발 간 등 록 번 호
11-1620000-000169-01

2009 남북교류협력과 신변보호 심포지엄

금강산 관광객 피격사건과 개성공단 억류자 문제를 중심으로

- **일시** : 2009. 7. 29(수) 오후 3시~6시30분
- **장소** : 국가인권위원회 인권교육센터 10층(별관)
- **주최** : 국가인권위원회 / 북한법연구회

국가인권위원회
EM026738

국가인권위원회

“2009 남북교류협력과 신변보호 : 그 현황과 과제” 심포지엄

- 금강산 관광객 피격사건과 개성공단 억류자 문제를 중심으로-

그간 남북한은 경제교류협력 관련 많은 합의서를 만들어졌다. 남북경제교류협력 즉 남북경협은 한반도의 새로운 미래상을 만들어가는 단초뿐만 아니라 상호교류협력의 확대하는 중요한 계기로 작용하였다. 그럼에도 불구하고 남북경협은 크게 두 가지 상반된 의미로 평가되고 있다. 먼저 과거 남북한의 반목과 불신을 넘어 남북한 상호이익 및 신뢰구축을 위한 토대의 의미라는 긍정적 평가가 있다. 다음으로는 경제적 실효성 문제와 금강산 관광객 피살사건과 개성공단 억류자 문제 등과 같이 경제적 실효성 문제와 우리 국민의 신변보호라는 안정성 문제에 대한 문제제기가 끊임없이 제기되었다.

남북경협이 그 질적·양적 변화를 모색하는 과정에서 남북한 많은 합의서를 만들었지만, 금강산 관광객 피격사건과 개성공단 억류자 문제의 미해결에서 보는 것처럼 그 우리 국민의 신변보호 문제의 취약성이 노출되고 있다.

이에 국가인권위원회는「남북교류협력과 신변보호: 그 현안 과제 - 금강산 관광객 피격사건과 개성공단 억류자 문제를 중심으로- 」라는 주제하에 남북교류협력하의 신변보호 문제가 갖는 그 현황과 과제에 대해 살펴보고자 심포지엄을 개최하기로 하였다.

이를 위해 이번 심포지엄은 크게 두 부분을 고찰함으로서 남북교류협력 합의서가 갖는 신변보호 문제를 분석하고자 한다. 먼저 그간 신변보호 관련 남북교류협력 합의서 및 법제의 전개 및 주요 내용은 어떻게 규정되고 있으며, 그 현황과 과제에 대한 고찰이다. 두 번째로 북한 형사법과 개성공단 억류자 신변안전 문제가 갖는 함의는 무엇인지를 고찰이다. 이와 같은 논의를 통해 남북교류협력 합의서하의 신변보호 문제가 갖는 그 현황과 과제에 대해 종합적 고찰을 시도한다.

차 례

진행 : 이성환(국민대법대교수)

◀ **개회사** ····· 장명봉(북한법연구회 회장) ····· 4

◀ **환영사** ····· 현병철(국가인권위원회 위원장) ····· 6

사회 : 박영호(통일연구원 북한인권센터 소장)

제1주제 **신변보호 관련 남북합의서와 이행을 위한 제도화 문제**

발제자 : 고성호(통일교육원 교수) ····· 11

토론자 : 유욱(법무법인 태평양 변호사), 유호열(고려대 교수)

제2주제 **북한 형사법과 개성공단 억류자 신변안전 문제**

발제자 : 한명섭(법무법인 LEX 변호사) ····· 31

토론자 : 김성민(자유북한방송 국장) ····· 102

정태욱(인하대 교수) ····· 106

임을출(경남대극동문제연구교수) ····· 111

3. 종합토론

- 사회 : 박영호(통일연구원 북한인권센터 소장)

4. 폐회식

- 폐회사 : 장명봉(북한법연구회 회장)

개 회 사

안녕하십니까?

피서철임에도 불구하고 이 심포지엄에 자리를 함께 해주신 참석자 모두에게 먼저 깊은 감사를 드립니다.

지난 해 7월 11일 새벽 북한의 금강산관광지구 내 해수욕장 인근 북한의 군사통제구역에서 남측 관광객이 북한군으로부터 총격을 받아 사망하는 사건이 발생하였습니다. 이 사건을 두고 남과 북은 서로 상대방에게 책임이 있다고 주장을 하고 있는 가운데 북측은 남측이 요구하는 공동조사에 응하지 않고 있어 아직도 사고의 구체적인 경위를 밝히지 못하고 있는 상태에 있습니다.

그런 중에 지난 3월 30일 개성공단에서 남측 인원(현대아산 직원)에 대한 억류 사건이 발생하였습니다. 현재 그 직원이 어디에서 어떤 기관으로부터 어떤 조사를 받고 있는지 조차도 북한은 제대로 알려주지 않고 있습니다. 오히려 최근 그 직원이 "우리의 체제를 비난하고 탈북을 선동하는 매우 불순한 범죄를 감행하였다"고 하면서 "이런 자들에 대하여는 우리 인민이 추호도 용서하지 않고 있다"고 밝혀 당분간 그 직원에 대한 문제가 쉽게 해결되기 어려울 것이라는 전망을 낳게 하고 있습니다.

북한의 개성공업지구법은 제8조의 제1문에서 "법에 근거하지 않고는 남측 및 해외동포, 외국인을 구속·체포하거나 몸, 살림집을 수색하지 않는다"고 규정하고 있고, 제2문에서는 "신변안전 및 형사사건과 관련하여 북남 사이의 합의 또는 공화국과 다른 나라 사이에 체결한 조약이 있을 경우에는 그에 따른다"는 예외 규정을 두어 남측 주민의 신변안전보장과 관련된 합의서의 체결을 예정하고 있었습니다. 이에 따라 남북간에 2004년 1월 29일 체결된 것이 「개성공업지구와 금강산관광지구 출입 및 체류에 관한 합의서」 (이하 '개성·금강산 출입·체류 합의서')입니다.

이 '개성·금강산 출입·체류 합의서'는 효력발생조항(제16조 제1호)에 따라 남측 정부의

2004년 9월 23일 국회 비준동의를 거친 후 2005년 8월 5일 남북간 문본 교환에 따라 발효되었습니다.

이 '개성·금강산 출입·체류 합의서'는 제10조에서 신변안전보장에 관하여 규정하고 있습니다. 제2항을 보면, "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 처리 한다"고 되어 있습니다. 이렇듯 '엄중한 위반행위'에 대하여는 쌍방이 별도로 합의하여 처리하도록 하고 있으나, 아직까지 남북은 어떤 행위가 엄중한 위반행위에 해당하는지에 대하여 합의를 한 바가 없습니다.

또한 '개성·금강산 출입·체류 합의서' 제12조의 규정(제2항)에 의하면, "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"고 되어 있으나, 위 합의서가 발효된 지 4년이 다 되도록 아직 위원회를 구성하지 못하고 있습니다.

여기서 보듯이 현상황은 '개성·금강산 출입·체류 합의서'가 예정하고 있는 후속이행조치마저 제대로 이루어지지 못하고 있는 형편입니다. 따라서 조속히 공동위원회 구성 등 위 합의서 이행을 위한 후속 조치를 취하는 것이 무엇보다 중요하다 하겠습니다.

이에 즈음하여 북한법연구회는 북한 체류 남측 인원의 신변보호의 제도화가 절실함을 느끼면서, 이번에 국가인권위원회와 공동으로 "남북교류협력과 신변보호 : 현황과 과제-금강산 관광객 피격사건과 개성공단 억류자 문제를 중심으로-"라는 주제로 「2009 '남북교류협력과 현안과제' 심포지엄」을 개최하기로 하였습니다.

부디 이번 심포지엄이 소기의 성과를 거둘 수 있도록 여러분의 큰 관심과 참여를 기대합니다. 그리고 고견도 함께 주시면 감사하겠습니다.

2009년 7월 29일

북한법연구회 회장 **장 명 봉**

환 영 사

안녕하십니까

국가인권위원회 위원장 현병철입니다. 먼저 바쁘신 일정 중에도 불구하고 오늘 국가인권위원회와 북한법연구회와 공동으로 개최하는「2009 남북교류협력과 신변보호 : 그 현안과제」심포지엄에 참석해 주신 귀빈 여러분께 진심으로 감사 드립니다.

특히 북한법연구회 장명봉 회장님, 통일연구원 북한인권센터 박영호 소장님, 고려대학교 유호열 교수님, 통일교육원의 고성호 교수님, 법무법인 태평양의 유욱 변호사님, 인하대학교 정태욱 교수님, 국민대학교 이성환 교수님, 경남대 극동문제연구소 임을출 교수님, 자유북한방송 김성민 국장님을 비롯해 오늘 행사의 사회와 발제 및 토론을 맞아 참석해 주신 여러분께 진심으로 감사의 인사를 드립니다.

이번 심포지엄은「남북교류협력과 신변보호 : 그 현안 과제 - 금강산 관광객 피격사건과 개성공단 억류자 문제를 중심으로-」라는 주제로 남북교류협력 합의서가 갖는 신변보호 문제의 현안과 과제를 논의하는 자리입니다. 남북교류의 신변보호와 관련하여 그간 남북교류협력 합의서 및 법제의 전개는 어떻게 진행되었고, 그 주요 내용은 어떻게 규정되어 있는지에 대한 밀도 있는 논의가 개진될 것으로 기대합니다.

아울러 이 문제와 관련하여 북한 형사법과 개성공단 억류자 신변안전 문제가 갖는 함의는 무엇인지를 최근 상황전개와 함께 종합적 고찰하는 기회가 되길 바랍니다.

최근 우리 국민이 북한에 장기간 억류되어 있는 전국민의 과심과 우려를 자아내고 있는 만큼 빠른 해결이 요구되는 상황입니다. 국가인권위원회는 이미 지난 2009년 4월 27일 '개성공단 억류자' 문제와 관련하여 심각한 우려를 표명하면서, 전원위원회의 의견을 모아

“유엔 회원국이자 국제사회 일원으로서 북한이 비준 가입한 국제인권조약에 따른 의무를 준수하는 차원에서, ‘개성공단 억류자 문제’ 해결을 위한 국제사회와의 인권대화를 촉구” 한 바 있습니다.

이번 심포지엄은 남북교류협력이 진행되는 과정에서 발생할 수 있는 자국민의 신변보호 문제를 법·제도적 차원에서 접근해 봄으로써 종합적이고 체계적인 대안을 모색한다는 측면에서 큰 의의가 있다 하겠습니다.

다시 한번 오늘 국가인권위원회와 북한법연구회가 공동으로 개최하는 「2009 남북교류협력과 신변보호 : 그 현안 과제」 심포지엄에 참석하여 주신 관계자 여러분께 감사드리며, 북한법연구학회 장명봉 회장님을 비롯한 심포지엄에서 기꺼이 사회와 발표자 및 토론을 맡아 주신 여러분께 거듭 감사의 말씀을 드립니다.

감사합니다.

2009년 7월 29일

국가인권위원회 위원장 **현 병 철**

제1주제

신변보호 관련 남북합의서와 이행을 위한 제도적 문제

제1주제

신변보호 합의서의 이행 방안

고 성 호
통일교육원 교수

Ⅰ. 서 론

북한 지역에서 활동하고 있는 우리 국민의 신변안전을 어떻게 확보할 것인가? 최근 남북간 가장 큰 현안 중의 하나는 북한에 억류되어 있는 개성공단 근로자의 석방문제이다. 북한은 지난 3월30일 개성공단에서 근무 중인 (주)현대아산의 한 직원을 자신들의 '체제를 모독'하고 여성을 '변질타락' 시켰다는 명목으로 억류하였다. 아직까지도 이 억류사건에 대해 분명한 입장을 밝히지 않음으로써 이 문제가 앞으로 어떻게 전개될 것인지 그리고 개성공단사업 등 남북교류협력이 어떤 영향을 받을 것인지 현재로서는 가늠하기 어려운 상황이다.

방북자의 신변에 문제가 생김으로써 남북간 교류가 부정적 영향을 받았던 적이 이번만은 아니다. 이미 1999년에는 금강산 관광객중 한명이 북한에 억류됨으로써 관광이 40여일간 중단된 사례가 있으며, 작년 이맘때는 역시 금강산 관광객 중 한명이 북한 군인으로부터 총격을 받고 사망함으로써 관광사업이 현재까지 중단되어 있다. 이와 같이, 방북자의 신변문제는 피해를 입는 당사자는 물론 남북간 교류협력에도 직접적인 영향을 미칠 수 있는 민감한 사안이다.

교류협력은 북한 법체계와 집행과정의 특수성으로 인해 특별한 신변보호 장치가 전제되어야 하는 바, 북한 방문·체류자에 대한 신변보호는 개인적 안녕은 물론 남북간 교류협력의 활성의 기반이 된다. 그러함에도 불구하고, 지난 10여년간 정부는 방북자의 신변보호보다는 경제적 교류협력의 양적 증대에 중점을 둠으로써 교류협력의 지속적 증대를 담보하기 힘들

었다고 할 수 있다. 금강산관광지구와 개성공업지구 등 남북경협지구에서 사건·사고가 지속적으로 발생하였으며, 특히 북한 당국이 개입된 사건은 교류협력이 위축되는 결과를 가져왔다. 이런 맥락에서, 이 논문의 목적은 북한 지역에서 발생하는 사건·사고를 원만히 처리함으로써 방북·체류자의 신변안전을 도모하고, 결과적으로 남북교류협력의 활성화에 이바지하는 데 있다.

이 논문의 주요 내용을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 북한 방문·체류자의 신변보호와 관련된 제도적 방안을 검토한다. 여기에는 남북합의서를 중심으로 역사적 전개과정을 다룬다.

둘째, 금강산관광지구와 개성공업지구 등 남북경제협력지구의 치안문제를 다룬다. 여기서는 경협지구와 관련된 법규 및 남북합의서의 규정, 경협지구 내에서 발생하는 사건·사고의 빈도와 유형, 그리고 그 처리 절차를 다룬다.

이 논문에 셋째 내용은 경협지구의 출입·체류자의 신변보호 증진 방안을 다룬다. 신변보호는 주로 남북간에 체결된 출입체류합의서의 개선방향을 다루며, 남북간 합의서가 방북자의 신변보호에 대해 갖는 함의를 다룬다.

Ⅱ. 신변보호 합의서의 전개와 주요 내용

남북간에는 분단의 문제를 극복하기 위하여 다양한 노력을 기울여 왔다. 그 중에서도 교류·협력은 이념 및 체제의 문제를 초월하여 상호 이해를 증진시키고 경제적 이익을 도모할 수 있다는 점에서 주목을 받아왔다. 1972년에 체결된 <7·4공동성명 >을 포함하여 지금까지 체결된 남북합의서는 거의 대부분이 교류협력의 추진을 포함하고 있다고 해도 과언이 아니다.

남북간 교류협력은 북한 법체계의 특수성으로 인해 신변보호 문제의 해결이 전제가 된다. 북한법은 반인권적 조항이 많을 뿐 아니라, 집행과정도 국제사회의 보편적 규범과 다르기 때문이다. 북한을 방문·체류하는 우리 국민의 언행이 일률적으로 북한법의 적용을 받게 된다면 그들의 활동반경은 극도로 제약받을 수밖에 없고 결과적으로 남북간 교류도 그만큼 위

축될 수밖에 없다. 북한 출입체류자의 신변보호와 관련된 남북 합의서는 바로 북한 법체계의 특수성을 극복하고 우리 국민의 신변을 보호하며 결과적으로 남북간 교류를 확대하기 위한 조치이다.

남북간에는 신변보호와 관련한 합의서가 다수 존재 하는 바, 북한 방문·체류자의 신변보호와 관련된 최초의 합의서는 1972년에 개최된 남북적십자 회담(본회담)과 관련된 <본회담 기타 진행절차와 일시에 관한 합의문>이다. 이 합의문에는 전문에 신변안전·편의보장이 명시되어 있으며, 신변보장과 관련하여 "상대측의 대표단과 기자단의 왕래와 체재기간 중 그들의 신변안전을 보장"하며, "상대측 인원 전원을 매번 무사히 들려 보낼 것을 보장하는 내용의 성명을 상호 왕래 개시 1주일 전에 발표하고 그 성명문본을 교환한다"고 규정되어 있다.

1991년에 체결된 남북기본합의서는 전문에 "남과 북은… 다각적인 교류·협력을 실현하여 민족공동의 이익과 번영을 도모"한다고 명시하고 있듯이, 남북간 교류·협력은 특정 분야에 치우치지 않고 다각적으로 실현하며, 그 목적은 어느 일방의 이익이 아니라 남북 공동의 이익과 번영을 위해 추구한다는 점을 분명히 했다. 그리고 신변보호와 관련하여, 자유로운 활동을 보장한다는 조항이 있으며 이와 관련된 구체적 조항은 부속합의서에 명기되어 있다.

1992년에 체결된 <'남북기본합의서'의 '제3장 남북교류·협력'의 이행과 준수를 위한 부속합의서>는 전문과 4장 20조로 구성되어 있는바, 제1장에는 경제교류·협력, 제2장에는 사회문화 교류·협력, 제3장에는 인도적 문제의 해결에 관한 내용과 방법이 포함되어 있다. 특히 이 합의서는 "민족구성원들이 방문지역에서 자유로운 활동을 하도록 하며, 신변안전 및 무사귀환을 보장한다"(제10조 3항) 그리고 교통수단이나 왕래자에게 "불의의 사고가 발생할 경우 긴급 구제 조치를 취한다"(제3조 6항과 제10조 7항)고 규정하는 등 신변보호 문제를 포함하고 있다. 그러나, 남북기본합의서는 이제껏 실천에 옮겨지지 못하고 있다.

남북간 교류협력의 본격적 추진은 2000년 김대중 대통령과 김정일 국방위원장간의 정상회담이 계기가 되었으며, 이전까지 대부분의 남북교류는 법적 뒷받침이 절대적으로 미비된 상황에서 진행되었다. (주)대우의 남포공단을 포함한 임가공 형태의 소규모 교역은 노태우 정부 시절 <7·7선언> 및 <남북교류협력에 관한 법률>에 근거를 두고 투자자의 '기업가 정신'에 따른 교역이었을 뿐 남북간 합의에 의한 것이 아니었기 때문에, 북한과 교역하는 우리 국민의 재산과 신변안전은 전적으로 북한 당국의 선의에 의존할 수밖에 없었다.

대규모의 인원의 방북을 요하는 금강산관광사업도 상당기간 비슷하다. (주)현대는 금강산

관광 사업을 시작하면서 관광객의 신변안전을 보장하기 위하여 다양한 제도적 장치를 마련하였다. (주)현대는 1998년 관광계약서를 체결하면서 북한의 아태위원회로부터 신변안전·무사귀환·응급후송 보장·억류 금지 약속을 받았고, 인민보안상 명의의 신변안전 및 무사귀환을 보장하는 신변안전보장각서를 확보하였다. 또한 북한은 <보장서>(98.8)를 통해 관광객의 직업·신분을 이유로 입·출북을 불허하지 않을 것이라고 약속하였으며, 비무장 공동해난구조대의 편성을 포함하여 관광선 비상사태시 공동해난구조지역을 지정하는 등의 <공동해난구조를 위한 합의서>(1998.8)도 채택하였다.

(주)현대는 1999년 금강산 관광객 민 모씨 억류사건을 해결하면서 북한의 금강산관광총회사로부터 문제발언을 한 관광객에 대해서는 관광 중단·추방을 원칙으로 하고 형사사건 등 엄중한 사건일 경우 '금강산관광사업조정위원회'에서 협의·처리하도록 하는 신변안전보장에 대한 합의서를 체결하였다. 이와 관련 관광객 지참 금지 물품, 관광시 준수사항, 위반시 제재 내용을 구체화한 '금강산 관광시 준수사항에 관한 합의서'를 체결하였다.

이후에도 현대아산은 금강산국제관광총회사와 <긴급정황처리에 관한 부속합의서>를 체결하고, 관광객이나 현대측 인원의 질병·사고 등에 의한 부상, 사망의 경우에 대비하였다. 그러나 현대(아산)와 북한측 사이에 체결된 합의서는 민간단체간의 합의일 뿐 당국간 합의서가 아니라는 점에서 한계를 가질 수밖에 없었다. 1999년 발생한 관광객 억류 사건을 해결하는데 우리 당국이 직접 나설 수 없었던 하나의 이유이기도 하다.

남북간 교류협력은 2000년 정상회담을 개최하면서 탄력을 얻게 되었으며, 이에 따라 이남한과 북한은 각각의 법규정을 정비하고 다양한 실무급 합의서를 체결하는 등 교류협력의 제도화를 추진하였다. 특히 1999년 금강산 관광객이 북한 당국에 억류되고 이외에도 차량전복사고, 심장마비 등 질병에 대한 사고 등 크고 작은 사건·사고가 발생하면서, 방북자의 신변안전 문제가 지속적으로 제기되었다. 또한 개성공단사업을 추진하는 과정에서 투자자의 재산과 근로자의 신변문제가 관심으로 등장하였다. 투자자의 경제적 관심은 2000년에 투장보장, 이중과세방지, 상사분쟁 해결절차, 그리고 청산결제 등 이른바 '4대경협합의서'가 채택되는 등 비교적 빠른 속도로 충족되었다. 그러나 신변보호 문제는 개성공단 착공된지 8월 후인 2004년에 와서야 <개성공업지구와 금강산관광지구의 출입 및 체류에 관한 합의서>(이하 출입체류합의서)가 채택되면서 어느 정도 해결되었다.

개성공업지구와 금강산관광지구의 출입 및 체류에 관한 합의서	
조	주 요 내 용
제1조	정의 : 인원, 통행차량 등, 출입, 체류, 출입통로
제2조	<기본원칙> 남북은 신속하고 안전한 출입과 체류 보장을 위해 적극 협력 북은 신변안전과 출입·체류 목적 수행에 필요한 편의 보장 인원은 법질서 존중·준수
제3조	<출입통로> 철도, 도로, 해상로의 출입통로를 합의로 결정
제4~5조	<출입절차> 인원은 증명서 소지 등 자동차는 증명서를 소지하고 정해진 출입통로로 출입 선박은 선박자료와 입출항 시간을 북측에 통보하고 승인후 출입 열차는 남북이 합의한 시간표에 따라 출입
제6조	<출입심사> 출입장소에서 출입심사, 세관검사, 검역 실시 등
제7조	<체류> 지구출입사업기관에 체류등록 (7일 이하 체류자 및 장기체류자 제외)
제8조	<제한대상> 출입·체류 금지 대상(국제테러범 등)
제9조	<긴급구조조치> 긴급구조 및 협력
제10조	<신변안전보장> 신체, 주거, 개인재산의 불가침권 보장 법질서 위반시, 중지·조사·남측 통보 (경고 또는 범칙금 부과, 추방) 인적·물적 피해 보상문제에 대해 남북이 협력해결
제11조	<지구와 지구밖 북측지역 사이의 출입> 북측의 별도 규정 준수
제12조	<정보교환과 협력> 정보 상호 통보, 정보제공 요청에 협력 공동위원회 구성·운영
제13조	<해석 및 적용상의 문제 해결> 남북경제협력추진위원회 또는 그 위임기관
제14조~16조	<합의서의 적용범위> <수정 및 보충> <효력발생 및 폐기>

북한의 경협지구 내에서 발생하는 사건·사고를 처리하기 위하여 남북 당국자간에 합의한 구체적 문서는 2004년 1월 체결된 <개성공업지구와 금강산관광지구의 출입 및 체류에 관한 합의서>가 유일한 실정이다. 이 <합의서>에 따르면, 북한은 개성공업지구 및 금강산관광지구에 출입·체류하는 인원의 "신체, 주거, 개인재산의 불가침권을 보장"해야 하며, 법질서를 위반하였을 경우 "이를 중지시킨 후 조사하고. . .위반정도에 따라 경고 또는 범칙금을 부과하거나 남측 지역으로 추방"할 수 있다 (제10조). 긴급 상황과 관련하여, 북한은 "인원과 통행차량 등에 대한 구조조치"를 취하도록 되어 있다. 또한 개성공업지구와 금강산관광지구에 출입·체류와 관련하여 발생하는 전반적 문제를 협의·해결하기 위하여 공동위원회를 구성·운영하며, 해석 및 적용상의 문제를 해결하는 문제는 남북경제협력추진위원회 또는 그 위임기관에서 협의·해결하도록 되어 있다.

2004년 체결된 <개성공업지구와 금강산관광지구의 출입 및 체류에 관한 합의서>는 이전 신변보장관련 합의서와 비교해 볼 때 몇 가지 특징을 가지고 있다. 첫째, 이전의 신변보장은 행사와 관련된 합의서의 일부로 포함되었기 때문에, 신변보호를 포괄적으로 규정하고 있으며 결과적으로 구체성이 결여되어 있다는 점이다. 반면 <출입체류합의서>는 신변보호라는 독립된 목적을 가지고 체결되었으며, 결과적으로 신변보호관련 조항이 상대적으로 구체성을 띄고 있다.

둘째, 이전 합의서의 신변보호 규정은 특수한 목적을 위해 특수한 인원의 왕래에 국한된 것으로서, 그 행사가 종료될 경우 사실상 신변보호 관련 합의는 지속성을 유지할 수 없었다. (남북관계 및 발전과 관련된 포괄적 합의인 남북기본합의서는 여전히 이행되지 않고 있다.) 반면 <출입체류합의서>는 금강산관광지구와 개성공업지구를 왕래하는 우리 국민의 신변보호와 관련된 것으로, 북한 주민의 왕래와는 무관하며 왕래하는 우리 국민은 불특정 다수이다.

셋째, <출입체류합의서>는 다른 신변보호 합의서와 마찬가지로 방북자들이 북한의 형사법을 위반한 가해자일지라도 북한의 형사재판권을 배제하려는 의도에서 체결되었다. 그러나 <출입체류합의서>는 북한의 법질서 위반 행위에 대해 북한 당국이 수사할 수 있는 권한을 부여하였다.

<출입체류합의서>의 네 번째 특징은 합의서 이행과 관련된 새로운 조직(공동위원회 등)의 구성·운영을 포함한 후속합의서 체결의 근거가 될 수 있다는 점이다. 이전의 합의가 일회성 합의이며 당국이 전적으로 신변보호를 책임지는 포괄적 합의라는 점에서 차별성을 갖는다.

Ⅲ. 남북경제협력지구의 사건사고와 신변보호 장치

1. 남북경제협력지구의 사건·사고

가. 금강산 관광지구

금강산 관광이 실시된 1998년 11월 이후 2008년7월말 현재 금강산에서 발생한 주요 사건·사고는 약 30여건 정도로 파악되고 있다. 대부분의 일반 사건·사고는 교통사고이며 이 외에 안전시설 미비로 인한 사고와 폭력·상해 등 형사사건이 발생하기도 하였다.

교통사고에는 차량전복사고, 설치대 충돌사고, 음주운전 사고 등이 포함되어 있다. 특히 2006년 6월에는 현대아산의 협력업체 직원이 운전 중 북측 군인을 살상하는 교통사고가 발생하기도 하였다. 관광중 발생한 대표적 사고로는 금강산 만물상 지역에서 관광버스가 전복되어 6명이 중경상을 입은 사고(2007.7)와 구룡폭포 인근지역에 설치되어 있는 무용교가 기울면서 관광객 20여명이 부상하는 사고(2007.10)가 있다. 대표적인 형사사건으로는 현대아산 협력업체 직원이 동료들과 회식 중 흉기를 사용하여 동료직원들에게 상해를 입히고 다음 날에도 재차 난동을 부린 사고가 있다.

금강산 지역에서 발생한 사망사고는 모두 18건으로 집계되고 있다. 대부분의 사망사고는 심장마비나 뇌졸중, 간질환 등 개인적 질병으로 인한 사고이다. 그 외에 등반중 계곡에 추락하여 사망(2004.10)하거나 자살로 사망한 사례(2006.1)도 있다.

금강산 관광지구는 특수 지역인 북한에 위치해 있으며 북한의 체제적 특수성으로 인해 특수한 유형의 사건·사고가 발생할 수 있다. 대표적인 예로는 1999년 6월 우리 관광객이 북한 당국에 억류당한 사건, 현대아산 협력업체 직원이 북한 군인을 치사상한 교통사고로 40만 달러의 현금과 그에 상응하는 현물로 배상금을 지불하고 해결한 사건, 그리고 2008년 7월 우리 관광객이 북한군의 총격으로 살해된 사건 등이 있다.

나. 개성공업지구

개성공업지구가 가동된 2004년 말 이후 2008년 7월말 현재 발생한 사건·사고 중 개성공업

지구관리위원회가 집계한 건수는 모두 40건이다. 이를 유형별로 보면, 형사사건이 11건이며 산업재해로 인한 사망이 8건 그리고 교통사고가 21건이다.

형사사건은 현지에서 조사를 받고 남한으로 귀환 후 사법처리된 사건으로서 남한의 체류자(공장 근로자와 건설 근로자 포함)간에 발생한 폭력사건이 주를 이루고 있다. 물자 반출입 위반 사건은 근로자가 금지된 북한 물품을 신고하지 않고 반입한 사건과 우리 물품 반출시 미신고 사건이 있다. 이 외에 투자금 편취 및 주금가장 납입 사건, 직원 숙소 무단침입 사건, 그리고 북한 근로자에게 물품을 제공하는 등 부적절한 행위를 한 사건이 있다.

산업재해사고는 사망사고만 모두 8건으로 남한 근로자와 북한 근로자가 절반인 각각 4명씩이다. 남한 근로자는 대체로 신축공사장 건설과정에서 발생한 사고이며, 북한 근로자의 경우는 건축 중에 발생한 사고와 공장에서 작업 중 발생한 사고가 각각 반을 차지하고 있다. 여기에 포함한 산업재해사고는 사망건만을 포함한 것으로 부상까지 포함하면 가장 흔한 사고유형이 될 것으로 보인다. (주)현대아산의 집계에 의하면, 사망 이외의 산업재해는 북한 근로자만 모두 9건이다. 작업중 당한 골절, 손가락 절단, 뇌출혈 등이 여기에 포함된다.

개성공업지구에서의 사건·사고는 사고유형에 관계없이 지속적으로 증가하고 있다. 구체적으로, 2004년의 경우 3건이었던 사건·사고는 2005년 4건으로 증가하였으며, 2006년에는 9건으로 그리고 2007년에는 13건으로 증가하였고, 2008년도의 경우 7월말 현재 11건에 달하고 있다. 그 이후에도 사건·사고가 지속적으로 발생하고 있으며, 대표적인 사건으로는 2009년 3월 개성공단에 근무중인 현대아산 직원의 억류이다.

북한은 지난 3월30일 현대아산의 모 직원을 자신들의 '체제를 모독'하고 여성을 '변질타락'시켰다는 명목으로 아직까지 억류하고 있다. 우리 정부의 접근도 불허하고 있으며, 출입체류 합의서에 따라 처리하겠다는 입장을 밝히고 있다. 기간이 명시되지 않은 수사권을 이용하여 지속적으로 억류하고 있는 것이며, 기본권 규정이 구체화되어 있지 않은 점을 이용하여 우리의 접촉을 금지하고 있는 것이다.

2. 남북경제협력지구의 신변보호 제도

가. 남북간 합의서와 법규정

남북간 관계의 특수성으로 인해 남북간 교류협력에는 일정한 한계가 있을 수밖에 없다.

이를 극복하기 위하여 다양한 법규를 제정·정비하였는바, 1990년에 제정된 <남북교류협력에 관한 법률>은 북한과의 교류협력을 지원하기 위한 최초의 법률이다. 이 법은 남북간 교류협력을 촉진하기 위한 목적으로 제정되었으며, 남북간 왕래·접촉·교역·협력사업 및 통신역무의 제공 등 남북교류와 협력을 목적으로 한 행위에 대해서는 다른 법률에 우선하는 특별법이다.

금강산관광사업과 개성공단 사업 등 경제 협력이 확대되고, 교류협력 및 대북지원 사업이 북한의 전 지역으로 확산되는 등 남북간 교류협력이 활성화되면서 이를 반영하기 위한 법적 장치도 필요하게 되었다. 이에 2005년 <남북관계 발전에 관한 법률>을 제정하였다. 이 법은 남북간 관계의 특수성을 인정하고 남북간 거래를 민족 내부의 거래로 규정할 뿐 아니라, 민족경제의 균형적 발전을 도모하는 등 여러 차례 체결된 남북간 합의서의 정신을 법적으로 명문화하였다. 특히 개성공업지구에 입주하는 기업이 증가하는 등 개성공단의 활성화에 부응하여 동 사업을 지원하기 위해 2007년에 <개성공업지원에 관한 법률>을 제정하였다.

북한도 남북간 교류협력을 법적으로 뒷받침하기 위한 노력을 지속하여 왔다. 특히 명확한 법규 없이 진행하여 오던 금강산관광 사업을 제도화하기 위해 2002년 <금강산관광지구법>을 제정하였다. 그리고 2004년에는 <금강산관광지구 출입, 체류, 거주규정>을 제정하여 금강산 관광을 법적으로 뒷받침하였다. 2002년에는 <개성공업지구법>도 제정하였으며, 이 법은 <개성공업지구 출입, 체류, 거주 규정> 등 현재까지 16개의 하위 규정을 두고 있다.

북한은 2005년 <북남경제협력법>을 제정하여 남북간 경제협력을 법적으로 뒷받침하고 있다. 이 법은 우리의 <남북교류협력에 관한 법률> 및 <남북관계 발전에 관한 법률>에 상응하는 법으로서 모두 27조를 두고 있다. 특히 이 법에 의하면, 투자자산의 보호, 세금·동산 및 부동산 이용·보험 가입, 결재방식 등과 관련하여 남북간 합의서에 따르도록 함으로써, 적어도 이 분야에서 남북간 합의서는 북한에서도 법적 지위를 갖고 있는 것으로 보인다.

그러나 북한에서 활동하는 우리 국민의 신변보호에 대한 규정은 모호한 실정이다. <북남경제협력법>에 의하면 개성공업지구와 금강산관광지구에 출입·거주하는 우리 국민도 북한의 해당 법규에 따라야 하며, 이와 관련하여 남북간 합의가 유효하다는 조항은 보이지 않고 있다. 이렇게 보면, 북한 법에 의해 북한에 투자하는 우리 국민의 재산은 어느 정도 법적 보호를 받고 있다고 볼 수 있지만, 우리 국민의 신변안전은 북한 법에 의한 일방적 처리도 가능한 실정이다.

북한에서 발생하는 신변안전은 제도적으로 보호되고 있다. 첫째는 북한 법에 의한 보호이다. 북한은 자체적인 법규정을 갖고 있으며, 남북경협지구와 관련하여 <개성공업지구법>과 <금강산관광지구법>이 제정·시행 중이다. 그러나 북한의 법체계가 우리의 그것과는 다르기 때문에 우리 국민의 신변문제를 북한 법규에 맡겨두기는 힘든 상황이다.

