

남북관계의 법제화 방안 연구

남북교류협력법에 관한 연구

박훈민



통일법제 연구 18-19-①-02

남북관계의 법제화 방안 연구

남북교류협력법에 관한 연구

박 훈 민



한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

남북관계의 법제화 방안 연구

남북교류협력법에 관한 연구

A Study on Inter-Korea Exchange and Cooperation Act

연구책임자 : 박훈민(한국법제연구원 부연구위원)
PARK, Hun-min

2018. 8. 31.

연 구 진

연구책임 박훈민 부연구위원

심의회원 이상모 연구위원
최경호 부연구위원
신옥주 전북대학교 교수

요 약 문

I. 배경 및 목적

▶ 남북교류협력의 재개 가능성

- 2018년 남북정상회담과 북미정상회담에 따른 결과
 - 북한 측의 비핵화 등 후속조치 가능성
- 4.27 판문점선언에서 경제협력 등 남북간 교류협력 재개 추진 방침

▶ 정부의 대북정책

- ‘남북관계의 법제화’
 - 국내 정치적인 변화에도 법제화를 통한 지속적이고, 안정적인 대북정책 추구
 - 남북교류협력 역시 변화상황에 맞게 법제화의 필요성
- 남북교류협력
 - 경제협력 재개 등 관련 사안 대응 법제정비 수요

II. 주요 내용

▶ 국회계류 개정안 및 정부제출 개정안

- 국회 계류 개정안의 주요 쟁점 사안 분석
 - 북한주민 접촉 등 주요 부분에 대한 규제완화
 - 금융거래 등에 있어서 준용법률 명기, 전략물자 등 재반입 의무 이행보장조치
 - 대북 전단살포 등 행위 통제

- 정부 제출 개정안의 주요 사안 분석
 - 대북 교류협력 중단의 법적 근거 및 통제절차

▶ 남북교류협력법의 개정 방향 제시

- 남북교류협력관계의 활성화
 - 남북교류협력 관련 절차의 단계적 간소화
 - 과도한 규제완화시 재규제 위험성으로 점진적 완화가 바람직
 - 조문체계화 및 주요 내용의 법률에서 규정
- 남북교류협력에 있어서 법적 근거 확보
 - 종래 정책 중심 추진·‘고시’ 등에 근거
 - 법률상 근거를 통한 법적 정당성확보

▶ 남북교류협력법의 체계화 및 분법화

- 단계적 개정방안
 - 단기: 중복조문 정리 등 체계화
 - 중기: 전면개정 등을 통한 대상 분야별 장·절 편성
 - 장기: 세부 규율사항에 대한 분법화 및 남북교류협력법의 교류협력관계 기본법화
- 체계화
 - 법률간 중복 조문: 남북관계발전법과 중복 조문 정리
 - 장절 편성: 주요 항목의 장절 편성을 통한 적용조문 범위 명확화

○ **분법화**

- 방문, 물자 반출·입 등 기본적인 내용을 바탕으로 기본법화
- 교역, 협력사업, 인도적 지원 등은 분법하여 각 개별법화

▶ **남북교류협력 관련 남북한 간 협력**

○ 남북한 간의 승인·신고 등 행정절차 통합화

- 우리 「남북관계발전법」- 北 「북남경제협력법」상 승인이 상대측에도 유효하도록 하는 방안 주장
- 남북한 간의 법적 효과가 상대측에 미치도록 하는 것은 단기간 어려움
- 남북한 간의 합의서, 협정 등을 통하여 점진적으로 상호보장토록 하는 방안 강구

○ 통일경제특구 조성·운영 관련 교류협력 간소화

- 통일경제특구- 북한 경제특구 운용 연계 주장
- 남북한 간의 경제협력 시너지 위해서는 물품 반출·입 절차 등 관련 절차 간소화의 필요성

Ⅲ. 기대효과

- 남북교류협력법 개정 관련 의견 제시
- 정부 대북정책 ‘남북관계의 법제화’ 지원
- 통일경제특구 등 운용 관련 물품반출·입, 상호 방문·체류 관련 절차간소화 필요성 제기

▶ **주제어 : 남북교류협력법, 남북 교류협력, 대북 정책**

Abstract

I. Backgrounds and Purposes

▶ Possibilities of Resume of Inter-Korea Cooperation

- Result of 2018 Inter-Korean Summit and North Korea-United States Summit
- Follow-up Action of Summit Meeting : North Korean Denuclearization
- Panmunjeom Declaration in 4 April 2018, economic and other cooperations

▶ Inter-Korean Policy of Government

- ‘Legislation of Inter-Korean Relations’
 - In pursuit of continuing policy in inter-Korean even in potential change of domestic situation.
 - Necessity of legislation of inter-Korean relations & cooperations
- Outlook for Inter-Korean Cooperations
 - Legal system maintenance for economic cooperation

II. Major Content

▶ Revised bills of the Act

- Relieve Deregulation of the Act
 - Contact to North Korean, etc.
 - Clarification of financial trade regulations
- Governmental bill for the Revised Act
 - Make a legal basis and control procedure for suspension of inter-Korean cooperation

▶ Suggestion for the Revised Bill of the Act

- Support of revitalization of the inter-Korean cooperations
- Make an obvious legal basis
 - Former 'politic' base to legal base in future

▶ Systematization of the Act

- Organization between Acts for inter-Korean relations
- Separation of Acts: Trade, Cooperation and Humanitarian Aid

▶ Inter-Korean legal cooperation

- In Administrative Procedure and it's legal basis
- 'Special Economic Zone for Unification'

- Connection between North Korea Special Economic Zone and South Korean ‘Special Economic Zone for Unification’
- Simplification in Administrative Procedure

III. Expected Effects

- Presentation of opinion on revision of Inter-Korean Exchange and Cooperation Act
- Support to Korean Government Policy to North Korea
- Simplification of Approval procedure in Inter-Korean Exchange and Cooperation Act

▶ **Key Words** : Inter-Korean Exchange and Cooperation Act, Inter-Korean Cooperation, Policy toward North Korea

목차

남북교류협력법에 관한 연구

korea legislation research institute

요 약 문	5
Abstract	9

제1장 서론 / 15

제1절 연구의 필요성과 의의	17
제2절 연구의 범위와 방법	19

제2장 남북교류협력법의 현황 및 개정안 / 21

제1절 남북교류협력법의 제정배경 및 연혁	23
1. 제정배경	23
2. 제정목적	25
3. 법체계상 위치	26
4. 주요 내용	27
제2절 남북교류협력법의 개정안	34
1. 국회 계류 중인 남북교류협력법 개정안	34
2. 개정안의 개별 사안	36
3. 정부 입법예고 개정안	42

제3장 남북교류협력법의 내용 및 주요 문제점 / 49

제1절 남북한 방문 관련	51
1. 남북한 방문(제9조)	51
2. 남북한 주민접촉(제9조의2)	52

제2절 남북한 거래 관련	54
1. 남북한 거래의 원칙(제12조)	54
2. 반출·반입의 승인(제13조)	55
제3절 남북교류협력사업 관련	59
1. 지방자치단체의 교류협력사업 주체인정 문제	59
2. 협력사업의 신고 등 절차에 관한 문제	61

제4장 남북교류협력법의 개정방안 / 63

제1절 법제 체계 개편 방향	65
1. 남북교류협력법의 입법체계	65
2. 개편 방향 제안	66
제2절 총칙 상의 보완	68
1. 총칙 부분 보완필요사안	68
2. 방문절차 등 개정수요 사안	70
3. 협력사업 관련 지방자치단체의 사업주체인정 여부	79
제3절 개별사업 유형별 개정 내용	81
1. 교역 관련 개정수요 사안	81
2. 인도적 지원 관련 개정수요 사안	84
3. 기타 협력사업 관련 개정수요 사안	85
4. 행정절차관련 개정수요 사안	87

제5장 결 론 / 95

제1절 요약	97
제2절 결 어	99
참고문헌	101

korea
legislation
research
institute

제1장 서론

제1절 연구의 필요성과 의의

제2절 연구의 범위와 방법

제1장 서론

제1절 연구의 필요성과 의의

북한의 2018 평창동계올림픽 참여와 4.27. 남북정상회담 및 판문점선언, 그리고 북미정상회담 실시 등에 따라 앞으로 남·북한 관계에 있어서 큰 변화가 예상되고 있다. 이러한 북한의 비핵화 추진약속 등 정치적 상황변화가 이어질 경우 기존 중단된 상태였던 남북한 간의 교류·협력사업이 재개될 가능성이 높아지고 있다. 나아가 국정과제인 한반도신경제지도구상의 실현 및 판문점선언의 후속조치로서의 남북 철도 및 도로연결 등 광범위한 협력사업이 추진될 것으로 예측되고 있다. 이와 같은 협력사업 추진의 전제조건으로서 법제도 정비의 필요성이 있고, 정부에서도 대북정책의 하나로써 ‘남북관계의 법제화’를 제시하고 있으며,¹⁾ 관련 부처 등에서 관심을 가지고 이를 추진을 하고자 노력하고 있다. 이 가운데 『남북교류협력에 관한 법률』은 남북 간의 교류협력에 있어서 중요한 위치에 있는 법률로서 정부에서도 이에 대한 개정노력을 기울이고 있지만, 동시에 남북교류협력 사업에 참여하려는 민간에서도 그간의 문제점 등에 대응할 수 있는 절차 간소화 등의 제도정비를 요구하고 있다.²⁾

1) 국정과제 상으로는 ‘평화와 번영의 한반도’ 전략²⁾ ‘남북간 화해협력과 한반도 비핵화’ 중 91 과제 ‘남북기본협정 체결 및 남북관계 재정립(통일부)’에 속한다고 할 수 있다. 정부는 이에 대한 기대효과로서 “한반도 평화 정착 및 남북간 합의사항 준수·이행의 제도화”를 제시하였다.

대한민국 청와대 홈페이지 ‘국정과제’ 항목: (<https://www1.president.go.kr/government-projects>) (최종방문일: 2018.8.9.)참조

통일부는 ‘한반도 정책’의 4대전략 중 하나로 ‘제도화를 통한 지속 가능성 확보’를 들고 있다. 통일부 홈페이지, ‘한반도 정책’ 항목 (<https://www.unikorea.go.kr/unikorea/policy/koreapolicy/policyinfo/strategy/>) (최종방문일: 2018.8.9.)참조.

현행 「남북교류협력에 관한 법률」은 1989년 제정당시 정부 및 민간에서 남북교류·협력을 추진하는 과정에서 이 남북교류협력을 위한 행위가 「국가보안법」상의 회합통신, 잠입탈출 등에 해당하여 그 당사자가 처벌될 소지가 있다는 우려가 제기되었다. 따라서 이를 해결하기 위한 차원에서 사실상 「국가보안법」의 특별법 형식으로 제정되었다.³⁾ 이와 같은 입법배경 등으로 인하여 남북교류협력 관계 및 절차에 대하여 상세한 규율을 두지 아니하였고, 해당 법률 자체의 체계성 역시 부족한 상태이다.

특히 규율하는 대상사안이 남북한 간의 인적 접촉, 교역, 경제산업 이외에도 인도적 지원에 이르는 다양한 ‘협력사업’ 등 방대한 부분을 30개 조문에 불과한 단일한 법률으로 포섭하게 함에 따라서 법률이 충분하게 규범력을 가지고 대상사안을 규율하고 있지 못한 실정이다. 아울러 「남북교류협력에 관한 법률」이 종래에는 남북관계의 기본법 역할까지 수행하였으나, 이후 「남북관계발전법」 등 타 법률의 제정에 따라서 일부 조문 및 내용 등에서 중복이 되는 문제점을 노출하고 있기도 하다. 이에 따라 타 법률과의 관계까지 감안하여 전체적인 제·개정이 필요한 상황에 이르렀다고 하겠다.

이에 따라서 다수의 개정안이 국회에 계류 중에 있으며, 정부 측 개정안 역시 입법예고된 상황이다. 이들 가운데서는 북한 주민과의 접촉신고 절차 또는 방문승인 절차의 간소화를 다룬 내용도 있으며, 경협사업 등을 원활하게 할 수 있도록 내용을 개정하는 안도 포함되어 있다. 그러나 이와 같은 일부 개정안들로서 지금까지 제기된 「남북교류협력에 관한 법률」상의 문제들에 대응할 수 있는지 여부 등을 적극적으로 검토할 필요가 있기 때문에 본 연구를 진행하게 되었다.

2) 함보현, “남북관계활성화에 대비한 남북교류협력법 개정방향”, 한국법제연구원 제7회 통일법포럼 (2018.3..30.) ppt 발표자료 (미공간)에서는 남북교류협력법제와 관련하여 현 규제체계에서 벗어나 네거티브 규제 체계로 변경하는 방향을 제시하였다.

3) 이효원, 『통일법의 이해』, 박영사 2014, 116-117면에서는 남북교류협력법과 국가보안법의 입법취지와 체계가 상이하다는 헌법재판소 판시를 따르면서도, 북한과의 관계에 있어서 일정한 사안에서는 동시에 적용되므로, 이 범위 내에서는 일반법과 특별법의 관계에 있다고 본다.

제2절 연구의 범위와 방법

따라서 본 연구에서는 먼저 「남북교류협력에 관한 법률」에 관하여 입법배경 및 그 체계를 분석한다. 이어서 그간 제기된 문제점들을 정리하고, 이에 따라 의원발의 개정안 및 정부안 등을 비교검토하고자 한다. 이를 통하여 현행 「남북교류협력에 관한 법률」 및 그 개정안에 대하여 합리적인 대안을 제시하고자 한다. 구체적인 차원에서는 북한 방문승인, 주민접촉신고 등 남북교류협력에 관한 법률에서 정하고 있는 각종 절차상의 간소화 및 상세화 등 규정개선 사항 및 규정 추가 사안, 그리고 법률 내 장·절편성 등을 포함한 체계 개편 등을 검토한다.

연구방법으로는 동·서독에서의 교류협력에 관한 합의 및 법제도화 사례를 비교검토하는 비교법적 방법론을 일부 사용하였다. 이와 같은 연구방법을 통하여 우리의 「남북교류협력법」 등 관련 법령을 합리화할 수 있는 방향을 도출하고자 하였다.

아울러 「남북교류협력에 관한 법률」에 대한 기존 개정관련 의견을 포함한 논문, 보고서에 대한 문헌 조사 등 각계 의견을 반영하는 방식을 이용하였다. 특히 남북교류협력에 관한 법률과 관련한 종래 연구된 자료를 기반으로 하였으나, 통일법제 분야에 관해서는 타 법제영역과는 달리 전문가풀이 제한적이고, 기존 연구자료 역시 소수에 지나지 아니하는 한계가 있었다. 따라서 학술대회 발표문 등 미공간 자료 역시 확보하고 전문가의 비공식 의견 등도 일부 반영하고자 하였다. 통일법제 내지 남북법제 영역에 대한 각계의 관심도가 높아지고 있으므로 향후에는 본 보고서를 포함한 연구자료를 바탕으로 보다 상세한 연구들이 수행될 것으로 기대한다.

제2장

남북교류협력법의 현황 및 개정안

제1절 남북교류협력법의 제정배경 및 연혁

제2절 남북교류협력법의 개정안

제2장

남북교류협력법의 현황 및 개정안

제1절 남북교류협력법의 제정배경 및 연혁

1. 제정배경

「남북교류협력에 관한 법률」(이하 ‘남북교류협력법’이라고 약칭함)은 남북한 간의 교류협력에 관한 절차를 규율하는 법률로 제정되었다.⁴⁾ 입법 당시인 80년대 말부터 90년대 초의 기간은 동구권 국가들을 중심으로 기존의 공고하게 유지되던 사회주의 체제가 붕괴되는 상황이었다. 이러한 상황에서 우리 정부는 그 간의 경제성장 및 민주화 등을 바탕으로 체제의 우위에 대한 자신감을 가지고 ‘북방정책’을 실시하였다. 이 과정에서 북한과의 민간 차원의 교류 역시 허용할 필요성이 제기되기에 이르렀고, 이에 따라 남북한 간의 교역을 위하여 「남북물자교류지침」을 통하여 일부 교역에 관하여 허용한 바 있었다.⁵⁾ 아울러 1988년 민족자존과 통일번영을 위한 특별선언」 (7.7 선언) 이후에는 「남북교류협력에 관한 기본지침」을 제정하여 1989.6.12. 시행하였다.⁶⁾

그러나 이와 같은 ‘지침’에 근거하여서는 법적으로 허용할 수 있는 범위가 제한적일 뿐만 아니라, ‘지침’에 근거한 남북한 간의 교류협력이 「국가보안법」 등에 저촉되는지

4) 통일부, 「개정 『남북교류협력에 관한 법률』해설집」, 2009, 3면 참조.

5) 이한희, ‘자치단체의 남북교류협력 촉진을 위한 법적 제도 개선에 대한 연구: 경기도 사례를 중심으로’, 지방행정연구 31(1), 2017.3., 223면 참조.

6) 이찬호, 『남북교류협력의 법제화 방안』, 한국법제연구원 통일법제 이슈페이퍼 2017, 5면; 통일부 홈페이지 남북교류협력사업 개관 (<https://www.unikorea.go.kr/unikorea/business/cooperation/status/overview/>) (최종방문일: 2018.8.23.) 참조.

여부가 계속하여 쟁점이 되었다. 이에 따라 정부는 1989년 2월 13일 「남북교류협력에 관한 특별법」(안)을 국회에 제출하였다. 의안번호 제130413호로 제출된 위 법안에서 “남·북한 간의 인적·물적 교류와 협력을 원활히 할 수 있도록 하기 위하여” 제출하였다고 밝혔다.⁷⁾ 이때 정부안과는 별도로 당시 야당에서는 「남북교류촉진법」안을, 여당에서는 「남북교류협력에 관한 특별법」안을 제출하였고, 이들에 대한 대안 형식으로 「남북교류협력에 관한 법률」이 상임위에서 통과되었다.⁸⁾

그런데 당시 정부제출 법률안에서 ‘군사분계선 이북지역’에 대하여 “북한”이라는 표현을 사용하고 있었다. 이때 법률안에서 해당 표현을 직접적으로 사용하고 있는 것이 헌법 제3조상의 ‘영토조항’에 위반하는 것이 아닌지 여부에 대하여 입법 과정에서부터 논란이 있었으며, 국회 심의과정에서 전문위원이 작성한 검토보고서에서도 이 호칭 문제를 정면으로 지적하였다. 나아가 이 검토보고서에서는 동 법률(안)에서 「국가보안법」과의 관계가 명확하지 아니함에 따라서 어느 법률이 적용될지 여부가 달라질 수 있어서 법집행상의 공평성에 침해가 일어날 여지가 있다는 점과 남북교류협력추진협의회 인적 구성에 있어 공무원으로만 임명될 경우 획일적인 구성에 따라 관 주도의 교류협력이라는 우려가 있을 수 있는 점, 아울러 광범위하게 하위법령에 위임하고 있다는 점 역시 문제점으로 제시하였다.⁹⁾

이외에도 2건의 국회의원 발의안이 있었으나, 정부안과 각 의원 안을 통합한 대안으로서 당시 외무통일위원장이 별도로 의안번호 130898호로 제출한 안¹⁰⁾에 따라서 현행 법률인 「남북교류협력에 관한 법률」이 제정되기에 이르렀다. 제정 당시의 「남북교류협력에 관한 법률」에서도 기존 정부안과 마찬가지로 ‘북한’이라는 명칭을 그대로 사용하였다. 다

7) 국회 의안정보시스템, 의안번호 제130413호 ‘남북교류협력에관한특별법안(정부)’ 외무통일위원회 심사보고서 (<http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=011079> 에서 내려받음) (최종방문일: 2018.7.26.) 참고.

8) 통일부, 『개정 「남북교류협력에 관한 법률」해설집』, 2009, 4면 각주3 참조.

9) 위 문단에 관하여, 의안번호 제130413호 ‘남북교류협력에관한특별법안(정부)’ 외무통일위원회 심사보고서 59면 참조. (<http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=011079> 에서 내려받음) (최종방문일 2018.7.26.) 참고.

10) 국회 의안정보시스템, 의안번호 제130898호 ‘남북교류협력에관한법률안(대안)(외무통일위원장)’(<http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=011562>) (최종방문일 2018.7.26.) 참고.

만 이는 현실적으로 존재하는 북한의 실체를 인정한다는 입장으로서, 북한을 국가로 인정하는 것이 아니고, “민족 내부 관계”에서의 통일을 추구하는 상대방이라는 점 등에서 ‘북한’이라는 단어를 명문으로 사용하였다고 한다.¹¹⁾

2. 제정목적

제정 당시에는 제1조 목적 조항에서 “이 법은 군사분계선 이남지역(이하 "南韓"이라 한다)과 그 이북지역(이하 "北韓"이라 한다)간의 상호교류와 협력을 촉진하기 위하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다”고 하였으나, 2005년 5월 31일자 개정에서 “이 법은 군사분계선 이남지역과 그 이북지역 간의 상호 교류와 협력을 촉진하기 위하여 필요한 사항을 규정함으로써 한반도의 평화와 통일에 이바지하는 것을 목적으로 한다”로 개정하였다. 이와 해당 개정을 통하여 동 법률의 직접적인 목적은 남북한의 상호교류와 협력을 규정하는 것이지만, 최소한 간접적으로는 남북교류협력의 증진을 통하여 평화·통일에 기여하고자 한다는 것을 명확히 하였다고 할 수 있다. 앞서 본 바와 같이 개정 전에는 제1조 목적 조항에서 괄호를 통하여 군사분계선 이북 지역을 북한으로 하는 것 등을 명시하였으나, 이 부분은 제2조로 자리를 옮겨서 제2조의 ‘정의’ 조항에 해당하는 내용을 제1조에 가지고 있던 개정 전의 조문 보다 체계화한 모습을 띄었다.

이 개정에 따라서 법 제1조에서 장기적인 입법목적을 분명히 한 점은 있으나, 그럼에도 불구하고 문맥상으로 자연스럽게 이어진다고 보기는 어렵다. 왜냐하면 “으로써”로 연결하였기 때문에 이를 해석하는 입장에서 당연히 앞부분과 뒷부분의 관계는 원인과 그 효과라고 기대할 수 있기 때문이다. 이렇다면 당연히 “상호교류와 협력을 촉진하기 위하여 필요한 사항을 규정함”이 원인이고, “한반도의 평화와 통일에 기여함”이 결과 내지는 그 효과가 이어야 자연스러운 문장이라고 할 수 있는데, 필요한 사항을 규정하는 것이 직접적으로 평화와 통일에 기여한다고 한다고 해석하는 것은 여전히 무리라고 하겠다.

11) 통일부, 『개정 「남북교류협력에 관한 법률」해설집』, 2009. 13-14면 참조.

따라서 사건으로는 향후 동 법률 개정할 경우에는 동 법률이 추구하는 직접적인 목적과 간접적인 목적을 구분하여 명확하게 서술하는 방향으로 개정할 필요성은 여전히 있다고 본다. 현행 목적 조항에서 입법자가 의도한 바를 추정해 본다면 ‘상호교류와 협력에 관하여 필요한 사항을 규정하고, 이에 따라 남북한 간의 상호교류와 협력을 촉진하여 종국적으로는 한반도의 평화와 통일에 기여하고자 함을 목적으로 한다’라는 의미가 아니었을까 생각할 수 있겠다. 이와 같이 길게 서술할 경우에 중복적으로 서술되는 부분이 있어서 압축한 것으로 볼 수 있는데, 그럼에도 문법적으로 정확한 표현은 아니란 점에서 다소 문장이 길어지는 것을 감수하거나 2개 이상의 문장으로 나누어서라도 보다 정확한 의미 전달을 위하여 개정하는 것이 보다 바람직하다고 본다.

3. 법체계상 위치

「남북교류협력법」은 남북 간의 교류협력에 관해서는 일반법적인 지위를 가지고 있다.¹²⁾ 따라서 동법 제3조에서 “남한과 북한의 왕래·접촉·교역·협력사업 및 통신 역무의 제공 등 남한과 북한 간의 상호 교류와 협력(이하 “남북교류·협력”이라 한다)을 목적으로 하는 행위에 관하여는 이 법률의 목적 범위에서 다른 법률에 우선하여 이 법을 적용한다”라고 명시하였다.¹³⁾ 그러나 남북 관계 전반에 관한 기본법의 성격을 가진다고 보기는 어렵다. 종래 「남북관계발전에 관한 법률」(이하 ‘남북관계발전법’이라 한다)이 존재하지 아니하던 시기에는 그와 같았다고 평할 수 있겠으나, 현재에는 「남북관계발전법」이 남북 관계 전반에 대해서는 기본법 역할을 하고 있기 때문에 적합한 표현이라고 하기 어렵다.

물론 「남북관계발전법」 역시도 남북관계 및 교류협력에 전체에 관한 기본법으로서의 지위를 가지고 있다고 평가하기에는 현재로서는 조문 등에서 부족함이 많다.¹⁴⁾ 이는 남

12) 서울대학교 산학협력단(이효원), 『민족내부거래원칙에 부합하는 남북교류협력법제의 개선방안』, 통일부 정책연구보고서, 2009. 21-22면 참조.

