

남북교류협력 활성화를 위한 법제도 개선방안

1996. 12.

제 성 호
(정책연구실 연구위원)

民族統一研究院

- 이 報告書는 民族統一研究院의 研究計劃에 依據한 自體 研究 結果임.
- 收錄된 內容은 統一問題研究 및 政策開發의 參考資料로 提供되는 것으로서 發行處의 意見을 반드시 反映하는 것은 아님.

民族統一研究院 政策研究室

후

앞

「남북교류협력법」은 남북교류·협력이 본격화되기 이전 단계에서 우리측이 남북교류협력 과정에서 예상되는 문제점들을 예측하여 一方的으로 제정·시행한 법률이다. 따라서 이 법은 남북교류협력이 본격화·활성화될 경우 필연적으로 개정·보완될 운명에 있다. 본 연구보고서에서는 남북교류협력 본격화시에 대비하여 「남북교류협력법」이 갖는 법체계상의 문제점, 교류촉진법으로서의 문제점과 남북교류협력 관할기구의 문제점을 검토하고 그 개선·보완방향을 제시하였다.

1. 序 論

현재 남북교류협력의 수준은 북한의 소극적·폐쇄적 태도로 인해 부진을 면치 못하고 있으나, 날로 가중되는 북한의 경제난에 비추어 언제까지나 남북교류협력을 거부하지는 못할 것으로 판단된다. 특히 북한이 지금 국가적 차원에서 추진하는 대외경제개방정책의 성공을 위해서는 일정 수준의 남북한 관계개선이 불가피할 것이다. 그러한 점에서 멀지 않은 장래에 남북한간에 인적·물적 교류협력이 본격화되는 轉機가 마련될 것으로 판단된다. 이러한 점을 감안하여 본 연구보고서에서는 남북교류협력 활성화를 촉진하는 동시에 이를 법적·제도적으로 뒷받침할 수 있는 法制度改善方案을 강구·제시하고자 한다.

2. 남북교류협력을 위한 法制度

현재 남북교류협력을 제도적으로 뒷받침하기 위해 제정된 법률로는 「南北交流協力法」과 「南北協力基金法」이 있다. 기타 남북교류협력을 위해 필요한 사항은 시행령, 시행규칙, 고시 등 그 이하의 하위법규에서 규정되어 있고, 이러한 법규들을 통해 현재 남북교류협력이 통일적으로 규율되고 있다. 현재 남북교류협력관련 법규는 모두 2개 법률, 2개 시행령, 2개 시행규칙, 9개 고시로서 이들을 총망라한 조문수는 모두 299개에 이르고 있다.

이 중에서 「남북교류협력법」은 남북교류협력을 제도적으로 지원하기 위한 基本法, 남북교류협력을 보장·촉진하는 促進法規, 교류협력의 대상·절차 등을 규정한 節次法으로서의 법적 성질을 갖는다.

「남북교류협력법」은 남북한 특수관계의 현실에서 남북교류협력을 통일기반의 조성을 위한 수단으로 활용하겠다는 적극적 의지를 반영하고 있다는 점에서 통일지향적인 법률이라 할 수 있다. 「남북교류협력법」은 이와 같은 통일지향성 외에도 역동성, 신축성·탄력성, 포괄성·추상성, 과도기성을 갖는다.

3. 「南北交流協力法」의 問題點과 改正·補完方向

가. 法體系上的 問題點과 개선방향

(1) 基本法の 위상에 맞는 體制 導入: 장·절 편성

「남북교류협력법」에서는 단지 30개의 조문만이 나열되고 있다. 이것은 인적·물적 교류와 협력에 관한 사항을 포괄적으로 규정하고 있는 것에 어울리지 않는 것이며, 체계성의 면에서 불비하다는 비판을 면할 수 없다. 조문나열식의 법과는 달리 시행령은 장별 편성으로 되어 있는데, 이 점에서도 법률과 시행령이 균형을 이루지 못하고 있다.

「남북교류협력법」의 규정 내용의 다양성에 비추어 새로운 대체입법을 추진하거나 또는 「남북교류협력법」의 전면개정시 동법 시행령에서와 같이 법률에서도 장·절의 편성을 도입함으로써 기본법으로서의 위상에 걸맞는 체제를 갖출 필요가 있다.

(2) 法治主義에 입각한 교류협력 제도화

첫째, 중요한 실체적인 사항은 母法에 규정하고, 하위법령인 시행령에서는 모법의 委任을 받아 당해 모법의 시행에 필요한 節次的 事項을 규정하는 것이 일반적이다. 또한 이것이 법치주의 요구에 합치하는 것이기도 하다. 그런데도 불구하고 「남북교류협력법」은 남북교류에 관한 重要な 事項을 포괄적으로 시행령에 위임하고 있다. 이것은 “법률에서 구체적으로 범위를 정하여”(헌법 제 75조 1항 참조) 하위법령에 위임하도록 한 원칙, 즉 「包括的 委任 禁止原則」에 배치된다고 하겠다.

이러한 점에 비추어 하위법령인 시행령에 규정된 내용중 重要한 事項은 대폭 법으로 끌어올리고 시행령에 그대로 둘 경우에도 법에서 具體的으로 範圍를 정하여 委任의 根據를 명시해야 할 것이다. 이것은 특히 남북교류협력에 관한 기본법을 새로이 제정(대체입법)할 경우 유념해야 할 사항이다.

둘째, 「남북교류협력법」에는 준용규정이 지나치게 많고 그 범위도 상당히 광범위하다. 즉 준용대상이 되는 행위의 유형이 抽象的이고 준용되는 법률의 범위도 막연하거나 지나치게 넓어 법규의 명확성을 기할 수 없게 하는 동시에 법의 적용을 곤란하게 하고 있는 것은 확실히 문제라 하지 않을 수 없다. 이러한 점은 「남북교류협력법」의 독자성을 저해하는 요인으로 작용하고 있다.

남북교류협력의 獨自性 확보를 위해 다른 법령의 준용은 최소화해야 한다. 부득이 다른 법률을 준용할 경우에는 준용법률만을 열거할 것이 아니고 準用法律의 條文을 구체적으로 명시해야 한다.

셋째, 특례를 둘 경우에는 법에서 그 내용을 직접 규정하도록 하여야 한다. 예컨대 현행 「남북교류협력법」 제26조 4항처럼 대통령령에 위임하고 대통령령에서는 다시 관계 행정기관의 장에게 위임하는 방식은 개선되어야 한다.

넷째, 「남북교류협력법」 하위법규 제정의 근거가 불명확한 경우가 발견되고 있는데, 이를 분명하게 명시해야 한다. 또한 承認取消에 관한 법적 근거규정과 같이 법규 상호간 불일관성을 시정해야 한다.

(3) 民族内部交流性 강화

현행 「남북교류협력법」은 대외무역법 등 대외경제관계에 적용되는 법령을 그대로 준용하고 있는데, 이것은 남북기본합의서 서문의 특수관계규정과 남북한간의 교역 및 투자를 민족내부교류로 본다는 동 합의서 제15조에 부합되지 않는다. 따라서 「남북교류협력법」의 대체입법 또는 전면개정을 추진할 때에는 남북한관계의 特性에 맞게 남북교류협력의 민족내부거래성을 제고하는 방향으로 「남북교류협력법」을 개정·보완해야 한다.

(4) 正當한 남북교류협력의 基準 및 範圍 제시

「남북교류협력법」 제3조에서 명시된 바와 같이 국가보안법의 적용을 배제하는 「정당한 범위의 남북교류협력행위」가 무엇인지 불분명하여, 국민들이 마음 놓고 남북교류협력을 추진할 수 있는 제도적 여건이 충분히 마련되어 있지 못하다. 「남북교류협력법」 개정·보완시 「정당한 남북교류협력」의 구체적인 範圍와 基準을 분명히 함으로써 受範者인 국민들에게 예측가능성을 제공하고 행정당국에 의한 恣意的 處理를 최소화해야 할 것이다.

(5) 交流協力の 細分化에 따른 規制裝置 마련

현행 「남북교류협력법」의 규정과 같이 여러가지 유형의 다양한

남북한간의 협력사업을 모두 「협력사업」이라는 범주속에 넣어 일률적으로 규율하는 것은 타당하지도 않으며, 또한 적절하지 않은 결과를 가져 오게 될 것이다.

이러한 상황에 직면하여 정부가 「남북교류협력법」에 대한 대체 입법을 추진하거나 현행법을 전면개정할 경우, 협력사업을 경제분야와 사회문화분야 등으로 대별하고 경제협력분야는 다시 합작투자 및 공동개발사업 등으로 세분하여 규정하는 것이 바람직하다. 경제협력사업의 경우 예컨대 ①남한의 대북 직접투자 외에 ②제3국 현지법인을 통한 대북투자의 경우, ③두만강지역개발사업과 같이 다자간 협력사업에 남한이 참여하여 간접적으로 북한을 지원하는 경우, ④유엔人道支援局을 통해 북한에 쌀을 제공하는 경우와 같이 국제기구를 통한 대북 지원의 경우, ⑤제3국에서의 남북한 공동투자 내지 공동진출의 경우 등으로 나누어 규정하는 방안을 고려해 볼 수 있다.

(6) 北韓住民 擬制條項의 改正·補完

「남북교류·협력법」 제30조 북한주민의제조항에서 「북한의 노선에 따라 활동하는 단체」라는 것과 국가보안법상의 반국가단체에 관하여 양자의 구별기준을 명확히 설정하는 것이 필요하다.

(7) 實體法 規定 마련

남북한간에 인적 교류가 활성화될 경우 남북한 주민들간에 신분상 및 재산상의 복잡한 법률관계가 형성될 것이다. 따라서 남북한간의 인적 교류 확대에 대비하여 남북한 주민간 친족·상속 등 분야의 실체법적인 법률관계 조정에 관한 일반규정을 두고 이에 관한 별도의 특별법 내지 시행령을 제정하는 방안을 고려할 필요가 있다. 이와 관련, 대만의 입법례, 즉 「대만지구와 대륙지구 주민의 관계에 관한 조례」 등을 참고할 필요가 있다.

나. 「交流促進法」으로서의 미비점과 보완방향

(1) 물적 교류협력의 경우

(가) 남북한간 委託加工交易 등의 법제 마련

최근 남북한간에 위탁가공교역이 점차 확대되고 있는 추세에 있는데, 아직까지 이를 위한 명확한 법적 근거가 미비한 상태이다. 따라서 정부는 위탁가공교역에 관한 법적·제도적 장치로써 ①원자재 반출, ②품목별 반입절차, ③제3국에 대한 수출 절차, ④기술자 및 관리자 현지 체류, ⑤세제감면 혜택 등을 포함하는 통일원고시 형식의 하위법규를 제정할 필요가 있다.

(나) 南北交易 承認節次의 간소화

「남북교류협력법」과 동 시행령에서는 남북교역 당사자, 거래품목, 결제방식의 승인과 사후보고 절차 등과 관련하여 통일원장관의 과도한 任意調整權과 관계기관(통일원장관, 남북교류협력추진협의회, 통상산업부장관)간의 번거로운 協議 및 通報節次를 규정하고 있다. 이러한 점을 감안하여 「남북교류협력법」 제12조~제15조에서 규정된 통일원장관의 교역당사자 지정권 및 거래내역 조정권의 적용을 보다 간소화하는 한편, 대북 경제정책의 투명성과 원칙성, 그리고 교역당사자간의 형평성을 보장할 필요가 있다.

(다) 협력사업자 승인 및 협력사업 승인의 單一化

「남북교류협력법」 제16조와 제17조 및 동 시행령에서는 남북경협 승인절차를 협력사업자 및 협력사업 승인으로 2원화하는 한편, 이를 위한 요건과 절차 등에 관해 자세히 규정하고 있다. 그러나 기업이 구체적으로 남북간 협력사업을 추진함에 있어서 2단계의 승인을 획득해야 함으로써 신속한 남북경협 추진에 어려움이 있다. 따라서 현재 분리되어 있는 협력사업자 승인 및 협력사업 승인절차를 협력사업 승인으로 단일화하여, 협력사업 승인시 협력사업자의 자격유무도 아울러 심사하도록 하는 것이 바람직하다.

(라) 南北協力基金의 用途 조정

북한체제의 개혁유도를 위해서는 민간차원의 경제협력(특히 대북투자)은 철저히 경제 논리와 사업타당성에 근거하여 실시해야 한다. 그리고 경제협력 지원을 위한 협력기금은 人道的 次元의 대북지원이나 민간이 추진하고 정부가 지원하는 방식의 사회·문화·예술분야 등의 교류사업을 위해 사용하는 것이 타당하다고 할 것이다. 이러한 점을 감안하여 경제협력사업은 「남북협력기금법」의 지원대상에서 배제하도록 법개정을 검토할 필요가 있다.

(마) 남북교류협력 관련 貨幣 및 保險管理 法制 마련

남북경제협력사업이 확대되어 본궤도에 진입하게 될 경우, 남북교류협력 과정에서 화폐관리와 보험적용 등의 문제가 중요한 현안으로 제기될 것이다. 남북경제관계가 심화될 경우에 대비하여 「남북교역 및 투자등을 위한 화폐관리규정」(가칭)을 제정해야 한다. 또한 남북경제교류·협력 확대에 따라 대두될 보험의 적용 기준 및 절차, 범위, 특례규정 등에 관한 법령을 제정해야 한다.

(바) 原產地 판정기준 마련

북한산 물품의 반입은 민족내부거래로 인정되어 관세면제의 혜택이 부여되고 있고, 국내반입·통관시 세관에서 북한산 물품인지

와 관련하여 원산지 확인절차가 철저하게 이루어지고 있다. 특히 농수산품은 중국산 물품이 북한산으로 위장반입되는 사례가 다수 발생되면서 통관과정이 보다 까다로워지고 있다. 통관에 따른 시간지체, 물류비용 증가 등은 남북교역 활성화를 가로막고 있는 바, 가능한 한 빠른 시일내에 「북한산 원산지판정의 기준 및 절차에 관한 고시」(가칭)를 제정해야 한다. 이는 남북교역 당사자들에게 예측가능성과 교류협력의 안정성을 보장해 준다는 점에서 가장 시급한 과제의 하나라고 할 수 있다.

(사) 반출·입 물품 品質檢査 基準 등의 마련

남북한간에 일반통행 및 통신험정이 체결되어 있지 않은 현단계에서 남북교역에 따른 클레임을 원만하게 처리하기 위해서는 신속한 통신과 船積前 품질검사 등이 요구된다. 이를 제도적으로 뒷받침하는 법령을 정비할 필요가 있다. 이와 함께 남북교역의 수준과 국내산업을 고려하여 제한승인품목을 점진적으로 축소해 나가는 것이 바람직하다.

(1) 人的 交流協力の 경우

(가) 訪北申請時 서류요건 완화

남한주민이 북한을 방문하고자 할 경우 북한방문증명서 신청을 위한 구비서류의 하나로 “북한을 방문하는 동안의 신변안전과 무

사귀환을 보증할 수 있는 서류 또는 자료(이른바 신변안전보장각서)”를 요구하고 있으나, 남한주민이 직접 북한당국과 접촉하여 동 자료를 입수하기가 거의 불가능하다. 따라서 앞으로 남한주민의 북한왕래를 활성화시키기 위해 신변안전보장각서 제출의 요건을 완화할 필요가 있다. 북한당국이나 당국에 준하는 기관이 발급한 초청장으로 신변안전보장각서를 대체하도록 하거나 또는 서류제출 의무를 완화하는 방향으로의 개정을 추진해야 할 것이다.

(나) 북한주민의 南韓訪問證明書 携帶義務 완화

현행 「남북교류협력법」은 북한주민이 남한을 방문하려 할 경우 통일원장관에 대해 남한방문증명서(방문증) 발급을 신청하여 동 증명서를 발급받으면, 이를 휴대하고 국내에 들어올 것을 요구하고 있으나, 그 동안의 남북교류협력 경험을 보면 북한주민이 이를 제대로 준수하지 않고 있는 상태이다. 이러한 사실을 감안하여 남북한간의 이에 관한 구체적인 합의가 있기 전까지는 북한주민에 대한 남한방문증명서 발급제도를 잠정적으로 유보하는 특례 조치를 취함으로써 북한주민의 남한방문증명서 휴대의무를 완화하는 것이 현실적이다.

(다) 북한주민 接觸時 申告制로 전환

단기적인 관점에서는 무분별한 방북과 북한주민 접촉을 방지할

경우 북한측의 통일전선전술에 말려들 위험이 있고 또한 질서있는 남북관계 개선에 도움이 되지 않는다. 그러한 점에서 적어도 당분간 북한방문이나 북한주민 접촉에 대한 승인제의 유지가 불가피한 점이 있는 것이 사실이다.

그러나 중·장기적으로는 북한체제의 개혁·개방 유도차원에서 현행의 승인제를 事前申告制로 전환하는 방안을 적극 고려할 필요가 있다. 이와 관련, 재외국민의 방북신고제도 폐지 또는 개선할 필요가 있다.

(라) 이산가족에 대한 贈與 및 送金基準 마련

남한 이산가족의 재북 이산가족에 대한 증여 또는 대북송금에 관한 기준과 절차에 관한 법규의 미비는 결국 질서있고 안정적인 남북교류협력은 물론 남북교류협력 활성화에 장애요인이 될 수 있다. 따라서 현재 이산가족들간에 음성적으로 이루어지고 있는 증여 및 송금에 관한 구체적인 기준과 절차를 마련하여 이를 양성화시키는 것이 바람직하다 할 것이다.

(마) 南北觀光交流 확대에 대비한 南北通行 지원

북한이 당면한 경제난을 해결하기 위해 남북한간의 관광교류를 허용함으로써 외화수입 증대를 도모할 가능성이 있다. 남북한간에 관광교류가 실현되고 점차 확대될 경우에 대비하여 ①단체관광객

의 북한통과, ②체류시의 수속절차, ③신변보장, ④부정기 관광용 수송장비 운행절차 등에 관한 세부절차를 마련할 필요가 있다.

(바) 승인받지 않은 인적 교류협력에 대한 벌칙 완화

단기적으로 남북한간의 인적 교류를 완전히 민간의 자율에 맡길 수는 없을 것이다. 그러나 남북한관계가 획기적으로 개선되고 부문별 교류협력이 비약적으로 증가할 경우, 이러한 추세에 맞게 점차 벌칙규정을 완화시켜 나가는 것이 바람직하다. 남북한관계가 질적으로 개선될 경우 현재와 같이 승인을 받지 않고 행하는 남북왕래나 교역행위에 대해 자유형을 부과하지 않고 行政秩序罰인 과태료로 바꾸고 미승인방북행위에 대한 제재와 계도도 행정적 대응으로 해결해 나갈 수 있을 것으로 보인다.

4. 結 論

정부의 통일정책은 국민적 합의를 기초로 정책의 일관성을 유지하는 가운데 지속적으로 추진될 때만이 실효성을 가질 수 있고, 또한 실질적인 남북한관계 개선을 가져 올 수 있다. 그러한 점에서 통일정책은 종합적인 틀속에서 추진되어야 하며, 특히 민주사회의 기본원칙인 법치주의의 요구에 합치하는 것이어야 한다. 법치주의는 곧 정부의 정책수행은 명확한 법적 근거를 가져야 한다는 것이다.

「남북교류협력법」은 남북기본합의서 채택 전에 우리 정부가 일방적으로 제정한 법이다. 그 후 남북기본합의서와 분야별 부속합의서가 채택된 만큼 앞으로 이 법의 내용을 남북기본합의서의 내용에 맞추어 나가야 할 필요성이 있는 것이 사실이다. 특히 향후 남북교류협력의 활성화가 이루어질 경우, 기존의 법령만으로는 법치주의 정신과 합법성의 요구에 맞게 남북교류협력을 질서 있고 안정적으로 운영해 나가는 데에는 많은 어려움이 따르게 될 것이다. 뿐만 아니라 그동안 예상하지 못한 문제들이 계속 발생함으로써 입법보완의 요구가 증대될 것으로 보인다. 이러한 점에 착안하여 남북교류협력 본격화시를 내다보면서 남북교류협력의 활성화를 제도적으로 뒷받침하기 위한 법령의 정비·보완작업을 지금부터 준비해야 한다. 특히 남북기본합의서의 이행을 위한 국내법적 근거 확보라는 차원에서 관계법령 정비를 검토할 필요가 있다. 이와 같은 원칙적 입장에 이의가 있을 수 없다.

그러나 그동안 「남북교류협력법」의 문제점으로 여러가지들이 지적되어 왔었는데, 그러한 문제점들을 일별하면 법 적용 내지 실천과정에서 경험적·현실적으로 제기된 문제라기 보다 입법체제나 법체계 또는 정책방향 내지 그 수행수단의 선택과 관련 관점에서 학리적으로 제기되는 문제들이 상당 부분을 차지하고 있다는 점을 알 수 있다. 그러한 점에서 지금 당장 「남북교류협력법」을 전면개정하려 하거나 또는 대체입법의 마련을 서두르는 것은 필요하지도 적절하지도 않다고 생각된다. 다만 교류협력 활성화 차원에서 시급히 개정 또는 보완이 요구되는 사항들은 신속히 남북교

류협력관련 법령들에 반영되어야 마땅하다 할 것이다.

물론 중·장기적으로는 정부가 남북교류협력에 관한 새로운 기본법 제정 등 법령정비 작업을 신중하게 추진해 나가야 한다. 법령정비 작업의 기본방향은 남북한관계의 현실을 감안하면서 相互主義에 입각하여, 漸進的·段階的으로 추진하는 것이 되어야 할 것이다.

목 차

第 I 章 序 論	1
第 II 章 南北交流協力を 위한 法制度	4
1. 南北交流協力の 制度化	4
가. 남북교류협력 관련 법령의 制定과 그 意味	4
나. 남북교류협력 관련 法令의 體系	6
2. 「南北交流協力法」의 法的 性格과 特性	9
가. 「남북교류협력법」의 法的 性格	9
나. 「남북교류협력법」의 特性	17
3. 남북교류협력 관련 法令의 主要內容	21
가. 「남북교류협력법」	21
나. 「남북협력기금법」	27
第 III 章 「南北交流協力法」의 問題點	29
1. 法體系上的 問題點	29
가. 남북교류협력의 合法律性 미확보 및 獨自性 부족	29
나. 規定內容의 抽象성과 不一貫性	33
다. 남북한 特殊關係와 민족내부거래성 인정문제	34
라. 國家保安法과의 關係 및 「正當한 경우」의 範圍問題 ..	37
마. 다양한 協力事業의 一律的 取扱의 문제	38
바. 北韓住民 擬制規定의 問題	39

사. 實體法的 規定 不備	41
2. 法運用 및 實踐過程에서 제기되는 問題點: 「交流促進法 으로서의 未備點	41
가. 物的 交流協力分野	42
나. 人的 交流協力分野	49
3. 南北交流協力에 대한 管轄機構의 問題: 管轄權의 分散 및 部處利己主義	53
第Ⅳ章 「南北交流協力法」의 改正·補完方案	57
1. 基本方向	57
2. 具體的인 改正·補完方案	59
가. 「남북교류협력법」 體制上 問題點의 解決方案	59
나. 교류협력 활성화를 위한 立法補完 및 改善方案	69
다. 南北交流協力 관련 機構의 整備方案	83
第Ⅴ章 南北交流協力 활성화를 위한 制度改善 및 關聯措置 .	85
1. 物的 交流協力の 경우	85
가. 북한과의 去來先 발굴 지원 및 情報 提供	85
나. 去來方式의 多變化: 直交易 擴大	87
다. 契約書 締結業務 支援	89
라. 納期遲延에 대한 對備	90
마. 運送에 따른 危險負擔 補填	91
바. 북한관련 경제정보 교환을 위한 民間協議體 구성·운영 .	93

사. 남북한간의 물질 교류협력에 관한 制度的 裝置 마련	94
아. 기타	95
2. 人的 交流協力の 경우	97
가. 정부와 민간단체간의 대화창구 개설 및 인적 교류협력에 대한 지원 확대	97
나. 離散家族에 대한 補助金 지급 및 자료·정보 제공	98
다. 인적 교류협력에 관한 制度的 裝置 마련	100
第VI章 結 論	101
參考文獻	107

第 I 章 序 論

1994년 10월 21일 미·북한간에 基本合意文(Agreed Framework)이 채택됨으로써 북한 핵문제 해결 및 남북한 관계개선의 실마리가 제공되었다. 이러한 분위기에 맞추어 1994년 11월 8일 정부는 「남북경제협력 활성화조치」를 발표하고 그 후속조치로서 교류협력 관련 하위법령을 제정하는 등 남북경협을 위한 분위기 조성을 위한 조치를 취하였다. 그러나 여전히 북한의 호응부족으로 남북 교류협력은 활성화되고 있지 못한 상태이다. 또한 북한이 남한정부배제전략을 고수함에 따라 남북한간의 인적·물적 교류협력을 지원·보장하기 위한 당국간의 制度的 裝置가 아직까지 마련되지 못하고 있다.

현재 남북경제교류협력은 북한산 물자반입, 임가공교역 중심으로 추진되고 있다. 1994년 11월 8일 정부가 「남북경제협력 활성화조치」를 발표한 이후 기업들의 방북활동이 늘어나고 있으나, 남북한간의 경제협력은 부진을 면치 못하고 있다. 정치적으로 불안한 상황에 처해 있는 북한이 체제유지에 미칠 악영향을 우려하여 지금 당장은 대외개방에 消極的인 態度를 보이고 있으나, 북·미간 및 북·일 관계개선이 진전되어 어느 정도 체제에 대한 자신감을 가질 경우, 보다 적극적인 대남정책을 전개할 가능성이 있다. 특히 날로 가중되는 북한의 경제난에 비추어 언제까지나 남북교류협력을 거부하지는 못할 것으로 판단된다. 특히 북한이 국

가적 차원에서 추진하는 대외경제개방정책의 성공을 위해서도 일정 수준의 남북한 관계개선이 불가피할 것이다.

이 때 남북한간에 있어서 인적·물적 교류협력이 본격화되는 轉機가 마련될 것으로 판단된다. 한반도 내외의 환경변화에 따라서는 남북경협 확대를 비롯한 남북교류협력의 활성화가 예상보다 빨리 이루어질 가능성도 배제할 수 없다.

한편 南北交流協力 活性化에 대비하여 우리 국내에서도 기업과 민간단체를 중심으로 각종 건의사항이 분출하고 있는 상태이다. 예컨대 남북교역업체들은 원산지 확인·통관 등 교역절차 간소화, 종합적 대북정책 수립·이행을, 그리고 종교·사회단체 등 민간단체들은 사회·문화·종교분야의 교류협력을 위해 민간차원의 북한 주민 접촉 및 방북 허용을 요구하고 있다. 이들은 남북교류협력에 관한 정부의 태도를 소극적인 것으로 이해하고 있는 바, 남북한관계가 해빙기를 맞이하게 되면 민간차원의 교류협력을 더욱 확대해 줄 것을 정부에 강력히 요청해 올 것으로 보인다.

이러한 전망이 멀지 않은 장래에 눈앞의 현실로 나타나게 될 것인 바, 이에 대비하여 정부는 지금부터 단·중·장기적인 관점에서 남북교류협력 활성화를 위한 조치들을 준비해 둬으로써 南北韓 關係改善 및 統一基盤 造成을 위한 실질적인 노력을 기울여 나가야 할 것이다. 이와 같은 점에 착안하여 본 연구보고서에서는 남북경협 활성화를 촉진하는 동시에 이를 법적·제도적으로 뒷받침할 수 있는 法制度 改善方案을 강구·제시하고자 한다. 이를 위해 먼저 남북교류협력에 관한 법제도를 개관하고 남북한간의

교류협력 추진현황을 간단히 살펴 보기로 한다. 이어 현행 남북 교류협력 관련 법제의 법체계상의 문제점, 인적·물적 교류협력추진과정에서 제기되는 법적 문제점과 함께 남북교류협력 관할기구의 문제점 등을 검토하고, 교류협력 활성화 차원에서 그에 관한 法制度의 補完·發展方向을 제시하기로 한다.

第Ⅱ章 南北交流協力を 위한 法制度

1. 南北交流協力の 制度化

가. 남북교류협력 관련 법령의 制定과 그 意味

1990년 8월 「남북교류협력에 관한 법률」이 제정되기 전까지 남북한관계를 규율하는 법체계는 국가보안법이 유일한 것이었다. 회합·접촉, 북한왕래 등 남북한 주민간에 이루어지는 일체의 행위는 國家保安法 체계내에서 반국가적 활동으로 간주되어, 엄격한 법적 규제(처벌)의 대상이 되었다. 이와 같은 규제는 한국전쟁 이래 거의 40여년간 지속된 국제적 냉전체제와 대결적 남북한관계에 기인한 불가피한 조치였다.

