

협동연구총서 03-04

법·제도분야
통일인프라 실태 연구

제 성 호

통 일 연 구 원

본 보고서는 「인문사회연구회 2003년도 협동연구사업」의 일환으로 인문사회연구회 소관 4개 국책연구기관과 4개 외부단체가 협동으로 수행한 연구과제 중 하나입니다.

본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며 당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

요 약

I. 서 론

통일이라는 국가행위(법률행위) 그 자체뿐만 아니라 통일에 이르는 과정도 역시 법적 규율에서 자유로울 수는 없다. 이 같은 시각에서 우리는 지금부터 남북교류협력, 나아가 남북한의 평화적 통합에 관한 이론 및 방식, 그리고 그에 수반되는 법제적 뒷받침에 관한 치밀한 연구를 통해 법치주의에 충실한 무리없는 통일을 준비해야 한다. 이러한 점에 착안하여 통일과 관련있는 현행 법·제도 인프라 및 문제점을 고찰하고 개선방안을 제시하기로 한다.

II. 통일 관련 법·제도 인프라의 현황

1. 통일관련 법·제도의 현황

가. 통일관련 법령의 현황

통일관련 법령 및 제도는 한반도 상황의 변화에 따라 점진적으로 그 내용과 폭이 확대되어 왔다. 정부 수립초기에는 헌법과 국가보안법이 남북관계를 규율해 왔다. 그러던 것이 1990년에 들어와 남북관계를 보는 시각이 바뀌게 되었다. 북한을 비로소 교류협력의 파트너로 인식하기에 이른 것이다. 그 결과 1990년 8월 남북교류협력법과 남북협력기금법이 제정되었다. 하지만 우리의 대북인식 변화는 주로 경제와 사회·문화분야에서 나타난 것이었을 뿐이며, 정치·군사적인 면에서는 그러하지 못했다.

이후 1994년 이후 탈북자문제가 남북간 이슈로 등장하게 되면서, 1997년에 북한이탈주민법이 제정되기에 이른다. 김대중 정부 출범 후에는 햇볕정책 추진과 남북화해·협력의 무드 조성으로 대북민 통일교육의 필요성이 확산되게 되었다. 이에 정부는 1999년에 통일교육지원법을 제정하여 사회교육 차원의 통일교육을 지원하는 다각적인 방안을 강구하기 시작하였다. 2000년 남북정상 회담으로 이산가족교류의 물꼬가 트이자 이산가족교류를 지원하는 법령도 부분적으로나마 정비를 보게 되었다.

이처럼 우리의 대북 및 통일관련 법령은 시대상황의 전개에 따라 혹은 남북한간에 새로운 이슈가 등장할 경우 그때그때 필요에 의해 제정되었던 것이며, 장·단기 통일 마스터플랜의 틀 속에서 이루어진 것은 아니다. 어찌보면 이러한 현상은 당연한 것이라고도 할 수 있을 것이다.

아무튼 전체적으로 볼 때 우리나라의 현행 통일관련 법체계는 이중적 구조로 되어 있다. 기본적으로는 북한과의 통합을 염두에 두고 있으나, 북한에 대한 태도는 적대적 관계와 동반자적 관계를 함께 규정하고 있다. 따라서 통일과정에서 북한을 여하 인식하느냐 하는 문제는 매우 복잡미묘한 것임을 보여주고 있다. 전통적인 관계인 적대적 관계는 북한의 실체를 인정하지 않고 반국가단체에 의해 점령당한 지역으로 상정하는 태도로서 우리 헌법 제3조의 영토조항과 국가보안법의 태도가 이를 대변하고 있다.

영토조항에서 대한민국의 영토를 한반도와 그 부속도서로 하여 한반도 내에서 대한민국의 주권행사를 방해하는 북한을 반국가단체로 규정하였으며, 이에 따라 반국가단체인 북한과의 교류는 원칙적으로 금지되었다. 또한 북한의 위협으로부터 국가를 지키기 위하여 국가보안법을 두어 형법적 제재를 통한 국가안보를 꾀하였다.

반면 동반자적 관계의 규정은 1970년대부터 현실을 인정하고 동반자적 관계를 규정하기 시작하였다. 헌법 제4조에서 평화통일조항을 두어 북한의 실체를 인정하고 정부통제하에 교류를 허용하였다. 남북관계의 진전에 따라 남북교류협력법 등을 두어 교류를 활성화하기 위한 법적 장치를 두었다.

그러나 우리 법체계 내에서 북한을 반국가단체로 또는 민족동반자로 보는 객관적 구별기준은 여전히 모호한 점이 있다. 그 결과 법적용에 있어서 일관성을 상실하거나 혼선을 초래하는 일이 적지 않다. 본래 법은 법적 안정성과 예측가능성을 생명으로 하는 바, 예측가능성이 떨어지는 법은 국민의 자유와 권리를 제약할 소지가 많으므로 가급적 법적용의 불명확성이나 불일관성은 최소화시켜 나가야 한다.

다만 남북관계의 과도기적 이중성이 지속되는 현단계에 있어서 남북관계를 규율하는 법으로는 당분간 국가보안법과 남북교류협력법을 병존, 이들을 안정적으로 남북관계를 발전시켜 나갈 수밖에 없다고 하겠다. 그렇다고 해서 언제까지나 북한에 대한 이중적인 법적 지위를 인정하거나 이를 고수하려는 태도는 통일지향적인 관점에서 볼 때 바람직하다고 보기 어렵다. 이러한 입장이나 태도는 냉전적·대결적인 문화를 확대 재생산할 수도 있기 때문이다. 따라서 남북 화해·협력의 여건조성 등 남북관계가 질적으로 발전할 경우에는 국가보안법에 대한 전향적 검토가 요망된다고 하지 않을 수 없다.

한편 통일에 있어서 법적 대비는 필수적이며, 일시에 이루어질 수 없는 일이다. 이에 남북한 법제 통합은 단계적인 대응 방안을 강구할 필요가 있다. 이러한 필요에 따라 우리 정부의 통일방안인 ‘민족공동체 통일방안’의 통일추진구도에 따라 남북한의 법제통합도 단계별로 모색할 필요가 있다. 법제통합을 이

루기 위하여 우선 우리나라의 통일관련 법제의 현황과 적용실태에 대하여 검토할 필요가 있다. 이러한 작업을 기초로 결국은 통일헌법의 마련으로 나아갈 수 있을 것이며, 통일헌법의 마련은 남북한의 법체계통합의 일환으로 최종적인 단계에서 이루어질 수 있을 것이다.

나. 통일관련 제도의 현황

통일관련 제도는 정부기구와 민간단체, 통일연구기관과 시민단체 등으로 이루어지고 있다. 정부기구로는 대통령과 대통령 보좌기관, 내각의 통일부, 외교통상부, 국방부, 그리고 대통령 직속기관인 국가정보원이 있다. 또 통일정책 자문기관으로 국가안전보장회의와 민주평화통일자문회의 등이 있다. 한편 대북 관련 사안을 다루기 위해 범정부 차원에서는 국가안전보장회의 상임위원회, 남북교류협력추진협의회, 북한이탈주민대책협의회, 통일교육심의위원회, 경수로사업지원기획단 등이 설치되어 있다. 이러한 기구들이 해당 사안을 전문적으로 다루고 있고, 또 주요현안 발생시마다 시의적절하게 필요한 대책을 내놓고 있다고 볼 수 있다.

그런데 현재 범정부 차원의 기구는 주로 정부관리들 중심으로 구성되어 있고, 민간 전문가들의 참여가 극도로 제한되어 있다. 단지 통일교육심의위원회에만 정부위원 외에 일정 수의 민간위원이 참여하도록 되어 있을 뿐이다. 하지만 이 위원회의 경우 단지 심의기능만을 가질 뿐, 의결기능을 갖지 못하여 민간부문의 역할은 극히 미미한 것이라고 하지 않을 수 없다.

이상과 같은 현실에 비추어 보면, 마치 통일문제는 정부가 주도할 수밖에 없고, 또 그래야 하는 것으로 오해될 소지가 있다. 그러나 통일문제는 엄연히

민족문제이며, 통일의 과정에서 민족성원의 자유로운 참여가 보장되어야 한다. 그것은 비단 교류협력의 추진에만 해당되는 것은 아니다. 주요 정책수립 및 결정과정에서 민간 전문가들의 참여도 최대한 보장하는 것이 민주화시대의 올바른 대북 및 통일정책 방향이라고 보아야 할 것이다. 아울러 무역협회나 중소기업연합회 등을 중심으로 해서 설치·운영되고 있는 남북경협관련 민간위원회를 최대한 활용하는 것이 요망된다고 하겠다.

또한 현행 통일관련 기구와 제도의 운영실태를 들여다 보면, 국회가 너무 왜소하다는 느낌을 지우기 어렵다. 통일문제에 있어서 정부가 담당하는 기능과 역할은 너무 비대한 반면, 국회의 역할은 별로 부각되지 못하고 있다. 국회가 정부의 대북정책 수립 및 추진에 대하여 적절한 견제를 하는 것 외에도 앞으로는 직접 남북간 국회교류나 회담을 추진하는 것도 적극 고려해야 할 때가 되었다고 본다.

각종의 통일연구기관과 시민단체의 역할이 나날이 증대되고 있기는 하지만 아직까지 만족스러운 수준까지 이르지 못하고 있다. 이와 관련해서 정부가 통일연구기관이나 시민단체에 대해 충분한 대북 정보를 제공하지 않는 것이 문제로 되고 있다. 정부가 민간기관과 단체를 파트너로 인정하여 함께 가는 열린 자세를 갖는 것이 필요하다고 생각된다. 또한 대북정책 결정과정에서 정부관리들과 통일연구기관의 전문가들이 자주 워크숍을 가져 주요 현안에 대해 의견을 교환하는 기회를 갖는 것이 바람직하다. 아울러 정부는 통일연구기관의 연구결과 및 시민단체들의 건의사항을 최대한 수렴함으로써 민주적인 통일정책을 추진하도록 해야 할 것이다.

민간단체들도 정부의 인정이나 지원에만 기댈 것이 아니라, 상호간에 선의의 경쟁과 협력을 통해 자생력을 갖는 노력이 요구된다고 할 것이다.

Ⅲ. 통일관련 법·제도의 문제점

1. 통일관련 법령의 문제점

가. 헌법의 영토조항과 통일조항의 상충문제

규범적 측면에서 볼 때 현행헌법(제6공화국 헌법)은 제4조에 평화통일조항을 신설하여 평화적 통일의 의지를 강조하고 있는 바, 한반도의 법적 분단을 부인하는 영토조항과 분단을 전제로 하는 평화통일조항의 두 규범간에는 법리상 상충되는 점이 있지 않은가가 문제로 제기될 수 있다. 현실적인 면에서도 영토조항이 그간 한국정부의 통일정책의 실제, 즉 헌법현실과 어느 정도 괴리 현상을 보여 온 것도 부인할 수 없는 사실이다. 특히 남북한이 유엔에 동시가 입하고 기본합의서를 채택함에 따라 이제 상호 체제인정 및 존중, 즉 제한적이거나 '국가적 실체성'을 인정할 수 밖에 없는 상황에 이르렀다. 따라서 앞으로도 현재의 영토조항을 존치하면서 기존의 해석론을 고수할 경우, 법리상의 모순을 피할 수 없게 된다. 왜냐하면 영토조항의 법리를 그대로 따르면 유엔회원국의 하나인 조선민주주의인민공화국이 다른 유엔회원국인 대한민국 영토중 군사분계선 이북지역을 불법으로 영유한다는 것이 되기 때문이다. 따라서 앞으로는 영토조항에 대한 기존의 형식논리를 그대로 고수하기는 어렵게 되었다.

나. 국가보안법의 개폐논의

6·15 남북공동선언 채택 이래 우리 사회에서는 냉전적·대결적인 법제, 특히 국가보안법을 개폐해야 한다는 목소리가 높아지고 있다. 그에 따라 국가보안법 개폐를 둘러싼 논쟁이 가열화되고 있고, 이른바 남남갈등도 증폭되고 있는 상황이다. 특히 참여정부를 표방하는 노무현 정부도 대통령의 후보시절 국가보안법 개폐를 언급한 바 있어 이 문제는 향후 우리 사회에서 국론을 분열시킬 수 있는 기폭제가 되고 있다고 하겠다.

그러나 우리 사회에서 국론분열이 지속될 경우 심각한 역기능이 우려된다. 무엇보다 정부가 일관성 있는 대북정책 추진은 물론이고, 남북관계 개선의 발목을 잡을 가능성이 크다. 그런 점에서 국론분열의 소지가 큰 국가보안법 개폐 문제에 슬기롭게 대처해 나가는 것이 필요하다.

다. 남북교류협력법의 몇 가지 문제점

남북교류협력법은 북한을 적대관계의 당사자가 아닌 교류와 협력의 당사자로 인정한 최초의 실정법으로 남북교류와 협력을 목적으로 하는 행위에 관하여 다른 법률에 우선하여 적용되는 남북교류협력의 근거법이지만, 남북교류협력에 있어 특별법인가 기본법인가에 대하여는 논란이 있다.

남북교류협력법은 경제적·인적·물적 교류와 사회문화 분야에서의 협력에 관한 사항을 포괄적으로 규정하고 있을 뿐만 아니라 근본적으로 그 성격이 다른 대북인도적 지원도 동법을 준용하여 적용하여 왔는데, 이는 법체계상의 일관성을 위해 현실을 외면하고 하나의 법으로 다양하고 광범위하게 이루어지는

남북간의 모든 교류협력을 무리하게 규율하는 것으로 이미 현재의 법체제를 통한 남북관계의 규율은 한계에 직면해 있다고 할 수 있다. 또한 과도한 하위법 규예의 위임규정은 오래전부터 남북교류협력행정의 합법률성문제를 제기하여 왔다.

이 밖에 남북교류협력법 제26조 제1항은 이 법에서 특별히 규정되지 아니한 사항에 대하여는 대통령이 정하는 바에 의하여 ‘대외무역법’ 등 무역에 관한 법률을 준용하도록 하고 있다. 이는 남북한간 ‘잠정적 특수관계’ 정신과 배치되는 것으로서 향후 우리 정부가 국제무대에서 남북교역이 민족내부교류임을 주장하는데 약점이 될 수 있다.

한편 남북간 인적·물적교류의 과정에서 북한주민에게 현금이나 물건의 송금이나 증여를 하는 경우가 적지 않게 발생하고 있는데, 아직까지 이에 관한 법규가 마련되어 있지 못하여 예측가능성과 법적 안정성을 떨어뜨리고 있다. 그 동안 이러한 상태를 장기간 방치했기 때문에 2000년 6월 남북정상회담개최 직전에 불법적인 방법으로 대북송금이 이루어지는 환경을 제공하기에 이르렀다고 볼 수 있다.

라. 북한이탈주민법의 문제점

첫째, 정부는 탈북자를 위해 마련된 법과 정책의 집행에 안주하고 있다. 또한 정부의 탈북자 지원은 정착금·주거지원 등 여전히 물질적인 지원에 치우쳐 있다. 탈북자들의 남한사회 적응 등 심리적·정신적인 측면에 착안은 하고 있지만, 그에 필요한 훈련프로그램은 아직도 미비하다.