13) 통일부, 개정 「남북교류협력에 관한 법률」 해설집, 2009, 15-16면 참조.

북교류 분야에 대해서는 이미 오랫동안 「남북교류협력법」을 중심으로 관련 법령이 배치된 체계로 있었던 점과 「남북관계발전법」이 입법과정에서 기본법으로 제정되지 못한 채 제한적인 규정만을 담은 상태로 입법된 점 등의 영향이 있다고 하겠다.¹⁴⁾

앞으로 개정을 통하여 「남북관계발전법」이 보다 남북관계 전체에 관한 기본법적인 지위를 강화할 것으로 보인다. 이에 비하여 「남북교류협력법」은 전면개정을 통하여 내용을 보충하면서 장질편성을 통하여 실질적인 내용에 대하여 구분하는 방안, 주요 내용을 남겨서 교류협력에 관한 기본법으로서의 지위만을 가지고 세부 분야에 대해서는 각각 독립된 법률로 제정하는 방향을 검토할 수 있겠다. 두 가지 개정 방향 중 후자의 경우로 개정될 경우에는 남북한 간의 교류협력에 관한 기본법적인 지위만을 가지게 된다고 할 수 있겠다.

4. 주요 내용

(1) 개괄

「남북교류협력법」은 남북한 간의 방문(법 제9조)·주민접촉(법 제9조의2, 법 제30조, 법 제10조), 교역(법 제13조 내지 제15조), 협력사업(법 제17조, 제18조) 등에 대하여 규율하는 것을 주된 내용으로 하고, 이에 수반되는 결재업무, 수송장비 운행, 통신역무의 제공, 검역(법 제23조), 보조금지급(법 제24조), 업무위탁(법 제25조의2), 행정조사(법 제25조), 전자적 처리기반구축(법 제25조의2) 지도·감독(법 제25조의4) 등에 관하여 규정하고 있다. 또한 다른 대부분의 법률과 같이 준용법률(법 제26조), 벌칙 및 과태료(법 제26조의2, 제27조, 제28조, 제28조의2, 제29조) 등의 조문 역시 두었다. 이와 같은 업무와 관련하여 ‘남북교류협력추진협의회’를 설치(법 제4조)·구성하고(법 제5조) 심의·의결 대상인 업무 등을 규정하였다(법 제6조 내지 법 제8조).

14) 도희근, “남북관계 법제의 발전과 한계”, 한국헌법학회, 『헌법학연구』 14권 3호, 2008, 223-224면 참조. 동 논문에서도 기본법의 역할은 하지만 완전하지 아니한 것으로 설명하고 있다.

15) 현행 「남북관계발전법」은 원래 「남북관계발전기본법」으로 제정될 예정이었다. 제정 당시 논의에 관하여, 장명봉, “남북관계발전기본법 제정방향”, 민주평화통일자문회의·대한변호사협회, 남북관계 정비를 위한 토론회 남북관계 법·제도, 그 현황과 대안, 2004.10.20.자 학술대회 자료집, 5-15면 참조.

(2) 남북교류협력추진협의회

먼저 「남북교류협력법」상의 조직으로서 규정된 ‘남북교류협력추진협의회’는 남북한 간의 “교류·협력에 관한 정책을 협의·조정하고, 주요 사항을 심의·의결하기 위하여 통일부에” 설치한 협의회이다(법 제4조). 동 위원회는 통일부장관이 겸임하는 위원장 1명을 포함하여 18명 이내의 위원으로 구성하고, 위원은 관련 업무를 하는 부처의 차관 및 차관급 공무원과 관련 분야 민간전문가로 구성하고 있다(법 제5조). 협의회는 “남북교류·협력에 관한 정책의 협의·조정 및 기본원칙의 수립”, “남북교류·협력에 관한 승인이나 그 취소 등에 관한 주요 사항의 협의·조정”, “반출·반입 승인대상 물품등의 공고에 관한 사항”, “협력사업에 대한 총괄·조정”, “관계 부처 간의 협조가 필요한 남북교류·협력과 관련된 중요사항”, “그 밖에 위원장이 회의에 부치는 사항” 등을 심의·의결하는 기능을 수행한다(법 제6조). 또한 협의회 상정 의안 준비·위임사무 처리 등 실무적인 업무처리를 위하여 ‘실무위원회’를 둔다(법 제8조).

(3) 방문승인

남북한 방문시에는 방문승인을 필요로 하며, 방문증명서를 소지할 것을 요구하고 있다(동 제9조 제1항). 통일부장관이 발급하는 ‘방문증명서’에는 여권과 유사하게 1회만 사용할 수 있는 방문증명서와 유효기간 내에 계속 사용가능한 ‘복수방문증명서’가 있으며(법 제9조 제2항), “복수방문증명서의 유효기간은 5년”으로 하되, 5년의 범위에서 연장할 수 있도록 정하였다(법 제9조 제3항). 통일부장관은 방문 승인시에 북한 또는 남한에서 체류할 수 있는 “방문기간”을 설정하여 부여하여야 하고, ‘북한방문결과보고서’ 등의 제출을 요구할 수 있다(법 제9조 제4항). 복수방문증명서를 발급받은 사람 중 남북한 간 직접 방문 등 대통령령으로 정하는 경우에는 방문기간에 대한 횟수제한이 없이 방문이 가능하지만, 이러한 경우에도 방문 경로를 평소와 달리 할 경우에 별도로 받을 것을 요구한다(법 제9조 제6항). 방문승인을 받은 사람에 대하여 방문승인 조건을 위반하거나, 남북교류

협력을 해칠 명백한 우려가 있는 경우, 국가안전보장·질서유지·공공복리를 해칠 명백한 우려가 있는 경우에는 승인을 취소할 수 있고, 방문증명서를 부정한 방법으로 발급받은 경우에는 승인을 취소하여야 한다(법 제9조 제7항). 외국으로부터 영주권 내지 이에 준하는 장기체류허가를 받은 자 또는 외국에 소재한 외국법인에 취업하여 업무상 목적으로 북한을 방문하는 경우에는 방문허가가 아닌 통일부장관·외교공관에 대한 신고만으로 가능하다. 다만 이때에도 외국을 통하여 북한을 왕래하는 것이 아니고, 직접 남·북한 사이를 통행할 경우에는 방문증명서를 요한다(법 제9조 제8항).

방문승인과 관련하여, 외국에 거주하는 동포 가운데서 외국국적을 보유하지 아니하고, 대한민국 여권을 소지하지도 않은 채 남한지역을 방문하기 위해서는 「여권법」 제14조 제1항에 따른 여행증명서를 발급받아야 한다(법 제10조). 이는 북한주민은 아니지만, 그 국적이 ‘무국적’이나, ‘조선적’등으로 되어 있는 동포가 남한지역을 방문하고자 할 때에 필요한 신분증명을 위하여 규정된 것이다. 다만 이에 해당하는 사람이 일본, 중국 등 제3국에서 직접 남한지역으로 방문하는 것이 아니라, 북한지역을 먼저 방문한 상태에서 이어서 남한 지역을 방문하고자 할 때에는 어떻게 되는지에 대해서는 동 법률 조문에서는 별도의 규정을 두고 있지는 아니한다. 이에 대해서 통일부에서는 “기본적으로 남한 방문 승인을 받고 남한방문증명서를 소지하고 방문하여야” 한다는 입장이다.¹⁶⁾

(4) 남북한 주민접촉 신고

방문 외에도 남한 주민이 북한주민과 회합·통신 등으로 접촉하기 위해서는 통일부장관에 대하여 사전신고를 하여야 한다(법 제9조의2 제1항). 다만 일정한 경우에는 사후신고로 갈음할 수 있고(법 제9조의2 제1항 단서), 방문증명서를 발급받아 북한을 방문하는 등 그 목적의 범위 내에서 행동하였을 때는 별도의 접촉신고를 요하지 않는 것으로 본다(법 제9조의2 제2항). 이때 주민접촉 신고는 행정법이론에서 말하는 이른바 ‘자기완결적

16) 통일부, 『개정 「남북교류협력에 관한 법률」 해설집』, 2009, 39면에서 인용.

신고'가 아닌 '수리를 요하는 신고'로서 통일부장관은 그 신고에 대하여 수리를 거부할 수 있는데, 수리 거부의 사유로서 남북교류협력을 해치거나 국가안전보장, 질서유지, 공복리를 해칠 명백한 우려가 있을 때에만 가능하다(법 제9조의2 제3항).

또한 동 법률에서는 “북한의 노선에 따라 활동하는 국외단체의 구성원은 북한의 주민으로” 보는 간주조항(법 제30조)이 있어서 우리 국민이 조총련 등 친북활동을 하는 단체의 구성원과 접촉할 때에도 북한주민과의 접촉과 마찬가지로 주민접촉신고를 요한다고 해석하여야 할 것이다.

(5) 남북교역 승인

남북한 간의 물품·용역 등의 반출·반입 등의 거래는 일반적인 국가대 국가 간의 ‘무역’이 아니라, “교역”이라는 단어로서 설명한다(법 제2조 2호).¹⁷⁾ 이는 “남한과 북한 간의 거래는 국가 간의 거래가 아닌 민족내부의 거래로 본다”는 동법 제12조의 조문에 의해서도 추가적으로 뒷받침된다.

남북한 간의 교역을 하기 위해서는 원칙적으로 통일부장관에게 품목, 거래형태, 대금결제방법 등에 관한 승인을 받아야 한다(법 제13조 제1항 본문). 반출·입과 관련하여 승인받을 절차 등에 관해서는 통일부 고시인 「반출·반입 승인대상 품목 및 승인절차에 관한 고시」로 규정되어 있다. 위 「반출·반입 승인대상 품목 및 승인절차에 관한 고시」에서는 남한과 북한 간에 직접 이동하는 물품 또는 제3국을 거쳐서 남한과 북한 간에 이동하는 물품에 대해서는 그 모든 물품 등의 반출·반입에 있어 그 품목, 거래형태 및 대금결제방법 등에 관하여 통일부장관의 승인을 받아야 한다고 규정되어 있다(동 고시 제3조 및 제4조).

17) 비교법상으로는 동서독 간의 1951년 9월 20일자 베를린 협정(독일 마르크 사용지역과 독일발권은행의 독일마르크 사용지역 간의 통상에 관한 협정)에서도 이를 반입·반출로 본 바가 있다. 이에 대하여, 서울대학교 산학협력단(이효원), 『민족내부거래원칙에 부합하는 남북교류협력법제의 개선방안』, 통일부 정책연구보고서, 2009, 36-38면 참조.

이때 개별적인 승인을 요하지 아니하고 포괄적으로 승인할 수도 있는데(법 제13조 제4항), 이 경우에도 「대외무역관리규정」 제19조에 따라 세관장이 타당하다고 인정하는 여행자의 휴대품, 일상생활용품 등이나, 남북한 합의 및 그 위임에 의한 남북회담·행사·사무소 운영 등을 지원·진행하기 위하여 필요한 물품 등, 그리고 남북 교류·협력의 원활한 추진을 위하여 통일부장관이 남북교류협력추진협의회의 의결을 거쳐 별도 공고하는 품목, 거래형태, 대금결제방법 등에 대해서만 포괄적으로 승인된 것으로 규정되어 있다(동 고시 제5조). 즉, 필수적으로 휴대하는 물품 및 협력관련 사업·행사 등에 직접 필요한 물품 등 제한적인 경우에는 그 범위 내에서 이미 반출·입이 승인된 것으로 본다는 것이다.

이와 같이 승인신청을 한 경우에도 반출·반입에 대한 승인이 거부될 수 있고, 승인이 취소될 수 있다. 특히 반출·반입시 물품 등의 가격·수량·품질 등의 거래조건에 대하여 통일부장관이 ‘조정명령’을 내릴 수 있는데, 중요한 경우에는 관계 행정기관의 장과 사전협의를 요한다(동법 제15조 제1항). 이 때 그 요건으로서 “조약이나 일반적으로 승인된 국제법규 또는 「남북관계 발전에 관한 법률」에 따라 체결·발효된 남북합의서의 이행을 위하여 필요한 경우”, “국제 평화 및 안전유지를 위한 국제적 합의에 이바지할 필요가 있는 경우”, “이 법 또는 관련 법령을 위반한 경우”, “반출 또는 반입 시 공정한 경쟁을 해칠 우려가 있는 경우”, “신용을 손상하는 행위를 방지하기 위하여 필요한 경우”를 들고 있다(동법 제15조 제1항 1호 내지 5호). 따라서 제재 대상 물품인 경우, 위조품 등에 대해서 승인을 취소하거나 다량의 반입에 따라 국내 물가에 변동을 준다거나 기타 경제법상의 문제를 유발할 수 있는 물품 등에 대해서는 수량을 조정할 것을 명령할 수 있다고 하겠다.

(6) 협력사업 승인

「남북교류협력법」에서는 남북한 간의 “협력사업”에 대하여 이를 “남한과 북한의 주민(법인·단체를 포함한다)이 공동으로 하는 문화, 관광, 보건의료, 체육, 학술, 경제 등에 관

한 모든 활동을 말한다”고 규정하고 있다(동법 제2조 4호). 협력사업을 하려는 자는 협력사업마다 동법 제17조 제1항 1호 내지 5호에 기재된 요건을 모두 갖추어 통일부장관의 승인을 받아야 한다(동법 제17조). 승인대상은 “협력사업마다”로 명기하고 있어서 매 사업마다 요건을 충족하고, 승인을 받아야만 한다.

다만 소액투자 등 시행령으로 정하는 기준에 맞는 경우에는 통일부장관에게 신고를 하고 협력사업을 할 수도 있다(동법 제17조의2 제1항). 이때 신고는 ‘자기완결적 신고’가 아닌 이른바 ‘수리를 요하는 신고’로서 동조 제2항에서는 “제1항에 따른 신고를 받은 통일부장관은 남북교류·협력의 원활한 추진을 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 사업범위 등 조건을 붙이거나 유효기간을 정하여 수리할 수 있다”고 하여 경우에 따라서는 수리를 거부할 수 있음을 명시하고 있다.

또한 지방자치단체의 경우에 협력사업의 주체가 될 수 있다고 명문으로 규정된 것은 아니나,¹⁸⁾ 지방자치단체 중에서 남북교류협력 및 그 기금과 관련된 조례를 제정하는 경우도 있으며, 과거 인도적 지원사업 등을 실제로 실시하기도 하였다. 다만 사업 내용이 유사하고 지원 영역이 제한적으로 체계적으로 이루어지지 못했다는 지적이 있다.¹⁹⁾

(7) 기타 남북관련 지원절차 등

남북교역상 필요한 경우에 통일부장관은 기획재정부장관과 협의하여 결제업무를 취급할 기관을 지정할 수 있다(동법 제19조). 이때 동법 시행령 제31조에서는 한국은행, 한국수출입은행 등이 결제업무 취급기관으로 지정할 수 있도록 하고 있다.

이외에도 수송장비운행(동법 제20조)에 관한 규정을 두고 있어서 남북한 간의 선박·항공기·철도차량·자동차 등을 운행하고자 할 때에도 통일부장관의 승인을 받아야 하

18) 이한희, “자치단체의 남북교류협력 촉진을 위한 법적 제도 개선에 대한 연구: 경기도 사례를 중심으로”, 지방행정연구 31(1), 2017.3., 225-226면 참고.

19) 임강택·홍제완, 『대북경제 국면에서 남북 교류협력 추진 방안』, 통일연구원 연구보고서 2017, 34면 참고.

는 것으로 정하였다. 승인에 대하여 5년 이내의 유효기간이나 운행노선 등의 조건을 붙일 수 있고(동법 제20조 제2항), 해당 승인이 거짓이나 부정한 방법으로 운행승인을 받은 경우에는 운행승인을 취소하여야 하고, 기타 운행 조건위반, 남북교류·협력을 해칠 명백한 우려가 있는 경우, 국가안전보장·질서유지·공공복리를 해칠 명백한 우려가 있는 경우에는 승인을 취소할 수 있다(동법 제20조 제3항).

또한 남북교류를 위하여 「국가보안법」상의 편의제공에 대한 처벌 규정에도 불구하고 우편, 전기통신 역무를 제공할 수 있도록 예외규정을 두고 있다(동법 제22조 제1항).²⁰⁾ 이때 우편 전기통신 요금 및 기타 절차 등에 관해서는 시행령에서 정하도록 하고 있다(동법 제22조 제2항).

아울러 북한에서 오는 수송장비·화물·사람에 대해서는 검역조사를 받도록 하고 있고, 이때 「검역법」 제5조 내지 제26조 및 제31조 내지 제34조가 적용되도록 하고 있다. 이때 통일부장관은 관계 행정기관의 장과 협의하여 검역조사 절차의 일부를 생략할 수 있다. 해당 조문은 북한에서 반입하는 물품 및 방문하는 사람 또는 우리 지역으로 복귀하는 사람을 통하여 감염병 등이 전파될 우려가 있으므로 이에 대응하는 차원에서 실시하는 것이다. 북한에서는 우리측 지역에서 이미 박멸된 것으로 인정된 감염병 등이 발병하고 있는 것으로 파악되며, 이 감염병 내지 인수공통전염병이 우리측 지역으로 전파되는 사례도 발생하고 있다.²¹⁾ 따라서 이와 같은 감염병의 우리 측 지역 유입 및 확산을 방지하기 위하여 사전에 이를 통제하는 검역절차의 필요성은 크다고 하겠다.

이외에도 행정업무처리 등에 있어서 업무위탁 규정(동법 제25조의2)와 전자정부 등 전자적 처리기반구축에 관한 규정(동법 제25조의3) 등을 두고 있다. 그리고 남북교류협력을 증진할 목적으로 보조금지급을 할 수 있는 규정(동법 제24조)을 두고 있는데, 통일부장관은 「남북협력기금법」상의 기금 등을 지원할 수 있다. 「남북교류협력법」에서는 협력사업

20) 통일부, 『개정 「남북교류협력에 관한 법률」해설집』, 2009, 77면 참조.

21) 박훈민, 『분단국가의 재난대비 실무협력법제에 관한 연구』, 한국법제연구원 연구보고서 2016, 29-36면 참조.

을 하는 자, 그리고 위 보조금을 받거나 그 밖에 필요한 지원을 받은 자에 대해서는 지도·감독 등을 할 수 있는 규정을 두고 있는데, 필요한 경우에는 행정조사를 실시할 수 있도록 하고 있다. 위 조사에서 그 결과 위법 또는 부당한 사실을 발견한 경우에는 그 시정을 명하거나 기타 필요한 조치를 취할 수 있다(동법 제25조의4 제3항).

제2절 남북교류협력법의 개정안

1. 국회 계류 중인 남북교류협력법 개정안

현재 「남북교류협력법」에 대해서는 여러 건의 개정안이 국회에 제출되거나 입법예고 되어 있다. ‘국회 의안정보시스템’에 따르면, 2018.8.29.자 현재 국회에 계류 중인 「남북교류협력에 관한 법률」의 개정안은 모두 14건에 달한다. 해당 개정안은 모두 일부개정안으로서 이 법률안들의 중점 사항들이 각각 다른 내용이다.

국회계류중인 남북교류협력법 개정안 목록²²⁾

의안번호	제안일자	제안자	주요내용
2014848	2018.8.23.	송갑석의원 등 16인	대북전단살포 금지 등 개정
2013812	2018.5.28.	김경협의원 등 12인	남북주민간의 접촉 관련 규정 등 개정
2012783	2018.3.30.	조배숙의원 등 11인	협력사업에 대한 통일부장관 조정명령 신설
2011070	2017.12.28.	이인영의원 등 11인	남북 주민간 접촉제한 관련 규정 등 개정
2010920	2017.12.20.	송영길의원 등 12인	제3국에서의 남북교역·교류협력 가능 규정
2010718	2017.12.8.	신경민의의원 등 10인	남북교류협력추진협의회에 민간위원 증원(3인→6인)

22) 국회 의안정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr/bill/main.do>) ‘남북교류협력법’ 검색결과 (최종방문일: 2018.7.26.)

의안번호	제안일자	제안자	주요내용
2010643	2017.12.6.	박선숙의원 등 12인	법 제26조에 「특정 금융거래정보의 보고 및 이용 등에 관한 법률」 추가
2009855	2017.10.12.	정양석의원 등 15인	남북교류협력추진위의 민간위원을 1/3이상으로 확대
2008718	2017.8.28.	이종명의원 등 15인	재반입 조건부 반출허가된 물품에 대한 재반입 이행확보수단 마련
2008529	2017.8.16.	박준영의원 등 11인	교류협력사업 주체에 지방자치단체 추가 명시
2008498	2017.8.11.	우상호의원 등 12인	교류협력사업 주체에 지방자치단체 추가 명시, 지자체 협력사업에 남북협력기금지원 근거규정 명시
2006719	2017.4.12.	최도자의의원 등 17인	남북한 간의 환경분야 협력사업 명시
2005393	2017.2.2.	홍익표의원 등 10인	물품 반출입에 「대외무역법」 원칙 적용
2000143	2016.6.8.	윤후덕의원 등 14인	대북 전단살포풍선 등에 대한 물품반출입 승인 규정 적용

이상의 국회의원 제출 개정안들은 대체로 몇 가지 분야의 개정을 담고 있다. 대체로 조직분야와 관련하여 ‘남북교류협력추진협의회’의 구성에 관하여 수정할 것을 요구하고 있으며, 사업주체로서 지방자치단체를 명문으로 추가하는 것을 내용으로 하는 개정안 역시 존재한다. 작용과 관련하여 남북교류협력 분야에서 대북전단살포 행위 금지, 주민접촉 행위시 신고, 물품재반입 의무 미이행시 이행확보수단 등에 대한 규정을 신설하거나 두려고 한다. 협력관련해서는 남북한 간의 환경분야 협력사업의 추가명기 문제 등이 논의되고 있다. 적용법령에 대해서는 「대외무역법」의 적용 명문화, 「특정 금융거래정보의 보고 및 이용에 관한 법률」 준용 등이 추가되는 방안이 포함되어 있다.

2. 개정안의 개별 사안

(1) 남북교류협력추진협의회

현재 ‘남북교류협력추진협의회’는 통일부장관이 겸임하는 위원장을 포함하여 12인의 정부위원과 5인의 민간위원으로 구성되어 있다(『남북교류협력법』 제5조). 이에 대하여 신경민 의원안²³⁾에서는 현재 동 협의회의 인적 구성에 있어서 정부위원으로 대다수가 구성되면서 다양한 활동을 조정하기 위해서는 전문성과 시각면에서 한계가 있다고 지적하였다. 이에 따라 임명권자를 국무총리에서 통일부장관으로 변경하고, 민간위원에 대해서는 국회 소관상임위원회에서 여당이 3명이, 그 외 정당이 3명을 추천하는 것으로 규정하였다. 이처럼 민간위원을 현재의 3명이상에서 6명이상으로 확대하여 민간위원의 숫자를 늘리고, 공직에서 퇴직한 경우에는 퇴직일로부터 3년이 경과하지 아니한 자는 민간위원으로 위촉할 수 없도록 하여 공무원출신자가 즉각 민간위원이 되는 것을 제한하는 내용을 담고 있다.

(2) 협력사업주체

협력사업의 주체와 관련하여, 현행 『남북교류협력법』 제2조 4호에서는 이를 “‘협력사업’이란 남한과 북한의 주민(법인·단체를 포함한다)이 공동으로 하는 문화, 관광, 보건의료, 체육, 학술, 경제 등에 관한 모든 활동을 말한다”고 하여서 주민·법인·단체가 협력사업의 주체로 지정되어 있다. 이때 지방자치단체가 여기에 해당하는 지 여부에 대하여 논란이 있다. 박준영 의원안²⁴⁾ 및 우상호 의원안²⁵⁾에서는 현행 법률 제2조 등을 개정하

23) 국회 의안정보시스템 의안번호 제2010718호, ‘남북교류협력에 관한 법률 일부개정법률안(신경민의원 등 10인)’ 의안원문 (http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_G1Q7N1I2Z0Q8Z1R4W4R6T0J0F4X6C5) 에서 내려받음) (최종방문일: 2018.7.26.) 참고.

24) 국회 의안정보시스템, 의안번호 제2008529호 ‘남북교류협력에 관한 법률 일부개정법률안(박준영의원 등 11인)’ 의안원문 (http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_B1L7A0P8I1I6V1R5E2B2Z4M9Q1X7T2)에서 내려받음) (최종방문일: 2018.7.26.) 참고.

25) 국회 의안정보시스템, 의안번호 제2008498호 ‘남북교류협력에 관한 법률 일부개정법률안(우상호의원 등 12인)’

여 지방자치단체를 병기 내지는 괄호병기하여 이를 명기하는 방안을 제시하고 있다.

