

경제분야 남북합의서의 분석*

박 환 일

(경희대 법전문 교수, 법학연구소장)

요 약 문

2000년 6월 남북정상회담이 열리고 같은 해 12월 4대 남북경협합의서가 체결됨으로써 남북경협은 제도화의 단계로 진입하였다. 그러나 기대와는 달리 경제교류협력이 활성화되지 못한 것은 북핵 문제, 장거리 로켓 발사, 남한 정권교체, 천안함 폭침, 연평도 포격 등 사건이 끊이질 않았기 때문이다. 그리고 남북합의서가 일반적이고 추상적인 규정으로 되어 있어 후속조치를 필요로 하였음에도 그런 조치들이 제때 취해지지 않은 것도 한 가지 요인이 되었다.

본고는 6·15 남북공동선언 이후 남북 간에 체결된 총 176건의 합의서 중에서 경제분야의 67건을 분석하였다. 2006년 남북관계발전법에 의하여 국무회의 심의를 거쳐 대통령이 비준·공포한 것이 10건이고, 동법 시행 전에도 13건의 합의서가 국회의 동의를 얻어 비준·공포되었다.

개성공단은 각종 남북합의서에 의해 건설되었고 정상 가동되다가 2013년 돌연 폐쇄와 재개를 겪는 우여곡절이 있었다. 재발을 방지하기 위해서는 합의서를 실효성 있는 규정으로 수정·보충할 필요가 있다. 그리고 남과 북이 서로 신뢰기반을 쌓지 못하여 남북 경협이 부침을 보인 것임을 알아야 한다. 우선 철도, 도로, 농업, 지하자원개발, 환경보호 등 남북 공통 관심사를 중심으로 북한 관료와 주민들의 신뢰를 얻는 사업을 추진하도록 한다. 대북 식량차관, 경공업·원자재 차관을 돌려받기 위한 협상을 할 때 남북간 산업협력의 시범사업으로 북한자원의 공동개발을 제안하여 현물상환을 받는 것도 추진해볼 만하다고 생각한다. 범위를 확장하여 중국, 러시아 등이 관심을 가질 만한 다자간 경협사업을 추진한다면 그 효과가 확실할 것이다.

주제어

남북관계, 6·15 공동선언, 경협합의서, 남북관계발전법, 채무불이행, 대물변제

【 目 次 】

I. 문제의 제기	IV. 글로벌 스탠더드에 따른 비교분석
II. 검토 대상 합의서의 유형	1. BIT·FTA의 투자조항과의 비교
III. 경제분야 합의서의 분석	2. 실효성 있는 대책 마련
1. 4대 경협합의서의 채택 경위	V. 결론 - 합리적 대안의 모색
2. 4대 경협합의서의 구조 분석	1. 분쟁해결의 패키지화
3. 4대 경협합의서의 후속조치에 대한 필요성	2. 남북 상호 신뢰구축
4. 현안문제의 접근방법	

I. 문제의 제기

2000년 6월 평양에서 남북정상회담이 열리고 나서 12월에는 4대 남북경협합의서가 체결되었다. 이로써 단발성 시범사업에 그쳤던 남북경제협력이 제도화의 단계로 진입하게 되었다.¹⁾ 그러나 당초 기대했던 바와는 달리 남·북한 사이에는 경제교류협력이 크게 활성화되지 못하였다. 무엇보다도 북측의 핵 개발, 장거리 로켓 발사 등 국제정치적으로 민감한 사건이 끊이질 않아 남북경협을 가로막았다. 하지만 남북 합의서가 일반적이고 추상적인 규정으로 되어 있어 대부분 후속조치를 필요로 하였음에도 그런 조치들이 제때 취해지지 않은 것도 남북경협의 저해요인이 되었다.²⁾ 게다가 남·북한 간의 해묵은 불신이 일련의 사건으로 인하여 해소될 여지가 없었고 정권이 바뀌는 과정에서 더욱 악화되기 일쑤였다. 2010년 잇달아 발생한 천안함 폭침(3.26)과 연평도 포격(11.23) 사건은 남북관계를 결정적으로 경색시키고 6·15 정상회담 이전의 긴장관계로 되돌려놓았다.

* 법무부 통일법무과의 경제분과 소위원회에서 논의한 사항을 중심으로 2013.10.29. 서울대 헌법·통일법 센터의 세미나에서 발표한 내용을 보완한 것임

1) 제성호 외, “남북경협 발전을 위한 법·제도적 후속조치 - 4대 남북경협합의서를 중심으로”, 통일인프라 구축 및 개선방안, 통일연구원, 2004 협동연구 학술회의(롯데호텔), 2004.9.10, 123면.

2) 상계 논문.

이러한 견지에서 본고는 경제분야의 남북합의서의 내용을 살펴보고, 남북 당국에서 취해야 할 후속조치가 무엇이 있었는지 검토한다. 앞으로 한반도를 둘러싼 국제정치적 상황이 안정 기조에 들어섰을 때 순조로운 경제교류·협력을 수행하기 위해서는 무엇에 주안을 두고 남과 북이 합의를 체결해야 하는지, 아직 제대로 발효되지 않고 있는 기존 합의서는 어떻게 그 내용이나 절차를 보완해야 할 것인지 알아보기로 한다.

II. 검토 대상 합의서의 유형

본고에서 대상으로 하는 경제분야의 합의서는 앞서 말한 바와 같이 제도화된 경협 논의가 이루어지기 시작한 2000년 남북정상회담 이후 체결된 것을 중심으로 한다. 남북경협 관련 합의문건³⁾의 명칭은 ‘합의서’, ‘잠정합의서’, ‘합의문’, ‘공동보도문’과 같이 다양하게 나타나고 있다.⁴⁾ 이것은 양측 대표가 모여 회의 내지 협상을 벌이고 그 결과를 문서 형태로 합의한 것이지만 이 중에는 단순한 보도자료나 회의록, 선언적·절차적·군사적 성격의 것도 많다.⁵⁾ 절차적 성격의 합의서란 이를테면 합의사항을 이행하기 위하여 실무접촉을 갖기로 한다거나 후속 회담을 열기로 합의한 문서를 말한다. 또 군사적 성격의 합의서는 예컨대 동·서해지구 남북관리구역 임시도로 통행의 군사적 보장을 위한 잠정합의서(2003.1.27.), 서해해상에서 우발적 충돌 방지와 군사분계선 지역에서의 선전활동 중지 및 선전수단 제거에 관한 합의서(2004.6.4.)와 같이 남과 북의 군 당국자가 군사적인 사항에 관하여 상호 합의한 것을 말한다.

2000년 6·15 남북공동선언 이후 남북 관계당국에 의하여 발표된 합의서를 유형별로 분석해 보면 <표 1>과 같다. 여기서 주목할 것은 2005년 12월 「남북관계 발전에 관한 법률」(이하 “남북관계발전법”)⁶⁾이 제정되어 그 이듬해 6월 30일자로 시행된 이후 국무

3) 일반적으로 신뢰도가 떨어지는 상대방과 거래를 할 때에는 반드시 문서화(documentation)해 두어야 서로 합의한 사항을 확인하고 상대방의 이행 여부를 점검할 수 있으며, 다툼의 소지를 미연에 방지하는 효과가 있다.

4) 법무부 통일법무과에서 수집한, 1953년의 군사정전에 관한 협정 이래로 2010년까지 남북간에 체결된 총 231건의 남북합의서 중에서 2000년 6.15 남북공동선언 이후 체결된 176건(과일이 없는 2005년 중의 남북합의서 11건 포함)을 조사대상으로 하였다.

5) 법무부 자료집에는 남과 북의 적십자사, 체육단체가 체결된 합의서도 수록되어 있으나 법적인 측면에서 특별히 논의할 만한 것이 없으므로 통계자료에는 포함시켰지만 분석대상에서는 제외하였다.

