

개성공단 발전적 정상화와 출입문제 해결을 위한 법적 검토

김광길 (법무법인(유) 지평 변호사)

-
- I. 서 론
 - II. 개성공단 정상화 검토
 - III. 출입문제 해결 방안 검토
 - IV. 개성공단 출입에 필요한 군승인 제도 개선방안
 - V. 결 론
-

〈요 약〉

하노이회담이 성과없이 끝나게 되어 개성공단의 정상화를 바라는 개성공단 기업들의 실망이 크다. 개성공단은 분단의 현실속에서 남북의 평화와 공동번영의 공간이었을 뿐만 아니라 북한의 시장경제의 실험장 역할을 수행했다. 유엔안보리 결의와 미국 독자제재의 예외를 인정받아 개성공단 재개를 추진하는 방안을 모색해볼 필요가 있다. 개성공단이 재개될 경우 3동문제 특히 출입문제 해결을 위한 준비를 해야 한다. 개성공단 출입시에 갑작스러운 출입차단과 출입하는 날 3일전에 미리 정해진 일자와 시간을 정해서 출입계획을 통보하고 그에 따라 출입해야하는 불편 등 여러 가지 문제가 있었다. 이러한 문제점을 해결하기 위해 남한법제, 북한법제와 개성공단 출입에 필요한 군승인제도 등에 관한 개선 방안이 필요하다. 특히 평화체제 구축을 위한 종전선언과 평화협정의 체결은 출입차단에 대한 보완책을 줄 수 있을 것으로 생각한다. 종전선언이 채택되더라도

유엔사의 지위는 크게 변하지 않는다. 다만 비무장지대의 일부구역인 남북관리구역에 대해 군사적 적대행위가 발생하지 않는 이상 유엔사의 관할권이 사전(事前)에 발동될 필요는 없을 것이다. 또한 전시가 아닌 평시에 남북관리구역에 대한 관리권은 군 당국이 아닌 행정당국에게 부여하더라도 큰 문제는 없을 것이라 생각한다. 이와 같은 평시에 남북관리구역에 대한 관리권이 남북행정당국에 부여되면 남북군간의 통보와 승인절차는 생략될 수 있을 것이다.

I. 서 론

북한 김정은 위원장과 미국 도널드 트럼프 대통령의 지난 2월 28일 하노이 담판이 합의에 이르지 못한 후 북미간의 힘겨루기가 가파르다. “빅딜 아니면 노딜”이라고 하니, “북핵협상 잠정중단 고려”로 맞받아친다. 지난 하노이 북미회담시 하노이 현지의 한국프레스센터 토론판넬로 현지에 있던 나는 28일 점심 무렵 북미정상회담이 합의문 없이 끝날 것이란 소식을 듣고 처음에는 타결을 위한 마지막 벼랑끝 대치가 아닐까 잠시 생각했으나, 북미 정상이 서로 회담장을 떠난 것은 몇 시간 뒤였다. 지금 현재가 북미간 다음 대화를 위한 살바싸움으로 벼랑끝 대치를 하고 있는지 아니면 북미회담 결렬과 격렬한 대치로 가는 마지막 순간인지는 분명하지 않다.

하노이 북미 정상회담에서 북한은 모든 영변핵시설의 폐기와 검증에 대한 상용조치로 유엔안보리결의 중 2016년 이후 민수경제와 인민 생활에 지장을 주는 항목들에 대한 제재해제를 요구하였고, 미국은 북한이 요구하는 제재해제는 사실상 제재 전체를 해제하는 것이므로 그러기 위해서는 영변핵시설 폐기를 넘어서 플리스 알파가 더 있어야

한다고 주장한 것으로 보도되었다. 미국이 주장하는 플러스 알파가 무엇인지는 분명하지 않다. 하노이 회담 종료 직후 트럼프 대통령의 기자회견에서는 영변지역 바깥에 있는 우라늄 고농축시설이란 추측이 돌았다. 그 이후 마이크 풋페이오 미국 국무부장관이나 존 볼턴 미국 백악관 국가안정보장회의 보좌관의 말을 들어보면 플러스 알파는 모든 핵시설, 핵물질 및 핵무기의 완전한 폐기, 나아가 모든 탄도미사일과 생화학무기의 폐기를 의미하는 것일 수도 있겠다는 생각이 든다.