둘째는 남북간 합의이다. 여기에는 우리의 사업자와 북한의 사업자간 합의 그리고 우리 정부와 북한 당국간 합의로 나눌 수 있다. 금강산관광 및 개성공단 사업과 관련하여 현대아산은 북측의 아태위원회 등과 다양한 계약을 체결하였다. 그러나 민간 사업자간 맺은 계약은 당국의 보장이 없는 한 우리 국민의 신변안전을 보장받기에는 한계가 있다.

정부도 다양한 유형의 남북간 합의서를 체결하면서 북한에서 활동하는 우리 국민의 신변안전을 보장받기 위해 많은 노력을 기울여 왔다. 그러나 대부분의 합의서가 포괄적·선언적 내용으로 구성되어 있어서 구체적 사안에 대한 적용을 어렵게 하고 있다. 예를 들면, 남북기본합의서의 교류협력 부속합의서(1991)는 "불의의 사고가 발생할 경우 긴급구제조치를 취한다"(제3조6항) 혹은 "방문지역에서 자유로운 활동을 하도록 하며, 신변안전 및 무사귀환을 보장한다"(제10조 3항)고 되어 있으며, 기타 합의서의 경우도 "관례대로 한다"라고 규정함으로써 신변안전문제를 일반적으로 언급하고 있을 따름이다. 물론 <개성공업지구와 금강산관광지구의 출입 및 체류에 관한 합의서>는 어느 정도 구체성을 띄고 있다. 그러나 이 합의서도 상당 부분 구체성이 미비되어 있으며, 선언적 규정이 많이 포함되어 있어서 이행을 담보하기 힘들 뿐 아니라, 정치적 이해관계에 따라 실제 적용될 수 있는지에 대한 문제를 안고 있다.

나. 경협지구의 치안활동

금강산관광지구에는 독립된 치안기구가 존재하지 않으며, (주)현대아산 내에 안전관리팀을 구성하여 자체적인 치안활동을 하고 있다. 안전관리팀은 자체 직원 및 재중동포 등 현지 협력업체 직원 등 8~9명으로 구성되어 있다. 이들은 안전계도 활동, 야간 순찰활동을 하며, 정기적으로 시설물에 대한 안전점검을 실시한다. 관광객에 대해서는 조장을 통해 안전관리를 하고 있다.

개성공업지구에는 특수 법인으로 개성공업지구관리위원회가 설치·운영되고 있다. 관리위

원회는 북한의 <개성공업지구법> 제21조의 규정에 의해 설립되었으며, 우리의 <개성공업지구 지원에 관한 법률>에서 인정받고 있는 남북 공동의 기구라고 할 수 있다.

개성공업지구의 경우는 금강산관광지구에 비해 비교적 체계적으로 사건·사고에 대비하고 있다. 북한의 <개성공업지구법>에 근거하여 설립된 개성공업지구관리위원회는 각종 사고를 사전에 방지하고 처리하기 위하여 가스안전준칙과 노동안전준칙 등 자체적으로 준칙을 제정하여 집행하고 있다. 관리위원회가 제정한 준칙은 지금까지 모두 16건이며, 이 중 안전관리준칙은 <가스안전관리준칙> 등 5건이다.

특히 관리위원회는 자체의 소방대를 보유·운영하고 있으며, 필요시 남한과 북한의 소방전문인력 및 설비의 지원을 받을 수 있도록 소방준칙에 규정해놓고 있다. 더욱이, 개성공업지구의 사업자들은 사고에 대비하여 사회보장세 명목으로 임금의 15%를 납부하고 있는바, 여기에는 산재보험금이 포함됨으로써 안전사고에 대해 대비하고 있다.

개성공업지구가 자체적인 준칙을 제정·시행하고 관리위원회를 중심으로 사고에 대비하고 있지만, 주로 후속 처리업무가 중심이며 사건·사고에 대한 대비책은 부족한 실정이다. 준칙이 어느 정도 지켜지고 있는지, 사건·사고에 대한 객관적 조사가 이루어지고 있는지, 그 처리 절차가 어느 정도 합당한지에 대해서 불분명하다고 볼 수 있다.

다. 사건·사고 처리

북한 내에 위치한 남북경제협력지구에서 사건·사고가 지속적으로 발생하고 있을 뿐 아니라, 증가 추세에 있다는 점은 북한에서 활동하고 있는 우리 국민의 신변안보와 관련하여 중대한 문제라고 아니할 수 없다. 특히 사건·사고의 처리가 사례별로 적용됨으로써 일관성을 결여하고 있을 뿐 아니라, 북한 당국이 개입되어 있는 경우 그 처리가 매우 복잡해지기 때문에 그렇다.

금강산관광지구와 개성공업지구 등 북한 내에 위치한 남북경협지구에서 발생한 대부분의 사고는 대체로 규정에 따라 혹은 당사자간 합의에 의해 원만히 해결되었다. 금강산관광지구에서 발생한 사고의 경우 산재보험 혹은 자차보험 등으로 처리되거나 관광객과 (주)현대아산간 협의로 처리되었다. 현지에서 근무하던 재중동포가 관련된 상해사건의 경우, 남한으로 송환한 후 경찰의 조사를 받고 강제 출국조치 된 경우도 있다.

부상자의 경우 현지에서 우리 의료진에 의해 치료를 받고 있으나, 중상인 경우 현지에서 응급처치를 받고 북한의 협조를 받아 강원도 고성 인근의 병원으로 긴급 후송하여 치료를 받아왔다. 사망자의 경우도 북한의 협조를 얻어 긴급 입경조치하고 후송하여 시신을 처리하여 왔다. 이와 같이 일반적인 사건·사고는 그 처리를 위해 북한 당국도 협조를 하여 왔다.

그렇다고 하여, 항시 북한 당국의 협조를 기대하기 힘든 것도 사실이다. 이미 언급했듯이, 우리의 금강산 관광객이 북한 당국에 40일간 억류된 바 있으며 또한 총격을 받아 피살된 바도 있다. 현대아산의 협력업체 직원이 북한 군인을 운전 도중 치사·치상 하였을 당시 북한은 출경을 금지하면서 자신들에게 유리한 방향으로 사건을 해결한 바도 있다.

개성공업지구의 경우 대체로 작업중 부상·사망 등 안전사고가 많이 발생하고 있으며, 입주기업들은 사회보장세 명목으로 임금의 15%를 납부하고 있는바, 여기에는 산재보험 등 보험료가 포함되어 있다. 사고가 발생할 경우, 개성공업지구관리위원회가 내부에 설치된 사고처리 상황팀을 가동하여 현지조사 및 사후 처리를 담당하고 있다. 대체로 산업재해로 인한 사고나 교통사고는 산재보험 혹은 자동차보험으로 처리한다.

개성공업지구에서 발생하는 사건·사고는 북한 당국과 관리위원회간 협의를 통해 처리해 왔다. 사건·사고가 발생하면 일차적으로 북한 당국이 조사를 담당한다. 관리위원회는 관리총괄부의 안전대책반을 가동하여 북한 당국과 협의를 하고 이에 따라 산업재해 등 보험처리, 당사자간 합의 처리, 그리고 우리 측으로 추방하는 방식을 택해왔다. 그러나 관리위원회는 현대아산 직원의 억류 사건 등 북한 당국이 개입된 사건의 처리에는 한계를 보여주고 있다.

Ⅳ. 방북자의 신변보호 증진 방안

1. 남북합의서의 정비

방북자의 신변문제는 직접적으로 북한의 법체계를 벗어난 언행의 결과라는 점에서, 신변안전을 보호받기 위해서는 우선적으로 사건·사고를 사전에 방지할 수 있는 대비책을 강화

해야 한다. 여기에는 북한방문·체류자에 대한 교육, 경협지구내의 취약 지역 안전시설 보완·강화, 그리고 인적 관리·통제의 강화를 예로 들 수 있다. 그러나 상이한 법체계에서 살아온 방북자들이 북한의 법체계를 이해하고 준수하기를 기대하기 힘들며, 방북 인원이 연간 50만에 이르는 현실에서 일탈적 언행이 있을 것이라고 기대하기도 힘들다. 이런 맥락에서, 여기는 북한의 법체계에서 벗어난 언행에 의한 신변위협을 방지하기 위해서는 법규와 합의서의 정비를 중심으로 논의한다.

가. 법규의 정비

북한 내의 경협지구에서 사건·사고를 예방하고 적절한 처리절차를 마련하기 위해서는 일차적으로 미비한 법규정을 정비하고 이와 관련된 합의서를 체결해야 한다. 첫째는 법규의 정비이다. 북한은 금강산 관광지구와 개성공업지구에 관하여 특별법을 제정·시행중이며, 각각 하위 규정도 제정하였지만, 북한의 법은 북한 당국이 과도하게 우리 국민의 신변 안전을 위협할 수 있기 때문에 개정되어야 한다. 예를 들면, <개성공업지구법> 제8조는 "법에 근거하지 않고는 남측 및 해외동포, 외국인을 구속, 체포하거나, 몸, 살림집을 수색하지 않는다"고 규정하고 있으며, <개성공업지구 출입, 체류, 거주규정> 제28조와 <금강산관광지구 출입, 체류, 거주규정> 제29조도 유사하게 규정하고 있다. 이런 규정은 경협지구의 특수성에 비추어 볼 때 "법에 근거지 않고는" 이라는 조건 규정을 삭제하거나 구체화 하도록 하는 것이 바람직하다.

남한의 법은 사실상 경협지구에서 활동하는 우리 국민의 신변안전과 관련된 조항이 전무한 실정이다. 금강산 관광지구에 관한 법률은 제정된 바가 없으며, 그나마 <개성공업지구 지원에 관한 법률>은 산업안전 및 산업재해 예방을 위한 지원과 근로자의 사회보험과 관련된 조항만 있을 따름이다. 결국 북한의 남북경협지구에서 사건·사고가 발생했을 경우, 정부의 의무와 역할은 제한적일 수밖에 없다. 이런 문제는 금강산 관광과 관련된 법률을 정비하고 경협지구에서 발생하는 사건·사고의 처리 규정을 신설함으로써 부분적으로나마 해결할 수 있다. 예를 들어, 우리 국민의 신변이 위협받을 경우 진상규명 등 사건처리를 위한 정부의 역할을 규정하고 사업의 중단에 대한 법적 장치를 도입하는 것이 바람직하다.

개성공업지구의 경우 법규 정비와 관련하여 하나의 시사점이 되고 있다. 개성공업지구관리위원회는 북한 법규에 근거하여 자체적인 사업준칙을 제정하고 집행할 수 있다. 그러나

개성공업지구 관리위원회를 통한 사건·사고의 처리는 결국 북한 법규의 적용을 받을 수밖에 없다는 점에서 신변안전과 관련된 독자적 준칙을 제정해야 한다. 특히 남과 북의 주민간 발생하는 상해사건 등 형사 문제를 다룰 수 있는 법규정(혹은 준칙)이 구비되어야 한다. 교통법규(혹은 준칙)를 제정하여 교통 사고예방 및 처리기준도 정비할 필요가 있다. 특히 교통준칙을 제정할 때는 우리 국민이 가해자이고 북한 주민이 피해자가 되는 사고에 각별히 유념해야 한다.

금강산관광지구의 경우 개성공업지구에 준하는 관리위원회가 설립되어 독자적인 준칙을 제정할 수 있도록 해야 한다. 북한 법에 금강산관광지구에도 관리위원회를 둘 수 있는 근거가 규정되어 있으나 실천에 옮겨지지 못하고 있는 실정이다.

물론 개성공업지구와 금강산 관광지구는 북한에 입지해 있기 때문에 관리위원회가 어느 정도 독자성을 갖고 사건·사고를 처리할 수 있느냐는 문제가 제기될 수도 있다. 개성공업지구에 북한 경찰이 상주하는 것도 이런 맥락에서 이해될 수 있다. 그러나 남북경협지구는 그 특수성이 인정되어야 하며, 치안활동을 위한 공동의 기구가 설치되어야 한다. 첫째는 남북한 법체계의 상이성으로 인해 남한 주민은 불합리하게 북한 법에 의해 처벌을 받을 수 있다는 점이다. 둘째는 경협지구가 (주)현대아산이 독점적으로 임차한 지역이라는 점이다. 예를 들어, 북한 경찰의 상주는 현대아산이 임차한 지역을 부분적이나마 재점유한 결과를 가져온 것이다. 이런 맥락에서, 남북경협지구의 특수성에 부합하는 법규를 제정하고 법질서의 위반 행위에 대해서도 독자적으로 처리할 수 있는 기구의 설치가 필요할 것이다.

나. 남북 합의서의 정비

남북간에는 교류협력과 관련된 다수의 합의서가 채택되었다. 그러나 앞서 언급하였듯이 대부분의 합의서는 포괄적·선언적 내용이며, 구체적 합의서는 거의 없는 실정이다. 방북자의 신변안전을 보장하기 위하여 남북간에는 <개성공업지구와 금강산관광지구의 출입 침 체류에 관한 합의서>가 체결되었지만, 이 합의서는 적용의 범위와 합의서 내용 상 문제를 내포하고 있다. 이런 문제를 해결하기 위해서는 방북자 모두에게 적용되는 합의서를 체결하고, 이미 체결된 <출입·체류합의서>의 내용을 정비하며, 합의서의 이행을 위한 실무기구를 구성·가동할 필요가 있다. 북한 내 남북경제협력지구에 적용되는 <개성공업지구와 금강산관광지구의 출입 및 체류에 관한 합의서>의 문제점과 개선방향은 표에 요약·제시되어 있다.

<개성공업지구와 금강산관광지구의 출입 및 체류에 관한 합의서> 문제 조항과 개선 방향

조항	내용	문제	개선방향
제4조 1항	남측의 권한있는 앙국이 발급한 증명서와 지구관리기관이 발급한 증명서 소재	개성공업지구: 문제 없음 금강산관광지구: 사업자들은 통일부 발행 방문증명서 휴대, 관광객은 현대아산 발행 관광객증 휴대	- 현실에 맞게 수정 - 개성은 지구관리기관이 명시화, 금강산도 개성공업지구에 준하는 관리기관 설치 필요 등
2항	"특별한 이유가 없는 한" 출입보장	북한이 자의적으로 해석하여 정치적 명목으로 출입 거부 가능	"특별한 이유"의 구체화 혹은 제8조의 제한대상으로 한정
제4조 4항	외국인은 "지구관리기관이 발급한" 증명서	금강산지구는 개성공업지와 같은 지구관리기관 부재	금강산지구에도 개성지구에 준하는 관리기관 설치
제9조	긴급구조조치	원칙적·선언적 내용에 불과	부속합의서를 체결하여 긴급상황시 북측의 임무, 역할, 한계 명시; 남측에 대한 통보 절차, 남측의 협력 범위 등 명시
제10조2항	수사 및 처리 "조사하고...범칙금을 부과하거나...추방"	자의적 처리 가능	- 조사기간, 범칙금의 한계, 추방시점 등 명기
	위반내용 "엄중한 위반행위"	북측의 자의적 해석 가능	"엄중한 위반 행위" 내용 구체화
3항	조사시 기본적 권리 보장	북측의 자의적 해석 가능	기본적 권리의 내용 구체화
5항	피해보상	원칙적·선언적 내용	인적·물적 보상문제 보상한계, 해결절차 등 부속합의서 필요
제11조	지구밖과 북측지역 사이 출입시 "북측이 별도로 정한 절차"	지구밖 출입시 사건·사고는 북측에 일임	"지구밖에서도 지구내에준하는 신변보장" 취지의 내용 삽입
제12조	문제 협의·해결을 위한 공동위원회 구성·운영	개성지구는 관리위원회가 역할을 하고 있으나, 금강산지구는 부재	관리위원회 구성·운영
제13조	문제 협의·해결을 위한 남북경추위 개최 등	문제발생시 가동이 되지 않음	정기적 개최로 실효 제고
	치안 기구 부재(북한이 담당)	북한에 의한 일방적 처리 가능	공동의 치안기구 설립

첫째는 북한 전 지역을 방문하는 우리 국민의 신변안전을 보장하는 구체적 합의서를 체결할 필요가 있다. 이런 합의서는 개성공업지구 및 금강산관광지구의 <출입·체류 합의서>를 준용할 수 있다. 다만 개성공업지구와 금강산관광지구의 경우 방문 목적과 활동이 각각 유사한 반면 기타 지역의 경우 방문 목적과 활동이 다를 수 있음을 반영할 필요가 있다.

둘째는 기존 합의서의 내용을 정비하고 부속합의서를 체결함으로써 합의서의 내용이 실질적으로 이행될 수 있도록 할 필요가 있다. 예를 들면, <출입·체류합의서>의 제4조 1항의 경우 방문자는 우리 "당국이 발급한 해당 증명서와 지구 관리기관이 발급한 해당 증명서를 소지"하여야 한다고 규정되어 있으나, 금강산 관광지구는 관리기관이 존재하지 않으며 결과적으로 해당 증명서를 소지하는 것도 불가능한 실정이다. 이런 문제는 현실에 맞게 수정되어야 한다. 제9조의 긴급구조조치 조항은 이행을 위해 구체적 부속합의서를 체결하여야 한다.

셋째는 합의 내용의 이행을 위한 실무 기구의 구성 및 가동이다. 예를 들어, 제12조 2항의 "남과 북은… 전반적 문제들을 협의·해결하기 위하여 공동위원회를 구성·운영"하며 이 문제는 "남과 북이 별도로 합의하여 정한다"라고 되어 있으나, 아직까지 공동위원회가 구성되어 있지 못한 상황이다. 이런 문제는 합의서의 취지에 맞게 공동위원회를 구성하여 상시적으로 운영할 필요가 있다.

넷째는 경협지구에서 발생하는 사건·사고를 처리할 공동의 치안기구를 설치할 필요가 있다. 경협지구의 치안을 전적으로 북한 당국에 일임한다면, 북한 당국은 자신들의 이해관계에 따라 방북·체류 중인 우리 국민의 신변을 위협할 수 있다.

2. 신변보호 증진 방안 재고

북한은 우리와 특수한 관계에 있는 특수한 지역이다. 우리는 북한을 국가로 인정하지 않고 있지만 국제적으로 북한은 유엔회원국이며 개별 주권국가로 활동을 하는 등 북한은 '국가가 아닌 국가'이다. 더욱이, 남과 북은 제한적 범위이기는 하지만 사회경제적으로 교류협력을 추구하고 있는 반면 정치·군사적으로는 여전히 긴장관계를 유지하고 있다.

북한은 국제적으로도 사실상 고립된 가운데 체제유지에 부심하고 있다. 미국의 테러지원국 명단에서는 삭제되었으나, 핵 문제가 여전히 국제적 이슈로 남아 있으며 경제적으로도 채무불이행상태(default)이기 때문에 외국과의 경제교류도 쉽지 않은 상황이다. 결국 북한은

김정일을 중심으로 하는 체제유지를 최우선시하면서, 이에 부정적이라고 여겨지는 합의는 언제든지 어기거나 파기될 수 있다. 남북간 관계 역시 유사하다고 볼 수 있다.

북한의 특수성으로 인해 북한에서 활동하고 있는 우리 국민의 신체와 재산이 법규정이나 합의서에 전적으로 의존하기가 힘든 이유 중의 하나는 이와 같은 북한의 특수성이라고 할 수 있다. 금강산관광객 억류사건이나 피격·사망사건 그리고 개성공단 직원의 억류사건은 법과 남북간 합의 등 제도적 장치가 없어서가 아니다. 개성관광 중단, 남북경제협력협의사무소 폐쇄, 개성공업지구 출입 제한 등 2008년 12월 1일자로 시행된 군사분계선 통행제한 조치 또한 남북합의서를 위반한 일방적 조치이다. 우리 국민의 신변안전보장과 관련된 합의서는 1991년에 체결된 <남북기본합의서> 이후 여러 번 체결되었다. 비록 합의서가 아니더라도 국제법이나 관례에서도 충분히 보장되어야 마땅하다.

지금까지 체결된 남북간 합의서는 남과 북 각각의 편의에 따라 선별적으로 이행되어 왔음을 부인할 수 없다. 1972년 체결된 <7·4공동성명>, 1990년대 초에 체결된 <남북기본합의서>와 일련의 부속합의서들은 이행된 적이 없으며, 심지어는 정상회담의 결과 발표된 <6·15공동선언>도 부분적으로만 이행되어 왔을 따름이다. 결국 북한 지역에서 활동하는 우리 국민의 신변안전보장의 문제는 합의서의 체결로 완결되는 것이라기보다는 북한이 우리를 그리고 남북간 교류협력을 바라보는 입장과 태도에 달려 있다고 해도 과언이 아니다.

이 논문에서는 북한지역에서 발생할 수 있는 사건·사고의 예방 및 처리 방안을 제시하였지만 북한의 협조 없이는 이행하기 힘든 것이 사실이다. 우리 입장에서 볼 때, 이 논문에서 제시된 방향에서 우리 국민의 신변안전을 보호하기 위해 노력할 필요가 있지만 남북간 교류협력에 대한 근본적 성찰도 할 필요도 있다. 다수의 합의서에서 언급된바 있듯이, 남북간 교류협력의 목적 중 하나는 '민족복리의 증진'이지만 우리 국민의 신체적 안전이 위협받고 있는 상황에서 추진되는 교류협력이 어느 정도 이 목적을 달성할 수 있을지 의문이다.

이명박 정부도 넓게는 남북간 관계 그리고 좁게는 남북간 경제협력을 새로운 각도에서 접근하고 있는 것으로 보인다(통일연구원, 2008). 구체적으로, 남북경협사업은 북핵문제의 진전, 경제적 타당성, 재정부담 능력, 그리고 국민합의 등 4개의 원칙을 바탕으로 시장원리에 따라 진전시킨다는 방침이다. 이는 다른 한 편으로 볼 때, "국제사회에서 통용되는 원칙과 보편성을 존중하는" 남북관계를 발전시켜나간다는 구상이다. 이런 원칙은 과거와 같은 지원성 경제협력을 원하는 북한의 이해관계와는 상충될 수 있으며, 남북관계의 진통은 어느 정

도 예견된 것이기도 하다.

우리 국민의 신변안보와 관련하여 남북간 관계의 전환기는 하나의 기회이며 위기일수도 있다. 한편으로 볼 때, 북한에서 활동하는 우리 국민의 신변안전을 최우선적으로 반영함으로써 남북관계를 한 차원 높여 나가는 계기가 될 수 있다. 금강산 관광객 총격·살해 사건과 개성공단 직원 억류 사건에서 알 수 있듯이, 우리 국민의 신변이 보장되지 않는한 성숙된 남북간 교류협력을 도모하기 힘들며, 신변보장의 강화는 남북간 교류협력이 정상화될 수 있는 기반이 되기도 한다.

북한의 입장에서 볼 때, 우리의 관심 사항을 얼마나 수용할 것인지가 문제가 된다. 북한은 여전히 과거와 같이 우리 국민의 안전과는 상관없이 지원성 교류협력을 추구할 것으로 보인다. 그러나 북한이 교류협력을 원한다면 결국 우리의 관심사를 수용할 수도 있을 것이다. 물론 우리의 관심사와는 달리, 우리에 대한 비난·비방을 지속하면서 압박 수위를 높여 나갈 수도 있다. 예를 들면, 2008년 12월1일부로 시행된 군사분계선 출입 제한 조치의 연장선상에서 개성공단을 폐쇄하고 우리와의 교류협력을 전면 단절할 수도 있다.

북한이 앞으로 우리와의 교류협력을 어떻게 추진해 나갈 것인가는 이 논문의 영역을 넘어서는 주제이다. 다만 중요한 것은, 북한은 교류협력의 단절에서부터 전면적 개방에 이르기까지 다양한 옵션을 가지고 있으며 우리는 교류협력의 범위와 관계없이 국민의 신변안보에 역점을 두어야 한다는 점이다. 이런 맥락에서, 남북간 교류협력은 점진적으로 추진하면서 북한으로 하여금 국제사회의 규범과 관행을 지키는 등 보다 책임 있는 행위자로서 나서도록 유도할 수 있는 방안을 강구해야 한다. 결국 남북간 교류협력은 상호 이익을 추구하는 것이라면, 북한도 우리의 관심사인 방북·체류자의 신변보호에 보다 전향적으로 임해야 할 것이다.

Ⅴ. 요약 및 결론

이 논문의 목적은 남북경협지구에 체류·활동하는 우리 국민의 신변안전을 증진할 수 있는 방안을 모색하는데 있다. 이 목적을 달성하기 위해 신변보호와 관련된 남북간 합의서를 검토하고 현실적인 문제점을 검토하였다. 이런 연구에 기반하여 북한에서 활동하는 우리 국민의 신변안보를 높이고 사건·사고의 처리를 보다 원만히 할 수 있는 방안을 제시하였는바,

이를 요약하면 다음과 같다.

남북경협지구에서의 사건·사고는 개인적 책임도 있지만 주로 법적·제도적 미비 그리고 우리 국민의 신변안전에 대한 북한 당국의 태도 등이 복합적으로 작용하는데서 기인하고 있다. 경협지구 내에서의 치안활동도 충분히 이루어지지 못함으로써, 우리 국민의 안전은 상당부분 북한의 선의에 의존할 수밖에 없는 실정이다. 특히 금강산관광지구의 경우, 당국간 체결된 신변안전보장 문서는 <개성공업지구와 금강산관광지구의 출입 및 체류에 관한 합의서>가 유일한 실정이다. 개성공업지구는 내부 준칙을 작성·시행하는 등 산업재해의 예방과 처리 문제는 어느 정도 해결되고 있으나, 북한 주민이 연루된 교통문제 및 형사문제 등과 관련해서는 좀더 체계 있는 제도적 대안이 마련되어야 할 것이다.

우리 국민의 신변보호는 사건·사고의 예방, 남북간 체결된 합의서의 보완·수정 및 합의서의 이행을 위한 부속합의서 체결, 그리고 그에 합당한 기구의 구성·운영을 통해 어느 정도 증진될 수 있을 것으로 보인다. 남북경협지구에 적용되는 법규와 남북간 합의서의 보완도 시급한 과제이다. 도로·교통법규 및 형사법규 등 특히 북한 주민이 연루될 수 있는 사건·사고를 처리할 수 있는 합의서를 가급적 빨리 체결해야 한다.

경협지구에서 우리 국민의 신변안전을 보호해줄 수 있는 유일한 합의서인 <개성공업지구와 금강산관광지구의 출입 및 체류에 관한 합의서>도 시급히 보완 수정되어야 한다. 특히 제4조의 출입절차와 제10조의 신변안전보장, 제11조의 지구밖 출입 문제도 조항을 구체화하거나 보완하여 북한이 일방적으로 해석·적용할 소지를 줄여나가야 한다. 제9조의 긴급구조조치는 부속합의서를 체결하여 북측의 역할과 한계, 남측에 대한 통보 절차, 남과 북의 협력 절차 및 범위 등을 규정하여야 한다. 제10조의 피해보상 문제도 시행세칙을 체결하여 특히 북한 주민이 연루된 사건사고의 처리절차 및 보상 규정을 명문화해야 한다. 동 합의서에 위임된 사항을 관장하기 위한 공동의 기구가 구성되어야 하며, 특히 공동의 치안기구를 설치함으로써 우리 국민의 신변보장을 강화하여야 한다.

남북간 관계의 특수성을 고려해볼 때, 북한에서 활동하고 있는 우리 국민의 신변안전은 단지 방북·체류자에 대한 교육의 강화나 법적·제도적 개선만으로 보장받기 힘들다. 결정적인 것은 신변안전에 대한 북한의 태도이며 의지이다. 북한으로 하여금 남북간 합의를 성실히 이행하고, 우리 국민의 신변보호도 국제적 규범과 관행을 준수하도록 지속적으로 북한의 변화를 유도해야 할 것이다.

제1주제

신변보호 관련 남북합의서와 이행을 위한 제도화 문제 지정토론문

유 욱
법무법인(유) 태평양 변호사

Ⅰ. 출입체류합의서 제10조

○ 신변보호 관련 남북합의서 중 핵심조항은 출입체류 합의서 제10조임. 발제문은 개선방안에 대하여 표로 정리. 아래에서 부연함.

○ 제2항 - "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."고 규정

○ 제2항 단서는 엄중한 위반행위에 대하여 북측의 형사사법권 행사를 인정할 수 있는 여지 인정. 개성공업지구법 제8조[1]도 같은 취지. KEDO 의정서의 완전한 형사면책과 차이

1) "법에 근거하지 않고는 남측 및 해외동포, 외국인을 구속, 체포하거나 몸, 살림집을 수색하지 않는다. 신변안전 및 형사사건과 관련하여 북남 사이의 합의 또는 공화국과 다른 나라 사이에 맺은 조약이 있을 경우에는 그에 따른다."

Ⅱ. KEDO 특권·면제 및 영사보호 의정서(이하 “KEDO 의정서”)[2)]

○ 제5조 제1항은 KEDO 직원 및 KEDO 대표단 구성원의 특권 및 면제에 대하여 규정

“1) 체포·구금 및 개인수하물의 압수로부터의 면제

2) 형사, 민사 및 행정재판권과 증언으로부터의 면제

3) 개인주거와 서류 및 문서를 포함한 자산의 불가침(이하 10)까지 규정. 인용은 생략)”

○ 제17조는 KEDO 계약자와 하청계약자가 파견한 모든 인원, KEDO의 관할 하에 북한에 체류하는 여타 인원 및 그 가족구성원(이하 “KEDO 계약자 인원”)의 안전과 재산 보호를 위하여 제5조 제1항과 같은 취지로 규정[3)]

○ 제2장은 11개 조문을 두어 영사보호에 대하여 상세히 규정.

제6조 KEDO의 영사보호기능 및 영사보호구역

제7조 영사보호기능 수행

제8조 KEDO 영사직원 통보

제9조 영사보호기능[4)]

---

2) 정확한 명칭은 “한반도 에너지개발기구와 조선민주주의인민공화국 정부간의 조선민주주의인민공화국 내에서의 한반도에너지개발기구의 법적 지위, 특권·면제 및 영사보호에 관한 의정서”(1996. 7. 11.) 이하 KEDO 의정서에 관한 내용은 경수로사업기획단, 『KEDO 경수로사업 지원 백서』(2007)에서 인용.

3) “1. 북한은 여하한 KEDO 계약자 인원도 체포 또는 구금하여서는 아니 된다.
2. KEDO 계약자 인원은 북한의 여하한 형태의 관할권이나 북한 내 집행처분에 예속되지 아니한다.
3. 북한은 경수로부지, 관련 지역 및 연계지역 내에서 KEDO 계약자 인원의 업무나 개인생활에 간섭하여서는 아니 된다. KEDO는 경수로부지내의 질서유지에 책임을 지며, 북한은 KEDO의 질서유지에 대해 간섭하지 아니한다. (중략)
7. KEDO 계약자 인원은 모든 경우 및 여하한 상황 하에서도 본 의정서 제2장상의 영사보호를 향유할 권리를 부여받는다.” (이하 10호까지 규정. 인용은 생략)

4) ○ 제9조 영사보호기능
“1) 북한 내에서 KEDO, 계약자 및 하청계약자, KEDO 인원의 이익을 국제법이 허용하는 범위 안에서 보호
2) KEDO 인원에 대한 보조 및 지원
3) 구금, 유치, 구속 중인 KEDO 인원에 대한 면회·서신교환 및 법적 대리 주선을 위한 방문
4) KEDO 인원에게 KEDO 증명서(제18조에 따라) 및 여행서류 발급
5) 소송서류 및 소송 이외의 서류 송부
6) 북한의 관행 및 절차에 따를 것을 조건으로 하여, KEDO 인원이 부재 또는 기타의 사유로 적절한 시기에 그 권리와 이익의 방어를 맡을 수 없는 경우에 그러한 KEDO 인원의 권리와 이익의

제10조 영사통신

제11조 KEDO 증명서 및 영사접근

제12조 체포·구금된 인원에 대한 접촉 및 방문권

제13조 필수품 제공

제14조 북한 당국의 협조

제15조 사망 또는 사고의 통지

제16조 영사기능의 병행

○ 제12조 체포·구금된 인원에 대한 접촉 및 방문권

"장소나 여타 상황을 불문하고,

1. 북한 관할당국은 KEDO 인원이 체포, 구금 또는 재판을 앞두고 유치되거나 다른 어떤 형태로 구속되는 경우, 즉시, 늦어도 2일 이내에 KEDO 사무소에 통보하여야 한다. 체포·구금·유치·구속된 KEDO 인원이 KEDO 사무소에 연락하고자 하는 사항은 지체 없이 전달되어야 한다. 북한 당국은 KEDO 해당 인원에게 이 항의 권리사항을 지체 없이 알려 주어야 한다.
2. KEDO 영사직원은 체포 또는 구금되거나 구속된 KEDO 인원을 접견·교섭할 권한을 가지며, 법적 변호 및 통역을 받을 수 있도록 조력할 권한을 갖는다. 북한의 관할당국은 KEDO 영사직원이 그러한 상황에 있는 KEDO 인원에게 접근할 수 있도록 조속히, 요청이 제기된 후 늦어도 2일 이내에 허용해야 하며, 그와 같은 접근이 정기적으로 허용되도록 조치를 취해야 한다. KEDO 영사직원은 또한 재판으로 구금, 유치, 구속된 KEDO 인원에 대한 접견할 권한을 갖는다."고 규정.

○ 제14조 북한 당국의 협조

"북한의 관할당국은 KEDO 영사직원의 요청에 따라 KEDO 인원의 소재 파악에 전적인 협조를 하여야 한다. 북한 관할당국은 유용한 모든 관련된 정보를 제공하기 위하여 가능한 모든 조치를 취하여야 한다."

보전을 위한 가처분을 받을 목적으로 북한의 재판소 및 기타 관계 당국에서 KEDO 인원을 위한 법적 대리나 적절한 대리행위의 주선"(이하 9)까지 규정. 상세는 생략)

○ 제15조 사망 또는 사고의 통지

"KEDO 인원이 북한 내에서 사망·실종·부상 또는 입원한 것을 북한의 관할당국이 알게 된 경우, 북한은 지체 없이 KEDO 영사직원에게 통보하여야 한다. 북한의 관할당국은 KEDO 영사직원의 요청에 따라 북한 내에서 KEDO 인원의 사망 또는 연루된 여타 사건에 대하여 유용한 모든 관련된 정보를 제공하여야 한다. KEDO 영사직원은 이러한 KEDO 인원의 병원 후송이나 시신처리에 필요한 조치를 취할 수 있는 권리를 갖는다."고 규정.

