

서울대 통일평화연구원 · 국토문제연구소 · 인문학연구원 · 개성공업지구지원재단 공동심포지움

대북제재 국면에서 개성공단 재개는 가능한가?

일시: **2017.6.13**(화) 14:00~18:00

장소: 서울대학교 호암교수회관 목련홀

일정 및 내용

- 14:00-14:20 **개회선언 및 환영사**
정근식 (통일평화연구원 원장)
축사
김남식 (개성공업지구지원재단 이사장)
- 14:20-15:50 **제1세션 - 남북 경제협력을 위한 환경진단**
사회 : 조동준 (서울대, 통일평화연구원 부원장)
국제정세의 변화와 남북경제협력
발표 : 임수호 (대외경제정책연구원)
국내정치 및 남북관계 환경과 남북경제협력
발표 : 박영호 (통일강원연구원)
토론 : 김영일 (통일부), 남궁영 (한국외대), 전재성 (서울대)
- 15:50-16:20 **휴식**
- 16:20-18:00 **제2세션 - 개성공단 재개의 주요 쟁점과 과제**
사회 : 이상만 (중앙대, 경영경제대학 명예교수)
개성공단 재개와 법적 문제
발표 : 이효원 (서울대)
개성공단 재개와 정치경제적 문제
발표 : 조봉현 (IBK경제연구소)
토론 : 김광길 (변호사), 안태원 (개성공업지구지원재단)
양문수 (북한대학원대학교), 임강택 (통일연구원)
- 18:00 **폐회**

목 차

제1세션 - 남북 경제협력을 위한 환경진단

국제정세의 변화와 남북경제협력	09
임수호 (대외경제정책연구원)	
국내정치 및 남북관계 환경과 남북경제협력	15
박영호 (통일강원연구원)	
토론1 김영일 (통일부)	27
토론2 남궁영 (한국외대)	28
토론3 전재성 (서울대)	29

제2세션 - 개성공단 재개의 주요 쟁점과 과제

개성공단 재개와 법적 문제	33
이효원 (서울대)	
개성공단 재개와 정치경제적 문제	53
조봉현 (IBK경제연구소)	
토론1 김광길 (변호사)	65
토론2 안태원 (개성공업지구지원재단)	69
토론3 양문수 (북한대학원대학교)	72
토론4 임강택 (통일연구원)	73

대북제재 국면에서 개성공단 재개는 가능한가?

제1세션

남북 경제협력을 위한 환경진단

- 국제정세의 변화와 남북경제협력

임수호 (대외경제정책연구원)

- 국내정치 및 남북관계 환경과 남북경제협력

박영호 (통일강원연구원)

- 토론: 김영일 (통일부), 남궁영 (한국외대), 전재성 (서울대)

국제정세의 변화와 남북경제협력

임수호 (대외경제정책연구원)

1. 미국의 대북정책 변화

1) 오바마 정부의 대북 '전략적 인내'

- 비핵화 입구론의 입장에서 북한의 웬만한 도발이나 유화조치에는 응하지 않는다는 입장
- 미국 국내정치를 일부 반영 : 대북 협상 회의론
- 미국의 동아시아 전략적 이해관계 반영: 북핵문제를 아시아 회귀에 활용(군사동맹 강화, 미사일방어망 완료 등)

2) 트럼프 정부 대북정책 4대 기조

- 4대 기조
 - 북한을 핵보유국으로 인정하지 않는다 → 비핵화 목표의 재확인
 - 모든 대북제재와 압박을 가한다 → '최고의 압박'
 - 대북 레짐체인지를 시도하지 않는다 → 대북 체제보장
 - 최종적으로 대화로 해결한다 → 선제공격 등 무력 사용 배제, '관여'
- '최대의 압박과 관여'의 목표를 분명히 하고(비핵화), 수단을 구체화(선제공격 배제, 체제보장, 최종적으로 대화를 통한 해결)

3) 트럼프 정부 대북정책 기조: 대체로 확실한 것

- 전략적 인내의 폐기(북핵 활용 기조에서 북핵 해결 기조로 전환), 북핵의 최우선 아젠더화, 선제공격 배제
- 최대의 경제적 압박 추진
 - USCR 2321 철저 이행: 2016년 대비 연 6억 달러 외화수입 감소(25년간 외화수입 누적액의 25%)
 - HR. 1644: 원유, 임가공, 해외파견 근로자 제재(세컨더리 보이콧 발동은 대통령 재량)
 - 북한 추가도발 시 HR. 1644 중 일부의 안보리 결의화 가능. 중국 거부시 세컨더리 보이콧 발동 검토
- 대북 군사적 억지력 강화
 - 사드 포함 미사일방어망 강화, 한반도 인근 무력시위 강화
 - 선제공격 배제(사실상 불가능)

4) 트럼프 정부 대북정책 기조: 불확실한 것

- 비핵화 입구론의 폐기인가? 비핵화 출구론 수용인가?
 - 북한이 비핵화의 대원칙에 합의하면 동결협상을 추진할 것인가?
 - 사실상 핵보유국 인정 아닌가?
 - 이미 만들어놓은 핵무기 해체는 어떤 단계에서 추진하는가?
- 북핵협상 재개의 전제조건(북한의 성의)
 - 모라토리움? 사찰? 불능화?
 - 북한과 중국이 협상의 전제조건으로 제시하는 한미연합훈련 중단 문제는?(중국 쌍감정: 모라토리움과 훈련중단 교환)
- 대북 보상책의 범위와 수준
 - 평화협정을 언제 어떤 방식으로 추진할 것인가? 평화협정 추진의 전제조건은? 평화협정 이후 주한미군 지위는?

- 북한이 제기하는(그리고 중국이 암묵적으로 지지하는) 대남 핵우산 폐지는?(미국의 대남 핵우산은 동아시아 핵전략과 연계)

– 협상의 인내심

- 언제까지 인내할 것인가? 페리 프로세스? 아미티지 방식?
- 협상 실패 시 다음 수순은?: 선제공격? 전략적 인내? 제재강화?

2. 미중관계와 중국의 대북정책 변화

1) 북핵문제를 둘러싼 기존의 미중 이해관계 대립

– 미국의 대북 전략적 인내

- 사실상 협상 무용론. 북한의 선제적 비핵화 조치 요구
- 북핵의 수직적 확산을 철저히 차단하는 가운데(북핵문제는 곧 중동문제), 수직적 확산은 아시아 회귀의 전략적 자산으로 활용(MD, 동맹강화)

– 중국의 대북 포괄적 관여

- 6자회담 등 다자틀을 통해 북핵문제를 ‘관리’하면서 중국의 위상 강화
- 북핵의 수직적 확산은 중국에게 전략적 부담이지만, 북한이 주는 부담보다 지정학적 가치가 더 중요(비핵화 vs. 북한안정의 딜레마에서 안정에 우선순위)
- 경제적 관여를 통해 북한의 개혁개방 유도 → 비핵화의 장기해법

– 북한의 핵/미사일 등 전략적 도발은 한반도를 둘러싼 미중간 이해관계 갈등을 고조

- 북한이 가장 두려워하는 시나리오는 미중간 전략적 이익의 타협으로 북한이 희생되는 것(예: 남중국해에서 미국의 양보와 한반도에서 중국의 양보가 거래되는 상황)
- 2009년 이후 북한의 전략적 도발은 한반도 문제에서 미중간 타협이 부각되는 국면에서 실시(driving wedge)

2) 북핵문제를 둘러싼 미중 이해관계의 변화

- 중국의 대북정책 딜레마 심화
 - 북핵 실전배치 임박 → 동아시아 지정학적 불안정 초래
 - 비핵화 vs. 북한안정의 딜레마에서 과거보다 비핵화에 더 무게를 실을 수밖에 없는 상황
- 미국의 북핵 최우선 아젠더화와 중국의 기회포착
 - 북핵과 대중국 무역적자 딜 가능(트럼프)
 - 전략적 인내를 통한 북핵 활용의 기본 목적 달성: MD 및 동맹강화
 - 더 이상 수직적 확산을 방지하기 어려운 수준으로 북핵 고도화: 한미일 관계를 흔들 수 있는 악재
 - 트럼프발 미국의 동아시아 전략 변화 가능성
 - ※ 모든 아젠더를 협상테이블에 올려놓고 재협상 → 오바마 행정부에 비해 전략적 이익의 상호조율 공간이 넓어졌다는 중국의 판단
- 요컨대, 북한이 가장 두려워하는 상황, 즉 미중 콘도미니엄 하에서 중국이 북한을 희생시킬 수 있는 가능성이 현실화
 - 동아시아 전체를 대상으로 한 미중간 이익거래 시 우선순위가 상대적으로 낮은 북한이 희생될 가능성(예: 남중국해에서 미국의 양보와 한반도에서 중국의 양보가 거래되는 상황)
 - 과거와 달리 미중 타협국면에서 북한이 전략적 도발을 하지 못하는 이유: 전략적 인내 vs. 포괄적 관여의 대립구도와 달리 현재는 북한의 전략적 도발은 미중간 대 한반도 이익갈등이 아니라 오히려 타협을 더 부추길 가능성이 높기 때문

3) 미중 대북정책의 공명(?)

- 안보리제재 2321호 및 무연탄 독자제재의 함의
 - 왜 중국은 북한의 안정성을 훼손할 수 있는 2321호에 동의했나?
 - 북한의 중국 실명비판

- 미중 대북정책의 공통점과 차이점
 - 양국이 표현하는 방식이나 세부수단은 다르지만 기본적으로 트럼프의 최대 압박과 관여, 그리고 4대기조는 중국의 현 대북입장과 다르지 않음
 - 중국이 말하는 ‘쌍잡정 후 쌍궈병행’은 최대의 관여를 표현한 것일 뿐 최대의 압박(제재)를 반대하는 것은 아니며, 이를 실천적으로 이행하고 있음
 - 다만, 제재의 수위와 방식, 협상의 전제조건과 방식, 보상의 내용 등은 세부조정이 필요

3. 남북한 경제협력에 대한 시사점

- 첫째, 지금은 대북제재 국면이며, 국제공조를 약화시킬 수 있는 어떠한 이니셔티브도 한국정부의 외교적(그리고 국내적) 곤란을 자초
- 둘째, 북한이 핵문제에서 ‘일정한 성의’를 보이지 않는 이상 북핵 협상은 열리기 어려우며, 북핵 협상이 열리지 않는 상태에서, 또는 그러한 가능성의 공간이 열리지 않은 상태에서 한국정부의 대북 이니셔티브는 공감을 얻기 어려움
- 셋째, 만일 모종의 물밑조율을 거쳐 북핵 협상이 열린다면 과거 ‘전략적 인내’국면에 서보다 현재의 ‘최고의 압박과 관여’ 국면에서 더 과감한 대북조치가 취해질 개연성이 높아졌음
- 넷째, 따라서 한국정부는 북핵문제를 둘러싼 국제정세에 반 발짝 앞서가는 입장을 유지하는 것이 바람직

국내정치 및 남북관계 환경과 남북경제협력¹⁾

박영호 (통일강원연구원)

1. 서론

2017년 5월 10일, 민주화 이후 역대 어느 정부보다 많은 기대를 안고 문재인 정부가 출범했다. 문재인 정부는 민주주의를 역행한 박근혜 전 대통령의 탄핵을 이끌어낸 시민들의 ‘민주혁명’의 결과로 등장한 정부이다. 따라서 문재인 정부는 형식과 내용에서 모두 민주주의를 한층 발전시켜야 할 의무와 책임이 있다.

민주주의에서는 자유와 평등, 인간의 존엄성 등 목적 가치의 실현 못지않게 절차적 정당성이 매우 중요하다. 절차적 정당성이 무시된 ‘좋은 민주주의’란 없다. 절차적 정당성을 통해 다수와 소수의 의견이 모두 존중되고, 설득·이해·소통하며, 타협과 협상을 통해 컨센서스를 이룰 수 있으며, 민주적 절차에 따른 결정에 승복하고, 협치를 해야 하는 이유이다. 특히 정보가 개인의 손 안에서 유통되는 21세기 정보화의 시대에 치자(治者)와 피치자(被治者)의 구분은 무의미하다.

그러나 권위주의로 회귀했던 최고정책결정자를 평화적·민주적 방식으로 교체한 한국 민주주의가 그러한 수준에 도달하기까지 갈 길은 여전히 멀다. 우리 사회에서 견해가 다른 상대방이나 집단에 대한 지배적인 정향과 태도는 이해와 수용이 아니라 폄훼와 배제다. 과거 민주 선거의 승자는 절대 권력을 가진 것처럼 행세했으며 그 선거의 패자는 결과를 겸허하게 승복하지 않았다. 이제 통합의 정치는 말이 아니라 행동으로써 실천되어야 하며, 선거의 승자와 패자 모두 한국 민주주의의 큰 도약을 위해 일신해야 한다. 문재인 정부의 화두이자 정책 목

1) 본 발제문은 남북관계 관련 주제의 심포지움 토론용으로 작성된 초안으로서 각주는 생략했으며 인용은 삼가 주시기를 바랍니다.

표인 적폐(積弊)의 청산은 일부 특정 집단에게만이 아니라 우리 모두에게 해당되는 일이다.

제19대 대통령 선거과정에서 대북정책/통일정책은 큰 쟁점으로 등장하지 않았다. 선거가 이루어진 특수한 원인 때문이기도 했고, 김정은 정권이 핵과 탄도미사일 개발에 더욱 박차를 가하면서 북한 핵·미사일의 위협에 대한 인식에서 어느 정도 공감대가 형성되었기 때문이기도 했다. 문재인 정부가 출범한 직후에도 북한은 연속적으로 탄도미사일 시험발사를 했으며, 김정은은 5월 21일 지상대지상(지대지) 중장거리전략탄도탄 ‘북극성-2형’의 실천 배치를 승인하고 대량생산을 지시했다. 북한의 잇따른 탄도미사일 시험발사에 대해 유엔 안전보장이사회는 6월 2일 또 한 차례의 대북 제재결의(2356호)를 만장일치로 채택했다.

문재인 정부는 대북/통일정책 관련 공약으로 북한 핵문제의 해결과 전쟁 위험이 없는 한반도 만들기, 한반도 ‘신경제지도’구상 실현, 남북한 시장의 통합과 점진적 통일 추진, 남북 기본협정 체결을 통한 남북관계 바로 세우기, 북한 인권 개선과 이산가족·국군포로·남북자 문제 해결, 남북 사회·문화·체육교류 활성화와 접경지역 발전 등을 제시했다. 이밖에 외교안보 4원칙으로 ‘책임, 협력, 평화, 민주’를 제시하고, 정권이 바뀌더라도 영속적인 대북정책을 수립·추진하겠다고 공약했다. 또 남북·한미·북미관계에서 한국이 주도적 역할을 수행하겠다고 했으며, 김정은의 북한 현실을 인정, 화합·통일을 위해 신중하게 포용하겠다는 공약을 제시했다.

문재인 정부 5년 임기 중 제시된 모든 공약들이 실현되기는 현실적으로 어렵다. 그러나 역대 정부가 그랬던 것처럼 보다 역점을 두어 추진할 공약들이 있을 것이다. 본 발제문은 그중에서도 남북경제협력에 초점을 맞추어 이를 실현하기 위한 환경을 진단하는 데 목적이 있다. 환경 진단에는 국제적 변수와 국내 및 남북관계 변수가 있다. 여기에서는 국내정치와 남북관계 변수를 다룬다.

2. 국내정치 환경

오늘날처럼 국내정치와 국제정치가 상호 밀접하게 영향을 주고받는 상황에서 국내정치 요인만을 따로 분석하는 데에는 한계가 있다. 예를 들어 고고도미사일방어체계(THAAD)의 한국 내 배치를 둘러싼 논쟁은 한국의 안보 및 대북/통일정책과 정책결정과정, 미국의 외교안보정책 및 한반도정책과 미국 내 정책결정과정, 핵·미사일 개발 전략을 포함한 북

한 요인 등 여러 요인이 복합적으로 작용한다. 특히 미·중 간 전략적 경쟁이 심화되는 상황에서 한반도문제는 점점 더 국제적 요인들의 영향을 받고 있다.

그러나 여기에서는 분석적 차원에서 국내정치 요인을 다룬다. 몇 가지 측면에서 그동안 보수와 진보 정권을 교차하며 나타났던 문제점을 검토하면서 문재인 정부의 환경을 점검한다.

