

# 남북교류협력의 법제화 방안

이 찬 호



## 남북교류협력의 법제화 방안

이 찬 호

(법무법인 태평양 외국변호사)



# Contents

|     |                             |   |             |
|-----|-----------------------------|---|-------------|
| I   | 서론                          |   | 1           |
| II  | 현행 남북교류협력법 등<br>법제도 현황과 평가  | 1. 남북교류협력법의 제정<br>2. 남북교류협력법 제정의 의미<br>3. 남북교류협력법의 한계 | 5<br>6<br>8 |
| III | 외국 사례의 검토: 동서독과<br>중국-대만 사례 | 1. 동서독 교류협력의 제도화<br>2. 중국-대만 교류협력의 제도화                | 13<br>15    |
| IV  | 남북교류협력 합의법제<br>방식의 모색       | 1. 남북교류협력 합의 법제 가능성 검토<br>2. 남북교류협력 합의 법제 구축 방안       | 19<br>23    |
| V   | 결론                          |   | 29          |



## I. 서론

- 문재인 정부 대북정책의 특징적 기조의 하나로서 남북관계의 제도화 추진을 들 수 있을 것이다.
- 문재인 대통령은 대통령 후보시절 ‘남북관계의 재정립’을 공약하였는바, 남북 경제통합을 우선 추진하는 방안을 제시하고 이를 위해 북핵 해결에 따라 동해, 서해, 중부 지역에 한반도 신경제벨트를 구축하는 한편, 남북기본협정 체결과 새로운 남북관계 제도화를 추진하겠다고 밝힌 바 있다.<sup>1)</sup>
- 대통령 취임 후 문재인 대통령은 2017.7.6. 독일 베를린 코르버재단 초청 연설에서 ‘평화체제 구축을 위한 베를린 구상’을 발표했다. 베를린 구상 연설에서 문 대통령은 “대한민국의 보다 주도적인 역할을 통해 한반도에 평화체제를 구축하는 담대한 여정을 시작하고자 한다”고 언급하고, “불안한 정전 체제 위에서는 공고한 평화를 이룰 수 없다”고 전제하면서, “한반도에 항구적 평화구조를 정착시키기 위해서는 종전과 함께 관련국이 참여하는 한반도 평화협정을 체결해야 한다. 북핵문제와 평화체제에 대한 포괄적인 접근으로 완전한 비핵화와 함께 평화협정 체결을 추진하겠다”며 현 정전협정 체제의 평화협정 체제로의 전환을 추진하겠다고 밝혔다.
- 문재인 대통령은 2017.6.15 ‘6.15 공동선언’ 17주년 기념식에서 행한 연설에서 남북합의서의 법제화 문제에 대하여 다음과 같이 언급하였다.
- “남북당국 간의 이러한 합의들이 지켜졌더라면, 또 국회에서 비준되었다라면 정권의 부침에 따라 대북정책이 오락가락하는 일은 없었을 것입니다. 그래서 남북합의를 준수하고 법제화 하는 일은 무엇보다 중요합니다. 역대 정권에서 추진한 남북합의는 정권이 바뀌어도 반드시 존중되어야 하는 중요한 자산입니다. 정부는 역대 정권의 남북 합의를 남북이 함께 되돌아가야할 원칙으로 대할 것입니다. 또한 당면한 남북문제와 한반도문제 해결의 방법을 그간의 합의에서 부터 찾아나갈 것입니다.”

1) 문재인 대통령 후보 제19대 대통령 선거공약 p.8

- 남북합의서 법제화에 대한 대통령의 언급은 그동안 남북한 당국 사이에서 많은 합의서가 채택되었지만, 이러한 남북간 합의가 일정한 규범력을 갖고 준수되는 것이 아니라 남북관계 상황에 종속되어 정치적 변화에 따라 합의가 지켜지지 않는 불합리한 현실을 지적함과 함께, 앞으로 남북관계를 안정적으로 유지해 나가는 규범적 틀로서 남북합의 체제를 강화해 나가야 한다는 취지로 이해된다.
- 남북관계의 중요한 한 축을 구성하고 있는 남북교류협력의 제도화 문제와 관련하여서는 100대 국정과제의 하나로 ‘남북교류 활성화를 통한 남북관계 발전’이 설정되었으며, 남북교류협력에관한법률(이하 “남북교류협력법”) 정비 등 제도 개선을 통해 교류협력의 안정적 기반을 확충하겠다는 의지를 표방하고 있다.
- 이는 그동안 남북교류협력 분야에서 구축되어 있는 법제도적 기반이 남북교류협력의 안정화를 위해 다소 미비하였다는 반성과 함께 남북관계의 제도화 강화 차원에서 보다 근본적인 접근이 필요하다는 인식의 표명이라고 평가된다.
- 그러나, 남북관계를 제도화하는 일이 그리 간단한 것은 아니다. 기본적으로 남북관계는 정치군사적 상황에 의해 지배받는 경우가 많으며, 남북한의 정치 및 법률체제가 상이한 상태에서 쌍방에 동일한 효력을 미치는 제도를 마련하여 시행하는 것은 매우 어려운 일이기 때문이다.
- 남북교류협력의 제도화 문제에도 이러한 어려움이 상존하고 있는 것이 사실이다. 남북교류협력을 제도화한다는 것은 결국 남한과 북한지역에서 통용되는 제도를 남북한이 합의하여 구축 및 시행한다는 의미일 뿐만 아니라, 남북관계 상황의 변화에도 불구하고 그 효력을 유지한다는 의미이기 때문에 남북관계가 상당 부분 정상화되어야 가능한 문제이기도 하다.
- 그럼에도 불구하고, 남북교류협력의 제도화는 조속히 추진되어야 할 과제이다.
- 현재 남북교류협력을 규율하고 있는 법제도 체제는 남한과 북한의 남북교류협력 관련 법령체계와 교류협력에 대한 남북한간 합의서 체제로 구성되어 있는바, 남한과 북한의 법령들은 각각의 국내법적 법체계의 하나로서 작동되고 있기 때문에 그 실질적인 효력범위는 각각 남한과 북한으로 한정되는 문제가 존재한다.



- 이는 남한의 법령에 따라 대한민국 정부의 승인을 받은 우리 국민이나 기업이 북한지역에서 남북교류협력 사업을 영위하는 경우에 남한의 승인 내용과는 별도로 북한 당국의 사업 승인을 받아야 하는 상황에 처하게 됨을 의미한다. 이러한 법제도적 문제로 인해 우리 국민과 기업들은 남한에서는 남한의 남북교류협력 법령에 따라야 하고, 북한에서는 북한의 관련 법령에 따라야 하는 이중적이고 과도한 규제 아래에 놓이게 되며 법률에 의한 완전한 보호도 받지 못하게 되어 '우리 국민의 보호'라는 국가의 책무를 다하지 못하게 되는 결과가 초래된다고 하겠다.
- 남북합의서는 남북한 법령 사이의 조화성과 연계성을 제고할 수 있는 좋은 수단으로 기능할 수 있음에도 불구하고, 그 규범력이 미미할 뿐만 아니라 그 이행마저도 남북관계 상황에 종속되어 담보되지 못하는 문제점을 안고 있어 남북교류협력의 법제도화 강화에 기여하지 못하고 있는 실정이다.



## II. 현행 남북교류협력법 등 법제도 현황과 평가

### 1. 남북교류협력법의 제정

- 남북교류협력에 대한 제도화 노력은 1988년 7·7선언의 후속조치로 ‘남북교류협력기본지침’의 제정(1989.4.27.)으로 부터 시작되었다. 동 지침은 통일원장관을 위원장으로 하고 14개 부처 차관을 위원으로 하는 남북교류협력추진협의회회의 의결을 거쳤으며,<sup>2)</sup> 대통령의 특별지시에 따라 1989.6.12 시행되었다.<sup>3)</sup>
- 동 지침은 1989.2.13. 정부가 국회에 제출한 남북교류협력에관한특별법안이 국회를 통과할 때까지 잠정적으로 남북교류협력을 규율하기 위한 것이었다.
- 동 지침의 주요 내용을 보면, 북한주민과의 접촉은 정부의 사전 승인을 받도록 하였으며, 남북인적 왕래는 남북교류협력추진협의회회의 심의를 거쳐 통일원장관이 승인하도록 하였다. 남북교역의 경우 상공부장관이 정한 기준에 따라 수출입 승인기관의 장이 승인하도록 하였고, 남북협력사업의 경우에는 사업 시행 전에 주무부처의 사전 승인을 받도록 하는 한편, 사업 시행을 위해서는 주무부처의 승인을 받도록 하되 이 경우 주무부처의 장은 남북교류협력추진협의회회의 심의를 받도록 하였다.<sup>4)</sup>
- 1990.8.1 남북교류협력에 관한 법률(이하 “남북교류협력법”)이 공포됨에 따라 동 지침은 폐지되었으며, 남북교류협력법의 제정과 함께 남북협력기금법도 제정되어 남북교류협력의 물적인 기반을 조성하고 이를 지원하기 위한 남북협력기금이 설치되었다.
- 남북교류협력법의 제정은 국가보안법 체제에 따라 형사적으로 규율되어 왔던 남북관계를 교류와 협력이라는 새로운 관점에서 규율하기 시작하였다는 점에서 그 의의가 크다고 할 수 있는바, 통일원이 발간한 통일백서는 그동안 남북관계를 규율해왔던 법률로서 국가보안법이 유일한 상황에서 남북교류협력을 헌정사상

