

# 신의를주 特區 住民의 法的 地位와 韓國人의 進出問題

諸 成 鎬\*

## 차 례

### I. 서 론

### II. 신의를주 特區 주민의 개념과 법적 지위

1. 신의를주 特區 주민의 개념과 조건
2. 신의를주 特區 주민의 법적 지위와 권리·의무
3. 신의를주 特區 주민과 북한공민의 차이

### III. 한국인의 신의를주 特區 진출문제

1. 한국인이 신의를주 特區 주민이 될 수 있는가의 문제
2. 한국인이 신의를주 特區의 관리가 될 수 있는가의 문제

### V. 결 론

\* 中央大 法大 教授, 法學博士

## I. 서론

북한은 1984년 이후 외채상환의 부담 없이 서방의 자본·기술을 유치하기 위해 대외 경제개방정책을 추진하기 시작했다. 구체적으로 북한은 합영법을 비롯해서 외국인투자에 관한 법제도를 마련하고 관련 기구를 정비하는 등 외자유치를 위한 국가적 노력을 기울여 왔다. 어느덧 북한이 대외 경제개방을 모색한지 20년이 다 되어가고 있지만, 아직까지 가시적인 성과를 내고 있지는 못한 실정이다.

이런 와중에서 북한은 2002년 9월 신의주를 특별행정구(Special Administrative Region : SAR, 이하 특구라고 함)로 지정한데, 이어 그에 관한 기본법을 제정하여 앞으로 혁신적인 대외 경제개방정책을 추진하겠다는 의지를 대내외에 밝힌 바 있다. 최근 북한의 개방정책이 한 차원 더 심화되고 발전하는 양상을 보이고 있는 것이다. 물론 이는 당면한 경제난을 해소하기 위한 불가피한 선택인 것으로 판단된다. 외부로부터의 직접투자와 긴급지원이 없이는 북한의 인민경제가 회생할 수 없는 최악의 상황에 와 있기 때문이다. 내부자원의 동원도 이미 거의 고갈상태에 이르고 있는 실정이다. 이렇게 볼 때 북한의 대외 경제개방은 역사적 필연인 것으로 풀이된다.

하지만 아직까지 국제사회는 신중한 반응을 보이고 있다. 중국과 일본은 여전히 신의주 진출에 소극적인 입장을 견지하면서 사태진전을 관망하고 있다. 미국은 북한 핵문제 해결에 최우선적인 관심을 기울이고 있는 바, 미국기업의 신의주 진출은 단기간 내에 실현되기 어려울 것이다. 더욱이 양빈(楊斌) 해프닝은 북한의 신의주 특구 개발정책에 대한 국제사회의 신뢰를 얻는 데 도움이 되지 못한 사건이었다고 하겠다.<sup>1)</sup>

1) 최근 북한 정부도 이러한 점을 고려하여 중국과의 국경도시 신의주에 특구를 추진하는 방안을 당분간 보류하고 있는 것으로 알려지고 있다. 정통한 북한 소식통들에 의하면, 북한 관리들은 가열되고 있는 북한 핵문제와 개성공단 추진 및 중국과의 마찰 등으로 신의주 특구를 현재 추진하기가 현실적으로 어렵다는 기본인식을 갖고 있으며, 핵문제 등 현재의 모든 상황을 무시하고 신의주 특구를 추진해서는 외국 투자자들이 투자하지 않을 것임을 알고 있다는 것이다. 또한 북한 관리들은 또 나진·선봉 경제특구가 성공을 거두지 못한 상황에서 개성공단과 신의주 특구를 비슷한 시기에 둘 다 추진하여 성공시킬 가능성이 적은 것으로 판단하기 시작했다고 이 소식통들은 전하고 있다. 하지만 현단계에서 북한이 신의주 특구 개발을 완전히 포기했다고 속단하기는 어렵다고 하겠다. “북한 신의주특구 추진 당분간 보류”, 『연합뉴스 속보』, 2003년 1월 22일자 참조.

이런 상황에서 북한이 야심차게 추진하려 했던 신의주 특구 개발구상이 좌초되지 않도록 하기 위해서는 같은 민족인 남한의 지원과 협조가 불가피할 것으로 보인다. 남북경협을 확대를 통한 민족경제공동체 건설을 계획하고 있는 우리로서는 가능한 한 신의주 진출을 확대하여 북한의 대외개방을 촉진할 필요가 있다. 또 그것이 남북의 평화통일을 앞당길 수 있을 것이기 때문이다.

아무튼 신의주 특구 개방정책을 보다 적극적으로 추진할 경우 남한기업의 이 지역 진출이 가시화될 것이고, 그렇게 될 경우 적지 않은 남한 기업인들과 기술자들이 신의주에 장기체류하게 될 것이다. 또한 사정에 따라서는 남한인사가 특구 장관으로 임명되어 특구 행정에 깊숙이 관여할 가능성도 배제할 수 없다. 이 경우 지금까지와는 새로운 법적 문제들이 발생하게 될 것이다.

이와 관련해서 2002년 9월 12일 북한이 제정한 신의주특별행정구기본법(이하 신의주특구기본법 또는 기본법이라 함)<sup>2)</sup>에서는 우리가 눈여겨 보아야 할 대목이 있다. 신의주 특구 주민의 지위와 범위, 특구 행정장관의 자격 등은 그러한 대표적인 것들이다. 그런 점에서 신의주특구기본법의 관련 규정을 세심하게 분석·검토하고, 예상가능한 법적 문제에 대한 대비책을 강구해 두어야 할 것이다.

이러한 점을 고려하여 본고에서는 특히 신의주 특구 주민의 개념, 법적 지위(국적, 권리·의무의 향유자 등)와 일반 북한지역 주민과의 차이점 등을 살펴보고, 한국인 내지 남한인사가 신의주 특구의 행정장관이 될 수 있는가를 중점적으로 검토하기로 한다.<sup>3)</sup>

## II. 신의주 특구 주민의 개념과 법적 지위

### 1. 신의주 특구 주민의 개념과 조건

신의주특구기본법 제42조에 의하면, 신의주 특구 주민은 4가지 범주로 구성된다. 그들은 ① 신의주 특구가 조직되기 이전에 거주한 자, ② 공화국국민

2) 신의주특구기본법에 대한 개괄적인 검토에 관해서는 법무부, 『신의주특별행정구기본법 분석』, 법무부, 2002, 1~65면; 통일부, “신의주특별행정구 지정관련 설명자료”, 통일부 홈페이지(<http://www.unikorea.go.kr>) 게시자료, 2002. 9.; 정영화, “북한의 경제 특구관련 입법동향과 과제”, 『최근 북한의 대외개방관련 법제동향』, 법제처·한국법제연구원 공동주최 남북법제연구세미나 발표자료집, 2002. 12. 2, 43~70면 참조.

3) 한국인 내지 대한민국 국민이라고 할 때에는 남한주민 외에 대한민국 국적을 갖는 해외 영주권자도 포함된다. 해외영주권자의 경우 남한주민인 한국인과는 또 다른 문제가 발생할 수 있기 때문에 본고에서는 주로 남한주민만을 염두에 두고 논술하기로 한다.

으로서 신의주 특구의 요구에 따라 구(區) 내의 기관 또는 기업에 취직한 자, ③ 외국인으로서 합법적인 직업을 가지고 구에 7년 이상 거주한 자, ④ 최고 입법기관 또는 장관이 추천한 자이다(1호 내지 4호). 이 조항은 신의주 특구 주민의 자격조건을 정한 것이라고 할 수 있다. 즉 기본법 제42조의 본문에서 특구의 ‘주민으로 되는 조건’이라고 명시하고 있다시피 i) 신의주 특구가 조직되기 이전에 거주할 것, ii) 공화국공민으로서 신의주 특구의 요구에 따라 구(區) 내의 기관 또는 기업에 취직하고 있을 것, iii) 외국인으로서 합법적인 직업을 가지고 구에 7년 이상 거주할 것, iv) 최고입법기관 또는 장관이 추천할 것 등의 조건을 정한 것이라고 볼 수 있다. 이 중 어느 한 조건만 충족하면 신의주 특구 주민이 될 수 있다는 것이다.<sup>4)</sup>

기본법 제42조를 논리적·체계적으로 해석할 때 신의주 특구 주민의 조건 내지 자격, 그리고 그 범위와 관련해서 다음과 같은 법리를 추론할 수 있다.

첫째, 기본법 제42조 제1호의 ‘신의주 특구가 조직되기 이전에 거주한 자’는 국적을 불문한다. 즉 외국인도 신의주 특구가 조직되기 이전에 거주한 자는 특구 주민이 될 수 있다. 이는 기본법 제42조 1호가 ‘신의주 특구가 조직되기 이전에 거주한 공화국공민’으로 특정하고 있지 않은 사실에서 연역되고 하겠다.

다만 내국인(북한인)과는 달리 외국인의 경우 특구가 조직되기 전에 일정 기간(예컨대 1년 또는 3년 등과 같이) 이상 거주할 것이 요구된다고 보는 것이 일반적인 법감정에 맞다고 할 것이다. 하지만 기본법에서는 이 점을 특별히 명시하지 않고 있다. 따라서 이론상으로는 특구가 조직(기본법 채택 및 신의주 특구 지정)되기 하루 전 날부터 신의주에 거주한 외국인도 특구 주민이 될 수 있다는 이야기가 된다. 그러나 기본법 제42조 제1호의 적용상 ‘신의주 특구 조직전 일정기간 거주 요건’의 존부는 향후 신의주 특구가 하위법규를 정비하는 과정에서 보다 분명하게 드러날 것으로 보인다.