○ KEDO 의정서의 내용을 개성이나 금강산에 그대로 적용하기는 어려움. KEDO는 한미일(원회원국)과 집행이사국으로 참여한 EU 외에도 핀란드, 캐나다, 뉴질랜드, 호주, 인도네시아, 칠레, 아르헨티나, 폴란드, 우즈베키스탄 등 9개국이 일반 회원국으로 참여. 그 외 영국, 싱가포르, 네덜란드, 태국 등 20여개 국가들이 KEDO에 기여금 납부. KEDO는 국제기구로서 위상을 가짐.

○ 위 KEDO 의정서와 단순비교해 보더라도 출입체류합의서는 상세규정이 흠결되어 있음을 알 수 있음. 특히 영사보호에 관하여 KEDO가 상세한 규정을 둔 점은 주목할 필요가 있음. 출입체류합의서를 구체화하는 부속합의서를 준비함에 있어 KEDO 의정서는 중요한 시사점 제공. KEDO 의정서 제12조는 개성공단 유모씨 사건과 관련하여, 제15조는 금강산 박왕자씨 사건과 관련하여 시사점 제공.

Ⅲ. 출입체류합의서 제10조 제2항 보완방안

○ 북측의 형사사법권 행사의 전면 배제를 관철하기는 어려움. 그러나 조사절차와 관련하여 조사주체, 조사를 위한 구금 가능여부, 요건과 기간 등에 대하여 출입체류 합의서에 아무런 규정이 없음. 출입체류합의서의 부속합의서 체결하여 "엄중한 위반행위", 조사주체, 조사방법 및 기간, 조사기간 중 보장되는 기본적 권리, 증거자료의 문제 등에 대하여 상세히 규정할 필요 있음.

○ "엄중한 위반행위"는 구체적으로 특정하여야 함. 문제가 되는 것은 살인 등 반인륜적 범

죄와 반국가 등 체제범죄임. 살인 등 반인륜적 범죄를 최소화하여 그에 한하여 북한의 형사사법권에 포함시키는 것이 바람직. 그러나 체제범죄에 대하여 북측이 형사사법권을 주장할 가능성이 높음. 그 경우 재판권과 집행권을 구분하여 재판권은 긍정하되 집행은 남측에서 하는 방안도 검토 필요.

○ "조사"는 형사소송법상의 수사가 아니고 남북합의서를 통하여 인정한 특수한 사실확인 방법으로서 경고, 범칙금, 추방 등 행정조치를 취하기 위한 것으로 이해됨. 수사가 아니라 '조사'라는 용어 사용, 조사결과 경고, 범칙금, 추방 등 행정조치 취하는 점, 북측 형사절차는 제10조 제2항 단서의 구체화에 의하여 이루어지는 점 등.[5)]

○ 조사주체를 명시하고, 일반적인 조사기간도 기간을 특정하여(예컨대 10일) 이 기간을 넘지 못하도록 규정할 필요가 있음. 북측의 조사기관을 명확히 하고 엄중한 사건의 경우에는 남측의 조사참여를 보장할 필요가 있음. 모든 사건에 공동조사위원회를 구성하여 참여하거나 남측이 참여하는 것에 대하여는 현실적으로 어려움이 있을 것인바, 엄중한 사건의 경우와 당사자가 이의를 제기하는 경우에는 남측의 참여에 의하여 조사 및 협의가 이루어져야 할 것임.

○ 구금의 요건은 엄격하게 제한하는 것이 바람직. 북한 당국이 출입통행을 제한할 수 있으므로 사실상 구금의 효과 거둘 수 있음. 북한 당국에 의한 직접 구금은 엄중한 위반행위에 한정하는 것이 바람직. 구금기간은 일반적인 경우 48시간을 넘지 못하도록 하되 엄중한 경우에는 10일을 최장기간으로 하는 것도 검토 필요.

○ 통보 - 구금되는 경우 즉시 통보하도록 규정. 통보사항은 행위자의 인적 사항, 위반행위의 내용 및 구금 장소. 또한 구금된 행위자가 연락하고자 하는 사항 즉시 연락하도록 규정(KEDO 의정서 제12조 제1항 참조).

○ 영사기능 담당기관 지정 필요

북측의 조치에만 모든 것을 맡겨 둘 수는 없으므로 영사기능을 담당하는 기관을 지정하고 영사기능을 수행하도록 하는 것이 바람직. 경제협력협의사무소 또는 관리기관으로 하

5) 한명섭, "개성공단내 남한주민의 신변안전보장을 위한 구체적 제도화 방안," 북한법연구회 2008 추계 남북경협법제 학술회의 발표문,

여금 그러한 기능을 하도록 하는 방안 검토 필요. 영사기능에 관하여는 KEDO 의정서 제2장 및 영사관계에 관한 비엔나 협약 제36조 제1항[6]을 참조하여 규정할 필요가 있음.

Ⅳ. 제10조 제3항 보완방안

○ 제10조 제3항은 “북측은 인원이 조사받는 동안 그의 기본적인 권리를 보장한다.”고 규정.

○ 남측 인원의 접견교통권 등

KEDO 의정서 제12조 제2항과 같은 규정 필요.

○ 기본적 권리 - 헌법 제12조가 규정하는 “가혹행위를 당하지 아니할 권리”, “진술거부권”, “변호인의 조력을 받을 권리” 규정 필요.

변호인의 조력을 받을 권리와 관련하여 변호인에 남한 변호사가 포함되어야 하고, 조력을 받을 수 있는 시기는 조사 또는 수사시작 즉시로 규정하여야 할 것임.

○ 이의제기 및 구제절차 규정 필요 - 북측에 의한 조치에 대하여 이의할 수 있는 절차가 있어야 하며 이는 출입체류 공동위원회에서 처리하도록 규정할 필요 있음.

Ⅴ. 제10조 제4항 보완방안

○ 제10조 제4항은 “남측은 법질서를 위반하고 남측 지역으로 추방된 인원에 대하여 북측의 의견을 고려하여 조사, 처리하고 그 결과에 대하여 북측에 통보하며, 법질서 위반행위의 재발방지에 필요한 대책을 세운다.”고 규정.

---

6) “(a) 영사관원은 파견국의 국민과 자유로이 통신할 수 있으며 또한 접촉할 수 있다. 파견국의 국민은 파견국 영사관원과의 통신 및 접촉에 관하여 동일한 자유를 가진다.
(b) 영사관원은 구금, 유치 또는 구속되어 있는 파견국의 국민을 방문하여 또한 동 국민과 면담하고 교신하며 또한 그의 법적 대리를 주선하는 권리를 가진다. 영사관원은 판결에 따라 그 관할구역 내에 구금, 유치 또는 구속되어 있는 파견국의 국민을 방문하는 권리를 또한 가진다.” (이하 단서 생략)

○ 남측에서 충실하게 법위반자에 대하여 처벌하는 경우 북측이 굳이 남측 인원을 형사처벌할 필요를 덜 느끼게 될 것임. 따라서 법위반자에 대한 처벌의 장애요인을 없앨 필요가 있음. 이를 위하여 북측 조사자료의 제공 필요. 또한 남한 소송절차에서 북한 기관이 작성한 조사자료는 형사소송법 제313조의 사문서에 불과하여 증거능력에 문제가 발생하므로 형사소송법 제314조 "외국거주" 진술자로 볼 수 있도록 부속합의서 또는 향후 체결할 남북 형사사법공조합의서에서 규정할 필요 있음.[7)]

Ⅵ. 기 타

○ 개성과 금강산 이외 지역을 방문하는 남한 주민의 신변안전을 보장하는 합의서 체결할 필요가 있다는 주장에 동의.

○ 남한의 법과 관련하여 남북교류협력에 관한 법률 또는 개성공업지구지원에 관한 법률에 국민의 신변안전을 보호할 의무를 규정하는 것은 바람직.

사업의 중단에 대한 법적 장치 도입에 대하여는 대북사업에 미치는 영향 등에 대하여 충분한 검토가 있어야 하고, 도입할 경우 엄격한 요건과 단계설정이 필요할 것이며 신중하게 접근할 필요가 있을 것임. 여권법 제17조[8)] 참조.

---

7) 한명섭, 앞의 글.

8) **여권법 제17조(여권의 사용제한 등)** ① 외교통상부장관은 천재지변·전쟁·내란·폭동·테러 등 대통령령으로 정하는 국외 위난상황(위난상황)으로 인하여 국민의 생명·신체나 재산을 보호하기 위하여 국민이 특정 국가나 지역을 방문하거나 체류하는 것을 중지시키는 것이 필요하다고 인정하는 때에는 기간을 정하여 해당 국가나 지역에서의 여권의 사용을 제한하거나 방문·체류를 금지(이하 "여권의 사용제한 등"이라 한다)할 수 있다. 다만, 영주(영주), 취재·보도, 긴급한 인도적 사유, 공무 등 대통령령으로 정하는 목적의 여행으로서 외교통상부장관이 필요하다고 인정하면 여권의 사용과 방문·체류를 허가할 수 있다.
② 외교통상부장관이 제1항에 따라 여권의 사용제한 등을 하려면 대통령령으로 정하는 절차와 방식에 따라 대상 국가나 지역, 여권의 사용제한 등의 범위·조건과 기간, 여권의 사용과 방문·체류의 허가 신청 절차 등을 정하여 고시하여야 한다.
③ 외교통상부장관은 국외 위난상황의 해소 등으로 여권의 사용제한 등을 지속할 필요가 없는 경우에는 지체 없이 그 여권의 사용제한 등을 해제하고, 그 사실을 고시하여야 한다.
④ 외교통상부장관이 제1항과 제3항에 따라 여권의 사용제한 등과 그 해제, 여권의 사용과 방문·체류의 허가를 할 때에는 미리 제18조에 따른 여권정책심의위원회의 심의를 거쳐야 한다.

제 2 주 제

북한 형사법과 개성공단 억류자 신변안전 문제

제2주제

북한 형사법과 개성공단 억류자 신변안전 문제

한 명 섭
법무법인 렉스 변호사

Ⅰ. 서 론

금년 3월 북한에서는 두 건의 유사한 사건이 발생하였다. 한 건은 3월 17일 북·중 접경지역인 두만강 인근에서 탈북자 문제 등을 취재하던 미국의 커런트 TV소속 기자인 한국계 유나 리와 중국계 로라 링 기자의 체포 사건이고, 다른 한 건은 같은 달 30일 개성공단에서 남측 직원인 유 모 씨에 대한 체포 사건이다.

위 두 사건은 비슷한 시기에 발생하였을 뿐만 아니라 전자는 적대행위가 주된 혐의 내용이고, 후자는 북한 체제 비난이 주된 혐의 내용이라는 점에서도 유사점이 있다.

그러나 위 두 사건의 처리 과정은 전혀 다른 양상을 띠고 있다. 위 미국 여기자들에 대하여는 북한이 자신들의 형사소송법 절차에 따라 수사, 예심, 기소, 재판 절차를 통해 2009년 6월 8일 이들에 대해 조선민족적대죄와 비법국경출입죄에 대한 유죄를 확정하고 각 12년의 로동교화형을 선고하였다. 위 형사절차를 진행하는 과정에서도 북한은 조선중앙통신사 보도를 통해 이들에 대한 사법처리 과정을 발표 하였고, 북한 스스로 "조사과정, 영사접촉, 대우 등은 유관 국제법들에 부합되게 하고 있다"고 밝힌 바와 같이 미국을 대신하여 스웨덴 대사관 관계자와의 접견을 허용하고, 재판후 가족들과 통화를 하게 하는 등 나름대로의 절차적 적법성을 보장하고자 하는 모습을 보였다.

이에 반해 유 모 씨에 대하여는 2009년 6월 19일 개최된 개성공단 관련 남북 당국 간 제2

차 실무회담 시 유 씨에 대하여 「개성공업지구와 금강산광광지구의 출입 및 체류에 관한 합의서」(이하, "출입체류합의서"라고만 한다)에 따라 조사 중이고, 동 합의서에 따라 처리할 것이라는 주장만 한 채 현재까지도 우리 측의 어떤 접견도 허용하지 않고 있다. 심지어는 유 씨가 평양으로 압송되었을 가능성이 제기되는 가운데서도 현재 유 씨가 어디에서 어떤 기관으로부터 어떤 조사를 받고 있는지 조차도 제대로 알려주지 않고 있다. 오히려 최근 유 씨가 "우리의 체제를 비난하고 탈북을 선동하는 매우 불순한 범죄를 감행하였다. 이런 자들에 대하여는 우리 인민이 추호도 용서하지 않고 있다"고 밝혀 당분간 유 씨에 대한 문제가 쉽게 해결되기 어려울 것이라는 전망만 낳게 하고 있다.

본 글의 목적은 비슷한 시기에 유사한 혐의로 체포된 두 사건의 처리과정이 이와 같이 확연하게 다른 이유는 무엇인지, 위 유 씨 사건의 해결책은 무엇이며, 향후 이와 같은 사례가 재발되지 않도록 하기 위해선 어떤 조치가 필요한지를 살펴보고자 하는데 있다. 또한 위 내용을 검토하기 위해 먼저 북한의 형사법 일반에 대해 살펴보기로 한다.

Ⅱ. 북한의 형사법제 개요

1. 검토의 전제

북한에서 법이란 계급투쟁과 사회주의 국가관리의 수단이고, 혁명에서 싸워 이겨 얻은 전취물을 지키기 위한 무기로 인식되고 있으며, 특히 형사법은 프롤레타리아 독재를 실현하는 중요한 수단으로서 사회의 주체사상화에 적극 이바지하는 것을 사명으로 한다. 또한 북한에서 최고의 규범력을 가진 주체사상과 김일성·김정일 교시, 그리고 이를 실천하기 위한 조선노동당의 혁명노선과 결정들이 헌법과 형사법을 포함한 모든 법률의 상위규범으로 기능하고 있다.[1)]

그러므로 그 본질과 기능을 달리 하는 북한법을 법치주의에 입각한 우리의 법사고를 가지

1) 법무부, 「개정 북한형사법제 해설」(과천: 법무부, 2005), 14쪽.

고서 분석하는 데는 일정한 한계가 있기 마련이다. 특히 실정법 보다는 김일성·김정일 교시 등이 우선하는 북한법 체계를 고려해 보면 북한의 실정법만을 토대로 북한의 형사법제를 검토하는 것은 큰 의미가 없다고 폄하할 수도 있을 것이다. 그러나 본 글에서는 북한의 법체계가 위와 같은 문제점이 있다는 정도의 언급만 하고 북한의 실정법을 중심으로 살펴보고자 한다.

2. 북한의 위법행위에 대한 법적 제재

세계 각국의 법제는 어느 정도의 차이는 있으나 일반적으로 국가질서를 유지하기 위한 통치권 행사의 일환으로 법규위반자에 대한 제재로 형벌과 행정벌에 대한 제도를 두고 있다.

우리나라의 법규위반자에 대한 제재도 크게 형벌과 행정벌로 대별할 수 있다. 통상의 형사범에 대하여는 형법에서 규율하고 있는데, 형법의 내용은 모든 형사범에 다 같이 적용되는 형법총칙 부분과 각 형사범의 구성요건 및 이에 대한 형벌의 내용을 정하고 있는 형법각칙 부분으로 나뉜다. 또한 형사범의 처벌에 관한 절차는 형사소송법에서 정하고 있다. 그리고 형법 각칙 부분에서 정하고 있는 각 범죄행위에 대하여는 다시 이를 강화하고자 하는 등의 목적으로 제정된 각종 형사특별법들이 있다.

한편 이와 같은 형사범을 규율하기 위한 형법과 형사특별법외에 상당수의 행정법규에서도 법규 위반자에 대한 벌칙을 두고 있는데, 이중 형법상의 형벌을 처벌 수단으로 하는 행정형벌과, 과태료를 처벌 수단으로 하는 행정질서벌이 있다. 그런데 행정형벌은 비록 행정법규위반에 대한 제재라 할지라고 형벌을 제재수단으로 하고 있어 사실상 일반형벌과 구별할 실익이 없다 할 것이다. 따라서 일반적으로 행정벌이라고 하면 과태료를 수단으로 하는 행정질서벌을 의미하는 것으로 보면 될 것이다. 이러한 행정벌은 형벌이 아니므로 형사소송법의 적용을 받는 것이 아니라 1차적으로는 주무 행정관청이 과태료를 부과하고, 이에 불복이 있을 경우에만 법원의 재판에 의해 부과하고 있다.

북한의 경우도 법규위반자에 대한 제재는 우리와 마찬가지로 크게 형벌과 행정벌로 대별할 수 있다.

앞서 언급한 바와 같이 우리 형사법의 경우 형법이외에도 많은 형사특별법이 있고, 상당히 많은 행정법규에서도 각 법률마다 형사처벌에 관한 규정과 행정처벌에 관한 규정을 두고

있다. 그러나 북한의 경우에는 우리 법체계상 행정법규에 해당하는 것으로 볼 수 있는 각 법률에는 단지 해당 법을 어긴 경우에는 정상에 따라 행정적 또는 형사적 책임을 지운다고만 규정하고 있고, 형사처벌에 관한 내용은 모두 형법에서, 행정처벌에 관한 내용은 모두 행정처벌법에서 규정하고 있는 것이 특징이다.[2)]

북한은 2004년 7월 14일 최고인민회의 상임위원회 정령 제546호로 「조선민주주의인민공화국 행정처벌법」을 제정하였다. 위 법은 모두 4개의 장으로 구별되어 있고, 총 조문수가 199개조에 이른다. 위 법은 행정처벌의 적용에서 제도와 질서를 엄격히 세워 위법현상을 막고 온 사회에 준법기풍을 확립하는데 이바지하는 것을 사명으로 하고 있고(동법 제1조), 나아가 모든 공민이 법을 의무적으로 지키며 위법행위와의 투쟁에 적극 나서게 하여 위법행위를 미리 막도록 하는 위법행위 미연방지원칙에도 목적을 두고 있다(동법 제2조).

위 법 제7조는 '행정처벌'을 형벌을 적용할 정도에 이르지 못한, 위법행위를 한 기관, 기업소, 단체와 공민에게 지우는 행정적 재재라고 정의함으로써 행정처벌이 형벌보다는 처벌의 수위가 낮은 제재임을 명확히 하고 있다. 행정처벌의 종류로는 경고, 엄중경고, 무보수로

---

2) 예를 들면 가공무역법 제41조, 가족법 제54조, 각급 인민회의 대의원선거법 제86조, 갑문법 제51조, 건설법 제53조, 공민등록법 제19조, 공중위생법 제32조, 과학기술법 제52조, 공업도안법 제49조, 교육법 제52조, 국경동식물검역법 제36조, 국경위생검역법 제28조, 국토계획법 제41조, 규격법 제33조, 기술수출입법 제31조, 계량법 제40조, 과수법 제50조, 과학기술법 제62조, 농업법 제78조, 도로교통법 제86조, 도로법 제43조, 도서관법 제45조, 도시경영법 제63조, 도시계획법 제47조, 량정법 제56조, 명승지,천연기념물보호법 제34조, 마약관리법 제67조, 무역법 제52조, 문화유물보호법 제52조, 물자원법 제37조, 민용항공법 제93조, 바다오염방지법 제25조, 발명법 제42조, 보험법 제73조, 배길표식법 제36조, 상업법 제89조, 산림법 제47조, 상표법 제49조, 수도 평양시관리법 제49조, 수로법 제57조, 수산법 제49조, 수출입상품검사법 제33조, 수의방역법 제51조, 수의약품관리법 제43조, 식료품위생법 제32조, 신소청원법 제43조, 세관법 제49조, 자동차운수법 제56조, 장애자보호법 제54조, 저작권법 제48조, 전력법 제58조, 전염병예방법 제45조, 조약법 제23조, 주민연료법 제30조, 지하자원법 제51조, 재정법 제55조, 재판소구성법 제21조, 제품생산허가법 제41조, 철도법 제66조, 출입국법 제45조, 체신법 제52조, 체육법 제54조, 콤퓨터쏘프트웨어보호법 제42조, 토지법 제80조, 품질관리법 제57조, 하천법 제39조, 항만법 제70조, 해사감독법 제57조, 해운법 제102조, 화폐류통법 제43조, 화장법 제25조, 환경보호법 제50조, 회계법 제48조, 쏘프트웨어산업법 제51조, 양어법 제49조, 어린이보육교양법 제60조, 유용동물보호법 제27조, 인민경제계획법 제48조, 인민보건법 제52조, 에네르기관리법 제34조, 외국투자기업 및 외국인세금법 제59조, 외국인투자기업파산법 제54조, 외화관리법 제42조, 의료법 제51조, 의약품관리법 제53조, 원산지명법 제41조 등이 있다. 다만, 예외적으로 1998년 5월 27일 최고인민회의 상설회의 결정 제116호로 채택된 국토환경보호단속법 제22조와 같이 "위법행위의 정상이 특히 무거운 경우에는 국토환경보호기관이나 해당 감독통제기관이 2개월까지의 로동단련처벌을 준다"고 규정하는 경우가 있었으나 당시에는 노동단련처벌이 형법상의 형사처벌의 종류에 해당하지 않았으며, 위 조문도 2005년 12월 13일 최고인민회의 상임위원회 정령 제1437호로 수정보충되면서 "국토환경보호에 엄중한 결과를 일으킨 기관, 기업소, 단체의 책임 있는 일군과 개별적 공민에게는 정상에 따라 행정적 또는 형사적 책임을 지운다"고 변경되었다.

동, 로동교양, 강직, 해임, 철직, 벌금, 중지, 변상, 몰수, 자격정지, 강급, 자격박탈이 있다(동법 제14조).

문제는 위 행정처벌법상 처벌의 대상이 되는 각 위반행위의 내용이 형법 각칙에서 정하고 있는 각 죄의 구성요건과 대부분 중복이 된다는 것이다. 심지어는 절도, 공갈, 사기, 횡령, 폭행과 같은 행위도 형법과 행정처벌법 모두 위반행위 유형으로 규정하고 있으며, 구성요건상 차이점도 발견하기 어렵다. 즉 우리 법제는 형벌의 대상이 되는 위법행위와 행정벌의 대상이 되는 위법행위의 구성요건이 명백히 구별이 되나 북한에서는 구성요건으로 구별이 되는 것이 아니라 그 위반의 정도가 얼마나 중한지에 따라 형벌 혹은 행정벌을 받게 되는데, 실제로 형법과 행정처벌법상의 개별 구성요건을 살펴보면 구성요건 만으로는 그 위반의 정도가 구별이 되지 않으므로 형벌을 부과할 것인지 행정벌을 부과할 것인지가 자의적으로 선택될 수 있는 것이다.

3. 북한 형사법의 개념과 법원[3)]

일반적으로 형사법이란 범죄 및 형벌과 관련된 법규범의 총체라 정의할 수 있으며, 이는 범죄와 형벌의 관계를 규정한 형사실체법과 형사실체법에 정해진 형벌의 구체적 실현절차를 규정한 형사절차법이 포함된다.

북한의 경우 기본이 되는 형사실체법은 형법이고, 형사절차법은 형사소송법이라 할 것이다. 그러나 형법과 형사소송법 이외에도 노동당규약, 헌법, 사회안전단속법, 기밀법, 판결·판정집행법, 검찰감시법, 형민사감정법, 변호사법 등도 형사법의 일부를 구성하고 있다. 또한 북한에는 국가기관에서 제정한 정령·결정·명령·지시 등 다양한 형태의 법규가 있는바, 이중 형사법제와 관련된 것들이 상당수 있을 것으로 추측된다.[4)] 북한이 다른 나라 또는 국제기구와 체결한 형사 분야의 양자조약 및 다자조약도 북한 형사법의 일부를 구성한다.[5)]

---

3) 한명섭, 「남북 교류와 형사법상의 제 문제」(서울: 한울아카데미, 2008), 14쪽 이하.

4) 정령은 결정, 지시와 같이 '최고인민회의 상임위원회'의 의결형식 중 하나이다. 참고로 북한의 성문법은 제정기관에 따라 최고인민회의는 헌법, 법령, 결정의 형식으로, 국방위원회는 결정, 명령의 형식으로, 내각은 결정과 지시의 형식으로, 지방인민회의는 결정의 형식으로, 지방인민위원회는 결정, 지시의 형식으로 각 제정한다. 법무부, 「통일법무 기본자료」(과천: 법무부, 2003), 347쪽 이하 참조.

5) 법원행정처, 「북한의 형사법」(서울: 법원행정처, 2006), 20쪽.

북한은 대외경제와 관련된 법률들을 제외하고는 대부분의 법률을 공개하지 않다가 2004년 6월 처음으로 형법과 형사소송법을 비롯하여 모두 112개의 법률이 수록된 「조선민주주의인민공화국법전(대중용)」을 발간하였고, 2006년 3월 위 법전의 증보판을 발행하면서 2004년 7월부터 2005년 12월까지 사이에 새로 채택된 15개의 법률(제1편)과 새로 수정 보충된 32개 법률(제2편)을 수록하였다. 그러나 1992년 12월 28일 채택된 사회안전단속법이나 2004년 7월 채택된 행정처벌법과 같은 법률은 위 법전에 수록되어 있지 않다. 비록 위 법전이 '대중용'[6]임을 분명히 하고 있으므로 그 자체로도 위 법전에 모든 법률이 수록되어 있지 않을 것임을 충분히 짐작할 수 있으나 북한 주민들의 실생활과 밀접한 관련이 있는 사회안전단속법이나 행정처벌법까지 비공개로 하고 있다는 점에 비추어 보아 이 밖에도 형사법제와 관련이 있는 다른 법규들이 존재할 가능성을 배제할 수 없다.

이와 같은 북한 형사법의 특징으로는 체제유지 및 강화의 수단, 경제형법으로의 중심 이동, 인권침해적인 조항의 포함, 재판에 대한 통제, 예심·인민참심원, 사회적 교양처분, 유사재판제도 등을 들 수 있다.[7]

한편 북한 형사법의 법원(法源)으로는 위와 같은 성문법외에도 관습법이나 판례법, 조리와 같은 불문법도 법원성이 인정되는지 살펴볼 필요가 있다. 북한은 관습법에 대하여는 이를 봉건사회의 낡은 규범으로서 근로자들을 억압, 착취하는 것이라 하여 법원성을 부정한다.[8] 판례법의 경우도 이를 '재판소의 판결, 판정에 대하여 법원천으로서의 효력을 인정하는 착취자 국가의 법형식'이라고 정의하면서 자본주의 국가에서 판례법을 인정하는 것은 재판관에게 입법의 기능을 허용하여 재판관으로 하여금 선례에 따라 사건을 해결하게 함으로써 자본가, 지주들의 이익을 옹호하고 통치자의 전횡을 합리화하려는데 목적이 있다고 보고 법원성을 부정한다.

조리에 대하여는 이를 사회주의의 의식, 혁명적 법의식 또는 공화국 법의 요구 등으로 표현하며 법원성을 인정한다고 보는 견해와[9] 위 견해의 근거는 1946년에 나온 「북조선임시

---

6) 북한에서는 법전을 발간하는 경우에도 배포대상에 따라 구성과 내용을 달리하여 출간되고 있다고 보여진다. 일례로 다른 출간물의 경우를 보면, 당 간부들을 대상으로 발간되는 경우에는 '간부용'이라고 별도 표시하여 출간되고 있다고 한다. 장명봉, 「북한의 최근 법제동향과 평가」, 《북한법연구》 제9호 (북한법연구회, 2006), 13쪽.

7) 법원행정처, 앞의 책, 22~32쪽 참고.

8) 법무부, 「통일법무 기본자료」, 348쪽.

9) 위 같은 책, 348쪽.

위원회 사법국·재판소·검찰소의 구성과 직무에 관한 기본원칙」 제20조 단서, 북한 민사소송법초안 제2조, 1950년 형사소송법 제3조 등에 두고 있으나 위의 기본원칙은 이미 60년 전에 채택된 것이고 북한의 현행 민사소송법이나 형사소송법에 법의식에 관한 규정이 없는 점으로 미루어 볼 때 법의식이 현재도 북한에서 법원으로 인정되고 있는지는 의문이라는 견해가 있다.[10]

Ⅲ. 북한의 형법

1. 제·개정 경과[11]

북한은 1950년 처음 형법을 제정하였는바, 당시 형법의 제정에는 소련 형법의 영향이 적지 않았으며, 사회주의 형법의 특성을 두루 갖추고 있었다.[12] 그 후 1974년 1차 개정[13]이 있었는데 1차 개정 형법은 반혁명범죄에 대한 가혹한 형벌을 특징으로 하고 있으며, 많은 반혁명범죄에 대하여 사형 및 전 재산 몰수의 형이 부과되었다. 1987년 2차 형법 개정[14]이 이루어졌는데 2차 개정 시에는 반혁명범죄를 반국가범죄로 용어를 수정하고, 형벌을 크게 완화한 것이 특징이었다.

그 뒤에도 1990년 12월 15일 최고인민회의 상설회의 결정 제6호, 1995년 3월 15일 최고인민회의 상설회의 결정 제54호로 각 일부 내용이 수정되었으며, 1999년 8월 11일 최고인민회의 상임위원회 정령 제953호로 수정이 되면서 사형을 부과할 수 있는 범죄행위를 33개항에서 5개항으로 대폭 축소하는 등 일부 형벌의 완화가 이루어지기는 하였으나 1987년의 형법

10) 법원행정처, 앞의 책, 21～22쪽.
11) 한명섭, 앞의 책, 16～17쪽.
12) 북한 제정 형법은 1950년 3월 3일 최고인민회의 제1기 제5차 회의에서 채택되었다. 위 법은 1950년 4월 1일부터 시행되었으며, 제1편의 총회(총칙)와 제2편의 각칙으로 구성되어 있고, 전문은 23장 301개 조문으로 구성되어 있다. 제정 형법의 구체적인 내용에 대하여는 법무부, 「북한법연구(Ⅱ) -형법-」(과천: 법무부, 1985) 참조.
13) 1974년 12월 19일 최고인민회의 상설회의 결정으로 수정보충.
14) 1987년 2월 5일 최고인민회의 상설회의 결정 제2호로 채택.

개정에 비추어 큰 변화는 없었다.

2004년 4월 29일 북한은 최고인민회의 상임위원회 정령 제432호로 종전의 형법을 대대적으로 개정하였다. 2004년 개정 형법은 이후 2005년 4월 19일 최고인민회의 상임위원회 정령 1084호, 2005년 7월 26일 최고인민회의 상임위원회 정령 제1225호로 2회에 걸쳐 일부 조문이 수정보충 되었으나 내용상 큰 변화가 없이 현행 형법에 이르고 있다.

한편, 2008년 3월 12일자 《 동아일보》 기사에 의하면 북한 사정에 정통한 소식통의 말을 인용하여 북한이 2008년 3월 1일 형법을 개정하였으며, 개정 형법엔 '마약 300g 이상 소지자는 극형에 처한다'는 조항을 비롯해 국외 전화 통화자, 밀수자, 해외 녹화물 소지자 등 그동안 처벌 근거가 미비했던 '신종 범죄'에 관한 조항이 대폭 포함됐다는 내용의 보도를 하였으나 아직 공식적인 확인이 안된 상태이다.

2. 현행 형법의 구성 및 내용

가. 구성

북한 형법의 구성을 보면 외견상 우리 형법과 큰 차이가 없어 보인다. 현행 형법은 총 9장 303개 조항으로 구성되어 있으며, 종전과 달리 각 조문마다 제목을 붙임으로써 조문체계를 명확히 하고, 개별 구성요건은 기본형식과 가중형식으로 구분하고 있다.

나. 제1장 형법의 기본

총 9개 조항으로 되어 있다. 형법은 범죄에 대한 형사책임과 형벌제도를 바로 세워 국가주권과 사회주의제도를 보위하며 인민들의 자주적이며 창조적인 생활을 보장하는데 그 사명이 있다(제1조). 범죄자 처리는 사회적 교양을 위주로 하며(제2조), 조국과 민족반역행위를 뉘우친 자나 자수자는 형사처벌을 면하거나 관대히 처벌받는다(제4조, 제5조).

특히 중요한 것은 제6조(형법에 규정된 행위에 대해서만 형사책임을 지우는 원칙)를 신설하여 "국가는 형법에서 범죄로 규정한 행위에 대해서만 형사책임을 지우도록 한다"고 규정하여 1950년 형법이 제정된 이래 계속 유지하였던 유추해석 허용 조항을 삭제하고 죄형법정주의 원칙을 천명하였다는 것이다. 그러나 이러한 죄형법정주의는 개별 범죄 구성요건의 불

명확성으로 인한 확대해석의 여지와 앞서 본 행정처벌법상 각 위반행위의 구성요건과의 중복 등으로 법치주의 국가의 죄형법정주의와는 그 본질이 다르다 할 것이다.

제8조는 형법의 대인적, 공간적 적용범위에 대해 규정하고 있고, 제9조는 형벌불소급원칙에 대한 규정을 두고 있다.

다. 제2장 일반 규정

제2장은 범죄와 형벌에 대한 일반규정을 두고 있다. 범죄는 국가주권과 사회주의 제도와 법질서를 고의 또는 과실로 침해한 형벌을 줄 정도의 위험한 행위를 말한다(제10조). 13세 이하의 형사미성년자나 정신병 등으로 인한 형사책임무능력자에 대하여는 형사책임을 묻지 않는다(제11조, 제12조). 특이한 것은 술에 취하여 범죄를 저지른 자는 형사책임무능력자로 보지 않는다는 것인데(제12조 제2문), 중국 형법 제18조에서도 같은 내용의 규정을 찾아볼 수 있다.

그 외에도 우리 형법상의 정당행위(제14조 형사책임을 지우지 않는 일반조건), 정당방위(제15조 정당방위), 긴급피난(제16조 긴급피난), 친고죄(제17조 피해자의 사전요구에 기초한 가해자의 형사책임), 친족상도례(제18조 가족, 친척을 상대로 저지른 범죄에 대한 형사책임), 예비와 미수(제19조 범죄의 준비와 미수에 대한 형사책임), 중지미수(제20조 자발적으로 중지한 범죄에 대한 형사책임)에 대한 규정과 공범 관련 규정(제21조～제23조)을 두고 있다. 범인은닉죄(제24조), 불신고죄(제25조), 방임죄(제26조)에 해당하는 경우에는 위 법에 규정된 경우만 처벌하도록 하고 있다.

제2절(형벌)에서는 형벌의 종류와 각 형벌의 집행방법에 대한 규정(제27조～제37조), 양형과 경합범 처리 방법, 형기산정 방법, 집행유예, 사면, 만기전 석방 등에 관한 규정(제38조～제55조), 형사소추 시효기간 관련 규정(제56조～제58조)을 두고 있다.

