

신변안전보장협정

백학순 / 세종연구소 연구위원

지난 6월 금강산 관광객 억류 사건으로 중단된 금강산 관광 사업을 재개하기 위해 현대그룹과 조선아시아태평양평화위원회(이하 '아태평화위')는 한 달여 동안 강도 높은 협상을 벌인 결과, 지난 7월 30일 「금강산 관광객 신변 안전 보장을 위한 합의서」와 「금강산 관광시 준수 사항에 관한 합의서」를 체결하였다. 금강산 관광 사업 재개의 조건으로서 보다 확실한 관광객의 신변 안전 보장 조치를 요구하였던 우리 정부도 이번 합의로써 관광객의 신변 안전이 보다 확실히 보장되었다고 보고 금강산 관광의 재개를 허용하였다. 이로써 오는 8월 5일에는 금강산 관광이 재개될 예정이다.

본 고에서는 우선 기존의 신변안전보장체계의 문제점을 검토하고, 새로 체결된 신변 안전 보장 합의와 금강산 관광 세칙의 내용을 정리한 후, 그동안 우리 정부와 북한 정부의 신변 안전 보장에 대한 입장을 살펴보기로 한다. 그 다음 사례로서, 통일 전의 구 동서독 및 지금까지 중국·대만간 인적 교류에 따른 신변 안전 보장 조치들을 우리와 비교해보고, 이번에 현대와 아태평화위 사이에 합의된 신변안전보장체계를 종합적으로 평가

해보기로 한다.

기존의 신변안전보장체계의 문제점

그동안 금강산 관광객의 신변 안전 보장과 관련된 문서는 세 가지가 있었다. 우선 "관광객의 신변 안전과 무사 귀환을 보장한다"는 것을 명기하고 있는 문서로서, 현대그룹과 아태평화위 사이에 1998년 7월 6일 체결한 「금강산 관광을 위한 부속 계약서」와 북한이 7월 9일 사회안전상 백학림 명의로 보내온 「신변 안전 보장 각서」가 있다.

그런데 세번째 문서로서 북한측이 작년 11월 2일 보내온 「금강산 관광 세칙」이 문제였다. 관광 세칙은 원래 남북간에 '합의' 하여 정하기로 한 것이기 때문에, 합의가 이루어지기 전에는 북한이 일방적으로 시행할 수가 없는 것이다. 그럼에도 불구하고 북한은 '체제 수호 차원'에서 이 세칙을 일방적으로 시행하여, 결국 관광객들의 신변 안전에 언제고 문제가 생길 수 있는 상황에서 금강산 관광 사업이 이루어졌던 것이다. 금강산 관광객 억류 사건도 바로 이 관광 세칙의 적용때문에 발생하였다.

「금강산 관광 세칙」을 보면, “관광객들이 정탐 행위를 하거나 공화국을 반대하는 행위를 하였을 경우에는 공화국의 법에 따라 처리한다”고 되어 있고(제35조), 북한의 사회 질서, 공중 도덕, 생활 풍습, 미풍 양속 등

을 어길 경우 ‘벌금을 부과’하기로 되어 있다(제26조). 위의 제35조는 말하자면, 간첩죄 내지 체제 비방죄에 해당하는 위반을 다스리는 엄중한 내용이고, 제26조는 북한이 벌금의 기준·종류·액수를 일방적으로 정하여 시행하는 근거로 이용하였던 조항이다.

금강산 관광객과 관련된 분쟁을 해결하기 위한 분쟁 조정 메커니즘에도 큰 문제가 있었다. 「금강산 관광을 위한 부속 계약서」에는 합의 사항에 분쟁이 발생했을 경우, 우선 양측간 분쟁조정위원회를 구성하여 해결하고 20일 이내에 해결되지 않으면 당국자 1인을 포함해 각기 3인씩으로 구성된 분쟁조정위원회를 소집하여 해결하도록 되어 있다. 그리고 분쟁 발생후 40일이 지나도 결론이 나지 않으면 베이징의 국제경제무역중재위원회에 맡겨 그 결정에 따르도록 하고 있다. 그런데 문제는 이번의 금강산 관광객 억류 사건에서 적나라하게 드러났듯이, 이러한 절차가 관광객의 신변 안전과 인권을 확보해주지 못한다는 점이다. 더구나 국제경제무역중재

금강산 관광객의 신변 안전 보장 상의 문제가 된 것은 북한측이 작년 11월 2일 보내온 「금강산 관광 세칙」 때문이었다. 관광 세칙은 원래 남북간에 ‘합의’하여 정하기로 한 것이기 때문에, 합의가 이루어지기 전에는 북한이 일방적으로 시행할 수가 없는 것이다. 그럼에도 불구하고 북한은 ‘체제 수호 차원’에서 이 세칙을 일방적으로 시행하여, 결국 관광객들의 신변 안전에 언제고 문제가 생길 수 있는 상황에서 금강산 관광 사업이 이루어졌던 것이다. 금강산 관광객 억류 사건도 바로 이 관광 세칙의 적용때문에 발생하였다.