둘째, 하나원에서의 사회적응훈련 기간이 너무 짧다. 현재의 프로그램 이수

만으로는 남한사회에 배출될 때 어느 누구도 쉽게 성공적인 정착을 할 수 있을 것이라고 자신할 수는 없을 것이다.

셋째, 직업훈련이 개개인의 능력과 적성이 고려되지 않은 채, 그것도 극히 제한적으로 이루어지고 있다. 하나원에서는 운전, 봉제 등 극히 초보적인 것만 교육하고 있는 실정이다.

넷째, 현재 하나원 내에서 탈북자들의 건전한 생활태도를 함양하고 교육분위기 확보 차원에서 정착금 감액제도를 이용하고 있다. 일종의 징계를 통한 탈북자 균기잡기라고 할 수 있는데, 그와 더불어 보다 적극적인 인센티브를 동시에 개발할 필요가 있다.

다섯째, 탈북자들에 대한 사후관리체제, 특히 무연고 청소년 탈북자들의 체계적 보호가 미흡하다. 거주지보호 담당관제도를 두고 있기는 하지만, 형식적으로 실시되고 있다는 지적이 없지 않다.

여섯째, 하나원에서의 탈북자 관리요원은 대부분 사회복지문제를 전문으로 하지 않는 행정공무원들이다. 보다 많은 전문인력을 확보하고 체계적인 탈북자 보호·관리시스템을 구축해야 한다는 목소리가 높아지고 있다.

일곱째, 이 밖에 탈북 브로커들의 정착금 가로채기 기승, 국내수용 이후의 탈북자 차별대우가 계속 문제가 되고 있다.

마. 통일교육지원법의 문제점

1999년 8월 통일교육지원법이 제정된 이후 4년간의 세월이 흘렀다. 그동안 이 법을 실시한 경험에 비추어 다음 몇 가지 문제점이 있는 것으로 지적되

고 있다.

첫째, 법에 ‘통일교육’의 정의는 있지만, 통일교육에서 사용되고 있는 ‘통일교육전문인력,’ ‘통일교육단체,’ ‘통일교육시설’에 대한 용어가 정의되어 있지 않다.

둘째, 현재 통일교육 실시를 위한 시설부족 현상이 심화되고 있다. 따라서 대체시설 등 가용한 모든 시설을 통일교육을 위한 시설로 적극 활용할 필요가 있다.

셋째, 통일교육의 대상은 전체 국민이다. 그런데 통일교육의 내용이 지역에 따라 지지와 비판의 편차가 너무 크다는 문제점과 사회적 갈등이 나타나고 있다.

넷째, 통일교육 시설의 현황이 제대로 파악되고 있지 못하다. 그 결과 통일교육 시설의 체계적인 관리시스템의 마련이 시급한 실정이다.

다섯째, 현재 통일교육 반영시간이 너무 적다. 2주 이상 3월 미만 교육훈련과정의 경우 1시간, 3월 이상 6월 미만 교육훈련과정의 경우 2시간, 6월 이상 교육훈련과정의 경우 3시간으로 되어 있다. 통일교육의 중요성에 비추어 볼 때 통일교육 반영시간을 확대해야 한다.

바. 남북회담 및 합의서 체결에 관한 국내법적 근거 미비

1971년 이후 남북대화가 시작되었지만, 지금까지 뚜렷한 법적 근거 없이 그동안 남북회담과 남북합의서 채택이란 국가행위가 이루어져 왔다. 대북정책 관련 활동 및 회담업무가 법치주의의 틀 밖에서 최고통치권자의 임의적인 판단

에 의해 추진되어 왔던 것이다. 대북정책의 투명성, 국민적 정당성, 강한 추동력(실효성)을 확보하기 위해서라도 만시지탄의 감이 있기는 하지만, 지금부터라도 남북회담 개최, 남북회담 대표의 임명, 합의서 체결 및 국내법적 효력 부여와 같은 사무를 국가사무로 규정하고, 일관성 있게 처리해야 할 때가 되었다고 하겠다. 이는 남북대화의 지휘체계를 확립하고 정책추진상의 혼선(회담 주도권 장악 시도 등 부처간의 이기주의)을 방지하는 면에서도 시급한 조치라고 할 것이다. 한편 국가안전보장, 입법사항, 중대한 재정적 부담이 따르는 사항 등 중요한 내용을 다루는 남북합의서의 경우에 있어서도 외국과의 중요한 조약 체결 때와 마찬가지로 국회의 통제를 받도록 하는 것이 바람직하다.

2. 통일관련 제도의 문제점

가. 국가안전보장회의의 조직·운영의 문제

우선 노무현 정부에 들어와 국가안전보장회의사무처가 너무 비대화되고 있다. 국가안전보장회의사무처는 사무처 역할만 하면 되는데, 중요한 외교·안보·통일정책을 마련하고 부처간 조정 역할을 하는 등 임무가 지나치게 확대되었다. 따라서 내각의 관련부서, 즉 통일부, 외교통상부, 국방부 등과 국가정보원의 업무와 중복되는 일을 하고 있다. 게다가 특별히 중요한 외교·안보시안을 다루는 것에 그치지 않고, 예컨대 남북인터넷교류 확대 및 관련 법령 정비 여부에 대한 정책적 판단을 하는 등 통일부의 교류협력국에서 다루어야 할 일반적인 사항까지 관할하는 양상을 보이고 있다. 이는 조직의 비대화에 따른 필연적인 현상이라고 보인다. 하지만 이는 내각의 통일부, 외교통상부, 국방부 등 대북 안

보 관련 부처의 반발을 사고 있는 요인이 되고 있다.

또한 국가안전보장회의사무처가 통일부, 외교통상부, 국방부, 국정원에서 올라오는 정보와 보고사항을 취합하고, 이를 총괄하기에는 인력 및 전문성이 부족하다. 또한 장관급 부서인 국가안전보장회의가 내각의 3개 부서와 대통령 직속기관인 국가정보원을 팀에 거느리는 듯한 현체제는 효율적인 대북 및 통일 정책 추진에 보탬이 되지 못한다고 하겠다.

나. 남북교류협력추진협의회의 구성 및 운영문제

남북교류협력추진협의회는 국무총리가 지명하는 차관급 공무원만으로 구성 된다는 점에서 창구단일화론에 근거한 제도적 장치라는 비판이 제기되고 있다. 즉 정부측의 의견만으로 남북교류협력을 결정할 수 있도록 하는 것은 남북화해·협력시대에 걸맞지 않는 정부 독주의 대북정책 추진이라는 것이다. 게다가 협의회의 의안준비와 위임사무처리를 위한 실무위원회를 설치할 수 있도록 하고 있는데, 모든 사무는 간사와 이를 뒷받침하는 실무위원회의 실무적 처리에 전적으로 맡겨지게 되어 협의회는 들러리 기관화될 우려까지 있어 문제가 된다고 한다. 남북교류협력법시행령에 의하면 실무위원회는 위원장인 통일부 차관을 포함하여 15명 이내로 구성하는데, 이는 협의회위원, 소속 행정기관의 장 및 협의회 위원장(통일부장관)이 상정할 안건과 관련있다고 인정하는 행정기관장이 지명하는 소속 1급 내지 3급 공무원으로 구성하도록 하고 있다(제6조). 이 협의회의 구성에 있어서 민간인에게도 위원직을 개방해야 한다는 주장이 높아지고 있다. 통일문제가 민족문제인 이상 가급적 많은 민간 전문가들의 참여가 바람직함은 두말할 것도 없다.

한편 노무현 정부에 들어와 남북교류협력추진협의회와 남북교류협력추진협의회가 상호적으로 위축되고 있다. 국가안전보장회의 상임위원회와 동 사무처의 역할이 강조되고 여기서 남북교류협력 사안도 다루어지다 보니, 남북교류협력추진협의회와 남북교류협력추진협의회가 열리지 않고 유관부처간에 문서의 수 발신만으로써 서면회의를 하는 것도 그러한 사실을 뒷받침하는 증거라고 볼 수 있을 것이다.

다. 남북협력기금 지원제도상의 문제점

우선 남북협력기금은 기금운용수익금을 제외하고 현재까지 정부출연이 거의 100%를 차지함으로써 정부의 기타 자금원에 의한 협력기금조성(예: 금융기관 이자수익 등)은 한계를 드러내고 있다. 정부 출연금도 1998년과 1999년 2년 동안 중단됨으로써 기금확충의 한계를 드러낸 바 있다.

둘째, 남북협력기금의 집행은 현재 통일부가 관계부처와 협의하고 남북교류협력추진협의회에서 심의·의결하는 형태로 추진되고 있으나, 이와 같은 결정 과정에서 국민여론이 제대로 반영되지 못하는 경향이 있다.

셋째, 기금운용의 효율성이 낮으며, 남북관계 변화에 따른 협력기금사용으로 연도별 초기운용계획과 연말 실적간에도 적지 않은 차이가 발생하고 있다.

넷째, 정부는 1998년 4월 25일 국무회의를 통해 대북 경수로 건설사업의 한국 분담금 조달을 위해 전기료의 3% 범위 내에서 부과금을 물릴 수 있도록 하는 내용의 남북협력기금법 개정안을 심의·의결한 바 있다. 그러나 이와 같은 방식의 대북 경수로 건설지원사업은 한국전력공사와 같은 공기업이 '남북협력사업'의 주체(남북협력사업자)에의 포함여부, 정부가 남한의 '법인·단체'에 포함될

수 있는 지의 논란, 3%씩 일괄 부담에 따른 형평성문제, 여타 공공요금에의 파급효과, 국민적 동의 획득 여부 등의 면에서 문제가 있다.

라. 북한이탈주민 지원체계의 문제점

현재 북한이탈주민대책협의회는 1년에 1~2회 정도밖에 열리지 않고 있다. 북한이탈주민법이 제정된 직후 북한이탈주민 기본대책을 수립하고, 주요 현안에 대한 대응을 하기 위해 협의회가 비교적 자주 열렸으나, 이후에는 그 회수가 현저히 줄어들었다. 그 대신 소위원회 중심으로 회의가 열려 주요현안에 대응하고 있다. 이것이 문제로 될 수는 없을 것 같다.

최근 통일부 안팎에서는 인도지원국 정착지원과와 북한이탈주민정착지원사무소(‘하나원’)로 구성되는 현행 통일부 조직으로 점차 늘어나는 탈북자들의 국내정착문제에 효율적으로 대처할 수 있을지에 대해 회의적인 시각들이 나타나고 있다. 무엇보다도 통일부는 대북 및 통일관련 업무의 주무부처로서 취약계층(특히 탈북자라는 특수계층)의 사회복지업무를 담당하는 부서가 아니다. 또한 탈북자 지원업무를 효과적으로 수행할 수 있는 전문인력도 갖고 있지 못하다. 그러기에 근자에 현행 탈북자 지원체계를 개편해야 한다는 목소리가 조심스럽게 나오고 있다.

마. 통일교육지원체계의 문제점

우선 통일교육이 갖는 사회적 파급효과에 비추어 공공성이 충분히 확보되지 못하고 있다는 비판이 있다. 즉 정부의 적절한 지도 및 안내 역할이 긴요하

다는 지적이 일고 있는 것이다.

현행 통일교육지원법에 의하면, 통일교육심의위원회는 모두 25인의 위원으로 구성된다. 그런데 동법 제5조 3항에 따라 “위원회의 위원장은 통일부장관이 되며, 위원은 통일부장관이 임명한다. 다만, 위원중 6인은 국회의장이 추천하는 자로 한다.”고 되어 있다. 이와 관련해서 통일교육심의위원회의 구성이 너무 정부 주도로 되어 있다는 문제점이 지적되고 있다. 말하자면 민간의 다양한 목소리를 반영하기 위해서는 민간전문가 그룹의 보다 많은 참여가 필요하다는 것이다.

IV. 통일 관련 법·제도의 개선 방안

1. 통일 관련 법령의 개선

가. 영토조항과 통일조항의 상충 해결방안

단기적 해결방안은 영토조항을 개정하지 않는 가운데 새로운 헌법해석론을 모색하여 영토조항과 평화통일조항간의 모순을 해결하는 방안이다. 이에 관한 몇 가지 헌법해석론을 제시하면 다음과 같다. 영토조항의 새로운 해석론을 정착시킬 수 있는 방안으로는 ① 통일부 또는 법무부장관 등 관련 정부부처의 장(長)이 지지들과의 회견시 입장을 표명하거나, ② 역시 통일부 또는 법무부 장관 등이 특별한 계기를 활용하여 영토조항의 해석을 포함하는 성명이나 선언을 발표하거나, ③ 통일부 대변인의 담화를 발표하거나, 또는 ④ 통일정책 관련 해

설자료를 발간함으로써 정부의 입장을 명백히 천명하는 방법(정부의 유권해석 부여)에 의해 표명될 수도 있고, ⑤ 헌법재판소나 대법원의 관련판례에서 판결문(사법해석)을 통해 표명될 수도 있을 것이다.

새로운 해석론의 정착을 위해 원용될 수 있는 법적 논거로는 영토조항과 평화통일조항의 합치적(양자가 상충·모순되지 않는다고 보는 규범조화적인) 해석, 이념적·정책적인 면에서 평화통일조항의 우월적 효력 인정, 헌법변천이론에 의거한 새 해석론(영토조항을 명목적·선언적 조항으로 보는 견해) 등을 들 수 있다. 영토조항을 새로운 해석론에 따라 규범력이 없는 선언적 조항으로 볼 경우 중장기적으로는 영토조항을 개폐하거나 또는 영토조항과 평화통일조항을 통합하는 방향으로 개정하는 방안도 고려할 수 있다고 생각된다.

나. 국가보안법의 개정

남북경제교류 활성화를 위해서는 북한의 실체를 부인하는 전제 하에서 제정된 국가보안법의 재검토가 필요하다. 하지만 일부에서 주장하는 바와 같이 당장 국가보안법을 폐지하는 것은 적절치 않다. 국가보안법은 북한의 대남전략에 효과적으로 대응하는 법률이라는 점에서 그 효용성과 타당성이 인정되기 때문이다. 그런 점에서 남북한간의 정치·군사적 대치현실, 안보(자유민주주의질서의 유지)와 인권의 공존 논리, 법의 개폐가 가져올 사회적 파장 등을 종합적으로 고려하여 조심스럽게 접근해야 한다.

현단계에서는 국가보안법 존치를 전제로 인권침해소지가 큰 조항부터 일부 개정하는 방안을 적극 고려함이 현실적이라고 생각된다. 국가보안법을 개정할

경우 우선적으로 제7조의 찬양 고무죄와 제10조의 불고지죄를 일부 삭제하는 것을 고려할 수 있을 것이다.

다. 남북교류협력법의 개정

남북교류협력이 본격화되고 대규모로 추진될 경우에는 현행 남북교류협력법에 대한 전면적인 손질이 불가피하다고 하겠다. 현행 남북교류협력법체제를 전면 개편할 경우 당연히 새 법은 교류규제법이 아니라 명실공히 교류촉진법으로서의 제 기능을 수행하도록 해야 한다. 전면 개편의 방향은 다음과 같은 것을 제시할 수 있다.

