

국민과 함께 여는 평화 번영의 길

「남북관계 발전에 관한 법률」 해설자료



다 함께 더 투명하게 대북정책-국민과 함께 합니다

남과 북의 정상이 손을 맞잡은 지 5년, 화해와 협력이 쌓여 큰 변화를 만듭니다.
「**남북관계 발전에 관한 법률**」로 인해 이제 대북정책이 더욱 투명해집니다.

목 차

「남북관계 발전에 관한 법률」

- 1 이래서 필요합니다
- 2 이렇게 만들었습니다
- 3 이런 뜻을 담았습니다
- 4 이렇게 준비해 갑니다
- 5 어떻게 생각하십니까



1

이래서 필요합니다

남북 협력과 평화공존의 시대 – 새로운 법이 필요합니다

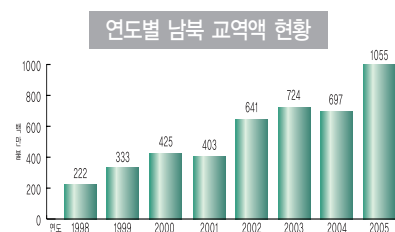
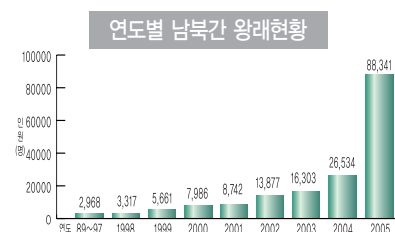


대북정책에 대한 국민적 합의 강화 필요

- 대북정책은 국민적 합의에 바탕을 둘 때 강한 추진력을 가질 수 있습니다.
- 정부가 추진하는 대북정책에 대해 국민적 공감대를 심화하고, 여야가 협력할 수 있는 제도적 장치로써 기능할 법률이 절실히 필요합니다.

6·15 남북정상회담 이후, 남북교류 증가

- 2000년 남북정상회담 이후 남북간 화해·협력의 분위기가 고조되면서 남북대화가 증가하고 각 분야의 교류·협력도 급격히 확대되었습니다.
- 특히 2005년에 이르러서는 연간 남북 왕래인원이 분단 이후 60년간 왕래인원을 상회하는 9만명에 육박하고, 연간 교역액이 1조원(10억달러)을 넘어섰습니다.



변화된 현실을 뒷받침할 제도적 장치 필요

- 이처럼 빠르게 변화하고 있는 남북관계의 발전을 더욱 촉진하기 위해, 제도적으로 이를 뒷받침할 포괄적이고 종합적인 법이 절실히 필요했습니다.
- 그간 남북관계는 민간차원의 교류협력 절차를 규정한 남북교류협력법에 의해 규율되어 왔지만 남북관계 현실을 포괄적으로 규율하지는 못해왔습니다.
- 남북회담대표의 임명, 남북합의서의 체결·공포, 공무원의 북한지역 파견 등에 대한 명확한 법적근거가 없었습니다.
- 특히 개성공단 개발 등 남북간 경제협력이 대폭 확대되고 있는 상황에서 각종 남북간 경험합의서 등에 법적 효력을 부여할 제도적 장치가 미흡하였습니다.