첫째, 정부 차원의 대북정책 결정 및 집행과정의 측면이다. 그동안 역대 한국 정부의 대북정책 결정 및 추진과정에서 정부, 특히 청와대(NSC, 국가안보실 등 관련 정책결정체계의 명칭과 무관)에 그 힘과 역할이 집중되어왔다. 사안에 따라서는 청와대 내에서의 장·차관급, 실장급 이하 각급 수준의 논의가 최적의 정책 산출을 위한 과정인 경우도 있었다. 그러나 전반적으로 청와대가 정책을 주도하면서 통일부, 외교부, 국방부 등 관련 정부 부처들은 정책의 입안과 집행에 참여하면서도 그 역량을 투입하는 데에 구조적 한계가 있었다. 특히 최종결정권자로서의 대통령의 영향력이 어떤 식으로 발휘되는가에 따라서 정책이 좌지우지되는 경우가 다반사였다. 대통령은 정책의 최종 결정권자이며 선출된 권력으로서 위임된 기간 동안 자신의 공약에 따라서 정책을 추진할 수 있다. 그러나 민주적 정책결정과정을 배제한 권위주의적이며 자신의 의중만을 반영하는 압도적인 영향력의 발휘는 최적의 정책을 통해서도 어려운 남북관계를 헤쳐 나가는 데 오히려 장애로 작용하였다. 청와대 내의 대북/통일정책 관련 조직이 대통령의 의중만을 바라보게 되거나 이를 뒷받침하며, 정부 각 부처는 관련 정책 부문의 책임부서가 아니라 단지 지시된 사항을 이행하는 역할로 축소되면 제대로 된 정책을 추진할 수 없다. 이 과정에서 관련 정보는 일방적으로 통제되고 공유되지 않으며 정치적 목적을 위해 이용된다.

문재인 정부는 한국 정치의 고질병인 ‘제왕적 대통령제’의 대개혁을 기대하면서 출범했다. 선거과정에서 제시된 대북/통일정책 공약은 실질 상황과 제반 요인들의 점검을 통해 실현 가능한 방식으로 구체화될 것이지만, 중요한 것은 정책의 입안 및 추진과정이 상향적, 민주적 과정을 거쳐야 한다는 점을 잊지 않는 것이다. 그래야 진보·보수를 망라한 진정한 전문성에 입각한 정책 대안이 결정과정에 투입될 수 있고, 그 집행 결과는 비록 실패로 돌아가더라도 합리적 정책검토를 통해 교정될 수 있다.

북한의 핵·미사일 고도화가 빠른 진척을 보이는 상황에서 국가안보실의 정비가 신속하게 이루어졌다. 문 대통령이 보여주고 있는 리더십 스타일도 ‘제왕적 대통령’의 모습이 아니다. 정책 참모들과 함께 소통하고 토론하며 국민 속으로 들어가려는 리더십을 보이고 있는 것은 매우 바람직하다. 리더십의 외형처럼 정책의 실질적인 내용도 그러한 과정을 거칠 것으로 믿는다. 또한 대북/통일정책은 우리의 헌법 가치의 토대 위에 확고히 서 있으면서

도 정책 목표를 달성하기 위한 대안의 발굴과 전략의 창출 및 집행에 있어서는 이념적 경직성에 지배되어서는 안 된다. 대북/통일정책 공약의 실현을 향한 일련의 과정에는 전략적 신축성과 유연성이 있어야 한다. 5년의 임기 안에 남북관계를 획기적으로 발전시키는 것이 매우 어렵다는 것은 지난 25년여의 대북정책의 경험으로부터 알 수 있다. 또 단절적인 대북정책의 부정적인 결과도 경험으로부터 교훈을 얻었다. 문재인 정부가 “정권이 바뀌더라도 영속적인 대북정책을 수립·추진”하겠다고 한 공약을 제대로 준수·이행한다면 당장의 가시적인 성과가 없더라도 시간이 지나면서 그 결과는 매우 긍정적인 것으로 나타날 것이다.

둘째, 정당·정치권 차원의 대북정책 입안과정 차원의 측면이다. 그동안 여야 정당과 정치권에서 대북/통일정책을 둘러싼 논의의 과정은 민주주의의 핵심 요소인 타협과 협상과는 거리가 멀었다. 정권을 잡은 여당은 야당의 입장을 배제하였으며 그 야당이 정권을 잡아 여당이 되면 이전 여당의 입장은 배제되었다. 노태우 정부에서 남북 교류협력의 물꼬가 터졌으며 경제협력도 시작되었다. 이후 보수-진보-보수 정권으로 교체되는 25년여의 시간이 흐르면서 북한이 ‘사실상의 핵보유국’이 되었으나 정당·정치권에서는 서로에 대한 책임 공방과 상대방 배제의 정쟁이 사실상 지배하였다. 여당은 야당을 설득하거나 야당과의 정책 공분모를 넓히려 하지 않고, 야당의 합리적 대안을 수용하는데 인색하였으며, 야당은 정책적 배제 속에서 반대와 무조건적 비판에 집중하였다. 같은 사안을 두고서도 여야의 진영이 바뀌면 입장도 바뀌면서 공방은 지속되었다. 국회에 남북관계발전특별위원회가 구성·운영되고 지속가능한 정책의 필요성을 말로는 주장하였다. 그러나 자기(우리)편이 아닌 상대방의 주장은 아무리 합리적이고 논리적이며 현실 정합적인 것이라도 비난과 배제의 대상이 되었다.

문재인 정부 출범 1년여 전 실시된 제20대 국회의원 선거(2016.4.13)에서 당시 여당인 새누리당과 제1야당인 더불어민주당은 모두 과반의석을 확보하지 못했다. 제3당으로 선 국민의당과 제4당 정의당과 함께 이른바 ‘협치’를 해야하는 상황이 되었다. 그러나 협치는 이루어지지 않았다. 제19대 대통령 선거 캠페인과정에서 새누리당은 자유한국당과 바른정당으로 분열되었고, 선거 결과 더불어민주당이 집권당이 되었다. 이제 원내 의석순으로 더불어민주당, 자유한국당, 국민의당, 바른정당, 정의당(원내교섭단체는 아님) 등 5당 체제가 되었다. 박근혜 전 대통령이 탄핵·구속되고 조기에 제19대 대통령 선거가 진행되는 과정에서 이 정당들은 모두 통합과 국회의 역할의 중요성, 협치의 필요성을 내세웠다. 문 대통령은 대북정책 공약의 과제 중 하나로 “여·야·정, 시민사회가 참여하는 ‘통일국민협약’ 체결 추진 및 통일 공감 확산”을 내세웠다.

진보와 보수 정당 간의 북한에 대한 접근법은 큰 차이가 있다. 그러나 남북관계를 개선하고 평화정착을 이루며 자유민주주의, 시장경제에 기반한 통일을 달성하겠다는 목표는 동일하다. 정당·정치권이 정치공학적인 차원에서 남북관계를 활용하고자 하는 유혹은 여전히 존재할 것이다. 우리 국민들은 그러한 정치퇴행적 행위에 더 이상 쉽게 현혹되지 않는다. 문재인 정부에서는 대통령과 정부·여당이 정책을 주도하면서도 야당의 역할이 부정되는 현상을 계속 이어가지 않을 것으로 기대된다. 정책 방안을 설명·설득하고 상대방의 대안이 합리적이라면 수용하지 못할 이유가 없다. 서독의 동방정책의 성공적 결실을 한반도에서 기대한다면 여야 간 대북정책에서의 공분모를 충분히 찾을 수 있다.

셋째, 정책의 연속성·일관성 차원의 문제다. 1987년의 헌법은 민주주의의 정착을 위해 대통령의 임기를 5년으로 중임할 수 없도록 규정하였다. 이는 정권의 평화적 교체에 기여하였으나 권력 운용에서 ‘제왕적 대통령’ 현상이 나타났고 임기 중 무리한 정책을 추진하는 부정적인 효과도 나타났다. 보수-진보-보수 정권 교체에 따라 대북정책은 단절적이었다. 여야 간 정권교체가 이루어지면 대북정책의 기초가 전면적으로 바뀌었다. 그 결과는 북한이 ‘사실상의 핵보유국’이 된 현실로서 이를 어느 특정 정부만의 탓으로 돌릴 수는 없다.

문재인 대통령과 정부는 이러한 점을 충분히 인식하고 있는 것으로 보인다. 북한의 핵·미사일 능력이 고도화되고 있는 상황에서 대북(통일정책) 공약의 기치는 “강하고 평화로운 대한민국!”으로 제시되었다. 정책기조로 간주되는 ‘책임·협력·평화·민주’의 외교안보 4원칙과 영속적인 대북정책 수립·추진도 제시되었다. 6개의 항목으로 제시된 공약(서론 참조)은 역대 정부의 대북정책 결과에 토대를 두고 북한 사회의 변화를 반영하면서 남북관계의 돌파구를 열고 발전시키는 데 필요한 사안들을 비교적 균형 있게 포함하였다. 특히 “김정은의 북한 현실을 인정, 화합·통일을 위해 신중하게 포용”하겠다는 정책기조는 남북관계의 현실을 인정하고 김대중·노무현 정부의 ‘포용’정책을 계승하면서도 그것을 뛰어 넘겠다는 정책의지의 표현으로 해석된다.

향후 제시된 공약들의 구체적 추진과정에서 정책 연속성·일관성 문제의 해결을 위해 당·정·청 협의만이 아니라 ‘여·야·정 협의체’를 적극적으로 가동·추진할 것을 기대한다. 보수 진영에 대한 적극적 포용은 대통령과 여당의 몫이다. 북한에 대한 ‘신중한 포용’이 성공하기 위해서는 국내정치적 ‘포용’이 우선이다. 협치의 실현을 통한 강건한 대북정책은 북한에 대해서는 물론 주변국으로부터 정책협력을 이끌어내는 튼튼한 초석이 된다. 야당은 반대를 위한 반대가 아니라 정책경쟁에 나서야 한다. 문재인 정부의 협치 의지가 강하게 유지·실현되면 ‘영속적인 대북정책’이 수립되어 추진될 수 있을 것이다. 이를 통해 지속가능한 대북정책이 현실화되면서 장기적으로 남북한 시장의 통합과 통일 기반 구축을 통한 점

진적 통일 추진의 정책 공약이 실현되는 바탕이 될 것이다.

넷째, 시민사회 차원의 대북정책을 둘러싼 갈등(남남갈등)이다. 민주화 이후 대북정책을 추진하는 과정에서 큰 장애물로 작용한 것이 이른바 남남갈등이다. 우리 사회에서 대북정책을 둘러싼 갈등이 크면 클수록 정부의 정책 추진은 힘을 받기 어렵다. 이는 북한에 대해서는 물론 주변국에 대한 통일외교의 추진에 모두 해당한다. 문재인 대통령은 취임 후 첫 현충일 추념사를 통해 “이념의 정치, 편가르기 정치를 청산하겠다”며 국민통합의 메시지를 전달했다. 문 대통령은 “보수와 진보로 나눌 수도 없고 나누어지지도 않는 그 자체로 온전한 대한민국”이라고 강조했다. 정치권에 대해서는 물론 우리의 시민사회에 대한 메시지이다.

문재인 정부 출범 이후 일부 민간단체의 대북접촉이 승인되는 등 대북 접근의 ‘유연성’조치가 이루어졌다. 북한에 대한 국제적 제재와 압박이 진행되는 상황에서 문재인 정부는 제재 속의 대화 추진이라는 정책 기조를 보여주고 있다. 신중하면서도 적절한 접근으로 평가된다.

문제는 새 정부의 출범과 함께 이념적 정향에 따른 무조건적인 비판과 그에 대한 공세적 방어로 대북정책을 둘러싼 갈등이 또 첨예화될 수도 있다는 점이다. 남남갈등은 이제 이념적 정향만이 아니라 지역 간, 세대 간의 문제이기도 하다. 우리 편이 아니면 무조건 배척·배제하는 현상은 정치권, 언론, 시민단체뿐 아니라 학자·전문가 집단에서도 나타나고 있다. 또 가치와 평가 기준은 편에 따라서 달리 적용되고 있다. 공정사회의 실현을 위해서는 가치와 평가의 기준도 공정하게 적용되어야 한다. 특히 소셜 미디어의 시대에 극단적이고 편향된 의견이 여론을 지배하고 가짜 뉴스가 사실처럼 유통되는 현상도 나타나고 있다.

문재인 대통령의 언급처럼 ‘보수와 진보는 그 자체로 온전한 대한민국’이다. 자유민주주의는 가치와 사고, 표현과 행동 양식 등에서 다양성과 다원성을 바탕으로 한다. 공동체의 규범과 규칙을 위반하지 않는다면 이는 최대한으로 보장되어야 한다. 진보와 보수는 서로 다른 차이를 보이는 것이지 ‘옳거나 그른 것’이 아니다. 서로의 차이를 존중하면서 그 위에서 정책 경쟁을 해야 한다. 문재인 정부에서 대북정책을 둘러싼 남남갈등이 분열을 초래하는 파괴적인 것이 아니라 다름을 존중하면서 공동체의 통합을 촉진하는 건설적인 현상으로 전환되는 성숙한 정치문화가 발전할 것을 기대한다.

3. 남북관계 환경

지난 9년의 보수정부의 대북정책은 결과적으로 북한의 비핵화 및 체제 변화에 방점을 두었다. 이에 따라 북한의 공세전략과 충돌하면서 남북이 서로 상대방을 굴복시키려는 ‘강(強) 대 강(強)’의 대치 상황이 전개되었다. 오래전부터 시작된 북한의 ‘핵 억제력’ 확보 전략이 간과됨으로써 결국 북한의 비대칭 군사력의 우위를 초래하였다. 김정은 정권은 한국 정부의 정책을 ‘흡수통일’정책으로 간주하고 정책 변화를 지속적으로 촉구하면서 때때로 대남관계를 전술적으로 활용하였다. 김정은 정권의 전략은 핵보유국 공식화, 6자회담 거부 및 핵군축회담 개최, 대미 평화협정 체결을 위한 미·북 협상 요구 등을 중심으로 전개되었다. 남북 간 대립·불신은 심화되고 사실상 교류협력이 전면 단절되어 남북관계는 마치 냉전시기 상황으로 회귀하였다.

김정일의 사망으로 인해 갑작스럽게 젊은 지도자로 등장한 김정은은 초기의 권력 장악의 행태에 있어서 다소 갈팡질팡하는 모습을 보여주기도 하였다. 당·정·군 고위층을 포함한 숙청·처형 및 수시 신분 변동의 공포정치는 권력 불안정의 모습으로 관찰되기도 하였으나 기존 권력층과 관료집단의 충성을 강제하는 효과를 거두면서 체제 도전 요인은 여전히 수면 아래에 잠복된 상태로 머무르고 있다. 김일성-김정일이 남겨 놓은 북한체제의 이념적, 제도적 내구성은 유일지배체제의 계승자 한 사람의 변화로 파괴될 수 있는 것이 아니다. 집권 6년을 넘은 김정은은 자신의 유일지배체제를 공고히 하면서 ‘경제건설·핵건설 병진’전략에 토대한 발전 노선을 적극적으로 추진하고 있다. 내부적으로 체제 안정화를 위한 수단으로써 ‘김일성·김정일주의’, ‘자강력제일주의’ 등 ‘(자)주권’수호를 지속 강조하고 있으며, 사회적 이완을 방지하기 위해 외부 위협을 계속 선동하고 있다. 자강력제일주의는 인민들의 분발을 독려하고 동시에 경제건설 전략을 추진하기 위한 강제 동원의 명분이다.

핵건설 전략은 최근 들어 보다 명확하고도 노골적으로 드러나고 있으며, 경제건설 전략은 국제제재가 더 강화되는 구조적 한계 속에서도 나름대로 진행되고 있다. 대규모 아파트 건설, 발전소 건설 등 토목, 건축 사업이 경제성장의 한 축을 담당하고 있다. 정부서비스, 도소매업, 통신업 등을 중심으로 서비스업도 성장의 견인차이다. 충분한 식량이 공급되지는 않지만 대규모의 굶주림이 발생하지는 않으며 부족 현상은 완만하게 개선되는 추세다. 특히 서비스업의 신장에서 보듯이 시장화의 확산은 외부관찰자들의 기대 이상으로 나타나고 있다. 시장화는 전국적으로 확산되어 사실상 경제 활동의 기반이 되고 있다.

김정은 정권은 시장 현상을 사실상 인정하고 이를 체제·정권 유지를 위한 재정 확충과

인민들의 '육구'충족에 활용하고 있다. 주민의 식량 취득량에서 국가배급의 비중은 1/4 미만으로 추산되고 있으며, 시장 활동의 확산과 함께 뇌물, 비공식 자본가 형성 등 인민-관료-당·국가의 '생존의 사슬'현상이 확대되고 있다. 광공업, 전기·가스·수도업 등이 위축된 상황이지만 최악의 국면은 아니다. 총체적으로 보면 김정은 정권 아래서 북한경제는 유지·관리되고 있으며, 계획경제의 본질은 서서히 변화하고 있다.

김정은의 체제 유지 전략은 분명해 보인다. 김정은은 2016년 5월, 36년 만에 개최한 제 7차 당 대회에서 '동방의 핵대국'을 목표로 선언했다. 핵·미사일을 체제 유지와 방어 수단으로 공식화하고 이에 토대를 두어 경제발전을 추진하겠다는 것이 다시 한 번 강조되었다. 국제제재가 가중되는 상황에서도 체제 방어의 보루로써 핵·미사일 능력의 고도화를 지속 추진하고 있으며, 핵무기 탑재 탄도미사일의 실전 배치를 조속히 달성하고자 한다. 4·5차 핵실험과 핵재처리 재개 등으로 핵탄두 소형화·경량화·다중화·표준화와, 2016년 이래 SLBM, MRBM, IRBM, ICBM 등 탄도미사일 개발에 박차를 가하고 있다.