2) 남북교류협력추진협의회 규정. 대통령령 12670호, 1989.3.30

3) 통일백서 1990, p.180, 통일원

4) 남북교류협력기본지침(요지), 한겨레신문 제355호 1989.6.14자

처음으로 법적으로 보장함으로써 헌법에 보장된 국민의 기본권을 확대발전시킨다는 의의를 갖고 있다고 평가하고 있다.<sup>5)</sup>

- 또한 이제까지는 국가보안법 체계에 의하여 일체의 남북 간 교류·협력이 반국가 행위로 규정되어 금지되어 왔는데, 남북교류협력법이 제정됨으로써 남북 간 교류협력 행위 중에서 국가안보를 해치지 않는 행위와 국가안보를 해치는 행위로 구분하게 되었고, 남북교류협력법은 국가안보를 해치지 아니하는 교류협력의 시행에 관한 절차를 정하고 있다고 한다.
- 남북교류협력법은 법 제정 이후 약 27년의 기간 동안 근본적인 체제가 바뀌지 않고 현재에 이르고 있는바, 그동안의 개정 사항 중에서 유의미한 개정은 2005년도 개정으로 당초 승인 사항이었던 북한주민접촉이 신고 사항으로 전환된 정도를 들 수 있다. 북한주민접촉, 북한방문, 남한방문, 남북교역, 남북협력사업, 남북 간 수송장비 운행, 통신 역무 제공 등 제정 당시 상정하고 있던 남북교류협력 행위에 대한 규율 체계가 그대로 유지되고 있으며, 통일부 장관의 승인 제도 및 남북교류협력추진협의회 등 심의기구도 존치되고 있다.

## 2. 남북교류협력법 제정의 의미

- 1980년대 후반부터 시작되어 지속적으로 추진되고 있는 정부의 남북교류협력은 비정치적인 분야에서 남북한 동질화 노력을 시작하여 궁극적으로는 정치적·제도적인 통합을 달성한다는 기능주의적 접근 방식에 기반하고 있다.
- 남북교류협력은 남북한 대치상황을 화해와 협력의 상황으로 전환시킨다는 정책적 함의가 있을 뿐만 아니라, 남북관계에 있어 새로운 제도화의 길을 열었다는 점에서도 의의가 적지 않다고 하겠다.
- 제도적인 측면에서 보았을 때, 남북교류협력은 민간 참여의 공식화와 법률에 의한 남북관계 규율의 시작이라는 의미가 있으며, 비록 완결적이지는 않지만 제도화 필요성에 대한 남북한 간의 공감대 형성이라는 측면에서의 의미도 적지

5) 통일백서 1990, pp.183-187, 통일원

않다고 하겠다.

- 남북교류협력법 제정의 의미는 다음과 같다.
- 첫째, 남북교류협력은 교류협력의 주체로서 민간의 참여를 공식화함으로써 남북 관계 형성에 있어 민간이 일정한 역할을 수행할 수 있는 공간을 확보하였다.
- 남북교류협력이 추진되기 이전의 남북관계는 체제 경쟁 구도 하에서 주로 당국에 의해 관리되고 유지되었던 것이 사실이다. 따라서, 남북한 당국은 자기 체제의 우월성을 홍보하고 상대방을 비판하는 등 체제 경쟁을 수행하는 한편, 필요할 경우에는 남북한 당국 간의 회담을 개최하는 방식으로 남북관계를 관리하였다. 따라서, 민간이 참여하는 남북교류협력의 영역은 존재하지 않았거나, 일회성 이벤트적 사안으로만 존재하였다.
- 남북교류협력의 시작은 이러한 구도의 전환을 야기하였는데, 일정한 절차에 따라 민간이 남북교류협력의 주체로서 기능할 수 있게 되었다. 민간이 교류협력의 주체로서 규정됨에 따라 이들의 교류협력 추진 절차 등을 제도화하게 되었으며, 국민 보호와 투자보장 등을 위한 제도 마련의 필요성이 대두되었다.
- 둘째, 남북교류협력의 시작으로 인해 정치적 영역에 머물러 있던 남북관계가 법률의 영역으로 구체화되었다는 점을 들 수 있다.
- 남북관계는 고도의 정치행위와 통치행위가 지배하는 영역임에는 틀림이 없으며, 남북한 간 대결 및 체제경쟁의 구도 하에서는 이러한 특성이 계속 유지되었다. 그러나, 남북교류협력의 시작으로 인해 남북교류협력에 참여하는 국민들에 대한 권리의무 관계의 정립이 필요한 상황이 발생하였고, 이에 대한 법률의 마련 등 남북교류협력 정책도 법치주의의 통제를 받게 되었다.
- 남북교류협력법의 제정 자체는 남북관계를 일정한 규범에 의해 규율되는 영역으로 포섭했다는 점에서 그 의의가 크다고 하겠으며, 동 법의 제정을 시작으로 이후 ‘남북관계 발전에 관한 법률’ 등 남북관계를 직접적으로 규율하는 법률이 제정되는 등 남북관계에 대하여 법률적으로 규율하고자 하는 노력이 계속적으로 이루어져왔다.

- 셋째, 남한이 남북교류협력에 대한 제도화를 시도하고 이를 적용해 나감에 따라 북한의 상응하는 조치를 유도하는 성과를 거두었다. 남북교류협력이 추진되어 감에 따라 북한도 남한 정부의 남북교류협력 정책과 법제도에 대한 이해를 제고하게 되었을 뿐만 아니라, 북남경제협력법 등 대남교류를 규율하는 법과 제도를 정비하는 등의 모습을 보여주었다.
- 이러한 과정을 통해 남북교류협력이라는 영역이 남북관계에서 하나의 독자적인 영역을 구축하게 됨으로써 당국 위주 회담 중심의 남북관계가 다변화되고 발전할 수 있는 계기가 마련되었다.
- 결론적으로 남북교류협력 정책의 채택은 당시의 시대적 변화를 반영하는 가운데 남북관계를 화해와 협력의 방향으로 전환시키는데 많은 기여를 하였으며, 규범에 의한 남북관계 관리의 계기를 마련하는 한편 다양하고 발전적인 남북관계 형성을 위한 정책적 패러다임을 제공하였다고 평가할 수 있다.

### 3. 남북교류협력법의 한계

#### 1) 남북교류협력법의 구조적 한계

- 전술한 바와 같이 남북교류협력법 제정은 남북관계에 있어 적지 않은 의미를 갖고 있음에도 불구하고 남북관계가 가지고 있는 특별한 상황으로 인해 일정한 한계를 갖고 있는 것이 사실이다.
- 첫째, 전술한 바와 같이 남북교류협력법은 남북한 간의 상호작용의 결과물이 아니라 남한의 일방적 제도화의 산물이었기 때문에 동 법에 따른 각종 승인 등 행정행위의 효력 범위는 실질적으로 남한으로 제한된다. 남한 정부의 남북교류협력법에 의한 각종 결정과 행정행위는 북한에 의해 존중받지 못하고 있기 때문에 동법의 규범력은 불완전할 수 밖에 없다.
- 예를 들어, 우리 국민이 북한 방문을 위해 정부로부터 북한방문 승인을 받더라도 우리 정부의 승인 사실이 북한의 입국 심사 등에 있어서 별다른 영향을 미치지 않고 있다. 남북경제협력사업 승인의 경우에도 마찬가지이다. 북한 당국이 우리

국민들의 입국을 승인하는 경우에 이들이 남한 정부로부터 북한방문 승인을 받았는지, 즉 남한법에 의한 적법한 북한 방문인지 여부에 대한 고려에는 별다른 중점이 주어지지 않는 것으로 보인다. 소위 과거에 종종 발생하였던 밀입북 사건의 경우가 이를 잘 보여준다고 하겠다.