제정 경과

- 2000년 남북정상회담 이후 정부발의 「남북관계발전기본법안」 제정 검토
- 16대 국회시 임채정 등 여야의원 36명 「남북관계발전기본법안」 공동발의 ('03.4.28)
 - * 기본법으로서의 내용 미비, 법 제정의 시기상조 등을 이유로 한 반대로 16대 국회 임기 만료와 함께 자동 폐기
- '04.08.03 임채정 의원을 중심으로 여야의원 125명 명의로 「남북관계발전기본법안」 국회제출
- '04.11.03 정문헌 의원을 중심으로 한나라당 18명 명의로 「남북관계기본법안」 국회제출
- '04.12.01 「남북관계발전기본법안」 및 「남북관계기본법안」에 대한 공청회 개최
- '05.02.24 기본법 관련 권영길 의원 청원안 심사 및 법안심사소위 상정
- '05.06.13 통외통위 법안심사소위 심사, 소위 주관 공청회 실시후 계속 심사 결정
- '05.08.23 통외통위 법안심사소위 주관 공청회 개최
- '05.09.07 통외통위 법안심사소위 심사
- '05.11.21 통외통위 법안심사소위, 「남북관계발전기본법안」과 「남북관계기본법안」을 통합, 대안 성안 후 통외통위 보고
- '05.11.29 통외통위, 법안심사소위 마련 대안을 위원회 대안으로 제안키로 의결
- '05.12.07 법사위, 통외통위 대안을 심사·의결
- '05.12.08 「남북관계 발전에 관한 법률」 국회 본회의 통과
- '05.12.29 「남북관계 발전에 관한 법률」 공포

평화통일을 위한 남북간 회담·교류 등 모든 절차가 법률 안에서 투명하게 이뤄집니다

남북관계 발전에 대한 원칙이 합의되었습니다 (제2조)

- '자주·평화·민주'의 통일원칙을 남북관계 발전의 원칙으로 규정하였습니다.
- 투명과 신뢰의 원칙에 따른 남북관계 추진, 정치적·파당적 목적을 위한 남북관계 이용 금지 등 국민적 합의와 공감대를 바탕으로 한 대북정책 추진을 기본 원칙으로 정했습니다.

남북은 '특수관계', 남북간 교류는 '내부거래'로 규정하였습니다 (제3조)

- '특수관계'는 북한의 정치적 실체성을 인정하되, 헌법상 국가간의 관계로 볼 수 없고 현실적으로 내국관계로도 보기 어려운 점을 감안한 개방적 개념입니다.
- 남북간 거래의 성격을 국가간 무역이 아닌 '민족내부거래'로 규정, 대외교섭력을 강화하고자 합니다.

남북관계가 중장기적 계획 속에 발전합니다 (제13조)

- 정부가 5년 단위의 남북관계발전 기본계획을 수립토록 규정함으로써 대북정책이 중장기적 비전 아래 추진되도록 하였습니다.
- 기본계획 및 연도별 시행계획의 국회 보고, 예산이 수반되는 기본계획의 국회 동의 규정은 대북정책 추진계획에 대한 입법부의 견제를 가능토록 함으로써 대북정책에 대한 초당적 협력이 가능하게 되었습니다.

민간이 참여하는 '남북관계발전위원회'가 구성됩니다 (제14조)

- '남북관계발전위원회'를 구성, 남북관계발전기본계획과 남북관계 발전을 위한 중요사항을 심의하는 포괄적인 대북정책 협의기구의 역할을 담당하게 하였습니다.
- 25인 이내의 위원 내에 국회의장 추천 인사(7인), 민간전문가 등을 포함하도록 해 대북정책에 대한 보다 광범위한 의견수렴을 제도화하였습니다.

남북회담대표·대북특별사절이 법에 따라 임명됩니다 (제15조)

- 명확한 법적근거 없이 이루어지던 남북회담대표와 대북특별사절의 임명 관련 절차를 구체적으로 명시하였습니다.

남북합의서의 체결·발효절차가 명확해집니다 (제23조)

- 남북관계의 진전에 따라 남북합의서가 선언적 내용을 넘어 국민의 권리·의무와 관련된 사항을 담고있는 현실을 고려해 내용의 경중에 따라 국무회의 심의, 국회동의 등 해당 절차를 거치도록 규정하였습니다.



통치행위에서 법치행정의 시대로! 국민적 합의를 바탕으로 일관성 있게!