김정은의 전략은 핵무기의 소형화·경량화·다중화·표준화와 운반체계의 완성으로 핵 전력 목표를 달성하여 소위 '자위적 국방력'을 강화하면서 이를 토대로 대미 및 대남 전략을 추진하는 것이다. 대미전략은 "제국주의로부터 (자)주권을 수호"하는 것이며 대북 적대시 정책의 철폐와 주한미군 철수, 평화협정 체결이 더욱 강조되고 있다. 대남전략은 한국을 안보의 인질로 만들면서 한국의 자유민주적 질서에 입각한 통일정책 추진을 차단하고 북한체제의 항구적 생존을 도모하면서 체제 존립의 근거인 전한반도의 사회주의화 전략을 유지하는 것이다.

문재인 정부에 대한 북한의 전략이 과거 한국 정부에 대해 추진했던 행태에서 전면적으로 변화될 것이라고 예측하기 어렵다. 기본적으로는 통일전선 차원의 대남접근을 적극 추진하는 모습을 보이면서 북측 입장을 전면적으로 내세우는 공세적 행태를 보일 것이다. 안보 차원에서는 핵·미사일 능력을 이용한 공격적인 군사전략과 한국 무시 또는 강압전략에 나설 가능성이 농후하다. 문재인 정부 출범 직후 민간 차원의 대북접촉에 유연한 입장을 보였으나 북한은 민간 접촉을 일단 거부하고 6·15공동선언과 10·4선언의 전면적 이행을 요구하였다. 마치 김대중 정부 초기에 새롭게 유연한 대북접근을 추진하였으나 북측이 상호주의 원칙에 시비를 걸면서 공세를 펼쳤던 것과 유사한 행태이다. 김대중 정부는 북측의 공세에 이 원칙에서 후퇴하였다. 북한은 문재인 정부의 대북제재 동참에 대한 명백한 입장도 비난하고 있다. 문재인 정부가 남북관계를 바로 세우려는 목표를 가지고 있음에도 국제사회의 책임 있는 중견국가로서 대북제재에 적극 동참하고 있는 상황을 전술적으로 이용하고 있는 것이다.

문재인 정부의 출범으로 국내의 정치적 혼동은 일단 극복되고 새로운 대북정책으로 짝막했던 남북관계의 해빙을 모색할 수 있는 상황이 열렸다. 그러나 북한의 계속되는 탄도미사일 시험발사로 추가적 국제제재 강화가 모색·추진되는 환경에서 ‘김정은의 북한 현실 인정과 신중한 포용’을 위한 정책 전환도 조심스럽게 추진해야 하는 매우 어려운 국면이다. 미국, 중국 등의 국제환경 변수도 결코 간단하지 않다. 그러나 전면 단절되었던 남북대화 창구의 재개설과 남북관계의 안정적인 평화관리를 위해서도 남북대화의 필요성은 분명하다. 특히 북한 핵·미사일 고도화의 억제·차단과 주변국의 자국 중심 한반도정책에 대응하기 위해서도 현실적으로 한국의 자율적 안보정책과 대북정책이 긴요한 상황이다.

문재인 정부는 지난 9년의 보수정부와는 달리 북한 비핵화를 우선한 대북정책으로부터 비핵화 추진과 더불어 한반도 평화체제 구축을 추진하고 남북관계의 전반적인 개선을 추진하는 정책을 제시·추진하려고 한다. 김정은 정권의 북한 현실을 인정하는 ‘현실적’ 문재인 식도 가지고 있다. 이미 25년 전에 발효되었던 남북기본합의서 제1조의 “상대방의 체제를 인정하고 존중한다”는 입장을 명백하게 재확인하고 있다. 문재인 정부의 대북(통일)정책 공약의 실효적 추진을 위해서는 국제제재 연대 속의 협력과 함께 대북정책 관련 국내적 갈등 완화와 정책 추진의 동력이 필요하다. 또한 이미 지적하였지만 한국 사회 내부의 분위기를 활용하여 적극적 평화공세를 취하고 남남갈등 유발을 의도하려는 북한의 전략전술에 신중하고도 냉정하게 대응할 필요가 있다. 북한의 통일전선전술에 대한 초기 대응에 실패할 경우, 대북정책 관련 남남갈등이 다시 크게 부상하고 정책 동력의 확보에 문제가 발생할 수 있다.

북한의 핵·미사일 고도화 전략이 더욱 가속화되면서 한국 사회에는 독자적 핵개발론/보유론, 전술핵 도입론 등이 제기되어 있다. 우리 사회 일각의 무조건적 평화 우선주의와 현실을 감안하지 않는 교류협력 우선론도 문제를 초래하지만, 한국이 처한 국내외 현실을 간과하면서 ‘핵은 핵으로’의 대응론을 주장하는 것도 문제를 초래한다. 북한의 대남정책/전략은 국내의 대북정책을 둘러싼 논쟁과 밀접하게 연계되어 있다. 전반적으로 보수정부 9년 동안 악화된 남북관계와 대북접근 후퇴 상황을 전면적으로 전환하고자 하는 요구가 분출할 가능성이 크다. 문재인 정부 출범 이후 짧은 기간 동안에 나타난 정황은 개혁과 통합의 행보이다. ‘정권이 바뀌더라도 영속적인 대북정책 수립·추진’을 구현하기 위해서는 남북관계에서 조급성을 가질 필요가 없다는 것이다. 그러한 점에서 문재인 정부의 대북정책의 전반적인 방향성은 신중함이다.

4. 남북경제협력 전망: 결론에 대신하여

1988년 7월 노태우 정부의 '7·7선언'으로 남북 교류협력의 물꼬가 트였고 1989년부터 경제교류와 협력이 시작되었다. 한때 한국은 북한의 제2 교역대상국이였다. 개성공단이 폐쇄되고 금강산관광이 중단된 현 상황은 근 30년의 남북 교류협력사에서 최저점이라고 할 수 있다. 그러나 1970년대 초 남북대화가 시작된 이래 남북관계사의 관점에서 보면 이러한 상황이 극복되지 못할 일은 아니다. 북한의 핵·미사일 고도화로 남북 간 전략적 균형에 문제가 발생하고 국제환경도 크게 달라졌다. 그러나 동시에 한국의 국력도 크게 신장되었다.

남북교류협력은 남북관계의 단절적 현상을 뚫고 개선·발전을 향한 추동력을 제공할 수 있는 유효한 수단이다. 그러한 점에서 북한의 시장 확산을 촉진하는 방향으로 남북경제협력을 추진하려는 문재인 정부의 경험 추진전략은 바른 방향이다. 경제통합과 생활공동체 추진을 통한 통일 기반의 구축은 민족공동체 통일방안의 기초와도 맥락을 같이 한다. 남북 기본협정을 통해 남북관계의 정상화를 추진하겠다는 정책은 필자도 이미 여러 해전부터 주장해왔다. 남북한이 두 개의 국가로 존재하는 국제법적 현실의 인정 위에서 남북관계를 보고 평화공존의 상태를 이루어야 평화통일의 튼튼한 기반이 구축될 수 있는 것이다.

그러나 과거의 경험처럼 북한에 의한 일방적 성격, 즉 북한의 자의적 선택과 일방주의 방식의 교류협력은 기능주의 이론이 기대하는 것과는 다른 결과를 초래하기 쉽다. 진정한 정치적 화해가 없고 군사적 신뢰 구축이 동반되지 않는 교류협력은 또다시 남북관계의 '허망한 결과'를 가져올 수 있다. 남북 간 "화합·통일을 위해" 김정은의 북한을 "신중하게 포용"하는 정책이 성공의 결실을 거두기 위해서는 쌍방 지향적 교류협력이 되도록 인내와 꾸준함이 있어야 한다. 북한의 경제 현실은 더 이상 작은 부분의 경제교류협력으로 만족하지 않을 가능성이 높다. 당장에 문재인 정부에 요구한 것처럼 6·15공동선언과 10·4선언의 이행을 계속 강력하게 요구하는 입장을 견지할 것이다. 개성공단의 재가동과 금강산관광의 재개도 현실적으로 유엔 안보리의 제재결의(2270호, 2321호)에 따른 제약 때문에 어렵지만 북한은 문재인 정부의 정책 전환을 강요하는 수단으로써 활용하려 할 것이다.

남북경제협력은 그 자체로서 북한 주민의 삶의 질을 개선하는 환경을 마련 해주는 수단이기도 하지만 북한의 시장화 현상을 촉진·확산하고 최소한 경제의 작동 방식에 큰 전환이 이루어지도록 하는 수단이며 전략이 될 수 있다. 그러한 점에서 중장기적 차원에서 접근할 필요가 있다. 문재인 정부의 한반도 '신경제지도'구상 실현의 과제가 모두 중장기적 차원에서 제시되고 있는 것은 적절한 문제인식이다. 다시 말해 남북경제협력은 중장기 차원

에서 북한체제의 연착륙(soft-landing) 변화 정책을 추진하는 것과 맥을 같이 한다. 김정 은과 지배엘리트집단의 체제 안보에 대한 우려를 이완시키고 안정적 변화에 관심을 기울 이도록 하는데 초점을 맞추는 것과 같다. 북한사회의 시장화 확산, 정보 침투·유통·확산 등 아래로부터의 변화 요인들이 체제 변화를 추동하는 점진적 연착륙 변화 전략을 추진하 는 것이다. 문재인 정부는 국제적 대북제재 국면에서 제한적 접근 입장을 견지할 것이며 북 핵문제 관련 다자회담과 북·미 등 양자 회담 재개 상황, 북핵문제 진전 상황 등과 연동하 여 교류협력의 전 분야에 걸쳐 점차 다양한 접근을 추진할 것이다. 그런 점에서 당장의 남북경제협력은 큰 기대를 가지기 어렵다.

남북경제협력은 북한과 거래 및 상호 작용(transaction/interaction) 행위를 가급적 확 대하는 전면적 접근 전략의 일환이 되어야 하며, 문재인 정부의 ‘경제통일 우선 추진’은 그 러한 접근법이 되어야 장기적으로 성공의 가능성을 높이게 될 것이다. 당면한 대북제재 국 면에서는 대북 접근에 제약이 있으나 유엔 안보리 결의 2270, 2321호가 허용하는 거래 및 상호작용의 내용과 범위를 정확하게 분석하여 남북경제교류협력의 전반적 재개를 향해 활 용할 수 있는 조치들을 강구·추진해야 할 것이다. 향후 북핵문제의 진전 상황과 연동하여 점차 전면적인 교류협력으로 발전시키도록 한다면 북한의 핵전략에 입각한 완고한 차단 전 술을 돌파할 수 있을 것이다. 향후 남북경제교류협력의 기초를 ‘민간 주도, 정부 지원’으로 변경하는 것이 바람직하다. 정부는 제도와 안전장치를 지원하고 민간은 정부에 의존하지 않고 스스로 책임지는 대북 경제협력을 해야 한다. 경제 및 사회문화 교류협력의 규제 방식 을 정부가 건별로 허용하는 ‘포지티브(positive)’ 방식에서 규제분야 이외에는 모두 허용하 는 ‘네거티브(negative)’ 방식으로 변경해야 한다.

그리고 각종의 거래 및 상호작용 행위는 기존처럼 북한 선호(選好)에 따른 일방적 방식 이 아니라 쌍방 지향적 행위를 원칙으로 적용하여 추진하도록 해야 한다. 북한체제의 속성 과 한국과의 거래 방식을 일거에 전환시키기는 어려우나 각종 거래와 상호 작용 행위가 국 제규범에 입각하되 한국 사회의 다양성과 다원성이 반영되고 쌍방향의 방식으로 진화되도 록 추진해야 할 것이다.

문재인 정부의 외교안보 4원칙 ‘책임, 협력, 평화, 민주’의 기초는 남북관계를 지속가능 한 상태로 발전시키기 위해 안보·군사 분야와 비안보·군사 분야 간에 신축적 상호주의를 적용·추진함으로써 남북관계 발전에 기여할 수 있을 것이다. 경제교류협력이 남북관계의 돌파구를 열고 북한의 호응을 유발하는 수단이며 그 자체도 중요하지만 교류협력이 지나치 게 강조되면 북핵문제 등 전반적 남북관계에는 부정적 영향이 초래될 수 있다. 남북경제협 력을 관계개선 수단이라는 점에서 적극 활용하되 안보·군사 분야의 진전과 연동하여 추

진하도록 한다.

문재인 정부의 출범은 한국 민주주의 발전의 새로운 도약의 계기이다. 동시에 남북관계의 전반을 재점검하여 지속가능한 관계로 발전시키는 계기가 될 수 있다. 진보-보수 정부를 교체하면서 한국의 대북정책도 현실에 토대를 두고 진화하며 통합할 수 있는 경험을 쌓았다. 시민 개개인, 시민단체, 정당·정치권, 대통령과 정부 등 모든 행위자들이 다양성, 다원성, 수평적 사고의 시민사회 및 참여적 정치문화를 발전시키는데 동참하면 통합과 협치에 입각한 대북정책을 실효성 있게 추진할 수 있을 것이며, 우리에게도 통일의 날은 점점 가까이 다가올 것이다.

토론2

대북제재 국면에서 개성공단 재개는 가능한가?

제2세션

개성공단 재개의 주요 쟁점과 과제

- **개성공단 재개와 법적 문제**

이호원 (서울대)

- **개성공단 재개와 정치경제적 문제**

조봉현 (IBK경제연구소)

- 토론: 김광길 (변호사), 안태원 (개성공업지구지원재단), 양문수 (북한대학원대학교), 임강택 (통일연구원)

개성공단 재개와 법적 문제

이호원 (서울대)

1. 서론

문재인 정부가 출범하면서 개성공단 사업이 재개될 것이라는 기대가 커지고 있다. 2003년 6월 착공된 개성공단 사업은 2010년 천안함 폭침과 연평도 포격 등으로 인한 이른바 ‘5.24 조치’로 위기를 맞기도 하였다. 2013년 5월에는 북한이 남한 근로자의 출입을 봉쇄하고 북한 근로자를 철수시킴으로써 개성공단이 폐쇄되었지만, 2013년 8월 14일 개성공단 정상화 합의를 체결함으로써 재가동되기도 하였다. 그동안 개성공단에서는 123개의 기업체가 참여하여 총생산액이 12억 6천 달러를 초과하였으며, 북한 근로자 5만 명과 남한 근로자 700여 명이 함께 근무하였다.

2016년 2월 10일 남한은 북한의 제4차 핵실험과 장거리 미사일 발사에 대응하여 “개성공단을 전면 중단한다”는 성명을 발표하여 개성공단 가동이 중단되었다. 이는 2006년 이후 지속적으로 강화되어 온 유엔 등 국제사회의 대북제재에 동참한 것으로 평가되었다. 남한 정부는 개성공단을 통해 북한에 유입된 총 1조 190억 원의 투자금이 국제사회가 원하는 평화의 길이 아니라 핵무기와 장거리 미사일을 고도화하는 데 쓰인 것으로 보인다고 판단한 것이다. 그 이후에도 북한은 핵실험과 미사일 시험발사를 계속하고 있고, 유엔 등 국제사회는 추가적인 고강도의 대북제재를 논의하고 있다.

개성공단을 재개할 것인지는 남한의 국민적 합의, 북한의 변화상황, 남북관계의 개선, 국제사회의 여건 등을 종합적으로 고려하여 확정할 고도의 정책적 결단사항에 해당한다. 만약, 개성공단을 재개하기로 할 경우에는 그동안 개성공단을 둘러싸고 전개되어 온 남북관계와 국제사회에서 제기될 것으로 예상되는 다음과 같은 법적 쟁점을 점검하고 해결할

필요가 있다. 첫째, 개성공단을 전면적으로 중단하게 된 원인이 무엇이며, 누가 어떻게 책임을 져야 할 것인가. 이를 위해서는 개성공단을 전면적으로 중단한 조치에 대한 법적 성격과 효력을 검토해야 한다. 둘째, 남한 또는 북한은 개성공단에 관하여 체결한 남북합의서를 위반한 것은 아닌가. 이를 위해서는 관련 남북합의서의 내용과 그 효력을 검토해야 한다. 셋째, 개성공단을 재개하는 것이 유엔 안보리의 대북제재 결의안을 위반한 것은 아닌가. 이를 위해서는 유엔 안보리의 대북제재 결의안의 주요 내용과 그 효력을 검토해야 한다. 개성공단을 재개하기 위해서는 개성공단에 관하여 규정하고 있는 남한법률 또는 북한법률도 검토할 필요가 있다. 하지만, 남한법률 또는 북한법률은 개성공단을 정상적으로 운영하는 것을 전제로 제정된 것이므로 개성공단을 재개하는 것에 법적 장애가 되지 않을 것으로 판단된다.

2. 개성공단 전면 중단의 원인과 책임

1) 개성공단 전면 중단 선언의 법적 의미

2016년 2월 10일 남한은 북한의 제4차 핵실험과 장거리 미사일 발사에 대응하여 “개성공단을 전면 중단한다”는 성명을 발표하여 개성공단 가동이 중단되었다. 북한은 2016년 1월 6일 제4차 핵실험을 실시하고, 2월 7일 장거리 미사일을 발사하였다. 이에 남한은 2월 10일 개성공단을 전면적으로 중단한다고 발표하였다. 북한은 2월 11일 개성공단을 폐쇄하고 군사통제구역으로 선포하는 한편, 남한 인원을 추방하고 개성공단에 있는 남한기업의 자산을 동결하는 조치를 취하였다.