- 우리 국민이 북한을 방문하고 북한 주민이 남한을 방문하는 남북한 간의 인적 교류문제에는 신변안전보장 문제가 수반될 수 밖에 없으며, 자국민의 안전 보호라는 국가적인 책무를 감안할 때 남북한 상호 방문에 대해서는 그 절차나 신변안전 문제 등에 대하여 최소한 남북한 당국 간의 합의하에 관련 제도가 마련되는 것이 합리적인 것으로 보여지는데 현재 남북한 간에는 합의된 제도가 존재하지 않는다.
- 둘째, 남북교류협력법이 국가보안법 체제 하에서 대북교류의 예외적 허용을 위한 입법이다 보니 예외적 허용을 위한 신청과 승인 등 절차 위주의 제도화에 치중되어 있는 것이 사실이며, 이러한 규율 체제를 그대로 유지만 하고 있을 뿐 남북교류협력 정책의 지속적 발전을 위한 남북교류협력 사업의 관리와 지원에 대한 사항이 미비한 것도 사실이다.
- 셋째, 남북교류협력법은 남북관계의 특수성에 따른 규범적 한계를 갖고 있다.
- 남북교류협력에 영향을 미치는 남북관계의 특수성 문제는 정경분리/정경연계의 문제이다.
- 남북교류협력은 남북관계의 한 축으로 남북관계 상황으로부터 직접적인 영향을 받을 수 밖에 없는데, 남북교류협력이 남북한 간의 정치적 상황과는 무관하게 추진되어야 하는가에 대한 소위 '정경분리'와 '정경연계'의 논쟁이 우리 사회에는 상존하고 있다.
- 소위 '정경분리'를 주장하는 측에서는 정치적 상황과 관계없이 경제교류를 추진해야 한다고 주장하고 있는바, 이는 남북관계가 항상 유동적인 상황인 점을 감안해 볼 때 경제교류와 협력을 정치상황인 남북관계에 연계한다면 안정적인 경제교류협력이 불가능할 뿐만 아니라, 교류협력을 통한 북한의 개혁과 개방 유도라는 남북교류협력과 통일정책의 기본취지에도 부합하지 않는다고 주장한다.<sup>6)</sup>

- 이에 대하여 ‘정경연계’를 주장하는 측에서는 남북관계 상황에 따라 경제교류의 범위와 속도를 조절하는 것은 남북관계의 특수성상 불가피하며, 북한의 개혁과 개방을 유도해 나간다는 정책적 목표를 달성하는데 있어 더욱 효과적이라고 주장한다. 이들은 경제교류협력 과정에서 북한이 얻게 되는 경제적인 과실을 주요한 정책 수단으로 활용할 수 있어야 하며, 정경분리 정책은 이러한 정책 수단을 포기하는 것이라고 주장한다.<sup>7)</sup>
- 남북교류협력법은 각종 승인행위와 관련하여 정부에 상당한 재량권을 부여하고 있는 바, 정경분리 또는 정경연계의 입장에 따라 정부의 승인 여부가 결정될 수 있는 구조로 되어 있어 남북관계 상황에 따른 구체적 타당성을 제고할 수는 있을지 몰라도 법적 안정성과 예측 가능성의 확보라는 측면에서는 일정한 한계를 갖게 된다.

## 2) 남북교류협력법의 내용적 한계

- 남북교류협력법의 내용적 한계로 지적될 수 있는 사항들은 다음과 같다.
- 첫째, 절차 위주의 규율 방식을 채택하고 있어 남북교류협력 현상에 대한 실체적 규율이 다소 미흡하다. 예를 들어, 남북교류협력의 내용을 결정하는 남북간 계약서의 효력 문제, 남북교류협력 사업 추진 과정에서 북한에서 창설·취득되는 재산과 권리에 대한 규율이 전혀 없으며, 원산지 확인 등 사실 및 권리관계의 확인과 증명에 대한 사항에 대한 규율이 존재하지 않는다.
- 둘째, 남북교류협력이 시작된 지 30년이 다 되어가는 상황에서 남북교류협력의 양태는 매우 다양화되었으며, 새로운 양태의 교류협력이 발생하고 있음에도 불구하고 남북교류협력법의 규율방식은 그대로이다. 정치, 경제, 사회문화, 인도적 분야의 남북교류협력사업에 대해서도 거의 동일한 절차로 규율하고 있으며, 저작권 교류, 남북한간의 소송, 남북한간의 송금, 전자 상거래 등 새로운 형태의 교류협력 사안에 대하여 효율적인 규율 제도를 마련하지 못하고 있다.

6) 이러한 입장은 국민의 정부와 참여정부 시절에 정부의 대북 정책에 많이 반영되었던 측면이 있다고 보여진다.  
 7) 류우익 전 통일부장관은 2011년 10월 국회 외교통상통일위원회에서 ‘현재 한반도 상황을 고려할 때 전체적으로 정치·경제를 분리한 대북정책을 시행하기에 어려움이 있다’고 언급한 것으로 보도되었다. MBN 뉴스 2011.10.6자 기사



- 셋째, 남북한간에 이루어지는 간접적인 교류에 대해 명료하게 규율하고 있지 못하고 있는바, 특히 제3국을 통해 이루어지는 교류협력에 대한 규율체제가 구축되어 있지 못함으로써 사안 발생 시마다 법령 해석의 방법에 의해 해결해 나가는 불완전한 규율방식을 답습하고 있다. 예를 들어, 북한과 분야별 협력사업을 진행하고 있는 제3국의 기관이나 단체 또는 국제기구 등에 대한 자금 제공이나 출연을 통해 협력사업이 이루어지는 경우 이를 남북교류협력법의 틀에서 규율해야 하는지 불분명하다. 제3국을 통해 결과적으로 이루어지는 남북 간접교역의 경우에도 남북교류협력법이 적용되어야 하는지 불분명하다.
- 넷째, 남북교류협력의 추진과 관련된 사항만 규율하고 있고, 남북교류협력이 중단되는 상황에 대한 규율이 이루어지고 있지 않아 완결성이 부족하다. 이러한 문제점은 북한의 핵무기 개발과 장거리미사일 발사에서 비롯된 최근의 대북경제 제재 국면에서 잘 드러나고 있는바, 남북교류협력도 주요한 대북정책 수단이라는 측면을 감안해 볼 때, 남북교류협력법에 정부가 대북제재 차원에서 행할 수 있는 남북교류협력의 중단 조치 등에 대한 근거를 마련하고 그 요건과 관련 조치 등을 명확하게 정해 놓을 필요가 있다.
- 다섯째, 남북교류협력 과정에서 발생하는 여러 가지 리스크에 대한 관리와 리스크 발생에 따른 사후조치 사항 등에 대하여 규정하고 있지 않음으로써 남북교류협력법이 법률의 보호 하에서 추진되고 정부로부터 보호받는다는 신뢰성을 확보하지 못하고 있다. 투자보장의 경우, 남북한 간의 합의서에 의해서만 규율될 뿐 국내법적인 보장장치가 마련되어 있지 못하고 있는바, 남북교류협력법에 대북투자자에 대한 보장규정을 마련하고 필요할 경우에는 남북경협이나 대북투자에 있어 보험 가입을 의무화하는 조항도 적절히 마련할 필요가 있을 것이다.

### 3) 남북교류협력 제도의 독자성 미흡

- 남북교류협력은 국가 간의 교류협력이기 때문이 아니라 민족내부간의 교류협력이기 때문에 국제법상 인정되는 통상적인 국가 간의 교류협력과는 다른 차원에서 다루어질 필요가 있다고 하겠다.

- 이렇게 특수한 남북교류협력 문제를 구체적으로 어떻게 규율할 것인가에 대해서는 다양한 의견들이 존재하는바, 기존 국내법을 근간으로 하여 남북교류협력 과정에서 나타나는 문제점들을 유사 국내법령의 준용이나 유추해석 등을 통해 해결하면 된다는 견해가 있으며, 현행 남북교류협력법은 이러한 입장에 따라 제26조에서 외국환관리법, 외국인투자촉진법, 무역보험법, 대외경제협력기금법 등 다른 법령의 광범위한 준용 규정을 두고 있으며, 동법 시행령 제41조에서도 다른 법령의 준용을 규정하고 있다.
- 남북교류협력법의 이러한 일반제도 준용론적 태도는 동법 제정 시부터 계속 유지되어 오고 있는 입법 방식인바, 이러한 입장은 남북교류협력이 초기단계이고 그 규모도 크지 않았던 동법 제정 당시에는 새로운 제도를 마련하는 번거로움을 피하고 기존 법령의 적절한 준용과 해석을 통해 구체적인 타당성을 구해 나갈 수 있다는 점에서는 확실히 효율적인 입법 방식이라고 평가할 수 있을 것이다.
- 그러나, 상황별 구체적 타당성에 입각한 기존 법령의 준용과 해석이 자칫 법 집행의 일관성을 저해할 가능성을 배제할 수 없고, 또한 광범위한 준용과 유추해석의 적용은 남북교류협력의 독자성을 훼손할 가능성이 있다.<sup>8)</sup>
- 또한 남북교류협력과 그 제도를 국제거래 제도의 하위 개념으로 자리매김하게 되는 부작용을 낳을 수 있다는 점도 고려되어야 하는바, 이러한 측면에서 타 법령의 준용 체제에서 벗어나 남북교류협력 분야의 고유한 제도와 절차를 새롭게 구축하는 문제를 검토해야 할 때가 되었다고 본다. 즉, 이제는 남북관계의 특수성에 기반하여 국제거래를 규율하는 제도와는 차별되는 남북교류협력 절차와 규정을 새롭게 정립할 필요가 있다.
- 남북교류협력의 역사가 20여년이 지난 현 상황에서 타 법령 준용 체제를 유지하는 것이 여전히 효율적이고 합리적인 규율방식인가에 대한 재검토가 필요하다고 보여지며, 그동안 남북교류협력 추진 과정에서 축적된 사례와 경험 등을 충분히 활용하여 남북교류협력에서 그 구체적인 타당성과 합목적성이 충분히 활용될 수 있는 법 제도를 만들어 나가려는 시도가 필요한 시점이라고 생각된다.

