

경수로인력의 북한체류시 법적 문제

인쇄/1997년 11월 5일

발행/1997년 11월 10일

발행처/민족통일연구원

발행인/정세현

편집인/교류협력연구실

등록/제2-2361호(97.4.23)

(142-076) 서울특별시 강북구 수유6동 535-353

전화(대표)900-4300 (직통)901-2524 팩시밀리 901-2543

© 민족통일연구원, 1997

민족통일연구원에서 발간한 간행물은
전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.
(구입문의) 한국경제서적 : 737-7498

ISBN 89-87509-07-9

7,000원

연구보고서 97-03

경수로인력의 북한체류시
법적 문제

제 성 호

민족통일연구원

본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며 당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

대북 경수로사업을 시행하는 과정에서 여러가지 법적 문제들이 발생하게 될 것이다. 우리는 경수로인력들이 공사현장에서 안심하고 일하며 자유롭게 활동할 수 있도록 KEDO-북한간의 차원에서 필요한 제도적 장치를 마련하는 한편, 기존의 국내법 적용에 따른 불편을 최소화함으로써 경수로사업의 원활하고도 지속적인 추진을 뒷받침해야 할 것이다.

1. 서론

향후 KEDO체제내에서 대북 경수로사업을 추진할 경우 경수로인력의 북한출입·체류와 관련하여 여러가지 법적 문제들이 발생하게 된다. 이에 대한 법·제도적 차원의 대책은 두가지로 대별된다. 하나는 우리 경수로인력들이 공사현장에서 안심하고 일할 수 있도록 신분과 재산의 안전 및 통행·통신의 권리를 보장하고, 각종 서비스를 자유롭게 이용할 수 있는 제도적 장치를 마련하는 것이다. 다른 하나는 경수로인력이 북한에서 장기간 체류하고 활동함에 있어서 기존의 국내법(특히 남북교류협력 관련 법령)을 적용하는 데서 오는 불편을 제거함으로써 원활한 경수로사업을 뒷받침하는 것이라 할 수 있다.

본서에서는 경수로인력의 법적 지위, 북한체류 및 활동에 관한 KEDO법의 내용과 미비점, 예상되는 국내법상의 문제를 검토하고 그에 대한 대응책을 제시하기로 한다.

2. 경수로인력의 법적 지위

가. 국내법적 측면

우리 경수로인력은 국내법적 측면에서 볼 때 4가지의 법적 지위를 갖는다.

첫째, 주계약자인 한전의 기술자를 위시하여 한전과 하청계약을 체결한 기업의 기술인력들을 말한다. 이들은 당연히 대한민국 국민들이다. 둘째, 경수로인력은 「남북교류협력법」상 군사분계선 이남지역에 거주하는 자, 즉 남한주민들이다. 셋째, 경수로인력은 북한, 즉 「헌법」 제3조 영토조항과 국가보안법에 따라 반국가단체로 간주되는 특수지역을 방문·출입하는 자로서의 지위를 갖는다. 따라서 경수로인력의 방북은 「남북교류협력법」상 북한방문에 관한 절차에 따라야 한다. 넷째, 경수로인력의 상당수는 1년 이상 북한에서 체류하게 될 자, 즉 장기체류자로 규정될 수 있다.

나. 국제법적 측면: KEDO법의 측면

우리 경수로인력은 민간인이나, KEDO법하에서 「KEDO계약자 인원」이라는 지위를 갖는다. 경수로인력은 KEDO와 북한간의 국제협정이 인정하는 범위 내에서 상당한 정도의 보호를 받는다. 그러나 이들은 KEDO라는 국제기구의 공무원으로서 국제법상 특별한 보호를 받는 「KEDO직원」과는 구별된다.

다. 북한법의 측면

경수로인력은 북한법의 적용과 관련지워 볼 때 북한의 관할권 행사로부터 면제되는 사이기는 하지만, 동시에 북한법령을 존중·준수할 의무를 지는 사이기도 하다.

3. 경수로인력의 북한체류 및 활동에 관한 KEDO법

가. 북한출입과 통관·검역

(1) 북한출입

경수로인력은 「통행의정서」에 지정된 출입지점을 통하여 사증 없이 북한을 출입할 수 있다. 즉 KEDO 발행의 증명서나 다른 ID카드만 휴대하면 사증 없이 북한을 자유로이 출입·여행할 수 있다. 경수로인력에 대한 체류수속은 1년 단위로 실시한다. 체류기간은 연장요청시 자동적으로 연장된다. 그리고 2주 이내의 단기출장자에 대해서는 체류수속이 면제된다.

(2) 통관 및 검역

북한 세관당국은 반입제한 및 금지물품에 대한 규제를 위해 경수로인력의 출입지점이나 보세구역에서 신속하게 필요한 조사를 수행해야 한다. 개인 수하물과 휴대품의 통관은 기계검사를 원칙으로 한다. 북한당국은 통관시 편의를 최대한 제공하며, 기계검사가 부적절하거

나 또는 기계검사 결과 금수품(「통행의정서」 제6부속서에 규정된 물자) 휴대혐의가 제기되는 경우 수하물과 휴대품을 개장검사할 수 있다. 현금과 유가증권은 제한없는 반출입이 가능하며, 특히 미화 3,000달러까지는 세관신고도 면제된다. 북한은 KEDO화물에 대해 2일 이내의 통관을 보장하고, 경수로인력이 반출·입하는 물자에 대해 모든 세금과 관세를 면제한다.

경수로인력은 필요한 예방접종 증명, 동·식물은 관련 검역증명을 소지해야 한다. 그러나 북한측은 예방접종 증명을 전염병 발생상태 등을 고려하여 필요한 경우에만 요구하기로 약속하고, 경수로인력을 포함한 KEDO 인원이 이를 소지하지 않은 경우에도 KEDO측 의료시설에서 접종이 가능하도록 하는 데 합의하였다. 당초 북한이 요구했던 콜레라 예방주사 및 에이즈검사 증명서 휴대조항은 삭제된 반면, KEDO는 향후 사안별로 경수로인력들이 사업부지에 종자를 반입할 여지를 확보하였다.

나. 북한체류중 이동 및 여행

KEDO법하에서 우리 경수로인력이 「사업부지내에서의 여행, 관련 지역 및 연계지역으로 이동하는 방법」은 다음과 같다. 첫째, 경수로인력은 「사업부지와 여타 작업구역내」에서는 입국관인이 찍힌 KEDO증명서나 ID카드를 소지하기만 하면 자유로이 이동할 수 있다. 즉 북한은 경수로사업 부지와 여타 작업구역간 및 주거·여가지역과 발전소 건설지역간의 연결통로에서 경수로인력의 자유통행을 보장한다. 둘째, 경수로인력이 실포 인근에 위치한 「선덕공항 등 관련지역으로 여행하려 할 때」에는 24시간 전에 KEDO사무소가 북한의 해당

지방기관에 성명·성별·목적지·여행목적·여행기간 등을 통보하고 여행할 수 있다. 셋째, 연계지역으로 여행하려 할 경우 경수로인력은 여행 72시간 전에 북한의 해당기관에 여행신청서를 제출해야 하며, 북한측은 신청을 접수한 후 48시간 이내에 여행증명서를 발급한다.

경수로인력이 「경수로사업과 관련이 없는 북한지역으로 이동할 경우」에 관한 법규는 아직 마련되어 있지 않다. 하지만 출장자는 KEDO금호사무소장을 통해 북한측에 사전통보하고 KEDO금호사무소와 북한간에 협의를 거쳐 북한으로부터 입국승인 내지 허가를 별도로 받아야 할 것으로 보인다.

그러나 비상사적 상황이 발생할 경우 위와 같은 일반적인 상황에서의 출입·통행방식이 그대로 적용되지 않는다. 사고 발생이나 응급 의료처치의 필요 등 비상시에는 해당지방기관에 통보한 후 즉시 여행할 수 있다. 의료 비상사태와 같이 경수로인력을 긴급후송할 필요가 있을 경우 북한은 국제협정 및 국제관례에 따라 경수로인력에게 즉각적인 협조를 제공해야 한다.

다. 차량운행, 우편·통신 및 물자반출

(1) 차량운행 및 사고처리

우리 경수로인력은 KEDO법에 따라 실포지역에서 자동차를 운행해야 한다. 자동차 운행에 관한 KEDO법의 주요내용은 다음과 같다.

첫째, 등록 및 면허대상은 자동차, 트럭, 버스 등 육상운송수단에 국한되며, 건설장비는 등록 및 면허대상에서 제외된다. 둘째, 통관을 완료한 육상운송수단은 KEDO인원이 기존(한국)의 면허증사본으로

부지까지 직접 운전할 수 있다. 필요한 경우 정식 등록전에도 출입 지점에서 경수로사업 부지까지 차량을 운행할 수 있다. 부두에서 경수로부지까지는 육상운송수단에 KEDO 번호판을 부착하게 되고, 부지 도착후에는 이를 떼고 북한이 교부한 번호판을 부착하게 된다. 셋째, 기술검사는 건설장비를 제외한 육상운송수단에 대해서만 연1회 무료로 실시한다. 넷째, 교통사고가 발생한 때에는 「특권·면제의 정서」 제5조와 제17조에 따라 처리한다. 따라서 경수로인력은 사고를 일으키더라도 원칙적으로 형사입건에서 면제된다. 다섯째, 사고에 대한 사실확인·조사는 KEDO 영사직원과 북한측 관계자의 필요적 입회하에 실시한다.

(2) 통신수단의 이용

북한은 KEDO, 계약자 및 하청계약자와 KEDO인원은 양측이 합의 하는 공정가격으로 북한내 통신시설을 방해받지 않고 사용할 수 있도록 허용해야 한다. 북한은 북한과 통신협정이 체결되어 있지 않은 국가에 대해서도 KEDO가 동 국가의 통신회사와 협정을 체결하였을 경우, KEDO, 계약자, 하청계약자 및 KEDO인원들이 그 회사가 서비스하는 국가에게도 연락할 수 있도록 통신을 연결해야 한다. 이 조항에 따라 우리 경수로인력들이 통신수단을 통해 북한에서 남한지역과 연락할 수 있는 길이 열리게 되었다.

KEDO, 계약자 및 하청계약자는 보안이 유지되는 독자적 통신수단을 설치, 사용 및 운영할 수 있다. 여기서 독자적 통신수단에는 독자적 위성통신시설, 무선(휴대용) 전화기, 위키토키 및 독자적 지상통신시설(유선 및 무선)이 포함된다.

KEDO, 계약자 및 하청계약자는 부지착공식으로부터 24개월후 독자적 위성통신수단과 유선 및 무선전화기를 설치, 사용 및 운영할 수 있다. 따라서 지금부터 약 2년 후 우리측은 무궁화위성을 통한 독자 통신망을 구축할 수 있게 된다. 「경수로사업 이행을 위한 통신에 관한 양해각서」에서는 다음과 같은 사항들이 추가적으로 합의되었다.

첫째, 북한은 KEDO가 방해받지 않고 국제전용회선(ILC)과 공중회선(PSTN)을 이용할 수 있도록 해야 한다. KEDO는 부지공사 착공에 앞서 주계약자인 한전과 경수로부지간에 전용회선을 설치한다는 방침하에 통신회선 연결을 서둘렀다. 그 결과 1997년 8월 4일 경수로 건설 현장과 한전본사간에 전화가 개통되었다. 경수로부지와 한전간의 통신망은 일본 중계국을 경유(국제전용회선 이용)하는 교환방식으로 설치되었다.

둘째, 다만 국제자동전화(IDD), 즉 일반직통전화는 착공후 14개월 또는 부지정지공사 완료시점 중 선포래 시점부터 사용한다. 이 때가 되면 일반가정에서도 신포지역의 경수로인력과 통화할 수 있게 된다.

셋째, 부지와 외부지역간에 통신두절이 발생할 경우에 대비하여 예비통신장비를 사업부지내의 KEDO사무소에 비치할 수 있다. 또 KEDO는 독자적인 통신수단의 설치 이전에 INMARSAT 전화단말장치를 설치·사용할 수 있다. 그밖에 비상통신수단은 부지 경계지점을 포함하여 양측이 합의할 수 있는 제3의 장소에 설치한다.

넷째, 통신요금은 동북아지역과 북미지역을 구별하여 징수하되, 지역별로 각기 단일요금을 적용한다. 경수로부지와 한국간 통신의 경우 통신요금은 전용회선당 4,100달러로 하고 IDD 사용요금은 분당 3.25달러로 합의되었다.

(3) 우편서비스의 이용

경수로인력은 KEDO와 북한이 합의한 경로와 만국우편조약에 따라 북한의 국제우편서비스를 통해 서신과 소포를 접수하고 발송할 수 있다. 여기서 KEDO와 북한이 합의한 경로란 우편물 중계방식을 말한다. 양측은 중계방식을 북경을 통한 개방중계로 하되, 부지정지공사 착공후 14개월 또는 부지정지공사 완료시점 중 선포래 시점에 폐낭중계로 전환하기로 하였다. 이러한 조항들에 따라 북한은 1997년 7월 24일 경수로사업 부지내에 「금호국제우체국」을 설치하고 우편물 교류업무를 시작하였다.

북한지역내 및 국제 우편서비스의 가격은 KEDO와 북한이 합의하는 공정한 가격으로 하고, 북한내에서 부과되는 가격을 적절히 고려하여 산출한다. 부지에서 한국으로 보내는 우편물의 경우 “SEOUL KOREA”+국내주소를, 그리고 한국에서 부지로 보내는 우편물의 경우 “KEDO KUMHO”+북한주소를 표기하며, 국내 및 북한주소는 각기 한글로 명기하기로 하였다. 또 양측은 북한우표 미부착 및 요금별납 방식에 의해 부지-국내간 우편이 자유롭게 왕래하도록 한다는 데에도 합의하였다.

(4) 물자반출 및 송금

KEDO, 계약자, 하청계약자는 사업부지로부터 어떠한 방해도 없이 북한 통관절차에 부합되게 물자를 재반출할 수 있다. KEDO, 계약자 및 하청계약자는 통신시설 또는 그 시설의 수리 및 유지에 필요한 장비 및 부품을 포함한 부분품을 북한 내외로 반출입할 수 있는 권

리를 갖는다. KEDO와 그 재산, 자산, 소득 및 수행하는 활동은 경수로사업과 직·간접적으로 관련되어 KEDO가 반입·반출하는 물품에 대하여는 관세, 반출입상의 금지 및 제한이 면제된다. 또 KEDO는 북한내외로 또는 북한내에서 통화를 자유롭게 이전할 수 있으며, KEDO, 계약자, 하청계약자는 북한내외로 이전하는 자금규모 및 송금액수에 있어 어떠한 제한도 받지 않는다. 또 현금과 유가증권은 제한없는 반출입이 가능하다.

라. 금융 및 의료서비스의 이용

(1) 금융서비스의 이용

「서비스의정서」에 따라 경수로사업 부지내에서 설치될 예정인 은행은 ①「조선무역은행」의 지점, ②비북한 은행 및 여타 금융기관, ③ 합영은행의 3가지이다.

첫째, 「조선무역은행」은 경수로인력이 금융거래를 할 수 있도록 KEDO와 북한이 합의하는 부지내 일정장소에 각각 지점을 설치·운영한다. 「조선무역은행」의 금호지점은 KEDO측이 제출하는 외화대출 신청서에 따라 외화를 대출하며, KEDO는 필요하다고 판단할 경우 금호지점과의 합의하에 당좌대위를 이용할 수 있다. KEDO와 경수로인력을 포함한 KEDO인원이 환전을 요청할 경우, 금호지점은 조선무역은행이 공시한 환율에 따라 외화를 환전해 주어야 한다.

둘째, 북한은 경수로사업의 부지준비를 위한 공식 부지굴착공사 기공식후 14개월의 경과 또는 부지준비의 완료중 선도래 시점에 「비북한 은행 및 여타 금융기관」이 사업부지내에 지점을 설치·운영하고, 경

수로인력에게 적절한 금융서비스를 제공해야 한다. KEDO측이 대상은행을 선정 후 출장소 내지 지점 설립을 북한에 요청하면, 북한측은 15일 이내에 동의해야 한다. 대상은행은 북한측의 동의통지를 받은 즉시 영업을 할 수 있다. 앞으로 외환은행, 미국 시티은행, 일본 동경은행 등의 은행이 KEDO측 은행으로 지정될 것으로 전망된다.

KEDO은행 출장소의 부지내 설립에 대해서는 북한측의 은행관련 법령의 적용이 배제된다. KEDO은행의 출장소는 지점과 같이 예금 및 저금, 송금, 환전, 대금결제 등 모든 은행업무를 독자적으로 수행할 수 있다.

셋째, 북한은 가능한 신속하게 북한의 관련 법과 규정에 부합되게 「합영은행」이 사업부지내에 지점을 설치·운영하고, 경수로인력을 위한 모든 적절한 금융서비스를 제공하도록 하여야 한다. 경수로사업 관련 합영은행 설립시 그 일방의 북한측 당사자는 「조선무역은행」으로 하기로 합의하였다.

한편 KEDO와 북한간에 합의된 보험서비스는 경수로건설공사를 위해 KEDO측이 자동차, 트럭, 버스 등을 운영하는 경우에 있어서 차량운행중 발생하는 사고에 대한 손실전보를 중심으로 이루어지고 있다. 보험서비스를 위해 조선국제보험회사는 경수로인력이 보험구매를 할 수 있도록 KEDO와 북한이 합의하는 부지내 일정장소에 각각 지점을 설치·운영하여야 한다. 조선국제보험회사의 지점은 경수로인력에게 육상운송수단에 대한 제3자 책임보험을 제공할 수 있다. 「경수로사업과 관련한 조선국제보험회사의 보험서비스절차」에서는 자동차 제3자 책임보험을 이용하는 수속절차를 명시하고 있다.

(2) 병원 등 의료서비스의 이용

「서비스의정서」와 「의료서비스 및 의료후송경로에 관한 양해각서」에서는 우리 경수로인력들이 북한에서 건설업무 수행중 사고를 당한 경우 치료·입원 등 구체적으로 의료서비스를 이용할 수 있다고 명시하고 있다. 의료서비스의 주요한 내용은 다음과 같다.

첫째, KEDO는 KEDO측 의료진을 파견하고 부지내에서 병원을 포함한 자체 의료시설을 운영할 수 있다. 이 의료시설에서는 북한 의사 및 간호사를 채용하는 것도 가능하다.

둘째, KEDO가 필요하다고 판단할 경우 경수로인력 등 KEDO인원은 부지외의 북한 의료시설인 강상리 진료소와 함흥인민병원을 이용할 수 있다. 그리고 양측 의료진의 협의에 따라 함흥인민병원보다 시설·장비가 우수한 병원을 사용하는 것도 가능하다.

셋째, 북한병원은 KEDO환자에 대한 모든 진료기록을 KEDO측에 제공하고, 중대한 과실 또는 치료거부로 인한 의료사고 발생시 KEDO와 북한은 공동책임하에 협의·처리한다.

넷째, KEDO의 주계약자는 경수로인력의 치료를 위한 수송목적으로 필요한 수의 구급차를 북한에 반입·사용할 수 있다. 그리고 KEDO와 북한은 환자의 가족이 북한을 방문하여 간병할 수 있도록 북한이 최대한 협조한다는 내용을 회의기록에 명기하기로 합의하였다.

다섯째, KEDO의료진이 필요하다고 판단할 경우 환자를 북한지역 밖으로 후송할 수 있다. 긴급후송이 필요한 환자가 발생할 때에는 북한측에 대한 사전통보가 불필요하다. 그러나 KEDO와 북한은 한국으로 환자(부상을 입은 경수로인력)를 직접 후송하는 데 아직 합의를 보지 못하였다. 따라서 현재로서는 환자의 한국후송은 불가능하다.

(3) 기타 편의시설의 이용

KEDO, 계약자, 하청계약자는 KEDO인원들에 대한 편의품과 기타 물자의 제공을 위해서 「서비스의정서」의 부속서에 규정된 편의시설을 사업부지내에 설치·운영할 수 있다. 이러한 편의시설들은 북한의 모든 부과금과 수수료로부터 면제된다. 또 KEDO, 계약자, 하청계약자는 편의시설을 비영리, 실비 기준에 따라 운영할 수 있다. 북한은 숙박, 식사, 여가 및 기타 서비스를 위한 편의시설을 사업부지 밖에 설치·운영할 수 있다. 그러나 식수, 음식, 부지밖 숙박시설 및 사무실, 연료, 전력, 자재, 기타 생활 및 작업을 위한 편의시설의 이용조건 및 가격, 대금지급방법 등에 관한 보다 구체적인 합의는 아직까지 도출되지 않았다. 따라서 앞으로 KEDO와 북한당국의 협조·지원하에 주계약자 또는 하청계약자와 금호무역 또는 기타 북한의 용역회사가 개별서비스계약을 체결하여 보다 상세한 규정을 마련할 것으로 보인다.

4. 영사보호, 범죄행위 및 망명자 처리문제

가. 경수로인력의 안전 및 영사보호

북한은 우리 경수로인력과 KEDO의 관할하에 북한에 체류하는 여타 인원 및 그 가족구성원의 안전과 그들의 재산을 보호할 의무를 진다. 이 목적을 위한 조치에는 ①체포 또는 구금의 금지, ②북한의 관할권 및 집행처분 불예속, ③경수로인력의 업무나 개인생활에 대한 불간섭, 경수로부지내 KEDO의 질서유지 책임 인정, KEDO의 질서유지에 대한 북한의 불간섭, ④북한의 관습 준수요구 또는 정치·사회적 의무 부과 금지, ⑤「특권·면제의정서」상의 영사보호 향유권

인정, ⑤개인수하물, 서류, 문서를 포함한 개인재산 또는 주거를 압수·수색 또는 침해 금지, ⑥모든 세금과 관세 및 북한과 KEDO가 합의하는 부과금과 수수료 면제 등을 포함한다.

경수로인력의 신체 및 재산의 안전을 보호하기 위해 KEDO 영사직원이 경수로사업 부지, 관련지역 및 연계지역에서 ①국제법의 범위내에서 경수로인력의 이익보호, ②경수로인력에 대한 보조 및 지원, ③구급·유치·구속중인 경수로인력에 대한 면회·서신교환 및 법적 대리 주선을 위한 방문 등의 영사보호기능을 수행한다. KEDO 영사직원에 대한 국적제한 규정이 없다. 따라서 한국인도 KEDO 영사직원이 될 수 있다.

최근 발생한 노동신문 훼손사건은 「특권·면제의정서」상에 명시된 경수로인력의 신변안전보호에 관한 조항들이 예상치 않은 돌출상황 또는 비상적 상황에서 제대로 기능하지 못하고 있음을 잘 보여준 예라고 볼 수 있다. 사실 신변안전보장조항들이 아직도 일반적이고 추상적인 수준에 그치고 있다. 그러므로 KEDO와 북한은 앞으로 후속 실무협상을 통해 신변안전보장문제에 대해 보다 구체적인 내용을 담은 양해각서를 채택하는 것이 바람직하다. 우리측은 이러한 양해각서에서 ①경수로인력이 존중해야 할 북한법의 구체적인 내용과 범위, ②북한의 신변안전보호의무 구체화, ③KEDO 영사직원의 영사보호 제공절차와 방법, ④북한측 관계당국과의 협의경로와 수단, ⑤침해된 신체와 재산상의 손해배상문제, ⑥KEDO 영사직원이 사용할 통신수단의 범위와 이용방법, ⑦분쟁발생시 해결방법과 절차 등을 보다 자세하게 명시되도록 외교적 노력을 경주해야 할 것이다.

나. 범죄행위 처리

(1) KEDO인원의 KEDO에 대한 범죄행위의 경우

한전 근로자 등 경수로인력을 포함한 KEDO인원이 다른 KEDO인원을 살해 또는 폭행하거나 KEDO의 재산을 절취 내지 손괴시킨 경우, 부지내외를 불문하고 KEDO측만이 관할권을 행사할 수 있다. 즉 부지내에서는 KEDO의 질서유지행사권 및 북한의 재판관할권 행사배제규정에 의하여, 그리고 부지외에서는 북한의 재판관할권 행사배제규정에 의하여 각기 KEDO측이 관할권(행정질서유지권 및 사법경찰권 포함)을 행사할 수 있다고 하겠다.

(2) KEDO인원의 북한주민에 대한 범죄행위의 경우

한전직원이 부지내에서 북한인력을 폭행치사케 하는 등 KEDO의 목적과 기능수행에 관련되지 아니한 범죄행위를 한 경우, KEDO측이 질서유지권의 행사로서 1차적인 관할권을 행사할 수 있다. 다만 구체적인 처리는 KEDO와 북한이 협의에 의해 결정하는 것이 우호적인 분위기 유지에 도움이 될 것이다. 만일 KEDO와 북한간의 협의결과 KEDO인원의 행위가 보호의 남용행위로 인정되는 경우에는 부지내에서 북한측의 관할권 행사를 인정하기 보다는 범인을 부지에서 소속국으로 추방하여 당해 국가가 처벌하도록 하는 것이 타당하다. 만일 부지외에서 범죄행위가 발생하면, 사건발생 즉시 1차적으로 KEDO측과 북한 쌍방이 참여하여 진상확인 차원의 조사를 실시하여야 한다. 북한이 적절한 조치를 위한 협의를 요청해 올 경우, KEDO는 북한과 협의하여 범죄행위를 처리하면 될 것이다. 만일 범죄행위가 보호의 남용행위로 인정될 때에는 KEDO측이 북한측에 대해 당

사자의 추방을 요구하여 해결하는 것이 바람직하다.

다음 KEDO의 목적과 기능수행에 관련된 범죄행위의 경우, 예컨대 건설공사중 교통사고에 의하여 북한주민이 사망하거나 부상당한 경우 KEDO측이 북한측의 관할권 행사배제규정(「특권·면제의정서」 제 17조 제1항 및 제2항)에 의해 부지내외를 불문하고 관할권을 행사할 수 있다. 다만 사법경찰권은 현실적으로 임의수사에 한정될 것으로 판단된다.

(3) 북한주민의 KEDO에 대한 범죄행위의 경우

북한주민이 한전직원에 대한 폭행치사나 살인의 범죄를 저지르거나 KEDO측 재산을 절취 내지 손괴를 가한 경우, 이러한 범죄행위가 부지내에서 발생한 때에는 KEDO측은 부지내 질서유지권 및 피해자 소속국의 소극적 속인주의에 의하여, 북한은 속지주의 및 속인주의에 의하여 각각 관할권을 행사할 수 있다. KEDO측은 1차적으로 부지내 질서유지권의 범위내에서 진상확인 차원의 조사 내지 임의수사를 실시하고, 필요시 「특권·면제의정서」 제21조 제3항에 의거하여 북한의 관련당국에 수사 및 처벌을 요청할 수 있다.

범죄행위가 부지외에서 발생한 때에는 북한이 속지주의 및 속인주의에 의하여 1차적으로 관할권을 행사하는 것이 타당하다. 그러나 이 경우 KEDO측은 「특권·면제의정서」 제21조 제3항에 따라 북한의 관련 당국에 대해 수사 및 처벌 등 협조를 요청할 수는 있다.

다. 망명자 발생유형과 처리

경수로사업을 위해 북한에 파견된 우리 건설인력이 북한으로 정치적 망명을 요청하거나 또는 북한측 건설인력이 사업부지내의 KEDO 사무소 또는 양화부두에 정박하고 있는 한국선박에 잠입, 망명을 요청하는 사태가 발생할 수 있다. 망명자 발생시 그 처리에 관한 문제는 정치적으로 민감하면서도 해결하기가 매우 까다로운 문제로 등장할 것이다. 그러나 아직까지 KEDO와 북한은 망명자 처리문제에 관한 협의를 시작하지 않고 있다. 이같은 점에 비추어 우리 정부는 KEDO와의 협조하에 사전에 망명자 대책을 수립해 두어야 한다. 이하에서는 몇 가지 경우로 나누어 망명자 발생시 그 처리방법을 제시하기로 한다.

(1) 망명자 처리에 관해 아무런 합의가 없는 경우

<북한주민의 망명요청>

KEDO금호사무소는 「특권·면제의정서」 제3조에 따라 불가침을 보장받는다. KEDO는 이러한 불가침권으로 인해 외교공관에 준하여 망명요청자를 사무소내에 체류케 할 수 있다. 하지만 북한이 KEDO금호사무소내의 제한적인 체류를 묵인한다고 해서 그것이 곧 KEDO사무소에 대해 외교적 비호를 용인한다거나 또는 이를 국제법상의 권리로 행사할 수 있음을 인정한 것이라고 볼 수는 없다. 이와 관련, KEDO측은 북한에 대하여 해당자의 안전한 출국을 요구할 수 있는가 하는 문제가 제기될 수 있다. 북한은 단지 KEDO금호사무소에 강제력을 투입할 수 없을 뿐이며, 외교적 비호권이 부인되는 결과로 북한은 망명신청자의 출국까지 허용하고 이를 보장해야 할 의무를

지지 않는다. KEDO가 망명요청자를 북한영역 밖으로 출국시키기 위해서는 선박이나 항공기를 이용하여야 하는데, 북한은 이 과정을 효과적으로 봉쇄할 수 있다. 따라서 출국과정이 북한당국도 모르게 비밀리에 이루어지지 않는 한 망명요청자가 북한 당국의 의사에 반하여 출국하기는 어렵다.

북한의 개방과 남북한관계 개선이라는 목표를 달성하기 위해서는 무엇보다도 남북한관계의 안정기조를 유지하면서, 경수로사업을 지속적이고 효율적으로 추진하는 자세가 요구된다고 하겠다. 이러한 시각에서 볼 때 정치적 망명을 ①남북한 당국 쌍방의 합의 또는 어느 일방의 승인을 얻어 타방지역을 왕래·방문하는 경우와 ②이러한 합의 내지 승인이 없는 그 밖의 경우로 구분하여 처리하는 것이 타당하다고 생각된다.

북한인력이 KEDO법에 의거하여 교육훈련을 위해 한국을 방문·체류하던 중 망명을 요청하는 경우는 전자의 대표적인 예가 될 것이다. 이러한 경우 망명을 허용하면 남북한간의 상호신뢰를 깨뜨리며 남북한관계를 악화시키는 결과를 초래하게 될 것이다. 따라서 이러한 경우에는 망명불허 원칙을 견지하여야 한다.

반면 북한 건설인력이 스스로의 힘으로 북한을 탈출하여 한국에 망명을 요청한 경우, 즉 남북한당국 쌍방의 합의 또는 한국정부의 승인이 없이 우리측 관할지역으로 넘어 온 경우에는 망명을 허용해도 무방할 것이다. 이들의 신분이 경수로건설에 참여했다는 특성을 제외하면 일반 탈북·귀순자와 차이가 없기 때문이다.

기본적으로 최선의 대응은 망명자의 발생을 사전에 예방하는 것이라고 하겠다. 우리는 사전예방 차원에서 경수로부지내에 고용될 북한 근로자 등을 중심으로 국제법상 KEDO는 망명·협상이나 허용에

관한 권한이 없음을 주지시킬 필요가 있다. 망명신청자가 발생한 경우 원칙적으로 망명요청 사실을 비밀에 부치고 설득하여 귀환시키도록 하여야 한다. 당사자가 귀환을 거부하고 있는 동안 북한이 그 사실을 알게 되어 인도를 요청하는 경우 이에 응하는 것이 현실적인 대응이 될 것이다. 다만 이같은 조치는 박해받는 곳으로의 강제송환 금지원칙에 모순되는 면이 있음을 부인할 수 없다. 따라서 KEDO는 북한과의 합의를 통해 망명요청자를 돌려받은 북한이 동인에게 사형 등 가혹한 형벌을 부과하지 않도록 하는 제도적 장치를 마련하는 것이 인도적인 요구에 부합한다고 하겠다.

<한국인의 북한망명 요청>

한국인의 북한망명 요청은 예컨대 한전 근로자가 범죄를 저지른 후 처벌을 두려워 하여 부지를 이탈, 북한지역으로 들어가 돌아오지 않으려는 경우에 발생한다. 이 때에는 KEDO와 북한간 또는 남북한간의 합의를 통해 제3자의 개입을 모색할 필요가 있다. 특히 한국으로는 북한망명 의사가 본인의 진정한 의사인가를 객관적으로 확인할 수 있는 절차를 반드시 확보하여야 한다. 제3자의 개입시 우리가 주안점을 두어야 할 사항은 다음과 같다.

① 제3자의 개입 확보: 객관적인 제3자가 본인의 의사를 확인할 수 있는 방안이 확보되어야 한다. 객관적이고 중립적인 제3자로는 유엔 난민고등판무관(UHCR) 사무소가 가장 적절할 것이다.

② UNHCR의 망명신청자 신병 확보: 망명요청자에 대한 신병이 일단 UNHCR측으로 인계된 상태에서 본인의사 확인이 진행되어야 한다. 북한측이 신병을 확보한 상태에서 UNHCR 직원의 방문을 통한

의사타진만으로는 본인의 진정한 의사확인이 보장되지 않을 것이다. UNHCR측은 망명요청자의 신병을 중국 등 북한관할 외의 지역으로 이송하여 의사확인을 할 필요가 있다.

③신속한 개입: 망명요청이 있게 되면 24시간 내지 48시간 이내에 UNHCR이 즉각 개입할 수 있어야 한다. 북한측이 장기간 대상자를 확보한 이후에는 본인의 진정한 의사 확인에 장애가 발생할 수 있기 때문이다.

(2) 망명허용에 관한 사전합의가 있는 경우

상호 망명을 인정하는 합의가 KEDO와 북한간에 이루어진다면, 그러한 합의를 바탕으로 망명자문제를 처리하면 된다. 따라서 남한 경수로인력의 북한망명요청이나 북한인력의 한국 또는 제3국 망명신청도 당해 합의에 의거하여 일관성 있게 처리될 것이다. 만일 쌍방이 KEDO금호사무소에 대해 망명허용 여부의 결정권을 부여하기로 합의한다면, 이는 북한이 KEDO사무소에 대해 불가침권 내지 외교공관에 준하는 특권적 지위를 인정하는 동시에, 동 사무소가 망명요청자에 대해 정치적 비호권을 갖는다는 데 동의하는 것을 의미한다.

상호 망명허용에 관한 합의는 당사자의 자유의사 확인, 쌍방의 책임있는 당국자의 입회 보장 등 망명처리절차에 관한 내용과 안전한 출국보장, 출국경로와 호송방법 등을 포함하게 될 것이다. 또 UNHCR의 개입여부와 개입을 인정할 경우 그 범위에 관해서도 망명허용에 관한 합의서에 명시될 수 있을 것이다.

(3) 망명허용을 금지하는 합의를 한 경우

KEDO와 북한이 망명 요청자의 동기가 무엇이든 불문하고 무조건 동인을 상대측 관할지역으로 송환한다는 합의를 할 수 있다. 이같은 합의가 있을 경우 북한인력이 부지내 KEDO급호사무소에 들어와 한국 또는 제3국에로의 망명을 요청해 오더라도 KEDO는 북한과의 망명금지에 관한 합의를 근거로 북한인력의 망명요청을 거부하게 될 것이다. 그러나 이러한 내용의 합의는 인도적 견지에서 볼 때 부당하며 국제적 추세에도 맞지 않는 측면이 있는 것이 사실이다.

5. 경수로인력의 북한체류시 국내법상의 문제

정부는 경수로사업의 순조로운 이행을 위해 「남북교류협력법」을 계속 보완·발전시켜 나가는 동시에, 경수로인력의 북한체류과정에서 등장할 국내법의 적용문제에 대해서도 철저한 대비책을 마련해야 한다. 예컨대 ①경수로인력의 방북절차 간소화 및 수사방북 허용, ②방북 및 귀환후 결과보고의무 완화, ③경수로사업 관련 출입항구 지정, ④부지의 북한지역 여행시 북한주민접촉승인절차 개선 및 간소화, ⑤북한근무중 방북(체류)기간 연장을 위한 절차 개선, ⑥경수로인력에 대한 자동차손해배상보장보험, 산업재해보상보험 및 의료보험의 적용여부, ⑧주민등록이전 여부, 향토예비군 훈련동원과 민방위교육 훈련 소집, 선거권행사문제 등 공법적 권리·의무 행사문제에 대하여 법·제도적 차원에서의 개선·보완책 내지 적절한 해결방안을 강구해야 할 것이다. 각종 보험의 적용문제와 경수로인력의 공법적 권리·의무 행사문제에 대해서는 정부가 기본적으로 북한지역이 내국 또는 국내사업장이라는 「헌법」의 정신에 입각하여 처리해야 할 것이다.

6. 결론

정부는 경수로사업이 원활하게 추진되도록 하기 위해 앞으로 ①품질보장, ②교육훈련프로그램, ③인도일정과 북한의무사항 이행, ④경수로 가격조건, ⑤안전점검, ⑥핵사고시 처리, ⑦사용후 연료처리 등에 관한 후속의정서들을 추가적으로 체결해야 한다. 또한 ①경수로 인력에 대한 영사보호 방법 및 절차, ②부지내 질서유지, ③범죄행위 처리, ④망명자문제 처리 등에 대해서도 후속실무협상을 통해 보다 자세한 규정을 만들어 내야 한다. 또 이미 체결된 양해각서와 관련 절차의 적용과정에서 발생하는 문제점에 대해서도 추가적인 보완책을 마련해야 한다. 이러한 법규와 제도를 만들어 가는 과정에서 우리 정부는 KEDO내에서 주도적인 역할을 해야 할 것이다. 한편 정부는 KEDO법을 적용하는 과정에서 북한측의 의무이행 확보, 북한의 무리한 요구 거부 및 과도한 기대 불식, 북한내 사정 및 가격차이로 인한 사업부진 방지 등에 특히 유념해야 할 것이다.

- 목 차 -

제 I 장 서론	1
제 II 장 경수로인력의 법적 지위와 북한체류시 적용법규	4
1. 경수로인력의 북한체류 근거	4
2. 경수로인력의 법적 지위	6
3. 경수로인력의 북한체류시 적용법규	12
제 III 장 경수로인력의 북한내 체류 및 활동에 관한 KEDO법	21
1. 경수로인력의 수송	21
2. 북한출입 및 통관·검역	30
3. 북한체류중 이동 및 여행	36
4. 차량운행, 우편·통신 및 물자반출	45
5. 금융 및 의료서비스의 이용	57
제 IV 장 영사보호, 범죄행위 및 망명자 처리문제	66
1. 경수로인력의 안전 및 영사보호	66
2. 부지내 질서유지 및 범죄행위 처리	74
3. 망명자 발생유형과 처리	88
제 V 장 경수로인력의 북한체류에 따른 국내법상 문제	105
1. 경수로인력의 방북절차에 관한 문제	105
2. 부지의 여행시 추가승인과 체류기간 연장문제	118
3. 경수로인력에 대한 각종 보험의 적용문제	125
4. 경수로인력의 공법적 권리·의무 행사문제	131

제VI장 결론	143
1. 철저한 법·제도적 대비	143
2. KEDO법 적용시 고려사항	145
참고문헌	150

제 I 장 서론

대북 경수로사업 또는 북한원전건설사업이라 함은 1994년 10월 21일 채택된 미·북 기본합의문(Agreed Framework)과 1995년 12월 15일 체결된 「경수로공급협정」¹⁾에 따라 「한반도에너지개발기구」(Korean Peninsula Energy Development Organization: KEDO)라는 국제기구가 1,000MWe급 가압경수로 2기를 일괄도급 방식(turn-key base)으로 북한에 건설·공급하는 것을 내용으로 하는 사업이다. 경수로 2기가 북한에 제공되기까지 약 10년간이 소요되며 총 공사비용도 50억달러에 이를 것으로 추산되고 있다.

10년간의 공사기간 중 수많은 경수로인력이 수시로 북한을 드나들게 될 것이다. 경수로 건설과정에서 피크타임의 경우 하루 2,000명 내지 3,000명에 이르는 한전의 기술인력 및 노무자들이 북한에 투입될 것으로 예상된다.²⁾ 다수의 경수로인력이 북한을 수시로 출입하게 됨은 물론 북한에 장기체류하는 경우도 발생하게 될 것이다. 이와 같이 많은 인원 외에도 다량의 물자 및 설비도 북한에 반출될 것이고 그 과정에서 우리의 수송장비들도 여러 차례 북한을 출입하게 될 것이다.³⁾

지금까지 남한주민의 북한방문과 남한물자의 대북반출은 우리 국

- 1) 정식 명칭은 「조선민주주의인민공화국에 대한 경수로사업의 공급에 관한 한반도에너지개발기구와 조선민주주의인민공화국 정부간의 협정」이다.
- 2) 이에 따라 많을 때는 하루 7,000명, 연인원 1천만명의 남북한 건설인력들이 공사현장에서 함께 일하게 될 것이라고 한다. 「동아일보」, 1997년 8월 19일 참조.
- 3) KEDO와 북한이 합의한 문건들은 한국의 중심적 역할과 한국형 경수로 공급이라는 기본전제에 대해 쌍방이 암묵적으로 양해한 상태에서 도출된 것들이었다. 따라서 KEDO의 운영비를 비롯하여 경수로 2기 건설 및 제공에 소요되는 비용의 대부분을 한국이 부담하며, 한국형 경수로 건설과정에서 우리의 기술·인력·물자·설비 등이 다량으로 북한에 제공될 수밖에 없다.

2 경수로인력의 북한체류시 법적 문제

내법인 「남북교류협력에 관한 법률」(이하 「남북교류협력법」이라 함)의 규율만을 받으면 족하였었다. 그러나 앞으로 KEDO체제내에서 대북 경수로사업을 추진함에 있어서 우리측 인원들은 KEDO의 주계약자⁴⁾ 또는 하청계약자의 인원으로 참여하게 되는 바, 이들에게는 「남북교류협력법」 외에 이른바 KEDO법이 적용되게 된다. 이에 따라 우리 경수로인력의 북한출입·체류와 관련하여 여러가지 새로운 법적 문제들이 제기될 수 있다. 또한 남북한 특수관계에 비추어 관련 국내법규의 수정·보완이 요구되는 상황이 발생할 수도 있다. 따라서 한전이 경수로건설사업을 본격적으로 추진하기에 앞서 현단계에서 향후 경수로사업의 본격추진시 발생할 수 있는 문제점을 미리 예상해 보고, 그에 대한 법적 대비책을 강구하는 것은 매우 시의적절하고도 의미있는 작업이라고 하겠다.

대북 경수로사업 추진과 관련, 법·제도적 차원의 대책은 크게 두 가지로 대별된다. 하나는 우리 경수로인력들이 공사현장에서 안심하고 일할 수 있도록 신변과 재산의 안전 및 통행·통신의 권리를 보장하고, 각종 서비스를 자유롭게 이용할 수 있는 제도적 장치를 마련하는 것이다. 다른 하나는 경수로인력이 북한에서 장기간 체류하고 활동함에 있어서 기존의 남북교류협력 관련 법령을 적용하는 데서 오는 불편을 제거함으로써 원활한 경수로사업을 뒷받침하는 것이라 할 수 있다. 전자는 KEDO와 북한이 「경수로공급협정」 및 후속의정서 등을 체결함으로써 제도적으로 보장 또는 규율되고 있다. 하지만 국제협정의 체결만으로 경수로사업 추진과정에서 발생할 수 있는 모

4) 「경수로공급협정」과 6개의 후속의정서에 대한 한국어 번역본에서는 계약자 또는 그 계약자(its contractors)라고 명기되어 있으나, 본서에서는 표현의 일관성을 위해 계약자로 표기하기로 한다. 여기서 계약자는 주계약자인 한전을 당연히 포함하는 개념이다.

든 상황에 대비하는 데에는 한계가 있을 것이다. 또 경수로사업을 추진하는 초기에는 법적용에 있어서 어느 정도의 시행착오가 불가피할 것으로 보인다. 후자는 「남북교류협력법」 적용에 따른 문제점을 해결하고 보완하는 방안에 관한 것이라고 볼 수 있다. 이 외에도 경수로인력들에게 북한법이 적용될 경우의 문제점에 대한 대비라든가 또는 이들이 북한체류기간 중에도 국민으로서의 권리·의무를 계속 행사할 수 있도록 보장하는 문제도 역시 법적 검토가 필요한 사항들이라 하겠다.

이러한 점을 감안하여 본서에서는 먼저 경수로인력의 법적 지위와 북한체류시 적용법규를 살펴 보고, 경수로사업 추진을 지원하기 위해 지금까지 합의된 KEDO법의 현황을 고찰하기로 한다. 이어 경수로 건설을 위해 우리 경수로인력이 북한에서 체류할 때 발생할 국내 법상의 문제점을 파악하고, 그에 대한 대응책을 제시함으로써 정부가 민족발전공동계획의 일환으로 추진하는 경수로사업의 원활한 추진을 뒷받침하기로 한다.

제Ⅱ장 경수로인력의 법적 지위와 북한체류시 적용법규

1. 경수로인력의 북한체류 근거

경수로인력의 북한체류 및 남북한 왕래에 관한 법적 근거는 「경수로공급협정」에서 찾을 수 있다. 이 협정에서는 1,000MWe급 가압경수로 2기 건설·제공과 관련, ①공급범위,⁵⁾ ②상환방법, ③배상문제, ④안전기준, ⑤의무사항 등에 관해 포괄적으로 규정하고 있으나, 건설인력의 국적에 관해서는 아무런 언급이 없다. 이것은 두 가지 이유에 기인한 것으로 보인다.

첫째, 북한은 남한정부배제전략에 따라 한국정부와 경수로 제공에 관한 직접 협상을 하기를 거부하였다. 미국의 설득으로 결국 한국형 경수로를 받아들일 수밖에 없게 되었지만,⁶⁾ 북한은 남한배제전략의 입장에서 경수로의 원산지는 물론 경수로 건설인력의 국적, 나아가 남한인력의 북한체류에 관해 자세하게 명시할 필요가 없다고 판단했을 것이다.

