박한세 (Pak Han Se) (Kang Myong Chol)	제2경제위원회 부위원장
		박도춘 (Pak To Chun) (Pak Do Chun)	前 군수담당비서, 국무위 위원, 노동당 정치국 위원/ 핵미사일 고문
		리재일 (Ri Jae Il) (Ri, Chae-II)	노동당 선전선동부 부부장
		리수영 (Ri Su Yong)	조선연봉총회사 관리
		리용무 (Ri Yong Mu)	국무위 부위원장
17.08.05	1718호 8(d), 8(e)	최춘영 (Choe Chun Yong) (Ch'oe Ch'un-yo'ng)	일심국제은행 대표
		한장수 (Han Jang Su) (Chang-Su Han)	조선무역은행 수석대표
		장송철 (Jang Song Chol)	조선광업개발무역회사 해외대표
		장성남 (Jang Sung Nam)	조선단군무역회사 해외지사 수석대표

날짜	제재안	이름	소속 및 직책
17.08.05	1718호 8(d), 8(e)	조철송 (Jo Chol Song)	조선광선은행 부장
		강철수 (Kang Chol Su)	조선연봉총회사 사무관
		김문철 (Kim Mun Chol) (Kim MUN-ch'o'l)	조선통일발전은행 대표
		김남웅 (Kim Nam Ung)	일심국제은행 대표
		박일규 (Pak Il Kyu) (Pak Il-Gyu)	조선연봉총회사 사무관
17.09.11	1718호 8(d), 8(e)	박용식 (Pak Yong Sik)	북한 노동당 중앙군사위원회
17.12.22	1718호 8(d), 8(e)	최석민 (Ch'oe So'k Min)	해외 조선무역은행 대표
		주혁 (Chu Hyo'k) (Ju Hyok)	해외 조선무역은행 대표
		김종식 (Kim Jong Sik) (Kim Cho'ng-sik)	노동당 군수품 산업부 사무관(deputy director)
		김경일 (Kim Kyong Il) (Kim Kyo'ng-il)	리비아 조선무역은행 부지부장
		김동철 (Kim Tong Chol) (Kim Tong-cho'o'l)	해외 조선무역은행 대표
		고철만 (Ko Chol Man) (Ko Ch'o'l-man)	해외 조선무역은행 대표
		구자형 (Ku Ja Hyong) (Ku Cha-hyo'ng)	리비아 조선무역은행 지부장

날짜	제재안	이름	소속 및 직책
17.12.22	1718호 8(d), 8(e)	문경환 (Mun Kyong Hwan) (Mun Kyo'ng-hwan)	해외 동방은행 대표
		배원욱 (Pae Won Uk) (Pae Wo'n-uk)	해외 대성은행 대표
		박봉남 (Pak Bong nam) (Lui Wai Ming) (Pak Pong Nam) (Pak Pong-nam)	해외 일심국제은행 대표
		박문일 (Pak Mun Il) (Pak Mun-il)	해외 대성은행 사무관
		리천환 (Ri Chun Hwan) (Ri Ch'un-hwan)	해외 조선무역은행 대표
		리천송 (Ri Chun Song) (Ri Ch'un-so'ng)	해외 조선무역은행 대표
		리평철 (Ri Pyong Chul) (Ri Pyo'ng-ch'o'l)	북한 노동당 정치보위부 대체 요원 군수품 산업부 제1 부이사
		리송혁 (Ri Song Hyok) (Li Cheng He)	고려은행 및 고려신용 개발은행 해외 대표
		리은송 (Ri Eun Song) (Ri Un Song)	해외 조선 통일발전 은행
18.03.30	1718호 8(d), 8(e)	창융위안 (張永源) (Tsang Yung Yuan)	중국(대만) 국적 기업인

