

# 개성남북공동연락사무소 역할과 우리 국민 보호

## Online Series

2018. 08. 06. | CO 18-33

이 규 창 (통일정책연구실 선임연구위원)

8월 개소를 목표로 빠르게 진행되고 있는 개성남북공동연락사무소는 다음과 같은 역할을 담당해야 하며, 관련 내용이 판문점 선언 후속합의서에 명시되어야 한다. 첫째, 판문점 선언에서 합의된 남북관계 발전을 위한 회담과 교류협력 사업이 남북공동연락사무소를 통해 추진되어야 한다. 둘째, 남북은 공동연락사무소를 통해 군사적 긴장 상태 완화 및 신뢰구축을 위한 사항들을 논의하고 합의사항들을 도출해나갈 필요가 있다. 셋째, 북한 비핵화 및 대북제재 완화·해제 진전에 맞춰 남북 간의 경제교류협력, 개성공단 및 금강산관광사업 재개 문제가 남북공동연락사무소를 통해 논의되어야 한다. 넷째, 우리 국민의 신변안전 보장을 위한 영사접견권이 공동연락사무소의 역할에 포함되어야 한다. 영사접견권의 제도화를 위해서는 현행 출입·체류 합의를 보완하는 방안이 강구되어야 하며, 궁극적으로 남북영사협정의 체결이 필요하다.

지난 4월 27일 판문점 선언에서 합의된 개성지역 남북공동연락사무소 설치가 8월 개소를 목표로 빠르게 진행되고 있다. 우리 정부는 공동연락사무소 개소를 위해 유엔 안보리 제재위원회에 예외 인정을 요청한 것으로 알려지고 있다. 판문점 선언 이후 남북관계가 새로운 차원으로 접어들었고, 남북교류협력이 다방면에서 동시에 진행되고 있는 점을 감안하면 공동연락사무소의 위상을 강화하여 남북관계, 남북교류협력 현안에 적극적으로 대응할 필요가 있다. 한편, 통일부는 7월 24일 국회 외교통일위원회 업무보고에서 남북관계 진전 상황에 따라 연락사무소를 서울·평양 상주대표부로 확대·발전시키는 방안을 추진하겠다고

발표하였다. 향후 남북관계가 정상국가화를 지향해야 한다는 점에서 현재의 남북공동연락 사무소를 격이 높은 상주대표부로 발전시키겠다는 방안은 바람직한 정책 방향으로 평가된다.<sup>1)</sup> 아래에서는 개성남북공동연락사무소가 어떤 역할을 담당해야 하는지, 그리고 우리 국민의 보호를 위해서는 어떤 측면의 제도화가 필요한지 살펴본다.

## 후속합의서 체결과 공동연락사무소 역할 명시

개성남북공동연락사무소를 구성·운영하기 위해서는 판문점 선언의 후속조치로 가장 「남북공동연락사무소 설치·운영에 관한 합의서」를 체결하여 공동연락사무소의 역할, 연락사무소의 규모 및 소장의 직급, 사무소 구성원들의 편의보장 및 면제·특권 등의 내용을 명시하여야 한다. 핵심은 공동연락사무소의 역할이라고 할 수 있다. 이와 관련하여 판문점 선언은 공동연락사무소의 역할로 남북 당국 간의 협의를 긴밀하게 하는 것과 민간교류와 협력의 원만한 보장 등 두 가지를 명시하고 있다. 남북은 이 두 가지 합의사항을 바탕으로 후속 회담을 통해 남북공동연락사무소의 역할을 구체화해야 한다. 특히 다음 사항들이 포함되어야 한다.

첫째, 판문점 선언에서 합의된 남북관계 발전을 위한 회담과 교류협력 사업이 남북공동연락사무소를 통해 추진되어야 한다. 판문점 선언은 제1조에서 남북관계 발전과 관련하여 각계각층의 다방면적인 협력과 교류 왕래 및 접촉 활성화, 당국과 국회, 정당, 지방자치단체, 민간단체 등 각계각층이 참가하는 민족공동행사의 적극 추진, 2018년 아시아경기대회를 비롯한 국제경기 공동 진출, 민족 분단으로 발생한 인도적 문제의 시급한 해결, 남북 적십자 회담 개최를 통한 이산가족·친척상봉 등의 제반 문제 협의·해결, 동해선 및 경의선 철도와 도로 연결에 합의하였다.