둘째, 경수로인력은 경수로를 제작하여 제공하는 당사자가 자유로이 결정할 수 있는 것이 국제관례이다. 북한도 이러한 점을 인식하

-
- 5) 「경수로공급협정」 제1 부속서에 의하면 경수로공급범위에는 ①1,000MWe 경수로발전소 2기와 이에 필요한 발전소 체계, ②경수로 건설에 필수적이고 한정적으로 사용되는 건설철 하부구조, ③중·저준위 방사폐기물의 10년간 저장 시설, ④원전 운영 2년간의 스페어파트(spare parts), ⑤최초장전 핵연료(「경수로공급협정」 제1조 제2항 1문과 동 협정 제1 부속서 참조) 등이 포함된다.
 - 6) 북한은 경수로공급을 위한 협상에서 미국형, 러시아형, 독일형 등 여러나라의 노형 선정을 제시하면서 한국형 경수로의 채택을 끝까지 거부하려 하였다. 한·미공조와 미국의 대북한 설득으로 한국형 경수로의 대북한 공급 및 지원이 타결된 것으로 알려지고 있다.

고 KEDO에 대해 경수로인력의 선정·채용을 위임하였다고 볼 수 있다. 하지만 경수로 협상에서 나타나듯이 북한이 한국형 경수로를 수락했다는 것은 남한 경수로인력의 방북 및 북한체류를 묵시적으로 인정했음을 의미하는 것이다.

이상과 같은 이유로 「경수로공급협정」에서는 한전 기술자를 포함하여 경수로인력⁷⁾의 북한체류 및 방문에 관한 법적 근거를 직접 명시하고 있지 않다. 단지 협정의 여러 곳에서 그와 관련된 규정을 두고 있어, 다음과 같이 간접적으로 남한인력의 방북을 예정하고 있을 뿐이다.

첫째, 「경수로공급협정」 제1조 제2항과 제1부속서는 경수로인력의 북한방문 및 체류에 관한 근거로 볼 수 있다. 특히 제1부속서에서는 KEDO가 북한에 제공하는 경수로 공급범위에 관해 규정하고 있다. 그에 따르면 구체적인 공급범위로 ①부지조사⁸⁾ 및 부지준비와 ②실물 크기의 모의훈련대를 포함한 포괄적 훈련계획⁹⁾을 명시하고 있다.

-
- 7) 본서에서 '우리(남한) 경수로인력' 또는 '경수로인력'이라 함은 주계약자인 한전의 기술자와 한전과의 하청계약에 따라 북한을 방문, 직접 경수로 건설에 참여하거나 또는 부대사업의 운영에 참여하는 한국인 인원(기술자 및 건설인력 포함)을 지칭하는 것으로 사용하기로 한다. 따라서 특권·면제의정서 제17조에 규정된 KEDO계약자 인원이나 「통행의정서」 제1조 제1항에 명시된 KEDO인원은 남한 경수로인력보다 넓은 개념으로 후자를 포함하는 것이라 할 수 있다. KEDO계약자 인원과 KEDO인원의 개념에 관해서는 아래 각주 12) 참조. 현재 한전과의 하청계약에 의해 경수로사업에 참여하는 하청기업(합동시공사)은 ①현대건설, ②동아건설, ③대우건설, ④한국중공업 등 4개 기업이다. 「한겨레신문」, 1997년 8월 11일 참조. 1997년 10월 7일 현재 북한에 체류하는 남한 경수로인력은 113명(한전인력은 21명, 4개 시공사인력은 92명)이다. 이 외에도 남한출신 KEDO 영사직원 2명이 체류하고 있다. 따라서 경수로사업과 관련하여 체류하고 있는 한국인은 모두 115명이다.
- 8) KEDO는 신포시 인근의 금호지역에 대해 경수로사업 추진에 적합한지 여부에 관한 조사를 실시한다. 「경수로공급협정」 제5조 참조.
- 9) 훈련계획과 관련, KEDO는 북한의 경수로발전소의 운전 및 유지보수를 위해 원자력업계의 기준관행에 따라 포괄적인 훈련계획(프로그램)을 수립하고 이행할 것을 약속하고 있다. 「경수로공급협정」 제7조 제1항 1문 참조.

6 경수로인력의 북한체류시 법적 문제

전자는 부지조사과정에서 이미 상당수 한전인력이 북한을 방문하고 돌아온 데서 알 수 있듯이 우리 경수로인력의 북한방문 및 체류를 예정하고 있다. 후자의 포괄적 훈련계획의 경우에도 경수로 건설 과정에서 남한인력이 북한내에서 북한기술자들을 교육훈련하게 될 것임을 상정한 규정이라 볼 수 있다. 다만 후자의 경우에는 북한인력의 남한 방문 및 체류도 예상하고 있는 것으로 판단된다.

둘째, 「경수로공급협정」에서 운송통로 및 서비스에 관한 조항은 우리 경수로인력의 방문 및 체류에 관한 근거규정이라기 보다는 그것을 가능케 하는 또는 지원하는 수단에 관한 규정이라 할 수 있다.

셋째, 「경수로공급협정」에서는 “북한은 KEDO, 계약자 및 하청계약자가 북한에 파견한 모든 인원에 대해 신변안전 및 재산 보호조치를 취하며, 확립된 국제관행에 따라 적절한 영사보호를 허용한다”고 규정하고 있다.¹⁰⁾ 이는 남한 경수로인력의 방북 및 북한체류를 전제로 해서 삽입된 규정이라고 볼 수 있다.

2. 경수로인력의 법적 지위

우리 경수로인력의 법적 지위는 ①국내법적 측면, ②국제법적 측면, ③북한법의 측면 등 3가지 차원에서 고찰될 수 있다.

가. 국내법적 측면

(1) 대한민국 국민

10) 「경수로공급협정」 제4조 7항 1문 및 2문 참조.

우리 경수로인력은 주계약자인 한전의 기술자를 위시하여 한전과 하청계약을 체결한 기업의 기술인력들을 말한다. 이들은 당연히 대한민국 국민들이다.

(2) 남한주민

대북 경수로 건설사업은 「남북교류협력법」상 남북협력사업으로 간주된다. 「남북교류협력법」상 군사분계선 이북지역에 거주하는 자를 특히 북한주민이라 하고, 그 이남지역에 거주하는 자를 남한주민이라고 하므로 경수로인력은 남한주민이라 할 수 있다. 즉 남북한관계에 있어서 남북교류에 참가하는 군사분계선 이남지역 거주자는 남한주민이라는 것이다.

(3) 북한방문자

한전 기술자를 위시하여 우리 경수로인력은 KEDO와 북한간의 「경수로공급협정」에 따라 북한을 방문하게 되었다. 북한은 「헌법」 제3조 영토조항과 국가보안법의 해석론에 의하면 반국가단체가 점거하는 지역이다. 우리 국내법상 민간인통제선 이북지역과 같이 반국가단체가 점거하는 특수지역에로의 출입은 일정한 법적 규제를 받게 된다. 경수로인력은 말하자면 북한이라는 특수지역을 방문하는 자의 특별한 지위를 갖게 된다. 그리고 경수로인력의 방문은 「남북교류협력법」상 북한방문에 관한 절차에 따라야 한다.

(4) 북한내 장기체류자

대우(주)의 박춘 이사 등 남포공단에서 북한측과 함께 삼천리총회사라는 합영기업을 운영하는 몇몇 사람을 제외하면, 지금까지 북한에서 1개월 이상 장기체류한 자는 거의 없다. 경수로 건설과정이 피크에 도달할 때에는 연인원 2,000 내지 3,000명 정도가 북한을 방문하게 될 것이라고 하는데, 이들 중 상당수는 1년 이상 북한에서 장기체류하게 될 것이다. 결국 우리 경수로인력은 북한내 장기체류자, 즉 단순히 북한을 방문·왕래하는 데 그치지 않고, 그곳에서 상당한 기간 동안 장기체류하게 될 자로 규정할 수 있다.

나. 국제법적 측면: KEDO법의 측면

한전 기술자 등 남한 경수로인력은 본래 민간인(civilian)이다. 하지만 이들은 경수로 건설을 위해 북한을 방문하고 그곳에서 일정기간 체류하게 되는 특수한 신분 때문에, 이른바 KEDO법¹¹⁾이라는 국제협정의 범위내에서 일반사인과는 다른 별도의 법적 지위를 갖게 되었다. 「KEDO계약자 인원」(KEDO contractor persons)¹²⁾이라는 지위가 그

11) 여기서 KEDO법이라 함은 KEDO설립협정, KEDO사무국 규칙, 「경수로공급협정」, 그리고 동 협정에 따라 지금까지 KEDO와 북한간에 채택된 모든 합의문건을 포괄하는 개념으로 사용한 것이다. 물론 앞으로 양자간에 체결되는 후속합의들도 KEDO법에 포함되게 될 것이다.

12) 「경수로공급협정」에서는 계약자와 하청계약자라는 용어를 표기(예컨대 제2조 제2항 참조)하고 있으나, KEDO계약자 인원이나 KEDO인원이라는 용어를 사용하지 않았다. KEDO계약자 인원이라는 용어는 후술하는 특권·면제의정서 제17조(KEDO계약자 인원의 안전 및 그 재산의 보호)에서 사용되고 있는데, 그에 의하면 “경수로사업 이행의 목적에 따라 북한은 KEDO 계약자와 하청계약자가 파견한 모든 인원, KEDO의 관할하에 북한에 체류하는 여타 인원 및 그 가족구성원(이하 KEDO계약자 인원이라 한다)의 안전과 KEDO계약자 인원의 재산을 보호해야 한다”고 되어 있다. 그리고 KEDO인원이라는 용어는 「통행의정서」 제1조 제1항에서 사용되고 있는데, 그에 따르면 “경수로사업과 관련하여 KEDO, 계약자 및 하청계약자에 의해 북한에 파견되는 모든 인원과 KEDO의 후원하에 북한에 체재하는 여타 인원, 그리고 위에 언급된 인원들의 가족구성원을 의미한다”고 규정되어 있다.

것이다. KEDO와 북한은 KEDO계약자 인원에 대해 신변안전과 영사 보호를 부여하기로 합의하였다. 특히 북한당국이 KEDO계약자 인원을 체포·구금하지 않고, 이들에 대한 형사재판관할권 행사를 유보함으로써 경수로인력의 신변 안전을 보장하는 데 동의하였다. 이처럼 우리 경수로인력은 남한의 기업인 등 일반사인(一般私人)과는 달리 KEDO법에 의해 북한측의 관할권행사로부터 면제되고 또 상당한 정도의 영사보호를 받고 있으나,¹³⁾ KEDO라는 국제기구의 공무원으로서 국제법상 특별한 보호를 받는 「KEDO직원」과는 구별되어야 한다.

경수로인력은 KEDO와 북한간의 국제협정이 인정하는 범위 외에 별도의 국제법적 지위를 갖거나 또는 특별한 보호를 향유할 수는 없다. 다시 말하면 우리 경수로인력은 「경수로공급협정」과 후속의정서 등 특별국제법에 의해 일정한 보호를 받고 있으나, 이들은 KEDO법의 객체(적용대상) 또는 그것이 인정하는 반사적 이익의 수혜자에 지나지 않는다. 경수로인력은 ‘국제적 차원에서 국제적 기관에 대해 국제법을 근거로’ 소송을 제기하는 능력을 갖지는 못하며, 그와 같은 소송당사자능력은 법인격을 갖는 국제기구인 KEDO만이 행사할 수 있을 뿐이다.¹⁴⁾ 요컨대 우리 경수로인력은 KEDO법에 의해 일정한 반사적 이익을 향유할 뿐, 국제법주체성을 갖지는 못한다고 하겠다.

다. 북한법의 측면

(1) 북한의 관할권 행사로부터 면제된 자

13) 「경수로공급협정」에서는 경수로 건설을 위해 투입되는 주계약자인 한전의 기술자와 하청계약자 인원에 대해 KEDO계약자 인원이라는 호칭을 사용하고, 이들에 대해서도 KEDO직원(국제기구의 직원)에는 미치지 못하지만 그에 준하는 특권과 면제를 인정하고 있다.

14) 「경수로공급협정」 제15조(분쟁해결) 참조.

우리 「헌법」 제3조 영토조항의 해석론이나 남북한 특수관계에 비추어 볼 때 북한은 국제법상의 국가가 아니다. 국내법상으로 북한은 반국가단체에 지나지 않으나, 「남북기본합의서」 제1조의 체제 인정·존중조항과 유엔가입에 따른 국제적 지위를 감안하여 현실인정적 측면에서 단지 국가에 준하는 정치적 실체성이 제한적으로 인정될 수 있을 뿐이다.

남북한관계가 상호 국가간의 관계는 아니라 하더라도 세계 100여 개국 이상과 수교하는 등 북한이 국제사회에서 국가로 널리 인정받고 있고, 국제법상의 엄연한 주체로서 조약체결, 외교사절 파견·접수 등과 같은 법률행위를 하고 있다. 따라서 북한이 점거·지배하는 지역 내에서 공법상의 주체로서 통치작용을 하는 것을 부인할 수 없다. 즉 북한은 각종 법령을 제정하고 이를 통해 관할지역 내의 주민에 대해 공민권을 부여하고 일정한 의무의 이행을 명령하는 등 통치권을 행사하고 있는 것이다.

북한주민 뿐만 아니라 외국인도 북한내에 존재하는 한 이러한 통치권에 복종하여야 한다. 이를 영토고권(territorial supremacy) 또는 영토적 관할권(territorial jurisdiction)이라 한다. 영토고권은 북한의 일반행정권(검찰의 수사권·공소제기권 포함), 입법권, 사법권(재판관할권 포함)을 포함한다. 경수로 건설에 참여하는 남한 경수로인력도 북한에 체류하고 있는 한, 원칙적으로 북한의 영토고권에 따르지 않으면 안된다. 이것은 대한민국의 주권이 북한에 미치지 않는 한, 불가피한 법현실이라 하겠다. 하지만 KEDO법에 의해 우리 경수로인력에 대한 북한의 관할권 행사는 상당한 제한을 받고 있다. 이와 같은 북한의 관할권 제한은 KEDO법이 유지되는 한 지속된다.

그러나 어떠한 사유로 KEDO법의 적용이 정지되거나 북한이 일방

적으로 이를 파기하는 상황이 도래한다면, -KEDO와 북한간에 파기에 따른 책임문제가 발생할 수는 있겠지만- 경수로인력에 대해 다시 북한의 관할권이 미치게 된다. 이러한 점에서 경수로인력은 북한에 체류하고 있는 동안 항상 북한의 잠재적인 관할권하에 있다고 볼 수 있다.

(2) 북한법령 존중·준수의무자

우리 경수로인력이 북한의 영토적 관할권 행사로부터 면제되는 것은 경수로사업 수행이라는 특정한 목적을 달성하기 위해 인정된 것이다. 관할권 면제는 북한의 법령 준수 의무까지 면제하는 것은 아니다. 다시 말하면 우리 경수로인력이 KEDO법에 따라 예컨대 북한의 형사재판관할권 행사로부터 면제되는 경우라 하더라도 기본적으로 이들이 북한의 형사법을 존중해야 할 의무로부터 면제되지 않는 다. 「특권·면제의정서」의 규정들은 이와 같은 기본적인 법리에 기초하여 제정된 것이라 평가된다.

북한법령 존중·준수의무는 「한반도에너지개발기구와 조선민주주의 인민공화국 정부간의 조선민주주의인민공화국내에서의 한반도에너지 개발기구의 법적 지위, 특권·면제 및 영사보호에 관한 의정서」(Protocol Between the Korean Peninsula Energy Development Organization and the Government of the Democratic People's Republic of Korea on the Juridical Status, Privileges and Immunities, and Consular Protection of the Korean Peninsula Energy Development Organization in the Democratic People's Republic of Korea, 1996년 7월 11일 서명; 이하 「특권·면제의정서」라 함) 제21조 제2항에 명시되어 있다. 동 조항에 따르면

“KEDO, 계약자 및 하청계약자에 의해 북한에 파견되는 모든 인원은 KEDO와 북한간에 합의하는 북한의 관련법을 존중하고 항상 품위있고 전문가적인 태도로서 행동하여야 한다”는 것이 그것이다. 그러나 동시에 “북한은 KEDO계약자 인원에게 북한의 관습을 따르도록 요구하거나 정치·사회적 의무를 부과하여서는 아니된다(「특권·면제의 정서」 제17조 제4항).”

3. 경수로인력의 북한체류시 적용법규

가. 적용법규의 내용과 범위

(1) KEDO법: 「경수로공급협정」, 후속의정서와 양해각서

경수로인력의 북한체류시 활동에 대해 적용되는 기본법은 「경수로 공급협정」이다. 이 협정에 따라 지금까지 6개의 후속의정서가 채택되었다. 그러나 경수로사업이 공급협정과 몇개의 후속의정서만으로 곧바로 시행될 수는 없었다. 경수로부지공사가 착공되기 위해서는 KEDO와 북한간에 보다 실무적인 세부사항에 합의가 이루어져야 하기 때문이다.

이에 KEDO와 북한은 1997년 4월부터 7월초까지 경수로 건설과정에서 발생할 실무적인 문제의 해결을 제도적으로 뒷받침하기 위해 3차례에 걸친 실무협상을 개최하였다.¹⁵⁾ 그 결과 양측은 출입국절차

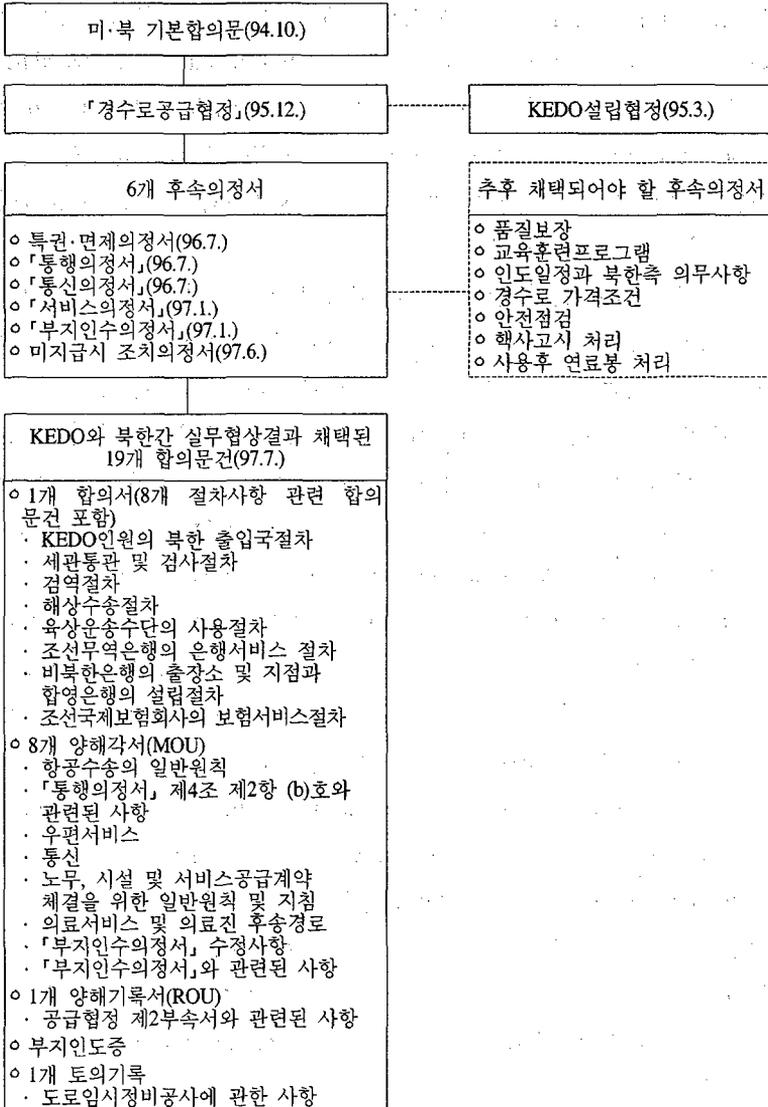
15) 양측은 1997년 4월 9일부터 15일까지 함경남도 신포지구와 마전에서 1차 협상, 5월 31일부터 6월 7일까지 모향산지역에서 2차 협상, 그리고 6월 23일부터 7월 2일까지 뉴욕에서 3차 협상을 각각 개최하였다. 양측은 3차 협상 기간 동안 기체결된 후속의정서들을 토대로 남북한간의 통신·우편 연결, 북한 인력·물자 등 서비스 이용, 입·출국 및 해로·공로 이용절차, 비상사태시 대책

등 경수로사업 이행을 위한 절차사항을 규정한 8개의 세부합의(이들은 합의서라는 이름의 문건에 들어가 있으며 각각의 합의문건은 양해각서에 준하는 것임)와 8개 양해각서(memorandum of understanding: MOU) 그리고 1개 양해기록서(record of understanding: ROU), 1개의 토의기록과 1개의 부지인도증을 포함, 모두 19개의 합의문건을 채택하였다. 여기서 대북 경수로공급을 위한 KEDO법 체계를 도표화해 보면 다음 <표 1>과 같다.

「경수로공급협정」이 법률에 해당한다면 후속의정서들은 시행령에 해당되며, 이후 채택된 합의서, 양해각서 및 양해기록서는 시행세칙의 성격을 갖는다고 볼 수 있다. 6개의 후속의정서 중에서도 전술한 「특권·면제의정서」와 「한반도에너지개발기구와 조선민주주의인민공화국 정부간의 경수로사업 이행을 위한 통행에 관한 의정서」(Protocol Between the Korean Peninsula Energy Development Organization and the Government of the Democratic People's Republic of Korea on Transportation for the Implementation of a Light-Water Reactor Project, 1996년 7월 11일 서명·발효; 이하 「통행의정서」라 함), 「한반도에너지개발기구와 조선민주주의인민공화국 정부간의 경수로사업 이행을 위한 통신에 관한 의정서」(Protocol Between the Korean Peninsula Energy Development Organization and the Government of the Democratic People's Republic of Korea on Communications for the Implementation of a Light-Water Reactor Project, 1996년 7월 11일 서명·발효; 이하 「통신의정서」라 함), 「한반도에너지개발기구와 조선민주주의인민공화국 정부간의 경수로사업 이행을 위한 노무, 물자, 시설 및 기타 서비스에 관한 의정서」(Protocol Between the Korean Peninsula Energy Develop-

(경수로인력의 철수문제 등), 임금, 금융서비스 문제 등 25개 사안에 대해 협의하였고, 그 결과 경수로건설공사 착공을 위한 세부실시방안을 마련하였다.

<표 1> 대북 경수로공급을 위한 KEDO법 체계



ment, Organization and the Government of the Democratic People's Republic of Korea on Labor, Goods, Facilities and Other Services for the Implementation of a Light-Water Reactor Project, 1997년 1월 8일 서명·발효; 이하 「서비스의정서」라 함) 등 4개의 의정서¹⁶⁾와 실무협상 결과 채택된 기타 하위법규들은 경수로인력의 북한내 생활 및 활동과 밀접한 관련이 있는 것들이다.

「특권·면제의정서」는 국제적 합의를 통해 KEDO관계자, 주계약자, 하청계약자의 기술인력의 신변안전을 보장하는 일종의 신변안전보장 각서로서의 역할을 하고 있다고 볼 수 있다. 「통행의정서」는 경수로인력의 부지내 출입과 통행, 「통신의정서」는 부지내에서 건설공사를 수행하는 인력과 한전 본사, 남한의 가족, 기타 외부와의 통신수단 및 방법을 포괄적으로 규정하고 있다. 「서비스의정서」는 경수로인력이 부지내에서 이용할 수 있는 서비스의 종류, 이용절차, 비용지불 방법 등을 명시하고 있다.

(2) 「남북교류협력법」 등 국내법

「경수로공급협정」과 후속의정서는 경수로인력의 국적을 불문하고

16) 다른 2개의 후속의정서는 「한반도에너지개발기구와 조선민주주의인민공화국 정부간의 경수로사업 이행을 위한 부지의 인수·접근 및 사용에 관한 의정서」(Protocol between the Korean Peninsula Energy Development Organization and the Government of the Democratic People's Republic of Korea on Site Take-over, Site Access and Use of the Site for the Implementation of a Light-Water Reactor Project, 1997년 1월 8일 서명·발효; 이하 「부지인수의정서」라고 함)와 「한반도에너지개발기구와 조선민주주의인민공화국 정부간의 재정적 의무와 관련한 미지급시 조치에 관한 의정서」(Protocol between the Korean Peninsula Energy Development Organization and the Government of the Democratic People's Republic of Korea on Actions in the Event of Nonpayment with respect to Financial Obligation, 1997년 6월 24일 서명·발효, 일명 「채무 불이행시 조치의정서」라고 함)이다.

당해 인원이 북한에 출입, 체류하고 부지내에서 부지착공을 위시한 경수로사업 전반을 용이하게 추진할 수 있도록 만들어진 법·제도적 틀이라고 할 수 있다. 따라서 이러한 협정과 의정서에는 주로 경수로인력의 북한체류를 상정하고 이들이 북한내에 있을 경우 적용되는 규정들이 명시되어 있다.

우리 경수로인력이 북한을 방문하는 경우 이는 남한주민이 남북한 간을 오가는 인적 왕래에 해당된다. 이러한 인적 왕래와 북한주민 접촉 등의 절차를 규정하기 위해 1990년 8월 「남북교류협력법」이 채택되었다. 그리고 이 법에 따라 인적 교류와 물적 교류를 추진할 경우 일정한 재정보조를 할 수 있도록 하고 있는데, 이러한 일반조항에 따라 「남북협력기금법」이 제정·실시되고 있다. 따라서 「경수로공급협정」과 「통행의정서」와는 별도로 남한주민인 경수로인력이 북한을 왕래할 때에는 「남북교류협력법」상의 북한방문 절차에 따라야 한다.

한편 경수로인력이 대한민국 국민이고 또한 남한주민이므로 이들이 북한지역에 있다 하더라도 대한민국의 속인적 관할권에 입각하여 적절한 국내법은 이들에게 적용된다.

(3) 북한법률의 적용여부

전술한 바와 같이 「특권·면제의정서」 제21조는 경수로인력이 북한법을 존중할 것을 명시하고 있다. 여기서 북한의 법으로 가장 중요한 것은 역시 체제수호의 보루라 할 수 있는 형법과 형사소송법 등이라 할 수 있다. 북한의 법령중 많은 것들이 공개되지 않고 있는바, 과연 경수로인력이 존중·준수해야 할 북한법령의 범위를 구체적으로 특정하기는 매우 어렵다.

이와 관련, 나진·선봉 자유경제무역지대에 적용되는 각종 법령을 주목할 필요가 있다. 이러한 법령들은 대외개방의 전진기지인 경제특구에만 적용되는 것이기는 하지만, 그중 많은 규정들을 경수로인력의 북한체류시 활동에도 유추적용될 수 있을 것으로 보인다. 이외에도 1995년 8월 2일 15만톤의 대북 쌀제공 과정에서 북한항구내에서 사진촬영으로 물의를 빚은 일(이 사건은 통상 이양천 사진촬영 사건 또는 삼선비너스호 선원억류사건이라고 불리우고 있음)이 있었는데, 이에 관한 적용법규인 「항사업감독에 관한 규정」¹⁷⁾과 같은 것도 우리 경수로 인력이 존중해야 할 하위법령이 될 수 있을 것이다. 또 「통행의정서」와 같은 KEDO법규에 특칙이 규정되어 있지 않을 경우 북한의 「해사감독규정」이나 경제수역 관련 법령들도 적용될 가능성이 있다.¹⁸⁾

나. 법규적용의 우선순위

경수로사업의 특성상 경수로인력의 방북, 북한체류 및 활동에 관한 법규는 위에서 살펴본 3가지 측면에서 적용된다. 다만 그 구체적 적용은 경수로인력의 소재에 따라 달라진다. 경수로인력에 대한 관련법규의 적용 및 우선순위를 소재지(이동장소) 별로 나누어 살펴보기로 한다.

첫째, 우리 경수로인력이 국내에 있을 때는 대한민국의 영토고권

17) 「항사업감독에 관한 규정」은 1978년 9월 15일 제정되었으며, 모두 10장 123조로 구성되어 있다. 이 규정의 제15조에서는 “선원들과 손님들은 배가 지나가는 우리 나라 지대들과 대상들 등을 사진찍거나 그림을 그릴 수 없으며 물깊이를 잴수 없다.”고 명시하고 있다. 김일성 종합대학, 「국제법 및 해운법 참고서 -법학부용」 (평양: 김일성 종합대학, 1985), p. 10.

18) 「위의 책」, pp. 3~8 및 pp. 20~26 참조.

에 따라 전적으로 우리 국내법의 적용만을 받게 된다. 아직 KEDO법이나 북한법의 적용을 받을 수 있는 장소적 범위내로 들어가지 않았기 때문이다.

둘째, 경수로인력이 항공기 또는 선박에 탑승하여 내국지역의 공항이나 항구 등의 출입장소를 떠난 후 북한의 관할하에 들어갈 때까지는 국내법 또는 KEDO법의 적용을 받게 된다. 이 경우 KEDO법에 특칙이 있으면 우선적으로 그에 따르고 특별한 법규가 마련되어 있지 않으면 국내법의 적용을 받게 된다.

셋째, 경수로인력이 북한지역에 들어가게 되면, 북한법 또는 KEDO법의 적용을 받게 된다. KEDO법제는 본질적으로 경수로사업의 원활한 진행을 위해 북한의 관할권 행사를 최대한 배제하겠다는 전제위에 있다. 따라서 경수로인력에 대해 KEDO법이 우선적으로 적용된다.

그런데 경수로사업 부지나 관련지역 등 KEDO법이 정한 장소적 적용범위내에서 경수로인력에 대해 적용할 구체적인 KEDO법규가 마련되어 있지 않은 경우에는 당연히 북한법이 적용되는 것인가? 한마디로 말해서 그렇지 않다. 왜냐하면 KEDO와 북한간의 합의에 의해 경수로부지내에서 북한의 관할권 행사가 포괄적으로 배제되어 있기 때문이다(「특권·면제의정서」 제17조 제2항). 이와 같은 점에서 경수로사업 부지(특히 발전소 건설지역)의 국제법적 성격은 북한이 KEDO라는 국제기구에 임대한 일종의 조차지 내지 그에 준하는 지역 - 홍콩이나 마카오가 갖고 있거나 갖고 있었던 관할권에 훨씬 못 미치지만 이들 지역에 비견될 수 있는 국제지역(international servitude) - 이라고 볼 수 있다.¹⁹⁾

19) 이와 관련, 최근 북한은 경수로 건설지역인 금호지구(호남, 강상, 호만포, 오매, 금호, 광천, 서흥, 속후, 남흥 등 9개 리 지역 포함)를 신포시에서 분리,

경수로사업 부지의 국제법적 지위가 무엇이든 간에 우리 정부는 북한지역도 내국이라는 「헌법」의 정신에 따라, 즉 “대한민국의 관할권이 북한지역에도 적용된다”는 전제하에 남한 경수로인력들에 대해 최대한 국내법을 적용해야 한다. 국내법의 적용이 북한법과 충돌되지 않을 경우에는 특별하게 문제될 것은 없다. 다만 북한지역에서의 국내법 적용이 북한법과 충돌되거나 북한이 이를 인정하지 않을 경우, 예컨대 한국이 북한지역내에서 부재자 투표 등 선거와 관련된 공법상의 행위를 하려 할 경우 남북간에 미묘한 문제가 발생할 수 있다. 이 문제는 북한의 남한정부배제전략과 KEDO법의 구조적 특성에 비추어 단기간내에 남북한 당국간 직접 협상을 통해 해결되기는 어렵다고 판단된다. 따라서 우리는 KEDO와 북한간의 추후협상과 후속 양해각서 채택을 통해 실질적으로 해결해 나가야 할 것이다.

넷째, 경수로인력이 KEDO와 북한간의 합의에 의해 특별지위가 인정되는 지역을 벗어나 다른 북한지역에 있는 경우에는 어떻게 되는가? 이 때에는 북한의 영토고권 행사가 우선하며, 따라서 북한법이 우선적으로 적용된다. 다만 경수로인력이 기타 북한지역에 체류하는

특별행정구역으로 지정하여 특별관리중인 것으로 알려지고 있다. 금호지구는 시·군단위보다 규모와 인구가 작은 함경남도 직속의 행정구역으로 현재 진옥영이 행정경제위원장을 맡고 있다. 「한겨레신문」, 1997년 9월 9일 참조. 앞으로 금호지구는 경수로특구로서 제2의 나진·선봉지역화 할 가능성이 높다. 하지만 이러한 국내법적 사실은 경수로부지의 법적 성격이 국제협정에 의해 설치된 국제지역으로 규정하는데 별다른 영향을 주지 않는다.; 혹은 경수로사업 부지에 한국의 공무원이 KEDO직원의 옷을 입고 파견되어 우리 경수로인력의 신분안전 및 영사보호업무를 수행하며, 북한의 관할권이 이들에게 미치지 못함을 들어 경수로부지를 ‘북한속의 한국땅’이라고까지 표현하기도 한다. 이러한 문구는 한국인이 KEDO직원의 자격으로 북한지역내의 한국인에 대해 관할권을 행사하는 점을 과장되게 부각시킨 것으로 수사적인 차원에서는 용인될 수 있지만, 엄밀하게 국제법적 견지에서 보면 정확한 표현은 아니라고 하겠다. Helen Dwight Reid, *International Servitudes in Law and Practice* (Chicago: The University of Chicago Press, 1932); F. A. Vali, *Servitudes of International Law*, 2nd ed. (New York: Frederick A. Praeger, 1958) 참조.

20 경수로인력의 북한체류시 법적 문제

경우 이들에 대한 법적 지위와 관련하여 KEDO법에서 특칙을 두고 있는 경우에는 그러한 특칙이 먼저 적용된다. 이와 같은 상황하에서는 우리 국내법이 경수로인력에게 적용될 여지는 거의 없다.

제Ⅲ장 경수로인력의 북한내 체류 및 활동에 관한 KEDO법

1. 경수로인력의 수송

경수로 건설과정에서 남한으로부터 대규모 인력과 물자가 북한으로 수송될 것이다. 건설인력과 물자의 원활한 수송은 경수로사업 추진에 필수적인 조건인 바, 「경수로공급협정」에서도 “KEDO, 계약자 및 하청계약자가 북한에 파견하는 모든 인원은 사업현장으로의 방해받지 않는 접근이 허용되며, 사업현장으로의 출입을 위하여 KEDO와 북한이 합의하는 적절한 통행로가 허용된다”고 규정하고 있다(「경수로공급협정, 제9조 제3항」.²⁰) 경수로인력 수송을 위한 남북한 연결교통수단과 통행로의 구체적 내용은 「경수로공급협정」 제9조 제3항에 따라 채택된 「통행의정서」와 KEDO-북한간 3차례의 실무협상 결과 1997년 7월 2일 채택된 항공수송 및 해상수송에 관한 양해각서에 자세하게 명시되어 있다.

KEDO법상 경수로 건설을 위해 필요한 인력과 물자의 수송로는 ①항공로, ②육로, ③해로의 3가지가 예정되어 있다. 이와 같이 합의된 수송로와 수송수단 이용과 관련하여 특별한 법적 문제가 제기되지는 않는다. 단지 남북한간에 경수로인력 및 물자의 운송경험이 축적되면서, 향후 실용적이고 기술적인 측면에서 수송수단과 수송로의 평가만이 별도로 이루어질 수 있을 뿐이다. 이하에서는 먼저 경수로

20) 이와 유사한 내용은 「통행의정서」 제2조 제2항에 규정되어 있다. 동 조항의 내용은 “KEDO, 계약자, 하청계약자 및 KEDO인원은 본 의정서에 규정된 북한내 출입지점과 사업부지로의 적절하고 효율적인 왕복 통행로에 방해받지 않는 접근이 허용되어야 한다”는 것이다.

인력의 수송수단과 수송로에 관한 KEDO법을 간단히 개관하고, 이어 경수로인력이 현실적으로 이용가능한 통행로를 정리하기로 한다.

가. KEDO법상의 수송로

(1) 항공로

KEDO인원과 물자의 항공수송은 「통행의정서」에 따라 북한의 선덕공항(경수로부지인근의 공항)을 통해 이루어진다(「통행의정서」 제3조 제1항 참조). KEDO와 북한은 우선 고려항공을 이용하여 중국 북경-선덕간 공항을 연결하는 노선의 개설에 합의하고, 북한은 「통행의정서」 발효후 1개월 이내에 이러한 항공로를 개설하기로 약속하였다(「통행의정서」 제3조 제2항 1문).

KEDO와 북한은 보다 효율적이고 경제적인 항공로를 포함하는 추가적인 항공로를 개설하는 데 합의하였다(「통행의정서」 제3조 제3항). 이와 관련, 「항공수송의 일반원칙에 관한 KEDO와 북한정부간의 양해각서」(Memorandum of Understanding Between KEDO and the Government of the DPRK on General Principles on Air Transport)에서는 KEDO측이 KEDO인원의 수송시 북경-순안(평양인근 공항)간 정기노선 이용과 함께 이미 「통행의정서」에 의해 개설된 북경-선덕간 노선 및 순안-선덕간 노선(추가 항공로)에 전세기를 이용할 수 있도록 명시하고 있다.²¹⁾

북한은 KEDO인원이 KEDO와 북한이 합의하는 공정한 가격으로 적시에 북경-선덕간 항공로를 이용할 수 있도록 허용하였다(「통행의

21) 「항공수송의 일반원칙에 관한 양해각서」 중 1. '정기운항 항공기의 이용'과 2. '전세기 이용' 참조.

정서」 제3조 제2항). 양측은 상기 양해각서를 통해 구매자인 KEDO와 북한이 합의하는 공정한 요금을 적용하기로 하였다.²²⁾ 현재 KEDO와 북한간에 적정한 수준의 항공요금을 정하기 위한 협상이 진행중이라고 한다. 항공기 운항편수에 관해서도 양측간에 합의가 아직 이루어지지 않았다.

(2) 해로

해로는 경수로사업 추진과정에서 우리 경수로인력과 물자 수송의 중심적 역할을 담당할 통행로이다. 「통행의정서」는 운송선박에 따라 2가지의 남북한 연결항로를 지정하고 있다. 지정항로 이용이 반드시 남한으로부터의 출항만을 규정하고 있지는 않으나, 사실상 그 내용은 남북한 연결 직항로를 대상으로 하고 있다 해도 과언이 아니다.

첫번째 항로는 바지선 및 소형선박 운항을 위한 북한연안 인근 항로이다(「통행의정서」 제4조 제2항 a호). 바지선 항로는 주로 물자수송을 목적으로 한 항로로서 「통행의정서」 제1부속서에 구체적인 항로가 지정되어 있다. 이 항로의 연안으로부터의 거리는 대체로 15~20마일의 거리에 위치하고 있다. 바지선 항로는 물자수송을 위한 것이지만, 이 항로를 이용한 물자수송시 합리적 규모의 KEDO인원이 승선하여 수송을 호송할 수 있다(「통행의정서」 제4조 제3항 참조). 또 바지선 및 소형선박에 의한 귀환시 소규모의 인원을 수송할 수

22) 이 양해각서에서는 북한측이 선덕공항 이·착륙시 안전관련 제반조치를 시행하고, 비행기 기종은 KEDO측 항공전문가의 안전성 심의를 거쳐 선정한다는 것을 명기하고 있다. 또한 항공기운항 지연 및 계약 취소에 대한 보상은 지연 및 취소에 책임이 있는 측이 보상한다고 규정하고 있다. 그리고 항공사고 발생시 배상은 북한측이 가입하고 있는 국제협정(바르샤바협약)에 따라 실시한다고 되어 있다.

있다고 한다.

현재 경수로건설 사업부지 인근에는 대형선박이 접안할 수 있는 적당한 항구가 없기 때문에 물자수송은 주로 바지선을 이용할 것으로 예상된다. 바지선은 풍랑 등 자연재해에 취약하므로 연안항로를 이용할 필요가 있다. 항로의 안전성 확보와 경수로 사업의 원활한 이행, 특히 제3부속서에 규정된 물자의 수송을 위해 KEDO와 북한은 사업진전에 따라 현재의 바지선 항로보다 좀더 북한 연안에 가까운 항로(주요 기자재 수송용 바지선을 위한 연안근접 항로)를 추가로 지정할 예정이다(「통행의정서」 제4조 제4항 참조).

두번째 항로는 KEDO인원 및 물자 수송을 위한 대형선박의 공해상 진입로이다. 「통행의정서」 제2부속서에 구체적 통과지점이 지정되어 있다. 이 항로는 남북한간의 최단 연결항로를 이용하는 것이 아니고, 동해상의 공해로 멀리 우회하는 방식을 취하고 있기 때문에 경수로사업이 본격화되면 그 경제성과 신속성이 문제될 것으로 예상된다. 따라서 「경수로공급협정」 제10조 제2항에 규정된 부지인도증 발급 이전에 북한은 이 항로를 보다 더 효율적이고 경제적인 항로로 대체하기로 합의하였다(「통행의정서」 제4조 제2항 b호).

KEDO-북한간 실무협상 결과 채택된 「통행의정서 제4조 제2항 b호에 관한 KEDO와 북한정부간의 양해각서」(Memorandum of Understanding Between KEDO and the Government of the DPRK in Connection with Article 4, Paragraph 2 (b) of the Protocol on Transportation for the Implementation of a LWR Project)에서도 양측은 「통행의정서」상의 인원 및 물자수송을 위한 현행 해상로(「통행의정서」 제2부속서상의 통행로)를 보다 효율적이고 경제적인 해로로 교체할 것을 재확인하고 있다. 동해기점 200마일에서 182마일로 조정

될 이와 같은 해로가 개설되면 지금보다 수송시간이 1시간 30분 내지 2시간을 단축하는 효과가 발생할 것으로 기대되고 있다.²³⁾ 아울러 향후 적절한 시점, 즉 500명 이상의 KEDO인원이 파견되거나 착공후 14개월이 경과되는 시점 중 선도래(先到來) 시점에 상기 교체해로보다 더욱 경제적인 해로로 교체하는 데 북한측이 협조하기로 약속하였다.

해상로를 이용하는 경우의 입출항 절차 및 출입항구는 「통행의정서」에 자세하게 규정되어 있다. 여기에서는 경수로인력의 북한내 출입항구만 간단히 지적하기로 한다. KEDO인원과 물자의 해상수송은 사업부지의 물양장시설 및 양화부두를 통해 이루어진다. 만일 양화항의 사용이 불가능한 경우에는 북한측이 별도의 항구를 지정하도록 되어 있다(「통행의정서」 제4조 제1항). 연안항로를 이용하는 바지선과 소형선박의 경우 경수로 사업지역내에 별도로 마련된 바지선 부두를 사용하며, 원양항로를 이용하는 선박의 경우 양화항을 사용한다. 경수로인력과 물자출입을 위한 별도의 물양장시설은 아직 설치되지 않고 있다.

한편 「통행의정서」에는 국기계양 방법이 명확하게 규정되어 있다. 이는 1995년 8월 2일 발생한 삼선비너스호 선원억류사건과 같은 불미스러운 사태의 재발을 방지하기 위한 것으로 분석된다. 북한과 외교관계나 영사관계가 없는 국가(예컨대 대한민국)에 등록된 상업선박이 KEDO인원과 물자를 수송하는 경우, 바지선 및 소형선박용 연안항로를 항해할 때에는 KEDO기와 등록국(선적국) 기를 계양하고, 대형선박용 원양항로를 이용할 때에는 등록국의 기만을 계양한다. 그

23) 경수로사업지원기획단, 「대북 경수로지원사업 개관 - 추진현황과 과제 -, (서울: 경수로사업지원기획단, 1997), p. 41.

러나 도선구역과 북한항구 사이에서는 KEDO와 북한간의 합의에 따라 등록국의 기와 북한기를 동시에 게양하던가 또는 어떠한 기도 게양하지 않는다(「통행의정서」 제4조 제7항).²⁴⁾

(3) 육로

「통행의정서」는 경수로인력과 물자의 수송과 관련하여 제5부속서에서 북한지역내의 출입지점과 사업부지간의 육상수송로 2가지(하나는 선덕공항과 경수로부지간 수송로이며 다른 하나는 양화부두와 경수로부지간 수송로임)만을 명시하고 있을 뿐, 남북한간의 직접적인 육로수송이나 육로 연결지점에 관해서는 아무런 규정도 두지 않고 있다. 단지 「통행의정서」에는 발전소 부지굴착공사 개시 이전에 경수로 건설사업의 신속하고 원활한 이행을 위해 KEDO와 북한간의 합의하에 필요한 추가 출입지점과 통행로를 북한이 지정하기로 했다는 것이 언급되어 있어, 향후 육로 개설의 가능성만이 열려있는 데 불과하다(「통행의정서」 제2조 제3항). 그러나 3차례에 걸친 경수로착공을 위한 KEDO-북한간의 실무협상에서도 이 문제는 전혀 진척을 보지 못하였다. KEDO와 북한간에 육로 개설에 관한 추가적인 특별합의가 성립되지 않은 현재 상태에서는 육로로 남북한을 직접 연결하여 경수로인력이나 물자를 수송할 수 없다.²⁵⁾

24) 상업용 선박의 타국 항구 출입시에는 등록국의 기와 연안국의 기를 동시에 게양하고 그 나라 영해로 진입하는 것이 국제예양(international comity)이라고 하나, 실제 해운업계의 관행에 따르면 일부 정기화물선을 제외하고는 연안국의 기를 일일이 준비하여 영해 진입시마다 이를 게양하는 일은 드물다고 한다. 선박은 선미에 선박의 국적과 등록항구를 알아보기 쉽게 표시하고 있으므로 등록국의 기조차 게양하지 않고 다니는 때도 많다고 한다. 따라서 북한측의 도선구역과 항구 사이에서 아무런 기를 게양하지 않는다 하여도 해운업계의 실제 관행에 크게 어긋나는 것이라고 평가할 수는 없다.