남한 정부는 성명서를 통해 “북한이 유엔 안보리 결의를 위반하여 핵실험과 장거리 미사일 발사를 감행한 데 따른 국제사회의 제재가 추진되고 있는 상황에서 핵심당사국인 우리도 이에 주도적으로 참여할 필요가 있습니다. 그동안 우리 정부는 북한 주민들의 삶에 도움을 주고, 북한 경제에 단초를 제공하며, 남북한이 공동 발전할 수 있도록 북한의 거둬들인 도발과 극한 정세에도 불구하고 개성공단을 지속적으로 유지하기 위해 노력해왔습니다. … 그러나 그러한 지원과 우리 정부의 노력은 결국 북한의 핵무기와 장거리 미사일 고도화에 악용된 결과가 되었습니다. … 지금까지 개성공단을 통해 북한에 총 6,160억 원(5억 6천만

불)의 현금이 유입되었고, 작년에만도 1,320억 원(1억 2천만 불)이 유입되었으며, 정부와 민간에서 총 1조 190억 원의 투자가 이루어졌는데, 그것이 결국 국제사회가 원하는 평화의 길이 아니라, 핵무기와 장거리 미사일을 고도화하는 데 쓰인 것으로 보입니다. ... 이제 우리 정부는 더 이상 개성공단 자금이 북한의 핵과 미사일 개발에 이용되는 것을 막고, 우리 기업들이 희생되지 않도록 하기 위해 개성공단을 전면 중단하기로 결정했습니다”라는 입장을 발표하였다.

북한은 그 다음 날 남한의 개성공단 전면 중단 결정을 6.15. 공동선언 위반이라고 비난 하면서 개성공업지구를 폐쇄하고 군사통제구역으로 선포하며 개성공업지구에 들어와 있는 모든 남측 인원들을 2016년 2월 11일 17:00까지 전원 추방하고 개성공업지구에 있는 남측 기업과 관계기관의 설비, 물자, 제품을 비롯한 모든 자산들을 전면 동결한다는 성명을 조국평화통일위원회의 이름으로 발표하였다.

남한정부가 개성공단 전면 중단을 발표한 것은 법적으로 어떠한 의미가 있는가. 그 법적 성격에 대해서는 다양한 견해가 주장될 수 있지만, 결국 통치행위로 파악하는 것이 타당하다고 생각한다. 개성공단을 전면적으로 중단한다는 발표에 대해 정부는 “이번 중단조치는 고도의 정치적 판단에 따라 공익 목적으로 행해진 행정적 행위”라고 설명하였다. 하지만, 법원은 그 법적 성격을 판단한 적이 없다. 그 법적 성격에 대해서는 2010년 천안함 폭침사건을 계기로 남한정부가 발표한 이른바 ‘5.24 조치’를 참고하여 평가할 수 있다.

‘5.24 조치’는 남북교역을 중단하고, 남한주민의 방북과 대북 신규투자를 금지하고, 대북 지원사업을 원칙적으로 보류하는 것을 내용으로 하고 있다. ‘5.24 조치’의 법적 성격에 대해서는 이를 헌법 제76조에서 규정하는 긴급명령권 또는 긴급재정경제명령권이라는 견해, 남북교류협력에 관한 법률에서 규정하는 조정명령으로 이해하는 견해, 방북승인을 거부하는 것을 포함하는 포괄적 행정처분이라는 견해, 국민을 대상으로 하는 행정지도라는 견해 등이 있다. ‘5.24 조치’ 그 자체는 국가통치의 기본사항에 관하여 고도의 정치적 결단에 따라 행하는 국가행위로서 헌법적으로는 통치행위에 해당하는 것으로 평가된다. ‘5.24 조치’에 기초하여 개별적으로 방북 등을 불승인한 것은 행정처분에 해당하여 행정소송의 대상이 될 수 있다는 것이다.

대법원은 통치행위의 개념을 인정하면서 “고도의 정치성을 띤 국가행위에 대하여는 이른바 통치행위라 하여 법원 스스로 사법심사권의 행사를 억제하여 그 심사대상에서 제외하는 영역이 있다”라고 판단하였다.¹⁾ 헌법재판소도 “통치행위란 고도의 정치적 결단에 의한

1) 대법원 2004.3.26. 2003도7878.

국가행위로서 그 결단을 존중하여야 할 필요성이 있어 사법적 심사의 대상으로 삼기에 적절하지 못한 행위를 말한다.”라고 판단하였다.²⁾ 하지만, 헌법재판소는 “통치행위를 포함하여 모든 국가작용은 국민의 기본권적 가치를 실현하기 위한 수단이라는 한계를 반드시 지켜야 하는 것이고, 헌법재판소는 헌법의 수호와 국민의 기본권 보장을 사명으로 하는 국가기관이므로 비록 고도의 정치적 결단에 의하여 행해지는 국가작용이라고 할지라도 그것이 국민의 기본권 침해와 직접 관련되는 경우에는 당연히 헌법재판소의 심판대상이 된다”라고 판단하여 통치행위도 사법심사의 대상이 될 수 있다는 것을 선언하였다.³⁾

법원은 ‘5.24 조치’를 명확하게 통치행위라고 판단한 것은 아니지만 “남북한 긴장관계 속에서 천안함 침몰사건을 계기로 전격적으로 이루어진 피고의 고도의 정치적 행위이고 피고는 원고를 포함한 남북교역업체들의 피해를 최소화하기 위하여 나름의 조치를 취했다고 보인다”라고 선언한 것은 ‘5.24 조치’를 통치행위로 판단한 것으로 평가할 수 있다.⁴⁾ 다만, 이때에도 법원은 ‘5.24 조치’자체를 사법심사의 심판대상으로 인정한 것이 아니고 개별적인 방북 불승인 조치로 인한 손해배상과 손실보상을 판단한 것으로 해석된다.

개성공단을 전면적으로 중단하기로 결정하고 선언한 것은 국가가 공적 견해를 표명한 행정작용으로서 그 자체로는 법적 구속력을 갖지는 않는다. 이것은 국민에 대해서는 국가의 정책결정을 알리는 것이며, 행정부에 대해서는 향후 행정행위의 규범적 기준을 설정한 지침이자 훈령적 성격을 가진 행정작용이라고 할 수 있다. 이것은 고도의 정치적 행위로서 통치행위의 성격을 가지며, 개성공단을 그 적용대상에서 제외하였던 ‘5.24 조치’에 개성공단을 포함시킨 것으로 이해할 수도 있다. 다만, 개성공단 전면 중단조치에 기초하여 개별적으로 방북 등을 불승인한 것은 행정처분에 해당하여 행정소송의 대상이 된다고 판단된다.

2) 그 원인과 법적 책임

개성공단을 전면적으로 중단하는 조치를 한 원인에 대해서는 다양한 주장이 제기될 수 있다. 북한은 2013년 4월에 한미연합 군사훈련을 이유로 일방적으로 남한주민의 출입을 제한하고 북한근로자를 철수시키는 등 개성공단에 대해 폐쇄조치를 하여 166일 동안 공장이 중단된 적이 있었다. 남북한은 2013년 8월 14일 개성공단의 정상화를 위한 합의서를 체

2) 헌재 2009.5.28. 2007헌마369.

3) 헌재 1996.2.29. 93헌마186.

4) 서울중앙지법 2011.11.17. 2011가합26501.

결하여 개성공단을 재가동하였다. 이때에도 개성공단의 폐쇄에 대한 원인과 그 책임에 대해서는 아무런 조치가 취해지지 않았다.

남한 정부가 개성공단을 전면적으로 중단하는 조치를 한 원인은 남한 내부의 상황, 남북 관계, 국제사회의 조건 등을 종합적으로 고려한 것으로서 다양한 관점에서 상이한 주장이 제기될 수 있다. 이는 최종적으로 정치적 또는 정책적 결단에 해당하므로 규범적인 측면에서는 별다른 의미를 갖지 않는다. 다만, 그 법적 책임에 대해서는 북한에 대한 관계와 남한 주민에 대한 관계를 구별하여 판단할 필요가 있다. 북한에 대해서는 남북합의서를 위반한 것인지 여부에 관한 문제이고, 남한주민에 대해서는 경제적 손해 또는 손실에 대한 전보책임에 관한 문제라고 할 수 있다.

법원은 개성공단 입주업체가 ‘5.24 조치’로 인하여 경제적 손해를 입은 부분에 대해 손해 배상과 손실보상을 청구한 사건에서 원고인 입주업체의 청구를 모두 기각한 사례가 있다. 즉, “정부의 ‘5.24 조치’로 인한 방북불승인처분은 북한과의 군사적 대처 상황에서 위협을 방지하려는 목적 하에 이루어진 것으로 고도의 정치적 행위이고 재량권을 일탈하거나 남용하였다고 할 수 없다”라고 판단하였다.⁵⁾ 이외에도 ‘5.24 조치’는 비례의 원칙이나 신뢰보호의 원칙을 위반한 것도 아니며, 평등원칙에도 위반되지 않으므로 정부는 손해배상책임을 지지 않는다고 판단하였다. 또한, 재산적 손해가 발생하였다고 하더라도 이는 ‘5.24 조치’에 따른 사회적 제약을 넘는 특별한 희생이라고 보기 어려우며, 현행법상 재산적 손실에 대한 보상규정을 두지 않고 있어 손실보상의 대상이 되지 않는다고 판단하였다.

개성공단의 전면 중단에 대해서도 ‘5.24 조치’의 사례에서의 법적 판단과 유사하게 평가할 수 있을 것이다. 개성공단의 입법적 근거는 개성공업지구법이고, 이는 남한법률이 아니라 북한법률이다. 남한법률인 개성공업지구 지원에 관한 법률은 간접적으로 개성공단 입주업체를 행정적·재정적으로 지원하는 법률이다. 개성공단을 전면적으로 중단하는 것은 남한법률을 위반한 것이 아니고, 유엔 회원국으로서 유엔 안보리 결의에 부응하여 정책적으로 결단한 것이므로 위법하다고 할 수는 없다. 다만, ‘5.24 조치’와 달리 개성공단 입주업체는 정부의 국가정책에 적극적으로 참여하고, 정부도 법제도적으로 다양하게 지원하였다. 따라서 이들 입주업체는 개성공단에 일정한 재산권을 형성한 상황에서 정부가 수익적 행정작용을 철회하여 재산적 손실을 입었다는 점에서 5.24 조치’와는 차이가 있다.

5) 서울고법 2012.4.13. 2011가합29845; 대법원 2015.6.24. 2013다205389 등.

3. 남북합의서의 위반 여부

1) 개성공단 정상화를 위한 합의서의 주요 내용

개성공단에 적용되는 규범으로서 중요한 의미를 갖는 것은 법률적 효력을 갖는 남북합의서이다. 이는 남북한이 각각 발효에 필요한 절차를 거쳐 문본을 교환함으로써 발효된 ‘남북 사이의 투자보장에 관한 합의서’등 4개 정협합의서와 그 후속조치로 체결된 개성·금강산지구 출입·체류합의서 등 9개 합의서를 말한다. 남북한이 상이한 법률체계를 갖고 있는 상황에서 이들 남북합의서는 개성공단을 규율하는 중요한 규범으로 기능하였다. 남북한은 2013년 8월 개성공단 정상화를 위한 합의서를 체결하였다. 이는 개성공단이 중단되는 사태의 재발을 방지하고 개성공단을 안정적으로 운영하기 위한 것이었다.

개성공단을 전면적으로 중단한 조치가 개성공단 정상화를 위한 합의서를 위반한 것인가. 이 합의서는 2013년 개성공단이 가동중단된 이후 정상화하면서 체결된 것으로서 개성공단을 재개할 경우에 북한은 남한이 이 합의서를 위반하였다고 주장할 가능성이 크다. 이는 개성공단 전면 중단에 대한 원인과 책임을 확정할 뿐만 아니라 개성공단을 재가동할 경우에 소요되는 비용, 북한근로자들에 대한 임금지급, 손해배상 등에도 직접적으로 영향을 미치는 중요한 사안이다.

이 합의서는 제1조에서 “남과 북은 통행 제한 및 근로자 철수 등에 의한 개성공단 중단사태가 재발되지 않도록 하며, 어떠한 경우에도 정세의 영향을 받음이 없이 남측 인원의 안정적 통행, 북측 근로자의 정상 출근, 기업재산의 보호 등 공단의 정상적 운영을 보장한다”라고 규정하였다. 제2조에서는 “남과 북은 개성공단을 왕래하는 남측 인원들의 신변안전을 보장하고, 기업들의 투자자산을 보호하며, 통행·통신·통관 문제를 해결한다”라고 규정하였다. 이를 보장하기 위해 상설적 협의기구로 ‘개성공단 남북공동위원회’를 구성하기로 하고, 투자자산의 보호와 통행·통신·통관 문제를 협의하기로 하였다. 이 합의서는 개성공단 중단사태의 재발방지 및 어떠한 경우에도 정세의 영향을 받음이 없이 공단의 정상적 운영을 보장하도록 하면서 그 주체를 “남과 북”으로 명시하였다. 즉, 남한과 북한은 어떠한 경우에도 정치·군사적인 영향을 받지 않고 개성공단을 정상적으로 운영할 것을 합의한 것이다.

2) 개성공단 정상화를 위한 합의서의 법적 성격과 효력

남북한은 2000년 12월 4개 경협합의서를 체결하고 2003년 6월 국회의 동의절차를 거쳐 8월 발효통지문을 교환함으로써 효력을 발생시켰다. 그 이후 2002년 12월부터 2004년 1월까지 개성·금강산지구 출입·체류합의서 등 9개 후속합의서를 체결하고 2005년 12월 까지 국회의 동의절차를 거쳐 발효시켰다. 헌법은 제6조 제1항에서 “헌법에 의하여 체결·공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 같은 효력을 가진다”라고 규정하여 국내법이 아닌 규범형식으로는 조약과 일반적으로 승인된 국제법규만을 인정하고 있을 뿐이다. 남북합의서는 국내법에 해당하지 않고, 일반적으로 승인된 국제법규에도 해당하지 않는다. 따라서 그 법적 성격과 효력은 그것이 조약에 해당하는가 여부에 따라 결정된다.

헌법은 제60조 제1항은 “국회는 상호원조 또는 안전보장에 관한 조약, 중요한 국제조직에 관한 조약, 우호통상항해조약, 주권의 제약에 관한 조약, 강화조약, 국가나 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 조약 또는 입법사항에 관한 조약의 체결·비준에 대한 동의권을 가진다.”고 규정하여 중요한 조약에 대하여는 반드시 국회의 동의를 받도록 하고 있다. 2005년 발효된 남북관계발전에 관한 법률은 제21조 제3항에서 “국회는 국가나 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 남북합의서 또는 입법사항에 관한 남북합의서의 체결·비준에 대한 동의권을 가진다”라고, 제4항에서 “대통령이 이미 체결·비준한 남북합의서의 이행에 관하여 단순한 기술적·절차적 사항만을 정하는 남북합의서는 남북회담대표 또는 남북특별사절의 서명만으로 발효시킬 수 있다”라고 각각 규정하고 있다.

헌법재판소와 대법원은 1992년 발효된 ‘남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서’에 대해 그 법적 효력을 인정하지 않고 단지 정치적 공동성명 내지 신사협정에 불과하다고 판단하였다.⁶⁾ 남북합의서의 법적 성격과 효력은 남북한이 국제법의 주체로서 법적 효과를 창출하고자 하는 의도가 있었는지 여부에 따라 조약인지 여부가 확정될 것이다. 4개 경협합의서와 9개의 후속합의서는 모두 국회의 동의절차를 거치고, 그 발효절차에 따라 문건을 교환함으로써 발효되었다. 이들은 헌법 제6조 제1항, 제60조 제1항, 제73조에 따라 국회의 동의절차를 이행하였을 뿐만 아니라 정부조직법, 법령 등 공포에 관한 법률 등이 정하는 절차에 따라 공포되었고, 관보에 게재됨으로써 조약으로서 법적 효력을 가진다고 할 수 있다.⁷⁾ 하지만, 법원은 “남북 사이의 소득에 대한 이중과세방지 합의서’는 남북한 당국이 각기 정치적인 책임을 지고 상호 간에 그 성의 있는 이행을 약속한 것으로서 이를

6) 헌법재판소 2000.7.20. 98헌바63; 대법원 1999.7.23. 98두14525 등.

7) 이효원, 『통일법의 이해』, 박영사, 2014, 109~110면.

국가 간의 조약 또는 이에 준하는 것으로 볼 수 없다”라고 판단한 적이 있다.⁸⁾ 이는 남북합의서가 헌법과 관련 법률에 따라 체결되었음에도 불구하고 그 이후 제대로 이행되지 않은 현실을 고려한 것이라고 판단된다.