위원회는 국제 기구도 아니고 중국의 국내 기구에 불과하다.

새로운 신변안전보장합의와 관광 세칙

이번 7월 30일에 체결된 신변 안전 보장에 관한 합의와 금강산 관광 세칙은 어떤 내용을 담고 있는가. 특기할 것은 기존의 관광 세칙이 북한측의 일방적인 안이었던 데 반해, 이번에 나온 관광 세칙은 현대와 아태평화위가 ‘합의’하여 시행하기로 한 문건이라는 점이다. 새로운 관광 세칙과 신변 안전 보장에 관한 합의에 대한 양측간의 기본 원칙은 “남한 관광객에게는 북한법을 적용하지 않고 이러한 합의서만을 적용한다”는 것이다.

우선 「금강산 관광객 신변 안전 보장을 위한 합의서」의 내용을 보면, “관광객의 신변 안전을 중시하여 앞으로 문제가 되었을 때 즉시 각기 3~4 명으로 구성하는 ‘금강산관광사업조정위원회’에서 협의하고 처리하기로” 하였으며, “당면하여 문제되는 발언을 한

이번 7월 30일에 체결된 신변 안전 보장에 관한 합의와 금강산 관광 세칙에서 특기할 것은 기존의 관광 세칙이 북한측의 일방적인 안이었던 데 반해, 이번에 나온 관광 세칙은 현대와 아태평화위가 '합의'하여 시행하기로 한 문건이라는 점이다. 새로운 관광 세칙과 신변 안전 보장에 관한 합의에 대한 양측간의 기본 원칙은 "남한 관광객에게는 북한법을 적용하지 않고 이러한 합의서만을 적용한다"는 것이다. 무엇보다도 관광객 신변 안전 보장과 관련하여 가장 문제가 되었던 기존의 「관광 세칙」 제35조는 삭제되었다.

관광객에 대해서는 즉시 관광을 중지시키고 추방하는 것을 원칙으로 하며, 강력한 형사 사건 등 엄중한 사건일 경우에는 '금강산관광사업조정위원회'에서 협의하여 처리하되, 원만히 처리되지 않을 때에는 '금강산관광사업조정위원회'와 해당 기관이 협의하여 처리하기"로 하였다.

여기에서 관광을 중지시키고 추방한다는 것은 관광선으로 복귀시킨다는 뜻이며, 금강산관광사업조정위원회에 현대측이 남한 대표로서 참여하게 된다. 위의 '해당 기관'은 북한의 해당 기관을 가리키며, 엄중한 사건일 경우 조정위에 우리측 변호사도 참여하게 되는 것으로 알려졌다.

다음으로 「금강산 관광시 준수 사항에 관한 합의서(관광 세칙)」를 보면, 관광객들의 지참 금지 물품의 목록과 자연 환경 보호를 위한 준수 사항의 목록이 제시되어 있다. 그리고 위반시 환경 보존비 또는 위반금을 지불하여야 할 행위의 목록과 벌금 액수가 열거되어 있다. 또 '이 합의서와 관련하여 생긴 의견 상이나 이 합의서에 정하지 않은 사항

은 양측이 서로 이해하는 기초 위에서 협의하여 처리'하기로 하였다.

무엇보다도 관광객 신변 안전 보장과 관련하여 가장 문제가 되었던 기존의 「관광 세칙」 제35조는 삭제되었다.

또 위반시 벌금의 액수가 예전에 비해 대폭 하향되었으며, 위반 사례가 있을 경우에는 해당 관광객과 현대측 관계자의 '사실 확인 서명'이 필요하고, 경미한 경우에는 경고로 해결하기로 하는 등 신축적인 적용을 하기로 한 점이 눈에 띈다.

신변 안전 보장에 대한 남한 정부 및 북한 정부 입장

그렇다면 금강산 관광객의 신변 안전을 보장하기 위한 노력과 관련하여 우리 정부와 북한 정부가 취한 입장과 요구는 무엇이었는가.