한편 동 제1호의 적용과 관련해서 ‘거주’라는 개념이 문제될 수 있다. 생각건대 거주는 반드시 영구적 내지 준영구적 거주는 아닐지라도 ‘상당한 기간

4) 신의주특구기본법이 처음부터 주민의 조건만을 명시하는 방식으로 규정했다면 위에서 든 조건이 동시에 충족해야 하는 것인지 아니면 택일적으로 어느 하나만 충족하면 되는 것인지 하는 문제가 제기될 수도 있었을 것이다. 그러나 현행규정에서 보는 같이 주민이 되는 조건(자격)을 ‘~한 자’로 명기하고 있고, 또한 서로 상이한 성질을 갖는 자들을 병렬적으로 열거하고 있어(특히 2호와 3호 참조) 주민의 조건에 관한 규정들은 택일적인 조건의 규정이라고 봄이 타당하다고 할 것이다.

동안 체류할 목적으로 주소 내지 상(常)거소를 두고 있는 경우'를 의미한다고 할 것이다. 물론 기본법 제42조에서 말하는 거주에는 단순 여행목적의 일시체류는 제외된다고 보아야 할 것이다.

둘째, 기본법 제42조 제2호의 '공화국국민으로서 신의주 특구의 요구에 따라 구(區) 내의 기관 또는 기업에 취직한 자'는 제1호 규정과의 관련성을 고려할 때 특구 지정 전에는 신의주에 거주하지 않았던 자들을 대상으로 하고 있다고 할 것이다. 즉 제2호는 '공화국국민으로서 종전에는 신의주 특구에 거주하지 않았으나, 신의주 특구 지정 후 특구의 요구에 따라 구 내의 기관 또는 기업에 신규로 취직한 자'를 의미하는 것으로 해석해야 할 것이다.

셋째, 기본법 제42조 제3호의 '외국인으로서 합법적인 직업을 가지고 구에 7년 이상 거주한 자'의 해석과 관련해서 '7년 이상의 거주' 개념이 문제될 수 있다. 앞에서 검토한 바와 같이 상당기간 체류의 목적으로 신의주에 하루만 살아도 기본법 제42조 제1호에 의해 특구 주민이 된다고 볼 때 동조 제3호에서 말하는 7년의 거주기간 기산점은 특구 조직 이후의 어느 시점이라고 보아야 할 것이다. 또한 그러한 거주기간 기산점은 직업 없이 살기 시작한 시점이나 불법적인 직업을 갖기 시작한 시점이 아니고, 합법적인 직업을 갖기 시작한 시점으로부터 계산해서 특구에 만 7년 이상 거주해야 한다.

넷째, 위 3가지 중 어느 한 조건을 갖춘 자 외에도 기본법 제42조 제4호에 따라 최고입법기관 또는 장관이 추천한 자도 역시 신의주 특구 주민이 될 수 있다. 이 조항은 국적을 불문하고, 또한 기본법 제42조의 1호 내지 3호의 충족 여부와 관계없이 최고입법기관 또는 장관이 추천한 자는 신의주 특구 주민이 될 수 있다. 여기서 장관은 신의주 특구의 최고책임자인 행정장관을 가리키는 데 이론이 없을 것이다.

다만 최고입법기관이 무엇을 의미하는 것인지 하는 점이 문제로 제기될 수 있다. 구체적으로 최고입법기관이 신의주 특구의 입법회의를 가리키는 것인지 아니면 최고인민회의 또는 최고인민회의 상임위원회를 지칭하는 것인가 하는 점이다. 최고입법기관은 일을 최고인민회의 상임위원회를 가리키는 것으로 해석된다. 그 이유는 다음과 같다. 첫째, 기본법 제74조에서는 "립법회의에서 채택한 결정은 1개월안으로 최고립법기관에 등록한다"고 규정하여 입법회의와 최고입법기관은 서로 다른 기관임을 분명히 하고 있고, 둘째, 신의주특구기본법이 최고인민회의 상임위원회에서 정령으로 채택(입법)되었고, 동 기구가 이

법을 해석할 수 있는 권한을 가지고 있으며(부칙 제4조), 셋째, 특구의 장관은 최고인민회의 상임위원회 전원회의에서 - 조선민주주의인민공화국과 신의주 특구에 대한 충실의 - 선서를 하며(법 제78조), 그는 자기 사업에 대하여 최고 입법기관 앞에 책임지도록 되어 있고(법 제76조), 넷째, 장관의 임명과 해임은 최고입법기관이 하도록 되어 있는 바(법 제77조), 현실적으로 초대 특구 장관이었던 양빈은 최고인민회의 상임위원회에 의해 임명되었기 때문이다.

한편 신의주특구기본법에서는 비주민이라는 개념도 사용되고 있다. 여기서 비주민은 기본법상 주민의 요건을 갖추고 있지 못하더라도 현실적으로 특구에서 거주하고 있거나 사업목적으로 일정 기간 출입·체류하는 자를 포함하는 것으로 해석된다. 신의주 특구와 아무런 관련성을 갖지 않으며 출입·체류조차 하지 않는 자는 신의주특구기본법의 적용상 문제시되지 않을 것이기 때문에 논외로 해도 무방할 것이다.

## 2. 신의주 특구 주민의 법적 지위와 권리·의무

### (1) 신의주 특구 주민의 법적 지위

신의주 특구 주민이라 함은 북한의 주권이 행사되는 특수행정단위인 신의주 특별행정구(법 제1조)에 거주하되, 신의주특구기본법 제57조에 명시되어 있는 바와 같이 주민권을 갖는 자를 말한다. 주민권을 획득하지 못한 특구 내 거주자는 비주민으로 분류된다.

신의주 특구 주민이 보유하는 주민권은 홍콩 특별행정구의 주민권과 같이 지역공동체의 구성원(특구 주민)으로서 누리는 포괄적인 지위를 가리키는 것으로 이해된다. 그러한 주민권은 국적에 상응하는 시민권(citizenship, 예 미국 시민권) 개념과는 다른 것이나, 유럽연합의 시민권과는 일부 유사한 점이 있다고 하겠다.<sup>5)</sup> 주민권 보유자임을 증명하는 서류로서 앞으로 신의주 특

5) 1993년 11월 1일 발효한 '유럽연합조약'(Treaty on European Union), 일명 마스트리히트조약에 의해 개정된 '유럽공동체(EC) 설립조약' 제17조는 유럽연합의 시민권(Citizenship of the Union, EU Citizenship) 개념을 인정하고 있다. 동조 1항에 의하면, "... 회원국의 국적을 보유한 모든 사람은 연합의 시민이 된다. 연합의 시민권은 국내시민권을 대신하는 것이 아니라 이를 보충한다."고 규정하고 있다. 유럽연합의 시민은 다른 회원국 내에서 지역공동체의 주민자치에 참여할 권리를 갖는다. EU시민권에 관해서는 David O'Keefe and Patrick M. Twomey, *Legal Issues of Maastricht Treaty*, London: Wiley Chancery, 1994, pp.90~91; 김대순, "EU시민권 개념에

구 행정부가 주민권 증명서, 즉 주민증(住民證)을 특구 주민 개개인들에게 발급할 것으로 예상된다.

## (2) 중앙정부와 특구 주민의 관계: 국가의 신의주 특구 주민 보호의무

신의주특구기본법 제1장(정치)에서는 특구 주민과 중앙정부(국가)간의 관계와 관련있는 일반적인 규정을 두고 있다. 즉 중앙정부는 특별행정구에서 주민과 비주민의 합리적인 권리와 이익을 보장하며(법 제4조), 주민과 비주민의 신변을 법에 따라 보호하도록 하고 있다(법 제5조). 특히 사유재산권의 보호와 관련해서 중앙정부는 특별행정구에서 개인소유의 재산을 보호하며 그에 대한 상속권도 보장하고, 개인소유의 재산을 국유화하지 않는다. 다만 국가의 안전과 관련하여 개인소유 재산을 국유화할 경우에는 그 가치를 보상해 주어야 한다(법 제17조). 중앙정부가 부담하는 특구 주민의 보호의무, 구체적으로 i) 합법적 권리 및 이익보호의무, ii) 신변안전보호의무, iii) 사유재산권의 보호의무는 신의주 특구에 거주하는 비주민(일시 체류하든 또는 비교적 장기간 거주하든 불문한다)에게도 적용된다.

## (3) 신의주 특구 주민의 권리·의무

### 1) 신의주 특구 주민의 권리

신의주특구기본법 제4장에서는 특구 주민의 기본권과 의무를 자세하게 열거하고 있다. 먼저 특구 주민의 기본권리는 ① 평등권과 차별금지, ② 여성 및 어린이의 특별보호, ③ 주민의 권리로서 기본법 제4장에서 특별히 열거되어 있는 기본권과 ④ 기본법 제4장에서 주민의 권리로 열거되어 있지는 않지만 여타 규정에서 명시되어 있거나 연역될 수 있는 기타의 기본권 등 4가지로 대별하여 살펴볼 수 있다.

첫째, 평등권과 차별금지이다. 즉 신의주 특구의 주민은 사회생활의 모든 분야에서 누구나 똑같은 권리와 의무를 지닌다. 성별, 국적별, 민족별, 인종별, 언어, 재산과 지식정도, 정견, 신앙에 따라 주민은 차별 당하지 않는다(법 제43조). 이는 성별·종교·재산·국적·정견 등 사회적 신분과 정치적 신념에 의한 차별을 금지한 것으로서 결국 내외국인간, 주민과 비주민간, 유산자

관한 연구”, 『유럽연구』, 제4호 1996, 163~191면 참조.

와 무산자간 및 남녀간의 평등권을 보장하기 위한 규정으로 해석된다.