둘째, 남북은 공동연락사무소를 통해 군사적 긴장상태 완화 및 신뢰구축을 위한 사항들을 논의하고 합의사항들을 도출해 나갈 필요가 있다. 이와 관련하여 판문점 선언은 제2조에서 상대방에 대한 일체의 적대행위 전면 중지, 비무장지대의 실질적인 평화지대화, 서해 북방한계선 일대의 평화수역 조성, 상호협력과 교류 및 왕래·접촉의 활성화에 따르는 군사적 보장대책 논의에 합의하였다.

1) 이규창, “남북관계 제도화를 위한 판문점 선언의 향후 과제,” (통일연구원 Online Series CO 18-13, 2018.5.2).

셋째, 남북 간의 경제교류협력, 개성공단 및 금강산관광사업 재개 논의도 장기적으로는 남북공동연락사무소의 기능에 포함되어야 한다. 다만, 이 문제들은 국제사회의 대북제재와 밀접한 관련이 있다는 점에서 단 시일 내에 공동연락사무소를 통해 논의되기에는 어려운 측면이 있다. 북한 핵문제 해결이 관건이다. 북한 비핵화에 대한 일정한 성과를 바탕으로 유엔 안보리와 미국의 대북제재가 해제되거나 최소한 완화되어야 남북경협 재개가 본격적으로 논의될 수 있다.

넷째, 우리 국민의 신변안전문제도 공동연락사무소의 역할에 포함되어야 한다. 주지하는 바와 같이 2008년 금강산에서 발생한 여성관광객 피격사망사건은 이후 남북관계 경색의 시발점이 되었다. 향후 남북교류협력 재개 및 확대 과정에서 남측 인원의 북한 왕래가 활성화될 것으로 전망된다. 이 과정에서 신변안전 문제가 남북관계 발전의 걸림돌이 되어서는 안 된다. 현재 북한에는 우리 국민 6명이 억류되어 있는데 이들에 대한 신변안전, 영사접견권 보장 및 송환 문제가 공동연락사무소를 통해 해결 방안이 모색되어야 한다. 캐나다 국적과 미국 국적의 외국인들은 억류 및 재판과정에서 영사접견권을 인정받았지만 우리 국민들은 국가의 권리이자 의무이며 동시에 개인의 권리인 영사접견권을 인정받지 못하고 있다.

## 우리 국민의 신변안전을 위한 남북영사협정 체결 필요

우리 국민의 신변안전 및 영사접견권을 보장받기 위해서는 제도화가 필요하다. 그 역할을 개성남북공동연락사무소가, 그리고 향후 상주대표부가 설치될 경우에는 상주대표부가 담당하여야 한다. 임시방편으로 대북특사를 파견하는 것도 하나의 대안이 될 수는 있겠지만 제도화라는 측면에서는 연락사무소나 상주대표부가 담당하는 것이 바람직하다. 영사접견권을 제도화하는 방식은 남북관계 발전 정도에 맞춰 ① 개성공업지구와 금강산관광지구의 출입 및 체류에 관한 합의서(이하 “출입·체류합의서”로 약칭)에 영사접견권을 명시하는 방식, ② 출입·체류합의서와는 별도의 남북영사협정(또는 영사합의서)을 체결하는 방식을 생각해 볼 수 있다.

첫째, 출입·체류합의서에 영사접견권을 명시하는 방안. 남북교류협력 과정에서 발생하는 남측 주민의 신변안전보장과 관련하여 출입·체류합의서가 2004년 1월 9일 체결되었다. 그런데 현행 출입·체류합의서는 영사접견권이 명시되어 있지 않다는 문제점이 있다. 출입·체류합의서는 제10조 제3항에서 “북측은 인원이 조사를 받는 동안 그의 기본적인 권리를 보장한다”라고만 규정하고 있을 뿐이다. 향후 출입·체류합의서를 개정하거나 부속합의서를

새로 체결하는 등 출입·체류합의서를 보완할 경우 이 합의서들에 영사접견권에 관한 내용들이 반드시 포함되어야 한다. 한편, 현행 출입·체류합의서는 장소적인 적용범위에 있어 개성공업지구(개성공단)에만 적용된다. 현행 출입·체류합의서는 개성공업지구와 금강산관광지구를 적용대상으로 규정하고 있지만 금강산관광지구의 법적 근거인 금강산관광지구법이 폐지됨에 따라 금강산관광지구도 존재하지 않는 것으로 해석되기 때문이다. 따라서 금강산관광이 재개될 경우 금강산관광지구의 출입·체류 또는 영사접견권 문제를 규율하기 위한 새로운 남북합의서를 체결하거나 또는 현행 출입·체류합의서가 향후 금강산관광지구에도 적용된다는 취지의 명시적인 규정이 보완될 필요가 있다.