8) 제성호, 남북경제교류의 법적 문제, pp79-80. 집문당, 2003

### Ⅲ. 외국 사례의 검토: 동서독과 중국-대만 사례

#### 1. 동서독 교류협력의 제도화

- 독일은 제2차 세계대전의 전범국가로서 전승국에 의해 강제적으로 분할되었으며, 동서독이 1949년 서로 다른 체제의 국가를 수립함으로써 분단이 시작되었다. 독일의 분단은 독일 스스로가 자초한 측면이 없지 않았고 전범국으로서 주권이 제한된 상태였기 때문에 서독은 공식적으로 통일정책을 추진하기가 어려운 상황이었다.
- 동서독 기본조약으로 동서독 간의 관계에 대한 법적인 정의가 내려짐에 따라 서독은 대동독 정책을 실행하는 법제도를 마련하기 시작하였는바, 통일을 직접 추구하기 어려운 외교, 정치적 상황으로 인해 교류협력을 중심으로 대동독 정책이 추진될 수 밖에 없었다.
- 서독 정부의 교류협력 법제화는 서독 정부의 일방적인 지원 제도의 법제화 방식과 동독과의 합의를 이행하는 차원에서의 법제화로 구분해 볼 수 있을 것이다.
- 먼저, 서독 정부의 일방적인 지원 제도의 법제화 방식의 대표적인 사례로서 서독 정부가 동서독간 인적 교류의 확대를 위해 동독 주민의 서독 지역 방문과 여행에 대한 지원 조치를 법제화한 것을 들 수 있을 것이다.
- 1972.7.1 서독 정부는 '동독과 동 베를린 및 동남부 유럽으로부터의 방문객을 위한 지원조치에 대한 기본지침<sup>9)</sup>'을 제정하여 독일 국적자의 경우에 일정한 요건에 해당할 경우 여행경비 지원, 의료지원 등이 가능하도록 하였다.
- 동독과의 합의 내용을 이행하기 위한 서독 정부의 법제화 조치는 많은 분야에서 그 사례를 발견할 수 있는바, 특히 경제분야의 교류에 있어서 그러하다.
- 이는 2차 세계대전 종전 직후 전승 4대국이 독일의 정치적인 분할 통치에 합의하는 한편, 경제적인 면에서는 독일이 단일한 경제단위로서 존속할 수 있다는 점에 합의하

9) Richtlinien fuer Hilfsmassnahmen zugunsten von Besuchern aus der DDR und Berlin(Ost) sowie Ost-und Suedosteuropa vom 1.7.1972

고, 이에 따라 연합국 군정법 제53호인 외환관리법(Devisenbewirtschaftungsgesetz)을 통해 점령지역간의 물자교류와 결제를 인정하는 등 연혁적으로 동서독간의 경제 교류가 허용되었다는 점에 기인한다고 볼 수 있다.

- 1968년까지 동서독은 매년 협상에 의해 교역대상 물품을 정하여 교역 품목 리스트를 작성하여 서명하고 그 이행을 각각 무역 관련 기관들이 수탁하여 사무를 처리하도록 하였다. 서독에서는 동독과 합의한 품목리스트에 따른 사항을 고시하였고, 개별 기업들이 개별허가를 받아 교역할 수 있는 시스템을 구축하였다.
- 1968년 이후에는 동방정책의 일환으로 교역자유화 조치와 금융상 지원조치들이 시행되었다.
- 서독이 내독간 교류협력을 위해 추진한 법제화의 현황은 다음과 같다.

| 분야                   | 주요 법제화 내용(협정 포함)                 | 비고    |
|----------------------|----------------------------------|-------|
| 인적교류 분야              | - 통행사증 협정(1963-1966)             |       |
|                      | - 서독과 서베를린간 인원 물자 통행협정(1971)     |       |
|                      | - 여행 및 방문교류 완화에 대한 협정(1971)      |       |
|                      | - 동서독 통행 협정(1972)                |       |
|                      | - 동독주민의 여행에 관한 규정(1972)          | 서독 법제 |
|                      | - 서독시민의 동독여행에 관한 규정(1972)        | 서독 법제 |
|                      | - 동독 여행시의 신용카드 사용 규정(1985)       | 서독 법제 |
| 경제교류 분야              | - 동서독 지역간 통상협정(1951)             |       |
|                      | - 양독간 교역규정(1951)                 | 서독 법제 |
|                      | - 양독간 교역을 위한 일반허가규정(1968-1969)   | 서독 법제 |
|                      | - 양독간 교역 규정 시행세칙(1970)           | 서독 법제 |
|                      | - 양독간 교역에 대한 물품세 공고(1970)        | 서독 법제 |
|                      | - 양독간 교역에 있어서의 장기거래보증 일반조건(1969) | 서독 법제 |
|                      | - 통과무역의 개선에 관한 협정(1985)          |       |
| 기타교류 분야              | - 보건분야 동서독간 협정(1974)             |       |
|                      | - 동서독 체육연맹간 의정서(1974)            |       |
|                      | - 문화협정(1986)                     |       |
|                      | - 과학기술 협력 협정(1987)               |       |
|                      | - 동서독간 우편 및 전신교류 협정(1970)        |       |
| - 동서독 방송협력 합의서(1987) |                                  |       |

| 분야           | 주요 법제화 내용(협정 포함)                   | 비고    |
|--------------|------------------------------------|-------|
| 동 서 독<br>관 계 | - 동서독 기본조약(1972)                   |       |
|              | - 동서독 상주대표부 설치 의정서(1974)           |       |
|              | - 동독 상주대표부에 대한 특권 및 면제 부여 법률(1973) | 서독 법제 |

- 남북교류협력 법제화와 관련하여 독일 사례가 시사하는 바는 양독간 분야별 회담이 원활하게 개최되면서 쌍방간의 합의를 이행하기 위한 법제화가 이루어졌다는 점이다. 이는 소위 쌍방간 합의에 의한 법제화가 어느 정도 구체화되었다는 것을 의미하는바, 비록 동서독이 단일법 체제를 달성하지는 못하였지만 내독간 교류 분야에 있어서 양독간의 합의를 매개로 양측의 법제도가 유기적으로 기능할 수 있었다는 점에서 매우 효율적인 법제화 방식이었던 것으로 평가할 수 있을 것이다.
- 현재의 남북관계 상황을 감안해 볼 때, 이러한 합의에 의한 법제화가 당장 실현되기는 어려울 것으로 보이지만, 향후 남북관계의 진전 상황에 따라 이러한 방식의 교류협력 법제화를 추진할 수 있는 패러다임의 구축이 필요할 것이다.

## 2. 중국-대만 교류협력의 제도화<sup>10)</sup>

- 중국과 대만은 분단 상태를 유지해 오면서 교류협력과 긴장이 공존하는 관계를 유지하고 있는바, 대체로 정치적으로 긴장되지만 양측 주민간의 교류와 왕래는 원활하게 이루어지고 있는 특성을 보이고 있다.
- 중국과 대만은 각각 ‘1國兩制’와 ‘1國兩區’ 정책을 추구하고 있는바, 중국은 대만의 존재를 공식적으로 인정하지 않으면서 홍콩이나 마카오와 같은 특별행정구역의 하나로 대만을 간주하려는 태도를 보이고 있으며, 대만에 대한 법제화에도 소극적인 태도를 보이고 있다. 하지만, 1987년부터 시작되어 계속 증가하고 있는 대만과의 주민왕래나 경제협력에 대해서는 이를 인정하는 태도를 보이고 있으며, 지방정부 차원에서 대만관계에 대해 이루어지는 지방입법에 대해서도 깊이

10) 법무부, 중국과 대만의 교류협력 법제 연구, 2008 참조

관여하지 않는 정책을 취하고 있다.