형벌의 종류로는 사형, 무기노동교화형, 유기노동교화형, 노동단련형, 선거권박탈형, 재산몰수형, 자격박탈형, 자격정지형의 8개가 있으며 이중 사형, 무기노동교화형, 유기노동교화형, 노동단련형은 기본형벌에, 나머지 형벌은 부가형벌에 해당한다. 형사소추와 관련하여서는 반국가 및 반민족범죄와 고의적 중살인죄의 경우 형사소추 시효기간과 관계없이 형사처벌을 할 수 있도록 하고 있는 것이 특징이다.

라. 제3장 반국가 및 반민족범죄

반국가범죄에는 국가전목음모죄, 테로죄, 반국가선정·선동죄, 조국반역죄, 간첩죄, 파괴암해죄, 무장간섭 및 대외관계단절사촉죄, 외국인에 대한 적대행위죄가 있고(제59조～제66조), 반민족범죄에는 민족반역죄, 조선민족해방운동 탄압죄, 조선민족적대죄가 있다(제67조～69조). 상대적으로 법정형이 가장 무거운 죄명들로서 대체로 정상이 무거운 경우 10년 이상의 로동교화형에 처하도록 하고 있으며, 특히 국가전복음모죄, 테로죄, 조국반역죄, 민족반역죄의 경우에는 정상이 특히 무거운 경우 법정형으로 사형이 규정되어 있다.[15)]

또 다른 특징은 이들 범죄에 대하여는 형법 제70조～제72조에 의해 반국가 및 반민족범죄에 대한 은닉죄와 반국가범죄에 대한 불신고·방임죄를 처벌하도록 하고 있다는 것이다.

마. 제4장 국방관리질서를 침해한 범죄

국방관리질서를 침해한 범죄에 대한 장은 2004년 개정시 신설된 것으로 이중 일부는 기존 형법상 일반행정질서를 침해하는 범죄에서 규정하고 있던 것으로, 국방관련 범죄의 중요성을 부각시킨 조치로 보인다. 이에 해당하는 범죄로는 국방위원회의 결정·명령·지시 집행태만죄(제73조), 군사시설파괴죄(제75조, 제76조), 군수품의 분실, 유용, 생산저해, 불량생산, 불법 매매 등에 관련된 죄(제78조～제82조, 제87조등), 군사복무동원기피죄(제83조), 국방비밀누설죄(제88조) 등이 있으며, 총 16개 조항에서 규율하고 있다.

바. 제5장 사회주의경제를 침해한 범죄

제5장은 가장 많은 종류의 범죄에 대해 규율하고 있다. 제1절 국가 및 사회협동단체 소유를 침해한 범죄에서는 국가 및 사회협동단체의 재산에 대한 절취, 강취, 갈취, 편취, 횡령, 약취, 손괴 등의 행위를 규율하고 있다(제89조～제98조).

제2절의 경제관리질서를 침해한 범죄(제99조～제172조)로는 개정 전에 18개 조항에 불과하던 것을 총 74개 조항으로 확대하였으며, 이를 통해 북한의 경제 현상의 변화에 따른 관리

15) 법정형으로 사형이 규정되어 있는 경우는 위 4개의 범죄 외에 형법 제278조의 고의적 중살인죄 중 정상이 특히 무거운 경우가 있다.

의 중요성을 강조한 조치로 해석된다. 이에 해당하는 범죄로는 화폐나 유가증권·외화 관련 범죄, 탈세, 수출입 관련 범죄, 인민경제계획 관련 범죄, 자재나 제품 생산 관련 범죄, 농업·수의·양어·계량·교통·밀주·전력·체신·연료 등 거의 모든 경제 분야 관련 질서에 대한 위반 행위가 포함되어 있다. 법정형은 대체로 기본범죄의 경우 2년 이하의 로동단련형에 처하도록 하고 있으며, 정상이 중한 경우 통상 2～5년 이하의 로동교화형에 처하도록 하고 있다.

제3절의 국토관리 및 환경보호질서를 침해한 범죄(제173조～제184조)와 제4절 노동행정질서를 침해한 범죄(제185조～제192조)는 개정 전에 비해 큰 변화가 없으나, 자의적 해고·전보죄(제189조), 분배질서위반죄(제190조), 미성년에게 노동을 시킨 죄(제191조)를 신설하였다. 법정형은 기본범죄의 경우 대체로 2년이하의 로동단련형에 처하도록 하고 있으며, 정상이 무거운 경우에는 2～5년 이하, 일부 범죄의 경우에는 그보다 다소 무거운 로동교화형에 처하도록 하고 있다.

제5절의 사회주의문화를 침해한 범죄에는 퇴폐문화, 유적, 저작·발명·창의고안, 컴퓨터, 교육, 의료, 약품, 마약류 등과 관련된 범죄가 있다(제193조～제218조). 이중 컴퓨터망침입죄(제201조), 정보파손죄(제202조), 허위정보입력유포죄(제203조) 등 컴퓨터관련 범죄는 2004년 개정시 신설된 범죄로 북한에서도 컴퓨터 보급에 따른 범죄가 발생하고 있음을 엿볼 수 있다. 본 절에 해당하는 범죄로 대부분 기본 범죄의 경우 2년 이하의 로동단련형에 처하도록 하고 있으나 역사유적도굴죄, 역사유물 밀수·밀매죄, 마약밀수·밀매죄와 같이 일부 범죄의 경우 5년 이하의 로동교화형에 처하도록 한 범죄도 있고, 위 일부 범죄중 일부는 정상이 무거운 경우에 10년 이상의 로동교화형이나 무기로동교화형에 처하도록 하여 법정형이 매우 중하다.

사. 제7장 일반행정질서를 침해한 범죄

종전의 28개 조항으로 규율하던 것을 39개 조항으로 확대하는 한편, 앞서 언급한 바와 같이 군사 관련 범죄를 제4장의 국방관리질서를 침해한 범죄를 신설하여 재편하였다(제219조～제257조). 본 장은 다시 제1절 일반행정관리질서를 위반한 범죄에서 집단소요, 직무방해, 공인·문서등의 위조, 출판·폭발물 관련 질서 위반, 비밀누설, 허위신고, 일반범죄 은닉·불신고, 뇌물 등에 관한 범죄를 규율하고 있고, 제2절 괸리일군의 직무상 범죄에서는 직권남용이나 월권, 직무태만, 비법체포·구속·수색, 부당판결, 뇌물 등에 관한 범죄를 규율하고 있다.

아. 제8장 사회주의공동생활질서를 침해한 범죄

종전의 10개 조항을 20개 조항으로 확대하면서 매음, 음탕행위, 비법혼인, 미신행위·조장 등 음란·풍속에 관한 범죄를 확대·강화하고, 패싸움, 검열원·감독원 등 거짓행세, 칭호참용, 법에 의하지 않은 실력행사, 공무원이 사례금 및 이득금을 국가기관에 바치지 않는 행위, 엄중한 결과발생방임 등 새로운 유형의 범죄를 신설하였다.

자. 제9장 공민의 생명재산을 침해한 범죄

제1절 생명, 건강, 인격을 침해한 범죄에서는 살인, 상해, 폭행, 유괴, 체포, 강간, 모욕, 명예훼손 등에 관해 규율하고 있고(제278조～제295조), 제2절 개인소유를 침해한 범죄에서는 개인재산에 대한 강취, 갈취, 편취, 횡령, 손괴 등의 범죄를 규율하고 있다(제296조～제303조). 살인죄의 경우 고의적중살인, 고의적 경살인, 발작적 격분에 의한 살인, 정당방위초과살인, 과실적 살인과 같이 유형을 세분화 하여 각 별개의 조항에서 법정형을 달리하여 규정하고 있고, 상해의 경우에도 위 살인과 유사하게 5개의 유형으로 나누어 규정하고 있는 것이 특징이다.

3. 개정 형법의 특징[16)]

첫째, 2004년 개정 형법은 우선 그 조문만 보아도 종전 8장 161개조에서 9장 303개조로 대폭 확대되었고, 각 조문마다 제목을 붙여 조문체계를 명확히 하였다.

둘째, 제6조에서 "국가는 형법에서 범죄로 규정한 행위에 대하여서만 형사책임을 지우도록 한다"고 규정하여 종전의 유추해석 허용조항을 삭제하고, 죄형법정주의를 명문으로 채택하였다는 것이나 그 의미는 법치주의 국가에서의 죄형법정주의와 차이가 있다는 점은 앞서 언급한 바와 같다.

셋째, 형벌 종류를 재정비하고 법정형을 완화하였다. 2004년 개정 전의 형법과 비교하여 보면 종전에 기본형벌로 기능하던 노동교화형을 무기와 유기로 구분하였고, 무엇보다도 눈

16) 구체적인 내용은 한명섭, 앞의 책, 16～21쪽 참조.

에 띄는 것은 노동단련형을 도입하면서 2년 이하의 자유형은 노동단련형을 기본형벌로 대체하여 총 245개의 처벌조항 중 170개 조항에서 노동단련형을 규정한 것이다. 또한 종전에 노동교화형에 처하던 범죄의 경우도 노동단련형으로 변경한 경우가 적지 않은 점 등에 비추어 전반적으로 형벌이 완화되었다고 평가할 수 있다. 그 밖에도 형의 집행방법을 구체적으로 명시하여 사회적 교양처분의 요건과 형벌양정, 형의 만기 전 석방, 공소시효기간 등을 구체적으로 세분화하여 전반적으로 형벌을 완화하였다.

넷째, 구성요건을 보다 구체화하였다. 각칙상의 구성요건을 규정함에 있어서도 예컨대 1999년 형법 제44조에서 "무장폭동을 조직한 것 같은 음모"라는 식으로 범죄의 행위 태양을 예시적 열거하던 것을 "정변, 폭동, 시위, 습격에 참가"라는 식으로 제한적 열거방식으로 구체화하고, "간첩"이란 표현도 "비밀을 탐지, 수집, 제공"이라고 보다 명확하게 하는 등 전반적으로 구성요건을 제한적이고 명확하게 규정하고자 노력한 흔적이 역력하다.[17]

다섯째, 경제범죄 등 사회변화가 적극적으로 반영되었다. 개정 형법의 각칙 부분에서 가장 큰 변화는 제5장 제2절의 경제관리질서를 침해하는 범죄 부분이다. 이는 그 동안 북한사회가 경제부문에 있어서 2002년의 '7·1 경제관리개선조치' 등 내부적인 구조변화, 그로 인한 대외교역과 상행위의 합법화 등으로 발생한 여러 가지 사회적 부작용에 대하여 형법 규정을 통해 이를 적극적으로 규율하고자 하는 의지를 표출한 것으로 볼 수 있다.

4. 평가와 문제점[18]

가. 평가

북한이 2004년에 형법을 대대적으로 개정한 배경은 대내적인 요인과 대외적인 요인으로 나누어 볼 수 있다. 먼저 대내적인 요인을 보면 북한이 경제위기를 극복하려는 과정에서 취한 대외접촉이나 무역 확대 등의 조치와 더불어 '7·1 경제관리개선조치' 등으로 인해 사회 · 경제 질서에 많은 변화가 있었기 때문인 것으로 보인다. 대외적으로는 인권문제와 관련하여 유엔 등 국제사회로부터의 비난을 회피하고자 하는데서 찾을 수 있다.

17) 한인섭, "북한의 개정 형법의 동향과 평가 -죄형법정주의를 향한 일대 진전인가?-", 《북한법연구》 제8호(북한법연구회, 2005), 118～120쪽 참조.
18) 한명섭, 앞의 책, 21～28쪽을 요약한 것임.

북한 형법의 개정에 대한 평가와 관련하여서는 2005년 3월 29일 제61차 유엔인권위원회에서 발표된 북한인권 특별보고관 윗팃 문타폰(Vitit Muntarbhorn)의 조사보고서 내용과 같이 형법의 조항수가 두 배가 되고 반국가범죄에 대한 형벌이 증가하였다고 지적하거나, 체제 유지에 위협적인 행위들에 대한 처벌 강도를 높이고, 새로운 유형의 범죄들을 규제하기 위해 많은 조항들을 신설했다며 부정적으로 보는 견해도 있으나,[19] 대부분은 긍정적인 평가를 하고 있는 것으로 보인다.

위 북한인권 특별보고관의 조사보고서에서도 지적하는 바와 같이 여전히 법집행이 제대로 될 것인지의 문제가 남아 있고, 반국가범죄의 법정형이 일부 높아졌으며, 새로운 범죄행위들을 추가하여 그 조문수가 2배정도 늘어난 것은 사실이다.

그러나 적어도 죄형법정주의를 채택하고 유추해석 조항을 삭제하는 등의 변화는 인권 보장적 측면에서 상당한 진전이 있는 것으로 평가되어야 할 것이다. 또한 비록 조문수가 상당히 늘었다고는 하나 남한의 형법과 비교하여 보면 그리 많은 조문수가 아니며, 북한의 1950년 제정 형법도 그 조문수가 301개조에 달하였던 점에 비추어 보아도 그 조문 수가 많다고는 할 수 없을 것이다. 오히려 구성요건을 구체화하는 과정에서 일부 조문이 늘어난 면도 있고, 경제 질서의 변화에 따라 새로운 일탈행위가 증가하자 형법 개정을 통해 이에 대한 대응 조치를 취한 것으로서 북한이 내부로부터 많은 변화가 진행되고 있다는 증거로 본다면 긍정적으로 평가를 할 수 있을 것으로 보인다.

한편, 북한은 그 동안 비밀문서로 취급하여 오던 형사법을 대중용 법전을 발간하여 공개하였고, 남한에서도 위 법전을 판매하고 있어 이제는 더 이상 북한 형사법이 비밀문서로 취급되지 않고 있다는 점도 획기적인 변화로 평가된다.

나. 문제점

2004년의 개정 형법은 전술한 바와 같이 외형상의 변화는 물론 그 내용에 있어서도 죄형법정주의의 관점에서 획기적인 진전이 이루어져 그 동안 존치되어 오던 유추해석 허용 관련 조문이 삭제되었고, 제6조에서 죄형법정주의를 명문으로 채택하고 있으며, 각칙상의 구성요건을 보다 명확하게 하고자 노력하였음을 곳곳에서 찾아볼 수 있다. 그러나 막상 개별 범죄

19) 《조선일보》, 2004년 12월 9일자 사설.

의 구성요건을 살펴보면 아직도 그 의미가 명확하지 않은 경우가 수 없이 발견된다.

앞서 살펴본 바와 같이 북한은 형사처벌에 관한 규정 자체는 오로지 형법에서 규정하고 있는 것이 특징이다. 이와 같은 특징에 대하여 남한의 경우 수많은 형사 특별법으로 인하여 기본법인 형법이 제 구실을 못하고 있다고 지적하며 우리가 타산지석으로 삼을 내용이라고 평가하는 견해가 있다.[20]

우리 형사법 체계상 형법에 기본 형벌 규정이 있음에도 불구하고 가중처벌 등을 위해 수많은 특별법을 제정하고, 각종 행정법규마다 거의 대부분이 형사처벌에 관한 규정을 두고 있다는 점을 볼 때 기본법인 형법이 제 구실을 하지 못하고 있다는 위 지적은 일면 일리가 있다고 본다. 그러나 이는 사회가 발전함에 따라 새로운 형태의 범죄가 발생하기 마련이고, 새로운 유형의 범죄가 빈번하게 되면 그에 따른 형사적 제재를 위해 새로운 법률이 필요하며, 그때마다 매번 기본법인 형법을 개정하기 보다는 특별법을 제정하는 것이 불가피하거나 편리한 면도 있다는 점을 간과하였다는 비판이 가능하다. 향후 북한의 경우도 현재보다 경제가 더욱 발전하고 사회·경제구조가 복잡해지면 형법의 개정만으로는 모든 불법행위를 규제하기 어렵게 될 것이고, 이 경우 특별법의 형태로 형법을 보완하는 경우가 발생할 수도 있을 것이다.[21]

법정형에 있어서도 우리 형사법상으로는 법정형에 사형이 규정되어 있는 법조문이 총 89개조[22]에 달하는 반면 북한의 경우에는 5개조에 불과하다. 북한이 형법에서 법정형으로 사형을 규정하고 있는 조문으로는 제59조의 국가전복음모죄 중 정상이 특히 무거운 경우, 제60조의 테로죄 중 정상이 특히 무거운 경우, 제62조의 조국반역죄 중 정상이 특히 무거운 경우, 제67조의 민족반역죄 중 정상이 특히 무거운 경우, 제278조의 고의적 중살인죄 중 정

---

20) 한인섭, 앞의 글, 141쪽.

21) 윤대규, "2004년 북한 개정형법의 내용과 의미에 관한 연구", 《형사법연구》 제24호(한국형사법학회, 2005.12), 382쪽 참조.

22) 현행법상 사형은 17개 법률의 89개 조문에 법정형으로 규정되어 있으며, 이중 군형법에 42개, 형법에 15개, 특정범죄가중처벌등에관한법률에 8개, 국가보안법에 4개, 보건범죄단속에관한특별조치법에 3개, 성폭력범죄의처벌및피해자보호등에관한법률, 마약류불법거래방지에관한특례법, 항공안전및보안에관한법률, 항공법, 장기이식에관한법률 등 5개 법률에 각 2개의 조문이 있고, 원자력법, 전투경찰대설치법, 문화재보호법, 폭력행위등처벌에관한법률, 마약류관리에관한법률, 한국조폐공사법, 화학무기금지를위한특정화학물질의제조.수출입규제등에관한법률 등 7개 법률에 각 1개의 조문이 있으며, 이중 생명침해행위가 포함되지 않는 조문도 55개에 이르러 최근 이에 대한 개정 논의가 있다.
《연합뉴스》 (www.yonhapnews.com), 2005년 4월 8일자 기사 참조.

상이 특히 무거운 경우로 5개 조문 중 4개의 조문이 반국가 및 반민족범죄에 대한 것이다. 그러나 문제는 위와 같이 사형에 처할 수 있도록 한 각 범죄의 구성요건이 상당히 추상적이어서 얼마든지 확대 해석이 가능하다는 것이다. 따라서 단순히 사형을 법정형으로 둔 조항의 개수만으로 비교하는 것은 의미가 없다고 할 것이다.

무엇보다도 기본적으로 북한은 법치주의 국가가 아니어서 우리나라와 같이 법령체계가 헌법, 법률, 대통령령, 총리령·부령, 지침의 순으로 되어 있는 것이 아니라 각종 성문법보다도 최고위층의 교시와 지시, 노동당의 지침·강령, 내각의 정령 또는 결정이 성문법보다 상위의 법규범으로 인정되고 있다.[23] 따라서 위와 같이 아무리 형법을 개정하였다 하더라도 심지어는 내각의 정령 또는 결정에 의하여 얼마든지 형법의 규정과는 다른 법적용이 가능하다는 점을 간과해서는 안 될 것이다.

또한 위와 같은 형법의 개정에도 불구하고 북한 형법은 그 내용상 아직도 인권 보장적 측면에서 살펴보면 여러 가지 문제점이 발견되고 있다. 북한 형법은 제2조에서 "국가는 범죄자 처리에서 노동계급의 원칙을 확고히 견지하고 사회적 교양을 위주로 하면서 이에 법적 제재를 배합하도록 한다"고 규정하고 있다. 형법의 해석 및 적용도 정치와 분리될 수 없는 것으로서 높은 정치사상성이 요구되므로 형법을 올바르게 적용하기 위해서는 계급적 입장이 철저히 지켜져야 하며 당의 지도를 받아야 한다고 주장하여 강한 정치적 성격을 드러내고 있다는 지적을 면하기 어렵다.

그 구체적인 내용을 살펴보더라도 제57조는 반국가 및 반민족범죄와 고의적 중살인범죄에 대해서는 형사소추시효기간에 관계없이 형사책임을 지운다고 규정하여 공소시효제도의 예외를 인정하고 있고, 반국가 및 반민족범죄에 대한 은닉죄(제70조), 반국가범죄에 대한 불신고죄(제71조), 반국가범죄에 대한 방임죄(제72조)의 처벌규정을 두고 있어 반국가범죄의 경우 일종의 연좌제를 제도화 하고 있다.[24]

그러나 이상과 같은 내용상의 문제점 보다 더욱 심각한 것은 북한이 위와 같이 형법을 개정하고 이를 대외적으로 공개하였음에도 불구하고, 아직도 국제인권기구의 인권보고서나 북한이탈주민의 증언 등을 종합해 보면 위 형법 개정이후에도 현실적으로 위 법의 집행이 그 내용대로 이루어지지 않고 있다는 점일 것이다. 이 점에 대해서는 형사소송법의 문제점에서

23) 법무부, 「통일법무 기본자료」, 347쪽
24) 통일연구원, 「북한인권백서 2005」(서울: 통일연구원, 2005), 66쪽.

다시 살펴보기로 한다.

Ⅳ. 북한의 형사소송법

1. 제·개정 경과[25]

북한은 1950년 3월 3일 국가와 사회의 재산을 옹호하고 사회주의 건설을 법적으로 보장하는 당의 사법정책 관철을 위한 강력한 무기로서의 기능을 하는 형사소송법을 제정하였다.[26]

그 후 1954년 6월 15일 제1차 개정[27]및 같은 해 12월 11일 제2차 개정을 통하여 공산주의 체제를 강화하고 프롤레타리아 독재의 무기로서 재판 및 검찰기관의 기능을 보강하는 한편, 기소법정주의와 피해자에 의한 사소(私訴)제도를 인정하였다. 1972년 신헌법의 채택에 따라 1976년 1월 10일 제3차 개정[28]이 있었으나 증거능력 제한 및 자백의 증명력 제한규정을 두지 않고, 소추기관과 심판기관의 미분리, 재판소 직권에 의한 형사소송절차 개시 허용 등 전근대적 요소가 다수 포함되어 있었다. 1992년 1월 15일 제4차 개정[29]시에는 세계적인 탈이데올로기 추세와 내외의 비판을 의식하여 전근대적인 규정을 삭제하고 국가소추주의, 기소편의주의, 자백의 증거능력 제한 등 인권보호 차원에서 외형상 진일보한 면을 보였다. 1995년 4월 12일 제5차 개정,[30] 1996년 1월 19일 제6차 개정,[31] 1997년 9월 17일 제7차 개정[32]을 통하여 부분적인 수정 보완을 하였다가 1999년 9월 2일 제8차 개정[33]을 통하여 손해배상기관으로 예심원을 추가 하는 등의 개정이 있었으나 기본적으로는 1992년 개정 형사소송법의 체계를 유지하고 있었다.

---

25) 한명섭, 앞의 책, 28~29쪽.
26) 1950년 3월 3일 최고인민회의 제1기 제5차 회의에서 채택.
27) 1954년 6월 15일 최고인민회의 상임위원회 정령으로 수정보충.
28) 1976년 1월 10일 최고인민회의 상설회의 결정으로 수정보충.
29) 1992년 1월 15일 최고인민회의 상설회의 결정 제12호로 채택
30) 1995년 4월 12일 최고인민회의 상설회의 결정 제59호로 수정보충.
31) 1996년 1월 19일 최고인민회의 상설회의 결정 제67호로 수정보충.
32) 1997년 9월 17일 최고인민회의 상설회의 결정 제95호로 수정보충.
33) 1999년 9월 2일 최고인민회의 상임위원회 정령 제996호로 수정보충.

북한은 이와 같은 형사소송법을 2004년 5월 6일 제9차 개정[34]을 통하여 재판절차를 대폭 보완하였는바, 우선 조문 수만도 305개조에서 439개조로 증가하였다. 이후 2005년 7월 26일 제10차 개정[35]을 통해 몇몇 조문이 변경되어 현행 형사소송법에 이르고 있다.

2. 현행 형사소송법의 구성 및 내용

가. 구성

현행 형사소송법은 모두 12장 439개조로 제1장 형사소송법의 기본, 제2장 일반규정, 제3장 증거, 제4장 변호, 제5장 관할, 제6장 수사, 제7장 예심,[36] 제8장 기소, 제9장 제1심재판, 제10장 제2심재판, 제11장 비상상소심과 재심, 제12장 판결, 판정의 집행으로 편제되어 있다.

이러한 구조는 2004년 제9차 형사소송법 개정 시 기본 골격이 갖추어진 것으로 2004년 개정작업을 통해 형법과 마찬가지로 종전과 달리 각 조문마다 제목을 붙임으로써 조문체계를 명확히 하였으며, 후술하는 바와 같이 인권 보장적 측면에서 진일보하였다는 평가를 받고 있다.

나. 제1장 형사소송법의 기본

제1조에서 형사소송법의 사명을 “수사, 예심, 기소, 재판에서 제도와 질서를 엄격히 세워 형사사건을 정확히 취급처리하는데 이바지 한다”고 규정하고 있다. 이는 개정 전에 “형사소송법은 범죄와의 투쟁을 통하여 국가주권과 사회주의제도를 보위하고 인민들의 자주적이며 창조적인 생활을 보장하는데 이바지 한다”고 규정하였던 것을 개정하여 형사소송법의 사명

34) 2004년 5월 6일 최고인민회의 상임위원회 정령 제436호로 수정보충.
35) 2005년 7월 26일 최고인민회의 상임위원회 정령 제1225호로 수정보충.
36) 예심제도는 프랑스에서 유래한 것으로 북한은 프랑스 예심제도의 영향을 받은 구소련 형사소송법을 계수하여 예심제도를 두고 있다. 그러나 프랑스의 예심제도가 판결법원으로부터 독립한 신분을 가지는 예심판사가 검사의 청구에 따라 독립적으로 수사활동과 체포·구금, 압수·수색 등의 강제처분을 한 후 소추여부까지 결정하는 것이라고 한다면, 북한의 예심제도는 수사원에 가까운 예심원이 검사의 지휘를 받아 강제처분, 증거수집 등의 실질적인 수사활동만 수행할 뿐 소추 여부를 결정할 아무런 권한을 가지지 않으므로, 북한의 예심기관은 결국 수사기관에 다름 아니라고 할 수 있다. 법원행정처, 「북한사법제도개관」 (서울: 법원행정처, 1996). 334～335쪽.

을 형사사건의 적법절차 보장에 둔 것으로서 의미가 적지 않다 할 것이다.

그러나 제2조와 제3조에서는 개정 전과 마찬가지로 계급로선과 군중로선 관철원칙을 천명하고 있다. 그 외에도 제4조에서는 형사사건 처리에 있어서의 과학성, 객관성, 신중성, 공정성의 보장원칙을 규정하여 개정전과 달리 공정성 원칙을 추가 하였고, 인권의 보장원칙(제5조), 범죄의 미연방지원칙(제6조), 조선어 사용원칙(제7조), 법에 규정된 원칙과 절차, 방법의 준수 원칙(제8조)에 대한 규정을 두고 있다. 이중 제7조와 제8조는 2004년 개정시 신설된 조항이다.

다. 제2장 일반규정

종전의 28개 조항을 79개 조항으로 대폭 확대하였다(제9조 내지 제87조). 제1절에서는 수사, 예심, 기소, 재판의 각 담당자 등에 대한 규정을 두고 있고(제9조～제15조), 제2절에서는 이해관계나 직무상 각 소송에 관여할 수 없는 자, 증인이나 감정인·통역인·번역인·해석인이 될 수 없는 경우, 소송관계자 변경 신청 및 처리 등에 관한 규정을 두고 있다(제16조～제28조).

제3절에서는 수사원의 수사시작 결정, 범죄의 신고 형식과 신고 접수 방법 등 신고에 관한 규정을 두고 있으며(제29조～제36조), 제4절에서는 형사사건의 병합사유와 절차에 대해 규정하고 있다(제37조～제42조).

제5절에서는 피심자나 피소자가 일시적인 정신병 또는 중병에 걸리거나 도주하여 예심이나 재판을 계속할 수 없게 된 경우의 형사소송의 중지 및 그 해소 등에 대한 사유와 절차, 필요한 경우 피심자나 피소자에 대해 실시하는 의료처분의 종류와 절차등에 대한 규정을 두고 있고(제43조～제52조), 제6절에서는 피소자가 형사미성년자이거나 범죄에 해당하지 않는 경우, 형사소추시효기간이 도과한 경우, 특사로 형벌이 면제된 경우 등에 하게 되는 형사사건의 기각 및 그 취소 등에 대한 사유와 절차 등에 대한 규정을 두고 있다(제53조～제61조).

제7절에서는 14세 이상 17세 미만의 자에 대하여 할 수 있는 사회적 교양처분에 대한 규정을 두고 있고(제62조～제69조), 제8절에서는 범죄로 인해 피해를 입은 자가 그 책임있는 자에게 청구할 수 있는 손해보상에 대한 규정을(제70조～제79조), 제9절에서는 수사원, 예심원, 검사, 재판소가 작성하는 형사소송문건에 대한 규정을(제80조～제83조), 제10절에서는 형사소송기간의 계산, 형사소송문건의 송달, 소송비용 등에 대한 규정을 두고 있다(제84조～제87조).

라. 제3장 증거

형사사건의 처리는 과학적인 증거에 기초하도록 규정하면서(제88조), 증거의 종류, 수집 및 리용, 증거의 검토·평가, 증거물의 등록·보관·이관·처리방법 등 증거일반에 대한 규정을 두고 있다(제89조～제105조).

마. 제4장 변호

피심자나 피소자의 변호권을 보장하면서 변호인 선정과 변호인의 사건기록 열람 및 증거 수집, 의견제기 등의 권리에 대한 규정을 두고 있다(제106조～제121조). 피심자와 피소자만 변호인의 조력을 받을 수 있으므로 수사 대상자인 범죄인은 변호인을 선임할 수 없는 것으로 해석된다. 변호인 자격은 원칙적으로 각급 변호사회의 변호사에게 주어지나 검사 또는 재판소의 승인을 받으면 변호사 자격이 있으면서도 변호사회에 속하지 않은 변호사를 변호인으로 선정할 수 있다(제112조). 변호인은 피심자, 피소자 그의 가족, 친척 또는 소속단체대표자가 예심원, 재판소에 선정신청을 하여서 선정하며(제113조), 사실심리에 들어가기 전까지 해야 한다(제110조). 피

바. 제5장 관할

(특별)수사, (특별)예심 및 각급 재판소의 사건 관할에 관한 규정을 두고 있다. 반국가 및 반민족범죄사건은 안전보위기관이, 일반범죄사건은 인민보안기관이, 행정경제사업에 대한 감시와 법기관의 법준수집행정형을 감시하는 과정에서 제기되는 일반범죄사건은 검찰기관이 각 수사와 예심을 담당하도록 규정하고 있다(제122조, 제124조). 철도 및 군사범죄에 대하여는 특별수사·예심기관인 철도인민보안기관, 철도검찰기관, 군사검찰기관 등에서 하도록 하고 있다(제123조, 제125조).

사. 제6장 수사

수사는 범죄자를 적발하여 예심에 넘기는 과정으로 수사원의 권한과 역할, 절차 등에 대한 규정을 두고 있다. 수사원이 체포한 범죄혐의자 또는 범죄자를 구금한 경우에는 48시간

안으로 구금결정서를 만들어 검사의 승인을 받고, 체포한 날로부터 10일안으로 조사하여 예심에 넘겨야 하며, 위 승인을 받지 못하거나 10일안으로 범죄자라는 것이 확인되지 않으면 즉시 석방하여야 한다(제144조).

수사원이 검사의 지시에 대해 의견이 있을 경우에는 먼저 집행하고 상급검찰소에 제기할 수 있으며, 상급검찰소는 3일안으로 이를 해결하여야 한다(제147조).

아. 제7장 예심

예심은 우리 형사소송법상의 수사와 유사한 개념으로 피심자를 확정하고 범죄사건 전모를 완전하고 정확하게 밝히는 과정으로 객관적 증거에 의하여 피심자가 저지른 범죄의 성격, 동기와 목적, 범죄의 수단과 방법, 행위정도와 결과, 범죄를 저지른데서 논 역할과 책임정도 등 범죄사건의 해결에 의의를 가지는 모든 사실을 밝혀야 한다(제148조, 제149조). 본장은 절차와 내용에 따라 11개의 절로 구분되어 있다.

제1절은 예심의 임무와 기간에 대하여 규정하고 있다. 예심원은 수사에서 수집한 증거를 그대로 사용할 수 있도록 하여 반복조사를 금지시키고 있다(제150조). 예심기간은 2개월이나 복잡한 사건은 4개월까지 할 수 있고, 로동단련형에 적용할 수 있는 사건은 10일내에 처리하여야 하며, 부득이한 경우 검사의 승인을 받아 1개월까지 할 수 있다(제151조, 제152조). 예심을 더하도록 재판소에서 돌려보낸 사건의 경우 유기로동교화형, 무기로동교화형, 사형을 줄 수 있는 사건은 20일 안으로, 로동단련형을 줄 수 있는 사건은 7일안으로 끝내야 한다(제151조).

제2절은 예심의 시작과 형사책임추궁에 대하여 규정하고 있다. 예심은 사건은 넘겨받은 때부터 48시간안에 시작하여야 하며(제157조), 피심자 확정에 필요한 증거를 충분히 수집하면 형사책임추궁결정을 하여 그 사실을 피심자에게 알리면서 변호인선정권리를 통보하고, 위 결정서를 작성하여 48시간안에 검사에게 보내야 한다(제158조~제160조).

제3절은 피심자의 심문에 대해 규정하고 있다. 피심자 심문은 형사책임추궁결정을 한때로부터 48시간안에 하여야 하며, 8시에서 20시 사이에만 하도록 하되, 그 외의 시간에 할 특별한 필요가 있는 경우에는 검사의 참가밑에 하여야 한다(제162조, 제163조). 피심자를 심문하는 예심원은 먼저 그의 신분을 확인한 다음 피심자의 권리를 통고하도록 하고(제169조), 필

요에 따라 피심자심문에 2명의 입회인을 세울 수 있다(제172조). 본 절에는 위 사항외에도 강제심문금지(제167조), 피심자심문조서작성과 그 내용 확인 등에 대하여 규정하고 있다(제174조, 제175조).