비핵화 범위와 대북제재완화 범위를 둘러싼 협상에서 구체적으로 합의 가능한 범위를 가늠하기는 쉽지 않다. 그런데 비핵화에 기술적으로 상당한 시간이 소요될 수밖에 없다는 점 하나만의 이유 때문이라도 포괄적인 비핵화 전체로드맵 작성을 별론으로 한다면 완전한 비핵화를 위한 단계별 비핵화와 모든 제재해제 이전 일부 제재해제에서 시작할 수 밖에 없을 것으로 생각한다. 단계별 비핵화를 바라지 않는다는 미국의 최근 입장은 포괄적인 합의와 단계별 이행을 위한 기선잡기이기를 바란다. 최근 북한의 비핵화 의지를 끊임없이 의심하는 주장이 반복되거나, 냉전시기 미소간 군축협상과정에서 제기된 원칙인 “믿어라 그러나 검증하라”라는 말을 되새겨볼 필요가 있다.

하노이회담이 성과없이 끝나게 되어 개성공단의 정상화를 바라는 개성공단 기업들의 실망이 크다. 그러나 미래를 위한 준비를 멈출 수 없다. 정상화될 것이라는 기대를 가지고 개성공단의 미래에 대한 논의를 할 필요가 있다. 이를 위해 먼저 대북제재와 개성공단 재개가능성을 살펴본다. 이어서 개성공단이 재개될 경우 단순 재개를 넘어서 발전적 재개를 위한 다양한 방안을 살펴보고 그 중에서 핵심인 3통문제, 특히 출입문제의 법적 배경과 해결방안을 살펴보겠다.

II. 개성공단 정상화 검토

1. 대북제재와 개성공단 정상화 가능성

북한에 대한 미국을 비롯한 국제사회의 대북제재는 전방위적이다. 대북제재는 각 국의 국내법에 따른 “독자제재”와 유엔안보리 결의로 하는 “국제제재”로 나눌 수 있다. 독자제재 중 가장 중요한 것은 미국의 독자제재이다. 미국의 단독제재는 미국 국내법에 따른 것으로 원칙적으로는 미국지역과 미국인을 대상으로 하나 다음 세가지로 범위가 확대되기 때문이다. 첫째, 미국인에는 미국시민권자와 영주권자, 미국 기업과 해외지점 뿐만 아니라 미국내에 있는 외국회사(지점포함)와 외국인도 포함(31 CFR 510.326)되며 민형사상 책임을 부담한다. 둘째, 미국인에 해당되지 않더라도 미국 기업과의 수출입거래 제한이나 미국 은행에 대리계좌(correspondent account) 개설금지 등 미국금융기관과의 거래 제한 등의 세컨더리 보이콧으로 미국 단독제재를 따를 것을 강제한다. 셋째, 미국의 2006년 BDA 사건에서 봤던 바와 같이 세컨더리 보이콧 대상자로 지정전이라도 조사개시만으로도 시장의 반응에 따라 제재효과가 발생한다.

현재 미국의 독자제재의 근거법령인 대북제재강화법 및 행정명령들과 대북제재규칙의 대북제재 내용을 정리하면 다음과 같다. 제재대상자(SDN list)를 지정하고 이들에 대한 자산동결과 이들과의 모든 물품·용역·금융거래가 금지된다. 북한인의 외국계좌와 관련된 국내내 펀드는 동결되고 이전금지된다. 법령에 예외가 없는 한 모든 물자·

용역·기술의 직간접적 대북 수출과 북한으로부터의 수입이 금지되며, 미국으로부터 모든 신규 대북투자는 금지된다. 북한 기항 선박·항공기는 180일내에는 미국 착륙이 금지된다. 제재대상자 또는 북한 무역과 관련된 외국은행의 미국 금융기관에의 대리계좌개설은 금지된다. 미국인에 대해 금지된 위 거래와 동일한 외국인의 거래에 대해서는 미국인의 금융제공은 금지된다.

2016년 이전에도 수출관리법(50 U.S.C. chapter 56)과 수출관리규정(15 CFR part 730-774)에 따른 수출통제물자에 대한 미국 상무성의 허가없는 수출금지 등 수출제한, 무역법(19 U.S.C. chapter12)과 관세법(9 U.S.C. chapter4)에 의해 북한과 쿠바는 관세법의 관세율표 Column 2 대상 국가이므로 북한산 물품 수입시 정상무역관계 있는 나라에 비해 10배 이상의 고율관세 부과에 따른 수입제한, 공산독재국가의 국제 통화기금사용과 관련된 어떠한 편의제공도 미국이 반대하도록 규정한 국제금융기구법(22 U.S.C. § 286e-11)에 의한 투자제한이 있었고 이외에도 대외원조법(22 U.S.C. § 2227, § 2370(f)) 10여개의 대북제제법령이 존재했다. 2016년 이전의 수출입과 투자를 제한하던 대북제재는 2016년 이후 모든 물자·용역·기술의 수출금지, 모든 물자·용역·기술의 수입금지, 미국으로부터 또는 모든 신규 대북투자 금지로 강화된 것이다.