그러나 '88 서울올림픽의 성공적 개최, 북방정책의 추진 및 민주화 실현 등을 통해 보다 前向的인 統一政策이 수행될 수 있는 내적 기반이 조성되고, 대외적으로도 동서화해와 공산권의 개혁·개방 등 세계질서의 근본적인 변화가 우리의 통일정책에 유리한 환경을 조성해 주었다. 특히 1990년에 들어 오면서부터 남북한간에 교류협력이 적극적으로 추진되어야 하며, 이를 위한 법제도 정비가 시급하다는 인식이 널리 일반화되게 되었다.

이에 정부는 國內外的 統一環境의 變化에 부응하고 평화통일의 새 지평을 열기 위해 남북한간의 교류협력을 법적으로 보장하는

제도적 장치를 마련하기 시작하였다. 정부는 관계학자·전문가들의 의견을 수렴하여 「남북교류협력에 관한 특별법안」을 마련하였고, 동 법안에 대한 당·정 정책조정회의 및 국무회의 의결을 거쳐 1989년 2월 13일 제145회 임시국회에 이 법안을 제출하고, 1년여간에 걸쳐 심도있는 심의를 하였다.

여당인 민주자유당 의원 216인은 1990년 3월 14일 각 부처로 분산되어 있던 각종 남북교류협력의 承認權을 통일원으로 일원화시키고 순수한 목적의 남북 교류협력은 국가보안법의 적용대상에서 제외시키는 동시에, 남북교류협력 절차의 실효성을 확보한다는 목적에서 관련 법절차 위반에 대한 規制條項을 담은 별도의 「남북교류협력에 관한 특별법안」을 국회에 제출하였다. 또 야당인 평화민주당 의원 70인은 독자적으로 「남북교류촉진법안」을 제출하였다.

1990년 6월 국회 외무통일위원회 법안심사소위원회는 정부의 「남북교류협력에 관한 특별법안」과 평화민주당의 「남북교류촉진법안」 및 민주자유당의 「남북교류협력에 관한 특별법안」 등 3개 법안을 폐기하고 대신 3개 법안의 정신을 수용한 「남북교류협력에 관한 법률안」을 채택하였으며, 이로써 약 1년 반에 걸쳐 논의되었던 남북교류협력 관련법은 여·야의 합의에 의하여 성안되기에 이르렀다. 1990년 7월 14일 국회 본회의에서 통과되어 동년 8월 1일 공포·시행되게 되었다(법률 제4239호, 1990.8.1).

또한 1988년의 「7·7특별선언」 발표 이후 그동안 제한되었던 남북한간의 인적·물적 교류가 점차적으로 증대되는 상황하에서, 체

제의 상이에 따라 불가피하게 발생하는 민간 차원의 손실과 이산가족 방문단 교환 등 人道的 事業 등에 대한 정부지원 요구가 국민들 내부에 잠재되어 있었다. 정부는 이러한 국민들의 요구에 부응하여 남북교류협력 촉진책의 일환으로 「남북협력기금법」(안)을 국회에 제출하였고 제150회 임시국회 의결에 따라 공포·시행되게 되었다(법률 제4240호, 1990.8.1).

「남북교류협력법」은 남북한간의 인적 왕래, 주민접촉, 교역, 협력사업을 전면적으로 開放한다는 정신에 기초하여 그 절차를 자세히 규정하고, 다른 법률에 우선하여 이 법률을 적용하도록 하고 있다. 그러한 점에서 이 법률은 우리 憲政史上 최초로 남북한간의 교류협력을 법적으로 보장함으로써 헌법에 규정된 국민의 기본권을 확대·발전시킨다는 의의를 지니고 있다.

나. 남북교류협력 관련 法令의 體系

현재 남북교류협력을 제도적으로 뒷받침하기 위해 제정된 법률은 「남북교류협력법」과 「남북협력기금법」 두가지 뿐이다. 기타 남북교류협력을 위해 필요한 사항은 모두 시행령이나 그 이하의 하위법규로 규율되고 있다. 이 중에서 「남북교류협력법」은 남북교류협력을 제도적으로 지원하기 위한 基本法으로서의 位相을 갖는다.

「남북교류협력법」은 장별 편성을 하지 않은 채 모두 30개 조문을 나열하고 있다. 그 내용은 ①목적·정의·다른 법률과의 관계

등 총칙적 규정(제1조 내지는 제3조), ②남북교류협력추진협의회
의 설치·운영에 관한 규정(제4조 내지 제8조), ③남북한 왕래에
관한 규정(제9조 내지 제11조), ④물자교역(제12조 내지 제15조)
및 협력사업(제16조 내지 제18조)에 관한 규정, ⑤결제기구·교통·
통신·검역 등 부수적 규정, ⑥행정지원 및 협조요청, 다른 법률의
준용 등 보칙적 규정(제24조 내지 제26조), ⑦벌칙(제27조 내지
제29조), ⑧북한주민의 제규정(제30조) 등이다.

반면 동법 시행령은 母法과 달리 章別 編成을 하여 총 6개 장
53개 조문으로 되어 있으며, 모법의 委任을 받아 그 미비점을 보
완하고 있다. 동법의 시행규칙은 주로 書式에 관해 10개 조문을
두고 있다.

「남북협력기금법」은 남북한간의 상호 교류와 협력을 지원하기
위하여 남북협력기금을 설치하고 이를 관리·운영하기 위하여 제
정된 법이다. 이 법도 「남북교류협력법」과 마찬가지로 장별 편성
을 하지 않은 채 14개의 조문을 나열하고 있다. 그 내용은 ①목
적·정의 등 총칙적 규정(제1조 내지 제2조), ②기금의 설치와 재
원마련(제3조 내지 제5조), ③기금의 운용·관리(제7조), ④기금의
용도(제8조), ⑤기금의 회계기관(제9조), ⑥일시차입(제10조), ⑦여
유자금의 운용과 이익 및 결손의 처리(제12조 내지 제13조), ⑧보
고 및 환수와 감독 및 명령과 같은 기금사용자에 대한 통제(제11
조 및 제14조) 등이다. 「남북협력기금법」은 시행령(20개 조문으로
구성) 및 시행규칙(3개 조문으로 구성)과 더불어 다른 기금법령과
유사한 체제로 구성되어 있다. 그리고 남북협력기금을 운용하기

위한 절차 등을 규정하기 위해 동법 시행령 제20조에 근거하여 「남북협력기금 운용관리규정」이 마련되어 있다. 장별 편성을 하고 있는 이 규정은 모두 10개 장 72개 조문으로 구성되어 있다.

한편 이들 법령의 운영을 위해 몇가지 告示가 발령되어 있다.

①「남북교류협력법」의 운영을 위해 동법 시행령 제24조에 근거한 「남북한 왕래자의 휴대 금지품 및 처리방법」(7개 조문으로 구성), ②「남북교류협력법」 제11조, 동법 시행령 제22조·제23조·제50조 내지 제52조에 근거한 「남북한 왕래주민의 휴대품 검사 및 반출입요령」(12개 조문으로 구성), ③「남북교류협력법」 제13조 및 제14조에 근거한 「남북한 교역대상물품 및 반출·반입 승인절차에 관한 고시」(4개 조문으로 구성), ④「남북교류협력법 시행령」 제42조에 근거한 「남북한간 수송장비 운행승인 신청에 관한 고시」(4개 조문으로 구성), ⑤남북물자 교류시 통관업무의 원활과 적정을 기함을 목적으로 마련된 「남북교역물품통관규정」(21개 조문으로 구성), ⑥「남북교류협력법」과 동법 시행령에서 경제분야 협력사업에 관하여 통일원장관에 위임된 사항을 근거로 제정된 「남북경제협력사업 처리에 관한 규정」(12개 조문으로 구성), ⑦「남북교류협력법」 제2조 4호에 의해 국내기업 및 경제단체가 남북경제교류협력의 효과적인 추진을 위해 북한지역에 사무소를 설치하고자 할 경우, 이에 적용할 승인절차 등에 필요한 사항을 규정하기 위해 마련된 「국내기업 및 경제단체의 북한지역 사무소 설치에 관한 지침」(12개 조문으로 구성), ⑧「남북교류협력법」 제26조 4항 및 동 시행령 제50조 5항에 근거한 「대북투자등에 관한 외국환관리

지침」(25개 조문으로 구성)이 그것들이다.

여기에서 보듯이 告示의 형식으로 발령된 법규의 명칭으로는 고시 외에도 規程 내지 指針이라는 용어가 사용되고 있다. 상기 8가지 고시 중에서 「남북한 왕래주민의 휴대품 검사 및 반출요령」과 「남북교역물품통관규정」은 관세청 고시, 「대북투자등에 관한 외국환관리지침」은 재정경제원 고시이며 나머지 5개는 모두 통일원 고시이다.

이상에서 남북교류협력관련 법규는 모두 2개 법률, 2개 시행령, 2개 시행규칙, 9개 고시로서 이들을 총망라한 조문수는 모두 299개에 이르고 있다.

2. 「南北交流協力法」의 法的 性格과 特性¹⁾

가. 「남북교류협력법」의 法的 性格

「남북교류협력법」의 법적 성격과 관련하여 이 법이 기본법인가 여부, 교류 촉진법인가 여부 등이 주로 문제되고 있다. 이하에서는 이들 문제를 중심으로 살펴 보기로 한다.

(1) 남북교류협력에 관한 「基本法」

1) 諸成鎬, “「남북교류협력법」의 법체계상 문제점과 보완방향,” 「남북교류협력 법제 논문자료집」(서울: 통일원, 1996), pp. 59~65 참조.

「남북교류협력법」이 남북교류협력을 제도적으로 뒷받침하는 기본법인가 아니면 남북교류행위에 대하여 일정한 경우 국가보안법에 우선적으로 적용될 수 있는 (국가보안법에 대한) 특별법인가 하는 점에 관해 학계에서 논란이 일고 있다.

먼저 基本法이라고 보는 입장의 논거는 다음과 같다.

첫째, 「남북교류협력법」은 남북한관계에 관한 기본용어를 정리하고 통신·왕래·교역·협력사업 등에 관한 포괄적 규정을 두고 있다(법 제9조 내지 제23조).

둘째, 동법은 “남북교류와 협력을 목적으로 하는 행위에 관하여는 정당하다고 인정되는 범위 안에서 다른 법률에 우선하여 이 법을 적용한다”(법 제3조)라는 규정을 두고 있다. 이 조항은 남북한관계의 기본법으로서의 성격과 역할을 분명히 한 것이라고 볼 수 있다.²⁾

이에 반해 特別法이라고 보는 입장의 논거는 다음과 같다.

첫째, 「남북교류협력법」은 남북교류협력분야에 관한 최초의 根據法에 불과하다. 따라서 이 법이 앞으로 제정될 모든 남북교류협력관련 법령에 대해서까지 기본법의 지위를 갖는다고 단정할 수는 없다.

둘째, 동법 제3조의 규정취지는 국가보안법에서 범죄로 규정하고 있는 남북한간의 접촉행위중 「정당하다고 인정되는 범위」에 드는 행위에 대하여는 국가보안법에 우선하여 이 법을 적용한다

2) 吳峻根, “南北交流·協力에 관한 現行法制와 그 改善方向,” 「統一問題研究」, 제4권 1호 (1992), p. 31.

는 데 있는 것으로서 결국 국가보안법에 대한 특별법의 지위에 있다고 볼 수 있다.³⁾

셋째, 「남북교류협력법」의 모체가 되는 법률안의 명칭은 「南北交流協力에 관한 特別法(案)이었는데, 이 점에 비추어 보더라도 동법은 특별법의 성격을 갖는다고 할 수 있다.

생각컨대 「남북교류협력법」이 특별법이라고 주장하는 견해는 제정동기의 측면에 착안하여 주로 국가보안법에 대한 특례인정과 남북교류협력행위에 대한 근거제공을 내용으로 하는 하나의 근거법으로서의 의의만을 부여하려는 소극적인 입장이라고 하겠다. 그러나 「남북교류협력법」은 첫째, 남북교류협력을 원천적으로 불허하던 상황에서 정부기관과 민간의 대북 접촉 및 경제교류협력 등에 대해 합법적인 활동근거를 처음으로 제공하기 위해 제정된 법이었다는 점, 둘째, 남북한 주민과 재외국민의 남북한 지역으로의 왕래와 각종 물적 교류협력에 관한 基本原則과 節次를 包括的으로 규정하고 있다는 점, 셋째, 지금의 상황에 비추어 볼 때 내용상 미흡한 점이 있고, 법의 장별 편제나 입법기술이나 체계상으로 다소 문제점은 있을지라도 규율사항의 일반성, 다른 법률과의 관계에 있어서 「남북교류협력법」의 우선적 적용, 기본법으로서의 역할을 할 수 있는 짜임새를 갖추고 있다는 점, 넷째, 당초

3) 朴鈞旻, “「南北基本合意書」履行에 따른 南北交流協法力令의 補完과 그 發展方向,” 서울大學校 法學研究所, 「南北交流協力の 本格化過程에서 提起될 法的 問題點 및 對策」(동 연구소 주최 세미나 주제발표문, 1992. 9. 25), p. 17; 홍준형, “남북관계 활성화에 대비한 남북교류협력 관련 법제보완의 방향,” 「남북교류협력 법·제도 실천과제 연구」(서울: 통일원, 1994), pp. 14~15 참조

국회에 제출된 법률안의 명칭이 「남북교류협력에 관한 특별법(안)으로 되어 있는 것은 사실이나, 그 후 입법과정에서 기본법으로서의 성격과 체제를 갖추게 되었고 또한 特別法이라는 명칭을 삭제하였음을 감안할 때, 「남북교류협력법」을 만드시 특별법이라고 단정할 수는 없다는 점 등에 비추어 기본법으로 봄이 타당하다고 할 것이다.

물론 「남북교류협력법」을 기본법으로 보는 것이 타당하지만, 이 법이 기본법으로서의 위상에 걸맞지 않는 점이 적지 않다. 「남북교류협력법」이 명실공히 기본법이 되기 위해서는 장절 편성과 같이 체제면에서 보완되어야 할 것이고, 동시에 다른 법률의 준용은 최소화되어야 한다.

(2) 남북교류협력을 보장·촉진하는 促進法規

학계 일각에서는 「남북교류협력법」이 交流促進法인가 아니면 交流規制法인가에 관하여 논란이 일고 있다.

먼저 규제법이라고 보는 입장은 동법 제1조(목적)에서 남북한간의 교류협력을 촉진하기 위한 입법임을 명시하고 있음에도 불구하고, 실제에 있어서는 행정당국의 과도한 규제일변도로 되어 있어 立法目的에 맞지 않으며 사실상 교류규제법으로 기능하고 있다고 주장한다.⁴⁾ 즉 「남북교류협력법」은 그 목적이 규정하고 있

4) 위의 글, p. 15; 李長熙, “南北合意書의 法制度的 實踐課題,” 「轉換期에 선 韓國 法治民主主義 - 南北基本合意書, 選舉法, 地自制法을 중심으로-」,

는 바와 같이 남북한간의 상호 교류와 협력을 촉진하기 위하여 필요한 사항을 규정하는 입법이어야 하는데, 상당 부분 촉진규정보다는 규제규정을 중심으로 하고 있다는 것이다. 예컨대 남북한 왕래시 통일원장관 발급의 증명서 소지의무(법 제9조 1항), 재외국민의 북한 왕래시 재외공관장에 대한 신고의무(법 제9조 2항), 북한주민 접촉시 통일원장관의 승인을 득할 의무(법 제9조 3항), 물품의 반출·반입시 물품·거래형태·대금결제방법에 관하여 통일원장관의 승인을 득할 의무(법 제13조), 협력사업 희망자가 통일원장관으로부터 협력사업자 승인과 협력사업 승인을 득할 의무(법 제16조 내지 제17조) 등은 모두 남북교류협력을 규제하는 조항들이라는 것이다.⁵⁾

이러한 비판에 대해 反論을 펴는 자들은 「남북교류협력법」에 몇가지 규제조항이 명시되어 있는 것은 사실이나 그럼에도 불구하고 이 법이 기본적으로 남북교류협력을 촉진하기 위해 제정된 법이라는 점에 변화가 있을 수 없다고 주장한다. 이러한 주장의 근거로 다음과 같은 점이 제시되고 있다.

첫째, 「남북교류협력법」은 국가보안법에 의해 엄격한 통제를 받던 남북교류협력을 일정한 요건하에 허용하기 위하여 제정된 것

아·사·연 법·언론 연구총서 제2권 (서울: 아시아사회과학연구원, 1993), p. 33.

5) 吳峻根, “南北交流·協力에 관한 現行法制와 그 改善方向,” 「統一問題研究」, 제4권 1호(1992), pp. 32~33 참조; 이 외에도 교역당사자의 요건제한(법 제12조), 교역대상물품의 제한(법 제14조), 교역에 관한 조정명령(법 제15조), 협력사업에 관한 조정명령(법 제18조), 운송장비 운행승인(제20조) 등도 규제의 측면이 강한 조항으로 볼 수 있다.

이 사실이다.

둘째, 「남북교류협력법」에는 정부가 보조금 지급 등 남북교류협력을 지원할 수 있는 근거조항(법 제24조)을 두고 있고, 이를 뒷받침하기 위해 「남북협력기금법」이 제정되었다.

셋째, 촉진법이라고 해서 반드시 促進條項만을 두어야 하는 것은 아니다. 「남북교류협력법」의 제정목적이 어디에 있던 간에 합리적인 범위 안에서의 일정한 규제는 필요하고 특히 남북한관계에서는 불가피하다.⁶⁾

생각컨대 「남북교류협력법」에 약간의 규제장치가 있기는 하나 이 법이 남북교류협력을 제도적으로 보장하는 동시에 전체적으로 볼 때 교류협력을 촉진하고 있다고 할 수 있다. 아울러 동법은 일반 국민들에게 남북교류협력에 관한 행위준칙과 기준을 제시하는 한편, 그에 따른 예측가능성을 상당한 정도 제공해 주고 있다고 평가된다.

그동안 북한 핵문제 등으로 남북교류협력, 특히 남북경협이 지연되어 왔고 그 실적도 극히 미미한 것은 사실이나, 그것은 법이 허용하는 범위내에서 정부가 핵·경협 연계정책을 추진해 온 때문이지 법 자체가 교류규제법이기 때문에서 비롯된 결과는 아니라 할 것이다.

그나마 「남북교류협력법」이 아직까지 제정되지 않았다고 가정한다면 지금과 같은 남북교류협력마저 이루어지지 않았을지도 모

6) 朴鈞炳, “「南北基本合意書」履行에 따른 南北交流協力法令의 補完과 그 發展方向,” p. 26.

른다. 이러한 점을 감안할 때 비록 남북교류협력이 아직까지 만족스러운 수준에 이르렀다고 볼 수는 없을지라도 동법은 그 목적에서 명시하고 있듯이 그동안 남북교류협력을 제도적으로 뒷받침하는 한편, 이를 촉진해 왔다는 점을 부인할 수 없다.⁷⁾

또한 현단계에서 남북교류협력을 완전히 자율에 맡겨야 한다는 주장도 남북한관계의 특수성과 역사적 경험, 당국간 대화·교류협력의 원칙적 배제를 견지하고 있는 북한의 폐쇄적 입장을 도의시킨 것이라고 하지 않을 수 없다.

7) 남북교류협력, 특히 남북교역은 1989년 6월 「남북교류협력에 관한 기본지침」이 마련된 이후 꾸준히 증가하여 왔다. 북한의 핵문제가 돌출한 1993년에 들어 남북교역은 일시적으로 주춤거렸으나, 1994년부터 다시 증가추세를 보이고 있다. 예컨대 1995년 5월말 현재 남북교역은 작년 동기에 비하여 승인기준으로 69.3%, 통관기준으로 52.7% 증가하였다. 통일원, 「월간 남북교류협력 동향」, 제47호 (1995년 6월), pp. 6~19 참조; 특히 1994년에는 남북교역에서 위탁가공교역이 차지하는 비율이 급격히 증대하기 시작하였다. 한편 정부가 「남북경제협력 활성화조치」(1994.11.8)를 발표한 이래 남한기업의 대북 직접투자를 포함하여 남북경제협력사업이 본격적으로 논의되고 있다. 쌍용, 신원, 삼성, 대우, 한화, 대동화학, 영신무역 등 남한 기업인들이 1994년 말부터 북한을 방문하여 본격적으로 경제협력사업을 논의하였는 바, 구체적으로 북한측과 협의한 사업내용은 시멘트합작사업, 컨벤션센터 설립, 섬유공장 설립, 기간시설 건설, 통신시설 설치, 신발 위탁가공 등이다. 경제분야 남북교류의 확대는 남북한 주민간의 접촉에서 관광·교통을 포함한 경제부문 관련 접촉이 꾸준히 증대하고 있다는 사실에도 잘 나타나고 있다. 朴淳成, “「민족발전공동계획」의 경제분야 실천방안,” 「남북화해협력의 실천지표: 민족발전공동계획」, 세미나 시리즈 95-02 (서울: 민족통일연구원, 1995), pp. 65~68 참조.

(3) 남북교류협력에 관한 節次法

「남북교류협력법」은 본질적으로 교류협력의 대상·절차 등을 규정한 節次法으로서의 성질을 갖는다.⁸⁾ 이 법에서는 남북한간의 인적 교류가 활성화될 경우 해당 남북한 주민들 상호간의 신분상·재산상의 복잡한 법률관계 등 실제적인 권리·의무관계에 관해 아무런 규정을 두고 있지 않다. 따라서 「남북교류협력법」을 실체법이라고 보기는 어렵다.

그러나 다른 한편 이 법은 정부가 남북교류협력을 법적·제도적으로 보장함으로써 間接的으로나마 實體法上的 權利로서 국민의 南北交流協力權을 인정하고 있다는 점을 간과해서는 안될 것이다. 여기서 국민의 남북교류협력권이라는 기본권이 인정되었다고 하는 의미는 「남북교류협력법」이 처음으로 이를 확인한 법률이라는 의미이지 이 법률에 의해 비로소 南北交流協力權이 創設되었다는 것은 아니라는 점에 유념할 필요가 있다. 이것은 남북교류협력이 국민에게 源泉的으로 금지되는 행위가 아니라는 것을 의미한다. 그 반대로 남북교류협력은 원칙적으로 모든 국민에게 기본권으로 허용되는 것이나, 북한이 아직까지도 사실상 敵性國의 성질을 가지고 있고 남한을 전복하려는 대남전략을 견지하면서 이를 위한 통일전선전술을 전개하고 있기 때문에 북한과의 관계

8) 張明奉, “남북기본합의서·부속합의서 실천에 따른 국내법적 문제,” 「통일」, 통권 제135호 (1992년 12월), p. 50; 朴鈞旻, “「南北基本合意書」履行에 따른 南北交流協力法令의 補完과 그 發展方向,” p. 30 참조

에 있어서 국가안전보장·질서유지·공공복리를 위해 일정한 제한을 부과하고 있다고 봄이 타당하다 할 것이다. 이것은 모든 국민이 해외이주의 자유라는 기본권을 향유하나 국가가 적성국에의 출입을 제한하는 것과 같은 이치라고 할 것이다.

나. 「남북교류협력법」의 特性

(1) 統一指向性

「남북교류협력법」은 헌법 제3조 영토조항과 국가보안법 등 현행법 체계를 유지하는 가운데, 남북한관계의 개선 및 통일정책 추진이라는 민족적 요구 내지 당위를 현실화시키기 위해 제정되었다. 이 법은 북한의 대남전략 지속 등 남북한관계의 현실을 염두에 두면서 우리가 먼저 능동적으로 평화적 민족통일의 기반을 조성한다는 前向的 次元에서 북한을 교류협력의 대상으로 인정하고 있다. 말하자면 「남북교류협력법」은 북한의 실체를 인정하는 기초위에서 제정된 법이라 하겠다. 그러한 점에서 이 법은 統一指向性 내지 未來指向性을 특징으로 하고 있다.

「남북교류협력법」은 북한의 실체 인정 등 남북기본합의서의 정신과 남북한관계의 현실을 반영하고 있다는 점에서 한편으로 그 타당성을 인정할 수 있으나, 다른 한편으로는 「事實上」 북한의 실체를 부인하고 있는 영토조항 및 국가보안법과의 상충여부가 法理上의 問題로 제기되고 있다.

(2) 力動性

앞에서 「남북교류협력법」이 촉진법이나 규제법이나에 대해 학계에서 논란이 있다는 점과 더불어 이 법이 기본적으로 촉진법이라는 점을 언급한 바 있다. 「남북교류협력법」이 규제법이라고 주장하는 학자들이 지적하는 바와 같이 이 법에 따라 현단계에서 적지 않은 규제가 행해지고 있는 것도 사실이다.

그러나 앞으로 남북한관계가 정상적인 궤도를 찾아 통일지향적인 방향으로 전개될 경우 「남북교류협력법」은 본래의 목적대로 촉진법으로서의 제기능을 다하게 될 것이다. 즉 이 법은 현재 규제법에 가까운 성질을 보이다가 점차 촉진법으로서의 기능을 확대하게 될 법으로서의 운명을 지니고 있다. 말하자면 「남북교류협력법」은 力動性을 본질적 특징으로 하고 있다고 할 수 있다.

(3) 伸縮性·彈力性

현재와 같은 경색국면의 남북한관계가 지속되는 한 적어도 당분간은 남북한관계 및 주변환경 등 상황변화에 따른 신축적이고 탄력적인 대북정책 수행이 불가피하다. 이러한 정책적 수요에 맞게 「남북교류협력법」은 많은 부분에 있어 정부의 裁量權 내지 政治的 判斷餘地를 인정하고 있다. 물론 이와 같은 신축성·탄력성이 무원칙적으로 적용될 경우, 정부의 선별적·자의적 법 적용이라는 비판을 불러 일으킬 가능성도 배제할 수는 없다.

(4) 抱括性·抽象性

「남북교류협력법」은 남북기본합의서가 채택되기 이전에 남북교류협력, 예컨대 남한주민과 재외국민의 남북한 왕래, 남한주민의 북한주민 접촉, 남북한간의 교역 및 협력사업 등 각종의 물적 교류협력에 대한 우리 정부의 방침을 一方的으로 法制化한 것이다.⁹⁾ 즉 「남북교류협력법」은 남북한간의 합의 또는 남북한관계 개선의 가시적 성과가 없는 상태에서 우리 정부가 「7·7특별선언」의 정책 의지를 뒷받침함과 아울러 남북한관계 개선을 기대하면서 당시 예상할 수 있는 범위내에서 남북교류협력에 관한 사항을 抱括적으로 담으려고 한 법률이다.

그 때문에 「남북교류협력법」에는 一般的·抽象的인 규정들이 많이 있다. 실제로도 「남북교류협력법」이 제정된 이후 이 법이 미리 예측하지 못한 사안들이 다수 발생하고 있다. 또한 이론적으로도 세부적으로 파고 들어가면 불분명한 부분이 많이 나타나고 있다.

이것은 한편으로 이 법이 안고 있는 문제점이기도 하지만, 그와 같은 추상적 규정들은 정부가 정책을 수립·집행함에 있어 「남북교류협력법」의 伸縮的 適用을 가능케 하는 긍정적 측면으로 나타나기도 한다.

9) 연기영, “남북한 경제교류·협력과 법률문제,” 「法과 社會」, 제5호 (1992), p. 68; 吳峻根, “南北交流·協力에 관한 現行法制와 그 改善方向,” p. 31; 朴鈞旻, “「南北基本合意書」履行에 따른 南北交流協力法令의 補完과 그 發展方向,” p. 17.

(5) 過渡期性

전술한 바와 같이 「남북교류협력법」은 남북교류협력 과정에서 예상되는 문제점들을 예측하여 우리측이 一方的으로 제정·시행한 법률이다. 따라서 이 법은 밀입국 내지 무단방북, 민간인이 정부의 승인을 받지 않은 상태에서 불법적으로 추진하는 북한주민 접촉, 남북교역 및 협력사업 추진을 통제하는 한편, 질서있고 안정적인 남북교류협력을 제도적으로 지원하기 위해 서둘러 제정된 감이 있다.

물론 「남북교류협력법」이 공청회나 전문가 의견 수렴 등의 과정을 거치기는 하였으나, 아직까지 남북교류협력의 경험이 일천한 상황에서 제정되었기 때문에, 남북교류협력 추진과정에서 나타날 수 있는 문제점을 미리 예측하지 못한 부분이 적지 않다. 또한 이 법에는 규정내용이 미비하거나 애매한 규정도 있고, 남북교류협력을 뒷받침하기 위해 설치된 기구 및 각종 제도에 있어서도 문제점이 드러나고 있다.

