

「남북교류협력에 관한 법률」 일부개정법률안에 대한 의견서

1. 의견 제출 대상 법률안

- 통일부 장관이 2023.10.19. 통일부공고제2023-148호에 공고에 따라 입법예고한 「남북교류협력에 관한 법률」 일부개정법률(안)

2. 예고사항에 대한 의견: 반대

3. 제출단체: 민주사회를 위한 변호사모임 통일위원회 (위원장: 오민애)

(주소: 서울 서초구 서초대로46길74 2층 / 전화: 02-522-7284)

4. 반대의견의 구체적 이유

가. 들어가며

남북교류협력에 관한 법률(이하 ‘남북교류협력법’ 이라고 함)은 남북간의 상호 교류와 협력을 촉진하기 위하여 필요한 사항을 규정함으로써, 한반도의 평화와 통일에 이바지하는 것을 목적으로 하는 법률임. 남북교류협력법이 정하고 있는 북한주민접촉신고에 관한 규정(제9조의2)은 남북간의 교류와 협력에 대한 법적·제도적 지원을 강화하기 위하여 남·북한 왕래, 북한주민접촉, 교역 및 협력사업 등의 절차를 간소화하고 남한과 북한간의 거래가 민족내부거래임을 명시하고자 하는 취지로 법률이 개정되면서 마련된 조항임. 특별한 경우(남북교류협력을 저해하거나 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리에 반하는 경우)에 한하여 신고의 수리를 거부할 수 있도록 하여, 신고 및 수리를 통해 남북간 교류와 협력을 보다 간이한 절차에 따라 진행할 수 있도록 제도를 마련한 것임.

그런데 최근 통일부는 재외동포와의 교류활동에 위 규정에 따른 북한주민접촉신고를 하지 않았다는 이유로 개인 및 단체에 경위서 제출을 요구하거나 경고를 하거나 과태료를 부과하고 있음. 그리고 “최근 남북교류협력 관련 법령 위반이 사회적으로 문제가 됨에 따라, 법과 원칙에 기반한 남북교류협력 체계를 확립하기 위하여” 남북교류협력법의 개정안을 입법예고하였음.

남북교류협력을 규제하고 통제하기 위한 목적의 이번 법개정은 남북교류협력법의 목적과 취지에 역행하는 것일뿐만 아니라, ‘접촉’의 개념을 자의적으로 확대해석하여 남북협력과 교류, 재외동포와의 교류를 위축시키고 있는 통일부의 정책을 뒷받침하기 위한 제도정비라고 하지 않을 수 없고, 유사입법과는 그 제도의 취지와 목적 자체가 상이하므로 이를 정당화하는 근거가 될 수 없는바, 입법예고안에 대한 반대의견을 밝히고자 함.

나. 입법예고안에 대한 검토의견

(1) 남북교류협력법 위반전력자에 대한 접촉신고 수리 거부 근거 마련(안 제9조의2 제3항 단서 및 제1호 내지 제3호)

통일부는 벌금 이상의 형을 선고받고 그 집행이 끝나거나 면제된 날부터 1년이 지나지 아니한 경우, 과태료 처분을 받고 이를 납부한 날부터 6개월이 지나지 아니한 경우 접촉신고 수리를 거부할 수 있도록 하는 한편, 일정기간이 도과하지 않았더라도 신고의 수리가 필요하다고 인정되는 경우에는 관계 행정기관의 장과 협의를 거쳐 신고를 수리할 수 있도록 하는 내용의 개정안을 입법예고하였음.

그러면서 현행법상 수리거부 사유 중 ‘남북교류협력을 해칠 명백한 우려’에 해당하는 부분을 ‘남북교류협력법을 위반하여 벌금 이상의 형을 선고받

고 그 집행이 끝나거나 면제된 날부터 1년이 지나지 아니한 경우’ 나 ‘과태료 처분을 받고 이를 납부한 날부터 6개월이 지나지 아니한 경우’ 로 구체화하고, 수리 거부사유에 해당한다고 하더라도 예외적인 사정이 있는 경우 관계기관 의견협의를 거쳐 수리가 가능하도록 유보조항을 두는 것으로 규제 영향을 분석하고 있음.