첫째, 새 법에는 남북교류협력 관련 기본법의 위상에 걸맞는 체제를 도입해야 한다. 구체적으로 교류협력을 세분화하여 규정하되, 장·절 편성을 하도록 해야 한다. 북한주민 접촉은 단순접촉, 통신에 의한 접촉으로 대별하고, 후자를 다시 ① 우편통신교류, ② 전신·전화, ③ 인터넷을 활용한 컴퓨터통신 등 정보통신교류 등으로 나누어 규정하는 한편, 방문 내지 왕래의 경우에 있어서는 단순한 통행, 친지방문, 여행·관광목적의 일시적 방문, 북한 내의 장기체류 등을 구별하여 처리하는 것이 타당하다.

둘째, 법치주의에 입각한 남북교류협력을 제도화해야 한다. 하위법령에 대한 구체적 위임의 근거를 명시하는 한편, 현행 남북교류협력법시행령에 규정된 사항중 입법사항은 대폭 법으로 끌어올려야 한다. 이와 함께 남북화해·협력의 독자성 확보를 위해 다른 법령의 준용을 최소화하는 한편, 부득이 다른 법률을 준용할 경우에는 준용법률만을 열거할 것이 아니고 준용법률의 조문을 구체적

으로 명시해야 한다.

셋째, 새 기본법에서는 남북관계 내지 분단국 내부교류의 특성에 맞게 남북교류협력의 민족내부교류성을 특히 강조해야 한다. 예컨대 “남북한간의 거래와 투자 등 모든 교류협력은 민족내부거래로 국가간의 거래로 보지 아니한다”는 일반조항(Generale Klausel)을 설치하는 것이 바람직하다.

넷째, 현재 인적·물적 교류 등 현재 남북교류를 추진하려고 하는 지는 대부분 통일부장관의 승인을 받도록 되어 있는데, 획일적으로 남북교류를 모두 통일부장관의 승인에 묶어두는 것은 적절하다고 할 수 없다. 앞으로 정부는 적절한 시기에 국민적 합의를 기초로 북한주민 접촉승인제를 일부 개선토록 해야 한다. 나아가 장기적으로는 북한주민접촉제도를 전면 신고제로 전환하는 한편, 일부의 교류에 대해서는 법적 규제에서 제외시키는 방안을 긍정적으로 검토해야 할 것이다.

다섯째, 6·15 남북정상회담 개최를 둘러싼 대북송금 특검수사는 향후 남북관계의 올바른 운영방향을 시사하고 있다. 앞으로 대북비밀 송금과 같은 남북관계 왜곡을 방지하려면 북한주민에 대하여 일정 규모 이상의 송금 또는 증여를 할 경우 반드시 통일부 장관의 승인을 받도록 해야 한다. 이를 위하여 정부는 대북 송금 및 증여의 승인기준, 송금 및 증여의 방법 및 구체적인 처리절차 등을 포괄적으로 규정하는 법규를 조속한 시일 안에 제정해야 할 것이다.

여섯째, 앞으로 남북한간에 인적 교류가 활성화될 경우 남북한 주민들간에 신분상 및 재산상의 복잡한 법률관계가 형성될 것이다. 이에 따라 남북한간의 인적 교류 확대에 대비하여 남북한 주민간 친족 상속 등 분야의 실체법적인 법률관계 조정에 관한 일반규정을 두고 이에 관한 별도의 특별법 내지 시행령을

제정하는 방안을 적극 고려해야 한다. 이와 관련, 대만의 입법례, 즉 「대만지구와 대륙지구 주민의 관계에 관한 조례」 등을 참고할 필요가 있다.

라. 북한이탈주민법의 개정

우선 현행 북한이탈주민법은 비교적 소수의 탈북자들이 개별 또는 공동으로 입국하는 경우를 전제로 해서 제정된 법이므로 앞으로 발생가능한 대량 탈북사태를 염두에 둔 종합적인 대응방안을 강구해야 한다. 아울러 탈북자문제의 근본적인 해결을 위한 하부구조 개선 차원에서 정착시설을 확충하고 지방정부의 참여 확대를 법제화해야 한다.

둘째, 현재는 탈북자 사회교육을 2개월만 실시하고 있는데, 이 중 현장학습은 62시간에 불과하다. 이런 점을 감안해서 앞으로 정부는 사회교육훈련 기간을 연장하는 한편, 프로그램을 다양화하고 내실을 기해야 한다.

셋째, 직업훈련은 대상자의 희망, 적성, 교육정도, 북한에서의 직업 등을 고려하여 차별적으로 실시해야 한다. 특히 다양한 직업군을 선정하여 탈북자들이 자기 취향에 맞게 직업훈련을 받을 수 있도록 하는 체제로 전환해야 한다. 그리고 직업훈련 성과, 일정한 직장에서의 계속 근무 등을 고려하여 탈북자들에게 인센티브를 주는 방안을 강구해야 한다.

넷째, 사회적 일탈행위를 일삼는 무연고 탈북 청소년문제를 해결하기 위해서는 ‘대안학교’의 설립을 추진해야 한다. 또한 정부는 무연고 탈북 청소년들 각자에 대해 적절한 후견인을 지정토록 하고, 후견인에 의한 당해 탈북 청소년 보호실태를 계속 모니터링하는 체제를 수립해야 한다. 아울러 무연고 탈북청소년에 대한 법정 후견인제도를 도입하고, 그 실질적인 운용을 뒷받침할 수 있는

제도를 마련해야 한다.

다섯째, 기본금의 1/2 범위 내에서 탈북자의 정착금을 감액할 수 있도록 하고 있는 규정을 탈북자의 사회적응훈련 참여도를 제고하는 데 적극 활용하면 서도, 다른 한편으로 사회 배출 후 해당 탈북자의 생활태도 개선 등 긍정적인 징후가 나타날 때 나머지 미지급 정착금을 새로운 인센티브로 활용하는 방안을 동시에 강구해야 한다.

여섯째, 기존의 체제경쟁 차원에 토대를 둔 고위층 탈북자의 우대문제는 남북한 주민 통합의 차원에서 대폭 개선하도록 해야 할 것이다. 이와 관련, 보조금제도는 폐지하거나 존치하더라도 그 금액을 대폭 삭감하는 것이 타당하다고 하겠다.

이 밖에 점증하는 탈북자의 추세에 맞추어 지방에 거주하는 탈북자들의 성공적인 정착가능성을 높이기 위한 정책구상과 민간기관의 실천방안을 모색하는 한편, 노인 탈북자들을 위한 다양한 프로그램과 탈북자 부부의 심리적 갈등을 해소할 수 있는 프로그램을 개발하고 이에 대한 지원책을 마련해야 할 것이다.

마. 통일교육지원법의 개정

정부는 가급적 빠른 시일 안에 통일교육지원법이 제정된 이후의 통일교육 환경변화를 반영하고 시행과정에서 나타난 문제점을 개선하는 것이 바람직하다.

이같은 작업은 통일교육 추진의 체계성을 확보하고 통일교육의 범국민적 확산 기반을 강화하는 데 도움이 될 것이다. 그간 통일교육지원법상의 문제점으로 지적되고 있는 것을 고려할 때 대략 다음과 같은 방향에서 법개정을 추진

할 수 있을 것이다.

첫째, 통일교육지원법에 ‘통일교육’ 외에 ‘통일교육전문인력,’ ‘통일교육단체,’ ‘통일교육시설’에 대한 용어의 정의를 추가한다.

둘째, 통일교육을 실시하는 개인이나 단체가 통일교육을 위하여 공공시설을 그 본래의 용도에 지장이 없는 범위안에서 관련 법령이 정하는 바에 따라 이용할 수 있도록 한다.

셋째, 통일부장관은 지역주민을 대상으로 통일교육의 실시, 통일교육에 관한 정보의 수집·제공 등의 기능을 수행하는 지역통일교육센터를 운영할 수 있도록 한다. 또한 통일교육단체, 통일교육시설, 기타 통일교육능력이 있다고 인정되는 기관이나 단체를 지역통일교육센터로 지정할 수 있도록 한다.

넷째, 통일교육시설을 설치·운영 또는 폐쇄하고자 하는 자는 통일부장관에게 신고 또는 통보하도록 하였으며, 통일부장관은 신고된 시설의 운영을 위하여 필요한 경비의 전부 또는 일부를 지원할 수 있도록 한다.

다섯째, 현재 통일교육 반영시간이 너무 적다. 되어 있다. 통일교육의 중요성에 비추어 볼 때 통일교육을 반영하는 노력을 해야 할 기관의 통일교육 반영시간을 확대해야 한다.

이 밖에도 평생교육법에 의해 설치된 평생교육시설도 교육훈련과정에 통일교육을 반영하는 노력을 하도록 할 필요가 있다.

바. 가칭 남북관계기본법의 조속한 제정

주지하는 바와 같이 「남북기본합의서」 서문에서는 남북관계를 ‘나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성된 특수관계’라

고 명시하고 있다. 남북한 특수관계는 이중성, 잠정성, 상호성과 대등성, 역동성(점진적 발전성) 등의 특성을 갖고 있다고 하겠다.

우리가 평화적 통일을 이룩하기 위해서는 통일에 이르는 과정에서 이 같은 남북한 특수관계를 안정적으로 유지·발전시켜 나가는 것이 가장 중요하다. 남북관계 발전과 관련해서 무엇보다도 남북 당국간 회담 개최, 남북회담 대표의 임명, 합의서 체결 및 국내법적 효력 부여와 같은 사무를 국가사무로 규정하고 일관성 있게 처리해야 한다. 또한 남북관계 및 북한의 지위에 관한 규정과 더불어 남북한간에 상주대표부 교환·설치의 근거를 마련하는 것이 필요하다. 이러한 점을 고려할 때 우리 사회 일각에서 논의되고 있는 남북관계기본법을 제정하는 것이 바람직하다고 할 것이다.

사. 4대 남북경협 합의서의 후속조치 강구

남북경협의 가장 기본적인 법제도적 하부구조인 투자보장 또는 이중과세 방지 등에 관한 4대 남북경협 합의서가 체결되기는 했으나, 아직까지 이들을 국내적으로 실시할 구체적인 법·제도적 정비가 제대로 이루어지지 않고 있다. 무엇보다도 남북한이 4대 남북경협 합의서와 앞으로 체결할 후속합의서들을 민족내부관계를 규율하는 (분단국 내부의) 특수조약으로 간주하여, 이를 국내법적으로 효력을 부여하는 방안을 강구해야 할 것이다. 이는 전술한 가칭 ‘남북관계(발전)기본법’의 제정과 연동되어 있는 것이기도 하다. 한편 2002년 12월 8일 금강산에서 채택된 개성공업지구 통신에 관한 합의서, 개성공업지구 통관에 관한 합의서, 개성공업지구 검역에 관한 합의서도 가능한 빠른 시일 안에 발효

시켜야 한다.

2. 통일관련 기구 및 제도의 개선

가. 국가안전보장회의의 구성 및 운영방식의 개선

전술한 바와 같이 노무현 정부에 들어와 국가안전보장회의가 너무 비대화 되는 경향이 있다. 우선 국가안전보장회의사무처에 전략기획실, 정책조정실, 정보관리실 및 위기관리센터를 두어야 할 필요성과 당위성이 분명치 않다. 이 부서에서 담당하는 일은 통일부, 외교부, 국방부, 국가정보원 등에서 모두 다 담당하고 있기 때문이다. 이처럼 기구를 확대한 것은 사무처에서 일하고 있는 직원의 면면과 경력을 살펴볼 때, 위인설관(爲人設官)의 측면도 있다고 할 수 있다. 아무튼 현재 국가안전보장회의사무처는 내각에 대한 상급부서 역할, 일종의 옥상옥에 지나지 않는다는 비판이 적지 않다는 점에 유념할 필요가 있다. 또한 국가안전보장회의사무처와 청와대 내의 국가안보보좌관실, 외교보좌관실, 국방보좌관실간의 관계도 분명치 않으며, 업무중복의 가능성이 높다.

이런 점에 비추어 국가안전보장회의사무처는 과감히 축소하여 예전의김대중 정부 시절의 사무처 편제로 환원하는 것이 타당하다. 그리고 내각의 관련 부처가 책임성을 가지고 대북 및 통일관련 업무를 추진토록 하되, 국가안전보장회의 상임위원회는 범정부적인 협의체로서 대북 및 통일정책을 둘러싼 정부 부처간 이견을 조정토록 하는 것이 바람직하다고 하겠다. 요컨대 국가안전보장회의사무처는 사무처 역할에 그치도록 해야 할 것이다.

한편 현재 국가안보보좌관이 국가안전보장회의사무처장 직책을 겸하고 있

는데, 동 사무처를 확실하게 장악할 수 있도록 해야 한다. 그렇지 않을 경우 차관급의 국가안전보장회의사무처 차장이 막강한 권한을 행사할 위험이 있다. 이를 막기 위한 제도적 장치가 완비되어야 한다. 그리고 현재 국가안보보좌관과 외교보좌관 및 국방보좌관간의 관계가 분명치 않은데, 뒤의 두 보좌관은 국가안보보좌관의 지휘·통제를 받도록 대통령비서실직제를 바꾸어야 할 것이다.

나. 남북교류협력추진협의회의 구성 및 운영방식 개선

그 동안 남북관계 개선을 주도해 온 것은 다방면의 남북교류협력이었으며, 이 때문에 자연스럽게 남북교류협력추진협의회의 역할은 지대하였었다. 그러나 최근 국가안전보장회의사무처의 역할이 비대해지면서, 남북교류협력추진협의회의 기능이 상대적으로 미약해진 것으로 관측된다. 현 정부에 들어와 남북교류협력추진협의회의 개최 건수는 예년과 비슷한 수준이기는 하지만, 서면회의와 같은 약식회의로 대체되는 등 대북정책을 협의·조정하는 중요성과 비중이 종전보다 떨어지는 징후를 나타내고 있다.

하지만 남북관계의 지나친 정치화를 줄이고, 회해·협력을 촉진하기 위해서는 남북교류협력추진협의회의 위상을 제고하는 것이 필요하다. 앞으로 대북교류협력 활성화 차원에서 국가안전보장회의사무처의 대북교류협력업무(특히 협의·조정 기능)는 대폭 줄이고, 통일부 교류협력국과 남북교류협력추진협의회에 이관 또는 환원하는 것이 타당하다. 관련 법제도의 보완을 적극 추진해야 할 것이다.

한편 앞서 지적한 바와 같이 통일문제가 민족문제이며 통일과정에서 다양

한 민족구성원의 참여와 교류협력이 절대적으로 필요한 이상, 남북교류협력추진협의회에 가급적 많은 민간 전문가들이 의사결정 과정에 참여할 수 있도록 문호를 과감히 개방해야 한다. 이를 위해 남북교류협력법의 개정을 적극 검토해야 할 것이다.

다. 남북협력기금 지원제도의 개선

먼저 현 남북협력기금 규모는 향후 남북협력사업 활성화에 대비하여 확대해야 한다. 특히 남북관계 개선에 효력을 발휘할 수 있는 소규모 다분야 협력사업 지원을 위한 기금 확충이 필요하다. 남북협력기금의 확충방안으로는 ① 관세 대신 일정비율의 기금출연 유도방안, ② 특정시설물 운영을 통한 기금조성방안, ③ 민간차원의 출연금 확대 유도방안, ④ 이자소득세의 통일기금화방안, ⑤ 통일복권의 발행을 통해 협력기금화하는 방안 등을 고려할 수 있다. 그리고 금융대출 기능 강화를 통해 남북협력기금의 규모를 일정 수준 이상으로 유지하는 것이 바람직하다.

