



제429회 국회 (정기회)
제5차 외교통일위원회

남북교류협력에 관한 법률 일부개정법률안

검 토 보 고

〈수리를 요하지 않는 접촉신고제로 변경 및 북한주민 의제 삭제〉
■ 이용선의원 대표발의(의안번호 제2213708호)

2025. 11.

외 교 통 일 위 원 회
전문위원 김 사 우

목 차

I . 제안경위	1
----------------	---

II . 제안이유 및 주요내용	1
------------------------	---

III . 검토의견	2
------------------	---

※ 참고자료

1. 「남북교류협력에 관한 법률」상 접촉신고제 변천 과정	9
---------------------------------------	---

I. 제안경위

1. 발 의 자 : 이용선의원 등 10인
2. 발 의 일 : 2025. 10. 27.
3. 회 부 일 : 2025. 10. 28

II. 제안이유 및 주요내용

현행법상 남한의 주민이 북한의 주민과 회합·통신, 그 밖의 방법으로 접촉하려면 통일부장관에게 미리 신고하도록 하고, 통일부장관은 남북교류·협력을 해칠 명백한 우려가 있거나 국가안보보장, 질서유지 또는 공공복리를 해칠 명백한 우려가 있는 경우에는 신고의 수리(受理)를 거부할 수 있도록 규정하고 있음.

그런데 이러한 신고수리행위가 사실상의 승인제로 작동하여 남북교류협력 촉진을 위한 법의 목적에 맞지 않고, 신고 수리 거부 사유는 「형법」 등 다른 법률에 의해 규율해야 할 사안임. 따라서 형식적 요건을 갖추면 접수와 함께 접촉신고 효력이 발생할 수 있도록 할 필요가 있음.

아울러 실효성을 확보하기 힘든 북한주민 의제 조항을 삭제하여 교류협력 촉진에 기여하고자 함(안 제9조의2제3항 및 제30조).

Ⅲ. 검토의견

1. 수리를 요하지 않는 접촉신고제로 변경(안 제9조의2 제3항)

- 개정안은 현행 통일부장관의 신고수리 거부 조항을 삭제하는 대신 신고 시 기재사항을 명시함으로써 현재 수리를 요하는 신고로 운영되는 북한주민접촉제도를 수리를 요하지 않는 신고로 변경하려는 것임.

현행	개정안
제9조의2(남북한 주민 접촉) ①·② (생략)	제9조의2(남북한 주민 접촉) ①·② (현행과 같음)
③ 통일부장관은 제1항 본문에 따라 접촉에 관한 신고를 받은 때에는 남북교류·협력을 해칠 명백한 우려가 있거나 국가안전보장, 질서유지 또는 공공복리를 해칠 명백한 우려가 있는 경우에만 신고의 수리(受理)를 거부할 수 있다.	③ 남한의 주민이 제1항에 따른 신고를 할 때에는 접촉의 목적, 상대방, 일시장소를 기재하여야 한다.
④ ~ ⑥ (생략)	④ ~ ⑥ (현행과 같음)

- 현행법령은 남한주민이 북한주민과 접촉하기 위해서는 통일부장관에게 ‘북한주민접촉 신고서’¹⁾를 작성하여 미리 신고하도록 하고, 통

1) 「남북교류협력에 관한 법률 시행령」 제16조(접촉신고) ① 법 제9조의2제1항 본문에 따라 미리 신고하려는 남한의 주민은 접촉 7일 전까지 **북한주민접촉 신고서**에 다음 각 호의 서류를 첨부하여 통일부장관에게 제출하여야 한다. 다만, 가족인 북한주민을 접촉하기 위하여 「남북 이산가족 생사확인 및 교류 촉진에 관한 법률 시행령」 제4조에 따라 신고인 본인의 신원에 관한 서류를 미리 제출한 경우에는 제1호의 서류를 첨부하지 아니할 수 있다.

1. 북한주민접촉 신고인 인적사항

일부장관은 신고된 접촉이 남북교류·협력을 해칠 명백한 우려가 있거나 국가안전보장, 질서유지 또는 공공복리를 해칠 명백한 우려가 있는 경우에만 신고의 수리(受理)를 거부할 수 있도록 규정하고 있음.

□ 그런데, 현행법은 접촉신고의 경우 접촉의 목적이나 방식과 무관하게 모든 접촉에 대해서 일률적으로 신고의무를 부과하고, 통일부장관이 접촉신고 수리를 거부할 수 있는 사유를 포괄적으로 정하고 있어 법적 명확성과 예측가능성이 낮고, 신고제 본래의 취지에도 부합하지 않으며, 사실상의 허가제로 운영될 소지가 있다는 문제가 제기되어 왔음.