(3) 교류협력의 장소

송영길 의원안²⁶⁾에서는 현행 「남북교류협력법」에서 남북한 교역 및 협력사업에 대하여 정의하면서 그 장소적인 범위에 대한 규정을 두고 있지 아니하여, 남북한 간의 교역, 반출·반입 및 협력사업이 남북한 내부 외에도 제3국에서도 이루어질 수 있도록 하는 것을 명문화하는 것이다. 이에 따라 동법 제2조 정의조항에서 남북한 간에서 이루어지는 것으로 규정되어 있는 각 호의 내용에 대하여 이를 제3국에서 이루어지는 경우까지 포함하는 것으로 개정하는 방안을 제시하였다.

(4) 남북교류협력의 제한·금지

지난 정부에 있었던 개성공업지구 폐쇄 사례에서와 같이 정부가 남북교류협력을 중지할 수 있는지, 언제 그와 같은 조치를 취할 수 있는지에 대한 규정이 존재하지 아니하였다. 즉, 현행 법령 체계에서는 정부가 이와 같은 협력사업에 대하여 중지를 명령하는 등의 조치를 하려고 할 경우에 그 법률상의 근거 규정, 절차적 통제 및 그 결과에 대한 손해전보 등의 규정이 존재하지 아니한다는 것이다. 이에 따라서 이에 대하여 보완함으로써 절차통제 및 손실보상 등이 이루어지도록 할 필요성이 제기되었다.

조배숙 의원안²⁷⁾에서는 협력사업에 대하여 그 정지 등이 이루어질 경우에는 협력사업자 등에 대하여 대통령령에 따라서 그 손실액의 전부 또는 일부를 지원할 수 있도록 하는

의안원문 (http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_K1C7I0C8I1C1A1D7G0G7U4H1L2Y7Y4 에서 내려받음) (최종방문일: 2018.7.26.) 참고.

26) 국회 의안정보시스템, 의안번호 제20109208호, ‘남북교류협력에 관한 법률 일부개정법률안(송영길의원 등 12인)’ 의안원문 (http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_A1W7U1B2T2L0D1E1L2X4A5Z6X5Z8S7 에서 내려받음) (최종방문일: 2018.7.26.) 참고.

27) 국회 의안정보시스템, 의안번호 제2012783호, ‘남북교류협력에 관한 법률 일부개정법률안(조배숙의원 등 11인)’ 의안원문 (http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_V1P8T0N3Z3J0D1P0Z0N3N2E8L0R0W9 에서 내려받음) (최종방문일: 2018.7.26.) 참고.

규정(법률안 제24조 제2항)을 두고 있다.²⁸⁾ 이 규정은 기존 개성공업지구 폐쇄에 따른 손실보상 문제가 제기된 점을 감안하여, 유사사안이 발생할 경우에 대비하여 이에 대한 보상 규정을 두는 것으로 이해할 수 있겠다.

(5) 남북 주민 간 접촉

남북 주민 간 접촉에 대해서는 김경협 의원안²⁹⁾에서는 이를 ““접촉”이란 남한의 주민이 북한의 주민과 회합·통신, 그 밖의 방법으로 연락하고 의사를 교환하는 것을 말한다”고 하였으며(안 제2조의1 제1의2호), 접촉의 사후신고에 대해서 그 요건을 완화하는 방향으로 개정안을 제시하였다. 특히 이산가족 간의 접촉, 교역목적의 긴급접촉, 인터넷 등을 통한 접촉, 우발적인 북한주민 접촉 등에 대하여 이를 종래 사후신고대상으로 예시하여 사전신고 미이행에 따른 처벌의 위험성을 축소하였다. 이는 종래 인터넷 통신망 등에서 북한 주민을 간접적으로 접촉할 가능성이 높다는 점을 지적된 사항을 반영한 개정안이라고 할 수 있다.

이인영 의원안³⁰⁾ 역시도 통일부 장관에 대한 사전신고를 요하는 대북 주민접촉의 범위를 회합과 대면접촉으로 한정하고 직접 접촉을 하려고 하는 경우에는 통일부장관의 사전신고를 요하는 것으로 하였다(동 개정안 제9조의2 제1항). 반면 그 밖의 접촉에 관해서는 신설하는 동조 제2항에 따라서, “남한의 주민이 북한의 주민과 전화, 편지, 전보(電報), 전신(電信), 팩스, 전자우편 또는 그 밖의 통신수단으로 간접적으로 접촉하는 경우에는

28) 조배숙 의원안, 「남북교류협력법」 제24조 제2항 신설: “정부는 제18조제1항제1호 또는 제2호에 따른 조정명령 등 대통령령으로 정하는 경영 외적인 사유로 협력사업 수행이 불가능해지거나 일정 기간 협력사업이 정지되어 협력사업을 하는 자에게 경제적 손실이 발생한 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 손실액의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다”

29) 국회 의안정보시스템, 의안번호 제2013812호 ‘남북교류협력에 관한 법률 일부개정법률안(김경협의원 등 12인)’ 의안원문 (http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_Y118R005Z2Y8Z1Q7D5O9V0T1O6B8T0 에서 내려받음) (최종방문일: 2018.7.26.) 참고.

30) 국회 의안정보시스템, 의안번호 제2011070호, ‘남북교류협력에 관한 법률 일부개정법률안(이인영의원 등 11인)’ 의안원문 (http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_B1M7X1K2G2Q8F1X4C2B8X1Y7W3Z7O3 에서 내려받음) (최종방문일: 2018.7.26.)참고.

접촉한 후에 통일부장관에게 신고한다”고 하여 사후 신고로서 같음하도록 하였다. 동 개정안은 접촉의 종류를 대면접촉과 간접접촉으로 명문으로 구분하는 것이 특징이라고 할 수 있으며 김정협 의원안과 마찬가지로 간접접촉 등에 대한 규율을 완화하는 것이 특징이라고 하겠다. 나아가 동 개정안은 이른바 ‘수리를 요하는 신고’로 이해되는 북한주민접촉신고에 대하여 현행 법 제9조의2제3항(개정안 제9조의2 제4항)에 후단을 신설하여 “통일부장관은 제1항 본문에 따라 접촉에 관한 신고를 받은 때에는 남북교류·협력을 해칠 명백한 우려가 있거나 국가안전보장, 질서유지 또는 공공복리를 해칠 명백한 우려가 있는 경우에만 신고의 수리(受理)를 거부할 수 있다”고 한 것에 대하여 “이 경우 통일부장관은 신고를 받은 때의 남북관계 경색만을 이유로 수리를 거부하여서는 아니 된다”고 하여 수리거부를 할 수 있는 범위를 일부 제한하였다.

(6) 전단살포

이에 반하여, 송갑석 의원안³¹⁾은 대북전단 살포를 ‘접촉’ 의 하나로 이해하였고, 이에 따라서 사전신고 및 수리행위 없이 이를 행하는 것을 금지하도록 개정하자는 입장이다. 구체적으로는 「남북교류협력법」 제9조의2(남북한 주민 접촉) 제1항에서 “남한의 주민이 북한의 주민과 회합·통신, 그 밖의 방법으로 접촉하려면 통일부장관에게 미리 신고하여야 한다”고 한 조문을 “남한 주민이 북한 주민과 회합·통신 또는 전단살포, 그 밖의 방법으로 접촉하려면 통일부장관에게 미리 신고하여야 한다”고 개정하여 회합·통신 외에도 전단살포 역시 남북한 주민의 접촉 유형으로 명기하였다. 이와 같은 방향은 대북전단살포에 따른 남북관계 악화를 방지하자는 입법목적에 따른 것으로 이해되나, 법이론상으로 대북전단살포행위를 ‘접촉’으로 볼 수 있는지 여부 등에 대하여 논란이 있을 수 있다. 뿐만 아니라 대북전단살포를 「남북교류협력법」상의 북한주민접촉 및 물품 반입으로

31) 국회 의안정보시스템, 의안번호 제2014848호 ‘남북교류협력에 관한 법률 일부개정법률안(송갑석의원 등 16인) 의안원문 (http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_M1E8P0F8B1F3E1Q1X1S3V3V7R4Z8W4 에서 내려받음) (최종방문일: 2018.8.29.)

차별함으로써 통제하는 것이 방법론상으로 바람직한지에 대해서도 재고할 부분이 있다 하겠다.³²⁾

윤후덕 의원안³³⁾에서도 전단살포를 전제로 하여 「남북교류협력법」 제2조 제2호의 “교역”관련 정의에서 물품의 정의에 종래 물품에 대해서 구체적으로 정의가 없었던 것과 달리 “물품(통화·보조기억매체·광고선전물·인쇄물 등을 포함한다)”고 하여 전단살포시 USB메모리, 달러화 등을 첨부하는 것을 통제하도록 하였다. 아울러 동 조 제3호의 “반출·반입”에 있어서도 “매매, 교환, 임대차, 사용대차, 증여, 사용 등을 목적으로 하는” 물품 이동 이외에 “선전”을 추가하였다. 특히 “물품등의 이동”에서도 “(풍선기구 등의 이동·수송장비를 이용하여 인쇄물 등을 불특정다수에게 살포하는 행위)”를 추가로 명시하였다. 이때 ‘풍선’이 아니라 ‘풍선 등’으로 하여, ‘등’을 추가한데는 현재와 같은 수소가스 등을 이용한 기구를 통한 발송 외에 무인항공기 등의 수단을 이용할 가능성에 주목하였기 때문으로 보인다. 아울러 이와 같은 전단살포행위와 관련한 교역신청에 관하여 동법 제13조에 단서를 추가하여 “다만, 통일부장관은 남북교류·협력을 해칠 명백한 우려가 있는 경우에는 물품 등의 반출·반입을 승인할 수 없다”고 하여 전단살포행위에 대하여 통일부장관이 물품반출입 승인을 할 수 없도록 제한하였다.

(6) 물품반출입 관련 금융정보

전단 살포 이외의 물품 반·출입과 관련하여서는, 박선숙 의원안³⁴⁾은 「남북교류협력법」 제26조상의 준용규정에 「특정금융정보법」 역시 준용하는 것으로 추가하는 것으로 규정하

32) 대북전단살포에 따른 남북한 군사력 간의 우발적 충돌가능성 등에 비추어 이를 제한하는 것이 타당하고, 헌법상 기본권인 표현의 자유 등에 대하여 적법한 제한이라고 할지라도, 「남북교류협력법」의 입법취지 및 북한주민 접촉에 대한 규제완화 등에 비추어 보면, 타 법령에 의한 통제가능성을 먼저 검토할 필요가 있다고 볼 것이다. 이 점에 관하여 후술한다.

33) 국회 의안정보시스템, 의안번호 제2000143호 ‘남북교류협력에 관한 법률 일부개정법률안(윤후덕의원 등 14인)’ 의안원문 (http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_D1Y6U0L610C8E1V4J5X3T0M3I0D8W5 에서 내려받음) (최종방문일: 2018.7.26.) 참고.

34) 국회 의안정보시스템, 의안번호 제2010643호 ‘남북교류협력에 관한 법률 일부개정법률안(박선숙의원 등 12인)’ 의안원문 (http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_H1W7V1B210C6V1L6A3I8G1J9M7U8M8 에서 내려받음) (최종방문일: 2018.7.26.) 참고.

였다. 이를 통하여 공중 협박 및 대량살상무기 확산 목적으로 자금조달을 방지하고자 한다는 취지이다. 다시 말해, 대북 교역 및 물품 반출입시 이로 인하여 북한에 테러 또는 대량살상무기 개발·확산에 사용될 자금이 공급되는 것을 차단하도록 해야 한다는 것이다.

(7) 재반입 의무화

이종명 의원안³⁵⁾에서는 북한의 반출되는 물품 가운데서 컴퓨터 등 일부 물품의 경우에는 이에 대하여 1년 내의 재반입을 의무화하는 조건으로 반출이 허가 됨에도 불구하고 이에 대한 조건준수 여부에 대한 사후 확인 규정이 없다는 점을 지적하고 이를 추가하는 것이 내용이다. 즉, 원칙적으로 금지되었음에도 불구하고 개성공업지구 운영 등 일정한 필요에 따라서 반출하여 사용하여야 하는 물품에 대해서는 이를 북한 측에 인도하지 아니하고 재반입하여야 하는 것이 원칙인데, 이에 대한 사후확인 규정이 없어서 준수여부가 확인되지 않기 때문에 이를 개정한 것이다.

(8) 교류협력의 범위 확대

최도자 의원안³⁶⁾에서는 법 제25조의5를 신설하여 남북한 간의 환경분야 협력을 추진하도록 규정하고 있다. 이를 통하여, 종래 사회문화분야 협력의 하나로 언급되던 환경분야 협력이 명시되고 통일부장관이 이를 위해 노력할 책임을 지게 된다(동 법률안 제25조의5 제1항).

35) 국회 의안정보시스템, 의안번호 제2008718호 ‘남북교류협력에 관한 법률 일부개정법률안(이종명의원 등 15인) 의안원문 (http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_D1F7L0E8M2G8J1W0V1C6D1B9U9P2A8) 에서 내려받음) (최종방문일: 2018.7.26.)

36) 국회 의안정보시스템, 의안번호 제2006719호 남북교류협력에 관한 법률 일부개정법률안(최도자의원 등 17인) 의안원문 (http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_P1E7V0U4G1R2L1O4W3P6E2O4W3H0Z3) 에서 내려받음) (최종방문일: 2018.7.26.)

3. 정부 입법예고 개정안

한편, 국회의원 제출안과 별도로 2018.7.16.자 통일부공고 제2018-92호로 입법예고된 정부 측 개정안은 일부 절차에 관한 개정에 중점을 두고 있다.³⁷⁾ 동 개정안에서 변경하려는 주요 내용은 크게 세 부분으로 구성된다.

(1) 남북교류협력 제한·금지 조치

먼저 동 개정안에서는 과거 개성공업지구 폐쇄 건에서 나타난 문제였던 남북교류협력에 관한 금지조치를 법령상의 명확한 근거 규정없이 임의로 실행하였던 것에서 벗어나 이를 법률로 통제하는 방향으로 규정하였다.

남북교류·협력 상황에서 남북 간의 교류협력에 관하여 제한·금지조치가 취해질 경우 그 절차에 관하여 통제하는 절차를 마련하였다. 이때 방문, 반출·입, 협력사업에 대한 각각의 제한금지조치를 취하기 위해서 상대방에 대하여 청문을 실시하도록 하며, 아울러 조치 이전에 국무회의 심의를 거치도록 하는 방식을 통하여 간접적으로 그 적법성을 보장하는 것을 주요 골자로 하고 있다.

남북교류협력에 관한 법률 일부법률개정안 (정부)

제24조의2(남북교류·협력의 제한·금지)

① 통일부장관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 국무회의의 심의를 거쳐 남북교류·협력을 제한하거나 금지할 수 있다. 다만, 예외적으로 상황이 긴급하여 국무회의의 심의·의결을 거칠 시간적 여유가 없다고 인정되는 경우에는 사후에 국무회의에 보고하여야 한다.

1. 북한이 남북교류·협력에 대하여 부당한 부담 또는 제한을 가하는 경우

37) 이에 관하여, 법제처 홈페이지, ‘남북교류협력에 관한 법률 일부개정법률(안)’ 입법예고 항목, (<http://www.moleg.go.kr/lawinfo/lawNotice/lawNoticeInfo?ogLmPpSeq=47346&mappingLbiclId=2000000236007&announceType=TYPE5&pageIndex=&crowIdx=43>) 에서 참조(최종방문일: 2018.7.20.).

2. 북한의 무력도발 또는 이에 준하는 사태로 인해 남북교류·협력에 참여하는 남한주민의 신변안전에 중대한 위협이 발생할 우려가 있는 경우
 3. 국제평화와 안전유지를 위한 국제공조를 이행하기 위하여 필요한 경우
 4. 남북 간 합의에 대한 명백한 위반 행위가 발생한 경우 등 그 밖에 통일부장관이 인정하는 경우
- ② 통일부장관은 제1항에 따라 남북교류·협력을 제한하거나 금지한 경우 지체 없이 국회에 보고하여야 한다.
 - ③ 통일부장관은 제1항에 따라 남북교류·협력을 제한하거나 금지하여 교역 및 경제 분야 협력사업이 중단된 경우 경영정상화를 위하여 필요한 조치를 할 수 있다.
 - ④ 통일부장관은 제1항에 따라 남북교류·협력을 제한하거나 금지하려면 청문을 실시하여야 한다.

또한 남북교류협력에 관한 제한금지조치를 취하기 위해서 청문을 실시하도록 하였으나(안 제24조의2 제4항), 이는 긴급할 경우에 국무회의 심의 등을 생략할 수 있도록 정한 개정안 제24조의2 제1항 상의 조문과 충돌할 수 있다. 따라서 긴급할 경우에 청문을 생략할 수 있는지 또는 사후에 이에 관한 의견제시 등을 받는 것으로 같음할 수 있는지 여부 등에 관하여 보다 명확히 규정할 필요가 있다고 하겠다.

(2) 방문·반출입·협력사업의 승인취소 규정

위 제24조의2에 따라서 남북한 간의 교류협력이 중단되는 조치가 취해질 경우에는 북한 방문, 물자의 반출·입, 협력사업 추진에 대해서도 각각 그 승인을 취소할 수 있는 근거 규정을 두었다. 개정안에서는 법 제9조제7항제5호가 신설되어서 이미 방문승인을 받은 사람에 대한 승인취소가 가능하게 변경하고, 법 제13조제5항제8호를 신설하여 물자 반출입을 승인받은 교역당사자에 대한 반출입승인을 취소할 수 있는 근거 규정을 두었다. 아울러 법 제17조제4항에도 제12호를 추가하여 남북교류협력이 중단되는 조치가 취해질 경우에는 협력사업에 대해서도 통일부장관이 정지 내지는 승인을 취소할 수 있도록 하였다.

(3) 소액 투자 등의 신고절차 규정

현행 법률 제17조의2 제2항에서는 “신고를 받은 통일부장관은 남북교류·협력의 원활한 추진을 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 사업범위 등 조건을 붙이거나 유효기간을 정하여 수리할 수 있다.”고 하여서 수리를 하되 조건 및 기간 등의 부관을 붙일 수 있다고 규정하고 있다. 그러나 현실적으로 수리거부가 쉽게 이루어진다는 점을 들어서 관련 단체 등의 반발이 있어왔다.

개정안에서는 그 내용이 관련 법령에 적법하면 수리를 의무화하는 규정을 두었다(개정안 제17조의2 제2항). 이와 동시에 일정한 경우에는 수리를 거부할 수 있는 요건 역시 규정하였다. 따라서 이를 “통일부장관은 제1항에 따른 신고를 받은 경우 그 내용을 검토하여 이 법에 적합하면 신고를 수리하여야 한다. 통일부장관은 남북교류·협력의 원활한 추진을 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 사업범위 등 조건을 붙이거나 유효기간을 정하여 수리할 수 있다”로 개정하는 안을 입법예고하였다.

이때 남북교류협력사업의 신고가 이른바 자기완결적인 신고인지 수리를 요하는 신고인지 여부에 대하여 논란이 제기될 수 있다. 공고문에서는 “소액투자 등 대통령령으로 정하는 협력사업의 신고는 수리를 요하는 신고인 바, 협력사업의 신고는 그 내용이 법에 적합하면 수리하여야 함을 명시함으로써 신고제를 합리화 하고자 함”³⁸⁾이라고 하였다. 이를 통해 보면 기본적으로 수리를 요하는 신고로 보되, 다만 수리를 임의로 거부할 수는 없도록 한다는 것이 개정안의 취지로 이해할 여지가 있다.

그러나 소액의 교류협력에 대한 신고에 대해서 임의로 수리를 거부하지 못하도록 통제하는 것은 바람직하다고 하겠으나, 행정법의 이론상 행정상 신고는 그 자체로 효력을 갖는 이른바 ‘자족적 신고’ 내지 ‘자기완결적 신고’로 하는 것이 원칙이다. 따라서 소액의 남북교류협력사업에 대해서는 이를 ‘수리를 요하는 신고’로 하였다고 하여 이것이 규제

38) 법제처 홈페이지, ‘남북교류협력에 관한 법률 일부개정법률(안) 입법예고’ 항목 (<http://www.moleg.go.kr/lawinfo/lawNotice/lawNoticeInfo?ogLmPpSeq=47346&mappingLbclid=2000000236007&announceType=TYPE5&pageIndex=&rowIdx=59>)에서 참조(최종방문일: 2018.8.11.)

완화라고 하기는 어려우며, 가급적 자기완결적 신고로 규정하는 것이 보다 바람직하다고 생각한다.

만약 수리를 요하는 신고로 보고 적법한 경우에는 수리를 의무화한다는 규정을 삽입할 때에는 그 법적 성격을 놓고 혼란이 발생할 수 있다. 왜냐하면 수리를 요하는 신고로 볼 때에는 원칙적으로 적법하다면 행정청이 수리를 하여야 하기 때문이다. 그리고 수리를 요하는 신고일 경우에는 신고시가 아니라 행정청이 수리를 한 때에 그 법적 효력이 발생하기 때문에 시점 문제에 관하여서도 차이를 보이게 된다. 그러나 개정안에서는 수리를 요하는 신고로 보되, 적법한 경우에는 수리를 의무화하였는데, 이 같은 경우에는 수리를 의무화하는 규정이 훈시규정으로서의 성격을 가지고, 결국 종전과 같은 효력을 가지는 것으로 해석할 여지가 크다.

더욱이 개정안의 해당 조문만으로 본다면 해당 신고가 수리를 요하는 신고인지 자기완결적 신고인지 여부에 대한 해석에 있어서 불분명하다고 할 여지도 있다. 따라서 이와 같은 규정을 보다 상세하게 서술 하여 해당 신고의 법적 성격을 분명히 할 필요가 있다.

(4) 동 개정안의 문제

동 개정안에서는 교류협력절차에 대하여 이를 중단할 수 있는 규정을 두었으나 이와 관련하여 다소 의문스러운 부분이 있다. 먼저 통일부장관이 일정한 절차를 거쳐서 교류협력을 중단할 수 있도록 하고 있는데, 이때 「남북교류협력법」에서 말하는 “협력사업”이 아니라 “교류·협력”이라고 하여서 양 자 간의 관계가 명확하지 않다. 후자의 경우에는 개별 협력사업이 아니라 남북한 간의 교류·협력 전반을 모두 포괄하여 중단하겠다는 의미로 이해할 여지를 남기고 있어 그 의미가 모호하다고 하겠다.

또한 개정안 제24조의2 제1항 본문에서는 통일부 장관이 교류협력을 중단하는 조치를 하기 위하여 “국무회의의 심의를 거쳐 남북교류·협력을 제한하거나 금지할 수 있다”고 규정하고 있다. 그러나 동 항 단서에서는 “국무회의의 심의·의결을 거칠 시간적 여유가

없다고 인정되는 때에는” 이라고 하여서 ‘심의’와 ‘심의·의결’로 서로 용어가 서로 불일치하여 제한조치를 취할 때 국무회의에서 단순 심의 외에도 의결을 하여야 하는지 여부에 대하여 논란이 제기될 수 있겠다.

개정안에서는 “남북 간 합의에 대한 명백하게 이를 위반하는 행위가 발생한 경우 등 그 밖에 통일부장관이 인정하는 경우”(동법 개정안 제24조의2 제1항 4호)에는 대체로 이에 직접 관련되는 개별적인 협력을 중단하는 조치를 취할 것으로 보인다. 이때 상황을 예견할 수 없다는 점에서 조문이 부득이 한 부분이 없지 않기는 하지만, 합의의 범위나 위반의 명백성 등이 결국 불확정 법개념으로 남고 통일부장관이 결정하게 되는 한계가 있다.

