

# 남북교류협력 재개 과정에서의 신변안전 보호에 관한 연구

- 영사접견 기능의 제도화를 중심으로 -

이규창 · 임예준 · 백상미

# 남북교류협력 재개 과정에서의 신변안전 보호에 관한 연구

## - 영사접견 기능의 제도화를 중심으로 -

### 연구책임자

이규창 (통일연구원 선임연구위원)

### 공동연구자

임예준 (통일연구원 연구위원)

백상미 (서울출입국 외국인청 전문임기제(난민심사))

## 남북교류협력 재개 과정에서의 신변안전 보호에 관한 연구

- 영사접견 기능의 제도화를 중심으로 -

통일과정에서 발생가능한 범죄 유형분석 및 대응방안(5/5년차) KINU 연구총서 19-18

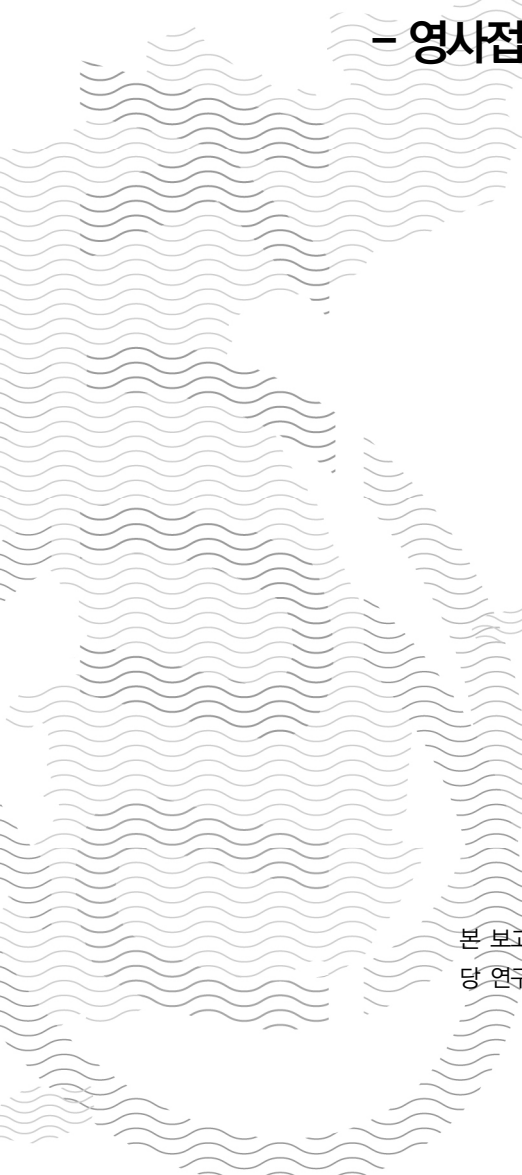
---

발행일	2019년 12월 30일
저자	이규창, 임예준, 백상미
발행인	임강택
발행처	통일연구원
편집인	인도협력연구실
등록	제2-02361호 (97.4.23)
주소	(06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원
전화	(대표) 02-2023-8000 (FAX) 02-2023-8296
홈페이지	<a href="http://www.kinu.or.kr">http://www.kinu.or.kr</a>
기획·디자인	(주)에이치에이엔컴퍼니(02-2269-9917)
인쇄처	(주)아미고디자인(02-517-5043)
I S B N	978-89-8479-994-3 93340
가격	11,500원

---

© 통일연구원, 2019

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.  
(구입문의)정부간행물판매센터: 매장(02-734-6818), 사무실(02-394-0337)



**남북교류협력  
재개 과정에서의  
신변안전 보호에 관한 연구**  
- 영사접견 기능의 제도화를 중심으로 -

본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며,  
당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것은 아닙니다.

# 차례

요약 .....	9
I. 서론   이규창 .....	17
1. 연구 배경 및 목적 .....	19
2. 연구 내용 및 구성 .....	23
II. 남북영사협정 체결 가능성과 신변안전 관련 법제   이규창 .....	29
1. 북한 억류자 현황과 영사접견권 .....	31
2. 남북영사협정 체결과 국가승인 .....	38
3. 영사접견 관점에서 신변안전 관련 법제의 문제점 .....	45
4. 소결 .....	57
III. 남북합의를 통한 신변안전 보호 방안(1): 양자 영사 협정 분석과 시사점   백상미 .....	59
1. 비엔나영사관계협약과 남북한이 체결한 양자 영사협정 .....	61
2. 영사접견 기능 관점에서의 분석 .....	67
3. 소결 .....	103

<b>IV. 남북합의를 통한 신변안전 보호 방안(2): 분단국가의 영사기능 관련 제도 분석과 시사점   임예준</b>	<b>107</b>
1. 동서독의 신변안전 보호 관련 제도	110
2. 중국-대만의 신변안전 보호 관련 제도	125
3. 소결	153
<b>V. 제3국을 통한 신변안전 보호 방안: 이익보호국 제도의 활용   이규창</b>	<b>157</b>
1. 이익보호국의 개념 및 관련 국제법	160
2. 이익보호국 제도의 실행	165
3. 한반도 문제への 적용: 가능성과 한계	170
4. 소결	175
<b>VI. 결론   이규창</b>	<b>177</b>
<b>참고문헌</b>	<b>185</b>

# 차 례

부록-1: 유엔 문서의 영사접견권 보장 촉구 내용 .....	198
부록-2: 2004년 개성공업지구와 금강산관광지구의 출입 및 체류에 관한 합의서 .....	203
부록-3: 2018년 남북 공동연락사무소 구성·운영에 관한 합의서 .....	210
부록-4: 1974년 동서독 상주대표부 설치 의정서 .....	213
부록-5: 1990년 중국-대만 진먼합의 .....	215
부록-6: 2008년 해협양안 대륙거주민의 대만여행에 관한 협의 .....	217
부록-7: 2009년 해협양안 범죄 공동척결 및 사법공조협의 .....	224
부록-8: 2012년 해협양안 투자보호 및 촉진협의 .....	232
부록-9: 2012년 해협양안 투자보호 및 촉진협의 관련 인신의 자유와 안전보호에 관한 공동인식 .....	245
부록-10: 1995년 미국과 스웨덴의 이익보호국 조약 .....	247
<b>최근 발간자료 안내 .....</b>	<b>251</b>

## 표 차례

〈표 II-1〉 북한의 남한 주민 및 외국인 억류 주요 사건과 영사접견권	32
〈표 II-2〉 연락사무소 합의서 규정 비교	54
〈표 III-1〉 비엔나영사관계협약 제36조와 남북한 양자협정상상의 영사접견 및 통보규정 비교	88
〈표 III-2〉 비엔나영사관계협약과 남북 양자협정상상의 특권·면제 규정 비교	100
〈표 IV-1〉 상대지역 파견 기관의 기능 및 특권면제	125
〈표 IV-2〉 양안교류협력 관련 정부부처 및 민간기구	128
〈표 IV-3〉 해협회(ARATS)와 해기회(SEF)가 체결한 주요 합의서	128
〈표 IV-4〉 중국 최고인민법원 36개 대만혜택조치 주요 내용	142
〈표 IV-5〉 「대륙의 양안 인민 왕래사무기구의 대만지구 지사기구 설립에 관한 조례(초안)」 제8조 및 제9조	152
〈표 V-1〉 이익보호국 현황	167



## 그림 차례

〈그림 V-1〉 스웨덴 대사관 직원과 케네스 배의 접견 모습 .....	159
---	-----

## 요 약

본 연구보고서는 영사접견 기능의 제도화를 중심으로 남북교류협력 재개 과정에서의 신변안전 보호 문제를 다루고 있다. 향후 남북교류협력 재개 과정에서 남한 주민의 영사접견권을 제도적으로 보장하기 위해 가장 좋은 방법은 남북영사협정(합의서)을 체결하는 것이다. 그러나 현재의 남북한 특수관계 하에서 남북영사협정의 체결은 쉽지 않다. 그렇다고 하더라도 영사접견권의 정신 내지 취지는 관련 남북합의서에 반영되어야 한다.

현행 출입·체류합의서는 인원이 조사를 받는 동안 그의 기본적인 권리를 보장한다고만 규정하고 있을 뿐 영사접견 관련 내용이 부재하다. 영사접견권의 취지가 반영되기 위해서는 출입·체류합의서 개정을 통해 영사접견 통보 취지를 반영하는 조항이 추가적으로 명시될 필요가 있다. 남북한이 공히 비엔나영사관계협약 당사국이라는 점에서 동 협약 제36조제1항의 취지를 반영하는 방식을 생각해 볼 수 있다.

남북교류협력 재개 과정에서 남측 인원의 신변안전 보호를 위해 또한 한 가지 고려되어야 하는 것은 영사접견 기능을 담당하는 기관(관원)이 그 역할을 수행할 수 있도록 특권 및 면제를 부여받도록 하는 것이다. 현행 출입·체류합의서는 신변안전 문제가 발생하였을 경우 이를 누가 담당할 것인가에 대한 규정, 관련 기관(관원)의 면제·특권에 대한 규정이 없다. 2018년 개성공동연락사무소 합의서도 남측 인원의 보호 및 지원, 사무소 직원의 면제·특권에 관한 규정이 미흡하다. 이에 대한 제도적 보완이 필요하다.

한편, 남북관계가 발전하고 정상국가화를 지향하기 위해서는 공동연락사무소가 서울과 평양의 상주대표부 형태로 발전되어야 한다. 서울과

평양에 상주대표부를 설치·운영하기 위해서는 그 근거가 되는 합의서, 가칭 「남북 상주대표부 설치·운영에 관한 합의서」의 체결이 필요하다. 동 합의서를 체결할 경우 상주대표부가 영사접견 기능, 즉 남측 인원에 대한 보호와 조력에 대한 권한 및 임무를 가진다는 점과 상주대표부 직원들이 그와 같은 기능을 수행하기 위하여 필요한 면제 및 특권을 가진다는 점이 포함되어야 한다. 신변안전 보호 기능 담당 인원의 면제 및 특권을 규정하는 방식은 두 가지 형태가 가능하다. 하나는 이들 인원의 법적 지위가 외교관과 유사하다는 점에서 비엔나외교관계협약상의 면제 및 특권을 준용하는 방식이 가능하다. 구동서독의 사례가 이를 잘 보여주고 있는데 동서독은 1974년 3월 14일 체결된 「동서독 상주대표부 설치 의정서」에서 상주대표부 직원들의 면제·특권에 대하여 1961년 비엔나외교관계협약을 준용하고 있다. 다른 방식으로는 면제 및 특권에 해당하는 사항들을 구체적으로 열거하는 방식을 생각해 볼 수 있다.

현행 출입·체류합의서는 개성공단과 금강산관광지구를 장소적 적용 범위로 하고 있다. 향후 남북한의 인적교류협력이 확대되기 위해서는 출입, 체류의 장소적 범위가 북한 모든 지역으로 확대되어야 한다. 이 경우 남측 인원의 신변안전 보호를 위해 가칭 「북측지역 출입 및 체류와 신변안전 보장에 관한 합의서」를 체결하고 억류, 조사, 재판 시 남측 관련 기관에의 통보, 신변안전 보호 기능 역할을 수행하는 남측 인원에 대한 면제 및 특권 등의 내용이 규정되어야 한다.

남북한의 출입·체류 질서는 현재의 일방향에서 궁극적으로 남북한 쌍방향의 출입·체류로 발전되어야 한다. 한반도 평화협정 체결 시 이에 관한 내용을 포함하는 전향적인 방안을 생각해 볼 수 있다. 또는 남북연합단계에서 남북한 주민의 상호 왕래 및 출입·체류를 남북연합현장에 명시하는 방안도 생각해 볼 수 있다. 쌍방향의 남북 출입·체류와 신변 안전을 제도적으로 보장하기 위해서는 가칭 「남북 출입·체류와 신변안전 보장에 관한 합의서」를 체결하고 앞에서 언급한 통보 규정과 면제

· 특권 규정이 포함되도록 하여야 한다.

남북한의 출입·체류 질서가 남북한 쌍방향으로 질적으로 발전하는 경우에는 남한 주민의 신변안전 보호뿐만 아니라 남측 지역을 출입·체류하는 북한 주민의 신변안전 보호 문제가 중요하게 제기될 것으로 전망된다. 특히, 통보 규정을 마련할 경우 양자 영사협정에서 볼 수 있는 자동통보조항으로 할지, 아니면 비엔나영사관계협약 제36조제1항(b)처럼 요청 시 통보로 할지가 쟁점으로 제기될 수 있다. 남측 인원이 북한을 방문하거나 북한 지역에 상주하는 형태의 출입·체류 질서 하에서 남측 주민의 신변보호에 초점을 맞출 경우에는 자동통보를 규정하는 방식이 신변안전 보호 취지에 부합한다. 그러나 남북관계가 발전하여 일방향 중심의 관계에서 쌍방향의 인적교류로 관계가 변화하는 경우에는 자동통보 규정이 문제가 될 소지가 있다. 객관적인 제3자를 활용하여 해당 인원의 의사를 확인하고, 그 인원이 요청할 경우 남과 북의 관련 기관에 통보할 것을 제도화하는 방안이 고려될 필요가 있다. 다만, 귀순 의사를 명백히 밝힌 정치적 망명자나 대한민국에 보호를 신청한 북한이탈주민의 경우에는 영사접견 및 통보 대상에서 제외되어야 한다.

동서독은 인적교류의 기반이 되는 합의서를 체결하고 관련 제도를 구축해 나아갔다. 관련 합의서들이 모두 인적교류 과정에서 발생하는 상호 주민의 신변안전에 관한 문제를 직접적으로 다루거나, 영사접견 기능에 준하는 내용을 담고 있지는 않다. 그러나 1971년 통행협정의 경우 동독 당국은 서독 당국에게 여행자 체포, 통행로 이용불허조치 및 조치의 근거에 대한 내용을 즉각 통보할 것을 규정한 바, 양측 지역에서 발생한 상호 주민의 신변안전에 관한 문제 해결에 있어서는 동서독 당국이 통보 주체 및 대상이 됨을 확인시켜 준다. 한편, 동서독의 인도적 사안과 주민들의 상호왕래와 관련된 일반적인 영사기능 업무는 1972년 상주대표부를 상호 설치함에 따라 제도화되었다. 파견 직원의 신변안전 보호와 관련해 상주대표부 설치 이전 입출국과 관련된 통행증과 절차

등 행정 사항을 담당한 방문 및 여행사무소의 경우 서베를린 지역에 파견된 동독 인원에 대해서는 안전을 보장했다. 그러나 상주대표부의 경우에는 파견 직원에게 비엔나외교관계협약에 상응하는 특권과 면제를 부여했음에 주목할 필요가 있다.

양안의 경우 동서독과 같이 정부 차원의 상설적인 연락·대화기구를 교환설치하는 수준에 이르지 못했다. 그러나 양안은 인적교류 과정에서 파생되는 문제에 관해 민간 차원의 해협회(ARATS)와 해기회(SEF)를 통해 해결함으로써, ‘하나의 중국’ 원칙을 저해하지 않는 선에서 실리적인 문제 해결을 추구해 왔다. 상호 지역 여행객들의 긴급구조나 분쟁해결 협조 지원의 경우 2008년 「해협양안 대륙거주민의 대만여행에 관한 협의」에 따라 민간 차원의 해여회(CTEA)와 대여회(TSTA)를 통해 처리하고 있다. 한편 양안 간 경제교류 활성화 및 투자 촉진을 위해, 투자자의 신변안전 보장에 관해서는 보다 명시적인 규정을 마련하고 있다. 한편, 중국의 경우 1993년 「공안부, 국무원 대만 사무관공실의 대만 관련 중대 형사안건 처리협조에 관한 통지」를 통해 대만 관련 형사사건이 발생한 경우 국무원 대만사무관공실과 해협회를 통해 대만 측에 연락 및 교섭을 진행하는 것으로 볼 때, 형사피의자의 신변안전에 관한 문제도 해협회와 해기회가 연락 창구의 역할을 하는 것으로 파악된다. 양안의 인적교류 관련 합의서에 명시된 신변안전 보호에 관한 내용을 영사기능의 관점에서 설명하기는 어렵다. 그럼에도 불구하고, 정부의 지원을 받는 민간주체가 실질적인 신변안전에 관해 업무를 수행하고 있다는 점과 이를 위해 상대기관을 두고, 상호 통지 등을 할 것을 정하고 있다는 점은 주목할 필요가 있다. 비엔나영사관계협약에서와 같은 영사관원에의 통보나 접견권이 인정되는 것은 아니지만, 정부지원을 받는 민간 차원의 해협회(ARATS)와 해기회(SEF)를 통해 연락을 취하고, 여행객의 권익과 안전을 보장한다는 특징이 있다. 한편, 해기회와 해협회 사무소의 상호 지역 사무소 설치에 관한 논의가 있었는데, 2013년 해협

회가 제시한 「대륙의 양안 인민 왕래사무기구의 대만지구 지사기구 설립에 관한 조례(초안)」은 비엔나외교관계협약에 준하는 파견 공관 및 인원예 대한 특권 및 면제를 규정했음에 주목할 필요가 있다.

양자 간의 협의를 통해 신변안전 보호에 대한 합의에 이르지 못할 경우 제3국을 활용하는 방안을 모색하여야 한다. 이 같은 맥락에서 본 연구보고서에는 국제법상 이익보호국 제도를 한반도 문제에 적용해 보았다. 첫째, 이익보호국 제도가 남북관계에 적용될 수 있는가의 여부와 관련하여 양자문제인 공동연락사무소와 다자문제인 이익보호국 제도의 병행이 가능한가의 여부를 살펴보았다. 미국-스웨덴 이익보호국 조약 같은 일부 사례는 두 제도의 병행이 불가한 것으로 규정하고 있으나 확립된 국가실행인지의 여부는 명확하지 않다. 또한 남북관계에 있어 공동연락사무소의 운영이 어려울 수 있다는 점에서 이익보호국 제도의 활용 방안 모색이 필요하다. 둘째, 내부적으로 특수관계에 놓여 있는 남북관계에 국제법상의 제도인 이익보호국 제도의 적용이 법적으로 가능한지의 여부를 분석하였다. 남북한은 상호 국가로 인정하지 않고 있는 분단국가로서 국제법상의 제도인 이익보호국 제도는 남북관계에 적용될 수 없다는 소극적 해석이 가능할 수 있다. 그러나 이익보호국 제도는 양자 차원인 남북관계의 문제가 아니라 제3국이 개입되는 다자관계라는 점을 주목할 필요가 있다. 이 같은 점에서 국제법상의 제도인 이익보호국 제도는 남북관계에도 적용될 수 있다는 적극적인 해석도 가능하다. 법적인 가능성 여부를 떠나 본질적으로 중요한 것은 이익보호국으로 지정된 제3국의 활동을 북한이 수용하느냐의 여부이다. 이 같은 점에서 남한이 적극적인 외교를 통해 제3국과 이익보호국 조약을 체결하고 이를 북한이 받아들일도록 노력할 필요가 있다.

2019년 9월 10일 현재 북한에는 6명의 남한 주민이 억류되어 있는 것으로 알려지고 있다. 남북 간의 협의를 통한 신변안전 보장 관련 제도 보완은 중장기적인 관점에서 남북교류협력의 재개되는 시점에서나 가

능하다. 그러나 이익보호국 제도의 활용은 현 시점에서도 가능하다. 이익보호국 제도를 활용하여 북한 억류자들의 실태부터 파악해야 한다. 북한 억류자 문제의 해결을 위한 정부의 보다 적극적인 의지와 노력이 필요하다.

**주제어:** 신변안전, 영사접견권, 이익보호국, 연락사무소, 상주대표부

# Abstract

Personal safety protection in the course of  
resume of inter-Korean exchange and  
cooperation  
- focused on institutionalization of consular  
access function -

*Lee Kyu Chang et al.*

Due to sui-generis relation of inter-Korea, it is impossible to conclude inter-Korean consular agreement. However, consular access function shall be reflected in current entry and stay agreement. And for the personal safety protection in the course of resume of inter-Korean exchange and cooperation, immunities and privileges shall be guaranteed to the relevant officials. Gaesung joint liaison office agreement do not have clauses related to immunities and privileges of officials. Gaesung joint liaison office shall be developed to permanent mission in Seoul and Pyongyang. Clauses related to personal safety, immunities and privileges shall be specified in Inter-Korean permanent mission agreement. Unilateral inter-Korean exchange and cooperation shall be improved to bilateral relations in the future. In this time,



automatic notification of consular access can be raised as legal issue. It is necessary to ascertain intention of the person concerned. For the personal safety protection of detainee in North Korea, South Korean government shall actively use protecting power system. In spite of special inter-Korean relation, there is no legal obstacle to use protecting power system. Key point is obtaining North Korea's understanding and cooperation.

Keywords: Personal Safety, Right to Consular Access, Protecting Power, Liaison Office, Permanent Mission

# I. 서론

이규창 (통일연구원)





# 1. 연구 배경 및 목적

본 과제는 「통일과정에서 발생가능한 범죄 유형분석 및 대응방안」의 5개년 연구 가운데 5년차 연구 과제이다. 1차년도(2015년)에는 전환기 국가의 경제범죄 문제를 다루었다. 남북한의 경제범죄 실태와 대응을 분석한 후, 해외 사례로 통일독일, 러시아, 중국 사례를 살펴보고 이를 토대로 통일과정의 경제범죄 전망과 정책적 고려사항을 제시하였다.<sup>1)</sup> 2차년도(2016년)와 3차년도(2017년)에는 2014년 북한인권조사위원회(Commission of Inquiry: COI) 보고서를 계기로 주목받고 있는 전환기 정의(transitional justice) 문제에 관한 연구를 수행하였다. 우선 2차년도에는 인도에 반한 죄(crimes against humanity)에 대한 책임규명 문제를 다루었다. 북한인권 가해자들에 대한 다양한 형태의 형사소추 방안을 분석하고, 국제형사재판소(International Criminal Court: ICC, 이하 “ICC”) 관할범죄의 해석 및 적용, ICC의 수사 및 기소 관련 쟁점들을 살펴보았다.<sup>2)</sup> 3차년도에는 인도에 반한 죄로 인해 피해를 입은 북한 주민들에 대한 구제방안을 연구 주제로 삼았다. 사법적 구제로 복권 방안, 보상 배상 및 특별지원 방안을 분석한 후, 비사법적 구제로 인간존엄성 및 정신건강 회복 방안을 살펴보고, 피해자 사망으로 인한 매장지 조사발굴 및 유전자 보존 방안을 탐색하였다.<sup>3)</sup> 4차년도(2018년)에는 현재 북한에서 발생하고 있는 주민들의 일탈 및 범죄 행위를 연구 주제로 삼았다. 현행 북한 형법상의 범죄 유형을 행정관리, 사회질서, 사회문화로 범주화하여 어떤 특징을 보이고 있는지 살펴본 후,

---

1) 이규창 외, 『전환기 국가의 경제범죄 분석과 통일과정의 시사점』 (서울: 통일연구원, 2015).

2) 이규창 외, 『북한인권 책임규명 방안과 과제』 (서울: 통일연구원, 2016).

3) 이규창 외, 『북한인권 피해구제 방안과 과제』 (서울: 통일연구원, 2017).

통일과정에서 발생할 수 있는 문제를 전망하고 이를 토대로 정책적 시사점 및 향후 과제를 제시하였다.<sup>4)</sup>

2018년 4월 27일 판문점선언<sup>5)</sup>에서 남북이 평화체제 구축에 합의하고,<sup>6)</sup> 같은 해 6월 12일 싱가포르선언에서 북미 정상이 판문점선언을 재확인한 이후<sup>7)</sup> 한반도 평화체제에 대한 논의가 진행 중이다. 그러나 2019년 2월 베트남 하노이에서 개최된 제2차 북미정상회담이 합의 없이 종료된 이후 남북관계 발전 및 한반도 평화체제는 난항을 겪고 있다. 특히, 북미실무협상이 추진에 어려움을 겪고 있다. 마이크 폼페이오(Mike Pompeo) 미국 국무장관은 2019년 8월 21일 미국 신문과의 인터뷰에서 북한이 비핵화를 하지 않을 경우 미국은 역사상 가장 강력한 제재를 유지할 것이라고 하였다.<sup>8)</sup> 리용호 북한 외무상은 8월 23일 이 발언을 문제 삼으며 제재에 대한 언급은 북미 협상의 앞길을 어둡게 한다는 담화를 발표하였다.<sup>9)</sup> 이어 폼페이오 장관은 8월 27일 인디애나폴리스에서 개최된 한 행사에서 북한을 ‘불량 행동(rogue behavior)’을 하는 국가라고 언급하였다.<sup>10)</sup> 이에 대해 최선희 북한 외무성 제1부상은 8월 31일 발표한 담화에서 미국과의 대화에 대한 북한의 기대가 점점 사라져 가고 있으며, 지금까지 북한이 취한 모든 조치들을 재검토하지 않으면 안 되는 상황으로

4) 박영자 외, 『북한의 주민 이탈과 법적 대응』 (서울: 통일연구원, 2018).

5) 정식 명칭: 「한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언」. (이하 “판문점선언”)

6) 판문점선언 제3조: 남과 북은 한반도의 항구적이며 공고한 평화체제 구축을 위하여 적극 협력해 나갈 것이다.

7) 싱가포르선언 제3조: 2018년 4월 27일 판문점선언을 재확인하며, 북한은 한반도의 완전한 비핵화를 향한 작업을 할 것을 약속한다.

8) “폼페이오 “북한 비핵화에 여전히 희망적 ... 실패시 역사상 가장 강력한 제재 유지.” 『미국 의소리』, 2019.8.23., <<http://www.voakorea.com/a/5053070.html>> (검색일: 2019.9.3.).

9) 『조선중앙통신』, 2019.8.23.

10) “폼페이오 “北 불량행동 간과할 수 없어” ... 제재 언급은 안해.” 『연합뉴스』, 2019.8.28., <<http://www.yna.co.kr/view/AKR20190828003700071?section=search>> (검색일: 2019.9.3.).

내몰리고 있다고 하였다.<sup>11)</sup> 북미 양국은 싱가포르선언의 정신으로 돌아가 상호신뢰를 통해 실무협상의 돌파구를 찾아야 한다. 한국 정부는 북한 비핵화 및 한반도 평화체제 구축을 위한 노력을 지속적으로 추진해야 하며, 각 분야에서 남북교류협력 재개에 따르는 준비를 해두어야 함은 두말할 나위가 없다. 이와 같은 배경에서 5차년도(2019년)에는 본 연구과제의 대주제인 범죄 문제와 관련이 있는 것으로 남북교류협력 재개 과정에서 발생할 수 있는 신변안전 보호에 관한 문제를 연구 주제로 선정하였다.

본 연구보고서가 남북교류협력 재개 과정에서 발생가능한 남측 인원의 신변안전 문제를 다루고자 하는 배경에는 과거 남북교류협력 과정에서 발생한 범죄 및 억류자 문제가 존재하고 있다. 부연 설명하면 개성공단이 폐쇄되기 이전 개성공업지구(이하 “개성공업지구”와 “개성공단”을 혼용하여 사용)에서 형사사건이 발생한 바 있다.<sup>12)</sup> 또한 과거 남한 주민이 북한에 억류된 사건들이 있었으며, 2019년 9월 현재 북한에 6명의 남한 주민들이 억류되어 있다(〈표 II-1〉 참조). 특히 북한 억류자 문제는 국제사회에서도 관심을 보이고 있는 사안이다. 토마스 오헤아 키타나(Tomas Ojea Quintana) 유엔 북한인권 특별보고관은 2018년 제37차 유엔 인권이사회에 제출한 보고서에서 2017년 8월 임현수 목사의 석방을 환영하며 나머지 외국인 억류자들의 석방을 촉구하였다.<sup>13)</sup> 유엔 강제적 및 비자발적 실

---

11) 『조선중앙통신』, 2019.8.31.

12) 사안의 개요는 다음과 같다. 남한 주민인 피고인이 개성시 봉동면 평화리 소재 현대아산의 개성공단 조성공사현장 내 컨테이너 숙소에서 북한 주민인 피해자가 기분 나쁘게 쳐다본다는 이유로 소지하고 있던 위험한 물건(식칼)으로 피해자의 허벅지를 수회 찔러 약 3주간의 치료를 요하는 좌대퇴부 열상 등을 가하였다. 관련 내용은 사법정책연구원, 『통일사법정책연구(4): 북한 관련 소송의 현황과 쟁점』 (고양: 사법정책연구원, 2018), pp. 187~188.

13) UN Doc. A/HRC/37/69 (9 March 2018), para. 14. “... The release of the remaining foreign detainees would help to improve the State’s international

종에 관한 실무그룹(Working Group on Enforced or Involuntary Disappearance: WGEID)도 2018년 2월 제114차 회기에서 김정욱, 김국기 문제를 다루었다.<sup>14)</sup> 우리나라 국가인권위원회도 오토 워비어 (Otto Warmbier) 사망을 계기로 북한에 억류 중인 남한 주민의 안전권 확보 및 조속한 송환을 위한 대책의 일환으로 유엔 북한인권 특별보고관, 유엔 자의적 구금 실무그룹(Working Group on Arbitrary Detention: WGAD), 유엔 강제적 및 비자발적 실종에 관한 실무그룹 등 특별절차에 진정하고 유엔 사무총장에게도 유엔 차원의 조사 실시를 요청하는 서한문을 2017년 11월 발송했다.<sup>15)</sup>

판문점선언에서 남북은 각계각층의 다방면적인 협력과 교류, 왕래와 접촉을 활성화하기로 합의하였다(제1조제4항).<sup>16)</sup> 향후 남북교류협력 재개 과정에서 범죄 및 일탈행위로 인해 북한에 억류되어 조사, 재판을 받는 경우는 더 많아질 수 있다. 2008년 7월 발생한 금강산 관광객 피격 사망 사건으로 인해 금강산관광이 중단되었다는 점을 감안하면 향후 남북한 간의 교류협력 재개 과정에서 남측 인원의 신변안전 문제, 억류 문제는 남북교류협력 및 남북관계 발전의 걸림돌로 작용할 것이라는 점을 예상할 수 있다. 이 같은 국가 차원의 문제를 떠나서라도 신변안전 문제는 개인 차원에서 신체의 자유와 안전의 보호라는 측면에서 중요하다.

---

stance and to bring ease the political and security situation further. ...”

14) UN Doc. A/HRC/WGEID/114/1 (3 May 2018), para. 37(e) & (f).

15) 국가인권위원회 보도자료, “인권위, 유엔 사무총장과 특별절차에 서한문-진정서 제출,” 배포일: 2017.12.12., <<http://www.humanrights.go.kr/site/program/board/basicboard/view?menuid=001004002001&boardtypeid=24&boardid=7601914>> (검색일: 2019.3.29.).

16) 「판문점 선언」, 2018.4.27.

## 2. 연구 내용 및 구성

북한 억류자의 신변안전 보호 문제에 대한 대응 방향은 여러 각도에서 접근할 수 있다. 위에서 언급한 유엔 인권메커니즘 활용 등을 통해 억류자 현황 파악 및 송환 촉구가 지속적으로 이루어져야 한다. 또한 정치적·외교적 경로를 통하여 우리 국민의 석방을 위한 노력을 경주하여야 한다. 미국이 특사 외교를 통해 자국민 억류자들의 석방을 위해 노력한 사례가 이를 잘 보여준다. 미국과 북한은 김동철, 김상덕, 김학송 외에도 유나 리(Euna Lee)와 로라 링(Laura Ring), 아이잘론 말리 고프즈(Aijalon Mali Gomes), 케네스 배(Kenneth Bae, 배준호), 매튜 토드 밀러(Matthew T. Miller) 등을 특사 파견으로 석방한 전례가 있다(〈표 II-1〉 참조). 미국 여기자 유나 리와 로라 링의 경우에는 2009년 8월 4일 빌 클린턴(Bill Clinton) 전 미국 대통령이 방북하여 이튿날 북한이 두 여기자를 특별사면(특사)하였고, 아이잘론 말리 고프즈의 경우에는 2010년 8월 지미 카터(James Jimmy Carter Jr.) 전 미국 대통령의 방북으로 석방되었다.<sup>17)</sup> 그리고 케네스 배와 매튜 토드 밀러는 제임스 클래퍼(James R. Clapper) 미국 국가정보국 국장의 방북으로 2014년 11월 9일 석방되었다.<sup>18)</sup> 제1차 북미정상회담을 앞둔 2018년 5월 9일 미국 시민권자 3명(김동철, 김상덕, 김학송)이 석방되었다.

외교적 노력에 의한 석방이 어렵다면, 또는 외교적 노력과 병행하여 남북형사사법공조를 통해 남한 주민의 신변안전을 제고할 수 있는 방안이 강구될 필요가 있다. 여기에는 억류자들의 소재지 정보 제공, 재판 관련 기록 제공 등과 같은 협의의 형사사법공조<sup>19)</sup> 외에

17) 이규창, “북한의 외국인 형사재판과 영사접견권,” 『인권과정의』, 제45호 (2015), p. 45.

18) 위의 글, p. 45.



사형 및 무기노동교화형 선고 금지,<sup>20)</sup> 범죄인 인도, 나아가 확정 판결 받은 수형자의 이송 같은 광의의 형사사법공조<sup>21)</sup> 방안도 남북관계 발전 단계에 따라 적극 추진할 필요가 있다. 북한의 사법주권을 제한해야 하는 이유는 북한의 형사사법제도에는 인권침해적인 요소가 많기 때문이다.

본 연구보고서는 외교적 방법에 의한 억류자 석방 문제, 남북형사사법공조 방안을 깊이 다루지는 않는다. 다만, 형사사법공조 문제는 본 연구보고서의 주제인 신변안전과 밀접한 관련이 있다는 점에서 영사접견과 관련된 필요한 범위 내에서 살펴본다. 즉, 제4장에서 구동서독과 중국-대만 간의 신변안전 관련 법제를 살펴봄에 있어 체포 및 구금 시 통보와 관련한 문제에 국한하여 살펴본다.

본 연구보고서는 법적·정책적인 관점에서 향후 남북교류협력 재개 과정에서 발생할 수 있는 신변안전 보호 문제를 남북합의서 체결을 비롯한 제도화의 관점에서 접근한다. 본 연구보고서의 주제인 남측 인원의 신변안전 보호와 관련하여서는 2008년 금강산 관광객 피격 사망 사건 이후 여러 선행 연구결과들이 발표되어 있다. 주요 선행연구는 다음과 같다. 도중진 외는 남측 인원의 신변안전 보장을 위해 개성공단 외에 북한 전역을 장소적 적용범위로 하는 통행합의서의 체결 필요성을 개진하였다.<sup>22)</sup> 제성호는 「개성공업지구와 금강

19) 남한의 「국제형사사법 공조법」(시행 2017. 7. 26. 법률 제14839호, 2017. 7. 26., 타법개정)은 사람 또는 물건의 소재에 대한 수사, 서류·기록의 제공 등을 형사사법공조 범위로 규정하고 있다(제5조).

20) <표 II-1>에 나타나 있는 남한 억류자들은 북한 형법상의 반국가 및 반민족범죄 혐의로 재판을 받아 억류되어 있는데 북한 형법상의 반국가 및 반민족범죄들은 최고 사형까지 선고할 수 있는 것으로 규정되어 있다.

21) 러시아와 북한 사이에 2015년 11월 18일 체결된 「로씨야련방과 조선민주주의인민공화국사이의 범인인도에 관한 조약」, 2017년 12월 5일 체결된 「로씨야련방과 조선민주주의인민공화국사이의 자유박탈형판결받은자 인도에 관한 조약」 등에서 그러한 가능성이 엿볼 수 있다.

22) 도중진·박광섭·조훈, 『형사특별법 정비방안(18): 통일대비 북한 형사법령 통합방안

산관광지구의 출입 및 체류에 관한 합의서」(2004.1.29. 체결, 이하 “출입·체류합의서”)상의 신변안전 보장 규정의 문제점과 개선방안, 법질서 위반자에 대한 처리와 불분명한 점의 명확화, 조사대상자의 인권보장 강화방안을 제시하였다.<sup>23)</sup> 한명섭은 출입·체류합의서의 문제점을 심층적으로 분석한 후 보완 방안을 제시하고 있다.<sup>24)</sup> 본 연구보고서는 기존 연구결과를 보완·발전시킨다는 측면에서 선행 연구에서 논의가 부족하였던 영사접견(consular access)의 제도화 문제를 중심으로 논의를 진행하고자 한다. 그 이유는 제2장에서 다시 언급하겠지만 남한 주민의 억류 및 조사, 재판 과정에서 영사접견권이 보장되지 않고 있기 때문이다. 영사접견의 제도화 필요성을 제기하고 있는 선행 연구가 전혀 없는 것은 아니다. 그러나 선행 연구는 영사접견 제도화의 필요성 및 방향성을 원론적인 수준에서 제시하고 있다는 점에서<sup>25)</sup> 보다 구체적이고 발전적인 방안을 제시할 필요가 있다.

본 연구보고서의 구성은 다음과 같다. 제2장에서는 현재 남북한 특수관계 하에서 남북영사협정(합의서) 체결이 가능한지의 여부를 살펴본다. 그 이유는 영사접견(권)을 통한 신변안전 보장을 위해서는 남북영사협정(합의서) 체결을 고려할 필요가 있기 때문이다. 그러나 현재의 남북한 특수관계 하에서는 남북영사협정(합의서) 체결이 법적으로 어렵다. 연구진들이 보고서의 부제를 ‘영사접견의 제도화를 중심으로’로 하지 않고 ‘영사접견 기능의 제도화를 중심으로’로

---

예비연구』(서울: 한국형사정책연구원, 2008), pp. 114~118.

23) 제성호, “남북 한국인의 신변안전 및 인권 보호 강화 방안,” 『통문협 논단』, 2008년 겨울 제1·2호 (2008), pp. 261~275.

24) 한명섭, “출입체류합의서의 보완 방안,” 『북한의 대외경제개방법제 연구』(과천: 법무부, 2017), pp. 144~157.

25) 이규창, “북한의 억류 외국인에 대한 인도적 보호의 문제점,” 『인도법논총』, 제37호 (2017), pp. 134~139.

한 이유도 여기에 있다. 그렇다면 남북관계 구조 하에서 영사접견 기능을 어떻게 제도화할 수 있을 것인가? 이는 양자 차원에서 남북 합의를 통해서 추진하는 방안과 제3자를 활용하는 방안으로 나뉘서 생각해 볼 수 있다. 제3장과 제4장에서는 남북 간의 합의를 통한 신변안전 보호 방안을 다룬다. 제3장에서는 양자 간의 영사협정(bilateral consular agreement) 분석을 통해 향후 남북 간의 신변안전 관련 제도 보완, 발전 시 어떤 점이 고려되어야 하는지 정책적 시사점을 찾고자 한다. 분석 대상은 남한과 북한이 외국과 체결한 영사협정이다. 현재 북한은 구소련(1957년), 헝가리(1970년), 루마니아(1971년), 중국(1985년), 구체코슬로바키아(1988년) 등 5개국과 영사협정을 체결하였고, 남한은 미국(1963년), 네팔(1969년), 러시아(1992년), 중국(2015년)과 영사협정을 체결하였다. 제4장에서는 남북 간의 합의를 통한 신변안전 보호 방안 2번째로 구동서독과 중국-대만(양안)의 신변안전 관련 법제 분석을 통해 남북 간 영사접견 기능 제도화에 대한 시사점을 찾는다. 제5장에서는 제3국(이익보호국) 활용을 통한 억류자들의 신변안전 보호 방안을 모색한다.

본 연구의 의의 및 기대효과는 다음과 같다. 첫째, 가장 큰 의미는 우리 국민의 신변안전 보호에서 찾을 수 있다. 국민의 생명 및 안전과 관련한 문제는 국가정책의 가장 우선순위가 되어야 한다는 점에서 그러하다. 둘째, 정책적인 측면에서 관련 남북합의서의 미비한 점을 보완함으로써 남북관계 제도화에 기여할 수 있다. 향후 남북교류협력이 재개, 확대될 경우 이를 뒷받침하고 남북관계가 제도적으로 발전하기 위해서는 각 분야의 남북합의서를 새롭게 체결하거나 개정을 통해 기존 남북합의서의 부족한 부분을 보완하여야 한다. 셋째, 학술적인 측면에서 북한이 외국과 체결한 조약을 연구하는 데 토대를 마련할 것으로 기대된다. 향후 남북교류협력 재개 및 확대를

대비하여 북한이 외국과 체결한 협정을 면밀하게 분석하여 북한이 어떤 문제에 관심을 갖고 있고 어떤 태도를 취하고 있는지를 살필 필요가 있다. 그리고 관련 남북합의서 개정, 제정 시 분석 내용을 반영할 필요가 있다. 북한의 조약 체결 현황 및 내용 파악의 어려움, 북한 문헌 접근의 어려움 등으로 북한 조약 연구가 쉽지 않은 것이 사실이다.<sup>26)</sup> 그러나 어려운 여건 속에서도 북한 조약 연구를 지속, 확대할 필요가 있다. 본 연구는 가능한 범위 내에서 수집할 수 있는 북한 자료를 활용, 분석하여 정책적 대안을 제시하고자 하였다.

본 연구과제 수행과 관련하여 남북관계 및 신변안전 관련 법제가 다음과 같은 두 가지 방향에서 발전되어야 함을 염두에 두고 정책적 시사점 및 대안 제시에 주력하였다. 첫째, 본 연구보고서는 신변안전 보호와 불가분의 관계에 있는 남북 간 출입·체류 질서가 다음과 같은 단계로 발전하는 것을 전제로 하고 연구를 진행한다. 우선 현행 출입·체류합의서상의 출입·체류 질서를 복원하며, 남북관계의 발전에 따라 남한 주민의 출입·체류 범위가 개성공단과 금강산관광지구 외 북한 모든 지역으로 확대되고, 궁극적으로 쌍방향 교류협력 및 인적 접촉 확대 차원에서 출입·체류의 장소적 적용 범위가 북한 지역뿐만 아니라 남한 지역까지 확대되는 것을 지향한다. 현 상황에서 쌍방향의 남북교류협력을 거론하는 것은 시기상조일 수 있지만 남북관계가 발전하기 위해서는 현재와 같은 일방향(남→북)의 교류협력에서 탈피해서 궁극적으로 쌍방향(남↔북)의 교류협력 형태로 발전되어야 한다.<sup>27)</sup> 둘째, 남북한의 대외관계가 현재의 개성공동연락사무소에서 향후 서울과 평양의 상주대표부 설치로 발전되어야

26) 현재 북한이 공식적으로 발간하고 있는 법령집은 있지만 조약집은 아직 없다는 점이 북한 조약 연구의 어려움을 대변한다.

27) 이규창 외, 『사회문화교류협력 및 인적 접촉 활성화 방안』(서울: 통일연구원, 2018), pp. 275~277.

한다는 점을 전제로 하고 있다.

한편, 본 연구의 범위와 관련하여 남북교류협력 재개 과정에서 신변안전 문제는 여러 영역에서 발생할 수 있다. 즉, 북한의 실정법(특히, 출입국과 형법) 위반으로 인한 억류 및 조사 과정에서뿐만 아니라 방문증명서(남북교류협력법 제9조) 분실, 전염병 감염으로 인한 격리, 교통사고로 인한 조사 등의 사건이 신변안전과 관련될 수 있다. 본 연구는 연구 범위를 제한하여 실정법 위반으로 인한 억류 및 조사 과정에서의 신변안전 문제를 연구 범위로 삼고 있다.

## II. 남북영사협정 체결 가능성과 신변안전 관련 법제

이규창 (통일연구원)





과거 북한에 억류되어 있었거나 현재 억류되어 있는 남한 주민들에게는 영사접견권이 보장되지 않고 있다. 남한 주민들에게 영사접견권을 보장하는 방안의 일환으로 가칭 남북영사협정 내지 남북영사합의서를 체결하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 그러나 국가와 국가 간의 관계가 아닌 특수관계로 규정되어 있는 현 남북관계 하에서 영사협정(합의서) 체결은 국가승인에 해당될 가능성이 있다는 점에서 여의치 않다.<sup>28)</sup> 그렇다면 남북영사협정(합의서) 체결이 사실상 불가능한 상황에서 영사접견권을 정책을 통해 어떻게 구현할 수 있을 것인가? 이와 같은 문제의식에 따라 본 장에서는 먼저 북한 억류자 현황과 영사접견권 실시 여부를 간단하게 살펴본다. 이어 남북한 사이에 영사협정(합의서)을 체결하는 것이 법적으로 가능한지의 여부, 다시 말해 국가승인과 어떤 관계에 있는지의 문제를 살펴본다. 그리고 관련 남북합의서를 중심으로 신변안전 보장이 어떻게 제도화되어 있는지, 영사접견 관점에서 어떤 문제점이 있는지 살펴본다.

## 1. 북한 억류자 현황과 영사접견권

### 가. 북한 억류자 현황

2019년 9월 10일 현재 북한에는 김정욱, 김국기, 최춘길과 탈북민 출신 3명(○○○, ○○○, ○○○) 등 모두 6명의 남한 주민이 억류되어 있는 것으로 알려져 있다.<sup>29)</sup> 제1차 북미정상회담을 앞둔 2018

28) 이규창, “북한의 외국인 형사재판과 영사접견권,” p. 40.

29) 통일부, 『2019 통일백서』 (서울: 통일부, 2019), p. 184. 한편, 우리 시민단체는 6명 외에 탈북민 출신 기자 함진우가 북한에 유인·납치되어 있는 것으로 추정하고 있다. “함진우 기자 석방위, 소재 확인 및 송환 촉구 청원서 제출,” 『데일리NK』, 2018.5.23., <<http://www.dailynk.com/%ED%95%A8%EC%A7%84%EC%9A%B0-%EA%B8%B>



년 5월 9일 미국 시민권자 3명(김동철, 김상덕, 김학송)이 석방됨으로써 남한 주민을 제외하면 현재 북한에 억류되어 있는 외국인은 없다. <표 II-1>은 북한의 남한 주민 및 외국인 억류 주요 사건을 체포(억류) 일시 순서대로 정리한 것이다.

<표 II-1> 북한의 남한 주민 및 외국인 억류 주요 사건과 영사접견권<sup>30)</sup>

(2019.9.10. 기준)

	국적	체포 일시	재판 일시	적용 범죄 (억류 사유)	형벌	집행	영사 접견	비고
유나리 로라링	미국	09.3.17.	09.6.4.	조선민족적대죄 비법국경출입죄	노동교화형 12년	미집행	○	특사로 석방
유성진	한국	09.3.	×		해당 없음	해당 없음	×	
로버트 박	미국	09.12.	×		해당 없음	해당 없음	○	
곰즈	미국	10.1.25.	10.4.6.	조선민족적대죄 비법국경출입죄	노동교화형 8년 벌금 7000만 원	미집행	○	특사로 석방
전용수	미국	10.11.	×		해당 없음	해당 없음	○	
케네스 배	미국	12.11.3.	13.4.30.	국가전복음모죄	노동교화형 15년	교화 생활	○	특사로 석방
김정욱	한국	13.10.8.	14.5.30.	국가전복음모죄 간첩죄 반국가선전선동죄 비법국경출입죄	무기노동교 화형	교화 생활	×	수감 중
매튜 밀러	미국	14.4.	14.9.14.	반공화국적대행위	노동교화형 6년	교화 생활	불확 실	특사로 석방

0%EC%9E%90-%EC%84%9D%EB%B0%A9%EC%9C%84-%EC%86%8C%EC%9E%AC-%ED%99%95%EC%9D%B8-%EB%B0%8F-%EC%86%A1%ED%99%98-%EC%B4%89%EA%B5%AC-%EC%B2%AD%EC%9B%90%EC%84%9C-%EC%A0%9C/) (검색일: 2019. 3. 25.).

30) 이 표에서 북한에 억류되어 형사재판을 받은 사건은 필자가 인지하는 범위 내에서는 모두 기록하였다. 반면에 북한에 억류되었지만 조사만 받고 재판을 받지 않은 사건은 주요 사건만 기재하였다.

	국적	체포 일시	재판 일시	적용 범죄 (역류 사유)	형벌	집행	영사 접견	비고
김국기	한국	14.10.1.	15.6.23.	국가전복음모죄 간첩죄 파괴암해죄 비법국경출입죄	무기노동 교화형	교화 생활	×	수감 중
최춘길		14.12.						
임현수	캐나다	15.2.2.	15.12. 16.	국가전복음모죄	무기노동교 화형	교화 생활	○	병보석 석방
김동철	미국	15.10.2.	16.4.29.	국가전복음모죄 간첩죄	노동교화형 10년	교화 생활	불확 실	석방
윌비어	미국	16.1.22.	16.3.16.	국가전복음모죄	노동교화형 15년	교화 생활	○	석방 후 사망
○○○	한국 (탈북민)	16.3.	불명확	(고아 유괴 시도)	불명확	불명확		역류 중
○○○		16.3.						
○○○		16.5.						
김상덕	미국	17.4.	×	(반국가 적대행위)	해당 없음	해당 없음	불확 실	석방
김학송		17.5.						

출처: 이규창, “북한의 역류 외국인에 대한 인도적 보호의 문제점,” 『인도법논총』 제37호 (2017), p. 131 수정, 보완<sup>31)</sup>

## 나. 영사접견권의 법적 성질 및 적용 실태

1963년 채택된 「영사관계에 관한 비엔나협약」(이하 “비엔나영사관계협약”)<sup>32)</sup> 제5조는 파견국 국민의 이익을 접수국 내에서 보호하는 것, 파견국 국민에 대한 조력을 영사기능으로 규정하고 있다.<sup>33)</sup>

31) 수정, 보완에 참고한 자료는 다음과 같다. UN Doc. A/HRC/WGEID/114/1 (3 May 2018), para. 37(e) & (f); “北, 역류자 석방 검토 전향적...이변엔 해결될까,” 『뉴시스』, 2018.6.2., <[http://www.newsis.com/view/?id=NISX20180602\\_0000325638&cID=10301&pID=10300](http://www.newsis.com/view/?id=NISX20180602_0000325638&cID=10301&pID=10300)> (검색일: 2019.4.4.); “북한 역류 미국인 3명 워싱턴 도착...트럼프 “김정은, 큰 일해,” 『미국의소리』, 2018.5.10., <<http://www.voakorea.com/a/4387710.html>> (검색일: 2019.4.4.); “北역류 미국인 3명은 송환...한국인 6명은 생사도 몰라,” 『중앙일보』, 2018.5.10., <<http://news.joins.com/article/22609789>> (검색일: 2019.4.4.).

32) 「Vienna Convention on Consular Relations」, 국문명: 「영사관계에 관한 비엔나협약」(이하 “비엔나영사관계협약”). 채택일: 1963.4.24., 발효일: 1967.3.19.

또한 비엔나영사관계협약 제36조는 파견국 국민과의 통신 및 접촉에 대하여 규정하고 있다. 동 조항은 본 연구보고서의 핵심을 이루고 있다는 점에서 원문을 인용한다.

비엔나영사관계협약 제36조 제1항 파견국의 국민에 관련되는 영사기능의 수행을 용이하게 할 목적으로 다음의 규정이 적용된다.

- (a) 영사관원은 **파견국의 국민과 자유로이 통신할 수 있으며 또한 접촉할 수 있다. 파견국 국민은 파견국 영사관원과의 통신 및 접촉에 관하여 동일한 자유**를 가진다.
- (b) 파견국의 영사관할권내에서 파견국의 국민이 체포되는 경우 또는 재판에 회부되기 전에 구금 또는 유치되는 경우, 또는 기타의 방법으로 구속되는 경우에, 그 국민이 파견국의 영사기관에 통보할 것을 요청하면, 접수국의 권한 있는 당국은 지체 없이 통보하여야 한다. 체포, 구금, 유치 또는 구속되어 있는 자가 영사기관에 보내는 어떠한 통신도 동 당국에 지체 없이 전달되어야 한다. 동 당국은 관계자에게 본 세항에 따라 **그의 권리**를 지체 없이 통보하여야 한다.

선행 연구가 적시하고 있는 바와 같이 영사접견권은 자국민을 보호해야 하는 국가의 의무인 동시에 자국민을 접견할 수 있는 국가의 권리이며, 개인의 입장에서는 자국의 영사를 접견할 수 있는 권리이다.<sup>34)</sup> 국제사법재판소(International Court of Justice: ICJ)는 독

---

33) 비엔나영사관계협약 제5조 영사기능

영사기능은 다음과 같다.

- (a) 국제법이 인정하는 범위 내에서 파견국의 이익과 개인 및 법인을 포함한 그 국민의 이익을 접수국내에서 보호하는 것

(중략)

- (e) 개인과 법인을 포함한 파견국 국민을 도와주며 협조하는 것

(이하 생략)

34) 이규창, “북한의 억류 외국인에 대한 인도적 보호의 문제점,” p. 128. 영사접견권과 관련하여 2019년 1월 15일 제정된 「재외국민보호를 위한 영사조력법」(시행 2021. 1.

일과 미국 간의 LaGrand 사건에 대한 2001년 판결에서 비엔나영사관계협약 제36조가 국가의 권리인 동시에 개인의 권리라고 판시하며<sup>35)</sup> 이를 확인하였다. 이와 같은 맥락에서 비엔나영사관계협약은 비록 인권조약은 아니지만 제36조에서 인권의 언어로 말하고 있다는 평가를 받고 있기도 하다.<sup>36)</sup>

북한 억류자들에 대한 영사접견(권) 보장은 유엔 문서에도 명시되어 있다. 유엔 총회는 2005년부터 매년 북한인권결의를 채택해오고 있는데 2017년 결의에서 처음으로 북한이 비엔나영사관계협약 당사국임을 지적하며 북한 내 억류 외국인들에게 비엔나영사관계협약상의 영사접견 제공을 촉구하였다.<sup>37)</sup> 이는 북한 내 억류자의 인권과 관련하여 중요한 전기를 마련한 것으로 평가할 수 있다.<sup>38)</sup> 2005년부터 2016년까지 채택된 유엔 총회 북한인권결의는 북한 주민, 해외 탈북자, 해외 파견 북한 노동자 문제를 다루었지만 북한 억류자 문제는 다루지 않았기 때문이다. 이후 2018년 제37차 유엔 인권이사

---

16. 법률 제16221호, 2019. 1. 15., 제정. 이하 “영사조력법”으로 약칭)은 영사조력(領事助力)이란 개념을 사용하면서 “사건·사고로부터 재외국민의 생명·신체 및 재산을 보호하기 위하여 국가가 이 법에 따라 재외국민에게 제공하는 조력”으로 정의하고 있다. 그리고 영사조력을 행사절차상의 영사조력(제11조), 재외국민 범죄피해 시의 영사조력(제12조), 재외국민 사망 시의 영사조력(제13조), 미성년자·환자인 재외국민에 대한 영사조력(제14조), 재외국민 실종 시의 영사조력(제15조), 해외위난상황 발생 시의 영사조력(제16조) 등 6가지 범주로 구분하여 규정하고 있다. 영사접견과 영사조력의 관계에 대해 보면 영사조력의 범위가 더 큰 것으로 영사접견은 영사조력의 일부를 구성한다고 볼 수 있다. 이 보고서에는 영사접견(권)이라는 용어를 사용한다. 참고로 영사조력법은 2021년 1월 16일 시행된다.

35) LaGrand Case(Germany v U. S. A.), Judgment of 27 June 2001, ICJ, para. 89, 128(3). 보다 자세한 내용은 이규창, “북한의 억류 외국인에 대한 인도적 보호의 문제점,” pp. 128~130.

36) John Quigley, William J. Aceves, and S. Adele Shank, *The Law of Consular Access: A documentary guide* (London and New York: Routledge, 2010), p. 87.

37) UN Doc. A/RES/72/188 (19 January 2018), para. 15(g).

38) 이규창, “2017년 유엔 총회 북한인권결의안과 영사접견권,” (통일연구원 Online Series CO 17-30, 2017.11.8.), p. 1, <<http://www.kinu.or.kr/pyxis-api/1/digital-files/cf2d4a0e-e0ed-458d-a31e-1f0c05a01c98>> (검색일: 2019.4.1.).

회에 제출된 북한인권 특별보고관 보고서<sup>39)</sup>와 제37차 유엔 인권이사회 북한인권결의,<sup>40)</sup> 2018년 제73차 유엔 총회 북한인권결의,<sup>41)</sup> 2019년 제40차 유엔 인권이사회에 제출된 북한인권 특별보고관 보고서<sup>42)</sup>와 제40차 유엔 인권이사회 북한인권결의<sup>43)</sup>에 북한 억류자들에 대한 영사접견(권)을 보장하라는 취지의 내용이 계속해서 포함되고 있다(결의 내용은 부록-1 참조). 2019년 제40차 유엔 인권이사회 북한인권결의의 영사접견권 보장 관련 부분은 다음과 같다.

2019년 제40차 유엔 인권이사회 북한인권결의

2. *Urges* the Government of the Democratic People’s Republic of Korea to acknowledge its crimes and human rights violations in and outside of the country, and to take immediate steps to end all such crimes and violations through, inter alia, the implementation of relevant recommendations in the report of the commission of inquiry and General Assembly resolution 73/180, including, but not limited to, the following steps:

(j) Providing nationals of other countries detained in the Democratic People’s Republic of Korea with protections, including freedom of communication with and access to consular officers, in accordance with the Vienna Convention on Consular Relations, to which the Democratic People’s Republic of Korea is a party, and

39) UN Doc. A/HRC/37/69 (9 March 2018), paras. 14, 47(h).

40) UN Doc. A/HRC/RES/37/28 (9 April 2018), para. 2(j).

41) UN Doc. A/RES/73/180 (23 January 2019), para. 16(g).

42) UN Doc. A/HRC/40/66 (8 March 2019), paras. 28, 46(g).

43) UN Doc. A/HRC/RES/40/20 (3 April 2019), para. 2(j).

any other necessary arrangements to confirm their status and to communicate with their families;

위 결의 내용의 해석상 ‘다른 국가의 국민(nationals of other countries)’에 남측 인원이 포함되는지의 여부가 문제될 수 있다. 헌법 제3조의 해석과 남북한 특수관계론에 따르면 북한 내에 있는 남측 인원은 다른 국가의 국민이라고 볼 수 없기 때문이다. 그러나 남북한 특수관계와 달리 유엔에 남북한이 동시에 가입하고 있고, 유엔 총회 결의는 그러한 사실에 기반하여 채택된 것이라는 점에서 위 결의상의 북한에 억류되어 있는 ‘다른 국가의 국민’에는 남측 인원도 포함되는 것으로 해석하는 것이 타당하다.

북한은 유나 리와 로라 링, 로버트 박(Robert Park), 곰즈, 전용수, 케네스 배, 임현수, 오토 워비어 등 미국과 캐나다 시민권자들에게는 억류, 조사 및 재판 과정에서 영사접견권을 인정하였다. 이에 비해 남한 주민들인 유성진, 김정옥, 김국기, 최춘길에게는 영사접견권을 인정하지 않고 있다(〈표 II-1〉 참조).<sup>44)</sup> 북한은 유엔 결의들이 밝히고 있는 것처럼 비엔나영사관계협약의 당사국으로 동 협약상의 규정을 준수할 국제법적인 의무가 있다.<sup>45)</sup> 북한은 영사관계협약에 대해 “지금까지 국가들 사이의 영사관계에서 일반적으로 인정되고 적용되어 온 영사법의 규범을 국제적으로 심의하고 법전화하였다는 데 그 의의가 있다”고 평가하고 있다.<sup>46)</sup>

44) 이규창, “북한의 억류 외국인에 대한 인도적 보호의 문제점,” pp. 131~132.

45) 북한은 1984년 8월 8일 비엔나영사관계협약에 가입하였다. <[http://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=III-6&chapter=3&lang=en](http://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=III-6&chapter=3&lang=en)> (검색일: 2019.4.1.).

46) 사회과학원 법학연구소, 『국제법사전』 (평양: 사회과학출판사, 2002), p. 176.

## 2. 남북영사협정 체결과 국가승인

남북영사협정(합의서) 체결과 관련하여 두 가지 법적인 문제가 제기된다. 둘 다 남북한 특수관계와 관련이 있다. 하나는 남북 사이에 채택된 합의문건 명칭에 조약 또는 협정을 사용할 수 있는가의 여부이고, 다른 하나는 상호 국가승인하지 않고 있는 상황에서 ‘영사’관계 수립 내지 ‘영사’협정(합의서) 체결이 가능한가의 여부이다.