대북제재 관련 유엔안보리 결의는 제1718호(2006.10)를 포함한 10 차례 결의가 있었다. 2016년 이전은 주로 무기·핵미사일부품·사치품과 관련자에 대한 제재에 초점이 있었던 반면에 북한의 4차 핵실험에 대한 대응인 결의 2270호(2016.3) 이후 북한 석탄의 수출금지와 해외 북한노동자 고용금지 등 핵미사일과 직접적인 연관성이 적더라도 북한

경제에 타격을 줄 것이라 예상되는 분야로까지 제재가 확대되었다.

개성공단 등에 관련하여 2321호 31조의 북한내 은행지점 90일내 폐쇄, 2321호 32조의 모든 대북 무역에 대한 수출신용 등 금융지원금지, 2375호 16조의 섬유제품 수출입 금지, 2375호 18조의 북한과의 합작기업 등 120일내 폐쇄, 2397호 4조의 원유공급량 500만톤 제한, 2397호 5조의 정유제품 50만톤 제한, 2397호 6조의 전기기기(HS 코드 85) 등의 북한으로부터 수출금지, 2397호 7조의 산업용 기계류(HS 코드 84 및 85) 등의 북한으로의 공급금지 등 유엔안보리 제재가 문제된다. 미국 독자제재에 따라 북미간 모든 물자 등의 수출입이 금지되고, 미국의 금융제재 대상이 될 우려가 있어 전 세계의 모든 은행이 개성공단과 관련한 금융을 제한할 가능성이 높다.

이번 하노이 북미회담에서 북한은 2016년 이후 유엔안보리결의 중 2270호, 2321호, 2371호, 2375호, 2397호 등 5개 유엔안보리 결의중 민생과 관련된 부분의 제재해제를 요구하였다. 석탄·철광석·금·섬유·수산물 등 수출금지, 철강제품 등 수입금지, 원유수입제한, 북한은행의 해외지점 및 북한 내 금융기관 폐쇄, 북한 선박의 용선이나 보험제공금지, 북한 내 합작사업금지, 해외북한노동자 취업 제한 등의 제재를 새로운 유엔안보리 결의를 통해 해제해 달라는 요구이다. 2016년 이후 안보리결의 항목 중에서도 소형무기 수출금지, 핵관련 고급물리학 교육교류금지, 북한외교관 활동제한 등 민생과 무관한 항목은 해제요구에서 제외한 것으로 보인다. 한편 북한이 명시하지는 않았지만 미국의 독자 대북제재도 위 범위 내에서 함께 풀어줄 것을 요구한 것이라 생각한다. 북한의 요구가 실현되었다면 제재와 무관한 금강산관광은 물론이고 2016년에 폐쇄된 개성공단은 재개될 수 있을 것이며, 중국과의 석탄

· 철강석 등의 무역과 중·리와의 합작사업 발전도 가능해질 수 있다. 다만 미국의 대북제재는 미국의 2006년 BDA 사건처럼 세컨더리 보이콧 대상자로 지정전이라도 조사개시만으로도 시장의 반응에 따라 제재 효과가 발생하는 것이어서 시장의 신뢰를 회복하기 전에는 제재해제 효과를 보기기에 한계가 있다. 또한 미국에는 2016년 이전의 미국의 대북제재는 그대로 존재할 것이다.

한편 유엔안보리 결의 2397호 제25조에 따르면 “제재위원회는 조선민주주의인민공화국 내의 상기 국제기구 및 비정부기구들의 업무를 촉진하거나 관련 결의와 일치하는 목적을 위해 면제가 필요하다고 결정하는 경우” 건별로 제재면제 결정을 할 수 있다. 유엔안보리 결의 2397호 25조는 이 결의가 북한주민에게 부정적 인도주의 결과를 의도하는 것이 아니라는 점을 강조하고 2397호 27조에는 한반도의 평화와 안정의 유지를 강조하고, 상황의 평화적 해결 노력을 강조하고 있으며, 한반도의 긴장완화 노력이 필요함을 규정하고 있다. 따라서 2397호 27조에 명시된 사항은 결의의 목적에 포함되는 것이고, 개성공단 사업은 북한 개혁·개방 유도를 통한 한반도 긴장완화와 상황의 평화적 해결, 그리고 북한 주민에 대한 인도적 지원의 역할을 하여 한반도의 긴장 완화에 기여하는 사업이다. 이 점을 고려하면 2397호 25조에 따라 개성공단 사업은 관련 결의의 목적과 일치하는 사업으로 제재위원회 승인을 받아 제재면제 결정을 받을 수도 있을 것이다.

