

UN 대북제재 결의의 국내이행 근거

김재희¹⁾

법무법인 세종 변호사
(jheekim@shinkim.com)

이상협²⁾

법무법인 세종 변호사
(shyelee@shinkim.com)

북한에 대한 국내외의 제재는 남북간 통상관계의 단절을 법적으로 제도화하는 것으로 볼 수 있다. 특히 대북제재에 관한 UN 안전보장이사회 결의는 우리나라가 UN 헌장 제25조에 따라 국제법상 준수 의무를 지는 문서로 볼 수 있다. 이러한 국제법상의 의무는 국내적으로도 이행되어야 하며, 대한민국 정부가 일방적으로 파기하거나 위반할 수 없는 제약으로 작용하고 있다.

이러한 국제법상의 제재가 국내적으로 이행됨에 있어서 어떠한 근거를 갖추게 되는지 문제된다. 법률유보원칙을 정하고 있는 우리 헌법 제37조 제2항에서 알 수 있듯이, 법의 지배가 관철되는 국가에서라면 국가가 개인의 자유와 권리를 법에서 정한 형식에 의하지 않은 조치를 통하여 광범위하게, 그리고 고도로 제한하는 일은 불가능하다. 이러한 원칙을 무시하고 법률적 근거가 부족한 조치에 의존할 경우 사안에 따라 사법심사를 통하여 해당 조치의 효력이 부인될 수 있으며, 정책의 장기적 일관성과 실효성이 저해될 수 있다.

이 글에서는 UN 대북제재 결의가 그 자체로는 국내법상 직접 적용되기 어렵지만, 이를 국내 이행하는 여러 조치의 근거로 인용될 수 있는 법률 규정이 분야별로 상세히 마련되어 있다는 점을 확인하였다. 다만 사안별로 간혹 조치의 법적 근거가 명확히 특정되지는 않은 것들이 있었다. 이러한 경우는 대부분 UN 제재위원회에 대한 대외적 관계에서 우리 정부가 작성한 이행보고서의 기재 내용이 분석의 대상이 된 경우이다. 물론 그러한 이행보고서가 반드시 국내법적 이행근거를 염두에 두고 작성되었다고 보기는 어렵고, 세부적인 사실관계에 따라서는 별도의 국내법적 이행근거가 마련되어 있었을 가능성도 배제할 수 없음을 함께 고려하여야 할 것이다. 그렇다고 하더라도 각종 국내 이행조치, 특히 개개인에 대하여 일정한 행위를 금지(prohibit)하도록 요구하는 결의안 이행조치에 관하여는 처분시에 명확한 법적 근거를 제시하는 것이 바람직하다는 원론적인 관점을 재확인하는 것이 이 글의 목표이다.

핵심용어 대북제재, UN 안전보장이사회 결의, 국내이행, 법률유보원칙, 행정지도

- 목차**
- I. 들어가며
 - II. UN 대북제재 결의의 연원 및 요지
 - III. UN 대북제재 결의의 국내법적 효력
 - IV. UN 대북제재 결의의 국내 이행 방식
 - V. 결론에 갈음하여

1) 법무법인(유) 세종, 서울특별시 종로구 종로 3길 17, 디타워(D2) 23층 (02-316-1767), jheekim@shinkim.com

2) 법무법인(유) 세종, 서울특별시 종로구 종로 3길 17, 디타워(D2) 23층 (02-316-2586), shyelee@shinkim.com

I. 들어가며

대북제재를 법의 문제로 보게 될 경우 발생하는 가장 기본적인 의문은 그 근거이다. 대북제재의 제도로서의 특질은 법학적 관점을 동원하여 좁게는 경성법(hard law)으로서, 보다 넓게는 연성법(soft law)으로서 제재의 성격을 고찰하여야 비로소 충분히 이해될 수 있다.

UN 안전보장이사회가 채택하는 대북제재 결의의 국제법상 근거는 비교적 명확한 편이다. UN 안전보장이사회는 UN헌장 제7장에 따라 평화를 유지·회복하기 위한 조치를 취할 수 있으며, 이를 위하여 제41조에 따라 경제관계에 관한 간섭 등 제재를 부과할 수 있다. 그러나 이러한 결의를 국내적으로 이행해나가는 각국의 조치는 국내법적으로 어디에서 근거를 찾을 수 있는 것인지 별도의 검토를 요한다. 또한 미국 등 일부 국가의 경우에는 UN과는 별도로 독자적인 제재 조치를 취하고 있으며, 이를 다른 나라에서도 준수하도록 사실상 요구하고 있으나 그 근거가 명확하지 않다.

이 글에서는 검토의 범위를 UN 대북제재 결의의 국내이행 근거로 한정한다. 무엇인가의 법적 근거를 따진다는 것은 결국 정당화 근거와 통제 가능성을 모색한다는 것이다. 국제사회의 결의가 어느 층위에서 우리 법제에도 내재화되게 된 것인지, 혹은 법제화 되었어야 하는데 그렇지 못한 것인지 연구해볼 필요가 있다고 보인다. 이는 국내법적으로 통상규범의 일관성과 실효성을 제고하기 위한 작업이기도 하다.

II. UN 대북제재 결의의 연원 및 요지

북한은 2006년 10월 3일에 핵실험을 예고하는 발표를 하였고, 9일에 제1차 핵실험을 강행하였다. 이에 대하여 UN 안전보장이사회는 2006년 10월 14일 제5551회 회의에서 북한의 핵실험을 핵확산금지조약(Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons: NPT) 등 평화 유지를 위한 각종 국제레짐에 반하는 것으로 규탄하고 북한에 대하여 무기 및 사치품 금수, 화물검색, 자산동결 및 여행통제 등 각종 제재를 가할 것을 내용으로 하는 제1718호 결의를 채택하였다³⁾. 이를 필두로 하여 2022년 3월 25일 현재까지 22개의 대북제재 결의가 채택되어 있다.

UN 안전보장이사회 대북제재 결의는 구체적인 법적 의무를 창설하는 내용과 그렇지 않은 내용이 혼재된 외교 문서이자 법적 문서다. 각각의 결의안의 길이가 길고 누적적인 내용을 다루고 있음에도 이를 후행 결의안에서 간략하게 정리하여 기재하지는 않기 때문에 이를 읽는 사람이 국내이행을 위한 법제 내지 행정조치에 반영해야 할 내용을 일목요연하게 파악하기가 쉽지는 않다.⁴⁾

그럼에도 불구하고 그 동안의 대북제재 결의의 내용을 요약하여 본다면, 크게 (i) 무기 금수 및 수출통제; (ii) 금융 및 경제 제재; (iii) 개인·화물 검색 및 차단; (iv) 해운·항공 운송 능력 통제; (v) 사치품 이전 통제의 다섯 가지로 구분할 수 있을 것이다. 이때 무기 금수 및 수출통제라 함은 주로 품목을 기준으로 북한의

3) UN Security Council Resolution 1718 (2006), UN Doc. S/RES/1718 (2006).

4) 제재위원회 웹사이트에서 “비공식적” 요약정리를 제공하고 있기는 하다. <https://www.un.org/securitycouncil/sanctions/1718#current%20sanction%20measures>; <https://www.un.org/securitycouncil/sanctions/1718/resolutions> (마지막 방문 2022. 4. 12).