첫째, 남한 헌법 제3조의 해석 및 남북한 특수관계론에 따르면 북한의 국가성이 부인되고 있는데 북한과 남한 간에 조약을 의미하는 ‘협정’이라는 명칭의 합의문건 체결이 가능한지 의문이 제기될 수 있다. 이와 같은 인식의 기저에는 국가만이 조약을 체결할 수 있다는 생각이 자리잡고 있다. 그리고 1969년 채택된 「조약법에 관한 비엔나협약(Vienna Convention on the Law of Treaties)」(이하 “조약법에 관한 비엔나협약”)은 조약을 ‘국가 간에 체결된 합의’로 정의하고 있다.<sup>47)</sup> 국가는 주요한 국제법 주체이고, 조약을 체결할 능력을 가진다. 그러나 국가만이 조약을 체결할 수 있는 국제법 주체는 아니다. 국제기구, 교전단체, 반란단체(반도단체), 일부 연방국가의 주와 같은 비국가실체도 비록 제한된 범위이기는 하지만 조약을 체결할 수 있다. 특수관계 하에 있었던 구동서독도 동서독기본‘조약’을 비롯해서 조약을 의미하는 명칭의 여러 합의문건을 채택하였다.<sup>48)</sup> 이 같은 점에서 본다면 비록 남북한이 내부적으로 특수관계에 있더

47) 조약법에 관한 비엔나협약 제2조제1항(a):

“조약”이라 함은 단일의 문서 또는 2 또는 그 이상의 관련문서에 구현되고 있는가에 관계없이 또는 그 특징의 명칭에 관계없이, 서면형식으로 국가간에 체결되며 또한 국제법에 의하여 규율되는 국제적 합의를 의미한다.

48) 이규창, “남북관계 발전 및 제도화를 위한 법제 개선 방안,” 성기영 외, 『평화와 변영의 한반도: 남북관계의 재정립과 한반도 신경제구상』 (세종: 경제·인문사회연구회, 2018), p. 90.

라도 조약, 그리고 협정을 비롯하여 조약을 의미하는 명칭의 합의문건을 체결하는 것이 법적으로 불가능한 것은 아니다.<sup>49)</sup> 그러나 법적 가능성 여부를 떠나 남북한 합의 문건에 ‘합의서’라는 명칭이 사용되어 왔다는 점이 고려될 필요가 있다. 법적으로 가능하다고 해서 갑자기 남북한 합의문건 명칭에 조약을 의미하는 협정을 사용할 경우 정치적이고 소모적인 논쟁이 발생할 우려가 있다. 또한 남북한 합의문건의 명칭을 합의서가 아닌 협정으로 바꿀 경우 「남북관계에 관한 법률」(이하 “남북관계발전법”) 개정,<sup>50)</sup> 헌법(제6조, 제60조)과 남북관계발전법(제21조)의 관계가 법적인 쟁점으로 부각될 수 있다. 이 같은 점들을 고려할 때, 현재의 남북관계 구조 하에서 조약 또는 협정이라는 명칭의 사용은 신중할 필요가 있다.<sup>51)</sup>

둘째, 보다 근본적인 문제로 상호 국가승인하지 않고 있는 남북관계에 있어 영사협정 체결 또는 영사관계 수립이 가능한가의 문제가 제기된다. 다수의 국제법 교과서들은 영사관계 수립은 국가승인과는 무관한 것으로 설명하고 있다. 즉, 외교관계 수립은 묵시적 국가승인으로 간주되는 데 비해 영사관계 수립은 외교관계 수립과는 다르게 묵시적 국가승인으로 간주되지 않는다고 한다.<sup>52)</sup> 그 이유로 외교사절제도와 달리 영사제도는 정치적 대표성이 없고 기능적 성격만 띠고 있다는 점을 들고 있다.<sup>53)</sup> 또한 영사관계는 외교관계의 수

---

49) 위의 글, p. 90.

50) 남북관계발전법은 남북합의서 정의(제4조제3호), 남북합의서의 체결·비준(제21조), 남북합의서의 공포(제22조), 남북합의서의 효력범위 등(제23조)에서 남북합의서에 관해 규율하고 있다.

51) 이규창, “개성남북공동연락사무소 역할과 우리 국민 보호,” (통일연구원 Online Series CO 18-33, 2018.8.6.), p. 5, <<http://www.kinu.or.kr/pyxis-api/1/digital-files/e3f5ebe9-ac54-41fa-8ce4-d3e497deec6>> (검색일: 2019.5.10.).

52) 나인균, 『국제법』, 제2판 (서울: 법문사, 2008), p. 491; 유병화·박노형·박기갑, 『국제법Ⅱ』 (서울: 법문사, 2000), pp. 399~400; 조기성, 『국제법』 (서울: 이화여자대학교 출판부, 2001), p. 79.



립을 전제로 하지 않으며, 외교관계가 없을지라도 또는 외교관계를 수립하기 전이라도 영사관계만을 수립할 수도 있다고 한다.<sup>54)</sup> 그 예로 과거의 한국과 인도, 한국과 이집트의 관계를 들고 있다.<sup>55)</sup> 인도는 1962년 3월 남북한과 모두 영사관계를 수립하였다가 1973년 12월 10일 남북한과 대사급 외교관계를 수립하였다.<sup>56)</sup> 한국과 이집트는 1961년 12월 5일 영사관계를 수립하였다가 1995년 4월 13일 수교하였다.<sup>57)</sup> 외국의 국제법 서적도 이와 비슷한 설명을 하고 있다. 예를 들어 권위 있는 막스 플랑크 연구소의 국제법사전은 영사관계는 외교관계가 없더라도 수립될 수 있으며, 일반적으로 영사관계 수립은 사실상의(*de facto*) 국가승인으로 간주된다고 설명하고 있다.<sup>58)</sup> 바꿔 말해 영사관계 수립은 법적(*de jure*) 승인이 아니라는 것이다. 북한의 국제법 서적들도 이와 같은 입장이다. 해당 부분을 인용하면 아래와 같다.

“원래 령사관계는 국가들 사이의 완전한 정치적 관계로 인정되지 않으며 〈사실상승인〉 관계로서 해외에 있는 자기의 공민과 기관, 단체의 법적리익을 옹호하며 경제실무적연계를 보장하는데 국한되었다. 그러나 오늘 령사관계의 발전과 그 정치적 의의로 하여 그것은 외교관계보다 낮은 형태의 국가적관계로 인정되고 있다.”<sup>59)</sup>

53) 유병화·박노형·박기갑, 위의 책, pp. 399~400.

54) 이한기, 『국제법강의』, 신정판 (서울: 박영사, 1997), p. 556; 정인섭, 『신 국제법강의: 이론과 사례』 (서울: 박영사, 2010), p. 530.

55) 정인섭, 위의 책, p. 530.

56) “한국·인도 대사급 외교관계 수립,” 『중앙일보』, 1973.12.10., <<http://news.joins.com/article/1364254>> (검색일: 2019.4.3.).

57) “〈盧대통령 이집트 방문〉 ⑤ 양국 관계 주요 일지,” 『연합뉴스』, 2006.3.2., <<http://news.v.daum.net/v/20060302082815462?f=0>> (검색일: 2019.4.3.).

58) Michal Kowalski, “consuls,” in *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Vol. II, ed. Rüdiger Wolfrum (Oxford: Oxford University Press, 2012), p. 710.

“량국간에 령사 및 무역, 문화관계가 맺어지고 해당한 대표부가 교환되면 그 승인은 사실상 승인 즉 법률상 승인에 비하여 불완전하고도 과도적인 승인으로 된다.”<sup>60)</sup>

이상과 같은 입장들에 따르면 남북 간에 영사관계를 수립하거나 남북영사협정을 체결하는 것은 사실상의 승인에는 해당할 수는 있어도 법적 승인, 묵시적 승인에는 해당되지 않아 헌법 제3조 및 남북한 특수관계와 충돌하지 않는다.

반면에 영사관계 수립과 관련하여 영사에 대한 인가장(exequatur) 발부 내지 수여를 묵시적 국가승인으로 보는 입장들이 있다.<sup>61)</sup> 국가 간의 영사관계에 있어 영사기관장의 직무 수행은 영사인가장으로 불리는 접수국의 인가에 의해 인정된다.<sup>62)</sup> 외국의 국제법 교과서 중에도 영사인가장 발부와 영사기능 수행의 공식적 인정은 국가승인에 해당된다는 설명을 찾아볼 수 있다.<sup>63)</sup> 비엔나영사관계협약은 영사인가장 발부와 국가승인, 영사관계 수립과 국가승인에 대해 분명한 입장을 밝히고 있지 않다. 동 협약은 양국 간의 외교관계 수립에 부여된 동의는 달리 의사를 표시하지 않는 한 영사관계에 대한 동의를 포함한다고 규정하고 있으며,<sup>64)</sup> 외교관계 단절은 영사관계의 단절을 당연히 포함하지 않는다고 규정하고 있을 뿐이다.<sup>65)</sup> Luke T. Lee와 John Quigley는 공동저서에서 영사관계 수

59) 김일성종합대학출판사, 『국제법학(법학부용)』 (평양: 김일성종합대학출판사, 1992), p. 162.

60) 사회과학원 법학연구소, 『국제법사전』, p. 33.

61) 이한기, 『국제법강의』, p. 207; 김정건, 『국제법』, 신판 (서울: 박영사, 2004), p. 125; 김정균·성재호, 『국제법』, 제5개정판 (서울: 박영사, 2006), p. 101.

62) 비엔나영사관계협약 제12조제1항.

63) Malcolm N. Shaw, *International Law*, 4<sup>th</sup> ed. (Cambridge: Cambridge University Press, 1997), p. 311.

64) 비엔나영사관계협약 제2조제2항.

립과 국가승인, 영사인가장 발부와 국가승인에 관한 내용을 비교적 자세하게 분석하고 있다. 그들은 여러 국제법 학자들의 견해, 유엔 국제법위원회(International Law Commission: ILC)의 비엔나영사관계협약 성문법전화 과정을 분석한 후, 비엔나영사관계협약이 영사관계와 국가승인의 문제에 대해 침묵하고 있는 것은 심각한 법적 공백 상태를 초래하였다고 비판하고 있다.<sup>66)</sup> 이론과 함께 이 문제에 대한 국가실행으로서 1965년 한일관계 기본조약<sup>67)</sup>에 의해 외교관계가 수립되기 이전 한일 간의 영사관계를 살펴보는 것도 영사관계와 국가승인 문제를 이해하는 데 도움이 될 수 있다. 일본은 1965년 공식적인 외교관계가 수립되기 전까지 당시 연합국 총사령부의 동의하에 일본 도쿄에 주일 한국대표부를 설치하였다. 일본은 한국대표부에 대하여 임시 정부기관으로서의 지위와 영사상당의 특권을 부여하면서 이를 통해 대한민국을 묵시적으로 승인하였다.<sup>68)</sup> 참고로 영사인가장 발부의 법적 효력에 대한 북한의 입장이 무엇인지는 정확히 파악되지 않는다. 북한의 국제법 서적들은 영사인가장에 대한 설명을 하고 있지만 일반적인 설명을 하고 있을 뿐이다.<sup>69)</sup>

지금까지의 논의를 종합하면 남북 간에 영사관계를 수립하게 되면 그 조치의 일환으로 상호 영사관 설치, 영사기관장에 대한 인가장 발부, 영사직원에 대한 면제 및 특권 부여 등의 조치가 다르게

65) 비엔나영사관계협약 제2조제3항.

66) Luke T. Lee and John Quigley, *Consular Law and Practice*, 3<sup>rd</sup> ed. (Oxford: Oxford University Press, 2008), p. 70.

67) 정식 명칭: 「대한민국과 일본국간의 기본관계에 관한 조약」. 채택일: 1965.6.22., 발효일: 1965.12.18. (조약 제163호).

68) 「일본 제50회 국회 중의원 특별위원회 회의록 제8호」(1965.11.1.), pp. 7~8, 재인용: 정인섭, 『신 국제법강의: 이론과 사례』(서울: 박영사, 2010), p. 128.

69) 김일성종합대학출판사, 『국제법학(법학부용)』, p. 166; 사회과학원 법학연구소, 『국제법사전』, p. 179.

되는데 이 조치들은 묵시적 국가승인에 해당할 수 있고, 그 연장선 상에서 별도의 남북영사협정(합의서) 체결도 헌법 제3조 및 남북한 특수관계의 적용과 관련하여 상당한 법적·정치적 논란을 초래할 수 있게 되는 문제가 있다. 또한 일반적으로 영사기능이 ‘재외국민’보호에 있다는 점을 감안하면<sup>70)</sup> 남북관계에 있어 영사보호의 제도화란 북한을 외국으로 간주하는 결과가 되어 헌법 제3조 및 남북한 특수관계와 충돌하게 된다. 이와 같은 이유들로 인해 특수관계에 놓여 있었던 구동서독이나 중국-대만 모두 영사관계를 수립하지 않았고, 별도의 영사협정도 체결하지 않고 있다.

한편, 남북관계 발전과 관련하여 ‘국가와 국가 간의 관계가 아닌 특수관계’인 현재의 남북관계를 ‘국가와 국가 간의 특수관계’로 발전시켜야 한다는 주장이 개진된 바 있다.<sup>71)</sup> 또한 남북한 주민의 상호 신변안전 보장 제고 차원에서 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」(이하 “북한이탈주민법”)을 폐지 또는 개정해야 한다는 주장도 제기되고 있다.<sup>72)</sup> 북한 주민들은 현재 남한 헌법 제3조의 해석 및 ‘국가와 국가 간의 관계가 아닌 특수관계’<sup>73)</sup>에 따라 외국인이 아닌 대한민국 국민으로 간주되고 있다. 이에 따라 외국인이 대한민국 국적을 취득하기 위해 필요한 귀화절차<sup>74)</sup>를 거치지 않고, 등록기준지를 정하여 가족관계 등록 창설을 하고 있다.<sup>75)</sup> 또한 북한 주민

70) 예를 들어 영사조력법은 ‘재외국민’을 대상으로 하고 있다. 영사조력법 제1조: 이 법은 재외국민의 생명·신체 및 재산을 위한 국가의 영사조력(領事助力)과 관련한 제반사항을 규정함으로써 국민의 안전한 국외 거주체류 및 방문을 도모함을 목적으로 한다.

71) 한반도포럼, 『남북관계 3.0: 한반도 평화협력 프로세스』(서울: 늘봄플러스, 2012), p. 4.

72) 임성택, “판문점선언 이후의 법제도적 과제,” 『북한법연구』, 제20호 (2018), p. 36.

73) 「남북기본합의서」 전문(前文), 남북관계발전법 제3조제1항.

74) 「국적법」(시행 2018. 12. 20. 법률 제15249호, 2017. 12. 19., 일부개정) 제4조.

75) 북한이탈주민법 제19조.

은 외국인이 아니라는 점에서 난민법도 적용되지 않는다. 난민이란 일정한 요건을 충족하는 외국인이라는 점에서 그러하다.<sup>76)</sup> 신변안전보장 제고 차원에서 북한이탈주민법을 폐지 또는 개정해야 한다는 이유는 명확하게 제시되어 있지 않다. 그렇지만 북한을 국가로 승인하게 되면 논리적 귀결로써 북한 주민이 외국인으로 간주되어 대한민국 국민임을 전제로 각종 보호 및 정착지원을 하고 있는 북한이탈주민법이 더 이상 필요없게 된다는 인식이 바탕에 놓여 있는 것으로 판단된다. 향후 남북관계가 제도적으로 발전되어야 한다는 점에는 이론의 여지가 있을 수 없다. 남북한이 상호 국가승인하게 되면 남북영사협정 체결을 비롯하여 특수관계를 전제로 하는 복잡하고 어려운 법적인 문제들이 해결될 수 있다. 그러나 국가승인 문제는 헌법 제3조 영토조항의 개정과 맞물려 있다는 점에서 신중하게 접근할 필요가 있다. 다시 말해 남북관계 발전과 남북한 상호 국가성 강화를 추진하되 헌법 제3조와 충돌하지 않는 범위 내에서, 국제법적인 표현을 사용하면 국가승인의 틀 내에서 추진해야 한다.<sup>77)</sup> 북한이탈주민법의 폐지 문제도 마찬가지이다. 현재까지 헌법 제3조 영토조항의 해석에 의해 탈북민을 대한민국 국민으로 간주하였다. 북한을 국가로 승인하고, 북한 주민을 외국인으로 간주하게 되면 북한이탈주민법의 법적 근거뿐만 아니라 해외 탈북민 보호에 대한 법적 근거도 사라지게 된다. 또한 북한을 명시적으로든 아니면 묵시적으로든 국가승인하게 되면 국내법적으로도 남한과 북한은 별개의 국가가 되어 통일의 명분과 당위를 내세우기 어렵게 된다.

76) 「난민법」(시행 2016. 12. 20. 법률 제14408호, 2016. 12. 20., 일부개정) 제2조 제1호, 제2호.

77) 이규창, “남북관계 발전 및 제도화를 위한 법제 개선 방안,” p. 74.

### 3. 영사접견 관점에서 신변안전 관련 법제의 문제점

1991년 채택된 남북기본합의서<sup>78)</sup>는 제17조에서 남북 민족구성원들의 자유로운 왕래와 접촉을 규정하고 있다. 남북기본합의서 제3장 부속합의서<sup>79)</sup>는 제10조에서 이를 재확인하고 있다. 특히 동부속합의서는 남북이 민족구성원들의 신변안전 및 무사귀환을 보장한다고 명시하고 있다(제10조제3항). 그러나 남북기본합의서는 남한 사법부에서 조약이 아닌 신사협정이라는 판단을 받아 법적 구속력에 한계가 있다. 또한 남북기본합의서는 현재 사문화되었다는 평가를 받고 있어 남북관계에 적용하는 데 어려움이 있다.<sup>80)</sup> 남북기본합의서 이후에 채택된 2000년 6·15 남북공동선언, 2007년 남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언(일명 “10·4선언”), 2018년 판문점선언과 평양공동선언에는 신변안전을 직접적으로 규정하는 조문이 없다.

아래에서는 2004년 채택된 출입·체류합의서와 2018년 개성공동연락사무소 합의서의 관련 규정과 문제점을 살펴본다. 특히, 이 합의서들을 분석함에 있어서는 향후 남북 간의 출입·체류 질서와 대외관계가 어떤 방향으로 발전되어야 하는지를 함께 검토한다. 왜냐하면 남북 간 출입·체류 질서와 대외관계를 규율하는 법제는 신변안전 문제와 밀접한 관련을 갖기 때문이다.

---

78) 정식 명칭: 「남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서」, 채택일: 1991. 12.13. (이하 “남북기본합의서”)

79) 정식 명칭: 「남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서」의 ‘제3장 남북 교류·협력의 이행과 준수를 위한 부속합의서」, 채택일: 1992.9.17.

80) 관련 내용은 이규창, “남한주민의 북한지역 출입·체류와 신변안전보장,” 『법조』, 통권 제644호 (2010), pp. 228~230.

## 가. 출입·체류합의서

2004년 1월 29일 체결된 출입·체류합의서는 제1조 정의, 제2조 기본원칙, 제3조 출입통로, 제4조 인원의 출입절차, 제5조 통행차량 등의 출입절차, 제6조 출입심사, 제7조 체류, 제8조 제한대상, 제9조 긴급구조조치, 제10조 신변안전보장, 제11조 지구와 지구 밖 북측지역 사이의 출입, 제12조 정보교환과 협력, 제13조 해석 및 적용상의 문제해결, 제14조 합의서의 적용범위, 제15조 수정 및 보충, 제16조 효력발생 및 폐기 등 모두 16개 조문으로 구성되어 있다. 향후 남북교류협력이 재개되면 현행 출입·체류합의서에 기반한 남북 간 출입·체류 질서를 복원해야 하는데 여기에는 몇 가지 제도적으로 보완이 필요한 사항들이 있다.

첫째, 현행 출입·체류합의서가 법적으로 유효한가 하는 의문이 제기된다. 출입·체류합의서는 개성공업지구와 금강산관광지구를 장소적 적용범위로 하고 있는데<sup>81)</sup> 현재 금강산관광지구는 법적으로 존재하지 않기 때문이다. 2008년 7월 11일 금강산 관광객 피격 사망 사건으로 금강산관광이 중단되자 북한은 기존의 「금강산관광지구법」을 폐지하고 대신 2011년 5월 31일 「금강산국제관광특구법」<sup>82)</sup>을 제정하였다. 이에 비해 개성공업지구는 금강산관광지구와는 성격이 다르다. 2016년 2월 개성공단이 폐쇄되었지만 개성공단 운영의 법적 근거인 「개성공업지구법」은 공식적으로 폐기되지 않았기 때문이다. 이 같은 점에서 현행 출입·체류합의서는 부분적으로 유효한 상태로 평가할 수 있다. 이와 관련하여 조약 규정의 가분성을 규정하고 있는 조약법에 관한 비엔나협약 제44조를 살펴볼 필요가 있다. 조약의 폐기나 탈퇴 또는 시행정지는 원칙적으로 조약 전체에 대해

81) 출입·체류합의서 전문.

82) 2011년 5월 31일 최고인민회의 상임위원회 정령 제1673호로 채택.

서만 행사될 수 있다.<sup>83)</sup> 그러나 예외적으로 해당 조항이 조약의 잔여 부분으로부터 분리될 수 있고, 그 조약의 잔여부분의 계속적 이행이 부당하지 않은 경우에는 분리돼서 계속 적용될 수 있다.<sup>84)</sup> 출입·체류합의서도 장소적 적용과 관련하여 분리 적용이 가능한 합의서에 해당된다고 볼 수 있다. 물론 북한은 조약법에 관한 비엔나협약 당사국이 아니고,<sup>85)</sup> 출입·체류합의서가 조약에 해당되는가 하는 의문이 제기될 수 있다. 그러나 조약 규정의 가분성을 규정하고 있는 조약법에 관한 비엔나협약 제44조 규정의 취지는 남북합의서에도 적용될 수 있다고 보인다.

현행 출입·체류합의서는 부분적으로만 유효하다는 점에서 향후 개성공단과 금강산관광이 재개될 경우 적용할 수 있는 새로운 출입·체류합의서의 마련이 필요한 것으로 판단된다. 왜냐하면 현행 출입·체류합의서를 복원하기 위해서는 「금강산관광지구법」을 복원해야 하는데 현재 「금강산국제관광특구법」이 적용되고 있다는 점에서 복잡한 문제가 얽혀 있기 때문이다. 금강산국제관광특구에는 남한 외에 외국 법인, 개인 경제조직이 투자할 수 있으며, 북한 당국은 투자자들에 대한 경제활동조건을 보장하고 투자자들이 투자한 자본과 합법적으로 얻은 소득, 투자자에게 부여된 권리를 법적으로 보장하고 있다.<sup>86)</sup> 또한 현행 출입·체류합의서를 「개성공업지구와 금강산국제관광특구의 출입 및 체류에 관한 합의서」로 개정하는 방안도 문제가 있다. 「금강산국제관광특구법」은 「금강산관광지구법」과는 다르게 남한 주민이 금강산국제관광특구에서 관광할 수 있다는 조

83) 조약법에 관한 비엔나협약 제44조제1항.

84) 조약법에 관한 비엔나협약 제44조제3항.

85) <[http://treaties.un.org/pages/ViewDetailsIII.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XIII-1&chapter=23&Temp=mtdsg3&lang=en](http://treaties.un.org/pages/ViewDetailsIII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XIII-1&chapter=23&Temp=mtdsg3&lang=en)> (검색일: 2019.5.9.).

86) 북한 「금강산국제관광특구법」 제4조, 제5조.



문을 두고 있지 않기 때문이다.<sup>87)</sup> 결국 금강산관광의 재개를 위해서는 법적인 측면에서 「금강산관광지구법」과 「금강산국제관광특구법」의 관계 문제가 해결되어야 하며, 금강산관광 지역에서의 남한 주민 출입·체류 및 신변안전 보호 문제는 이 틀 내에서 대응방안이 강구되어야 한다.<sup>88)</sup>

둘째, 장소적 범위에 있어 현행 출입·체류합의서는 개성공단과 금강산관광지구에만 적용된다는 한계가 있다. 다시 말해 향후 남북 교류협력이 재개되어 개성공단과 금강산관광지구 이외의 북한 지역에 출입·체류하는 남한 주민들에게는 현행 출입·체류합의서가 적용되지 않는다. 이 같은 문제를 극복하기 위해서는 출입·체류 및 신변안전보장의 장소적 적용범위를 북한 전(全) 지역으로 하는 남북합의서의 체결이 필요하다. 한편, 현재까지의 남북교류협력 및 인적접촉은 대부분 남한 주민과 물자가 북한 지역으로 이동하는 일방향 형태로 이루어져왔다. 출입·체류합의서도 출입을 인원 또는 통행차량 등이 ‘남측 지역에서 (개성공업지구와 금강산관광) 지구에 드나드는 것’을 의미한다고 정의하고 있다.<sup>89)</sup> 향후 교류협력 재개 과정에서 남북한 주민 상호 간의 이해증진, 동질성 회복, 북한 주민의 변화유도를 위해서는 교류협력 및 인적접촉의 형태가 현재와 같은 일방향(남→북)에서 탈피해 쌍방향(남↔북)을 지향하여야 한다.<sup>90)</sup> 쌍방향의 인적교류를 제도화하고 있는 중국-대만 간의 교류협력법제가

87) 폐기된 「금강산관광지구법」에는 남한이 관광을 한다는 규정이 있었다(제2조).

88) 이와 관련하여 김정은 북한 국무위원장은 금강산지구 내 남측 시설들을 철거하고 국제관광문화지구를 건설하라는 지시를 내렸다. 『로동신문』, 2019.10.23. 금강산 국제관광문화지구 건설에 따라 「금강산국제관광특구법」이 개정될 가능성이 있다. 그러나 2019년 10월 28일 현재 금강산 국제관광문화지구 건설의 정확한 내용이 알려지지 않았다는 점에서 이 문제는 논의의 대상에서 제외한다.

89) 출입·체류합의서 제1조제3항.

90) 이규창 외, 『사회문화교류협력 및 인적 접촉 활성화 방안』, pp. 275~277.

이를 잘 시사하고 있다.<sup>91)</sup> 쌍방향의 남북교류 및 인적접촉이 현실화 될 경우 이에 부합하는 출입·체류합의서가 마련되어야 한다.

셋째, 영사접견권 규정이 명시되어 있지 않다. 출입·체류합의서 제10조 신변안전보장 규정은 6개 항을 두고 있다. 신체, 주거, 개인 재산의 불가침권을 보장하고 있고,<sup>92)</sup> 체류 인원이 개성공업지구 및 금강산관광지구에 적용되는 법질서를 위반하였을 경우 이를 중지시킨 후 조사하고 대상자의 위반내용을 남측에 통보하며 위반정도에 따라 경고 또는 범칙금을 부과하거나 남측 지역으로 추방하는 것으로 규정하고 있다.<sup>93)</sup> 그리고 남측은 법질서를 위반하고 남측 지역으로 추방된 인원에 대하여 북측의 의견을 고려하여 조사, 처리하고 그 결과를 북측에 통보하며 법질서위반행위의 재발방지에 필요한 대책을 세우도록 되어 있다.<sup>94)</sup> 또한 남북은 체류 인원의 불법행위로 인하여 발생한 인적·물질적 피해의 보상문제에 대하여 적극 협력하여 해결하도록 규정하고 있다.<sup>95)</sup> 그런데 북측은 인원이 조사를 받는 동안 그의 기본적인 권리를 보장한다고만 규정하고 있을 뿐<sup>96)</sup> 영사접견은 명시되어 있지 않다. 앞에서 살펴본 바와 같이 현재의 남북한 특수관계 하에서 남북영사협정(합의서) 체결은 법적인 문제가 뒤따른다. 다시 말해 비엔나영사관계협약 제36조에서 규정하고 있는 영사접견(권)을 남북합의서에 그대로 규정하기는 어렵다. 그러나 영사접견 규정의 취지는 반영되어야 한다. 본 연구보고서의 부제를 ‘영사접견의 제도화를 중심으로’로 하지 않고 ‘영사접견 기능의 제도

---

91) 위의 책, pp. 277~278.

92) 출입·체류합의서 제10조제1항.

93) 출입·체류합의서 제10조제2항.

94) 출입·체류합의서 제10조제4항.

95) 출입·체류합의서 제10조제5항.

96) 출입·체류합의서 제10조제3항.

화를 중심으로'로 하고 있는 이유도 여기에 있다. 영사접견권의 취지가 반영되기 위해서는 출입·체류합의서 개정을 통해 다음과 같이 영사접견 통보 취지를 반영하는 조항이 추가적으로 명시될 필요가 있다. 남북한이 공히 비엔나영사관계협약 당사국이라는 점에서 동 협약 제36조제1항의 취지를 반영하여 아래와 같은 개정안을 생각해 볼 수 있다. 영사접견의 취지는 현재의 출입·체류합의서를 보완하거나, 북한 전 지역에 적용되는 출입·체류합의서를 체결할 경우, 나아가 남북한 지역 쌍방향의 출입·체류를 규율하는 남북합의서를 체결할 경우 모두 해당된다.

영사접견권의 취지를 반영한 출입·체류합의서 개정안(신설)

제10조 신변안전보장

3의2. 북측은 남측 인원이 조사를 받는 동안 남측 관리 및 자국 관리와의 자유로운 통신 및 접촉을 보장한다.

3의3. 지구 내에서 남측 인원이 체포되는 경우 또는 재판에 회부되기 전에 구금 또는 유치되는 경우, 또는 기타의 방법으로 구속되는 경우에, 그 남측 인원이 출입체류 담당기관에 통보할 것을 요청하면, 북측의 권한 있는 당국은 지체 없이 통보하여야 한다. 체포, 구금, 유치 또는 구속되어 있는 남측 인원이 출입체류 담당기관에 보내는 어떠한 통신도 동 당국에 지체 없이 전달되어야 한다. 북측의 권한 있는 당국은 관계자에게 본 항에 따른 그의 권리를 지체 없이 통보하여야 한다.

넷째, 출입·체류합의서는 신변안전 문제가 발생하였을 경우 이를 누가 담당하는가에 대한 규정이 미비하다. 출입·체류합의서는 출입·체류 및 신변안전 업무의 담당주체를 '남과 북'으로만 규정하고 있다. 그러면서 남북은 출입·체류합의서의 이행과 관련하여 필요한

정보를 상호 통보하며, 상대측의 정보제공 요청에 대하여 특별한 사정이 없는 한 적극 협력한다고 규정하고 있다.<sup>97)</sup> 또한 출입·체류합의서는 신변안전 업무를 담당하는 기관(관원)의 면제·특권에 관한 규정이 부재하다. 신변안전 및 영사접견 기능이 보장되기 위해서는 관련 업무를 담당하는 기관(관원)의 면제·특권이 필요하다는 점에서 이는 간과되어서는 안 된다. 이와 관련하여 출입·체류합의서는 남북이 출입 및 체류와 관련하여 발생하는 전반적인 문제들을 협의·해결하기 위하여 공동위원회를 구성·운영하며, 그 구성·운영에 필요한 사항은 남북이 별도로 합의하여 정한다고 규정하고 있다.<sup>98)</sup> 향후 남북교류협력 재개 시 이 규정에 근거한 공동위원회를 가동시키고, 공동위원회에서 별도 합의를 할 경우 영사접견권 규정 취지의 반영, 신변안전 업무 담당기관, 담당기관의 면제·특권 등에 관한 사항을 포함시키는 방안을 생각해 볼 수 있다. 또는 현재 가동 중인 개성공동연락사무소가 신변안전 업무를 담당하는 방안도 생각해볼 필요가 있다. 이 문제에 대해서는 항을 바꿔 살펴본다.

## 나. 개성공동연락사무소 합의서

남북은 2018년 판문점선언에서 당국 간 협의를 긴밀히 하고 민간 교류와 협력을 원만히 보장하기 위하여 쌍방 당국자가 상주하는 남북공동연락사무소를 개성지역에 설치하기로 합의하였다.<sup>99)</sup> 남북은 이를 토대로 후속 회담을 진행하여 2018년 9월 14일 「남북 공동연락사무소 구성·운영에 관한 합의서」(이하 “2018년 개성남북공동연락사무소 합의서”)를 체결하고, 같은 날 공동연락사무소를 개소하였

97) 출입·체류합의서 제12조제1항.

98) 출입·체류합의서 제12조제2항.

99) 판문점선언 제1조제3항.

다. 공동연락사무소는 매주 월요일부터 금요일, 오전 9시부터 오후 5시까지 운영하되 쌍방 합의로 근무날짜와 시간을 조절할 수 있다.<sup>100)</sup> 연락사무소 쌍방 인원들은 접촉과 전화, 팩스를 통해 필요한 사업들을 진행하며 정상근무 시간 외에 제기될 수 있는 긴급한 문제 처리를 위하여 비상연락수단을 설치·운영한다.<sup>101)</sup> 남북 쌍방은 연락사무소 소장회의를 매주 1회 진행하며 필요한 경우 더 할 수 있다.<sup>102)</sup> 남북은 이 같은 합의사항을 토대로 소장회의와 부소장급회의를 진행하고 있으며, 상시연락체계와 야간 긴급연락체계도 구축하였다.<sup>103)</sup> 개성공동연락사무소는 처음으로 남북이 공동운영하는 상시적 협의·소통 채널로서의 기능을 하고 있다<sup>104)</sup>는 점에서 매우 중요한 의미를 부여할 수 있다.

그러나 본 연구보고서의 주제인 남한 주민에 대한 신변안전은 개성공동연락사무소의 기능으로는 명시되어 있지 않다. 개성공동연락사무소는 당국 사이의 연락과 실무적 협의, 여러 분야의 대화와 접촉, 교류협력, 공동행사 등에 지원사업 진행을 기능으로 규정하고 있을 뿐이다.<sup>105)</sup> 남한 정부는 ‘당국 사이의 연락과 실무적 협의’ 조항을 적극 활용하여 남측 인원의 신변안전 보호를 위한 활동을 전개

100) 남북 공동연락사무소 구성·운영에 관한 합의서 제4조제1항.

101) 남북 공동연락사무소 구성·운영에 관한 합의서 제4조제2항.

102) 남북 공동연락사무소 구성·운영에 관한 합의서 제4조제3항.

103) 통일부, 『2019 통일백서』, p. 115.

104) 위의 책, p. 115.

105) 남북 공동연락사무소 구성·운영에 관한 합의서  
제2조 기능

1. 연락사무소는 남북 당국 사이의 연락과 실무적 협의, 여러 분야의 대화와 접촉, 교류협력, 공동행사 등에 대한 지원사업을 진행한다.
2. 연락사무소는 민간단체들의 교류협력사업에 필요한 소개와 연락, 자문, 자료교환, 접촉지원 등의 임무를 수행한다.
3. 연락사무소는 육로를 통하여 상대측 지역을 왕래하는 쌍방 인원들에 대한 편의를 보장한다.

하여야 한다. 또한 향후 2018년 개성남북공동연락사무소 합의서를 개정할 기회가 생길 경우 가능한 범위 내에서 신변안전과 영사접견 기능이 합의서에 명시적으로 포함될 수 있도록 노력하여야 한다.<sup>106)</sup> 「남북공동연락사무소 구성·운영에 관한 합의서」는 남북 상호 간의 합의에 따라 개정이 가능하다.<sup>107)</sup> 또한 개성공동연락사무소는 연락사무소 구성원이 신변안전 업무를 수행하기 위해 필요한 면제·특권에 대해서도 규정이 미비하다. 북측은 남측 연락사무소 인원들의 개성공업지구 통행과 편의를 당국회담 대표단과 동일하게 보장하며 연락사무소 운영과 관련된 설비, 물자들에 대해 세금과 부과금을 면제한다고 규정하고 있을 뿐이다.<sup>108)</sup> 한편, 남북은 1991년 남북기본합의서를 체결하면서 동 합의서 체결 후 3개월 이내에 판문점에 남북연락사무소를 설치·운영할 것에 합의하였고,<sup>109)</sup> 이를 바탕으로 1992년 5월 7일 「남북연락사무소의 설치·운영에 관한 합의서」(이하 “1992년 판문점 남북연락사무소 합의서”)를 체결하였다. 1992년 판문점 남북연락사무소 합의서는 판문점 공동경비구역의 자기 측 지역에 남측연락사무소와 북측연락사무소를 설치하는 것으로 규정되어 있다.<sup>110)</sup> 2018년 개성남북공동연락사무소 합의서 체결로 1992년 판문점 남북연락사무소 합의서는 폐기된 것으로 볼 수 있다. 1992년 판문점 남북연락사무소 합의서와 2018년 개성남북공동연락사무소 합의서 규정을 비교할 때 전반적으로 두 합의서의 내용이 비슷하거나 개성남북공동연락사무소 합의서가 판문점 남북연락사무

106) 이규창, “개성남북공동연락사무소 역할과 우리 국민 보호,” (통일연구원 Online Series CO 18-33, 2018. 8. 6.), p. 3, <<http://www.kinu.or.kr/pyxis-api/1/digital-files/e3f5ebe9-ac54-41fa-8ce4-d3e497deec6>> (검색일: 2019. 5. 10.).

107) 남북 공동연락사무소 구성·운영에 관한 합의서 제6조.

108) 남북 공동연락사무소 구성·운영에 관한 합의서 제5조제3항.

109) 남북기본합의서 제7조.

110) 남북연락사무소의 설치·운영에 관한 합의서 제1조, 제2조.

소 합의서에 비해 진일보한 내용들을 담고 있다. 다만 신변안전 관련 기관(관원)들에 대한 신변안전보장 관점에서는 2018년 개성남북공동연락사무소 합의서 규정과 1992년 판문점 남북연락사무소 합의서 규정이 차이를 보이고 있다. 1992년 판문점 남북연락사무소 합의서에는 상대방 연락사무소 구성원에 대해 신변안전과 휴대품에 대한 불가침 보장이 규정되어 있는 데 비해<sup>111)</sup> 2018년 개성남북공동연락사무소 합의서에는 상대방 연락사무소 구성원의 신변안전을 보장하는 명시적인 규정이 없다. 이는 판문점 내의 연락사무소와 개성남북공동연락사무소의 차이에 기인하는 것으로 볼 수 있다.

〈표 11-2〉 연락사무소 합의서 규정 비교

	남북연락사무소(1992.5.7.)	개성공동연락사무소(2018.9.14.)
명칭	남측연락사무소, 북측연락사무소	남북공동연락사무소
지역	판문점 공동경비구역안 자기측 지역	개성공업지구 내
구성	<ul style="list-style-type: none"> <li>·소장 1명, 부소장 1명, 필요한 수의 연락관</li> <li>·소장의 지위: 국장급</li> <li>·필요한 부서 설치</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>·소장을 포함하여 15~20명으로 구성</li> <li>·쌍방 합의로 필요 인원 증원</li> <li>·소장의 지위: 규정 부재</li> <li>·필요한 부서 설치</li> </ul>
기능	<ul style="list-style-type: none"> <li>·남북 사이에 제기되는 제반 연락 업무 수행</li> <li>·남북 사이의 합의 사항 이행과 관련한 실무협의 진행</li> <li>·각종 왕래와 접촉에 따르는 편의제공</li> <li>·필요한 수의 전화선 가설·운영</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>·남북 당국 사이의 연락과 실무적 협의, 여러 분야의 대화와 접촉, 교류협력, 공동행사 등에 대한 지원사업 진행</li> <li>·민간단체들의 교류협력사업에 필요한 소개와 연락, 자문, 자료교환, 접촉지원 등의 임무 수행</li> <li>·육로를 통하여 상대측 지역을 왕래하는 쌍방 인원들에 대한 편의 보장</li> </ul>
운영 및 관리	<ul style="list-style-type: none"> <li>·필요에 따라 연락관 접촉</li> <li>·연락은 접촉 또는 전화로 진행</li> <li>·소장회의 수시로 진행</li> <li>·운영시간: 오전 9시부터 오후 4시</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>·접촉과 전화, 팩스를 통하여 사업 진행</li> <li>·간급한 문제처리를 위한 비상연락 수단 설치·운영</li> </ul>

111) 남북연락사무소의 설치·운영에 관한 합의서 제5조제3항.

	남북연락사무소(1992.5.7.)	개성공동연락사무소(2018.9.14.)
	(토요일: 오전 9시부터 낮 12시) ·쌍방 합의하에 운영 날짜와 시간 조정	·소장회의: 매주 1회 진행, 필요한 경우 추가 회의 ·비상연락수단 설치운영시간: 매주 월요일부터 금요일 오전 9시부터 오후 5시 ·쌍방 합의하에 근무날짜와 시간 조절
활동 및 편의 보장	·상대측 연락사무소 구성원에 대한 신변안전 및 휴대품에 대한 불가침 보장	·출입증 착용 ·필요한 직통전화와 팩스를 설치·운영 ·연락사무소 인원들의 개성공업지구 통행과 편의를 당국회담 대표단과 동일하게 보장 ·연락사무소 운영과 관련된 설비·물자에 대해 세금·부과금 면제

출처: 「남북연락사무소의 설치·운영에 관한 합의서」, 「남북공동연락사무소 구성·운영에 관한 합의서」의 규정을 토대로 필자 작성.

개성공동연락사무소 구성 및 운영은 앞에서 언급한 것처럼 그 자체로서 상당한 의미 부여가 가능하다. 그러나 남북관계가 발전하고 정상국가화를 지향하기 위해서는 서울과 평양에 상주대표부<sup>112)</sup>가 설치되어야 한다.<sup>113)</sup> 남북한 간의 상주대표부 교환·설치는 1982년 1월 22일 전두환 전 대통령의 국정연설에서 처음 북한에 제의된 이래 지속적으로 제기<sup>114)</sup>되고 있는 남북관계 발전 의제 가운데 하나이다. 현 문재인 정부도 남북관계 진전에 따라 상주대표부를 추진한다

112) 상주대표부(또는 상설대표부)란 보통 정식 외교관계가 부재한 두 국가 간에 있어서 상호 의사를 교환하고 양자관계를 조정·연결시키기 위한 목적에서 상설적으로 설치·운영되는 기관을 말한다. 제성호, “통일지향적 새 남북관계 정립을 위한 국제법적 과제,” 『법제연구』, 제19호 (2000), p. 98.

113) 이규창, “남북관계 발전 및 제도화를 위한 법적 개선 방안,” p. 93; 이규창, “남북관계 제도화를 위한 판문점 선언의 향후 과제,” (통일연구원 Online Series CO 18-13, 2018.5.2.), p. 3, <<http://www.kinu.or.kr/pyxis-api/1/digital-files/099523ac-2a50-4819-a5b3-95fe7f60080c>> (검색일: 2019.5.14.); 제성호, “통일지향적 새 남북관계 정립을 위한 국제법적 과제,” p. 100.

114) 제성호, 위의 글, pp. 100~101.



는 기본적인 입장을 갖고 있다.<sup>115)</sup> 향후 서울과 평양에 상주대표부를 설치·운영하기 위해서는 그 근거가 되는 합의서, 가칭 「남북 상주대표부 설치·운영에 관한 합의서」의 체결이 필요하다. 동 합의서를 체결할 경우 상주대표부가 영사접견 기능, 즉 남측 인원에 대한 보호와 조력에 대한 권한 및 임무를 가진다는 점과 상주대표부 직원들이 그와 같은 기능을 수행하기 위하여 필요한 면제 및 특권을 가진다는 점이 포함되어야 한다. 구동서독의 사례가 이를 잘 보여주고 있는데 동서독은 기본조약 제8조<sup>116)</sup>를 근거로 1974년 3월 14일 체결된 「동서독 상주대표부 설치 의정서」에서 상주대표부의 임무에 양국 국민들에 대한 도움과 지원이 포함된다는 점을 명시하였다.<sup>117)</sup> 그리고 상주대표부 직원들의 면제·특권에 대하여는 1961년 채택된 「외교관계에 관한 비엔나협약」(이하 “비엔나외교관계협약”)<sup>118)</sup>의 상응하는 규정들을 준용하고 있다.<sup>119)</sup>

115) “통일부 “관계 진전 따라, 南北 상주대표부 추진”, 『서울신문』, 2018.7.24., <<http://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20180724500123>> (검색일: 2019.5.14.).

116) 「동서독기본조약」 제8조: 독일연방공화국과 독일민주공화국은 상주대표부를 교환한다. 대표부는 각기 상대방의 정부 소재지에 설치하기로 한다. 대표부 설치에 관계되는 실제적인 문제들은 별도로 해결한다. 법제처, 『독일통일관계법 I』(서울: 법제처, 1991), p. 192.

117) 동서독 상주대표부 설치 의정서 제5조: 상주대표부는 무엇보다 접수국에서 **과건국 사람들에 대한 도움과 지원**을 포함하여 자신의 국가이익을 대표하며, 정치, 경제, 문화 분야 및 여타 분야에서 독일연방공화국과 독일민주공화국 사이의 선린관계를 증진하며, 향상시키는 임무를 가진다. 김학성·윤대식, 『남북연락·대화 기능 강화 방안(통일부 남북회담 용역과제 보고서)』(대전: 충남대학교 평화안보연구소, 2008), p. 59.

118) 영문명: Vienna Convention on Diplomatic Relations. 채택일: 1961.4.18., 발효일: 1964.4.24.


119) 동서독 상주대표부 설치 의정서 제4조: 상주대표부, 그 직원, 그들의 가족, 그리고 직원들의 사적 피고용인들은 **1961년 4월 18일의 비엔나 협약에 상응하는 대우**를 받는다. 김학성·윤대식, 『남북연락·대화 기능 강화 방안(통일부 남북회담 용역과제 보고서)』, p. 59.

## 4. 소결

지금까지 영사접견 기능의 제도화와 관련하여 남북영사협정 체결 가능성 문제와 신변안전 관련 법제를 살펴왔다. 남북영사협정 체결과 국가승인의 문제는 명확하지 않은 측면이 있다. 그러나 영사인가장 발부가 묵시적 국가승인에 해당될 수 있다는 학자들의 견해, 일반적으로 영사기능이란 재외국민 보호를 의미한다는 점, 1965년 한일수교 이전 영사관계가 묵시적 국가승인으로 간주된 국가실행 등을 종합하면 현재의 남북한 특수관계 하에서 남북영사협정(합의서) 체결은 사실상 불가능하다. 한편, 현재까지 체결된 남북합의서 가운데 신변안전을 가장 잘 규정하고 있는 것은 출입·체류합의서이다. 그러나 출입·체류합의서는 인원이 조사를 받는 동안 그의 기본적인 권리를 보장한다고만 규정하고 있을 뿐(제10조제3항) 영사접견 관련 내용이 부재하다.<sup>120)</sup> 또한 출입·체류합의서는 신변안전 문제가 발생하였을 경우 이를 누가 담당할 것인가에 대한 규정, 관련 기관(관원)의 면제·특권에 대한 규정도 없다. 2018년 개성남북공동연락사무소 합의서도 남측 인원의 보호 및 지원, 사무소 직원의 면제·특권에 관한 규정이 미비하다. 향후 남북관계 발전 차원에서 서울과 평양에 상주대표부를 설치하는 내용의 합의서를 체결할 경우 영사접견 기능, 즉 남측 인원의 보호 및 지원에 관한 규정과 대표부 직원의 면제·특권에 관한 규정이 포함되어야 한다. 그리고 현재의 출입·체류합의서는 개성공단과 금강산관광지구만을 장소적 적용범위로 하고 있다는 점에서 향후 남북한의 출입·체류 질서는 북한 모든 지역으로 확대되어야 하고, 궁극적으로 남북한 쌍방향의 출입·체류로 발전되어야 한다. 현재의 출입·체류합의서도 이 같은 남북관계

120) 이규창, “북한의 외국인 형사재판과 영사접견권,” p. 51.

발전을 반영하여야 한다. 그러면 남북 간의 출입·체류 질서 및 신변 안전 보장 법제가 이와 같이 단계적으로 발전할 경우 어떤 점들이 고려될 필요가 있을 것인가? 또한 분단국가들의 신변안전보장 법제는 어떠한가, 영사접견 기능은 제도적으로 어떻게 보장되고 있는가 하는 질문들이 제기된다. 제3장에서는 양자 간에 체결된 영사협정 분석을 통해, 그리고 제4장에서는 분단국가의 신변안전 관련 법제 분석을 통해 향후 남북이 신변안전 관련 법제를 보완, 발전시킬 경우 어떤 점들을 고려해야 하는지, 그리고 영사접견 취지는 어떻게 반영할 수 있을지에 대한 정책적 시사점을 찾는다.



### Ⅲ. 남북합의를 통한 신변안전 보호 방안(1): 양자 영사협정 분석과 시사점

백상미 (서울출입국 외국인청)



본 장에서는 남북합의를 통한 신변안전 보호 방안 첫 번째로 양자 사이에 체결된 영사협정을 분석한다. 분석대상은 남한과 북한이 제3국과 각각 체결한 영사협정이다. 서론에서 언급한 바와 같이 북한은 구소련(1957년), 헝가리(1970년), 루마니아(1971년), 중국(1985년), 구체코슬로바키아(1988년) 등 5개국과 영사협정을 체결하였고, 남한은 미국(1963년), 네팔(1969년), 러시아(1992년), 중국(2015년) 등 4개국과 영사협정을 체결하였다. 본 장에서는 영사접견 기능 관점에서 양자 영사협정의 내용 및 특징을 분석하는데 첫째, 영사접견 통보 규정과 둘째, 영사접견을 담당하는 기관(인원)의 면제특권 규정을 중심으로 살펴본다. 그리고 이와 같은 분석을 통해 남북교류협력 재개 시 신변안전 관련 법제를 보완할 경우 어떤 점들이 고려되어야 하는지 시사점을 모색한다.

## 1. 비엔나영사관계협약과 남북한이 체결한 양자 영사협정

영사제도는 그 기원을 고대 그리스 시대에서 찾을 정도로 오래전부터 발달해 왔으며, 중세 이후 상주외교사절제도의 발달로 인해 쇠퇴기를 겪다가 국제 무역거래가 증가하면서 18세기 후반부터 다시 발전하기 시작했다.<sup>121)</sup> 이때부터 국가들은 주로 양자 영사협정 체결을 통해 영사관계를 설정하였으며,<sup>122)</sup> 이러한 경향은 영사관계에 관한 관습국제법을 성문화한 다자조약인 1963년 비엔나영사관계협

---

121) Luke T. Lee and John Quigley, *Consular Law and Practice*, pp. 3~4; 비엔나의 교관계협약 전문.

122) Luke T. Lee and John Quigley, *Ibid.*, p. 6.

약<sup>123)</sup>이 채택된 이후에도 계속되고 있다. 한국과 북한의 경우에도 각각 1977년 3월 7일, 1984년 8월 8일에 비엔나영사관계협약에 가입하였으나, 협약 체결 후에도 다른 국가들과 양자 영사협정을 체결한 것을 확인할 수 있다.

이처럼 비엔나영사관계협약이 성안된 후에도 국가들이 양자협정을 통해 영사관계를 설정하는 이유로는 다음 몇 가지를 생각해볼 수 있다. 첫째, 비엔나영사관계협약의 규정을 보충 또는 확대하기 위해서이다. 1963년 비엔나 회의 당시 참가국 대표들은 향후 국가들이 협약을 기준으로 영사관계에 관한 양자협정을 체결할 것을 이미 예상하고 있었다. 이에 이미 마련된 유엔 국제법위원회(ILC) 초안에 해당 내용을 포함하는 수정안이 제시되었고, 논의를 거듭한 끝에 협약 제73조가 도입되었다.<sup>124)</sup> 비엔나영사관계협약 제73조제2항은 각국이 협약의 내용을 확인, 보충, 확대 또는 확장하는 국제협정을 체결하는 것을 배제하지 않는다고 규정하고 있다. 영사관계에 관한 양자협정 체결 실행을 살펴보면 국가들이 비엔나영사관계협약 제73조에 부합하는 방식으로 양자협정을 체결하고 있음을 알 수 있다.

이는 양자 영사협정에 직접 언급되기도 하는데, 한 예로 1992년 대한민국과 러시아연방 간의 영사협약은 전문에서 1963년 비엔나영사관계협약을 “보완하기 위하여 영사관계 수행을 위한 추가규정을 제정할 것을 희망하여”라고 양국이 양자 영사협정을 체결하는 이유를 밝히고 있다.<sup>125)</sup> 한편 협약에는 직접 언급하지 않더라도 협정체결과 관련한 해당국가의 논의를 통해서 이를 확인할 수 있는 경우도 있다. 1980년 9월 미국과 중국이 서명한 「미·중 영사협정(Consular

123) 채택일: 1963.4.24., 발효일: 1967.3.19.

124) UN Doc. A/CONF.25/C.1/L.1 to L.167 (1963); UN Doc. A/CONF.25/SR.20 (1963), p. 80.

125) 러시아는 1989년 3월 15일에 비엔나영사관계협약에 가입하였다.

Convention between the United States of America and the People's Republic of China)」<sup>126)</sup>에 대한 비준동의를 위해 열린 상원 청문회에서 상원의원들은 동 협정이 영사관계에 관한 일반적 규정을 담고 있는 비엔나영사관계협약을 보완하기 위해 체결된 것임을 확인한 바 있다.<sup>127)</sup> 협정체결 당시 양국은 모두 비엔나영사관계협약 당사국이였다.<sup>128)</sup> 한편, 미국은 비엔나영사관계협약의 비준동의를 위한 청문회에서도 동 협약이 영사관계에 관한 최소기준을 제시하고 있으며, 향후 미국이 다른 국가와 양자 영사협정을 체결할 때 협약 규정을 보충하여 자국민과 영사에 대해 더 높은 수준의 보호를 제공할 수 있을 것이라는 견해를 밝힌 바 있다.<sup>129)</sup> 이밖에도 각국이 체결한 양자협정의 내용을 보면 특권·면제와 같이 당사자들이 보충·확대하고 싶은 부분만 별도의 규정을 두고 이외의 사항에 대해서는 비엔나영사관계협약을 준용한다는 문구로 대체하는 경우를 종종 볼 수 있다. 이를 통해 국가들이 비엔나영사관계협약의 당사국임에도 불구하고, 특정 부분에 있어 협약의 규정을 구체화하거나 보충 또는 확대하기 위해 영사협정을 별도로 체결하고 있음을 알 수 있다.<sup>130)</sup>

126) 동 협정 제42조에 따라 양국이 협정 비준서를 교환한 1982년 1월 19일 한 달 후인 1982년 2월 19일에 발효.

127) United States Senate, Hearing before the Subcommittee on East Asian and Pacific Affairs of the Committee on Foreign Relations: The Consular Convention with the People's Republic of China, (97<sup>th</sup> Congress, 1<sup>st</sup> session, 1981), p. 3.

128) 미국은 1969년 11월 24일 비엔나영사관계협약을 비준했고, 중국은 1979년 7월 2일 협약에 가입했다.

129) United States of America, Congressional Record—Proceedings and Debates of the 91<sup>st</sup> Congress, 1<sup>st</sup> session, (US Government Printing Office, 1969) Vol. 115, Part 23, pp. 30953~30954.

130) Luke T. Lee and John Quigley, *Consular Law and Practice*, pp. 572~573; 「1984년 영국-중국 간 영사관 설치에 관한 협정(1984 Agreement between the UK and China on the Establishment of a British Consulate-General at Shanghai and a Chinese Consulate-General at Manchester)」 제9조는 이 협약에서 다루지 않은 사항은 양국이 1963년 비엔나영사관계협약의 관련 규정에 따라 협의하여 정하



두 번째로는 양자협정 체결국 중 한쪽만이 비엔나영사관계협약의 당사국이기 때문에 별도로 양자협정을 체결하는 경우이다. 이러한 경우에는 비엔나영사관계협약의 비당사국인 상대측이 협약의 내용에 더해 추가하고 싶은 사항이 없으면 협약을 그대로 준용한다는 규정을 협정에 간단히 언급하거나 양국이 영사관계 수립에 있어 특별히 중요시하는 부분을 구체적으로 규정하는 방식을 택할 수 있을 것이다. 1969년 한국이 네팔과 체결한 「대한민국과 네팔왕국의 영사관계 수립을 위한 협정」은 전자에 속하는 예로 영사관계 수립, 영사임명 및 협정 발효일에 관해 규정한 제1조, 제2조, 제4조를 제외하고 편의, 특권 및 면제와 관련된 나머지 사항은 비엔나영사관계협약을 준용한다고 제3조를 통해 규정하고 있다. 1965년에 비엔나영사관계협약에 가입한 네팔은 협정체결 당시인 1969년에 이미 동 협약의 당사국이었으나 1977년에 동 협약에 가입한 우리나라의 경우 아직 협약 당사국이 아니었던 바, 양국은 영사관계를 수립하면서 협약을 준용한다는 내용을 담은 간략한 규정의 영사협정을 체결한 것으로 보인다.

남한과 북한의 경우 그동안 각각 4개, 5개의 양자 영사협정을 체결하였다. 먼저 남한이 체결한 영사협정을 살펴보면, 1977년 비엔나영사관계협약 당사국이 되기 전인 1963년에 대한민국과 미합중국 간의 영사협약, 1969년에 대한민국과 네팔왕국의 영사관계 수립을 위한 협정을, 비엔나영사관계협약 당사국이 된 이후 1992년에 대한민국과 러시아연방 간의 영사협정, 2014년에 대한민국과 중화인민공화국 간의 영사협정을 체결하였다. 우리나라가 체결한 양자협정의 내용을 살펴보면 미국과 체결한 영사협약을 제외하고는 모두 비엔나영사관계협약을 준용하거나 협약의 내용을 보충·확대하고 있

---

기로 한다고 규정하고 있다. UN Treaty Series, Vol. 1426, p. 294.

음을 협약규정을 통해 직접 언급하고 있다. 네팔과 체결한 양자협정은 앞서 언급한 바와 같이 영사기능, 특권과 면제 등 거의 모든 부분에 있어 비엔나영사관계협약을 준용하도록 규정하고 있고, 러시아와 체결한 양자협약도 영사접견과 관련된 부분에 있어 몇 개 규정이 추가된 것을 제외하고는 대부분 비엔나영사관계협약과 내용이 동일한 것을 확인할 수 있다. 비교적 최근인 2014년에 중국과 맺은 영사협정은 전문에서 동 협정이 비엔나영사관계협약에 기반하여 합의된 것임을 밝히면서 영사접견권을 비롯한 몇 가지 부분을 비엔나영사관계협약보다 구체적으로 규정한 것 외에 다른 문제에 대해서는 비엔나영사관계협약에 따라 처리된다고 규정하고 있다. 한·미 영사협약의 경우 비록 비엔나영사관계협약에 대한 언급은 없지만 내용면에서 비엔나영사관계협약과 크게 차이를 보이는 부분은 없는 것으로 확인된다.

북한은 현재까지 5개의 영사협정을 체결한 것으로 확인되는데 이는 UN에 등록된 리스트에 근거한 것이다. 북한의 경우 조약정보를 공개하지 않기 때문에 이외에 북한이 어떤 국가와 영사협정을 체결했는지는 확인할 수 없다는 점에서 한계가 있으나 우선 확인 가능한 5개의 협정을 대상으로 분석하기로 한다. 북한은 1984년 비엔나영사관계협약에 가입하기 전에 3개의 양자 영사협정을 체결하였다. 1957년 쏘베트사회주의련맹과 조선민주주의인민공화국 간의 령사협약, 1970년 헝그리아(헝가리)인민공화국과 조선민주주의인민공화국 사이의 령사협약, 1971년 로므니아(루마니아)사회주의공화국과 조선민주주의인민공화국 사이의 령사협약이 그것이다. 이후 북한은 1985년에 중화인민공화국과 조선민주주의인민공화국 사이의 령사협약, 1988년에 체스꼬슬로벤스꼬(체코슬로바키아)사회주의공화국과 조선민주주의인민공화국 사이의 령사협약을 체결하였다. 북한이

체결한 영사협정의 특징적인 점은 5개의 협정 모두 비엔나영사관계협약에 대해 언급하고 있지 않다는 점이다. 뿐만 아니라 내용면에 있어서도 비엔나영사관계협약의 규정과 비교했을 때 차이가 있음을 확인할 수 있다. 이는 특히 영사접견권과 관련한 규정에서 두드러지는데, 5개 협정 중 몇 개 협정에는 이에 관한 규정이 아예 없는 경우도 있다. 북한이 체결한 영사협정의 영사접견권 내용에 대해서는 뒤에서 자세히 분석하기로 한다. 이밖에 이들 협정에서 사용하고 있는 언어도 비엔나영사관계협약과 차이가 있음을 발견할 수 있다. 예를 들어 1957년 구소련과 체결한 영사협정에서는 비엔나영사관계협약상의 영사기관원을 영사관 관원으로, 협약상 사무직원을 영사공무원으로 표현하고 있으며,<sup>131)</sup> 1970년 헝가리와 체결한 영사협정에서는 영사기관장에 해당하는 용어를 영사로 표현하고 그 정의를 영사관의 책임자로 명시<sup>132)</sup>하고 있다. 이를 종합해볼 때, 북한이 체결한 양자협정을 앞서 언급한 경우와 같이 비엔나영사관계협약의 내용을 확인·보완·확장하기 위한 것으로 보기에 무리가 있다고 할 수 있다.