남북관계발전에 관한 법률은 조약으로 인정되는 남북합의서에 국회의 동의절차를 거치도록 규정하고 있다. 정치적 공동선언이나 신사협정에 해당하는 남북합의서는 남북회담대표 또는 대북특별사절의 서명만으로 발효시킬 수 있도록 규정하고 있다. 개성공단 정상화를 위한 합의서는 국회의 동의절차를 거치지 않았으며, 남북회담대표의 서명만으로 발효되었다. 이러한 점에 비추어 이 남북합의서는 남북한이 법적 효과를 창출하고자 하는 의도가 있었다고 인정하기 어렵다. 따라서 이 합의서는 조약으로서 법적 효력을 갖는 것이 아니라 정치적 공동선언이나 신사협정에 해당된다고 판단된다.

3) 합의서 위반 여부와 효과

남한 정부가 개성공단을 전면적으로 중단한 조치가 개성공단 정상화를 위한 합의서를 위반한 것인가. 개성공단은 남한 정부의 중단조치로 인하여 가동이 전면적으로 중단되어 남측 인원의 안정적 통행과 북측 근로자의 정상 출근이 이루어지지 못하게 되었다. 또한, 기업재산의 보호 등 정상적 운영도 보장하지 못하고 있다. 특히, 이 합의서 제1조는 “어떠한 경우에도 정세의 영향을 받음이 없이”라고 명시하고 있다. 북한은 남한이 이 합의서 제1조와 제2조를 위반하였다고 주장할 가능성이 크다.

이 합의서의 문구를 형식적이고 기계적으로 해석하면, 남한 정부가 이 합의서를 위반하였다고 평가할 수도 있다. 하지만, 법적 이성에 기초하여 이 합의서를 합목적적으로 해석할 경우에는 남한 정부의 조치는 이 합의서를 위반한 것이 아니라고 판단된다. 즉, 남북한의 진정한 의사는 이 합의서의 서문에서 밝히고 있듯이 ‘개성공단의 발전적 정상화’를 위한 것이다. 개성공단에 관한 남북합의서들도 모두 “경제교류와 협력”을 전제로 하고 있다. 북한법률인 개성공업지구법은 “민족경제를 발전시키는 데 이바지”하는 것을 목적으로 하고, 남한법률인 개성공업지구 지원에 관한 법률도 “남북교류·협력을 증진하고 민족경제의 균형적인 발전에 기여함”을 목적으로 하고 있다. 남북합의서는 남북한의 의도하는 진정한 목적에 부합하도록 해석해야 한다. 이와 같이 이 합의서는 남북한이 평화적으로 공존하면서

8) 청주지방법원 2011.6.9. 2010구합2024.

화해와 협력을 위해 노력하는 것을 전제로 하고 체결된 것이다. 이 합의서에서 규정하는 “어떠한 경우에도 정세의 영향을 받음이 없이”라는 것도 이러한 전제에서 해석되어야 한다. 북한이 핵실험을 하고 장거리 미사일을 발사하는 것은 이러한 숨겨진 문언이나 묵시적 전제와 양립할 수 없는 것이다. 따라서 이러한 상황에서 남한 정부가 개성공단 전면 중단을 결정한 것은 이 합의서를 위반하였다고 할 수 없다고 판단된다.

남한 정부가 개성공단 전면 중단을 결정한 것에 대해서는 정치적·정책적 관점에 따라 다양하게 평가할 수 있을 것이다. 하지만, 그러한 조치가 이 합의서를 위반한 것으로 해석할 수는 없다. 설사, 이 합의서를 위반하였다고 해석하더라도 이 합의서는 조약으로서 법적 효력을 가지지 않는 것이므로 당사자 사이에 약속을 위반하였다는 정치적 비판을 받을 수 있을 뿐, 그 자체가 직접적으로 어떠한 법적 효과를 발생시키는 것은 아니다.

4. UN 대북제재와 관계

1) 유엔 안보리의 대북제재 결의 주요 내용

유엔은 1993년 북한이 핵확산금지조약(NPT)을 탈퇴한다고 선언한 이후 대북제재를 논의하기 시작하였다. 유엔은 2006년 북한이 1차 핵실험을 한 이후 본격적으로 대북제재를 결의하였는데, 유엔 안보리 결의 1718호에서 대북제재의 세부항목과 이행내용을 구체적으로 제시하고, 유엔 안보리 15개국 회원국으로 구성된 대북제재위원회를 구성하는 등 제도적인 틀을 마련하였다. 그 이후 2009년 안보리 결의 1874호에서는 대량살상무기(WMD)와 관련된 무기수출입을 금지하고, 금융통제를 강화하였다. 이와 동시에 유엔 회원국들에게 이행보고서를 의무적으로 제출하도록 하여 대북제재를 실질적으로 이행하는 것을 감독하는 기능을 강화하였다.

유엔은 2013년 북한이 제3차 핵실험을 강행하자 안보리 결의 2087와 2094호를 잇달아 발표하였다. 이를 통해 북한의 핵·미사일 개발에 전용되는 데 사용될 수 있는 대량현금(bulk cash·몽치돈)의 대북 이전을 금지하였다. 수출금지 대상으로 지정돼 있지 않은 품목이라 해도 대량살상무기의 개발 등에 이용될 수 있다고 판단되는 경우엔 그 수출·판매·이전 등을 전면적으로 통제할 수 있도록 하는 캐치 올(catch all) 방식도 도입하였다.

북한이 추가적으로 도발할 경우에는 자동적으로 중대한 조치를 표명하도록 하는 트리거 조항을 규정하고 항공운항에 대한 제재조치도 추가하였다.

유엔은 2016년 북한의 제4차 핵실험과 장거리 미사일 발사에 대해 대북제재를 대폭 강화하는 내용으로 안보리 결의 2270호를 만장일치로 채택하였다. 이는 70년 유엔 역사상 비군사적 조치로는 가장 강력하고 실효적인 재재결의로 평가된다. 이 결의는 대량살상무기(WMD) 개발에 집중적으로 초점이 맞춰져 있던 이전의 결의와 달리 WMD 차원을 넘어서 그 자금원 차단의 사각지대를 없애는 조치를 다수 포함하였다. 이 결의는 대북제재의 내용을 권고의 형식에서 의무를 부과하는 형식으로 강화하였으며, 전면적 화물검사와 무기금수조치는 물론 석탄·철광석 등 광물수출금지조치도 포함하는 등 광범위한 분야에 걸쳐 기존의 대북제재 결의에서 채택한 조치를 강화하고 새로운 강력한 제재조치들을 다수 포함시켰다.

유엔은 2016년 북한의 5차 핵실험에 대응하여 안보리 결의 2321호를 채택하였다. 이 결의안은 민생목적이라는 예외규정을 악용하는 것을 방지하고 대북제재의 실효성을 제고하기 위해 북한의 석탄수출에 대한 제재를 대폭 강화하였다. 북한의 석탄 수출을 연간 거래 대금 기준으로 4억 90만 달러(약 4,720억 원), 거래량 기준으로 750만t 중 낮은 쪽을 한도로 석탄 수출 통제를 강화했다. 또한, 결의안 2270호에서 명시했던 수출금지 광물 7개(석탄·철·철광석·금·바나듐광·티타늄광·희토류)에 동(구리)과 니켈, 은, 아연 등 4가지를 추가했다.

이 결의안은 북한에 대한 선박과 헬리콥터 등의 판매를 금지한 것은 물론 북한이 아프리카 국가에 판매해 온 대형 조형물(statue) 수출도 금지하고 있다. 또한, 북한의 외교활동에 대해서도 유엔 회원국에 주재하는 북한 공관(대사관, 영사관) 규모를 감축하고 북한 재외공관 및 외교관이 주재국에서 개설 가능한 은행 계좌를 1개로 제한하였다. 또한 북한의 재외공관이 소유한 부동산을 활용한 임대사업 등을 금지하였다. 이와 함께 여행금지과 자산동결 대상에 박춘일 이집트 주재 북한대사 등 개인 11명과 통일발전은행 등 10개 기관이 추가되었다. 이로써 제재를 받는 대상은 개인 39명, 단체 42개 등 총 81곳으로 늘었다. 이외에도 북한 금융기관의 해외사무소나 금융계좌는 신규로 개설할 수 없으며, 기존 사무소와 금융계좌는 90일 이내에 폐쇄하도록 하였다. 만약 북한이 안보리의 조치를 지속적으로 위반할 경우에는 유엔회원국 특권을 정지시킬 수 있는 내용도 규정하였다.

2) 안보리 결의의 법적 효력

(1) 결의 위반 여부의 판정 주체와 절차

유엔 안보리 결의 2321호의 위반 여부를 판정하는 주체는 1718 제재위원회이다. 이 위원회는 ‘유엔 안보리 결의 1718호에 따라 설치된 위원회(Security Council Committee Established Pursuant to Resolution 1718)’를 말한다. 1718 제재위원회의 심사절차는 결의 1718호 제9항 및 제10항과 위원회 사무처리지침(Guidelines of the Committee for the Conduct of its Work)에서 정하고 있다. 이 위원회는 15개의 안보리 이사국으로 구성되며, 위원장은 보통 비상임이사국의 UN 대사가 맡는다. 현재 위원장은 이탈리아 대사이며, 이집트 대사와 우크라이나 대사가 부의장이다. 이 위원회는 ① 제재대상 품목 선정, ② 제재대상 지정, ③ 제재결의 이행의 효율성을 높이기 위한 방안 연구, ④ 전문가패널에 의해 보고된 위반 사항에 대한 검토 및 조사, ⑤ 조치 이행을 위한 홍보활동, ⑥ 안보리에 최소 매 90일 단위 활동사항 보고 등 임무를 수행한다.

안보리가 유엔 헌장 7장을 인용한 제재결의를 채택할 경우에는 위원회를 보좌하여 현장에서 그 이행을 감시하는 전문가패널이 설치된다. 전문가패널은 무기·금융·항공·이중용도 분야 등에 관한 전문가들로 구성되는데, 상임이사국 각 1인에 한국, 일본, 남아프리카의 인원이 추가되어 총 8명으로 구성되어 있다. 임기는 보통 6개월에서 1년이지만, 결의 2276호를 통해 이들의 임기를 2017년 4월 24일까지로 연장하였다. 전문가패널은 ① 제재의무 이행사항을 조사, ② 제재효과의 주기적 점검, ③ 이행과 관련된 정보 수집, ④ 안보리에 건의사항 제출 등의 임무를 수행한다. 즉, 전문가패널이 결의 위반 여부를 1차적으로 판단한다.

전문가패널은 결의 이행에 관한 정보를 수집·조사·분석하여 안보리에 중간보고서와 최종보고서를 제출하고, 안보리가 채택하면 공개하게 된다. 다만, 북한과 이란에 대한 제재위원회 전문가패널은 중간보고서와 최종보고서를 제재위원회에 제출하여 검토를 받은 후 안보리에 제출하고 있다. 제재위원회는 만장일치로 결정하고, 이 위원회에서 결정하지 못한 사항은 안보리에서 최종적으로 결정하는데, 이 과정에서 상임이사국은 거부권을 행사할 수 있다.

(2) 대북제재조치의 예외 요건

안보리는 대북제재조치의 이행과 감독은 물론 제재조치의 대상과 예외를 지정하는 것을 1718 제재위원회에 위임하고 있다. 이 위원회는 인도적 목적으로 안보리 결의의 목적을 달성하는 데 방해되지 않는 범위에서 개별적으로 사전에 허가를 할 수 있고, 이러한 경우에만 예외가 허용된다. 한편, 결의안 2321호는 북한에 항공기·선박·승무원 제공 금지 조항과 북한 선박에 대한 인증·선급·보험 서비스 제공 금지조항에 있어서 민생 목적의 경우 허용된다는 기존의 예외조항을 삭제함으로써 운송수단에 관한 제재를 강화하여 예외의 범위를 제한하였다.

대북제재조치의 예외에 해당하기 위해서는 인도적 목적이어야 하고, 안보리 결의의 목적을 달성하는 데 방해되지 않아야 하며, 개별적 사안에 대해, 사전에 허가를 받아야 한다. 이외에도 결의 2321호는 9.19 공동성명에 명시된 공약을 지지하고 북한이 9.19 공동성명을 준수할 경우에는 대북제재조치를 중단하거나 해제할 수 있다고 규정하고 있다. 따라서 남북한이 9.19 공동성명을 이행하기 위해 대화하거나 교류협력을 추진하는 것은 가능하다고 판단된다.

제재위원회의 의장 또는 안보리 이사국으로 구성되는 위원국이 필요하다고 생각되는 경우에는 회의를 열어 자산동결 및 여행제한의 대상을 추가하거나 그 예외를 결정할 수 있다. 회원국은 이 위원회에 서면으로 자산동결 등에 대한 예외를 요청할 수 있고, 이 위원회는 원칙적으로 5일 안에 예외를 허가할 것인지 여부를 결정하는데, 허가는 만장일치로 결정한다.

남한은 대북제재에 대해 남북한 특수관계를 근거로 하여 예외를 주장할 수 있는가. 남한과 북한은 모두 유엔 회원국이지만 남북한은 분단국가로서 특수한 지위를 가진다. 남북한의 법적 지위는 남북한 특수관계론에 따라 설명할 수 있고 헌법재판소와 대법원도 이를 채택하고 있다.⁹⁾ 남북한 특수관계론은 남북관계를 국내법적 규범영역과 국제법적 규범영역으로 구분하여 법률을 적용하는 법이론적 기초이다. 즉, 국내법적 규범영역에서는 북한의 이중적 지위에 따라 북한이 반국가단체로 활동하는 규범영역에서는 국제법원칙이 적용되지 아니하고, 통일의 동반자로서 활동하는 규범영역에서는 국제법원칙을 적용 또는 변용한다. 한편, 국제법적 규범영역에서는 국제법원칙을 적용한다.¹⁰⁾

안보리 결의 2321호를 포함한 대북제재결의는 기본적으로 국제법적 영역에서 속하는 사항이므로 남북관계에 대해서는 국제법원칙을 적용해야 할 것이고, 안보리 결의의 목적이나

9) 헌법재판소 1993.7.29. 92헌바48 등; 대법원 2000.9.29. 2000도2536 등.

10) 남북한특수관계론에 대해서는 이효원, 통일법의 이해, 박영사, 2014, 91~106면.

성격에 비추어 국제사회와의 협력이 필수적으로 요구되므로 남북관계의 특수성을 이유로 안보리 결의의 적용을 면제받기는 어려울 것으로 판단된다. 유엔 안보리는 북핵문제의 해결과 국제적 안전보장을 위해 대북제재를 강화한 것이므로, 개성공단을 재개하는 것이 북핵문제의 해결을 위한 수단이라거나 인도적 목적에서 사전 허가를 받는 등 예외에 해당하지 않는다면 안보리 결의에 위반된다고 해석할 수 있다. 특히, 개성공단을 재개하는 것이 북한주민들의 인권 향상에 기여한다는 것이 명확하지 않다. 유엔 안보리의 대북제재결의에도 불구하고 북한이 핵을 포기하고 있지 않은 상황에서 개성공단을 재개하는 것은 북한의 핵문제를 해결하기 위한 국제사회의 노력에 배치되는 것이기도 하다.

남북한특수관계론에 따르면 남북관계가 국제법적 영역에 속하더라도 남북한이 서로를 통일의 동반자로 이해하고 교류협력을 하는 경우에는 국제법원칙을 변용할 수 있다. 남북한의 경제협력은 남북합의서에 의해 국가와 국가사이의 관계가 아니라는 전제가 확인되며, 개성공단에 있어서도 원산지표시 등 일반적인 대외무역과는 다른 특례를 인정하고 있다. 특히, 안보리 결의 2321호는 북한의 해외 노동자 및 북한주민의 인권에 관한 사항을 포함하고 있고, 남한도 북한주민이 대한민국 국민에 포함된다는 것을 전제로 북한인권법을 제정하여 시행하고 있다. 이러한 점을 근거로 개성공단사업은 안보리 결의가 금지대상으로 하는 국가 사이의 무역에 해당하지 않는다고 주장하거나 북한주민에 대한 지원 등을 위한 예외적 적용을 주장할 여지는 있다고 판단된다.

(3) 결의안 위반의 효과

유엔 안보리는 국제평화의 유지와 관련하여 1차적인 책임을 지는 기관이다. 유엔 안보리는 유엔 헌장 제7장에 따라 국제평화에 대한 위협이 발생한 경우에는 비군사적·군사적 제재를 가할 수 있다. 유엔 헌장 제25조는 “국제연합회원국은 안전보장이사회의 결정(decision)을 이 헌장에 따라 수락하고 이행할 것을 동의한다”고 규정하고 있다. 이에 따라 일반적으로 유엔 안보리의 결의는 회원국들에 대한 구속력이 있다고 해석된다. 하지만, 유엔 안보리 결의 2321호는 ‘결의(resolution)’의 형식을 취하고 있고, 헌장 25조는 안보리의 ‘결정(decision)’에 대해 법적 효력을 부여하고 있다. 안보리가 헌장 제25조에 따라 회원국들에 대해 구속력을 가지는 결의를 의도한 것인지 여부는 결의가 담고 있는 개별적인 내용의 문언을 검토하여 판단해야 할 것이다.