자료: 1718 Sanctions Committee, the United Nations 홈페이지 내용을 기반으로 저자 재정리

[부록 표 2] 유엔 안보리 대북제재 대상 목록 - 단체

날짜	제재안	단체명	별칭	지정 근거
09.04.24	1718호 8(d)	조선광업개발무역회사 (Korea Mining Development Trading Corporation)	- 조선창광신용회사 (Changgwang Sinyong Corporation) - 대외기술총회사 (External Technology General Corporation) - DPRK Mining Development Trading Corporation - KOMID	- 주요 무기 거래 단체 - 탄도미사일 및 재래식 무기 관련 품목과 장비 주요 수출업체
		조선연봉총회사 (Korea Ryonbong General Corporation)	- 조선연봉총회사 (Korea Yonbong General Corporation) - 룡악산무역총회사 (Lyongaksan General Trading Corporation)	- 방위산업을 위한 구매활동 - 군수 관련 판매 지원
		단천상업은행 (Tanchon Commercial Bank)	- 창광신용은행 (CHANGGWANG CREDIT BANK) - 조선창광신용은행 (KOREA CHANGGWANG CREDIT BANK)	- 재래식 무기, 탄도미사일 등의 조립과 생산을 위한 주 금융단체
09.07.16	1718호 8(d)	남천강무역회사 (Namchongang Trading Corporation)	- NCG - 남천강무역 (NAMCHONGANG TRADING) (NOMCHONGANG TRADING CO.) (NAM CHONG GANG TRADING CORPORATION) - 남천강회사(NAM CHONGANG CORPORATION) - 남흥무역회사(Namhung Trading Corporation) - 조선대령강무역회사 (Korea Daeryonggang Trading Corporation) (Korea Tearyonggang Trading Corporation)	- 원자력총국 산하단체 - 핵 관련 장비 조달

날짜	제재안	단체명	별칭	지정 근거
09.07.16	1718호 8(d)	홍콩전자 (Hong Kong Electronics)	- HONG KONG ELECTRONICS KISH CO.	- KOMID 및 단청상업은행을 대리해 핵확산 관련 자금 운용지원(이란)
		조선혁신무역회사 (Korea Hyoksin Trading Corporation)	- 조선혁신수출입회사 (KOREA HYOKSIN EXPORT AND IMPORT CORPORATION)	- 조선연봉총회사 자회사 - WMD 개발 관여
		원자력총국 (General Bureau of Atomic Energy)	- General Department of Atomic Energy (GDAE)	- 핵 프로그램 주관 부서
		조선단군무역회사 (Korean Tangun Trading Corporation)	-	- 제2과학위원회 산하 - 방위 연구와 개발 프로그램의 물자와 기술 조달
12.05.02	1718호 8(d)	압록강개발은행회사 (Amroggang Development Banking Corporation)	- 압록강개발은행 (AMROGGANG Development Bank) (Amnokkang Development Bank)	- 단청상업은행과 연계
		청송연합회사 (Green Pine Associated Corporation)	- 청송연합무역회사 (CHO'NGSONG UNITED TRADING COMPANY) - 청송연합 (CHONGSONG YONHAP) (CH'O'NGSONG YO'NHAP) - 조선자원개발투자회사 (CHOSUN CHAWO'N KAEBAL T'UJA HOESA) - 진달래(JINDALLAE) - 금해룡회사 (KU'MHAERYONG COMPANY LTD.) - 조선자원개발투자회사 (NATURAL RESOURCES DEVELOPMENT AND INVESTMENT CORPORATION) - 생필연합 (SAEINGP'IL COMPANY) (Saeng Pil Trading Corporation)	- 조선광업개발무역회사 활동 대신 - 무기 생산 및 수출

날짜	제재안	단체명	별칭	지정 근거
12.05.02	1718호 8(d)	조선흥진무역회사 (Korea Heungjin Trading Company)	- 흥진무역회사 (Hunjin TRADING Co.) - 조선흥진무역 (Korea Henjin Trading Co.) (Korea Hengjin Trading Company)	- 조선광업개발무역회사의 무역활동을 위해 운영
13.01.22	1718호 8(d)	조선우주공간 기술위원회 (Korean Committee for Space TechoLOGY)	- DPRK Committee for Space Technology - Department of Space Technology of the DPRK - Committee for Space Technology - KCST	- 2012.04.13, 12.12 발사 지휘
		동방은행 (Bank of East Land)	- Dongbang BANK - TONGBANG U'NHAENG - TONGBANG BANK	- 청송연합의 무기 관련 거래 조력 및 기타 자원 제공
		조선금룡무역회사 (Korea Kumryong Trading Corporation)	-	- 조선광업개발무역회사가 조달 활동을 위해 사용하는 별칭
		토성기술무역회사 (Tosong Technology Trading Corporation)	-	- 조선광업개발무역회사 자회사
		Leader (Hong Kong) International	- Leader International Trading Limited - Leader (Hong Kong) International Trading Limited	- 조선광업개발무역회사 대신 운송 조력