남북관계발전법 및 남북교류협력법 개정안(정부)의 각 대북관계 제한조치 비교·대조

	남북관계발전법 제23조	남북교류협력법(개정안)제24조의2
해당 조문	② 대통령은 남북관계에 중대한 변화가 발생하거나 국가안전보장, 질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요하다고 판단될 경우에는 기간을 정하여 남북합의서의 효력의 전부 또는 일부를 정지시킬 수 있다.	① 통일부장관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 국무회의의 심의를 거쳐 남북교류·협력을 제한하거나 금지할 수 있다. 다만, 예외적으로 상황이 긴급하여 국무회의의 심의·의결을 거칠 시간적 여유가 없다고 인정되는 경우에는 사후에 국무회의에 보고하여야 한다.
조치 주체	대통령	통일부장관
조치 요건	국가안전보장, 질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요하다고 판단될 경우	1. 북한이 남북교류·협력에 대하여 부담한 부담 또는 제한을 가하는 경우 2. 북한의 무력도발 또는 이에 준하는 사태로 인해 남북교류·협력에 참여하는 남한주민의 신변안전에 중대한 위험이 발생할 우려가 있는 경우

	남북관계발전법 제23조	남북교류협력법(개정안)제24조의2
		3. 국제평화와 안전유지를 위한 국제공조를 이행하기 위하여 필요한 경우 4. 남북 간 합의에 대한 명백한 위반행위가 발생한 경우 등 그 밖에 통일부장관이 인정하는 경우
국회	동의(제23조 제2항: 국회 동의를 받은 남북합의서의 효력정지)	국회 즉시보고(동조 제2항)
국무회의 심의	필요(제21조 제2항)	원칙적 필요(제24조의2 제1항 본문), 예외적 사후보고(동항 단서)
후속 조치		교역 및 경제 분야 협력사업 중단된 경우 경영정상화를 위하여 필요한 조치(동조 제3항)
청문실시	없음	의무적 실시(동 조 제4항)

「남북관계발전법」에서는 남북합의서 효력 정지에 관하여 청문을 실시할 의무를 부여하고 있지 아니하나, 「남북교류협력법」 개정안에서는 남북교류협력 제한·정지 조치를 취하기 앞서서 통일부 장관은 의무적으로 청문을 실시할 것을 요구하고 있다. 이와 같은 청문은 「행정절차법」 제21조에서 불이익한 행정처분에 앞서서 청문 등 의견청취절차를 이행할 것을 요구하고 있는 것을 감안하면 제한·정지 조치로 피해를 입게 되는 제3자 보호를 위하여 바람직하다고 할 것이다. 다만 개정안에서는 남북교류협력 제한·정지 조치를 실시하기 이전에 국무회의 심의를 받도록 하는 규정에 대해서는 이를 면제하고 먼저 조치를 취할 수 있는 예외 규정을 두면서도, 청문실시에 대해서는 “통일부장관은 제1항에 따라서 남북교류·협력을 제한하거나 금지하려면 청문을 실시하여야 한다”고 하여, 예외 규정을 두고 있지 아니하다. 행정법 이론상 행정처분에 대한 청문은 원칙적으로 사전청문을 의미한다고 해석하는데, 국무회의 심의를 생략할 정도로 다급한 사정이 있는 상황에서도 청문을 실시하여야 한다고 규정하는 것은 비합리적이라고 할 수 있다. 따라서

이를 간과한 것은 개정안 작성과정에서의 오류라고 판단되며, 이 부분은 수정되어야 할 것으로 보인다. 예외적인 상황에는 청문을 생략할 수 있도록 하거나 사후에 청문을 대체하여 제한·금지조치에 대한 이해관계인의 의견을 청취할 있는 방안을 마련할 필요가 있다고 생각한다.

제3장 남북교류협력법의 내용 및 주요 문제점

제1절 남북한 방문 관련

제2절 남북한 거래 관련

제3절 남북교류협력사업 관련

제3장

남북교류협력법의 내용 및 주요 문제점

제1절 남북한 방문 관련

1. 남북한 방문(제9조)

남북한 간의 방문에 대하여 「남북교류협력법」 제9조에 따라 통일부 장관의 방문 승인을 받도록 하고 있다. 현재 이산가족 역시 상봉절차에 있어서 북한을 방문하는 경우 ‘남북교류협력시스템’(www.tongtong.go.kr)을 통해서 방문 7일전 동법 시행령 제12조에서 정하고 있는 서류를 갖추어 신청접수하면, 심사 후 승인하는 것으로 되어 있다. 이때 출입장소에서 북한방문증명서와 출입신고서를 출입공무원에게 제출하여 심사를 받도록 하고 있다.³⁹⁾

「남북교류협력법」 시행령 제13조에서는 외국의 체류 중인 남한 주민 등이 북한을 방문할 때에는 재외공관의 장에게 방문승인 관련 서류를 제출하도록 하고 있다. 그런데 올해 제1차 남북정상회담의 결과인 4.27.판문점선언에서는 개성남북공동연락사무소를 개설하는데 합의하였는데, 향후 개성공업지구가 운영재개될 경우 해당 지역에 파견된 우리 측 인원의 체류 연장이 필요한 경우가 발생할 수 있다. 이때 다시 우리측 지역인 군사분계선 이남지역으로 복귀하여 재신청할 것을 요구하기 보다는 현지에 위치한 남북공동연락사무소에 연장신청을 할 수 있는 길을 열어둬야 타당하여 개정이 필요할 것으로 보인다.

39) 통일부 남북이산가족찾기 이산가족정보통합시스템,
<https://reunion.unikorea.go.kr/reuni/home/cms/page/interchange/2.do?mid=SM00000131> 참조. (최종방문일: 2018.8.21.)

나아가 장기적으로 남북한이 상호 상주대표부 둘 경우에는 현재 시행령 제13조를 바탕으로 상주대표부의 장에게 체류연장신청을 할 수 있는지 의문이 제기될 수 있다. 그러나 동·서독간 상주대표 파견시 서독 정부의 입장과 마찬가지로 현재 남북한 서로 독립된 국가가 아니라 민족 내부의 특수관계로 이해하는 것이 헌법 및 기타 법령에 부합한다. 그렇다면 이와 같은 주북한 상주대표부는 ‘외교공관’에는 해당하지는 아니한다고 해석하여야 할 것이므로, 현행 시행령에 따르면 주북한 상주대표부에 신청하는 경우를 포섭할 수 있는지 명확하지 않게 된다. 따라서 평양 등에 체류 중인 우리 측 인원의 북한방문기간의 연장·방문승인의 갱신을 현지에 있는 상주대표부에서 받을 수 있도록 하기 위해서 법률 또는 시행령에서 이를 개정할 필요가 있다.

2. 남북한 주민접촉(제9조의2)

남북한 주민 간 접촉에 대해서 「남북교류협력법」 제9조의2에서는 회합·통신 등의 방법으로 접촉하기 위해서 통일부장관에게 사전신고할 것을 요구하고 있다. 이때 접촉의 방식은 명문의 법률상 규정은 없으나, 해석상으로는 직접적인 대면접촉 이외에도 통신상의 접촉, 중개인을 통한 접촉까지 모두 포함하는 것으로 본다.⁴⁰⁾ 법률상 사전신고의 원칙을 두고 있으나, 법률 제2조의2 제1항 단서를 근거로 하여, 시행령 제16조 제2항에서는 일정한 경우에 북한주민접촉에 관한 사후신고를 허용하는 규정을 두고 있다.

「남북교류협력법」에서 북한주민 접촉에 관한 신고규정을 둔 이유는 「국가보안법」 제8조상의 ‘회합·통신 등’에 대하여 처벌하는 규정과 관련된 것으로 보인다. 즉, 국가안보 등에 위해를 가할 우려가 없는 접촉에 대해서는 예외적으로 취급하여 접촉을 신고함을 통하여 이를 면책하고자 함이 입법목적이었다고 할 것이다. 특히 접촉 후에 ‘북한주민접촉결과보고서’를 제출하도록 하는 것 역시 이를 보장하는 조치라고 할 수 있다.

40) 제성호, “남북 인터넷 교류와 남북교류협력법 개정문제”, KISDI 이슈 리포트, 2003.7.31., 14면 참조.

그러나 현재에는 인터넷 공간 등 다양한 곳에서 북한 주민과의 접촉이 발생하고 있어서 이를 일일이 신고한다는 것은 어렵다는 주장도 제기된다. 이 가운데는 일반적으로 상정할 수 있는 경우인 북한 측이 개설한 사이트에 접속한 경우가 아니라 우연히 접촉하는 경우 등을 있을 수 있다.⁴¹⁾ 그러나 다른 접촉의 방식과 달리 인터넷 상에서의 접촉에 대해서만 면제하는 것에 대한 반론도 있으며, 장기적으로 남북한 간의 합의서 도출 후에 개정해야 한다는 신중론 역시 제기된다.⁴²⁾

북한 주민접촉시 신고를 의무화하는 경우에도 광범위하게 사전신고를 의무화할 것인지, 아니면 사후신고로 갈음할 수 있도록 대체할 것인지 여부에 관하여 입장의 차이가 발생할 수 있다. 예기치 못한 북한 주민과의 접촉, 북한 내 거주하는 친인척을 중국 지역 내에서 만나는 경우 등 현실적으로 사전신고가 어렵거나 불가능한 경우에는 사전신고제도를 유지할 경우 위법자를 양산하는 문제를 발생할 우려가 크므로, 사후신고로 갈음할 수 있도록 대체함이 타당하다.

특히 인터넷 상에서의 북한주민과의 접촉 문제는 현재 북한에서 운영하는 인터넷 사이트가 유해사이트로 지정되어 있어서 국내에서 직접 방문하는 것은 통제되고 있다. 그러나 그 이외의 사이버 공간에서의 접촉은 여전히 가능할 여지를 남기고 있으므로, 이러한 경우에는 법률차원에서 사후신고를 원칙으로 하여 운영하는 것이 바람직하다. 또한 북한 내 친인척 등의 중국내 면담 등도 누설될 경우에 친인척의 신변상 안전이 위협될 가능성 등을 이유로 사전신고를 기대하기 어렵다고 하겠다. 따라서 이 역시 사후신고로 갈음할 수 있도록 함이 타당하다. 이 가운데서 북한주민 접촉을 통하여 정보유출 등이 우려되는 경우에는 접촉 후에 경위 등에 관한 상세한 보고를 요구하는 방식으로 일부 보완이 가능할 것으로 보인다.

41) 이와 같은 입장에 대하여 내용을 정리한 것으로는 제성호, “남북 인터넷 교류와 남북교류협력법 개정문제”, KISDI 이슈 리포트, 2003.7.31., 25-26면 참조.

42) 이와 같은 입장에 대하여 내용을 정리한 것으로는 제성호, “남북 인터넷 교류와 남북교류협력법 개정문제”, KISDI 이슈 리포트, 2003.7.31., 27-28면 참조.

제2절 남북한 거래 관련

1. 남북한 거래의 원칙(제12조)

(1) “거래”의 적용범위를 명문화

「남북교류협력법」에서는 남북한 간의 “거래”에 관하여서는 이를 “국가 간의 거래가 아닌 민족 내부의 거래”로 보는 규정을 두고 있다(동법 제12조). 동 조문이 추가된 배경에는 1991.12.13. 서명된 「남북기본합의서」(「남북한 사이의 화해와 불가침 교류·협력에 관한 합의서」) 전문에서 “쌍방사이의 관계가 나라와 나라사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계라는 것을 인정하고” 라고 한 부분에서 근거를 찾을 수 있겠다.

그러나 “거래”가 의미하는 바에 대하여 동 법률의 정의 규정에서 상세화되어 있지 아니하다. 정의 규정에서 ‘교역’에 관하여서 따로 규정이 있다는 점에서 교역과 같은 의미라고 보이지는 않으나, 구체적으로 어느 범위를 의미하는지에 대해서 확정하기는 용이하지 아니하다. 따라서 교역, 경제협력 등에 전반적으로 그 효력이 미치는지 등에 대하여 파악하기 쉽지 아니하다.

(2) 남북관계발전법과의 관계

해당 조문은 「남북교류협력법」 뿐만 아니라 「남북관계발전법」 제3조 제2항에서도 동일한 문장으로 들어가 있다. 「남북관계발전법」 제3조 제1항에서는 “남한과 북한의 관계는 국가 간의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계”라고 한 뒤 동 조 제2항에서는 “남한과 북한간의 거래는 국가 간의 거래가 아닌 민족내부의 거래로 본다”고 하였기 때문이다. 동일한 조문을 두 법률에 두게 되면서 ‘거래’의 의미 외에 각 법률에서 규율하고자 하는 바가 같은 것인지 여부 등에 대해서도 더욱 혼란스럽게 한다고 하겠다. 따라서 「남북교류협력법」에서는 ‘거래’가 의미하는 바와 범위에 관하여

표현 및 서술을 변경하여 보다 명확히 할 필요가 있다. 이때 「남북관계발전법」에서는 남북한 간의 ‘거래’가 아닌, “남북한 사이에서 이루어진 행위는 민족 내부에서 이루어진 행위로 본다” 등 다른 용어를 사용하여 그 의미를 보다 분명하게 하는 것이 바람직하다고 하겠다. 왜냐하면 「남북관계발전법」에서는 그 법체계상의 위치로 인하여 직접적으로 ‘거래’에 대하여 규율할 필요는 없다고 할 것이기 때문이다.

2. 반출·반입의 승인(제13조)

(1) 반출입 승인의 간략화

남북한 간의 물자 반출·반입에 대해서 통일부 장관의 승인을 필요로 하고 있다(동법 제13조 제1항). 이때 승인 신청을 한 자가 거짓 등 부정한 방법으로 승인을 받거나 승인조건 등을 위반한 경우 허위 보고를 한 경우, 남북교류협력, 국가안전보장, 질서유지, 공공복리를 해할 명백한 우려가 있는 경우에는 승인을 취소할 수 있다(동법 제13조 제5항). 통일부 장관은 승인을 할 때에 관계기관의 장과 협의하도록 하고(동법 제13조 제2항), 반출반입의 목적 등 조건을 붙이거나 승인의 유효기간을 정할 수도 있고(동법 제13조 제3항), 물품 등의 품목, 거래형태 및 대금결제방법에 관하여 일정한 범위를 정하여 포괄적으로 승인할 수도 있다(동법 제13조 제4항). 반입 조건을 붙이는 경우는 과거 개성공업지구의 공장 운영 등에 필요한 컴퓨터 등의 장비를 사후 재반입을 요건으로 하여 반출을 허용한 경우가 있고⁴³⁾, 포괄적 승인은 일정한 사업에 필요한 각종 물품을 일괄하여 승인하는 조치를 취하는 것이다.

그러나 물품 반출·입과 관련하여 사실상 거의 모든 물품의 반출입에 대하여 승인을 받고 있다는 점에서 이를 비판하는 주장이 제기된다. 생각해보면 대다수의 의약품, 생필품 등 북한에 반출된다고 하더라도 위험성이 없거나 거의 없는 물자들이 다수 존재한다

43) 컴퓨터 등 전자장비는 「전략물자수출입고시」상의 별표2 제4부 및 제5부에 기재된 ‘전략물자’에 해당하여, 원칙적으로 북한으로의 반출이 통제된다. 이에 관하여, 산업통상자원부/전략물자관리원, “전략물자관리제도” 리플릿, 5면 참조.(http://kr.gobizkorea.com/support/images/2013_homepage_main_images/1.pdf 에서 내려받음)

고 하겠다. 이에 대해서 일일이 반출입 승인을 요구하는 것은 비효율적이며, 도리어 인도적 지원 관련 절차를 지연시킨다고 할 수 있다. 따라서 개별적인 승인을 요하지 아니하는 물자들을 지정하고, 이에 대해서는 개별승인을 받지 아니한 채 반출입을 할 수 있도록 하는 방안도 검토할 수 있겠다. 이와 같은 승인불요물품에 대한 목록화를 통하여 절차를 간소화하는 방안이 있을 수 있다.

또한 절차 간소화를 통하여 반출·입에 소요되는 시간 역시 단축할 필요가 있다. 현재 남북교역물품의 반출·입 절차에 관해서 통일부 「남북한 교역대상 물품 및 반출반입승인 절차 고시」와 관세청 「남북교역물품 통관관리 고시」에 따른 절차는 아래의 표와 같이 이루어진다고 한다.

남북 교역물품 반출입 단계별 주요절차⁴⁴⁾

단계별		주요 절차	비고
반출	반출신고	서류제출(통일부 승인내역 확인)	
	심사 및 수리	반출제한 및 승인여부 확인 후 수리	요건 확인
	적하목록 제출	반출확인	출경
반입	적하목록 제출	운송수단 도착시 반입물품의 우범화물여부 확인	입경
	반입신고	서류제출(통일부 승인내역 확인시 서류제출 생략)	
	심사 및 수리	반입제한 및 승인여부 확인(검사)후 수리 - 위탁가공, 개성공단 물품은 선별검사	요건확인 북한산 관세 비과세

44) 김기훈, “통일과정에서의 남북교역 통관체제 개편방안”, 통일교육원, 2015 제10기 통일정책지도사과정 정책연구과제, 12면에서 인용.

여기서 반입관련 심사 및 수리 절차에 대해서 관세청 고시인 「남북간 통행차량 등록 및 출입에 관한 고시」 제13조에서도 철도차량 등이 통관역/ 통관장에 도착하면 세관장이 확인 및 검사를 할 수 있다고 규정하고 있다. 그런데 개성공업지구- 도라산 역 구간의 철도 시범운행시 북측에서도 이와 같은 확인을 위하여 화물을 모두 하차하여 확인할 수 있도록 요구하는 등의 문제가 나타난 바 있다고 한다. 따라서 향후에는 남북한 당국간 합의를 통하여 양측의 관세 담당 공무원을 상호 파견하여 화물 적재 당시에 확인토록 하고 재차 확인을 위하여 화물을 하역하는 것을 피하도록 할 필요가 있다.⁴⁵⁾

(2) 간소화된 절차를 통한 반출·입 소요 시간 단축

반출·입 과정에서 행정절차 상의 시간 소요 및 비용으로 인한 불편이 제기되었는 바 이에 대하여 절차간소화를 통하여 반출·반입 관련 소요시간을 단축할 필요가 있다. 특히 남북한 간의 교역 등의 규모가 확대될 경우에는 반출·입 과정에서의 지체로 인한 비용이 보다 확대될 것으로 보인다.

우리 정부의 국정과제 중의 하나인 통일경제특구가 추진되어, 해당 특구에서 생산되는 물자와 관련하여 북한으로부터의 반입이나, 부속품 생산 등과 관련하여 북한으로 원자재 반출이 이루어지는 경우에는 해당 절차에서의 시간이 지연될 경우 전체 공정에 영향을 미치게 된다. 따라서 이와 같은 절차 간소화를 통하여 시간을 단축하는 것이 통일경제특구의 성패를 결정하는 요인이 될 가능성도 있다. 따라서 남북한 당국이 상대측에 인력을 파견하여 공동으로 심사하는 등의 방식을 통하여 중복 심사를 자제하도록 하고, 신속한 절차 진행을 통하여 반출·입 승인제도의 취지자체를 충족하면서도 그 소요시간을 단축하여야 할 것으로 보인다. 나아가 관련 법령에서 절차를 간소화할 수 있도록 근거를 두어야 할 것이다.

45) 김기훈, “통일과정에서의 남북교역 통관체제 개편방안”, 통일교육원, 2015 제10기 통일정책지도자과정 정책연구과제, 35면에서는 ‘남북간보세운송제도’ 도입을 제시하였다.

(3) 전략물자수출통제제도와 재반입 의무

‘전략물자수출통제제도’란 테러·대량살상무기 개발을 추진하고 있는 국가·단체 등에 대하여 일정한 품목의 물자 수출에 대하여 통제하는 제도를 말한다. 우리의 경우에는 「대외무역법」에 근거하여 전략물자관리제도를 두고 있으며, 수출이 통제되는 전략물자에 해당하는지 여부 등을 판정하는 기관으로 ‘전략물자관리원’을 설치·운영하고 있다.⁴⁶⁾

현재 「남북교류협력법」은 그 제26조 제1항에 따라서 「대외무역법」을 준용하도록 하고 있어서 대북 물자 반출·입과 관련하여서도 각 제재와 별도로 전략물자관리제도 체제 하에 있다. 물론 북한이 비핵화 및 기타 군사적 위협의 중단 등의 조치를 달성할 경우에는 남북관계 개선에 따라서 전략물자관리제도를 엄격히 시행할 필요가 줄어들게 되고, 종국적으로는 반출·입 절차에 있어서 -마약류, 무기류, 화약류 등 일부 위험 물품 등을 제외하고는- 거의 통제를 받지 아니하게 될 가능성도 있다. 그러나 아직 북한이 비핵화에 대하여 충분히 가시적인 결과를 제시한 상황이 아니므로, 향후 대북제재가 일부 해제된 상태에 이르게 된다고 하여도 당분간 남북한 간의 물품 반출·입에 있어서 전략물자수출 통제제도가 준용할 필요가 있다 하겠다.

이 가운데 국회에 계류 중인 「남북교류협력법」 관련 이종명 의원안⁴⁷⁾에서와 같이 컴퓨터 등의 전략물자가 반출된 경우에 대해서 현재 재반입 의무 및 그 확인절차 등에 대한 규정이 부재하는 것은 보완할 필요가 있다 하겠다. 원래 컴퓨터 등은 군수물자 등의 생산에 이용될 수 있는 전략물자로서 그 반출이 통제되지만, 개성공업지구 등의 운용에 있어서도 현실적으로 불가피한 측면이 있으므로, 향후 우리 측 지역으로 재반입하는 것을 조건으로 하여 반출하였던 것이다. 그러나 현행 제도에서는 해당 재반입 조건이 달성되었

46) 산업통상자원부 전략물자관리원 홈페이지 “전략물자관리시스템” 항목
(<https://yestrade.go.kr/common/common.do?jPath=/it/itsm011G>) (최종방문일: 2018.8.19.)

47) 국회 의안정보시스템, 의안번호 제2008718호 ‘남북교류협력에 관한 법률 일부개정법률안(이종명의원 등 15인) 의안원문’ (http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_D1F7L0E8M2G8J1W0V1C6D1B9U9P2A8) 에서 내려받음) (최종방문일: 2018.7.26.) 참고.

는지 여부에 대하여 확인이 이루어지지 않았고, 재반입의무 위반에 대한 제재조치 역시 이루어지지 못하였다.

이에 따라 이종명 의원안⁴⁸⁾ 제13조의3에서는 재반입 의무를 위반한 경우에 가액의 20%에 해당하는 금액까지 이행강제금을 부과할 수 있도록 하고 있다. 그러나 가액의 20% 정도에 불과한 소액의 이행강제금 만으로 실효성을 거둘 수 있을지 의문이 든다. 재반입의무 조항이 실효성을 갖도록 하기 위해서는 이행강제금의 부과액을 보다 상향할 필요가 있다고 생각된다.

제3절 남북교류협력사업 관련

1. 지방자치단체의 교류협력사업 주체인정 문제

남북한 간의 교류협력사업에 대한 근거법률은 「남북교류협력법」 외에도 「남북협력기금법」이 존재하고 있다. 그러나 두 법률에서는 지방자치단체가 직접 협력사업을 할 수 있는지 여부에 대하여 명문의 규정을 두진 아니하였고, 다만 정의 조항에서 ‘협력사업’에 관하여 정의하면서 이를 “남한과 북한의 주민(법인·단체를 포함한다)이 공동으로 하는” 것으로 규정하였다(동법 제2조 4호). 이 조문의 해석에서 ‘지방자치단체’가 포함될 여지를 남기고 있다.

실정 법령상으로는 지방자치단체의 남북교류협력사업에 관하여 2000년에 행정안전부가 「남북 자치단체 간 교류협력 업무 처리지침」을 수립하여 규율한바 있다.⁴⁹⁾ 해당 지침은 2003년도에 보다 간소한 내용으로 통일부에서 만든 「자치단체 남북교류협력사업 추

48) 국회 의안정보시스템, 의안번호 제2008718호 ‘남북교류협력에 관한 법률 일부개정법률안(이종명의원 등 15인)’ 의안원문 (http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_D1F7L0E8M2G8J1W0V1C6D1B9U9P2A8 에서 내려받음) (최종방문일: 2018.7.26.) 참고.

49) 통일정책연구협의회, 『남북 교류협력 분야별 실태점검 및 추진방안』, 2013, 236면 참조.

진 지침」으로 대체되었다.⁵⁰⁾ 이와 같은 규정이 지침 차원으로 규정되어 있어서 법적 근거가 상대적으로 약하다고 할 수 있겠다.

남북한 간의 협력사업은 실무상 ‘경제협력사업’, ‘사회문화협력사업’, ‘인도적 대북지원을 위한 사업’의 셋으로 구분하고 있다.⁵¹⁾ 이때 경제협력사업은 우리 측 사업자가 북한과 교역 등을 통하여 경제적 수익을 영리목적사업이고, 사회문화협력사업은 민족 동질성의 회복 및 사회·문화 분야 공동체형성을 위하여 남북이 공동조사 등을 하는 것을 의미한다고 평가하고 있다.⁵²⁾ 이에 반하여 인도적 대북지원사업에 대해서는 “일정기간 지속되는 “개발지원성 사업” 등 북한과의 공동협력을 전제로 하는 사업을 말한다”고 하고 있다.⁵³⁾ 통일부 발간 해설집 상의 표현이 다소 모호하게 되어 있으나, 경제협력사업은 원칙적으로 사업자를 전제로 하고 있으므로 - 공기업 등 산하 기관 등을 이용하는 일부 경우가 있을 수는 있으나 이를 제외하고 원칙적으로는- 지방자치단체가 직접 개입할 여지가 크지 않다고 하겠다. 한편 ‘대북인도적 지원사업’의 경우에도 인도적 사업을 하는 단체가 직접 하거나, 국가나 지자체 등에서 의뢰하여 위탁임무를 수행하는 경우가 대부분으로 알려지고 있으며, 보건의료지원 등에 관해서는 국제구호단체 등이 이를 수행하고 있다. 사회문화협력 사업의 경우에도 전문성이 필요한 영역으로서 이에 관하여 지방자치단체가 후원하는 것은 별론으로 하더라도 현실적으로는 직접 이와 같은 사업을 행할 여지는 크지 않았다.