- 대만은 명분론에 입각한 중국 본토에 대한 회복 및 통합 주장의 영향력이 현실적으로 약화되고 대만 독립에 대한 주장이 대두되는 등 국내 정치의 변화에 따라 통일정책이 변화하는 모습을 보여주고 있다.
- 대만은 민간차원의 중국과의 인적 왕래 및 경제 투자 등에 매우 적극적인 태도를 보여주고 있으며, 관련 법제도 왕성하게 제정하고 있다.
- 그러나, 정치적인 상황으로 인해 통일문제에 대한 양측의 갈등 상황과 충돌이 해소되지 못하고 있으며, 양측은 각각 자신들의 입장에 따라 양안관계를 규율하려는 입법적 태도를 보여주고 있다.
- 남북관계와 마찬가지로 양안관계에 대한 가장 바람직한 규율방식은 중국과 대만 간의 쌍방 합의방식에 의한 법제화 방식이 될 것이나, 아직까지 이러한 합의방식의 법제화가 성사될 수 있을 만큼 양안관계가 진전되지 못하고 있는 것이 사실이다.
- 중국은 대만과의 관계에 대한 법제화에 소극적인 태도를 보여주고 있으며, 주로 양안교류에 대한 절차적인 측면에 대해 하위 법령 위주로 규율하고 있다. 지금까지 중국이 대만과 관련하여 제정한 대표적인 법률로서 1994년에 제정된 '대만동포투자보호법'과 2005년에 제정된 '반분열국가법'<sup>11)</sup> 정도이다. 전자는 대만 주민의 대륙투자를 보호, 장려하고 양안간 경제협력을 촉진하는데 기여하였던 반면에, 후자는 대만이 중국과의 통일을 포기하고 독립된 주권국가로 나아가려는 것을 저지하기 위한 법률이라는 점에서 상이하다.
- 법률 제정에 대한 소극적인 태도와는 달리, 대만 관련 행정법규의 제정은 상대적으로 많이 이루어지고 있는바, 1987년 국무원의 비준을 거쳐 공포된 '대만동포가 조국에 와서 친척 방문, 여행을 하는 것의 접대에 관한 관법의 통지'는 국무원이 대만 관련 사무에 관해 발표한 첫 법규범적 문서이다. 이후 대만동포 투자 장려, 대만과의 인적 왕래, 투자보장 보호 등에 대한 행정 법규들이 제정되었다. 관련 행정 부서에서 공포한 행정규정을 분야별로 보면, 인적 왕래와 이주에 관한 규정,

11) 동 법은 총 10개 조항으로 이루어져 있으며, 문제가 되는 조항은 제8조로서 대만이 중국 본토로부터 독립을 추구할 경우 비평화적인 방법을 동원해서라도 이를 저지할 수 있다고 규정하고 있다.

혼인, 장례, 건물에 관한 규정, 무역에 관한 규정, 통항에 관한 규정, 출판 교류, 지적재산권 보호 등에 관한 규정들을 들 수 있다.

- 1987년 대만 정부가 대만주민의 대륙 친척 방문을 승인한 이래, 대만은 1992년 양안관계에 대한 기본법 격인 ‘양안관계조례’를 제정하였으며, 이후 하위 규정을 정비하여 양안간 교류협력이 원활히 추진될 수 있도록 제도적인 뒷받침을 하고 있다. 대만의 양안관계 입법은 매우 적극적으로 이루어져 대부분이 법의 형식으로 법제화가 진행되었으며, 양안관계에 대한 절차적인 규율 뿐만 아니라 실제적인 규율도 함께 이루어지고 있다.
- ‘양안관계조례’는 양안관계의 특수성이 감안된 법률로서, 각종 권리의무관계에 대한 민사법, 행정법, 형사법적인 성격도 갖고 있는 매우 특수한 종합법률이라고 평가된다.
- 중국과 대만의 사례는 정치적인 긴장관계가 유지되는 분단체제에서 부분적인 민간차원의 교류협력에 대한 법제화 이외에 양측 체제 간의 관계 등 예민한 사항에 대한 법률적인 규율이 얼마나 어려운지를 실증적으로 보여준다고 하겠다. 특히 양측 당국이 서로 상대방을 대등한 정치적 실체로서 인정하지 않고 있는 상황에서 양측의 민간기관 간의 협의를 통해 양안관계가 협의되는 체제에서는 양측간의 관계를 법률적으로 개념화하고 규정하기는 매우 어렵다는 점을 보여준다.
- 다만, 중국과 대만이 양안간 교류협력 과정에서 발생하는 실제적인 문제점 등에 대한 규정을 법제화하고 있는 것은 남북교류협력 법제의 발전 방향과 관련하여 시사하는 점이 크다고 할 수 있는바, 향후 남북교류협력법 등 남북관계와 통일정책 추진에 대한 법제가 절차적인 규율방식을 뛰어넘어 실제적인 사항에 대해 규율하는 방향으로 발전되어야 나가는데 있어 주요한 참고사례가 될 수 있을 것이다.





## IV. 남북교류협력 합의법제 방식의 모색

- 전술한 바와 같이, 남북교류협력은 남북한 쌍방간의 상호작용에 의해 이루어지는 사안임에도 불구하고 이를 규율하는 제도는 남한과 북한이 각각 일방적으로 설정하여 운영되고 있어 남북교류협력의 제도화라는 관점에서는 미흡하다고 하겠다. 남한의 남북교류협력법은 남한의 일방적인 입법의 산물로서 북한 지역에서는 그 실효성이 담보될 수 없어 남북교류협력에 대한 완결적인 규범으로서 기능하는 데는 그 한계가 있다.
- 따라서, 이러한 문제점을 극복하기 위해서는 남북교류협력 제도화에 대한 새로운 시도를 진행하는 것이 필요하다고 보여지며, 남과 북이 과거 답습식의 남북교류협력 법제의 틀에서 탈피하여 상호 간의 합의에 의해 남북교류협력 분야의 법제도를 공동으로 구축하는 방안 등 보다 혁신적인 방안에 대해 연구하고 검토하여야 할 것이다. 남북한 합의 법제 방식에 의한 남북교류협력 법제가 구축된다면 남북교류협력의 불확실성을 저감시켜 남북교류협력에 참여하는 우리 국민의 권익을 보호하게 될 것이며, 북한으로 하여금 남북교류협력 규범을 준수하도록 하는 데에도 긍정적으로 기여하게 될 것이다.

### 1. 남북교류협력 합의 법제 가능성 검토

#### 1) 남북한 교류협력 법제 비교

- 남북한 합의 법제 방식으로 남북교류협력 법제를 구축하기 위해서는 논리필연적으로 북한 당국과의 협의를 전제로 하여야 하는 것이 당연하다. 이를 위해서는 북한의 대남교류법제에 대한 연구를 통해 우리 해당 법제와의 비교 평가가 전제되어야 할 것이다.
- 북한의 대남교류법제의 기본법적 성격을 갖고 있는 북남경제협력법<sup>12)</sup>을 살펴보

12) '북남경제협력법'을 2005년 7월 6일 최고인민회의 상임위원회 정령 제1182호로 채택되었으며, 전체 27개 조문으로 이루어져 있다.

면, 우리의 남북교류협력법과 유사점과 차이점이 발견되는바 이를 정리하면 다음과 같다.

- 첫째, 북남경제협력법은 경제협력의 유형에 대해 규정하고 있는바, 건설, 관광, 기업경영, 임가공, 기술교류와 은행, 보험, 통신, 수송, 봉사업무, 물자교류로 분류하고 있어(제2조), 남북교역과 경제협력사업, 수송장비 운행, 통신역무 제공 등으로 분류하고 있는 남북교류협력법과 차이가 있다.
- 둘째, 북남경제협력법은 그 적용대상으로 남측과 경제협력을 하는 북측 기관, 기업소, 단체뿐만 아니라 북측과 경제협력을 하는 남측의 법인, 개인을 들고 있는데(제3조), 남북교류협력법은 남한 방문의 경우에 북한주민이 방문승인을 받아야 한다고 규정하고 있는 것(제9조제1항)이외에 북한 주민에 대한 동법의 적용 가능성을 규정하고 있는 조항은 없는 것으로 보인다.
- 셋째, 남북경협에 대해 북남경제협력법이 중앙민족경제협력지도기관의 승인 하에 경제협력을 추진할 수 있는 것으로 규정하고 이에 대한 신청절차를 규정하고 있는 점은 남북교류협력법과 유사하다(제10조 내지 제12조). 또한 물자의 교역도 당국의 승인을 받아 할 수 있도록 규정하고 있는 점도 유사하다(제18조). 또한 남북경협에 무관세 원칙을 적용하는 것도 동일하다.
- 특히 북남경제협력법은 남북한 당국 간의 합의에 의한 경제협력 추진에 대해 언급하고 있는바, 제7조는 “북남경제협력은 당국 사이의 합의와 해당 법규, 그에 따르는 북남 당사자 사이의 계약에 기초하여 직접거래의 방법으로 한다”고 규정하고 있으며, 제13조는 남북한 출입 시 “북남 당국 사이의 합의에 따르는 증명서를 가지고 있어야 한다”고 규정하고 있고, 제14조는 “북남 당국 사이의 합의가 있을 경우에는 검사, 검역을 하지 않을 수도 있다”고 규정하고 있다.
- 또한 세금 납부 등과 결제방식에 대하여 남북 간 합의에 따른다고 규정하고 있다(제20조 및 제21조).
- 북한의 북남경제협력법의 내용을 볼 때, 남북경협에 대한 북한의 인식이 남한의 법제와 매우 유사하다는 점을 발견할 수 있으며, 이러한 점은 남북한 합의 법제 방식의 남북교류협력 법제 방안의 구축에 긍정적으로 작용할 것으로 보인다.