날짜	제재안	단체명	별칭	지정 근거
13.01.22	1718호 8(d)	조선연하기계합영회사 (Korea Ryonha Machinery Joint Venture Corporation)	<ul style="list-style-type: none"> - Chosun Yunha Machinery Joint Operation Company - Korea Ryonha Machinery J/V Corporation - Ryonha Machinery Joint Venture Corporation - Ryonha Machinery Corporation - Ryonhwa Machinery Joint Venture Corporation - Ryonhwa Machinery JV - 연하기계 (Ryonha Machinery) (Ryonha Machine Tool) (Ryonha Machine Tool Corporation) (Ryonha Machinery Corp.) - Huichon Ryonha Machinery General Plant - 운산(Unsan) - 운산공구공장(Unsan Solid Tools) - 밀림기술회사(Millim Technology Company) - 朝鮮聯合機械貿易會社 	- 조선연봉총회사 자회사
13.03.07	1718호 8(d)	제2자연과학원 (Second Academy of Natural Sciences)	<ul style="list-style-type: none"> - 2ND ACADEMY OF NATURAL SCIENCES - CHE 2 CHAYON KWAHAKWON - 자연과학원 (ACADEMY OF NATURAL SCIENCES) (CHAYON KWAHAK-WON) - NATIONAL DEFENSE ACADEMY - 국방과학원 (KUKPANG KWAHAKWON) - 제2자연과학연구소 (SECOND ACADEMY OF NATURAL SCIENCES RESEARCH INSTITUTE) - SANSRI 	- 미사일과 핵무기를 포함한 선진 무기체계 연구 및 개발

날짜	제재안	단체명	별칭	지정 근거
13.03.07	1718호 8(d)	조선종합설비 수출입회사 (Korea Complex Equipment Import Corporation)	-	- 조선연봉총회사의 자회사
14.07.28	1718호 8(d)	원양해운관리회사 {Ocean Maritime Management Company, Limited(OMM)}	-	- 청천강 선박의 운영사 - 북한의 은닉 무기와 관련 화물 수송에 핵심적인 역할 수행
16.03.02	1718호 8(d)	국방과학원 (Academy of National Defense Science)	-	- 탄도미사일과 핵무기 개발 진행과 관련
		청천강해운 (Chongchongang Shipping Company)	- Chong Chon Gang Shipping Co. Ltd.	- 2013년 7월 재래식 무기의 불법 선적물을 직접 북한으로 수입 시도
		대동신용은행 (Daedong Credit Bank)	- DCB - Taedong Credit Bank	- 조선광업개발무역회사와 단천은행 대표에 금융 서비스 제공
		혜성무역회사 (Hesong Trading Company)	-	- 조선광업개발무역회사 자회사
		조선광선은행 (Korea Kwangson Banking Corporation)	- KKBC	- 단천상업은행과 조선연봉총무역회사의 자회사인 조선혁신무역회사 지원을 위한 금융서비스 제공
		조선광성무역회사 (Korea Kwangsong Trading Corporation)	-	- 조선연봉총무역회사 자회사
		원자력공업성 (Ministry of Atomic Energy Industry)	- MAEI	- 핵무기 프로그램의 일반적인 운영 담당
군수공업부 (Munitions Industry Department)	- Military Supplies Industry Department - MID	- 탄도 미사일 개발 총괄 - 무기 생산 및 연구 개발 프로그램 감독		

날짜	제재안	단체명	별칭	지정 근거
16.03.02	1718호 8(d)	국가우주개발국 (National Aerospace Development Administration)	- NADA	- 위성발사와 운반용 로켓을 포함해 우주과학 및 기술 개발에 참여
		39호실 (Office 39)	- Office #39 - Office No. 39 - Bureau 39 - Central Committee Bureau 39 - Third Floor - Division 39	- 북한 정부 단체
		정찰총국 (Reconnaissance General Bureau)	- Chongch'al Ch'ongguk - KPA Unit 586 - RGB	- 재래식 무기 거래 - 청송연합 통제
		제2경제위원회 (Second Economic Committee)	-	- 탄도 미사일 총괄 - 조선광업개발무역회사 활동 지시
16.11.30	1718호 8(d)	조선통일발전은행 (Korea United Development Bank)	-	- 북한경제의 금융 서비스 산업 운영
		일심국제은행 (Ilsim International Bank)	-	- 북한군 소속은행으로 조선광선은행과 밀접
		조선대성은행 (Korea Daesong Bank)	- Choson Taesong Unhaeng - Taesong Bank	- 39호실 소유 및 관리
		신광경제무역총회사 (Singwang Economics and Trading General Corporation)	-	- 석탄무역회사 - 핵과 탄도미사일 프로그램에 필요한 자금 제공
		조선대외기술무역센터 (Korea Foreign Technical Trade Center)	-	- 석탄무역회사 - 핵과 탄도미사일 프로그램에 필요한 자금 제공
조선부강무역회사 (Korea Pugang Trading Corporation)	-	- 북한 방위산업 인수 및 군수 관련 판매지원을 전문으로 하는 국방 복합체인 조선연봉총회사 소유		