둘째, 여성 및 아동의 보호이다. 여자는 남자와 똑 같은 사회적 지위와 권리를 가지며,<sup>6)</sup> 특구는 산전산후휴가제 같은 시책으로 아기 어머니와 어린이를 보호해야 한다(법 제55조). 여성과 아동의 보호는 전통적으로 사회주의국가들이 특별한 보호를 제공하고 있다고 자랑해 왔던 분야이다. 이 점은 북한도 마찬가지이다. 북한은 여성 및 아동의 보호의무를 신의주특구기본법에서 재확인함으로써 특구 행정부가 이 분야에서 각별한 노력을 기울이도록 지시하고 있다고 볼 수 있다. 다만 동조에서 말하는 아기와 어린이의 구별은 분명치 않다.

셋째, 특구 주민이 기본법 제4장에 따라 향유하는 개별적인 기본권이다. 이러한 기본권들은 특구 행정부가 자신의 주민에 대해 적극적으로 보장해야 할 의무를 이룬다. 특구 주민이 갖는 구체적 권리는 서구적인 인권의 분류(유형화) 방식을 따를 때 대체로 자유권, 생존권(인간다운 생활권), 참정권, 청구권 등으로 나누어진다.

먼저 특구 주민이 갖는 자유권에는 ① 언론·출판·집회·시위·파업·결사의 자유(법 제45조), ② 신앙의 자유(법 제46조), ③ 인신과 주택의 불가침권, ④ 서신비밀 보장의 권리, ⑤ 법에 의하지 않은 구속, 체포, 수색을 받지 않을 권리(법 제47조), ⑥ 거주이전 및 여행의 자유(법 제49조 1문), ⑦ 직업선택의 자유(법 제50조 2문), ⑧ 과학과 문학예술활동의 자유(법 제54조 1문), ⑨ 결혼의 자유(법 제56조 1문) 등이 있다. 다만 거주이전·여행의 자유와 관련하여 공화국의 다른 지역 또는 다른 나라로 이주하거나 여행하는 질서는 특구에서 정하도록 하였다(법 제49조 2문).

생존권에는 ① 노동의 권리 및 노동에 따른 보수를 받을 권리(법 제50조 1문 및 2문), ② 휴식의 권리(법 제51조), ③ 치료를 받을 권리 및 사회보험과 사회보장제에 따른 보호(물질적 방조)를 받을 권리(법 제52조), ④ 교육을 받을 권리(법 제53조), ⑤ 결혼과 가정을 보호받을 권리(법 제56조 2문)가 있다.

17세 이상의 주민은 선거권과 피선거권을 갖는다(법 제44조)는 규정은 참정권에 해당한다. 피선거권에는 구 검찰소 소장으로 선출될 권리(법 제78조)와 구 재판소 소장으로 선출될 권리(법 제94조)가 포함된다. 그리고 신소와 청원을 할 권리(법 제48조)는 일종의 청구권을 보장한 규정이라고 볼 수 있

6) 남자와 동일한 사회적 지위를 누릴 여성의 권리는 기본법 제43조에 명기되어 있는데, 법 제55조에서 이를 재확인함으로써 남녀 평등권을 특별히 강조하고 있다고 할 것이다.



다. 한편 저작권과 발명권 및 특허권을 특별히 보호받을 권리(법 제54조 2 문)는 오늘날 자유권이라기보다는 문화적 권리 내지 문화권으로 유형화되는 권리에 해당된다고 할 수 있다.

넷째, 기본법 제4장에 명기되어 있지는 않으나, 다른 장에서 규정되어 있거나 또는 추론될 수 있는 주민의 권리가 있다. 예컨대 구 재판소의 임무 중 하나로 명기된 ‘법인과 개인의 합법적 권리와 생명재산을 보호한다’는 기본법 제 92조 2호의 규정에는 주민의 재판을 받을 권리(재판청구권)와 이를 통해 자신의 권리와 생명·재산을 받을 권리가 내재되어 있다고 볼 수 있다. 또한 “재판은 공개하며 피소자의 변호권을 보장한다”는 기본법 제96조는 공개재판을 받을 권리, 그리고 피고인의 자기방어권(변론권)과 변호인의 조력을 받을 권리를 명시한 것이라고 할 수 있다. 이 밖에 “국가는 신의주특별행정구에서 근로자들의 로동시간을 하루 8시간, 주 48시간을 초과하지 않도록 한다”는 법 제19조에 의할 때, 특구 주민들은 주 48시간의 초과노동을 강요당하지 않을 권리를 갖는다고 할 수 있다.

위에서 살펴 본 기본권과 관련하여 신의주특구기본법에 나타나고 있는 특징을 지적하면 다음과 같다.

첫째, 법에 근거하지 않고는 기본권의 제한을 받지 않는다는 소위 법률유보 조항은 구속·체포·수색을 받지 않을 권리 경우에만 규정되어 있다. 다만 선거권의 경우에는 ‘법에 의하여 선거권을 빼앗긴 자’란 표현을 사용하고 있어 이 역시 법에 따른 선거권 제한을 예정하고 있다고 볼 수 있다.

둘째, 특별히 해당 법규에 의해 주민의 기본권이 적극적·구체적으로 보장 받는다는 규정을 두고 있는 경우가 있다. 언론·출판·집회·시위·파업·결사의 자유, 저작권과 발명권 및 특허권을 보호받을 권리, 결혼과 가정을 보호받을 권리가 여기에 해당된다.

셋째, 법이 아니라 특구 행정부의 시책에 의해 기본권이 보장받는 경우가 있다. 교육을 받을 권리는 신의주특별행정구의 교육시책에 의하여 보장된다는 규정이 바로 그것이다. 교육시책은 얼마든지 가변적일 수 있기 때문에 교육을 받을 권리는 그 만큼 안정성이 떨어질 수밖에 없을 것이다.

## 2) 신의주 특구 주민의 의무

특구의 주민들은 신의주 특구에서 제정한 법규를 존중하고 준수할 의무가

있다(법 제59조 2문).<sup>7)</sup> 또 특구 주민 중 공화국 국민은 조국보위의무를 갖는다(법 제58조 1문). 다만 군대 초모질서에 대한 규정은 특별행정구에서 정하도록 하고 있다(법 제58조 2문).

그런데 이와 관련해서 기본법 부칙 제2조에서는 “신의주특별행정구에는 조선민주주의인민공화국 국적, 국장, 국기, 국가, 수도, 령해, 령공, 국가안전에 관한 법규밖의 다른 법규를 적용하지 않는다”고 규정하고 있다. 이를 반대해석하면, 신의주 특구에는 (신의주특구기본법과 앞으로 특구가 제정하는 법규 외에도) 국적·국장·국기·국가·수도·영해·영공·국가안전에 관한 북한의 법규도 적용된다는 이야기다. 따라서 신의주 특구 주민이 존중·준수할 의무를 갖는 법규의 구체적인 범위가 문제로 제기될 수 있다. 특히 국가안전에 관한 법규에는 형법을 비롯해서 체제유지 관련 법들이 포함될 것으로 보인다. 이렇게 볼 때 신의주특별행정구에서 제정한 법규의 준수 의무만을 규정한 것은 입법상의 중대한 착오라고 할 것이다.

또한 국가안전에 관한 법규의 범위가 확정되어 있지 않기 때문에 북한당국의 의사에 따라서는 그러한 법령이 앞으로 얼마든지 추가·확대될 위험마저 없지 않다. 더욱이 북한당국이 국가안전에 관한 법규를 일방적으로 제·개정하여 신의주 특구에 적용할 경우, 특구 주민의 생활에 막대한 영향을 미칠 것이다. 그런 점에서 기본법 부칙 제2조는 확실히 문제의 조항이라고 하지 않을 수 없다. 법적 안정성과 예측가능성을 제공하지 못한 채 신의주 특구 주민의 인권을 침해하는 독소조항으로 기능할 소지가 많기 때문이다.

#### (4) 비주민의 권리와 의무

주민권을 가지지 못한 외국인도 기본적으로는 특구 주민과 같은 권리와 의무를 갖는다(법 제57조). 다만 주민권이 없는 외국인의 경우 선거권과 피선거권 및 구 예산으로 실시하는 사회적 혜택을 받을 권리는 갖지 못한다.

한편 신의주특구기본법 규정에 비추어 볼 때 비주민(북한인과 외국인)도 원칙상 신의주 특구의 법규를 준수해야 할 의무가 있다고 할 수 있다.<sup>8)</sup> 이는

7) 홍콩특별행정구기본법 제42조와 마카오특별행정구기본법 제44조는 각 행정특구내의 모든 거주민과 기타 사람들은 각 행정특구 내에서 실행되는 법률을 준수할 의무가 있다고 규정하고 있다.

8) 홍콩특별행정구기본법 제41조는 홍콩 특별행정구경내에 거주하는 홍콩 주민 이외의 기타 사람들은 법에 의하여 본장에 규정된 홍콩 주민의 권리와 자유를 향유한다고 규정하고 있을

북한의 영토고권에 따른 당연한 귀결이라고 보아야 할 것이다. 다만 비주민 외국인의 경우 어떤 구체적인 의무를 어느 정도까지 부담하는 것인지는 불분명하다. 이와 관련해서 기본법에서 비주민 외국인에 대하여 선거권과 피선거권 및 구 예산으로 실시하는 사회적 혜택을 받을 권리는 제한하면서, 그들에게 특구 주민과 동일한 의무를 부과하는 것은 형평의 원칙에 맞지 않는다는 주장도 제기되고 있다.<sup>9)</sup>

### 3. 신의주 특구 주민과 북한공민의 차이

#### (1) 북한에서 공민의 개념과 법적 지위

여기서는 신의주 특구 주민과 일반 북한공민은 어떤 차이가 있는가를 고찰하기로 한다.

