

(현안리포트) 중국·대만 교류 법제 연구를 통한 남북 교류 협력 법제 개선 과제

이해정/ 현대경제연구원 연구원

양안간 인적·물적 교류 확대

중국·대만은 분단 상황과 시기가 남북한과 유사하나 남북한에 비해 훨씬 활발한 인적·물적 교류 협력이 이루어지고 있으므로 양안 교류 법제 현황이 남북 교류 협력 법제에 주는 시사점을 찾아볼 필요가 있다.

중국과 대만은 1949년 중국 공산당과의 내전에서 패한 국민당이 대만으로 이주하면서 분단이 시작되었으며, 1950년 한국전쟁으로 분단된 남북한과 분단의 상황 및 시기가 유사하다. 대만은 1987년 장징궈(蔣經國) 총통의 내국민 중국 방문 허용으로, 남한은 1989년 '남북교류협력에 관한 지침'을 발표함으로써 남북이 허용된 점 등 교류 협력의 시기와 발전 과정 역시 유사점을 보이고 있다. 따라서 본 연구에서는 개인 및 기업의 교류 협력을 지원하면서 향후 발생할 가능성이 있는 문제점들을 해결하고 있는 양안의 교류 협력 법제가 양안간 인적·물적 교류 협력의 지속적 증가·발전을 위한 제도적 기반을 제공하고 있음을 주목하였다.

양안간 정치 관계의 냉각¹⁾에도 불구하고 1993년 최고위급 회담인 '왕고회담(汪辜會談)' 이후 양안 간에는 인적, 물적 교류가 비약적으로 증가하였다. 특히, 2005년에는 56년 만에 중국 대륙으로의 직항이 이루어져 3불통 정책 가운데 마지막 남아 있던 직접 통행 금지까지도 철폐되었다. 이에 따라 2006년 한 해 동안 중국으로 여행한 대만인의 수는 무려 440만 명을 초과했고, 대만을 왕래한 중국인도 27만 4천 명이 달했다. 1970년대 후반부터 시작된 양안 간 경제교류는 매우 활발히 증가하여 2006년 양안 간 교역액이 881억 달러 기록(2005년 717억 달러 대비 17.9% 증가)²⁾하였다. 따라서 중국·대만 교류 법제의 분석을 통하여 남북 교류 협력 활성화를 위한 시사점을 도출하고자 한다.

- 1) 1990년대 중반 중국은 대만 인근 해역에 미사일을 발사하여 대만 독립 여론을 잠재우려 했으며, 또 2000년 대만 총통 선거를 전후해서 중국은 대만에 대한 무력사용을 위협하기도 했다.
- 2) 이는 대만 해협교류기금회(www.sef.org.tw)에 따른 자료로, BBC 방송에 따르면 2006년 중국과 대만의 무역액은 전년대비 18% 증가한 1,078억 달러를 기록했다고 한다. 이에 따르면 중국의 대 대만 수입은 870억 달러로 16.6% 증가했고, 중국의 대 대만 수출은 25% 늘었지만 207억 달러에 그쳤다. 2007.1.17 BBC 방송 보도 참조.

중국·대만 교류 협력 법제 연구

중국과 대만의 교류 협력 법제 구조

중국과 대만의 교류는 1987년 11월 대만 정부가 대륙 친척 방문을 허용한 이래 다방면에서 복잡한 양상을 띠며 전개되었고, 이에 따라 끊임없는 법률 문제가 발생하였으나 양측간 이에 대한 준거법률이 미비하였다.

중국의 경우 총체적 기본법이 제정되지 않고, 각 인적·물적 교류에 대한 「중국국민의 대만지구 왕래관리판법」과 「대만동포투자보호법」 등 관련 행정 명령을 제정·공포하여 왔다. 대만의 경우 양안간 교류 협력 일체를 규정하는 기본법을 제정한 것에서 중국과 법제 구조의 차이를 보이고 있다. 대만 행정원은 양측간 교류를 규범화하고 향후 교류에 따른 제반 문제를 해결하는 기본법인 인민관계조례를 1992.9.18부터 제정·시행하여 양측간 교류를 법제화하였다.