뿐만 아니라 앞으로 북한과의 합의에 따라 새로이 정비해야 할 사항들이 발생할 수 있다. 또한 이 법에 명시된 규정이라도 북한과의 합의가 있을 때에야 비로소 이행이 보장되는 경우도 있을 것이다. 예컨대 북한은 현재 북한주민의 남북한 왕래시 우리 통일원 장관이 발급한 남한방문증명서를 소지하도록 되어 있으나, 이를 거부하고 있어 「남북교류협력법」상 동 규정의 실효성이 확보되고 있지 못하다. 이 부분은 앞으로 남북한간의 합의를 통

해 그 이행보장이 요구된다 하겠다.

이와 같이 볼 때 「남북교류협력법」은 앞으로 채택될 남북한의 합의결과에 따라 개정 또는 보완될 수 밖에 없는 법으로서 본질상 過渡期的 性格을 띠고 있다고 하겠다.

3. 남북교류협력 관련 法令의 主要內容

가. 「남북교류협력법」

(1) 인적 왕래

남한주민이나 북한주민이 상대지역을 방문하고자 할 때에는 통일원장관이 발급하는 방문증명서를 소지하여야 한다(법 제9조 1항).

남한주민이 북한을 방문하고자 할 때에는 방문증명서 ①발급신청서, ②신원진술서, ③사진, ④신변안전과 무사귀환을 보증할 수 있는 서류 또는 자료 등을 제출하여야 한다(시행령 제10조 1항). 신변안전 보증 자료의 제출을 요구하는 것은 남한주민이 북한에 가서 사고를 당하거나 억류되는 사태가 발생할 경우 이는 국민 개인을 위해서나 남북한관계의 발전을 위해서나 바람직스럽지 않기 때문에 안전이 보장된 상태에서 남한 주민이 북한에 갈 수 있도록 하기 위한 조치로 해석할 수 있다.

북한주민이 남한을 방문하고자 할 때에도 방문증명서 발급을

위한 신청서를 제출케 하고 있는데(시행령 제10조 2항 참조), 이는 정부가 북한주민에 대한 신변안전을 보장하는 조치로서 방문 증명서는 남한지역에서 일종의 身分證明書 역할을 하게 된다. 그러나 남북한 당국간의 합의 또는 당국의 위임을 받은 자간의 별도 합의가 있거나 남북교류협력을 촉진하기 위하여 필요하다고 인정하여 「남북교류협력추진협의회」의 의결이 있을 때에는 特例措置를 취할 수 있다(시행령 제20조).

한편 우리 국민 중 외국에서 영주권을 취득하였거나 이에 준하는 장기체류허가를 받은 사람¹⁰⁾은 재외공관장에게 신고만 함으로써 자유롭게 북한을 방문할 수 있다(법 제9조 2항). 또한 외국에 살고 있으면서 北韓籍을 보유한 우리 동포 및 무국적자에 대해서도 우리나라에 쉽게 들어올 수 있는 제도를 마련해 놓고 있다.¹¹⁾

(2) 주민접촉

「접촉」이란 남북한 주민이 통신(전화·편지·팩시밀리 등) 또는 회합을 통하여 상호의견을 교환하는 것을 말하며, 북한주민과 접촉

10) 「남북교류협력법」 제18조(체제하에서 이러한 자를 재외국민이라 한다. 「남북교류협력법 시행령」 제18조 1항; 이러한 「남북교류협력법」상의 재외국민의 정의는 「재외국민등록법」상의 재외국민 정의와는 차이가 있음을 유의하여야 한다.

11) 이와 관련, 「남북교류협력법」 제10조(해외동포등의 출입보장)에서는 “외국국적을 보유하지 아니하고 대한민국의 여권을 소지하지 아니한 해외거주동포가 남한에 왕래하고자 할 때에는 여권법에 의한 旅行證明書を 소지하여야 한다”고 규정하고 있다.

하고자 하는 자는 접촉승인신청서와 신원진술서를 제출하여 통일원장관의 승인을 얻어야 한다(법 제9조 3항).

다만 남북한 주민이 각기 상대측 지역에 도착하여 그 지역 주민들과 접촉하는 경우에는 그것이 방문목적을 실현하기 위해 당연하다고 인정되는 범위의 접촉은 승인을 요하지 아니한다(시행령 제19조 1항). 그 밖에 국제행사에서 북한주민과 접촉하거나 외국에서 우발적으로 북한주민과 접촉한 경우를 비롯하여 교역을 위해 긴급히 북한주민과 접촉한 경우 등은 사전 승인을 받지 않아도 되나 접촉한 후 신고를 하도록 되어 있다(시행령 제19조 4항 참조).

(3) 남북교역

북한에 물품을 반출하거나 북한으로부터 반입하고자 하는 자는 반출·입 승인신청서를 통일원장관에게 제출하여 물품 또는 거래 형태·대금결제방법에 관하여 승인을 얻도록 규정하고 있다(법 제13조, 시행령 제26조 1항). 다만 「남북한 교역대상물품 및 반출·반입승인절차에 관한 고시」상의 자동승인품목으로 분류된 물품의 반출·입에 대해서는 외국환은행장의 승인을 득하여야 한다(고시 제5조 2항 참조).

남북한간에 반출·입되는 물품은 내국간 이동으로 간주되기 때문에 북한으로부터 반입되는 물품에 대하여는 관세, 방위세 및 기타 부담금을 면제하고 있다(법 제26조 2항 단서, 시행령 제50조

3항 1호 참조). 그리고 북한으로 반출되는 물품에 대해서는 남북 교역을 활성화시킨다는 차원에서 보조금 또는 기타 필요한 지원을 제공하고 있다(법 제24조 및 「남북협력기금법」 참조).

(4) 남북한 협력사업

남북한 협력사업은 남북한 주민들이 공동으로 행하는 문화·학술·체육·경제 분야의 제반 활동을 의미하며(법 제2조 4항), 협력사업을 하기 위해서는 먼저 통일원장관으로부터 협력사업자 승인을 얻어야 한다(법 제16조 1항).

협력사업자는 남북교류협력에 기여할 수 있는 자로서 협력사업을 하고자 하는 분야에서 최근 3년 동안의 사업실적이 있어야 한다(시행령 제30조 1호 내지 2호). 그러나 협력사업자 승인을 얻은 자가 협력사업 시행중 법률이 정한 절차를 위반하거나 남북교류 협력을 저해할 우려가 있는 행위를 하는 경우, 또는 국가안전보장·공공질서·공공복리를 저해할 우려가 있을 경우, 또는 3년 동안 사업실적이 없는 경우 등에는 협력사업자 승인을 취소할 수 있다(시행령 제32조 참조).

협력사업자가 협력사업을 시행하고자 할 때에는 ①협력사업 승인신청서, ②사업계획서, ③협력사업 상대방과의 협의서 등을 통일원장관에게 제출하여 승인을 득하여야 한다(법 제17조 1항, 시행령 제34조 1항 참조). 협력사업은 그 내용이 실현가능하고 협력사업자의 능력으로 충분히 수행할 수 있으며 남북한관계에 악영

향을 미치지 않을 것으로 판단되는 경우 승인을 받을 수 있으며, 협력사업에 부수되는 외국환 거래는 「대북투자등에 관한 외국환 관리지침」과 같은 관련 규정에 따라 이루어지고 있다. 협력사업의 결과로 얻는 소득에 대하여는 정부가 협력사업을 국내사업으로 인정하여 내국세법의 적용을 원칙으로 하나(시행령 제53조 1항 참조), 북한 당국과 합의가 있는 경우에는 소득세를 감면할 수 있다(시행령 제53조 3항).

(5) 남북교류협력추진협의회 설치·운영

남북한간의 교류협력에 대한 정부의 기본입장은 남북한 당국간의 대화를 통한 제도적 장치 마련의 토대 위에서 합의하기 쉽고 실천이 용이한 분야부터 시작하여 점진적으로 교류의 분야와 내용 그리고 규모가 확대 추진되어야 한다는 것이다. 이러한 입장에서 정부는 남북교류협력을 효율적으로 추진하고 이를 제도적으로 보장해 나가기 위해 1989년 3월 31일 대통령령 제12670호(「남북교류협력추진협의회규정」)로 「남북교류협력추진협의회」를 설치한 바 있다. 그 후 정부는 1990년 8월 1일 「남북교류협력법」을 제정하고 여기에 「남북교류협력추진협의회」의 설치근거를 명문화함으로써 동 협의회는 정식으로 法定機構가 되었다.

「남북교류협력법」상 「남북교류협력추진협의회」의 기능은 다음과 같다.

① 남북교류협력에 관한 정책의 협의·조정 및 기본원칙의 수립

- ② 남북교류협력에 관한 각종 허가·승인 등에 관한 중요 사항
- ③ 교역 대상품목의 범위 결정
- ④ 협력사업에 대한 총괄·조정
- ⑤ 남북교류협력의 촉진을 위한 지원
- ⑥ 남북교류협력과 관련된 중요 사항에 대한 관계부처간의 협조
- ⑦ 기타 위원장이 부의하는 사항의 심의·의결(법 제6조)

이상과 같은 기능에 비추어 「남북교류협력추진협의회」는 남북한간의 상호교류 및 협력에 관한 정책을 협의·조정하고 남북교류협력에 관한 중요사항을 심의·의결하기 위한 審議·議決機構라 할 수 있다.¹²⁾

12) 정부는 「남북교류협력법」 제정 이후 지금까지 「남북교류협력추진협의회」를 수시로 개최하여 남북교류협력에 관한 重要事項을 심의·의결해 오고 있다. 「남북교류협력추진협의회」는 설치 이후 1995년 9월말 현재 까지 총 30회 개최되어 45건의 의안을 처리하였다. 그 중 중요한 것을 살펴보면 먼저 1990년 8월 1일 「남북교류협력법」이 제정되기 전까지 남북간의 교류협력 추진에 관한 제반 사항을 규정하기 위해 「남북교류협력에 관한 기본지침」 및 「남북교류협력 세부시행지침」을 심의, 1989년 7월 21일부터 시행토록 하였다. 「남북교류협력법」의 제정 이후 1990년에는 「남북한 교역대상물품 및 반출·반입승인절차에 관한 고시(안)」을, 1991년에는 「제41회 세계탁구선수권대회 및 제6회 세계청소년축구대회 남북단일팀 참가 건」, 그리고 1992년에는 「8·15 이산가족 노부모 방문단 및 예술단 교환사업과 관련한 남북협력기금의 지원 건」 등을 처리한 바 있다. 1993년에는 북한의 핵문제로 인해 남북교류협력이 교착상태에 빠짐으로써 「남북협력기금 결산 및 운용계획」을 심의·처리하는데 그쳤다. 정부의 「남북경제협력 활성화조치」가 발표된 1994년 말부터 「남북교류협력추진협의회」의 운영이 다시 활성화되어 1994년 말에는 동 조치를 제도적으로 뒷받침하기 위한 「남북경제협력사업처리규정(안)」, 「국내기업 등의 북한지역사무소설치에 관한 지침(안)」, 「남북한 교역 대상물품 및 반출·반입승인 절차에 관한 고시 개정(안)」을 심의·의결하였으며, 1995년에는 「대북투자등에 관한 외국환관리지침(안)」과 대북 쌀 지원관련 남북협력기금 지원의 건을 심의·의결하였다. 아울러

나. 「남북협력기금법」

1988년 「7·7특별선언」 이후 남북한간에 인적·물적교류가 점차 증가함에 따라 정부는 이산가족 방문단의 교환 등 인도적 사업에 대한 정부 지원의 필요성을 인식하고 이를 추진하기 위해 「남북협력기금법」을 제정·시행하였다. 「남북협력기금법」의 주요내용은 다음과 같다.

첫째, 정부는 남북교류협력을 증진하는 데 필요한 자금을 확보·공급하기 위하여 남북협력기금을 설치한다(법 제3조).

둘째, 남북협력기금의 재원은 정부출연금 등 출연금과 장기 차입금, 국채관리기금으로부터의 예수금 등으로 조성된 자금 등으로 조달한다(법 제4조).

셋째, 남북협력기금은 통일원장관이 운용·관리하도록 하되, 그 운용·관리에 관한 사무를 금융기관에 위탁할 수 있도록 하며, 기금의 운용·관리에 관한 기본정책 등 중요사항에 대해서는 남북교류협력추진협의회 심의를 거치도록 한다(법 제7조).

넷째, 남북협력기금은 남북한간의 제반 교류와 협력사업에 소요

「남북교류협력추진협의회」에 상정할 의안을 준비하고 협의회의 위임을 받은 사무를 처리하기 위하여 실무위원회를 운영하고 있는데, 1995년 9월말 현재까지 총 20회에 걸쳐 이산가족 노부모 방문단 및 예술단 교환사업, 남북경제교류협력 추진계획(안), 기업인 방북신청 처리대책 등 24건을 실무협의하였다. 1996년에 들어와서도 「남북교류협력추진협의회」는 남북교류협력을 위한 중요사항 등을 심의·의결하고 있다. 금년 1월부터 9월까지의 기간 동안 대북 식량지원(300만불)에 대한 남북협력기금 사용에 관한 안전을 비롯하여 모두 7건을 심의한 바 있다.

되는 경비의 지원 및 용자 등에 사용하도록 한다(법 제8조).

다섯째, 남북협력기금에 여유자금이 있을 때에는 국채·공채의 매입, 재정투융자 특별회계에의 예탁, 금융기관에의 예치 등의 방법으로 운용할 수 있도록 한다(법 제12조).

이 법에 의해 설치된 남북협력기금은 남북교류협력 추진에 필요한 물적 지원체제를 마련함으로써 남북교류협력을 촉진하여 민족공동체의 회복과 발전에 기여하고, 북한의 개방과 개혁을 유도할 수 있는 유효한 수단으로 작용함은 물론, 통일 후 소요될 비용을 최소화시키는 효과를 가져올 것으로 관측된다.¹³⁾

13) 남북협력기금은 1991년 정부에 의해 250억원이 출연된 이후 1992년부터 1994년까지 매년 400억원이 출연되었다. 1995년에는 당초예산 550억원과 추가 경정예산 1,850억원을 합쳐 총 2,400억원을 출연하여 1995년 말 현재 정부출연금의 누계는 3,850억원에 이르고 있다. 1995년말까지 총 7건, 1억 2,300만원에 달하는 민간출연도 행해진 바 있는데, 1995년 말 현재 정부출연금, 민간출연금과 자금운용수익 341억을 합할 경우 조성기금 총액은 4,192억원에 달하고 있다. 주요지원실적은 다음과 같다. 1991년도에 남북한 탁구단일팀 행사에 1억 6,400만원, 축구 단일팀 행사에 7억 8,600만원, 남북 쌀 직교역에 따른 손실보조금으로 12억 6,800만원을 지원하였고, 1992년도에는 「8·15 이산가족 노부모 방문단 및 예술단 교환사업」 준비과정에서 발생한 경비의 보전을 위하여 5억 5,100만원을 지원하였다. 1995년에는 대북 쌀지원에 따른 소요경비 전액을 남북협력기금에서 지원하였다. 1995년말까지 남북협력기금에 의한 대북 교류지원 실적은 남북협력사업에 소요된 41억원을 포함하여 총 1,922억 7,000만원에 달하는 것으로 집계되고 있다.

第三章 「南北交流協力法」의 問題點

이하에서는 「남북교류협력법」의 문제점을 ①법체계상의 문제점, ②교류촉진법으로서의 문제점(내지 미비점), ③남북교류협력 관할 기구의 문제점으로 대별하여 살펴 보기로 한다.

1. 法體系上的 問題點

가. 남북교류협력의 合法性 미확보 및 獨自性 부족

(1) 준용규정의 過多性·廣範圍性

「남북교류협력법」에는 준용규정이 지나치게 많고 그 범위도 상당히 광범위하다.¹⁾ 즉 준용대상이 되는 행위의 유형이 抽象的이고 준용되는 법률의 범위도 막연하거나 지나치게 넓어 법규의 명

1) 「남북교류협력법」에서 다른 법령을 준용한 예를 들면 다음과 같다. 첫째, 수송장비의 출입관리에 관하여 출입국관리법 제65조 내지 제72조의 준용(법 제21조), 둘째, 교역에 관하여 대외무역법 등 무역에 관한 법률의 준용(법 제26조 1항), 셋째, 물품의 반출·반입에 관하여 조세의 부과·징수·감면 및 환급 등에 관한 법률(다만 관세법에 의한 관세부과 규정과 방위세법 등에 의한 수입부과금 규정은 제외)의 준용(법 제26조 2항), 넷째, 남북한간의 투자·물품의 반출, 반입 기타 경제에 관한 협력사업 및 이에 수반되는 거래에 대하여 외국환관리법·외자도입법·각종 세법 등 19개 법률의 준용(법 제26조 3항, 시행령 제50조 3항), 다섯째, 남북한간 우편 및 전기통신역무에 관하여 우편법, 전기통신기본법 등 4개 법률의 적용(시행령 제48조) 등을 들 수 있다.

확성을 기할 수 없게 하는 동시에 법의 적용을 곤란하게 하고 있는 것은 확실히 문제라 하지 않을 수 없다.²⁾ 이러한 점은 「남북 교류협력법」의 독자성을 저해하는 요인으로 작용하고 있다.

남한과 북한이라는 특수한 실체 상호간의 관계를 규율하는 법률로서의 특성 및 남북교류협력의 독자성을 확보하기 위해서는 남북 교류협력에 고유한 제도와 절차를 마련할 필요가 있다. 그동안 통일원이 제정한 「남북경제협력사업처리에 관한 규정」이나 「남북교역대상물품 및 반출·반입 승인절차에 관한 고시」 등은 「남북교류협력법」의 문제점을 해소하는 차원에서 또한 남북교류협력의 독자성을 확보하기 위한 법제정비로서 긍정적으로 평가된다.

2) 張明奉, “남북기본합의서·부속합의서 실천에 따른 국내법적 문제,” 「통일」, 통권 제135호 (1992년 12월), p. 50; 朴鈞旻, “「南北基本合意書」履行에 따른 南北交流協力法令의 補完과 그 發展方向,” p. 23; 박윤훈 교수는 「남북교류협력법」이 입법체계상 상당히 예외적인 모습을 보여주고 있다고 하면서, 그 이유를 ①다른 대외 교류협력관계 법령을 광범위하게 준용하고 있다는 점, ②하위법령인 시행령에 위임하고 있는 폭이 다른 행정법령의 경우보다도 훨씬 넓다는 점, ③통일원장관 등 행정당국의 법규보완적 처분 내지 의사결정의 폭도 널리 인정되고 규제의 정도가 강하다는 점에서 찾고 있다. 그는 이와 같은 결과를 초래하게 된 것을 다음과 같이 분석하고 있다. “우리의 헌법해석 내지 통일정책과 관련하여 북한을 형식논리적으로는 우리 영토로 보면서도 실질적으로는 통치권이 미치지 않는 외국과 유사하게 다루지 않을 수 없는 상황에서 하나의 법으로 남북간의 교류협력에서 예상되는 제반문제를 모두 규율하려 한 데에서 빚어진 것이며, 법제정 당시에는 남북기본합의서의 채택 등 남북관계의 개선을 예견하지 못하였을 뿐만 아니라 북한지역의 왕래 등 당시 이미 발생하였던 문제를 제외하고는 물자교역·경제협력 등에 관하여는 입법의 필요성을 절실하게 느끼지 못하였기 때문이다.” 위의 글, p. 18.

(2) 委任規定의 寡多問題

「남북교류협력법」은 “다른 법률을 준용함에 있어서는 대통령령으로 그에 대한 특례를 정할 수” 있도록 규정하고(법 제26조 4항), 대통령령인 「남북교류협력법 시행령」에서는 “이 영에 정한 사항 외에 법 제26조 4항의 규정에 의한 特例는 관계 행정기관의 장이 (남북교류협력추진)협의회의 의결을 거쳐 고시”하도록 하고 있다(시행령 제50조 5항).³⁾

이러한 규정들은 立法體制上 「남북교류협력법」의 문제점으로 지적되고 있다. 구체적인 문제점으로는 다음과 같은 것을 들 수 있다.

첫째, 본래 중요한 실체적인 사항은 母法에 규정하고, 하위법령인 시행령에서는 모법의 委任을 받아 당해 모법의 시행에 필요한 節次的 事項을 규정하는 것이 일반적이다. 또한 이것이 법치주의 요구에 합치하는 것이기도 하다. 그런데도 불구하고 「남북교류협력법」은 남북교류에 관한 重要한 事項을 포괄적으로 시행령에 위임하고 있다.⁴⁾ 이것은 “법률에서 구체적으로 범위를 정하여”(헌법 제75조 1항 참조) 하위법령에 위임하도록 한 원칙, 즉 「包括的

3) 「남북교류협력법 시행령」에서는 부가가치세·특별소비세 등 조세부과에 관한 몇가지 특례를 규정하고 있을 뿐이다(시행령 제51조 내지 제53조 참조).

4) 이와 관련, 「남북교류협력법」 중 남북한 왕래에 대한 심사(법 제11조), 물품의 반출·반입에 대한 승인(법 제13조), 협력사업자의 승인(법 제16조), 협력사업의 승인(법 제17조) 등에 관한 조항들이 시행령에 포괄적으로 위임한 규정으로 지적되고 있다.

委任禁止原則」에 배치된다고 하겠다.

둘째, 법에서 시행령에 위임한 사항을 시행령에서 다시 통일원 장관에게 재위임함으로써 再委任 禁止의 原則에 반하고 있다. 그리고 이러한 재위임의 결과 告示에 의하여 관계법령의 적용여부를 결정하도록 하는 문제를 야기하고 있다.⁵⁾

셋째, 「남북교류협력법」은 하위법령에 대한 위임이 포괄적이어서 행정부의 裁量範圍가 지나치게 광범위하다. 즉 하위법령에의 過度한 委任과 행정처분 내지 통일원 등 행정당국의 의사에 의한 法規補完에 있어,⁶⁾ 「남북교류협력법」은 다른 일반 행정법령보다 그 정도가 지나치게 과다하다.

넷째, 전술한 바와 같이 「남북교류협력법」은 남북한간의 교류협력에 대한 신축적 대응의 필요에 따라 하위법령에 구체적인 내용을 정하도록 위임하고 있다. 그러나 그 구체적인 범위를 정하지 않아 법치주의에 입각한 통일정책 추진을 공허하게 만들고 있다.

남북한관계의 변화에 신축적이고 탄력적으로 대응하기 위해서는 하위법에 대한 재위임이 어느 정도 불가피하다고 볼 수 있다.

5) 朴鈞旻, “「南北基本合意書」履行에 따른 南北交流協力法令의 補完과 그 發展方向,” p. 23; 고시는 행정청 내부의 지침으로서 行政規則의 성격을 갖는다. 행정규칙은 행정기관 내부는 구속할 수 있으나 일반국민에게는 아무런 구속력을 미치지 않으며, 법원의 裁判規範으로 작용하지 않는다는 것이 우리나라 行政法學界의 一般의인 見解이며 判例의 태도이기도 하다. 吳峻根, “南北交流·協力에 관한 現行法制와 그 改善方向,” p. 42 註 29 참조.

6) 이와 관련, 예컨대 교역당사자의 지정(법 제12조), 교역대상물품의 공고(법 제14조), 교역에 관한 조정명령(법 제15조), 협력사업에 관한 조정명령(법 제18조) 등의 처리에 있어서 行政處分 내지 行政當局의 의사결정이 매우 중요하게 작용할 것으로 보인다.

다시 말하면 남북한간 교류협력의 여건이 수시로 변할 수 있고 특히 북한측의 태도 여하에 민감한 영향을 받을 수 있기 때문에, 남북교류협력에 신축적인 대응 확보차원에서 정비·보완이 용이한 하위법령에 맡길 수 밖에 없는 점이 있다. 그러나 이러한 점을 인정하더라도 재위임 사항을 가능한 한 최대한 축소하는 것이 法治主義의 要求, 法治行政의 原則에 부합되는 조치라 할 것이다.

나. 規定內容의 抽象性和 不一貫性

「남북교류협력법」은 그 규율사항의 다양성에 비추어 상대적으로 적은 조문으로 구성되어 있고, 내용도 추상적이고 일반적인 규정들이 많다. 이것은 위임규정의 과다에서 비롯된 것이라고 볼 수 있다.

한편 「남북교류협력법」과 동 시행령을 자세히 고찰하면 규정내용의 불일관성이 발견되고 있다. 각종 承認取消에 관한 法的 根據規定을 대표적인 예로 들 수 있다.

방문증명서 발급결정 취소의 경우, 「남북교류협력법」에 명시적인 근거없이 동법 시행령 17조 3항에 취소에 관한 규정이 마련되어 있다. 접촉승인 취소의 경우 법과 시행령에 모두 명문의 규정을 두고 있지 않다. 반출입승인 취소의 경우에도 역시 법과 시행령에 모두 명문의 규정이 발견되지 않고 있다. 그리고 협력사업자 승인취소의 경우 법 제16조 2항과 시행령 제32조에 명문의 규정을 두고 있으나 협력사업 승인취소의 경우 명문의 규정이 없다.

이상에서 보듯이 협력사업자 승인취소만 법과 시행령에 근거규정을 마련하고 방문증명서 발급결정 취소는 「남북교류협력법」상 근거없이 시행령에서 규정하고 있으며 나머지는 규정이 없다. 따라서 이 문제에 관해 통일적으로 규정하는 것이 바람직하다. 아울러 승인행위의 법적 성격이 재량행위인지 기속행위인지에 관해서, 특히 기속재량행위도 법률의 근거없이 附款을 과할 수 있는지 검토할 필요가 있다.

다. 남북한 特殊關係와 민족내부거래성 인정문제

(1) 대외관계법의 준용문제

「남북교류협력법」은 이 법에 규정하지 않은 사항에 대해서는 관련 국내법을 준용하도록 하고 있다. 즉 「남북교류협력법」 제26조(다른 법률의 準用) 1항은 “교역에 관하여 이 법에 특별히 규정되지 아니한 사항에 대하여는 대통령령이 정하는 바에 의하여 「대외무역」법 등 무역에 관한 법률을 準用한다”고 명시하고 있다. 동조 3항은 “남한과 북한간의 투자, 물품의 반출·반입 기타 경제에 관한 협력사업 및 이에 수반되는 거래에 대하여는 대통령령이 정하는 바에 의하여” ①「외국환」관리법, ②「외자」도입법, ③ 한국「수출입」은행법, ④수출보험법, ⑤「대외경제」협력기금법, ⑥「수출」용원재료에 대한 관세 등 환급에 관한 특례법 등을 준용한다고 규정하고 있다. 또한 「남북교류협력법」 제21조(수송장비 등

의 출입관리)는 “선박·항공기·철도차량 또는 자동차 등과 그 승무원이 출입장소에 출입하는 때에는 「출입국」관리법 제69조 내지 제76조의 규정을 준용한다”고 하고 있다.

그러나 「남북교류협력법」 제2조 2호는 남북한간의 물품교류를 국가간의 경제교류인 무역과 구별하기 위하여 의도적으로 交易이라는 용어를 사용하고 있다. 또한 동조 3호는 國境을 중심으로 한 内外 移動을 표시하는 용어인 「輸出」과 「輸入」을 사용하지 않고, 「搬出」과 「搬入」을 사용하고 있다. 이들은 모두 남북교류가 상호 外國으로서의 지위를 갖는 법주체간의 거래와는 다른 성격을 지닌다는 것을 시사한 규정이라고 평가된다.

이 점은 1992년 2월 19일 제6차 남북고위급회담에서 발효된 「남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서」(이하 「남북기본합의서」라 함) 序文에서 잘 나타나고 있다. 「남북기본합의서」 서문은 남북한관계를 「나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계」(또는 민족내부의 특수관계)로 규정하고, 동 제15조에서 남북한간의 교역(물자교류)은 물론 합작투자 등 경제교류와 협력을 민족내부교류로 규정하고 있다.

이러한 점에 비추어 볼 때 「남북교류협력법」 제26조 1항과 3항은 남북 경제교류협력에 있어서 북한을 외국으로 인정하는 결과를 초래하여 「남북기본합의서」 서문에 명시된 「暫定的 特殊關係」의 정신에도 배치되는 것이라 하겠다. 즉 상호 외국이 아니라 특수관계에 있는 남북한이 교역과 협력사업 등 경제교류를 추진할

경우 여기에 국가간 경제교류에 적용되는 법률을 準用하는 것은 법리상 타당하지 않은 것이다. 또한 남북한관계에 대한 법률적용과 관련하여 혼란을 초래할 가능성이 있다.