그러나 위와 같은 개정안은 다음과 같은 문제점이 있음.

① 개정안은 ‘남북교류협력을 해칠 명백한 우려가 있거나 국가안전보장, 질서유지 또는 공공복리를 해칠 명백한 우려가 있는 경우’ 를 수리 거부 사유로 두는 한편(제9조의2 제3항 제1호), 이와 별개로 남북교류협력법을 위반하여 벌금 이상의 형을 선고받고 그 집행이 끝나거나 면제된 날부터 1년이 지나지 아니한 경우(동항 제2호), 과태료 처분을 받고 이를 납부한 날부터 6개월이 지나지 아니한 경우(동항 제3호)를 수리거부 사유로 정하고 있음. 이는 규제영향분석서의 설명과 달리, **현행 법률의 수리거부 사유를 구체화하는 것이 아니라, 이와 별개로 수리거부사유를 추가하는 것으로, 해당 조항을 두는 것 자체의 정당성이 필요하다고 할 것임.**

② 교류협력법 위반으로 벌금 이상의 형을 선고받거나 과태료 부과처분을 받았다는 사정은 이후 동일한 사유로 형사처벌을 받거나 과태료를 부과받게 되는 경우 참작사유는 될 수 있을지라도 수리거부의 사유는 될 수 없음. 과태료 부과기준에 의하면, 위반행위의 횟수에 따라 과태료 부과기준을 정하고 있고, 가중이 필요한 경우의 근거규정 또한 이미 마련되어있음(남북교류협력법 시행령 별표). **처벌 전력 내지 과태료 부과 이력을 이유로 교류협력법을 상습적으로 위반한다는 낙인을 찍고, 이미 처벌을 받았음에도 불구하고 별개의 불이익 조치를 취하는 것으로 같은 사유로 이중적인 규제를 시도하는 것** 이라고밖에 할 수 없음.

이와 관련하여, 유사입법사례로 자본시장법(자본시장과 금융투자업에 관한 법률), 특정금융정보법(특정금융거래정보의 보고 및 이용 등에 관한 법률), 보험업법 등이 명시됨. 그런데 자본시장법은 시장의 공정한 경쟁을 촉진하고 시장의 공정성과 신뢰성, 효율성을 높이는 것을, 특정금융정보법은 범죄행위를 예방하고 건전하고 투명한 금융거래 질서를 확립할 것을, 보험업법은 보험업의 건전한 육성과 국민경제의 균형 있는 발전에 기여함을 목적으로 하고 있음. 시장질서나 특정 업종의 질서를 보호하기 위하여 법령 위반을 이유로 처벌받고 일정 기간이 지나지 않은 경우에는 유사투자자문업(자본시장법), 가상자산사업자(특정금융정보법)의 신고를 수리하지 않거나 보험설계사(보험업법)가 될 수 없도록 정한 것은 일정기간 업무를 수행할 수 없도록 하여 해당 시장의 질서를 보호하기 위한 것임. 그런데 남북교류협력법이 위반시 형사처벌이나 과태료부과를 예정하고 있는 제반 절차는 기본적으로 남북간 교류협력을 촉진하기 위한 법의 목적에 따라 마련된 것으로, 일정기간 해당 업무를 수행할 수 없도록 하여 해당 시장의 질서를 보호해야할 필요가 있는 위 유사법률의 경우와는 제도의 취지도 목적도 모두 상이함. 개정안과 유사법률의 각 규정이 형사처벌 내지 과태료 부과 사실을 이유로 일정기간 제한을 두었다는 ‘형식’이 유사하다는 이유로, 실질과 내용이 전혀 다른 남북교류협력법에 위 개정안과 같은 조항을 두는 것을 정당화하는 근거가 될 수는 없음.