둘째, 남북협력기금 사용 시 국민적 합의기반을 강화할 필요가 있다. 이러한 점에서 일정한 규모 이상의 남북협력기금을 사용할 경우 국회의 동의를 받는 방안을 고려할 필요가 있다. 국회의 동의 획득 기준으로는 남북경제협력의 경우 총 규모 500억원, 사회·문화협력의 경우 총 규모 50억원을 원칙으로 하되, 다년간 계속 사업인 경우 연도별 100억을 초과하면 거기에 해당하는 협력사업도 역시 국회의 동의를 받도록 하는 방안을 고려할 수 있을 것이다. 정부는 국회의 동의를 받는 것을 번거롭게 생각할 것이 아니라, 국민적 합의에 기초한 대북정책이 민주적 정당성과 강력한 추동력을 가질 수 있음을 유념하고 보다

적극적인 자세를 가져야 할 것이다.

셋째, 남북협력기금은 주로 남북 당국간 합의 도출 사업과 이산가족교류 지원사업 등에 사용해야 한다. 민간 차원의 사회·문화교류와 경제교류는 남북교류 초기에는 활성화 차원에서 일정 부분 정부가 지원을 하되, 점차 남북교류가 확대되어 나감에 따라 그 규모를 축소해야 한다. 한편 경수로사업 지원 등 대규모의 대북지원 자금은 별도 예산에서 충당하도록 해야 한다.

넷째, 남북협력기금 관련 민·관 자율조정실무기구를 설치·운영해야 한다. 정부와 중소기업을 비롯한 민간기업 등이 참여하는 민·관 자율기구인 ‘남북경협추진실무협의회’를 적극 활용하여, 협력기금의 조성과 사용을 위한 정책개발기구로 운영할 필요가 있다. 이를 통해 정부와 기업, 기업 상호간 남북협력기금 관련 정보를 교환하고, 민·관간의 협조강화로 과당경쟁을 자율적으로 방지해야 할 것이다. 아울러 동 기구는 중소기업의 대북경협에 대한 정부의 남북협력기금 지원이 활성화될 수 있는 자율조정기구로서의 역할을 수행할 수 있어야 할 것이다.

다섯째, 점차 남북협력기금의 민간기금형태로의 전환을 모색해야 한다. 장기적 관점에서 남북협력기금을 민간기금 형태로 전환하여 자율적 운용이 가능하도록 하되, 통일부는 감독(monitoring) 기능을 행사하는 것이 바람직하다.

라. 북한이탈주민 지원체계 개선

현재 북한이탈주민대책협의회는 탈북자정책을 협의·심의·조정하는 사실상 최고의 범정부 협의기관이다. 상부구조는 그런대로 잘 정비되어 있다고 볼 수 있지만, 현재는 제대로 가동되지 못하고 있다. 그러나 그보다는 실제로 탈북자들의 국내 정착 지원을 담당하는 하부구조가 더 문제이다.

통일부 정착지원과와 ‘하나원’ 조직만으로는 실효적인 탈북자의 보호 및 국내 정착 지원에 어려움이 있다. 어느 의미에서는 통일부 중심의 탈북자정책이 전문성 결여로 인해 이미 한계에 도달했다고 볼 수 있다. 따라서 현행 조직 외에 경수로사업지원기획단과 유사한, 가칭 북한이탈주민지원기획단을 통일관계장관 회의규정에 의거하여 통일부 내에 설치하고, 관련 부처의 인력을 파견받아 여기서 효과적인 탈북자정책을 수립하고 추진하는 방향으로 지원체계를 바꾸는 방안을 고려해야 할 것이다. 그렇게 될 경우 통일부 인도지원국의 정착지원과와 ‘하나원’을 북한이탈주민지원기획단 산하기관으로 이관조치할 수 있을 것으로 생각된다.

위에서 남북교류협력추진협의회에 관해 언급한 것과 마찬가지로 탈북자 보호 및 국내정착 지원문제와 관련해서도 민간전문가들의 참여를 허용하는 것이 타당하다고 본다. 정부의 보다 전향적인 자세가 요망된다고 할 것이다.

마. 통일교육 지원체계의 개선

정부는 통일교육이 보다 내실있게 이루어질 수 있도록 지원체계를 개선해야 한다. 통일부장관은 주무부서로서 통일교육의 기준과 내용에 관한 기본적인 사

항을 정할 수 있고, 이를 관계기관 및 단체의 교육(훈련)과정에 반영할 것을 요청할 수 있도록 해야 한다. 이 경우 관계기관 및 단체의 장은 특별한 사유가 없는 한 당해 교육(훈련)과정에 반영하도록 해야 할 것이다. 이는 통일부장관이 학교교육과정 등의 자율성을 침해하지 않는 범위 안에서 필요한 통일교육의 기준과 내용의 기본적인 사항을 정함으로써 통일교육의 공공성을 확보하고 체계적인 통일교육을 추진하기 위함이다.

정부는 통일교육지원법상 통일교육심의위원회의 구성이 너무 정부주도로 되어 있다는 비판을 수용하여 위원회의 구성을 바꾸어야 한다. 즉 통일교육심의 위원회를 각계 대표로 구성함으로써 통일교육정책의 중립성과 국민합의성을 제고해야 한다. 이를 위해서 예컨대 통일부장관의 통일교육심의위원 임명에 있어 국회의장 추천을 9인으로 확대하고 당연직 위원수를 축소해야 한다. 또한 통일교육협의회 및 중앙에 조직된 교원단체가 각각 3인을 추천하도록 하는 것이 바람직하다.

법·제도분야 통일인프라 실태 연구



목 차

- I. 서론 1

- II. 구 서독의 내독교류 관련 법제 현황 5
 - 1. 개관 — 5
 - 2. 독일 통일관련 주요 법체계 — 7
 - 가. 서독 기본법 • 7
 - 나. 동·서독 기본조약 • 11
 - 3. 교류협력 관련 주요 협정 및 법령 — 20
 - 가. 동서독간의 주요협정 • 20
 - 나. 통일관련 주요 서독법령 • 30
 - 4. 남북한관계에 주는 시사점 — 38

- III. 통일 관련 법·제도 인프라의 현황 42
 - 1. 통일 관련 법령의 현황 — 42
 - 가. 통일관련 기본법: 헌법의 제규정 • 42
 - 나. 통일지향 및 분단관리 법령: 화해·안보·통일을 위한 적극적인 법제 • 51
 - 다. 인도적 사안 관련 법제: 이산가족교류 대북지원 및 탈북자 관련 법제 • 77
 - 라. 통일대비 가치관 함양 및 통일문화 형성 관련 법령: 통일교육 지원법 • 96
 - 마. 주요 남북합의서: 남북기본합의서와 6·15 남북공동선언 • 99

2. 통일 관련 기구 및 제도 —	100
가. 정부조직 •	100
나. 입법부 및 사법부 •	131
다. 민간조직 •	134
IV. 통일대비 법·제도 인프라의 적용실태	142
1. 법제 인프라 운영 실태 —	142
가. 헌법 및 국가보안법의 적용실태 •	142
나. 남북교류협력법의 적용실태 •	151
다. 남북협력기금법의 적용 •	166
라. 북한이탈주민법의 적용: 탈북자의 정착지원 •	170
마. 통일교육지원법의 적용 •	173
바. 남북기본합의서 적용 •	174
사. 기타 •	178
2. 통일관련 기구 및 제도의 운영실태 —	181
가. 국가안전보장회의 운영실태 •	181
나. 남북교류협력추진협의회 운영실태 •	183
다. 북한이탈주민대책협의회 운영실태 •	186
라. 통일교육심의위원회 운영실태 •	187
마. 경수로사업지원기획단의 운영실태 •	187
V. 통일관련 법·제도의 종합적 평가와 문제점	192
1. 통일관련 법·제도의 종합적 평가 —	192
가. 통일관련 법령의 종합적 평가 •	192
나. 통일관련 제도의 종합적 평가 •	192

2. 통일관련 법령·제도의 주요 문제점 — 196	
가. 통일관련 법령의 몇가지 문제점 • 196	
나. 통일관련 제도의 문제점 • 213	
VI. 통일관련 법·제도 개선·보완방안	220
1. 통일관련 법령 개선방안 — 220	
가. 영토조항과 통일조항의 상충 해결방안 • 220	
나. 남북교류협력법의 정비 • 221	
다. 국가보안법의 정비 • 228	
라. 북한이탈주민법의 개정 • 232	
마. 통일교육지원법의 개정 • 240	
바. 가칭 남북관계기본법의 조속한 제정 • 241	
사. 4대 남북경협 합의서의 후속조치 강구 • 246	
2. 통일관련 기구 및 제도의 개선 — 247	
가. 국가안전보장회의 구성 및 운영방식의 개선 • 247	
나. 남북교류협력추진협의회의 구성 및 운영방식 개선 • 249	
다. 남북협력기금 지원제도의 개선 • 250	
라. 북한이탈주민 지원체계 개선 • 252	
마. 통일교육 지원체계의 개선 • 252	
VII. 결 론	254
부 록	258
참고문헌	323

-----◆-----
표 · 그림목차

- <표 1> 남북경제협력사업자 승인현황 — 157
- <표 2> 남북 사회문화협력사업(자) 승인현황 — 160
- <표 3> 남북협력기금 조성현황 — 168
- <표 4> 연도별·용도별 남북협력기금 집행실적 — 170
- <표 5> 북한이탈주민에 대한 재정지원 실적 — 173
- <표 6> 2002년 남북교류협력추진협의회 개최 현황 — 185

I. 서 론

사전에 충분한 법적 대비 없이 통일의 상황을 맞이할 경우 일관성이 없는 임가응변식 대응을 하게 될 공산이 크며, 통일과정에서 돌이킬 수 없는 혼란과 후유증을 유발하게 될 수도 있다. 통일이라는 국가행위(법률행위) 그 자체뿐만 아니라 통일에 이르는 과정도 역시 법적 규율에서 자유로울 수는 없다. 통치행위라는 이름 하에 제왕적인 방식으로 대북정책이나 남북교류를 추진할 경우 국민적인 지지와 협력을 이끌어내기가 쉽지 않을 것이기 때문이다. 김대중 정부 말기에 불거져 나온 대북 뒷거래는 이 점을 잘 말해주고 있다. 법치주의에 입각한 남북교류와 대북정책은 민주적인 법치국가에서 당연히 요구되는 것이라고 하겠다.

같은 분단국으로서 우리보다 먼저 통일을 이룩한 독일은 일찍부터 이러한 점들에 착안하여 내독간의 교류와 통합을 위해 법적·제도적인 준비를 충실하게 해왔다. 그러기에 독일통일은 통일문제에 대한 법적 접근의 필요성과 중요성을 우리에게 응변적으로 교훈해 주고 있다.

이러한 점을 깊이 유념하여 지금부터 남북교류협력, 나아가 남북한의 평화적 통합에 관한 이론 및 방식, 그리고 그에 수반되는 법제적 뒷받침에 관한 치밀한 연구를 통해 법치주의에 충실한 무리없는 통일을 준비해야 한다. 특히 남북대화와 교류협력은 4,700만 국민의 생활공간 및 생활방식에 깊은 영향을 줄 수 있는 사안으로서 그에 관한 정책결정은 매우 중요한 국법행위라는 점을 인식하고 반드시 법의 테두리 내에서 질서정연하게 이루어져야 한다.

2. 법·제도분야 인프라실태 연구

2003년 2월 출범한 노무현 정부는 통일·안보정책의 명칭을 ‘평화번영정책’이라고 명명하면서 기본적으로 김대중 정부의 대북 화해·협력정책을 계승할 것임을 분명히 하고 있다. 노무현 정부는 한반도평화를 기초로 해서 민족의 공동번영을 적극 추구하겠다는 것이다. 특히 평화번영정책이 설정한 ‘동북이중심국가의 건설’이란 정책목표를 달성하기 위해서는 남북교류협력의 확대 및 활성화가 선결되어야 가능하다. 이러한 점을 고려할 때 참여정부를 표방하는 노무현 정부 하에서 남북경제교류는 계속해서 발전해 나갈 것으로 예상된다.

물론 작금의 남북관계는 2002년 10월 이후 등장한 북한 핵문제로 인해 기대수준 만큼 진전을 보지 못하고 있는 것이 사실이다. 하지만 남과 북이 협력의 파트너로서 서로를 필요로 하고 있는 만큼, 적절한 시기에 남북화해·협력의 기운이 다시 고조될 것으로 기대된다. 이와 관련해서 2000년 6월 평양에서 채택된 6·15 남북공동선언은 여전히 남북관계 개선과 발전의 지렛대요 모멘텀을 유지하는 역할을 하고 있다고 하겠다.

주지하는 바와 같이 제1차 남북정상회담의 결과 5개 항의 6·15 남북공동선언이 채택되었는데, 동 선언의 제4항에서는 경제·사회·문화·체육·보건·환경 등 다방면의 교류협력을 명시하고 있다. 이 조항에 근거하여 지금 남북공동선언의 이행·실천을 위한 노력이 다각도로 진행되고 있다. 앞으로 열릴 남북장관급회담이나 남북경협추진위원회 등 당국간 회담에서는 경의선철도 연결, 개성공단 건설, 금강산 육로관광 추진, 남북체육교류를 비롯한 사회·문화교류 확대 등 분야별 교류협력 활성화문제가 보다 깊이 있게 논의될 것으로 관측된다.

특히 김정일의 서울 답방이 성사되고 제2차 남북정상회담이 열리게 되면, 남북관계를 한층 더 높은 수준으로 발전시키는 계기가 될 것으로 보인다. 제2

차 남북정상회담에서는 한반도의 평화와 안정문제, 이산가족의 고통해소문제와 더불어 남북교류협력 활성화문제가 보다 심도있게 논의될 것이기 때문이다. 이 중에서도 특히 남북교류협력 활성화문제는 정치적으로 덜 민감한 문제로서 남북한 정상이 자연스럽게 협의를 시작해서 비교적 용이하게 합의를 도출할 수 있을 것으로 전망된다.

남북교류협력의 활성화를 위해서는 먼저 남북교류협력이 제도화·규범화의 틀 속에서 추진되어야 하며, 그래야 안정성과 지속성을 가질 수 있다. 그동안 국내적 차원에서는 남북교류협력의 법제화가 상당부분 완비되어 왔다고 볼 수 있다. 그러나 아직도 남북교류협력 활성화를 위한 제도적 정비라는 측면에서 볼 때 불충분한 점이 너무 많다.