또한 국제적으로는 외국이 남북한간의 교역에 대하여 世界貿易機構設立協定(WTO설립협정) 또는 1947년 GATT협정이 적용되어야 한다고 주장할 수 있는 논거로 원용될 수도 있다고 판단된다. 따라서 대외관계법의 준용을 전면배제하는 방향으로 「남북교류협력법」을 개정·보완해야 할 것이다.⁷⁾

(2) 남북교류협력의 민족내부교류성 불명시

남북한 특수관계에 비추어 대북 교역 및 투자에 관하여 민족내부교류성(민족내부거래 내지 민족내부투자로서의 성격)을 인정하는 명문의 규정을 삽입할 필요가 있다. 남한은 WTO에 가입하면서 「世界貿易機構協定の履行에 관한 特別法」을 법률 제4858호로 제정한 바 있다. 동법 제5조(민족내부거래)는 “남북한간의 거래는 민족내부거래로서 협정에 의한 국가간 거래로 보지 아니한다”고 규정하고 있다.

사실 이러한 내용은 남북한간의 교역 및 협력사업에 관해 포괄적으로 규정하는 기본법인 「남북교류협력법」에서 명문화하는 것이 법리상 더욱 타당하다고 할 것이다. 물론 「남북교류협력법」

7) 諸成鎬, “南北 經濟交流協力에 따른 法的 問題와 對應方案,” 「저스티스」, 제25권 2호 (1992), p. 189.

제1조 목적규정이 민족내부거래임을 전제로 하는 근거규정으로 볼 경우에는 따로 별도의 명문규정을 둘 필요가 없다는 주장도 제기될 수 있을 것이다. 그러나 남북기본합의서의 남북한 특수관계 정신과 남북교류협력의 민족내부교류성 규정(합의서 제15조)에 입각하여 새로운 代替立法을 마련하거나 또는 기존의 법을 全面改正할 경우 이를 명시하는 방안을 적극 검토할 필요가 있다.

라. 國家保安法과의 關係 및 「正當한 경우」의 範圍問題

우리 학계에서는 「남북교류협력법」과 국가보안법간에 상충이 존재한다는 주장이 제기되고 있다. 또한 외관상 동일한 행위에 대하여 특별한 적용기준 없이 어느 경우에는 국가보안법, 다른 경우에는 「남북교류협력법」이 선별적·자의적으로 적용되고 있다는 비판이 있는 것 또한 사실이다. 물론 양 법률은 서로 법체계를 달리하는 것이므로 양자가 상호 모순·상충된다는 논리의 타당성을 인정할 수는 없으나, 이 점에 대해 일반인의 이해가 부족한 형편이다. 따라서 충분한 설득과 홍보가 필요하다고 생각된다.

한편 「남북교류협력법」 제3조는 다른 법률과의 관계에 관해 일반적으로 규정하여 국가보안법과의 관계에 있어서 우선적용의 가능성을 열어 놓고 있으나, 그 기준이 명시되어 있지 않아 법적 안정성과 예측가능성의 면에서 문제가 있다. 그러나 이 규정에도 불구하고 「남북교류협력법」과 특히 국가보안법 중 어느 법률을 선택하여 적용할 것인가와 관련하여 정부의 재량 내지 임의성이

개입될 소지가 다분히 있고, 그 결과 유사한 사안에 있어서도 법 적용상의 불일관성이 노정될 가능성이 있다.

그것은 특히 「남북교류협력법」상 북한방문과 국가보안법상의 잠입·탈출이나 또는 「남북교류협력법」상 북한주민 접촉과 국가보안법상의 회합·통신은 서로 유사한 행위유형이기 때문이다. 물론 법리상 ① 「자유민주적 기본질서를 해할 情을 알면서」 행한 것인지, 또한 ② 문제의 행위가 반국가적 활동의 성격(反國家性 내지 利敵性)을 갖고 있는지 여부에 따라 어느 법을 적용할 것인지를 결정할 수 있다고 일반론적으로는 말할 수 있지만, 현실적으로 지금까지 나타난 법실천을 보면 그 기준은 반드시 분명하다고 할 수 없다.

마. 다양한 協力事業의 一律的 取扱의 문제

남북한간의 교류협력은 경제·사회·문화·예술·종교·교육·언론 등 여러가지 분야에서 이루어질 수 있고, 이들은 제각기 독자성을 지니고 있다. 그런데 「남북교류협력법」은 남북교류협력의 유형을 크게 남북교역과 남북협력사업으로 나누고, 협력사업은 “남한과 북한의 주민(법인·단체를 포함한다)이 공동으로 행하는 문화·체육·학술·경제 등에 관한 제반활동을 말한다(법 제2조 4호)”고 규정하여 다양한 협력의 방식을 협력사업의 범주에 포함시키고 있다.

그러나 경제교류협력을 예로 들면 우선 남북교역의 경우, 간접교역, 위탁가공교역, 직교역, 보상무역 등 여러 방식이 있고, 경제협력사업의 경우에도 합작투자(북한에서는 이를 합영, 합작, 단독

투자의 3가지로 나누고 있음), 기술이전, 자원의 공동개발, 해외로의 공동진출 등의 다양한 형태를 띌 수 있다. 이와 같이 다양한 남북경제교류협력의 형태를 남북교역과 남북경제협력사업으로 나누어 규율하는 것이 비효율적일 수 있다.

그나마 현행 「남북교류협력법」을 보면, 남북한간의 협력사업 분야에 대한 규정이 미흡하다. 「남북교류협력법」에서는 이에 관해 단지 3개 조문만을 두고 있는 바, 협력사업의 다양한 유형에 비해 관련법규는 지나치게 단순하다고 볼 수 있다. 이와 관련, 학계에서는 경제협력사업 이외의 다른 여러가지 형태의 협력사업을 경제협력사업과 동일한 차원에서 규율하는 것이 과연 적절하고 바람직한 것인지에 대해 논란이 되고 있다.⁸⁾

바. 北韓住民 擬制規定의 問題

「남북교류협력법」 제30조는 「북한의 노선에 따라 활동하는 國外團體의 構成員」을 북한주민으로 본다는 규정이다. 그런데 이 규정에 대해서는 자의적인 해석가능성이 상존하고 있다. 「북한의

8) 이와 관련, 박윤혼은 법적 규율의 측면에서 볼 때 협력사업 가운데 자원의 공동개발·합작투자와 과학·기술·환경·관광을 포함한 경제협력사업이 가장 중요하고, 교육·문화·예술·보건·체육·매스미디어 등에 관한 협력사업은 그 비중이 낮을 뿐만 아니라 사실 「사업」이라고 부르기도 미흡한 1회적 협력에 그치는 경우도 많을 것이므로 경제협력사업과 기타 분야의 협력사업을 같은 차원에서 규정할 것이 아니라고 지적하고 있다. 朴鈞焄, “「南北基本合意書」履行에 따른 南北交流協力法令의 補完과 그 發展方向,” p. 29.

노선에 따라 활동」한다는 용어의 개념의 내포와 외연이 불명확하기 때문이다.

현재 북한의 대외정책방향 내지 정책노선이 외국으로부터 투자를 유치하는 것이라고 할 때, 북한과 적극적으로 교류협력을 추진하는 것을 두고 북한의 노선에 따라 활동하는 것이라고 볼 수는 없다. 또 「국외단체」란 것은 조총련과 같은 북한의 하수인적 단체만을 의미하는 것인지, 해외에 있는 친북성향의 단체 일반을 포함하는 것인지, 또는 여기에다가 반정부성향의 단체까지 아울러 포함하는지가 불분명하다.

동조의 입법취지의 타당성을 충분히 인정한다고 할 경우에도, 즉 법률에서 「북한의 노선에 따라 활동하는 단체」의 활동을 규율하는 것이 타당하다고 하더라도 왜 국외단체에 관해서는 명문으로 규제하고, 국내단체에 대해서는 언급이 없는지도 의심스럽다. 이와 관련하여 「북한의 노선에 따라 활동하는 단체」는 국내에 설치되어 있다 하더라도 그 「구성원」이 반드시 국내거주자일 필요는 없고 얼마든지 국외거주자도 있을 수 있는 바, 이와 같은 자도 동조의 규율대상이 되어야 하는 것은 아닌지가 문제될 수 있다.

또한 「북한의 노선에 따라 활동하는 단체」라는 것과 국가보안법상의 반국가단체와는 어떠한 관계에 있는 것인지도 분명치 않다. 이에 관하여 양자의 구별기준을 설정하는 것이 필요하다고 생각된다.⁹⁾

9) 북한주민의제조항의 문제점에 관해서는 諸成鎬, “南北交流協力法」上 南韓住民의 概念과 範圍(II),” 「法曹」, 통권 제474호 (1996), pp. 111~

사. 實體法的 規定 不備

앞으로 완전통일이 이루어진 후에는 남북한 주민간에 재산권 귀속 등 여러가지 법률문제가 본격적으로 거론되고 그에 대한 해결책이 강구되어야 할 것임은 두말할 필요도 없다. 그러나 그 전에도 남북교류협력이 활성화되어 남북한간 주민왕래가 늘어나고 특히 이산가족이 상봉 내지 재결합하게 된다면, 혼인·상속 등 민사관계의 조정문제가 대두될 수 있다. 민법 등 관련법에서 이러한 문제들에 관해 규율하도록 할 것인지 또는 「남북교류협력법」이 이에 관한 일반규정을 두고 각종의 관련 법에서 특례를 둘 것인지 또는 별도의 특별법을 제정할 것인지에 관해 검토를 할 필요가 있다.¹⁰⁾

2. 法運用 및 實踐過程에서 제기되는 問題點: 「交流促進法」으로서의 未備點

여기서는 물적 교류협력(경제교류협력)과 인적 교류협력 분야로 나누어 남북교류협력 과정에서 제기되는 현실적인 문제를 검토하기로 한다. 물론 남북교류협력이 활성화되지 못하고 있는 것은 「남북교류협력법」 자체의 문제점에 있다고 하기 보다는 북한측의

115 참조.

10) 張明奉, “남북기본합의서·부속합의서 실천에 따른 국내법적 문제,” p. 51; 朴鈞旻, “「南北基本合意書」履行에 따른 南北交流協力法令의 補完과 그 發展方向,” p. 38.

남북교류협력 기피태도에 일차적인 이유가 있다. 그러나 「남북교류협력법」의 규정에도 교류협력을 활성화시키지 못하는 조항들이 없지 않다. 이하에서는 지금까지 10년 남짓 남북교류협력 과정에서 제기되었거나 또는 추출될 수 있는 문제점, 혹은 장차 남북교류협력이 본격화될 때에 현재의 「남북교류협력법」이 交流促進法으로서의 기능을 다하지 못할 가능성이 높은 부문을 중심으로 살펴보기로 한다.

가. 物的 交流協力分野

(1) 委託加工交易에 대한 규정 미비

최근 남북교역에서 위탁가공교역의 비중이 증대하고 있다. 그럼에도 불구하고 아직까지도 위탁가공교역을 규율하는 법규가 미비한 상태여서 안정적이고 예측가능한 위탁가공교역을 제도적으로 뒷받침하고 있지 못하다.

의류 등 위탁가공물품의 경우 통일원으로부터 반출입승인을 동시에 받아 반입되고 있으나, 無換貨物로 기재되어 있어 현실적으로 保稅運送에 제한을 받고 있다. 현재 부산의 용당세관 등 지정된 장소에만 위탁가공물품을 보관할 수 있도록 하고 있는데, 이와 같은 경직적인 입장도 위탁가공교역 활성화에 별로 도움이 되지 못하고 있다.

(2) 교류협력 승인절차의 중복·번잡

「남북교류협력법」은 남한주민이 경제교류협력을 추진함에 있어서 통일원장관으로부터 승인을 받도록 하고 있다. 승인을 받기 위해 거쳐야 할 절차는 남북교역의 경우와 협력사업의 경우로 대별된다. 협력사업은 다시 경제·사회·문화·인도·종교·학술·체육 등 다양하게 나누어진다.

현재 남한주민이 북한과 교역이나 협력사업을 추진하려 할 경우 번거롭고 복잡한 절차를 밟아야 한다. 먼저 북한과 교역을 하기 위해서는 ①거래를 위한 접촉·상담 → ②계약체결 → ③반·출입 승인신청 → ④통일원장관이 재정경제원장관·통상산업부장관 및 관계행정기관의 장과 협의를 거친 후(필요시 협의회의 심의·의결을 거칠 수 있음) 반·출입 승인 → ⑤화물수송 → ⑥원산지 확인 → ⑦통관 → ⑧사후보고(추후 필요시 통일원장관의 교역에 관한 조정명령 시달) 등 여러단계의 번거롭고 복잡한 절차를 밟아야 한다.

남한주민이 북한과 협력사업을 하는 경우에도 절차가 번거롭기는 마찬가지다. 즉 협력사업을 하기 위해서는 ①협력사업자 승인신청 → ②통일원장관이 관계행정기관의 장과 협의를 거친 후 협력사업 승인 → ③북한주민접촉 승인신청 또는 북한방문 승인신청 → ④통일원장관의 북한주민접촉 승인 또는 북한방문 승인 → ⑤북한측 상대자와의 협의 → ⑥협력사업 승인신청 → ⑦통일원장관이 관계행정기관의 장과 협의하고 30일 이내에 「남북교류협

력추진협의회」에 상정, 동 협의회의 심의·의결(다만 경미한 사안의 경우 관계행정기관의 장과 협의하여 협의회의 의결을 거치지 아니함) → ⑧통일원장관의 협력사업 승인 → ⑨협력사업의 시행 → ⑩사후보고(추후 필요시 통일원장관의 협력사업에 관한 조정 명령 시달) 등 여러 단계의 복잡한 절차를 밟아야 한다.

위에서 본 바와 같이 현재 남북교역이나 협력사업을 수행하기 위한 절차가 여러단계로 구성되어 있는데, 여기에서는 교류협력 절차와 관련하여 두가지 문제만을 지적하기로 한다.

첫째, 남북한간의 협력사업 수행시 북한주민 접촉승인 및 협력사업 승인과 별도로 협력사업자 승인을 받아야 하는지 의문이다. 이는 절차상의 중복이 아닌가 생각된다.

둘째, 협력사업의 승인절차와 관련, 관할행정기관의 번잡도 문제라 할 수 있다. 협력사업자가 협력사업 승인신청을 통일원장관에게 제출하면 재정경제원장관·통상산업부장관 등 관계행정기관의 장과 협의하게 되어 있다. 그리고 경미한 사항을 제외하고는 「남북경제협력조정위원회」를 거치도록 되어 있고, 또 다시 「남북교류협력추진협의회」를 거치도록 되어 있다.

그런데 문제가 되는 것은 협력사업 승인과정(상기 ⑥→⑦→⑧)의 일련의 절차 진행중 특히 ⑦의 단계)에서 「남북교류협력법」에 명시되어 있지 않은 - 그러나 국무총리 훈령에 의해 정해진 - 「남북경제협력조정위원회」의 심의·의결절차가 현실적으로 운용·실시되고 있다는 점이다. 이것은 불필요한 중복이며 번잡이라 하지

않을 수 없으며,¹¹⁾ 또한 국무총리 훈령으로 상위의 「남북교류협력법」의 내용을 실질적으로 수정하고 있다는 점에서도 문제가 있다.¹²⁾

아직까지 남북한간 교류협력의 규모와 범위가 미미한 현단계에서는 지금과 같은 절차를 그대로 고수하더라도 별문제가 없겠지만, 앞으로 물적 교류협력이 본격화될 경우에는 현재와 같은 절차로써 남북교류협력의 원활한 수행을 뒷받침하기는 어려울 것이다.

(3) 구비서류의 제출 곤란

남북교역 또는 협력사업을 희망하는 교역당사자 내지 협력사업 당사자는 사업추진을 위한 각각의 절차 및 단계에서 통일원 등 유관부처에 해당서류를 제출해야 한다.

남북한관계의 특수성으로 인하여 관련서류를 완전하게 구비하기가 곤란한 경우가 많다. 예컨대 북한과의 교역을 희망하는 업체는 반출입승인을 받는 과정에서 북한과의 거래임을 입증하는 오퍼(offer) 등의 서류를 제출해야 한다. 또한 물품이 도착한 후에도 국내 통관과정에서 북한당국이 발급한 원산지증명서, 선적서류 등을 제출해야 한다. 또 대북투자와 같은 경제협력사업을 계

11) 朴鈞旻, 「南北基本合意書」履行에 따른 南北交流協力法令의 補完과 그 發展方向, pp. 30~31.

12) 이러한 문제점은 본질적으로 남북교류협력에 관한 법체계상의 문제라고 할 수 있다.

확하는 업체는 거래 상대방과의 의향서, 협의서 또는 합작투자계약서 등을 제출해야 한다.

그러나 우리 기업이 이러한 서류를 확보하는 데에는 거래실무상 상당한 시간과 노력이 소요되고 있다. 그 때문에 우리 기업들이 적극적인 남북교역 참여를 꺼리고 있는 것이 현실이다. 그나마 남북 교류협력의 경험을 가진 기업, 특히 대기업이 처음 남북 교류를 추진하려 하는 중소기업보다 해당 구비서류를 완비하는 데 유리한 점이 있을 것이다. 물론 일반 자연인이 통일원에 제출해야 하는 구비서류의 확보에 있어서 기업보다 훨씬 불리한 지위에 있음은 두말할 필요도 없다.

(4) 북한산 물품의 原產地 확인문제

「남북교류협력법」상 북한산 물품의 반입은 민족내부거래 내지 내국거래로 인정되어 관세면제 혜택을 받고 있다. 이 때문에 북한물품 반입시 원산지 확인절차는 여타 국가의 물품통관에 비해 복잡하고 까다롭다. 중국산 물품이 북한산으로 僞裝搬入되는 사례가 발생하면서 북한원산지 확인절차가 더욱 까다로워지고 있다. 북한산 물품에 대한 복잡하고 까다로운 원산지 확인절차는 자연히 物流費用의 증가를 초래하고 있으며, 이는 우리측 기업인들에게 남북교역에 대한 매력을 떨어뜨리고 있다.

이와 관련, 북한산물품의 “원산지 표시대상 및 방법에 대해서는 통일원장관이 관계기관의 장과 협의하여 정하도록” 되어있으나

(시행령 제50조), 아직까지 북한산 물품의 원산지 판정기준이 마련되어 있지 않다. 이는 남북교역추진에 애로사항으로 작용하고 있다.

(5) 통관의 지연

북한산 물품에 대해 제3국을 단순경유하여 반입할 경우, 경유국에서 입증서류를 구비하기가 곤란할 때에는 통관이 상당기간 지연되거나 또는 과세통관하는 일이 적지 않다.

또한 전술한 바와 같이 북한산 물품에 대한 원산지 확인절차가 복잡하여 통관이 지연되는 사태가 적지 않게 발생하고 있다. 특히 계절적인 상품이나 장기간 보관시 가치가 떨어지는 상품의 경우 迅速한 通關과 適期의 販賣가 요구되나, 원산지 확인문제로 통관이 지연되어 우리 기업이 피해를 입은 사례가 적지 않다. 이와 같은 통관의 지연은 곧 남북교역물품의 통관절차에 관한 특례규정이 미비하다는 것과 직결되며, 결국 남북교류협력 활성화를 저해하는 주요 원인의 하나가 되고 있다.

(6) 통신수단의 미비

남북교역이나 협력사업을 추진하는 기업인들의 경우, 북한과의 통신수단이 극히 취약한 상태이다. 직접적인 대화는 거의 불가능하며, 제3국 중개상을 통한 간접통신과 연락에 의해서 의사소통

이 이루어지고 있다. 이와 같은 통신수단의 미비는 물적 교류협력 확대의 장애요인이 되고 있다.

뿐만 아니라 북한측의 서류작성이 아직까지 미숙한 단계를 벗어나지 못하고 있는 까닭으로 인해 오·탈자가 발생하는 경우가 많이 나타나고 있다. 우리측 교역당사자가 통일원 등 관련부처에 제출하는 서류 가운데에는 북한측 당사자가 手記로 작성한 것들이 적지 않다. 그러나 이들중 상당수가 원산지 증명서류로 인정받지 못하는 사례가 빈발하고 있다.

(7) 제한승인품목과 사실상의 반입통제

중소기업들이 반입을 희망하는 북한산 농수산물의 경우, 상당부분이 「制限承認品目」으로 분류되어 있어 사실상 반입이 통제되고 있는 상태이다. 이것은 남북교역의 범위를 제약하는 것으로 볼 수 있다.

(8) 南北協力基金 사용에 따른 부작용

「남북협력기금법」 제8조에서는 기금의 용도로서 교역 및 경제분야 협력사업에 소요되는 자금을 남한주민에 지원 또는 융자할 수 있도록 규정하고 있다. 현재까지는 남북협력기금이 기업을 위해 사용된 적은 거의 없다. 그러나 향후 남북교류협력이 본격화될 경우 이 법의 적용과정에서 남북경제협력 지원금 및 손실보조

금의 획득을 위해 협력사업자간의 불필요한 경쟁이 야기될 수 있다. 기업은 정부로부터 남북협력기금에 의한 보조를 받기 위해 사업타당성을 왜곡하는 부작용이 나타날 수도 있다.

나. 人的 交流協力分野

(1) 북한주민 接觸 承認制의 문제

남북한간의 인적 교류, 특히 사회·문화교류 활성화를 통한 민족 동질성 회복을 적극 뒷받침하기 위해 북한주민접촉 및 북한방북에 대한 규제법적인 요소를 줄여 나갈 필요가 있다. 현재 남한주민이 북한을 방문하는 경우는 물론이거니와, 제3국에서 북한주민과 會合·通信 등의 방법으로 접촉하려 할 경우 통일원장관의 승인을 받게 되어 있다. 최근 학계에서나 민간부문에서 북한주민 접촉에 대한 승인제에 대해 신고제로의 전환을 요구하는 움직임이 높아가고 있다. 실제로도 1995년도의 경우 북한주민접촉은 신청 1,011건에 승인 1,006건으로 95%의 승인률을 보이고 있어 현재의 許可制는 사실상 신고제와 다를 바 없이 운용되고 있는 것이 현실이다. 그러한 점에서 향후 남북교류협력이 증대될 경우 이러한 승인제는 부적절한 규제로서 남북교류협력 활성화를 가로막는 제도라는 비판의 소리가 높아지게 될 것이다.

(2) 訪北申請時 구비서류의 획득 곤란

남북왕래 등 인적 교류 추진에 있어 북한방문증명서의 신청을 위한 서류·자료로서 북한당국이 발급한 「북한을 방문하는 동안의 신변안전과 무사귀환을 보증할 수 있는 자료」(신변안전보장각서)를 요구하고 있다(시행령 제10조 5호). 그러나 남북한간의 합의 부재로 인해 이러한 서류·자료를 구하기란 극히 어려운 실정이다. 이와 같은 서류의 획득이 곤란하기 때문에 구비서류를 엄격하게 요구할 경우 방북의 장애요인이 될 수 있다. 뿐만 아니라 북한은 실제에 있어서 신변안전보장각서를 발급하고 있지 않으며, 우리 측 기업인들에 대해 단지 초청장만을 보내 주고 있다. 그 결과 「남북교류협력법 시행령」의 규정은 사실상 失效狀態에 있다.

(3) 북한측의 「남북교류협력법」 무시태도에 따른 법규 실효성 상실

남북한 주민이 상대방 지역을 방문하고자 할 때에는 통일원장관이 발급한 증명서를 소지하고 심사를 받도록 되어 있다(법 제9조, 제11조). 그러나 북한측은 남한방문시 통일원장관이 발급하는 남한방문증명서 소지는 말할 것도 없고 그러한 증명서의 발급신청조차 거부하고 있다. 이와 같은 「남북교류협력법」 무시태도로 인해 이 법률에 의한 상대방측 방문에 관한 규정이 이행되지 못하고 있는 상황이다. 제3차 일제중군위안문제 아시아연대회의시

(1995.2.27~3.1) 북한측이 우리측이 요구하는 「남한방문증명서」 발급신청을 구실로 내세워 일방적으로 불참을 통보한 일은 그러한 대표적인 예가 되고 있다.

(4) 이산가족에 대한 贈與 및 送金基準 부재

현재 중국의 연변을 중심으로 남북한 이산가족 상봉이 부분적으로 이루어지고 있고, 점차 증가추세에 있다. 앞으로 일본이나 미국 등 제3국에서도 남북한 이산가족 상봉이 실현될 가능성이 있다. 이와 같이 이산가족상봉이 증가함에 따라 남한주민이 북한주민에게 증여를 하거나 또는 송금하는 일들이 늘어날 것이다.

그러나 아직까지 남한 이산가족의 재북 이산가족에 대한 증여 또는 대북송금의 기준과 절차가 마련되어 있지 않다. 정부가 북한주민에 대한 증여 또는 송금의 기준을 마련하지 않고 이를 계속 방치하는 것은 온당치 못한 일이다. 이러한 立法의 不作爲는 재북 이산가족(북한주민)을 상봉하는 남한 이산가족들의 증여나 송금행위와 관련하여 예측가능성을 제공하지 못하게 된다. 만일 증여나 송금행위가 후에 관계당국에 발각될 경우 국가보안법상의 利敵行爲로 처벌될 수도 있기 때문에 이산가족들에게는 적지 않은 불안감을 주게 될 것이다.

혹시 잘못되는 일이 발생할까 두려워 남한주민이 북한주민을 접촉하여 돈을 증여하거나 송금한 사실을 통일원에 보고하지 않는 일이 발생할 수도 있다. 결국 증여 및 송금 기준의 불비는 향

후 정책상의 혼선을 초래하거나 또는 질서있고 안정적인 남북교류협력에 차질을 빚을 가능성이 높다.

(5) 과도한 罰則賦課에 따른 인적 교류 위축가능성

「남북교류협력법」은 이 법의 위반행위에 대해 과도한 벌칙을 부과하도록 하고 있다. 예컨대 증명서를 발급받지 않고 남북한을 왕래하거나, 승인을 얻지 않고 북한주민을 접촉한 자에 대해서는 3년 이하의 징역 또는 1,000만원 이하의 벌금을 부과하고 있고(법 제27조 1항 1호), 신고하지 않고 북한을 왕래한 재외국민에 대해서도 처벌하도록 되어 있다(법 제27조 2항 1호).

「남북교류협력법」의 성격과 관련하여 벌칙규정이 과중하다는 점에서 규제법적 성질이 강하다는 비판이 있다. 그러나 북한이 대남 통일전선전술 차원에서 선별적으로 인적 교류를 추진하려는 지금과 같은 상황에서 남북한간의 인적 교류를 완전히 자율에 맡기는 것은 시기상조라고 생각된다. 현단계에서는 정부의 책임하에 적절히 남북한간의 인적 교류를 규제하고 조정할 필요가 있다.¹³⁾ 그러나 이러한 처벌규정이 남북한간의 인적 교류를 위축시

13) 남북한간의 인적 교류를 완전히 자율에 맡겨야 한다는 주장에 대해서는 “북한의 실제 등 남북한관계의 특수성을 일부러 외면한 처사이거나 (국외거주이전 내지 해외여행의 경우 출입국관리법에 따른 규제와 함께) 우리 국내에서도 경제활동에 관한 수많은 규제입법이 있다는 사실을 간과한 것”이라는 지적이 있다. 따라서 법의 제정목적이 어디에 있든간에 합리적인 범위안에서의 규제는 반드시 필요한 것이며, 그 완화여부는 남북한관계의 진전에 따라 신중히 고려되어야 한다고 한다.

킬 가능성이 있음도 부인하기는 어렵다.

한편 이와 같은 처벌규정이 구체적인 법실천과정에서는 집행되지 않거나 또는 집행이 곤란한 사례가 나타나고 있다. 예컨대 박보희 전 세계일보 사장의 무단방북의 경우가 그것이다.¹⁴⁾ 특히 해외 영주권자에 대해서는 앞으로도 처벌이 곤란하거나 처벌하지 않는 예들이 발생할 가능성이 있다. 이와 같은 (법규위반행위에 대한) 처벌규정의 불집행은 스스로 「남북교류협력법」의 실효성을 떨어뜨리는 결과를 가져오고, 결국 「남북교류협력법」의 기본법적 성격과 함께 교류촉진법으로서의 권위와 신뢰를 저해할 수도 있음에 주목해야 한다.

3. 南北交流協力에 대한 管轄機構의 問題: 管轄權의 分散 및 部處利己主義

「남북교류협력법」과 「남북협력기금법」은 통일원 소관의 법률들이다. 통일원장관이 남북교류협력과 남북협력기금 운용에 관한 제반 사항을 관장하고 있기 때문이다. 통일원장관의 권한에는 예컨대 ①남북한 주민의 왕래 및 접촉의 승인 내지 신고, ②교역당사자의 지정, ③물자 반출·입에 관한 승인, ④교역대상물품의 공

朴鈞旻, 「南北基本合意書」履行에 따른 南北交流協力法令의 補完과 그 發展方向,」 p. 26.