□ 이에 개정안은 통일부장관의 신고수리 거부 사유를 삭제하는 대신 신고 시 기재사항을 명시함으로써 현행 북한주민접촉제도를 수리를 요하지 않는 신고로 변경하려는 것으로, 남북한 주민의 보다 자유로운 접촉을 보장하고 상호 교류 및 협력을 활성화하는데 기여할 수 있을 것으로 기대됨.

□ 다만, 개정안의 내용에 대하여는 다음과 같은 점을 추가적으로 고려할 필요가 있음. 첫째, 수리를 요하지 않는 신고의 경우 「행정절차법」 제40조²⁾는 행정청에 일정한 사항을 통지함으로써 의무가

2. 그 밖에 통일부장관이 필요하다고 인정하는 서류

2) 「행정절차법」 제40조(신고) ① 법령등에서 행정청에 일정한 사항을 통지함으로써 의무가 끝나는 신고를 규정하고 있는 경우 신고를 관장하는 행정청은 신고에 필요한 구비서류, 접수기관,

끝난다고 규정하고 있는데, 신고서, 구비서류 및 법령 등에 규정된 형식상의 요건을 갖추 신고를 하면 신고서가 접수기관에 도달된 때에 신고 의무가 이행되고 신고의 효력이 발생하는 것임.

즉, 개정안의 경우도 형식상의 요건을 구비해야 신고의 효력이 발생할 수 있는바, 명시적으로 형식적 요건이 갖추어지지 않은 경우 거부될 수 있음을 규정하는 것이 바람직함.

참고로, 개정안에 대하여 통일부는 현행법의 본래 목적과 신고제의 취지를 감안시 개정안에 공감하나, 형식적 요건이 미비할 경우에 대한 보완절차를 명시할 필요가 있다는 의견을 제시함.

- 한편, 10년간 이루어진 북한주민접촉신고에 대해 살펴보면, 개성공단 전면 중단 등 남북관계가 악화되었을 때(2016년) 거부 건수가 증가하는 등 북한주민접촉신고의 수리 여부가 당시의 남북관계에 영향을 받고 있음을 추정할 수 있음.

그 밖에 법령등에 따른 신고에 필요한 사항을 게시(인터넷 등을 통한 게시를 포함한다)하거나 이에 대한 편람을 갖추어 두고 누구나 열람할 수 있도록 하여야 한다.

② 제1항에 따른 신고가 다음 각 호의 요건을 갖춘 경우에는 신고서가 접수기관에 도달된 때에 신고 의무가 이행된 것으로 본다.

1. 신고서의 기재사항에 흠이 없을 것
2. 필요한 구비서류가 첨부되어 있을 것
3. 그 밖에 법령등에 규정된 형식상의 요건에 적합할 것

< 최근 10년간 연도별 북한주민접촉신고 수리율 및 거부 건수 >

(단위 : 건수, %)

연도	신고	수리	수리율(%)	거부	철회
2015	476	475	100%	-	1
2016	53	15	28.3%	38	-
2017	219	199	95.7%	9	11
2018	713	708	100%	1	4
2019	614	612	100%	1	1
2020	207	205	100%	-	2
2021	153	152	100%	-	1
2022	110	106	96.4%	4	-
2023	113	65	59.6%	44	4
2024	48	22	45.8%	26	-
2025	133	116	87.9%	16	-
합계	2,839	2,675	95.1%	139	24

자료: 통일부('25.11.10 현재, 수리율: 철회(신고인 취소)·검토중 건수 제외)

2. 북한주민 의제 조항 삭제(안 제30조 삭제)

- 개정안은 북한의 노선에 따라 활동하는 국외단체의 구성원은 북한 주민으로 의제하는 규정을 삭제하려는 것임.

현행	개정안
제30조(북한주민 의제) 이 법(제9조제1항과 제11조는 제외한다)을 적용할 때 북한의 노선에 따라 활동하는 국외단체의 구성원은 북한의 주민으로 본다.	<삭 제>

- 현행법 제3조는 “남한과 북한의 왕래·접촉·교역·협력사업 및 통신역무(役務)의 제공 등 남한과 북한 간의 상호 교류와 협력을 목적으로 하는 행위에 관하여는 이 법률의 목적 범위에서 다른 법률에 우선하여 이 법을 적용한다”고 규정하고 있음.

이에 따라 동 조(條)는 조총련 등 북한의 노선에 따라 활동하는 국외단체의 구성원과의 교류·접촉에 대해 「국가보안법」 적용을 배제하기 위하여 도입³⁾된 것으로, 우리 국민이 북한의 노선에 따라 활동하는 국외단체의 구성원과 남북교류·협력을 추진하는 경우에는 현행법상의 관련 절차⁴⁾를 거쳐야 함.

3) 통일부, 「남북교류협력에 관한 법률 해설집」, 2009, 100~101면.

