

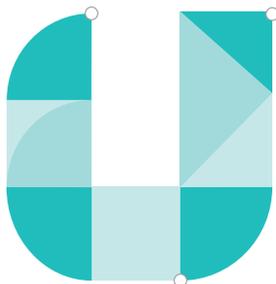
# 남북한 주민 왕래 및 이주와 혼인에 관한 법적 연구



KOREA INSTITUTE FOR  
NATIONAL UNIFICATION



이규창 | 문선헌





# 남북한 주민 왕래 및 이주와 혼인에 관한 법적 연구



**연구책임자**

이규창(통일연구원 선임연구위원)

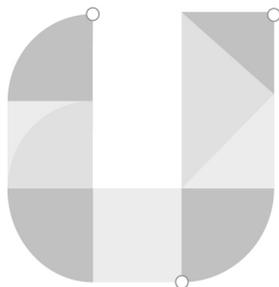
**공동연구자**

문선혜(법무법인 한미 변호사)

**연구보조원**

윤훈희(통일연구원 연구원)

우영아(통일연구원 프로젝트연구원)



## 남북한 주민 왕래 및 이주와 혼인에 관한 법적 연구

KINU 연구총서 20-02

---

발행일	2020년 12월 30일
저자	이규창, 문선혜
발행인	고유환
발행처	통일연구원
편집인	인도협력연구실
등록	제2-02361호 (97.4.23)
주소	(06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원
전화	(대표) 02-2023-8000 (FAX) 02-2023-8296
홈페이지	<a href="http://www.kinu.or.kr">http://www.kinu.or.kr</a>
기획·디자인	세일포커스(주)(02-2275-6894)
인쇄처	(주)현대아트콤(02-2278-4482)
I S B N	979-11-6589-013-1 93340
가격	10,000원

---

© 통일연구원, 2020

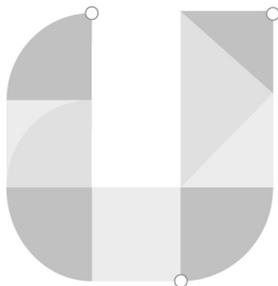
통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.  
(구입문의)정부간행물판매센터: 매장(02-734-6818), 사무실(02-394-0337)



# 남북한 주민 왕래 및 이주와 혼인에 관한 법적 연구



KOREA INSTITUTE FOR  
NATIONAL UNIFICATION



본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며,  
당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것은 아닙니다.

# 차례

요약 .....	7
I. 서론 .....	17
1. 연구 배경 및 목적 .....	19
2. 연구 내용 및 구성 .....	22
3. 연구의 전체 .....	26
II. 남북한 주민 왕래를 위한 법제 방안 및 과제 .....	31
1. 왕래 관련 법제 현황 분석 및 평가 .....	34
2. 남북한 주민 왕래 법제 개선 방안 .....	49
3. 평화체제 구축 과정에서의 주민 왕래 관련 문제 .....	69
4. 소결 .....	86
III. 남북한 주민 이주를 위한 법제 방안 및 과제 .....	89
1. 이주 관련 법제 현황 분석 .....	91
2. 이주 정책 추진 방안 및 고려사항 .....	106
3. 소결 .....	125

IV. 남북한 주민 혼인을 위한 법제 방안 및 과제	129
1. 혼인 관련 법제 현황 분석 및 평가	132
2. 남북한 법률충돌의 해결	169
3. 남북한 주민 혼인 정책 추진 방안	177
4. 소결	188
V. 결론	191
참고문헌	205
최근 발간자료 안내	217

# 표 차례

〈표 I-1〉 남북 인원 왕래 현황 .....	20
〈표 II-1〉 남북한 주민 왕래 관련 법제 현황 .....	41
〈표 II-2〉 출입법제의 체류 유형 및 자격요건 .....	62
〈표 III-1〉 구 동독 주민의 서독 이주 현황 .....	98
〈표 III-2〉 서독 주민의 동독 이주 현황 .....	99
〈표 III-3〉 대륙 주민의 대만 이주 현황(1991~2015) .....	102
〈표 III-4〉 남키프로스의 국적별 국외 이주 현황(2013~2017) .....	104
〈표 III-5〉 독일통일 전후 동서독 주민 이주 현황(1990~2002) .....	114
〈표 IV-1〉 남북한 혼인 관련 법제의 주요 내용 비교 .....	142
〈표 IV-2〉 남북한 이혼 관련 법제의 주요 내용 비교 .....	151
〈표 IV-3〉 양안 혼인 통계표(1993.~2018.7.) .....	157
〈표 IV-4〉 대만의 외국인 및 중국인 배우자 수 .....	158
〈표 IV-5〉 양안주민 결혼 및 대륙배우자의 대만정주 신청 주의 사항 및 절차 .....	161
〈표 IV-6〉 양안주민 이혼 신청 주의 사항 및 절차 .....	164
〈표 V-1〉 남북한 주민 왕래 확대 및 이주·혼인 실현을 위한 법제 정비 과제 .....	201
〈글상자 II-1〉 남북기본합의서 제3장 부속합의서의 왕래 규정 .....	35
〈글상자 III-1〉 대륙 주민의 대만정주 신청 요건 .....	100

남북한 주민의 상호 이해 증진 및 동질성 형성을 위해서는 남북한 주민 간의 인적접촉 및 교류가 점진적·지속적으로 확대되어야 한다. 쌍방향의 왕래가 확대되어야 하고 나아가 남북한 주민 간의 이주와 혼인이 가능하여야 한다. 이 같은 점에서 본 연구보고서는 남북한 쌍방향의 인적교류 및 접촉 확대를 위한 남북한 주민 간의 왕래와 이주, 혼인 문제를 법적인 측면에서 분석하고 있다. 평화체제 구축 단계에서 남북한 주민 왕래 활성화에 대해 남북이 합의하고 이후 남북연합 단계에서 남북한 주민 이주와 혼인이 이루어지는 상황을 전제로 하고 있다.

제2장에서는 남북한 주민 왕래 확대를 뒷받침하기 위한 법제도적 방안과 과제를 살펴보았다. 남북한 주민의 왕래를 활성화시키기 위해서는 다음과 같은 과제들이 추진되어야 한다. 첫째, 접촉신고제도의 개선이 필요하다. 과학기술 및 정보화의 빠른 발전을 감안하여 인터넷이나 통신에 의한 접촉은 사안별 신고에서 포괄적 신고로 운영을 변경하고, 인터넷 이외의 사이버 공간에서의 접촉은 사후신고를 원칙으로 운영할 필요가 있다. 둘째, 출입 문제에 있어서는 출입 승인을 점진적으로 완화하고, 남북한 주민의 방문 승인 거부 및 제한 사유가 명시되어야 한다. 남북한 각각의 출입 장소에서 받게 되어 있는 출입 심사를 통합하는 방안과 방문증명서를 대신하여 남북 각각의 신분증으로 출입 심사를 받게 하는 방안이 마련되어야 한다. 또한 외국인의 남북한 왕래 및 남북한 연계 관광을 위해서는 외국인이 제3국에서 발급받은 사증의 효력을 인정하는 등의 외국인 출입국공조 방안이 마련되어야 하고 도로, 열차, 선박을 이용한 왕래 외에 항공을 이용한 왕래도 가능할 수 있도록 정책이 추진되어야 한다. 셋째, 체류 문제에 있어서는 기간에 따라 단기체류, 장기체류, 거주로 체류 유형을 구분하고 유형별 체류 자격에 대한 규정이 마련되어야 한다. 그리고 단기체류는 신고만으로, 장기체류와 거주는 승인을 받게 하는 방식으로 출입 규제를 할 필요가 있다. 아울러

이산가족의 왕래 촉진을 위한 특례가 마련되어야 한다. 넷째, 쌍방향 남북한 주민의 왕래가 확대될 경우 신변안전, 합의서 해석 및 출입제도 운영에 따른 분쟁, 민·형사 문제, 법률충돌 문제 등 다양한 문제가 발생할 수 있다. 이를 준비하기 위해서는 남북한 주민의 긴급구조조치를 남북출입체류합의서에 포함시키고 신변안전을 실효적으로 보장할 수 있는 장치가 마련되어야 한다. 또한 공동위원회를 구성·운영함으로써 남북한 주민의 왕래에 따르는 제반 문제를 해결하고 민·형사 사법공조 방안이 마련되어야 한다. 법률충돌 문제의 해결을 위해서는 준국제사법이론이나 국제(區際)사법이론을 적용하는 것보다 특별법을 제정하여 대응하는 방식이 바람직하다.

남북한 쌍방향의 왕래 활성화를 위해서는 북한의 출입법제 개선도 필요하다. 북한은 남북한 주민의 왕래와 관련한 문제를 북남경제협력법에서 규율하고 있는데 경제협력만이 아닌 사회문화교류협력까지 망라할 수 있는 법이 제정될 필요가 있다. 북한 출입국법은 남한 주민이 외국을 거쳐 북한에 출입국하는 경우와 외국인의 남북한 왕래 절차에 대한 규정을 두고 있지 않다. 이에 대한 제도적인 보완이 필요하다. 아울러 남북한 형사사법공조를 위해서는 양자·다자 차원의 인권대화를 통해 북한의 형사법제가 인권친화적인 방향으로 개선될 수 있도록 협력하여야 한다.

국가보안법의 잠입·탈출죄와 회합·통신죄, 유엔사의 비무장지대 및 군사분계선 민간인 출입 승인 문제도 남북한 주민 왕래 활성화에 많은 영향을 미치고 있다. 평화지향적, 미래지향적인 남북관계를 위해서는 남북관계 발전 및 한반도 평화체제 구축 정도에 따라 국가보안법의 개정, 폐기 및 대체입법의 단계별 대응이 바람직하다. 유엔사의 민간인 비무장지대 및 군사분계선 출입 승인 문제의 핵심은 비군사적인 분야의 문제에 대해서까지 유엔사의 승인을 받아야 한다는 점이다. 이 문제는

남한 정부와 유엔사, 유엔사 운용의 실질적인 책임을 지고 있는 미국이 협의에 의해 유엔사의 권한을 합리적으로 조정해 가는 방향으로 문제를 풀어가야 한다.

제3장에서는 남북한 주민의 이주를 법적으로 뒷받침하기 위한 법제 방안과 이주에 따르는 법적인 문제들을 살펴보았다. 남북한 주민의 이주는 왕래와는 다르게 몇 가지 예외적인 경우를 제외하면 남북 간에 경험도 전혀 없고 관련 법제도 마련되어 있지 않다. 따라서 구 동서독과 양안, 남북키프로스 사례 등 해외 분단국 사례와 유럽정주협약, 국내의 해외이주법, 재한외국인 처우 기본법, 다문화가족법 등 이주 관련 법제를 참고하여 법제도를 마련해가야 한다.

북한 주민의 남한 이주를 위해 가칭 ‘북한 주민의 남한 이주에 관한 법률’을 제정하고 ‘남북이주정책위원회’를 구성·운영할 필요가 있다. 북한 주민의 남한 이주를 허용하되 초기에는 가족결합권 및 인도주의 차원에서 배우자와 이산가족의 이주부터 시작하여 점진적으로 그 대상을 확대하는 정책이 바람직하다. 북한이탈주민과의 관계에서 북한 이주민 정책을 어떻게 가져갈 것인가의 문제가 쟁점으로 부각될 수 있다. 본 연구보고서가 전제로 하고 있는 남북연합시대에 진입하게 될 경우 현재와 같은 북한이탈주민 정책을 가져갈 것인지의 문제에 대한 접근은 사고의 전환이 필요하다. 북한이탈주민의 자유로운 북한 왕래와 체류를 제한하고 있는 현행 법제는 남북연합시대에는 상당히 완화되거나 해소되어야 한다. 북한 왕래 및 체류 제한은 상호 체제 존중 및 인정과 개인의 인권에 부합하지 않기 때문이다. 또한 남북한의 합의에 의해 이주를 허용할 경우 탈북행위는 자연스럽게 감소하거나 사라질 가능성이 있다. 이와 같이 남북연합시대에는 북한 이주민과 북한이탈주민의 구분 실익은 존재하지 않을 가능성이 있다는 점에서 북한이탈주민법 폐지에 대한

사회적 논의로 이어질 수 있다. 북한 주민의 남한 이주를 허용할 경우 남한 내에서 북한 이주민에 대한 사회적 차별과 이로 인한 갈등이 발생할 수 있다. 이에 대한 법제도적인 대응과 함께 북한 이주민을 동등한 대한민국 국민으로 존중하고 포용하는 성숙한 자세가 필요하다. 신변보호 및 신변안전은 북한 주민이 남한으로 이주하는 경우뿐만이 아니라 남한 주민이 북한 지역으로 이주하는 경우에도 발생할 수 있다는 점에서 상호주의에 입각하여 대응해 나갈 필요가 있다. 북한 주민의 남한 이주에 따라 여러 가지 민·형사 사건이 발생할 수 있다는 점에서 사법 공조를 지속적으로 확대하여야 한다.

남한 주민의 북한 이주도 허용되어야 한다. 이주 대상은 북한 주민의 남한 이주의 경우와 마찬가지로 처음에는 가족결합권 및 인도주의 측면에서 결혼이나 이산가족 등 북한에 연고가 있는 경우에 제한적으로 허용하고, 점차 다른 사유에 의한 이주를 허용하는 방향으로 점진적으로 확대하는 것이 바람직하다. 남한 주민의 북한 이주를 제도적으로 보장하기 위해서는 남북이주합의서에 관련 내용을 포함시켜야 한다. 그리고 이를 이행하기 위한 특별법으로 가칭 ‘남한 주민의 북한 이주에 관한 법률’을 제정하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 또는 시기적으로 ‘북한 주민의 남한 이주에 관한 법률’을 먼저 제정하여 시행하다가 남한 주민의 북한 이주가 성사될 경우 ‘북한 주민의 남한 이주에 관한 법률’을 ‘남북한 주민의 이주에 관한 법률’로 전면 개정하는 방식도 가능하다. 남한 주민의 북한 이주에 관한 사항을 법제화할 경우 현재 시행되고 있는 해외이주법이 필요한 변경을 가하여 적용될 것으로 전망된다. 상속 재산의 이전을 제한하고 있는 남북가족특례법에 비춰봤을 때 재산의 북한 이전 허용 여부가 쟁점 가운데 하나로 제기될 수 있다. 그러나 이주 실현을 위해 재산권 행사는 보장되어야 한다. 법률은 기본적으로 각각 거주하고 있는 지역의 법률의 적용을 받는다고 보는 것이 타당하다. 그러

나 선거의 경우처럼 국민의 권리 행사 및 의무 이행과 관련한 문제에 있어서는 북한에 이주하고 있더라도 남한 법률이 적용되어야 하는 경우가 발생할 수 있다. 남북한 합의에 의해 특정한 문제에 대한 상대방 법률의 적용을 보장하는 방안이 강구될 필요가 있다.

제4장에서는 남북한 주민의 혼인을 법적으로 뒷받침하기 위한 법제 방안을 살펴보았다. 남북한의 혼인법제가 공통적으로 혼인, 이혼 등 신분행위의 요식성을 규정하고 있다는 점에서 실질적·형식적 요건에 따르는 문제를 모두 살펴보았다. 남한에서의 혼인 및 이혼에 관한 법원은 민법, 가사소송법, 가족관계등록법 등에 있고, 북한에서의 법원은 가족법, 여성권리보장법, 민사소송법, 주민행정법, 공민등록법, 개성공업지구 출입체류거주규정, 금강산국제관광특구 출입체류거주규정, 행정처벌법 등에 있다. 이에 따른 구체적인 내용을 살펴보면 남북한 법제의 혼인 관련 내용은 대체로 유사하나, 이혼 및 이혼에서 파생되는 양육에 관한 사항, 재산분할청구권과 같은 내용은 상당한 차이를 보이며 북한 법에는 남한에 없는 부당한 혼인 및 이혼 행위에 대한 처벌 규정이 있다. 이는 결혼과 가정생활을 국가적 통제의 대상으로 보는 북한 법제의 특수성으로 인한 것이다. 분단국의 상호 주민 간의 혼인법제를 살펴보면, 먼저 구 동서독에서는 상호 주민 간의 혼인을 위한 별도의 법제가 마련되어 있지 않았다. 다만 서독은 동서독 주민 간 민사 관계에 대하여 지역 간 사법 원리에 따라야 한다고 주장하면서 국제사법을 유추적용하여 준거법을 결정하였고, 동독은 동서독 간 법적 관계를 외국 간 관계로 보아 국제사법을 그대로 적용하여 법률충돌 문제를 해결하였다. 다음으로 중국과 대만을 살펴보면, 1993년부터 2018년 7월까지 양안 주민 간의 혼인의 수가 457,364건에 달할 정도로 많은 사례가 있었다. 중국과 대만은 양안 주민 간의 혼인 법제에 관하여 통일입법 방식을 택하는 대신 각각 단독 입법을 하되 협의를 통해 내용을 조율하여 왔다. 마지막으

로 남북키프로스는 그리스계와 터키계 주민 간 갈등으로 인하여 분단되었으며 이들 상호 주민 간의 혼인은 거의 이루어지지 않고 있다. 다만, 2004년 남키프로스가 키프로스 섬 전역을 영토로 하여 EU(European Union, 유럽연합)에 가입하였으므로, 만약 남북키프로스 주민 간의 혼인을 하게 된다면 EU법을 그 준거법으로 삼을 수 있다.

이처럼 각 분단국에서 공통적으로 겪어 왔던 법률충돌의 문제는 남북한 주민 간의 혼인에서도 발생한다. 북한 주민이 북한에서 국적을 취득한 것과 관계 없이 남한에서의 그의 법적 지위는 대한민국 국민이며, 남한 주민 또한 북한 공민으로서의 지위를 동시에 가지기 때문이다. 남북한 주민 간의 혼인과 같이 하나의 사건에서 남한 주민과 북한 주민이 동일한 법률관계의 당사자가 되는 경우 남한법과 북한법을 둘 다 적용받을 수 있어 충돌을 피할 수 없다. 이를 해결하기 위한 방안으로는 남한법 또는 북한법 중에서 택일하여 이를 일률적으로 적용하는 방안, 국제사법을 적용하거나 또는 유추적용하여 준거법을 정하는 방안, 남북한 주민 간의 혼인 및 이혼 시 준거법을 정하는 별도의 법규범을 제정하는 방안을 제시할 수 있다. 위 세 가지 방안을 검토한 결과, 남북한 주민 간의 혼인 및 이혼에 적용되는 공통 규범으로서 남북합의서를 체결하는 것이 분쟁 해결을 안정적으로 도모하고 남북한이 모두 만족할 수 있는 방안이라고 판단된다.

남북한 주민 혼인 정책은 개인의 자유권과 양성 평등의 원칙을 보장하고, 준거법 결정에 관한 일관된 원칙을 제공하는 방향으로 추진되어야 한다. 상주대표부에 남북공동인증처를 신설하여 혼인 및 이혼 신고를 위한 남북한 간 문서 인증 절차를 도입할 필요가 있으며, 남북주민혼인합의서를 체결하여 준거법 결정의 기준을 제시하여야 한다. 남북합의사항의 이행을 위해 남북한 혼인법제의 개정 및 법적 근거의 마련이 추

진되어야 한다. 남한에서는 가족관계등록법, 북한에서는 공민등록법에 특례 조항을 마련하여 상주대표부를 통하여 상대 지역에서의 혼인의 발생 및 변동사항 등록 사무를 처리할 수 있도록 해야 한다. 남한의 경우 남북공동인증처에서 한 혼인관계의 발생 및 변동사항 등록에 대한 효력 부여 근거규정 마련과 북한이탈주민법 제19조의2 제1항 내지 제5항의 적용 배제를 반영하는 법적 조치가 필요하다. 북한의 경우 행정처벌법 제288조 및 제289조 적용 배제를 위해 북한 가족법에 남북주민혼인합의서의 효력을 부여하는 규정이 신설될 수 있도록 남북이 협의·지원하여야 한다.

**주제어:** 왕래, 이주, 혼인, 인적교류, 인적접촉

# A Legal Study on Movement, Migration, and Marriage of South and North Koreans

*Lee Kyu Chang and Moon Sunhye*

Enhancing a mutual understanding and establishing a sense of homogeneity between South and North Koreans necessitates an expansion of human contacts and exchange between people. Two-way movement should be increased and inter-Korean migration and marriage should be permitted. An active movement of South and North Korean people requires an improvement of a rule that mandates the reporting of contact with North Koreans, relaxation of granting entry permits, and an integration of the entry service. A rule on the eligibility for residence encompassing a variety of types should also be established. In addition, it is necessary to find a way to deal with issues of personal protection, safety, and civil and criminal law. In addition, North Korea's entry legislation should be improved. The reform and repeal of the National Security Law should proceed in phases depending on the level to which a peace regime has been established on the Korean Peninsula. The United Nations Command (UNC)'s demilitarized zone for civilians and matters in granting entry permission for the military demarcation line should be resolved through consultation with the ROK government, the UNC, and the

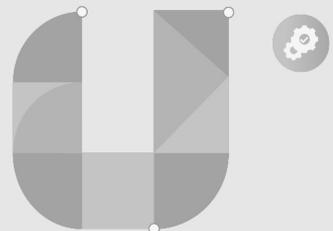
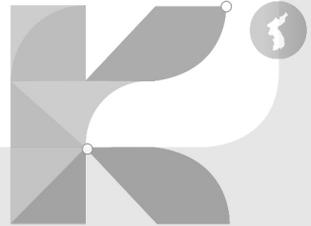
U.S. in a way that rationally adjusts the UNC authority. There should be an enactment of a law on North Koreans' migration into South Korea. Moreover, a policy committee on inter-Korean migration should be established and operated to help facilitate North Koreans' migration to the South. North Koreans' migration to South Korea should be permitted and the migration eligibility should be extended in phases. A new perspective is needed in establishing relations between North Korean immigrants and North Korean defectors. There should be ways to address social discrimination and conflicts for North Korean immigrants. In addition, South Koreans' migration to North Korea should be permitted and specified in an inter-Korean agreement on migration. Furthermore, a law allowing for South Koreans' migration to North Korea should be enacted. Conflicts in law could arise given that the marriage law in South Korea has different aspects from that of North Korea. To that end, an inter-Korean agreement on marriage between South and North Koreans should be concluded to address this issue. Only then can South and North Koreans enjoy the right to marriage as guaranteed by the Universal Declaration of Human Rights, International Covenant on Civil and Political Rights, and the constitutions of South and North Korea.

**Keywords:** Movement, Migration, Marriage, Human Exchange,  
Human Contact



# I. 서론\*

이규창 통일연구원  
문선혜 법무법인 한미



\* 이 부분은 본 연구의 수행 과정에서 작성·제출한 문선혜, “남북한 주민 간 혼인을 위한 법제화 방안,” 『가족법연구』, 제34권 제3호 (2020), pp. 173~175를 포함하고 있다.



# 1. 연구 배경 및 목적

남북은 2018년 4월 27일 체결된 「판문점 선언」에서<sup>1)</sup> 현 정전체제를 종식시키고 평화협정 체결을 통해 평화체제를 구축할 것에 합의하였다.<sup>2)</sup> 또한 남북은 적극적 평화의 일환으로 각계각층의 다방면적인 협력과 교류, 왕래와 접촉을 활성화하기로 합의하였다.<sup>3)</sup> 본 연구는 이를 배경으로 향후 남북교류협력 재개 시 인적접촉 확대를 위한 남북한 주민의 왕래 문제를 다루고 있다. 남북한 주민의 왕래 활성화는 인적접촉 확대라는 측면에서 뿐만 아니라 관광협력 등 사회문화교류협력을 위해서도 필요하다. 본 연구는 남북한 주민의 왕래에서 한걸음 더 나아가 남북관계가 더 발전될 것을 기대하면서 그동안 다루어지지 못했던 남북한 주민의 이주와 혼인 문제도 연구 주제에 포함하고 있다.

2019년 2월 베트남 하노이에서 개최된 제2차 북미 정상회담의 합의 결렬 이후 남북관계는 교착국면에서 벗어나지 못하고 있다. 코로나19로 인해 민간 차원에서 이루어지고 있는 보건의료 분야의 인도적 지원을 제외하면 거둬들인 방역협력 제안에도 불구하고 남북교류협력은 단절되었다. 남북관계 발전 및 한반도 평화의 상징으로 간주되었던 개성 남북공동연락사무소는 2020년 6월 16일 전격적으로 폭파되었다. 게다가 2020년 9월 22일에는 남한 공무원 피격사건이 발생하였다. 9월 25일 북한이 통지문을 보내와 사과와 재발방지 약속을 함으로써 남북관계가 파국으로 치닫지는 않게 되었지만 남북관

---

1) 정식 명칭: 「한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언」.

2) 「판문점 선언」 제3조 제3항: 남과 북은 정전협정체결 65년이 되는 올해에 종전을 선언하고 정전협정을 평화협정으로 전환하며 항구적이고 공고한 평화체제 구축을 위한 남·북·미 3자 또는 남·북·미·중 4자회담 개최를 적극 추진해 나가기로 하였다.

3) 「판문점 선언」 제1조 제4항.

계의 앞길에는 여전히 많은 난관이 기다리고 있다. 그러나 한반도 평화 및 남북관계가 발전되어 마침내 평화통일이 실현되는 날은 반드시 온다. 남북교류협력 재개 및 남북관계 발전에 대비하여 각 분야에 대한 준비를 하여야 한다. 단기 차원의 준비는 물론이거니와 좀 더 긴 안목을 가지고 중장기적인 관점에서의 준비도 필요하다. 특히, 남북한 주민의 상호 이해 증진 및 동질성 형성을 위해서는 남북한 주민 간의 인적접촉 및 교류가 점진적, 지속적으로 확대되어야 한다. 이와 관련하여 1988년 「민족자존과 통일번영을 위한 특별선언」(일명 「7·7 선언」) 발표와 1989년 「남북교류협력에 관한 기본지침」 제정을 계기로 남북교류협력이 시작된 지 30여 년이 경과하였지만 남북 주민 간의 인적교류 형태는 남한 주민이 북한을 방문하는 일방향의 교류 형태에서 벗어나지 못하고 있다. 방남 형태의 인적교류는 전체의 0.6%에 불과하다.

〈표 1-1〉 남북 인원 왕래 현황

연도	89~03	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
남→북 (방북)	55,257	26,213	87,028	100,838	158,170	186,443	120,616	130,110	116,047
북→남 (방남)	3,609	321	1,313	870	1,044	332	246	132	14
계	58,866	26,534	88,341	101,708	159,214	186,775	120,862	130,242	116,061
연도	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	총계
남→북 (방북)	120,360	76,503	129,028	132,097	14,787	52	6,689	9,835	1,470,082
북→남 (방남)	0	40	366	4	0	63	809	0	9,163
계	120,360	76,543	129,394	132,101	14,787	115	7,498	9,835	1,479,245

출처: 통일부, “주요사업통계: 남북인적·물적 왕래→남북 인원왕래 현황.”  
 (http://www.unikorea.go.kr/unikorea/business/statistics/) (검색일: 2020.3.20.)

남북관계가 지속적으로 발전하고 한반도에 평화가 정착되기 위해서는 교류협력 및 인적접촉의 형태가 현재와 같은 일방향(남→북)에서 쌍방향(남↔북)을 지향하여야 한다.<sup>4)</sup> 남북 주민 간의 왕래에서 더 나아가 이주와 혼인이 가능할 수 있어야 한다. 그러나 남북관계의 현실은 그러하지 못하다. 1997년 초 남한 여성이 중국 연변에서 북한 주민과 교제하다 결혼하기로 결심하고 비공식적으로 남한 정부에 혼인허가를 요청했었다고 한다. 당시 남한 여성은 평양에 거주할 작정이었다고 한다. 그러나 남한 정부가 그 여성에게 신중한 처신을 요구하여 혼인은 성사되지 않았다.<sup>5)</sup> 2006년 1월에는 교수 방북단 100여 명이 북한 교육시설 참관 등을 위해 방북했는데 방북단 가운데 일원이었던 ○○○ 교수가 북한 여성 안내원을 며느리로 삼고 싶어했다는 일화가 언론에 소개되었다.<sup>6)</sup> 2008년에는 금강산에서 30대 후반의 남한 남성과 금강산관광특구 내 전통 음식점에서 근무하던 20대 초반 북한 여성의 혼인 문제가 보도되기도 하였다.<sup>7)</sup>

구 동서독 및 중국과 대만 간의 양안 사례는 비록 분단국가라고 할지라도 왕래에서 더 나아가 이주와 혼인정책이 전혀 불가능한 것만은 아님을 말해주고 있다. 구 동서독의 경우 1950년 이래 1989년 말까지 동독에서 서독으로 유입된 인구는 490만 명에 달하였고, 서독에서 동독으로 유입된 인구도 47만 명에 달하였다.<sup>8)</sup> 주지하는 바와 같이 인적교류를 비롯한 구 서독의 ‘접촉을 통한 변화(Wandel durch Annäherung)’ 정책은 독일 통일의 초석이 되었다. 중국과

4) 이규창 외, 『사회문화교류협력 및 인적 접촉 활성화 방안』 (서울: 통일연구원, 2018), pp. 275~276.

5) 제성호, “남북간 주민의 이주에 따른 법적 문제,” 『남북교류와 관련한 법적 문제점 [3]』 (서울: 법원행정처, 2004), p. 348.

6) 『조선일보』, 2006.2.16., A9.

7) 『조선일보』, 2008.5.9., A9.

8) 법무부, 『동서독 교류협력 법제 연구』, 개정판 (과천: 법무부, 2019), p. 63.

대만은 각각 왕래와 이주, 혼인에 관한 법적 근거를 마련하여 정책을 뒷받침하고 있다.<sup>9)</sup> 혼인을 비롯한 양안의 사회문화교류협력 정책은 양안관계를 단절의 시대로 퇴보시킬 수 없을 정도까지 발전시켰다는 점에서<sup>10)</sup> 남북관계에도 시사하는 바가 작지 않다. 이 같은 점에서 본 연구는 남북한 주민 왕래 및 이주와 혼인을 연구 주제로 삼았고, 이에 따르는 법적인 문제 분석을 연구 목적으로 하고 있다.

## 2. 연구 내용 및 구성

선행연구 동향을 살펴보면, 남북한 주민의 왕래와 밀접한 관련이 있는 출입·체류 문제를 다루고 있는 연구와 이주 문제를 다루고 있는 연구, 남북한 주민의 혼인과 관련이 있는 연구가 개별적으로 진행되고 있다. 본 연구는 남북한 합의에 의한 주민의 왕래와 이주, 혼인의 세 가지 영역을 다루되 선행 연구의 성과를 바탕으로 다음과 같은 내용을 연구의 분석 대상으로 한다.

첫째, 남북한 주민 왕래와 관련하여 김영운은 통행·통신·통관 등 이른바 '3통'을 중심으로 남북한 출입제도의 문제점을 분석한 후 구동서독 출입제도 개선 사례를 통해 시사점을 도출하고, 이를 통해 남북한 출입제도 개선 방안을 제시하고 있다.<sup>11)</sup> 그러나 이 연구는 개성공단을 연구의 범위로 하고 있다는 한계가 있다. 김광길의 연구 역시 개성공단 출입제도에 국한하여 문제점을 검토하고 남한 법제와 북한 법제의 개선 사항을 제시하고 있다.<sup>12)</sup> 이 연구에서 주목되

9) 이규창 외, 『사회문화교류협력 및 인적 접촉 활성화 방안』, pp. 277~278.

10) 위의 책, p. 266.

11) 김영운, 『남북한 출입제도(통행·통신·통관) 개선 및 정착방안 연구』(서울: 통일연구원, 2008), pp. 1~135.

12) 김광길, “개성공단 발전적 정상화와 출입문제 해결을 위한 법적 검토,” 『수은북한경제』, 통권 제60호 (2019), pp. 32~34.

는 점은 남북한 양자 차원의 출입문제뿐만 아니라 정전체제 하에서 비무장지대(DMZ)를 관할하고 있는 유엔군사령부(유엔사)의 비무장지대 출입 승인제도의 문제점을 지적하고 개선방안을 제시하고 있다는 것이다.<sup>13)</sup> 현행 정전체제는 남북한 주민의 자유 왕래를 제한하고 있는 요소로 작용하고 있으며, 향후 평화체제 전환 과정에서 유엔사 전환 및 해체 문제는 핵심 쟁점 가운데 하나라는 점에서 김광길의 연구는 시의적절한 것으로 평가된다. 이백규는 남북한 왕래에 관련된 법적 문제점을 연구하였다. 이 연구는 구 동서독과 양안의 주민 왕래 사례를 소개하고, 이어 남북교류협력법과 국가보안법의 관계를 중점적으로 분석하였다.<sup>14)</sup> 본 연구는 남북 쌍방향의 인적교류 및 접촉 확대를 위해서는 남한과 북한 모든 지역을 대상으로 왕래가 이루어져야 한다는 방향성을 가지고 연구를 수행한다. 또한 남북 양자 차원의 문제 외에 현 정전체제 하 유엔사의 비무장지대 출입 승인제도의 개선 방향에 대해서도 함께 생각한다.

둘째, 남북한 주민 이주 관련 선행 연구도 찾아볼 수 있다. 고준성은 구 동서독 주민 간의 이주제도를 중심으로 남북한 주민 간의 이주 실시에 대비한 연구를 법적인 측면에서 분석하였다.<sup>15)</sup> 이 연구는 처음으로 구 동서독의 이주문제를 남북관계에 적용하였다는 점에서 의미를 부여할 수 있다. 그런데 고준성의 연구는 이주의 개념을 넓게 접근하였다. 다시 말해 합법적으로 출국허가를 받고 이주하는 경우뿐만 아니라 허가를 받지 않고 넘어온 경우까지를 이주의 개념에 포괄하고 있다. 서독의 동독이주민 수용 및 정착지원제도 분석에 많은 비중을 할애하고 북한 이주민의 정착지원제도 수립에 대한 시사

13) 위의 글, pp. 36~37.

14) 이백규, “남북한 왕래에 관련된 법적 문제점,” 『남북교류와 관련한 법적 문제점 [1]』 (서울: 법원행정처, 2002), pp. 265~307.

15) 고준성, 『남북한주민간 이주실시에 대비한 법제연구-동서독 주민간 이주제도를 중심으로-』 (서울: 통일원, 1992), pp. 1~40.

점을 제안하고 있다.<sup>16)</sup> 제성호의 연구는 남북한 주민의 이주 형태를 남북 간 합의가 없는 불법적 이주와 남북 간 합의에 의한 합법적 이주로 구분하고 있다.<sup>17)</sup> 선행 연구들이 분석, 제시하고 있듯이 남북한 주민의 이주 형태는 크게 합법적 이주와 불법적 이주로 구분할 수 있다. 국내 북한이탈주민 정책을 이주(민)의 관점에서 집대성한 선행 연구도 찾아볼 수 있다.<sup>18)</sup> 그러나 북한이탈주민의 정착지원 및 사회통합에 관한 연구는 별도의 영역에 속한다는 점에서 본 연구의 범위에서는 제외한다. 아울러 북한 주민의 불법적 남한 이주와 관련하여 급변사태 내지 대량 탈북사태 문제가 지속적으로 제기되어 왔는데 이 문제 역시 별도의 분석을 필요로 하는 커다란 주제라는 점에서 본 연구의 범위에서는 제외한다. 본 연구는 남북한의 합의에 의한 이주를 연구 대상으로 한다.

셋째, 남북한 주민 간의 혼인 정책이 필요하다는 선행 연구들이 있다.<sup>19)</sup> 그러나 이 연구들은 당위성 내지 방향성만 제시하고 있을 뿐 구체적인 내용을 다루고 있지는 않다. 다만, 범위를 확대해보면 남북이산가족 재결합에 따른 중혼(重婚) 문제가 별도의 연구영역으로 자리 잡고 있다.<sup>20)</sup> 이와 관련하여 2012년 제정된 「남북 주민 사이의 가족관계와 상속 등에 관한 특례법」(이하 “남북가족특례법”)은

16) 위의 책, pp. 24~41.

17) 제성호, “남북간 주민의 이주에 따른 법적 문제,” pp. 332~357.

18) 윤인진, 『북한이주민』 (서울: 집문당, 2009).

19) 박종철 외, 『남북한 공생발전을 위한 3대 공동체의 실천 과제』 (서울: 통일연구원, 2012), p. 75; 이규창 외, 『사회문화교류협력 및 인적 접촉 활성화 방안』, pp. 277~278.

20) 대표적으로 다음 문헌들을 참조. 문홍안, “남북이산가족의 재결합에 따른 중혼문제의 해결방안,” 『통일과법률』, 통권 제9호 (2012), pp. 39~64; 신영호, “이산가족의 재결합에 따른 법적 분쟁점 그 해결방안: 중혼·상속문제를 중심으로,” 『남북교류와 관련한 법적 문제점 [1]』 (서울: 법원행정처, 2002), pp. 75~100; 이은정, “남북교류에 따른 가족법 대응방안: 이산가족의 재결합을 중심으로,” 『가족법연구』, 제15권 2호 (2001), pp. 161~194; 조미경, “이산가족 중혼문제에 관한 연구: 독일의 최근판례를 참고한 저촉법적·실질법적 접근,” 『가족법연구』, 제16권 2호 (2002), pp. 77~114.

중혼에 관한 특례(제6조), 실종선고의 취소에 따른 혼인의 효력에 관한 특례(제7조), 친생자관계존재확인의 소에 관한 특례(제8조), 인지청구의 소에 관한 특례(제9조) 등 남북 주민 사이의 가족관계에 관한 특례 규정들을 두고 있다. 또한 「북한이탈주민의 보호 및 정착 지원에 관한 법률」(이하 “북한이탈주민법”)은 북한이탈주민의 남한 내에서의 혼인과 관련하여 가족관계 등록을 창설한 사람 중 북한에 배우자를 둔 사람은 그 배우자가 남한에 거주하는지의 여부가 불명확한 경우 이혼을 청구할 수 있다는 이혼특례규정(제19조의2)을 두고 있다. 본 연구는 남북이산가족 재결합에 따른 중혼 문제, 북한이탈주민의 혼인 관련 문제는 연구 범위에서 제외하고 남북한의 합의에 의해 남북한 주민이 혼인이 하는 경우를 상정하고 연구를 진행한다.

본 연구는 다음과 같이 구성되었다. 제2장은 남북한 주민의 왕래에 관한 내용을 다루고 있고, 제3장은 이주에 관한 내용을 분석하고 있다. 제4장은 남북한 주민의 혼인에 관한 법적·정책적인 문제들을 다루고 있다. 제2장과 제3장은 이규창이 집필하였고, 제4장은 문선혜가 집필하였다. 제5장은 결론으로 본문 내용을 바탕으로 이규창과 문선혜가 공동으로 정리하였다. 한편, 본 연구는 관련 사례로 구동서독 사례<sup>21)</sup> 중국-대만 간의 양안 사례,<sup>22)</sup> 그리고 강학상 분단 국가로 분류되지는 않지만 사실상 분단되어 있는 남북키프로스(사이프러스) 사례<sup>23)</sup> 시사점을 분석한다. 다만, 이 사례들은 개별 책자들에서 매우 상세하게 다루어진 만큼 별도의 장으로 구분하지 않

21) 법무부, 『동서독 교류협력 법제 연구』, pp. 89~312.

22) 문준조, 『중국과 대만의 인적교류법제』 (서울: 한국법제연구원, 2004); 법무부, 『중국과 대만의 교류협력 법제 연구』 (과천: 법무부, 2008); 장은정 외, 『남북 교류·협력 확대를 위한 양안관계 법제 연구』 (세종: 한국법제연구원, 2018).

23) 법무부, 『남북키프로스 교류협력 법제 연구』 (과천: 법무부, 2009).

고 각 장에서 필요한 범위에 국한해서 살펴본다. 양안 관련 자료의 수집 및 정리에 도움을 준 우영아 연구원과 자문회의 결과 정리와 교정·편집에 수고를 아끼지 않은 윤훈희 연구원에게 감사의 뜻을 전하며, 두 연구원의 앞길에 행운이 있기를 기원한다.

### 3. 연구의 전제

본 연구에서 다루는 남북한 주민의 왕래, 이주, 혼인은 남북관계 발전 및 한반도 평화와 궤를 같이한다. 여기에는 북핵문제, 한반도 평화체제, 평화협정 체결, 남북연합 단계, 헌법 개정 등 여러 가지 복잡하고 어려운 문제들이 있다.

첫째, 본 연구는 한반도 비핵·평화 문제가 진전되어 평화체제가 구축되고 이어 남북관계가 발전되어 남북연합 단계에 진입하는 상황을 전제로 한다. 그리고 평화체제 구축 단계에서는 가칭 ‘한반도 평화협정’이 체결되고, 남북연합 단계에서는 남북한의 합의에 따라 ‘남북연합헌장’이 체결되는 상황을 전제로 한다. 한편, 본 연구는 한반도 평화협정 체결과는 별도로 문재인 정부의 국정과제 가운데 하나인 「남북기본협정」이<sup>24)</sup> 체결될 수 있는 가능성을 배제하지 않는다. 남북기본협정은 한반도 평화협정 체결 이전에 체결될 수도 있고, 이후에 체결될 수도 있다. 여기서 한반도 평화협정과 남북기본협정의 관계를 간단하게 살펴볼 필요가 있다. 남북기본협정을 체결할 경우 담겨야 할 내용은 「남북기본합의서」가<sup>25)</sup> 규율하고 있는 남북화해, 남북불가침, 남북교류협력을 바탕으로 「한반도비핵화공동

24) 국정기획자문위원회, 『문재인정부 국정운영 5개년 계획』 (서울: 국정기획자문위원회, 2017), p. 132.

25) 정식 명칭: 「남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서」.

선언), 2000년 「6·15 남북공동선언」, 2007년 「10·4선언」,<sup>26)</sup> 판문점 선언의 주요 내용을 재확인하면서 남북기본합의서와 차별화될 수 있는 새로운 내용(예: 남북 상주대표부, 남북환경·재난협력, 남북항공협력, 남북화해 등)이 가미될 필요가 있다.<sup>27)</sup> 이는 한반도 평화협정을 체결할 경우 남북관계를 규율할 내용에서 크게 벗어나지 않는다. 따라서 한반도 평화협정 체결 이전에 남북기본협정이 체결되는지 아니면 이후에 체결되는지에 따라 남북기본협정의 체결 필요성 및 내용이 달라질 수 있다.<sup>28)</sup>

둘째, 남북이 평화체제 구축의 법적 기반인 한반도 평화협정을 체결하거나 또는 남북연합의 법제도적인 토대인 남북연합헌장을 체결할 경우 남북 주민의 자유 왕래와 이주, 혼인에 관한 전향적인 내용을 포함시키는 상황을 전제로 한다. 가장 바람직한 모습은 한반도 평화협정(및 남북부속협정)을 체결하면서 여기에 남북한 주민 왕래, 이주, 혼인에 관한 사항들을 규율하는 것이라고 할 수 있다.<sup>29)</sup> 그러나 한반도 평화협정을 체결하면서 이 모든 사항들에 대해서 남북이 합의하기는 쉽지 않은 측면이 있다. 이 같은 점을 고려하여 본 연구는 평화체제 구축 단계에서는 일단 남북한 주민 왕래 활성화에 대해서만 합의하고 남북이 이를 각각의 국내법에 반영하는 상황을 전제로 한다. 이후 남북연합 단계에서 남북한 주민 이주와 혼인을 실시하는 상황을 전제로 한다. 남북연합의 구체적인 모습은 다양하게 나

26) 정식 명칭: 「남북관계 발전과 평화변영을 위한 선언」.

27) 이규창, 「남북관계 발전 및 제도화를 위한 법적 개선 방안」; 성기영 외, 『평화와 변영의 한반도: 남북관계의 재정립과 한반도 신경제구상』(세종: 경제·인문사회연구회, 2018), pp. 91~92.

28) 이규창, 위의 글, p. 91.

29) 가령 한반도 평화협정을 체결하면서 남북부속협정을 체결하고 여기에 “남과 북은 통일이 달성될 때까지 쌍방 주민들의 자유로운 왕래와 접촉 및 이주를 실현하기 위하여 공동으로 노력한다”는 조항을 포함시키는 방안을 생각해 볼 수 있다. 허문영 외, 『한반도 비핵화와 평화체제 구축전략』(서울: 통일연구원, 2007), p. 108. 일부 수정.

타날 수 있다. 민족공동체통일방안은 법제도적인 토대로 남북연합 현장을 채택하고, 남북연합을 제도적으로 운영할 연합기구로 남북연합회의, 남북각료회의, 남북평의회, 공동사무처를 구성·운영하는 모습을 그리고 있다.<sup>30)</sup> 본 연구는 남북이 합의에 의해 남북연합현장을 채택하면서 주민 이주와 혼인에 관한 사항을 현장에 포함시키고 공동기구에 의해 합의사항을 이행해 가는 상황을 전제로 한다.

셋째, 한반도 평화협정 및 남북연합현장 체결과 관련하여 헌법 개정 문제가 지속적으로 제기될 가능성이 있다. 문제의 핵심은 한반도와 그 부속도서를 대한민국의 영토라고 규정함으로써 북한의 실체를 부인하고 있는 헌법 제3조의 개폐 여부이다. 적절하게 지적하고 있는 바와 같이 남한과 북한의 연합을 ‘국가연합’이라고 하지 않고 ‘남북연합’이라고 하는 이유도 남북한 특수관계 때문이다.<sup>31)</sup> 헌법 제3조의 개정은 상반된 두 가지 측면이 고려되어야 한다. 하나는 남북이 통일국가를 달성하기 전까지는 남북한 특수관계의 기본적인 틀은 유지될 필요가 있다는 점이다. 헌법을 개정하여 북한을 국가로 인정하거나 국제법상 묵시적인 승인에 해당하는 행위를 할 경우 통일의 명분 내지 당위를 국제사회에 내세우기 어렵게 될 우려가 있다.<sup>32)</sup> 다른 하나는 남북관계가 평화를 지향하고 지속적으로 발전하여 남북연합으로 이어지기 위해서는 헌법 제3조의 개정이 요구된다는 점이다. 종합하면, 현행 헌법 제3조의 골격을 유지하는 가운데 일부 개정을 통해 남북관계 발전의 여지를 점진적으로 확대하고 국

30) 통일부, “민족공동체통일방안,” <<https://www.unikorea.go.kr/unikorea/policy/Mplan/Pabout/>> (검색일: 2020.8.3.); 박종철 외, 『민족공동체 통일방안의 새로운 접근과 추진전략: 3대 공동체 통일구상 중심』 (서울: 통일연구원, 2010), pp. 177~179.

31) 이무철 외, 『남북연합 연구: 이론적 논의와 해외사례를 중심으로』 (서울: 통일연구원, 2019), pp. 298~299.

32) 이규창, “남북관계 발전 및 제도화를 위한 법제 개선 방안,” pp. 74~75.

가성 인정의 폭을 확대시켜 나가는 방안이 강구되어야 한다.<sup>33)</sup> 본 연구는 남북연합 초기 단계에서 이 같은 방향의 헌법 제3조 개정 에 대한 논의가 이루어지는 상황을 전제로 한다.

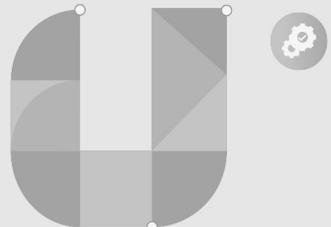
---

33) 위의 글, p. 75.



# II. 남북한 주민 왕래를 위한 법제 방안 및 과제

이규창 통일연구원





본 장에서는 남북한 주민 왕래 활성화를 뒷받침하기 위한 법제 방안 및 과제를 살펴본다. 먼저 남북한 주민 왕래 관련 법제 현황을 살펴보고, 이를 바탕으로 향후 남북한 전역을 대상으로 하는 합의서를 체결할 경우 어떤 점들이 고려되어야 하는지 정책 추진 방안을 제시한다. 이어 남북한 주민 왕래와 관련하여 한반도 평화체제 구축 과정에서의 국가보안법 개폐 문제, 유엔사의 비무장지대 출입허가권 조정 문제에 대해 살펴본다. 구체적인 내용에 들어가기에 앞서 왕래의 개념에 대해 간단하게 짚어본다. 1991년 체결된 남북기본합의서 제17조,<sup>34)</sup> 1992년 남북기본합의서의 ‘제3장 남북교류·협력’의 이행과 준수를 위한 부속합의서(이하 “남북기본합의서 제3장 부속합의서”) 제10조,<sup>35)</sup> 2018년 판문점 선언 제1조<sup>36)</sup> 등에서 왕래에 대해 규정하고 있지만 법적인 정의는 내려져 있지 않다. 「남북교류협력에 관한 법률」(이하 “남북교류협력법”)도 왕래에 대해 규정하고 있지만<sup>37)</sup> 마찬가지로 정의를 내리지 않고 있다. 남북가족특별법은 자유로운 왕래를 “남북한 사이에 서신과 통신의 왕래가 완전히 자유롭게 허용되고, 상호 방문에 있어 외국에 비하여 특별한 제한이 없어진 경우”로 정의하고 있다.<sup>38)</sup> 왕래의 사전적 의미는 “가고 오고 함”이다.<sup>39)</sup> 이와 관련하여 통일부는 왕래를 “남한 주민이 북한 지역을 방문하거나 북한 주민이 남한 지역을 방문하는 것”을 말한다고

34) 제17조: 남과 북은 민족구성원들의 자유로운 왕래와 접촉을 실현한다.

35) 제10조: 남과 북은 민족구성원들의 자유로운 왕래와 접촉을 실현한다.

36) 제1조 제4항: 남과 북은 민족적 화해와 단합의 분위기를 고조시켜 나가기 위하여 각 계각층의 다방면적인 협력과 교류, 왕래와 접촉을 활성화하기로 하였다.

37) 제3조, 제9조 제8항, 제10조, 제28조의2 제1항 제1호.

38) 「남북 주민 사이의 가족관계와 상속 등에 관한 특별법」 제3조 제4호.

39) 국립국어원 표준국어대사전, “왕래,” <<https://stdict.korean.go.kr/search/searchResult.do>> (검색일: 2020.3.24.).

해서 좁게 이해하고 있다.<sup>40)</sup> 그러나 접촉, 방문, 출입, 체류 등과 관련하여 왕래의 범위가 좀 더 넓게 이해될 필요가 있다. 이 같은 점에서 이 보고서에서 왕래란 ‘남북한 주민이 상대방 지역을 오고 가는 것’을 의미하는 것으로 정의하고 여기에는 접촉, 방문, 출입, 체류가 포함되는 것으로 본다.

## 1. 왕래 관련 법제 현황 분석 및 평가

### 가. 남북한의 법제

남북한 주민 왕래와 관련한 법제는 크게 남북합의서와 남한의 국내법, 북한의 국내법 등 세 부류로 구분할 수 있다. 또한 장소적으로는 특정 지역을 적용 범위로 하는 법제와 남북한 전역(全域)을 장소적 범위로 하는 법제로 구분할 수 있다.

#### (1) 남북합의서

첫째, 남북은 남북한 전역을 장소적 범위로 하는 합의서를 체결해 왔다. 남북은 1991년 체결된 남북기본합의서에서 민족구성원들의 자유로운 왕래와 접촉을 실현하기로 합의하였다.<sup>41)</sup> 이어 1992년 체결된 남북기본합의서 제3장 부속합의서에서 이를 재확인하며 자유로운 왕래와 접촉을 실현하기 위한 8개의 세부적인 항목에 합의하였다.<sup>42)</sup>

---

40) 통일부 남북교류협력시스템, “북한및남한방문 안내 → 남북한 왕래의 개념.”  
<<https://www.tongtong.go.kr/unikoreaWeb/ui/pblic/visit/reqst/PVSRQStkinfo.do>> (검색일: 2020.3.24.).

41) 「남북기본합의서」 제17조.

42) 「남북기본합의서」 제3장 부속합의서 제10조.

## 〈글상자 II-1〉 남북기본합의서 제3장 부속합의서의 왕래 규정

제10조 남과 북은 민족구성원들의 자유로운 왕래와 접촉을 실현한다.

- ① 남과 북은 모든 민족구성원들이 자기 의사에 따라 자유롭게 상대측 지역을 왕래하도록 하기 위한 조치를 공동으로 취한다.
- ② 민족구성원들의 왕래는 남북사이에 개설된 육로, 해로, 항로를 편리한 대로 이용하여 하도록 하며, 경우에 따라 국제항로도 이용할 수 있다.
- ③ 남과 북은 민족구성원들이 방문지역에서 자유로운 활동을 하도록 하며, 신변안전 및 무사귀환을 보장한다.
- ④ 남과 북은 민족구성원들이 상대측의 법과 질서를 위반함이 없이 왕래하고 접촉하도록 하기 위한 조치를 취한다.
- ⑤ 남과 북을 왕래하는 인원들은 필요한 증명서를 소지하여야 하며, 쌍방이 합의한 범위 내에서 물품을 휴대할 수 있다.
- ⑥ 남과 북은 자기측 지역에 들어온 상대측 인원에 대하여 왕래와 방문목적 수행에 필요한 편의를 제공한다.
- ⑦ 남과 북은 자기측 지역에 들어온 상대측 왕래자에게 불의의 사고가 발생할 경우 긴급구제조치를 취한다.
- ⑧ 남과 북은 민족구성원들의 자유로운 왕래와 접촉을 실현하는데 필요한 절차와 실무적 문제들을 사회문화교류·협력공동위원회에서 협의하여 정한다.

부기: 쌍방은 민족구성원들의 자유왕래에 저촉되는 법적, 제도적 장치 철폐문제를 남북화해공동위원회 법률실무협의회에서 토의 해결하기로 하였다.

그리고 2018년 판문점 선언에서 남북은 이미 채택된 남북 선언들과 모든 합의들을 철저히 이행함으로써 관계개선과 발전의 전환적 국면을 열어나가기로 합의하고,<sup>43)</sup> 각계각층의 다방면적인 협력과 교류, 왕래와 접촉을 활성화하기로 하였다.<sup>44)</sup> 2000년 6·15 남북공동선언, 2007년 10·4 선언, 2018년 9월 평양공동선언에는 남북한 주민 왕래를 명시하는 규정은 없다.

둘째, 남북은 특정한 지역을 장소적 적용범위로 하는 합의서로 2004년 「개성공업지구와 금강산관광지구의 출입 및 체류에 관한 합

43) 「판문점 선언」 제1조 제1항.

44) 「판문점 선언」 제1조 제4항.

의서」(이하 후술할 남북출입체류합의서와의 구분을 위해 “개성출입체류합의서”로 약칭)를 체결하였다. 이 합의서는 정의(제1조), 기본 원칙(제2조), 출입통로(제3조), 인원의 출입절차(제4조), 통행차량 등의 출입절차(제5조), 출입심사(제6조), 체류(제7조), 제한대상(제8조), 긴급구조조치(제9조), 신변안전보장(제10조), 지구와 지구밖 북측지역 사이의 출입(제11조), 정보교환과 협력(제12조), 해석 및 적용상의 문제해결(제13조), 합의서의 적용범위(제14조), 수정 및 보충(제15조), 효력발생 및 폐기(제16조) 등 16개 조문으로 구성되어 있다. 개성출입체류합의서는 개성공업지구(이하 문맥의 흐름상 “개성공업지구”와 “개성공단”을 함께 사용)와 금강산관광지구를 장소적 적용범위로 하고 있는데 남북관계의 현 상황에서는 개성공업 지구에 대해서만 유효한 것으로 평가된다.<sup>45)</sup> 현재 금강산관광지구는 법적으로 존재하지 않기 때문이다.<sup>46)</sup> 2008년 7월 11일 금강산 관광객 피격 사망사건 이후 북한은 금강산관광지구의 법적 근거인 「금강산관광지구법」을 폐기하고, 대신 2011년 5월 31일 「금강산국제관광특구법」을 제정하였다.

