

남북한 경제협력 정상화를 위한 법제도적 정비 과제

이찬호 | 법무법인(유한) 태평양 고문, 외국변호사 | chanho.lee@bkl.co.kr

I. 머리글

새롭게 출범한 국민주권정부는 한반도를 둘러싼 국제 정세의 변화 속에서 남북 관계를 다시 시작하고 발전시켜야 하는 매우 어려운 과제에 직면하고 있다. ‘하노이 딜’ 실패 이후 지속되고 있는 남북 관계의 단절을 종식하고 2018~19년간 이루어졌던 남북 관계 진전의 동력을 다시 확보하여 한반도의 새로운 시대를 열어나가야 하는 역사적 책무를 감당하여야 한다.

북한은 최근 ‘두 개의 국가론’을 공식화함으로써 특수한 민족 내부 관계였던 남북 관계의 틀을 근본적으로 변경하려 하고 있으며 러시아와의 군사적, 경제적 공조를 강화하는 등 나름대로 새로운 활로를 모색하는 모습을 보이고 있다.

새 정부는 한반도 정세 변화와 북한의 태도 변화를 면밀히 추적하면서 남북 관계를 복원하는 한편 민족 공동 발전을 지향하는 생산적인 남북 관계가 정립될 수 있도록 통일정책 전략을 수립해 나가야 할 것이다.

국정기획위원회에서 최근 발표한 국정운영 5개년계획안 중 남북 관계 분야의 주된 기조는 ‘다방면의 남북교류협력과 평화공존 제도화를 통해 ‘한반도 리스크’를 ‘한반도 프리미엄’으로 전환한다’는 것이다.¹⁾

또한, ‘평화공존과 번영의 한반도 실현’이라는 전략하에서 △ 화해협력의 남북 관계 재정립 및 평화공존의 제도화(국정과제 114번), △ 국민이 공감하는 호혜적 남북교류협력 추진(국정과제 115번), △ 한반도 평화경제 및 공동성장의 미래 준비(국정과제 118번)라는 국정과제를

1) 『연합뉴스』, 「베일 벗은 이재명 정부 5년 국정과제」, 2025. 8. 13.

제시하고 있다.

이재명 대통령도 80주년 광복절 경축사를 통해 국민주권정부가 취임 직후부터 전단 살포 중단, 대북 확산기 방송 중단 등의 조치를 취해왔으며, 우리 정부는 실질적 긴장 완화와 신뢰 회복을 위한 조치를 일관되게 취해나가겠다는 의지를 천명하였다.

또한 분단으로 인해 지속된 남북 대결은 우리 삶을 위협하고, 경제발전을 제약하는 등 나라의 미래에 심각한 장애가 되고 있다고 지적하면서 공리공영·유무상통 원칙에 따라 남북 주민의 삶을 실질적으로 개선할 수 있는 교류협력 기반 회복과 공동성장 여건 마련에 나서겠다고 밝혔다. 이러한 ‘평화공존과 공동성장의 한반도 새 시대’라는 비전에 따라 향후 남북경제협력을 재개하기 위한 다양한 노력이 전개될 것으로 보인다.

이러한 통일 비전과 국정과제들의 성공적 수행을 위해서는 현 남북 관계 단절 현상에 대한 냉철한 분석과 함께 그동안의 통일정책 추진의 성과와 오류를 가늠하고 문제점을 시정하며 새롭고 과감한 개선방안을 도출해 내는 과정이 선행되어야 할 것이다.

본고에서는 남북 관계 정상화 추진의 주요 축의 하나인 남북한 경제협력분야를 안정적이고 미래지향적이며 남북한 통합적 방향으로 추진하기 위해 필요한 법적 기반을 마련하는 문제에 대해 고찰하고자 한다. 특히 남북경제협력 법제도의 관점에서 우리가 갖추고 있는 남북경제협력분야의 법과 제도가 국민주권정부가 추진하고자 하는 남북 관계 정상화를 추진하는 데 부족함은 없는지 다소 비판적인 시각에서 점검하고 그 개선방안에 대해 살펴본다.

