

보 도 자 료

개성공단 전면중단 조치에 관한 위헌소원 사건

[2016헌마364 개성공단 전면중단 조치 위헌확인]

[선 고]

헌법재판소는 2022년 1월 27일 재판관 전원일치 의견으로, 피청구인 대통령의 개성공단 운영 전면중단 결정과, 피청구인 통일부장관의 개성공단 철수계획 마련, 관련 기업인들에 대한 통보, 개성공단 전면중단 성명 발표 및 집행 등 일련의 행위로 이루어진 개성공단 운영 전면중단 조치에 대한 개성공단 투자기업 청구인들의 심판청구를 모두 기각하고, 나머지 청구인들의 심판청구를 모두 각하하였다. [기각, 각해]



2022. 1. 27.

헌법재판소 공보관실

□ 사건개요

- 2016. 1. 6. 북한이 4차 핵실험을 단행하고 같은 해 2. 7. 장거리 미사일을 발사하자, 피청구인 대통령은 2016. 2. 8.경 피청구인 통일부장관에게 개성공단 철수 대책 마련을 지시하고, 2016. 2. 10. 국가안전보장회의 상임위원회의 협의를 거쳐 개성공단의 운영을 즉시 전면중단하기로 결정하였다.
- 피청구인 통일부장관은 개성공단에서의 철수를 위한 세부계획을 마련하고, 2016. 2. 10. 14:00경 개최된 개성공단기업협회 회장단 소속 기업인들과의 간담회에서 정부의 개성공단 운영 중단 결정과 배경 등을 설명하면서, 그 세부조치로서 ① 2016. 2. 11.부터 개성공단 내 공장 가동, 영업소 운영 전면중단, ② 2016. 2. 11.부터 사흘간 개성공단 출입 최소화 및 현지 체류 남한 주민 전원 복귀를 각각 지시하였고, ③ 이후 개성공단 방문승인을 불허할 방침임을 통보하였다. 그리고 2016. 2. 10. 17:00 개성공단 전면중단 성명을 발표하였다. 북한은 이에 대한 대응으로 2016. 2. 11. 17:00경 개성공단 내 남한 주민 전원 추방 및 자산 전면동결 조치를 발표하였으며, 당시 개성공단에 남아 있던 우리 기업인, 근로자 등 인원 280여 명은 같은 날 23:00경까지 전원 남한으로 복귀하였고, 이후 개성공단에서의 공장가동 등 협력사업은 모두 중단되었다.
- 개성공단 투자기업(청구인 1 내지 145, 이하 ‘투자기업인 청구인들’이라 함), 또는 개성공단 투자기업이나 그 자회사 등과의 거래를 주된 영업활동으로 하는 국내기업(청구인 146 내지 163, 이하 ‘협력기업인 청구인들’이라 함)인 청구인들은 피청구인들의 개성공단 전면중단 결정 및 집행이 청구인들의 재산권 등을 침해한다고 주장하며, 2016. 5. 9. 이 사건 헌법소원심판을 청구하였다.

□ 심판대상

- 이 사건 심판대상은 피청구인 대통령이 2016. 2. 10.경 개성공단의 운영을 즉시 전면중단하기로 결정하고, 피청구인 통일부장관이 피청구인 대통령의 지시에 따라 개성공단의 운영 중단을 위한 세부 철수계획을 마련하여, 2016. 2. 10. 14:00경 개성공단기업협회 회장단 소속 기업인들에게 ① 2016. 2. 11.부터 개성공단 내 공장 가동과 영업소 운영의 즉시 전면중단, ② 2016. 2. 11.부터 사흘간 개성공단 출입 최소화 및 개성 현지 체류 중인 남한 주민 전원 복귀, ③ 이후 개성공단 방문

승인 불허방침을 통보한 다음, 같은 날 17:00경 개성공단 전면중단 성명을 발표하고, 이에 대한 대응으로 2016. 2. 11. 17:00경 북한에서 개성공단 내에 있는 남측 인원 추방 및 자산 전면동결조치를 발표하자, 같은 날 23:00경까지 개성공단에 체류 중인 대한민국 기업인, 근로자 등 전원을 대한민국 영토 내로 귀환하도록 함으로써 개성공단의 운영을 전면 중단시킨 일련의 행위(이하 ‘이 사건 중단조치’라 한다)가 청구인들의 기본권을 침해하는지 여부이다.

□ 결정주문

1. 청구인 146 내지 163의 심판청구를 모두 각하한다.
2. 나머지 청구인들의 심판청구를 모두 기각한다.

