

統一指向的 新 南北關係 定立을 위한 公法的 課題

洪 準 亨*

차 례

I. 머리말

II. 통일지향적 새 남북관계정립을 위한 공법적 과제에 대한 법정정책적 고려

1. 기본방향

2. 통일지향적 남북관계의 규범적 토대 : 남북합의서와 『6·15 남북공동선언』

III. 통일지향적 새 남북관계정립을 위한 공법적 과제

1. 통일지향적 새 남북관계정립을 위한 분야별 실천과제

2. 통일지향적 새 남북관계정립을 위한 남북교류협력관련 법제의 정비

3. 통일지향적 새 남북관계정립을 위한 공법분야 일반 법제의 정비

IV. 맺는 말

* 서울대 行政大學院 敎授, 法學博士

I. 머리말

김대중 대통령과 김정일 국방위원장 사이의 역사적인 남북정상회담은 남북간의 협상 및 교류를 급격히 확대시키는 전기가 되었다. 남북정상회담에서 6.15 남북공동선언이 이루어짐에 따라 남북간의 접촉과 협상이 숨가쁘게 진전되고 있고 그 동안 정치적 단절과 대립으로 본격화되지 못하고 있던 남북교류협력사업 역시 양과 질 모든 면에서 급속히 확대되고 있다. 이처럼 남북간의 접촉면이 급격히 확장되고 교류가 양적·질적으로 급진전하는 상황에서 새로운 남북관계를 어떻게 정립해 나가야 할지를 공법적 차원에서 모색해야 할 필요성이 대두된다. 즉 통일을 지향한 새로운 남북관계의 정립을 위하여 공법적으로 추구해야 할 지향점을 설정하고 이를 토대로 하여 각 부문별 과제와 실천방안을 검토, 모색해 나가야 한다는 과제가 제기되는 것이다.

급진전하고 있는 남북간의 협상과 교류협력에도 불구하고 남북관계의 미래는 여전히 불확실하다. 그러나 가능한 범위 안에서 최선을 다하여 그 불확실성을 확실성으로 바꾸려는 능동적·전향적 실천이 그 어느 때보다 더 요구되는 시점이다. 이러한 관점에서 통일을 지향한 새로운 남북관계의 정립을 위해 공법이 담당해야 하는 역할과 과제를 모색해 보고자 한다. 먼저 통일지향적 새 남북관계정립을 위한 공법적 실천의 방향을 모색한 후 분야별 과제와 실천방안에 대한 논의에 들어가도록 한다.

II. 통일지향적 새 남북관계정립을 위한 공법적 과제에 대한 법정정책적 고려

1. 기본방향

통일을 지향한 새로운 남북관계를 정립해 나가기 위하여 공법분야에서 어떠한 과제를 추구해 나가야 하는가를 논의하기 위해서는 먼저 몇 가지 기본원칙과 방향을 검토해 볼 필요가 있다. 이러한 시각에서 볼 때 첫째, 통일을 지향한 남북간 접근, 동화 및 교류협력의 효율성(Effizienz) 제고, 둘째, 법치국가적 적응(rechtsstaatliche Anpassung), 셋째, 통일이후의 한민족 국가공동체의 기본질서에 대한 통일정책적 비전(Wiedervereinigungspolitische

Vision)의 고려 등 세 가지 측면에서 기본방향을 정립해 나가는 것이 필요할 것으로 판단된다.

첫째, 통일을 지향한 남북간 접근, 동화 및 교류협력의 효율성(Effizienz)을 제고할 필요가 있다. 역사적인 남북정상회담으로 조성된 통일을 지향한 남북간의 화해와 협력의 분위기 및 관계를 토대로 남북간에 다양한 수준에서 교류협력 및 통일을 위한 공동노력이 원활히 이루어질 수 있도록 공법적 여건을 조성하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 남북교류협력의 활성화·촉진을 위한 공법분야의 법령과 제도, 법적 관행을 새로운 남북관계의 목표와 구조에 맞게 정비·효율화하여야 할 것이다. 이것은 공법분야에 있어 남북관계의 촉진을 위한 법정정책적 과제를 의미한다.

둘째, 통일을 지향한 새로운 남북관계를 정립하기 위한 공법의 역할 역시 헌법의 한계내에서 특히 법치국가적으로 허용되는 범위 안에서 수행되어야 한다. 즉 법치국가적 적응(rechtsstaatliche Anpassung)이 필요하다. 남북간의 협상이나 교류협력이 아무리 통일을 지향한 것이라 할지라도 그 법적 정당화에는 헌법상 법치국가원칙 등에서 오는 일정한 한계가 따를 수밖에 없다. 이러한 견지에서 정상회담이후 이미 급속히 진행되어 온 남북간의 분야별 접촉, 교류, 협상 및 합의도출 등에 따른 남북관계의 진전이 국내 헌법 등 공법 질서에 미치는 영향과 결과를 미리 분석·파악하여 이를 헌법상 법치국가적 조건에 맞게 적응시키고 필요한 경우 그에 대한 적절한 공법적 규율방안을 강구함으로써 남북관계에 진전에 따른 국내공법질서를 적절히 조율해 나갈 필요가 있다. 이것은 공법분야에 있어 남북관계의 급진전에 따른 국내공법의 대응 및 조율을 위한 법정정책적 과제로 이해될 수 있을 것이다.

셋째, 통일을 지향한 새로운 남북관계를 정립해 나가기 위해서는 통일이후의 한민족 국가공동체의 기본질서에 대한 통일정책적 비전(Wiedervereinigungs-politische Vision)을 구상하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 통일이후의 전체법질서는 물론 분야별 규범질서의 기본적 조건에 대한 장단기 법정정책적 전망을 수립해 놓아야 한다. 이러한 전망이 서야 가령 남측의 법질서하에서 남북관계에 관한 규범질서를 구축해 나감에 있어 무엇을 어떤 범위내에서 지원 또는 허용하거나 금지하는 등 장단기적 대응책을 마련해 나갈 수 있을 것이기 때문이다. 물론 남북한 상호간의 관계 외에도 한반도 주변정세 등 외부요인의 영향하에 노출되어 언제 어떤 방향으로 전개될 지 불확실성이 상존하는 남북

관계의 본질상 통일이후의 전체법질서 및 분야별 규범질서의 모습을 정확히 예측하는 것은 불가능하다. 뿐만 아니라 그 어떤 미래상을 전제로 하고 그에 대한 법정책을 강구한다는 것 자체가 현명하지 못한 일이기도 하다. 그렇기 때문에 통일한국의 규범질서에 대한 선입견을 가지는 것은 금물이다. 그러나 통일정책적 비전없이 새로운 남북관계를 정립해 나간다는 것은 종착지를 모르고 어디론가 달려가야 한다는 것과 다르지 않다. 이 문제는 크게 두 가지 요소를 통해 접근해 나가야 할 것이다. 그 첫째는 헌법 스스로가 이미 통일정책적 비전에 대한 규범적 조건을 부과하고 있다는 것이다. 헌법은 전문과 각 조항을 통해 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일의 이념을 천명하고 있다. ‘祖國의 民主改革과 平和的 統一의 使命에 입각하여 正義·人道와 同胞愛로써 民族의 團結을 공고히 할 것’을 선언한 前文, 大韓民國은 統一을 指向하며, 自由民主의 基本秩序에 입각한 平和的 統一政策을 수립하고 이를 추진한다고 규정한 헌법 제4조, 대통령에게 祖國의 平和的 統一을 위한 성실의무를 부과한 제66조제3항 등이 그 예이다. 이러한 헌법정신을 떠나서 통일한국의 규범질서를 생각한다는 것은 법적으로나 정책적으로 대단히 위험한 일이라 하지 않을 수 없다. 통일정책적 필요는 결코 헌법적 모험주의를 정당화해주지 않는다. 통일정책은 어디까지나 헌법이 그 동일성의 불변적 구성요소로 전제하고 있는 기본질서의 범위내에서만 추진될 수 있고 또 그 정당성을 확보할 수 있는 것이다. 둘째 요소는 위와 같이 헌법 제4조가 천명한 ‘自由民主의 基本秩序에 입각한 平和的 統一政策’이란 핵심적 조건이 준수되는 한도내에서는 최대한으로 개방적이고 탄력적인 통일정책적 비전을 추구할 필요가 있다는 점이다. 북한이라는 상대방이 있는 관계에서 통일을 추구해 나간다고 할 때 이러한 통일정책적 개방성과 탄력성이 요구되는 것은 불가피하다. 이러한 견지에서 본다면 통일된 한민족 공동체의 규범질서는 그 핵심부분을 제외하고는 지금과는 상당히 다른 모습을 띌 수도 있다는 사실을 염두에 두어야 한다.

