
UN 대북제재 면제 가이드라인 및 면제현황 분석

2019. 9



남북교류협력지원협회

South-North Korea Exchanges And Cooperation Support Association

1. 가이드라인 개요

UN안보리 결의안 2397호 제25조에서는 UN의 대북제재가 북한 주민들에게 부정적 인도주의 결과를 초래하거나, 또는 이러한 목적의 경제활동 및 협력, 식량원조 및 인도지원 등을 제한하고자 하는 바가 아님을 강조한다. 또한 UN안보리 대북제재 위원회(이하 1718위원회)에서 필요한 경우 인도적 지원 단체들에 대한 제재조치를 면제할 수 있음을 밝히고 있다.

1718위원회는 2018년 8월 6일 이행안내서 7호(IAN No.7, Implementation Assistance Notice)¹⁾를 발표하면서 이러한 기초를 재차 확인하였다. 또한 인도지원 단체들이 제재면제 승인을 받기 위해서 1718위원회에 면제요청 서한(Letter)을 제출하도록 요구하고 있으며, 서한에 포함되어야 하는 10개 사항들에 대한 가이드라인을 제시했다.(아래 표 참조)

이행안내서 7호에 따른 면제요청 서한 작성 시 포함 사항

구분	요구사항
1	북한 주민들을 위해 제공할 인도적 지원의 성격
2	북한 내 수혜자 및 수혜자 선정 기준
3	위원회의 면제를 요청하는 사유
4	향후 6개월 내 제공될 물품 및 서비스의 목적, 대상, 수량 및 관련 규격을 포함한 세부 내역
5	향후 6개월 내 운송예정일
6	예정 운송경로, 수단 및 출·도착항
7	요청 시점에서 확인 가능한 모든 운송관계자
8	운송 관련 금융거래 내역
9	수량 및 예정운송일자가 기재된 물품 및 서비스 첨부 목록
10	전용방지 대책

또한 가이드라인에서는 국제기구 등 일부 기관을 제외한 단체들에 대해 우선 UN회원국을, 다음으로 주북한 UN상주조정사무소를, 마지막으로 1718위원회를 통해서 면제서한을 제출하도록 권고하고 있으며, 위원회의 면제승인을 받았다 하더라도 개별 국가의 국내규정을 면제할 수는 없다는 책임의 한계를 명확히 하고 있다.

한편, 위원회에서는 제재면제를 승인 받은 후 최장 6개월 이내에 실제 운송이 완료되도록 권고하고 있다.

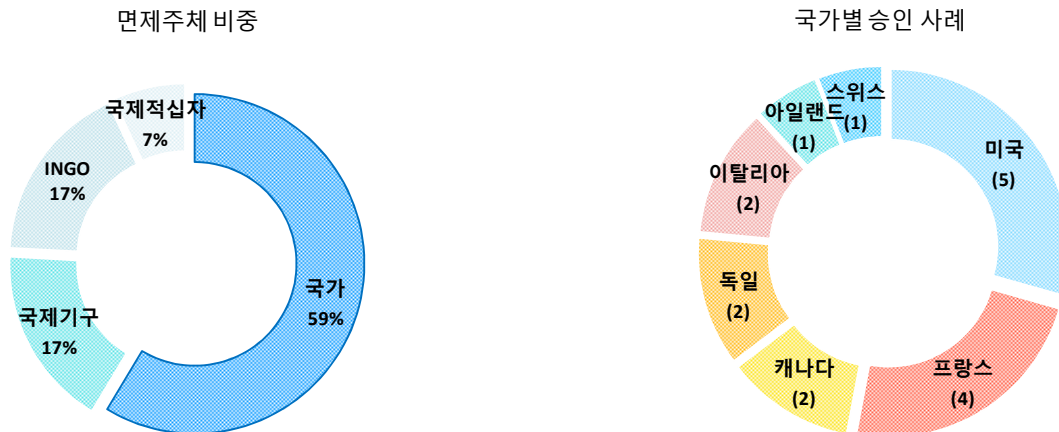
1) 대북인도지원 면제획득을 위한 가이드라인(Guidelines for Obtaining Exemptions to Deliver Humanitarian Assistance to the Democratic People's Republic of Korea)이라고도 함.