남한과 북한이 체결한 양자조약을 비교해보면 내용면에서 전반적으로 차이가 있음을 알 수 있는데, 이하에서는 남북 양측이 각각 체결한 양자협정을 비엔나영사관계협약을 기준으로 하여 비교·검토하면서 우리 주민의 신변보호를 위해 어떤 내용의 규정이 포함되어야 하는지 분석해보기로 한다.

131) 「1957년 쏘베트 사회주의공화국 련맹과 조선민주주의인민공화국 간의 령사협약」 제 5조.

132) 「1970년 웡그리아 인민공화국과 조선민주주의인민공화국 사이의 령사협약」 제2조.

## 2. 영사접견 기능 관점에서의 분석

### 가. 영사접견 통보

자국민 보호는 영사의 가장 기본적인 기능이다.<sup>133)</sup> 영사의 접수국 내 자국민 보호 기능은 오래 전부터 접수국의 국내법, 관습 및 양자 조약을 통해 인정되어 왔으며,<sup>134)</sup> 영사의 기능에 대해 규정하고 있는 비엔나영사관계협약 제5조도 접수국 내 파견국 및 그 국민의 이익보호를 가장 처음으로 언급하고 있다. 영사의 자국민 보호기능과 관련해서 빈번하게 문제가 발생하는 분야로는 접수국 내에서 체포·구금된 자국민과 영사관원과의 통신·접촉을 들 수 있다. 교통·통신의 발전 및 국제거래의 심화로 해외여행자 수가 증가하고, 사업이나 학업 등의 이유로 해외에 거주하는 인구도 급증하면서 영사접견권 보장의 중요성은 더욱 커지고 있다. 이와 같은 맥락에서 남북 간의 교류·협력이 재개 및 확대되어 북한에 출입하거나 상주하는 우리 측 인원이 증가하게 되면 북한 내 남한 인력에 대한 신변보호의 중요성이 더욱 커지게 될 것이다. 비록 국가승인 문제 때문에 남북영사협정을 체결하는 것은 현실적으로 불가능할지라도 영사보호 기능을 남북교류 재개 시 관련 합의서에 규정하는 것은 가능한 일이다.

남북은 이미 2004년에 체결한 출입·체류합의서를 통해 북한에 출입 또는 체류하는 남한 주민의 신변안전문제를 규율한 바 있다.<sup>135)</sup> 그러나 2009년 개성공단 내 현대아산 직원억류 사건 발생

---

133) Luke T. Lee and John Quigley, *Consular Law and Practice*, p. 116.

134) *Ibid.*, p. 124; Mark A. Sammut, *The Law of Consular Relations: An Overview* (St Albans: XPL publishing, 2010), p. 48

135) 제10조 신변안전보장

1. 북측은 인원의 신체, 주거, 개인재산의 불가침권을 보장한다.
2. 북측은 인원이 지구에 적용되는 법질서를 위반하였을 경우 이를 중지시킨 후 조

당시 출입 및 체류합의서의 신변안전보장 조항은 효력을 발휘하지 못했으며,<sup>136)</sup> 구체성이 결여된 규정의 실효성 한계를 드러낸 바 있다. 2004년 출입·체류합의서에는 영사접견권과 관련된 내용이 구체화되어 있지 않다. 북한 내에서 체포 또는 구금된 외국인에 대한 영사접견권 실태를 보아도 캐나다나 미국 국적의 억류자에게는 대부분 영사접견이 인정된 반면 대한민국 국적의 억류자에게는 영사접견이 인정된 경우가 전무하다.<sup>137)</sup> 이렇게 볼 때, 북한의 관할권 내에 있는 남한 주민의 경우 남북합의서 규정과 일반국제법 중 그 어떤 수단을 통해서도 실질적인 신변안전 보장을 받지 못하고 있음을 알 수 있다. 그런 면에서 남북교류협력 재개 시 기존의 출입·체류합의서 개정을 통해서든 별도의 새로운 남북합의서 체결을 통해서든 영사접견권의 제도적 보장이 이루어진다면 북한 내 우리 주민에 대한 신변보호 수준이 크게 신장될 것으로 기대된다. 영사접견권의 제도화는 북한 내 남한 주민의 신변안전에 문제가 생길 경우, 우리 정부가 과거와 같이 북한의 입장표명만을 기다리는 것이 아니라 억류된 우리 측 인원을 직접 만나고, 해결책을 논의하는 등의 실질

---

사하고 대상자의 위반내용을 남측에 통보하며 위반정도에 따라 경고 또는 범칙금을 부과하거나 남측 지역으로 추방한다. 다만 남과 북이 합의하는 엄중한 위반행위에 대하여는 쌍방이 별도로 합의하여 처리한다.

3. 북측은 인원이 조사를 받는 동안 그의 기본적인 권리를 보장한다.
4. 남측은 법질서를 위반하고 남측 지역으로 추방된 인원에 대하여 북측의 의견을 고려하여 조사, 처리하고 그 결과에 대하여 북측에 통보하며, 법질서위반행위의 재발방지에 필요한 대책을 세운다.
5. 남과 북은 인원의 불법행위로 인하여 발생한 인적 및 물질적 피해의 보상문제에 대하여 적극 협력하여 해결한다.
6. 외국인이 법질서를 위반하였을 경우에는 북측과 해당 국가 사이에 맺은 조약이 있을 경우 그에 따른다.

136) 북한은 2009년 3월 30일, 개성공단에서 일하고 있던 (주)현대아산의 직원 한 명을 북한의 체제를 모독했다며 억류하였으며, 우리 정부의 접근도 불허하고 출입·체류 합의서에 따라 처리하겠다는 입장만 밝히다가 136일 만에 억류되었던 유○○을 석방하였다.

137) 이규창, “2017년 유엔총회 북한인권결의안과 영사접견권,” pp. 2~3.

적인 조치를 취할 수 있음을 의미하기 때문이다. 이하에서는 영사접견권을 규정하고 있는 비엔나영사관계협약 제36조를 분석해보고, 이를 바탕으로 남과 북이 각각 체결한 양자 영사협정을 비교 분석하여 향후 관련 남북합의서를 보완할 경우 영사접견권의 기능을 제도화하기 위한 시사점을 도출한다.

### (1) 비엔나영사관계협약 제36조

비엔나영사관계협약 제36조는 영사의 자국민 보호 임무와 관련된 영사접견권에 대해 규정하고 있는데 이는 관습국제법으로 인정되어 온 내용을 성문화한 것이다.<sup>138)</sup> 협약 제36조는 총 2항으로 구성되어 있으며, 제1항a호는 영사관원이 파견국 국민과 자유롭게 통신 및 접촉할 수 있고, 파견국 국민도 이와 동일하게 자국 영사관원과 자유롭게 통신 및 접촉할 수 있다는 점을 규정하고 있다. 다음 제1항b호에서는 파견국 국민이 접수국 당국에 의해 체포 또는 구금되는 경우 접수국 당국의 통보의무에 대해 규정하고 있다. 동조 b호는 파견국 국민이 체포(arrested), 재판에 회부되기 전 구금 또는 유치(committed to prison or to custody pending trial), 기타의 방법으로 구속(detained)되는 경우 접수국 당국이 이에 대해 영사기관에 통보해야 한다고 규정하고 있다. 그러나 비엔나영사관계협약은 동 규정에서 사용된 ‘체포’, ‘구금’, ‘유치’, ‘구속’ 등 용어의 정의에 대해서는 설명하지 않고 있다. 통상 국내법에서는 형사소송절차에 있어 각 단계에 따라 대응되는 용어가 달라지기 때문에 이를 정확히 구분해서 사용한다. 어떤 국가에서 체포(arrest)는 혐의가 있는 개인을 처음으로 유치하는 단계에서 사용하고, 구속(detention)은 유치 후 개

---

138) ILC, *Yearbook of the International Law Commission*, Vol. I (1956), p. 253, para. 17.

인을 일정한 장소에 인치·억류하는 단계에서 사용하는 것이 그 예이다.<sup>139)</sup>

그러나 국가들의 실행을 보면 비엔나영사관계협약 이행에 있어 이들 용어를 이처럼 엄격히 구분하기보다는 동 조항이 규정된 의도를 중심으로 해석해 적용하고 있음을 알 수 있다. 미국 국무부가 연방정부와 주정부 및 기타 법집행 당국에 제공하는 영사접견 및 통보 가이드를 보면 비엔나영사관계협약은 파견국 국민이 어떤 형태로든 체포나 구속을 당할 경우에 해당 파견국 영사기관에 통보할 것을 규정하고 있으나 동 규정의 목적이 파견국 국민이 자국 영사기관의 도움을 받지 못하는 상황을 방지하기 위한 것이므로 교통법규위반 티켓을 발부하기 위해서 또는 기타 다른 사유로 파견국 국민을 잠시 억류하고 있다가 티켓 발부 시 곧바로 풀어주는 경우에는 해당 파견국 국민이 자유롭게 영사기관과 통신할 수 있기 때문에 비엔나영사관계협약상 통보가 이루어져야 하는 경우에 해당하지 않는다고 설명하고 있다.<sup>140)</sup> 1992년 러시아-리투아니아 영사협정 제39조제6항에서도 영사접견 및 통보가 요구되는 파견국 국민이 체포(arrest)당한 상황의 의미에 대해 재판 전 사전 구속이나 형선고 후 구속수감 등의 경우를 포함해 어떠한 형태로든 자유를 박탈당하게 된 경우라고 정의하고 있다.<sup>141)</sup>

국가들의 실행을 보면 접수국이 파견국 영사기관에 통보하는 가장 보편적인 경우는 파견국 국민이 형사범죄 혐의로 체포된 경우이

---

139) Luke T. Lee and John Quigley, *Consular Law and Practice*, p. 151.

140) US Department of State, *Consular Notification and Access—Instructions for Federal, State, and Other Officials Regarding Foreign Nationals in the United States and the Rights of Consular Officials to Assist Them* (Office of the Legal Adviser and Bureau of Consular Affairs, 2018), pp. 16~17.

141) Lithuania–Russian Federation: Consular Convention, Moscow, 8 Sept. 1992, UN Treaty Series, Vol. 1950, p. 281.

다. 그러나 통보 및 영사접견이 형사범죄와 관련된 경우에만 국한되는 것은 아니며 파견국 국민이 출입국 등 이민법 문제로 이민 수용소에 수감되어 있거나 정신적 질환으로 병원 등의 기관에 수감되어 있는 경우<sup>142)</sup> 등에도 적용되고 있다. 또한 자의적 구금과 같이 반드시 접수국의 법 규정에 따른 구속이 아닌 경우에도 영사접견권 보장의 무는 지켜져야 한다.<sup>143)</sup>

한편, 협약 제36조제1항b호는 이 같은 파견국 영사기관에 대한 통보가 파견국 국민이 요청하는 경우에 이루어져야 한다는 단서조항을 포함하고 있다. 그러나 1961년 ILC 초안에는 파견국 국민의 요청이 있어야 접수국 당국이 파견국 영사기관에 이를 통보한다는 내용이 규정되어 있지 않았다. 뿐만 아니라 체포되는 경우 파견국 국민에게 영사접견권에 대해 통보해야 한다는 내용 또한 포함되어 있지 않았다. 당시 초안을 보면 파견국 국민이 체포 또는 구속되는 경우에는 무조건 접수국 당국이 이에 대해 파견국 영사기관에 통보해야 한다고만 규정이 되어 있었다.<sup>144)</sup> 비엔나 회의 당시 국가들은 이에 대해 이의를 제기했는데, 주로 무조건 통보는 접수국의 행정에 과도한 부담이 된다는 의견과 체포된 파견국 당사자가 자국 영사기관에 알리길 원하지 않을 수도 있기 때문에 무조건 통보를 규정한 것은 부당하다는 의견이 제시되었다.<sup>145)</sup> 이에 체포당한 파견국 국민이

142) 정신적 질환으로 인한 수감의 예는 ILC의 1961년 코멘터리에서도 언급되고 있다. ILC, *Yearbook of the International Law Commission*, Vol. II (1961), p. 113.

143) John Quigley, William J. Aceves, and S. Adele Shank, *The Law of Consular Access: A documentary guide*, pp. 33~34.

144) 1961년 비엔나영사관계협약 초안 제36조제1항b호: The competent authorities shall, without undue delay, inform the competent consulate of the sending State, if within its district, a national of that State is committed to prison or to custody pending trial or is detained in any other manner. Any communications addressed to the consulate by the person in prison, custody or detention shall also be forwarded by the said authorities without undue delay;



요청할 경우에 접수국이 이를 파견국 영사기관에 통보한다는 내용의 수정안이 제시되었다.<sup>146)</sup> 그러나 이 같은 접근에 대해서 국가들은 체포된 파견국 국민이 통보요청을 했는지 안했는지 여부를 알 수 있는 방법이 없다며 반발했다.<sup>147)</sup> 특히 구소련은 체포 또는 구금된 자가 자신이 이러한 권리가 있다는 것에 대해 통보를 받았다는 것을 어떻게 보장할 수 있는지, 또한 그럼에도 불구하고 영사에게 통보하기를 거절했는지를 어떻게 알 수 있는지에 대해 의문을 제기하였다.<sup>148)</sup> 이에 여러 번에 걸친 수정안 제출과 이에 대한 표결 끝에 결국 파견국 국민 요청 시 이를 영사기관에 통보해야 한다는 것과 접수국 당국이 체포된 파견국 국민에게 영사접견권에 대해 통보해야 한다는 내용이 함께 제36조 규정에 삽입되었다.<sup>149)</sup> 이처럼 비엔나영사관계협약에서는 파견국 국민이 요청하는 경우에 이를 영사기관에 통보하도록 규정하고 있으나, 협약 성안 이후 국가들이 체결한 양자 영사협정을 보면 당사자의 요청과 관계없이 자동통보를 규정하고 있는 경우가 많다. 국가들이 양자조약을 통해 자동통보를 규정하는 이유는 협약 성안 시 당사자 요청안에 반대한 국가들이 제시한 의견과 관련이 있을 것이라 짐작되나 자세한 내용은 후술하기로 한다.

비엔나영사관계협약 제36조제1항b호는 또한 접수국이 체포된 파견국 국민에게 영사접견권에 대해 또한 파견국 국민이 체포된 사실에 대해 파견국 영사기관에 ‘지체 없이(without delay)’ 통보해야 한

---

145) UN Doc. A/CONF.25/SR.11 (1963), pp. 35~37; UN Doc. A/CONF.25/16 (1963); United Nations Conference on Consular Relations—Official Records, Vol. I (1963), pp. 331~333.

146) UN Doc. A/CONF.25/16 (1963), p. 341.

147) UN Doc. A/CONF.25/16 (1963), pp. 339~340.

148) UN Doc. A/CONF.25/SR.11 (1963), p. 37.

149) Luke T. Lee and John Quigley, *Consular Law and Practice*, pp. 145~146; UN Doc. A/CONF.25/L.50 (1963); UN Doc. A/CONF.25/SR.20 (1963), pp. 81~87.

다고 규정하고 있는데, 이 ‘지체 없이’의 해석과 관련해서도 국가들 간 의견이 분분하였다. 1961년 ILC 초안에는 현재의 ‘지체 없이’ 문구에 과도한(undue)이라는 수식어가 함께 명시되어 있었다.<sup>150)</sup> 그러나 초안에 관한 논의가 진행된 비엔나 회의에서 ‘과도한’의 의미가 통보 지연사유로 악용될 수 있다는 지적이 제기되면서 해당용어는 삭제되었다.<sup>151)</sup> 동 용어 삭제 후에도 ‘지체 없이’의 의미에 대해서 많은 논란이 있었으나 국가들은 결국 without delay가 파견국 국민이 체포 또는 구금된 즉시(immediately)를 의미한다는 데에 동의하였다.<sup>152)</sup> 이러한 해석은 협약 성안 이후 국가들의 실행을 통해서도 확인되고 있다.<sup>153)</sup>

그러나 체포된 파견국 국민에게 영사접견권에 대해 통보하는 시점과 관련해서는 체포 또는 구금 즉시 통보가 적용되기 어렵다는 주장이 제기되기도 하였다. Avena 사건에서 멕시코는 1961년 ILC 초안에 관한 논의과정에서 undue가 삭제된 것과 이에 대해 구소련이 해당문구가 삭제되면 without delay는 immediately로 해석될 것이라는 의견을 제시한 데 대해 이의를 제기한 국가가 없었다는 점을 인용하면서 영사접견권에 관한 정보는 체포 시, 경찰의 심문이 진행되기 전에 파견국 국민에게 전달되어야 한다고 주장하였다.<sup>154)</sup> 이에 대해 미국은 비엔나영사관계협약 제36조의 ‘지체 없이’는 일정 기간이 걸리더라도 충족된 것으로 볼 수 있다고 하면서 반드시 즉시

150) 1961년 비엔나영사관계협약 초안 제36조제1항b호.

151) UN Doc. A/CONF.25/16/Add.1 (1963); United Nations Conference on Consular Relations—Official Records, Vol. II (1963), p. 85.

152) Luke T. Lee and John Quigley, *Consular Law and Practice*, p. 153.

153) UK Home Office, Police and Criminal Evidence Act 1984: Code C—Revised Code of Practice for the detention, treatment, questioning of persons by Police Officers, section 7.1 (2018), p. 34; 7 FAM 421.2–2.

154) *Avena and Other Mexican Nationals (Mexico v. USA)*, Merits, Judgement, I.C.J. Reports (2004), paras. 19, 59, 78, 80

영사접견권에 대한 정보가 전달되어야 하는 것은 아니라고 반박하였다. 미국은 체포 시에 접수국 당국이 당사자가 외국인이라는 사실을 알 수 없는 상황을 예로 들었다.<sup>155)</sup> 이에 대해 ICJ는 비엔나영사관계협약 제36조가 영사를 구속된 파견국 국민의 법적 대리인으로 보고 있지 않을 뿐 아니라 동 협약의 대상과 목적을 고려할 때에도 ‘지체 없이’가 곧 ‘체포 즉시 및 심문 전’을 의미하는 것은 아니라고 하였다. ICJ는 미국이 적시한 것처럼 체포된 당사자가 자신이 외국인인 것을 숨길 시에는 접수국이 사실을 아는 데 시간이 걸릴 수 있다고 하면서 영사접견권에 대한 정보가 파견국 국민에게 전달되기 전에 심문이 시작된 경우 이를 협약 제36조 위반이라고 단정할 수 없다고 하였다. ICJ는 접수국 당국은 체포된 당사자가 외국인임을 알게 된 즉시, 또는 체포된 당사자가 외국인일 가능성이 있다고 생각되는 근거가 있을 때 영사접견권에 대한 정보를 당사자에게 전달해야 한다고 하였다.<sup>156)</sup>

한편 미주인권재판소는 비엔나영사관계협약 제36조제1항b호의 ‘지체 없이’를 체포당사자에게 영사접견권을 통보하는 목적에 비추어 해석하였다. 재판소는 영사접견권 통보의 목적이 체포된 당사자가 자신을 효과적으로 변호할 수 있도록 하기 위한 것이므로 이러한 목적을 고려할 때, 통보는 당사자가 자유를 박탈당한 당시 또는 적어도 당사자가 접수국 당국 앞에서 첫 번째 진술을 하기 전에 이루어져야 한다고 하였다.<sup>157)</sup> 캐나다 법원도 비엔나영사관계협약 제36조 제1항이 명시된 권리를 보장하는 목적에 비추어볼 때, 영사접견권의

155) *Avena (Mexico v. USA)*, Counter-Memorial of USA, para. 6.21.

156) *Avena (Mexico v. USA)*, Judgement, paras. 85, 87, 88.

157) *Right to Information on Consular Assistance in the Framework of the Guarantees of the Due Process of Law*, Inter-American Court of Human Rights, adv. op. OC/16, 1999, para. 106.

통보는 체포 시에 이루어져야 하는 것으로 해석하는 것이 맞다고 보았다. 그러면서 법원은 접수국 당국이 구속한 자가 외국인임을 알았거나 그 사람이 외국인임을 알만한 합리적인 이유를 발견했을 때 당사자에게 영사접견권을 통보해야 한다고 판시하였다.<sup>158)</sup> 이를 종합해보면, 비엔나영사관계협약 제36조제1항의 ‘지체 없이’는 통상 파견국 국민 체포 시 또는 파견국 국민이 접수국 당국으로부터 자유를 박탈당한 ‘즉시’ 통보가 이루어져야함을 의미하나 이는 절대적인 것이 아니라 접수국 당국이 해당 혐의자가 외국인임을 몰랐을 경우에는 이에 대한 예외가 인정되고 있는 것으로 해석할 수 있다.

다음으로 협약 제36조제1항c호는 체포, 구금 또는 구속되어 있는 파견국의 국민을 접견하는 영사의 권리에 대해 규정하고 있다. 파견국 국민을 접견하는 영사는 동 국민과 면담·교신하고, 대상국민의 법적 대리를 주선하는 권리를 가진다. 또한 동조 c호에 따르면 영사의 접견권은 파견국 국민이 재판받기 전 상태에만 국한되지 않으며, 판결을 받고 접수국의 관할구역 내에 구금, 유치 또는 구속되어 있는 파견국 국민을 방문하는 권리도 보장된다. 다만 이 경우에도 파견국 국민이 영사가 자신을 대신해 조치를 취하는 것에 대해 명시적으로 반대의사를 표명하면 영사관원은 조치를 취하지 않아야 한다.

마지막으로 비엔나영사관계협약 제36조제2항은 제1항에 규정된 권리와 접수국의 법령 간의 관계에 대해 규정하고 있다. 1961년 비엔나 회의에서는 초안 제36조제1항에 규정된 영사접견권을 이행하는 데 있어 접수국의 절차법과 충돌되는 부분이 있는 경우 접수국이 이를 어떻게 해결해야 하는지에 대해서도 논의가 진행되었다. 당시 초안 규정을 보면 제1항에 규정된 권리가 접수국의 법령에 따라 행

---

158) R v. Partak, Ontario Superior Court of Justice, 160 C.C.C. 3d 553 (2001), paras. 27~29.

사되어야 한다는 부분은 현재 비엔나영사관계협약과 동일하나 뒷부분은 다른 표현을 사용하고 있었다. 초안 제36조제2항의 뒷부분은 접수국 법령이 제1항상의 권리를 무효화하지 않아야 한다(must not nullify these rights)는 표현을 사용하고 있었는데,<sup>159)</sup> 영국은 해당 표현이 접수국이 영사접견권 보장의무를 회피하는 수단으로 자국법을 활용할 여지를 준다고 우려를 표명하였다. 이에 영국은 접수국의 법령과 충돌하는 부분이 있더라도 접수국이 영사접견을 이행해야 한다는 점이 명확히 드러나도록 제2항의 표현을 수정하여 제시하였으며, 이는 1963년 비엔나영사관계협약에 그대로 반영되었다.<sup>160)</sup> 이에 따라 비엔나영사관계협약 제36조제2항은 제1항에 언급된 권리가 접수국의 법령에 따라 행사되어야 한다고 규정하면서도 뒤에 접수국의 법령이 제36조에 규정된 권리가 의도하는 목적을 충분히 실현할 수 있어야 한다는 단서조항을 함께 명시하고 있어,<sup>161)</sup> 접수국이 자국 법령을 이유로 영사접견권 보장의무를 회피할 수 없도록 하고 있다.

## (2) 남한과 북한이 체결한 양자 영사협정의 영사접견 및 통보규정

남한과 북한은 비엔나영사관계협약의 당사국이다. 그러나 앞서 양측이 각각 협약의 당사국이 된 후에도 양자협정을 통해 다른 국가들과 영사관계를 수립해왔음을 살펴본 바 있다. 통상 어떤 문제와

159) 1961년 비엔나영사관계협약 초안 제36조 제2항

2. The rights referred to in paragraph I of this article shall be exercised in conformity with the laws and regulations of the receiving State, subject to the proviso, however, that the said laws and regulations must not nullify these rights.

160) UN Doc. A/CONF.25/16/Add.1 (1963), p. 85; Luke T. Lee and John Quigley, *Consular Law and Practice*, p. 177.

161) 비엔나영사관계협약. 채택일: 1963.4.24., 발효일: 1967.3.19.

관련해 이를 다루고 있는 다자조약이 있는 경우 해당 다자조약의 당사국들은 조약 자체의 규정을 충분한 것으로 본다. 그러나 영사접견권 문제와 관련해서는 비엔나영사관계협약의 당사국 혹은 협약의 비준을 고려하고 있는 국가 중 상당수가 양자조약을 통해 이 문제를 별도로 규정하고 있다.<sup>162)</sup> 앞서 비엔나영사관계협약 성안 이후에도 국가들이 양자협정을 통해 영사관계를 수립하는 것은 주로 비엔나영사관계협약의 내용을 확인·보완·확장하기 위해서임을 살펴본 바 있는데, 영사접견 관련 조항이 바로 여기서 말하는 보완 또는 확장의 주요 대상이라고 볼 수 있다. 이처럼 국가들이 양자협정에 영사접견권 조항을 별도로 규정하는 주된 이유는 자동통보 조항을 두기 위해서이다. 이는 협약 성안 이후 또는 국가들이 비엔나영사관계협약 당사국이 된 이후 체결한 양자조약의 내용을 통해서 짐작할 수 있다. 1964년 미국-구소련 영사협정, 1987년 이탈리아-아르헨티나 영사협정, 1997년 캐나다-중국 영사협정, 1997년 러시아-파키스탄 영사협정, 1998년 베트남-중국 영사협정이 그 예이며, 이외에도 다수의 양자 영사협정이 영사접견과 관련해 자동통보를 규정하고 있다.<sup>163)</sup>

### (가) 남한

남한의 경우, 비엔나영사관계협약 당사국이 되기 전 미국, 네팔과 체결한 양자 영사협정을 제외하고 비엔나영사관계협약 당사국이 된 이후 러시아, 중국과 체결한 양자협정에서는 모두 영사접견에 대해 별도의 규정을 두고 자동통보를 규정하고 있다.

1963년 미국과 체결한 양자협정은 제5조에서 국민보호라는 제목

162) Luke T. Lee and John Quigley, *Consular Law and Practice*, p. 146.

163) John Quigley, William J. Aceves and S. Adele Shank, *The Law of Consular Access: A documentary guide*, p. 64.

으로 영사접견권에 대해 규정하고 있다. 제5조는 총 4항으로 구성되어 있는데, 제1항에는 비엔나영사관계협약 제36조제1항a호에서 규정하고 있는 영사관원과 파견국 국민이 서로 간에 자유롭게 통신 및 접촉할 수 있다는 점이 명시되어 있다. 또한 제1항에는 파견국 국민이 요청하거나 영사관원의 내방을 거부하지 않은 경우 영사관원이 파견국 국민에 대한 법률상 조력을 제공할 권리를 가진다는 내용이 함께 규정되어 있다. 이는 비엔나영사관계협약에서는 제2항c호에 규정되어 있는 내용이다. 제2항에서는 파견국의 국민이 체포 또는 억류된 경우 파견국 국민의 요청이 있을 시에 접수국이 파견국 영사관에 이에 대해 즉시 통보해야 한다고 규정하고 있어 통보와 관련해 비엔나영사관계협약과 같은 입장을 취하고 있음을 알 수 있다. 다만 체포 또는 구금된 파견국 국민에게 영사접견권에 대해 통보해야 한다는 내용은 언급되어 있지 않다. 또한 파견국 국민이 체포 또는 구금된 경우와 이미 형을 선고받고 복역하고 있는 경우를 나누어 영사접견권을 규정하고 있는 점도 비엔나영사관계협약과 다른 점이다. 체포 또는 구금된 경우의 영사접견권은 제2항에, 형을 선고받고 복역하는 경우의 영사접견권은 제3항에 규정되어 있다.

한편 1969년 네팔과 체결한 영사협정에서는 앞서 살펴본 바와 같이 제3조에서 영사관원의 편의, 특권 및 면제와 관련해 비엔나영사관계협약을 준용한다고 규정하고 있어 영사접견 및 통보에 있어서도 협약의 내용이 그대로 적용된다.

1992년 러시아와 체결한 영사협정은 제38조 및 제39조 두 조에 걸쳐 영사접견권과 통보에 대해 규정하고 있다. 먼저 제38조제1항은 영사관원과 파견국 국민이 서로 간에 자유롭게 통신 및 접촉할 수 있다는 내용이 명시되어 있으며, 이는 비엔나영사관계협약 제36조제1항a호의 규정과 거의 동일하다. 제2항에서는 영사관원이 파견

국의 실종된 국민을 찾는 데 있어 접수국 당국에 도움을 요청할 수 있다는 내용을 규정하고 있는데, 이는 비엔나영사관계협약에서는 찾아볼 수 없는 부분이다. 제39조에서는 구속 및 재판에 대한 기능이라는 제목으로 영사접견권 및 통보에 관해 규정하고 있다. 먼저 제1항에서는 파견국 국민이 구속되는 경우 접수국이 지체없이 이에 대해 파견국의 영사기관에 통보한다고 규정하고 있다. 동 규정에는 파견국 국민의 요청 시 이러한 통보가 이루어져야 한다는 언급이 없어 자동통보를 규정하고 있음을 알 수 있다. 제4항에서 파견국 국민이 영사의 조력을 거부하는 경우 해당 국민을 대리하여 행동을 취할 수 없다는 규정이 있기는 하지만 이러한 의사 또한 영사관원을 직접 대면하고 표현하도록 규정하고 있기 때문에 구속사실에 대한 통보는 무조건적으로 이루어져야 한다. 제2항은 구속된 파견국 국민이 영사기관에 보내는 통신을 접수국이 지체없이 전달해야 한다는 내용을 따로 규정하고 있으며, 제3항은 구속된 파견국 국민에 대한 영사의 방문 및 법률대리 주선권에 대해 규정하고 있다. 특히 제3항은 비엔나영사관계협약과 달리 영사의 최초 방문이 가능한 한 빨리 허용되어야 하고, 추후의 방문은 2개월의 간격을 넘지 않게 정기적으로 이루어져야 한다고 하여 방문시점과 기간에 대해서도 구체적으로 규정하고 있다. 한·러 영사협정은 파견국 국민에 대한 영사접견권 통보에 대해서도 규정하고 있는데, 이는 비교적 뒷부분인 제5항에서 규정하고 있다. 이밖에 구속, 재판 전 구금 등 영사접견권이 보장되는 상황에 대해서는 제6항에, 제39조에 명시된 권리가 접수국의 법령에 따라 실행되어야 한다는 내용은 제7항에 규정되어 있다. 이상 한·러 영사협정의 영사접견권 및 통보규정은 파견국 국민의 구속 사실에 대한 자동통보 규정의 추가와 함께 비엔나영사관계협약 제36조에 규정되어 있는 내용



들을 조와 항을 구분하여 비교적 구체적으로 명시하고 있는 것으로 볼 수 있다.

2014년 한·중 영사협정은 제6조와 제7조에서 영사접견 및 통보에 대해 규정하고 있다. 제6조는 제1항a호에서 파견국 영사관원과 파견국 국민이 서로 간에 자유롭게 통신 및 접촉할 수 있다는 내용을 규정하고 있고, 제1항b호에서는 파견국 영사관원이 접수국에게 파견국 국민의 행방을 확인해달라는 요청을 할 권한이 있다는 점을 규정하고 있다. 이는 앞서 살펴본 한·러 협정 제38조제2항에서 영사관원이 파견국의 실종된 국민을 찾는 데 있어 접수국 당국에 도움을 요청할 수 있다고 규정한 것과 유사한 내용이지만 그 강도 면에서 차이가 있다. 한·러 협정에서는 영사관원이 요청할 수 있다(may request)는 문구가 사용되었지만 한·중 협정에서는 영사관원이 그러한 권한을 가진다(shall be entitled)는 표현이 사용되고 있고, 뒤에 접수국 당국이 요청된 정보를 제공하기 위해 노력해야 한다(shall exert their best efforts)는 내용까지 명시되어 있기 때문이다. 한·러 협정에는 이 같은 접수국 당국의 의무에 대해서는 언급하지 않고 있다. 비엔나영사관계협약에는 없는 이 같은 내용의 규정이 한·러 협정에 추가된 정확한 이유는 알 수 없지만 아마도 영사관에 파견국 국민의 행방과 관련한 신고나 제보가 접수된 경우, 이를 확인할 수 있는 절차 확보를 위해 파견국의 요청과 접수국의 협조를 규정에 명시해 놓은 것으로 짐작된다.

제7조는 파견국 국민이 구속, 체포되는 경우 통보와 영사접견권에 대해 상세히 규정하고 있다. 먼저 제1항에서는 파견국 국민이 구속, 체포 또는 기타 방식으로 자유를 박탈당했을 경우 지체 없이 이를 파견국 영사기관에 통보해야 한다고 규정하고 있다. 제1항은 특히 접수국 당국은 체포된 ‘국민이 요구하든 그러하지 아니하든 간에’

즉, 당사자의 요청 여부에 관계없이 이 사실을 파견국 영사기관에 통보해야 한다고 명시하여 다른 협정과 비교할 때, 보다 명확하게 자동통보를 규정하고 있다. 또한 해당 통보가 강제행동이 취해진 날부터 4일 이내에 이루어져야 한다고 하여 통보 시점과 기한에 대해서도 구체적으로 명시하고 있다.

한편 파견국 국민의 이름, 신분확인 방식, 체포나 구금의 이유 등 체포사실과 함께 통보해야 할 내용의 목록까지 규정하고 있는 것도 동조 제1항의 특징적인 부분이다. 비엔나영사관계협약 제36조는 접수국이 파견국 국민의 혐의나 체포 또는 구금 사유에 대해서까지 파견국의 영사기관에 통보하도록 규정하고 있지 않다.<sup>164)</sup> 앞서 1963년 비엔나 회의에서 당시 ILC 초안 제36조의 without undue delay 문구가 통보 지연사유로 악용될 수 있기 때문에 undue가 삭제되었음을 살펴본 바 있다. 당시 독일은 undue와 관련한 논란이 일자 파견국 국민의 체포나 구금에 대해 영사기관에 통보하기 위해서는 접수국에게도 체포 사유 등을 파악하고 정리할 일정 시간이 필요하다고 주장하며 ‘48시간 내’라는 기한을 명시한 수정안을 제시했으나 표결에서 부결되었다.<sup>165)</sup> 이는 국가들이 영사기관에의 통보와 관련하여는 문제 발생 사유를 아는 것보다 자국민에게 문제가 발생한 즉시 이 사실을 파악하는 것에 중점을 두고 있음을 보여주는 것이라 할 수 있다. 미주 인권재판소도 통보시점과 관련하여 비엔나영사관계협약 제36조가 체포사유를 영사관에 알릴 것을 요구하고 있는 것은 아니라고 해석한 바 있다.<sup>166)</sup> 이렇게 볼 때, 체포나 구금 사유를

---

164) Luke T. Lee and John Quigley, *Consular Law and Practice*, p. 153.

165) UN Doc. A/CONF.25/16/Add.1 (1963), pp. 81, 131.

166) *Right to Information on Consular Assistance in the Framework of the Guarantees of the Due Process of Law*, Inter-American Court of Human Rights, adv. op. OC/16, 1999, para. 100.

통보 시에 밝히도록 한 것은 비엔나영사관계협약의 규정이나 비엔나 회의 당시 다수국가들의 의견 및 현재의 실행과는 거리가 있는 부분이다. 중국은 캐나다 및 호주와 체결한 영사협정에서도 체포사유를 통보 시에 함께 밝히도록 규정하고 있다.<sup>167)</sup>

제1항 마지막 부분에는 파견국 국민이 접수국의 출입국관리 법령 위반으로 구속되는 경우에는 해당 국민이 서면으로 통보를 반대하지 않는 한 영사기관에 이를 통보한다는 내용이 언급되어 있다. 이는 앞서 살펴본 바와 같이 통보 및 영사접견이 파견국 국민이 형사범죄 혐의로 체포된 경우에만 이루어지는 것이 아니라 파견국 국민이 이민법이나 출입국 규정 위반으로 이민 수용소에 수감된 경우에도 이루어지고 있는 실행과 일치하는 것이다.<sup>168)</sup>

한·중 영사협정 제7조제2항은 체포 또는 구금된 파견국 국민에 대한 영사접견을 규정하고 있는데, 비엔나영사관계협약과는 달리 영사관원이 요청을 하면 접수국은 요청일로부터 4일 이내에 파견국 국민을 접견하도록 주선해야한다는 규정이 추가되어 있다. 또한 파견국 국민이 영사관원의 조력을 반대하는 것도 서면을 통해서만 할 수 있도록 규정하고 있다. 제6항에서는 파견국 영사관원이 체포·구금된 또는 형사재판을 앞두고 있는 파견국 국민에 대한 정보-이름,

---

167) Consular Agreement between the Government of Canada and the Government of the People's Republic of China, Ottawa, 28 November 1997, Article 8(1), <<http://travel.gc.ca/assistance/emergency-info/consular/framework/china>> (검색일: 2019.6.13.); Agreement on Consular Relations between Australia and the People's Republic of China, Canberra, 8 September 1999, Article 11(1)(e), <[http://www.doj.gov.hk/lawdoc/bilateral/caustralia\\_e.pdf](http://www.doj.gov.hk/lawdoc/bilateral/caustralia_e.pdf)> (검색일: 2019.6.13.).

168) US Department of State, *Consular Notification and Access—Instructions for Federal, State, and Other Officials Regarding Foreign Nationals in the United States and the Rights of Consular Officials to Assist Them*, (Office of the Legal Adviser and Bureau of Consular Affairs, 2018), p. 19; 8 C.F.R. 236.1(e); European Court of Human Rights, *Rusu v. Austria*, Application No. 34082/02, Judgement, 2008, p. 3.

성별, 생년월일 등 신원확인 방식, 해당 국민에 대해 강제행동이 취해진 날짜, 이유, 법적 근거, 국민의 혐의, 관할 당국의 이름 등—를 접수국 당국에 요청할 수 있고, 접수국은 자국 법령에 위배되지 않는 한 요청된 정보를 제공해야 한다고 규정하고 있다. 파견국 국민이 형사재판을 받을 경우, 접수국 당국은 재판일자, 장소 및 파견국 국민의 혐의에 대한 정보도 함께 제공해야 하며, 접수국 법령에 금지되거나 파견국 국민이 명시적으로 반대하지 않는 한 영사관원의 재판 방청도 허가된다고 규정하고 있다. 또한 제7항에서는 파견국 국민이 체포, 구속 등의 방식으로 자유를 박탈당했거나 형사재판을 받는 경우에 접수국이 파견국 국민에게 통번역 서비스를 제공해야 한다고 규정하고 있다. 이는 영사접견 및 조력과 관련해 파견국 영사기관과 접수국 당국의 역할을 구체적으로 적시한 것으로 비엔나 영사관계협약에 명시적으로 규정되어 있지 않은 부분을 추가·확대한 것으로 볼 수 있다. 제8항에서는 파견국 국민에게 사형선고가 내려진 경우에 대해 규정하고 있는데, 이 역시 비엔나영사관계협약에는 규정되어 있지 않은 내용이다. 제8항에 따르면 파견국 국민에게 사형선고가 내려진 경우, 집행 전에 파견국 영사기관에 이에 대해 통보해야 하고, 형의 집행이 연기되거나 변경된 사실에 대해서도 지체 없이 이에 대해 통보해야 한다.

한·중 영사협정의 영사접견 및 통보에 관한 조항이 이처럼 상세하게 규정된 이유는 그동안 양국 간에 발생한 사건을 바탕으로 논의한 결과가 반영되었기 때문인 것으로 보인다. 이의 대표적 예로는 북한인권운동가 김영환씨 고문사건을 들 수 있다. 2012년 3월 29일, 중국에서 탈북자 지원활동을 하던 김영환씨 외 세 명의 한국인이 중국 당국에 의해 체포 및 구금되었는데 중국은 이 사실을 4월 1일에야 우리 측에 통보하였고, 영사접견

은 4월 26일, 김영환씨에 대해서만 이루어졌다. 당시 중국 당국은 나머지 세 명이 영사접견을 원하지 않는다는 의사를 전달했다고 주장했다. 이후 김영환씨 외 세 명은 구금된 지 110여 일이 지난 7월에 석방되어 한국으로 돌아왔다. 이 사건은 그동안 논의에 진전을 보이지 못하고 있던 한·중 영사협정 체결 협상을 촉진시키는 계기를 제공하였다.<sup>169)</sup> 이 사건에서 체포 및 구금사실 통보 및 영사접견 허용시점, 김영환씨 외 세 명이 영사접견을 원하지 않는다는 의사표명 여부 확인 방법의 부재 등이 문제가 되었던 점을 생각하면 지금까지 살펴본 한·중 영사협정에서 통보 및 영사접견 시점과 관련해 기한을 명시하고, 영사접견 반대의사 표명을 서면으로만 하도록 규정한 이유를 충분히 짐작할 수 있다.

## (나) 북한

북한이 체결한 양자 영사협정들의 제 규정을 살펴보면 영사접견 및 통보에 관한 조항이 아예 마련되어 있지 않은 협정도 있음을 발견할 수 있다. 1957년 구소련연방과 체결한 영사협정과 1971년 헝가리와 체결한 영사협정에는 파견국 국민이 접수국 영역에서 체포, 구금 또는 구속되는 상황에 대한 언급 자체가 없다. 다만 1957년 구소련연방과의 영사협약 제14조에 자국민 보호에 관해 간단하게나마 언급하고 있는 부분을 찾을 수 있다. 영사의 기능에 대해 규정하고 있

169) “[中 ‘김영환 구금’ 파문] 그림에도 무능한 한국… 외교부, 50일이 되도록 구금 이유 등 모르고 中 눈치만,” 『국민일보』, 2012.5.17., <<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=005&aid=0000512093>> (검색일: 2019.6.13.); “한중 영사협정 곧 발효…정상회담 때 정식서명,” 『아주경제』, 2014.6.11., <<http://www.ajunews.com/view/20140611144325275>> (검색일: 2019.6.13.); “다음달 한중 영사국장회의서 ‘영사협정·김영환 씨’ 문제 논의,” 『노컷뉴스』, 2012.8.30., <<http://www.nocutnews.co.kr/news/963315>> (검색일: 2019.6.13.).

는 제14조는 영사가 파견국 영사구역 내에서 파견국 국민의 권리와 이익을 보호할 권리를 가지며, 자국민의 권리 및 이익의 침해에 대해 접수국 당국에 문제를 제기할 수 있음을 명시하고 있다. 그러나 구체성이 결여되어 있어 파견국 국민의 신변 보호를 보장하기에 실효성을 갖추고 있는 규정으로는 보기 어렵다. 한편 1971년 헝가리와 체결한 협정의 경우 영사의 기능을 규정한 제7조에 영사는 파견국 국민의 권리와 이익을 보호하고, 파견국 국민들에게 도움을 제공한다는 내용이 간략히 언급되어 있다.

한편 이 두 협정 이후에 체결한 영사협정부터는 자국민보호에 대해 보다 구체적인 규정을 두고 있다. 남한의 경우 비엔나영사관계협약과 같이 파견국 국민의 요청에 따라 통보를 하지 않을 수 있다는 규정을 담고 있는 협정도 있었으나 1972년부터 북한이 체결한 협정은 모두 자동통보를 규정하고 있다. 1972년 북한-루마니아 영사협약 제29조제1항은 영사공무원과 파견국 국민이 서로 간에 교섭할 수 있는 권리가 있다고 하면서 파견국 국민이 어떤 상황에 있든지 관계없이 해당 국민을 방문하고, 조언을 제공하며, 필요한 경우에는 법률적 조력을 주기 위한 조치를 취할 수 있다고 규정하고 있다. 이는 명확하고 구체적인 표현으로 영사접견을 규정하고 있다고는 볼 수 없으나, ‘어떤 상황에 있든지 관계없이’가 파견국 국민이 체포, 구금 또는 구속된 경우에 포함될 수 있으므로 모호하게나마 영사접견권을 의미하는 것으로 해석할 수 있다. 한편 제2항에서는 파견국 국민의 요청 여부에 대해서는 언급하지 않고, 파견국 국민들이 체포되었거나 제재를 받은 경우 지체 없이 이를 영사관에 알려야 한다고 하여 자동통보를 규정하고 있다. 루마니아-북한 영사협정 제29조는 영사접견과 통보에 대해 규정하고 있기는 하지만 비엔나영사관계협약 제36조와 비교할 때에는 미비한 수준이라 볼 수 있다.

1985년 북·중 영사협정은 제11조에서 영사접견 및 통보에 대해 규정하고 있다. 먼저 통보와 관련해서는 제2항에서 파견국 국민이 체포 또는 구속되었을 때 접수국 당국이 7일 이내에 이에 대해 영사관에 통보해야 한다고 규정하고 있다. 제3항에서는 영사접견권을 규정하고 있는데, 접수국이 영사로부터 방문요청을 받은 후 3일 이내에 접견을 보장해주도록 하고 있다. 동조 제4항에 보면 접수국이 체포 또는 구속된 파견국 국민에게 즉시 제2항과 제3항상의 권리에 대해 알려야 한다고 규정하고 있으나 파견국 국민의 요청에 따라 통보나 영사의 조력을 거부할 수 있다는 내용은 명시되어 있지 않다. 또한 제5항은 영사공무원이 동조에 규정된 권리를 행사할 때 접수국의 법령을 지켜야 한다고만 규정하고 있어 비엔나영사관계협약 제36조제2항과 내용상 차이를 보이고 있다. 앞서 접수국의 법령을 이유로 영사접견권 보장을 회피할 수 있다는 우려 때문에 협약 제36조제2항에 접수국의 법령이 제1항에 따라 부여된 권리가 의도하는 목적을 충분히 실현할 수 있어야 한다는 단서조항을 삽입했음을 언급한 바 있다. 그러나 동 협정 제5항은 그러한 단서조항을 생략하고 있어 접수국 법령과의 충돌을 이유로 영사접견권 보장을 회피할 여지가 있는 것이 아닌지 검토해볼 필요가 있다.

1988년 북한-체코슬로바키아 영사협정은 제37조에서 영사접견권 및 통보에 관한 사항을 규정하고 있다. 동 협정 제37조는 비엔나 영사관계협약 제36조와 가장 유사한 형태와 내용으로 전개되고 있으나 제1항 나호에서 파견국 국민 체포 시 해당 국민의 의사에 관한 언급 없이 3일 이내에 이를 영사관에 통보할 것을 명시, 자동통보를 규정하고 있다. 나호 제2문에서는 접수국 당국이 체포 또는 구금된 파견국 국민이 영사관과 연락할 수 있도록 편의를 도모해 주어야 한다고 하고 있어 명확한 표현은 아니지만 비엔나영사관계협약에서와

같이 해당 국민에 대한 영사접견권 통보를 규정하고 있는 것으로 추정할 수 있다. 제1항 다호는 7일 이내에 영사접견이 이루어져야 한다고 규정하고 있으며, 동조 제2항은 접수국 법령과 제1항상의 권리 보장에 대해 비엔나영사관계협약 제36조제2항과 거의 동일한 내용을 규정하고 있다.

북한이 체결한 양자 영사협정에 나타난 영사접견 및 통보규정은 남한이 체결한 양자협정과 비교했을 때, 그 내용이 단순하고 특히 파견국 국민의 요청에 관한 내용이 전무하다는 점이 특징이다. 비엔나영사관계협약이 성안된 1963년 이후의 협정들만 놓고 보아도 남한의 양자협정이 비엔나영사관계협약 제36조를 확인·확장·보완하고 있다면, 북한의 양자협정들은 협약에 명시된 권리를 선택적으로 규정하고 있음을 알 수 있다.

다음은 비엔나영사관계협약 제36조와 남한과 북한이 각각 체결한 양자협정의 영사접견 및 통보 규정을 비교한 표이다.



〈표 III-1〉 비엔나영상관계협약 제36조와 남북한 양자협정상의 영상접견 및 통보규정 비교

양자협정 비엔나협약 제36조	북한-구소련 (1957)	북한-헝가리 (1970)	북한-루마 니아 (1971)	북한-중국 (1985)	북한-체코슬 로바키아 (1988)	한국-미국 (1963)	한국-네팔 (1969)	한국-러시아 (1992)	한국-중국 (2014)
영상관원과 파견국 국민의 자유로운 통신 및 접촉 (제1항a호)	x	x	제29조 제1항	제11조 제1항	제37조 제1항 가호	제5조 제1항	제3조 (비엔나협약 준용규정)	제38조 제1항	제6조 제1항
파견국 국민의 요청시 통보 (제1항b호)	x	x	x	x	x	제5조 제2항	상동	x	x
파견국 국민의 체포·구금에 대해 영상기관에 통보 (제1항b호)	x	x	제29조 제2항	7일 이내 제11조 제2항	즉시 늦어도 3일 이내 제37조 제1항 나호	제5조 제2항	상동	제39조 제1항	4일 이내 제7조 제1항
파견국 국민이 영상기관에 보내는 통신 전달 (제1항b호)	x	x	x	x	x	x	상동	제39조 제2항	제7조 제3항

양자협정 비엔나협약 제36조	북한-구소련 (1957)	북한-헝가리 (1970)	북한-루마 니아 (1971)	북한-중국 (1985)	북한-체코슬 로바키아 (1988)	한국-미국 (1963)	한국-네팔 (1969)	한국-러시아 (1992)	한국-중국 (2014)
파견국 국민에 영사접견권 통보 (제1항b호)	x	x	x	제11조 제4항	△ 제37조 제1항 나호	x	상동	제39조 제5항	제7조 제5항
영사의 파견국 국민 접견 및 법적대리 주선권 (제1항c호)	x	x	△ 제29조 제1항	3일 이내 제11조 제3항	7일 이내 제37조 제1항 다호	제5조 제1항	상동	제39조 제3항	4일 이내 제7조 제2항
판결후 영사의 파견국 국민 접견권 (제1항c호)	x	x	x	x	x	제5조 제3항	상동	제39조 제6항	제7조 제4항
파견국 국민의 영사조력 거부권 (제1항c호)	x	x	x	x	x	제5조 제1항	상동	제39조 제4항	제7조 제2항

출처: 관련 규정을 토대로 필자 작성.

### (3) 남한과 북한의 양자 영사협정 내 통보규정의 평가와 시사점

〈표 III-1〉에서 굵은 표시를 한 부분을 보면 남한의 경우 중국 및 러시아와 체결한 협정에서 파견국 국민의 요청 여부와 상관없이 이 사실을 영사관에 알리도록 자동통보를 규정하고 있고, 북한은 영사 접견권을 명시하고 있는 협정의 경우에는 모두 자동통보를 규정하고 있음을 알 수 있다. 국가들이 양자협정을 통해 자동통보 규정을 두는 이유가 명확하게 밝혀진 바는 없으나, 추정되는 이유들 중 하나로 접수국이 파견국 국민이 통보를 원치 않았다고 거짓으로 이야기할 가능성을 국가들이 염두에 두고 있었다는 것을 들 수 있다. 실제로 냉전시기 동서 간의 갈등으로 인해 일국의 경찰이 정치적인 이유로 파견국 인사를 체포하고서도 이를 숨길 수 있다는 우려가 있었다.<sup>170)</sup> 그러나 자동통보 조항은 정치적으로 같은 진영에 속해있던 영국과 미국 간에 체결된 영사협정에도 규정되어 있었다는 점에서 진영 간의 갈등이나 정치체제가 다른 것을 양자협정에 자동통보를 규정하는 절대적인 이유로 볼 수는 없을 것이다.<sup>171)</sup> 따라서 국가들이 자동통보를 규정하는 이유를 정치체제의 차이에서 찾기보다는 조약을 체결하는 양국 간의 관계적 특성에서 찾는 것이 더 적절하다.

북한을 방문하거나 북한 지역에 상주하는 남측 주민의 신변보호에 초점을 맞추어 본다면 남북교류 재개 시 새로 체결될 남북 합의서 또는 기존 합의서 수정안에 자동통보를 규정하는 것이 보다 유리할

170) John Quigley, William J. Aceves, and S. Adele Shank, *The Law of Consular Access: A documentary guide*, p. 64.

171) Convention between the United States and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland relating to Consular Officers, 6 June 1951, Article 16(1), <<http://travel.state.gov/content/travel/en/legal/travel-legal-considerations/intl-treaties/Bilateral-Consular-Conventions/United-Kingdom-Treaty.html>> (검색일: 2019.6.17.); 미국은 이밖에도 필리핀, 말레이시아, 자메이카, 몽골, 나이지리아 등 냉전 시 공산 진영이 아니었던 다수의 국가들과도 협정을 통해 자동통보를 규정하고 있다. 8 C.F.R. 236.1(e).

것으로 보인다.<sup>172)</sup> 체포된 당사자 요청 시 통보를 합의서에 명시한  
 다고 해도 개성공단 직원 억류사건 등 그동안 북한에서 남측 인원  
 억류사건이 발생했을 시 북한이 보여준 태도를 볼 때, 억류당한 우리  
 국민이 어떤 요청을 했는지 확인하기가 어렵기 때문이다. 북한도 그  
 동안 양자 영사협정을 체결하면서 비엔나영사관계협약 가입 전후  
 모두 자동통보를 규정해 왔기 때문에 자동통보 명시와 관련해 크게  
 반발하지 않을 것으로 생각된다. 그러나 남북관계가 발전함에 따라  
 개성공단이나 금강산관광처럼 남측 인원이 북한 영역으로 들어가는  
 일방향 중심의 관계에서 쌍방향의 인적교류로 관계가 변화하는 경우  
 에는 자동통보 규정이 문제가 될 소지가 있다. 즉, 양측 간의 교류가  
 활발해져서 남한을 방문하거나 남한 지역에 상주하는 북한 측 인원이  
 많아질 때에는 북한 당국이 우리 정부에 자동통보 규정을 원용하여  
 요구하는 경우가 증가할 것이기 때문에 이에 대한 고려가 필요하다.

한 가지 생각할 수 있는 문제점은 정치적 망명자 혹은 난민의 경  
 우에도 자동통보 규정을 그대로 적용해야 하는지의 여부이다. 남북  
 협상 시 북한이 정치적 망명자 등에 대해서도 자동통보 규정을 적용  
 하자고 요구할 가능성이 있기 때문이다. 우선 이 문제를 이론적으로  
 검토해 보면, 1951년 「난민지위협약(Convention Relating to the  
 Status of Refugees)」 제33조제1항에서 난민의 경우 인종·종교·국  
 적·특정 사회집단에의 소속·정치적 의견을 이유로 그의 생명이나  
 자유가 위협받을 우려가 있는 영역으로 추방되거나 송환되어서는  
 안 된다는 강제송환금지원칙을 규정하고 있는데, 동 원칙은 오늘날  
 관습국제법으로 인정되고 있다. 동 원칙이 난민이 체포 또는 구속된  
 경우 해당 난민의 국적국에 이를 통보해야 하는지 여부를 직접적으  
 로 언급하고 있지는 않다. 그러나 국가들은 난민 또는 정치적 망명

172) 이 경우, 억류되거나 체포된 남한 주민이 남한 정부에 통보를 원치 않을 때, 즉 개인  
 의 프라이버시가 존중받지 못하게 되는 점이 문제가 될 수 있다.

자의 요청 없이 당사자의 국적국에 이를 통보하는 것을 강제송환금지원칙에 반하는 것으로 해석하고 있다.<sup>173)</sup> 영국은 자국 국내법에 양자 영사협정의 규정에도 불구하고, 체포된 당사자가 자신이 난민이거나 망명을 요청할 것임을 주장할 경우, 구금 사실을 해당 난민 또는 망명 요청자의 국적국 영사관에 통보하는 것이 국제법상 의무에 위배되는지를 고려하여 통보 여부를 결정해야 한다고 규정하고 있다.<sup>174)</sup> 아일랜드는 자국 국내법에 양자 영사협정에서 자동통보를 규정하고 있더라도 강제송환금지원칙을 근거로 정치적 난민의 구금 사실을 당사자의 요청에 반하여 난민의 국적국 영사관에 이를 통보하거나 접견을 허용하는 것을 금한다고 규정하고 있다.<sup>175)</sup>

한편 정치적 망명자의 경우에는 정치범 불인도의 원칙을 적용하여 자동통보 문제를 고려할 수 있다. 정치범 불인도 원칙은 오늘날 범죄인 인도조약에 예외 없이 포함될 정도로 보편화되었으며,<sup>176)</sup> 특히 정부 또는 국가기관에 대한 직접적인 공격 등의 행위가 결여된 반역, 선동, 민족자결이나 민주주의를 위한 투쟁 등 보통의 범죄적 요소를 포함하지 않는 절대적 정치범죄<sup>177)</sup>의 경우, 해당 범죄인을 요청국에 인도할 의무가 없다는 것이 국가들에게 널리 받아들여지고 있다.<sup>178)</sup> 이러한 정치범 불인도 원칙의 취지를 생각할 때, 동 원

---

173) John Quigley, William J. Aceves, and S. Adele Shank, *The Law of Consular Access: A documentary guide*, p. 65.

174) UK Home Office, Police and Criminal Evidence Act 1984; Code C-Revised Code of Practice for the detention, treatment, questioning of persons by Police Officers, section 7.4 (2018), p. 34.

175) Criminal Justice Act, 1984 (Treatment of Persons in Custody in Garda Sochna Stations) Regulations, 1987, S.I. No. 119/1987, 14(4), <<http://www.irishstatutebook.ie/eli/1987/si/119/made/en/print>> (검색일: 2019.6.20.).

176) 정인섭, 『신국제법강의: 이론과 사례』, 제9판 (서울: 박영사, 2019), p. 959.

177) 순수정치범죄(purely political crime)라고도 한다. Sibylle Kapferer, "Legal and Protection Policy Research Series-The Interface between Extradition and Asylum," *United Nations High Commissioner for Refugees* (2003), p. 84.

칙의 적용 대상자를 자동통보 적용 대상에서 제외시키는 것은 논리적으로 당연한 귀결이라고 할 수 있다.

상기 검토내용을 남북관계에 적용해보면 우선 남한에 귀순 의사를 명백히 밝힌 정치적 망명자의 경우에는 북측의 요구가 있더라도 정치범 불인도 원칙을 적용하여 자동통보 조항을 적용하지 않을 수 있다. 난민지위 신청자에 대한 강제송환금지원칙 원용을 생각해 볼 수 있으나,<sup>179)</sup> 우리나라는 기본적으로 북한이탈주민을 우리 국민으로 보고 있기 때문에 해당 원칙의 적용 없이도 영사접견 및 통보 적용 대상에서 이들을 제외시켜야 한다. 왜냐하면 북한이탈주민들은 대한민국 국민으로서 대한민국에 보호를 신청한 사람들이기 때문이다.<sup>180)</sup> 북한 주민이 대한민국 국민이라는 점은 대한민국의 헌법과 법률을 관련 사안에 적용해온 법원 판결을 통해서도 알 수 있다.<sup>181)</sup>

마지막으로 고려할 사항은 북한 주민의 탈북 사유가 모호한 경우이다. 몇 년 전에 발생한 식당 여종업원 집단탈북 사건이 이에 해당한다. 북한은 2016년 중국 류경식당의 종업원들이 집단 탈북한 뒤로 우리 정부가 이들을 납치해 불법적으로 억류하고 있다고 줄곧 주장해왔으며, 이를 이유로 이산가족 상봉을 거부한 바 있다.<sup>182)</sup> 동 사건

---

178) Vincent DeFabo, "Terrorist or Revolutionary: The Development of the Political Offender Exception and Its Effects on Defining Terrorism in International Law," *National Security Law Brief*, vol. 2, no. 2 (2012), p. 76.