2. 통일지향적 남북관계의 규범적 토대 : 남북합의서와 「6·15 남북공동선언」

통일지향적 새 남북관계 정립을 위한 공법분야 법제정비의 기본방향을 모색함에 있어 먼저 검토해야 할 것은 남북한간의 관계를 설정한 규범들을 어떻게 파악할 것인가 하는 문제이다. 특히 문제가 되는 것은 1992. 2. 19. 발효된

남북기본합의서 및 부속합의서(이하 『남북합의서』로 통칭한다)와 2000년 6월 15일 남북정상회담을 계기로 발표된 『6·15 남북공동선언』의 의의와 법적 효력을 어떻게 볼 것인가 하는 것이다. 『남북합의서』는 그 동안 그 한 당사자인 북한이 일방적으로 그 효력을 무시 또는 방기해왔기 때문에 그 실효성이 의문시되어 왔음에도 불구하고 여전히 남북교류협력관련 법제정비의 규범적 준거라고 보려는 견해가 중론이었다.¹⁾ 생각건대 『남북합의서』의 규범적 구속력은, 반드시 그 조약으로서의 법적 성질에 대한 논란에도 불구하고 부정하기 어려울 것이다. 설령 『남북합의서』가 공식적으로든 비공식적으로든 어떤 방법으로든 간에 파기되어 버린다 할지라도 거기서 표명된 남북화해와 불가침, 교류·협력의 기본정신은 여전히 남북간의 새로운 교류협력관계의 규범적 토대가 되어야 한다는데 광범위한 사회적 합의가 형성되어 있었다. 이제 남북정상회담을 계기로 남북관계가 획기적인 전환점을 맞이한 시점에서 그와 같은 입장은 일견 더 설득력이 있는 것처럼 보일 수도 있다.

그러나 헌법재판소와 대법원은 공히 남북합의서의 법적 구속력을 부정하고 있다. 남북합의서는 조국의 평화적 통일을 이룩해야 할 공동의 정치적 책무를 지는 남북한 당국이 특수관계인 남북관계에 관하여 채택한 합의문서로서, 남북한 당국이 각기 정치적인 책임을 지고 상호간에 그 성의 있는 이행을 약속한 것이기는 하나 법적 구속력이 있는 것은 아니어서 이를 국가간의 조약 또는 이에 준하는 것으로 볼 수 없고, 따라서 국내법과 동일한 효력이 인정되는 것도 아니라는 입장을 취하고 있기 때문이다.²⁾ 이러한 판례의 태도에 비추어 볼 때 역사적인 남북정상회담을 통해 합의된 『6·15남북공동선언』의 법적 효력 역시, 논란은 있으나, 남북합의서와 마찬가지로 법적 효력이 있는 조약 또는 규범이라기 보다는 일종의 ‘신사협정’에 가까운 것으로 판단될 가능성이 높다.

남북합의서나 공동선언은 어디까지나 상대방이 있는 규범인 만큼 우리 측에서 아무리 그 규범적 효력을 확인하고 그 실행을 위해 노력한다고 해도 상대방인 북한의 태도가 바뀌지 않으면 그 구속력과 실효성을 확보할 수 없다는

1) 崔大權, “『南北合意書』와 관련된 제반 法問題 - 특히 『特殊關係』의 의미를 중심으로 -”, 서울대학교 法學 제34권 제3·4호, 2.

2) 헌법재판소 1997. 1. 16. 선고 92헌바6결정등, 판례집 9-1, 1, 23; 헌법재판소 전원재판부 2000. 7. 20. 선고 98헌바63결정 [합헌] 【남북교류협력에관한법률 제9조제3항 위헌소원】; 대법원 1999. 7. 23. 선고 98두14525판결(북한주민접촉신청불허처분취소: 공 99. 9. 1.[89], 1803). 원심판결: 서울고법 1998. 7. 16. 선고 97구18402판결.

문제가 있다. 특히 남북합의서의 경우에는 지금은 그것이 채택될 당시와는 사정이 크게 달라졌다는 점도 고려에 넣지 않을 수 없다. 남북합의서가 채택되었던 90년대초의 급박한 상황 때문에 남북합의서의 내용, 특히 정치·군사분야에 현재의 북측 입장과 상치되는 내용이 상당부분 포함될 수 있었다. 북측이 그 동안 남북합의서 이행에 소극적 태도로 일관하다가 결국 그 자체를 거부하였던 것이나, 남북정상회담이후에도 남북합의서에 대한 언급을 피하고 있는 것도 바로 그런 연유에 기인한다. 북한이 합의서 이행에 민감한 반응을 보인다면 굳이 합의서의 틀을 고집할 필요는 없을 것이다.³⁾ 따라서 남북합의서의 규범력을 다시 일거에 회복시키려고 하기보다는 남북합의서의 정신을 되살리면서 상호간에 이행가능한 부분부터 규범화해 가려는 단계적 접근이 필요하다. 남북공동선언 역시 남북합의서의 기본정신을 고려하면서 새로운 남북관계정립을 위한 법제정비의 기본적 지침으로 삼아 나가는 것이 필요하다. 요컨대 장기적인 시각에서 남북교류협력의 궁극적인 목적인 통일정책적 비전을 가지고 『남북합의서』와 남북공동선언에 나타난 기본정신을 바탕으로 분단의 법적 유산들을 청산하기 위한 실행가능성있는 대안을 모색해 나가는 것이 바람직한 입장이라고 생각한다.

III. 통일지향적 새 남북관계정립을 위한 공법적 과제

1. 통일지향적 새 남북관계정립을 위한 분야별 실천과제

통일지향적 새 남북관계정립을 위한 공법적 과제는 이를 크게 이산가족 재회 및 그 상설제도화 등을 포함하는 인도주의 분야, 한반도 평화체제구축, 외교공조 등을 포함하는 군사·정치분야, 경제교류협력 분야, 그리고 사회문화분야의 과제로 나누어 검토할 수 있다. 이들 분야별로 앞에서 제시된 세가지 법정책적 고려사항의 비중을 차별적으로 적용할 필요가 있다. 가령 이산가족 재회 및 그 상설제도화 등을 포함하는 인도주의 분야나 경제교류협력, 사회문화 분야의 과제에 관하여는 최대한 접근, 동화 및 교류협력을 위한 효율성을

3) 정부는 종래 남북합의서가 이행되지 않고 있다고 해서 효력이 없다고는 볼 수 없다는 입장을 취했다. 남북의 최고당국자가 재가하고 발효절차를 거쳐 효력이 발생된 것으로 남북당국 어느 쪽도 이를 무효로 선언하지 않은 이상 이행의무가 있는 유효한 약속이라고 믿을 수밖에 없다는 것이다. 그러나 최근 남북정상회담이후에 이루어진 일련의 협상 과정에 비추어 볼 때 정부가 종래의 입장을 그대로 유지하고 있는지 여부는 불분명하다.

제고하는데 초점을 맞출 필요가 있는 반면, 군사·정치분야의 경우 그 효율성의 계기보다는 법치국가적 적응과 통일이후의 한민족 국가공동체의 기본질서에 대한 통일정책적 비전을 더욱 비중있게 고려할 필요가 있다. 이것은 남북관계의 분야별로 법정정책적 우선순위나 접근의 방법과 범위, 속도 등을 차등화시킬 필요가 있다는 것을 의미한다.

그러나 현행법제는 이와 같이 법정정책적 우선순위등을 분야별로 차등화하기 보다는 남북교류협력 그 자체를 직접적 규율대상으로 삼아 만들어진 법제(이를 ‘남북교류협력관계법’이라고 부르기로 한다)를 중심으로 한 통합적 접근방식에 입각하고 있다. 그 결과 남북관계법이 남북교류협력관계법과 본래 남북교류협력과는 무관하게 제정되었거나 냉전, 남북대결의 상황을 전제로 만들어진 법제중 남북교류협력에 관련을 가지고 적용되는 법제 등으로 양분되게 되었다. 따라서 통일지향적 새 남북관계정립을 위한 공법적 과제를 수행하기 위한 법제정비방안 역시 남북교류협력관련 법제와 일반 법제 두가지 부문으로 나누어 고찰할 수밖에 없다.

2. 통일지향적 새 남북관계정립을 위한 남북교류협력관련 법제의 정비

2.1. 남북교류협력법

(1) 『남북교류협력법』의 문제점

1988년 8월 1일 제정된 『남북교류협력법』은 제1조에서 ‘군사분계선이남지역(남한)과 이북지역(북한)간의 상호교류와 협력을 촉진하기 위하여 필요한 사항을 규정함’을 목적으로 하고 있다. 이 법의 제정동기는 남북교류협력 또는 남북관계에 관한 기본법을 마련하기 위한 것이었기보다는 실은 당시 급변하는 정세에서 아무런 법적 대책 없이 이루어졌던 민간인들의 방북을 정부가 차별적으로 취급했던 데 따른 논란과 물의를 거울삼아 향후 정부가 대북접촉을 합법성의 요구에 맞게 일사불란하게 통제하기 위한 정당화근거를 제공하려는데 있었다는 것이 일반적인 인식이다.⁴⁾ 다시 말해 『남북교류협력법』은 남

4) 朴鈞炘, “남북기본합의서 이행에 따른 남북교류협력 법령의 보완 발전방향”, 서울대학교 법학연구소주최, 남북교류협력관련법제도발전세미나, 1992. 9. 25, 17~18면. 그러나 朴鈞炘교수는 ‘실제 입법과정에서는 7·7선언의 정책의지를 뒷받침함과 아울러 남북