6) 남북관계발전법은 남북합의서를 “정부와 북한 당국 간에 문서의 형식으로 체결된 모든 합의를 말한다”

회의 심의를 거쳐 대통령이 비준·공포한 남북합의서가 10건이고, 동법 시행 전에도 13건의 합의서가 국회의 동의를 받아 비준·공포되었다는 점이다. 국회의 동의를 받은 것은 법적 구속력 유무를 떠나 통상의 조약과는 달리 외교통상부장관과 통일부장관이 공동 발의하는 형식을 취하였다.⁷⁾

<표 1> 6·15 공동선언 이후 체결된 남북합의서의 유형

선언문	보도자료	식량차관 제공	경제협력	경협추진 위원회	철도 등 특수분야 협력	적십자사 · 체육단체	계
2	57	7	18	21	42	29	176

이상의 기준에 입각하여 6·15 남북공동선언 이후 경제분야에서의 이행을 위해 남북 당국자사이에 체결된 권리·의무를 내용으로 한 규범적 성격의 합의서⁸⁾는 다음과 같다. 대부분 경제협력에 관한 것들이지만 철도·도로·해운 등 특수분야의 협력을 내

고 정의하고(제4조 제3호), 다음과 같은 남북합의서에 관한 규정을 두고 있다.

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.

제22조(남북합의서의 공포) 제21조의 규정에 의하여 국회의 동의 또는 국무회의의 심의를 거친 남북합의서는 「법령 등 공포에 관한 법률」의 규정에 따라 대통령이 공포한다.

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.

7) 관보에 게재함에 있어서도 “조약”의 형식을 취한 것이 아니라 “남북합의서 제○○호”라는 형식으로 공포하였다. 이는 조약과 같은 절차를 취할 경우 북한에 대한 국가성 인정과 같이 정치적으로 민감한 문제가 야기될 가능성을 회피하기 위한 것으로 풀이된다. 한명섭, “남북합의서의 법적 쟁점과 문제점에 대한 검토”, 법무부 소위원회발표자료, 2013.5, 12면.

8) 이러한 견지에서 노무현 대통령의 평양방문에 관한 남북합의서, 남북관계발전과 평화번영을 위한 선언, 농업과 도로협력을 위한 실무접촉합의서 등은 본고의 분석대상에서 제외하였다.

용으로 하는 것도 있다. * 표시를 한 합의서는 국회의 동의를 받은 것들이다.

- 남북 식량차관 제공 합의서 (2000.09.26. 외 2002, 2003, 2004, 2005, 2007)
- * 남북사이의 투자보장에 관한 합의서 (2000.12.16.)
- * 남북사이의 소득에 대한 이중과세방지 합의서 (2000.12.16.)
- * 남북사이의 상사분쟁 해결절차에 관한 합의서 (2000.12.16.)
- * 남북사이의 청산결제에 관한 합의서 (2000.12.16.)

- 남북철도 및 도로 연결공사 자재·장비 제공에 관한 합의서 (2002.9.17.)
- * 남북사이 차량의 도로운행에 관한 기본합의서 (2002.12.6.)
- * 개성공업지구 통신에 관한 합의서 (2002.12.8.)
- * 개성공업지구 검역에 관한 합의서 (2002.12.8.)
- * 개성공업지구 통관에 관한 합의서 (2002.12.8.)

- 남북사이에 거래되는 물품의 원산지 확인절차에 관한 합의서 (2003.7.31.)
- * 남북상사중재위원회 구성·운영에 관한 합의서 (2003.12.12.)
- * 개성공업지구와 금강산관광지구 출입 및 체류에 관한 합의서 (2004.1.29.)
- * 남북사이의 열차 운행에 관한 기본합의서 (2004.4.13.)

- 남북사이의 청산결제 거래를 위한 2004년도 합의서 (2004.4.22.)
- * 남북해운합의서 (2004.5.28.)
- * ‘남북해운합의서’의 이행과 준수를 위한 부속합의서 (2004.5.28.)

- 남북농업협력위원회 구성·운영에 관한 합의서 (2005.7.31.)
- 남북 경공업 및 지하자원개발 협력에 관한 합의서 (2006.6.6.)
- ‘남북 경공업 및 지하자원개발 협력에 관한 합의서’ 이행을 위한 세부합의서 (2007.7.7.)

- 남북경제협력공동위원회 구성·운영에 관한 합의서⁹⁾ (2007.11.16.)

9) 이 합의서는 남북합의서의 이행에 관하여 단순한 기술적·절차적 사항만을 정하는 남북합의서에 해당

- 「남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언」이행에 관한 제1차 남북총리회담 합의서 (2007.11.16.)
- 남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언 이행을 위한 남북국방장관회담 합의서 (2007.11.29.)
- 남북사이의 열차운행에 관한 기본합의서의 부속서 (2007.11.21.)

Ⅲ. 경제분야 합의서의 분석

1. 4대 경협합의서의 채택 경위

2000년 6월 평양에서 남북 정상은 남·북한은 “경제협력을 통하여 민족경제를 균형적으로 발전시키기로 합의”하였음을 선언하였다(남북공동선언 제4항). 남과 북은 이를 위한 제도적 장치를 마련하기 위해 두 차례의 남북경제협력 실무접촉을 갖고 같은 해 11월 11일 이른바 4대 경협합의서를 채택하고 가서명하였다. 그 후 12월 16일 평양에서 열린 제4차 남북장관급회담에서 양측 수석대표는 위 4개 합의서에 정식 서명하였다.

4대 경협합의서에 법적 효력을 부여하는 절차는 우여곡절을 겪었다. 우리 정부는 이들 합의서를 조약에 준하여 처리하기로 방침을 정하고¹⁰⁾ 2003년 6월 30일 국회의 비준 동의를 얻었다. 북한도 남한의 진행상황을 지켜보다가 같은 해 7월 24일 최고인민회의 상임위원회에서 남북경협합의서의 채택을 통과(승인에 해당)시키는 절차를 마쳤다. 그리하여 마침내 8월 20일 판문점에서 문본 교환의 절차를 거쳐 정식으로 발효하게 되었다.

2. 4대 경협합의서의 구조 분석

2000년 12월 체결되어 2003년 8월 발효된 남북사이의 투자보장에 관한 합의서 등 4

하는 것이어서 국회의 동의가 필요하지 않다고 보았다(남북관계발전법 제21조 제4항).

10) 1992년에 체결된 남북기본합의서는 국회 동의절차를 거치지 않아 헌법재판소는 이를 일종의 공동성명 또는 신사협정에 해당한다고 보고 그의 법적 효력을 인정하지 않았다. 그렇다고 남북합의서를 조약으로 본다면 북한을 국제법상의 국가로 승인하는 것이 되어 정치적으로 민감한 문제를 야기할 수 있었다. 따라서 통상의 조약과는 달리 외교부장관과 통일부장관이 공동발의하는 절차를 취하고 관보에 게재할 때에도 조약과 표시를 달리 하는 형식을 취했던 것이다.

대 경협합의서는 거의 동일한 형식을 취하고 있다.

우선 첫머리에서 “남과 북은 2000년 6월 15일에 발표된 역사적인 [남북공동선언]에 따라 진행되는 경제교류와 협력이 나라와 나라 사이가 아닌 민족내부의 거래임을 확인”한다는 전제하에 투자보장, 이중과세방지, 청산결제, 상사분쟁해결절차에 관한 구체적인 규정을 두었다. 그리고 제1조에는 정의 조항, 마지막 부분에는 합의서에 관한 다툼의 해결과 개정,¹¹⁾ 발효 및 폐기에 관하여 규정한 후 부록에는 남과 북의 사용 용어를 대비시켜 놓았다.