4) 「남북교류협력에 관한 법률」 제9조의2(남북한 주민 접촉)에 따른 북한주민 접촉시 통일부장관에 대한 신고 절차, 제17조(협력사업의 승인 등)에 따른 협력사업 추진 시 통일부장관의 승인 절차 등을 말함.

□ 그런데 현행법 제30조에 대해서는 그동안 규정의 불명확성, 다른 법률과의 이중 규제, 그리고 헌법상 국민의 지위와 충돌 등의 문제점이 지속적으로 제기되어 왔음.

< 현행법 제30조 관련 제기 문제점 >

제기 문제점	관련 내용
규정의 불명확성	○ ‘북한 노선에 따라 활동하는 단체’는 국가보안법 상의 ‘반국가단체’와 동일한 개념으로 보기 어려운 한편, 구체적인 개념 정의 부재 문제
다른 법률과의 이중 규제	○ 해당 대상과의 접촉이 이적행위에 해당할 때는 국가보안법으로 처벌 가능함에도 교류협력법에 별도 규제를 두어 교류협력 활동을 위축시킨다는 비판
헌법상 국민 지위와 충돌	○ 국적 취득 절차를 거쳐 대한민국 국민으로서의 권리와 의무를 지니게 되었음에도 다시 별도의 법에 의해 북한주민으로 간주 문제
외국인에 대한 북한주민 의제	○ 국적은 국제적으로 중요한 법적 신분임에도, 단체 소속만으로 일괄적으로 북한 주민으로 의제 하는 문제(일본 국적자의 북한주민 의제 등)
시대변화 등 미고려	○ 조총련의 달라진 위상과 시대변화(35년) 고려시, 국외단체 구성원에 대한 일괄 의제(조선학교 재학생 등)는 과도함

자료: 통일부

□ 동 조(條)의 본래 취지, 즉 「국가보안법」 적용 배제 및 교류·접촉의 제도적 보장에도 불구하고 해당 규정의 적용 과정에서 여러가지 문제점이 제기됨에 따라, 개정안은 동 조항을 삭제하려는 것으로 이해됨.

□ 다만, 제21대 국회에서 발의된 유사 법률안⁵⁾에 대하여 국가정보원은 제30조를 삭제할 경우 국가안보에 위협이 되고 건전한 남북교류협력을 저해할 우려가 높으므로 현행 규정과 같은 최소한의 법적 통제가 필요하다는 의견⁶⁾을 제출한 바 있었음.

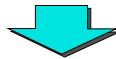
5) 「남북교류협력에 관한 법률 일부개정법률안(이용선의원 대표발의, 의안번호 제2107087호) 21대 이용선 의원 대표발의(‘20.12.31.)

- 따라서, 동 개정안은 제기된 문제점, 국가안전보장, 교류협력 촉진의 필요성 등을 종합적으로 고려하여 논의되어야 할 것으로 보임.
- 참고로, 통일부는 동 조(條) 정비하여, 민간교류의 자율성을 확대하고 교류협력 활성화를 위한 여건을 조성해 나갈 필요가 있다는 점에서 개정안에 동의한다는 의견임.

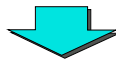
문 의 처
02)6788-5268

참고자료	교류협력법 상 접촉신고제 변천과정
-------------	---------------------------

시 기	구 분	조 문 내 용
'90.8.1 (제정)	승인제	제9조 (남·북한 왕래) ③ 남한의 주민이 북한의 주민등과 회합·통신 기타의 방법으로 접촉하고자 할 때에는 국토통일원장관의 <u>승인</u> 을 얻어야 한다.



'05.12.1 (개정)	신고제	제9조의2 (남·북한 주민접촉) ① 남한의 주민이 북한의 주민과 회합·통신 그 밖의 방법으로 접촉하고자 할 때에는 통일부장관에게 사전에 <u>신고</u> 하여야 한다. 다만, 대통령령이 정하는 부득이한 사유에 해당하는 경우에는 접촉 후 신고할 수 있다. ② 통일부장관은 제1항 본문의 규정에 따라 접촉에 관한 신고를 받은 때에는 <u>남북교류·협력을 저해하거나 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리에 반하는 경우에 한하여</u> 신고의 수리를 거부할 수 있다.
------------------	-----	---



'09.1.30 (개정)	완화된 신고제	제9조의2 (남북한 주민 접촉) ③ 통일부장관은 제1항 본문에 따라 접촉에 관한 신고를 받은 때에는 <u>남북교류·협력을 해칠 명백한 우려가 있거나 국가안전보장, 질서유지 또는 공공복리를 해칠 명백한 우려가 있는 경우에만</u> 신고의 수리를 거부할 수 있다.
------------------	------------	---