북관계형성의 주도권을 정부가 독점하기 위한 법적 장치로서 안출된 것이었고, 특히 이를 통해 대북접촉에 대한 정부의 승인권을 통하여 국가보안법의 적용여부를 차별화하려는 데 당면목표를 둔 것이었기 때문에 그 제정동기 자체부터 일단 문제점을 지니고 있었다. 이처럼 기존의 법체계를 그대로 놔둔 채 이를 손상시키지 않는 범위내에서 이른바 ‘합법화된 남북교섭’의 법적 공간을 확보하는데 주목적을 두고 제정된 것이었기 때문에 남북교류협력법은 처음부터 『例外的 立法化』 또는 『法的 異物質』으로서 기존법질서와 부작용을 일으킬 소지를 안고 있었다.⁵⁾ 이같은 문제점들은 남북대결 상황에서 형성된 기존 법질서를 전제로 하나의 법을 통하여 남북교류협력에서 발생하는 모든 문제를 일거에 규율하려 한 데서 빚어진 결과라 할 수 있다. 『남북교류협력법』의 문제점들을 요약하면 다음과 같다: 첫째, 그 국내법체계상의 지위가 불분명하다. 이 점은 물론 그것이 『특별법의 특별법』으로 제정되었던 동기나 배경에서 연유하는 것이지만, 이 법을 남북관계 또는 남북교류협력에 관한 기본법으로서 볼 수 있는지 여부가 논란되고 있다. 둘째, 이 법은 여전히 정부의 ‘창구단일화론’에 근거하여 제정되어 모든 교류협력을 위한 접촉행위를 통일부장관의 승인하에 둠으로써 국가보안법의 적용여부가 자의적으로 결정될 수 있는 소지를 남기고 있다. 셋째, 이 법은 제1조에서 남북간의 교류·협력을 촉진시키기 위한 입법임을 명시하고 있으면서도 실제에 있어서는 행정당국의 과도한 규제일변도로 되어 있어 입법목적에 맞지 않는다는 점이 비판되고 있다.⁶⁾ 넷째, 남북교류협력업무의 관할에 관한 문제점, 다섯째, 위임·준용규정의 과다 및 편성체계상의 부적절성이 지적되고 있고, 여섯째, 협력사업의 내용별 구체화가 불충분하다는 점이 문제되고 있다. 끝으로 남북교류협력의 절차가 번잡하다든지 남북교류협력추진협의회의 구성상 민간참여가 봉쇄되어 있다는 점이 비판되고 있다.

관계의 개선을 기대하면서 당시 예상할 수 있는 범위 안에서 교류·협력에 관한 사항을 포괄적으로 담고자 고심한 흔적이 엿보인다’고 적고 있다(같은 글, 18면).

5) 예컨대 ① 다른 대외교류·협력관계법령을 광범위하게 준용하고 있다는 점, ② 하위법령인 시행령에 위임하고 있는 쪽이 다른 행정법령의 경우보다도 훨씬 넓다는 점, ③ 통일원장관등 행정당국의 법규보완적 처분 내지 의사결정의 폭도 널리 인정되고 규제의 정도가 강하다는 점이 지적되고 있다(朴銑旿, 앞의 글, 18면).

6) 이 법은 ‘남북교류협력법이 아니라 교류규제법이라는 인상을 준다’고 지적되고 있다(李長熙, 앞의 글, 33면).

(2) 『남북교류협력법』의 입법적 대안

1) 『남북교류협력법』의 법체계상 지위와 입법적 대안

『남북교류협력법』의 국내법 체계적 위상에 관해서는 무엇보다도 그 기본법으로서의 지위 여하가 논란되고 있다. 남북관계의 기본법으로서의 성격을 인정하는 견해(오준근, 앞의 글, 31면)와 남북교류·협력에 관한 법률은 이 분야에 관한 최초의 근거법일 뿐 이것이 앞으로 제정될 모든 남북교류·협력관련법령에 대하여서까지 기본법의 지위를 가진다고 볼 수는 없다는 견해(朴鈞旿, 앞의 글, 17면)가 대립하고 있다. 전자는 그 규율사항의 일반성과 우선적용규정을 근거로 『남북교류협력법』을 남북교류·협력에 관한 기본법으로 보는데 반하여, 뒤의 견해는 이 법의 기존법령과의 관계를 그 제정동기의 측면에 착안하여 파악함으로써 주로 국가보안법의 특례인정과 남북교류협력행위에 대한 근거제공을 내용으로 하는 하나의 근거법으로서의 의의만을 부여하려는 입장이라고 할 수 있다. 이와 같은 견해대립은 앞에서 본 바와 같은 이 법의 제정동기에서 이미 배태된 그 예외입법으로서의 성격에서 비롯된 것이다. 생각건대, 『남북교류협력법』의 전체내용이나 제3조의 문언으로부터 막 바로 이 법률이 오직 국가보안법의 특별법에 불과하다는 결론이 나오는 것은 아니다.⁷⁾ 국가보안법과의 관계를 살펴보다도 이 법률에 의한 방북 등 대북접촉행위를 국가보안법에 저촉되지 않게 만드는 효과가 있는 것은 사실이지만 그 규정사항을 비교해보면 형사특별법으로서 국가보안법보다는 이 법률이 훨씬 일반적인 사항을 담고 있음을 알 수 있다. 오히려 『남북교류협력법』이 일반법이고 국가보안법은 그에 대한 특례를 규정하는 것이 되었어야 옳았을 것이다. 다만 『남북교류협력법』은 그 제정당시 현존하는 기존법질서를 그대로 유지하면서 제3조에 의하여 다른 무엇보다도 국가보안법의 적용을 정부의 판단에 따라 배제할 수 있게 하려고 했을 뿐이다.

한편 이러한 견해차에도 불구하고 두 입장은 남북관계의 기본적 사항을 규율할 가치 ‘남북교류협력기본법’의 제정이 필요하다는 점, 그리고 남북기본합의서 및 부속합의서발효에 따라 『남북교류협력법』의 개선·보완이 필요하다는

7) 이에 관하여 헌법재판소는 국가보안법과 남북교류협력에 관한 법률은 상호 그 입법목적과 규제대상을 달리하고 있다고 보고 있다(헌법재판소 1993. 7. 29. 선고 92헌바48결정; 헌재공보 1993. 11. 1, 47면).

점에 관해서는 견해의 일치를 보고 있다(박윤훈, 앞의 글, 34면, 20면; 오준근, 앞의 글, 32면). 이 점은 학계에서의 일반적 분위기를 반영한다고 해도 과언이 아니다. 따라서 『남북교류협력법』이 기본법적 지위를 가지는지 보다는, 남북교류협력에 관한 기본법을 어떻게 만들 것이냐 하는 문제가 오히려 더 중요한 문제라고 볼 수 있다. 즉 만일 ‘남북교류협력기본법’을 제정할 경우 『남북교류협력법』을 모태로 삼을 것이냐 아니면 좀 더 장기적인 관점에서 별도로 ‘남북교류협력기본법’을 제정할 것이냐를 검토하는 문제가 제기되는 것이다. 나아가 ‘남북교류협력기본법’의 제정은 반드시 부속합의서 등의 발효에 구애됨이 없이 남북교류협력사업의 촉진 및 규제라는 국내법질서가 지니는 법적 규율에의 수요로부터 요구되는 것이므로, 비단 장기적인 관점에서뿐만 아니라 오히려 당면과제로서 추진되어야 한다는 점을 인식할 필요가 있다. 주지하는 바와 같이 남과 북은 『남북화해의 이행과 준수를 위한 부속합의서』에서 『남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서』에 저촉되는 법률적, 제도적 장치의 개정 또는 폐기 문제를 법률실무협의회에서 협의·해결하도록 하고 있다. 『남북교류협력법』이 이러한 장애제거를 위한 협의의 대상이 될 수 있음은 물론이다. 그러나 『남북교류협력법』이 그 기본법적 지위를 둘러싼 논쟁의 대상이 되었던 계기는 부속합의서의 발효에 따른 것이라기보다는 국내법질서상 남북교류협력관계의 법적 규율에 대한 수요에 있다는 점을 분명히 해 둘 필요가 있다.

요컨대, 『남북교류협력법』의 입법적 대안은 이제까지 지적된 제반문제점들과 국가보안법 등 타법령과의 상충 등과 같은 그 법체계상의 지위에 관한 불명확성을 근거로 하여 이를 대체할 명실상부한 기본법으로서 ‘남북교류협력기본법’을 제정하고 각분야별 입법을 추진하는 방안(대안 I)과 남북교류협력법을 존속시키되 그 문제점들을 개선·보완하여 기본법적 역할을 수행시키는 방안(대안 II)으로 나뉜다.

2) 대안 I : 남북교류협력기본법제의 추진

남북교류협력에 관한 기본법의 제정을 모색할 경우, 현실주의적 고려에서 기존의 『남북교류협력법』을 바탕으로 삼는 것이 바람직하다는데 대해서는 이론의 여지가 없을 것이다. 『남북교류협력법』을 개조하여 ‘남북교류협력기본법’으로 전환시키는 작업은 단순한 문제점의 시정이나 내용보완으로 끝날 문

제가 아니라 환골탈태(換骨奪胎)의 과제라는 점을 인식하는 것이 중요하다. 그 구체적인 내용과 방향에 관하여는 朴鈞熙교수가 지적하고 있는 바와 같이 남북교류협력기본법을 제정하고, 인적 교류·물자교역·합작투자·공동개발 등 교류·협력에 관한 각론적 사항은 분야별 단행법으로 분리 제정하거나 기존의 각종 관련법령에 남북교류·협력에 관한 특례를 규정하는 방안을 생각해 볼 수 있을 것이다(朴鈞熙, 앞의 글, 34면). 이러한 작업은 다른 국내법제도의 개선·보완작업과 연관되어 추진되어야 할 것이지만 그 기본적인 윤곽을 그려보면 다음과 같다.

