

# 국제법 현안 Brief



국제법 현안 Brief 편집위원회  
편집위원장 정인섭 교수 (서울대학교)  
편집위원 백범석 교수 (경희대학교)  
김현정 교수 (연세대학교)

투고문의 ksilbrief@gmail.com  
웹사이트 www.ksil.or.kr

국제법 현안 Brief는 국제법 관련 현안문제에 관해 간략한 설명을 제공함으로써 국제법 연구자는 물론 일반인에게 국제법에 대한 이해를 돕는 것을 목표로 합니다. 국제사회에서 발생하는 최근 현안과 관련된 국제법 쟁점에 대한 인식과 최근 국제법 동향에 대한 지식을 공유함으로써 국제법에 대한 사회적 인지도를 향상시키는데 도움이 되기를 기대합니다.

## UN 안보리 제재 속에서의 개성공단의 진로

최 원 목 (이화여자대학교 교수)



### 1. 개성공단 사업 재개 논의

최근 남북미 연쇄 정상회담을 계기로 형성된 남북한 해빙모드는 2000년 6월 분단 이후 최초로 개최된 남북정상회담의 결실로 탄생했다가 중단된 개성공단 사업에 대한 재개의 분위기까지 띄우고 있다. 종전 선언, 대북제재 완화, 개성공단 사업 재개의 협력 수준이 공공연히 제시되고 있다. 북한이 2016년 1월 6일 단행한 제4차 핵실험 직후, 당시 정부는 개성공단에 투입된 현금 6천억원을 포함하여 1조원이 넘는 대북 투자금액이 북한의 핵개발 자금으로 전용되었음을 이유로 개성공단 폐쇄조치를 취했다. 그 결과 당시 개성공단에 입주해 있던 124개 기업의 확인된 영업 피해액 만해도 7,000억 원에 이르는 것으로 산정되었다.

현 정부의 기본입장은 남북관계가 열려 있어야 한국이 주도권을 갖고 핵 문제를 포함한 한반도 문제를 풀 수 있다는 것이고, 그 일환으로 개성공단 사업의 재개를

긍정적으로 검토하겠다는 것이다. 한편, 기존 UN 안보리 결의에 따르면, 북한의 수출, 북한과의 합작 사업 또는 협력체의 설립과 확장, 북한과의 무역을 위한 금융지원, 북한내 은행사무소와 계좌설립 등에 대해 제한을 가하고 있는바, 개성공단 사업 재개가 이러한 UN의 대북제재를 위반하는지 여부부터 명확히 분석해두는 것이 필요하다.

### 2. UN 안보리 결의와 개성공단 사업

정부가 2016년 2월 개성공단 폐쇄조치를 단행할 당시 적용되고 있었던 UN 안보리 결의(Resolution) 2094호(2013)는 "금융기관들이 북한지역에 대표사무소와 지점을 설치하거나 금융계좌를 개설하는 것을 금지"하고 있는바, 이러한 금지의 조건으로 "이러한 금융 서비스가 북한의 핵무기나 탄도미사일 프로그램에 기여하고 있다고 믿을 수 있는 합리적 근거를 제공

하는 정보가 있는 경우”를 규정하고 있다(제13항). 아울러 북한지역으로 현금을 송금하는 조건으로는 “현금의 대량 송금이 북한의 핵개발이나 탄도 미사일 프로그램에 기여하지 않도록 보장할 것”을 규정하고(제11, 14항), 북한과의 교역에 대해 정부의 재정적 지원을 금지하는 경우도 역시 “그러한 재정적 지원이 북한의 핵무기나 탄도 미사일 프로그램에 기여하는 경우”로 규정하고 있다(제15항).

따라서 개성공단 사업을 재개하기 위해 북한지역에서 금융서비스를 제공하는 것은, 이러한 금융서비스가 북한의 핵무기나 탄도미사일 프로그램에 기여하고 있다고 믿을 수 있는 합리적 근거가 있는 경우 금지된다고 볼 수 있다. 또한 개성공단 고용인들에 대한 임금지불이나 금강산 관광사업을 위한 자금의 이전은 현금의 대량 송금을 수반할 수 있어, 이것이 북한의 핵개발이나 탄도 미사일 프로그램에 쓰이게 되면, 위 결의 위반이 발생하게 된다. 개성공단 입주업체나 금강산 사업업체에 대해 정부가 재정적 지원을 하는 경우, 그러한 지원이 북한의 핵무기나 탄도 미사일 프로그램에 기여하게 되면, 역시 결의안 위반을 피할 수 없게 된다.