179) 오늘날 강제송환금지원칙은 난민 인정 여부와 관계없이 본국으로 귀환할 경우 박해를 받는 모든 사람에게 확장 적용되는 것으로 이해되고 있다. Guy S. Goodwin-Gill, *The Principle of Non-Refoulement: Its Standing and Scope in International Law* (Division of International Protection, Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, 1993), p. 2; Executive Committee of UNHCR, Conclusion No. 6 (XXVIII) NON-REFOULEMENT (1977).

180) 북한이탈주민은 대한민국의 보호를 받으려는 의사를 표시한 사람들이다. 북한이탈주민법 제1조, 제3조.

181) 대법원 1996.11.12. 96누1221; 대법원 1990.9.28. 89누6396; 서울고법 1999.10.12. 99라130, 서울지법 2003.6.27. 2002나60862; 서울민사지법 1989.7.26. 89카13692 등 참조.

과 관련해 국내에서도 계속해서 문제가 제기되자 한국의 국가인권위원회는 2018년 7월부터 ‘탈북 종업원 집단입국 사건 직권조사’를 실시했으며, 2019년 9월 9일 진정한인 ‘민주사회를 위한 변호사모임’에 그 결과를 통지하였다. 국가인권위원회는 2016년 4월 8일에 이루어진 통일부의 집단탈북사실 발표가 청와대 국가안보실의 지시에 의한 것이었음을 확인했으나 기획탈북 의혹에 대해서는 증거부족으로 확인하지 못했다고 밝혔다.<sup>183)</sup> 한편 이와 관련해 국제민주법률가 협회(International Association of Democratic Lawyers: IADL)와 아시아·태평양법률가연맹(Confederation of Lawyers of Asia and the Pacific: COLAP)도 국제진상조사단을 구성해 해당 의혹을 조사하기 위해 2019년 8월 25일 한국을 방문하였다. 조사단은 2016년 식당 종업원 집단탈북 사건을 한국 정부가 개입한 납치로 규정하고 종업원을 북한으로 돌려보내라고 권고했으며, 조사결과를 담은 보고서를 유엔 인권이사회에 제출할 계획이라고 밝혔다.<sup>184)</sup> 이밖에도 남북교류협력 재개 시 예상치 못한 여러 사건이 발생할 수 있다. 모든 경우를 예상하여 관련 문제를 남북합의서에 규율하는 것은 사실 쉽지 않은 측면이 있다. 당시의 여러 상황을 종합하여 대응해나갈 필요가 있다. 다만, 남북관계가 현재와 비교하여 질적으로 발전하고 쌍방향의 남북교류가 이루어질 경우에는 객관적인 제3자(예를 들면 유엔

182) “중국어 여종업원 집단탈북’ 재조사 가능성,” 『한국일보』, 2018.5.11., <<http://www.hankookilbo.com/News/Read/201805111633177096>> (검색일: 2019.10.11.); “통일부, 北 탈북종업원-이산상봉 연계 시사에 별개의 문제,” 『연합뉴스』, 2019.9.20., <<http://www.yna.co.kr/view/AKR20190920064900504?input=1195m>> (검색일: 2019.9.24.).

183) “인권위 “청와대 안보실이 ‘집단탈북공개’ 지시...‘기획 탈북’ 확인 못 해,” KBS, 2019.9.9., <<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=056&aid=0010741288>> (검색일: 2019.10.11.).

184) “국제조사단, 北식당 종업원 집단탈북은 납치...돌려보내야,” 『연합뉴스』, 2019.10.1., <<http://www.yna.co.kr/view/AKR20191001031700504?input=1195m>> (검색일: 2019.10.11.).

인권이사회)를 활용하여 해당 인원의 의사를 확인하고, 그 인원이 요청할 경우 남과 북의 관련 기관에 통보할 것을 제도화하는 방안은 고려될 필요가 있다. 이상 자동통보를 규정할 경우의 장점과 이때 발생할 수 있는 문제 상황에 대해서 검토해 보았다. 남북교류 재개 시 남한의 인력이 북한에 출입하거나 상주하는 경우가 증가할 것만을 고려하면 관련 남북합의서에 자동통보를 규정하는 것이 단기적으로 우리 국민의 신변 보호에 유리할 수 있다. 그러나 쌍방향의 인적교류가 이루어질 경우 자동통보조항의 적용으로 인해 파생될 수 있는 제반 문제들이 고려되어야 한다. 관련 남북합의서를 보완, 발전시킬 경우 영사접견 기능을 명시하는 데 있어서 자동통보를 규정할 경우에는 장기적으로 자동통보가 쌍방 적용되는 경우를 상정하고 여러 경우를 세분화하여 대책을 강구해둘 필요가 있다.

## 나. 영사접견 기능 담당기관의 면제·특권

접수국이 파견국의 영사기관 및 영사에게 특권과 면제를 부여하는 것은 영사기능의 원활한 수행을 위해서이다.<sup>185)</sup> 기존 남북합의서의 개정 또는 새로운 남북합의서 체결을 통해 영사접견권 및 통보가 제도화되더라도 영사접견 기능을 담당하는 기관 및 기관원의 면제·특권이 보장되지 않는다면 우리 주민에 대한 신변보호 기능을 담당하기 어려울 것이다. 면제·특권이 보장되지 않아 담당기관이 수시로 폐쇄되거나 인원들이 추방당한다면 영사접견권 및 통보 제도화의 실효성이 떨어질 것이기 때문이다. 따라서 남북합의서에 담당기관(원)의 면제·특권을 함께 규정하는 것은 중요한 문제라고 할 수 있다. 사실 2004년 출입·체류합의서도 제12조제2항<sup>186)</sup>에 출입·체류

185) 비엔나영사관계협약 제28조.

186) 「개성공업지구와 금강산관광지구의 출입 및 체류에 관한 합의서」 제12조 정보교환과 협력



와 관련하여 발생하는 문제를 해결하기 위한 공동위원회를 구성하여 운영하기로 한다는 내용이 규정되어 있었다. 그러나 동 규정은 공동위원회의 구성과 운영에 필요한 사항은 남북이 별도의 합의를 통해 정한다고 하면서 구체적인 운영과 설치를 추후 합의로 미루고 있었다. 해당 공동위원회는 2009년 개성공단 직원 억류사건이 발생한 당시에도 구성되어 있지 않았으며, 출입·체류합의서의 신변보호 조항이 억류된 국민보호에 실질적 역할을 하지 못했다는 사실은 이미 살펴본 바 있다. 이후 한참이 지난 2013년 8월 28일, 남북은 「개성공단 남북공동위원회 구성 및 운영에 관한 합의서」를 채택하였으나 동 합의서에도 신변안전보장 관련 문제를 협의할 출입·체류분과위원회를 추가로 구성할 수 있다는 내용만 규정되어 있었다.<sup>187)</sup> 출입·체류분과위원회는 세 차례 전체회의를 통해 위법행위 발생 시 입회조사, 조사 시 기본권 보장 문제를 중심으로 논의를 진행<sup>188)</sup>하였으나 이후 구체적인 규정이 마련되었다는 정보는 공개된 바 없으며, 2015년 7월 16일 열린 개성공단 남북공동위원회<sup>189)</sup>를 끝으로 합의는 더 이상 이루어지지 않았다. 또한 북한의 4차 핵실험 등의 이유로 2016년 2월, 개성공단은 폐쇄되었다. 이는 남북 간 합의서에 영사접견 기능 담당기관 설치 및 운영을 ‘예정’하는 규정을 두는 것

---

2. 남과 북은 출입 및 체류와 관련하여 발생하는 전반적인 문제들을 협의·해결하기 위하여 공동위원회를 구성·운영하며, 그 구성·운영에 필요한 사항은 남과 북이 별도로 합의하여 정한다.

187) 「개성공단 남북공동위원회 구성 및 운영에 관한 합의서」 제4조, <<http://www.unikorea.go.kr/unikorea/business/kaesongIndustrialComplex/news/?mode=view&cntId=17972>> (검색일: 2019. 6. 18.).

188) 통일부, 개성공단 출입체류 분과위원회 결과 설명, <<http://www.unikorea.go.kr/unikorea/business/kaesongIndustrialComplex/news/?mode=view&cntId=17979>> (검색일: 2019. 6. 18.); 통일부는 2013년 11월 14일 제4차 회의도 실시하였다고 밝혔으나 구체적 성과에 대한 정보는 공개되지 않았다.

189) “남북, 개성공단 6차 공동위 개최... 최저임금3통 등 논의,” 『미국의 소리』, 2015. 7. 16., <<http://www.voakorea.com/a/2864066.html>> (검색일: 2019. 6. 18.).

이 얼마나 실효성이 떨어지는 조치인지를 보여주는 것이다. 따라서 기존 합의를 개정하는 새로운 합의서 체결을 통해서 영사접견권 및 통보를 제도화하는 영사접견 담당기관 설치 규정은 반드시 해당 합의에 포함되어야 하며, 기관설치, 운영, 상주인원 및 특권과 면제에 관한 사항도 본 합의서에 구체적으로 명시되어야 한다.

비엔나영사관계협약은 제28조부터 제57조까지 접수국에서의 업무 수행을 위해 파견국 영사기관과 영사관원에게 보장하는 특권과 면제에 대해 규정하고 있다. 동 협약에서 보장하는 특권과 면제 중에서 우리 국민의 신변보호를 위해 필수적으로 보장되어야 할 항목으로는 영사관사 및 영사관 신체의 불가침, 문서·서류의 불가침, 이전의 자유, 통신의 자유, 접수국으로부터의 관할권 면제, 면제·특권의 포기, 개시와 종료 등을 들 수 있다. 영사관 및 영사의 신체 불가침은 물론이고 접수국 영역 내 이전 및 여행의 자유가 보장되지 않는다면 체포 및 구금된 남측 주민에 대한 영사접견권은 실현되기 어려울 것이다. 이에 면제·특권에 관한 주요 항목에 있어 비엔나영사관계협약과 남북이 각각 체결한 양자 영사협정의 규정을 비교해보고, 향후 남북합의에 명시되어야 할 영사기능 담당기관의 특권과 면제 항목의 규정방안을 모색해 보기로 한다.

먼저 남한이 체결한 양자협정의 특권·면제 규정을 보면 네팔과의 협정,<sup>190)</sup> 중국과의 영사협정<sup>191)</sup>에서는 비엔나영사관계협약의 특권·면제 규정을 준용한다고 명시하고 있다. 나머지 미국, 러시아와 체결한 양자협정에서는 특권·면제 규정을 따로 규정하고 있기는 하지만 그 내용이 비엔나영사관계협약과 크게 다르지 않다. 다만 미국과의 협정에는 비엔나영사관계협약과 달리 영사의 이전의 자유, 면제·특

---

190) 「대한민국과 네팔왕국의 영사관계 수립을 위한 협정」 제3조.

191) 「2014년 대한민국과 중화인민공화국 간의 영사협정」 제12조제1항.

권의 포기 및 개시와 종료에 관한 규정이 없다는 점을 발견할 수 있다.

한편 북한이 체결한 협정을 보면 앞서 체결한 세 개의 양자협정에는 특권과 면제에 관한 사항이 다소 미흡함을 알 수 있다. 북한이 구소련, 헝가리, 루마니아와 체결한 양자협정에는 이전의 자유에 관한 조항이 없으며, 구소련과 체결한 조약에는 영사의 신체불가침 조항도 규정되어 있지 않다. 또한 특권·면제 조항이 있는 경우에도 비엔나영사관계협약과 비교할 때, 그 내용이 훨씬 간결하다. 예를 들어 구소련과 체결한 조약에서 영사관 불가침 조항은 비엔나영사관계협약과 달리 영사관사의 절대적 불가침을 규정하고 있으며, 헝가리와 체결한 협정의 경우 영사의 동의라는 조건을 붙이고는 있지만 비엔나영사관계협약처럼 동의를 있는 것으로 추정될 수 있는 경우를 명시하고 있지 않다. 또한 두 협정 모두 비엔나영사관계협약 제31조제2항과 제3항에 규정되어 있는 접수국의 파견국 영사관사 보호의무, 영사관의 재산 및 교통수단에 대한 징발 면제에 관해 언급하고 있지 않다. 한 가지 특이한 점은 북한이 체결한 모든 양자 영사협정에서 영사 개인주거의 불가침에 대해서도 규정하고 있다는 점이다. 중국과 체결한 협정의 경우 영사관사 불가침 조항에서 명시하고 있지는 않지만 접수국 관할권으로부터의 면제를 규정하고 있는 제34조제2항에서 영사공무원<sup>192)</sup> 주택의 불가침권에 대해 명시하고 있다. 비엔나영사관계협약은 영사관원의 사저에 대해서는 불가침권을 인정하지 않고 있다. 이렇게 볼 때, 북한의 경우에는 비엔나영사관계협약보다 더 광범위하고 강력하게 영사관사의 불가침을 보장하고 있다고 해석할 수 있다. 그러나 남북 협상 시 북한이 영사접견기능 담당기관원의 개인 주거에 대한 불가침권을 요구한다고 해도 이는 비엔나영사관계

---

192) 중국과 체결한 협정에서 영사공무원은 비엔나영사관계협약상의 영사기관장과 영사관원을 의미한다. 「1985년 중화인민공화국과 조선민주주의인민공화국 사이의 령사협약」 제1조제4항.

협약보다 더 높은 수준의 보호를 의미하는 것이므로 크게 문제가 될 것으로 보이지는 않는다.<sup>193)</sup> 한편 통신의 자유와 관련해서도 구소련과 체결한 협정에는 영사행낭에 관한 언급이 없는 등 북한이 초기에 체결한 양자협정에 나타난 영사기관 및 영사의 특권과 면제 규정은 비엔나영사관계협약에 비해 미흡한 모습을 보여주고 있다.

그러나 비교적 최근에 체결한 북-중, 북-체코슬로바키아 협정은 점차 비엔나영사관계협약과 유사한 모습을 보여주고 있어 남북합의서에 특권·면제 규정을 비엔나영사관계협약 수준으로 협상하는 데 큰 문제는 없을 것으로 보인다. 다만 북한이 중국 및 체코슬로바키아와 체결한 양자협정에서는 영사공무원의 신체 불가침에 대한 예외를 규정하지 않고 있는데, 이 부분에 대해서는 검토가 필요하다. 북-중 협정과 북-체코슬로바키아 협정은 각각 관할권으로부터의 면제를 규정하고 있는 제34조, 제40조에서 영사공무원이 접수국의 사법 또는 행정기관의 관할권으로부터 면제를 향유하지 못하는 예외 사유를 언급하고는 있으나 이는 민사소송에 관련된 것이어서 이에 따르면 영사공무원은 형사재판관할권으로부터 절대적 면제를 향유하는 것이 된다. 반면 비엔나영사관계협약에서는 영사의 신체 불가침을 인정하되 중대한 범죄의 경우에는 예외를 인정하고 있다. 남북 협상 시 영사공무원의 절대적 면제를 인정할 것인지 중대한 범죄의 경우를 예외로 할 것인지에 대해서는 우리 측의 입장을 심층적으로 고려한 뒤 결정해야 할 것으로 보인다.

이상 비엔나영사관계협약과 남과 북이 각각 체결한 영사협정의 특권·면제 주요 규정을 정리해 보면 다음과 같다.

---

193) 대부분의 국가들은 영사관계에 관한 양자협정을 체결하더라도 그 범위를 비엔나영사관계협약과 충돌하지 않는 범위로 제한하거나 비엔나영사관계협약에서 규정하고 있는 권리를 보다 높은 수준으로 보장하는 방식으로 체결해 왔으며, 이는 특권과 면제 규정의 경우도 마찬가지다. Luke T. Lee and John Quigley, *Consular Law and Practice*, pp. 572~573.

〈표 III-2〉 비엔나영사관계협약과 남북 양자협정의 특권·면제 규정 비교

양자협정 비엔나협약 제36조	북한-구소련 (1957)	북한-헝가리 (1970)	북한-루마 니아 (1971)	북한-중국 (1985)	북한-체코슬 로바키아 (1988)	한국-미국 (1963)	한국-네덜 (1969)	한국-러시아 (1992)	한국-중국 (2014)
영사문서 불가침 (제31조)	제13조제2항	제16조	제18조	제28조	제33조	제3조 제1항	제3조 (비엔나협약 준용)	제13조	제12조 제1항
영사관사에 대한 과세면제 (제32조)	제9조	제17조	제28조	제37조	제34조	제12조	상동	제15조	상동
영사문서·서류 불가침 (제33조)	제13조 제1항, 제3항	제18조	제19조	제29조	제35조	제3조 제1항	상동	제14조	상동
이전의 자유 (제34조)	x	x	x	제32조	제38조	x	상동	제16조	상동
통신의 자유 (제35조)	제13조	제19조	제20조	제30조	제36조	제9조	상동	제17조	상동
영사신체불가침 (제41조)	x	제23조 제2항	제23조	제33조	제39조	제10조 제3항	상동	제18조	상동
접수국관할권면제 (제43조)	제6조	제23조 제1항	제23조	제34조	제40조	제10조	상동	제19조	상동

양자협정 비엔나협약 제36조	북한-구소련 (1957)	북한-헝가리 (1970)	북한-루마 니아 (1971)	북한-중국 (1985)	북한-체코슬 로바키아 (1988)	한국-미국 (1963)	한국-네팔 (1969)	한국-러시아 (1992)	한국-중국 (2014)
증언의무 (제44조)	제12조	제24조	제24조	제35조	제42조	제10조 제2항	상동	제20조	상동
면제·특권의 포기 (제45조)	x	x	x	제44조	x	x	상동	제21조	상동
과세면제 (제49조)	제8조	제27조	제27조	제38조	제45조	제12조	상동	제25조	상동
면제·특권 개시와 종료 (제53조)	x	x	x	제43조	x	x	상동	제29조	상동

한편, 영사기관 및 영사의 특권과 면제 부분에 규정되어 있는 사항은 아니지만 남북합의서 작성 시 영사접견 담당기관의 특권·면제와 관련하여 함께 규정을 고려해야 할 부분도 있다. 이는 비엔나영사관계협약 제25조부터 제27조까지 규정되어 있는 사항으로 영사기관원 직무의 종료, 접수국 영역으로부터의 퇴거, 파견국의 영사관사와 문서 및 이익에 대한 비상시의 보호에 관한 내용이다. 앞서 기존 합의에 우리 주민의 신변안전을 보호하는 공동위원회에 관해 언급을 하고는 있었으나, 그 내용이 향후 설치 및 운영을 예정하고 있는 것이어서 실제 우리 주민의 신변안전 보장을 하는 데 한계가 있었음을 지적한 바 있다. 이와 마찬가지로 맥락에서 영사접견 기능 담당기관이 설치되더라도 남북관계의 특성상 언제든 동 기관이 폐쇄될 수 있다는 사실을 염두에 두고 규정을 마련해야 한다. 비엔나영사관계협약 제25조는 영사기관원의 직무가 종료되는 경우를 특정하고 있고, 제26조는 무력충돌이 발생한 경우에도 영사기관원이 직무를 종료하고 퇴거할 수 있도록 편의를 보장할 것을 규정하고 있다. 제27조의 내용은 특히 주목할 필요가 있는데, 우선 제1항에서는 양국 간 영사관계 단절 시 접수국의 영사관 및 문서의 보호뿐 아니라 파견국의 제3국에 대한 자국 영사관사, 국민과 국가의 이익 보호 위탁권까지 규정하고 있다. 제2항은 영사기관이 일시적 또는 영구적으로 폐쇄되는 경우, 제3국에 영사관사, 자국 및 자국민의 이익 보호를 위탁할 수 있다고 규정하고 있다. 유사시 우리 측 영사접견 담당기관이 북한에서 갑작스럽게 폐쇄되거나 우리 측 담당기관원이 남한으로 돌려보내지는 상황에 대비하기 위해 앞에 언급한 협약상의 조항들을 우리 사정에 맞게 남북합의서에 규정하는 것이 필요한 것으로 보인다.

### 3. 소결

지금까지 남북교류협력이 재개될 경우, 기존의 출입·체류합의서를 개정하거나 새로운 합의서 체결을 통해 북한에 출입하거나 북한 영역 내에서 활동할 우리 국민의 신변보장을 위한 조치가 새롭게 논의될 것이라 예상하고 합의서 내 영사접견권 제도화 방안에 대해 검토하였다. 영사관계에 관한 비엔나영사관계협약상의 영사보호 규정과 남과 북이 체결한 양자 영사협정상상의 영사보호 규정을 비교·분석하고, 아울러 과거 남북 간에 발생했던 우리 국민의 신변안전 관련사건과 2004년 출입·체류합의서의 실효성을 함께 살펴본 결과 도출한 몇 가지 시사점은 다음과 같다.

첫째, 불확실성을 항상 내포하고 있는 남북관계의 특수성을 생각할 때, 신변보장에 관한 규정은 최대한 구체적으로 명시해야 한다. 그런 면에서 비엔나영사관계협약의 규정을 준용하되 한-러, 한-중 영사협약처럼 영사접견 및 통보에 관한 내용을 체포 시 통보, 재판 전 영사접견, 재판 후 영사접견과 같이 항목별로 나누어 규정하고, 각각의 경우에 따른 기한을 명시하는 것이 필요하다. 우리 측 인원의 신변보장에 관해 규정하고 있는 2004년 출입·체류합의서 제10조는 제1항에서 우리 인원의 신체 불가침을 보장한다고 규정되어 있으나, 제2항에서는 남측 인원이 범질서를 위반한 경우 조사, 경고, 범칙금 부과 또는 추방할 수 있으며, 제2항 2문에서는 그 위반이 엄중할 경우 쌍방이 합의하여 처리한다고 규정하고 있다. 제2항은 신체 불가침에 대한 예외사항을 규정하고 있는 것으로 볼 수 있는데, 그 예외 사유마저 명확하게 제시되어 있지 않다. 개성공단 내 현대아산직원 억류사건이 발생했을 당시, 북한은 억류된 직원이 ‘매우 불순한 범죄’를 감행했으며, 이에 대해 ‘조사 중’이고 ‘합의서에 따라



처리'할 것이라는 점을 남측에 통보해 왔다. 애초에 합의서 규정에 사건 발생으로부터 통보 기한 및 북한의 사건 조사 기간, 엄중한 위반에 해당하는 행위, 엄중한 위반행위 발생 시 양측의 합의 시작 기한 등을 명시하였다면 북측으로부터 위와 같은 모호한 답변을 듣고만 있어야 하는 상황은 발생하지 않았을 것이다. 또한 출입·체류합의서 제10조제3항은 인원이 조사를 받는 동안 북측은 대상자의 기본적인 권리를 보장해야 한다고 규정하고 있으나 기본적인 권리가 무엇인지에 대해서는 언급이 없다. 새롭게 작성될 합의서 문안에는 이와 같은 모호한 용어의 사용을 최대한 자제하고, 우리 국민의 신변 보호를 위해 필요한 사항을 구체적으로 명시해야 할 것이다.


둘째, 영사접견권 및 통보 규정이 북한 모든 지역에서 적용될 수 있도록 해야 한다. 기존 출입·체류합의서를 통해서는 신변안전보장 조항이 제한된 지역 내의 인원에게만 적용되나 합의서 적용 범위 외에서 발생한 우리 국민 억류사건이 다수 있고, 이들에 대한 접견이나 관련 조치가 이루어지지 못하고 있음은 주지의 사실이다. 또한 남북교류협력의 재개되면 남측 인원의 북한 지역 출입 및 체류 범위는 확대될 것이다. 이는 2018년 9월 평양공동선언에서 철도 및 도로 연결 사업 추진, 서해 경제공동특구 및 동해 관광공동특구 조성 등이 언급된 것을 통해서도 충분히 짐작할 수 있다. 따라서 북한 내 남측 인원의 신변보호를 위해서는 영사접견권 및 통보의 제도화에 있어 장소적 범위를 제한하지 않고 적용 범위를 북한 모든 지역으로 확대하여 규정하는 것이 필요하다.

남북한의 출입·체류 질서가 현재와 같은 일방향(남→북)에서 쌍방향(남↔북)으로 질적으로 발전하는 경우에는 남한 주민의 신변안전 보호뿐만 아니라 남측 지역을 출입·체류하는 북한 주민의 신변안전 보호 문제가 중요하게 제기될 것으로 전망된다. 특히, 통보 규정을

마련할 경우 양자 영사협정에서 볼 수 있는 자동통보조항으로 할지, 아니면 비엔나영사협약 제36조제1항(b)처럼 요청 시 통보로 할지가 쟁점으로 제기될 수 있다. 남측 인원이 북한을 방문하거나 북한 지역에 상주하는 형태의 출입·체류 질서 하에서 남측 주민의 신변보호에 초점을 맞출 경우에는 자동통보를 규정하는 방식이 신변안전보호 취지에 부합한다. 그러나 남북관계가 질적으로 발전하여 일방향 중심의 관계에서 쌍방향의 인적교류로 관계가 변화하는 경우에는 자동통보 규정이 문제가 될 소지가 있다. 객관적인 제3자를 활용하여 해당 인원의 의사를 확인하고, 그 인원이 요청할 경우 남과 북의 관련 기관에 통보할 것을 제도화하는 방안이 고려될 필요가 있다. 다만, 귀순 의사를 명백히 밝힌 정치적 망명자나 대한민국에 보호를 신청한 북한이탈주민의 경우에는 영사접견 및 통보 대상에서 제외되어야 한다.

셋째, 영사접견 기능 담당기관 설치의 중요성을 간과하지 말아야 한다는 것이다. 기존 출입·체류합의서에 신변안전보장에 관해 논의할 공동위원회의 설치와 운영에 관해 명시는 하였으나 구성과 운영에 필요한 구체적인 사항은 추후 합의로 미뤄둔 결과에 대해서는 앞서 살펴본 바 있다. 남북합의서에 영사접견권 및 통보규정이 구체적으로 명시되었다고 해도, 이를 실행할 기관이 존재하지 않는다면 규정의 실효성은 보장되지 않을 것이다. 따라서 기존 출입·체류합의서와 같이 신변안전보호 담당기관의 설치를 예정하는 수준에 머무르지 말고, 공동연락사무소나 상주대표부와 같은 담당기관의 설치 및 기관과 기관원의 특권과 면제에 관한 구체적인 사항을 남북합의서에 규정하는 것이 필요하다.





# IV. 남북합의를 통한 신변안전 보호 방안(2): 분단국가의 영사기능 관련 제도 분석과 시사점

임예준 (통일연구원)



이 장은 분단국가의 교류협력 과정에서 왕래 인원의 신변안전 보호와 관련된 제도를 살펴보고 시사점을 도출하는 것을 목적으로 한다. 구체적으로는 통일 이전 동서독의 사례와 중국과 대만의 사례를 살펴본다. 정상적인 영사관계가 성립되어 있을 경우, 현지에서 체포 또는 구금된 자국민과의 통신 및 접촉은 영사기관이 수행한다. 기본적으로 접수국 내에서 파견국과 그 국민의 이익을 보호하는 기능을 수행하는 영사관원은 접수국 내의 자국민과 자유로이 통신하고 접촉할 수 있으며, 개인 역시 신변안전에 문제가 생겼을 경우 영사관원의 도움을 요청할 수 있다.<sup>194)</sup> 외국인을 체포 또는 구금한 현지국은 체포·구금된 개인이 자국 영사를 접견할 권리가 있음을 지체 없이 고지해야 하며, 체포·구금된 개인이 그 사실을 자국 영사기관에 알려주기를 요청하면 현지 당국은 또한 이를 지체 없이 통보해야 한다.<sup>195)</sup> 통보를 받은 영사관원은 구금된 자국민을 면담하고 그를 위한 법적 조치를 주선할 수 있다.<sup>196)</sup> 한편 접수국에 파견된 영사관원은 직무범위 내의 특권과 면제를 향유한다.<sup>197)</sup> 그러나 남북한의 관계는 제2장에서 살펴본 바와 같이 영사협정을 체결할 수 없는 특수한 분단국가의 상황이다. 따라서 이 장에서는 구동서독과 중국-대만의 경우 왕래 인원의 신변안전에 문제가 발생하였을 때 영사보호

194) 비엔나영사관계협약 제5조 및 제36조제1항a호. 비엔나영사관계협약에 따르면 기본적으로 영사는 1) 접수국 내에서 파견국과 그 국민의 이익을 보호; 2) 파견국과 접수국 간 통상, 경제, 문화 및 과학관계를 발전시키고, 우호관계를 촉진; 3) 접수국 사정을 조사해 이를 본국 정부에 보고하고 정보를 제공; 4) 자국민에 대한 여권 발급 및 타국민에 대한 입국사증 발급; 5) 자국민에 대한 원조; 6) 공증 및 민사업무 수행; 7) 자국민이 관련된 상속업무 처리; 8) 미성년자인 자국민에 대한 후견; 9) 자국민을 위한 대리행위; 10) 자국 법원을 위한 사법적 업무의 수행(송달, 증거조사 등); 11) 자국 선박, 항공기 및 그 승무원에 대한 감독; 12) 자국 선박, 항공기 및 그 승무원에 대한 원조와 분쟁해결을 지원하는 역할을 한다.

195) 비엔나영사관계협약 제36조제1항b호.

196) 비엔나영사관계협약 제36조제1항c호.

197) 비엔나영사관계협약 제31조제2항, 제41조, 제43조제1항, 제53조.

기능에 준하는 제도가 있는지를 살펴보도록 한다. 구체적으로는 인적교류와 관련된 합의서에 상호 주민의 신변안전 보호에 관한 규정을 마련했는지, 자국민의 신변안전 보호 업무를 수행하기 위해 상대 지역에 파견된 기관과 인원이 있다면 이들에게 부여된 특권과 면제가 있었는지를 분석한다.

## 1. 동서독의 신변안전 보호 관련 제도

구독일민주공화국(이하 “동독”)과 독일연방공화국(이하 “서독”)은 냉전적 대립시기였던 1950년대에도 제한적이거나 상대지역에 거주하는 친척을 방문할 수 있는 길을 열어두었다. 1961년 동독의 베를린 장벽 설치로 상호 왕래가 일시적으로 단절되기도 했으나, 동서화해 분위가 조성된 1963년 이후로는 동서독 주민의 상호왕래는 더욱 활발해졌다.<sup>198)</sup> 1960년대 베를린을 중심으로 동독과 서독은 정치적, 법적 입장의 대립과는 별개로 인도적인 요청을 실현해야 한다는 기조 아래, 서베를린 시장의 위임을 받은 시의회의원과 동독각료회의 의장의 정권위원의 권한을 위임받은 받은 각료의 명의로 통행사증에 관한 협정(의정서)을 네 차례에 걸쳐 체결했다.<sup>199)</sup> 이들 의정서는 서베를린 시의회가 통행증 확인을 위해 파견된 동독직원들의 지장 없는 출퇴근 및 신변보호, 물품의 지장 없는 수송을 보장함과, 그들이 허용된 업무 수행 시에 서베를린 측이 간섭하지 아니함을 보

---

198) 서독의 경우 동독의 방문이나 이주를 거주이전의 자유에 따라 제한 없이 허용한 반면, 동독의 경우는 이를 일부 제한했다. 동서독 간 인적교류 현황에 대해서는 법무부, 『동서독 교류협력 법제연구』(과천: 법무부, 2008), pp. 51~54 참조.

199) 1963년 12월 17일, 1964년 9월 24일, 1965년 11월 25일 및 1966년 3월 7일 체결된 통행사증 협정(의정서)의 번역본은 통일원, 『동·서독 교류협력 관계법규집』(서울: 통일원, 1994), pp. 9~41 참고.

장하고 있다.<sup>200)</sup> 1969년 서독 브란트(Willy Brandt) 수상은 연립정부가 출범하고, 할슈타인 원칙의 폐기를 선언한 이후 동서독의 교류 협력은 더욱 확대되었다. 특히 1970년대에 이르러서는 보다 체계적으로 동서독 정부 차원의 협정이 체결되며 인적교류가 더욱 활발해졌다. 이하에서는 1970년대 이후 체결된 주요 합의서를 중심으로 인적교류 과정에서 왕래 인원의 신변안전 보호와 관련된 제도를 살펴 보도록 한다.

## 가. 동서독의 인적교류 관련 주요 합의서

### (1) 1971년 통행협정

동서독은 1971년 12월 17일 「독일연방공화국과 서베를린 간의 민간인 및 물자의 통행에 관한 독일연방공화국 정부와 독일민주공화국 정부 간의 협정(Abkommen zwischen der Regierung der Bundersrepublik Deutschland und der Regierung der Deutschen Demokratischen Republik über den Transitverkehr von zivil Personen und Güter zwischen der Bundersrepublik Deutschland und Berlin(West)」(이하 “통행협정”)을 체결했다. 통행협정은 구동서독의 정부 차원에서 체결된 첫 번째 협정으로, 서독과 서베를린만을 대상으로 하고 있지만, 자유로운 왕래를 법적으로 보장함으로써 동서독 간 인적교류의 토대를 마련했다고 평가받는다.<sup>201)</sup>

통행협정은 21개 조문과 부속서, 의정서메모, 통행교통상의 살아 있는 동물 및 특정 물건의 수송과 휴대를 위한 조건에 대한 통고서,

---

200) 1963년 통행사증 협정(의정서), 제VII호, 통일원, 『동·서독 교류협력 관계법규집』, p. 14.

201) 이장희, “동서독 통행협정에 관한 연구,” 『통일문제연구』, 제2권 제1호 (1990), p. 253; 이규창, “남한주민의 북한지역 출입·체류와 신변안전보장,” pp. 249~250.



서독의 에곤 바르(Egon Bahr) 차관과 동독의 마이클 콜(Michael Kohl) 차관의 성명서로 구성된다.<sup>202)</sup> 제1조 내지 제7조는 통행에 관한 일반원칙에 대한 규정, 제8조 내지 제10조는 도로교통, 제11조 및 제12조는 철도교통, 제13조는 해로교통, 제14조는 통행교통 시 사고, 돌발사태 시의 대책, 제15조는 동독관청의 의무, 제16조 및 제17조는 통과통행 납용 시의 규정, 제18조는 서독정부의 연간 통행료 일괄 지불규정, 제19조는 분쟁해결을 위한 공동위원회의 설립규정, 제20조 내지 제21조는 결론 및 보충규정 등을 다루고 있다.<sup>203)</sup>

상기 조항 중 왕래 인원의 신변안전 보호와 관련해 의의가 있는 규정은 제2조제2항, 제14조, 제16조 및 제19조가 있다.<sup>204)</sup> 제2조제2항은 일반원칙으로서 별도의 규정이 없는 한 통행교통에 있어서는 동독의 공공질서에 관한 법규를 적용한다고 규정하고 있다. 제14조 제1항은 동독의 영토에서 수송수단과 통과여행자들이 불의의 재난이나 사고를 당할 경우, 예인작업, 의료봉사, 선박 및 공장 서비스 등의 긴급구조를 제공할 것을 보장한다고 정하고 있다. 제2항은 이러한 재난과 사고가 발생할 경우 그에 대한 조사와 필요한 조서를 작성하는 데는 동독의 규정을 적용하고, 피해복구에 필요한 조서를 서독에 송부할 것을 명시하고 있다. 제16조제1항은 통행로를 이용하는 통행자가 동독의 법규에 저촉되는 위법행위 또는 범법행위를 할 때, 협정을 위반한 행위로 간주한다고 명시하고, 이에 해당하는 위반행위를 구체적으로 열거하고 있다. 여기에는 i) 물자를 배포하거나 적재하는 행위, ii) 사람을 태우는 행위, iii) 불의의 재난이나 질병의 특수한 상황이 아닌 경우, 동독 당국의 허가 없이 지정된 통행

---

202) 통행협정.

203) 통행협정.

204) 이규창, “남한주민의 북한지역 출입·체류와 신변안전보장,” pp. 248~249.

로를 이탈하는 행위, iv) 기타 범죄행위를 저지른 경우, v) 도로통행 규정에 저촉되는 불법행위를 한 경우가 포함된다. 제2항은 ‘의심할 만한 충분한 근거’의 기준을 제시하고 있다. 제3항은 제재수단을 명시하고 있는데, 이에 따르면 제16조제1항에 열거된 위반행위의 ‘의심할 만한 충분한 근거’에 기초해 혐의사실이 확인되는 경우 동독 당국은 1) 견책 또는 반질서범으로 처벌, 경고와 벌금 부과, 대상물 몰수, 2) 대상물의 압류 또는 몰수, 3) 범법자의 퇴거 또는 일정기간 통행로 이용 불허, 4) 범법자 체포 등의 조치를 취할 수 있다.<sup>205)</sup> 제16조제3항에 기초한 제재조치를 취하고자 하는 경우, 구체적인 절차로서 조서를 해당자에게 교부해야 하고, 대상물을 몰수 및 압류하는 경우 해당자에게 대상물 명세를 교부해야 하며, 동독 당국은 서독 당국에게 여행자 체포, 통행로 이용불허조치 및 조치의 근거에 대한 내용을 즉각 통보해야 한다.<sup>206)</sup>

기본적으로 통행협정은 동독과 서독 정부 간 체결된 협정으로, 협정에서 규율되고 있는 사항에 대한 연락 상대는 동독과 서독 당국임을 확인할 수 있다. 다만 제19조제1항은 통행협정의 해석이나 시행 과정에서 발생한 난점 및 견해차가 발생할 경우에는 위원회를 설치하도록 규정하고 있는데, 실제 1972년 7월 설립된 통행위원회(Transitkommission)는 협정의 이행과 관련한 세부사항을 논의하는 장이 되었다.<sup>207)</sup> 서독 교통상과 동독 교통상이 각각 전권을 위임한 대표로 구성된 위원회는, 일방의 요청으로 소집될 수 있으며, 구체적인 절차는 위원회가 확정하도록 정하고 있다.<sup>208)</sup> 한편 위원회가 조정을 해결하지 못하는 경우, 쌍방 정부에게 문제를 이관하고

205) 통행협정 제16조제3항.

206) 통행협정 제16조제5항.

207) 통행협정 제19조제1항.

208) 통행협정 제19조제2항, 제3항, 제4항.

동서독 양 정부는 협상을 통해 문제를 조정하도록 규정하고 있다.<sup>209)</sup> 실제 통행위원회는 상호 방문 도중 사망사건이 발생할 경우 사체나 유골의 반입 및 반출에 관한 문제를 포함해, 차량교통사고 처리, 차량세 면제, 도로사용료 등의 문제를 다뤘다.<sup>210)</sup>

## (2) 1971년 여행방문협정 및 의정서

통행협정에 이어 1971년 12월 20일 서베를린시 당국과 동독 정부는 서베를린 시민의 여행 및 방문 교류를 보다 원활하게 보장하기 위하여 「여행 및 방문교류의 완화와 개선에 관한 독일민주공화국과 서베를린 당국간 협정(Die Vereinbarungen zwischen dem Senat und der Regierung der Deutschen Demokratischen Republik über Erleichterungen und Verbesserungen des Reise- und Besucherverkehrs)」(이하 “여행방문협정”)을 체결했다.<sup>211)</sup> 동 협정은 총9조로 구성되며, 서베를린에 상주하는 시민이 인도적, 가족적, 문화적, 관광적인 목적으로 1년에 1회 또는 수회에 걸쳐 30일 이내의 한도 내에서 동독 내의 지역을 여행할 수 있음을 정하고 있다(제1조). 여행방문협정은 입출국과 관련된 통행증과 절차 등 행정 사항을 규정함을 주요 내용으로 한다. 이에 따르면 서베를린 시민이 동독을 입국할 때에는 신분증명서와 통행증이 필요하며, 출국 시에는 동독 정부의 출국허가가 요구된다(제2조). 입출국 시는 모두 지정된 국경 통과지점을 경유해야 한다(제3조). 기본적으로 단체 여행과 개별 여

---

209) 통행협정 제19조제5항.

210) 통일부, 『독일통일 총서: 교통·통신 분야 관련 정책문서』(서울: 통일부, 2017), pp. 34~35.

211) 여행방문협정의 원문은 <<http://www.verfassungen.de/ddr/besucherverkehrberlin71.htm>>. 김승조, “동서독간의 교류협력의 활성화를 위한 법제검토,” 『2000년도 남북법제연구보고서』(서울: 법제처, 2000), pp. 282~283.

행을 모두 허용하고 있으며, 여행허가서 발급에 관해서는 서베를린의 방문 및 여행사무소(Büros Für Besuchs- und Reiseangelegenheiten)를 이용하도록 정하고 있다(제5조). 여행방문협정에는 두 개의 의정서가 첨부되어 있다. 첫 번째 의정서의 경우 긴급한 경우의 방문일 연기, 서베를린 시민이 동독에 입국할 때의 신청절차 및 절박한 경우의 자가용 자동차의 이용 등을 규정하고 있다.<sup>212)</sup> 두 번째 의정서는 제5조에 명시된 방문 및 여행사무소 업무의 구체적 내용을 정하고 있다.

통행증 발급 등의 행정적인 절차를 정함을 목적으로 하고 있는 여행방문협정은 동독 지역을 여행하는 서베를린 시민의 신변안전 등에 관한 구체적인 규정은 마련되어 있지 않다. 다만, 입출국이 서베를린시 당국과 동독 정부 차원에서 관리된다는 것을 볼 때, 상호 방문자의 신변안전에 관한 문제가 발생하였을 시에는 서베를린시 당국과 동독 정부 차원에서 협력을 했을 것으로 보인다. 서베를린 지역의 방문 및 여행사무소에 파견된 동독 직원에게 부여된 신변안전 보장과 관련된 내용은 이하 파견 인원의 특권 및 면제 부분에서 살펴보기로 한다.

### (3) 1972년 교통조약

한편 동서독은 1972년 5월 26일 「동·서독간 교통에 관한 조약 (Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über Fragen des Verkehrs)」(이하 “교통조약”)을 체결했다.<sup>213)</sup> 교통조약은 양국의 돈독한 우호

212) 김승조, 위의 글, p. 283; 통일원, 『동·서독 교류협력 관계법규집』, pp. 64~66.

213) 교통조약의 원문은 <<http://www.verfassungen.de/ddr/verkehrsabkommen72.htm>>을 참고. 교통조약의 번역문은 법무부, 『동서독 교류협력 법제연구』, pp. 71~81 참고.

관계를 발전시키려는 의도 아래 인적 통행 및 물적 통행 문제를 규율하고 있다. 총 33조로 구성된 교통조약은 제1장 일반조항, 제2장 철도통행, 제3장 내륙선박통행, 제4장 자동차통행, 제5장 해로통행, 제6장 종결조항으로 구성되며, 기술적 성격이 강하다. 여행교통 제한조치를 철폐한 교통 분야의 정상화는 동서독 주민 간의 상호방문과 여행의 기회를 확대시켰다. 특히 동독은 1972년 10월 17일 「동독 인민의 여행에 관한 규정」과 「서독 주민의 동독 여행에 관한 규정 및 동독 통행증 법에 대한 제11차 시행령」을 제정하여 동독 주민의 서독 지역 방문을 확대 및 개선했다.<sup>214)</sup>

교통조약은 동서독 인적교류의 법적 기반을 이루고 있으며, 동 조약을 통해 다양한 목적의 여행이 가능해짐에 따라 독일 내 긴장을 완화시켰다고 평가된다. 그러나 기술적 성격이 강한 동 조약은 다양한 교통수단의 통행문제를 규율하는 데 목적을 두고 있으므로, 왕래 인원의 신변안전 보호에 관한 규정이나, 문제가 발생하였을 경우 처리 절차 등에 관한 명시적인 규정을 두고 있지는 않다. 다만, 제1조 제2항은 조약의 체결국이 상호주의와 불간섭주의에 관한 국제관습에 따라 각국의 통치영역 내로 통과하는 통행을 가능한 넓은 범위에서 보장하고, 편의를 제공하며, 가능한 유효한 상태가 되도록 할 의무가 있음을 확인하고 있다. 별도의 규정이 없는 한 체결국의 법에 의거 그 범위에서 시행됨을 명시하고 있으며(제2조), 체결국은 그의 영역에서 발생한 재난과 해난 시 고장서비스, 운반서비스, 위생보호 등의 필수적인 보조를 제공하도록 배려할 것을 정하고 있다(제7조제1항).

#### (4) 1972년 동서독기본조약 및 1974년 상주대표부 설치 의정서

교통조약을 통해 상호협력의 가능성을 확인한 동서독은 관계를

214) 위의 책, p. 269.

잠정적으로 정상화시키는 목적으로 1972년 12월 21일 「동독과 서독의 기본관계에 관한 조약(Vertrag über die Grundlagen der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik)」(이하 “동서독기본조약”)을 체결했다. 동서독기본조약은 전문과 10개 조항으로 구성된 조약 본문과 10개 이상의 부속문서로 이루어져있다.<sup>215)</sup> 동서독기본조약은 동서독 통일의 모체가 되는 조약으로, 동서독 관계에 관한 기본원칙을 포함하고 있다.<sup>216)</sup> 제1조에서는 동서독의 상호동등과 선린관계의 발전을 규정하고, 제2조는 유엔 헌장의 목적 및 원칙을 동서독이 존중할 것을 명시하고 있다. 제3조는 무력포기와 경계선 존중을, 제4조는 단독대표권의 포기를 규정하고 있다. 제5조는 군비축소원칙을, 제6조는 영토한정의 원칙과 독립 및 자주성의 존중을 규정하고 있다. 제7조는 사회개방화와 상호협력의 원칙을 규정하고 있다.

동서독기본조약 제8조는 상대방의 정부 소재지에 ‘상주대표부(Ständige Vertretung)’를 교환·설치함을 규정하고 있다.<sup>217)</sup> 상주대표부(Permanent mission)란 일반적으로 국제기구에 파견되는 국가의 외교적 대표기관을 의미한다. 이는 국가 간 교류에서는 흔히 사용되지 않는 중립적 표현으로, 동독에 대한 국제법적 승인을 원하

215) 기본조약은 포괄적인 조약의 일부로서, 전체 조약은 다음과 같이 구성된다. 1972년 12월 21일 기본조약 본문; 독일통일에 관해 독일연방공화국 정부가 독일민주공화국 정부에 보내는 서한; 기본조약에 대한 추가의정서; 재산문제에 관한 조약의정서 부록; 국경위원회, 행정교류, 국적에 관한 의정서에 대한 성명; 승전국에 관한 서한 교환; 조약서명 시 양국 대표의 구두 협의사항. 조약 외에는 유엔 및 국제기구 가입 현황에 관한 문서, 경감조치에 관한 양정부의 서한 교환의 부속문서가 있다.

216) 김승조, “동서독간의 교류협력의 활성화를 위한 법제검토,” p. 285.

217) 동서독기본조약 제8조: 서독과 동독은 상주대표부를 교환한다. 상주대표부는 각각 정부가 위치한 곳에 설치된다. 상주대표부의 설치와 관련된 실무문제는 별도로 협의한다.

지 않았던 서독의 주장이 관철된 것이라고 볼 수 있다.<sup>218)</sup> 실제 협상 비망록에 따르면, 상주대표부 교환에 관한 제8조의 논의 과정에서 서독은 독일 안에서 동독과 서독은 서로 외국이 아니므로 외교관계를 수립할 의향이 없음을 밝힌 바 있다.<sup>219)</sup> 한편, 제8조는 상주대표부 설치에 관계되는 실제적인 문제들은 별도로 한다고 정하고 있다. 이에 따라 동서독은 1974년 3월 14일 「상주대표부 설치에 대한 동서독정부간 의정서(Das Protokoll zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Deutschen Demokratischen Republik über die Errichtung der Ständigen Vertretungen)」(이하 “상주대표부 설치 의정서”)와 의정서 부속 메모에 합의하고 서명했다.<sup>220)</sup>

상주대표부 설치 의정서는 총 8개의 항목으로 구성된다. 제1항 및 제2항은 상주대표부의 개설시기 및 명칭을 명시하고, 제3항은 신임장 제출의 방식을 규정하고 있다. 제5항은 상주대표부의 임무를 명시하고 있는데, 이에 따르면 상주대표부는 무엇보다 접수국에서 파견국의 사람들에 대한 도움과 지원을 포함하여 자신의 국가이익을 대표하며, 정치, 경제, 문화 분야 및 여타 분야에서 독일연방공화국과 독일민주공화국 사이의 선린관계를 증진하며 향상시키는 임무를 가지고 있다.<sup>221)</sup> 비엔나외교관계협약 제3조제1항은 외교 사절단의 기능 및 과제로 1) 접수국에서 파견국을 대표, 2) 접수국에서 파견국의 이익 및 자국민의 보호, 3) 접수국의 정부와 협상 추진, 4) 접수국의 정보 수집과 파견국에 보고, 5) 선린우호관계의 증진과 경제,

218) 이장희, “동서독 기본조약에 대한 연구,” 『국제법학회논총』, 제35권 제2호 (1990), p. 97.

219) 독일민주공화국과 독일연방공화국간의 기본조항에 대한 비망록, 1972.12.22.; 법무부, 『동서독 교류협력 법제연구』, p. 445.

220) 상주대표부 설치 의정서는 1974년 6월 10일 발표되어 내독성 장관명의로 공표되었다.

221) 상주대표부 설치 의정서, 1974.6.10.

문화, 과학적 관계의 발전을 명시하고 있다.<sup>222)</sup> 이 중 동서독의 상주대표부의 기능 및 과제는 두 번째와 다섯 번째, 즉, 2) 접수국에서 파견국의 이익 및 자국민의 보호와 5) 선린우호관계의 증진과 경제, 문화, 과학적 관계의 발전으로 국한된다.<sup>223)</sup>

상주대표부는 동독과 서독의 정치, 경제 및 문화 분야의 교류협력에 기여했을 뿐 아니라, 인도적 사안과 주민들의 상호왕래와 관련된 일반 영사업무를 수행함으로써, 인적교류의 안정적인 발전에 기여했다고 평가받는다. 상주대표부의 기본과제는 동서독의 교통로 확보, 여행관련 업무의 처리, 우편과 통신 업무, 환경보호 및 문화교류 등이었지만, 실제 상주대표부는 동서독 간 상설적인 대화와 협상을 통해 업무의 범위를 넓혀갔다.<sup>224)</sup> 특히 동베를린 주재 서독 상주대표부의 경우 분단에 관련된 일반사건뿐 아니라 개인사건까지 동서독 주민들에게 도움을 주는 대부분의 사안을 다루었다.<sup>225)</sup> 인도적 사안으로는 환자의 송환을 포함한 방문 및 여행문제, 동독 감옥에 수감된 서독 및 서베를린 출신 수형자의 보호 문제를 다루었으며, 서독으로 이주하는 동독 주민의 증명서, 퇴직 및 연금 증명서, 혼인 관계 증서, 자격증, 토지 대장, 상속서류 등 각종 서류 조달 등의 기능을 수행했다.<sup>226)</sup> 기본업무를 살펴 볼 때, 동서독 상주대표부는

222) 비엔나외교관계협약 제3조제1항.

223) 한편, 동 의정서는 국가 간의 관계를 전제로 하고 있는 비엔나외교관계협약상의 용어와 다르게 표현하고 있는 것이 눈에 띈다. 예를 들어, 외교적 보호(diplomatischer Schutz) 대신 도움과 조력(Hilfe und Beistand)으로 표기되었다. 김학성·윤대식, 『남북연락·대화 기능 강화 방안(통일부 남북회담 운영과제 보고서)』, pp. 19~20.

224) 위의 책, pp. 21~22.

225) 위의 책, p. 22.

226) 프란츠 베르텔레, “동서독 기본 조약과 동베를린 상주대표부 - 독일 분단 경영에 관한 비망록(Grundlagenvertrag und Standige Vertretung in Berlin - Notizen zum Management der deutschen Teilung),” <<http://www.fes-korea.org>> (검색일: 2019.9.8.), p. 8; 김학성·윤대식, 『남북연락·대화 기능 강화 방안(통일부 남북회담 운영과제 보고서)』, pp. 22~23.



일반적으로 영사기관이 수행하는 주요한 업무를 수행한 것으로 평가할 수 있다. 상주대표부는 동서독의 공식 및 비공식적인 대화 채널 역할을 수행한 동시에, 상호 지역을 방문하는 주민들에 대한 여러 편의를 지원했다. 한편, 상주대표부의 업무를 위해 서독의 경우 동베를린에 1974년 설치 당시 총리실, 외무성, 내독성, 경제성, 교통성, 법무성, 내무성 등 정부의 각 부처로부터 파견된 83명의 인원을 파견했는데,<sup>227)</sup> 상호 지역에 파견된 인원의 특권 및 면제에 관해서는 절을 나누어 언급하도록 한다.

## 나. 신변안전 보호 관련 내용 분석

### (1) 체포 및 구금 시 통보

상기 검토한 동서독의 인적교류 관련 주요 합의서 모두가 신변안전 보호와 관련된 명시적 규정을 두고 있는 것은 아니다. 다만 상호 왕래가 아닌 서베를린 시민의 동독지역 여행에 관해서만 제한적으로 정하고 있는 1971년 통행협정의 경우 제16조제5항에서 동독 지역에서 서독 여행자가 체포될 경우 동독 당국이 서독 당국에게 근거에 대한 내용을 즉각 통보할 것을 규정하고 있다. 광의의 신변안전 보호와 관련된 내용으로 재난과 사고가 발생하였을 경우 처리 절차 및 협조 사항 등을 정하고도 있으나(1971년 통행협정 제14조제2항, 1972년 교통조약 제7조제1항), 구체적으로 왕래 인원이 상호 지역에서 체포 또는 구금되었을 경우, 신변에 관한 상황을 통보하는 절차에 관해 명시하고 있는 것은 아니다.

영사기능의 차원에서 왕래 인원의 신변안전 보호와 관련해 통보

---

227) 이해정, “독일 사례를 통해 본 통일 기반 여건 조성 방안: 비정치 분야의 다양한 접촉면 확대 필요,” 『현안과 과제』, 13-48 (2013), p. 8.

가 필요한 대표적인 경우는 형사 범죄로 체포 또는 구금된 경우이다.<sup>228)</sup> 일반적으로 체포 또는 구금 등으로 인해 개인의 인신이 구속될 경우, 관할 지역의 형사소송법에 따라 가족 또는 변호인에게 관련 사실을 제한된 시간 내에 통보해야 한다.<sup>229)</sup> 기본적으로 동독 주민의 서독에서의 범죄와 서독 주민의 동독에서의 범죄는 속지주의 일반원칙에 따라 처리되었다. 동서독은 상대측의 사법제도에 대한 신뢰를 바탕으로 상호 관할권을 인정했으며, 별도로 재판권을 제한하는 등의 합의를 마련하지 않았다.<sup>230)</sup> 동서독 간 사법공조는 분단 기간 동안 지속적으로 이루어졌으나 별도의 동서독 간 특별한 조약이나 합의가 마련되지는 않았으며, 동서독의 국내법이나 지침 등에 근거해 불규칙적으로 행해져 왔다.<sup>231)</sup> 실제 동서독의 사법공조는 필요에 따라 법원 대 법원, 수사기관 대 수사기관, 검찰 간 직접적으로 이루어져 왔다. 동서독 주민의 상호 지역에서의 체포 또는 구금에 관한 통보 역시 일차적으로는 국내법상 주관 기관 차원에서 이뤄졌으며, 1972년 상주대표부가 설치된 이후에는 상주대표부를 통해서도 이뤄졌다. 실제 서독 상주대표부 법무실은 상주대표부를 개설한 이래 3년 동안 약 2만 3천여 건의 사안을 처리했고, 동독에서 체포된 서독 주민에 대한 면담도 약 1,500건을 진행했다.<sup>232)</sup> 이들에

228) 물론 앞서 언급한 바와 같이 통보 및 영사접견은 형사범죄 외에도 출입국 등 이민법 문제가 발생하였을 때, 정신적 질환으로 인해 병원 등 기관에 수용되어 있는 경우 등에도 적용된다. 관련 내용은 이 보고서 p. 71 참고.

229) 예를 들어 한국의 형사소송법 제87조는 구속의 통보에 관해 “① 피고인을 구속한 때에는 변호인이 있는 경우에는 변호인에게, 변호인이 없는 경우에는 제30조제2항에 규정한 자 중 피고인이 지정한 자에게 피고사건명, 구속일시·장소, 범죄사실의 요지, 구속의 이유와 변호인을 선임할 수 있는 취지를 알려야 한다. ② 제1항의 통지는 지체없이 서면으로 하여야 한다”고 규정한다.

230) 법무부, 『동서독 교류협력 법제연구』, p. 221.

231) 위의 책, p. 242. 예를 들어, 서독의 경우 1953년 「형사 사건에 있어서 내독간 사법공조 및 행정공조에 관한 법률」을 적용했다. 관련 내용은 같은 책, pp. 243~248 참조.

대해 대부분의 경우 동독경찰청이 서독 정부나 서베를린 시당국에 직접 통보하지만 일부 동독외교부를 경유하여 상주대표부에 연락을 취하는 경우도 있었다.<sup>233)</sup>

## (2) 파견 인원의 특권 및 면제

상기 합의서에 근거해 인적교류를 위해 동서독 상대지역에 파견된 기관은 여행방문협정 제5조에 규정된 방문 및 여행사무소(Büros Für Besuchs- und Reiseangelegenheiten)와 동서독기본조약 제8조에 규정된 상주대표부(Ständige Vertretung)가 있다.

여행방문협정의 두 번째 의정서는 방문 및 여행사무소(Büros Für Besuchs- und Reiseangelegenheiten) 업무의 구체적 내용을 정하고 있다. 제1항은 서베를린시에 5개의 사무소를 설치함을 규정하고 있다. 각 사무소에는 6명의 동독 직원을 두게 되는데, 동 의정서의 제9항은 “사무소에서 근무하는 쌍방의 직원은 서로 상대방의 업무를 간섭할 수 없다”고 정하고, 제10항에서는 서베를린시 당국이 마찰 없는 업무수행을 위해 “사무소와 사무소 주위의 안전과 질서유지”를 보장할 것을 명시하고 있다.<sup>234)</sup>

상주대표부 설치 의정서 제4항은 “상주대표부, 그 직원, 그들의 가족, 그리고 직원들의 사적 피고용인들은 1961년 4월 18일 (외교관계에 관한) 비엔나 협약에 상응하는 대우를 받는다”고 규정하고 있

---

232) 김학성·윤대식, 『남북연락·대화 기능 강화 방안(통일부 남북회담 운영과제 보고서)』, p. 23. 당시 매년 평균 500명의 서독 및 서베를린 주민이 동독 당국에 체포되었고, 그 중에서 350명이 금고형을 받았다고 한다. 이 중 80%가 동독탈출을 도운 죄로 처벌을 받은 사람들과, 그 밖에는 교통사범, 과세 및 외환사범, 국경침범 등의 죄로 처벌을 받은 경우이다.

233) 후자의 경우 동독 당국의 통보가 늦어져 서독 주민에 대한 법적 보호가 제대로 이루어지지 못하는 사례도 있었다고 한다. 위의 책, p. 23.

234) 위의 책, pp. 68~69.