II. 현행 남북경제협력 법제도에 대한 평가

1. 개요

1990년 “남북교류협력에관한법률(이하 ‘남북교류협력법’)”이 제정되면서 공식적으로 추진되기 시작한 남북경제협력의 역사가 35년을 넘어가고 있다. 그동안 금강산 관광사업이 추진되었고, 개성공단이 설치되어 운영되는 등 남북경제협력에 커다란 진전이 이루어진 적도 있었으나 남북경제협력의 중단 장기화로 인해 이러한 남북경제협력의 성과는 거의 남아있지 않은 것이 냉엄한 현실이다. 남북교류협력법이 제정된 지 35년이라는 기간이 지난 현시점에서 과연 동법이 그동안의 남북 관계 상황 변화를 충실히 반영하고 있는지에 대해서는 회의적인

평가를 내릴 수밖에 없다.

몇 차례 이루어진 남북정상회담의 성과와 대규모 대북지원 사업을 통한 인도적 협력 체제, 개성공단사업과 금강산 관광사업과 같은 종합적이고도 대규모적인 남북경제협력의 기초가 발전적으로 지속될 수 있도록 남북경제협력 법제도가 효율적으로 대응해 왔는지는 의문이다.

현행 남북경제협력 법제도의 문제점 내지 한계점을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 현행 남북경제협력 법제도는 남북한이 각각 일면적 제도로 운영되고 있다는 생래적 한계가 있다. 남한의 남북교류협력법은 '7.7 선언(1988년)'의 후속 조치의 일환으로 이루어진 남한의 일면적인 입법 결과였으며, 북한은 2005년 '북남경제협력법'이라는 일면적 입법으로 남북경제협력을 제도화하였다. 이러한 서로의 일방통행식 제도를 통합하기 위한 노력이 각종 당국 간 회담 등을 통해 시도되었으나 실효적인 성과를 거두지 못하였다.

둘째, 남북 관계 상황 변화를 적시에 반영하여 남북경제협력을 실효적으로 규율할 수 있도록 법제도 정비 작업이 충분히 이루어지지 못하였다. 1990년 제정 이래 남북교류협력법에 대한 개정 작업은 거의 이루어지지 못해 현행 남북교류협력법은 제정 당시의 모습을 거의 그대로 유지하고 있다. 이는 마치 35년 전에 재단된 양복을 지금도 그대로 입고 있는 격이라고 할 수 있다. 개성공단 사업이나 금강산 관광사업과 같은 특구형 남북경제협력 사업의 효율적 추진을 위한 발전되고 정치한 남북경제협력 제도 개발이 이루어지지 못했으며, 남북경제협력이 활성화되는 경우뿐만 아니라 중단되는 상황에 대해서도 제도적으로 충분히 준비되어 있지 못하다.

셋째, 남북 간 합의서의 규범력과 이행력이 제대로 확보되지 못하고 있다. 남북한 간에는 약 250개의 남북합의서가 채택되어 있으며, 이 중 남북경제협력 등 교류협력에 대한 합의서가 많은 비중을 차지하고 있다. 남북합의서는 남한과 북한의 법 체제가 서로 상이한 상황에서 양측에 공통으로 적용되는 규범으로서 그 의미가 크다고 할 수 있으나, 그 이행은 규범적 구속력에 의해 담보되지 못하고 남북 관계 등 정치안보적 상황에 따라 좌우되는 한계점을 노정하여 왔다. 이러한 현상은 남북경제협력의 불확실성과 불가예측성을 높여 리스크를 높이는 부정적인 결과를 초래하고 있다.

넷째, 남북경제협력의 안정성과 신뢰성을 제고할 수 있는 법제도가 충분히 마련되어 있지 못하다. 남북한 투자보장합의서 등 실효적인 쌍방향적 투자보장 체제가 작동되지 못하였으며, 국내법적으로도 관련 입법이 이루어지지 못해 개성공단 입주기업이 하루아침에 투자자산을 현지에 놓고 철수하는 상황이 발생하였음에도 불구하고 손실보상제도가 도입되지 못하여 피해 보상이 제대로 이루어지지 못하였다.

2. 구체적 개선 필요 사항

가. 남북경제협력의 실체적 요소(substantive factor)에 대한 법제도화 보강

현행 남북경제협력 법제도는 남북경제협력을 추진하고자 하는 우리 국민이 정부로부터 받아야 하는 각종 승인과 신고 수리(북한 주민 접촉의 경우) 절차에 대해 규율하고 있을 뿐, 남북경제협력 과정에서 발생하는 북측과의 계약서, 북한지역에서 취득하는 각종 재산과 권리 등의 법적인 성격 등에 대해서는 규율하고 있지 않다. 물론 이에 대해서는 섭외사법과 각종 판례 등을 활용하여 규율하는 방법도 있으나, 입법을 통해 보다 명확한 규율이 필요한 부분이라고 할 수 있으며 이에 대한 검토와 연구가 필요하다고 본다.