대만의 「대만지구와 대륙지구 인민관계조례」(이하 인민관계조례)는 제1장 총칙, 제2장 행정, 제3장 민사, 제4장 형사, 제5장 벌칙, 제6장 부칙 등 총 6장 96개 조문으로 구성되었다. 행정 기관에 의존한 국가 정책이나 행정 명령의 적용은 각종 법률 문제에 대한 장기적인 대응책이 되지 못하므로 양측간 교류를 규범화하고 향후 교류에 따른 제반 문제를 해결하는 기본법을 제정하여 양측간 교류를 법제화 하는 노력의 일환으로 인민관계조례가 제정되었다. 중국 통일 전에 대만지구의 안전과 주민들의 복지를 확보하고, 양안 주민들의 왕래와 이에 따른 제반 문제를 처리하기 위함이 동 조례의 제정 목적이며, 시행 세칙을 비롯하여 동 조례에 근거한 많은 하위 법령이 제정되었다. 대륙 주민의 대만 방문, 거류 및 정착 등과 대만 주민의 대륙 방문, 거류, 정착을 구분하여 달리 규율하고 있으며, 특히 대만 주민의 대륙 왕래에 대해서는 관대하고 대륙 주민의 대만 왕래에 대해서는 엄격한 내용을 포함하고 있다. 양 지구의 왕래에 관한 한 이 조례가 다른 법령에 우선적인 효력을 갖는 특별법이다(인민관계조례 제1조).

경제 교류 관련 법제

양안간 경제 교류 개관

중국과 대만간 경제 교류는 쌍방의 이해 관계가 일치하는 부분으로 양안 관계

촉진의 요인이며, 관계 발전의 지표로 볼 수 있다. 현재 양안간 경제적 상호의존도는 매우 높으며, 대만 총수출의 약 40%가 중국을 상대로 한 것이고, 해외 투자의 60% 이상이 중국 대륙에 집중되고 있다. 대만 내 보도에 의하면 2000~2004년 사이 대만 경제의 연평균 성장률은 약 2.6%였으며, 이 가운데 중국의 공헌도가 약 2.3%를 기록하여 대만의 경제 성장이 대부분을 중국에 의존했다고 발표했다.³⁾

< 대만의 대중국(홍콩 포함) 수출 의존도 추이 >

(단위 : 억 달러, %)

	2004년	2005년	2006년
수출액(비중)	638(36.7)	716(37.8)	892(39.2)

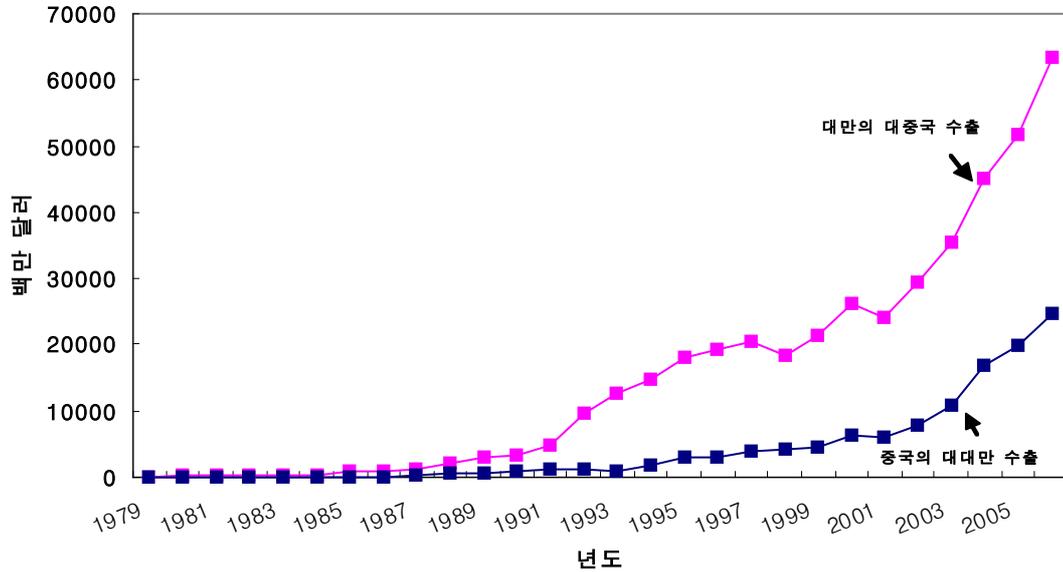
자료 : 대한무역투자진흥공사(KOTRA), 「대만 경제동향 및 전망」, 2007.4.24