25) 하지만 앞으로 경수로사업 진전에 따라 추가 통행로(특히 육로연결) 개설의

나. 현재 가용한 수송수단

남북한간의 정치적 긴장관계에 비추어 원활한 통행로 확보는 중요하면서도 쉬운 일이 아니다. 그나마 남북한간에 제한된 통행로가 개설된 것은 경수로사업 때문이라고 하겠다. 현재 KEDO측이 이용할 수 있는 수송로는 해로와 제한된 항공로 뿐이다. 아직까지 육로를 통해 남북한을 직접 연결하는 통행로에 관해서는 추가적인 합의가 이루어지지 못했기 때문이다.²⁶⁾ KEDO와 북한간의 실무협상과정에서 KEDO측은 바지선 및 소형선박 통행로의 상공을 이용하는 비행로와 판문점을 경유하는 육상로의 개설을 북한측에 요구하였으나, 북한측은 남북한관계의 진전이 없는 한 이를 수용할 수 없다는 입장을 견지하여 양측은 이 문제에 관해 아무런 합의도 보지 못하였다고 한다. 이러한 사실에 비추어 볼 때 해로를 경수로인력의 주된 수송로로 하고 항공로를 보조적 수단으로 채택하고 있는 것은 당장으로서 는 불가피한 현실적인 선택이라고 평가된다.

「통행의정서」와 「항공수송의 일반원칙에 관한 양해각서」 및 「통행의정서 제4조 제2항 b호에 관한 양해각서」에 따라 현재 우리 경수로 인력이 방북할 수 있는 방법은 다음과 같이 정리할 수 있다.

여지가 남아 있는 바, 우리는 육로연결문제에 계속 관심을 가지고 KEDO측과의 긴밀한 협의를 할 필요가 있다.

- 26) 다만 이와 관련하여 경수로사업 추진중 발생한 사고처리를 위해 최근 판문점을 경유한 육로가 이용된 일이 있음은 주목을 요한다. 1997년 10월 11일 경수로사업을 위해 북한에 파견된 덤프트럭 기사인 이병철이 근로자 사택부지와 발전소 부지를 연결하는 도로에서 조깅을 하다가 심장마비로 사망하였다. 동인의 시신은 신포에서 평양 순안공항을 거쳐 판문점까지 운반된 후 판문점 공동경비구역내 군사분계선을 통해 우리측에 운구되었던 것이다. 이와 같은 시신운구는 경수로 건설현장에서의 사상자 치료 및 후송절차에 중요한 선례가 될 것이며, 앞으로 KEDO와 북한간에 판문점 육로 개설 및 상설화문제를 협의할 단초를 제공하였다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있다. 「문화일보」, 1997년 10월 13일; 「연합통신속보」, 1997년 10월 13일 참조.

첫째, 우리 경수로인력의 방북 및 휴대물품의 운반은 항공편의 경우 선덕공항을 경유하게 된다. 항공로의 경우 우리 경수로인력은 항공편으로 북경으로 가서 ①북경-선덕간(고려항공 단독취항) 노선에 배정된 전세기를 이용하거나, ②중·북한간의 정기 취항노선인 북경-순안간 항공편을 이용한 후 비행기를 바꿔 타 순안-선덕간 노선에 배정된 전세기를 이용하여 경수로부지에 들어가는 방법으로 대별된다. 1997년 7월 13일부터 18일까지 북한 금호지구의 강상리 초대소(Guest House)에서 부지서비스 이용을 위한 개별서비스계약 협상이 열렸는데, 이 때 방북한 KEDO협상단은 처음으로 「북경↔순안↔선덕」의 항공로를 이용하여 입·출국하였다.²⁷⁾

선덕공항에 도착하면, 「통행의정서」 제5부속서에 명시된 육상수송로를 통해 사업부지로 들어가게 된다. 이 수송로는 선덕공항-함흥-부지이며, 구체적인 수송수단은 ①선덕-함흥간 버스, 승용차 또는 화물차, ②함흥-강상리간 기차, ③강상리-부지간 버스, 승용차 또는 화물차 등 3가지로 나누어진다.

그러나 주로 남북한간을 왕래하는 인원을 수송할 항공편이 이렇게 북경을 거쳐 멀리 돌아가야 한다는 것은 시간적으로나 비용면에서나 적지 않은 낭비이다. 말할 것도 없이 남북한간의 직항로가 보다 효과적이고 경제적인 항공로가 될 것으로 판단된다. 하지만 남북한관계의 현실에 비추어 빠른 시일안에 이러한 추가 항공로가 합의·개설될 것 같지는 않다. 대북 경수로사업이 상당히 진척되고 또 남북한관계가 질적으로 개선될 경우에만 비로소 추가 항공로 개설을 기대할 수 있을 것이다.²⁸⁾

27) KEDO협상단은 무비자로 북한에 입국하였으며 선덕공항에서 입·출국절차가 진행되었다고 한다. 그리고 「순안-선덕」 구간에서는 AN-24기를 전세항공기로 이용하였다고 한다.

둘째, 해상로의 경우 경수로인력은 현재 「통행의정서」 제2부속서에 명시된 인원 및 물자 수송을 위한 원양항로를 이용하여 북한에 출입하고 있다. 이 항로보다 북한연안에 근접한 연안항로는 바지선과 소형선박에 의한 물자수송을 위해 사용된다. 그리고 KEDO인원과 물자의 해상수송은 사업부지의 물양장시설 및 양화부두를 통해 이루어진다. 현재는 경수로인력과 물자가 양화항을 통해 경수로공사 현장에 반입되고 있다. 우리 경수로인력이 양화부두에 도착하면, 「통행의정서」 제5부속서에 규정된 대로 양화부두-부지간 버스, 승용차 또는 화물차를 이용하여 경수로부지로 들어가게 된다. 하지만 앞으로 물양장시설이 설치되면 경수로인력과 물자들이 주로 이곳을 통해 북한으로 출입하게 될 것이다.

한전 등 경수로사업에 참여하는 우리 기업체들은 KEDO 계약자 또는 하청계약자로서 이상의 여러 통행로(항공로 및 해상로), 출입지점, 그리고 북한지역내 육상수송로 중에서 현실적으로 이용할 통행로와 수송수단을 자유로이 정할 수 있다(「통행의정서」 제6조 제1항).²⁸⁾ 한편 경수로인력의 귀환시 원칙적으로 방북시와 동일한 수송로를 역으로 이용하게 될 것이다. 다만 조난 위험성 등 수송수단이 원래의 통행로로 안전하고 즉각적인 귀향이 어려운 비상상황일 경우, KEDO측은 「통행의정서」에 명시되지 않은 항구 및 공항을 사용할 수 있다. 북한측은 이에 관해 즉각적인 지원 및 협조를 제공해야 한

28) 이 경우에도 남북한간의 직항로가 남북한 영공만을 통과하는 직항로가 될 수 있을지, 직항로라 하더라도 동해의 공해상공을 통과하는 우회항로가 될지, 그리고 누가 항공편의 운영주체가 될지는 현재로서는 예상하기 곤란하다. 이에 관해서는 앞으로 KEDO와 북한간에 추후 협의와 합의가 요구된다고 하겠다.

29) 특히 승무원 사용과 관련, KEDO, 계약자, 또는 하청계약자는 어느 국적의 승무원을 사용할 것인가를 자유로이 결정한다. 사정에 따라서는 북한출신 승무원을 사용할 수도 있다. 「통행의정서」 제6조 제2항 참조.

다(「통행의정서」 제10조 제3항 및 제4항).

2. 북한출입 및 통관·검역

가. 북한출입

KEDO인원, 즉 KEDO, 계약자, 하청계약자가 파견하는 모든 인원이 「통행의정서」에 지정된 출입지점을 통하여 사증(비자)없이 북한을 출입할 수 있다(「통행의정서」 제8조 제1항 제1문).³⁰⁾ 따라서 우리 경수로인력이 출입지점을 통과하여 북한을 출입할 때에는 북한의 사증이 요구되지 않는다.

KEDO는 KEDO직원, KEDO대표단 구성원, KEDO계약자 인원에게 신분증명서를 발급하는데, 이 증명서는 북한에 의해 여권과 동등한 효력을 갖는 것으로 인정된다(「특권·면제의정서」 제18조 제3항 참조). 따라서 사업부지내에서만 체류할 경수로인력은 KEDO 발행의 신분증명서(이하 KEDO증명서라 함)만 휴대하면 사증없이 북한을 출입할 수 있고,³¹⁾ 북한당국으로부터 별도의 행정허가를 받지 않고도 출입지점에서 사업부지, 작업구역, 숙소간을 자유롭게 통행할 수 있다.

경수로인력이 무사증원칙에 입각하여 KEDO증명서만을 휴대하고

30) KEDO 인원 및 물자를 수송하는 승무원도 북한이 지정한 지역에 체재하는 경우 무비자 출입절차가 적용된다. 「통행의정서」 제8조 제2항 참조.

31) 「통행의정서」에 지정된 출입지점을 통과하여 경수로 사업부지내에서만 체류할 경수로인력에 대해서는 북한출입사증이 요구되지 않으므로 북한이 이들에게 출입사증을 발급하지 않는다. 그러나 북한은 경수로인력과는 달리 KEDO사무소에 근무하는 KEDO직원에게는 북한이 1년 유효기간의 복수 입국사증을 발급하기로 하였다(특권·면제의정서 제18조 제4항 제1문). KEDO직원은 업무처리를 위하여 부지외를 여행하거나 부지외에서 거주할 필요가 있으므로 이들에게 특별히 북한 입국사증이 발급되는 것으로 해석된다.

「통행의정서」에 명시된 출입지점을 통해 출입국할 수 있다는 것은 「경수로사업 이행을 위해 준수해야 할 북한측 절차에 관한 KEDO와 북한간의 합의서」(Agreement between the Korean Peninsula Energy Development Organization and the Government of the Democratic People's Republic of Korea on the DPRK Procedures to be Respected for Implementation of the Light-Water Reactor Project) 중 「KEDO인원의 북한출입절차」(Procedures for Entry and Exit of KEDO Persons to and from the DPRK) 제1조 제1항에서 재확인되고 있다. 단 지정된 출입지점(양화항 및 선덕공항) 이외의 지역으로 출입국할 때에는 KEDO증명서에 사증을 취득해야 한다. 이 경우 북한측은 지체없이 사증발급에 협조해야 한다(「KEDO인원의 북한출입절차」 제1조 제3항).

무사증 출입이라 하더라도 여기에는 북한의 출입국관련 법규가 적용된다. 「특권·면제의정서」 제18조 제5항은 이 점을 인정하고 있다. 북한은 무사증 출입절차의 세부사항을 가능한 한 조속히 KEDO에 제공하여야 한다(「통행의정서」 제8조 제1항 제2문 참조). 이와 관련, 북한은 KEDO측에 대해 무사증 출입을 포함한 출입국관련 법규, 즉 「경수로대상건설인원들의 조선민주주의인민공화국 입출국 및 체류수속절차」라는 것을 통보한 것으로 전해진다.³²⁾

사업부지에 들어 온 경수로인력 등 KEDO인원에 대한 체류수속은 1년 단위로 실시한다. 체류기간은 연장 요청시 자동적으로 연장된다. 그리고 2주 이내의 단기출장자에 대해서는 체류수속이 면제된다.³³⁾

32) 외국인의 무사증 출입을 허용하고 있는 북한의 대표적인 법규는 「자유경제무역지대 외국인출입규정」이다. 이 규정에 따르면 자유경제무역지대에 출입하려는 외국인을 위해 초청자측이 도착 5일 전에 그 명단을 출입국 관리부서에 제출하여야 한다(「자유경제무역지대 외국인출입규정」 제6조). 하지만 이 규정에는 출국하는 경우 사전 명단통고에 관한 조항이 없다.

33) 「KEDO인원의 북한출입절차」 제3조 2)와 3).

북한은 KEDO-북한간 실무협상에서 경수로인력에 대한 입국승인 내지 허가권을 갖는다고 주장했었다. 그러나 KEDO측이 경수로사업의 원활한 추진에 장애가 된다는 것을 이유로 북한측 입장에 강력히 반대하자 결국 북한은 이를 철회하였다.³⁴⁾ 그 대신 양측은 북한이 일정 범위의 경수로인력에 대해서만 입국을 거부할 수 있다는 것으로 타협하게 되었다. 이에 따라 북한의 지방 해당 출입국사무소가 입국을 거부할 수 있는 자는 ①KEDO가 제출한 'KEDO 입국자명단'에 포함되지 아니한 자, ②KEDO증명서를 소지하지 아니한 자, ③유효기간이 경과되거나 위조된 KEDO증명서를 소지한 자, ④입국전에 사전 양해되지 아니한 「통행의정서」 제6부속서 소정의 금수품·수입제한품을 소지한 자 등이다. 이와 같이 입국이 거부될 수 있는 자도 지방 해당 출입국사무소가 KEDO 및 경수로대상사업국간의 협의를 거친 뒤 입국을 허가할 수 있다.³⁵⁾

나. 통관 및 검역

무시증 출입인원도 북한입국시 통관절차를 밟아야 한다. 북한은 경수로사업의 신속하고 원활한 이행을 위해 북한의 통관절차에 따라 KEDO인원의 휴대품을 포함한 물자에 대한 통관을 신속하게 처리해야 한다(「통행의정서」 제9조 제1항). 통관시 북한 세관당국은 반입제한 및 금지물품에 대한 규제를 위해 출입지점이나 보세구역에서 신속하게 필요한 조사를 수행해야 한다(「통행의정서」 제9조 제4항).

34) 북한은 또 협상과정에서 벌칙조항, 즉 북한의 출입국절차 위반시 우리 경수로인력에 대해 형사책임을 추궁하겠다는 조항의 삽입을 강력하게 주장하다가 KEDO측의 반대로 나중에 이를 삭제키로 하는 데 동의한 것으로 알려져 있다.

35) 「KEDO인원의 북한출입절차」 제8조.

KEDO-북한간의 실무협상 결과 채택된 「경수로사업 이행을 위해 준수해야 할 북한측 절차에 관한 KEDO와 북한간의 합의서」중 「경수로사업 이행을 위한 세관통관 및 검사절차」(Procedures for Customs Clearance and Inspection for the Implementation of the LWR Project)에 서는 통관에 관해 보다 상세한 규정을 두고 있다. 개인 수하물과 휴대품의 통관은 기계검사를 원칙으로 한다. 북한당국은 통관시 편의를 최대한 제공하며, 기계검사가 부적합하거나 또는 기계검사 결과 반입이 금지 또는 제한되는 물품(「통행의정서」 제6부속서에 규정된 물자³⁶⁾)의 휴대혐의가 제기되는 경우 수하물과 휴대품을 개장검사할 수 있다.³⁷⁾ 현금과 유가증권은 제한없는 반출입이 가능하며, 특히 미화 3,000달러까지는 세관신고도 면제된다.³⁸⁾ 따라서 경수로인력은 미화 3,000달러 이상의 현금을 휴대하고 입국하려 할 경우에는 세관에 신고해야 하나, 그 미만일 때에는 세관신고 없이 자유로이 반입할

-
- 36) 경수로인력이 「통행의정서」 제6부속서에 규정된 물자를 반입하는 것은 허용되지 않는다. 제6부속서에 명시된 반입금지 및 제한품목은 ①무기, 폭발성 탄약(경수로사업을 위해 허용된 화약, 신관, 다이내마이트 도화선, 발파용 전 원장치 등 경수로사업을 위해 허용된 품목제외), 군수물자, 살상무기, ②쌍안경과 망원경/배울 10배이상의 쌍안경, 160밀리미터 이상의 렌즈내장 카메라, 24배율 이상의 캠코더 ③경수로사업 이행을 위한 통신에 관한 KEDO와 북한간 의정서에서 언급된 것을 제외한 무선장비 및 부속품, ④의료목적으로 사용되는 것을 제외한 독약, 마취제, 독극물, 유독성 화학물질, ⑤「KEDO의 법적 지위, 특권·면제 및 영사보호에 관한 KEDO와 북한정부간의 의정서」에서 정해진 경수로사업 부지와 관련지역에서 KEDO, 계약자, 하청계약자 및 KEDO 인원이 사용하는 것을 제외한 간행물, 비디오 테이프, 테이프레코더 카세트 등이다.
- 37) 「경수로사업 이행을 위한 세관통관 및 검사절차」중 2. ‘세관검사절차’의 1)의 (1).
- 38) 상기 2. 세관검사절차의 1)의 (3) 참조; 당초 북한측은 전액신고를 요구하여 신고면제를 인정하지 않는다는 입장을 보였으나, 결국 3,000달러 초과액에 대해서만 신고하는 것으로 합의되었다. 주지하는 바와 같이 한국의 경우 내·외국인의 출입국시 5,000달러 미만을 소지한 경우 세관신고가 면제되는 데 비해 북한측은 우리보다 낮은 수준에서부터 세관신고를 요구하고 있다고 하겠다.

수 있다.

북한은 KEDO화물에 대해 2일 이내의 통관을 보장하고,³⁹⁾ KEDO, 계약자, 하청계약자, KEDO인원에 대해 「경수로공급협정」 제9조 제2항⁴⁰⁾에 부합되는 물자(화물)의 반입·반출과 관련하여 모든 세금과 관세를 면제하며, 부과금과 수수료는 KEDO와 북한이 합의하는 바에 따라 면제한다(「통행의정서」 제9조 제3항).⁴¹⁾ 따라서 경수로인력이 북한을 입국할 때의 휴대품에 대해서는 관세가 부과되지 않는다.

북한에 들어가는 KEDO인원과 물자는 적절한 검역증을 소지해야 한다(「통행의정서」 제9조 제5항 1문). 구체적으로 KEDO인원은 필요한 예방접종 증명, 동·식물은 관련 검역증명을 소지해야 한다.⁴²⁾ 그러나 북한측은 예방접종 증명을 전염병 발생상태 등을 고려하여 필요한 경우에만 요구하기로 약속하고, 경수로인력을 포함한 KEDO 인원이 이를 소지하지 않은 경우에도 KEDO측 의료시설에서 접종이 가능하도록 하는 데 합의하였다. 이와 함께 북한은 국제관행에 일치

39) 북한에 반입되는 화물의 통관은 보세구역 및 입·출국 지점중 KEDO측이 지정하는 장소에서 실시한다. 보세구역내 화물통관은 화물개장 시점을 기준으로 하며, 원칙적으로 통관검사 요청후 2일 이내에 실시한다. 적절한 경우에는 서류심사만에 의한 통관도 가능하다. 「통행의정서」에 지정된 출·입국 지점 외의 다른 지점(평양, 나진 등)을 통해 반입되는 물품의 경우, KEDO측 요청에 의해 부지내 보세구역까지 운송한 후 통관이 이루어진다. 「경수로사업 이행을 위한 세관통관 및 검사절차」 중 3. '보세구역에서의 세관검사절차'의 2), 4), 5) 참조.

40) 「경수로공급협정」 제9조 제2항은 "KEDO, 계약자, 하청계약자 및 그 인원은 경수로사업과 관련하여 북한의 조세, 관세 및 KEDO와 북한이 합의하는 각종 부과금과 수수료를 면제받으며 수용조치로부터도 면제된다"고 규정하고 있다.

41) 물자 반출입과의 관련성이라는 제한을 두고 있지는 않지만, 「특권·면제의정서」 제17조 제9항에서도 이와 유사한 규정을 두고 있다. 동 조항은 "KEDO 계약자 인원은 모든 세금과 관세 및 북한과 KEDO가 합의하는 부과금과 수수료로부터 면제된다"고 명시하고 있다.

42) 「경수로사업 이행을 위해 준수해야 할 북한측 절차에 관한 KEDO와 북한간의 합의서」 중 「경수로사업 이행을 위한 검역절차」(Quarantine Procedures for the Implementation of the LWR Project)의 1. '일반원칙'의 1) 참조.

되게 신속하고 무료로 검역조사를 수행하기로 하였다(「통행의정서」 제9조 제5항 2문).⁴³⁾ 결국 우리 경수로인력은 예방접종 증명서를 소지하고 있는 한, 특별한 방해를 받지 않고 선덕공항이나 양화부두에서 무료로 신속한 검역을 마친 후 입국할 수 있게 되었다. 그리고 당초 북한이 요구했던 콜레라 예방주사 및 에이즈검사 증명서 휴대조항은 삭제되었다.

한편 KEDO는 우리 경수로인력들이 사업부지에 종자를 반입할 여지를 확보하였다는 후문이다.⁴⁴⁾ 경수로협상에 참여한 우리측 대표가 전하는 바에 의하면, 이미 북한에 들어가 부지착공을 준비하는 인력들이 북한에서 제공하는 음식들이 너무 짜거나 맵거나 하여 입맛에 맞지 않아 스스로 채소류를 재배하여 음식을 만들어 먹을 필요성을 제기하였는데, 이러한 요구에 부응하여 KEDO와 북한이 협상하였다고 한다. 최종적으로 식물종자 반입이 명문화되지는 못했지만 협상과정에서 필요에 따라 채소류 재배를 위한 식물종자 반입도 사안별 합의에 의해 가능하다는 점을 인정하였다고 설명하였다.

하지만 양해사항이나 토의기록 등 명문으로 남겨 두지 않은 상황

43) 이 외에도 KEDO와 북한은 검역대상 및 절차에 관해 다음과 같은 합의를 하였다. 검역은 인원, 동·식물 및 가공품, 의약품, 컨테이너 및 포장재료, 수송수단을 대상으로 하여 실시된다. 검역대상 병균 및 병해충은 앞으로 국제 기준 및 북한측 자체기준을 고려하여 정한다. 검역절차는 KEDO직원 입회하에 진행되어야 한다. 검역상 필요시 시료채취는 가능하도록 하되, 인체는 대상에서 제외한다. KEDO측은 북한 검역당국의 요청이나 지시가 검역목적상 과학적으로 합리적인 내용일 때 한하여 이를 준수한다. 식품품의 경우 장시간 경과시 변질문제 등을 고려하여 검역은 통관절차와 동시 진행한다. 냉동·냉장식품의 경우 부두에서 하역하여 KEDO측 냉장시설로 직송한 후 그곳에서 통관절차를 진행하게 되므로 검역도 동 냉장시설에서 동시 진행하도록 한다. KEDO측은 부지내의 위생·방역·전염병방지 활동을 자체적으로 계획·실시한다. KEDO와 북한측은 질병발생시 필요한 조치를 위해 상호 협조하며, 전염병 발생시 각각 자기측 인원에 대해 전염병 방지조치를 실시한다.

44) 경수로사업지원기획단, 「대북 경수로지원사업 개관 - 추진현황과 과제 -」, p. 35.

에서 이렇게 긍정적으로 해석할 수 있는지는 의문이다. 설령 그렇게 해석한다 하더라도 케이스별 합의라는 제한은 종자반입문제에 있어서 북한이 결정권을 쥐고 있음을 의미한다. 따라서 이 부분은 KEDO 측(사실상 우리측)의 협상력이 중요한 역할을 하게 될 것인 바, 이 과정에서 반대급부를 제공해야 할 위험도 없지 않다. 최대한 북한측을 설득하여 보다 분명한 후속합의를 도출하는 것이 필요할 것으로 생각된다.

3. 북한체류중 이동 및 여행

경수로인력은 필요에 따라서 경수로사업부지(LWR Project Sites)나 관련지역(related areas)을 여행하거나 또는 이 지역을 벗어나 다른 북한지역으로 출입하여 업무를 수행하게 될 것이다. 특히 경수로사업부지 밖의 북한지역을 통행한다는 것은 북한의 관할권이 많은 적든 일정 부분 미치는 곳을 여행한다는 것을 말한다. 이에 관해서는 KEDO법에 관련 규정이 있기는 하지만 매우 불충분하다. 그 때문에 북한의 관할권이 우리 경수로인력에 대해 행사될 가능성이 존재한다. 또 우리 국내법 적용과 관련해서도 약간의 법적 문제가 발생할 수 있다.

이같은 점에 비추어 경수로인력이 북한체류중 사업부지 외의 일정한 관련성을 갖는 지역으로 통행하거나 또는 이 지역을 벗어나 여행할 경우 제기될 법적 문제를 검토하는 것은 매우 중요한 일이라 생각된다. 이하에서는 ①경수로인력이 경수로사업과 관련이 있는 활동 지역으로 이동하는 경우와 ②직접 관련이 없는 북한지역으로의 이동하는 경우, 그리고 ③비상시적 상황의 출입으로 대별하여 살펴 보기

로 한다. 경수로사업과 무관한 부지의 지역으로의 이동은 공무수행을 위한 여행과 이산가족·친지 접촉이나 관광 등 사적 여행으로 나누어 검토하기로 한다.

가. 경수로사업 관련 활동지역으로의 이동

「통행의정서」에서는 무사증 입국자가 북한지역내에서 자유로이 여행할 수 있는 범위에 관해 명확한 규정을 두고 있지 않다. 이에 따라 경수로인력이 북한내에서 이동할 경우 어느 범위까지는 「통행의정서」 제8조에 명시된 무사증 출입절차가 적용되고, 어느 지역부터는 북한의 사전동의를 요구되는지 하는 문제가 제기되었다.

이 문제는 이른바 KEDO법 내에서 「관련지역」이라는 것의 범위와 밀접한 관계가 있다. 「통행의정서」 제1조 제3항은 이 의정서상의 “사업부지는 경수로 발전소지역과 관련지역(related areas)을 의미하며 KEDO와 북한간의 별도의정서에서 규정한다”고 명시하고 있다. 여기서 관련지역이 「특권·면제의정서」 제2조에 규정된 고유명사적인 “관련지역”(Related Areas)만을 지칭하는 것인지 아니면 연계지역(Associated Areas)까지 포함하는 것이냐가 불분명했다.⁴⁵⁾ 만일 「통행의정

45) 「특권·면제의정서」 제2조에서는 경수로사업 관련활동이 첫째, 경수로 사업부지(project site; 건설부지, 주거 및 후생복지시설지역, 「부지인수의정서」에서 규정하는 여타 부지를 포함), 둘째, 관련지역(인력 및 물자를 사업부지로 수송하는 데 관련된 지역과 이를 위해 선정된 항구 및 공항, 이러한 장소와 경수로사업 부지간 왕래 통행로를 포함), 셋째, 연계지역(경수로사업과 관련된 회의나 여타 행사를 위하여 임시 또는 특별한 계기로 선정된 장소나 구역 및 비상사태나 여타 사유로 도달된 장소를 포함) 등 3가지 종류의 구역에서 이루어진다고 하고 있다. 이처럼 특권·면제의정서는 “경수로사업과 관련된 회의나 행사를 위해 임시 또는 특별하게 선정된 장소나 구역...”을 연계지역으로 규정하면서, 동 지역도 경수로사업 관련활동이 수행되는 지역의 하나로 인정하고 있다. 한편 이상의 명시적 규정들에서 우리는 「통행의정서」상의 사업부지 개념이 「특권·면제의정서」상의 그것보다 더 넓은 것임을 알 수 있

서」 제1조 제3항의 규정이 「특권·면제의정서」 제2조상의 관련지역을 지칭하는 의미라면 동 조항의 관련지역도 영어 대문자로 표시되었어야 한다. 하지만 「통행의정서」상의 관련지역은 소문자로 표기되어 있는 바, 이는 연계지역까지 포함하는 보다 넓은 의미의 관련지역이라고 해석될 여지가 있었다. 다시 말하면 경수로사업의 원활한 이행을 위해 연계지역으로 이동할 경우, 이에 대해서도 별도의 입국사증이 요구되지 않는다고 볼 수 있었던 것이다.

그러나 최근 KEDO-북한간에 타결된 실무협상 결과 채택된 「경수로사업 이행을 위해 준수해야 할 북한측 절차에 관한 KEDO와 북한간의 합의서」 중 「KEDO인원의 북한출입절차」에서는 경수로사업 부지내에서의 여행, 관련지역 및 연계지역으로의 이동에 관해 각각 상세한 규정을 두어 입법적으로 해결하고 있다. 그 주요한 내용은 다음과 같다.

첫째, 「(경수로사업) 부지와 기타 작업구역 내」에서는 경수로인력이 입국관인(entry stamp)이 날인된 KEDO증명서나 ID카드를 소지하기만 하면, ①다른 부지와 연결되지 아니한 부지지역, ②부지인도의 정서 제11조에 규정된 기타 작업구역 사이, ③주거·여가지역과 발전소 건설지역 사이의 통로·휴식지역을 도보 또는 차량으로 자유로이 통행할 수 있다.⁴⁶⁾ 따라서 북한은 사업부지, 기타 작업구역 및 숙소 상호간의 연결통로에서 경수로인력의 자유통행을 보장해야 한다.⁴⁷⁾

둘째, 경수로인력이 신포 인근에 위치한 '선덕공항 등 관련지역으

다.

46) 「KEDO인원의 북한출입절차」 제4조(통행절차-부지 및 기타 작업구역)의 1)과 2) 참조.

47) 1997년 10월초 북한당국이 노동신문 훼손을 구실로 우리 경수로인력의 숙소를 포위하고 자유로운 이동을 방해한 사건은 「통행의정서」 제2조 제1항과 「KEDO인원의 북한출입절차」 제4조의 2)를 위반한 것이다. 노동신문 훼손사건에 관한 보다 자세한 내용은 후술하는 제IV장 1의 나 참조.

로 여행하려 할 때'에는 KEDO사무소⁴⁸⁾가 24시간 전까지 지방의 해당 출입국사무소에 성명, 성별, 목적지, 여행목적, 여행기간을 통보하고 여행할 수 있다.⁴⁹⁾

셋째, 경수로인력이 '연계지역으로 여행하려 할 경우'에는 여행 72시간 전에 북한의 해당기관에 여행신청서를 제출하여야 한다. 현실적으로 경수로인력의 여행신청은 대부분 KEDO사무소를 통해 이루어질 것이며, 여행목적은 대부분 공무수행일 것으로 판단된다. 여행신청을 받은 경우 북한측은 48시간 이내에 우리 경수로인력에 대해 여행증명서를 발급해야 한다.⁵⁰⁾

나. 경수로사업과 무관한 일반지역으로의 이동

(1) 입국사증의 휴대여부

경수로인력이 경수로사업과 관련이 없는 북한지역으로 이동할 경우에는 어떠한 절차를 밟게 되는가? 이에 관해서는 그것이 공무상의 여행이든 아니면 사적인 여행이든 KEDO법에 아무런 규정이 없다. 경수로사업과 무관한 지역으로의 이동·여행의 경우 출장대상자가 KEDO사무소장을 통해 북한측에 사전통보하고 KEDO사무소와 북한 간에 협의를 거쳐 북한으로부터 출입 및 통행 허가를 별도로 받아야

48) 1997년 7월 28일 KEDO사무소가 북한 신포지역에 개설되었다. 동 사무소의 정식명칭은 「KEDO금호사무소」이다. 이에 관해서는 아래 주 103) 참조.

49) 「KEDO인원의 북한출입절차」 제5조(통행질서-관련지역)의 2) 참조; 그러나 KEDO직원이 관련지역으로 여행하려 할 경우 입국관인이 날인된 KEDO증명서나 신분증명서를 소지하고 있으면 북한의 해당기관에 동 사실을 통보하기만 하면 된다. 「KEDO인원의 북한출입절차」 제5조의 1); KEDO직원의 경우에는 사전통보의무나 통보내용에 관한 기준이 명시되어 있지 않다.

50) 「KEDO인원의 북한출입절차」 제6조(통행질서-연계지역)의 2).

한다. 이러한 승인은 입국사증이나 임시여행증명서 발급으로 나타나게 될 것이다.

결국 우리 건설인력이 경수로사업과 무관한 지역으로 출입할 경우, 예컨대 이산가족·친지 방문이나 성묘 등의 목적으로 여행할 경우에는 일반외국인과 마찬가지로 입국사증이나 임시여행증명서가 요구된다. 이는 자유경제무역지대내의 북한기업의 초청장만 있으면 외국인이 사증없이 동 지대를 자유로이 출입할 수 있으나, 자유경제무역지대에서 북한내의 다른 지역으로 들어가려면 여행증 또는 사증이 요구되는 것과 마찬가지로이다(「자유경제무역지대외국인출입규정」 제6조 및 제13조 참조).

(2) 여행목적과 특권적 지위의 인부

경수로인력이 경수로사업과 무관한 지역으로 여행할 경우 이들의 법적 지위는 어떻게 되는가? 이를 공무수행중인 경우와 그렇지 않은 경우로 나누어 살펴볼 수 있다.

(가) 공무상의 목적으로 여행할 경우

경수로인력이 사업부지 이외의 지역을 여행중인 때에는 당연히 북한의 관할권에 복종하게 되는가? 부지외의 지역은 KEDO법에 의해 특별지위가 인정되지 않는 북한의 일반지역이므로 북한의 관할권에 복종한다고 보는 것이 타당하다. 다만 경수로인력들이 공무상의 목적으로 부지외의 지역을 여행할 경우 북한의 관할권이 이들에게 완전하고도 무제한적으로 적용된다고 할 수는 없다.

경수로인력이 공무수행을 위해 부지외의 북한지역으로 여행을 하러 할 때 북한이 이를 지원하기 위해 임시여행증명서를 발급한 경우를 상정해 보자. 이 경우 당해 여행에 관해 북한당국과 KEDO간에 특별합의가 성립된 것으로 볼 수 있다. 그러한 합의의 한도내에서 북한지역 여행은 국제법의 보호를 받는다. 즉 북한당국의 여행증명서 발급에 따른 당연한 결과로서 경수로인력의 신변안전은 법적·제도적으로 보장을 받는다. 이와 관련하여 “계약자나 하청계약자가 북한으로 파견한 모든 인원은 북한당국에 의하여 체포·구금당하지 아니하며, 북한의 여하한 형태의 관할권에도 예속당하지 아니한다”고 규정한 「특권·면제의정서」 제17조 제1항과 제2항은 이러한 결론을 뒷받침하는 데 원용될 수 있다. 요컨대 경수로인력이 공무수행중에 있는 한 북한의 어느 지역에 위치하더라도 「특권·면제의정서」에서 보장된 불체포 등의 특권적 지위가 인정된다고 하겠다.

(나) 사적 목적으로 여행할 경우

① 이산가족·친지방문을 위한 여행

경수로인력이 북한으로부터 입국사증 또는 임시여행증명서를 발급받아 고향에 성묘를 하거나 이산가족·친지를 방문할 때 그 법적 지위는 어떻게 되는가? 한마디로 말해 이에 관해서는 KEDO와 북한간에 아직 확실한 행동방침이 결정되어 있지 않다. 현단계에서는 해석론도 특권적 지위를 인정해야 한다는 입장과 이를 부인하는 입장으로 나누어질 수 있다.

전자의 입장은 경수로인력의 불체포와 북한 관할권 불예속을 규정

한 「특권·면제의정서」 제17조에 이러한 특권이 경수로건설과 관련있는 지역내에서만 인정된다는 장소적 제한이나 공무수행과 같은 공적 목적으로 여행할 경우에만 인정된다고 하는 사항적 제한이 없다는 점에 주목한다. 따라서 경수로인력이 사적인 목적에서 북한내 일반 지역을 여행하더라도 동일한 특권을 향유한다는 해석이 가능하다고 보는 것이다. 설령 사적인 목적에서 북한지역 여행중 특권적 지위가 인정되지 않는다 하더라도 성묘나 이산가족·친지 방문은 인도적인 차원에서 특별한 배려를 해야 한다는 주장은 설득력이 있다고 하겠다.

이에 비해 후자의 입장은 「특권·면제의정서」 제17조는 경수로사업의 원활한 수행을 위한 것이라는 전제가 달려 있다고 강조한다. KEDO법상 채포·구금의 면제와 북한 관할권 불예속의 특권은 경수로사업(즉 업무의 공적 성격)과 관련될 때에만 인정되는데, 성묘나 이산가족·친지 방문은 경수로사업과 직접 관련이 없다는 것이다.

KEDO의 모든 전문직원과 KEDO대표단의 경우 채포·구금의 면제와 형사·민사 및 행정 재판관할권과 증언으로부터의 면제가 인정되나 이들의 공적 기능 이외의 상업적 활동에 대해서는 민사 및 행정 재판관할권으로부터의 면제가 부인되고 있다. KEDO의 비전문적 직원(사무직원이나 여타 지원요원)에 경우에도 공무수행 이외의 행위에 대하여는 민사 및 행정 재판권으로부터의 면제가 인정되지 않고 있다. KEDO직원의 이러한 특권·면제와 비교해 볼 때, 민간인 신분의 경수로인력(주계약자 또는 하청계약자의 파견인원)에 대하여 경수로사업 관련지역 이외의 지역에까지 북한의 모든 관할권 행사를 면제시켜 준다면, 균형이 맞지 않는다는 지적이 있을 수 있다.

이 부분에 관한 북한의 입장이 좀더 분명하게 확인되거나 북한과 KEDO간에 후속합의가 채택되기 전에는 건설인력들이 경수로사업과

무관한 지역으로 여행하는 것을 자제하는 것이 바람직하다고 생각된다.

② 관광을 위한 여행

경수로사업이 본격화되고 우리 건설인력이 대규모로 북한에 체류하게 되면, 북한측은 외화획득이나 체제선전의 목적에서 이들의 북한관광을 주선할 가능성이 있다. 이 때 경수로인력의 부지의 북한지역 관광을 위해서는 별도의 북한입국사증이나 여행증이 필요한지 여부가 문제로 제기될 수 있다. 이것은 관광중인 경수로인력의 법적 지위와도 관련되는 문제이다. 이와 관련, 북한의 「자유경제무역지대법」이 외국인의 무비자출입을 규정하고 있음에도 불구하고, 1996년 7월 15일 정무원 결정으로 승인·제정된 「자유경제무역지대 관광규정」 제5조에서는 외국인 또는 공화국 영역밖의 조선동포가 이 지대에서 관광을 하기 위해서는 관광증을 발급받아야 한다고 명시되어 있다. 이러한 점에 비추어 우리 경수로인력이 나진·선봉지역과 같은 경제특구도 아니고 준치의법권적 성격을 갖는 신포지역도 아닌 제3의 북한지역을 여행할 때 북한은 이들에게 별도의 허가를 받을 것(입국사증 발급 또는 여행증이나 관광증 소지)을 요구할 것으로 보인다.

하지만 관광이 건설에 투입되는 인원들의 작업능률 향상을 위한 것이라고 한다면 이것도 경수로사업 목적의 범위내에 속하는 부대사업이라고 볼 수 있다. 우리측은 이러한 논거하에 경수로인력의 북한지역 관광에 별도의 입국사증은 요구되지 않으며, 관광중인 경우에도 「특권·면제의정서」 제17조가 적용된다고 주장해야 할 것이다. 하지만 이 점은 아직까지 법적으로 명확하지 못한 부분으로서 북한측이 이러한 주장을 수용하지 않을 경우 우리로서는 별 도리가 없

다. 우리 정부나 주계약자인 한진, 그리고 하청계약자인 한국기업들이 관광문제에 관한 북한측의 명백한 태도를 확인하기 전에는 소속 인력들에 대해 개인적으로 부지의 관광여행을 삼가하도록 계도하는 것이 바람직하다.

경수로부지내의 위락시설이 제한되어 있는 한, 시간이 갈 수록 경수로인력의 부지의 관광 필요성은 계속 증대될 것이다. 하지만 상당수 경수로인력의 부지의 관광이 공식화되고 현실화되기 위해서는 KEDO와 북한간에 관광요금, 인원, 여행일정 등에 관한 후속협약이 있어야 할 것이다. 이 때 작성될 관광여행합의서와 이에 따라 북한의 여행사와 우리 경수로인력들간에 체결되는 관광계약서에 관광중에도 KEDO계약자 인원의 안전 및 그 재산의 보호를 명시한 「특권·면제의정서」 제17조가 적용된다는 점을 명기할 필요가 있다.

다. 비상시 이동의 문제

비상시적 상황이 발생할 경우 일반적인 상황에서의 출입·통행방식이 그대로 적용될 수는 없다. 사고가 발생하였거나 응급의료처치가 필요한 경우 등 비상시에는 해당기관에 통보한 후 즉시 여행할 수 있다.⁵¹⁾ 비상시 상황에서의 귀환에 관해 「특권·면제의정서」는 “북한은 비상사태시 KEDO계약자 인원에게 모든 귀국편의를 제공하여야 한다”는 일반적인 규정을 두고 있고(「특권·면제의정서」 제17조 제6항), 「통행의정서」에서는 몇 가지 특례를 마련하고 있다. 특히 의료 비상사태와 같이 경수로인력을 포함한 KEDO인원을 긴급후송할 필요가 있을 경우에는 동 인원을 가장 효율적인 통행로로 신속하게 후

51) 「KEDO인원의 북한출입절차」 제6조(통행질서-연계지역)의 2)의 3문 참조.

송하도록 한 것은 그 대표적인 예이다. 이를 위해 북한측은 KEDO측에 대해 「통행의정서」에 지정된 통행로 이외의 통행로를 사용할 수 있도록 허용하고 있다(「통행의정서」 제10조 제6항).

다만 비상상황이나 「통행의정서」에 명시된 통행로를 이탈하도록 하는 통제불능의 상황이나 조건에 처한 경우, 운전자는 즉시 북한의 관련 당국에 통보하고 신원을 확인해야 한다(「통행의정서」 제10조 제3항). 그리고 KEDO측이 직접 경수로인력을 후송할 수 없는 경우에는 북한은 동 인원을 KEDO측이 후송조치할 수 있는 북한내 장소로 후송해야 한다(「통행의정서」 제10조 제7항). 이 때 북한측은 국제협정 및 국제관례에 따라 KEDO, 계약자, 하청계약자, KEDO인원에 대해 즉각적인 협조를 제공해야 한다(「통행의정서」 제10조 제4항 참조).

4. 차량운행, 우편·통신 및 물자반출

가. 차량운행 및 사고처리

주계약자인 한전이나 하청계약자들이 공사현장에서 경수로사업을 추진함에 있어서는 필연적으로 덤프트럭과 같은 건설장비를 사용하게 될 것이다. 또 KEDO측은 출입항구와 부지간, 부지와 숙소간 등을 연결하는 자동차를 운행할 것이다. 우리 경수로인력이 주로 이같은 자동차 운행을 담당하게 될 것인데, 이를 위해서는 승인·등록 등 여러가지 절차문제가 해결되어야 한다.

이에 관해 「통행의정서」에는 특별한 규정을 두고 있지 않다. 다만 KEDO와 북한간의 실무협상결과 채택된 「경수로사업 이행을 위해

준수해야 할 북한측 절차에 관한 KEDO와 북한간의 합의서」 중 「경수로사업 이행을 위한 육상운송수단의 사용절차」(Procedures for Use of Means of Land Transportation for the Implementation of the LWR Project)에서 자세한 규정을 두고 있다. 동 절차는 운송수단의 등록 및 사용, 운송장비의 운행, 기술검사, 운전자에 대한 면허증 발급절차, 부지의 육상운송수단의 운행규칙, 사고발생시 처리절차, 소유권 및 관리권 변동에 관해 자세하게 명시하고 있다. 여기서는 중요한 몇 가지 사항만 간단히 언급하기로 한다.

첫째, 등록 및 면허대상은 자동차, 트럭, 버스 등 육상운송수단(수송장비)에 국한되고, 건설장비는 등록 및 면허대상에서 제외된다.⁵²⁾

둘째, 경수로인력(운전자)은 소지한 기존(한국)의 면허증으로 통관을 완료한 육상운송수단을 항구에서 경수로사업 부지까지 직접 운전하여 갈 수 있다.⁵³⁾ 즉 필요한 경우 정식 등록전에도 출입지점에서 부지까지 차량을 운행할 수 있고, 부지 도착후에는 북한이 발행하는 면허증으로 교환하면 된다. 이처럼 북한이 한국 면허증 사본의 북한 지역내에서의 임시사용을 허용한 것은 북한측이 우리 공법의 효력을 제한적으로나마 인정한 것으로서 법적 견지에서 볼 때 매우 의미있는 것으로 평가할 수 있다. 한편 부두에서 경수로사업 부지까지는 수송장비에 KEDO 번호판을 부착하게 되고, 부지 도착후에는 이를 떼고 북한이 교부한 번호판을 부착하게 된다.

셋째, 기술검사는 건설장비를 제외한 육상운송수단에 대해서만 연 1회 실시한다. 이와 같은 매 1년마다의 정기검사는 국제관례에 부합

52) 「경수로사업 이행을 위한 육상운송수단의 사용절차」 중 1. '육상운송수단의 등록·사용에 대한 허가절차'의 1) 참조.

53) 「경수로사업 추진을 위한 육상운송수단의 사용절차」 중 1. '육상운송수단의 등록·사용에 대한 허가절차'의 4).

하는 것으로 타당한 조치라고 하겠다. 기술검사 비용은 없고 북한측에서 무료로 실시하도록 KEDO와 북한간에 합의되었다.⁵⁴⁾

넷째, 교통사고가 발생한 때에는 「특권·면제의정서」 제5조와 제17조에 따라 처리한다.⁵⁵⁾ 따라서 경수로인력은 사고를 일으키더라도 원칙적으로 형사입건에서 면제된다. 사고에 대한 사실확인·조사는 KEDO영사와 북한측 관계자의 필요적 입회하에 실시한다.⁵⁶⁾ 사고현장은 보존을 원칙으로 하되, 인명 또는 재산상의 손실을 수반한 긴급사고 발생시 사고관련자는 적절한 조치를 취할 수 있다.⁵⁷⁾ 여기서 적절한 조치는 환자에 대한 응급조치를 포함하는 것으로 해석된다.

나. 통신수단의 이용

KEDO와 북한은 「경수로공급협정」에서 “KEDO, 계약자 및 하청계약자와 이들이 파견하는 인원은 북한내의 이용가능한 통신수단에 대한 방해받지 않는 이용이 허용된다. 이에 부가하여 KEDO, 계약자 및 하청계약자는 각 장비설치요청에 대한 신속한 사안별 검토를 거쳐 북한의 통신관련 규정에 따라 사무소에 보안이 유지되는 독자적인 통신수단을 설치할 수 있다(「경수로공급협정」 제9조 제5항)”고 합의하였다. 이러한 일반조항에 따라 양측은 「통신의정서」와 「경수로

54) 「경수로사업 이행을 위한 육상운송수단의 사용절차」 중 2. ‘육상운송수단에 대한 기술검사’의 1)과 3) 참조.

55) 「경수로사업 이행을 위한 육상수송수단의 이용절차」 중 4. ‘부지의 육상수송수단의 운행규칙’의 9).