해당 품목 교역을 제재하는 것을 말하고⁵⁾, 금융 및 경제 제재는 주로 제재대상으로 지정된 개인 또는 단체를 기준으로 해당 제재대상자에게 이익(benefit)이 부여될 수 있는 행위를 제재하는 것을 말한다.⁶⁾

이러한 결의 내용의 이행은 제1718호 결의 제12항에 따라 안전보장이사회 산하에 설치된 보조기관인 이른바 ‘1718 제재 위원회’에서 감독한다. 1718 위원회의 주요 임무로는 금수 품목 등 지정, 각국 이행내역 조사 및 적절한 조치 실시, 인도주의적 사업 등 예외 인정 여부의 심사, 안보리 보고 등이 있으며, 전문가 패널은 각국의 대북제재 이행에 관한 정보를 분석하여 UN 안보리, 1718 위원회 및 각국 정부 등에 대하여 제1718호 결의 등의 이행을 권고할 수 있다. 전문가 패널의 임기는 2022년 3월 25일 현재 2023년 4월 30일까지로 연장되어 있다.⁷⁾

III. UN 대북제재 결의의 국내법적 효력

1. 국제기구 결의의 법적 성격

UN 대북제재 결의의 국내법적 이행을 살펴 보려면 우선 해당 결의가 국내법적으로 바로 집행가능한 법적 효력이 있는 문서인지 살펴 볼 필요가 있다. 이를 위하여서는 먼저 국제조

약의 법적 성격과 국제기구 결의의 법적 성격 일반을 각각 살펴볼 수 있을 것이다.

우선 우리나라는 헌법 제6조 제1항에서 “헌법에 의하여 체결·공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 같은 효력을 가진다”고 밝힘으로써 국제조약에 관하여 기본적으로 일원론의 입장을 취하고 있다. 이에 따라 조약은 형식상으로는 국회가 입법한 법률이나 기타 하위법령과 동일하게 국내법적 권리주체 사이에서도 각종 권리와 의무 등 법률관계를 변경하고 규율할 수 있는 법규범으로서의 효력을 갖는다.⁸⁾

그러나 형식상 법률과 동일한 효력이 있다고 하여 그 내용도 곧바로 적용될 수 있는 성질의 것이라고 할 수는 없다. 조약은 일반적으로 국가간의 계약으로서 수범주체로 국가만을 상정하고 있고, 다루고 있는 사안 자체가 국가 사이에서만 문제되는 성질의 것인 경우가 있어서, 국가와 사인(私人) 사이의 관계 혹은 사인들 사이의 관계에서 곧바로 적용되기 어려운 내용을 담고 있는 경우가 많다.⁹⁾ 즉, 어느 조약이 국내법 체계에 있어서 ‘참고대상이 되는 사실’이 아닌 ‘국내법 규범’으로서 인정을 받는다는 것과, 그러한 조약이 구체적인 사안에서도 추가적인 이행입법 등의 조치를 매개하지 않고도 바로 적용될 수 있을 만큼 구체적인 내용을, 특히 개인에 관하여, 담고 있는지 여부는 별개라는 것이다.¹⁰⁾

5) UN Security Council Resolution 1718 (2006), UN Doc. S/RES/1718 (2006), paras. 8(a) to 8(c).

6) UN Security Council Resolution 1718 (2006), UN Doc. S/RES/1718 (2006), para. 8(d).

7) UN Security Council Resolution 2627 (2022), UN Doc. S/RES/2627 (2022), para. 1.

8) 전종민, “조약의 국내법상 지위와 고시류조약”, 『서울국제법연구』, 제22권 제1호(2015), p. 234.

9) Ibid.

10) 이를 직접적용성(direct application), 직접효력(direct effect), 자기집행성(self-executing) 등의 개념으로 표현하기도 한다. 안국현, “조약의 국내적 수용에 관한 연구: 조약 체결 및 적용에 관한 대한민국의 관행상 쟁점을 중심으로”, 연세대학교 박사학위논문(2016), pp. 122-127.

우리나라에서 어느 경우에 조약의 직접적용 내지 직접효력이 인정될 것인지는 구체적인 사안마다 달리 판단될 수 있는 것이고, 일관되고 분명한 기준 제시가 어렵다. '조약규정이 충분히 정밀하고 완결적'인 경우에 직접적용이 긍정될 수 있고, '명시적으로 사인에게 권리의무를 부여하고 있거나 그러한 의도가 객관적으로 인정될 수 있는 경우'에는 사인이 구체적 사건에서 조약 규정을 재판규범으로 원용하는 것까지도 허용된다는 견해도 찾아볼 수 있으나,¹¹⁾ 이러한 견해는 아직 이론적인 논의에 불과하고 판례에 의하여 확립된 기준은 아니다. 국내 판례는 직접적용 내지 직접효력 여부를 긍정한 사례와 부정한 사례가 나뉘어 있어 사안마다 판단을 달리하고 있다.¹²⁾

국제기구 결의의 국내법적 지위도 위 논의의 연장선상에 있다. 국제기구 결의에 관하여는 헌법 등 우리 국내법상 별도로 정하고 있는 명문의 규정이 없으므로, 해당 결의의 근거가 되는 국제조약 조항의 직접적용 여부 등 조약과의 관계에서 그 효력을 검토해야 할 것이기 때문이다. 국제기구를 설립하기로 하는 조약이 있는 경우, 이에 따라 탄생한 국제기구의 결의는 조약에서 파생되는 파생적 국제법 규범(이른바 국제기구의 2차 규범)으로서 조약 내지는 국제기구의 회원국에게도 국제법적 효력을 가질 수 있다.¹³⁾ 그러나 이러한 결의가 회원국 등에 대하여 효력을 갖는다고 하여 반드시 회원국 국민인 개인에 대하여도 국내법상 직접적으로 적용될 수 있는 내용이라고는 단정

할 수 없는 것이다.

이와 관련한 우리 대법원의 판례로는 국제기구의 결의를 직접적인 근거로 삼은 행정처분의 적법성을 인정한 것이 있다(대법원 2007. 12. 27 선고 2007두11177 판결). 위 사례에서는 '남극해양생물자원보존협약(Convention on the Conservation of Antarctic Marine Living Resources)'에 따라 설치된 국제기구인 '남극해양생물자원보존위원회(Commission for the Conservation of Antarctic Marine Living Resource)'가 내린 결정에 따라 해양수산부가 국내에 입항한, 남극산 어류를 적재한 운반선의 화물반출을 제한하는 처분을 하였다. 이에 이해관계인이 처분의 무효확인 또는 취소를 구하는 소송을 제기하였으나 1심 법원은 위 조약이 국내법과 같은 효력이 있는 조약임을 전제로 해당 조약에 따른 결정이 마치 국내법과도 같이 적용될 수 있다는 취지로 판시하면서 청구를 기각하였고, 2심 및 상고심 법원도 1심의 판단을 유지하였다.

다만 법원이 위 판결로써 국제기구 결의의 직접적인 효력을 일반적으로 인정한 것이라고 속단하기는 어려우며 신중하게 판단할 필요가 있다. 위 사건의 경우에 법원은 해당 '조약'이 국내법적으로도 직접 적용될 수 있는 성질의 것이라는 점만을 판단하였고, 이에 따른 결의인 '보존조치'의 효력이 인정된다는 취지의 결론을 실시하기는 하였으나 그 이유가 정확히 무엇인지, 일반적으로 국제기구의 '결의'가 국

11) 안국현, 전개논문, pp. 155-162 참조.

12) 직접적용을 긍정한 판례의 예시로는 헌법재판소 1998. 11. 26. 자 97헌바65 결정; 헌법재판소 2001. 9. 27. 자 2000헌바20 결정; 대법원 2005. 9. 9. 선고 2004추10 판결 참조. 직접적용을 부정한 판례의 예시로는 대법원 1999. 3. 26. 선고 96다55877 판결; 대법원 2009. 1. 30. 선고 2008두17936 판결; 대법원 2015. 11. 19. 선고 2015두295 판결 참조.