제4절은 체포와 구속처분에 대해 규정하고 있다. 예심원이 피심자를 체포할 경우에는 체포의뢰결정서를 작성하여 체포영장과 함께 수사기관에 송부하여야 한다(제166조). 체포·구속처분은 형사책임추궁결정을 한 다음 하여야 하나 그 이전이라도 특별히 필요한 경우에는 가능하도록 인정하되, 10일 안으로 형사책임추궁결정을 하지 못하면 구류구속처분을 취소하여야 한다(제178조). 구속처분의 종류로는 구류구속·자택구속·지역구속처분의 3가지가 있다(제184조). 체포·구류구속처분은 원칙적으로 유기·무기노동교화형, 사형에 해당하는 범죄에 대하여 가능하며 노동단련형에 해당하는 범죄에 대하여는 특별히 필요한 경우에만 가능하다(제179조). 체포영장의 경우에는 예심원이 체포영장발급신청서를 검사에게 보내어 승인을 받도록 하고, 검사는 체포영장을 발급하는 방법으로 승인하며, 체포영장 없이는 체포할 수 없다(제180조, 제181조). 예심을 위한 피심자 구류기간은 2개월을 초과할 수 없으며, 복잡한 사건의 경우에는 도(직할시)검찰소장이나 중앙검찰소 승인을 받아 1개월 연장할 수 있으며, 기간을 더 늘려야 할 특별히 복잡한 사건은 중앙검찰소장의 승인을 받아 1개월 더 늘릴 수 있으며, 노로동단련형을 줄 수 있는 사건의 구류기간은 10일을 넘을 수 없으나 복잡한 사건의 경우 1개월까지 늘릴 수 있다(제187조, 제188조). 재판소에서 돌려보낸 유기로동교화형, 무기로동교화형, 사형을 줄 있는 사건의 경우에는 20일, 로동단련형을 줄 수 있는 사건의 경우에는 7일간 예심을 위한 구류를 할 수 있다(제187조).

제5절은 검증과 관련하여 검증, 검진의 목적, 검증 종류, 검증방법 등에 대해서, 제6절은 감정의 사유와 종류 및 관련 절차에 대해서, 제8절은 수색·압수의 목적과 사유 및 관련 절차에 대해서, 제9절은 대질심문과 식별심문의 사유와 방법에 대해서, 제10절은 재산담보처분에 대해서 규정하고 있다.

제11절은 예심의 종결에 대하여 규정하고 있는데, 예심절차를 마치면 예심원은 검사의 참가밑에 예심종결 수속을 한뒤 예심종결조서를 작성하고(제256조, 제257조), 증거물첨부결정서를 첨부한 사건기록과 증거물을 검사에게 넘겨야 한다(제258조). 증인·감정인, 통역인, 번역인, 해석인, 립회인, 피해자, 피심자와 피심자의 보증인은 자기 권리가 침해당하였다는 것을 알았을 경우 그날부터 7일안으로 검사에게 의견을 제기할 수 있으며, 이에 대해 예심원

은 48시간안으로 검사에게 의견을 보내야 하며, 검사는 3일안으로 처리하고 그 결과를 알려주어야 한다(제259조, 제260조).

자. 제8장 기소

기소는 예심을 종결한 사건기록을 전면적으로 검토하여 예심에서 범죄의 전모가 완전하고 정확하게 밝혀졌다고 인정될 경우 피심자를 재판소에 넘기는 절차로 검사는 사건기록을 받은 날로부터 10일(로동단련형을 줄 수 있는 사건은 3일)안에 검토처리 하여야 한다. 기소를 위한 피심자 구류기간은 10일(로동단련형을 줄 수 있는 사건은 3일)이다. 만일 예심이 불충분하여 기소할 수 없을 경우에는 그것을 서면으로 지적하여 예심원으로 돌려보내야 한다(제268조). 증거가 충분하지 못하여 판결할 수 없다는 이유로 제1심재판소가 반송한 범죄사건에 대하여 해당 증거를 수집하지 못하였을 경우에는 다시 기소할 수 없다(제269조)

차. 제9장 제1심 재판

제1절은 재판의 임무와 재판소구성에 대해 규정하고 있다. 제1심 재판의 임무는 법에 따라 재판관계자의 참가밑에 범죄사건을 심리하며 객관적인 증거에 근거하여 범죄와 범죄자를 정확히 확정하고 그것을 법률적으로 분석평가한데 기초하여 판결을 내리는 것이다(제270조). 재판은 공개를 원칙으로 하되 국가 또는 개인의 비밀유지나 사회적으로 악영향을 미칠 경우에는 전부 또는 일부를 공개하지 않을 수 있다(제271조). 재판소는 재판에서 독자적이며 그것을 법에 의거하여 수행하도록 하여 재판의 독자성을 보장하고 있으며(제272조), 제1심재판소는 재판장인 판사와 인민참심원 2명으로 구성된 재판소가 하되 특별한 경우 판사 3명으로 재판소를 구성할수도 있다. 재판심리는 검사와 변호인의 참가 밑에 하는 것을 원칙으로 하며(제276조), 1심 재판기간은 사건기록을 접수한 날로부터 25일안으로 심리를 마쳐야 하며(제287조), 이를 연장하는 경우에도 1차 10일, 2차 5일을 초과하지 못하도록 제한하고 있다(제287조). 재판을 위한 피소자 구류기간은 25일(로동단련형을 줄 수 있는 피소자 구류기간은 15일)이다.

제2절은 재판준비에 대하여 규정하고 있다. 재판준비는 본격적인 심리에 앞서 재판을 맡은 판사가 제290조에 규정된 바와 같이 사건기록을 통해 예심에서 범죄에 대한 조사가 충분

히 되었는지, 기소에 근거는 있는지, 형법조항이 옳게 적용되었는지, 구속처분문제는 어떻게 할 것인지 등을 검토하는 것이며, 범죄현장과 증거를 확인할 수도 있다(제291조). 위 검토결과 예심이 충분히 진행되었다고 인정되면 피심자를 재판심리에 넘기며(제292조), 그렇지 않은 경우에는 사건을 검사에게 돌려보낸다(제293조). 그 밖에도 관할이 없는 경우의 이송판정, 검사의 의견에 대한 처리, 기소장 및 판정서등본 송달, 재판심리일자 통지 등에 대하여도 규정하고 있다.

제3절은 재판심리에 대하여 규정하고 있다. 제1심 재판은 재판심리시작, 사실심리, 론고와 변론, 피소자의 마지막 말, 판결의 선고절차로 진행되며(제301조), 본 절에서는 위 각 절차에 관한 상세한 규정을 두고 있다.

제4절은 기소의 추가와 변경에 대하여 규정하고 있으며, 제5절은 판결에 대하여 규정하고 있다. 판결은 유죄판결과 무죄판결이 있으며, 유죄판결에는 형벌을 적용하는 판결과 사회적 교양처분을 하는 판결이 있다(제343조). 판결 선고는 조선민주주의인민공화국 이름으로 하며, 판결 또는 판정을 한 경우 증거물과 담보처분한 재산에 대한 처리, 손해보상청구에 대한 해결도 같이 한다. 제353조는 판결서에 기재될 사항을 구체적으로 적시하고 있다. 재판소는 판결, 판정을 한날로부터 2일안으로 검사, 피소자, 변호인 등에게 그 등본을 보내주어야 하며, 위 등본을 받은 날로부터 10일내에 피소자, 변호인, 손해보상청구자는 상소를, 검사는 항의를 할 수 있다(제357조, 제361조). 다만 중앙재판소가 제1심에서 채택한 판결, 판정과 제2심재판, 비상상소심, 재심에서 채택한 판정은 항소나 항의를 할 수 없고(제359조), 위 상소나 항의기간이 도과한 경우 또는 제2심재판소에서 제1심재판소의 판결, 판정을 지지한 경우, 상소나 항의할 수 없는 판결, 판정을 내렸을 경우에는 판결, 판정이 확정된다(제363조).

카. 제10장(제2심 재판)

제2심재판의 임무는 사건기록과 상소, 항의자료에 근거하여 제1심재판소의 판결, 판정이 법의 요구에 맞으며 과학적인 증거에 기초하였는가를 전면적으로 검토하고 잘못을 바로 잡는 것이다(제364조0. 제2심재판소는 판사 3명으로 구성되며, 사건기록을 접수한 날로부터 25일안으로 심리해결하여야 한다. 심리를 마치면 그 결과에 따라 제1심 판결, 판정을 지지하는 판정을 하거나, 반송판정, 이송판정, 기각판정을 할 수 있고, 경하게 처벌하는 경우 등에는 직접 판결을 변경할 수도 있다.

타. 제11장 비상상소심과 재심

비상상소심은 확정된 판결, 판정이 법의 요구에 어긋났을 경우 이를 바로 잡는 제도로(제384조), 원칙적으로 중앙재판소의 판사3명이 재판소를 구성하고(제385조), 사건기록 접수일로부터 1개월내에 처리하여야 한다(제386조). 비상상소의 제기기간은 제한이 없고, 유죄판결에 대한 비상상소는 판결을 받은 자가 사망한 다음에도 제기할 수 있다(제390조).

재심의 임무는 새로운 사실에 기초하여 확정된 판결, 판정의 잘못을 바로 잡는 것으로(제403조), 중앙재판소 판사3명으로 구성된 재판소가 기록접수일로부터 1개월내에 심리해결한다(제404조, 제405조). 재심은 중앙검찰소 소장이 중앙재판소에 제기하며(제407조), 제기기간은 제한이 없고, 유죄판결에 대한 재심은 판결을 받은 자가 죽은 다음에도 할 수 있다(제408조). 재심제기 사유는 판결, 판정의 기초로 하였던 증거가 거짓이라는 것이 알려진 경우와 판결, 판정에 영향을 줄 수 있는 사실로서 재판할 당시 알려지지 않았던 것이 새로 알려진 경우이다.

파. 제12장 판결, 판정의 집행

본 장에서는 사형을 비롯한 각 형벌의 구체적인 집행방법과 만기전 석방, 형벌집행의 정지 등에 대하여 모두 21개 조항에서 규율하고 있다. 북한은 본장의 규정외에 판결, 판정의 구체적인 집행절차에 대한 「판결, 판정집행법」을 별도로 두고 있다.

3. 문제점

가. 법규정상의 문제점

북한의 형사소송법이 위와 같이 인권 보장적 측면에서 진일보한 측면이 있다고 하더라도 아직까지는 많은 문제점을 내포하고 있다. 가장 근본적인 문제는 북한의 형사소송법은 프롤레타리아 독재를 실현하기 위한 중요한 수단으로서 사회주의 체제를 보호하는 것을 주된 목적으로 하고 있다는 것이다.

형사소송법 제2조는 “국가는 반국가 및 반민족범죄와의 투쟁에서 적아를 엄격히 가려 내

여 극소수의 주동분자를 진압하고 다수의 파동분자를 포섭하며 일반범죄와의 투쟁에서 사회적 교양을 위주로 하면서 법적제재를 배합하도록 한다"고 규정하여 계급노선 관철원칙을 천명하고 있고, 제3조는 "국가는 형사사건의 취급처리에서 군중의 힘과 지혜에 의거하도록 한다"고 규정하여 군중노선 관철원칙을 견지하고 있다.

수사와 예심절차에서는 여전히 수사기관 및 예심기관이 재판소의 사법적 심사를 받음이 없이 체포·구속은 물론 압수·수색 등의 강제처분을 검사의 지휘·감독만 받고 임의로 할 수 있도록 하고 있으며, 재판소의 통제를 받지 않는 수사와 예심단계에서의 장기간 구금이 허용되고, 변호인의 실질적 조력을 받을 기회도 충분히 제공되지 않는다.

재판의 독립성이란 측면에서도 여전히 많은 문제점을 내포하고 있다. 북한의 재판기관은 그 체계상 최고인민회의, 국방위원회, 내각을 상부기관으로 하여 그 하부에 위치하여 다른 국가기관의 사업지도에 의한 통제를 받도록 되어 있어 사법권의 독립이 인정되지 않고 있다.

개정 형사소송법은 제272조에서 "재판소는 재판에서 독자적이며 그것을 법에 의거하여 수행한다"고 규정하여 재판의 독자성 보장을 선언하고 있으나 이는 개개 법관의 독립을 보장하는 내용이 아니라 재판소 단위의 조직체계로서의 독립만을 선언한 것에 불과하여 진정한 의미의 재판의 독립이라 할 수 없다. 또한 판사가 판결에 대하여 정치적 책임을 지고 있으며, 재판소구성법 제6조에 따르면 선거권을 가진 북한 주민은 누구나 판사가 될 수 있도록 하고 있는데, 헌법 제66조에 의하면 재판소 판결에 의해 선거권을 박탈당한 자와 정신병자를 제외한 17세 이상의 모든 공민에게 선거권과 피선거권이 주어지고 있으므로 법 규정에 따르면 전혀 법률적인 전문지식이 없는 자도 판사가 될 수 있다. 다만 실제로는 북한의 판사는 주로 김일성 종합대학 법학부 법학과 등에서 5년간의 정규 법학교육을 받고 재판소에서 실습생 또는 직원, 보조판사 등의 업무를 5년 이상 수행하던 자 중에서 선출되는 것이 상례라고 한다.[37]

재판절차에 있어서는 인민참심원제를 채택하고, 헌법 제157조와 재판소구성법 제9조에 따라 1심재판소는 판사 1명과 인민참심원 2명이 재판소를 구성하도록 되어 있으며, 각급 판사와 인민참심원은 헌법 제110조 제13호, 134조 제5호에 의해 최고인민회의 상임위원회와 지

37) 이승련, 「북한의 재판제도」, 《북한법연구》 제7호 (북한법연구회, 2004), 113쪽, 각주 12.

방(도, 직할시, 시, 군, 구)인민회의가 선출하도록 되어 있다. 인민참심원은 판사와 동일한 지위와 권한을 가지고 있어, 사실상 노동당의 사법적 통제를 위한 제도로 이용된다는 비난을 받고 있다.[38]

2006년 4월 법원행정처는 탈북인사들을 상대로 북한 사법제도에 대한 면접조사를 실시하였는데, 북한의 도·시·군 인민위원회에 법무위원회가 구성되어 있으며, 중요 형사사건의 경우 판사가 판결을 선고하기 전에 법무위원회의 의견을 들어야 한다는 증언이 있었다고 하며, 법무위원회는 안전부장, 재판소장, 검찰소장, 국가안전보위부장, 인민위원장의 5인으로 구성되어 있으며, 인민위원장이 법무위원장이 된다고 한다.[39]

재판의 공정성을 위한 공개재판원칙과 관련하여서도 2004년 개정 형사소송법 제271조는 재판은 공개한다고 규정하면서도 "국가 또는 개인의 비밀을 지켜야 할 필요가 있거나 사회적으로 나쁜 영향을 줄 수 있을 경우에는 재판의 전부 또는 일부를 공개하지 않을 수 있다"고 규정하여 폭 넓은 예외를 인정하고 있다.

또한 형사소송법 제129조에 따라 모든 사건을 중앙재판소에서 단심으로 처리를 할 수 있는 바, 이렇게 된다면 결국 상소제도는 아무런 의미가 없게 되므로 사실상 상소권이 보장된다고 할 수 없다.

그 밖에도 보석이나 구속적부심제도의 미 채택, 무죄추정의 원칙과 전문법칙 배제 등 적법절차원칙의 미비 점 등 인권 보장적 차원에서 여전히 많은 문제점이 지적되고 있다.

나. 실제 운용상의 문제점

2004년 개정 형법과 형사소송법의 내용을 보면 인권보장적 측면에서 상당한 진전을 이룬 점은 부인할 수 없으나 아직 미흡한 점이 많다는 점은 위에서 살펴본 바와 같다.

그러나 이와 같은 북한의 형사법이 북한에서 범죄를 저지른 남한 주민에게 적용된다는 전제하에서 가장 우려되는 바는 그 내용상의 문제점보다는 북한이 과연 형사법상 규정된 절차와 내용을 그대로 준수할 것인가 하는 것이다. 이에 관해서는 아직까지 직접 북한의 사법기관을 방문하여 그 실태를 확인하거나 혹은 북한의 내부 관련 자료를 확인할 방법이 없어 단

38) 통일연구원, 「북한인권백서 2005」, 71쪽.
39) 법원행정처, 「북한의 형사법」, 26쪽.

정적으로 말하기는 어렵다.

탈북자들의 증언에 따르면 북한은 형법에 규정된 범죄행위뿐만 아니라 경제난에 다른 사회일탈행위에 대해서도 사형을 집행함으로써 정치범과 일반 주민들의 생명권이 위협받고 있다.[40] 비록 10여 년 전 자료이기는 하나 북한 사회안전부가 공화국정부의 위임에 따라 1997년 8월 5일 발표한 포고령을 보면 낱알을 포전과 무지, 탈곡장, 창고에서 훔친 자중 특히 엄중한 자는 총살한다고 기재되어 있다.[41]

최근에도 위와 유사한 사례에 대한 보고가 있었다. 2007년 4월 5일 미국무부가 발표한 국가별 인권현황 보고서[42]에 따르면 북한은 2006년 3월 포고를 통하여 전력공급선 혹은 통신선을 절단하거나 불법약물을 거래하는 행위를 사형을 선고할 수 있는 반국가범죄에 포함한 것으로 보인다. 만일 위 내용이 사실이라면 북한은 2004년의 형법개정을 통해 죄형법정주의를 천명하고서도 여전히 당국의 포고에 의하여 형법상 법정형으로 사형이 규정되어 있지 않은 범죄행위를 반국가범죄로 의제하여 사형선고가 가능하게 하여 결과적으로는 죄형법정주의 원칙을 지키고 있지 않다는 비난을 면할 수 없다. 뿐만 아니라 위 보고서에 따르면 여전히 불법 체포와 구금사례가 발생하고 있으며, 가족 구성원 중 어느 한 명이 범인으로 지목될 경우에는 어린이를 포함한 가족 전체가 구속되는 것으로 알려져 있다고 한다.

탈북자들의 증언에 따르면 북한에서 정당한 법절차를 거치지 않고 피의자를 구금하거나 고문을 자행하는 등 실제에 있어서 비인간적인 처우가 만연되고 있다고 한다.[43] 이러한 내용은 위 미국무부의 '국가별 인권현황 보고서'에서도 여전히 강조되고 있다.

북한 형법은 무기 및 유기노동교화형을 선고받은 범죄자는 인민보안성 교화국에서 관리하는 교화소에 수감되어 노동을 통하여 교정을 하도록 하고 있으나,[44] 이러한 공식적인 교정 시설 이외에 북한에는 정치범 수용소, 집결소, 노동단련대 등의 구금시설을 운용하고 있어 그에 따른 많은 비난을 받고 있다. 노동수용소 존재여부와 관련하여 한동안 북한의 공식적인 입장은 "나라와 자신, 사회를 위한 애국적인 노동은 있으나 강제, 의무 노동을 강요당하는 사람은 없다"는 것이었다. 그러나 2004년 9월 북한을 방문한 영국의 빌 라멜 외무차관

40) 통일연구원, 「북한인권백서 2006」(서울 : 통일연구원, 2006), 25쪽.
41) 위 같은 책, 26쪽.
42) 보고서 전문은 http://www.state.gov/documents/organization/80699.pdf 참조.
43) 통일연구원, 앞의 책, 41쪽.
44) 북한 형법 제30조.

은 북한이 노동수용소를 통한 재교육(re-education through labour camp)이 존재함을 인정했다고 밝힌 바 있다.[45]

더군다나 많은 탈북자들이 인민보안성 구류장에 수감되어 있는 동안 경호원의 구타나 굶주림, 기아로 인한 합병증 등으로 사망하는 피해자를 다수 목격하였다고 증언하고 있으며, 미국무부의 2002년부터 2004년까지의 연례인권보고서에 따르면 북한 당국이 여성 수감자들을 강제로 낙태시키거나 감옥에서 태어나는 신생아는 즉시 살해당하는 경우가 있다고 지적하고 있다.[46]

최근에도 일본 엔티브이(NTV)가 입수한 것으로 전해지는 북한의 공개처형[47] 장면을 담은 비디오 영상물이 2005년 4월 18일 국회 통일외교통상위에서 공개 상영된 바가 있다. 위 영상물의 내용은 2005년 3월 1일 2명, 같은 달 2일 1명을 함경북도 회령에서 수천 명의 주민이 모인 가운데 공개 총살형을 집행하는 장면을 몰래카메라 형태로 찍은 것이다. 처음에는 처형된 자들이 북한 탈출을 방조한 죄로 처벌받은 것으로 알려졌으나 그 후 위 영상물을 분석한 미 국무부 존 메릴 정보조사국(INR) 동북아 국장의 말을 인용하여 이들이 여성인신매매죄로 처벌받은 것이라고 보도된 바 있다.[48]

위 범행 당시 시행중이던 2004년의 개정 형법은 비법적으로 국경을 넘나든 자는 2년 이하의 노동단련형에 처하되 그 정상이 무거운 경우에는 3년 이하의 노동교화형에 처하도록 하고 있고(형법 제233조), 국경관리 부분 일군이 비법적으로 국경을 넘나드는 자를 도와주면 2년 이하의 노동교화형에 처하며, 이를 여러 번 하였거나 돈 또는 물건을 받고 한 경우에도 2년 이상 5년 이하의 노동교화형에 처하도록 하고 있다(형법 제234조). 한편 여성인신매매범에 대하여 적용할 수 있는 죄명인 유괴죄의 경우에도 그 법정형이 5년 이상 10년 이하의 노

45) 《조선일보 NK조선닷컴》 (http://www.nkchosun.com/news), 2004년 9월 17일자.

46) 통일연구원, 「북한인권백서 2005」, 62쪽 이하 참조.

47) 북한의 공개처형에 대한 법적 근거는 명확하지 않다. 사형의 집행에 대하여 형법 제29조는 "사형은 범죄자의 육체적 생명을 박탈하는 방법으로 집행한다"고 규정하고 있고, 형사소송법 제422조는 "사형판결의 집행은 사형집행지휘문건과 판결서등본을 받은 형법집행기관이 한다"고 규정하고 있으며, 판결,판정집행법 제32조는 "사형을 처할 데 대한 판결의 집행은 재판소가 발급한 판결서등본, 사형집행지휘문건을 받은 다음 총살 같은 방법으로 한다"고 규정되어 있다. 따라서 위 판결, 판정집행법이 총살형의 법적근거라 할 수 있으나, 그 집행을 공개하는 점에 대한 법적근거는 여전히 불분명하다. 또한 그 집행방법도 '총살'로 한정되어 있는 것이 아니라 '총살 같은 방법'이라고 규정되어 있어 예를 들면 집단구타, 수장, 매장 등 얼마든지 비인도적 방법에 의한 집행도 가능하다 할 수 있다.

48) 《인터넷 한겨레》 2005년 4월 18일자. ; 《연합뉴스》 2005년 5월 19일자.

동교화형이며, 정상이 중한 경우에도 무기노동교화형에 처할 수 있을 뿐 법정형으로 사형을 규정하고 있지 않다. 따라서 위 비디오 영상물의 내용과 분석이 사실이라면 북한은 여전히 개정 형법을 정상적으로 적용하고 있지 않다는 것이 된다.

또한 북한 형사소송법 제357조는 피소자의 상소권을 보장하고 있고, 제360조는 상소가 제기된 판결은 집행하지 않는다고 규정되어 있으며, 제419조는 사형은 최고인민회의 상임위원회의 승인을 받아야 집행할 수 있다고 규정하고 있다. 그러므로 재판직후 그 자리에서 공개처형을 한다는 것은 법률적으로도 불가능하다.[49]

이상과 같은 여러 자료를 종합하여 보면 북한이 대내외적 요구에 의하여 새로이 형사법을 개정하였다고 하여 이것이 현실에서 그대로 운용된다고 단정할 수는 없다. 그러나 법적인 측면에서 본다면 죄형법정주의의 명시, 형벌체계의 일원화, 구성요건의 명확화 등을 기하여 과거에 비해 형사처벌에 대한 당국의 재량권이 상당히 제한되었다고 볼 수 있다.[50] 또한 형법 개정 내용을 토대로 북한 사회의 변화된 모습을 짐작할 수 있을 정도로 변화된 사회와 경제현상에 대응한 여러 가지 새로운 형벌규정들이 신설된 점과 위 개정이후 단기간 내에 2회에 걸쳐 새로운 범죄 유형을 처벌하기 위한 법 개정이 신속하게 이루어진 점 을 볼 때 개정 형사법의 실제 적용의지는 어느 정도 엿보인다는 점에서 과거보다는 상당히 발전된 모습을 보여주고 있다고 평가된다.

Ⅴ. 미국 여기자 사건에 대한 법적 검토

1. 사건개요

2009년 6월 16일 북한 관영 조선중앙통신사는 이달 초 12년의 노동교화형을 선고받은 미국 여기자 두 명에 대한 판결과 관련 이례적으로 '상보'를 발표해 자세한 내용을 밝혔다. 위 상보 내용을 살펴보면 위 사건의 전말이 소상하게 밝혀져 있다. 조선중앙통신사 상보의 내

49) 대한변호사협회, 『2006 북한인권백서』(서울: 대한변호사협회, 2006), 74쪽.
50) 윤대규, 앞의 글, 382쪽.

용은 다음과 같다.[51]

최근 미국기자 2명이 반공화국적대행위를 감행하면서 우리나라 국경을 불법침입하였다가 체포되어 재판을 받았다. 조선민주주의인민공화국 사회주의 헌법 제158조와 조선민주주의인민공화국 형사소송법 제271조에 따라 국가기밀루출을 고려하여 재판은 비공개로 진행되였다. 조선중앙통신사는 위임에 따라 조선반도에 전례없이 미국과의 대결국면이 조성된 시기에 미국인들이 감행한 범죄사실을 세상에 알리기 하여 상보를 발표한다.

지난 3월 17일 새벽 정체불명의 남자 2명과 여자 2명이 몰래 두만강을 건너 함경북도 온성군 강안리의 우리측 대안에 침범하여 수상한 행동을 하였다.

우리 국경경비대원들이 단속하려고 하자 남자 2명은 도주하고 녀자 2명이 현장체포되었다. 체포된자들의 신분을 확인한데 의하면 한명은 로라 링이라는 32살난 중국계 미국공민으로서 미국 《카런트 TV》 방송회사 특파기자이고 다른 한명은 리승은이라는 36살난 남조선계 미국공민으로서 같은 방송회사 편집원이다.

조사결과 침입자들은 반공화국인권모략책동에 리용할 동영상물을 만들 목적으로 국경을 침범하고 범죄행위를 감행하였다는 것이 밝혀졌다.

조선민주주의인민공화국 중앙검찰소는 3월 22일 로라 링과 리승은에 대한 체포령장을 발급하고 조선민주주의인민공화국 형법 제69조와 제233조에 따르는 형사책임을 추궁한 다음 이들을 구속처분하였다.

예심과정에서 로라 링과 리승은은 지난 1월 미국 로스안젤스시에서 《카런트 TV》 방송회사 프로그람제작부 감독 미취 코스, 프로그램제작부 책임자 데이비드 뉴먼, 회사법률책임자 데이비드 할리스톤 등과 조선민주주의인민공화국을 헐뜯는 기록영화를 제작, 방영할데 대하여 모의하였다는 것이 밝혀졌다.

이자들은 취재대상을 남조선에서 반공화국인권모략책동에 광분하고 있는 정치사환군인 《두리하나선교회》 목사 천기원이라는 자와 그가 소개해주는 월남도주자들을 정했다.

3월 6일 그들은 회사로부터 9,950US$를 받아가지고 중국입국사증신청서에는 려행목적을 일반관광으로, 직업을 미국 《카런트 홀딩》 콤퓨터전문가로 거짓신고하고 3월 9일 미국을 출발하였다.

로라 링과 미취코스는 남조선에 들려 3월 11일 군사분계선 비무장지대를 돌아보았으며 월남도주자들을 찾아다니며 그들로부터 우리 체제와 인민을 헐뜯는 망발을 유도하였다.

3월 13일 중국 길림성 연길시에 도착해서는 천기원이 소개한 안내자를 따라 비법월경자들을 찾아다니며 범죄자들이 주어섬기는 갖가지 악담들을 수집하였다.

51) 《조선신보》 2009년 6월 17일자 (통일뉴스, http://blog.daum.net/chunghak01/147에서 재인용)

피심자들의 상기진술내용들은 철두철미 우리 공화국의 영상을 깍아내리고 비방중상하기 위한 극히 불순한 정치적 동기에서 출발한 적대행위라는것을 보여준다.
이것은 조선민주주의인민공화국 형법 제69조(조선민족적대죄)에 해당되는 행위이다.
3월 17일 6시 미취코스와 로라 링, 리승은은 천기원이 소개하여준 김성철의 안내에 따라 중국 도문시 월정진으로부터 얼어붙은 두만강을 건너 우리측 대안에 올라선 후 록화촬영기로 주변을 촬영하면서 《우리는 방금 허가없이 북조선경내에 들어왔습니다》라는 해설을 록음하고 침입기념으로 땅바닥에서 돌멩이를 하나 주어넣기까지 하였다.
이것은 조선민주주의인민공화국 형법 제233조(비법국경출입죄)에 해당하는 엄중한 국경침해행위이다.
조선민주주의인민공화국 중앙검찰소는 피심자들의 진술과 증거물들인 록화촬영기 1조 록화테프 6개, 수자식사진기 1대, 돌 1개, 사진 17매, 동화상자료 2건 등에 의하여 범죄행위전모가 확정된데 따라 5월 11일 피심자들을 중앙재판소에 기소하였다.
조선민주주의인민공화국 중앙재판소는 6월 1일 사건을 조사한데 기초하여 기소사실이 근거가 있으며 법조도 옳게 적용되었다고 인정하고 조선민주주의인민공화국 형사소송법 제292조 1항과 형법 제69조와 제233조로 기소된 피소자들을 재판에 넘기는 판정을 하였다.
이에 따라 6월 4일부터 8일까지 평양시재판소 법정에서 피소자들에 대한 재판을 진행하였다.
피소자들의 청원과 요구에 따라 그들이 선정한 통역원이 통역을 보장하였으며 재판심리과정에 로라 링에 대한 변호사의 변론이 보장되였다. 리승은은 변호사선정권리를 스스로 포기하였으므로 변론이 제공되지 않았다.
재판에서 피소자들은 자기들의 행위가 우리 공화국의 인권실상을 사실과 맞지 않게 깍아내리고 비방중상하는 동영상자료를 조작하여 우리의 사회주의제도를 고립압살하려는 정치적 동기로부터 감행된 범죄행위라는 것을 인정하였다.
중앙재판소는 조선민주주의인민공화국의 이름으로 피소자 로라 링과 리승은을 형법 제69조에 의하여 로동교화형 10년, 형법 제233조에 의하여 로동교화형 4년을 량정하고 형법 제44조에 의하여 로동교화형 12년을 언도하였다.
형기는 피소자들을 구속한 2009년 3월 22일부터 계산하고 판결에 대하여 상소할수 없다는 것이 선고되였다.
범죄자들은 판결을 인정하고 접수하였다.
우리는 미국이 반공화국범죄행위를 산생시킨데 대하여 각성을 가지고 예리하게 주시하고 있다.

주체98(2009)년 6월 16일 평양

2. 검토

위 사건에 대하여 사실관계는 상보 기재 내용이 사실이라는 전제하에 법리적인 측면에서 북한이 자신들의 형사법을 제대로 적용하였는지 여부에 대하여 몇 가지 관점에서 검토해 보고자 한다.

첫째, 위 사건에 대하여 북한 형법을 적용하는 것이 타당한지의 문제이다. 북한 형법 제8조(형법의 대인적 및 공간적 효력원칙)는 "이 법은 범죄를 저지른 공화국 공민에게 적용한다. 공화국 령역 밖에서 범죄를 저지른 공화국 공민에게도 이 법을 적용한다. 공화국 령역 안에서 범죄를 저지른 다른 나라 사람에게도 이 법을 적용한다. 그러나 외교특권을 가진 다른 나라 사람에 대한 형사책임은 그때마다 외교적 절차에 따라 해결한다. 다른 나라에서 공화국을 반대하였거나 공화국 공민을 침해한 다른 나라 사람에게도 이 법을 적용한다"고 규정하여 공민원칙(속인주의)를 기본 원칙으로 하면서 보충적으로 영역원칙(속지주의)와 현실원칙(보호주의)를 채택하고 있다. 본 사건의 경우 미국여기자들의 조선민족적대죄 부분은 제8조 제4항의 보호주의에 의하여, 비법국경출입죄의 경우는 제2항의 속지주의에 의하여 북한 형사법의 적용을 받는다 할 것이므로 북한 형법 적용에 문제가 없다 할 것이다. 다만 우리 형법 제5조가 매우 제한적으로 보호주의를 채택한 반면 북한은 매우 광범위한 보호주의를 채택하고 있다는 것이 특징이다.[52]

둘째, 형법 적용법조의 문제이다. 미국여기자들이 정당한 여권과 비자 없이 북한 영역에 들어간 사실에 대하여 형법 제233조의 비법국경출입죄를 적용한 것에 대하여는 문제가 없다 할 것이다. 위 미국여기자들의 취재활동 등에 대하여 형법 제69조의 조선민족적대죄를 적용할 수 있는지에 대하여는 다소 의문이다. 형법 제69조(조선민족적대죄)를 적용하려면 "다른 나라 사람이 조선민족을 적대시할 목적으로 해외에 상주하거나 체류하는 조선사람의 인신, 재산을 침해하였거나 민족적 불화를 일으킨 경우"에 해당하여야 한다. 위 상보 내용상 다른 나라 사람인 미국 여기자들이 조선사람의 인신이나 재산을 침해한 사실은 없다. 따라서 위 죄로 처벌하려면 이들이 조선민족을 적대시할 목적으로 민족적 불화를 일으켜야 하는데, 그 구성요건 자체가 상당히 포괄적이고 불명확하다. 이중 조선민족을 적대시할 목적에

52) 북한 형법의 일반적 적용범위에 대하여는 한명섭, 앞의 책, 41~44쪽 참고.

대하여는 주관적인 요소이므로 사건 전후 사정을 고려하여 인정여부를 판단하여야 할 것이나, 민족적 불화를 일으키는 행위를 '허위사실의 유포, 차별적 행위 등에 의하여 민족적 적대감을 불러일으키는 것을 가르킨다고 해석'한다면[53]미국 여기자들의 행위가 이에 해당한다고 보기 어렵다 할 것이다.

셋째, 형사소송법상의 절차에 관한 문제이다. 이 상보에 따른 사건의 진행절차를 보면 위 사건은 현행범체포(2009년 3월 17일)⇒(수사)⇒중앙검찰소의 예심(체포영장 발급, 형사책임추궁, 구속처분)⇒중앙재판소에 기소(2009년 5월 11일)⇒재판부의 재판준비 및 사건을 재판에 넘기는 판정(2009년 6월 1일)⇒심리 및 판결(2009년 6월 4일~8일)의 순으로 이루어져 있다. 사건 처리 순서는 문제가 없어 보인다. 예를 들어 예심기관이 사건 기록을 넘겨받은 것이 언제인지 특정되어 있지 않지만 현행범 체포시부터 기소시까지의 기간은 56일이 소요되었는바, 수사기간 10일과 기소기간 10일을 염두에 두지 않더라도 위 사건을 복잡한 사건으로 본다면 예심기관에서 구류할 수 있는 기간만 3개월이 되므로 피심자 구류기간도 문제가 없다고 볼 수 있다. 1심재판은 사건 기록을 넘겨받은 후 통상은 25일, 특별히 복잡한 사건의 경우 30일내에 심리를 마쳐야 하는데, 위 상보의 내용만으로는 재판부가 언제 사건 기록을 넘겨받았는지 알 수 없으나 기소후 30일 이전에 재판을 마친 것으로 보아 이 부분도 문제가 없어 보인다.

