

## ‘12·1 개성 사태’의 법적 문제와 평화적 해결

### 이 규 창

기획조정실 부연구위원

북한은 12월 1일부터 개성공단 상주인원 및 기업활동에 불가피한 인원을 제외한 군사분계선 육로를 통한 모든 통행인원의 엄격한 차단, 개성관광 중지, 봉동-문산역 열차운행 중지, 남북경제협력협약 사무소 폐쇄 및 남측 관계자 전원 철수, 통행·통관 질서 위반자 제재 조치를 취하겠다는 통보를 지난 11월 24일 우리측에 전달하였다. 이와 같은 조치는 그동안 남북한 당국 사이에 체결된 남북합의서를 위반하는 것이다.

첫째, 군사분계선 육로를 통한 모든 통행인원을 차단하는 조치는 남과 북이 인원과 통행차량 등의 신속하고 안전한 출입과 체류를 보장하기 위하여 적극 협력하고, 북측은 남측 인원의 신변안전과 출입 및 체류 목적수행에 필요한 편의를 보장하기로 합의한 「개성공업지구와 금강산관광지구의 출입 및 체류에 관한 합의서」 제2조 제1항과 제2항을 위반하는 것이다.

둘째, 개성관광 중지는 남과 북이 상대방 법령이 정한 바에 따라 투자를 승인한 경우에는 상대방 투자자의 자유로운 경영활동을 보장한다고 합의한 「남북사이의 투자보장에 관한 합의서」 제2조 제3항을 위반하는 것이다.

셋째, 봉동-문산역 열차운행 중지는 문산-봉동간 철도화물 수송을 시작하기로 합의한 2007년 10월 4일의 「남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언」 및 2007년 11월 16일 합의한 제1차 총리회담 합의서를 위반하는 것이며, 열차의 정상적인 운행과 관련된 모든 문제를 남북철도운영공동위원회에서 합의하여 처리하기로 한 「남북사이의 열차운행에 관한 기본합의서」 제2조 제3항 위반에 해당된다.

넷째, 남북경제협력협약사무소 폐쇄 및 남측 관계자 전원 철수 조치는 협의사무소 운영·관리와 관련한 세부적인 문제들에 대해서 남과 북 쌍방이 합의하여 정하기로 합의한 「남북경제협력협약사무소 개설 및 운영에 관한 합의서」 제4조 제5항과 동 합의서의 해석 및 적용과 관련하여 발생하는 문제는 남북경제협력추진위원회 또는 이 위원회가 위임하는 기관에서 협의하여 해결하기로 합의한 제6조를 위반하는 것이다.

다섯째, 통행·통관 질서 위반자에 제재를 가하는 조치는 남측 인원의 신체 불가침권을 보장한다고 합의한 「개성공업지구와 금강산관광지구의 출입 및 체류에 관한 합의서」 제10조 제1항을 위반하는 것이다.

북한은 위와 같은 조치들이 남한 정부가 6·15공동선언과 10·4선언을 부정하고 대결책동을 추구하면서 남북관계를 고의적으로 악화시켜온 남한 당국 때문이라며 우리 정부 당국에 책임을 전가하고 있다. 이 점에서 북한의 조치가 국제법상 복구(復仇, reprisals) 또는 대응조치(counter-measures)에 해당되는지의 여부를 검토할 필요가 있다.

국제법상 복구 또는 대응조치란 위법한 행위이기는 하지만 상대방의 위법행위를 중지 또는 종료시

키기 위하여 가해지는 같은 정도의 위법행위를 말하며, 상대방의 위법행위에 대응하는 행위라는 점에서 불법성이 조각된다. 전통국제법상 복구가 적법한 행위로 인정되기 위해서는 첫째, 복구의 목적이 가해국의 국가정책을 변경시켜 국제법을 준수하도록 하는 것이어야 하며 둘째, 복구 행위는 가해국에게 불법행위의 중지 및 손해배상을 요구한 후에 이루어져야 하고 셋째, 복구 조치는 가해 행위와 비례해야 한다. 2001년 11월 유엔국제법위원회에서 채택된 「국제위법행위에 대한 국가책임 초안」은 대응조치의 요건을 전통국제법상 복구 요건보다 훨씬 강화하고 있다.

위와 같은 요건을 볼 때 북한의 조치가 적법한 복구 또는 대응조치로서 불법성이 인정되지 않기 위해서는 남한 정부의 위법행위가 존재하여야 하고 북한의 조치가 남한 정부의 행위와 같은 정도이어야 한다. 그러나 남한 정부가 6·15공동선언과 10·4선언에 대하여 명확한 입장을 취하지 않기는 하였지만 그렇다고 6·15공동선언과 10·4선언을 적극적으로 부정하거나 6·15공동선언과 10·4선언에 위반되는 조치를 취한 적도 없다. 다시 말해 남한 정부의 국제법상 위법행위가 존재하지 않는다.

따라서 다른 요건들을 검토할 필요도 없이 12월 1일부터 취해지고 있는 북한의 대남 강경조치들은 국제법상 복구 또는 대응조치로 인정될 수 없다. 따라서 북한의 대남 강경조치들은 법적인 차원에서 국제법상 불법행위로 간주되어야 하며, 북한은 이에 대한 국제법상 국가책임을 부담하여야 한다.

그러나 한반도에 긴장이 조성되는 현상은 결코 바람직하지 않다. 남북한이 동시 가입한 유엔헌장은 분쟁의 계속이 국제평화와 안전의 유지를 위태롭게 할 우려가 있을 경우 분쟁 당사자는 평화적 방법에 의하여 분쟁 해결을 하도록 규정하고 있다(유엔헌장 제33조). 1970년 10월 24일 유엔총회에서 채택된 「유엔헌장에 따른 국가간의 우호관계 및 협력에 관한 국제법의 원칙 선언」도 국가들이 분쟁을 평화적인 방법에 의해 해결하여야 하며(제2원칙), 유엔헌장상의 의무를 신의성실하게 이행하도록 촉구하고 있다(제7원칙).

결론적으로 남한과 북한은 모두 유엔 회원국으로서 분쟁을 평화적으로 해결할 국제법상의 의무가 있다는 점을 상기할 필요가 있다. 북한은 국제사회의 일원으로서 이번 대남 강경조치들이 국제법상 불법행위임을 인식할 필요가 있다. 따라서 북한은 이번 조치들을 중단하고 이와 같은 조치들이 재발되지 않게 하여야 한다.