□ 이유의 요지

● 협력기업인 청구인들의 심판청구에 대한 판단 - 각하

- 협력기업인 청구인들은 개성공단 투자기업 등과 거래하던 국내기업으로 이 사건 중단조치의 직접적인 상대방이 아니고, 이 사건 중단조치로 개성공단 투자기업 등이 받은 영향으로 말미암아 영업이익이 감소되는 피해를 보았다고 하더라도, 그것은 간접적·경제적 이해관계에 불과하다. 따라서 위 청구인들은 이 사건 중단조치에 관한 자기관련성이 인정되지 않으므로, 위 청구인들의 이 사건 헌법소원 심판청구는 부적법하다.

● 투자기업인 청구인들의 심판청구에 대한 판단 - 기각

가. 이 사건 중단조치에 대한 사법심사가 배제되어야 하는지 여부

이 사건 중단조치가 북한의 핵무기 개발로 인한 위기에 대처하기 위한 조치로서 국가안보와 관련된 대통령의 의사 결정을 포함하고 그러한 의사 결정이 고도의 정치적 결단을 요하는 문제이기는 하나, 그 의사 결정에 따른 조치 결과 투자기업인 청구인들의 영업의 자유 등 기본권에 제한이 발생하였다. 그리고 국민의 기본권 제한과 직접 관련된 공권력의 행사는 고도의 정치적 고려가 필요한 대통령의 행위라도 헌법과 법률에 따라 정책을 결정하고 집행하도록 함으로써 국민의 기본권이 침해되지 않도록 견제하는 것이 국민의 기본권 보장을 사명으로 하는 헌법재판소 본

연의 임무이므로, 그 한도에서 헌법소원심판의 대상이 될 수 있다. 따라서 이 사건 헌법소원심판이 사법심사가 배제되는 행위를 대상으로 한 것이어서 부적법하다고는 볼 수 없다.

나. 헌법과 법률에 근거한 조치인지 여부

- 이 사건 중단조치가 대통령의 정치적 결단에 따른 조치라도 국민의 기본권 제한과 관련된 이상 반드시 헌법과 법률에 근거를 두어야 하고, 그 근거가 없을 경우 위헌적 조치로 보아야 한다.
- 국제사회는 2006. 10. 9. 북한의 1차 핵실험 이후 세계평화와 안전을 위협하는 북한의 핵무기 개발을 저지하기 위한 다양한 조치를 취해 왔다. 대표적으로 유엔 안전보장이사회는 2006. 10. 14. 북한에 대해 핵비확산체제 복귀, 핵실험 포기, 탄도미사일 개발 중지 등을 요구하면서 이를 위해 모든 유엔 회원국들이 경제제재를 실행하도록 명시한 1718호 대북제재 결의를 채택하였고, 이후 북한이 핵실험을 이어감에 따라 추가로 1874호(2009. 6), 2087호(2013. 1), 2094호(2013. 3) 결의를 각각 채택하였다. 이는 모두 국제사회가 북한을 경제적으로 고립시켜 북한으로 하여금 핵무기 등 대량살상무기를 개발하려는 시도를 포기하게 만들려는 목적을 가지고 있다. 이 사건 중단조치는 그러한 국제평화 및 안전유지를 위한 국제적 합의에 이바지하기 위한 조치로서 ‘남북교류협력에 관한 법률’(이하 ‘남북교류협력법’이라 함) 제18조 제1항 제2호에 근거하여 통일부장관이 취할 수 있는 협력사업자에 대한 협력사업의 내용, 조건 또는 승인의 유효기간 등에 관한 조정명령의 범위 내에 있으므로, 위 법 조항에 근거한 조치로 볼 수 있다.
- 또한 대통령은 국가의 독립, 영토의 보전, 국가의 계속성과 헌법을 수호할 책무를 지고, 조국의 평화적 통일을 위한 성실한 의무를 지며(헌법 제66조 제2항, 제3항), 국가의 원수이자 행정부의 수반으로서 모든 행정에 대한 지휘, 감독권을 가지므로(헌법 제66조 제1항, 제4항, 정부조직법 제11조), 국가안보, 조국의 평화적 통일, 국제적 공조 등과 관련되는 대북제재 조치로서 개성공단의 운영 중단이라는 정책을 결정할 수 있고, 이를 법령에 따라 실행하도록 소관 부처 장관에게 지시할 수 있다고 할 것이므로, 헌법 제66조, 정부조직법 제11조도 피청구인 대통령이 관여한 이 사건 중단조치의 헌법적, 법률적 근거가 될 수 있다.
- 아울러 피청구인 통일부장관의 세부조치는 개성공단의 운영 중단 결정으로 인한 현

지 체류 국민의 생명, 신체의 위험을 최소화하기 위한 조치이므로, 남북교류협력법 제18조 제1항 제2호 외에, 같은 법 제9조 제1항, 국가의 기본권 보호 의무에 관한 헌법 제10조, ‘개성공업지구 지원에 관한 법률’ 제15조의3이 각각 근거가 될 수 있다.