다. 비엔나외교관계협약은 국가를 대표하는 외교공관지부의 효율적 수행을 보장하기 위하여 외교관에게 특권과 면제를 부여하고 있다. 동 협약은 외교관의 신체의 불가침을 명시하고, 외교관은 어떠한 형태의 체포 또는 구금도 당하지 아니함을 정하고 있다(제29조). 또한 외교관의 개인주거 역시 공관지역과 동일한 불가침과 보호를 향유한다(제30조). 외교관은 접수국의 형사재판 관할권으로부터의 면제를 향유하며, 제한된 범위 내에서 민사 및 형사재판 관할권으로부터 면제된다(제31조제1항). 비엔나외교관계협약은 비엔나영사관계협약보다 더 높은 수준의 특권과 면제를 부여한다.<sup>235)</sup>

한편, 서독 정부는 상주대표부 설치에 관한 의정서를 후속협정이 아니라 기본조약 제8조를 실천하기 위한 행정협정으로 간주하여, 별도로 비준절차를 거치지 않았다.<sup>236)</sup> 다만 의정서가 발효되기 위해서는 외교사절단으로 취급되지 않는 상주대표부에 특별한 법적 지위를 부여해야 했는데, 이러한 연유로 이 의정서 체결에 앞서 서독 하원은 1973년 11월 16일 동독상주대표부의 구성원에게 경감, 면제, 특권 등 외교사절에 부여될 수 있는 범위까지 보장하는 권리를 연방정부에게 부여하는 「독일민주공화국의 상주대표부에 대한 편의, 특권, 면제의 보장에 관한 법률(Gesetz über die Gewährung von

235) 비엔나영사관계협약에 따르면, 외교공관과 마찬가지로 영사관은 불가침이며, 접수국은 외부로부터의 침입이나 파괴로부터 영사관을 보호하고 영사관의 평온과 존엄을 보호해야 한다(제31조제2항). 영사관원의 신체는 불가침이다. 그러나 중대한 범죄의 경우 접수국 사법부의 결정에 따라 체포 또는 구속될 수도 있으며, 또한 영사관원에 대해 형사소송절차가 개시된 경우 출두할 의무가 있다는 점에서 외교관의 불가침권에 비해 그 인정 폭이 크게 축소되어 있다(제41조). 한편, 영사는 직무 수행 중 행위에 대하여만 접수국의 사법 및 행정 당국의 관할권에 복종하지 아니한다(제43조제1항). 이러한 영사의 특권과 면제는 부담하기 위해 접수국에 입국하였을 때부터 임무를 종료하고 출국할 때까지 인정되며, 다만 공적행위에 대하여는 영구히 관할권으로부터 면제를 향유한다(제53조).

236) 김학성·윤대식, 『남북연락·대화 기능 강화 방안(통일부 남북회담 용역과제 보고서)』, p. 18.

Erleichterungen, Vorrechten und Befreiungen an die ständige Vertretung der Deutschen Demokratischen Republik)」을 통과시켰다.<sup>237)</sup> 이는 서독이 동독상주대표부를 국제법적 외교기관으로서 인정하지는 않지만, 외교사절들에게는 외교관의 특권과 면제를 향유할 수 있는 지위를 부여한다는 의미를 지닌다.<sup>238)</sup>

동 법률 제1조는 연방정부가 서독주재 동독상주대표부와 그 소속 직원, 그 가족 및 2명 이하의 개인고용인에게 비엔나외교관계협약에 따라 특권 및 면제를 부여할 수 있는 권한을 위임받는다든 것을 규정하고 있다.<sup>239)</sup> 연방정부의 특권부여 조치는 비엔나외교관계협약상 외교공관과 그 직원, 가족과 개인고용인들에게 부여되는 권리와 특권의 범위까지만 허용되며, 이 항에 열거된 자 중에서 서독 지역에 영주하는 자에 대하여는 그 특권과 면제가 제한되거나 인정되지 아니할 수 있음을 규정하고 있다.<sup>240)</sup> 또한 동독 정부가 발행한 증명서를 소지한 특별사절에게는 비엔나외교관계협약상 외교사절에게 부여하는 것과 동일한 특권과 면제가 보장되도록 하고 있다.<sup>241)</sup> 제2조는 제1조에서 규정된 자 중 서독에 영주하지 아니하는 자에 대한 관인개인증명서 소지의무와 신고의무의 면제를 규정하고 있다.<sup>242)</sup>

동서독 간 인적교류를 위해 상대지역에 설치된 기관(사무소)과 그에 파견된 인원의 신변안전 보장 내지 특권과 면제와 관련된 내용을 정리하면 다음과 같다.

---

237) 동 법률의 원문은 다음을 참조: <[http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start,xav?starbtbk=Bundesanzeiger\\_BGBI&jumpTo=bgbl173s1673.pdf](http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start,xav?starbtbk=Bundesanzeiger_BGBI&jumpTo=bgbl173s1673.pdf).>

238) 이장희, “동서독 기본조약에 대한 연구,” pp. 97~98.

239) 제성호, 『법제도분야 통일인프라 실태 연구』 (서울: 통일연구원, 2003), p. 36.

240) 위의 책, p. 36.

241) 위의 책, p. 36.

242) 위의 책, p. 37.

〈표 IV-1〉 상대지역 파견 기관의 기능 및 특권·면제

	방문 및 여행사무소	상주대표부
설립근거	1971년 여행방문협정 제5조 및 제2의정서	1972년 기본조약 제8조 1974년 상주대표부 설치 의정서
설립년월	1972년	1974년
위치	서베를린 5개 지역 설치	상호 정부소재지(본과 동베를린)에 설치
주요기능	통행증 발급 업무	주민 보호, 상호 이익 보호, 상호 관계 발전
접수국 의무	접수국의 업무 불간섭 의무 및 질서유지 안전 보장 의무	
특권 및 면제		외교관계에 준하는 특권 및 면제 향유
국내 관련 법률		독일민주공화국의 상주대표부에 대한 편의, 특권, 면제의 보장에 관한 법률

출처: 합의서의 내용을 바탕으로 필자 정리.

## 2. 중국-대만의 신변안전 보호 관련 제도

양안(兩岸)<sup>243)</sup>은 정치적 대립과 정부 차원의 공식적인 접촉 단절에도 불구하고, 비정치적인 분야에 있어서는 민간 차원의 교류협력을 지속적으로 발전시켜 왔다.<sup>244)</sup> 양안의 인적교류는 중국이 1987년 7월 15일 38년간 시행해 온 계엄령을 해제하고, 1987년 10월 15일 「대만동포 조국 대륙 친족방문 관광접대방법에 대한 통지(關於台灣同胞來祖國大陸探親旅游接待辦法的通知)」를 발표하며 공무원과 군인을 제외한 대만에 거주하는 대륙출신자들의 대륙 친척 방문 허용

243) 양안(兩岸)관계는 국공내전을 통해 대륙을 통일한 중국본토 정부와 타이완으로 명명한 중화민국(Republic of China, Taiwan; 이 글에서는 “대만”이라 함)의 관계를 의미한다. 자연적 경계인 대만해협을 사이에 두고 서안과 동안으로 나뉜 중국과 대만은 상호 외국이 아닌 특수한 성격의 관계를 의미하는 차원에서 양안관계라는 용어를 사용한다. 장은정·김정진·윤성혜, 『남북 교류협력 확대를 위한 양안관계 법제 연구』 (세종: 한국법제연구원, 2018), p. 31.

244) 법무부, 『중국과 대만의 교류협력 법제 연구』 (과천: 법무부, 2008), p. 143.

을 기점으로 본격화되었다.<sup>245)</sup> 집권 정당의 양안관계에 관한 입장에 따라 대립과 협력의 시기가 구별되기는 하지만, 전반적으로 양안의 교류협력은 확대되어 왔다고 평가할 수 있다.<sup>246)</sup> 특히 2008년 국민당 마잉주(馬英九) 정권 출범 이후 통상(通商), 통항(通航), 통우(通郵)를 의미하는 ‘3통(通)’의 전면적 실현과 직항로의 개설, 그리고 2010년 「경제협력기본협정협약(海峽兩岸經濟合作架构協議)」의 체결로 인해 양안의 교류협력은 더욱 활성화되었다.<sup>247)</sup> 2019년 8월 중국이 자국민의 대만 개인여행을 일시적으로 중단하기는 했지만,<sup>248)</sup> 2011년 베이징, 상하이 등 47개 도시에 호적을 둔 주민들에게 대만 개인여행을 허용한 이래, 양안의 인적교류는 지속적으로 증가해왔다.<sup>249)</sup>

245) 장은정·김정진·윤성혜, 『남북 교류협력 확대를 위한 양안관계 법제 연구』, p. 38.

246) 양안의 교류협력 발전과정은 ① 1949년 분단 이후 1987년까지의 대립시기, ② 1987년부터 1990년까지의 비정치적, 민간 차원의 교류협력 확대시기, ③ 1990년 대만 정부의 대중국 정책의 전환과 함께 양회를 설립하며 교류협력을 제도화한 시기, ④ 1993년 왕구회담을 시작으로 2000년 3월 민주진보당 정권교체 이전까지의 준공식 접촉 모색 시기, ⑤ 2000년 이후 2008년까지의 긴장시기, ⑥ 2008년 이후 국민당 집권과 함께 경제통합을 촉진하는 시기, ⑦ 2015년 이후 민주진보당 재집권 이후의 새로운 대립의 시기로 나누어 살펴 볼 수 있다. ⑥의 시기까지 양안 간 교류협력 발전과정에 관하여는 강일규 외, 『중국 양안간 인적자원 분야의 교류·협력 현황과 성과 연구』 (세종: 대외경제정책연구원, 2014), pp. 35~47 참고.

247) 신중호, “양안(兩岸) 교류협력의 특징과 남북한관계에 대한 시사점,” 『JPI 정책포럼』, No. 2011-35 (2011), p. 2; 경제협력기본협정협약의 체결 전후의 양안의 정치경제적 교류협력에 관해서는 전병근, “중국-대만관계와 남북관계에의 시사점,” 『KDI 북한경제리뷰』, 2012년 6월호 (2012), pp. 14~30 참고.

248) 2019년 7월 31일 중국 문화여유부(文化和旅游部)는 “8.1부로 중국 47개 도시에 호적을 둔 주민의 대만 개인 자유여행 신청을 불허한다”는 내용을 해협양안여유교류협회(海旅會) 명의로 발표했다. 단, 단체관광객의 대만 여행 신청은 정상적으로 이루어지고 있으며, 유효기간 내의 (중국인이 대만 자유여행을 위해 필요한) G비자(G籤)를 소지하고 있을 경우에는 대만으로의 자유여행 신청이 가능하다. 주 타이베이 대한민국 대표부, “(양안관계) 중국의 對대만 개인 자유여행 금지,” 2019.8.1., <[http://overseas.mofa.go.kr/tw-ko/brd/m\\_1456/view.do?seq=1347125](http://overseas.mofa.go.kr/tw-ko/brd/m_1456/view.do?seq=1347125)> (검색일: 2019.8.9.).

249) 2011년 이전엔 중국인들은 단체 관광이나 사업, 학술 등의 목적이 아닌 개인 자격으로 대만을 여행할 수 없었다. “중, 대만여행 13개 도시 주민에 추가 허용, 양안교류 가속화,” 『한겨레』, 2013.6.17., <<http://www.hani.co.kr/arti/international/china/592199>>

양안 주민 간의 왕래 및 교류가 확대되자, 각종 민형사 관련 분쟁과 범죄 등 부수적인 문제들이 발생하게 되었다. 그러나 양안은 특수한 상황으로 인해 정부 간 공식적인 접촉이 어려운 상황이었고, 실무적인 협상을 담당할 기구 설립이 요원해졌다.<sup>250)</sup> 이러한 가운데 양안은 1986년 중화항공 화물기의 대륙 착륙사건을 통해 민간 차원의 합리적 해결의 장점을 경험하게 되었고, 동 사건은 보다 실리적인 차원에서 비정부 기구 차원의 채널을 구상하는 계기가 되었다.<sup>251)</sup> 이에 대만은 정부와 민간이 출연한 기금을 바탕으로 1990년 11월 행정원 대륙위원회 산하에 비영리 재단법인인 해협교류기금회(海峽交流基金會, Straits Exchange Foundation, 이하 “해기회(SEF)”)를 설립하였다. 한편, 1990년 12월 중국이 국무원 대만업무판공실을 설립하고, 1991년 12월 대만업무판공실 산하에 민간기관의 성격을 띠는 해협양안관계협회(海峽兩岸關係協會, Association for Relations Across the Taiwan Straits, 이하 “해협회(ARATS)”)를 설립함

---

html) (검색일: 2019.8.9.).

250) 법무부, 『중국과 대만의 교류협력 법제 연구』, p. 144.

251) 1986년 5월 대만의 중화항공 화물기가 기장의 망명으로 광저우에 착륙하면서 양안관계는 전환기를 맞게 된다. 동 사건은 중국과 대만의 정부 차원이 아닌, 민간 차원에서 중국의 중국항공과 대만의 중화항공이 제3지역인 홍콩에서 회담을 통해 “양항회담기요(兩航會談紀要)”를 작성하여 해결하게 된다. 동 사건을 계기로 양안관계에 있어 민간 차원의 협력을 모색하는 과정에서 양회가 설립되었다. 관련 내용으로는 한기중, “중국의 양안관련 법체계의 구조와 특징,” 『중국법연구』, 제20집 (2013), p. 4 참조.

252) 중국의 해협회(ARATS)는 비서부, 연구부, 종합부, 협조부, 연락부, 경제부, 협회주 마카오 사무처의 조직으로 구성되어 있다. 해협회(ARATS)는 ① 대만과의 민간 단체와 인사의 연락 및 상호협조와 관련한 민간역량발휘; ② 양안의 직접적인 우편, 통상, 통항의 3통과 양방의 교류를 공동촉진; ③ 국무원 대만사무판공실 수권에 근거해 해기회(SEF) 관련 단체와 연계하여 문제를 처리하는 역할을 한다. 구체적으로 해협회(ARATS)는 정부의 위탁이 있는 경우 대만 수권단체 및 인사와 대만해협해상 어업분쟁 및 위법 관련 규정에 대해 상대지역의 주민과 관련된 문제를 협의하기도 하며, 대만지구 내외의 단체 및 인사에 대해 대륙에의 투자, 무역투자, 기타 교류활동에 관한 정책 및 법규 등에 관한 자문서비스 수행, 학술, 스포츠, 과학기술 교류 등에 대한 자문을 제공하는 역할을 한다. 김정진, “양안 교류확대로 인한 신변보호 제도의 남북관계에의 시사점” (통일연구원 자문회의 발표자료, 2019.9.3.), p. 2.



에 따라 양안 사이의 제도화된 창구가 열리게 되었다.<sup>253)</sup>

〈표 IV-2〉 양안 교류협력 관련 정부부처 및 민간기구

	정부 차원		민간 차원	
	주관 기관	설립년월	주관 기구	설립년월
중국	국무원 대만업무판공실	1990.12.	해협양안관계협회	1991.12.
대만	행정원 대륙위원회	1990.11.	해협교류기금회	1990.11.

출처: 필자 정리.

양안관계를 위한 정부기관으로는 중국의 국무원 대만사무판공실과 대만의 행정원 대륙위원회가 있지만, 실질적인 교류협력을 위한 협의는 정부 차원이 아닌 반관반민(半官半民)에 해당하는 해협회(ARATS)와 해기회(SEF)를 통해 이루어져 왔다. 1992년 해협회(ARATS)와 해기회(SEF)는 ‘하나의 중국’이라는 원칙에 동의하는 「92 합의(九二共識)」를 채택했으며, 1993년부터 해협회(ARATS)와 해기회(SEF) 회장 간의 회담인 왕구회담을 통해 비공식적 접촉을 개시했다.<sup>254)</sup> 이후 수차례에 걸친 회담을 통해 세부 분야별로 경제, 사회, 문화 등 민간부문에서 상호교류협력과 관련한 합의서를 채택해 왔다.

〈표 IV-3〉 해협회(ARATS)와 해기회(SEF)가 체결한 주요 합의서

합의서명	체결일
왕구회담 공동 협의(辜汪會談共同協議)	1993.4.29.
양회의 연계 및 회담의 제도화에 관련 협의(兩會聯系與會談制度協議)	1993.4.29.
양안 등기우편조사 및 보상 사무에 관한 협의(兩岸掛號函件查詢補償事)	1993.4.29.

253) 양회 설립에 관한 보다 자세한 내용은 장은정·김정진·윤성혜, 『남북 교류협력 확대를 위한 양안관계 법제 연구』, p. 54 참조.

254) 신종호, 『중국-대만 간 교류협력의 특징 및 남북관계에 대한 시사점』(서울: 경기연구원, 2010), p. 56.

합의서명	체결일
양안 공증서 사용 및 사서증명에 관한 협의(兩岸公証書使用查証協議)	1993.4.29.
해기회 및 해협회 인원의 출입 촉진 조치(Facilitation Measures for the Entry and Exit of SEF and ARTS Personnel)	1994.6.22.
제2차 양구회담 사전준비 합의서(第二次汪辜会谈第一次预备性磋商共识)	1995.5.29.
타이완 홍콩 해상운송 상담요록(台港海運商談紀要)	1997.5.24.
해협양안 전세기 회담 기요(海峽兩岸包機會談紀要)	2008.6.13.
해협양안 대륙주민의 타이완 방문에 관한 협의(海峽兩岸關於大陸居民赴台灣旅游協議)	2008.6.13.
해협양안 식품안전 협의(海峽兩岸食品安全協議)	2008.11.4.
해협양안 우편서비스 협의(海峽兩岸郵政協議)	2008.11.4.
해협양안 해상운송 협의(海峽兩岸海運協議)	2008.11.4.
해협양안 항공운수 협의(海峽兩岸空運協議)	2008.11.4.
해협양안 항공운수 보충협의(海峽兩岸空運補充協議)	2009.4.26.
해협양안 금융협력 협의(海峽兩岸金融合作協議)	2009.4.26.
해협양안 범죄 공동척결 및 사법공조협의(海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議)	2009.4.26.
해협양안 어선 선원 노무 협력 협의(海峽兩岸漁船船員勞務合作協議)	2009.12.23.
해협양안 농산품 검역 검사 협력 협의(海峽兩岸農產品檢疫檢驗合作協議)	2009.12.23.
해협양안 표준계량검사 협력 협의(海峽兩岸標準計量檢驗認証合作協議)	2009.12.23.
해협양안 지식재산권 보호 협력 협의(海峽兩岸智慧財產權保護合作協議)	2010.6.29.
해협양안 경제협력기본협정협의(海峽兩岸經濟合作架构協議)	2010.6.29.
해협양안 의약, 위생 협력협의(海峽兩岸醫藥衛生合作協議)	2010.12.21.
해협양안 원자력안전 협력협의(海峽兩岸核電安全合作協議)	2011.10.20.
해협양안 양자투자보호 및 촉진협의(海峽兩岸投資保護和促進協議)	2012.8.9.
〈해협양안 투자보호 및 촉진협의〉관련 인신의 자유와 안전보호에 관한 공동인식(有關〈海峽兩岸投資保護和促進協議〉人身自由与安全保護共識)	2012.8.9.
해협 양안 지진감측협력협의(海峽兩岸地震監測合作協議)	2014.2.27.
해협양안 기상협력협의(海峽兩岸氣象合作協議)	2014.2.27.

합의서명	체결일
해협양안 이중과세 비적용 및 세무강화 협력협약(海峽兩岸避免双重課稅及加強稅務合作協議)	2015.8.26.
해협양안 민항 비행안전과 내항 협력 협의(海峽兩岸民航飛行安全与适航合作協議)	2015.8.26.

출처: 해기회(SEF)의 영문홈페이지 <<http://www.sef.org.tw>>에서 “Negotiated Agreements 및 Chronology of Meetings”를 참조하여 필자 정리.

해협회(ARATS)와 해기회(SEF)가 체결한 합의서는 형식적으로는 민간 차원의 합의서이지만, 실제로는 대만업무관공실과 대륙위원회의 지원을 받으며, 국내법규의 제정을 통해 구체적으로 이행되는 구조를 취한다.<sup>255)</sup> 따라서 이하에서는 양안의 인적교류와 관련한 주요 합의서와 관련 국내법규를 소개하고, 양안의 상호 주민의 인원의 신변안전 보호와 관련된 내용을 분석하도록 한다.

## 가. 양안의 인적교류 관련 주요 합의서

### (1) 1990년 진먼협약

1990년 9월 12일 중국과 대만의 적십자회 대표가 체결한 「진먼협약의(金門协议)」(이하 “진먼협약”)는 양안 간 형사사법공조를 위해 체결된 첫 번째 협의로, 형사 피의자 및 피고인인 상대측 주민에 대한 해상송환에 관한 원칙과 절차를 정하고 있다.<sup>256)</sup> 이는 비정부가

255) 장은정·김정진·윤성혜, 『남북 교류협력 확대를 위한 양안관계 법제 연구』, p. 61.

256) 1990년 7월 21일과 8월 13일 대만의 군경은 대륙의 밀입경자를 송환하는 과정에서 두 차례 비인도적인 방법을 취하였고 이에 46명이 사망하는 사건이 발생하였다. 유사한 사태의 재발을 막기 위해 1990년 9월 중국과 대만의 적십자회가 진먼(金門)에서 회담을 개최했다. 관련 규정을 위반하여 상대방 지역에 불법으로 들어간 주민과 형사혐의자 및 형사범의 송환문제에 관한 협의를 내용으로 하는 「진먼협약의(金門協議)」는 1949년 분단 이후 양안의 각 당국으로부터 수권을 받은 민간단체가 체결한 첫 번째 합의서이다. 관련 내용으로는 법무부, 『중국과 대만의 교류협력 법제 연구』, p. 143 참조.

구 차원에서 체결된 합의서로, 1990년 7월 21일과 8월 13일 대륙의 밀입경자를 대만 군경이 송환하는 과정에서 비인도적인 방법을 취해 사망자가 발생하자, 유사한 사태의 재발을 막기 위하여 양안의 적십자기구가 체결한 협의이다.<sup>257)</sup>

진면협의를 송환원칙, 송환대상, 송환교착지점, 송환절차 및 기타의 5개 항으로 구성되어 있다. 동 협의 제1항은 기본적인 송환원칙으로 인도주의 정신과 안전·편리의 원칙을 강조한다. 제2항 송환대상으로는 관련 규정에 위반하여 상대방 지구에 들어간 주민과, 형사 피의자 또는 범죄인으로 정하고 있다. 제3항은 송환지점을 명시하고, 제4항은 구체적인 송환절차를 규정하고 있다. 이에 따르면 일방이 피송환자의 관련 자료를 상대방에게 통보하면, 상대방은 20일 이내에 회답해야 하며, 협의한 시간 및 장소에서 송환접촉을 시도하게 된다. 이때에는 모두 적십자 전용선박을 이용해야 하며, 송환접촉 시에는 쌍방이 사전에 약정한 대표 2인의 접촉증인서류 서명을 필요로 한다.<sup>258)</sup>

실제 동 협의를 근거로 중국과 대만은 적십자회를 통해 수회에 걸쳐 범죄인을 상호 인도함으로써 비정부기구를 이용한 형사사법공조라는 독특한 선례를 만들었다.<sup>259)</sup> 중대한 형사사법공조에 해당하는 범죄인 송환업무를 당국 차원이 아닌, 민간단체에 불과한 적십자회가 합의하였다는 것에 대해 엄격한 법적 의미에서는 문제가 있다고 보는 입장도 있지만, 양안의 특수관계를 고려해 관련된 정치적, 법적 문제를 회피하고 현실적인 문제 해결방식을 택했다고 평가할 수 있다.<sup>260)</sup>

---

257) 법무부, 『중국과 대만의 교류협력 법제 연구』, pp. 143~144.

258) 중국-대만 진면협약, 1990.

259) 법무부, 『중국과 대만의 교류협력 법제 연구』, p. 526; 강일규 외, 『중국 양안간 인적자원 분야의 교류·협력 현황과 성과 연구』, p. 61.

260) 문준조, 『중국과 대만의 인적교류법제』 (서울: 한국법제연구원, 2004), p. 41.

## (2) 2008년 해협양안 대륙거주민의 대만여행에 관한 협의

2008년 6월 13일 해협회(ARATS)와 해기회(SEF)는 대륙주민의 대만지역 여행을 위해 「해협양안 대륙거주민의 대만여행에 관한 협의(海峡两岸关于大陆居民赴台湾旅游协议)」를 체결했다. 2008년 두 차례의 회담을 통해 체결된 동 협의서는 발효조항을 포함해 총 12개 항목으로 구성되어 있다. 연락주체에 관한 제1항은 협의서의 이행과 소통을 위한 연락사무소로 해협양안관광교류협회(海峡两岸旅游交流协会, Cross-Straits Tourism Exchange Office, 이하 “해여회(CTEA)”<sup>261</sup>)와 대만 해협양안관광여행협회(台湾海峡两岸观光旅游协会, Taiwan Strait Tourism Association, 이하 “대여회(TSTA)”<sup>262</sup>)를 정하고 있다. 여행객의 신변안전 보호 및 권익보장에 관한 제4항(1)은 해여회(CTEA)와 대여회(TSTA)가 적극적인 조치를 통해 입출국 절차를 간소화하고 여행 편리를 도모할 뿐 아니라, 여행자의 권익과 안전을 보장해야 함을 명시하고 있다. 제4항(2)은 해여회(CTEA)와 대여회(TSTA)가 긴급공조 체계를 구축해, 상호협력, 위협제거, 여행분규의 시의적절한 처리, 긴급사고와 돌발사항 등의 사안을 처리하고 상호 고지할 의무를 명시하고 있다. 제5항(4)은 모객여행사와 현지여행사가 여행객의 정당한 권익과 안전이 위협받거나 손해를 입게 될 시 능동적이고 즉각적이며 효과적으로 처리해야 함을 명시하고 있다. 한편 8항에서는 여행과 관련한 문제와 서비스를 보다 신속하고 효율적으로 처리할 수 있는 여행 사무처를 설치할 것을 합의하고 있다.

261) 2006년 8월 17일 설립된 해협양안관광교류협회(CTEA)는 해협양안여행교류에 전문적으로 종사하는 비영리성 사회단체로 독립된 법인격을 가진다. 관련 내용은 <[http://web.archive.org/web/20161111143529/http://www.cnta.gov.cn/ztwz/hx1aj1xh/wsxh/201507/t20150709\\_724298.shtml](http://web.archive.org/web/20161111143529/http://www.cnta.gov.cn/ztwz/hx1aj1xh/wsxh/201507/t20150709_724298.shtml)> (검색일: 2019.9.4.) 참고.

262) 2006년 8월 25일 설립된 대만해협양안관광여행협회(台湾海峡两岸观光旅游协会)는 재단법인이다. 관련 내용은 <[http://web.archive.org/web/20161022082219/http://tst.org.tw/Page\\_Info.aspx?id=35](http://web.archive.org/web/20161022082219/http://tst.org.tw/Page_Info.aspx?id=35)> (검색일: 2019.9.4.) 참고.

실제 2008년 「해협양안 대륙거주민의 대만여행에 관한 협의」에 기초해 중국과 대만은 2010년 5월 각각 양측 지역에 해여회(CTEA)와 대여회(TSTA)의 준공식대표사무소를 설립했다. 2010년 5월 7일 타이베이에 개소한 중국의 해여회(CTEA) 사무소는 1) 여행과 관련된 문제의 자문, 2) 상호소통의 촉진, 3) 분쟁해결 협조 기능, 4) 해협 여행 증진을 주요 업무로 한다. 대여회(TSTA)는 2010년 5월 4일 북경과 상하이에 사무처를 개소했다. 협회의 주요 업무로는 대륙에서 활동 중인 관련기구, 사기업 및 대만사업협회의 유통경로의 확대와 지역여행업체와의 협력을 통한 단체여행상품의 제고, 관련 홍보활동이 있다. 이들은 실질적으로 각 지역에서 출입경수속의 간소화 등의 여행 편의성을 제공하며, 여행객의 정당한 권익과 안전을 보장한다. 일반적으로 5명 내지 7명의 파견인원을 두고 있으며, 관광객들을 위한 긴급구조와 분쟁해결에 협조하는 기능, 상대지역에서의 권리침해 등에 관한 소송지원 서비스를 돕는다.<sup>263)</sup>

타이베이와 북경 및 상하이에 사무소를 두고 있는 해여회(CTEA)와 대여회(TSTA)는 현지에 위치한 연락사무소를 통해 각 지역에서 여행 중 분쟁상황이나 긴급한 상황이 발생하였을 때, 주민에 대한 실질적인 신변보호와 관련된 일차적 역할을 수행한다. 2008년 「해협양안 대륙거주민의 대만여행에 관한 협의」의 부속서로 첨부된 「해협양안관광협력규정(海峽兩岸旅游合作規範)」 제3항에 따르면, 해여회와 대여회는 여행분쟁, 기한경과 체류, 긴급사고 및 사건 처리의 연락 주체로서, 각자 응급 공조처리 기제를 구축하여 정보를 교환하고 긴밀히 협조하여 대만 여행과정에서 발생하는 문제를 적절히 해결해야 한다. 또한 2008년 6월 21일 중국의 해여회(CTEA)가 발표한

263) 이상의 내용은 김정진, “양안 교류확대로 인한 신변보호제도의 남북관계에의 시사점” (통일연구원 자문회의 발표자료, 2019.9.3.), p. 8.

「대륙주민이 대만지역 여행 시 주의사항(大陆居民赴台湾地区旅游注意事项)」에 따르면, 대륙주민이 대만에서 (단체)여행 중 돌아갈 수 없는 상황이 발생하게 되면, 여행사에 즉시 보고하고, 회사는 성급(省級) 여행(旅游)행정 부문 및 관련 부문에 보고해야 하며, 성급 여행행정 부문은 보고를 받은 즉시 해여회(CTEA)에 보고하도록 되어 있다.<sup>264)</sup>

### (3) 2009년 해협양안 범죄 공동척결 및 사법공조협의

2009년 4월 26일 제3차 양안회담(진강회담, 陈江会谈)을 통해 해협회(ARATS)와 해기회(SEF)는 「해협양안 범죄 공동척결 및 사법공조협의(海峡两岸共同打击犯罪及司法互助协议)」(이하 “사법공조협의”)를 채택했다. 동 협의는 양안 간에 최초로 체결한 종합적인 성격을 띤 사법공조협의로, 양안 주민의 권익보장과 양안 교류 질서 수호를 위한 양안 간 공동범죄척결 및 사법공조에 관한 합의서이다. 동 협의서는 제1장(총칙), 제2장(공동척결범죄), 제3장(사법공조), 제4장(사법공조 청구절차) 및 제5장(부칙)으로 구성된다. 제1장 총칙은 양안의 민형사 분야에서의 주요 협력사항으로 범죄 공동척결, 문서송달, 수사취득증거, 민사재판과 중재판결 허가 및 집행, 형사판결확정인 이관을 정하고 있다. 업무 교류는 기본적으로 주관부서 간 정기적인 실무회의와 상호방문을 진행하기도 하고, 합의서 의결사항은 각 측의 주무부처가 담당하도록 되어 있으며, 합의서의 기타 관련 사항은 해협회(ARATS)와 해기회(SEF)가 연락을 취하도록 되어 있다(제1장 3. 연락주체). 제2장 4. 협력범 위에서는 양안이 공동대응하기로 한 범죄 유형으로, (1) 살인, 강

264) 「대륙주민이 대만지역 여행 시 주의사항(大陆居民赴台湾地区旅游注意事项)」 전문은 다음을 참고. <[http://web.archive.org/web/20170720054929/http://www.cnta.gov.cn/ztwz/hxlaixh/xgzc/201507/t20150709\\_724212.shtml](http://web.archive.org/web/20170720054929/http://www.cnta.gov.cn/ztwz/hxlaixh/xgzc/201507/t20150709_724212.shtml)> (검색일: 2019.9.4.).

도, 납치, 밀수, 총기, 마약, 인신매매, 조직 밀입국, 국경을 넘나드는 조직범죄와 같은 중대한 범죄, (2) 침탈, 배신, 사기, 돈세탁, 화폐위조, 유가증권 위조와 같은 경제범죄, (3) 횡령, 뇌물, 독직(濫職) 등의 범죄, (4) 항공기 납치, 선박 납치 및 테러 등의 범죄, (5) 기타 형사범죄를 명시하고 있다. 이를 위해 양안은 범죄 관련 자료를 교환하고 형사범 검거와 형사피의자 송환에 협조하며, 필요한 경우 공조수사를 할 수 있으며, 인원 송환에 협력한다(제2장 5. 수사협조). 제3장 사법공조에서는 문서송달, 조사증거수집, 범죄장물인도, 판결인정, 인도송환 및 인도주의 면회를 다룬다. 동 협의의 제12항 인도주의 면회에 따르면, 쌍방은 “상대방인원이 구금 등으로 신체의 자유를 제한받게 되거나 비병사(非病死) 또는 비병사로 의심되는 중요한 정보를 즉시 통보하고, 가족면회의 편리를 제공”해야 한다.<sup>265)</sup>

실제 동 협의에 따라 양안 사법 고위관계자들의 상호 방문 및 교류, 양안의 조사기관인 대만 조사국과 중국 공안국 간의 협조도 긴밀하게 이루어져 왔으며, 특히 보이스포싱 범죄자 검거에서 일정 성과를 거두어 왔다.<sup>266)</sup> 예를 들어 보이스포싱 혐의로 케냐에서 체포된 대만인이 2016년 중국으로 강제 송환된 사건의 경우, 대만은 강제송환 건과 관련해 핫라인을 통해 중국 대만사무관공실 주임에게 대만의 입장과 주장을 전달하였으며, 대만은 사법공조협약에 따라

265) 「해협양안 범죄 공동적결 및 사법공조협약(海峽兩岸共同打击犯罪及司法互助协议)」, 2009. 4. 26.

266) 제3국에서 대만인이 범죄를 저지르고, 중국 대륙으로 강제송환될 경우, 양안은 사법공조협약에 기초해 문제를 처리해왔다. 그러나 2016년 차이잉원 총통 부임을 계기로 양안관계가 경색 국면에 접어들게 되면서, 매년 정기적으로 개최되던 양안 사법 고위관계자들의 상호 방문 및 검경(檢警) 간 실무 교류가 전면 중단되었을 뿐 아니라, 다수의 양안 사법 간 공식 채널이 모두 폐쇄되었다. 관련 내용은 주 타이베이 대한민국 대표부, “(양안관계) 양안간 사법 관계동향(당지 연론 보도),” 2019. 4. 26., <[http://overseas.mofa.go.kr/tw-ko/brd/m\\_1456/view.do?seq=1347023](http://overseas.mofa.go.kr/tw-ko/brd/m_1456/view.do?seq=1347023)> (검색일: 2019. 8. 9.).



송환된 대만 국민의 신변의 안전 상황에 대한 통보를 요청하고, 관련 사항, 후속조치, 현재 중국에 있는 대만인과의 만남 등을 위해 법무부, 형사국, 대륙위원회, 해기회(SEF) 등 인사로 구성된 팀을 중국으로 파견하기를 요청했다고 한다. 보도에 따르면, 대만은 신변 안전상황의 통보, 가족방문, 관계기관의 방문 등 요구사항을 모두 중국 관계기관에 전달하였다고 한다.<sup>267)</sup>

#### (4) 2012년 해협양안 투자보호 및 촉진협의 및 인신보호에 관한 공동의 인식

해협회(ARATS)와 해기회(SEF)는 2012년 8월 9일 「해협양안 투자보호 및 촉진협의(海峽兩岸投資保護和促進協議)」를 체결했다. 「해협양안경제협력기본협정협의(海峽兩岸經濟合作架構協議, ECFA)」 제5조에 근거하여 체결된 동 협의는 중국과 대만의 투자보호와 추진을 강조하며, 투자보장범위를 확대하는 한편, 투자자 인신의 자유 및 안전까지 보호의 범위에 포함시키고 있다.<sup>268)</sup> 동 협의 제3조 2항은 양안 투자자의 신변안전에 문제가 발생하였을 경우 각자의 규정에 따라 즉시 가족에게 통보하고, 이러한 통보체계를 정비하도록 규정하고 있다.

한편, 양안은 같은 날 「해협양안 투자보호 및 촉진협의 관련 인신의 자유와 안전보호에 관한 공동인식(有關〈海峽兩岸投資保護和促進協議〉人身自由与安全保護共識)」을 채택했다. 동 문서는 양안 투

267) 2014년 10월 보이스피싱 혐의로 케냐에서 체포된 28명 중 2016년 4월 5일 무죄판결을 받은 23명과 2016년 4월 8일 추가로 체포된 22명, 총 45명의 대만인이 4월 8일과 12일 두 차례에 걸쳐 중국으로 강제송환되었다. 관련 내용은 주 타이베이 대한민국 대표부, “(양안관계) 케냐의 대만인 보이스피싱 용의자(37명) 추가 중국 강제송환,” 2016. 4. 13., 〈[http://overseas.mofa.go.kr/tw-ko/brd/m\\_1456/view.do?seq=1215758](http://overseas.mofa.go.kr/tw-ko/brd/m_1456/view.do?seq=1215758)〉 (검색일: 2019. 8. 9.).

268) 장은정·김정진·윤성혜, 『남북 교류협력 확대를 위한 양안관계 법제 연구』, pp. 138~139.

자자 및 관계자의 인신의 자유 및 안전을 강화하기 위해 양회의 협의를 거쳐 양안 관련 업무 주관 부서가 구체적인 조치를 취할 것을 정하고 있다. 상기 공동인식에 관한 문서에 따르면 쌍방은 각자의 규정에 근거해 상대측의 투자자 및 관계자의 인신의 자유를 제한하게 될 경우 24시간 내 통보를 해야 한다. 통보의 방식은 상기 2009년 「해협양안 범죄 공동척결 및 사법공조협약(海峡两岸共同打击犯罪及司法互助协议)」에 따라 수립된 연락체계를 활용하여, 상대방이 지정한 업무 주관부서에 적시에 통보함을 정하고 있다. 이에 따라 중국 공안기관은 대만 투자자 개인 및 동반가족, 그리고 대만투자 기업의 대만 측 업무자 및 그 동반가족에 대해서 법에 따라 인신의 자유를 제한하는 강제조치를 실시하고자 할 경우, 24시간 내 법률에 따라 중국에 있는 당사자의 가족이나, 당사자 가족이 중국에 없는 경우 중국에 있는 회사에 통보해야 한다. 또한 대만 법무 및 사법경찰기관이 중국 투자자 및 동반가족, 중국 투자기업의 중국 측 업무자 및 그 동반가족에 대해 강제조치로 인신상 자유를 제한할 경우 반드시 24시간 내에 법에 따라 대만에 있는 당사자 가족 또는 투자기업에 통보해야 한다.

## 나. 인적교류 관련 주요 국내법제

### (1) 중국

중국은 ‘하나의 중국’ 원칙을 견지하면서 전면적인 양안관계 법률 없이, 편의적으로 행정명령을 통해 양안 간 교류업무를 처리해 왔다.<sup>269)</sup> 중국은 일국양제의 기본원칙에 따라, 법률의 적용에 있어서

269) 법무부, 『중국과 대만의 교류협력 법제연구』, p. 155; 문준조, 『중국과 대만의 인적 교류법제』, p. 13.

도 대만주민은 중국의 국민이라는 전제하에, 대만주민에 대해 중국의 법률을 적용하되, 상호 격리되었던 특수성을 고려해서 처리해야 한다는 방침을 따른다.<sup>270)</sup>

### (가) 통행 및 투자자 보호 관련 법제

양안주민의 출입체류에 관한 중국의 주요 법제로는 1991년 12월 17일 국무원 제정, 2015년 개정된 「중국공민의 대만지구 왕래관리 방법(中國公民往來台灣地區管理辦法)」이 있다.<sup>271)</sup> 동 법은 중국 대륙지구주민과 대만지구주민들의 대륙 및 대만지구 출입경관리에 대한 기본행정법규로, 총 7장으로 구성되어 있다. 동법 제1조는 “대만 해협양안 주민의 왕래를 보장하고 양측의 교류를 촉진하며 사회질서의 유지 및 보호를 위해 본 판법을 제정”했다고 명시하고 있다. 동법은 출입경에 관련된 사항과 여행증명서 신청 절차 등 왕래와 관련된 행정적 사항을 다루고 있으며, 왕래 인원의 신변안전에 관한 구체적인 규정은 두고 있지 않다.<sup>272)</sup> 다만 동법 제40조에서 대만주민이 대륙에서 동 판법을 위반하거나 기타 위법한 범죄행위를 할 경우 기타 관련 법률에 따라 처벌하는 외에 공안기관은 체류기한을 단축하고 압송출경할 수 있다고 정하고 있음을 볼 때, 기본적으로 현지(대륙)에서 대만주민이 형사사건에 연루되었을 경우, 숙지주의 기

270) 문준조, 위의 책, p. 13.

271) 1991년 원문의 번역본은 법무부, 『중국과 대만의 교류협력 법제 연구』, p. 596 참조.

272) 관련한 주요 내용은 다음과 같다. 기본적으로 대만주민이 대륙에 올 경우 국가주무기관에서 발급한 여행증명서에 따라 개방 또는 지정된 출입경 항구를 통해 통행할 수 있다(제4조). 제2장은 대륙주민의 대만 방문을 규정하고 있다. 대만 방문을 위해서는 대륙주민 역시 공안기관으로부터 여행증명서를 발급받아야 한다. 제3장은 대만주민의 대륙 방문을 규정하고 있다. 제13조 내지 제22조는 여행증명서 발급 신청 절차에 관한 구체적인 내용을 담고 있다. 제23조는 대륙주민의 대만 왕래나 대만주민의 대륙 왕래의 경우에는 개방, 지정된 출입경 항구의 국경검사소에 증명서를 제시하여야 하며, 출입경 등기카드를 작성, 제출하고 검사를 받아야 한다고 규정하고 있다. 제6장은 여행증명서의 위조 및 변조 등의 행위를 처벌함을 정하고 있다.

본원칙에 따라 처벌되고, 대만으로 압송출경될 수 있음을 확인할 수 있다. 한편, 상기 왕래관리방법에 기초해, 대륙주민의 대만 여행에 관한 규범을 제정하기 위해 2006년 4월 6일 국무원은 「대륙주민의 대만지구 여행관리방법(大陆居民赴台湾地区旅游管理办法)」을 제정했다(2006년 4월 16일 제26호령 공포). 2011년 개정된 동 법률은 제13조에서 단체여행객이 대륙으로 돌아갈 수 없는 긴급 상황이 발생하여 원래 일정대로 대륙에 돌아갈 수 없을 경우, 여행사는 즉시 관련 출입국검침사 종합센터 및 성급 공안 국경부문에 보고하도록 정하고, 제14조에서는 단체여행객 중 여행자가 불법으로 대만에 체류하게 된 경우, 여행사는 즉시 공안기관과 여행행정부문에 보고하도록 정하고 있다.<sup>273)</sup>

한편 대만주민의 인신의 자유와 관련한 보호를 명시적으로 규정하고 있는 중국 법제는 대만 투자자 보호를 위한 법제가 유일하다. 1994년 3월 15일 제8회 인민대표대회 상무위원회 제6차 회의에서 통과된 「대만동포투자보호법(中华人民共和国台湾同胞投资保护, 2016년 9월 3일 개정, 2016년 10월 1일 시행)」은 대만 투자자의 투자를 장려하고 보호함으로써 해협양안의 경제 발전을 촉진할 것을 목적으로 한다.<sup>274)</sup> 총 16개 조문으로 구성된 동 법은 입법목적, 적용범위, 대만동포의 투자권익보호, 대만동포의 투자에 대해 국유화 및 수용의 불실행, 대만동포 투자수단 및 투자형식, 대만동포 투자기업의 권리의무, 그들이 향유하는 특혜대우 등을 규정하고 있다.<sup>275)</sup> 동 법의 구체적 이행을 위해 1999년 12월 5일 제정된 「대만

273) 「대륙주민의 대만지구 여행관리방법(大陆居民赴台湾地区旅游管理办法)」의 원문은 <[http://web.archive.org/web/20170720072529/http://www.cnta.gov.cn/ztwz/hxlajlxh/xgzc/201507/t20150709\\_724214.shtml](http://web.archive.org/web/20170720072529/http://www.cnta.gov.cn/ztwz/hxlajlxh/xgzc/201507/t20150709_724214.shtml)> (검색일: 2019.9.4.).

274) 강일규 외, 『중국 양안간 인적자원 분야의 교류·협력 현황과 성과 연구』, p. 54.

275) 법무부, 『중국과 대만의 교류협력 법제 연구』, p. 301.

동포 투자보호법 실시세칙(中华人民共和国台湾同胞投资保护法实施细则)은 총 31개조로 구성되어 있으며, 모법의 조문을 보다 구체화하고 있다. 동 시행세칙 제25조는 대만동포 투자자 개인과 그 수행가족 그리고 대만동포투자기업의 대만동포 및 그 가족의 인신자유와 인신안전은 법에 따라 보호되어야 하고, 대륙의 관련 법률 규정에 따라 처리하는 경우를 제외하고는 대만동포에 대해 인신자유를 제한하는 강제조치를 취해서는 아니 된다고 규정하고 있다.<sup>276)</sup>

### (나) 형사 및 사법절차 관련 통보 및 조치

1993년 「공안부, 국무원 대만 사무관공실의 대만관련 중대 형사안건 처리협조에 관한 통지(公安部、国务院台湾事务办公室关于协调处理涉台重大刑事案件的通告)」는 실무 차원에서 대만 관련 중대 형사사건 처리와 관련된 지침을 제시한다.<sup>277)</sup> 동 통지는 공안기관과 대만사무관공실의 중대 형사사건 처리에 있어 협조와 협력을 강화함으로써 해협양안 동포의 합법적 권익을 보호하고, 양안관계의 순탄한 발전을 촉진하는 것을 목적으로 한다. 동 통지는 기본적으로 대만 관련(대만주민과 관련되었거나 대만의 권익과 관련된 사건) 형사사건은 중국 형법과 중국 형사소송법 등의 형사법률 및 법규에 따라 집행한다고 밝히고 있다.<sup>278)</sup> 그러나 대만 관련 중대 형사사건이

276) 위의 책, p. 307. 원문은 같은 책, p. 681 참조.

277) 「공안부, 국무원 대만 사무관공실의 대만관련 중대 형사안건 처리협조에 관한 통지(公安部、国务院台湾事务办公室关于协调处理涉台重大刑事案件的通告)」의 원문은 다음을 참조: <<http://www.chinaacc.com/new/63/67/82/2006/2/1v380675334112260024617-0.htm>> (검색일: 2019.9.5.), 번역본은 김정진, “양안관계 신변보호제도 관련 약간 문제,” pp. 6~8 참조.

278) 중국 형법상 대만인이 대륙에서 행한 범죄행위에 대해서는 속인주의 원칙을 적용해 범죄인에 대한 죄와 형량이 결정되며, 법률상 대륙주민과 동등한 권리를 부여받고 의무를 부담한다. 형사사건 처리 절차 역시 기본적으로 중국 형사소송법에 따라 진행된다. 법무부, 『중국과 대만의 교류협력 법제 연구』, p. 388.

발생한 경우 현지 공안기관은 성, 자치구, 직할시 공안청(또는 공안국)의 공안부에 보고해야 하며, 각지의 대만사무관공실은 대만 관련 형사사건의 발생과 처리 상황에 대하여 즉시 국무원 대만사무관공실에 보고하고, 해협회(ARATS)에도 동일하게 보고해야 한다. 특히 각 지역 공안기관은 대만 관련 형사사건의 수사에 있어 대만경찰과 연락을 취하여야 하며, 수사에 있어 범죄자 또는 피해자의 사항에 관한 것은 일률적으로 공안부에 보고하고, 공안부는 국무원 대만사무관공실을 통해 대만 측과 교섭하여 결정하는 방식을 취해야 한다. 한편, 양안의 쌍방 형사범죄자 송환과 관련한 사항은 공안부의 「대륙과 대만 쌍방 송환업무에 관한 통지(关于实施大陆与台湾双向遣返工作的通知)」에 따라 집행하도록 정하고 있다.

중국 최고인민법원은 2019년 3월 26일 대만 동포의 사법 권익을 합법적·포괄적으로 보호하기 위한 조치인 「양안의 융합 발전 심화를 위한 사법 서비스 제공에 관한 약간의 조치(最高人民法院關於爲深化兩岸融合發展提供司法服務的若干措施)」를 발표했다.<sup>279)</sup> 일반적으로 중국 최고인민법원 및 최고인민검찰원은 대만 관련 민형사사건의 처리과정에서 법적문제가 발생할 때마다 이를 ‘사법해석’, ‘규정’, ‘회신’ 등의 형식을 통해 권위있는 지침을 제시한다.<sup>280)</sup> 동조치는 대만 동포의 사법적 권익을 보호하기 위한 구체적 조치를 규정하는 동시에, 거류증과 중국 신분증의 동등 대우 실현, 대만 동포의 중국 사법서비스분야 진출에 대한 문호 개방을 골자로 한다. 특히 과거에 대만 기업이나 간부 및 가족에만 적용되었던 24시간 통보체제(24小時通報機制)를 대만 동포 전체로 확대 적용하고 있다. 즉,

279) 주 타이베이 대한민국 대표부, “(양안관계) 중국 최고인민법원의 36개 대만혜택조치 발표,” 2019.3.27., <[http://overseas.mofa.go.kr/tw-ko/brd/m\\_1456/view.do?seq=1346984](http://overseas.mofa.go.kr/tw-ko/brd/m_1456/view.do?seq=1346984)> (검색일: 2019.8.9.).

280) 장은정·김정진·윤성혜, 『남북 교류협력 확대를 위한 양안관계 법제 연구』, pp. 43~44.

인민법원이 대만인 피의자를 법정 구속하거나 자택 감금 등의 조치를 취할 경우, 24시간 이내에 피의자 가족에게 해당 사실을 통보하는 조치이다. 중국 최고인민법원의 36개 대만혜택조치(惠台36條)의 주요내용은 다음과 같다.

〈표 IV-4〉 중국 최고인민법원 36개 대만혜택조치 주요 내용

구분	내용
소송권리	<ul style="list-style-type: none"> <li>인민법원이 대만 동포의 구류 및 체포 조치를 실시할 경우, 24시간 이내에 가족에게 통보</li> <li>재판중인 대만인 피의자의 후견인과 가족의 접견 허락</li> <li>재산권의 사법적 보호 강화를 통한 대만 동포의 창업 및 안정적인 기업 운영 지원</li> </ul>
편의조치	<ul style="list-style-type: none"> <li>대만 관련 서비스 집중 법원에 전문 창구 개설</li> <li>거류증을 소지한 대만 동포에 한해, 변호사 선임에 따른 공인인증 수속 면제</li> <li>경제적으로 어려운 대만 동포의 소송 비용 절감 및 면제</li> </ul>
사법서비스 보장체계	<ul style="list-style-type: none"> <li>(조건부) 대만 동포의 대만 관련 사건의 배심원 참여 허가</li> <li>(조건부) 대만 동포의 법원 서기보 근무 허가</li> <li>대만 동포의 법원 감독직 초빙 및 분쟁조정원(調解員) 특별 초빙</li> <li>대만 청년의 인민법원 인턴 기회 제공을 통한 양안 청년 간 사법 교류 플랫폼 제공</li> </ul>

출처: 주 타이베이 대한민국 대표부, “(양안관계) 중국 최고인민법원의 36개 대만혜택조치 발표,” 2019.3.27., <[http://overseas.mofa.go.kr/tw-ko/brd/m\\_1456/view.do?seq=1346984](http://overseas.mofa.go.kr/tw-ko/brd/m_1456/view.do?seq=1346984)> (검색일: 2019.8.9).

## (2) 대만

대만은 양안관계와 관련된 기본법이라 할 수 있는 「대만지구와 대륙지구의 인민관계조례(台灣地區與大陸地區人民關係條例)」를 1992년 7월 31일 제정(9월 18일 시행)한 이후 대륙에 비하여 비교적 적극

적인 양안관계 법규를 제정해 왔다.<sup>281)</sup> 「양안인민관계조례」는 제1조에서 “중국 통일전에 대만지구의 안전과 주민의 복지를 확보하고, 대만지구와 대륙지구 주민의 왕래를 규율하고, 왕래로부터 파생되는 제반문제를 처리하기 위한 목적”을 가지고 있음을 명시하고 있다.<sup>282)</sup> 총 제6장(제1장 총칙, 제2장 행정, 제3장 민사, 제4장 형사, 제5장 벌칙, 제6장 부칙) 96개 조문으로 구성된 동 조례는 민·형사뿐 아니라 관련 행정절차를 모두 다루는 복합적인 성격을 지니고 있으며, 양지구의 왕래 등에 관한 다른 법령에 우선적인 효력을 갖는 특별법에 해당한다. 실체법적 성격과 절차법적 성격을 동시에 갖추고 있으며, 국내법인 동시에 국제사법적 성격도 가지고 있는 세계에서 선례를 보기 힘든 입법례라 평가된다.<sup>283)</sup> 동 조례 제4조는 해기회(SEF)에 양안의 주개사무를 위탁하고 있으며, 특히 제8조에서는 “대륙지구에 사법문서를 송달하여야 하거나 조사의 필요가 있는 경우 사법기관은 제4조의 기관이나 민간단체에 이를 촉탁 및 위촉할 수 있다”고 정하고 있는데, 이에 따라 양안 법원은 해협회(ARATS)와 해기회(SEF)를 통해 형사사법공조에 해당하는 증인 및 감정인의 신문이나 증거물의 송부, 문서송달 및 범죄자료 제공 등을 공조하고 있다.<sup>284)</sup>

한편 출입경과 관련해 「양안인민관계조례」 제10조는 대륙지구주민은 대만 내 정부의 허가를 받지 아니하고는 대만지구에 입경할 수 없으며, 허가를 받아 대만지구에 입경한 대륙지구 주민은 허가 목적에 부합하지 않는 행동에 종사할 수 없다고 규정하고 있다.<sup>285)</sup> 동

281) 법무부, 『중국과 대만의 교류협력 법제 연구』, p. 155.

282) 문준조, 『중국과 대만의 인적교류법제』, p. 78.

283) 법무부, 『중국과 대만의 교류협력 법제 연구』, p. 405.

284) 위의 책, p. 505.

285) 위의 책, p. 413.



조례 제10조제3항은 허가 절차 규정의 마련을 내정부에 위임하고 있는데, 이에 따라 대만은 상기 양안관계조례에 근거하여 1993년 4월 30일 「대만지구 인민의 대륙지구 진입허가방법(台灣地區人民進入大陸地區許可辦法)」과 1993년 2월 8일 「대륙지구인민의 대만지구 진입허가방법(大陸地區人民進入台灣地區許可辦法)」을 공포하였으며, 1993년 2월 8일 「대륙지구인민의 대만지구에서의 장기거류 또는 정착허가 방법(大陸地區人民在台灣地區依親居留長期居留或定居許可辦法)」 등을 제정하여, 상호방문대상 및 방문사유, 방문기간 등을 규정해 왔다.<sup>286)</sup> 이들 방법에 신변안전 보장에 관한 구체적인 규정은 없다. 다만, 전반적으로 대만의 대륙지구 출입국 왕래에 관한 규정은 중국의 규정보다 출입국 관리에 관해 보다 엄격한 규정을 두고 있다고 평가된다.<sup>287)</sup>

#### 다. 신변안전 보호 관련 내용 분석

상기 검토한 합의서 중 형사사법공조 합의서인 1990년 적십자사 간 체결한 진먼협약과 해기회(SEF)와 해협회(ARATS)가 체결한 2009년 「해협양안 범죄에 대한 공동척결 및 사법공조협약」의 경우, 형사피의자 또는 범죄자의 이송 및 소송절차에 대해 협력하는 틀을 마련해 놓은 것으로, 그 자체로 왕래주민의 신변안전 보호에 밀접한 관련이 있다.<sup>288)</sup> 통행에 관한 합의서인 2008년 「해협양안 대륙

286) 장은정·김정진·윤성혜, 『남북 교류협력 확대를 위한 양안관계 법제 연구』, p. 67. 개별 법규에 관한 자세한 내용은 같은 책, pp. 67~72 참조.

287) 관련 내용으로는 신종호, 『중국-대만 간 교류협력의 특징 및 남북관계에 대한 시사점』, pp. 105~108; 법무부, 『중국과 대만의 교류협력 법제 연구』, p. 516.

288) 형사사법공조란 형사사건에 관해 사법기관이 소송절차에 대해 서로 협력하는 것을 지칭한다. 협의의 형사사법공조는 증인 및 감정인의 신문, 압수, 수색, 검증, 소재추적, 문서송달, 정보제공 등을 지칭하며, 광의의 형사사법공조는 협의의 형사사법공조에 더하여 범죄인 인도 절차를 포함한다. 최광의의 형사사법공조에는 형사소추의

거주민의 대만여행에 관한 협의」는 여행자의 신변안전 보장에 관해 해외회(CTEA)와 대여회(TSTA)의 긴급공조 체계를 통해 긴급사고와 돌발사항 등의 사안을 처리하고 상호 고지하도록 정하고 있다. 투자자 보호와 관련된 합의서인 2012년 「해협양안 투자보호 및 촉진협약」 및 인신보호에 관한 공동의 인식은 명시적으로 투자자 및 관계자의 인신의 자유 및 안전을 보장할 것을 정하고 있다. 투자자의 인신의 자유를 제한하게 될 경우에는 24시간 내 법률에 따라 당사자의 가족이나 중국에 있는 회사에 통보를 하고, 통보의 방식은 2009년 사법공조협약에 따라 수립된 연락체계를 활용하도록 되어 있다. 이하에서는 보다 구체적으로 체포 및 구금 시 통보와 파견인원의 특권 및 면제의 내용을 중심으로 신변안전 보호와 관련된 내용을 분석한다.

### (1) 체포 및 구금 시 통보

인적교류가 활성화되는 과정에서 불가피하게 발생할 수 있는 형사사건을 다룸에 있어 중국과 대만은 여타 다른 국가들과 마찬가지로 속지주의 일반원칙에 따라 문제를 해결한다. 즉, 대륙지구에서 범죄를 저지른 대만주민은 중국 형법과 형사소송절차에 기초해 대륙지구의 사법기관에서 형사처벌을 받을 수 있으며, 대만지구에서 범죄를 저지른 대륙주민은 대만지구의 사법기관에서 형사처벌을 받게 된다.<sup>289)</sup>

---

이관과 형사재판 판결의 집행에 포함한다. 한편 본 연구와 관련된 왕래주민의 신변 안전에 관해서는 형사사법공조의 틀을 통해 상대 관할지구에서 체포 또는 구금된 개인의 신변안전에 관한 사항을 통보, 관련된 정보를 제공하고, 필요한 경우 협력을 구하는 것을 의미한다.

289) 법무부, 『중국과 대만의 교류협력 법제 연구』, p. 500.

## (가) 대만주인이 대륙에서 체포 및 구금될 경우

2012년 중국 「최고인민법원의 〈중화인민공화국 형사소송법〉 적용에 관한 해석(最高人民法院关于适用〈中华人民共和国刑事诉讼法〉的解释)」은 외국인 범죄사건을 포함한 섭외형사사건 전반에 대하여 각종 통보 및 통지 등을 규정하고 있다.<sup>290)</sup> 동 해석의 제396조는 “섭외형사사건 재판기간 중, 인민법원은 아래 사항을 즉시 동급 인민정부 외사(外事)주관부문에 통보하고, 관계 국가의 중국 주재 대사관, 영사관에도 통보하여야 한다”고 규정하고 있다. 구체적인 통보시한의 경우, 비엔나영사관계협약에 가입한 경우에는 협약 규정에 따라 처리되며, 양자 영사조약을 체결한 경우 그에 따라 처리된다. 양자 영사조약에 통보시한 규정이 없는 경우, 비엔나영사관계협약과 국제관례에 따르거나, 참고하여 최대한 신속하게 통보하되, 7 일을 초과해서는 아니 된다고 규정하고 있다.<sup>291)</sup>

기본적으로 중국 최고인민법원의 사법해석에서 정하고 있는 영사 통보가 고려될 수 있는 사건은 섭외형사사건이다.<sup>292)</sup> 동 해석 제 392조에 따르면 섭외형사사건이란 “중국 내에서 외국인이 가해자 또는 피해자로 되는 형사사건, 중국 외에서 중국 국민이 저지른 범죄로서 중국 형법의 적용을 받는 형사사건, 중국 외에서 외국인이 중국 국가 또는 국민에 대하여 가해한 사건으로서 중국 형법의 적용을 받는 형사사건, 국제조약에 의해 중국이 재판권을 행사하는 사건”을 말한다.<sup>293)</sup> 사법해석은 영사 통보 사유의 발생 시기를 ‘섭외

290) 이선미 외, 『외국인 인신구속시 영사 통보에 관한 연구』(고양: 사법정책연구원, 2019), p. 94.

291) 「최고인민법원의 〈중화인민공화국 형사소송법〉 적용에 관한 해석(最高人民法院关于适用〈中华人民共和国刑事诉讼法〉的解释, 法释 [2012] 21号)」 제397조.

292) 이선미 외, 『외국인 인신구속시 영사 통보에 관한 연구』, p. 97.

293) 「최고인민법원의 〈중화인민공화국 형사소송법〉 적용에 관한 해석」 제392조. 이선미 외, 『외국인 인신구속시 영사 통보에 관한 연구』, p. 97.