셋째, 남북은 주민 왕래와 관련하여 차량의 도로운행, 열차 운행, 해운에 관한 합의서들을 체결하였다. 남북은 2002년 「남북사이 차량의 도로운행에 관한 기본합의서」를, 2004년 「남북사이의 열차 운행에 관한 기본합의서」를 각각 체결하였다. 이 합의서들은 차량 운행과 열차 운행 과정에서 발생하는 인명 사상(死傷), 시설물 파손, 분실 등의 사고와 손해배상 등의 사항들을 규율하고 있다.<sup>47)</sup> 또한

45) 이규창 외, 『남북교류협력 재개 과정에서의 신변안전보호에 관한 연구』(서울: 통일연구원, 2019), p. 46.

46) 위의 책, p. 46.

47) 「남북사이 차량의 도로운행에 관한 기본합의서」 제1조 제3항, 제10조; 「남북사이의 열차 운행에 관한 기본합의서」 제1조 제3항, 제6조.

남북은 2004년 「남북해운합의서」와 부속합의서를<sup>48)</sup> 체결하였다. 남북해운합의서는 선원 및 여객의 운송을 위한 해상항로(제4조), 선원 및 여객의 상륙 관련 문제(제8조) 등을 규율하고 있다. 차량 운행, 열차 운행, 해운 관련 합의서들은 남북한 주민의 왕래 문제를 직접적으로 규율하고 있지는 않지만 부분적으로 남북한 주민의 왕래와 관련된 문제들을 다루고 있다. 이와 관련하여 남북해운합의서는 현재 사문화(死文化)된 것으로 평가된다. 천안함 사태 발생 이후인 2010년 5월 24일 이명박 당시 대통령이 대국민 담화를 통해 북한 선박은 남북해운합의서에 허용된 남측 해역의 해상교통로를 이용할 수 없다고 발표하였기 때문이다.<sup>49)</sup>

## (2) 남한법

첫째, 남북교류협력법은 남북한 주민의 방문을 규정하고 있다. 남한 주민이 북한을 방문하는 경우뿐만 아니라 북한 주민이 남한을 방문하는 경우, 즉 쌍방향의 방문에 대해 규정하고 있다. 남북한 주민이 상대측 지역을 방문하기 위해서는 통일부장관이 발급하는 방문증명서를 소지하도록 규정하고 있다.<sup>50)</sup> 남북교류협력법은 이밖에 남북한 주민 접촉(제9조의2), 남북한 방문 심사(제11조)에 대한 규정을 두고 있다. 남한 주민의 북한 지역 왕래와 관련하여 하위규정으로 특례, 고시, 지침이 제정되어 있다.<sup>51)</sup>

48) 정식 명칭: 「남북해운합의서」의 이행과 준수를 위한 부속합의서.

49) 이규창, 『사회문화교류협력 및 인적 접촉 활성화 방안』, p. 82.

50) 「남북교류협력에 관한 법률」 제9조.

51) 남북한왕래자의 휴대금지품 및 처리방법에 관한 고시, 남북한 왕래자 등에 대한 출입(국)심사지침, 남북한왕래자 휴대품통관에 관한 고시, 남북한 방문 특례 및 북한주민 접촉 절차에 대한 고시, 남북 이산가족 방문단의 남북한 왕래절차에 관한 특례, 남북 회담대표단의 북한방문 절차에 대한 특례, 남북출입사무소 시설관리에 관한 규정, 남북출입사무소 운영규정, 북한지역 관광에 따른 환전지침, 방북안내교육 운영규정 등.

둘째, 남북한의 관계는 국가와 국가 간의 관계가 아니라는 점에서 남북한 주민이 상대측 지역을 직접 방문하는 경우에는 ‘출입국’심사가 아닌 ‘출입(경)’심사를 받도록 하고 있다.<sup>52)</sup> 「출입국관리법」은 이에 대한 특례 규정을 두고 있다. 남한이나 해외에 거주하는 국민(남한 주민)이 북한을 거쳐 출입국하는 경우에는 남한에서 북한으로 가기 전 또는 북한에서 남한으로 온 후에 출입국심사를 받도록 하고 있다.<sup>53)</sup> 또한 외국인의 남북한 왕래절차에 관하여는 원칙적으로 출입국관리법상의 출입국절차를 따르도록 하고,<sup>54)</sup> 외국인이 북한을 거쳐 출국하거나 입국하는 경우에도 출입국절차에 관한 규정을 따르도록 하고 있다.<sup>55)</sup> 향후 남북한 전역을 범위로 하는 왕래 관련 합의를 체결할 경우 고려할 필요가 있다.

셋째, 「개성공업지구 지원에 관한 법률」은 왕래에 관한 특례를 규정하고 있다. 개성공단 왕래를 위하여 남북교류협력법 제9조 제2항에 따른 복수방문증명서를 발급받은 자에 대하여 방문승인절차의 면제에 관한 특례를 정할 수 있도록 규정하고 있다.<sup>56)</sup> 또한 개성공단을 왕래하는 남한 주민에 대한 출입심사 절차를 간소화하기 위한 특례를 정할 수 있도록 하고 있다.<sup>57)</sup>

### (3) 북한법

첫째, 남북한 주민의 왕래 문제를 남북교류협력법에서 규율하고 있는 남한과 달리 북한은 「북남경제협력법」에서<sup>58)</sup> 이 문제를 다루

52) 「남북교류협력에 관한 법률」 제11조.

53) 「출입국관리법」 제93조 제1항.

54) 「출입국관리법」 제93조 제2항.

55) 「출입국관리법」 제93조 제3항.

56) 「개성공업지구 지원에 관한 법률」 제17조 제2항.

57) 「개성공업지구 지원에 관한 법률」 제17조 제3항.

58) 2005년 7월 6일 최고인민회의 상임위원회 정령 제1182호로 채택.

고 있다. 북남경제협력 당사자는 남측 또는 북측에 출입할 경우 북남당국 사이의 합의에 따르는 증명서를 가지고 있어야 한다.<sup>59)</sup> 북남경제협력법이 쌍방향의 출입을 규정하고 있는 점, 증명서 소지를 요구하고 있는 점은 남한의 남북교류협력법과 유사하다. 또한 북남경제협력법은 북남경제협력을 하는 남측 당사자는 출입사업기관의 승인을 받고 북측 지역에 체류할 수 있음을 명시하고 있다.<sup>60)</sup> 한편, 경제교류협력, 사회문화교류협력을 망라하는 남북교류협력법과<sup>61)</sup> 달리 북한의 북남경제협력법은 경제협력만을 규율하고 있다.<sup>62)</sup> 이 같은 점에서 경제분야가 아닌 다른 분야의 교류협력을 위해 남북한을 왕래하는 경우에도 북남경제협력법이 적용되는지의 문제가 제기될 수 있다.<sup>63)</sup> 북남경제협력법 외에 남북한 주민의 왕래 문제를 규율하는 별도의 북한 법규는 아직 외부에 알려져 있지 않다. 때문에 법적인 근거에 대한 파악이 필요하다. 한편, 북남경제협력법에는 명시되어 있지 않지만 남한 주민이 방북하기 위해서는 북한 당국이나 단체 등의 초청 의사를 확인할 수 있는 초청장이 필요하다.<sup>64)</sup>

둘째, 남한의 출입국관리법에 상응하는 북한 법규로 「출입국법」

59) 북한 「북남경제협력법」 제13조.

60) 북한 「북남경제협력법」 제15조.

61) 「남북교류협력에 관한 법률」 제2조 제4호: “협력사업”이란 남한과 북한의 주민(법인·단체를 포함한다)이 공동으로 하는 문화, 관광, 보건의료, 체육, 학술, 경제 등에 관한 모든 활동을 말한다.

62) 북한 「북남경제협력법」 제2조: 북남경제협력에는 북과 남 사이에 진행되는 건설, 관광, 기업경영, 임가공, 기술교류와 은행, 보험, 통신, 수송, 봉사업무, 물자교류 같은 것이 속한다.

63) 같은 견해로 경제협력 이외의 목적으로 방북할 경우 북남경제협력법이 적용되는지 불명확하다는 점이 지적되고 있다. 임성택, “남북한 왕래 확대를 위한 출입체류법제 개선 방안,” (통일연구원 자문회의 결과, 2020.10.21.).

64) 통일부 남북교류협력시스템, “북한및남한방문 안내 → 초청장 발급,”  
 <<https://www.tongtong.go.kr/unikoreaWeb/ui/pblic/visit/reqst/PVSRQSthkinfo.do>>  
 (검색일: 2020.3.25.).

이<sup>65)</sup> 제정되어 운용되고 있다. 북한 출입국법은 북한 주민의 출입국과 외국인의 출입국, 체류, 여행에 관한 사항들을 규율하고 있다.<sup>66)</sup> 남한 출입국관리법이 직접 방문 형태가 아닌 남한 주민이 외국을 거쳐 출입국하는 경우와 외국인의 남북한 왕래 절차에 대한 특례를 규정하고 있는 데 비해 북한 출입국법에는 이에 상응하는 규정들이 없다.

셋째, 「개성공업지구법」은<sup>67)</sup> 남한 지역에서의 개성공단 출입, 북한 다른 지역에서의 개성공단 출입, 개성공단에서의 북한 다른 지역으로의 출입을 규율하고 있다.<sup>68)</sup> 개성공단 출입, 체류에 대한 자세한 내용은 「개성공업지구 출입, 체류, 거주규정」이<sup>69)</sup> 다루고 있다. 금강산의 경우에는 「금강산국제관광특구법」과<sup>70)</sup> 「금강산국제관광특구 출입, 체류, 거주규정」이<sup>71)</sup> 제정되어 있다. 금강산국제관광특구법은 남한 주민도 투자할 수 있다고 규정하고 있으며,<sup>72)</sup> 금강산국제관광특구 출입, 체류, 거주규정은 남한 주민도 적용 대상에 포함하고 있다.<sup>73)</sup> 라선경제무역지대의 경우에는 「라선경제무역지대법」과<sup>74)</sup> 「라선경제무역지대 외국인출입 및 체류규정」이<sup>75)</sup> 제정되어 있으나 외국인만을 적용 대상으로 하고 남한 주민은 적용 대상에 명

65) 2012년 4월 10일 최고인민회의 상임위원회 정령 제2323호로 수정보충.

66) 북한 「출입국법」 제1조.

67) 2003년 4월 24일 최고인민회의 상임위원회 정령 제3715호로 개정.

68) 북한 「개성공업지구법」 제28조.

69) 2003년 12월 11일 최고인민회의 상임위원회 결정 제12호로 채택.

70) 2011년 5월 31일 최고인민회의 상임위원회 정령 제1673호로 채택.

71) 2011년 11월 29일 최고인민회의 상임위원회 결정 제74호로 채택.

72) 북한 「금강산국제관광특구법」 제4조.

73) 「금강산국제관광특구 출입, 체류, 거주규정」 제2조.

74) 2011년 12월 3일 최고인민회의 상임위원회 정령 제2007호로 수정보충.

75) 2000년 2월 19일 내각 결정 제8호로 채택.

시되어 있지 않다.<sup>76)</sup> 「황금평, 위화도경제지대법」도<sup>77)</sup> 남한 주민에게는 적용되지 않는다.<sup>78)</sup>

〈표 II-1〉 남북한 주민 왕래 관련 법제 현황

	특정 지역	남북한 전역
합의서	• 「개성출입체류합의서」	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 「남북기본합의서」</li> <li>• 「남북기본합의서」 제3장 부속합의서</li> <li>• 「판문점 선언」</li> <li>• 「남북사이 차량의 도로운행에 관한 기본 합의서」</li> <li>• 「남북사이의 열차 운행에 관한 기본 합의서」</li> <li>• 「남북해운합의서 및 부속합의서」</li> </ul>
남한법	• 「개성공업지구 자원에 관한 법률」	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 「남북교류협력법」</li> <li>• 「출입국관리법」</li> </ul>
북한법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 「개성공업지구법」</li> <li>• 「개성공업지구 출입, 체류, 거주 규정」</li> <li>• 「금강산국제관광특구법」</li> <li>• 「금강산국제관광특구 출입, 체류, 거주규정」</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 「북남경제협력법」</li> </ul>

출처: 필자 작성

## 나. 분단국가의 법제

### (1) 구 동서독

독일통일 이전 서독 기본법 제116조와 제16조, 서독 국적법은 서독 국민이라는 개념을 사용하지 않고 독일인이라고 표현하였다. 동독

76) 북한 「라선경제무역지대법」 제4조, 라선경제무역지대 외국인출입 및 체류규정 제1조 및 제2조.

77) 2011년 12월 3일 최고인민회의 상임위원회 정령 제2007호로 채택.

78) 북한 「황금평, 위화도경제지대법」 제4조.

주민도 독일국적을 보유한 자로서 독일인에 해당하였다.<sup>79)</sup> 따라서 동독 주민도 서독 주민과 마찬가지로 기본법 제11조에서 규정하고 있는 거주·이전의 자유를 향유할 수 있었다.<sup>80)</sup> 서독 연방헌법재판소도 기본법 제11조에 규정된 거주·이전의 자유는 동독 지역으로부터 오는 독일인에게도 적용된다고 판시하였다.<sup>81)</sup> 이와 같은 법제에 근거하여 서독은 동서독 주민의 인적교류를 거주·이전의 자유 측면에서 다루었으며, 동독 주민을 포함한 모든 독일인이 동서독 국경을 자유롭게 왕래하는 것을 제한하지 않았다.<sup>82)</sup> 반면 동독은 서독과는 달리 독일 내에 두 개의 국가가 성립되었다고 주장하였으며, 동서독 기본조약도 동서독 2개의 국가가 성립되었음을 승인하는 분단조약으로 해석하였다.<sup>83)</sup> 이에 따라 동독은 서독 주민의 동독 입국이나 동독 주민의 서독 입국을 제한하였으며, 동서독 인적교류의 정도는 동독의 허가범위에 따라 결정되었다.<sup>84)</sup>

상호 관계에 대한 동서독의 서로 다른 입장에 따라 동서독 주민의 왕래를 위해서는 조약이 필요하였다. 동서독은 1971년 12월 17일 「통행협정」을<sup>85)</sup> 체결하였다. 통행협정은 자유로운 왕래를 보장함으로써 동서독 사이의 자유로운 인적교류의 기틀을 마련하게 되었

79) 법무부, 『동서독 교류협력 법제 연구』, pp. 115~116.

80) 위의 책, p. 160.

81) 위의 책, p. 160.

82) 위의 책, p. 160.

83) 위의 책, pp. 286~287.

84) 위의 책, p. 161.

85) 정식 명칭: 「독일연방공화국과 서베를린 간의 민간인 및 물자의 통행에 관한 독일연방공화국 정부와 독일민주공화국 정부 간의 협정(Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Deutschen Demokratischen Republik über den Transitverkehr von zivil Personen und Güter zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Berlin (West))」.

다는 평가를 받는다.<sup>86)</sup> 그러나 통행협정은 서독과 서베를린 간에만 적용되었다. 동서독은 이어 1971년 12월 20일 「여행방문협정」을<sup>87)</sup> 체결하였다. 여행방문협정은 서베를린에 상주하는 서독 주민이 1년에 30일 이내의 범위 내에서 동독 지역을 여행할 수 있음을 규정하고 있다(제1조).<sup>88)</sup> 그러나 여행방문협정 역시 서베를린이라고 하는 특정 장소에 상주하는 서독 주민들만을 적용 대상으로 하고 있다. 동서독은 남북기본합의서에 비견되는 동서독 기본조약을 1972년 체결하였지만 이 조약에는 동서독 전역을 대상으로 하는 자유 왕래에 대한 명시적인 규정은 없다. 한편, 동서독은 1972년 5월 26일 「교통조약」을<sup>89)</sup> 체결하였다. 교통조약은 동서독 주민의 왕래나 방문, 여행에 관한 사항을 규율할 목적에서 채택된 것이 아니라 철도(제2장), 선박(제3장), 자동차(제4장), 해로(제5장) 등 교통수단의 통행문제를 규율하기 위한 목적에서 채택되었다. 그러나 교통조약은 동서독 주민 간의 상호방문 및 여행의 기회를 확대하고, 다양한 목적의 여행을 통해 독일 내 긴장을 완화시켰다는 긍정적인 평가를 받고 있다.<sup>90)</sup> 이 같은 점은 남북한 간에도 육상(도로, 철도), 해상, 항공을 통한 남북한 주민 왕래에 시사점을 주고 있다.

동서독 주민의 왕래 현황을 보면, 동독이 서독 주민의 동독 방문

86) 이장희, 「동·서독 통행협정에 관한 연구」, 『국제문제』, 통권 제242호 (1990), pp. 28~29.

87) 정식 명칭: 「여행 및 방문교류의 완화와 개선에 관한 독일민주공화국과 서베를린 당국간 협정(Die Vereinbarungen zwischen dem Senat und der Regierung der Deutschen Demokratischen Republik über Erleichterungen und Verbesserungen des Reise- und Besucheverkehrs)」.

88) 이규창 외, 『남북교류협력 재개 과정에서의 신변안전보호에 관한 연구』, p. 114.

89) 정식 명칭: 「동서독간 교통에 관한 조약(Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über Fragen des Verkehrs)」.

90) 이규창 외, 『남북교류협력 재개 과정에서의 신변안전보호에 관한 연구』, p. 116.

을 대폭 허용하게 된 1967년부터 1971년까지 연간 100만 명에서 200만 명의 서독 주민이 동독 지역을 방문하였다.<sup>91)</sup> 그리고 통행협정, 여행방문협정, 기본조약, 교통조약 체결 이후에는 연간 500만 명에서 700만 명의 서독 주민이 동독 지역을 방문하였고, 동독 주민도 연간 120만 명에서 200만 명이 서독 지역을 방문하였다.<sup>92)</sup>

## (2) 양안

중국(이하 문맥의 흐름상 ‘중국’과 ‘대륙’을 혼용)과 대만은 구체적인 면에 있어서는 조금씩 차이를 보이고 있지만 ‘하나의 중국 원칙’과 통일의 당위성에 대해서는 공감하고 있다.<sup>93)</sup> 이는 중국과 대만의 헌법에서도 볼 수 있다. 중국은 헌법 서문에서 대만을 중국의 영토로 규정하면서 조국통일의 대업 성취가 중국 인민의 책임이라고 천명하고 있다.<sup>94)</sup> 대만 헌법은 우리의 영토조항과 유사한 취지의 조항을 두고 있다.<sup>95)</sup> 중국과 대만은 하나의 중국 원칙에 입각하여 교류협력에 관한 법제를 마련하여 시행하고 있다.

중국과 대만은 출입경관리에 있어 양안회의를 통한 통일된 규정

91) 법무부, 『동서독 교류협력 법제 연구』, p. 59.

92) 위의 책, pp. 59~60.

93) 법무부, 『중국과 대만의 교류협력 법제 연구』, p. 76.

94) 중국 헌법 서문: “...대만은 중화인민공화국의 신성한 영토의 일부이다. 조국통일의 대업을 이루는 것은 대만 동포를 포함한 모든 중국 인민이 마땅히 져야할 신성한 책임이다.” 중국 헌법 번역본은 법제처 세계법제정보센터 → 세계법제정보 → 법령정보 → 중국 헌법 순으로 들어가면 볼 수 있다. <[http://world.moleg.go.kr/web/wli/lgsInfoReadPage.do?CTS\\_SEQ=45514&AST\\_SEQ=1086&ETC=2](http://world.moleg.go.kr/web/wli/lgsInfoReadPage.do?CTS_SEQ=45514&AST_SEQ=1086&ETC=2)> (검색일: 2020.5.8.).

95) 대만(중화민국) 헌법 제4조: 중화민국의 영토는 고유한 강역(疆域)에 따라 국민대회의 결의를 거치지 아니하고 변경하여서는 아니 된다. 중국 헌법 번역본은 법제처 세계법제정보센터 → 세계법제정보 → 법령정보 → 대만 헌법 순으로 들어가면 볼 수 있다. <[http://world.moleg.go.kr/web/wli/lgsInfoReadPage.do?CTS\\_SEQ=38195&AST\\_SEQ=1284&ETC=1](http://world.moleg.go.kr/web/wli/lgsInfoReadPage.do?CTS_SEQ=38195&AST_SEQ=1284&ETC=1)> (검색일: 2020.5.8.).

이나 합의를 이루지 못하고 각각의 법률에 따라 출입경관리를 하고 있다.<sup>96)</sup> 중국은 1987년 8월 대만이 대륙친척 방문 허용을 시사함에 따라 1987년 10월 「중국에 오는 대만동포의 친지방문 여행 접대방법에 관한 통지」를 발표하였고, 이후 양안주민의 왕래가 크게 증가하자 1991년 「중국 공민의 대만 지구 왕래 관리 방법(中國公民往來臺灣地區管理辦法)」을 제정하여 시행하고 있다.<sup>97)</sup> 대만은 1993년 「대만지구 주민의 대륙지역 진입 허가 방법(臺灣地區人民進入大陸地區許可辦法)」, 「대륙지구 주민의 대만지구 진입 허가 방법(大陸地區人民進入臺灣地區許可辦法)」, 「대륙지구 주민의 대만지구에서의 의친거류, 장기거류 또는 정주 허가 방법(大陸地區人民在臺灣地區依親居留長期居留或定居許可辦法)」, 「대륙지구 주민의 대만지구에서의 정주 또는 거류 허가 방법(大陸地區人民在臺灣地區定居或居留許可辦法)」 등의 제정을 통해 상호방문대상, 방문사유, 방문기간을 규정하고 있다.<sup>98)</sup> 대만 정부가 대륙의 친척 방문을 허용한 1987년부터 2017년까지 99만여 명의 대만 주민이 중국을 방문하였고, 26만여 명의 중국 주민이 대만을 방문하였다.<sup>99)</sup>

### (3) 남북키프로스

서독이 거주·이전의 자유 차원에서 동독 주민을 포함한 모든 독일인이 동서독 국경을 자유롭게 왕래하는 것을 제한하지 않은 것과 비슷하게 남키프로스(키프로스공화국, Republic of Cyprus)도 남북키프로스 지역 간의 왕래를 거주·이전의 자유 차원에서 완전하게

96) 장은정 외, 『남북 교류·협력 확대를 위한 양안관계 법제 연구』, p. 67.

97) 법무부, 『중국과 대만의 교류협력 법제 연구』, pp. 171~172.

98) 위의 책, pp. 406~407; 장은정 외, 『남북 교류·협력 확대를 위한 양안관계 법제 연구』, p. 67.

99) 장은정 외, 『남북 교류·협력 확대를 위한 양안관계 법제 연구』, pp. 77~78.

허용하고 있다.<sup>100)</sup> 남키프로스는 남북한 특수관계에 대한 남한의 입장과 유사하게 헌법상 키프로스 전역을 남키프로스 영역으로 규정하고, 북키프로스(북키프로스터키공화국, TRNC: Turkish Republic of Northern Cyprus) 지역은 터키군의 불법적 강제 점령지역으로 간주하고 있다.<sup>101)</sup> 이 같은 법체계로 인해 북키프로스 주민은 남키프로스 주민으로 간주되어 남키프로스로 이동하거나 거주할 자유가 있다.<sup>102)</sup>

외국인이 남키프로스로 입국한 후 남북 경계선을 통해 북키프로스를 다녀오는 것은 문제가 되지 않으나 북키프로스를 통해 남키프로스에 들어오는 것은 불법으로 간주되고 있다. 남키프로스의 입장에서 터키군이 북키프로스를 점령한 1974년부터 북키프로스에 있는 항구 및 공항은 법적으로 폐쇄된 것으로 간주하기 때문에 북키프로스의 항구나 공항은 불법 통로에 해당하기 때문이다.<sup>103)</sup> 남키프로스는 자국 공항 또는 항만에서 출입국심사 시 EU 시민권자를 제외한 제3국 국민이 남키프로스를 거쳐 북키프로스에 체류하는지 여부를 확인하고, 북키프로스 공항을 통해 입국 후 남키프로스에 방문하는 것을 불허하였다.<sup>104)</sup> 이와 관련하여 남키프로스가 자국 공항 또

---

100) 법무부, 『남북키프로스 교류협력 법제 연구』, p. 254.

101) 위의 책, p. 207.

102) 한명섭, “키프로스의 분단과 통일 문제에 대한 연구,” 『북한법연구』, 제23호 (2020), p. 58.

103) 법무부, 『남북키프로스 교류협력 법제 연구』, p. 256. 다만, 남키프로스가 유럽연합(EU)에 가입한 이후 유럽연합 시민권자들은 합법적으로 남북 경계선을 출입할 수 있게 되었다. 위의 책, pp. 255~256; Wikitravel, “Northern Cyprus,” <[https://wikitravel.org/en/Northern\\_Cyprus](https://wikitravel.org/en/Northern_Cyprus)> (검색일: 2020.7.31.).

104) 주 그리스 대한민국 대사관, “검입국→사이프러스→남-북 사이프러스 출입국 유의 안내,” 2017.12.18., <[http://overseas.mofa.go.kr/gr-ko/brd/m\\_21912/view.do?seq=1344177&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=&multi\\_itm\\_seq=0&itm\\_seq\\_1=0&itm\\_seq\\_2=0&company\\_cd=&company\\_nm=&page=1](http://overseas.mofa.go.kr/gr-ko/brd/m_21912/view.do?seq=1344177&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=&multi_itm_seq=0&itm_seq_1=0&itm_seq_2=0&company_cd=&company_nm=&page=1)> (검색일: 2020.3.27.).

는 항만에서 출입국심사를 하면서 북키프로스 입국 기록이 있는 남한 국민의 입국을 거부한 사례도 있다.<sup>105)</sup> 이는 남북한 특수관계와 비교할 때 차이를 보이고 있다. 앞에서도 살펴본 바와 같이 우리의 경우 외국인이 북한을 거쳐 출국하거나 입국하는 경우 불법으로 간주하지 않고 출입국절차에 관한 규정을 따르도록 하고 있다.<sup>106)</sup> 현재는 남키프로스 입국 심사 시 북키프로스 체류 여부를 따로 확인하지 않고 있다.

북한이 남한을 국가로 인정하지 않고 있는 것과 유사하게 북키프로스도 남키프로스를 불법적이라고 규정하고 국가로 승인하지 않고 있다.<sup>107)</sup> 이에 따라 2003년까지는 왕래가 불가능하였으나 2003년 4월 21일 북키프로스 대통령이 분단선 개방을 발표한 것을 계기로 왕래가 이루어지고 있다.<sup>108)</sup> 다만, 남북키프로스를 왕래하기 위해서는 그린라인(Green Line)이라고 하는 유엔 관할하의 완충지대를 통과하여야 한다.<sup>109)</sup>

## 다. 평가

지금까지 키프로스를 포함하여 분단국가의 주민 왕래 관련 법제를 살펴봤는데 실제적인 측면과 법적인 측면으로 구분해서 평가할 수 있다. 먼저, 법적인 측면에서 남북한의 왕래 관련 법제에서 강조

---

105) 외교부 해외안전여행, “사이프러스 출입국 관련 유의사항,” 2019.10.16., <[http://www.0404.go.kr/dev/newest\\_view.mofa?id=ATC0000000007313&pagenum=1&mst\\_id=MST0000000000041&ctnm=&div\\_cd=258&st=title&stext=](http://www.0404.go.kr/dev/newest_view.mofa?id=ATC0000000007313&pagenum=1&mst_id=MST0000000000041&ctnm=&div_cd=258&st=title&stext=)> (검색일: 2020.3.27.).

106) 「출입국관리법」 제93조 제3항.

107) 법무부, 『남북키프로스 교류협력 법제 연구』, p. 210.

108) 위의 책, p. 253; 한명섭, “키프로스의 분단과 통일 문제에 대한 연구,” p. 59, p. 80.

109) 그린라인 규정 및 완충지대에 대한 자세한 설명은 한명섭, “키프로스의 분단과 통일 문제에 대한 연구,” pp. 57~58, pp. 81~86 참조.

할 수 있는 것은 남북은 이미 남북기본합의서와 제3장 부속합의서에서 남북한 전역을 장소적 범위로 하는 자유 왕래에 대해 합의하였고, 이를 이행하기 위한 8개의 세부 항목을 두고 있으며, 이후 판문점 선언을 통해 이를 재확인하고 있다는 점이다. 또한 남한의 남북 교류협력법과 북한의 북남경제협력법은 남북한 주민이 쌍방향의 왕래를 할 수 있는 제도적인 기틀을 갖추고 있다. 아울러 남한의 출입국관리법은 남북한 주민이 직접 왕래하는 형태가 아닌 외국을 경유하거나 외국인이 남북한을 왕래하는 형태에 대해서도 규정하고 있다. 또한 남북한은 이미 개성공단을 통해 남북한 주민의 왕래와 관련한 실무적인 문제들에 대한 경험을 가지고 있다. 이와 같은 법제도적인 측면은 동서독이나 양안, 남북키프로스 등 다른 분단국 사례의 법제와 비교하더라도 뒤떨어진다고 보기는 어렵다. 자유왕래에 대한 합의는 동서독, 양안, 키프로스 사례에서 볼 수 없기 때문이다. 동서독의 경우 통행협정, 여행방문협정을 체결하였지만 특정 장소만을 대상으로 하였다.

그러나 실제적인 측면에서는 남북한 주민의 왕래가 자유롭게 이루어지지 못하고 있는 것이 현실이다. 주민들이 왕래하였던 구 동서독과 현재 주민 왕래가 이루어지고 있는 양안, 키프로스의 사례와 대조된다. 다시 법적인 문제로 돌아와서 남북한 주민의 자유왕래를 규정하고 있는 남북합의서를 보면 법적 구속력 측면에서 문제를 보이고 있다. 다시 말해 남북기본합의서는 사법부에서 조약인 아닌 신사협정이라는 판결을 받아 법적 구속력에 한계를 가지고 있다. 기존 남북합의사항을 재확인하고 있는 판문점 선언도 법적인 성격이 분명하지 않으며, 2019년 2월 북미 간의 하노이 회담 합의 결렬 이후 이행이 되지 못하고 있다. 한편, 중국과 대만은 주민들의 왕래 문제에 있어 각각의 법률에 따라 출입경관리를 하고 있다.

이상의 내용을 종합하면 남북한 주민 왕래 관련 법제 개선의 요체는 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 남북기본합의서의 정신을 살려 남북한 주민의 왕래를 보장하는 내용의 남북합의서를 체결해야 한다. 둘째, 합의서 체결에서 그쳐서는 안 되고 실제로 남북한 주민의 왕래가 현실화, 활성화될 수 있도록 남북한이 합의서에 규범력을 부여하고 지속적으로 준수·이행해야 한다. 셋째, 남북한 주민의 왕래가 증가할 경우 이에 맞춰 국내법을 개정하고, 필요한 경우 양안 사례처럼 특별법을 제정하는 방식으로 남북한 주민 왕래 활성화를 법적으로 뒷받침해 가야 한다.

## 2. 남북한 주민 왕래 법제 개선 방안

남북한 주민 왕래의 궁극적인 모습은 남북한 주민이 아무런 제한 없이 자유롭게 상대측 지역을 왕래하는 것이라고 할 수 있다. 남한 헌법은 모든 국민이 거주·이전의 자유를 가진다고 규정하고 있는데(제14조) 여기서의 모든 국민에는 헌법 제3조의 해석상 북한 주민도 포함되기 때문이다. 북한 헌법도 남한 헌법과 유사하게 제75조에서 공민은 거주·여행의 자유를 가진다고 규정하고 있는데 여기서의 공민은 북한 국적법의 해석상 남한 주민도 포함하고 있다. 북한 국적법은 “공화국(북한) 창건 이전에 조선의 국적을 소유하였던 조선사람과 그의 자녀로서 그 국적을 포기하지 않은 자”를 공민으로 규정하고 있다(제2조 제1호). 주민들의 자유왕래는 구 동서독과 남키프로스의 사례에서 볼 수 있다. 앞에서 살펴본 바와 같이 구 서독은 동독 주민을 기본법상 독일 주민으로 간주하여 동독 주민이 동서독 국경을 자유롭게 왕래하는 것을 정책적으로 허용하였으며, 남키프

로스의 경우에도 북키프로스 주민을 남키프로스 주민으로 간주하여 북키프로스 주민이 남키프로스로 이동하거나 거주할 자유를 부여하고 있다. 1984년 6월 14일 체결된 쉥겐협정(Schengen Agreement)은 유럽 국가들의 국경 철폐를 이끌어냈으며 쉥겐지역(Schengen Area)이라고 하는 국경 없는 유럽을 구축하였다.<sup>110)</sup> 이 사례들처럼 남북한 간에 왕래가 자유롭게 이루어지게 되면 민족의 동질성 회복, 평화통일 달성에 많은 기여를 할 수 있다.

그러나 위와 같은 모습은 한반도 평화체제 구축의 심화단계에서 추진할 정책 목표로 설정하고 그와 같은 단계로 가기 위한 중간과정이 필요하다. 남북이 주민 왕래를 위한 합의서를 체결하고 각각 국내법을 통해 이행함으로써 남북 왕래의 대상과 지역, 규모를 확대해야 한다. 그리고 남북한 주민 왕래는 한반도 평화체제 구축 및 남북연합의 발전 단계를 고려하여 규제를 점진적으로 완화하고 개인의 권리 측면에서 왕래의 자유를 확대하여야 한다.

남북한은 이미 개성출입체류합의서에서 남북한 주민의 개성공단 왕래와 관련한 문제들을 합의한 바 있다. 향후 남북한 전역을 장소적 범위로 하는 가칭 ‘남북 출입·체류 및 거주에 관한 합의서’(이하 “남북출입체류합의서”)를 체결할 경우 개성출입체류합의서를 토대로 향후 예상되는 문제점을 보완하는 방식으로 합의서를 체결하여 운영할 수 있다. 아래에서는 남북출입체류합의서를 체결하여 남북한 주민의 왕래와 관련한 정책을 마련할 경우 고려되어야 하는 요소들에 대하여 살펴본다.

---

110) Schengen visa info, “Schengen Agreement,” <<https://www.schengenvisainfo.com/schengen-agreement/>> (검색일: 2020.5.11.).

## 가. 접촉

현행 남북교류협력법에는 접촉에 대한 법적인 정의가 내려져 있지 않다.<sup>111)</sup> 통일부는 접촉을 “남한과 북한의 주민이 서로 정보나 메시지를 보내고 받는 과정을 말하며, 이때 의사교환의 방법, 수단, 장소 등을 불문하고 남북한 주민 상호 간에 어떤 형태로든 특정 내용의 의사가 교환되었다면 접촉으로 간주”한다고 설명하고 있다.<sup>112)</sup> 통일부는 이어서 “북한 주민을 직접 대면하여 의사를 교환하는 것은 물론, 중개인(제3자)을 통하거나 전화, 우편, FAX, e-mail 등의 통신수단을 이용한 의사교환도 포함”되는 것으로 설명하고 있다.<sup>113)</sup> 이 같은 접촉의 개념에 따르면 남북한 주민 왕래와 접촉의 개념은 일정 부분 겹치기는 하지만 일치한다고 보기는 어렵다. 다시 말해 왕래의 경우 접촉이 수반되기도 하지만 왕래 없는 접촉도 가능하다.

남북교류협력법은 남한 주민이 북한 주민과 회합·통신, 그밖의 방법으로 접촉하기 위해서는 사전 또는 사후 신고를 하도록 규정하고 있다.<sup>114)</sup> 이를 위반할 경우 300만 원 이하의 과태료가 부과된다.<sup>115)</sup> 접촉신고제도는 공익적 목적에서 타당한 측면이 있는 반면에

---

111) 통일부의 2020년 5월 27일 「남북교류협력에 관한 법률 일부개정법률안」 공청회 자료집은 접촉을 “남한의 주민이 북한의 주민과 회합·통신, 그밖의 방법으로 의사를 전달하거나 전달받는 행위”로 정의하고 있다. 통일부, 『남북교류협력에 관한 법률 일부개정법률안 공청회 자료』 (서울: 통일부, 2020), p. 4, p. 22. 그러나 통일부가 2020년 8월 27일 입법예고한 「남북교류협력에 관한 법률 일부개정법률(안)」에는 접촉에 대한 정의규정이 포함되어 있지 않다. 통일부, “남북교류협력에 관한 법률 일부개정법률(안) 입법예고,” 2020.8.27., <[https://www.unikorea.go.kr/unikorea/news/notice/?boardId=bbs\\_0000000000000001&mode=view&cntId=55044](https://www.unikorea.go.kr/unikorea/news/notice/?boardId=bbs_0000000000000001&mode=view&cntId=55044)> (검색일: 2020.9.2.).

112) 통일부 남북교류협력시스템, “북한주민접촉 안내 → 접촉의 개념,” <<https://www.tongtong.go.kr/unikoreaWeb/ui/pblic/cntctr/reqst/PCNSNBefatinfo.do>> (검색일: 2020.3.24.).

113) 통일부 남북교류협력시스템, 위의 설명.

114) 「남북교류협력에 관한 법률」 제9조의2 제1항.

115) 「남북교류협력에 관한 법률」 제28조의2 제1항 제2호.

접촉할 때마다 신고를 하는 것은 인적교류 활성화에 장애요인이 될 수 있다는 문제점이 있다.<sup>116)</sup> 특히, 날로 증가하고 있는 인터넷, 이메일, 팩스, 휴대전화 등에 대해서도 사전 신고 또는 사후 신고를 하게 하는 것은 실효성이 떨어진다는 점이 문제점으로 지적되고 있다.<sup>117)</sup> 토마스 오헤아 키타나 유엔 북한인권특별보고관도 2020년 제43차 유엔 인권이사회에 제출한 북한인권보고서에서 통신의 자유에 대한 제한을 완화함으로써 북한 주민과의 인적접촉을 촉진할 것을 우리 정부에 권고하였다.<sup>118)</sup> 인터넷이나 통신에 의한 접촉은 사안별 신고에서 포괄적 신고로 결과보고서 제출 의무를 경감시켜 줄 필요가 있다.<sup>119)</sup> 인터넷 이외의 사이버 공간에서의 접촉은 사후신고를 원칙으로 하여 운영하되, 북한 주민 접촉을 통하여 정보유출 등이 우려되는 경우에는 접촉 후에 경위 등에 관한 상세한 보고를 요구하는 방식으로 제도를 보완하는 방식이 고려될 필요가 있다.<sup>120)</sup>

## 나. 출입

### (1) 출입 규제

남한의 주민이 북한을 방문하거나 반대로 북한 주민이 남한을 방문하기 위해서는 통일부장관의 방문승인을 받고,<sup>121)</sup> 출입장소에서 심사를 받아야 한다.<sup>122)</sup> 북한의 북남경제협력법도 남측 당사자가

116) 이규창 외, 『사회문화교류협력 및 인적 접촉 활성화 방안』, p. 121.

117) 위의 책, p. 121.

118) UN Doc. A/HRC/43/58 (1 May 2020), para. 53. The Special Rapporteur recommends that the Republic of Korea:

(g). Facilitate people-to-people exchange with the Democratic People's Republic of Korea by lowering restrictions on freedom of communications.

119) 이규창 외, 『사회문화교류협력 및 인적 접촉 활성화 방안』, pp. 121~122.

120) 박훈민, 『남북교류협력법에 관한 연구』 (세종: 한국법제연구원, 2018), p. 53.

121) 「남북교류협력에 관한 법률」 제9조 제1항.

122) 「남북교류협력에 관한 법률」 제11조.

북한에 체류하기 위해서는 출입사업기관의 승인을 받도록 규정하고 있다.<sup>123)</sup> 향후 남북한 전역을 대상으로 하는 가치 ‘남북출입체류합의서’를 체결할 경우 왕래 활성화 측면에서 다음과 같은 몇 가지 사항을 생각해 볼 필요가 있다.

첫째, 현행 남북한의 출입제도는 승인을 받도록 하고 있다. 출입에 대한 규제 방법에는 승인(허가), 신고, 당사자의 자유 의사에 의한 무신고제도 등 여러 가지 방법이 있을 수 있다. 평화체제 구축 정도에 따라 출입에 대한 규제를 완화하고, 궁극적으로는 규제를 철폐해 가는 방향으로 대응해 갈 필요가 있다. 비슷한 취지에서 남북한 주민 간 왕래는 다양한 유형별로 세분하여 승인제와 단순 신고제, 완전 허용 등 다양한 방법으로 규율하는 방안을 적극 검토할 필요가 있고, 장기적으로는 당사자의 자유로운 의사에 맡기되, 국가의 존립·안전에 현실적인 위해를 초래한 것이 입증된 경우에만 형사처벌을 가하는 방향으로 나아가는 것이 타당하다는 견해가 개선된 바 있다.<sup>124)</sup> 아울러 남북한 주민의 방문 승인 거부 및 제한 사유가 명시될 필요가 있다. 현행 남북교류협력법 제9조는 남북한 주민이 상대방 지역을 방문할 경우 통일부장관의 방문승인을 받도록만 규정하고 있고 승인을 거부하거나 제한하는 경우에 대한 사유가 명시되어 있지 않다. 이는 재량권의 남용으로 이어질 우려가 있다는 점에서 법치주의에 반한다고 할 수 있다. 이 같은 점에서 남북교류협력법 개정안에 방문 승인 거부 및 제한 사유가 명시된 것은 타당한 것으로 평가된다.<sup>125)</sup>

---

123) 북한 「북남경제협력법」 제15조.

124) 이백규, “남북한 왕래에 관련된 법적 문제점,” pp. 298~299.

125) 통일부가 2020년 8월 27일 입법예고한 「남북교류협력에 관한 법률 일부개정법률(안)」 제9조는 방문 승인 거부 및 제한 사유를 명시하고 있다. 통일부, “남북교류협력에 관한 법률 일부개정법률(안) 입법예고,” 제9조.

둘째, 현행 남북한의 주민 출입제도는 상대측 지역을 방문할 경우 남북한 각각의 출입장소에서 심사를 받아야 하는 두 단계의 절차를 거치도록 되어 있다. 출입심사 자체를 당장 폐지하기는 어려운 점들이 있다. 출입국향에서 입국심사와 출국심사를 받도록 되어 있는 외국인의 출입국제도와<sup>126)</sup> 비교할 때도 남북한 주민의 출입심사제도가 형평성에서 벗어나는 것은 아니다. 그러나 왕래 활성화 차원에서 출입 절차를 간소화하는 방안은 강구될 필요가 있다. 이와 관련하여 구 동서독의 통행협정은 통행은 가장 간편하고 신속하며 편리한 방법으로 이루어져야 한다고 규정하고 있다.<sup>127)</sup> 우리의 경우 개성공단 왕래를 위해 시범적으로 도입되었던 전자출입체계(Radio-Frequency Identification: RFID)를 전면적으로 실시하고, 출입신고서 제출을 생략하는 방식을 생각해볼 수 있다.<sup>128)</sup> 이 같은 제도 마련은 남북교류·협력을 증진시키고 관련 정책을 수립하기 위하여 전자적 관리체제를 개발·운영하여야 한다고 규정하고 있는 남북교류협력법의 취지에도 부합한다.<sup>129)</sup> 두 차례 받도록 되어 있는 출입심사를 통합하여 한 차례로 받게 하는 방안, 나아가 남북한 각각의 신분증 제시로 출입절차를 대신하는 방안이 단계적으로 추진될 필요가 있다. 키프로스의 사례가 이를 시사하는데 남키프로스에서 북키프로스를 지나 출경할 경우 남키프로스 출입사무소에서는 통제나 제지가 없고 북키프로스 출입사무소에서만 여권 제시 및 비자신청서 작성을 요구하였다.<sup>130)</sup> 현재는 남북키프로스 왕래 시 비자도 필

126) 「출입국관리법」 제12조 제1항, 제28조 제1항.

127) 「동서독 통행협정」 제2조 제1항.

128) 임성택, “남북한 왕래 확대를 위한 출입체류법제 개선 방안,” p. 9.

129) 「남북교류협력에 관한 법률」 제25조의3 제1항.

130) 법무부, 『남북키프로스 교류협력 법제 연구』, p. 260. 다만, 입경할 때에는 출경 때와는 달리 여권의 제시를 요구하고 검사하였다. 같은 책, p. 260.

요 없고 신분증만 있으면 되는데 남키프로스 출입사무소와 북키프로스 출입사무소에서 각각 신분증 제시를 요구하고 있다.

## (2) 증명서 및 사증 소지 여부

남북교류협력법은 남한 주민이 북한을 방문하거나 북한 주민이 남한을 방문할 경우 방문증명서를 소지하여야 하는 것으로 규정하고 있다.<sup>131)</sup> 북한의 북남경제협력법도 마찬가지로 남측 또는 북측 지역에 출입할 경우 증명서를 가지고 있어야 한다고 규정하고 있다.<sup>132)</sup> 개성공단의 경우, 출입 및 체류를 확인하는 증명서를 항상 소지하도록 규정하고 있다.<sup>133)</sup> 외국인을 대상으로 하는 출입국관리 문제에 있어서도 대한민국에 체류하는 외국인도 여권 등 신분을 증명할 수 있는 문서를 항상 지니고 있어야 한다.<sup>134)</sup> 양안의 경우에도 중국 공민의 대만 지구 왕래 관리 방법은 여행증명서를 소지하도록 규정하고 있다.<sup>135)</sup> 향후 남북출입체류합의서를 체결할 경우에는 남측과 북측에서 발급한 증명서를 소지하도록 하여야 한다. 이 같은 제도가 일반적인 국가와 국가관계, 우리와 유사한 분단국 사례에 비해 문제가 있다고 볼 수 없다. 다만, 남북관계가 좀 더 발전하면 출입증명서 없이 남북 각각의 신분증으로 출입심사를 하는 방안도 생각해 볼 수 있다.<sup>136)</sup> 방문증명서를 별도로 만들기 위해서는 행정적인 절차와 시간이 소요된다는 점을 감안하면 이 같은 정책 마련은 남북한 주민 왕래 활성화에 부합한다고 생각된다.

---

131) 「남북교류협력에 관한 법률」 제9조 제1항.

132) 북한 「북남경제협력법」 제13조.

133) 「개성공업지구와 금강산관광지구의 출입 및 체류에 관한 합의서」 제7조 제1항; 북한 「개성공업지구 출입, 체류, 거주규정」 제27조.

134) 「출입국관리법」 제27조.

135) 중국 「공민의 대만 지구 왕래 관리 방법」 제10조, 제13조.

136) 임성택, “남북한 왕래 확대를 위한 출입체류법제 개선 방안,” p. 8.

한편, 남북한 주민의 상대측 방문의 경우 사증(비자) 요구 여부가 문제될 수 있다. 일반적인 국가 간의 관계에서는 출입국을 위해 사증이 요구된다. 우리 출입국관리법은 외국인이 입국할 때에는 원칙적으로 사증을 가지고 있을 것을 요구하고 있으며,<sup>137)</sup> 북한 출입국법 역시 외국인 출입국의 경우 사증을 요구하고 있다.<sup>138)</sup> 그러나 남북관계는 일반적인 국가 간의 관계가 아닌 특수관계이다. 이 같은 점에서 남한의 남북교류협력법과 북한의 북남경제협력법은 남북한 주민의 상대측 지역 방문의 경우 사증을 요구하지 않고 있다. 남북전역을 대상으로 하는 출입체류질서를 마련할 경우 사증 요구는 불필요하다.<sup>139)</sup>

남북한 주민 왕래에 있어 남북한 주민이 제3국을 경유하여 방문하는 경우 사증이 문제될 수 있다. 남북한 주민이 직접 방문하는 경우에는 앞에서 살펴본 바와 같이 방문증명서(와 초청장)만 있으면 된다. 남북교류협력법 제9조 제1항은 남한 주민이 북한을 방문하거나 북한 주민이 남한을 방문하려는 경우 방문증명서를 소지하여야 한다고 규정하고 있다. 여기서 해석상 문제될 수 있는 것은 방문이 직접 방문만을 의미하는지 아니면 제3국을 경유한 방문까지 포함하는지의 여부이다. 만일 후자의 입장이라면 남북한 주민이 제3국을 경유하여 남북한을 왕래하는 경우에도 사증은 필요 없게 된다. 현행 남북교류협력법에는 남북한 주민이 제3국을 경유하여 출입하는 문제를 직접 규율하는 조문이 없다. 이 같은 점에서 남북교류협력법 제9조에서 규정하고 있는 방문은 직접 방문뿐만 아니라 제3국을 경유하는 방문도 포함되는 것으로 해석된다.

---

137) 「출입국관리법」 제7조 제1항.

138) 북한 「출입국법」 제19조.

139) 같은 견해로 임성택, “남북한 왕래 확대를 위한 출입체류법제 개선 방안,” p. 6.

이와 관련하여 남한 정부는 북한 개별관광을 추진하고 있다. 2020년 3월 3일 통일부 업무계획에 따르면, 이산가족 및 사회단체 등의 개성·금강산 방문과 남한 주민의 제3국 경유 개별관광이 관광 협력의 형태로 제시되어 있다.<sup>140)</sup> 우리 국민의 제3국 경유 개별관광에 대해서는 북한 비자를 발급받거나 제3국 여행사에서 북측으로부터 남측 관광객을 허용받은 경우 가능하다고 설명되어 있다.<sup>141)</sup> 이 같은 정책 구상이 추진되기 위해서는 법적인 근거가 마련되어야 한다. 특히 남북한 특수관계와 관련하여 북한 ‘비자’ 발급이 타당한지의 여부가 문제될 수 있다. 비자는 통상적으로 일반적인 국가 간의 관계에 적용되기 때문이다. 그러나 사증 요구가 특수관계 하에서 완전히 배제되는 것은 아니다. 국가승인의 문제와 신분을 요구하는 문제는 별개이기 때문이다. 개성공단법제에서 이 같은 사례를 찾아볼 수 있다. 제3국을 경유하여 북한을 방문하는 형태는 개성공단의 경우 개성공단에서 개성공단 밖의 북한 지역으로 출입하는 형태, 개성공단 밖의 북한 지역에서 개성공단으로 출입하는 형태와 유사한 모습을 지니고 있다. 개성공단법제는 개성공단에서 개성공단 밖으로 나가는 경우 사증을 요구하고 있다.<sup>142)</sup>

### (3) 외국인의 출입

남북한 주민 왕래 활성화와 더불어 외국인의 남북 왕래도 법제도로 보장되어야 한다. 관련 사례를 보면, 키프로스의 경우 남키프로스는 앞에서 분석한 바와 같이 북키프로스 주민의 왕래는 거주·이전의 자유 측면에서 보장하고 있는 것과는 달리 외국인(EU 시민권

140) 통일부, 『2020년 통일부 주요업무 추진계획』 (서울: 통일부, 2020), pp. 5~6.

141) 위의 자료, p. 6.

142) 북한 「개성공업지구 출입, 체류, 거주규정」 제25조.

자 제외)이 북키프로스를 통해 남키프로스에 출입하는 것은 불법으로 간주하고 있다. 이는 우리의 경우 남북한 주민의 왕래 활성화 조치에 배치되는 것으로 북한 지역을 통한 외국인의 남한 출입, 반대로 남한 지역을 통한 외국인의 북한 출입이 제도적으로 보장되어야 함을 시사한다. 이는 남북관광협력과 관련하여 외국인의 남북 연계 관광 추진을 위해서도 필요하다.

외국인의 남북한 출입 제도를 보면, 남한의 출입국관리법은 외국인의 남북한 왕래절차에 관하여는 원칙적으로 출입국관리법상의 출입국절차를 따르도록 하고 있다.<sup>143)</sup> 북한의 북남경제협력법에는 외국인의 남북한 왕래에 관한 규정이 명시되어 있지 않다. 북한 출입국법은 일반적인 출입국관리법령과 마찬가지로 외국인 출입국 경우에 사증을 발급받아,<sup>144)</sup> 입국심사를 받도록 규정하고 있다.<sup>145)</sup> 외국인의 남북한 출입을 위해서는 외국인이 제3국에서 발급받은 사증의 효력을 각각 인정하는 외국인 출입국공조 방안이 마련될 필요가 있다. 또한 외국인 출입 심사 제도를 남북한 주민 출입 심사 제도와 마찬가지로 간소화하는 방안이 마련되어야 한다. 남북한 출입장소에서 각각 받아야 하는 출입심사를 남북한의 합의에 의해 한 곳에서만 받게 하는 방안을 생각해 볼 수 있다.

#### (4) 운송수단의 출입

남북기본합의서 제3장 부속합의서는 민족구성원들의 왕래는 남북 사이에 개설된 육로, 해로, 항로를 편리한 대로 이용하여 하도록

---

143) 「출입국관리법」 제93조 제2항.

144) 북한 「출입국법」 제19조.

145) 북한 「출입국법」 제21조.

하며, 경우에 따라 국제항로도 이용할 수 있다고 규정하고 있다.<sup>146)</sup> 제1절 왕래 관련 법제 현황에서 살펴본 바와 같이 남북은 주민 왕래와 관련하여 차량의 도로 운행, 열차 운행, 해운에 관한 합의서들을 체결하여 왔다. 개성출입체류합의서도 인원의 출입절차 외에 자동차, 선박, 열차의 출입절차를 규율하고 있다.<sup>147)</sup> 향후 남북한 전역을 대상으로 하는 남북출입체류합의서를 체결할 경우 차량, 열차, 선박 등 운송수단의 출입절차를 규율하는 내용이 포함되어야 한다. 구 동서독은 운송수단의 출입문제만을 별도로 규율하는 내용의 교통조약을 체결하였는데 이는 우리의 경우에도 동일하게 적용될 수 있다.

운송수단의 출입문제와 관련하여 언급하고 싶은 것은 국제항로(항공)를 이용한 남북한 주민의 출입에 대한 연구가 이루어지지 못하고 있다는 점이다. 향후 남북출입체류합의서를 체결할 경우 자동차, 열차, 선박 외에 항공기를 이용한 운송에 관한 내용도 포함되어야 한다. 이와 관련하여 남북은 2007년 채택된 10·4 선언에서 백두산 관광을 실시하며, 이를 위해 백두산-서울 직항로를 개설하기로 합의하였다.<sup>148)</sup> 그리고 2018년 판문점 선언에서는 10·4 선언에서 합의된 사업들을 적극 추진해 나가기로 합의하였다.<sup>149)</sup> 그러나 이 같은 합의사항이 이행되지 못하고 있다. 남북한 항공교류는 주로 남북회담, 이산가족 상봉, 국제대회 참가 등 특별행사 시 전세 항공편 운항을 통해 비정기적으로 이루어지고 있다.<sup>150)</sup> 남북한 간의 안정적인 항공운송을 위해서는 남북항공합의서 체결을 통해 정기항로가

146) 「남북기본합의서」 제3장 부속합의서 제10조 제2항.

147) 「개성공업지구와 금강산관광지구의 출입 및 체류에 관한 합의서」 제5조.

148) 「10·4선언」 제6조.

149) 「판문점 선언」 제1조 제6항.

150) 김연명 외, 『통일시대를 대비한 남북한 항공운송 협력방안 구상』(고양: 한국교통연구원, 2004), p. 46.

개설되어야 한다.<sup>151)</sup> 남북항공협력이 이루어지면 이를 통해 백두산 인근에 체육, 관광, 레저를 연계하는 문화예술 복합단지가 조성될 수 있다.<sup>152)</sup> 이는 남북항공협력이 이 보고서의 주제인 인적 왕래 확대뿐만이 아니라 사회문화교류협력, 나아가 경제적인 측면에서도 상당한 파급효과를 기대할 수 있음을 말해 준다.<sup>153)</sup>

## 다. 체류

### (1) 체류의 유형 및 자격

일반적으로 출입국 또는 출입경 법제는 체류 기간에 따라 외국인 또는 상대측 지역 주민의 체류 유형을 구분하고 있다. 이와 같이 체류 유형을 구분하고 있는 이유는 유형에 따라 체류 자격이나 활동 범위 등이 달라지기 때문이다.