북한이 2019년 ‘국제물품매매계약에 관한 유엔 협약’(United Nations Convention on Contracts for the International Sale of Goods)에 가입하는 등 국제 상거래 규범을 수용하려는 동향을 보인다는 점을 고려하여 보다 적극적으로 대처할 필요가 있다고 본다.

나. 남북경제협력에 대한 전속적 규율 체제 구축

남북경제협력은 사회문화분야, 인도적 분야와 함께 남북교류협력을 이루는 구성 요소의 하나로 다루어지고 있다. 법제도적으로 현행 남북교류협력법은 이러한 분야들을 구별하지 않고 단일한 제도로 규율하고 있으며, 절차 중심으로 규율하고 있다. 남북경제협력은 추진 목적과 양태 및 고려 요소 등이 다른 분야와 상이하므로 법률의 차원에서 남북경제협력을 구분하여 전속적으로 규율하는 방안을 고려할 필요가 있다. 남북교류협력법에 대한 분법화 작업을 통해 추진하는 방안이나 남북경제협력에 대한 특별법을 제정하는 방안 등을 검토할 수 있을 것이다.

다. 남북경제협력의 독자성 제고

남북 관계는 국가 간의 관계가 아닌 민족 내부의 특수한 관계라는 점을 고려하여 출국·입국이라는 용어 대신 출경·입경, 수출·수입이라는 용어 대신 반출·반입이라는 용어가 사용되고 있다. 다만, 남북경제협력분야에서는 대외 관계(출입국, 대외무역, 대외투자 등) 법령의 광범위한 준용이 이루어지고 있다. 이는 남북교류협력법 제정 당시 북한과의 경제협력

경험이 전무하였다는 점에 기인한다고 할 수 있다. 이제는 남북경제협력의 역사와 경험이 어느 정도 축적된 만큼 남북경제협력이 그 실질과 형식 면에서 민족 내부 거래로서 작동할 수 있도록 독자성을 제고할 필요가 있으며, 이에 대한 제도화 노력이 필요하다. 현실적으로 현행 남북교류협력법상의 준용 규정을 대폭 줄이고 독자적인 제도를 구축할 필요가 있는바, 정부와 입법 당국에서의 적극적인 노력이 요구된다.

라. 리스크 관리 제도의 구축

남북경제협력은 남북 관계의 특수성이라는 경제 외적 리스크를 안고 있다. 비록 남북한 간에는 투자 보장과 분쟁 해결, 신변 안전 보장 등에 대한 합의서가 체결되어 있지만 정치적 상황에 따라 합의서가 이행되지 못하는 경우가 빈번하게 발생해 왔다. 리스크 관리 제도를 남북한 합의에 따라 촘촘하게 구축하고 이를 이행하는 것이 가장 이상적일 수 있으나, 남북 관계의 현실은 그렇지 못한 것이 사실이다.

우리 국민과 기업의 안전 보장과 재산 보호라는 측면에서, 투자 보장에 대한 사항, 손실 보상에 관한 사항, 각종 보험제도 등에 대한 사항을 남북경제협력 법 체제에 새롭게 편입시킬 필요성이 있다. 이를 통해 남북 관계 상황에 따라 남북경제협력이 불가피하게 중단된 경우에 시혜적 차원의 피해자 지원이 아닌 권리 보장적 성격의 손실 보상 제도가 시행된다면 남북경제 협력은 보다 안정적인 차원에서 추진될 수 있을 것이다.

III. 남북한 경제협력의 정상화를 위한 법제도적 정비

1. 정비 방향

가. 냉전구도하의 현행 남북경제협력 체제를 평화와 공동 번영의 체제로 전환

현행 남북경제협력 제도는 한반도가 냉전구도에 편입되었던 1980년대 말에 설계된 제도로써, 냉전 체제가 종식되고 다자간 협력구도가 정착되고 있는 현 국제 질서의 조류에 부합하지 않을 뿐만 아니라 안정적이고 미래지향적인 남북경제협력관계를 규율하기에는 미흡하므로

평화와 공동 번영이라는 패러다임에 맞게 제도적 전환을 모색할 필요가 있다.