북한에서 공민이란 일용 서구 자유민주주의국가에서 널리 사용되는 국민과 유사한 개념인 것으로 보인다. 공민은 북한국적을 갖는 자를 가리키기 때문이다.<sup>10)</sup> 그러나 공민은 다분히 계급적·인민적인 성격을 갖는 개념이라는 점에 유의해야 한다. 즉 공민이란 ‘프롤레타리아독재권력, 즉 김정일체제 하에서 국가(조선민주주의인민공화국) 구성원으로 인정을 받는 자’를 말한다. 따라서 민족반역자, 반혁명분자 등 북한체제 전체에 위해가 될 수 있는 반동분자 혹은 반국가사범 등은 공민의 범주에서 제외된다.<sup>11)</sup>

1998년 9월 5일 개정된 사회주의헌법에 의하면, “북한공민이 되는 조건은 국적에 관한 법으로 규정하며,<sup>12)</sup> 공민은 거주지에 관계없이 북한의 보호를 받

뿐만이, 단지 제42조에서 홍콩특별행정구의 법률을 준수할 의무를 진다고 규정하고 있다.

9) 유럽연합 회원국 상호간에 있어서는 외국인이라 하더라도 지방적인 성격의 공직 취임 등 제한된 범위 내에서 참정권을 인정하고 있음은 주지하는 바와 같다. 외국인의 참정권 인정에 대해 소극적인 자세로 일관해 오던 일본의 경우에도 근자에 와서 일부 지방자치 단체들이 외국인들에 대해 지방 참정권을 허용하고 있는 실정이다.

10) 북한의 『법학사전』에서는 국적을 ‘사람이 어떤 국가에 소속되어 있는가를 밝혀주는 법적인 관계’라고 정의하고 있으며, 공민에 대하여는 ‘일정한 국가의 국적을 가지고 그 나라의 헌법상 공민의 권리와 의무를 지닌 사람’이라고 정의하고 있다. 사회과학원 법학연구소, 『법학사전』, 사회과학출판사(평양), 1971, 32, 81면.

11) 제성호, “북한의 인권침해: 법·제도적 측면을 중심으로”, 『국제법논총』 제7권, 1995, 45면; 제성호, “법·제도적 측면에서의 인권침해”, 『북한인권백서』, 통일연구원, 1996, 18~20면 참조.

12) 북한은 1963년 10월 9일 최고인민회의 상임위원회 정령으로써 처음으로 국적법을 제

는다”(헌법 제62조). 그리고 북한에서 “국민의 권리의 의무는 하나는 ‘전체를 위하여, 전체는 하나를 위하여’라는 집단주의 원칙에 기초한다”(헌법 제63조).

북한 국민의 향유하는 권리도 서구적인 개념의 그것들과는 상당한 차이가 있지만, 분류상으로는 평등권, 자유권, 생존권, 참정권, 청구권 등으로 나누어 볼 수 있다.

첫째, 국민은 국가사회생활의 모든 분야에서 누구나 다 같은 권리를 가진다(헌법 제65조). 이는 모든 국가에서 인정되는 평등권을 명문화한 것이다.

둘째, 국민의 경우 여성은 남성과 같은 사회적 지위와 권리를 향유하고, 특히 어머니와 어린이는 특별한 보호를 받는다(헌법 제77조).

셋째, 북한 국민이 향유하는 자유권에는 ① 언론·출판·집회·시위와 결사의 자유(헌법 제67조), ② 신앙의 자유(헌법 제68조), ③ 직업선택의 자유(헌법 제70조 2문), ④ 과학과 문학예술 활동의 자유(헌법 제74조), ⑤ 거주 및 여행의 자유(헌법 제75조), ⑥ 인신과 주택의 불가침(헌법 제79조 1문 전단), ⑦ 서신의 비밀 보장(헌법 제79조 1문 전단), ⑧ 법에 근거하지 않은 구속·체포·수색의 금지(헌법 제79조 2문) 등이 있다.

넷째, 북한 국민이 누리는 생존권에는 ① 노동의 권리(헌법 제70조), ② 휴식의 권리(헌법 제71조), ③ 무상치료를 받을 권리와 의료시설·국가사회보험과 사회보장제에 따른 보호를 받을 권리(헌법 제72조), ④ 교육을 받을 권리(헌법 제73조), ⑤ 결혼과 가정을 보호받을 권리(헌법 제78조) 등이 있다.

다섯째, 북한 국민의 참정권에는 선거권과 피선거권이 있으며(헌법 제66조), 청구권에는 진소와 청원권(헌법 제69조)이 있다.

여섯째, 사회주의헌법에서는 혁명투사·혁명열사가족·애국열사가족·인민군후방가족·영예군인의 특별한 보호(헌법 제76조), 망명자의 보호(헌법 제80조)에 관한 규정을 두고 있다.

일곱째, 북한 국민의 의무에는 ① 인민의 정치사상적 통일과 단결을 견결히 수호해야 할 의무(헌법 제81조), ② 국가의 법과 사회주의적 생활규범을 준수해야 할 의무(헌법 제82조), ③ 노동의 의무, 특히 노동규율과 노동시간 준수 의무(헌법 제83조), ④ 국가재산과 사회협동단체재산을 아끼고 사랑하며 온갖 탐오·낭비현상을 반대·투쟁해야 할 의무(헌법 제84조), ⑤ 혁명적 경각성을

---

정하였고, 이후 1995년 3월 23일 최고인민회의 상설회의 결정 제57호로 개정된 바 있다. 북한의 국적법에 관해서는 손희두, 『북한의 국적법』, 북한법제분석 97-2, 한국법제연구원, 1997 참조.

높이며 국가의 안전을 위하여 몸바쳐 투쟁해야 할 의무(헌법 제85조), ⑥ 조 국보위 및 군대복무의무(헌법 제86조)가 있다.

## (2) 북한 공민과 특구 주민의 차이

북한 공민과 신의주 특구 주민의 차이점은 법적 지위와 권리·의무의 측면에서 볼 때 대략 다음 몇 가지로 나누어 생각해 볼 수 있다.

첫째, 북한 공민은 모두 북한 국적을 가지나, 신의주 특구 주민은 반드시 북한 국적을 갖지 않을 수도 있다. 즉 외국인도 특구 주민이 될 수 있다.

둘째, 북한 공민은 국가(중앙정부)에 대한 충성의무를 지게 되나, 신의주 특구 주민의 충성관계는 복잡하다. 이를 구체적으로 살펴보면, 신의주 특구 밖에 거주하는 일반 북한 공민은 국가에 대해서만 충성의무를 지지만, 북한인 특구 주민은 국가와 특구 행정부 양자에 충성해야 한다. 양자에 대한 충성의무간에 모순이 발생할 경우 국가에 대한 충성의무가 우선할 공산이 크다.

그에 비해 외국인 특구 주민은 북한당국은 물론 특구 행정부에 대해서도 충성의무를 지지 않으며, 단지 특구 행정부가 제정하는 법규 준수 의무만을 부담할 뿐이다. 이와 관련, 법규 준수 의무는 충성의무와는 다르다고 보아야 할 것이다. 충성의무는 본국과 국민을 연결하는 법적 유대(legal bond)인 국적이 라는 연결소(連結素)에 의해 정해지는 것이나, 법규준수 내지 법령준중 의무는 영토국의 영토고권과 더불어 체재국(滯在國)에 체류 또는 거주하는 사실에 의해 정해지기 때문이다.<sup>13)</sup> 다만 특구 장관으로 임명되는 외국인은 최고인민회의 상임위원회 전원회의에서 북한과 신의주 특구에 충실(충성)할 것을 선서해야 하며,<sup>14)</sup> 기타 특구 행정부의 관리로 임명되는 외국인은 신의주 특구 및

13) 일반국제법상 외교사절이나 영사, 외국군대의 구성원은 그들이 주재하는 접수국에 대하여 충성의무를 지지 않지만, 기본적으로 해당 국가의 법률을 준수해야 할 의무를 진다. 1961년의 외교관계에 관한 비엔나협약 제41조 제1항, 1963년의 영사관계에 관한 비엔나협약 제55조 제1항, 1966년의 주한미군의 지위에 관한 협정(한·미 SOFA) 제7조 등을 참조.

14) 필자는 특구 장관이 최고인민회의 상임위원회 전원회의에서 행하는 충실선서는 곧 충성선서라고 본다. 본래 충실이라는 용어는 직무, 임무, 업무, 직책에 충실한다는 표현에서 보듯이 맡은 바의 일정한 직책을 대상으로 하는 것이다. 국가나 어떤 정치실체에 대해 충실한다는 표현은 거의 사용하지 않는다. 그런 점에서 충실한다는 것은 곧 충성을 다한다는 뜻으로 해석해도 무방할 것이다. 더욱이 신의주특구기본법 제78조에서는 특구 장관이 신의주 특구 뿐만 아니라 자신을 임명한 기관이 소속된 조선민주주의인민공화국에 충실한다는 표현을 쓰고 있는데, 업무상으로 직접 부딪힐 가능성이 많지 않을 것으로 보이는 국가(조선민주주의인민공화국)에 대한 충실이란 곧 충성의무를 의미하는 것으로

특구 장관에게 충성해야 한다.

셋째, 북한 공민이 갖는 권리·의무는 본질상 ‘하나를 전체를 위하여, 전체는 하나를 위하여’라는 집단주의 원칙에 기초하고 있다. 즉 공민의 기본권은 전체주의 국가관에 입각한 인권 개념이라 할 수 있다. 이 같은 인권개념은 권리성보다는 의무성이 더욱 강조되는 것으로 평가되기도 한다. 하지만 신의주 특구기본법에서는 특구 주민의 기본권이 집단주의원칙에 지도되어야 한다는 규정을 두고 있지 않다. 이런 점을 고려할 때 특구 주민이 향유하는 기본적인 권리는 북한 공민의 권리보다 서구적인 인권개념에 상대적으로 더욱 가깝다고 평가할 수 있다. 장차 신의주 특구 개발이 홍콩식 자본주의시스템을 적극 도입하는 방법에 의해 이루어질지는 좀더 두고 보아야 하겠지만, 사유재산제도 인정을 근간으로 하는 자본주의방식이 특구에 본격 이식될 경우 이 점이 보다 확연하게 드러날 것으로 내다 보인다.<sup>15)</sup>

넷째, 북한 공민이 사회주의헌법상 갖는 기본적인 권리와 특구 주민이 신의주 특구기본법에 따라 향유하는 기본적인 권리는 의견상 상당히 유사하다. 그러나 양자간에는 몇 가지 중대한 차이점도 발견된다. 예컨대 북한 공민의 경우에는 노동의 결과에 따른 분배받을 권리를 갖는데 반해, 특구 주민은 보수를 받을 권리를 갖는다.<sup>16)</sup> 이는 사회주의국가시스템을 운영하는 북한지역과 자본주의 시스템을 근간으로 하는 특구의 차이에서 비롯되는 것이다.