이것은 4대 경협합의서가 6·15 남북공동선언을 구체적으로 이행하기 위한 것이라는 점, 남북사이의 경제교류·협력은 민족내부거래¹²⁾라는 점, 그리고 남북 간 용어의 차이에서 오는 다툼을 최소화¹³⁾하기 위한 것임을 분명히 하였다. 이러한 합의서의 구조는 남북사이 차량의 도로운행에 관한 기본합의서 등에서 그대로 이어지고 있으며, 개성공업지구 통신에 관한 합의서 등에서는 남북공동선언이 남북경제협력추진위원회의 합의에 따른 것으로 바뀌었을 뿐 기존 합의서의 체제를 거의 그대로 답습하고 있음을 알 수 있다.

3. 4대 경협합의서의 후속조치에 대한 필요성

4대 경협합의서 중 남북투자보장합의서는 남과 북에서 각기 발효에 필요한 절차를 거치고 남북 당국간에 문본교환이 이루어짐에 따라 별도의 추가조치 없이 즉각 시행에 들어갔다. 남북청산결제합의서의 경우 원칙적이고 기본적인 사항만 정하였을 뿐 후속합의에 맡긴 내용이 많아서 상세한 후속조치를 필요로 하였다. 이에 2004년 4월 남북청산결제 실무협약에서 ‘남북사이의 청산결제 거래를 위한 2004년도 합의서’를 채택하고 가서명하였다. 그러나 청산결제 대상품목의 지정, 거래한도의 설정, 청산결제 시스템의 구축 등에 관한 추가협의를 여전히 필요로 하는 상태였다.¹⁴⁾

11) 북한식 용어로는 수정·보충이라 한다.

12) 남북경협이 민족내부거래라고 명시한 것은 WTO체제 하에서 제3국의 최혜국대우(most favored nation: MFN) 요구를 피하기 위한 것이다. 1951년 서독이 GATT에 가입할 때 동·서독 무역관계에 대해 내부거래로 인정받은 선례가 있다.

13) 일례로 남북투자보장합의서의 부록을 보면 투자보장-투자보호, 수용-몰수, 법인-실체, 자연인-개별적인 사람, 정관-규약 등 남과 북의 용어에 차이가 있음을 알 수 있다.

14) 제성호 외, 전계논문, 155면. 남북 당국이 진정으로 청산결제(clearing arrangement) 방식으로 남북교역을

남북상사분쟁해결절차합의서 역시 발효 후 가장 시급한 후속조치는 남북상사중재위원회를 구성한 후 관련 내부규정을 마련하는 일이었다. 중재인명부도 서로 교환하는 한편 중재판정을 집행할 수 있도록 북한이 국제중재협약(예컨대 ‘뉴욕협약’으로 알려진 외국중재판정의 승인 및 집행에 관한 협약)에 가입하도록 유도할 필요가 있었다.

남북이중과세방지합의서는 전체적으로 UN 이중과세방지 모범조약(United Nations Model Double Taxation Convention between Developed and Developing Countries)의 방식을 따랐다. 문제가 생겼을 때 이의신청과 관련하여 합의에 따르도록 하였으나 합의에 이르지 못한 경우에 대한 대비책이 없었다. 특히 부가가치세와 관련하여 남북교류협력법시행령의 관련 조항에 따라 반출은 수출로 보되 반입은 수입으로 보지 않는다는 해석문은 모순이라고 지적되었다.¹⁵⁾ 이 문제를 해결하기 위해서는 남북교류협력법에 남북경제교류를 ‘민족내부거래’로 본다는 선언적 규정을 두고 부가가치세 등 각종 조세와 관련된 문제는 국제기본법 등에 남북간의 거래를 특별 취급하기로 하는 예외조항을 두는 등 관련세법을 통해 해결해야 한다는 주장이 제기되었다.¹⁶⁾

이와 같이 4대 경험합의서는 일차로 남북합의서의 체결에만 급급하였을 뿐 구체적으로 어떠한 문제가 발생하였을 때 무슨 조치를 필요로 하는지 심도 있는 검토가 부족하였다. 그 결과 금강산관광지구에서 북측이 2010년 4월부터 남측의 금강산 관광 중단에 따른 남측 기업의 계약위반을 이유로 현지 재산을 몰수한다고 하였을 때 남측은 아무런 실효성 있는 조치를 취하지 못했던 것이다. 이러한 사태는 2013년 4월 초 북한군 당국이 개성공업지구로의 출입을 금지하였을 때에도 거의 그대로 되풀이되었다.

이러한 시행착오를 방지하기 위해서는 무엇을 어떻게 해결할 것인가. 다음 두 가지가 현안 사항으로 대두되었다. 하나는 개성공단의 원활한 조업 및 국제화 추진에 걸림돌로 지적된 ‘3통’ 문제이고, 다른 하나는 상환일이 도래하였거나 곧 도래할 對北 식량차관, 경공업 원자재 차관의 회수대책이다.

추진하고자 했다면 일단 시작부터 하고 문제가 생겼을 때 그때그때 실무적으로 해결하는 것이 필요했다고 생각된다.

15) 상계논문, 160~161면.

16) 상계논문, 161면.

4. 현안문제의 접근방법

가. 개성공단 3통 문제

남과 북은 4개월 이상 폐쇄되었던 개성공단의 문제를 해결하기 위해 2013년 7월 6일부터 8월 14일까지 7차례의 당국 실무회담을 진행하고, 개성공단의 정상화를 위한 다음과 같은 합의서를 체결하였다.¹⁷⁾

남과 북은 첫째, 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 보장하고; 둘째, 개성공단을 왕래하는 남측 인원들의 신변안전을 보장하고, 기업들의 투자자산을 보호하며, 통행·통신·통관 등 ‘3통’ 문제를 해결한다. 셋째, 남과 북은 개성공단을 국제적 경쟁력이 있는 공단으로 발전시켜 나가고; 넷째, 개성공단 남북공동위원회’를 구성·운영하며; 다섯째, 안전한 출입 및 체류, 투자자산 보호를 위한 제도적 장치를 마련하기로 하였다.

여기서 개성공단의 원활한 가동을 위하여 제일 긴급하다고 한 것이 통행·통신·통관 문제를 해결하는 것이었고, 상시적 통행보장, 인터넷 통신과 이동전화 통신보장, 통관 절차 간소화와 통관시간 단축 등의 조치를 취하는 일이었다. 그래서 이와 관련한 실무적 문제들은 개성공단 남북공동위원회 산하의 ‘통행·통신·통관’ 분과와 ‘출입·체류’ 분과에서 협의를 계속해 왔다. 그러던 것이 9월 26일 분과별 회의를 앞두고 북측이 연기를 통보한 뒤 그 후 진전이 없었다.¹⁸⁾

결국 10월 말로 예정되었던 해외투자 유치 설명회가 무기한 연기되었다. 북한 내부의 사정을 두고 여러 가지 추측이 난무하지만, 남측에서도 3통 문제의 해결을 위해 만반의 대비를 하고 있었는지는 의문이다.

17) 상부의 위임에 따라 2013년 8월 14일 개성공단 남북 당국 실무회담의 남측 김기웅 수석대표와 북측 박철수 단장 사이에 체결된 개성공단의 정상화를 위한 남북합의서를 말한다.

18) 남과 북은 3통 분과 회의에서 전자출입체계(RFID) 설비 구축에 대한 기술적 문제와 개성공단 내 인터넷 및 이동전화 사용 등에 대한 논의를 진행할 예정이었다. 북측은 이에 앞서 9월 16일 제3차 공동위원회에서 “내부적으로 유관기관과의 협의가 필요해 회의 차수별로 시간을 두고 진행하자”는 의사를 밝힌 바 있어 이 때문에 3통 분과 회의를 미룬 것으로 추정된다.