13) 정경수, "국제기구 2차 규범의 국내이행과 적용", 『홍익법학』, 제14권 제1호(2013), p. 795.

내법상 어떠한 효력을 갖는지에 관하여는 별도의 심도 있는 검토를 하지 않았다. 또한 당시 적용된 법률인 구 수산업법(2007. 4. 11. 법률 제8377호로 개정되기 전의 것) 제52조 제1항 제8호 및 수산자원보호령 제27조 제3호는 국제기구와의 어업협정 및 어업협력의 시행을 위하여 필요한 사항을 해양수산부장관이 정할 수 있다고 규정하고 있었기 때문에, 당시 실질적으로 행정처분의 근거가 될 수 있는 국내 이행입법이 아예 없었다고 단정하기도 어려운 측면이 있다. 따라서 향후 다른 사건에서 국제기구 결의의 효력 자체에 관한 추가적인 판단이 이루어질 경우 그 결과는 선불리 예단하기 어렵다.

2. UN 안전보장이사회 결의의 효력

대북제재를 내용으로 하는 UN 안보리 결의는 그 자체로는 헌법 제6조 제1항에서 말하는 조약 또는 일반적으로 승인된 국제법규에 해당하지 않으나, 법률과 같은 효력이 있는 국제조약인 UN 헌장에 따라 채택된 것이므로 2차 규범으로서 국내법적 효력을 인정받을 여지가 있다. 특히 UN 헌장 제25조는 “국제연합 회원국은 안전보장이사회의 결정을 이 헌장에 따라 수락하고 이행할 것을 동의한다”라고 정하고 있다는 점에서 더욱 그러하다.

그러나 비록 UN 헌장 제25조가 UN 안보리 결의의 이행을 예정하고는 있으나, 안보리 결의의 기본적인 적용대상은 ‘국제연합회원국’이고 회원국의 국민 등 개인은 아니며, 그에 따른 이행의무는 국제법상의 이행의무이고 국내적으로 어떠한 내용으로 이행되어야 하는지에 대하여 늘 명확히 정하고 있는 것은 아니라고 보아야 한다. 또한 UN 안보리 결의는 앞서 설명한 바와 같이 그 형식과 내용이 일반인으로서 쉽게 파악하기 어려울 정도로 복잡하여 개인이 이를 잘 알고 따를 것이라고 기대할 수가 없을뿐더러, 영어를 비롯한 6가지 외국어로 작성될 뿐 공식 국문본이 존재하지 않으며,¹⁴⁾ 애초에 조약과 달리 관보에 게재되지도 않으므로 그러한 규범의 존재 자체를 인지하고 있으리라 기대하기도 어렵다. UN 안보리 결의에 따라 침익적 처분의 대상이 되는 수범자로서는 그 처분에 관한 예측가능성이 없다고 보는 편이 타당하다고 생각된다.¹⁵⁾ 실무적으로도 UN 대북제재 결의의 국내 이행은 남북교류협력법, 대외무역법 등 각종 관련 법률의 제·개정을 통해 국내법적 근거를 마련한 후 이에 근거하여 이루어지고 있는 것으로 파악되고 있다. 이는 비단 대북제재뿐만 아니라 기타 자산동결 등 여러 제재결의의 경우에도 마찬가지이다.¹⁶⁾

14) 국어기본법은 대한민국의 공용어로서 한국어가 “국어”임을 명시하고 있고(제3조 제1호), 공공기관 등이 공문서를 한글로 작성하여야 함을 명시하고 있다(제14조 제1항). 안전보장이사회 결의를 공문서, 특히 행정 효율과 협업 촉진에 관한 규정 제4조의 ‘법규문서(제1호)’ 내지는 ‘공고문서(제3호)’와 같게 보거나 이에 준하여 보려면 마찬가지로 수범자가 이해할 수 있는 공용어인 한국어를 사용한 국문본이 마련되어 있을 것을 요구하는 것이 균형에 맞다.

15) 백지열, “유엔 안전보장이사회의 자산동결에 관한 제재결의 이행”, 서울대학교 박사학위 논문 (2021), p. 20.

16) 백지열, 전계논문, p. 21.

IV. UN 대북제재 결의의 국내 이행 방식

1. 국내법적 이행조치의 원칙적 형태

UN 대북제재의 취지를 실현시키기 위하여 필요한 것이 개인의 자유와 권리에 대한 제한이라면, 이 부분에 관하여는 헌법상 법률유보 원칙이 적용될 수밖에 없다. 법률유보란 특정한 사항에 관하여는 반드시 법률에 근거를 두도록 하는 것을 말한다. 헌법 제37조 제2항은 “국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다”고 정하고 있다. 즉, 국민의 자유와 권리에 대한 제한은 국회가 만든 법률에 근거를 두어야 하며, 법률상 근거규정이 없는 행정입법이나 처분의 경우 국민에 대하여 효력이 있다고 할 수 없다. 예컨대 대통령은 법률에 의하여 위임받은 사항 내지 법률을 집행하기 위해 필요한 사항에 관하여 대통령령을 발할 수는 있지만(헌법 제75조), 모범이 되는 법률 없이 독자적으로 국민의 자유와 권리를 제한할 수는 없다. 또한 이와 같은 ‘국민’의 기본권제한에 관한 법률유보원칙은 ‘외국인’의 경우에도 적용될 수 있음에 유념하여야 할 것이다. 우리 사법기관은 외국인에 대해서도 제한적으로나마 기본권 주체성이 인정되는 경우라면 법률유보원칙을 적용하고 있다.¹⁷⁾

따라서 우리 정부가 국내에서 안보리 결의를 이행하기 위해서는 원칙적으로 기존의 법률을 활용하거나, 마땅한 규정이 없는 경우 법률을 제정 또는 개정하는 방식으로 근거를 마련하여야 하고, 안보리 결의 또는 그에 관한 행정부 내부 절차에만 근거하여 이행조치를 취할 수는 없다. 실무에 있어서는 결의 이행을 위하여 행정지도의 형식을 사용하는 경우도 있으나(가령 금융기관들에 대하여 대북제재 결의 등에 관한 주의를 환기하는 공문을 발송하는 등), 행정지도는 “행정기관이 그 소관 사무의 범위에서 일정한 행정목적 실현하기 위하여 특정인에게 일정한 행위를 하거나 하지 아니하도록 지도, 권고, 조언 등을 하는 행정작용(행정절차법 제2조 제3호)”으로서 원칙적으로 국민의 임의적인 협력을 전제로 하는 비권력적 사실행위로서 알선, 권유, 사실상의 통지 등과 같이 상대방 또는 기타 관계자들의 법률상 지위에 직접적인 법률적 변동을 일으키지 않는 유형의 행정에 불과하므로,¹⁸⁾ 그 자체로는 어떠한 법적 근거도 될 수 없을뿐더러 경우에 따라서는 국내 이행을 위한 적합한 수단이라고조차 보기 어려운 경우도 있다. 마찬가지로 관계부처 회의 등 행정부 내부적으로만 관련 사항을 논의하기 위한 절차는 행정조직 외부에 있는 개인의 법률상의 지위에 직접적인 변동을 일으키기 위한 유효한 근거가 될 수 없다.

한편 ‘법률’ 이외에 추가적으로 살펴볼 수 있는 국내법상 근거로 우선 남북합의서를 검토

17) 헌법재판소 2011. 9. 29. 자 2007헌마1083 결정; 헌법재판소 2018. 5. 31. 자 2014헌마346 결정; 대법원 2014. 8. 25. 자 2014인마5 결정 등.