남북관계 발전의 기본이 되고, 남북관계를 포괄적으로 규율한 '최초의 법률'

- 헌법의 평화통일조항(제4조)과 '남북 평화공존'을 현실화하기 위한 법률
- '91년 남북기본합의서와 '00년 6. 15 남북공동선언의 정신을 법적으로 구현한 법률

투명한 대북정책의 토대 마련

- 남북회담대표 및 대북특별사절의 임명과 남북합의서의 체결·비준 등 대북정책 관련 절차를 법적으로 규율함으로써 지금까지 '통치행위'에 머물렀던 대북정책을 '법치행정'의 영역으로 전환시켰습니다.
- 예산이 수반되는 남북관계발전기본계획의 국회 동의 및 연도별 시행계획의 국회 보고 등의 절차 규정을 통해 대북정책의 투명성을 강화했습니다.

초당적 협력과 국민적 동의를 얻게 된 대북정책

- 남북관계가 국민적 합의를 바탕으로 추진되도록 하고, 정치적·파당적 목적으로 이용되는 것을 예방하고 있습니다.
- 특히 남북관계발전위원회를 마련, 국회의장 추천 인사를 포함한 민간 전문가의 참여를 보장함으로써 대북정책이 수립단계부터 국민적 합의를 얻을 수 있도록 했습니다.

중장기적 비전에 따른 일관된 대북정책

- 남북관계 발전의 기본원칙과 정책방향을 규정하고, 5년 단위로 남북관계발전기본계획을 수립토록 함으로써 정부가 중장기적 비전에 따라 대북정책을 추진토록 규율하고 있습니다.
- 정부의 책무 등 대북정책의 기본방향을 명시적으로 규정해 국내 정치 상황 변화에 영향을 받지 않고 일관된 방향을 유지하도록 하였습니다.

대북정책의 체계적·종합적 추진을 도모

- 기본계획 및 연도별 시행계획 수립과정에서 관련 부처간의 조율, 남북회담 운영 등에 대한 통일부장관의 지휘·감독권 등을 규정하여 대북정책이 범정부적 차원에서 통일성 있게 추진될 수 있는 기틀을 마련했습니다.

4

이렇게 준비해 갑니다

국민과 함께 가는 평화통일의 길 법적기반 위에서 탄탄한 길로 만드는 노력, 계을리하지 않겠습니다

「남북관계 발전에 관한 법률」 시행령 제정

- 법이 공포된 날로부터 6개월 후부터 시행되는 만큼 시행령을 '06년 상반기중 마련, 법 시행에 차질이 없도록 준비하겠습니다.
- △남북관계발전위원회 구성·운영 △남북회담대표 및 대북특별사절의 임명 △남북회담대표 및 파견공무원의 임무수행 △남북합의서의 체결·발효의 구체적인 절차와 함께 법 시행에 필요한 각종 절차를 시행령으로 규정할 것입니다.

남북관계발전기본계획 수립·남북관계발전위원회 구성

- 남북관계발전기본계획이 한반도 평화정착과 남북 공동번영을 위한 중장기적 전략과 비전, 남북관계 발전을 위한 구체적 사업을 담을 수 있도록 준비하겠습니다.
- 대북정책에 대한 관련 부처와 국민들의 다양하고 건설적인 의견을 충분히 수렴할 수 있도록 남북관계발전위원회를 대표성 있게 구성하겠습니다.

법률에 기반하여 국민과 함께하는 대북정책 추진

- 법에 규율된 절차에 따라 대북정책을 추진하고, 대북정책에 대한 초당적 협력과 국민적 합의를 강화하기 위해 지속적인 노력을 기울임으로써 “국민과 함께하는” 대북정책이 되도록 하겠습니다.