형사사건의 재판기간 중'으로 정하고 있으므로, 기소 전 수사기관이 강제조치를 취한 것은 사법해석이 규정하는 영사 통보의 대상에는 포함되지 않는다.<sup>294)</sup> 동 사법해석은 비엔나영사관계협약과 달리, 당사자의 요청에 기초한 통보가 아닌 모든 경우 영사 통보를 하는 방식으로 정하고 있다.<sup>295)</sup>

사법해석에 따른 영사 통보 및 권리 고지는 모두 법원이 담당한다.<sup>296)</sup> 영사 통보의 경우, 해당 사건을 담당하는 법원은 직상급 인민법원을 통해 단계적으로 고급인민법원에 보고하고, 보고를 받은 고급인민법원이 영사 통보를 한다.<sup>297)</sup> 수사기관이 형사사건 및 행정사건의 처리 과정에서 영사 통보를 하여야 할 사항과 그 절차 등에 관하여는 공안부령인 「공안기관의 형사사건 처리절차 규정(公安机关办理刑事案件程序规定)」 및 「공안기관의 행정사건 처리절차 규정(公安机关办理行政案件程序规定)」에서 정하고 있다.<sup>298)</sup> 형사절차 규정은 공안기관이 외국인에 대해 보증조건부 불구속 또는 주거감시 결정을 하거나 체포 또는 구속한 경우, 사건 담당 공안기관은 48시간 이내 직상급 공안기관을 거쳐 성급 공안기관에 보고하고, 성급 공안기관이 영사통보를 해야 한다고 정하고 있다.<sup>299)</sup> 이는 당사자 요청에 의한 것이 아니기 때문에, 별도의 권리고지 규정은 두고 있지 않다.<sup>300)</sup>

그러나 대만주민이 대륙에서 체포 또는 구금된 경우는 섭외형사사건으로 구분되지 않으므로, 형사피의자의 체포나 구금에 대한 상기

---

294) 이선미 외, 위의 책, p. 97.

295) 위의 책, p. 97.

296) 위의 책, p. 98.

297) 위의 책, p. 98.

298) 위의 책, p. 98.

299) 위의 책, p. 99.

300) 위의 책, pp. 99~100.

영사 통보 관련 규정이 적용되지 않는다. 기본적으로 중국 형사소송법(2018년 10월 26일 개정)에 따르면 형사사건에 대한 수사, 형사구류, 체포의 집행 및 예비심문은 공안기관이 담당하는데,<sup>301)</sup> 공안기관이 사람을 형사 구류하는 경우에는, 통지가 불가능한 경우 또는 국가안전에 위해를 가하는 범죄·테러 범죄에 관련되어 통지가 조사에 방해가 될 가능성이 있는 상황인 경우를 제외하고, 형사구류한 뒤 24시간 안에 형사구류된 자의 가족에게 통지하여야 한다.<sup>302)</sup> 공안기관이 사람을 체포한 뒤에는 체포된 자를 즉시 구치소로 보내어 유치하여야 하는데, 이에 관해 통지가 불가능한 경우를 제외하고 사람을 체포한 뒤 24시간 안에 체포된 자의 가족에게 통지하여야 한다.<sup>303)</sup>

중국은 일국양제의 기본원칙에 따라, 대만주민에 대해 중국의 법률을 적용하되, 상호 격리되었던 특수성을 고려해서 처리해야 한다는 방침을 따른다.<sup>304)</sup> 중국에서 대만주민이 피의자인 형사사건이 발생한 경우, 기본적으로는 중국 형사소송법이 적용되지만, 소송 진행에 있어서는 특별한 절차가 필요하다. 예를 들어 수사증거수집, 피고인의 구속, 법률문서 송달, 효력판결의 집행 등은 일반적인 형사소송절차와는 달리 특별한 방식 및 절차를 요한다.<sup>305)</sup> 통지의 방식에 관해서는 2009년 사법공조협약에 기초해 해협회(ARATS)와 해기회(SEF)를 통한 연락이 가능하다. 실제 1993년 「공안부, 국무원 대만 사무관공실의 대만 관련 중대 형사안건 처리협조에 관한 통지」를 살펴보면 실무 차원에서 대만 관련 형사사건이 발생한 경우 중국은 대만과의 협력에 있어 국무원 대만사무관공실과 해협회(ARATS)

301) 중국 형사소송법 제3조.

302) 중국 형사소송법 제85조.

303) 중국 형사소송법 제93조.

304) 문준조, 『중국과 대만의 인적교류법제』, p. 13.

305) 김정진, “양안관계 신변보호제도 관련 약간 문제,” p. 3.

를 통해 연락 및 교섭을 진행하는 것으로 파악된다. 그러나 실무적으로는 중죄가 아닌 경우에는 체포 및 구금을 통한 인신의 자유를 제한하기 이전에, 출경조치를 통해 문제를 해결하기도 하는 것으로 보인다. 실제 중국 학계에서는 대만주민에 대한 범죄 인정에 있어서 는 죄질이 특별히 엄중한 경우가 아닌 경우에는 관용을 베풀고 형을 완화한다는 방침아래 거주지가 대륙이 아닌 대만인에 대해서는 일반적으로 관제(管制)와 구역(拘役)을 적용하지 않고,<sup>306)</sup> 징역형 적용에 신중을 기하며, 가급적 벌금(罰金) 등 경제적 처벌을 가하는 것이 적절하다는 견해가 일반적이다.<sup>307)</sup>

#### (나) 대륙주민이 대만에서 체포 및 구금될 경우

대만지구에서 발생한 대륙주민의 범죄 역시 섭외형사사건으로 구분되지 않으며, 대만의 형법 및 형사소송법이 적용된다. 대만 형사소송법(2019년 7월 3일 개정, 7월 17일 시행)은 공안기관이 체포한 경우 반드시 체포영장을 제시하여야 하고, 체포 후 즉시 연행자를 구치소에 구금해야 하며, 통지할 수 없는 경우를 제외하고 체포 후 24시간 내에 가족에게 이를 통지하여야 한다고 정하고 있다.<sup>308)</sup> 구류의 경우에도 통지할 수 없는 경우나 국가안전을 위해하는 범죄, 테러범죄의 통지로 수사방해가 될 수 있는 경우를 제외하고는 구류

306) 중국 형법상 형벌은 주형(主刑)과 부가형(附加刑)으로 구분되며, 주형에는 관제, 구역, 유기도형(有期徒刑), 무기도형(無期徒刑), 사형(死刑)이 있으며, 부가형에는 벌금(罰金), 박탈정치권리(剝奪政治權利), 몰수재산(沒收財產)이 있다. 중국 형법 제33조 및 제34조(2011.2.25. 개정형법). 관제(管制)란 범죄인에 대해 구금을 실시하지 않고 일정한 신체의 자유를 제한하며 공안기관이 범죄인을 군중의 감독하에 두면서 그 성향을 개조시키는 형벌로 주형 중 가장 경한 형벌이다. 구역(拘役)은 범죄인에 대하여 단기간 동안 신체의 자유를 박탈하면서 반강제적인 노동을 진행하는 형벌로서 범행이 비교적 경미하나 단기간 동안의 구금을 필요로 하는 범죄인을 대상으로 한다. 법무부, 『중국과 대만의 교류협력 법제 연구』, p. 389, 각주 243 참조.

307) 위의 책, pp. 388~389.

308) 대만 형사소송법 제91조.

후 24시간 내에 피구류인의 가족에게 통지하여야 한다.<sup>309)</sup> 통보의 방식에 관해서는 대륙에서 대만지구 주민의 체포 및 구금의 경우와 마찬가지로 사법공조협약에 기초해 해협회(ARATS)와 해기회(SEF)를 통한 연락이 가능하다. 한편, 「양안인민관계조례」 제18조는 대륙주민이 대만지구에서 범죄를 저지른 경우 강제출경시킬 수 있고, 강제출경 전 임시로 수용할 수 있으며 노무에 종사시킬 수 있다고 규정하고 있다고 정하고 있는데, 실무상 대만 사법기관은 경미한 범죄를 저지른 대륙주민에 대해서는 형사처벌을 가하지 않고 강제출경시킨다고 한다.<sup>310)</sup>

## (2) 파견 인원의 특권 및 면제

인적교류와 관련해 중국과 대만은 기본적으로 2008년 「해협양안 대륙거주민의 대만여행에 관한 협의」에 기초해 관련 업무를 처리한다. 2010년 이후 해역회(CTEA)와 대여회(TSTA)의 준공식대표사무소가 베이징 및 상하이와 타이베이에 각각 설치되어 관광객의 긴급 구조와 분쟁해결에 협조하는 연락사무소의 역할을 하지만, 왕래 주민의 신변안전 보호를 목적으로 상대지역에 파견된 당국 차원의 공식적인 국가기관은 없다.

양안은 기본적으로 상대지역에서 신원확인이나 신변안전 보호의 요청이 있을 경우에는 해협회(ARATS)와 해기회(SEF)를 통해 관련 법률에 따라 처리한다. 해협회(ARATS)와 해기회(SEF)는 양안관계에 관한 협의의 창구일 뿐 아니라, 실제 관련 문제를 다룸에 있어 일차적 연락 기관이다. 이에 따라 해협회(ARATS)와 해기회(SEF)의 인원에 대한 편의를 보장하기 위한 협의가 이루어졌는데, 1993년 4

309) 대만 형사소송법 제83조.

310) 법무부, 『중국과 대만의 교류협력 법제 연구』, p. 500.

월 29일 채택된 「양회의 연계 및 회담의 제도화에 관련 협의(兩會聯系與會談制度協議)」의 경우, 제5항에서 관세 처리나 여행과 관련한 문제를 포함하여, 양회 인원의 양측 지역에서의 출입을 촉진할 것을 합의하고, 구체적인 조치는 대화를 통해 정할 것이라 명시하고 있다. 이후 1994년 6월 24일 채택된 「해협회 및 해기회 인원의 출입촉진에 관한 조치(Facilitation Measures for the Entry and Exit of SEF and ARTS Personnel)」에서는, 해협회(ARATS)와 해기회(SEF) 관계자들의 출입을 촉진하기 위한 조치를 정하고 있다. 그러나 동 조치에는 상호 지역 왕래에 있어서의 편의 조치만을 정할 뿐이다.

이에 2008년 6월 베이징에서 개최된 양회(해협회(ARATS) 및 해기회(SEF))의 「북경 공동인식(北京共識)」에 근거하여 해협회(ARATS)는 2013년 「대륙의 양안 인민 왕래사무기구의 대만지구 지사기구 설립에 관한 조례(초안)(大陸處理兩岸人民往來事務機構在臺灣地區設立分支機構條例草案)」을 제시했다.<sup>311)</sup> 총 11개 조문으로 구성된 동 조례 초안은 해협회(ARATS)의 대만 사무처 설립을 위해 마련되었다. 제1조는 동 조례의 제정 목적이 대륙지역 양안 인민왕래 업무를 위한 법인단체 및 기타 기관(대륙양안 인민왕래 사무기구)을 대만에 설립 및 관리하기 위함을 명시하고 있다. 동 조례 초안은 상호주의에 입각한 파견 사무처의 불가침, 민형사 및 행정관할권으로부터의 면제 등의 내용을 담고 있다. 구체적으로 동 법 제8조와 제9조는 동 법에 근거하여 해협회(ARATS)가 대만에 사무처를 설치하였을 경우 파견인원의 신변안전 보장과 편의에 관한 특권 및 면제에 관해 다음과 같이 정하고 있다.

---

311) 대만 행정원 본토위원회(Mainland Affairs Council), <<http://ws.mac.gov.tw/001/Upload/OldWeb/www.mac.gov.tw/ct6664.html?ctNode=7916&CtUnit=5201&BaseDSD=7&mp=211>> (검색일: 2019.9.20.).



〈표 IV-5〉 「대륙의 양안 인민 왕래사무기구의 대만지구 지사기구 설립에 관한 조례(초안)」 제8조 및 제9조

제8조	<p>본 조례에 의거 허가에 따라 설립된 지사기구는 대등원칙에 기초하여 아래 보장 및 편의 조치를 향유할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 관사 불가침 및 책임자의 동의 없이 진입 금지</li> <li>2. 재산의 수색, 압수, 집행 및 징수 면제</li> <li>3. 공무문건 불가침</li> <li>4. 민사, 형사 및 행정관할권 면제. 단, 아래 상황의 경우에는 제외된다.             <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) 민사, 형사, 또는 행정관할 면제 포기</li> <li>(2) 반소를 위한 피고</li> <li>(3) 상업행위에 대한 소송</li> <li>(4) 대만지역 부동산에 관한 소송</li> </ol> </li> <li>5. 통신 및 우편검사 면제를 통한 비밀유지</li> <li>6. 조세 징수 면제</li> <li>7. 공무용품의 반출반입 편의</li> <li>8. 기타 행정원을 통해 심사결정된 사항의 보장 및 편의 조치</li> </ol>
제9조	<p>대만인이 아닌 제5조1항의 규정에 따라 권한 있는 당국에 의해 승인된 지점의 직원은 상호주의 원칙에 근거하여 다음과 같은 보호 및 시설을 향유</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 직무수행으로 인한 민형사 관할 면제</li> <li>2. 직무상 얻거나 구매한 물품, 타이완에 처음 도착했을 때 가지고 온 본인의 물품 및 집에 대한 세금 징수 면제</li> <li>3. 기타 행정원이 허가한 보장 및 편리 조치</li> </ol>

출처: 「대륙의 양안 인민 왕래사무기구의 대만지구 지사기구 설립에 관한 조례(초안)」(大陆处理两岸人民往来事务机构在台湾地区设立分支机构条例草案).

대만 행정원은 2013년 4월 12일 원회를 개최하고 조례(초안)를 통과시켰다.<sup>312)</sup> 동 조례 초안은 해협회(ARATS)가 대만에 사무소를 설립할 수 있는 법적 근거가 되나, 정식으로 시행되기 위해서는 대만 입법원을 통과해야 한다. 그러나 2019년 9월 현재까지 조례 초안이 통과되었다는 소식은 없으며, 사무소 설치에 관한 진전은 없는

312) 관련 내용은 “台“行政院会”通过草案：海协会可在台设办事处 (대만 행정원회, 해협회의 대만 사무처 설립 가능 초안 통과),” 东南网, 2013.4.12., <[http://www.fjse.com/b/2013-04/12/content\\_11114343.htm](http://www.fjse.com/b/2013-04/12/content_11114343.htm).> (검색일: 2019.9.20.),

것으로 파악된다. 한편, 해기회(SEF) 역시 대륙에 사무처를 설립하는 방법에 관해서도 당시 논의가 있었지만, 현재까지 실현되지 않은 것으로 파악된다. 동 조례(초안)는 양 지역에 사무소를 설치하고 파견인원에 관한 특권 및 면제의 필요성에 대해서는 상호 공감대가 이루어졌으나, 실제 특권과 면제에 준하는 협의를 채택하는 데 있어서는 어려움이 있음을 시사한다.

### 3. 소결

남북교류협력의 활성화로 인한 남북한 주민의 인적왕래의 확대는 필연적으로 왕래 인원의 신변안전을 어떻게 보장할 것인지를 문제를 제기할 것이다. 이 장에서는 분단국의 인적교류 과정에서의 주민의 신변안전 보호를 위한 합의와 관련 제도 및 법제를 살펴보았다. 분단국은 상대를 외국으로 인식하지 않는 특수한 관계에 기초하고 있기 때문에, 상대지역에서 체포 및 구금된 사람의 신변안전 보호와 관련된 문제와 절차를 국제법상 영사제도와 동일한 차원으로 분석하기는 어렵다. 그럼에도 불구하고 분단국의 사례는 왕래 인원의 신변안전 보호와 관련된 문제를 어떠한 방식으로 협력하고 관련 제도를 구축해 나아갔는지에 관해 시사해주는 바가 적지 않다.

먼저 동서독은 인적교류의 기반이 되는 합의서를 체결하고 관련 제도를 구축해 나갔다. 관련 합의서들이 모두 인적교류 과정에서 발생하는 상호 주민의 신변안전에 관한 문제를 직접적으로 다루거나, 영사접견 기능에 준하는 내용을 담고 있지는 않다. 그러나 1971년 통행협정의 경우 동독 당국은 서독 당국에게 여행자 체포, 통행로 이용불허조치 및 조치의 근거에 대한 내용을 즉각 통보할 것을 규정한 바,<sup>313)</sup> 양측 지역에서 발생한 상호 주민의 신변안전에 관한 문제

해결에 있어서는 동서독 당국이 통보 주체 및 대상이 됨을 확인시켜 준다. 구체적인 주관기관에 대한 명시는 없다. 다만 이들 의정서의 이행을 위해서는 상설적으로 운영되는 실무급 위원회를 구성하여 수시로 회동하였는데, 이들 위원회를 통해 신변안전과 관련한 문제도 논의가 되었을 것으로 추측된다. 예를 들어 동서독은 1972년 7월 통행협정의 이행을 위한 통행위원회(Transitkommission)를 설치하고, 1972년 11월 교통조약의 이행을 위해 교통위원회(Verkehrskommission)를 설치하여 관련된 문제를 해결하는 장을 만들었음에 주목할 필요가 있다.<sup>314)</sup>

한편 동서독의 인도적 사안과 주민들의 상호왕래와 관련된 일반적인 영사기능 업무는 1972년 상주대표부를 상호 설치함에 따라 제도화되었다. 상주대표부란 일반적으로 정식외교관계가 부재한 국가간 상호의사를 교환하고 양자관계를 조정 및 연결하기 위한 목적에서 상설적으로 설치 운영되는 기관을 말한다.<sup>315)</sup> 상주대표부는 관계국가들 간의 협정에 의해 조직된 특수한 성격의 기관이므로, 국제법상 외교공관과는 다른 지위를 갖는다. 동서독은 상주대표부를 교환 설치하여 영사보호 및 연락기능을 수행하는 외에 내독교류 과정에서 발생하는 문제를 평화적인 방법으로 협의하고 처리해왔다.<sup>316)</sup> 파견 직원의 신변안전 보호와 관련해 상주대표부 설치 이전 입출국과 관련된 통행증과 절차 등 행정 사항을 담당한 방문 및 여행 사무

---

313) 통행협정.

314) 예를 들어, 통과여행의 문제를 해결하기 위한 통과위원회(Transitkommission), 통행조약의 준수 및 보안을 위한 통행위원회(Verkehrskommission), 양독 국경에서 발생하는 제문제를 해결하기 위한 국경위원회(Grenzkommission)가 설치되었다. 김학성·윤대식, 『남북연락·대화 기능 강화 방안(통일부 남북회담 용역과제 보고서)』, pp. 15~16.

315) 제성호, “통일지향적 새 남북관계 정립을 위한 국제법적 과제,” p. 99.

316) 위의 글, pp. 99~101.

소의 경우 서베를린 지역에 파견된 동독 인원에 대해서는 안전을 보장했다. 그러나 상주대표부의 경우에는 파견 직원에게 비엔나외교관계협약에 상응하는 특권과 면제를 부여했음에 주목할 필요가 있다. 독일 상주대표부의 경우 외교관계의 성격과 분단국의 특수성이 혼재되어 있음을 볼 수 있다.

양안은 제한적인 친지방문으로부터 시작하여, 단체관광과 개인관광을 허용하며 인적교류를 확대해왔다. 양안의 경우 동서독과 같이 정부 차원의 상설적인 연락·대화기구를 교환설치하는 수준에 이르지 못했다. 그러나 양안은 인적교류 과정에서 파생되는 문제에 관해 민간 차원의 해협회(ARATS)와 해기회(SEF)를 통해 해결함으로써, ‘하나의 중국’ 원칙을 저해하지 않는 선에서 실리적인 문제 해결을 추구해 왔다. 상호 지역 여행객들의 긴급구조나 분쟁해결 협조 지원의 경우에도 2008년 「해협양안 대륙거주민의 대만여행에 관한 협의」에 따라 민간 차원의 해여회(CTEA)와 대여회(TSTA)를 통해 처리하고 있다. 한편 양안 간 경제교류 활성화 및 투자 촉진을 위해, 투자자의 신변안전 보장에 관해서는 보다 명시적인 규정을 마련하고 있다. 한편, 중국의 경우 1993년 「공안부, 국무원 대만 사무관공실의 대만관련 중대 형사안건 처리협조에 관한 통지」를 통해 대만 관련 형사사건이 발생한 경우 국무원 대만사무관공실과 해협회(ARATS)를 통해 대만 측에 연락 및 교섭을 진행하는 것으로 볼 때, 형사피의자의 신변안전에 관한 문제도 해협회(ARATS)와 해기회(SEF)가 연락 창구의 역할을 하는 것으로 파악된다.

양안의 인적교류 관련 합의서에 명시된 신변안전 보호에 관한 내용을 영사기능의 관점에서 설명하기는 어렵다. 그럼에도 불구하고, 정부의 지원을 받는 민간주체가 실질적인 신변안전에 관해 업무를 수행하고 있다는 점과 이를 위해 상대기관을 두고, 상호 통지 등을

할 것을 정하고 있다는 점은 주목할 필요가 있다. 비엔나영사관계협약에서와 같은 영사관원への 통보나 접견권이 인정되는 것은 아니지만, 정부지원을 받는 민간 차원의 해협회(ARATS)와 해기회(SEF)를 통해 연락을 취하고, 여행객의 권익과 안전을 보장한다는 특징이 있다. 한편, 해기회(SEF)와 해협회(ARATS) 사무소의 상호 지역 사무소 설치에 관한 논의가 있었는데, 2013년 해협회(ARATS)가 제시한 「대륙의 양안 인민 왕래사무기구의 대만지구 지사기구 설립에 관한 조례(초안)」은 비엔나외교관계협약에 준하는 파견 공관 및 인원에 대한 특권 및 면제를 규정했음에 주목할 필요가 있다. 양안관계의 악화로 현재까지 발전된 내용은 없지만, 베이징과 타이베이에 해기회(SEF)와 해협회(ARATS)의 사무소 설치가 이뤄진다면 동서독의 상주대표부에 준하는 권한을 부여하고 역할을 할 수 있을 것으로 보인다.

# V. 제3국을 통한 신변안전 보호 방안: 이익보호국 제도의 활용

이규창 (통일연구원)





북한과 미국은 외교관계와 영사관계가 수립되어 있지 않다. 이로 인해 미국은 북한 내 자국민 억류자의 영사접견권 실현의 일환으로 스웨덴을 이익보호국(또는 이익대표국, protecting power)으로 활용하였다. 스웨덴 대사관이 미국을 대신해 미국 시민권자인 유나 리와 로라 링, 로버트 박, 케네스 배, 오토 월비어에 대한 영사접견을 하였다.<sup>317)</sup> 여기서 생각해 볼 수 있는 문제는 우리나라도 미국처럼 스웨덴이나 제3국 또는 국제기구를 이익보호국으로 활용하여 북한에 억류되어 있거나 향후 남북교류협력 재개, 확대 과정에서 북한에

〈그림 V-1〉 스웨덴 대사관 직원과 케네스 배의 접견 모습



출처: ““美 북한인권특사, 이르면 10일 방북 예정”〈조선신보〉, 『연합뉴스』, 2014.2.7., <<https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0006741587>>; (검색일: 2019.5.13.).

317) 이규창, “북한의 억류 외국인에 대한 인도적 보호의 문제점,” pp. 131~132. 임현수의 경우에는 캐나다 외교관이 접견하였다. “캐나다 외교관, 북 억류 임현수 목사 첫 영사 면담,” 『미국의 소리』, 2015.12.22., <<http://www.voakorea.com/a/3112168.html>> (검색일: 2019.4.1.). 캐나다와 북한은 2001년 외교관계를 수립하였다. Government of Canada, “캐나다-조선민주주의인민공화국: 양자관계,” <[http://www.canadainternational.gc.ca/korea-coreee/bilateral\\_relations\\_bilaterales/canada-dpr\\_korea-rpd\\_coree.aspx?lang=kor](http://www.canadainternational.gc.ca/korea-coreee/bilateral_relations_bilaterales/canada-dpr_korea-rpd_coree.aspx?lang=kor)> (검색일: 2019.4.1.).



역류되는 우리 국민을 보호할 수는 없는가 하는 것이다. 북한과 미국이 외교관계와 영사관계가 수립되어 있지 않은 것처럼 남북한도 상호 국가로 승인하지 않고 있고 영사관계도 수립되어 있지 않다는 점에서 충분히 제기해볼 수 있는 문제이다.

## 1. 이익보호국의 개념 및 관련 국제법

이익보호국이란 외교관계가 없거나 기존의 외교관계가 단절된 국가 간의 관계에 있어 재산이나 국민의 보호 역할을 대신하여 수행하는 제3국을 말한다.<sup>318)</sup> 국제법상 이익보호국 개념 및 관련 제도는 16세기 초부터 발전되었다는 견해<sup>319)</sup>와 19세기인 1870년~1871년 프랑스와 프로시아 전쟁에 기원을 두고 있다는 견해가 있다.<sup>320)</sup> 현재 국제법상 이익보호국 제도의 법적 근거는 크게 두 가지이다. 하나는 제네바협약이고 다른 하나는 비엔나외교관계협약이다. 제네바 제1협약,<sup>321)</sup> 제2협약,<sup>322)</sup> 제3협약<sup>323)</sup>은 제8조~제11조에서, 제4협약<sup>324)</sup>은 제9조~제12조에서 이익보호국 제도를 규정하고 있다. 그

---

318) Wikipedia, "Protecting power," <[http://en.wikipedia.org/wiki/Protecting\\_power](http://en.wikipedia.org/wiki/Protecting_power)> (검색일: 2019.4.5.).

319) 김명기, "제네바협약상 이익보호국 및 그 대체기관," 『인도법논총』, 창간호 (1997), p. 13; 김득주, "전쟁법상 이익보호국 제도에 관한 연구," 경희대학교 박사학위논문, 1986, p. 11.

320) Hans-Joachim Heintze, "Protecting Power," in *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, vol. VIII, ed. Rüdiger Wolfrum (Oxford: Oxford University Press, 2012), p. 546.

321) 「육전에 있어서의 군대의 부상자 및 병자의 상태개선에 관한 1948년 8월 12일자 제네바협약」. 채택일: 1949.8.12., 발효일: 1950.10.21.

322) 「해상에 있어서의 군대의 부상자, 병자 및 조난자의 상태개선에 관한 1948년 8월 12일자 제네바협약」. 채택일: 1949.8.12., 발효일: 1950.10.21.

323) 「포로의 대우에 관한 1948년 8월 12일자 제네바협약」. 채택일: 1949.8.12., 발효일: 1950.10.21.

리고 제네바협약 제1추가개정서<sup>325)</sup>는 제5조에서 이익보호국 및 대리기관의 지명에 대해 규정하고 있으며, 제2조에서는 이익보호국을 정의하고 있다.<sup>326)</sup> 비엔나외교관계협약은 제45조(c)에서 2개국 간의 외교관계가 단절되거나 또는 공관이 영구적으로 또는 잠정적으로 소환되는 경우에 파견국은 자국 및 자국민의 이익보호를, 접수국이 수락할 수 있는 제3국에 위탁할 수 있다고 규정하고 있다. 제네바협약에서 규정하고 있는 이익보호국 제도를 제네바형 이익보호국으로, 비엔나외교관계협약에서 규정하고 있는 이익보호국 제도를 비엔나형 이익보호국으로 구분하기도 한다.<sup>327)</sup> 또는 제네바협약은 전시에 적용된다는 점에서 제네바협약상의 이익보호국 제도는 전시 이익보호국 제도로, 비엔나외교관계협약상의 이익보호국 제도는 이에 대응하는 개념으로 평시 이익보호국 제도로 구분할 수 있다.

제2차 세계대전 이후 평시 이익보호국 제도와 전시 이익보호국 제도 간의 차이가 감소하였다는 평가를 받고 있다.<sup>328)</sup> 이와 같은 맥락에서 비엔나형 이익보호국 제도와 제네바형 이익보호국 제도를 굳이 구분하지 않고 일원화해서 이해하려는 입장이 있다.<sup>329)</sup> 그러나 제네바협약상의 이익보호국 제도와 비엔나외교관계협약상의 이익보호국

324) 「전시에 있어서의 민간인의 보호에 관한 1948년 8월 12일자 제네바협약」, 채택일: 1949.8.12., 발효일: 1950.10.21.

325) 「1948년 8월 12일자 제네바 제 협약에 대한 추가 및 국제적 무력충돌의 희생자 보호에 관한 의정서」, 채택일: 1977.6.8., 발효일: 1978.12.7.

326) 「제네바협약 제1추가개정서」 제2조제3호: 이익보호국이라 함은 충돌당사국에 의하여 지정되고 적대당사국에 의하여 수락되었으며 제 협약과 본 의정서에 따라 이익보호국에 부여된 기능을 수행할 것에 동의한 중립국 또는 충돌 비당사국을 의미한다.

327) 임태근, 「국제인도법상 이익보호국제도의 고찰」, 영남대학교 석사학위논문, 1986, pp. 16~22; 정운장, 「Geneva제협약 및 추가개정서의 이익보호국 제도」, 『인도법논총』, 제6호 (1985), pp. 23~24.

328) Hans-Joachim Heintze, "Protecting Power," p. 547.

329) 비엔나형과 제네바형을 일원화하려는 견해와 이원화를 주장하는 견해에 대해서는 다음 문헌들을 참조. 임태근, 「국제인도법상 이익보호국제도의 고찰」, pp. 23~25; 정운장, 「Geneva제협약 및 추가개정서의 이익보호국 제도」, pp. 26~27.

제도는 제도 자체가 차이가 난다는 점에서 구별할 필요가 있다.

첫째, 충돌당사국에 의한 이익보호국 지정 의무에 있어 양자는 구별된다.<sup>330)</sup> 제네바형의 경우에는 이익보호국을 지정할 의무가 있다.<sup>331)</sup> 이에 비해 비엔나외교관계협약 제45조(c)는 앞에서 기술한 바와 같이 파견국은 자국민 및 자국민의 이익보호를 위해 접수국이 수락할 수 있는 제3국에 ‘위탁할 수 있다’며 이익보호국 지정을 임의 사항으로 규정하고 있다.

둘째, 이익보호국 지정 절차에 있어 차이가 있다. 제네바형의 경우에는 이익보호국이 지명되고 수락되지 않을 경우 국제적십자위원회(International Committee of the Red Cross: ICRC, 이하 “ICRC”)가 이를 추천한다.<sup>332)</sup> 이러한 절차에 의해서도 이익보호국이 선정되지 아니하는 경우에는 ICRC 또는 공성성과 능률성이 보장되는 기타 기구가 관계당사국과 협의한 후 대리기관을 제의할 수 있고 충돌당사국은 이를 수락하여야 한다.<sup>333)</sup> 제2차 세계대전 이후 제네바협약에 의해 이익보호국 제도가 운영된 경우는 4건에 불과하다.<sup>334)</sup> 이와 같이 이익보호국 제도의 활용이 적은 이유 가운데 하나로 한국전쟁(6·25전쟁) 기간 동안 제네바협약상의 이익보호국 관련 규정들이 이행되지 않았다는 점이 언급되고 있다.<sup>335)</sup> 한국전쟁 기간 동안 북한은 이익보호국의 선정을 제의하지 않았으며 중립국이나 ICRC 대표가 북한의 통제 하에 있는 영역에 들어오는 것을 허락하지 않았다.<sup>336)</sup> 비엔나외교관계협약에는 이익보호국의 선정 및 대리기관 지

---

330) 임태근, 위의 글, p. 25; 정운장, 위의 글, p. 27.

331) 제네바협약 제1추가의정서 제5조제2항.

332) 제네바협약 제1추가의정서 제5조제3항.

333) 제네바협약 제1추가의정서 제5조제4항.

334) Hans-Joachim Heintze, “Protecting Power,” p. 549.

335) *Ibid.*, p. 549.

정 등 절차에 관한 규정이 없다.

셋째, 이익보호국 역할을 수행하는 주체에 있어서도 차이를 보이고 있다. 제네바협약 제1추가의정서는 중립국 또는 충돌 비당사국을 이익보호국으로 지정할 수 있는 것으로 규정하고 있다.<sup>337)</sup> 실행에 있어 제네바협약상 이익보호국은 중립국이어야 한다는 것이 오랜 관행이었다.<sup>338)</sup> Howard S. Levie는 이익보호국은 ① 국제법상 국가이어야 하며, ② 중립국이어야 하고, 중립국으로 남아 있으리라고 생각되는 국가가 더욱 바람직하며, ③ 피보호국 및 억류국과 외교관계를 유지하고 있는 국가이어야 한다고 요건을 제시하면서 다만 중립국 요건은 충족되기가 어려워지고 있다고 지적하고 있다.<sup>339)</sup> 대개의 경우 전시 또는 무력충돌 시에는 ICRC가 이익보호국 역할을 수행하고 있다.<sup>340)</sup> 이에 비해 비엔나외교관계협약 제45조는 이보호국의 조건을 단순히 ‘제3국’이라고만 규정하고 있다. 아래의 <표 V-1>에서 보는 바와 같이 국가 실행에 있어 이익보호국은 스위스처럼 영세중립국이 역할을 수행하는 경우도 있지만 중립국이 아닌 국가들도 이익보호국 역할을 하고 있다.

여기서 제네바협약 및 제1추가의정서가 현재의 남북한 상황이 향후 남북교류협력 재개 과정에서 남북관계에 적용될 수 있는지의 문제를 생각해 볼 필요가 있다. 만약 적용될 수 있다면 제네바협약상의 이익보호국 관련 규정과 비엔나외교관계협약상의 이익보호

---

336) 임태근, “국제인도법상 이익보호국제도의 고찰,” p. 13.

337) 제네바협약 제1추가의정서 제2조제3호.

338) 김득주, “전쟁법상 이익보호국 제도에 관한 연구,” p. 42.

339) Howard S. Levie, “prisoners of war and the protecting power,” *American Journal of International Law*, vol. 55, no. 2 (1961), p. 383, 재인용: 김득주, “전쟁법상 이익보호국 제도에 관한 연구,” p. 42.

340) Hans-Joachim Heintze, “Protecting Power,” p. 547; 대한적십자사, 『알기 쉬운 국제인도법』 (서울: 대한적십자사, 2014), p. 29.

국 규정이 남북관계에 중첩적으로 적용되는 것이며, 그렇지 않다면 비엔나외교관계협약상의 이익보호국 규정만 적용된다고 봐야하기 때문이다.<sup>341)</sup> 제네바협약의 현 남북관계 상황에서의 적용 여부에 대해서는 상반된 2가지 입장이 가능할 수 있다.

하나는 현재 한반도는 법적으로 전쟁이 종료되지 않은 정전상태이며, 제네바협약은 전시에 적용되기 때문에 제네바협약이 당연히 현 남북관계에도 적용되어야 한다는 입장이 가능하다. 한국전쟁 당시 남북한은 제네바협약에 가입하지 않았다.<sup>342)</sup> 그러나 1950년 7월 5일 이승만 대통령은 제네바협약의 조건에 따를 것임을 다짐하였으며, 7월 13일 북한 당국도 ICRC의 제안을 수락하는 전문을 유엔 사무총장에게 전달하였다.<sup>343)</sup> 이와 같은 남북한 쌍방의 선언에 따라 한국전쟁에 제네바협약이 적용되었고,<sup>344)</sup> 한국전쟁 기간 동안 발생한 이산가족, 납북자, 국군포로 문제에 제네바협약(제3협약과 제4협약)상의 가족권, 강제역류 금지 등의 규정이 적용되고 있다.<sup>345)</sup>

다른 하나는 제네바협약은 한국전쟁 기간 발생한 사건에는 적용될 수 있지만 그 이후에 발생한 사건에까지 적용되기는 어렵다고 보는 입장이 가능하다. 왜냐하면 제네바협약은 무력충돌이 실제적으로 발생한 경우에 적용되는 것으로 해석될 수 있기 때문이다. 즉, 민간

---

341) 비엔나외교관계협약에 남한은 1970년 12월 18일 비준하였고, 북한은 1980년 10월 29일 가입하였다. <[http://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=III-3&chapter=3&lang=en](http://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=III-3&chapter=3&lang=en)> (검색일: 2019. 4. 13.).

342) 남한은 1966년 8월 16일 제네바4개협약에 가입하였고, 북한은 1957년 8월 27일 가입하였다. <[http://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/States\\_xsp?xp\\_viewStates=XPages\\_NORMStatesParties&xp\\_treatySelected=380](http://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/States_xsp?xp_viewStates=XPages_NORMStatesParties&xp_treatySelected=380)> (검색일: 2019. 4. 13.).

343) 제성호, “전시 민간인 납치의 국제인도법적 고찰,” 『서울국제법연구』, 제18권 1호 (2011), p. 200.

344) 위의 글, p. 200; 대한적십자사 인도법연구소, “제네바협약 100문 100답” (2004), p. 9.

345) 한동호 외, 『북한인권백서 2018』 (서울: 통일연구원, 2018), pp. 432~434, 445~446, 456~458.

인의 보호를 규정하고 있는 제네바 제4협약은 적용 대상을 ‘무력충돌 또는 점령의 경우(in case of a conflict or occupation)’로 규정하고 있다.<sup>346)</sup> 그리고 정전협정<sup>347)</sup>에서 서명자들은 정전협정 체결로 한국에서의 충돌과 적대행위 및 무장행동을 정지시킬 것에 동의하였다.<sup>348)</sup> 제네바 제4협약과 정전협정을 종합하면 무력충돌은 정전협정 체결로 정지되었다고 볼 수 있다. 다시 말해 현재 한반도의 법적 상태가 전시라는 것과 실제로 무력충돌 또는 점령이 발생하고 있는 상황과는 구별할 필요가 있다. 아래에서는 후자의 입장에서 비엔나외교관계협약상의 이익보호국 제도를 중심으로 관련 논의를 진행한다.

## 2. 이익보호국 제도의 실행

### 가. 이익보호국 현황

2019년 9월 현재 이익보호국 제도가 활용되고 있는 사례는 30여 건으로 나타나고 있다(〈표 V-1〉 참조). 이익보호국 역할을 수행하고 있는 국가로는 스위스와 스웨덴이 대표적이다. 영세중립국인 스위스는 제2차 세계대전 이후 여러 건의 이익보호국 역할을 수행하고 있다. ① 1979년 이후 이집트에서 이란의 이익보호, ② 1980년 이후

346) 제네바 제4협약 제4조: 본 협약에 의하여 보호되는 자는 무력충돌 또는 점령의 경우에 있어서 특정 시점에 그 형식의 여하에 관계없이 충돌당사국 또는 점령국의 권력 내에 있는 자로서 동 충돌당사국 또는 점령국의 국민이 아닌 자이다.

347) 정식명칭: 「국제연합군 총사령관을 일방으로 하고 조선인민군 최고사령관 및 중국 인민지원군 사령원을 다른 일방으로 하는 한국 군사정전에 관한 협정」.

348) 정전협정 전문: ... 하기의 서명자들은 쌍방에 막대한 고통과 유혈을 초래한 한국 충돌을 정지시키기 위하여서와 최후적인 평화적 해결이 달성될 때까지 한국에서의 적대행위와 일체 무장행동의 완전한 정지를 보장하는 정전을 확립할 목적으로 ... 동의한다.

이란에서 미국의 이익보호, ③ 2008년 러시아와 조지아(그루지야) 단교 이후 러시아 내에서의 조지아 이익보호와 조지아 내에서의 러시아 이익보호, ④ 2017년 이후 사우디아라비아 내에서의 이란의 이익보호와 이란 내에서의 사우디아라비아의 이익보호, ⑤ 1961년부터 2015년 7월까지 쿠바에서 미국의 이익보호 등의 역할을 수행하고 있다.<sup>349)</sup> 최근 이익보호국 사례로 2019년 4월 5일 스위스와 미국은 베네수엘라에서의 미국의 이익을 보호하는 내용의 약정(arrangement)을 체결하였다.<sup>350)</sup> 이익보호국 역할은 스웨덴이 가장 많이 수행하고 있는 것으로 나타나고 있는데 스웨덴은 북한 내에서 호주, 캐나다, 덴마크, 핀란드, 아이슬란드, 이탈리아, 노르웨이, 스페인, 미국 등 9개국의 이익을 보호하고 있다. 북한에서 이익보호국 역할을 수행하고 있는 국가는 스웨덴이 유일하다. 스웨덴은 또한 이란 내에서 영국의 이익을 보호하고 있다. 이외에 캐나다, 체코 공화국, 그리스, 이탈리아, 오만, 파키스탄, 루마니아, 스페인이 이익보호국으로 선정되어 역할을 담당하고 있다. 그러면 스웨덴이 북한 내에서 미국의 이익보호국 역할을 하는 이유는 무엇인가? 필자가 스웨덴 대사관 담당 직원과 주고받은 이메일에 따르면 스웨덴은 정전협정상의 중립국감독위원회 국가로서 중립국으로 간주되었기 때문이라고 한다.<sup>351)</sup> 스웨덴은 북한과 외교관계를 수립한 유럽국가들 중 하나로 정치·경제적으로 동양과 서양을 잇는 가교 역할을 하고

349) Switzerland Federal Department of Foreign Affairs, "Protecting power mandates," 2017.12.18., <<http://www.eda.admin.ch/eda/en/home/foreign-policy/human-rights/peace/switzerland-s-good-offices/protective-power-mandates.html>> (검색일: 2019.4.5.).

350) US Embassy in Switzerland and Liechtenstein, Signing of Protecting Power Arrangement for the United States in Venezuela, <<http://ch.usembassy.gov/signing-of-protecting-power-arrangement-for-the-united-states-in-venezuela/>> (검색일: 2019.9.16.).

351) 2019.4.5. 스웨덴 대사관 정무관과 주고받은 이메일.

있다. 스웨덴은 1975년 북한에 대사관을 개설한 첫 번째 서방국가로, 1995년 미국의 이익보호국이 되었다.<sup>352)</sup>

〈표 V-1〉 이익보호국 현황<sup>353)</sup>

2019.9.16. 현재

	이익보호국	피보호국(파견국)	억류국(접수국)	위임범위(mandate)
1	캐나다	이스라엘	쿠바	
2	캐나다	이스라엘	베네수엘라	이익대표부
3	체코공화국	미국	시리아	이익대표부
4	그리스	이집트	카타르	포괄적
5	이탈리아	캐나다	이란	포괄적
6	오만	이란	캐나다	포괄적
7	파키스탄	이란	미국	이익대표부
8	루마니아	호주	시리아	포괄적
9	루마니아	캐나다	시리아	포괄적
10	루마니아	프랑스	시리아	포괄적
11	루마니아	몰도바	시리아	포괄적
12	스페인	베네수엘라	이스라엘	
13	스웨덴	호주	북한	포괄적
14	스웨덴	캐나다	북한	포괄적
15	스웨덴	덴마크	북한	포괄적
16	스웨덴	핀란드	북한	포괄적
17	스웨덴	아이슬란드	북한	포괄적
18	스웨덴	이탈리아	북한	생권(조약) 비자 적용
19	스웨덴	노르웨이	북한	포괄적
20	스웨덴	스페인	북한	생권(조약) 비자 적용
21	스웨덴	미국	북한	이익대표부

352) 위의 이메일: Foreign Policy, “why Trump needs the Swedes in Pyongyang,” 2018.4.25., <<http://foreignpolicy.com/2018/04/25/why-trump-needs-the-swedes-in-pyongyang/>> (검색일: 2019.4.25.).

353) 위키피디아의 기사에는 29건의 이익보호국이 있는 것으로 설명되어 있다. 이 표는 위키피디아의 기사에 29번과 31번의 사례가 추가되었다. 수정, 보완에는 다음의 자료들을 참조하였다. Switzerland Federal Department of Foreign Affairs, “Protecting power mandates,” 2017.12.18., <<http://www.eda.admin.ch/eda/en/home/foreign-policy/human-rights/peace/switzerland-s-good-offices/protective-power-mandates.html>> (검색일: 2019.4.5.); US Embassy in Switzerland and Liechtenstein, Signing of Protecting Power Arrangement for the United States in Venezuela, <<http://ch.usembassy.gov/signing-of-protecting-power-arrangement-for-the-united-states-in-venezuela/>> (검색일: 2019.9.16.).



	이익보호국	피보호국(파견국)	억류국(접수국)	위임범위(mandate)
22	스위스	조지아	러시아	이익대표부
23	스위스	이란	이집트	이익대표부
24	스위스	이란	사우디아라비아	포괄적
25	스위스	러시아	조지아	이익대표부
26	스위스	사우디아라비아	이란	포괄적
27	스위스	미국	이란	이익대표부
28	스위스	쿠바	미국	
29	스위스	미국	베네수엘라	
30	터키	미국	리비아	이익대표부
31	스웨덴	영국	이란	

출처: Wikipedia, "Protecting power," <[http://en.wikipedia.org/wiki/Protecting\\_power](http://en.wikipedia.org/wiki/Protecting_power)> (검색일: 2019.4.5.)를 일부 수정·보완.

## 나. 이익보호국 선정 절차 및 책임과 역할

이익보호국 선정 절차와 관련하여 비엔나외교관계협약은 파견국은 접수국이 수락할 수 있는 제3국에 자국 및 자국민의 이익보호를 위탁할 수 있다고만 규정하고 있을 뿐<sup>354)</sup> 구체적인 절차에 대해서는 규정하고 있지 않다. 이와 관련하여 파견국은 자신의 이익보호국을 선택함에 있어 사전에 접수국의 동의를 구할 필요가 없으며, 파견국이 독자적으로 제3국을 선택, 접수국에 통보하면 된다는 해석이 있다.<sup>355)</sup> 접수국은 선택국가를 통고 받은 때 반대를 표명할 있으며, 이 경우 파견국은 다른 제3국을 선택해서 통고하여야 한다고 한다.<sup>356)</sup>

이익보호국의 책임 및 역할 등에 관한 구체적인 사항은 피보호국과 이익보호국 간의 합의에 의해 정해진다.<sup>357)</sup> 일반적인 형태는 이익보호를 요청하는 국가와 제3국 간의 조약체결인 것으로 보인다.

354) 비엔나외교관계협약 제45조(c).

355) 외교통상부, 『외교관계에 관한 비엔나 협약: 이론과 실무』 (서울: 외교통상부, 2000), p. 106.

356) 위의 책, p. 106.

357) Wikipedia, "Protecting power," <[http://en.wikipedia.org/wiki/Protecting\\_power](http://en.wikipedia.org/wiki/Protecting_power)> (검색일: 2019.4.5.).

예를 들어 스위스는 이란과 사우디아라비아의 이익보호국 역할 수행을 위해 2017년 10월 25일 리야드와 테헤란에서 각각 양자조약을 체결하였다.<sup>358)</sup> 영국과 스웨덴은 1989년 7월 27일 런던에서 이란에서의 스웨덴의 이익보호국 역할 수행을 위한 협정(이하 “영국-스웨덴 이익보호국 협정”)을 체결하였다.<sup>359)</sup> 이어 양국은 2012년 7월 11일 스톡홀름에서 각서교환 형태의 양자조약을 체결하여 이익보호국의 역할에 관한 사항을 보다 상세히 규율하고 있다.<sup>360)</sup> 이 각서교환에서 영국과 스웨덴은 이익보호국으로서의 역할 수행은 행정 문제, 인도주의 문제 및 영사문제에 국한되며, 이와 같은 범위를 초과할 경우에는 별도의 각서교환이 필요하다고 합의하였다.<sup>361)</sup> 이익보호에 대한 위임의 형태는 영국-스웨덴 사례처럼 포괄적으로 위임하는 형태 외에 이익대표부(interest section)를 통해 이익보호의 역할을

---

358) Switzerland Federal Department of Foreign Affairs, “Good offices: Switzerland takes on protecting power mandate for Iran and Saudi Arabia,” 2017.10.25., <[http://www.eda.admin.ch/eda/en/home/aussenpolitik/menschenrechte-menschliche-sicherheit/frieden/die\\_guten\\_dienstederschweiz/schutzmachtmandate.html/eda/en/meta/news/2017/10/25/68540.html](http://www.eda.admin.ch/eda/en/home/aussenpolitik/menschenrechte-menschliche-sicherheit/frieden/die_guten_dienstederschweiz/schutzmachtmandate.html/eda/en/meta/news/2017/10/25/68540.html)> (검색일: 2019.4.5.).

359) Agreement concerning the assumption of responsibility for the protection of the diplomatic and consular interests of the United Kingdom Government in the Islamic Republic of Iran by the Government of the Kingdom of Sweden, 협정 원문은 Mark A. Sammut, *The Law of Consular Relations: An Overview*, pp. 173~175에서 볼 수 있다.

360) 조약 명칭: Exchange of Notes between the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Government of the Kingdom of Sweden concerning the Assumption of Responsibility for the Protection of the Diplomatic and Consular Interests of the United Kingdom Government in the Islamic Republic of Iran by the Government of the Kingdom of Sweden, 발효일: 2012.7.11., <[http://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/236031/8510.pdf](http://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/236031/8510.pdf)> (검색일: 2019.4.8.).

361) Exchange of Notes, Annex 1, Section 1, 1) The commission as protecting power comprises administrative, humanitarian and consular matters (excluding routine entry clearance services). If the commission is to be extended to cover other matters, a separate exchange of notes to that effect is required.

위임하는 형태가 있다. 이익대표부란 제3국의 대사관에 자국 국민의 이익보호를 위해 설치하는 것으로 주로 비자발급, 무역 및 투자 촉진 등의 업무를 수행한다.<sup>362)</sup> 예를 들면 스위스는 1980년 이후 이란에서 미국의 이익보호국 역할을 담당하고 있는데 이익대표부를 통해 역할을 수행하고 있다.<sup>363)</sup> 미국-스웨덴 이익보호국 조약<sup>364)</sup>도 미국은 평양 주재 스웨덴 대사관 내에 이익대표부를 설립할 수 있으며,<sup>365)</sup> 스웨덴이 북한 내에서 미국의 이익보호국으로서 역할을 수행함에 있어 필요할 경우에는 평양 주재 독일 이익대표부의 도움을 받을 수 있는 것으로 규정하고 있다.<sup>366)</sup>

### 3. 한반도 문제에의 적용: 가능성과 한계

아래에서는 미국-스웨덴 이익보호국 조약과 영국-스웨덴 이익보호국 협정을 중심으로 이익보호국 제도를 남북관계에 적용할 경우 발생할 수 있는 법적 문제점을 살펴본다. 필자가 원문을 확인할 수 있는 이익보호국 조약은 이 두 가지뿐이어서 분석에 제약이 있음을 밝힌다.

---

362) 김학성·윤대식, 『남북연락·대화 기능 강화 방안(통일부 남북회담 용역과제 보고서)』, p. 3.

363) Switzerland Federal Department of Foreign Affairs, "Protecting power mandates," 2017.12.18., <<http://www.eda.admin.ch/eda/en/home/foreign-policy/human-rights/peace/switzerland-s-good-offices/protective-power-mandates.html>> (검색일: 2019.4.5.).

364) 미국-스웨덴 이익보호국 조약 원문은 부록 참조.

365) The United States of America may establish an interest section within the Swedish Embassy in Pyongyang.

366) Sweden will carry out its protecting power responsibilities with the assistance of the Interest Section of the Federal Republic of Germany in Pyongyang, if required.

이익보호국 제도를 남북관계에 적용할 경우 다음과 같은 법적 쟁점이 제기될 수 있다. 첫째, 양자문제인 남북관계와 다자문제인 이익보호국 제도의 공존이 가능한가의 여부이다. 다시 말해 현재 남북한 사이에는 개성공동연락사무소가 설치되어 있는데 공동연락사무소를 통한 남북관계와 국제법상의 다자제도인 이익보호국 제도의 병행이 가능한가의 문제가 제기될 수 있다. 이와 관련하여 미국-스웨덴 이익보호국 조약은 미국 연락사무소가 평양에 설치될 때까지 스웨덴이 이익보호국으로서의 책임을 수행한다고 규정하고 있다.<sup>367)</sup> 북미 양자 간의 문제인 연락사무소 설치와 이익보호국 제도의 병행을 불허하고 있는 것이다. 미국-스웨덴 이익보호국 조약을 남북관계에 준용할 경우 현재 남북한 사이에는 개성공동연락사무소가 운영되고 있다는 점에서 이익보호국 제도의 적용은 불가하게 된다. 그러나 이와 같은 연락사무소(또는 상주대표부)와 이익보호국 제도의 병행 불가가 확립된 국제법상의 원칙 내지 국가들의 실행인지의 여부는 명확하지 않다. 영국-스웨덴 이익보호국 협정에는 그와 같은 규정이 발견되지 않는다. 남북한 사이에는 연락사무소가 안정적으로 운영되지 못하고 있다는 점도 고려되어야 한다. 남북한은 제2장에서 살펴본 바와 같이 1992년 판문점 남북연락사무소 합의를 체결하였지만 실제 운영까지는 이르지 못하였다. 또한 2018년 설치된 개성공동연락사무소의 경우에도 운영에 어려움을 겪고 있다. 2019년 2월 하노이에서 개최된 2차 북미 정상회담 합의 결렬 이후인 2019년 3월 22일 북한은 상부의 지시로 개성공동연락사무소에서 일방적으로 철수하였다.<sup>368)</sup> 이후 북한 측 공동연락사무소 인원이 사

367) Sweden will carry out its protecting power responsibilities only until the U. S. Liaison Office is established in Pyongyang.

368) “북한, 개성 공동연락사무소 철수 “상부 지시”, 『프레시안』, 2019.3.22., <<http://www.pressian.com/news/article/?no=233811>> (검색일: 2019.6.19.).

실상 전원 복귀하였다.<sup>369)</sup> 그러나 서호 공동연락사무소 신임 소장이 2019년 6월 14일 취임 이후 처음으로 공동연락사무소를 방문하였지만 북측 소장이 나오지 않았고, 2019년 1월 25일 이후 개성남북공동연락사무소 합의서에 규정되어 있는 소장회의<sup>370)</sup>가 개최되지 않고 있다.<sup>371)</sup> 향후 북미실무협상을 비롯한 북미관계의 진전에 따라 개성남북공동연락사무소가 정상적으로 운영될 가능성과 함께 정치적인 상황 변화에 따라 공동연락사무소가 파행을 겪을 가능성도 배제할 수 없다. 개성남북공동연락사무소가 정상적으로 운영될 경우 공동연락사무소를 통한 남측 인원의 신변보호 방안을 모색할 수 있다는 점에서 이익보호국 제도의 활용은 중요성이 상대적으로 감소할 수 있다. 그러나 개성남북공동연락사무소가 운영상 어려움을 겪을 경우 남측 인원의 신변안전 보호를 위해서는 이익보호국 제도의 활용을 적극적으로 모색하는 방안이 강구될 필요가 있다.

둘째, 국가와 국가 사이의 관계가 아닌 특수관계에 있는 남북한 사이에 국제법상의 제도, 즉 국가를 전제로 하는 이익보호국 제도의 적용이 가능한지의 여부를 제기해 볼 수 있다. 여기에 대해서는 상반된 두 가지 접근이 가능하다. 첫째, 남북한은 상호 국가로 인정하지 않고 있는 분단국가로서 국제법상의 제도인 이익보호국 제도는 남북관계에 적용될 수 없다는 해석이 가능할 수 있다. 한반도와 유사한 법적 관계에 놓여 있었던 구동서독 관계와 현재 중국-대만 간의 양안 관계에는 이익보호국 제도가 활용되지 않고 있다는 사실도 이

369) “북한, 개성 연락사무소 인원 사실상 전원 복귀,” 『프레시안』, 2019.3.29., <<http://www.pressian.com/news/article/?no=234621>> (검색일: 2019.6.19.).

370) 남북 공동연락사무소 구성·운영에 관한 합의서 제4조제3항은 남북 쌍방은 연락사무소 소장회의를 매주 1회 진행하며 필요한 경우 더 할 수 있다고 규정하고 있다.

371) “남북공동연락사무소서 벌어진 ‘반쪽 출근,’” 『세계일보』, 2019.6.14., <<http://www.segye.com/newsView/20190614504200>> (검색일: 2019.6.19.).

같은 해석을 뒷받침한다. 둘째, 이와는 달리 남북관계에도 이익보호국 제도의 적용이 가능할 수 있다는 적극적인 해석이 가능할 수 있다. 왜냐하면 이익보호국 제도는 양자 차원인 남북관계의 문제가 아니라 제3국이 개입되는 다자관계라는 점에서 그러하다. 우리가 이 보고서에서 중요하게 다루고 있는 미국-스웨덴-북한 3국 간의 관계를 보면 미국과 북한은 외교관계 및 영사관계를 수립하지 않고 있다. 이 같은 점에서 미국은 스웨덴이라는 제3국과 조약을 체결하여 자국민의 이익을 보호하고 있다. 좀 더 확대하면 이익보호국 제도 자체가 외교관계나 영사관계가 수립되어 있지 않은 실체들 간에 제3국이 개입하는 형태라는 점을 주목할 필요가 있다. 이 같은 논리는 한반도의 경우에도 동일하게 적용될 수 있다. 다시 말해 남북은 상호 국가 승인하지 않고 있으며, 이에 따라 외교관계 및 영사관계가 수립되지 못하고 있다. 그러나 제3국과 이익보호국 조약을 체결하는 것은 별개의 문제에 속한다. 미승인국가 또는 분단국가들이 제3국을 이익보호국으로 활용하는 것(우리의 경우 남한-북한-제3국) 그 자체가 국제법적으로 불가능한 것인지는 명확하지 않다. 그 같은 내용을 규율하는 국제법을 찾기 어렵기 때문이다. 이는 분단국가 사례가 전 세계적으로 드문 이유에 기인한다. 아니면 법적으로는 가능하지만 정치적인 이해관계 때문에 이익보호국 제도를 분단국가에 적용하기 힘든 것인지의 여부도 사실관계를 정확하게 파악하기 힘든 점이 존재한다. 중요한 것은 법적인 경계선이 명확하지 않다는 점에서 남한이 적극적인 외교를 통해 제3국과 이익보호국 조약을 체결하고 이를 북한이 받아들일도록 노력하는 것이다. 법적으로 가능한가의 여부를 떠나 이익보호국 제도의 활용에 있어 가장 중요하고 핵심적인 것은 북한의 수용 여부이기 때문이다. 만일 남한-북한-제3국 간의 이익보호국 관계가 성사된다면 이익보호국 제도가 분단국가에 적용된

첫 사례로 관련 국제법을 발전시키는 데 크게 기여할 수 있다.

한편, 이익보호국 제도의 활용 문제와는 별개로 제3국과의 협력을 통한 국민의 신변안전 보호에 적극적으로 나설 필요가 있다. 이와 관련된 사례로 북한에 억류되었던 호주 대학생 사례를 들 수 있다. 북한에서 연락이 두절되었던 호주 대학생(알렉 시글리, Alek Sigley)이 2019년 7월 4일 석방되었다. 이 과정에서 제3국인 스웨덴이 호주 대학생의 소재를 파악하고 안전하게 송환하기 위해 노력하였다.<sup>372)</sup> 이 사례는 <표 V-1>의 이익보호국 사례들과는 다르게 외교관계가 수립되어 있는 북한과 다른 국가(호주) 간의 영사 사건 문제에 제3국(스웨덴)이 개입했다는 점에서 차이가 있다. 호주는 북한과 외교관계를 맺고 있지만<sup>373)</sup> 평양에 대사관을 두지 않고 서울 주재 대사가 북한 대사직을 겸임하고 있다. 이 같은 이유에서 호주 정부는 평양에 대사관을 두고 있는 스웨덴을 통해 자국민의 석방을 위해 외교적인 노력을 하였다.<sup>374)</sup> 이 사례는 남북관계가 국가와 국가 간의 관계가 아닌 특수관계라는 점에서 국제법상의 제도인 이익보호국의 적용 내지 활용이 어렵다면 제3국과의 협력을 통해 남측 인원 석방을 비롯한 신변안전 보호를 위해 노력해야 한다는 점을 시사한다. 북한이 아닌 다른 국가에 억류되어 있는 우리 국민의 석방을 위해 제3국의 협력을 활용한 사례는 우리나라에서도 찾아볼 수 있

---

372) “北서 연락 끊겼던 호주 유학생 풀려나...무사히 中 도착(종합), 『연합뉴스』, 2019. 7. 4., <<http://www.yna.co.kr/view/AKR20190704090651009?section=search>> (검색일: 2019. 7. 4.).