18) 주로 행정소송의 대상이 되는 ‘처분’이 무엇인지에 관하여 문제된다. 비권력적 사실행위에 대하여 항고소송을 제기할 수 없다는 판례로 대법원 1993. 10. 26. 선고 93누6331 판결 참조. 한편 행정지도란 원칙적으로 상대방의 임의적인 협력을 통하여 사실상의 효과를 발생시키는 것에 불과하지만, 이에 응하지 않을 경우 불이익이 예정된 경우 단순한 행정지도의 한계를 넘은 공권력의 행사로서 헌법소원의 대상이 된다는 것으로 헌법재판소 2003. 6. 26. 자 2002헌마337 결정 참조.

해볼 수 있다. 남북관계 발전에 관한 법률 제4조 제3호는 남북합의서를 “정부와 북한 당국 간에 문서의 형식으로 체결된 모든 합의”로 정의하고 있다. 그 법적 성격 및 효력에 관하여 많은 논의가 있으나, 국회의 동의를 얻지 못한 남북합의서의 경우에는 법률과 같은 효력을 갖는 조약 또는 이에 준하는 문서로는 볼 수 없고 법적 구속력이 없는 신사협정에 불과하다고 볼 수 있다.¹⁹⁾ 한편 국회의 비준·동의를 거친 남북합의서의 경우에는 조약 또는 이에 준하여 법적 구속력이 있는 문서라고 보아야 할 것이며, 하급심 판례 중 국회 동의를 받은 남북합의서가 조약은 아니지만 법적 효력이 있는 문서라는 취지로 판단한 것이 있다.²⁰⁾ 뒤에서 다시 살펴보겠지만 남북해운합의서 등의 각종 합의서는 그 자체로는 안보리 제재결의를 이행하기 위하여 체결한 것은 아니지만 우리 측이 안보리 제재결의를 이행하기 위하여 취하는 조치의 근거 규범으로 제시되기도 한다. 다만 개별 합의서 별로 국회 동의 여부에 따라 법적 구속력 여부가 달리 판단될 수 있다는 점에 유의하여야 할 것이다.

또한 대북제재에 관하여 논의되는 것으로 이른바 통치행위라는 것이 있다. 통치행위란 고도의 정치성을 띤 국가행위로서 그 결단을 존중하여야 할 필요성이 있어 사법적 심사의 대상으로 삼기에 적절하지 못한 행위를 말한다.²¹⁾ 특히 천안함 사건과 관련하여 2010년 5월 24일 정부가 발표한 이른바 “5·24 조치” 및 이와 유사한 후속 조치인 2016. 3. 8. 조치

및 2016. 12. 2. 조치 등이 통치행위가 아닌지, 만일 그러하다면 법적으로 어떤 효력이 있는지 많은 논의가 있어 왔다.

위와 같은 ‘조치’들의 특징은 별도의 입법에 의하지 않은 것으로서 ‘처분’이나 ‘행정지도’에 가까우며, 형식만을 근거로 어느 한 문서를 조치의 근거로 특정하거나 그 법적 성격을 판단하기가 어렵다는 것이다. 5·24 조치의 경우 대통령이 직접 ‘천안함 사태 관련 대북조치 발표문’이라는 제목의 담화를 발표하고, 이에 따라 국방부, 통일부, 외교통상부 등의 여러 관계부처가 북한 선박의 우리 해역 운항 전면 불허, 남북간 교역을 위한 모든 물품의 반출입 금지, 북한에 대한 투자 불허, 대북지원 사업의 원칙적 보류 등 일련의 개별적인 조치를 내놓는 형식으로 이루어졌다.²²⁾ 관찰자에 따라서는 5·24 조치를 대통령의 발표문으로 좁혀서 특정하기도, 이와 관련된 관계부처의 개별적인 인허가 거부 등을 포괄하여 특정하기도 하였다. 위와 같은 조치의 성격에 대해서는 헌법 제76조에 따른 긴급명령 등에 해당한다는 견해, 남북교류협력법 제15조, 제18조 등에 따른 조정명령에 해당한다는 견해, 행정처분이라는 견해, 행정지도 내지 사실행위라는 견해 등을 찾아볼 수 있으나,²³⁾ 기본적으로는 (1) 대통령의 담화로 확인된, 남북교류협력과 관련된 고도의 정치적 결단에 따라 행하는 국가행위이자 통치행위가 5·24 조치이고, (2) 이에 따른 관계부처의 개별적인 후속 작용, 예컨대 방북 불승인 등은 독자적으로 항고소송의 대상이

19) 헌법재판소 1997. 1. 16. 자 92헌바6등 결정; 대법원 1999. 7. 23. 선고 98두14525 판결.

20) 청주지방법원 2011. 6. 9. 선고 2010구합2024 판결.

21) 헌법재판소 2009. 5. 28. 자 2007헌마369 결정; 대법원 2004. 3. 26. 선고 2003도7878 판결.

22) 임성택, “5.24 조치 이후 남북경협기업의 피해 구제에 대한 법적 검토”, 『통일경제』, 제2호(2011), p. 53.

23) 임성택, 전제논문, p. 55; 이효원, “개성공단 재개에 관한 법적 쟁점”, 『통일과 법률』, 제31호(2017), p. 5.

될 수 있는 개별 행정처분인 것이라고 보는 것이 타당하다.²⁴⁾ 우리 법원이 5·24 조치에 관하여 “통치행위”라는 단어를 직접적으로 사용한 일은 없으나, 대법원 및 하급심 판례는 위 조치를 “고도의 정치적 행위” 등으로 규정함으로써 통치행위임을 인정하면서 이에 따른 각종 방북불승인 등 처분을 적법한 것으로 판단하기도 하였다.²⁵⁾ 다만 설명 통치행위라고 하더라도 국민의 기본권 침해와 직접 관련되는 경우에는 사법심사의 대상이 되며,²⁶⁾ 따라서 통치행위라는 이유만으로 위법하거나 부당한 국가작용이 정당화되는 것은 아니므로 주의가 필요할 것이다.

결국 어느 사항에 관하여 UN 대북제재 결의를 국내적으로 이행할 법적 근거가 있는가 하는 문제는 구체적인 사안별로 살펴보아야 알 수 있는 것으로 판단된다. 아래에서는 국내 이행조치를 부문별로 간단하게 살펴보며 국내법상 이행 근거가 명확하지 않았던 일부 사례를 예시로 들도록 하겠다.

2. 부문별 주요 조치에 대한 검토

1) 무기 금수 및 전략물자 수출통제

일반적으로 전략물자 수출통제란 대량살상 무기 기타 군수 관련 물품과 기술이 불량국가나 테러조직에 넘어가지 않도록 하는 각국의 수출통제를 말한다. 이를 위하여 세계 각국은 수출허가 등을 통하여 전략물자의 무역을 관리하고 있으며, ① UN 안보리 결의 ② 이른바

3대 조약인 핵무기비확산조약(NPT), 화학무기금지조약(CWC), 생물무기금지조약(BWC) ③ 이른바 4대 다자간 수출통제체제인 핵공급국그룹(NSG), 호주그룹(AG), 미사일기술통제체제(MTCR), 바세나르체제(WA) 등의 국제수출통제체제를 구축해오고 있다.