제재면제가 승인될 경우에 해당기간 동안 1718위원회는 단체들의 동의하에 관련내용을 웹페이지에 게재하고 있으며, 일반적으로 공개되고 있는 사항은 △승인서한 △면제요청 서한 △관련 물품 내역 등이다. 동 보고서는 가이드라인이 공개된 18년 8월을 기점으로 1년간 공개되어 온 단체들의 면제현황을 정리하여 분석한 내용으로, 해당 시점 이후의 승인내역 및 관련 상세정보는 1718위원회를 통해 확인할 수 있다.2)

2. 주요 분석내용

18년 8월부터 19년 7월 말까지 지난 1년간 제재면제가 승인된 사례는 총 29건으로 단체 수로 보면 약 20여개 단체에 이르고 있다. 이 중 세부 물품 내역을 공개한 경우는 22건(75.9%)이며, 관련 물품 수만 2천여 개 이상으로 추정된다.

① 주요 면제주체

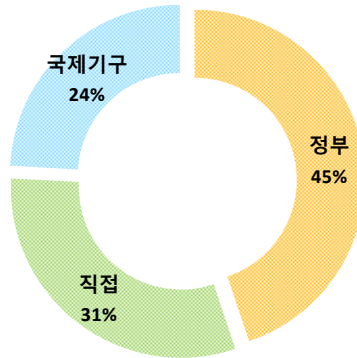


면제승인을 가장 많이 받은 주체는 '국가'였다. 보다 엄밀하게는 각 국을 무대로 지원 활동 중인 NGO 단체들을 의미한다. 지역으로는 미국, 캐나다 등 북미와 프랑스, 독일 등 유럽 국가들이 강세를 보였으며, 이들을 뒤따라 △국제기구 △국제NGO △국제적십자 등에서 면제를 획득했다.

2) 1718위원회 홈페이지 : <https://www.un.org/securitycouncil/sanctions/1718/exemptions-measures/humanitarian-exemption-requests> 참조

② 면제신청 방법

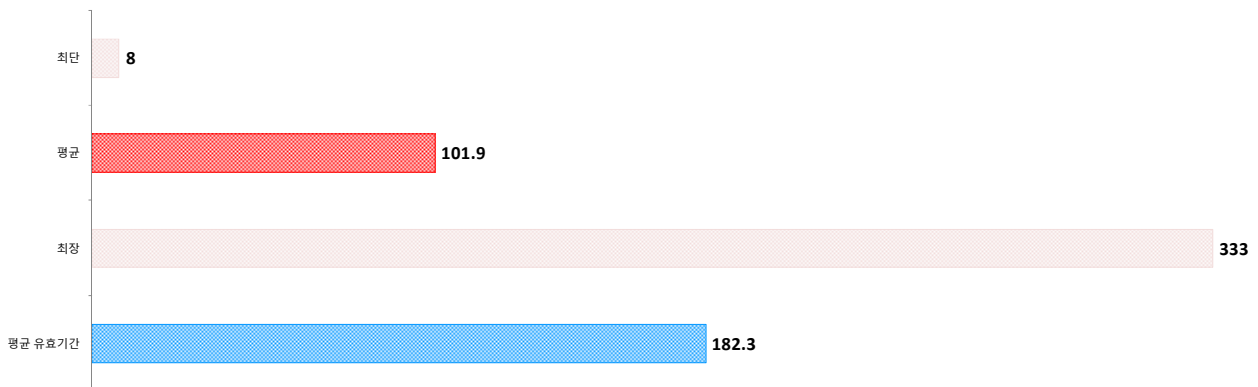
주요 면제 신청방법



일반적으로 NGO 단체들은 소속된 정부를 통해 1718위원회에 공식적인 제재면제를 요청하였다. 그러나 일부 단체들은 정부를 거치지 않고 직접 1718위원회에 면제를 요청·승인받기도 했다. 한편 국제기구는 가이드라인에서 면제신청을 명시적으로 허용하고 있는 바, 실제 신청현황을 통해서도 이를 재확인할 수 있었다.