이를 위해서는 개성공단의 의의를 명확히 할 필요가 있다. 개성공단은 분단의 현실속에서 남북의 평화와 공동번영의 공간이었을 뿐만 아니라 북한의 시장경제의 실험장 역할(세금·회계 제도와 기업소법 등의 국가 납부수입금·회계검증, 지적·등기부·저당권제도와 부동산관리법 등의

부동산등록·가계유류자금활용, 손해배상제도와 농장법 등의 체무 불이행에 따른 보상)을 수행했다. 2012년 6.28조치와 2014년 5.30조치에 따라 북한의 새로운 경제관리체제의 밀바탕이 되었다고 할 수 있다. 개성공단에 의한 북한의 변화는 그 동안 여러차례 증명되어 왔으며 다만 임금투명성에 대한 문제제기가 있어왔다. 개성공단 초기 임금 직불을 거절해왔으나, 현재 임금직불에 대한 북한태도의 변화가 있을 것으로 생각한다. 왜냐하면 북한이 개성공단 초기에 임금직불을 거부한 이유는 상품시장이 없어 현금을 쥐도 물건을 살 곳이 없다는 점과 외환시장 미비로 인한 사회혼란 가능성이었던 바, 최근 북한은 500개의 시장으로 주민대부분이 시장에서 구입하는 물건에 의존하여 생계를 유지하고 있으므로 개성공단에서 시장에서의 현물구입은 수용가능할 것으로 생각한다. 또한 북한은 2007년 무렵 북한이 책임지고 있는 물품공급소 물품을 남한이 임금 대신 공급해줄 것을 요청하였으나 낮은 임금으로 무산된 바 있다는 점을 고려하면 현금 대신 현물로 북한에게 지급하는 방안의 실현가능성은 큰 것으로 생각된다. 개성공단 인근에 한국의 물류유통회사를 통해 대형마트를 설치하고 개성공단 기업들은 개별근로자에게 지급된 전자카드에 임금을 입금하고 개별 근로자는 대형마트에 가서 물품을 구입해서 개성시내로 들어가는 방식을 검토할 필요가 있다. 대형마트에 공급하는 물품은 임금 대신 현물로 남한에서 구입하여 공급해주는 방식이다. 향후 이 물류회사는 신의주나 나선 등의 물류를 담당하는 회사로 발전 가능할 것으로 생각 한다¹⁾.

1) 김광길, “개성공단 금강산관광재개와 대북제재, 어떻게 할 것인가?”, 한반도평화포럼 발표자료 (2019).

2. 개성공단 발전적 정상화를 위한 과제

판문점선언(18.4월)과 평양공동선언(18.9월) 등을 감안할 때 남북 경협 재개 시 개성공단 우선 추진이 예상되나, 대북제재로 개성공단 재개가 현실적으로 쉽지 않다. 그러나 대북제재 해제된다고 하여 곧바로 개성공단의 재개와 안정적 발전이 보장되는 것도 아니다. 안정적이고 발전적인 남북경협사업의 재개와 발전을 위해서는 가동중단의 재발 방지를 위한 장치가 필요하다. 이를 위해 법제도적 측면에서 남북합의서, 남한의 법률, 북한의 법률 등 각 분야에서의 보완과 정비가 필요하다. 국회동의를 거친 개성공단 정상화 합의서 체결, 출입차단조치 예방을 위한 출입관련 군사적 보장합의의 보완, 투자보장합의서와 상사중재 합의서 등의 보완, 합의서의 규범력과 남북경협의 국제화, 통치행위 아닌 헌법과 법률에 근거한 남북관계 정책, 대북제재 절차 제도화와 중단시 손실보상, 북한 법률도 발전 가능성과 북한 법제 발전 지원 등의 보완과 정비가 필요하다. 금융지원 측면에서 북한의 사업중단에 따른 손실전보를 위한 제도로 경협보험제도의 정비와 보완이 필요하다. 개성 공단의 발전적 정상화를 위해서는 개성공단내 인력수급문제 해결을 위한 합숙소 등 관련 인프라 건설과 정비가 필요하다. 아울러 개성공단 재개시 제기될 경협보험금 및 지원금 반납문제, 세금과 미지급 임금문제, 임금 상승 압박에 대한 대응필요 등과 라인임대문제, 사법관련문제, 기타 사항들에 대한 기업의 민원사항의 해결이 필요하다. 이 중 3통 문제 특히 출입문제의 해결은 고질적 민원이다.