남한 정부의 입장

남한 정부는 금강산 관광객 신변 안전 보장과 관련하여 다음과 같은 기본 입장을 취하였다. 첫째는 현대와 아태평화위간에 보다 확실한 신변 안전 보장책이 마련되도록 지도하고, 둘째는 남북한 당국간에 신변 안전 보장

을 체결하며, 셋째는 「남북 기본합의서」의 이행과 준수를 위해 남북교류협력분과위원회를 구성·운영키로 한 합의에 의거하여 신변안전보장특별위원회를 구성하겠다는 것이다.

지난 한 달여 동안 현대와 아태평화위 사이의 협상

이 계속되는 동안, 우리 정부는 구체적인 요구로서 ① 북한측의 「관광 세칙」 가운데 제 35조의 폐지, ② 관광객 신변 이상시 남북한 정부가 참여하는 분쟁조정기구 설치, ③ 북한의 신변안전보장각서외에 사회안전상 백학립보다 더 고위층이 서명한 각서 등을 요구한 것으로 알려졌다.

정부는 또한 금강산 관광객 억류 사건의 경우 초기에 정부 당국자가 개입할 여지가 없었다는 것을 크게 문제시하고, '현대와 아태평화위간에 분쟁조정위원회를 구성하여 해결하고, 분쟁 발생 20 일 이내에 해결되지 않으면, 양측 당국자 1 인을 포함하여 각기 3 인씩으로 구성되는 분쟁조정위원회를 소집하여 해결' 하도록 되어 있는 기존의 합의 내용 가운데서 '20 일을 아예 없애거나 24 시간으로 단축' 하여 관광객의 신변에 문제가 생겼을 경우, 당국이 즉각 개입할 수 있게 하는 쪽으로 협상하도록 현대측에 요구하였다.

신변안전보장과 관련하여 남한 정부의 기본 입장은 ① 현대와 아태평화위간에 보다 확실한 신변 안전 보장책이 마련되도록 지도하고, ② 남북한 당국간에 신변 안전 보장을 체결하며, ③ 「남북기본합의서」의 이행과 준수를 위해 남북교류협력분과위원회를 구성·운영키로 한 합의에 의거하여 신변안전보장특별위원회를 구성하겠다는 것이다. 한편, 북한 정부는 「조선중앙통신」 보도문을 통하여 "앞으로도 순수한 금강산 관광을 목적으로 오는 동포에 대해서는 아무런 불편없이 관광할 수 있도록 모든 안전 조치들을 취할 것이며, 아울러 동포애의 심정에서 열렬히 환영·환대할 것"이라는 자신의 '일관된 입장'을 제시하였다.

북한 정부의 입장

북한 정부는 우선 관광객 억류 사건을 일으켰으나, 결국 그 관광객을 돌려보내고 지난 한 달여 동안 현대측에 금강산 관광 사업 재개를 줄곧 요구하였다. 북한은 "금강산 관광 사업이 '민간급'의 일이기 때문에 남한 정부가 끼어들 일이 아니다"는 것을 강조하면서 분쟁 해결시 당국 개입에 대해서 완강히 거부하고, '관광을 중단시킨 것은 북쪽이 아니라 남쪽'이라는 이유를 들어 우리 정부가 현대측의 7월분 대북 송금을 허가하지 않는 것에 대해 강력히 비난하였다.

지난 7월 12일자 「조선중앙통신」은 북한 자신이 "남조선 동포 관광객들을 위해 온갖 성의를 다하여 왔으며", 이에 대해서는 "현대 그룹도 인정"하고 있다고 보도하였다. 그리고 관광객들에 대한 신변 안전 보장 조치에 대해서는 "그것은 우리가 이미 관광이 시작되기 전에 취한 조치로서, 그 생활력은 수개

통일 전의 구 동서독과 중국·대만 사례를 보면, 구 동서독은 관광 교류를 기본적으로 민족 내부 문제로 보아, 특별히 별도의 신변안전보장협정 같은 제도적 장치를 마련하지는 않고, 「통행협정」과 「동서독기본조약」 등을 통해 인적 교류를 제도화하였다. 중국과 대만의 경우는 통일 전의 구 동서독 경우와는 달리, 아무런 협정이 체결되지 않은 상황에서 여행과 방문이 차츰 이루어졌는데, 중국이 일방적으로 인적 교류를 허용하고, 대만이 결국 이에 따르는 식으로 발전하였다. 양 사례에서 시사하는 바는 어떤 특별한 정부 차원의 신변 안전 보장의 제도적 장치가 없이 인적 교류가 실시되어왔다는 것이다.

월간의 관광 과정에 무려 8만여 명이라는 많은 관광객들이 우리의 성의있는 노력에 의해 안전하게 금강산을 관광하고 전원 무사히 돌아간 사실에서 뚜렷이 입증되었다"고 주장하였다.