또 특구 주민의 경우 결사의 자유가 보장되어 있기는 하지만, 정치활동 내지 정당활동의 자유가 제대로 보장되는지가 극히 불분명하다. 이와 관련, 특구에서는 기본법 제10조에 따라 다른 나라 정치조직의 활동이 제약을 받고 있어 외국인들의 정치활동은 사실상 어렵다고 보아야 할 것이다. 그러나 북한 공민들도 현실에 있어서는 정치활동 내지 정당활동을 자유롭게 수행할 수 있는 것이 아니기 때문에 양자의 차이는 상대적이라고 하겠다.

이 밖에 특구 주민의 기본권과 관련하여 신의주특구기본법에서는 ① 파업의

---

보아도 무방할 것이다. 이와 관련, 북한의 조선말대사전에서는 ‘충실하다’는 용어에 관하여 ‘충직하고 성실하다’고 정의하고 있다. 사회과학출판사, 『조선말대사전(2)』, 사회과학출판사(평양), 1992, 602면.

15) 그러나 신의주특구기본법상의 규정만을 보아서는 현단계에서 이 점을 단정하기는 쉽지 않다고 생각된다.

16) 북한 공민의 경우 헌법에서 노동의 권리와 관련해서 안정된 일자리와 노동조건을 보장받을 권리와 더불어 노동의 양과 질에 따라 분배를 받을 권리가 보장되어 있으나, 신의주특구기본법에서는 이러한 표현이 사용되고 있지 않다.

자유와 결혼의 자유가 기본권으로서 특별히 명시되어 있다는 점, ② 수색금지의 대상에 살림집(주택) 외에 몸(신체)이 추가되어 있다는 점, ③ 북한공민과 달리 무상치료를 받을 권리가 아니라 단순히 치료받을 권리만이 명시되어 있다는 점, ④ 교육을 받을 권리가 교육시책에 의해 보장되는데, 그 시책이 ‘인민적’이라는 수식어에 의한 제한이 없다는 점 등의 특징(차이점)을 보이고 있다.

다섯째, 망명권의 인정 및 보호문제와 관련해서는 기본법규상 특구와 일반 북한지역의 경우가 다르다. 일반 북한지역에서는 헌법 제80조에 따라 외국인 망명자를 보호하도록 하고 있는데 반해, 특구에서는 기본법이 망명자의 보호에 관한 규정을 두고 있지 않아 어떻게 처리되는지가 분명치 않다. 일견 망명자 처리문제에 관한 한 외교문제를 이유로 해서 국가(중앙정부)가 특구 내의 망명사건에 개입할 가능성이 높다고 보인다.

여섯째, 북한 공민의 의무와 특구 주민의 의무 간에도 상당한 차이가 있다. 북한 공민의 의무에는 ① 인민의 정치사상적 통일과 단결을 견결히 수호해야 할 의무(헌법 제81조), ② 국가의 법과 사회주의적 생활규범을 준수해야 할 의무(헌법 제82조), ③ 노동의 의무, 특히 노동규율과 노동시간 준수 의무(헌법 제83조), ④ 국가재산과 사회협동단체재산을 아끼고 사랑하며 온갖 탐오·낭비현상을 반대·투쟁해야 할 의무(헌법 제84조), ⑤ 혁명적 경각성을 높이며 국가의 안전을 위하여 몸바쳐 투쟁해야 할 의무(헌법 제85조), ⑥ 조국보위 및 법이 정한데 따른 군대복무의무(헌법 제86조) 등이 있다. 그러나 특구 주민들에게는 법규준수의무가 부과되며, 주민 중 공화국 공민은 조국보위의무를 갖는다고 함은 전술한 바와 같다.

위에서 든 북한 공민의 의무들은 사회주의·전체주의를 채택하고 있는 북한 체제의 특성에서 비롯되는 것들이다. 그러한 의무들이 사회주의시스템이 원칙적으로 배제될 신의주 특구 주민들에 대하여 적용 내지 부과되지 않는다는 것은 오히려 당연한 현상이라고 하겠다.

### III. 한국인의 신의주 특구 진출문제

#### 1. 한국인이 신의주 특구 주민이 될 수 있는가의 문제

신의주특구기본법 제정으로 우리의 관심을 끄는 대목은 한국인 내지 남한주민(이하에서는 편의상 주로 남한주민으로 표기한다)이 신의주 특구 주민이 될

수 있는가 하는 문제이다. 이는 2가지 면에 살펴 볼 수 있다. 하나는 남한주민이 특구 주민으로 되는데 우리 국내법상 어떤 법적 장애요인 내지 금지사유가 있는가 하는 점이다. 다른 하나는 남한주민이 특구 주민이 되고 싶어도 혹시 북한의 관련 법에 의해 방해받을 수 있는 사유가 있는가 하는 점이다. 요컨대 이 문제와 관련해서 우리가 검토해야 할 것은 남한의 국내법과 북한의 국내법에서 각각 금지법규가 있는가 하는 점이다.

첫째, 우리 국내법상 남한주민이 신의주 특구 주민이 될 수 있는가, 이것이 법적으로 허용되는가를 살펴보기로 하자. 이 문제에 관해서도 사실상의 신의주(지역)주민이 되는 것과 법적으로 주민권 내지 시민권을 갖는 특구 주민이 되는 것, 2가지 유형으로 나누어 살펴볼 수 있다. 이 문제에 대한 해답을 찾는 데 있어서 참고할 수 있는 관련 국내법에는 1990년 8월에 제정된 남북교류협력에관한법률(이하 남북교류협력법이라 함)과 국가보안법이 있다.

남북교류협력법의 목적은 남한과 북한간의 상호 교류와 협력을 촉진하는 것이다. 여기서 남한과 북한은 각각 자기측 당국과 주민(개인과 법인·단체 등)을 포함한다. 남북교류협력을 위해서는 필연적으로 남북한 주민간의 접촉과 왕래 등 인적 교류를 수반하게 되며, 남북간 교역 및 협력사업 등 구체적인 사업을 추진할 경우 남한주민이 북한지역에 단기간 또는 장기간 체류하는 일이 발생하게 된다. 이 경우 사실상 남한주민이 북한에 체류 혹은 거주한다는 의미에서 그는 사실적 개념의 '북한주민'이 될 수 있을 것이다. 이 경우 북한주민이라는 표현을 사용했으나, 그것은 어디까지나 대한민국 국민으로서의 신분을 계속 유지하면서 일시 북한 체류자 혹은 북한 거주자로서의 성격을 갖는 '북한주민'이 된다는 것에 지나지 않는다. 북한주민이라는 표현을 사용했다고 해서 그것이 결코 남북교류협력법에서 말하는 '북한주민'(이는 북한의 통치권에 직접 복종하는 공민과 거의 같은 개념이다)이 되는 것이 아님은 두말할 것도 없다.

그런데 이러한 행위가 국가보안법에 저촉되는 것이라고 볼 수는 없다. 북한에서 체류하는 사실 또는 사실적 개념의 북한주민이 된다는 것 자체가 반국가단체로 간주되는 북한을 적극적으로 이롭게 하거나 또는 자유민주적 기본질서를 위태롭게 한다고 보기는 어려울 것이다. 즉 반국가적 활동이라고 규정하는 데는 무리가 따른다. 이런 점에서 볼 때 각종 대북교류협력과 관련하여 북한지역에 일시적으로 또는 비교적 장기간 체류 내지 거주하는 행위는 '남한과 북한과의 왕래·교역·협력사업 및 통신역무의 제공 등 남북교류와 협력을 목



적으로 하는 행위에 관하여 정당하다고 인정되는 범위 안에 있다고 할 수 있다. 그 결과 북한 거주 또는 체류에 대하여는 남북교류협력법이 국가보안법에 우선하여 적용된다고 할 수 있을 것이다.<sup>17)</sup> 이와 같은 법리는 일반 북한지역에서 뿐만 아니라 신의주 특구에 대해서도 동일하게 타당하다고 할 것이다. 신의주 특구가 특수행정단위라고는 하지만, 그 역시 북한(평양 정권)의 주권이 미치는 북한 영토의 일부이기 때문이다.

다음으로 남한주민이 단순한 특구 거주자의 지위에서 한 걸음 더 나가 특구의 주민권을 갖는 주민이 되는 것도 역시 가능한 것일까? 신의주 특구가 자체의 법에 따라 남한주민에게 특구 주민권을 허용하는지 여부와 상관없이 우리 국내법상으로는 그러한 주민권을 갖는 것을 금지하고 있다고 보기는 어려울 것 같다. 대한민국 국민 중 재외국민이 미국 영주권을 취득하거나 일본 내에서 협정 영주권을 갖는 것을 허용하고 있는 것처럼, 남한주민이 대한민국 국적 및 국가에 대한 충성의무를 포기하지 않고 또 그에 배치되는 행위(국가보안법상의 반국가적 활동)를 하지 않는다는 조건하에서라면 북한 내에서 일정한 특수신분(특히 신의주 특구 주민)을 취득하는 일은 일용 가능하다고 보아야 할 것이다. 이와 관련해서 특구 주민권 취득에 관하여서도 그러한 행위가 곧바로 남북교류협력법상의 남북교류(특히 인적 교류)에 해당되는가에 의문을 제기할 수도 있을 수 있겠으나, 남북교류의 개념과 그 내포를 지나치게 엄격하게 해석하는 것은 오히려 남북교류 확대 및 화해·협력 분위기를 조성할 소지가 있다고 판단된다.