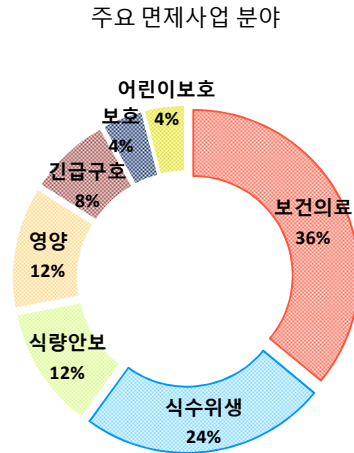
③ 승인까지 소요기간

요청 후 승인까지의 소요기간 및 승인 후 유효기간(단위: 일)



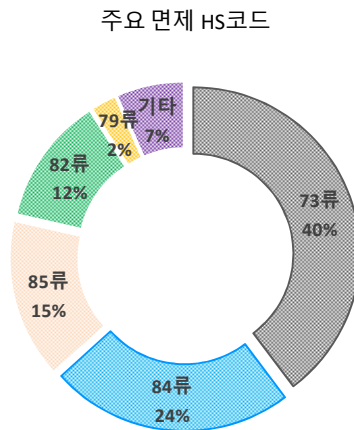
면제요청 서한이 제출된 후 승인될 때 까지는 평균 100일 남짓이 소요된 것으로 확인된다. 그러나 건별 편차는 상당히 큰 편으로, 짧게는 8일에서 길게는 333일이 소요된 사례도 있었다. 반면, 승인의 유효기간은 가이드라인에서 언급한 6개월을 거의 일정하게 준수하고 있는 편이다.

④ 주요 면제사업 분야



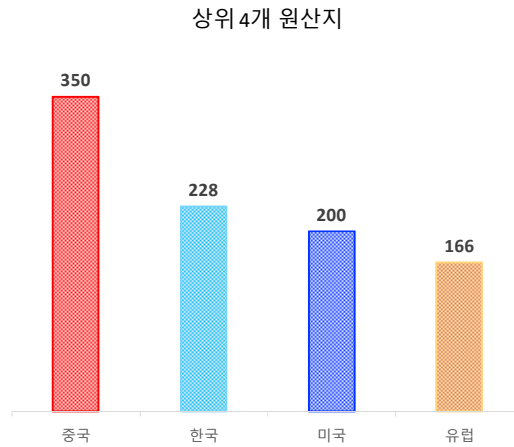
사업 분야를 확인 가능한 사례들을 중심으로 살펴보면, 보건의료 및 식수 위생 분야가 과반이상을 차지하고 있다. 보건의료 분야는 결핵, 말라리아 등 질병퇴치에서부터 모자보건, 장애인 재활지원 등 폭넓은 범위의 사업을 아우르고 있으며, 식수위생 분야는 주로 위생적인 식수공급을 위한 사업들이 주요한 것으로 확인된다.

⑤ 면제 대상 주요 물품



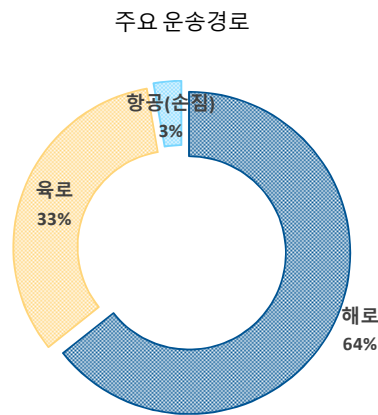
UN안보리 결의안 2397호에서는 특정 HS코드에 해당하는 물품의 반·출입을 금지하고 있다. 그러나 해당 코드에 속할지라도 인도주의적 목적으로 사용될 경우 면제가 허용되고 있으며, 이 중 비교적 다수 확인되는 코드는 73류(철강의 제품), 84류(보일러 등 기계류), 85류(전자기기), 82류(비금속) 등이다.