14) 당시 박보희 사장은 남한에 常住하던 미국영주권자였다. 박보희 사장의 무단방북사건에 관련되어 있는 법률적 문제에 관한 검토는 諸成鎬, “「南北交流協力法」上 南韓住民의 概念과 範圍(II),” pp. 86~95 참조.

고, ⑤교역 등에 관한 조정명령, ⑥협력사업자와 협력사업에 대한 승인, ⑦협력사업에 관한 조정명령, ⑧결제업무 취급기관의 지정, ⑨수송장비의 운행승인 등이 포함된다.

그러나 남북교류협력에 관한 업무의 범위와 유형이 다양하여 통일원이 독자적으로 수행하기가 어렵다. 관계 행정기관의 협조가 있어야 원활한 남북교류협력 업무의 수행이 가능한 경우가 적지 않다. 「남북교류협력법」에 의해 설치된 「남북교류협력추진협의회」가 정책의 협의·조정 외에 중요업무의 집행을 심의·의결하도록 한 것은 바로 이러한 점을 고려하였기 때문이다.

「남북교류협력법」상 동 협의회가 담당하는 기능중 政策執行에 관한 사항으로는 ①각종 허가승인 등에 관한 중요사항의 협의·조정, ②교역대상 품목의 범위결정, ③협력사업에 대한 총괄·조정, ④교류협력의 촉진을 위한 지원 등이 있다(법 제6조). 또한 「남북협력기금법」에서는 기금의 관리·운영에 관한 기본정책 외에 기금운용계획과 결산보고사항 등이 동 협의회 심의사항으로 규정되어 있다(「남북협력기금법」 제7조 4항).

이와는 별도로 「남북교류협력법 시행령」에서는 모법에서 규정된 중요업무에 관하여 협의회 附議 前에 관계 행정기관과 개별적인 협의를 거치도록 하거나 「남북교류협력추진협의회」에 義務적으로 부의하게 하거나 관계 행정기관에게 협의요청권을 부여하는 등 통일원장관의 권한행사를 대폭 제한하고 있다. 통일원장관의 권한을 제한하는 규정으로는 다음과 같은 것을 들 수 있다. (1)출입장소의 지정협의(시행령 제2조 2항), (2)증명서 발급협의 및 협

의회 부의(시행령 제12조), (3)출입심사 시설·장비의 설치협의(시행령 제22조 2항), (4)휴대금지품의 고시협의(시행령 제24조), (5)교역당사자의 지정협의(시행령 제25조), (6)물품 반출·입의 승인, 변경승인 및 거래형태 등의 지정협의(시행령 제26조 4항, 제27조 2항), (7)교역대상물품의 공고협의(시행령 제28조), (8)교역에 관한 조정명령의 협의·요청 내지 결과통보(시행령 제29조), (9)협력사업자 승인 및 승인취소 협의와 결과통보(시행령 제31조 2항), (10)협력사업 승인 협의 및 결과통보(시행령 제36조), (11)협력사업에 대한 조정명령 협의·요청 및 결과통보(시행령 제37조, 제38조 2항), (12)결제업무 범위특례 지정협의(시행령 제41조 2항), (13)선박 등 운항승인 협의 및 협의회 부의(시행령 제44조) 등이 그것들이다.

이상에서 보는 바와 같이 모법에서는 통일원장관의 권한으로 규정한 사항에 대하여 시행령에서 관계 행정기관의 관여를 광범위하게 인정함으로써 모법의 관할지정의 취지를 벗어난 감을 주고 절차의 번잡화를 초래하는 등 문제점을 야기하고 있다. 이는 「남북협력기금법」의 경우, 「남북교류협력추진협의회」 부의대상과 관계부처 협의대상을 법에서 명시하고 있는 점과도 대조를 이루고 있다(「남북협력기금법」 제5조 2항, 제7조 3항 및 4항 등).

한편 1992년 4월 11일 제정된 「남북교류협력추진 관련 사전조정기능 강화에 관한 지침」(國務總理訓令 제258호)에 의하여 「남북경제협력조정위원회」와 사회문화분야의 부처로 구성된 「남북일반교류협력조정위원회」가 별도로 구성·운영되고 있다.¹⁵⁾ 국무총리

15) 관보, 제12090호 (1992. 4. 11), pp. 33~34 참조; 이 국무총리훈령에 의

훈령으로 제정된 이 지침에 따라 「남북경제협력조정위원회」와 「남북일반교류협력조정위원회」가 중요한 사항을 사전에 검토하는 동시에 각종 民願事項을 관계부처에 事前通報하도록 하고 있다. 이것은 실질적으로 통일원의 권한행사에 중대한 제약을 가하고 있다. 특히 「남북경제협력조정위원회」는 경제기획원(재정경제원의 전신) 차관이 위원장을 맡도록 함으로써 업무의 주도권에 변경을 가져 왔다.¹⁶⁾ 이러한 훈령의 내용은 법률의 취지를 크게 변질시킨 것으로서 훈령의 규정범위를 일탈한 것이 아닌가 하는 의문을 갖게 하고 있다.

한편 정책의 협의·조정에서 「남북교류협력추진협의회」 외에 「남북경제협력조정위원회」와 「남북일반교류협력조정위원회」가 남북교류협력에 관한 정책조정을 담당하고 있다. 이것은 말할 것도 없이 행정절차의 중복·번잡, 즉 옥상옥의 결과를 초래한다고 할 수 있다.¹⁷⁾

거 하여 남북경제교류협력 추진과 관련한 정부내 사전조정기능을 강화하기 위하여 설치되는 남북경제협력조정위원회의 구성 및 운영에 관한 사항을 규정하기 위해 「남북경제협력조정위원회 운영규정」이 경제기획원고시 제92-3호로 마련되었으며, 동 운영규정은 동년 10월 15일부터 시행되었다.

- 16) 「남북교류협력추진 관련 사전조정기능 강화에 관한 지침」 중 3의 가 및 「남북경제협력조정위원회 운영규정」 제2조 2항 참조.
 17) 朴銳旿, 「南北基本合意書」履行에 따른 南北交流協力法令의 補完과 그 發展方向,」 pp. 27~29.

第IV章 「南北交流協力法」의 改正·補完方案

1. 基本方向

「남북교류협력법」의 입법보완 작업은 남북한관계의 현실에 비추어 다음과 같은 기본방향에 입각하여 추진해 나가는 것이 바람직하다고 하겠다.

첫째, 남북기본합의서와 교류협력분야의 부속합의서는 그 구체적 이행에 관한 후속절차를 예정하고 있다. 그러나 「남북교류협력법」은 이 법이 제정된 이후 채택된 남북한간의 합의서의 내용을 제대로 반영하지 못하고 있다. 따라서 「남북교류협력법」은 기왕에 채택된 합의서들 외에도 앞으로 채택될 각종 남북한간 합의서의 內容과 精神에 부합되게 계속 정비되어야 한다. 그러나 남북교류협력의 안정성과 지속성을 확보하기 위한 관련 법령의 정비는 세부합의서 채택 등 後續措置 마련과 그 履行成果 등 남북관계의 進展에 맞추어 추진하는 것이 타당하다.

둘째, 남한에서는 법령이 일단 제정 또는 개정되면 남북한관계의 악화 등 부정적 요인이 발생하더라도 다시 환원시키는 데 어려움이 따른다. 그러나 북한측의 경우 법령의 제정·개정이 상대적으로 용이하고 심지어는 법령을 무시할 수도 있다. 또한 남북기본합의서는 우리측의 일방적인 희망에 따라 이행되는 것이 아니다. 따라서 남북교류협력 관련 법령은 지나치게 전향적이거나 낙

관적 예측에 따른 정비는 삼가해야 하며, 기본적으로 相互主義에 입각하여 북한측의 상응한 조치와 병행하여 이루어져야 한다.

셋째, 남북한관계의 특수성과 변화가능성에 신속히 대처하기 위해서는 신속적이고 탄력적인 규정이 필요하다는 점에 유의해야 한다. 이것은 남북교류협력 본격화단계의 경우에도 마찬가지일 수 있다.

남북한관계의 현실, 국내정치사정과 법개정의 곤란으로 인하여 「남북교류협력법」이 안고 있는 법체계상의 근본적인 문제를 단기 일내에 해결하기는 어렵다. 이러한 문제점은 중·장기적인 차원에서 해결해 나가는 것이 바람직하고 또한 현실적이라고 생각된다. 그와는 달리 남북교류협력 추진과정에서 실제로 제기된 문제들에 대해서는 단기적으로도 현행법의 테두리 내에서 관련 법제도를 보완·발전시켜 나갈 수 있을 것으로 본다. 예컨대 남북교류협력 활성화 차원에서 「남북교류협력법」과 시행령 일부를 개정한다는 가 또는 하위법규를 새로이 제정하는 방식으로 입법보완을 할 수는 있을 것이다. 이것이 더욱 시급하고 필요한 것임은 두말할 필요도 없다.

이렇게 볼 때 법체계상 문제점의 해결은 중·장기적인 차원에서, 그리고 「남북교류협력법」을 교류협력 촉진법규로서 위상을 갖도록 개정·보완하는 것은 단기적인 차원에서 다루어질 수 있다고 본다.¹⁾ 다시 말해서 현단계에서 서둘러서 「남북교류협력법」을 대

1) 법체계상의 문제해결은 중·장기적 차원, 실제문제에 대한 해결은 단기적 차원에서 각각 추구해 나간다는 것은 어디까지나 대체적인 입법보

신하는 새로운 대체입법을 제정하거나 또는 이를 전면적으로 개정하는 것은 적절치 않다.

기술상의 편의와 단기간내 전면적인 법개정의 불필요성 등을 감안하여 이하에서는 단기적 차원과 중·장기적인 차원의 대응방안으로 나누어 고찰하지 않기로 한다. 그 대신 남북교류협력 활성화를 위한 법제도 보완방안을 법체계상의 문제점에 대한 해결방안과 교류협력 활성화를 위한 立法補完 및 改善方案으로 나누어 살펴보기로 한다.

2. 具體的인 改正·補完方案

가. 「남북교류협력법」 體制上 問題點의 解決方案

앞에서 법체계적인 측면에서 본 「남북교류협력법」의 여러가지 문제점을 지적하였다. 이러한 문제점들은 곧 「남북교류협력법」 立法體系의 整備·補完이 필요함을 말해 주는 것이다. 따라서 정부는 남북교류협력이 증대되고 남북한관계 개선이 이루어질 경우, 이에 보조를 맞추어 「남북교류협력법」을 정비해야 할 것이다. 이 때 法治主義의 정신, 특히 법률에 의한 행정의 원칙에 따라 남북교류협력을 제도적으로 보장하고 이를 활성화하는 방향으로

완 및 개선의 방향성을 의미하는 것일 뿐, 이것이 확고한 부동의 원칙이 될 수 없음은 물론이다. 「正當한 남북교류협력의 基準 및 範圍」의 부재와 같은 문제는 법체계상의 문제이기는 하나 지금이라도 당장 시급히 해결되어야 할 사안이라고 보는 것이 타당하다고 생각된다.

법을 개정하는 동시에, 각종의 교류협력지원을 위한 조치를 마련해야 할 것이다.

「남북교류협력법」의 정비방안은 두가지로 대별된다. 첫째는 현행법을 대체하는 가칭 「남북교류협력의 촉진 및 지원에 관한 기본법」이라는 새로운 입법을 하는 것이고, 둘째는 「남북교류협력법」을 전면 개정함으로써 명실공히 基本法으로서의 면모를 갖추도록 하는 것이다. 다소의 차이는 있을지라도 「남북교류협력법」을 대체하는 새로운 기본법을 제정하거나 또는 全面的으로 法改正을 할 경우, 입법 내지 개정·보완방향은 서로 크게 다르지 않을 것으로 생각된다. 왜냐하면 새로운 기본법을 제정할 경우, 기존의 법체제를 무시하고 완전히 새로운 기초 위에서 입법을 모색할 것이고, 법을 개정·보완할 경우에도 몇가지 조항만을 뺄거나 하는 방식으로서는 향후 남북교류협력 본격화시 급증하게 될 남북한간의 교류협력에 뒷받침하기에는 많은 어려움이 예상되기 때문이다.

이하에서는 「남북교류협력법」에 대하여 새로운 기본법을 제정하거나 또는 전면개정을 시도할 경우를 구별하지 않고 두 경우 공통적으로 적용될 수 있는 입법방향중에서 중요한 몇가지만 지적하기로 한다.

(1) 基本法의 위상에 맞는 體制 導入: 장·절 편성

「남북교류협력법」에서는 단지 30개의 조문만이 나열되고 있다. 이것은 인적·물적 교류와 협력에 관한 사항을 포괄적으로 규정하

고 있는 것에 어울리지 않는 것이며, 체계성의 면에서 불비하다는 비판을 면할 수 없다. 조문나열식의 법과는 달리 시행령은 장별 편성으로 되어 있는데, 이 점에서도 법률과 시행령이 균형을 이루지 못하고 있다.

「남북교류협력법」의 규정 내용의 다양성에 비추어 새로운 대체입법을 추진하거나 또는 「남북교류협력법」의 전면개정시 동법 시행령에서와 같이 법률에서도 장·절의 편성을 도입함으로써 기본법으로서의 위상에 걸맞는 체제를 갖출 필요가 있다.²⁾

(2) 法治主義에 입각한 교류협력 제도화

(가) 하위법령에 대한 具體的 委任의 근거 명시

하위법령인 시행령에 규정된 내용중 重要的 事項은 대폭 법으로 끌어올리고 시행령에 그대로 둘 경우에도 법에서 具體的으로 範圍를 정하여 委任의 根據를 명시해야 할 것이다. 이것은 특히 남북교류협력에 관한 기본법을 새로이 제정(대체입법)할 경우 유념해야 할 사항이다.

만일 「남북교류협력법」을 그대로 두고 개정을 모색할 경우에는 제26조에 근거규정만을 설치하고 동조에 의거하여 준용법률의 관계규정을 통합한 별도의 特別法을 제정하거나, 또는 법률에서 구

2) 朴鈞煥, “「南北基本合意書」履行에 따른 南北交流協力法令의 補完과 그 發展方向,” p. 33.

체적으로 범위를 정하여 시행령에 위임하고 이를 근거로 大統領令을 制定하는 방안을 고려할 수 있을 것이다.³⁾

(나) 準用의 極小化 및 準용될 법규정의 구체적인 명시

남북교류협력의 獨自性 확보를 위해 다른 법령의 準용은 최소화해야 한다. 부득이 다른 법률을 準용할 경우에는 準용법률만을 열거할 것이 아니고 準用法律의 條文을 구체적으로 명시해야 한다.⁴⁾ 예컨대 “대의무역법 등 무역에 관한 법률을 準용한다”는 것과 같이 매우 추상적이고 일반적으로 규정하는 방식을 피하고, “출입국관리법 제65조 내지 제72조의 규정을 準용한다”는 식으로 구체적으로 특정조문까지 지정하는 방식을 채택하여야 한다.⁵⁾

한편 租稅關聯 事項의 경우에는 다른 입법례에 비추어 관련 세법에서 규정하고 「남북교류협력법」에서는 準용의 근거만 두는 것이 타당하다.

(다) 法律에 의한 特例 인정

특례를 들 경우에는 법에서 그 내용을 직접 규정하도록 하여야

3) 吳俊根, “南北交流·協力에 관한 現行法制와 그 改善方向,” p. 46.

4) 위의 글, pp. 43, 48; 張明奉, “남북기본합의서·부속합의서 실천에 따른 국내법적 문제,” p. 51.

5) 홍준형, “남북관계 활성화에 대비한 남북교류협력관련 법제보완의 방향,” p. 32; 朴鈞旻, 「南北基本合意書」履行에 따른 南北交流協力法令의 補完과 그 發展方向,” p. 34.

한다. 예컨대 현행 「남북교류협력법」 제26조 4항처럼 대통령령에 위임하고 대통령령에서는 다시 관계 행정기관의 장에게 위임하는 방식은 개선되어야 한다.⁶⁾

(라) 下位法規 制定의 根據 不明確 및 법규 상호간 不一貫性
시정

최근 정부가 제정한 하위법령중에서도 제정근거로 들고 있는 母法의 근거규정에 의문이 있는 경우가 있다. 예컨대 1994년 12월 1일 통일원은 남북경제협력사업을 뒷받침하기 위해 「국내기업 및 경제단체의 북한지역사무소 설치에 관한 지침」을 마련하고 이를 告示로 발령하였는데, 동 지침에서는 「남북교류협력법」 제2조 제4호를 그 근거규정으로 들고 있다. 그러나 법 제2조 4호는 단지 협력사업의 정의에 관한 규정에 지나지 않으므로 상기 지침의 근거규정이 될 수 있는가는 의문이다. 이러한 점을 고려하여 향후 새로운 대체입법 또는 전면개정시에 기본법에서 그에 관한 보다 직접적인(명시적인) 근거규정을 마련하는 것이 타당하다고 생각된다.⁷⁾

한편 「남북교류협력법」과 동 시행령의 규정간에 불일관성이 발견되고 있는 바, 특히 각종 承認取消에 관한 法的 根據規定을 보완할 필요가 있다.

6) 위의 글.

7) 諸成鎬, “남북교류협력법의 법체계상 문제점과 보완방향,” 통일원, 「남북교류협력 법제논문 자료집」 (서울: 통일원, 1996), p. 81.

(3) 民族内部交流性 강화

현행 「남북교류협력법」의 규정과 같이 대외무역법 등 대외경제 관계에 적용되는 법령을 그대로 준용하는 것은 남북기본합의서 서문의 특수관계규정과 남북한간의 교역 및 투자를 민족내부교류로 본다는 등 합의서 제15조에 부합되지 않는다.

따라서 「남북교류협력법」의 대체입법 또는 전면개정을 추진할 때에는 남북한관계의 特性에 맞게 남북교류협력의 민족내부거래성을 제고하는 방향으로 개정·보완되어야 한다. 단기적으로는 대외무역법 등에 대한 준용규정을 최소화하는 방향으로 개정하되, 중·장기적으로 대체입법을 추진하거나 또는 현행법을 전면개정하려 할 때에는 대외무역관련 준용규정을 삭제하고, 현재 남북경제 교류에 적용되는 준용규정을 통합하여 이를 특별법으로 제정하거나 또는 「남북교류협력법」 시행령에 자세히 명문화하여 남북한관계의 특수성을 반영토록 해야 할 것이다. 특히 대체입법 추진시 “남북한간의 거래와 투자 등 모든 교류협력은 민족내부거래로 국가간의 거래로 보지 아니한다”는 一般條項(Generale Klausel)을 설치해야 할 것이다.

한편 외국에 관한 규정만을 두고 북한에 관한 규정을 두고 있지 않은 여타 국내법령의 경우에도 남북한관계의 특수성을 감안하여 대북관련 조항들을 두는 방향으로 개정할 필요가 있다. 즉 대북관련 사안에 대해서는 외국에 적용되는 규정들을 변형시켜 따로 규정하는 것이 바람직하다 하겠다.

(4) 正當한 남북교류협력의 基準 및 範圍 제시

「남북교류협력법」 제3조에서 명시된 바와 같이 국가보안법의 적용을 배제하는 「정당한 범위의 남북교류협력행위」가 무엇인지 불분명하여, 국민들이 마음 놓고 남북교류협력을 추진할 수 있는 제도적 여건이 충분히 마련되어 있지 못하다. 「남북교류협력법」 개정·보완시 「정당한 남북교류협력」의 구체적인 範圍와 基準을 분명히 함으로써 受範者인 國民들에게 예측가능성을 제공하고 행정당국에 의한 恣意的 處理를 極小化해야 할 것이다.⁸⁾

(5) 交流協力の 細分化에 따른 規制裝置 마련

남북한관계가 개선되고 교류협력이 양과 질의 면에서 현저하게 발전하게 될 경우 남북교역보다 협력사업의 비중이 증가될 것이다. 그렇게 될 경우 현행법의 3개 조문으로 다양한 물적 교류협력을 모두 소화하기는 어려울 것이다. 특히 여러가지 유형의 다양한 남북한간의 협력사업을 모두 「협력사업」이라는 범주속에 포함시켜 일률적으로 규율하는 것은 타당하지도 않으며, 또한 적절하지 않은 결과를 가져 오게 될 것이다.

이러한 상황에 직면하여 정부가 「남북교류협력법」에 대한 대체 입법을 추진하거나 현행법을 전면개정할 경우, 협력사업을 경제

8) 위의 글, p. 81.

분야와 사회문화분야 등으로 대별하고 경제협력분야는 다시 합작 투자 및 공동개발사업 등으로 세분하여 규정하는 것이 바람직하다.⁹⁾ 경제협력사업의 경우 예컨대 ①남한의 대북 직접투자 외에 ②제3국 현지법인을 통한 대북투자의 경우, ③두만강지역개발사업과 같이 다자간 협력사업에 남한이 참여하여 간접적으로 북한을 지원하는 경우, ④유엔人道支援局(UN Department of Humanitarian Affairs)을 통해 북한에 쌀을 제공하는 경우와 같이 국제기구를 통한 대북 지원의 경우, ⑤제3국에서의 남북한 공동투자 내지 공동진출의 경우 등으로 나누어 규정하는 방안을 우선적으로 고려해 볼 수 있다.

물론 남북협력사업의 유형별로 각각의 경우에 자세한 適用基準 및 節次에 관해 규정해야 할 것이다. 기존의 「남북교류협력법」에 대한 새로운 대체입법을 제정하여 남북교류협력 관련 법령의 체계화 방안을 추진할 경우, 「남북교류협력에 관한 기본법」을 제정한 후 인적 교류·물자교역·합작투자·공동개발 등 교류협력에 관한 구체적 양태를 이 기본법에서 개괄적으로, 각론적 사항은 分野別 單行法으로 분리 제정하는 방식(이 방안은 環境政策基本法과 동법에 대한 분야별 세부 單行法을 제정한 입법례를 따르는 것이라 할 수 있다)이 될 것이다. 그에 비해 현행 「남북교류협력법」을 전면개정할 경우에는 개별 단행법에서 자세하게 규정될 사

9) 朴鈞旻, 「南北基本合意書」履行에 따른 南北交流協力法令의 補完과 그 發展方向, p. 33; 홍준형, “남북관계 활성화에 대비한 남북교류협력관련 법제보완의 방향,” pp. 20, 31~33.

항들이 법률에 모두 규정되는 방식을 취할 것이다.¹⁰⁾

한편 현재 인적 교류를 북한방문과 북한주민 접촉으로 단순하게 나누고 있는 것도 이를 보다 구체적으로 세분화시켜 철저적인 규율을 하는 것이 바람직하다. 즉 방문 내지 왕래의 경우 단순한 통행, 친지방문, 여행·관광목적의 일시적 방문, 북한내의 장기체류 등을 구별하고 여기에 경제협력사업 상담 또는 사회문화협력사업 추진 등 방문목적에 감안한 처리방향을 정하는 것이 바람직하다. 또한 통신에 의한 접촉의 경우에도 전신·전화, 컴퓨터통신 등 다양한 방식에 따라서 승인제(허가제)와 신고제 등 다양한 규제방향을 고려할 필요가 있다.¹¹⁾

(6) 北韓住民 擬制條項의 改正·補完

「남북교류·협력법」 제30조 북한주민 의제조항에서 「북한의 노선에 따라 활동하는 단체」라는 것과 국가보안법상의 반국가단체에 관하여 양자의 구별기준을 명확히 설정하는 것이 필요하다. 남북한관계의 현실에 비추어 동조를 당분간 존치할 필요는 있다고 생

10) 이러한 두가지 방안 외에도 기존의 국내법령에 남북교류협력에 관한 특례를 규정하는 방안도 아울러 고려할 수 있다. 이상의 어느 방안을 택할 것인가 하는 것은 입법정책에 관한 문제이다. 구체적으로 어떠한 방식으로 입법을 할 것인가에 관해서는 공청회나 전문가들의 의견을 수렴하는 등 세심한 검토를 거쳐 신중하게 입법방향을 결정해야 할 것이다.

11) 홍준형, “남북관계 활성화에 대비한 남북교류협력관련 법제보완의 방향,” p. 22.

각되는 바, 이 경우 규율범위와 관련하여 현재 「북한의 노선에 따라 활동하는 國外團體의 構成員」을 북한주민으로 본다는 규정 대신에, 「북한의 노선에 따라 활동하는 國外居住者 내지 在外國民」을 북한주민으로 본다고 하는 것이 더욱 타당할 것으로 생각된다.

또한 「북한의 노선에 따라 활동」한다는 용어의 개념의 내포와 외연이 불명확하므로, 예컨대 赤化統一路線 등과 같은 구체적인 정의 내지 기준을 설정하는 것이 요망된다. 그러나 남북교류협력 활성화 등 남북한관계가 현저하게 진전될 경우에는 이 조항을 삭제하여 적어도 제3국에서의 남북한주민의 접촉에 대한 규제는 완화 내지 폐지하는 방안까지도 검토할 필요가 있다.

(7) 實體法 規定 마련

남북한간에 인적 교류가 활성화될 경우 남북한 주민들간에 신분상 및 재산상의 복잡한 법률관계가 형성될 것이다. 이에 따라 남북한간의 인적 교류 확대에 대비하여 남북한 주민간 친족·상속 등 분야의 실체법적인 법률관계 조정에 관한 일반규정을 두고 이에 관한 별도의 특별법 내지 시행령을 제정하는 방안을 고려할 필요가 있다. 이와 관련, 대만의 입법례, 즉 「대만지구와 대륙지구 주민의 관계에 관한 조례」 등을 참고할 필요가 있다.¹²⁾

12) 朴銳旻, 「南北基本合意書」履行에 따른 南北交流協力法令의 補完과 그 發展方向,」 p. 38.

나. 교류협력 활성화를 위한 立法補完 및 改善方案

앞으로 「남북교류협력법」의 법체계를 정비할 경우, 규정내용도 전반적으로 남북교류협력을 촉진하는 방향으로 정비해야 할 것이다. 즉 현재와 같은 「규제법적 성질 강, 촉진법적 성질 약」의 양태로부터 탈피하여 「규제법적 성질 약, 촉진법적 성질 강」의 특성을 부각시키도록 규정해야 할 것이다.¹³⁾ 이하에서는 남북교류협력을 활성화하고 현행 「남북교류협력법」의 促進法的 性格을 부각시킬 수 있는 방향의 법제도 개선방안을 제시하기로 한다.

(1) 物的 交流協力の 경우

(가) 남북한간 委託加工交易 등의 법제 마련

최근 남북한간에 위탁가공교역이 점차 확대되고 있는 추세에 있는데, 아직까지 이를 위한 명확한 법적 근거가 미비한 상태이다. 따라서 현단계에서 위탁가공교역에 대한 제도적 장치를 마련하는 것이 시급하다.

이러한 점에 유념하여 정부는 위탁가공교역에 관한 법적·제도적 장치로서 ①원자재 반출, ②품목별 반입절차, ③제3국에 대한

13) 중·장기적인 차원에서 「남북교류협력법」을 촉진법규로서 개정할 경우 그 방향에 관해서는 吳峻根, “南北交流·協力에 관한 現行法制와 그 改善方向,” pp. 37~38 참조.

수출 절차, ④기술자 및 관리자 현지 체류, ⑤세제감면 혜택 등을 포함하는 통일원고시 형식의 하위법규를 마련해야 할 것이다.

(나) 南北交易 承認節次의 간소화

현재 남북교역 총액의 80% 이상이 정부의 직접규제가 어려운 간접교역으로 이루어지고 있고 이중 90% 이상은 외환거래은행의 자동승인품목으로 구성되어 있다. 이와 같은 현실을 반영하여 교역관련 절차를 간소화해야 한다는 목소리가 높아지고 있다.

그런데 「남북교류협력법」과 동 시행령에서는 남북교역 당사자, 거래품목, 결제방식의 승인과 사후보고 절차 등과 관련하여 통일원장관의 과도한 任意調整權과 관계기관(통일원장관, 남북교류협력추진협의회, 통상산업부장관)간의 번거로운 協議 및 通報節次를 규정하고 있다.

이러한 점을 감안하여 「남북교류협력법」 제12조~제15조에서 규정된 통일원장관의 교역당사자 지정권 및 거래내역 조정권의 적용을 보다 구체화하는 한편, 그 절차를 보다 간소화함으로써 대북 경제정책의 효율성, 투명성과 원칙성, 그리고 교역당사자간의 형평성을 확보해야 할 것이다.

(다) 협력사업자 승인 및 협력사업 승인의 單一化

「남북교류협력법」 제16조와 제17조 및 동 시행령에서는 남북경

협 승인절차를 협력사업자 및 협력사업 승인으로 2원화하는 한편, 이를 위한 요건과 절차 등에 관해 자세히 규정하고 있다. 그러나 기업이 구체적으로 남북간 협력사업을 추진함에 있어서 2단계의 승인을 획득해야 함으로써 신속한 남북경협 추진에 어려움이 있다.