평화와 공동 번영을 경제적으로 실현해 나가기 위한 보다 거시적인 관점에서의 제도 창안, 즉 남북한 경제공동체 실현을 위한 공동의 시장 실현, 상호 호혜적인 경제협력관계의 설정, 남북경제협력에 대한 남북한 공동 법제의 마련 등 미래지향적 경제협력관계를 실현할 수 있는 제도들을 과감하게 도입할 필요가 있다.

나. 남북경제협력에 있어서의 네거티브 규율 방식의 도입

현행 남북교류협력 법 체제는 국가보안법 체제하에서 일반적으로 금지되었던 대북활동 중, 통일부 장관의 승인을 받은 북한 주민 접촉, 남북한 왕래, 대북 교역, 협력사업 사안에 한해 예외적으로 추진을 허용하는 포지티브 규제 방식을 채택하고 있다. 즉, 일반적으로 금지하는 가운데 허용되는 사항만 제한적으로 열거하여 규율하는 방식이다.

향후 남북 관계가 진전되고 남북경제협력이 더 높은 단계에서 추진되는 상황이 도래하게 되면 이러한 포지티브 규제 방식을 네거티브 규제 방식으로 점진적으로 전환하는 문제를 검토할 필요가 있으며, 이에 대한 로드맵을 구상할 필요가 있다. 북한 주민 접촉의 경우 남북교류협력법 제정 당시에는 승인 사항으로 규정되어 있었으나 2005년 남북교류협력의 개정을 통해 신고 사항으로 전환된 사례가 있다.

북한의 핵 문제와 장거리 미사일 문제 등 안보적 사안이 상존하고 있고, 남북한 당국 간 공동의 남북경제협력 관리 체제가 구비되어 있지 않은 현 상황을 감안할 때 지금 당장 네거티브 규율 방식을 전면적으로 도입하는 것은 다소 무리일 수 있으므로 장기적인 관점에서 가능한 부분부터 점진적으로 도입하는 방안을 강구할 필요가 있다.²⁾

다. 남북경제협력에 대한 남북한 당국의 공동 관리 체제의 구축

전술한 바와 같이 우리 정부의 남북교류협력 정책의 표명과 남북교류협력법의 제정은 북한과의 협의를 통해 이루어지지 않은 일면적인 조치였다. 북한도 2005년에 ‘북남경제협력법’을 제정하여 남북한이 남북경제협력에 대한 법제를 각각 갖추게 되었으나, 양 법제가 별개의 법제로 각자 독립적으로 운영되고 있는 것은 극복되어야 할 과제이다.

2) 정동영 통일부 장관은 31일 출근길에 취재진과 만나 “어제 ‘북한주민 접촉신고 처리 지침’ 폐기안에 결재했다”고 말했다. 『연합뉴스』, 「정동영 “대북 민간접촉 전면 허용…제한지침 폐지”」, 2025. 7. 31.

이러한 상황은 남북경제협력에 참여하는 우리 국민과 기업에 이중적 규제의 부담으로 작용하게 된다. 즉, 남북교류협력법에 따른 남한 정부의 규제와 북남경제협력법에 따른 북한 당국의 규제를 따로따로 받도록 하고 있다.

남북경제협력은 기본적으로 남한과 북한 간의 상호작용에 의해 이루어지는 것이니만큼 남북한이 공동의 제도를 구축하여 양측의 당국이 공동으로 제도를 운영해 나가는 것이 필요하다. 결국은 남북한 간에 단일한 경제협력 제도를 구축하는 방식이 채택되어야 할 것이다.

2. 구체적 정비 과제

가. 남북한 공동경제특구 제도화

북한 핵 문제가 어느 정도 해결되는 시점에 북한에 특구를 설치하여 남북한이 공동으로 개발하고 자유 교역 및 자유 통행 지역으로 설정할 필요가 있다.

그동안 남북경제협력에 있어서도 특구전략이 적극 활용됐는바 금강산 관광사업과 개성공단 지역은 특구로 설정되었으며, 북한은 동 특구들에 대한 특별법을 제정하여 시행한 바 있다. 이러한 특구들은 북한법에 의해 설립되는 북한의 특구로서의 법적 지위를 갖고 있는바, 특구법에 의해 북한의 일반 법령이 적용되지 않고 특별한 법령 체제의 적용을 받는다. 예를 들어, 개성공단의 경우 북한의 개성공업지구법과 10여 개의 규정과 시행 세칙 및 50여 개의 사업 준칙 체제로 되어 있다.