양안간 정치·경제적 상호 필요에 의해 지속적으로 경제 교류 확대 정책을 추진하였다. 중국의 경우 외국 기업의 투자 증가세가 둔화되고 있는 점을 고려할 때, 중국 경제 발전을 위한 대만 자본 유인은 필수적이라는⁴⁾ 기초 하에 대만 투자 및 무역 유치 정책을 추진하였다. 또한, 중국은 양안간 경제 교류 확대는 대만 기업의 중국 의존도를 높여 ‘하나의 중국’을 이루기 위한 통일 전선 전술의 하나로 보고 있다. 대만의 경우에는 중국 측이 유도하는 분위기와 대만 기업인들의 요구에 뒤따라가는 수동적 형태의 정책 양상을 보였으나, 대만 경제의 중국 의존도 심화로 1990년대 후반부터 대중 투자 제한 정책을 실시하였다. 공식적인 중국 직접 투자 불허, 3국 통한 간접 투자만 허용, 최대 투자액 5천만 달러로 제한, 연구 시설·제품 개발 시설 중국 진출 제한 등 중국 투자 속도와 내용을 제한하는 방침을 시행하고 있다⁵⁾.

중국이 1979년 5월 대만에 대한 무역집행규정을 공포함으로써 양안간 무역이 개시되었으며, 양국간 직접 무역액은 1979년 79백만 달러에서, 경제 교류가 공식화되기 시작한 1987년에는 15억 달러를 넘어섰다. 1988년 중국의 「대만동포투자장려규정」의 발표로 교역이 점차 활성화되어 1988년 27억 달러에서 2006년 881억 달러로 확대되었다.

- 3) 박현정, 「대만의 대중 투자 관리 정책 변화와 배경」, 대외경제정책연구원, 2006.04.13. p. 3
- 4) 2006년 대만의 대중국 투자는 1,090 건, 투자 금액은 76억 4,233만 달러로 전년대비 27.22% 증가하며 사상 최고치를 기록했고, 건당 규모가 대형화되는 추세를 보이고 있다.
- 5) 대만 행정원은 2006.3.22 「양안의 경제무역 적극관리 및 유효개방 메커니즘」이라는 대중 투자 제한 정책을 발표하였다. 주요 골자는 중국간 무역, 투자, 인적 교류에 대해 관리를 강화하고 중국에 대한 개방도를 낮추겠다는 것이다. 그러나 최근 대만의 대중 무역수지 흑자가 연평균 20%대의 성장세를 보이고 있고, 중국 진출 대만 기업의 80%가 투자를 확대하고 있는 상황에서, 이번 조치는 대만 경제의 중국 의존도 증가에 대한 근본적인 해결책은 될 수 없을 것으로 보인다.

< 양안간 경제 무역 통계 >



자료 : 대만 경제부, 「大陸經濟形勢評」 (1995), 대만 해협교류기금회, www.sef.org.tw

중국의 대만에 대한 경제 교류 법제

1983년 4월 5일, 중국 국무원은 「대만동포의 경제특구투자에 대한 특별우대판법」을 발표하여 최초로 대만 주민의 대륙 투자에 대한 법적 규정을 마련하면서, 4개 경제특구에 대한 기업소득세 감면·내수 판매 허용·토지사용료 우대 등 특별우대 조치를 규정하였다. 또한 중국은 1988년 「대만동포투자장려규정」 22개조를 공표하여 대만 주민의 투자에 대한 법적인 보호와 일반 외국인 투자자에 비해 상당히 유리한 우대 조건을 제시하였다. 나아가 1994년 3월 5일, 기존 「대만동포투자장려규정」의 내용 중 일부 중요한 원칙을 법률화하여 15개 조문으로 구성된 「대만동포투자보호법」을 제정하여 대만 동포 투자 기업을 우대하도록 규정하였다(제13조)⁶⁾.