평양 남북정상회담을 전후한 대북 뒷거래 의혹은 따지고 보면 정상적인 남북교류협력과 불법적 또는 부당한 대북 뒷거래간의 명확한 구별이 없이 남북관계에서 교류·협력·지원이 무원칙하게 실시돼 왔기 때문이라고 볼 수 있다. 이러한 현상은 남북관계에 적용될 법규가 「남북교류협력에 관한 법률」(이하 「남북교류협력법」이라고 한다), 남북협력기금법과 국가보안법 등 법적인 인프라가 아직도 미비하다는 사실과 관련이 있다. 다른 한편 그간 남북교류협력 관련 법제의 개정 등 남북관계관련 법제도의 개선노력에도 불구하고 현 관련 법·제도는 변화된 상황을 충분히 반영하지 못하는 측면도 있다. 또한 남북경협은 민족스러운 정도의 법치주의에 근거하여 추진되지 못하고 있다. 여전히 남북교류협력은 통일부 고시들에 의해 실시되고 있기 때문이다. 이런 점에 비추어 향후 남북교류협력이 본격화될 경우 「남북교류협력법」체제의 전반적인 정비는 불가피하다.

4 법·제도분야 인프라실태 연구

앞으로 남북교류협력을 활성화하고 민족통일을 촉진하기 위해서는 「남북교류협력법」 등 관련 국내법상의 교류규제조항들을 촉진조항으로 개정하는 작업이 시급히 요구되고 있다고 하겠다. 이와 더불어 남북교류협력을 제도화하기 위한 법적 인프라의 구축 및 발전적인 방향에서의 지속적인 정비는 남북교류협력 관행의 공개와 명확화, 관련 정보의 광범위한 공유 등이 선결되어야 가능한 일이다. 그럼에도 불구하고 이같은 작업이 제대로 이루어지지 못하고 있는 것이 현실이라고 할진대 제도적 차원에서 남북교류협력 관련 정보의 공개 및 공유의 제도화가 필요하다고 할 것이다.

지난 김대중 정부가 추진했던 대북 햇볕정책 실행상의 문제점과 남북정상회담의 후유증 등을 고려할 때 가능한 한 모든 남북화해·협력을 위한 사업, 민족공동체 형성을 위한 대북사업은 법치주의의 틀 내에서 질서있고 안정적으로 수행되어야 한다. 그러기 위해서는 국내적인 통일인프라 구축 및 정비가 시급하다고 하지 않을 수 없다. 또한 통일 이후의 통합을 성공적으로 달성하기 위해서도 통일 전단계에서부터 남북한간의 법적 이해와 협조가 이루어져야 하는바, 이런 관점에서 볼 때 남북한간, 특히 우리의 통일대비 법적 인프라에 대한 실태 및 보완 발전방안 연구는 매우 긴요한 과제라고 할 것이다.

이하에서는 이러한 점에 착안하여 남북통일과 관련있는 현행 법적·제도적 인프라를 총괄적으로 고찰하고, 현행 통일대비 법·제도 인프라에서 나타나고 있는 문제점을 조망해 보기로 한다. 이와 같은 연구는 향후 법제분야의 통일대비 인프라를 정비할 때 다소나마 도움이 될 것으로 내다 보인다.

II. 구 서독의 내독교류 관련 법제 현황

1. 개관

제2차 세계대전 패전 이후 분단되었던 독일이 1990년 10월 3일 통일을 달성할 때까지 독일 전체에 대한 결정권은 여전히 전승 4대국에 의해 유보된 채 각기 서독(독일연방공화국)과 동독(독일민주주의공화국)이라는 두 개의 국가적 실체로 존재하여 왔으며, 이들 국가들은 통일 이전까지 전체국가로서 독일의 통일문제와 관련하여 규범적으로 상반된 태도를 취하였다.

무엇보다 서독은 기본법의 제정시부터 일관되게 독일의 분단을 포함한 독일문제에 대한 최종적인 결정은 동독을 포함한 독일 민족이 자기결정권을 가지고 행사할 수 있는 상태에서 이루어져야 하며, 그러한 여건이 갖추어지지 않은 상태에서 서독의 근본질서에 대한 결정은 임시적인(provisorisch)인 성격을 띠 수밖에 없다고 하면서 분단의 규범적 고정화를 받아들이지 않았다.¹ 이에 반해 동독은 헌법의 제정당시 전체 독일의 기본질서라는 기본적인 태도를 가지고 동독 국민이 전체 독일 국민을 대표하고, 동독은 독일제국과 계속성을 갖는 정당

1 당초 전승 4대국 중 미·영·불 서방 3대국은 서독의 국가수립을 위해 1948년 7월 1일 서독 각 주장관에게 제출한 이른바 프랑크푸르트 문서(Frankfurter Dokumente)를 통해 헌법의 제정을 요청하였으나, 당시 정치적 세력들은 서독에 수립되는 국가는 헌법이 아닌 기본법을 제정하여 통일될 때까지 효력을 발휘할 수 있고, 통일이 되면 독일 국민 전체의 자유로운 의사에 따라 새로운 헌법을 제정하기로 결의했다. 따라서 서독의 근본질서에 관한 규정은 그것이 헌법(Verfassung)이라는 명칭이 아니라, 기본법(Grundgesetz)이라는 명칭을 가지게 되었다. Reinhard Mußgnug, "Zustandekommen des Grundgesetzes und Entstehen des Bundesrepublik Deutschlands", Isensee/Kirchhof, *Handbuch des Staatsrecht*, Bd. I (1987), p. 226ff.

성을 가지는 국가임을 선언함으로써 통일에 대한 어떠한 전제를 두고 있지 않았다. 그러나 그 후 몇 차례의 헌법개정을 거치면서 독일제국과의 단절을 선언하고 동독의 국가로서의 독자성을 강조하였다.²

그러나 1970년대에 들어서면서 서독 정부는 분단현실을 있는 그대로 인정하는 바탕 위에서 1민족 2국가(eine Nation, zwei Staaten)의 논리를 개발하여 통일문제를 접근하였고, 1972년 12월 동·서독 기본조약을 체결하였다. 이 기본조약은 동서독의 관계에 관한 기본원칙을 설정하였고, 이를 계기로 동서독간의 다양한 분야에서의 협정, 의정서 등이 체결됨으로써 통일을 위한 실질적인 교류와 협력이 이루어지게 되었다. 이와 함께 서독에서는 양독 간에 체결된 합의사항의 실천을 위해 일부 국내 법령을 제정·시행하기도 하였다. 그러나 독일의 통일관련 법체계의 중심을 이루었던 것은 양독 간에 체결된 협정으로서 이는 조그마한 문제로부터 상호합의를 이끌어 내고 이를 실천에 옮기면서 보다 광범위한 합의로 나가면서 교류·협력관계를 문서로서 제도화하려는 노력에 기인한 것으로 보인다. 따라서 서독정부가 제정한 국내 법령은 전체적인 통일관련 법체계에 있어서는 부수적인 역할을 하는데 그쳤다. 그럼에도 불구하고 실제상으로는 헌법상 국가적 정통성과 통일문제에 대한 동·서독간의 기본적으로 상반된 입장의 차이는 통일을 성취할 때까지 그대로 유지되었고, 조약협정의 체결과정 및 체결 후 그 해석을 둘러싸고 여전히 논란거리로 남아 있었다.

2 당초 1949년 동독 헌법 전문에서는 독일국민(Das Deutsche Volk)이 헌법을 제정하였다고 표현하였으나, 1968년 헌법에서는 처음으로 동독의 국민(Das Volk der Deutschen Demokratischen Republik)이 헌법제정권자로 지칭되면서 독일 전체국가로서의 독일제국의 소멸을 예고하였다. 더구나 1974년 헌법 개정 시에는 독일 민족의 단일성을 상징하였던 모든 조항을 삭제하였다. 전광석, “동서독통일의 방법론에 대한 헌법논의”, 「독일통일의 법적 조명」 (서울: 박영사, 1994), p. 13 주 3.

이하에서는 독일의 통일관련 법체제로서 서독의 기본법과 동·서독 기본조약 및 이에 관한 연방헌법재판소의 판례를 검토하고, 동·서독간에 체결되었던 주요 협정 및 서독 정부가 양독간의 특수한 관계를 고려하여 제정하였던 주요 관련법령의 내용을 살펴보기로 한다.

2. 독일 통일관련 주요 법체계

가. 서독 기본법

(1) 통일과제

1949년 5월 23일 제정된 서독 기본법은 전문과 제23조 및 제146조에서 기본법이 임시적 성격의 기본질서에 관한 법이라는 사실, 그리고 서독기본법이 분단을 사실상으로는 인정하지만 궁극적으로 독일문제에 대한 결정은 독일 국민 전체의 자주적인 결정에 의해 이루어져야 한다는 관점을 직접적으로 표현하고 있었다. 즉 기본법은 그 전문 말미에서 “전 독일민족은 자유로운 자결권으로 독일의 통일과 자유를 달성해야 한다”고 규정함으로써 기본법의 제정으로 독일문제에 대한 최종적인 결정이 내려진 것은 아니라는 것을 명백히 하였다. 이와 같이 기본법은 ① 과도기(Übergangszeit)에 새로운 국가질서를 규율할 것은 목적으로 한다는 것을 명확히 하고, ② 기본법 제정권자인 독일 국민은 전체 독일국민이 아니라 당시 서독을 구성하고 있던 주의 주민 이라는 것을 명시함과 아울러, ③ 위의 독일 주민은 이 기본법 제정과정에 참여할 수 없었던 국민을 대신해서 헌법제정권력을 행사하였으나, 전체 독일국민은 자기결정권을 행

사하여 독일의 통일과 자유를 완성할 과제를 가진다는 의지를 선언하였다. 이러한 기본법 전문의 해석을 통해서도 독일 통일의 과제는 기본법에서 도출되는 헌법적 과제라는 것을 명백히 하고 있다.

(2) 장소적 적용범위

기본법 제23조 1문에서는 기본법의 장소적 적용범위를 우선 기본법 제정 당시 서독의 주에 속하였던 지역에 한정시키고, 2문에서는 동독지역의 주들이 독일연방공화국에 가입할 수 있는 길을 열어 두었다. 즉 기본법의 적용영역이 아닌 독일의 다른 부분(anderer Teil Deutschlands)³이 서독에 가입함으로써 기본법 적용지역이 된다고 규정하여 기본법의 장소적 적용범위에 관한 개방성을 표현하고 있다. 이때 이들 주민은 기본법 제정당시 행사하지 못했던 헌법제정권력을 그들의 자유로운 결정에 의해서 추후에 행사하는 것으로 의제되고, 이로써 서독의 기본법은 전체 독일의 헌법으로 정당성을 갖추게 된다는 것이다.⁴

이와 같이 서독의 기본법에는 동독을 국가로서 인정할 수 있는 법적 근거로 제시될 만한 규정은 존재하지 않으나, 정치적 실체로 인정할 여지는 남아 있었다. 즉 기본법 제23조는 구동독 지역까지 구서독의 영토로 규정하는 비현실적인 규정 대신 기본법의 효력범위를 처음부터 구서독 지역으로 한정하고, 구동독 지역은 서독으로의 편입 이후에 비로소 기본법의 효력이 미친다는 현실적인 규정을 두고 있었기 때문에 구동독의 실체를 인정하였으며, 영토조항으로

3 여기에서 기본법 적용지역에 가입될 지역적 대상인 독일의 다른 부분은 동독지역을 염두에 둔 것이다. Maunz/Dürig, *Grundgesetz Kommentar*, 1990, Art. 23 Rn. 38.

4 전광석, “동-서독 통일의 헌법문제”, 「한림대학교 논문집」(인문사회과학편), 제8집(1990.12), p. 331.

인한 헌법적 논란의 여지가 없었다. 즉 서독이 영토면에서 불완전하고, 상황이 성숙해서 독일의 다른 부분(동독)이 가입의 준비가 된 경우에는 영토를 완전하게 하기 위해 필요한 노력을 해야 할 의무가 있고, 서독은 독일의 다른 부분이 함께 포함되는 때에만 비로소 원하는 영토적 완전성을 갖게 된다는 것을 함의하고 있었다.

(3) 국적문제

독일 국민의 국적문제와 관련하여 기본법은 제23조에서 분단을 사실상 인정하여 기본법의 장소적 적용범위를 서독 지역에 한정시키기는 했지만, 제16조에서는 개인의 국적을 일방적으로 박탈할 수 없도록 규정하여 국적권을 개인의 권리로서 보호하는 한편, 제116조에서는 기본법상의 독일인을 서독거주 독일인에 한정하지 않고, 1937년 12월 31일 현재 독일제국의 영토 하에서 독일의 국적을 가졌던 자 또는 그의 배우자, 비속은 기본법에 규정된 독일인으로서 독일 국적을 갖는 것으로 간주하였다.

즉 독일인을 서독거주 독일인에 한정되지 않고, 국적법에 의해서 독일 국적 취득의 구성요건을 충족시키는 자리면 동독지역은 물론 과거 독일제국에 속 하였던 폴란드·체코·소련에 거주하는 독일인도 기본법의 적용범위, 즉 서독의 통치권이 미치는 지역에 들어옴으로써 다른 외국인에 요구되는 별도의 국적취득 절차없이 기본법에 의한 권리와 의무의 주체가 될 수 있도록 개방하였다.⁶

5 여기에서 그 준거가 되는 국적법은 당시 서독에서도 여전히 유효하게 적용되었던 1913년 7월 22일 발효된 ‘제국 및 국적법’을 말한다.

6 국적취득에 대한 서독의 이러한 태도는 동독주민의 서독탈출을 유인하는 동기로 작용하였으며, 동·서독간 적지 않은 마찰을 일으키게 되었다. 더구나 기본조약의 체결을

이 점에서 동독 주민의 서독이주는 외국인이 누리는 기본법 제16조 2항의 망명권 행사와 구분되며, 동독 주민이 서독 보호구역으로 들어올 경우 다른 시민과 마찬가지로 기본권 향유 및 법원으로부터의 완전보호(voller Schutz)를 받을 수 있다.⁷

참고적으로 기본법 제116조에 근거한 문호개방이론(offene Tür Theorie)에 따르면, ① 동독주민도 기본법 제116조에 근거하여 독일인으로서 독일(서독) 국적을 가지나, ② 동독의 영역에 머무는 한 독일 국적은 그 효력이 정지된 상태에 있게 되고, ③ 동독의 영역을 벗어나 서독에 들어오면 그 효력정지 상태에서 벗어나게 되며, ④ 다만 서독의 영역에 들어오더라도 서독에 소재하는 동독 상주대표부의 구성원, 가족, 고용원 등은 그 내심의 의사에 따라 효력정지상태의 회복이 이루어지지 아니하며, ⑤ 서독에 거주하기 위하여 들어오는 동독인은 아무런 등록의 필요가 없이 입국과 동시에 국적의 효력정지상태가 자동적으로 해지되며 곧바로 거주이전의 자유 등 모든 기본권을 향유하며, ⑥ 동독을 탈출하여 제3국에 머물고 있는 경우에는 원칙적으로 자동으로 독일 국적의 효력정지상태에서 회복되어 독일국적을 취득하게 되는 것을 보고 있다.⁸

통해 '1민족 2국가'를 사실상 인정한 이후에도 큰 태도변화를 보이지 않자 동독당국은 동독주민에 대한 서독 국적법 적용은 국제법 위반이라고 주장하며, 기회있을 때마다 시정을 요구했다. Bundesministerium für innerdeutsche Beziehung, *Innerdeutsche Beziehungen 1980-1986*, pp. 202~205. 김학성, 「동-서독 인적교류 실태 연구」, 연구보고서 96-03, (서울: 민족통일연구원 1996) 주 74에서 재인용.