안보리 결의에서는 calls upon(요청), 촉구(urge), 결정(decide)이라는 표현이 혼용되고 있다. 일반적으로 특정 국가의 행위가 용납될 수 없다는 점을 말하고자 할 때는 ‘요청’을, 용납할 수 없는 행위를 중단할 것을 요구할 때는 ‘촉구’를, 용납할 수 없는 행위를 중단하도

록 결심할 때는 ‘결정’이라는 문구를 각각 사용한다. 일반적으로 ‘결정(decide)’은 직접적으로 의무를 부과하여 가장 구속력이 강하고, ‘촉구(urge, demand, require, request)’는 보다 구속력이 약하고, ‘요청(calls upon)’은 구속력이 없는 것으로 해석되고 있다.

안보리 결의 2321호는 대부분의 조항에서 ‘결정(decide)’이라고 표현하고 있지만, 일부 조항에서는 ‘요청(calls upon)’이라고 표현하고 있다. 즉, 회원국 내 북한 공관 인력 규모 감축(14항), 북한행·발 제3국 기착 민간항공기에 필요 이상의 항공유 제공 금지(20항), 북한에서 석탄을 조달하는 회원국은 월별 조달 총량을 대북제재위원회에 통보(26항), 북한 노동자가 해외에 파견되는 것에 대한 주의(34항) 등에서는 ‘결정(decide)’이 아닌 ‘요청(calls upon)’이라는 용어를 사용하고 있다.

안보리 결의 2321호는 제재조치를 받은 북한이 추가도발을 감행할 경우에는 안보리의 권고에 따라 총회에서 회원국의 지위를 행사하지 못하여 그 권리와 특권이 정지될 수 있다고 경고하고 있다. 하지만, 이는 안보리 결의 자체의 효과로서 제재대상인 북한에 대해서만 적용될 뿐, 안보리 결의를 위반한 회원국에 대해 적용되는 것이 아니다.

유엔 안보리 결의가 구속력을 갖는 경우에도 그 위반에 대한 효과는 다양할 수 있다. 유엔 헌장 제6조는 지속적으로 헌장에서 규정하는 의무를 이행하지 아니하는 회원국은 안보리의 권고에 따라 총회가 제명할 수 있다고 규정하고 있다. 대북제재조치에 대한 안보리 결의는 회원국이 위반한 경우에 회원국에 대해 어떠한 법적 불이익을 부과할 것인지에 대해서는 아무런 규정을 두지 않고 있다. 따라서 결의를 위반한 회원국에 대해서는 다시 안보리 결의 등을 통해 구체적인 제재수단과 방법을 마련해야 한다. 2001년 앙골라에 대한 제재조치를 이행하지 않아 안보리 결의를 위반한 라이베리아에 대해서는 유엔 안보리가 추가적인 제재조치를 가한 적이 있다. 그 이외에는 결의를 위반하였다는 이유로 추가적인 제재조치를 취한 사례는 없어 결의를 위반에 경우에 있어서 실효적인 제재수단이 되지 못한다는 한계가 있다.

3) 주요 법적 쟁점

(1) 개성공단 재개 그 자체가 안보리 결의에 위반한 것이 아닌지

개성공단을 재개하는 것 자체가 안보리의 결의에 위반되는가. 개성공단을 재개하게 되면 북한주민에게 임금 등 경제적 급부를 제공하게 될 것이 예상된다. 대북제재결의안은 일

반적인 사업 자체를 제재대상으로 하지 않고 개별적이고 구체적인 교역행위 등을 제한하는 것이다. 따라서 개성공단을 통해 임금 등으로 제공되는 자금의 사용처가 불투명하다고 하더라도 개성공단사업 그 자체를 안보리 결의에 위반되는 것은 아니다. 다만, 개성공단을 재개하여 발생하는 구체적인 교역행위가 결의안에 위반되는 것으로 판단될 수는 있을 것이다.

(2) 북한과 상업적 거래를 하는 것이 안보리 결의에 위반되는지 여부

개성공단을 재개하여 북한과 상업적 거래를 하는 것이 안보리 결의에 위반되는가. 이는 일률적으로 말할 수는 없고, 상업적 거래의 내용이 안보리 결의가 규정하고 있는 제재조치에 포함되는지 여부를 기준으로 판단해야 할 것이다.

안보리 결의 2321호는 재화의 교역 등 금수조치의 대상을 확장하여 핵무기 및 생화학무기로 사용할 수 있는 물건들(부속서 III), 부분적인 군민 양용 무기(dual-use)(제7항), 미화 500달러 이상의 용단, 미화 100달러 이상의 자기 등 사치품(부속서 IV), 금속이나 조각상(statue)도 포함시키고 있다. 회원국은 육로로 운송하는 물자에 대한 검색과 압수 및 몰수해야 할 의무를 부과하고 있으며, 화물(cargo)뿐만 아니라 개인의 짐(luggage, checked baggage)도 검색 대상에 포함시키고 있다. 금수조치는 물자뿐만 아니라 인원에 대해서도 확장하고 있는데, 개인과 관련 금융기관의 자산을 동결하고 개인과 단체(그들을 대신하여 움직이는 개인을 포함)에 대해 출입국 등 여행을 제한하고 있다. 따라서 이러한 내용을 포함하는 상업적 거래는 안보리 결의 2321호에 위반될 수 있다.

안보리 결의 2321호는 대북 무역과 관련하여 공적 또는 사적 금융지원 및 보증을 금지하고 있는데, 종전 안보리 결의 2279호에서 WMD와 연관될 것을 조건으로 하였던 조항을 삭제하여 전면적으로 금지하고 있다. 개성공단 입주업체들에 대해서 정책적으로 대출하거나 보험 등을 통해 지원하는 것도 안보리 결의에 위반될 여지가 있다. 하지만, 개성공단에 대해서는 남북관계의 특수성을 근거로 안보리 결의의 적용을 받지 않는다고 주장하거나 안보리 제재위원회로부터 예외로 사전허가를 받아 지원할 수는 있을 것이다. 이때에는 안보리 결의는 원칙적이고 포괄적 금지를 내용으로 하고 있으므로 남한이 개성공단을 재개하여 기업에 대해 금융지원 등을 하는 것이 WMD에 영향이 없다는 것을 설명할 필요가 있을 것이다.

(3) 개성에 금융기관(지점)을 설치하는 것이 안보리 결의에 위반되는지 여부

개성에 금융기관이나 그 지점을 개설하는 것이 안보리 결의에 위반되는가. 안보리 결의 2094호는 제13조에서 회원국들이 자국 금융기관이나 은행들의 활동이 안보리 결의 1718·1874·2087·2094호의 내용을 위반하는 금융사업과 관련될 우려가 있는 경우 북한에 지점을 개설하거나, 북한과 관련된 계좌를 개설하는 것을 금지할 것을 권고하고 있다. 안보리 결의 2321호는 제16조에서 해당 국가에 파견된 북한 대표단과 영사관들이 각각 하나의 계좌만 개설하도록 제한하는 조치를 도입할 것을 요구하고 있으며, 제31조에서는 회원국들이 북한에 파견된 대표단이나 영사관과 해당 조직들의 은행 계좌를 90일 이내에 폐쇄하도록 규정하고 있다. 이는 북한이 외국은행 등을 통해 내부적 거래 및 자금세탁을 하거나 핵무기, 탄도미사일 또는 WMD 개발에 사용될 자금을 마련하는 수단으로 활용하는 것을 방지하기 위한 것으로 보인다.

안보리 결의 2321호는 금융기관의 활동에 대해서도 종전 안보리 결의 2279호에서 WMD와 연관될 것을 조건으로 하였던 조항을 삭제하여 전면적으로 금지하고 있다. 북한 지역인 개성공단에 은행지점을 개설하는 자체가 안보리 결의를 위반하는 것으로 해석될 여지가 있다. 만약, 해당 은행지점에 북한의 정부기관이나 안보리 결의에서 제재대상으로 정하고 있는 개인이나 기업, 기관, 그리고 이들의 사용인들의 계좌를 개설하는 것도 안보리 결의를 위반하는 것이 된다. 다만, 인도주의적 지원이나 외교적 업무 또는 유엔 특별기구들의 활동과 관련된 경우에는 은행개설이 허용된다. 따라서 개성공단에 은행지점을 개설할 경우에는 입주한 기업들에 대한 지원, 북한주민 개인에 대한 임금지급 등의 용도로 계좌 개설하는 것으로 그 업무를 제한하는 것이 바람직하다. 개성에 은행지점을 개설하는 것에 대해서도 남북관계의 특수성을 근거로 안보리 결의의 적용을 받지 않는다고 주장하거나 안보리 제재위원회로부터 예외로 사전허가를 받아 지원할 수도 있을 것이다.

(4) 북한 근로자에 대한 임금지급 등이 안보리 결의에 위반되는지 여부

안보리 결의 2087호는 제12조에서 안보리 결의 1718·1874호의 제재를 회피하기 위한 벌크캐시의 사용을 회원국들이 철저히 감시할 것을 요구하고 있다. 안보리 결의 2094호는 안보리 결의 1718·1874·2087호의 제재를 회피하기 위한 수단으로 북한에 의해 핵 또는 탄도미사일 프로그램에 사용될 수 있는 벌크캐시가 북한으로 넘어가지 않도록 감시할 것을 규정하고 있다. 북한은 유엔안보리 결의안들에서 강력한 제재들을 회피하기 위해

상업 등 다양한 형태의 거래에 있어서 상대방에게 현금으로 지원 또는 대가를 지급하도록 요구할 가능성이 있다.

안보리 결의 2087호와 2094호에서 벌크캐시를 금지하는 것은 북한이 전산 기록에 남지 않는 금융거래인 현금거래를 통해 안보리 결의 1718, 1874, 2087호에서 규정하는 제재를 회피하는 것을 방지하기 위함이다. 북한에 직접 현금을 지급하는 행위가 위 결의에서 금지하고 있는 벌크캐시에 해당하는지 여부는 그 목적이 안보리 결의의 내용을 위반하는지 여부를 기준으로 판단해야 한다. 안보리 결의는 북한과 재래식 무기, 사치품 및 핵무기, 탄도 미사일, 대량학살무기의 개발에 이용될 수 있는 재화의 교역 금지를 목적으로 하고 있고, 안보리 결의안 2321호도 이를 전제로 그 대상과 범위를 확대한 것이다.

개성공단에서 근무하는 북한근로자의 임금을 지급하기 위한 현금수송은 북한의 핵무기 개발 등에 이용될 수 있는 재화에 포함되는 것으로 해석할 여지가 있다. 하지만, 북한지역으로 현금을 수송하는 것 그 자체가 금지되는 것은 아니고, 그 현금이 핵무기 개발 등에 이용될 수 있는 재화라는 것이 증명되어야 금지대상이 된다. 개성공단을 가동하면서 북한근로자에게 임금 등 명목으로 현금을 지급하는 것이 벌크캐시에 해당하는지 여부는 개별적으로 검토하고 판단하여야 한다.

개성으로 수송되는 현금이 북한근로자에게 지급되는 경우에는 북한사회의 특성을 고려할 때 자금의 사용처가 분명하지 않을 뿐만 아니라 이로 인하여 절감한 비용이 핵무기 개발 등에 사용될 수 있으므로 벌크캐시에 해당하는 것으로 해석할 수 있다. 다만, 북한근로자에게 임금으로 현금을 지급하는 것은 안보리 결의에서 예외로 인정하고 있는 사유인 북한주민에 대한 인도주의적 지원이나 북한지역을 개발하기 위한 지원, 그리고 북한의 핵개발을 중단시키기 위한 목적으로 해석할 수도 있다. 북한근로자에게 지급되는 임금이 WMD에 영향이 없다는 것을 설득할 필요가 있고 이때 그 현금은 벌크캐시에 해당하지 않는 것으로 해석할 수 있다. 하지만, 그 현금이 북한 당국이나 안보리 결의에서 제재대상으로 특정한 인이나 기업에 지급되는 경우에는 안보리 결의가 금지하는 벌크캐시에 해당할 수 있을 것이다.

개성공단이 재개되어 북한근로자의 임금을 종전과 같이 총국에 일괄 지급하는 것은 안보리 결의에 위반하는 것으로 결정할 가능성이 있다. 이는 총국에 현금이 일괄 지급될 경우에는 현금이 지급된 이후 그 자금의 흐름이 확인되지 않기 때문이다. 안보리 결의를 위반하지 않고 총국에 일괄 지급하기 위해서는 총국에 대한 감시가 가능하도록 하거나 일괄 지급된 이후 자금의 흐름을 분명하게 파악할 수 있어야 한다. 하지만, 자금의 흐름을 투명하게 파악하는 것은 매우 어려울 것이다. 따라서 북한근로자에게 임금을 직접 지급하거나 실질적으로 남한에서 그 자금의 흐름을 확인할 수 있는 기관으로 지급하는 것이 바람직하다.

(5) 개성공단 재개를 위해 대북제재 대상 인물이 남북회담대표로 남한을 방문하는 것이 안보리 결의에 위반되는지 여부

안보리 결의 1718호는 제8조 (e)항에서 회원국들이 유엔안보리 이사회에서 지정한 북한의 핵·탄도미사일과 WMD의 개발 등에 관련된 인사들이 회원국에 직접 입국하거나 환송을 위한 입국을 하는 것도 금지하도록 규정하고 있다. 안보리 결의 2094호는 제재대상인 북한 인사 이외에도 그들의 지시를 받고 활동하는 북한 인사들에 대해서도 같은 제재조치를 적용하여 그 대상을 확대하고, 해당 인사들의 입국을 금지할 뿐만 아니라 추방할 것을 권고하고 있다. 다만, 해당인사들이 종교적 행사, 인권적 필요, 사법절차의 진행 등 일정한 사유가 있거나 안보리 결의의 목적을 달성하기 위해 필요한 경우에는 예외를 인정하고 있다.

안보리 결의가 북한 인사의 입국을 금지하는 것은 해당 인사가 입국한 회원국 영토 내에서 통제를 받지 않고 북한의 핵·탄도미사일과 WMD 개발과 관련된 활동을 할 가능성이 존재하기 때문이다. 따라서 해당 인사가 금지사유와 관련이 없거나 결의의 목적을 달성하기 위한 것으로 인정되는 경우에는 안보리 결의에 위반한 것이 아니라고 해석된다. 개성공단을 재개하기 위해 북한 인사가 남한을 방문하는 것은 안보리 결의가 금지하는 사유에 해당하지 않을 뿐만 아니라 결의의 목적을 달성하기 위한 것으로 이해될 수 있으므로 안보리 결의를 위반한 것은 아니라고 판단된다.

5. 결론

유엔 안보리는 2006년부터 6차례에 걸쳐 대북제재 결의를 채택하였다. 미국은 2016년부터 독자적으로 대북제재법과 대북차단 및 제재 현대화법을 제정하기도 하였다. 하지만, 북한은 핵실험과 장거리 미사일을 발사하는 등 변화를 보이지 않고 있다. 2017년 6월 1일 미국은 독자적으로 북한 인민군, 인민무력성, 국무위원회 등 군부와 헌법기기관을 포함하여 개인 3명과 단체 11곳 및 러시아 관련 단체도 추가로 제재대상에 포함시켰다.

개성공단은 그 동안 남북관계의 정치적 어려움에도 불구하고 남북한의 상생과 평화공존의 공간으로 기능하였다. 하지만, 개성공단은 2016년 2월부터 전면 중단된 상태에 있다. 문재인 정부가 출범한 이후에도 북한은 5차례에 걸쳐 미사일 발사시험을 하는 등 남북관계의

근본적인 변화의지를 보이지 않고 있다. 하지만, 우리 헌법이 지향하는 자유민주적 기본질서에 입각한 평화통일을 달성하기 위해서는 남북한이 교류협력을 강화해야 한다. 개성공단은 남북교류협력의 가장 큰 결실이자 남북관계를 개선시킬 수 있는 계기가 될 것이므로 개성공단을 재개할 수 있는 노력이 필요하다고 판단된다.

개성공단을 재개하기 위해서는 남한의 국민적 합의, 북한의 변화, 국제사회와의 협력 등 남북관계를 둘러싼 정치환경이 갖추어져야 할 것이다. 특히, 개성공단을 재개할 경우에 발생할 수 있는 법적 쟁점을 미리 검토하고 준비하는 것은 반드시 필요한 작업이다. 이 글에서는 다음과 같은 사항을 분석하였다.

첫째, 남한이 개성공단을 전면적으로 중단한 조치에 대한 법적 성격과 효력을 검토하여 향후 개성공단 전면 중단에 대한 원인과 책임을 규범적으로 분석하였다. 개성공단을 전면적으로 중단한 조치는 정부가 공적 견해를 표명한 행정작용으로서 그 자체로는 법적 구속력을 갖지는 않는다. 이것은 고도의 정치적 행위로서 통치행위의 성격을 가지며, 위법한 행위가 아니므로 법적 책임을 져야하는 것은 아니다.

둘째, 북한이 남한에 대해 개성공단 정상화를 위한 합의를 위반하였다고 주장할 것을 예상하여 그 합의서의 내용과 효력을 검토하였다. 남한 정부가 개성공단 전면 중단을 선언한 것은 개성공단 정상화를 위한 합의서 등 남북합의서를 위반한 것은 아니며, 그 합의서는 법적 효력을 갖는 조약에 해당하지 않는다.