「대만동포투자보호법」은 대만 동포의 투자 보호 및 장려와 양안의 경제 발전을 촉진할 목적으로 제정되었으며(제1조), 국가는 대만 투자자의 투자 재산에 대해 국유화 하거나 징수하지 않으며(제4조), 대만 투자자는 투자 재산을 양도·상속할 수 있도록 규정하였다(제5조). 대만동포투자기업의 설립을 위해서는 국무원 규정이 지

6) 중국의 지방 정부 역시 중앙 정부와는 별도로 대만 기업의 지방세 및 토지 사용료의 감면, 대만 기업의 투자 특구 설치 등으로 대만 기업을 우대하는 조치를 취하였다. 이은정, “중국과 대만의 교류 협력 실태 및 법적 분쟁의 해결”, 『남북교류와 관련한 법적 문제점(2)』, 법원행정처, 2003. p. 145

정한 부처나 지방 인민 정부에 신청서를 제출하고, 해당 심리 허가 기관은 신청 문건을 전부 접수한 때로부터 45일 내에 허가 여부를 결정하여야 한다(제8조 제1항). 또한 대만 동포 투자 기업은 경영 관리의 자주권을 가지고, 이는 국가 법률의 보호를 받으며(제9조), 이에 따라 대만 기업은 기업의 상벌권 즉, 직원을 해고할 권리 등 경영 및 노무 관리의 자율성이 법률로 보장된다.

대만의 중국에 대한 경제 교류 법제

초기 대만 정부의 정책은 규제 일변도로 실시되었으나, 중국이 대외 개방을 실시하면서 민간 기업이 제3국을 경유한 대중국 경제 협력을 활발히 진행하자 1980년대 중반 이후 적극적인 대응을 보이기 시작하였다. 대만 정부는 1985년 제3국을 통한 중국과의 무역 인가, 1992년 제3국을 경유하지 않는 직접적인 대륙 투자 인가 등 투자 활성화 정책을 채택하고, '인민관계조례'⁷⁾에 근거한 법률 제정을 통해 이를 촉진시켰다. 그 결과 대만의 경제 교류 협력 법제 체계는 인민관계조례라는 기본법에 근거하여 각종 세칙들을 제정하는 형식으로 일관성 있는 규범 체계를 이루고 있으며, 양안 교류에 따른 민사, 형사, 행정 및 섭외사법적인 법률 문제들을 총체적으로 다루고 있다.

인민관계조례 제35조 제2항에 의해 양안간 화물 및 화물에 부속된 지적재산권의 수출입행위 관련 사항(동 판법 제4조)을 규정하는 「대만지구와 대륙지구 무역 허가관법」을 제정하였다. 동 법률에서는 대만지구와 대륙지구의 무역은 직접적인 방식으로 할 수 있고⁸⁾, 그 매도인이나 매수인은 대륙지구업체여야 하나, 그 물품의 운송은 제3지구를 거치거나 경외(境外)의 운송센터가 해야 하며(동 판법 제5조), 양안간 무역을 관리하기 위하여 무역 감독 검사 기구를 설립해야 한다(동 판법 제6조)고 규정하고 있다. 또한 인민관계조례 제35조 제2항의 규정에 의해 모두 8개 조문으로 구성된 「대륙지구에서의 상업행위종사 허가관법」이 제정되었다. 동법에

7) 제 35조 ① 대만지구의 주민, 법인 단체 또는 그 밖의 기구는 주관기관의 허가를 받지 아니하고는 대만지구나 대륙지구에서 투자 또는 기술합작을 할 수 없으며, 대륙지구의 주민, 법인, 단체 또는 그 밖의 기구와 무역 또는 그 밖의 상업행위에 종사할 수 없다. ② 제1항의 허가에 관한 규정은 주관기관이 입안하고 행정원에 보고하여 심의한 후에 이를 공포한다. ③ 본 조례가 시행되기 전에 허가를 받지 아니하고 제1항의 투자, 기술합작 무역 또는 그 밖의 상업행위에 종사한 자는 제2항의 허가에 관한 규정이 시행되는 날부터 3월내에 주관기관에 허가신청을 하여야 하면, 기한을 넘겨서도 신청하지 아니하거나 신청이 허가되지 아니한 때에는 허가를 받지 아니한 것으로 본다.

8) 2000년 개정 전에는 원칙적으로 간접 방식에 따라야만 했으며, 매수인과 매도인은 대륙지구 이외의 직접 무역이 가능한 제3지구의 사업자이어야 했다. 그러나 동 판법 제12조 제1항의 '간접 수출'에서 '간접'을 삭제함으로써, 직접 수출이 가능하게 되었다.