첫째, ‘남북교류협력기본법’은 남북합의서 제3장에서 합의된 원칙과 남북공동선언에서 표명된 정신을 바탕으로 하여 우리 측에서 북측과 통일을 지향한 상호 접근, 동화 및 교류협력을 위한 제반활동을 수행함에 있어 준수해야 할 기본원칙과 요건, 사용가능한 법적 수단 등을 규정하고 또 그 경우 따라야 할 절차와 국회 등을 통한 법적 통제 등 법치국가적 적응조건들을 구체화시키는 방향에서 제정되어야 할 것이다. 물론 이 법은 남북관계의 진전을 고려하여 정부에게 최대한의 탄력성을 부여하여야 하겠지만, 절차적 규율과 국회 등에 의한 사후적인 법적 통제 수단을 강구하여야 할 것이다. 물론 통일지향적 새 남북관계를 정립하고 발전시키기 위해서 남북간 협상이나 교류협력사업에 대한 규제뿐만 아니라 그 촉진·조성 등을 추구하는 내용이 되어야 할 것이고, 가급적이면 그때그때 남북관계의 국면전개상황에 직접 영향을 받지 않을 수 있도록 개방적이고 신축성 있는 기본법적 규정들을 두어야 할 것이다. 요컨대, 이 법은 평화통일에 대한 헌법적 요구를 구체화하는 전단계의 실천방법으로서 남북간의 협상, 교류·협력의 기본방향과 요건, 범위를 정하고 통일지향적 남북관계의 진전에 대한 장단기 계획 및 시책의 강구, 이를 전담할 조직·기구의 설치, 통일에 대비한 정치·경제·법제·사회·문화 분야에서의 통합적 정책의 연구·수립을 위한 제도적 장치, 분야별 입법의 근거 등을 규정하는 기본법으로 제정되어야 할 것이다. 현행 『남북교류협력법』 4조 내지 8조의 규정, 24조 및 25조의 규정들은 남북교류협력에 관한 기본법을 제정한다는 관점에서 고려되어야 할 것이며, 나아가 남북화해의 이행·준수를 위한 부속 합의서 제4조에서 법률실무협의회에서 협의·해결하도록 규정되었던 『남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서』에 저촉되는 법률적·제도적 장치의 개정 또는 폐기문제를 연구·검토할 우리측 기구로서 가령 현행 『남

북교류협력법』 제4조에 의해 설치된 『남북교류협력추진위원회』의 하부기관 또는 연구수행기관으로 가칭 『남북교류협력을 위한 법제정비위원회』와 같은 것을 설치하는 방안을 검토해 볼 필요가 있다.⁸⁾

둘째, 우선적으로 고려되어야 할 것으로 남북한간 왕래·통신 등 인적 교류의 규제에 관한 법령을 들 수 있다. 남북기본합의서 제17조 내지 제20조는 자유왕래, 이산가족방문·재결합 등 인도주의적 사업, 교통로재개 및 우편·전기통신교류를 실시하도록 규정하고 있고 남북교류협력의 이행·준수를 위한 부속합의서 제10조(자유왕래), 제3조(교통로재개), 제4조(전기통신교류), 제15조(이산가족상봉·재결합등) 등을 통하여 이를 구체화하고 있다. 이러한 남북한간 왕래나 서신교환, 기타 통신과 같은 교류 또는 접촉행위는, 경제교역·협력이나 기타 교류협력사업과 같이 특수한 목적을 지니는 경우와는 달리 특정목적에 구애를 받지 않는 것이므로 일반적인 규율을 필요로 한다. 따라서 이러한 규율을 위 기본법의 내용으로 하거나 이를 규제할 별도의 입법을 강구하는 방법을 생각할 수 있을 것이다. 이러한 사항들은 그 성격상 여권법 및 출입국관리법의 규율대상과 유사성을 띠는 것으로 볼 수 있을 뿐만 아니라 이 문제는 결국 남북간 자유왕래에 관한 남북협상의 진전에 따라 좌우될 성질의 것이므로, 이를 감안하여 별도의 입법으로 정하는 것이 바람직할 것이다. 어느 경우든 그 규제의 내용은 주로 행정목적상의 절차적 규율이 되어야 하겠지만, 사안의 유형에 따라, 가령 방문·왕래와 서신교환·통신 등을 구별하고, 그리고 방문의 경우에도 다시 단순한 통행(Transit)이나 친지방문 또는 여행·관광목적의 일반적·일시적 방문이나, 아니면 경제교류 및 협력을 위한 방문 또는 학술·문화·체육 등과 같은 협력사업을 위한 방문이나에 따라서, 또는 통신의 경우, 전신·전화, 컴퓨터통신 등 다양한 방식에 따라서, 승인제(허가제)와 신고제 등 다양한 규제방법을 세분하여 규정할 필요가 있을 것이다. 여기서서는 물론 위 부속합의서의 규정내용을 기준으로 고려할 필요가 있다. 또한 『남북교류협력법』 9조 내지 11조, 22조 및 23조를 보다 구체적으로 세분화하는 방안을 검토할 필요가 있다. 법 제9조제4항이나 제22조제2항, 제23조제2항의 위임에 의한 시행령들의 내용은 그 중요한 사항을 법률로써 규정하되 가급적이면 역내교류(域內交流)로서의 특성을 감안하여 특례를 규정하는 것이 필요할 것이다.

8) 李長熙, 앞의 글, 35면 이하 참조.

셋째, 현상황에서 가장 절실한 남북관계의 관심사는 역시 남북한간의 경제 교류·협력이다. 이것은 북한측으로서도 가장 긴절한 수요이며 남한 역시 북한과의 경제협력에 있어 다른 어느 외국보다 앞서 우선적 지위를 주장할 정당성과 필요성을 지니고 있기 때문이다. 이 경우에는 과거 남북합의서에서 합의된 사항을 재활용하는 방안을 적극 검토할 필요가 있다. 남북기본합의서 제15조는 “남과 북은 민족경제의 통일적이고 균형적인 발전과 민족 전체의 복리향상을 도모하기 위하여 자원의 공동개발, 민족내부 교류로서의 물자교류, 합작투자 등 경제교류와 협력을 실시한다”고 규정한 바 있고 이를 위 부속합의서 제1장에서 구체화하고 있었다. 그것은 크게 남북간의 물자교류, 상품교역, 공동개발, 남북간의 차관공여 및 직접투자(자본협력), 기술협력 등으로 나뉜다. 이러한 다양한 경제교류 및 협력을 규율하기 위하여 남북교역 및 경제협력의 촉진과 규제에 관한 단행법을 별도로 제정할 필요가 있다. 남북경제교류·협력에 관한 법적 규율의 내용은 현행 『남북교류협력법』 12조 내지 24조의 규정과 동시행령의 세부규정들(제22~44조)을 바탕으로 하여 법 제26조에 의한 준용법률인 대외무역 및 경제협력관계법들의 규정을 참고로 하여 정하되, 크게 남북간의 물자 및 상품교역, 공동개발, 남북간의 차관공여, 합작 및 직접투자(자본협력), 기술협력 등으로 구분하여 주로 재정경제부·산업자원부·정보통신부 등 경제관계부처의 장이 각각 분야별 경제행정의 관할기관으로서 그 목적에 합당한 규제와 조정을 행하도록 정해져야 할 것이다. 이 법을 제정함에 있어서는 무엇보다도 남북교역의 對內交易 또는 域內交易로서의 특수성과 남북교류협력의 통일정책적 관련을 충분히 고려하여 독자성을 살릴 수 있도록 해야 한다. 특히 남북간 경제교역의 域內交易로서의 성격은 물론 남북직교역에 관하여 GATT에 의한 최혜국대우(MNP)의무를 국제법적으로 면제받음으로써 확보되는 것이지만, 여건조성을 위해서라도 이를 명시적으로 규정함으로써 남북교역에 대하여 대외교역과는 다른 특수한 규율을 인정할 수 있는 여지를 확보할 필요가 있다.

한편 경제교류·협력과 관련하여 대북진출경쟁의 완화를 위한 정부조정수단이 불충분하여 가령 정보통신분야처럼 북한시장의 선점을 위해 기업간의 경쟁이 격화될 가능성이 있고, 그 경우 정보통신사업에 관여하지 않던 대기업들(비통신기업)이나 외국통신사가 북한 통신사업에 진출할 경우 통일이후 호환성결여로 인해 국내통신망과의 연결을 위한 추가적인 비용부담이 발생하고,

그들이 既成利益을 주장하며 통일한국에서의 통신사업권을 주장할 경우에는 정부의 통일이후 남북한 통신통합을 위한 통신정책수립 및 신속하고 효율적인 정책집행에 큰 차질이 생길 수 있다. 즉 이들이 북한당국으로부터 받은 통신사업권을 근거로 통일이후에도 북한지역내에서의 통신사업권을 주장할 경우 WTO체제하에서 우리정부가 그들의 통신사업권을 부인하거나 전기통신사업법상의 통신사업자허가신청을 거부하기가 매우 어렵다는 문제가 제기된다. 이것은 통일이후 정보통신부문의 사업구도를 어떻게 할 것인가에 대한 고도의 정책적 판단을 요하는 문제지만, 경제교류·협력을 통해 기존의 진입제한을 탈법적으로 우회하는 것을 용인하여서는 아니될 일이다. 따라서 적어도 남북 교류협력법 및 동시행령을 통하여 국내 비통신기업의 그와 같은 탈법적 대북 진출을 방지하기 위한 규제방안을 강구할 필요가 있다. 가령 법률 제30조 제3호의 기타 통일부장관이 정하는 요건을 통신분야-나아가서는 이와 같은 문제가 발생할 수 있는 SOC사업 분야-의 경우 ‘국내 해당분야 사업자’ 또는 전기통신사업법 등 관계법에 규정에 의하여 필요한 요건을 갖추어 해당분야에서 일정기간 이상 사업을 운영해 오고 있는 자로 요건을 제한할 필요가 있다. 또한 제31조 협력사업자 승인의 절차에서 통신분야의 경우 관계행정기관의 장과의 협의 절차가 아닌 관계행정기관의 필수적인 승인절차를 거쳐야 한다는 예외규정을 삽입함으로써 공공복리가 저해되지 않도록 개정하는 방안이나 통일이전까지는 남북교류협력법하에서 협력사업을 활성화시키되, 그 협력사업자 승인에 그 승인의 법적 효력이 통일이후까지 연장되거나 기득의 법적 지위로써 보장되지 않는다는 부관을 붙이는 방안도 적극 검토해 볼 필요가 있다. 반면 외국통신기업이 단독으로 대북통신시장에 진출하는 경우 국내법의 적용을 받지 않기 때문에 정부가 남북교류협력에관한법률 및 시행령으로 관여할 여지는 없다. 그러나 다만 북한당국과 『南北韓의通信交流및通信産業協力에관한規約』(가칭)을 체결하면서, 부속합의서에 기술표준 및 통신설비에 관한 규정을 둬으로써 외국통신사들의 대북진출을 억제하는 방안 등 남한의 기간통신사업자가 북한 통신사업에서 우선권을 가지도록 하는 방안을 강구해야 할 것이다.