셋째, 개성공단을 재개하는 것이 유엔 안보리의 대북제재 결의안을 위반하게 되는 것이 아닌지 여부를 주요 쟁점별로 검토하였다. 유엔 안보리 결의는 국제사회에서 매우 강력한 국제법적 효력을 가지며, 남한과 북한 모두 유엔 회원국으로 이를 준수할 국제법적 의무를 부담한다. 개성공단을 재개할 경우에 개별적인 행위가 유엔 안보리 결의에 위반될 소지가 있다. 하지만, 남북관계의 특수성을 기초로 하여 안보리 결의의 적용대상이 아니라고 주장하거나 제재위원회로부터 사전에 허가를 받아 그 적용의 예외로 인정받는 방안이 있다. 개성공단은 북한의 핵무기 등에 기여하는 것이 아니라 핵문제를 해결하고 남북한의 평화와 통일을 달성하기 위한 행위라는 것을 국제사회에 설득하는 노력이 필요하다.

개성공단 재개와 정치경제적 문제

2017. 6. 13

조 봉 현
(IBK경제연구소 부연구소장)

목 차

I 문제인식

II 개성공단 재개, 왜 해야 하나

III 개성공단 재개의 정치경제적 쟁점

IV 개성공단 재개 방안 모색

I 문제인식

I. 문제인식

새로운 시대, 올바른 남북관계 정립 시급

- 문재인 정부 출범 : 한반도평화체제 정착, 새로운 성장 동력 창출(한반도 신경제 지도, 하나의 시장) 등
- 북한은 경제문제 해결이 중요 과제 : 국가경제발전5개년 계획(2020년)

개성공단에서 그 해답 찾아야 : 새로운 남북관계 첫 단추

- 남북한 관계 회복은 개성공단에서 시작해야 함 : 신뢰의 연결 고리
- 남북이 함께 성장하고 동북아 평화경제 위해서는 개성공단 재개가 중요

개성공단 재개의 3대 핵심 : 정치적 갈등(국제, 남북, 남남), 대북제재, 정부 중단 명분(자금의 핵개발 전용 우려)

- 개성공단 재개에서 직면하는 정치경제적 과제는 무엇이며,
- 개성공단 재개를 위한 합리적 해법을 제시

II 개성공단 재개, 왜 해야 하나

II. 개성공단 재개, 왜 해야 하나

□ 개성공단이 갖는 의미

- 남북 경제협력의 상징적 모델
- 평화 + 통합 + 상생의 디딤돌



II. 개성공단 재개, 왜 해야 하나

□ 정치적 중요성

- 남북관계 개선의 첫걸음
- 북한의 변화 유도 : 비핵화 해결의 길
- 긴장완화에 따른 동북아 평화변영에 기여
- 민족 동질성 회복 및 통합과 통일의 관문

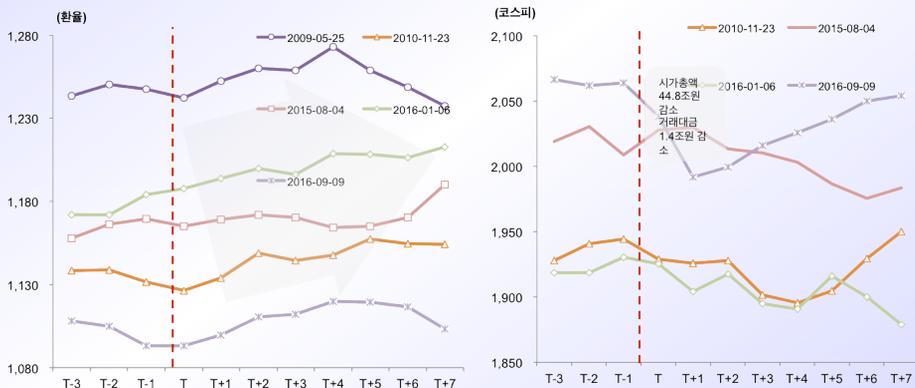
□ 경제적 중요성

- 북한의 시장화 촉진
- 서울과 인천경제자유구역의 후방 생산기지
- TKR-TSR 연계를 통한 대륙 및 해양 진출 용이
- 남북경제의 상생과 공동체 형성 기반 형성

II. 개성공단 재개, 왜 해야 하나

□ 한반도 지정학적 충격 완화

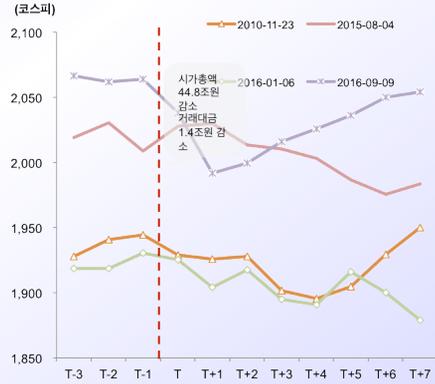
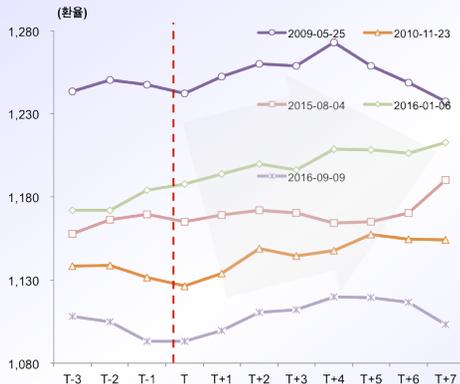
- 북한 도발에도 개성공단 존재로 경제적 충격 완화



II. 개성공단 재개, 왜 해야 하나

□ 한반도 지정학적 충격 완화

● 북한 도발에도 개성공단 존재로 Korea Discount 하락



II. 개성공단 재개, 왜 해야 하나

□ 한국경제의 구조적 문제점 : 2만 달러 함정과 2~3%대 저성장 지속 우려

➡ 지속 발전 가능한 新 성장 동력과 발전공간 마련 필요

➡ 개성공단 재개로 남북경협 활성화가 해법

Down 5	주요 내용
잠재성장률 급락	- 글로벌 금융위기 이후 잠재성장률 3%대로 급락 - 실제성장률은 잠재성장률 하회 (2012년 2.0%, 2015년 2.6%)
내수 위축	- 국내 소비와 투자 부진 지속 - 가계부채와 전세가 급등, 소비와 설비투자 부진 등은 내수 위축 주요인
소득 분배 악화	- 세계화, 고용 불안 등으로 중산층 비중 하락 - 중산층 비중(2인 가구 이상) : 1990년 75.4% → 2015년 67.4%
생산가능인구 감소	- 저출산, 고령화로 인구구조 악화 - 생산가능인구 비중 하락 : 2010년 72.8% → 2060년 49.7% - 고령 인구 비중 급등 : 2010년 11.0% → 2060년 40.1%
남북관계 불안정	- 지정학적 리스크 상존으로 한국경제에 악영향 - 주가 하락, 원화 환율 상승, CDS금리 급등, 해외 관광객 감소 등

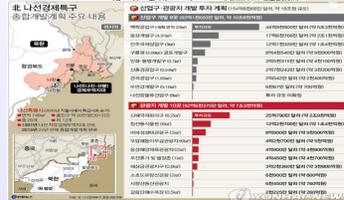
II. 개성공단 재개, 왜 해야 하나

□ 북한 경제개발구 성공의 시금석

● 진전없는 북한 경제개발구 : 중앙급(14개), 지방급(20개)

- 단일(15): 공업 4(현동,청남,흥남,위원), 수출 3 (와우도,진도,송림), 첨단 1(은정), 농업 3 (어랑,북청,숙천), 관광 3 (온성,신평,정수), 국제녹색 1(강령)
- 복합(5) : 만포, 압록강, 해산, 청진, 경원

	중앙급 경제개발구	지방급 경제개발구
위 상	중앙급	지방급
규 모	대규모	소규모
숫 자	14	20
관 리	국가경제개발위원회 조선경제개발협회	각도 인민위원회 경제 지대개발국
특 구	[기존]황금평위화도, 라선, 개성, 금강산 4개 + [신규] 신의주, 평성, 남포, 강령, 해주, 온성 6개 특구 + 원산, 칠보산, 백두산 3개 관광특구 추진 + 개성첨단 기술개발구	압록강 경제개발구, 온성섬 관광개발구 등



III

개성공단 재개의 정치경제적 쟁점

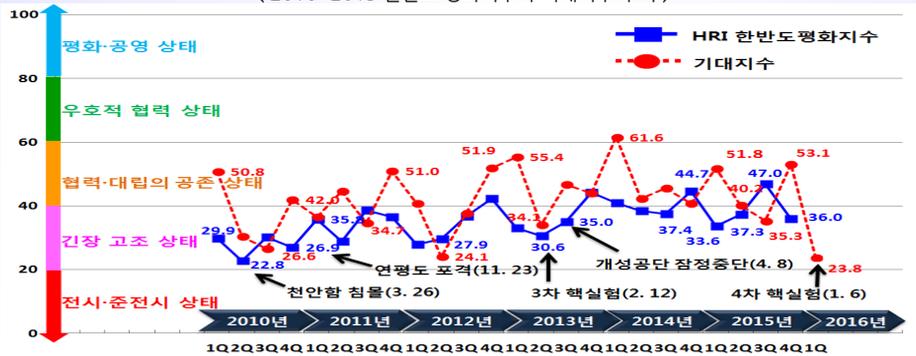
III . 개성공단 재개의 정치경제적 쟁점

1. 정치적 환경의 갈등 구조 : 불리한 여건

□ 한반도 둘러싼 환경 악화

- 신냉전 구도(한미일-북중러, 미중 갈등), 북핵 위협, 미사일 도발, 사드배치와 중국의 경제보복, 남북 관계 악화 등

〈 2010~2015 한반도 평화지수와 기대지수 추이 〉



자료 : 현대경제연구원, 『2016 1/4분기 HRI 한반도 평화지수 전망』 2016. 2., 전문가 184명 대상 설문조사

III . 개성공단 재개의 정치경제적 쟁점

2. 대북제재 강화 : 대북제재와 개성공단 재개 상충

□ 자금줄 차단과 북한 압박 강화

- 대북제재 이행과 상충 문제(금융활동, bulk-cash 등), 미국 설득 등

WMD 및 제재식무기관련제한	<ul style="list-style-type: none"> ○ 재래식무기 관련 이중용도 품목 이전 금지 (7항) ※구제 목록은 제재위가 15일내 결정 ○ 북한에 대한 특별 교육 훈련 금지 분야(고등 산업공학, 고등 전기공학, 고등 기계공학, 고등 화학공학, 고등 재료공학) 추가 (10항) ○ 북한과의 과학 기술 협력 금지(핵과학, 우주공학, 첨단제조공학 분야는 제외) 사전 승인시, 여타 분야는 제재위 사전 통보시 예외 (11항) ○ 제재위가 의심선박의 기국허스(de-flagging), 목적계조공학 분야는 제외) 사전 승인시, 여타 분야는 제재위 사전 통보시 예외 (11항) ○ 제재위가 여행용 수하물도 검색 의무 대상임을 명확화 (13항) ○ 철도도로 화물용 검색할 의무가 있음을 강조 (21항), ○ 제재 대상 개인의 공할 경우 금지 명시 (25항)
경제 및 차단	<ul style="list-style-type: none"> ○ 회원국내 북한 기관 인력 규모 감축 촉구 (14항) ○ 회원국이 WMD 프로그램 또는 불법활동에 연루되어 있다고 결정한 북한 관료, 정부인사, 군인의 입국 또는 경유 거부 (15항) ○ 북한 기관 및 공관원당 은행 계좌를 1 개로 제한 (16항) ○ 북한 공관원이 비엔나 협약에 따라 외교업무 이외의 활동에 종사하는 것이 금지됨을 강조 (17항) ○ 북한 공관 소유 부동산 임대료 통한 수익 창출 금지 (18항) ○ 안보리에 의해 예방조치 또는 강제조치를 받고 있는 유엔회원국의 경우 관련 특권의 경지가 가능함을 상기 (19항) ○ 북한에 대한 항공기 선박 대여 및 승무원 제공 금지(민생목적 예외 삭제, 제재위 건별 사전 승인시 예외) (8항) ○ 북한내 선박 등록, 북한기 사용, 북한선박에 대한 인중-선급 보험 서비스 제공 금지(민생목적 예외 삭제, 제재위 건별 사전 승인시 예외) (9항) ○ 북한 항공기 이착륙시 화물 검색의무 강조 및 북한 항 행 별 제3국 기차 민간항공기에 필요 이상의 항공유를 제공하지 않도록 주의 촉구 (20항) ○ 북한이 소유, 운영, 통제하는 선박에 대한 보험 및 재보험 서비스 제공 금지(제재위가 건별로 민생 및 인도지원 목적 종사로 결정시 예외) (22항) ○ 회원국 선박, 항공기에 북한 승무원 고용 금지 (23항) ○ 북한 선박의 회원국 등록취소 및 등록취소 선박의 재등록 금지 의무화 (24항) ○ 북한 선박 수송 상한선 설정(수출액 4억불, 수출량 750만톤 중 적은 쪽) (26/27항) ○ 수출 금지 광물 추가 - 은, 동, 아연, 니켈(28항) ○ 북한의 조형물(Statue) 공급 판매-이전 금지(제재위 건별 사전 승인시 예외) (29항) ○ 북한에 신규 웰리플러, 선박 공급 판매-이전 금지(제재위 건별 사전 승인시 예외) (30항) ○ 회원국 금융기관의 북한내 사무소 운영개화 개설 등 활동 금지, 90일내 기존 사무소 개폐해제(WMD 연관성 조건 삭제) (31항) ○ 대북 무역에 대한 공적·사적 금융지원 금지(WMD 연관성 조건 삭제, 제재위 건별 사전 승인시 예외) (32항) ○ 북한 은행 또는 금융기관의 지시하에 또는 대리하여 말하는 개인을 적용 가능한 국내법과 국제법에 따라 북한 송환 목적으로 추방하도록 결정 (33항) ○ WMD 개발에 사용되는 외화를 벌기위해 북한 노동자가 해외에 파견되는데 대해 우리 표형 및 회원국들의 주의 요청 (34항) ○ bulk-cash 금지 의무 재강조 (35항)
외교관계	<ul style="list-style-type: none"> ○ 회원국 선박, 항공기에 북한 승무원 고용 금지 (23항) ○ 북한 선박의 회원국 등록취소 및 등록취소 선박의 재등록 금지 의무화 (24항) ○ 북한 선박 수송 상한선 설정(수출액 4억불, 수출량 750만톤 중 적은 쪽) (26/27항) ○ 수출 금지 광물 추가 - 은, 동, 아연, 니켈(28항) ○ 북한의 조형물(Statue) 공급 판매-이전 금지(제재위 건별 사전 승인시 예외) (29항) ○ 북한에 신규 웰리플러, 선박 공급 판매-이전 금지(제재위 건별 사전 승인시 예외) (30항)
대외교역	<ul style="list-style-type: none"> ○ 회원국 금융기관의 북한내 사무소 운영개화 개설 등 활동 금지, 90일내 기존 사무소 개폐해제(WMD 연관성 조건 삭제) (31항) ○ 대북 무역에 대한 공적·사적 금융지원 금지(WMD 연관성 조건 삭제, 제재위 건별 사전 승인시 예외) (32항) ○ 북한 은행 또는 금융기관의 지시하에 또는 대리하여 말하는 개인을 적용 가능한 국내법과 국제법에 따라 북한 송환 목적으로 추방하도록 결정 (33항) ○ WMD 개발에 사용되는 외화를 벌기위해 북한 노동자가 해외에 파견되는데 대해 우리 표형 및 회원국들의 주의 요청 (34항) ○ bulk-cash 금지 의무 재강조 (35항)
금융	<ul style="list-style-type: none"> ○ 회원국 선박, 항공기에 북한 승무원 고용 금지 (23항) ○ 북한 선박의 회원국 등록취소 및 등록취소 선박의 재등록 금지 의무화 (24항) ○ 북한 선박 수송 상한선 설정(수출액 4억불, 수출량 750만톤 중 적은 쪽) (26/27항) ○ 수출 금지 광물 추가 - 은, 동, 아연, 니켈(28항) ○ 북한의 조형물(Statue) 공급 판매-이전 금지(제재위 건별 사전 승인시 예외) (29항) ○ 북한에 신규 웰리플러, 선박 공급 판매-이전 금지(제재위 건별 사전 승인시 예외) (30항) ○ 회원국 금융기관의 북한내 사무소 운영개화 개설 등 활동 금지, 90일내 기존 사무소 개폐해제(WMD 연관성 조건 삭제) (31항) ○ 대북 무역에 대한 공적·사적 금융지원 금지(WMD 연관성 조건 삭제, 제재위 건별 사전 승인시 예외) (32항) ○ 북한 은행 또는 금융기관의 지시하에 또는 대리하여 말하는 개인을 적용 가능한 국내법과 국제법에 따라 북한 송환 목적으로 추방하도록 결정 (33항) ○ WMD 개발에 사용되는 외화를 벌기위해 북한 노동자가 해외에 파견되는데 대해 우리 표형 및 회원국들의 주의 요청 (34항) ○ bulk-cash 금지 의무 재강조 (35항)
인권	<ul style="list-style-type: none"> ○ △북핵 주인의 고품에 우리 표형, △주인의 필요가 충족되지 못한 가운데 핵미사일 개발을 추구하는 북한을 규탄, △주인의 복지와 존엄성 보장 필요 강조 (45항)
제재 이행	<ul style="list-style-type: none"> ○ 전문가패널에게 보고서 연 2회 제출 요청 (43항), 제재위가 UN 대북제재 이행관련 특별회의를 개최할 것을 지시 (44항)