개성공단의 한계는 동 공단이 북한의 특구로 자리매김함으로써 북한의 단독 관할하에 있다는 점이다. 남북 관계 상황이 원활할 경우에는 별다른 문제가 없으나 남북 관계 상황이 악화된다든지 돌발 상황이 발생하는 경우 공단의 운명은 북한 당국이 결정하게 된다. 개성공단 운영 과정에서 소위 3통(통행, 통신, 통관)이 안정적으로 운영되지 못하였다는 점은 이러한 점을 잘 보여주고 있다.

향후 추진되는 특구 사업은 남북한이 공동으로 관할하는 공동특구로 개선될 필요가 있다. 국제사회가 참여하는 보다 확대된 공동특구로 설정될 수도 있을 것이다.

공동특구는 북한이 특구지역에 대해 갖고 있는 사실상의 영토고권을 양보해야 하는 전제가 성립되어야 하며, 공동특구에 적용되는 법체계를 남북한이 공동으로 구축해야 하는 과제가 대두된다. 결국 남북합의서 법제가 구축될 필요가 있으며 이는 남북 통합에 있어서 매우 중요한 실험이 될 것이다.³⁾

나. 남북경제협력분야 행정권한의 남북한 연계 행사

현재 남북경제협력에 대한 남한과 북한의 법제도가 서로 단절된 상태로 운영되고 있으며, 이러한 분절된 시스템으로 인해 남북경제협력의 예측성과 안정성이 저해됨으로써 우리 국민과 기업들은 남한과 북한의 규제에 각각 대응해야 하는 이중적, 중복적 규제라는 부담을 감수하여야 하는 상황임은 전술하였다.

남한과 북한 간 상호작용의 과정이자 산물인 남북경제협력에 대한 남한과 북한 당국의 규율은 서로 긴밀하게 연계되어야 한다. 각종 승인이나 신고 수리 등 남북경제협력분야에서 이루어지는 행정행위나 행정조치에 대한 남북한 당국 간 상호 연계성을 제고하는 방향으로 법제도가 개선되어야 하며, 궁극적으로는 남북한의 당국이 각종 행정권한을 공동으로 행사하도록 하는 것이 바람직할 것이다.

단기적으로는 남북한 당국이 경제협력분야별 업무 담당 기관을 구체적으로 지정하여 상대방에게 통보하고 남북한 당국이 각기 취한 승인 등의 행정조치 내용을 상대방 담당기관에 통보하는 시스템을 구축하는 것이 필요하다. 가능하다면 비무장지대 평화구역 등에 양측 경제협력 담당 기관의 연락관이 합동 근무하면서 남북한 당국 간 의사소통을 원활하게 관리하는 방법도 좋을 것이다.

장기적으로는 남북한 쌍방의 각종 행정권한을 남북한이 합의하여 설립한 남북경제협력 담당 기구에 이관하는 방법을 구상해 볼 수 있을 것이다. 이 경우, 첫 번째 단계로서 남북경제협력 분야 각종 신청에 대하여 상대방 당국의 의견 청취, 협의 및 결과를 통보하도록 하는 체제를 구축하고, 다음 단계로 남북한 공동 기구에서 각종 승인 권한을 행사하고 남북한 당국은 이를 후속 관리하는 방향으로 나아갈 필요가 있다.

다. 경제협력분야 남북합의서 법제 구축

공동 번영을 위한 안정적인 남북경제협력관계를 정립하기 위해서는 남북한 간에 서로 합의한 내용을 준수하는 관행이 정착되어야 한다. 남한의 일면적인 입법의 산물로서 북한지역에서는 그 현실적 구속력이 미약한 현행 남북경제협력 법제가 남북경제협력의 완결적인 규범적 근거로 기능하는 데는 한계가 있다는 점이 그동안의 교류협력 추진 과정에서 드러났다. 따라서 이제는 과거 답습식의 남북경제협력 법제의 틀에서 탈피하여 남북한 간의 합의에

3) 남북합의서 법제에 대해서는, 이찬호, 「남북경협의 경험과 법적 과제」, 『아주법학』, 통권 26호, 2016, pp.305~325, 참고.

의한 법제 구축 방안 등 보다 혁신적인 방안에 대해 연구하고 검토할 필요가 있다고 보여진다.