5

어떻게 생각하십니까



언론 보도내용 리뷰

• 남북관계발전법이 열어갈 미래 (한겨레신문 '06.1.5)

국내적으로 어떠한 세력이 정권을 잡건, 또한 북핵 문제 등으로 어떠한 국외적 긴장이 발생하건 간에 지금까지 쌓아온 남북 간의 신뢰, 교류 및 평화공존의 정신은 지켜져야 한다. 남북관계발전법의 제정은 바로 이러한 정신을 불가역적으로 안정화하는 첫 걸음…… 정치권과 정부는 이 법의 제정에 그치지 말고, 기존의 '남북교류협력에 관한 법률'을 더욱 구체화하여 남북 간의 경제와 문화 교류 및 협력을 가속화하는 법적 틀을 마련하기 위하여 노력해야 할 것이다.
- 서울대 법학교수 조국

• 남북관계 발전의 주춧돌을 보며 (서울신문 '05.12.16)

법률의 내용 중 무엇보다도 남북관계를 '국가간의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 형성된 잠정적인 특수관계'라고 정의하였다는 점이 중요하다고 생각한다. 이러한 정의 속에서 북한은 결코 외국이 될 수 없다는 결론이 도출된다는 점에서 이 법률은 헌법의 영토조항에도 합치된다고 생각된다. 나아가 이 법률은 남북간의 거래를 민족 내부거래라고 규정하여 남북교역에 관세를 부과할 수 없는 법률적 근거를 분명히 하였다.…… 이 법률이 민족 통일의 법적 토대가 될 수 있기를 기원한다.
- 통일부장관 법률자문관 김하중



네티즌 댓글



북은 결국 같이 문제를 해결하고 같이 살아야 할 민족입니다. 진실은 통하는 법이니, 진실 되고 성실하게 북한과 교류를 해서 좋은 성과 있길 바랍니다. 더 이상 민족이 서로 무기경쟁하고 으르렁대지 않기를 바랍니다.
(네이버)



비정상적인 남북관계가 정상적인 입법준칙의 틀을 마련함으로써 정상적 궤도로 진입한 것을 축하한다. 새로운 통일협력시대의 시작을 축하한다.
(야후)



아무리 힘들고 어렵다 하더라도 이 땅의 평화와 민족의 번영을 위하여 한걸음 두 걸음 노력하고 또 노력해야 한다. 이렇게 관계법이 국회를 통과하고 국민의 지지를 받아 어느 정부 어느 정권이 국가를 운영하더라도 투명하게 추진되고 보고되어야 한다.
(조선닷컴)

제1장 총칙

제1조(목적)

이 법은 「대한민국헌법」이 정한 평화적 통일을 구현하기 위하여 남한과 북한의 기본적인 관계와 남북관계의 발전에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(기본원칙)

- ① 남북관계의 발전은 자주·평화·민주의 원칙에 입각하여 남북공동번영과 한반도의 평화통일을 추구하는 방향으로 추진되어야 한다.
- ② 남북관계의 발전은 국민적 합의를 바탕으로 투명과 신뢰의 원칙에 따라 추진되어야 하며, 남북관계는 정치적·파당적 목적을 위한 방편으로 이용되어서는 아니된다.

제3조(남한과 북한의 관계)

- ① 남한과 북한의 관계는 국가간의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계이다.
- ② 남한과 북한간의 거래는 국가간의 거래가 아닌 민족내부의 거래로 본다.

제4조(정의)

이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “남북회담대표”라 함은 특정한 목적을 위하여 정부를 대표하여 북한과의 교섭 또는 회담에 참석하거나 남북합의서에 서명 또는 가서명하는 권한을 가진 자를 말한다.
2. “대북특별사절”이라 함은 북한에서 행하여지는 주요 의식에 참석하거나 특정한 목적을 위하여 정부의 입장과 인식을 북한에 전하거나 이러한 행위와 관련하여 남북합의서에 서명 또는 가서명하는 권한을 가진 자를 말한다.
3. “남북합의서”라 함은 정부와 북한 당국간에 문서의 형식으로 체결된 모든 합의를 말한다.

제5조(다른 법률과의 관계)

이 법 중 남북회담대표, 대북특별사절 및 파견공무원에 관한 규정은 다른 법률에 우선하여 적용한다.

제2장 남북관계 발전과 정부의 책무

제6조(한반도 평화증진)

- ① 정부는 남북화해와 한반도의 평화를 증진시키기 위하여 노력한다.
- ② 정부는 한반도 긴장완화와 남한과 북한간 정치·군사적 신뢰 구축을 위한 시책을 수립·시행한다.