개성공단의 3통과 관련하여 “남북사이 차량의 도로운행에 관한 기본합의서”(2002.12.6), “개성공업지구 통신에 관한 합의서”(2002.12.8), “개성공업지구 통관에 관한 합의서”(2002.12.8)가 이미 국회의 동의를 얻어 체결된 바 있다. 그 구체적인 실시를 위해서는 남과 북이 보조를 맞춰 하위 규정을 제정하는 등 준비할 사항이 한둘이 아닐 것이다.¹⁹⁾

나. 대북 식량차관의 회수 대책

6.15 남북공동선언 이후 남한은 연속 풍작인 반면 북한의 식량 사정이 좋지 않자 국민의 정부는 “햇볕정책(Sunshine Policy)”의 이름으로 정부 차원의 인도적 대북지원에 나섰다. 김대중 정부와 노무현 정부는 10년 거치 20년 분할상환, 연이율 1% 조건으로 각각 2차례와 4차례에 걸쳐 북한에 총 240만톤의 쌀과 20만톤의 옥수수, 달러로 환산하면 7억 2천만달러(8,140억원 상당) 어치의 식량차관을 제공했다.

<표 2> 대북 식량차관 지원 현황

(단위: US\$10천)

구분	2000	2002	2003	2004	2005	2007
지원 규모	태국쌀 30만톤, 중국산 옥수수 20만톤	국내산 쌀 40만톤	국내산 쌀 40만톤	국내산 쌀 10만톤, 태국산 쌀 30만톤	국내산 쌀 40만톤, 태국산 쌀 10만톤	국내산 쌀 15만톤, 외국산 쌀 25만톤
지원 기간	2000.10 ~2001.3	2002.9 ~2003.1	2003.7 ~2003.12	2004.7 ~2005.2	2005.7 ~2006.2	2007.7 ~2007.12
차관 확정금액	8,835	10,600	10,600	11,799	15,000	15,170
차관 확정일	2001.6.7	2003.3.31	2003.12.23	2005.2.17	2006.1.4	2007.12.12
최초 상환일	2012.6.7	2014.3.31	2014.12.23	2016.2.17	2017.1.4	2018.12.12
만기일	2031.6.7	2033.3.31	2033.12.23	2035.2.17	2036.1.4	2037.12.12

자료: 한명섭, “남북통일과 북한의 대외채무 승계에 대한 고찰”, 경희법학 제47권 4호, 2012.12, 169면.

19) 이에 대하여 한국경제신문은 일선 취재기자가 통일부 관계자로부터 10월 7일 “개성공단의 3통 문제에 진도가 안 나간다고 한 [언론의 보도는] 맞지 않다. 북측과 의견을 나눠야 할 것들은 많지 않다. 대부분의 작업이 우리 몫이다.”라고 들었다고 전했다. 한국경제신문, [취재수첩] “통일부의 ‘거짓말’”, 2013.10.16. 실제로 개성공단 출입을 자유화할 경우 군사분계선을 통과할 때에는 반드시 군용 차량이 호위를 해야 하는데 그 절차를 정하고 비용부담의 기준과 요율을 정하는 등 남과 북이 실무적으로 해결해야 할 일이 한두 가지가 아니다.

이 중 2000년 9월에 제공한 8,836만 달러분의 식량차관에 대한 첫 상환분 583만 달러(69억원 상당)가 2012년 6월 7일 기일 도래하였다.²⁰⁾ 차관 계약 당사자인 수출입은행의 수차에 걸친 연체해소 촉구 통보에도 불구하고 북한 조선무역은행은 1년이 지나도록 아무런 답변을 보내오지 않고 있다.²¹⁾

정부는 2013년 5월 24일 북한에 수출입은행을 통해 식량차관 연체원리금 578만 달러와 연 2%의 지연배상금을 상환해 줄 것을 촉구하는 다섯 번째 통지문을 보냈다²²⁾고 밝혔다. 2013년 6월 7일에는 대북 식량차관 2차 원리금 상환기일이 도래하며 그 상환금액은 578만 달러에 달한다. 북한은 오는 2037년까지 연 1%의 이자를 합쳐 8억 7천만 달러를 상환하게 되어 있다.

그 밖에도 북한에 대하여는 한반도에너지개발기구(KEDO)의 경수로관련 대출 1조 3,744억원, 경의선과 동해선 철도·도로 자재·장비 1,494억원, 경공업 원자재 747억원 등 받아야 할 차관이 있다. 이중 대북 식량과 철도 자재·장비 차관은 연 1%의 이자율로 10년 거치 20년 분할 상환 조건이며, 경공업 원자재는 당해 연도 3% 상환, 나머지는 연 1% 이자율로 5년 거치 10년 분할 상환 조건이다.

경공업·원자재 차관 중에서 북한은 2007년 12월 12일 북한산 아연괴 1,005톤을 보내오는 등 전체 차관의 3%(240만달러)에 해당하는 금액을 대물상환한 적이 있다.²³⁾ 북

20) 식량차관의 상환기간은 차관 제공 후 10년 거치기간을 포함하여 30년이므로(남북 식량차관제공 합의서 제4항) 차관금액 확정일로부터 11년째 되는 날에 첫 상환을 시작하여 이후 매 1년마다 총 20회 균등분할 상환하게 된다.

21) 북측의 상환의지도 의심스럽지만, 남측이 동 차관을 회수하는 방법에 있어서도 ‘10년 거치, 20년 상환, 이자율 연 1.0%’라는 내용이 전부이고 디폴트에 대한 조치도 허술하기 짝이 없다. 애당초 되돌려 받을 생각 없이 무상지원에 대한 논란을 불식하기 위해 차관의 형식만 빌린 것 아니냐는 논란이 제기되고 있다. 남북 식량차관제공 합의서에 의하면 주체가 정부가 아니라 ‘남측’, ‘북측’으로 되어 있어 당사자를 확정할 수 없다는 점, 분쟁 발생 시 이행을 확보하는 방안이 명시되어 있지 않다는 점, 북한 당국의 지급보증이 명시되지 않은 점, 분쟁해결 절차나 방법이 구체적으로 명기되지 않았다는 점이 문제점으로 지적되었다.

22) 수출입은행은 통지문을 중국 베이징 사무소에서 팩스로 발송한 후 국제특송 방식으로 원본을 보냈다고 한다.

23) 「남북 경공업 및 지하자원개발 협력에 관한 합의서」제2조는 “남측은 2006년에 미화 8천만 달러 분의 경공업 원자재를 북측에 제공하며, 북측은 2006년 중에 경공업 원자재 대가의 3%를 아연괴, 마그네사 크링카 등으로 상환한다. 잔여분은 5년 거치 후 10년간 원리금을 균등 분할하여 상환하고, 이자율은 1%로 하며, 원리금에 대한 연체발생시 그해 원리금에 대한 연체이자율은 연 4%로 한다”고 규정하였다. 위 원자재 차관중 남은 차관 7,760만 달러에 대하여 북한은 2014년부터 매년 약 98억원을 상환해야 한다. 한명섭, 앞의 발표자료 각주 27).

<표 3> 대북 차관 제공 실태(2011년 말 기준)

구분	경수로 차관	식량차관	철도·도로 자재장비 차관	경공업·원자재 차관
제공 시기	2000~2006	2000~2007	2002~2008	2007~2008
차관 규모	1조 3,744억원 (11.3억달러)	7,842억원 (7.2억 달러)	1,494억원 (1.3억달러)	747억원 (8,000만달러)
차관 내용	건설장비와 자재	쌀 240만톤 옥수수 20만톤	굴착기, 트럭, 시멘트, 철근 등	섬유, 신발, 비누제조용 원자재
상환 시기	미 정	2012.6.7부터	미확정	2014.3.24부터
차관 조건	사업종료 후 3년 거치 17년 연 2회 분할 상환(무이자)	사업종료 후 10년 거치 20년 분할 상환(연 이자율 1%)		5년 거치 10년 분할 상환(연 이자율 1%)

자료: 임강택, “남북경협과 대북채권: 실태와 해결방안의 모색”, 「KDI 북한경제리뷰」제14권 3호, 한국개발연구원, 2012. 3, 39면. <표 2>의 한명섭, 경희법학 논문에서 재인용.

