



제429회 국회 (정기회)
제2차 외교통일위원회

남북교류협력에 관한 법률 일부개정법률안

검 토 보 고

〈접촉신고 요건 완화 등〉

■ 김준형의원 대표발의(의안번호 제2210911호)

2025. 9.

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	11
---------------------------------------	----

I. 제안경위

1. 발 의 자 : 김준형의원 등 12인
2. 발 의 일 : 2025. 6. 17.
3. 회 부 일 : 2025. 6. 18

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 남한주민이 북한주민과 회합·통신 등으로 접촉하려는 경우 통일부장관에게 사전 신고하도록 규정하고 있음.

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

이에 접촉신고의 대상을 남북교류·협력을 목적으로 하는 직접적인 회합·통신에 한정하는 한편, 접촉신고를 수리를 요하지 않는 신고로 규정하고, 북한주민 접촉 이후 통일부장관에게 접촉결과보고서 제출 의무를 부과함으로써, 절차적 규율은 유지하면서도 접촉 과정에서의 자율성과 책임을 균형 있게 확보하여, 신고제 본래의 취지에 부합하도록 개정하려는 것임(안 제9조의2제1항·제3항부터 제5항까지·제6항 등).

Ⅲ. 검토의견

1. 주민 접촉 신고 의무 대상을 한정

- 개정안은 남북한 주민 접촉 신고 의무 대상을 “남북교류·협력”을 위한 “직접 접촉”에 한정하는 내용임.

현행	개정안
제9조의2(남북한 주민 접촉) ① 남한의 주민이 <u>북한의</u> 주민과 회합·통신, 그 밖의 방법으로 <u>접촉하려면</u> 통일부장관에게 미리 신고하여야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 부득이한 사유에 해당하는 경우에는 접촉한 후에 신고할 수 있다.	제9조의2(남북한 주민 접촉) ① ---- ----- <u>남북교류·협력을 위하여 북한의</u> ----- <u>직접 접촉하려면</u> ----- ----- ----- ----- -----.
② (생략)	② (현행과 같음)

- 현행 「남북교류협력에 관한 법률」 제9조의2제1항은 남한의 주민이 북한의 주민과 회합·통신, 그 밖의 방법으로 접촉하려면 통일부장관에게 미리 신고하도록 하고 있는바,¹⁾ 이러한 ‘접촉’의 개념에

1) 「남북교류협력에 관한 법률」 제9조의2(남북한 주민 접촉) ① 남한의 주민이 북한의 주민과 회합·통신, 그 밖의 방법으로 접촉하려면 통일부장관에게 미리 신고하여야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 부득이한 사유에 해당하는 경우에는 접촉한 후에 신고할 수 있다.

「남북교류협력에 관한 법률 시행령」 제16조(접촉신고) ① 법 제9조의2제1항 본문에 따라 미리 신고하려는 남한의 주민은 접촉 7일 전까지 북한주민접촉 신고서에 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

대해서 특별하게 정의하고 있지는 않고, 제9조의2제1항 본문에서 ‘회합·통신, 그 밖의 방법’으로 접촉의 형태에 대해서만 규정하고 있어, 접촉신고의 경우 접촉의 목적이나 방식과 무관하게 모든 접촉에 대해서 일률적으로 신고 의무를 부과하고 있음.

이에 따라 현행법상 ‘접촉’이란 남한과 북한의 주민이 남북교류협력 또는 이와 직·간접적으로 관련이 있는 정보나 메시지를 서로 주고받는 행위로 해석되며, 여기에는 북한주민을 직접 만나는 회합 외에 통신수단 및 그 밖의 방법을 통한 의사교환을 모두 접촉에 해당하게 됨.²⁾

□ 개정안은 남한의 주민이 북한의 주민과 접촉하는 경우 그 신고의 대상을 ‘남북교류·협력’을 목적으로 하는 ‘직접’ 회합·통신, 그 밖의 방법으로 하는 경우로 한정하려는 것으로,

최근 기술 발달 등에 따라 비대면 등 접촉 형태가 다양화되고 있는 점 등을 고려하면, 접촉의 방법을 직접 또는 간접으로 구분하여 규율하는 것이 가능한지 및 그 실익이 있는지에 대한 논의가 필요해 보임.

□ 또한, 동법의 제정 경위, 제1조 및 제3조의 입법목적³⁾ 등을 살펴보

미리 제출한 경우에는 제1호의 서류를 첨부하지 아니할 수 있다.