먼저 출입국 법제를 보면, 남한의 출입국관리법은 외국인의 체류 유형을 단기체류와 장기체류, 영주로 구분하고 있다. 단기체류는 그 기간을 90일 이하(사증면제협정이나 상호주의에 따라 90일을 초과하는 경우에는 그 기간)로 정하고 있고 체류 자격을 ‘관광, 방문 등의 목적’으로 규정하고 있다.<sup>154)</sup> 장기체류는 ‘유학, 연수, 투자, 주재, 결혼 등의 목적으로 대한민국에 90일을 초과하여 체류하는 것’으로 규정하고 있다.<sup>155)</sup> 영주자격을 가진 외국인의 활동범위 및 체류기간에는 제한을 두지 않고 있다.<sup>156)</sup> 외국인이 영주자격을 취득하기

151) 이규창, “북한 항공조약 및 민용항공법 분석을 통한 남북항공협정 체결의 시사점: 항공운송분야를 중심으로,” 『통일과법률』, 통권 제37호 (2019), p. 83.

152) 이규창 외, 『사회문화교류협력 및 인적 접촉 활성화 방안』, p. 81.

153) 위의 책, p. 81.

154) 「출입국관리법」 제10조의2 제1항 제1호.

155) 「출입국관리법」 제10조의2 제1항 제2호.

156) 「출입국관리법」 제10조의3 제1항.

위해서는 법령이 정하는 요건을 갖추어야 한다.<sup>157)</sup> 북한 출입국은 단기체류, 장기체류, 거주로 구분하고 있다. 단기체류는 90일 이하, 장기체류는 91일 이상으로 정하고 있고, 거주에 대해서는 기간이 명시되어 있지 않다.<sup>158)</sup> 북한에 입국한 외국인은 48시간 이내에 체류등록을 하여야 한다.<sup>159)</sup> 장기체류하려는 외국인은 체류목적에 따라 외국인장기체류증을 발급받아야 하고,<sup>160)</sup> 거주하려는 외국인은 거주등록을 하여야 한다.<sup>161)</sup>

이러 출입경 법제를 보면, 남북교류협력법은 제9조에서 방문에 대해서만 규정하고 있을 뿐 체류에 대해 직접적으로 규율하고 있는 조문이 없다. 북한의 북남경제협력법은 체류와 거주를 구분하고 있다. 다만, 체류와 거주를 직접 규율하지 않고 공업지구 및 관광지구의 해당 법규에 위임하고 있다.<sup>162)</sup> 개성출입체류합의서는 개성공단 체류의 유형을 단기체류(90일 이하), 장기체류(91일 이상), 거주(1년 이상)로 구분하고 있다.<sup>163)</sup> 단기체류의 경우에는 지구에 도착한 날부터 48시간 내에 체류등록을 하여야 하고,<sup>164)</sup> 장기체류하려는 경우에는 장기체류등록을 하여야 한다.<sup>165)</sup> 1년 이상 거주하려는 경우에는 거주등록을 하여야 한다.<sup>166)</sup> 체류 목적 또는 체류 자격에 대해

---

157) 「출입국관리법」 제10조의3 제2항.

158) 북한 「출입국법」 제2조, 제32조.

159) 북한 「출입국법」 제33조.

160) 북한 「출입국법」 제36조.

161) 북한 「출입국법」 제2조, 제40조.

162) 북한 「북남경제협력법」 제15조.

163) 「개성공업지구와 금강산관광지구의 출입 및 체류에 관한 합의서」 제7조 제6항; 북한 「개성공업지구 출입, 체류, 거주규정」 제13조, 제17조.

164) 「개성공업지구와 금강산관광지구의 출입 및 체류에 관한 합의서」 제7조 제2항; 북한 「개성공업지구 출입, 체류, 거주규정」 제15조.

165) 「개성공업지구와 금강산관광지구의 출입 및 체류에 관한 합의서」 제7조 제6항; 북한 「개성공업지구 출입, 체류, 거주규정」 제15조.

166) 「개성공업지구와 금강산관광지구의 출입 및 체류에 관한 합의서」 제7조 제6항; 북한 「개성공업지구 출입, 체류, 거주규정」 제17조.

서는 명시하지 않고 있다.

이상의 내용을 종합하면 남북한 전역을 대상으로 하는 남북출입체류합의서를 체결할 경우 현행 개성출입체류합의서와 마찬가지로 기간에 따라 단기체류, 장기체류, 거주로 체류 유형을 구분하는 것이 타당해 보인다. 다만, 개성공단을 범위로 하고 있는 현행 개성출입체류합의서는 단기체류, 장기체류, 거주의 자격에 대해서는 별도의 규정을 두지 않고 있는데 출입국관리법의 규정 등을 참고하여 자격요건에 대한 규정이 마련될 필요가 있다고 생각된다. 이에 따른 남북교류협력법의 개정도 필요하다.

〈표 11-2〉 출입법제의 체류 유형 및 자격요건

	체류 유형	기간	자격 및 요건
남한 「출입국 관리법」	단기체류	90일 이하	관광, 방문 등의 목적
	장기체류	91일 이상	유학, 연수, 투자, 주재, 결혼 등의 목적
	영주	무제한	활동 범위 무제한, 영주자격 취득 필요
북한 「출입국법」	단기체류	90일 이하	48시간 이내 체류등록
	장기체류	91일 이상	48시간 이내 체류등록 체류목적에 따른 외국인장기체류증 발급
	거주	불명시	거주등록
「개성출입체류 합의서」	단기체류	90일 이하	체류등록
	장기체류	91일 이상	장기체류등록
	거주	1년 이상	거주등록

출처: 필자가 관련 규정을 정리

## (2) 체류 유형에 따른 출입 규제

위에서 살펴본 바와 같이 현행 개성출입체류합의서는 체류 기간에 따라 출입 유형을 단기체류, 장기체류, 거주로 구분하고 있다.

그런데 체류 유형에 관계없이 남한 주민이 북한을 방문하기 위해서는 통일부장관의 승인을 받아야 한다.<sup>167)</sup> 향후 남북한 전역을 대상으로 하는 남북출입체류합의서를 체결하면서 체류 유형을 단기체류, 장기체류, 거주로 구분할 경우 현행 제도를 유지하여 체류 유형에 관계없이 모두 승인을 받게 할 것인지, 아니면 체류 유형을 구분하여 출입 규제를 다르게 할지에 대한 문제를 생각해 볼 필요가 있다. 남북한 주민 왕래 활성화 차원에서 체류 유형에 따라 출입 규제를 다르게 접근하는 방안이 고려될 필요가 있다. 단기체류 목적의 출입은 신고만으로 가능하게 하고 장기체류 또는 거주 목적의 출입을 할 경우에는 승인을 받게 하는 방안을 생각해 볼 수 있다.<sup>168)</sup>

### (3) 이산가족 특례

「남북 이산가족의 생사확인 및 교류 촉진에 관한 법률」(이하 “남북이산가족법”)은 남북이산가족 생사확인 및 교류를 촉진하기 위하여 법적·제도적 장치를 마련하고 필요한 정책을 수립·집행할 것을 국가의 책무로 규정하고 있다.<sup>169)</sup> 그리고 3년마다 수립·시행해야 하는 남북이산가족 교류촉진 기본계획에 남북이산가족 교류 촉진을 위하여 필요한 사항을 포함하도록 규정하고 있다.<sup>170)</sup> 또한 남북이산가족법은 남북이산가족교류<sup>171)</sup> 촉진을 위한 여러 제도적인 장치를 마련하고 있다. 남북이산가족 실태조사, 생사확인, 소재파악 등

167) 「남북교류협력에 관한 법률」 제9조 제1항.

168) 임성택, “남북한 왕래 확대를 위한 출입체류법제 개선 방안,” pp. 7~8.

169) 「남북 이산가족의 생사확인 및 교류 촉진에 관한 법률」 제4조 제1항.

170) 「남북 이산가족의 생사확인 및 교류 촉진에 관한 법률」 제5조 제1항 및 제2항.

171) 남북이산가족교류란 서신·전화·통신·방문·재회·재결합 등 방법을 불문하고 남북 이산가족 사이에 이루어지는 모든 접촉 및 접촉을 위한 활동을 말한다. 「남북 이산가족의 생사확인 및 교류 촉진에 관한 법률」 제2조 제2호.

에 필요한 물자 또는 경비를 북한에 지원하고,<sup>172)</sup> 남북이산가족 교류 촉진을 위하여 민간차원의 남북이산가족 교류활동에 사용되는 경비의 전부 또는 일부를 지원하고 있으며,<sup>173)</sup> 남북이산가족 교류 관련 민간단체의 사업비와 운영비를 지원하고 있다.<sup>174)</sup> 아울러 남북이산가족법은 남북이산가족 교류 활성화 차원에서 왕래 확대를 위한 규정들을 두고 있다. 직계가족 및 배우자가 사망하거나 위독한 경우 또는 이에 준하는 사유가 있는 경우 당사자의 신청에 의하여 긴급방문이 가능하도록 노력하여야 한다고 규정하고 있고,<sup>175)</sup> 관계 법령의 범위에서 남북이산가족 교류에 필요한 행정 절차를 간소화하여야 한다고 규정하고 있다.<sup>176)</sup> 긴급방문이나 남북이산가족 교류를 위한 왕래 절차 간소화를 위해서는 남북합의를 이끌어내고 남북 교류협력법에 특례를 둬으로써 이를 제도적으로 뒷받침하는 방안이 마련되어야 한다. 현재는 「남북이산가족 방문단의 남북한 왕래절차에 관한 특례」가 제정되어 있을 뿐이다.

## 라. 신변안전 및 분쟁·법률관계

남북한 주민의 왕래가 확대될 경우 긍정적인 측면의 기대효과도 있지만 반면에 여러 가지 문제도 발생할 수 있어 이에 대한 준비가 필요하다.

첫째, 남북한 주민의 신변보호와 관련하여 구제조치의 마련이 필요하다. 남북기본합의서 제3장 부속합의서는 “남과 북은 자기측 지

172) 「남북 이산가족의 생사확인 및 교류 촉진에 관한 법률」 제10조.

173) 「남북 이산가족의 생사확인 및 교류 촉진에 관한 법률」 제11조.

174) 「남북 이산가족의 생사확인 및 교류 촉진에 관한 법률」 제12조.

175) 「남북 이산가족의 생사확인 및 교류 촉진에 관한 법률」 제9조 제4항.

176) 「남북 이산가족의 생사확인 및 교류 촉진에 관한 법률」 제9조 제5항.

역에 들어온 상대측 왕래자에게 불의의 사고가 발생할 경우 긴급구제조치를 취한다”고 규정하고 있다.<sup>177)</sup> 또한 개성출입체류합의서는 “북측은 자연재해, 불의의 사고와 같은 긴급한 상황이 발생하였을 경우 인원과 통행차량들에 대한 구조조치를 취하며 남측은 이에 협력한다”고 규정하고 있다.<sup>178)</sup> 남북출입체류합의서를 체결할 경우에도 이 규정들의 정신을 살려 남과 북에서 발생한 사고에 대해 구제조치를 실시한다는 취지의 규정이 마련되어야 한다. 2020년 9월 발생한 북한군에 의한 남한 공무원 총격 사건은 남북한 지역에서 실종 또는 조난 사건, 기타 사건·사고가 실제로 발생할 수 있음을 보여준다.

둘째, 신변안전 보장 문제가 중요한 문제 가운데 하나로 제기될 수 있다. 왜냐하면 남북교류협력이 2008년 금강산 관광객 피격 사망사건으로 인해 큰 영향을 받았는데 그 중심에는 신변안전 보장 문제가 있기 때문이다. 남북관광협력 재개를 다루고 있는 최근의 보고서도 향후 남북관광협력 재개를 위한 중요한 과제로 신변안전 보장 장치를 제시하고 있다.<sup>179)</sup> 현재 신변안전 보장 문제는 별도의 남북 합의서 없이 개성출입체류합의서 제10조에서 규율하고 있다. 향후 남북한 전역을 대상으로 하는 남북출입체류합의서를 체결할 경우 개성출입체류합의서처럼 출입체류 문제와 신변안전보장 문제를 구분하지 않고 하나의 합의서에 규율하는 방식을 상정할 수 있다. 또는 출입체류 문제와 신변안전 보장 문제를 구분해서 별도의 합의서를 체결하는 방식도 가능할 수 있다. 중요한 것은 신변안전 보장의 내용을 어떻게 규정할 것인가의 문제라고 할 수 있다. 이와 관련하여 개성출입체류합의서 제10조의 문제점이 여러 선행 연구들을 통

177) 「남북기본합의서」 제3장 부속합의서 제10조 제7항.

178) 「개성공업지구와 금강산관광지구의 출입 및 체류에 관한 합의서」 제9조.

179) 신용석·최경은, 『신남북관광협력의 정책방향과 과제』 (서울: 한국문화관광연구원, 2019), p. 156.

해 지적되었다.<sup>180)</sup> 남북출입체류합의서를 체결할 경우 이 같은 점들이 반영되어야 한다. 한 가지 더 고려되어야 하는 것은 남북한 주민의 신변안전 보장 제고를 위해서는 국제법상 국가의 권리이면서 동시에 개인의 권리이기도 한<sup>181)</sup> 영사접견권의 취지가 신변안전보장 문제를 규율하는 남북출입체류합의서에 반영되어야 한다는 점이다.<sup>182)</sup> 영사접견의 통보는 억류자가 요청하는 경우 영사접견을 실시하는 경우와 요청과 무관하게 자동통보가 이루어지는 두 가지 경우가 있다. 현재와 같은 일방향의 남북교류 상황에서는 자동통보가 인권보호에 부합하는 측면이 있다. 반면 본 연구보고서가 지향하고 있는 쌍방향의 남북교류 상황에서는 자동통보로 인해 여러 가지 문제가 발생할 수 있다는 점을 고려하여 대응방안을 강구해둘 필요가 있다.<sup>183)</sup>

셋째, 남북한 주민의 인적 왕래가 확대되고 이를 규율하기 위한 남북출입체류합의서가 체결되더라도 합의서의 해석 및 출입체류제도 운영에 있어 문제가 발생할 수 있다. 이에 대응하기 위해서는 남북공동위원회가 구성·운영되어야 한다. 공동위원회는 다른 조약이나 합의서에서도 볼 수 있다. 분단국가 조약의 예를 들면 구 동서독은 1971년 통행협정을 체결하면서 제19조에 공동위원회 설치 규정을 두었다. 개성출입체류합의서의 경우에도 남북은 출입 및 체류와 관련하여 발생하는 전반적인 문제들을 협의·해결하기 위하여 공동위원회를 구성·운영하도록 규정하고 있다.<sup>184)</sup> 하나의 예를 더 들면 남북은 상사분쟁을 해결하기 위하여 2003년 10월 12일 「남북상사중

180) 주요 선행 연구는 이규창 외, 『남북교류협력 재개 과정에서의 신변안전보호에 관한 연구』, pp. 24~25.

181) 위의 책, pp. 34~35.

182) 자세한 내용은 위의 책, pp. 45~58.

183) 위의 책, p. 95.

184) 개성출입체류합의서 제12조 제2항.

재위원회 구성·운영에 관한 합의서」를 체결하였다. 그러나 주지하는 바와 같이 남북상사중재위원회는 구성조차 되지 못하였다. 이는 남북출입체류합의서에 공동위원회 설치를 규정하는 것도 필요하지만 공동위원회가 실제로 구성·운영되도록 남북이 노력하는 것이 더 중요함을 말해준다.

넷째, 남북한 주민의 민사, 형사 문제가 발생할 수 있다.<sup>185)</sup> 특히, 2019년 11월 북한 주민 16명을 살인한 혐의를 받은 북한선원 2명을 추방한 사건, 2020년 7월 성폭행 혐의로 경찰 수사를 받다가 재입북한 탈북민 사건은 남북형사사법공조가 필요함을 보여주고 있다. 향후 남북 쌍방향의 인적교류가 확대될 경우 형사사건 문제는 증가할 수 있다는 점에서 대응방안 마련이 필요하다. 남북형사사법공조는 범죄정보 공유와 같은 낮은 단계의 공조부터 시작하는 것이 바람직하다. 그리고 북한 형사법제가 인권 측면에서 여러 문제점이 있다는 점을 감안하여 상호주의에 입각한 상대방 주민에 대한 형사관할권 적용은 배제하고 남북범죄인인도조약을 체결하여 대응해가는 방향이 바람직하다. 동시에 북한의 형사법제가 개선될 수 있도록 양자·다자 차원의 인권대화를 통해 남북이 협력하여야 한다.

다섯째, 남북한 주민의 인적 왕래가 활성화되면 남북한 주민 간에 복잡한 법률관계가 발생할 수 있다. 이 같은 문제는 왕래뿐만이 아니라 제3장에서 살펴볼 이주 단계에서도 발생할 수 있다. 이와 관련하여 남북관계가 일반적인 국가 간의 관계가 아니라는 점에서 준국제사법 또는 구제(區際)사법이론을 적용해야 한다는 견해들이 있다. 전자의 입장으로 “대한민국과 다른 법역(法域)이 존재한다는 사실을 인정하여 구체적인 사안별로 해결하되 대체로 북한 지역을 외국으로, 북한 주민을 외국인에 준하는 것으로 처리하고, 관련 법률문제

---

185) 이규창 외, 『사회문화교류협력 및 인적 접촉 활성화 방안』, pp. 280~281.

는 섭외적 법률문제로 간주하여 국제사법 및 국제형법을 유추적용해야 한다”는 견해가 있다.<sup>186)</sup> 후자의 입장으로 남북한 특수관계에 따라 “남북한 간에 발생하는 법률충돌 문제를 구제(區際)법률충돌로 보고, 남북한 간의 법률문제를 해결할 수 있는 구제사법공조 방안을 논의”해야 한다는 견해를 찾아볼 수 있다.<sup>187)</sup> 그러나 제4장에서 살펴보겠지만 남북한의 법률충돌은 준국제사법이론이나 구제사법이론으로는 설명하기 어려운 특수한 성격을 가지고 있다. 이 같은 점에서 남북한의 법률충돌에 적용될 수 있는 특별법 제정이 모색될 필요가 있다. 대만이 「대만지구와 대륙지구의 주민관계조례(臺灣地區與大陸地區人民關係條例)」(이하 “양안관계조례”)를 제정하여 양안 간의 법률충돌 문제에 입법적으로 대응한 데서 이러한 모습을 볼 수 있다. 양안관계는 순수한 국내문제로 보기도 어렵고 국제문제로 보기도 어렵다는 점에서 대만은 분단국가 특유의 법률로 양안관계조례를 제정하였다.<sup>188)</sup> 우리의 경우도 양안관계조례와 유사하게 남북한 주민의 왕래를 규범화하고 이로부터 파생되는 법적 사건을 처리하는 내용의 가치 ‘남북한주민관계법’의 입법을 제안하는 입장이 있다.<sup>189)</sup> 이 견해는 남북한주민관계법에 형사문제뿐만 아니라 행정·민사에 관한 규정도 포함시켜 남북인적교류의 기본법으로 삼을 필요가 있다는 의견을 피력하고 있다.<sup>190)</sup>

186) 이백규, “남북한 왕래에 관련된 법적 문제점,” pp. 304~305.

187) 양효령, “남북간 인적교류 확대를 위한 법·제도적 개선 방안,” 『통일과법률』, 통권 제39호 (2019), p. 22

188) 법무부, 『중국과 대만의 교류협력 법제 연구』, p. 405.

189) 장영민·박강우, 『남북한 인적 왕래에 따른 형사문제 처리방안』 (서울: 한국형사정책연구원, 1994), p. 108.

190) 위의 책, p. 108.

### 3. 평화체제 구축 과정에서의 주민 왕래 관련 문제

아래에서는 남북한 주민 왕래와 관련된 문제로 국가보안법 개폐 문제와 유엔사의 비무장지대 출입허가제도 문제점에 대해 살펴본다. 다만, 정책 과제를 제시하기 위해서는 구체적인 상황이 전제되어야 하는데 현 상황에서 판문점 선언의 평화협정 당사자로 언급된 남·북·미·중 간에 한반도 평화체제에 대한 구체적인 논의는 이루어지지 못하고 있다. 이 같은 점에서 아래에서는 남북한 주민 왕래와 관련하여 국가보안법 개폐문제와 유엔사의 비무장지대 출입허가제도가 어떠한 점에서 문제가 되고 있는지 살펴보고, 이어 한반도 평화체제 구축 과정에서 어떤 방향으로 제도 개선이 이루어져야 하는지 방향성을 모색한다.

#### 가. 국가보안법

##### (1) 주민 왕래와 국가보안법 존폐에 대한 입장

1948년 12월 1일 법률 제10호로 제정되어 이후 총 13차례 개정된 국가보안법은 대표적인 냉전법령 내지 적대적인 법령으로 불려왔다. 국가보안법은 ‘반국가단체’를 대상으로 하고 있어<sup>191)</sup> 북한과의 관계에서만 적용되는 법률은 아니다. 그러나 대개의 경우 남북관계에 있어 문제가 되고 있다. 2016년 1월 6일 개정된 현행 법률은 모두 25개의 조문을 두고 있는데 본 장에서 다루고 있는 남북한 주민의 왕래와 관련한 대표적인 죄목은 제6조의 잠입·탈출죄와 제8조의 회합·통신죄이다. 잠입·탈출죄가 남북한 주민의 왕래와 보다 직접적

191) 「국가보안법」 제2조 제1항: 이 법에서 “반국가단체”라 함은 정부를 참칭하거나 국가를 변란할 것을 목적으로 하는 국내외의 결사 또는 집단으로서 지휘통솔체계를 갖춘 단체를 말한다.

인 관련이 있는 데 비해 회합·통신죄는 남북한 주민이 왕래를 위해 접촉하는 과정에서 발생하는 범죄로 볼 수 있다.

국가보안법의 존폐 문제에 대해서는 폐지론과 존치론이 각각 나름의 논거를 가지고 입장이 대립되어 왔다.<sup>192)</sup> 왕래 문제와 관련하여서는 국가보안법이 남북화해협력에 역행하는 반통일적인 악법이라는 입장과<sup>193)</sup> 남북교류협력에 장애가 되지 않는다는 입장<sup>194)</sup>이 맞서고 있다. 국가보안법 개폐 문제는 한반도 평화체제 구축과 관련하여서도 지속적으로 논의되고 있는 주제 가운데 하나이다. 판문점 선언 이후 논의되고 있는 한반도 평화체제와 관련하여서도 평화협정 체결 이후 국가보안법의 법적 지위에 관한 재검토가 필요하다는 입장이 개진되고 있다.<sup>195)</sup>

국가보안법의 개폐 문제는 비단 국내에서만 문제가 되는 것은 아니다. 국가보안법은 국제사회에서도 비판을 받고 있다. 예를 들어 2017년 남한에 대한 제3차 보편적정례인권검토(Universal Periodic Review: UPR) 당시 독일과 이라크가 국가보안법 제7조 찬양·고무죄의 개정을 권고하였고,<sup>196)</sup> 미국과 포르투갈은 조문을 특정하지는 않은 채 국가보안법의 개정을 권고하였다.<sup>197)</sup> 북한은 국가보안법의 폐지를 주장하였다.<sup>198)</sup> 또한 2020년 3월 발표한 “Republic of Korea 2019 Human Rights Report(2019년 대한민국 인권보고서)”

---

192) 폐지론의 내용 및 논거, 존치론의 내용 및 논거에 대해서는 제성호, 『통일시대와 법』 (서울: 중앙대학교출판부, 2003), pp. 44~51, pp. 51~59.

193) 위의 책, p. 46.

194) 위의 책, p. 64.

195) 강현철, “판문점 선언의 법적 의의와 평화협정 이후의 입법적 과제,” 『법연』, Vol. 59 (2018), p. 75.

196) UN Doc. A/HRC/37/11 (27 December 2017), para. 132,109, para. 132,110.

197) *Ibid.*, para. 132,108, para. 132,111.

198) *Ibid.*, para. 132,25.

에서 미국 국무부는 국가보안법이 남한 당국에게 국가안보를 위태롭게 할 우려가 있다고 믿을 만한 사람을 구금, 체포, 구속할 수 있는 권한을 주고 있으며, 국가보안법 규정이 명확하게 규정되어 있지 않아 개인의 자유를 침해하고 있다며 국내·국제 NGO들이 국가보안법의 개정 또는 폐지를 지속적으로 요구하고 있음을 지적하였다.<sup>199)</sup>

남한 정부의 공식적인 입장은 국가보안법이 필요하다는 입장이다. 남한 정부는 제3차 UPR 수검 시 유엔 회원국들의 국가보안법 개폐 권고에 대해 국가보안법은 분단국이라고 하는 특수한 안보상황 하에 있는 남한의 자유민주주의를 수호하기 위해 필요하며, 남한 정부는 국가보안법을 엄격하게 해석·적용하고 있다는 입장을 유엔 인권이사회에 제출하였다.<sup>200)</sup>

우리 사법부도 국가보안법이 헌법에 위반되지 않는다는 입장을 견지하고 있다. 대법원은 1990년 남북한 유엔 동시가입 등으로 남북 관계가 질적으로 변화하기 시작한 상황에서도 국가보안법은 위헌이

---

199) US Department of State, “Republic of Korea 2019 Human Rights Report,” <<https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/02/KOREA-REP-2019-HUMAN-RIGHTS-REPORT.pdf>> (검색일: 2020.3.13.). 관련 부분을 인용하면 다음과 같다. “The National Security Law (NSL) grants authorities the power to detain, arrest, and imprison persons believed to have committed acts intended to endanger the “security of the state.” Domestic and international NGOs continued to call for reform or repeal of the law, contending that its provisions do not clearly define prohibited activity and that it is used to intimidate and imprison individuals exercising their right to freedom of expression.”

200) UN Doc. A/HRC/37/11/Add.1 (28 February 2018), para. 33. “The purpose of the *National Security Act* (NSA) is to safeguard basic order of liberal democracy of the ROK, which is under unique security conditions as a divided nation. The Government adheres to the strict interpretation and application of the Act, limiting its application to where there is a clear danger that may threaten the existence and security or the liberal democratic order of the nation...”

아니라는 취지의 판시를 하였다.<sup>201)</sup> 헌법재판소도 1990년 판결에서 국가보안법을 한정합헌이라고 판결하였다.<sup>202)</sup> 한편, 국가보안법은 본 장의 주제인 주민 왕래와 관련하여 제6조 제1항과<sup>203)</sup> 제2항에서<sup>204)</sup> 잠입·탈출죄에 대해 규정하고 있다. 이와 관련하여 대법원은 2008년 국가보안법 제6조의 잠입·탈출죄와 관련한 사건의 판결을 하였다. 이 사건의 쟁점 가운데 하나는 남한 주민이 외국에 거주하다가 반국가단체의 지배하에 있는 지역으로 들어간 행위가 국가보안법 제6조 제2항의 탈출에 해당하는지 여부였다. 대법원은 다음과 같이 판시하였다.

...국가보안법 제6조 제2항 구성요건의 문언은...헌법에 위반된다 고 볼 수 없고(헌법재판소 2002.4.25. 선고 99헌바27, 51 결정 등), 위 조항에서의 지령은 그 주고받은 사람 사이에 상명하복의 지배관계가 있을 것을 필요로 하지 아니함은 물론 지령의 형식에도 아무런 제한이 없고, 은밀한 방법에 의하여 전달될 필요도 없다(대법원 1990.6.8. 선고 90도646 판결 등 참조).

201) 대법원 1990.9.25. 선고 90도1451 판결. “...아직도 북한이 막강한 군사력으로 우리와 대치하면서도 우리사회의 자유민주적 기본체제를 전복할 것을 포기하였다는 명백한 징후를 보이지 않고 있어 자유민주적 기본질서에 대한 위협이 되고 있음이 분명한 상황에서 국가보안법이 북한을 반국가단체로 본다고 하여 우리 헌법이 천명한 국제평화주의 등의 원칙과 모순되는 법률이라고 볼 수 없고...”

202) 헌법재판소 1990.4.2. 선고 89헌가113. “국가보안법 제7조 제1항 및 제5항은 각 그 소정 행위가 국가의 존립·안전을 위태롭게 하거나 자유민주적 기본질서에 위해를 줄 명백한 위험성이 있는 경우에 적용된다고 할 것이므로 이와 같은 해석 하에서는 헌법에 위반되지 아니한다고 할 것이다...”

203) 「국가보안법」 제6조 제1항: 국가의 존립·안전이나 자유민주적 기본질서를 위태롭게 한다는 정을 알면서 반국가단체의 지배하에 있는 지역으로부터 잠입하거나 그 지역으로 탈출한 자는 10년 이하의 징역에 처한다.

204) 「국가보안법」 제6조 제2항: 반국가단체나 그 구성원의 지령을 받거나 받기 위하여 또는 그 목적수행을 협의하거나 협의를 위하여 잠입하거나 탈출한 자는 사형·무기 또는 5년 이상의 징역에 처한다.

같은 취지에서, 피고인이 대한민국 국적을 상실하기 전인 1991.5.부터 1993.3.까지 모두 4회에 걸쳐 북한의 초청에 응하여 거주하고 있던 독일에서 출발하여 북한을 방문하고 김일성 등을 만나 북한 체제유지·존속에 협력한 행위에 대하여 국가보안법 제6조 제2항의 탈출에 관한 죄책을 인정한 원심은 정당하고, 거기에 상고이유에서 주장하는 바와 같은 법리오해 등의 위법사유는 없다. ...<sup>205)</sup>

이와는 달리 대법원은 위 판결에서 종전의 입장을 변경하여 외국인이 외국에 거주하다가 반국가단체의 지배하에 있는 지역으로 들어간 행위는 국가보안법상의 탈출에 해당하지 않는다고 판시하였다.

대한민국 국민이 아닌 사람이 외국에 거주하다가 그곳을 떠나 반국가단체의 지배하에 있는 지역으로 들어가는 행위는, 대한민국의 영역에 대한 통치권이 실제로 미치는 지역을 떠나는 행위 또는 대한민국의 국민에 대한 통치권으로부터 벗어나는 행위 어디에도 해당하지 않으므로, 이는 국가보안법 제6조 제1항, 제2항의 탈출 개념에 포함되지 않는다.<sup>206)</sup>

위 대법원 판시는 탈출의 개념 해석 및 적용에 있어 남한 주민과 외국인을 구별하고 있다. 외국인이 외국에서 북한으로 들어가는 것은 탈출의 개념에서 제외하여 국가보안법과 형법의 적용범위를 엄격하게 해석함으로써 국가보안법을 현실에 부합하게 적용하기 위해 노력하고 있는 것으로 평가받고 있다.<sup>207)</sup>

대법원은 1997년 국가보안법 제8조의 회합·통신죄에 관한 판결을 하였는데 회합의 성립요건에 있어 회합자 상호 간의 공동의사, 회합의 경위나 방법을 묻지 않는 등 회합의 개념을 폭넓게 인정하였다.

---

205) 대법원 2008.4.17. 선고 2004도4899 판결.

206) 대법원 2008.4.17. 선고 2004도4899 판결.

207) 이효원, 『판례로 보는 남북한관계』(서울: 서울대학교출판원, 2013), pp. 286~287.

국가보안법 제8조 제1항의 회합죄는 반국가단체의 이익이 된다는 정을 알면서 또는 국가의 존립·안전이나 자유민주적 기본질서를 위태롭게 한다는 정을 알고서 그 구성원 또는 그 지령을 받은 자와 회합을 하면 성립되는 것으로서, 그것이 의례적·사교적인 차원에서의 전혀 다른 의도하에서의 모임이 아닌 한 회합자 상호간에 사전 공동의사가 있어야 하는 것도 아니고, 회합의 경위나 방법도 불문하여, 반드시 일정한 사항을 논의하거나 결정하여야 하는 것도 아니며, 목적수행을 위한 일련의 활동과정에서의 모임으로 인정되면 족하다고 할 것이다(대법원 1990.8.24. 선고 90도1285 판결, 1993.10.8. 선고 93도1951 판결, 1995.9.26. 선고 95도1624 판결 참조).<sup>208)</sup>

## (2) 국가보안법 개선 방향

이상 남북한 주민의 왕래와 관련이 깊은 국가보안법 제6조 잠입·탈출죄와 제8조 회합·통신죄를 중심으로 국가보안법 개폐 문제에 대한 입장, 국가보안법에 대한 국제사회의 우려, 남한 정부와 사법부의 입장에 대해 개략적으로 살펴보았다. 현 남북관계 상황 하에서 국가보안법의 존재 필요성을 완전히 부인하기 어려운 측면이 없지 않다. 앞에서 분석·평가한 바와 같이 국가보안법의 존재 필요성을 인정하면서 왕래와 관련이 있는 국가보안법 조문들을 현실에 부합하게 해석·적용하는 것도 하나의 방법이 될 수 있다. 또한 왕래와 직접적인 관련이 없더라도 인권을 과도하게 제한하거나 침해하는 규정들은 남북관계 발전 및 화해와 별도로 지속적으로 개정해 가야 한다. 그러나 반면에 회합·통신죄와 관련한 대법원 판결에서 보는 바와 같이 국가보안법의 관련 규정이 폭넓게 해석·적용되고 있는

208) 대법원 1997.9.9. 선고 97도1656 판결.

측면도 부인하기 어렵다. 더욱이 향후 한반도 평화협정이나 남북기본협정을 체결하고 나아가 남북연합 단계에 진입하여 남북관계가 질적으로 다른 차원으로 접어들 경우에도 국가보안법 체제를 고수할 것인지의 여부는 다른 접근을 필요로 하는 문제에 속한다.

남한의 국가보안법에 상응하는 북한의 형사특별법은 존재하지 않는다. 북한은 형법 제3장에서 반국가 및 반민족범죄에 대해 규정하고 있다. 왕래와 관련하여서는 북한 주민이 조국을 배반하고 다른 나라로 도망치거나 투항, 변절한 행위를 조국반역죄로 간주하여 처벌하고 있다.<sup>209)</sup> 적절하게 지적하고 있듯이 국가보안법은 북한만을 대상으로 하는 법률이 아니라는 점에서 한반도 평화협정이나 남북기본협정 체결 시 국가보안법이 자동적으로 폐기되거나 개정되어야 하는 것은 아니다.<sup>210)</sup> 마찬가지로 북한 형법도 남한만을 대상으로 하는 법규가 아니라는 점에서 한반도 평화체제 구축 과정에서 자동적으로 개정되거나 폐기되는 것에 대해 의문이 제기될 수 있다.<sup>211)</sup> 그러나 적대적인 법률·법규의 개폐 없이 남북한이 새로운 시대에 진입하는 것은 기대하기 어렵다. 평화지향적, 미래지향적, 통일지향적 남북관계 발전을 위해서는 냉전법률·법규 내지 적대적인 내용의 법률·법규의 개폐를 추진해야 한다. 한반도 평화체제 구축단계에서 평화협정이나 남북기본협정 체결 시 적대적인 법률·법규의 개폐를 위해 노력해야 한다는 취지의 조문에 합의하고,<sup>212)</sup> 합의사항 준수

---

209) 북한 「형법」 제63조. 이 밖에 왕래와 관련하여 북한 형법에서 비법국경출입죄(제221조), 영공·영해침해죄(제223조)를 규정하고 있다.

210) 도경옥·안준형, 『한반도 평화협정의 법적 쟁점과 과제』 (서울: 통일연구원, 2019), p. 75.

211) 위의 책, p. 77.

212) 이에 관한 한반도 평화협정 선행 연구들을 분석한 결과에 의하면, 규정 방식에 있어 적대적인 법령을 ‘개폐해야 한다’고 규정하는 방식과 ‘개폐하도록 노력한다’고 규정하는 방식이 있다고 한다. 위의 책, p. 75.

및 이행을 토대로 남북한이 상호 존중과 화해의 길로 나아가야 남북 연합의 단계로 진입할 수 있다. 한반도 평화체제 구축 및 남북연합 형성·심화 과정에서 국가보안법은 개정, 폐기 및 대체입법의 단계 별로 법제정비가 이루어져야 할 필요가 있다. 국가보안법이 존속할 경우 남북관계 관련 법제에는 국가보안법에 관한 특례적인 사항을 포함하는 입법적 조치가 필요하다.<sup>213)</sup> 헌법재판소와<sup>214)</sup> 대법원은<sup>215)</sup> 남북교류협력법과 국가보안법이 상충되지 않는다고 판시하고 있지만<sup>216)</sup> 회합·통신을 비롯하여 동일한 성격의 문제를 규율하고 있는 두 법이 아무런 영향을 미치지 않는 별개의 법률이라고 보기는 어렵기 때문이다. 국가보안법이 폐지될 경우에는 남북관계 기본 입법에 대한 재정립이 요구된다.<sup>217)</sup>

## 나. 유엔사의 군사분계선 통과 및 비무장지대 출입 허가권

한반도는 1953년 정전협정에<sup>218)</sup> 따라 군사분계선(MDL)에 의해 남북으로 분단되어 있고, 군사분계선으로부터 남북 쌍방 2km의 비무장지대(DMZ)를 설정하여 운영하고 있다.<sup>219)</sup> 남북한 주민이 군사분계선을 통과하거나 비무장지대에 출입하는 경우 일정한 제한이 가해지고 있다. 이와 관련하여 김연철 통일부 장관이 2019년 10월 17일

213) 강현철, “판문점 선언의 법적 의의와 평화협정 이후의 입법적 과제,” p. 75.

214) 헌법재판소 1997.1.16. 선고 89헌마240.

215) 대법원 1991.12.24. 선고 91도2419 판결.

216) 법무부는 남북교류협력법과 국가보안법이 상호 규율목적, 규율원리가 다를 뿐만 아니라 적용 범위를 달리하고 있어 상호 모순되거나 배타되지 않고 양립 가능하다고 설명하고 있다. 법무부, 『통일법무 기본자료(남북관계)』(과천: 법무부, 2017), pp. 948~949.

217) 강현철, “판문점 선언의 법적 의의와 평화협정 이후의 입법적 과제,” p. 75.

218) 정식명칭: 「국제연합군 총사령관을 일방으로 하고 조선인민군 최고사령관 및 중국 인민지원군 사령원을 다른 일방으로 하는 한국 군사정전에 관한 협정」.

219) 정전협정 제1조 제1항~제3항.

국회 외교통일위원회 국정감사에서 비군사적 성격의 비무장지대 출입에 대한 유엔군사령부(유엔사)의 법적 허가권 문제에 대해 제도적 보완이 필요하다는 입장을 밝힌 이후<sup>220)</sup> 유엔사의 비무장지대 출입 허가권을 조정해야 한다는 논의가 이루어지고 있다. 한편, 우리 국내법인 「군사기지 및 군사시설 보호법」도 정전체제와 관련하여 남한 주민의 왕래를 제한하고 있다. 이 법은 군사활동 보장이 요구되는 군사분계선 인접지역에서 군사작전상 민간인의 출입을 통제하기 위하여 군사분계선 이남 10km 범위 이내에서 민간인통제선(민통선)을 지정하여 운영하고 있다.<sup>221)</sup> 민통선 이북지역은 통제보호구역으로 운영되고 있다.<sup>222)</sup> 남한 주민이 통제보호구역이나 군사기지 및 군사시설을 출입하기 위해서는 관할부대장의 허가를 받아야 한다.<sup>223)</sup> 아래에서는 문제가 되고 있는 유엔사의 비무장지대 관할권(jurisdiction)과 남한 정부의 관리권(administration) 문제를 중심으로 관련 법제를 살펴보고, 남북한 주민 왕래 촉진의 관점에서 정책 추진 방향을 살펴본다.

## (1) 군사분계선 통과 및 비무장지대 출입 관련 법제

군사정전위원회(군정위)의 특정한 허가 없이는 어떠한 군인이나 사민(私民)도 군사분계선을 통과할 수 없으며,<sup>224)</sup> 군인이나 사민이 비무장지대에 출입하기 위해서는 군정위의 허가를 받아야 한다.<sup>225)</sup>

220) “김연철 “비군사목적 DMZ출입, 유엔사 허가근거 미흡...보완해야.” 『연합뉴스』, 2019.10.21., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20191021100400504?input=1179m>> (검색일: 2020.4.1.).

221) 「군사기지 및 군사시설 보호법」 제2조 제7호, 제5조 제2항.

222) 「군사기지 및 군사시설 보호법」 제5조 제1항.

223) 「군사기지 및 군사시설 보호법」 제9조 제1항 제1호.

224) 「정전협정」 제1조 제7항.

225) 「정전협정」 제1조 제9항.

그리고 비무장지대 내의 군인이나 사민이 상대측 비무장지대에 들어가기 위해서는 상대측 사령관의 허가가 필요하다.<sup>226)</sup> 군사분계선 이남 비무장지대 내의 민사행정 및 구제사업은 유엔군 사령관이 책임을 지고(shall be the responsibility), 이북 지역의 민사행정 및 구제사업은 북한의 조선인민군 최고사령관이 책임을 지고 있다.<sup>227)</sup> 군사분계선 통과 및 비무장지대 출입 허가에 대한 구체적인 사항은 「유엔군사령부 규정 551-4(United Nations Command Regulation 551-4)」에서<sup>228)</sup> 규정하고 있다. 현행 규정(2019년 5월 13일 기준)은 정전협정에 따라 유엔군 사령관이 유엔사측 비무장지대 내의 모든 활동에 대한 책임을 진다고 규정하고 있다.<sup>229)</sup> 현재 유엔사가 통제하는 남측 비무장지대 출입 승인 권한은 유엔사 군정위 비서장에게 있다.<sup>230)</sup> 이상 군사분계선 통과 및 비무장지대 출입 관련 정전협정 규정들을 간단하게 살펴봤는데, 핵심은 남측 비무장지대 내의 활동에 대한 책임과 권한은 유엔사에게 있다는 것이다. 정전협정과 유엔군사령부 규정 551-4는 “책임을 진다”고 규정하고 있는데 이는 보통 유엔사가 관할권을 갖고 있다고 표현되고 있다.

한편, 철도와 도로가 지나는 비무장지대 내의 특정한 지역은 ‘남북관리구역’으로 별도 관리되고 있다.<sup>231)</sup> 유엔사와 북한은 2000년 11월 17일 「비무장지대 일부구역 개방에 대한 국제연합군과 조선인

226) 「정전협정」 제1조 제8항.

227) 「정전협정」 제1조 제10항. 정전협정 규정에는 군사분계선 이북의 비무장지대에 대해서는 조선인민군 최고사령관과 중국인민지원군 사령원이 공동으로 책임진다고 규정하고 있으나 중국은 1994년 12월 15일 군정위 대표단에서 철수하였다.

228) <<https://8tharmy.korea.army.mil/g1/assets/regulations/unc/UNC-Reg-551-4-Kor-20190513-v2.pdf>> (검색일: 2020.3.4.).

229) 「유엔군사령부 규정」 551-4, 3-2 a.

230) 「유엔군사령부 규정」 551-4, 3-6 a.

231) 남북관리구역 내의 군사분계선 통행, 남북관리구역 출입 및 이동에 대해서는 「유엔군사령부」 규정 551-4 제5장에서 규율하고 있다.

민군 간 합의서」를 체결하여 서울-신의주 간 철도와 문산-개성 간 도로가 통과하는 군사분계선과 비무장지대 일부구역을 남북관리구역으로 정하였다(제1조). 그리고 2002년 9월 12일에도 같은 이름의 「비무장지대 일부구역 개방에 대한 국제연합군과 조선인민군 간 합의서」를 체결하였는데 이 합의서에 따라 유엔사와 북한은 저진-온정리 간 철도와 송현리-고성 간 도로가 통과하는 군사분계선과 비무장지대 일부구역을 남북관리구역으로 정하였다(제1조). 동해지구 남북관리구역, 서해지구 남북관리구역 모두 현장에서의 정전 사안 관련 권한은 유엔사 군정위 비서장이 임명한 대리인인 관리구역 통제장교들에게 위임되어 있다. 관리구역 통제장교들의 최우선 목표는 비무장지대 내에서 정전협정이 준수되도록 하는 것이며, 이를 위해 관리구역 통제장교들은 남북관리구역 내부 및 그 주변 지역에서의 통행과 활동을 감독하고 있다.<sup>232)</sup>

이후 남북한 간에 동해지구와 서해지구의 남북관리구역을 규율하는 내용의 군사 보장 합의서들이 체결되었다. 「동해지구와 서해지구 남북관리구역 설정과 남과 북을 연결하는 도로작업의 군사적 보장을 위한 합의서」(2002.9.17.), 「동해지구와 서해지구 남북관리구역 경비(차단)초소 설치 및 운영에 관한 합의서」(2003.12.23.), 「동·서해지구 남북열차 시범운행의 군사적 보장을 위한 잠정합의서」(2007.5.11.), 「문산-봉동간 철도화물 수송의 군사적 보장을 위한 합의서」(2007.12.6.), 「동·서해지구 남북관리구역 통행·통신·통관의 군사적 보장을 위한 합의서」(2007.12.13.)가 그것들이다. 남북은 2018년 판문점 선언에서 남북관리구역에서의 통행, 통신, 통관을 군사적으로 보장하기 위한 대책을 마련하기로 합의하고,<sup>233)</sup> 2018년 9월 9일 「역사적인 판문점선언 이행을 위한 군사분야 합의서」

232) 「유엔군사령부 규정」 551-4, 5-2 b.

233) 「판문점 선언」 제4조 제1항.

에서 같은 내용의 합의를 하였다.<sup>234)</sup>

일반적으로 남한 정부는 한반도 비무장지대 내에서 관할권이 아닌 ‘관리권’만을 갖는다고 이해되고 있다. 이와 관련하여 남북 ‘관리’ 구역이란 명칭이 사용되게 된 배경을 간단하게나마 살펴볼 필요가 있다. 2000년 6·15 공동선언 후속조치의 일환으로 남북은 군사회담을 개최하였는데 당시 북한은 ‘남북관할구역(jurisdiction area)’이란 개념을 제안하였다. 그러나 유엔사는 이 개념을 수용할 수 없으며 관할구역대신 ‘남북관리구역(administration area)’이라는 용어를 수정 제의하였다.<sup>235)</sup> 이후 남한 국방부와 유엔사는 2003년 1월 20일 「유엔사-북한군 및 남북한군 간 협의·처리할 군사 실무적 문제들에 관한 약정」을 체결하여 비무장지대 진입 승인, 군사분계선 통과 승인 등의 문제는 유엔사와 북한군 간의 협의 사항으로 정리하였다.<sup>236)</sup>

2000년 11월 17일과 2002년 9월 12일  
그리고 2002년 9월 17일 각각 체결된 정전협정의 추가합의서에 명시된  
“군사적인 문제들”에 관한 약정(2003.1.20.)

남과 북의 통일을 위한 노력을 지원하고 보장하기 위해, 관련 당사자들 모두가 “군사적인 문제들”이란 문구에 대해 공동의 인식을 가짐으로써 동·서해지구 남북관리구역내 통행이 더 이상 지연되지 않게 하는 것이 중요하다. 본 약정서는 유엔군사령부와 조선인민군 간 체결한 2000년 11월 17일과 2002년 9월 12일 「비무장지대 일부구역 개방에 대한 합의서」에 명시된 “군사적인 문제들”과 2002년 9월 17일 체결한 남북간 철도·도로 연결을 위한 「군사보장 합의서」의 “모든 군사 실무적 문제들”의 의미를 명확하게 해줄 것이다.

234) 역사적인 판문점선언 이행을 위한 군사분야 합의서 제4조 제1항.

235) 이상철, 『한반도 정전체제』 (서울: 한국국방연구원, 2012), p. 173.

236) 위의 책, p. 174.

1. 생략
2. 적절한 당사자 간에 정치적인 평화상태가 정착될 때까지 한반도에서 적대행위를 방지하기 위하여, 정전협정은 남북 군대에 위임되지 않은 특정 군사적 문제들을 유엔사와 북한군 간에 협의 처리하도록 구체적으로 규정하였다. 유엔사와 북한군이 정전협정에 따라 시행해야 할 군사적인 문제들은 다음과 같은 사항을 포함한다.
  - 가. 비무장지대 진입 승인
  - 나. 군사분계선 통과 승인
  - 다. 정전협정과 관계되는 문제의 처리
  - 라. 정전협정의 유지
3. 생략

출처: 이상철, 『한반도 정전체제』, p. 175.

## (2) 쟁점 및 정책 추진 방향

남북한 주민의 왕래와 관련하여 문제의 핵심은 유엔사가 관할권을 행사하고 있는 비무장지대 출입 허가권은 군사적인 분야에만 국한하고, 비군사적인 분야는 남한 정부와 유엔사의 협의에 의해 조정해야 하는 것으로 정리할 수 있다. 유엔사에게 부여된 권한은 유엔 안보리 결의에 부합해야 하며, 유엔사의 관할권은 군사적인 성질에 속하는 문제에 국한되어야 하기 때문이다.<sup>237)</sup> 유엔사 설립의 법적 근거가 되는 유엔 안보리 결의는 방어를 위한 한국 지원과 국제 평화 및 안보의 회복을 유엔사의 설립 목적으로 천명하고 있고,<sup>238)</sup> 정전협정은 ‘순전히 군사적 성질에 속하는 것’을 규율 대상으로 규정

237) 김태현, “유엔사의 DMZ와 MDL, 통과 허가권에 대한 법적 검토,” 『통일과법률』, 통권 제39호 (2019), p. 77.

238) UN Doc. S/RES/84 (27 June 1950), para. 1: Welcomes the prompt and vigorous support which Governments and peoples of the United Nations have given to its resolution 82 (1950) and 83 (1950) of 25 and 27 June 1950 to assist the Republic of Korea in defending itself against armed attack and thus to restore international peace and security in the area.

하고 있다.<sup>239)</sup> 다시 말해 민간인들의 비무장지대 출입 문제는 순전히 군사적 성질에 속하는 문제라고 볼 수 없으며, 민간인들의 비무장지대 출입 조정 문제를 유엔사가 적극 협조하는 것이 한반도의 평화 및 안보 회복에 부합한다고 볼 수 있다. 2020년 10월 20일 「비무장지대의 보전과 평화적 이용 지원에 관한 법률안」 발의도 이 같은 취지에서 이해할 수 있다. 앞에서 언급한 바와 같이 일반적으로 한반도 비무장지대에 대해서는 유엔사가 관할권을 갖고 우리나라는 단지 관리권만을 갖는다고 이해되고 있는데 동 법률안은 비군사적 분야에 있어서는 우리나라가 (입법)관할권을 행사할 수 있으며, 이를 통해 비무장지대를 평화적으로 이용할 수 있음을 보여주고 있다는 점에서 중요한 의미를 부여할 수 있다. 전해철 의원이 대표발의한 동 법률안은 ① 비무장지대에서의 평화와 남북공동번영의 추구, ② 접경지역의 발전과 남북 접경지역 간 협력 도모, ③ 비무장지대에서의 국민의 생명·안전 보장 및 편의 제공, ④ 비무장지대에서의 자연환경 보전 및 문화재의 보존, ⑤ 비무장지대의 가치에 대한 국민의 인식 제고 및 참여 증진을 비무장지대의 보전과 평화적 이용의 기본원칙으로 제시하고,<sup>240)</sup> 비무장지대의 보전과 평화적 이용에 필요한 시책의 수립 및 이행을 국가의 책무로 천명하고 있다.<sup>241)</sup> 동 법률은 비무장지대 보전 및 평화적 이용을 위한 제도적인 장치로 5년 단위의 종합계획 수립,<sup>242)</sup> 연도별 시행계획 수립,<sup>243)</sup> 비무장지

239) 정전협정 서문: “…이 조건과 규정들의 의도는 순전히 군사적 성질에 속하는 것이며… (…which said conditions and terms are intended to be purely military in character…)”.

240) 「비무장지대의 보전과 평화적 이용 지원에 관한 법률안」 제2조.

241) 「비무장지대의 보전과 평화적 이용 지원에 관한 법률안」 제4조.

242) 「비무장지대의 보전과 평화적 이용 지원에 관한 법률안」 제6조.

243) 「비무장지대의 보전과 평화적 이용 지원에 관한 법률안」 제8조.

대평화이용위원회 설치<sup>244)</sup> 등을 규정하고 있다.

그러나 남북한 주민의 비무장지대 출입 및 군사분계선 통과 문제는 전시작전통제권(전작권) 환수 문제, 유엔사 재활성화(revitalization) 문제,<sup>245)</sup> 한반도 평화체제 구축에 따른 유엔사 기능 전환 및 해체 문제 등 여러 가지 복잡하고 어려운 군사안보 문제들과 맞물려 있어 조정이 쉽지만은 않다. 이 문제들이 직접적으로 남북한 주민의 비무장지대 왕래와 관련되어 있는 것은 아니지만 평화체제 구축 및 유엔사 권한 조정 과정에서 비무장지대 출입 및 군사분계선 통과도 영향을 받을 수밖에 없다. 유엔사 재활성화와 관련하여 미국은 전작권 환수 이후에도 유엔군사령관의 정전협정 유지와 관련된 역할이 보장되어야 한다는 입장을 강조한 것으로 전해지고 있다.<sup>246)</sup> 미국은 전작권이 한국군에 이양된 이후에도 한반도 위기 관리에 유엔사가 참여해야 한다는 입장을 표명한 것으로 볼 수 있는데, 이는 정전체제 유지를 명분으로 유엔사의 역할을 확대하기 위한 것으로 평화체제 구축 방향과 어긋날 소지가 있다는 비판을 받고 있다.<sup>247)</sup> 유엔사 기능 전환 및 해체와 관련하여서는 한반도 평화협정 체결로 유엔사

---

244) 「비무장지대의 보전과 평화적 이용 지원에 관한 법률안」 제9조.

245) 1978년 한미연합사(CFC) 창설로 유엔사의 임무와 지휘체계에 변화가 생겼다. 한국 방위의 임무가 유엔사에서 한미연합사로 조정되고 한국군에 대한 작전통제권도 한미연합사령관에게 전환되었다. 이로써 유엔사는 정전협정 이행·준수 임무만 수행하게 되었다. 이상철, 『한반도 정전체제』, p. 101; 미국은 한미 간 전작권 전환 논의를 본격적으로 시작한 2006년부터 ‘유엔사 재활성화’ 명목으로 유엔사의 역할 및 기능을 강화하고 회원국들이 참여하는 다국적군 참모부로 조직을 보강 중에 있다. 장광현, “전시작전통제권 전환에 따른 유엔군사령부 재활성화에 관한 연구,” 아주대학교 대학원 박사학위논문, 2019, p. 5.

246) 2019년 8월 한미 양국이 한미연합지휘소 훈련을 실시할 당시 미국은 전작권 환수 이후에도 평시 위기사태가 발생하면 유엔군사령관이 정전협정관리에 부합하는 지시를 한국 합동참모본부에 할 수 있다는 입장을 보였다. 이수형, “전작권 환수 관련 유엔사의 입장과 우리의 대응방안,” 『이슈브리프』, 통권 146호 (2019), p. 1.

247) 위의 글, p. 3; “미, 유엔사 통해 ‘사실상 지휘권’...전작권 유명무실 우려,” 『한겨레』, 2019.9.3., <<http://herstory.hani.co.kr/arti/politics/defense/908343.html>> (검색일: 2020.3.4.).