○ 따라서 이 사건 중단조치는 헌법과 법률에 근거한 조치로 보아야 한다.

다. 적법절차원칙 위반 여부

○ 이 사건 중단조치는 정부의 중요한 대외정책 또는 행정각부의 중요한 정책의 조정이 되어, 헌법 제89조 제2호, 제13호에 따라 국무회의 심의를 거쳐야 하는 것인지 문제될 수 있다.

그런데 구체적으로 어떤 정책을 국무회의 심의를 거쳐야 하는 중요한 정책으로 보아야 하는지는 국무회의에 의안을 상정할 수 있는 대통령 등에게 일정 정도의 판단재량이 인정되고, 그에 관한 대통령 등의 일차적 판단이 명백히 비합리적이거나 자의적인 것이 아닌 한 존중되어야 한다.

국가안보와 관련된 정책은 국가 존립 등과의 관련성 때문에 그 자체로 중요한 정책이 될 수 있지만, 안보정책이 가지는 긴급성, 기밀성 등의 특성으로 인해 국무회의 심의보다 다른 헌법상 기구인 국가안전보장회의가 더 효율적이고 적절한 의사결정의 경로를 제공할 수 있다. 이 사건 중단조치는 국가안보와 관련되고, 개성공단 체류 국민들의 안전을 위해 관련 논의를 최대한 기밀로 유지하면서 신속하게 처리할 필요가 있었다. 이 사건 중단조치 과정에서 국무회의 심의가 이루어지지 않았으나, 국가안보에 관한 필수 기관이 참여하는 국가안전보장회의 상임위원회가 개최되었고, 이 사건 중단조치의 법적 근거가 되는 남북교류협력법 상 조정명령이 국무회의를 사전 절차로 요구하지도 않으므로, 국무회의 심의가 아닌 국가안전보장회의 상임위원회의 협의를 거치도록 한 피청구인 대통령의 절차 판단이 명백히 비합리적이거나 자의적인 것이라고 보기 어렵다.

따라서 피청구인 대통령이 개성공단의 운영 중단 결정 과정에서 국무회의 심의를 거치지 않았더라도 그 결정에 적법절차원칙에 따라 필수적으로 요구되는 절차를 거치지 않은 흠결이 있다고 할 수 없다.

○ 이 사건 중단조치 과정에서 국회와의 사전 협의를 거쳐야 한다고 볼 만한 아무런 근거가 없고, 조치의 특성, 절차 이행으로 제고될 가치, 국가작용의 효율성 등에

비추어 볼 때, 이해관계자 등의 의견청취절차는 적법절차원칙에 따라 반드시 요구되는 절차라고 보기 어렵다.

- 따라서 이 사건 중단조치가 적법절차원칙에 위반되어 투자기업인 청구인들의 영업의 자유나 재산권을 침해한 것으로 볼 수 없다.