1. 북한주민접촉 신고인 인적사항

2. 그 밖에 통일부장관이 필요하다고 인정하는 서류

2) 통일부 교류협력기획과, 「개정 「남북교류협력에 관한 법률」 해설집」, 2009. 9., p.32.

3) 현재 2000. 7. 20. 98헌바63 결정례 참조

면 남북한간의 상호교류와 협력을 촉진하기 위하여 필요한 사항을 규정하기 위한 내용임을 알 수 있어 별도로 동 조항에 접촉의 목적을 “남북교류·협력”으로 한정하여 규정할 필요는 없다는 입장도 제기될 수 있음.

- 참고로, 개정안의 내용에 대하여 통일부는 ‘남북 교류협력을 위한 접촉’으로 한정하는 실익이 크지 않으며, ‘직접’ 접촉의 개념이 불명확하므로 현행 규정대로 유지하자는 의견이며, 법무부는 개정안에 대하여 ‘남북교류협력’을 위한 ‘직접’ 접촉의 범위가 불명확하고, 음성적인 접촉을 방지할 우려가 있어 신중한 검토가 필요하다는 의견임.

원칙적으로 금지되었던 북한주민과의 접촉, 왕래 및 교류 등을 허용·지원하고, 국민들의 북한 방문 및 남북한 왕래·교류에 대한 요구를 적절히 수용하기 위한 법률적 후속조치로서 이 법이 제정되었음. 법 제1조는 남북한간의 상호교류와 협력을 촉진하기 위하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다고 규정하고, 법 제3조에 따르면 남북한의 왕래·접촉·교역·협력사업 및 통신 역무(役務)의 제공 등 남한과 북한 간의 상호 교류와 협력을 목적으로 하는 행위 등에 관하여는 다른 법률에 우선하여 이 법이 적용되어, 이 법에 따라 행해지는 행위에 대하여는 국가보안법이 적용되지 아니하므로, 이 법은 남북한간의 교류확대 및 긴장완화에 기여하는 역할을 하고 있다고 할 것임.

2. 접촉 수리 기준 완화

- 개정안은 현재 수리를 요하는 신고로 운영되는 북한주민접촉 제도를 수리를 요하지 않는 신고로 변경하면서 이와 관련된 수리거부 조건 및 유효기간 등과 그 위반시 과태료 규정을 삭제하는 내용임.

현행	개정안
제9조의2(남북한 주민 접촉) ① 남한의 주민이 <u>북한의 주민과 회합·통신, 그 밖의 방법으로 접촉하려면 통일부장관에게 미리 신고하여야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 부득이한 사유에 해당하는 경우에는 접촉한 후에 신고할 수 있다.</u>	제9조의2(남북한 주민 접촉) ① ---- ----- <u>남북교류·협력을 위하여 북한의-----직접 접촉하려면-----</u> ----- ----- ----- -----.
② (생략)	② (현행과 같음)
③ <u>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.</u>	<삭 제>
④ <u>제1항 본문에 따른 접촉신고를 받은 통일부장관은 남북교류·협력의 원활한 추진을 위하여</u>	<삭 제>

대통령령으로 정하는 바에 따라
북한주민접촉결과보고서 제출 등
조건을 붙이거나, 3년 이내의 유효
기간을 정하여 수리할 수 있다.
다만, 대통령령으로 정하는 가족
인 북한주민과의 접촉을 목적으
로 하는 경우에는 5년 이내의 유효
기간을 정할 수 있다.

⑤ 통일부장관은 필요하다고 인
정할 경우 제4항에 따른 유효기
간을 3년의 범위에서 연장할 수
있다.

<신 설>

⑥ (생 략)

제28조의2(과태료) ① 다음 각 호의
어느 하나에 해당하는 자에게는

<삭 제>

⑥ 제1항 본문에 따른 접촉신고
를 한 사람 또는 같은 항 단서에
따른 접촉신고를 하려는 사람은
다음 각 호의 구분에 따른 시기
에 통일부령으로 정하는 바에 따
라 통일부장관에게 북한주민접촉
결과보고서를 제출하여야 한다.