373) 호주와 북한은 1974년 7월 30일 수교하였고, 1975년 4월 북한에 호주 대사관을 설치하였다. 이후 1975년 양국은 단교하였다가 2000년 5월 외교관계를 복원하였다. 외교부, “국가/지역 검색: 호주,” <[http://www.mofa.go.kr/www.nation/m\\_3458/view.do?seq=41](http://www.mofa.go.kr/www.nation/m_3458/view.do?seq=41)> (검색일: 2019. 9. 21.).

374) “北서 연락 끊겼던 호주 유학생 풀려나...무사히 中 도착(종합), 『연합뉴스』, 2019. 7. 4., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20190704090651009>> (검색일: 2019. 7. 4.).

다. 하나의 예를 들면, 2018년 7월 6일 리비아에서 무장세력에 납치되었던 주○○이 피랍 315일 만인 2019년 5월 17일 석방되었다. 석방 과정에서 제3국인 UAE 정부가 사건 해결에 적극적으로 나선 것이 결정적으로 작용한 것으로 알려졌다.<sup>375)</sup>

## 4. 소결

본 장에서는 비엔나외교관계협약 제45조의 규정을 중심으로 이익보호국 제도를 남북관계에 적용하는 시도를 하였다. 비엔나외교관계협약 제45조는 파견국은 접수국이 수락할 수 있는 제3국에 자국 및 자국민의 이익보호를 위탁할 수 있다고만 규정하고 있다. 2019년 9월 현재 30여 건의 이익보호국 제도가 활용되고 있는 것으로 파악되고 있다. 그러나 접수국의 동의 여부를 비롯한 이익보호국 선정 절차 및 이익보호국의 책임과 역할은 확립된 기준이 없는 것으로 보인다. 이익보호국 관련 다수의 사례는 이익보호를 요청하는 국가(피보호국)와 요청받는 국가(이익보호국)들이 조약을 체결하여 이익보호국의 기능, 역할 등을 규정하고 있음을 보여주고 있다.

중요한 것은 위와 같은 이익보호국 제도가 남북관계에 적용될 수 있는가의 여부이다. 먼저 양자문제인 공동연락사무소와 다자문제인 이익보호국 제도의 병행이 가능한가의 여부를 살펴보았다. 미국-스웨덴 이익보호국 조약 같은 일부 사례는 두 제도의 병행이 불가한 것으로 규정하고 있으나 확립된 국가실행인지의 여부는 명확하지 않다. 또한 남북관계에 있어 공동연락사무소의 운영이 어려울 수 있

---

375) “리비아 피랍 한국인 315일 만에 석방... 靑 “UAE 지원 결정적(종합3보),” 『연합뉴스』, 2019.5.17., <<http://www.yna.co.kr/view/AKR20190517031653001?section=search>> (검색일: 2019.5.20.).



다는 점에서 이익보호국 제도의 활용 방안 모색이 필요하다. 둘째, 내부적으로 특수관계에 놓여 있는 남북관계에 국제법상의 제도인 이익보호국 제도의 적용이 법적으로 가능한지의 여부를 분석하였다. 남북한은 상호 국가로 인정하지 않고 있는 분단국가로서 국제법상의 제도인 이익보호국 제도는 남북관계에 적용될 수 없다는 소극적 해석이 가능할 수 있다. 그러나 필자는 남북관계에도 이익보호국 제도의 적용이 가능할 수 있다는 적극적인 해석에 무게 중심을 두고 있다. 왜냐하면 이익보호국 제도는 양자 차원인 남북관계의 문제가 아니라 제3국이 개입되는 다자관계라는 점에서 그러하다. 이익보호국 제도는 외교관계나 영사관계가 수립되어 있지 않은 국제법상의 실체들 간에 제3국이 개입하는 제도라는 점에 주목할 필요가 있다. 남북은 상호 국가승인하지 않고 있으며, 이에 따라 외교관계 및 영사관계가 수립되지 못하고 있다. 미승인국가 또는 분단국가들이 제3국을 이익보호국으로 활용하는 것 자체가 국제법적으로 불가능한 것인지는 명확하지 않다. 그 같은 내용을 규율하는 국제법을 찾기 어려우며, 분단국가 사례도 전 세계적으로 희귀하기 때문이다. 법적인 경계선과 국가실행이 명확하지 않다는 점에서 남한이 적극적인 외교를 통해 제3국과 이익보호국 조약을 체결하고 이를 북한이 받아들여도도록 노력할 필요가 있다.

남북관계의 특성상 국제법상의 이익보호국 제도를 한반도에 적용하기 어렵다면, 이익보호국 제도의 활용을 위한 외교적인 노력과 병행하여 호주 대학생 석방사례나 우리 국민의 리비아 억류사건처럼 제3국의 도움과 지원을 받아 문제를 해결하려는 외교적 노력이 요구된다.

## VI. 결론

이규창 (통일연구원)





본 연구보고서는 영사접견 기능의 제도화를 중심으로 남북교류협력 재개 과정에서의 신변안전 보호 문제를 다루고 있다. 향후 남북 교류협력 재개 과정에서 남한 주민의 영사접견권을 제도적으로 보장하기 위해 가장 좋은 방법은 남북영사협정(합의서)을 체결하는 것이다. 그러나 현재의 남북한 특수관계 하에서 남북영사협정의 체결은 쉽지 않다. 그렇다고 하더라도 영사접견권의 정신 내지 취지는 관련 남북합의서에 반영되어야 한다. ICJ가 2001년 LaGrand 판결에서 밝힌 것처럼 영사접견권은 국가의 권리인 동시에 개인의 권리이기 때문이다.<sup>376)</sup> 2017년 이후 유엔 총회와 인권이사회의 북한인권결의는 북한 억류자들에게 영사접견권이 보장되어야 한다고 밝히고 있다. 이와 같은 문제의식 하에 제2장에서는 영사접견 관점에서 남북 간의 신변안전 관련 합의서의 문제점을 분석하였다.

현행 출입·체류합의서는 인원이 조사를 받는 동안 북측은 대상자의 기본적인 권리를 보장한다고만 규정하고 있을 뿐(제10조제3항) 영사접견 관련 내용이 부재하다.<sup>377)</sup> 영사접견권의 취지가 반영되기 위해서는 출입·체류합의서 개정을 통해 영사접견 통보 취지를 반영하는 조항이 추가적으로 명시될 필요가 있다. 남북한이 공히 비엔나 영사관계협약 당사국이라는 점에서 동 협약 제36조제1항의 취지를 반영하는 개정안이 마련되어야 한다.

남북교류협력 재개 과정에서 남측 인원의 신변안전 보호를 위해 또 한 가지 고려되어야 하는 것은 영사접견 기능을 담당하는 기관(관원)이 그 역할을 수행할 수 있도록 특권 및 면제를 부여받도록 하는 것이다. 현행 출입·체류합의서는 신변안전 문제가 발생하였을 경우 이를 누가 담당할 것인가에 대한 규정, 관련 기관(관원)의 면제

376) 이규창, “북한의 외국인 형사재판과 영사접견권,” p. 49.

377) 위의 글, p. 51.

특권에 대한 규정이 없다. 2018년 개성남북공동연락사무소 합의서도 남측 인원의 보호 및 지원, 사무소 직원의 면제특권에 관한 규정이 미흡하다. 이에 대한 제도적 보완이 필요하다.

한편, 남북관계가 발전하고 정상국가화를 지향하기 위해서는 공동연락사무소가 서울과 평양의 상주대표부 형태로 발전되어야 한다. 서울과 평양에 상주대표부를 설치·운영하기 위해서는 그 근거가 되는 합의서, 가칭 「남북 상주대표부 설치·운영에 관한 합의서」의 체결이 필요하다. 동 합의를 체결할 경우 상주대표부가 영사접견 기능, 즉 남측 인원에 대한 보호와 조력에 대한 권한 및 임무를 가진다는 점과 상주대표부 직원들이 그와 같은 기능을 수행하기 위하여 필요한 면제 및 특권을 가진다는 점이 포함되어야 한다. 신변안전 보호 기능 담당 인원의 면제 및 특권을 규정하는 방식은 두 가지 형태가 가능하다. 하나는 이들 인원의 법적 지위가 외교관과 유사하다는 점에서 비엔나외교관계협약상의 면제 및 특권을 준용하는 방식이 가능하다. 구동서독의 사례가 이를 잘 보여주고 있는데 동서독은 1974년 3월 14일 체결된 동서독 상주대표부 설치 의정서에서 상주대표부 직원들의 면제·특권에 대하여 1961년 비엔나외교관계협약을 준용하고 있다. 다른 방식으로 면제 및 특권에 해당하는 사항들을 구체적으로 열거하는 방식을 생각해 볼 수 있다.

현행 출입·체류합의서는 개성공단과 금강산관광지구를 장소적 적용범위로 하고 있다. 향후 남북한의 인적교류협력이 확대되기 위해서는 출입, 체류의 장소적 범위가 북한 모든 지역으로 확대되어야 한다. 이 경우 남측 인원의 신변안전 보호를 위해 가칭 「북측지역 출입 및 체류와 신변안전 보장에 관한 합의서」를 체결하고 억류, 조사, 재판 시 남측 관련 기관에의 통보, 신변안전 보호 기능 역할을 수행하는 남측 인원에 대한 면제 및 특권 등의 내용이 규정되어야 한다.

남북한의 출입·체류 질서는 현재의 일방향에서 궁극적으로 남북한 쌍방향의 출입·체류로 발전되어야 한다. 한반도 평화협정 체결 시 이에 관한 내용을 포함하는 전향적인 방안을 생각해 볼 수 있다. 또는 남북연합단계에서 남북한 주민의 상호 왕래 및 출입·체류를 남북연합현장에 명시하는 방안도 생각해 볼 수 있다. 쌍방향의 남북 출입·체류와 신변안전을 제도적으로 보장하기 위해서는 가칭 「남북 출입·체류와 신변안전 보장에 관한 합의서」를 체결하고 앞에서 언급한 통보 규정과 면제·특권 규정이 포함되도록 하여야 한다.

제3장에서는 남북한이 체결한 양자 영사협정을 분석하고 남북교류협력을 재개하는 과정에서의 신변안전 법제 개선의 시사점을 모색하였다. 남북한의 출입·체류 질서가 남북한 쌍방향으로 질적으로 발전하는 경우에는 남한 주민의 신변안전 보호뿐만 아니라 남측 지역을 출입·체류하는 북한 주민의 신변안전 보호 문제가 중요하게 제기될 것으로 전망된다. 특히, 통보 규정을 마련할 경우 양자 영사협정에서 볼 수 있는 자동통보조항으로 할지, 아니면 비엔나영사관계협약 제36조제1항(b)처럼 요청 시 통보로 할지가 쟁점으로 제기될 수 있다. 남측 인원이 북한을 방문하거나 북한 지역에 상주하는 형태의 출입·체류 질서 하에서 남측 주민의 신변보호에 초점을 맞출 경우에는 자동통보를 규정하는 것이 신변안전 보호 취지에 부합한다. 그러나 남북관계가 발전하여 일방향 중심의 관계에서 쌍방향의 인적교류로 관계가 변화하는 경우에는 자동통보 규정이 문제가 될 소지가 있다. 객관적인 제3자를 활용하여 해당 인원의 의사를 확인하고, 그 인원이 요청할 경우 남과 북의 관련 기관에 통보할 것을 제도화하는 방안이 고려될 필요가 있다. 그러나 귀순 의사를 명백히 밝힌 정치적 망명자나 대한민국에 보호를 신청한 북한이탈주민의 경우에는 영사접견 및 통보 대상에서 제외되어야 한다.

제4장에서는 구동서독과 중국-대만 사례를 대상으로 하여 분단 국가의 영사기능 관련 법제를 분석하였다. 동서독은 인적교류의 기반이 되는 합의를 체결하고 관련 제도를 구축해 나아갔다. 관련 합의서들이 모두 인적교류 과정에서 발생하는 상호 주민의 신변안전에 관한 문제를 직접적으로 다루거나, 영사접견 기능에 준하는 내용을 담고 있지는 않다. 그러나 1971년 통행협정의 경우 동독 당국은 서독 당국에게 여행자 체포, 통행로 이용불허조치 및 조치의 근거에 대한 내용을 즉각 통보할 것을 규정한 바, 양측 지역에서 발생한 상호 주민의 신변안전에 관한 문제 해결에 있어서는 동서독 당국이 통보 주체 및 대상이 됨을 확인시켜 준다. 한편, 동서독의 인도적 사안과 주민들의 상호왕래와 관련된 일반적인 영사기능 업무는 1972년 상주대표부를 상호 설치함에 따라 제도화되었다. 파견 직원의 신변안전 보호와 관련해 상주대표부 설치 이전 입출국과 관련된 통행증과 절차 등 행정 사항을 담당한 방문 및 여행사무소의 경우 서베를린 지역에 파견된 동독 인원에 대해서는 안전을 보장했다. 그러나 상주대표부의 경우에는 파견 직원에게 비엔나외교관계협약에 상응하는 특권과 면제를 부여했음에 주목할 필요가 있다.

양안의 경우 동서독과 같이 정부 차원의 상설적인 연락·대화기구를 교환설치하는 수준에 이르지 못했다. 그러나 양안은 인적교류 과정에서 파생되는 문제에 관해 민간 차원의 해협회(ARATS)와 해기회(SEF)를 통해 해결함으로써, ‘하나의 중국’ 원칙을 저해하지 않는 선에서 실리적인 문제 해결을 추구해 왔다. 상호 지역 여행객들의 긴급구조나 분쟁해결 협조 지원의 경우 2008년 「해협양안 대륙 거주민의 대만여행에 관한 협의」에 따라 민간 차원의 해여회(CTEA)와 대여회(TSTA)를 통해 처리하고 있다. 한편 양안 간 경제교류 활성화 및 투자 촉진을 위해, 투자자의 신변안전 보장에 관해서는 보

다 명시적인 규정을 마련하고 있다. 한편, 중국의 경우 1993년 「공안부, 국무원 대만 사무관공실의 대만관련 중대 형사안건 처리협조에 관한 통지」를 통해 대만 관련 형사사건이 발생한 경우 국무원 대만사무관공실과 해협회(ARATS)를 통해 대만측에 연락 및 교섭을 진행하는 것으로 볼 때, 형사피의자의 신변안전에 관한 문제도 해협회(ARATS)와 해기회(SEF)가 연락 창구의 역할을 하는 것으로 파악된다. 양안의 인적교류 관련 합의서에 명시된 신변안전 보호에 관한 내용을 영사기능의 관점에서 설명하기는 어렵다. 그럼에도 불구하고, 정부의 지원을 받는 민간주체가 실질적인 신변안전에 관해 업무를 수행하고 있다는 점과 이를 위해 상대기관을 두고, 상호 통지 등을 할 것을 정하고 있다는 점은 주목할 필요가 있다. 비엔나영사관계협약에서와 같은 영사관원에의 통보나 접견권이 인정되는 것은 아니지만, 정부지원을 받는 민간 차원의 해협회(ARATS)와 해기회(SEF)를 통해 연락을 취하고, 여행객의 권익과 안전을 보장한다는 특징이 있다. 한편, 해기회(SEF)와 해협회(ARATS) 사무소의 상호 지역 사무소 설치에 관한 논의가 있었는데, 2013년 해협회(ARATS)가 제시한 「대륙의 양안 인민 왕래사무기구의 대만지구 지사기구 설립에 관한 조례(초안)」은 비엔나외교관계협약에 준하는 파견 공관 및 인원에 대한 특권 및 면제를 규정했음에 주목할 필요가 있다.

양자 간의 협의를 통해 신변안전 보호에 대한 합의에 이르지 못할 경우 제3국을 활용하는 방안을 모색하여야 한다. 이 같은 점에서 제5장에서는 국제법상 이익보호국 제도를 한반도 문제에 적용해 보았다. 첫째, 이익보호국 제도가 남북관계에 적용될 수 있는가의 여부와 관련하여 양자문제인 공동연락사무소와 다자문제인 이익보호국 제도의 병행이 가능한가의 여부를 살펴보았다. 미국-스웨덴 이익보호국 조약 같은 일부 사례는 두 제도의 병행이 불가한 것으로 규정하



고 있으나 확립된 국가실행인지의 여부는 명확하지 않다. 또한 남북 관계에 있어 공동연락사무소의 운영이 어려울 수 있다는 점에서 이익보호국 제도의 활용 방안 모색이 필요하다. 둘째, 내부적으로 특수관계에 놓여 있는 남북관계에 국제법상의 제도인 이익보호국 제도의 적용이 법적으로 가능한지의 여부를 분석하였다. 남북한은 상호 국가로 인정하지 않고 있는 분단국가로서 국제법상의 제도인 이익보호국 제도는 남북관계에 적용될 수 없다는 소극적 해석이 가능할 수 있다. 그러나 이익보호국 제도는 양자 차원인 남북관계의 문제가 아니라 제3국이 개입되는 다자관계라는 점을 주목할 필요가 있다. 이 같은 점에서 국제법상의 제도인 이익보호국 제도는 남북관계에도 적용될 수 있다는 적극적인 해석도 가능하다. 법적인 가능성 여부를 떠나 본질적으로 중요한 것은 이익보호국으로 지정된 제3국의 활동을 북한이 수용하느냐의 여부이다. 이 같은 점에서 남한이 적극적인 외교를 통해 제3국과 이익보호국 조약을 체결하고 이를 북한이 받아들일도록 노력할 필요가 있다.

2019년 9월 10일 현재 북한에는 6명의 남한 주민이 억류되어 있는 것으로 알려지고 있다. 남북 간의 합의를 통한 신변안전 보장 관련 제도 보완은 중장기적인 관점에서 남북교류협력이 재개되는 시점에서나 가능하다. 그러나 이익보호국 제도의 활용은 현 시점에서도 가능하다. 이익보호국 제도를 활용하여 북한 억류자들의 실태부터 파악되어야 한다. 북한 억류자 문제의 해결을 위한 당국의 보다 적극적인 의지와 노력이 필요하다.

# 참고문헌

## 1. 단행본

- 강일규·허영준·김유마이윤진·이천우. 『중국 양안간 인적자원 분야의 교류·협력 현황과 성과 연구』. 세종: 대외경제정책연구원, 2014.
- 김일성종합대학출판사. 『국제법학(법학부용)』. 평양: 김일성종합대학출판사, 1992.
- 김정건. 『국제법』. 신판. 서울: 박영사, 2004.
- 김정균·성재호. 『국제법』. 제5개정판. 서울: 박영사, 2006.
- 김학성·윤대식. 『남북연락·대화 기능 강화 방안(통일부 남북회담 용역과제 보고서)』. 대전: 충남대학교 평화안보연구소, 2008.
- 나인균. 『국제법』. 제2판. 서울: 법문사, 2008.
- 대한적십자사. 『알기 쉬운 국제인도법』. 서울: 대한적십자사, 2014.
- 도중진·박광섭·조훈. 『형사특별법 정비방안(18): 통일대비 북한 형사법령 통합방안 예비연구』. 서울: 한국형사정책연구원, 2008.
- 문준조. 『중국과 대만의 인적교류법제』. 서울: 한국법제연구원, 2004.
- 박영자·김수경·현인애·황의정. 『북한의 주민 일탈과 법적 대응』. 서울: 통일연구원, 2018.
- 법무부. 『동서독 교류협력 법제연구』. 과천: 법무부, 2008.
- \_\_\_\_\_. 『중국과 대만의 교류협력 법제 연구』. 과천: 법무부, 2008.
- 법제처. 『독일통일관계법 I』. 서울: 법제처, 1991.
- 사법정책연구원. 『통일사법정책연구(4): 북한 관련 소송의 현황과 쟁점』. 고양: 사법정책연구원, 2018.
- 사회과학원 법학연구소. 『국제법사전』. 평양: 사회과학출판사, 2002.
- 신종호. 『중국-대만 간 교류협력의 특징 및 남북관계에 대한 시사점』. 서울: 경기연구원, 2010.

- 외교통상부. 『외교관계에 관한 비엔나 협약: 이론과 실무』. 서울: 외교 통상부, 2000.
- 유병화·박노형·박기갑. 『국제법Ⅱ』. 서울: 법문사, 2000.
- 이규창·김수암·민태은·이우태·하범식. 『사회문화교류협력 및 인적 접촉 활성화 방안』. 서울: 통일연구원, 2018.
- 이규창·김현준·도경옥·백범석. 『북한인권 책임규명 방안과 과제』. 서울: 통일연구원, 2016.
- 이규창·도경옥·이영환·조영아·한명섭. 『북한인권 피해구제 방안과 과제』. 서울: 통일연구원, 2017.
- 이규창·유현정·윤민우·이근우·최순미. 『전환기 국가의 경제범죄 분석과 통일과정의 시사점』. 서울: 통일연구원, 2015.
- 이선미·김현범·안문희·강정현·서용성. 『외국인 인신구속시 영사 통보에 관한 연구』. 고양: 사법정책연구원, 2019.
- 이한기. 『국제법강의』. 신정판. 서울: 박영사, 1997.
- 장은정·김정진·윤성혜. 『남북 교류협력 확대를 위한 양안관계 법제 연구』. 세종: 한국법제연구원, 2018.
- 정인섭. 『신 국제법강의: 이론과 사례』. 서울: 박영사, 2010.
- \_\_\_\_\_. 『신국제법강의-이론과 사례』. 제9판. 서울: 박영사, 2019.
- 제성호. 『법제도분야 통일인프라 실태 연구』. 서울: 통일연구원, 2003.
- 조기성. 『국제법』. 서울: 이화여자대학교 출판부, 2001.
- 통일부. 『독일통일 총서: 교통·통신 분야 관련 정책문서』. 서울: 통일부, 2017.
- \_\_\_\_\_. 『2019 통일백서』. 서울: 통일부, 2019.
- 통일원. 『동·서독 교류협력 관계법규집』. 서울: 통일원, 1994.
- 한동호·이금순·도경옥·홍제환·김수경. 『북한인권백서 2018』. 서울: 통일연구원, 2018.
- 한반도포럼. 『남북관계 3.0: 한반도 평화협력 프로세스』. 서울: 늘품 플러스, 2012.

- Goodwin-Gill, Guy S. *The Principle of Non-Refoulement: Its Standing and Scope in International Law*. Division of International Protection, Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, 1993.
- Lee, Luke T. and John Quigley. *Consular Law and Practice*. 3rd edition. Oxford: Oxford University Press, 2008.
- Sammut, Mark A. *The Law of Consular Relations: An Overview*. St Albans: XPL publishing, 2010.
- Shaw, Malcolm N. *International Law*. 4th edition. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- Quigley, John, William J. Aceves, and S. Adele Shank. *The Law of Consular Access: A documentary guide*. London and New York: Routledge, 2010.

## 2. 논문

- 김득주. “전쟁법상 이익보호국 제도에 관한 연구.” 경희대학교 대학원 박사학위 논문, 1986.
- 김명기. “제네바협약상 이익보호국 및 그 대체기관.” 『인도법논총』. 창간호, 1997.
- 김승조. “동서독간의 교류협력의 활성화를 위한 법제검토.” 『2000년도 남북법제연구보고서』. 서울: 법제처, 2000.
- 신종호. “양안(兩岸) 교류협력의 특징과 남북한관계에 대한 시사점.” 『JPI 정책포럼』. No. 2011-35, 2011.
- 이규창. “남한주민의 북한지역 출입·체류와 신변안전보장.” 『법조』. 통권 제644호, 2010.
- \_\_\_\_\_. “북한의 외국인 형사재판과 영사접견권.” 『인권과정의』. 제450호, 2015.

- \_\_\_\_\_. “북한의 억류 외국인에 대한 인도적 보호의 문제점.” 『인도법 논총』. 제37호, 2017.
- \_\_\_\_\_. “남북관계 발전 및 제도화를 위한 법제 개선 방안.” 성기영 외. 『평화와 번영의 한반도: 남북관계의 재정립과 한반도 신경제 구상』. 세종: 경제·인문사회연구회, 2018.
- 이장희. “동서독 기본조약에 대한 연구.” 『국제법학회논총』. 제35권 제2호, 1990.
- \_\_\_\_\_. “동서독 통행협정에 관한 연구.” 『통일문제연구』. 제2권 제1호, 1990.
- 이해정. “독일 사례를 통해 본 통일 기반 여건 조성 방안: 비정치 분야의 다양한 접촉면 확대 필요.” 『현안과 과제』. 13-48, 2013.
- 임성택. “판문점선언 이후의 법제도적 과제.” 『북한법연구』. 제20호, 2018.
- 임태근. “국제인도법상 이익보호국제도의 고찰.” 영남대학교 대학원 석사학위 논문, 1986.
- 전병곤. “중국-대만관계와 남북관계에의 시사점.” 『KDI 북한경제리뷰』. 2012년 6월호, 2012.
- 정운장. “Geneva제협약 및 추가의정서의 이익보호국 제도.” 『인도법 논총』. 제6호, 1985.
- 제성호. “통일지향적 새 남북관계 정립을 위한 국제법적 과제.” 『법제 연구』. 제19호, 2000.
- \_\_\_\_\_. “방북 한국인의 신변안전 및 인권 보호 강화 방안.” 『통문협 논단』. 2008년 겨울 제1·2호, 2008.
- \_\_\_\_\_. “전시 민간인 납치의 국제인도법적 고찰.” 『서울국제법연구』. 제18권 1호, 2011.
- 한기중. “중국의 양안관련 법체계의 구조와 특징.” 『중국법연구』. 제20집, 2013.
- 한명섭. “출입체류합의서의 보완 방안.” 『북한의 대외경제개방방법제 연구』. 과천: 법무부, 2017.

- DeFabo, Vincent. “Terrorist or Revolutionary: The Development of the Political Offender Exception and Its Effects on Defining Terrorism in International Law.” *National Security Law Brief*, vol. 2, no. 2, 2012.
- Heintze, Hans-Joachim. “Protecting Power.” In *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Vol. VIII, edited by Rüdiger Wolfrum. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- Kapferer, Sibylle. “Legal and Protection Policy Research Series—The Interface between Extradition and Asylum.” *United Nations High Commissioner for Refugees*, 2003.
- Kowalski, Michal. “consuls.” In *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Vol. II, edited by Rüdiger Wolfrum. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- Levie, Howard S. “prisoners of war and the protecting power.” *American Journal of International Law*, vol. 55, no. 2, 1961.

### 3. 유엔 및 유엔 관련 기구 문서

- Executive Committee of UNHCR, Conclusion No. 6 (XXVIII) NON-REFOULEMENT (1977).
- ILC, *Yearbook of the International Law Commission*, Vol. I (1956).
- ILC, *Yearbook of the International Law Commission*, Vol. II (1961)
- UN Doc. A/CONF.25/16 (1963).
- UN Doc. A/CONF.25/16/Add.1 (1963).
- UN Doc. A/CONF.25/C.1/L.1 to L.167 (1963).
- UN Doc. A/CONF.25/L.50 (1963).

UN Doc. A/CONF.25/SR.11 (1963).  
UN Doc. A/CONF.25/SR.20 (1963).  
UN Doc. A/HRC/37/69 (9 March 2018).  
UN Doc. A/HRC/40/66 (8 March 2019).  
UN Doc. A/HRC/RES/37/28 (9 April 2018).  
UN Doc. A/HRC/RES/40/20 (3 April 2019).  
UN Doc. A/HRC/WGEID/114/1 (3 May 2018).  
UN Doc. A/RES/72/188 (19 January 2018).  
UN Doc. A/RES/73/180 (23 January 2019).  
UN Treaty Series, Vol. 1426.  
UN Treaty Series, Vol. 1950.  
United Nations Conference on Consular Relations—Official Records,  
Vol. I (1963).  
United Nations Conference on Consular Relations—Official Records,  
Vol. II (1963).

#### 4. 기타 자료

〈언론·인터넷〉

『국민일보』.

『노컷뉴스』.

『뉴스시스』.

『데일리NK』.

『로동신문』.

『미국의 소리』.

『서울신문』.

『세계일보』.

『아주경제』.

『연합뉴스』.

『조선중앙통신』.

『중앙일보』.

『프레시안』.

『한겨레』.

『한국일보』.

KBS.

东南网.

Das Bundesgesetzblatt(BGBl.) <[www.bgbl.de](http://www.bgbl.de)>.

FES Korea <[www.fes-korea.org](http://www.fes-korea.org)>.

Foreign Policy <[foreignpolicy.com](http://foreignpolicy.com)>.

Government of Canada <[www.canadainternational.gc.ca](http://www.canadainternational.gc.ca)>.

ICRC <<http://ihl-databases.icrc.org>>.

Switzerland Federal Department of Foreign Affairs <[www.eda.admin.ch](http://www.eda.admin.ch)>.

United Nations Treaty Collection <<http://treaties.un.org>>.

US Embassy in Switzerland and Liechtenstein <[ch.usembassy.gov](http://ch.usembassy.gov)>.

Verfassungen der Welt <<http://www.verfassungen.de>>.

Wikipedia <[en.wikipedia.org](http://en.wikipedia.org)>.

국가인권위원회 <<http://www.humanrights.go.kr>>.

대만 행정원 본토위원회(Mainland Affairs Council) <<http://ws.mac.gov.tw>>.

대한민국 외교부 <[www.mofa.go.kr](http://www.mofa.go.kr)>.

대한민국 정책브리핑 <[www.korea.kr](http://www.korea.kr)>.

대한민국 통일부 <[www.unikorea.go.kr](http://www.unikorea.go.kr)>.

주 타이베이 대한민국 대표부 <[overseas.mofa.go.kr/tw-ko/index.do](http://overseas.mofa.go.kr/tw-ko/index.do)>.



해기회(Straits Exchange Foundation) <<http://www.sef.org.tw>>.

### 〈법률·남북합의서〉

「국적법」.

「국제형사사법 공조법」.

「난민법」.

「남북관계에 관한 법률」.

「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」.

「재외국민보호를 위한 영사조력법」.

북한 「금강산관광지구법」.

북한 「금강산국제관광특구법」.

「개성공단 남북공동위원회 구성 및 운영에 관한 합의서」.

「개성공업지구와 금강산관광지구의 출입 및 체류에 관한 합의서」.

「남북 공동연락사무소 구성·운영에 관한 합의서」.

「남북기본합의서」.

「남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서」.

「남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서」의 ‘제3장 남북교류·협력’의 이행과 준수를 위한 부속합의서.

「한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언」. 2018.4.27.

### 〈판결 및 권고적 의견〉

대법원 1990.9.28. 89누6396.

대법원 1996.11.12. 96누1221.

서울고법 1999.10.12. 99라130.

서울민사지법 1989.7.26. 89카13692.

서울지법 2003.6.27. 2002나60862.

*Avena (Mexico v. USA)*, Counter-Memorial of USA.  
*Avena and Other Mexican Nationals (Mexico v. USA)*, Merits,  
 Judgement, I.C.J. Reports 2004.  
 European Court of Human Rights. *Rusu v. Austria*, Application  
 No. 34082/02, Judgement, 2008.  
 LaGrand Case(Germany v U. S. A.). Judgment of 27 June 2001,  
 ICJ.  
 R v. Partak, Ontario Superior Court of Justice, 160 C.C.C. 3d  
 553 (2001).  
*Right to Information on Consular Assistance in the Framework  
 of the Guarantees of the Due Process of Law*,  
 Inter-American Court of Human Rights, adv. op. OC/16,  
 1999.

#### 〈외국 법령 및 조약〉

- 「1948년 8월 12일자 제네바 제 협약에 대한 추가 및 국제적 무력충돌  
 의 희생자 보호에 관한 의정서」.
- 「1957년 쏘베트 사회주의공화국 련맹과 조선민주주의인민공화국 간의  
 령사협약」.
- 「1970년 웡그리아 인민공화국과 조선민주주의인민공화국 사이의 령사협약」.
- 「1985년 중화인민공화국과 조선민주주의인민공화국 사이의 령사협약」.
- 「2014년 대한민국과 중화인민공화국 간의 영사협정」.
- 「국제연합군 총사령관을 일방으로 하고 조선인민군 최고사령관 및  
 중국인민지원군 사령원을 다른 일방으로 하는 한국 군사정전  
 에 관한 협정」.
- 「대륙주민이 대만지역 여행 시 주의사항(大陆居民赴台湾地区旅游注意事项)」.
- 「대만 형사소송법」.

「대한민국과 네팔왕국의 영사관계 수립을 위한 협정」.

「대한민국과 일본국간의 기본관계에 관한 조약」.

「독일연방공화국과 서베를린간의 민간인 및 물자의 통행에 관한 독일 연방공화국 정부와 독일민주공화국 정부 간의 협정 (Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Deutschen Demokratischen Republik über den Transitverkehr von zivil Personen und Güter zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Berlin(West))」.

「동독과 서독의 기본관계에 관한 조약(Vertrag über die Grundlagen der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik)」.

「동·서독간 교통에 관한 조약(Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über Fragen des Verkehrs)」.

「로씨야련방과 조선민주주의인민공화국사이의 범인인도에 관한 조약」.

「로씨야련방과 조선민주주의인민공화국사이의 자유박탈형판결받은자 인도에 관한 조약」.

「상주대표부 설치에 대한 동서독정부간 의정서(Das Protokoll zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Deutschen Demokratischen Republik über die Errichtung der Ständigen Vertretungen)」.

「여행 및 방문교류의 완화와 개선에 관한 독일민주공화국과 서베를린 당국간 협정(Die Vereinbarungen zwischen dem Senat und der Regierung der Deutschen Demokratischen Republik über Erleichterungen und Verbesserungen des Reise- und Besucherverkehrs)」.

- 「영사관계에 관한 비엔나협약(Vienna Convention on Consular Relations)」.
- 「외교관계에 관한 비엔나협약(Vienna Convention on Diplomatic Relations)」.
- 「육전에 있어서의 군대의 부상자 및 병자의 상태개선에 관한 1948년 8월 12일자 제네바협약」.
- 「전시에 있어서의 민간인의 보호에 관한 1948년 8월 12일자 제네바협약」.
- 「제네바협약 제1추가의정서」.
- 「조약법에 관한 비엔나협약(Vienna Convention on the Law of Treaties)」.
- 「중화인민공화국 형사소송법」.
- 「최고인민법원의 〈중화인민공화국 형사소송법〉 적용에 관한 해석(最高人民法院关于适用〈中华人民共和国刑事诉讼法〉的解释, 法释[2012] 21号)」.
- 「포로의 대우에 관한 1948년 8월 12일자 제네바협약」.
- 「해상에 있어서의 군대의 부상자, 병자 및 조난자의 상태개선에 관한 1948년 8월 12일자 제네바협약」.
- 「해협양안 범죄 공동척결 및 사법공조협약(海峡两岸共同打击犯罪及司法互助协议)」.
- 「Agreement concerning the assumption of responsibility for the protection of the diplomatic and consular interests of the United Kingdom Government in the Islamic Republic of Iran by the Government of the Kingdom of Sweden」.
- 「Exchange of Notes between the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Government of the Kingdom of Sweden concerning the Assumption of Responsibility for the Protection of the Diplomatic and Consular Interests of the United Kingdom Government in the Islamic Republic of Iran by

the Government of the Kingdom of Sweden」.

Agreement on Consular Relations between Australia and the People's Republic of China, Canberra, 8 September 1999.

Code C-Revised Code of Practice for the detention, treatment, questioning of persons by Police Officers, section 7.4 (2018).

Consular Agreement between the Government of Canada and the Government of the People's Republic of China, Ottawa, 28 November 1997.

Convention between the United States and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland relating to Consular Officers, 6 June 1951.

Criminal Justice Act, 1984 (Treatment of Persons in Custody in Garda S och na Stations) Regulations, 1987, S.I. No. 119/1987.

UK Home Office, Police and Criminal Evidence Act 1984.

#### 〈자문회의 자료〉

김정진. “양안 교류확대로 인한 신변보호제도의 남북관계에의 시사점.” (통일연구원 자문회의 자료, 2019.9.3.).

\_\_\_\_\_. “양안관계 신변보호제도 관련 약간 문제.” (통일연구원 자문회의 자료, 2019.9.18.).

#### 〈국내 자료〉

대한적십자사 인도법연구소. “제네바협약 100문 100답.” 2004.

이규창. “2017년 유엔 총회 북한인권결의안과 영사접견권.” (통일연구원 Online Series CO 17-30, 2017.11.8.).

- \_\_\_\_\_. “남북관계 제도화를 위한 판문점 선언의 향후 과제.”(통일연구원 Online Series CO 18-13, 2018.5.2.).
- \_\_\_\_\_. “개성남북공동연락사무소 역할과 우리 국민 보호.”(통일연구원 Online Series CO 18-33, 2018.8.6.).

#### 〈미국 자료〉

- United States of America. Congressional Record—Proceedings and Debates of the 91<sup>st</sup> Congress, 1<sup>st</sup> session, (US Government Printing Office, 1969) Vol. 115, Part 23.
- United States Senate. Hearing before the Subcommittee on East Asian and Pacific Affairs of the Committee on Foreign Relations: The Consular Convention with the People’s Republic of China, (97<sup>th</sup> Congress, 1<sup>st</sup> session, 1981).
- US Department of State. *Consular Notification and Access—Instructions for Federal, State, and Other Officials Regarding Foreign Nationals in the United States and the Rights of Consular Officials to Assist Them* (Office of the Legal Adviser and Bureau of Consular Affairs, 2018).

#### 〈기타〉

- 「싱가포르선언」. 2018.6.12.
- 「일본 제50회 국회 중의원 특별위원회 회의록 제8호」. 1965.11.1.
- 독일민주공화국과 독일연방공화국간의 기본조항에 대한 비망록. 1972.12.22.

## 부록-1: 유엔 문서의 영사접견권 보장 촉구 내용

### 1. 2017년 제72차 유엔 총회 북한인권결의<sup>378)</sup>

15. *Strongly* urges the Government of the Democratic People's Republic of Korea to respect fully all human rights and fundamental freedoms and, in this regard;

(g) To provide citizens of other countries detained in the Democratic People's Republic of Korea with protections, including freedom of communication with, and access to, consular officers in accordance with the Vienna Convention on Consular Relations, to which the Democratic People's Republic of Korea is a party, and any other necessary arrangements to confirm their status and to communicate with their families;

### 2. 2018년 제37차 유엔 인권이사회에 제출된 북한인권 특별 보고관 보고서<sup>379)</sup>

14. ... The release of the remaining foreign detainees would help to improve the State's international stance and to bring ease the political and security situation further. At the very minimum, the Government should provide these detainees with the consular assistance to which they are entitled under the Vienna Convention on Consular

---

378) UN Doc. A/RES/72/188(19 January 2018).

379) UN Doc. A/HRC/37/69(9 March 2018).

Relations, in particular by allowing them access to consular officers, to communicate with their families, and to arrange to be represented by legal counsel of their choosing.

47. The Special Rapporteur urges the Government of the Democratic People's Republic of Korea:

(h) To provide the three nationals of the United States of America and the six nationals of the Republic of Korea currently detained in Pyongyang with consular assistance, in accordance with the Vienna Convention on Consular Relations, with a view to their release in the near future;

### 3. 2018년 제37차 유엔 인권이사회 북한인권결의(380)

2. *Urges* the Government of the Democratic People's Republic of Korea to acknowledge its crimes and human rights violations in and outside of the country, and to take immediate steps to end all such crimes and violations through, inter alia, the implementation of relevant recommendations in the report of the commission of inquiry and General Assembly resolution 72/188, including, but not limited to, the following steps;

(j) Providing nationals of other countries detained in the Democratic People's Republic of Korea with protections, including freedom of communication with and access to

---

380) UN Doc. A/HRC/RES/37/28(9 April 2018).



consular officers, in accordance with the Vienna Convention on Consular Relations, to which the Democratic People's Republic of Korea is a party, and any other necessary arrangements to confirm their status and to communicate with their families;

#### 4. 2018년 제73차 유엔 총회 북한인권결의<sup>381)</sup>

16. *Strongly urges* the Government of the Democratic People's Republic of Korea to respect fully all human rights and fundamental freedoms and, in this regard;

(g) To provide citizens of other countries detained in the Democratic People's Republic of Korea with protections, including freedom of communication with, and access to, consular officers in accordance with the Vienna Convention on Consular Relations, to which the Democratic People's Republic of Korea is a party, and any other necessary arrangements to confirm their status and to communicate with their families;

#### 5. 2019년 제40차 유엔 인권이사회에 제출된 북한인권 특별 보고관 보고서<sup>382)</sup>

28. ... However, the Special Rapporteur remains concerned about reports of foreign detainees not receiving due legal

---

381) UN Doc. A/RES/73/180(23 January 2019).

382) UN Doc. A/HRC/40/66(8 March 2019).

process and being held in inhumane conditions without consular access. Furthermore, he urges the authorities to release six South Korean nationals, including three pastors, who are being held in the Democratic People's Republic of Korea. As a State Party to the Vienna Convention on Consular Relations, the Democratic People's Republic of Korea has a legal obligation to provide foreign prisoners with essential protections including the freedom to communicate with and access consular officers and to arrange for legal representation with their assistance.

46. The Special Rapporteur recommends that the Democratic People's Republic of Korea:

(g) Ensure that the foreign nationals including six nationals of the Republic of Korea currently detained in Pyongyang are provided with consular assistance, in accordance with the Vienna Convention on Consular Relations, with a view to their early release, and that their treatment fully complies with the standard minimum rules for the treatment of prisoners;

## 6. 2019년 제40차 유엔 인권이사회 북한인권결의<sup>383)</sup>

2. *Urges* the Government of the Democratic People's Republic of Korea to acknowledge its crimes and human rights

---

383) UN Doc. A/HRC/RES/40/20 (3 April 2019).

violations in and outside of the country, and to take immediate steps to end all such crimes and violations through, inter alia, the implementation of relevant recommendations in the report of the commission of inquiry and General Assembly resolution 73/180, including, but not limited to, the following steps:

(j) Providing nationals of other countries detained in the Democratic People's Republic of Korea with protections, including freedom of communication with and access to consular officers, in accordance with the Vienna Convention on Consular Relations, to which the Democratic People's Republic of Korea is a party, and any other necessary arrangements to confirm their status and to communicate with their families;

## 부록-2: 2004년 개성공업지구와 금강산관광지구의 출입 및 체류에 관한 합의서

남과 북은 역사적인 6.15공동선언의 기본정신에 따라 민족경제의 균형적 발전을 위한 경제협력사업을 발전시키고, 개성공업지구와 금강산관광지구(이 아래부터는 ‘지구’라 한다)의 출입 및 체류를 원활하게 보장하기 위하여 다음과 같이 합의하였다.

### 제1조 정의

1. “인원”이란 남측 지역에서 지구에 출입 및 체류하는 남측의 주민과 해외동포, 외국인을 의미한다.
2. “통행차량등”이란 남측 지역에서 지구에 출입하는 자동차, 열차, 선박 등 각종 교통수단을 의미한다.
3. “출입”이란 인원 또는 통행차량등이 남측 지역에서 지구에 드나드는 것을 의미한다.
4. “체류”란 인원이 지구에서 일정한 기간 머무르는 것을 의미한다.
5. “출입통로”란 인원 또는 통행차량등이 남측 지역에서 지구에 출입할 수 있도록 남과 북이 합의하여 정한 통로를 의미한다.

### 제2조 기본원칙

1. 남과 북은 인원과 통행차량등의 신속하고 안전한 출입과 체류를 보장하기 위하여 적극 협력한다.
2. 북측은 인원의 신변안전과 출입 및 체류목적수행에 필요한 편의를 보장한다.
3. 인원은 지구에 적용되는 법질서를 존중하고 준수한다.

### 제3조 출입통로

남과 북은 남측 지역에서 지구에 출입할 수 있는 철도, 도로, 해상로의 출입통로를 합의하여 정한다. 이미 남측 지역과 지구 사이에 개설되어 있는 출입통로는 이 합의서에 의하여 정한 것으로 한다.

### 제4조 인원의 출입절차

1. 인원은 남측의 권한있는 당국이 발급한 해당 증명서와 지구관리기관이 발급한 해당 증명서를 소지하고 통행차량등을 이용하여 출입하며, 북측은 해당 증명서를 소지한 인원에 대하여 특별한 이유가 없는 한 출입을 보장한다.
2. 지구에 체류 또는 거주하는 인원은 체류 또는 거주를 확인하는 해당 증명서의 유효기간 안에서 여러번 출입할 수 있다.
3. 14세에 이르지 못한 인원은 부모 또는 보호자의 해당 증명서에 동반자로 기재하고 출입할 수 있다.
4. 다른 나라 국적을 가진 인원은 해당 나라의 여권과 함께 지구관리기관이 발급한 해당 증명서를 소지하여야 한다.

### 제5조 통행차량등의 출입절차

1. 자동차는 자동차 통행과 관련된 해당 증명서를 소지하고 정해진 출입통로로 출입한다.
2. 선박은 선원과 승객명단을 비롯한 선박자료와 입출항시간을 북측의 해당기관에 통보하고 승인을 받은 다음 출입한다.
3. 열차는 남과 북 사이에 합의한 시간표에 따라 출입한다.

## 제6조 출입심사

1. 북측은 인원과 통행차량등에 대하여 출입장소에서 정해진 질서에 따라 필요한 출입심사, 세관검사와 검역을 한다.
2. 북측은 지구의 안전과 인원, 통행차량등의 출입상 편의를 보장하며, 남과 북은 지구의 안전과 간편하고 신속정확한 심사와 검역을 위하여 적극 협력한다.
3. 북측은 통행차량등에 승차 또는 승선하여 심사와 검역을 할 수 있다.

## 제7조 체류

1. 인원은 해당 증명서의 유효기간 안에서 체류하여야 하며, 출입 및 체류를 확인하는 증명서를 항상 소지하여야 한다.
2. 인원은 지구에 도착한 날부터 48시간 내에 지구출입사업기관에 체류등록을 하고, 해당 증명서에 체류등록확인을 받아야 한다.
3. 인원이 해당 증명서의 체류기간을 초과하여 지구에 체류하려고 하는 경우에는 체류기간이 끝나기 3일전에 남측 당국 및 지구관리기관에 신청하여 체류기간연장승인을 받아야 한다.
4. 인원이 해당 증명서의 체류기간 내에서 이미 등록한 체류기일을 변경하려고 하는 경우에는 지구출입사업기관에 신고하여야 한다.
5. 다음에 해당하는 인원은 체류등록을 하지 않는다.
  - 가. 지구에 도착한 날부터 7일까지 체류하는 인원
  - 나. 지구에 장기체류하거나 거주하는 인원
  - 다. 남과 북이 체류등록을 하지 않기로 합의한 인원
6. 인원은 90일을 초과하여 체류하거나 1년 이상 거주하려는 경우 제정된 질서에 따라 장기체류 또는 거주등록을 하여야 한다.

## 제8조 제한대상

북측은 다음에 해당하는 인원에 대하여 출입 및 체류를 금지할 수 있다.

1. 국제테러범
2. 마약중독자, 정신병자
3. 전염병환자, 전염병에 감염되었다고 의심되는 자
4. 위조하였거나 심히 훼손되어 확인할 수 없게 된 해당 증명서 또는 유효기간이 지난 해당 증명서를 소지한 자
5. 남과 북이 출입 및 체류를 금지하기로 합의한 자

## 제9조 긴급구조조치

북측은 자연재해, 불의의 사고와 같은 긴급한 상황이 발생하였을 경우 인원과 통행차량등에 대한 구조조치를 취하며 남측은 이에 협력한다.

## 제10조 신변안전보장

1. 북측은 인원의 신체, 주거, 개인재산의 불가침권을 보장한다.
2. 북측은 인원이 지구에 적용되는 법질서를 위반하였을 경우 이를 중지시킨 후 조사하고 대상자의 위반내용을 남측에 통보하며 위반정도에 따라 경고 또는 범칙금을 부과하거나 남측 지역으로 추방한다. 다만 남과 북이 합의하는 엄중한 위반행위에 대하여는 쌍방이 별도로 합의하여 처리한다.
3. 북측은 인원이 조사를 받는 동안 그의 기본적인 권리를 보장한다.
4. 남측은 법질서를 위반하고 남측 지역으로 추방된 인원에 대하여 북측의 의견을 고려하여 조사, 처리하고 그 결과에 대하여 북측에 통보하며, 법질서위반행위의 재발방지에 필요한 대책을 세운다.

5. 남과 북은 인원의 불법행위로 인하여 발생한 인적 및 물질적 피해의 보상문제에 대하여 적극 협력하여 해결한다.
6. 외국인이 법질서를 위반하였을 경우에는 북측과 해당 국가 사이에 맺은 조약이 있을 경우 그에 따른다.

### 제11조 지구와 지구밖 북측지역 사이의 출입

인원과 통행차량등이 지구에서 지구 밖의 북측 지역을 출입하거나 지구 밖의 북측 지역에서 지구에 출입하는 경우에는 북측이 별도로 정한 절차에 따른다.

### 제12조 정보교환과 협력

1. 남과 북은 이 합의서의 이행과 관련하여 필요한 정보를 상호 통보하며, 상대측의 정보제공요청에 대하여 특별한 사정이 없는 한 적극 협력한다.
2. 남과 북은 출입 및 체류와 관련하여 발생하는 전반적인 문제들을 협의해결하기 위하여 공동위원회를 구성·운영하며, 그 구성·운영에 필요한 사항은 남과 북이 별도로 합의하여 정한다.

### 제13조 해석 및 적용상의 문제해결

이 합의서의 해석 및 적용과 관련하여 발생하는 문제는 남북경제협력추진위원회 또는 그가 위임하는 기관에서 협의하여 해결한다.

### 제14조 합의서의 적용범위

인원과 통행차량등의 출입 및 체류와 관련한 문제는 이 합의서가 우선적으로 적용된다.



## 제15조 수정 및 보충

이 합의서는 남과 북의 합의에 따라 수정·보충할 수 있으며, 수정·보충되는 내용은 이 합의서 제16조 제1항과 같은 절차를 거쳐 효력을 가진다.

## 제16조 효력발생 및 폐기

1. 이 합의서는 남과 북이 서명하고 각기 효력발생에 필요한 절차를 거쳐 그 문본을 교환한 날부터 효력을 가진다.
2. 이 합의서는 일방이 상대측에 폐기의사를 서면으로 통지하지 않는 한 계속 효력을 가지며, 폐기통지는 통지한 날부터 6개월 후에 효력을 가진다.

이 합의서는 2004년 1월 29일에 2부씩 작성되었으며, 두 원본은 같은 효력을 가진다.

2004년 1월 29일

남 북 장 관 급 회 담

남측대표단 수석대표

대 한 민 국

통일부장관 정 세 현

북 남 상 급 회 담

북측대표단 단 장

조선민주주의인민공화국

내각 책임참사 김 령 성

## 부 록

쌍방의 합의서에서 다음의 용어는 같은 의미를 가진다.

〈남측〉	〈북측〉
통행차량등	수송수단
교통수단	운수수단
출입심사	출입검사
출입장소	출입지점
훼손	오손
상황	정황
주거	주택
범칙금	벌금
부과하거나	물리거나
상호	호상
구성	조직
발생하는	제기되는
문본	문건

## 부록-3: 2018년 남북 공동연락사무소 구성·운영에 관한 합의서

남과 북은 역사적인 판문점선언에 따라 당국간 협의를 긴밀히 하고 교류와 협력을 원만히 보장하기 위하여 남북 공동연락사무소(이하 연락사무소라고 함)를 다음과 같이 구성·운영하기로 합의하였다.

### 제1조 명칭과 위치

1. 연락사무소 명칭은 「남북공동연락사무소」로 한다.
2. 연락사무소는 개성공업지구 내에 설치한다.

### 제2조 기능

1. 연락사무소는 남북 당국 사이의 연락과 실무적 협의, 여러 분야의 대화와 접촉, 교류협력, 공동행사 등에 대한 지원사업을 진행한다.
2. 연락사무소는 민간단체들의 교류협력사업에 필요한 소개와 연락, 자문, 자료교환, 접촉지원 등의 임무를 수행한다.
3. 연락사무소는 육로를 통하여 상대측 지역을 왕래하는 쌍방 인원들에 대한 편의를 보장한다.

### 제3조 구성

1. 연락사무소는 쌍방에서 소장을 포함하여 15~20명 정도로 구성하고 쌍방이 합의에 따라 필요한 인원을 늘릴 수 있으며, 사무소 운영을 위한 보조인원을 별도로 둘 수 있다.

2. 연락사무소 쌍방 소장과 인원들의 직급은 각기 편리한대로 하며 사무소 인원을 교체하는 경우 7일 전에 상대측에 통보한다.
3. 쌍방은 연락사무소에 각기 필요한 부서들을 둘 수 있다.

#### 제4조 운영 및 관리

1. 연락사무소는 매주 월요일부터 금요일까지, 오전 9시부터 오후 5시까지 운영하며 쌍방이 합의하여 근무날짜와 시간을 조절할 수 있다.
2. 연락사무소에서 쌍방 인원들은 접촉과 전화, 팩스를 통하여 필요한 사업들을 진행하며 정상근무 시간 외에 제기될 수 있는 긴급한 문제처리를 위해 비상연락수단을 설치·운영한다.
3. 쌍방은 연락사무소 소장회의를 매주 1회 진행하며 필요한 경우 더 할 수 있다.
4. 연락사무소 사무실과 비품들의 관리는 사용하는 측이 한다.
5. 기타 연락사무소 운영, 관리와 관련한 세부적인 문제들은 쌍방이 협의하여 정한다.

#### 제5조 활동 및 편의보장

1. 연락사무소 인원들은 개성공업지구 출입과 체류시 쌍방 연락사무소에서 발급한 출입증을 착용한다.
2. 쌍방은 필요한 직통전화와 팩스를 설치·운영하며 남측 연락사무소와 남측 지역사이의 통신은 「개성공업지구 통신에 관한 합의서」에 준하여 보장한다.
3. 북측은 남측 연락사무소 인원들의 개성공업지구 통행과 편의를 당국회담 대표단과 동일하게 보장하며 연락사무소 운영과

관련된 설비, 물자들에 대해 세금과 부과금을 면제한다.

### 제6조 합의서의 수정 보충 및 효력 발생

합의서는 쌍방이 서명하여 교환한 날부터 효력을 발생하며 상호 합의에 따라 수정, 보충할 수 있다.

2018년 9월 14일

남북고위급회담 남측수석대표

북남고위급회담 북측단장

조 명 균

리 선 권

## 부록-4: 1974년 동서독 상주대표부 설치 의정서<sup>384)</sup>

서독과 동독은 1972년 12월 21일 기본조약의 제8조에 의거하여 다음과 같이 합의한다.

1. 상주대표부는 의정서의 발효와 동시에 개설된다.
2. 대표부의 공식명칭은 ‘독일연방공화국 상주대표부’ 내지 ‘독일민주공화국 상주대표부’로 한다. 대표의 공식명칭은 ‘독일연방공화국 상주대표부 대표’ 내지 ‘독일민주공화국 상주대표부 대표’로 한다.
3. 독일연방공화국 상주대표부의 대표는 국가위원회의 장에게, 독일민주공화국 상주대표부 대표는 연방대통령에게 신임장을 제출한다.
4. 상주대표부, 그 직원, 그들의 가족, 그리고 직원들의 사적 피고용인들은 1961년 4월 18일의 비엔나 협약에 상응하는 대우를 받는다.
5. 상주대표부는 무엇보다 접수국에서 파견국의 사람들에 대한 도움과 지원을 포함하여 자신의 국가이익을 대표하며, 정치, 경제, 문화 분야 및 여타 분야에서 독일연방공화국과 독일민주공화국 사이의 선린관계를 증진하며, 향상시키는 임무를 가지고 있다.
6. 독일연방공화국의 상주대표부는 업무상 외교부가 상대하고, 독일민주공화국의 상주대표부는 연방총리실이 상대한다.
7. 상주대표부 직원의 수는 상호성의 기반위에 상호 양해 하에 확정한다.

---

384) 출처: 김학상·윤대식, 『남북연락대화 기능 강화 방안(통일부 남북회담 용역과제 보고서)』, p. 59.

8. 이 의정서는 상호 합의된 시점에 발효된다.

1974년 3월 14일 본(Bonn)

독일연방공화국 정부를 대표하여 귄터 가우스  
독일민주공화국 정부를 대표하여 쿠르트 니어

## 부록-5: 1990년 중국-대만 진면협약<sup>385)</sup>

1990년(민국79년) 9월 12일

해협양안 적십자 기구 대표는 금년 9월 11일부터 12일까지 양일간 업무협상을 진행하여, 쌍방은 주무 부서에서 해상송환업무를 집행함에 있어 증인으로 참여하는 것에 대하여 다음과 같이 합의를 하였다.

### 1. 송환원칙

송환작업은 인도주의 정신 및 안전·편리의 원칙에 부합하도록 하여야 한다.

### 2. 송환대상

- (1) 관련 규정에 위반하여 상대방 지구에 들어간 주민(다만, 어로 작업 중 긴급히 바람을 피하는 등 불가항력적인 요소로 인해 임시로 상대방 지구에 들어간 경우는 이에 해당하지 않는다)
- (2) 형사피의자 또는 범자인

### 3. 송환 교착지점

쌍방은 송환 교착지점을 馬尾 ↔ 馬祖로 정한다. 다만 송환되는 자의 원 거주지의 분포상황 및 기후, 해상 등의 요소에 따라 쌍방은 廈門 ↔ 金門을 별도로 선택할 수 있다.

---

385) 출처: 법무부, 『중국과 대만의 교류협력 법제 연구』, pp. 671~672. 다만, 金門의 한글표기의 경우 금문에서 진면으로 수정하였다.



#### 4. 송환절차

- (1) 일방은 피송환자의 관련 자료를 상대방에게 통지하여야 하고, 상대방은 20일 이내에 검토하며 회답을 하여야 한다. 협의한 시간장소에서 송환접촉하며, 만약 검토 대상에 의문이 있으면 상대방에게 통지하여 재조사할 수 있도록 하여야 한다.
- (2) 송환접촉하는 쌍방은 모두 적십자 전용선박을 이용하여야 하며, 민용 선박으로 약정한 지점까지 인도하는 경우 송환선박과 인도선박 모두 흰 바탕의 적십자기를 게양해야 한다(기타 깃발표지는 게양하지 못하며, 기타 표지는 사용할 수 없다).
- (3) 송환접촉 시에는 쌍방이 사전에 약정한 대표 2인이 접촉증인 서류에 서명하여야 한다(양식은 첨부 문서 참조).

#### 5. 기타

본 협의서의 서명 후에 쌍방은 가능한 빨리 관련 기술적 문제를 해결하여야 하며, 최단 기간 내에 실시하며 미진한 사항이 있으면 쌍방이 별도로 상의할 수 있다.

본 협의서는 진먼(金門)에서 서명하고, 각자가 1부씩을 가진다.

천창원 79(1990년).9.12.

한창린 90.9.12

## 부록-6: 2008년 해협양안 대륙거주민의 대만여행에 관한 협의<sup>386)</sup>

양안 해협주민들의 교류 및 왕래를 촉진하고, 양안해협 여행을 촉진하기 위해, 해협양안관계협회와 재단법인 해협교류기금회는 대륙주민의 대만 여행 등 양안 여행 사안에 관해 대등한 협상을 거쳐 다음과 같이 협의에 이르렀다.

### 가. 연락 주체

- (1) 본 협의의 의사결정사항은 해협양안여행교류협회(이하, 해외회로 약칭)와 대만 해협양안관광여행협회(이하, 대여회로 약칭) 쌍방이 각각 연락하여 실시한다.
- (2) 본 협의의 변경 등 기타 관련 사항은 해협양안관계협회와 재단법인 해협교류기금회가 연락한다.

### 나. 여행 계획

- (1) 쌍방은 단체를 조직하는 방식으로 대만 여행을 실시하기로 하고, 단체 입국출국 방식으로 단체 활동을 하며 단체로 왕래한다.
- (2) 쌍방은 적정하고 안전하며 점진적인 방식을 취하기로 하고, 단체 인원수, 일일 평균 쿼터, 체류기한, 왕복방식 등의 사안에 대해 협상과 조율을 진행했다. 상세한 사항은 첨부(1)을 참조한다.

---

386) 원문 출처: <<http://pkulaw.com/chl/ffa2d17cc76af51cbdfb.html>>.