## 2) 남북교류협력에 대한 남북 간 합의 사항

- 남북교류협력에 관한 남북한 당국 간 합의사항으로서 1992년 2월 19일에 발효한 ‘남북 사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서’(남북기본합의서)를 들 수 있다.
- 남북기본합의서는 제3장에서 남북교류협력에 대해 규정하고 있는바, 자원의 공동개발, 민족내부교류로서의 물자교류, 합작투자 등 남북경제협력 실시를 규정하고 있고(제15조), 과학기술, 교육, 문화예술, 보건, 체육, 환경과 신문, 라디오, 텔레비전 및 출판물을 비롯한 출판·보도 분야에서의 교류협력 실시를 규정하고 있으며(제16조), 남과 북의 민족구성원들의 자유로운 왕래와 접촉의 실현(제17조), 이산가족 상봉과 방문 및 자유의사에 의한 재결합, 기타 인도적 문제에 대한 해결 대책 수립(제18조), 철도 도로 연결과 해로와 항로의 개설(제19조), 우편과 전기통신 시설의 설치 및 연결(제20조), 국제무대에서의 협력과 공동 진출(제21조) 등이 그것이다.
- 남북기본합의서를 이행하기 위하여 1992년 9월 17일 체결된 ‘남북교류협력의 이행과 준수를 위한 부속합의서’(이하 교류협력부속합의서)는 남북 간 교류협력의 이행을 위한 실천적 조치들에 대한 남북한 당국 간 합의 사항을 규정하고 있으며, 남북한 당국은 이를 협의하기 위한 협의기구로서 ‘남북교류협력분과위원회’를 구성·운영하기로 합의하였다.<sup>13)</sup>
- 이러한 남북 간의 합의사항은 북한의 핵 문제 발생 등으로 인한 남북관계 경색으로 인해 이행되고 있지는 않지만, 남북 간 합의 법제 방식의 남북교류협력 법제 구축에 있어서 매우 주요한 출발점이 될 수 있을 것으로 보인다.
- 또한, 2000년 남북정상회담 이후 남북한 당국 간 회담 창구였던 남북장관급회담의 틀 속에서 진행되었던 남북경제협력실무접촉에서는 소위 4대 경협합의서가 채택되었는바, 이는 투자보장, 이종과세 방지, 청산결제, 상사분쟁 해결 문제에 있어 상당히 구체적인 남북 간 합의 내용이 규정되어 있을 뿐만 아니라 국회의

13) 남북고위급회담 분과위원회 구성 운영에 관한 합의서(1992.2.19), 남북합의서 I, 통일부 남북회담본부, 2007

비준 동의<sup>14)</sup>를 거쳐 규범력을 갖추게 되었다는 점에서 매우 의미 있는 사례라고 할 수 있다.

### 3) 소결

- 장기간에 걸친 남북 분단으로 인해 남북 간 이질화가 계속 심화되고 있는 가운데에서도 남북한 간의 접촉면이 되고 있는 남북교류협력, 특히 남북경협 분야에 있어서는 남북한 간의 제도적 근접화 노력이 오래전부터 시도되어 왔다는 점을 위에서 살펴보았다.
- 남북교류협력이 일방의 제도만으로는 소기의 성과를 거두기 어렵다는 점을 남북한 당국이 공히 인식하고 있었기 때문에 1990년대 초반부터 남북회담을 통해 남북교류협력에 대한 공감대를 공유하고 관련 제도를 정비하려고 하는 노력이 진행되어 왔으며, 특히 북한의 경우에는 북남경제협력법을 제정하고 남북경협에 대한 남북 간 협의에 호응해 왔으며, 개성공단 법제 구축 과정에서 남한측의 의견을 상당 부분 받아들이는 모습을 보였다고 평가할 수 있다.
- 물론 이러한 북한의 변화가 북한의 변화와 개방을 위한 진정한 모습인지에 대해서는 논란의 소지가 있지만, 최소한 제도적인 통합이라는 관점에서 볼 때에는 매우 유의미한 현상이라고 볼 수 있겠다.
- 특히 남북 간 합의 법제 방식의 남북교류협력 법제 구축과 관련해서는 북한의 태도와 협조가 매우 중요한 요소이기 때문에 북한이 남북교류협력 분야에 있어서 시행 중인 법 제도나 남측과 합의했던 사항들에 대한 파악과 분석이 매우 필요한바, 이러한 사항들로부터 남북 간 합의 법제를 구축해 나가는 것이 효율적인 접근방법이라고 할 수 있겠다.

14) 이들 4대 경협합의서는 2003.6.30 국회의 비준 동의를 득하였다.

## 2. 남북교류협력 합의 법제 구축 방안

### 1) 합의 법제의 방식: 합의서 방식, 법령 방식

- 남북 간 합의 법제의 형식을 어떤 방식으로 설정하느냐는 동 법제의 규범력과 직결되는 사항일 뿐만 아니라 동 법제의 내용을 어떻게 구성하느냐와도 관련되는 매우 중요한 사항이라고 할 수 있겠다.
- 다만, 이 부분은 남북관계의 전반적인 상황과도 매우 밀접한 상관관계가 있을 뿐만 아니라, 북한에 대한 정치적·법률적 성격 규명과도 관련되는 사항으로서 매우 신중히 접근해야할 분야로 보여진다.
- 우선 고려할 수 있는 두 가지 형식은 합의서 방식과 법령 방식을 들 수 있는바, 합의서 방식은 남북한 당국 간 합의를 통해 남북한 간에 공동으로 적용되는 합의서를 체결하고 이를 발효시키는 방식이며, 법령 방식은 합의 법제를 남북한이 각각 자신들의 법령으로서 제정하여 시행하는 방식을 말한다. 또한 양자가 혼합된 형태도 생각해 볼 수 있을 것이다.
- 합의서 방식의 경우에는 남북교류협력 추진을 위한 남북 간 공동 이해와 협조라는 상징성이 반영된 방안으로서 평가할 수 있으나, 남북 간 기본합의서나 4대 경제협합의서가 현재 남북관계 경색 국면으로 인해 사실상 사문화되어 있다는 점에 비추어 볼 때<sup>15)</sup>, 그 규범력은 남북관계 상황에 의해 좌우될 가능성이 있다는 한계가 있을 수 있겠다.
- 법령 방식의 경우도 기본적으로는 남북한 간의 합의가 전제가 되어야 한다는 점에서는 합의서 방식의 합의 법제와 다를 바 없으나, 법 규정을 남북한의 국내법령 형식으로 각각 제정하여 발효하기 때문에 양측에서 동일한 법령이 적용되어 규범력이 제고되는 효과가 있을 것으로 보인다.
- 이 경우, 양측 간의 전반적인 법제가 상이하기 때문에 조정이 필요한 부분이

15) 기본합의서는 국회의 비준 동의 절차를 거치지 않아 법규로서의 규범력이 인정되지 않는 정치적 신사협정이라는 견해가 대부분이며, 4대 경제협합의서는 헌법 제60조 제1항에 따른 국회 동의 절차를 거쳐 그 규범력이 인정되고 있으나 북한의 불이행으로 인해 사실상 사문화된 상태이다.

반드시 있을 것으로 보이며, 행정시스템의 차이로 인해 절차적인 부분도 조정되어야 할 것이며, 양측 당국의 행정행위와 관련하여 행정행위의 관례와 재량범위의 차이 등이 존재할 것이기 때문에 이에 대한 조정도 필요할 것으로 보인다.