그러나 향후에는 북한당국이 개방노선을 취하면서 그간 제한적으로만 직접 수령하고, 대체로 민간단체 등을 통하여 간접적으로 받고 있던 구호물자 등에 대하여 남북 당국간 직접 지원에 전향적인 태도를 취할 가능성이 있고, 따라서 지방자치단체 역시 대북 협력 사업에 직접 관여할 가능성이 있다. 따라서 대북협력사업의 주체로서 명기될 필요성이 있겠다. 독일 분단시에 동·서독의 각 도시 등 지방자치단체는 상호 자매결연을 통하여

50) 유병규, 『경상북도의 대북한 농업교류 방안 연구』, 대구경북개발연구원, 2003.12.12-14면 참조.

51) 통일부, 『개정 「남북교류협력에 관한 법률」해설집』, 2009, 55면 참조.

52) 통일부, 『개정 「남북교류협력에 관한 법률」해설집』, 2009, 55-56면 참고.

53) 통일부, 『개정 「남북교류협력에 관한 법률」해설집』, 2009, 55-56면 참고(따옴표 안은 56면에서 인용함).

협력이 진행되었고, 이 체계가 비교적 안정되게 유지·진행된 선례가 있다.⁵⁴⁾ 따라서 이와 같은 협력을 추진하는 것이 바람직하다고 할 수 있다. 다만 우리의 경우에는 종래 지방자치단체의 대북지원사업이 단체장의 정치적 목적으로서 활용되어 장기적인 관계 구축 보다는 일회성의 이벤트에 그쳤다는 지적이 없지 아니하였다. 또한 일부 지방자치단체를 제외하고는 대북사업을 추진할 전문인력이 자체 보유하고 있거나 채용할 부족하여 북한과의 협의를 중개할 민간인 브로커의 과도한 개입 역시 일부에서 우려하고 있다.⁵⁵⁾ 따라서 장기적으로 기초지방자치단체의 대북지원사업 등 협력사업을 광범위하게 허용하더라도, 광역지방자치단체의 대북협력사업을 먼저 허용하고 기초지방자치단체의 대북사업은 단계적으로 허용하는 방안을 검토할 수 있겠다.

2. 협력사업의 신고 등 절차에 관한 문제

「남북교류협력법」에서는 협력사업을 하고자 하는 자는 통일부 장관에게 원칙적으로 ‘승인’을 받도록 하고 있고(동법 제17조), 소액 투자 등에 대해서는 ‘신고’를 하도록 하였다(동법 제17조의2). 이때 소액 투자 등에 대한 신고는 강학상 ‘자기완결적 신고’라고 부르는 전통적 의미의 신고가 아닌, 이른바 ‘수리를 요하는 신고’로 보아야 한다. 왜냐하면 동조 제2항에서 통일부장관이 남북교류·협력의 원활한 추진을 위하여 대통령령에서 정하는 바에 따라서 사업범위 등의 조건·유효기간 등을 붙여서 수리할 수 있도록 규정하기 때문이다.

이와 같은 ‘수리를 요하는 신고’로서 운용되도록 함에 따라 사실상 허가제와 유사하게 운용되었다. 따라서 명목상의 표현과 달리 실제 있어서 단순한 ‘신고’로는 충분하지 않은 문제가 있었다. 보다 실질에 맞도록 하기 위해서는 ‘허가’사항과 단순 신고 사항으로 구

54) 한부영, “독일 통일에서 지방자치단체의 역할”, 『공공정책』, 153호, 2008.7., 29-31면; 김영운, “지방자치단체의 대북 교류·협력 : 현황과 과제”, 통일연구원, 『통일정책연구』 14권 1호, 2005.6., 50-52면 참고.

55) 김영운, “지방자치단체의 대북 교류·협력 : 현황과 과제”, 통일연구원, 『통일정책연구』 14권 1호, 2005.6., 42-43면 참고.

분하고, 단순신고 사항은 이른바 ‘자기완결적 신고’로서 행정청의 수리를 요하지 않는 것으로 개정하는 방안을 검토하여야 할 것으로 보인다.

정부 개정안에서는 앞서 본 바와 같이 외관상으로는 수리를 요하는 신고로 보되, 적법한 경우에는 수리할 의무를 부여하는 방식을 취하고 있다. 그러나 이와 같은 방식은 전체적으로 자기완결적 신고로 보되 요건을 충족하지 못한 경우에는 부적법한 신고로서 반려하는 것과 같은 의미인 것이지, 아니면 효력발생 시점에 있어서 수리시점으로 볼 필요성에 따라서 이와 같이 규정한 것인지 등에 대한 해석상 논란 가능성을 낳고 있다. 따라서 소액투자 등에 대해서는 원칙적으로 자기완결적 신고로 보되, 요건 미충족 시에는 부적법한 신고로 보아 반려하는 방식으로 조문을 만드는 것이 법이론상으로도 간명하고, 해석의 여지를 축소하는 방안이라고 생각한다.

제4장

남북교류협력법의 개정방안

제1절 범제 체계 개편 방향

제2절 총칙 상의 보완

제3절 개별사업 유형별 개정 내용

제4장

남북교류협력법의 개정방안

제1절 법제 체계 개편 방향

1. 남북교류협력법의 입법체계

현행 「남북교류협력법」은 단일한 법률임에도 불구하고, 다종다양한 사안을 포괄하고 있다. 이는 「남북교류협력법」이 단순히 경제협력 등만을 규율 대상으로 한 것이 아니라, 남북교류협력 전반에 걸쳐서 사실상의 기본법적 지위를 가지고 있었기 때문이라고 풀이될 수 있다. 이에 따라 제정이래로 남북한 간의 경제협력, 인도적 지원, 기타 사회문화 분야의 교류협력에 이르는 광범위한 영역을 포괄하여 단일 법률에서 규정하고 있다. 그럼에도 불구하고, 동 법률은 본문 30개 조문에 불과하여 남북교류협력 전반에 관하여 직접적으로 충분한 규범력을 행사하고 있다고 보기 어렵다.

물론 종래에는 남북한 간의 관계를 법적 관계가 아닌 정치적인 관계로만 이해하고, 이에 따라서 법령으로서 이를 규율해야 한다는 생각이 일반적이지 않았던 것으로 보인다. 그러나 현재 정부에서는 남북관계의 제도화를 통한 지속성 확보를 대북 정책과제 중의 하나로 꼽고 있으며, 이에 따라서 남북교류협력 관계의 규율 역시도 보다 세밀하면서도 분명한 법적 근거에 의하여 이루어질 필요가 있다. 이는 정치적 상황에도 불구하고, 남북 관계를 안정적으로 유지할 수 있도록 체계를 구축하겠다는 입장으로서, 이를 통한 남북관계를 지속적이면서도 점진적으로 발전토록 유도하겠다는 것이다.

이와 같은 법제화의 일환으로서 먼저 「남북교류협력법」의 개편방향을 살펴보자면, 중복조문의 정리를 포함하여 타 법률과의 관계를 설정하여야 할 것이다. 앞서 본 바와 같이 동법 제12조는 「남북관계발전법」 제3조 제2항과 완전히 동일한 문장으로 구성되어 있다. 따라서 양 법률의 해당 부분을 개정할 필요가 있는데, 「남북관계발전법」 제3조 제2항 상의 “남한과 북한간의 거래는 국가 간의 거래가 아닌 민족내부의 거래로 본다”로 본다는 부분은 삭제하거나 그 내용을 변경하는 것이 타당하다고 생각한다. 동시에 「남북교류협력법」 제3조에서의 동일 부분은 교역 부분에 적용되는 것으로 축소하거나, 전체 남북교류·협력에 적용될 원칙은 새롭게 규정하는 것이 바람직하다고 본다. 왜냐하면 현재 제3조에서 “민족내부의 거래로 본다”는 것은 「남북기본합의서」에 따른 것으로서 그 연혁 상의 중요성은 인정되나, ‘거래’라는 용어는 통상 상거래 등으로 그 용례가 한정되므로, 여타의 남북교류협력관계에 대하여 적용된다고 해석하기 어렵기 때문이다. 따라서 경제협력, 교역뿐만 아니라, 전체 남북교류협력관계에 대해서는 별도의 용어를 통하여 이를 정리하고, “민족 내부의 거래”는 원칙적으로 교역분야에 한정하여 사용되도록 체계를 조정하도록 한다. 즉, 남북관계 전반에 관하여 「남북관계발전법」을 기본법으로 보고, 그 하위에서 남북교류협력관계에 대해서는 「남북교류협력법」을 일반법으로 보는 체계에 따라 해당 조문을 위치에 맞게 개정하는 것이다.

2. 개편 방향 제안

이상의 법률간 체계에 따라서 현행 「남북교류협력법」을 보다 세부적으로 개편하는 방향으로는 기간 별로 이에 대응하는 방식을 달리 할 수 있다. 크게 단기, 중기, 장기의 3단계로 볼 때에는 다음과 같은 방향으로 진행하는 것은 검토할 여지가 있겠다.

우선 단기적으로는 앞서 본 바와 같은 중복조문⁵⁶⁾ 등 타 법률과의 정리를 통하여 제한적인 차원에서 체계화를 추진하고, 예외적인 상황에서의 교류협력절차의 중단조치 절차

56) 대표적으로 “남한과 북한 간의 거래는 국가 간의 거래가 아닌 민족내부의 거래로 본다”고 규정한 「남북교류협력법」 제12조는 「남북관계발전법」 제3조 제2항과 조문 내용이 동일하다.

등의 법제화 등 법적 통제장치의 추가·정비 등을 추진할 수 있다. 이때 「남북관계발전법」 등 타 법률과의 중복조문 등의 체계상 문제점은 각 법률들을 개정하면서 정리할 필요가 있다. 즉, 단기적으로는 중복조문을 담고 있는 타 법률과 동시에 각각 개정하면서 그 의미하는 바를 분명히 하고, 현실에서 문제되고 있는 사안에 대응하여 이에 관한 규정을 추가 신설하거나 조문을 수정하는 작업을 하는 것이다.

중기 단계에서는 「남북교류협력법」을 전면개정하는 방안을 검토할 수 있다. 여기에서는 각 부분에 대응할 조문의 상세화, 정의 규정의 보충을 포함한 각 개념의 구체화 등으로 세부적으로 규범력을 갖도록 할 필요가 있다. 한편으로는 기존 규제에 대하여 합리화를 통하여 이를 조정하는 방안을 강구하고, 89년 입법 당시부터 그대로 내려온 현 법률 체계의 한계를 극복하기 위하여 장절편성 등을 통하여 「남북교류협력법」에서 대응하는 부분 영역별로 각각 규율하는 것을 검토할 수 있다.

장기 차원에서는 일반법인 「남북교류협력법」 외에 특별법으로서 (가칭)「남북교역법」, (가칭)「남북보건의료협력법」 등으로 제정하여 각 영역별로 분법하는 것을 검토하여야 할 것이다. 이와 병행하여 남북한 사이의 경제협력과 관련하여 (가칭)「통일경제특구법」(안) 들 역시 국회에 계류 중에 있다. 동 법률안은 대체로 이른바 ‘통일경제특구’ 등으로 불리는 산업 또는 관광 목적의 특구지역을 남북한 접경지역에 조성하는 방안을 담고 있다. 통일경제특구법안들 가운데서는 통일경제특구의 설치·운영에 직접 관련된 규정 외에도 통일경제특구의 원활한 운영을 위하여 「남북교류협력법」상의 승인제도에 대한 간소화된 절차를 규정하는 경우가 늘어나고 있다.⁵⁷⁾ 이와 같은 부분에서는 현행 「남북교류협력법」에 대한 특별법으로서의 지위를 부분적으로 가지게 된다고 할 수 있겠다. 다만 보다 체계적인 개정을 위하여 특구관련 법률 외에도 「남북교류협력법」에서도 방문 및 반출·입

57) 대표적으로 통일경제특구법안 가운데서 박정희원이 대표 발의 한 ‘통일경제파주특별자치시의 설치 및 파주평화경제특별구역의 조성·운영과 지원에 관한 특별법안’에서는 제67조에서 남북교류협력법에도 불구하고 방문승인 절차의 간소화 내지 면제에 관한 특례를 정할 수 있는 것으로 규정하고 있다. 위 법안에 관하여, 국회 의안정보시스템, 의안번호 제2000001호 통일경제파주특별자치시의 설치 및 파주평화경제특별구역의 조성·운영과 지원에 관한 특별법안(박정희원 등 17인) 의안원문 (http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_U1M6O0E5N3O0I0T9Z0J2T2J2X1F3Q6 에서 내려받음) (최종방문일: 2018.8.23.) 참조.

승인 등 특구 운영 관련한 특례 조항 등을 조문 상에 일정부분 반영하는 방향으로 개정하는 것이 바람직하겠다.

제2절 총칙 상의 보완

1. 총칙 부분 보완필요사안

(1) ‘협력사업’(법 제2조) 개념 정의

현행 「남북교류협력법」은 협력사업에 대하여 제2조 제4호에서 “협력사업이란 남한과 북한의 주민(법인·단체를 포함한다)이 공동으로 하는 문화, 관광, 보건의료, 체육, 학술, 경제 등에 관한 모든 활동을 말한다”고 규정하고 있다. 이에 따라서 그 주체를 원칙적으로 민간으로 하되, 기타의 법인·단체 역시 가능한 것으로 보고 있다. 여기의 “단체”에 지방자치단체가 포함된다고 해석할 여지도 있으나, 보다 명확히 하기 위하여 명문으로 규정하여야 한다는 주장이 제기된다. 다만 지방자치단체에 대하여 전면적으로 협력사업을 허용할 경우 단체장이 정치적인 치적을 위하여 무리하게 활동할 가능성, 브로커들이 중도에 개입하여 혼란을 초래할 가능성도 없지 않다.

기초지방자치단체의 경우에는 대북사업 관련 전문인력을 배치하기 어렵고, 장기적이고 안정적인 남북한 지방자치단체 간 관계 유지 및 공동활동 추진이 쉽지 않다는 점에서 이러한 우려는 일부 현실화 될 수 있다. 그러나 최소한 광역지방자치단체에 대해서는 협력사업을 추진할 수 있도록 허용할 필요성이 있다고 볼 수 있다. 광역지방자치단체의 경우에는 과거부터 대북지원사업 등을 해온 경험이 있고, 전문가 등을 섭외·채용할 여력이 있으며, 경기도·강원도 등 접경지역에 있는 단체에서는 특히 남북한 지방조직간 협업을 통하여 공동으로 처리할 사무들- 예를 들어 방역사업, 병해충방제 등-이 존재하고 있다는 점에서 그러하다.⁵⁸⁾

58) 광역지방자치단체의 대북 재난대비 지원에 관해서는 최용환 외, 『경기도의 북한 농업 및 경공업 남북협력방안

아울러 협력사업의 범위에 대하여 포괄적으로 규정하고 있는 바, “경제에 관한 모든 활동”까지 포함하므로, ‘교역’이 여기에 포함되는 개념인지 여부가 불분명하다. 문언의 해석으로서 그렇게 해석하여도 되는 것으로 보이지만, 『남북교류협력법』의 조문은 거래·교역에 관해서는 동법 제12조 내지 제15조에 규정하고 있고, 협력사업에 관해서는 동법 제17조 내지 제18조에 규정하고 있다. 따라서 명문의 해석에도 불구하고 입법자의 의도는 교역은 협력사업과 별개의 것으로 이해하고 그에 따라서 제정하였다고 해석할 수 있겠다. 다만 이때 동법 제12조에서 “남북한 거래의 원칙”이라는 표제 하에서 “남한과 북한 간의 거래는 국가 간의 거래가 아닌 민족내부의 거래로 본다”고 규정하였다. 이때 ‘거래’는 교역 등 상거래를 의미하는지 그 이외의 협력사업까지 포함하는 지 여부 등에 관해서 해석의 여지를 남기게 한다. 용례 상 ‘거래’라는 표현은 통상 ‘상거래’를 중심으로 사용하고 있고, 조문 배치 역시 동법 제9조 내지 제11조에서 ‘방문’에 관하여 규율한 뒤에 배치한 점 등을 보면, 교역에 적용하려는 의도로 볼 수도 있다. 그러나 ‘교역’에 해당하지 아니하는 협력사업 가운데서 ‘경제 분야 사업’ 등도 여기에 포함되어 해석할 여지를 남기므로, 이를 각각 세분하여 규정할 필요가 있다. 특히 남북한 간의 비경제분야 교류협력 역시 민족 내부간의 활동으로 볼 것인지 여부에 따라 조문을 정리하고, 해당 내용의 표현을 변경하여, 총칙으로 격상함이 타당하다고 본다. 예를 들어, “남한과 북한 간의 거래는 국가 간의 거래가 아닌 민족내부의 거래로 본다”는 내용을 “남한과 북한 간의 교역·교류협력 등 공동으로 이루어지는 활동은 국가 간의 관계에서 이루어지는 것이 아닌, 민족 내부의 활동으로 본다” 등으로 생각해볼 수 있겠다.

연구』 경기개발원 2013, 9-13면; 박훈민, 『분단국가의 재난대비 실무협력법제에 관한 연구』, 한국법제연구원 연구보고서 2016, 41-42면 참조.

2. 방문절차 등 개정수요 사안

(1) 방문승인(제9조)

현재의 「남북교류협력법」상의 방문 절차는 당시 입법자가 우리 측 주민의 비교적 단기간의 북한지역 방문을 염두에 두고 규정한 것으로 보인다. 따라서 남북교류협력이 활성화 되고, 그 범위도 확장될 경우에는 북한에 장기간 체류하게 되는 우리 측 주민과 우리 지역에 체류하는 북한 주민이 증가할 것으로 보인다. 특히 남북한의 철도, 도로 등 각종 교통로 연결에 따라서 구 동서독의 「통과교통협정」(Transitabkommen)⁵⁹⁾ 및 「상호교통조약」(Verkehrvertrag)⁶⁰⁾에 준하는 (가칭) 「남북교통협정」이 체결될 경우에는 이산가족 방문, 경제투자 등 기존의 북한 방문 외에도 중·러 방면으로의 이동을 위한 북한지역 통과, 단순 관광목적의 체류, 파견근무 등 직업적인 이유에서의 북한지역 장기체류 등 북한 방문의 유형 자체가 다양화 될 것으로 예측할 수 있다. 예컨대 독일에서는 베를린 협정⁶¹⁾ 체결이후 1971년 「여행 및 방문교류의 완화 및 개선에 관한 독일민주공화국 정부와 서베를린 당국 간 합의서」(방문합의서)가 체결된 바가 있다.⁶²⁾ 이와 같이 특수한 사항에 대한 세부 규율 등을 별도로 체결하여 내용을 보장하도록 할 필요가 있다. 따라서 ‘방문’을 보다 세분화하여 규정하고, 이에 대한 승인 절차 역시 각각 그 필요성에 따라서 규율할

59) 정식 명칭은 「독일연방공화국(서독)과 (서)베를린 사이의 일반 시민과 화물 교통에 관한 독일 민주공화국(동독) 정부와 독일연방공화국(서독) 정부간의 협정」(Abkommen zwischen der Regierung der Deutschen Demokratischen Republik und der Regierung der Bundesrepublik Deutschland über den Transitverkehr von zivilen Personen und Gütern zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Berlin(West) vom 17. Dezember 1971)이다. 이에 관한 보다 상세한 설명으로는, 박훈민, 『분단국가의 철도교통 협력법제 연구』, 한국법제연구원 2015, 35-46면 및 81-100면 참조.

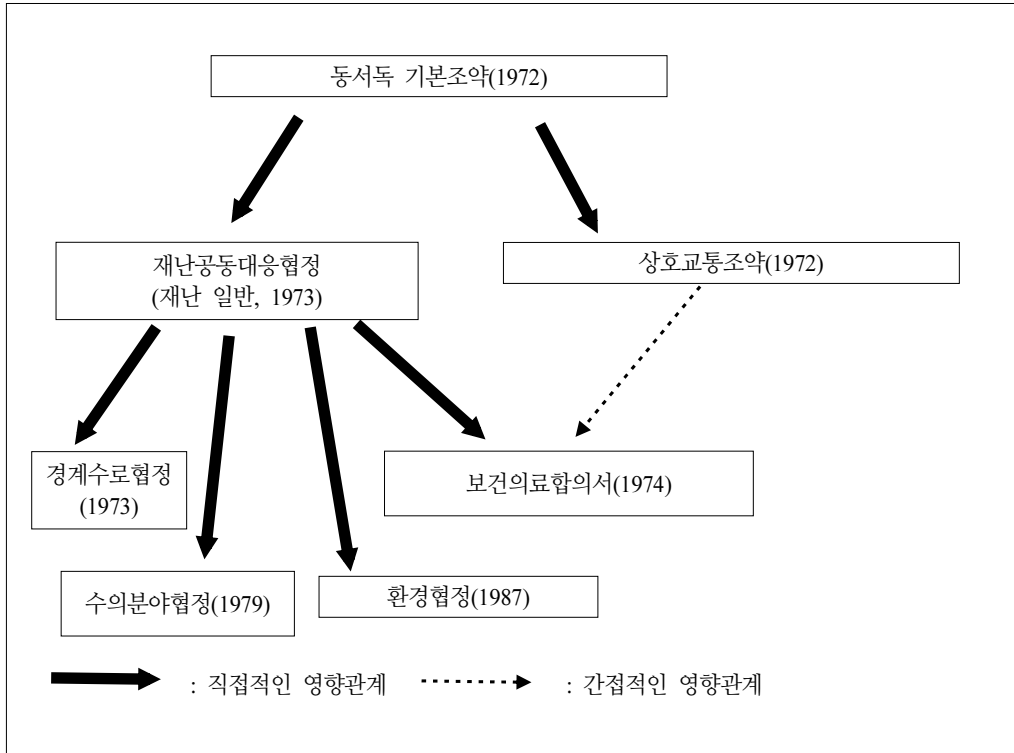
60) 정식 명칭은 「독일민주공화국(동독)과 독일연방공화국(서독) 간의 교통문제에 관한 조약」(Vertrag zwischen der Deutschen Demokratischen Republik und der Bundesrepublik Deutschland über Freigang des Verkehrs, vom 26 Mai 1972)이다. 이에 관한 보다 상세한 설명으로는 박훈민, 『분단국가의 철도교통 협력법제 연구』, 한국법제연구원 2015, 47-53면 및 101-118면 참조.

61) 1951년 9월 20일자 베를린 협정(독일 마르크 사용지역과 독일발권은행의 독일마르크 사용지역 간의 통상에 관한 협정)에 대한 소개로 서울대학교 산학협력단(이효원), 『민족내부거래원칙에 부합하는 남북교류협력법제의 개선방안』, 통일부 정책연구보고서, 2009, 36-38면 참조.

62) 원 명칭은 「Vereinbarung zwischen der Regierung der Deutschen Demokratischen Republik und den Senat über Erleichterungen und Verbesserungen des Reise- und Besuchsverkehrs vom 20. Dezember 1971」(Besuchsvereinbarung) 이에 관하여, 국회도서관, 『독일통일관련 법령목록』, 2016, 28면 참조.

필요가 있다 하겠다.

동서독의 협력관계 관련 합의 체결 체계 및 연혁⁶³⁾



이때 동서독 사례에서와 마찬가지로 (가칭) 「남북상호교통협정」 및 「남북통과교통협정」 등을 추진할 경우에는, 합의서 또는 협정형식으로 남북한 당국 간의 합의 후 남북한 당국이 각 법령에 이를 반영하는 형식을 취하게 된다. 이때 구동독에서 1982.10.27.자로 제정한 「독일연방공화국(서독) 시민의 독일민주공화국(동독) 여행에 관한 규정」(Anordnung über Einreisen von Bürgern der BRD in DDR)이나 1982.2.15.자로 제정된 「독

63) 위 그림에 관하여, 박훈민, 『분단국가의 재난대비 실무협력법제에 관한 연구』, 한국법제연구원 연구보고서 2016, 55면에서 일부 수정 후 인용.

일민주공화국(동독) 국민의 교통왕래를 위한 규정」(Anordnung über Regelungen zum Reiseverkehr von Bürgern der DDR)으로 동서독간의 통행에 관한 각 조약 및 협정을 반영한 바 있다.⁶⁴⁾ 당시 서독에서도 「동독주민의 여행에 관한 규정」과 「서독시민의 동독여행에 관한 규정」을 각 1972년에 제정하였다고 한다.⁶⁵⁾

이러한 사례를 감안하여 남북한이 교통 및 통행분야에 관하여 합의한 뒤 각각 협정의 내용을 자신의 내부 법제에 반영할 필요가 있다. 따라서 우리의 경우에도 새롭게 법률을 제정할 것인지 아니면 남북교류협력법의 조문을 크게 보강하는 방향으로 갈 것인지에 대하여 우선 고민할 필요가 있다 하겠다. 입법기술상으로는 어느 방식이건 무방하다고 하겠으나, 기존에 존재하는 규율과의 정합성 등을 감안하면 우선 「남북교류협력법」에 해당 내용을 통합적으로 반영하는 것이 바람직하다고 생각된다. 왜냐하면 기존의 방문승인 및 방문증명서 등에 관한 규율을 이미 「남북교류협력법」에서 하고 있는 이상, 방문·체류 등에 관하여 같은 법률에서 정하는 것이 법 적용상의 혼란을 방지할 수 있으리라 기대되기 때문이다.