전략물자 수출통제 일반을 주로 규율하는 UN 안보리 결의는 제1540호이다. 대북 무기금수 및 수출통제에 관한 결의 제1718호 및 후속 결의 또한 일반적인 수출통제에 관한 안보리 결의 제1540호와 많은 부분에서 중첩된다. 대북제재에 관한 안보리 결의는 대북 무기금수 및 수출통제와 관련하여 크게 (i) 재래식 무기, 핵, 탄도미사일과 기타 대량살상무기 등과 관련된 모든 품목 및 관련 기술에 관한 통제(캐치올 통제 포함) 및 (ii) 금지된 품목에 관한 압류, 처분을 규정하고 있다.

국내법적으로도 대북 무기금수 및 수출통제는 기본적으로 일반적인 전략물자 수출통제 제도의 일부로서 시행되고 있다. 대북 무기금수 및 수출통제에 관한 안보리 결의의 국내 이행은 대외무역법을 비롯한 일반적인 전략물자 수출통제 관련 법령 외 남북교류협력법, 대북 전략물자의 반출승인절차에 관한 고시, 국제평화 및 안전유지 등 의무이행을 위한 무역에 관한 특별조치 고시 등에 근거한다. 우리나라는 1987년 대외무역법시행령에 수출통제의 법적 근거를 최초로 마련하고, 1993년 전략물자수출입공고를 제정하여 4대 체제에 따른 수출통제 제도 및 품목 등을 상세히 정하였으며, 2007년에는 UN 안보리 결의 제1540호 이행

24) 이효원, 전제논문.

25) 대법원 2015. 6. 24. 선고 2013다205389 판결; 서울고등법원 2012. 4. 13. 선고 2011가합29845 판결; 서울중앙지방법원 2011. 11. 17. 선고 2011가합26501 판결.

26) 헌법재판소 1996. 2. 29. 자 93헌마186 결정.

을 위하여 환적·통과·중개의 통제를 신설하는 내용으로 대외무역법을 개정하는 등 국내 법규의 내용에 국제규범을 수시로 충실히 반영하여 오고 있다. 특히 북한의 경우 그러한 법규에 있어서 별도의 항목을 만들어 관리하면서 다른 지역에 비하여 엄격한 수출통제를 적용하고 있다.

우선 전략물자 수출통제에 관한 일반법은 대외무역법, 원자력안전법, 방위사업법, 생화학무기법 등이라고 할 수 있다. 그 중에서도 특히 대외무역법은 제5조 제4호에서 산업통상자원부장관으로 하여금 “국제평화와 안전유지 등의 의무를 이행하기 위하여 필요할 경우” 수출입을 제한할 수 있도록 정하고 있다. 이에 따라 만들어진 행정규칙인 ‘국제평화 및 안전유지 등 의무이행을 위한 무역에 관한 특별조치 고시’는 UN 안보리 결의에 따라 제49조에서 북한과의 모든 무기 및 관련 물품, 사치품, 석탄, 철, 철광석 등 품목의 교역을 금지하고 있으며, ‘전략물자 수출입고시’ 별표 6은 전략물자 수출지역을 위험도에 따라 구분하면서 엄격한 통제가 이루어지는 지역인 ‘나의2 지역’에 북한을 배치하고 있다.²⁷⁾

다음으로 남북교류협력에 관한 일반법인 남북교류협력법은 제13조에서 북한과의 교역(물품 등의 반출, 반입)에 관해 통일부장관의 승인을 받도록 하고 있으며, 이에 따라 제정된 ‘반출·반입 승인대상품목 및 승인절차에 관한 고시’ 제2조는 관세율표에서 분류하고 있는 물품 등 사실상 교역 가능한 모든 물품을 반출·반입 승인대상으로 정하고 있다. 세관장이 타당하다고 인정하는 범위 내의 휴대용품 등에

관하여는 포괄적으로 승인이 된 것으로 되어 있으나(제5조), 같은 통일부고시인 ‘남북한 왕래자의 휴대금지품 및 처리방법에 관한 고시’의 규정을 함께 살펴야 할 것이다. 또한 전략물자를 북한으로 반출하는 경우에 관하여는 ‘대북 전략물자의 반출승인절차에 관한 고시’에 별도의 절차가 마련되어 있다.

2) 금융 및 경제 제재

UN 안전보장이사회 결의 제1718호 제8항(d)호는 모든 회원국으로 하여금 제재대상으로 지정된 개인 또는 단체가 직·간접적으로 소유 또는 통제하는 자국 영토 내의 자금, 여타 금융자산 및 경제자원을 즉각 동결하고, 또한, 자국인 또는 자국 영토 내 개인이나 단체가 제재대상자의 이익을 위해 어떠한 자금, 금융자산 및 경제자원을 제공하지 않도록 보장하도록 정하고 있다. 이와 같은 제재의 범위는 후속 결의들에 의하여 점차 넓혀져 왔다.

외국환 거래의 경우, 대북제재 결의를 위반하는 거래는 외국환거래법령의 제한을 받는다. 외국환거래법 제15조 제2항은 기획재정부 장관으로 하여금 조약 이행(제1호) 혹은 국제 평화 및 안전(제2호)을 위하여 필요한 경우에 외국환거래를 허가의 대상으로 할 수 있도록 하는 권한을 부여하고 있다. 이를 시행하기 위한 같은 법 시행령 제29조 제1항은 허가사유의 범위 등을 고시하도록 정하고 있고, 이에 따라 제정된 ‘국제평화 및 안전유지 등의 의무이행을 위한 지급 및 영수허가지침’ 제2조 제1항 제8호는 “국제연합 안전보장이

27) 단, 제3국을 경유하여 재수출되는 경우에 한한다. 북한과 함께 ‘나의2’ 지역으로 분류된 국가로는 중앙아프리카공화국, 콩고민주공화국, 이라크, 레바논, 리비아, 소말리아, 남수단, 수단, 시리아, 예멘이 있다.

사회 결의 제1718호(2006년 : 북한 미사일·핵·대량살상무기 관련자에 대한 제재)에 의거 국제연합 안전보장이사회 또는 동이사회 결의 제1718호(2006년)에 의하여 구성된 위원회가 지명한 자”를 금융제재대상자로 정하고 있다. 따라서 금융제재대상자와 거주자 및 비거주자간 외국환거래에는 기획재정부장관의 허가가 요구된다.

금융거래 및 재산거래 일반과 관련, 공중 등 협박목적 및 대량살상무기확산을 위한 자금조달행위의 금지에 관한 법률 제4조 제1항은 금융위원회로 하여금 테러행위 등과 관련하여 금융거래등제한대상자를 지정하여 고시할 수 있도록 하고 있다. 이에 따라 제정된 금융위원회고시인 ‘금융거래등제한대상자 지정 및 지정 취소에 관한 규정’에서는 제1718호 결의 및 후속 결의에 따라 지정된 자를 금융거래등 제한대상자로 지정하고 있다.

한편, 우리 정부는 제재위원회에 대한 관계에 있어서는 각종 행정지도 등을 제재이행 실효적으로 보고하기도 하였다. 2009년에 1718 제재위원회에 제출한 결의이행현황보고서에는 북한의 은행 및 기업으로서 대량살상무기 확산과 관련된 곳과는 사업을 하지 않도록 행정지도를 실시하고 있다고 보고하였고,²⁸⁾ 2016년 결의이행현황보고서에서는 우리나라의 금융기관들이 제재 관련 의무를 준수하기 위하여 상업적 용역(commercial service)을 받고 있으며, 관련 소프트웨어를 사용 중이라는 점도 보고하였다.²⁹⁾

실제로 이에 따라 안보리 결의 내용이 준수되는 결과가 되었다면 국제법적으로는 위와 같은 이행보고서의 내용도 문제될 것은 없다. 다만 국제법적 평면에서 국제법적 의무를 준수하였다고 하더라도, 그러한 행위가 국내법적 평면에서 국내법상 법적 효력을 갖는 규범에 직접 근거하고 있었다는 점이 보장되는 것은 아니다. 위에서 살펴본 것처럼 행정지도는 어디까지나 주의를 환기하는 비권력적 사실행위일 뿐이고 그 자체로 법적 구속력 있는 조치라고 볼 수 없으며, 만일 행정지도의 범위를 넘어선 불이익을 예정하고 있었다면 헌법소원의 대상이 될 수 있었을 것이다. 마찬가지로 위에서 언급된 컴플라이언스 시스템의 도입은 그것이 관련 법률에 의하여 의무가 부과되지 않은 채로 사인들이 행한 자발적 행위인 것이라면 국내법상 구속력 있는 조치라고 보기 어렵다.