넷째, 남북한간 사회문화분야에서의 접근, 동화 및 교류협력을 활성화시키기 위하여 사회·문화·체육·학술 등 기타 협력사업의 조장 및 규제에 관한 법령을 제정할 필요가 있다. 물론 이러한 사항에 대한 입법은 교류·협력분야 별로 세분화하되 그 사안의 경중과 시간적 완급을 가려 남북관계의 진전에 따

라 단계적으로 제정되어야 할 것이다.⁹⁾ 법적 규율의 범위와 정도는 교류·협력의 목적에 따라 차등화될 수 있겠으나, 규제로 일관할 것이 아니라 일반적인 행정목적상의 절차적 규율을 기초로 하여 사안의 종별을 감안하되 가급적이면 적극적으로 사회·문화적 교류협력의 분위기를 조성하는 방향을 취해야 할 것이며, 이에 따라 규율의 정도도 승인·허가제보다는 사전신고와 금지통고의 결합이라든지 사전신고제, 사후신고제 등 다양한 방법을 활용함으로써 구체적 타당성을 기하는 것이 바람직할 것이다. 이 경우 교류협력의 관할기관은 주로 교육·문화 등 관계부처의 장으로 하되 통일부장관에 이를 조정·통할할 수 있는 권한을 부여하는 것이 바람직할 것이다.

다섯째, 남북간의 교류협력을 촉진·육성하기 위하여 남북교류협력을 위한 지원 및 이를 위한 기금설치·관리에 관한 법률이 필요하다. 이에 관하여는 『남북교류협력법』 제24조와 현행 『남북협력기금법』을 확대·개편한 내용으로 법제정이 기대된다는 점만을 밝혀둔다.

끝으로, 남북교류협력에 관한 분쟁해결을 위한 기구의 설치·절차에 관한 법적 근거를 마련할 필요가 있다. 이는 물론 남북간의 교류협력의 진전에 따라 남북협상당사자들간에서 타결되어야 할 분쟁처리절차에 관한 합의를 전제로 하는 것이라고 하겠지만, 그러한 합의가 구체화되지 않은 상황하에서도 우선 남측 교류협력사업의 관계자들과 정부간, 그들 상호간의 내부적 분쟁해결을 위해서 그리고 향후 이루어질 남북간의 분쟁해결방법의 제도화를 위한 전 단계조치로서 필요하다고 본다. 이를 위해서는 일단 현행 『남북교류협력법』 제4조에 의해 설치된 『남북교류협력추진위원회』와 같은 수준에서 분쟁처리를 위한 별도의 준사법적 합의제기구를 설치하여 이러한 역할을 담당시키는 방안을 검토할 필요가 있다.

3) 대안 II : 『남북교류협력법』의 개선·보완

가. 『남북교류협력법』의 법체계적 위상의 조율

『남북교류협력법』의 법체계적 위상을 조정하는 문제에 관해서는 법개정을 통하여 무엇보다도 그 기본법으로서의 역할을 가능케 할 조건을 강구하는데 있다고 할 수 있다. 이 문제는 이미 앞에서 논의된 바 있고 또 결국 『남북교류협력기본법』의 제정과 궤를 함께 하는 일이므로 상론하지 아니한다.

9) 이에 관해서는 예컨대 도홍렬, “남북한 정보 및 인적교류방안”, 월간 북한동향 1992/6, 88면 이하 참조.

나. 남북교류협력업무의 관할의 조정

현행 『남북교류협력법』은 남북간의 교류·협력업무를 모두 통일부장관의 소관으로 하고 있다. 그런데 남북간의 교류·협력 일반을 모두 통일부장관의 소관으로 한 것, 즉 관할독점에 대한 비판이 제기되고 있다. 통일부장관의 관할독점은 이 법이 여전히 정부의 ‘창구단일화론’에 의거하여 모든 교류협력을 위한 접촉행위를 일괄적으로 통일부장관의 승인하에 둠으로써 지나치게 광범위한 재량을 부여하고 있고,¹⁰⁾ 특히 이를 통하여 국가보안법의 적용여부에 관한 자의적 결정의 여지를 남기고 있다는 데 문제가 있다. 그 밖에도, 남북교류협력의 내용은 극히 다양하고 분야별 특수성을 지니는 것이므로 이를 통일부장관이 전담하여 관장하는데는 그 권한·조직상 무리가 있는 것이 사실이다. 예컨대 남북왕래나 이산가족재회 등과 같은 사항은 통일부장관이 관장하여도 문제가 없겠지만, 남북간의 물자 및 상품교역, 공동개발, 남북간의 차관공여, 합작 및 직접투자(자본협력), 기술협력 등과 같은 경제교류·협력에 관해서는 각기 소관업무의 특수성을 고려할 때 재정경제부·산업자원부 등 경제관계부처의 장이 각각 분야별 경제행정의 관할기관으로서 그 목적에 합당한 규제와 조정을 행하도록 함이 바람직할 것이다. 이 경우 통일부장관에게도 조정기능을 수행할 수 있는 가능성을 부여할 필요가 있겠으나 이는 어디까지나 부수적인 권한으로서 그것도 법률에 의한 수권을 통해 부여되어야 할 것이다.

다. 남북교류협력절차의 간소화

현행법상 남북교류협력사업의 절차는 통일부장관의 포괄적인 승인과 각분야별 소관부처의 인허가가 중복되어 있을 뿐만 아니라 남북교역에 관하여 이른바 ‘바구니식 준용규정’에 의하여 출입국관리법이나 대외무역법·외국환관리법 등 무려 10여개의 법률이 준용되도록 되어 있기 때문에 지나치게 번잡하고 모호하다는 비판을 받고 있다. 가급적 다른 법률의 준용을 없애고 법률이 남북교류협력사업을 유형화하여 그 유형별로 표준절차를 제정함으로써 법적 명확성 및 절차적 간소화를 기할 필요가 있다. 이를 위해서는 『남북교류협력법』이 협력사업의 大類型을 정하고 그에 대한 기본적 절차를 규정한 후, 그

10) 통일부장관은 교역당사자의 지정(§ 12), 반출입의 승인(§ 13), 협력사업자의 승인(§ 16), 협력사업의 승인(§ 17), 결제업무의 취급기관지정(§ 19), 수송장비의 운행(§ 20), 통신업무의 제공(§ 22), 남북교류협력의 지원(§ 24) 등에 관하여 광범위하게 승인권을 독점하고 있다.

세부적 사항을 시행령에 위임하는 방식으로 하면 될 것이다.

정부는 그 동안 남북교류협력을 활성화한다는 차원에서 1998년 『남북경제협력사업처리예관규정』을 개정하여 수시방북제도의 적용대상을 기업인 일반으로 확대하고 협력사업자 및 협력사업 동시승인제도를 도입하는 등 『남북교류협력법』을 비롯한 관련 법제도를 지속적으로 정비하고 규제를 완화해 왔다. 앞으로도 이러한 정책방향을 더욱 강화시켜 나갈 필요가 있다. 한편 남북교류협력에 대한 규제완화에 관해서는 논란이 있다.¹¹⁾ 그러나 북한에 대한 관심의 고조, 특히 경제적 측면에서 기업간 경쟁과열의 조짐을 보이고 있는 것과 관련하여 정부차원의 조정이 필요하다는 것과 북한이 일사불란한 국가관리체제 아래 교류·협력을 추진하는 것에 대응하여 우리도 어느 정도의 규제근거를 마련하는 것은 불가피하다는 주장이 오히려 설득력을 가진다고 볼 수 있다(朴鈞炘, 같은 곳). 반면 규제완화에 원칙적으로 반대하는 입장에서도 가령 협력사업자승인을 별도로 받게 할 필요가 있는지, 북한접촉승인을 받은 자가 개별적으로 차량을 운행하고자 할 경우 별도의 운행승인(§ 20①)을 받아야 하는지에 관하여 의문을 제기하고 있고 제출서류의 간소화나 창구일원화문제 등에 관한 개선방안을 지적하였기 때문에 그 부분에 관해서는 규제의 완화 또는 절차의 간소화가 필요하다는데 의견이 일치하고 있었다. 생각건대, 규제의 필요성에 관하여는 남북교류협력관계의 현실이나 통일정책적 의의를 고려할 때 이론의 여지가 있을 수 없을 것이다. 남북교류협력에 대한 규제에 있어서는 다음과 같은 지침을 고려하는 것이 필요하다. i) 사전규제 보다는 사후규제원칙; ii) 공모, 자금지원 등을 통한 협력사업의 조성정책을 적극적으로 추진할 수 있는 세부적 법적 근거 및 장단기 남북교류협력추진계획의 수립, 추진을 위한 법제적 수단의 강구; iii) 교류협력사업의 활성화를 위한 재원조달의 확충 및 합리화(『남북교류협력법』 제24조에 의한 각종 지원과 남북협력기금법에 의한 남북협력기금에 의한 조달·충당을 보다 다양화하고 확충할 필요가 있다. 가령 남북교역에 대해 종량제로 부과금을 부과하거나 또는 남북교역업자에게 타분야 교류협력사업을 시행할 의무를 부과할 수 있도록 하는 법적 근거를 마련하는 방안을 검토할 필요가 있다); iv) 법 제4조에 의한 남북교류협력추진협의회를 적극적으로 활용. 특히

11) 이에 관해서는 규제완화론(오준근, 앞의 글, 37면 이하)과 반대의견(박윤훈, 앞의 글, 37면)이 대립되었다.