안보리 결의 2321호(2016년)는 UN 회원국들에게 북한지역에서 활동 중인 “대표사무소, 지점 및 금융계좌를 폐쇄”할 것을 명령하고 있는바, “대북한제재위원회가 사안별로 인도적 원조나 외교공관 또는 UN 관련기구의 활동의 목적상 요구되는 것, 또는 이 결의의 목적에 합치하는 것이라 결정”하는 경우는 폐쇄 대상에서 제외된다(제31항). 주목할 점은 과거의 결의에서와 같이 이러한 금융서비스의 제공이 “북한 핵무기 및 탄도 미사일 개발에 기여한다는 합리적 정보가 있을 것”에 조건화하지 않고 폐쇄를 명령하고 있다는 것이다.

또한, 북한과의 교역에 대해 UN회원국 정부가 재정적 지원을 하는 것은 물론이고 “민간이 재정적 지원을 하는 것”도 추가적으로 금지시키고 있는바, 이러한 금지에 있어서도 “그러한 재정적 지원이 북한의 핵무기나 탄도 미사일 프로그램에 기여하는 경우”라는 조건을 삭제해버림으로써 이제는 대북교역에 대한 재정지원의 금지를 무조건적 의무로 규정하고 있는 것이다(제32항).

아울러, 안보리 결의 2321호는 다액의 현금(bulk cash)을 이용하여 이러한 제재조치를 회피하는 행태에 대해서도 우려를 표명하고 있다(제35항).

개성공단 사업을 재개하거나 금강산 관광 사업을 재개하는 경우, 일반적으로 북한지역에 우리기업의 대표사무소, 은행 지점 또는 금융계좌를 개설하게 되고, 사업자에 대해 정부나 민간에서 재정적 지원을 부여하는 조치가 수반되기 마련이다. 이렇게 되면, 위 2321호 안보리 결의의 31항과 32항 위반이 발생하게 된다. 이제 과거와는 달리 2321호 결의가 발효된 시점 이후에는, 금융기관의 대표사무소 및 지점의 설치와 금융계좌의 개설이 북한 핵무기 및 탄도 미사일 개발에 기여하지는 않는다는 논리로 이러한 사업을 진행하겠다는 식의 주장은 펼칠 수 없게 된 셈이다.

한편, 이러한 문제를 회피하기 위해 개성공단과 금강산 사업 재개에 있어 철저하게 현금 이전방식을 채택하는 경우에도, 이것이 북한의 핵무기나 탄도미사일 프로그램에 기여하게 되면, 안보리 결의 2094호의 11항과 14항을 위반함은 물론, 2321호의 35항에서 표명하고 있는 우려사항에도 해당하게 되는 것이다. 실제로 이러한 해석을 바탕으로 문재인 정부가 검토하고 있는 개성공단과 금강산 관광 재개는 UN 안보리 결의를 위반한다는 해석이 미국 정계와 연구계에서 제기된 바 있다.<sup>1</sup>

UN 안보리 결의 2371호(2017)는 북한으로 유입되는 자금줄을 차단하기 위해 “북한과의 합작사업, 신규 투자와 투자확대를 금지”하는 내용과 “북한 해외노동자 고용제한”을 포함하고 있다(제12항). 중단되어 있는 개성공단 사업을 단순히 재개하는 것은 “신규 합작투자”라 볼 수 없으나, 앞으로 추가적인 투자를 통해 사업을 “확장”해나가게 되면 위 결의 제12항 위반이 발생하게 된다.

UN 안보리 결의 2375호(2017)는 북한의 6차 핵실험에 대응하여 안보리가 채택한 결의안으로서, “안보리 북한제재위원회가 사안별로 사전에 승인한 프로젝트(특히 이익을 창출하지 않는 비상업적 공공 인프라 프로젝트)를 제외한 모든 북한과의 합작 및 협력 사업을 개시하거나 유지하거나 운영하는 것을 금지”하고 있고, “기존의 합작 및 협력사업들은 위원회의

승인을 얻지 못하는 경우 120일 이내에 폐기”하도록 결정하고 있는 점은 주목을 요한다(제18항). 개성공단 사업은 “비상업적 공공 인프라 프로젝트”의 성격을 지니고 있지 않으므로, 위원회의 승인을 받기가 쉽지 않을 것이다. 아울러, 2375호 결의는 “UN 회원국의 선박이 북한 국적선박과 물품을 주고받는 행위를 금지”하고 있다(11항). 개성공단 사업 재개를 위해 북한 선박과 물건을 주고받게 되면, 2375호 결의 11항도 위반하게 되는 것이다.