넷째, 중앙재판소가 1심을 관할하게 된 것은 형사소송법 제129조에, 재판을 비공개로 진행한 점은 형사소송법 제271조 제2항에 각 근거규정이 있다.

다섯째, 범죄병합에 따른 양형 역시 형법 제44조의 규정에 따라 높이 양정한 조항의 형벌인 10년에 나머지 조항의 형벌인 4년의 절반인 4년의 합한 것으로 보인다. 다만 형법 제233조의 법정형은 로동교화형 3년 이하인데 4년으로 양정한 것이 문제인데, 위 상보에는 판결내용이 모두 기재된 것이 아니므로 이 점도 형법 제39조 및 제41조에 의하여 가중할 수 있으므로 법적인 문제는 없어 보인다.

기타 판결전 구금일수 계산을 구속처분이 된 날로부터 한 것은 형법 제48조에 의한 것이며, 상소를 할 수 없도록 한 것은 형사소송법 제359조 제1호 규정에 따른 것이다.

---

53) 법원행정처, 앞의 책, 221쪽.

이상에서 살펴본 바와 같이 위 사건은 과연 미국여기자들의 범행이 조선민족적대죄에서 말하는 민족적 불화를 일으킨 행위인지에 대하여는 의문이나 형사소송법상의 절차적 요건은 철저히 준수한 것으로 보인다.

Ⅵ. 개성공단 억류자 신변안전 문제

1. 현대아산 직원 억류사건 개요

2009년 3월 30일 개성공단 출입국사업부는 개성공단 직원 유 모 씨를 체제비난, 여성종업원 변질타락 및 탈북책동 혐의로 단속, 조사함을 우리 측에 통보하였다. 그 후 현재까지 위 직원의 소재 및 안전여부 등은 전혀 확인이 되지 않고 있고, 북한은 우리 측의 접견마저 불허하면서 개성공단 실무협상과정에서도 위 문제는 논의의 대상이 아니라고 주장하고 있다. 한편, 북한은 5월 15일 중앙특구개발지도총국 통지문에서 "남측은 개성공업지구에 현대아산 직원의 모자를 쓰고 들어와 우리를 반대하는 불순한 적대행위를 일삼다가 현행범으로 체포되여 조사를 받고 있는 자의 문제를 가지고 소란을 피우면서 그것을 실무접촉의 전제조건으로 내드는 것도 서슴지 않았다"고 밝힌 바 있다. 같은 해 6월 19일 개최된 개성공단 관련 남북 당국 간 제2차 실무회담 시 유 씨에 대하여 출입체류합의서에 따라 조사 중이고, 동 합의서에 따라 처리할 것이라고 주장하였고, 같은 달 27일 중앙특구개발지도총국 박철수 부총국장이 개성공단기업협회 회장에게 보낸 통지문에서는 유 씨에 대해 "우리의 체제를 비난하고 탈북을 선동하는 매우 불순한 범죄를 감행하였다. 이런 자들에 대해서는 우리 인민이 추호도 용서하지 않고 있다"고 주장한 바 있다.

2009년 6월 초순경 유 씨의 평양압송설과 함께 북한 형사소송법에 따른 처리 가능성이 제기된 바도 있으나 북한에서 밝힌 위와 같은 내용을 종합해 보면 현재로선 미국여기자들에 대한 사건과 같이 위 직원에 대해 북한 형사소송법에 따른 처리를 할 가능성은 없다고 본다.

2. 개성공단에서의 신변안전보장 관련 법제

가. 개성공업지구법

위 법 제8조 제1항은 "법에 근거하지 않고는 남측 및 해외동포, 외국인을 구속·체포하거나 몸, 살림집을 수색하지 않는다"고 규정하고 있다. 그러나 위에서 본바와 같이 개성공업지구 지정에 대한 정령 제4조와 및 개성공업지구법 제1조의 규정에 비추어 보면 위 지구는 북한의 주권과 법이 전면적으로 적용되는 곳이므로 결국 북한의 형사법 체계가 그대로 적용되게 되며 북한의 형사법 규정에 따라 얼마든지 우리 주민들에 대한 구속·체포·수색이 가능하다는 것으로 신변안전보장에 대한 규정이라기보다는 북한의 일반 형사사법원칙을 확인한 것에 불과한 내용이다.

그러나 같은 조 제2항에서 "신변안전 및 형사사건과 관련하여 남북 간의 합의 또는 북한과 외국 간에 체결한 조약이 있을 경우에는 그에 따른다"는 예외 규정을 두어 우리 주민의 신변안전보장과 관련된 특별 합의서의 체결을 예정하고 있었다. 이에 따라 남북한 사이에 2004년 1월 29일 체결된 것이 출입체류합의서이다.

나. 출입체류합의서

(1) 합의서 체결 및 발효

2004년 1월 29일 남북 당국은 개성공업지구와 금강산관광지구의 출입 및 체류를 원활하게 보장하기 위하여 출입체류합의서를 체결하였다.[54] 위 합의서의 효력발생에 대하여는 위 합의서 제16조 제1항에서 "이 합의서는 남과 북이 서명하고 각기 효력발생에 필요한 절차를 거쳐 그 문본을 교환한 날부터 효력을 가진다"고 규정하고 있었다. 이에 따라 우리 정부는

54) 북한이 2003년 12월 11일 최고인민회의 상임위원회 결정 제12호로 채택한 「개성공업지구 출입, 체류, 거주 규정」에 따르면 공업지구에 도착한 날로부터 7일안으로 돌아가는 자는 체류등록대상에서 제외하고 있으며(위 규정 제16조 제1호), 이를 초과하여 90일까지 체류하는 자는 단기체류자로, 91일을 초과하여 1년까지 체류하는 자는 장기체류자로 분류하고 있고, 1년 이상 체류하려는 자는 거주자로 분류하여 각 체류등록과 거주등록을 하도록 하고 있다(위 규정 제13조, 제15조, 제17조 참조). 한편 북한은 그 동안 위 규정을 적용하지 않고 있다가 2007년 3월 27일부터 위 규정에 따라 개성공단 내에 있는 남한 인원으로부터 실제로 체류등록과 거주등록을 받기 시작하였다. ≪조선일보≫, 2007년 4월 9일자.

위 합의서에 대하여 2004년 9월 23일 국회 비준동의를 받았으나 한동안 북한의 당국 간 회담거부로 문건 교환이 실행되지 못하여 미발효 상태에 있다가 2005년 8월 5일 문본의 교환에 따라 위 합의서가 발효되었다.[55]

⑵ 출입체류합의서의 법적 성격

위 합의서는 개성공업지구법 제8조 제2항에서 규정하고 있는 신변안전 및 형사사건과 관련한 북남사이의 합의에 해당한다. 남북한 간에 체결된 합의서를 조약으로 볼 것인지 여부에 대하여는 다소 논란의 여지가 있다.

2005년 12월 29일 제정되어 2006년 6월 30일 발효된 「남북관계발전에 관한 법률」은 제4조 제3호에서 정부와 북한 당국 간에 문서의 형식으로 체결된 모든 합의를 남북합의서라고 정의하고, 제21조와 제22조에서 남북합의서의 체결, 비준, 공포에 대하여 헌법상의 조약의 그것에 준하여 규정을 하고 있다.[56]

위 출입체류합의서는 위 법 시행 전에 체결 및 발효가 된 합의서이기는 하나 위 법 부칙 제2항은 경과조치로서 위 법률 시행 전에 국회의 동의를 받아 체결·비준한 남북합의서도 위 법률에 의한 남북합의서로 본다고 규정하고 있다. 따라서 출입체류 합의서 역시 위 법률 제4조 제3호에서 말하는 남북합의서에 해당된다. 위 법률 내용 중 남북합의서와 관련된 규정에 대하여는 남북합의서에 대하여 조약으로서의 성격을 인정하고 남북합의서에 법적 효력을 부여하기 위한 입법조치로 평가된다는 견해[57]와 위 법 제21조는 남북합의서가 조약이라는 점에 관한 입법적인 확인의 성격을 가지는 것으로 보는 견해가 있다.[58] 물론 위 견해들

55) 정부는 위 합의서에 대하여 2004년 7월 27일 국무회의 심의를 거쳐 같은 해 8월 5일 헌법 제60조 제1항의 규정에 따라 국회에 체결동의안을 제출하였고, 국회는 같은 해 9월 23일 비준동의를 한 것이다.

56) 위 법률 제4조 3호의 남북합의서의 개념 정의와 관련하여 6·15 공동선언과 같이 신사협정으로 보았던 남북 당국 간의 문서도 위 법률에 의하여 남북합의서에 해당한다고 볼 것인지, 그 내용상 법적 구속력의 창출을 의도하지 않은 신사협정에 해당하는 남북합의서도 위 법률 제21조와 제22조의 규정에 의하여 체결·비준 및 공포에 관한 절차를 따라야 하는 것인지, 위 절차를 따른다면 어떤 법적 효력이 부여되는 것인지 등 여러 가지 법률적인 문제점이 발생한다. 이에 대한 구체적인 내용은 한명섭, "남북합의서의 법제화 방안", 2009년 4월 13일 국회의원 이미경 주최 《남북 합의서의 법제화 방안 마련 토론회》 발표문 참조.

57) 이효원, 『남북교류협력의 규범체계』(서울: 경인문화사, 2006), 251쪽.

58) 유욱「토론문」,『남북관계 법·제도, 그 현황과 대안』(민주평화통일자문회의·대한변호사협회 공동주최 토론문 자료집, 2004. 10. 20.), 42쪽.

이 단순히 신사협정 수준에 그치는 남북합의서까지 포함해서 설명하는 것은 아닐 것이다.[59] 다만 위 법 제21조와 제22조에서 남북합의서의 체결, 비준, 공포에 대하여 헌법상의 조약의 그것에 준하여 규정을 하고 있다고 해서 위 법률의 규정에 의해 남북합의서가 조약으로 되거나 남북합의서에 법적 효력이 부여되는 것이 아니라고 본다.

남북합의서가 조약에 해당하는지 여부는 당해 합의서의 내용이 신사협정의 수준을 넘어 어떠한 법적효과를 창출하고자 하는 의도가 있는지 여부, 구체적인 내용, 체결절차와 형식 등을 종합적으로 고려하여 판단되어야 할 것이다.[60]

⑶ 신변안전보장에 관한 합의서 내용

위 합의서 제10조는 신변안전보장에 관하여 "① 북측은 인원[61]의 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 처리 한다. ③ 북측은 인원이 조사 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 보상 문제에 대하여 적극 협력하여 해결한다. ⑥ 외국인이 법질서를 위반하였을 경우에는 북측과 해당 국가 사이에 맺은 조약이 있을 경우 그에 따른다"고 규정

59) 이와 반대로 위 남북합의서에는 신사협정에 해당하는 문서도 포함된다고 해석하는 견해도 있다. 김계홍, "「남북관계 발전에 관한 법률」에 따른 남북합의서의 발효절차에 관한 사례연구 및 개선방안에 관한 고찰", 「법제」(2008.3), 61쪽.

60) 남북관계 발전에 관한 법률 제4조 제3호의 남북합의서는 같은 법 제21조의 체결·비준 절차를 거쳐 같은 법 제22조에 의해 「법령 등 공포에 관한 법률」의 규정에 따라 대통령이 공포하도록 되어 있다. 결과적으로 우리 법 체계를 보면 통상의 조약과 남북합의서를 구분하여 이원화한 것인데, 그 결과 남북합의서가 남북관계 발전에 관한 법률에 의하여 체결·비준·공포된 것이라면 이를 과연 헌법 제6조 1항이 규정하고 있는 '헌법에 의하여 체결·공포되는 조약'에 해당하는 것인지의 문제가 발생하며, 이에 해당하지 않는다면 남북합의서에 국내법과 같은 효력을 부여하는 근거가 무엇인지 등의 문제가 발생한다. 이에 대한 구체적인 내용은 한명섭, 위 "남북합의서의 법제화 현황 및 향후 과제" 참조.

61) 여기서 말하는 '인원'은 남측 지역에서 지구에 출입 및 체류하는 남측의 주민과 해외동포, 외국인을 의미하고, "출입"은 인원 또는 통행 차량 등이 남측 지역에서 지구에 드나드는 것을 의미하며, "체류"란 인원이 지구에서 일정한 기간 머무르는 것을 의미한다.

하고 있다.

한편, 위 합의서 제14조는 "인원과 통행차량 등의 출입 및 체류와 관련한 문제는 이 합의서가 우선적으로 적용된다"고 규정하고 있다.

위 제10조 제2항에서 말하는 지구에 적용되는 법질서에는 북한의 형사법이 포함된다고 보아야 할 것이다. 따라서 개성공업지구와 금강산관광지구에서는 남측 주민이 북한의 형법을 위반하더라도 위 합의서 내용에 따라 북한은 그 행위를 중지시킨 후 조사를 할 수 있을 뿐 북한 형사법에 따른 수사와 예심, 재판은 불가능하며 조사 후 위반정도에 따라 경고 또는 범칙금을 부과하거나 남측 지역으로 추방할 수 있을 뿐이다.

다만 남과 북이 합의하는 엄중한 위반행위에 대하여는 쌍방이 별도로 합의하여 처리하도록 하고 있으므로 위 엄중한 위반행위를 하였을 때는 경우에 따라 북한 형사법의 적용이 가능할 것이다. 그러나 아직까지 남북한은 어느 행위가 엄중한 위반행위에 해당하는 것인지에 대하여 합의를 한 바가 없으므로 해석상 위 단서의 조항은 아직 적용될 여지가 없다. 현재로서는 위 두 지역에서의 남한 주민의 북한 형법 위반행위에 대하여는 위 합의서 내용에 따라 북한 형사법의 적용이 배제되며, 향후 남과 북이 합의하는 엄중한 위반행위를 한 경우에는 그 처리에 관한 합의 내용에 따라 북한 형사법이 적용되는 경우가 있을 수 있다고 해석된다.

⑷ 합의서 체결의 의의

북한에서 발생한 남한 주민의 형사사건에 대하여는 헌법 제3조의 해석에 따른 북한의 법적 지위와 관계없이 현실적으로는 북한 영역 내에서 주권을 행사하고 있는 북한이 1차적인 형사사법권을 행사하게 된다. 그러나 위 합의서의 체결에 의하여 비록 제한된 지역이기는 하나 개성공업지구와 금강산관광지구 내에서의 범죄에 대하여는 북한이 '남과 북이 합의하는 엄중한 위반행위'에 해당하지 않는 한 형사사법권을 포기한 것이다.

일반적으로 자신의 주권이 미치는 영역 내에서 주권행사의 일환인 형사사법권을 포기하는 경우는 「외교관계에 관한 비엔나협약」에 의한 외교사절이나 외국 주둔 군대와 같은 특수한 경우뿐이다. 남북한 관계에 있어서 북한은 경수로사업과 관련하여 KEDO 및 그 직원에게 KEDO의 위임된 기능의 수행에 필요한 북한영역 내에서의 특권 및 면제를 부여한 바가

있다. 그러나 통상 북한을 방문하는 남한 주민들은 '방북 중 귀하의 신변안전과 무사귀환을 보장한다'는 내용의 북측 보안책임자가 발급하는 신변안전보장각서나 개별 합의서에 의한 신변안전보장을 받는 정도에 불과하였다.[62] 따라서 출입체류합의서는 남한 주민의 신변안전보장과 관련하여서는 매우 획기적인 조치라 할 것이다. 하지만 남한 주민이 북한을 방문하는 것은 위 지역에만 제한되는 것이 아니므로 위 지역 외에서 발생한 범죄나 위 지역 내에서 발생한 범죄 중에서도 비록 제한된 범위이기는 하나 '남과 북이 합의하는 엄중한 위반행위'에 대하여는 아직도 북한의 형사사법권이 행사될 여지가 얼마든지 있다.

이와 같이 북한의 형사사법권이 행사될 영역이 남아 있는 불안한 상황이 계속되는 것은 남북한 간 교류협력의 확대와 발전에도 바람직하지 못하다. 따라서 향후 위 2개 지역 외에서의 남한 주민에 대한 신변안전보장을 위한 대책이 반드시 마련되어야 한다. 이 문제는 남북한 쌍방이 상대방 주민에 대하여 각자의 형사법의 인적 적용범위의 예외를 어디까지 인정할 것인가에 달려 있다. 이러한 인적 적용범위의 예외 인정은 어느 일방이 스스로 형사사법권의 행사를 자제하거나 쌍방의 합의를 통해 해결할 수밖에 없다. 이중 어느 일방의 형법 적용의 자제는 법제도적인 해결책이 되지 못하여 일관성과 계속성이 보장되지 않는다. 결국 이 문제는 남북한 간의 합의를 통해 해결하는 것이 가장 바람직한 방법이라 할 것이다.

이런 점에서 위 출입체류합의서의 체결은 남한 주민에 대한 북한의 형사사법권 배제와 관련하여 매우 중요한 교두보를 확보한 조치라 할 것이다. 따라서 향후 위 합의서에 대한 후속조치를 통하여 남한 주민들에 대한 신변안전보장 방안을 철저하게 마련한 후 점진적으로 이를 북한의 다른 지역을 방문하거나 체류·거주하는 자에게도 확대 적용하도록 노력할 필요가 있다. 다만 이러한 조치가 취해질 때까지 당분간은 개성공업지구와 금강산관광지구 외의 지역을 왕래하거나 체류하는 우리 주민들에 대하여는 현재와 같이 북한의 일방적 신변안전보장 약속이나 해당 사업 관련 합의서에 따른 신변안전보장 약속에 그 안전을 맡겨야만 한다는 문제점이 남게 된다.

다. 출입체류합의서에 의한 해결의 한계

개성공업지구와 금강산관광지구에서의 남한 주민의 신변은 위 합의서에 의하여 보장된다.

62) 남한 주민과 관련된 북한 형법의 일반적 적용범위에 대한 예외는 한명섭, 앞의 책, 45~56쪽 참고.

특히 위 합의서에 따라 북한의 형사사법권이 배제되도록 한 것은 우리나라의 한미행정협정의 내용이나 다른 나라 경제특구의 법제와 비교해 볼 때 매우 파격적인 조치라 할 수 있다. 하지만 위 합의서에도 불구하고 2008년 7월 11일 발생한 금강산 관광객 피격사망 사건 및 위 개성공단 직원 억류사건에서 보는 바와 같이 위 합의서에 따른 신변안전보장의 한계점 노출되고 있다.

이는 무엇보다도 위 합의서의 내용과 취지를 제대로 이행하지 않고 있는 북한에 일차적인 문제가 있는 것이지만, 처음부터 위 합의서의 내용이 현실적으로 발생하는 모든 문제를 해결할 수 있을 정도로 구체화되어 있지 못하고, 오히려 그 내용상 위 합의서의 후속 또는 부속합의서 체결이 예정되어 있었음에도 불구하고 그 후속조치를 제때에 이루어내지 못한 우리 당국에도 문제가 적지 않다고 본다.

3. 개성공단 억류자 문제 해결 방안에 대한 검토

가. 북한 입장에 대한 검토

북한은 개성공단 직원의 억류에 대하여 북한은 출입체류합의서에 따른 조사를 위한 것이라고 주장할 수 있을 것이다. 위와 같이 합의서상의 조사를 위한 억류(또는 구속)가 가능한지에 대하여는 개성공업지구법 제8조에 적시된 바와 같이 법적 근거없이는 억류를 할 수 없고, 위 출입체류합의서 제10조 제1항의 신체불가침권에 근거하여 보더라도 별도의 법적 근거 규정이 없는 한 불가능하다고 해석하여야 한다. 사정이 이러함에도 불구하고 북한은 합의서상 조사를 위한 억류가 불가능하다는 근거 규정도 없으므로 가능하다는 주장을 할 수 있으며, 위 합의서 시행 직후인 2005년 12월 27일 발생한 금강산관광지구내 음주운전 교통사고 사건시 사고 가해자를 45일간 억류한 전례가 있다는 점도 문제이다.

접견권 등과 관련하여서도 우리 측은 출입·체류합의서 제10조 제3항에 의한 피조사자의 '기본적 권리' 보장에 따라 당연히 인정되어야 한다고 주장할 수 있으나, 북한은 위 기본적 권리의 구체적인 내용이 없고, 피조사자는 북한 형사소송법상의 피심자나 피소자도 아니므로 (변호인)접견권 등의 보장 대상자가 아니라고 주장할 수 있을 것이다.

나. 개성공업지구법제에 의한 정당한 처리 방식

북한이 위 사건과 비슷한 시기에 발생하여 로동교화형 12년을 각 선고받은 미국 여기자 2명에 대한 사건과 같이 북한이 일반 형사법을 적용하지 않고 위 출입체류합의서에 의한 처리를 하겠다는 것은 북한도 남북관계의 전면중단을 원하는 것은 아니라고 해석된다. 한편, 2009년 5월 15자 중앙특구개발지도총국 통지문에 유 씨를 현행범으로 체포하였다는 표현이 있어 북한 형사소송법상의 현행범체포를 의미하는 것이 아니냐는 의문이 있을 수 있으나, 「개성공업지구 출입, 체류, 거주규정 시행세칙」 부칙 제5조(현행범의 처리와 제재에 대한 통지)는 "공업지구에서 국제테로범, 현행범은 즉시 단속하여 조사한다. 이 경우 단속된 자는 단속한 일군의 요구에 응해야 한다. 법질서를 위반한 자의 단속 및 처리에 대한 통보는 공업지구 출입사업부가 한다"고 규정하고 있으므로 위 규정에 의한 현행범으로 보아야 할 것이다.

개성공업지구는 북한의 일반법규 보다 개성공업지구법과 관련 남북합의서, 개성공업지구의 각종 하위규정과 시행세칙 등이 우선 적용되는 곳이다. 중요한 것은 현재의 북한 주장과 같이 유 씨 사건의 경우 단지 출입체류합의서에 의한 처리만이 정당한 것이 아니며, 출입체류합의서는 유 씨 사건에 적용되어야 하는 법규의 하나에 불과하다는 점이다.

현재 개성공업지구 법제를 전반적으로 검토해 보면 유 씨 사건에 대해 직접 적용되는 법규는 위 출입체류합의서외에 「개성공업지구 벌금규정」과 「개성공업지구 출입,체류,거주규정 시행세칙」이 있다.

2006년 10월 31일 최고인민회의 상임위원회 결정 제78호로 채택된 「개성공업지구 벌금규정」 제4조 제2호는 출입, 체류, 거주질서를 어긴 행위에 대하여 2,000US$까지 벌금을 적용하도록 하고 있다. 2007년 12월 26일 제정된 위 시행세칙은 개성공업지구법과 개성공업지구 출입,체류,거주규정의 정확한 집행을 위해 제정된 것으로(동 시행세칙 제1조), 개성공업지구법상 시행세칙의 제정주체는 중앙개발특구지도총국임에도 불구하고 위 시행세칙은 최고인민회의 상임위원회 명의로 제정하였다. 위 시행세칙 부칙에는 제재의 대상인 각종 위반행위 유형과 그에 대한 벌금액을 정하고 있는데, 그 내용에 따르면 가장 중한 위반행위의 경우에도 벌금 2,000US$와 추방을 할 수 있을 뿐이다. 이는 위 시행세칙이 출입체류합의서의 내용과 위 벌금규정을 반영하여 제정된 것이기 때문이다.

따라서 유 씨의 경우에도 위 시행세칙에 따라 어떤 혐의가 인정되더라도 북측이 제정한 법규상으로는 벌금 2,000US$ 부과 및 추방을 할 수 있을 뿐이며, 이와 같이 하는 것이 출입체류합의서에 의한 정당한 처리임을 북한 스스로도 잘 알고 있을 것이다. 그럼에도 불구하고 북한이 조사를 이유로 유 씨를 계속 억류하고 있는 것은 북한 주장과 같이 조사를 위한 억류가 아니라 현재의 경색된 남북관계의 해결을 위한 지렛대로 활용하고자 유 씨를 인질로 삼고자 하는 것이 아닌가라는 의구심을 버릴 수 없다. 이는 사실상 북한의 최고 입법기구인 최고인민회의 상임위원회에서 정한 시행세칙을 북한 스스로 부정하는 것이 된다.

다. 향후 대책

⑴ 법규, 남북 합의서, 계약 준수의 중요성 인식 촉구

현재와 같이 개성공업지구 법규, 관련 남북 합의서, 계약 등이 제대로 준수되지 않고 북한의 일방적 조치로 언제든지 무효화 될 수 있다면 과연 개성공단 사업을 이대로 지속하는 것이 바람직한 것인지 의문이다. 따라서 북한 스스로 자신들이 제정한 법규, 남북합의서, 계약을 그대로 준수하는 것이 개성공업지구 유지·발전의 필수조건임을 인식하도록 촉구할 필요가 있다. 다만 위 주장에 대해 북한은 이보다 훨씬 중한 합의인 6·15공동선언, 10·4선언을 남측 스스로 이행하지 않았다는 점을 문제 삼을 수 있을 것이다. 우리 입장에서 위 선언들은 신사협정에 불과하므로 법적 구속력이 없고, 개성공업지구 법규나 합의서등은 법적 구속력이 있다는 논리를 펼 수 있으나 북측 입장에서는 위 공동선언이 신사협정인지 조약인지의 문제보다는 서명 주체가 누구인지가 훨씬 중요한 문제일 것이다. 이 문제는 근본적으로 각 정당의 정책 보다 앞서는 국가의 일관된 통일정책의 부재에도 원인이 있다할 것이다. 향후 법리적인 측면이 아니라 국가 정책적 측면에서 위 각 선언에 대한 문제를 어떻게 풀어갈 것인지에 대하여도 정당의 이해관계를 떠나 국가 전체적 이익을 위한 진지한 검토가 있어야 할 것이다.

⑵ 진정성 있는 접촉 및 협상의 필요성

현재의 전반적인 대북정책 기조가 이 건 문제 해결에 장애를 초래하고 있으므로 협상에

임하는 실무진 나름대로의 고충이 있을 것으로 예상된다. 그렇다하더라도 그간 이루어진 개성공단 실무협상을 보면 상대방 입장은 전혀 고려하지 않고, 일방적 의사 전달식으로 진행되었는바, 이것이 과연 문제 해결을 위한 대화인지, 국민들에 대한 책임 회피용인지 의문이다. 실무협상과 관련된 우리 측 보도문은 억류자를 조속히 인도할 것을 북측에 강력히 촉구하였다고 발표하고 있다. 그러나 북측 입장에서 볼 때는 협상장에 나와 수십 장에 달하는 발표문을 자신들이 듣거나 말거나 장시간 일방적으로 읽어나가는 남측 협상단을 어떻게 평가할 것인지 의문이다.

⑶ 전반적인 남북 대화의 진정성 회복 후 출입체류합의서 후속조치 마련

앞서도 언급한 바와 같이 위 출입체류합의서는 합의 당시부터 추가합의서 또는 부속합의서 체결을 전제로 한 것이었다. 따라서 조속한 시일내에 전반적인 남북 대화의 진정성을 회복하면서 위 합의서 상의 여러 문제점을 보완하여 남한 주민들에 대한 완벽한 신변안전 보장 장치가 되도록 철저한 후속조치를 마련하여야 할 것이다. 추가 또는 부속합의서 체결이 반영되어야 할 내용에 대하여는 편의상 항을 나누어 설명하고자 한다.

라. 추가 또는 부속합의서 체결 시 반영되어야 할 내용[63]

(1) 적용범위의 명확화

위 합의서 제10조의 신변안전보장의 대상은 '인원'이며, 위 인원이라 함은 "남측 지역에서 지구에 출입 및 체류하는 남측의 주민과 해외동포, 외국인"을 말한다. 여기서 '출입'이란 남측 지역에서 개성공업지구나 금강산관광지구에 드나드는 것을 의미하고, '체류'란 위 각 지구에 일정기간 머무르는 것을 말한다(합의서 제1조 정의 규정 참조).[64]

---

63) 이 부분은 발표자가 2008년 12월 11일 《2008 추계 남북경협법제 학술회의》에서 발표한 별첨 "개성공단 남한주민의 신변안전 보장을 위한 구체적 제도화 방안"을 일부 수정한 것이다. 위 발표문은 《북한법연구》 제11호(북한법연구회, 2008)에도 게재되어 있음.

64) 각주 54)에서 보는 바와 같이 「개성공업지구 출입, 체류, 거주 규정」은 체류와 거주를 구분하고 있다. 그러나 위 규정은 1년 이상 '체류'하려는 자를 거주자로 분류하고 있으므로 출입체류합의서에서 말하는 체류는 위 거주를 포함하는 개념으로 보아야 한다.

금강산관광객 피격 사망사건의 경우 북한으로서는 피해자가 금강산관광지구에서 그 밖의 북측 지역으로 벗어난 상태에 있었으므로 위 피해자는 위 합의서의 적용대상이 아니라고 주장할 수도 있을 것이다. 더군다나 위 합의서 제11조에 의하면 개성공업지구와 금강산관광지구에서 위 각 지구 밖의 북측 지역을 출입하거나 그 반대의 경우에는 북측이 별도로 정한 절차에 따르도록 되어 있다. 하지만 우리 정부입장에서는 위 피해자 역시 "남측 지역에서 위 지구에 출입 및 체류하는 남측의 주민"에 해당하며, 단지 위 지구 내에 체류하여야 한다는 법질서를 위반한 것에 불과하므로 위 합의서의 적용대상이라고 주장할 수 있다. 이처럼 위 합의서 내용은 그 해석에 따라 남과 북이 서로 다른 주장을 할 여지가 있다

개성공업지구에서도 금강산관광객 피격 사망사건과 같은 사건이 발생할 가능성을 배제할 수 없는 상황이다. 따라서 위 합의서를 체결한 취지가 개성공업지구나 금강산관광지구를 방문 또는 체류하는 남한 주민의 신변안전을 보장하기 위한 것임을 염두에 두고 그 적용대상을 보다 명확하게 할 필요가 있다. 그런 점에서 이번 피격 사망 사건의 피해자와 같이 일시적 또는 우발적으로 위 지구를 벗어난 자에 대하여도 위 합의서에 따른 신변안전보장 조항이 적용되도록 명문화함으로써 향후 논란거리를 불식시키는 것이 바람직하다고 본다. 또한 위 합의서에 개성공업지구나 금강산관광지구 이외의 지역을 출입·체류하는 남한 주민에 대하여도 적용 또는 준용되도록 하는 내용이 추가되도록 노력할 필요가 있다.

⑵ 공동위원회 구성

출입체류합의서 제12조의 규정에 의하면 남과 북은 출입 및 체류와 관련하여 발생하는 전반적인 문제들을 협의·해결하기 위하여 공동위원회를 구성·운영하며, 그 구성·운영에 필요한 사항은 남과 북이 별도로 합의하여 정하도록 하고 있으나 위 합의서가 발효된 지 4년이 다되도록 아직 위원회를 구성하지 못하고 있다.

위 합의서 상에는 공동위원회의 구성 시기를 특정하고 있지는 않으나 가능한 빠른 시일 내에 공동위원회를 구성하는 것이 바람직하다고 본다. 위원회 구성과 관련하여 적어도 우리 측 위원 선정 시에는 형사 사건 처리에 대한 실질적인 도움을 줄 수 있도록 우리 형사법뿐만 아니라 북한 법에도 정통한 법조인과 남북한 간 협상을 원만히 이끌어 낼만한 경력을 갖춘 협상 전문가 등이 포함될 수 있도록 구성을 하여야 할 것이다.

한편 위 공동위원회가 현실적으로 상시 활동이 가능하도록 하기 위해서는 남북 모두 최소한 실무책임자 1명 이상이 현장에 상주하도록 할 필요가 있다. 따라서 개성공업지구와 금강산관광지구 모두를 총괄하는 공동위원회는 비상설기구로 하더라도 그 산하에 각 지역을 관할하는 실무위원회는 상설기구로 하여 실무위원회 위원 중 일부라도 개성공업지구와 금강산관광지구 내에 상주하며 활동을 할 수 있도록 조치를 취하는 것이 바람직하다고 본다. 금강산관광객 피격 사망 사건과 관련하여 보더라도 사전에 위 공동위원회가 구성되어 있었더라면 현재 우리 측이 요구하고 있는 공동조사 문제 등을 위 공동위원회를 통하여 해결할 수 있었을 것이라는 아쉬움이 있다. 또한 현대아산 직원 체포 사건에 있어서도 현재와 같이 남북간의 대화가 제대로 이루어지지 않고 있는 답답한 상황이 쉽게 전개되지는 않았을 것이다.

⑶ 엄중한 위반행위에 대한 합의

① 합의서 내용

이미 언급한 바와 같이 위 합의서 제10조 제2항에 의하면 북측은 북한의 법질서를 위반한 남측 인원에 대하여 위반정도에 따라 경고 또는 범칙금을 부과하거나 남측 지역으로 추방할 수 있도록 하면서도 남과 북이 합의하는 엄중한 위반행위에 대하여는 쌍방이 별도로 합의하여 처리하도록 함으로써 경우에 따라서는 북측의 형사사법권 행사가 가능하도록 하고 있다.

② '합의하는'의 의미

남과 북이 '합의하는' 엄중한 위반행위에서 '합의하는'의 의미를 살펴볼 필요가 있다. 즉, 위 '합의하는'의 의미가 어떤 특정 사건이 발생하였을 경우 사후에 이를 엄중한 위반행위로 할 것인지 여부를 각 사건별로 합의를 통해 결정한다는 의미인지, 아니면 사전이 미리 어떤 행위가 엄중한 위반행위인지를 정해 놓기로 한 것인지가 문제이다.

만일 전자의 의미로 본다면 사건 발생 시마다 그 사건이 엄중한 위반행위에 해당하는 것인지 여부에 대한 다툼이 발생하게 될 것이다. 또한 개성공업지구와 금강산관광지구를 출입하거나 그곳에 체류하는 남한의 주민에게 어떤 행위가 엄중한 위반행위가 되는지에 대해 미

리 알려주어 조심을 하도록 함으로써 범죄를 미연에 방지할 수 있는 범죄 예방측면에서 보더라도 바람직하지 못하다. 따라서 위 '합의하는'의 의미는 범죄예방이라는 형사정책적 측면에서나 위 합의서의 전반적인 취지 및 문맥으로 보아 후자의 의미로 보는 것이 타당해 보인다.

③ 엄중한 위반 행위의 범위

엄중한 위반 행위에 해당하는 사건이 발생하였을 경우 그 행위자에 대하여는 경우에 따라 북한의 형사사법권이 행사될 가능성이 적지 않으므로 우리 주민의 신변안전을 위해서는 그 범위를 최소화하는 것이 매우 중요하다.