한의 현 경제상황에 비추어 식량차관, 경공업·원자재 차관 등의 상황이 어렵다면²⁴⁾ 만기까지 무작정 기다릴 게 아니라 상황을 유예하거나 대체상환 문제를 협의할 필요가 있어 보인다.²⁵⁾ 對소련 차관²⁶⁾의 선례에 비추어 북한 측의 움직임이 없더라도 사태의 심각성을 일깨우면서 협상의 개시를 정식으로 요구하고 북측의 의견을 청취한 뒤 필요한 자료의 제공을 요구하고 협상에 임해야 할 것이다.

남한과 북한이 대화를 재개한다면 현금상환 원칙을 고수하더라도 결국에 가서는 북한의 지하자원으로 상환 받는 것이 피차 제일 유력해 보인다. 통일부는 현금 상환의 원칙 외의 다른 방안은 고려하지 않고 있다고 밝혔으나, 남북관계의 진전 여하에 따라

24) 북한은 식량 차관 외에도 철도·도로 건설 자재장비 130백만 달러, 경공업 원자재 80백만 달러 등의 원리금을 상환해야 한다. 경의선과 동해선의 연결공사에 쓰인 철도 자재·장비 차관은 연 1% 이자율, 그리고 사업종료 후 10년 거치 20년 분할상환 조건이다.

25) 한국농촌경제연구원의 김영훈 선임연구위원은 2012년 6월 21일 열린 ‘우리민족서로돕기운동’이 주최한 ‘북한의 식량 사정과 대북 식량지원 방향’의 토론회에서 발제를 통해 “북한의 현 경제적 능력을 고려할 때 계약대로 상환 받기는 불가능할 것”이라며 “국제사회에서 한국의 위상을 고려할 때 계약에 의거한 일방적 상환요구 곤란하다”고 말하고 “남북간 협의에 의해 상황을 유예하거나 대체상환 등을 선택해야 한다”고 강조했다. CBS 노컷뉴스 2012.6.21.12:12.

26) 소비에트 연방 해체 후에는 우여곡절이 있었으나 한-러 당국 간의 협상 끝에 러시아가 차관금을 승계하기로 했다.

서는 남측이 북한에 지급해야 할 여러 비용을 상계하는 식으로²⁷⁾ 처리하는 것도 불가피할 것 같다.

그런데 식량차관을 둘러싸고²⁸⁾ 남한 당국을 곤혹스럽게 만든 것은 남측이 보낸 쌀이나 식품이 기아선상에 허덕이는 북한 주민이 아니라 軍부대나 북한의 특권층에 뿌려졌다는 탈북자 등 북한 소식통의 잇따른 제보였다. 이러한 첩보에도 불구하고 식량차관 공여를 강행하여 국고에 손실을 끼친 김대중·노무현 정부의 책임자에 대한 문책이 필요하다는 여론도 비등하고 있다. 그러나 이 같은 상황은 향후 對北 협상에 있어서 불리하지만은 않을 것이라는 관측도 있다.

북한은 식량차관 문제에 최소한의 성의를 보이지 않고서는 향후 남측으로부터의 식량 조달에 어려움을 겪을 것이란 점을 북한이 스스로 잘 알고 있다.²⁹⁾ 북한은 당국 간 대화나 이산가족 상봉 등 남북 간 행사가 있을 때마다 선물로 식량을 달라는 요구를 하지 못하고 2013년 9월 말 이산가족 상봉 행사를 나흘 앞두고 일방적으로 연기하는 식으로 불편한 속내를 밝혔다. 그러나 박근혜 정부는 “쌀이 북한의 굶주린 주민들에게 전달되어야 하고, 쌀값으로 핵개발을 하지 않는다는 것을 보장”하지 않는 한 정부 차원의 대북 식량지원은 없을 것임을 분명히 하고 있다. 현 시점에서 새 정부가 들어서면 종전보다는 달라진 대북접근 방식을 쓰지 않겠느냐는 북측의 막연한 기대는 무산되었다. 그때 가서 상황을 유예 받거나 탕감 받고 다시 식량지원을 해달라는 과거의 방식이 더 이상 통하지 않게 된 것이다.

27) 통독 전에 서독이 프라이카우프(Freikauf)를 통해 동독에 현금·현물을 주고 정치범과 그 가족을 데려온 것처럼 차관 빚을 갚는 대신 남북자와 국군포로들을 보내라고 요구할 수 있을 것이다. 서독은 1989년 베를린장벽이 무너질 때까지 27년 동안 동독 정치범 3만3755명과 가족 25만여 명을 프라이카우프로 데려왔는데 그 몸값이 3,464백만 마르크(통일당시 환율로 1조8400억원)에 달했다.

28) 인도적 건지의 ‘식량원조’라 하지 않고 ‘식량차관’의 형식을 취한 것은 북측 입장에서 공짜가 아니라는 체면을 살릴 수 있고 차관의 명목으로 떼떽하게 더 많은 식량을 받을 수 있을 것이란 고려가 있었을 것이다. 또한 남측 입장에서도 ‘퍼주기’ 논란을 피할 수 있었기에 식량차관은 당시 남북 간의 이해관계가 맞아 떨어진 합의라고 생각된다. 한명섭, 앞의 발표자료.

29) 이영중, “DJ-盧 정부 때 대북 식량차관 무려 ‘8천 400억’ 정부 “식량 차관 갚아라” 통지문 발송…北은 묵묵부답”, 월간 NKvision, 2012.6.29. <<http://www.nkvision.com/read.php?num=336>>

IV. 글로벌 스탠더드에 따른 비교분석

1. BIT·FTA의 투자조항과의 비교

2013년 4월 개성공단이 북측에 의하여 일방적으로 폐쇄되었을 때 南北투자보장합의서가 이에 대한 대책을 마련하고 있는지 초미의 분석 대상이었다.

남북투자보장합의서는 북한이 세계무역기구(WTO)나 국제투자분쟁해결센터(International Center for Settlement of Investment Disputes: ICSID) 등 국제기구나 협정에 가입하지 않은 상태에서 우리 측이 북한지역에 투자할 때 북한 측의 선처만을 고대하는 일방적인 약속의 차원을 벗어났다는 점에서 의의를 찾을 수 있었다. 사실 투자보장합의서의 조항만 본다면 투자자산 및 투자자의 정의, 투자의 허가, 투자원본과 이익의 보호, 국유화 및 수용에 대한 보상, 과실송금의 보장, 분쟁해결, 보다 유리한 규칙 또는 대우의 보장 등에 있어서 글로벌 스탠더드와 크게 다르지 않았던 것이다.³⁰⁾ 앞서 말한 민족 내부거래라는 견지에서 내국민대우, 최혜국대우 등에 관한 규정만 제외되었을 뿐이다.³¹⁾

<표 4> OECD MAI(안)의 투자보장협정 규정방식

전문	정의 및 범위	- 단일의 광범위한 자산에 기초한 정의 - 신규투자뿐 아니라 기설립된 기업활동까지 포함
투자 자유화	자유화 의무	- 내국민대우(national treatment): 신규 및 기설립 기업의 영업활동에 대한 동시 적용 - 비차별대우(non-discrimination): 기본원칙으로 인정
	자유화 제도	- 동결원칙(standstill): 최소한의 자유화약속 확보, 법적 구속력있고 포괄적이며 무조건적이어야 함. 최초단계에서 각국이 균형있게 자유화 수준을 이루어야 함. 민간분야의 신축성 부여 필요 - 철회원칙(rollback)

30) 일반적으로 투자보장협정을 체결하는 이유는 국가수용, 국유화, 해외송금 제한 등 비상업적 위협으로부터 투자자를 보호하는 법적 장치를 마련하는 데 있다. 따라서 이러한 협정은 투자자유치국의 의무에 대해서만 규정하는 것이 보통이다. 이상훈, “남북경협합의서의 법적 성격에 대한 고찰,” 법제 통권 제 552호, 2003.12, 68면.

31) 법무부(변필건), 한국의 투자협정 해설서 - BIT와 최근의 FTA를 중심으로, 2010, 10면 참조.