의하면 투자, 기술 합작 및 무역 등 상업 행위에 종사하는 경우 반드시 사전에 신청서를 작성하여 목적 사업 주관 기관에 허가를 신청하여야 한다(동 관법 제5조 제1항). 기타 「대륙지구주민의 대만에서의 경제무역관련활동 허가관법」, 「대륙지구에서의 투자 및 기술합작중사 허가관법」, 「대륙지구 산업기술도입 허가관법」, 「대만지구와 대륙지구 금융업무거래 허가관법」, 「대만지구와 대륙지구 보험업무거래 허가관법」, 「대만지구와 대륙지구 증권 및 선물업무거래 허가관법」 등이 제정되어 구체적인 경제 교류 사안별 제반 입법이 마련되었다.

교류 제도화를 위한 반관 반민 지원 기구

중국과 대만은 1980년대 후반 이후 양안간 교류 협력이 확대되면서 양안 관련 업무 처리 및 통일 정책 추진을 위한 체계화된 기구의 필요성을 인식하고 이에 따라 통일 정책 관련 조직을 확대 강화하였다. 대만이 1990년 11월 설립한 반관반민의 '해협교류기금회'(이하 해기회)를 설립함에 따라 중국은 이에 대한 교섭 상대로 1991년 12월 '해협양안관계협회'(이하 해협회)를 설립하였다.

대만의 '해협교류기금회'는 양안의 민간 교류 사무를 처리하는 민간 중개기구로 1990.11.21 공식 설립되었으며, 산하에 비서처, 문화봉사처, 경제무역봉사처, 법률봉사처, 관광봉사처, 종합봉사처의 6개 처를 두고 있다. 직접적으로 행정원 대륙위원회의 관리를 받으며, 양안 주민들의 왕래와 유관 사무를 협조·처리하며, 학술 문화 교류, 일반 자문 서비스 제공 등 양안 주민들의 권익 보호를 위한 업무를 담당하고 있다. 또한 중국에 관한 경제 무역 정보 수집, 간접 교역, 투자와 분쟁 관련 사무 처리, 범죄인 인도 등 정부 차원의 제반 문제 해결과 상호 교류를 심화시키는 획기적인 기능을 수행하고 있다.

중국의 '해협양안관계협회'는 양안의 왕래를 촉진하고 양안 관계를 발전시켜 중국의 평화 통일을 실현하는 것을 취지로 1991.12.16 설립된 민간 중개기구로 비서부, 연구부, 연락부, 조정부, 종합부, 경제부를 두고 있다. 해협회는 대만 민간단체 인사들과 연계·상호 합작을 통해 양안의 직접적 3통과 쌍방향 교류를 추진하며, 대만 해협교류기금회와 연계를 갖고 문제를 해결하는 역할을 수행하고 있다.

두 기구의 설립 이후 가장 대표적인 성과라 할 수 있는 1993년 '왕고회담(汪辜會談)⁹⁾에서는 두 기구간 접촉을 정례화하여 양안간 교류 협력의 제도화 추진을 위한

9) 중국과 대만이 양안 접촉 창구로 각각 설립한 해협회와 해기회 간의 회담을 말한다. 해협회 회장 왕다오한(王道涵)과 해기회 이사장 고전푸(辜振甫)의 성을 딴 '왕고회담'으로 불린다. 1차 회담은 1993년 4월 27일부터 29일까지 싱가포르에서 개최되었는데 이는 중국이 공산화된 이후 양안당국의 위임

협상 통로를 확보하였다. 특히, 왕고회담에서 해협회와 해기회간 회담의 정례화, 교류 협력 과정에서 야기된 각종 범죄·분쟁 처리를 위한 관련 협정 체결 등 협의서를 채택하였다. 왕고회담에서는 ‘양안 공증서 사용의 인정에 관한 합의, 양안 등기 우편물 안 내와 보상 업무에 대한 합의, 양안 간의 연계와 회담 제도화에 대한 합의, 양기구 회장단의 회담 공동성명’ 등 이른바 4대 합의를 도출해냈다. 이는 양안 간의 3통(通. 통상-통항-통신)을 여는 중대 계기로 평가된다. 한편, 중국과 대만은 ‘왕고회담’을 통해 교류 협력의 제도화 추진을 위한 양안의 공식적인 접촉 통로 확립이라는 목적 이외에 정치적인 의도를 갖고 있었다.¹⁰⁾