둘째, 신의주특구기본법상 남한주민이 특구 주민이 될 수 있는가를 살펴보기로 하다. 기본법에서는 남한주민과 직접 관련 있는 규정을 두고 있지 않다.<sup>18)</sup> 단지 특구 주민의 자격과 관련해서 남한주민의 특구 주민 적격성을 추론할 수 있을 뿐이다.

전술한 바와 같이 특구 주민의 조건 내지 자격은 ① 신의주 특구가 조직되기 이전에 거주한 자, ② 공화국 공민으로서 신의주 특구의 요구에 따라 구(區) 내의 기관 또는 기업에 취직한 자, ③ 외국인으로서 합법적인 직업을 가

17) 남북교류협력법 제3조 참조.

18) 신의주특구기본법의 경우 기존의 혹은 최근 제정된 북한의 대외 경제개방 관련 법령들에서 나타나는 표현, 예컨대 ‘공화국령역 밖에 거주하고 있는 조선동포,’ ‘해외조선동포,’ ‘남측 및 해외동포(들)’라는 용어들이 전혀 발견되지 않는 것은 다소 이례적인 일이라고 생각된다.

지고 구에 7년 이상 거주한 자, ④ 최고입법기관 또는 장관이 추천한 자 등이다. 남한주민의 경우 우선 상기 ②와 ③은 관련이 없는 규정이다. ①과 관련하여 특구로 지정되기 이전에 신의주에 상당기간 거주한 남한주민은 이론상 특구 주민이 될 수 있다고 하겠다. 그러나 지금까지 신의주에 진출한 남한 기업이 거의 없었던 만큼, 이러한 조건을 충족할 사람은 거의 없을 것으로 보인다. 다음으로 ④와 관련하여 남한주민도 최고입법기관 또는 장관이 추천할 경우에는 얼마든지 특구 주민이 될 수 있다고 봄이 상당하다고 하겠다. 특구 주민의 자격과 관련하여 남한주민의 적극적인 배제규정이 없는 한 이러한 해석은 자연스러운 것이라고 할 것이다.

한편 북한이 대외 경제개방을 적극 실천하기 위한 전진기지로서 신의주를 특구로 지정하고 여기에 외자를 유치하는 전략을 추진하는 것이라면 남한기업의 투자를 반대하지 않을 것으로 판단된다. 그런 점에서 남한 기업인이나 투자자들, 그리고 기술자들이 다수 신의주 특구에 진출할 것으로 예상된다. 이들이 현실적으로 신의주 특구 내에 체류(소재)할 경우 그들은 우선적으로 기본법상 ‘주민권을 갖지 않는 비주민’(외국인 비주민이 아니라 남한출신 비주민)들로 취급받을 것이다. 이와 같은 남한주민들의 수가 늘어날 경우 최고인민회의 상임위원회가 신의주특구기본법의 해석이라는 방식에 의해, 또는 신의주 특구의 입법회의가 하위법을 제정하여 남한주민에 대해서도 특구 주민으로 인정하는 조치를 취할 가능성이 있다고 내다보인다.

이상의 내용을 종합하면, 남한주민이 신의주 특구의 체류허가를 받아 일정 기간 동 지역에 거주하는 것은 물론 가능하다고 하겠다. 이를 위해 필요하다면 남한주민이 주민권을 취득할 수도 있을 것이며, 그에 이르지 못할 경우에도 출입증, 체류증(거주증) 등의 증명서를 발급받아 일정 기간 체류하면서 영업활동을 비롯한 남북교류업무에 종사할 수 있을 것이다. 물론 특구의 주민권 확보 여부는 전적으로 신의주특구기본법과 그 하위법령에 따르게 된다.

## 2. 한국인이 신의주 특구의 관리가 될 수 있는가의 문제

### (1) 문제의 제기

남한 기업의 신의주 특구 진출이 가시화 되고 확대될 경우, 남한주민이 단순히 신의주 특구의 주민이 되는 데서 더 나아가 특구의 관리가 될 수 있는가

가 중요한 법적 문제로 제기될 수 있다. 어쩌면 신의주 특구 개발구상이 구체화되기 전에 이와 같은 문제가 당면한 현실문제로 등장할지도 모른다. 이와 관련, 양빈 특구 장관이 2002년 10월 4일 전격 체포·연금 된 직후 김대중 정부 하에서 총리를 지낸 모 인사가 당사자의 의사와 무관하게 후임 장관으로 거론된 적이 있음은 잘 알려진 바와 같다.<sup>19)</sup> 앞으로 북한이 작금 고농축 우라늄 핵개발문제의 벽에 부딪혀 있는 신의주 특구 개발구상이 좌초되지 않도록 하기 위해 남한의 비중 있는 경제인이나 전직 고위관료에 대해 신의주 특구 장관 직책 수락의사를 직·간접으로 타진해 올 가능성을 배제할 수 없다. 그런 점에서 이러한 문제를 심층적으로 검토하여 그에 대한 법적 대비책을 강구해 둘 필요가 있다고 생각된다.

이 문제에 대한 대답 역시 남한주민이 신의주 특구 장관을 비롯한 고위관리에 취임하는 것이 남북교류협력법상의 (필요하고도) 정당한 남북교류에 해당되는 것인지 여부가 관건이라고 할 것이다. 물론 이 문제는 앞의 항목에서 고찰한 바와 같이 남북교류협력법 제3조에 의거 국가보안법과의 관련성을 염두에 두면서 검토할 사안이라고 하겠다.

## (2) 신의주 특구 장관 등 공직 취임문제

### 1) 신의주특구기본법의 규정과 양빈 장관의 케이스

신의주특구기본법상 특구 행정장관이 되기 위해서는 신의주 특구 주민이 되어야 한다. 그런데 동 기본법 제42조에 명문화되어 있는 바와 같이 특구 주민이 될 수 있는 자격은 반드시 내국인, 즉 북한주민에 국한되어 있지 않다. 즉 외국인도 얼마든지 특구 주민이 될 수 있고, 또한 최고입법기관이나 특구 장관의 추천이 있으면 조건을 갖추지 못한 외국인이나 남한 인사도 얼마든지 특구의 주민이 될 수 있다. 한편 기본법의 그 어느 곳에도 특구 장관이 특구 주민이 되어야 한다는 규정 외에 북한국민이 되어야 한다거나 북한국적을 취득해야 한다는 명문의 규정은 발견되지 않는다.

이렇게 본다면, 적어도 북한법상으로는 (우리 국내법과는 무관하게) 남한 인사도 특구 장관으로의 기용이 가능하며, 또한 최고입법기관이나 특구 장관의 추천이 있으면 조건을 갖추지 못한 외국인이나 남한 인사도 특구의 고위관

19) 『한국일보』, 2002년 10월 14일자.

리가 될 수 있다고 해석된다.

그런데 주지하는 바와 같이 신의주 특구의 초대 행정장관에는 네덜란드 국적의 화교인 양빈이 임명되었다. 그는 북한 국적을 취득한 후 행정장관에 취임하였음이 확인된 바 있다.<sup>20)</sup> 북한의 입장에서는 부총리급에 해당하는 고위직 인사가 자국의 국적을 보유하지 않으면, 여러모로 정치적 부담이 갈 것이다. 이는 신의주특구기본법 규정의 범위를 벗어난 조치라고 할 수 있다. 그러한 조치는 신의주특구기본법의 규정에 근거한 것이 아니기는 하지만, 북한당국이 ‘통치구조 내의 필요성’에 근거하여 특구 장관의 북한 국적 취득을 당연시할 공산이 크다고 여겨진다.<sup>21)</sup> 양빈의 북한 국적 취득은 이러한 정황 속에서 이루어졌다고 판단되는 바, 앞으로 남한 인사가 만일 신의주 특구 장관에 임명될 경우 북한당국이 자국 국적 취득을 선행적으로 요구할 가능성이 있다. 다른 한편으로 북한도 우리 국내법체제에 대해 무지하지 않은 만큼, 남한인사에 대하여는 북한 국적 취득에 대하여 예외를 인정할 가능성도 충분히 존재할 것으로 예상된다.

## 2) 남한주민의 신의주 특구 장관 취임문제

결론부터 말하면 신의주 특구의 공직 취임은 그 자체 반드시 필요하고도 정당한 남북교류협력의 범주에 들지 않는다고 할 것이다. 신의주 특구는 1997년 주권 반환 이전의 홍콩과는 그 법적 지위를 전혀 달리하는 지역으로서<sup>22)</sup> 특구 조직에도 불구하고 여전히 북한의 주권 내지 통치권이 미치는 - 물론 신의주특구기본법이 정하는 바에 따라서 고도의 자치권을 향유하기는 한다 - 북한영토의

20) 『연합뉴스 속보』, 2002년 9월 29일자.

21) 장명봉, “신의주특별행정구기본법의 의미와 법적 고찰”, 법원행정처 특수사법제도연구위원회 제9차 회의 발표문, 2002. 12. 3, 16면 참조.