	기타 관련분야 에 대한 적용	<ul style="list-style-type: none"> - 이행의무(performance requirements): 무역왜곡적·투자왜곡적 조치 모두 포함 - 주요인력 이동(movement of key personnel): 유치국 국적 아닌 중요직원의 일시적 입국 및 체류 자유화 - 민영화(privatization), 독점(monopolies): 내국민대우 적용
	유보, 예외	<ul style="list-style-type: none"> - 공공질서, 국가안보, 국제평화 및 안전을 위한 예외 인정 - 민간분야의 경우 내국민대우, 비차별주의의 예외 인정 - 상호주의도 분야별 협상을 통해 철폐해야 할 필요
	일시적 면제	<ul style="list-style-type: none"> - 새로운 규제조치의 일시적인 도입을 의미 - 국제수지상의 곤란을 이유로 한 면제는 인정할 수 없으나 투자의 개념을 포괄적으로 규정하는 경우 검토 필요
투자 보장	<ul style="list-style-type: none"> - 일반적 대우기준(general standards of treatment) - 송금(transfers): 대상의 광범위한 인정. 법적 구속력 있고 무조건적인 송금권 보장 필요. 타법률의 목적, IMF협정, 국제수지상 곤란, 공공질서와 안전에 대한 예외인정 필요. 지체없는 송금. 정상적 상업이자율에 따른 지연이자 지급 - 수용(expropriation): 공익목적, 합법적·비차별적·신속적절하며 효과적인 보상을 전제로 함. 중재 이전 국내사법심사를 받을 권리 인정. 대위(surrogate)조항 인정. 보상의 송금자유. 지방정부의 수용에 대한 중앙정부의 책임 - 보상(compensation): 신속·적절·효과적 보상. 공정시장가치 산정기준 - 지식재산(intellectual property): 보호 인정 	
분쟁 해결	<ul style="list-style-type: none"> - 조정(conciliation) - 국가 대 국가(state to state): 외교채널 활용 후 미해결 시 구속적 중재(arbitration)절차 적용 - 투자자 대 국가(investor to state): 냉각기간 부여 검토 필요. 국내규제수단과 국제중재의 선택권. 설립전 투자에 대한 ISD 적용문제 검토 필요 	

자료: 김성준, WTO법의 형성과 전망 “5 new Round” 삼성출판사, 1996 재인용.

<표 4>는 미국이 북미 자유무역협정(NAFTA)의 모델을 다자간 규범 형태로 전파하려고 했던 투자보장협정의 규정방식이다. 경제협력개발기구(OECD) 중심으로 추진되었던 다자간 투자협정(Multilateral Agreement on Investment: MAI)은 프랑스 등의 반대로 좌절되고 말았지만 당시까지 국제 투자보장협정의 典範을 이루었다. OECD·MAI 협정(안)은 NAFTA식 FTA 투자챕터를 이해하는 데 도움이 된다.³²⁾

32) 미국은 투자분쟁의 경험과 1994년 NAFTA 발효 이후의 논의들, 그리고 2002년 무역촉진권한법(Trade Promotion Act)에 입각한 미 의회의 개선요구사항을 반영하여 2004 투자협정 모델을 만들었다. 한-미

그런데 2013년 4월 초 북측이 남측 인원·물자의 개성공단 출입을 금지하였을 때 이와 같이 애써 만든 투자보장합의서의 규정도 전혀 쓸모없는 것으로 드러났다. 입주 기업들은 북한 당국의 조치가 사실상 수용(expropriation)에 해당하지 않은지 전전공공하였고 그에 대한 보상을 어떻게 요구할 수 있는지, 북한을 상대로 어디에 분쟁해결을 신청할 수 있으며 보상판결을 받게 될 경우 어떻게 집행할 수 있을지 전혀 속수무책이었기 때문이다.

이와 같이 남북투자보장합의서가 이른바 글로벌 스탠더드에 합당한 조항을 두고 있음에도 유감스럽게도 개성공단의 가동은 한반도의 특수한 상황 내지 정치적 요인에 의하여 좌지우지되기 일쑤였다. 이에 입주기업들은 개성공단의 운영이 정치적 상황에 영향을 받지 않도록 남한과 북한 당국에 개성공단의 ‘정치중립성’을 확실히 보장해줄 것을 요구하였다.³³⁾ 제3국의 기업들도 개성공단에 입주할 수 있게끔 임금지급방법 등을 국제화하는 노력도 요청되었다.

그러나 남북합의서가 발효되더라도 제3국에 영향을 주지 않는 범위에서는 굳이 글로벌 스탠더드를 찾을 필요가 없다고 본다. 이러한 경우에는 한반도 실정에 맞게 남북합의서(안)에 대하여 양측이 협상을 하고 체결하면 될 것이다. 반면 국제적으로 제3국에 영향을 미칠 수 있는 사안인 경우는 제3국의 관점에서 합의서의 내용 및 효과에 대하여 면밀히 검토할 필요가 있다고 본다. 예컨대 남북투자보장합의서의 경우 양자간 투자협정(bilateral investment treaty: BIT) 또는 자유무역협정(free trade agreement: FTA)의 투자 챕터와 비교하여 일정한 이유와 명분이 있을 때에 한하여 예외 인정을 받을 필요가 있다.

남북 상사분쟁해결절차 합의서의 경우에도 국제상사중재의 기본 틀에서 남북 당국이 합의를 하여 중재위원회의 구성 및 기능, 중재인명부의 작성, 중재판정부의 구성, 중재절차의 진행, 준거법, 중재판정의 승인 및 집행, 조정절차에 관하여 규정하고 있으나, 금강산관광지구에서의 남측 재산의 동결 및 몰수, 개성공단에의 출입금지와 같은 사태에 직면하였을 때에는 아무런 효력이 없었다.

FTA 투자챕터는 이러한 미국의 2004년 모델 투자협정을 기초로 우리 측 주장을 반영하여 수정을 가하는 식으로 협상이 진행되었다. 상계서, 66~67면.

33) YTN, “입주 기업들, 남북 투자보장 합의 개선 요구”, 2013.6.7.

2. 실효성 있는 대책 마련

남북상사중재위원회가 아직 구성되어 있지 않아 남북투자보장합의서를 근거로 북한에 대한 손해배상 또는 손실보상을 청구할 수 없다면 그 밖에 북측에 취할 수 있는 법적인 구제방법에는 무엇이 있을까. 국제투자분쟁해결센터(International Center for Settlement of Investment Disputes: ICSID)에 중재를 신청하는 방안은 과연 얼마나 효과가 있을까.

우선 북한의 조치가 수용³⁴⁾이나 국유화까지는 아니라 해도 조세폭탄이나 주식의 강제매각 등을 통해 가장된 또는 잠식적인 국유화(disguised or creeping nationalization)로 몰고 갈 가능성이 있으므로 이러한 조치를 포함하여 수용 또는 국유화의 정의를 새롭게 내릴 필요가 있다.

한편 ICSID는 「국가와 타방국가 국민간의 투자분쟁의 해결에 관한 협약」(ICSID 협약)³⁵⁾에 의하여 창설된 세계은행 산하 기관으로서 투자자와 투자유치국간의 분쟁에 대한 조정이나 중재를 위한 기구를 제공함을 목적으로 한다(동 협약 제1조 제2항). 1968년에 인도네시아와 네덜란드가 투자협정에 처음으로 ICSID 중재에 대한 조항을 삽입한 이래 많은 나라가 외국인투자자와의 투자분쟁해결에 널리 활용하고 있다. 그러나 북한은 ICSID 협약에 가입하지도 않은 데다, 북한과 남한 투자자 사이의 분쟁에 대하여 ICSID 중재에 의하기로 서면으로 동의한 바 없어 ICSID 중재는 대안이 될 수 없는 실정이다.³⁶⁾

어느 경우에도 북측이 분쟁해결에 적극적으로 임하고, 법정지에 강제집행을 구할 수 있는 북측 자산이 충분히 있어야 하며 이러한 강제집행절차가 현지법에 의하여 적법성이 인정되어야 한다. 북한은 그 주장의 당부를 떠나 주권면제(sovereign immunity) 원칙이나 국가행위 이론(act of state doctrine)을 원용할 수 있으므로 그 어느 것도 효과적이지 못하다는 게 문제이다.