둘째, 남북영사협정 체결 방안. 남북영사협정을 체결하는 방안은 우선 개성공업지구와 금강산관광지구만을 지역적 적용 대상으로 하는 협정을 체결하는 방식을 생각해 볼 수 있다. 그러나 장기적으로는 북한 전(全) 지역을 대상으로 하는 영사협정 체결이 필요하다. 왜냐하면 개성공업지구와 금강산관광지구처럼 특정지역만을 대상으로 하는 남북영사협정을 체결할 경우 김정옥, 김국기, 최춘길 선교사처럼 개성공업지구 이외의 북한지역에서 발생한 신변안전 사건에는 적용할 수 없는 문제가 발생하기 때문이다.

남북영사협정을 체결할 경우 어떤 내용을 담을 지가 중요한데 두 가지가 고려되어야 한다. 첫째, 1963년 비엔나에서 채택된 영사관계협약의 주요 내용들이 남북영사협정에 반영되어야 한다. 둘째, 남북한이 외국과 체결한 영사협정들을 면밀하게 분석하여 영사관계협약에 비해 발전된 내용을 담고 있는 규정들을 수용하여야 한다. 현재 한국은 미국, 네팔, 러시아, 중국과 영사협정을 체결하여 시행하고 있다. 이 가운데 한중 영사협정은 ① 상대국 국민이 체포, 구금되었을 경우 본인이 요청하지 않더라도 4일 이내에 영사기관에 통보할 것(제7조 제1항), ② 영사접견 신청 4일 이내 접견을 보장할 것(제7조 제2항), ③ 상대국 국민의 사형 선고집행 등의 경우 즉시 통보할 것(제7조 제8항) 등의 내용을 규정하고 있다. 북한도 외국과 영사협정을 체결하여 시행하고 있다. 하나의 예를 들면 북한과 루마니아가 1971년 11월 2일 체결한 영사협정은 파견국 국민이 조사받거나 재판받을 경우 영사관원들을 만날 수 있다고 규정하고 있다(제29조). 이는 영사관계협약에 비해 발전된 내용이다. 영사관계협약은 조사 또는 재판받는 국민이 파견국 영사기관에 통보할 것을 요청해야 한다는 전제조건을 달고 있는데 비해(영사관계협약 제36조 제1항) 북한과 루마니아의 영사협정에는 이와 같은 전제조건이 없다. 다시 말해 북한과 루마니아 간의 영사협정이 영사관계협약에 비해 영사접견권 보장이 강화되어 있는 것이다.

한편, 남북 간의 관계는 국가와 국가 간의 관계가 아닌 특수관계인데 남북 사이에 영사관계 설정을 의미하는 ‘영사’협정 체결이 법적으로 가능한가 하는 의문이 제기될 수 있다. 그러나 국교수립, 즉 국가승인을 전제로 하는 외교관계와는 달리 영사관계는 국교수립을 반드시 필요로 하지 않는다. 이 점에서 내부적으로 특수관계에 있는 남북한 사이에도 영사협정의 체결은 가능하다. 또한 반국가단체인 북한과의 합의문건 명칭에 조약을 의미하는 협정이란 명칭을 사용하는 것이 가능한가하는 의문이 제기될 수 있다. 그러나 국제법상 조약이란 명칭의 사용은 반드시 국가 간의 관계에만 해당되는 것은 아니다. 국제기구, 반란단체(반도단체), 교전단체도 조약을 체결할 수 있으며, 일부 연방국가의 경우에는 주도 조약을 체결하고 있다. 구 동서독도 특수관계에 있었지만 기본 ‘조약’을 체결하였다. 향후 남북관계가 발전하고 정상국가화를 지향하기 위해서, 또한 합의문건에 법적 구속력을 부여하기 위해서는 조약이란 명칭의 사용이 바람직하다. 다만, 남북한 사이의 합의문건에 대해서는 그 동안 합의서라는 명칭을 붙여 왔다는 점에서 정치적인 논란을 완화하기 위해서는 조약(협정)의 명칭 사용에 대해 국민들에게 이해를 구하는 과정이 필요하다. ©KINU 2018

※ 이 글의 내용은 집필자의 개인적 견해이며, 통일연구원의 공식적 견해가 아님을 밝힙니다.