남북한 합의 법제는 남북경제협력과 같이 남북한 간의 상호작용이 이루어지는 분야에 적용되는 규범의 경우 남북한이 상호 합의하여 구축하는 법제를 의미한다. 동서독의 경우 동서독 기본조약 체결 이후 교류협력과 관련한 다양한 합의를 체결하였으며, 동서독 교류협력은 동 합의들에 따라 추진되었다. 남북한의 상황은 독일과는 많은 면에서 상이하기 때문에 동서독의 경험은 참고는 하되 그대로 도입하기에는 한계가 있는 것이 사실이나, 최소한 상호 교류협력에 대한 제도를 쌍방이 합의하여 구축하고 이를 이행하고자 노력하였다는 점은 우리에게 많은 점을 시사하고 있다고 하겠다.

라. 실효적 투자 보장의 담보

실효적인 투자 보장을 담보하기 위해서는 북한과의 쌍무적 관계에서 투자 보장을 실행하는 거버넌스를 구축하는 한편, 국내적으로 정당한 손실에 대한 보상 법제를 마련하는 작업이 함께 이루어져야 할 것이다.

먼저, 북한과의 쌍무적인 관계에서는 상기 남북합의서 법제에 따른 투자 보장 체제를 실질적으로 실행하기 위한 남북한 공동의 거버넌스를 구축하는 것이 필요한바, 가칭 '남북경제협력투자보장위원회'를 남북한 공동 상설 기관으로 설치하여 투자 보장 문제를 다루도록 하는 것이 필요하다. 동 위원회의 위원장은 남북한 경제부총리급으로 임명하고 관계 기관 차관급을 위원으로 하며, 동 위원회의 사무국을 DMZ 평화지역 또는 개성지역에 두고 남북한 인원이 합동 근무하는 체제로 운영하는 것을 포함하여 다양한 방안이 검토될 수 있을 것이다.

동 위원회의 임무는 투자 보장 제도의 설계, 제도의 입법 및 남북한 동시 발효 및 시행, 투자 보장 사항에 대한 검토 및 심의 등의 기능을 수행하도록 하며, 동 위원회 산하에 분과위원회를 두어 투자보장합의서에 규정된 사안별로 투자보장제도, 출입국 보장, 송금 보장, 국유화 및 보상 심의 등을 관장하도록 하는 것이 필요하다.

국내적으로는, 개성공단 중단과 같이 남북경제협력 중단으로 인한 손실의 보상은 헌법 제23조 제3항에 따른 손실 보상의 제도에 따라 해결하여야 할 문제로 이를 위해서는 손실 보상 근거 법률이 필요하다. 손실 보상 근거 법률은 대북정책이나 남북 관계 상황의 변화에 따라 남북경협이 중단되는 등의 상황이 발생하는 경우에 남북투자보장합의서에 따른 투자 보장 체제와 함께 남북경협 투자에 대한 실질적인 보장 방안으로서 추진되어야 한다.

손실 보상 근거 법률은 기본적으로 헌법 제23조 제3항의 정당보상 원칙에 충실한 입법, 즉 남북경협 중단으로 인한 사업자들의 손실을 완전히 보상하는 방향으로 입법이 이루어질 필요가 있으며, 이를 위해서 공용수용 및 재산권 제한으로 인한 손실 보상에 관한 기본법이라 할 수 있는 ‘공익사업을 위한 토지 등의 수용 및 보상에 관한 법률’의 보상체계를 참조하여 보상에 대한 특별법으로 제정되어야 하며, 남북경협의 특수성을 고려하여 손실 보상 항목과 보상 내용이 규정되어야 한다.

마. 남북한 상사분쟁해결 메커니즘의 정립

남북한 간에 체결된 상사분쟁해결절차합의서(2003. 8. 20. 발효) 및 남북상사중재위원회 구성·운영에 관한 합의서(2005. 8. 1. 발효) 체제는 남북경협 과정에서 발생하는 분쟁을 해결하는 메커니즘으로 충분하지 않다. 더구나, 상기 합의서에도 불구하고 현재 남북상사중재위원회는 구성되지 못하고 있으며, 남북상사중재규정도 마련되지 못하고 있어 더욱 문제이다. 결국 현실적으로는 남북경협에 분쟁 해결 수단이 없는 상태에서 남북경협이 이루어지다 보니 대북사업을 하는 기업들은 북측과 분쟁이 발생하였을 때 대부분 피해를 감수하거나 적절히 타협하는 선에서 문제를 해결하고 있는 것이 현실이다.