위의 「조선중앙통신」 보도문은 또한 “북한은 6 개월간의 시범 관광을 성과적으로 끝내고 관광객들의 신변 안전을 더욱 더 중시하여 현대그룹과 ‘금강산관광사업조정위원회’와 같은 협의 기구를 내올 생각도 하고 있었다”며, “앞으로도 순수한 금강산 관광을 목적으로 오는 동포에 대해서는 아무런 불편없이 관광할 수 있도록 모든 안전 조치들을 취할 것이며, 아울러 동포애의 심정에서 열렬히 환영·환대할 것”이라는 자신의 ‘일관된 입장’을 제시하였다. 북한은 「조선중앙통신」 7월 14일에 또 다시 보도문을 내고 동일한 입장을 반복하였다.

통일 전의 구 동서독, 중국과 대만 사례의 시사점

통일 이전의 구 동서독간의 여행 교류를 보면, 구서독은 구동독인을 내국인으로 취급하였기 때문에 여행 자유에 대해 특별한 제한을 두지 않았다. 이에 반해, 구동독은 구서독인을 외국인으로

취급하여 입국 비자를 발급하였다. 구 동서독은 관광 교류를 기본적으로 민족 내부 문제로 보아, 특별히 별도의 신변안전보장협정 같은 제도적 장치를 마련하지는 않고, 「통행협정」과 「동서독기본조약」 등을 통해 인적 교류를 제도화하였다.

중국과 대만의 경우는 통일 전의 구 동서독 경우와는 달리, 아무런 협정이 체결되지 않은 상황에서 여행과 방문이 차츰 이루어졌는데, 중국이 일방적으로 인적 교류를 허용하고, 대만이 결국 이에 따르는 식으로 발전하였다. 대신 중국과 대만은 각기 국내법의 정비를 통해 상대방의 주민이 자신의 지역로의 여행과 방문을 허용하였다. 중국과 대만도 통일 전의 구 동서독 경우처럼, 어떤 특별한 정부 차원의 신변 안전 보장의 제도적 장치가 없이 인적 교류가 실시되어왔다.

새로운 신변안전보장체계에 대한 평가

이번에 현대와 아태평화
위 사이에 체결한 합의들은
남북한 양측이 서로 한발씩
양보하여 타협한 안으로 보

인다. 무엇보다도 이제 금강산 관광 사업에
서 관광객 억류 사건과 같은 사건을 방지할
수 있게 되었다. 기존의 신변 안전 보장의 취
약성은 “문제되는 발언을 하는 경우 공화국
의 법에 따라 처리한다”는 조항때문에, 어떠
한 벌을 받게 될지를 모르는 데서 오는 관광
객들의 ‘공포심’에 잘 나타나 있다. 그런데
이번 합의의 특징은 관광객들이 이제는 처벌
의 한계를 알게 되었기 때문에 더 이상 그러
한 공포심을 갖게 될 필요가 없게 되었다는
점이다.

“문제되는 발언을 한 관광객에 대해서는
즉시 관광을 중지시키고 추방하는 것을 원칙
으로 한다”는 합의 조항에서, ‘원칙’이라는
표현때문에 또 유사한 사건이 발생할 수 있
다는 의구심을 가질 사람도 있을 것이다. 그
러나 지난 7 개월간 8만 6,000여 명의 금강
산 관광객 가운데서 ‘문제되는 발언’으로 억
류된 사람은 민영미氏 혼자였고, 그와 비슷
한 수준의 발언을 한 관광객이 더 있었음에
도 불구하고 그들은 억류되지 않았었다. 무
엇보다도 이번의 관광객 억류 사건은 북한이

이번 북경에서 현대와 아태평화위 양측이 관광객 억류 사건과 같은
사건의 재발 방지에 초점을 맞추어 협상을 진행하여 새로운
신변안전보장합의를 이끌어냈기 때문에, 앞으로 금강산 관광객들이
누리게 될 신변 안전은 ‘현실적으로 별 문제가 없는 만족할 만한’
수준이라고 보아도 될 것이다. 단지, 남한 당국의 개입이 배제되어
‘금강산관광사업조정위원회’에 전혀 참여하지 못하기 때문에,
관광객 신변을 정부 차원에서 보다 확실히 보장하는 장치는 아직
마련되지 못한 게 사실이다.