따라서 현재 분리되어 있는 협력사업자 승인 및 협력사업 승인 절차를 협력사업 승인으로 단일화하여, 협력사업 승인시 협력사업자의 자격유무도 아울러 심사하도록 하는 것이 바람직하다.

(라) 南北協力基金의 用途 조정

북한체제의 개혁유도를 위해서는 민간차원의 경제협력(특히 대북투자)은 철저히 경제 논리와 사업타당성에 근거하여 실시되어야 한다. 그리고 경제협력 지원을 위한 협력기금은 人道的 次元의 대북지원이나 민간이 추진하고 정부가 지원하는 방식의 사회·문화·예술분야 등의 교류사업을 위해 사용하는 것이 타당하다고 할 것이다. 이러한 점을 감안하여 경제협력사업은 「남북협력기금법」의 지원대상에서 배제하도록 법개정을 검토할 필요가 있다. 이와 함께 남북협력사업 승인 및 사후보고 절차의 간소화를 추진할 필요가 있다.

(마) 남북교류협력 관련 貨幣 및 保險管理 法制 마련

남북경제협력사업이 확대되어 본궤도에 진입하게 될 경우, 남북교류협력 과정에서 화폐관리와 보험적용 등의 문제가 중요한 현안으로 제기될 것이다. 남북경제관계가 심화될 경우에 대비하여 남북한관계의 특수성을 반영한 가칭 「남북교역 및 투자등을 위한 화폐관리규정」(가칭)을 제정하는 것이 타당하다. 현행 「남북교류협력법」과 같이 외국환관리법을 준용하는 입장은 지양되어야 한다. 한편 남북경제교류·협력 확대에 따라 대두될 보험의 적용 기준 및 절차, 범위, 특례규정 등에 관한 법령을 정비해야 할 것이다.

(바) 原產地 판정기준 마련

전술한 바와 같이 북한산 물품의 반입은 민족내부거래로 인정되어 관세면제의 혜택이 부여되고 있고, 국내반입·통관시 세관에서 북한산 물품인지와 관련하여 원산지 확인절차가 철저하게 이루어지고 있다. 특히 농수산품은 중국산 물품이 북한산으로 위장 반입되는 사례가 다수 발생되면서 통관과정이 보다 까다로워지고 있다.

통관에 따른 시간지체, 물류비용 증가 등은 남북교역 활성화를 가로막고 있는 바, 가능한 한 빠른 시일내에 「북한산 원산지판정의 기준 및 절차에 관한 고시」(가칭) 또는 북한산 물품의 통관에

대한 특례규정을 마련해야 한다. 이는 남북교역 당사자들에게 예측가능성과 교류협력의 안정성을 보장해 준다는 점에서 가장 시급한 과제의 하나라고 할 수 있다. 「북한산 원산지판정의 기준 및 절차에 관한 고시」를 제정할 경우, 교류협력 활성화 차원에서 통관의 편의를 도모하는 측면과 위장반입을 제도적으로 방지하기 위한 측면을 동시에 고려해야 한다. 전자는 제출서류요건의 완화로 나타날 것이고, 후자는 반대로 서류요건 강화로 나타날 것이다.

지금까지 남북교역 당사자가 원산지 확인을 위해 세관에 제출해야 하는 증빙서류는 ①북한에서 발행된 선적서류, ②조선 대외상품검사위원회에서 발급한 원산지 증명서와 검사증, ③항해일지, ④계약서 사본 등이다. 그러나 이러한 서류들이 手記로 작성된 경우가 많아 정식서류로 인정되지 않고 있다. 원산지 확인을 위해 제출해야 할 구비서류와 관련, 현단계에서 북한이 발급하는 서류에 대해서 우리식대로 엄격한 요건을 모두 충족하기를 기대하기는 힘들다. 예컨대 그 동안 반입업체가 실시해 온 남북교역의 행태와 실적 등에 비추어 위장반입의 가능성이 적다고 판단되어 통일원이나 상공자원부의 보증이 있는 경우에는 북한 발행의 선적서류와 조선 대외상품검사위원회가 발급한 원산지 증명서와 검사증의 제출의무를 완화할 필요가 있다.

다른 한편 중국산 물품이 북한으로 들어가 북한항구를 통해 위장반입 되는 것을 제도적으로 봉쇄하기 위해서는 반입업자가 상기 4가지 서류 이외의 다른 證憑資料(어족자원, 품종감정 등)로써 북한산임을 입증하는 의무를 부과할 필요가 있다.

(사) 반출·입 물품 品質檢査 基準 등의 마련

남북한간에 일반통행 및 통신험정이 체결되어 있지 않은 현단계에서 남북교역에 따른 클레임을 원만하게 처리하기 위해서는 신속한 통신과 船積前 품질검사 등이 요구된다. 이를 제도적으로 뒷받침하는 법령을 제정해야 한다.

(아) 제한승인품목의 점진적 축소

전술한 바와 같이 상당수 중소기업들이 반입을 희망하는 북한산 농수산물은 그 대부분이 「制限承認品目」으로 분류되어 있어 사실상 반입이 통제되고 있다. 그러나 이를 완전히 자동승인품목으로 전환할 경우, 우리 국내농수산업과 농어민의 가계에 미치는 영향이 적지 않을 것이다.

물론 남북교역 활성화의 관점에서만 본다면 당장이라도 제한승인품목의 범위를 대폭 축소하는 것이 바람직할 것이다. 그러나 국민경제 전체에 미치는 영향을 고려할 때 그와 같은 급진적인 접근은 옳지 못하며, 남북한관계에서는 보다 신중한 접근이 요망된다 하겠다.

이와 관련, 정부는 1996년 3월 「남북한교역대상 물품 및 반출·반입 승인절차에 관한 고시」를 개정하여 기존의 제한승인품목 중 25개 품목을 자동승인품목으로 전환한 바 있다. 이것은 정부가 현재의 남북한관계, 남북교역의 수준과 범위, 우리 국내산업에 미

치는 영향 등을 종합적으로 고려하여 가능한 범위내에서 상당한 정도로 제한승인품목의 수를 줄인 것이며, 이는 남북교역 활성화 차원에서 볼 때 긍정적인 조치로 평가된다.

앞으로 다시 제한승인품목의 규모를 줄여야 할 필요가 발생할 경우, 남북교역의 수준과 국내산업을 고려하여 제한승인품목을 점진적으로 축소해 나가는 것이 바람직하다.

(2) 人的 交流協力の 경우

(가) 訪北申請時 서류요건 완화

「남북교류협력법」 시행령 제10조 1항 5호는 북한방문증명서 신청을 위한 구비서류의 하나로 “북한을 방문하는 동안의 신변안전과 무사귀환을 보증할 수 있는 서류 또는 자료(이른바 신변안전보장각서)”를 요구하고 있으나, 남한주민이 직접 북한당국과 접촉하여 동 자료를 입수하기가 거의 불가능하다.

또한 현행제도와 같이 남한주민에 대해 북한당국이 발급한 신변안전보장각서의 제출을 요구하는 것이 과연 실익이 있는 것인지도 의문시된다. 왜냐하면 신변안전보장문제는 남북한간에 일괄적으로 타결되어야 할 성격의 것이고, 개별적인 사안별로 접근할 사안이 아니기 때문이다. 또한 개인(남한주민)이 북한당국과 협의하여 신변안전을 보장받는다든 것은 매우 어려울 뿐만 아니라 비능률적인 방법이라고도 할 수 있다. 따라서 이 문제에 관해서는

남북한이 당국간의 합의를 통해 제도적으로 해결하는 것이 타당하다고 볼 수 있다.

앞으로 남한주민의 북한왕래를 활성화시키기 위해 시행령 제10조 1항 5호는 북한방문증명서 신청을 위한 구비서류중 “신변안전과 무사귀환을 보증할 수 있는 서류” 제출의 요건을 완화할 필요가 있다. 북한당국이나 당국에 준하는 기관이 발급한 초청장으로 신변안전보장각서를 대체하도록 하거나 또는 서류제출 의무를 완화하는 방향으로의 개정을 추진해야 할 것이다.

(나) 북한주민의 南韓訪問證明書 携帶義務 완화

현행 「남북교류협력법」은 북한주민이 남한을 방문하려 할 경우 통일원장관에 대해 남한방문증명서(방문증) 발급을 신청하여 동 증명서를 발급받으면, 이를 휴대하고 국내에 들어올 것을 요구하고 있다(법 제9조 1항). 그러나 그 동안의 남북교류협력 경험을 보면 북한주민이 이를 제대로 준수하지 않고 있음을 알 수 있다. 이러한 사태를 계속 방치한다면 「남북교류협력법」의 권위와 실효성만을 떨어뜨리는 부정적 측면을 노정하게 될 것이다. 따라서 남북한간의 이에 관한 구체적인 합의가 있기 전까지는 북한주민에 대한 남한방문증명서 발급제도를 잠정적으로 유보하는 특례조치를 취함으로써 북한주민의 남한방문증명서 휴대의무를 완화하는 것이 현실적이라 하겠다.¹⁴⁾

14) 권해수, “「남북교류협력법」상 북한주민 접촉 및 남북왕래절차의 문제점

(다) 북한주민 接觸時 申告制로 전환

단기적인 관점에서는 무분별한 방북과 북한주민 접촉을 방지할 경우 북한측의 통일전선전술에 말려들 위험이 있고 또한 질서있는 남북관계 개선에 도움이 되지 않는다. 그러한 점에서 적어도 당분간 북한방문이나 북한주민 접촉에 대한 승인제의 유지가 불가피한 점이 있는 것이 사실이다.

그러나 중·장기적인 관점에서 볼 때 이러한 승인제는 오히려 다각적인 교류와 협력을 통해, 특히 제3국에서 남북한의 주민이 자유롭게 만나 이해의 폭을 넓히고 이를 매개로 하여 점진적으로 북한에 자유의 바람을 넣음으로써 북한체제의 개혁·개방을 유도한다는 대북한 변화유도전략과는 모순되는 측면이 있다. 그러한 점에서 「남북교류협력법」 제9조 3항을 개정하여 현행의 승인제를 事前申告制로 전환하는 방안을 적극 고려할 필요가 있다.

현행법상 북한주민 접촉시 통일원장관의 승인을 얻어야 한다. 여기서 북한주민 접촉은 회합·통신 기타의 방법으로 이루어진다.

첫째는 북한주민 접촉은 지역을 기준으로 할 때 북한에서 접촉하는 경우, 남한에서 접촉하는 경우, 그리고 제3국에서 접촉하는 경우가 있다.

남한주민이 통일원장관의 승인을 얻어 북한을 방문한 경우 승인된 방북의 목적(예컨대 경협논의) 범위내에서는 자유로이 북한

및 개선방안,” 「남북교류협력 법·제도 실천과제 연구」 (서울: 통일원, 1995), p. 20.

주민을 만날 수 있다. 그러나 당초의 방북목적과 무관한 북한인사(예컨대 재북 이산가족)를 접촉하려 할 경우에는 북한방문 승인이외에 별도로 북한주민 접촉승인을 받아야 한다.

북한주민이 남북고위급회담 또는 사회·문화·여성교류 등 관련 회의에 참가하기 위해 남한을 방문한 경우, 남한주민이 북한주민을 접촉하는 경우에도 통일원장관의 승인을 받아야 한다. 현행법규정에 비추어 이러한 결론은 법리적으로 문제될 것은 없으나, 실제 법운용에 있어서는 엄격히 이를 지키기가 어려울 경우도 적지 않을 것으로 보인다.

중국, 일본, 미국 등 제3국에서 경제적인 상담목적이나 사회·문화·종교·학술·체육분야 등의 행사에 참가하여 그 제3국에서 북한주민(또는 조총련계 인사와 같이 「남북교류협력법」 제30조에 따라 북한주민으로 의제되는 자)을 직접 會合하여 物理적으로 접촉하는 경우이다. 이것은 가장 전형적인 접촉방식으로 볼 수 있다.

둘째는 남한주민과 북한주민이 물리적으로 만나지는 않으나, 전화·팩스·텔레텍스·인터넷 등의 전자통신매체를 통해 접촉하는 경우이다. 예컨대 남한거주 남한주민이 제3국에 거주하는 북한주민에게 전화 등의 방식에 의해 통화 또는 교신하여 접촉하거나 또는 남한주민이 제3국에 가서 제3국거주 북한주민 또는 북한거주 북한주민과 전화 등의 통신매체를 통해 접촉하는 경우를 그 대표적인 예로 들 수 있다.

남한에 거주하는 남한주민이 제3국 거주 북한주민(또는 친북한계의 남한 또는 제3국 인사)에게 전화를 걸고, 동 인사가 다른 전

화기에 의해 북한거주 북한주민에게 전화를 걸어 이 두 전화기를 서로 반대로 포개어 놓음으로써 남한주민과 북한주민이 (간접)통화를 할 수 있도록 한다면, 이것도 역시 「남북교류협력법」상 북한주민접촉이 된다. 제3국에 거주하는 자의 주선과 협조를 얻어 접촉하는 마지막의 접촉방식은 과거 한총련 학생들이 범민족대회 행사 개최와 관련하여 사용한 방법으로 알려지고 있다.

최근에는 국내의 학생 또는 외국에 나가 있는 유학생이 인터넷을 통해 북한 유학생과 접촉하여 의사교환을 한 것으로 알려지고 있다. 앞으로 이러한 사례는 점차 증대할 것으로 예상되며, 그 규제 of 실효성도 확보하기가 어려울 것으로 보인다.

이상의 다양한 북한주민 접촉의 양태를 일률적으로 일시에 신고제로 전환할 것인가 여부는 정책적으로 매우 중요한 사안으로서 신중한 검토를 요한다고 할 것이다. 무분별한 북한주민 접촉을 억제하는 한편 질서있고 안정적인 남북교류협력의 수행을 확보하고 이를 장려한다는 정책적인 관점에서 볼 때, 점진적이고 단계적인 방법으로 북한주민 접촉승인제를 완화시켜 나가는 것이 타당하다. 전화·팩스·인터넷을 통한 접촉이나 제3국에서 북한주민의 물리적인 접촉부터 신고제로 전환하는 것이 순리일 것이다. 그러나 북한방문이나 북한내에서의 북한주민 접촉은 身邊安全과 無事歸還의 문제가 수반되므로 앞으로도 상당기간 동안 통일원장관의 사전승인을 얻도록 하는 것이 바람직하다고 생각된다.

(라) 在外國民의 訪北 申告制 폐지 또는 개선

남북교류협력을 통한 북한의 개혁·개방 유도라는 전략적인 관점에서 볼 때 재외국민의 방북신고제를 폐지 또는 개선할 필요가 있다. 현행 「남북교류협력법 시행령」은 거주국의 영주권이나 장기체류허가를 받은 재외국민으로 하여금 방북 출발 5일전까지 북한방문신고서를 제출하도록 하고 있다. 다만 부득이한 사유로 신고를 하지 아니하고 북한을 왕래한 경우에는 돌아온 이후 10일 이내에 방문결과보고서를 재외공관장에게 제출하도록 하고 있다(시행령 제18조 2항 및 3항). 그러나 이러한 규정들이 현실적으로 잘 지켜지지 않고 있는 실정이다. 단순한 인적 교류인 경우 통일원장관이 발급하는 증명서를 소지하지 않으면 여행의 안전과 신변안전에 대한 위협요소가 있으므로 행정지도를 통해 반드시 이를 소지하도록 하되, 발급절차를 점차 간소화하도록 해야 할 것이다.¹⁵⁾

(마) 이산가족에 대한 贈與 및 送金基準 마련

남한 이산가족의 재북 이산가족에 대한 증여 또는 대북송금에 관한 기준과 절차에 관한 법규의 미비는 결국 질서있고 안정적인 남북교류협력은 물론 남북교류협력 활성화에 장애요인이 될 수

15) 위의 글, pp. 20~21 참조.

있다. 특히 관련 법규의 부재는 이산가족들의 증여나 송금과 같은 행위에 대해 정부가 무원칙하고 자의적인 처리를 할 소지를 제공함으로써 법치주의 정신에도 배치되는 결과를 가져올 수 있다. 따라서 현재 이산가족들간에 음성적으로 이루어지고 있는 증여 및 송금에 관한 구체적인 기준과 절차를 마련하여 이를 양성화시키는 것이 바람직하다 할 것이다.

(바) 南北觀光交流 확대에 대비한 南北通行 지원

북한이 당면한 경제난을 해결하기 위해 남북한간의 관광교류를 허용함으로써 외화수입 증대를 도모할 가능성이 있다. 남북한간에 관광교류가 실현되고 점차 확대될 경우에 대비하여 ①단체관광객의 북한통과, ②체류시의 수속절차, ③신변보장, ④부정기 관광용 수송장비 운행절차 등에 관한 세부절차를 마련할 필요가 있다.

(사) 승인받지 않은 인적 교류협력에 대한 벌칙 완화

단기적으로 남북한간의 인적 교류를 완전히 민간의 자율에 맡길 수는 없을 것이다. 그러나 남북한관계가 획기적으로 개선되고 부문별 교류협력이 비약적으로 증가할 경우, 이러한 추세에 맞게 점차 벌칙규정을 완화시켜 나가는 것이 바람직하다.

남북한관계가 질적으로 개선될 경우 현재와 같이 승인을 받지 않고 행하는 남북왕래나 교역행위에 대해 자유형을 부과하지 않

고 行政秩序罰인 과태료로 바꾸고 미승인방북행위에 대한 제재와 제도도 행정적 대응으로 해결해 나갈 수 있을 것으로 보인다.¹⁶⁾

(3) 기타

(가) 「南北社會·文化交流 보장·지원을 위한 특별조치법」 제정

중·장기적으로 남북간 사회·문화교류가 확대될 경우 북한의 신문 등 간행물, 음반·영화·연극대본 등의 반입 및 배포, 북한공연물의 한국내 상영, 언론 및 방송사의 북한지사 설치 등의 요구가 분출할 것이다. 이 경우 그에 대한 법적 근거 마련이 요구될 것이다.

이와 같은 문제를 법제도적으로 해결하고 남북간 문화·예술교류를 촉진·지원하기 위해 가칭 「南北社會·文化交流 등의 보장·지원을 위한 특별조치법」 제정을 고려할 필요가 있다.

(나) 남북간 인적 교류에 따른 民·刑事問題 處理方案 강구

남북간 인적 왕래가 빈번해지고 상거래 및 남북경협이 확대될 경우, 남북한 주민간에 민·형사상의 분쟁이 발생할 것이다. 이에 대비하여 정부는 특별법을 제정하여 남북간 인적 교류에 따른

16) 吳峻根, “南北交流·協力에 관한 現行法制와 그 改善方向,” pp. 40~41
참조.

民·刑事問題 處理方案을 마련해야 할 것이다.

중·장기적으로 이산가족 재결합이 실현될 경우에는 이에 따른 民事問題의 조정이 중요한 현안으로 제기될 것이다. 이산가족 재결합시 前婚과 後婚의 조정, 부부재산계약, 繼親子關係, 입양, 가족·친족의 범위, 상속인의 범위와 순위 등 재산법·신분법상의 문제가 크게 제기될 것인 바, 이에 대한 사전 대비책의 수립이 요구된다 하겠다.¹⁷⁾ 이를 위해 가칭 「이산가족 재결합에 따른 민사 문제의 조정을 위한 특별법」을 제정하는 방안도 아울러 검토해야 할 것이다.

다. 南北交流協力 관련 機構의 整備方案

앞서 지적한 바와 같이 「남북교류협력법」에 따라 설치된 「남북교류협력추진협의회」 외에 남북교류협력 추진과 관련한 사전단계에서의 분야별 專門的 妥當性 검토를 위해 1992년 4월 11일 국무총리훈령에 따라 경제부처로 구성되는 「남북경제협력조정위원회」와 사회·문화분야의 부처로 구성되는 「남북일반교류협력조정위원회」가 설치되어 운영되고 있다.

그러나 「남북경제협력조정위원회」와 「남북일반교류협력조정위원회」(사회·문화분야의 부처로 구성)에서 심의하는 사항은 기본적

17) 남북이산가족 재결합에 따른 몇가지 법률적 문제에 관한 개괄적이고 초보적인 검토에 관해서는 諸成鎬, “南北離散家族의 再結合에 따른 法的 問題點과 解決方案,” 「한민족공동체 統一方案의 實踐을 위한 摸索」, 統一方案論文輯 제3집 (서울: 통일원, 1992), pp. 219~272 참조.

으로 「남북교류협력추진협의회」의 관할권에 속하는 것들이다. 이러한 기구에서 심의한 사항을 다시 「남북교류협력추진협의회」에 심의하는 것은 옥상옥의 결과를 초래함으로써 남북교류협력의 활성화 및 교류협력의 신속한 추진에 장애가 될 수 있다. 더욱이 이와 같은 이중적인 기구운영은 행정절차의 간소화 추세에도 부합되지 않는다.

뿐만 아니라 「남북교류협력추진협의회」 외에 현재와 같은 유사 기구를 그대로 존치할 경우, 국무총리훈령으로 사실상 상위법인 「남북교류협력법」을 개정하는 결과를 낳게 되는 바, 이는 법치주의의 관점에서 볼 때 문제라고 하지 않을 수 없다. 따라서 남북교류협력의 창구 내지 주무부처를 통일원으로 하고 중요한 사안의 경우에 대해서만 「남북교류협력추진협의회」에 부의하여 심의·의결하도록 하고, 현행 「남북경제협력조정위원회」와 「남북일반교류협력조정위원회」를 폐지하는 것이 타당하다.¹⁸⁾ 그 대신 「남북경제협력조정위원회」와 「남북일반교류협력조정위원회」는 「남북교류협력추진협의회」 산하에 설치·운영되는 實務委員會의 2개 실무소위원회로 재편하여 「남북교류협력법」 체제내로 흡수하여 운영토록 해야 할 것이다. 이는 부처이기주의를 배격하는 동시에 일관성 있고 질서있는 대북 및 통일정책(특히 남북교류협력에 관한 정책) 추진을 위해서도 바람직한 조치로 판단된다.

18) 최근에 와서 「남북경제협력조정위원회」와 「남북일반교류협력조정위원회」가 실제로 운영되는 경우는 거의 없는 것으로 알려지고 있으나, 법제상으로는 여전히 존속하고 있다.

第V章 南北交流協力 활성화를 위한 制度改善 및 關聯措置

1. 物的 交流協力の 경우¹⁾

가. 북한과의 去來先 발굴 지원 및 情報 提供

남북한간에 성공적인 거래성사를 위해서는 우리측 교역파트너가 최소한 수차례 북한측 파트너와 직접 접촉을 하여 신뢰관계를 형성해 나가는 것이 필요하다. 해외중개상을 통해 간접교역을 추진할 경우²⁾에는 우리측 업체가 자주 해외중개상과 직접 만나 이 중개상이 북한측과 상당한 정도의 신뢰관계를 형성하고 있는지, 북한측과 충분한 교역 내지 중개경험이 있는 자인가를 검토·확인하는 작업이 요구된다.

그런데 정보가 부족한 상황에서는 우리 기업이 제3국 중개상이나 해외 현지기업을 활용한다는 것이 쉬운 일은 아니다. 실제로도 우리 기업이 북한과 거래를 하고자 할 때 제일 큰 애로사항은

-
- 1) 北方圈交流協議會, “남북 물자교역 현황과 대책: 현황, 문제점, 대책방안을 중심으로,” 『北韓經濟現況과 南北韓 經協課題』, 北方政治經濟學校 북한전문가과정 기본교재 (1996) 참조.
 - 2) 우리 기업들은 중국 등 해외에 子會社로서 현지법인을 설치해 두고 있을 경우에는 이 현지법인을 중개상으로 활용할 수 있을 것이다. 물론 홍콩, 북경, 연길 등 제3국소재 기업이나 조선족 교포기업가를 채널로 활용할 수도 있을 것이다.

북한과의 교역을 중개하는 전문 교역상이나 북한측 거래파트너(주로 무역상사)를 찾기가 어렵다는 데 있는 것으로 알려지고 있다.

첫째, 북한측에서 정책적으로 남한기업과의 회합을 꺼리고 있고 우리측이 북한기업인을 제3국에서 만나기 위해서는 통일원의 북한주민 접촉승인을 받아야 하기 때문에 북한 무역상사원을 直接接觸하는 것이 힘들다.

둘째, 북한기업에 대한 公開된 資料가 거의 없어 우리 기업들이 거래선을 발굴하는 데 많은 시간과 노력을 투입해야 한다.³⁾

셋째, 거래상담을 위해서는 북한 상사원이 해외로 출장을 나와야 하고, 우리 기업측에서도 해외로 나가야 하는데, 상당수 기업이 이와 같은 附帶費用을 부담하려 하지 않는 문제점도 있다.

그나마 북한과의 교역경험을 갖고 있는 대기업은 거래선 발굴에 있어서 상대적으로 유리한 입장에 있다고 볼 수 있다. 그러나 중소기업의 경우 북한 무역상사를 직접 물색하거나 또는 대북교역을 책임있게 수행할 수 있는 해외 중개상을 물색하는 것은 지극히 곤란하다.⁴⁾ 이들이 처음 걸음마단계부터 시작하여 시행착오

3) 북한무역상사에 관한 정보가 극히 부족한 상황에서 통일원이 발행한 관련자료는 향후 우리업체가 북한과의 교역 추진시 매우 유익한 길잡이 역할을 할 것으로 평가된다. 통일원, 「북한무역상사 등 관련기관 일람」(서울: 통일원, 1995) 참조.

4) 북한과의 물자교역을 희망하는 우리 업체가 적합한 중개상을 찾는 과정에서 겪는 어려움은 주로 ①기업측이 원하는 품목에 대한 중개상의 주선 능력, ②북한과의 거래경험, ③북한내부의 고위권력과 인맥 등 영향력 여부를 검증하기가 사실상 불가능하다는 데 있다. 그러나 북한 무역상사를 직접 접촉하기 어려운 상황에서 남북한간의 교량역할을 수행

를 거듭하면서 나름대로의 교역기법을 찾는 데에는 상당한 시간이 소요될 것이므로 정부의 적극적인 지원책이 요구된다.

이러한 점에 비추어 남북교역을 활성화하기 위해서는 많은 정보를 축적·보유하고 있는 政府(주로 통일원이 될 것이나 통상산업부도 가능할 것임)나 대한무역투자진흥공사(KOTRA)와 같은 準政府機關이 대북교역 희망업체에 대해 주기적으로 북한과의 교역 파트너 또는 해외중개상에 대한 情報 및 資料를 제공하는 것이 필요하다. 이와 관련, 무역협회 등의 民間機構도 대북교역에 관한 정보를 지속적으로 수집하여 이를 필요로 하는 기업에 제공하는 것이 바람직하다. 또한 대한무역투자진흥공사(KOTRA)는 대북교역을 하고자 하는 우리기업들에게 중개상을 斡旋하는 업무도 행할 필요가 있고, 대북교역 희망업체는 이를 적극 활용하는 것이 바람직하다.

나. 去來方式의 多變化: 直交易 擴大

현재 남북한 기업간에 직접 통신과 접촉이 이루어지지 않고 있고 은행간의 대금결제도 불가능한 상태이다. 이러한 상황하에서는 중개상을 활용하는 간접교역 방식이 위주가 될 수 밖에 없다. 물론 중개상을 통하게 되면 중개수수료 등 부대비용이 많이 발생

하는 중개상의 선택은 곧 남북교역의 성패를 좌우한다고 볼 수 있다. 따라서 해당업체는 가동할 수 있는 모든 채널과 정보를 통해 그에 대한 객관적인 실태파악을 위해 노력해야 한다.

하는 것이 사실이다. 그럼에도 불구하고 아직 남북한간에 기본합의서와 교류협력분야의 부속합의서가 이행·실천되지 않고 있는 상황하에서는 간접교역의 형태가 주종을 이룰 수 밖에 없을 것으로 보인다.

그러나 간접교역만으로는 보다 많은 업체들로 하여금 남북교역에 참여하도록 유인하기 힘들다. 따라서 가능한 한 남북교역의 방식을 다변화하는 것이 중요하며, 최근 급증하는 위탁가공교역이 더욱 활성화될 수 있도록 법적·제도적 지원을 해야 한다. 위탁가공교역에도 남북협력기금을 지원하거나 또는 손실보전을 해주는 것은 그 대표적인 예로 될 수 있다.

특히 남북교역이 물물교환 형태의 거래일 경우에는 외환결제가 불필요하기 때문에 가능하다면 간접교역에서 탈피하여 북한측과 직교역방식을 취하는 것이 바람직하다. 이를 위해 우리기업인들이 북한기업인들과 접촉할 기회에 꾸준히 직교역의 必要性和 利點을 알리고 설득해야 할 것이다.