III. 출입문제 해결 방안 검토

1. 출입문제 현황

지난 시기 개성공단 운영시 북한군에 의한 갑작스러운 출입차단은 개성공단 안정성에 큰 문제가 되었다. 우리 정부의 5.24조치에서 개성공단 출입인원 축소도 개성공단 안정성에 숙제를 안겨주었다. 또한 개성공단 출입시에 출입하는 날 3일전에 미리 정해진 일자와 시간을 정해서 출입계획을 통보하고 그에 따라 출입해야하는 불편이 있었다. 이런 문제의 해결방안 모색을 위해 먼저 개성공단 출입제도에 대해 살펴볼 필요가 있다. 남한 주민이 개성공업지구를 방문하기 위해서는 남북 양측이 규정한 절차를 따라야 한다. 남한에서는 「남북교류협력에 관한 법률」 제9조에 따라 ① 방문증명서 신청서를 제출하여 방문증명서를 발급받고, ② 방문승인 신청을 하여 방문승인을 받아야 한다. 아울러 ③ 출입계획과 통행계획을 방북 3일 전까지 남한의 개성공업지구 지원재단에 제출해야 한다. 북한에서는 「개성공업지구와 금강산관광지구의 출입 및 체류에 관한 합의서」 및 북한법인 「개성공업지구 출입, 체류, 거주규정」에 따라 ① 방북 7일 전까지 출입증 신청서를 제출해서 출입증을 발급받고, ② 남한에서 제출된 출입계획이 방북 2일 전 개성공업지구 관리위원회를 통해 북한 출입국사업부에 제출된다. 북한 출입국사업부는 방북 1일 전에 출입 동의여부를 관리위원회에 통지한다. 이러한 절차와 별도로 남북군간의 통보와 승인절차가 있어야 출입이 이루어진다. 즉 관리위원회를 통한 출입계획 제출과는 별개로 통행

계획이 군통신망을 통해 남한에서 북한으로 방북 24시간 전에 통지된다. 북한 출입국사업부에 제출되는 출입계획과 군에 통지되는 이 통행 계획은 공통적으로 누가 언제 개성공업지구로 들어왔다가 언제 남한으로 복귀하는지를 담고 있지만 그 서식에서 약간 차이가 있다. 실무에서는 전자를 출입계획, 후자를 통행계획이라 부른다. 북한 군은 방북일 오전 8시경에 출입 동의 여부를 남한 군에 통지한다²⁾.

이와 같은 출입절차를 거쳐 방문증명서와 출입증 그리고 출입계획과 통행계획이 승인된 인원은 개성공단을 출입하기 위해서는 남한의 도라산 출입사무소의 출입, 통관과 검역심사와 북한의 개성공단 출입 사무소의 출입, 통관과 검역심사를 두 번 각각 따로 거쳐 개성공단에 출입한다. 이와 같은 남한과 북한에 의한 두 번의 출입, 통관과 검역 심사를 별도로 할 필요 없이 한번에 통합하면 좋겠다는 아이디어는 꾸준히 제기되어 왔다. 아울러 위에서 설명한 남한의 방문증명서 발급 절차와 북한의 출입증 발급절차도 통합해서 하나의 절차로 운영하자는 아이디어도 있어왔다. 최근 경기도는 북한에게 철원에 남북출입심사를 통합하여 운영하는 방안을 마련하자고 제안한 적도 있다. 증명서 발급 절차와 출입심사를 남북이 별도로 운영하지 않고 하나의 통합시스템을 운영할 수 있다면 매우 획기적인 방안이 될 수 있을 것이다.

그러나 이는 단기간에 시행되기에 어려울 것이라 생각한다. 중국의 홍콩과 심천의 출입심사도 홍콩이 영국에서 중국으로 반환된 1997년 이후에도 한참동안 홍콩과 심천이 각각 두 번에 걸쳐 진행하였다. 홍콩에 대한 중국의 영향력이 상당히 커진 2017년 경 개통된 중국홍콩 고속철도

2) 개성공업지구 법제연구회, 「개성공업지구 법제의 진화와 미래」, 서울: 경남대학교 극동문제 연구소, 2012, p124

에서 비로소 홍콩과 중국의 출입, 통관과 검역심사가 하나로 통합되었다. 이러한 점을 고려하면 남한과 북한에 의한 두 번의 출입, 통관과 검역심사를 별도로 할 필요 없이 한 번에 통합하자는 구상은 장기적으로 추진되어야 하며 단기적 실현이 어렵다고 생각한다. 이러한 구상을 조기에 실현하자는 조급함은 또 다른 무리함을 가져올 수 있기 때문에 경계할 필요가 있다.