가 자동으로 해체 또는 소멸한다고 보는 견해도 있지만 다수의 입장은 자동적으로 해체되는 것은 아니라고 보고 있다.<sup>248)</sup> 그리고 평화협정 체결 이후 유엔사가 존속하는 경우 유엔사 기능의 전환에 대해서는 현 체제를 유지하는 방안, 한반도 평화체제 관리를 위하여 안보리 산하 공식 보조기관으로서의 유엔평화유지군(PKO)으로 임무를 전환하는 방안, 안보리 보조기관이 아닌 다국적 기관으로 전환하는 방안, 한반도 외부로 유엔사를 이전하여 사령관직을 인도-태평양사령관이 겸직하게 하는 방안 등이 제시되고 있다.<sup>249)</sup>

한편, 정전협정이 체결된 지 70년 가까운 세월이 경과하였다는 점이다. 다시 말해 정전협정 체결 당시의 상황과 현재의 상황이 상당히 변경되었다는 점에서 현재 논의되고 있는 한반도 종전선언이 실제로 체결될 경우 조약법상 사정변경의 원칙을 적용하여 정전협정의 종료 또는 탈퇴를 원용하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 1969년 채택된 「조약법에 관한 비엔나협약(Vienna Convention on the Law of the Treaties)」은 조약의 체결 당시에 존재한 사정에 관하여 발생하였으며 또한 당사국에 의하여 예견되지 아니한 사정의 근본적 변경이 ① 그러한 사정의 존재가 그 조약에 대한 당사국의 기속적 동의를 본질적 기초를 구성하였으며 또한 ② 그 조약에 따라 계속 이행되어야 할 의무의 범위를 그 변경의 효과가 급격하게 변환시키는 경우에는 해당 조약을 종료시키거나 또는 탈퇴하기 위한 사유로 원용할 수 있다고 규정하고 있다.<sup>250)</sup> 상당수의 국가들이 조약법상 사정변경 원칙을 원용하여 조약의 종료를 주장하였는데 이 원칙이 원용될 경우 국제관계의 안정성을 해할 우려가 있다.<sup>251)</sup> 국제재판

248) 도경옥·안준형, 『한반도 평화협정의 법적 쟁점과 과제』, pp. 88~92.

249) 위의 책, pp. 99~100.

250) 「조약법에 관한 비엔나협약」 제62조 제1항.

251) 정인섭, 『신 국제법강의: 이론과 사례』 (서울: 박영사, 2010), p. 279.

소는 이 원칙의 존재 자체는 부인하지 않지만 이를 적용하여 기존 조약의 무효를 선언한 국제판례는 찾기 어렵다.<sup>252)</sup>

남북한 주민의 비무장지대 출입 및 군사분계선 통과 문제는 적절히 제시되고 있듯이 남한 정부와 유엔사, 또는 남한 정부와 유엔사 운용의 실질적인 책임을 담당하고 있는 미국과의 협의에 의해 문제를 해결해가야 한다.<sup>253)</sup> 유엔군사령부 규정 551-4 및 비무장지대 통행 관련 합의서 개정을 통해 유엔사의 권한을 보다 구체적으로 규정함으로써 ‘순전히 군사적 성질에 속하는 것’에 대한 해석을 둘러싼 갈등의 요소를 최소화하고 유엔사 권한에 대한 합리적인 조정 방안을 마련할 필요가 있다.<sup>254)</sup> 구체적인 방안으로 남한 주민의 비무장지대 출입을 유엔사의 승인을 받는 제도에서 신고제로 변경하는 방안, 남한 정부와 유엔사 사이의 별도 협정 체결을 통해 비무장지대 출입 허가권을 이양받는 방식의 추진을 고려할 수 있다.<sup>255)</sup> 유엔사 재활성화와 관련하여서도 전작권 환수를 추진하는 가운데 유엔사가 갖고 있는 정전협정 관할권의 일부 또는 전부를 인수하는 방안이 모색될 필요가 있다는 점이 지적되고 있다.<sup>256)</sup> 그 과정에서 남한 당국과 유엔사 간의 협의로 군사적 문제, 비군사적 문제의 기준과 원칙을 정하고 군사적 문제에 속하지 않는 민간인의 비무장지대 출입허가에 대한 관할권을 이양받는 방안이 추진될 필요가 있다. 한편, 앞에서 살펴본 바와 같이 현 정전협정이 평화협정으로 대체되는 경우에도 유엔사가 자동적으로 해체되는 것은 아니다. 유엔사 기능의 전

---

252) 위의 책, p. 279.

253) 그 예로서 혹자는 한미 간의 형사재판권 행사와 관련하여 불평등이 지적되었던 한미 행정협정(SOFA) 개정 사례를 소개하고 있다. 김태현, “유엔사의 DMZ와 MDL, 통과 허가권에 대한 법적 검토,” p. 83.

254) 한명섭, “키프로스의 분단과 통일 문제에 대한 연구,” p. 82.

255) 김태현, “유엔사의 DMZ와 MDL, 통과 허가권에 대한 법적 검토,” pp. 84~85.

256) 이수형, “전작권 환수 관련 유엔사의 입장과 우리의 대응방안,” p. 4.

환은 여러 가지 방식이 가능할 수 있다. 정전협정이 평화협정으로 대체되고, 유엔사 기능이 전환되는 과정에서 정전체제로 인해 유예되어 있는 비무장지대 관할권 행사가 가능할 수 있도록 정책이 추진되어야 한다. 평화협정 체결은 남북한 간의 적대적·군사적 관계를 종식시킨다는 점에서 정전체제하의 한반도와 평화체제하의 한반도는 질적으로 다른 상태이기 때문이다.

#### 4. 소결

본 장에서는 쌍방향 남북한 주민의 왕래 활성화를 위한 정책 방안 및 과제를 살펴보았다. 남북은 지난 30년의 교류협력을 통해 주민 왕래와 관련한 다양한 경험을 축적하였고 신변안전보호 등의 여러 문제점도 경험하였다. 법제도적인 측면에서는 개성출입체류합의서, 남북교류협력법, 북한의 북남경제협력법 등 남북한 주민 왕래의 법제도적인 기틀은 가지고 있다. 남북한 전역을 대상으로 하는 남북한 주민 왕래를 활성화하기 위해서는 이와 같은 경험과 문제점, 법적인 기반을 토대로 남북출입체류합의서를 체결하고 남북 각각의 국내법에 이를 반영해야 한다. 그리고 이를 이행·준수하여 남북관계 및 인적교류를 한 단계 더 높은 단계로 발전시킴으로써 제3장에서 살펴본 남북한 주민의 이주로 접어들 수 있는 환경을 조성해가야 한다. 남북한 주민의 왕래를 활성화시키기 위해서는 다음과 같은 과제들이 추진되어야 한다.

첫째, 접촉신고제도의 개선이 필요하다. 과학기술 및 정보화의 빠른 발전을 감안하여 인터넷이나 통신에 의한 접촉은 사안별 신고에서 포괄적 신고로 운영을 변경하고, 인터넷 이외의 사이버 공간에서

의 접촉은 사후신고를 원칙으로 운영할 필요가 있다.

둘째, 출입 문제에 있어서는 출입 승인을 점진적으로 완화하고, 남북한 주민의 방문 승인 거부 및 제한 사유가 명시될 필요가 있다. 남북한 각각의 출입 장소에서 받게 되어 있는 출입 심사를 통합하는 방안과 방문증명서를 대신하여 남북 각각의 신분증으로 출입 심사를 받게 하는 방안이 마련되어야 한다. 또한 외국인의 남북한 왕래 및 남북한 연계 관광을 위해서는 외국인이 제3국에서 발급받은 사증의 효력을 인정하는 등의 외국인 출입국공조 방안이 마련되어야 하고 도로, 열차, 선박을 이용한 왕래 외에 항공을 이용한 왕래도 가능할 수 있도록 정책이 추진되어야 한다.

셋째, 체류 문제에 있어서는 기간에 따라 단기체류, 장기체류, 거주로 체류 유형을 구분하고 유형별 체류 자격에 대한 규정이 마련되어야 한다. 그리고 단기체류는 신고만으로도, 장기체류와 거주는 승인을 받게 하는 방식으로 출입 규제를 할 필요가 있다. 아울러 이산가족의 왕래 촉진을 위한 특례가 마련되어야 한다.

넷째, 쌍방향 남북한 주민의 왕래가 확대될 경우 신변안전, 합의를 해석 및 출입제도 운영에 따른 분쟁, 민·형사 문제, 법률충돌 문제 등 다양한 문제가 발생할 수 있다. 이를 준비하기 위해서는 남북한 주민의 긴급구조조치를 남북출입체류합의서에 포함시키고 신변 안전을 실효적으로 보장할 수 있는 장치가 마련되어야 한다. 또한 공동위원회를 구성·운영함으로써 남북한 주민의 왕래에 따르는 제반 문제를 해결하고 민·형사 사법공조 방안이 마련되어야 한다. 법률충돌문제의 해결을 위해서는 준국제사법이론이나 국제(區際)사법이론을 적용하는 것보다 특별법을 제정하여 대응하는 방식이 바람직하다.

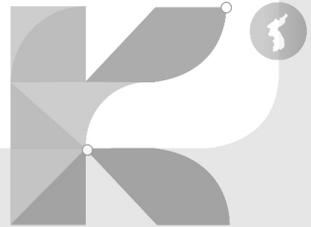
남북한 쌍방향의 왕래 활성화를 위해서는 북한의 출입법제 개선

도 필요하다. 북한은 남북한 주민의 왕래와 관련한 문제를 북남경제협력법에서 규율하고 있는데 경제협력만이 아닌 사회문화교류협력까지 망라할 수 있는 법이 제정될 필요가 있다. 북한 출입국법은 남한 주민이 외국을 거쳐 북한에 출입국하는 경우와 외국인의 남북한 왕래 절차에 대한 규정을 두고 있지 않다. 이에 대한 제도적인 보완이 필요하다. 아울러 남북한 형사 사법공조를 위해서는 양자·다자 차원의 인권대화를 통해 북한의 형사법제가 인권친화적인 방향으로 개선될 수 있도록 협력하여야 한다.

국가보안법의 잠입·탈출죄와 회합·통신죄, 유엔사의 비무장지대 및 군사분계선 민간인 출입 승인 문제도 남북한 주민 왕래 활성화에 많은 영향을 미치고 있다. 평화지향적, 미래지향적인 남북관계를 위해서는 남북관계 발전 및 한반도 평화체제 구축 정도에 따라 국가보안법의 개정, 폐기 및 대체입법의 단계별 대응이 바람직하다. 유엔사의 민간인 비무장지대 및 군사분계선 출입 승인 문제의 핵심은 비군사적인 분야의 문제에 대해서까지 유엔사의 승인을 받아야 한다는 점이다. 이 문제는 남한 정부와 유엔사, 유엔사 운용의 실질적인 책임을 지고 있는 미국이 협의에 의해 유엔사의 권한을 합리적으로 조정해 가는 방향으로 문제를 풀어가야 한다.

# Ⅲ. 남북한 주민 이주를 위한 법제 방안 및 과제

이규창 통일연구원





왕래에 이어 본 장에서는 남북한 주민 이주를 위한 법제 방안 및 과제를 살펴본다. 국내외의 이주 관련 법제를 분석한 후 향후 남북한 전역을 대상으로 하는 남북합의서를 체결하고 남북한 각각의 국내법에 이를 반영하기 위한 법적·정책적 과제를 살펴본다. 다만, 제2장에서 살펴본 남북한 주민 왕래의 경우에는 그동안의 경험과 관련 법제가 있다는 점에서 법제 현황 분석 및 평가와 법제 추진 방안을 별도의 항목으로 구분하여 살펴보았다. 이에 비해 본 장에서 살펴볼 남북한 주민 이주는 몇 가지 예외적인 경우를 제외하면 이주 사례가 전무하고 관련 법제도 없는 상황이다. 이 같은 점에서 본 장에서는 이주 관련 법제 분석 현황과 법제 추진 방안을 별도의 항목으로 분리하지 않고 제1절에서 함께 살펴본다. 제2절에서는 남북한 쌍방향의 이주를 실시할 경우 제기될 수 있는 여러 법적·사회적인 문제들을 예상해 보고 이에 대응하기 위해 필요한 방안을 모색해 본다. 한편, 남북한 주민 이주는 평화체제 구축 단계에서 한반도 평화협정을 체결하면서 추진하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 그러나 서론, 연구의 전제에서 언급한 바와 같이 남북한 주민의 이주는 평화체제 구축 단계를 지나 남북연합 단계에서 추진하는 상황을 전제로 한다.

## 1. 이주 관련 법제 현황 분석

현재까지 남북한 간에 주민 이주가 이루어진 사례가 전혀 없는 것은 아니다. 첫째, 남북한 정상 간의 합의에 의해 이주가 이루어진 사례가 있다. 남북은 2000년 「6·15 남북공동선언」에서 비전향장기수 문제를 해결하기로 합의하였다.<sup>257)</sup> 이에 따라 남한은 2000년 9월

257) 「6·15 남북공동선언」 제3항: 남과 북은 올해 8·15에 즈음하여 흩어진 가족, 친척방문단을 교환하며 비전향장기수 문제를 해결하는 등 인도적 문제를 조속히 풀어 나가기로 하였다.

2일 비전향장기수 63명을 북한에 송환하였는데 이는 현재까지 남북 쌍방 간 합의에 의해 이주가 이루어진 유일한 이주 사례이다.<sup>258)</sup> 둘째, 남한 정부의 인도적 결정을 북한이 수용하여 이주가 이루어진 사례가 있다. 1993년 3월 19일 비전향장기수 이인모가 판문점을 통해 북한으로 송환되었다. 이와 같이 남북한 주민의 이주가 이루어진 사례가 있지만 명시적인 법적 근거는 존재하지 않는다. 이인모 송환 당시 남한 정부는 남북교류협력법상 북한방문 조항을 적용하였다. 당시 남북교류협력법 시행령<sup>259)</sup> 제16조는 1년 6개월 이내의 기간을 정하여 방문증명서를 발급하며(제1항), 이 기간은 1회에 한하여 연장할 수 있다고 규정하고 있다(제2항). 최대 3년까지만 북한을 방문할 수 있게 규정하고 있었던 것이다. 방문허용기간인 3년이 경과한 후 남한 정부는 이인모를 행방불명자로 처리함으로써 이인모의 영구방북 및 북한 이주를 편법적으로 허용하였다.<sup>260)</sup> 이 같은 점에서 남북교류협력법을 개정하여 북한 이주에 관한 명시적인 법적 근거를 마련해야 한다는 견해가 개진되었다.<sup>261)</sup>

남북한 주민의 이주를 위해서는 법제도를 마련해 가야 한다. 가칭 ‘남북한 주민 이주에 관한 남북합의서’(이하 “남북이주합의서”)를 체결하고 남북 각각의 국내법에 이를 반영하여야 한다. 아래에서는 관련 국제법, 분단국가의 이주법제, 남한의 해외 이주 관련 법령을 살펴봄으로써 남북한이 이주법제를 마련할 경우 어떤 점들이 쟁점으로 부각될 수 있는지, 그리고 어떤 점들을 고려해야 하는지 정책적 시사점을 찾는다. 참고로 북한에는 명칭에 이주를 포함하고 있는 법

258) 제성호, “남북간 주민의 이주에 따른 법적 문제,” p. 331.

259) 「대통령령」 제13870호, 1993.3.6. 시행.

260) 제성호, “남북간 주민의 이주에 따른 법적 문제,” pp. 351~352.

261) 위의 논문, p. 353.

규가 없다. 북한 출입국법은 장기체류는 규정하고 있지만<sup>262)</sup> 남한 출입국법상의 영주에 상응하는 규정은 두고 있지 않다.

## 가. 국제조약

이주 문제를 포괄하는 국제조약은 아직 존재하지 않는다. 다만 이주노동자의 문제를 다루고 있는 조약들이 체결되어 있다. 1990년 체결된 「모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약」(일명 “이주노동자권리협약”)은<sup>263)</sup> 이주노동자의 권리를 보장하기 위한 노력의 역사에서 새로운 평가를 받고 있는 협약으로 적용대상을 모든 이주노동자와 그 가족, 신고된 또는 정규적 상황의 이주노동자와 그 가족, 특별한 유형의 이주노동자와 그 가족으로 구분하여 이주노동자의 권리 보호를 상세하게 규정하고 있다.<sup>264)</sup> 그러나 현재 남북한 공히 동 조약을 비준하지 않고 있어<sup>265)</sup> 남북관계에 적용될 수 없다. 국제노동기구(ILO)도 1949년 「이주고용협약」(제97호 협약),<sup>266)</sup> 1975년 「이주노동자보충협약」(제143호 협약)<sup>267)</sup> 등 이주노동자와 관련한 협약을 채택해 오고 있다. 남한은 국제노동기구 회원

---

262) 북한 「출입국법」 제28조, 제32조, 제36조, 제39조.

263) International Convention on the Protection of the Right of All Migrant Workers and Members of their Families (채택일: 1990.12.18., 발효일: 2003.7.1.).

264) 이규창, 『추방과 외국인 인권』 (파주: 한국학술정보, 2006), pp. 142~143.

265) United Nations Treaty Collection (UNTC), “International Convention on the Protection of the Right of All Migrant Workers and Members of their Families,” <[https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mdsg\\_no=IV-13&chapter=4&clang=\\_en](https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mdsg_no=IV-13&chapter=4&clang=_en)> (검색일: 2020.8.4.).

266) Migration for Employment Convention (Revised) (채택일: 1949.7.1., 발효일: 1952.1.22.).

267) Migrant Workers (Supplementary Provisions) Convention (채택일: 1975.6.24., 발효일: 1978.12.9.).

국이지만<sup>268)</sup> 이 협약들을 비준하지 않고 있어<sup>269)</sup> 이 역시 남북관계에 적용될 수 없다. 북한은 국제노동기구에 가입조차 하지 않고 있다.<sup>270)</sup>

한편, 유럽평의회(Council of Europe)는 1955년 12월 13일 프랑스 파리에서 「정주에 관한 유럽협약」(이하 “유럽정주협약”)을<sup>271)</sup> 채택하였다. 유럽정주협약은 모두 31개의 조문으로 되어 있는데 유럽 지역에서 채택된 협약이라는 점에서 남북관계에 직접적으로 적용될 수는 없다. 그러나 유럽정주협약은 이주 문제를 다루고 있다는 점에서 남북한 이주정책과의 연관성을 찾을 수 있다. 남북한 이주정책의 시사점 측면에서 유럽정주협약의 몇 가지 조항을 살펴보면 다음과 같다. 일 체약국은 다른 체약국 국민이 자국 영역에 출입하는 것을 촉진하여야 하며 공공안전, 국가안보, 공중보건에 위반되지 않는 한 자국 영역에서 자유롭게 이동하는 것을 허용해야 한다.<sup>272)</sup> 일 체약국은 다른 체약국 국민의 자국 영역 체류를 연장하거나 영주하는 것을 장려해야 한다.<sup>273)</sup> 일 체약국은 다른 체약국 국민의 이익을 위해 사적 권리의 행사에 대한 제한을 줄이기 위한 노력을 해야 한다.<sup>274)</sup> 일 체약국의 국민은 다른 체약국 영역에서 재산 및 권리와 이익을

---

268) International Labour Organization, “Member States,”  
(<https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/how-the-ilo-works/member-states/lang-en/index.htm>) (검색일: 2020.8.4.).

269) International Labour Organization, “Ratification by Convention,”  
(<https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12001:::NO::>) (검색일: 2020.8.4.).

270) International Labour Organization, “Member States.”

271) European Convention on Establishment (채택일: 1955.12.13., 발효일: 1965.2.23.) Council of Europe, “Details of Treaty No. 019 (European Convention on Establishment),” (<https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/019>) (검색일: 2020.8.4.).

272) 「정주에 관한 유럽협약」 제1조.

273) 「정주에 관한 유럽협약」 제4조.

274) 「정주에 관한 유럽협약」 제6조 제2항.

법적으로 온전하게 보호받아야 한다.<sup>275)</sup> 일 체약국의 국민은 다른 체약국 영역에서 다른 체약국의 국민과 동일한 조건 하에서 법적인 지원을 자유롭게 받아야 한다.<sup>276)</sup> 유럽정주협약 발효 이후 1년 이내에 상설위원회를 설치한다. 상설위원회는 유럽정주협약의 이행을 증진시키기 위한 사업들을 논의하고 필요한 경우 유럽정주협약의 개정을 다룬다.<sup>277)</sup> 이상 유럽정주협약의 주요 조항을 살펴봤는데 정주를 장려해야 하며 다른 체약국 국민의 법적인 권리, 재산 및 이익을 가능한 한 자국민과 동등한 수준에서 보호해야 하고, 협약의 이행을 위해 위원회를 설치·운영해야 하는 것으로 정리할 수 있다. 남북이주합의서를 체결할 경우에도 위원회 운영에 관한 사항이 포함되어야 함을 시사한다. 어려운 문제는 북한 이주민에 대한 법적인 지위, 권리 보호를 어떻게 해야 하는가의 문제이다. 북한 이주민은 헌법 제3조의 해석상 당연히 대한민국 국민이면서 동시에 일반적인 대한민국 국민과는 다른 법적인 지위를 갖기 때문이다. 또한 북한이 탈주민과의 관계 설정도 중요한 정책 과제로 제기될 수 있다. 이 문제들은 제2절에서 살펴본다.

여기서 이주, 정주, 영주의 개념에 대해 잠시 살펴볼 필요가 있다. 정주(定住)의 사전적 의미는 “일정한 곳에 자리를 잡고 삶”이다.<sup>278)</sup> 이에 비해 영주(永住)의 사전적 의미는 “한곳에 오래 삶”이다.<sup>279)</sup> 정

275) 「정주에 관한 유럽협약」 제7조.

276) 「정주에 관한 유럽협약」 제8조.

277) 「정주에 관한 유럽협약」 제24조 제1항.

278) 국립국어원 표준국어대사전, “정주(定住),”  
 <<https://stdict.korean.go.kr/search/searchResult.do?pageSize=10&searchKeyword=%EC%A0%95%EC%A3%BC>> (검색일: 2020. 8. 4.).

279) 국립국어원 표준국어대사전, “영주(永住),”  
 <<https://stdict.korean.go.kr/search/searchResult.do?pageSize=10&searchKeyword=%EC%98%81%EC%A3%BC>> (검색일: 2020. 8. 4.).

주가 정착의 의미가 강조되는 개념인 데 비해 영주는 시간적인 요소가 강조되는 개념임을 알 수 있다. 영주가 법적인 개념인 데 비해<sup>280)</sup> 정주는 아직 법적으로 개념이 확립되어 있지 않다. 정주와 영주의 관계에 대해서 영주의 개념보다 정주의 개념을 선호하는 입장이 있다.<sup>281)</sup> 이주에는 한 곳에 정착하여 오랜 시간 머문다는 개념이 내포되어 있다는 점에서 본 보고서에는 정주와 영주를 구분하지 않고 이주에 따르는 결과적 개념으로 사용한다.

## 나. 분단국가의 법제

### (1) 구 동서독

#### (가) 동독 주민의 서독 이주

제2장에서 살펴본 것처럼 독일통일 이전 구 서독은 동독 주민도 독일국적을 보유한 독일인으로 간주하여 동독 주민이 거주·이전의 자유를 향유하는 데 아무런 제한을 두지 않았다.<sup>282)</sup> 1950년부터 1961년 동서독 국경이 봉쇄될 때까지 260만 명의 동독 주민이 서독으로 유입하였는데 이들은 동독의 허가를 받지 않은 불법 이주민들이었다.<sup>283)</sup> 동독 주민의 합법적 서독 이주는 1961년부터 나타났는데 1961년부터 1970년까지는 14만 6천 명, 1971년 말까지 8만 5천

280) 「출입국관리법」 제10조는 입국하려는 외국인의 체류자격을 일반체류자격과 영주자격으로 구분하고, 제10조의3은 영주자격에 대한 요건을 규정하고 있다. 영주자격을 가진 외국인을 일반적으로 영주권자라고 한다.

281) 영주권자라는 용어는 영주권제도를 실시하는 국가에서 현지법에 따라 영주권을 취득한 자를 지칭해왔는데 상이한 각국의 국내법으로 인해 영주권을 부여하는 조건이나 영주권자의 법적 지위가 차이가 나기 때문이라고 한다. 정인섭, “외국인의 국제법상 지위에 관한 연구-정주외국인의 경우를 중심으로-”, 서울대학교 대학원 박사학위논문, 1992, p. 72.

282) 제2장 제1절 분단국가의 법제 참조.

283) 법무부, 『동서독 교류협력 법제 연구』, p. 63.

명, 1980년부터 1988년 말까지 15만 명, 1989년 1월부터 1990년 6월까지 약 십만 명 등 48만여 명의 동독 주민이 합법적으로 서독 이주를 하였다.<sup>284)</sup> 베를린장벽 건설 이후 동독 주민들은 동독 국적을 포기하고 동독 정부에 이주 신청을 하여 승인을 받는 방식으로 서독 이주를 하였다. 1971년에서 1979년까지 동독을 이탈한 전체 주민 가운데 65%, 1980년에서 1988년까지 74%가 이 같은 방식을 택하였다. 이 같은 방식을 통해 동독 주민의 서독 이주 방식이 불법적 이탈에서 합법적 이주로 변화되었다.<sup>285)</sup>

동독 정부의 입장에서 동독 주민의 서독 이주는 노동력의 상실 및 사회불안 문제를 제기하였다. 이로 인해 동독은 「동독시민의 해외여행에 관한 명령(Verordnung über Reisen von Bürger der DDR nach den Ausland)」을 제정하여 동독 주민의 서독을 포함한 외국 여행을 엄격하게 통제하였다.<sup>286)</sup> 동 명령에는 영구출국여행허가 거부 사유가 규정되어 있는데 동독 정부는 출국여행허가를 발급하기 시작한 1962년부터 1983년까지는 자국의 국민경제를 고려하여 제한적인 출국여행허가정책을 고수하였다.<sup>287)</sup> 이후 1984년부터 동독의 출국여행허가정책의 변화로 합법적인 출국여행자의 수가 증가하였다.<sup>288)</sup>

---

284) 김영윤·양현모, 『독일, 통일에서 통합으로: 문답으로 알아보는 독일 통일』(서울: 통일부, 2009), p. 35; 법무부, 『동서독 교류협력 법제 연구』, p. 63.

285) 안지호, “통일 이전 동독 주민의 서독 이주,” (통일연구원 자문회의 결과, 2020.4.20.).

286) 고준성, “분단독일에 있어 내독간이주 관련 법제에 관한 소고,” 『안암법학』, 제2호(1994), p. 516.

287) 위의 글, pp. 516~517.

288) 위의 글, p. 518.

〈표 Ⅲ-1〉 구 동독 주민의 서독 이주 현황

기간	이주현황(명)			연평균규모(명)
	합법이주	불법이주	계	
1945 ~ 1961.8.12.	-	3,419,042	3,419,042	201,120
1961.8.13. ~ 1988.12.	381,376	234,684	616,060	22,002
1989.1. ~ 1990.6.30.	101,947	480,291	582,238	388,159
계	483,323	4,134,017	4,617,340	100,377

출처: 김영운·양현모, 『독일, 통일에서 통합으로: 문답으로 알아보는 독일 통일』, p. 35.

### (나) 서독 주민의 동독 이주

서독은 서독 주민이 이념적 이유나 개인적 동기로 동독 이주를 희망할 경우 거주·이전의 자유에 따라 이를 허용하였다.<sup>289)</sup> 동독 정부가 동독 주민의 서독 이주에 대해 출국여행허가정책을 실시한 것에 비해 서독 정부는 서독 주민의 동독 이주에 대해 출국여행허가정책을 실시하지 않았다.<sup>290)</sup> 뿐만 아니라 서독과 서베를린 간의 자동차도로를 통해 서독에서 동독으로 이주하는 서독 주민에 대해서도 서독 정부는 아무런 통제를 하지 않았다.<sup>291)</sup> 동독 주민의 서독 이주 형태가 불법적 이탈과 합법적 이주로 구분되는 것에 비해 서독 주민의 동독 이주는 모두 합법적 이주에 해당하였다. 1950년부터 1989년까지 47만 1천여 명의 서독 주민이 동독으로 이주하였다. 1950년부터 1961년까지의 기간 중에 40만 명의 서독 주민이 동독으로 이주하였고, 1961년 베를린 장벽 설치 이후에는 그 수가 현저하게 감소하였다.<sup>292)</sup>

289) 법무부, 『동서독 교류협력 법제 연구』, p. 63, p. 161.

290) 고준성, 『남북한주민간 이주실시에 대비한 법제연구-동서독 주민간 이주제도를 중심으로-』, p. 19.

291) 위의 책, p. 19.

292) 위의 책, p. 19.

동독 정부의 입장에서 동독 지역으로 넘어온 서독 주민의 수가 많지 않아 서독이주민의 유입을 통제하거나 이들의 정착을 지원하기 위한 입법의 필요성이 거의 제기되지 않았다.<sup>293)</sup>

〈표 Ⅲ-2〉 서독 주민의 동독 이주 현황

기간(년)	인원(명)
1950 ~ 1961	400,315
1962 ~ 1969	37,209
1970 ~ 1979	15,344
1980 ~ 1988	17,384
1989 ~ 1990.6.	1,129
계	471,381

출처: 고준성, 『남북한주민간 이주실시에 대비한 법제연구-동서독 주민간 이주제도를 중심으로-』, p. 12의 〈표2〉 재구성.

## (2) 양안

양안 주민 간의 이주는 대륙 주민이 대만으로 이주하는 경우와 대만 주민이 대륙으로 이주하는 경우로 구분할 수 있다. 그런데 친척 방문 등 단기체류의 경우는 대만 주민이 대륙으로 가는 경우가 많은데 비해 장기거류나 정주의 경우에는 반대로 대륙 주민이 대만으로 오는 경우가 많다.<sup>294)</sup> 그리고 실제에 있어 양안 주민 간의 이주는 양안 주민 간의 결혼을 통해 이루어지는데 양안 결혼은 주로 대륙 여성과 대만 남성이 결혼하는 방식으로 이루어진다.<sup>295)</sup> 이 같은 점에서 아래에서는 대륙 주민의 대만 이주를 중심으로 살펴본다.

293) 고준성, “분단독일에 있어 내륙간이주 관련 법제에 관한 소고,” pp. 515~516.

294) 법무부, 『중국과 대만의 교류협력 법제 연구』, p. 423. 현재 대륙에 장기 거주하거나 이주하고 있는 대만 주민에 대한 명확한 통계는 없다. 張瀚騰, 『109年移民政策與法規』(臺灣: 千華數位文化, 2019), p. 33.

295) 하범식, “중국과 대만 주민의 이주에 따른 사회문제,” (통일연구원 자문회의의 결과, 2020.4.29.).

대만은 양안관계조례와 「대륙지구 주민의 대만지구에서의 의친거류, 장기거류 또는 정주 허가 방법(大陸地區人民在臺灣地區依親居留長期居留或定居許可辦法)」(이하 “정주허가방법”)에서 대륙 주민의 대만정주(원어: 定居) 문제를 규율하고 있다.<sup>296)</sup> 대륙 주민이 대만에 정주하기 위해서는 신청을 해야 하는데 아래 요건을 갖추어야 한다.

### 〈글상자 Ⅲ-1〉 대륙 주민의 대만정주 신청 요건

- ① 대만지구주민의 직계혈통 및 배우자로서 연령이 70세 이상이거나 12세 이하인 경우
- ② 그 대만지구의 배우자가 사망하여 대만지구에 있는 미성년의 친생자녀를 돌보아야 하는 경우
- ③ 1945년 이후 병역관계로 인해 대륙지구에 체류한 대만 적(籍)의 군인 및 그 배우자
- ④ 1949년 정부가 대만으로 천도한 후에 작전 또는 특수임무집행으로 인해 포로가 된 전(前) 국민당 군관병 및 그 배우자
- ⑤ 1949년 정부가 대만으로 천도하기 전에, 국비로 대륙지구에 파견되어 공부하던 자와 그 배우자
- ⑥ 1987년 11월 1일 이전에, 선박고장이나 해난 또는 기타 불가항력의 사유로 인해 대륙지구에 체류한 자로서 원래 대만지구에 호적을 가진 어민이나 선원

출처: 「대만지구와 대륙지구의 주민관계조례」 제16조 제2항.

장기거류 기간이 만 2년이 경과하고 아래의 요건을 갖춘 경우에도 대만정주를 신청할 수 있다.<sup>297)</sup>

- ① 대만지구에서 매년 합법적으로 183일을 초과하여 거류할 것
- ② 만 20세 이상일 것

296) 「대만지구와 대륙지구의 주민관계조례」의 국문번역은 법무부, 『중국과 대만의 교류협력 법제 연구』, p. 808 이하에서 대륙지구 주민의 대만지구에서의 의친거류, 장기거류 또는 정주 허가 방법의 국문번역은 같은 책, p. 784에서 볼 수 있다.

297) 「대만지구와 대륙지구의 주민관계조례」 제17조 제5항.

- ③ 품행이 단정하고 범죄기록이 없을 것
- ④ 원적(原籍) 상실의 증명을 제출할 것
- ⑤ 상당한 재산이 있어 자립이 충분하거나 또는 생활보장의 염려가 없을 것
- ⑥ 국가이익에 부합할 것

정주 신청에 관한 구체적인 사항은 정주허가방법에서 규정하고 있다. 양안관계조례 제16조 제2항 및 제4항에 따라 정주를 신청할 경우 소정의 서류를 구비하여 제출하여야 한다.<sup>298)</sup> 양안관계조례 제17조 제5항에 따라 정주 허가를 신청할 경우에도 서류를 구비하여야 한다.<sup>299)</sup> 이에 따라 출입국관리국이 정주 신청 사안을 접수한 경우에는 주관기관이 국가안전국, 행정원 대륙위원회, 법무부 조사국 및 기타 유관기관으로 심사위원회를 구성하여 심사한다.<sup>300)</sup>

대만은 정주 요건을 갖춘 경우에도 대륙 주민의 대만정주를 신청하는 수는 제한할 수 있게 제도를 운영하고 있다.<sup>301)</sup> 매년 정원을 제한하여야 하는 경우에는 주무기관이 정원을 공고한다.<sup>302)</sup> 대만은 과도한 인구집중을 막고 사회적 안정을 유지하기 위해 일정한 제한을 가하고 있다.<sup>303)</sup>

이상 대륙 주민의 대만 이주에 관한 대만의 관련 법제를 간단하게 살펴봤는데 대만은 대륙 주민의 대만 이주를 허용하면서도 대상 및 요건을 규정하고 사회경제적인 영향을 고려하여 이주 인원을 제한하고 있음을 알 수 있다.

298) 「대륙지구 주민의 대만지구에서의 의친거류, 장기거류 또는 정주 허가 방법」 제30조.

299) 「대륙지구 주민의 대만지구에서의 의친거류, 장기거류 또는 정주 허가 방법」 제31조.

300) 「대륙지구 주민의 대만지구에서의 의친거류, 장기거류 또는 정주 허가 방법」 제33조.

301) 「대만지구와 대륙지구의 주민관계조례」 제16조 제2항.

302) 「대륙지구 주민의 대만지구에서의 의친거류, 장기거류 또는 정주 허가 방법」 제37조.

303) 법무부, 『중국과 대만의 교류협력 법제 연구』, p. 423.

〈표 III-3〉 대륙 주민의 대만 이주 현황(1991~2015)

연도	명	연도	명
1991	1,326	2004	7,030
1992	1,200	2005	8,127
1993	1,971	2006	8,076
1994	4,087	2007	7,997
1995	4,466	2008	8,109
1996	3,950	2009	28,189
1997	3,267	2010	13,499
1998	3,698	2011	9,794
1999	3,840	2012	8,763
2000	5,275	2013	8,549
2001	3,322	2014	7,012
2002	5,929	2015	6,460
2003	4,357	합계	168,293

출처: 중화민국 내정부 이민서(中華民國內政部移民署), “統計資料: 大陸地區人民·港澳居民·無戶籍國民來臺居留·定居人數統計表,” 2020.7.16., <<https://www.immigration.gov.tw/5385/7344/7350/8883/?alias=settlement>> (검색일: 2020.8.5.).

### (3) 남북키프로스

제2장에서 살펴본 것처럼 남키프로스는 키프로스 전역을 남키프로스 영역으로, 북키프로스 주민을 남키프로스 주민으로 간주하고 있다.<sup>304)</sup> 이 같은 점에서 남키프로스는 북키프로스 주민의 이주를 거주·이전의 자유 차원에서 보장하고 있다.<sup>305)</sup> 이와 관련하여 터키 국적자가 북키프로스로 이주하여 북키프로스 국적을 취득한 경우 불법 집단인 북키프로스의 국적 부여 행위를 인정하여 이들도 남키

304) 제2장 제1절 분단국가의 법제 참조.

305) 법무부, 『남북키프로스 교류협력 법제 연구』, p. 253.

프로스의 국민으로 인정할 것인가의 여부가 문제되었는데 이들에 대해서는 1967년 남키프로스 법률에 따라 귀화 자격을 취득한 자에 한하여 남키프로스 국적을 인정하고 있다.<sup>306)</sup>

키프로스 간의 주민 이주 현황에 대한 구체적인 통계는 확인되지 않고 있다. 우리나라 법무부에 따르면 2009년 현재 4천~5천 명의 북키프로스 주민(터키계 키프로스인)이 남키프로스에 이주하였다고 한다.<sup>307)</sup> 2017년 남키프로스 통계청에서 발표한 인구통계는 북키프로스 주민과 외국인을 구분하지 않고 통계를 발표하여<sup>308)</sup> 북키프로스 주민 몇 명이 남키프로스로 이주하였는지 확인할 수 없다. 다만, 2017년의 경우에는 북키프로스 주민 3,956명(남성 2,138명, 여성 1,818명)이 남키프로스에 이주한 것으로 나타나고 있다.<sup>309)</sup> 또한 2013년부터 2017년까지 남키프로스 주민이 북키프로스로 이주한 현황도 나타나 있는데 이에 따르면 2013년 3,579명, 2014년 2,096명, 2015년 1,025명, 2016년 2,117명, 2017년 1,161명으로 조사되었다.<sup>310)</sup> 2017년만 놓고 보면 북키프로스 주민의 남키프로스 이주 3,956명, 남키프로스 주민의 북키프로스 이주 1,161명으로 전자의 경우가 훨씬 많음을 알 수 있다. 그 이유는 경제력 등 실질적인 면에서 남키프로스가 북키프로스에 앞서고 있기 때문이라고 볼 수 있다.<sup>311)</sup> 남북키프로스 모두 시장경제질서에 바탕을 둔 자유민주주의 국가를 지향하고 있다. 그러나 북키프로스의 1인당 GDP는 2014년

306) 한명섭, “키프로스의 분단과 통일 문제에 대한 연구,” p. 56.

307) 법무부, 『남북키프로스 교류협력 법제 연구』, p. 253.

308) Republic of Cyprus, *Demographic Report 2017* (Nicosia: Statistical Service, 2017), p. 17, p. 125.

309) *Ibid.*, p. 127의 Table 86.

310) *Ibid.*, p. 128의 Table 89.

311) 법무부, 『남북키프로스 교류협력 법제 연구』, p. 285; 우덕찬, “키프로스통일 문제에 관한 연구,” 『지중해지역연구』, 제10권 2호 (2008), p. 49.

기준 15,109달러로 전체적인 경제력이 남키프로스(2015년 1인당 GDP 22,587달러)에 비해 다소 떨어진다.<sup>312)</sup>

〈표 Ⅲ-4〉 남키프로스의 국적별 국외 이주 현황(2013~2017)

이주지	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년
(북)키프로스	3,579	2,096	1,025	2,117	1,161
유럽	8,745	7,068	2,829	3,598	4,853
비유럽	12,903	14,874	13,329	9,177	9,091

출처: Republic of Cyprus, *Demographic Report 2017*, p. 128의 Table 89.

### 다. 남한의 법제

이주와 관련한 법률로는 「해외이주법」, 「출입국관리법」, 「재한외국인 처우 기본법」, 「다문화가족지원법」 등이 있다. 해외이주법은 해외이주를 하는 사람의 편의를 꾀하고 해외이주 절차가 원활하게 이루어질 수 있도록 하기 위하여 필요한 사항을 규정하고 있다.<sup>313)</sup> 이 법률을 남북관계에 적용할 경우 남한 주민의 북한 이주에 필요한 변경을 가하여 적용할 수 있다. 이 경우 여러 가지 법적인 문제가 제기될 수 있는데 관련 문제는 제2절에서 살펴본다.

출입국관리법은 입국하려는 외국인의 체류 자격을 일반 체류 자격과 영주자격으로 구분하고,<sup>314)</sup> 영주자격의 요건과 요건의 완화 또는 면제를 규정하고 있다.<sup>315)</sup> 북한 이주민의 이주 요건을 정할 경우 이 규정들을 참고할 수 있다.

312) 나무위키, “북키프로스 터키공화국,” 2020.7.20.,  
 <<https://namu.wiki/w/%EB%B6%81%ED%82%A4%ED%94%84%EB%A1%9C%EC%8A%A4%20%ED%84%B0%ED%82%A4%20%EA%B3%B5%ED%99%94%EA%B5%AD>>  
 (검색일: 2020.8.6.).

313) 「해외이주법」 제1조.

314) 「출입국관리법」 제10조.

315) 「출입국관리법」 제10조의3.

재한외국인 처우 기본법은 재한외국인 등의 인권옹호,<sup>316)</sup> 재한외국인의 사회적응 지원,<sup>317)</sup> 결혼이민자 및 그 자녀의 처우,<sup>318)</sup> 영주권자의 처우,<sup>319)</sup> 난민의 처우,<sup>320)</sup> 국적취득 후 사회적응,<sup>321)</sup> 전문외국인력의 처우 개선,<sup>322)</sup> 과거 대한민국국적을 보유하고 있던 자 등의 처우,<sup>323)</sup> 다문화에 대한 이해 증진<sup>324)</sup> 등의 사항을 규율하고 있다. 이를 위해 이 법률은 재한외국인에 대한 처우 등에 관한 정책의 수립·시행을 국가와 지방자치단체의 책무로 규정하고,<sup>325)</sup> 외국인 정책 기본계획과 연도별 시행계획,<sup>326)</sup> 외국인정책위원회<sup>327)</sup> 등의 제도를 마련하여 시행하고 있다.

다문화가족지원법도 다문화가족 구성원이 안정적인 가족생활을 영위하고 경제·사회·문화 등 각 분야에서 사회구성원으로서의 역할과 책임을 다할 수 있도록 필요한 제도와 여건을 조성하고 이를 위한 시책을 수립·시행할 것을 국가와 지방자치단체의 책무로 규정하고 있다.<sup>328)</sup> 또한 이 법률은 다문화가족 지원을 위한 기본계획 수립,<sup>329)</sup> 연도별 시행계획 수립·시행,<sup>330)</sup> 다문화가족정책위원회 설

316) 「재한외국인 처우 기본법」 제10조.

317) 「재한외국인 처우 기본법」 제11조.

318) 「재한외국인 처우 기본법」 제12조.

319) 「재한외국인 처우 기본법」 제13조.

320) 「재한외국인 처우 기본법」 제14조.

321) 「재한외국인 처우 기본법」 제15조.

322) 「재한외국인 처우 기본법」 제16조.

323) 「재한외국인 처우 기본법」 제17조.

324) 「재한외국인 처우 기본법」 제18조.

325) 「재한외국인 처우 기본법」 제3조.

326) 「재한외국인 처우 기본법」 제5조, 제6조.

327) 「재한외국인 처우 기본법」 제8조.

328) 「다문화가족지원법」 제3조.

329) 「다문화가족지원법」 제3조의2.

330) 「다문화가족지원법」 제3조의3.

치,<sup>331)</sup> 다문화가족에 대한 이해증진<sup>332)</sup> 등의 사항을 규율하고 있다.

남북한 간의 관계는 일반적인 국가 간의 관계가 아닌 특수관계라는 점에서 재한외국인 처우 기본법과 다문화가족지원법이 남북관계에 직접 적용될 수는 없다. 그러나 이 법률들의 기본적인 정신 내지 취지가 사회통합에 있다는 점에서 남북한 이주법제를 마련하여 운영할 경우 고려해야 할 요소들을 시사하고 있다. 재한외국인 처우 기본법은 “대한민국 국민과 재한외국인이 서로를 이해하고 존중하는 사회 환경을 만들어 대한민국의 발전과 사회통합에 이바지”하는 것을 법의 목적으로 하고 있다.<sup>333)</sup> 다문화가족지원법도 “다문화가족 구성원이 안정적인 가족생활을 영위하고 사회구성원으로서의 역할과 책임을 다할 수 있도록 함으로써 이들의 삶의 질 향상과 사회통합에 이바지”하는 것을 법의 목적으로 천명하고 있다.<sup>334)</sup> 남북한 주민 간의 이주를 실시할 경우 이에 따르는 사회갈등의 완화 또는 조정이 중요한 법적·사회적 과제 가운데 하나가 될 것으로 전망된다.

## 2. 이주 정책 추진 방안 및 고려사항

북한 주민의 남한 이주를 허용할 경우 대상에 있어 전면적으로 이주를 허용할 것인지, 아니면 대상을 한정하여 요건을 충족하는 경우에만 제한적으로 이주를 허용할 것인지를 문제부터 시작하여 북한 이주민의 법적 지위를 어떻게 봐야 하는지, 다시 말해 북한이탈주민법을 적용해야 하는지 아니면 북한이탈주민과는 다르다는 점에서

---

331) 「다문화가족지원법」 제3조의4.

332) 「다문화가족지원법」 제5조.

333) 「재한외국인 처우 기본법」 제1조.

334) 「다문화가족지원법」 제1조.

별도의 법률을 제정해야 하는지의 문제가 제기될 수 있다. 또한 북한 주민의 남한 이주에 따르는 사회갈등을 완화하고 사회통합을 이루기 위해 어떠한 점들을 고려해야 하는지의 문제도 생각해 봐야 한다. 나아가 남한 주민의 북한 이주를 허용해야 하는지, 허용할 경우 어떤 법적·사회적인 문제가 제기될 수 있는지의 문제도 생각해볼 필요가 있다. 본 절에서는 북한 주민의 남한 이주의 경우와 남한 주민의 북한 이주의 경우로 나눠서 제기한 문제들의 추진 방향 및 법적 쟁점을 순서대로 살펴본다.

## 가. 북한 주민의 남한 이주

### (1) 남한 이주의 대상과 요건

가장 바람직한 모습은 북한 주민의 남한 이주를 아무 제한 없이 자유롭게 허용하는 것이다. 유럽정주협약이 일 체약국은 자국의 경제적·사회적 여건이 허용하는 범위 내에서 다른 체약국 국민의 영주를 촉진해야 한다고 규정하고 있는 것도<sup>335)</sup> 이러한 취지로 이해할 수 있다. 그러나 북한 주민의 남한 이주를 전면적으로 허용할 경우 여러 가지 사회적·경제적 문제가 발생할 수 있다. 제1절에서 살펴본 바와 같이 동독 정부는 동독 주민의 서독 이주에 따르는 노동력 상실 및 사회불안 문제를 우려하였다. 대만도 대륙 주민의 대만 이주를 허용하면서도 인구집중 방지 및 사회적 안정 유지를 위해 정주를 제한하고 있다. 이 같은 점을 고려하면 북한 주민의 남한 이주를 허용하되 이주가 미치는 사회적 영향을 고려하여 이주 대상과 요건을 정하여 선별적으로 허용하고 이주 대상을 점진적으로 확대하는 정책이 바람직하다고 판단된다.

---

335) 「정주에 관한 유럽협약」 제4조.

해외의 입법례를 보면, 제1절에서 살펴본 바와 같이 대만은 양안 관계조례와 정주허가방법에서 대륙 주민의 대만정주 대상과 요건을 규정하고 있는데 인도주의 측면에서 배우자와 가족의 정주, 군인 등 국가유공자의 정주를 허용하고 있다.<sup>336)</sup> 그리고 남한의 해외이주법은 이주의 종류를 연고이주와 무연고이주, 현지이주의 세 가지 형태로 구분하고 있다. 연고이주는 혼인·약혼 또는 친족관계를 기초로 하여 이주하는 것, 무연고이주는 외국기업과의 고용계약에 따른 취업이주, 해외이주법 제10조 제3항에 따른 해외이주알선업자가 이주 대상국의 정부기관·이주알선기관 또는 사업주와의 계약에 따르거나 이주대상국 정부기관의 허가를 받아 행하는 사업이주 등 연고이주와 현지이주 외의 사유로 이주하는 것, 현지이주는 해외이주 외의 목적으로 출국하여 영주권 또는 그에 준하는 장기체류 자격을 취득한 사람의 이주로 규정하고 있다.<sup>337)</sup> 양안관계조례와 해외이주법은 공통적으로 혼인관계와 친족관계를 이주 대상 및 요건의 하나로 규정하고 있음을 알 수 있다. 북한 주민의 남한 이주도 이와 같이 처음에는 남북한 주민 간의 혼인을 허용하고 가족결합권 차원에서 북한에 있는 배우자의 남한 이주와 이산가족의 남한 이주를 허용하는 것부터 시작하는 방안을 생각해볼 수 있다. 다른 사유로 인한 이주, 예컨대 해외이주법이 규정하고 있는 취업이주 등의 무연고이주는 과도한 인구 유입 등의 문제가 발생할 수 있다는 점을 고려하여 심사를 거쳐 허용하는 방안을 생각해볼 수 있다. 이와 관련하여 재한외국인 처우기본법은 외국인정책에 관한 주요 사항을 심의·조정하기 위한 기구로 외국인정책위원회를 두고 있다.<sup>338)</sup> 그리고 다문화가족

336) 「대만지구와 대륙지구의 주민관계조례」 제16조 제2항. <글상자 III-1> 참조.

337) 「해외이주법」 제4조.

338) 「재한외국인 처우 기본법」 제8조 제1항.

지원법은 다문화가족의 삶의 질 향상과 사회통합에 관한 중요 사항을 심의·조정하기 위한 기구로 다문화가족정책위원회를 두고 있다.<sup>339)</sup> 이는 북한 주민의 남한 이주를 규율할 특별법, 가칭 ‘북한 주민의 남한 이주에 관한 법률’을 제정할 경우 주요 내용 가운데 하나로 이주정책을 심의·조정하기 위한 기구로 가칭 ‘남북이주정책위원회’를 구성·운영해야 함을 시사한다. 이와 관련하여 1962년 제정된 해외이주법은 해외이주자격심사위원회를 두고 있었고,<sup>340)</sup> 1983년 개정된 해외이주법은 해외이주정책심의위원회를 두는 것으로 제도가 변경되었다.<sup>341)</sup> 해외이주정책심의위원회는 1993년 12월 27일 해외이주법이 개정되면서 폐지되었다.<sup>342)</sup> 그 이유는 해외이주정책심의위원회가 유명무실하게 운영되었기 때문이라고 한다.<sup>343)</sup> 남북이주정책위원회를 운영할 경우 이를 타산지석으로 삼을 필요가 있다.

## (2) 북한 이주민의 법적 지위 및 북한이탈주민과의 관계

현재 북한이탈주민들에게는 북한이탈주민법이 적용되고 있다. 그러면 북한 이주민도 북한이탈주민으로 간주하여 북한이탈주민법을 적용해야 하는가? 구 서독은 자국에 입국한 독일계 이주민을 합법적 이주민, 불법적 이주민(동독이탈주민), 해외귀환 이주민으로 구분하였는데 서독 정부는 정착지원정책을 추진함에 있어 기본적으로 이주

339) 「다문화가족지원법」 제3조의4 제1항.

340) 1962년 3월 9일 제정된 「해외이주법(법률 제1030호)」 제7조.

341) 1983년 12월 30일 개정된 「해외이주법(법률 제3672호)」 제7조.

342) 1993년 12월 27일 개정된 「해외이주법」 제7조.

343) 법제처 국가법령정보센터, “해외이주법(법률 제4602호) 제정·개정이유,”  
<http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=6273&lsId=&efYd=19931227&chrClsCd=010202&urlMode=lsEfInfoR&viewCls=lsRvsDocInfoR&ancYnChk=#> (검색일: 2020.8.17.).

민 형태에 따른 구별을 하지 않았다.<sup>344)</sup> 독일통일 이전 서독 기본법에 따르면 동독 주민 역시 서독의 국민이었기 때문이었다. 이에 따라서 서독 정부는 합법적 이주민과 불법적 이주민의 이주 형태를 구분하지 않고 동독 이주민들이 서독에 정착하여 서독 국민들과 동일하게 기본법에 명시된 권리를 향유하며 살게 하는 것을 정책의 목표로 정하였다.<sup>345)</sup> 이를 남북관계에 적용해보면 북한 이주민에게도 북한이탈주민과 마찬가지로 북한이탈주민법을 적용해야 한다는 논리가 성립할 수 있다. 북한 이주민이든 북한이탈주민이든 모두 헌법 제3조의 해석상 대한민국 국민이기 때문이다. 생각건대, 북한이탈주민과 북한 이주민 정책은 두 가지의 상황을 구분해서 접근할 필요가 있다.

첫째, 현재와 같이 남북연합 단계에서도 북한이탈주민이 계속해서 발생하는 상황을 상정해볼 수 있다. 북한이탈주민과 북한 이주민은 헌법 제3조에 의해 대한민국 국민으로 간주되고, 따라서 남한 영역으로 입경하게 되면 별도의 국적 부여절차를 거치지 않고 대한민국 국민의 일원으로 살아가게 된다는 점에서는 성격이 같다. 반면 북한이탈주민과 북한 이주민은 법적 지위에 있어 다른 성격도 가지고 있다. 북한이탈주민은 “군사분계선 이북지역(북한)에 주소, 직계 가족, 배우자, 직장 등을 두고 있는 사람으로서 북한을 벗어난 후 외국 국적을 취득하지 아니한 사람”을 말한다.<sup>346)</sup> 여기에 더하여 북한이탈주민이 되기 위해서는 ‘대한민국의 보호를 받으려는 의사를 표시’하여야 한다.<sup>347)</sup> ‘북한을 벗어나 대한민국의 보호를 받는다’는 의미는 단순히 장소적으로 북한을 벗어나는 것 외에 북한체제를 더

344) 양현모, 『북한이탈주민 정책조정체계에 관한 연구』 (서울: 한국행정연구원, 2012), pp. 196~201.

345) 양현모, “독일 주민 이주에 따른 사회문제와 해결,” (통일연구원 자문회의 결과, 2020.4.16.).

346) 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」 제2조 제1호.

347) 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」 제1조, 제3조.

이상 따르지 않고 북한 법제의 적용을 더 이상 받지 않겠다는 의미가 내포되어 있는 것으로 해석되어야 한다. 이 같이 이해할 경우 북한 이주민에게는 이 개념이 적용될 수 없다. 이 문제는 북한 이주민의 남북한 왕래 및 북한 지역 체류 허용 문제와 연결되어 있다. 현행 남한의 법제는 북한이탈주민의 자유로운 남북한 왕래 및 북한 지역 체류를 허용하지 않고 있다. 반면 북한 이주민의 경우에는 남북한 왕래 및 북한 체류가 허용되어야 한다. 이를 제도적으로 보장하기 위해서는 남북이주합의서를 체결할 경우 북한 이주민의 남북한 왕래 및 북한 체류를 보장하는 내용을 포함시키고, 국내적으로는 북한 이주민에게 적용할 수 있는 별도의 특별법으로 가칭 ‘북한 이주민의 법적 지위 및 보호에 관한 법률’ 제정이 필요하다.

둘째, 본 연구가 전제로 하고 있는 남북연합 단계에서 현재와 같은 북한이탈주민 정책이 유지되어야 하는가, 남북연합 단계에서 북한이탈주민과 북한 이주민의 구분이 필요한가 하는 문제를 생각해 봐야 한다. 남북연합 단계를 거쳐 남북관계가 발전한다는 의미는 비록 상대방을 국가로 인정하지 않는다고 하더라도 남북관계가 현재 보다는 높은 수준에서 국가 간의 관계에 준하는 관계로 발전하고 상대방의 체제를 존중하는 관계로 발전하는 것으로 이해할 수 있다. 남북연합 선행 연구들은 공통적으로 북한의 연방제 통일방안과 남한의 연합제 통일방안이 ‘상호 체제의 존중과 인정’을 담고 있는 것으로 분석하고 있다.<sup>348)</sup> 여기에 한 가지 덧붙인다면 남북연합 단계에서는 국제인권규범이 준수됨으로써 인권 보장의 수준이 현재보다는 높아지는 것을 의미하는 것으로 이해할 수 있다. 이와 같이 이해한다면 북한이탈주민의 북한 왕래 및 이주를 제한하는 정책은 남북

---

348) 이무철 외, 『남북연합 연구: 이론적 논의와 해외사례를 중심으로』, p. 279; 장명봉, “남한의 연합제안과 북한의 낮은 단계의 연방제안의 비교: 통일방안의 대안 모색과 법적 과제,” 『법제연구』, 제19호 (2000), p. 22.