3) 개인·화물 검색 및 차단

UN 안전보장이사회 결의 제1718호 제8항은 모든 회원국으로 하여금 지정된 개인이 입국·경유하는 것을 방지하도록 하고(e호), 필요시 북한발·북한행 화물을 검사하도록 하였다(f호). 이와 같은 검색 및 차단 의무는 후속 결의에 의하여 계속 확장되어, 현재는 영토 및 영해뿐만 아니라 공해상에서도 기국의 동의 등을 조건으로 검사를 실시하도록 하고(제1874호 제12항), ‘ship-to-ship’ 화물 환적

28) Report of the Republic of Korea on the implementation of Security Council resolution 1874 (2009), S/AC.49/2009/13, 31 July 2009, p. 6.

29) Report of the Republic of Korea on the implementation of Security Council resolution 2270 (2016), S/AC.49/2016/14, 16 June 2016, p. 8.

을 방지하도록 하며(제2375호 제11항), 발견된 금수품은 압류 및 처분하도록 하고 있다(제1874호 제14항).

첫째, '화물' 검색 및 차단과 관련된 가장 일반적인 규정으로는 남북교류협력법, 관세법, 대외무역법, 대외무역관리규정, 남북교역물품통관관리에 관한 고시, 반출·반입 승인대상품목 및 승인절차에 관한 고시 등이 있다. 위 규정들은 북한과 관련이 있는 물품의 수출입 내지 반출입 통관절차상의 검사 등 근거 규정이다. 특히 관세법은 수출입물품의 통관에 관한 가장 기본적인 일반법으로서, 제9장 '통관'(제226조 내지 제261조)을 중심으로 통관절차에 관한 내용을 규정하고 있고 제10장 '세관공무원의 자료 제출 요청 등'(제262조 내지 제268조)에서 관세법 및 관세법에 따른 명령(조약에 따른 의무를 포함)을 집행하기 위한 세관공무원의 운송수단 출발 중지 권한, 검사 권한 등을 정하고 있다. 실무상으로는 관세법상 밀수출입죄, 부정수입죄, 허위신고죄 등의 위반 여부에 관하여 수사를 하는 과정에서 대북제재 위반을 적발하고 몰수를 하기도 한다.³⁰⁾ 그 외에도 대외무역법 제33조는 원산지 표시 등 규정 위반 확인을 위하여 수입 물품을 검사할 수 있게 하고 있고, 제48조는 대외무역법 시행을 위하여 필요하다고 인정하면 수출허가 대상자에 대한 검사를 실시할 수 있다고 정하고 있다.

다만 남북간의 물품 '반출입'이 문제되는 사안의 경우에 대하여서는 통관 절차상의 특례가 마련되어 있다. 이러한 사안에서는 남북교

류협력법 및 하위 법규가 특별법으로 적용된다. 남북교류협력법 제13조, 제14조는 물품의 반출입에 관하여 통일부장관의 승인을 받도록 하는 한편 그에 관한 절차 등을 통일부장관이 공고하도록 하고 있으며, 같은 법 시행령 제25조는 반출입 승인 신청 절차에 관한 상세한 사항을 정하고 있다. 이러한 위임 내지 관련 규정에 따라 통일부에서는 반출·반입 승인대상품목 및 승인절차에 관한 고시 제6조(반출·반입 승인 절차), 제8조(교역보고) 등의 규정도 마련하여 두고 있다. 또한, 남북교류협력법과 관세법의 시행에 필요한 사항을 정하기 위하여, 남북교역물품에 관한 통관에 관한 특칙이 '남북교역물품 통관관리에 관한 고시'라는 행정규칙으로 마련되어 있다.³¹⁾

둘째, '선박'의 검색 및 차단과 관련된 규정으로는 영해 및 접속수역법, 해양경비법, 선박의 입항 및 출항 등에 관한 법률 등을 검토할 필요가 있다. 특히 해양경비법 제12조 및 제13조는 해상검문검색, 추적나포 등의 근거가 될 수 있으며, 선박의 입항 및 출항 등에 관한 법률 제4조는 출입 불허가 등의 근거가 될 수 있다. 선박의 입항 및 출항 등에 관한 법률 제4조 제1항 및 제2항에 따르면 대한민국 내 무역항에 출입하려는 선박의 경우 원칙적으로 출입신고 후 출입이 가능하나, 예외적으로 일정한 경우에는 해당 선박의 선장으로 하여금 해양수산부장관의 출입허가를 받도록 규정하고 있다. 같은 법 시행령 제3조 제3호는 "전시·사변이나 이에 준하는 국가비상사태 또는 국

30) 관세청, "북한산 석탄 등 위장 반입 사건 중간 수사결과 발표", 보도자료, 2018. 8. 10; 관세청, "북한산 석탄 등 위장 반입 사건 송치", 2018. 8. 13.

31) 다만 '남북교역물품 통관관리에 관한 고시'는 그 제정 목적 중에 남북 사이에 거래되는 물품의 원산지 확인절차에 관한 합의서 이행이 포함되어 있음을 제1조에서 밝히고 있는데, 남북 사이에 거래되는 물품의 원산지 확인절차에 관한 합의서는 국회 동의를 받은 합의서가 아니므로 독립적으로 법적 구속력이 있는 문서라고 보기는 어렵다는 점에 유의하여야 할 것이다.

가안전보장에 필요한 경우로서” 관계 중앙행정기관의 장이나 국가보안기관의 장이 무역항 출입에 특별한 관리가 필요하다고 인정하는 선박의 경우 출입허가를 받도록 정하고 있으며 실제로도 위 규정이 실무상 대북제재 위반 선박의 입항을 금지하기 위하여 사용된 사례가 있다.

선박 중에서도 북한 선박의 검색 및 차단에 한정된 특칙으로는 남북해운합의서, 남북해운합의서의 이행과 준수를 위한 부속합의서가 있다. 우리 정부는 UN 제재위원회에 대하여 남북해운합의서 및 부속합의서를 북한 선박에 대한 검색 및 차단의 근거로 활용하고 있다고 보고하여 왔다. 논란의 여지가 있으나, 남북해운합의서 및 그 부속합의서는 국회의 동의를 받은 합의서이므로 법적인 효력이 있다고 주장할 수 있을 것이다. 한편 우리 정부가 제출한 2006·2009년 이행보고서는 ‘북한 선박은 적국의 선박이므로 무해통항권을 인정하지 않되 남북해운합의서 체결·발효 이후로는 이에 따른 통항을 허용할 뿐’이라고 하고 있는데,³²⁾ 실제 운용에 있어서는 NSC 결정 등에 따라 예외가 인정되기도 하고 5·24 조치에 따라 통항이 전면 금지되기도 하는 모습을 보여 왔다. 이에 관하여 법적 근거를 명확히 정리할 필요가 있을 것으로 보인다.