2. 개성공단 출입 법제 보완방안

가. 남한법제 보완

현행 교류협력법에 의하면, 협력사업을 시행하기 위해서는 우선 사전에 통일부장관으로부터 협력사업의 승인을 받아야 한다(제17조). 그런데 구체적인 협력사업의 시행을 위한 경우라 하더라도, 남한 주민이 북한 지역을 방문하려는 경우 통일부장관으로부터 개인별로 별도의 방문승인을 받아야 하며(제9조), 북한 지역으로 어떠한 물품을 반출하려는 경우 통일부장관으로부터 별도의 반출·반입승인을 받아야 한다(제13조). 이러한 협력사업승인, 방문승인, 반출·반입승인의 경우 그 승인 여부에 관하여 교류협력법에 그 실체적 요건이 규정되어 있지 않아 통일부장관의 자유재량에 맡겨져 있다.

그런데 현행 교류협력법의 경우, 통일부장관이, 이미 승인 완료된 협력사업에 관한 방문승인이나 반출·반입승인을 불허함으로써, 사실상 협력사업승인을 취소하거나 협력사업을 조정한 것과 동일한 결과를 가져오는 방식으로도 운영될 수 있다. 그리고 이미 협력사업승인을

받은 사람에게 물품의 반출·반입을 제한하여 협력사업을 실제로 시행 할 수 없도록 하는 것은 '헌법 제23조에 따른 공공필요에 따른 재산권 행사 제한'에 해당되는 것으로 볼 수 있어 엄격한 제한이 필요하다. 따라서, 이미 승인 받은 협력사업을 이행하기 위한 경우, 당사자에게 귀책사유가 있는 경우를 제외하고는 방문승인이나 반출·반입승인을 거부할 수 없도록 통일부장관의 재량권 행사 범위를 제한할 필요가 있다.

나. 북한법제 보완

개성공단 출입 문제 개선을 위해서는 우선적으로 시간대별 출입계획이 일출입계획으로 전환되어야 한다. 기존에는 출입하려는 시간을 지정하여 해당 시간에만 출입하도록 하고 있으며, 다른 시간에 출입하는 것이 원칙적으로 금지되어 있었다. 출입계획을 시간대별로 통보하는 대신, 하루 단위로 통보하고 통보된 날짜에는 시간대에 상관없이 출입할 수 있도록 해야 할 것이다. 이와 더불어 출입횟수와 출입시간을 확대해야 한다. 현재는 08:30부터 17:00까지 제한된 횟수만 통행할 수 있도록 되어있어 기업에 큰 불편을 주고 있다. 통행횟수를 늘리고, 적어도 18:00 이후에 1회 정도의 출입이 가능하도록 하여 당일 출퇴근이 가능한 여건을 조성할 필요가 있다. 그 다음 단계로 월요일부터 토요일까지는 매일 07:00부터 22:00까지 상시적으로 통행이 가능해져야 한다. 다음으로 기존에는 3일 전에 제출한 출입계획에 의해서만 출입이 가능한 상황인데, 차량 배차 등을 고려한다면 실제로는 5일 전에는 반출 계획을 확정해야 하는 셈이다. 이는 물류 처리 및 원활한 현장 대응에 어려움으로 작용

하였다. 따라서 출입경을 위한 준비에 걸리는 시간을 단축해야 한다. 우선 북한 출입국사업부에 48시간 전 출입계획을 제출하는 제도를 폐지하고, 군통신망에 24시간 전 통행계획을 통보하는 제도로 단일화할 필요가 있다. 출입국사업부에 제출되는 출입계획과 군통신망에 의한 통행계획은 이중 규제이다. 하나로 통합하더라도 북한이 사전에 출입 인원을 심사한다는 점은 변화가 없을 것이다. 북한 출입국사업부는 출입증이나 체류·거주등록증을 발급할 때 남한 인원에 대해 심사를 한다. 그러므로 출입국사업부에 제출되는 출입계획은 이중 심사로 불필요한 규제이다. 또한 7일에서 1개월 정도 소요되는 출입증 및 체류·거주등록증 발급 기간이 단축되어야 한다. 단수비자의 발급에 2~5일 정도 걸리는 중국의 사례를 감안할 때, 출입증 발급 심사기간은 2~5일 정도로 단축할 필요가 있다. 나이가 출입증은 무비자 출입이라는 개성공단 초기 취지에 걸맞게 실질적 심사권을 북한의 출입국사업부가 아닌 남한 인원이 주축된 개성공단 관리위원회가 행사하도록 할 필요가 있다.