56) 이에 관해 「경수로사업과 관련한 조선국제보험회사의 보험서비스절차」의 2의 (5)에서는 부지내 사고의 경우 보험회사 감정원이 현장에서 사실확인을 할 수 있도록 KEDO가 적극 협력하며, 사실확인서는 보험회사 감정원과 KEDO영사직원이 함께 작성한다고 부기하고 있다.

57) 「경수로사업 이행을 위한 육상운송수단의 사용절차」 중 4. 「부지의 육상운송수단 운행시 교통규칙」의 9).

사업 이행을 위한 통신관련 KEDO와 북한정부간의 양해각서, (Memorandum of Understanding Between the Korean Peninsula Energy Development Organization and the Government of the Democratic People's Republic of Korea on Telecommunication for the Implementation of a LWR Project)를 체결하였다. 통신에 관한 주요한 내용을 보면 다음과 같다.

북한은 KEDO, 계약자 및 하청계약자와 KEDO인원은 양측이 합의하는 공정가격으로 북한내 통신시설을 방해받지 않고 사용할 수 있도록 허용해야 한다(「통신의정서」 제5조 제1항). 이를 위해 북한은 부지내에 통신서비스 사무소를 설치하고, 국제전화, 장거리 전화 및 팩시밀리, 데이터 통신을 위한 충분한 전화회선을 제공해야 한다(「통신의정서」 제5조 제2항). 북한은 북한과 통신협정이 체결되어 있지 않은 국가에 대해서도 KEDO가 동 국가의 통신회사와 협정을 체결하였을 경우, KEDO, 계약자, 하청계약자 및 KEDO인원들이 그 회사가 서비스하는 국가에게도 연락할 수 있도록 통신을 연결해야 한다(「통신의정서」 제5조 제5항 2문).⁵⁸⁾ 이 조항에 따라 우리 경수로인력들이 통신수단을 통해 북한에서 남한지역과 연락할 수 있는 길이 열리게 되었다.

KEDO, 계약자 및 하청계약자는 보안이 유지되는 독자적 통신수단을 설치, 사용 및 운영할 수 있다. 여기서 독자적 통신수단에는 독자적 위성통신시설, 무선(휴대용) 전화기, 위키토키 및 독자적 지상통신시설(유선 및 무선)이 포함된다(「통신의정서」 제6조 제1항). 부지내 이동통신과 관련, 「경수로사업 이행을 위한 통신관련 양해각서」에서는 위키토키를 차량에 장착하거나 사무실에서 사용할 수 있으며 휴

58) 이와 동일한 내용은 「경수로사업 이행을 위한 통신관련 양해각서」 중 III. '국제전기통신회선의 구성'의 1에도 규정되어 있다.

대할 수도 있다고 명시하고 있다.⁵⁹⁾

KEDO, 계약자 및 하청계약자는 부지착공식으로부터 24개월후 독자적 위성통신수단과 유선 및 무선전화기를 설치, 사용 및 운영할 수 있다(「통신의정서」 제6조 제3항). 따라서 지금부터 약 2년 후 우리측은 무궁화위성을 통한 독자통신망을 구축할 수 있게 된다. 위성 TV수신설비 설치와 관련, 「통신의정서」의 규정을 보다 구체화하기 위해 3차례에 걸친 실무협상 결과 채택된 「경수로사업 이행을 위한 통신관련 양해각서」에서는 위성 TV수신은 부지착공과 동시에 가능하며, 장비는 KEDO가 독자적으로 운영(관할)한다고 하고 있다.⁶⁰⁾ 위성TV수신장비의 설치는 북한기술자의 입회하에 실시한다.⁶¹⁾ 심각한 위반사항이 발생했다고 추정할 확실한 근거가 있는 경우 북한의 주무기관은 KEDO사무소에 통지를 하고 그 장비에 대해 검사를 시행할 수 있으며, 검사를 통해 북한주무기관이 중대한 불법적인 장비사용을 확인했을 경우에는 양측이 협의를 갖고 적절한 조치를 취한다고 규정하고 있다.⁶²⁾ 북한은 장비제작에 소요되는 기간을 고려하여 사전에 위성통신을 위한 주과수를 배정한다(「통신의정서」 제6조 제5항 2문 및 3문 참조).⁶³⁾

59) 「경수로사업 이행을 위한 통신관련 양해각서」 중 VIII. '독자적인 통신수단의 이용'의 2의 1).

60) 이와 관련, 북한의 통관담당자들이 1997년 9월 27일 신포지역에 도착하여 한전이 경수로인력들을 위해 보냈던 위성안테나 및 튜너 등 위성수신장치 4세트에 대한 통관절차를 밟아 현재 통관이 완료된 것으로 알려지고 있다. 이에 따라 앞으로 TV에 위성수신장치를 부착하면 우리 경수로인력이 곧바로 KBS 위성TV와 CNN, 스타TV, 위성CATV 등을 시청할 수 있게 된다. 그러나 현지 에 보낸 위성수신장치로는 4개 채널만이 시청가능하며, KBS 1·2TV와 MBC, SBS 등 일반지상파 방송은 시청할 수 없다고 한다. 한편 위성CATV의 경우 한국통신이 중계하는 것으로 전해지고 있다. 「연합통신속보」, 1997년 9월 26일 참조.

61) 「경수로사업 이행을 위한 통신관련 양해각서」 중 IX. '위성TV수신장비'의 1 참조.

62) 「경수로사업 이행을 위한 통신관련 양해각서」 중 IX. '위성TV수신장비'의 5.

「경수로사업 이행을 위한 통신관련 양해각서」에서는 다음과 같은 사항들이 추가적으로 합의되었다.

첫째, 북한은 KEDO가 요구하는 기간 동안에 국제전용회선(ILC)과 공중회선(PSTN)을 계속해서 이용할 수 있도록 해야 한다.⁶⁴⁾ KEDO는 1997년 8월 19일의 부지공사 착공에 앞서 주계약자인 한전과 경수로 사업 부지간에 전용회선을 설치한다는 방침하에 통신회선 연결을 서둘렀다. 그 결과 1997년 8월 4일 경수로건설 현장과 한전본사간에 통신회선 연결작업이 마무리되어, 같은 날부터 전화가 개통되었고 팩스사용도 가능하게 되었다.⁶⁵⁾ 경수로부지와 한전간의 통신망은 일본 중계국을 경유(국제전용회선 이용)하는 교환방식으로 설치되었다.

둘째, 북한은 KEDO측이 착공후 14개월 또는 부지정지공사 완료시점 중 선평 시점부터 국제자동전화(IDD), 즉 일반직통전화를 이용할 수 있도록 해야 한다.⁶⁶⁾ 따라서 이 때가 되면 일반가정에서도 신평 지역에 있는 경수로인력과 서로 통화할 수 있게 된다.

셋째, 천재지변 또는 다른 원인에 의해 부지와 외부지역간에 통신 두절이 발생할 경우에 대비하여 예비통신장비를 사업부지내의 KEDO사무소에 비치할 수 있다. 또 KEDO는 독자적인 통신수단의 설치 이전에 INMARSAT 전화단말장치를 설치·사용할 수 있다. 이러한 비상통신수단은 부지 경계지점을 포함하여 양측이 합의하는 장소

63) 이 외에도 「통신의정서」에서는 통신시설의 허가 및 세금문제에 관해 북한은 통신에 관한 모든 신청을 신속하게 무료로 처리하며, 통신과 관련된 모든 세금 및 관세는 물론 양측이 합의하는 부과금 및 수수료를 면제한다고 규정하고 있다.

64) 「경수로사업 이행을 위한 통신관련 양해각서」 중 III. '국제전기통신회선의 구성'의 2 참조.

65) 「동아일보」, 1997년 8월 11일 참조; 전성훈, 「대북 경수로지원사업과 남북한 관계」, 통일정세분석 97-7 (서울: 민족통일연구원, 1997), p. 3.

66) 「경수로사업 이행을 위한 통신관련 양해각서」 중 IV. '국제통신회선의 이용'의 1의 1).

에 보관하며, 통신서비스의 고장시 북한관리의 입회하에 운용한다.⁶⁷⁾

넷째, 통신요금은 동북아지역과 북미지역을 구별하여 징수하되, 지역별로 각기 단일요금을 적용한다. 경수로부지와 한국간 통신의 경우 통신요금은 전용회선당 4,100달러로 하고 IDD 사용요금은 분당 3.25달러로 합의되었다.⁶⁸⁾

이상의 규정들에서 KEDO의 통신방법은 다음과 같이 요약될 수 있다. 부지내 통신에 관한 한 주계약자인 한전이 북한의 관련규정에 부합되게 통신장비를 반입한 후 자유로이 설치·운용할 수 있다.⁶⁹⁾ 장거리 통신은 북한의 통신기관을 통해 연결하되, 국제통신의 경우 사업초기에는 KEDO가 북한 통신망과 제3국을 경유한 간접연결을 통해 이용하게 되어 있다. 물론 사업본격화 시점에 이르러서는 KEDO측이 독자적인 위성통신망을 설치·운용할 수 있다.

주계약자(한전), 하청계약자와 KEDO인원의 모든 통신은 우편과 마찬가지로 북한측의 부당한 방해를 받지 않는다. KEDO, 계약자, 하청계약자의 통신은 북한당국의 검열을 받지 아니하기 때문이다(「특권·면제의정서」 제4조 제4항). 하지만 북한은 경수로사업 진전실태, 경수로인력의 동향 파악 기타 정보수집 차원에서 우리 경수로인력의 통신내용을 포함한 KEDO측 통신을 도청 내지 감청하려 할 가능성이 높다. 따라서 통신과 관련하여 가장 중요한 것은 역시 보안성 확보라고 생각된다.

이는 암호사용, 비화장비 사용으로 어느 정도 확보될 수 있으나,

67) 「경수로사업 이행을 위한 통신관련 양해각서」 중 VI. ‘예비통신장비’의 1과 2 참조.

68) 「경수로사업 이행을 위한 통신관련 양해각서」에 대한 부속서 3 ‘전기통신요금표’ 참조.

69) 한전은 통신망 설치·운영시 ①북한의 통신관련 규정, ②북한의 통신수준, ③북한의 통신서비스 제공에 따른 비용산정 등 기술적인 사항들을 고려해야 한다.

보다 세밀한 대책 마련이 필요할 것으로 보인다. 아울러 경수로사업의 통신문제를 전담할 국내단체의 법적 지위와 관련하여 「남북교류협력법」상의 통신역무 제공자에 포함시킬지에 대한 검토가 필요하다고 판단된다.

위에서 든 여러가지 통신수단은 경수로사업과 직·간접으로 관련된 목적을 위하여 제공되는 것(「통신의정서」 제2조 참조)이므로, KEDO, 계약자, 하청계약자는 북한내 통신편의를 경수로사업 이행과 부합되지 않는 방법으로 사용해서는 아니된다. 그럼에도 불구하고 우리 경수로인력 및 북한인력이 경수로사업과는 무관하게 북한주민이나 남한주민에 대한 통신을 수행할 가능성이 있으며,⁷⁰⁾ 이는 정치적으로 악용될 소지가 있다. 따라서 이에 대한 기술적·법적 대비책 마련이 요구된다.

앞에서 지적한 바와 같이 KEDO, 계약자, 하청계약자가 북한내 통신편의를 경수로사업과 부합되지 않는 방법으로 사용해서는 안된다고 할 때 경수로 건설과 무관한 사적인 이산가족 또는 친지접촉용 통신은 「통신의정서」가 보호하고 있는 범위에 포함되지 아니한다고 해석된다. 따라서 북한당국의 동의가 전제되지 않는 한 북한내 가족 또는 친지와 의 서신교환이나 전화통화는 가급적 자제할 필요가 있다.

그 동안 북한내 가족 또는 친지와 장기간 연락이 두절된 상태였으므로 이들의 소재 파악조차 어려울 것이므로 북한당국의 협조없이 간접적 접촉조차 불가능한 것이 사실이다. 문제는 북한이 비공식적으로 경수로인력과 재북 가족 또는 친지간의 전화통화를 의도적으로 주선하는 경우이다. 또 친지를 건설부지로 보내 비밀상봉을 추진할 수도 있다. 그리고 후일 적당한 기회에 접촉사실을 공개하면서 경수

70) 이는 우편교류의 경우에도 마찬가지이나, 유사한 설명을 피하기 위해 여기에서 기술하는 것으로 그치기로 한다.

로인력들이 자신들의 특권을 남용하고 있다고 주장할 가능성이 있다. 따라서 공연한 정치적 시비에 휘말리지 않으려면 북한내 가족 친지의 통신(접촉)을 가급적 공개적으로 처리하는 것이 바람직하다. 한국정부로서도 경수로인력의 이산가족·친지 접촉을 적극 후원하려는 자세를 견지함으로써 이들이 북한측의 비밀공작에 말려드는 것을 방지해야 한다.

다. 우편서비스의 이용

KEDO, 계약자, 하청계약자 및 KEDO 인원이 북한내에서 국내 및 국제 우편 서비스를 이용할 수 있도록 하기 위해, 북한은 양측이 합의하는 사업부지내 지점에 우편사무소를 설치·운영한다(「통신의정서」 제4조 제1항). KEDO와 북한간 실무협상 결과 양측은 「KEDO와 북한 정부간의 경수로사업 이행을 위한 우편서비스에 관한 양해각서」(Memorandum of Understanding between the Korean Peninsula Energy Development Organization and the Government of the Democratic People's Republic of Korea on Postal Service for the Implementation of a Light-water Reactor Project)를 채택하였는데, 북한은 이 양해각서 발효 3주내에 부지내의 지점에 국제우체국을 설치·운영하기로 약속하였다.⁷¹⁾ 경수로인력은 KEDO와 북한이 합의한 경로와 만국우편협약에 따라 북한의 국제우편서비스를 통해 서신과 소포를 접수하고 발송할 수 있다(「통신의정서」 제4조 제2항 참조). 여기서 KEDO와 북한이 합의한 경로란 곧 우편물 중계방식을 말한다. 양측은 중계방식을 북경을 통한 개방중계로 하되, 부지정지공사 착공후 14개월 또는

71) 「경수로사업 이행을 위한 우편서비스에 관한 양해각서」의 II. '국제우체국의 설치 및 운영'의 1.

부지정지공사 완료시점 중 선도래 시점에 폐낭(in sealed mailbags)중계로 전환하기로 하였다.⁷²⁾

이러한 조항들에 따라 북한은 1997년 7월 24일 경수로사업 부지내에 「금호국제우체국」을 설치하고 우편물 교류업무를 시작하였다. KEDO법에 의거한 남북한간 최초의 우편물교류는 함경남도 신포시 금호지구에서 박영철 한진 금호원자력건설본부장이 1997년 8월 4일 이종훈 한전사장 앞으로 보낸 2통의 우편물이 8월 16일 서울에 도착한 것으로 실현되었다.⁷³⁾ 그 구체적인 경로는 금호국제우체국에서 평양국제우체국과 북경국제우체국을 거쳐 서울국제우체국에 도달하는 것이었고, 기간은 12일이 소요되었다.⁷⁴⁾

북한지역내 우편서비스와 국제 우편서비스의 가격은 KEDO와 북한이 합의하는 공정한 가격으로 하고, 북한내에서 부과되는 가격을 적절히 고려하여 산출한다(「통신의정서」 제4조 제4항). 우편물의 종류는 편지, 인쇄물, 소형포장물과 소포로 하고,⁷⁵⁾ 우편물 규격, 주소 기재 및 포장조건은 만국우편조약(UPU Acts: 만국우편협약과 소포우편물약정을 의미함) 규정을 준용하기로 하였다.⁷⁶⁾ 부지에서 한국으로 보내는 우편물의 경우 “SEOUL KOREA”+국내주소, 그리고 한국에서 부지로 보내는 우편물의 경우 “KEDO KUMHO⁷⁷⁾”+북한주소를 표기

72) 「경수로사업 이행을 위한 우편서비스에 관한 양해각서」의 X I. ‘금호국제우체국과 서울국제우체국간의 우편물 발송 및 중계’의 1 참조.

73) 「중앙일보」, 1997년 8월 19일 참조; 이와 같은 우편물교류에 대해 경수로부지라는 북한지역내에 있는 한국인과 남한에 있는 한국인간의 우편물교류라는 점에서 진정한 남북(주민)간 우편물교류가 아니라는 지적도 있다.

74) 「경수로사업 이행을 위한 우편서비스에 관한 양해각서」의 X I. ‘금호국제우체국과 서울국제우체국간의 우편물 송달 및 운송로’의 1 참조.

75) 「경수로사업 이행을 위한 우편서비스에 관한 양해각서」의 IV. ‘우편물의 종류’.

76) 「경수로사업 이행을 위한 우편서비스에 관한 양해각서」의 V. ‘우편물의 규격 및 중량제한’과 VI. ‘우편물의 주소기재 및 포장’의 1 참조.

하며, 국내 및 북한주소는 각기 한글로 명기하기로 하였다. 발송인이 나 수취인의 주소·성명을 위에 기재하고 상기와 같은 영문표기는 그 밑에 기재한다.⁷⁸⁾ 한편 KEDO-북한간 실무협상 결과 양측은 북한우표 미부착 및 요금별납(postage paid) 방식에 의해 부지-국내간 우편이 자유롭게 왕래하도록 한다는 데에도 합의하였다.⁷⁹⁾

KEDO의 공식적인 서신왕래는 북한당국의 검열을 받지 아니한다(「특권·면제의정서」 제4조 제4항). 이러한 서신왕래도 경수로사업과 직·간접으로 관련된 목적을 위하여 제공되는 것이므로 KEDO, 계약자, 하청계약자는 북한내 우편서비스를 경수로사업 이행과 부합되지 않는 방법으로 사용해서는 안될 것이다(「특권·면제의정서」 제4조 제5항).

경수로인력의 우편업무에 관한 KEDO법이 제대로 준수만 된다면 큰 문제가 될 것은 없다. 다만 북한이 「특권·면제의정서」 제4조 제4항을 위반하여 우편검열을 실시할 경우, 우편의 불가침의무 위반에 대한 시정 및 배상책임의 문제가 발생하게 될 뿐이다. 물론 향후 우편의 신속성·효율성을 제고하기 위한 기술적인 문제들이 발생할 수도 있을 것이다.

라. 물자반출 및 송금

-
- 77) KUMHO는 경수로관련 사업을 담당하는 북한의 금호무역회사에서 따온 것이다.
- 78) 「경수로사업 이행을 위한 우편서비스에 관한 양해각서」의 VI. '우편물의 주소기재 및 포장'의 2.
- 79) 「경수로사업 이행을 위한 우편서비스에 관한 양해각서」의 VIII. '우편요금 및 납부방법'의 2; 이 외에도 우편요금은 미국 및 동북아시아지역으로 구분하여 요금을 책정하고 현금으로 지불하고, 폐낭으로 전환시 북한과의 요금을 정산하며, 분실·훼손시 배상은 만국우편조약의 규정(절차 및 금액관련 조항)을 준용하기로 하였다.

KEDO법에서는 경수로 건설과정에서 북한에 반입한 장비와 물자, 경수로인력이 휴대한 현금 및 유가증권을 반출 내지 송금할 수 있도록 명시하고 있다. 이러한 규정은 국제관례에 부합되는 것으로 북한측의 엄격한 의무이행이 요구되는 부분이라고 하겠다. 이에 관한 사항은 특별한 법적 문제가 제기되지는 않는다. 다만 이같은 규정들에 위반하는 사태가 발생할 경우 배상책임의 문제가 등장하게 될 뿐이다. 여기에서는 물자 및 현금 등의 반출에 관한 KEDO법의 주요내용을 지적하는 것으로 그치기로 한다.

KEDO, 계약자, 하청계약자는 사업부지로부터 어떠한 방해도 없이 북한 통관절차에 부합되게 물자를 재반출할 수 있다(「통행의정서」 제9조 제6항). KEDO, 계약자 및 하청계약자는 통신시설 또는 그 시설의 수리 및 유지에 필요한 장비 및 부품을 포함한 부분품을 북한내외로 반출입할 수 있는 권리를 갖는다(「통신의정서」 제6조 제6항).

한편 KEDO와 그 재산, 자산, 소득 및 수행하는 활동은 경수로사업과 직·간접으로 관련되어 KEDO가 반입·반출하는 물품에 대하여는 관세, 반출입상의 금지 및 제한이 면제된다(「특권·면제의정서」 제3조 제5항 b호). 또 KEDO는 북한내외로 또는 북한내에서 통화를 자유롭게 이전할 수 있으며(「특권·면제의정서」 제3조 제4항 b호 전단), 이 조항에 따라 KEDO, 계약자, 하청계약자는 북한내외로 이전하는 자금규모 및 송금액수에 있어 어떠한 제한도 받지 않는다(「서비스의정서」 제9조 제5항). 또 현금과 유가증권은 제한없는 반출입이 가능하다.⁸⁰⁾

80) 「경수로사업 이행을 위해 북한측이 준수해야 할 절차에 관한 합의서」 중 2. '세관검사절차'의 1)의 (3) 참조.

5. 금융 및 의료서비스의 이용

가. 금융서비스의 이용

(1) 은행서비스의 경우

「서비스의정서」에 따라 경수로인력은 조선무역은행이 공시하는 환율에 따른 환전과 기타 금융서비스를 이용할 수 있다(「서비스의정서」 제9조 제1항 참조). 이를 위해 북한은 금융서비스를 담당할 기관을 설치하는 데 협조해야 한다. 「서비스의정서」가 설치를 예정하고 있는 은행은 ①조선무역은행(DPRK Foreign Trade Bank)의 지점, ②비북한 은행 및 여타 금융기관, ③합영은행의 3가지이다.

첫째, 조선무역은행은 경수로인력이 금융거래를 할 수 있도록 KEDO와 북한이 합의하는 부지내 일정장소에 각각 지점을 설치·운영한다. 조선무역은행의 지점은 비북한 은행의 출장소나 합영은행의 지점이 사업부지내에 설치·운영되기 전까지 모든 적절한 금융거래와 서비스업무를 수행하게 된다(「서비스의정서」 제9조 제2항). 즉 조선무역은행은 부지내에 지점을 설치하여 KEDO측 은행의 출장소 설립 시까지 경수로인력들에게 예금, 저금, 송금, 환전 등의 은행서비스를 제공한다.⁸¹⁾ 조선무역은행의 금호지점은 KEDO측이 제출하는 외화대출 신청서에 따라 외화를 대출하며, KEDO는 필요하다고 판단할 경우 금호지점과의 합의하에 당좌대월을 이용할 수 있다.⁸²⁾ KEDO와

81) 「경수로사업 이행을 위해 준수해야 할 북한측 절차에 관한 KEDO와 북한간의 합의서」 중 「경수로사업과 관련한 조선무역은행의 서비스절차」(Procedures for Banking Services from the DPRK Foreign Trade Bank in Connection with the LWR Project)의 1 참조.

82) 「경수로사업과 관련한 조선무역은행의 서비스절차」 3의 2).

경수로인력을 포함한 KEDO인원이 환전을 요청할 경우, 금호지점은 조선무역은행이 공시한 환율에 따라 외화를 환전해 주어야 한다.⁸³⁾ 조선무역은행은 외화예금의 비밀을 엄격히 보장하며, 예치금 등에 대한 보호의무를 진다.⁸⁴⁾

둘째, 북한은 경수로사업의 부지준비를 위한 공식 부지굴착공사 기공식후 14개월의 경과 또는 부지준비의 완료중 선도래 시점에 ‘비북한 은행 및 여타 금융기관’이 사업부지내에 지점을 설치·운영하고, 경수로인력에게 적절한 금융서비스를 제공해야 한다(「서비스의정서」 제9조 제3항 1문). 북한은 가능한 신속하게 비북한 은행이 사업부지내에 출장소를 설치·운영하고, 경수로인력을 위한 수신, 환전, 송금 등의 금융서비스를 제공할 수 있도록 허용해야 한다(「서비스의정서」 제9조 제4항 1문). 이에 따라 KEDO측이 대상은행을 선정한 후 출장소 내지 지점 설립을 북한에 요청하면, 북한측은 15일 이내에 동의해야 한다. 대상은행은 북한측의 동의통지를 받은 즉시 영업을 할 수 있다.⁸⁵⁾ 그 동안 외환은행, 미국 시티은행, 일본 동경은행 등의 은행이 KEDO측 은행으로 지정될 것으로 거론되어 왔다. 따라서 앞으로 이러한 은행들이 KEDO에 의해 대상은행으로 선정되고, 북한에 출장소 내지 지점 설립을 신청하면 북한은 15일 이내에 설립을 허가해야 한다.

KEDO은행 출장소의 부지내 설립에 대해서는 북한측의 은행관련 법령의 적용이 배제된다. KEDO은행의 출장소는 지점과 같이 예금 및 저금, 송금, 환전, 대금결제 등 모든 은행업무를 독자적으로 수행

83) 「경수로사업과 관련한 조선무역은행의 서비스절차」의 7.

84) 「경수로사업과 관련한 조선무역은행의 서비스절차」 6의 2)와 9 참조.

85) 「비북한 은행의 지점 및 출장소, 합영은행의 설립절차」(Procedures for Establishment of Non-DPRK Bank's Representative Office and Branch and Joint Venture Bank)의 1. ‘지점 및 출장소의 설치’의 1).

할 수 있다.⁸⁶⁾ 출장소는 공사착공 14개월의 경과 또는 부지공사 완공중 선도래 시점에 자동적으로 지점으로 승격된다. 비북한 은행 및 여타 금융기관의 지점이 제공하는 금융서비스는 오직 경수로사업의 이행을 위해 사용되어야 한다(「서비스의정서」 제9조 제3항 2문).

셋째, 북한은 가능한 신속하게 북한의 관련 법과 규정에 부합되게 합병은행이 사업부지내에 지점을 설치·운영하고, 경수로인력을 위한 모든 적절한 금융서비스를 제공하도록 하여야 한다(「서비스의정서」 제9조 제4항 2문). 경수로사업 이행과 관련하여 합병은행을 설립하는 경우 북한측 당사자는 조선무역은행으로 하기로 합의하였다.⁸⁷⁾

이상에서 보듯이 북한측에 단순통보로 우리 은행의 부지내 출장소 개설이 가능하게 되었다. 그리고 이 때 설치되는 우리 은행의 성격이 출장소에 지나지 않지만, 본점과 지점에서 허용되는 전면적인 영업활동을 할 수 있게 된 점은 KEDO법에서 나타나는 중요한 특징의 하나라고 볼 수 있다. 앞으로 은행사용에 따른 수수료 등 미시적인 부분에 추가합의가 도출되면, 조만간에 경수로건설 사업부지내에 은행이 개설되어 경수로인력들이 금융서비스를 이용할 수 있을 것으로 전망된다.

(2) 보험서비스의 이용

조선국제보험회사(Korea Foreign Insurance Company)는 KEDO, 계약자, 하청계약자 및 KEDO인원이 보험구매를 할 수 있도록 KEDO와

86) 「비북한 은행의 지점 및 출장소, 합병은행의 설립절차」의 1 ‘지점 및 출장소의 설치’의 3).

87) 「비북한 은행의 지점 및 출장소, 합병은행의 설립절차」의 2 ‘합병은행의 설치’.

북한이 합의하는 부지내 일정장소에 각각 지점을 설치·운영하여야 한다(「서비스의정서」 제9조 제2항 1문). 조선국제보험회사의 지점은 KEDO, 계약자, 하청계약자와 KEDO인원에게 육상운송수단에 대한 제3자 책임보험을 제공할 수 있다(「서비스의정서」 제9조 제2항 3문).

이 조항에 의거하여 KEDO와 북한간의 협상결과 채택된 「경수로 사업 이행을 위해 준수해야 할 북한측 절차에 관한 KEDO와 북한간의 합의서」내에 「경수로사업과 관련한 조선국제보험회사의 보험서비스절차」(Procedures for Insurance Services for Korea Foreign Insurance Company in Connection with the LWR Project)가 채택·포함되었다. 여기에서는 육상운송에 따른 보험, 즉 경수로건설공사를 위해 KEDO측이 자동차, 트럭, 버스 등을 운영하는 경우에 있어서 차량운행중 발생하는 사고에 대한 손실전보를 자세하게 규정하고 있다. KEDO와 북한간에 합의된 보험서비스 이용의 절차는 다음과 같다.

KEDO는 자동차 제3자 책임보험과 관련하여 북한측 보험회사인 조선국제보험회사를 이용할 수 있다. 즉 경수로인력에 관한 보험업무 수행을 위해 북한측 보험회사의 부지내 영업활동이 보장되고 있다. 보험자(조선국제보험회사)는 피보험자(주계약자인 한전과 하청계약자 포함)가 제출한 자동차보험계약신청서를 검토한 후 보험증권을 발행한다. 이 때 보험증권의 발행은 보험계약의 체결, 즉 보험가입을 의미한다.⁸⁸⁾ 피보험자가 보험료를 납입하기 전이라도 일단 보험계약이 체결되어 효력이 발생하면 부지내 자동차운행시 보험의 적용을 받게 된다.

한편 북한측 보험회사에 가입한 경수로인력 내지 KEDO인원의 피해방지를 위한 특약조항이 설정되어 있다. 그에 따르면 보험자는 제

88) 「경수로사업과 관련한 조선국제보험회사의 보험서비스절차」의 2의 (2).

3자가 발생한 사고에 대해 별도로 KEDO측에게 손해배상을 요구하지 않도록 하며, 피해자측에서 피보험자에게 배상금 외에 추가적 보상청구를 할 수 없도록 되어 있다.⁸⁹⁾

나. 병원 등 의료서비스의 이용

「서비스의정서」에서는 경수로인력이 사용할 수 있는 의료서비스에 관해 일반적인 조항을 두고 있다. 그에 따르면 “KEDO, 계약자, 하청 계약자는 자체의료시설을 사업부지내에 설치·운영할 수 있으며, 이를 위해 사업부지내로 의료진을 초치할 수 있고, 적합하다고 인정하는 어떠한 의료장비도 북한내외로 반출·입할 수 있으며, 또한 의정서 제 2조 및 제3조에 따라 북한의 의사, 간호사 및 기술자들을 참여시킬 수 있다(「서비스의정서」 제8조 제1항).” 또 “북한회사는 의정서 제2조에 따라 북한내의 이용가능한 의료서비스를 KEDO인원에게 제공하여야 한다(「서비스의정서」 제8조 제1항).”

이와 같은 의정서의 일반적인 내용을 보다 구체화하기 위해 KEDO-북한간에 3차례 실무협상이 열렸고, 그 결과 1997년 7월 2일 「의료서비스 및 의료후송로에 관한 KEDO와 북한정부간의 양해각서」(Memorandum of Understanding between the Korean Peninsula Energy Development Organization and the Government of the Democratic People's Republic of Korea on Medical Services and Medical Evacuation Routes)가 채택되었다. 이 양해각서에서는 의료시설 설치·운영, 북한 의료시설 이용 및 협진(協診)실시, 후송 및 구급차 이용 등에 관한 사항을 상세하게 규정하고 있다. 이러한 규정을

89) 「경수로사업과 관련한 조선국제보험회사의 보험서비스절차」의 3의 (1)과 (2).

통해 우리 경수로인력들이 북한에서 건설업무 수행중 사고를 당한 경우 치료·입원 등 구체적으로 의료서비스를 이용할 수 있는 범위를 알 수 있다. 상기 양해각서의 주요내용을 보면 다음과 같다.

첫째, KEDO는 KEDO의료진(KEDO's Medical Team)을 파견하고 부지내에서 병원을 포함한 자체 의료시설을 설치·운영할 수 있다.⁹⁰⁾ 이 의료시설에서는 북한의사 및 간호사를 채용하는 것도 가능하다. 이를 위해 북한의 경수로대상사업국이 지정한 회사나 기관은 KEDO가 북한의사 및 간호사를 채용할 수 있도록 해야 한다.⁹¹⁾

둘째, KEDO의료진은 KEDO인원, 즉 경수로사업에 참여하는 우리 건설인력과 제3국 근로자 외에 북한근로자에 대해서도 1차 응급치료를 실시하기 위해 KEDO 자체의 의료시설을 이용할 수 있다.⁹²⁾

셋째, KEDO의료진이 필요하다고 판단할 경우 경수로인력 등 KEDO인원은 부지외의 북한 의료시설인 강상리 진료소를 이용할 수 있다.⁹³⁾

넷째, KEDO의료진은 함흥인민병원을 이용하여 KEDO측 환자를 치료할 수 있고, 이 때 치료기간, 수준, 형태 등에 관해 북한의료진과 협진을 실시할 수 있다.⁹⁴⁾ 그리고 양측 의료진의 협의에 따라 필요하다고 판단할 때에는 함흥인민병원보다 시설·장비가 우수한 병원을 사용하는 것도 가능하다.⁹⁵⁾

90) 「의료서비스 및 의료후송로에 관한 양해각서」의 II. '부지내 의료 및 의료시설'의 1 참조.

91) 「의료서비스 및 의료후송로에 관한 양해각서」의 II. '부지내 의료 및 의료시설'의 4.

92) 「의료서비스 및 의료후송로에 관한 양해각서」의 II. '부지내 의료 및 의료시설'의 2.

93) 「의료서비스 및 의료후송로에 관한 양해각서」의 III. '부지밖 의료시설에서의 KEDO인원 치료'의 1.

94) 「의료서비스 및 의료후송로에 관한 양해각서」의 III. '부지밖 의료시설에서의 KEDO인원 치료'의 2.

다섯째, 북한병원은 KEDO환자에 대한 모든 진료기록을 KEDO측에 제공하고,⁹⁶⁾ 중대한 과실 또는 치료거부로 인한 의료사고 발생시 KEDO와 북한은 공동책임하에 협의·처리한다.⁹⁷⁾

여섯째, KEDO의 주계약자는 경수로인력의 치료를 위한 수송목적으로 필요한 수의 구급차를 북한에 반입·사용할 수 있다.⁹⁸⁾ 그리고 KEDO와 북한은 환자의 가족이 북한을 방문하여 간병할 수 있도록 북한이 최대한 협조한다는 내용을 회의기록에 명기하기로 합의(사실상 보장)하였다.⁹⁹⁾

일곱째, KEDO의료진이 필요하다고 판단할 경우 환자를 북한지역 밖으로 후송할 수 있다. 이 때 국제환자후송기구인 「SOS 인터내셔널」(SOS International)이 후송을 담당한다.¹⁰⁰⁾ 긴급후송이 필요한 환자가 발생할 때에는 북한측에 대한 사전통보가 불필요하다. 환자후송시 KEDO, 계약자 및 하청계약자와 북한은 상호 긴밀하게 협조하여야 한다.¹⁰¹⁾

그러나 KEDO와 북한은 한국으로 환자(부상을 입은 경수로인력)를 직접 후송하는 데 아직 합의를 보지 못하였다. 따라서 현재로서는

- 95) 「의료서비스 및 의료후송로에 관한 양해각서」의 III. '부지박 의료시설에서의 KEDO인원 치료'의 6.
- 96) 「의료서비스 및 의료후송로에 관한 양해각서」의 III. '부지박 의료시설에서의 KEDO인원 치료'의 9.
- 97) 「의료서비스 및 의료후송로에 관한 양해각서」의 III. '부지박 의료시설에서의 KEDO인원 치료'의 8.
- 98) 「의료서비스 및 의료후송로에 관한 양해각서」의 IV. 'KEDO구급차의 수입·운용 및 응급수송'의 1.
- 99) 경수로사업지원기획단, 「대북 경수로지원사업 개관 - 추진현황과 과제 -,」, p. 41.
- 100) 「의료서비스 및 의료후송로에 관한 양해각서」의 V. '북한 밖으로의 환자후송'의 3.
- 101) 「의료서비스 및 의료후송로에 관한 양해각서」의 V. '북한 밖으로의 환자후송'의 1.

환자의 한국후송은 불가능하다. 앞으로 양측간에 이 문제에 대한 추후협회가 필요할 것으로 보인다.

다. 기타 편의시설의 이용

「경수로공급협정」 제9조 제4항에서는 “북한은 KEDO, 계약자 및 하청계약자가 북한에 파견하는 인원이 항만서비스, 수송, 노동력, 식수, 음식, 부지박 숙박시설 및 사무실, 통신, 연료, 전력, 자재, 의료서비스, 환전 및 여타 금융서비스, 기타 생활 및 작업에 필요한 편의시설비를 공정한 가격으로 가능한 범위에서 이용할 수 있도록 한다”고 하여, 서비스이용에 관한 일반조항을 두고 있다. 이러한 일반조항에 따라 KEDO와 북한간에 「서비스의정서」가 체결되었다.

「서비스의정서」 제7조(편의시설)에서는 “KEDO, 계약자, 하청계약자는 KEDO인원들에 대한 편의품과 기타 물자의 제공을 위해서 이 의정서의 부속서에 규정된 편의시설을 사업부지내에 설치·운영할 수 있다. 이러한 편의시설들은 북한의 모든 부과금과 수수료로부터 면제된다(제1항). KEDO, 계약자, 하청계약자는 이 조 제1항에 규정된 편의시설을 비영리, 실비 기준에 따라 운영할 수 있다(제2항). 북한은 숙박, 식사, 여가 및 기타 서비스를 위한 편의시설을 사업부지 밖에 설치·운영할 수 있다(제3항)”고 규정하고 있다. 이어 KEDO와 북한간에 3차례에 걸친 후속실무협상 결과 분야별로 수송(해로 및 항공로 이용), 노무,¹⁰²⁾ 통신, 의료서비스, 환전 및 여타 금융서비스 이용 등

102) KEDO측의 북한 근로인력 사용과 관련, 비숙련공의 경우 노무이용가격은 기본급 80달러에 간접비(세금 및 보험료 포함) 30달러를 합쳐 110달러로 합의되었다. 이 외에도 KEDO측은 북한 근로인력에 대해 점심식사를 무료로 제공하기로 하였는데, 그 액수는 1인당 한달에 약 50달러에 상당하는 것으로 추산된다. 「연합통신속보」, 1997년 7월 2일; 한편 숙련공의 경우 150달

에 관한 절차들이 마련되었음은 앞에서 지적한 바와 같다. 위의 여러 항목에서 특히 수송, 통신, 금융, 보험, 의료 등의 서비스이용에 관해 자세히 살펴 보았다.

그러나 식수, 음식, 부지박 숙박시설 및 사무실, 연료, 전력, 자재, 기타 생활 및 작업을 위한 편의시설의 이용조건 및 가격, 대금지급 방법 등에 관한 보다 구체적인 합의는 아직까지 도출되지 않았다. 이들에 관해서는 앞으로 KEDO와 북한당국의 협조·지원하에 주계약자인 한전이나 하청계약자가 직접 금호무역회사 또는 기타 북한의 용역회사와 개별서비스계약을 체결하여 보다 상세한 규정을 마련하게 될 것이다.¹⁰³⁾

러에서 220달러중 7단계로 나누어 차등적으로 지급될 수 있도록 KEDO와 북한이 합의하고 북한측 공사관리책임자의 경우 월 300달러씩 지급하기로 의견을 모은 것으로 알려지고 있다. 「국민일보」, 1997년 8월 22일; 「연합통신속보」, 1997년 8월 25일 참조.

- 103) 현재 KEDO와 북한간에 개별서비스계약에 관한 협상이 진행중인데, 시멘트, 골재 등 물자이용문제, 진입도로 보수 등 하도급사항, 북한의 강상리 초대소(Guest House) 사용, 전세항공기 이용조건 및 가격 등에 관해 원칙적인 합의를 본 것으로 알려지고 있다.

제Ⅳ장 영사보호, 범죄행위 및 망명자 처리문제

1. 경수로인력의 안전 및 영사보호

가. 신체 및 재산의 안전과 영사보호

경수로사업이 원만하게 추진되기 위해서는 우리 건설인력이 공사 현장인 신포시 금호지구 등 북한에 채류하는 과정에서 신체와 재산의 안전에 위협을 받지 않고 안전하게 활동할 수 있어야 한다. 이를 위해 KEDO법은 경수로인력의 신변안전 및 재산권 보호를 위한 제도적 장치를 마련하고 있다.

북한이 경수로사업을 위해 KEDO계약자와 하청계약자가 파견한 모든 인원(우리 경수로인력을 포함함), KEDO의 관할하에 북한에 채류하는 여타 인원 및 그 가족구성원(KEDO계약자 인원)의 안전과 그들의 재산을 보호해야 한다는 것이 그것이다. 이 목적을 위한 조치에는 다음과 같은 여러 사항들이 포함된다(「특권·면제의정서」 제17조).

첫째, 북한은 여하한 KEDO계약자 인원도 체포 또는 구금하여서는 아니된다(동 제1항).

둘째, KEDO계약자 인원은 북한의 여하한 형태의 관할권이나 북한 내 집행처분에 예속되지 아니한다(동 제2항).

셋째, 북한은 경수로사업 부지, 관련지역 및 연계지역내에서 KEDO계약자 인원의 업무나 개인생활에 간섭하여서는 아니된다. KEDO는 경수로부지내의 질서유지에 책임을 지며, 북한은 KEDO의

질서유지에 대해 간섭하지 아니한다(동 제3항).

넷째, 북한은 KEDO계약자 인원에게 북한의 관습을 따르도록 요구하거나 정치·사회적 의무를 부과하여서는 아니된다(동 제4항).

다섯째, KEDO계약자 인원은 행정동원, 군사적 의무를 포함한 북한의 국가적 역무에 예속되지 아니한다(동 제5항).

여섯째, KEDO계약자 인원은 모든 경우 및 여하한 상황하에서도 「특권·면제의정서」 제2장에 의한 영사보호를 향유할 권리를 갖는다(동 제7항).

일곱째, 북한은 KEDO계약자 인원의 개인수하물, 서류, 문서를 포함한 개인재산 또는 주거를 압수·수색 또는 침해하여서는 아니된다. 통관절차는 통행에 관한 의정서 규정에 따라 수행되어야 한다(동 제8항).

여덟째, KEDO계약자 인원은 모든 세금과 관세 및 북한과 KEDO가 합의하는 부과금과 수수료로부터 면제된다(동 제9항).

경수로인력 등 KEDO계약자 인원은 일반사인 내지 순수한 자연인으로서 일반국제법상 신체·명예 및 재산상의 불가침권과 재판관할권 면제 등 특권적 지위가 인정되는 외교관이나 국제기구 공무원 또는 군대구성원이 아니다. 그럼에도 불구하고 이처럼 KEDO계약자 인원에게 대해 체포·구금의 금지, 재판관할권 및 집행처분의 면제를 포함한 각종의 안전보호를 인정한 것은 원전건설사업에 있어서 거의 선례가 없는 매우 파격적인 것이다. 경수로인력에 대한 이같은 특권적 지위의 부여는 남북한간의 특수한 현실을 감안하여 경수로사업의 원활한 수행을 법적·제도적으로 뒷받침하기 위한 조치로 볼 수 있다.

위에서 본 바와 같이 KEDO법은 경수로인력의 신체 및 재산의 안전을 위한 장치를 마련하는 한편, 이들의 신변과 재산의 안전에 이

상이 생겼을 경우 ‘영사업무담당 KEDO직원’(약칭 KEDO 영사직원)에 의한 영사보호를 받도록 하고 있다.¹⁰⁴⁾ 이를 위해 북한은 KEDO 영사직원이 영사보호구역 내에서 영사보호기능을 수행하도록 허용해야 한다(「특권·면제의정서」 제6조 제1항).¹⁰⁵⁾

KEDO 영사직원이 수행하는 영사보호기능에는 다음 사항이 포함된다. ①북한내에서 KEDO, 계약자 및 하청계약자, KEDO인원의 이익을 국제법이 허용하는 범위안에서 보호, ②KEDO인원에 대한 보조 및 지원, ③구금·유치·구속중인 KEDO인원에 대한 면회·서신교환 및 법적 대리 주선을 위한 방문, ④KEDO인원에게 KEDO증명서 및 여행서류 발급, ⑤소송서류 및 소송 이외의 서류송부, ⑥북한의 관행 및 절차에 따를 것을 조건으로 KEDO 인원의 권리와 이익 보전을 위한 가처분을 받을 목적으로 북한의 재판소 및 기타 관계 당국에서 KEDO인원을 위한 법적 대리나 적절한 대리행위의 주선, ⑦북한내에서 사망으로 인한 상속의 경우 KEDO인원의 이익보호, ⑧경수로사업 이행과 관련하여 북한내에 체재하고 있는 선박, 항공기에 대한 감독 및 검사권의 행사, ⑨경수로사업 이행과 관련하여 북한내에 체재하고 있는 선박 및 항공기와 이들 승무원에 대한 협조 제공, 선박의 항행에 관한 진술 접수, 선박서류에 대한 검사 및 날인, 북한정부의 권한을 침해하지 않고 항행중 발생한 사고에 대한 조사, 선장·선원 및 소속원간의 모든 종류의 분쟁해결 등이다(「특권·면제의정서」 제9조 a호~i호).

104) 이와 관련, 「특권·면제의정서」 제7조 1문은 “KEDO사무소는 KEDO 직원을 통해 KEDO, 계약자 및 하청계약자, KEDO 인원, 그리고 경수로사업 이행을 위해 북한내에 체재하는 선박이나 항공기의 승무원을 위하여 모든 영사보호기능을 수행한다”고 규정하고 있다.

105) 영사보호구역은 경수로사업 부지, 관련지역 및 연계지역으로 한다. 「특권·면제의정서」 제6조 제2항. 따라서 영사보호구역은 경수로사업 관련활동구역(「특권·면제의정서」 제2조)과 동일하다.

「특권·면제의정서」 제17조에서 KEDO계약자 인원에 대해 북한당국의 체포·구금 금지와 재판관할권의 면제 등 여러가지 특권·면제를 규정하였음에도 다시 KEDO직원에 의한 영사보호를 명시한 것은 만에 하나 북한의 자의적 조치에 대비하여 이중적인 보호장치를 설정한 것으로 이해할 수 있다. 이상 9가지의 영사보호기능은 1963년 채택된 「영사관계에 관한 비엔나협약」¹⁰⁶⁾과 「미·북한 연락사무소 설치에 관한 양해각서」에 규정된 영사보호 내용을 대부분 포함한 것으로 평가된다. 하지만 「특권·면제의정서」 제9조 a호~i호의 내용은 예시적인 열거규정으로 해석되며 망라적인 열거규정이라고 보기는 어렵다. 즉 KEDO영사직원의 기능은 제9조에 열거되지 않은 것이라 하더라도 경수로사업 이행과정에서 발생하는 문제의 해결과 관련하여 합목적적이라고 판단되는 사항에 대해서도 확대될 수 있다고 보는 것이 타당하다고 하겠다.