III . 개성공단 재개의 정치경제적 쟁점

3. 개성공단 재개 논란

- 정부의 개성공단 중단 논리의 뒤집기
 - 핵 및 미사일 개발 자금으로 전용 우려
 - 자금 투명성
- 남남갈등 해소
 - 보수 층과 진보 층의 시각 차 존재
- 입주기업 : 피해 보상, 재입주 등
 - 정부와 기업과의 보상 수준 차 : 충분과 미흡
 - 재가동시 정부 보상금의 회수 문제 등

III . 개성공단 재개의 정치경제적 쟁점

4. 북한의 무리한 반응 예상

- 개성공단 재개 대화 여부
 - 북한의 대남 비난 상황에서 협상에 소극적
 - 정치군사적 논리 강조
 - 북한의 무리한 요구 가능성
 - 임금 및 피해 보상 요구 등
 - 남북경협 전면 재개 주장
 - 금강산관광 재개 등
- * 북한 "국제사회 대북 압박과 경제협력을 분리할 수 있다"며 문재인 대통령에게 남북 사업을 재개하라"(조선신보, 5.22)

IV 개성공단 재개 방안 모색

IV . 개성공단 재개 방안 모색

1. 개성공단 재개 전망

- 북한의 대외 신뢰도 제고가 관건**
 - 북한의 추가적인 도발 중단, 국제사회로부터 북한의 신뢰성 확보
- 개성공단 재개는 순탄치만은 않을 것임**
 - 여건 조성, 북한 태도 등
- 신정부 출범과 북한의 필요성으로 큰 흐름은 개성공단 재 가동 수순으로 갈 것임**
 - 북한은 개성공단 찍고 금강산관광 재개-원산 行
 - 남북 및 북중 경제협력 재개 등으로 대외 관계 개선 필요성 증대

⇒ **금년 하반기 여건 조성 후 2018년 초에 재개 가능성**

IV. 개성공단 재개 방안 모색

2. 대북제재의 틀 훼손하지 않는 방안 모색

대북제재의 항목을 준수하면서 재가동하는 해법 찾기

- 대북제재의 취지(자금 줄 차단, 북한 고립)와는 다소 맞지 않지만,
- 직접적인 대북제재 리스트를 어기지 않는 방법 모색

⇒ 여건 악화되지 않으면 대북제재 국면에서 재 가동 가능

금융활동 금지 해법

- 은행제재 대응 : 개성공단 은행(Woori) 지점 폐쇄, 기업이 직접 현금 수송 후 지급, 한국은행 외국환 반출 승인 등
- 임금을 현물로 지급 : 북한의 민생용 물자 수입 및 대금결제 대행, 급여의 일부를 현물로 지급하다가 점차 현물지급 비율 높여 나감

IV. 개성공단 재개 방안 모색

2. 대북제재의 틀 훼손하지 않는 방안 모색

임금의 군사용 자금으로 전용 우려 해소

- 남북이 합의한 임금 직불제 이행
- 북한 당국에 지급한 임금의 상당수(70% 내외)가 북한 근로자에게 지급하는 물자 조달에 사용됨을 명확하게 제시 : 투명성 확보
 - * 북한 근로자에게 공급되는 물자를 수입하는 외국 업체의 수입 및 공급 활동 자료를 제시
- 북한 법인(개성공단 법인)에 대한 정부 차원의 금융지원 금지 : 개성공단 기업의 자체적인 자금으로 운영 시작

통관 검색 강화

- 개성공단 출입 CIQ 통관 절차를 까다롭게 함 : 전수조사 등

bulk-cash 금지

- 개성공단으로 들어가는 외화는 순수한 상업 목적의 임금지급, 북한 근로자 삶의 질 향상, 북한 시장화 등 논리 개발로 설득

IV. 개성공단 재개 방안 모색

3. 개성공단 재개 여건 조성

- 대화와 교류를 통해 북한의 추가도발 억제**
 - 남북관계의 신뢰 회복과 안정적 관리: 인도적 지원, 사회문화교류 등
- 미국 등 국제사회의 개성공단 재개 공감대 형성 노력**
 - 개성공단 재개에 대한 공감대 형성 논리 개발하고 적극 외교적 노력 : 특히 개성공단 재개가 북한의 비핵화에도 기여한다는 논리
- 개성공단 재개의 국민적 통합 작업**
 - 개성공단 재개에 대한 국민적 요구가 높지만, 반대의 입장도 고려 하여 재개 공감대 확산 노력 : 국회, 정부, 시민단체, 개성공단 기업 함께 노력

IV. 개성공단 재개 방안 모색

4. 개성공단 재개 수순 : 단계별 접근

- (1단계) 개성공단 기업인 방북**
 - 개성공단 시설 및 유동 자산 확인(시설 점검), 경영 정상화 등
- (2단계) 개성공단 재개 당국자 회담 제의**
 - 8월 광복절 경축사 통해 큰 틀에서 남북교류협력 메시지 전달 : (가칭) 한반도 신경제 구상 선언
 - 당국자 회담 제의 : 개성공단 재개 실무자급 회담 추진 후, 남북교류 협력 전체(금강산관광재개, 이산가족상봉, 인도적 지원 등) 전체를 일괄적으로 논의 하는 고위급 회담 전개
- (3단계) 개성공단 발전적 재개**
 - 개성공단 단순 재개에 그치지 말고, 발전적으로 재개하고 안정적으로 운영될 수 있는 계기 마련 : 국제화, 지속 가능성, 북한 기업과 연계 등

개성공단은 경제공동체로 가는 허브

“감사합니다”

E-Mail : chobh21@BK.co.kr
HP: 010-2702-4364

개성공단 재개 쟁점에 대한 토론문

김광길 (변호사)

1. 대북정책과 통치행위 문제

- 1) 개성공단 전면중단과 같은 대북정책을 헌법과 법률을 뛰어넘는 “통치행위”로 합리화하는 것은 투자신뢰를 저하시킴
 - 통치행위에 의한 개성공단 중단과 재개를 반복하는 것은 기업에게 신뢰를 줄 수 없어 개성공단 재개되더라도 투자할 기업 없을 것임
 - 2016년 2월의 우리 정부의 개성공단 전면중단조치가 통치행위로 합리화된다면 2013년 북한의 개성공단 폐쇄조치의 위법성과 잘못을 지적할 수 없을 것임
 - 개성공단 전면중단 조치를 위해서는 국가안전보장 등을 위한 긴급한 조치가 필요한 상황이었다고 하더라도 헌법 제76조에 따라 긴급재정경제명령을 행사하여 헌법 제76조 제3항에 따라 사후적 국회 승인 받는 것이 합헌적이라 판단됨

- 2) 개성공단 재개시에도 통치행위 아닌 헌법과 법률에 따른 국내절차를 통한 국민적 합의 필요
 - 개성공단 재개 합의 시 단순 재개를 넘어 ‘중대한 재정적 부담을 지우는 내용’이 포함된 남북합의가 이루어질 경우 「남북관계발전에 관한 법률」 제21조 제3항에 따라 국회 동의 절차 진행

* 「남북관계발전에 관한 법률」 제21조 (남북합의서의 체결·비준)

① 대통령은 남북합의서를 체결·비준하며, 통일부장관은 이와 관련된 대통령의 업무를 보좌한다.

- ② 대통령은 남북합의서를 비준하기에 앞서 국무회의의 심의를 거쳐야 한다.
- ③ 국회는 국가나 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 남북합의서 또는 입법사항에 관한 남북합의서의 체결·비준에 대한 동의권을 가진다.
- ④ 대통령이 이미 체결·비준한 남북합의서의 이행에 관하여 단순한 기술적·절차적 사항만을 정하는 남북합의서는 남북회담대표 또는 대북특별사절의 서명만으로 발효시킬 수 있다.

- 개성공단 재개 합의 시 개성공단의 단순 재개를 넘어 보완·발전을 위해, 근로자 출퇴근을 위한 개성-평양고속도로의 인터체인지 건설, 개성공단 내 탁아소 건설 등 재정이 소요되는 사업이 포함될 가능성이 있음.
- 국회 동의를 거친 남북합의서는 「남북관계발전에 관한 법률」 제23조 제3항에 따라 그 효력을 정지하는 때에도 국회의 동의를 필요로 하므로, 국회 동의하에 개성공단을 재개한다면 개성공단의 안정성 제고에 기여할 것임.

* 「남북관계발전에 관한 법률」 제23조 (남북합의서의 효력범위 등)

- ① 남북합의서는 남한과 북한사이에 한하여 적용한다.
- ② 대통령은 남북관계에 중대한 변화가 발생하거나 국가안전보장, 질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요하다고 판단될 경우에는 기간을 정하여 남북합의서의 효력의 전부 또는 일부를 정지시킬 수 있다.
- ③ 대통령은 국회의 체결·비준 동의를 얻은 남북합의서에 대하여 제2항의 규정에 따라 그 효력을 정지시키고자 하는 때에는 국회의 동의를 얻어야 한다.

- 「남북관계발전에 관한 법률」 제21조 제3항에 따른 국회 동의절차는 북한의 무리한 요구를 통제하는 기능을 할 수 있으며, 미국 등 국제사회에 대한 설명과 이해를 구하는데도 긍정적 작용

3) 이와 같이 「남북관계발전에 관한 법률」에 따른 국회 동의절차를 활용하여 개성공단의 안정성을 제고하기 위해서는 ‘실정법을 뛰어 넘는 통치행위에 의한 남북경협진행과 중단의 종식’에 대한 국민적 합의 필요. 이를 전제로 개성공단 재개시 투자보장제도 보완 필요

- 「남북교류협력에 관한 법률」에 협력사업 중단을 위한 요건과 절차를 명시하여 투자자들에게 예측가능성을 제공하고, 아울러 투자자 측의 귀책사유 없이 협력사업이 중단될 경우 국가가 손실보상을 하도록 근거 규정 마련

- 개발투자·관리·상사중재위원회 등 다양한 분야에서 미국, 일본, 유럽, 중국, 러시아 등과 협조체계 구축
- 현재 남북협력기금으로 운영되는 경험보험을 AIIB(Asia Infra Investment Bank)에서 운영하는 세계은행의 MIGA(Multilateral Investment Guarantee Agency)와 유사한 프로그램으로 대체하는 방안 검토

2. 개성공단 임금의 전용 문제

- 1) 개성공단 전면중단의 핵심 근거는 ‘임금의 핵·미사일 개발자금 전용설’
 - 정부는 명확한 전용 증거를 제시하지 못함
- 2) 개성공단 초기 개성공단 근로자에게 생필품 공급했던 호주 교포 운영하로바나 사례 (당시 사회보장기금 포함 100만불 정도의 총임금에서 사회문화시책금 30%와 조선원화로 지급되는 약간의 금액 제외한 50-60만불 로바나에게 생필품 댓가로 지급)를 볼 때 설사 전용되더라도 전용금액은 미미할 것으로 추정
- 3) 개성공단 자금의 핵미사일자금 전용가능성을 완전히 차단하지 못하더라도 개성공단을 통한 북한의 변화를 고려할 필요 있음

3. 개성공단 재개와 국제법

- 1) 향후 개성공단 재가동 논의가 본격 시작될 경우 유엔 안전보장이사회와 제재위원회와 협의하여 국제사회의 지지 속에서 개성공단 재개를 논의할 필요 있음
- 2) 미국과 유엔안보리로부터 개성공단을 제재 대상의 예외로 인정받지 못하면, 설령 은

행 폐쇄를 우회하는 방안이 있더라도 미국 수출통제규정(EAR)에 따른 전략물자통제 등과 관련한 미국의 반대가 있기 때문에, 개성공단 재개는 사실상 불가능할 것임.

- 현재 개성공단에는 미국의 동의 하에 전화교환기 등 전략물자가 설치되어 있는 바, 미국의 양해가 없다면 향후 부품교환 같은 수리 등을 할 수 없어 통신 등이 불가능할 수도 있음

3) 안보리 결의는 해석여지가 많아, 개성공단의 한반도 평화유지 기능과 북한주민의 인도적 상태 개선기능에 대한 우리의 설명 여하에 따라 현행 안보리 결의 하에서도 ‘개성공단내 우리은행 지점 영업’이나 ‘경협보험 운영’이 가능할 수 있을 것으로 판단

- 따라서 먼저 우리가 공론화를 통해 개성공단 재개 여부에 대한 결정을 하고, 필요한 경우 국제사회와 협의하여 이해를 구하는 것이 올바른 순서일 것임.

개성공단 재개 쟁점에 대한 토론문

안태원 (개성공업지구지원재단)

1. 개성공단 재개와 법적 쟁점

- 1) 개성공단 재개와 관련하여 국내법적 측면과 국제법적 측면(UN안보리결의)에서 폭 넓고 깊이있게, 그리고 균형적 시각으로 분석·해석하고 방안을 적시
- 2) 개성공단중단 조치가 “남북합의서(2014.8.14.)를 위반하였다고 할 수 없다는 판단” 과 관련하여 검토해 볼 문제
 - 합의서 제1조 : “...중단사태가 재발되지 않도록 하며, 어떠한 경우에도 정세의 영향을 받음이 없이 ...공단의 정상적 운영을 보장한다.” (우리측의 주장으로 관철)
 - 2013년 2월 북한의 3차 핵실험 → 북한 핵문제는 계속 진행형, 해법을 찾지 못하고 있던 상황 → 개성공단 계속 가동
 - 개성공단 운영의 취지·목적 관점에서 다르게 해석할 수 있고, 법적효과를 인정하지 않더라도 합의서 자체에는 배치
 - 남북관계의 합의역사(남북기본합의서·한반도 비핵화 공동선언, 2013년 4월 북한의 중단조치 등)를 볼 때 북한에 대한 배상문제 등은 방어논리가 가능
 - 그러나, 향후 남북간 각종 합의서 채택과 효력문제에 있어 정세와 연계시켜 상대방에 책임을 전가하는 선례 추가

3) Bank cash 이전 관련 UN안보리 협의

- 2013.3.3. 2094결의에서 북한의 핵미사일 개발에 적용되는데 사용 될 수 있는 대량현금의 대북이전 금지
- 2016.11.30. 2321호 결의에서 대량현금이 안보리에 의해 부과된 조치를 회피하기 위해 사용 될 수 있다는 우려를 재강조
- 2094호 결의에도 불구하고, 개성공단 운영 → 국제사회도 이를 현실로 수용 → WMD 전용의 결정된 근거가 확인되지 않는 한 개성공단 재개 부정의 논리로 연계시키는 것은 검토여지
 - * 데이비드 코언(美 前 재무차관)“금강산관광은 유엔 안보리 대북제재 결의에 관련된 것은 아니라고 생각. 한국정부가 결정할 사안”이라고 해석(‘2014.8.23., 기자 간담회)

4) 개성공단 재개와 관련 1718제재 위원회의 사전허가가 필수 과제로 인식(정세적관점보다 법적측면에서의 질의)

2. 개성공단 재개와 정치 경제적 문제

《대북제재의 틀 훼손하지 않는 방안 모색과 관련》

1) 은행 미 진출시 기능 대행

- 기업이 직접 현금수송 : 개인의 경우 3만불 수준의 핸드캐리어 가능. 기업은 계좌이체 송금 방식만이 가능, 사건사고 가능
- 개성공업지구지원재단의 이송대행 가능: 기업이 관리위원회의 임금납부액 신고 → 남측에서 기업이 재단 계좌로 입금 → 재단에서 현금이송 → 관리위원회에서 분출 → 기업이 북측에 납부
 - * 외국환 거래 규정의 제3차 지급관련 한국은행에 변경신고(기타 관련 문제는 정책적 영역으로 해소 가능)

2) 북한보험회사(KNIC) 독자 제재 관련

- 북측과 협의 총국내 북측보험담당부서 운영 문제

3) 임금 직불 문제

- 기업이 느끼는 중요성의 체감도와 당국입장과의 인식 차
- 북한은 개인의 외화 보유를 법적으로 금지(외환관리법, 형법)
- 금융기관 간(남북한) 네트워크가 작동 할 수 없는 상황에서 개인별 직접 지급 상황 (북측 즉각 회수)
- 종업원대표에게 기업별 일괄지급 방안 검토 · 협의 여지

4) 임금 등 현금의 현물 지급 문제

- Bank cash 금지 문제관련 논란 해소 가능
- 북한의 거부적 태도 예상 → 일정부분 협의 여지

《임금의 WMD 전용 문제》

1) WMD 전용 증거자료 확인 여부

- MTCR(미사일기술 통제 체제), 바세나르협약, 원자력공급국 그룹, UN재제 등

2) 북한근로자 임금

- 사회문화시책금 30%, 북한화폐교환, 물품구매권

토론3