< 중국과 대만의 통일정책 추진기구 >

구분	중국	대만
최고 정책결정기관	중앙대만공작영도소조 (조장 : 江澤民 주석)	국가통일위원회 (주임 : 陳水扁 총통)
총괄·조정·집행기관	국무원 대만사무변공실	행정원 대륙위원회
접촉·협상기구 (반관반민기구)	해협양안관계협회 (해협회, 1991.12 설립)	해협교류기금회 (해기회, 1990.11 설립)

자료 : 오승렬, 「중국 대만 관계의 구조적 특징 연구」, 『중국연구』 제20호, 한국외국어대학교 외국학종합연구센터 중국연구소, 2002. p. 534.

남북 교류 협력 법제 개선 과제

남북 교류 협력 제도 정비의 기본 원칙

남북간 경제·사회 문화적 교류 협력을 확대하여 경제 원리에 따른 교류 협력이 활성화될 수 있도록 북측 사회 변화를 가속화하고, 이를 통해 정치 군사 갈등을 완화시켜

을 받은 기관 사이의 첫 공식접촉이라는 역사적 의미를 지녔다. 2차 회담은 1998년 10월 14일부터 18일까지 상하이(上海), 베이징(北京)에서 개최되었다. 당시 중국을 방문한 고전푸 이사장은 왕다오한 회장 외에 천윈린(陳雲林), 첸지천(錢其琛)과 장쩌민(江澤民) 등 중국의 최고 지도자들과 회담을 했다. 3차 회담은 2차 회담에서 왕다오한이 대만을 답방하는 형식으로 1999년 중 대만에서 갖기로 합의했으나 리덩후이(李登輝) 총통이 양국론(兩國論)을 제기했다는 이유로 해협회 측이 불참을 통보하면서 무산됐다. 2005년 1월 3일 왕고회담의 대만 측 파트너인 고전푸가 사망함으로써 역사의 장으로 넘어 가게 되었다.

- 10) 중국은 대만이 3불정책을 고수하는 상황에서 대만을 협상테이블로 끌어들이 3불정책의 실질적인 변화를 유도하려는 의도를 갖고 있었다. 반면에 대만은 3불정책을 카드로 투자보장협정 체결, 무력사용 포기 등과 관련된 중국의 양보를 얻어냄으로써 대만의 정치적 실체 확보를 위한 목표를 단계적으로 실현해 가려는 의도를 갖고 있었다. 문흥호, 「중대만관계의 현황과 발전방향」, 연구 보고서 93-05, 민족통일연구원, 1993, p. 5. pp.7~8.

야 한다. 중국과 대만의 관계는 지속적인 정치 군사적 갈등 구조 하에서 경제 관계 및 인적 교류를 확대시킴으로써 기능적인 '통합'을 지향해왔다는 점에서 독특한 구조적 특징을 가진다. 따라서 정치와 경제의 분리를 통한 보다 안정적인 경협 구조를 구축해야 한다.

또한, 단계적 교류 협력 확대 원칙에 따라 북측과의 기능적 통합을 강조하고, 경제·사회 문화적 접근을 점차 확대함으로 북측의 폐쇄적·방어적 정책을 점차 적극적·개방적으로 변화를 유도해야 한다. 대만의 경우 초기에는 정부 정책이 규제 일변도로 실시되었으나, 민간 기업의 대중국 경제 교류가 활성화되자 1980년대 중반 이후 적극적인 대응을 보이기 시작하였음을 참고하여, 경제 협력 확대를 통한 개방 가속화를 모색하여야 한다. 이를 위해 물적 교류의 질적 향상 추구하여, 남북 경협의 틀을 시설 건설, 기술 지원, 인력 훈련 등 양측 산업 협력으로 변화·발전시켜 북측 생산 능력 확대를 통해 남측 기업에 기회를 제공하는 선순환 구조로 교류 협력을 진행하여야 한다. 따라서 물적 교류 활성화를 우선 추진하여, 남북간 교류 협력의 내용과 규모를 양적·질적으로 확대하여 안정화시킬 필요가 있다.