협의회에 통일부장관의 협력사업여부인정을 위한 사전심의권이나 남북교류협력의 추진에 관한 권한행사를 실질적으로 심의할 수 있는 권한을 부여하고 또 실무위원회의 기능을 보다 강화함으로써 보다 적극적인 제도활성화 방안을 검토할 필요가 있다.

라. 『남북교류협력법』의 편성체계의 정비

『남북교류협력법』은 기본법으로서 이를 제정하기 위한 충분한 준비를 거쳐 만들어진 것이 아니기 때문에 편성체계상 문제점을 가지고 있다. 편성체계의 정비를 위해서는 동법 시행령이 취하고 있는 장별편성을 하되 전술한 바와 같이 협력사업의 대유형을 나누고 각각 그에 대한 기본적 절차를 규정한 후, 그 세부적 사항을 시행령에 위임하는 방식으로 해야 할 것이다. 가령 총칙에서는 헌법과 남북기본합의서 및 부속합의서의 규정들을 바탕으로 하여 남북교류협력에 관한 기본원칙과 동법의 기본법으로서의 성격을 명시하고 국가보안법·형법 등 타법령에 대한 우선적용을 규정한 후, 남북교류협력에 관한 행정조직법적 규정을 둔다. 이어서 일반교류협력과 경제교류협력, 그리고 사회문화교류협력 등으로 장을 나누어 각각 자유왕래, 통행 및 방문, 전기통신·우편교류, 이산가족상봉·재결합등과 남북간의 물자 및 상품교역, 공동개발, 남북간의 차관공여, 합작 및 직접투자(자본협력), 기술협력 절차, 그리고 사회문화적 교류의 분야·목적별 유형에 따른 절차 등을 포함시키면 될 것이다. 끝으로 제재 및 처벌에 관한 규정과 최소범위내에서 타법률의 준용규정들 둘 수 있을 것이다.

마. 『남북교류협력법』의 규정방식의 개선

『남북교류협력법』의 규정방식에 관하여는 우선 다른 법령의 과도한 준용을 남북교류협력의 특수성을 감안한 독자적 규율로 전환시킴으로써 시정해야 할 것이다. 이에 관해서는 첫째, 타법령의 준용을 최대한으로 축소하여 불가피한 경우에만 인정하도록 해야 한다. 법 제26조제3항과 시행령 제50조제3항은 남북간의 투자·물품반출입 기타 경제에 관한 협력사업 및 이에 수반되는 거래에 대하여 무려 19개의 법률을 준용하고 있는데 이는 입법의무의 방기로서¹²⁾ 준용되는 법률규정의 범위가 막연하고 지나치게 광범위하므로 법적용의 곤란

12) 이를 통상부문에 대한 법적 근거의 마련을 의식적으로 회피한 것으로 보는 견해도 있다(張明奉, 앞의 글, 18면).

을 초래한다. 이 경우 준용될 법령등의 내용을 종합적으로 검토하여 남북교류협력의 특수성을 고려한 표준적인 법적 규율의 내용을 추출하고 이를 법률에 담도록 하되, 불가피한 세부사항에 관하여는 하위법령에 위임하는 것이 바람직할 것이다. 둘째, 준용은 최대한 구체적으로 이루어져야 한다. 가령 법 제26조제1항이 교역에 관하여 대외무역법 등 무역에 관한 법률을 준용하고 있는데 어떤 법령들을 준용해야 할지가 불명확할 뿐만 아니라 그중 어떤 규정들을 준용할지가 분명치 않으므로, 이 역시 관련법령의 내용을 구체화하여 법률에 담고 불가피한 경우에 한하여 준용을 허용하되, 반드시 특정법령의 특정규정을 명시해야 할 것이다. 또한 법 제26조제4항처럼 대통령령에 위임하고 대통령령에서 다시 관계행정기관의 장에게 위임하는 방식은 시정되어야 한다(朴鉞旿, 앞의 글, 34면).

『남북교류협력법』이 하위법령에 대한 위임에 과도하게 의존하고 있는 점은 법치국가적 적응이라는 관점에서 문제가 있다. 헌법재판소는 최근 남한의 주민이 북한의 주민등과 회합·통신 기타의 방법으로 접촉하고자 할 때에는 통일부장관의 승인을 얻어야 한다고 규정한 법률 제9조제3항과 관련하여 제기된 위헌소원에서 “헌법 제75조에서 규정하고 있는 포괄위임입법금지의 원칙이란 법률이 대통령령 등의 하위법규에 입법을 위임할 경우에는 법률로써 그 위임의 범위를 구체적으로 정하여야 하며, 일반적이고 포괄적인 입법위임은 허용되지 아니한다는 것을 뜻하는 것이므로, 통일부장관의 승인권에 관한 기준이나 구체적 내용 등을 대통령령 등에 위임하지 아니하고 있는 이 사건 법률조항에 관하여 포괄위임금지의 원칙이 적용될 여지는 없다”고 판시한 바 있으나,¹³⁾ 특히 모법의 시행에 필요한 절차적 사항(§ 9④)을 초과하여 남북한 왕래에 대한 심사(§ 11), 물품반출입에 대한 승인(§ 13), 협력사업자 및 협력사업 승인(§§ 16, 17) 등 실질적 중요성을 띤 사항을 포괄적으로 시행령에 위임하고 있는 것은 헌법상 포괄위임금지 원칙에 위배된다고 볼 여지가 있다. 이러한 문제점은 현재 시행령에 규정된 내용중 중요한 사항을 대폭 법률의 내용으로 끌어올리되 이제까지 지적된 문제점을 개선하여 규정하고, 위임이 필요한 경우에는 반드시 위임의 근거를 명시하고 또 구체적 범위를 정하여 해야 할 것이다. 남북관계의 변화가능성에 신속히 대처하기 위한 정책적 고려는 법

13) 헌법재판소 전원재판부 2000. 7. 20. 선고 98헌바63결정(남북교류협력에관한법률 제9조제3항 위헌소원).

치주의의 이념에 선행할 수 없다는 점이 여기서 고려되어야 한다. 변화에 대한 신속한 대처가능성은 최대한 입법기술로써 입법적 차원에서 모색되어야 하며 이를 이유로 법치주의의 후퇴를 정당화할 수는 없는 것이다. 가령 『남북교류협력법』은 협력사업자 및 협력사업의 승인요건 및 절차에 관하여 필요한 사항은 이를 대통령령으로 정하도록 하였고(§§ 16②, 17②), 시행령은 제30조 제3호에서 “기타 통일부장관이 정하는 요건을 갖출 것”이라 하여 통일부장관이 협력사업자의 승인요건의 세부사항을 규정할 수 있도록 수권하는 한편 제31조제1항에서 협력사업의 승인을 얻고자 하는 자는 “통일부장관이 정하는 서류”를 제출하여야 한다고 규정하여 제출서류의 종류와 내용 등을 통일부장관이 정할 수 있도록 위임하고 있다.

바. 남북교류협력사업의 구체화

『남북교류협력법』은 협력사업을 포괄적으로만 규정하고 이를 내용별로 구체화하지 않고 있다. 이에 관하여는 일단 남북교류·협력의 이행과 준수를 위한 부속합의서의 내용을 참고하여 일반교류협력과 경제교류협력, 그리고 사회문화교류협력 등으로 대별해 볼 수 있을 것이다. 일반교류협력사업은 자유왕래 및 접촉·방문의 허용, 통행로개설, 전기통신·우편 등의 개설 등 인적 교류와 기타 교류협력의 여건을 조성하기 위한 사업을 포함하며, 그 밖에 이산가족상봉·재결합 등과 같은 인도주의적 사업을 포함하는 것으로 하고, 경제교류협력은 남북간의 물자 및 상품교역, 공동개발, 남북간의 차관공여, 합작 및 직접투자(자본협력), 기술협력 등과 같은 경제적 교류협력사업과 과학·기술·환경분야에 관한 교류협력사업을 포함하는 것으로 하며, 끝으로 사회문화교류협력은 교육, 문학·예술, 보건, 체육·신문, 언론·출판 등의 분야에서의 교류협력사업을 포함하는 것으로 볼 수 있다. 법률에서는 이러한 대유형을 구분하여 주로 그 기본적인 목적과 범위, 관할부서 등에 관한 사항만을 규정하되 세부적인 실시기준이나 절차에 관해서는 시행령에 위임할 수 있을 것이다.