라. 과잉금지원칙 위반 여부

- 이 사건 중단조치는 북한의 핵무기 개발 시도를 경제적 제재조치를 통해 저지하려는 국제적 합의에 이바지하고, 북한 핵 위기의 핵심 당사국으로 독자적인 경제제재 조치를 실행함으로써 보다 강력한 국제적 공조를 유도하여 종국적으로 한반도와 세계평화에 기여함을 목적으로 하며, 동시에 경제제재 조치와 관련된 영역에서 사업 활동을 하는 우리 국민의 신변안전 확보를 목적으로 하므로, 목적의 정당성이 인정된다. 그리고 개성공단의 운영 중단은 경제제재 조치로서 북한의 핵개발에 대응하는 국제사회의 제재 방식에 부합하고, 개성공단 현지 체류 근로자 등의 철수조치를 통해 북한의 보복적 대응에 노출되는 우리 국민의 수를 최소화할 수 있으므로 그 수단의 적합성도 인정된다.
- 이 사건 중단조치는 남북관계, 북미관계, 국제관계가 복잡하게 얽혀 있는 상황에서 단계적 중단만으로는 일괄 중단의 경우와 동일한 정도로 경제제재 조치를 통해 달성하고자 하는 목적을 달성하기 어렵다는 정치적 판단 하에 채택된 것이고, 그러한 판단이 현저히 비합리적이라고는 보이지 않는다. 북한의 태도 변화를 쉽사리 예상할 수 없는 상황에서 중단 기간을 미리 한정하기 어렵고, 체류인원 제한 조치 역시 설비나 생산 물품 반출에 대한 북한 당국의 협조 여하에 따라 일부는 변경도 가능한 임시조치의 성격을 가진다. 따라서 이 사건 중단조치는 피해의 최소성 원칙에도 부합한다.
- 개성공단에서의 협력사업과 투자자산에 대한 보호는 지역적 특수성과 여건에 따른 한계가 있을 수밖에 없으며, 관련 개성공업지구 지원에 관한 법령은 그러한 특수성 등으로 인해 개성공단 투자기업에게 피해가 발생한 경우 각종 지원을 할 수 있도록 정하고 있다. 이 사건 중단조치는 그러한 법령에 따른 피해지원을 전제로 한 조치였고, 실제 그 예정된 방식에 따라 상당 부분 지원이 이루어졌다. 이 사건 중단조치로 투자기업인 청구인들이 입은 피해가 적지 않지만, 그럼에도 불구하고 북한의 핵개발에 맞서 개성공단의 운영 중단이라는 경제적 제재조치를 통해, 대한민국

의 존립과 안전 및 계속성을 보장할 필요가 있다는 피청구인 대통령의 판단이 명백히 잘못된 것이라 보기도 어려운바, 이는 헌법이 대통령에게 부여한 권한 범위 내에서 정치적 책임을 지고 한 판단과 선택으로 존중되어야 한다. 따라서 이 사건 중단조치는 법익의 균형성 요건도 충족하는 것으로 보아야 한다.

- 따라서 이 사건 중단조치는 과잉금지원칙에 위반되어 투자기업인 청구인들의 영업의 자유와 재산권을 침해하지 아니한다.

마. 신뢰보호원칙 및 헌법 제23조 제3항 위반 여부

- 2013. 8. 14. 채택된 ‘개성공단의 정상화를 위한 합의서’는 투자기업인 청구인들에 대하여 직접적으로 그 효력과 존속에 대한 신뢰를 부여하였다고 인정하기 어렵고, 과거 사례에 비추어 이 사건 중단조치가 신뢰이익을 침해하는 정도는 비교적 낮은 수준에 불과하며, 이 사건 중단조치를 통해 달성하려는 공익은 그와 같은 신뢰의 손상을 충분히 정당화할 수 있다. 따라서 이 사건 중단조치는 신뢰보호원칙을 위반하여 투자기업인 청구인들의 영업의 자유와 재산권을 침해하지 아니한다.
- 이 사건 중단조치에 의해 개별적, 구체적으로 이미 형성된 구체적 재산권이 공익목적 위해 제한되는 공용 제한이 발생한 것이 아니고, 개성공단에서 영업을 계속하지 못하여 발생한 영업 손실이나 주식 등 권리의 가치 하락은 헌법 제23조의 재산권보장의 범위에 속한다고 보기 어렵다. 따라서 그와 같은 재산권 제한이나 손실에 대하여 정당한 보상이 지급되지 않았더라도, 이 사건 중단조치가 헌법 제23조 제3항을 위반하여 투자기업인 청구인들의 재산권을 침해한 것으로 볼 수 없다.

□ 결정의 의의

- 헌법재판소는 2016년 2월의 개성공단 운영 전면중단 조치가 적법절차원칙, 과잉금지원칙, 신뢰보호원칙 등을 위반하지 아니하며, 개성공단 투자기업인 청구인들의 영업의 자유와 재산권을 침해하지 않는다고 판단하였다.
- 또한 대통령의 고도의 정치적 결단에 따른 조치라도 국민의 기본권 제한과 관련된 이상 헌법소원심판의 대상이 되고 반드시 헌법과 법률에 근거하여야 함을 확인하면서, 개성공단 운영 전면중단 조치는 헌법과 법률에 근거한 조치로 보아야 한다고 판단하였다.
- 이 사건은 고도의 정치적 결단에 기초한 정책 결정과 같이 정치적 판단 재량이 인

정되는 사안에서 기본권침해 여부를 심사함에 있어서는, 정책 판단이 명백하게 재량의 한계를 유월하거나 선택된 정책이 현저히 합리성을 결여한 것인지를 살피는 완화된 심사기준을 적용하여야 함을 제시한 점에서 의의가 있다.