1. 제1항 본문에 따른 접촉신고를
한 사람: 북한의 주민과 접촉한
후

2. 제1항 단서에 따른 접촉신고를
하려는 사람: 제1항 단서에 따
른 접촉신고를 하는 때

⑦ (현행 제6항과 같음)

제28조의2(과태료) ① -----

300만원 이하의 과태료를 부과한다.	----- ---
1. · 2. (생략)	1. · 2. (현행과 같음)
<u><신설></u>	<u>2의2. 제9조의2제6항을 위반하여</u> <u>주민접촉결과보고서를 제출하지</u> <u>아니하거나 거짓으로 제출한 자</u>
3. <u>제9조의2제4항 또는 제17조의2</u> <u>제2항에 따른 조건을 위반한 자</u>	3. <u>제17조의2제2항</u> ----- ----- -
4. ~ 6. (생략)	4. ~ 6. (현행과 같음)
② (생략)	② (현행과 같음)

□ 현행법상 남한주민이 북한주민과 접촉하기 위해서는 통일부장관에게 ‘북한주민접촉신고서’를 작성하여 미리 신고하도록 하고, 통일부장관은 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, 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 제

기되어 왔음.

□ 이에 개정안은 신고를 거부할 수 있는 사유를 삭제하여 통일부장관의 재량을 축소하고자 하는 것으로, 남북한 주민의 보다 자유로운 접촉을 보장하고 상호 교류 및 협력을 활성화하는데 기여할 수 있을 것으로 생각됨.

□ 다만, 개정안의 내용에 대하여는 다음과 같은 점들을 추가적으로 고려할 필요가 있음. 첫째, 수리를 요하지 않는 신고의 경우 「행정절차법」 제40조⁴⁾는 행정청에 일정한 사항을 통지함으로써 의무가 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.

둘째, 개정안과 같이 직접 접촉만 신고하게 할 경우 접촉의 시기와

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

장소, 대상과 목적 등을 정부에서 전혀 파악하지 못하게 되어 접촉 당사자의 안위에 관계되는 일 등이 발생하였을 때 시의적절하게 대처하기 힘든 점⁵⁾ 등을 고려하여, 현행 수리거부 사유를 구체화하여 재량의 범위를 보다 축소하는 방안도 고려할 수 있을 것임.

□ 참고로, 개정안에 대하여 통일부는 ‘남북교류와 협력의 촉진’이라는 교류법의 본래 목적과 민간교류의 자율성 확대 필요성 등을 감안시 개정안의 취지에 공감하고, 기존의 포괄적 신고 수리 거부 조건을 삭제하되, ‘형식적 요건을 갖추지 않은 경우’에는 거부할 수 있도록 수정할 필요가 있고, 유효기간 규정을 전면 삭제하는 경우 신고 1회 만으로 무기한 접촉이 가능해지므로 보완할 필요가 있다는 의견이고,

법무부는 「국가보안법」상 회합·통신죄의 예방과 차단 측면에서 거부 사유를 구체화하는 것이 바람직하며, 전면적 결과보고 제출 의무 부과 경우는 규제를 강화하는 측면이 있어 개정안에 대하여 신중한 검토가 필요하다는 의견이고,

국가정보원은 수리거부 요건 삭제는 정부의 재량권을 대폭 축소시켜 남북간 교류질서 문란 행위에 대한 관리·통제 사각지대가 발

5) 현재 2000. 7. 20. 98헌바63 결정례 참조

“접촉과정에서 불필요한 마찰과 오해를 유발하여 긴장이 조성되거나, 무절제한 경쟁적 접촉으로 남북한간의 원만한 협력관계에 나쁜 영향을 미칠 수도 있는 점, 접촉의 시기와 장소, 대상과 목적 등을 정부에서 전혀 파악하지 못하고 있다면 접촉 당사자의 안위에 관계되는 일이 발생하였을 때 시의적절하게 대처하기 힘든 점”

생될 우려가 존재하며, 특히 간접접촉 신고 폐지로 북한 대남공작 활동에 악용될 위험성이 높아지는 등 국가 안보상 위협을 초래하는 점도 고려할 필요가 있어 신중한 검토가 필요하다는 의견임.

- 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.

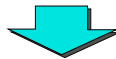
< 최근 10년간 연도별 북한주민접촉신고 수리율 및 거부 건수 >

(단위 : 건수, %)

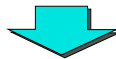
연도	신고	수리	수리율(%)	거부	철회
2015	476	475	99.8	-	1
2016	53	15	28.3	38	-
2017	219	199	90.9	9	11
2018	713	708	99.3	1	4
2019	614	612	99.7	1	1
2020	207	205	99.0	-	2
2021	153	152	99.3	-	1
2022	110	106	96.4	4	-
2023	113	65	57.5	44	4
2024	48	22	45.8	26	-
2025	91	64	70.3	16	-
합계	2,797	2,623	93.8	139	24

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 승인을 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.
------------------	------------	---

문 의 처
02)6788-5267