IV. 개성공단 출입에 필요한 군승인 제도 개선방안

북한이 2013년 4월 3일부터 개성공단 남한 인원이 북한으로 들어오는 것을 차단한 조치는 북한군이 남한군에게 통지하는 바로 이 출입동의를 보내지 않음으로 인해 발생한 사건이다. 2008년 하반기에도 북한의 군부는 개성공단에 대해 일종의 검열을 실시하여 개성공단 체류인원

축소를 주된 내용으로 하는 북한의 12·1조치를 취하였고, 2009년 3월에는 한미군사훈련을 이유로 개성공단 출입을 하루 또는 이틀씩 3차례 출입을 중단시키기도 하였다. 남북경협사업에 대한 군의 출입차단 조치는 북한군에 의해서뿐만 아니라, 2018년 경의선 연결 열차운행을 둘러싼 논란에서 알 수 있듯이 유엔사령부에 의해서도 일어날 가능성이 있다.

남북군간의 통보와 승인절차의 법적 근거는 정전협정에서 유래한다. 즉 정전협정 제1조 제7호는 “군사정전위원회의 특정한 허가 없이는 어떠한 군인이나 민간인이나 군사분계선을 통과함을 허가하지 않는다”라고 규정하고 있다. 그런데, 유엔사령부와 북한이 2000. 11. 17. 정전 협정의 보충합의서로 체결한 「비무장지대 일부 구역 개방에 대한 유엔 군과 조선인민군과의 합의서」를 체결하여 개성·문산간 도로가 통과하는 비무장지대의 일부 구역을 개방하여 그 구역을 남북공동관리구역으로 정하였다. 이 합의서에 따라 남북이 2003. 1. 27. 체결한 「동서해지구 남북관리구역 통행의 군사적 보장을 위한 잠정합의서」를 통해 남북관리 구역 안의 임시도로 통행에 대한 군사적 보장을 하여 군사분계선 통과를 위한 남북군간의 통보와 승인절차를 마련하였다. 이를 정리하면 정전 협정에 따른 군사분계선 중 일부를 남북관리구역으로 정하여, 인원의 남북관리구역의 통과에 있어서는 군사정전위원회의 허가에 갈음하여 남북군간의 통신을 통한 통보와 승인절차를 거쳐 이루어진다는 것이다. 군사분계선 통과에 대한 합의서인 2003년 1월 27일자 「동서해지구 남북관리구역 임시도로 통행의 군사적 보장을 위한 잠정합의서」는 군사분계선 통과 승인 여부에 대해 의무부과나 승인 요건을 두지 않고 있어 불안정적 구조를 형성하고 있다. 2007년 남북정상회담 이후 남과

북은 2007년 12월 13일 체결한 「동서해지구 남북관리구역 통행통신 통관의 군사적 보장을 위한 합의서」를 체결하고 1일 출입보장등을 하였다. 이 합의는 2008년 이후 정세의 변화에 따라 집행되지 못하였다.

이와 같은 남북군간의 통보와 승인절차는 출입절차의 불안정성의 근본원인이다. 또한 미리 출입하는 일시를 특정하여 남북군간의 통보와 승인절차를 받도록 되어 있어, 사정변경이 불가능하게 된 불편함의 원인이다. 방북에 필요한 남과 북의 증명서(방문증과 출입증)를 소지한 자는 임의의 시간에 남북을 오가는 절차의 마련이 필요하다. 따라서 이러한 남북군간의 출입에 대한 통보와 승인절차에 대한 개선이 필요하다. 현재 남측 국방부와 유엔군 사령부간 2003년 5월 23일 군사분계선 통과승인에 관한 약정에 따르면, 정전협정에 대한 유엔군 사령부 - 북측 군의 권한은 관할권(jurisdiction)으로 DMZ 진입승인, MDL 통과승인, 정전협정과 관계되는 문제의 처리, 정전협정의 유지를 담당하고, 남측 군 - 북측 군의 권한은 관리권(administration)으로 지뢰제거, 철도 도로 및 지원제반시설공사와 정비, 인원열차차량운행계획, DMZ 자기측 지역에서 안전보장을 담당한다. 이 규정에 근거하여 유엔사령부는 관할권을 주장하고 있다. 최근 핵문제해결과 평화체제 구축에 기대가 높아지고 있다. 평화체제 구축을 위한 종전선언과 평화협정의 체결은 출입차단에 대한 보완책을 줄 수 있을 것으로 생각한다. 종전선언이 채택되면 비무장지대의 일부구역인 남북관리구역에 대해 군사적 적대행위가 발생하지 않는 이상 유엔사의 관할권이 사전(事前)에 발동될 필요는 없을 것으로 생각한다. 따라서 유엔사는 평시에는 남북관리구역의 통과에 대한 관할권을 포괄적으로 한국군에게 사전에 위임하는 방안을 검토할 필요가 있다. 또한 전시가 아닌 평시에 남북관리구역에 대한 관리권은