③ 수리거부사유에 해당하더라도 신고의 수리가 필요하다고 인정되는 경우에는 관계 행정기관의 장과 협의를 거쳐 신고를 수리할 수 있다고 정하는 것은, 신고제로 운영되는 현행 접촉신고제도를 사실상 허가제로 운영하겠다는 것과 다르지 않음. 현행 접촉신고제도는 법률이 정하고 있는 특별한 사유에 해당하지 않으면 신고를 수리하도록 하고 있고, 신고 내용이 중요한 경우에도 통일부장관이 관계기관의 장과 협의를 거치도록 정하고 있을 뿐 수리

여부를 달리할 수는 없도록 정하고 있음(남북교류협력법 시행령 제16조 제6항).

그런데 거부사유에 해당하더라도 관계행정기관의 장과 협의를 거쳐서 수리할 수 있다고 정하는 것은, 수리거부 사유에 해당하여 북한주민과의 접촉이 사실상 금지되는 상황에서 통일부장관과 관계 행정기관의 장의 판단에 따라 허용여부를 결정하겠다는 것으로 현행 신고제도를 사실상 허가제로 운영하겠다는 것과 다르지 않음. 게다가 통일부장관과 관계 행정기관의 장의 협의라는 요건 외에는 수리가 가능한 요건에 대하여 어떤 내용도 예측할 수 없어, 교류협력법 위반 전력이 있고 일정 기간이 지나지 않으면 북한주민과의 접촉이 가능할지 여부를 전혀 가늠할 수 없게 됨.

(2) 과태료 부과사유 추가 (안 제28조의2 제1항 제3호)

통일부는 북한주민 접촉신고와 협력사업 신고 조건 위반시 과태료를 부과하던 것을 방북 승인, 반출·반입 승인, 협력사업 승인, 수송 장비 운행 승인 조건 위반시에도 과태료를 부과하도록 하여, 과태료 부과사유를 추가하는 개정안을 입법예고함.

과태료의 근거규정은 북한주민접촉신고에 관한 규정이 신설된 2005년 법개정 당시 함께 신설되었음(법률 제7539호 법제명변경 및 일부개정 2005. 5. 31.). 당시 과태료 규정을 신설하면서 과태료부과의 사유로 남북한방문(왕래) 관련 신고, 교역에 관한 사항에 대한 보고, 협력사업의 시행내용에 관한 보고의 각 의무를 이행하지 아니한 경우를 정한 것은, 법이 정하고 있는 의무를 이행하지 않았음을 그 사유로 정하고자 한 것임. 그리고 이후 법개정을 통해 북한주민접촉신고에 부여된 조건을 위반한 경우, 협력사업 신고시 부여된 조건을 위반한 경우가 추가됐음. 그런데 이번 개정안을 통해 남북한 방문

승인, 반출·반입승인, 협력사업승인 등 통일부장관의 승인시 부여되는 조건을 위반한 경우도 과태료 부과대상으로 하여 그 사유를 확대하고 있음.

‘신고’의 경우 절차적으로 필요한 요건을 구비하였는지 여부를 확인하고 법령이 정하고 있는 특별한 사유에 해당하지 않으면 이를 수리하도록 되어 있음. 특별한 사정이 없으면 수리되는 신고에 조건을 부과한다는 것은, 조건 부과를 통해 신고사항을 이행할 때 법의 취지에 맞도록 신중을 기하도록 하는데에 그 목적이 있다고 할 것임. 조건 위반시 과태료를 부과하는 것은 이러한 조건 부과의 취지를 보호하기 위한 것이라고 할 수 있음. 그런데 ‘승인’의 경우 구체적 내용을 살펴서 정당하다고 인정하는 절차이기 때문에 승인을 위한 형식적, 실질적 요건이 신고에 비해 엄격하다고 할 수 있음. 승인에 이르기까지 요건이 엄격하기 때문에, 이에 부과되는 조건을 위반한 경우 제재할 필요성이 신고의 경우와 동일하다고 볼 수 없음. 그럼에도 불구하고 과태료 부과를 통한 제재의 요건을 확대하고, 교류협력을 보장하는 것이 아니라 축소하고 위축시키려는 개정안은 그 자체로 법의 취지와 목적에 역행하는 것임.

2023. 11. 29.

민주사회를 위한 변호사모임 통일위원회

위원장 오민애

통일부 장관 귀하