날짜	제재안	단체명	별칭	지정 근거
16.11.30	1718호 8(d)	조선국제화학합영회사 (Korea International Chemical Joint Venture Company)	- Chosun International Chemicals Joint Operation Company - Chosun International Chemicals Joint Operation Company - International Chemical Joint Venture Company	- 조선연봉총회사의 자회사 - 북한 방위산업 인수 및 군수 관련 판매 지원 전문
		대동신용은행금융 (DCB Finance Limited)	-	- 대동신용은행의 유령회사
		조선태성무역회사 (Korea Taesong Trading Company)	-	- 조선광업개발무역회사를 대신하여 시리아와 거래 주관
		조선대성무역총회사 (Korea Daesong General Trading Corporation)	- Daesong Trading - Daesong Trading Company - Korea Daesong Trading Company(Corporation)	- 광물(금) 수출, 금속, 기계, 농산물, 인삼, 보석 및 경공업 제품을 통해 39호실 협력
17.06.02	1718호 8(d)	강봉무역회사 (Kangbong Trading Corporation)	-	- 인민무력성 산하 - 금속, 흑연, 석탄, 소프트웨어의 직·간접적인 판매·공급·이전·구매를 담당 - 관련 수익과 물품은 북한 정부와 노동당의 이익을 위해 사용됨
		조선금산무역회사 (Korea Kumsan Trading Corporation)	-	- 원자력공업성이 직·간접으로 소요, 통제
		고려은행 (Koryo Bank)	-	- 노동당 38호실과 39호실 관련 단체로 금융서비스 산업에 종사
		조선인민군전략군 (Strategic Rocket Force of the Korean People's Army)	- 전략로켓군 (Strategic Rocket Force) (Strategic Rocket Force Command of KPA) - 전략군 (Strategic Force) (Strategic Forces)	- 모든 북한 탄도미사일 프로그램 관장, 특히 스커드와 노동미사일 발사 담당

날짜	제재안	단체명	별칭	지정 근거
17.08.05	1718호 8(d)	조선무역은행 (Foreign Trade Bank)	-	- 국유은행으로 조선광선은행에 핵심 재정 지원
		조선민족보험총회사 (Korean National Insurance Company)	- Korea Foreign Insurance Company	- 39호실과 연계된 금융, 보험 회사
		고려신용개발은행 (Koryo Credit Development Bank)	- 대성신용개발은행 (Daesong Credit Development Bank) - 고려글로벌신용은행 (Koryo Global Credit Bank) (Koryo Global Trust Bank)	- 북한 경제에서 금융 서비스업 운영
		만수대 해외개발회사그룹 (Mansudae Overseas Project Group of Companies)	- 만수대창작사 (Mansudae Art Studio)	- 동상 및 유적을 포함한 건설 관련 활동을 위해 다른 국가로 북한 주민을 파견하는 것에 관여, 장여 또는 책임지고 있음
17.09.11	1718호 8(d)	북한 노동당 중앙군사위원회 (Central Military Commission of the Workers' Party of Korea)	-	- 북한군 정책, 명령, 통제 담당 - 국방위원회와 협조하여 국방 산업을 이끌고 있음
		조직지도부 (Organization and Guidance Department)	-	- 북한 노동당의 가장 강력한 부서 - 노동당, 북한군, 행정부서의 핵심인물 임명 등
		선전선동부 (Propaganda and Agitation Department)	-	- 언론통제 - 신문과 방송 검열 등
17.12.22	1718호 8(d)	인민무력성 (Ministry of the People's Armed Force)	-	- 북한인민군의 일반 행정 및 병참 지원을 관리
18.03.30	1718호 8(d)	장안해운기술유한공사 (Chang An Shipping & Technology)	- 長安海連技術有限公司 - CHANG AN SHIPPING AND TECHNOLOGY	- 북한 석탄을 적재한 파나마 국적 화물선 후아푸(HUA FU)호의 소유회사