여기서 한가지 주목할 것은 KEDO 영사직원에 대한 국적제한 규정이 없다는 점이다. 따라서 한국인도 KEDO 영사직원이 될 수 있다.¹⁰⁷⁾ 제3국을 통한 보호보다 한국인 영사직원이 참여하는 KEDO의

106) 영사의 기능 및 특권에 대해서는 Martin Bratt, "Status and Functions of Honorary Consuls," *Annuaire de l'A.A.A.*, Vol. 49/50 (1979/80), pp. 95~133; Zbigniew Antoni Czubinski, "Consular Financial Privileges in the Light of the 1963 Vienna Convention on Consular Relations," *Annuaire de l'A.A.A.*, Vol. 49/50 (1979/80), pp. 155~169 참조.

107) 현재 KEDO금호사무소에는 한국인 2명(이현주 서기관 외 1명)이 상주·활동하고 있다. KEDO금호사무소는 한·미·일 3국에서 파견된 5명의 직원(한국인 2명, 미국인 2명, 일본인 1명)으로 구성·운영되고 있다. 한국인 직원은 2명은 KEDO라는 국제기구에 파견된 국제공무원으로서 KEDO금호사무소의 대표(이현주 서기관은 정대표)인 동시에 영사보호업무를 수행하는 KEDO영사직원으로서 임무를 수행하고 있다. 한국인 2명은 국내법적으로는 외무부 소속 공무원신분을 보유하고 있기는 하나, 일단 국제기구에 파견된 이상 소속국 정부의 지시를 받지 않으며 봉급도 KEDO로부터 받고 있다. 이와 관련, 「한반도에너지개발기구 설립에 관한 협정」 제8조 자항은 "사무총장과 직원은 그들의 직무를 수행함에 있어서 어느 정부나 또는 기구 이외의 어떠한 기관의 지시도 구하거나 받지 아니한다. 그들은 오로지 기구에 대해

들내에서 동인(同人)에 의한 영사보호가 우리 경수로인력의 신체 및 재산의 안전 보장에 훨씬 유리하고 또한 보장력도 높을 것임은 두말할 필요도 없다.¹⁰⁸⁾

나. 노동신문 훼손사건과 후속합의의 필요성

최근 경수로인력의 신변안전 보장과 관련하여 예기치 않은 해프닝이 발생하였다. 김정일의 사진이 실린 노동신문이 경수로인력이 거처하던 임시숙소(강상리 초대소)의 휴지통에서 1997년 9월 30일 훼손된 상태로 북한 사회안전부 요원들에 의해 발견되었다. 그러자 북한 당국은 이것이 북한지도부를 모독한 행위라고 주장하면서 4~5일간 우리 경수로인력의 숙소를 포위하고 통행의 자유를 제한하는 한편, 신변안전까지 위협한 -신변안전의 위협은 얼마 후 곧 중단되었지만- 것으로 알려지고 있다.¹⁰⁹⁾

우리측 인원의 고의성 없는 행동으로 빚어진 돌출적인 상황에서 「특권·면제의정서」의 내용이 제대로 이행되지 않은 것이다. 한가지 흥미로운 사실은 KEDO가 1997년 9월 25일 뉴욕에서 집행이사회를

서만 책임을 지는 공무원으로서의 지위를 손상시키는 어떠한 행동도 삼가야 한다. 각 회원국의 사무총장과 직원의 직무의 국제적 성격을 존중하고 그들의 직무수행에 영향을 미치지 아니하도록 한다.”고 명시하고 있다.

108) 이 외에도 「특권·면제의정서」에서는 KEDO 영사직원이 경수로인력에 대해 충분하고도 신속하게 영사보호를 제공토록 하기 위해 ①우편, 전보, 팩시밀리, 기타 국내 및 국제전화통신에 의한 영사통신(제10조), ②이동·여행의 자유 인정 등 KEDO영사직원의 KEDO인원에 대한 접근권 보장(제11조), ③체포·구금된 인원에 대한 접촉 및 방문권, 법적 변호 및 통역 제공권(제12조), ④체포·구금중인 KEDO인원에 대해 음식, 의류, 의약품 및 기타 필수품 등 소화물의 제공(제13조) 및 ⑤북한당국의 협조(제14조), ⑥북한측의 사망·사고 통지의무와 KEDO인원의 병원후송이나 시신처리에 필요한 조치를 취할 수 있는 KEDO영사직원의 권리(제15조) 등을 규정하고 있다.

109) 「조선일보」, 1997년 10월 5일; 「동아일보」, 1997년 10월 6일 참조.

개최하여 경수로인력의 신변안전보장을 위한 결의를 채택한지 얼마 되지 않아 일어났다는 점이다.¹¹⁰⁾

약 일주일만에 경수로 부지공사작업이 재개되었지만 이 사건은 우리에게 반성의 계기를 제공하고 있다. KEDO법에 비추어 이번 사건을 어떻게 평가할 수 있을까? 한마디로 말해서 북한측의 행동은 KEDO법을 중대하게 위반한 것이라고 볼 수 있다. 그 이유는 다음과 같다.

첫째, 북한당국이 노동신문 훼손을 이유로 일시적이거나 경수로인력의 숙소를 포위·봉쇄한 것은 경수로부지내에서 북한측의 관할권 행사배제 및 각종 집행적 처분의 금지를 명시한 - 따라서 부지의 준치외법권성을 인정한 - 「특권·면제의정서」 제17조 제2항과 부지내 KEDO의 질서유지 권한과 책임을 인정하고 북한의 불간섭을 명시한 동조 제3항의 중대한 위반이다.

둘째, 북한이 경수로인력의 숙소주변에 경비병력을 투입하고 이들이 “한국 근로자들은 숙소에서 꿈쩍 말고 있어”라고 통보하는 등 직접·간접으로 경수로인력의 신변안전을 위협하는 발언을 한 것은 KEDO계약자 인원의 (신변)안전을 규정한 「특권·면제의정서」 제17조에 위반하는 것이라고 하겠다.¹¹¹⁾

110) KEDO집행이사회는 이 결의에서 KEDO인원에 대한 신변안전보호의 중요성을 재확인하고, 북한에서 자체적으로 통제할 수 없는 위기상황이나 KEDO인원의 신변에 중대한 위협적인 상황이 발생할 경우에 대비하여 파견인원에 대한 신변안전조치를 마련하기로 결정하였다고 한다. 「특권·면제의정서」 채택후 다시 이렇게 KEDO차원의 결의안을 채택한 것은 비상사태가 발생했을 때 KEDO 및 주계약자의 파견인원을 신속히 보호하겠다는 정치적 의지를 표명한 것이라고 분석된다. 「연합통신속보」, 1997년 9월 26일 참조.

111) 만일 북한측이 우리 경수로인력의 신변안전을 보장할 수 없다는 이유로 임시숙소내에 사실상 이들을 구금하였다고 한다면, 이는 “여하한 KEDO계약자 인원도 체포 또는 구금하여서는 아니된다”고 규정한 「특권·면제의정서」 제17조 제1항의 위반이 될 수도 있다. 하지만 경수로인력의 구금사실은 확실치 않은 것으로 보인다.

셋째, 북한측이 노동신문 훼손과 관련, 우리측에게 관련자 색출과 함께 공식적인 사과를 요구함으로써 김정일 사신이 들어 있는 노동신문의 보존과 신중한 취급을 우리 경수로인력들에게 강요하는 것은 「특권·면제의정서」의 명백한 위반이다. 왜냐하면 「특권·면제의정서」 제17조 제4항은 우리 경수로인력에 대해 북한의 관습을 따르도록 요구하거나 그 어떤 정치·사회적 의무도 부과해서는 안된다고 명백하게 규정하고 있기 때문이다.

넷째, 설령 북한이 노동신문 훼손으로 경수로인력의 특권·면제가 남용되었다고 판단한다 하더라도 경비병력 투입 및 신변안전 위협 등 물리적 강제력을 경수로인력에 대해 사용해서는 안된다. 왜냐하면 「특권·면제의정서」에 따른 경수로인력의 보호가 KEDO의 목적과 기능수행에 직접 또는 간접으로 관계되지 아니한 행위를 위하여 남용되었다고 판단하는 경우에는 동 의정서 제17조 제10항에 따라 적절한 조치를 결정하기 위해 KEDO와 북한간에 협의가 개최되어야 하기 때문이다. 그런데도 불구하고 북한당국이 일방적으로 경수로인력의 숙소를 포위하고 경수로인력의 이동을 통제한 행위는 이러한 선협 의(先協議)조항을 무시한 것으로 볼 수 있다.¹¹²⁾

다섯째, 북한당국이 임시숙소에서 경수로부지, 공사중인 우리측 사택부지, 그리고 양화부두로 가는 도로의 통행을 제한한 것은 「통행의정서」 제2조 제1항과 「부지인수의정서」 제5조 제1항의 위반이라고 하겠다.¹¹³⁾

112) KEDO와 북한간에 의견차이나 분쟁이 발생한 경우 양측이 합의한 합리적인 해결방법(협의를 조정, 그리고 중재재판)으로 당해 사안을 처리해야 하며, 어떠한 경우에도 물리적인 강제력을 사용하려 해서는 안된다. 만일 북한당국이 분쟁의 평화적 해결을 거부한다면, 이는 「특권·면제의정서」 제22조와 「경수로공급협정」 제15조에 반하는 위법행위가 된다고 하겠다.

113) 「통행의정서」 제2조 제1항은 “KEDO와 북한은 경수로사업의 신속하고 원활한 이행을 위하여 모든 KEDO인원과 물자가 적절하고 효율적으로 사업부

신문은 보고 필요없으면 버리는 것이 문명국가의 관행이며 상식이다. 따라서 이같은 행동을 이유로 북한측이 우리측에 대해 관련자 색출과 정부차원의 공식사과를 요구하는 것은 부당한 것이다. 따라서 정부는 북한의 요구를 결코 받아들여서는 안된다. 오히려 우리측이 북한의 KEDO법 위반에 대해 항의하고 재발방지 약속을 얻어내야 하는 입장이다.

다만 이번 사건이 남북한의 체제와 이념, 그리고 문화적 관습의 차이에서 비롯된 것으로 장래 유사한 사건이 발생할 가능성은 얼마든지 있다. 그러한 점에서 유사사건의 재발을 방지하고 평화적인 처리를 제도화하기 위해 별도의 세부행동지침을 마련하는 것이 필요하다고 생각된다. 또 KEDO는 경수로인력들에게 북한의 법과 질서를 교육하고 고의적으로 이를 침해하는 일이 없도록 계도할 필요가 있다.¹¹⁴⁾ 이와 같은 조치는 우리 경수로인력이 “KEDO와 북한간에 합의하는 북한의 관련 법을 존중하며,¹¹⁵⁾ 항상 품위있고 전문가적인

지로 왕복통행할 수 있도록 상호 긴밀히 협조하여야 한다.”고 명시하고 있고, 「부지인수의정서」 제5조 제1항은 “KEDO, 계약자, 하청계약자, KEDO 인원 및 물자는 「KEDO와 북한 정부간의 경수로사업 이행을 위한 통행에 관한 의정서」 제5부속서에 언급된 통행로와 부지간 연결도로를 통하여 방해받지 않고 부지를 출입할 수 있다. KEDO인원이 부지를 출입할 때에는 각각 KEDO가 발급하는 신분증명서를 휴대하여야 한다.”고 규정하고 있다. 다만 1997년 10월 4일 오후부터 임시숙소에서 가택부지로의 통행·접근은 가능하게 되었다. 이외에 북한당국이 양화부두에 입항한 KEDO측 선박의 하역작업, 하역된 물품의 통관 및 경수로물자의 부지제로의 이동을 금지한 것도 역시 「통행의정서」의 위반이라고 하겠다. 그러나 이는 비교적 경미한 의무위반이라고 볼 수 있다. 북한당국도 10월 4일 오후부터 하역재개를 허용한 것으로 전해지고 있다.

- 114) 경수로사업지원기획단은 1997년 10월 12일 “북한이 우리 근로자들의 노동신문 훼손사건을 문제삼아 공사를 중단했던 것과 관련하여 북한에서의 행동요령에 대한 교육을 강화하고 있다”고 밝힌 바 있다. 「중앙일보」, 1997년 10월 13일.
- 115) 노동신문 훼손금지법 북한측의 법과 질서일 수는 있어도 ‘KEDO와 북한간에 합의한 북한의 관련 법’은 아니다. 아직 양측은 관련 법의 구체적인 내용과 범위에 관해 협상을 개시한 바 없다. 다만 「부지인수의정서」 제4조 제3항

태도로서 행동해야 한다”고 규정한 「특권·면제의정서」 제21조 제2항의 정신에도 부합하는 조치라고 하겠다.

요컨대 노동신문 훼손으로 인한 해프닝은 「특권·면제의정서」상의 신변안전보호조항들이 예상치 않은 돌발사태나 비상적 상황에서 제대로 기능하지 못한다는 점을 잘 보여준 예라고 볼 수 있다. 이것은 신변안전보호조항들이 아직도 일반적이고 추상적인 수준에 그치고 있다는 사실과 무관하지 않다고 생각된다. 따라서 KEDO와 북한은 앞으로 후속 실무협상을 통해 신변안전보장문제에 대해 보다 구체적인 내용(특히 절차적 사항)을 담은 양해각서를 채택하는 것이 바람직하다고 하겠다. 우리측은 이러한 양해각서에서 ①경수로인력이 존중해야 할 북한법의 구체적인 내용과 범위, ②북한의 신변안전보호의 무 구체화, ③KEDO 영사직원의 영사보호 제공절차와 방법, ④북한측 관계당국과의 협의경로와 수단, ⑤침해된 신체와 재산상의 손해 배상문제, ⑥KEDO 영사직원이 사용할 통신수단의 범위와 이용방법, ⑦분쟁발생시 해결방법과 절차 등을 보다 자세하게 명시되도록 외교적 노력을 경주해야 할 것이다.

2. 부지내 질서유지 및 범죄행위 처리

가. 부지내 질서유지방안

에서 “KEDO, 계약자, 하청계약자 및 KEDO인원은 KEDO와 북한간에 합의하는 바에 따라 환경 및 건설에 관한 법규를 포함하여 북한의 관련법률과 규정을 존중하며, 항상 품위있고 전문가적인 태도로 행동하여야 한다.”고 규정하고 있을 뿐이다. 따라서 우리 경수로인력이 노동신문을 훼손하지 않을 의무를 지지 않으며, 또한 그러한 북한의 법과 관습을 준수할 필요는 없다. 다만 그러한 행동을 자제하는 것은 양측간에 긴장과 불화의 촉발을 예방한다는 점에서 합리적이며 또한 바람직한 것이라고 볼 수 있다.

전술한 바와 같이 경수로사업을 원활하게 수행하기 위해서는 경수로인력의 생명·자유·재산을 안전하게 보호해야 한다. 이것은 곧 경수로부지내의 안녕과 질서 유지에 관한 문제라고 할 수 있다. 동시에 경수로인력이 북한체류중 행한 범죄행위의 처리문제도 역시 부지내의 질서유지권과 경수로인력에 대한 관할권과 밀접한 관련을 갖고 있다. 이와 관련, 「특권·면제의정서」 제17조 제3항 2문에서는 “KEDO는 경수로부지내의 질서유지에 책임을 지며, 북한은 KEDO의 질서유지에 대해 간섭하지 아니한다”고 규정하고 있고, 「부지인수의정서」 제4조 제6항에서도 “KEDO는 부지내에서의 질서유지에 책임을 지며, 질서유지를 확보하기 위한 체제의 수립을 위하여 적절한 조치를 취한다. 북한주민은 KEDO의 사전 조치없이 부지내로 출입하지 못한다.”고 명시하고 있다. 이에 따라 KEDO는 앞으로 부지내에서 자체적으로 질서를 유지하기 위한 방안을 수립해야 한다.¹¹⁶⁾ 그러나 아직 KEDO는 부지내의 자체 질서유지방안을 수립하지 않은 상태이다.

이같은 점을 감안하여 경수로인력의 범죄행위 처리를 살펴보기에 앞서 먼저 KEDO의 경수로부지내의 질서유지방안에 관해 간단히 검토하기로 한다. 여기에서는 KEDO가 직접 질서유지를 담당하는 경우와 한전이 부지내 질서유지에 한전을 참여시키는 경우로 나누어 살펴보기로 한다.

116) 질서라는 개념은 일반적으로 사회질서 뿐만 아니라 법적 질서도 포함하는 것이다. 그리고 유지는 질서를 파괴하고 교란하는 행위를 사전에 예방하고 사후에 이를 억제하는 것을 말한다. 따라서 경수로사업부지내 질서유지의 범위에는 행정질서의 유지와 사법질서의 유지가 포함된다. 결국 질서유지권은 행정질서유지를 위한 행정경찰권과 함께 체포·구금의 권리 등 형사재판관할권 행사의 전제인 사법경찰권의 최소한을 포괄하는 것이라고 할 수 있다.

(1) KEDO가 직접 질서유지를 담당하는 경우

(가) 경수로부지의 질서유지를 위한 KEDO규칙 제정

KEDO는 “KEDO는 경수로 건설부지내의 질서유지에 책임을 진다”는 「특권·면제의정서」 제17조 제3항 2문에 입각하여 스스로 부지내의 질서유지를 위한 규칙을 제정하고, 현실적으로 치안 및 질서유지를 위한 경비대를 조직·운영할 수 있다.

경수로부지내의 질서유지를 위해서는 KEDO가 관련근거로서 구체적인 규칙을 제정해야 한다. KEDO가 부지내에서 질서유지권을 가지며 북한이 이러한 권한에 간섭하지 않기로 약속한 이상, KEDO가 독자적으로 질서유지를 위한 규칙을 제정할 수 있다.¹¹⁷⁾ 여기에 북한과의 합의 내지 승인을 받는 절차는 원칙적으로 불필요한 것으로 해석된다. 다만 질서유지임무를 수행하는 지역이 북한임을 고려하여 KEDO가 자신이 제정한 질서유지관련 규칙을 북한에 통보하는 것이 바람직할 것으로 생각된다.

경수로부지내의 질서유지관련 규칙은 KEDO집행이사회에서 채택될 것이다. KEDO가 이러한 규칙을 제정할 경우 미 8군이 미군, 미군가족, 군무원, 민간인 등이 영내에서 행한 범죄 또는 기타 질서위반행위를 억제·진압하기 위해 제정한 질서유지관련 규칙이나 영내보

117) 이와 관련, 「부지인수의정서」 제5조 제3항은 “부지의 안전을 확보하기 위하여 KEDO와 KEDO에 의하여 권한을 부여받은 계약자 및 하청계약자는 KEDO가 필요하다고 판단하는 경우 경수로사업과 관련하여 종사하는 각각의 북한주민에 대하여 출입증을 발급한다. 출입증을 소지하지 않은 북한주민은 부지내로의 출입이 거부될 수 있다. 부지내에 들어온 북한주민은 부지내에서 KEDO, 계약자 및 하청계약자가 정한 내부규칙과 규정을 존중하여야 하며, 협조적인 태도로 행동하여야 한다.”고 규정하고 있다.

안규칙 또는 유엔경비대가 유엔본부구역내에서의 범죄나 각종 질서 위반행위를 저지·시정하기 위해 실시하는 보안규칙 등을 참고할 수 있을 것이다.

(나) KEDO경찰대(KEDO Police) 조직·운영

KEDO가 신포지역의 질서유지를 위한 규칙을 제정·실시함에 있어서는 당연히 이 규칙을 집행하는 전담기구가 필요하다. 이를 위해 KEDO는 가칭 KEDO경찰대를 조직·운영할 수 있다. KEDO가 한·미·일 등 3개 원회원국과 기타 회원국 등 다국적으로 구성되어 있는 점을 감안할 때, KEDO경찰대는 KEDO회원국 국민중 경찰업무 수행에 적합한 인력을 선발·채용하여 다국적으로 구성하는 것이 바람직할 것이다. 그리고 KEDO경찰대의 인원은 KEDO라는 국제기구의 하급 공무원, 즉 「특권·면제의정서」에 명시된 KEDO직원으로서의 지위를 갖게 될 것이다. KEDO경찰대의 장은 KEDO사무소장이나 다른 고위 대표 중에서 임명하여, 두가지 직책을 겸직하도록 하는 방안을 우선적으로 고려할 수 있다.

(2) 부지내 질서유지에 한전을 참여시키는 경우

질서유지 내지 안전보호의 대상의 대부분은 경수로사업에 참여하는 개인과 기업(주계약자인 한전과 현대건설 등 하청계약자들)의 인명과 재산이 될 것이다. 따라서 KEDO보다는 한국이 이들의 인명과 재산의 보호에 더 많은 이해관계를 갖고 있는 셈이다. 이같은 점에서 KEDO는 북한지역에서 인력을 채용하여 질서유지 임무를 주도적

으로 행사하는 것을 기피할 가능성이 높다. 부지내 질서유지업무는 경수로사업의 본질적인 부분이라기 보다는 부수적인 것으로 ‘잘해야 본전’인 골치아픈 일이기 때문이다.

또 경수로 2기가 건설될 신포지역은 오락시설, 각종 서비스 및 편의시설이 거의 전무한 상황인데, 이러한 열악한 근무환경에서 제3국 인력이 이 지역에서 활동하기를 기대하기는 어렵다. 결국 KEDO가 남한을 제외한 제3국 인력을 활용하여 부지내의 질서를 유지한다는 발상은 비현실적이라고 볼 수 있다.

이러한 점을 감안할 때 KEDO가 신포지역에서 직접 질서유지권을 행사하지 않고는 KEDO가 주계약자인 한전에게 부지내 질서유지권을 위임하여 대신 행사토록 하면서, 한전의 질서유지임무를 지휘·감독하는 방안을 고려할 필요가 있다.

(가) 한전의 질서유지를 위한 법적 근거 마련

질서유지권 행사주체는 KEDO이므로 한전이 경수로부지내의 질서유지에 참여하기 위해서는 「특권·면제의정서」 제17조 제3항 2문에 의거하여 KEDO로부터 질서유지업무의 위임이라는 법률행위가 이루어져야 한다. 이와 같은 위임행위는 KEDO의 중요사항으로서 최고의 사결정기관인 집행이사회에 결의가 필요하다. 그리고 동 결의에 따라 KEDO와 한전간에 부지내 질서유지업무를 위임하는 국제계약의 체결이 뒤따라야 한다. 여기서 질서유지권의 위임과 한전의 책임 명시는 향후 경수로 2기의 도급(하청)을 내용으로 하는, KEDO와 한전간에 체결될 예정인 포괄적인 상업계약(commercial contract)에 반영될 수도 있고, 별도의 계약을 체결하여 이루어질 수도 있다.

(나) KEDO-한전간의 관계 설정방안

한전이 KEDO로부터 부지내 질서 유지의 책임과 권한을 위임받은 경우, 양자간의 권한관계가 문제로 제기된다. 양자간의 권한관계는 곧 부지질서유지를 위한 한전의 권한과 책임의 범위문제라고 할 수 있다. 이러한 권한관계 설정은 KEDO와 한전간에 체결될 계약에서 어떻게 규정되느냐에 달려 있다.

대체로 KEDO와 한전간의 권한관계는 다음과 같이 정리될 수 있다. 첫째, KEDO는 부지내 질서유지기능에 대한 전반적인 책임과 권한을 가지며 동 기능의 수입자인 한전을 지휘·감독한다. 둘째, 한전은 부지질서유지에 대한 선량한 관리자로서 성실한 자세로 상당한 주의(due diligence)의무를 다하여 위임사무를 처리해야 한다. 셋째, KEDO는 한전의 귀책사유로 질서유지 기능이 훼손 또는 무질서가 야기될 때에는 한전에 대해 그 책임을 물을 수 있다.

한전이 위임에 의해 질서유지업무를 수행하는 때에도 KEDO의 부지내 질서유지권은 잠재적인 권한(implied power or latent power)으로 존재한다. 그러한 KEDO의 권한은 한전측 질서유지권을 지휘·감독하고 부지내 현황에 대한 한전측의 주기적인 보고를 접수하는 권한과 KEDO의 감독권으로 나타나게 될 것이다. 이와 같은 권한관계가 한전과 KEDO 사이에 설정될 경우, 다음과 같은 방향에서 부지내 질서유지가 이루어질 것으로 전망된다.

첫째, KEDO는 「특권·면제의정서」 제17조 제3항 2문에 입각하여 가칭 「신포지역 질서유지대(또는 경비대)」를 구성·운영한다.

둘째, 한전의 현장사무소장이 신포지구 질서유지대 대장을 겸직하고 실질적인 경비·순찰·보안 및 질서유지업무를 담당한다. 아울러 신

포지역 질서유지대의 권위 확보 및 원활한 질서유지업무 수행 차원에서 동 경비대가 KEDO의 하급기관성을 갖도록 하는 것이 바람직하다. 이를 위해 예컨대 KEDO사무소장 내지 동 사무소의 고위대표 중 1인을 경비대의 감독관으로 위촉하는 방안을 고려할 수 있다.

셋째, KEDO와 한전간의 위임계약에 따라 주계약자인 한전이 신포지구 질서유지대 인력(직원)의 채용과 해고를 담당한다. 대부분의 경비대 인력은 남한인으로 충원하되, 외국인이 희망할 경우 이들에게도 문호를 개방하도록 한다.

(3) 질서유지업무의 범위와 한전의 역할

(가) 신포지역 질서유지대의 질서유지업무

신포지역 질서유지대는 KEDO로부터 위임된 범위내에서 경수로부지내에서 질서유지업무를 수행할 것이다. 동 경비대가 질서유지를 위해 구체적으로 수행할 수 있는 기능 내지 임무(업무범위)는 다음과 같이 정할 수 있다. 첫째, 부지내 공공의 안녕과 질서유지, 둘째, 부지내외로의 출입자 통제, 셋째, 시설경비, 넷째, 범죄 및 질서파괴행위의 예방, 억제(진압) 및 조사, 다섯째, 범죄인 및 중대한 질서위반자의 격리 조치, 여섯째, 교통정리 및 위해의 방지, 일곱째, 보호소 관리, 여덟째, 질서유지를 위해 필요한 비상조치 수단 등이 그것들이다. 이 외에도 질서유지 업무와 관련하여 KEDO의 요구가 있는 경우 신포지역 질서유지대는 특별한 사유가 없는 한 KEDO의 요구에 응하여야 한다.

신포지역 질서유지대는 중요한 사태가 발생한 때에는 KEDO에 보

고해야 한다. 그러한 사태로는 첫째, 인신의 자유를 제한할 필요가 있는 경우, 둘째, 범죄행위의 발생을 억제하거나 또는 예방조치가 필요한 경우, 셋째, 다중(多衆)에 의한 소요 또는 소요의 우려가 있는 경우, 넷째, 중대한 재산상의 손실 또는 손실의 우려가 있는 경우, 다섯째, 질서유지를 위해 북한당국의 협조가 필요한 경우 등을 예시할 수 있다.

(나) 한전의 역할과 관련조치

한전 자신이 경수로부지내에서 질서유지업무를 수행하기 위해서는 당해 업무를 담당할 인력과 구체적인 집행수단을 확보하여야 한다.

먼저 인력확보문제를 보기로 한다. 현재 한전은 원자력발전소 건설 단계에서 청원경찰제도를 운영하고 있는데, 이러한 청원경찰제도를 북한의 경수로 건설현장의 실정에 맞게 변형하여 운영할 수 있을 것이다. 특히 청원경찰제도중에서 ①자격조건, ②직무권한, ③ 보수, ④ 근무형태, ⑤복무관리, ⑥복장, ⑦교육훈련 등에 관한 사항은 신포지구에 대해서 현지의 상황에 맞게 다소의 변경을 가하여 적용할 수 있다.

신포지역 질서유지대는 단순한 시설경비 요원과 질서유지요원으로 구분하여 인력을 충원하고 운영하면 될 것이다. 질서유지요원은 질서유지를 위한 최소한의 물리력행사를 할 수 있는 능력을 구비하도록 하되, 총기사용은 배제하는 것이 바람직하다. 소요인원으로는 경수로부지의 범위, 경수로 건설에 투입되는 전체인력, 판사, 각종 편의시설 등 부대시설을 감안하여 적절한 규모의 인원을 책정하여야 한다.

다음 집행수단으로는 ①질서유지대 운영규칙 마련, ②장구의 확보 및 사용, ③보호소 설치·운영을 고려할 수 있다.

첫째, 한전은 경수로발전소 시설, 한전의 현장사무소, 경수로인력의 관사 등에 대한 경비를 포함한 질서유지업무를 수행하기 위해 자체의 운영규칙을 마련·시행해야 한다. 이러한 규칙은 특별한 사유가 있는 경우를 제외하고는 대한민국의 관련 법률 및 한전의 「청원경찰 운영규정」을 참고로 하여 작성할 수 있을 것이다. 그러나 북한지역에 대한민국의 법률이 적용 또는 준용되도록 하는 인상을 주어서는 안될 것이다. 질서유지대 운영규칙이 북한의 영토주권과 모순·충돌되는 결과를 초래하거나 그렇게 비취짐으로써 북한과의 불필요한 마찰을 피하도록 하는 것이 바람직하다.

둘째, 신포지역 질서유지대는 타인의 법익과 재산을 침해한 자나 중대한 질서위반자가 반항하거나 도주 또는 도주할 우려가 있는 경우 및 증거인멸을 방지하기 위하여 수감, 포승 또는 경비봉등 치안장구를 사용할 수 있도록 해야 한다.

셋째, 한전은 타인의 법익 및 재산을 침해하는 행위를 한 자 또는 중대한 질서위반자의 신병을 신포지역 질서유지대에 인계하기 전까지 잠정적으로 또는 관련국에 의한 사법적 절차 진행을 위해 전까지 범인 또는 질서위반자의 국적소속국 관헌이 동인의 신병을 인수해가기 전까지 그 자를 격리수용하기 위하여 부지내에 보호소(또는 유치장)를 둘 수 있도록 해야 한다.¹¹⁸⁾

나. 범죄행위의 처리

118) 제성호·정인섭·서철원, 「북한원전건설 관련 법적 쟁문제 연구」(서울: 한국 전력공사 대외원전건설지원처, 1996), pp. 177~189 참조.

KEDO와 북한간에 발생한 범죄행위의 처리는 행위주체별로 나누어 각기 부지내와 부지외로 나누어 살펴볼 수 있다. 아직 이에 관해서는 「특권·면제의정서」에 일반적이고 추상적인 규정만을 두고 있어 앞으로 KEDO와 북한간에 실무적인 차원의 양해각서를 체결하여 범죄행위 처리절차를 보다 분명하게 정하는 것이 바람직할 것으로 생각된다. 여기에서는 범죄행위 발생시 기본적인 처리방향을 간단히 제시하기로 한다.

(1) KEDO인원의 KEDO에 대한 범죄행위의 경우

KEDO인원의 KEDO에 대한 범죄행위란 예컨대 한전 근로자 등 경수로인력을 포함한 KEDO인원이 다른 KEDO인원을 살해 또는 폭행하거나 KEDO의 재산을 절취 내지 손괴시킨 경우와 같이 오로지 KEDO인원의 생명, 신체 또는 재산에 관련된 범죄행위를 말한다. 이 경우는 부지내외를 불문하고 KEDO측만이 관할권을 행사할 수 있다. 즉 부지내에서는 KEDO의 질서유지행사권 및 북한의 재판관할권 행사배제규정에 의하여, 그리고 부지외에서는 북한의 재판관할권 행사배제규정에 의하여 각기 KEDO측이 관할권(행정질서유지권 및 형사재판을 위한 전단계의 사법경찰권 포함)을 행사할 수 있다고 하겠다.

(2) KEDO인원의 북한주민에 대한 범죄행위의 경우

KEDO인원의 북한주민에 대한 범죄행위의 처리는 첫째, KEDO의 목적과 기능수행에 관련되지 아니한 범죄행위와 둘째, KEDO의 목적과 기능수행에 관련된 범죄행위로 나누어 살펴볼 수 있다.

첫째, 전자는 예컨대 한전직원이 북한인력과 시비가 붙어 폭행치사케 하거나 살인의 범죄를 저지른 경우와 같이 KEDO의 목적과 기능수행에 직접적으로 뿐만 아니라 간접적으로도 관련되지 아니한 범죄행위를 한 경우이다.

우선 부지내에서 범죄행위를 한 경우에는 KEDO측이 질서유지권의 행사로서 1차적인 관할권을 행사할 수 있다. 다만 구체적인 처리는 KEDO와 북한이 협의에 의해 결정하는 것이 타당하며 또한 우호적인 분위기 유지에도 도움이 될 것이다. 만일 KEDO인원의 행위가 보호의 남용행위로 인정되는 경우에도 KEDO와 북한간의 협의를 통해¹¹⁹⁾ 부지내에서 KEDO측이 재판관할권을 행사하려고 하기 보다는 범인을 부지에서 범인의 소속국(본국)으로 추방하여 당해 국가가 처벌하도록 하는 것이 타당하다. 부지내에서 KEDO가 질서유지권을 갖기는 하지만(「특권·면제의정서」 제17조 제3항), 현실적으로 재판관할권 행사의 전제인 사법경찰권, 특히 인신의 체포·구속, 영장을 요하는 압수·수색·검증 등 강제수사를 북한지역내에서 행하는 것이 곤란하기 때문이다. 따라서 KEDO는 초동단계의 임의수사를 실시하고,¹²⁰⁾ 범인의 형사처벌을 범인 소속국에게 위임(형사사법공조 차원에서 수사자료 송부 포함)하는 것이 적절하다고 판단된다.

다음 부지외의 범죄행위에 대해서는 사건발생 즉시 1차적으로 KEDO측과 북한 쌍방이 참여하여 진상확인 차원의 조사를 실시하는 것이 무엇보다 중요하며 또한 가장 시급하게 요구되는 조치라고 하

119) 「특권·면제의정서」 제17조 제10항은 “북한이 이 장에 따른 보호가 ... 남용되었다고 판단하는 경우에는 적절한 조치를 결정하기 위하여 KEDO와 북한간 협의가 개최되어야 한다. 이러한 협의의 개최는 협의의 결과로서 결정되지 않은 한, 어떤 경우에도 본 장에 제공되는 보호에 대하여 제한 또는 영향을 주지 아니한다.”고 규정하고 있다.

120) 임의수사에는 ①피의자 신문(출석요구, 조사), ②참고인 조사, ③실황조사 및 실황조사서 작성, ④압수조서 작성, ⑤변사자 검시 등이 포함된다.

겠다. 이를 위해서 KEDO측은 즉각 북한측의 협조 및 지원을 요청해야 한다.¹²¹⁾ 물론 북한측도 보호의 남용이 있다고 판단하면 즉시 KEDO측에게 협의를 요청해 와야 한다. 만일 부지의 범죄행위에 대해 북한이 적절한 조치를 위한 협의를 요청해 올 경우, KEDO는 이를 수락하고 북한과의 협의를 거쳐 범죄행위를 처리하면 될 것이다.

부지외에서의 범죄발생시 KEDO와 북한간의 협의결과 북한이 1차적으로 관할권을 갖는다고 결정되더라도 실제로 북한의 재판기관에 대한 공소제기, 심리·재판 등 형사절차를 진행하고 범인을 처벌하는데에는 여러가지 문제가 제기될 것으로 생각된다. 예컨대 변호인 선임의 문제, 북한의 형사절차에 대한 불신과 이해부족, 북한의 수형자 수용시설과 국제인권기준 부합문제 등은 그 대표적인 예로 들 수 있다.

따라서 설령 경수로인력의 범죄행위가 보호의 남용행위로 인정된다 하더라도 양측간의 협의를 통해 적절한 처리방안을 찾아야 한다. 그러한 방안으로 부지의 범죄행위의 경우에도 부지내의 경우와 같이 KEDO측이 북한측에 대해 당사자의 추방을 요구하고 범인소속국에게 처벌을 위임하는 것을 우선적으로 생각해 볼 수 있다. 만일 일정 기간내에 협의가 이루어지지 아니할 경우에는 관련 당사자를 추방하도록 제도화하는 것도 고려할 필요가 있다. 동시에 범인소속국은 신속히 범인에 대한 조치결과(형사소추, 기소유예, 무혐의처분 결정 등)를 관련자료를 첨부하여 KEDO를 통해 북한에 통지하도록 하는 것이 바람직하다고 판단된다.¹²²⁾

121) 이와 관련하여 「특권·면제의정서」 제21조 제3항은 “KEDO는 북한주민 또는 당국이 관련된 조사 등의 경우와 같이 KEDO가 필요하다고 판단하는 경우에는 북한의 관계당국에 지원을 요청할 수 있으며, KEDO의 요청에 따라 북한은 KEDO에 이와 같은 지원을 하여야 한다”고 명시하고 있다.

122) 「특권·면제의정서」 제17조 제10항에 의하여 북한이 취할 수 있는 ‘적절한

한편 범죄행위가 「특권·면제의정서」에 명시된 보호의 남용이라 하더라도 북한은 KEDO와의 협의를 거치지 않고 일방적으로 KEDO인원을 체포·구금할 수 없으며, 이들에 대해 재판관할권도 행사할 수 없다. 왜냐하면 보호의 남용시에도 「특권·면제의정서」 제17조 제10항 2문에 의해 동조 제1항 내지 제9항은 계속 유효하기 때문이다. 그리고 만일 북한측이 KEDO인원에 대해 사실상의 체포·구금을 실시한 경우에는 동 의정서 제12조 제1항에 따라 2일 이내에 KEDO측에 통보할 의무를 진다.¹²³⁾

둘째, 후자는 예컨대 건설공사중 교통사고에 의하여 북한주민이 사망하거나 부상당한 경우와 같이 KEDO의 목적과 기능, 즉 경수로 건설 및 부대사업을 수행하는 과정에서 범죄행위를 한 경우를 말한다. 이 경우 북한측의 관할권 행사배제규정(「특권·면제의정서」 제17

조치'에는 추방도 포함된다고 볼 수 있고, 재판관할권 행사 대신 추방조치를 취한다고 하여 북한의 주권을 침해하거나 북한의 관련 법을 존중하여야 하는 것과 상치되지 않는다고 하겠다. 그리고 재판관할권을 행사할 것인가 아니면 추방할 것인가는 쌍방의 협의에 의하여 결정할 수 있는 문제로서 관련당사자에 대하여 북한이 직접 재판관할권을 행사함으로써 소속국민들로 하여금 거부감을 불러일으켜 경수로사업의 원활한 수행에 지장을 초래케 하는 것보다는 동인을 추방하여 그 소속국에서 처리토록 하고 그 결과를 통지토록 하는 동시에, 별도로 KEDO 또는 소속국에서 손해배상을 보증토록 하는 것이 경수로사업의 원활한 수행을 위하여 훨씬 바람직한 조치라고 판단된다.

- 123) 「특권·면제의정서」 제12조(체포·구금된 인원에 대한 접촉 및 방문권)에서는 “장소나 여타 상황을 불문하고, 북한관할당국은 KEDO인원이 체포, 구금 또는 재판을 앞두고 유치되거나 다른 어떤 형태로 구속되는 경우, 즉시 늦어도 2일 이내에 KEDO사무소에 통보하여야 한다. 체포·구금·유치·구속된 KEDO인원이 KEDO사무소에 연락하고자 하는 사항은 지체없이 전달되어야 한다. 북한당국은 KEDO 해당인원에게 본항의 권리사항을 지체없이 알려주어야 한다(제1항). KEDO 영사직원은 체포 또는 구금되거나 구속된 KEDO 인원을 접견·교통할 권한을 가지며, 법적 변호 및 통역을 받을 수 있도록 조력할 권한을 갖는다. 북한의 관할당국은 KEDO 영사직원이 그러한 상황에 있는 KEDO인원에게 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 KEDO인원에 대한 접견할 권한을 갖는다(제2항)”고 규정하고 있다.

조 제1항 및 제2항)에 의해 KEDO측이 부지내외를 불문하고 관할권을 행사할 수 있다. 다만 사법경찰권 행사는 현실적으로 임의수사에 한정될 것으로 판단된다.

(3) 북한주민의 KEDO에 대한 범죄행위의 경우

북한주민의 KEDO에 대한 범죄행위의 경우라 함은 예컨대 북한측 건설인력이나 일반 북한주민이 한전직원을 폭행하여 치사케 하거나 살인의 범죄를 저지르거나 KEDO측 재산을 절취 내지 손괴를 가한 경우를 말한다. 이러한 범죄행위가 부지내에서 발생한 경우 KEDO측은 부지내 질서유지권 및 피해자 소속국의 소극적 속인주의에 의하여, 북한은 속지주의 및 (적극적) 속인주의에 의하여 각각 관할권을 행사할 수 있다.

범죄행위가 부지내에서 발생한 경우 KEDO측은 1차적으로 부지내 질서유지권의 범위내에서 진상확인 차원의 조사 내지 임의수사를 실시하고, 필요시 「특권·면제의정서」 제21조 제3항에 의거하여 북한의 관련당국에게 수사협조를 요청할 수 있다.

다음 부지의 범죄행위에 대해서는 북한이 속지주의 및 속인주의에 의하여 1차적으로 관할권을 행사하는 것이 타당하다. 그러나 이 경우 KEDO측은 「특권·면제의정서」 제21조 제3항에 따라 범인의 수사 및 처벌과 관련하여 북한의 관련 당국에 대해 가능한 한도내의 협조를 요청할 수 있다.

3. 망명자 발생유형과 처리

경수로사업을 위해 북한에 파견된 우리 건설인력이 북한으로 정치적 망명을 요청하거나 또는 북한측 건설인력이 사업부지내의 KEDO 금호사무소 또는 양화부두에 정박하고 있는 한국선박에 잠입, 망명을 요청하는 사태가 발생할 수 있다. 망명자 발생시 그 처리문제는 경수로 건설과정에서 정치적으로 민감하면서도 해결하기가 매우 까다로운 문제로 등장할 것이다.

남북한 당국은 가능한 한 망명신청 사태가 발생하지 않도록 각기 사전예방에 많은 노력을 기울일 것이다. 그러나 경수로건설이 장기간 많은 인력을 필요로 하는 사업이니만큼 완벽한 대비는 불가능할 것으로 보인다. 예컨대 북한인력의 망명요청을 본인의 희망대로 수용한다면 남북한관계에 있어서 상당한 긴장의 야기가 예상되며, 경우에 따라서는 북한당국이 우리 경수로인력을 보복납치하거나 위해(危害)를 가하는 사태가 발생할 수도 있다. 하지만 아직까지 KEDO와 북한은 망명자 처리문제에 관한 협의를 시작하지 않고 있다.

이같은 점에 비추어 사전에 망명자 대책을 수립해 두어야 한다. 망명자 처리대책의 방향과 관련, 여기에서는 망명허용에 관한 사전합의가 있는 경우, 망명금지에 관한 사전합의가 있는 경우, 망명자 처리에 관해 아무런 합의도 없는 경우로 나누어 살펴볼 수 있다. 이하에서는 망명요청 주체를 중심으로 대응방안을 검토하기로 한다.

가. 망명자 처리에 관해 아무런 합의가 없는 경우

망명허용문제는 경수로사업의 원활한 추진과 직접 관련이 없는 것

이다. 따라서 KEDO와 북한이 이에 관한 명시적인 합의를 하지 않을 가능성도 있다. 즉 사건이 발생할 때마다 사후적인 합의를 통해 문제를 처리할 수도 있을 것이다. 물론 이러한 방식은 일관성 있는 처리를 확보하는 데에는 한계가 있을 수밖에 없다. 이와 같은 상황에서 망명자 처리의 방향을 가늠하기 위해서는 국제법적 관점과 함께 통일정책적 관점을 동시에 고려해야 한다.

(1) 북한주민의 망명요청

(가) 국제법적 관점

북한측이 외교공관에 준하는 특권과 면제를 인정한 KEDO금호사무소에 북한주민이 진입하여 남한 또는 제3국으로의 정치적 망명을 요구할 수도 있다. 이같은 점에 비추어 KEDO 또는 KEDO금호사무소가 국제법상의 비호권(a right of asylum)을 갖는지를 고찰할 필요가 있다.

KEDO는 법인격을 갖는 국제기구이나, 단지 「경수로공급협정」 및 후속의정서 등 KEDO법이 명문으로 인정하는 범위내에서만 활동할 수 있는 제한된 국제법주체에 불과하다. 따라서 KEDO가 정치적 망명자문제에 관여하는 것은 경수로사업 수행과 직·간접으로 관련이 없는 것으로 사업수행의 범위를 벗어난 것이라고 볼 수 있다. 「경수로공급협정」 등 KEDO법을 보면 그 어디에도 KEDO가 각 회원국 정부로부터 망명신청자 처리에 관한 권한을 위임받았다고 볼 수 없다. 결국 KEDO는 원칙적으로 망명신청을 접수할 권한은 물론, 망명자 처리와 관련하여 회원국을 대신하여 북한정부와 외교적 타협을 할

권한을 갖지 않는다고 봄이 타당하다.

KEDO가 망명자 처리권을 갖지 않는다고 하더라도 KEDO금호사무소는 「특권·면제의정서」에 따라 불가침을 보장받는다(「특권·면제의정서」 제3조 제2항 1문).¹²⁴⁾ KEDO는 이러한 불가침권으로 인해 외교공관에 준하여 망명요청자를 사무소내에 체류케 할 수 있다.¹²⁵⁾ 하지만 북한이 KEDO금호사무소내의 제한적인 체류를 묵인한다고 해서 그것이 곧 동 사무소에 대해 외교적 비호(diplomatic asylum)¹²⁶⁾를 용인한다거나 또는 이를 국제법상의 권리로 행사할 수 있음을 인정하는 것이라고 볼 수는 없다.