서해 교전에서의 패배에 대한 군사적인 보복
이 쉽지 않은 상황에서 꼬투리를 잡아 화풀
이한 사건이었다는 것을 이해할 필요가 있을
것이다. 이번 북경에서 현대와 아태평화위
양측이 관광객 억류 사건과 같은 사건의 재
발 방지에 초점을 맞추어 협상을 진행하여
새로운 신변안전보장합의를 이끌어냈기 때문
에, 앞으로 금강산 관광객들이 누리게 될 신
변 안전은 ‘현실적으로 별 문제가 없는 만족
할 만한’ 수준이라고 보아도 될 것이다.

단지, 남한 당국의 개입이 배제되어 ‘금강
산관광사업조정위원회’에 전혀 참여하지 못
하기 때문에, 관광객 신변을 정부 차원에서
보다 확실히 보장하는 장치는 아직 마련되지
못한 게 사실이다. 예전에는 분쟁이 20 일 이
내에 해결되지 않는 경우, ‘분쟁조정위원회’
에 ‘당국자 1 인’이 참여할 수 있었는데, 이
번에는 그러한 조항도 없다. 북한은 합의서
서명 직후인 7월 31일 아태평화위 대변인 담
화를 통해 “앞으로도 당국 개입은 불가하다”
는 입장을 재천명하였다. 그러나 우리 정부
는 이번의 합의에도 불구하고 ‘금강산관광산

이번 남북간에 체결한 관광객 신변안전보장합의는 객관적으로 보아 우리로서는 만족할 만한 수준의 합의로 보아야 할 것이다. 남북한은 구 동서독 혹은 중국과 대만의 경우와는 달리, 아직도 정전 상태 하에 있고 서로 적대 행위를 계속하고 있기 때문에, 관광객들의 신변 안전 보장은 반드시 필요하다는 것이 우리의 입장이었고, 이번의 새로운 신변 안전 합의들을 통해 우리는 '만족할 만한 수준'으로 그 목적을 달성하였다고 평가할 수 있다.

변안전특별위원회'와 같은 당국 개입이 가능한 제도를 구축하기 위해 계속 노력하겠다는 입장이다.

국제 관행을 보면, 국가간의 여행과 관광에 따른 인적 교류에 대한 권리가 국가의 기본 권리는 아니며, 단지 국가들이 상호간에 '호의' 상으로 여행과 관광에 따른 인적 교류를 허용하고 있다. 일단 한 국가가 외국인에게 입국과 체류를 허용한다 하더라도 그 국가는 별도의 특별한 신변 안전 보장을 해주는 일은 거의 없고, 이는 국교 관계의 유무에도 관계없는 것이 일반 국제 관행이다. 더구나 만일 여행자가 체류국의 법률을 위반하는 경우, 체류국은 그 여행자를 자국의 법률에 따라 처벌할 권리를 보유하며, 이는 통상 그 국가의 고유 권한이다.

통일 전의 구 동서독과 지금까지의 중국과 대만 사이의 경우와 바로 위에서 지적한 국제 관행을 생각해볼 때, 이번 남북간에 체결한 관광객 신변안전보장합의는 객관적으로 보아 우리로서는 만족할 만한 수준의 합의로 보아야 할 것이다. 남북한은 구 동서독 혹은

중국과 대만의 경우와는 달리, 아직도 정전 상태 하에 있고 서로 적대 행위를 계속하고 있기 때문에, 관광객들의 신변 안전 보장은 반드시 필요하다는 것이 우리의 입장이었고, 이번의 새로운 신

변 안전 합의들을 통해 우리는 '만족할 만한 수준'으로 그 목적을 달성하였다고 평가할 수 있다.

육심 갈아서는 「북한 내에서의 한반도에너지개발기구(KEDO)의 법적 지위, 특권·면제 및 영사 보호에 관한 의정서」의 제17조에 명시된 것처럼, “북한은 어떠한 KEDO 계약자 인원도 체포 또는 구금하여서는 아니 된다”는 수준으로 금강산 관광객의 신변 안전을 보장하면 좋을 것이다. 그러나 KEDO 관계자는 외교관에 준하는 각종 특권을 누리지만, 금강산 관광객은 단순한 민간인이라는 차이점이 있다.

앞으로도 여러 가지 예측하지 못했던 사건들이 생겨날 수 있으나, 금강산 관광객 억류 사건과 그 해결에서 보듯이, 남북 관계는 보다 많은 접촉과 교류, 보다 많은 대화를 통하여 문제를 하나씩 하나씩 해결해나가야 하는 관계임을 이해할 필요가 있다. 금강산 관광 사업뿐만 아니라 각종 남북 경협 사업에서의 진전이 남북 관계 개선의 한 축을 이루고 있다는 점을 강조하고 싶다. 統