남북 간의 상사분쟁해결제도상의 한계 및 문제점에 대한 개선 방안으로 우선적으로 검토할 수 있는 것은 종래 합의서에 따른 후속 조치를 남북한 간에 취하는 것이다. 대표적인 후속 조치로는 남북상사중재위원회의 설치와 실질적 운영이라고 할 수 있다.

또한 상사분쟁해결절차합의서를 보다 실효적으로 개정하여 “국제투자분쟁해결센터(International Center for Settlement of Investment Dispute: ICSID)”의 중재 절차를 적절하게 활용하는 방안과 국제적 중재 기관인 “국제상공회의소(International Chamber of Commercial: ICC)”, “국제중재재판소(International Court of Arbitration)”의 중재를 요청하는 방안 등도 함께 검토할 필요가 있다. “UNCITRAL(United Nations Commission on International Trade Law)”에서 제정한 중재 규칙을 적극적으로 반영하는 것도 필요해 보인다.

바. 남북경제협력 리스크 관리 지원제도의 구축

정치와 경제가 완전히 분리되지 못해 경제협력관계가 정치안보분야의 남북 관계 상황에 적지 않은 영향을 받는 것이 남북경제협력의 현실이다. 이러한 남북경제협력 환경은 이에

참여하는 우리 국민과 기업들에 작지 않은 리스크로 작용하는바, 남북경제협력을 보다 안정적이고 지속가능하게 추진하기 위해서는 리스크를 저감해 주는 제도의 구축이 절실하다고 하겠다.

현재 남북협력기금은 남북경제협력에 대한 보험제도를 마련하여 시행하고 있으나, 개성공단 중단 사태에서 볼 수 있는 바와 같이 충분한 리스크 관리 장치로서 작동하는 데는 다소 미흡하였다. 현행 남북교역 및 남북경협 보험제도를 확충하고 정교화할 뿐만 아니라 리스크가 큰 분야의 사업에 대해서는 보험 가입을 의무화하는 방안을 검토할 필요가 있으며 보험 업무를 전문적으로 수행할 수 있는 체제를 구축하는 것도 필요해 보인다.

또한 남북협력기금법에 규정되어 있으나 거의 이용되지 않고 있는 각종 보증제도를 공적 보증제도로 재설계하여 활성화할 필요가 있으며, 남북한 간에 기합의되어 있는 청산결제제도의 적극적 운영을 통해 거래 위험을 저감할 수 있도록 하는 것 또한 필요하다.

사. 남북경제협력 지원 체제의 구축

현재 남북교류협력 집행 업무의 일부를 ‘남북교류협력지원협회’가 담당하고 있는바, 향후 남북경제협력이 활성화될 경우 동 협회를 확대 개편하여 가칭 ‘남북경제협력공단’이라는 특수법인을 설립하는 방안을 검토해 볼 수 있다. 남북경제협력 전담 기관 설립 방안은 남북경제협력에 대한 전문성의 축적에 유리하고, 전문성을 바탕으로 한 남북경제협력 체제 구축에 유리하다는 장점이 있으며, 또한 북한의 대남경협 총괄 기구인 민경련 등에 대응하여 대북경협 전문 기관을 설립한다는 측면에서도 필요하다고 하겠다.

즉, ‘남북경제협력공단’을 설립하여 남북경제협력 업무 중에서 집행적인 사무를 담당하게 하는 것이 필요한바, 동 공단은 남북경제협력의 집행과 관련하여 국가나 지방자치단체로부터 위탁받은 사무의 수행과 각종 신고 및 승인 사항에 대한 접수 및 승인 절차의 대행 등 국가사무 수행 업무를 담당하도록 하고 정부는 대북협상과 남북경제협력 정책 개발 업무에 집중하도록 하는 것이 바람직하다.

특수법인은 법인 중에서 국가 정책상 필요나 공공의 이익을 달성하기 위하여 민법 또는 상법 외의 특별법에 의하여 설립되는 법인으로서 법률에 의해 직접 설립되거나 특별법에 따른 특별한 설립행위가 필요한바, 남북교류협력법에 해당 조항을 신설하는 개정 방안을 우선적으로 고려해 볼 수 있을 것이다.