- 또한 법령 방식의 합의 법제도 결국은 남북한 간의 합의를 전제로 하는 것인 만큼, 합의서 방식의 합의 법제가 충분히 기능한다면 번거롭게 법령 방식의 합의 법제를 구축할 필요가 있느냐는 비판이 가능하다.
- 합의 법제의 방식은 남북관계 상황과 일정한 상관관계 속에서 고려되어야 하는 바, 안정적인 남북관계가 공고화되지 못한 상태에서 남북교류협력이 시험적인 차원에서 추진되는 단계에서는 합의서 방식이 보다 현실적인 방안이 될 수 있을 것으로 보이며, 남북관계가 지속적으로 발전하여 남북간 평화공존이 확립되고 쌍방 간 교류협력이 안정적으로 제도화되는 단계에서는 법령 방식에 의한 합의 법제 구축을 추진할 수 있을 것으로 보인다.

## 2) 합의 법제 구축 분야

- 남북한 합의 법제가 남북교류협력분야에서 구축된다면, 이는 남북한이 남북교류협력에 대한 동일한 목적과 관점을 갖고 이를 추진한다는 것을 의미하며, 남한과 북한 지역에서 공히 동일한 규범과 절차에 의해 남북교류협력이 규율됨을 의미하게 된다.
- 따라서, 남북한 합의 법제는 남북교류협력의 당위성에 대한 공감대를 반영하여야 하며, 남북교류협력의 효율적 추진을 위해 기본적으로 필요한 사항 중에서 남북한 간에 합의가 가능한 사항을 중심으로 그 구축 논의가 시작되어야 할 것이다.
- 합의 법제 구축이 필요한 분야를 살펴보면 다음과 같다.
- 첫째, 남북교류협력의 이념과 목적에 관한 사항이다. 북한은 북한경제협력법에서 민족경제 발전을 남북경협을의 사명으로 규정하고 있는 반면, 비경제분야 교류협력에 대해서는 특별한 법령을 제정하고 있지 않다. 그러나, 북한은 교류협력부

속합의서에서 사회문화분야 교류에 합의하였으며(제2장), 민족구성원들의 자유로운 왕래와 접촉 실현(제10조), 이산가족에 대한 인도적 대책(제15조), 자연재해 등 재난 시 인도주의와 동포애에 의한 상호 지원(제15조제5항) 등에 합의한 바 있기 때문에 이러한 범위에서 비경제 분야 교류협력 분야에 있어서의 합의가 가능할 것으로 보인다.

- 둘째, 남북교류협력의 기본 원리에 관한 사항이다. 북남경제협력법은 남북경협에 대한 무관세 원칙을 규정하고 있고(제19조), 기본합의서와 교류협력부속합의서도 민족 내부거래 원칙을 천명하고 있기 때문에 남북교류협력법이 상정하는 남북교류협력의 민족내부거래성은 남북한에서 공히 인정되고 있다고 할 수 있다.
- 신변안전 보장에 대한 사항에 대한 합의 법제도 필요한바, 남북한이 상대측 인원에 대한 신변안전 보장을 법제화하는 것이 필요하다. 현재 남한의 남북교류협력법이나 북한의 북남경제협력법은 신변보장에 대한 구체적인 규정이 없는 상태로서 남한의 북한방문승인 절차의 하나로 신변안전 보장의 뜻이 표시된 초청장이 있으면 방북을 승인하는 방식으로 신변안전 보장 문제가 다루어지고 있는바, 남북한이 합의 법제를 통해 이를 보장하고 일반 규범화하는 노력이 필요하다고 하겠다.
- 물론 개성공단과 금강산관광지구에 대하여는 2004년 1월 19일 출입과 체류에 대한 합의서 체결을 통해 신변안전보장이 표면적으로는 확보되었으나, 금강산관광객 피격사건이나 개성공단 근로자 억류 사태와 같은 사례가 잘 보여주듯이 제대로 이행되지 못하고 있는 실정이다.
- 셋째, 남북교류협력의 절차에 관한 사항이다. 이는 남북교류협력에 참여하는 남북한의 주민이 동일한 절차에 따라 남북교류협력을 추진하는 것이 여러모로 적절하기 때문이다. 남한은 남북교류협력에 있어 기본적으로 승인제를 기본으로 하면서 경미한 사항에 대하여는 신고제를 채택하고 있으며, 북한은 대남경협에 있어서 승인제를 유지하고 있어 대체로 유사한 절차를 채택하고 있다.
- 또한 남북간 인적 왕래에 있어서는 여권과 구별되는 증명서 제도<sup>16)</sup>를 채택하는

16) 남한은 북한방문증명서, 남한방문증명서 제도를, 북한은 출입증명서 제도를 채택하고 있다.  
(북남경제협력법 제13조)

등 그 절차에 있어 유사한 사항들이 많이 발견되고 있기 때문에 남북한 공동의 절차를 수립하여 시행하는 일이 그리 어려워 보이지는 않는다.

- 절차와 관련하여 함께 논의되어야 할 사항이 남북한 공동기구의 설치 문제이다. 남북한 합의 법제의 구축을 통해 남북교류협력에 대한 규율이 동등화되기 위해서는 동 제도를 운영하고 집행하는 기관을 단일 기관으로 구성하여 운영하는 것이 효과적이며 필수적이라고 할 수 있겠다. 남북한 간의 인적·물적 교류협력에 대한 승인기관과 사업관리 기관을 남북한 공동기구로 구성하는 한편, 신변보장이나 투자보장, 분쟁해결에 대한 사안을 남북한 공동기구를 통해 해결한다면 매우 효율적이면서도 공정한 남북교류협력의 질서가 구축될 수 있을 것이다.
- 남북한 공동기구는 교류협력 사안에 대한 당국 간 협의를 진행하는 기존 회담체와는 달리 남북교류협력을 직접 관장하고 이를 관리·집행하는 상설적 조직 형태로 구성·운영하는 것이 바람직할 것이며, 이를 통해 합의 법제 방식의 남북교류협력 법제가 규범력을 발휘할 것이다.
- 넷째, 남북한 간의 통합을 지향하는 제도의 창설에 관한 사항이다. 남북교류협력의 최종적인 목적이 남북한 통합과 동일이라고 할 때, 남북교류협력 법제가 양측 간의 인적·물적 왕래의 수준에 머물러서는 안되며 남북한 간의 통합을 준비하는 체제가 되어야 할 것이다.
- 우선 남북경제협과 관련하여 남북한 간의 경제협력 대금의 결제를 위한 청산 계정 설치에 관한 사항이 포함되어야 하며, 남북경제협력의 장이 지속적으로 마련되고 확산될 수 있도록 법 제도가 구축되어야 할 것이다. 또한 남북경제협력이 발전함에 따라 남북한을 단일 경제권으로 묶는 법 제도를 개발하여 남북교류협력의 질적인 발전을 도모해야 할 것이다.

### 3) 합의 법제 구축 추진 방안

- 남북한 간 교류협력에 대한 합의 법제를 구축하기 위해서는 북한과의 협의가 필수적이나, 이를 위한 사전 연구 및 합의 법제(안)의 마련과 대북 협상 대책 등 준비과정이 선행되어야 한다.



- 특히 교류협력분야에서의 합의 법제는 그 연구가 최근 이루어지고 있는 분야별 남북한 법제 통합과 유사한 측면이 있기는 하지만, 남북교류협력이라는 분야가 남북한 평화공존을 전제로 하는 개념이기 때문에 일반적인 법제 통합 연구 보다는 보다 과도적인 성격을 갖는다는 점에서 차이점이 있다고 하겠다.
- 합의 법제 구축을 추진하기 위해서는 다음과 같은 절차들을 거쳐야 할 것으로 보인다.
- 첫째, 합의 법제안의 도출이 필요하다. 이를 위해서는 남북교류협력과 관련된 북한과 남한 법령에 대한 조사와 함께 실제 남북교류협력이 이루어지고 있는 현상에 대한 실태 조사가 요구된다. 또한, 그동안 남북한 간에 합의가 이루어진 남북교류협력에 대한 제도 조사도 필수적이라고 할 수 있다.
- 이를 통해 조사된 결과들을 놓고 각 사항별 합의 가능성, 예상 문제점, 해결 방안 등에 대한 연구가 진행되어야 하며, 이를 통해서 합의 법제안이 도출되어야 할 것이다. 합의 법제안의 구성과 내용은 앞에서 서술한 합의서 방식으로 진행할 경우와 법령 방식으로 진행할 경우에 따라 달라질 수 있을 것이다.
- 현재의 남북관계 상황을 감안해 본다면 우선적으로는 합의서 방식으로 추진하는 것이 바람직하다고 생각되며, 이 경우에 합의서 내용의 충실화도 중요하겠으나 우선적으로는 그 집행력과 규범력을 확보하는데 중점을 두는 것이 적절할 것이다.<sup>17)</sup>
- 둘째, 대북 협상 방안의 수립이 필요할 것이다. 남북관계 상황과 동떨어진 가운데 합의 법제를 추진할 수 없기 때문에 대북 협상의 시점은 남북관계 상황예의 주시하면서 가능한 시기를 선택해야 할 것이다.
- 또한 수립된 합의 법제안의 내용에 우선순위를 부여하여 조기에 타결될 수 있는 사항과 장기간에 걸친 협의가 필요한 사항들을 범주화하는 작업이 필요할 것이다.
- 대북 협상 추진체는 남북관계 상황에 따라 달라질 수 있는데, 현실적으로 남북교류협력 합의 법제만을 위한 남북한 당국 간 회담이 개최될 가능성은 매우 낮기

17) 남북합의서의 규범력을 확보하고 남북합의서를 중심으로 남북관계 각종 법제를 정비하는 방안도 적극 고려해야 한다는 주장도 있다. 이철수 외 7인 공저, 남북한 통합을 위한 법제도 인프라 확충방안, p.40, 통일연구원, 2006

때문에 남북장관급 회담 등 남북 간 총괄회담에서 기본적인 사항에 대한 합의를 도출하고 난 후, 남북장관급 회담의 틀 내에서 전문가 협의 방식의 하위 회담체를 구성하여 본 사안을 별도로 논의하는 것이 필요할 것으로 보인다.