현재 남북간에는 직교역 추진을 위한 당국차원의 제도적 장치가 마련되어 있지 않아 직교역의 확대에는 한계가 있다. 직교역 추진을 위해서는 ①통신, ②수송, ③대금결제문제, ④분쟁해결, ⑤원산지 확인장구 개설 등의 문제가 선결되어야 한다. 이를 위해 남북대화가 정상적으로 이루어지고 남북한관계가 개선될 경우 정부는 북한당국과의 협상을 통해 국가간의 무역협정에 준하는 남북한간의 物品交易에 관한 協定을 체결할 필요가 있다 하겠다.

사정에 따라서는 교역협정과 청산결제협정을 별도로 체결하지 않고, 남북청산결제협정을 통해 두가지 사안을 한꺼번에 해결할 수도 있을 것이다.

다. 契約書 締結業務 支援

일반적으로 북한과 체결한 거래계약서를 보면 매우 단순하다. 이는 북한측이 세세하게 까다로운 계약내용과 조건을 계약서에 명기하였다가 혹시 나중에 문제가 발생하여 그들이 책임져야 하는 것을 꺼리기 때문이다.

북한측이 계약서보다는 남북한간의 상호 신뢰가 더 중요하다고 주장할지라도 우리 기업은 가능한 한 계약조건을 구체적으로 상세히 계약서에 명기해야 한다. 특히 남북교역시 가장 발생 빈도가 많은 納期 未遵守와 品質不良에 대해 責任所在와 賠償을 분명히 해 두는 것이 바람직하다. 비록 이것은 단기적으로는 근본적인 문제해결에 도움이 크게 되지 못하더라도 북한측이 계약을 성실히 이행하도록 유도하는 심리적인 자극제가 될 수 있을 것이다.

이러한 점은 간접교역, 임가공교역, 직교역 등 남북한간의 다양한 교역에 두루 타당하며, 남북경협외의 경우에도 마찬가지라고 할 수 있다. 남북교류협력을 활성화시키기 위해서는 정부가 남북교역이나 협력사업에 참여하는 업체에 대해 북한과의 계약체결방식, 체결시 유의사항 등을 교육함으로써 案內者의 역할을 수행할 필요가 있다. 이를 위한 준비작업으로 정부는 우선 이미 북한과

의 교역이나 대북투자의 경험을 가진 우리 기업들의 반출입계약이나 합작투자계약서를 지속적으로 수집하고, 이에 관해 자세한 분석과 검토를 통해 대북투자 계약에 관한 종합적인 안내서를 발간하고 이를 기업측에 제공할 필요가 있다.⁵⁾

라. 納期遲延에 대한 對備

남북교역시 가장 유의해야 할 문제의 하나는 납기라 할 수 있다. 지금까지 남북교역의 실재를 보면, 북한측이 납기를 제때에 준수하지 못해 발생한 피해가 가장 많은 것으로 나타나고 있다. 북한측이 생산기계 고장 및 전력부족 등으로 예정된 기간내에 생산량을 채우지 못하거나, 운송수단 부족, 정치적 행사 동원으로 생산이 중단되는 경우도 있다.⁶⁾

철도운행이 지연되거나 화물칸을 확보하지 못하여 운송이 장기간 지연되고, 북한이 주장하는 소위 전승기념일 행사기간 중에 외국인의 입국을 불허하여 중개상이 검사를 할 수 없어 선적이 지연된 일도 있다. 따라서 납기를 결정할 경우 북한의 정치행사

5) 우리 기업이 출자하여 북한측 당사자와 합영기업이나 합작기업을 설립할 경우, 그에 관한 법률적 토대로서 당연히 합작투자계약을 체결하게 될 것이다. 이와 관련하여 남북한간의 합영계약 및 합작계약 체결시 유의해야 할 사항들을 요약·정리한 기초자료로는 통일원, 「대북투자 계약서 모델연구」(서울: 통일원, 1994) 참조; 한편 북한과의 물품반입계약시 유의사항에 관해서는 통일원 교류협력국, 「남북교역사례집(Ⅱ)」(서울: 통일원, 1993), pp. 66~67, 123~126 참조.

6) 위의 책, pp. 8, 32, 34 참조.

등 각종 변수를 면밀히 점검하고 여유기간을 충분히 두어 납기지연으로 인한 피해를 최소화하는 예방적 차원의 노력이 필요하다고 하겠다.

이와 같은 사태에 대한 대비는 일차적으로 남북교역이나 대북 투자를 하는 기업측이 해야 할 일이다. 그러나 정부가 수수방관해서는 안된다. 납기지연과 관련하여 사업추진 과정에서 발생하는 기술적인 문제와 사업적 위협에 대해서는 우리측도 어쩔 수 없겠지만, 정치행사 동원과 같은 사업외적 요인에 의해 납기지연이 발생할 경우에 대해서는 정부차원의 단호한 대응이 요망된다 하겠다. 남북한 당국간에 대화가 재개될 경우, 우리 정부가 이에 관한 요구를 행하고 북한측의 호응을 이끌어내야 할 것이다.

마. 運送에 따른 危險負擔 補塡

중전에는 홍콩을 경유하여 남북한간의 물자를 운송할 경우 운송기간이 20~30일씩 소요되었었다. 그러나 남북 직항로 개설 이후 직항로 운항이 늘어나면서 운송기간도 크게 단축되고 있다.

남북한간에 직항로가 개설된 지금 북한측은 항구 입항료 등 부대비용을 과다하게 요구하고 있다. 또한 선적물품 준비가 지켜지지 않아 滯船料 과다지불이 비일비재하게 발생하고 있어 여전히 운송료 부담이 큰 것으로 나타나고 있다. 심지어 직항로 운송비가 중국을 경유하는 것 보다 3배에 달하는 경우도 있다고 한다.

따라서 중개상이나 해외현지법인을 통한 북한물품 반입시 중개

상이나 동 현지법인으로 하여금 북한의 物品準備 狀況에 대해 주도 면밀하게 확인해야 한다. 그동안 물품이 준비되었다는 북한측의 통보만을 믿고 우리 기업측에서 선박을 보냈다가 항구에 물품이 없어 다시 빈배로 돌아온 경우가 수차례 발생하였었다. 따라서 우리 기업은 물품이 예정대로 출입항구에 도착된다는 것이 확실히 될 때에 비로소 북한에 선박을 보내도록 해야 할 것이다. 또한 船積數量에 대해서도 최종 순간까지 확인을 게을리해서는 안될 것이다. 계약물량보다 초과 또는 부족해서 우리측에 공급되는 사례도 있었기 때문이다.7)

남북교역의 초기단계에서는 이와 같은 사례가 많이 발생하였는데, 앞으로도 이러한 상황은 상당기간 지속될 것으로 보인다. 아직까지도 남북한간에 통신수단이 미비하여 남북한 기업인들이 직접 대화하기 어렵기 때문이다.

이러한 점에 비추어 정부는 남북교역 활성화 차원에서 북한측이 요구하는 과도한 운송비에 대해 보조금을 지급하거나 또는 운송지연에 따른 기업의 손실을 일부 보전해 주는 방안을 적극 고려하여야 할 것이다. 이는 운송지연 이외에 북한측에 귀책사유가 있는 남기지연의 경우에도 동일하다. 정부가 우리 기업이 지게 되는 다양한 위험부담을 일부나마 보전해 줄 경우 남북교역 활성화에 적지 않은 도움을 줄 것이다.

7) 위의 책, pp. 8~9, 16 참조.

바. 북한관련 경제정보 교환을 위한 民間協議體 구성·운영

남북한간의 경제교류협력을 본격적으로 추진하고 이를 활성화하기 위해서는 정부가 관련된 정보를 지속적으로 수집·분석하여 이를 신속히 기업들에게 제공하는 한편, 수시로 정부입장과 방침을 설명해 주어야 한다. 경우에 따라서는 정부가 기업에 대해 경제교류협력에 대한 지도와 안내를 해야 할 때도 있을 것이다.

물론 정부가 지금도 가용한 수단을 동원하여 정보를 수집하여 가능한 범위내에서 최대한 남북교류협력에 참여하는 기업체에 이를 제공하고 있다. 또한 정부가 남북경제교류협력에 관한 정부 입장을 홍보·설명하기 위해 많은 노력을 하고 있는 것이 사실이다.

그러나 우리 정부가 세계에서 가장 폐쇄적인 북한에 대한 경제정보를 수집하는 데에는 한계가 있을 수밖에 없다. 반면 기업들도 북한측과 자체의 연락채널을 개설하여 나름대로 많은 정보를 수집하고 있는 것으로 알려지고 있다. 이러한 점을 감안하여 대북 경제교류협력에 참여하는 기업들이 민간차원의 자율적인 협의체를 구성하고, 이를 통해 기업체들이 제한된 대북정보를 서로 교환하고 공유하도록 유도하는 것이 바람직하다. 정부가 전면에서 이러한 협의체를 조직할 필요는 없지만, 남북경제교류협력촉진 및 활성화 차원에서 동 기구에 대해 물적 지원을 하는 것은 가능할 것으로 보인다.

사. 남북한간의 물적 교류협력에 관한 制度的 裝置 마련

남북경제교류협력의 확대 및 활성화는 우리의 일방적인 노력만으로는 쉽게 실현되기 어렵다. 이것은 북한의 적극적인 호응이 있을 때만이 가능하다. 특히 남북경제교류협력의 안정적이고 질서있는 수행을 위해서는 남북한 정부당국간에 통상협정 내지 교역협정, 투자보장협정, 이종과세협정, 분쟁해결협정, 남북공동어로협정, 남북경제협력사업을 위한 원자재 및 부품조달에 관한 공급협정 등이 체결되어야 한다. 정부는 남북경제교류협력을 제도적으로 뒷받침하고 이를 활성화하기 위해 부문별로 필요한 세부 협정을 체결해 나가야 한다.⁸⁾ 이를 위해 정부는 기업과의 협조를 통해 부문별 세부협정 체결에 있어서 북한측의 호응을 지속적으로 촉구해야 할 것이다.

한편 관문점에 남북경제교류협력을 안내하고 남북한의 교역 및 협력사업 당사자들에게 필요한 정보를 제공하는 남북경제교류상담소 내지 연락사무소를 설치·운영하는 것이 요망된다. 중·장기

8) 이와 관련, 우리측은 이러한 협정을 체결함에 있어서 우리 체제가 엄격한 법치주의원리와 시정경제에 바탕을 둔 반면에, 북한은 우리와 상이한 입법체계를 갖고 있을 뿐만 아니라 행정지시나 결정이 법령과 같은 효력을 가지며 세밀한 계획경제에 따라 움직이는 체제라는 점이 남북 교류협력에 장애가 될 수 있음을 충분히 감안하여야 한다. 예컨대 남북한 기업이 합작투자를 할 경우 원자재의 구입이나 제품의 판매는 물론 노동력의 채용과 해고까지도 북한의 계획경제의 틀 안에서 엄격한 제한을 받게 되는 것이다. 이러한 점에 유의하여 남북한 당국이 이에 관한 별도의 세부합의를 마련하고 남북한이 각기 국내법적으로 이를 보장하는 체제를 구축하여야 할 것이다. 朴銳旻, “「南北基本合意書」履行에 따른 南北交流協力法令의 補完과 그 發展方向,” p. 21.

적으로는 이러한 상담소 내지 연락사무소가 잘 운영될 경우, 이를 더욱 확대·발전시켜 서울과 평양에 「경제대표부」를 교환·설치하도록 해야 한다.

아. 기타

남북경제교류협력을 활성화하고 그 효과를 극대화하기 위해서는 다음과 같은 조치들을 병행적으로 실시해야 한다.⁹⁾

첫째, 남북교류협력의 활성화, 특히 남북교역과 대북 투자, 기타 이전성 지출과 지원의 효율성 제고를 위해서는 남북한간에 상설적인 수송·통신망이 구축되어야 한다. 이러한 점을 감안하여 우리 정부는 우선적으로 남북한간 철도·도로의 연결 및 해로 개설을 추진해야 한다.

둘째, 남북경제교류협력이 본궤도에 오를 경우 북한의 시장조사·분석, 사업선정 및 타당성 조사를 위해 「남북공동조사단」을 구성·운영할 필요가 있다.

셋째, 남북경제교류협력의 지속적인 확대를 위한 유인책으로는 북한의 대남 반입물품에 대한 특별청산계정 및 무이자 대월자금 제도를 활용할 필요가 있다.

넷째, 남북경제교류협력의 활성화를 위해 북한기업의 경영기법과 북한 근로자의 기술수준을 제고하는 것이 요망된다. 이를 위

9) 오승렬·최수영·박순성, 「북한의 경제개혁과 남북경협」, 연구보고서 95-22 (서울: 민족통일연구원, 1995), pp. 112~115 참조.

해 우리 기업들이 능동적인 자세를 가질 필요가 있다. 이와 관련, 예컨대 남한 또는 제3국에서 북한인력에 대해 기술교육을 체계적으로 실시하는 방안을 고려할 수 있을 것이다. 특히 북한근로자에 대한 기술교육을 실시할 경우에 대비하여, 소요재원 마련, 필요한 강사 수급, 교육시설 등에 관한 종합적인 프로그램을 사전에 마련해야 한다.

다섯째, 남북교류협력 활성화를 도모하는 동시에 북한무역의 대남 의존도를 높이기 위해서는 북한상품의 해외수출판로 개척을 대행해 주는 방안도 적극 고려할 필요가 있다.¹⁰⁾

여섯째, 남북경제교류협력의 효율적이고 원활한 수행을 위해서는 지속적으로 북한과 신뢰를 쌓아 나가야 한다. 이를 위해서는 다양한 방법이 동원될 수 있다. 예컨대 비료·농약·농기구 등 농업분야의 원·부자재를 비롯한 대북 경제지원이 그 하나의 방법이 될 수 있는데, 이 경우 현물차관의 형식을 취하는 것이 바람직하다.¹¹⁾

10) 북한상품의 해외수출판로의 확보는 남북교류협력 활성화에도 도움이 될 뿐 아니라 우리 기업의 대북투자를 보호하고 안정화시킬 수 있는 지렛대 역할을 할 수 있다. 이 문제에 관해서는 諸成鎬, 「對北投資 保護 및 紛爭解決方案 研究」, 연구보고서 93-09 (서울: 민족통일연구원, 1993), pp. 62~63 참조.

11) 경제지원의 구체적 형태는 지원규모에 상응하는 지원금을 정부차원에서 이전적 지출을 통해 제공하는 금융자본지원과 지원계획안에 따라 생산설비와 원자재 등 현물을 제공하는 방법으로 대별된다. 이 두가지 방법중에서 대북 경제지원 목적의 효과적인 달성과 과 남한사업에 대한 유효수요 증대를 도모하기 위해서는 현물 중심의 대북 지원을 추진하는 것이 바람직한 것으로 평가된다.

2. 人的 交流協力の 경우

가. 정부와 민간단체간의 대화창구 개설 및 인적 교류협력에 대한 지원 확대

지금까지 남북한간의 인적 교류는 법적·제도적 장치의 미비 보다는 남북한관계의 현실에 많은 영향을 받으면서 골목을 거둬해 왔다. 민간단체 상호간의 경쟁심과 한건주의도 부분적으로 인적 교류 활성화에 장애가 된 점이 없지 않아 있다. 정부도 남북한관계 상황에 따라 인적 교류협력에 제동을 걸거나 다소 경직된 남북교류협력 정책을 견지한 적도 없지 않아 있었다고 평가된다.

민간단체 중에서도 종교단체와 문인단체들은 다른 민간단체들 보다 남북한간의 인적 교류협력에 더욱 적극적인 입장을 보여 왔다. 이에 대해 정부는 질서있고 안정적인 남북교류협력 추진과 북한의 통일전선전술에 영합하는 무분별한 교류협력 자체를 강조하다 보니, 자연히 민간단체들은 대체로 정부의 태도가 소극적이라고 비판을 하는 경향이 있다.

이러한 현상은 그동안 정부의 남북교류협력정책과 입장에 대한 홍보가 실효적으로 이루어지지 못한 때문인 것으로 보인다. 따라서 정부는 민간단체와 대화창구를 개설할 필요가 있다. 정부와 관련 민간단체간의 협의회를 만들고 정기적으로 대화함으로써 정보를 교환하기도 하고, 상호 입장차이를 확인하면서 이해의 폭을 넓힐 필요가 있다. 또한 민간차원에서도 雨後竹筍 格으로 남북교

류단체를 새로이 양산하여 경쟁할 것이 아니라, 자율적인 협의·조정장치를 만들어 단일한 창구로 정부와 교류협력문제를 논의하는 풍토를 만들어 나갈 필요가 있다.

정부가 남북한간의 인적 교류협력에 보다 적극적으로 임하지 못하는 것은 아직까지 민간차원의 남북교류협력이 다소 무질서하게 이루어지고 있는 데에도 이유가 있다고 보인다. 정부는 안정되고 균형잡힌 입장을 가진 민간차원의 남북교류협력단체들이 형성되도록 돕는 데 응분의 몫을 해야 한다. 그리고 정부는 이러한 민간단체들이 추진하는 인적 교류협력에 대해서는 補助金 지급이나 기타 방법에 의해 인적·물적 지원을 확대해 나가야 할 것이다.

나. 離散家族에 대한 補助金 지급 및 자료·정보 제공

이산가족문제가 근본적으로 해결되지 않는 것은 근본적으로 북한의 폐쇄적·부정적인 태도 때문이다. 남북적십자회담이 재개되고 교류협력분야의 부속합의서가 정상적으로 이행·실천되면 이 문제가 쉽게 풀릴수 있을 것이나, 아직까지 이산가족문제는 북한의 거부입장 때문에 좀처럼 해결의 기미를 찾기 어려운 실정이다.

중국 연변지역이나 일본·미국 등지의 국가들에서 제한적이기는 하지만 이산가족의 상봉과 서신거래 등의 교류가 꾸준히 지속되고 있는 것은 그나마 다행한 일이다. 이러한 상황에서 정부로서는 이산가족 재회·상봉문제를 그대로 방치할 수는 없다. 이산가족의 재회·상봉을 활성화함으로써 인도주의를 구현하는 데 가능

한 모든 노력을 기울여야 한다.

이산가족 상봉은 현재 제3국, 특히 중국 연변지역에서 주로 이루어지고 있다. 이산가족 중에서는 자수성가하여 자비로 중국까지 가서 재북 이산가족을 접촉하는 사람들도 있으나, 고령의 노인으로 경제적으로 어려운 처지에 놓인 사람들이 대부분이다. 이들이 이산가족을 접촉하는 데에는 상당한 시간과 노력이 소요되게 된다. 따라서 이산가족들의 재회·상봉을 지원하고 활성화하는 차원에서 이산가족들에게 일정액의 보조금을 지급하는 방안을 고려해야 한다.

그 동안 정부는 이산가족에 대한 지원과 업무의 효율적인 수행을 위해 적십자사 창구를 비롯해서 전국 어디서나 이산가족에 대해 북한주민 접촉승인을 신청할 수 있도록 하고 있다. 신청에 있어서도 복잡한 서류를 요구하지 않고 신원진술서와 신청서 등 소정의 양식만을 갖추도록 하고 있다. 그 결과 민원상의 불편은 이미 거의 해소되어 있다. 또한 정부가 이산가족들의 북한주민 접촉신청에 대해 거의 100% 가까이 승인을 해주고 있다.

이와 같이 민원상의 불편은 상당부분 해소되어 있으나, 이산가족들에 대한 관련자료나 정보제공에 있어서는 아직 미흡한 점이 없지 않다. 정부는 전국에 산재되어 있는 이산가족 민원창구를 통해 이산가족 업무에 대한 안내와 더불어 관련 정보를 제공해 주는데 배전의 노력을 기울여야 할 것이다. 또한 정부가 이산가족 접촉수기를 모집하여 책자를 발간하고 이를 전국적으로 배포하고 홍보하는 데에도 게을리해서는 안될 것이다. 이미 정부가

이러한 사업을 실시하고 있지만, 앞으로 좀더 많은 관심을 가지고 내실있게 수행될 수 있도록 개선방안을 강구해야 할 것이다.

다. 인적 교류협력에 관한 制度的 裝置 마련

남북한간의 인적 교류협력을 본격적으로 추진하고 이를 활성화하기 위해서는 안정적인 제도적 장치로서 남북한 당국간의 협정 체결이 요구된다. 남북통행협정, 남북 사회·문화교류협정을 그러한 협정의 대표적인 예로 들 수 있다. 또한 남북한 이산가족간의 생사·주소 확인, 서신거래, 왕래·상봉방문 등을 제도적으로 지원하기 위해 판문점에 이산가족면회소와 우편물교환소를 설치·운영해야 할 것이다.

특히 남북통행 내지 여행과 관련, 북한측과 우리측의 기본개념과 제도가 근본적으로 다르기 때문에 그러한 용어가 갖는 의미는 상당한 차이를 보일 수 밖에 없다.¹²⁾ 이러한 점에 유의하여 우리측은 북한이 상대측 인원·물자·수송장비에 대해 단순히 통행 내지 여행을 허용한다는 합의를 도출하는 것만으로 만족하지 말고 여기에서 더 나아가 남북한이 이를 국내법적으로 보장한다는 데까지 합의할 필요가 있다고 판단된다.

12) 남북한 주민의 상호 왕래에 있어 북한은 국내여행도 허가를 받아야 하는 반면, 우리는 여행의 자유라는 용어조차 생소하게 느껴질 정도로 지극히 당연한 것으로 여겨지고 있다. 이러한 상황에서 남북한이 쌍방간의 자유왕래, 통행 및 여행의 자유를 합의한다 하더라도 각자가 이러한 용어들을 전혀 다른 의미로 해석할 여지가 상존하게 된다.

第VI章 結 論

정부의 통일정책은 국민적 합의를 기초로 정책의 일관성을 유지하는 가운데 지속적으로 추진될 때만이 실효성을 가질 수 있고, 또한 실질적인 남북한관계 개선을 가져올 수 있다. 그러한 점에서 통일정책은 종합적인 틀속에서 추진되어야 하며, 특히 민주사회의 기본원칙인 법치주의의 요구에 합치하는 것이어야 한다. 법치주의는 곧 정부의 정책수행은 명확한 법적 근거를 가져야 한다는 것이다.

1990년대 이전만 해도 남북교류협력은 법적 근거에 입각하지 않고 통치행위 차원에서 추진되었던 것이 사실이다. 그러한 점에 비추어 정부가 「남북교류협력법」을 제정한 것은 남북한관계에 대한 정부조치를 통치행위 차원으로 다루던 기존의 관행에서 벗어나 법적 근거를 갖는 행정처분으로 전환하였다는 것을 의미한다. 또한 그것은 정부가 남북한관계에서도 법적·제도적 틀 속에서 정책을 추진하겠다는 의지를 밝힌 것이라는 점에서 의의가 크다고 하겠다. 이에 따라 남북교류협력에 대한 국민들의 요구가 예외적으로 또는 정부의 특별조치에 의한 시혜적 성격으로 실현되는 것이 아니라 법에 의해 보장되게 되었고, 그에 대한 정부의 행정처분은 이제 司法審査의 대상으로 취급되는 단계로 발전하게 된 것이다.

이와 같은 「남북교류협력법」의 제정은 1980년대 후반부터 일기

시작한 화해와 협력의 새로운 국제질서를 맞이하여 같은 민족이 살고 있는 이 땅에서 반목과 대결관계를 청산하고, 남북한간의 인적·물적 교류와 제반 분야에 걸친 협력을 통해 민족공동체를 회복·발전시킴으로써 결국에는 통일국가를 이룩하겠다는 정치적 의의를 갖는다고 할 것이다. 이것은 시대의 흐름, 역사의 보편적 발전방향과 부합하는 것이었으며, 국민의 통일의지를 수용하여 질서있고 안정적인 남북한관계 개선이라는 요구를 충족시키는 효과적인 수단이었다고 볼 수 있다.

「남북교류협력법」은 남북기본합의서 채택 전에 우리 정부가 일방적으로 제정한 법이다. 그 후 남북기본합의서와 분야별 부속합의서가 채택된 만큼 앞으로 이 법의 내용을 남북기본합의서의 내용에 맞추어 나가야 할 필요성이 있는 것이 사실이다. 특히 향후 남북교류협력이 활성화될 경우, 기존의 법령만으로는 법치주의 정신과 합법성의 요구에 맞게 남북교류협력을 질서있고 안정적으로 운영해 나가는 데에는 많은 어려움이 따르게 될 것이다. 뿐만 아니라 그동안 예상하지 못한 문제들이 계속 발생함으로써 입법보완의 요구가 증대될 것으로 보인다. 이러한 점에 착안하여 남북교류협력 본격화시대를 내다보면서 남북교류협력의 활성화를 제도적으로 뒷받침하기 위한 법령의 정비·보완작업을 지금부터 준비해야 한다. 특히 남북기본합의서의 이행을 위한 국내법적 근거 확보라는 차원에서 관계법령 정비를 검토할 필요가 있다.

그러나 그동안 「남북교류협력법」의 문제점으로 여러가지들이 지적되어 왔었는데, 그러한 문제점들을 일별하면 법 적용 내지 실

천과정에서 경험적·현실적으로 제기된 문제라기 보다 입법체제나 법체계 또는 정책방향 내지 그 수행수단의 선택과 관련된 관점에서 학리적으로 제기되는 문제들이 상당 부분을 차지하고 있다는 점을 알 수 있다.

그러한 점에서 지금 당장 「남북교류협력법」을 전면개정하려 하거나 또는 대체입법의 마련을 서두르는 것은 필요하지도 적절하지도 않다고 생각된다. 현재 남북한간의 인적 교류는 말할 것도 없고 대북투자 등 남북협력사업을 포함한 물적 교류협력의 경우, 이미 제정한 「남북교류협력법」을 제대로 집행해 보지 못한 상태이기 때문이다. 이러한 상태에서 법개정·보완 내지 대체입법을 거론하는 것은 성급하다고 하지 않을 수 없다. 이러한 점에 비추어 당분간은 「남북교류협력법」과 「남북협력기금법」을 중심으로 형성되어 있는 기존의 법체제를 유지하는 것이 타당하다고 할 것이다. 다만 교류협력 활성화 차원에서 시급히 개정 또는 보완이 요구되는 사항들은 신속히 남북교류협력관련 법령들에 반영되어야 할 것이다.

물론 중·장기적으로는 정부가 남북교류협력에 관한 새로운 기본법 제정 등 법령정비 작업을 신중하게 추진해 나가야 한다. 법령정비 작업의 기본방향은 남북한관계의 현실을 감안하면서 相互主義에 입각하여,¹⁾ 漸進的·段階的으로 추진해야 할 것이다. 대체

1) 남북교류협력은 상대방이 있는 사안으로서 우리측의 일방적인 법제화 조치만으로는 소기의 목적을 달성할 수 없다. 따라서 남북한 쌍방이 상대방의 입법조치를 승인하고 그 실효성을 보장할 것을 약속하여야 한다. 또한 우리측의 입법내용과 그에 따른 집행도 쌍방의 합의에 어긋나

로 「남북교류협력법」의 정비 내지 보완작업은 다음과 같은 원칙 하에 추진해 나가는 것이 바람직한 것으로 생각된다.

첫째, 「남북교류협력법」은 남북관계의 진전에 따라 개정·보완될 수 밖에 없는 법률이다. 이 법은 법 제정 이후 채택된 남북기본 합의서와 부속합의서를 제대로 반영하지 못하고 있는 부분이 있는 바,²⁾ 이미 남북한간에 채택된 합의서들 외에도 앞으로 채택될 교류협력관련 합의서들의 정신에 부합되게 정비되어야 한다.

둘째, 남북기본합의서는 그 구체적 이행에 관한 후속절차를 예 정하고 있는 바, 관계법령의 정비는 세부합의서 채택 등 後續措置 마련과 그 履行成果 등 남북관계의 진전에 맞추어 추진해야 한다. 즉 남북한간의 교류협력에 관한 세부합의가 이루어질 뿐 아니라 합의내용대로 교류협력이 실천되어 상당한 정도로 남북교 류협력의 안정성이 확보될 경우 비로소 법령정비 작업을 추진해

지 않는 범위내에서 이루어져야 하며, 상호주의에 따라 북한측의 상응한 조치가 병행되도록 하는 것이 무엇보다 중요하다. 朴鈞焄, “南北基本合意書” 履行에 따른 南北交流協力法令의 補完과 그 發展方向,” pp. 20~21.