다음으로, 상호 합의에 따른 교류 협력 법체계 확립 원칙에 따라 남북간 교류 협력의 제도적 보장을 위한 각종 합의서 발효와 부속 합의서 체결이 지속적으로 확대되어야 한다. 중국과 대만은 쌍방이 각기 제정한 법규와 행정조치 등을 통하여 쌍방간 교류를 추진해 온 데 비해 남북한은 상호 문제 해결을 위한 직접적 협상과 통일된 법 제정이 시도되고 있으므로, 남북간 통일된 법체계 확립을 위한 이러한 노력은 점차 확대되어야 한다. 이를 위해서는 남북경협관련 4개 합의서(투자보장, 이중과세방지, 분쟁해결절차, 청산결제문제 등에 관한 합의서, 2003.8.20 발효)와 9개 합의서(2005.8.5 발효)와 같이 남북간 합의서를 발효하고 이를 충실히 이행하는 노력이 지속되어야 한다.

마지막으로, 남북 교류 협력의 안정성 강화 원칙에 따라 남북한 공히 교류 협력 관련 법제를 완비하고 이를 일관되게 운용하여, 법적 예측 가능성을 가지고 사업을 진행할 수 있는 여건이 마련되어야 한다. 남북간 교류 협력을 확대 발전시키기 위해서는 교류 협력의 기본법과 사안별 개별 입법을 구체화하여, 교류 협력의 안정성을 제고하여야 하며, 교류 협력의 제도화를 꾀해야 할 것이다.

남북 교류 협력 법제 개선 과제

우선, 기본법의 정비가 우선되어야 한다. 교류 협력 활성화를 유도·지원할 수 있

는 종합적이고 실질적인 법제도 정비가 필요하다.

남측의 경우, 「남북교류협력에 관한 법률」이 마련되어 있으나 이에 대한 구체적이고 실효성 있는 개별 하위 입법의 부재로 법적 효력이 제대로 발휘되고 있지 못한 실정이다. 현행 남북교류협력에 관한 법률(이하 남북교류협력법)은 30개의 조문만 나열되고 있어 인적·물적 교류 협력 전반을 포괄하기에는 내용이 빈약하므로, 기본법으로 개편하기 위해 투자 장려 및 보장에 관한 법제의 성격을 담은 내용이 포함되어야 한다. 따라서 남북교류협력법에 대한 대폭 개정 작업이 필요하다. 동법 시행령은 총 6장 54조의 장별 편성인데 반해 남북교류협력법은 조문나열식 구성으로 기본법으로 균형을 이루지 못하고 있으므로 시행령과 같이 장·절 편성을 도입하여 기본법으로서 위상을 제고해야 한다. 또한 현재 하위 법령에 규정된 남북한 왕래 및 교역에 관한 주요 내용에 대해 상위 입법인 기본법에 명시하여 위임의 근거를 마련해야 한다. 그리고 제26조 제1항 “교역에 관하여 이 법에 특별히 규정되지 아니한 사항에 대하여는 대통령령이 정하는 바에 의하여 대외무역법등 무역에 관한 법률을 준용한다.”와 같은 추상적 규정을 “출입국관리법 제65조 내지 제72조의 규정을 준용한다”는 식으로 구체화하여야 하며¹¹⁾, 포괄적이고 추상적인 위임 규정을 개정하여야 한다.

북측의 경우, 기본법 자체가 부재하므로 교류 협력의 전 분야를 포괄하는 기본법을 제정하고, 이에 따라 남측 투자자들의 투자를 보호·활성화하고 인적 교류를 확대하여 투자를 유인해야 한다. 경제 협력 분야만 규율한 「북남경제협력법」 보다는 교류 협력의 전 분야를 포괄하는 기본법을 제정해야 하며, 남북기본합의서 등 기존 남북간 합의가 법 제정의 근간이 되어야 한다. 이를 위해 세계은행(World Bank), 아시아 개발은행(ADB), 유럽부흥은행(EBRD) 등 국제금융기구의 주요 기술적 지원(Technical Assistance) 프로그램으로 지원대상국에 제공되는 입법지원 프로그램을 참고하여¹²⁾, 법제 인프라를 구축해야 한다. 남측 정부는 북측의 경제개발관련 법제 인프라 구축 노력을 독려하고, 남측의 입법지원프로그램¹³⁾을 통해 이를 지원하는 동시에 국제금융기구의 지원을 받을 수 있도록 북측의 국제금융기구 가입을 추진하고 협력하여야 한다. 북측은 북측 정부의 경제 개방·개혁의 의지를 구체화·현실화시키기 위하여 국제금융

11) 홍준형, 『남북관계 활성화에 대비한 남북교류협력관련 법제보완의 방향』, P. 32.