7 BVerfGE 77, 137(153).

8 김승대, “북한이탈주민의 법적 지위 토론문”, 「남북교류와 관련한 법적 문제점(1)」, 통일사법정책자료 2003-1, (서울: 법원행정처, 2003), p. 259.

(4) 시간적 효력

기본법의 시간적 효력을 규율하는 조문인 제146조에는 “이 기본법은 독일 국민의 자유로운 결정으로 제정된 헌법이 발효되는 날 그 효력을 상실한다”고 밝힘으로써 독일 국민 전체의 자유로운 결정으로 새로운 헌법이 제정되고 그것이 효력을 발생하는 날 기본법은 효력을 상실한다는 것이다. 이 조항은 통일 이후 새로운 헌법을 제정할 수 있는 가능성을 규정한 것으로서 기본법의 임시적 성격이 기본법 제정당시 동독 지역주민이 자유로운 결정을 할 수 없었던 상태가 원인이었다는 점을 생각하면 기본법이 바로 통일유보(Wiedervereinigungsvorbehalt) 하에 있다는 의미로 이해되었다.⁹

한편 독일 통일과 관련된 헌법상 주권행사 및 통일의 헌법적 방법에 대한 논의에 관해서는 1989년 11월 베를린 장벽 붕괴 이후 독일이 통일을 성취하는 과정에서 학자들 간에 많은 논란이 있었으나, 결국 기본법 제23조에 의한 흡수 통일 방식을 취하였다.¹⁰

나. 동·서독 기본조약

(1) 의의 및 배경

동·서독간의 교류와 협력은 냉전시대 동서진영간의 정치적 대립으로 1960년대 중반까지 정체상태를 벗어나지 못하였으며, 베를린 협정 이외에는 교류·협

9 BVerfGE 5, 85(127).

10 이에 관한 상세한 설명은 전광석, “동·서독 통일의 헌법문제”, p. 340.

력을 위한 제도적 기초가 마련되어 있지 않았다. 더구나 양독간의 교류와 협력은 당국자의 의지보다는 주변 전승 4대국의 통치권의 범위 내에서 제한적으로 이루어질 수밖에 없었고, 교류·협력에 따르는 적지 않은 부작용 내지 위험성을 수반했다.

1969년 출범한 브란트의 사민당 정부는 동·서독간의 평화, 교류 및 협력을 강화하기 위해 할슈타인 원칙을 폐지하고, 신동방정책으로 일대 정책전환을 추진하면서 ‘접근을 통한 변화’(Wandel durch Annäherung)¹¹를 적극 전개하였고, 그 결과로서 1972년 12월 11일 동·서독 기본조약을 체결하였다. 이 기본조약은 동·서독관계의 기본장전으로서 양독 간 경제협력을 포함한 전반적인 관계를 정립하는데 있어서 중요한 법적·제도적 기반이 되었다. 기본조약의 체결에 따라 서독은 동독을 국제법적인 국가로 승인하지는 않았으나 사실상의(de facto) 국가로 인정하였고, 독일의 단독대표권과 할슈타인 원칙 등을 공식적으로 포기하여 동·서독관계를 잠정적으로 정상화시킴으로써 동·서독간의 교류협력을 확대·발전시키는 계기로 되었다.¹² 또한 동·서독은 기본조약을 바탕으로 교류협력의 활성화를 위한 분야별 협정 내지 의정서를 체결하고, 협정들의 이행을 위한 실무급 위원회를 구성하여 수시로 회동함으로써 교류협력의 확대를 추진하였다.

11 접근을 통한 변화는 사민당의 이론가인 Egon Bahr가 1963년 한 연설에서 제창한 것으로 그는 “동독에서 공산주의 정권은 이를 밀어낼 수는 없고, 오로지 변화시킬 수밖에 없다. 가능한 한 많은 교역을 통해 동독 주민의 생활을 안정시키고, 동독정권을 안정시켜야만 긴장이 완화되고, 동·서독간의 국경이 낮아진다”고 주장하였다. 브란트(W. Brandt) 수상 자신도 베를린시장 재임시절 한 연설에서 “인적 교류의 확대를 통해서만 민족의 국민적 통일성을 유지할 수 있고, 이것이 결코 통일의 대용품이 될 수 없지만 분단의 고통을 경감시킬 수 있다”고 주장하였다.

12 최의철·신현기, 「남북한 통일정책과 교류협력」, (서울: 백산자료원, 2001), p. 67.

(2) 법적 성격

동독은 이 기본조약을 정치적 의미에서 분단조약으로 해석하여 재통일의 가능성을 부인하였던데 반하여,¹³ 서독은 앞으로의 양독관계의 기본토대로서 상호협력의무를 규정한 실질적 의미로 이해하였다. 즉 서독은 기본조약을 『잠정적인 협정』으로 보고, 이 조약이 결코 재통일의 가능성을 배제하는 것이 아니라, 분단의 고통을 완화시키는 방법, 즉 협력의 방법으로 이해하였다.

(3) 주요내용

(가) 기본조약 본문

기본조약은 유럽 모든 국가들에 대한 국경선 불가침과 영토보전, 무력위협이나 무력사용의 포기를 규정하고 있는 조약본문과 양독 간의 관계설정 및 상호간의 자주독립 존중, 각 분야별 교류협력 등을 규정하고 있는 10개의 부속문서¹⁴로 구성되어 있다.

13 서독은 기본조약 체결 이후 독일에 사실상 두 개의 국가가 존재한다는 사실을 인정하면서도 동서독은 언어, 문화, 역사, 가족관계 등에서 공통성을 갖는 단일민족이라는 관계를 견지하였던 반면, 동독은 소위 『역사적 민족』이라는 개념을 창안하여 사회경제적 발전에 따라 그동안 독일 땅에는 『사회주의 민족』과 『자본주의 민족』이라는 역사적으로 상이한 두 민족이 발생하였고, 사회주의 민족국가인 동독과 자본주의 민족국가인 서독은 별개의 국가로서 양국 사이에는 어떠한 특별한 관계도 없으며, 하나의 국가로 서로 화합할 수 없다고 주장하였다.

14 ① 독일통일에 관하여 독일연방공화국 정부가 독일민주공화국 정부에 보내는 서류, ② 기본조약에 관한 추가의정서, ③ 국적문제에 관한 의정서에 관한 성명, ④ 가족의 재회와 여행규제완화 및 비상업성 물자교류의 개선에 관한 서신교환에 대한 성명, ⑤ 부속문서 I, ⑥ 부속문서 II, ⑦ 서베를린문제와 관련한 쌍방의 서한, ⑧ 조약서명시 정부적 협의에 대한 구두협의사항, ⑨ 국경위원회의 임무에 관한 의정서에 대한 양수석대표의 성명, ⑩ 행정교류에 관한 의정서에 대한 독일민주공화국 수석대

이 기본조약에서 양측은 우선 전문에서 평화를 위한 전제조건으로서 ‘유럽 국가들의 국경불가침과 주권존중과 ‘무력포기를 선언하는 동시에 민족문제를 포함한 근본적인 문제에 대한 상이한 견해에도 불구하고 양독 국민의 복리증진과 협력을 위해 조약을 체결한다고 밝히고 있다.

제1조에서는 동·서독이 상호동등권의 기초 위에서 정상적인 선린관계¹⁵를 발전시켜 나갈 것을 다짐하고 있다. 여기에서 상호 동등권이라 함은 서독은 서독만이 독일전체를 대표하고 있다는 할슈타인 원칙을 폐기하고 동독을 국가로서 사실상 승인한다는 것을 의미한다. 제2조는 유엔헌장의 목적 및 원칙 특히 국가의 주권평등, 독립, 자주, 영토보전의 존중, 인권보호 및 차별대우금지 등을 함께 존중할 것을 명시하고 있다.¹⁶ 제3조에서는 무력포기와 경계존중을 규정하고, 제4조에서는 조약당사자 중 누구도 국제적으로 다른 당사자를 대표하거나 그의 이름으로 행동하지 않도록 하였다. 이 단독대표권의 포기 인하여 서독은 동독의 국가성을 사실상 인정하게 되었고 동독은 2민족 2국가론을 포기해야 했다. 그 결과 서독은 독일의 영토 위에는 2개의 국가가 존재한다는 사실을 인정하되 동독의 국제법적 승인은 분명히 거부했다.¹⁷

표의 설명.

- 15 양독간의 관계를 동독측은 국제법적으로 인정된 외국과의 관계로 설정하자고 주장한 반면, 서독측은 민족내부의 특수관계(Beziehungen besonderer Art)를 주장했으나, 이를 절충하여 제1조에 정상적인 선린관계(normale gutnachbarliche Beziehungen)으로 표현하였다. 통일원, 「동·서독교류협력사례집」, (서울: 통일원, 1993.12), p. 21. 한편 동독측은 정상적인 선린관계라는 의미를 동독에 대한 서독의 국제법적 승인을 포함한 외국과의 관계설정으로 파악한데 비해, 서독측은 정상적이라는 표현은 국제법적인 승인을 의미하지 않고 단순한 실체존중을 의미하며, 선린이라는 표현은 밀접한 공간적·인간적인 관계를 지칭하는 것으로 해석하였다.
- 16 서독은 유엔헌장 제1조의 인권보호 및 차별대우 금지를 중시한 반면 동독은 국가의 주권존중과 독립성, 영토보전 등에 높은 가치를 부여했다. 법제처, 「독일통일관계법 연구」, 법제자료 제156집, (서울: 법제처, 1991), p. 42.

제5조는 양국이 유럽의 안전보장에 기여하여야 하고, 국제적 통제 하에 군비축소 노력에 동참할 것을 규정하고 있다. 특히 국제적 통제하의 군비축소는 동구국가들은 일반적으로 주권간섭으로 간주했으나, 서독은 동독의 독립주권국가로서의 주장을 이 규정을 통해 제도적으로 억제시켰다. 제6조에서는 양국의 주권적 고권은 각자의 영토에 한정되며, 양국은 대내외의 문제에 있어 각자의 독립성과 자주성을 존중한다고 규정함으로써 동독을 마치 국가로서 사실상 승인하는 내용을 포함하였다.¹⁸ 제7조에서는 양국의 정상화 과정에서 실질적인 인도적 문제를 타결할 용의가 있음을 천명하고, 상호 이익의 도모를 위해 제반 분야에서 협력협정을 체결할 것을 규정하고, 이에 대한 세부사항은 추가의정서에 의하도록 하였다. 제7조에 대한 기본조약 추가의정서는 양국이 추진해야 할 각 분야(경제·학문·기술·통행·법률·우편·전화·보건·문화·스포츠·환경보호 등)를 열거하고, 각 분야별로 협력을 의무화시키고 있다.

그 밖에 기본조약 제8조는 상주대표부의 교환을 규정하고 있다. 동독은 정상적인 외교관계인 대사 교환을 통해 서독과 국제법적인 관계설정을 원하였으나, 양독의 특별한 관계를 강조하는 서독의 주장에 따라 상주대표부(Ständige Vertretungen)로 하였다.¹⁹

17 위의 책.

18 제6조의 해석을 둘러싸고 동독과 서독은 각기 다른 입장을 나타냈다. 동독의 입장에서는 이 조항을 통해 동독의 독립국가성을 완전히 인정한 것으로 간주하는데 비해, 서독은 이 조항이 전체 독일에 대한 책임, 재통일명제 등과 배치하기 때문에 이를 원칙적으로 수용할 수 없었다. 따라서 제6조는 단순히 명령규범 또는 금지규범으로 규정된 것이 아니라 '자주성 존중의 원칙'에서 출발한다고 하여 규범의 절대성을 희석시키고자 하였다. 이 때문에 서독은 실제 제6조의 문안 작성시 동독측이 요구한 인정(ankennen)이라는 표현 대신에 존중(respektieren)이라는 의미가 모호한 표현으로 국가의 존재를 존중하나, 국제법적인 국가인정은 아니라는 기본입장을 관철시켰다. 통일원, 「동·서독교류협력사례집」, p. 22.

19 상주대표부는 정치, 경제, 문화, 인도적 분야 등을 포괄하는 동·서독 관계의 향상에

(나) 추가의정서

기본조약의 세부적인 사항을 규정하기 위해 추가의정서가 마련되었다. 이 추가의정서는 무력포기와 국경존중을 규정한 기본조약 제3조와 협력 및 사회개발의 원칙을 규정한 기본조약 제7조에 대한 세부사항을 규정했다.

우선 기본조약 제3조의 시행을 위하여 양독 정부가 임명한 자로 위원회를 구성할 것을 추가의정서는 규정했다. 이 위원회가 국경위원회이다. 국경위원회는 양독간의 현존하는 국경을 재검토하고 필요에 따라 이를 변경·보완하며 이를 위한 보고서를 작성할 권한을 보유했다. 나아가 동 위원회는 국경 확정과 관련하여 발생하는 수많은 실제적 문제를 조정했다. 여기에는 식수공급, 국경을 따라 흐르는 하천의 정리와 국경상의 해충구제사업, 국경상의 하천에서의 체육용 선박의 운용과 어획을 위한 협상 등이 속한다. 국경위원회는 이러한 문제를 조정하기 위하여 6개의 정부간 합의문서와 20개 이상의 의정서 각서를 작성하였다.

다음으로 기본조약 제7조를 위하여 상호협력의 각 분야를 열거하고 협력의무를 규정했다. 열거된 상호협력의 분야로는 현행 협정의 원칙에 의거한 교역의 전개와 양독 간의 경제관계의 계속적 발전 및 무역구조의 개선을 위한 협정체결, 쌍방의 이익을 위한 경제외 기술분야에서의 협력, 교통분야에서의 협력의 확대·강화, 민법과 형법분야에서의 법률공조관계의 수용의 표명, 우편 및 체신협

기여했을 뿐만 아니라 각 주민들의 상호 방문에 따르는 일반적 영사업무를 수행함으로써 인적 교류의 안정적 발전에 적지 않은 기여를 했다. 한 가지 특기할 것은 상주대표부의 지위에 대해서 양독 간에 커다란 이견이 있었다는 점이다. 동독은 이를 국가간 관계에 적용시킴으로써 외무성 소속으로 한 데 반해, 서독은 양독 간의 특수관계를 적용하여 총리실 산하에 소속시켰다. 김학성, 「동·서독 인적교류 실태 연구」, 주 41.

정체결, 보건분야에서의 협조를 위한 행정협정체결, 스포츠교류증진을 위한 협정체결, 양독간의 손해와 위험방지를 위한 환경보존분야의 협정체결, 비상업성 지불 및 청산거래를 규제하기 위한 협상개시 등을 들고 있다.

(다) 기본조약의 위헌성 논란

동·서독 기본조약 체결 이전에도 연방헌법재판소는 양독의 법적 지위 및 상호간의 관계에 관하여 많은 판결을 내린 바가 있었으나, 대내관계에 있어서 일관하여 동독은 외국이 아니고²⁰, 동독과의 상거래는 외국과의 무역이 아니라 는 입장을 확고히 해왔다.