## 다. 신의성실의 관광

쌍방은 여행사의 성실 경영, 성실 서비스를 공동 감독하고 영부단비(零负团费) 등 행위를 금지하고 수준 높은 여행을 만들어 가며, 공동으로 여행객에 대한 교육과 지도를 강화해야 한다.

## 라. 권익보장

- (1) 쌍방은 적극적인 조치를 통해 입·출국 절차를 간소화하고 여행편리를 도모하며, 여행객의 정당한 권익과 안전을 보호해야 한다.
- (2) 쌍방은 각자 긴급 공조처리 방법을 구축하고 상호 협조하며 위험을 해소하고 여행 분쟁, 긴급사고 및 돌발사건 등 사안을 즉시에 적절히 처리하고 고지 의무를 이행하기로 한다.

## 마. 모객여행사와 현지여행사

- (1) 쌍방은 각자 단체모집 여행사, 현지여행사, 인솔자, 여행가이드의 자격을 정하고, 서면으로 모객여행사, 현지여행사, 인솔자, 여행가이드의 명단을 상호 제공한다.
- (2) 모객여행사와 현지여행사는 비즈니스협력계약서(Agreement)를 체결해야 하고 각자 한 부씩 보관하며, 관련 규정에 따라 업무를 처리해야 한다.
- (3) 모객여행사와 현지여행사는 시장 메커니즘에 따라, 여행객이 여행 중에 필요한 의료, 생명, 항공 등 보험을 책임져야 한다.
- (4) 모객여행사와 현지여행사는 여행객의 정당한 권익과 안전이 위협 받거나 손해를 입게 될 시, 능동적이고 즉각적이며 효과적이고 적절하게 처리해야 한다.

- (5) 쌍방은 여행객의 정당한 권익을 손상시킨 여행사에 대해 각각 처분을 내리도록 한다.
- (6) 쌍방은 모객여행사와 현지여행사가 여행객의 정당한 권익을 보호하도록 지도 감독해야 하고, 계약에 따라 안전한 여행을 보장하고 책임을 져야 한다.

## 바. 신청절차

모객여행사와 현지여행사는 각각 여행객의 통행수속을 대행하고, 상호 확인해야 한다. 여행객은 유효한 증명서를 지니고 단체로 입출국한다.

## 사. 기한경과 체류

쌍방은 여행객의 기한경과 체류 문제에 대해 업무방법을 마련하기로 하고, 즉각적으로 정보를 알려주고 신분확인을 거쳐 각각의 상황에 따라 여행객의 귀환을 돕는다. 어느 일방이 송환 또는 인수를 거절할 수 없다.

## 아. 상호 기관설립

쌍방은 상호 여행 사무처를 설립하기로 하고, 여행 관련 업무를 담당하며, 여행객에게 빠르고 간편하며 효과적인 서비스를 제공한다.

## 자. 협의 이행 및 변경

- (1) 쌍방은 협의를 준수해야 한다. 협의의 첨부문서와 본 협의는 동등한 효력을 지닌다.

(2) 협의의 변경은 쌍방의 협의와 동의를 거쳐야 하고, 서면으로 확인해야 한다.

### 차. 분쟁해결

본 협의를 적용함에 있어 발생한 분쟁은 쌍방이 최대한 빠른 시일 내에 협상하여 해결해야 한다.

### 카. 미결사안

본 협의에 언급되지 않은 사안은 쌍방이 적절한 방식으로 별도 상의한다.

### 타. 서명 발효

본 협의는 쌍방이 서명한 날로부터 7일 후부터 효력이 발생된다.

본 협의는 6월 13일 날인하고, 1식 4부, 쌍방은 각각 2부씩 가진다.

- 첨부: 1. 해협양안여행의 구체적 계획  
2. 해협양안여행 협력 규범

해협양안관계협회  
천원린(陳雲林) 회장

재단법인해협교류기금회  
장병쿤(江丙坤) 이사장

## 첨부 1 : 해협양안여행의 구체적 계획

본 협의 제2조에 의거해 구체적으로 다음과 같이 계획한다.

1. 일방이 받아들이는 여행쿼터는 일일 평균 연인원 3,000명으로 제한한다. 단체를 조직하는 일방은 시장 수요에 따라 배분한다. 다음 해에는 쌍방이 상황에 따라 협의하여 조정할 수 있다.
2. 단체여행의 한 단체당 인원수는 10명 이상, 40명 이하로 제한한다.
3. 단체여행은 입국한 다음 날로부터 대만에 체류할 수 있는 기간은 10일을 초과하지 않는다.
4. 7월 18일부터 대만 여행을 공식적으로 개시하고, 7월 4일부터 첫 대만 여행단이 출발한다.

## 첨부 2 : 해협양안여행 협력 규범

본 협의 제4조, 제5조, 제7조에 의거하여 양안 여행 종사자는 아래 규범을 준수해야 한다.

1. 해여회와 대여회가 제공하는 모객여행사와 현지여행사 명단 내용 포함 사항: 여행사 이름, 대표자 성명, 주소, 전화, 팩스, 이메일, 연락인 및 이동전화 번호 등의 정보. 만약 모객여행사 또는 현지여행사의 관련 정보가 변경되었을 경우, 즉각 서면으로 상대방에게 통보해야 한다.
2. 대여회는 여행객이 문의하고 불만사항을 신고할 수 있도록 여행자 문의 서비스와 불만접수 전화를 설치해야 한다.
3. 해여회와 대여회는 여행분쟁, 기한경과 체류, 긴급사고 및 돌발 사건 처리의 연락주체로서, 각자 응급공조처리 시스템을 구축하여 적시에 정보를 교환하고 긴밀히 협조하며, 타이완 여행

과정에서 발생하는 문제를 적절히 해결해야 한다.

4. 모객여행사는 현지여행사에게 단체 여행객 명단과 관련 정보를 제공해야 하고, 모객여행사는 여행단체를 위해 인솔자를 배치하고, 현지여행사는 여행단체를 위해 여행가이드를 배치해야 한다. 여행 과정에서 발생하는 문제는 인솔자와 여행가이드가 공동으로 협의하고 적절히 처리하며, 모객여행사와 현지여행사에 각각 보고한다.
5. 응대하는 일방은 모객여행사에 단체 여행단 응대에 소요되는 비용의 참고 가격을 제공한다.
6. 현지여행사는 여행객이 도박, 매춘, 마약 및 양안관계를 훼손하는 활동에 참여하거나 관여하도록 유도하거나 조직해서는 안 된다.
7. 모객여행사, 현지여행사는 쿠티와 여행단을 일체 양도할 수 없다. 현지여행사는 비 단체 여행객을 받을 수 없고, 기타 증명서를 지닌 여행객을 받을 수 없다. 위반할 경우, 각각 처분을 받는다.
8. 여행객이 규정된 시간에 따라 돌아오지 않을 경우, 일괄적으로 대만에서 기한을 경과하여 체류한 것으로 간주한다. 자연재해, 중대 질병, 긴급사고, 돌발사건, 사회치안 등 불가항력적인 요인으로 대만에서 기간을 넘겨 체류하는 여행자는 현지여행사와 모객여행사가 다른 여행단체에 배치하여 돌아오도록 해야 한다. 정당한 사유가 없고 사유가 경미한 경우, 현지여행사와 모객여행사가 책임지고 다른 여행단체를 섭외하여 돌아오도록 해야 한다. 여행을 목적으로 하지 않고 의도를 숨기고 기한을 넘겨 체류한 중대 위반자는 대여회와 해외회 쌍방의 관련 부서가 상호 연락하여 기타 경로를 통해 송환을 해야 한다. 필요한 절차를 거쳐야 하는 자는 절차가 끝난 후 즉각 송환한다.

9. 여행객의 기한경과 체류와 송환에 필요한 교통 등 경비는 기간 경과 체류자 본인이 부담한다. 만약, 지불할 능력이 없는 경우 현지여행사가 대신 지불하고 기간 경과 체류자 송환일로부터 30일 이내에 관련 비용 영수증에 의거하여 여행사에 반환을 청구한다. 모객여행사는 체류자에게 청구한다.



## 부록-7: 2009년 해협양안 범죄 공동척결 및 사법공조협약<sup>387)</sup>

해협양안 인민의 권익을 보장하고 양안 교류 질서를 유지하기 위해, 해협양안관계협회와 재단법인 해협교류기금회는 양안의 공동 범죄 처벌 및 사법공조와 연계된 사안에 대해 평등한 협상을 거쳐 다음과 같이 합의에 이르렀다.

### 제1장 총칙

#### 1. 협력 사항

쌍방은 민사 및 형사 분야에서 이하의 상호협력을 제공하기로 한다.

- (1) 범죄 공동척결
- (2) 문서송달
- (3) 조사 및 증거수집
- (4) 민사재판과 중재판정(중재결정) 승인 및 집행
- (5) 형을 선고 받은 자(형사 판결이 확정된 자) 이관(인도·송환)
- (6) 쌍방이 동의한 기타 협력사항

#### 2. 업무교류

쌍방은 업무 주관부서 간 정기적으로 실무회의, 상호방문 및 업무 연수 협력을 진행하기로 하고, 쌍방의 제도규범, 재판문서 및 기타 관련 정보를 교류하기로 한다.

---

387) 원문 출처: <<http://pkulaw.com/chl/d5513c6527449063bdfb.html>>.

### 3. 연락주체

본 협의의 의결사항은 각 측의 주무부처가 지정한 담당자가 연락하여 실시한다. 필요시에는 쌍방의 동의를 거쳐 기타 기관을 지정하여 연락한다.

본 협의 기타 관련 사안은 해협양안관계협회와 재단법인 해협하류기금회가 연락한다.

## 제2장 범죄 공동척결

### 4. 협력범위

쌍방은 쌍방이 모두 범죄에 연루되었다고 인정하는 행위에 대해 공동으로 조치를 취하기로 한다.

쌍방은 아래 범죄를 중점적으로 척결하기로 한다.

- (1) 살인, 강도, 납치, 밀수, 총기, 마약, 인신매매, 조직적 밀항과 범국경 조직범죄 등 중대 범죄에 해당하는 것
- (2) 불법점유, 배임, 사기, 돈세탁, 위조, 화폐의 위조 또는 변조, 유가증권 등의 경제범죄
- (3) 횡령, 뇌물, 직무유기 등의 범죄
- (4) 항공기 공중납치, 선박 및 테러행위 가담 등 범죄
- (5) 기타 형사범죄

일방은 범죄에 해당한다고 여기지만, 다른 일방은 범죄에 해당하지는 않지만 중대한 사회적 위해를 초래한다고 여기는 경우, 쌍방의 동의를 거쳐 개별적으로 협조한다.

## 5. 수사 협조

쌍방은 범죄에 연루된 관련 정황 자료를 교환하고, 형사범과 형사 용의자 체포 및 송환에 협조하고, 필요할 경우 수사에 협조한다.

## 6. 참고인 송환

쌍방은 인도주의, 안전, 신속, 편리원칙에 따라 현행의 기초 위에서 해운 또는 항공 직항의 방식을 추가하여 형사범, 형사 용의자를 송환하고 인도 시 관련 증거물을 넘겨주며 인계서에 서명하기로 한다.

요청을 받은 측은 송환대상에 대해 사법절차를 진행하고, 절차가 종결된 후 송환해야 한다.

요청을 받은 측이 중대한 이익이 있는 등 특수한 상황이 있는 자라고 여겨질 경우 상황을 봐서 송환을 결정해야 한다.

요청하는 측은 요청을 받은 측의 동의를 거치지 않고 송환 대상에 대해 송환청구 이외의 행위를 추궁할 수 없다.

# 제3장 사법공조

## 7. 문서 송달

쌍방은 자신들의 규정에 따라 최대한의 노력을 다해 상호 사법문서의 송달에 협조하기로 한다.

요청을 받은 측은 요청서를 받은 날로부터 3개월 이내에 송달에 협조해야 한다.

요청을 받은 측은 청구집행의 결과를 요청한 측에 통보하고, 즉각 송달 여부를 증명하는 증명자료를 보내야 한다. 청구사항을 완료하지 못하는 경우에는 이유를 설명하고 관련 자료를 보내야 한다.

## 8. 조사증거수집

쌍방은 자기 측 규정에 따라 상호 조사증거수집에 협조하기로 하고 증언 및 진술 확보, 서증(書證), 물증 및 시청각 자료 제공, 관계인 소재 확인 또는 그 신분확인, 현장 감식, 감정, 검사, 방문, 조사, 수색 및 압류 등이 포함된다.

요청을 받은 측은 자기 측 규정에 위배되지 않는 전제 하에서 최대한 요청한 측의 요구방식에 따라 협조해야 한다.

요청을 받은 측은 관련 증거자료 취득에 협조하고, 제때 요청한 측에 넘겨주어야 한다. 그러나 요청을 받은 측이 이미 수사, 기소 또는 재판 절차를 진행한 경우는 이러한 제한을 받지 않는다.

## 9. 범죄장물 인도

쌍방은 자기 측 규정을 위반하지 않는 범위 내에서 범죄 소득 인도 또는 환가가치의 인도 사안에 대해 협조하기로 한다.

## 10. 판결 승인

쌍방은 호혜원칙에 따라 공공질서 또는 선량한 풍속을 해치지 않는 범위 내에서 민사확정판결과 중재판정(중재결정)을 상호 승인하고 집행하기로 한다.

## 11. 범죄인 이관(인도 송환)

쌍방은 인도주의와 호혜원칙에 따라 요청 측, 요청을 받는 측 및 형을 받은 자(형사 판결 확정 받은 자)가 모두 이관을 동의하는 경우, 형을 받은 자(형사 확정판결을 받은 자)를 이관(인도 송환)한다.

## 12. 인도주의 면회

쌍방은 상대 인원이 인신 상 자유의 구속, 비 병사(病死), 또는 비 병사했을 것으로 추측되는 등의 중요한 정보를 즉각적으로 통보하고, 자기 측 규정에 따라 가족 면회에 편의를 제공하기로 한다.

## 제4장 청구절차

### 13. 청구제출

쌍방은 서면형식으로 협조 청구를 하기로 한다. 그러나 긴급상황인 경우, 요청 측의 동의를 거쳐 기타 형식으로 제출하고 10일 이내에 서면으로 확인해야 한다.

요청서에는 다음의 내용을 포함하여야 한다. 요청부서, 요청 목적, 사항 설명, 안건개요 및 요청집행에 필요한 기타 자료 등

만일 요청서의 내용이 부족하여 요청을 집행할 수 없을 경우, 요청 측에 보충자료를 요구할 수 있다.

### 14. 집행 요청

쌍방은 본 협의와 각자의 규정에 따라 상대측의 집행요청에 협조하고, 즉각적으로 집행상황을 통보하기로 한다. 만약 집행요청이 현재 진행 중인 조사, 기소 또는 재판절차에 방해가 된다면, 협조를 잠시 보류할 수 있고, 바로 상대측에게 이유를 설명한다.

만일 요청사항을 완료할 수 없다면, 상대측에게 설명하고 관련 자료를 보내야 한다.

## 15. 협조거부

쌍방은 요청내용이 자기 측 규정에 부합하지 않거나 요청 집행이 자기편 공공질서와 선량한 풍속을 해치는 등 상황이 있다면, 협조하지 않아도 되며 상대방에게 설명하기로 한다.

## 16. 비밀유지의무

쌍방은 협조요청 및 집행요청과 관련된 자료에 대해 비밀을 유지하기로 한다. 그러나 요청목적에 의거해 사용하는 경우 이러한 제한을 받지 않는다.

## 17. 용도제한

쌍방은 요청서에 적시한 사항에만 의거하여 상대방이 제공한 자료를 사용하기로 한다. 그러나 쌍방이 별도 약정이 있는 경우 이러한 제한을 받지 아니한다.

## 18. 상호 증명 면제

쌍방은 본 협의에 의거하여 요청하고 협조하여 제공한 증거자료, 사법 문서 및 기타 자료에 대해 어떠한 형식의 증명도 요구하지 않기로 한다.

## 19. 문서 양식

쌍방은 요청, 답변요청, 결과통보 등 문서를 제출하는데 있어 쌍방이 정한 문서양식을 사용하기로 한다.

## 20. 협조비용

쌍방은 집행요청으로 발생하는 비용을 상호 면제하기로 한다. 그러나 요청 측은 아래 비용을 부담해야 한다.

- (1) 감정비용
- (2) 번역, 통역 및 복사 비용
- (3) 요청 측을 위해 제공하는 협조 증인, 감정인, 교통비, 체류비, 이동비 등의 요청 측에 의해 발생한 비용
- (4) 기타 쌍방이 약정한 비용

## 제5장 부칙

### 21. 협의 이행과 변경

쌍방은 협의를 준수해야 한다.

협의 변경은 쌍방의 협상과 동의를 거쳐야 하며, 서면 형식으로 확인한다.

### 22. 분쟁해결

본 협의 적용으로 인해 발생하는 분쟁은 쌍방이 최대한 빠른 시일 내에 협상으로 해결해야 한다.

### 23. 미결 사안

본 협의에 언급되지 않은 사안은 쌍방이 적절한 방식으로 별도 상의한다.

## 24. 서명 및 발효

본 협의는 서명한 날로부터 각자 관련 준비를 마친 후 발효되고 늦어도 60일을 넘겨서는 안 된다.

본 협의는 4월 26일 서명하고, 4부씩 만들어 쌍방이 각각 2부씩 가진다.

해협양안관계협회  
천원린(陳雲林) 회장

재단법인해협교류기금회  
장병쿤(江丙坤) 이사장



## 부록-8: 2012년 해협양안 투자보호 및 촉진협약<sup>388)</sup>

양안해협 투자자의 권익을 보호하고, 상호 투자를 촉진하며, 공평한 투자 환경을 조성하고, 양안 경제 번영을 증진하기 위하여, <해협양안경제협력기본합의서> 제5조 규정에 의거하여 해협양안관계 협회와 재단법인 해협교류기금회는 평등한 협상을 거쳐 아래와 같이 협의에 도달하였다.

### 제1조 정의

#### 본 협의 내:

1. ‘투자’라 함은 일방의 투자자가 다른 일방의 규정에 따라 다른 일방에 투입한 투자 성격을 지닌 각종 자산을 가리키며, 아래 사항이 포함되지만 이에 국한되지 않는다:
  - (1) 동산, 부동산 및 기타 재산 상의 권리
  - (2) 기업의 지분 또는 출자액 및 기타 형식의 지분 참여
  - (3) 금전청구권 또는 기타 경제적 가치를 지닌 이행 청구권
  - (4) 지식재산권, 기업명 및 상호, 영업권
  - (5) 턴키계약, 플랜트 건조, 관리, 생산, 수익분배 및 기타 유사한 계약 권리
  - (6) 가맹점 영업권(프랜차이즈), 재배, 경작의 특허권리 및 탐사, 채굴, 제련 또는 천연자원 개발을 포함한 특허권리
  - (7) 각종 담보채권, 신용채권, 대출 및 기타 형식의 채무

투자 특성은 자본 또는 기타 자원의 투입, 수익 또는 이윤의 기대와 위험에 대한 부담을 가리킨다. 투자한 자산으로써 투자 소재지

---

388) 원문 출처: <<http://pkulaw.com/chl/818c37e0fd3583bbdbfb.html>>.

관련 규정에 부합하는 형식상 어떠한 변화가 발생하더라도 투자로서의 특성에 영향을 주지 아니한다.

2. ‘투자자’라 함은 다른 일방에게 투자하는 일방의 자연인 또는 일방의 기업을 가리킨다.
  - (1) 일방자연인은 신분증빙서류를 지니고 있는 자연인을 가리킨다.
  - (2) 일방기업은 일방의 규정에 따라 해당 측에 설립한 실체 즉 회사, 신탁, 상업은행, 파트너 또는 기타 조직을 포함하는 것을 가리킨다.
  - (3) 제삼자 규정에 따라 설립하였으나, 본 조항 1항 또는 2항의 투자자가 소유하거나 관리하는 어떠한 실체 역시 일방 기업에 속한다.
3. ‘수익’은 투자로 발생한 수입을 가리키며 여기에는 이윤, 주식 배당금, 이자, 자본 이득, 로열티와 기타 합법적인 수입이 포함된다.
4. ‘조치’는 모든 투자자 또는 투자에 영향을 주는 규정을 포함하며, 정책 또는 기타 행정 행위를 가리킨다.
5. ‘양안투자분쟁해결기구’는 본 합의서가 발효된 후, 쌍방이 확인하고 서면으로 통보한 중재기구, 화해 센터 및 기타 조정 기구를 가리킨다.

## 제2조 적용범위와 예외

1. 본 협의는 일방이 다른 일방의 투자자와 그 투자에 대해 취하거나 유지하는 조치에 적용해야 한다.
2. 본 협의는 일방의 투자자가 다른 일방이 본 협의 발효 전 또는 발효 후의 투자에 적용하나, 본 협의 발효 전 이미 해결된 본

합의서 제13조 1항에서 가리키는 ‘투자분쟁’에는 적용되지 아니한다.

3. 본 협의는 어느 일방의 각급 주관 부서 및 각 부처가 행정 권한을 위임한 기구가 취하거나 유지하는 조치에 적용한다.
4. 일방은 그 중대한 안전상의 이익을 지키기 위해 필요하다고 여기지는 어떤 조치를 취하거나 유지할 수 있다.
5. 일방은 임의적이고 불합리한 차별이 없다는 원칙하에, 무역 또는 투자에 대해 암묵적인 제한을 하는 것이 아니라면, 아래와 같은 상황에서 투자에 대한 제한 조치를 취하거나 유지할 수 있다.
  - (1) 본 협의에 저촉되지 않는 규정을 준수하기 위하여 취하는 필요 조치
  - (2) 인류, 동물, 식물의 생명 또는 건강을 보호하기 위하여 취하는 필요 조치
  - (3) 소모되는 자연 자원을 보호하기 위하여 취하는 필요 조치
6. 일방이 신중을 이유로 금융서비스와 관련된 조치를 취하거나 유지할 수 있다. 해당 조치에는 아래 사항이 포함되나 이에 국한되지 않는다:
  - (1) 투자자, 예금자, 보험가입자, 금융서비스 제공자가 충실의 의무를 다 해야 하는 사람을 위해 취하는 조치
  - (2) 금융체계의 운영과 안정을 확보하기 위해 취하는 조치
7. 본 협의가 적용되지 않는 범위:
  - (1) 공공 조달
  - (2) 일방이 제공하는 보조금 또는 보조
8. 아래 상황을 제외하고, 본 협의는 어느 일방의 세수조치에 적용되지 아니한다.

- (1) 일방이 투자자가 서면형식으로 다른 일방의 세수 주무 부처에게 해당 다른 일방의 세수조치가 본 협의 제7조 규정에 해당한다고 주장한다면, 쌍방의 세수 주무 부처는 6개월 내에 해당 조치가 징수에 해당하는지 여부를 공동으로 결정해야 한다. 만약 해당 세수조치가 징수에 해당한다면 본 협의는 해당 조치에 적용하여야 한다.
- (2) 쌍방의 세수 주무 부처가 6개월 내에 해당 세수 조치가 징수에 해당하지 않는다고 모두 인정한 것이 아니라면, 해당 일방 투자자는 본 협의 제13조 및 첨부 규정에 의거하여 해결할 수 있다.

### 제3조 투자 대우

1. 일방은 다른 일방의 투자자와 그 투자자에게 공정하고 공평한 대우를 해 주어야 하며, 충분한 보호와 안전을 제공하여야 한다.

- (1) ‘공정 및 공평 대우’라 함은 일방의 조치가 정당한 절차 원칙에 부합하여야 하고, 다른 일방의 투자자에게 공정하고 공평한 심리를 거부하거나 명백한 차별성 또는 전횡적 조치를 실시해서는 안 되는 것을 가리킨다.
- (2) ‘충분한 보호와 안전’이라 함은 일방이 합리적이고 필요한 조치를 취하여 다른 일방의 투자자 및 투자의 안전을 보호하여야 한다는 것을 가리킨다.

일방이 본 협의의 기타 조항을 위반하였지만 본 조항 위반에 해당하지 않는다.

2. 쌍방은 투자과정에서 투자자와 관계자의 인신 상 자유와 안전 보장을 강화해야 하고 각자 규정의 시한에 따라 인신 상 자유

- 와 관계된 통지 의무를 이행하고 기존의 통보 시스템을 완비하여야 한다.
3. 일방이 투자의 운영, 관리, 유지, 향유, 사용, 매각 또는 기타 처분에 있어, 다른 일방의 투자자에게 부여하는 대우는 유사한 상황에서 해당 일방투자자 및 그 투자에 부여하는 대우보다 낮아서는 안 된다.
  4. 일방은 투자의 설립, 확대, 운영, 관리, 유지, 향유, 사용, 매각 또는 기타 처분에 있어 다른 일방의 투자자에게 부여하는 대우는 유사한 상황에서 어떤 제삼자 투자자와 투자에 부여하는 대우보다 낮아서는 안 된다.
  5. 본 조 제3항과 제4항은 일방이 현재 시행하는 맞지 않는 조치나 그 개정에 적용하지 아니하나, 일방은 맞지 않는 해당 조치를 점차 축소하거나 삭제하여야 하며, 맞지 않는 해당 조치의 어떠한 개정과 변경으로 다른 일방의 투자자 및 그 투자에 대한 제한을 늘려서는 안 된다.
  6. 다른 일방의 투자자는 본 조 제4항의 규정을 인용하여 본 협의외의 분쟁해결절차에 적용할 것을 요구해서는 안 된다.

#### 제4조 투명성

1. 일방은 그 규정에 따라 즉각 발표하거나, 기타 방식으로 보편적으로 적용되거나, 다른 일방에게만 적용되는 투자 관련 규정, 조치, 절차 등을 공중에게 알게 해야 한다.
2. 다른 일방의 청구에 대해서 일방은 규정에 의거하여 이미 발표하였고, 다른 일방 투자자에게 영향을 미치는 규정, 조치, 절차의 변화에 대해 정보를 제공해야 한다.

## 제5조 투자제한 점진 축소

1. 쌍방은 호혜원칙에 따라 상호 투자를 받아들이고 보호하기로 한다.
2. 쌍방은 상호 투자에 대한 제한을 점차 축소하거나 철폐하고, 공평한 투자 환경을 조성하여 상호 투자 촉진을 위해 노력하기로 한다.

## 제6조 투자의 간소화

1. 쌍방은 투자신청서류와 심의절차를 점차 간소화하기로 한다.
2. 쌍방은 상호 투자 편의를 제공하기로 한다. 이는 다음을 포함한다:
  - (1) 일방은 다른 일방의 투자자가 투자 정보와 관련 운영증명서를 취득하고, 인력의 진출입과 경영 관리 등에 있어 편리를 제공한다.
  - (2) 일방은 다른 일방 및 그 투자자에게 설명회, 세미나, 기타 투자에 유리한 활동을 개최하여 편리를 제공한다.

## 제7조 징수

1. 아래 모든 조건에 부합하는 것을 제외하고, 일방은 다른 일방의 투자자가 해당 일방에게 한 투자 또는 수익에 대해 징수(직접 징수와 간접 징수 포함)를 해서는 안 된다.
  - (1) 공공이익에 기반한 것
  - (2) 일방의 규정 또는 정당한 절차에 의거한 것
  - (3) 비 차별성 및 비 임의성
  - (4) 본 조 제4항에 의거하여 주는 보상
2. 간접징수는 직접징수와 효과가 같은 조치를 가리킨다. 한 항목

또는 일련의 조치가 간접징수에 해당하는지 여부를 확정하는 것은 사실을 근거로 건 별로 평가해야 하고 아래 요소를 고려해야 한다.

- (1) 해당 조치가 투자에 경제적 영향을 끼치지만 투자의 경제적 가치에만 부정적인 영향을 미칠 경우, 간접징수에 해당한다고 판단하기 어렵다.
  - (2) 해당 조치가 범위 또는 적용에 있어 다른 일방투자자 및 그 투자에 미치는 차별의 정도
  - (3) 해당 조치가 다른 일방 투자자의 명백하고, 합리적인 투자 기대에 관여한 정도
  - (4) 해당 조치를 취한 것이 선의에서 비롯되었고 공공이익을 목적으로 하는 것인지 여부와 조치와 목적 간의 부합비율 원칙이 존재하는가 여부
3. 쌍방이 공중건강과 안전, 환경 등 정당한 공공복리를 보호하기 위해 취한 비 차별성 규제조치는 간접징수에 해당하지 아니한다.
4. 본 조 제1항에서 말하는 보상은 징수시기 또는 징수를 공중이 알 때(조기자 기준) 추정당한 투자와 수익의 공평한 시장가치를 기준으로 삼아야 하고, 징수일로부터 보상지급일까지 가중하여 합리적인 이율에 따라 계산된 이자이다. 보상지급은 연기할 수 없고 효과적으로 태환하거나 자유로운 이전이 가능해야 한다.

## 제8조 손실보전

일방투자자가 다른 일방에게 한 투자 또는 수익이 만일 해당 일방의 무장 충돌, 긴급 사태 또는 기타 유사 사건으로 인해 손실을 입었다면 다른 일방에게 제공하는 원상회복, 보상 또는 기타 해결

방식의 대우는 유사 조건 하에서 해당 다른 일방 투자자 또는 모든 제삼자 투자자에게 제공하는 대우 중 가장 좋은 것보다 낮아서는 안 된다.

### 제9조 대위(代位)

1. 일방이 지정한 기구는 투자와 관련된 화폐 환전, 징수 등 비상업적 위험의 담보, 보장 또는 보험계약에 따라 일방투자자에게 지급한 후, 투자자와 동등한 범위 내에서 해당 투자자의 권리와 청구권을 대위 행사할 수 있고 해당 투자자와 투자에 상응하는 의무를 진다.
2. 일방은 본 조 제1항에 의거해 지정한 기구 및 기타 변경사항을 다른 일방에게 통보해야 한다.

### 제10조 이전

1. 일방은 그 규정에 따라 다른 일방의 투자자에게 그 투자와 수익을 전이하는 것을 허가해야 한다, 다음을 포함하지만 이에 국한되지 않는다:
  - (1) 투자자본의 설립, 유지 그리고 확대
  - (2) 이윤, 배당, 이자, 자본 이득, 로열티 및 기타 지식재산권과 관련 있는 비용
  - (3) 투자 계약과 관련된 지불, 대출 협약으로 발생한 관련 대금 포함
  - (4) 전체 또는 일부 투자 소득 대금의 매각 또는 청산
  - (5) 자연인 투자자와 해당 투자 프로젝트와 관련된 수입과 보수
  - (6) 제7조와 제8조에 의거해 획득한 대금
  - (7) 본 협의 부록 제3항에 의거해 획득한 보상



2. 본 협의의 예외 규정을 제외하고 쌍방은 본 조 제1항 이전이 자유롭게 태환 가능한 화폐 또는 쌍방이 동의하고 당시 규정에 따라 태환 가능한 화폐로 당일 시장 환율로 지체 없이 진행되도록 보장해야 한다.
3. 공평, 공정, 비차별의 원칙에 기반하여 일방은 아래 상황에서 성실하게 관련 규정 저지 또는 이전 연장에 적용하고 본 조 제1항 및 제2항의 제약을 받지 아니한다.
  - (1) 파산, 상환 무능력 또는 채권자 이익 보호
  - (2) 유가증권, 선물, 옵션과 기타 파생상품의 발행, 매매, 거래, 처리
  - (3) 형사범죄조사 또는 행정처벌조사 중의 필요한 보전 조치
  - (4) 현금 또는 기타 화폐 수단이 필요로 하는 이전 신고
  - (5) 사법 재판 또는 행정 처벌 결정의 집행 확보
4. 일방의 대외 수지에 심각한 불균형이 발생하거나 가능성이 있을 경우, 규정 또는 관례에 따라 잠시 이전을 제한할 수 있지만, 이러한 제한 실시는 공평, 비차별 및 선의의 원칙을 준수해야 한다.

### 제11조 이익 수여 거부

제삼자 자연인 또는 기업이 소유하거나 관리하는 일방 기업, 예를 들어 해당 일방이 실질적으로 상업적인 경영에 종사하지 않는 경우라면, 다른 일방은 해당 기업에게 본 협의 항목의 이익 수여를 거부할 권리가 있다.

### 제12조 본 협의 쌍방의 분쟁 해결

쌍방은 본 협의 해석, 실시, 적용에 관한 분쟁에 대하여 <해협양안경제협력기본협약> 제10조 규정에 의거해 처리해야 한다.

### 제13조 투자자와 투자 소재지 일방 분쟁 해결

1. 일방투자자가 다른 일방의 관련 부처 또는 기구가 본 합의서 규정의 의무를 위반하여 해당 투자자가 손실이 발생했다고 주장하는 분쟁(이하 '투자분쟁'이라 함)은 아래와 같은 방식으로 해결할 수 있다.
  - (1) 분쟁은 쌍방이 우호적으로 협의하여 해결한다.
  - (2) 투자 소재지 또는 그 상급 조정기구가 조정하여 해결한다.
  - (3) 본 협의 제15조에 마련된 투자 분쟁 협의 처리 시스템을 통해 협의하여 해결한다.
  - (4) 본 협의로 인해 발생한 투자자와 투자 소재지 일방의 투자 보상 분쟁은 투자자가 양안투자분쟁해결기구에 제출해 조정 방식으로 해결할 수 있고, 양안투자분쟁해결기구는 반년마다 투자 보상 분쟁 처리 상황을 본 협의 제15조 '투자업무소조'에 통보한다.
  - (5) 투자 소재지의 일방 행정 재심사 또는 사법 절차에 따라 해결한다.
2. 투자자는 본 조 제1항 (4)에 따라 투자 보상 분쟁을 해결하고 본 협의 부록 규정을 적용한다.
3. 협의 발효 후, 쌍방은 최대한 빨리 본 조 제1항 (4)가 규정한 양안투자분쟁해결기구 명단을 공포한다. 쌍방은 협상을 거쳐 해당 기구 명단을 조정할 수 있다.
4. 만일 투자자가 본 조 제1항 (5)에 의거해 해결하기로 선택하고, 투자 소재지 일방 관련 규정에 부합하는 것이 아니라면, 투자자는 동일한 분쟁을 다시 양안투자분쟁해결기구에 제출하여 조정을 신청할 수 없다.
5. 본 협의 발효 전 이미 사법 절차에 접어든 본 조 제1항이 가리

키는 ‘투자분쟁’은 당사자 쌍방이 동의하고 투자 소재지 일방의 관련 규정에 부합하는 것이 아니라면, 본 조 제1항 (4)가 규정한 조정 절차를 적용하지 아니한다.

#### 제14조 투자 상사 쟁의

1. 쌍방은 일방투자자와 다른 일방자연인, 법인, 기타 조직이 관련 규정과 당사자의 의견에 따라 자발적 원칙으로 상사 계약을 맺었을 때 상사 쟁의 해결 방식과 경로를 약정할 수 있음을 확인한다.
2. 일방 투자자와 다른 일방 자연인이 상사 계약을 체결할 시, 관련 투자로 발생하는 상사 분쟁에 대해 중재 조항을 체결할 수 있다. 만일 중재 조항을 체결하지 않았다면 쟁의 발생 후 협상으로 중재 해결을 제기할 수 있다.
3. 일방투자자와 다른 일방법인 또는 기타 조직이 상사 계약을 체결할 시, 관련 투자로 발생하는 상사분쟁에 대해 중재조항을 체결할 수 있다. 만일 중재조항을 두지 않았다면, 쟁의발생 후 협상으로 중재 해결을 제기할 수 있다.
4. 상사쟁의의 당사자 쌍방은 양안중재기구와 당사자 쌍방이 동의하는 중재 지점을 선택할 수 있다. 만일 상사계약 중 중재조항을 약정하지 않았다면 쟁의발생 후 협상으로 양안중재기구에 제기할 수 있고, 당사자 쌍방이 동의한 중재 지점에서 쟁의를 해결할 수 있다.
5. 쌍방은 상사계약 당사자가 관련 규정에 따라 중재판결 인정과 집행을 신청할 수 있음을 확인한다.

## 제15조 연락시스템

1. 쌍방은 양안경제협력위원회 투자업무소조가 본 협의의 관련 사항을 처리하고, 쌍방의 업무 주무부처가 각자 지정한 연락관이 연락을 책임지기로 한다.
2. 투자업무소조는 아래 업무 시스템을 설립하고 본 협의와 관련된 특정 사항을 처리한다.
  - (1) 투자분쟁 협의처리 시스템: 투자자와 투자 소재지 일방의 투자 분쟁에 협조하여 처리하고, 상호 처리 상황을 통보한다.
  - (2) 투자자문 시스템: 투자정보 교환, 투자촉진, 투자 간소화 추진, 분쟁 처리 및 본 합의서와 관계된 사항 자문 제공
  - (3) 쌍방의 동의를 거친 기타 본 협의와 관련 있는 업무 시스템

## 제16조 문서양식

본 협의에 의거하여 진행되는 업무 연락은 쌍방이 협의한 문서 양식을 사용해야 한다.

## 제17조 개정

본 협의의 개정은 쌍방의 협상과 동의를 거쳐 서면으로 확인한다.

## 제18조 발효

본 협의에 서명한 후 쌍방은 각자 관련 절차를 마무리하고 서면으로 다른 일방에게 통보한다. 본 합의서는 쌍방이 모두 상대측의 통보를 받은 다음날부터 발효된다.

본 협의는 8월 9일 서명하고, 4부를 작성하여 양측이 각각 2부씩 보관한다. 본 협의의 부록은 본 합의서의 일부분을 구성한다. 문서 4부 중 대응되는 표현의 다른 용어가 나타내는 의미는 같으며 4부는

모두 동등한 효력을 갖는다.

해협양안관계협회  
천원린(陈云林) 회장

재단법인해협교류기금회  
장병쿤(江丙坤) 이사장

## 부록-9: 2012년 해협양안 투자보호 및 촉진협약의 관련 인신의 자유와 안전보호에 관한 공동인식

〈해협양안 투자보호 및 촉진협약〉을 이행하고 양안 투자자와 관계자의 인신 상 자유와 안전 보장을 한층 강화하기 위하여, 해협양안관계협회와 재단법인 해협교류기금회의 협의와 동의를 거쳐 양안 관련 업무 주관 부처는 이하 구체적인 조치에 대해 공동인식을 형성하였다.

쌍방은 각자의 규정에 의거하여, 다른 일방의 투자자와 관계자에 대해 인신 상의 자유를 제한한 때로부터 24시간 내에 통지한다. 아울러 〈해협양안 범죄 공동척결 및 사법공조협약〉에 의거하여 구축한 연락 기제에 따라 즉각 상대방이 지정한 업무 주무부처에 통보하고, 통보 시간을 최대한 단축시켜야 한다. 만약 당사자 가족이 일방의 업무 주무부처를 통해 다른 일방의 업무 주무부처에게 조회를 진행할 경우, 다른 일방은 조회 결과를 최대한 빨리 회신해야 한다.

대륙 공안기관은 대만 투자자 개인과 함께 온 가족, 대만 투자 기업의 대만 직원 및 그 가족에 대해 법에 따라 강제 조치를 취해 인신 상의 자유를 제한할 경우, 24시간 이내에 법에 따라 대륙에 있는 당사자 가족에게 통보해야 한다. 당사자 가족이 중국 대륙에 없을 경우, 공안기관은 대륙에 있는 투자기업에게 통지해도 된다.

대만 법무와 사법경찰기관은 대륙 투자자와 그 가족, 대륙 투자 기업에 있는 중국 측 직원과 그 가족에 대해 법에 따라 강제조치로 인신 상 자유를 제한할 경우, 반드시 24시간 내에 법에 따라 대만에 있는 당사자 가족 또는 투자한 기업에 통보해야 한다.

쌍방은 〈해협양안 범죄 공동척결 및 사법공조협약〉 실시 이후, 쌍방은 이미 구축한 통보 시스템을 통해 즉각적으로 상호 법에 따라

인신 상 자유를 제한 받는 자의 중요한 정보를 통보하였고, 각자 규정에 따라 가족 면회와 변호사 접견에 편의를 제공하였다고 여긴다. 이에 기초하여 <해협양안 투자보호 및 촉진협약>에 서명하는 것은 양안 투자자와 관련 관계자의 인신 상 자유와 안전 보호를 한층 더 강화하기 위함이다. 쌍방은 기존의 협약을 기반으로 관련 시스템을 지속적으로 보완하고 협약의 성과를 풍성하게 하여 양안 민중의 권익을 보호할 것이다.

## 부록-10: 1995년 미국과 스웨덴의 이익보호국 조약

Sveriges internationella Överenskommelser

Nr 29

Överenskommelse med Amerikas förent starer om antagande av skyddsmaktsuppdrag i Demokratiska folkrepubliken Korea Stockholm den 21 september 1995

Regeringen beslutade den 21 september 1995 att ingå Överenskommelsen.

Överenskommelsen trädde I kraft samma dag genom noteväxling.

The Ministry for Foreign Affairs presents its compliments to the Embassy of the United States of America and has the honour to refer to recent discussions concerning the protection, on a temporary basis, of certain United States consular interests in the Democratic People's Republic of Korea.

Sweden undertakes, consistent with Article 8 of the Vienna Convention on Consular Relations and Article 46 of the Vienna Convention on Diplomatic Relations, to represent the United States of America as protecting power



in the Democratic People's Republic of Korea. The commission as protecting power will comprise the provision of humanitarian and consular protection services to U. S. citizens and nationals the DPRK, and any related administrative matters.

Sweden will carry out its protecting power responsibilities with the assistance of the Interest Section of the Federal Republic of Germany in Pyongyang, if required.

In dealing with the protection matters, the protecting power is not required to take action that could damage its position or good name in the receiving county, or in relation to any other country. In case of doubt in this regard in dealing with any matter, the Ministry for Foreign Affairs in Stockholm shall take the decision.

Sweden will not be under an obligation to assume responsibility to act as a trustee for the property of American citizens.

The United States of America may establish an interest section within the Swedish Embassy in Pyongyang.

The United States of America will undertake to

reimburse Sweden for all expenses incurred in the protection of its interests. The Swedish Ministry for Foreign Affairs shall inform the Embassy of the United States of America in Stockholm of any amounts due.

If any disputes arise relating to the commission as protecting power, they will be settled by diplomatic means or by some other procedure agreed between the two governments.

Sweden will carry out its protecting power responsibilities only until the U. S. Liaison Office is established in Pyongyang.

The Ministry for Foreign Affairs avails itself of this opportunity to renew to the Embassy of the United States of America the assurances of its highest consideration.

Stockholm, 21 September 1995

The Embassy of the United States of America has the honor to inform the Ministry for Foreign Affairs that the Government of the United States agrees to the proposals of the Government of Sweden for interim consular protections services outlined in the note of September 21, 1995 from the Ministry of Foreign Affairs of Sweden to the Embassy of the United States of America. The United States of America greatly appreciates Sweden's assumption of the role as protecting power for the United States in the Democratic People's Republic of Korea.

This arrangement will take effect immediately upon this exchange of notes between the Government of the United States and Sweden.

The Embassy of the United states of America avails itself of this opportunity to renew to the Ministry for Foreign Affairs the assurances of its highest consideration.

Embassy of the United States of America  
Stockholm, September 21, 1995

# 최근 발간자료 안내

## 연구보고서

### 2017년도 연구보고서

#### <연구총서>

2017-01	북한인권 피해구제 방안과 과제 - 인도에 반한 죄를 중심으로 -	이규창 외	11,500원
2017-03	2017 남북통합에 대한 국민의식조사	박주화 외	12,000원
2017-04	통일 이후 통합방안: 민족주의와 편익을 넘어선 통일담론의 모색	이상신 외	8,500원
2017-05	대북·통일정책 관련 주요 쟁점과 정책추진방향	민태은 외	9,500원
2017-06	북한이탈주민의 교육, 복지, 그리고 시민권에 대한 인식	민태은 외	13,000원
2017-07	전환기 남북관계 발전 추진 방안	조한범 외	7,500원
2017-08	한반도 평화로드맵 실천전략	홍 민 외	7,000원
2017-09	북한 주민들의 복지와 시장화	임강택	8,000원
2017-10	한반도 평화체제 구상과 대북정책	정성윤 외	8,000원
2017-11	평양과 해산, 두 도시 이야기: 북한 주민의 삶의 공간	조정아, 최은영	9,500원
2017-12	북중관계 주요분야별 현황 분석	임강택 외	12,000원
2017-13	트럼프 행정부 출범 이후 동아시아 전략환경 변화와 한국의 대응	김상기 외	11,000원
2017-14	동맹의 진화와 글로벌 파트너십	정구연 외	7,000원
2017-15	북한인권 정책환경 분석	한동호 외	7,500원
2017-16	북한 재난협력 방안과 과제	임예준, 이규창	9,000원
2017-17	김정은 시대 조선노동당의 조직과 기능: 정권 안정화 전략을 중심으로	박영자	13,000원
2017-18	김정은 정권 5년의 북한경제: 경제정책을 중심으로	홍제한	7,500원
2017-19	김정은 정권의 통치 테크놀로지와 문화정치	홍 민	6,000원
2017-20	김정은 정권의 핵전략과 대외·대남 전략	정성윤	6,500원
2017-21-01	뉴노멀 시대 미중 전략 경쟁관계와 한반도에의 함의(1부)	전병근 외	9,500원
2017-21-02	뉴노멀 시대 미중 전략 경쟁관계와 한반도에의 함의(2부)	전병근 외	9,500원
2017-22-01	주변국 국경안보: 이론과 실제	현승수 외	10,000원
2017-22-02	주변국 국경안보: 사례와 검증	현승수 외	9,500원
2017	사회권의 관점에서 본 북한인권	북한인권연구센터 편	13,500원

#### <정책연구시리즈>

2017-01	지속가능한 통일·대북정책: 환경 분석과 추진방향	이규창 외
2017-02	통일국민협약 추진방안	조한범, 이우태

2017-03	동서독 통일과정에서 서독정부의 대동독정책 연구	이상신 외
2017-04	대북제재 국면에서 남북교류협력 추진 방안	임강택, 홍제환
2017-05	평화와 번영의 한반도: 정책목표와 추진방향	이규창 외

### 〈Study Series〉

2017-01	Implications of North Korea's Nuclear Advancement and Response Measures	Chung, Sung-Yoon et al.
2017-02	Study on Changing Trend of Human Rights Institution and Situation in North Korea	Rim, Ye Joon et al.
2017-03	Advancement of Science and Technology and North Korea's Asymmetric Threat: Rise of Cyber Warfare and Unmanned Aerial Vehicle	Chung, Kuyoun·Lee, Kitae
2017-04	Study on North Korean Defectors' Perception about Democracy and the Market Economy	Kim, Soo-Am et al.

## 2018년도 연구보고서

### 〈연구총서〉

2018-01	평화의 심리학: 한국인의 평화인식	박주화 외 19,000원
2018-02	사회문화교류협력 및 인적 접촉 활성화 방안	이규창 외 14,000원
2018-03	남북관계 발전과 북한주민 의식 변화	성기영 외 10,500원
2018-04	국경협력의 가능성과 미래	이기태 외 9,000원
2018-05	북한과 주변국의 국경안보	이기태 외 8,000원
2018-06	중국 초국경 경제협력 연구: 통일 한반도 국경안보에 대한 시사점	현상백 외 12,000원
2018-07	KINU 통일외식조사 2018: 남북평화 시대의 통일외식	이상신 외 11,000원
2018-08	한반도 비핵·평화체제 구축과 남북관계 전략	조한범 외 8,000원
2018-09	북한의 주민 이탈과 법적 대응	박영자 외 11,500원
2018-10	'하나의 시장' 형성을 위한 시장친화적 남북경제협력방식의 모색	임강택 외 9,500원
2018-11	한반도 평화통일을 위한 글로벌 네트워크 전략	김진하 외 9,500원
2018-12	북한 민생 실태 및 협력 방안	홍제환 외 9,000원
2018-13	북핵위기와 북미 간 전략환경 인식	이우태 외 11,000원
2018-14	북한의 핵전략 분석	홍우택 외 6,500원
2018-15	제재 국면에서의 주민의 인권	도경옥 외 10,000원
2018-16	한반도 평화와 남북협력 종합연구(총괄보고서)	김상기 외 5,500원
2018-17	북핵 종합평가와 한반도 비핵화 촉진전략	정성운 외 21,000원
2018-18	동북아 플러스 책임공동체 형성 방안	이기태 외 12,000원
2018-19	북한 변화 실태 연구: 시장화 종합 분석	홍 민 외 20,500원
2018-20	한반도 평화체제 구축과 한미관계	김상기 외 10,000원

2018-21	북한에서 국가-사회관계 양상 연구	한동호 외 14,000원
2018-22	김정은 시대 북한의 국가기구와 국가성	박영자 외 13,500원
2018-23	북한 군사경제 비대화의 원인과 실태	오경섭 외 12,000원
2018-24	한반도 평화변경과 남북중 협력방안	정은이 외 9,500원
2018-25	중국 시진핑 2기 지도부 구성과 대외정책 전망	신중호 8,500원
2018-26	2030 미중관계 시나리오와 한반도	신중호 외 12,000원

### 〈정책연구시리즈〉

2018-01	김정은 시대 북한 경제사회 8대 변화	박영자 외
2018-02	2018년 미국 중간선거 평가와 미국의 향후 대외정책 전망	민태은 외
2018-03	대북 제재 현황과 완화 전망	서보혁 외
2018-04	지자체 남북교류협력사업의 평가지표와 발전방향	나용우 외

### 〈Study Series〉

2018-01	The Implementation Strategy of the Establishment for Peaceful Community on the Korean Peninsula	Hong, Min·Cho, Han-Bum·Park, Ihn-Hwi
2018-02	2017 Survey of Inter-Korean Integration	Park, Juhwa·Rhee, Minkyu·Cho, Won-Bin
2018-03	North Korean Economy in the Kim Jong-un Regime	Hong, Jea Hwan
2018-04	Peace Regime of the Korean Peninsula and North Korean Policy	Chung, Sung-Yoon·Lee, Moo Chul·Lee, Soo-hyung
2018-05	Eight Changes in North Korean Economy and Society under the Kim Jong Un Regime	Park, Young-Ja et al.

## 2019년도 연구보고서

### 〈연구총서〉

2019-01	트럼프 행정부의 안보전략과 한반도 평화체제의 전망: 미국의 적대국 관계정상화 사례와 한반도에 주는 시사점	이기태 외 8,000원
2019-02	남북관계 2023: 도전요인과 대북정책 추진방향	김갑식 외 17,500원
2019-03	한반도 평화협정의 법적 쟁점과 과제	도경욱, 안준형 8,500원
2019-04	한반도 평화체제 구축을 위한 국제협력	이재영, 김주리 8,000원
2019-05	화해협력 이론과 사례 그리고 한반도	서보혁 외 12,000원
2019-06	한반도 평화체제 구축을 위한 한중협력방안	이재영 외 11,500원
2019-07	북한 여성의 일상생활과 젠더정치	조정아 외 11,000원
2019-08	북한 변화의 변수와 경로: '핵문제'와 '개혁·개방'의 조합을 중심으로	박영자 외 11,000원
2019-09	남북연합 연구: 이론적 논의와 해외사례를 중심으로	이무철 외 15,000원

2019-10	뉴노멀시대 미중관계 변화와 한국의 대북·통일전략	신중호 외	18,000원
2019-11	남북한 인도협력 방안과 과제: 인도·개발·평화의 트리플 넥서스	홍석훈 외	9,000원
2019-12	남북 사회문화교류 활성화를 위한 교류거버넌스 구축방안: 체육교류를 중심으로	이우태 외	9,000원
2019-13	분권형 대북정책 추진 전략과 실천과제: 대북교류협력정책의 지속가능성 제고 방안을 중심으로	나용우 외	10,000원
2019-14	북한 외교정책: 정책패턴과 북핵외교 사례분석	김진하 외	10,000원
2019-15	김정은 정권 핵심집단 구성과 권력 동학	오경섭 외	9,500원
2019-16	북한이탈주민 가치적응 실태연구: 지역사회통합 중심으로	김수경 외	7,500원
2019-17	변화하는 통일환경에 따른 대북·통일정책 개선과제: 신한반도체제 구상을 중심으로	조한범 외	14,500원
2019-18	남북교류협력 재개 과정에서의 신변안전 보호에 관한 연구 - 영사접견 기능의 제도화를 중심으로 -	이규창 외	11,500원
2019-19	국민과 함께하는 통일·대북 정책	이상신 외	24,000원
2019-20	한반도 평화와 남북 협력 종합연구 총론: 평화·경제·화해 협력 구상	서보혁	10,000원
2019-21	한반도 평화체제 관련 쟁점과 이행방안	서보혁 외	14,000원
2019-22	2019 한국인의 평화의식	박주화 외	19,000원
2019-22-01	평화의의식 문항별 분석	박주화	18,500원
2019-22-02	평화의의식 문항별 테이블	박주화	14,500원
2019-23	평화교육의 실태와 쟁점: 통일교육과의 접점을 중심으로	조정아 외	12,000원
2019-24	북한 실태 연구: 도시경제의 네트워크와 로지스틱스	홍 민 외	21,500원
2019-25	김정은 시대 서부 주요 도시의 기업현황 및 가동률 결정요인 분석	정은이 외	14,000원
2019-26	남북경협 발전 잠재력과 정책 과제	김석진, 홍제환	10,000원
2019-27	한반도 평화·번영 실현을 위한 국경 협력	현승수 외	14,000원
2019-28	한반도 접경국과의 초국경 관광·교통 협력	최창호 외	10,000원
2019-29	주변국의 사이버 환경과 한반도 평화체제 구축	채재병 외	8,500원
2019	제3세대 인권과 북한	인도협력연구실 편	16,500원

#### <정책연구시리즈>

2019-01	한반도 평화협정문 구성과 제안	김상기 외
2019-02	국제전략환경의 변화와 한국의 신남방정책	이기태, 배정호
2019-03	국제 비교를 통해 본 북한의 생활수준	김석진, 홍제환
2019-04	급변하는 동북아 정세가 한국인의 주요 안접국가 인식에 미치는 영향: 한미동맹과 한일관계를 중심으로	이상신 외

#### <Study Series>

2019-01	North Koreans' Current Living Conditions Based on UNICEF Survey Results: With a Focus on the Status of Infant Nutrition	Hong, Jea Hwan
---------	--	----------------

- 2019-02 The Impact of Sanctions on the Enjoyment of Human Rights  
Do, Kyung-ok·Baek, Sangme
- 2019-03 South Koreans' Perception on Peace: With a Focus on Peace, War,  
the Way Peace is Realized, and the Attitude for Inter-Korean Reconciliation  
Kim, Kap-Sik·Park, Juhwa

## KINU Insight

---

2017-01	북한의 핵·미사일 관련 주요 활동 분석	홍 민
2017-02	중국의 19차 당 대회 평가와 정책적 고려사항	전병곤
2017-03	북한 노동당 중앙위원회 제7기 제2차 전원회의 평가 및 권력구조 전망	박영자
2018-01	2018년 김정은 신년사 분석과 정세 전망	홍 민 외
2019-01	2019년 김정은 신년사 분석과 정세 전망	홍 민 외
2019-02	김정은 정권의 정보화 실태와 특징: ICT 부문을 중심으로	정은미
2019-03	미국의 INF조약 탈퇴 의미와 트럼프 행정부의 군사·안보 전략에 대한 함의	김주리
2019-04	'우리 국가제일주의'의 문화예술적 표상과 시사점	이지순
2019-05	중국의 4차 산업혁명과 북한에 주는 함의	이재영
2019-06	한반도 국제정세의 역동성과 한국의 대응 방향	서보혁
2019-07	신한반도 체제 구상의 이해	조한범
2019-08	최근 한반도 정세 평가와 정책 과제	김갑식 외

## 북한인권백서

---

북한인권백서 2016	도경욱 외	18,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2016	도경욱 외	22,500원
북한인권백서 2017	도경욱 외	20,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2017	도경욱 외	24,500원
북한인권백서 2018	한동호 외	20,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2018	한동호 외	24,000원
북한인권백서 2019	김수경 외	20,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2019	김수경 외	24,500원

## 연례정세보고서

---

2016	통일환경 및 남북한 관계 전망 2016~2017	통일연구원
2017	통일환경 및 남북한 관계 전망 2017~2018	통일연구원
2018	2019 한반도 정세 전망	통일연구원
2019	2020 한반도 정세 전망	통일연구원



## 정기간행물

통일정책연구, 제25권 1호 (2016)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 25, No. 1 (2016)	10,000원
통일정책연구, 제25권 2호 (2016)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 25, No. 2 (2016)	10,000원
통일정책연구, 제26권 1호 (2017)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 26, No. 1 (2017)	10,000원
통일정책연구, 제26권 2호 (2017)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 26, No. 2 (2017)	10,000원
통일정책연구, 제27권 1호 (2018)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 27, No. 1 (2018)	10,000원
통일정책연구, 제27권 2호 (2018)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 27, No. 2 (2018)	10,000원
통일정책연구, 제28권 1호 (2019)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 28, No. 1 (2019)	10,000원
통일정책연구, 제28권 2호 (2019)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 28, No. 2 (2019)	10,000원

## 기타

2016	북한 내 고문 및 비인도적 처우	한동호 외
2016	Torture and Inhumane Treatment in North Korea	Han, Dong-ho et al.
2016	북한 여성·아동 인권 실태	도경옥 외
2016	Human Rights Situation of Women and Children in North Korea	Do, Kyung-ok et al.
2016	러시아 사할린 지역의 북한 노동자	이애리아 외
2017	북한 내 이동의 자유	한동호 외
2017	Freedom of Movement in North Korea	Han, Dong-ho et al.
2017	러시아 모스크바 및 상트페테르부르크 지역의 북한 노동자	이애리아 외
2018	한반도 평화체제 및 비핵화 관련 자료집	박주화, 윤혜령 53,500원
2018	북한의 건강권	이금순 외
2018	The Right to Health in North Korea	Lee, Keumsoon et al.
2018	미·중·일·러 한반도 정책 연구 네트워크 다이렉토리	김진하 외

## 통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적·주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

### 1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

### 2. 가입방법

- 가) 회원 가입신청서 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

### 3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, International Journal of Korean Unification Studies, 단행본 시리즈인 연구총서, 협동연구총서 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 통일연구원 발간자료 20% 할인된 가격에 구입

### 4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서회원 담당자
- 나) 전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8293, E-Mail: books@kinu.or.kr
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소 변경 시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.



## 회원가입신청서

\* 표는 필수항목입니다.

신청자 성명* (입금자가 다를 경우 별도 표기)		소	속*	
간행물* 받을 주소	(우편번호 :                                    ) <div style="text-align: right;">※ 도로명 주소 기입※</div>			
연락처*	TEL		이메일	
이메일 서비스	수신 (     )		수신거부 (     )	
회원 구분*	학생회원 (     )	일반회원 (     )	기관회원 (     )	
본인은 통일연구원의 연회원 가입을 신청합니다.				
20    년        월        일                                    성 명                                    (인)				

### 개인정보 이용 동의서

통일연구원은 개인정보보호법 등 관련 법령상의 개인정보보호 규정을 준수하며 개인정보 보호에 최선을 다하고 있습니다. 연구원은 다음과 같이 연구원 업무 수행에 반드시 필요한 범위 내에서 개인정보를 이용하는 데 동의를 받고자 합니다.

1. 개인정보의 수집·이용 목적: 도서회원 가입 신청 관리
2. 수집하려는 개인정보의 항목  
성명, 소속, 주소, 연락처, 회원구분
3. 개인정보의 보유 및 이용 기간: 입금일로부터 1년  
※ 회원자격 갱신 시 개인정보 보유기간은 1년간 연장됩니다.
4. 동의를 거부할 권리 안내  
귀하는 위와 같은 개인정보를 제공하는 데 대한 동의를 거부할 권리가 있습니다. 그러나 동의를 거부하실 경우 도서 회원 가입 및 발송이 원활히 이루어 질 수 없음을 알려 드립니다.

20    년        월        일                                    성 명                                    (인)

※ 본 신청서 및 개인정보 이용 동의서를 보내주시시오.

(06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서회원 담당자함

전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8293, E-Mail: books@kinu.or.kr

※ 온라인 신한은행 140-002-389681 (예금주: 통일연구원)



남북교류협력  
재개 과정에서의  
신변안전 보호에 관한 연구  
- 영사접견 기능의 제도화를 중심으로 -

 통일연구원