연합 단계에서는 상당 부분 완화되거나 해소되어야 한다.<sup>349)</sup> 거주·이전의 자유는 남한이 당사국인 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」(일명 “자유권규약”)<sup>350)</sup> 제12조에서 규정하고 있는 모든 사람의 기본적인 권리에 속하기 때문이다. 한편, 남북연합 단계에서 남북한의 합의에 의해 북한 주민의 남한 이주를 허용할 경우 북한 주민이 현재처럼 목숨의 위협을 무릅쓰고 탈북을 감행하는 행위는 거의 없어지거나 사라질 가능성이 있다. 이 같은 상황을 종합적으로 고려하면 남북연합 단계에서는 북한이탈주민과 북한 이주민의 구별 실익이 존재하지 않을 수 있다. 따라서 본 연구의 전제에 따라 남북한이 남북연합 단계에 진입하게 되면 북한이탈주민법 폐지 문제가 사회적으로 논의될 가능성이 있다.<sup>351)</sup>

### (3) 사회적 차별과 갈등

북한이탈주민의 예를 볼 때 북한 이주민에 대한 사회적 차별의 문제가 제기될 가능성이 있다. 북한이탈주민은 대한민국 국민으로서 법적으로 일반 국민과 북한이탈주민 간의 차별은 존재하지 않는다. 북한이탈주민이라는 이유로 법적인 지위 내지 권리 행사에 있어 일반 국민과 차별을 할 경우 이는 법 앞에 평등 및 차별 금지를 규정하고 있는 헌법 제11조 제1항과<sup>352)</sup> 사회적 특수계급의 창설 금지를 규정하고 있는 헌법 제11조 제2항에<sup>353)</sup> 반하게 된다. 우리나라가 당사

349) 이 문제와 밀접한 관련이 있는 국가보안법 개폐 문제에 대해서는 제2장에서 다루었다.

350) 「International Covenant on Civil and Political Rights」.

351) 송인호, “남북한 주민 이주 원고 초안 보완사항 검토,” (통일연구원 자문회의의 결과, 2020.9.11.).

352) 「대한민국헌법」 제11조 제1항: 모든 국민은 법 앞에 평등하다. 누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다.

353) 「대한민국헌법」 제11조 제2항: 사회적 특수계급의 제도는 인정되지 아니하며, 어떠한 형태로도 이를 창설할 수 없다.

국민 「경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」(일명 “사회권규약”)과<sup>354)</sup> 자유권규약도 각각 제2조 제2항과<sup>355)</sup> 제2조 제1항에서<sup>356)</sup> 모든 형태의 차별을 금지하고 있다. 그러나 실제에 있어 북한 이탈주민에 대한 사회적 차별이 존재하고 있음을 부인하기 어렵다. 북한이탈주민의 사회적 불만과 차별, 소외의식이 심화되고 있으며 북한이탈주민들에 대한 남한 주민들의 부정적인 인식이 확산하고 있어 이에 대한 대책 마련이 필요하다는 점이 지적되고 있다.<sup>357)</sup> 북한이탈주민에 대한 부정적 인식의 확산은 이들의 사회적응에 장애요인이 되고 있다.<sup>358)</sup>

이주로 인한 사회적 차별 등의 문제는 독일통일 이후 구 동서독 지역 간의 이주에서도 볼 수 있다. <표 III-5>에서 보는 바와 같이 독일통일 이후 구 동독 지역에서 구 서독 지역으로 상당수의 독일 주민이 이주하였다. 독일통일 이후 고용과 임금, 삶의 질, 보육, 자녀 교육 문제 등 사회·경제적인 이유에서 구 동독 주민들이 구 서독으로 이주하였다. 구 동독 지역 주민들은 독일통일 이후 재정적 고통, 고용 불안정, 치안문제, 교육문제 등 열악한 사회·경제적인 환경에서 계속해서 구 동독 지역에 거주하는 것을 불안하게 생각하여 구 서독으로의 이주를 결정하였다.<sup>359)</sup> 그러나 구 서독 지역으로 이

354) 「International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights」.

355) 「경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」 제2조 제2항: 이 규약의 당사국은 이 규약에서 선언된 권리들이 인종, 피부색, 성, 언어, 종교, 정치적 또는 기타의 의견, 민족적 또는 사회적 출신, 재산, 출생 또는 기타의 신분 등에 의한 어떠한 종류의 차별도 없이 행사되도록 보장할 것을 약속한다.

356) 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」 제2조 제1항: 이 규약의 각 당사국은 자국의 영토 내에 있으며, 그 관할권 하에 있는 모든 개인에 대하여 인종, 피부색, 성, 언어, 종교, 정치적 또는 기타의 의견, 민족적 또는 사회적 출신, 재산, 출생 또는 기타의 신분 등에 의한 어떠한 종류의 차별도 없이 이 규약에서 인정되는 권리들을 존중하고 확보할 것을 약속한다.

357) 윤여상, 『북한이탈주민 사회통합을 위한 정책 개발(2016년 국회 외교통일위원회 용역과제 최종보고서)』 (서울: 국회 외교통일위원회, 2016), p. 15.

358) 위의 보고서, p. 44.

359) 양현모, “독일통일 이후 동서독 주민의 이주와 갈등,” (통일연구원 자문회의 결과, 2020.4.24.).

주한 구 동독 주민들의 삶은 기대한 것처럼 크게 향상되지 않았고 구 서독 여러 도시들에서 구 동독 이주민에 대한 혐오 등 사회적인 문제가 발생하였다.<sup>360)</sup> 구 동독 주민의 구 서독 이주에 따른 고용과 훈련의 기회나 업무에서의 배제와 같은 법제도적인 차별은 발생하지 않았지만 독일통일 후에 동독인(Ossi, 오씨)과 서독인(Wessi, 베씨)으로 불려지는 갈등과 사회적 차별이 발생하였다.<sup>361)</sup> 이와 같은 사회적 문제는 독일통일 이후 구 동서독 지역 주민들의 상호 소통과 이해를 가로막았으며, 구 동독 지역 주민들의 가치관에도 부정적인 영향을 미쳐 서구식 민주주의에 대한 불만과 회의를 확산시켰다.<sup>362)</sup>

〈표 III-5〉 독일통일 전후 동서독 주민 이주 현황(1990~2002)

연도	구 동독 → 구 서독	구 서독 → 구 동독
1990	395,343명	5,135명
1991	249,745명	89,267명
1992	199,170명	-
1993	-	-
1994	166,007명	135,774명
1995	-	-
1996	-	151,973명
1997	-	-
1998	182,478명	151,750명
1999	-	-
2000	-	-
2001	230,227명	138,615명
2002	216,165명	-

출처: 정재각·허준영, “독일통일 이후 동서독 이주와 정책적 시사점,” pp. 26~27의 내용 표로 정리.

360) 위의 자문회의 결과.

361) 정재각·허준영, “독일통일 이후 동서독 이주와 정책적 시사점,” 통일부, 『독일통일 총서 25: 이주 분야 관련 정책문서』 (서울: 통일부, 2018), pp. 101~102.

362) 안지호, “독일통일 이후 동서독 주민의 이주와 갈등,” (통일연구원 자문회의 결과, 2020.4.24.),

지금까지 남한에 정착해 있는 북한이탈주민에 대한 사회적 차별 문제, 독일통일 이후 구 서독 지역에 이주한 구 동독 주민과 구 서독 주민 간의 갈등 문제를 짚어봤다. 이와 같은 문제는 남한 사회에 이주한 북한 이주민과 남한 주민 사이에서도 발생할 수 있다. 북한 이주민에게 적용되는 특별법과 이주 정책을 다루는 남북이주정책위원회를 운용할 경우 이 같은 사회적 갈등이 조정될 수 있도록 노력을 기울여야 한다. 다만, 이 문제는 법제도만으로는 대응하는 데 한계가 있다는 점도 간과해서는 안 된다. 법제의 운영과 함께 북한 이주민을 동등한 대한민국 국민으로 인정하고 포용하는 성숙한 시민의식이 동반되어야 이주를 통한 남북의 연합이 더 공고해질 수 있고, 이 같은 성과를 통해 이주의 대상과 규모가 확대될 수 있다.

한편, 양안 주민 이주의 경우는 구 동서독 사례와는 다르게 사회적 차별이나 배제에 따른 갈등보다는 허위 결혼(위장 결혼)이 사회적인 문제가 되고 있다. 제1절에서 살펴본 바와 같이 양안 주민의 이주는 대륙 여성이 대만으로 이주하여 대만 남성과 결혼하는 형태로 이루어지고 있다.<sup>363)</sup> 양안 주민 간의 결혼이 증가하면서 허위 결혼이 대만 사회에 적지 않은 영향을 미치고 있다.<sup>364)</sup> 이 문제를 남북관계에 적용할 경우 북한 주민이 결혼을 목적으로 남한에 이주하는 사례가 많아지게 되면 양안 사례와 같은 허위 결혼이 사회문제화될 수 있음을 시사한다. 그러나 이 문제는 결혼이주가 활성화되는 단계에 가서 대응방안을 마련하고, 이주 초기에는 사회적 차별에 따르는 갈등을 완화하고 조정함으로써 사회통합에 중점을 두는 정책 추진이 필요하다.

---

363) 양안 주민 간의 결혼 통계 및 추이는 본 연구보고서 제4장 참조.

364) 하범식, “중국과 대만 주민의 이주에 따른 사회문제,” p. 3.

#### (4) 신변안전 및 분쟁·법률관계

제2장에서 남북한 주민의 상호 왕래에 따르는 신변보호 및 신변안전, 민·형사문제, 법률관계 등의 문제에 대해 살펴보았다. 이 같은 문제들은 북한 주민의 남한 이주가 이루어질 경우에도 발생할 수 있다. 남북한 주민 왕래의 경우에 나타난 성과를 발전시키고 문제점을 보완하는 방향에서 대응해나갈 필요가 있다. 신변보호 및 신변안전은 북한 주민이 남한으로 이주하는 경우뿐만이 아니라 남한 주민이 북한 지역으로 이주하는 경우에도 발생할 수 있다는 점에서 상호주의에 입각하여 대응하는 것이 바람직하다. 민·형사 문제의 경우에는 남한 단독으로, 또는 북한 단독으로 대응하는 데 어려움이 있다는 점에서 민사사법공조, 형사사법공조로 대응하고 사법공조의 폭을 지속적으로 확대하여야 한다.

#### 나. 남한 주민의 북한 이주

##### (1) 이주 허용 여부와 대상

남북한 주민의 이주가 이루어질 경우 그 형태는 북한 주민의 남한 이주가 많은 비중을 차지할 것으로 전망된다. 그러면 반대로 남한 주민의 북한 이주가 이루어질 것인가, 실제 이주 여부와는 관계없이 남한 주민의 북한 이주를 법적으로 금지할 것인가의 문제를 제기해 볼 수 있다. 이 질문에 대해서는 북한이 본격적인 대외개방 및 근본적인 체제개혁을 단행하고, 남북한 주민의 자유로운 왕래가 법적·제도적으로 보장되기 전까지는 남한 주민의 북한 이주를 허용해서는 안 되며, 이 같은 조건들이 충족될 경우 남북교류협력법을 개정하여 남북한 주민의 상대측 지역 이주에 관한 규정을 두어야 한다는 견해가 있다.<sup>365)</sup> 북한의 현재 정치적·경제적 상황, 인권문제 등을

365) 제성호, “남북간 주민의 이주에 따른 법적 문제,” pp. 347~348.

고려하면 이해가 가는 측면이 없지 않다. 그러나 적절히 지적하고 있는 것처럼 남북한 주민 이주 문제에 대해 보다 개방적이고 적극적으로 접근할 필요가 있다.<sup>366)</sup> 위에서 살펴본 것처럼 남북연합 단계에서는 남북한 상호 체제 인정과 인권 보장의 수준이 현재보다는 훨씬 높아지게 된다는 점이 고려되어야 한다. 해외 사례를 보더라도 쌍방향의 이주가 이루어지고 있다. 구 동서독의 경우 동독 주민이 서독으로 이주한 경우가 약 10배로 압도적으로 많기는 하였지만 서독 주민이 동독으로 이주하기도 하였다.<sup>367)</sup> 키프로스의 경우에도 북키프로스 주민의 남키프로스 이주가 월등하게 많기는 하지만 남키프로스 주민의 북키프로스 이주도 이루어지고 있다.<sup>368)</sup> 다만, 양안의 경우에는 중국 주민(대륙 여성)이 대만으로 이주하는 경우가 주를 이루고 있어 구 동서독 및 키프로스 사례와 차이를 보이고 있다. 물론 키프로스를 포함한 분단국가 사례가 각각 특이한 상황을 배경으로 하고 있다는 점에서 해외 사례와 남북관계를 동일한 수준에서 접근하는 것은 적절치 않은 측면이 있을 수 있다. 이와 관련하여 본 연구보고서는 남북연합 단계에서 남북한 주민의 이주가 이루어지는 상황을 전제로 하고 있다. 남한 주민의 북한 이주가 현실화되기 위해서는 제2장에서 자세하게 살펴본 바와 같이 평화체제 구축 단계에서 남북한 주민의 왕래 활성화를 법제도적으로 보장하고 국가보안법의 문제점을 개선하면서 남북협력을 통해 북한의 법제 및 인권 수준을 발전시켜 나가야 하는 과제가 놓여 있다.

이주의 대상은 북한 주민의 남한 이주의 경우와 마찬가지로 처음에는 가족결합권 및 인도주의 측면에서 결혼이나 이산가족 등 북한

366) 이백규, “남북간 주민의 이주에 따른 법적 문제 지정토론문,” 『남북교류와 관련한 법적 문제점 [3]』 (서울: 법원행정처, 2004), p. 370.

367) <표 III-1>, <표 III-2> 참조.

368) <표 III-4> 참조.

에 연고가 있는 경우에 제한적으로 허용하고(연고이주), 점차 다른 사유에 의한 이주(무연고이주, 현지이주)를 허용하는 방향으로 점진적으로 확대하는 것이 바람직하다.

## (2) 법제 마련 시 고려사항

남한 주민의 북한 이주를 제도적으로 보장하기 위해서는 남북이 주합의서에 관련 내용을 포함시켜야 한다. 그리고 이를 이행하기 위한 법률 정비가 필요하다. 현행 남북교류협력법을 개정하여 이주에 관한 법적 근거를 두는 방식을 생각해볼 수 있으나 교류협력과 이주는 성격이 다르다는 점에서 별도의 특별법을 마련하는 방식이 입법 형식에 있어 바람직하다. 가칭 ‘남한 주민의 북한 이주에 관한 법률’을 제정하거나 ‘남북한 주민의 이주에 관한 법률’을 제정하여 남한 주민의 북한 이주, 북한 주민의 남한 이주를 함께 규율하는 방식을 생각해 볼 수 있다. 또는 시기적으로 ‘북한 주민의 남한 이주에 관한 법률’을 먼저 제정하여 시행하다가 남한 주민의 북한 이주가 성사될 경우 ‘북한 주민의 남한 이주에 관한 법률’을 ‘남북한 주민의 이주에 관한 법률’로 전면 개정하는 방식도 가능할 수 있다고 판단된다. 어떤 방식을 취하든 남한 주민의 북한 이주에 관한 사항을 법제화할 경우 현재 시행되고 있는 해외이주법의 관련 내용들이 필요한 변경을 가하여 적용될 수 있다. 남북관계는 국가 간의 관계가 아니라는 점에서 해외이주법이 직접 적용될 수 없기 때문이다.<sup>369)</sup> 아래에서는 해외이주법을 참고하여 남한 주민의 북한 이주 법제를 마련할 경우 문제될 수 있는 사항에 대해 생각해본다.

---

369) 본 연구보고서는 남북연합 단계에서 남북관계가 발전되어야 하지만 남북한 상호 국가승인은 신중해야 한다는 점을 전제로 하고 있다. 관련 내용은 본 연구보고서 서론 참조.

해외이주법은 목적(제1조), 해외이주자의 정의(제2조), 해외이주의 제한(제3조), 해외이주의 종류(제4조), 해외이주신고(제6조), 해외이주자의 재산반출(제8조), 해외이주알선업의 등록 등(제10조), 등록의 결격사유(제10조의2), 사업장 이전 등의 신고(제10조의3), 해외이주알선업자의 금지행위(제10조의4), 해외이주알선업의 등록 취소 등(제10조의5), 청문(제10조의6), 해외이주의 포기(제11조), 영주귀국의 신고(제12조), 수수료(제14조), 벌칙(제15조), 양벌규정(제16조)으로 구성되어 있다.<sup>370)</sup>

법의 목적과 정의는 특별법에도 필요하다. 해외이주의 제한도 준용이 필요해 보인다. 해외이주법 제3조 제1항은 병역을 기피하고 있는 사람, 금고 이상의 형을 선고받고 그 집행이 끝나지 아니하거나 그 집행을 받지 아니하기로 확정되지 아니한 사람의 해외이주를 금지하고 있다. 그리고 제2항은 현역병 또는 상근예비역 등 대통령령으로 정하는 사람으로서 병역법에 따른 병역의무 또는 의무종사를 하고 있는 사람은 대통령령으로 정하는 범위의 가족 전원이 이주하는 경우를 제외하고는 해외이주를 금지하고, 제3항은 현역 장교 또는 준사관 등 대통령령으로 정하는 사람도 해당 병역복무 또는 의무종사를 마치거나 면한 경우를 제외하고는 해외이주를 금지하고 있다. 다만, 병역과 관련된 사항들은 한반도 평화체제를 거치면서 변경될 수 있다고 보이며, 그 경우 변경된 사항에 따르면 될 것으로 생각된다.

해외이주법 제4조는 해외이주의 종류를 연고이주, 무연고이주, 현지이주의 세 가지 형태로 구분하고 있다.<sup>371)</sup> 북한 이주의 경우에

370) 제5조, 제7조, 제9조, 제13조, 제17조는 법률 개정을 거치면서 삭제되었다.

371) 1962년 3월 9일 제정 당시 해외이주법은 이주의 종류를 집단이주, 계약이주, 특수이주로 구분하였다(제4조). 이후 1991년 12월 14일 개정되면서 현행 법률과 같이 연고이주, 무연고이주, 현지이주로 구분되었다(제4조).

는 해외이주법을 그대로 준용하기보다는 앞에서 언급한 바와 같이 초기에는 연고이주로 제한하고 무연고이주와 현지이주는 점진적으로 확대하는 방안이 추진될 필요가 있다.

해외이주법 제6조는 해외이주를 하고자 할 경우 외교부장관에게 신고하도록 규정하고 있다. 거주·이전의 자유와 이주 촉진 측면에서 남한 주민의 북한 이주의 경우에도 이를 준용하여 통일부장관에게 신고하게 하는 방안이 가능할 수 있다. 반면 초기에는 허가제로 운영하다가 후에 신고제로 변경하는 방안도 생각해 볼 수 있다. 해외이주법도 처음에는 허가제로 운영하였다가<sup>372)</sup> 이후 적격심사제도로 변경되었다.<sup>373)</sup> 1991년 법률 개정을 통해 현재와 같이 신고제로 변경되었다.<sup>374)</sup>

해외이주법 제8조는 외국환거래법 등 관련 법률에서 정하는 바에 따라 그 재산을 반출할 수 있다고 규정하고 있다. 이를 준용하여 특별법에도 재산의 반출에 관한 근거 규정이 마련될 필요가 있다. 이와 관련하여 남북가족특별법은 북한 주민이 상속·유증 등의 사유로 남한 내에서 재산에 관한 권리를 취득한 경우 권리 행사에 제한을 가하고 있다. 재산관리인을 선임하도록 규정하고 있으며,<sup>375)</sup> 북한 주민이 재산을 직접 사용·관리하게 할 경우 법무부장관의 허가를 받게 하고 있다.<sup>376)</sup> 남북가족특별법이 규율하고 있는 상속 문제와 본 연구보고서가 다루고 있는 이주 문제는 성격이 같지 않다. 그러나 남한 내의 재산이 북한 지역으로 이전된다는 점에서 동일한 성격이 있다. 남북가족특별법상의 재산권 이전 제한 취지에 따른다면 남

---

372) 1962년 3월 9일 제정된 「해외이주법(법률 제1030호)」 제6조.

373) 1983년 12월 30일 개정된 「해외이주법(법률 제3672호)」 제6조.

374) 1991년 12월 14일 개정된 「해외이주법(법률 제4413호)」 제6조.

375) 「남북 주민 사이의 가족관계와 상속 등에 관한 특별법」 제13조.

376) 「남북 주민 사이의 가족관계와 상속 등에 관한 특별법」 제19조.

한 주민의 북한 이주 시 재산권 이전을 금지하거나 제한하는 내용이 규정될 수 있다. 남북한이 현재 분단되어 있는 특수한 상황이라는 공익적 측면에서 법률에 의한 재산권 행사 제한이 헌법에 반하는 것은 아니기 때문이다.<sup>377)</sup> 그러나 남한 주민의 북한 이주가 허용되는 남북연합시대에 재산권 행사를 제한하는 것은 타당성을 인정받기 어렵다. 개인의 입장에서 보면 재산권 행사의 제한은 권리 행사를 제한하는 것이며 남북한 주민의 이주 실현에도 반하기 때문이다. 남북가족특별법이 상속 재산의 북한 이전을 제한하고 있는 이유는 재산이 북한체제 유지에 전용될 우려가 있다고 보기 때문이다. 한반도 평화체제와 남북연합시대를 거치면서 상호 체제를 인정하지 않는 규정은 개선되어야 한다. 다른 체약국 국민의 이익을 위해 사적 권리의 행사에 대한 제한을 줄이기 위한 노력을 해야 한다고 규정하고 있는 유럽정주협약 제6조 제2항은 이를 시사한다.

해외이주알선업과 관련된 규정들(제10조, 제10조의2, 제10조의3, 제10조의4, 제10조의5)은 외교부장관을 주무장관으로 규정하고 있다. 이 규정들은 통일부장관을 주무장관으로 하여 특별법에 준용될 수 있다고 판단된다. 이 밖에 청문(제10조의6), 해외이주의 포기(제11조), 영주귀국의 신고(제12조), 수수료(제14조), 벌칙(제15조), 양벌규정(제16조)도 필요한 변경을 가하여 준용할 수 있는 규정으로 생각된다.

### (3) 법률 적용과 국적 문제

북한 지역에 이주한 남한 주민에게 헌법 제3조의 정신에 입각하여

---

377) 「대한민국헌법」 제37조 제2항: 국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다.

남한법을 적용해야 하는가, 아니면 북한법의 적용을 받는다고 봐야 하는가? 이 문제에 대해서는 상반된 두 가지의 입장이 있다.

첫째, 전자의 입장에서 북한 지역에 이주한 남한출신 주민(이하 북한 이주민에 대응하는 개념으로 “남한 이주민”으로 약칭)에게는 남한법이 적용되어야 한다는 견해가 있다. 이 견해는 헌법 제3조 영토조항의 정신에 따라 반국가단체인 북한의 국적법을 인정할 수 없다고 한다.<sup>378)</sup> 이에 따라 북한 이주증명서를 발급하여 북한 지역에 거주하고 있는 남한 이주민이 대한민국의 관할 하에 있다는 점을 명기하도록 해야 하며,<sup>379)</sup> 남한 이주민도 대한민국 국민인 이상 대한민국은 이들과의 공법적 신분관계를 유지함으로써 속인적 관할권을 계속 행사함이 타당하다고 한다.<sup>380)</sup>

둘째, 위 견해와는 다르게 상대방의 체제인정 및 존중의 대상에는 북한의 법체계가 포함되는 것으로 보아야 하며,<sup>381)</sup> 남한 이주민에 대한 관할권(영토고권, 대인고권)은 북한 정부에 있다고 보는 것이 타당하다는 입장이 있다.<sup>382)</sup>

생각건대, 기본적으로는 두 번째의 입장이 타당하다고 판단된다. 남북한 주민의 이주에 따르는 법률 적용의 문제는 상호주의에 입각하여 접근할 필요가 있기 때문이다. 우리가 헌법 제3조에 입각하여 북한체제와 북한 법제를 인정하지 않을 경우 북한도 남한체제와 법제를 인정할 수 없게 된다. 현재 남한이 헌법 제3조 영토조항에 입각하여 북한체제를 인정하지 않고 있는 것처럼 북한도 남한의 법과 체제를 인정하지 않고 있다. 북한에는 우리의 헌법 제3조 영토조항에

---

378) 제성호, “남북간 주민의 이주에 따른 법적 문제,” p. 350.

379) 위의 글, pp. 357~358.

380) 위의 글, p. 359.

381) 이백규, “남북간 주민의 이주에 따른 법적 문제 지정토론문,” pp. 370~371.

382) 위의 글, p. 372.

상응하는 규정은 없다.<sup>383)</sup> 그러나 헌법의 상위 규범인 노동당규약은<sup>384)</sup> 한반도 전체를 혁명의 대상으로 규정하고 있다.<sup>385)</sup> 또한 북한 국적법 제2조 제1호는 ‘공화국창건 이전에 조선의 국적을 소유하였던 조선사람과 그의 자녀로서 그 국적으로 포기하지 않은 자’를 북한 공민으로 규정함으로써 남한 주민도 북한 주민에 포함시키고 있다. 뿐만 아니라 국제법의 한 분야인 국가승인에 있어 북한은 선언적 효과설을 취하면서도 대한민국의 국가성은 인정하지 않고 있다.<sup>386)</sup> 남북한이 각각의 국내법을 원용하여 상대측의 법과 제도를 부인하는 것은 “남과 북은 서로 상대방의 체제를 인정하고 존중한다”고 규정하고 있는 남북기본합의서 제1조에 반하며, 본 연구보고서가 전제로 하고 있는 남북연합시대 진입의 취지에도 반한다. 북한은 남한과의 관계에 있어 반국가단체로서의 성격을 가지면서 동시에 교류협력 및 평화통일을 위한 협력자의 지위도 함께 가지고 있다.<sup>387)</sup> 북한이 평화통일을 위한 화해와 협력의 동반자로서 활동하는 영역에서는 남북이 상호 동등한 지위를 갖는다고 이해되어야 한다.<sup>388)</sup> 실제로 남한은 북한의 법제를 일부 인정하고 있다. 북한이탈주민법 제19조의2는 이혼의 특례를 규정하고 있는데 이는 북한 가족

383) 1949년 9월 8일 제정된 북한 「헌법」은 제103조에서 “조선민주주의인민공화국의 수부는 서울시다”라고 규정하고 있었다. 이 규정은 1972년 12월 27일 북한 헌법이 개정(사회주의헌법의 제정)되면서 평양으로 바뀌었다(제149조).

384) 북한 「사회주의헌법」 제11조: 조선민주주의인민공화국은 조선로동당의 령도밑에 모든 활동을 진행한다.

385) 북한 「조선로동당 규약」: …조선로동당의 당면목적은 공화국 북반부에서 사회주의 강성국가를 건설하며 **전국적 범위에서** 민족해방민주주의혁명의 과업을 수행하는데 있으며 최종목적은 온 사회를 김일성-김정일주의화하여 인민대중의 자주성을 완전히 실현하는데 있다.

386) 사회과학원 법학연구소, 『법학사전』(평양: 사회과학출판사, 1971), p. 85; 이규창, “남북관계 발전 및 제도화를 위한 법제 개선 방안,” p. 74.

387) 이효원, 『남북교류협력의 규범체계』(서울: 경인문화사, 2006), pp. 145~146.

388) 위의 책, pp. 146~147.

법에 따라 이루어진 결혼이 효력이 있음을 전제로 하고 있는 것이다. 이 같은 점에서 남북 간의 합의에 의한 이주가 가능한 시점에 북한체제 및 북한의 법질서를 전적으로 부정해야 한다는 입장은 타당성을 인정받기 힘들어 보인다.<sup>389)</sup>

그러나 구체적인 법률을 적용함에 있어서는 북한 지역에 이주하여 살고 있는 남한 이주민이라고 하더라도 대한민국 국민임을 전제로 하는 법률이 적용되어야 하는 경우가 발생할 수 있다. 예를 들어 현재 대통령선거와 국회의원선거의 경우에는 재외선거를 실시하고 있다.<sup>390)</sup> 남북한의 합의에 의해 남한 이주민에게도 대통령선거와 국회의원선거 참여를 보장하는 방안이 강구될 수 있다고 생각된다. 하나의 예를 더 들면 「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」(이하 “재외동포법”)은 재외동포의 법적 지위를 두 가지로 구분하고 있다. 첫째, 재외동포법은 “대한민국 국민으로서 외국의 영주권을 취득한 자 또는 영주할 목적으로 외국에 거주하고 있는 자”를 재외국민으로 규정하고 있다.<sup>391)</sup> 이를 남북이주문제에 적용해보면 남한 주민이 대한민국 국적을 유지한 채 북한에 이주하는 것이 개념적으로 가능(가칭 ‘북한거주국민’)할 수 있음을 말해 준다. 둘째, 재외동포법은 “대한민국의 국적을 보유하고 있던 자 또는 그 직계비속으로서 외국국적을 취득한 자 중 대통령령으로 정하는 자”를 외국국적동포로 개념지우면서<sup>392)</sup> 출입국 문제에 있어 재외국민과 구분하고 있다. 이를 남북이주문제에 적용하면 남한 주민이 북한에 이주할 경우 대한민국 국적을 상실하거나 포기하고 북한(국)적을 취득하는 것이 가능(가칭 ‘북한국적동포’)해야 함을 말해준다. 이 문제는 현행 남한

389) 이백규, “남북간 주민의 이주에 따른 법적 문제 지정토론편,” p. 372.

390) 「공직선거법」 제218조~제218조의35.

391) 「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」 제2조 제1호.

392) 「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」 제2조 제2호.

의 법제와 일반 국민들의 관념에 비취봤을 때 쉬운 문제는 아니다. 이는 북한을 국가승인하는 것과 다름이 없다는 점에서 헌법 제3조 영토조항의 개정 문제와 맞물려 있다.

### 3. 소결

본 장에서는 남북한 주민의 이주를 법적으로 뒷받침하기 위한 법제 방안과 이에 따르는 문제들을 살펴보았다. 남북한이 평화체제 단계를 지나 남북연합 단계에 진입하는 상황을 전제로 하고 있다. 남북한 주민의 이주는 몇 가지 예외적인 경우를 제외하면 남북 간에 경험도 전혀 없고 관련 법제도 마련되어 있지 않다. 따라서 구 동서독과 양안, 남북키프로스 사례 등 해외 분단국 사례와 유럽정주협약, 국내의 해외이주법, 재한외국인 처우 기본법, 다문화가족법 등 이주 관련 법제를 참고하여 남북한 주민 이주법제를 만들어가야 한다.

북한 주민의 남한 이주를 위해 가칭 ‘북한 주민의 남한 이주에 관한 법률’을 제정하고 ‘남북이주정책위원회’를 구성·운영할 필요가 있다. 북한 주민의 남한 이주를 허용하되 초기에는 가족결합권 및 인도주의 차원에서 배우자와 이산가족의 이주부터 시작하여 점진적으로 그 대상을 확대하는 정책이 바람직하다. 북한이탈주민과의 관계에서 북한 이주민 정책을 어떻게 가져갈 것인가의 문제가 쟁점으로 부각될 것으로 전망된다. 북한이탈주민과 북한 이주민의 법적 지위가 다르다는 점에서 북한이탈주민법과는 별개로 북한 이주민의 법적 지위를 규율하는 특별법 제정이 필요하다는 생각이 가능할 수 있다. 그러나 본 연구보고서가 전제로 하고 있는 남북연합시대에 진

입하게 될 경우 현재와 같은 북한이탈주민 정책을 가져갈 것인지의 문제는 사고의 전환이 필요하다. 현재는 북한이탈주민의 자유로운 북한 왕래와 체류를 제한하고 있다. 그러나 이 같은 제한은 남북연합시대에는 상당히 완화되거나 해소되어야 한다. 북한 왕래 및 체류 제한은 상호 체제 존중 및 인정과 개인의 인권에 부합하지 않기 때문이다. 또한 남북한의 합의에 의해 이주를 허용할 경우 탈북행위는 자연스럽게 감소하거나 사라질 가능성이 있다. 이와 같이 본다면 남북연합 단계에 진입할 경우 북한 이주민과 북한이탈주민의 구분 실익은 존재하지 않을 가능성이 있으며 이는 북한이탈주민법 폐지에 대한 사회적 논의로 이어질 수 있다. 북한 주민의 남한 이주를 허용할 경우 남한 내에서 북한 이주민에 대한 사회적 차별과 이로 인한 갈등이 발생할 수 있다. 이에 대한 법제도적인 대응과 함께 북한 이주민을 동등한 대한민국 국민으로 존중하고 포용하는 성숙한 자세가 필요하다. 신변보호 및 신변안전은 북한 주민이 남한으로 이주하는 경우뿐만이 아니라 남한 주민이 북한 지역으로 이주하는 경우에도 발생할 수 있다는 점에서 상호주의에 입각하여 대응해 나갈 필요가 있다. 북한 주민의 남한 이주에 따라 여러 가지 민·형사 사건이 발생할 수 있다는 점에서 사법공조를 지속적으로 확대하여야 한다.

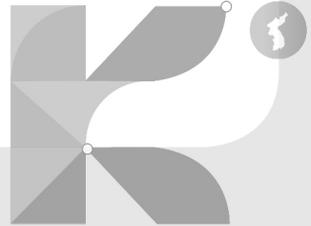
쌍방향의 인적교류 및 접촉 확대를 위해 남한 주민의 북한 이주도 허용되어야 한다. 이주 대상은 북한 주민의 남한 이주의 경우와 마찬가지로 처음에는 가족결합권 및 인도주의 측면에서 결혼이나 이산가족 등 북한에 연고가 있는 경우에 제한적으로 허용하고, 점차 다른 사유에 의한 이주를 허용하는 방향으로 점진적으로 확대하는 것이 바람직하다. 남한 주민의 북한 이주를 제도적으로 보장하기 위해서는 남북이주합의서에 관련 내용을 포함시켜야 한다. 그리고 이를 이행하기 위한 특별법으로 가칭 ‘남한 주민의 북한 이주에 관한

법률'을 제정하거나 '남북한 주민의 이주에 관한 법률'을 제정하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 또는 시기적으로 '북한 주민의 남한 이주에 관한 법률'을 먼저 제정하여 시행하다가 남한 주민의 북한 이주가 성사될 경우 '북한 주민의 남한 이주에 관한 법률'을 남북한 주민의 이주에 관한 법률로 전면 개정하는 방식도 가능할 수 있다고 판단된다. 남한 주민의 북한 이주에 관한 사항을 법제화할 경우 현재 시행되고 있는 해외이주법이 필요한 변경을 가하여 적용될 수 있다. 상속 재산의 이전을 제한하고 있는 남북가족특별법에 비춰봤을 때 재산의 북한 이전 허용 여부가 쟁점 가운데 하나로 제기될 수 있다. 그러나 이주 실현을 위해 재산권 행사는 보장되어야 한다. 법률은 기본적으로 각각 거주하고 있는 지역의 법률의 적용을 받는다고 보는 것이 타당하다. 그러나 선거의 경우처럼 국민의 권리 행사 및 의무 이행과 관련한 문제에 있어서는 북한에 이주하고 있더라도 남한 법률이 적용되어야 하는 경우가 발생할 수 있다. 남북한 합의에 의해 특정한 문제에 대한 상대방 법률의 적용을 보장하는 방안이 강구될 필요가 있다.



# IV. 남북한 주민 혼인을 위한 법제 방안 및 과제\*

문선혜 법무법인 한미



\* 이 부분은 본 연구의 수행 과정에서 작성·제출한 문선혜, “남북한 주민 간 혼인을 위한 법제화 방안,” 『가족법연구』, 제34권 제3호 (2020), pp. 173~219를 수정·보완하였다.



본 장에서는 남북한 주민 간의 혼인을 위한 법제 방안 및 과제를 살펴본다. 먼저 남북한 주민이 혼인이나 이혼 등을 할 때 적용되는 법원(法源)을 살펴보고, 이에 따른 주요 내용을 비교·분석한다. 이어서 분단국의 사례로 구 동서독, 중국과 대만, 남북키프로스에서의 상호 주민 간의 혼인 관련 법제를 살펴본다. 다음으로 남북한 주민 간의 혼인 및 이혼 시 발생하는 법률충돌의 문제를 제기하고 그 해결 방안을 검토한다. 마지막으로 남북한 주민 혼인 정책의 원칙을 제시하고, 이를 실현하기 위하여 합의서를 체결할 경우 어떤 내용을 포함시켜야 하는지, 남북합의사항 이행을 위해 어떤 법적 조치가 필요한지 정책 추진 방안을 제시한다.

위와 같은 본 장의 내용을 연구하는 데 있어 혼인 관련 신분행위의 특성(요식성)에 특히 유념하여 논의를 진행하고자 한다. 가족관계에 변동을 발생시키는 가족법상 법률행위, 즉 신분행위는 공시를 요하는데 이는 혼인이나 이혼도 마찬가지이다. 혼인신고를 하지 않으면 법률혼은 성립하지 않고 사실혼 관계로만 인정되며 남한의 경우 협의 이혼 시, 북한의 경우 재판상 이혼 시 이혼신고를 하지 않으면 법률상 혼인관계가 지속되므로 이러한 혼인 및 이혼의 요식성은 남북한에서 공통적으로 요구된다고 할 수 있다. 따라서 본 장에서는 위와 같은 신분행위의 요식성을 고려하여, 남북한 주민 간의 혼인 및 이혼에 따른 법적 쟁점을 검토하되 이는 법률혼을 뜻하는 것으로 전제하며 여기에 필요한 실질적·형식적 요건을 모두 다루고자 한다.

# 1. 혼인 관련 법제 현황 분석 및 평가

## 가. 남북한의 법제

### (1) 혼인 관련 법원(法源)

남북한 주민 간의 혼인에서 발생하는 법적 쟁점을 검토하기에 앞서 남북한에서 혼인과 이혼에 관한 법원(法源)이 무엇인지 살펴보고자 한다. 법원이란 법관이 재판을 함에 있어서 적용하여야 할 기준, 법의 존재형식 내지 법을 인식하는 근거가 되는 자료를 말한다.<sup>393)</sup> 즉, 혼인법의 법원은 법관이 혼인에 관하여 재판을 함에 있어서 적용하여야 할 기준, 혼인관계를 규율하는 법의 존재형식 내지 인식근거를 의미한다. 앞서 언급한 바와 같이 혼인이나 이혼 등 신분행위는 신고를 요하는 바, 혼인에 관한 실질적 요건뿐만 아니라 형식적 요건의 법원이 무엇인지도 함께 살펴보아야 할 것이다.

남북한의 혼인 관련 법원은 먼저 국제법과 남북한의 헌법에서 찾을 수 있다. 「세계인권선언」은 성년에 이른 남녀는 인종, 국적 또는 종교에 따른 어떠한 제한도 받지 아니하고 혼인하여 가정을 이룰 권리를 가진다고 규정하고 있다.<sup>394)</sup> 그리고 1966년 채택된 자유권규약도 혼인적령의 남녀가 혼인을 하고 가정을 구성할 권리가 인정된다고 규정하여 이를 확인하고 있다.<sup>395)</sup> 「대한민국헌법」(이하 “남한 헌법”)은 국가는 혼인과 가족생활을 보장한다고 규정함으로써<sup>396)</sup> 혼인할 권리를 기본권 가운데 하나로 규정하고 있다. 「조선민주주의인민공화국 사회주의헌법」(이하 “북한 헌법”)도 남한 헌법과 유사하

393) 지원림, 『민법강의』 (서울: 홍문사, 2012), p. 9.

394) 「세계인권선언」 제16조 제1항.

395) 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」 제23조 제2항.

396) 「대한민국헌법」 제36조 제1항.

계 결혼과 가정은 국가의 보호를 받는다고 규정하고 있다.<sup>397)</sup> 북한 주민은 남한 헌법상 대한민국 국민으로 간주되고 있으며 북한 법제 역시 남한 주민을 북한 주민으로 간주하고 있다. 세계인권선언과 자유권규약 및 남북한 헌법에 따르면 남한 주민과 북한 주민의 혼인은 보호받아야 한다. 그러나 분단되어 있는 남북한 특수관계로 인해 현실은 그러하지 아니하다.

남한에서 혼인에 관한 실질적 법원은 「민법」(이하 “남한 민법”)과 「가사소송법」(이하 “남한 가사소송법”)에 있다. 남한 민법은 제4편 제3장 혼인에 해당하는 제800조부터 제843조까지 조문을 통하여 약혼, 혼인의 성립, 혼인의 무효와 취소, 혼인의 효력, 이혼 등 혼인에 관한 실질적 내용을 규정하고 있으며, 혼인의 무효와 취소, 재판상 이혼 등의 행사 방법은 남한 가사소송법에 규정되어 있다.

남한 혼인 관련 등록제도에 관한 법원은 「가족관계등록법」(이하 “남한 가족관계등록법”)에 있다. 이 법은 국민의 출생·혼인·사망 등 가족관계의 발생 및 변동사항에 관한 등록과 그 증명에 관한 사항을 규정함을 목적으로 하며,<sup>398)</sup> 혼인 및 이혼에 관한 신고 절차에 관한 내용을 제71조부터 제78조까지의 조문에서 규정하고 있다.

북한에서 혼인에 관한 실질적 법원은 「조선민주주의인민공화국 가족법」(이하 “북한 가족법”)과 「조선민주주의인민공화국 여성권리 보장법」(이하 “북한 여성권리보장법”)에 있으며, 재판상 이혼에 관한 내용은 「조선민주주의인민공화국 민사소송법」(이하 “북한 민사소송법”)에 일부 규정되어 있다. 북한 가족법은 “사회주의적결혼, 가족제도를 공고발전시켜 온 사회를 화목하고 단합된 사회주의 대가정으로 되게 하는데 이바지”하는 것을 사명으로 하며(제1조), 결혼의

---

397) 북한 「사회주의헌법」 제78조.

398) 「가족관계등록법」 제1조.

보호원칙(제2조), 가족법의 규제대상(제7조), 결혼(제8조~제14조), 부부관계(제16조~제19조), 이혼(제20조~제21조) 등 혼인에 관한 실질적 내용을 규정하고 있다. 또한 북한 여성권리보장법은 제6장 결혼, 가정의 권리의 조항(제44조~제51조)을 통하여 결혼, 가정에서 여성의 권리를 보장하는 규정을 두고 있다. 북한 민사소송법은 이혼사건을 민사재판절차로 해결해야 한다고 하면서(제16조 제2호), 사건의 기각사유(제165조), 리혼사건심리에서 해결할 문제(제208조), 살림집리용과 관련한 분쟁의 처리(제226조) 등을 규정하고 있다.

북한 혼인 관련 등록제도에 관한 법원은 「조선민주주의인민공화국 주민행정법」(이하 “북한 주민행정법”) 신분등록 조항(제12조 제2호)과 「조선민주주의인민공화국 공민등록법」(이하 “북한 공민등록법”) 주민등록대상 조항(제6조)에서 혼인 및 이혼의 신고와 관련된 내용을 찾을 수 있다. 또한 「개성공업지구 출입, 체류, 거주규정」(이하 “개성공업지구 출입체류거주규정”) 출생, 사망, 결혼등록 규정(제23조)과 「금강산국제관광특구 출입, 체류, 거주규정」(이하 “금강산국제관광특구 출입체류거주규정”) 출생, 사망, 결혼등록 규정(제24조)에도 혼인의 신고 절차와 관련된 내용이 규정되어 있다.

이 밖에 북한 법제에만 존재하는 특이한 규정으로 「조선민주주의인민공화국 행정처벌법」(이하 “북한 행정처벌법”)에는 부당한 혼인과 이혼에 대한 행정처벌(제288조, 제289조)이 규정되어 있다.

이하에서는 남북한의 위와 같은 각 법원에 따른 혼인 및 이혼 관련 법제의 주요 내용을 구체적으로 비교 분석해 보고자 한다.

## (2) 주요 내용

### (가) 혼인

#### 1) 약혼

남한 민법은 혼인에 관하여 규정하기에 앞서 약혼에 관한 조항을 두고 있으며, 그 내용으로는 약혼의 자유(제800조), 약혼연령(제801조), 성년후견과 약혼(제802조), 약혼의 강제이행금지(제803조), 약혼해제의 사유(제804조), 약혼해제의 방법(제805조), 약혼해제와 손해배상청구권(제806조)이 있다. 이에 반하여 북한에서는 약혼을 법적 규제대상으로 보지 않아 별도의 규정을 두고 있지 않다. 다만, “법률이 약혼의 이행을 강제하지는 않지만 무과실 측의 이익을 보호하여야 하며 과실 있는 측에 일정한 법적 책임을 지우도록 해야 하는 것”이라고<sup>399)</sup> 하면서 약혼 해제에 따른 손해배상청구권은 일반 민사법리에 따라 인정하고 있다.

#### 2) 혼인의 성립

##### 가) 실질적 요건

남한 민법이 규정하는 혼인 성립의 실질적 요건은 혼인적령에 달하였을 것(제807조), 미성년자 또는 피성년후견인인 경우 부모나 성년후견인의 동의를 받을 것(제808조), 일정한 근친자가 아닐 것(제809조), 중혼이 아닐 것(제810조)이 있다. 북한 가족법에 따른 결혼 성립조건은 당사자들의 자원적인 합의(제8조 제1항), 결혼나이(제9조), 이중결혼금지(제8조 제2항), 근친결혼금지(제10조)가 있다.<sup>400)</sup>

---

399) 리송녀, “조선민주주의인민공화국 결혼제도,” 『조선사회과학학술집 97 법학연구론문집 3』 (평양: 사회과학출판사, 2010), p. 53.

400) 리송녀, “조선민주주의인민공화국 가족법에 규제된 결혼성립조건,” 『사회과학원학보』, 2003년 제4호 (2003), p. 28.

여기서 남북한 혼인법 간 주요 차이점을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 남성의 경우 혼인적령이 만 18세로 남북한에서 동일하지만, 여성의 경우 혼인적령이 남한에서는 만 18세, 북한에서는 만 17세로 규정되어 있다. 둘째, 남한에서는 부모나 성년후견인의 동의가 있는 경우 만 18세 이상의 미성년자 또는 피성년후견인도 혼인할 수 있는데, 북한에서는 성년연령이 만 17세이므로 미성년자의 혼인 가능성이 없어 이는 문제가 되지 않으나 피성년후견인이 혼인할 방법이 없다.<sup>401)</sup> 셋째, 남한 민법에 따른 근친자는 “8촌 이내의 혈족(친양자의 입양 전의 혈족을 포함한다), 6촌 이내의 혈족의 배우자, 배우자의 6촌 이내의 혈족, 배우자의 4촌 이내의 혈족의 배우자인 인척이거나 이러한 인척이었던 자, 6촌 이내의 양부모계의 혈족이었던 자와 4촌 이내의 양부모계의 인척이었던 자”인 데 반하여 북한 가족법에 따른 근친자는 “8촌까지의 혈족, 4촌까지의 인척이거나 인척이었던 자”인 바, 남한에서의 근친자의 범위가 북한에서의 그것보다 더 넓게 규정되어 있다.

## 나) 형식적 요건

혼인에 관한 실질적 요건뿐만 아니라 형식적 요건도 충족하여야 혼인이 성립한다고 규정하고 있는 것은 남북한 혼인 관련 법제의 공통점이다. 남한에서는 가족관계등록법에 정한 바에 의하여 신고함으로써 혼인의 효력이 생긴다고 규정하고 있다.<sup>402)</sup> 북한에서도 결혼은 신분등록기관에 등록을 하여야 법적으로 인정되며 국가의 보호를 받는다고 하면서 결혼등록을 하지 않고 부부생활을 할 수 없다

401) 북한은 “피성년후견인”, “피한정후견인”과 유사한 개념으로 “민사행위무능력자”, “신체기능장애자”와 같은 제도를 두고 있는데(「조선민주주의인민공화국 민법」 제21조), 북한 가족법은 이들에 대한 혼인 관련 규정을 두고 있지 않다.

402) 「민법」 제812조 제1항.

고 규정하고 있다.<sup>403)</sup>

혼인신고 제도와 관련하여, 남한에서는 혼인신고서에 당사자의 성명·본·출생연월일·주민등록번호 및 등록기준지(당사자가 외국인인 때에는 그 성명·출생연월일·국적 및 외국인등록번호), 당사자의 부모와 양부모의 성명·등록기준지 및 주민등록번호, 자녀가 모의 성과 본을 따르기로 협의한 경우 그 사실, 근친혼에 해당되지 아니한다는 사실 등을 기재하고,<sup>404)</sup> 당사자 쌍방과 성년자인 증인 2인이 연서하여,<sup>405)</sup> 당사자 일방이 등록기준지 또는 주소지나 현재지 내 시(구)·읍·면의 사무소에 접수하도록 규정하고 있다.<sup>406)</sup> 북한에서는 결혼등록을 하려는 당사자 쌍방이 결혼등록신청서를 가지고 직접 신분등록기관에 함께 가야 한다.<sup>407)</sup> 신분등록기관은 결혼등록신청서를 접수하고 결혼의 성립조건(당사자들의 자원적인 합의, 법정 나이, 이종결혼금지, 근친결혼금지)을 지켰는가를 심의하고 결혼등록대장에 등록한다.<sup>408)</sup> 신분등록기관은 결혼등록을 한 다음 당사자들이 가지고 있는 신분증(시민증, 공민증)의 해당한 란에 결혼사항을 써 넣는다.<sup>409)</sup>

또한 혼인신고 제도로서 북한 법제 중 눈여겨볼 만한 것은 개성공업지구 출입체류거주규정과 금강산국제관광특구 출입체류거주규정이다. 개성공업지구 출입체류거주규정은 공업지구에서 결혼한 경우 14일 안으로 공업지구출입사업기관에 등록신청서와 등록사유를 증

---

403) 북한 「가족법」 제11조.

404) 「가족관계등록법」 제71조.

405) 「민법」 제812조 제2항.

406) 「가족관계등록법」 제3조 및 제4조, 제20조 제1항.

407) 리송녀, “조선민주주의인민공화국 결혼제도,” p. 81.

408) 위의 글, pp. 81~82.

409) 위의 글, p. 82.

명하는 문건을 내고 등록하도록 규정하고 있고,<sup>410)</sup> 이와 유사하게 금강산국제관광특구 출입체류거주규정에서도 국제관광특구에서 결혼한 경우 14일 안으로 국제관광특구출입사업기관에 신분변동등록을 해야 하며, 이 경우 해당 기관이 발급한 결혼확인서 같은 확인문건이 있어야 한다고 규정하고 있다.<sup>411)</sup> 위 조항들이 남북한 주민 간의 혼인을 상정한 것으로 보기는 어려우나, 적어도 해당 지역의 특수성을 감안하여 위 지역에서는 신분등록을 별도 관리하겠다는 의도인 것으로 추측된다.

### 3) 혼인의 무효와 취소

혼인의 무효와 취소와 관련하여 남북한이 가장 큰 차이를 보이는 부분은 남한에는 혼인의 무효와 취소 제도가 둘 다 있으나 북한에는 혼인을 취소하는 제도가 없다는 점이다. 남한에서는 “당사자 간에 혼인의 합의가 없는 때, 8촌 이내의 혈족(친양자의 입양 전의 혈족을 포함한다) 사이에 혼인한 때, 당사자 간에 직계인척관계가 있거나 있었던 때, 당사자 간에 양부모계의 직계혈족관계가 있었던 때” 혼인을 무효로 하도록 규정하고 있다.<sup>412)</sup> 또한 “혼인적령에 달하지 않았을 때, 미성년자 또는 피성년후견인이 동의 없이 혼인하였을 때, 6촌 이내의 혈족의 배우자, 배우자의 6촌 이내의 혈족, 배우자의 4촌 이내의 혈족의 배우자인 인척이거나 이러한 인척이었던 자, 6촌 이내의 양부모계의 혈족이었던 자와 4촌 이내의 양부모계의 인척이었던 자 사이에서 혼인하였을 때, 중혼하였을 때, 혼인 당시 당사자 일방에 부부생활을 계속할 수 없는 악질 기타 중대사유 있음을 알지 못한 때, 사기 또는 강박으로 인하여 혼인의 의사표시를 한 때”

410) 북한 「개성공업지구 출입체류거주규정」 제23조.

411) 북한 「금강산국제관광특구 출입, 체류, 거주규정」 제24조.

412) 「민법」 제815조.

를 혼인 취소 사유로 규정하고 있다.<sup>413)</sup>

북한에서는 “자유결혼이 아니었을 때, 중혼이었을 때, 결혼연령이 아니었을 때, 8촌까지의 혈족, 4촌까지의 인척이었거나 인척이었던 자 사이에 한 결혼일 때” 이를 혼인을 무효로 할 수 있도록 규정하고 있다.<sup>414)</sup>

혼인의 무효와 취소의 성질도 상이하다. 남한에서는 무효 사유에 해당하는 경우 혼인을 당연무효로 하고, 취소 사유에 해당하는 경우 재판으로 취소하도록 하되 혼인 취소의 효과가 소급하지 않는다고 규정하고 있다.<sup>415)</sup> 반면 북한에서는 무효 사유에 해당하는 경우에도 재판을 통하여 무효 확인을 받아야만 하고 이때 혼인 무효의 효과가 소급하도록 규정하고 있다.<sup>416)</sup>

#### 4) 혼인의 효력

혼인의 효력은 크게 일반적 효력과 재산상 효력으로 나누어진다. 남한에서 혼인의 일반적 효력은 “부부는 동거하며 서로 부양하고 협조하여야 하며 정당한 이유로 일시적으로 동거하지 아니하는 경우에는 서로 인용하여야 한다”는 것,<sup>417)</sup> “미성년자가 혼인을 한 때에는 성년자로 본다”는 것,<sup>418)</sup> “부부는 일상의 가사에 관하여 서로 대리권이 있다”는 것<sup>419)</sup> 등이 있다. 북한에서 혼인의 일반적 효력은 “남편과 안해(아내)의 관계는 결혼에 의하여 이루어진다”는 것,<sup>420)</sup>

---

413) 「민법」 제816조.

414) 북한 「가족법」 제13조 제1항.

415) 「민법」 제824조.

416) 북한 「가족법」 제13조 제2항, 제14조.

417) 「민법」 제826조 제1항.

418) 「민법」 제826조의1.

419) 「민법」 제827조 제1항.

420) 북한 「가족법」 제16조.

“남편과 안해는 자기의 성과 이름을 그대로 가지며 희망과 재능에 따라 직업을 선택하고 사회정치생활에 참가할수 있다”는 것,<sup>421)</sup> “가정생활에서 남편과 안해는 똑같은 권리를 가진다”는 것,<sup>422)</sup> “남편과 안해는 노동능력을 잃은 배우자를 부양할 의무를 진다”는 것이<sup>423)</sup> 있는데, 배우자에 대한 부양의무를 노동능력을 상실한 경우에 한정하여 규정한 것이 남한과 사뭇 다른 점이다.