124) 「특권·면제의정서」 제3조 제2항은 “KEDO의 모든 사무소는 불가침이며, 사무소장의 명시적 동의없이 출입할 수 없다. KEDO의 재산과 자산은 북한 내에서 위치나 소유자를 불문하고 수색, 징발, 압류, 수용 및 여타 여하한 형태의 간섭으로부터도 면제된다. 북한은 KEDO의 재산, 사무소 및 자산을 여하한 침해나 손상으로부터 보호하고 KEDO사무소의 평화를 저해하는 행위를 방지하기 위하여 모든 적절한 조치를 취해야 한다.”고 규정하고 있다.

125) 외교공관의 불가침권에 관해서는 Michael Hardy, *Modern Diplomatic Law* (Manchester: Manchester University Press, 1968), pp. 41~48; Eileen Denza, *Diplomatic Law: Commentary on the Vienna Convention on Diplomatic Relations* (New York: Oceana Publications, 1976), pp. 78~97; L. Dembinski, *The Modern Law of Diplomacy: External Missions of States and International Organizations* (Dordrecht/Boston/Lancaster: Martinus Nijhoff Publishers, 1988), pp. 191~195 참조.

126) 1961년 채택된 「외교관계에 관한 비엔나협약」(Vienna Convention on Diplomatic Relations)에서는 외교공관내의 비호에 관한 직접적인 규정을 두고 있지 않다. 단지 비엔나협약 제41조 제3항에서 “공관지역은 본 협약, 일반국제법상의 기타 규칙 또는 파견국과 접수국간에 유효한 특별협정에 규정된 공관의 직무와 양립할 수 없는 여하한 방법으로 사용되어서는 아니된다”고 규정하고 있어 특별협정에 의거하여 정치범에 대한 비호의 권리를 인정할 수 있는 여지만을 남겨 두고 있을 뿐이다. Ian Brownlie, *Principles of Public International Law* (Oxford: Clarendon Press, 1979), pp. 352~353; 그동안 인도적 견지에서 일정한 요건하에 비호를 용인해 온 사례가 있으나, 외교적 비호는 아직 국제관습법상의 권리로 확립되어 있지는 않다. 따라서 외교공관내에서의 비호는 어디까지나 사실상이나 조약상의 문제일 뿐 일반국제법상의 권리로 인정되는 것은 아니다. 외교적 비호권에 관해서는 Hans-Ingo von Pollern, *Das Moderne Asylrecht* (Berlin: Duncker & Humblot, 1980), pp. 95~97, 127 참조.

이와 관련, KEDO측은 북한에 대하여 해당자의 안전한 출국을 요구할 수 있는가가 문제로 제기될 수 있다. 북한은 단지 KEDO금호사무소에 강제력을 투입할 수 없을 뿐이며, 외교적 비호권이 부인되는 결과로 북한은 망명신청자의 출국까지 허용하고 이를 보장해야 할 의무를 지지 않는다. KEDO가 망명요청자를 북한영역 밖으로 출국시키기 위해서는 선박이나 항공기를 이용하여야 하는데, 북한은 이 과정을 효과적으로 봉쇄할 수 있다. 따라서 출국과정이 북한당국도 모르게 비밀리에 이루어지지 않는 한 망명요청자가 북한 당국의 의사에 반하여 출국하기는 어렵다. 이와 같이 보건대 설령 KEDO나 KEDO금호사무소에 대해 망명처리 권한을 인정한다 하더라도 망명요청자가 일단 경수로사업 부지를 벗어나기만 하면, 즉각 북한 영토고권의 지배하에 들어가게 된다. 따라서 망명요청자 처리는 결국 북한정부의 의사에 좌우될 수밖에 없다.

(나) 통일정책적 관점

우리가 경수로사업을 추진하는 것은 일차적으로 북한 핵개발을 동결시킴으로써 한반도의 안정과 평화를 유지하는 데에 있다. 즉 경수로사업은 민족안위와 생존에 직결되는 것이다. 이에 못지 않게 향후 10여 년에 걸친 경수로사업 추진과정에서 남북한간에 이루어질 다양한 인적·물적 교류는 보다 더 큰 관심사가 되고 있다. 왜냐하면 이는 북한의 변화를 유도하고 남북한간에 상호 신뢰회복을 촉진하는 주요한 정책수단이 되기 때문이다. 남북한간의 인적·물적 교류를 통해 북한의 변화와 개방, 남북한관계 개선이라는 목표를 달성하기 위해서는 무엇보다 남북한관계의 안정기조를 유지하면서, 경수로사업

을 지속적이고 효율적으로 추진하는 자세가 요구된다고 하겠다. 이러한 시각에서 볼 때 정치적 망명을 ①남북한 당국 쌍방의 합의 또는 어느 일방의 승인을 얻어 타방지역을 왕래·방문하는 경우와 ②이러한 합의 내지 승인이 없는 그 밖의 경우로 구분하여 처리하는 것이 타당하다고 생각된다.¹²⁷⁾

북한인력이 KEDO법에 의거하여 교육훈련을 위해 한국을 방문·체류하던 중 망명을 요청하는 경우는 전자의 대표적인 예가 될 것이다. 이러한 경우 망명을 허용하면 남북한간의 상호신뢰를 깨뜨리며 남북한관계를 악화시키는 결과를 초래하게 될 것이다. 따라서 이러한 경우에는 망명불허 원칙을 견지하여야 한다.¹²⁸⁾ 그리고 망명불허는 상대방 정부에 대한 망명신청이든 상대방지역에 소재하는 제3국 공관, KEDO금호사무소나 기타 국제기구 사무소에 대한 망명신청이든 불문하고 일체 망명을 허용하지 않아야 할 것이다.

반면 북한인력이 스스로의 힘으로 북한을 탈출하여 한국에 망명을 요청한 경우는 남북한당국 쌍방의 합의 또는 한국정부의 승인이 없이 우리측 관할지역으로 넘어 온 경우라고 할 수 있다. 이러한 경우 북한을 이탈한 자들에게 망명을 허용해도 무방할 것이다. 이들의 신분은 경수로건설에 참여했다는 특성을 제외하면 일반 탈북·귀순자와

127) 제성호, “국제법상 정치적 망명자의 보호,” 『변화하는 세계와 국제법』 (서울: 박영사, 1993), pp. 319~320 참조.

128) 이와 같은 망명사건이 발생한 경우에도 인도적 관점에서 원칙적으로 망명을 허용하되, 본인의 망명요청사가 진정한 것인가를 객관적으로 확인하는 작업을 거침으로써 정치적 후유증을 최소화할 수 있다는 입장이 있을 수 있다. 즉 유엔난민고등판무관 사무소와 같은 중립적인 국제인권기구에 망명요청자 처리를 의뢰하는 것이 그것이다. 물론 이같은 방식이 국제인권법의 원칙이나 인도주의에 맞는 것이 사실이다. 하지만 이러한 해결은 일반 국가간에 있어서는 타당할 수 있을지 모르나, 아직도 적대적이고 대결적인 잔재가 남아 있는 가운데 화해와 협력 차원에서 경수로사업을 조심스럽게 추진하는 남북한관계의 현실에 그대로 적용되기는 어렵다고 보아야 할 것이다.

차이가 없기 때문이다. 다만 북한을 이탈한 건설인력이 제3국으로의 망명을 요구할 경우에는 한국은 일반 탈북자와는 달리 당사자의 자유의사를 고려하여 이들의 제3국행을 적극 허용하는 것이 경수로사업에 미치는 영향을 최소화한다는 차원에서 볼 때 바람직한 조치라고 생각된다.

하지만 기본적으로 망명자문제에 대한 최선의 대응은 망명사태 발생을 사전에 방지하고 억제하는 것이라고 하겠다. 우리는 사전예방 차원에서 신포부지내에 고용될 북한 근로자 등을 중심으로 국제법상 KEDO는 망명 협상이나 허용에 관한 권한이 없음을 교육·주지·전파시킬 필요가 있다. 망명신청자가 발생한 경우 원칙적으로 망명요청 사실을 비밀에 부치고 설득하여 귀환시키도록 하여야 한다. 당사자가 귀환을 거부하고 있는 동안 북한이 그 사실을 알게 되어 인도를 요청하는 경우 이에 응하는 것이 현실적인 대응이 될 것이다. 그리고 망명요청자(북한주민)가 KEDO측이 수인하기 어려울 정도로 장기간 귀환을 거부하는 경우, KEDO는 「특권·면제의정서」상의 자체 질서유지권을 행사하여 부지밖으로 퇴거(추방)토록 유도하는 것이 좋을 것이다. 다만 이같은 조치는 박해받는 곳으로의 강제송환금지원칙에 모순되는 면이 있음을 부인할 수 없다. 따라서 KEDO는 망명요청자(북한 건설인력)를 돌려받은 경우 북한이 동인에게 사형 등 가혹한 형벌을 부과하지 않도록 하는 제도적 장치를 북한과의 합의를 통해 마련하는 것이 인도적인 요구에 부합한다고 하겠다.

국제법적 관점과 통일정책적 관점을 동시에 고려할 때 결국 우리 측은 KEDO와 긴밀한 협의를 거쳐 KEDO금호사무소에 대해 정치적 비호권을 인정하지 않으며, 경수로사업에 종사하는 북한인력에 대해 망명을 허용하지 않도록 해야 할 것이다. 다만 망명이 거부된 북한

인력에 대해 가혹한 형벌이 부과되지 않도록 사후처리에 있어서 당사자의 인권이 최대한 존중·보호될 수 있는 방안을 아울러 강구해야 할 것이다.

(2) 한국인의 북한망명 요청

한국인의 북한망명 요청은 예컨대 한전 근로자가 범죄를 저지른 후 처벌을 두려워 하여 부지를 이탈, 북한지역으로 들어가 돌아오지 않으려는 경우에 발생한다. 우리 정부로서는 경수로인력이 사업부지나 숙소를 몰래 이탈하여 북한으로 망명요청을 하는 것을 완전하게 방지하기는 어렵다. 북한으로서는 남한 건설인력의 망명요청 및 귀환거부를 정치적 선전수단으로 이용할 수 있는 호재가 된다. 따라서 어떤 구실을 들어서라도 망명을 허용하려 할 가능성이 있다.

그러나 우리는 경수로인력의 방북 및 북한체류가 KEDO와 북한간의 합의 내지 북한당국의 승인을 전제로 이루어진 것이므로 이같은 상황하에서는 정치적 망명을 허용하지 않는 것이 남북한간의 신뢰조성과 평화로운 관계 유지 및 발전에 이롭다는 점을 강조해야 한다. 이러한 논리에 입각하여 북한측으로 하여금 경수로인력을 돌려보내주도록 설득하여야 한다. 동시에 당사자의 진의 확인을 위해 우리측과의 면담을 요청해야 한다. 당사자가 설득에 응하지 않을 경우에는 북한측에 강제추방을 요구하여야 한다.

그러나 북한이 북한망명을 기도하는 남한인력을 돌려 보내려 하지 않고 또한 당사자와의 면담을 통한 자유의사 확인을 거부하는 경우 어떻게 대응할 수 있는가? 이 때에는 KEDO와 북한간 또는 남북한간의 합의를 통해 국제인권기구를 포함한 제3자의 개입을 모색할 필

요가 있다. 특히 한국으로서는 북한망명외사가 본인의 진정한 의사 인가를 객관적으로 확인할 수 있는 절차를 반드시 확보하여야 한다. 왜냐하면 북한으로 도주, 망명을 기도한 한국인력이 처벌을 우려하여 일시적으로 북한으로의 탈출을 생각했다가도 나중에 심경의 변화를 일으켜 경수로 부지로부터의 이탈을 후회하고 귀환을 희망할 수도 있기 때문이다.

제3자(특히 국제인권기구)의 개입시 우리가 주안점을 두어야 할 사항은 다음과 같다.

첫째, 제3자의 개입 확보이다. 즉 우리는 객관적인 제3자가 본인의 의사를 확인할 수 있는 방안을 확보해야 한다. 객관적이고 중립적인 제3자로는 유엔난민고등판무관(United Nations High Commissioner for Refugees: UNHCR) 사무소가 가장 적절할 것이다.

둘째, 제3자의 망명신청자 신병확보이다. 망명요청자에 대한 신병이 일단 UNHCR측으로 인계된 상태에서 본인의사 확인이 진행되어야 한다. 북한측이 신병을 확보한 상태에서 UNHCR 직원의 방문을 통한 의사타진만으로는 본인의 진정한 의사확인이 보장되지 않을 것이다. UNHCR측은 망명요청자의 신병을 중국 등 북한관할 외의 지역으로 이송하여 의사확인을 할 필요가 있다.

셋째, 신속한 개입이다. 망명요청이 있게 되면 24시간 내지 48시간 이내에 UNHCR이 즉각 개입할 수 있어야 한다. 북한측이 장기간 대상자를 확보한 이후에는 본인의 진정한 의사 확인에 장애가 발생할 수 있기 때문이다.

이러한 절차는 북한주민이 한국에 망명요청을 하는 경우에도 동일하게 적용할 수 있는 것인 바, 우리는 KEDO와의 협조를 통해 상호 주의적인 적용을 모색할 필요가 있다.¹²⁹⁾

나. 망명허용에 관한 사전합의가 있는 경우

망명자 발생이 경수로사업의 진행을 방해할 만큼 빈발하여, KEDO 차원의 대책마련이 요구되는 상황이 전개될 수 있다. 그리하여 경수로건설 과정에서 발생하는 망명자 처리와 관련하여 KEDO와 북한이 상호 필요에 의해, 그리고 KEDO는 회원국으로부터 특별한 위임을 받아 망명허용에 관한 합의를 할 수도 있다. 여기에서는 이러한 경우를 상정·검토하기로 한다.

상호 망명을 인정하는 합의가 KEDO와 북한간에 이루어진다면, 그러한 합의와 상호주의를 바탕으로 망명자문제를 처리하면 된다. 따라서 남한 경수로인력의 북한망명요청이나 북한인력의 한국 또는 제3국 망명신청도 당해 합의에 의거하여 일관성 있게 처리될 것이다. KEDO와 북한이 망명허용에 관한 합의를 할 경우 망명이 인정되는 양태와 망명의 허용범위(주로 인적 및 장소적 적용범위)가 문제될 수 있다.

먼저 망명의 양태와 관련하여 쌍방간의 합의나 승인을 거쳐 타방 지역에 왕래·출입하는 과정에서는 망명을 불허하는 것이 타당하다. 이러한 경우에 망명을 허용한다면 상호 신뢰가 훼손되어 경수로사업의 원활한 추진은 남북한관계 개선에도 도움이 되지 않는다. 반면 예컨대 일과후에 북한인력이 경수로사업 부지에 무단출입, KEDO금호사무소에 망명을 요청하는 경우와 같이 쌍방의 합의나 승인이 없이 당사자의 자의에 의해 탈출 또는 망명을 신청하는 경우에는 망명을 인정해도 무방할 것으로 생각된다.

인적 적용범위는 북한의 관리, 일반주민, 경수로인력을 불문하고

129) 제성호·정인섭·서철원, 「북한원전건설 관련 법적 제문제 연구」, pp. 143~144 참조.

망명을 허용할 것인지 아니면 이 중 경수로인력 등은 제외할 것인지 하는 문제라고 하겠다. 일응 망명허용의 인적 범위에 제한을 두지 않는 것이 바람직할 것으로 생각된다. 다음 장소적 범위의 문제는 남북한의 건설인력이 자신의 힘으로 상대방 영역으로 탈출하여 상대방 당국에 대해 망명을 요청할 경우에만 망명을 인정할 것인지 아니면 북한내 KEDO 관할구역인 경수로사업 부지에서도 망명을 허용할 것인지 하는 문제라 할 수 있다. 말할 것도 없이 문제의 핵심은 북한인력이 부지내의 KEDO금호사무소에 들어와 망명을 요청하는 경우에 있을 것이다. 만일 쌍방이 동 사무소에 대해 망명허용 여부의 결정권을 부여하기로 합의한다면, 이는 북한이 KEDO금호사무소에 대해 불가침권 내지 외교공관에 준하는 특권적 지위를 인정하는 동시에, 동 사무소가 망명요청자에 대해 정치적 비호권을 갖는다는 데 동의한다는 것을 의미한다.

상호 망명허용에 관한 합의는 당사자의 자유의사 확인, 쌍방의 책임있는 당국자의 입회 보장 등 망명처리절차에 관한 내용과 안전한 출국보장, 출국경로와 호송방법(특히 북한인력 망명요청의 경우) 등을 포함하게 될 것이다. 또 UNHCR의 개입여부와 개입을 인정할 경우 그 범위에 관해서도 망명허용에 관한 합의서에 명시될 수 있을 것이다. 특히 자유의사의 확인은 중요하다. 북한이 KEDO금호사무소에 대한 북한인력의 망명요청을 KEDO측의 납치극이라고 호도할 가능성을 배제할 수 없기 때문이다.

다. 망명허용을 금지하는 합의를 한 경우

위에서 본 바와 같이 망명허용에 관한 적극적인 합의가 있는 경우

동 합의에 따라 해결하면 되므로 결국 '경수로건설 과정에서의 망명자 처리는 이를 금지하는 합의가 있는 경우에 주로 문제된다. 망명허용 금지에 관한 합의도 합의주체가 KEDO와 북한인 경우와 남북한인 경우로 나누어진다.

(1) KEDO와 북한이 망명허용 금지에 합의하는 경우

KEDO와 북한이 망명 요청자의 동기가 무엇이든 불문하고 무조건 동인을 상대측 관할지역으로 송환한다는 합의를 할 수 있다. 쌍방이 이처럼 상호 망명요청을 인정하지 않는다는 합의를 미리 해 둔다면 망명자 발생에 따른 불필요한 정치적 긴장의 야기를 최소화할 수 있을 것이다. 이러한 내용의 합의는 인도적 견지에서 볼 때 부당하며 국제적 추세에도 맞지 않는 것이 사실이나, KEDO와 북한은 1951년 채택된 「난민의 지위에 관한 협약」(Convention Relating to the Status of Refugees, 이하 「난민협약」이라 함)의 당사국이 아니므로 국제적 비난을 받을 가능성은 피할 수 있다고 생각된다.

하지만 KEDO와 북한이 이같은 합의를 하더라도 당해 합의가 실제에 있어서 100% 실효성을 가질 수 있을 것인가? 이 점에 관해서 망명요청자가 북한인인 경우와 한국인인 경우로 대별하여 살펴보기로 한다. 전자에 있어서도 망명요청 장소가 경수로사업 부지내의 KEDO금호사무소 또는 한국의 관할권이 미치는 선박내 또는 망명기타의 지역으로 나누어 살펴보기로 한다.

(가) 북한인력의 망명요청

북한인력의 망명요청의 양태와 그 처리는 4가지로 나누어 고찰할 수 있다.

첫째, 북한인력이 부지내 KEDO금호사무소에 들어와 한국 또는 제3국에로의 망명을 요청할 경우, KEDO는 북한과의 망명금지에 관한 합의를 근거로 북한인력의 망명요청을 거부하게 될 것이다. 이 때에는 KEDO금호사무소가 국제법상 망명요청자에 대해 비호를 부여할 수 있는지 여부에 관한 검토는 불필요하다. 왜냐하면 KEDO와 북한간의 망명 불허용에 관한 특별협정은 KEDO금호사무소의 특권적 지위 인정에 관한 합의에 우선하여 적용될 것이기 때문이다.

둘째, 북한인력이 양화부두 등 북한의 항구에 접안중인 KEDO에 의해 용선된 선박(현실적으로 한국선박인 경우가 많을 것임) 등에 승선하여 망명을 요청할 경우, 이를 어떻게 처리해야 하는가?

군함 또는 정부선박 내지 국제기구의 선박(단 정부나 국제기구 선박이 비호권을 갖는가 여부에 관해 논란이 있음)이 아닌 일반선박은 정치적 비호권을 갖지 못한다는 것은 이미 확립된 일반국제법 원칙이다. 현재 KEDO는 자신이 소유하고 운항하는 국제기구선박을 갖고 있지도 않다. 따라서 현실적으로 경수로 인원과 물자를 수송할 KEDO측 선박은 상선이나 특별히 용선되는 일반선박이 될 것이다. 이러한 점에 비추어 KEDO측 선박도 역시 KEDO와 북한간의 합의에 의거하여 북한인력의 망명을 거부하는 것이 타당하다. 선장은 북한측 관헌의 승선 및 망명기도자의 체포를 인정해야 하며, 북한의 인도요청이 있을 때에는 동인의 신병을 인계해야 한다.

그런데 만일 북한인력이 북한항구에 접안중인 선박에 몰래 잠입한 후 당해 선박이 한국 또는 제3국의 항구에 귀환하였을 때 동인이 자신의 신분을 드러내고 망명을 요청한 경우, KEDO측은 북한과의 합

의를 근거로 당해 망명요청자를 북한측에 인도해야 하는가가 문제로 제기될 수 있다. 적어도 선장이 선의인 경우, 즉 잠입사실을 몰랐거나 또는 망명과정에서 협조를 제공하지 않은 경우에는 난민협약 제 33조에 명시된 「강제송환금지의 원칙」(principle of *non-refoulement*),¹³⁰⁾ 즉 “정치적 의견을 이유로 당사자의 생명이나 자유가 위협받을 우려가 있는 지역으로의 송환을 금지한다”는 국제인권법상의 기본원칙에 따라 귀환시 박해받을 위험이 높은 북한측에 신병을 인도하지 않는 것이 타당하다고 생각된다.

이러한 사태발생시 KEDO와 북한간에 원만하게 문제가 해결되지 않을 가능성이 있다. 양측이 경수로사업의 진행에 미치는 부정적 영향을 최대한 줄이면서 사태를 조속히 수습하는 방안으로 사실심사(fact-finding)를 위한 중립적이고 객관적인 절차와 제도를 마련하는 것을 고려할 필요가 있다고 하겠다.

셋째, 북한인력이 -예컨대 북한의 소형선박을 탈취하여 배를 몰고 남하하다가 -자력으로 북한의 관할권을 벗어나 공해 또는 한국영해를 항해중인 경수로인력 및 물자 수송용 한국선박에 망명을 요청하는 경우, 이들의 망명을 허용해야 하는가? 생각컨대 이 경우는 KEDO와 북한간의 망명허용 금지에 관한 합의의 범위를 벗어나는 것으로 보아야 한다. 망명요청자가 경수로건설 현장에서 일하던 북한인력이라는 점 외에 일반적인 탈북·귀순자와 다를 바가 없기 때문이다. 따라서 종래 탈북·귀순자 처리의 관례대로 망명을 허용하는 것이 타당하다고 본다.

문제는 북한 영내를 항해중인 한국선박에 북한인력이 잠입해 있다

130) 강제송환금지원칙에 관해서는 제성호, “국제난민법상 강제송환금지의 원칙,” 「법조」, 제36권 제5호 (1987), pp. 85~96; 최태현, “국제법상 강제송환금지원칙에 관한 고찰,” 「법학논총」(국민대), 제5집 (1992), pp. 165~196 참조.

는 사실이 발각된 경우 이 자를 어떻게 처리할 것인가에 있다. 선장은 이 사실을 북한측에 통고하고 신병을 인계해야 할 것인가? 아니면 선박이 대한민국 영토의 연장으로 보고 선박내에서 발생한 문제에 대한 관할권이 기국(旗國)인 한국에 있다는 전제하에 선장이 한국 정부와의 협의를 거쳐 북한인력에 대해 비호를 부여할 것인가? 만일 우리 정부가 후자의 입장을 취하려 한다면 북한은 해안을 봉쇄하거나 선박에 대해 정선을 명령하고 북한항구로 회항시킴으로써 망명을 좌절시키려 할 것이 분명하다. KEDO와 북한간의 망명불허용에 관한 합의의 정신이나 남북한간의 뜻하지 않은 외교적 마찰을 줄인다는 차원에서 볼 때 전자의 처리가 더욱 적절한 것으로 판단된다.

넷째, 앞으로 원전기술의 지도 및 교육훈련과 관련하여 북한인력들이 남한으로 파견될 것이다. 북한인력의 일부가 남한체류중에 또는 훈련을 마친 후 북한으로의 귀환을 거부하고 한국으로의 망명을 요청할 수 있다. 이와 같은 경우 그 처리방향에 관해서는 두가지 입장이 있을 수 있다. 하나는 비록 한국이 망명자 수용금지에 관한 합의의 당사자가 아니지만, KEDO의 집행이사국으로서 KEDO-북한간 합의를 존중하고 준수해야 할 위치에 있기 때문에 이러한 경우에도 일응 북한인력의 망명요청을 받아들이지 않는 것이 타당하다는 것이다. 다른 하나는 한국은 KEDO-북한간 합의의 당사자가 아니므로 여기에 구속되지 아니하는 반면, 북한주민도 대한민국 국민이므로 이들에 대해 최대한 관할권을 확대·행사하는 쪽으로 해석해야 한다는 입장이다.

만일 후자의 입장에 선다면 국내법상으로는 그 정당성을 가질 수 있을지 모르나, KEDO측과의 불화를 피하기 어려울 것이다. 북한으로서도 KEDO-북한간의 합의가 실효성을 상실하는 결과에 불만을

표시할 것이 명약관화하다. 요컨대 북한인력이 교육훈련의 목적으로 한국을 방문하여 이곳에서 체류하고 있는 동안 망명을 요청한 경우, 동인에 대한 처리가 어떻게 나타날지는 현재로서는 단정적으로 말하기 어렵다. 정부로서는 KEDO와 북한간의 합의정신을 존중하여 비밀리에 당사자를 설득하여 돌려보내도록 하되, 이에 응하지 않을 경우 강제추방하는 방안을 우선적으로 추진할 것으로 전망된다. 그러나 이러한 처리에 대해 「헌법」상의 문제나 인도적 측면에서의 비판이 제기될 소지가 없지 않다.

KEDO와 북한이 망명금지에 관한 합의를 할 경우 한국이 이같은 합의를 사실상 무시할 수 없는 입장에 있기 때문에, 다시 한국과 KEDO간에 북한인력에 대해 망명을 허용하지 않기로 상호 양해하는 내부적인 합의를 해두는 것이 바람직하다. 다만 KEDO와 북한간에 일체 망명을 허용하지 않는 합의가 성립된다면, 당해 합의가 강제송환금지원칙을 무시한 비인도적 합의라는 국제적 비난을 받을 가능성을 배제할 수 없다.

(나) 남한인력의 망명요청

우리 경수로인력이 북한으로의 망명을 요청한 경우 북한당국이 이 요청을 받아들인다면 뜻하지 않은 긴장이 촉발될 것이며, 사업진행에도 상당한 차질을 빚을 것이 분명하다. 따라서 일용 북한의 수용 가능성은 그리 높지 않을 것으로 판단된다. 그러나 북한인력의 한국 망명과 관련하여 모든 사안에 있어서 100% 망명을 불허하기 어려운 점을 감안한다면, 만일 한국이 예외적으로 망명을 허용할 경우 북한 측이 보복차원에서 망명을 허용할 가능성을 배제할 수 없다.

이상과 같은 점에 비추어 KEDO와 북한이 경수로 건설현장에서 일하는 인력들의 망명불허용에 관한 합의서를 체결할 경우 구체적이고 상세하게 규정하여 분쟁발생의 소지를 최소화하는 것이 바람직하다고 생각된다.

(2) 남북한 당국이 상호 망명허용 금지를 합의하는 경우

남북한 당국이 상호 망명허용을 금지하는 합의를 할 경우, 동 합의는 남북한 전영역을 대상으로 적용된다. 그러나 이러한 합의가 국제사회에 공개되고 실제로 집행된다면 망명자를 상대지역으로 강제송환하는 측은 국제적인 비난을 받을 가능성이 높다.

한국의 입장에서는 한국이 가입한 난민협약 제33조 위반의 문제가 제기될 수도 있다. 또한 망명 희망자를 북한으로 강제송환시키는 것은 자유민주주의를 기본이념으로 하는 한국의 「헌법」질서에도 위배된다는 문제가 제기된다.

만일 우리 정부가 북한귀환을 거부하는 북한인력을 강제송환하려 할 경우, 당사자가 한국법원에 대하여 자신은 한국국민임을 주장하며 집행정지명령을 요구한다면 법원은 이것은 청구를 받아들이고 남북간의 특별합의는 우리의 「헌법」질서에 위배되는 위헌의 합의라고 판단하고 망명요청자의 신청을 수용할 가능성이 크다.¹³¹⁾ 이와 같은

131) 1995년 12월 8일자 서울고등법원의 94 구16009판결은 북한공민도 한국국민이므로 대한민국 영역 밖으로 추방시킬 수 없다는 취지의 판시를 한 바 있다. 이 판결의 관련 부분은 다음과 같다. “원고가 북한법의 규정에 따라 북한의 국적을 취득하여 1977년 8월 25일 중국 주재 북한대사관으로부터 북한의 해외공민증을 발급받은 자라 하더라도, 북한지역 역시 대한민국의 영토에 속하는 한반도의 일부를 이루는 것이어서 대한민국의 주권이 미칠 뿐이고 대한민국의 주권과 부딪히는 어떠한 국가단체나 주권을 법리상 인정할 수 없는 점에 비추어 볼 때, 이러한 사정은 원고가 대한민국의 국적을 취득하고 이를 유지함에 있어 아무런 영향을 끼칠 수 없다 할 것이다. …

점에 비추어 남북한 당국간의 합의가 남한지역 내에서 실질적으로 집행될 수 없다면 남북한이 상호 망명자 수용금지와 같은 합의는 애초부터 하지 않는 것이 타당하다.¹³²⁾

... 그렇다면 원고는 여전히 대한민국 국민으로서의 지위를 가진다고 할 것이므로, 원고에 대한 위 강제퇴거명령은 외국인이 아닌 대한민국 국민에 대하여 행하여진 것으로서 위법하다 할 것이고, 위 강제퇴거명령이 적법함을 전제로 위 강제퇴거시까지 원고를 보호하도록 하는 위 보호명령 역시 위법하다.”

132) 대북 경수로사업이 현재 KEDO와 북한간의 합의를 근거로 이루어지고 있고 북한이 남한정부배제전략을 견지하는 한, 남북한이 망명자 처리와 관련해서만 특별합의를 할 가능성은 그리 높지 않다고 판단된다.

제 V 장 경수로인력의 북한체류에 따른 국내법상 문제

1. 경수로인력의 방북절차에 관한 문제

가. 방북절차 및 기간에 관한 문제

(1) 방북신청시 구비서류의 문제

경수로인력이 한국을 출국 내지 출경하는 절차와 방식은 우리 국내법에 따라 이루어진다. 따라서 이 문제에 관한 한 한국이 북한이나 KEDO측과 별도로 합의를 할 필요가 없다. 「남북교류협력법」에 의하면 남한주민이 북한을 왕래하려고 출국할 때에는 통일원장관이 발급한 북한방문증명서를 소지하여야 한다(「남북교류협력법」 제9조 제1항 및 동 시행령 제9조). 이 점에 있어서는 경수로사업에 참여하는 한전직원을 비롯한 경수로인력도 역시 예외가 아니므로 북한방문증명서 발급에 관한 일반적인 절차를 동일하게 따라야 한다.

북한방문증명서를 발급받기 위해서는 「남북교류협력법 시행령」 제10조 제1항에 명시된 소정의 서류, 즉 ①방문증명서 발급신청서, ②신원진술서, ③방문증명서용 사진 4매, ④병역법 제70조에 따른 국외여행 신고, ⑤방북 기간중의 신변안전과 무사귀환을 보증할 수 있는 서류 또는 자료, ⑥기타 통일원장관이 정하는 서류를 통일원에 제출해야 한다. 북한방문증명서 발급은 반드시 본인이 직접 신청하여야 되는 것은 아니고, 본인 위임장 및 주민등록증 사본을 첨부하여 대리신청할 수도 있다(「남북교류협력법 시행령」 제11조).

북한방문증명서 발급신청서에는 신청인의 인적사항, 방문대상자 인적사항, 방문목적, 방문 예정일정, 방문 및 귀환 예정경로 등을 기재하며, 우측상단에 신청인 사진을 부착하여야 한다. 신원진술서는 소정의 양식이 마련되어 있다. 병역법 제70조의 규정에 의한 신고서 또는 허가서란 병역의무자의 해외여행시 요구되는 서류로서 군 미필자의 허가서의 경우 해당지역 병무청에서, 군 필자의 신고서는 동사무소에서 발급해 주는 서류이다. '기타 통일원장관이 정하는 서류 또는 자료'라 함은 사안에 따라서 다소 차이가 있을 수 있으나, 일반적으로 방북활동계획서, 신청단체 소개서, 교류 내용과 방북목적을 설명해 줄 수 있는 자료 등을 의미한다.

상기 6가지의 서류중 북한방문증명서 발급과정에서 주로 문제가 되었던 것은 북한을 방문하는 동안의 신변안전과 무사귀환을 보증할 수 있는 서류 또는 자료라고 할 수 있다. 이것은 북한당국이나 관계기관이 발행하는 문서로서 여기에는 신변안전과 무사귀환을 보증할 수 있는 내용이 기재되어야 한다. 그러나 북한은 한국이 「남북교류협력법」을 제정·실시한 이래 한국정부 실체부인의 논리에 입각하여 이 법을 인정하지 않으려는 자세를 취하고 있다. 이러한 점을 감안하여 정부는 북한의 당국이 발급한 초청장에 대해 사실상 신변안전보장 관련문서를 갈음하는 효과를 갖는 것으로 인정하여 왔다.

엄밀한 의미에서 볼 때 이 같은 법운용은 법의 정신에 배치되는 것이라 할 수 있다. 하지만 그러한 행정처분은 남북한관계의 현실에 비추어 남북교류협력이라는 입법목적에 이바지하는 방향으로 법을 집행한다는 목적론적 관점에서 보면 불가피한 고육지책이라고 할 것이다. 따라서 이러한 조치는 어디까지나 남북한이 통행협정의 방식으로 주민왕래시 신변안전보장에 관한 합의를 보기까지 과도적인 것

이어야 한다. 남북한 당국간의 합의가 이루어지기까지 정부는 남북 교류협력 활성화 차원에서 초청장이 일정한 요건을 갖춘 경우 그에 대해 제한적으로나마 신변안전보장각서를 갈음하는 것으로 볼 수 있을 것이다. 여기서 생각해 볼 수 있는 일정한 조건으로는 첫째, 초청장이 북한당국이나 준당국에 의해 발급된 것이어야 하며, 둘째, 초청장에는 ①초청목적, ②초청기간, ③피초청인, ④초청인(기관)의 서명, ⑤날인, ⑥발급일자 등이 포함되는 외에 신변안전과 무사귀환을 보장하는 내용 또는 취지가 직·간접으로 명시되어야 한다.

경수로 건설과정에서 북한을 출입하는 인원들에 대해 이와 같은 규정들을 그대로 적용하는 것이 바람직하고 타당한가를 검토해 볼 필요가 있다. 이하에서는 방북신청시 구비서류와 관련하여 3가지 문제를 고찰하기로 한다.

첫째, 경수로인력의 북한방문증명서 발급신청시 요구되는 신변안전보장각서의 문제이다. 경수로인력이 신변안전보장각서를 획득하기 위해 직접 개별적으로 북한당국과 접촉하는 데에는 많은 어려움이 있다. 초청장의 경우에도 마찬가지이다. 신변안전 및 무사귀환의 취지가 명시되어 있는지 여부를 검토하는 과정에서 시일이 지체되어 원활한 사업진행에 차질을 가져 올 수도 있다.

이와 관련, KEDO와 북한간에 체결된 「특권·면제의정서」에 경수로인력의 신변안전 보호가 명시되어 있다. 따라서 「특권·면제의정서」는 경수로인력의 방북시 제출해야 하는 신변안전 및 귀환을 보장하는 서류에 상당하는 것으로 간주될 수 있다. 이러한 점을 감안하여 통일원은 향후 북한을 방문하는 한전인력에 대해 「특권·면제의정서」 사본을 제출토록 하고, 이것이 신변안전보장각서를 갈음하는 효과를 갖도록 「남북교류협력법」을 해석·운용하는 것이 타당하다고 생각된다.

둘째, 전술한 바와 같이 북한방문증명서는 반드시 본인이 직접 신청하여야 되는 것은 아니고, 본인의 위임장 및 주민등록증 사본을 첨부하여 대리신청할 수도 있다. 경수로인력이 개별적으로 북한방문을 신청하도록 할 경우, 시간과 비용 등의 면에서 번거로움을 초래하게 될 것이다.

이러한 점을 고려할 때 경수로인력의 북한방문증명서 발급신청서는 부지착공이 추진되는 현단계에서는 물론 경수로 건설의 본격화단계에서도 개개인이 신청하기 보다는 남북경제협력사업자로 지정된 한전측에서 일괄적으로 제출하도록 하는 편이 신청자측이나 승인측에서나 모두 편리할 것이다.¹³³⁾ 앞으로 경수로 본공사가 시작되어 한꺼번에 대규모 인력이 북한을 방문할 경우에는 다른 방식이 고려되어야 하겠지만, 적어도 부지정지를 위한 초기 공사가 실시되고 있는 현단계에서는 한전이 한전소속 직원 외에 한전과의 하청계약을 통해 북한에서 합동시공에 참여하는 업체의 소속직원에 대한 북한방문증명서 발급신청까지 아울러 대리신청하도록 하는 것이 절차번잡의 방지 차원에서도 바람직하다고 판단된다.

셋째, 우리측 경수로인력이 무사증으로 북한을 방문하기 위해서는 KEDO와 북한간에 체결된 「특권·면제의정서」 제18조 제3항 및 제5항과 「통행의정서」 제8조에 따라 KEDO증명서를 소지할 것이 요구된다. 이는 남한주민의 북한방문시 「남북교류협력법」이 요구하지 않는 별도의 서류이다. 여기서 「남북교류협력법」과 KEDO법 규정간의 차이를 여하히 해소할 것인가가 문제로 제기될 수 있다.

이에 관해서는 몇 가지의 방안을 고려해 볼 수 있다. 하나는 경수로인력에 한하여 「남북교류협력법 시행령」 제10조 제1항 제1호 내지

133) 제성호·정인섭·서철원, 「북한원전건설 관련 법적 제문제 연구」, p. 93.

제5호에 명시된 소정의 서류 외에 추가적으로 KEDO증명서를 제출하도록 요구하는 방법이다. 이를 위해서는 시행령을 개정하여 해야 한다. 그러나 이는 경수로인력에 대해 절차 간소화 차원에서 구비서류를 줄여주자는 발상에 역행하는 면이 있다.

다른 하나는 「남북교류협력법 시행령」 제10조 1항 6호에 규정된 바와 같이 기타 통일원장관이 정하는 서류 또는 자료에 KEDO증명서가 포함되는 것으로 해석하는 방안이다.

이에 대한 대안으로는 「남북교류협력법」을 보완하는 방안을 채택할 경우 가칭 「경수로 건설 및 부대사업 지원에 관한 규정」을 통일원고시로 제정하여, 여기에서 법적 근거 규정을 마련하는 방안도 생각해 볼 수 있다.¹³⁴⁾

(2) 수시방북의 허용 등 편의제공문제

남한의 일반주민이 일회성 또는 단발성의 방북을 통일원장관에 신청한 때에는 통일원장관은 방문목적과 북한측의 초청내용에 따라 적정한 방문기간을 결정, 이를 신청자에게 통보한다. 방문기간은 1년 6월까지 가능하며, 필요할 경우 최초 승인된 방문기간을 초과하지 않는 범위 내에서 1회에 한하여 연장할 수 있다(「남북교류협력법 시행령」 제16조 제1항 및 제2항 참조). 따라서 남한주민은 결국 최장 3년까지만 북한방문 및 체류가 가능하며, 3년 기한의 만료전에 남한으로 귀환해야 한다. 하지만 이러한 법규정에도 불구하고 지금까지 일반주민의 경우 1년 6월의 방북기간을 승인받아 북한을 방문한 자는

134) 제성호, “경수로인력의 북한출입·체류에 따른 법적 문제,” 「경수로사업과 남북교류협력」, 통일원 교류협력국 주최 법제도세미나 자료 (’97.5.29), p. 25.

거의 없다.

그러나 현행법상 경제인은 일반주민과 다른 취급을 받고 있다. 어느 기업이 남북경제협력사업자로 승인받은 이후 당해 기업의 임직원이 경제협력사업의 신속하고도 효율적인 추진을 위해 사업관계자가 수시로 방북할 필요가 있을 때, 당해 협력사업자의 신청에 의해 1년 6월의 범위 안에서 필요한 조건을 정하여 수시방북을 승인하는 북한 방문증명서(수시방북증)를 발급할 수 있도록 되어 있다(「남북경제협력사업 처리에 관한 규정」 제7조 제1항 참조).¹³⁵⁾

경수로인력은 사업추진 과정에서 수시로 북한을 방문 내지 출입할 것으로 예상된다. 이상과 같은 법규정과 실행을 고려할 때 경수로인력의 경우 다음 세가지 문제를 검토할 필요가 있다.

첫째, 경수로사업의 원활한 추진을 위해서는 경수로인력에 대해서 방북에 따른 편의를 제공하는 것이 바람직하다. 이같은 관점에서 본다면 현행 「남북교류협력법」상의 규정을 경수로인력의 북한방문에 대해 그대로 적용하는 것은 곤란하다. 이들에 대해서도 경제인에 준하는 자, 즉 「남북경제협력사업 처리에 관한 규정」 제7조 제1항의 (협력)사업 시행관계자로 간주하고, 1년 6월의 범위내에서 매건 마다 별도의 방북승인을 받지 않고도 수시로 방북할 수 있도록 하는 것이 합리적이다.

135) 1990년 8월 「남북교류협력법」이 제정된 이래 그동안 많은 정부대표들이 남북고위급회담을 개최하거나 정치·군사·경제 등 분야별 분과위원회 회의에 참가하기 위해 또는 민간기업인이 북한측 파트너와의 상담이나 나진·선봉 지역 시찰 등을 목적으로 북한을 방문해 왔다. 이와 같은 남한주민의 방북에 있어서는 매번 개별적으로 북한방문 승인이 부여된 경우가 대부분이었다. 그러나 1994년 11월 8일 정부가 남북교류협력 활성화조치를 취한 후부터 기업인의 방북편의를 도모하고 남북교류협력을 촉진하려는 목적에서 기업인들에 한해 1년 6개월의 범위내에서 수시방북증이라는 것을 발급하기 시작하였다. 한편 정부는 이산가족이 제3국에서 북한주민(재북 이산가족)을 접촉하는 경우, 대체로 1년 기간의 범위내에서 자유로이 북한주민을 상봉할 수 있도록 편의를 제공하고 있는 것으로 알려지고 있다.

둘째, 현행법상 경수로인력으로 수시방북증을 받은 자의 경우에도 한국귀환후에는 당해 수시방북증을 통일원에 반납하여야 한다. 그리고 매 방북시 마다 방문 7일전까지 ①북한방문신고서 1부, ②북한당국이 발행한 입국사증(사본) 또는 초청장(원본) 1부를 구비하여 통일원장관에게 신고하여야 한다(「남북경제협력사업 처리에 관한 규정」 제7조 제3항 참조).

그런데 사업의 신속·원활한 추진을 제도적으로 뒷받침하는 차원에서 경수로인력에 대해 수시 왕래를 허용한다고 한다면, 매 귀환 직후에 수시방북증을 반납토록 하고 다시 재방북할 때 수시방북증을 다시 통일원으로부터 교부받는 현행규정은 재검토되어야 한다. 예컨대 경수로인력의 경우 방북허용기간의 만료전 1개월 전에 수시방북증을 반납토록 하는 방향으로 완화시켜 적용하는 것이 바람직한 것으로 생각된다. 이를 위해서는 「남북경제협력사업 처리에 관한 규정」 제7조 제3항 단서에 “통일원장관이 필요하다고 인정하는 경우 매건마다 반납할 의무를 면제 또는 완화”하는 내용의 특례를 명시해야 한다. 이에 대한 대안으로는 「남북교류협력법」에 입각하여 가칭 「경수로 건설 및 부대사업 지원에 관한 규정」을 통일원고시로 제정할 경우, 여기에 경수로인력의 왕래절차에 관한 보완조치를 취하는 방안을 고려할 수 있다.

셋째, 현재 북한을 방문하고 돌아 온 자에 대해 통일원은 북한방문 결과보고서를 제출하도록 하고 있다. 그러나 이에 관한 명시적인 법규정은 찾아 보기 어렵다. 다만 통일원은 북한방문 결과보고서 제출의 근거를 「남북교류협력법」 제25조에서 찾는 것 같다. 동조(同條)는 “통일원장관은 남북교류협력을 증진시키고 관련 정책수립을 위하여 필요하다고 인정할 때에는 관계 전문가 및 남북교류·협력의 경험

이 있는 자에게 의견의 진술 등 필요한 협조를 요청할 수 있다. 이 경우 협조를 요청받은 자는 정당한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다”고 규정하고 있다.

그런데 경수로인력에 대해 각기 개별적으로 북한방문 결과보고서를 제출하도록 요구하는 것은 불필요하다고 판단된다. 따라서 통일원은 한전으로 하여금 같은 시기에 한국으로 귀환하는 경수로인력에 대해 대표 1인을 선정하여 동인이 일괄적으로 방북결과보고서를 제출토록 하면 충분할 것이다. 이에 대한 대안으로는 경수로사업에 참여하는 해당 업체로 하여금 월 1회 또는 분기별로 건설인력의 북한 체류, 일시 귀환, 재방북 실태와 그 사유 등 인원현황, 사업추진 진척상황 및 북한에서 활동 및 관찰사항을 포괄적으로 보고토록 하고, 통일원이 이를 감독하는 방안도 고려할 수 있다.¹³⁶⁾ 아울러 필요하다고 판단할 경우 통일원은 남북교류협력추진협의회 의결을 거쳐 협력사업자인 한전측에 대해 조정명령을 하거나 또는 협조요청을 할 수도 있을 것이다.