제7조(남북경제공동체 구현)

- ① 정부는 민족경제의 균형적 발전을 통하여 남북경제공동체를 건설하도록 노력한다.
- ② 정부는 남북경제협력을 활성화하고 이를 위한 제도적 기반을 구축하는 등 남한과 북한 공동의 경제적 이익을 증진시키기 위한 시책을 수립·시행한다.

제8조(민족동질성 회복)

- ① 정부는 사회문화분야의 교류협력을 활성화함으로써 민족동질성을 회복하도록 노력한다.

- ② 정부는 지방자치단체 및 민간단체 등의 교류협력을 확대·발전시켜 남한과 북한간 상호이해를 도모하고 민족의 전통문화 창달을 위한 시책을 수립·시행한다.

제9조(인도적문제 해결)

- ① 정부는 한반도 분단으로 인한 인도적 문제 해결과 인권개선을 위하여 노력한다.
- ② 정부는 이산가족의 생사·주소확인, 서신교환 및 상봉을 활성화하고 장기적으로 자유로운 왕래와 접촉이 가능하도록 시책을 수립·시행한다.

제10조(북한에 대한 지원)

- ① 정부는 인도주의와 동포에 차원에서 필요한 경우 북한에 대한 지원을 할 수 있다.
- ② 정부는 북한에 대한 지원이 효율적이고 체계적이며 투명하게 이루어질 수 있도록 종합적인 시책을 수립·시행한다.

제11조(국제사회에서의 협력증진)

정부는 국제기구나 국제회의 등을 통하여 국제사회에서 남북공동의 이익을 증진시킬 수 있도록 노력한다.

제12조(재정상의 책무)

정부는 이 법에 규정된 정부의 책무를 이행하기 위하여 필요한 재원을 안정적으로 확보하기 위하여 노력한다.

제13조(남북관계발전기본계획의 수립)

- ① 정부는 남북관계발전에관한기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 5년마다 수립하여야 한다.
- ② 기본계획은 통일부장관이 남북관계발전위원회의 심의를 거쳐 이를 확정한다. 다만, 예산이 수반되는 기본계획은 국회의 동의를 얻어야 한다.
- ③ 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.
 1. 남북관계 발전의 기본방향
 2. 한반도 평화증진에 관한 사항
 3. 남한과 북한간 교류·협력에 관한 사항
 4. 그 밖에 남북관계발전에 필요한 사항
- ④ 통일부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의를 거쳐 기본계획에 따른 연도별 시행계획을 수립하여야 한다.
- ⑤ 기본계획 및 연도별 시행계획을 수립한 경우 통일부장관은 이를 국회에 보고하여야 한다.

제14조(남북관계발전위원회)

- ① 기본계획, 그 밖에 남북관계 발전을 위한 중요사항을 심의하기 위하여 통일부에 남북관계발전위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.
- ② 위원회는 위원장 1인을 포함하여 25인 이내의 위원으로 구성하며, 제3항제2호의 위원의 임기는 2년으로 한다.
- ③ 위원장은 통일부장관이 되고, 위원은 다음 각 호의 자가 된다. 다만, 제2호의 위원 중 7인은 국회의장이 추천하는 자로 한다.
 1. 대통령이 정하는 관계 중앙행정기관의 차관급 공무원
 2. 남북관계에 대한 전문지식 및 경험이 풍부한 자 중에서 위원장이 위촉하는 자
- ④ 위원회에 간사 1인을 두되, 간사는 통일부 소속 공무원 중에서 위원장이 지명하는 자가 된다.
- ⑤ 위원회의 구성·운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제3장 남북회담대표 등

제15조(남북회담대표의 임명 등)