안보리 결의 2397호(2017)는 북한의 ICBM급 화성-15형 미사일 발사에 대응하여, 북한의 자금줄을 더욱 옥죄기 위해 북한의 수출입 가능 품목에 제한을 가하고 있다. 개성공단 입주업체 중에는 전기전자와 기계금속(자동차 부품, 볼트 등) 업체들도 포함되어 있었는데, 개성공단 사업을 재개하여 공단에서 생산된 기계나 전자 장비를 우리업체들이 수입하여 들여오게 되면, “북한이 기계나 전자장비를 공급, 판매 및 이전할 수 없도록 하고, 이러한 품목을 북한으로부터 구입하는 것을 금지”한 2397호 결의 제6항을 위반하게 된다. 또한 우리업체들이 개성공단으로 생산설비를 추가적으로 반입하게 되면 “북한지역으로 산업기계나 금속물질을 공급하거나 이전하는 것을 금지”한 제7항의 위반이 발생하게 된다.

### 3. 향후 정책 방향

이러한 일련의 UN 대북제재와 충돌을 일으키지 않고 개성공단 사업을 재개하기 위해서는 무엇보다도 개성공단 사업을 통해 북한에 지급되는 현금의 전용가능성을 확실히 차단할 수 있는 제도적 장치(현물지급 방식 도입 또는 자금의 흐름을 검증할 수 있는 시스템 구축)에 남북한이 합의해야 한다. 이렇게 안보리 결의 2094, 2321호와의 충돌문제를 해소한 후, 경협사업 재개를 위한 투자 보장이나 금융보험 서비스 제공을 승인해 줄 것을 안보리 북한제재위원회에 요청할 수 있을 것이다. 비록 개성공단과 금강산 사업이 “비상업적 공공 인프라 프로젝트”는 아니나, 반드시 이러한 프로젝트만 위원회가 승인하도록 2375호 결의가 해석될 수 있는 것은 아니므로,<sup>2</sup> 남북한 경협 재개의 역사적·전세계적 필요성을 잘 설명하여 위원회가 승인을 하도록 유도해나가야 할 것이다.

또한 공단시설 보수와 인프라 건설을 추진하기 위해 북한과의 합작투자과 투자 확장을 금지하고 있는 안보리 결의(2371, 2375호)의 예외로도 승인해 줄 것을 위원회에 요청할 수 있다. 개성공단 사업 진행을 위한 우호적 분위기가 무르익게 되면 북한으로의 생산 및 기계설비 반입 및 북한으로부터의 물품구입 금지를 규정한 안보리 결의(2397호)의 내용도 개정하거나 폐지하도록 유도해야 한다. 그래야 개성공단에서 생산된 기계나 전자장비를 우리 업체들이 수입해 들여올 수 있게 되고, 우리 업체가 개성공단으로 생산설비를 추가로 반입하여 시설보수를 위한 기계설비를 공급할 수 있다.

물론 관련 안보리 결의 조항들을 아예 개정하거나 폐지하게 되면, 위와 같은 문제점들이 입법론적으로 해소되게 되므로, 이를 위한 외교적 노력도 전개할 수 있다. 시스템적으로도 중국·러시아·일본·미국 등 다국적 컨소시엄이 사업에 참여하여 개성공단 사업의 지속성, 사업인력의 안전 보장, 한반도에 이해관계가 있는 국가 간 이해와 협력을 증진하는 방안이 강구될 수 있다. 물론 이러한 UN제재와는 별도로 미국이 취하고 있는 미국의 독자 대북제재 체제와의 충돌문제도 별도로 해결해야 한다. 이런 모든 노력들은 북한의 진정한 비핵화 노력이 소정의 결실을 거두고, 한반도 주변 이해관계국들의 협력 의지가 발휘될 때, 국제사회에서 의미 있게 수용될 수 있음은 물론이다.

### 필자 소개

**최원목** 교수는 이화여자대학교 법학전문대학원에서 국제법 교수로 재직 중이다.

**국제법 현안 Brief**의 내용은 필자 개인의 견해이며 **대한국제법학회**의 공식적인 입장은 아닙니다.

<sup>1</sup> 마커스 놀런드 미 피터슨국제경제연구소 부소장, 코리 가드너 미 상원 외교위 동아태소위원장 등의 입장표명.

<sup>2</sup> “... unless such joint ventures or cooperative entities, in particular those that are non-commercial, public utility infrastructure projects not generating profit, have been approved by the Committee in advance on a case-by-case basis...”(2375호 결의 18항)에서 “in particular”의 해석