나. 한국내 출입장소 및 출입심사의 문제

(1) 경수로 관련 출입장소 지정문제

136) 하청계약자인 남한기업의 소속 기술자들이 북한을 방문·체류한 후 귀환하였을 때 이들의 북한방문 결과보고와 관련하여 한전측은 업무의 신속성과 편의를 위해 한전 소속직원의 방북결과에 대해서만 통일원에 보고하기를 희망하며 다른 하청업체의 소속직원 방북결과보고는 하지 않기를 바라고 있다. 현재 북한체류중인 우리 경수로인력의 숫자가 많지 않으므로 각 하청업체별로 각각 북한방문 결과보고서를 제출하지 않고 한전이 일괄적으로 보고하는 것이 바람직하다고 판단되지만, 앞으로 하청업체의 다수 인력들이 북한에 체류하여 경수로 건설공사에 참여할 경우 하청계약자인 남한기업들이 각각 소속직원의 방북결과를 보고토록 하는 것이 실무처리상 절차 번잡의 방지에 도움이 될 것으로 생각된다.

현재 「남북교류협력법」 체제내에서 북한을 왕래하기 위한 남한의 구체적 출입장소로 지정되어 있는 장소는 첫째, 육로로는 판문점, 둘째, 항공로는 「출입국관리법 시행령」 제98조 1항 1호와 「항공법」 제2조 5호에 의하여 지정된 국제공항, 셋째, 해로로는 「개항질서법」 제2조에 의한 개항으로서 통일원장관이 지정하는 개항, 넷째, 기타 통일원장관이 그 필요성을 인정하여 출입장소로 지정하는 곳이다(「남북교류협력법 시행령」 제2조 제1항).

지난 1992년 9월 17일 발효한 남북교류협력분야 부속합의서에서는 남북한간의 인원 및 물자의 수송과 관련하여 끊어진 철도와 도로의 연결 및 해로와 항공로의 개설에 합의한 바 있으나, 아직까지 북한의 무성익의 비협조로 협상조차 개시되고 있지 않다. 단지 경수로인력 및 물자의 수송과 관련하여 KEDO와 북한간에 「통행의정서」가 체결되어 있을 뿐이다.

이 「통행의정서」에는 남북한간 육로의 직접 연결이 규정되어 있지 않다. 따라서 남한과 북한당국간 또는 주계약자인 한전과 북한당국이나 관련 기관간에 직접적인 육로 사용 및 출입에 관한 합의가 이루어지지 않는다면, 육로의 이용은 현실적으로 불가능하다.

항공로의 「통행의정서」가 남북 직항로 개설 가능성을 배제하고 있는 것은 않으나, 현재 합의되어 있는 루트는 북경을 경유한 항공로 뿐이다. 현재 경수로인력의 수송은 주로 이 북경경유 항공로를 이용하여 이루어지고 있다. KEDO-북한간의 실무협상 결과 이 노선에 전세기 운항도 가능하게 되어 있다. 선박의 용선 자체가 어려운 데다가 그 비용도 과다하기 때문에, 경수로인력의 경우 당분간 항공로 이용이 계속될 것으로 보인다.

그러나 경수로사업이 본격화되어 대규모 인원과 물자가 동시에 북

한으로 수송될 경우 항공로보다 해로의 사용이 더욱 선호될 가능성이 높다.¹³⁷⁾ 남북한 주민간에 직접 접촉의 기회가 비교적 적고 이용에 있어서도 번거로움을 피할 수 있기 때문에 북한측도 해로의 이용에 대해서는 거부감이 적을 것으로 보인다. 이러한 이유에서 「통행의정서」는 해로이용에 관해 매우 상세한 규정을 두고 있다.

해로를 이용하여 북한과 합의된 지점으로 가려 할 경우, 현행법상 지정된 개항장이기만 하면 남한의 어떠한 개항장으로부터도 출발이 가능하다. 현재 「개항질서법」 제3조에 의하여 개항으로 지정되어 있는 곳은 1) 부산항, 2) 인천항, 3) 평택항, 4) 마산항, 5) 통영항, 6) 삼천포항, 7) 장승포항, 8) 진해항, 9) 옥포항, 10) 동해항, 11) 목포항, 12) 삼척항, 13) 울산항, 14) 군산항, 15) 장항항, 16) 대산항, 17) 목포항, 18) 완도항, 19) 여수항, 20) 광양항, 21) 포항항, 22) 제주항 등이다(「개항질서법 시행령」 제2조 제1항). 또 「개항질서법」 제4조에 의해 1) 고현항, 2) 속초항, 3) 옥계항, 4) 보령항, 5) 서귀포항이 지정항으로 지정되어 있다(「개항질서법 시행령」 제3조 제1항).

남북한을 왕래하기 위한 남한내 출항장소는 위에 열거된 항구중 하나를 이용하면 된다. 이 외에도 「남북교류협력법 시행령」 제2조 제1항 제4호에 따라 통일원장관의 지정만 있으면 기타의 장소로부터의 출항도 가능하다. 한전측이 사업 수행상 필요하다면 새로운 출입장소의 지정을 통일원장관에게 요청하여 지정을 받을 수도 있다.

그러나 아직까지 상기 27개의 항구중 어느 항구도 경수로사업과 관련된 인력 및 물자의 출입항으로 특별히 지정되고 있지 않다. 단지 매건 마다 통일원장관이 유관부처와 협의하여 필요한 항구를 이용하고 있는 실정이다. 그러나 이러한 방식은 매우 번거롭고 불편한

137) 사실 지금도 경수로물자는 주로 해로를 통해 수송되고 있다.

것이라고 하겠다. 따라서 앞으로 경수로인력 및 물자 수송의 경우 남북경협을 위해 이용되는 항구들과는 구별하여 몇 개의 항구를 경수로 관련 출입장소로 지정하는 방안, 특히 항공편 이용이 용이하고 북한과 거리가 가까운 속초항을 추가적으로 개항하고 이곳에 세관장, 출입국관리사무소 및 식물검역사무소를 설치하는 한편, 경수로 관련 항구로 특별히 지정하여 방안을 적극 검토할 필요가 있다.¹³⁸⁾ 이를 위해 「개항질서법」 등 관련 법령을 개정·보완하거나, 또는 가칭 「경수로 건설 및 부대사업 지원에 관한 규정」이라는 별도의 통일원 고시를 제정할 경우 여기에 그에 관한 명시적 규정을 둘 수도 있을 것이다.¹³⁹⁾

(2) 출입심사와 휴대금지품의 문제

경수로사업 수행을 위해 남한에서 북한으로 가고자 하는 인원은 출입장소에서 출입심사 공무원에게 소정의 출입신고서와 왕래주민 휴대품신고서를 제출하고 출입심사를 받아야 한다. 출입심사에서는 ①신원확인, ②휴대물품 등의 검사, ③검역, ④북한방문증명서 등 필요한 서류의 확인이 이루어진다(「남북교류협력법 시행령」 제22조). 출입심사공무원은 출입심사를 마치고 이상이 없다고 판단하면, 북한 방문증명서에 심사확인인을 날인하여야 한다(「남북교류협력법 시행

138) 속초를 무역항, 즉 ‘세관, 출입국관리사무소 및 식물검역사무소가 상주하는 항구’(CIQ항)로 추가지정하기 위해서는 「개항질서법」을 개정해야 한다. 이것이 실현되면 앞으로 정부가 KEDO와 북한간의 협의를 거쳐 우리 경수로인력의 수송을 원활하게 하기 위해 속초항과 신포지역을 잇는 소형선박 해로개설을 추진할 수도 있을 것이다. 만일 속초에서 신포까지 페리호 운항이 개통되게 되면 운항시간은 3~4시간 정도 밖에 걸리지 않는다고 한다. 이와 관련된 기사로는 「서울신문」, 1997년 10월 13일자 참조.

139) 제성호, “경수로인력의 북한출입·체류에 따른 법적 문제,” pp. 29~30.

령」 제23조 1항). 다만 남북한 당국이나 당국의 위임을 받은 자간의 합의가 있다면 출입절차는 당해 합의에 의해 진행된다(「남북교류협력법 시행령」 제23조 2항). 출입심사와 관련하여 다음 몇 가지 문제를 검토할 필요가 있다.

첫째, 현행 「남북교류협력법」은 남한주민의 북한방문 내지 출입을 위한 증명서로 북한방문증명서만을 요구하고 있다. 그런데 「특권·면제외정서」 제18조 제3항에서는 경수로인력의 북한입국시 휴대하는 KEDO증명서를 여권에 갈음하는 효과를 갖는 것으로 규정하고 있다. 이와 관련하여 출입심사공무원은 우리 경수로인력이 북한방문증명서 외에 KEDO증명서를 휴대하고 있는가 여부를 확인할 필요가 있는지가 문제될 수 있다. 생각컨대 KEDO와 북한간의 출입절차에 관한 합의는 한국의 입장에서 보면 제3자간의 법이므로 출입심사공무원이 집행해야 할 법이 아니다. 따라서 담당 공무원은 국내법에 따라 출입심사시 방문증명서와 휴대물품신고서만을 심사하면 된다고 하겠다. 결국 정부로서는 출입심사공무원이 경수로인력에 대해 KEDO증명서 소지여부를 확인하기 위한 법적 근거를 별도로 마련할 필요는 없다고 하겠다.

둘째, 경수로인력의 출입심사과정에서 출국이 거부될 수 있는 것은 특히 휴대물품 등의 검사와 관련해서이다. 휴대물품에 관하여는 「남북한왕래자의 휴대금지품 및 처리방법」(통일원고시 90-1호)에 따라 반입·반출이 불허되는 물품과 관계기관의 허가 또는 추천을 받아야만 반입이 허용되는 물품 등이 정해져 있다.

먼저 동 고시에 따라 반입이 금지되어 있는 항목은 다음과 같다.

①국헌을 문란하게 하거나 국가안보, 공안 또는 풍속을 해할 도서, 간행물, 영화, 음반, 조각물, 기타 이에 준하는 물품, ②화폐, 수표,

어음, 채권, 기타 유가증권의 위조품, 모조품, ③총포, 도검 및 화약류 등, ④마약, 향정신성 의약품 및 대마와 이들의 생산품, ⑤기타 출입심사공무원이 위험의 소지가 있다고 판단하는 물품 등이다(통일원고시 90-1호 1항). 또 식품류(「식품위생법」 제16조에 해당하는 물품), 검역대상 물품, 물품의 성질이나 수량으로 보아 여행목적에 적합하지 아니하다고 판단되는 물품에 대하여는 관계기관의 허가나 추천을 받은 경우에 한하여 반입이 가능하다(통일원고시 90-1호 3항)

그리고 동 고시에 따라 반출이 금지되어 있는 항목은 다음과 같다.

①상기 5가지 유형의 반입금지 품목, ②군사상 기밀 및 남한 당국의 기밀을 누설하거나 첩보에 공하는 물품, ③군수물자와 방위산업용품(국제군수품 목록에 규정된 품목), ④COCOM수출 규제품목,¹⁴⁰⁾ ⑤보호문화재등, ⑥반출될 경우 국내산업보호에 위해를 미칠 가능성이 농후한 물품 등이 그것이다(통일원고시 90-1호 2항). 또한 물품의 성질이나 수량으로 보아 여행목적에 적합하지 아니하다고 판단되는 물품에 대하여는 관계기관의 허가나 추천을 받아야만 반출이 가능하다(통일원고시 90-1호 4항).

그런데 KEDO와 북한간의 「통행의정서」와 통일원고시 90-1호간에 약간의 상충이 발견되고 있다. 「통행의정서」 제6부속서에서는 북한으로의 반입이 규제되는 물품을 지정하고 있는데, 이에 따르면 일정 성능 이상의 쌍안경, 망원경, 카메라의 북한반입이 금지되어 있다. 그러나 현행 국내법으로는 이러한 물품들을 북한왕래시 휴대·반출하지 못하도록 금지할 수는 없다.

한국에서는 반출이 금지되어 있지 않으나, 북한으로의 반입이 금

140) 냉전시대에 구공산권 국가들에 대한 전략물자 수출을 통제하던 COCOM체제는 이미 해체되었고 새로운 바세나르체제로 대체되었다. 따라서 향후 통일원고시 90-1호를 개정할 때 이 부분을 손질해야 할 것이다.

지된 물건은 이론상 북한 입국시 통관이 보류되었다가 출국시 되찾을 수도 있다. 그러나 이러한 사태는 불필요한 잡음과 불편만을 야기할 것이 분명하다.¹⁴¹⁾ 따라서 「통행의정서」 제6부속서의 규제목록이 경수로사업차 출국하는 사람에게 적용할 수 있도록 통일원고시 90-1호를 개정하여 반출금지를 위한 법적 근거를 마련하는 것이 바람직하다.¹⁴²⁾

2. 부지의 여행시 추가승인과 체류기간 연장문제

가. 부지외로의 여행과 북한주민접촉승인의 문제

경수로인력이 북한에 체류하는 중에 경수로사업과 관련있는 지역외로의 이동·여행에 대해 우리 국내법상 특별한 허가가 요구되는가가 문제로 제기될 수 있다. 이에 대한 해답은 여행의 목적에 따라 달라진다고 판단된다.

(1) 공무수행을 위한 여행의 경우

경수로사업 추진에 필요한 공무상의 접촉과 여행은 통일원장관으로부터 추가적인 북한방문 또는 북한주민접촉승인을 받을 필요는 없다. 왜냐하면 그러한 통행은 한국 출발이전 북한방문승인을 받은 목적범위 내에 당연히 포함되는 것으로 해석되기 때문이다.

141) 제성호·정인섭·서철원, 「북한원전건설 관련 법적 제문제 연구」, pp. 97~98 참조.

142) 제성호, “경수로인원의 북한출입·체류에 따른 법적 문제,” pp. 30~31.

(2) 사적 목적의 여행인 경우

(가) 이산가족·친지 접촉의 경우

경수로인력이 재북 이산가족·친지 접촉을 위해 사적인 여행을 하게 될 경우에는 어떠한가? 경수로인력의 북한체류 기간이 1년을 넘는 장기간이라고 할 때 이러한 상황의 발생은 충분히 예견할 수 있는데, 그에 대한 해답은 그리 간단치 않다.

현행법상 “남한주민이 북한의 주민 등과 회합, 통신 기타의 방법으로 접촉을 하고자 할 때에는 통일원장관의 승인을 얻어야 한다”(「남북교류협력법」 제9조 제3항). 경수로인력은 경수로건설을 위해 이미 북한왕래의 허가를 받은 사람들이므로 이같은 왕래의 목적범위 내에서 당연하다고 인정되는 접촉에 대해서는 통일원장관의 별도 승인이 없이도 북한주민과의 접촉이 가능하다(「남북교류협력법 시행령」 제19조 제1항 참조).

하지만 북한내 이산가족 내지 친지 접촉이 경수로사업의 목적범위에 속하는 사항이라고는 보기 어렵다. 따라서 북한체류중인 경수로인력이 이산가족 및 친지 접촉을 하고 싶다면 한국내에서 북한주민 접촉승인을 얻는 것과 동일한 절차를 밟아야 한다. 즉 접촉 20일 전까지 북한주민접촉신청서를 통일원장관에게 제출하여 승인을 얻어야 한다(「남북교류협력법 시행령」 제19조 제2항). 이 절차는 본래 국내 거주자에게 적용하기 위한 것인데, 이미 북한에 체류중인 자에게 통일원장관에 대하여 접촉승인 신청을 요구하는 것은 매우 번거롭고 불편한 절차가 될 것이다. 북한주민 접촉과 관련하여 절차적인 보완책으로는 다음과 같은 3가지 방안을 검토해 볼 수 있다.

첫째는 일괄적 사전승인방안이다. 이 방안은 경수로사업 수행을 위해 방북하는 모든 인원에 대하여 북한방문 승인과 동시에 재북가족 및 친지 접촉에 관한 승인도 미리 부여하는 것이다. 즉 북한방문 신청서의 방문목적 기재란에 경수로사업 종사와 함께 북한내 가족 및 친지 접촉을 기재하도록 하여 필요한 국내법적 대비를 하는 것이다.

이 방안은 현행법의 요구를 상당 부분 충족시킨다는 장점이 있다. 그러나 이 경우 사전에 구체적 접촉대상 인물조차 파악하기 어려운 상태에서 경수로사업 목적의 방북자들이 접촉승인을 위한 형식상의 구비요건을 모두 갖추기가 쉽지 않을 것이다. 또 북한내 전혀 친지가 없는 사람에게까지 일괄적으로 이러한 승인을 사전에 부여함이 과연 적절한 것인가에 대한 의문이 제기될 수도 있다.

둘째, 사후신고제를 활용하는 방안이다. 「남북교류협력법 시행령」 제19조 제4항은 외국을 여행중 우발적으로 북한주민과 접촉한 자, 외국에서 8촌 이내의 친인척 및 배우자, 배우자였던 자 등 북한주민인 가족과 회합한 자, 편지의 접수 등 사전승인이 불가능하거나 기타 부득이한 사유로 인하여 사전에 승인을 얻지 아니하고 북한주민과 접촉한 자는 접촉후 7일 이내에 통일원장관 또는 재외공관의 장에게 이를 사후 신고함으로써 승인을 얻는 것에 갈음한다는 규정을 두고 있다. 건설요원이 북한에서 갑작스럽게 편지접수나 친지상봉 등을 한다면 위의 사후신고 대상에 포함된다고 할 수 있으므로, 사전승인이 없어도 사후신고만으로 국내법의 요건을 만족시킬 수 있다.

그러나 만약 빈번한 전화, 접촉 등이 가능해진다면 이를 일일이 7일 이내 통일원장관에게 사후신고하라는 요건이 제대로 지켜질지 의문이다. 또한 과거의 경험을 통하여 보면 북한측이 비밀 보장을 조건으로 접촉을 주선한 예가 많았는데, 북한이 남한정부를 난처하게

만들려고 다시 이런 방법을 취하여 해당자에게 한국 국내법의 위반을 유도할 가능성도 있다.

셋째, 특례를 제정하는 방안이다. 「남북교류협력법 시행령」 제20조는 남북한 당국간 또는 당국의 위임을 받은 자간의 합의가 있을 때와 남북교류협력추진협의회 의결이 있을 경우, 통일원장관은 북한주민 접촉승인에 대한 특례를 정할 수 있다고 규정하고 있다. 이 조항에 의거하여 경수로인력의 재북 이산가족 내지 친지 접촉과 관련하여 승인절차를 현실화하는 특례를 마련할 수 있다.

생각컨대 경수로사업이 본격화될 경우 대규모 인원이 장기간 북한에 상주하게 되는 만큼, 1회적 접촉을 전제로 한 현재의 접촉승인제도를 그대로 적용하는 데에는 여러가지 불편과 무리가 따를 것이다. 또 이는 자칫 이산가족 접촉이라는 인도적 사업을 정부가 지나치게 규제한다는 비판의 대상이 될 가능성도 있다. 따라서 최소한 편지의 접수·발송, 전화통화 등과 같은 간접 접촉이나 부지내에서의 일시적 상봉 등에 대해서는 KEDO금호사무소장(한국인일 경우)이나 동 사무소에 근무하는 고위급 한국대표를 관리주체로 하여 이산가족 접촉 희망자는 이 현장사무소장 또는 고위급 한국대표에게 신고를 하도록 하고, 동인으로 하여금 정기적으로 통일원장관에게 일괄보고하도록 하는 등 좀 더 간소한 방법을 남북교류협력추진협의회에서 마련함이 바람직할 것으로 생각된다. 즉 셋째 방안이 가장 적절할 것으로 판단된다.

(나) 관광여행의 경우

경수로인력에게 제한적이거나 경수로건설 관련지역 이외의 북한지

역 관광이 허용될 경우 별도의 승인이 요구되는가가 법적 문제로 제기될 수 있다. 이 때 관광이 경수로인력의 북한방문 목적에 “당연하다고 인정되는 범위”에 속하는가를 검토해야 한다.

북한에 장기간 체류하는 인력이 경수로부지 인근을 하루이틀 정도 단기관광하는 것은 일용 이들의 북한방문 목적에 위배된다고 볼 수 없을 것이다. 그러나 경수로부지를 멀리 떠나 1주일 내지 10일 이상 북한 주요지역을 유람하는 것은 경수로건설 목적 범위내에 당연히 포함된다고 볼 수 있을지는 의문이다. 경수로사업 목적의 범위를 초과한다고 보면, 그러한 관광에 대해서는 통일원장관으로부터 북한주민접촉승인을 별도로 받아야 할 것이다.

경수로인력의 부지의 지역 관광은 체제선전적인 목적이 강하게 부각될 것으로 예상되기는 하지만, 북한의 실상파악이나 북한체제의 개방유도, 작업능률 향상 등의 목적에서 바람직한 측면이 더 많다고 판단된다. 따라서 우리 정부는 이 문제에 대해 가능한 한 유연하게 대처할 필요가 있다. 즉 휴가범위 내에서의 북한관광을 경수로사업 목적의 범위내에 속한다고 보고, 일일이 통일원장관으로부터 승인을 별도로 얻는 절차는 피하는 것이 바람직하다고 하겠다. 이에 대한 개선책으로는 남북교류협력추진협의회 의결을 거쳐 통일원장관이 북한주민접촉승인의 권한을 KEDO금호사무소의 한국인 정대표(正代表)에게 위임하고, KEDO사무소장은 접촉승인을 부여한 직후 48시간 이내에 그 사실을 통일원장관에게 보고토록 하는 방안을 우선적으로 고려할 수 있다.

나. 북한체류기간 연장의 문제

현행법상 북한체류(방문) 기간을 연장하고자 하는 자는 방문기간 연장신청서를 통일원장관에게 제출하여야 한다(「남북교류협력법 시행규칙」 제5조 제1항). 연장된 기간의 만료 후에도 계속 북한을 방문할 필요가 있다면 북한방문증명서를 새로이 발급받아야 한다. 이 때 필요한 절차와 서류는 최초 신청시와 같다(다만 처음 신청할 때와 동일한 서류는 사정변경이 없는 한 제출하지 않아도 되나, 그 동안의 방문활동을 설명하는 자료는 제출해야 한다). 경수로인력의 북한체류기간 만료에 따른 체류기간(방북기간) 연장과 관련하여 다음 두 가지 문제를 검토할 필요가 있다.

첫째, 경수로인력이 북한에 체류중에 있으면서 개별적으로 북한방문기간 연장을 신청하려 할 경우, 통신이나 필요한 서류 구비 등 여러가지 번거로움과 어려움이 발생하게 된다. 따라서 이 때에는 한전과 같은 남북경제협력사업자가 대리하여 북한방문기간 연장신청을 하는 것이 바람직하다. 대리인이 북한에 체류하는 자의 북한방문 연장을 대리신청할 때에는 일반적인 경우의 대리신청시 제출이 요구되는 본인 위임장 및 주민등록증 사본 첨부를 면제하도록 하는 것이 바람직하다. 한전의 서울 본사가 경수로 건설현장에 있는 본인과 연락·접촉하여 위임장과 주민등록증 사본을 받아내는 것은 매우 불편하고 번거로우며, 시간과 비용 등 경제적인 면에서도 별로 득이 될 것이 없기 때문이다.¹⁴³⁾

둘째, 앞서 본 바와 같이 「남북교류협력법 시행령」 제16조 제2항

143) 한전이 경수로 인원에 대해 주민등록증 사본을 얻어내기 위해서는 해당 경수로 인원이 북한 체류중에도 주민등록증을 휴대해야 하는데, 북한내에서 이를 휴대해야 할 필요성이 있는지는 의문스럽다. 만일 이를 분실할 경우 해당인이 다시 발급받아야 하는 번거로움이 있으며, 분실된 주민등록증을 북한당국이 입수하여 이를 악용할 경우의 피해는 더욱 크다고 하겠다. 만일 경수로 인원이 주민등록증을 집에 두고 온 경우에는 한전이 가족들과 연락하여 주민등록증 사본을 받아내야 하는 문제도 생긴다.

에 의하면 북한방문은 1회만 연장가능하다. 문제는 이미 1회 방문을 연장한 자가 연장된 기간(최장 3년)의 만료 후에도 불가피하게 계속 북한에 체류해야 할(즉 북한방문을 연장해야 할) 필요가 발생한 경우, 이를 어떻게 처리할 것인가에 있다. 이 경우 그 차는 일단 북한 지역을 이탈해야 한다. 현행법의 틀내에서는 어떠한 경우에도 2회 이상 북한방문을 연장할 수 없기 때문이다.

결국 경수로인력 중 방북기간 연장이 필요한 자는 북한지역 밖에서 북한방문증명서를 신규로 발급받아 다시 북한에 들어가지 않으면 안된다. 예컨대 남한으로 귀환하여 통일원장관에게 북한방문증명서 신규발급을 신청하든지 아니면 북한을 벗어나 제3국(예컨대 중국)으로 가서 해당 재외공관에 북한방문을 다시 신청해야 한다. 이와 관련, 정부는 시간과 경비의 절약을 고려하여 굳이 한국까지 귀환하지 않고도 제3국에서 북한방문증명서 발급을 해 주도록 하는 방안을 고려할 수 있을 것이다. 이 경우 「남북교류협력법 시행령」 제10조 제4항의 절차가 적용되게 될 것이다.

하지만 긴급을 요하는 사안의 경우에는 이 절차가 적절한 대응이 될 수 있을지는 의문스럽다. 재외공관장이 통일원장관에게 서류를 송부하고 통일원이 이를 검토·승인하는 데에는 적지 않은 시간이 소요될 것이기 때문이다. 따라서 긴급을 요하는 사태발생시 현지 북한내의 사업장에서 북한방문을 2회 이상 연장하도록 할 필요가 있다. 이것을 가능케 하기 위해서는 「남북교류협력법 시행령」 제16조를 개정해야 한다.

3. 경수로인력에 대한 각종 보험의 적용문제

가. 자동차손해배상보장보험법의 적용문제

경수로 건설과정에서 경수로사업 부지내 또는 관련지역 내지 연계 지역에서 경수로인력이 스스로 자동차를 운행해야 해야 할 경우가 많을 것이다. 여기에서 북한에 파견된 우리 근로자가 북한에서 자동차 운전을 할 수 있는 법적 근거와 절차는 무엇인가 하는 기본적인 문제가 제기된다.

이 문제는 「통행의정서」와 「경수로사업 이행을 위한 육상운송수단의 사용절차」라는 KEDO-북한간의 세부합의에 의해 제도적으로 해결되어 있는 사항이다. 반면 우리 경수로인력의 북한지역내 자동차 운행에 관해 국내법은 현재 이에 대해 어떠한 규율도 하고 있지 않다. 「남북교류협력법」 체계는 단지 남북한간에 오고가는 수송장비에 대해서만 승인을 요구하고 있을 뿐이다.¹⁴⁴⁾

그러나 북한이 특수한 지역이라는 점, 「남북교류협력법」의 규율내용과의 형평성, 그리고 사고발생시 원만한 처리 등을 고려할 때, 북한지역내 자동차운행에 관해서도 통일원장관의 사전승인을 받도록 할 필요가 있다. 이를 위해서는 「남북교류협력법」을 개정·보완해야 하는데, 현행법은 남북한간의 수송장비 운영을 중심으로 규율하는 방식을 취하고 있어 현실적으로 어려움이 있다. 만일 별도의 고시를 제정할 경우에는 이 문제가 비교적 쉽게 해결될 수 있을 것으로 보

144) 남북한간 수송장비 운행승인신청에 관한 절차는 「남북교류협력법 시행령」 제42조 내지 제45조의 규정과 「남북한간 수송장비 운행승인신청에 관한 고시」(통일원고시 제94-1호)에 자세하게 규정되어 있다. 제성호, “경수로인력의 북한출입·체류에 따른 법적 문제,” pp. 33~36 참조.

인다.

한편 경수로인력이 통일원장관의 승인을 받아 북한지역내에서 자동차를 운행한 경우, 그 과정에서 사고를 발생시킨 자에 대해서는 자동차 사고에 따른 보험의 수혜를 받도록 하는 조치가 아울러 강구되어야 할 것이다.

나. 산업재해보상보험법 적용문제

경수로 건설중 발생한 재해에 대하여 「산업재해보상보험법」을 적용할 수 있는지 여부도 문제로 제기될 수 있다. 현행 「산업재해보상보험법」은 기본적으로 국내사업장에서의 사고에 대한 적용을 전제로 하여 제정된 법이다. 따라서 어느 사업장이 해외사업장으로 성격이 규정될 경우, 속지주의에 의거하여 국내 사업재해보상관련 법령이 원칙적으로 적용되지 않는다.

예외적으로 해외 산재사고(産災事故)에 대해 이 법을 적용할 수 있는 몇 가지 특칙이 마련되어 있기는 하다. 예를 들면 국외 사업장 근무 근로자에 대하여 일정한 조건하에서만 정부지정 보험회사가 산재보험사업을 자기 계산으로 실시할 수 있도록 하고 이에 의한 보험 급여는 국내근무 근로자보다 불리하지 않도록 규정하여,¹⁴⁵⁾ 국외사업장 근무자에게도 실질적으로 산업재해보상보험 적용을 가능케 하고 있는 것이 그 대표적인 예이다. 또한 근무자가 사업주의 지시를 받고 사업장 밖에서 업무수행을 하다가 당한 사고에 대해 이를 업무상 재해에 포함시키고 있는데,¹⁴⁶⁾ 실무상으로는 국외출장중 사고인

145) 「산업재해보상보험법」 제105조 제1항 및 제2항 참조.

146) 「산업재해보상보험법 시행규칙」 제36조.

경우에도 산재보험을 적용토록 하고 있는 것이 법현실이다. 그리고 「해외근무근로자 산재보험적용업무지침」을 통해 ①해외근무 근로자의 인사관리를 국내 본사에서 하고 있을 것, ②임금을 국내 본사에서 지급하고 관리할 것, ③일정한 제한적 업무만을 수행하고 있을 것 등을 조건으로 국내 사업장의 연장이라고 볼 수 있는 국외 사업장에서 근무하는 근로자에 대해서도 산재보험이 적용되고 있다. 이상의 규정들은 어디까지나 예외적이고 그것도 매우 엄격하게 적용되고 있는 형편이다.

그러면 북한지역은 어떠한가? 일응 북한은 우리 국내법상 외국이 아니므로 「헌법」 제3조 영토조항의 범리에 따라 북한을 국외의 범주에 포함시키지 않고, 건설과정에서 산재를 당한 피해자에 대해 내국지역임을 근거로 산업재해보상보험법을 직접 적용할 수 있다. 그러나 북한의 국제법적 지위와 보험의 특성상 이와 같은 단순논리가 남북관계에서 그대로 적용될 수 있을지는 의문이다.¹⁴⁷⁾

이 문제에 대한 확실한 해결책은 경수로인력의 북한체류시 이들에 대해 「산업재해보상보험법」이 적용된다는 특례규정을 동법에 설치하거나 또는 「남북교류협력법」 제26조를 개정하여 동조(同條)에 「산업재해보상보험법」을 피준용법률의 하나로 열거하는 방법을 고려할 수 있다. 만일 경수로 건설 및 부대사업의 지원에 관한 통일원고시가 마련될 경우, 여기에 「산업재해보상보험법」상의 보상이 경수로인력들에게도 지급될 수 있음을 명시하는 것도 한 방안이 될 수 있을 것이다. 일응 마지막 방안이 가장 현실성이 있는 것으로 판단된다.

이러한 방안이 채택되기 전이라도 북한에 장기체류하는 경수로인력에 대해 산재보험의 적용이 절실하게 요구될 것임을 감안할 때,

147) 서철원, “북한에 장기체류하는 남한주민의 법적 제문제,” p. 11 참조.

해석론을 통해 적극적으로 대응하는 것이 타당하다. 즉 경수로건설 사업장을 국내사업장으로, 그리고 KEDO와 북한간의 「경수로공급협정」에 따라 북한지역에 장기채류하는 경수로인력이 「산업재해보상보험법」 제5조¹⁴⁸⁾의 규정에 따른 당연적용사업의 근로자에 해당한다고 간주하고, 이들에게 동법에 의한 보호를 제공하는 것이 그것이다.¹⁴⁹⁾ 물론 이에 관한 구체적인 실무절차는 추후 근로복지공단과 협의해서 결정해야 할 것이다.¹⁵⁰⁾

다. 「의료보험법」 적용문제

-
- 148) 「산업재해보상보험법」 제5조(적용범위)는 “이 법은 모든 사업 또는 사업장(이하 “사업”이라 한다)에 적용한다. 다만 사업의 위험율·규모 및 사업장소 등을 참작하여 대통령령이 정하는 사업은 그러하지 아니하다”고 명시하고 있다. 따라서 단서규정에 의거 대통령령이 정하는 사업 이외의 사업은 산업재해보상보험법이 당연히 적용되는 사업이다.
- 149) 정부는 금년 8월 10일 경수로 건설지역인 함경남도 신포지역 금호지구를 해외사업장이 아닌 국내사업장으로 규정하고 이를 근거로 각종 관련 법규를 적용하기로 방침을 정한 것으로 알려졌다. 경수로기획단의 한 관계자는 “북한지역도 우리 영토로 규정하고 있는 「헌법」 제3조에 따라 금호지구 경수로사업장을 국내사업장으로 규정하기로 유권해석을 내렸다”고 하면서, “경수로사업에 참여하는 기술자들은 이를 토대로 각종 법적 보호를 받게 될 것”이라고 말하였다. 이에 따라 향후 경수로사업에 참여하는 한국전력과 하청업체 관계자 등 국내기술자들은 산업재해, 의료보험 등에서 관련 국내법의 보호를 받을 수 있게 되었다. 「한겨레신문」, 1997년 8월 11일; 「중앙일보」, 1997년 8월 11일. 국내에서는 건설업의 경우 공사규모가 4,000만원 이상이면 산업재해보상보험법 혜택을 받을 수 있으며, 총 비용이 50억 달러를 상회할 것으로 추정되는 대북 경수로 건설사업은 자동적으로 여기에 해당된다.
- 150) 1997년 7월 2일 뉴욕실무협상의 결과 채택된 「KEDO와 북한간의 노무·물자·시설 및 서비스 공급계약 체결을 위한 일반원칙 및 지침에 관한 양해각서」(Memorandum of Understanding between the Korean Peninsula Energy Development Organization and the Government of the Democratic People's Republic of Korea on General Principles and Guidelines for Conclusion of Contracts on the Provision of Labor, Goods, Facilities and Other Services by the DPRK)에 의하면 북한측 고용인원에 대해서는 「산업재해보상보험법」의 적용을 배제하고 있다. 따라서 북한인력에 대한 산재보험 적용문제는 국제법적으로 해결되어 있는 상태이다.

경수로인력들이 봉급에서 의료보험료를 떼게 될 것이다. 의료보험은 경수로인력 당사자 외에 배우자, 자녀 기타 부양자까지 적용 대상으로 하고 있기 때문이다. 그러면 1년 이상 북한에 장기체류하게 될 경수로인력들에 대해서도 우리 「의료보험법」이 그대로 적용될 수 있을까? 이것은 경수로인력들의 이해와 직결되는 매우 중요한 법적 문제라고 할 수 있다.

현행 「의료보험법」은 국내거주자를 적용 대상으로 하고 있다.¹⁵¹⁾ 북한도 「의료보험법」상 국내의 일부라고 볼 수 있는 바, 법리상 「의료보험법」이 북한에 체류중인 경수로인력에 대해서도 마땅히 적용되어야 한다. 하지만 남북한 특수관계로 인해 실제로는 「의료보험법」이 당연히 북한에 적용되기 어려운 점이 있다. 경수로인력에 대한 「의료보험법」 적용문제는 ①북한내에 「의료보험법」에 따라 지정된 요양기관의 부재로 인한 문제, ②의료수가 적용문제, ③보험금여의 지급문제 등으로 나누어 검토할 수 있다.

첫째, 경수로부지 내에 북한체류중 사고나 기타 원인으로 발병할 경우 「의료보험법」을 적용받으면서 치료를 받을 수 있는 병원이 없다. 한마디로 말해서 이에 대한 해결책은 「의료보험법」의 적용을 받는 요양기관을 신포부지 내에 설치하는 것이다. 이와 관련, 「의료서비스 및 의료후송로에 관한 양해각서」에서는 KEDO의 의료진 파견 및 부지내 자체 의료시설을 운영할 수 있도록 규정하고 있다. 만일 한전 소속의 한일병원 분원을 경수로부지내에 개설하고 KEDO와 한국간에 특별협정 체결을 통해 동 분원을 KEDO 의료시설로 간주하기로 합의한다면, 「의료보험법」을 손질하지 않고도 신포부지내에 「

151) 「의료보험법」 제4조 제1항은 “국내에 거주하는 국민은 이 법에 의한 피보험자 또는 피부양자가 된다”고 규정하는 한편, 3가지 예외를 명시하고 있다.

의료보험법」 적용을 받는 요양기관의 설치문제는 상당부분 해결될 수 있을 것으로 보인다.¹⁵²⁾

둘째, 부지내에 위치한 한전 자체의 시설로 감당할 수 없는 응급 환자가 발생하거나, 부지외에서 발생한 사고로 인해 미처 부지내 자체 의료시설로 이송하지 못하고 북한의 의료기관으로부터 치료를 받아야 하는 상황이 발생할 수 있다. 이 경우 국내법인 「의료보험법」에 따른 의료수가가 적용될 수 없다. 반면 개인적으로 책임져야 할 사고나 질병으로 인해 북한내 의료시설을 이용할 경우, 근로자 본인이 부담할 치료비에 대해 국내 「의료보험법」상의 수가 이상을 부담시킬 수는 없을 것이다. 그 이상의 추가비용이 든다면 결국 경수로 인력의 소속회사측이 부담해야 할 것으로 생각된다.

셋째, 북한지역은 「의료보험법」 제42조에서 정하고 있는 국외에 해당되지 않으므로 보험급여 정지의 대상에 포함되지 않는다.¹⁵³⁾ 대표적인 보험급여인 요양급여는 「의료보험법」 제29조 제2항의 규정에 의하여 보험자가 지정하거나 보험자단체가 설치·운영하는 보건기관, 의료기관 또는 약국에서 실시하여야 한다. 그러나 북한지역에는 아직까지 이러한 요양기관이 설치되어 있지 않기 때문에, 사실상 경수로 인력이 북한에서 요양급여를 받을 수는 없다. 물론 북한의 의료시

152) 이러한 요양기관을 설치한 후 이를 어떻게 운영할 것인가에 관해서는 경수로 부지내의 한일병원 분원에서 간단한 응급치료를 할 수 있도록 하되 회사내 무료양호실 같이 운영할 수도 있고, 또는 유료로 운영하여 「의료보험법」상의 의료보험수가 등을 적용하되, 의료비는 추후 서울에서 정산하는 방법도 생각해 볼 수 있다. 경수로사업 초기에는 전자의 방법이 사용되다가 점차 북한체류 경수로인력이 증가하게 되면 후자의 방법이 동원될 것으로 예상된다.

153) 「의료보험법」 제42조(급여의 정지등)는 “보험급여를 받을 수 있는 자가 다음 각호의 1에 해당하게 된 때에는 그 기간중 보험급여를 실시하지 아니한다. 1. 국외에 여행중인 때 또는 국외에서 업무에 종사하고 있을 때. 2. 현역으로 군에 복무중일 때. 3. 교도소 기타 이에 준하는 시설에 수용되어 있을 때.”라고 규정하고 있다.

설을 이용한 경우 요양급여를 받을 수 없음도 당연하다. 하지만 앞으로 한전 소속의 한일병원 분원을 경수로부지내에 설치하고 「의료보험법」의 적용을 받는 요양기관으로 지정하는 조치가 취해지게 된다면, 경수로인력에 대한 요양급여의 지급이 실현될 수 있을 것이다.

그 때까지는 경수로인력이 「의료보험법」 제36조에 의한 요양비를 지급받는 것만이 가능할 뿐이다.¹⁵⁴⁾ 즉 경수로인력이 북한내 의료기관에서 요양을 받은 후 진료비명세서 등을 보험자에게 제출하면 요양비를 지급받을 수 있다. 다만 요양비 지급방법 및 절차, 요건 등 구체적인 사항에 대해서는 보험자 또는 보험자단체, 보험가입기관(예컨대 다수의 건설인력을 북한에 파견한 한전이나 하청계약자 등)간에 상호협의하는 것이 바람직할 것이다.

4. 경수로인력의 공법적 권리·의무 행사문제

경수로 건설사업이 본격화되면 상당수의 우리 경수로인력이 북한에 1년 이상 장기간 체류하게 된다. 이들의 북한체류시 법적 지위와 구체적인 보호내용은 앞에서 고찰한 바와 같이 주로 KEDO와 북한간의 합의에 의해 정해진다. 이와는 별도로 경수로인력의 북한체류와 관련하여 우리 국내법상으로 여러가지 법적 문제들이 제기될 수 있다. 예컨대 북한에 체류중인 경수로인력의 주민등록문제, 민방위 소집 내지 예비군 동원명령에 따른 응소문제, 선거권 행사 여부 등

154) 「의료보험법」 제36조(요양비)는 “①보험자는 피보험자나 피부양자가 긴급 기타 부득이한 사유로 인하여 제29조 제2항의 규정에 의한 요양기관 외의 의료기관이나 약국 등에서 요양을 받은 때에는 요양급여에 상당하는 금액을 요양비로서 지급한다. ②제1항의 규정에 의한 요양을 담당한 의료기관 또는 약국 등은 보건복지부 장관이 정하는 진료비 명세서 또는 요양의 내역을 기재한 영수증을 요양을 받은 자에게 교부하여야 하며, 요양을 받은 자는 이를 보험자에게 제출하여야 한다.”고 명시하고 있다.

국민의 각종 권리·의무와 관련된 사항들이 그것이다. 이러한 문제들은 관련 국내법들에서 특별히 대북관계에 대한 적용을 예정하고 있지 않은 것들이다.

현행 「남북교류협력법」의 북한방문에 관한 조항은 최장 3년까지의 북한체류가 가능하도록 규정하고 있을 뿐, 남한주민의 북한체류(주로 장기체류)에 따른 실제적 권리·의무관계의 변동에 대해서는 아무런 규정도 두고 있지 않다. 특히 경수로건설과정에서 우리 인력들이 북한을 방문하게 될 경우 그에 따라 새로이 제기되는 문제에 대한 법적 대비는 매우 불충분하다.

북한지역을 대한민국의 영토로 규정하고 있는 「헌법」 제3조의 규정과 북한을 외국으로 보지 아니하고 있는 「남북교류협력법」 등의 현행 법체계하에서는 북한지역에 근무하는 우리측 경수로인력에 대한 국내법 적용상의 문제가 필연적으로 발생하게 된다.¹⁵⁵⁾ 이하에서는 이러한 문제들에 관해 살펴보고 그에 대한 적절한 해결책을 검토·제시하기로 한다.

가. 주민등록 이전여부

우리 「헌법」 제3조 영토조항에 따르면 북한은 내국지역의 일부로 인정되고 외국에 해당되지 아니한다. 따라서 북한에 체류하는 경수로인력은 해외체류자로 볼 수 없다. 경수로인력이 주민등록을 종전 주소에 그대로 두고 장기간 북한에 체류하게 되는 경우 법적으로는 여전히 국내에 체류하는 것으로 간주된다. 한국국민은 국내에서 30일 이상 거주할 목적으로 주소 또는 거소를 두는 경우 관할 행정구

155) 여기서 경수로인력의 북한체류시 법적 지위문제는 바로 한국과의 관계에 있어서 북한의 법적 지위와 밀접한 관련이 있음을 알 수 있다.

역에 주민등록을 하여야 한다.¹⁵⁶⁾ 그렇다면 경수로사업을 위해 북한에 30일 이상 파견되는 건설인력의 경우, 북한방문 및 체류가 거주지 이동에 해당하여 「주민등록법」상의 신고대상에 해당하는가 하는 문제가 발생한다.¹⁵⁷⁾

「주민등록법」은 이에 관한 명시적인 규정을 두고 있지 않다. 이 문제에 대한 대처방안으로는 두가지를 생각해 볼 수 있다.

첫째는 입법적으로 해결하는 방안이다. 현행 「남북교류협력법」에 북한체류에 관한 특례를 신설하여 남한주민의 북한방문과 체류에 관한 사항을 총괄적으로 해결하는 방안이다. 이 방안은 통일원장관에 대한 북한방문 신청시 북한에 30일 이상 체류하게 될 자에 대하여는 별도의 신고를 받아 북한거주에 관한 관리를 일시적으로 통일원이 맡도록 하는 방안이라고 할 수 있다. 그리고 이 신설규정의 적용을 받는 자에 대해서는 주민등록을 기초로 하여 이루어지는 권리의무의 이행이 현실적으로 불가능한 경우에는 당해 법규정의 적용을 정지시키는 방안이라 할 수 있다. 북한체류중인 경수로인력에 대해 국내법 규정의 적용이 가능할 경우, 당연히 현행법을 직접 적용해야 함은 두말할 필요도 없다.

둘째는 현행법의 신축적인 해석으로 대응하는 방안이다. 이것은

156) 「주민등록법」 제6조 제1항; 한편 내국민이 해외로 이주 체류할 경우에는 「재외국민등록법」에 따른 신고가 요구된다. 「재외국민등록법」 제2조에 의하면 본법에 따라 등록을 할 자는 “1. 외국에서 일정한 장소에 주소 또는 거소를 정한 자, 2. 외국에서 일정한 장소에 20일 이상 체류하는 자”로 되어 있다.

157) 서철원, “북한에 장기체류하는 남한주민의 법적 체문제,” 통일원 교류협력국 주최 남북교류협력 법·제도 세미나 발표자료 (1996.5), p. 8 참조; 「주민등록법」 제14조 1항은 “하나의 세대에 속하는 자의 전원 또는 그 일부가 거주지를 이동한 때에는 제11조 또는 제12조의 규정에 의한 신고의무자가 신거주지에 전입한 날부터 14일 이내에 신거주지의 시장·군수 또는 구청장에게 전입신고를 하여야 한다”고 규정하고 있다.