다음으로 혼인의 재산상 효력을 살펴보면, 남한에서는 부부 사이의 재산관계를 어떻게 정할 것인지 당사자인 부부의 합의에 맡기고,<sup>424)</sup> 당사자 간 부부재산계약이 체결되지 않은 경우에는 일률적으로 별산제를 채택하고 있다.<sup>425)</sup> 북한에서는 부부재산제에 관하여 별도로 규정하고 있지 않지만 「조선민주주의인민공화국 민법」(이하 “북한 민법”)에 규정된 가정재산 제도가 적용된다. 북한 민법에 따른 가정재산은 해당 가정의 구성원들이 공동으로 형성한 재산을 일컫는 것으로, 그 소유권을 구성원들이 공동으로 가지되<sup>426)</sup> 이혼 등 사유로 가족이 해체될 경우 당사자 간 합의에 따라 분할하도록 되어 있다.<sup>427)</sup>

## 5) 부당한 혼인행위

한편, 북한에서는 “비열한 동기와 목적에서 가짜로 혼인하였던<sup>428)</sup> 자에게는 3개월 이하의 노동교양처벌, 정상이 무거운 경우에

421) 북한 「가족법」 제17조.

422) 북한 「가족법」 제18조.

423) 북한 「가족법」 제19조.

424) 「민법」 제829조 제1항.

425) 「민법」 제830조, 제831조.

426) 북한 「민법」 제61조.

427) 북한 「가족법」 제39조.

428) 북한 법제에서는 일반적으로 ‘혼인’이 아니라 ‘결혼’이라는 단어를 사용하나, 2015년 이후 개정으로 신설된 이 법 조항에서는 ‘혼인’이라는 단어를 사용하고 있다.

는 3개월 이상의 로동교양처벌”을 준다고 규정하여 부당한 혼인행위에 대한 처벌규정을 두고 있으며,<sup>429)</sup> 이는 남한에는 없는 제도이다.

이와 관련하여 “남한 형법 제228조 공정증서원본부실기재죄가 어떠한 목적 때문에 혼인한 ‘가장혼인’의 경우에 적용될 수 있으므로 (대법원 1996.11.22. 선고 96도2049 판결 등) 북한의 부당한 혼인행위에 대한 처벌규정이 남한에 없다고 단정할 수는 없다”는 견해도 있으나,<sup>430)</sup> 남한에서의 공정증서원본부실기재죄는 북한에서의 ‘부당한 혼인행위’에 대한 행정처벌과는 보호법익 및 구성요건이 사뭇 다르다. 전자는 특별한 신빙성이 인정되는 공문서에 대한 공공의 신용을 보장하는 것을 보호법익으로 하는 범죄로서, 공무원에게 진실에 반하는 허위신고를 하여 공정증서원본 또는 이와 동일한 전자기록 등 특수매체기록에 그 증명하는 사항에 관해 실체관계에 부합하지 않는 불실의 사실을 기재하거나 기록하게 한 때 성립한다.<sup>431)</sup> 이에 반하여 후자는 “비열한 동기와 목적에서 가짜로 혼인한 행위” 그 자체에 대하여 처벌하고 있으며 이는 결혼과 가정생활을 국가적 통제 대상으로 삼는 북한 법제 특유의 규정이므로, 이를 두고 남한에도 동일한 규정이 있다고 보기는 어렵다.

---

429) 북한 「행정처벌법」 제288조.

430) 이은정, “남북한 주민 혼인 최종보고회 원고 초안 검토,” (통일연구원 자문회의 결과, 2020.9.25.).

431) 대법원 2020.2.27. 선고 2019도9293 판결.

〈표 IV-1〉 남북한 혼인 관련 법제의 주요 내용 비교

		남한	북한
약혼	약혼 연령	19세(18세는 부모나 미성년후견인의 동의를 받아서 약혼 가능)	규정 없음
	약혼해제의 사유	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 약혼 후 자격정지 이상의 형을 선고받은 경우</li> <li>- 약혼 후 성년후견 개시나 한정후견 개시의 심판을 받은 경우</li> <li>- 성병, 불치의 정신병, 그 밖의 불치의 병질(病疾)이 있는 경우</li> <li>- 약혼 후 다른 사람과 약혼이나 혼인을 한 경우</li> <li>- 약혼 후 다른 사람과 간음(姦淫)한 경우</li> <li>- 약혼 후 1년 이상 생사(生死)가 불명한 경우</li> <li>- 정당한 이유 없이 혼인을 거절하거나 그 시기를 늦추는 경우</li> <li>- 그 밖에 중대한 사유가 있는 경우</li> </ul>	규정 없음
	약혼해제의 방법	상대방에 대한 의사표시 (의사표시를 할 수 없는 때에는 그 해제의 원인있음을 안 때 해제)	규정 없음
혼인의 성립	혼인적령	18세(남녀 공통)	남자는 18세, 여자는 17세
	미성년자 또는 피성년후견인의 혼인	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 18세 이상의 미성년자 또는</li> <li>- 피성년후견인은 부모나 성년후견인의 동의를 받아 혼인 가능</li> </ul>	미성년자(17세 미만)와 민사행위무능력자는 혼인 불가
	근친혼	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 8촌 이내의 혈족(친양자의 입양 전의 혈족을 포함)</li> <li>- 6촌 이내의 혈족의 배우자</li> <li>- 배우자의 6촌 이내의 혈족, 배우자의 4촌 이내의 혈족의 배우자인 인척이거나 이러한 인척이었던 자</li> <li>- 6촌 이내의 양부모계의 혈족이었던 자와 4촌 이내의 양부모계(養父母系)의 인척이었던 자</li> </ul>	8촌까지의 혈족, 4촌까지의 인척이거나 인척이었던 자
	혼인신고	당사자 쌍방과 성년자인 증인 2인의 연서한 서면을 당사자 일방이 시(구)·읍·면의 사무소에 접수	당사자 쌍방이 결혼등록신청서를 가지고 직접신분등록기관에 가서 등록

		남한	북한
혼인의 무효와 취소	혼인 무효의 사유	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 당사자 간에 혼인의 합의가 없는 때</li> <li>- 8촌 이내의 혈족(친양자의 입양 전의 혈족을 포함한다) 사이에 혼인한 때</li> <li>- 당사자 간에 직계인척관계가 있거나 있었던 때</li> <li>- 당사자 간에 양부모계의 직계혈족관계가 있었던 때</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 자유결혼이 아니었을 때</li> <li>- 중혼이었을 때</li> <li>- 결혼연령이 아니었을 때</li> <li>- 8촌까지의 혈족, 4촌까지의 인척이었거나 인척이었던 자 사이에 한 결혼일 때</li> </ul>
	혼인 무효의 방법	당연 무효	재판으로 무효 인정하며, 혼인 무효의 효과 소급
	혼인 취소의 사유	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 혼인적령에 달하지 않았을 때</li> <li>- 미성년자 또는 피성년후견인이 동의 없이 혼인하였을 때</li> <li>- 6촌 이내의 혈족의 배우자</li> <li>- 배우자의 6촌 이내의 혈족</li> <li>- 배우자의 4촌 이내의 혈족의 배우자인 인척이거나 이러한 인척이었던 자</li> <li>- 6촌 이내의 양부모계의 혈족이었던 자</li> <li>- 4촌 이내의 양부모계의 인척이었던 자 사이에서 혼인하였을 때</li> <li>- 중혼하였을 때</li> <li>- 혼인 당시 당사자 일방에 부부생활을 계속할 수 없는 악질 기타 중대 사유 있음을 알지 못한 때</li> <li>- 사기 또는 강박으로 인하여 혼인의 의사표시를 한 때</li> </ul>	규정 없음
	혼인 취소의 방법	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 재판으로 취소</li> <li>- 혼인 취소의 효과가 소급하지 않음</li> </ul>	규정 없음
혼인의 효력	혼인의 일반적 효력	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 동거의무</li> <li>- 부양의무</li> <li>- 성년의제</li> <li>- 일상가사대리권</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 결혼과 가정에서 여성들의 평등한 권리 보장</li> <li>- 노동력을 상실한 배우자에 대한 부양 의무</li> </ul>
	혼인의 재산상 효력	부부재산계약을 체결하지 않은 경우 별산제 채택	개별재산과 가정재산을 구분
부당한 혼인 행위	행정처벌	규정없음	비열한 동기와 목적에서 가짜로 혼인 하였던 자에게는 3개월 이하의 로동교양 처벌, 정상이 무거운 경우에는 3개월 이상의 로동교양처벌

출처: 필자 작성

## (나) 이혼

### 1) 이혼의 방법

남한과 북한의 혼인 관련 법제 중 차이점이 가장 많은 부분이 바로 이혼제도이다. 북한은 이혼이 자본주의 사회 제도 자체의 산물이라고 하여<sup>432)</sup> 기본적으로 이혼에 대한 부정적인 인식을 갖고 있다. 「조선민주주의인민공화국 아동권리보장법」(이하 “북한 아동권리보장법”)에서는 “리혼은 아동의 불행으로 된다”, “부모는 아동의 성장과 발전을 위하여 리혼을 하지 말아야 한다”, “기관, 기업소, 단체와 재판소는 아동을 가진 부부리혼문제가 제기되는 경우 아동의 리익을 위하여 부부가 갈라지지 않도록 교양하여야 한다”는 규정을<sup>433)</sup> 두고 있을 정도이다. 따라서 남한에서는 협의상 이혼과 재판상 이혼이 둘 다 가능하고 재판상 이혼은 조정을 거쳐 재판으로 진행할 수 있는 반면, 북한에서는 오로지 재판상 이혼만 가능하고 조정제도도 없다.<sup>434)</sup> 그 이유는 이혼의 자유를 남용하는 현상이 없도록 국가적 통제를 강화하면서 이혼의 근거가 충분할 때에는 그 결혼을 해소하도록 하기 위함이라고 한다.<sup>435)</sup>

### 2) 협의 이혼

협의 이혼은 남한에서만 가능하며, 그 실질적 요건으로는 당사자 사이에 이혼의사의 합치가 있을 것, 피성년후견인인 경우 부모 또는 성년후견인의 동의를 얻을 것,<sup>436)</sup> 가정법원이 제공하는 이혼에 관

432) 리송녀, “조선민주주의인민공화국 결혼제도,” p. 131.

433) 북한 「아동권리보장법」 제54조 제1항~제3항.

434) 북한 「가족법」 제20조 제2항.

435) 리송녀, “조선민주주의인민공화국 결혼제도,” p. 127.

436) 「민법」 제835조, 제808조 제2항.

한 안내를 받을 것,<sup>437)</sup> 안내를 받은 날로부터 일정한 기간(숙려기간)이 경과한 후에 이혼의사의 확인을 받을 것,<sup>438)</sup> 양육하여야 할 자가 있는 경우 양육사항 및 친권자 결정에 관한 협의서 등을 제출하고 양육비부담조서를 작성할 것이<sup>439)</sup> 있다.

협의 이혼의 경우 형식적 요건을 갖추어 줄 것을 요하는데,<sup>440)</sup> 당사자는 가정법원으로부터 확인서 등본을 받은 날로부터 3개월 내에 시(구)·읍·면의 사무소에 이혼신고서를 제출하여야 한다.<sup>441)</sup> 이혼신고서에는 “당사자의 성명·본·출생연월일·주민등록번호 및 등록기준지(당사자가 외국인인 때에는 그 성명·국적 및 외국인등록번호), 당사자의 부모와 양부모의 성명·등록기준지 및 주민등록번호, 친권자가 정하여진 때에는 그 내용”을 기재한다.<sup>442)</sup> 남한 민법에 따르면 이혼신고 제출 시 당사자 쌍방과 성년자인 증인 2인의 연서한 서면으로 하도록 되어 있으나,<sup>443)</sup> 남한 가족관계등록법에 “협의이혼신고서에 가정법원의 협의이혼의사확인서 등본을 첨부한 경우에는 성년자인 증인 2인의 연서가 있는 것으로 본다”는<sup>444)</sup> 규정이 신설되면서, 2008년 이후로는 협의 이혼 시 이혼신고서에 증인을 기재할 필요가 없게 되었다.

### 3) 재판상 이혼

재판상 이혼은 남북한에서 모두 가능하나, 세부적인 내용에는 차

---

437) 「민법」 제836조의2 제1항.

438) 「민법」 제836조의2 제2항.

439) 「민법」 제836조의2 제4항, 제5항.

440) 「민법」 제836조 제1항.

441) 「가족관계등록법」 제75조 제2항, 제3항.

442) 「가족관계등록법」 제74조.

443) 「민법」 제836조 제2항.

444) 「가족관계등록법」 제76조.

이가 있다. 먼저 재판상 이혼원인을 살펴보면, 남한에서는 “배우자에 부정한 행위가 있었을 때, 배우자가 악의로 다른 일방을 유기한 때, 배우자 또는 그 직계존속으로부터 심히 부당한 대우를 받았을 때, 자기의 직계존속이 배우자로부터 심히 부당한 대우를 받았을 때, 배우자의 생사가 3년 이상 분명하지 아니한 때, 기타 혼인을 계속하기 어려운 중대한 사유가 있을 때”로 이를 규정하고 있다.<sup>445)</sup> 이에 반하여 북한에서의 이혼사유는 “배우자가 부부의 사랑과 믿음을 흑심하게 배반하였거나 그밖의 사유로 부부생활을 계속할 수 없을 경우”로 규정되어 있어 남한에 비하여 훨씬 추상적이라고 할 수 있다.<sup>446)</sup>

재판상 이혼의 행사방법을 보면 남한에서는 가정법원에 먼저 조정을 신청하도록 하여 조정 전치주의를 취하고 있는 반면,<sup>447)</sup> 북한에서는 조정제도를 두고 있지 않다. 재판상 이혼 청구권 행사기간도 상이한데, 남한에서는 부정으로 인한 이혼 청구권과 기타 원인으로 인한 이혼 청구권의 경우 이혼 사유를 안 날로부터 6월, 그 사유 있는 날로부터 2년을 경과한 때에는 이혼을 청구하지 못하도록 규정하고 있다.<sup>448)</sup> 북한에서의 이혼 청구권 행사는 다른 이유로 제한을 두고 있다. 남편은 아내가 임신 중에 있거나 출산한 지 1년이 도과하지 않았다면 이혼 소송을 제기할 수 없으며 이는 기각 사유에 해당하지만, 아내는 위 기간과 관계없이 이혼을 청구할 수 있다.<sup>449)</sup> 이혼과 관련한 재판소의 판결, 판정이 확정된 때부터 1년이 도과하지 않은 이혼사건인 경우도 기각사유에 해당한다.<sup>450)</sup>

445) 「민법」 제840조.

446) 북한 「가족법」 제21조.

447) 「가사소송법」 제50조 제1항, 제2조 제1항 제1호 나목 4).

448) 「민법」 제841조, 제842조.

449) 북한 「여성권리보장법」 제47조 제1항 및 제2항, 북한 「민사소송법」 제165조 제6호.

450) 북한 「민사소송법」 제165조 제7호.

이혼사건의 심리와 관련하여, 남한에서는 미성년자인 자녀가 있는 부부의 재판상 이혼 청구를 심리할 때에는 그 청구가 인용될 경우를 대비하여 부모에게 친권자와 자녀에 대한 양육과 면접교섭권에 관하여 미리 협의하도록 가정법원에서 권고하는 것으로 규정하고 있다.<sup>451)</sup> 북한에서도 재판소가 이혼사건을 심리할 경우 자녀양육과 관련한 문제와 재산분할을 함께 해결해야 한다고 하면서, 남한과 달리 이혼당사자 일방에게 일정한 기간 부양을 필요로 할 경우에는 상대방의 부양의무 문제도 해결하여야 한다고 규정하고 있다.<sup>452)</sup> 이는 일방 배우자가 노동능력을 상실하고 독자적으로 생활을 꾸려나갈 수 없을 경우에 결혼기간의 부양의무를 연장하여 노동능력 있는 상대방 배우자에게 지우는 예외적인 준칙으로,<sup>453)</sup> 남한에 없는 규정이다.

이혼 판결의 효력도 남북한 간 상당히 차이나는 부분이다. 남한에서는 이혼 판결이 확정되면 혼인은 해소되며, 그 효력이 제3자에게도 미친다.<sup>454)</sup> 소를 제기한 자는 재판의 확정일부터 1개월 이내에 재판서의 등본 및 확정증명서를 첨부하여 이혼신고를 해야 하지만,<sup>455)</sup> 이는 보고적 신고에 불과하며 신고 여부가 이혼의 효력에 영향을 미치지 않는다. 반면에, 북한에서는 이혼 판결이 확정되고 나서 당사자가 신분등록기관에 이혼을 등록하여야 비로소 이혼의 효력이 발생한다.<sup>456)</sup> 혼인등록과 달리 이혼등록은 당사자 일방이 한 경우에도 신분등록기관의 공민등록대장에 이미 이혼이 등록되어 있으므로 효력이 있다.<sup>457)</sup> 다만 유의해야 할 것은 이혼 판결은 확정된

451) 「가사소송법」 제25조 제2항.

452) 북한 「민사소송법」 제208조.

453) 리송녀, 『조선민주주의인민공화국 가족법제도』 (평양: 사회과학출판사, 2013), p. 132.

454) 「가사소송법」 제21조 제1항.

455) 「가족관계등록법」.

456) 리송녀, “조선민주주의인민공화국 결혼제도,” p. 132.

457) 리송녀, 『조선민주주의인민공화국 가족법제도』, p. 129.

때부터 3개월까지 효력을 가지므로,<sup>458)</sup> 위 기간이 지나면 해당 판결로써 이혼등록을 할 수 없다는 것이다. 북한에서는 이혼 판결이 법이 정한 일정한 시효기간 내에서만 효력을 가지는 것으로 보아 이 기간이 지나면 판결의 집행효력을 상실한 것으로 인정한다.<sup>459)</sup>

#### 4) 양육에 관한 사항

이혼에 따른 자녀 양육자의 결정, 양육비용의 부담, 면접교섭권의 행사 여부 및 그 방법 등에 관하여, 남한에서는 당사자 간 협의에 의하여 정하되 협의가 이루어지지 않을 경우 가정법원이 결정하도록 규정하고 있다.<sup>460)</sup> 북한에서도 “자녀를 양육할 당사자는 자녀의 리익의 견지에서 당사자들이 합의하여 정하되, 합의가 이루어지지 않을 경우에는 재판소가 정한다”고 규정하는 등 양육자의 결정에 관한 태도가 남한과 유사하다.<sup>461)</sup> 다만, 북한 헌법에서 어머니가 어린이를 건전하게 양육하고 교양할 수 있는 조건을 보장하도록 규정하면서<sup>462)</sup> 어머니의 양육 책임을 강조하고 있는 만큼, 부득이한 사유가 없는 한 3살 아래의 자녀는 어머니가 양육하도록 하고 있다.<sup>463)</sup>

또한 “자녀를 양육하는 당사자가 양육비를 받지 않겠다고 할 경우에는 지불하지 않을 수 있다”는 규정이나<sup>464)</sup> “양육비는 자녀수에 따라 월수입의 10~30% 범위 안에서 재판소가 정한다”고 하면서<sup>465)</sup> 양육비의 기준을 법조문에서 명시하고 있는 것도 북한 법제가 남한

---

458) 북한 「가족법」 제20조 제3항.

459) 리송녀, 『조선민주주의인민공화국 가족법제도』, p. 133.

460) 「민법」 제837조, 제843조.

461) 북한 「가족법」 제22조 제1항, 북한 「아동권리보장법」 제55조 제1항.

462) 북한 「사회주의헌법」 제6조 제2항.

463) 북한 「가족법」 제22조 제2항, 북한 「아동권리보장법」 제55조 제2항.

464) 북한 「가족법」 제23조 제1항 단서.

465) 북한 「가족법」 제23조 제2항, 북한 「아동권리보장법」 제56조 제2항.

과 다른 부분이다. 뿐만 아니라 북한에서 “양육비를 지불하던 당사자가 로동능력을 잃었거나 맡아키우던 당사자가 재혼하여 그 자녀가 계부 또는 계모의 부양을 받을 경우 리해관계자는 양육비를 면제하여 줄데 대하여 재판소에 요구”할 수 있도록 하여<sup>466)</sup> 재혼 가정에 대한 양육비지급채무를 면제할 수 있도록 한다거나, 면접교섭권을 별도로 언급하지 않고 있는 것도 남한과 다른 점이다.

### 5) 재산분할청구권

재산분할청구권과 관련하여 남한에서는 당사자 간 협의 하에 재산을 분할하거나 협의가 이루어지지 않을 경우 가정법원에 재산분할을 청구할 수 있도록 규정하고 있다.<sup>467)</sup> 다만, 협의 이혼 시 재산분할청구권은 이혼한 날부터 2년을 경과한 때에는 소멸하도록 하여 제척기간을 두고 있다.<sup>468)</sup>

북한에서도 “가정에 들어올 때 가지고 왔거나 상속, 증여받았거나 그밖에 개인적성격을 띠는 개별재산은 각자가 가지며 살림살이에 공동으로 리용하기 위하여 취득한 가정재산은 당사자들이 합의하여 나누어 가진다”고 하면서 “합의가 이루어지지 않을 경우에는 재판소가 해결한다”고 재산분할청구권의 행사에 관하여 규정하고 있다.<sup>469)</sup> 여기서 말하는 가정재산은 다른 나라 법에서 쓰이는 부부합동재산과 다른 개념이며, 가정성원 전체의 재산이므로 이를 나누는 원칙은 몫을 같게 하는 것이라고 한다.<sup>470)</sup> 북한에서는 협의 이혼 제도가 없고 재판상 이혼 과정에서 재산분할을 다룰 수밖에 없으므로,

---

466) 북한 「가족법」 제24조.

467) 「민법」 제839조의2 제1항 및 제2항, 제843조.

468) 「민법」 제839조의2 제3항.

469) 북한 「가족법」 제39조 제1항 및 제2항.

470) 리송녀, “조선민주주의인민공화국 결혼제도,” p. 135.

재산분할청구권의 행사기간에 관한 규정은 두고 있지 않다.

한편, 북한에서 이혼 당사자들 사이에 국가 소유의 살림집 이용권과 관련한 분쟁이 제기될 경우, 이는 재판소에서 정하지 않고 판결서 등본에 의견서를 첨부하여 해당 인민정권기관에 보낸다.<sup>471)</sup> 인민정권기관은 해당 재판소의 판결서등본에 기초하여 살림집 이용권을 새로 정해주도록 되어 있다.<sup>472)</sup> 이는 재판소가 이혼판결에서 국가소유재산에 대하여 판결할 수 없고 오직 개별적인 공민들의 가정재산과 개별재산에 대해서만 판결할 수 있기 때문이다.<sup>473)</sup>

## 6) 부당한 이혼행위

북한에서는 부당한 혼인뿐만 아니라 부당한 이혼에 대해서도 처벌하고 있으며, “부당한 목적과 동기에서 리혼한 자에게는 3개월 이하의 로동교양처벌, 정상이 무거운 경우에는 3개월 이상의 로동교양처벌”을 준다고 규정하고 있다.<sup>474)</sup> 이 역시 남한에는 없는 규정이다.

---

471) 북한 「민사소송법」 제226조.

472) 북한 「민법」 제50조 제2항.

473) 리송녀, “조선민주주의인민공화국 결혼제도,” p. 136.

474) 북한 「행정처벌법」 제289조.

〈표 IV-2〉 남북한 이혼 관련 법제의 주요 내용 비교

항목	남한	북한
이혼의 방법	협의를상 이혼과 재판상 이혼이 둘 다 가능하고, 재판상 이혼은 조정을 거쳐 재판으로 진행	- 재판상 이혼만 가능 - 조정제도가 없음
협의 이혼	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 당사자 사이에 이혼의사의 합치가 있을 것</li> <li>- 피성년후견인인 경우 부모 또는 성년후견인의 동의를 얻을 것</li> <li>- 가정법원이 제공하는 이혼에 관한 안내를 받을 것</li> <li>- 안내를 받은 날로부터 일정한 기간(숙려기간)이 경과한 후에 이혼의사의 확인을 받을 것</li> <li>- 양육하여야 할 자가 있는 경우 양육사항 및 친권자 결정에 관한 협의서 등을 제출하고 양육비 부담조서를 작성할 것</li> <li>- 이혼신고서를 제출할 것을 총족하면 이혼 성립</li> </ul>	규정 없음
재판상 이혼	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 배우자에 부정한 행위가 있었을 때</li> <li>- 배우자가 악의로 다른 일방을 유기한 때</li> <li>- 배우자 또는 그 직계존속으로부터 심히 부당한 대우를 받았을 때</li> <li>- 자기의 직계존속이 배우자로부터 심히 부당한 대우를 받았을 때</li> <li>- 배우자의 생사가 3년 이상 분명하지 아니한 때</li> <li>- 기타 혼인을 계속하기 어려운 중대한 사유가 있을 때</li> </ul>	배우자가 부부의 사랑과 믿음을 흑심하게 배반하였거나 그밖의 사유로 부부생활을 계속할 수 없을 경우
	<p style="text-align: center;">조정 전치주의</p>	소 제기 이전에 먼저 조정을 신청
	<p style="text-align: center;">재판상 이혼 청구권의 행사기간</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 부정으로 인한 이혼 청구권과 기타 원인으로 인한 이혼 청구권의 경우 안 날로부터 6월, 그 사유있는 날로부터 2년</li> </ul>

항목		남한	북한
	이혼사건의 심리	미성년자인 자녀가 있는 부부의 재판상 이혼 청구를 심리할 때에는 부모에게 친권자와 자녀에 대한 양육과 면접교섭권에 관하여 미리 협의하도록 권고	자녀양육과 관련한 문제와 재산분할을 함께 해결해야 하며, 이혼당사자 일방에게 일정한 기간 부양을 필요로 할 경우에는 상대방의 부양의무문제도 해결
	이혼 판결의 효력	이혼 판결 확정일에 효력이 발생하며, 제3자에게도 미침	이혼 판결이 확정된 후 신분등록기관에 등록해야 효력 발생하며, 판결 확정일 3개월 이후로는 집행효력을 상실
양육에 관한 사항	양육자의 결정	당사자 간 협의에 의하여 정하되 협의가 이루어지지 않을 경우 가정법원이 결정	당사자들이 합의하여 정하되, 합의가 이루어지지 않을 경우 재판소가 정하며, 부득이한 사유가 없는 한 3살 아래의 자녀는 어머니가 양육
	양육비	당사자 간 협의에 의하여 정하되 협의가 이루어지지 않을 경우 가정법원이 결정	양육비는 자녀 수에 따라 월수입의 10~30% 범위 안에서 재판소가 정하며, 당사자가 양육비를 받지 않겠다고 할 경우에는 지불하지 않을 수 있고, 재혼 가정에 대한 양육비지급채무를 면제할 수 있음
	재산분할청구권	당사자 간 협의 하에 재산을 분할하거나 협의가 이루어지지 않을 경우 가정법원에 재산분할을 청구, 협의 이혼 시 재산분할청구권은 이혼한 날부터 2년을 경과한 때에 소멸	개별재산은 각자가, 가정재산은 당사자들이 합의하여 나누어 가지며 합의가 이루어지지 않을 경우에는 재판소가 해결하되, 국가 소유의 살림집 이용권과 관련한 분쟁은 해당 인민정권기관에서 정함
	부당한 이혼행위 행정처벌	규정 없음	부당한 목적과 동기에서 이혼한 자에게는 3개월 이하의 로동교양처벌, 정상이 무거운 경우에는 3개월 이상의 로동교양처벌

출처: 필자 작성

## 나. 분단국가의 법제

### (1) 구 동서독

통일 이전 동서독 주민 간의 혼인에 관하여 이를 위한 별도의 법제가 마련되어 있지는 않았다. 다만, 동독과 서독은 분단국의 관계에 있을 때 각기 다른 방식으로 동서독 주민 간의 민사 관계에서 발생하는 법률충돌 문제를 해결해 왔는데, 여기에 혼인 문제도 포함되어 있었다.

서독은 동독을 외국으로 보지 않고 동서독 관계를 특수 관계로 보았으며, 동서독 간 민사 관계에 대하여 ‘지역 간 사법(Interlokales Privatrecht)’ 원리를 적용하였다. 지역 간 사법은 국제사법과 같이 서로 다른 여러 법률 중 어느 법률을 적용할 것인지에 관한 공간적 법률저촉법(räumliche Kollisionsrecht)이며, 원칙적으로 국제사법의 원리에 따른다.<sup>475)</sup> 국제사법은 다른 법질서(verschiedene Rechtsordnung) 사이의 문제인 데 반해 지역 간 사법은 하나의 법질서(einheitliche Rechtsordnung) 내에서의 문제이며, 판결의 승인과 집행, 공서양속의 적용, 재판 관할, 연결점 문제 등에서 두 법리 간 차이가 있다.<sup>476)</sup> 서독은 동서독 주민 간의 민사 관계에 대하여는 지역 간 사법 원리에 따라야 한다고 주장하면서, 국제사법을 유추적용하여 준거법을 결정하도록 하였다. 그런데 서독의 입장에서는 서독 주민뿐만 아니라 동독 주민도 서독의 국적을 가진다고 보았으므로 국제사법 유추적용 시 인적 연결점으로 ‘독일 국적’을 그대로 사용할 수 없었다. 이에 국적을 대신하여 ‘상거소(gewöhnlicher Aufenthalt)’를 연결점으로 삼아 국제사법을 유추적용하였다.

475) 법무부, 『동서독 교류협력 법제 연구』, p. 186.

476) 위의 책, pp. 188~189 참고.

서독의 국제사법 규정은 「민법시행법(EGBGB)」 제3조 내지 제38조에 규정되어 있었으며, 동서독 주민 간의 혼인과 이혼 등에 유추 적용되었던 조항은 다음과 같다.<sup>477)</sup>

#### 제13조 혼인체결

- (1) 혼인체결의 요건은 각 당사자에 대하여 그가 속하고 있는 국가의 법에 따른다.
- (2) 제1항의 법에 의하면 요건이 결여되어 있을 때에는 다음의 경우에 독일법이 적용된다.
1. 혼인당사자의 일방이 내국에 상거소를 가지고 있거나 또는 독일인인 경우,
  2. 양 당사자가 그 요건의 충족을 위하여 기대할 수 있는 조치를 취한 경우,
  3. 혼인체결을 인정하지 않는 것이 혼인체결의 자유와 상용되지 않는 경우, 특히 전혼(前婚)의 존속이 독일에서 선고되거나 또는 승인된 판결에 의하여 부정되었거나 또는 당사자의 배우자가 사망선고를 받은 경우에는 혼인당사자의 전혼은 장애가 되지 아니한다.
- (3) 혼인은 내국에서는 독일법이 규정하는 방식으로만 체결할 수 있다. 쌍방 모두 독일인이 아닌 당사자 간의 혼인은 당사자의 일방이 속하고 있는 국가의 정부로부터 적법하게 수권(授權) 받은 자 앞에서 그 국가의 법이 규정하는 방식에 의해 체결할 수 있다. 이렇게 체결된 혼인이 그것을 관장하도록 적법하게 수권 받은 자에 의하여 관리되고 있는 신분 등록부에 등록된 경우에 그 등록의 인정등본(認證謄本)은 혼인체결의 완전한 증거로 된다.

#### 제14조 일반적인 혼인 효력

- (1) 혼인의 일반적 효력은 다음의 법에 따른다.
1. 부부의 쌍방이 속하고 있는 국가의 법 또는 부부의 일방이 아직 국가에 속하고 있는 경우에는 부부의 쌍방이 혼인 중 최후로 속하고 있었던 국가의 법,
  2. 제1호에 의한 법이 없으면, 부부의 쌍방이 상거소를 가지고 있는 국가의 법 또는 부부의 일방이 아직 그곳에 상거소를 가지고 있는 경우에는 부부의 쌍방이 혼인 중 최후로 상거소를 가지고 있었던 국가의 법,
  3. 보충적으로 부부가 공통적으로 기타의 방법에 의하여 가장 밀접한 관련을 가지고 있는 국가의 법
- (2) 부부의 일방이 복수의 국가에 속하고 있는 때에는 부부는 제5조 제1항에도 불구하고, 타방배우자도 그 국가들 중 하나에 속한 경우에는 그 법을 선택할 수 있다.

477) 해당 조문의 번역문은 위의 책, pp. 197~199의 내용을 일부 수정.

- (3) 제1항 제1호의 요건이 존재하지 아니하고 또한 다음의 요건이 존재하는 경우에는 부부는 그 일방이 속하고 있는 국가의 법을 선택할 수 있다.
1. 부부 중 누구도 부부 쌍방이 상거소를 가지고 있는 국가에 속하지 아니하는 경우 또는
  2. 부부가 동일 국가 안에 상거소를 가지고 있지 아니한 경우 이러한 법 선택의 효력은 부부 쌍방이 공통의 국적을 취득한 때에는 종료한다.
- (4) 법 선택은 공정증서로 작성되어야 한다. 법 선택이 내국에서 행하여지지 아니한 때에는 그것은 선택된 법의 또는 법 선택지의 혼인계약의 방식요건에 합치하는 것으로 충분하다.

#### 제17조 이혼

- (1) 이혼은 이혼신청소송의 계속이 개시된 시점에 있어서의 혼인의 일반적 효력의 준거법에 따른다. 혼인이 그 법에 의하면 이혼될 수 없는 때에는 이혼은 그것을 청구하는 배우자가 그 시점에서 독일인이거나 또는 혼인체결 당시에 독일인이었던 경우에 독일법에 따른다.
- (2) 이혼은 내국에서는 법원에 의해서만 독일법에 따른다.
- (3) 연금청산(Versorgungsausgleich)<sup>478)</sup> 제1항 제1문에 의하여 정하여지는 준거법에 의한다. 연금청산은 부부가 이혼신청소송의 계속이 개시된 시점에 속하고 있는 국가 중의 하나의 법이 그것을 알고 있는 경우에만 행하여질 수 있다.
- (4) 그 법에 의하면 연금청산이 행하여질 수 없는 때에는 다음의 경우 연금청산은 부부의 일방이 신청에 기하여 독일법에 따라 행하여질 수 있다.
1. 타방배우자가 혼인중 내국의 연금기대권을 취득하였던 경우 또는
  2. 혼인의 일반적 효력이 혼인중의 일부시기 동안은 연금청산을 알고 있는 법에 따랐던 경우
- 다만, 연금청산의 실행은 부부쌍방의 사정을 고려하여 또한 내국에서 보내지 아니한 기간에 있어서도 형평에 반하지 아니하는 한도에서 행하여진다.

한편, 동독은 서독과 달리 동서독 간 법적 관계를 외국 간 관계로 보았으므로, 동서독 주민 간의 민사 관계에 대해서도 국제사법을 그대로 적용하였다. 1975년 12월 5일 동독은 가족법 등에 산재하여 있

478) 독일의 재산분할 제도는 남한의 그것과 상이하며, 부가이익청산(Zugewinnausgleich)과 연금청산(Versorgungsausgleich)과 같은 두 가지 제도를 두고 있다. 독일의 이혼제도에 대해서는 법원행정처, 『외국사법제도연구(4)』 (서울: 법원행정처, 2008), pp. 407~483 참고.

던 국제사법 규정을 집대성하여 「법적용법(Rechtsanwendungsgesetz)」을 제정하였으며, 서독 법원의 판결은 외국법원의 판결로 간주하여 동독 법원의 승인 집행절차를 거치도록 하였다.<sup>479)</sup>

## (2) 양안

### (가) 양안의 통혼 사례

중국과 대만은 1949년 분단된 이후 적대적 관계에 있었으나 중국의 개혁·개방 이후 양안 관계가 점차 발전하기 시작하였다. 1986년 5월 대만의 ‘중화항공(中華航空)’ 화물기가 광저우에 착륙하여 기장의 망명을 요청하면서 중국과 대만은 「양항회담기요(兩航會談紀要)」를<sup>480)</sup> 작성하게 되었고, 이 사건을 계기로 하여 양안 관계가 급속도로 개선되었다. 1987년 공식적으로 양안 주민 간의 왕래가 가능해진 이후로 양안 간 인적교류·협력은 지속적으로 확대되어 왔다. 1987년부터 2017년까지 중국을 방문한 대만 주민의 누계 인원이 99,274,843명, 같은 시기 대만을 방문한 중국 주민의 누계 인원이 26,861,765명에 이르렀다.<sup>481)</sup>

양안 간 인적교류가 증가하면서 양안 주민 간의 접촉 또한 증가하였고, 이는 자연스럽게 양안 주민 간의 혼인, 즉 통혼의 증가로 이어졌다. 대만의 ‘해협교류기금회’의 통계 기록에 따르면, 1993년부터 2018년 7월까지 접수한 양안 주민 간의 혼인 수가 457,364건에 달한다고 한다.<sup>482)</sup>

479) 법무부, 『동서독 교류협력 법제 연구』, pp. 307~308.

480) 양항회담기요(兩航會談紀要)는 대만 항공기의 중국 착륙으로 인하여 발생한 문제를 해결하기 위하여 ‘중국항공’과 ‘중화항공’이 중국과 대만을 대표하여 홍콩에서 회담을 가진 후 작성한 문건이다. 자세한 내용은 한기중, “중국의 양안관련 법체계의 구조와 특징,” 『중국법연구』, 제20집 (2013), p. 4 참고.

481) 장은정 외, 『남북 교류·협력 확대를 위한 양안관계 법제 연구』, pp. 77~78.

482) 이규창 외, 『사회문화교류협력 및 인적 접촉 활성화 방안』, p. 242.

〈표 IV-3〉 양안 혼인 통계표(1993.~2018.7.)

(단위: 명)

1993년	1994년	1995년	1996년	1997년	1998년	1999년
4,124	7,177	7,926	9,716	12,115	15,041	21,165
2000년	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년
26,568	32,719	33,840	39,940	26,417	25,630	22,534
2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년
18,474	17,647	17,286	18,233	17,534	16,089	14,407
2014년	2015년	2016년	2017년	2018년 7월	합계	
13,231	12,297	11,592	10,263	5,361	457,364	

출처: 이규창 외, 『사회문화교류협력 및 인적 접촉 활성화 방안』, p. 242.

양안 간 통혼은 주로 대만 남성과 중국 여성이 결혼하는 형태로 나타나는데,<sup>483)</sup> 이는 양안 주민 간의 인적교류가 대부분 대만 주민이 중국을 방문하여 중국 주민과 교류하는 방식으로 이루어지기 때문이다. 특히 혼인의 경우 결혼소개회사를 통하여 중국의 농촌여성이 대만의 노총각과 결혼하는 비중이 높았으나, 최근 들어서는 연애를 통한 애정형 결혼과 중국 남성과 대만 여성 간 결혼 건수도 꾸준히 증가하고 있다.<sup>484)</sup> 오늘날 양안 간 통혼은 대만의 국제결혼 통계에서 과반수의 비중을 차지할 만큼 발전하였다.

483) 하법식, “중국과 대만 주민의 이주에 따른 사회 문제,” (통일연구원 자문회의 결과, 2020.4.29.).

484) 이규창 외, 『사회문화교류협력 및 인적 접촉 활성화 방안』, p. 243.

〈표 IV-4〉 대만의 외국인 및 중국인 배우자 수

중국인 배우자		홍콩·마카오인 배우자		외국인 배우자	
인원(명)	비율(%)	인원(명)	비율(%)	인원(명)	비율(%)
340,551	63.25	16,290	3.03	181,584	33.72

출처: 이규창 외, 『사회문화교류협력 및 인적 접촉 활성화 방안』, p. 243.

## (나) 관련 법제

중국과 대만은 서로 상대방을 국가로 인정하지 않으며 각자 독립된 법체계를 갖고 있다. 이 때문에 양안교류에 관한 법제 또한 통일 입법 방식을 채택하지 않고 양안 각각 단독 입법을 제정하고 양자 평등협상을 통한 협의를 채택하는 방식을 택하였다.<sup>485)</sup> 그런데 ‘하나의 중국’ 원칙 하에 중국과 대만의 양 정부가 직접 협상을 진행할 수는 없으므로, 양방은 외견상 민간기구이나 그 실질은 준정부 성격을 가진 기구를 창설하였다. 중국은 1991년 12월 ‘해협양안관계협회’를, 대만은 1991년 2월 ‘해협교류기금회’를 설립하고 권한을 위임하여 위 기구들을 통하여 양안 간 교류협력에 필요한 실무와 협상을 진행해 오고 있다.

중국은 기본적으로 중국인과 대만을 비롯한 홍콩, 마카오 주민과의 결혼을 외국인과의 국제결혼과 구별하여, 이들이 중국 경내에서 혼인할 경우 원칙적으로 중국의 법률, 즉 「중화인민공화국혼인법」과 「혼인등기방법」을 적용한다. 그런데 중국 국내법에 따른 혼인 연령 및 형식 문제 등 혼인의 성립요건이 대만에서의 그것과 상이하여 법률충돌이 발생하자, 1998년 12월 10일에 중화인민공화국 민정부령으로서 「대륙 주민과 대만주민의 혼인등기관리 임시방법」, 2003년

485) 장은정 외, 『남북 교류·협력 확대를 위한 양안관계 법제 연구』, p. 47.

10월 1일에 중화인민공화국 국무위원으로서 「혼인등기조례」를 제정하여 시행하였다. 즉, 중국은 ‘하나의 중국’ 원칙을 견지하면서 중국과 대만 간의 관계를 전면적으로 규범화하는 법률을 적극적으로 제정하지 아니한 채 편의적으로 행정명령의 제정을 통하여 양안 간 교류사무를 처리하고 있다.<sup>486)</sup>

대만도 중국과의 교류협력을 시작한 초기에는 중국과 같이 각종 문제가 발생할 때마다 정부 입장을 표명하거나 지침 등을 발표하여 문제를 해결하여 왔다. 그러다 양안 교류협력의 규모가 점차 커지게 되자 이를 제도화하여 체계적으로 관리해야 할 필요성을 깨닫게 되었고, 1992년 7월 31일 양안관계조례를 공포하고, 같은 해 9월 16일 양안관계조례 시행세칙을 제정하였다. 양안관계조례는 단기적인 교류 단계에서의 교류 및 이에 파생하는 문제 해결에 관한 모든 내용을 포괄하는 기본법으로서, 실제법적 성격을 갖는 동시에 절차법적 성격도 갖고 있고, 민사법, 행정법, 형사법적 성격을 모두 가지고 있으며, 국내법인 동시에 국제사법적 성격도 갖고 있는 특수한 종합적 법률이라고 할 수 있다.<sup>487)</sup> 양안관계조례는 양안 간 인적교류로 인하여 발생하는 민사 문제에 관한 규정을 두고 있으며, 혼인 및 이혼 등 가족법 관련 조항을 살펴보면 아래와 같다.<sup>488)</sup>

---

486) 유하영, “남북한간 혼인관계 법률충돌 문제의 해결에 관한 연구: 중국·대만의 실무와 관행을 중심으로,” 『법조』, 제54권 제4호 (2005), p. 107.

487) 법무부, 『중국과 대만의 교류협력 법제 연구』, p. 405.

488) 해당 조문의 번역문은 위의 책, pp. 839~841에서 재인용.

제41조 ① 대만지구주민과 대륙지구주민 사이의 민사사건에 대하여는 본 조례에서 달리 규정하는 경우를 제외하고는 대만지구의 법률을 적용한다.  
 ② 대륙지구주민 상호간 및 대륙지구주민과 외국인과의 민사사건에 대하여는 본 조례에서 달리 규정하는 경우를 제외하고는 대륙지구의 규정을 적용한다.  
 ③ 본 장에서 말하는 행위지, 계약체결지, 발생지, 이행지, 소재지, 소송지 또는 중재지는 대만지구나 대륙지구를 말한다.

제52조 ① 결혼 또는 합의이혼의 방식 및 기타 요건은 행위지의 규정에 의한다.  
 ② 재판상 이혼의 사유는 대만지구의 법률에 의한다.

제53조 부부 일방이 대만지구주민이고 다른 일방이 대륙지구주민인 경우 그 결혼 또는 이혼의 효력은 대만지구의 법률에 의한다.

제54조 대만지구주민과 대륙지구주민이 대륙지구에서 결혼한 경우 그 부부재산제는 대륙지구의 규정에 의한다.

제64조 ① 부부의 일방이 대륙지구에 있고 다른 일방은 대만지구에 있어서 동거할 수 없는 경우에 일방이 민국 74년(1985년) 6월 4일 이전에 중혼한 때에는 이해관계인은 취소를 청구할 수 없고, 일방이 1985년 6월 5일 이후부터 1987년 11월 1일 이전에 중혼한 때에는 당해 후혼은 유효한 것으로 본다.  
 ② 전항의 경우 부부 쌍방이 모두 중혼자인 때에는 나중에 혼인한 자가 중혼으로 된 날로부터 원(原) 혼인관계는 소멸한다.

한편, 혼인의 성립요건에 관하여 중국은 등기를 요하는 등기혼주의를 취하고 있고, 대만은 행정적 절차에 불과한 신고를 요하는 의식혼주의를 취하고 있다. 또한 양안 주민 간의 혼인은 대부분 중국의 여성이 대만의 남성과 결혼하여 대만으로 이주하는 방식으로 이루어지므로, 중국의 관계기관에서 우선 결혼등기를 한 후 대만의 관계기관에 결혼등기를 하는 것이 일반적이다. 이와 관련하여 대만 '해협교류기금회'가 발표한 「양안주민 결혼 및 대륙배우자의 대만정주 신청 주의 사항 및 절차(兩岸人民結婚及申請大陸配偶來臺應行注

意事項及流程)」와 「양안주민 이혼 신청 주의 사항 및 절차(兩岸人民結婚及申請大陸配偶來臺應行注意事項及流程)」에 아래와 같이 등록 절차가 상세히 실시되어 있다.

〈표 IV-5〉 양안주민 결혼 및 대륙배우자의 대만정주 신청 주의 사항 및 절차

순번	처리사항	제출서류
1	대만 각 지방법원 공증처 또는 법원 소속 민간공증인 사무소에 아래 서류를 제출한다: 1. 미혼공인증서 2. 결혼 상대와 직계혈족 및 3대 이내 방계혈족 관계가 없다는 공인증서	1. 선서인 및 부모의 호적등본 2. 신분증 원본 3. 인감도장 4. 대륙 결혼 상대 주민신분증 사본 5. 선서인이 이혼한 이력이 있으면 먼저 호정사무소에서 양원이혼협의서 혹은 법원이혼판결서 및 판결확정증명서를 수령하고, 배우자가 사망 시 제적등본을 수령한다. (납부해야 할 서류는 먼저 각 공증인에게 문의한다.)
2	대륙지역의 성, 자치구, 직할시의 인민정부의 민정부서 또는 기타 지정된 곳에서 혼인신고를 한다.	1. 대만동포증 혹은 기타 유효한 여행증명서 2. 대만지역 유효신분증 3. 미혼공인증서 및 직계혈족 및 3대 이내 방계혈족관계가 없다는 공인증서 4. 두 사람이 함께 찍은 2촌 사이즈 사진 3장 5. 기타 대륙지역 결혼등기처의 요구 서류 (구체적인 사항은 대륙 결혼등기처에 문의한다.)
3	대륙지역에서 지정한 공증처에 결혼증서를 제출한다.	1. 대륙의 결혼증 2. 기타 대륙지역 공증처의 요구 서류 (구체적인 사항은 대륙지역의 공증처에 문의한다.)
4	해기회(海基會)에서 문서검증을 신청한다.	1. 결혼공증서 원본 2. 신분증 원본(및 사본)과 인감도장 3. 검증신청서 4. 검증비용은 공증서 한 부당 300대만달러 (사본 신청 시 1부마다 150대만달러 추가)
5	대만 배우자 거주 지역의 이민서 서비스센터에서 대륙배우자의 대만 이주를 신청한다.	1. 대륙지역인민의 대만지역출입신청서 2. 대만지역주민 대륙지역배우자 래대단취(來臺團聚: 대만에서 모임) 서류 신청 3. 대륙배우자 사진 1장(최근 2년 이내) - 세로 4.5cm, 가로 3.5cm, 모자를 벗고 흰색배경의 컬러 사진

순번	처리사항	제출서류
		4. 대륙배우자 주민 신분증 사본 5. 대만배우자의 호구명부와 신분증 원본과 사본 6. 해기회를 통해 검증된 혼인공증서 7. 보증인이 친필 서명한 보증서 및 신분증 원본과 사본 8. 법정 증서 수수료 9. 등기우편봉투 (수신인 이름, 주소를 정확히 기입 필요), 직접 수령 시 해당 없음.
6	대륙배우자는 입국하여 공항, 항구에 설치되어 있는 이민서 서비스센터에서 인터뷰를 진행한다.	1. 대만지역 출입국 허가증 2. 대륙주민의 대만 원래 통행증 3. 귀국 항공권(선표)
7	대만지역 임의의 호정사무소에서 혼인신청을 한다.	1. 해기회를 통해 검증된 혼인공증서 2. 대륙배우자 출입국 허가증(이민서에서 면담통과 날인을 받아야 한다.) 3. 대륙혼인증 4. 대만배우자 신분증 원본 5. 호구명부 6. 대만배우자 서명(또는 인감도장) 7. 대만배우자 사진 1장(최근 2년 이내 컬러 사진)
8	대륙배우자는 이민서 서비스센터에서 의친거류(依親居留)를 신청한다.	1. 의친거류신청서(대륙배우자 최근 2년 이내 사진 - 세로 4.5cm, 가로 3.5cm, 모자를 벗고 흰색 배경의 컬러 사진 1장) 2. 대륙배우자의 대만의친거류 신청 목록 3. 대만지역출입국 허가증 4. 유효한 대륙 주민 대만지역 왕래통행증(大陸居民往來台灣地區通行證), 주민신분증 혹은 여권 사본 5. 대만배우자의 혼인등록 시의 신분증 혹은 호구명부 원본 및 사본 6. 해기회를 통해 검증된 대륙형사기록증명(무범죄기록 포함) 공증서 7. 중앙위생주관기관에서 지정한 병원에서 받은 건강검진증명서 8. 법정 증서 수수료, 등기우편봉투(직접 수령 시 해당 없음) 9. 기타 관련 증명서류

순번	처리사항	제출서류
9	대륙배우자는 이민서비스센터에서 대만 내 장기거류(長期居留)를 신청한다.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 장기거류신청서(대륙배우자의 최근 2년 이내 사진 - 세로 4.5cm, 가로 3.5cm, 모자를 벗고 흰색배경의 컬러 사진 1장)</li> <li>2. 대만지역 출입국 허가증</li> <li>3. 유효한 대륙 주민의 대만지역 왕래통행증(大陸居民往來台灣地區通行證), 주민신분증 혹은 여권 사본</li> <li>4. 해기회를 통해 검증된 대륙형사기록증명(무범죄기록 포함)공증서</li> <li>5. 중앙위생주관기관에서 지정한 병원에서 받은 건강검진증명서</li> <li>6. 대만배우자의 신분증 혹은 호구명부 원본, 사본</li> <li>7. 법정등록비, 등기우편봉투(직접 수령 시 해당 없음)</li> <li>8. 기타 관련 증명서류</li> </ol>
10	대륙배우자는 이민서비스센터에서 대만 내 정주를 신청한다.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 정주신청서(대륙배우자의 최근 2년 이내 사진 - 세로 4.5cm, 가로 3.5cm, 모자를 벗고 흰색 배경의 컬러 사진 1장)</li> <li>2. 해기회를 통해 공증된 출생공증서</li> <li>3. 대만배우자의 신분증 혹은 호구명부 원본, 사본</li> <li>4. 대만지역 출입국 허가증</li> <li>5. 유효한 대륙 주민의 대만지역 왕래통행증(大陸居民往來台灣地區通行證), 주민신분증 혹은 여권 사본</li> <li>6. 해기회를 통해 검증된 대륙형사기록증명(무범죄기록 포함)공증서</li> <li>7. 중앙위생주관기관에서 지정한 병원에서 받은 건강검진증명서</li> <li>8. 해기회를 통해 검증된 대륙호적상실증명공증서(喪失大陸戶籍證明公證書)</li> <li>9. 법정등록비, 등기우편봉투(직접 수령 시 해당 없음)</li> </ol>
12	현 거주지역 호정사무소에서 초설호적(初設戶籍)을 등록하고, 신분증을 신청한다.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 정주증명서 원본</li> <li>2. 호구명부, 인감도장(또는 서명)</li> <li>3. 최근 2년 이내의 컬러 사진 1장(호정사무소 규정 참고)</li> <li>4. 법정수수료</li> </ol>

출처: 대만 해협교류기금회 홈페이지 자료, <<http://www.sef.org.tw/public/Data/912311192471.pdf>>를 번역 및 편집 (검색일: 2020.9.15.),

〈표 IV-6〉 양안주민 이혼 신청 주의 사항 및 절차

이혼방식	순번	처리사항	제출서류
대만에서 협의 이혼	1	대만지역 임의의 호정사무소에서 이혼등록을 한다.	1. 이혼협약서 2. 대만배우자 신분증 원본과 인감도장 3. 대륙배우자 출입국허가증 원본과 인감도장 4. 호구명부 5. 당사자 2년 이내 사진 - 세로 4.5cm, 가로 3.5cm, 모자를 벗은 흰색 배경의 컬러 사진 1장 6. 수속비 50대만달러
	2	공증인에게 이혼사실선서서의 인증을 처리 신청한다.	1. 개인 호적등본 5부 2. 이혼협약서 5부 3. 신분증 원본 및 인감도장 4. 이혼사실선서서 5부
대만에서 화해, 조정 또는 재판 이혼	1	호적지의 지방법원에 이혼소송을 제기한다.	1. 소장 2. 재판비 3000대만달러
	2	법원의 화해, 조정 혹은 판결이 확정된 후 대만지역의 임의의 호정사무소에 가서 이혼등록을 한다.	1. 이혼화해 기록, 조정절차 기록 혹은 판결서, 확정증명서 2. 신분증 원본 및 인감도장 3. 호구명부 4. 당사자 2년 이내 사진 - 세로 4.5cm, 가로 3.5cm, 모자를 벗은 흰색 배경의 컬러 사진 1장
	3	공증인에게 이혼사실선서서의 인증을 받는다.	1. 호적등본 5부 2. 이혼조정재정 혹은 판결서, 확정 증명서 사본 각각 5부 3. 신분증 원본 및 인감도장 4. 이혼사실 선서서 5부
대륙에서 협의 이혼	1	대륙배우자의 호적지 결혼등록 관리기관에서 이혼등록신청을 하고 이혼증을 받는다.	1. 대만동포증 혹은 유효한 여행증명서 2. 대륙배우자 신분증, 호구명부 3. 이혼협약서 4. 결혼증 5. 당사자 3개월 이내의 2촌 사이즈 사진 각 2장 6. 기타 혼인등록관리기관에서 지정한 사항 (구체상황은 대륙지역 혼인등기관리기관에 사전 문의 바람)

이혼방식	순번	처리사항	제출서류
	2	대륙지역에서 지정한 공증처에서 이혼공증서를 만든다.	1. 이혼증 2. 기타 대륙지역 공증처의 요구 서류 (구체사항은 대륙지역 혼인등록관리기관에 사전 문의 바람)
	3	해기회에 문서검증을 신청한다.	1. 이혼공증서 원본 2. 신분증 원본(및 사본)과 인감도장 3. 검증신청서
	4	대만지역 임의의 호정사무소에서 이혼등록을 한다.	1. 해기회를 통해 검증된 이혼공증서 1부 2. 대륙이혼증 3. 신분증 원본 및 인감도장 4. 호구명부 5. 당사자 2년 이내 사진 - 세로 4.5cm, 가로 3.5cm, 모자를 벗은 흰색 배경의 컬러 사진 1장
대륙에서 조정 이혼	1	대륙지역 인민법원에 이혼소송을 제출한다.	1. 소장 2. 신분증명서류
	2	대륙지역 인민법원에서 조정하고, 조정이 성립될시 이혼조정서(離婚調解書)를 작성한다. 조정 실패 시 이혼소송을 계속 진행한다.	
	3	대륙지역에서 지정한 공증처에 다음 서류를 제출한다; 이혼조정공증서 및 송달회증, 공증서	1. 이혼조정서 및 쌍방의 송달회증 혹은 이혼조정서 유효증명 2. 기타 대륙지역 공증처에서 지정한 사항 (구체적인 사항은 대륙지역 공증처에 문의해야 한다.)
	4	해기회에서 문서검증을 신청한다.	1. 이혼조정공증서 및 이혼조정서의 유효증명(혹은 쌍방 송달회증) 공증서 원본 2. 신분증 원본(및 사본)과 인감도장 3. 검증신청서 2부 기입
	5	대만지역 임의의 호정사무소에서 이혼등록을 한다.	1. 해기회를 통해 검증된 이혼조정공증서 및 이혼조정서 유효증명(혹은 쌍방송달회증)공증서 각 1부 2. 신분증 원본 및 인감도장 3. 호구명부

이혼방식	순번	처리사항	제출서류
			4. 당사자 2년 이내 사진 - 세로 4.5cm, 가로 3.5cm, 모자를 벗은 흰색 배경의 컬러 사진 1장
대륙에서 재판 이혼	1	대륙지역 인민법원에 이혼소송을 제기한다.	1. 소장 2. 신분증명 서류
	2	대륙지역 인민법원에서 조정에 실패하면 이혼판결을 한다.	
	3	대륙지역 지정한 공증처에 이혼판결서공증서 및 이혼판결효력 증명(혹은 이혼판결 확정증명) 공증서를 제출한다.	1. 이혼판결서 및 판결효력(확정)증명 2. 기타 대륙지역 공증처에서 지정한 사항 (구체적인 사항은 대륙지역 공증처에 문의한다.)
	4	해기회에서 문서검증을 신청한다.	1. 이혼 판결서 공증서 및 판결효력(확정)증명 공증서 원본 2. 신분증 원본(및 사본)과 인감도장 3. 검증신청서 2부 기입
	5	당사자 호적지 지방법원에 대륙지역 이혼판결을 인증할 것을 신청한다.	1. 신청서(법원에 범례가 있다) 2. 해기회를 통해 검증된 민사판결공증서 및 재판확정증명 공증서 각 1부 3. 신분증 원본 및 인감도장 4. 호적등본

출처: 대만 해협교류기금회 홈페이지 자료, <<http://www.sef.org.tw/public/Data/432517551871.pdf>> 를 번역 및 편집 (검색일: 2020.9.15.)