34) 북한에서는 수용이라는 말 대신 널리 '몰수'라는 말을 쓴다. 예컨대 부채지주의 토지 몰수 등.

35) ICSID 협약은 현재 158개국이 가입하였으며, 2012년 남미의 볼리비아, 에쿠아도르, 베네수엘라가 미국 주도에 불만을 품고 탈퇴하였다. 우리나라에서는 1968년 3월 23일 발효되었다.

36) 남북상사분쟁해결합의서 제10조 제3항에서 "(중재판정부의) 의장중재인을 선정하지 못한 경우 일방의 중재위원회 위원장은 국제투자분쟁해결센터에 의장중재인의 선정을 의뢰할 수 있다"고 규정하고 있다. 그러나 이 조항은 쌍방이 의장중재인을 선정하지 못하였을 때 ICSID에 의뢰할 수 있다는 것이지 한국 투자자가 북한 당국을 상대로 하여 ICSID에 중재를 신청할 수 있다는 의미는 아니다.

이 모든 문제를 법적·제도적으로 해결하려는 당국자의 의지와 자세가 중요하지만 북한은 그와는 거리가 먼 행태를 보여 왔다. 그럼에도 장기적으로는 남북 간에 투자분쟁을 중재로 해결하는 경우에 대비하여 중재판정의 이행을 강제할 수 있게끔 여러 경로를 통해 다각적으로 북한의 뉴욕협약³⁷⁾ 가입을 유도할 필요가 있다고 본다.

V. 결론 - 합리적 대안의 모색

1. 분쟁해결의 패키지화

2000년 이후 제도화된 형태로 남북합의서를 작성하고 이를 발효시킴으로써 남북경협이 추진되었음에도 정치적 상황이 급변하면 언제 경협을 추진하였느냐 하듯이 유야무야되고 말았다. 후속조치를 제대로 취하지 못한 것이 그 이유로 지적되었지만 진정한 실행의지가 없다면 그러한 후속조치도 소용이 없을 것이다.

금번 개성공단의 폐쇄와 재개에 이르는 과정을 살펴보면 이에 대한 해답이 나온다고 생각한다. 이상적이기는 언젠가 남북관계가 정상화 단계에 이르렀을 때 그 기회를 이용하여 기존 합의서를 수정·보완하는 것이 바람직할 것이다. 이때 여러 가지 해결 방안을 패키지로 하여³⁸⁾ 일괄 처리하면 더욱 효과적일 것이라고 본다.

제일 중요한 것은 이번 개성공단 남북합의문 제1항에 들어 있는 “남과 북은 ……어떠한 경우에도 정세의 영향을 받음이 없이 …… 정상적 운영을 보장한다”는 구절이다. 이를 제도적으로 보장하기 위해 남과 북은 민간기구에 맡기지 않고 남북 당국자로 구성된 개성공단 남북공동위원회에서 모든 문제를 협의하기로 했다.

경우에 따라서는 국제기구나 제3국을 참여³⁹⁾시키는 것도 효과적일 것이다. 개성공단

37) 남북 간의 투자분쟁을 중재로 해결하더라도 최종적으로는 중재판정을 북한에서 집행할 수 있어야 한다. 북한에 집행할 만한 자산이 있어야 함은 물론이다. 이를 위해서는 북한도 외국 중재판정의 승인·집행에 관한 UN협약(United Nations Convention on the Recognition and Enforcement of Foreign Arbitral Awards, 1958)에 가입할 필요가 있다.

38) 금강산관광지구나 개성공업지구에서 북측이 투자보장 약속을 위반하는 조치를 취했을 때 논의되었던 사항들, 예컨대 투자분쟁해결을 위한 ICSID에 제소하여 국제중재를 받는 방안 등 당시 필요하다고 거론되었던 요조치 사항을 정리하여 일괄 타결을 요구한다는 의미이다.

39) 북한이 바라고 있는 경제특구의 개발 및 외자유치를 위해서는 현재 두만강지역에서 유엔개발계획

남북합의문 제3항에서는 남과 북은 개성공단 기업들에 대해 국제적 수준의 기업활동 조건을 보장하고, 국제적 경쟁력이 있는 공단으로 발전시켜 나가는 동시에 외국 기업들의 유치를 적극적으로 장려하기로 했다.

경제분야의 남북합의서를 새로 체결하는 경우에는 위와 같은 규정을 담은 합의서안을 놓고 각종 경우의 수를 고려하여 어떠한 효과를 가져올지 시뮬레이션을 해 볼 필요가 있을 것이다.

2. 남북 상호 신뢰구축

남북 경협이 시대적으로 부침을 보인 것은 외부 정세의 영향 탓도 있지만 남측과 북측이 서로 신뢰기반을 쌓지 못한 데에도 큰 이유가 있다. 그렇다면 상호 신뢰구축을 위해서는 무엇부터 시작해야 할까.

우선 非경제 분야에서 인도적 견지에서 물품을 지원하는 것을 늘리는 한편 경제분야에서는 철도, 도로, 농업, 지하자원개발, 환경보호 등 남과 북의 공통 관심사를 중심으로 북한 관료들(technocrats)과 지도층 주민들의 신뢰를 얻는 것이 중요하다고 본다. 20년 가까이 대북 사업을 해 온 미국의 NGO인 글로벌 리소스 서비스(GRS)는 북한 정권의 수뇌부가 아닌 주민의 13%를 타겟(segmented targeting)으로 한다고 했는데 그 의미를 되새겨 볼 필요가 있다.⁴⁰⁾

신뢰를 쌓아올리는 과정은 좀 더 구체적이어야 한다. 무슨 일이든지 MOU나 합의서 등으로 문서화해서 요청하고 이를 이행한 다음에 후속작업을 진행하도록 한다. 이런 식으로 요구하면서 그들에게 한 약속은 반드시 지킨다면 그들 역시 지속적인 관계를

(UNDP) 후원 하에 진행되고 있는 광역두만계획(Greater Tumen Initiative: GTI)을 이용하는 것도 좋을 것이다. 2009년 북한은 GTI에서 탈퇴하였으나 그 회원국인 중국과 러시아가 각기 라진항까지 도로와 철도를 연결하고 라선경제무역지대의 투자개발에 큰 관심을 갖고 있다. 한국이 북한을 경유하는 가스관(PNG)·철도(TKR)를 건설하고자 할 때 러시아 또는 중국을 참여시켜 다자간(multilateral) 경제협력사업으로 이를 추진한다면 북한은 국제관계를 고려하여 자의적으로 사업을 중단하거나 방해하지는 못할 것이다.

40) GRS는 북한에서 지역사회개발 사업을 벌일 때 중간지도층 인사들의 지지를 받아 이들을 변화의 주체(change agent)로 삼는다고 한다. 이들은 대학 교수, 정부기관의 간부, 기업소 임원, 지역 당 간부, 협동농장 지도자들인데 이들은 정치권력에 해바라기를 하지 않고 꾸준히 자기 일을 하는 사람들이라 이들의 이해를 구해야 지속성 있게 일을 추진할 수 있다는 것이다. 이 13% 그룹은 조금 많을 수도 있고 적을 수도 있지만 이들과 손을 잡아야 무슨 사업이든 지속적으로 수행할 수 있다고 강조했다. 박현일, “자존심 센 북한 사람들 상대하기”, (사)남북물류포럼<<http://www.kolofo.org>> 칼럼 제204호, 2013.7.1.

유지하기 위해 그들이 받은 신뢰를 되돌려줄 것이다. GRS의 조언대로 50 대 50의 파트너십을 고수하는 것도 향후 대북 협상이나 거래에 있어 고려할 만하다. 일방적으로 퍼주지만 말고 남측은 주로 물품과 기술을 제공하고 북측은 현지의 토지, 건물, 인력 등을 담당하게 한다. 물론 그 산출물도 남과 북이 50 대 50으로 나뉘야 할 것이다.