다만 영해 및 접속수역법의 경우 우리 정부

는 제5조 제1항 제8호 및 제6조를 정선조치에 관한 근거규정이라고 1718 제재위원회에 보고하고 있으나,³³⁾ 엄격한 문리해석에 의할 경우 문제가 되는 개인이나 금수품을 싣거나(“승선”, “적하”) 내리는(“하선”, “양하”) 행위가 있어야만 하고, 단순히 금수품 등을 적재한 상태로 항행하는 것 자체로는 정선 사유가 되지 않으므로 제재이행의 근거 규정으로서 불충분하다는 지적이 있다.³⁴⁾ 권리를 제한하는 침익적 조치의 경우 엄격한 문리해석에 의해야 하고, 확장해석 및 유추해석이 허용되지 않으므로 이러한 지적에 유의할 필요가 있을 것이다. 또한 우리 정부가 제출한 2017년 이행보고서에서는 ship-to-ship 환적을 금지하는 근거로 5·24 조치를 제시하였는데, 별도의 명확한 근거법률 없이 “고도의 정치적 행위”에만 의존하여 대북제재 결의를 이행하는 것이 장기적으로 바람직한 것인지는 생각해볼 필요가 있다.

셋째, 항공기의 검색 및 차단에 관한 규정으로는 항공사업법 및 항공안전법이 있다. 특히 항공안전법 제100조는 외국 국적기가 대한민국에서 이착륙하거나 영공을 통과하는 행위 등에 관하여 허가를 받도록 하고 있고, 항공사업법 제58조는 군수품 수송을 금지하고 있다. 다만 현행 항공사업법, 항공안전법 및 각 하위 법령에서는 북한 항공기 등에 대하여 이착륙

32) Report of the Republic of Korea on the Implementation of United Nations Security Council Resolution 1718 (2006), S/AC.49/2006/8, 30 November 2006, p. 12; Report of the Republic of Korea on the implementation of Security Council resolution 1874 (2009), S/AC.49/2009/13, 31 July 2009, p. 5. 한편 미국 정부는 2016년 안보리 제재대상선박인 오리온스타호가 우리 영해를 통과한 것에 대하여 국제법상 무해통항권을 이유로 국제법상 제지 의무가 없다는 의견을 밝힘으로써 우리 정부와 대조적인 입장을 내놓기도 하였다. 연합뉴스, “美, 제재대상 北선박 韓영해 통과에 ‘입항안할 땐 제지의무없어’”, 연합뉴스 기사, 2016. 3. 18. (<https://www.yna.co.kr/view/AKR20160318090100071?input=1195m>; 마지막 방문 2022. 4. 12.)

33) Report of the Republic of Korea on the Implementation of United Nations Security Council Resolution 1718 (2006), S/AC.49/2006/8, 30 November 2006, p. 8.

34) 백상미, “UN 안전보장이사회의 제재결의와 한국의 실행”, 서울대학교 석사학위 논문(2014), p. 101.

내지 영공 통과 허가를 제한한다는 점이나 그러한 근거가 되는 기준을 명확하게 명시하고 있지는 않다. 2012년까지는 ‘영공통과 허가업무 처리지침’이라는 행정규칙에서 북한 항공기의 운항에 관한 허가 제한에 관한 규정을 두고 있었으나, 해당 규칙은 항공교통센터훈령으로서 어디까지나 행정부 내부의 사무준칙일 뿐이고 대외적인 구속력은 없었을뿐더러 현재는 실효성 상태여서 직접 적용되는 것으로 보기는 어렵다.

4) 해운·항공 운송 능력 통제

개인과 화물의 직접적인 이동 방지에 초점을 둔 것이 앞서 살펴본 ‘검색 및 차단’이라면, ‘운송 능력의 통제’는 북한이 독자적으로 운송 능력을 갖출 기회를 원천 차단하는 데 초점이 맞추어져 있다. 안보리 결의 제2270호 제19항은 모든 회원국으로 하여금 북한 및 관련 지정인들에게 국적 선박, 항공기 및 승무원 서비스 등을 대여 등 제공하는 행위를 금지하도록 하고, 북한이 소유하거나 운용하는 등의 선박의 등록을 취소하도록 하고 있으며, 제2321호 제22항은 모든 회원국으로 하여금 자국민이 북한이 소유·통제·운용하는 선박에 관하여 보험 내지 재보험 서비스를 제공하는 것을 금지하는 조치를 취하도록 정하고 있다.

선박, 항공기, 승무원 서비스 제공 등도 기본적으로 남북교류협력법에 의하여 금지되는 것으로 볼 수 있다. 위 각 서비스 제공은 ‘협력사업’으로 분류되므로 통일부장관의 승인을 필

요로 하는 것이며, 따라서 원칙적 금지와 예외적 허용의 틀을 따른다고 볼 수 있다. 마찬가지로 선박에 대한 보험 및 재보험 서비스 제공 등도 남북교류협력법에 의하여 통일부장관의 승인이 없으면 할 수 없다. 보험 등 서비스 제공은 남북교류협력법 제2조 제2호, 같은 법 시행령 제3조, 대외무역법 제2조 제1호 나목, 같은 법 시행령 제3조 제1호 차목, 대외무역관리규정 제3조 제3항 제2호에 해당하는 금융 및 보험업으로서의 교역에 해당한다고 볼 수 있기 때문이다.

이와 관련하여 우리 정부는 2016년 이행보고서에서 ‘국토교통부 및 해양수산부에서 우리나라 화물 및 해운 회사 등에 대하여 안보리 결의 제2270호에 따른 의무를 고지하였다’고 한 사실이 있는데,³⁶⁾ 이러한 고지 내지 안내 행위는 행정지도에 해당하므로 앞서 살펴본 것과 같이 그 자체로 어떠한 의무를 창설하는, 안보리 결의 국내 이행에 관한 독립된 법적 근거라고 보기는 어렵다. 한편 해당 행정지도에서 언급한 안보리 결의 제2270호는 그 구체적인 내용을 살펴보면 국가를 대상으로 하는 결의일 뿐 개인에 대하여 직접 의무를 부과하는 내용의 결의는 아님을 알 수 있으므로, 안보리 결의 제2270호가 국내법상 직접 적용될 수 있는 근거가 된다고 보기도 어렵다. 여타의 법률에서 국내 이행의 근거를 찾아야 할 것이다.

5) 사치품 이전 통제

결의 제1718호 제8항 (a)호 iii목은 모든 회

35) Report of the Republic of Korea on the Implementation of United Nations Security Council Resolution 2375 (2017), S/AC.49/2017/127, 29 November 2017, p. 4.

36) Report of the Republic of Korea on the Implementation of United Nations Security Council Resolution 2270 (2016), S/AC.49/2016/14, 1 June 2016, p. 5.

원국으로 하여금 북한에 대하여 직간접적으로 사치품이 공급, 판매, 이전되는 것을 방지하는 조치를 취하도록 정하고 있다.