### (3) 남북키프로스

남키프로스와 북키프로스의 분단은 그리스계 주민과 터키계 주민 간의 갈등에서 촉발되었으며, 분단 이전에도 양계 주민 간의 혼인은 매우 드물었다. 그리스계와 터키계 주민은 오랜 기간 키프로스 섬에서 공존하였지만 서로 민족과 종교와 언어가 달라 융화되지 않았기 때문이다. 더욱이 남키프로스가 1923년 「민법(Civil Code)」에 민사혼(civil marriage) 제도를 도입하기 이전까지는 종교혼(religious

marriage)만이 가능했는데, 그리스계 주민의 대다수는 그리스 정교 등 기독교 신앙을 갖고 있으며 터키계 주민은 거의 대부분 이슬람교 신자여서 양계 주민 간의 혼인이 사실상 불가능했다. 민사혼 제도 도입 이후에도 그리스계와 터키계 주민이 혼인한 사례는 흔치 않으며, 이는 양계 주민 간의 사회적 갈등이 꾸준히 지속되어 왔으므로 실제 혼인 사례가 있다고 하더라도 겉으로 잘 드러나지 않았기 때문이다.<sup>489)</sup>

남북키프로스는 그리스계와 터키계 주민 간의 갈등이 격화된 와중에 1974년 터키가 군사 개입을 하면서 분단되었다. 이때 그리스계 주민은 남키프로스, 터키계 주민은 북키프로스 이주하여 남키프로스 주민 대부분은 그리스계로, 북키프로스 주민 대부분은 터키계로 구성되었다. 이후 2003년 4월 23일 북키프로스가 분단선을 개방하면서 남북키프로스 주민 간의 인적교류가 가능해졌지만, 여전히 상호 간의 혼인은 매우 드물게 일어나고 있다.<sup>490)</sup>

남북키프로스 주민 간의 혼인을 위한 별도의 법제도 마련되어 있지 않다. 남북키프로스는 서로 상대방을 국가로 승인하지 않고 있으며 상대방의 법체제도 인정하지 않는다. 따라서 남북키프로스 주민이 혼인할 경우 어느 쪽이든 거주지역 일방의 법에 따를 뿐이다. 다만, 국제사회에서 터키를 제외하고는 그 누구도 북키프로스를 국가로 승인하지 않고 있어 북키프로스의 법체제는 대외적으로 인정받지 못하고 있다는 점을 고려할 때, 남북키프로스 주민 간에 혼인을

---

489) 그리스계와 터키계 주민 간의 혼인이 있었다고 하더라도 지인뿐만 아니라 가족에게도 숨기는 경우가 많았다고 한다. Jan Asmussen, *Intermarriages and Interethnic Love Stories in Cyprus* (Ankara: Halkbilimi, 2010), p. 84.

490) 드물게 실제 사례가 발생하면 신문에 보도되기도 한다. “Cypriot mixed wedding defies ethnic division,” *The San Diego Union-Tribune*, September 6, 2009; “Love Chips Away at Barriers in Ethnically Split Cyprus,” *Reuters*, February 3, 2016.

한다면 그 준거법으로 남키프로스의 법제를 선호할 것으로 보인다. 북키프로스의 국가성이 부인되는 만큼 북키프로스 주민은 남키프로스 국민의 지위를 가지며, 2004년 남키프로스의 EU 가입 이후 남키프로스 여권을 발급받아 EU 시민권자로서의 권리를 행사할 수 있기 때문이다.

#### 다. 시사점

남북한 주민 혼인을 위한 법제 방안을 마련하기 위하여 남북한을 포함하여 분단국의 상호 주민 간의 혼인에 관한 법제를 살펴본 결과, 다음과 같은 두 가지 시사점을 도출할 수 있다.

첫째, 분단국에서 공통적으로 겪어 왔던 ‘법률충돌’의 문제, 즉 하나의 법률행위에 대하여 각기 다른 법역(法域)의 법률이 부딪힐 경우 이를 어떻게 해결할 것인지 검토해야 한다. 이 문제는 서로 상대방의 영역을 자국의 영토로, 상대 지역에 거주하는 주민을 자국민으로 인식하는 분단국의 특성에서 기인한다. 서독은 동독과의 관계를 특수관계로 정의하였고, 중국과 대만은 ‘하나의 중국’을 주장하고 있으며, 남북키프로스는 서로 자국이 키프로스에서 유일한 합법 정부라고 주장한다. 따라서 분단국 내에서 상호 간 법률이 부딪힐 때 이를 단순히 외국법과의 법률충돌과 같이 해결할 수 없는 것이다. 남한과 북한의 경우에도 상호 간 화해와 협력 속에 남북한 주민 간의 혼인을 추진하는 것으로 가정할 경우 분단국으로서의 특성이 여전히 남아 있을 수밖에 없다. 따라서 남북한 주민 간의 혼인을 위한 법제 방안을 마련하기 위해서는 남북한 주민 간의 혼인 시 법률충돌이 발생하는지, 발생한다면 이를 어떻게 해결해야 할 것인지를 우선 검토해야 한다.

둘째, 남북한 주민 혼인 및 이혼 과정에 북한법이 적용될 가능성

을 염두에 둔다면 북한 법제의 특수성을 고려한 정책적 검토가 필요하다. 본 연구는 남북관계가 발전하여 상대방을 서로 존중하는 단계에 진입하였을 것을 전제로 하고 있다. 이러한 전제에 설 때 남북한 주민 간의 혼인에 있어 모든 쟁점을 단순히 남한법에 따르도록 하는 것을 상정하기는 어렵고, 남한법과 북한법을 모두 존중하면서도 조화롭게 분쟁 해결을 도모해야 할 것이다. 그런데 앞서 살펴본 바와 같이 북한법은 국가의 강력한 개입이나 통제가 가능한 이혼제도를 규정하고 있고, 개인의 혼인 및 이혼의 부당성을 평가하여 행정처벌을 내릴 수 있도록 하는 등 사회주의 체제의 특성을 적극 반영한 규정을 두고 있다. 이를 만연히 남북한 주민 간의 혼인 및 이혼 관계에 적용하는 것은 국가가 인간의 존엄과 자유권을 보장하도록 규정한 남한 헌법에 위반될 소지가 있다. 따라서 남한법과 북한법을 동등한 입장에서 존중하면서도 북한법의 특수성을 고려하여 남북한 주민 간의 혼인을 위한 법제 방안을 마련해야 할 것이다.

## 2. 남북한 법률충돌의 해결

### 가. 남북한 법률충돌

#### (1) 혼인 거행지 내의 경우

현행 법제 하에서 남북한 주민 간의 혼인이 실제로 성사되었다고 가정할 경우, 남북한 어디서 혼인하든 관계없이 혼인 거행지 내에서의 혼인의 효력에는 별다른 문제가 없다. 이는 남북한 주민의 법적 지위에 관한 특수성 때문이다.

남한 헌법은 대한민국의 영토를 한반도와 그 부속도서로 한다고

규정하고 있으므로,<sup>491)</sup> 원칙적으로 북한 지역도 대한민국의 관할권이 미치는 영역에 포함된다. 그러나 남한이 북한 지역을 실효적으로 지배하고 있지 않음 뿐더러, 「국적법」(이하 “남한 국적법”)이 혈통주의를 채택하고 있으면서도,<sup>492)</sup> 최초 국적자에 대한 경과 규정을 두지 않아 북한 주민에게 남한 국적을 인정할 수 있는지 논란이 있었다. 이러한 논란은 “조선인을 부친으로 하여 출생한 자는 남조선과 도정부법률 제11호 「국적에관한임시조례」의 규정에 따라 조선국적을 취득하였다가 제헌헌법의 공포와 동시에 대한민국 국적을 취득하였으므로, 설사 그가 북한법의 규정에 따라 북한국적을 취득한 자라 하더라도 그러한 사정은 그가 대한민국 국적을 취득하고 이를 유지함에 있어 아무런 영향을 끼칠 수 없다”<sup>493)</sup> 대법원 판결이 나오면서 종식되었다. 즉, 북한 주민이 북한에서 국적을 취득한 것과 관계없이 남한에서의 그의 법적 지위는 대한민국 국민인 것이다.

북한 헌법은 제62조 제1항에 “조선민주주의인민공화국 공민이 되는 조건은 국적에 관한 법으로 규정한다”는 조항을 두고 있으며, 여기서 말하는 ‘공민’이란 “일정한 국가의 국적을 가지고 그 나라의 헌법상 공민의 권리와 의무를 지닌 사람”이다.<sup>494)</sup> 「조선민주주의인민공화국 국적법」(이하 “북한 국적법”)은 제정 당시 제1조에서 “조선민주주의인민공화국 창건 이전에 조선의 국적을 소유하였던 조선인과 그 자녀로서 본 법 공포일까지 그 국적을 포기하지 않은 자”와 “외국인으로서 합법적 절차에 의하여 조선민주주의인민공화국 국적을 취

491) 「대한민국헌법」 제3조.

492) 「국적법」 제2조 제1항은 “출생 당시에 부(父)또는 모(母)가 대한민국의 국민인 자, 출생하기 전에 부가 사망한 경우에는 그 사망 당시에 부가 대한민국의 국민이었던 자, 부모가 모두 분명하지 아니한 경우나 국적이 없는 경우에는 대한민국에서 출생한 자는 출생과 동시에 대한민국 국적(國籍)을 취득한다.”고 규정하고 있다.

493) 대법원 1996.11.12. 선고 96누1221 판결.

494) 사회과학원 법학연구소, 『법학사전』 (평양: 사회과학출판사, 1971), p. 32.

득한 자”를 북한의 공민으로 규정하였다.<sup>495)</sup> 이에 따르면 조선 국적 또는 북한 국적을 포기하거나 상실할 방법이 없었던 남한 주민과 해외 교포들도 법리상 북한 국적자의 범위에 포함된다.<sup>496)</sup> 즉, 북한에서의 남한 주민의 법적 지위 역시 북한 공민에 해당하는 것이다.

따라서 남북한 주민이 남한이든 북한이든 관계없이 혼인 거행지법에 규정된 실질적 요건을 충족하고 형식적 요건에 따라 신고 절차를 밟으면 해당 지역 내에서는 내국인 간 혼인으로 인정된다. 혼인의 무효 또는 취소, 이혼 등 혼인의 해소에 관하여도 남한이든 북한이든 해당 지역의 법제에 따라 실질적 요건과 형식적 요건을 갖추면 그 효력이 발생한다.

## (2) 혼인 거행지가 아닌 상대 지역의 경우

위와 같이 남한 또는 북한 어느 한 지역에서 남북한 주민 간의 혼인이 이루어졌을 경우 혼인 거행지가 아닌 상대 지역에서의 혼인의 효력 문제가 남는다. 즉, 남한 지역에서 남한법에 따라 남북한 주민이 혼인한 경우 북한 지역에서도 그 혼인의 법적 효력을 인정할 수 있는지가 문제된다. 혼인의 무효 또는 취소, 이혼 등과 같은 과정에서도 동일한 문제가 발생한다. 뿐만 아니라 자녀 양육자의 결정, 양육비용의 부담, 면접교섭권의 행사 여부 및 그 방법, 재산분할청구권 등 이혼에 파생되는 법적 쟁점에 대하여도 준거법을 정하고 이에 따라 재판하거나 판결을 집행하는 데 어려움이 생길 수밖에 없다. 이는 남북한 주민에 대하여 남한과 북한의 법규범이 동시에 둘 다

---

495) 이후 북한 「국적법」은 1995년과 1999년에 두 차례에 걸쳐 개정되었고, 현재는 북한 공민의 범위에 대하여 “공화국창건이전에 조선의 국적을 소유하였던 조선사람과 그의 자녀로서 그 국적을 포기하지 않은자”와 “다른 나라 공민 또는 무국적자로 있다가 합법적절차로 공화국국적을 취득한자”로 규정하고 있다(제2조 제1호 및 제2호).

496) 손희두, 『북한의 국적법』 (서울: 한국법제연구원, 1997), p. 33.

적용되고 있어 법률충돌을 피할 수 없기 때문이다.

남북한 법률충돌에는 분단국의 특수성이 고스란히 반영되어 있으며, 그 특징을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 남북한 법률충돌은 일반적인 국제법률충돌과 다르다. 국제법률충돌은 국가와 국가 간의 법률충돌로서 상호 독립된 수 개의 주권국가를 전제로 하는 반면, 남북한 간에는 하나의 국가만이 존재하기 때문이다.<sup>497)</sup> 둘째, 남북한 법률충돌은 연방제 국가의 ‘지방 간 준국제사법’ 또는 ‘국제법률충돌법’과도 달리 보아야 한다. 연방국가에서 발생하는 법률충돌은 공동의 중앙정부와 통일된 헌법을 전제로 하여 각자 독립된 법역 간의 법률충돌을 의미하는 것인데, 남북한 간에는 공동의 중앙정부와 통일된 헌법이 없기 때문이다.<sup>498)</sup>

이처럼 남북한이 서로 다른 법질서를 형성하고 있으므로 남북한 법률충돌은涉外적 요소를 갖고 있으나, 상대방을 외국으로 보지 않기 때문에 이를 단순히涉外적 분쟁이라고 보기 어렵다.<sup>499)</sup> 일반적으로 외국 간 법률관계에서는 양 당사자가 서로 다른 국적과 자국법을 갖는 것과는 달리, 남북한 주민은 남한과 북한의 국적을 동시에 가지고 있으며 이에 따르면 남한법과 북한법이 둘 다 동시에 자국법이 되기 때문이다. 따라서 남북한 주민 간의 혼인과 같이 하나의 사건에서 남한 주민과 북한 주민이 동일한 법률관계의 당사자가 되는 경우 남한법과 북한법을 둘 다 적용받을 수 있어 충돌을 피할 수 없으며, 어느 한 법을 택할 경우 상대 지역에서의 법적 효력을 주장할 수 있을지 문제되는 바, 이를 어떻게 해결해야 할지 검토할 필요가 있다.

---

497) 유하영, “북한국적인의 사법관계 적용법에 관한 연구,” 『인도법논총』, 제25호 (2005), p. 247.

498) 위의 글, p. 247.

499) 문선혜, “남북한 주민 간 상속에 관한 법적 쟁점 연구-준거법이 북한법인 경우를 중심으로-,” 『북한법연구』, 제21호 (2019), p. 78.

## 나. 해결방안의 모색

### (1) 가능한 해결방안

위와 같이 남북한 주민 간의 혼인에서 발생하는 법률충돌을 해결하기 위하여 다음과 같은 세 가지 방안을 제시할 수 있다.<sup>500)</sup>

첫째, 내국인을 대상으로 하는 혼인 및 이혼법제를 남북한 주민 간의 관계에도 동일하게 적용하는 방안, 즉 남한법 또는 북한법 중에서 택일하여 이를 일률적으로 적용하는 방안이다.<sup>501)</sup> 남북한 주민 간의 혼인에 관하여 이 방안을 택하여 적용한다면 남한에서는 남한법만을, 북한에서는 북한법만을 준거법으로 삼게 된다. 혼인의 성립이나 혼인의 무효 또는 취소, 이혼과 같은 혼인의 해소 과정에서 담당 행정기관이나 사법기관이 위치한 지역의 법률을 따르는 것이다. 이는 앞서 살펴본 바와 같이 남북키프로스에서 채택하고 있는 방안이기도 하다. 남북키프로스는 상대방의 법체계를 인정하지 않고 있으므로 준거법을 결정할 때 남키프로스법 또는 북키프로스법 중에서 선택할 수밖에 없다.

둘째, 국제사법을 적용하거나 또는 유추적용하여 준거법을 정하는 방안이다. 남한은 북한을, 북한은 남한을 외국과 같이 취급하여 국제사법의 법리에 따라 법률충돌을 해결하는 것이다. 이 방안을 택하면 남한에서는 「국제사법」(이하 “남한 국제사법”)을, 북한에서는 「조선민주주의인민공화국 대외민사관계법」(이하 “북한 대외민사관계법”)을 적용하거나 또는 유추적용하여 준거법을 결정하게 된다.

---

500) 이 부분은 남북한 주민 간의 상속 문제에 있어 발생할 수 있는 남북한 법률충돌에 대한 네 가지 접근방법(문선혜, “남북한 주민 간 상속에 관한 법적 쟁점 연구,” 북한대학원대학교 박사학위논문, 2018, pp. 88~90)을 이 글의 취지에 맞게 재구성하여 수정·보완하였다.

501) 위의 글, p. 89.

이는 구 동서독에서 적용되었던 방안이다. 동서독 주민 간의 민사 관계에 대하여 서독은 국제사법을 유추적용하였고, 동독은 국제사법을 그대로 적용하여 법률충돌을 해결하였다.

셋째, 남북한 주민 간의 혼인 및 이혼 시 준거법을 정하는 별도의 법규범을 제정하는 입법론적 해결 방안이다. 이는 중국과 대만이 현재 양안 간 발생하는 법률충돌 문제를 해결하기 위하여 사용하는 방안과 유사하다. 중국과 대만은 양안 주민 간의 혼인 및 이혼과 관련하여 각기 단독으로 법률이나 행정명령을 제정하고 있으며, 그 과정에서 양자 간 협의를 통하여 법률충돌이 발생하는 쟁점을 해결하는 방식을 취하고 있다. 남북한의 경우 양안과 같이 단독으로 관계법령을 제정하되 상호 간 협의 절차를 거치도록 하는 방안을 택할 수도 있고, 또는 남북합의서를 체결하고 이에 법적 구속력을 부여하는 통일입법의 방안을 택할 수도 있을 것이다.

## (2) 검토

위와 같은 법률충돌 해결을 위한 세 가지 방안을 검토해 보면 다음과 같다.

첫째, 내국인을 대상으로 하는 혼인 및 이혼법제를 남북한 주민 간의 관계에도 동일하게 적용하는 방안을 택할 경우, 혼인 관련 법률행위의 효력이 남북한에서 각기 상이한 결과를 낳아 법적 안정성을 저해한다는 문제가 있다. 예를 들어 혼인의 성립 요건을 북한에서는 충족하지만 남한에서는 충족하지 못할 경우 이로 인하여 분쟁이 발생하면 이를 어떻게 해결해야 할지 문제될 것이다. 더욱이 남북한 주민이 혼인 이후 자녀를 출산할 경우 친자관계, 친족관계, 상속 등에까지 법률문제가 확장된다는 점을 고려하면, 남한법 또는 북한법 중에서 준거법을 단순히 택일하여 적용하는 것은 광범위한 사

회적 혼란을 초래할 수 있다.

이와 같은 문제점이 있음에도 불구하고 남북키프로스에서 다른 방안을 택하지 않아도 되는 이유는 북키프로스의 법적 지위와 남키프로스의 EU 가입에 따른 배경에 있다. 남북한이 모두 국제사회에서 국가로 승인받은 것과 달리, 북키프로스의 경우 터키를 제외하고 어떤 국가로부터 국가로 인정받지 못하고 있다. 이러한 상황에서 2004년 남키프로스가 북키프로스 지역을 포함하여 EU에 가입하였으므로 북키프로스 주민은 남키프로스의 주민이자 EU 시민권자가 된다. 따라서 남북키프로스에서 분쟁이 발생할 경우 이들은 남키프로스법뿐만 아니라 EU법에 따라 이를 해결할 수 있고, 실제로 그런 사례가 적지 않게 있어 왔다.<sup>502)</sup> 즉, 사실상 EU법이 준거법으로 기능하는 남북키프로스와 다르게 남북한의 경우 공통의 준거법이 존재하지 않기 때문에, 남북한 주민 간의 법률관계에 내국인과 동일한 법제를 적용한다면 궁극적으로 법률충돌의 문제를 해결할 수 없다는 것이다.

둘째, 국제사법을 적용하거나 또는 유추적용하는 방안을 살펴본다. 먼저 국제사법을 그대로 적용하는 것은 남북한 헌법에 둘 다 배치될 뿐만 아니라, 남북한 관계가 ‘나라와 나라 사이의 관계가 아니’라고 명시한 남북기본합의서를 정면으로 위반하는 것이어서 적절치 않다. 그렇다면 국제사법을 유추적용하여 이른바 ‘준국제사법적 문제’를 해결하는 방안을 검토할 수 있는데, 이 방안은 차선책이 될 수 있으나 최선책이라 보기는 어렵다. 기본적으로 국제사법은 분단국내 구성체 간의 관계가 아니라 외국 간 관계를 상정하여 제정된 법규

---

502) 남북키프로스 주민 간의 민사사건 중 대표적 사례는 남키프로스 주민들이 북키프로스에 남겨둔 재산에 관한 손해배상을 청구한 사건으로, 유럽인권재판소 등은 이러한 사건의 재판관할이 EU 사법기관에 있다고 판단하고 EU법에 따라 재판을 진행하였다.

범이어서 남북한 주민 간의 법률관계에 적용하기 어려운 규정들이 있고, 이를 유추적용할 경우 법 해석의 자의성 문제가 제기될 수도 있기 때문이다.

또한 국제사법을 유추적용하여 북한법을 준거법으로 삼게 될 경우 북한법의 특수성을 그대로 수용할 수 있을 것인가 하는 문제도 발생한다. 북한에서는 이혼을 부정적으로 인식하고 이를 국가적으로 통제하려는 태도 하에 재판상 이혼 제도만 운용하고 있으며, 당사자들은 사법기관의 엄격한 승인 하에서만 이혼이 가능하다. 그런데 당사자의 자유로운 의사에 기하여 이혼이 가능한 남한 사회에서 태어나고 자란 남한 주민에게도 위와 같은 북한 이혼제도를 적용하는 것이 과연 정책적으로 바람직할지 의문이며, 이에 따른 남한 헌법 위반 여부도 문제될 수 있다.

셋째, 남북한 주민 간의 혼인 및 이혼 시 준거법을 정하는 별도의 법규범을 제정하되, 남북한이 각자 관계법령을 제정하여 상호 간 협의 절차를 거치도록 하는 방안 또는 공통 규범으로서 남북합의서를 체결하는 방안을 살펴본다. 먼저, 양안과 같이 남북한이 각자 관계법령을 제정하여 상호 간 협의 절차를 거치도록 하는 방안은 많은 시간과 비용이 소요된다는 단점이 있다. 뿐만 아니라 남북한이 각기 제정하는 남북한 주민 간의 혼인 및 이혼 관련 규정의 내용이 상이할 가능성이 높다. 특히 이혼제도를 지나치게 부정적으로 바라보는 북한의 기본적인 입법 태도가 전향적으로 바뀌지 않는 한, 이혼 관련 규정은 남북한 간 차이가 극명하여 혼인에 이른 남북한 주민들을 혼란스럽게 할 우려가 높다.

따라서 준국제사법적 해결로써 기존 법령의 해석론에 기대는 것보다 입법론적 해결을 도모하되, 남북한 주민 간 혼인 및 이혼에 적용되는 공통 규범으로써 남북합의서를 체결하는 것이 가장 합리적

인 방안이라고 생각한다. 남북한 혼인 및 이혼 법제가 혼인의 성립 요건, 혼인의 무효와 취소 요건, 혼인의 재산적 효력, 이혼의 성립 요건 및 자녀의 양육, 재산분할청구권 등 다양한 쟁점에서 상이한 태도를 보이고 있다는 점을 고려할 때, 남북합의서 체결로 위와 같은 쟁점에 어떤 법규범이 적용될 것인지 사전에 예상할 수 있도록 한다면 법적 불안정성을 제거하고 혼인에서 파생되는 다른 법률관계의 효력도 안정적으로 인정받도록 할 수 있기 때문이다. 또한 남한과 북한이 상호호혜의 원칙에 따라 상대방의 법체계를 존중하면서 남북합의서를 체결하여 남북한이 공동으로 법률충돌의 문제에 대응하되, 남북합의서 체결 이후 국내법과의 충돌 문제도 고려할 필요가 있을 것이다.

### 3. 남북한 주민 혼인 정책 추진 방안

#### 가. 기본 방향

##### (1) 개인의 자유권과 양성 평등의 원칙 보장

세계인권선언 및 자유권규약에 따라 남북한 주민 간의 혼인은 양성 평등의 원칙하에 혼인적령에 이른 양 당사자의 자유롭고 완전한 합의에 의하여 성립되어야 한다. 남북한 정부는 각 헌법에 따라 남북한 주민 간의 혼인과 가족생활을 보장하여야 한다.

여기서 유의할 것은 남북한 주민 간의 혼인의 성립뿐만 아니라 혼인의 해소에 있어서도 개인의 존엄과 자유로운 의사를 존중할 필요가 있다는 것이다. 이를 고려할 때 개인의 이혼을 국가의 규제대상으로 보고 재판상 이혼만 가능하도록 제도화한 북한의 현행법을 남

북한 주민 간의 혼인에도 적용하는 것은 적절치 않다고 생각한다. 남한의 혼인·이혼 통계에 따르면, 2009년 기준 전체 이혼의 76.2%가 협의이혼, 23.8%가 재판상 이혼이었으며 2019년에는 전체 이혼의 78.9%가 협의이혼, 21.1%가 재판상 이혼이었다.<sup>503)</sup> 즉, 남한에서 이혼을 원하는 당사자들의 70% 이상이 협의이혼의 방법을 택하고 있고, 그 비중이 점차 높아지고 있다. 그런데 남한 주민이 북한 주민과 혼인한 후 준거법이 북한법으로 정해지고 협의이혼 제도를 택할 수 없게 되어 이혼의 자유가 침해된다면, 이는 남한 사회의 법감정에 어긋날 뿐만 아니라 남한 헌법에 위반될 소지도 있다.

일각에서는 북한뿐만 아니라 해외 다수 국가의 입법례에서 협의이혼을 인정하지 않고 재판상 이혼제도만을 규정하고 있으므로 남한도 이를 받아들일 필요가 있다는 주장이 제기되기도 하나,<sup>504)</sup> 북한 이혼 재판 운영상의 특수성을 감안할 때 북한 이혼제도를 만연히 수용하기는 어렵다. 북한은 당사자들의 이혼 청구가 협의에 기초하여 제기된 경우라도 할지라도 이혼의 근거가 성립되지 않을 때에는 사건을 기각함으로써 가정을 공고히 하여야 한다는 태도를 취하면서,<sup>505)</sup> 이를 재판소가 자의적으로 판단할 수 있도록 하여 이혼을 원하는 개인의 기본권을 침해하고 있기 때문이다. 더욱이 문제가 되는 것은 북한에서의 이혼 재판 과정에서 여성의 인권이 침해될 가능성이 높다는 것이다. 북한이탈주민의 진술에 따르면 북한에서는 교양 사업을 통해 남자는 외도를 할 수 있으므로 여자가 이를 이해하고 살아야 한다고 주지시키는 반면,<sup>506)</sup> 아내가 외도를 한 경우에는 거

503) 통계청, “2019년 혼인·이혼 통계,” 통계청 보도자료 (2020.3.19.), p. 25.

504) 이은정, “남북한 주민 혼인 최종보고회 원고 초안 검토,” p. 4.

505) 리송녀, “조선민주주의인민공화국 결혼제도,” p. 128.

506) 조정현 외, 『북한인권백서 2013』 (서울: 통일연구원, 2013), p. 328.

의 예외 없이 이혼을 당한다고 한다.<sup>507)</sup> 또한 2010년부터 2014년까지 통일연구원에서 북한이탈주민을 대상으로 실시한 면접조사 결과에 따르면, 북한의 이혼 재판에서 남편의 경제적 무능력, 가정폭력 등을 이유로 여성이 이혼을 청구하는 경우에는 받아들여지는 경우가 많지 않으며, 대체로 뇌물을 주어야 받아들여진다고 한다.<sup>508)</sup> 그래서 재혼을 하는 경우가 아니라면 굳이 이혼소송을 통해서 공식적으로 절차를 밟지 않는 경우도 많다.<sup>509)</sup> 이와 같은 북한의 이혼제도는 개인의 존엄과 자기결정권, 평등권 등을 침해한다고 할 것인 바, 남북한 주민 간의 혼인 정책에서는 이를 일부 배제할 필요가 있다.

## (2) 준거법 결정에 관한 일관된 원칙 제공

앞서 남북한 법률충돌의 문제를 검토하면서 살펴본 바와 같이, 북한 주민 간의 혼인 및 이혼 과정에서 발생하는 법률충돌의 문제를 일관된 원칙하에 해결하여야 한다. 그런데 남한과 북한이 각기 다른 정치·경제체제를 가지고 있고 이에 따른 가족법 제도가 상당히 상이하다는 점을 감안할 때, 하나의 혼인법과 이혼법을 남북한 지역에서 일괄적으로 적용하는 것은 불가능하다. 혼인 및 이혼이라는 법률행위는 혼인법뿐만 아니라 친족법, 상속법 등 다른 민사관계에도 영향을 미치므로 하나의 법규범을 제정하는 것은 사실상 남북한 민법의 통합을 의미하는데, 이는 남북한이 통일하기 이전에는 불가능에 가까운 작업이기 때문이다. 따라서 남북한 주민 간의 혼인 및 이혼에 직접 적용되는 법규범을 제정하기보다는 법률충돌 발생 시 준거법을 결정하는 법규범을 제정할 필요가 있다. 즉, 남북합의서 체결

507) 도경옥 외, 『북한 여성·아동 인권 실태』(서울: 통일연구원, 2016), p. 13.

508) 위의 책, pp. 19~20.

509) 이재우, 『북한의 신분·공민·주민 등록제도에 관한 연구』(고양: 사법정책연구원, 2017), p. 92, 각주 213.

을 통하여 남북한 주민이 남한 지역과 북한 지역 어디서 혼인해도 적용되도록 함으로써 일관된 원칙하에 준거법을 결정할 수 있도록 해야 할 것이다.

## 나. 추진 과제 및 고려사항

### (1) 신고를 위한 문서 인증 절차 도입

혼인의 방식에 관하여 남북한 모두 등기혼주의를 취하고 있으므로 남북한 주민 간의 혼인 및 이혼의 신고 절차를 위한 정책적 고려가 필요하다. 더욱이 남한과 달리 북한에서는 이혼 판결이 확정되었다고 하더라도 이를 신분등록기관에 등록하지 않으면 이혼의 효력이 발생하지 않기 때문에 북한에서의 법률관계에 혼란을 초래하거나 분쟁의 단초가 되지 않도록 남북한 주민 간의 혼인신고뿐만 아니라 이혼신고의 편의성을 보장할 필요가 있다.

혼인신고 및 이혼신고는 신분행위를 위한 것이므로 당사자 쌍방의 신분이나 가족관계에 관한 입증의 필요성이 있다. 예를 들어 혼인신고 시 남한에서는 북한 주민이 제출하는 공민증 등의 진위가, 북한에서는 남한 주민이 제출하는 주민등록증, 가족관계증명서 등의 진위가 문제될 수 있다. 이와 관련하여 대만에서 ‘해협교류기금회’를 통하여 양안 주민 간의 혼인과 이혼에 필요한 실무를 진행해 온 사례를<sup>510)</sup> 참고할 수 있다. 위 내용을 살펴보면 대만에서는 대륙 주민이 제출하는 서류 중 일부는 반드시 ‘해협교류기금회’의 문서 인증을 받아야 등기가 가능하도록 하고 있다.<sup>511)</sup> 이와 유사하게 남북한 간에도 혼

510) <표 IV-5> 양안주민 결혼 및 대륙배우자의 대만정주 신청 주의 사항 및 절차 및 <표 IV-6> 양안주민 이혼 신청 주의 사항 및 절차 참고.

511) 하범식, “양안주민 혼인 및 이혼 법적 문제,” (통일연구원 자문회의 결과, 2020.9.11.).

인신고를 위해서는 양 당사자의 신분과 혼인성립요건에 대한 문서 인증이, 이혼신고를 위해서는 양 당사자의 신분과 협의이혼서 또는 이혼판결에 대한 문서 인증이 필요할 것이므로, 이를 해결할 수 있는 방안을 마련해야 한다.

## (2) 남북한 주민 간의 혼인에 관한 합의서 체결

위와 같은 남북한 주민 혼인 정책 기본 방향 구현 및 신고를 위한 문서 인증 절차 도입을 위해서는 남북한 당국이 가칭 ‘남북한 주민 간의 혼인에 관한 합의서’(이하 “남북주민혼인합의서”)를 체결하여야 한다. 이 경우 동 합의서에 포함되어야 할 내용은 다음과 같다.

먼저, 남북합의서 체결의 목적이 남북한 주민 사이의 혼인에 관한 법률관계에 관한 것임을 밝힐 필요가 있다. 즉, 합의서의 적용 범위를 구체적으로 명시하여 남북한 주민 간의 혼인으로 인하여 발생할 수 있는 분쟁을 사전에 예방할 수 있도록 해야 한다.

다음으로 남북한 주민 간의 혼인에 적용되는 기본원칙을 정할 필요가 있다. 여기서 준거법을 정할 때 남북한의 특수관계를 고려하여 구 서독의 사례와 같이 ‘국적’이 아니라 ‘상거소’를 연결점으로 삼아야 할 것이다. 또한 남북합의서를 통하여 별도 규정을 두지 않은 경우에는 남북한 주민이 혼인 이후 함께 거주하는 지역의 법을 준거법으로 삼도록 하는 것이 합리적이다. 만약 부부 공동의 상거소가 없다면 부부에게 관련성이 높은 지역의 법을 준거법으로 삼아야 한다. 남한 국제사법에서 혼인의 일반적 효력에 관한 준거법을 정하는 규정이나<sup>512)</sup> 북한 대외민사관계법에서 결혼의 효력에 대한 준거법을 정하는 규정에서도<sup>513)</sup> 이와 동일한 태도를 취하고 있다.

---

512) 「국제사법」 제37조.

513) 북한 「대외민사관계법」 제36조.

혼인의 성립요건은 각 당사자에 관하여 혼인 당시의 상거소지법에 의하도록 함으로써, 각각의 속인법에 의하는 배분적 연결방법을 취하여 혼인의 성립을 용이하게 할 필요가 있다.<sup>514)</sup> 즉, 남한 주민에게는 남한법에 의한, 북한 주민에게는 북한법에 의한 혼인 성립요건을 충족하도록 하는 것이다. 혼인의 방식은 혼인을 거행하는 지역의 법을 따르도록 하는 것이 바람직하다.

혼인의 부부재산제에 관해서는 혼인 후 부부가 함께 거주하는 지역의 법을 따르도록 하되, 다만 부부가 별도로 합의하였을 때는 다른 지역의 법을 준거법으로 할 수 있도록 해야 한다. 특히 부동산의 경우 북한에서는 국가 또는 사회협동단체의 소유만 인정되며 북한의 부동산 법제가 남한과 상당히 다르기 때문에,<sup>515)</sup> 북한이 아닌 남한 또는 해외 지역에 위치한 부동산에 대해서는 준거법을 달리 정할 수 있도록 할 필요가 있다.

이혼 및 양육에 관한 사항, 재산분할청구권 등 이혼으로 인하여 발생하는 법률관계에 대해서는 원칙적으로 남한법을 준거법으로 삼도록 해야 한다. 앞서 살펴본 바와 같이 북한법에 따른 이혼제도는 국가적 통제를 수반하며 실무상 여성에 대한 차별 요소를 담지하고 있기 때문이다. 외국인과의 이혼에 대해서도 남한 국제사법은 “부부 중 일방이 대한민국에 상거소가 있는 대한민국 국민인 경우에는 이혼은 대한민국 법에 의한다”는 규정을 두고 있는데,<sup>516)</sup> 이는 외국인과의 협의상 이혼신고서를 가족관계등록 공무원이 수리할 때 준거법을 판단하기 어렵다는 실무적인 문제뿐만 아니라 남한법에 따른 이혼제도가 이혼의 자유를 보장할 수 있다는 것 때문이다.<sup>517)</sup> 마찬가지로

---

514) 정구태, “남북한 주민 혼인 최종보고회 원고 초안 검토,” (통일연구원 자문회의 결과, 2020.9.25.).

515) 북한 「사회주의헌법」 제21조 제3항 및 제22조 제2항 참고.

516) 「국제사법」 제30조 단서.

517) 석광현, 『국제사법 해설』 (서울: 박영사, 2013), pp. 468~470 참고.

가지로 북한 주민과의 이혼에 있어서도 부부 중 일방이 남한 주민인 경우에는 남한법을 따르는 것을 원칙으로 삼아야 한다. 다만, 당사자의 자유로운 의사를 존중하기 위하여 부부 쌍방의 합의 하에 남한법이 아니라 북한법 또는 다른 나라 법을 선택한 경우에는 이를 준거법으로 삼을 수 있도록 해야 할 것이다.

그리고 당사자들이 혼인신고 또는 이혼신고를 하기 위하여 제출하는 문서를 인증하는 절차가 필요하다. 한국인과 외국인 사이에 신분관계를 형성할 경우에는 재외공관 등을 통하여 해당 신분행위의 성립요건 구비 여부를 증명하도록 하지만,<sup>518)</sup> 남한과 북한은 나라와 나라 사이의 관계가 아니므로 재외공관을 통하는 것은 적절치 않다. 이 같은 점에서 대만의 ‘해협교류기금회’와 같은 역할을 할 기관이 필요하다. 그 방안의 일환으로 상주대표부에<sup>519)</sup> 남북공동인증처를 신설하여 혼인관계의 발생 및 변동사항 등록에 필요한 인증 업무를 수행하도록 하는 규정을 제정할 필요가 있다. 이곳에서 남북한의 신분증과 각종 소송 서류 등을 원스톱(one stop) 서비스로 인증받을 수 있도록 하여 시간과 비용을 절약하는 방안이 강구되어야 한다.

마지막으로 남한의 국내법 중 합의서의 내용과 충돌할 가능성이 있는 조항과 북한의 국내법 중 남한 사회의 공서양속에 위반하는 조항의 적용을 배제할 필요가 있다. 먼저, 남한의 북한이탈주민법 제 19조의2는 북한이탈주민이 북한 지역에 남아 있는 배우자와의 이혼을 남한에서 청구할 경우에 적용되는 조항이므로, 합의서에 따라 남북한 주민이 자유로이 혼인할 경우에는 이를 적용하지 않도록 해야

518) 「신분관계를 형성하는 국제신분행위를 함에 있어 신분행위의 성립요건구비여부의 증명절차에 관한 사무처리지침(대법원 가족관계등록예규 제33호)」 참고.

519) 현재 개성 남북공동연락사무소가 설치되어 있지만 남북연합시대에 남북관계가 발전하여 정상국가화를 지향하기 위해서는 연락사무소보다 격이 높은 상주대표부가 서울과 평양에 설치될 필요가 있다. 이규창, “남북관계 발전 및 제도화를 위한 법제 개선 방안,” p. 93.

한다.<sup>520)</sup> 또한 북한 행정처벌법<sup>521)</sup> 따라 부당한 혼인<sup>522)</sup> 및 이혼<sup>523)</sup> 대하여 행정처벌을 부과하는 규정은 남한의 공서양속에 위반 될 뿐만 아니라 남한 주민의 신변안전에도 관련된 내용이므로 이를 배제할 필요가 있다.

위와 같은 내용을 종합하여 남북주민혼인합의서의 주요 조항을 예시하면 다음과 같다.

<p>제1조(목적) 이 합의서는 대한민국 국민과 조선민주주의인민공화국 국민 사이의 혼인에 관한 법률관계를 규정함으로써 인적교류 및 접촉 확대와 민족 동질성 회복에 이바지함을 목적으로 한다.</p> <p>제2조(기본원칙) 대한민국 국민과 조선민주주의인민공화국 국민 사이의 혼인에 관하여 본 합의서에서 달리 규정하는 경우를 제외하고는 다음 각 호에 정한 법의 순위에 의한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 혼인 후 부부의 동일한 상거소지법</li> <li>2. 부부와 가장 밀접한 관련이 있는 곳의 법</li> </ol> <p>제3조(혼인의 성립) ① 혼인의 성립요건은 각 당사자에 관하여 혼인 당시 상거소지법에 의한다. ② 혼인의 방식은 혼인거행지법에 의한다.</p> <p>제4조(부부재산제) ① 부부재산제에 관하여는 제2조의 규정을 준용한다.</p>
--

520) 다만, 앞에서 언급한 바와 같이 남북연합시대에 남북한 주민 간의 이주가 실현될 경우 북한이탈주민법 폐지에 대한 사회적 논의가 이루어질 가능성이 있다. 관련 내용은 제3장 제2절 가. 북한 주민의 남한 이주 참조.

521) 2016년 12월 22일 최고인민회의 상임위원회 정령 제1463호로 수정보충, 2017년 6월 1일부터 시행.

522) 북한 「행정처벌법」 제288조(부당한 혼인행위) 비열한 동기와 목적에서 가짜로 혼인 하였던 자에게는 3개월이하의 노동교양처벌을 준다. 정상이 무거운 경우에는 3개월 이상의 노동교양처벌을 준다.

523) 북한 「행정처벌법」 제289조(부당한 리혼행위) 부당한 목적과 동기에서 리혼한 자에게는 3개월이하의 노동교양처벌을 준다. 정상이 무거운 경우에는 3개월이상의 노동교양처벌을 준다.

② 부부가 합의에 의하여 다음 각 호의 법 중 어느 것을 선택한 경우 부부재산 제는 제1항의 규정에 불구하고 그 법에 의한다. 다만, 그 합의는 일자와 부부의 기명날인 또는 서명이 있는 서면으로 작성된 경우에 한하여 그 효력이 있다.

1. 부부 중 일방의 상거소지법
2. 부동산에 관한 부부재산제에 대하여는 그 부동산의 소재지법

#### 제5조(이혼)

- ① 이혼 및 양육에 관한 사항, 재산분할청구권 등 이혼으로 인하여 발생하는 법률관계는 대한민국 법에 의한다.
- ② 부부가 합의에 의하여 대한민국 법이 아닌 다른 법을 선택한 경우 제1항의 법률관계는 같은 항의 규정에도 불구하고 그 법에 의한다. 다만, 그 합의는 일자와 부부의 기명날인 또는 서명이 있는 서면으로 작성된 경우에 한하여 그 효력이 있다.

#### 제6조(남북공동인증서의 신설)

남과 북은 서울과 평양의 상주대표부에 남북공동인증처를 신설하여 혼인관계의 발생 및 변동사항 등록에 필요한 인증 업무를 수행한다.

#### 제7조(적용배제)

이 합의서에 따라 대한민국 국민과 조선민주주의인민공화국 국민이 혼인할 경우 다음 각 호의 조항은 적용하지 아니한다.

1. 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」 제19조의2 제1항 내지 제5항
2. 「조선민주주의인민공화국 행정처벌법」 제288조 및 제289조

### (3) 남북합의사항의 국내 이행

이상에서 살펴본 남북합의사항의 국내적 이행을 위해 남북한의 혼인관련법제를 개정하고 법적 근거를 새롭게 마련함으로써 관련 사항을 반영할 필요가 있다.

첫째, 남한에서는 북한 지역에서 발생한 혼인에 관하여, 북한에서는 남한 지역에서 발생한 혼인에 관하여 그 혼인의 발생 및 변동사항의 등록 사무에 관한 특례 조항을 마련할 필요가 있다. 남한 민법은 외국에 있는 본국민 사이의 혼인은 그 외국에 주재하는 대사, 공사 또는 영사에게 신고하도록 규정하고 있으며,<sup>524)</sup> 남한 가족관계등록법은 재외국민이 그 나라의 방식에 따라 신고사건에 관한 증서를 작성한 경우에는 3개월 이내에 그 지역을 관할하는 재외공관의 장에게 그 증서의 등본을 제출하고, 그 서류를 수리한 때에는 1개월 이내에 외교부장관을 경유하여 재외국민 가족관계등록사무소의 가족관계등록관에게 송부하도록 규정하고 있다.<sup>525)</sup> 북한 공민등록법은 다른 나라에서 살고 있는 공화국공민의 등록은 조선민주주의인민공화국 령사대표기관이 하도록 규정하고 있다.<sup>526)</sup> 그런데 남북한은 서로 외국이 아니므로 위 규정들이 적용되지 않으며, 남북한 주민 간의 혼인 등 신분행위가 발생할 경우 혼인 거행지가 아닌 상대 지역에서 이를 신고할 근거 규정이 없어 입법적 공백에 놓인다. 따라서 남한 가족관계등록법과 북한 공민등록법을 개정하여 상주대표부를 통하여 상대 지역에서의 혼인의 발생 및 변동사항 등록 사무를 처리하도록 하는 특례 조항을 마련할 필요가 있다. 특히 남한 가족관계등록법의 경우 재외국민 가족관계등록사무소에서 북한에 거주하거나 체

---

524) 「민법」 제814조 제1항.

525) 「가족관계등록법」 제35조 제1항 및 제36조 제1항.

526) 북한 「공민등록법」 제3조 제2항.

류하는 남한 주민에 관한 등록사무도 처리하게끔 관련 조항을 신설해야 한다.

둘째, 남북공동인증처에서 한 혼인관계의 발생 및 변동사항 등록에 따른 인증 업무에 대한 국내법적 근거 마련이 필요하다. 「신분관계를 형성하는 국제신분행위를 함에 있어 신분행위의 성립요건구비여부의 증명절차에 관한 사무처리지침」(대법원 가족관계등록예규 제33호)을 제정하여 운용하고 있는 것처럼 가칭 ‘신분관계를 형성하는 남북 간의 신분행위를 함에 있어 신분행위의 성립요건구비여부의 증명절차에 관한 사무처리지침’을 마련하는 방안을 생각해볼 수 있다.

셋째, 북한이탈주민법 제19조의2 제1항 내지 제5항의 적용 배제를 반영하는 법적 조치가 필요하다. 북한이탈주민법에 관련 조항을 신설하는 방안과 별도의 특별법에 관련 사항을 명시하는 방안을 생각해 볼 수 있는데 북한 이주민과 북한이탈주민은 성격이 다르다는 점에서 후자의 방안이 타당하다고 생각된다. 다시 말해 제3장에서 제시한 북한 주민의 남한 이주에 관한 법률을 제정할 경우 북한이탈주민법 제19조의2 제1항 내지 제5항은 적용하지 아니한다는 취지의 조항을 명시하는 방안이 고려될 수 있다.

넷째, 북한 지역에서의 북한 행정처벌법 제288조 및 제289조 적용 배제를 위한 협의와 협력도 필요하다. 구체적으로 “결혼 및 이혼과 관련하여 북남사이의 합의 또는 공화국과 다른 나라 사이에 맺은 조약이 있을 경우에는 그에 따른다”는 조문을 북한 가족법에 신설하는 방안이 추진될 필요가 있다. 참고로 조약의 국내법적 효력에 대해 헌법(제6조 제1항)에서 규정하고 있는 우리와 달리 북한의 경우에는 외국과 체결한 조약의 국내법적 효력에 대해 개별 법규에서 규정하고 있다.<sup>527)</sup> 남북합의서에 대한 국내법적 효력 부여 규정은 찾

---

527) 김찬규·이규창, 『북한국제법연구』 (파주: 한국학술정보, 2009), pp. 84~85.

아보기 쉽지 않다. 예외적으로 개성공업지구법에서 그와 같은 경우를 찾아볼 수 있는데 동 법 제8조는 “...신변안전 및 형사사건과 관련하여 북남사이의 합의 또는 공화국과 다른 나라사이에 맺은 조약이 있을 경우에는 그에 따른다”고 규정하고 있다.

#### 4. 소결

본 장에서는 남북관계가 진전되어 남북연합 단계에 진입하는 상황을 가정하여 남북한 주민 간의 혼인 실현을 위한 법제 방안 및 과제를 분석하였다. 남북한의 혼인법제는 공통적으로 혼인, 이혼 등 신분행위의 요식성을 규정하고 있으므로, 여기서 말하는 남북한 주민 간의 혼인 및 이혼은 법률혼을 뜻하는 것으로 전제하여 실질적·형식적 요건에 따르는 문제를 모두 살펴보았다.

남한에서의 혼인 및 이혼에 관한 법원은 민법, 가사소송법, 가족관계등록법 등에 있고, 북한에서의 법원은 가족법, 여성권리보장법, 민사소송법, 주민행정법, 공민등록법, 개성공업지구 출입체류거주규정, 금강산국제관광특구 출입체류거주규정, 행정처벌법 등에 있다. 이에 따른 구체적인 내용을 살펴보면 남북한 법제의 혼인 관련 내용은 대체로 유사하나 이혼 및 이혼에서 파생되는 양육에 관한 사항, 재산분할청구권과 같은 내용은 상당한 차이를 보이며 북한법에는 남한에 없는 부당한 혼인 및 이혼 행위에 대한 처벌 규정이 있다. 이는 결혼과 가정생활을 국가적 통제의 대상으로 보는 북한 법제의 특수성으로 인한 것이다.

분단국의 상호 주민 간의 혼인법제를 살펴보면, 먼저 구 동서독에서는 상호 주민 간의 혼인을 위한 별도의 법제가 마련되어 있지 않았

다. 다만 서독은 동서독 주민 간 민사 관계에 대하여 지역 간 사법 원리에 따라야 한다고 주장하면서 국제사법을 유추적용하여 준거법을 결정하였고, 동독은 동서독 간 법적 관계를 외국 간 관계로 보아 국제사법을 그대로 적용하여 법률충돌 문제를 해결하였다. 다음으로 중국과 대만을 살펴보면, 1993년부터 2018년 7월까지 양안 주민 간의 혼인의 수가 457,364건에 달할 정도로 많은 사례가 있었다. 중국과 대만은 양안 주민 간의 혼인 법제에 관하여 통일입법 방식을 택하는 대신 각각 단독 입법을 하되 협의를 통해 내용을 조율하여 왔다. 마지막으로 남북키프로스는 그리스계와 터키계 주민 간 갈등으로 인하여 분단되었으며 이들 상호 주민 간의 혼인은 거의 이루어지지 않고 있다. 다만, 2004년 남키프로스가 키프로스 섬 전역을 영토로 하여 EU에 가입하였으므로, 만약 남북키프로스 주민 간에 혼인을 하게 된다면 EU법을 그 준거법으로 삼을 수 있다.

이처럼 각 분단국에서 공통적으로 겪어 왔던 법률충돌의 문제는 남북한 주민 간의 혼인에서도 발생한다. 북한 주민이 북한에서 국적을 취득한 것과 관계없이 남한에서의 그의 법적 지위는 대한민국 국민이며, 남한 주민 또한 북한 공민으로서의 지위를 동시에 가지기 때문이다. 남북한 주민 간의 혼인과 같이 하나의 사건에서 남한 주민과 북한 주민이 동일한 법률관계의 당사자가 되는 경우 남한법과 북한법을 둘 다 적용받을 수 있어 충돌을 피할 수 없다. 이를 해결하기 위한 방안으로는 남한법 또는 북한법 중에서 택일하여 이를 일률적으로 적용하는 방안, 국제사법을 적용하거나 또는 유추적용하여 준거법을 정하는 방안, 남북한 주민 간의 혼인 및 이혼 시 준거법을 정하는 별도의 법규범을 제정하는 방안을 제시할 수 있다. 위 세 가지 방안을 검토한 결과, 남북한 주민 간의 혼인 및 이혼에 적용되는 공통 규범으로서 남북합의서를 체결하는 것이 분쟁 해결을 안정적

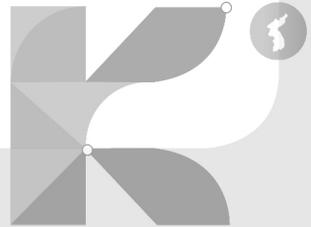
으로 도모하고 남북한이 모두 만족할 수 있는 방안이라고 생각한다.

남북한 주민 혼인 정책은 개인의 자유권과 양성 평등의 원칙을 보장하고, 준거법 결정에 관한 일관된 원칙을 제공하는 방향으로 추진되어야 한다. 상주대표부에 남북공동인증처를 신설하여 혼인 및 이혼 신고를 위한 남북한 간 문서 인증 절차를 도입할 필요가 있으며, 남북주민혼인합의서를 체결하여 준거법 결정의 기준을 제시하여야 한다. 남북합의사항의 국내적 이행을 위해 남북한 혼인법제의 개정 및 법적 근거의 마련이 추진되어야 한다. 남한에서는 가족관계등록법, 북한에서는 공민등록법에 특례 조항을 마련하여 상주대표부를 통하여 상대 지역에서의 혼인의 발생 및 변동사항 등록 사무를 처리할 수 있도록 해야 한다. 남한의 경우 남북공동인증처에서 한 혼인관계의 발생 및 변동사항 등록에 대한 효력부여 근거규정 마련과 북한 이탈주민법 제19조의2 제1항 내지 제5항의 적용 배제를 반영하는 법적 조치가 필요하다. 그리고 북한의 경우 행정처벌법 제288조 및 제289조 적용 배제를 위해 북한 가족법에 남북주민혼인합의서의 효력을 부여하는 규정이 신설될 수 있도록 남북이 협의·지원하여야 한다.

가정은 사회를 구성하는 기초 단위로서 매우 중요한 사회적 의미를 가진다. 이를 고려할 때 남북한 주민 간 혼인이 자유롭게 이루어진다면 남북한 주민 간 교류협력의 새로운 전환점이 될 것이다. 위와 같은 제도 구축을 통하여 남북한 주민이 세계인권선언과 자유권 규약 및 남북한의 헌법이 보장하는 혼인할 권리를 마음껏 향유할 수 있게 되고, 나아가 이것이 남북한 인적교류 및 접촉 확장의 마중물이 될 것을 기대해 본다.

# V. 결론

이규창 통일연구원  
문선혜 법무법인 한미





본 연구보고서는 남북한 쌍방향의 인적교류 및 접촉 확대를 위한 남북한 주민 간의 왕래와 이주, 혼인 문제를 법적인 측면에서 접근하였다. 평화체제 구축 단계에서는 남북한 주민 왕래 활성화에 대해 합의하고 이후 남북연합 단계에서 남북한 주민 이주와 혼인이 이루어지는 상황을 전제로 남북한 주민 왕래와 이주, 혼인에 따르는 법적인 문제를 분석하고 이에 필요한 법·정책적인 방안을 제시하였다.