- 2) 「남북교류협력법」 제12조는 交易當事者에 관하여 “교역(북한과 제3국간에 물품의 중계무역을 포함한다. 이하 이 條에서 같다)을 할 수 있는 자는 國家機關·地方自治團體·정부투자기관 또는 대외무역법에 의하여 무역업의 허가를 받은 자(이하 교역당사자라 한다)로 하되, 통일원장관은 특히 필요하다고 인정할 때에는 협의회 의 의결을 거쳐 교역당사자 중 특정한 자를 지정하여 교역을 하게 할 수 있다”고 규정하고 있다. 그러나 1992년 9월 17일 채택·발효한 교류·협력분야 부속합의서 제1조 “남과 북사이의 경제협력과 물자교류의 당사자는 법인으로 등록된 상사, 회사, 기업체 및 경제기관이 되며 경우에 따라 개인도 될 수 있다”고 규정하고 있다. 즉 부속합의서에는 국가기관·지방자치단체가 제외되어 있어 「남북교류협력법」과 일치되고 있지 않다. 諸成鎬, “南北經濟交流協力에 따른 法的 問題와 對應方案,” p. 182.

나가야 한다.

셋째, 남한에서는 법령이 일단 제정·개정되면 남북한관계의 악화 등 부정적 요인이 발생하더라도 다시 환원시키는 데 어려움이 따르는 반면, 북한측은 법령의 제정·개정이 상대적으로 용이하고 심지어는 법령을 무시할 수도 있다는 점을 신중히 고려하여 지나치게 전향적이거나 낙관적 예측에 따른 정비는 경계해야 한다.

넷째, 남북기본합의서는 우리측의 일방적인 희망에 따라 이행되는 것이 아니기 때문에 우리측의 관계법령 정비는 기본적으로 相互主義에 입각하여 북한측의 상응한 조치와 병행하여 이루어져야 한다.

이미 남한에서는 「남북교류협력법」이 제정되어 있는 만큼 새로운 대체입법을 서두르기 보다는 먼저 북한에 대해 「북남간의 협력교류」를 촉진하는 법률의 제정을 촉구하는 것이 시급하다 할 것이다. 북한이 긍정적인 반응을 보이고 그에 따른 입법을 행할 때, 남한은 우리측 법령을 추가적으로 보완하거나 새로운 대체입법 또는 「남북교류협력법」의 전면 개정을 모색하는 것이 법제정을 통한 남북한간의 신뢰구축(법적 신뢰구축) 차원에서 볼 때 바람직한 대북정책 방향이라고 할 것이다. 또한 이것은 실질적인 남북한관계 개선에도 기여할 수 있는 좋은 수단이 될 것으로 생각된다.

다섯째, 남북한관계의 특수성과 변화가능성에 신속히 대처하기 위해서는 신속적이고 탄력적인 규정이 필요하다는 점에 유의해야

한다. 이것은 남북교류협력 본격화단계의 경우에도 마찬가지 일 수 있다. 즉 그러한 단계에 들어가서도 하위법령에서 구체적 내용을 정하도록 법률에 위임근거 규정을 두는 것이 필요하고, 또한 관계 행정기관에서 신속한 행정적 조치로 대응하도록 하는 것이 대북정책 추진상 바람직한 경우도 있을 것이다. 이러한 점에서 남북교류협력에 관해서는 엄격한 법치주의 이념에 따른 입법체계의 정비만을 고집할 수는 없을 것이다. 따라서 일반적·추상적 규정을 통한 남북교류협력정책의 탄력적 추진은 어느 정도 불가피하다고 볼 수 있다. 다만 이 경우에도 고시와 같은 하위법령에 의한 행정당국의 입법보완은 최대한 배제해야 할 것이다.

參考文獻

1. 단행본

- 김학성. 「서독의 분단질서관리 외교정책 연구」. 서울: 민족통일 연구원, 1995.
- _____. 「동·서독 인적 교류 실태연구」. 서울: 민족통일연구원, 1996.
- 오승렬·최수영·박순성. 「북한의 경제개혁과 남북경협」. 서울: 민족통일연구원, 1995.
- 諸成鎬. 「對北投資 保護 및 紛爭解決方案 研究」. 서울: 민족통일 연구원, 1993.
- 통일원. 「대북투자 계약서 모델연구」. 서울: 통일원, 1994.
- _____. 「북한무역상사 등 관련기관 일람」. 서울: 통일원, 1995.
- _____. 「業務現況報告」. 1996年度 國政監査 報告資料. 서울: 통일 원, 1996.
- _____. 「월간 남북교류협력 동향」. 제47호 (1995년 6월).
- _____. 「통일백서 1995」. 서울: 통일원, 1995.
- _____. 「동서독 교류협력 사례집」. 서울: 통일원, 1993.
- _____. 「사회문화분야 남북교류 실무안내」. 서울: 통일원, 1994.
- 통일원 교류협력국. 「남북교역사례집」. 서울: 통일원, 1992.
- _____. 「남북교역사례집(II)」. 서울: 통일원, 1993.

- _____ . 「남북교역사례집(III)」. 서울: 통일원, 1994.
- _____ . 「남북교역사례집(IV)」. 서울: 통일원, 1996.
- _____ . 「월간 남북교류협력동향」. 제63호 (1996. 9. 1
~9. 30).

통일원 남북회담사무국. 「남북간 민간부문 접촉·대화문제」. 서울: 통일원, 1995.

Griffith, William E. *The Ostpolitik of the Federal Republic of Germany*. Cambridge, Mass.: The MIT Press, 1978.

Pittman, Avril. *From Ostpolitik to Reunification: West German-Soviet political Relations since 1974*. Cambridge: Vambridge Univ. Press, 1992.

2. 논 문

권해수. “「남북교류협력법」상 북한주민 접촉 및 남북왕래절차의 문제점 및 개선방안.” 「남북교류협력 법·제도 실천과제 연구」. 서울: 통일원, 1995.

朴淳成. “「민족발전공동계획」의 경제분야 실천방안.” 「남북화해협력의 실천지표: 민족발전공동계획」. 세미나 시리즈 95-02. 서울: 민족통일연구원, 1995.

朴鈞焄. “「南北基本合意書」履行에 따른 南北交流協力法令의 補完과 그 發展方向.” 서울대학교 法學研究所. 「南北交流協力の 本格化過程에서 提起될 法的 問題點 및 對策」(동 연구

- 소 주최 세미나 주제발표문, 1992. 9. 25).
- 北方圈交流協議會. “남북 물자교역 현황과 대책: 현황, 문제점, 대책방안을 중심으로.” 『北韓經濟現況과 南北韓 經協課題』. 北方政治經濟學校 북한전문가과정 기본교재 (1996).
- 연기영. “남북한 경제교류·협력과 법률문제.” 『法과 社會』. 제5호 (1992).
- 吳峻根. “南北交流·協力에 관한 現行法制와 그 改善方向.” 『統一問題研究』, 제4권 1호 (1992).
- 李長熙. “南北合意書의 法制度的 實踐課題.” 『轉換期에 선 韓國 法治民主主義 - 南北基本合意書, 選舉法, 地自制法을 중심으로-』. 아·사·연 법·언론 연구총서 제2권. 서울: 아시아사회과학연구원, 1993.
- 張明奉. “남북기본합의서·부속합의서 실천에 따른 국내법적 문제.” 『통일』, 통권 제135호 (1992년 12월).
- 諸成鎬. “『南北交流協力法』上 南韓住民의 概念과 範圍(II).” 『法曹』, 통권 제474호 (1996).
- _____. “『남북교류협력법』의 법체계상 문제점과 보완방향.” 통일원. 『남북교류협력 법제 논문자료집』. 서울: 통일원, 1996.
- _____. “南北離散家族의 再結合에 따른 法的 問題點과 解決方案.” 통일원. 『한민족공동체 統一方案의 實踐을 위한 摸索』. 統一方案論文輯 제3집. 서울: 통일원, 1992.
- _____. “南北 經濟交流協力에 따른 法的 門題와 對應方案.” 『저스티스』, 제25권 2호 (1992).

홍준형. “남북관계 활성화에 대비한 남북교류협력관련 법제보완의 방향.” 통일원. 「남북교류협력 법·제도 실천과제 연구」. 서울: 통일원, 1994.

McAdams, A. James. “Inter-German Relations.” *Developments in West German Politics*. London: Macmillan, 1989.

Bundesministerium für gesamtdeutsche Frage. “Reiseverkehr in Deutschland.” *Deutscher Bundestag* (5. Wahlperiode): *Drucksache V/821* (8.Juli 1966).

◎ 發刊資料目錄 案內 ◎

<세미나시리즈>

- 91-01 轉換期の 東北亞 秩序와 南北韓 關係
- 91-02 岐路에 선 北韓의 經濟社會: 實相과 展望
- 91-03 北韓體制的 變化: 現況과 展望
- 92-01 南北和解·協力時代, 우리의 座標와 課題
- 92-02 북한의 權力構造와 金日成 이후 政策方向 전망
- 92-03 北韓의 核問題와 南北韓 關係
- 92-04 韓半島 周邊4國의 對北韓政策
- 92-05 轉換期の 南北韓關係: 現況과 展望
- 93-01 統一理念으로서의 民族主義
- 93-02 北韓 核問題: 展望과 課題
- 93-03 中國의 改革·開放
- 93-04 北韓開放에 대한 周邊4強의 立場
- 93-05 南北韓 關係 現況 및 94年 情勢 展望
- 94-01 北韓 核問題와 南北韓 關係 展望
- 94-02 南北韓關係와 美國
- 94-03 예멘 統一의 問題點
- 94-04 金日成사후 北韓의 政策展望과 우리의 統一方案
- 94-05 統一文化와 民族共同體 建設

- 94-06 南北韓關係 現況 및 95年 情勢展望
- 95-01 韓半島 平和體制 構築方案 摸索
- 95-02 남북화해·협력의 실천지표: 「민족발전공동계획」
- 95-03 金正日 政權의 向方
- 95-04 南北韓關係 現況 및 '96年 政勢 展望
- 96-01 북한정세 변화와 주변4국의 대한반도정책
- 96-02 脫冷戰期 韓半島의 戰爭과 平和問題
- 96-03 북한경제제도의 문제점과 개혁 전망
- 96-04 북한의 대외관계 변화와 남북관계 전망

<研究報告書>

- 91-01 第2次大戰後 新生國家의 聯邦制度 運營事例
- 91-02 北韓聯邦制案의 分析 및 評價
- 91-03 美國聯邦制 研究: 歷史的 發展過程을 中心으로
- 91-08 韓半島 非核地帶化 主張에 대한 對應方向
- 91-09 東西獨 事例를 통해 본 南北韓關係 改善方案:
정상회담과 기본조약체결 사례 중심
- 91-10 國際的 平和保障 事例研究
- 91-11 在野統一案 研究
- 91-12 蘇聯의 東北亞政策 變化와 東北亞秩序 改編: 1990年代
東北亞秩序 豫測(I)

- 91-13 北韓體制的 實相과 變化展望
- 91-14 「한민족공동체」具體化方案 研究: 社會·文化·經濟
交流·協力 中心
- 92-01 統一獨逸의 分野別 實態 研究
- 92-02 中國의 改革·開放 現況과 展望: 北韓의 中國式 改革·
開放모델 受容 可能性과 關聯
- 92-03 美國의 對韓半島政策: 韓國安保와 南北韓 統一問題를
중심으로
- 92-04 日本의 國際的 役割增大와 東北亞秩序:
1990年代 東北亞秩序 豫測(II)
- 92-05 1992年度 統一問題 國民輿論調查 結果
- 92-06 軍備統制 檢證 研究: 理論 및 歷史와 事例를 中心으로
- 92-07 北韓住民의 人性研究
- 92-08 國際社會에서의 南北韓間 協力方案 研究
- 92-09 日本의 對韓半島政策
- 92-10 러시아聯邦의 對韓半島政策
- 92-11 東北亞 經濟協力の 發展方向
- 92-12 統一獨逸의 財政運用 實態研究: 統一關聯 財政政策 中心
- 92-13 南北韓 國力趨勢 比較研究
- 92-14 南北韓 社會·文化共同體 形成方案: 社會·文化的 同質性
增大方案 中心
- 92-15 北韓의 權力엘리트 研究
- 92-16 東北亞 新國際秩序下에서의 韓半島 統一基盤 造成方案

- 92-17 南北韓 經濟共同體 形成方案
- 93-01 1993年度 統一問題 國民輿論調查 結果
- 93-02 金日成著作 解題
- 93-03 日本의 對北韓政策
- 93-04 中國의 改革·開放 加速化와 東北亞秩序:
1990年代 東北亞秩序 豫測(IV)
- 93-05 中·臺灣關係의 現況과 發展方向
- 93-06 美國 클린턴 行政府의 東北亞政策과 東北亞秩序 變化:
1990年代 東北亞秩序 豫測(III)
- 93-07 東北亞 地域에서의 多者間 安保協力體 形成展望과
對應策
- 93-08 獨逸統一後 東獨地域에서의 私有化政策 研究
- 93-09 對北 投資保護 및 紛爭解決方案 研究
- 93-10 脫冷戰期 北韓의 對中國·러시아 關係
- 93-11 北韓 軍事政策의 展開樣相과 核政策 展望
- 93-12 北韓의 人權實態 研究
- 93-14 베트남 統合事例 研究
- 93-15 金正日著作 解題
- 93-16 韓半島 軍費統制方案 研究: 유럽 軍費統制條約의
示唆點과 관련하여
- 93-17 北韓 家族政策의 變化
- 93-18 主體思想의 理論的 變化

- 93-19 예멘 統合事例 研究
- 93-20 北韓 政治社會化에서 傳統文化의 役割: 北韓映畫分析을 中心으로
- 93-21 북한 的 에너지 수급실태 연구
- 93-22 北韓 國營企業所의 管理運營體系
- 93-23 社會主義體制 改革·開放 事例 比較研究
- 93-24 南北韓 國力趨勢 比較研究(改訂版)
- 93-25 「한민족 공동체」 形成過程에서의 僑胞政策
- 93-26 日本의 核政策
- 93-27 東北亞의 新經濟秩序
- 93-28 러시아聯邦의 對北韓政策
- 93-29 南北韓 政治共同體 形成方案 研究
- 93-30 統一論議의 變遷過程 1945~1993
- 94-01 북한 關료부패 연구
- 94-02 美國과 日本의 對北韓 關係改善과 南北韓關係
- 94-03 韓國의 對러 經濟協力 推進方向
- 94-04 中·臺灣의 統一政策 比較研究
- 94-05 北韓의 社會間接資本 實態分析
- 94-06 主體思想의 內面化 實態
- 94-07 金正日 리더쉽 研究
- 94-08 北韓 民族主義 研究
- 94-09 金正日 的 軍事權力基盤

- 94-10 韓國의 對中 經濟協力 推進方向
- 94-11 中國과 日本의 軍事力 增強이 韓半島安保에 미칠 影響
- 94-12 統一韓國의 政黨制度和 選舉制度
- 94-13 南北聯合 形成 및 運營 方案研究
- 94-14 金正日體제의 對南政策 展望
- 94-15 北韓과 中國의 經濟關係 分析
- 94-16 北韓 指導部の 情勢認識 變化和 政策展望
- 94-17 북한의 대외경제 개방정책 현황과 전망
- 94-18 統一韓國의 對外經濟協力 方向: 亞·太地域 多者間協力
關聯
- 94-20 「조선전사」 解題
- 94-21 1995年 NPT延長會議과 韓國의 對策
- 94-23 北韓 住民들의 價值意識 變化: 蘇聯 및 東歐와의
비교 연구
- 94-24 韓國 民族主義 研究
- 94-26 中國과 北韓의 政治體制 比較研究: 黨·軍關係의 變化和
關聯
- 94-27 統一韓國의 登場에 따른 東北亞地域 安保構造 變化
對應策
- 94-28 南北韓 文化政策 比較 研究
- 94-29 南北韓 協商行態 比較研究
- 94-30 南北韓 特殊關係의 法的 性格과 運營方案

- 94-31 統一韓國의 權力構造
- 94-32 統一韓國의 社會福祉政策
- 94-33 統一韓國의 政治理念
- 94-34 統一以後 國民統合 方案 研究
- 94-35 統一韓國의 經濟體制
- 94-36 國際機構를 통한 南北韓 交流·協力增大 方案 研究
- 95-01 러·北關係 變化展望과 韓國의 對應方案
- 95-02 金正日 政權의 人權政策 變化展望
- 95-03 北韓 知識人政策의 變化
- 95-04 韓半島 平和體制 構築方案
- 95-05 金正日 政權의 權力엘리트 研究
- 95-07 서독의 분단질서관리 외교정책 연구-한국 통일외교에
대한 시사점 모색-
- 95-08 北韓의 對美國政策 變化 研究
- 95-09 韓·日關係 變化展望과 韓國의 對應方案
- 95-10 金正日 體制下的 軍部役割: 持續과 變化
- 95-11 남북한 군비통제의 포괄적 이행방안: 미·북관계 및
남북관계 개선 관련
- 95-12 독일의 정치교육 연구-한반도 통일대비 정치교육에의
시사점 분석-
- 95-13 북한의 협상전술 특성 연구-남북대화 사례를 중심으로
- 95-14 남북한 양자간 및 동북아 다자간 원자력협력에 관한 연구

- 95-15 북한의 경제특구 투자환경 연구: 중국·베트남과의 비교
- 95-17 鄧小平 死後 中國의 國內情勢와 韓半島政策 展望
- 95-18 北·美關係와 韓·美關係 變化展望
- 95-19 북한 주요 기초문헌 해제집(Ⅲ): 「근로자」 해제
- 95-21 탈냉전기 중북한관계 변화 연구
- 95-22 북한의 경제개혁과 남북경협
- 95-23 통일문제에 대한 세대간 갈등 해소 방안
- 95-24 지역갈등 해소방안 연구: 국내적 통일기반 조성방안
- 95-25 金正日 政權의 對外政策 變化 展望
- 95-26 1995年度 統一問題 國民輿論調查 結果
- 96-01 김정일의 당권장악과정 연구
- 96-02 통일과정에서 매스미디어의 역할
- 96-03 동·서독 인적교류 실태 연구
- 96-04 동서독간 정치통합 연구
- 96-05 남북한 환경분야 교류·협력 방안 연구: 다자적·양자적 접근
- 96-06 북한의 대 주변4국 군사관계
- 96-07 한·미 안보협력 증진방안 연구
- 96-08 동북아 평화체제 조성방안
- 96-09 북한 경제개혁의 최적방향 연구
- 96-10 통일과정에서의 민간단체의 역할
- 96-12 한반도 평화체제 구축과정에서의 한국의 안보정책 방향

96-13 남북교류협력 활성화를 위한 법제도 개선방안

<統一情勢分析>

- 91-01 韓·蘇, 日·蘇 頂上會談 結果 分析: 韓半島 周邊情勢 및 南北韓關係에 미칠 影響을 중심으로
- 91-02 고르바초프 權力的 現況과 展望
- 91-03 李鵬 中國總理의 訪北 結果 分析: 韓半島 周邊情勢 및 南北韓關係에 미칠 影響을 중심으로
- 91-04 第85次 國際議會聯盟(IPU) 平壤總會 結果分析
- 91-05 中·蘇 頂上會談 結果 分析
- 91-06 北·日, 北·美關係 變化展望과 對策
- 91-07 北韓의 유엔加入宣言의 影響과 政策變化展望
- 91-08 美國의 東北亞 安保政策 基調와 最近動向
- 91-09 유고슬라비아의 民族葛藤과 聯邦解體 危機
- 91-10 中國의 對韓政策 展望
- 91-11 엘친의 러시아大統領 當選이 蘇聯國內情勢에 미칠 影響 分析
- 91-12 美·蘇의 對 東北亞政策과 東北亞 軍事秩序 再編 可能性
- 91-13 美·蘇 頂上會談의 結果 分析
- 91-14 戰術核 관련 부시 美大統領 宣言이 東北亞 및 韓半島 安保에 미치는 影響

- 92-01 부시 美國大統領의 아시아4個國 巡訪結果 分析:
南·北韓關係와 관련하여
- 92-02 豆滿江地域開發計劃 發展方向
- 92-03 中國의 改革·開放 深化가 北韓에 미치는 影響
- 92-04 러시아聯邦의 改革과 韓·러關係 展望
- 92-05 東北亞情勢와 統一環境: 1992年 上半期
- 92-06 북방정책 이후 동북아정세와 한반도 통일환경
- 92-07 豆滿江地域開發計劃의 現況과 展望: 開發代案 및
法制度 中心
- 93-01 最近 러시아聯邦의 政局推移: 國民投票 結果를 中心으로
- 93-02 北韓 核問題의 展開過程 分析 및 展望
- 93-03 北韓의 對南動向 分析(1993.1~6)
- 93-04 <조국통일을 위한 전민족대단결 10대강령>과 北韓의
對南政策
- 93-05 東北亞 多者間 安保協力體 構成展望과 南北韓關係
- 93-06 北韓의 對南動向 分析(1993. 7~9)
- 93-07 中國의 核實驗이 國際 및 東北亞情勢에 미칠 影響
- 93-08 第5次 亞·太經濟協力體(APEC)會議를 계기로 본
亞·太地域 協力の 發展方向
- 93-09 1993年 12月 黨 中央委 全員會議 및 最高人民會議
結果 分析
- 94-01 美國의 對韓半島 政策: 北韓 核問題와 美北關係改善을
中心으로

- 94-02 中國의 對北韓政策: 現況과 展望
- 94-03 북한의 대외개방 현황과 전망: 의자유치 관련법 제정을 중심으로
- 94-04 러시아의 權力構造 改編에 따른 對內·外政策 展望
- 94-05 北韓核問題에 대한 중국의 입장과 우리의 對中政策 方向
- 94-06 核關聯 北韓의 協商戰略戰術 分析
- 94-07 韓·日, 韓·中 頂上會談 結果分析
- 94-08 北韓의 對南動向 分析(1994.1~3)
- 94-09 北韓 最高人民會議 第 9期 7次會議 結果分析
- 94-10 韓·러關係 定立方案: 1994年 6月 頂上會談을 契機로
- 94-11 탈북자 발생 배경 분석
- 94-12 北韓의 南北頂上會談 提議 意圖 및 會談의 展望
- 94-13 무라야마(村山) 內閣의 對內外政策 展望
- 94-14 北韓의 對南動向 分析(1994.4~6)
- 94-15 金正日 政權의 登場과 政策 展望
- 94-16 北韓의 對南動向 分析(1994.7~9)
- 94-17 李鵬 總理의 訪韓結果 分析과 對中政策 方向
- 94-18 美國의 中間選舉 以後 對韓半島政策 變化展望
- 94-19 北韓의 變化와 金正日 政權의 將來
- 94-20 核·經協連繫 緩和措置와 北韓의 對應政策 展望
- 95-01 鄧小平 死後 中國의 國內政勢 및 韓半島政策 展望
- 95-02 北韓의 對南動向 分析(1995. 1~3)

- 95-03 中國의 政局展望: 第8期 全人大 3次大會 結果를 中心으로
- 95-04 金正日 承繼體制 鞏固化 動向
- 95-05 北韓의 食糧支援 要請背景과 對北韓 食糧支援 方案
- 95-06 金日成 死後 1年: 북한정세의 동향과 전망
- 95-07 「조·소 우호협조 및 상호원조조약」 廢棄의 意味와 評價
- 95-08 江澤民 中國 國家主席 訪韓 結果分析
- 96-01 北韓의 承繼政治 動向: 2·16 生日行事를 中心으로
- 96-02 中國의 對內政策과 對臺灣政策 展望: 제8기 全人大 4차회의 結果分析을 中心으로
- 96-03 北韓의 對美·中政策 懸案과 展望
- 96-04 周邊4國 頂上會談과 韓半島 安保環境
- 96-05 러시아 大選結果 分析
- 96-06 金日成 死後2年: 北韓政勢의 動向 및 展望
- 96-07 나진-선봉지대 개발계획과 남북한 경제관계 전망
- 96-08 일본총선 결과분석
- 96-09 미국 대통령 및 의회 선거 결과 분석

<世界主要事件日誌>

- 91-01 世界主要事件日誌(1991. 4. 1 ~ 1991. 6. 30)
- 91-02 世界主要事件日誌(1991. 7. 1 ~ 1991. 9. 30)
- 91-03 世界主要事件日誌(1991. 10. 1 ~ 1991. 12. 31)

- 92-01 世界主要事件日誌(1992. 1. 1 ~ 1992. 3. 31)
92-02 世界主要事件日誌(1992. 4. 1 ~ 1992. 6. 30)
92-03 世界主要事件日誌(1992. 7. 1 ~ 1992. 9. 30)
92-04 世界主要事件日誌(1992. 10. 1 ~ 1992. 12. 31)
93-01 世界主要事件日誌(1993. 1. 1 ~ 1993. 3. 31)
93-02 世界主要事件日誌(1993. 4. 1 ~ 1993. 6. 30)
93-03 世界主要事件日誌(1993. 7. 1 ~ 1993. 9. 30)
93-04 世界主要事件日誌(1993. 10. 1 ~ 1993. 12. 31)
94-01 世界主要事件日誌(1994. 1. 1 ~ 1994. 3. 31)
94-02 世界主要事件日誌(1994. 4. 1 ~ 1994. 6. 30)
94-03 世界主要事件日誌(1994. 7. 1 ~ 1994. 9. 30)
94-04 世界主要事件日誌(1994. 10. 1 ~ 1994. 12. 31)
95-01 世界主要事件日誌(1995. 1. 1 ~ 1995. 3. 31)
95-02 世界主要事件日誌(1995. 4. 1 ~ 1995. 6. 30)
95-03 世界主要事件日誌(1995. 7. 1 ~ 1995. 9. 30)
95-04 世界主要事件日誌(1995. 10. 1 ~ 1995. 12. 31)
96-01 世界主要事件日誌(1996. 1. 1 ~ 1996. 3. 31)
96-02 世界主要事件日誌(1996. 4. 1 ~ 1996. 6. 30)
96-03 世界主要事件日誌(1996. 7. 1 ~ 1996. 9. 30)

<年例情勢報告書>

- 92 統一環境斗 南北韓 關係: 1992~1993
- 93 統一環境斗 南北韓 關係: 1993~1994
- 94-01 北韓 核問題斗 南北關係
- 94-2 統一環境斗 南北韓 關係: 1994~1995
- 95-01 統一環境斗 南北韓 關係: 1995~1996

<論 叢>

統一研究論叢 創刊號(1992. 6)

統一研究論叢 第1卷 2號(1992. 12)

統一研究論叢 第2卷 1號(1993. 7)

統一研究論叢 第2卷 2號(1993. 12)

統一研究論叢 第3卷 1號(1994. 8)

統一研究論叢 第3卷 2號(1994. 12)

統一研究論叢 第4卷 1號(1995. 8)

統一研究論叢 第4卷 2號(1995. 12)

統一研究論叢 第5卷 1號(1996. 7)

THE KOREAN JOURNAL OF NATIONAL UNIFICATION
vol. 1(1992)

THE KOREAN JOURNAL OF NATIONAL UNIFICATION
vol. 2(1993)

THE KOREAN JOURNAL OF NATIONAL UNIFICATION
special edition(1993)

THE KOREAN JOURNAL OF NATIONAL UNIFICATION

vol. 3(1994)

THE KOREAN JOURNAL OF NATIONAL UNIFICATION

special edition(1994)

THE KOREAN JOURNAL OF NATIONAL UNIFICATION

vol. 4(1995)

THE KOREAN JOURNAL OF NATIONAL UNIFICATION

vol. 5(1996)

한독 WORKSHOP : ECONOMIC PROBLEMS OF NATIONAL
UNIFICATION(1993)

한미 WORKSHOP : US-Korean Relations at Time of Change
(1994)

<資 料>

92-01 統一 및北韓關聯 研究文獻目錄(國文篇)

92-02 統一 및北韓關聯 研究文獻目錄(外國語篇)

93-01 藏書目錄: 單行本·研究報告書

93-02 藏書目錄: 特殊資料

93-03 獨逸 統一條約 批准法律

94-01 貨幣·經濟·社會統合에 관한 條約(上)

94-02 貨幣·經濟·社會統合에 관한 條約(中)

4-03 貨幣·經濟·社會統合에 관한 條約(下)

95-01 藏書目錄: 單行本·研究報告書(追錄I)

95-02 藏書目錄: 特殊資料(追錄I)

<통일문화시리즈>

94-01 統一文化研究(上)

94-02 統一文化研究(下)

95-01 統一과 北韓社會文化(上)

95-02 統一과 北韓社會文化(下)

남북교류협력 활성화를 위한
법제도 개선방안

연구보고서 96-13

發行處 民族統一研究院

編輯人 民族統一研究院 政策研究室

서울 중구 장충동 2가 산 5-19

전화 : 232-4726, FAX : 231-4304

印刷處 웃고문화사 전화 : 267-3956

印刷日 1996년 12월 일

發行日 1996년 12월 일