이와 관련하여 가장 먼저 합의를 도출해야 할 내용은 북한 형법 제3장에서 규정하고 있는 반국가 및 반민족범죄와 같이 북한 법으로만 처벌이 가능한 범죄를 그 대상에서 제외시키는 것이다. 이들 대부분의 범죄는 그 법정형이 높아 법정형만을 기준으로 한다면 대부분 엄중한 위반 행위로 보아야 하겠으나 만일 이를 포함하게 되면 이는 남한 주민에게 북한 주민과 동일하게 북한에 대한 의무를 부과하는 결과가 되며, 그와 같은 상태에서는 남북한 간 정상적인 교류와 협력을 기대하기 어렵게 될 것이다.

따라서 엄중한 위반행위는 남과 북 양측 모두의 형사법에 의하여 처벌이 가능한 범죄만을 그 대상으로 하여야 할 것이다. 또한 그 범위는 엄격하게 제한적 열거방식으로 규정하여야 할 것이며, 사실상 그 합의 내용에 따라 우리 주민들의 신변안전보장 정도가 결정된다 할 것이다.

이와 관련하여서는 한미행정협정에서 한미 간 신병인도 기준으로 열거하고 있는 중요범죄가 엄중한 위반행위의 기준으로 유용하다는 견해가 있다.[65] 그러나 위 기준은 미국의 형사법과 우리의 형사법을 비교하여 법정형이 중한 범죄 및 국민의 법감정 등을 고려하여 정한 것으로 법체계를 전혀 달리하는 남북한 간에도 그대로 혹은 유사하게 적용하는 것이 바

65) 이동희, 「남북간 형사사건 처리방안」, 제28차 법무부 남북법령연구특별분과위원회 학술회의 자료(과천: 법무부, 2006), 54～55쪽., 위 12개의 구체적 유형은 ①살인, ②강간, ③석방대가금 갈취 목적의 유괴, ④마약거래, ⑤마약생산, ⑥방화, ⑦흉기를 휴대한 강도, ⑧상기 7개 범죄에 대한 미수, ⑨폭행치사·상해치사, ⑩음주운전으로 인한 치사, ⑪교통사고 치사 후 도주, ⑫ 상기 11개 범죄를 포함하는 다른 죄명의 범죄이다.

람직한지는 의문이다.

법정형을 기준으로 할 경우 북한 형법은 반국가 및 반민족범죄를 제외할 경우 법정형에 사형이 규정되어 있는 범죄로는 형법 제278조의 고의적중살인죄중 정상이 특히 무거운 경우가 이에 해당하며,[66] 법정형이 무기노동교화형 이상인 경우로는 제94조의 특히 무거운 형태의 국가재산략취죄, 제198조의 역사유물 밀수, 밀매죄중 정상이 특히 무거운 경우, 제290조 유괴죄중 정상이 특히 무거운 경우가 있다. 이중 재산적 법익침해의 측면이 강한 국가재산략취죄나 역사유물 밀수, 밀매죄 같은 경우는 엄중한 위반행위에서 제외하고, 유괴죄의 경우에도 북한에서는 정상이 특히 무거운 경우라고 보는 경우가 어떤 경우인지를 보아 고의적중살인죄와 함께 엄중한 위반행위에 포함시킬지 여부를 검토하는 것이 좋을 것이다.

다만, 엄중한 위반행위의 범위를 축소하고자 하는 것은 남한 주민에 대한 북한의 형사사법권 행사범위를 최대한 축소하자는데 그 의미가 있는 것이므로 후술하는 바와 같이 엄중한 위반행위에 해당하는 범죄가 발생하더라도 북한이 이에 대하여 형사사법권을 행사하는 대신 그 행위자에 대하여 남한에 형사소추를 요청하는 권한을 부여하는 정도로 합의가 된다면 그 범위가 다소 확대되더라도 큰 문제는 없을 것이다.

④ 엄중한 위반행위에 대한 처리

위 합의서 내용을 보면 엄중한 위반행위에 대하여는 쌍방이 별도로 합의하여 처리한다고만 되어 있다. 따라서 엄중한 위반행위에 해당하는 범죄라 하더라도 반드시 북한이 형사사법권을 행사하겠다는 것이 아니므로 그 합의과정을 통해 엄중한 위반 행위에 해당하지 않는 법질서위반행위와 마찬가지로 경고 또는 범칙금 부과나 남측 지역으로 추방도 가능하다고 해석된다. 따라서 향후 엄중한 위반행위에 대한 합의가 이루어지더라도 이에 대한 처리를 어떻게 할 것인지에 대하여는 우선 남과 북이 합의하여 처리하도록 한 현재의 합의 내용을 그대로 두어 남북 공히 정치적 협상을 통해 사건을 해결할 수 있는 협상의 여지를 남겨두는 것이 바람직하다고 본다. 경우에 따라서는 형사소추의 이송제도를 통한 해결 방안, 즉 북한이 우리 정부에 대하여 관련자의 소추를 청구하고, 우리 정부가 그 청구에 따라 관련자를 소추 및 처벌하게 하는 방안도 모색해 볼 수 있을 것이다. 남북한이 상호 상대방 주민에 대

66) 고의적중살인이란 탐욕, 질투 그 밖의 비열한 동기에서 사람을 고의적으로 죽인 경우를 말한다.

하여는 상대방의 형사사법제도에 의한 형사소추가 합리적이라는 인식을 하게 된다면 이 제도를 통한 해결책을 바탕으로 북한의 형사사법권 행사가 가능한 엄중한 위반행위의 범위를 상당히 제한 할 수 있을 것이다. 또한 우리 정부가 관련자에 대한 형사소추의 보장을 조건으로 신병인도를 청구할 수 있는 방안도 검토할 가치가 있다고 본다.

⑤ 엄중한 위반 행위에 대한 합의 시기

어떠한 행위를 엄중한 위반 행위로 할 것인지에 대한 합의를 언제 하는 것이 우리 주민의 신변안전보장에 유리한 것인지에 대하여는 이견이 있을 수 있다. 즉 현재와 같이 합의가 되어 있지 않은 상태에서는 어떤 법질서를 위반하더라도 엄중한 위반행위에 해당하지 않으므로 굳이 이를 조속히 합의할 필요가 없다고 보는 견해가 있을 수 있다. 반면에 사전에 이를 미리 합의해 놓지 않을 경우 어느 특정 사건에 대하여 북한이 그 행위를 엄중한 위반 행위로 보아 통상의 법질서 위반행위를 한 경우와 달리 형사사법권을 행사하겠다고 나설 우려가 있으므로 이를 미리 정해 놓는 것이 바람직하다는 견해가 있을 수 있다. 현 상황에 비추어 보아서는 전자와 같이 이에 대한 합의를 하지 않은 상태가 정치적 협상의 여지가 더 많다는 점에서 다소 유리한 것으로 보이지만 다른 한편으로는 엄중한 위반행위에 해당하더라도 그 처리 방법에 있어서 북한이 형사사법권을 행사하지 않고 형사소추를 요청하는 정도로 그친다면 조속한 시일 내에 합의를 하는 것이 유리할 것이다. 결국 이에 대한 합의는 남북한관계의 발전 정도를 보아 가며 적절한 시기를 택하는 것이 바람직하다고 본다.

⑷ 북측의 조사와 조사과정에서의 신변안전보장

① 조사의 개념

위 합의서 제10조 제2항의 규정에 따르면 우리 주민이 범죄를 저지른 경우 1차적으로 북측이 이를 중지시키고 조사를 하게 된다. 그런데 여기서 말하는 조사라는 것이 북한 형사소송법상의 수사 또는 예심과 어떻게 구별되는 것인지가 명확하지 않다. 남북한 모두 '수사'라는 법률 용어를 사용하고 있음에도 불구하고 '조사'라는 용어를 선택하였고, 위 조사 이후의 조치 내용이 북한의 형사소송법에 따른 기소 등 절차를 위한 것이 아니라 경고, 범칙금 부

과, 추방 등이라는 점에 비추어 보아 위 조사는 수사와는 다른 개념으로서 경고나 범칙금 부과 또는 남측으로의 추방 조치를 하기 위한 전 단계에서의 사실 확인 절차로 이해해야 한다고 본다.

② 조사기관

위와 같이 조사를 북측 수사기관에 의한 수사나 예심기관에 의한 예심과는 다른 개념으로 보게 된다면 우리 주민에 대한 조사는 북한의 수사기관이나 예심기관이 아닌 다른 기관에서 하여야 할 것이나 합의서상에는 이에 대한 아무런 규정이 없다. 따라서 향후 특정 사건이 발생하였을 경우 북한의 어느 기관이 조사를 하게 될 것인지를 명확하게 할 필요가 있다.

위 조사가 해당 인원에 대한 경고나 범칙금 납부 혹은 남측으로의 추방을 위한 것이라는 점을 감안해 볼 때 절차의 투명성과 결정에 대한 승복을 위해서 가장 바람직한 것은 남측과 북측이 모두 참여하는 조사위원회를 구성하여 시행하는 것이라고 본다. 위 공동위원회 구성과 관련하여 살펴본 바와 같이 각 지역을 관할하는 공동위원회 실무위원회를 설치할 경우 위 실무위원회로 하여금 조사를 하도록 하는 것도 하나의 방법이 될 수 있을 것이다.

다만, 2006년 10월 31일 최고인민회의 상임위원회 결정 제78호로 채택된 「개성공업지구 벌금규정」에 의하면 벌금적용은 개성공업지구 법규에 따라 권한을 부여 받은 해당 기관이 하도록 되어 있고(동 규정 제5조), 출입, 체류, 거주규정 시행세칙 제3조에 의하면 개성공업지구의 출입사업은 출입국사업부가 하도록 되어 있다. 이 점에 비추어 보면 위 출입국사업부에서 출입, 체류, 거주와 관련된 위법행위에 대한 조사를 하여야 할 것으로 보인다. 그러나 현대아산 직원 유모씨에 대한 조사 통보는 위 출입사업부에서 하였으나 실제 조사는 위 출입사업부에서 하고 있지는 않은 것으로 보인다.

③ 조사 착수 전 사전협의 및 조사 착수 통고

위 합의서 제10조 제2항 규정에 의하면 우리 주민이 지구에 적용되는 법질서를 위반한 경우 북측은 이를 중지시킨 후 조사를 하도록 하고 있고, 조사 후 대상자의 위반내용을 남측에 통보하도록 하고 있다. 위 규정대로라면 조사자체를 남측이 모를 수 있으며, 또한 남측관계자가 참여할 수 없게 됨을 의미한다. 따라서 위반행위 발견 즉시 남측에 통보하도록 하거

나[67] 최소한 조사 착수 즉시 그 사실을 우리 측에 통고하도록 하여야 할 것이다. 다만 이 문제도 남북의 인원으로 구성된 공동위원회와 그 산하 실무위원회와 같은 기구가 설치될 경우에는 위 위원회를 통해 해결하면 쉽게 해결될 수 있을 것이다.

④ 남측 수사기관 등의 공동 참여

북측 조사기관이 조사과정에서 객관적 공정성을 기하도록 하고, 향후 우리 수사기관에서의 효율적인 수사를 위하여 가능하다면 우리 수사기관이나 최소한 관리기관에 종사하는 우리 측 인원의 조사과정 참여를 보장받는 방안을 적극 검토할 필요가 있다. 이 문제에 대하여도 위에서 언급한 바와 같이 공동위원회 및 산하 실무위원회를 구성하여 위 위원회에 조사권을 부여하는 방법도 하나의 해결책이 될 수 있을 것으로 보인다.

⑤ 피조사자의 기본적 권리 보장

이미 언급한 바와 같이 합의서 제10조 제3항은 "북측은 인원이 조사를 받는 동안 그의 기본적인 권리를 보장한다"고 규정하고 있으나 여기서 말하는 '기본적인 권리'의 내용이 무엇인지 그 의미가 분명하지 않다. 이에 대하여 위 기본적 권리가 남한의 법에 의한 권리로서 남한의 형사절차상 보장된 권리, 예를 들면 남한의 변호사의 조력을 받을 권리 등을 포함하는 것인지 분명하지 않으며, 만약에 남측 변호사의 참여 없이 북한 법에 따라 북한형사법상 인정된 권리를 보장하는 것이라면 이러한 조항은 무의미하다는 지적이 있다.[68]

향후 위 기본적 권리라는 것이 무엇을 의미하는 것인지 명확하게 하고, 이러한 기본적 권리를 보장하지 않을 경우 우리가 취할 수 있는 제반 조치에 대한 검토가 이루어져야 할 것이다.

특히 현대아산 직원의 억류나 금강산관광지구 내에서 발생한 교통사고 사망 사건의 경우에 비추어 보아 향후 조사기간을 제한할 필요가 있다.[69] 가능하다면 그 기간이 1주일이나

---

67) 윤대규, "개성공업지구 관련법규의 문제점과 개선방향", 《북한법연구》 제8호(북한법연구회, 2005), 297쪽.
68) 위 같은 글, 297쪽.
69) 2005년 12월 27일 현대아산 협력업체 직원이 금강산관광지구에서 음주상태로 승용차를 운전하다가 북한 인민군 3명을 치어서 이 중 1명이 숨지고 2명이 부상을 입는 사고가 발생하였고, 보상과 관련한 협상이 종결되지 않아 위 직원이 45일간이나 억류되어 있었다.

10일 정도를 넘지 않도록 하는 것이 바람직하다. 또한 조사가 진행되는 동안 피조사자의 신병관리에 대하여도 조사의 필요에 의하여 무단으로 남측으로 돌아가는 등의 사태가 발생하지 않도록 일정 장소를 벗어나지 못하도록 하는 것은 불가피하다 할 것이나, 조사를 마친 상태에서 보상 문제 등의 협상이 종결되지 않았다는 이유로 사실상의 구류나 구금 형태를 취하지 않도록 해야 할 것이다.

만일 북한이 추가 합의서와 관련된 합의 과정에서 피조사자에 대한 구속의 필요성이 제기되어 불가피하게 이를 인정하더라도 북한 형사소송법 제184조의 자택구속이나 지역구속을 참고하여 구류구속이 아닌 숙소구속 또는 개성공단내 구속처분을 인정하는 것만으로도 위 조사를 위해서는 충분한 조치가 될 수 있을 것이다.

⑥ 변호인 접견권 보장

피조사자의 신분이 북한의 수사나 예심의 대상자가 아니라 하더라도 우리 주민의 인권보장적 차원에서 반드시 우리 측 변호인의 참여 및 접견권이 보장되어야 할 것이다. 이와 같이 조사 과정에서 우리 측 변호인의 참여가 보장된다면 후술하는 북측 조사 자료의 증거능력 부여 문제와 관련하여서도 북측 조사 자료에 대한 신빙성 인정이 보다 수월할 수 있을 것이다.

⑦ 남측 대표 등의 접견권 보장

조사의 대상이 된 우리 주민의 인권 보장적 차원에서 변호인 접견권 이외에도 협의 등을 통한 실질적 문제 해결을 위해 남측 공동위원회 대표 또는 그로부터 권한을 위임받은 자나 피조사자의 소속 기관장 등과의 접견권이 보장되어야 할 것이다.

⑸ 북측의 조사 이후 절차에 대한 문제점 검토

① 조사 후 북측의 결정에 대한 이의제기 등

조사기관에서 조사를 마치게 되면 북측은 대상자의 위반내용을 남측에 통보하게 되고, 위반 정도에 따라 경고, 범칙금 부과, 남측 지역 추방 또는 엄중한 위반 행위에 대한 합의절차

개시 등의 결정이 있게 된다. 그러나 그 최종 결정은 북측의 어느 기관에서 할 것인지, 그 결정에 대한 이의제기나 불복이 가능한지, 가능하다면 이의제기권자는 피조사자로만 할 것인지, 이의제기 절차는 어떤 형식으로 할 것인지에 대한 검토가 필요하다.

다만, 벌금(범칙금납부)을 적용할 경우에는 개성공업지구 벌금규정이 적용된다. 위 벌금규정에 따르면 벌금을 적용하려는 해당 기관은 위법행위를 한 자로부터 법규위반조서를 받아야 하며, 법규위반조서에는 위법행위를 한자의 이름, 직장직위, 날자, 위법내용 같은 것을 밝혀야 한다(규정 제8조).

한편, 벌금적용은 해당 기관의 책임일군협의회에서 심의결정하며, 해당 기관은 법규위반조서를 받은 날부터 7일안으로 심의결정하여야 한다(규정 제9조). 이후 벌금적용을 심의결정한 기관은 벌금통지서를 작성하여 해당 기업 또는 개인에게 보내야 하며, 벌금통지서에는 위법행위를 한자의 이름, 위법자료, 벌금액수를 밝히고 해당 기관은 공인 또는 명판을 찍는다(제10조).

벌금통지서를 받은 기업 또는 개인은 7일안으로 지적된 은행에 해당한 벌금을 물어야 한다(제11조). 한편 교통질서, 세관질서와 더불어 출입질서를 어긴 자에 대하여는 미화 200불 범위 내에서 현지에서 직접 벌금을 물릴 수 있다(제13조). 이러한 벌금적용과 관련하여 의견이 있을 경우에는 벌금을 적용한 기관 또는 중앙공업지구지도기관에 신소할 수 있으며 신소를 받은 기관은 20일안으로 료해처리하여야 한다(제14조).

조사결과 남과 북이 합의한 엄중한 위반행위로 결론이 난 경우 그 엄중한 행위에 대하여 어떻게 처리할 것인지에 대하여는 쌍방이 별도로 합의를 하여 처리하도록 하고 있는 바, 일응 그 처리방식이 북한의 형사사법권 행사를 예상한 것으로 보이기는 하나 그 밖에 어떤 처리 방식이 있을 수 있는지에 대한 검토가 있어야 할 것이다.

북한이 형사사법권을 행사하는 경우라도 수사 혹은 예심과 재판, 집행 중 어느 단계까지의 사법권 행사가 가능하도록 할 것인지에 대한 논의도 필요하며, 북한에서 재판까지 하더라도 최소한 판결에 대한 형의 집행만은 우리 측에서 할 수 있도록 합의를 하여야 할 것이다.

② 신병인도 및 조사기록, 증거물 인계 절차

신병인도 및 조사기록과 증거물 인계 절차에 대하여는 북측과 합의를 통해 결정할 일이나

기존의 국제형사사법공조의 예를 따라 하면 될 것이다.

③ 사건처리 결과 통보 절차

합의서 제10조 제4항은 남측은 법질서를 위반하고 남측 지역으로 추방된 인원에 대하여 북측의 의견을 고려하여 조사, 처리한 후 그 결과에 대하여 북측에 통보하도록 규정하고 있는바, 구체적인 통보기관 및 절차에 대한 합의가 필요하다. 또한 조사 및 처리 과정에서 북측의 의견을 고려하도록 하고 있는바, 북측이 어떤 방식으로 자신들의 의견을 제시할 것인지가 문제되나 일응 북측이 조사를 마친 후 조사결과서에 자신들의 의견을 표시한 후 이를 우리 측에 인계하면 될 것으로 보인다.

④ 재발방지 대책에 대한 절차

합의서 제10조 제4항은 남측은 법질서위반행위의 재발방지에 필요한 대책을 세우도록 하고 있는 바, 이 경우 재발방지 대책은 구체적으로 누가 세워야 하는 것인지, 그 결과를 북측에 통보할 필요는 없는 것인지, 통보가 필요하다면 어떤 절차를 통해 할 것인지에 대한 논의와 합의가 있어야 할 것이다. 한편 우리 입장에서는 북한이 충분히 납득하고 받아들일 만한 재방방지 대책안을 제시하는 것이 북한으로 하여금 현재와 같이 수시로 사람을 억류하여 문제를 해결하고자 하는 태도를 버리도록 하는데 기여할 수 있을 것이다.

⑤ 인적, 물질적 피해의 보상에 대한 해결 절차

합의서 제10조 제5항은 남과 북은 인원의 불법행위로 인하여 발생한 인적 및 물질적 피해 보상 문제에 대하여 적극 협력하여 해결한다고 규정하고 있는 바, 그 보상의 범위와 절차에 대한 구체적인 논의 및 별도의 합의가 있어야 할 것이다. 이 부분에 대하여도 우리 입장에서는 북한이 충분히 납득하고 받아들일 만한 방안을 제시하는 것이 북한으로 하여금 현재와 같이 수시로 사람을 억류하여 문제를 해결하고자 하는 태도를 버리도록 하는데 기여할 수 있을 것이다.

⑹ 합의서 해석 및 적용 문제 해결을 위한 협의기구 문제

개성공업지구법 부칙 제3조는 각 법의 해석은 최고인민회의 상임위원회가 하도록 규정하고 있으나 합의서 제13조는 합의서의 해석 및 적용과 관련하여 발생하는 문제는 남북경제협력추진위원회 또는 그가 위임하는 기관에서 협의하여 해결한다고 규정하고 있다.[70]

개성공업지구법 제8조 제2항,[71] 위 합의서 제14조[72]의 규정에 비추어 보아 합의서상의 내용에 대하여는 합의서 내용이 개성공업지구법에 우선하여 적용된다고 보아야 할 것이므로 합의서상의 해석과 적용에 대하여는 남북경제협력추진위원회 또는 그가 위임하는 기관에 권한이 있다고 보아야 할 것이다.

다만 합의서상의 해석과 적용문제를 남북경제협력추진위원회에 맡길 것인지, 아니면 합의서 제12조에 의한 공동위원회 등에 위임할 것인지에 대하여는 별도의 검토가 필요하다. 남북경제협력추진위원회는 2001년 2월 3일 발효된 「남북경제협력추진위원회 구성·운영에 관한 합의서」 제1조에 의해 쌍방 각기 위원장 1명과 위원 4~6명으로 구성하도록 되어 있고, 이중 위원장은 차관(부상)급으로 하도록 되어 있다. 위 위원회는 경제 분야의 교류와 협력을 구체적으로 협의·실천하기 위하여 남북장관급회담 산하에 둔 것이므로 위 위원회로 하여금 법률적 분석을 필요로 하는 위 합의서의 해석 및 적용과 관련한 문제를 다루도록 하는 것은 적합하지 않은 것으로 보인다.[73] 합의서에 의해 구성될 공동위원회가 남과 북의 출입 및 체류와 관련하여 발생하는 전반적인 문제들을 협의·해결하도록 하고 있으므로 위 공동위원회 구성 시 위원 중에 법률전문가가 포함되도록 구성한 후 공동위원회에 합의서 해석 및 적용의 문제를 위임하는 것이 효율적일 것으로 생각된다.

⑺ 비상사태시 무사귀환 보장

합의서 제16조 제2항은 "이 합의서는 일방이 상대측에 폐기의사를 서면으로 통지하지 않

70) 금강산관광지구법 부칙 제3조도 같은 내용으로 규정되어 있다.
71) 신변안전 및 형사사건과 관련하여 북남 사이의 합의 또는 공화국과 다른 나라 사이에 맺은 조약이 있는 경우에는 그에 따른다.
72) 합의서의 적용범위, 인원과 통행차량 등의 출입 및 체류와 관련한 문제는 이 합의서가 우선적으로 적용된다.
73) 윤대규, "개성공업지구 관련법규의 문제점과 개선방향", 298쪽.

는 한 계속 효력을 가지며, 폐기통지는 통지한 날로부터 6개월 후에 효력을 가진다"고 규정하고 있다. 따라서 남북한 간에 비상사태가 발생하여 위 합의서를 폐지하는 경우에도 6개월간은 위 합의서에 의한 신변안전보장을 받을 수 있다. 그러나 이러한 보장 외에도 비상사태시 인원 전체에 대하여 어떤 명목으로든 체포나 구금을 할 수 없고, 모든 귀환 편의를 제공하도록 하여야 한다.

⑻ 기타 사항

신변안전과는 깊은 관련이 없다 하더라도 후속 또는 부속 합의서 체결시 다음과 같은 사항들도 함께 해결할 필요가 있다.

① 변사사건 처리

변사사건 처리와 관련하여서는 합의서상 아무런 규정이 없는 바, 우선 조사기관이 변사사건 처리권한이 있는지 여부가 문제가 된다. 만일 조사기관에 변사사건 처리에 대한 권한이 없고 형사소송법에 의하여 처리가 된다고 한다면 결국 변사사건은 북한 형사소송법 제192조, 제193조에 의하여 예심원이 처리하게 된다.

한편, 변사사건 처리에 있어서 변사체 검시는 초동 수사에 있어서 매우 중요한 것으로 자칫하면 수사의 단서를 확보하지 못하게 되는 문제가 발생하게 되므로 향후 우리 측 수사진행 과정에서 사건의 실체 파악을 위해 매우 중요한 사항이다. 따라서 적어도 우리 측 수사기관의 검시가 가능하도록 할 필요가 있을 것이다.

② 우리 측 수사 및 재판 관련 형사사법공조 문제

조사기관에서 신병을 우리 측에 인도하고 조사기록을 인계한 후라도 우리 측에서 수사 혹은 재판을 진행하는 과정에서 추가로 북측의 협조를 요하는 경우가 발생할 수 있다. 즉 조사기록 외에 추가로 서류나 증거물 송달을 요하는 경우도 발생할 수 있고, 우리 측 수사기관의 현장검증, 북한 주민의 증언이나 진술 확보, 사람 또는 물건의 소재 및 동일성 파악, 압수·수색의 요청, 몰수절차에서의 조력 등 협의의 형사사법공조가 필요한 경우가 발생하게

된다. 따라서 이를 위해 협의의 형사사법공조에 대한 합의가 필요하며, 우선적으로 그 공조의 범위를 개성공업지구와 금강산관광지구에서의 우리 주민의 북한법질서 위반행위와 관련된 것으로 하더라도 그 공조에 대한 합의가 있어야 할 것이다.

③ 증거법상의 특칙

이상과 같은 우리 주민들의 신변안전보장을 위한 각종 조치가 남북한 간의 합의를 통해 이루어지더라도 북한이 조사과정에서 현실적으로 이와 같은 조치를 취하지 않을 경우 이를 강제할 방법이 없다면 무용지물이 되고 말 것이다. 따라서 변호인 참여 없이 조사를 한 경우와 같이 절차상의 하자가 있는 경우에는 그 과정에서 확보한 증거를 유죄의 증거로 사용할 수 없도록 하는 증거법상의 특칙을 둘 필요가 있다.

④ 남한 주민 간 발생하는 형사사건 처리 문제

지금까지는 주로 남한 주민에 대한 북한의 형사사법권 행사 제한과 관련된 문제점과 그에 대한 대책을 살펴보았다. 그러나 개성공단의 규모가 확대되면서 그 안에 체류하거나 거주하는 남한 주민의 수가 증가할수록 가해자와 피해자 모두가 남한 주민이거나 혹은 단순 음주운전이나 도박사건과 같이 남한 주민만 문제가 되는 형사사건의 발생도 늘어날 것이다. 이러한 형사사건의 예방을 위해서는 장차 KEDO의 경우와 같이 질서유지대의 역할을 할 기구의 설치도 필요할 것이다. 또한 사후처리와 관련하여서도 위 합의서 및 그 후속조치 등으로 인해 북한이 관여를 하지 않게 되는 사건의 경우 자칫 우리 형사사법권도 제대로 미치지 않는 상황에서 형사사법의 사각지대가 될 우려가 있다. 이와 같은 사태를 방지하기 위해서는 공동위원회 실무위원회에 사법경찰관리를 파견하거나 혹은 일정 실무위원에게 특별사법경찰관리의 자격을 부여하고, 사건 수사에 대한 권한과 의무를 부여할 필요가 있을 것이다. 물론 이러한 조치를 북한이 쉽게 받아들일 가능성은 크지 않다 할 것이나, 개성공단의 규모가 확대될 경우 반드시 필요한 조치이므로 북한에 대한 설득 논리를 개발할 필요가 있다.

한편, 공단 내에서 범죄를 범한 우리 주민이 그 형사처벌을 면하고자 북측지역으로 도주할 가능성을 배제할 수 없다. 이 경우에는 북측과의 범죄인 인도 문제가 발생하게 된다. 현재 남한 내에 수많은 탈북자가 있는 가운데 남북한 간에 일반적인 범죄인인도 조약을 체결

할 경우 자칫 북한이 탈북자들에 대하여 범죄인인도를 명목으로 신병인도를 요청할 가능성을 배제할 수 없으므로 일반적으로 적용되는 범죄인인도에 대한 합의를 하는 것은 적절치 않아 보인다. 그러나 개성공업지구나 금강산관광지구와 같은 특정된 지역 내에 체류·거주하는 우리 주민이 위 지역에서 범죄를 저지르고 북측의 다른 지역으로 도주할 경우에는 제한적 범위에서 출입체류합의서의 후속합의서 등을 통해 범죄인인도를 요청할 수 있도록 할 필요성이 있어 보인다. 이는 상호주의 원칙하에 위 지구 내에서 북한 주민이 다른 북한 주민을 상대로 범죄를 저지르고 남측 지역으로 도주한 경우에도 마찬가지로 적용을 할 수 있을 것이다.

⑤ 북측 조사 자료에 대한 증거능력 부여 문제

북한의 조사 혹은 수사기관 등은 우리 형사소송법상으로는 일반 사인에 불과하므로 이들이 작성한 진술조서는 물론 검증조서, 실황조사서, 수사보고서 등 북한의 입장에서는 공문서에 해당하는 모든 것이 우리 형사소송법상으로는 사인이 작성한 사문서에 불과하여 이는 형사소송법 제313조의 서면에 해당한다. 따라서 공판준비나 공판기일에서의 그 작성자의 진술에 의하여 진정성립이 증명된 때에 증거로 할 수 있고, 형사소송법 제314조의 규정에 의하여 작성자가 사망, 질병, 외국 거주 기타 사유로 인하여 진술을 할 수 없는 때에는 그 작성이 특히 신빙할 수 있는 상태에서 행하여진 때에 한하여 증거로 할 수 있다.

그런데 현실적으로 조서를 작성한 북한의 조사기관 혹은 수사기관 종사자들을 일일이 우리 법정에 출두하도록 하여 진정성립을 증명하는 것이 쉽지 않다. 결국 북한 조사기관 혹은 수사기관 종사자를 형사소송법 제314조의 외국 거주자로 볼 수 있는지를 검토해 볼 수 있으나 우리 헌법 및 국가보안법 등에 비추어 북한을 외국으로 볼 수는 없다. 따라서 향후 북한과의 형사사법공조 관련 합의서 체결 시 형사사법공조와 관련하여서는 북한을 외국에 준하여 본다는 규정을 두는 방안 등을 검토할 필요가 있다고 본다.

Ⅶ. 결 론

이상에서 북한 형사법의 내용을 형법과 형사소송법을 중심으로 살펴보고, 개성공단 억류자 문제에 대한 나름대로의 해결방안을 제시해 보았다.

살펴본 바와 같이 북한이 형법과 형사소송법은 2004년에 대대적인 개정을 하면서 유추해석허용 조항을 삭제하고 죄형법정주의를 채택하는 등 법조문 자체만을 두고 본다면 인권보장적 측면에서 어느 정도 발전된 모습을 보여 준 것이 사실이다. 그러나 법치주의적 관점에서 본다면 아직도 여러 가지 문제점들이 발견되고 있다. 더군다나 개정 법률이 현실에 있어서 제대로 적용이 되는지에 대하여는 아직도 많은 의문이 제기되고 있다. 그러나 기존에 비밀문서로 취급하던 형법과 형사소송법을 공표하고, 단기간 내에 개정을 통해 미흡한 부분을 보완하는 모습을 볼 때 이들 법이 단순한 장식용에 불과한 것은 아니라고 보며, 오히려 미국 여기자 사건에서 형사소송법상의 절차를 제대로 준수하는 모습을 보여 주고 있다.

한편 북한은 남북관계에 있어서 남한 주민 전체에 대한 조치는 아니지만 대규모 협력 사업이 진행되는 금강산관광지구와 개성공업지구에서는 남한과의 합의서 체결을 통해 자신들의 형사사법권을 포기하였다. 형사사법권의 행사는 통치권 또는 주권행사의 중요한 사항이다. 북한이 이러한 조치는 오랜 시간 적대적 관계를 유지해오던 남북 관계의 특수성과 우리 당국의 노력, 북한 스스로의 필요성 등에 기인한 것이겠지만 우리의 한미행정협정이나 다른 나라의 경제특구 법제와 비교해 볼 때 상당히 파격적인 혜택을 준 것임을 인정하지 않을 수 없다.

다만 이와 같은 파격적인 조치를 취해 놓고도 이번 개성공단 직원 억류사건에서 보는 바와 같이 북한이 합의서 전체의 취지와 어긋나는 태도를 보여 줌으로써 위 합의서에 의한 남한 주민의 신변안전보장은 그 한계점을 드러내고 있다. 이는 일차적으로 북한의 위 합의서에 대한 이행의지가 문제가 되는 것이다. 그러나 이에 못지않게 위 합의서의 내용이 구체적이지 못하여 세부적인 문제에 있어서는 여전히 해석상의 문제가 남아 있고, 위 합의서가 예정하고 있는 후속조치마저 제대로 이루어지지 못하였다는데도 그 원인이 있다.

개성공단 억류직원 문제를 해결하기 위해서는 무엇보다도 북한 스스로 개성공업지구가 법적·제도적인 틀 내에서 운영이 되어야만 유지·발전을 할 수 있다는 점을 인식하도록 하여

야 한다. 만일 현재와 같이 북한이 일방적으로 기존의 법규나 계약 등의 무효화 조치를 취하고, 우리도 이를 부분적으로라도 받아들이게 된다면 어느 누가 위 지역에서 사업을 하려 할 것인지 의문이며, 장기적으로는 위 사업을 유지할 수조차 없게 될 것이다. 당국에서는 북한이 이러한 문제점을 신중히 받아들이도록 촉구하여야 할 것이다.

또한 개성공단 억류직원의 문제는 북한이 자신들의 법규에 따라 처리하면 될 것이다. 우리는 북한으로 하여금 북한 최고인민회의 상임위원회에서 제정한 개성공업지구 출입, 체류, 거주규정 시행세칙에 따라 벌금을 부과하고 추방을 해 달라고 요구해야만 한다. 즉 북한으로 하여금 법대로 처리를 해달라고 요구하면 되는 것이다.

이와 같은 문제의 발생은 결국 출입체류합의서의 후속조치를 제때에 조치하지 않은 당국의 책임이 크다. 발표자가 이 글에서 주장하는 후속 또는 부속합의서 체결 및 이에 반영되어야 할 내용들은 위 합의서 체결 직후부터 각종 토론회 등을 통해 수차 강조해 왔던 것들이다. 그럼에도 불구하고 당국은 개성공단 입주기업 유치 등 외형적 발전에는 많은 관심을 기울인 반면 우리 주민의 신변안전문제는 소홀이 하였다는 비난을 면할 수 없을 것이다.