(3) 소결

『남북교류협력법』의 입법적 대안으로는 명실상부한 기본법으로서 ‘남북교류협력기본법’을 제정하여 『남북교류협력법』을 대체하고 각분야별로 남북교류협력의 추진상황을 보아 단계적으로 입법을 추진한다는 대안 I의 방안이 『남북교류협력법』을 존속시키면서 이를 개선·보완하는 대안 II에 대해 비교우위를

맞는다고 판단된다. 대안 II 역시 『남북교류협력법』의 점진적인 기본법화를 목표로 삼고 있는 것이라는 점, 각분야별 규정들을 아무리 잘 보완한다고 하더라도 이를 단일법률에서 모두 상세히 규율한다는 것은 무리인 반면 이를 시행령이나 시행규칙에 위임할 경우 자칫하면 법치국가적 위임입법의 조건을 위배할 우려가 있다는 점을 고려할 때 기본법의 부담을 줄이는 체계적 전환이 필요하기 때문이다. 다만 남북관계의 진전에 따라 잠정적으로 현행법의 개선을 기해야 하겠지만, 입법적 대안으로는 전면적 재편성을 위한 방안을 미리 강구해두어야 할 것이다.

2.2. 기타 남북교류협력관계법의 보완·정비

기타 남북교류협력에 관한 법령중 보완·정비가 요구되는 것으로는 남북협력기금법이 있다. 이에 대하여는 기금의 지원대상이 너무 광범위하다는 점과 기금운용의 구체적 원칙과 기준이 결여되어 있다는 점, 또 『남북교류협력법』이 제24조에서 남북교류협력의 지원을 규정하면서 제26조제3항에 의해 남북교류협력의 지원에 수출보험법과 대외경제협력기금법을 준용함으로써 인하여 상대적으로 기능이 약화되고 있다는 점등이 문제점으로 지적되고 있다. 이에 대하여는 『남북교류협력법』 제24조에 ‘남북협력기금법에 의하여’란 구절을 넣음으로써 남북교류협력의 지원을 위한 근거법을 남북협력기금법으로 단일화하고 남북협력기금법에 수출보험법이나 대외경제협력기금법의 내용중 남북교류협력의 특성과 맞는 내용을 받아들임으로써 정비해 나가는 것이 바람직하다.¹⁴⁾

3. 통일지향적 새 남북관계정립을 위한 공법분야 일반 법제의 정비

3.1. 기본방향

통일지향적 새 남북관계정립을 위해서는 앞에서 살펴 본 남북교류협력관련 법제 뿐만 아니라 공법분야 일반 법제의 정비가 필요하다. 이 과제는 종래 통일문제에 대한 법적 대응이라는 차원에서 헌법상 통일관계규정들과 영토조항의 관계, 국가보안법 그리고 『남북교류협력법』과의 관계를 둘러싼 국내법차원

14) 오준근, 앞의 글, 42면; 기타 이에 관한 비교적 상세한 논의로는 朴鉉旿, 앞의 글, 39면 이하 참조.

의 논의에서 제기되어 왔다. 여기서는 다음 두 가지 측면을 동등하게 고려할 필요가 있다. 첫째, 통일지향적 새 남북관계정립을 위해서는 남북간 화해, 접근, 동화 및 교류·협력에 저촉되는 법제도를 개선·보완해 나감에 있어서는 이른바 상호주의적 원칙을 고려해야 할 필요가 있는 부분이 있을 수 있다. 둘째, 남북합의서나 남북공동선언 등에 의한 요구 이전에 통일정책적 비전을 가지고 통일 및 통일과정에서의 분단극복을 위해 법질서를 정비·개선해야 한다는 것이 문제의 또 하나의 측면이다. 이들 양측면에 관해서는 먼저 첫째의 측면이 둘째의 측면을 압도한다거나 또는 저해할 수 있는 근거가 되어서는 안된다는 점이 인식될 필요가 있다. 특히 북쪽의 폐쇄성과 이데올로기의 편향성에 따른 개방·개혁을 촉구하기 전에 ‘우리부터’ 자체내의 법제를 정비한다는 전향적 자세에서 국가보안법·세법·노동관계법·통신관계법 등에 있어서 남북관계에 지장을 초래하는 조항들을 과감히 개폐해야 할 것이다.¹⁵⁾

반면 첫째의 측면은 남북관계의 쌍무적 본질을 고려할 때 결코 소홀히 취급될 수 없는 법정정책적 입지조건을 의미한다. 남북협력관계는 우리의 일방적 의사에 의해서만 이루어지는 것은 아니기 때문이다.¹⁶⁾ 그러나 일견 극히 자명한 호혜평등 원칙의 구체화로 여겨지는 상호주의는 자칫 대립상태를 고착시키는 방향으로 작용할 우려가 있다. 과거의 남북관계가 그러했다. 남북한이 ‘내가 먼저 양보하지 않으면 나도 안 한다’는 식의 독존적 상호주의를 고수했다라면 남북정상회담은 열릴 수 없었을 것이다. 그런데 좀 더 자세히 살펴보면 상호주의란 것이 언제나 모든 문제에 대해 절대적으로 적용되는 원칙인지 의문이 생긴다. 그것은 정경분리식의 예외를 허용할 수도 있다. 또 상대방의 상응하는 배려를 기대하여 미리 배려한다는 일종의 변형된 상호주의를 취할 수도 있다. 더욱 중요한 점은 상호주의가 대립과 절연을 고착시키는 요인이 되는 것은 거래가 일회적으로 끝나는 경우뿐이라는 것이다. 거래가 계속된다면 상호주의 때문에 먼저 움직이지 못하는 문제는 생기지 않는다. 이번에는 내가 양보했지만 나중에는 상대방이 더 양보해 줄 것을 기대하여 먼저 양보할 수도 있기 때문이다. 이러한 의미에서 상호주의의 재해석이 필요하다. 상호주의를 전향적으로 이해할 때 비로소 새로운 통일지향적 남북관계를 주도적으로 추진해 나갈 수 있는 가능성이 열리기 때문이다. 경우에 따라서는 당면과제로서

15) 연기영, 앞의 글, 71면.

16) 朴鈞旿, 같은 글, 32면 참조.

시급한 해결을 요하는 문제들이 있을 수 있다. 북한의 김정일 국방위원장이 노동당규약의 개정문제와 남측의 국가보안법개폐문제를 연계하지 않겠다는 태도를 시사한 것¹⁷⁾도 상호주의의 상대화와 일맥상통하는 바를 할 수 있다. 물론 가장 바람직한 방법은 남북화해와 교류·협력 등 통일지향적 남북관계에 저촉되는 법제도의 개선·보완을 연구·검토할 우리측 기구로서 가령 현행 『남북교류협력법』 제4조에 의해 설치된 『남북교류협력추진위원회』의 하부기관 또는 연구수행기관으로 『남북교류협력을 위한 법제정비위원회』와 같은 것을 설치하여 충분한 시간을 가지고 장기적인 대응책을 강구해 나가는 것이다. 이러한 기구는 향후 남북관계의 활성화에 따라 남북법률실무협의회가 구성되어 논의가 본격화될 경우 우리측의 대안을 제공하는 기능을 수행할 수 있을 것이다. 그러나 그 이전이라도 우리 자신의 법질서의 체계정합성 및 정당성을 강화하기 위하여 법제도의 개선·보완이 필요한 부분이 있다면 꼭 남북협상적 관점에서가 아니라 자기혁신의 관점에서 적극적이고 용의주도하게 고쳐나가야 할 것이다.

3.2. 남북교류협력과 통일관련 헌법조항의 관계

헌법상 영토조항과 평화통일조항간의 관계에 관하여는 이 두 조항이 서로 모순된다고 보는 것이 학계의 다수입장인 것으로 보인다.¹⁸⁾ 헌법 제3조에 따르면 북한지역(휴전선이북)도 당연히 대한민국의 영토에 포함된다. 『한반도에서 유일한 합법정부는 대한민국만이고 휴전선이북지역은 인민공화국이 불법적으로 점령한 미수복지역』이라는, 그동안 건국헌법이래 통설과 판례¹⁹⁾에 의해 일관되게踏襲되었던 이 입장은 물론 조선인민민주주의공화국이 『통일적인 전조선정부이며, 조선인민이 지지하는 유일한 합법정부』이며 또 헌법 제103조에서 『조선민주주의인민공화국의 수도는 서울시이다』라고 규정한 1948년의 북한헌법에 의해서도 역시 공유되어 왔다. 남북한 양측의 헌법이 민족통합의

17) 김정일 국방위원장은 노동당규약의 개정과 남측의 국가보안법 개정을 연계시킬 것인가에 대한 질문에 대해, “아니다. 보안법은 남조선 법이다. 우리와는 상관이 없다.”고 답변함으로써 우리의 국가보안법 개정과 관계없이 노동당 규약을 개정할 수 있음을 시사한 것으로 알려지고 있다(http://www.unikorea.go.kr/cgi-kr/body.cgi?_01Z01/Z0167.htm)

18) 張明奉, “남북한기본관계 정립을 위한 법적 대응”, 『유엔가입과 통일의 공법 문제』, 1991. 12, 132~133면.

19) 1955. 9. 27. 大判 4288刑上246; 1961. 9. 28. 大判 4292行上48.