IV. 결론

현재 한반도 주변을 둘러싼 정세의 근본적 변화와 새로운 패러다임의 등장 가능성이 매우 높은 상황이다. 북한의 2개 국가론 등 새로운 주장의 등장과 이에 대한 우리의 대응 또한 매우 주목되는 변수이며, 이는 향후 남북 관계와 주변 정세에 적지 않은 영향을 미칠 것으로 전망된다.

국민주권정부가 지향하는 ‘평화공존과 번영의 한반도’는 대립과 비난의 관계를 청산하고 화해와 협력의 관계로 남북 관계를 재정립하는 한편 정치·군사적 평화공존을 지향한다. 또한 남북한 공동 발전을 실질적으로 달성하기 위해 다양한 분야의 교류협력을 추진한다는 의지를 표명하고 있다.

남북경제협력은 남북한이 함께 시도할 수 있는 공동의 성장 전략이자 민족 구성원 전체의 삶의 질을 실질적으로 향상시켜 나가기 위한 현실적 과제이자 기회이기도 하다. 한반도 리스크를 한반도 프리미엄으로 전환시켜 나가겠다는 국민주권정부의 비전은 남북 관계에 대한 실용적 접근 태도를 보여주고 있는바, 남북경제협력은 그 주요 정책수단이라고 할 수 있다.

남북 관계의 발전은 우리만의 일방적인 노력만으로는 달성되기 어려운 현실이며, 북한의 호응과 협력이 필요하며 국제사회로 부터의 지지와 이해가 뒷받침되어야 한다.

국민의 공감과 참여 또한 중요하다. ‘국민이 공감하는 호혜적 남북교류협력 추진’(국정과제 115번)을 달성하기 위해서는 남북교류협력의 결과 북한이 변화하고 남북관계가 발전하고 있다는 점을 국민이 납득할 수 있어야 한다. ‘선 교류협력 후 체제통일’이라는 기능주의적 일변도의 접근 방식을 발전적으로 재검토하는 것도 필요하다.⁴⁾ 남북경제협력을 다시 시작하고 이를 정상화 및 안정화의 단계로 진입시키기 위해서 현 남북경제협력 체제가 갖고 있던 취약점을 냉철하게 분석하고 이를 보다 구조적이고 제도적인 차원에서 개선할 수 있는 방안이 무엇인지 다 함께 지혜를 모아야 할 때이다.

4) 황지환, 「기능주의 대북접근법 평가 및 발전방향 연구」, 통일부 정책연구 용역, 2022, 참고.

참고문헌

- 개성공업지구관리위원회, 2012 개성공업지구 법규·사업준칙집
- 류지성, 최철영, 「남북관계기본법 제정방향 연구」, 연구보고 19-18-03, 한국법제연구원, 2019.
- 법무부, 「동서독 교류협력 법제 연구」, 2008.
- 법무부, 「중국과 대만의 교류협력 법제 연구」, 2008.
- 유현경, 「북한 경제특구 법제 연구」, 이화여대대학원 박사학위 논문, 2008.
- 이찬호, 『남북한 합의법제 방식에 의한 남북교류협력 법제 구축방안』, 남북법제연구보고서, 법제처 2012.
- _____, 「남북경협 의 경험과 법적 과제」, 『아주법학』, 통권 26호, 2016, pp.305~325.
- _____, 『통일정책의 안정적 추진을 위한 법제화 방안: 통일정책추진기본법(안)』, 연구보고 18-19-04, 한국법제연구원, 2018.
- _____, 『신남북교류협력 시대를 위한 법적·제도적 준비 과제』, 수은 북한경제 2020년 겨울호(통권 제67호), 수출입은행, 2020.
- _____, 『신통일미래구상 추진에 관한 법제연구』, 한국법제연구원, 2023.
- 이효원, 『통일법의 이해』, 박영사, 2014.
- 장명봉, 『남북경협 활성화를 위한 법적·제도적 장치모색』, 북한법 연구, 2000.
- 제성호, 『남북교류협력 활성화를 위한 법제도 개선방안』, 연구보고서 96-13, 민족통일연구원, 1996.
- 통일부, 『통일백서』, 1990.
- 황지환, 『기능주의 대북접근법 평가 및 발전방향 연구』, 통일부 정책연구 용역, 2022.
- 『연합뉴스』, 「베일 벗은 이재명 정부 5년 국정과제」, 2025. 8. 13.
- 『연합뉴스』, 「정동영 “대북 민간접촉 전면 허용…제한지침 폐지”」, 2025. 7. 31.
- 법제처 국가법령정보센터 <http://www.law.go.kr>