제2장에서는 남북한 주민 왕래 확대를 뒷받침하기 위한 법제도적 방안과 과제를 살펴보았다. 남북은 지난 30년의 교류협력을 통해 주민 왕래와 관련한 다양한 경험을 축적하였고 신변안전보호 등의 여러 문제점도 경험하였다. 법제도적인 측면에서는 개성출입체류합의서, 남북교류협력법, 북한의 북남경제협력법 등 남북한 주민 왕래의 법제도적인 기틀은 가지고 있다. 남북한 전역을 대상으로 하는 남북한 주민 왕래를 활성화하기 위해서는 이와 같은 경험과 문제점, 법적인 기반을 토대로 남북출입체류합의서를 체결하고 남북 각각의 국내법에 이를 반영해야 한다. 그리고 이를 이행·준수하여 남북관계 및 인적교류를 한 단계 더 높은 단계로 발전시킴으로써 남북한 주민의 이주로 접어들 수 있는 환경을 조성해야 한다.

남북한 주민의 왕래를 활성화시키기 위해서는 다음과 같은 과제들이 추진되어야 한다. 첫째, 접촉신고제도의 개선이 필요하다. 과학기술 및 정보화의 빠른 발전을 감안하여 인터넷이나 통신에 의한 접촉은 사안별 신고에서 포괄적 신고로 운영을 변경하고, 인터넷 이외의 사이버 공간에서의 접촉은 사후신고를 원칙으로 운영할 필요가 있다. 둘째, 출입 문제에 있어서는 출입 승인을 점진적으로 완화하고, 남북한 주민의 방문 승인 거부 및 제한 사유가 명시되어야 한다. 남북한 각각의 출입 장소에서 받게 되어 있는 출입 심사를 통합

하는 방안과 방문증명서를 대신하여 남북 각각의 신분증으로 출입 심사를 받게 하는 방안이 마련되어야 한다. 또한 외국인의 남북한 왕래 및 남북한 연계 관광을 위해서는 외국인이 제3국에서 발급받은 사증의 효력을 인정하는 등의 외국인 출입국공조 방안이 마련되어야 하고 도로, 열차, 선박을 이용한 왕래 외에 항공을 이용한 왕래도 가능할 수 있도록 정책이 추진되어야 한다. 셋째, 체류 문제에 있어서는 기간에 따라 단기체류, 장기체류, 거주로 체류 유형을 구분하고 유형별 체류 자격에 대한 규정이 마련되어야 한다. 그리고 단기 체류는 신고만으로, 장기체류와 거주는 승인을 받게 하는 방식으로 출입 규제를 할 필요가 있다. 아울러 이산가족의 왕래 촉진을 위한 특례가 마련되어야 한다. 넷째, 쌍방향 남북한 주민의 왕래가 확대될 경우 신변안전, 합의서 해석 및 출입제도 운영에 따른 분쟁, 민·형사 문제, 법률충돌 문제 등 다양한 문제가 발생할 수 있다. 이를 준비하기 위해서는 남북한 주민의 긴급구조조치를 남북출입체류합의서에 포함시키고 신변안전을 실효적으로 보장할 수 있는 장치가 마련되어야 한다. 또한 공동위원회를 구성·운영함으로써 남북한 주민의 왕래에 따르는 제반 문제를 해결하고 민·형사 사법공조 방안이 마련되어야 한다. 법률충돌문제의 해결을 위해서는 준국제사법 이론이나 국제(區際)사법이론을 적용하는 것보다 특별법을 제정하여 대응하는 방식이 바람직하다.

남북한 쌍방향의 왕래 활성화를 위해서는 북한의 출입법제 개선도 필요하다. 북한은 남북한 주민의 왕래와 관련한 문제를 북남경제협력법에서 규율하고 있는데 경제협력만이 아닌 사회문화교류협력까지 망라할 수 있는 법이 제정될 필요가 있다. 북한 출입국법은 남한 주민이 외국을 거쳐 북한에 출입국하는 경우와 외국인의 남북한 왕래 절차에 대한 규정을 두고 있지 않다. 이에 대한 제도적인 보완

이 필요하다. 아울러 남북한 형사사법공조를 위해서는 양자·다자 차원의 인권대화를 통해 북한의 형사법제가 인권친화적인 방향으로 개선될 수 있도록 협력하여야 한다.

국가보안법의 잠입·탈출죄와 회합·통신죄, 유엔사의 비무장지대 및 군사분계선 민간인 출입 승인 문제도 남북한 주민 왕래 활성화에 많은 영향을 미치고 있다. 평화지향적, 미래지향적인 남북관계를 위해서는 남북관계 발전 및 한반도 평화체제 구축 정도에 따라 국가보안법의 개정, 폐기 및 대체입법의 단계별 대응이 바람직하다. 유엔사의 민간인 비무장지대 및 군사분계선 출입 승인 문제의 핵심은 비군사적인 분야의 문제에 대해서까지 유엔사의 승인을 받아야 한다는 점이다. 이 문제는 남한 정부와 유엔사, 유엔사 운용의 실질적인 책임을 지고 있는 미국이 협의에 의해 유엔사의 권한을 합리적으로 조정해 가는 방향으로 문제를 풀어가야 한다.

제3장에서는 남북한 주민의 이주를 법적으로 뒷받침하기 위한 법제 방안과 이주에 따르는 법적인 문제들을 살펴보았다. 남북한 주민의 이주는 왕래와는 다르게 몇 가지 예외적인 경우를 제외하면 남북간에 경험도 전혀 없고 관련 법제도 마련되어 있지 않다. 따라서 구동서독과 양안, 남북키프로스 사례 등 해외 분단국 사례와 유럽정주협약, 국내의 해외이주법, 재한외국인 처우 기본법, 다문화가족법 등 이주 관련 법제를 참고하여 법제도를 마련해가야 한다.

북한 주민의 남한 이주를 위해 가칭 ‘북한 주민의 남한 이주에 관한 법률’을 제정하고 ‘남북이주정책위원회’를 구성·운영할 필요가 있다. 북한 주민의 남한 이주를 허용하되 초기에는 가족결합권 및 인도주의 차원에서 배우자와 이산가족의 이주부터 시작하여 점진적으로 그 대상을 확대하는 정책이 바람직하다. 남북이주합의서를 체결하여 남북한 주민의 상대측 지역 왕래 및 체류를 보장하는 내용을

포함시키고, 국내적으로는 북한 이주민에게 적용할 가칭 ‘북한 이주민의 법적 지위 및 보호에 관한 법률’을 제정하는 방안이 강구되어야 한다. 북한이탈주민과의 관계에서 북한 이주민 정책을 어떻게 가져갈 것인가의 문제가 쟁점으로 부각될 수 있다. 본 연구보고서가 전제로 하고 있는 남북연합시대에 진입하게 될 경우 현재와 같은 북한 이탈주민 정책을 가져갈 것인지의 문제에 대한 접근은 사고의 전환이 필요하다. 북한이탈주민의 자유로운 북한 왕래와 체류를 제한하고 있는 현행 법제는 남북연합시대에는 상당히 완화되거나 해소되어야 한다. 북한 왕래 및 체류 제한은 상호 체제 존중 및 인정과 개인의 인권에 부합하지 않기 때문이다. 또한 남북한의 합의에 의해 이주를 허용할 경우 탈북행위는 자연스럽게 감소하거나 사라질 가능성이 있다. 이와 같이 남북연합시대에는 북한 이주민과 북한이탈주민의 구분 실익은 존재하지 않을 가능성이 있다는 점에서 북한이탈주민법 폐지에 대한 사회적 논의로 이어질 수 있다. 북한 주민의 남한 이주를 허용할 경우 남한 내에서 북한 이주민에 대한 사회적 차별과 이로 인한 갈등이 발생할 수 있다. 이에 대한 법제도적인 대응과 함께 북한 이주민을 동등한 대한민국 국민으로 존중하고 포용하는 성숙한 자세가 필요하다. 신변보호 및 신변안전은 북한 주민이 남한으로 이주하는 경우뿐만이 아니라 남한 주민이 북한 지역으로 이주하는 경우에도 발생할 수 있다는 점에서 상호주의에 입각하여 대응해 나갈 필요가 있다. 북한 주민의 남한 이주에 따라 여러 가지 민·형사 사건이 발생할 수 있다는 점에서 사법공조를 지속적으로 확대하여야 한다.

남한 주민의 북한 이주도 허용되어야 한다. 이주 대상은 북한 주민의 남한 이주의 경우와 마찬가지로 처음에는 가족결합권 및 인도주의 측면에서 결혼이나 이산가족 등 북한에 연고가 있는 경우에 제

한적으로 허용하고, 점차 다른 사유에 의한 이주를 허용하는 방향으로 점진적으로 확대하는 것이 바람직하다. 남한 주민의 북한 이주를 제도적으로 보장하기 위해서는 남북이주합의서에 관련 내용을 포함시켜야 한다. 그리고 이를 이행하기 위한 특별법으로 가칭 ‘남한 주민의 북한 이주에 관한 법률’을 제정하는 방안을 생각해볼 수 있다. 또는 시기적으로 북한 주민의 남한 이주에 관한 법률을 먼저 제정하여 시행하다가 남한 주민의 북한 이주가 성사될 경우 북한 주민의 남한 이주에 관한 법률을 남북한 주민의 이주에 관한 법률로 전면 개정하는 방식도 가능하다. 남한 주민의 북한 이주에 관한 사항을 법제화할 경우 현재 시행되고 있는 해외이주법이 필요한 변경을 가하여 적용될 것으로 전망된다. 상속 재산의 이전을 제한하고 있는 남북가족특례법에 비취봤을 때 재산의 북한 이전 허용 여부가 쟁점 가운데 하나로 제기될 수 있다. 그러나 이주 실현을 위해 재산권 행사는 보장되어야 한다. 법률은 기본적으로 각각 거주하고 있는 지역의 법률의 적용을 받는다고 보는 것이 타당하다. 그러나 선거의 경우처럼 국민의 권리 행사 및 의무 이행과 관련한 문제에 있어서는 북한에 이주하고 있더라도 남한 법률이 적용되어야 하는 경우가 발생할 수 있다. 남북한 합의에 의해 특정한 문제에 대한 상대방 법률의 적용을 보장하는 방안이 강구될 필요가 있다.

제4장에서는 남북한 주민의 혼인을 법적으로 뒷받침하기 위한 법제 방안을 살펴보았다. 남북한 법제는 공통적으로 혼인, 이혼 등 신분행위의 요식성을 규정하고 있으므로, 여기서 말하는 남북한 주민 간 혼인 및 이혼은 법률혼을 뜻하는 것으로 전제하여 실질적·형식적 요건에 따르는 문제를 모두 검토하였다.

남한에서의 혼인 및 이혼에 관한 법원은 민법, 가사소송법, 가족관계등록법 등에 있고, 북한에서의 법원은 가족법, 여성권리보장법,

민사소송법, 주민행정법, 공민등록법, 개성공업지구 출입체류거주 규정, 금강산국제관광특구 출입체류거주규정, 행정처벌법 등에 있다. 이에 따른 구체적인 내용을 살펴보면 남북한 법제의 혼인 관련 내용은 대체로 유사하나 이혼 및 이혼에서 파생되는 양육에 관한 사항, 재산분할청구권과 같은 내용은 상당한 차이를 보이고 있다. 또한 북한법에는 남한에 없는 부당한 혼인 및 이혼 행위에 대한 처벌 규정이 있다. 이는 결혼과 가정생활을 국가적 통제의 대상으로 보는 북한 법제의 특수성으로 인한 것이다.

분단국가 상호 주민 간의 혼인 법제를 살펴보면, 먼저 구 동서독에서는 상호 주민 간의 혼인을 위한 별도의 법제가 마련되어 있지 않았다. 다만 서독은 동서독 주민 간의 민사 관계에 대하여 지역 간 사법 원리에 따라야 한다고 주장하면서 국제사법을 유추적용하여 준거법을 결정하였고, 동독은 동서독 간 법적 관계를 외국 간 관계로 보아 국제사법을 그대로 적용하여 법률충돌 문제를 해결하였다. 다음으로 중국과 대만을 살펴보면, 1993년부터 2018년 7월까지 양안 주민 간 혼인의 수가 457,364건에 달할 정도로 많은 사례가 있었다. 중국과 대만은 양안 주민 간의 혼인 법제에 관하여 통일입법 방식을 택하는 대신 각각 단독 입법을 하되 협의를 통해 내용을 조율하여 왔다. 마지막으로 남북키프로스는 그리스계와 터키계 주민 간의 갈등으로 인하여 분단되었으며 이들 상호 주민 간의 혼인은 거의 이루어지지 않고 있다. 다만, 2004년 남키프로스가 키프로스 섬 전역을 영토로 하여 EU에 가입하였으므로, 만약 남북키프로스 주민 간의 혼인을 하게 된다면 EU법을 그 준거법으로 삼을 수 있다.

이처럼 각 분단국에서 공통적으로 겪어 왔던 법률충돌의 문제는 남북한 주민 간 혼인에서도 발생한다. 북한 주민이 북한에서 국적을 취득한 것과 관계없이 남한에서의 그의 법적 지위는 대한민국 국민

이며, 남한 주민 또한 북한 공민으로서의 지위를 동시에 가지기 때문이다. 남북한 주민 간의 혼인과 같이 하나의 사건에서 남한 주민과 북한 주민이 동일한 법률관계의 당사자가 되는 경우 남한법과 북한법을 둘 다 적용받을 수 있어 충돌을 피할 수 없다. 이를 해결하기 위한 방안으로는 남한법 또는 북한법 중에서 택일하여 이를 일률적으로 적용하는 방안, 국제사법을 적용하거나 또는 유추적용하여 준거법을 정하는 방안, 남북한 주민 간의 혼인 및 이혼 시 준거법을 정하는 별도의 법규범을 제정하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 이 세 가지 방안을 검토한 결과 남북한 주민 간의 혼인 및 이혼에 적용되는 공통 규범으로서 남북합의서를 체결하는 것이 분쟁 해결을 안정적으로 도모하고 남북한이 모두 만족할 수 있는 방안이라고 생각한다.

남북한 주민 혼인 정책은 개인의 자유권과 양성 평등의 원칙을 보장하고, 준거법 결정에 관한 일관된 원칙을 제공하는 방향으로 추진되어야 한다. 상주대표부에 남북공동인증처를 신설하여 혼인 및 이혼 신고를 위한 남북한 간 문서 인증 절차를 도입할 필요가 있으며, 남북주민혼인합의서를 체결하여 준거법 결정의 기준을 제시하여야 한다. 남북합의사항의 이행을 위해 남북한 혼인법제의 개정 및 법적 근거의 마련이 추진되어야 한다. 남한에서는 가족관계등록법, 북한에서는 공민등록법에 특례 조항을 마련하여 상주대표부를 통하여 상대 지역에서의 혼인의 발생 및 변동사항 등록 사무를 처리할 수 있도록 해야 한다. 남한의 경우 남북공동인증처에서 한 혼인관계의 발생 및 변동사항 등록에 대한 효력부여 근거규정 마련과 북한이탈주민법 제19조의2 제1항 내지 제5항의 적용 배제를 반영하는 법적 조치가 필요하다. 북한의 경우 행정처벌법 제288조 및 제289조 적용 배제를 위해 북한 가족법에 남북주민혼인합의서의 효력을 부여하는 규정이 신설될 수 있도록 남북이 협의·지원하여야 한다.

이상 살펴본 남북한 주민 간의 쌍방향 왕래 확대 및 이주와 혼인 실현을 위한 법제 정비 과제 및 이와 관련된 문제들을 정리하면 다음 <표 V-1>과 같다.

〈표 V-1〉 남북한 주민 왕래 확대 및 이주·혼인 실현을 위한 법적 정비 과제

	평화체제 단계	남북연합 단계	관련 조치
<p>왕래</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 남북출입체류 합의를 체결                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 남북 각각 하도록 되어 있는 출입 심사제도 통합</li> <li>- 방문증명서 대신 신분증으로 출입 심사 운영</li> <li>- 외국인 출입국공조 방안 마련</li> <li>- 긴급구조조치 명시</li> <li>- 신변안전 보장 장치 마련</li> <li>- 출입체류공동위원회 구성·운영</li> </ul> </li> <li>○ 남한 남북교류협력법 개정                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 접촉신고제도 개선</li> <li>- 출입 승인의 점진적 완화</li> <li>- 방문 승인 거부 및 제한 사유 명시</li> <li>- 단기체류, 장기체류, 거주 등 체류유형 구분과 자격 부여 규정 마련</li> <li>- 이산가족의 왕래 촉진을 위한 특례 규정 마련</li> </ul> </li> <li>○ 북한 출입법제 개선                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 북남경제협력법이 사회문화교류협력 분야까지 포괄할 수 있도록 개정</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 왕래의 규모와 대상 확대</li> <li>○ 신변안전 및 보호 상호주의에 입각하여 발전방안 마련</li> <li>○ 평화체제 단계에서 드러난 출입법제 문제점 보완·발전                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 남북교류협력법 개정</li> </ul> </li> <li>○ 주민 이주에 수반하는 법적 문제 대응                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 민·형사 사법공조 확대</li> <li>- 법률충돌문제 해결을 위한 특별법 보완·발전</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 국가보안법                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 남북관계 발전 및 한반도 평화체제 구축 정도에 따라 국가보안법 개폐 및 대체입법 추진</li> </ul> </li> <li>○ 유엔사의 민간인 비무장지대 및 군사분계선 출입 제한                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 남한 정부와 유엔사, 미국과의 협의를 통해 비군사적인 분야에 속하는 유엔사의 권한을 합리적으로 조정 → 평화체제 구축 논의를 통해 비무장지대에 대한 유엔사의 권한 이양</li> </ul> </li> </ul>

	평화체제 단계	남북연합 단계	관련 조치
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 남한 주민이 외국을 거쳐 북한에 출입국하는 경우에 대한 규정 마련</li> <li>- 외국인의 남북한 왕래 절차에 대한 규정 마련</li> </ul> <p>○ 주민 왕래에 수반하는 법적 문제 대응</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 민·형사 사법공조 방안 마련</li> <li>- 법률충돌문제 해결을 위한 특별법 제정</li> </ul>		<p>○ 남북한 형사사법공조를 위한 북한 형사법제 개선 협력</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 양자·다자 차원의 인권대화</li> </ul>
이주		<p>○ 남북이주합의서 체결</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 상대측 지역 왕래 및 체류 허용 명시</li> <li>- 남한 주민의 북한 이주 허용</li> <li>- 국민의 권리·행사 관련 법률·법규의 상대측 지역 행사 방안 규정</li> </ul> <p>&lt;북한 주민의 남한 이주&gt;</p> <p>○ 북한 주민의 남한 이주에 관한 법률 제정</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 남북이주정책위원회 구성·운영</li> <li>- 이주 대상: 배우자와 이산가족 → 점진적으로 확대</li> </ul> <p>○ 북한 이주민의 법적 지위 및 보호에 관한 법률 제정</p>	

	평화체제 단계	남북연합 단계	관련 조치
		<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 북한 이주민에 대한 사회적 차별 및 갈등 해소를 위한 법제도적 대응과 시민사회교육 실시</li> <li>〈남한 주민의 북한 이주〉</li> <li>○ 남한 주민의 북한 이주에 관한 법률 제정               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 이주 대상: 배우자와 이산가족 → 점진적으로 확대</li> <li>- 재산권 이전 보장</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 남북연합 단계에 진입할 경우 북한 이주민과 북한이탈주민의 구별 실익 사라질 가능성 존재 → 북한이탈주민법 폐지에 대한 사회적 논의 필요</li> <li>○ 대안으로 북한 주민의 남한 이주에 관한 법률을 남북한 주민의 이주에 관한 법률로 전면 개정하는 것도 가능</li> </ul>
혼인		<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 남북한 주민 간의 혼인에 관한 합의서 체결               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 목적, 기본원칙 제시</li> <li>- 혼인의 성립, 부부재산제, 이혼에 적용되는 준거법 명시</li> <li>- 혼인관계의 발생 및 변동사항 등록 업무를 담당할 기관으로 남북공동인증처를 상주대표부에 설치</li> </ul> </li> <li>- 적용배제 조항 명시</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 개성공동연락사무는 남북연합시대에는 한 단계 격이 높은 상주대표부(서울, 평양)로 발전</li> </ul>

	평화체제 단계	남북연합 단계	관련 조치
		<p>○ 합의사항의 남한 법제 반영</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 남북 주민 간의 혼인관계 발생 및 변동사항 등록·인증사항 효력 부여를 위해 가족관계등록법에 특례 규정 마련</li> <li>- 남북 주민 간의 신분행위 증명절차에 대한 실무지침(대법원예규) 마련</li> <li>- 북한 주민의 남한 이주에 관한 법률 제정시 북한이탈주민법 제19조의2 제1항 내지 제5항 적용 배제 명시</li> </ul> <p>○ 합의사항의 북한 법제 반영</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 공민등록법 개정을 통한 혼인관계 발생 및 변동사항 등록·인증사항의 효력 부여</li> <li>- 혼인 및 이혼 관련 남북합의 사항이 있을 경우에는 그에 따른다는 취지의 조문을 북한 가족법에 신설</li> </ul>	<p>○ 남북연합 단계에 북한이탈주민법이 폐지될 경우 북한이탈주민법 적용 배제 조문 불필요</p>

출처: 본 연구보고서 내용을 정리하여 연구진 공동 작성

# 참고문헌

## 1. 단행본

- 고준성. 『남북한주민간 이주실시에 대비한 법제연구-동서독 주민간 이주제도를 중심으로-』. 서울: 통일원, 1992.
- 국정기획자문위원회. 『문재인정부 국정운영 5개년 계획』. 서울: 국정기획자문위원회, 2017.
- 김연명·김제철·김민정·박용화·홍석진. 『통일시대를 대비한 남북한 항공운송 협력방안 구상』. 고양: 한국교통연구원, 2004.
- 김영운. 『남북한 출입제도(통행·통신·통관) 개선 및 정착방안 연구』. 서울: 통일연구원, 2008.
- 김영운·양현모. 『독일, 통일에서 통합으로: 문답으로 알아보는 독일 통일』. 서울: 통일부, 2009.
- 김찬규·이규창. 『북한국제법연구』. 파주: 한국학술정보, 2009.
- 도경옥·안준형. 『한반도 평화협정의 법적 쟁점과 과제』. 서울: 통일연구원, 2019.
- 도경옥·임예준·이기태·홍제환. 『북한 여성·아동 인권 실태』. 서울: 통일연구원, 2016.
- 리송녀. 『조선민주주의인민공화국 가족법제도』. 평양: 사회과학출판사, 2013.
- 문준조. 『중국과 대만의 인적교류법제』. 서울: 한국법제연구원, 2004.
- 박종철·이교덕·이규창·이윤식. 『남북한 공생발전을 위한 3대 공동체의 실천 과제』. 서울: 통일연구원, 2012.
- 박종철·김병로·이규창·전재성·조성렬·홍우택·홍익표·황선혜. 『민족공동체 통일방안의 새로운 접근과 추진전략: 3대 공동체 통

- 일구상 중심』. 서울: 통일연구원, 2010.
- 박훈민. 『남북교류협력법에 관한 연구』. 세종: 한국법제연구원, 2018.
- 법무부. 『남북키프로스 교류협력 법제 연구』. 과천: 법무부, 2009.
- \_\_\_\_\_. 『동서독 교류협력 법제 연구』. 과천: 법무부, 2019.
- \_\_\_\_\_. 『중국과 대만의 교류협력 법제 연구』. 과천: 법무부, 2008.
- \_\_\_\_\_. 『통일법무 기본자료(남북관계)』. 과천: 법무부, 2017.
- 법원행정처. 『외국사법제도연구(4)』. 서울: 법원행정처, 2008.
- 사회과학원 법학연구소. 『법학사전』. 평양: 사회과학출판사, 1971.
- 석광현. 『국제사법 해설』. 서울: 박영사, 2013.
- 손희두. 『북한의 국적법』. 서울: 한국법제연구원, 1997.
- 신용석·최경은. 『신남북관광협력의 정책방향과 과제』. 서울: 한국문화관광연구원, 2019.
- 양현모. 『북한이탈주민 정책조정체계에 관한 연구』. 서울: 한국행정연구원, 2012.
- 윤인진. 『북한이주민』. 서울: 집문당, 2009.
- 이규창. 『추방과 외국인 인권』. 파주: 한국학술정보, 2006.
- 이규창·김수암·민태은·이우태·하범식. 『사회문화교류협력 및 인적 접촉 활성화 방안』. 서울: 통일연구원, 2018.
- 이규창·임예준·백상미. 『남북교류협력 재개 과정에서의 신변안전보호에 관한 연구』. 서울: 통일연구원, 2019.
- 이무철·이상신·윤철기·신대진·김상현·김지영·보리스 슈크보르쯔·이남주·이일영·윤영상·김성경. 『남북연합 연구: 이론적 논의와 해외사례를 중심으로』. 서울: 통일연구원, 2019.
- 이상철. 『한반도 정전체제』. 서울: 한국국방연구원, 2012.
- 이제우. 『북한의 신분·공민·주민 등록제도에 관한 연구』. 고양: 사법정책연구원, 2017.
- 이효원. 『남북교류협력의 규범체계』. 서울: 경인문화사, 2006.
- \_\_\_\_\_. 『판례로 보는 남북한관계』. 서울: 서울대학교출판원, 2013.

- 장영민·박강우. 『남북한 인적 왕래에 따른 형사문제 처리방안』. 서울: 한국형사정책연구원, 1994.
- 장은정·김정진·윤성혜. 『남북 교류·협력 확대를 위한 양안관계 법제 연구』. 세종: 한국법제연구원, 2018.
- 정인섭. 『신 국제법강의: 이론과 사례』. 서울: 박영사, 2010.
- 제성호. 『통일시대와 법』. 서울: 중앙대학교출판부, 2003.
- 조정현·김수암·손기웅·이규창·이금순·임순희·한동호. 『북한인권백서 2013』. 서울: 통일연구원, 2013.
- 지원림. 『민법강의』. 서울: 홍문사, 2012.
- 허문영·김규륜·김수암·김영윤·박영호·박형중·배정호·서재진·손기웅·여인곤·이교덕·이규창·전성훈·정영태·조민·조정아·조한범·최수영·최진욱·최춘흠. 『한반도 비핵화와 평화체제 구축전략』. 서울: 통일연구원, 2007.
- 張漸騰. 『109年移民政策與法規』. 臺灣: 千華數位文化, 2019.
- Asmussen Jan, *Intermarriages and Interethnic Love Stories in Cyprus*. Ankara: Halkbilimi, 2010.
- Republic of Cyprus. *Demographic Report 2017*. Nicosia: Statistical Service, 2017.

## 2. 논문

- 강현철. “판문점 선언의 법적 의의와 평화협정 이후의 입법적 과제.” 『법연』. Vol. 59, 2018.
- 고준성. “분단독일에 있어 내독간이주 관련 법제에 관한 소고.” 『안암법학』. 제2호, 1994.
- 김광길. “개성공단 발전적 정상화와 출입문제 해결을 위한 법적 검토.” 『수은북한경제』. 통권 제60호, 2019.

- 김태헌. “유엔사의 DMZ와 MDL, 통과 허가권에 대한 법적 검토.” 『통일과법률』. 통권 제39호, 2019.
- 리송녀. “조선민주주의인민공화국 가족법에 규제된 결혼성립조건.” 『사회과학원학보』. 2003년 제4호, 2003.
- \_\_\_\_\_. “조선민주주의인민공화국 결혼제도.” 『조선사회과학학술집 97 법학연구논문집 3』. 평양: 사회과학출판사, 2010.
- 문선혜. “남북한 주민 간 상속에 관한 법적 쟁점 연구.” 북한대학원대학교 박사학위논문, 2018.
- \_\_\_\_\_. “남북한 주민 간 상속에 관한 법적 쟁점 연구-준거법이 북한법인 경우를 중심으로-.” 『북한법연구』. 제21호, 2019.
- \_\_\_\_\_. “남북한 주민 간 혼인을 위한 법제화 방안.” 『가족법연구』. 제34권 제3호, 2020.
- 문흥안. “남북이산가족의 재결합에 따른 중혼문제의 해결방안.” 『통일과법률』. 통권 제9호, 2012.
- 신영호. “이산가족의 재결합에 따른 법적 분쟁과 그 해결방안: 중혼·상속문제를 중심으로.” 『남북교류와 관련한 법적 문제점 [1]』. 서울: 법원행정처, 2002.
- 양효령. “남북간 인적교류 확대를 위한 법·제도적 개선 방안.” 『통일과법률』. 통권 제39호, 2019.
- 우덕찬. “키프로스통일 문제에 관한 연구.” 『지중해지역연구』. 제10권 2호, 2008.
- 유하영. “남북한간 혼인관계 법률충돌 문제의 해결에 관한 연구: 중국·대만의 실무와 관행을 중심으로.” 『법조』. 제54권 제4호, 2005.
- \_\_\_\_\_. “북한국적인의 사법관계 적용법에 관한 연구.” 『인도법논총』. 제25호, 2005.
- 이규창. “남북관계 발전 및 제도화를 위한 법제 개선 방안.” 성기영 외. 『평화와 번영의 한반도: 남북관계의 재정립과 한반도 신경제

- 구상』. 세종: 경제·인문사회연구회, 2018.
- \_\_\_\_\_. “북한 항공조약 및 민용항공법 분석을 통한 남북항공협정 체결의 시사점: 항공운송분야를 중심으로.” 『통일과법률』. 통권 제 37호, 2019.
- 이백규. “남북한 왕래에 관련된 법적 문제점.” 『남북교류와 관련한 법적 문제점 [1]』. 서울: 법원행정처, 2002.
- \_\_\_\_\_. “남북간 주민의 이주에 따른 법적 문제 지정토론문.” 『남북교류와 관련한 법적 문제점 [3]』. 서울: 법원행정처, 2004.
- 이수형. “전자권 환수 관련 유엔사의 입장과 우리의 대응방안.” 『이슈브리프』. 통권 146호, 2019.
- 이은정. “남북교류에 따른 가족법 대응방안: 이산가족의 재결합을 중심으로.” 『가족법연구』. 제15권 2호, 2001.
- 이장희. “동·서독 통행협정에 관한 연구.” 『국제문제』. 통권 제242호, 1990.
- 장광현. “전시작전통제권 전환에 따른 유엔군사령부 재활성화에 관한 연구.” 아주대학교 대학원 박사학위논문, 2019.
- 장명봉. “남한의 연합제안과 북한의 낮은 단계의 연방제안의 비교: 통일방안의 대안 모색과 법적 과제.” 『법제연구』. 제19호, 2000.
- 정인섭. “외국인의 국제법상 지위에 관한 연구-정주외국인의 경우를 중심으로-.” 서울대학교 대학원 박사학위논문, 1992.
- 정재각·허준영. “독일통일 이후 동서독 이주와 정책적 시사점.” 통일부. 『독일통일 총서 25: 이주 분야 관련 정책문서』. 서울: 통일부, 2018.
- 제성호. “남북간 주민의 이주에 따른 법적 문제.” 『남북교류와 관련한 법적 문제점 [3]』. 서울: 법원행정처, 2004.
- 조미경. “이산가족 중혼문제에 관한 연구: 독일의 최근판례를 참고한 저촉법적·실질법적 접근.” 『가족법연구』. 제16권 2호, 2002.

한기종. “중국의 양안관련 법체계의 구조와 특징.” 『중국법연구』. 제20집, 2013.

한명섭. “키프로스의 분단과 통일 문제에 대한 연구.” 『북한법연구』. 제23호, 2020.

### 3. 기타 자료

#### 〈언론·인터넷〉

『연합뉴스』.

『조선일보』.

『조선중앙통신』.

『한겨레』.

*The San Diego Union-Tribune.*

*Reuters.*

국립국어원 표준국어대사전 <<https://stdict.korean.go.kr>>.

나무위키 <<https://namu.wiki>>.

대만 해협교류기금회 <<http://www.sef.org.tw>>.

법제처 국가법령정보센터 <<http://www.law.go.kr>>.

법제처 세계법제정보센터 <<http://world.moleg.go.kr>>.

외교부 해외안전여행 <<http://www.0404.go.kr>>.

주 그리스 대한민국 대사관 <<http://overseas.mofa.go.kr>>.

중화민국 내정부 이민서(中華民國內政部移民署)

<<https://www.immigration.gov.tw>>.

통일부 <<http://www.unikorea.go.kr>>.

통일부 남북교류협력시스템 <<https://www.tongtong.go.kr>>.

International Labour Organization <<https://www.ilo.org>>.

Schengen visa info <<https://www.schengenvisainfo.com>>.

United Nations Treaty Collection (UNTC)

<<https://treaties.un.org>>.

Wikitravel <<https://wikitravel.org>>.

## 〈법령·법규〉

### 남한 법령·법규

「가사소송법」.

「가족관계등록법」.

「개성공업지구 지원에 관한 법률」.

「공직선거법」.

「국가보안법」.

「국제사법」.

「군사기지 및 군사시설 보호법」.

「남북교류협력에 관한 법률」.

「남북 이산가족의 생사확인 및 교류 촉진에 관한 법률」.

「남북이산가족 방문단의 남북한 왕래절차에 관한 특례」.

「남북 주민 사이의 가족관계와 상속 등에 관한 특례법」.

「다문화가족지원법」.

「민법」.

「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」.

「비무장지대의 보전과 평화적 이용 지원에 관한 법률안」(2020.10.20.,  
전해철의원 대표발의).

「신분관계를 형성하는 국제신분행위를 함에 있어 신분행위의 성립요  
건구비여부의 증명절차에 관한 사무처리지침(가족관계등록예  
규 제33호)」.

「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」.

「재한외국인 처우 기본법」.

「출입국관리법」.

「해외이주법」.

「대한민국헌법」.

## 〈판례〉

대법원 1990.9.25. 선고 90도1451 판결.

대법원 1991.12.24. 선고 91도2419 판결.

대법원 1996.11.12. 선고 96누1221 판결.

대법원 1997.9.9. 선고 97도1656 판결.

대법원 2008.4.17. 선고 2004도4899 판결.

대법원 2020.2.27. 선고 2019도9293 판결.

헌법재판소 1990.4.2. 선고 89헌가113.

헌법재판소 1997.1.16. 선고 89헌마240.

## 〈조약〉

「경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」.

「국제노동기구(ILO) 이주고용협약(97호 협약)」.

「국제노동기구(ILO) 이주노동자보충협약(143호 협약)」.

「국제연합군 총사령관을 일방으로 하고 조선인민군 최고사령관 및 중국인민지원군 사령원을 다른 일방으로 하는 한국 군사정전에 관한 협정(정전협정)」.

「독일연방공화국과 서베를린 간의 민간인 및 물자의 통행에 관한 독일 연방공화국 정부와 독일민주공화국 정부 간의 협정(통행협정)」.

「모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약」.

「여행 및 방문교류의 완화와 개선에 관한 독일민주공화국과 서베를린

당국간 협정(여행방문협정)」.

「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」.

「정주에 관한 유럽협약」.

「조약법에 관한 비엔나협약」.

## 〈합의서〉

「남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언(10·4선언)」.

「남북사이 차량의 도로운행에 관한 기본합의서」.

「남북사이의 열차 운행에 관한 기본합의서」.

「남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서(남북기본합의서)」.

「남북해운합의서 및 부속합의서」.

「남북기본합의서 ‘제3장 남북교류·협력’의 이행과 준수를 위한 부속  
합의서」.

「개성공업지구와 금강산관광지구의 출입 및 체류에 관한 합의서」.

「동해지구와 서해지구 남북관리구역 경비(차단)초소 설치 및 운영에 관  
한 합의서」.

「동해지구와 서해지구 남북관리구역 설정과 남과 북을 연결하는 도로  
작업의 군사적 보장을 위한 합의서」.

「동·서해지구 남북관리구역 통행·통신·통관의 군사적 보장을 위한 합의서」.

「동·서해지구 남북열차 시범운행의 군사적 보장을 위한 잠정합의서」.

「문산-봉동간 철도화물 수송의 군사적 보장을 위한 합의서」.

「비무장지대 일부구역 개방에 대한 국제연합군과 조선인민군 간 합의서」.

「역사적인 판문점선언 이행을 위한 군사분야 합의서」.

「유엔사-북한군 및 남북한군 간 협의·처리할 군사 실무적 문제들에 관  
한 약정」.

「한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언(판문점선언)」.

「6·15 남북공동선언」.

## 북한 법령·법규

- 「가족법」.
- 「개성공업지구법」.
- 「개성공업지구 출입, 체류, 거주규정」.
- 「공민등록법」.
- 「금강산관광지구법」.
- 「금강산국제관광특구법」.
- 「금강산국제관광특구 출입, 체류, 거주규정」.
- 「대외민사관계법」.
- 「라선경제무역지대법」.
- 「라선경제무역지대 외국인출입 및 체류규정」.
- 「민사소송법」.
- 「북남경제협력법」.
- 「아동권리보장법」.
- 「여성권리보장법」.
- 「주민행정법」.
- 「출입국법」.
- 「행정처벌법」.
- 「헌법」.
- 「황금평, 위화도경제지대법」.

## 대만 법규

- 「대만지구 주민의 대륙지역 진입 허가 방법」.
- 「대륙지구 주민의 대만지구 진입 허가 방법」.
- 「대륙지구 주민의 대만지구에서의 의친거류, 장기거류 또는 정주 허가 방법」.
- 「대륙지구 주민의 대만지구에서의 정주 또는 거류 허가 방법」.

「대만지구와 대륙지구의 주민관계조례」.

「중국에 오는 대만동포의 친지방문 여행 접대방법에 관한 통지」.

「중국 국민의 대만 지구 왕래 관리 방법」.

## 〈유엔 문서〉

UN Doc, A/HRC/37/11 (27 December 2017).

UN Doc, A/HRC/37/11/Add.1 (28 February 2018).

UN Doc, A/HRC/43/58 (1 May 2020).

UN Doc, S/RES/84 (27 June 1950).

## 〈보고서·자료집〉

윤여상. 『북한이탈주민 사회통합을 위한 정책 개발(2016년 국회 외교 통일위원회 용역과제 최종보고서)』. 서울: 국회 외교통일위원회, 2016.

통일부. 『남북교류협력에 관한 법률 일부개정법률안 공청회 자료』. 서울: 통일부, 2020.

\_\_\_\_\_. 『2020년 통일부 주요업무 추진계획』. 서울: 통일부, 2020.

U.S. Department of State. “Republic of Korea 2019 Human Rights Report.” 2020.

## 〈자문회의 결과〉

안지호. “통일 이전 동독 주민의 서독 이주.” 통일연구원 자문회의 결과, 2020.4.20.

\_\_\_\_\_. “독일통일 이후 동서독 주민의 이주와 갈등.” 통일연구원 자문회의 결과, 2020.4.24.

- 송인호. “남북한 주민 이주 원고 초안 보완사항 검토.” 통일연구원 자문회의 결과, 2020.9.11.
- 양현모. “독일 주민 이주에 따른 사회문제와 해결.” 통일연구원 자문회의 결과, 2020.4.16.
- \_\_\_\_\_. “독일통일 이후 동서독 주민의 이주와 갈등.” 통일연구원 자문회의 결과, 2020.4.24.
- 이은정. “남북한 주민 혼인 최종보고회 원고 초안 검토.” 통일연구원 자문회의 결과, 2020.9.25.
- 임성택. “남북한 왕래 확대를 위한 출입체류법제 개선 방안.” 통일연구원 자문회의 결과, 2020.10.21.
- 정구태. “남북한 주민 혼인 최종보고회 원고 초안 검토.” 통일연구원 자문회의 결과, 2020.9.25.
- 하범식. “중국과 대만 주민의 이주에 따른 사회문제.” 통일연구원 자문회의 결과, 2020.4.29.
- \_\_\_\_\_. “양안주민 혼인 및 이혼 법적 문제.” 통일연구원 자문회의 결과, 2020.9.11.

## 〈기타〉

- 통계청. “2019년 혼인·이혼 통계.” 통계청 보도자료 (2020.3.19.).

# 최근 발간자료 안내

## 연구보고서

### 2018년도 연구보고서

#### <연구총서>

2018-01	평화의 심리학: 한국인의 평화인식	박주화 외	19,000원
2018-02	사회문화교류협력 및 인적 접촉 활성화 방안	이규창 외	14,000원
2018-03	남북관계 발전과 북한주민 의식 변화	성기영 외	10,500원
2018-04	국경협력의 가능성과 미래	이기태 외	9,000원
2018-05	북한과 주변국의 국경안보	이기태 외	8,000원
2018-06	중국 초국경 경제협력 연구: 통일 한반도 국경안보에 대한 시사점	현상백 외	12,000원
2018-07	KINU 통일외식조사 2018: 남북평화 시대의 통일외식	이상신 외	11,000원
2018-08	한반도 비핵: 평화체제 구축과 남북관계 전략	조한범 외	8,000원
2018-09	북한의 주민 이탈과 법적 대응	박영자 외	11,500원
2018-10	'하나의 시장' 형성을 위한 시장친화적 남북경제협력방식의 모색	임강택 외	9,500원
2018-11	한반도 평화통일을 위한 글로벌 네트워크 전략	김진하 외	9,500원
2018-12	북한 민생 실태 및 협력 방안	홍제환 외	9,000원
2018-13	북핵위기와 북미 간 전략환경 인식	이우태 외	11,000원
2018-14	북한의 핵전략 분석	홍우택 외	6,500원
2018-15	제재 국면에서의 주민의 인권	도경옥 외	10,000원
2018-16	한반도 평화와 남북협력 종합연구(총괄보고서)	김상기 외	5,500원
2018-17	북핵 종합평가와 한반도 비핵화 촉진전략	정성운 외	21,000원
2018-18	동북아 플러스 책임공동체 형성 방안	이기태 외	12,000원
2018-19	북한 변화 실태 연구: 시장화 종합 분석	홍 민 외	20,500원
2018-20	한반도 평화체제 구축과 한미관계	김상기 외	10,000원
2018-21	북한에서 국가-사회관계 양상 연구	한동호 외	14,000원
2018-22	김정은 시대 북한의 국가기구와 국가성	박영자 외	13,500원
2018-23	북한 군사경제 비대화의 원인과 실태	오경섭 외	12,000원
2018-24	한반도 평화변영과 남북중 협력방안	정은이 외	9,500원
2018-25	중국 시진핑 2기 지도부 구성과 대외정책 전망	신중호	8,500원
2018-26	2030 미중관계 시나리오와 한반도	신중호 외	12,000원

#### <정책연구시리즈>

2018-01	김정은 시대 북한 경제사회 8대 변화	박영자 외
---------	----------------------	-------

2018-02	2018년 미국 중간선거 평가와 미국의 향후 대외정책 전망	민태은 외
2018-03	대북 제재 현황과 완화 전망	서보혁 외
2018-04	지자체 남북교류협력사업의 평가지표와 발전방향	나용우 외

### 〈Study Series〉

2018-01	The Implementation Strategy of the Establishment for Peaceful Community on the Korean Peninsula	Hong, Min·Cho, Han-Bum·Park, Ihn-Hwi
2018-02	2017 Survey of Inter-Korean Integration	Park, Juhwa·Rhee, Minkyu·Cho, Won-Bin
2018-03	North Korean Economy in the Kim Jong-un Regime	Hong, Jea Hwan
2018-04	Peace Regime of the Korean Peninsula and North Korean Policy	Chung, Sung-Yoon·Lee, Moo Chul·Lee, Soo-hyung
2018-05	Eight Changes in North Korean Economy and Society under the Kim Jong Un Regime	Park, Young-Ja et al.

### 2019년도 연구보고서

#### 〈연구총서〉

2019-01	트럼프 행정부의 안보전략과 한반도 평화체제의 전망: 미국의 적대국 관계정상화 사례와 한반도에 주는 시사점	이기태 외 8,000원
2019-02	남북관계 2023: 도전요인과 대북정책 추진방향	김갑식 외 17,500원
2019-03	한반도 평화협정의 법적 쟁점과 과제	도경욱, 안준형 8,500원
2019-04	한반도 평화체제 구축을 위한 국제협력	이재영, 김주리 8,000원
2019-05	화해협력 이론과 사례 그리고 한반도	서보혁 외 12,000원
2019-06	한반도 평화체제 구축을 위한 한중협력방안	이재영 외 11,500원
2019-07	북한 여성의 일상생활과 젠더정치	조정아 외 11,000원
2019-08	북한 변화의 변수와 경로: '핵문제'와 '개혁·개방'의 조합을 중심으로	박영자 외 11,000원
2019-09	남북연합 연구: 이론적 논의와 해외사례를 중심으로	이무철 외 15,000원
2019-10	뉴노멀시대 미중관계 변화와 한국의 대북·통일전략	신중호 외 18,000원
2019-11	남북한 인도협력 방안과 과제: 인도·개발·평화의 트리플 넥서스	홍석훈 외 9,000원
2019-12	남북 사회문화교류 활성화를 위한 교류거버넌스 구축방안: 체육교류를 중심으로	이우태 외 9,000원
2019-13	분권형 대북정책 추진 전략과 실천과제: 대북교류협력정책의 지속가능성 제고 방안을 중심으로	나용우 외 10,000원
2019-14	북한 외교정책: 정책패턴과 북핵외교 사례분석	김진하 외 10,000원
2019-15	김정은 정권 핵심집단 구성과 권력 동학	오경섭 외 9,500원
2019-16	북한이탈주민 가치적응 실태연구: 지역사회통합 중심으로	김수경 외 7,500원

2019-17	변화하는 통일환경에 따른 대북·통일정책 개선과제: 신한반도체제 구상을 중심으로	조한범 외	14,500원
2019-18	남북교류협력 재개 과정에서의 신변안전 보호에 관한 연구 - 영사접견 기능의 제도화를 중심으로 -	이규창 외	11,500원
2019-19	국민과 함께하는 통일·대북 정책	이상신 외	24,000원
2019-20	한반도 평화와 남북 협력 종합연구 총론: 평화·경제·화해 협력 구상	서보혁	10,000원
2019-21	한반도 평화체제 관련 쟁점과 이행방안	서보혁 외	14,000원
2019-22	2019 한국인의 평화의식	박주화 외	19,000원
2019-22-01	평화의식 문항별 분석	박주화	18,500원
2019-22-02	평화의식 문항별 테이블	박주화	14,500원
2019-23	평화교육의 실태와 쟁점: 통일교육과의 접점을 중심으로	조정아 외	12,000원
2019-24	북한 실태 연구: 도시경제의 네트워크와 로지스틱스	홍 민 외	10,500원
2019-25	김정은 시대 서부 주요 도시의 기업현황 및 가동률 결정요인 분석	정은이 외	14,000원
2019-26	남북경협 발전 잠재력과 정책 과제	김석진, 홍제환	10,000원
2019-27	한반도 평화·번영 실현을 위한 국경 협력	현승수 외	14,000원
2019-28	한반도 접경국과의 초국경 관광·교통 협력	최장호 외	10,000원
2019-29	주변국의 사이버 환경과 한반도 평화체제 구축	채재병 외	8,500원
2019	제3세대 인권과 북한	인도협력연구실 편	16,500원

#### <정책연구시리즈>

2019-01	한반도 평화협정문 구상과 제안	김상기 외
2019-02	국제전략환경의 변화와 한국의 신남방정책	이기태, 배정호
2019-03	국제 비교를 통해 본 북한의 생활수준	김석진, 홍제환
2019-04	급변하는 동북아 정세가 한국인의 주요 인접국가 인식에 미치는 영향: 한미동맹과 한일관계를 중심으로	이상신 외

#### <Study Series>

2019-01	North Koreans' Current Living Conditions Based on UNICEF Survey Results: With a Focus on the Status of Infant Nutrition	Hong, Jea Hwan
2019-02	The Impact of Sanctions on the Enjoyment of Human Rights	Do, Kyung-ok·Baek, Sangme
2019-03	South Koreans' Perception on Peace: With a Focus on Peace, War, the Way Peace is Realized, and the Attitude for Inter-Korean Reconciliation	Kim, Kap-Sik·Park, Juhwa

## 2020년도 연구보고서

### <연구총서>

2020-01	평화경제 실현방안: 국제협력을 중심으로	김석진, 홍제환	10,000원
2020-02	남북한 주민 왕래 및 이주와 혼인에 관한 법적 연구	이규창, 문선혜	10,000원
2020-03	북한 주민의 정보접근에 관한 연구	김수암 외	9,000원
2020-04	평화-인권-발전의 트라이앵글: 이론적 검토와 분석틀	홍석훈 외	11,000원
2020-05	중·러 협력과 한반도 평화 번영	현승수 외	11,500원
2020-06	한반도 평화번영과 북일관계 연구	이기태 외	8,000원
2020-07	미국의 대북 독자제재: 정치적 배경과 법적 기반 분석	민태은 외	8,500원
2020-08	남북기본합정 체결방향과 과제	도경욱 외	9,000원
2020-09	남북연합 구상과 추진방안	이무철 외	11,000원
2020-10	새로운 한반도 구상 추진전략과 정책과제	김갑식 외	13,000원
2020-11	평화공감대 확산 추진전략과 정책과제	박주화 외	12,500원
2020-12	한반도 비핵·평화프로세스 추진전략과 정책과제	정성윤 외	15,500원
2020-13	한반도 신경제구상 추진전략과 정책과제	정은이, 이해정	11,000원
2020-14	신남방정책·신북방정책 추진전략과 정책과제	나용우 외	14,500원
2020-15	해외의 시각으로 본 신남방·신북방정책의 평가와 과제	나용우 외	17,500원
2020-16	2020 한국인의 평화의식	박주화 외	15,000원
2020-16-01	2020 한국인의 평화의식- 부록 1: 문항별 분석	박주화	16,500원
2020-16-02	2020 한국인의 평화의식- 부록 2: 문항별 테이블	박주화	16,500원
2020-17	'통일에 대한 태도' 척도 개발 및 타당화 연구	박주화 외	12,500원
2020-18	평화경제의 비전과 추진방향: 남북 육상·해양협력을 중심으로	서보혁 외	20,000원
2020-19	국제 평화경제 사례와 한반도	조한범 외	11,500원
2020-20	북한의 발전전략과 평화경제: 사회기술시스템 전환과 지속가능한 발전목표	홍 민 외	18,000원
2020-21	강대국 경쟁과 관련국의 대응: 역사적 사례와 시사점	신중호 외	23,000원
2020-22	북한의 인구변동: 추세, 결정요인 및 전망	홍제환 외	14,000원
2020-23	체제전환 과정에서의 인구구조 변화 연구	최장호 외	7,000원
2020-24	'지식경제시대' 북한의 대학과 고등교육	조정아 외	13,000원
2020-25	KINU 통일외식조사 2020: 주변국 인식 비교연구	이상신 외	24,500원
2020-26	김정은 정권 통치담론과 부문별 정책 변화: 텍스트마이닝을 이용한 담화·연설 분석	오경섭 외	14,500원
2020-27	구술로 본 통일정책사2	홍 민 외	13,000원

### <정책연구시리즈>

2020-01	감염병 공동대응을 위한 남북인도협력	이규창 외
2020-02	2020년 미국 대통령 선거 분석과 국내외 정책 전망	민태은 외

## 〈Study Series〉

- 2020-01 The Peace Agreement on the Korean Peninsula: Legal Issues and Challenges  
Do, Kyung-ok·Ahn, Jun-hyeong
- 2020-02 Variables and Pathways of Changes in North Korea:  
Focused on Different Combination of 'Nuclear Issues' and 'Reform·Opening'  
Park, Young-Ja·Jeong, Eun Mee·Han, Ki Bum
- 2020-03 Daily Lives of North Korean Women and Gender Politics  
Cho, Jeong-ah·Yee, Ji Sun·Yi, Hee Young
- 2020-04 2019 Annual Reports of Attitude of Koreans toward Peace and Reconciliation  
Park, Juhwa et al.

## KINU Insight

---

- |         |   |       |
|---------|---|-------|
| 2018-01 | 2018년 김정은 신년사 분석과 정세 전망                     | 홍 민 외 |
| 2019-01 | 2019년 김정은 신년사 분석과 정세 전망                     | 홍 민 외 |
| 2019-02 | 김정은 정권의 정보화 실태와 특징: ICT 부문을 중심으로            | 정은미   |
| 2019-03 | 미국의 INF조약 탈퇴 의미와 트럼프 행정부의 군사·안보 전략에 대한 함의   | 김주리   |
| 2019-04 | '우리 국가제일주의'의 문화예술적 표상과 시사점                  | 이지순   |
| 2019-05 | 중국의 4차 산업혁명과 북한에 주는 함의                      | 이재영   |
| 2019-06 | 한반도 국제정세의 역동성과 한국의 대응 방향                    | 서보혁   |
| 2019-07 | 신한반도 체제 구상의 이해                              | 조한범   |
| 2019-08 | 최근 한반도 정세 평가와 정책 과제                         | 김갑식 외 |
| 2020-01 | 북한의 제7기 제5차 당중앙위원회 전원회의 분석과 정세 전망           | 홍 민 외 |
| 2020-02 | 평화의 경제적 가치: 2018 남북 간 주요 군사합의를 중심으로         | 장철운   |
| 2020-03 | 미국의 對적성국 관계정상화 프로세스와 대북정책                   | 김유철   |
| 2020-04 | 대북제재 강화가 북한경제에 미치는 영향 - 북중무역 감소의 파급효과를 중심으로 | 최지영   |

## 북한인권백서

---

- |   |               |
|---|---------------|
| 북한인권백서 2018                                     | 한동호 외 20,000원 |
| White Paper on Human Rights in North Korea 2018 | 한동호 외 24,000원 |
| 북한인권백서 2019                                     | 김수경 외 20,000원 |
| White Paper on Human Rights in North Korea 2019 | 김수경 외 24,500원 |
| 북한인권백서 2020                                     | 이규창 외 21,500원 |
| White Paper on Human Rights in North Korea 2020 | 이규창 외 27,000원 |

## 연례정세보고서

2018	2019 한반도 정세 전망	통일연구원
2019	2020 한반도 정세 전망	통일연구원
2020	2021 한반도 정세 전망	통일연구원

## 정기간행물

통일정책연구, 제27권 1호 (2018)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 27, No. 1 (2018)	10,000원
통일정책연구, 제27권 2호 (2018)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 27, No. 2 (2018)	10,000원
통일정책연구, 제28권 1호 (2019)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 28, No. 1 (2019)	10,000원
통일정책연구, 제28권 2호 (2019)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 28, No. 2 (2019)	10,000원
통일정책연구, 제29권 1호 (2020)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 29, No. 1 (2020)	10,000원
통일정책연구, 제29권 2호 (2020)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 29, No. 2 (2020)	10,000원

## 기타

2018	한반도 평화체제 및 비핵화 관련 자료집	박주화, 윤혜령	53,500원
2018	북한의 건강권	이금순 외	
2018	The Right to Health in North Korea	Lee, Keumsoon et al.	
2018	미·중·일·러 한반도 정책 연구 네트워크 다이렉토리	김진하 외	
2020	동서화해사상으로 본 통일공동체의 상과 과제	김범수 외	
2020	DMZ접경지역의 비평화 실태에 관한 인문학적 연구: 전략촌을 중심으로	정근식 외	

## 통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적·주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

### 1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

### 2. 가입방법

- 가) 회원 가입신청서 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

### 3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, International Journal of Korean Unification Studies, 단행본 시리즈인 연구총서, 협동연구총서 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 통일연구원 발간자료 20% 할인된 가격에 구입

### 4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서회원 담당자
- 나) 전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8293, E-Mail: books@kinu.or.kr
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소 변경 시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.









## 남북한 주민 왕래 및 이주와 혼인에 관한 법적 연구