그러나 솔직히 이상의 내용들은 법적인 틀 내에서의 검토와 대책에 불과하다는 한계를 스스로 느낀다. 결과적으로 유 씨에 대한 문제는 향후 남북관계의 변화와 진전에 따라 해결될 것이다. 이 기회에 정부는 정권 교체시마다 정당의 이념과 이해관계에 따라 변하거나 흔들려 국민에게 혼동만 안겨주는 정책이 아니라 오로지 국가와 민족의 장래만을 염두에 두고 우리의 통일정책과 대북정책에 대하여 전면적인 재검토를 하였으면 한다.

참 고 문 헌

[단행본]

대한변호사협회, 「2006 북한인권백서」(서울: 대한변호사협회, 2006)

법무부,「개정 북한형사법제 해설」(과천: 법무부, 2005)

법무부, 「북한법연구(Ⅱ) -형법-」(과천: 법무부, 1985)

법무부,「통일법무 기본자료」(과천: 법무부, 2003)

법원행정처,「북한사법제도개관」(서울: 법원행정처, 1996)

,「북한의 형사법」(서울: 법원행정처, 2006)

이효원, 「남북교류협력의 규범체계」 (서울: 경인문화사, 2006)
통일연구원, 「북한인권 백서 2005」 (서울: 통일연구원, 2005)
, 「북한인권 백서 2006」 (서울: 통일연구원, 2006)
한명섭, 「남북 교류와 형사법상의 제 문제」 (서울: 한울아카데미, 2008)

[논문]
김계홍, " 「남북관계 발전에 관한 법률」 에 따른 남북합의서의 발효절차에 관한 사례연구 및 개선방안에 관한 고찰", 《법제》 (2008.3)
박윤흔, "북한 행정처벌법에 대한 개괄적 고찰", 「북한법연구」 제10호(서울: 북한법연구회, 2007)
유 욱, "토론문", 「남북관계 법·제도, 그 현황과 대안」 (민주평화통일자문회의·대한변호사협회 공동주최 토론문 자료집, 2004. 10. 20.)
윤대규, "개성공업지구 관련법규의 문제점과 개선방향", 《북한법연구》 제8호(2005)
, "2004년 북한 개정형법의 내용과 의미에 관한 연구", 《형사법연구》 제24호(2005)
이규창, "남북합의서의 법적 성격 및 효력에 관한 연구", 《통일정책연구》 제15권 2호 (2006)
이효원, "개성공업 지구에서의 남한 행정법(행정형벌 규정) 적용여부 및 범위", 「남북교류협력 법제연구(Ⅲ)」 (과천: 법무부, 2009)
한명섭, "남북합의서의 법제화 방안"(국회의원 이미경 주최 남북합의서 법제화 방안 토론회 자료집, 2009. 4. 13)
한인섭, "북한의 개정 형법의 동향과 평가 -죄형법정주의를 향한 일대 진전인가?-", 《북한법연구》 제8호(2005)

[기타]
장명봉 편, 「2008 최신 북한법령집」 (서울: 북한법연구회, 2008)

제2주제

토론문(북한의 형법과 그 집행의 문제점)

김 성 민
자유북한방송 국장

지난 3월, 미국 여기자 2명의 체포에 이어 개성공단 남측 직원인 유 모 씨에 대한 체포 사건이 북한에 의해 자행, 이에 대한 법률적 해석 등이 잇따르고 있다. 그러함에도 개성공단 남측 직원의 억류에 대한 문제점을 지적하는데 있어서 이번 심포지엄에서 발표된 "관련법제 규명과 해결방안에 대한 검토요구"는 시사하는 바가 크다.

특히 발제문 중 '라. **추가 또는 부속합의서 체결 시 반영되어야 할 내용**'은 "(출입과 체류 인원 등에 대한)적용범위의 명확화, 공동위원회 구성, '엄중한 위반행위'에 대한 (남북한의) 합의"등을 새롭게 지적함으로 북한에 의한 또 다른 "동족 살해 및 체포"에 대비(對備)하고 있다.

이번 의제중 하나인 남한국민 박왕자씨에 대한 북한 경비병의 총격사건 역시 이러한 사태를 예견한 법적 절차가 마련되지 않았던 데서 비롯된 사건으로 볼 수 있는바 당시 언론을 살펴보면 금강산관광객들 중 일시적 혹은 우발적으로 북한군 경계지역으로 넘어갔던 사례가 박왕자씨 외에도 있었음을 알 수 있다.

2008년 7월 14일자 한겨레신문("전에도 같은 곳서 억류" '대책 소홀' 비판 목소리)에 따르면 사단법인 도시빈민사회복지선교회 대표인 김홍술 목사는 "사망한 박씨처럼 작년 6월 해수욕장에서 군사지역으로 넘어갔다가 북한군 초병에게 걸려 20여 분간 억류된 뒤 풀려났다"고 이야기 한 바 있으며 숨진 박씨와 동행했던 김아무개도 "그쪽 관계자들에게 듣기로는, 그전에도 남자 6명이 술 먹고 경계선 넘어가 북한군 쪽에서 (찾아가라고)연락이 온 적도 있다는 말을 들었다"고 전하고 있다.

사건 발생 전에도 해수욕장과 군사지역이 이어지는 쪽으로 남쪽 관광객들의 발길이 잦았음을 짐작할 수 있는 대목이지만, 김 목사처럼 해수욕장을 거쳐 군사지역으로 넘어갔다가 총격을 당한 박왕자씨의 사건은 무고한 인명을 살상하고도 "적법"을 떠들 만큼의 (합의 내용에 대한)변수가 북한에 의해 작용되고 있음을 알게 한다.

당시의 한국인 관광객들이 야간이나 새벽 시간대에 언제든지 해수욕장으로 드나들 수 있는 구조였던 점을 감안할 때 경계지역에 대한 (북측의)사전 차단문제, 차단지역에 대한 확실한 구분 작업역시 북한의 임무로 못 박았어야 할 일이다. 그러한 사전 작업이 없다면 "관광지구에 체류, 거주하는 자는 인신과 주택의 불가침권, 서신의 비밀, 관광로정에서의 자유로운 통행을 보장받는다" (금강산 관광지구 법규집. '금강산 관광지구 출입, 체류, 거주규정' 제29조. 법률출판사)는 북한의 속임수에 끝없이 놀아날 수밖에 없음이 증명된 셈이다.

또한 개성공단 남측 직원 유모씨의 사건에 관해 발제자는 "개성공업지구 출입, 체류, 거주규정 제10조 제2항에 의하면 북측은 북한의 법질서를 위반한 남측 인원에 대하여 위반정도에 따라 경고 또는 범칙금을 부과하거나 남측 지역으로 추방할 수 있도록 하면서도 남과 북이 합의하는 엄중한 위반행위에 대하여는 쌍방이 별도로 합의하여 처리하도록 함으로써 경우에 따라서는 북측의 형사사법권 행사가 가능하도록 하고 있다"고 지적하고 있다.

수령에 대한 우상화와 수령의 권위에 대한 절대주의를 통치 철학으로 삼고 있는 북한 땅에 자유민주주의와 자본주의 철학에 익숙한 사람들을 들여보내면서 저들의 형사사법권 행사가 가능하게 했다면 이는 북한을 방문하는 대한민국 국민들에게 무기형 내지는 사형선고를 내리는 것에 다름 아니다. 실례로 북한의 정치범 수용소를 경험한 탈북자 강철환, 김영순, 김태진씨 등은 북한체제와 김일성, 김정일 우상화에 반하는 말 한마디 때문에 정치범 수용소에 끌려간 경우며 복수의 탈북자들이 증언하는 북한은 대한민국의 형법과 절대적으로 대치되는 처벌 및 처형제도를 가지고 있음을 알 수 있다.

아래는 지난 2007년 함경북도 덕성군에서 진행된 공개재판의 녹음 자료이며 자료를 통해 보는 바와 같이 남한사회에서는 형사 및 민사 처벌이 적용 될 법한 부분에 사형까지 예고되고 있다. (녹음 자료)

(함경북도 덕성군 노동당 선전부 지도원의 발언 中)...오늘 우리인민은 경애하는 김정일 장군님을 아버지로 모시고 온 나라 전체 인민이 한 가정 한 식솔이 되어 서로 돕고 이끌면서 화목한

생활을 누리고 있습니다. 그런데 몇몇 되지 않는 이런 불건전한 놈들이 극심한 개인 이기주의에 물젖어 우리의 화목한 대 가정을 어지럽히고 있으니 이 얼마나 가슴 아픈 일입니까.

한 줌도 못되는 이런 자들의 범죄행위를 제때에 짓뭉겨 버리지 못하면 혁명의 수뇌부보위에 엄중한 지장을 주고 온 사회의 일심단결을 파괴하며 강성대국 건설에 저해를 주고 우리 내부를 안으로부터 분열와해 시키려는 적들의 반 공화국 모략 책동을 도와주게 됩니다.

따라서 이런 자들은 마땅히 공화국 법에 따라 엄중한 법적 처벌을 받아합니다. 모든 주민들은 이자들의 범죄행위에서 심각한 교훈을 찾고 주위에서 나타나는 비정상적인 문제에 대해 비록 사소한 것이라도 소홀이 하지 말고 예리하게 살피고 적발하여 제때에 인민 보안소에 신고하며 자위경비 체계를 철저히 세워 자기공장 자기 마을을 자기 자신들의 힘으로 튼튼히 지켜나가야 하겠습니다.

그리하여 우리의 사회주의 제도의 안전과 일심단결을 더욱 강화하고 내 나라 내 조국을 더욱 부강하게 하는데 적극 이바지 하여야 하겠습니다. 끝으로 군인민보안서소 소장동지가 오늘 지적된 범죄자들에 대해 결속하고 처벌 안을 발표 하겠습니다.

(함경북도 덕성군 인민보안소 소장의 발언) 오늘 군중 투쟁에서 폭로된 범죄자들은 화목한 대 가정을 이루고 있는 우리들의 행복을 해치는 범죄행위를 감행한 자들이고 또 적들에게 우리 내부를 와해시키고 반공화국 책동을 할 수 있게 도와주는 엄중한 범죄행위를 저지른 자들입니다.

그러므로 모든 인민들은 폭력적인 범죄행위와 국가의 이익을 침해하는 범죄와의 투쟁에 허심하게 떨쳐나서도록 하여야 하겠습니다.

우리 공화국을 말살하려는 제국주의자들과 정치적 반동들이 삼면겹겹으로 있는 오늘의 정세 속에서 투쟁하지 않고 소극적이거나 정치적으로 예리하지 못한 사람들은 우리의 투쟁대오에 사나 마나한 존재입니다.

위대한 령도자 김정일 동지께서는 비사회주의 현상에 대하여 절대로 소홀히 하지 말고 그것을 철저히 뿌리 뽑기 위한 집중적인 공세를 하여야 한다고 지시하시였습니다.

경애하는 장군님께서 가르치신 것과 같이 온 나라 전체 인민이 한결같 떨쳐 나설 때야 만 범죄와 비사회주의를 막을 수 있습니다. 기관 기업소와 웃 단위 일군들은 종업원들과 주민들에 대한 교양사업을 짜고 들어 국가와 인민들의 재산을 침해하는 현상이 절대로 나타나지 않도록 하여야 하겠습니다.

모든 주민들은 이런 현상을 알고 있을 때 에는 높은 공민적 량심을 가지고 제때에 채칙질

하고 투쟁의 목소리를 높이여 해당 단위에 통보하여 반혁명적 범죄 행위를 하지 못하도록 하여야 합니다.

특히 최근에 더욱 강렬해지고 있는 적들의 반공화국 모략 책동에 대처하여 불순 녹음, 녹화물, 출판물을 판매하거나 몰래 사용하거나, 남몰래 한일이라고 해서 온갖 범죄행위를 감추려는 현상, 국가와 인민들의 재산에 손을 대거나 사람들을 폭행 구타하는 현상, 국가기밀을 유설하거나 기밀을 팔아먹는 현상, 무직, 방랑, 거간, 협작, 등 사상 정신적으로 변질 되여 있는 행위들에 대하여서는 제때에 인민 보안소에 신고하도록 하여야 하겠습니다.

기관기업소와 인민반 들에서는 경비초소를 더 잘 꾸리고 경비에 동원된 주민들은 자기 집을 지키는 심정으로 경비 근무에 동원 되여야 합니다. 그리하여 한 놈의 나쁜 놈도 자기단위 자기 인민반 에 발을 들여놓지 못하도록 하여야 합니다.

모든 인민들은 높은 혁명적 경각성을 가지고 적들의 악날한 반공화국 책동과 범죄와의 투쟁에 한결같이 떨쳐나서 우리의 사회주의 조국을 지켜나가도록 하여야 하겠습니다.

끝으로 오늘 군중 투쟁에서 제기된 대상들을 들을 다음과 같이 처벌 하려고 합니다. 나라의 귀중한 통신선과 동력선을 잘라 팔아먹은 함주 토지건설 사업소 노동자 한경선, 허창훈, 함주 중소형 발전소 노동자 강성룡, 허정남, 함주군 신성리 협동농장 농장원 유영욱 은 조선민주주의 인민공화국 형법에 의하여 사형에 이르기 까지 엄격히 처벌한다는 것을 선포합니다.

체포하시오.

이러한 북한의 현실에 대비한 법적 절차의 마련이 시급함은 두말할 여지가 없어 보인다. 한편 북한에 의해 체포된 개성공단 남측 직원과 미국 여기자 문제의 조속한 해결을 위해 발제문에 명시된 대로 남북한, 혹은 국제적 공신력을 갖춘 제3의 공동위원회를 구성·운영해야 하며 이로써 북한당국자들을 국제사회의 원칙에 복종시켜야 할 것이다.

제2주제

토론문(한명섭 변호사님의 발제에 대한)

정 태 욱
인하대 법학전문대학원 교수

머리말

한명섭 변호사님의 발제는 포괄적이고도 망라적인 정리라고 생각한다. 북한 형사법제는 물론 출입체류합의서 등 개성공업지구 관련 규정까지, 현안인 억류 자체의 문제에 더하여 그 이후의 절차 문제까지, 합의서 등 관련법규의 해석론에 더하여 입법론까지, 또 우리 억류자의 문제와 미국 여기자의 문제의 비교검토까지 아주 상세하게 다루어져 있다. 사건의 법적 해법과 향후 과제에 대하여 큰 도움이 되리라고 생각한다.

이하에서는 억류 문제에 직결된 법적 논점들에 대하여 발제자의 논의를 요약하고 검토해 보도록 하겠다.

1. 근거법과 법적 절차

개성공단 억류 사건에서 기본 문제는 일반 북한 형사절차가 적용되는가 아니면 출입체류합의서[1]에 따른 별도 절차가 적용되는가의 문제일 것이다. 이에 대하여 발제자는 북한의 개성공업지구법과 출입체류합의서 및 관련 시행세칙, 벌금규정 등에 비추어 북한의 형사절차가 아니라 별도의 법적 절차에 따라야 할 것으로 본다. 발제자의 지적대로 개성공업지구법

1) 정식명칭은 "개성공업지구와 금강산관광지구 출입 및 체류에 관한 합의서(2004.1.29)"

의 규정상 이러한 해석은 명백해 보인다.

다만, 출입체류합의서 제10조 제2항 제2문의 “남과 북이 합의하는 엄중한 위반행위”의 경우 별도로 합의하여 처리한다는 단서 규정은 논의의 여지가 있을 듯하다. 이에 대하여 발제자는 엄중한 위반행위에 대하여 남북이 합의한 바가 전혀 없으므로 위 단서 규정은 적용될 여지가 없다고 본다. 그러나 엄중한 위반행위에 대한 별칙 규정을 둔 이상 합의된 바가 없다고 하여 그 부분에 대한 북한의 형사관할권을 완전히 배제할 수 있을지는 의문의 여지가 있다. 출입체류합의서에는 ‘케도(KEDO) 의정서’와 같이 북한의 관할권을 전면 배제하는 규정은[2] 존재치 않기 때문이다.

이에 관하여 출입체류합의서 제11조에서 '개성공업지구와 지구 밖 북측지역 사이의 출입에 관한 절차'는 북한이 일방적으로 정할 수 있음을 규정하고 있으므로 개성공단 내에서의 문제는 일응 북한이 일방적으로 처리할 수 없다고 추론해 볼 수 있을 것이다. 또 출입체류합의서 제13조에 "이 합의서의 해석 및 적용과 관련하여 발생하는 문제는 남북경제협력추진위원회 또는 그가 위임하는 기관에서 협의하여 해결한다."고 규정하고 있으므로, 결국은 북한의 단독 일방 처리는 안되고, 남북의 협의처리가 되어야 할 것이라고 본다. 그러나 문제는 남북 간의 협의가 불가능한 경우 어떻게 될 것인가 하는 것이다. 그 경우 북한의 관할권을 완전히 부인할 수 있겠는가 하는 문제는 여전히 남는 것이다.

2. 조사의 개념과 소관 기관

이는 출입체류합의서 제10조 제2항의 “조사”를 어떻게 볼 것인가의 문제이다. 발제자는 이에 대하여 “조사는 수사와 다른 개념으로서 경고나 남측 추방 등의 조치를 하기 위한 전단계에서의 사실확인절차”로 파악한다. 그리하여 조사의 주체에 관해서도 “북한의 수사기관이나 예심기관이 아닌 다른 기관에서 하여야 할 것”으로 본다.

한편 발제자는 합의서에 이에 대한 아무런 세부 규정을 두고 있지 않은 문제점을 지적하고 있다. 하지만, 다른 규정들을 종합적으로 검토하여, 다음과 같은 결론을 제시한다. 즉 개

2) “케도의 법적 지위, 특권·면제 및 영사보호에 관한 의정서”(1996년 7월 11일) 제17조 제2호에서는 "케도 게약자 인원은 북한의 여하한 형태의 관할권이나 북한 내 집행 처분에 예속되지 아니한다"라고 규정하고 있다.

성공업지구 벌금규정에 "벌금적용은 개성공업지구 법규에 따라 권한을 부여받은 해당기관"이 하도록 되어있고, 그 시행세칙에 의하면 개성공업지구 출입사업은 "출입국사업부"가 하도록 되어 있으므로, 결국 출입국사업부에서 관련 위법행위에 대한 조사를 하여야 할 것으로 보는 것이다. 그리고 "유모씨에 대한 조사 통보는 출입사업부에서 하였으나, 실제 조사는 위 출입사업부에서 하고 있지 않은 것으로 보인다"고 덧붙이고 있다.

출입체류합의서에 의한 절차가 북한 일반 형사절차와 같지 않고, 출입체류합의서에서의 절차에 따른다고 할 때, 위와 같은 발제자의 견해는 타당하다고 생각한다. 그러나 문제는 조사의 개념에 대한 유권해석의 권한을 누가 가지고 있는가하는 것이다. 출입체류합의서에 조사에 관한 설명이 전무하므로 결국은 해석 문제로 귀결될 것이다. 그에 대하여 앞서 본대로 역시 남북 간의 협의에 따라야 할 것으로 생각되는데, 문제는 협의가 안 되는 경우 우리의 희망대로 된다는 보장이 있을 것인가 하는 점이다. 그리하여 이를테면 북한이 출입체류합의서의 절차에 따른다고 하면서, 실제로는 북한의 행정편의적인 형사절차를 적용하여 처리할 경우 그것을 막을 수 있을 것인가 하는 문제가 남는 것이다.

이 문제는 북한의 소추절차가 검찰에 의한 통일적이고 독점적인 구조로 되어 있지 않다는 사실 때문에 좀 더 어려워진다. 북한의 소추제도는 우리와 달리 다원적이고 복잡한 구조로 되어 있다. 대표적으로 수사, 예심, 재판의 일반적인 형사절차, 사회주의법무생활지도위원회 및 기관·기업소·단체의 책임일군협의회 등에 의한 행정형벌절차, 그리고 국가안전보위부가 담당하는 정치범 처벌 절차 등이 병존·혼합되어 있다.[3] 그렇다면 경우에 따라서는 우리의 입장에서는 '법적 절차'라고 하기 어려운 절차에 따라 조사가 진행될 가능성도 배제할 수 없는 것이 아닌가 생각된다.

3. 억류(구속) 가능성

조사 과정에서의 피조사자 억류 문제에 관하여 발제자는 개성공업지구법 제8조 의하여 법적 근거 없이는 억류할 수 없고, 출입체류합의서 제10조 제1항에는 원칙적으로 신체불가

3) 특히 정치범 처벌절차는 기존에 공표된 북한 법규에 규정이 없는 법외적인 절차라고도 할 수 있다. 양영희, 북한의 사법제도와 인권보장 문제, 법을 통해 본 북한인권 문제(2008 '북한인권과 법' 심포지움), 국가인권위원회, 135쪽.

침권을 규정하여 놓았으므로, “별도의 근거규정이 없는 한 불가능하다”고 보고 있다. 법규의 체계적 해석의 차원에서 이러한 해석은 기본적으로 옳다고 생각한다.

그러나 앞서 본 바와 같이 '조사'의 개념에 대하여 어떤 구체적인 규정이나 그에 따른 부속합의서가 없다는 점, 그리고 '엄중한 위반행위'의 경우 특칙이 존재한다는 점 등에서 문제가 있을 수 있다.

발제자도 그에 대하여 북한은 “억류 금지에 대한 명확한 규정이 없다”는 점을 내세워 억류를 강행할 수도 있음을 지적하고 있다. 그리고 실제로 합의서 시행 직후 2005년 12월 27일 발생한 금강산관광지구내 음주운전교통사고의 경우 가해자를 45일 간 억류한 선례도 알려주고 있다. 현재의 진행상황도 결국 발제자가 우려하는 바와 같은 강제억류이 형태라고 볼 수 있다고 생각한다.

문제는 그와 같은 강제억류가 현재 출입체류합의서 위반이라고 단정하여 말할 수 있는가 하는 점이다. 출입체류합의서에 대한 합리적 해석으로는 그와 같이 판단할 수 있겠으나, 다른 한편으로 그러기에는 그 합의서의 규정이 너무 모호하고 또 불비된 부분이 많다고 하지 않을 수 없다.

4. 조사과정에서의 기본적 권리

출입체류합의서 제10조 제3항에는 “북측은 인원이 조사를 받는 동안 그의 기본적인 권리를 보장한다.”고 규정하고 있다. 그러나 ‘기본적인 권리’라는 것이 무엇인지 다시 논란의 여지가 있다. 이에 대하여 우리 측은 발제자의 지적처럼 “위반행위 발견 즉시 남측에 통보”하거나, “최소한 조사 착수 즉시 그 사실을 우리 측에 통고”할 것을, 그리고 남한의 형사절차상 보장된 변호사의 조력을 받을 권리 등을 요구할 수 있을 것이다. 그러나 다시 발제자가 시사한 대로 북한 측은, 피조사자는 북한 형사소송법상 피심자(예심절차)나 피소자(공판절차)가 아니므로 접견권 등의 보장 주체가 될 수 없다고 주장하거나, 아니면 북한의 고유한 조사절차에 따라 진행될 수 있음을 강변할 수도 있을 것이다.

본 토론자는 앞서 본 억류 문제 등 기본적인 조사절차에 있어서는 북한의 관할권을 완전히 배제할 수 없다는 점을 지적하였다. 그러나 억류자의 기본적 권리의 부분에 있어서는 오히려 개인의 기본적 인권을 보다 중시해야 한다는 생각이다. 즉 출입체류합의서에 있을 수

있는 흠결 보충의 문제에서, 기본적인 관할권과 일반절차의 경우에는 북한의 주권 혹은 통치권을, 피조사자의 인권의 부분에서는 국제인권법제의 요청을 각기 비중있게 고려해야 하지 않나 하는 생각이다.

따라서 이번 사건에서도 우리 측은 비록 기본적인 조사절차에 있어서는 북한 측의 입장을 고려하더라도, 개인의 기본적 권리에 관하여는 시민적 정치적 권리에 관한 국제인권규약(B규약) 등의 인권규범들, 예컨대 신속하고도 공정한 심판절차 등에 대한 요구를 할 수 있을 것이다. 토론자의 견해로서는 현재 개성공단 억류자 문제에 대한 가장 적절한 법적 요구는 바로 이 부분에 있지 않을까 생각한다.

맺음말

개성공단 사업 자체는 물론이고 출입체류합의서도 남북 합의의 산물이다. 그 출입체류합의서의 해석과 보충 및 개선도 남북 합의의 대상임은 물론이다. 현재의 개성공단 억류 사태의 근본문제는 남북 사이의 갈등과 긴장관계에 있다고 할 수 있다. 이에 관하여 북한의 자의적이고 일방적인 법적용에 대한 비판과 함께 남북관계에 있어 현재 우리 정부의 소극적인 태도에 대한 지적도 필요하다고 생각된다.

이미 언급하였듯이 출입체류합의서 적용에서의 이견과 문제는 남북경제협력추진위원회에서 협의하여 처리토록 되어 있다. 그러나 그 경추위는 지난 2007년 이후 중단된 상태이다. 또한 개성공단은 6.15 남북공동선언의 산물이며 10.4공동선언에서는 '3통 문제'에 대한 제도보장에 대한 합의도 있었다. 하지만, 현재 6.15공동선언과 10.4합의가 어떤 상태에 있는지는 알 수 없다. 그것을 재검토 한다, 그 정신은 존중한다, 그 합의를 부정하지는 않는다는 등 여러 얘기들이 나오고 있을 뿐이다. 개성공단 억류자의 인권 문제와 아울러 개성공단사업의 모태인 남북관계 자체에도 주의를 기울일 필요가 있다.

제2주제

토론문(개성공단 억류자 문제 해법)

임 을 출
경남대 극동문제연구소 연구교수

지난 해 7월 금강산 관광객 피살사건이 발생해 금강산 관광이 중단되었고, 이번에는 개성공단에서 현대아산 직원의 억류가 장기화되는 사태가 발생하면서 개성공단사업 뿐 아니라 남북관계가 전반에 부정적 영향을 미치고 있다.

북한은 지난 3월 30일 체제 비난과 탈북 책동 등 혐의로 개성공단 현대아산 직원을 억류하고, 장기간 자체적인 조사를 벌여왔다. 북한의 개성공업지구 출입국 사업부는 이날 오전 11시50분께 개성공단 내 모 기업의 우리 측 직원 1명을 관련 규정에 따라 조사 중이라는 통지문을 남측에 보냈다. 통지문에 따르면 이 직원이 북한 정치체제를 비난하는 등의 행동을 취했기 때문에 관련 규정에 따라 단속·조사하고 있다는 것이다.

북은 우리 측 직원에 대한 조사가 개성공업지구와 금강산 관광지구의 출입 및 체류에 관한 합의서, 개성공업지구 출입체류 규정 시행 규칙 등에 따라 이뤄진 것이라고 밝혔다. 따라서 관련 합의서 등이 정하고 있는 대로 조사기간 동안 피조사자의 건강과 신변 안전, 인권은 충분히 보장할 것이라고 밝혀왔다. 2004년 체결된 '개성공업지구와 금강산 관광지구의 출입 및 체류에 관한 합의서' 제10조는 "북측은 인원이 지구에 적용되는 법질서를 위반했을 경우 이를 중지시킨 뒤 조사하고, 대상자의 위반 내용을 남측에 통보하며 위반 정도에 따라 경고 또는 범칙금을 부과하거나 남측 지역으로 추방한다"고 명시하고 있다. 또 같은 조문에는 "남북이 합의하는 엄중한 위반행위에 대하여는 쌍방이 별도로 합의하여 처리한다"고 돼 있다.

이번 사안처럼 남측 국민이 북 당국의 조사를 받는 사례는 1999년 금강산 관광객 민영미 씨 사건이나 개성공단 지역에서 몇 차례 발생한 바 있는 음주 교통사고의 경우에도 있었다.

이러한 경우에 북측은 통상적으로 개성공단관리위원회의 입회 하에 현장 조사 등 사실관계의 확인에 필요한 조사 활동을 해왔다. 하지만 이번에는 개성공단 억류 남측 인원에 대한 조사를 시작한 이후 장기간 구금 상태에서 접견과 변호인 입회 등을 일체 허용하지 않고 있다. 즉 가장 '신변안전' 조차 정확히 파악하지 못하고 있는 공백 상태가 장기간 지속되고 있는 것이다. 북한은 '조사 중'이라면서 접견 요청과 변호인 참관을 거부하고 있는 것이다. 이에 따라 우리 정부는 접견권과 변호인 참관 등 기본적인 권리도 보장하지 않는 북한의 조치는 남북합의서와 국제관례를 위반하는 매우 부당한 것이고, 피조사자의 기본적인 권리도 보장하지 않는 비인도적인 처사라며 재차 접견권 등의 보장을 촉구하고 있다.

정부는 정경분리 원칙에 따라 억류 직원 문제를 해결한다는 입장을 밝히고 있다. 이명박 대통령도 초기 대응조치로서 '해당 기업에서 더욱 적극적으로 북측에 요구해야 한다'며 경협 차원의 우선 해결 필요성을 언급한 바 있다. 그러면서 정부는 현대아산 직원의 신변안전을 최우선으로 고려하여 사실 관계 파악에 주력하는 한편, 사태가 장기화될 소지가 크다는 판단에 따라 다각적인 대응조치를 검토해 왔다. 다각적인 대응조치로는 북한에 대한 기존 남북간 합의서 존중과 당국간 대화 촉구, 정경분리 원칙에 따른 해당 기업(현대아산)의 보다 적극적인 석방 노력, 중국 등과의 국제 공조 등이 포함되어 있다. 정부가 본격적으로 나설 경우 성명발표 등을 통해 국제사회에서 북한의 처사가 부당하다는 여론을 조성하는 한편 억류 직원의 처분 문제를 협의하기 위한 남북 당국간 대화를 북한에 제의하는 방안 등도 모색해 왔다.

이번 사건을 통해 드러난 문제점과 시사점들은 눈여겨 볼 만하다. 우선 남북 관계의 정치적 안정 없이 민간교류나 경협의 추진이 지속 가능하지 않다는 점이다. 이는 남북대화 단절이 주는 소통과 문제해결의 어려움으로 나타나는데, 남북 당국간 대화가 중단되어 상호 신뢰가 축적되어 있지 않은 탓에 조사 과정에서 북한이 접견조차 불허했지만 정부와 민간 기업 모두 속수무책으로 지켜볼 수 밖에 없는 상황이 상당 기간 연출되고 있다. 이는 남북간 의견 차이나 대결 정국에서, 특히 신뢰가 구축되지 않은 상황에서는 남측 인원에 대한 안전을 보장할 법, 제도적 장치 뿐 아니라 다른 실효적인 해법이 없음을 보여준다.

앞서 지적한 대로 만약 북한이 조사를 마친 후 추방 이상의 조치를 취하려 할 경우 '남북이 별도로 합의하는 엄중한 위반행위에 대하여는 쌍방이 합의해 처리한다'는 합의서 제10조 2항의 규정이 있으나 '엄중한 위반행위'의 판단을 전적으로 북한이 행사할 수 있다는 점이

문제다. 아직 남북간에는 '엄중한 위반행위'의 내용에 대한 합의가 이뤄진 적이 없기 때문이다.

북한의 주장대로 억류 남측 직원이 실제로 북한 여성 직원에게 탈북을 종용했다고 가정할 경우 북한법의 적용을 받아 '간첩죄목'을 부여받을 수도 있다. 북한이 남북간 합의에서 국가안보적 사안이므로 독자적으로 처벌하겠다고 나올 경우 남북간 합의서에는 이런 행위에 대해 북한의 사법절차를 면제받을 수 있도록 한 명시적 보장이 없기 때문에 난감한 상황에 처해질 수도 있다.

정부는 일종의 정경분리 원칙에 따라 이번 문제 해결을 시도하고 있는 듯하다. 하지만 남북관계에서, 특히 정치군사적 긴장이 고조될 때에는 정치와 경제의 연계현상이 더욱 강화되는 속성이 있다. 정부는 개성공단 억류 직원 조사 문제는 '인도적인 문제'라며 PSI(대량살상무기 확산방지구상) 등 남북관계 현안과는 관련이 없다고 주장한다. 통일부 대변인은 "기본적으로 개성공단의 어느 한 직원이 장기간에 걸쳐서 조사 받고 있는 문제는 인도적인 문제이고 인권에 관한 문제이기 때문에 인도적인 문제는 보편적인 것"이라며 "정치적인 상황, 경제적인 상황 무슨 다른 상황에 의해서 결부되어질 상황이 아니라고 생각한다"고 견해를 제시한 바 있다.

원칙적으로 이런 입장과 태도는 타당하지만, 남북관계의 긴장과 대립이 첨예화되어 있는 상황에서 상대방인 북측이 남측의 이런 원칙론적 접근에 긍정적 대응을 하리라고 기대하는 것은 무리다. 국제사회에서의 고립이 심화되고 있는 북한 입장에서는 협상력을 강화하는 차원에서 가능한 모든 것을 카드화하려고 할 것이다. 특히 북한에 대한 국제사회의 제재가 강화되고 있고, 남북 개성실무접촉이 별다른 성과를 내지 못하고 있는 상황이기 때문에 북한 내 강경세력들은 이 문제를 남한이나 국제사회가 원하는 방향으로 문제를 해결하려 하기보다는 정치, 경제적 보상과 교환하려는 보수적인 대응을 더욱 선호할 것이다.

결국 향후 이 같은 남측 직원의 북한 억류 사태가 반복되지 않고, 남북 경협의 안정적, 지속적 발전을 위해서는 원론적인 언급이지만 남북 당국간의 정치적 신뢰가 안정적으로 구축되어야 하고, 이에 기초한 법제도적 미비점들이 하루 빨리 고쳐지고, 새로 정비되어야 한다. 그 이전 과도기에는 남측 직원들이 개성공단 등과 같은 북한 영토에서 근무할 때 관련 법규를 준수하며 언행에 각별한 주의를 기울이는 노력도 필요하다.

마지막으로 우리 정부는 그간 억류자 문제의 해결 의지는 충분히 국민들에게 밝힌 만큼

이제는 실질적인 해결을 위해서 새롭게 협상전략을 정비할 필요가 있다. 무엇보다 향후 남북 당국간 접촉이 재개될 경우 논의의 우선 순위와 의제의 전환을 모색하는 것이 시급하다. 즉 억류되어 있는 남측 근로자의 석방을 '실질적인' 최우선 과제로 상정시켜 놓되, 표면적으로는 개성공단의 가시적인 발전을 위한 의제 중심으로 논의를 시작하면서 북한의 양보를 유도해 진전을 이루는 방안이다.