이 경우 「남북교류협력법」에 대하여 상호 신변보장조치 및 관련 절차에 대한 규정 역시 보충할 필요가 있다고 본다. 아울러 남북한 간 상주대표부가 설치될 경우에는 체류 연장절차에 있어서 상주대표부에 신청할 수 있도록 하는 등 관련 규정을 세부적으로 정비하여야 할 것이다.

또한 구 동·서독에서와 같은 상호간의 교통 등이 활발해질 경우에 대비하여 상호신변보장 조치를 강화하고, 이에 관한 절차를 상세히 조문화할 필요가 있겠다. 특히 남북한 간의 철도 및 도로 연결이 추진되고 있으므로, 해당 교통망을 통한 상대측 지역으로의 이동이 활발해질 경우 그 신변안전보장 및 사고시 수습, 의료지원 절차 등에 대한 구체적인 규율이 필요하다. 동·서독 간에서는 이와 같은 사고수습절차 및 의료지원 등에 관하여 「재난공동대응협정」⁶⁶⁾ 및 「보건분야합의서」⁶⁷⁾ 등에서 각각 규율한 바 있다. 이를 모

64) 이에 관하여, 국회도서관, 『독일통일관련 법령목록』, 2016, 28면 참조.

65) 이찬호, “남북교류협력의 법제화 방안”, 한국법제연구원 통일법제 이슈페이퍼, 2017, 14면 참조.

델로 하여 생각해 본다면, 남북 간의 교통협정 등을 체결하면서 상대지역을 통과하거나 체류·방문하는 인사의 신변보장조치 등에 대하여 기존의 일부 합의사항을 수정 보완하도록 하고, 이 합의사항을 「남북교류협력법」과 기타 각 법률에 반영하는 방식을 취할 수 있겠다.

나아가 남북한 간의 설치가 합의된 개성공동연락사무소에 이어서 차후 남북한이 각각 상대측에 상주대표부 설치하게 될 경우에는 그에 수반하여 절차 정비 역시 필요하다. 이때 상주대표부의 설치 및 운영에 관해서는 먼저 「남북관계발전법」 등에서 그 근거규정을 두는 것이 보다 바람직하다고 생각한다. 그러나 그 업무와 관련된 절차에 있어서 예컨대 방문승인 등의 절차는 「남북교류협력법」에서 다루는 것이 체계적합성이 더 높다고 생각된다. 왜냐하면 현행 「남북교류협력법」 제9조에서는 남북한 주민이 상대측 지역 방문시에 통일부장관의 방문승인을 요하는 규정을 두는 등 관련 업무 절차에 대한 규정을 이미 두고 있기 때문이다.

따라서 「남북교류협력법」상의 해당 조문을 개정할 때에는 상주대표부 설치 시에는 북한 주민의 남한지역 방문승인 신청을 상주대표부에서도 할 수 있도록 하고, 우리 측 주민이 북한 지역에 방문·체류 중 그 기간을 연장하는 조치, 북한지역 내의 사고발생시 접수 및 기타 북한 체류 우리 측 주민에 대한 보호관련 조치 등도 평양에 소재한 우리측 상주대표부 등에서 할 수 있도록 개정할 필요가 있다 하겠다.

나아가 「남북교류협력법」 정부개정안 제24조의2에서 본 바와 같이 남북한 간의 교류

66) 정식명칭은 「독일연방공화국(서독)과 독일 민주공화국(동독)의 접경지역에의 재난대응에 관한 원칙에 대한 독일연방공화국 정부와 독일민주공화국 정부 간의 협정」(Vereinbarung zwischen der Regierung der BRD und der Regierung der DDR über Grundsätze zur Schadensbekämpfung an der Grenze zwischen der BRD und der DDR vom 20. September 1973)이다. 독일 원문은 Ingo von Münch/Ondolf Rojahn(hrgb.), Dokumente des geteilten Deutschland Band. II seit 1968, Stuttgart 1974, S. 386-389에서 인용, 보다 상세한 내용은 박훈민, 『분단국가의 재난대비 실무협력법제에 관한 연구』, 한국법제연구원 연구보고서 2016, 81면 이하에서 참조.

67) 정식명칭은 「서독 정부와 동독정부간 공중보건 영역에 관한 합의서(공중보건 합의서)」(Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Deutschen Demokratischen Republik auf dem Gebiet des Gesundheitswesen vom 25. April 1974 nebst Protokollvermerken)이다. 이에 관한 보다 상세한 내용은 박훈민, 『분단국가의 재난대비 실무협력법제에 관한 연구』, 한국법제연구원 연구보고서 2016, 90면 참조.

협력에 대하여 이를 제한·금지하는 방식으로 중단조치를 취할 수 있도록 명문화할 필요가 있다. 개별적인 협력사업 등이 아니라, 전면적인 교류협력에 대하여 중단조치에 관한 규정을 두는 것은 중단을 손쉽게 하기 위함이 아니라, 이미 과거 개성공업지구 폐쇄 등에 관하여 법적 근거 없이 이루어진 선례가 있으므로, 이와 같은 상황을 최대한 피하기 위해서이다. 즉, 법률상의 근거규정을 통하여 정당성을 확보하면서도 절차상의 통제조항을 통하여 임의로 중단하는 일은 없도록 하는 것이다.

이때 현 정부개정안에서는 긴급한 경우에 국무회의 의결을 생략하도록 하면서도(개정안 제24조의2 제1항 단서)청문에 관해서는 생략절차가 없는 문제점을 보였다(개정안 제24조의2 제4항). 물론 국무회의 의결과 청문절차는 개념상 다른 문제이므로 이론상의 충돌은 없겠으나, 현실적으로는 국무회의 의결을 기다릴 수 없는 급박한 상황에서 이해관계인의 의견을 청취할 청문절차를 준수할 것을 요구하는 것은 대체로 무리한 것이 될 것이다. 따라서 긴급한 경우에 사전청문절차를 생략할 수 있도록 하되, 중단조치 후에도 이해관계인이 사후의견제시를 할 경우에는 이에 대하여 수리하여 사후에라도 심의할 것을 의무화하고 사후심의에서 부당성이 드러난 경우에는 중단조치 등을 해제하도록 하는 등의 그 조문 내부의 체계성에 대한 보완이 필요하다고 생각한다.

(2) 접촉신고(제9조의2)

「남북교류협력법」에서는 우리측 주민이 북한주민 및 북한주민으로 의제되는 국외단체 구성원⁶⁸⁾과 접촉할 시에 대비하여 사전신고제도를 두고 있다. 이와 같은 주민접촉에 대한 사전신고제도를 두는 이유는 「남북교류협력법」 제정당시 「국가보안법」상의 회합·통신 등에 대한 처벌규정(동법 제8조)에 대하여 면제할 수 있는 길을 열어두는 목적이 있었다. 그러나 접촉신고와 관련하여, 기존에는 모든 경우의 북한주민에 대하여 접촉신고가 의무화되어 있었다. 또한 이와 같은 신고는 사전신고로 규정 되어 있고 수리거부가 가능

68) 일본의 조총련 등 북한의 노선에 동조하여 활동하는 단체의 구성원을 의미한다.

하기 때문에(법 제9조의2) 수범자인 국민에 대하여 부담이 되었다. 따라서 이른바 이와 같은 접촉신고에 대하여 수리를 요하는 신고로 보는 것은 사실상의 승인제와 같다고 보아 ‘자족적 신고’ 내지는 ‘자기완결적 신고’로 불리는 형식으로 변경할 것을 요구하는 견해가 제기되었다.⁶⁹⁾

또한 접촉 상대방의 안전을 위하여 신고를 회피하는 경우도 있었다. 대표적으로 이산 가족 및 북한이탈주민이 북측에 있는 가족·친지와 외국에서 상봉하는 경우에 이에 대하여 접촉신고를 하였을 때 이 사실이 누설될 경우 북측에 잔존하고 있는 가족이 형사처벌 기타 불이익을 받을 가능성이 높기 때문에 공식적인 기록으로 남기는 것을 극히 꺼려했던 점도 있었다. 이와 같은 경우에는 사전신고를 의무화한 규정에도 불구하고, 현실적으로 신고의무를 이행할 것에 대한 기대가능성이 매우 낮다고 봐야 할 것이다. 즉, 수범자인 우리 측 국민이 본인이 처벌받을 것을 각오하고 신고를 하지 아니한 채 북측에 있는 가족을 제3국에서 만나려고 할 것이다. 이는 북한의 형사처벌의 정도가 우리에게 비하여 현격히 높기 때문이라고 하겠다. 이러한 점에 따라서 현재에도 「남북교류협력법」 시행령 제16조 제2항 제1호에서는 해당 경우에 대한 사후신고가 허용되어 있다.

「남북교류협력법」 시행령 상 북한주민 사전신고 예외조항			
시행령 제16조 제2항	1호	가족인 북한주민과 회합·통신하는 경우	사후신고
		가족의 생사확인을 위하여 북한주민과 접촉한 경우	사후신고
	2호	교역을 목적으로 긴급히 북한주민과 접촉	사후신고
	3호	사전 계획없이 전자우편·전자상거래 등 인터넷을 통하여 북한주민과 접촉한 경우	사후신고

69) 함보현, “남북관계활성화에 대비한 남북교류협력법 개정방향”, 한국법제연구원 제7회 통일법포럼 (2018.3.30.) ppt 발표자료 (미공간) 참조.

	4호	편지의 접수 등 사전신고가 불가능한 경우	사후신고
		기타 부득이한 사유로 사전에 신고의 수리를 받지 아니하고 북한 주민과 접촉한 경우	사후신고
	5호	외국 여행 중에 우발적으로 북한주민과 접촉한 경우	사후신고
시행령 제16조 제4항	1호	방문증명서를 발급받은 사람이 그 범위 내에서 당연히 인정되는 접촉을 하는 경우	신고생략
	2호	정부와 북한 당국 간에 합의한 바에 따라 남한을 방문하는 북한 주민과 접촉을 하는 경우	신고생략
	3호	남한에서 개최되는 국제행사에 참석하기 위하여 남한을 방문하는 북한주민과 접촉을 하는 경우	신고생략
	4호	정부로부터 승인받고 참석한 국제행사의 목적 내에서 당연히 인정되는 접촉을 하는 경우	신고생략
	5호	외국에 소재한 외국법인 등에 취업한 사람이 업무 수행의 목적 내에서 접촉하는 경우	신고생략

앞서본 사전신고 체계는 현실적으로 남북한 주민 간 접촉이 일반적으로 일어나기 어렵고, 극히 예외적인 경우에 한하여 일어나던 90년대 초기 상황에 적합하였다고 할 수 있다. 그러나 우리는 법제정 당시와 달리 해외여행이 자유화된 상태이며, 북한 주민들이 노동자 등으로 파견되는 중국·러시아 등 구 사회주의 국가지역에 여행하는 경우도 빈번하게 일어나고 있다. 따라서 현장에서 북한주민을 만나는 상황이 발생할 수 있다. 또한 전세계가 이미 인터넷망으로 연결된 지도 수십년이 지난 상황에서 사이버스페이스에서는, 의도적으로 북한주민과 이메일 등으로 접촉하는 경우 등 일부를 제외하고, 예기치 못한 상태에서 인터넷사이트 등에서 북한 주민과 조우할 때에는 이를 미리 예견하여 사전신고할 여지가 없다. 따라서 이와 같은 경우에도 사후접촉신고로 대체하도록 할 필요가 있었다. 현재의 법조문상의 사전신고 의무체제 하에서도 우발적으로 접촉하는 경우에 대하여 사전신고를 할 여지가 없으므로, 이에 대하여 시행령으로 위임하여 사후신고를 허용하는

것으로 예외를 부여하고 있다.

다만 앞으로도 사전신고를 원칙으로 하는 현재의 법률 조문은 향후 남북한 관계가 개선될 경우에는 사후신고를 원칙으로 전환하는 등 단계적으로 완화될 것으로 예상 가능하다. 그러나 현 상태에서도 일방적인 편지수신시의 사후신고(시행령 제16조 제2항 4호)에서 ‘등’으로 취급될 만한 이메일 수신 및 전화수신과 같은 일상적으로 일어날 수 있는 사안에 대해서는 ‘등’에 속하는 것으로 둘 것이 아니라, 각각을 사후신고가 가능한 대상임을 조문에서 명기하여 수범자인 국민으로 하여금 보다 명확히 인지할 수 있도록 유도할 필요가 있겠다.

(3) 남북한 주민 간 통신의 자유 보장 문제 등

보다 나아가서 남북한 주민간의 통신에 대해서 일반적인 인적 관계에서와 같이 기본권 중의 하나인 ‘통신의 자유’를 보장할 것인가가 문제될 수 있다. 즉, 우편이나 전자우편, 유선음성 및 화상통화 등을 통하여 남북한 주민 간 접촉을 기본권상에서 보장된 것으로 볼 수 있는지 여부이다.

물론 헌법상의 기본권도 헌법 제37조 제2항에 따라서 법률로써 제한하는 것은 가능하나, 신고를 하도록 의무지우는 것이 과도한 기본권 제한 내지 침해에 해당하는지 여부에 따라 달라질 수 있다. 그러나 아직 북한의 군사적 위협이 사라진 것이 아니고, 이와 같은 남북관계의 특수성에 따라 「국가보안법」이 존치되고 있는 등 현실적인 제한 필요성이 있는 것도 사실이다. 다만 장기적으로 남북관계가 개선되고 북한이 본격적으로 개혁·개방을 달성한 경우 등에서는 이에 관한 통제필요성이 점진적으로 줄어들 것으로 생각된다. 나아가 남북한이 민족공동체통일방안 가운데서 통일을 준비하는 과도기 상태인 국가연합단계 정도에 이른다면 이와 같은 남북주민간의 접촉에 대하여 신고토록 하는 조항은 그 필요성을 상실하여 점차 폐지하게 될 것이라 하겠다.

(4) 남북한 주민 간의 혼인 문제

「남북교류협력법」을 포함한 현행 법제도에서는 남북한 주민간의 혼인을 명문으로 금지하고 있지도 않지만, 현실적으로 허용되는가에 대하여서도 규정이 존재하지는 않고 있다. 이는 배우자가 탈북하지 아니하는 한, 혼인의 전제조건인 배우자 간의 동거를 할 수 없다는 현실 때문에 이에 대하여 입법자가 고려하지 아니하였던 것으로 보인다. 이는 이산가족이 되어 생사가 불명한 배우자와의 이혼 또는 중혼 문제에 대해서는 사법부에서 관심을 가진 사안이었던 것과 비교된다 하겠다.⁷⁰⁾

그러나 남북관계가 개선될 경우 탈북 또는 월북 등을 거치지 아니한 상태에서도 각각 남한과 북한의 주민인 두 사람이 혼인하려고 할 수도 있다. 과거 법률 제정당시에는 이와 같은 경우로 남북한 주민이 서로 만날 가능성도 없었고, 따라서 혼인하고자 하는 의사가 발생할 여지도 없었다. 그러나 개성공업지구, 금강산관광특구 등이 조성되면서 여기에는 북측 인원 외에도 우리 측 인원들 역시 같은 공간에서 파견근무를 하고 있었다. 물론 현재는 폐쇄된 상태이나, 4.27 판문점 선언 등 남북관계 개선에 따라서 운영재개 및 확장이 예견되고 있다. 운영재개시에는 다시금 남북한 주민간의 인적 접촉이 발생할 수 있고, 그 와중에 각종 사유에서 탈북 내지 월북 등을 하지 아니한 상태에서도 혼인하고자 하는 이들이 등장할 수 있다.

이 같은 경우에 이를 법적으로 명문으로 금지하지 않고 있는 것으로 보이나, 이에 관하여 혼인신고 등의 특례 등도 두고 있지 아니하고 있다. 따라서 공법상으로도 우리 측 주민의 북한지역 거주 등이 원칙적으로 통제되어 결과적으로 북한주민과의 동거가 금지되는 상황에 놓인다면, 혼인의 실체가 없다는 점에서 문제가 될 수 있겠다. 그럼에도 불구하고 생각하건대, 남북한이 통일을 지향하는 상황에서 잔존하게 되는 가족 등의 안위를 생각하여 탈북하지 아니한 상태인 북한주민과 우리 측 주민간의 혼인을 적극적으로 금지할 필요는 없다. 따라서 혼인신고를 수리할 필요는 있고, 이에 관하여 특례를 두는 것도 가능

70) 북한이탈주민의 경우에는 북한이탈주민법에 따라서 이혼소송을 제기할 수 있다. 이에 관하여, 이효원, 『통일법의 이해』, 박영사 2014, 163-170면 참고.

하다고 하겠다.

다만 혼인신고를 절차상 허용한다고 하면, 이들의 거주이전의 자유 및 여행의 자유를 어느 정도로 보장할 것인지 등에 대해서 논란이 발생할 수 있다. 우리 측 주민에 대해서는 혼인 전과 마찬가지로 거주이전의 자유 및 여행의 자유 등이 그대로 보장된다는 점에서는 이론의 여지가 거의 없다고 하겠다. 그러나 우리 측 주민과 혼인한 배우자인 북한주민에 대하여서도 그와 같이 보장할 것인지는 별론으로 남게 된다. 현재와 같이 매 방문시마다 방문승인절차를 필요로 할 가능성이 높다. 이와 같은 북한주민에 대한 우리 측 여행의 자유 및 우리 측 주민의 북한지역 여행의 자유에 관련하여서는 남북한 간의 교통협정이 체결된다면 최소한 일정 부분은 해결된다고 할 수 있다.⁷¹⁾

다만 그 이전이라고 하더라도, 남북한 주민이 개성공업지구 등 특정지역에서 동거하고, 이에 따라서 혼인의 실체가 존재한다면 그 한도 내에서 혼인을 인정하는 방안이 있을 수 있겠다. 따라서 「남북교류협력법」을 전면개정할 경우에는 이와 같은 인적 관계에 대한 관한 기본적인 사항을 담은 일부 규정을 두고, 관련 법령에서 상세한 특례규정을 두는 방안 등을 검토하여야 하겠다.

3. 협력사업 관련 지방자치단체의 사업주체인정 여부

이미 「남북교류협력법」상의 협력사업의 주체에 ‘지방자치단체’를 명기해 달라는 요구는 지속적으로 이루어져 왔다.⁷²⁾ 먼저 남북한 간의 협력사업의 법적 성질을 살펴본다면, 남북관계 및 통일문제는 국가사무로서의 성격이 강하고, 따라서 당연히 지방자치단체가 그 주체가 되어야 하는 것은 아니라 하겠다. 다만 민간인 간의 협력사업도 허용하는 점, 남북한 간 시·군 지방단체 간의 자매결연 등을 통하여 남북교류를 활성화하는 것이

71) 동·서독의 「통과교통협정」과 「상호교통조약」이 그 모델이 될 수 있겠다. 이에 관하여 상세한 내용으로는 박훈민, 「분단국가의 철도교통 협력법제 연구」, 한국법제연구원 2015 연구보고서 참조. 「통과교통협정」에 대해서는 81-100면, 「상호교통조약」에 관해서는 101-118면 참조.

72) 이규창, “통일정책 추진을 위한 관련 법제 정비 방향”, 법무부/통일부/법제처, ‘북한법제의 최근 동향과 통일정책의 법제화 방안’, 2017년도 법무부·통일부·법제처 공동학술대회(2017.12.8.) 자료집, 15면 참조.

동·서독 사례에서도 보듯이 남북한 간의 이질성 극복 및 남북통일 촉진에 도움이 될 수 있다는 점에서 이를 허용하는 것이 바람직하다고 하겠다.⁷³⁾

다만 이때 지방자치단체가 협력사업을 하는 것을 허용하는 것과 이를 명문으로 정하는 것, 그리고 그 범위를 무제한으로 하는 것 등은 서로 다른 층위의 문제라는 점이 지적될 수 있겠다. 즉, 지방자치단체에 대하여 협력사업을 허용할 때에도 모든 협력사업의 주체가 될 수 있도록 하여야 하는 것은 아니라는 의미이다. 특히 종래 지방자치단체의 대북지원사업 등 각종 협력사업이 추진되어 왔지만, 준비부족 등으로 인하여 언론보도와 달리 현실적으로 추진되지 못한 사례가 많고, 북한 측의 무리한 요구와 지방자치단체간 직접 접촉이 제한적인 상황에서 브로커 개입 등으로 무산된 경우도 있다.⁷⁴⁾ 따라서 일회성 성격의 사업으로 이루어져서 결국 남북한 간의 신뢰구축 등에 도움이 되지 못한 점 등도 지적될 수 있다.

더욱이 지방자치단체가 대북지원사업을 추진하면서 「남북협력기금법」상의 협력기금의 지원을 받고자 하는 경우에는 이에 관한 절차 투명화 및 남북교류 분야 전문인력 확보 등을 통하여 다른 목적이 아닌 남북교류협력에 기여하고자 하는 것임을 분명히 할 필요가 있다. 그러나 이와 같은 경험있는 전문인력 확보는 단기간에 가능하지 아니하다는 문제가 있다. 따라서 남북 광역지방자치단체간의 협력을 우선적으로 보장하고, 기초지방자치단체의 대북지원사업 등에 관해서는 그 준비상황 등을 점검하여 부분적으로 허용하되 자율적인 대북지원사업이 이루어질 수 있도록 허용범위 등을 점진적으로 확대하는 방안을 검토할 수 있겠다. 다만 이때 현재 ‘지침’을 통하여 정하고 있는 지방자치단체의 대북사업에 대해서는 법률상 근거를 보다 명확히 하고, 시행규칙 등에 위임하여 정하도록 하는 것이 보다 체계적일 것이다.

73) 한부영, “독일 통일에서 지방자치단체의 역할”, 『공공정책』, 153호, 2008.7, 31면 참조.

74) 김영운, “지방자치단체의 대북 교류·협력 : 현황과 과제”, 통일연구원, 『통일정책연구』 14권 1호, 2005.6., 40-44면 참조.

제3절 개별사업 유형별 개정 내용

1. 교역 관련 개정수요 사안

(1) 반출·입 승인제도

반출입 승인제도와 관련하여 규제완화를 주장하는 요구가 있다. 현재의 승인제도 대신 신고제도로 전환하여야 한다는 등 요청이 그것이다. 그러나 북한에 대한 물품 반출입의 경우, 대북제재 조치 외에도 전략물자 통제제도 등과 기타의 규제와 부합하도록 할 필요가 있으며, 과도한 규제완화시 부적절한 반출입 사건 등으로 인하여 재규제 요구가 뒤따를 발생할 위험성이 크다. 그럴 경우에는 규제관련 이론에서 말하는 이른바 ‘규제의 진자운동’⁷⁵⁾이 이루어질 수 있고, 대북투자자, 북한당국 등 여러 관련 주체들 간의 갈등이 발생할 소지가 크다.

따라서 점진적이고 단계적으로 완화하는 것이 바람직하다고 하겠다. 현행 제도에 대한 대안으로는 우선 「관세법」상 목록통관 방식과 유사하게 인도지원물자 등 위해성 없는 물품에 대한 간이승인 절차규정 추가 방안을 검토할 수 있다. 통일부 고시인 「반출·반입 승인대상품목 및 승인절차에 관한 고시」 제5조 포괄승인의 경우 통상 한 사업에 필요한 물자들을 일괄하여 승인받을 수 있도록 하는 방식인 반면, 목록통관 방식의 승인을 간소화하는 방식은 위해성이 없는 물품에 대해서는 신고토록 하며, 물자가 목록에 기재된 물품종류에 해당하는 것을 증명하는 것으로 대체하도록 하는 것이다.

물품 반출·입과 관련하여 대북 전단살포를 물품반출·입 내지 접촉으로 보아 이를 「남북교류협력법」상의 해당 조문에 따른 승인 대상으로 보도록 개정하는 안이 제기되고 있다. 이와 같은 주장은 대북전단살포에 따라서 남북한 간의 군사적인 충돌가능성이 고조된다는 점 등을 들어 교류협력에 반하는 행위로 보는 것이다.

75) Cudahy가 설명한 ‘규제와 규제완화 사이의 진자운동’ 및 그 현상에 따른 문제점에 관하여, 이원우, 『경제규제 법론』, 홍문사 2010, 51-53면 참조.

그러나 현재 국회에 계류 중인 개정안들에서 「남북교류협력법」 상의 일반적인 북한주민 접촉에 대하여 통제 정도를 강화하는 안은 찾아보기 어렵다. 이러한 때에 전단살포를 접촉으로 보고 통제하고자 한다는 것은 규제의 정도를 낮추려고 하는 다른 행위와의 균형을 맞추기 어렵다는 단점이 있다. 또한 행위양태에 있어서도 남북한 주민간의 대면 내지는 의사교환이 없다는 점에서 ‘접촉’의 하나로 포섭하기에는 그 타당성에 대한 논란이 제기될 여지도 다소 있다.

이를 승인 없는 무단 물품반출로 처벌하고자 하는 것은 여전히 검토할 여지가 있다. 그러나 이 경우에도 동법 제27조 3호 상에서는 “물품 등을 반출하거나 반입한 자”라고 하여 반출·반입이 이루어진 경우, 즉 기수범에 대하여 처벌하는 조문으로, 이에 관한 미수범 처벌규정은 두고 있지 아니하여 전단살포 준비단계 등에서 제지된 경우에는 처벌할 수 없는 문제가 있다.