실패로 인한 민족적 기반의 결손을 부인하고 있었다는 사실은 양헌법과 그 제정주체세력의 내적 취약성을 역설적으로 나타낸 것으로서 西獨의 基本法이 독일국민들이 『동참을 거부당했던 독일인을 위하여 대신 행동했다』고 규정하면서(前文) 기본법의 효력을 독일국민이 자유로운 결정에 의하여 의결한 헌법이 발효될 때까지로 한정했던(독일 舊基本法 제146조) 것과 뚜렷한 대조를 이룬다. 이와 같은 冷戰時代의 論理는 남북화해시대가 진전되고 있는 오늘날 더 이상 유지될 수 없다. 그 이유는 첫째, 현행헌법에 일련의 통일조항(전문, § 4, § 66③, § 69, § 72, § 92)이 추가되었다는 사실, 둘째, 『한반도에서 유일한 합법정부는 대한민국만이다』라는 것은 대내적·정치적 선언일 뿐 그 법적 효력이 없다고 볼 것이라는 점, 셋째, 적어도 이러한 憲法解釋은 헌법의 평화적 통일원칙 및 조항들과 모순된다는 점에서 찾아 볼 수 있다. 그리하여 학계의 일부에서 영토조항과 평화적 통일조항의 조화적 해석가능성을 모색하는 견해가 나오게 되었다.²⁰⁾

견해대립의 심각성은 결국 영토조항의 이해가 국가보안법의 정당성 및 그 적용문제와 연계되었다는 데 있었다. 그러나 국가보안법의 근거를 헌법의 영토조항에서 찾는 입장은 더 이상 유지될 수 없고, 『북한 = 반국가단체』라는 공식 역시 오늘날의 남북관계의 현실에는 적합하지 않다. 그렇다면 영토조항이 갖는 현실적 접점은 거의 사라지고 만다. 다만 국가보안법이 헌법상 평화 통일조항, 남북합의서, 남북공동선언, 그리고 『남북교류협력법』과 관련하여 직면하는 문제상황만이 별도로 제기될 수 있을 뿐이다. 다만, 통일의 구체적 방향이나 내용이 형성되지 않은 상황에서 선불리 개헌을 운위하는 것은 그 비용이나 시기면에서 문제가 없지 않다.

3.3. 남북교류협력과 국가보안법

그 동안 국가보안법의 개폐문제는 남북관계의 진전과 별도로 또는 남북대화의 진전을 계기로 많은 논란을 불러일으켜 왔다. 여기서는 통일지향적 남북관계를 위한 법제정비의 일환으로 국가보안법의 개폐문제를 간략히만 검토한다. 통일 및 남북교류협력정책과 관련하여 국가보안법이 안고 있는 문제

20) 崔大權, “한국헌법의 좌표 - 『영토조항』과 『평화적 통일조항』-”, 『법제연구』 창간호, 8~9면.

는 무엇보다도 이 법이 평화통일정책에 관한 헌법조항(전문·제4조)과 상충된다는데 있다.²¹⁾ 나아가 남북합의서나 6.15 남북공동선언의 채택 등과 같은 남북관계의 진전은 국가보안법이 처한 문제상황을 더욱 심각하게 만들고 있다.²²⁾

입법정책적 관점에서 이 법의 개폐문제를 접근하는데는 두 가지 방향이 있을 수 있다. 그 중 하나는 이 법의 근거를 전술한 바와 같은 영토조항에서가 아니라 헌법 제37조제2항에서 찾고 따라서 이를 통해 부과된 기본권제한에 대한 헌법적 제약의 관점에서 그 위헌성여하를 판단하는 방향이다. 1990년 4월 2일 헌법재판소의 결정(89헌가113; 1990. 6. 25, 90헌가11)이, 비록 한정합헌이라는 일종의 우회적인 방법에 의했을지라도 제7조제1항(찬양·고무) 및 제5항(이적표현물 제작·반포)에 관하여 위헌의 소지가 있음을 확인한 것은 바로 이와 같은 접근방법이 사법적으로 관철된 하나의 사례였다고 할 수 있다.²³⁾

국가보안법은 이러한 헌법재판소의 결정을 계기로 제7조에 ‘국가의 존립·안전이나 자유민주적 기본질서를 위태롭게 한다는 점을 알면서도’란 구절을 삽입하는 등의 개정이 이루어졌으나, 이로써 그밖에 여러 측면에서 그 위헌성에 입각한 국가보안법폐지론이 불식되기는커녕 계속 재연되어 왔다. 따라서 국가보안법의 개혁은 반드시 남북관계의 변동에 구애됨이 없이 우리 나라 법체계가 해결해 나가야 할 기본과제임을 알 수 있다. 또 하나의 접근방법은 이 문제를 남북간의 상호주의적인 법제도개혁의 목록에 포함시켜 생각하는 것이다. 이러한 견지에서는 남한의 형법과 국가보안법, 북한의 신형법 가운데 상호적대적인 부분을 공동의 협의를 통해 개폐할 수 있다면 가장 바람직할 것이라고 본다(韓寅燮, 앞의 글, 54면). 이 두 가지 접근방법 중에서 어느 것에 비중을 둘 것인가가 문제된다. 이에 관해서도 찬반 양론이 있다.²⁴⁾ 국

21) 張明奉, “남북한기본관계정립을 위한 법적 대응”, 『유엔가입과 통일의 법적 대응』, 135~136면.

22) 백승헌, 국가보안법 왜 폐지되어야 하는가, 국가보안법 개정에 관한 토론회(새천년민주당 국가보안법개정 기획단, 2000. 10. 9), 토론요지.

23) 요컨대, 국가보안법 제7조의 규정은 규정의 광범성과 애매성, 당국에 의한 자의적·남용적인 법집행가능성, 전진적인 통일논의에의 장애성 등의 측면에서 위헌소지가 있다는 것이다. 韓寅燮, “분단과 통일, 그리고 법”, 『법과 사회』 5호, 51면.

24) 찬성론(韓寅燮, 같은 곳), 신중론 또는 시기상조론(朴鉉旿, 앞의 글, 36~37면), 국가보안법폐기반대론(崔大權, 앞의 글, 20면) 등이 그 예이다.

가보안법을 우리측에서 미리 폐기하는 경우 남북협상의 중요한 카드 하나를 상실하는 결과가 된다는 협상전술상의 우려도 있을 수 있으나, 앞에서 본 바와 같은 전향적 상호주의에 의해 보다 적극적이고 전향적인 자세와 개혁의지가 필요하다. 다만 국가보안법 자체를 폐지하는 문제는 남북관계의 진전을 고려하여 추진하되, 이를 형법의 관련규정과 비교·검토하여 가급적이면 일반법인 형법규정에 의해 포섭하는 방안을 생각하는 것이 바람직하다고 본다.

한편 국가보안법과 『남북교류협력법』의 관계에 관한 논의는 이미 앞에서도 부분적으로 언급했지만 반드시 양자를 상호모순되는 것으로 볼 수만은 없을 것이다. 그러나 『남북교류협력법』의 개선·보완에 대한 어떤 입법적 대안을 취하든지 법적용관계에 관한 한 오히려 국가보안법의 개정을 통하여 남북교류협력행위의 정당행위성을 반영시키는 것이 正道이지 현행법 제3조 같은 불분명한 우선적용규정을 통해 문제를 해결하는 데는 문제가 있다.

3.4. 기타 법령의 개정·보완

그 밖에 통일지향적 새 남북관계 정립을 위한 공법적 과제로 이북오도의 행정조직 등에 관한 문제라든지 참정권의 확대여부에 관한 문제, 재산권귀속 및 분쟁해결에 관한 문제, 북한에서의 범죄에 관한 법적 판단, 북한법에 의한 법적 행위의 국내법적 평가여하에 관한 문제, 민형사 및 행정재판권에 관련된 문제 등 많은 문제들이 제기될 수 있을 것이다. 그러나 이들 과제는 여기서 일일이 논의하기에는 아직도 불확실성의 요인이 너무 클 뿐만 아니라 남북관계의 전망에 따른 변동가능성이 상존하고 있어 현재상황에서 다루기에는 많은 무리와 위험이 따른다. 다만, 이러한 법령개선·보완문제를 장기적으로 충분한 시간과 자원을 가지고 연구·검토해 나갈 전문기구의 설치가 바람직하다는 점만을 밝혀두기로 한다. 이러한 기구는 현재 각기관에서 분산되어 수행되고 있는 북한법연구역량을 결집하고 또 분야별 전문가들을 동원하여 남북한법의 조율·개선방향, 또는 통일헌법의 구상 등과 같은 법적 통일의 구체적 방법들을 탐구해 나가야 할 것이다.

IV. 맺는 말

이제까지 논의를 통하여 통일지향적 새 남북관계 정립을 위한 공법분야에서의 법제정비방안을 검토해 보았다. 역사적인 남북정상회담을 계기로 남북관계가 급류를 타고 변화하고 있다. 이러한 상황에서 남북관계를 통일지향적으로 이끌어 나가기 위하여 공법분야에서 용의주도한 대응책을 강구하고 이를 구체적인 법제정비작업을 통해 실천해 나갈 필요가 있다. 이러한 과제는 시시각각 변화하는 남북간의 정치적 관계변화, 가령 북측의 반응이나 향후의 국제정세 변화에 구애됨이 없이 계속적이고 장기적인 안목에서 독자적으로 준비되고 또 실천되어야 한다. 이것은 장기간의 논의와 조정을 요하는 문제이다. 그러나 우리 자신의 입장에서는 통일지향적 새 남북관계의 진전에 대응하는 차원에서 뿐만 아니라 남한 체제 자체의 정당성을 확보하기 위해서라도 현행법제도 전반에 대한 반성과 자기혁신의 노력이 수반되어야 한다. 이를 위해서는 그때그때 남북관계의 국면전개에 영향을 받지 않고 충분한 시간을 가지고 장기적 시각에서 남북관계 관련법제 전반을 재정비함으로써 통일을 지향한 법적 여건을 조성하는데 노력을 기울여 나가야 할 것이다.