12) 이러한 프로그램들은 단순입법작업에 그치지 않고 법집행기구의 구성, 담당인원에 대한 교육 등의 프로그램도 포함하고 있다. World Bank, Legal and Judicial Reform Strategic Directions, 2002. 7. pp. 40~41, www.worldbank.org. European Bank, Law in Transition, Ten Years of Legal Transition 중 David Bernstein, Process drives success: Key lessons from a decade of legal reform p. 7. www.ebrd.org.

13) 현재 법무부에서 시행하고 있는 체제전환국 법령정비 지원 등 법률문화 교류사업의 경험에 기초하여 북측에 대한 입법지원프로그램을 활성화할 수 있을 것으로 보인다.

기구에 가입하여야 하고, 이를 대비하여 국제 기준에 부합하는 국내 입법을 정비함으로써 외자 유치를 용이하게 하여야 한다.

다음으로, 경제 교류 협력 법제 정비가 수반되어야 한다. 북측은 남측 기업에 대한 적극적인 투자 유치와 기술 도입을 위해 사업 안정성을 보장하고, 투자 활성화를 위한 각종 우대 조치를 구체적으로 마련하여 이를 실현하여야 한다. 이를 위해 북남 경제협력법은 대폭적인 보완을 거쳐 운용해야 하며, 관련 하위규정도 신속히 제정하여야 한다. 북한경제협력법은 상당수의 조항이 지나치게 선언적·추상적으로 규정되어 있어 이를 구체화하여야 한다.¹⁴⁾ 또한 남측 또는 제3국의 로력을 채용하려 할 경우에 중앙민족경제협력지도기관의 승인을 받도록 한 규제를 완화하여야 하며, 사업 당사자들의 '사업내용 비공개 의무' 규정에 대한 재검토가 필요하다. 무엇보다도 남측의 투자 기업은 경영 관리의 자주권을 가지고, 이는 법률의 보호를 받으며, 이에 따라 남측 기업은 기업의 상벌권 즉, 직원을 해고할 권리 등 기업 활동의 자율성이 확보되어야 한다. 중국의 「대만동포의 경제특구투자에 대한 특별우대관법」에 따른 대만 주민의 4개 경제특구에 대한 기업소득세 감면·내수 판매 허용·토지사용료 우대 등 특별 우대 조치를 참고하여, 남측 주민의 경제특구 투자를 유도하고 활성화할 수 있는 경제특구지구 관련 법률 제정 등 각종 우대 조치 마련이 필요하다.

마지막으로 남북 법제 실무협의회 등을 구성하여 남북한 법제 전문가들이 직접 만나 실무적인 의견을 교환하는 방식으로 진행하여 효과의 극대화를 꾀하여야 할 것이다. 남북한 법제 전문가들이 교류 협력과 관련하여 각측 당사자들이 실제로 경험하는 법적 보완 과제에 대한 구체적인 의견 교환을 외부 요인과 무관하게 정기적으로 수행할 수 있도록 협의회의 제도화 및 정례화를 통한 법제 안정화를 확립하여야 한다.

14) 공증기관, 검사검역 기관, 감독통제 기관과 관련하여 실제 담당 기관 및 각 기관의 기본적인 업무 처리 절차 등에 관한 규정이 미흡하다. 또한 협력사업의 기초, 체류거주, 세금납부, 동산 및 부동산 이용, 보험가입 등과 관련하여 적용될 '해당 법규'가 불명확하며, 법위반자에 대한 행정·형사제재에 관하여도 지나치게 추상적으로 규정되어 있어 개정되어야 한다. 자세한 내용은 법무부, 『북남경제협력법 분석』, 2006 참조.