날짜	제재안	단체명	별칭	지정 근거
18.03.30	1718호 8(d)	천명선박회사 (Chonmyong Shipping CO)	- CHON MYONG SHIPPING COMPANY LIMITED	- 선박 간 유류 환적을 수행한 북한 선박 천명 1호의 소유회사
		제일연유합작회사 (First Oil JV CO LTD)	-	- 선박 간 유류 환적에 관여한 북한 유조선 백마호의 소유회사
		합장강선박회사 (Hapjanggang Shipping CORP)	-	- 선박 간 유류 환적에 관여한 것으로 추정되는 남산 8호 및 합장강 6호의 소유회사
		화신선무 홍콩유한공사 (Huaxin Shipping Hongkong LTD)	- 華信船務(香港)有限公司	- 북한 석탄 불법 거래에 연관된 홍콩 국적 선박 아시아브리지 1호의 선박 및 상업관리 회사
		킹리윈 인터내셔널 (Kingly Won International CO., LTD.)	-	- 중국(대만) 국적 기업인 창용 위안과 함께 북한과 제3국 간의 불법 석유 거래에 관여, 브로커 역을 수행한 회사
		조선아침선박회사 (Korea Achim Shipping CO)	-	- 북한 유조선 유정 2호와 선박 간 유류 환적을 수행한 북한 유조선 천마산호의 등록된 소유회사
		조선안산선박회사 (Korea Ansan Shipping Company)	- KOREA ANSAN SHPG COMPANY	- 선박 간 유류 환적에 관여한 것으로 추정되는 북한 유조선 안산 1호의 소유회사
		조선명덕선박회사 (Korea Myongdok Shipping CO)	-	- 선박 간 유류 환적을 수행한 유평 5호의 소유회사
		조선삼정선박회사 (Korea Samjong Shipping)	-	- 유엔 제재를 위반하고 북한에 정제유를 수입한 것으로 추정되는 유조선 삼정 1호와 삼정 2호의 소유회사
조선삼마선박회사 (Korea Samma Shipping CO.)	-	- 선박 간 유류 환적을 수행하며 문서를 조작해 불법으로 증유를 거래한 북한 유조선 삼마 2호의 소유회사		

날짜	제재안	단체명	별칭	지정 근거
18.03.30	1718호 8(d)	조선유정선박회사 (Korea Yujong Shipping CO LTD)	-	- 선박 간 유류 환적을 수행한 북한 선박 유정 2호의 소유회사
		KOTI CORP	-	- 북한 국적의 금운산 3호에 선박 간 유류 환적을 수행한 파나마 국적 선박 KOTI호의 선박 및 상업관리 회사
		묘향선박회사 (Myohyang Shipping CO)	-	- 선박 간 유류 환적에 관여한 것으로 보이는 북한의 유조선 유선호의 관리회사
		백마선박회사 (Paekma Shipping CO)	- Care of First Oil JV Co Ltd	- 선박 간 유류 환적에 관여한 북한 유조선 백마호의 소유회사
		평천선박해양무역회사 (Phyongchon Shipping & Marine)	- PHYONGCHON SHIPPING AND MARINE	- 선박 간 유류 환적에 관여한 것으로 추정되는 북한 유조선 지성 6호를 비롯한 지성 8호, 우리스타호의 소유회사
		프로-게인 그룹 코퍼레이션 (Pro-Gain Group Corporation)	-	- 불법 석탄 거래에 관여한 창용 위안의 회사
		상하이 동평 해운 (Shanghai Dongfeng Shipping CO LTD)	-	- 유엔 제재를 위반하고 수출용 북한 석탄을 선적한 선박 동평 6호의 소유회사
		선중 국제 해운 (Shen Zhong International Shipping)	- 沈忠國際海運有限公司	- 북한 석탄을 선적한 세인트키츠네비스 국적의 하오판 2호 및 하오판 6호의 선박 및 상업관리 회사
		웨이하이 세계 해운 (Weihai World-Shipping Freight)	-	- 북한 석탄을 선적한 후 예정된 항로를 변경해 말레이시아 클랑항으로 향한 신광하이호의 선박 및 상업관리 회사
역통 에너지 (Yuk Tung Energy PTE LTD)	-	- 선박 간 정제유 환적을 수행한 역통호의 선박 및 상업관리 회사		