이와 관련하여 대북 식량차관 및 철도·도로 건설을 위한 현물차관, 경공업 원자재 차관이 도합 9억 3천만 달러에 달하는 것을 유념할 필요가 있다. 남한 사회 일각에서 상환가능성이 희박하니 탕감해주자는 의견도 있지만, 차관 상환 문제가 앞으로 매년 순차적으로 벌어질 터이기에 선 도래한 차관 채무를 면제해주는 것은 곤란하다. 따라서 원칙에 따라 차관계약서상의 관련 규정이 있으면 그에 따른 조치를 취하고, 관련 규정이 없다면 차관제공 합의서에 규정된 대로 협의를 요청하도록 한다. 북측이 협의에 응하지 않을 경우에는 국제 관행에 따른 채무이행 촉구 등의 절차를 밟아 북한의 대응에 따른 단계적 조치를 취해 나갈 수밖에 없다.⁴¹⁾

달리 생각해보면, 이 같은 미상환 잔액이 남아 있는 한 남측은 북한에 대해 적은 인풋(input)으로 큰 아웃풋(output)을 얻을 수 있는 협상의 레버리지(leverage)를 구사할 수 있을 것이다. 이를테면 2007년 ‘남북 경공업 및 지하자원 개발협력에 관한 합의서’에 따라 3차례의 현지 조사를 실시한 단천지구의 자원 정보를 토대로 남북간 산업협력의 시범사업으로 추진해볼 만하다고 생각한다.⁴²⁾ 남과 북이 모두 알고 있는 “빚진 죄인”이라는 우리 속담처럼 북한에 대한 우리의 요구사항을 현금으로 환산하여 우리가 요구하는 방향으로 협상을 주도할 수 있다. 북측에 확실한 학습효과(learning effect)⁴³⁾를 보여줘야만 하는 것은 “정권이 바뀌어도 약속은 지켜야 한다”일 것이다.

41) 한명섭, 앞의 발표자료, 26면.

42) 단천 지역은 연, 아연, 마그네사이트 등 21개 광종을 41개 광산에서 채굴하고 있으며, 단천 무역항을 개발하고 있다. 에너지·자원의 확보 차원에서라도 식량차관 등의 미상환 잔액을 Debt-Equity Swap을 함으로써 남측 기업이 단천 자원개발에 일정 지분을 갖고 참여할 필요가 있다. 이해정, “북한 자원 잠재적 가치 높다”, 통일경제 제2호, 2011, 39~40면 참조.

43) 같은 학습효과라 해도 이명박 정부의 非포용정책은 북한의 기존 자세를 고치는 효과는 있었지만 남북 관계를 파탄시켰다는 비난을 피할 수 없다. 과거의 포용정책이 북한의 변화를 도모하는 데 일정한 효과를 거두었다는 점은 인정하지만 의미 있는 변화를 유인하지 못했다는 반성 하에 보다 효율적인 개입 방식을 모색할 필요가 있다. 장달중, “새로운 남북관계 패러다임의 필요성”, 통일경제 제2호, 2011, 12면.

참 고 문 헌

- 박현일, “자존심 센 북한 사람들 상대하기”, (사)남북물류포럼<<http://www.kolof.org>> 칼럼 204호, 2013.7.1.
- 이상훈, “남북경협합의서의 법적 성격에 대한 고찰”, 법제 통권 제552호, 2003.12.
- 이영중, “DJ-盧 정부 때 대북 식량차관 무려 ‘8천 400억’ 정부 “식량 차관 갚아라” 통신문 발송…北은 묵묵부답”, 월간 NKvision, 2012.6.29.
- 이해정, “북한 자원 잠재적 가치 높다”, 통일경제 제2호, 2011.
- 장달중, “새로운 남북관계 패러다임의 필요성”, 통일경제 제2호, 2011.
- 장형수, “대북 식량차관 문제 : 국제사회의 경험과 시사점”, 「북한 주민의식 변화와 인권개선을 위한 대북접근」, 평화문제연구소 주최 국제세미나 자료집, 2012.
- 제성호 외, “남북경협 발전을 위한 법·제도적 후속조치 - 4대 남북경협합의서를 중심으로”, 통일인프라 구축 및 개선방안, 통일연구원, 2004 협동연구 학술회의, 2004.9.10.
- 한명섭, “남북통일과 북한의 대외채무 승계에 대한 고찰”, 경희법학 제47권 4호, 2012.12.
- _____, “북한의 대외채무 문제와 대북 식량차관 문제에 대한 검토”, 북한법연구회 월례발표회 발표자료, 2012.9.27.
- _____, “남북합의서의 법적 쟁점과 문제점에 대한 검토”, 법무부 소위원회발표자료, 2013.5.
- 법무부(통일법무과) 편, 남북합의서(1953~2010년)
- 법무부(변필건), 한국의 투자협정 해설서 - BIT와 최근의 FTA를 중심으로, 2010.
- Jong-Woon Lee · Hyongssoo Zang (이중운 · 장형수), Multilateral Engagement in North Korea's Economic Rehabilitation and Possible Establishment of Trust Funds, KIEP Working Paper 12-02, 2012.
- 인터넷을 통하여 CBS(노컷뉴스 2012.6.21.), 한국경제신문(취재수첩 2013.10.16.), YTN(2013.6.7.) 등 기사 검색 [2013.10.21. 최종접속]
- KoreanLII <<http://koreanlii.or.kr>> 북한관련 기사 참조

〈Abstract〉

Analysis of Inter-Korean Agreements on Economic Cooperation

Park, Whon Il

In June 2000, two leaders of North and South Korea met each other and adopted the June 15th Joint Declaration. In December 2000, four major economic cooperation agreements were executed in line with the Joint Declaration. Contrary to expectation, inter-Korean economic cooperation was hampered by such tumultuous incidents as North Korean nuclear development, long-range rocket launch, power shift in the South, the North's sinking of Cheonan warship and shelling of Yeonpyeong Island, etc. Also, it is true that the general and abstract provisions of the North-South agreements could not be enforced without implementing rules and regulations. Take an example of commercial arbitration. Though the Agreement on Procedures for Resolution of Commercial Disputes was executed between the South and the North in 2000, it was useless because subsequent regulations were not established in both countries.

This paper examined 67 agreements on economic cooperation among the total 176 inter-Korean agreements executed subsequent to the Joint Declaration in 2000. It is noteworthy that some agreements with fiscal burden and citizens' obligation were required to obtain the consent of the National Assembly subject to the Act for the Advancement of Inter-Korean Relations. While 10 agreements were ratified subject to the deliberation of the State Council, 13 agreements were ratified and promulgated with the consent of the National Assembly even before the Act came into force on June 30, 2006.

Gaeseong Industrial Complex (GIC) was constructed and operated thanks to a number of inter-Korean agreements. Abruptly in the early April 2013, GIC was shut down. When GIC was normalized after 133 days of suspension, the relevant agreements are to be amended to prevent recurrence of the unexpected shut-down of GIC.

What is in great need is the trust base between the North and the South. First of all, the

top priority should be given to such trust building projects as construction of railways and roads, agriculture, development of mineral resources, environmental protection. They will be welcomed by the North Korean technocrats and citizens alike. In this context, a kind of accord and satisfaction to receive mineral resources instead of cash repayment and co-development of mining resources in North Korea could be effective alternatives in the course of negotiations over the repayment of food loans and light industry and materials loans, which have been actually in default. Extending the scope to include China and Russia in the name of Greater Tumen Initiative, multilateral economic cooperation projects would be helpful to bring peace and prosperity to the region.

Key Words

Inter-Korean relations, June 15th Joint Declaration, agreements on economic cooperation, Act on the Advancement of Inter-Korean Relations, default, accord and satisfaction