군 당국이 아닌 행정당국에게 부여하더라도 큰 문제는 없을 것이라 생각한다. 이와 같은 평시에 남북관리구역에 대한 관리권이 남북행정당국에 부여되면 남북군간의 통보와 승인절차는 생략될 수 있을 것이며, 이러한 조치에 따라 미리 출입하는 일시를 특정하여 남북군간의 통보와 승인절차를 받도록 하는 절차를 생략할 수 있어, 사정변경이 불가능하게 된 불편함을 없앨 수 있다고 생각한다. 최근 판문점 공동경비구역을 비무장화하기로 하고 자유왕래가 가능하도록 한 조치에 비추어 보면 종전선언 이후 남북관리구역에 대한 평시관리권을 남북행정당국에게 위임하는 합의가 가능할 것으로 생각한다.

한편 2018년 9월 19일 남북 군간에 체결된 「판문점선언 이행을 위한 군사분야 합의서」 제4조에서 “남과 북은 교류협력 및 접촉 왕래 활성화에 필요한 군사적 보장대책을 강구하기로 하였다”고 하면서 제1항에서 “쌍방은 남북관리구역에서의 통행 통신 통관(3통)을 군사적으로 보장하기 위한 대책을 마련하기로 하였다”고 합의하였다. 종전선언이 채택되면 이 합의를 더욱 발전시켜 남북관리구역에 대한 평시관리권을 남북행정당국에게 위임하는 합의로 발전하기를 기대한다.

V. 결 론

하노이회담이 성과없이 끝나게 되어 개성공단의 정상화를 바라는 개성공단 기업들의 실망이 크다. 개성공단은 분단의 현실속에서 남북의 평화와 공동번영의 공간이었을 뿐만 아니라 북한의 시장경제의 실험장

역할을 수행했다. 유엔안보리 결의와 미국 독자제재의 예외를 인정받아 개성공단 재개를 추진하는 방안을 모색해볼 필요가 있다. 개성공단이 재개될 경우 3통문제 특히 출입문제 해결을 위한 준비를 해야 한다. 개성공단 출입시에 갑작스러운 출입차단과 출입하는 날 3일전에 미리 정해진 일자와 시간을 정해서 출입계획을 통보하고 그에 따라 출입해야 하는 불편 등 여러 가지 문제가 있었다. 이러한 문제점을 해결하기 위해 남한법제, 북한법제와 개성공단 출입에 필요한 군승인제도 등에 관한 개선방안이 필요하다. 특히 평화체제 구축을 위한 종전선언과 평화협정의 체결은 출입차단에 대한 보완책을 줄 수 있을 것으로 생각 한다. 종전선언이 채택되더라도 유엔사의 지위는 크게 변하지 않는다. 다만, 비무장지대의 일부구역인 남북관리구역에 대해 군사적 적대 행위가 발생하지 않는 이상 유엔사의 관할권이 사전(事前)에 발동될 필요는 없을 것이다. 또한, 전시가 아닌 평시에 남북관리구역에 대한 관리권은 군 당국이 아닌 행정당국에게 부여하더라도 큰 문제는 없을 것이라 생각한다. 이와 같이 평시에 남북관리구역에 대한 관리권이 남북행정당국에 부여되면 남북군간의 통보와 승인절차는 생략될 수 있을 것이다. ¶

[참고문헌]

1. 개성공업지구 법제연구회, 「개성공업지구 법제의 진화와 미래」 (서울: 경남대학교 극동문제연구소, 2012).
2. 김광길, “개성공단 금강산관광재제과 대북제재, 어떻게 할 것인가?”, 한반도평화포럼 발표자료, 2019. 2.