22) 홍콩은 1898년 중국과 영국간의 국제조약에 의거하여 99년간 국제법상의 조차지로 설정되었다. 그에 따라 홍콩은 동 기간 중에는 중국의 영토주권이 완전히 배제되고 그 대신 영국의 통치권에 복종하는 지역으로서 전화되었다. 즉 조차지 설정조약에도 불구하고 이른바 잔존주권(residual sovereignty)은 계속해서 중국에 있으나, 이 같은 법적 권리와는 별도로 현실적으로 99년간 홍콩은 영국의 영토와 같이 취급되는 결과가 되었던 것이다. 영국은 이 지역에 홍콩정청을 수립하고, 영국의 간섭을 거의 받지 않는 상태에서 독자적인 권력(입법, 행정, 사법)을 행사할 수 있도록 조직하였음은 주지하는 바와 같다. 그런 점에서 1997년 주권 반환 이전의 홍콩은 중국의 주권이 전혀 미치지 않고 또한 영국의 간섭도 거의 받지 않는 사실상 별개의 (비국가적 - 그러나 국가에 준하는) 자주적인 정치실체였던 것이었다. 홍콩의 주권반환 과정과 법적 지위 일반에 관해서는 [http://www.library.csustan.edu/ahor/HKweb/hk\\_sites.htm](http://www.library.csustan.edu/ahor/HKweb/hk_sites.htm) 참조.

일부이기 때문이다. 신의주 특구가 북한지역인 이상 동 지역에서 행하는 남북 교류, 예컨대 신의주 특구 방문, 특구 주민과의 접촉(제3국 내지 관문점에서의 접촉, 당초 승인받은 방문 목적 이외의 접촉 포함), 특구 주민과의 교역 또는 각종의 협력사업은 남북교류협력법에 정해진 절차를 따라야 한다.

현행 남북교류협력법은 우리 국민에 대해서 남북교류협력의 권리를 최초로 인정하였다는 점에서 실체법의 측면이 전혀 없는 것은 아니나, 기본적으로 그러한 권리의 실현(남북교류협력 추진)의 절차를 인정하고 있다는 점에서 절차법이라고 봄이 더욱 타당하다고 할 것이다. 그런데 남북교류협력법은 북한에서의 공직 취임을 적극적으로 허용하고 있지 않다. 다시 말하면 북한에서의 공직 취임 및 공직 수행은 본법의 적용범위, 특히 북한주민 접촉이나 남북왕래 등 인적 교류의 범위를 벗어난 것이라고 하겠다. 물론 남북교류협력법이 그러한 행위를 예정하고 있지도 않다.

그렇다고 하더라도 그와 같은 행위가 다른 국내법에 의해서 정당화되고 또 허용될 수 있는 것일까? 이를 위해서는 전술한 바와 같이 신의주 특구 장관의 법적 지위를 다시 재음미할 필요가 있다. 특구 장관은 신의주 특구 주민이 되며,<sup>23)</sup> 신의주특구기본법 제76조에 따라 신의주특별행정구를 정치적으로 대표한다. 그는 최고인민회의 상임위원회 전원회의에서 조선민주주의인민공화국과 신의주 특구에 충실할 것을 선서한다. 특구 장관은 자기 사업에 대하여 최고입법기관, 즉 최고인민회의 상임위원회에 책임을 지며, 동 기관은 장관의 임명과 해임을 담당한다. 이렇게 볼 때 특구 장관은 북한당국(중앙정부)에 충성의무를 지며, 따라서 북한의 국가정책(특히 대외 개방정책)에 적극 협력해야 하는 지위에 서게 된다. 이에 따라 특구 장관이 북한의 최고권력에 대해 강한 정치적 종속성을 띠게 됨은 두말할 것도 없다고 하겠다. 결국 대한민국에 충성해야 할 남한주민이 신의주 특구 장관이 되는 것은 북한당국에 대해서도 충성해야 하는 것이 되어 충성관계(충성의무)의 분열을 가져오게 된다.<sup>24)</sup> 특구

23) 신의주특구기본법 제77조에 의하면, 장관은 신의주 특구 주민으로서 사업능력이 있고 주민들의 신망이 높은 자가 될 수 있다.

24) 여기서는 남한주민이 북한 국적을 취득하는 경우에 관해서는 자세하게 검토하지 않기로 한다. 북한 국적 취득은 대한민국의 국민이 국가보안법상 반국가단체로 간주되는 북한이 창설한 공법적 신분을 자발적으로 취득하는 것이 되며, 이는 반국가적 활동(반국가단체 가입)에 해당되는 것으로 간주되기 때문이다. 또한 그것은 대한민국의 국적을 이탈할 수 있는 근거인 외국의 국적을 합법적으로 취득하는 경우에도 해당되지 아니한다. 결국 북한 국적 취득은 현행 실정법상 금지되는 행위라고 할 것이다. 이 때문에 대한민국

장관 이하의 공직의 경우 최고인민회의 상임위원회에서 북한당국에 대한 충성선서를 하지 않을 뿐, 그러한 충성선서를 한 자에 대한 충성·복종의무를 지게 됨으로써 북한 중앙정부에 대한 충성이라는 측면에서 본다면 특구 장관의 경우와 결과면에서 볼 때 본질적인 차이가 없다고 할 수 있다.

한편 북한당국에의 충성의무는 대한민국 국민의 기본적인 의무, 구체적으로 대한민국에 충성하고 대한민국의 국가이념과 헌법질서에 충실해야 할 의무, 나아가 대한민국의 국가정책에 가능한 한 협력해야 할 의무에 저촉되는 것이 된다. 이와 관련, 우리는 대한민국 헌법질서와 국가보안법에 주목하지 않을 수 없다. 우리 헌법은 제3조 영토조항에서 전 한반도가 대한민국 영토임을 천명하고 있고, 북한정권의 존재는 대한민국의 주권(주권적 정치)에 부딪치는 것으로 보고 있다. 국가보안법은 이러한 헌법규정에 근거하여 북한정권을 반국가단체로 보고 있다. 우리 정부와 국민이 분단을 안정적으로 관리하고 평화적인 통일을 위해 함께 남북 화해·협력의 노력을 기울이는 것은 헌법 제4조와 남북교류협력법에 따라 얼마든지 가능한 일이라고 할 것이다. 그러나 북한에서의 공직 취임 및 수행에 의해 반국가단체로 간주되는 북한에 적극적으로 협력하는 것은 남북교류협력법의 범주를 벗어나는 것일 뿐만 아니라 국가보안법에 정면 배치되는 일이라고 하지 않을 수 없다. 북한 정권에 협력한다는 것은 대한민국의 주권과 부딪히는 북한 정권을 살찌게 하며, 북한지역(대한민국 영토의 일부)에서 대한민국의 헌법질서와 상충되는 사회주의체제를 지속케 함으로써 결과적으로 통일을 지연시키는 반통일적 행위가 되기 때문이다. 이러한 논리는 헌법 제4조의 평화적 통일지향 조항에 저촉된다는 해석론으로 인도되게 된다. 따라서 북한에서의 공직 취임, 특히 신의주 특구 장관 등 고위관리에 취임하는 것은 국가보안법의 적용을 배제할 만큼의 정당한 - 혹은 반드시 필요하다고 간주될 수 있는 - 남북교류협력의 범주에 들지 못한다고 할 것이다.

물론 한편에서는 신의주 특구 장관 취임으로 이 지역의 발전을 도모하는 것은 북한의 개혁·개방 및 남북화해·협력을 촉진시킴으로써 결과적으로 통일을 앞당기는 긍정적인 결과를 가져온다는 주장을 개진할 수도 있을 것이다. 그러나 북한 정권에의 충성선서나 특구 장관에의 충성 내지 복종의무 등 우리 국민

---

은 남한주민의 북한 국적 취득행위에 있어서 그 법적 효력을 인정할 의무가 없으며, 오히려 그러한 행위를 억제하고 처벌할 의무가 발생하게 된다. 이러한 점을 고려하여 다음에서는 남한주민이 대한민국 국적을 유지한 채로 신의주 특구 장관이 되는 경우를 중심으로 검토하기로 한다.

의 대한민국에 대한 단일적 충성관계를 분열시키고, 대한민국의 자국민에 대한 통치권(인적 관할권)을 중대하게 훼손시키면서까지 북한의 개방을 지원하는 것이 현행법상 가능하며 또한 타당한 주장인지는 의문이다. 설령 신의주 특구 장관 취임이 남북화해·협력을 촉진시키는 면이 일부 있다고 해도 우리 헌법상의 자유민주적 기본질서와의 상충이라든가 반국가단체에 대한 협력요소 등을 고려할 때 현단계에 있어서 그러한 행위에 있어서는 반국가적·이적행위적 요소가 통일촉진적 요소보다 훨씬 우월하다(preponderant)고 보아야 할 것이다.

이렇게 본다면, 대한민국 정부는 대한민국 국민이 북한 정권에 적극 협력하는 행위를 단순히 허용하지 않는 데서 그치는 것이 아니라, 그러한 행위를 적극적으로 금지할 의무를 진다고 할 것이다. 이러한 입장에서 남한주민이 신의주 특구 장관으로 지명되어 최고인민회의 상임위원회 전원회의에서 충실선서를 하고 취임할 경우, 그리고 특구 장관으로서 공직을 수행할 경우, 우리 사법당국은 동인을 국가보안법 제3조 1항의 반국가단체 구성 또는 가입의 죄, 제7조 1항의 찬양·고무죄 및 이적동조죄 등의 책임을 물어야 할 것이다. 그리고 특구 장관 이하의 고위관리에 취임하는 행위에 대해서는 반국가단체 가입의 죄, 이적동조죄를 물어야 할 것이다. 만일 신의주 특구의 공직에 취임하는 남한주민이 북한국적까지 취득할 경우에는 반국가단체 점거지역에로의 탈출죄도 성립하게 될 것이다. 이것이 현행 우리 헌법질서와 남북교류협력법 및 국가보안법 등과 조화되는 자연스러운 해석이 될 것이다.