그러나 1972년 동·서독 기본조약 체결을 통해 서독 정부가 동독을 국제법적인 국가로서 승인하지는 않았으나 사실상의 국가로 인정한 데 대해 바이에른 주정부가 이 기본조약이 기본법에 위반하여 무효라고 주장하며 규범통제소송(Normenkontrollverfahren)을 제기한 것과 관련하여 연방헌법재판소는 1973년 7월 31일 최종판결에서 다음과 같은 이유로 기본조약의 합헌성을 인정하였다.²²

20 예컨대 BVerfGE 11, 150(158). 연방헌법재판소는 1957년 3월 26일자 판결에서, “독일제국은 붕괴와 함께 소멸한 것이 아니라 1945년 이후에도 존재하였다. 비록 기본법에 의해 구성된 조직들의 권한이 독일제국의 일정한 부분에 있어서 잠정적으로 제한되기는 하나, 독일연방공화국은 독일제국과 동일하다(identisch)”고 판시하였다.

21 예컨대 BVerfGE 18, 333, 354. 서독은 분단 이후 줄곧 동독과의 경제관계를 내독간의 무역으로 규정하였다. 이러한 구서독의 내독교류 개념은 독일전역을 단일 경제단위로 규정하고 있었던 1945년 8월의 포츠담협정 제14조에 근거를 두고 있었기 때문이다. 서독은 이러한 사실을 통일 이전의 헌법 제23조(Geltungsbereich des Grundgesetzes)에도 명확히 하고 있었다. 이 조항은 서독 헌법의 효력범위를 동독 지역까지 포함하고 있으며, 따라서 서독 입법기관은 내독 교역에 관한 법률 적용에 있어서도 관세법이나 대외무역법을 적용하지 않고, 연합국의 군정법(MRG) 53호의 외환관리법을 적용하였다.

22 BVerfGE 36, 1ff.

즉 “서독의 어떠한 헌법기관도 국가적 통일의 재성취를 정치목표로서 견지하여야 하며, 모든 헌법기관은 이 목표달성을 위해 노력할 정치적 의무를 가지고 있으며, 통일을 좌절시키는 어떠한 일을 시도해서도 아니 된다. 즉 대내적으로는 언제나 경각심을 가지고 통일문제를 추진해 나갈 것이며, 대외적으로는 이를 끈기있게 대변하여야 한다. 헌법은 독일연방공화국이 재통일과 자결을 실현하기 위한 수단인 기본법상의 권원을 포기하거나 기본법에 합치하지 않는 권원을 만드는 것 또는 그 목적을 달성하는데 방해가 되는 권원을 창설하는데 참여하는 것을 금지했다. 이 조약이 유럽평화의 달성에 공헌하고 독일민족이 자유로운 자결의 원리 하에서 재통일을 이루려는 서독의 정치적 목적과 모순되지 않으며, 양 국가는 국제법상 주권국가의 관계가 아니고 특별한 관계임이 조약에 나타나 있을 뿐만 아니라, 이 기본조약은 결코 영구분단을 자초하는 것이 아니고 기본법이 정하고 있는 바의 자결에 의한 재통일의 사명에 위배되지도 아니한다.”

이 판결에서 연방헌법재판소는 독일에서 동·서독간의 법적 지위 및 동·서독의 독일제국(Deutsches Reich)과의 국가적 동일성 또는 법률적 연속성 여부와 관련하여 주장되어온 여러 학설²³ 중 그 동안 어느 법 이론에 근거하고 있는지 명백히 밝히지는 않았지만 당시까지 연방헌법재판소에 의해서 대표되었던 동일

23 독일에서 그 동안 동·서독의 법적 지위와 관련하여 주장되었던 이론으로는 지붕이론(Dachtheorie), 동일성이론(Identitätstheorie), 2국가이론(Zwei-Staaten-theorie) 등을 들 수 있으며, 이러한 학설은 무엇보다도 독일의 과거책임과 구동독의 채무 등 법률문제 해결의 이론적 근거로 제시될 수 있었다는 점에서 중요한 의미가 있었다. 여기에서 각 이론은 그 논리의 전개에 있어서 독일(Deutschland), 즉 독일제국이 중요한 증거점이 되고 있으며, 그 존속 또는 소멸 여부, 서독의 독일제국의 국가적 승계 또는 동일성 여부가 중요한 쟁점으로 대두되었다. 이에 관한 최근 논문으로는 임복규, “통일이전의 서독과 동독의 법적 지위”, 「남북교류와 관련한 법적 문제점(2)」, 통일사법정책자료 2003-1, (서울: 법원행정처, 2003), p. 15.

성이론²⁴을 탈피하여 지방이론에 근거하는 태도를 견지하였던 것으로 보인다.

또한 양독간의 기본조약은 체결당시 조약내용이 기본법의 통일명제 조항에 위배되지 않는다는 논란이 많았지만, 연방헌법재판소가 이와 같이 최종 합헌판결을 내림으로써 통일직전까지 양독간의 기본관계를 설정한 장전으로써 그 효력을 발휘하였다. 즉 연방헌법재판소는 기본조약이 평화의 보장과 분단고통 완화를 통한 인도적 측면에서 전 민족의 이해를 고려하고 있으므로 기본법 전문에 규정된 통일명제(Wiedervereinigungsgebot)에 위배되는 것은 아니며, 이 조약에도 불구하고 독일민족의 단일성과 단일 독일국적은 고수되며, 동독은 국제법상 인정되지 않으므로 합헌이라고 판결하였다. 또한 통일은 헌법상의 의무명제이므로 자유 하에서 통일(Wiedervereinigung in Freiheit)에 반하는 어떠한 법률적·실질적 조치들이지라도 위헌이며, 연방과 주정부 등 모든 국가기관은 연방헌법재판소의 결정에 구속됨을 재차 강조하였다.²⁵ 다만 헌법상의 통일명제로부터 국가기관이 통일목적을 위해 적극적으로 특정한 행위를 하여야 할 구체적인 의무가 발생하는 것은 아니며, 통일의 수단과 방법의 선택에 있어서 국가기관은 광범한 판단의 자유를 가지는 것으로 보았다.²⁶

이와 함께 연방헌법재판소는 독일이 동·서독 기본조약을 체결할 당시 통일을

24 연방헌법재판소는 독일의 법적 지위와 관련하여 1957년 3월 26일자 판결에서, “독일 제국은 붕괴와 함께 소멸한 것이 아니라 1945년 이후에도 존재하였다. 비록 기본법에 의해 구성된 조직들의 권한이 독일제국의 일정한 부분에 있어서 잠정적으로 제한되기는 하나, 독일연방공화국은 독일제국과 동일하다(identisch)”고 판시하였으며, 그 후에도 일관된 입장을 유지하였다. 대표적인 판례로서는 BVerfGE 2, 266(277.); 3, 288(319f.); 36, 1(15f.); 77, 137(155f.).

25 연방헌법재판소의 판결효력은 기본법 제23조에 규정된 바와 같이 서독지역에 한정된다. 또한 연방헌법재판소법 제31조에 의하면 연방헌법재판소의 결정사항들은 서독의 헌법기관과 연방과 주의 법원만에 구속적 효력을 가지게 된다.

26 BVerfGE 5, 85(127f.).

지향하는 분단의 상황을 특수상황으로 파악하였지만 기본조약이 그 성질상 일종의 국제법적인 조약이면서도 그 내용상으로는 양독간의 관계(inter se Beziehungen)만을 규정하는 이중적 성격(Vertrag mit Doppelcharakter)을 가지고 있는 것으로 파악하고 국회의 동의를 받도록 하였다.

3. 교류협력 관련 주요 협정 및 법령

가. 동서독간의 주요협정

(1) 인적교류

(가) 통과시증협정

1961년 8월 13일 동독정부가 베를린 장벽을 설치하여 동·서 베를린 간의 통행이 사실상 봉쇄함에 따라 그 동안 동·서베를린 지역을 자유로이 왕래하던 주민들이 큰 고통을 받게 되었다. 이를 타개하기 위하여 서베를린 시(市)당국은 서독정부의 허락을 얻어 동독정부와 베를린 통과시증협정(Passierscheinabkommen)을 체결하여 동·서베를린 주민들의 상호방문을 재개할 수 있도록 하였다.

(나) 통과협정

1971년 12월 17일 통과협정(Transitabkommen, 정식명칭은 서독·서베를린간 민간인과 화물의 통과교통에 관한 독일연방공화국 정부와 독일민주공화

국간의 협정)이 체결되었다. 통과협정은 통과교통에 아무런 지장이 초래되지 않고, 간소하고 신속하며, 최대의 편의가 제공되는 절차를 걸쳐 여행이 이루어질 수 있도록 하는 것으로서 통과로를 이용하는 사람들에게 어떤 차별도 배제하도록 하였다.

(다) 여행 및 방문완화 협정

1971년 12월 20일 서베를린시의 당국은 서베를린 시민의 여행 및 방문교류를 보다 원활히 보장하도록 하기 위하여 동독정부와 여행 및 방문완화 협정(정식명칭: 여행 및 방문교류의 완화와 개선에 관한 독일민주공화국과 서베를린시 당국의 협정)을 체결했다. 이 협정은 인도적, 가족적, 문화적, 관광적인 목적으로 서베를린 시민은 1년에 30일 이내의 한도로 동독지역을 여행할 수 있도록 하였다.

(라) 교통조약

1972년 5월 26일 서독 정부와 동독 정부는 동서독간 교통조약(Vertrag zwischen der BRD und der DDR Über Fragen des Verkehrs)을 체결하여 동서독 주민들 간의 상호방문 및 여행의 기회를 확대시켰다. 이 교통조약을 통해 양국은 민간인 및 물자의 국경통행문제를 상호주의와 불간섭주의에 관한 국제사회의 관습에 맞게 자국 영역 통행을 널리 보장하고 편의를 제공하도록 하면서 국제조약이나 협정을 적용하는 방식을 취하고 있다는 점에서 그 특징을 찾을 수 있다.

(2) 경제교류

(가) 프랑크푸르트협정

양독 정부 수립 후 서독의 경제청(Verwaltungsamt für Wirtschaft)과 동독의 독일경제위원회 (Deutsche Wirtschaftskommission)간에 교역재개를 위한 독자적인 실무협상이 개최되어 1949년 10월 8일 양독 간에 준국제법적인 프랑크푸르트협정이 체결되었다. 이 협정은 당사자를 양독의 통화지역으로 표시함으로써 상호간의 국제법상의 인정을 회피하면서도 거래규모, 물품인도기간, 물품목록, 청산계정과 대금지불, 담당기구 및 상담 등의 교역거래 실무에 이르는 준국제법적 협정체계를 갖추었다.

특히 내독교역을 촉진하는 제도적 장치로서 청산계정 대월(Swing)제도는 프랑크푸르트협정에서 처음으로 등장, 당시 청산계정 대월한도를 1,600만 VE(Verrechnungseinheit, 청산거래의 결제단위) 이내로 하고 대월잔액에 대해서는 무이자를 적용하되, 연 1회 정기적으로 청산할 것을 의무화했다.²⁷

(나) 베를린협정

동서독간의 경제교류는 연합국 1949년 9월 19일자 군정법(Militärregierungsgesetz)

27 신용공여한도액(Swing)도 1958년까지 1,600백만 VE였으나 1959년부터는 2억 VE로 점진적으로 확대하였다(신용공여한도액은 매5년마다 재조정) 이러한 Swing한도액은 쌍방의 요청에 의하여 매 5년마다 재조정하기로 합의하였다. 양국은 1985년도 정기협상에서 1986년부터 1990년 사이의 Swing상한액을 8억 5천만 VE로 정하였다. 황병덕, 「분단국 경제교류 협력 비교연구」, 연구보고서 98-17, (서울: 민족통일연구원, 1998)의 Statistisches Bundesamt 자료참조.

제33호의 외환관리법 (Devisenwirtschaftungsgesetz)²⁸에 근거하여 출발하였으나, 동서독 정부차원에서 정식의 법률적 기초로 등장한 것은 1951년 9월 20일 체결된 베를린협정(Berliner Abkommen, 정식명칭: 독일마르크 사용지역과 독일발권은행의 독일마르크 사용지역간의 통상에 관한 협정²⁹)이다. 이 베를린협정은 준국제법적 성격을 지니면서 실질적 내독간 공법체계를 갖추고 내독교역을 규정하는 특수한 법적 근거로 활용되어 왔다.³⁰

이 협정에서는 거래품목, 결제제도, 가격결정, 거래절차, 관세면제 등에 관한 기본적인 규정을 함으로써 동서독간의 경제교류의 법적 기초를 형성하게 되었다.

(3) 사회·문화교류

(가) 문화협정

동서독은 기본조약 제7조와 관련된 추가의정서 제7항을 통해 문화적인 협

28 이 법은 양독 간의 경제교류에 대하여 명확하게 허가되지 않은 모든 것은 금지된다는 원칙(Verbotsprinzip mit Erlaubnisvorbehalt)에 입각하고 있다.

29 정치적 측면을 고려하여 협정내용에 양측의 서명 당사자가 각각의 통화지역을 대표한다는 통화지역간 규정(Währungsgebietklausel)을 명시함으로써 동서베를린이 협정에 자동적으로 포함되는 결과를 초래했다. 김영운, 「남북한 금융분야 협력방안」(서울: 통일연구원, 2001).

30 동독의 국가인정 문제와 관련, 동독은 대내외무역성(Ministerium für Außenhandel und Innerdeutschen Handel), 1960년대 후반기에서는 대외무역성(Ministerium für Außenhandel)이 직접 협상에 참가한데 비해, 서독은 동독과의 교역이 국가간의 관계가 아니라는 것을 분명히 하기 위하여 정부 당국간의 협상을 배제하고 경제성 산하 독일 상공회의소 내에 상공신탁처(Treuhandstelle für Interzonenhandel)를 설치하여 내독교역을 담당하도록 하였다.

력관계를 증진시키기로 이미 합의한 바 있었으나 경제적·인도적 사안과 달리 문화분야의 교류·협력은 정치적·이념적 성격을 강하게 내포하고 있기 때문에 쉽사리 합의에 도달하기 어려웠다. 1986년 5월 6일에 비로소 체결된 문화협정(Kulturabkommen, 정식명칭: 양독간 문화협력에 대한 협정)³¹은 문화의 개념을 넓게 파악하여 학술과 교육, 조형미술, 영화, 음악, 문학, 출판, 도서관, 기록자료, 체육박물관제도, 기념물보호, 라디오, TV, 스포츠 등 다양한 영역에서의 교류를 도모하고 있다. 양독은 이를 위하여 학자와 연구가로 구성된 대표단을 교환하고, 대학원생을 포함한 학생 및 문화와 예술분야의 전문가를 교환하기로 합의하였다. 또한 상호 전시회를 개최하고 초청공연을 장려하며, 출판물의 보급을 확대하기로 합의하였다.³²

(나) 과학기술협정

양독간의 학술교류에 대한 지원은 문화협정이외에도 1987년 9월 8일 체결된 과학·기술협정(Das WIZ-Abkommen)에 근거해서도 이루어 졌다. 과학

31 이는 무엇보다 문화에 대한 정치적·이념적 견해차이 때문이었다. 즉 서독정부는 인위적 국경을 초월하는 ‘문화민족(Kulturnation)’의 개념을 바탕으로 양독간 문화적 동질성 유지를 목표로 삼았던 반면, 동독정권은 사회주의 문화의 독창성과 이념성을 강조함으로써 서독과의 문화교류를 외국과의 교류와 동일시하였다. 동독의 이러한 태도 이면에는 사실상 서독과의 문화교류가 체제에 미칠 정치적 영향에 대한 고려가 더욱 결정적인 요인으로 작용했다. 김학성, 「동·서독 인적교류 실태 연구」, 제3장 3. 라. 그럼에도 불구하고 그 후 동독이 문화협정을 체결하였던 것은 동독지역이 옛 프로이센의 중심으로서 서독보다 많은 문화재를 보유하고 있기 때문에 동독이 문화의 본고장이라는 점과 함께 사회주의 문화의 우수성을 서독에 과시하고자 했던 점과 문화협정을 체결함으로써 서독으로부터 국제법상 동등한 주권국가로 인정받으려는 의도가 있었기 때문이다. 법제처, 「독일통일관계법연구」, p. 52.