- ① 북한과 중요사항에 관하여 교섭 또는 회담에 참석하거나 중요한 남북합의서에 서명 또는 가서명하는 남북회담대표의 경우에는 통일부장관이 관계기관의 장과 협의한 후 제청하고 국무총리를 거쳐 대통령이 임명한다.
- ② 통일부장관은 북한과의 교섭 또는 회담 참석, 남북합의서의 서명 또는 가서명에 있어 남북회담대표가 된다.
- ③ 제1항 및 제2항의 경우를 제외한 남북회담대표는 통일부장관이 임명한다.
- ④ 대북특별사절은 대통령이 임명한다.
- ⑤ 2인 이상의 남북회담대표 또는 대북특별사절을 임명할 경우에는 서열을 정하고 수석남북회담대표 또는 수석대북특별사절을 지정하여야 한다.
- ⑥ 그 밖에 남북회담대표 및 대북특별사절의 임명 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제16조(공무원의 파견)

- ① 정부는 남북관계의 발전을 위하여 필요한 경우 공무원을 일정기간 북한에 파견하여 근무하도록 할 수 있다.
- ② 공무원의 파견과 근무 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제17조(정부를 대표하는 행위금지)

이 법에 의하지 아니하고는 누구든지 정부를 대표하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 할 수 없다.

1. 북한과 교섭 또는 회담하는 행위
2. 북한의 주요 의식에 참석하는 행위
3. 북한에 정부입장과 인식을 전달하는 행위
4. 남북합의서에 서명 또는 가서명하는 행위

제18조(지휘·감독 등)

- ① 통일부장관은 남북회담대표 및 파견공무원의 임무수행, 남북회담 운영에 관하여 필요한 지휘·감독을 한다.
- ② 남북회담대표 및 파견공무원의 임무수행, 남북회담 운영 등 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제19조(공무원이 아닌 남북회담대표 등에 대한 예우)

정부는 공무원이 아닌 자를 남북회담대표 또는 대북특별사절로 임명한 때에는 대통령령에 의하여 예우를 하고 수당을 지급할 수 있다.

제20조(벌칙 적용에 있어서의 공무원 의제)

공무원이 아닌 자가 남북회담대표 또는 대북특별사절로 임명되어 이 법에 의한 직무를 수행하는 때에는 「형법」 제127조 및 제129조 내지 제132조의 적용에 있어서는 이를 공무원으로 본다.

제4장 남북합의서 체결

제21조(남북합의서의 체결·비준)

- ① 대통령은 남북합의서를 체결·비준하며, 통일부장관은 이와 관련된 대통령의 업무를 보좌한다.
- ② 대통령은 남북합의서를 비준하기에 앞서 국무회의의 심의를 거쳐야 한다.
- ③ 국회는 국가나 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 남북합의서 또는 입법사항에 관한 남북합의서의 체결·비준에 대한 동의권을 가진다.
- ④ 대통령이 이미 체결·비준한 남북합의서의 이행에 관하여 단순한 기술적·절차적 사항만을 정하는 남북합의서는 남북회담대표 또는 대북특별사절의 서명만으로 발효시킬 수 있다.

제22조(남북합의서의 공포)

제21조의 규정에 의하여 국회의 동의 또는 국무회의의 심의를 거친 남북합의서는 「법령등공포에관한법률」의 규정에 따라 대통령이 공포한다.

제23조(남북합의서의 효력범위 등)

- ① 남북합의서는 남한과 북한사이에 한하여 적용한다.
- ② 대통령은 남북관계에 중대한 변화가 발생하거나 국가안전보장, 질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요하다고 판단될 경우에는 기간을 정하여 남북합의서의 효력의 전부 또는 일부를 정지시킬 수 있다.
- ③ 대통령은 국회의 체결·비준 동의를 얻은 남북합의서에 대하여 제2항의 규정에 따라 그 효력을 정지시키고자 하는 때에는 국회의 동의를 얻어야 한다.

부 칙

- ① (시행일) 이 법은 공포 후 6월이 경과한 날부터 시행한다.
- ② (경과조치) 이 법 시행 전에 국회의 동의를 받아 체결·비준한 남북합의서는 이 법에 의한 남북합의서로 본다.