물론 대북전단살포를 물품 반출로 본다면 이에 따라 전단살포를 준비하는 단계에서 이를 제지하기 위하여 경찰 등이 개입하는 경찰작용법상의 근거규정이 될 수는 있겠다. 그러나 전단을 이미 살포하였을 때에는 이것이 북한에 도달하지 아니하였다면, 그리고 도달하였다는 증거가 없다면 기수범으로 처벌하기는 어렵다 하겠다. 반면 「항공법」 및 동법 시행령 등 항공관계 법제 및 「군사기지 및 군사시설보호법」 등을 개정하여 비행관련 허가 등이 없이 기구 등⁷⁶⁾을 날린 것에 대하여 책임을 묻는 경우에는 전단이 북한 지역에 도달하지 아니하여도 처벌할 여지가 있다. 따라서 이와 같은 방식을 통하여 통제하는 것을 별론으로 하고, 전단살포 행위를 「남북교류협력법」 상의 북한주민접촉 또는 물품반출로 보아 제한하고자 할 때에는 그 적용범위가 제한적이라는 측면에서 그 실효성에 있어서 일정 부분 한계를 가지고 있다고 하겠다.

76) 현재는 대체로 수소기구 등에 의하고 있으나, 장래에는 이른바 ‘드론’이라 불리는 무인기로 살포·전달하는 것도 예상가능하다.

(2) 반입물량한도 제한제도

통일부 고시인 「반출·반입승인대상품목 및 승인절차에 관한 고시」(위 고시 제7조)에 서는 반입하려는 물량의 한도에 대하여 국내시장상황 및 남북교역상황을 감안하여 통일 부장관이 제한할 수 있도록 하고 있다. 그러나 물량을 제한할 뿐만 아니라 물량에 대해서 배정권한까지 행사할 수 있도록 하고 있으므로(동 고시 제7조 제2항), 이는 북한산 물품 을 반입하려는 당사자의 권익을 제한한다. 현재 「남북교류협력법」 제13조 제3항에서는 “통일부장관은 제1항에 따라 반출이나 반입을 승인하는 경우 남북교류·협력의 원활한 추 진을 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 반출·반입의 목적 등 조건을 붙이거나, 승인 의 유효기간을 정할 수 있다”고 하여 제한적으로나마 법률상 근거가 있다고도 할 수 있 다. 그러나 동법 시행령 제25조 제4항 제1호에서 “수량”에 대해서는 규정하지 아니하고, “1. 물품등 반출·반입의 목적 및 경로, 가격조건 등의 제한 또는 변경, 2. 법 제15조제3항 에 따른 교역에 관한 사항 보고, 3. 그 밖에 남북교류·협력의 촉진 및 질서유지를 위하여 통일부장관이 필요하다고 인정하는 사항”으로만 서술하고 있어서 수량제한의 근거를 시 행령에서조차도 직접 근거를 마련하지 못한 상태이다.

따라서 이와 같은 권익 제한 내용을 현행과 같이 ‘고시’ 등으로 둘 때에는 법률유보의 원칙에 부합하지 아니하다는 지적을 받을 수 있다. 따라서 고시가 아니라 가급적 ‘법률’ 에서 근거를 둘 필요가 있다고 보고, 시행령에 위임하여 이를 보다 상세하게 구체화 할 때에도 법률에서 적시하는 것이 바람직하다고 본다.⁷⁷⁾ 이러한 점에서 「남북교류협력법」 제13조에 새로운 항을 추가하여 통일부장관의 반입 물량한도 제한 조치의 근거를 설정하 여야 할 것으로 생각된다.

77) 성민섭, “남북교류협력 활성화를 위한 법 정비방안”, 민주평화통일자문회의·대한변호사협회, 남북관계 정비 를 위한 토론회당 남북관계 법·제도, 그 현황과 대안, 2004.10.20.자 학술대회 자료집, 75면에서도 「남북교류협력 법」 관련 시행령 및 고시에 기재된 요건 중 실질적인 부분은 법률 및 시행령에 기재하여야 한다는 입장을 취한 바 있다.

2. 인도적 지원 관련 개정수요 사안

현 단계에서는 UN대북제재 및 미국의 독자제재 조치가 해제되지 아니하였다. 물론 위 제재조치에서 대북 인도적 지원사업에 대해서는 제재대상으로 삼고 있지는 않다. 그럼에도 불구하고 금융거래 등 인도적 지원에 부수되는 요소들에 대한 제한조치로 인하여 현실적으로 대북 인도적 지원사업이 원활하게 이루어지지 못하고 있다.

북한이 핵폐기 등의 절차를 이행할 경우 대북제재 조치가 단계적으로 완화될 것으로 보이며, 이와 같이 제약조건이 해소될 경우에는 대북 인도적 지원사업 역시 활성화 될 것으로 보인다. 특히 2007.11.14.자 「남북관계발전과 평화번영을 위한 선언」 이행에 관한 제1차 남북총리회담에 체결된 합의서에서 남북한은 자연재해가 발생할 경우 신속조치 및 피해복구 등에 적극 협력하기로 합의한 바 있다. 따라서 재난대응 등 전반적으로 인도적 지원에 관한 공조에 관하여 컨센서스는 사전에 구축되어 있다고 할 수 있다.

대북 인도적 지원이 확대될 경우에는 이에 관하여 비교적 상세한 규율을 필요로 할 것으로 보이지만, 현재 「남북교류협력법」에 구체적인 조문을 두고 있지 아니하다. 따라서 현재의 규정에서는 대북 인도적 지원을 위한 의약품 및 기타 의료장비, 구호물자 등의 반출에 있어서 교역 등 다른 경우와 마찬가지로 같은 규율을 받고 있다. 그러나 첨단전자장비 등이 사용되는 일부 의료장비, 마약류나 다른 용도로 이용가능한 의약품 등을 제외하고 대체적인 의료장비의 경우에는 반출시 위험성이 크지 않다고 하겠다. 따라서 별도의 규율의 필요성이 여전히 있다고 본다. 따라서 향후에는 「남북교류협력법」의 전면개정을 통하여 대북 인도적 지원사업을 하나의 장 또는 절로 편성하여 이에 관한 행정절차 및 물품반출 등 각종 승인절차에 있어서의 특례 규정 등을 두는 것이 바람직해 보인다.⁷⁸⁾

78) 대북 의료지원을 포함한 인도적 지원에 관한 법제화에 관해서는 그 연구범위가 광범위하므로, 본 보고서에서 다루기 적합하지 아니하여 상세히 다루지 아니하기로 한다. 이에 관해서는 별도의 보고서를 통하여 논하는 것이 바람직하다고 생각한다.

3. 기타 협력사업 관련 개정수요 시안

(1) 북한 개발사업 관련 규정 필요

정부에서는 한반도신경제지도 구상과 북방경제협력을 국정과제로 추진하고 있다.⁷⁹⁾ 따라서 북한의 비핵화 및 대외개방 조치 등이 취해지고, 이에 수반하여 대북제재조치가 단계적으로 해제될 때에는 북한 지역 내 대규모 개발사업 등 추진의 필요성이 제기된다. 구체적으로는 남북한 간의 철도·도로 등 교통망 연결, 가스관 부설 등이 추진되거나 검토 중에 있다. 이와 같은 대규모 사업 추진시 통일부 장관의 동의 절차 내지 관련 사업에 대한 주무부처와 통일부 간의 공동계획수립, 대규모 사업 추진에 따른 남북한 간의 세부 합의 절차 및 이에 관한 우리 측 각 단계별 승인 절차 등이 뒤따르게 된다. 이에 대하여 부수되는 규정을 추가할 것을 검토하여야 한다.

물론 남북합의에 따라서 이와 같은 사업을 추진할 경우에는 「철도사업법」, 「도로법」, 「도시가스사업법」 등 기존의 법제에서 관련 분야의 실체법을 개정하는 작업이 필요하고, 대규모 개발사업시에는 그 비용 충당 등을 감안하여 특별법을 제정하는 방안도 검토하여야 할 것으로 생각된다. 그러나 이와 동시에 남북경제협력의 범위가 확대될 경우에는 관련하여 이루어지는 협력사업의 원활한 추진을 위하여 일정 정도의 관련 절차정비 역시 필요하다. 「남북교류협력법」상의 절차에 있어서는 남북한 반출·반입승인(법 제13조), 협력사업의 승인(법 제17조)에 대한 개정이 필요할 것이다. 또한 방문승인(법 제9조) 역시 방문·체류 승인으로 변경하여 북한에 장기간 체류하는 것도 제도적으로 가능하도록 개정할 필요가 있고, 북한주민 접촉 승인(법 제9조의2) 역시 최소한 협력사업 참여 등의 사유로 북한에 체류하는 우리 측 주민 또는 관련 사업에 참여하는 내외국인에 대해서는 단계적으로 간소화하는 것을 검토하여야 할 것으로 보인다.

79) 대한민국 청와대 홈페이지 ‘국정과제’ 항목: (<https://www1.president.go.kr/government-projects>) (최종방문일: 2018. 8. 9.)에서는 ‘한반도 신경제지도 구상 및 경제통일 구현’을 국정과제 90호로, 신북방정책을 포함한 ‘동북아플러스 책임공동체 형성’을 같은 98호로 명기하고 있다.

(2) 접경지역 공동관리 관련 규정

남북한 접경지역에 관하여 재난에 대한 공동대처 등 행정상의 협력 필요성이 제기되어 왔다. 이와 관련하여 2013년 국회에서는 ‘접경지역 남북공동관리위원회 구성 촉구결의안’을 통과시켰으며, 이를 북한 측에 전달한 바 있다.⁸⁰⁾ 남북정상회담과 판문점선언에 따라서 개성에 공동연락사무소가 설치되기로 합의하였고, 개소 준비 중이라고 보도되고 있다.⁸¹⁾

남북한 간 DMZ 및 주변 지역, 이른바 ‘접경지역’에서는 말라리아, 공수병 등 감염병 내지 인수공통전염병 등의 질환이 전파되고 있으며, 산불·수해 등의 자연재해가 발생하고 있으나, 남북한이 공통으로 대응하기 어려운 측면이 있었다.⁸²⁾ 따라서 이와 같은 재난에 공동대응하는 협력사업을 추진할 필요성이 있으며, 남북공동연락사무소는 이와 같은 업무 역시 담당할 수 있을 것으로 보인다. 따라서 접경지역 재난 등 접경지역 공동관리 등 협력사무에 대해서도 「남북관계발전법」 또는 「남북교류협력법」에 추가할 필요성이 있다고 하겠다. 보다 구체적으로는 「남북교류협력법」 제2조에서 “협력사업”에 대하여 “남한과 북한의 주민(법인·단체를 포함한다)이 공동으로 하는” 각종 협력사업으로 정의되어 있다. 따라서 지방자치단체 또는 공공기관 등의 협력사업 역시 여기에 포함될 수 있으며, 보건의료 사업은 명시적으로 포함되어 있다. 따라서 방역사업, 화재대응조치 등에 대해서 (가칭)「남북재난공동대응협정」을 체결하고, 협정 내용을 법령에 반영하는 방식으로 개정함이 타당하다고 본다. 이때 남북한 간의 재난 관련 정보교환 절차, 재난발생에 따른 상호지원시 보다 신속하게 구호물자 등을 전달할 수 있도록 하는 물품반출·입 관련 승인절차의 신속화 등에 대한 규정을 두어야 할 것이다.

80) 뉴시스, 배민욱 기자, “‘접경지역 남북공동관리위원회 구성’ 결의안 국회통과”, 2013.12.31.자. (http://www.newsis.com/view/?id=NISX20131230_0012628620) (최종방문일: 2018.7.11.)

81) 다만 남북공동연락사무소에 대해서는 유엔안전보장이사회 제재위반 여부에 대한 논란이 일부 제기된 바 있다. BBC News 2018.8.22. “남북공동연락사무소: 남북공동연락사무소, 유엔 안보리 결의 위반일까” (<https://www.bbc.com/korean/news-45268974>) (최종방문일: 2018.8.30.)

82) 이에 관하여, 박훈민, 『분단국가의 재난대비 실무협력법제에 관한 연구』, 한국법제연구원 연구보고서 2016 #면 참조.

물론 「남북교류협력법」으로 이 모든 것을 규정하는 것은 부적절하므로, 최소한 장기적인 관점에서는 남북한 당국 간에 ‘접경지역 공동관리위원회’를 출범하고, 이에 따라 남북 교류협력법의 특별법으로서 (가칭)「접경지역 남북공동관리위원회법」 등을 제정하여 동 위원회의 구성·권한·절차 등에 대하여 상세하게 규율할 필요가 있다. 동 위원회는 재난대응 이외에도 접경지역 내 환경관리, 개발사업 점검 등 다양한 기능을 수행할 수 있으므로 그 권한행사의 적법성을 담보하여야 하므로, 법제화의 필요성이 제기된다 하겠다. 다만 이와 같은 특별법 규정에도 불구하고, 해당 조문내용에서 일반적으로 적용되는 사항 및 재난 관련 남북한 간 협력조항 등에 관해서는 남북교류의 기본법인 「남북교류협력법」 상에 최소한도의 근거조문을 둘 필요가 있다고 본다.

4. 행정절차관련 개정수요 사안

(1) 지도감독(법 제25조의4) 관련 행정조사

「남북교류협력법」은 통일부의 지도감독 조항(동법 제25조의2)을 통하여 남북교류관련 행정조사 규정을 두고 있다. 이와 같은 지도감독 목적의 행정조사에 대하여 종래에 남북 교류협력사업을 한다는 이유만으로 해당 법인·단체 등은 광범위하게 조사를 받을 수 있다는 점을 들어서 관련 단체 등에서 반발한 바가 있다고 전한다. 그럼에도 불구하고 다른 영역 역시 행정조사의 필요성이 있는 경우에는 그 법적 근거에 따라서 이루어지는 점을 생각해보면 행정조사의 예외가 될 수는 없다.

다만 이와 같은 「남북교류협력법」상의 행정조사에 대한 법적 근거가 문제되는데, 「행정조사기본법」 제3조제2항제1호에서는 “행정조사를 한다는 사실이나 조사내용이 공개될 경우 국가의 존립을 위태롭게 하거나 국가의 중대한 이익을 현저히 해칠 우려가 있는 국가안전보장·통일 및 외교에 관한 사항”이라고 규정하고 있다. 따라서 「남북교류협력법」에서 규율하는 사안 역시 ‘통일에 관한 사항’으로 본다면, 「행정조사기본법」이 직접 적용되지는 아니하는 것으로 해석할 여지가 있다.

그러나 조문을 해석함에 있어서 국민의 권익보호를 위하여 “국가의 존립을 위태롭게 하거나 국가의 중대한 이익을 현저하게 해칠 우려가 있는”이라는 요건은 엄격하게 해석하여야 할 것이다. 이러한 점에서 이를 무제한적으로 확장해석하여 통일부 소관법률이라는 이유만으로 이에 해당하여 「행정조사기본법」의 적용대상에서 제외된다고 해석하는 것은 문리해석으로 가능한 범위를 벗어나는 것이라고 하겠다. 즉, 통일에 관한 사항으로서 「행정조사기본법」이 적용되지 않는 범위는 원칙적으로 대북관련 업무 등 보안을 요하는 사항 등에 한정된다고 봄이 타당하고, 이외에 교류협력사업을 하는 민간단체 등에 대하여 통일부에서 조사하는 경우에는 「행정조사기본법」상의 규정을 반영하도록 하는 것이 타당하다.

더욱이 「행정조사기본법」 제3조제3항에서는 위 항의 면제 규정에도 불구하고, 행정조사의 기본원칙, 조사 근거 등에 대해서는 이를 적용한다고 명문으로 규정하고 있기도 하다.⁸³⁾ 따라서 「남북교류협력법」 상의 조사 절차에 대해서도 남북관계의 특수성 등을 감안하여 현실적으로 적용하기 어려운 부분을 감안하여 일부의 적용을 배제한다고 하더라도, 최소한 그 원칙에 있어서는 가급적 「행정조사기본법」 상의 절차에 부합되도록 개정할 필요가 있다고 생각된다. 그 가운데서 먼저 행정조사절차의 사전통지, 결과통보, 담당 공무원 신분증 패용 등 조사대상자(「행정조사기본법」 제2조제4호)의 권익을 보호하기 위하여 필요한 절차는 법률에서 이를 명문화함이 타당하다고 본다.

그러나 현행 「남북교류협력법」 제25조의4에서는 이와 같은 상세한 내용이 결여된 채, 단지 4개항으로 조문을 구성하고 있으며, 그나마도 동조 제4항에서 대통령령에서 상당부분을 정하도록 위임하고 있다. 이와 같은 위임규정에 따라서 동법 시행령 제40조 제5항 상의 “통일부장관은 제2항에 따라 조사 등을 하는 경우에는 필요한 최소한의 범위에서 서류·물건 등을 영치할 수 있다”고 규정하고 있으나, 해당 조문은 조사대상자인 국민의 권익을 침해하는 성격을 가지고 있으므로 이에 대해서는 시행령이 아니라 법률에서 규정

83) 통일부, 『개정 「남북교류협력에 관한 법률」 해설집』, 2009. 90면에서는 「남북교류협력법」 제25조의4를 둔 이유를 「행정조사기본법」 제3조에 따라 해당 법률의 적용이 배제된다는 점을 들고 있다.

함이 타당하다. 그 외에도 사전통지와 관련한 동법 시행령 제40조 제4항 역시 그 단서에 “다만, 긴급한 경우나 부득이한 사유가 있는 경우에는 그러하지 아니하다”고 하여서 예외를 규정하고 있고 이 역시 사인의 절차상 권익을 제한하는 성격을 가지므로, 이와 같은 중요한 부분에 관해서는 시행령이 아닌 법률에서 직접 규정하도록 하는 것이 법이론에 보다 부합한다고 하겠다. 따라서 사전통지절차, 서류 등 물품의 영치절차 등에 대해서는 현재와 같은 시행령이 아닌 법률로 옮겨서 규정할 필요가 있다. 그리고 조사결과에 대해서는 「행정조사기본법」 제24조와 마찬가지로 결과가 나온 날로부터 일정일 이내에 조사대상자에게 전달하도록 하여, 무분별한 조사가 반복되는 일이 없도록 간접적으로 제한할 필요가 있다고 생각된다.

(2) 남북한 간 교류협력관련 행정절차 조화

우리의 「남북교류협력법」에 상응한 북한의 법률로서 「북남경제협력법」이 존재한다.⁸⁴⁾ 물론 북한의 「북남경제협력법」은 우리의 「남북교류협력법」에서 말하는 모든 교류협력을 규율하지는 아니하고, “남측과의 경제협력”에 적용되도록 하고 있다(동법 제1조). 따라서 인도적 지원 등에 관해서 동 법률은 적용되는 범위가 제한될 수 있다.

그럼에도 불구하고, 「남북교류협력법」 관련하여 개정요구 등 논란이 되는 사안 중 상당 부분이 남북한 간의 경협 문제에서 발생하고 있는 만큼, 그 중요성은 간과할 수 없다. 따라서 이러한 점에 근거하여 남북한 간 상호 해당 법률들 간의 연계성을 높일 필요가 있다는 주장이 제기된다. 남북한이 동·서독 사례에서와 유사하게 상호간의 협의에 의하여 법제화하는 방안이 제시된다.⁸⁵⁾ 나아가 「남북교류협력법」과 「북남경제협력법」을 동일하도록 개정하여 우리 측과 북한 측에서 각 승인행위 등 처분의 효력을 원칙적으로 상대방측에서도 유효하게 받아들일도록 하여야 한다는 견해 역시 있다.⁸⁶⁾

84) 북한 「북남경제협력법」에 관해서는 북한 법률출판사, 「조선민주주의인민공화국 법전」, 2012, 1196-1198면 참조.

85) 법제처, 『2012년 남북법제연구보고서』, 2012. 66-69면 참고.

86) 이찬호, 『남북교류협력의 법제화 방안』, 한국법제연구원 이슈페이퍼 2017, 19면에서는 현재 남북교류협력법이 우리 측의 단독 입법에 따라 북한 지역에서의 해당 법률에 따라 승인받은 행위 등에 대한 법적 효과가 없으므로,

물론 남북한의 교류협력 관련 법률 간의 일치를 주장하는 견해를 당장 그대로 받아들이기 어려운 측면이 없지 않다. 우선 우리의 「남북교류협력법」은 교류협력 전반에 관하여 규율하는 일반법적 성격을 가지고 있고, 이에 반하여 북한의 「북남경제협력법」은 경제협력 자체에 대한 규율만 하고 있으므로, 규율 범위 자체에서 현격한 차이를 보이게 된다. 또한 우리와 북한은 서로 법체계에서부터 근본적인 간극을 보이고 있으며, 이에 따라 체제와 통치체제 상의 차이가 존재하고 있어서 기계적으로 병렬적으로 규정하기는 사실상 불가능하다고 할 것이다. 그럼에도 불구하고, 남북한 간의 교류협력을 활성화하기 위해서는 일방의 처분 등 행정결정에 대하여 이의 효력이 상대측에서도 유효하도록 할 필요가 있다는 점을 인정할 수 있다. 왜냐하면 대북 제재조치로 남북한 간의 경제협력이 중단되기 이전에 우리 측에서 승인한 사항에 대하여 그 효력이 북한에 미치지 아니하며 북한 당국이 다시 이를 검토하게 되면서 절차가 지연되며 행정비용이 과다해지는 문제점을 낳았기 때문이다.

이를 위하여 우리의 「남북교류협력법」과 북한의 「북남경제협력법」을 공통적으로 개정하는 안에 대해서 검토하기에 앞서서 먼저 남북의 각 법률 및 그 내용을 대조할 필요가 있다.

남북교류협력법 · 북남경제협력법 비교대조표

	우리 남북교류협력법	북한 북남경제협력법	비고
목적 · 정의 조항	제1조 목적	제1조 사명	
	제2조 정의	제2조 정의	
	제3조 다른 법률과의 관계		북남경제협력법은 타 법률과의 관계 조항을 두고 있지 아니함
	제26조 다른 법률의 준용	제19조 관세 제20조 세금납부, 동산 및 부동산리용, 보험가입	

남북한 간의 합의방식의 법제를 통하여 이를 해결하는 방안을 제시하고 있다.

	우리 남북교류협력법	북한 북남경제협력법	비고
교류협력관련 기관구성 등	제4조~제8조 남북교류협력 추진협의회	제5조 지도기관	
방문관련 규정	제9조 남북한 방문	제15조 남측당사자의 체류, 거주 제13조 출입증명서의 지참	
	제9조의2 남북한 주민접촉		
	제10조 외국거주동포의 출 입보장		
	제11조 남북한방문에 대한 심사		
	제12조 남북한 거래의 원칙	제4조 북남경제협력 원칙 제7조 협력사업의 기초 방법 제8조 협력금지 대상	
물품 반출입 관련	제13조 반출입의 승인 제14조 반출 반입대상 물품 의 공고 제15조 교역에 관한 조정 명령 등	제18조 반출입승인	북한 북남경제협력 법은 물자 반출입 에 대하여 “정해진 절차에 따른다”는 간략한 규정만 두 고 있다.
	제17조 협력사업의 승인 등 제17조의2 협력사업의 신고 제18조 협력사업에 관한 조정명령	제9조 협력장소 제10조 북남경제협력의 승인 제11조 협력신청서의 제출 제12조 신청서의 검토처리	
결제 관련	제19조 결제 업무의 취급 기관	제21조 결제은행, 결제방식	
수송 관련	제20조 수송장비의 운행 제21조 수송장비 등의 출입 관리		

	우리 남북교류협력법	북한 북남경제협력법	비고
통신 관련	제22조 통신 역무의 제공		
검역 관련	제23조 검역 등	제14조 검사 검역	
	제24조 남북교류협력의 지원		
업무협조 관련	제25조 협조 요청		
	제25조의2 업무위탁		
전자업무처리	제25조의3 남북교류협력의 전자적 처리기반 구축		
감독	제25조의4 지도·감독 등	제25조 감독통제	
벌칙 관련	제26조의2 벌칙 적용시의 공무원 의제		
	제27조 벌칙	제26조 제재	
	제28조 양벌규정		
	제28조의2 과태료		
	제29조 형의 감경 등		
	제30조 북한주민 의제		
비밀 유지		제23조 북남경제협력사업 내용의 비공개	
보장관련		제15조 남측당사자의 체류, 거주 제16조 재산리용 및 보호 제22조 사고에 대한 구조	
분쟁해결		제27조 분쟁해결	
기타		제17조 로력채용	

먼저 이상의 표에서도 예측할 수 있는 바와 같이 북한의 「북남경제협력법」은 27개에 달하는 조문에도 불구하고, 그 내용에 있어서는 규율의 밀도가 매우 낮다는 것을 알 수 있다. 특히 북한 법제의 특징 중의 하나로서 행정상 제재처분에 대해서 구체적인 위반행위의 양태에 따라서 처벌이 예정되어 있지 않다는 점도 있다. 동 법에서는 제26조에서 ‘제재’라는 표제 하에서 “이 법을 어겼을 경우에는 정상에 따라 사업중지, 벌금부과 같은 행정적책임을 지운다. 정상이 엄중하였을 경우에는 형사책임을 지울수도 있다”고 규정한다. 이외에 구체적으로 어떤 위반행위에 대하여 어떠한 행정상 제재처분이 가해질지 여부에 대해서 법률에 규정되어 있지 아니하다. 심지어 형사책임까지 예정하면서도 상세한 규정을 두고 있지 아니한 것은 죄형법정주의 등 수범자의 권익을 보장하고자 하는 현대의 법이론에 부합되지 않는다고 할 것이다. 따라서 남북한 간의 교류협력관련 법제를 동화시킬 경우에는 이 부분에 대한 개정이 선행될 필요가 있다.