### 3) 현행법상 북한공직 취임 허용에 대한 대안의 모색

이처럼 신의주 특구 장관 등 북한공직에의 취임이 불가하다고 한다면, 현행법의 틀 속에서 특히 국가보안법에 저촉되지 않으면서 남북화해·협력을 촉진·확대하는 방향의 대안을 모색할 수는 없을 것인가? 예컨대 특구 장관에 대한 비상임의 자문관(자문역)에 위촉되는 것은 국내법상으로도 허용가능하다고 생각된다. 그것은 북한 정권에 대한 충성선서를 할 필요도 없고, 단순히 개인적으로 특구 장관이 특구 운영과 관련해서 요청하는 자문에 응하는 활동을 하는 데 그치므로 공직 취임이라고 보기는 어렵기 때문이다. 그러한 행위에 대하여는 반국가단체에 대한 협력요소보다는 북한의 개혁·개방 및 남북교류 확대에 긍정적인 영향을 미치는 요소가 더욱 많다고 보아야 할 것이다.

이는 일응 지금까지 민간 차원의 남북협력 관행과도 부합하는 조치라고 볼

수 있다. 그 동안 남북한의 사업 당사자가 함께 투자하여 합영기업을 만들고 공동으로 사업을 경영하는 남북경협외의 관행과 우리측 투자가가 방북하여 기술지도 등 합영기업 운영과 관련 자문과 지도를 제공한 사실, 북한 당국이 개성공업지구법, 금강산관광지구법을 제정하는 과정에서 우리측이 법안을 작성, 제공하는 한편 그에 관하여 수시로 의견을 교환하는 등 사실상 비공식의 자문 활동을 했던 점 등을 고려할 때 남한주민이 신의주 특구로부터 자문관 위촉 제의를 수락하는 것은 가능하다고 하겠다.

#### 4) 장래 북한에서의 공직 취임 허용가능성

앞으로 남북관계가 질적으로 발전하고 남북교류협력도 비약적으로 확대될 경우(특히 우리의 ‘민족공동체통일방안’에서 예정하고 있는 과도적인 통일체제인 남북연합이 구성될 경우)에도 현행 헌법, 남북교류협력법 및 국가보안법의 틀에 얽매어 남한 인사의 신의주 특구 장관직 수행을 금역(禁域)으로 설정하는 것이 과연 법정정책적으로 타당한가 하는 점이 문제로 제기될 수 있다. 남북관계가 비약적으로 발전하는 단계에 들어설 때에는 통일 이전에 남북한이 통일의 경험을 선 체험하고, 그럼으로써 평화적인 남북통일을 촉진한다는 것이 대의명분론이나 실제적 측면에서 볼 때 더욱 힘을 얻을 것이다. 물론 북한공직 취임을 허용하는 전향적인 대북정책 선택이 남북관계의 획기적 발전 및 민족공동의 이익 도모에 도움이 될 수도 있다. 그러나 현행법 틀 내에서는 그러한 정책선택 역시 불가능하다고 할 것이다. 북한이 국가보안법상의 반국가단체로 간주되기 때문이다.

특구 장관 취임을 허용하기 위해서는 먼저 국가보안법 제2조의 반국가단체의 정의조항에서 정부참칭 부분을 삭제해야 할 것이다. 그리고 기본적으로 절차법이라고 할 수 있는 현행 남북교류협력법을 전면 개정(또는 새로운 술은 새로운 푸대에 넣는다는 관점에서 가칭 ‘남북화해·협력기본법’이라는 법률을 신규로 제정할 수도 있을 것이다)하여 명실공히 남북화해·협력을 제도적으로 뒷받침하는 기본법성(基本法性)을 구비토록 하고 실제법과 절차법의 요소 및 내용을 완비토록 하는 동시에, 동법 내에 북한공직 취임을 허용하는 규정을 두어야 할 것이다.<sup>25)</sup> 만일 현재의 남북교류협력법을 그대로 둘 경우에는 가

25) 이와 관련하여 남북교류협력법의 개정에 앞서 먼저 현행헌법을 개정(예컨대 현행헌법의 완성헌법적 성격을 잠정헌법의 성격으로 바꾸는 것)하거나 헌법 제3조의 영토조항의



칭 ‘남북관계발전을위한기본법’<sup>26)</sup>과 같은 법률을 신규로 제정하여 동법 내에서 북한공직 취임을 허용하는 취지를 직접 명시해야 할 것이다.

한편 이와 같은 단계에서도 우리 국내법만이라도 먼저 정비해서 남한주민의 북한공직 취임을 적극 허용할 것인지 아니면, 남북한 당국이 상호주의에 입각해서 쌍무적인 방법으로 공직취임을 허용할 것인지 여부가 새로운 문제로 제기될 것이다. 필자의 생각으로는 가능한 한 남북한이 상호주의에 입각해서 각기 자기측 주민이 상대측 당국(신의주 특구 포함)의 공직 취임을 허용하는 방안을 강구하는 것이 북한의 개방 및 남북 화해·협력의지를 확인하고 이를 촉진한다는 차원에서 볼 때 더욱 바람직할 것으로 사료된다. 이를 위해서 필요하고 또한 가능할 경우에는 남북한 당국간에 관련 합의를 채택하여 동 문제를 분명하게 제도화해 두는 것이 좋을 것으로 생각된다.

## V. 결 론

이상에서 신의주 특구 주민과 북한주민의 법적 지위 및 권리·의무, 그리고 양자간의 이동(異同)에 관하여 살펴보았다. 이러한 검토를 기초로 해서 신의주 특구에 남한주민의 진출문제, 특히 특구 장관 등 신의주 특구의 공직 취임 및 수행이 우리 국내법상 가능한지 여부를 고찰하였다. 아직까지 현단계에서는 신의주 특구의 장관 등 북한의 공직 취임은 국내법적으로 허용할 수 없다는 결론에 도달하였다. 우리 헌법, 국가보안법과 남북교류협력법을 종합적·체계적으로 해석할 때 이러한 결론이 자연스러운 것이며, 질서있는 대북정책의 추진에도 부합하는 것이라고 하겠다. 다만 신의주 특구의 고위 공직 취임은 불가능하더라도 비상임의 자문관으로서 북한의 특구 개발 및 개방정책을 측면에서 지원하는 역할을 수행할 수는 있을 것이라고 본다. 이는 남북간 인

---

해석론을 변경해야 한다는 주장이 제기될 수도 있다. 그러나 현행헌법은 통일지향적인 헌법으로서 통일국가의 내용 및 정책방향을 지도하고 있다는 점에서 반드시 헌법을 개정할 필요는 없을 것으로 생각된다. 또한 영토조항의 해석론을 바꾸는 것은 헌법재판소와 대법원 등 사법부가 담당하는 일이므로 이를 전제로 하는 것도 자연스럽지 못하다고 하겠다. 앞으로 우리 국내법에 북한공직 취임을 허용하는 규정이 포함될 경우 당해 조항의 위헌성문제가 등장할 것이고, 그렇게 되면 영토조항의 해석론 변경도 그에 따른 후속 조치로서 취해질 가능성이 있기 때문이다.

26) 그러나 현재 여당 의원들이 발의하여 국회에 제출한 ‘남북관계발전을위한기본법’에는 이러한 규정을 두고 있지 아니하다.

적 교류의 새로운 지평을 여는 것이면서, 동시에 화해·협력 분위기 조성에도 이바지하는 좋은 대안이 될 수 있을 것으로 믿는다.

나아가 장기적으로는 남북연합의 구성 등 남북관계가 획기적이고 비약적으로 발전하는 단계에 들어설 때는 남북한이 상호주의에 입각해서, 각기 자기측 주민이 상대측 당국(신의주 특구 포함)의 공직 취임을 허용하는 방안을 강구할 수는 있을 것으로 관측된다. 필요하고 또한 가능할 경우에는 남북한 당국 간에 관련 합의서를 채택함으로써 이 문제를 법제화하는 것이 좋을 것으로 생각된다. 하지만 이러한 아이디어가 가시화되기에는 앞으로 상당한 시일이 소요될 것으로 내다보인다. 물론 그와 같은 방안을 서로 허용하고 실천할 경우에도 지금의 남북교류법제로는 불가능하기 때문에 남북교류협력법의 전면 개정이나 가칭 ‘남북관계발전을위한기본법’을 제정하여 충분한 법·제도적 뒷받침을 해야 가능할 것임을 명심해야 할 것이다.

북한이 신의주 특구 개발구상을 현실화시킴으로써 대외 경제개방정책을 적극 추진하는 것은 그들 자체에도 도움이 되지만, 남북경제교류협력 확대 및 민족경제공동체 건설을 모색하는 우리에게도 여러 가지 긍정적인 파급효과를 가져오게 된다. 그러므로 우리로서는 향후 신의주 특구 개발구상의 귀추를 눈여겨 지켜볼 수밖에 없다. 북한이 야심차게 추진하는 신의주 특구 개발계획이 반드시 성공을 거두어 남북화해·협력에도 새로운 전기가 마련되기를 기대하는 마음 간절하다.

**Legal Status of Residents in the Sinuiju Special Administrative Region  
and the Issue of South Koreans' Advancement to that Area**

Jhe, Seong-Ho\*

According to the Basic Law on the Sinuiju Special Administrative Region (SSAR) of 2002, people living in that area who have the right of being Sinuiju residents are given special legal protection. SSAR's residents are to be distinguished from North Korean ordinary nationals or public citizens in point of their legal status. It's because the capacity of being SSAR's residents is open not only to North Korean public citizens but also to foreigners. In spite of the absence of articles relating to South Koreans in the Basic Law, it is proper to presume by analogy that the ROK citizens could be SSAR's residents.

But South Koreans must not take official duty, including inauguration as the chief administrative officer of SSAR. That's why such an act is regarded as cooperating with or supplying assistance to the "anti-state organization" (which covers the DPRK), as provided in the ROK's National Security Law. So it is sharply in conflict with duty of being loyal to the country and prohibited under the present ROK's legal system. In order for South Koreans to take office in the SSAR, the existing laws and regulations regarding inter-Korean exchanges and cooperation should be revised or supplemented in the positive direction.

---

\* Professor, Department of Law, Chung-Ang Univ.