- 셋째, 합의 법제 방식에 의한 남북교류협력 법제 방안 구축에 대한 공감대 형성이 필요하다. 남북교류협력에 참여하고 있는 우리 기업과 개인들 사이는 물론 전국민적인 공감대 형성이 필요하여, 이에 대한 정치권의 지원을 획득하는 노력이 필요하다. 이를 위해 많은 토론회와 공청회 등을 통해 이 문제에 대한 우리 사회의 담론이 형성되어야 할 것이다.
- 또한 북한 당국으로 하여금 이 문제의 중요성을 인식하게 하고 이를 통해 북한도 보다 안정적인 대남경협 사업을 추진할 수 있다는 점이 설득되어야 할 것이다. 남북교류협력에 참여하는 우리 민간기업과 개인들이 이 부분에 있어서 매우 중요한 역할을 수행할 수 있을 것으로 기대된다.
- 넷째, 대북 협의를 진행하여 바람직한 합의 법제 방안을 도출하는 것이다. 대북 협의를 위한 협상안의 수립과 협의체에 대해서는 전술하였기 때문에 그 구체적인 기술은 생략하기로 한다.
- 다섯째, 도출된 남북한 합의 법제에 대한 규범력 확보 방안의 추진이 필요하다. 현 수준의 남북관계 상황에서 법령 방식의 단일 법제 구축은 실현 가능성이 낮기 때문에 합의서 방식의 단일 법제 구축 노력이 현실적이라는 점은 전술하였으며, 이렇게 도출된 남북 간의 합의서에 대해 남북한이 공히 합의서의 발효와 규범력 부여에 필요한 내부 절차를 거치도록 해야 할 것이다.
- 이 과정에서 이러한 합의 사항을 반영하여 남북교류협력법을 개정하는 문제에 대해서도 검토해야 할 것이다. 시기적으로는 남북 간 합의서 방식의 합의 법제가 정착되는 과정을 지켜보면서 남북교류협력법 개정을 추진하는 것이 바람직한 것으로 보인다. 이 경우에 상기 남북한 합의 법제와 남북교류협력법이 병존하는 상황이 발생할 수 있는바, 양자 간의 관계나 법적충돌가능성에 대해서도 검토되어야 할 것이다.

## V. 결론

- 본 연구에서 검토한 남북한 합의 법제 방식에 의한 남북교류협력 법제는 분단국 상황에서 가장 이상적인 법제 방식이라고 평가할 수 있으며, 통일을 지향하는 우리의 입장에서는 중간단계에서 반드시 성취해야할 과제라고 할 수 있겠다. 이러한 합의 법제 방식의 중요성에도 불구하고, 그동안 우리의 남북교류협력 법제는 일방주의적 법제 형식을 벗어나지 못하였으며, 쌍방적 제도 구축을 위한 북한과의 협의도 성과적으로 진행되지 못하여 북한 지역에서 각종 교류협력 사업을 시행하는 우리 기업과 국민들에 대한 법률적인 보호가 충분치 못하였다.
- 이러한 문제점은 남북관계의 특성에서 기인하는 문제로서 남북관계가 아직까지도 남북한 합의 하의 단일한 남북교류협력 제도를 구축할 만큼 성숙하고 안정화되지 못하였기 때문이다. 1990년대 초에 이루어졌던 남북회담을 통한 남북관계 정립의 노력은 이후 발생한 정치군사적 긴장상태로 인해 무산되었으며, 이후 남북교류협력은 일회적인 남북한 사업자 간의 합의와 양측 정부의 승인 하에 이루어지는 형태를 띠게 되었고, 이러한 사업 추진 구조는 남북교류협력 사업의 취약성을 수반하였다.
- 금강산관광사업이 2008년 이후 중단되고, 천안함 사태 등으로 남북교역이 사실상 중단되고 최근에는 개성공단 가동이 중단되는 등 남북교류협력이 외적인 요인으로 인해 갑자기 중단되는 상황은 분명 남북교류협력에 참여하고 있는 기업과 국민들에게 커다란 리스크 요인으로 작용하고 있으며, 많은 경제적인 손해와 피해를 초래하고 있다.
- 이러한 차원에서 보다 안정적인 남북교류협력의 제도화를 위해 새로운 패러다임으로의 전환을 검토하는 작업이 필요할 것으로 보이며, 최근 문제인 대통령의 남북합의 법제화 주장은 매우 시의 적절해 보인다.
- 전술한 바와 같이 남북한 합의 법제 방식은 매우 이상적인 방안으로 볼 수 있으며, 검색되어 있는 현 남북관계 상황에 비추어 볼 때 비현실적인 방안으로 비판받을 수 있는 소지가 적지 않은 방안이나, 남북교류협력의 상호작용적 성격을 생각

할 때 남북한이 궁극적으로 지향해야 할 법제 방식이라고 할 수 있을 것이다.

- 독일과 중국-대만의 경우에 이러한 교류협력의 틀을 마련하여 실제 운영한 사례가 발견되고 있기는 하지만, 이러한 실험이 한반도에서도 가능할 것인지에 대해서는 면밀한 검토가 필요하다.
- 남북교류협력의 법제화 방안의 하나로서의 남북한 교류협력 합의 법제 구축 방안을 주요 중장기 정책 과제의 하나로 설정하여 심도있는 연구와 검토를 진행할 필요가 있다고 하겠다.

## 참고문헌

- 개성공업지구관리위원회, 2012 개성공업지구 법규·사업준칙집
- 법무법인 태평양, 개성공업지구 법제 구축 로드맵, 통일부 용역보고서, 2007
- 법무부, 동서독 교류협력 법제 연구, 2008
- 중국과 대만의 통일 및 교류협력법제, 법무자료 제192집, 1995
- 이철수의 7인, 남북한 통합을 위한 법제도 인프라 확충 방안, 통일연구원, 2005
- 장명봉, 남북경협 활성화를 위한 법적·제도적 장치모색, 북한법 연구, 2000
- 최신 북한법령집, 북한법연구회, 2006
- 제성호, 남북교류협력 활성화를 위한 법제도 개선방안, 연구보고서 96-13, 민족통일연구원, 1996
- 남북교류협력법의 법체계상 문제점과 보완방향, 남북교류협력 법제 논문 자료집, 통일원, 1996
- 남북경제교류의 법적 문제, 집문당, 2003
- 최명길, 남북한 경제교류협력법제에 양안의 투자장려관련 법제가 주는 시사점, 2003 북한 및 통일관련 신진연구 논문집(III), 통일부, 2003
- 통일부, 남북교류협력에 관한 법률 해설집, 2009
- 통일부, 월간 남북교류협력 동향, 2006년 1월호, 2006
- 통일원, 통일백서, 1990
- 통일부, 남북합의서, 2007
- 통일부, 남북경제협력사업 실무안내, 1999

홍익표, 진시원, 남북한 통합의 새로운 이해, 2004

홍준형, 남북관계활성화에 대비한 남북교류협력 관련 법제보완의 방향, 남북 교류 협력 법제도 실천과제 연구, 통일원, 1994

통일법제 Issue Paper 17-19-⑨

## 남북교류협력의 법제화 방안

---

발행일 2017년 10월 31일

발행인 이 익 현

발행처 한국법제연구원

세종특별자치시 국책연구원로 15

(반곡동, 한국법제연구원)

전화 : (044)861-0300

팩스 : (044)868-9913

등록번호 : 1981.8.11. 제2014-000009호

<http://www.klri.re.kr>

---

1. 本院의 承認없이 轉載 또는 譯載를 禁함. ©
2. 이 보고서의 내용은 본원의 공식적인 견해가 아님.

# KLRI

KOREA LEGISLATION  
RESEARCH INSTITUTE