그러나 현 단계에서 양 측의 주요법률을 동시에 개정하는 것은 현실적인 어려움이 있다 할 것이고, 따라서 남북한 당국간 합의에 따라 서로의 각 법률을 단계적으로 정비해 나가는 방식으로 공통성을 점진적으로 높여가는 방안을 강구하는 것을 검토할 수 있겠다.⁸⁷⁾ 보다 상세히 그 입법절차를 구상해 보자면, 남북한 간 교류협력관련 법제를 동화하기 위해서 무엇보다도 먼저 남북한 당국 간의 합의가 필요하다. 특히 현재 우리의 「남북교류협력법」과 북한의 「북남경제협력법」은 각각 기본법적 성격을 가진다는 감안한다고 하더라도 그 조문이 소략한 상태이다. 따라서 발생가능한 사안들에 대하여 충분히 규율하지 못하는 규율공백이 발생하고 있으므로, 이 점 역시 보충하여야 한다. 아울러 남북한 간의 이질적인 규정 등을 서로 확인하고 이에 대하여 각각 어떻게 개정할지 여부에 대한 합의를 도출하여야 한다. 이에 관하여 2007년 남북정상회담에서 이루어진 10.4 남북공동선언에서 남북한 간의 법제도상의 차이점을 조정하기로 합의한 바가 있다. 그러나 이와 같은 합의는 원론적인 수준이었으며, 아직 구체적으로 실현할 수 있는 여건이 되었다고 보기는 어렵다.

87) 따라서 이찬호, 『남북교류협력의 법제화 방안』, 한국법제연구원 이슈페이퍼 2017, 19면의 입장에 대하여 장기적인 관점에서 견해를 같이 한다.

이때 기존 합의에 대한 개정 작업과 새로운 합의 내용의 도출을 동시에 추진할 필요가 있다. 보다 구체적으로는 기존의 남북한 경제협력 관련 합의서는 물론이고, 기타 이에 부수되는 합의서들 역시 실무합의서로 내용을 보충하거나 개정하여야 한다. 이를 위해서 현재 논의되는 「남북기본협정」에 이어서 (가칭)「남북교류협력에 관한 합의서」 등을 체결하여 서로 간의 교류협력에 있어서 방해요인이 되는 부분을 정비하고, 한 측에서 승인받은 절차에 대해서는 상호 간의 인정까지는 이르지 않는다고 하더라도 이에 대해서는 보다 간소화된 심사를 통하여 신속하게 승인을 하는 방식으로 절차를 진행하는 것을 검토할 수 있겠다. 그리고 남북한이 매년 상대측의 법령 중에 정비할 것을 목록화하고, 남북 법률가·법학자·기타 공무원 등 법제전문가로 구성된 위원회에 회부하여 이에 대하여 상호 정비의무를 부여할 부분과 그 개선안을 제시하는 방안을 통하여 입법개선을 촉구하는 방식으로 추진하는 방식을 고려할 수 있는데, 대체로 유럽연합에서 지침과 각국의 개별입법 정비와 유사한 구조라고 할 수 있다. 다만 이때에 유럽연합과 같이 어느 정도의 국가연합 내지는 초보 단계의 연방국가로서의 실체를 가진 상태가 아니라, 최소한 현실적으로는 각각 독자적인 실체를 가지고 있는 남북한 구조에서 법제 정비를 촉구하는 중립적인 위원회의 안은 단순히 권고적 의견에 지나지 않고 구속력이 없기 때문에 이에 따라서 현실적으로 법령의 제·개정이 이루어질 것인지 여부가 의문시될 수 있다는 문제가 남아있다. 그럼에도 불구하고, 위 방안에 따른 법제정비가 남북한 간의 기존 합의(10.4 남북공동선언)에 기반한 것이라는 법적 근거를 가지고 있다는 점, 남북한 동시 법제 정비를 통하여 남북교류협력의 원활화에 따라 발생하는 현실적인 이익을 취할 필요성에 따라서 남북 양측 당국이 협력할 가능성이 충분하다는 측면도 동시에 존재하기 때문에 시도할 필요성이 충분하다고 하겠다.

korea
legislation
research
institute

제5장 결론

제1절 요약

제2절 결어

제5장

결론

제1절 요약

올해 이루어진 남북정상회담과 4.27 판문점선언 등의 결과로 북한 당국이 그동안 대북 제재의 주된 원인이 되어온 핵무기 등에 대하여 이를 폐기하는 방향으로 진행할 경우, 현재 북한에 취하여지고 있는 유엔 및 각국의 대북제재조치들이 단계적으로 해제될 것으로 보인다. 이와 같이 북한의 개혁·개방 등의 조치 가능성에 수반하여 남북한 간의 교류·협력에 대한 기대가 높아지고 있다. 따라서 「남북교류협력법」으로 다루어야 할 대상이 폭넓어질 것으로 예견된다.

그러나 현행 「남북교류협력법」은 제정당시 「국가보안법」에 대한 특별법으로 제정된 배경이 있고, 그동안 남북한 간의 교류협력에 관해서는 법률이나 시행령 등에 의하기보다는 정책이나, 개별적인 ‘고시’, ‘지침’ 등에 의하여 규율되어 왔다. 따라서 남북 간의 교류·협력에 있어서 법제도에 따른 제도적 규율이 충분한 법적 근거를 가지지 못하고, 내용상으로도 상세하지 못한 한계가 있었다. 현재 국회에 계류 중인 법률 개정안 및 정부제출 개정안은 전면적인 개정보다는 일부 사항에 대하여 수정하는 수준으로 제한적인 개정을 추진하고 있다.

그러나 남북한 간의 교류협력을 할 경우 그 동안 법률이 아니라 고시 등을 통하여 제한하고 있던 사항에 대하여 법률에 근거를 둘 필요가 있다고 하겠다. 아울러 현행 법체계에 서는 「남북교류협력법」이 방문·주민접촉·교역·협력사업·인도적지원 등 다방면에

대하여 규율하고 있어서 상세한 규율이 되지 못하고, 장절 편성도 없는 상황에서 각 조문의 적용범위가 모호한 부분도 없지 않았다. 따라서 이와 같은 장절 편성을 통하여 보다 체계화된 규율을 할 필요성이 크다고 본다.

특히 물품 반·출입 승인절차 등에 대하여 현재 2009년에 비하여 매우 엄격한 통제 수준으로 강화되어 있는 상황이다. 그러나 다른 한편으로 조건부 반출된 경우에 재반입에 대한 확인절차 등 통제가 약하여 이 부분에 대한 개정안 역시 계류중이다. 이러한 점에서 볼 때, 대북 제재가 어느 정도 유지될 경우에도 인도적 지원에 필요한 물자 등 대북반출에 따른 위험성이 약한 물품에 대해서는 통일부장관이 해당 목록을 고시한다거나 하는 방식의 일종의 품목 통관과 유사한 방식을 적용하여 이에 관한 승인 절차는 상대적으로 간소화할 필요가 있다.

또한 북한주민 접촉과 관련하여, 현재 법률에서는 사전신고 원칙을 유지하면서도 시행령 상에서 예외적인 사후신고 절차를 두어 비교적 합리화 한 상태이다. 이는 남북관계의 변화 추세 등에 따라서 단계적으로 완화되는 것이 바람직하다고 본다. 다만 일부에서 논의되고 있는 과도한 규제완화의 경우에는 재규제가 발생할 위험성이 있고, 그 경우 남북관계에 악영향을 줄 우려 역시 있으므로, 단계적이고 신중한 개정작업 및 조문의 합리화를 통한 체계적인 개정이 이루어져야 할 것이다.

나아가 현재 논의되고 있는 ‘통일경제특구’의 조성·운용과 관련하여, 북한방문 및 물품 통관에 있어서 간소화절차를 두지 아니할 경우에 남북한 경제특구간의 시너지 효과를 기대하기는 어려울 것으로 보여서, 이에 대한 특례를 검토하여야 할 것으로 생각된다. 이때 북한의 「북남경제협력법」 등과의 연계를 주장하는 견해 역시 존재하고 있으며, 이에 대해서는 합리적인 근거가 존재하지만, 남북한의 법제도 간의 차이 및 이에 대한 남북한 간의 합의가 필요한 상황이므로, 남북한 간의 연계된 입법화를 단기간에 달성하기는 어려울 것으로 보인다. 다만 장기적으로 남북한의 법제도 간의 조정이 필요하다고 사료되며, 그 방법을 모색할 필요가 있다.

또한 「남북교류협력법」은 현재까지 단일화된 법률로 존재하였으나, 남북교류협력의 확대가 이루어질 경우에는 단일법으로 모든 업무를 관할하기 어려울 것으로 예상된다. 특히 남북한 간의 교통협정이 체결될 경우에는 상호방문·체류·통행 등에 관하여 이를 법률에서 반영할 필요가 있고, 결국 이는 「남북교류협력법」에서 규율하는 형태가 될 것으로 보인다. 이렇게 될 경우에는 교류협력에 관한 일반법으로 남고, 교역·협력사업·인도적 지원 등은 분법하여 각 독립된 법률로 규율하는 방안을 강구하여야 할 것이다.

제2절 결 어

본 연구에서는 「남북교류협력법」에 대한 제정배경에서부터 그동안의 개정의견 및 국회 내 계류 중인 그리고 정부에서 제출한 개정안 등을 살펴보았다. 이를 통하여 향후 남북교류협력이 확대될 경우에 대비하여 남북교류협력법의 개정방향에 대하여 소견을 제시하였다. 남북교류에 관하여 종래에는 이른바 “조치”라고 불리는 정부의 정책에 의하거나 통일부의 ‘고시’와 같은 행정규칙에 의하여 규율되고 있었다. 그러나 법률이 아닌 행정규칙, 심지어 법적 성격이 불분명한 ‘조치’에 의하여 정부정책이 좌우되고 수범자인 국민의 행위가 제한되는 것은 헌법상 보장된 법치국가의 틀에 부합한다고 하기 어렵다. 따라서 이에 대하여 법령에서 체계적으로 규정할 필요가 있다.

정부의 개정안에서 남북교류협력을 중단하는 조치에 대하여 이를 명문화하는 방안이 제시되었는데, 이는 개성공단 폐쇄조치 등이 이른바 ‘통치행위’라는 방식으로 이루어진 것에 대한 반성적 고찰에 따른 것이라 하겠다. 남북한의 관계는 항상 변화가 심각하였고, 정부로서는 이에 유연하게 대응하고자 하는 것이 당연하기도 하다. 그러나 우리가 법치체제를 가지고 있고, 이것이 다른 체제에 대하여 우위에 있음은 지금까지의 인류의 역사를 통해서 증명되고 있다. 또한 국가는 헌법상 보장된 기본권을 보호할 책임이 있다. 따라서 기존의 법적 근거가 미약한 ‘정책’, ‘조치’ 등에 의하여 결정될 것이 아니라, 법적 근거를 명확히 한 ‘명령’, ‘처분’ 등을 통하여 국민의 권익을 보장하면서도 정책의 실효성을 거두

는 방안을 모색하여야만 한다. 특히 남북한 간의 교류협력이 재개되는 초기에 이를 활성화하기 위해서는 협력사업 등에 대한 제한이 있을 경우 그 위법성에 따라서 손해를 배상하는 조문이 추가할 경우에는 협력사업을 추진하는 측에서는 보다 신뢰감을 가지고 진행할 수 있을 것이다.

그리고 남북한 간의 교류협력에 있어서 각 개별사안에 대해서도 보다 상세하고 명확히 규정함으로써 남북교류협력에 있어서 명확한 틀을 제시할 필요가 있다. 이와 같은 법제도에 따른 남북교류 추진에 대하여 부정적인 입장도 일부 있을 수는 있겠다. 그러나 우리 헌법이하 법체계에서 요구하는 사안일 뿐만 아니라, 이를 통하여 거시적으로는 보다 합리적인 결과를 끌어낸다는 점에서 남북관계의 법제화의 한 축으로서 남북교류협력 역시도 법제화가 필요하다 하겠다. 물론 이와 같은 법제화는 한 법률의 개정만이 아니라, 남북한 당국 간의 협정 내지 합의서의 체결, 그리고 이를 각 당사자가 법령에 반영하고 해당 법령에 근거하여 행정활동을 함으로써 그 실효성을 담보하여야만 가능할 것으로 생각한다.

korea
legislation
research
institute

참고문헌

참고문헌

- 국회도서관, 『독일통일관련 법령목록』, 2016
- 김기훈, “통일과정에서의 남북교역 통관체제 개편방안”, 통일교육원, 2015 제10기 통일 정책지도자과정 정책연구과제
- 김영운, “지방자치단체의 대북 교류·협력 : 현황과 과제”, 통일연구원, 『통일정책연구』 14권 1호, 2005.6
- 도회근, “남북관계 법제의 발전과 한계”, 한국헌법학회, 『헌법학연구』 14권 3호, 2008
- 박훈민, 『분단국가의 철도교통 협력법제 연구』, 한국법제연구원 2015
- 박훈민, 『분단국가의 재난대비 실무협력법제에 관한 연구』, 한국법제연구원 연구보고서 2016
- 법무부·통일부·법제처, 『북한법제의 최근 동향과 통일정책의 법제화 방안』, 2017.12.8. 공동학술대회 자료집
- 법제처, 『2012년 남북법제연구보고서』, 2012
- 북한 법률출판사, 『조선민주주의인민공화국 법전』 2012
- 서울대학교 산학협력단(이효원), 『민족내부거래원칙에 부합하는 남북교류협력법제의 개선방안』, 통일부·정책연구보고서, 2009
- 성민섭, “남북교류협력 활성화를 위한 법 정비방안”, 민주평화통일자문회의·대한변호사협회, 남북관계 정비를 위한 토론마당 남북관계 법·제도, 그 현황과 대안, 2004.10.20.자 학술대회 자료집
- 유병규, 『경상북도의 대북한 농업교류 방안 연구』, 대구경북개발연구원, 2003.12

- 이규창, “통일정책 추진을 위한 관련 법제 정비 방향”, 법무부/통일부/법제처, ‘북한법제의 최근 동향과 통일정책의 법제화 방안’, 2017년도 법무부·통일부·법제처 공동학술대회(2017.12.8.) 자료집
- 이원우, 『경제규제법론』, 홍문사 2010
- 이찬호, “남북교류협력의 법제화 방안”, 한국법제연구원 통일법제 이슈페이퍼, 2017
- 이한희, “자치단체의 남북교류협력 촉진을 위한 법적 제도 개선에 대한 연구: 경기도 사례를 중심으로”, 지방행정연구 31(1), 2017.3
- 이효원, 『통일법의 이해』, 박영사 2014
- 임강택/홍제완, 『대북제재 국면에서 남북 교류협력 추진 방안』, 통일연구원 연구보고서 2017
- 장명봉, “남북관계발전기본법 제정방향”, 민주평화통일자문회의·대한변호사협회, 남북관계 정비를 위한 토론회 남북관계 법·제도, 그 현황과 대안, 2004.10.20.자 학술대회 자료집
- 제성호, “남북 인터넷 교류와 남북교류협력법 개정문제”, KISDI 이슈 리포트, 2003.7.31
- (재)화우공익재단, 화우공익재단 제6회 공익세미나 “유엔제재 아래 남북교류에 관한 법적 쟁점”, 2018.3.23. 세미나 자료집
- 최용환/김동성/김영훈/신종호/윤승현/조봉현/김은정, 『경기도의 북한 농업 및 경공업 남북협력방안 연구』 경기개발원 2013
- 통일부, 『개정 「남북교류협력에 관한 법률」해설집』, 2009
- 통일정책연구협의회, 『남북 교류협력 분야별 실태점검 및 추진방안』, 2013
- 한국법제연구원·한국입법학회, 국민대 북한법제연구센터, “통일법제 인프라 구축을 위한 입법과제”, 2012.10.11. 공동학술대회 자료집

한부영, “독일 통일에서 지방자치단체의 역할”, 『공공정책』, 153호, 2008.7

함보현, “남북관계활성화에 대비한 남북교류협력법 개정방향”, 한국법제연구원 제7회 통일법포럼 (2018.3..30.) ppt 발표자료 (미공간)

Ingo von Münch/Ondolf Rojahn(hrgb.), Dokumente des geteilten Deutschland Band. II seit 1968, Stuttgart 1974

<참고자료>

국회 의안정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr/bill/main.do>) ‘남북교류협력법’ 검색결과
검색결과 (최종방문일: 2018.7.26.)

국회 의안정보시스템, 의안번호 제130413호 ‘남북교류협력에관한특별법안(정부)’ 외무
통일위원회 심사보고서
(<http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=011079> 에서 내려받음) (최종
방문일: 2018.7.26.)

국회 의안정보시스템, 의안번호 제130898호 ‘남북교류협력에관한법률안(대안) (외무통일
위원장)’(<http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=011562>) (최종방문일
2018.7.26.)

국회 의안정보시스템, 의안번호 제2000001호 ‘통일경제자유특별자치시의 설치 및 파주
평화경제특별구역의 조성·운영과 지원에 관한 특별법안(박정의원 등 17인)’
의안원문
([http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_U1M6O0E5N3O0I0T9Z
0J2T2J2X1F3Q6](http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_U1M6O0E5N3O0I0T9Z0J2T2J2X1F3Q6) 에서 내려받음) (최종방문일: 2018.8.23.)

국회 의안정보시스템, 의안번호 제2000143호 ‘남북교류협력에 관한 법률 일부개정법률안
(윤후덕의원 등 14인)’ 의안원문

(http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_D1Y6U0L6I0C8E1V4J5X3T0M3I0D8W5 에서 내려받음) (최종방문일: 2018.7.26.)

국회 의안정보시스템, 의안번호 제2006719호 남북교류협력에 관한 법률 일부개정법률안 (최도자의원 등 17인) 의안원문

(http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_P1E7V0U4G1R2L1O4W3P6E2O4W3H0Z3 에서 내려받음) (최종방문일: 2018.7.26.)

국회 의안정보시스템, 의안번호 제2008498호 ‘남북교류협력에 관한 법률 일부개정법률안 (우상호의원 등 12인) 의안원문

(http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_K1C7I0C8I1C1A1D7G0G7U4H1L2Y7Y4 에서 내려받음) (최종방문일: 2018.7.26.)

국회 의안정보시스템, 의안번호 제2008529호 ‘남북교류협력에 관한 법률 일부개정법률안 (박준영의원 등 11인) 의안원문

(http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_B1L7A0P8I1I6V1R5E2B2Z4M9Q1X7T2에서 내려받음) (최종방문일: 2018.7.26.)

국회 의안정보시스템, 의안번호 제2008718호 ‘남북교류협력에 관한 법률 일부개정법률안 (이종명의원 등 15인) 의안원문

(http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_D1F7L0E8M2G8J1W0V1C6D1B9U9P2A8 에서 내려받음) (최종방문일: 2018.7.26.)

국회 의안정보시스템, 의안번호 제2010643호 ‘남북교류협력에 관한 법률 일부개정법률안 (박선숙의원 등 12인) 의안원문

(http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_H1W7V1B2I0C6V1L6A3I8G1J9M7U8M8에서 내려받음) (최종방문일: 2018.7.26.)

국회 의안정보시스템, 의안번호 제2010718호, ‘남북교류협력에 관한 법률 일부개정법률안 (신경민의원 등 10인) 의안원문

(http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_G1Q7N1I2Z0Q8Z1R4W

4R6T0J0F4X6C5 에서 내려받음) (최종방문일: 2018.7.26.)

국회 의안정보시스템, 의안번호 제2010920호, ‘남북교류협력에 관한 법률 일부개정법률안 (송영길의원 등 12인)’ 의안원문
(http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_A1W7U1B2T2L0D1E1L2X4A5Z6X5Z8S7 에서 내려받음) (최종방문일: 2018.7.26.)

국회 의안정보시스템, 의안번호 제2011070호, ‘남북교류협력에 관한 법률 일부개정법률안 (이인영의원 등 11인)’ 의안원문
(http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_B1M7X1K2G2Q8F1X4C2B8X1Y7W3Z7O3 에서 내려받음) (최종방문일: 2018.7.26.)

국회 의안정보시스템, 의안번호 제2012783호, ‘남북교류협력에 관한 법률 일부개정법률안 (조배숙의원 등 11인)’ 의안원문
(http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_V1P8T0N3Z3J0D1P0Z0N3N2E8L0R0W9 에서 내려받음) (최종방문일: 2018.7.26.)

국회 의안정보시스템, 의안번호 제2013812호 ‘남북교류협력에 관한 법률 일부개정법률안 (김경협의원 등 12인)’ 의안원문
(http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_Y1I8R0O5Z2Y8Z1Q7D5O9V0T1O6B8T0 에서 내려받음) (최종방문일: 2018.7.26.)

국회 의안정보시스템, 의안번호 제2014848호 ‘남북교류협력에 관한 법률 일부개정법률안 (송갑석의원 등 16인)’ 의안원문
(http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_M1E8P0F8B1F3E1Q1X1S3V3V7R4Z8W4 에서 내려받음) (최종방문일: 2018.8.29.)

뉴스시스, 배민욱 기자, “‘접경지역 남북공동관리위원회 구성’ 결의안 국회통과”, 2013.12.31.자. (http://www.newsis.com/view/?id=NISX20131230_0012628620)
(최종방문일: 2018.7.11.)

대한민국 청와대 홈페이지 ‘국정과제’ 항목

(<https://www1.president.go.kr/government-projects>) (최종방문일: 2018.8.9.)

법제처 홈페이지, ‘남북교류협력에 관한 법률 일부개정법률(안) 입법예고’ 항목

(<http://www.moleg.go.kr/lawinfo/lawNotice/lawNoticeInfo?ogLmPpSeq=47346&mappingLbicId=2000000236007&announceType=TYPE5&pageIndex=&rowIdx=59>)

(최종방문일: 2018.8.11.)

산업통상자원부 전략물자관리원 홈페이지 “전략물자관리시스템” 항목

(<https://yestrade.go.kr/common/common.do?jPath=/it/itsm011G>) (최종방문일: 2018.8.19.)

통일부 남북이산가족찾기 이산가족정보통합시스템,

(<https://reunion.unikorea.go.kr/reuni/home/cms/page/interchange/2.do?mid=SM00000131>)

(최종방문일: 2018.8.21.)

통일부 홈페이지, ‘남북교류협력사업’ 개관

(<https://www.unikorea.go.kr/unikorea/business/cooperation/status/overview/>) (최종방문일: 2018.8.23.)

통일부 홈페이지, ‘한반도 정책’ 항목

(<https://www.unikorea.go.kr/unikorea/policy/koreapolicy/policyinfo/strategy/>) (최종방문일: 2018.8.9.)

BBC News 2018.8.22. “남북공동연락사무소: 남북공동연락사무소, 유엔 안보리 결의 위반일까”

(<https://www.bbc.com/korean/news-45268974>) (최종방문일: 2018.8.30.)

통일법제 연구 18-19-①-02

남북관계의 법제화 방안 연구
남북교류협력법에 관한 연구

2018년 8월 29일 인쇄
2018년 8월 31일 발행

발행인 | 이 익 현

발행처 | 한국법제연구원
세종특별자치시 국책연구원로 15
(반곡동, 한국법제연구원)
전화 : (044)861-0300

등록번호 | 1981.8.11. 제2014-000009호

홈페이지 | <http://www.klri.re.kr>

값 7,000원

1. 본원의 승인없이 전재 또는 역재를 금함. ©
2. 이 보고서의 내용은 본원의 공식적인 견해가 아님.

ISBN : 978-89-6684-848-5 93360

저자명

박 훈 민

학 력

서울대학교 법학사 · 석사 · 박사
(현) 한국법제연구원 부연구위원

연구실적 및 논문

분단국가의 철도교통 협력법제에 관한
연구

체제전환국가의 법질서 정착과 법제교육
분단국가의 재난대비 실무협력법제에 관한
연구

분단국가 통합의 법제적 과제 -행정관계
법제-

남북관계의 법제화 방안 연구

남북교류협력법에 관한 연구

KLRI KOREA LEGISLATION
RESEARCH INSTITUTE



9 788966 848485

ISBN 978-89-6684-848-5

값 7,000원