자료: 1718 Sanctions Committee, the United Nations 홈페이지 내용을 기반으로 저자 재정리

Abstract

Seoul's Strategies and Measures for Inter-Korean Cultural and Sports Exchange under the UNSC's Sanctions against North Korea

Min-gyu Lee

The purpose of this study is to explore measures that can be taken by the Seoul Metropolitan Government (SMG) to pursue cultural and sports exchange between South Korea and North Korea with the UN Security Council's sanctions still in place. Ten UN Security Council Resolutions were reviewed in depth in addition to a case analysis of the PyeongChang 2018 Olympic Winter Games and the music performance in Pyongyang. To avoid conflict with the Security Council's sanctions against North Korea, the SMG may undertake the following strategies and measures.

The first of three strategies for cultural and sports exchange between the two Koreas is to utilize positive ramifications of sports diplomacy. In order to do this, the SMG will need to come up with sound logic and basis to convince the UN and international community that the exchange will indeed contribute to enhancing peace and stability on the Korean peninsula and in Northeast Asia.

The second strategy is to pursue exchange, not on its own, but as a package deal combined with other projects that could yield practical benefits. The SMG will need to identify priority projects and plans in other areas of exchange between the two Koreas.

The third strategy is to form relationships among multi-lateral cooperations to drive each corresponding project. One of the priorities is to maintain a close relationship with the central government in order to gain support when it comes to the UN Security

Council sanctions and negotiations with the US government.

The following detailed actions can be undertaken in response to each of the Council's sanctions:

First, the key is to prepare a detailed list of items (including properties and materials) for the projects, in response to Council sanctions against supply, sale or transfer of weapons and supplies. It is critical to classify items that can be used for both military and civilian purposes and those prohibited for exportation and importation into North Korea in the process.

Second, the option of using Korean low-cost carrier aircraft may be considered to comply with the Council's resolution on inspection of cargo and sanctions as they relate to ships and airplanes.

Third, the "user pays" principle should be established to comply with the Council's financial sanctions against North Korea. Based on the principle of reciprocity, cost of events held in Seoul are paid by the SMG while the cost of those held in North Korea are borne by North Korea. In addition, inter-Korean cooperation funds may be used pursuant to South Korean law and practice.

Fourth, delegations may comprise of those for whom the restrictions against entry and transit do not apply, after discussing the matter with North Korea in advance, or a request may be made to the UN Security Council Sanctions Committee on North Korea to allow for short-term exemptions.

Fifth, exceptions to the sanctions against North Korea may be utilized. The important thing to note is that these will require an explicit approval of the Committee.

Contents

01 Introduction

- 1_Background and Purpose of the Study
- 2_Main Contents and Research Methods

02 Content: UN Security Council Sanctions

- 1_Developments in Sanctions against North Korea
- 2_Structure and Main Sanctions
- 3_List of Sanctions and Status Timeline

03 PyeongChang 2018 Olympic Winter Games, Music Performance in Pyongyang, Sanctions against North Korea, and South Korean Government Policy

- 1_Controversy over the PyeongChang 2018 Olympic Winter Games and the Breach of Sanctions
- 2_Controversy over the Music Performance in Pyongyang and the Breach of Sanctions
- 3_South Korean Government Policy on the Controversy over the Breach of Sanctions

04 Seoul's Strategies and Policies for Inter-Korean Cultural and Sports Exchange under Sanctions against North Korea

- 1_Plans for Cultural and Sports Exchange between Seoul and Pyongyang

2_Seoul's Strategies under Sanctions against North Korea

3_Seoul's Policies in response to Sanctions against North Korea



서울연 2018-PR-32

유엔 안보리 대북제재하의
서울시 남북 문화·체육
교류 전략과 방안

발행인 _ 서왕진

발행일 _ 2018년 12월 31일

발행처 _ 서울연구원

ISBN 979-11-5700-352-5 93340 8,000원

06756 서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57

본 출판물의 판권은 서울연구원에 속합니다.