현행 「주민등록법」상 30일 이상 거주할 목적으로 거주지를 이동할 경우에는 주민등록을 해야 하지만, 북한에 파견되는 건설인력의 경우 거주목적의 방북이 아니므로 주민등록의 이전사유에 해당되지 않는다고 해석하는 방안을 말한다. 이러한 방안에 따르면 경수로인력의 북한체류시 주민등록 이전문제는 쉽게 해결될 수 있다.¹⁵⁸⁾

「남북교류협력법」의 개정·보완이 현실적으로 쉽지 않기 때문에, 첫째의 입법적 해결방안은 단기간내에 실현되기 어렵다. 따라서 단기적으로는 둘째의 방안대로 현행법의 틀내에서 신축적·탄력적인 해석을 통해 대응하는 것이 타당하다고 하겠다. 둘째 방안에 의해 문제를 해결하려 할 경우 다시 ①경수로인력의 현 주소지에 가족이 있는 경우와 ②가족이 없는 경우로 나누어 살펴볼 필요가 있다.

먼저 현 주소지에 가족이 있는 경우 경수로인력은 북한거주목적으로 방북하는 것이 아님이 분명하므로 특별히 문제될 것은 없다. 반면 현 주소지에 가족이 없는 경우 읍·면·동에서 사실조사를 나올 때, 경수로인력의 주소지 부재가 공무출장 때문인지 아니면 다른 사유 때문인지 당장 확인할 길이 없다. 따라서 해당 읍·면·동 사무소가 경수로인력의 소재 확인불명 내지 사실입증 곤란으로 동인의 주민등록을 직권말소할 가능성이 있다.

그러나 이 경우에도 직권말소된 주민등록을 회복할 길은 있다. 즉 경수로인력이 해당 소속사를 통해 공무출장의 확인과정을 통해 장기출타신고서를 해당 읍·면·동 사무소에 제출하면, 직권정정이 가능하

158) 이 방안은 경수로사업을 위해 북한(일종의 특수지역)에 장기체류하는 자에 대해 종전과 같이 남한내의 주소지에 계속 거주하는 것으로 보고 「주민등록법」상의 거주지 변동에 관한 규정의 적용을 배제하는 방안이라 할 수 있다. 이 방안에 대해서는 「주민등록법」상의 명문규정에 위배될 뿐 아니라, 주민등록을 기준으로 운영되는 여타 법령(예컨대 민방위, 예비군, 선거권 행사 등에 관한 법령 등)에 의해 설정되는 실체적 권리·의무를 현실에 맞게 조정하는 데 어려움이 있다는 비판이 제기될 수도 있다.

다고 보아야 한다. 이 때 절차상의 번거로움을 피하기 위해서는 현 주소지에 가족이 없는 경우에 한해 사전에 북한을 방문, 장기체류하는 경수로인력에 대해 현 주소지의 읍·면·동에 장기 출타신고서를 제출토록 하거나 또는 공무원 장기출장임을 사전에 신고하게 하는 것이 바람직할 것으로 생각된다. 이와 함께 경수로인력에 대해서는 사전에 충분한 안내교육을 실시하는 한편, 읍·면·동 하급 민원부서에 행정지침을 하달함으로써 불필요한 혼선을 피하고 민원인(경수로인력)의 행정편의를 도모할 필요가 있다.

이상과 같은 해석론에 의한 해결방안은 단기적인 대책으로 고려될 수 있다. 그러나 앞으로 남북한간에 인적 교류·협력이 본격화되어 수 많은 남한주민이 북한에 체류하고 또 다수의 북한주민들이 남한에 체류하게 될 경우를 내다 볼 때, 중·장기적으로는 첫째 방안의 채택을 적극 검토할 필요는 있다고 생각된다. 둘째 방안의 채택이 여의치 않을 경우, 그에 이르는 과도적인 대책으로 「주민등록법」에 북한체류에 관한 특례조항을 설치하는 방안도 고려해 볼 수 있을 것이다. 남북한문제에 관한 한 일원화된 업무처리가 바람직하다는 시각에서 볼 때에는 만족스럽지 못한 점이 있다.

나. 향토예비군 동원 또는 민방위 소집문제

(1) 향토예비군 동원문제

경수로인력의 상당수는 향토예비군에 편제되어 있을 것으로 예상된다. 향토예비군이란 병역을 마친 자(공익근무요원 포함)를 대상으로 소정의 기간동안 전시, 사변, 기타 국가 비상사태시 동원에 대비

하여 유지되는 조직이다. 향토예비군 편제기간 동안 예비군은 동원을 명령받은 경우 명령에 응하여 연간 소정의 군사훈련을 받아야 한다. 다만 외국에 여행 또는 체류중인 자, 국외를 왕래하는 선박의 선원 또는 항공기의 조종사와 승무원, 기타 대통령령으로 정하는 자는 이를 보류할 수 있다.¹⁵⁹⁾ 즉 예비군 동원훈련을 받지 않을 수 있다.

경수로 건설을 위해 북한에 장기체류하는 예비군 편성대상자의 경우, 북한 체류기간 동안에 예비군 동원이 문제로 제기될 수 있다. 북한을 외국으로 보지 않는 한 현재로서는 이에 대처할 법규가 미비한 상태이다. 이 문제의 단기적인 해결책으로 「향토예비군설치법」 제5조 제1항의 '기타 대통령령으로 정하는 자에 대한 (예비군 동원)보류'를 근거로 「향토예비군설치법 시행령」에 경수로인력 등 북한 체류자에 대한 특례를 삽입하는 방안(즉 「향토예비군설치법 시행령」 제11조 제1항에 경수로사업을 위해 북한에 장기체류하는 자를 명시하는 방안)을 우선적으로 고려할 수 있다.

하지만 남북한관계에서 발생하는 사안을 통일원에서 집중관리하는 것이 일관성 있는 대북 및 통일정책 추진에 바람직하다는 관점에서 볼 때, 향후 「남북교류협력법」을 전면 개정할 경우에는 이 법의 틀 속에서 경수로인력의 예비군 동원령 연기 내지 보류(예비군 동원명령에 응할 의무를 사실상 면제)하는 특례조항을 마련하는 방안이 보다 적절한 것으로 판단된다.¹⁶⁰⁾ 현실적으로 이 방안의 채택이 여의치 않을 때에는 「남북교류협력법」을 현행과 같이 유지하는 가운데, 「경수로 건설과 부대사업에 따른 지원을 위한 규정」이라는 통일원고

159) 향토예비군설치법 제5조 제1항; 이 조항에 의거하여 향토예비군설치법 시행령 제11조 제1항에서는 동원을 보류할 수 있는 자를 구체적으로 열거하고 있다.

160) 제성호, “경수로인력의 북한출입·체류에 따른 법적 문제,” p. 38.

시를 제정하고, 여기에서 경수로인력의 예비군 동원 보류를 명시하는 방법도 생각해 볼 수 있다.¹⁶¹⁾

(2) 민방위 교육훈련문제

경수로인력의 북한체류시 민방위 동원명령과 그에 따른 교육훈련 문제가 발생할 수 있다. 경수로 건설을 위해 1년 내지 2년동안 북한에 장기체류하게 될 자에 대해서 당해 체류기간 동안 민방위 소집에 응하여 교육훈련을 받도록 강제하는 것은 현실성이 없으며 또한 적절하지도 않다. 이들이 북한이라는 특수지역에 체류하면서 민방위라는 임무 못지 않은 다른 국가적 공익사업을 위해 복무하고 있기 때문이다. 따라서 이들에게 민방위기본법에 따른 의무를 면제시켜 줄 필요가 있다.

이를 위해서는 현행법 틀내의 단기적 방안과 보다 근본적인 중·장기적 방안의 두가지 대처방안을 생각해 볼 수 있다. 전자는 민방위기본법에서 정한 교육훈련 유예제도 및 관련 제도를 활용하는 방안이라 할 수 있다. 「민방위기본법」 제21조 제4항 및 동 시행령 제23조 제4항에 의해 관혼상제, 재해, 기타 부득이한 사유가 있을 때에는 유예신청(상·하반기 2회)에 따라 교육훈련을 유예할 수 있게 되어 있다.¹⁶²⁾ 그리고 교육훈련이 유예된 자가 해당 교육훈련계획기간 종료

161) 다만 이 방안의 경우 「향토예비군설치법」 제5조 1항 단서의 규정과 모순되며, 법치주의의 관점에서 볼 때 국민의 자유와 권리 및 의무에 관한 입법사항을 고시라는 하위법규로 변경시킬 수 있는지 하는 문제가 제기될 수 있다.

162) 「민방위기본법」 제21조 제4항은 “제1항의 교육 및 훈련에는 제22조 제3항의 규정을 준용한다”고 명시하고 있고, 동법 제22조 제3항은 “--- 동원명령자는 동원명령을 받은 자가 다음 각호의 1에 해당하는 사유가 있는 때에는 직권 또는 신청에 의하여 동원을 유예할 수 있다. 1. 신체장애로 동원이 불가능한 때. 2. 관혼상제·재해·기타 부득이한 사유가 있을 때”라고 규정하고

시까지 그 유예사유가 소멸되지 않을 경우에는 해당 교육을 면제받을 수 있다.¹⁶³⁾ 이상의 법규정을 잘 활용하면 현행법의 틀 내에서 적법하게 경수로인력의 민방위 의무를 면제해 줄 수 있다. 다만 경수로인력이 이같은 법규정과 제도를 통해 민방위 의무를 면제받으려면, 소속 민방위대(직장 및 지역민방위대)의 장에게 사전에 신고하여 승인을 받는 절차를 거쳐야 할 것이다.¹⁶⁴⁾

중·장기적인 차원에서 남북교류협력에 관한 법규를 전면적으로 정비할 경우에는 대북관계 사안을 규율하는 「남북교류협력법」에 북한 방문 및 장기체류의 근거와 허가절차, 북한체류에 따른 실제적 권리·의무의 변동에 관한 사항을 포괄적으로 규정하는 것이 타당하다고 하겠다. 즉 「남북교류협력법」을 전면개정할 경우 남한주민의 북한 장기체류시 당해 기간중에 민방위 교육훈련 의무를 면제하는 특례조항을 삽입할 필요가 있다.

다. 선거권 행사 인정여부

경수로 건설에는 장기간의 시일이 소요되므로 사업추진 중에 대통령 선거, 국회의원 선거, 지방자치단체의 장 및 의원 선거, 「헌법」 소정의 국민투표 등 각종 선거와 투표가 실시될 가능성이 높다. 이 때 선거기간을 전후하여 북한에 장기체류하고 있는 경수로인력들도 유권자로서 투표권을 행사할 수 있는가가 문제로 제기될 수 있다.

있다. 또 「민방위기본법 시행령」 제23조 제4항 1문에서는 “--- 교육훈련명령을 유예받고자 하는 자는 교육훈련 개시 1시간 전까지 그 사유를 본인 또는 세대주나 그 가족중 성년자가 소속 민방위대장에게 신고하여 승인을 받아야 한다”고 되어 있다.

163) 「민방위기본법 시행령」 제23조의 2 제1항 제6호 참조.

164) 「민방위기본법 시행령」 제23조 제4항, 제23조의 2 제2항 및 「민방위기본법 시행규칙」 제35조의 2 참조.

특히 금년 말 대선시 이 문제는 현안문제로 부각될 것이다.

우리 「헌법」상 북한을 외국이라고 볼 수는 없으므로 북한체류자들도 국내거주자의 범주에 포함시키는 것이 타당하다. 따라서 경수로 인력들에게도 선거권이 인정된다고 보아야 한다. 그러면 경수로인력들이 신포지역에서 어떻게 투표권을 행사할 수 있는가? 현행법상 가능한 방안은 부재자투표 방식 뿐이다.¹⁶⁵⁾ 부재자 투표방식에는 ①부재자투표소 설치방식과 ②거소투표 방식이 있다.

첫째, 부재자투표소 설치방식은 북한의 경수로건설 현장에 별도의 부재자투표소를 설치하는 방식을 말한다. 현재 이 방식은 병원·요양소·교도소 등에서 적용되고 있다. 북한의 경수로사업 부지는 국내의 병원·요양소·교도소 등과 같이 별도의 부재자투표소를 설치할 수 있는 ‘기관 및 시설’로 볼 수 있다.¹⁶⁶⁾ 따라서 법리상 경수로사업 부지 내에 부재자투표소를 설치할 수는 있다.

북한의 경수로 건설현장에 부재자투표소를 설치하려면 먼저 동 지역을 관할하는 해당 선거관리위원회를 지정해야 한다. 하지만 현행 「중앙선거관리위원회규칙」하에서는 이것이 불가능하기 때문에, 동 규칙을 개정해야 한다. 또한 이 방식을 적용하려 할 경우 ①투표관리인원(3인 이상), ②참관인(후보자별로 2인씩), ③투표사무원 약간

165) 현행 선거법상 국내거주 유권자만이 부재자 투표를 할 수 있으며, 해외거주자에게는 이러한 선거권 행사가 인정되지 않는다. 따라서 만일 북한지역이 내국이라고 보지 않고 해외로 간주한다면 부재자 투표방식이 적용되지 않는다. 최근 해외거주자에 대해 부재자투표제도의 적용을 배제하고 있는 현행법에 대한 비판과 함께 관련 법개정문제가 논의되고 있다. 이에 관해서는 「한국일보」, 1997년 7월 30일 참조.

166) 「공직선거 및 선거부정방지법」 제149조 제1항은 “부재자 투표기간중 병원·요양소·수용소·교도소(구치소 포함) 또는 선박 등에 장기거거하는 자가 소속한 기관 또는 시설(선박은 제외한다)의 장은 관할구·시·군 선거관리위원회의 허가를 받아 당해 기관 또는 시설에 부재자 투표소를 설치할 수 있다”고 규정하고 있다.

명을 포함한 다수의 선거관계 인원이 현지를 방문해야 한다.

그러나 선거관계자의 방북은 우리 정부의 직접적인 주권행사로서 북한이 이에 강력하게 반발할 것으로 예상된다. 즉 북한측이 사전에 우리의 선거관련 공무원들에게 방북허가를 내줄리 만무하다. 부재자 투표소 설치방식을 실현하기 위한 대안으로 우리 정부가 KEDO에게 부재자투표 업무를 위임하는 방안을 생각해 볼 수도 있으나, 이것은 현행법상 불가능한 방안이다. 결국 부재자투표소 설치방식은 경수로 인력의 선거권 보장방안으로는 부적절하다고 하겠다.

둘째, 거소투표 방식은 신포지역의 경수로인력들이 현지에서 기표한 후 우편으로 반송하는 방식을 말한다. 즉 현행법상 선거는 원칙적으로 행정구역별 주민등록을 기초로 작성된 선거인 명부에 따라 실시되지만, 부득이한 사유로 당일 주민등록지에서 선거에 참여할 수 없는 유권자는 부재자 우편투표를 할 수 있는 것이다. 이 때문에 거소투표방식은 부재자 우편투표 방식으로 우리에게 더 잘 알려져 있다. 현재 이 방식은 벽지근무 군인·경찰공무원, 거동이 불가능한 환자 등의 경우에 시행되고 있다.

북한내 장기체류자들을 '선거인 명부 작성기간 만료일 이전부터 주민등록지인 구·시·군 밖으로 떠난 자로서 선거일까지 주민등록지로 돌아올 수 없는 자'¹⁶⁷⁾에 해당한다고 볼 수 있는 바, 일용 이들에게 우편 부재자투표제도를 적용할 수 있는 것으로 보인다. 하지만 거소투표 방식의 적용대상에 관해 「공직선거 및 선거부정방지법」에서는 명시적인 규정을 두고 있다. 「공직선거 및 선거부정방지법」 제38조 제3항은 “거소에서 투표할 수 있는 자는 군인이나 경찰공무원 중 부재자투표소에 가서 투표할 수 없는 멀리 떨어진 곳이나 함정에 근무

167) 「공직선거 및 선거부정방지법」 제38조 제1항 제1호.

하는 자와 병원·요양소에 장기거주하는 자 중 거동할 수 없는 자와 신체에 중대한 장애가 있어 거동할 수 없는 자에 한한다”고 명문화하고 있는 것이다.

신포지역에서 장기체류하는 우리 경수로인력은 거소투표 대상자로 열거되어 있지 않기 때문에 동 조항의 적용을 받을 수 없다. 이는 문리해석의 당연한 결과이다. 따라서 경수로인력들이 부재자 우편투표 방식으로 북한에서 선거권을 행사할 수 있도록 하기 위해서는 먼저 「공직선거 및 선거부정방지법」 제38조 제3항을 개정하거나 또는 별도의 특칙을 마련해야 한다.

또한 우리 경수로인력들이 부재자투표를 통해 선거권을 행사하기 위해서는 그에 관한 법적 절차들이 기간내에 제대로 이행되어야 한다. 부재자 신고대상자인 경수로인력들이 신고기간 중에 인편 또는 우편으로 주민등록 관할 구·시·읍·면장에게 신고해야 하며, 선거관리위원회의 투표용지의 발송과 회송도 선거기간 내에 이루어져야 한다. 다행히도 금년 7월 2일 뉴욕에서 체결된 「경수로사업 이행을 위한 우편서비스에 관한 양해각서」가 채택됨으로써 남한과 신포 경수로사업 부지간에 우편서비스 제공이 실현되게 되었다. 그러나 이 양해각서에 따라 앞으로 부재자 투표용지의 발송·회송이 이루어진다 하더라도 일반 국내거주자에게 적용되는 부재자 우편투표 절차를 그대로 경수로인력들에게 적용하려 할 경우, 제때에 시간을 맞추기가 어려울 것이다.

중앙선거관리위원회에 따르면 거소투표 방식의 부재자투표는 투표지 발송으로부터 회송까지 10~12일 이내에 이루어져야 하는데, 현재 신포 경수로사업 부지와 남한간의 우편물 왕래에는 20~30일이 소요되므로 이를 이용한 부재자투표는 물리적으로 어려운 상황이라

고 한다. 다만 경수로인력들의 거소를 북한 신포지역 대신 국내의 특정 우편사서함(예: 한전사서함)으로 지정하고, 사서함 개설자가 투표용지를 지참하고 북한의 경수로 건설현장을 왕래할 경우 시간적으로 가능할 것이라고 한다.

이상과 같이 우리 국내법상으로 경수로부지 내에서의 부재자 투표에는 약간의 법률적·기술적 제약이 있기는 하지만, 법·제도적인 보완을 통해 얼마든지 이같은 문제점들을 해소할 수 있다. 거소투표 방식의 실현여부는 오히려 북한측의 입장에 달려 있다. 부재자 우편 투표라 할지라도 경수로부지 내에서의 투표행위와 선거참여는 일종의 정치활동이며 우편투표가 북한이 대한민국의 일부라는 전제하에 실시된다는 점에서 북한당국이 여기에 이의를 제기할 가능성이 충분히 있기 때문이다.¹⁶⁸⁾ 그러나 북한이 우리 경수로인력의 선거권 행사를 위해 특별히 남북한간의 직접합의를 도출하는 데 긍정적인 자세를 보일 것인지는 의심스럽다. 따라서 우리 정부로서는 KEDO차원에서 해결책을 모색하는 것이 현실적이라 하겠다. 앞으로 정부는 추후 실무협상을 통해 KEDO와 북한간에 별도의 후속합의를 채택하도록 하는 한편, 「헌법」에서 보장된 참정권을 행사할 수 있도록 해야 할 것이다.¹⁶⁹⁾

168) 제성호·정인섭·서철원, 「북한원전건설 관련 법적 쟁문제 연구」, pp. 110~113 참조; 북한당국은 신포지역에서 우리 경수로인력의 부재자투표를 허용할 경우 북한지역내에서 남한주민의 참정권을 인정하는 것이 되는 바, 이는 결과적으로 북한의 주권을 침해하게 된다는 정치적 상징성을 의식하여 예민한 반응을 보일 것으로 판단된다. 따라서 북한은 KEDO가 경수로부지내에서는 배타적인 권리를 갖지만, 독자적인 정치행위까지 보장한 것은 아니라고 주장할 가능성이 있다.

169) 최근 여야는 경수로건설을 위해 신포지역에 거주하는 우리 근로자들이 연말 대선에서 투표권을 행사할 수 있도록 “부재자투표소를 설치할 수 없는 지역에 장기거거하는 자에 대해 거소투표를 할 수 있도록 한다”는 규정을

제VI장 결론

1. 철저한 법·제도적 대비

경수로사업은 남북한이 분단 이후 공동으로 수행하는 최대의 역사(役事)이다. 북한 원전건설사업을 통해 남북한은 비단 에너지협력 뿐만 아니라 다양한 분야의 교류·협력에 물꼬를 틀 수 있다. 공사현장에서 남북한의 인력들은 자연스럽게 상호 이해와 신뢰의 폭을 넓히게 될 것이다. 또 북한인력들이 자본주의방식의 임금을 받는 등 시장경제의 물결이 경수로부지에 들어감으로써 북한에 개방과 변화의 바람이 불 것으로 기대되기도 한다. 경수로사업은 한반도 평화유지와 긴장완화에 긍정적인 측면도 있다. 요컨대 경수로사업은 남북간에 신뢰를 조성하는 가운데 통일 이전에 남북간 사회·문화통합 내지 민족경제공동체 형성을 촉진하는 효과적인 수단이 된다고 할 것이다.

이같은 점에 비추어 우리는 착실하게 그리고 인내심을 가지고 꾸준히 경수로사업을 추진해 나가야 한다. 이를 위해서는 무엇보다 경수로사업의 안정성과 지속성을 확보하는 것이 중요하다. 경수로사업의 안정성과 지속성은 이 사업이 남북한관계의 정치적 파고에 흔들리지 않도록 법제화·제도화할 때 보장받을 수 있다. 지금까지 KEDO와 북한은 「경수로공급협정」과 후속의정서 및 양해각서 등 다양한 형식의 법규를 생산해 냈다. 경수로사업이 원활하게 추진되도록 하

「공직선거 및 선거부정방지법」에 신설하기로 합의한 것으로 알려지고 있다. 이와 같은 규정이 신설되게 되면 우리 경수로인력은 주소지 관할 선거관리위원회에서 우편으로 보낸 투표용지에 기표하고 우편으로 반송하는 방식으로 투표권을 행사할 수 있게 된다. 「동아일보」, 1997년 10월 16일.

기 위해서는 앞으로도 더 많은 법규와 제도를 만들어 내야 할 것이다. 구체적으로 ①품질보장, ②교육훈련프로그램, ③인도일정과 북한 의무사항 이행, ④경수로 자격조건, ⑤안전점검, ⑥핵사고시 처리, ⑦사용후 연료처리 등에 관한 의정서들이 KEDO와 북한간의 추후협상에서 추가적으로 체결되어야 할 것이다. 뿐만 아니라 본서에서 제시한 바와 같이 ①경수로인력에 대한 영사보호 방법 및 절차, ②부지내 질서유지, ③범죄행위 처리, ④망명자문제 처리 등에 대해서도 후속합의가 이루어져야 할 것이다. 또 이미 체결된 양해각서와 관련 절차의 적용과정에서 발생하는 문제점에 대해서도 추가적인 보완책을 마련해야 한다. 이러한 법규와 제도를 만들어 가는 과정에서 우리 정부는 KEDO내에서 주도적인 역할을 해야 할 것이다.

한편 경수로사업의 순조로운 이행을 위해 「남북교류협력법」을 계속 보완·발전시켜 나가는 동시에, 경수로인력의 북한체류과정에서 등장할 국내법의 대북한 적용문제에 대해서도 철저한 대비책을 마련해 두어야 한다. 예컨대 ①경수로인력의 방북절차 간소화 및 수시방북 허용, ②방북 및 귀환후 결과보고의무 완화, ③경수로사업 관련 출입항구 지정, ④출입심사와 휴대금지품에 관한 규정의 수정·보완, ⑤부지의 북한지역 여행시 북한주민접촉승인절차 개선 및 간소화, ⑥북한근무중 방북(체류)기간 연장을 위한 절차 개선, ⑦경수로인력에 대한 자동차손해배상보장보험, 산업재해보상보험 및 의료보험의 적용여부, ⑧주민등록이전 여부, 향토예비군 훈련동원과 민방위교육 훈련 소집, 선거권행사문제 등 공법적 권리·의무행사문제에 대하여 법·제도적 차원에서의 개선·보완책 내지 적절한 해결방안을 강구해야 할 것이다.

북한의 대외경제개방관련 법령들의 실시과정이나 KEDO와 북한간의 실무협상과정에서 들려오는 바에 의하면 아직도 북한이 자본주의

법제에 대한 충분한 이해가 결여되어 있다는 것이다. 경수로사업의 이행·실천과정에서 보다 많은 사람들, 특히 법률가(학자와 실무가)들이 북한법률가들과 만나고 서로 교류하는 가운데 북한주민들의 법의식을 변화시키는 일을 담당해야 할 것이다. 이것은 남북한의 통합과정에서 가장 중요한 부분의 하나이다. 정부는 앞으로 경수로사업을 추진하는 과정에서 KEDO와 북한이 많은 법규와 규칙을 만들고 이러한 법규의 이행·실천을 통해 북한을 개방·개혁으로 이끄는 방안을 적극 모색할 필요가 있다. 경수로사업을 매개로 이른바 ‘법을 통한 북한의 순치’라는 대북전략을 강구하고 이를 주도면밀하게 시행해 나갈 필요가 있다고 하겠다. 향후 경수로사업을 뒷받침하기 위해 KEDO와 북한간의 세부합의를 도출하거나 국내법적인 문제를 해결·보완하는 과정에서 법학자와 실무가들의 보다 적극적인 참여가 요구된다고 하겠다.

2. KEDO법 적용시 고려사항

대북 경수로사업은 10여 년에 걸쳐 연인원 1,000만명이 참여하는 대규모 건설프로젝트이다. 따라서 KEDO법규를 실제 경수로사업에 적용해 나감에 있어서 여러가지 예상치 못한 문제들이 발생할 가능성이 높다. 경우에 따라서는 KEDO와 북한측의 첨예한 입장 대립으로 사업이 중단될 위험도 없지 않다. 여기에서는 순조로운 사업진행을 위해 우리 정부와 주계약자 또는 하청계약자로서 경수로 건설에 참여하는 한국기업들이 특별히 유의해야 할 몇 가지 사항을 지적하기로 한다.

가. 북한측 의무이행 확보 및 KEDO와의 긴밀한 협조 지속

경수로사업이 민족발전공동계획의 일환으로 차질없이 수행되기 위해서는 북한이 KEDO와 기합의한 문건들을 성실하게 이행해야 한다. 그 동안 북한은 「경수로공급협정」 및 후속의정서를 위시하여 KEDO와의 협상결과 채택된 합의문건들을 비교적 잘 이행하고 있다고 볼 수 있었다. 그러나 북한이 앞으로도 그러할 것이라는 보장은 없다.

최근 북한은 제3차 KEDO-북한간 뉴욕실무협상에서 기합의한 일부 사항을 단지 「기본적인 원칙 및 지침」에 불과한 것으로 간주하면서, 예컨대 양자가 약속한 전세항공기의 시험운항에 관한 항공안전 전문가회의 개최에 부정적인 입장을 보인 바 있다. KEDO측의 강한 문제제기와 대북한 설득이 주효하여 결국 양측은 전세항공기 이용에 관한 개별 서비스계약(Individual Service Contract: ISC) 협상에 항공전문가를 참여시키는 방식으로 협의를 진행하였다는 것이다. 또 앞에서 살펴 본 노동신문 훼손사건에서의 북한측 행동은 언제라도 그들이 국제사회와 약속한 사항을 파기할 수도 있다는 사실을 단적으로 보여준 것이라고 하겠다.

이와 같은 북한의 행동은 ‘합의와 그 이행·실천은 별개’ 또는 ‘원칙 따로 실행따로’라는 그들의 전통적인 협상행태를 되풀이하는 것이 아닌가 우려되는 부분이라 하지 않을 수 없다.¹⁷⁰⁾ 우리 정부는 “KEDO와 북한간의 합의는 반드시 이행·실천되어야 한다”는 기본입장에서 북한의 성의있는 태도를 촉구하여야 한다. 이를 위해 정부는 KEDO법

170) 지난 시기에 북한은 우리와 생산한 여러 문건에 대해서 ‘합의와 그 이행·실천은 별개’라는 행동을 보여 왔다. KEDO법은 상당 부분 남북한간에 실시되어야 할 내용들로 이루어져 있는 바, 향후 북한이 여러가지 전제조건들을 내걸고 합의문건의 이행을 지연시킬 가능성이 상존한다고 하겠다.

의 틀 내에서 미·일 등 관련국들과 긴밀한 공조체제를 유지하는 한편, 우리 기업들이 안심하고 공사를 수행할 수 있도록 지원해야 한다.

한편 개별서비스계약의 체결 및 이행과정에서 북한은 경수로사업이 정치적인 사업임을 구실로 KEDO의 참여를 요구함으로써 한국기업의 참여를 최대한 배제하려고 기도할 가능성이 높다. 정부는 KEDO가 북한측에 대해 개별서비스의 이용문제는 상업적인 차원에서 다루어져야 할 문제로서 직접 계약당사자간에 협의·추진되어야 한다는 점을 분명하게 강조해야 할 것이다.

나. 북한의 무리한 요구 거부 및 과도한 기대 불식

경수로 건설과정에서 한전을 비롯한 우리 기업들은 현실적으로 인력과 물자를 포함하여 북한내의 가용자원을 활용할 수밖에 없다. 북한은 자원의 제공에 있어서 독점적 지위를 갖고 있는 바, 우리 기업에 대해 무리한 요구를 해 올 가능성이 있다. 예컨대 북한측은 물자나 설비 등의 이용과 관련하여 자기들이 제시하는 가격을 수용하지 않으면 우리측에 공급할 수 없다는 식의 태도를 보일 수 있다.

우리는 먼저 수요·공급에 의한 가격결정원리에 따라 북한의 인력 및 물자를 사용해야 한다는 점을 분명히 하고, 경수로사업의 원만한 진행을 위해서는 북한 당국이 최대한 협조해야 한다는 점을 강조해야 한다. 북한당국이 최대한 협조해야 한다는 점을 분명히 해야 한다. 만일 북한측이 부당한 행동을 지속하려 할 경우 가용한 제3국의 인력 및 물자의 이용을 모색하되, 이것도 여의치 않을 경우에는 공사 지연 등의 방법으로 대응함으로써 빠른 시일안에 북한측의 태도 변화를 촉구하고 설득해야 한다.

또 북한은 경수로사업과 관련하여 식당, 매점, 오락실 기타 편의시설 운영을 통해 외화수입을 기대할 것으로 판단된다. 부대 수익사업에 대한 북한의 기대는 강상리 초대소 옆에 150평 규모의 식당 및 매점용 건물이 북한의 독자적 노력으로 거의 완공된 것에서 잘 나타나고 있다. 그러나 이는 KEDO측이 「서비스의정서」 및 뉴욕실무협상 결과에 따라 부지내에 자체 식당과 매점을 건축하려는 계획과 상치됨으로써 장차 KEDO와 북한간에 의견충돌이 예상되는 부분이다. 앞으로 경수로 건설과정에서 이와 유사한 일들이 얼마든지 발생할 수 있다. 우리는 북한에게 과도한 기대를 갖지 않도록 하는 한편, KEDO와 북한간에 불필요한 마찰의 발생을 최소화해야 할 것이다.

다. 북한내 사정으로 인한 사업부진 예방

KEDO와 북한간에 경수로사업 추진을 위한 제도적인 틀이 마련되었지만, 실제 합의의 이행·실천단계에서 북한측의 내부기관들간에 협조가 잘 이루어지지 않음으로써 경수로사업이 원활하게 진행되지 못할 수 있다. KEDO와 북한간의 합의사항들은 북한 외교부가 주도하여 생산한 것이다. 이러한 합의사항들은 북한체제인 보루인 인민무력부나 국가안전보위부 등이 북한체제 유지에 저해된다는 이유로 그 이행을 거부할 수도 있다.

비단 북한의 국가안보 측면만이 아니라 기술적인 수준의 미비로 인해 제대로 합의이행을 뒷받침하지 못할 수도 있다. 예컨대 항공안전문제, 항만사용료 25% 인하문제, 바지선의 선원에 대한 부지접근 허용문제 등 기술적인 문제를 둘러싸고 북한의 유관부처들이 입장차이를 보임으로써 KEDO와 북한간의 후속합의가 늦어지고 이로 인해

다시 경수로 건설을 지연시킬 수 있다.

뿐만 아니라 남북한간의 상이한 가격체제로 말미암아 안내차량 요금이나 교통비 계산 등에 있어서도 사소한 마찰이 발생할 수 있다. 이러한 일들이 자주 발생할 경우 경수로사업의 원활한 진행에 부정적인 영향을 미칠 것이다. 정부는 물론 경수로건설에 참여하는 기업들이 이에 대한 만반의 대비책을 강구해야 할 것이다.

참고 문헌

1. 단행본

- 경수로사업지원기획단. 「경수로사업 관련자료집」. 서울: 경수로사업
지원기획단, 1996.
- 경수로사업지원기획단. 「대북 경수로지원사업 개관」 - 추진현황과
과제 -. 서울: 경수로사업지원기획단, 1997.
- 김일성종합대학. 「국제법 및 해운법 참고서 -법학부용」. 평양: 김일성
종합대학, 1985.
- 김일성종합대학출판사. 「라진-선봉 자유경제무역지대 투자환경」. 평
양: 김일성종합대학출판사, 1995.
- 민주평화통일자문회의. 「대북 경수로지원사업 현황과 전망」. 정책연
구자료 제18호. 서울: 민주평화통일자문회의, 1997.3.
- 백충현. 「국제법상의 범죄인인도제도」. 서울대학교 박사학위논문.
1975.
- 백형구. 「형사소송법 강의」. 신정 3판. 서울: 박영사, 1997.
- 외무부 국제기구조약국(법규). 「외교관계·영사관계에 관한 비엔나협
약(대비)」. 서울: 외무부, 1989.
- 이만희. 「범죄인인도와 국제법」. 서울: 고려대학교 아시아문제연구소,
1995.
- 이재상. 「형사소송법」. 제5판. 서울: 박영사, 1996.
- 이한기. 「신고 국제법강의」. 서울: 박영사, 1992.
- 장선섭. 「대북 경수로사업 추진현황 및 전망」. 중앙공무원교육원 고
위정책과정 강연자료. 서울: 경수로사업지원기획단, 1996.11.

- 전성훈. 「KEDO 체제하에서 남북한 협력증진에 관한 연구 -협력이론을 중심으로». 연구보고서 96-16. 서울: 민족통일연구원, 1996.
- 전성훈. 「대북 경수로지원사업과 남북한관계». 통일정세분석 97-7. 서울: 민족통일연구원, 1997.
- 제성호. 「남북한 특수관계론». 서울: 한올아카데미, 1995.
- 제성호·정인섭·서철원. 「북한원전건설 관련 법적 제문제 연구». 서울: 한국전력공사 대외원전건설지원처, 1996.
- 조선민주주의인민공화국 대외경제협력추진위원회. 「황금의 삼각주, 라진-선봉: 법규집(3)». 평양: 조선민주주의인민공화국 대외경제협력추진위원회, 1994.
- 통일원. 「북한의 외국인투자 관련 법규집». 서울: 통일원, 1996.
- 통일원. 「남북교류협력법규집». 서울: 통일원, 1997.
- Brownlie, Ian. *Principles of Public International Law*. Oxford: Clarendon Press, 1979.
- Dembinski, L. *The Modern Law of Diplomacy: External Missions of States and International Organizations*. Dordrecht/Boston/Lancaster: Martinus Nijhoff Publishers, 1988.
- Denza, Eileen. *Diplomatic Law: Commentary on the Vienna Convention on Diplomatic Relations*. New York: Oceana Publications, 1976.
- Goodwin-Gill, Guy S. *The Refugee in International Law*. Oxford: Clarendon Press, 1983.
- Grahl-Madsen, Alte. *The Status of Refugees in International Law*. Vol. II. Leyden: Sijthoff, 1972.
- Hardy, Michael. *Modern Diplomatic Law*. Manchester: Manchester University Press, 1968.

- Hershey, Amos Shartle. *Diplomatic Agents and Immunities*. London: Scholarly Resources Inc., 1974.
- Pollern, Hans-Ingo von. *Das Moderne Asylrecht*. Berlin: Duncker & Humblot, 1980.
- Reid, Helen Dwight. *International Servitudes in Law and Practice*. Chicago: The University of Chicago Press, 1932.
- Sen, B. *A Diplomat's Handbook of International Law and Practice*. Third Revised Edition. Dordrecht/Boston/London: Martinus Nijhoff Publishers, 1988.
- Sinha S. Prakash. *Asylum and International Law*. The Hague: Martinus Nijhoff, 1971.
- Vali, F. A. *Servitudes of International Law*. 2nd ed. New York: Frederick A. Praeger, 1958.

2. 논 문

- 김계동. “경수로협정 타결과 남북한관계.” 「통일경제」. 제14호 (1996).
- 김영목. “북·KEDO간 의정서 서명의 의의.” 「북한」. 제302호 (1997).
- 서철원. “북한에 장기체류하는 남한주민의 법적 제문제.” 통일원 교류협력국 주최 남북교류협력 법·제도 세미나 발표자료 (1996.5).
- 이무철. “경수로부지공사 착공: 의미와 남북관계.” 「통일한국」. 제165호 (1997).
- 정영식. “KEDO의 경수로부지공사 착공의 의의와 전망.” 「삼성경제」. 제63호 (1997).

- 제성호. “대북 경수로 지원에 따른 법적 문제.” 「서울국제법연구」, 제 2권 2호 (1995).
- 제성호. “경수로인원의 북한출입·체류에 따른 법적 문제.” 「경수로사업과 남북교류협력」, 통일원 교류협력국 주최 법제도세미나 자료 (1997.5.29).
- 제성호. “국제난민법상 강제송환금지의 원칙.” 「법조」, 제36권 제5호 (1987).
- 제성호. “국제법상 정치적 망명자의 보호.” 「변화하는 세계와 국제법」, 서울: 박영사, 1993.
- 최태현. “국제법상 강제송환금지원칙에 관한 고찰.” 「법학논총」(국민대) 제5집 (1992).
- Bratt, Martin. “Status and Functions of Honorary Consuls.” *Annuaire de l’A.A.A.(Association des Auditeurs et Anciens Auditeurs de L’Academie de Droit International de la Haye)*, Vol. 49/50 (1979/80).
- Czubinski, Zbigniew Antoni. “Consular Financial Privileges in the Light of the 1963 Vienna Convention on Consular Relations.” *Annuaire de l’A.A.A.(Association des Auditeurs et Anciens Auditeurs de L’Academie de Droit International de la Haye)*, Vol. 49/50 (1979/80).
- Record of Discussion of the Third Meeting Between Expert-level Delegations of KEDO and the DPRK. New York. June 23-July 2. 1997.

3. 기 타

「국민일보」, 1997년 8월 22일.

「국정신문」, 1997년 9월 6일.

「동아일보」, 1997년 10월 6일

「세계일보」, 1997년 7월 26일

「연합통신속보」, 1997년 7월 2일.

「연합통신속보」, 1997년 8월 25일.

「연합통신속보」, 1997년 9월 26일.

「조선일보」, 1997년 10월 5일

「조선일보」, 1997년 10월 6일

「중앙일보」, 1997년 8월 11일.

「중앙일보」, 1997년 8월 19일.

「한겨레신문」, 1997년 9월 9일.

「한겨레신문」, 1997년 8월 11일.

「한국일보」, 1997년 7월 30일.

「한국일보」, 1997년 10월 6일.

最近 發刊資料 案内

■ 연구보고서

96-01	김정일의 당권장악과정 연구	최진욱	著	6,000원
96-02	통일과정에서 매스미디어의 역할	이우영	著	6,000원
96-03	동·서독 인적교류 실태 연구	김학성	著	6,500원
96-04	동서독간 정치통합 연구	황병덕	著	6,000원
96-05	남북한 환경분야 교류·협력 방안 연구: 다자적·양자적 접근	손기웅	著	7,000원
96-06	북한과 주변4국의 군사관계	鄭永泰	著	6,000원
96-07	韓·美 安保協力 增進方案 研究	金國新	著	4,000원
96-08	東北亞 平和體制 造成方案	余仁坤 金永椿 申相振 외 共著		10,000원
96-09	北韓 經濟改革의 最適方向 研究	吳承烈	著	6,500원
96-10	통일과정에서 민간단체의 역할	조민	著	5,000원
96-12	한반도 평화체제 구축과정에서의 한국의 안보정책 방향	박영호	著	5,000원

96-13 남북교류협력 활성화를 위한 법제도 개선방안	계성호	著	5,500원
96-14 북한 사회의 계급갈등 연구	서재진	著	7,500원
96-15 통일과정에서의 정당역할 연구	김도태	著	4,500원
96-16 KEDO체제하에서 남북한 협력증진에 관한 연구: 협력이론을 중심으로	전성훈	著	5,000원
96-17 남북한 에너지분야 협력방안 연구	박순성	著	4,000원
96-18 북한이탈 주민의 사회적응에 관한 연구: 실태조사 및 개선방안	박종철 김영운 이우영	共著	7,000원
96-19 북한의 경제정책 변화와 남북경협 활성화 방안	허문영	著	5,500원
96-20 미국의 대북한 경제제재 완화와 남북한 관계	김규륜	著	3,500원
96-21 북한의 노동정책과 노동력 평가	남궁영	著	5,700원
96-22 한·러 안보협력 방안 연구	강원식	著	8,500원
96-23 북한 사회주의체제의 위기수준 평가 및 내구력 전망	김성철 정영태 오승렬	共著	8,500원
96-24 북한체제의 변화주도세력 연구	이교덕	著	4,500원
96-25 북한의 농업정책과 식량문제 연구	최수영	著	4,000원

96-26 북·미관계 개선과 북한의 대남정책 변화	전망 이현경	著	6,500원
96-27 한·일 안보협력방안 연구	전동진	著	4,500원
96-28 북한의 유일체제와 정책경쟁	안인해	著	5,500원
96-29 韓·中 安保協力方案 研究	崔春欽	著	3,500원
97-01 한반도 통일과정에서 러시아의 역할	강원식	著	5,000원
97-02 북·일수교와 남북한 관계	이교덕	著	3,500원
97-03 경수로인력의 북한체류시 법적 문제	제성호	著	7,000원
97-04 中·北關係 전망 -미·북관계와 관련하여-	신상진	著	4,000원
■ 북한인권백서			
북한인권백서 1996	옥태환 전현준 제성호외共著		10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 1996</i>	옥태환 전현준 제성호외共著		10,000원
북한인권백서 1997	김병로 송정호 共著		10,000원

<i>White Paper on Human Rights in North Korea 1997</i>		
	김병로 송정호 共著	\$11.95
■ 연례정세보고서		
96	統一環境과 南北韓 關係: 1996~199	6,000원
■ 학술회의 총서		
96-01	북한정세 변화와 주변4국의 대한반도정책	7,000원
96-02	脫冷戰期 韓半島의 戰爭과 平和	9,000원
96-03	북한경제제도의 문제점과 개혁 전망	9,000원
96-04	북한의 대외관계 변화와 남북관계 전망	7,500원
96-05	南北韓關係 現況 및 '97年 情勢 展望	7,000원
96-06	4자회담과 한반도 통일전망	8,500원
97-01	4자회담과 한반도 평화	6,500원
97-02	분단비용과 통일비용	7,500원
97-03	한반도 통일을 향하여: 정책과 국제환경	7,000원
■ 통일문화시리즈		
96-01	統一과 北韓 社會文化(上)	14,500원
96-02	統一과 北韓 社會文化(下)	9,500원
■ 논총		
	統一研究論叢, 제5권 1호 (1996. 6)	15,000원
	統一研究論叢, 제5권 2호 (1996.12)	15,500원
	統一研究論叢, 제6권 1호 (1997. 7)	14,500원
	<i>The Korean Journal of National Unification</i> , Vol. 5 (1996)	6,500원

민족통일연구원 定期會員 가입 안내

민족통일연구원은 통일문제가 보다 현실적인 과제로 대두되고 있는 시점에서 그동안 제한적으로 유관기관과 전문가들에게만 배포해오던 각종 연구결과물들을 보다 폭 넓게 개방하여 전국의 대형서점에서 개별구입하거나 본원의 定期會員에 가입하여 구독할 수 있도록 하였습니다.

본원의 간행물 분량이 많아 일일이 서점에서 구입하기에는 번거로움이 있을 것이라는 점을 고려하여 定期會員制를 운영하게 되었습니다. 정기회원에게는 본원의 모든 간행물(연구보고서, 국문 및 영문 저널, 학술회의 총서, 판매되지 않는 수시 「정세분석보고서」 등)을 직접 우편으로 우송해드리는 것은 물론 학술회의 초청 등 회원의 권리를 부여하오니 많은 이용을 바랍니다.

1. 정기회원의 구분

- 1) 일반회원 : 학계나 사회기관에서의 연구종사자
- 2) 학생회원 : 대학 및 대학원생
- 3) 기관회원 : 학술 및 연구단체 또는 도서관 등의 자료실

2. 회원가입 및 재가입

- 1) 가입방법 : 회원가입신청서를 기재하여 회비를 납부하신 入金證과 함께 본 연구원으로 FAX 또는 우편으로 보내주심으로써 정기회원 자격이 취득됩니다.
- 2) 연 회 비 : 회원자격은 가입한 날로부터 1년간입니다.
일반회원은 10만원, 학생회원은 7만원, 기관회원은 15만원
- 3) 납부방법 : 신한은행 온라인 310-05-006298(예금주: 민족통일연구원)
- 4) 재 가 입 : 회원자격 유효기간 만료 1개월전 회비를 재납부하면 됩니다.
(재가입 안내장 발송).

3. 정기회원의 혜택

- 1) 본 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의등 각종 연구행사에 초청됩니다.
- 2) 본 연구원이 발행하는 정기간행물 「통일연구논총」과 *The Korean Journal of Unification Studies*를 포함하여 그 해에 발행되는 단행본 연구보고서(년평균 25~30권), 학술회의 총서(년평균 5~6권), 정세분석보고서(년평균 10~15권) 등의 간행물이 무료 우송됩니다.
- 3) 본 연구원에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용이 가능합니다.

4. 회원가입 신청서 제출 및 문의처

서울시 강북구 수유6동 535-353 (우편번호 : 142-076)
민족통일연구원 정보자료실 (전화: 901-2613, 901-2604, FAX: 901-2547)