⑥ 주요 원산지



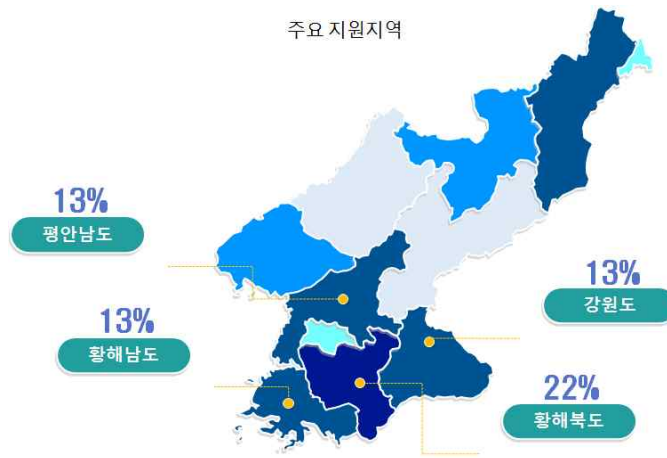
지원물품의 주요 원산지는 중국, 한국 등의 아시아 지역이거나 미국, 유럽 등인 경우가 많았으며, 이는 지원지역인 북한 또는 지원 단체들이 위치한 거점지역과의 거리상 이점이 주요한 요소로 작용하였을 것으로 보인다.

⑦ 선호 운송경로



운송경로는 중국 대륙을 거쳐 남포항으로 향하는 해로를 활용하는 경우가 가장 많았으며, 단동과 신의주 간 육로운송이 그 뒤를 이었다. 지원인력이 휴대할 수 있는 물품들에 대해서는 항공편을 이용하기도 하는 것으로 파악된다.

⑧ 주요 지원지역



면제 사업이 진행되고 있는 대표적인 지원지역은 황해남·북도 평안남도, 강원도 등으로 확인된다. 이러한 지역들은 최근 국제기구 등을 통해 홍수나 산사태, 태풍 등으로 피해를 입은 것으로 보고되는 지역이기도 하다.

3. 결론

1718위원회를 통해 공개되는 UN 제재면제 승인 현황은 신청 시점에 비공개를 요청할 경우 공개되지 않는다. 따라서 공개된 면제승인 현황만을 분석하여 전체적인 제재면제 현황의 파악하는 것은 한계가 있다. 제한된 조건에서 살펴본 UN의 제재면제 승인이 전체에 대한 일반성을 나타낸다고 할 수는 없으나 몇 가지 추이를 관찰 할 수 있었다.

우선, 공개된 제재면제 승인 현황을 살펴본 결과 UN의 제재면제 승인이 인도적 지원의 목적과 부합되는 △보건의료 △식수위생 분야를 중심으로 이루어지고 있다는 것이 확인 가능했다.

한편 면제요청에서 승인에 이르기까지 평균 3개월 정도 소요되는 것에 대비하여, 승인 이후 주어지는 유효기간은 6개월에 그친다는 사실을 감안하면 면제획득을 위해 장기적 관점에서 체계적 계획수립이 필요함을 알 수 있었다.

또한 자연재해 등으로 피해가 발생한 지역에 대한 인도지원 사업 승인 사례가 다수인 걸로 보아, 면제승인에 있어서 지원 사업의 수혜지역과 관련한 타당성, 긴급성, 시의성 등 역시 중요한 고려 요소로서 작용하는 것으로 판단된다. [7]