사치품에 관한 이행조치는 일반적인 ‘수출입’에 관한 조치와 남북간 ‘반출입’에 관한 조치로 구분할 수 있다. 전자의 경우 북한을 원산지/선적항/도착항으로 하는 제3국에 대한 수출입에 관한 것으로, 대외무역법 및 하위 법규에 따라 금지된다. 대외무역법 제5조 제4호, ‘국제평화 및 안전유지 등 의무이행을 위한 무역에 관한 특별조치 고시’ 제13장은 일정한 범위의 사치품에 대하여 대북 수출을 금지하고 있고, 의류 등 일부 항목에 해당하는 사치품인 경우 북한으로부터 수입도 할 수 없다. 후자의 경우 남북교류협력법 및 하위 법규에 따라 금지된다. ‘남북교류협력법 및 반출·반입 승인대상품목 및 승인절차에 관한 고시’ 제4조는 기본적으로 모든 물품의 반출입을 허가의 대상으로 하고 있으며, 이는 사치품의 경우에도 동일하게 적용된다. 종래에는 ‘반출·반입 승인대상품목 및 승인절차에 관한 고시’ 제4조 제1항 제7호가 사치품에 관하여 별도의 반출 승인을 받도록 하고, ‘반출·반입 승인대상품목 및 승인절차에 관한 고시’ 제4조제1항제7호에 의한 사치품 목록 공고³⁷⁾에서 13종의 사치품을 정하고 있었으나, 5·24 조치 이후 관련 규정이 개정되어 사치품을 포함한 모든 물품이 일괄적으로 승인의 대상이 되었다.

V. 결론에 갈음하여

대북제재에 관한 UN 안전보장이사회 결의는 우리나라가 UN 헌장 제25조에 따라 국제법상 준수 의무를 지는 문서로 볼 수 있다. 이처럼 대외관계에서 발생한 범규범은 북한에 대한 “민족내부의” 특수관계에 있어서도,³⁷⁾ 그리고 대한민국 국내법상의 내부적인 법질서에 있어서도 대한민국 정부가 일방적으로 파기하거나 위반할 수 없는 제약으로 작용하고 있으며, 여타의 국제적인 규범에 비하여 더 높은 수준의 제약으로 작용하고 있다.

물론 법이라는 형식을 빌리지 않고도 이보다 강력한 유무형의 제약을 부과하는 것이 불가능한 것은 아니나, 법의 지배가 관철되는 국가에서라면 국가가 개인의 자유와 권리를 법에서 정한 형식에 의하지 않은 조치를 통하여 광범위하게, 그리고 고도로 제한하는 일은 불가능하다. 논문에서 잠시 언급된 우리 헌법 제37조 제2항의 법률유보원칙은 이를 확인하는 것이라고 하겠다. 이러한 원칙을 무시하고 법률적 근거가 부족한 조치에 의존할 경우 사안에 따라 사법심사를 통하여 해당 조치의 효력이 부인될 수 있으며, 정책의 장기적 일관성과 실효성이 저해될 수 있다. 오늘날 어느 나라이든지 정부가 국제사회가 결정한 사항을 국내적으로 집행함에 있어서는 국내법상 개인의 자유와 권리를 지키기 위해 마련되어 있는 장치를 제대로 활용할 필요가 있을 것이다.

이 논문에서는 UN 대북제재 결의가 그 자체로는 국내법상 직접 적용되기 어렵지만,

37) 남북관계를 “국가간의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계”로 정의하는 남북관계 발전에 관한 법률 제3조 참조.

이를 국내 이행하는 여러 조치의 근거로
원용될 수 있는 법률 규정이 분야별로 상세히
마련되어 있다는 점을 확인하였다. 다만
사안별로 간혹 조치의 법적 근거가 명확히
특정되지는 않은 것들이 있었다. 이러한
경우는 대부분 UN 제재위원회에 대한 대외적
관계에서 우리 정부가 작성한 이행보고서의
기재 내용이 분석의 대상이 된 경우이다.
물론 그러한 이행보고서가 반드시 국내법적
이행근거를 염두에 두고 작성되었다고 보기는
어렵고, 세부적인 사실관계에 따라서는
별도의 국내법적 이행근거가 마련되어 있었을
가능성도 배제할 수 없음을 함께 고려하여야
할 것이다. 그렇다고 하더라도 각종 국내
이행조치, 특히 개개인에 대하여 일정한
행위를 금지(prohibit)하도록 요구하는
결의안 이행조치에 관하여는 처분시에 명확한
법적 근거를 제시하는 것이 바람직하다는
원론적인 관점을 재확인하는 것이 이 글의
목표였다. 구체적으로 정비가 필요한 제재
관련 규정이 무엇이 있는지, 어떠한 방향으로
정비가 되어야 하는지에 관한 세부적인
논의는 다른 기회를 기약하고자 한다.

참고문헌

관세청, “북한산 석탄 등 위장 반입 사건 중간 수사결과 발표”, 보도자료, 2018. 8. 10.

관세청, “북한산 석탄 등 위장 반입 사건 송치”, 2018. 8. 13.

백상미, “UN 안전보장이사회의 제재결의와 한국의 실행”, 서울대학교 석사학위 논문(2014).

백지열, “유엔 안전보장이사회의 자산동결에 관한 제재결의 이행”, 서울대학교 박사학위 논문(2021).

안국현, “조약의 국내적 수용에 관한 연구: 조약 체결 및 적용에 관한 대한민국의 관행상 쟁점을 중심으로”, 연세대학교 박사학위 논문(2016).

연합뉴스, “美, 제재대상 北선박 韓영해 통과에 ‘입항안할 땐 제지의무없어’”, 연합뉴스 기사, 2016. 3. 18.

임성택, “5.24 조치 이후 남북경협기업의 피해 구제에 대한 법적 검토”, 「통일경제」, 제2호(2011).

이효원, “개성공단 재개에 관한 법적 쟁점”, 「통일과 법률」, 제31호(2017).

전종익, “조약의 국내법상 지위와 고시류조

약”, 「서울국제법연구」, 제22권 제1호(2015).

정경수, “국제기구 2차 규범의 국내이행과 적용”, 「홍익법학」, 제14권 제1호(2013).

Report of the Republic of Korea on the Implementation of United Nations Security Council Resolution 1718 (2006), S/AC.49/2006/8, 30 November 2006.

Report of the Republic of Korea on the implementation of Security Council resolution 1874 (2009), S/AC.49/2009/13, 31 July 2009.

Report of the Republic of Korea on the implementation of Security Council resolution 2270 (2016), S/AC.49/2016/14, 16 June 2016.

Report of the Republic of Korea on the Implementation of United Nations Security Council Resolution 2375 (2017), S/AC.49/2017/127, 29 November 2017.

UN Security Council Resolution 1718 (2006), UN Doc. S/RES/1718 (2006).

UN Security Council Resolution 2627 (2022), UN Doc. S/RES/2627 (2022)



The Grounds for the Implementation of UN's Sanctions Against North Korea

Kim, Jae Hee

(jheekim@shinkim.com)

Lee, Sang Hyeop

(shyelee@shinkim.com)

Sanctions against North Korea operate to institutionalize severance of the trade relations between South Korea and North Korea. In particular, the UN Security Council's resolutions against North Korea are documents that South Korea is obligated to comply with the UN Charter. This international obligation must also be implemented domestically, and operates as a restriction that the Korean government cannot unilaterally nullify.

The legal grounds for the domestic implementation of international sanctions must be examined. As Article 37(2) of the Korean Constitution demonstrates, the state cannot restrict the rights and liberties of individuals through procedures unprescribed by the law. Resorting to measures with weak legal grounds will undermine the effectiveness of the policy.

Although the UN Security Council's resolutions against North Korea cannot be directly applied to individual cases concerning domestic law, there are detailed laws in Korea that can be invoked as grounds for implementation. However, there are some cases in which such legal grounds were not clearly identified in reports that the Korean government submitted to the Sanctions Committee. Although such reports were written to report Korea's performance of its international obligations rather than the legal grounds under domestic law, it must still be emphasized that domestic measures involving restrictions of individuals' freedoms must be grounded in laws enacted by the National Assembly.

Keywords : Sanctions against North Korea, UN Security Council resolutions, domestic implementation, the requirement of a statute (Gesetzesvorbehalt), administrative guidance