32 법제처, 「독일 통일관계 법연구」.

기술협정은 동서독 학자들의 27개 공동추진 프로젝트를 명기하고 있다. 서독의 연방과학기술부는 에어랑에 부설 IGW연구소에 동서독 연락사무소(BzB)의 설치를 위촉하고, 27개 공동프로젝트의 실천을 위한 지원업무의 수행임무를 부여했다. 동서독 연락사무소의 임무는 해당분야의 대동독 협력에 있어 연방과학기술성과의 협의 하에 재정적·행정적·과학·기술적 지원업무를 수행하는 것이었다.

(다) 보건협정

1974년 4월 25일 체결된 보건협정(Gesundheitsabkommen)에서는 동서독 중앙보건행정당국 간에 정기적인 정보교환을 통해 전염병을 효과적으로 예방하고 중증환자나 난치병 환자의 경우 원할 경우 상대편 국가에서 특수치료와 전지요양을 받을 수 있도록 하였다. 이에 따라 질병 치료를 위한 동서독 주민들의 상호방문이 허용되었다. 또한 상대편지역 방문 도중 발생시 의료혜택을 받을 수 있도록 하였으며, 치료비는 「동독 및 동베를린 여행자에 대한 의료지원 일반행정지침」(Allgemeine Verwaltungsvorschrift für medizinische Hilfe für Einreisende aus der DDR und Berlin(Ost))에 따라 치료를 담당한 기관이 소재한 일반 지역의료보험회사(Allgemeine Orts-Krankenkasse: AOK)가 보험가입 의료기관에 지급하는 수가를 기준하여 서독 주정부가 우선 지급하되, 최종 부담은 연방정부가 부담하였다.

(라) 환경협정

동서독 기본조약의 합의에 따라 1973년 말부터 환경보호협정의 체결을 위

한 협상이 시작되었으나, 1987년 9월 8일 비로소 환경보호기본협정 (Umweltschutzrahmenabkommen, 정식명칭: 환경보호분야에서 포괄적인 관계형성에 관한 동서독정부간 합의서)이 체결되었다. 동 협정은 동서독은 물론 서베를린에도 제한 없는 구속력을 가지는 것으로서 환경보호와 관련된 모든 분야 - 대기정화, 산림훼손방지, 폐기물처리, 자연보호, 하천보호 등 - 에서 협력을 추진하기로 합의하였다. 그리고 협력을 실질적으로 추진하기 위해 학술회의 개최, 전문가 학자의 접촉 및 상호교환, 정보교환의 제고 등이 제시되었다. 이와 함께 같은 날 조인된 「서독 정부간 방사선보호분야에서의 정보 및 경험 교환 협정」으로 체약국 핵사고 발생 및 방사능 증가시 상호 통지하며, 핵에너지의 평화적 이용을 발전시키기 위한 정보와 경험의 교환이 합의되었다.

(마) 스포츠협정

양독간의 체육관계는 1974년 5월 8일 체결된 서독체육연맹과 동독체조 및 체육연맹간의 의정서에 의하여 새로운 기반이 조성되었다.

이 의정서에는 베를린시민의 체육문제를 포함하여 양독 체육기구간의 관계 발전을 국제올림픽위원회와 국제체육기관의 규정과 관계에 따라 추진할 것을 보장하고 있다. 이 의정서에는 양독 간에 매년 체육행사의 개최에 관한 계획, 초청국의 피초청국의 체재비용 부담의무, 체육기구 운송비용 부담의무, 합의된 참가자에 대한 일정액의 용돈지급의무 등이 포함되어 있다.

(4) 우편·통신·방송분야

(가) 우편·통신의정서

동서독간의 우편통신 교류는 1966년 말 동독이 내독간 우편 및 전화교류 분야에서 서독에 비해 동독이 더 많이 제공한 서비스에 대한 대가와 연체이자 등을 합쳐 100만 DM에 달하는 동독 우편국의 초과부담금 지불요청을 제기하고 서독이 이에 응하여 체신회담을 추진한 결과, 1970년 4월 29일 『독일연방공화국과 독일민주공화국간의 우편 및 전신교류에서 발생한 비용의 청구 및 청산에 관한 합의서』를 체결하면서부터이다. 이 합의서에서 양측은 비용의 청산 등에만 합의한 것이 아니라, 이후 우편 및 전신의 상호교류의 추진도 약속했다.

그 이후 양측은 협상을 계속하여 1971년 9월 30일 『독일연방공화국의 연방체신국 대표단과 독일민주공화국의 체신국 대표단간의 협상에 관한 의정서』가 체결되었고, 서독과 동독간에 지향성 칼라방송대의 설치에 관한 협정도 체결되었다.

(나) 우편·통신협정

동서독은 기본조약 제7조와 관련된 추가의정서 제5항에 의거하여 우편교류, 전화교류, 우편 및 전화교류에 수행된 활동의 정산을 위한 1개의 정부간 협정(정식명칭: 우편 및 통신분야에 대한 독일연방공화국 정부와 독일민주주의 공화국 정부간 조약)과 3개의 행정협정이 1976년 3월 30일에 체결되었다. 이로써 우편교류에 세관신고가 필요 없게 되었다. 소포의 무게는 2Kg까지 봉해

진 채 배달될 수 있었으며, 소화물은 최고 20킬로그램까지 허용되었다. 서독은 외국우편요금을 징수하지 않고 국내요금을 적용하였으나, 동독은 이미 그 이전 1971년부터 “국경통과거래”로 간주, 외국요금에 준한 요금을 적용했다.

(다) 방송협정

1986년 5월 16일 동서독 문화협정이 체결된 1년 후인 1987년 5월 6일에는 동서독간 방송협력에 관한 합의가 이루어졌다. 이로써 동서독은 상대방의 TV프로그램과 자료를 교환할 수 있었으며, 1년에 1회 또는 2회 프로그램 시사회를 개최할 수 있었다. 또한 쌍방이 양국의 상주 특파원, 일시방문 특파원, 카메라팀 등을 지원하였으며, 공동제작도 도모할 수 있었다. 그 밖에도 상대방의 시사프로나 기타 프로그램 내용의 일부를 자신의 프로그램에 편집하여 사용할 수 있었으며, 상호 정보여행, 박람회, 전시회 그 밖의 행사에 대표자들을 파견할 수 있었다.

(5) 기타

(가) 공동재난 방지협정

동서독은 국경지역에서의 자연재해방지, 수자원관리, 환경오염, 국토이용, 도로망의 연결문제를 해결하기 위해 동서독 기본조약에서 국경위원회(Grenzkommision)의 설치근거를 마련한 바 있으며, 이 위원회에서는 1973년 9월 20일 양측이 합의한 국경지역에서의 공동재난 방지협정을 체결하였다.

동 협정에 따르면 국경지역에서 화재, 홍수, 산사태가 발생하거나, 인간이나 가축에게 해를 주는 전염병, 산림이나 농경지의 병충해 발생, 수자원의 오염 및 매연의 방출, 폭발물사고, 국경지역에서의 교통사고나 방사선 누출사고 등으로 상대지역에 영향을 미치게 될 경우 이를 상대방에게 신속히 알리고 공동대처하기로 했다. 또한 국경통과로 인해 수자원 관리·이용에 지장을 초래할 경우 주민들의 식수나 공업용수 이용에 지장이 없도록 합의했으며, 천연자원이 국경지역을 넘어 상대편 지역에까지 매장되어 있을 경우, 상호 지하월경의 허용과 정보교환에 합의했다.

(나) 상주대표부 설치의정서

기본조약 제8조에서 양독간의 상주대표부의 설치와 교환을 규정함에 따라 동서독은 1974년 3월 14일 「상주대표부설치에 대한 동서독 정부간의 의정서」를 체결하고, 동년 5월부터 본(Bonn)과 동베를린에 대표부를 파견하였다. 이 의정서에는 대표부와 수석대표의 공식명칭을 정하고 상주대표부의 대표가 상대방 국가원수에게 신임장을 제정한다는 것을 규정하고 있었다. 그리고 상주대표부의 직원, 가족 및 개인고용원에게 외교관계에 관한 비엔나협정이 적용된다는 것과 상주대표부는 상대방에 대하여 본국의 이익을 대표하고 양국간의 정상적 선린관계를 촉진하고 확대할 의무를 부담한다는 것을 규정하고 있었다.

나. 통일관련 주요 서독법령

(1) 긴급수용법

동·서독 분단 이후 점차 많은 동독주민들이 일상생활의 억압으로부터 해방 및 보다 안정된 삶을 향유하기 위해 서독으로 이주해 오거나 탈출을 감행함에 따라 서독정부는 이들이 기본법이 정한 국민의 권리(예컨대 제11조 거주이전의 자유)를 향유하도록 하는 동시에 사회적·경제적으로 새로운 체제에 조속히 동화될 수 있도록 1950년 8월 22일 긴급수용법(Notaufnahmegesetz: Gesetz über die Notaufnahme von Deutschen in das Bundesgebiet)³³을 제정하였다.³⁴

이 법은 인도적 차원에서 탈출 이주자에 대한 지원범위를 제도적으로 규정하고 있었으나, 원래의 입법취지는 동서독 상호간의 정치적 입장과 전후 서독 국내의 사회·경제적 어려움을 감안하여 동독지역으로부터의 지나친 탈출자 유입을 적절하게 규제하려는 소극적 대응 차원에서 만들어진 것이었다.

긴급수용법 제1조는 직계 존·비속간의 이산가족 재결합을 위한 경우, 서독에서 주택과 직장을 보장받을 수 있는 확실한 근거를 제시할 수 있는 경우, 정

33 이 법은 1961년 6월 29일 개정되었고, 이 법의 시행령도 1951년 6월 11일 제정되어 1965년 6월 14일 개정되었다.

34 이와 별도로 서독정부는 인도주의 차원에서 내독간 정치적 정상화가 이루어지기 훨씬 전에 비밀리에 변호사를 통한 비공식 정치범 석방 거래를 추진하였으며, 서독으로 추방된 정치범의 동독거주 가족들의 서독이주 주선, 탈출로 인해 동독에 남겨진 어린이와 배우자의 서독이주 주선 등을 추진하였다. 1963년부터 1989년 동안 총 33,755명의 정치범을 석방시켰으며, 2천명의 어린이가 부모와 함께 살 수 있도록 했으며, 25만명의 이산가족이 재결합할 수 있도록 했다. 정치범 석방을 위한 대가로 서독은 현금을 지불하지 않고 1인당 1977년까지는 4만마르크, 1977년부터 1989년까지는 1인당 95,847마르크에 해당하는 물품을 제공했다.

치적 박해로 인한 탈출, 국내 수용의 불허시 신청자가 심각한 어려움에 처하게 되는 경우에 국한하여 탈출자의 국내수용을 허가한다고 규정하고 있었다.³⁵ 이러한 요건에 해당되지 않는 탈출자들은 서독당국으로부터 체류허가를 받지 못했으나, 그렇다고 동독으로 추방되지도 않았으며, 이들이 정부의 보호대신 사회구호단체들로부터 보호를 받게 되면서 정착의 차원에서 체류허가는 더 이상의미를 갖지 못하게 되었다.³⁶ 더욱이 베를린 장벽설치와 더불어 분단의 극복 가능성이 요원해지면서 서독정부는 1961년 6월 29일 긴급수용법을 개정하여 탈출자들의 불법체류를 더 이상 문제시하지 않았다. 또한 시행령의 개정을 통하여 수용절차도 선별적 허가의 방식(Ausleseverfahren)에서 단순한 신고 및 기록방식(Registerverfahren)으로 바뀌게 되었다. 따라서 탈출 이주자들은 서독 기본법이 정한 모든 시민권을 향유할 수 있었다.³⁷

한편 긴급수용법상의 지원내역은 우선 탈출 및 이주 직후 긴급수용소에 체류하는 동안 이루어지는 혜택과 수용소를 떠나 정착될 주에 도착한 이후 이루어지는 지원으로 크게 나눌 수 있다. 긴급수용소 체류시 지원은 일차적으로 숙식 제공, 연방 및 주정부의 보조금과 일정액의 잡비 제공, 정착을 위한 지역·직업·학업 등에 대한 상담, 의료서비스, 정착지까지의 교통편 제공 등을 손꼽을 수 있다. 정착지에 도착한 이후에는 크게 나누어 거주 및 직업 알선, 사회보장 혜택, 세금혜택 및 직업별 혜택 등의 지원이 이루어졌다.

35 그러나 긴급수용법 제1조의 동독주민의 수용과 관련한 이러한 제한이 기본법 제11조의 거주이전의 자유를 제한하는 것인지에 관하여 논란이 제기되었으며, 연방헌법재판소는 1953년 5월 7일 판결에서 기본법 제11조의 거주이전의 자유는 동독 피난민에게도 적용된다고 하면서도 과도한 피난민 유입을 규제하기 위해 선별 체류허가를 규정한 긴급수용법 제1조는 위헌이 아니라는 입장을 보였다.

36 통일원, 「동·서독교류협력사례집」, p. 306.

37 김학성, 「동·서독 인적교류 실태 연구」, p. 27.

특히 각 관련 법률에서 이들의 서독 내 정착을 지원할 수 있는 개별규정이 마련되었다. 예컨대 연방실향민법 제92조에서는 동독에서 취득한 졸업증명서나 직업교육자격증서를 인정할 수 있도록 하고, 연방교육촉진법에서는 학교 진학 시 학자금 지원 및 추가학업 이수에 따른 장학금·보조금 지급을 할 수 있도록 근거규정을 마련하였다. 그밖에도 연방자녀수당법, 질병보험법, 연금법, 직업소개 및 실업보험법, 연방원호법, 연방사회부조법, 소득세법, 주택보조금법, 전쟁포로보상법, 구속자지원법, 부담조정법 등 개별 법률에서도 동독 탈출자 및 이주자들의 해당 사항별 사회보장 혜택을 위한 관련규정을 두었다.³⁸

(2) 독일재판권 적용배제에 관한 법률 등

1966년 6월 23일 서독 이외의 지역에 살고 있는 독일인에게 만약 이들의 활동이 상황을 고려해 볼 때 중요한 공공의 이익을 촉진하기 위해 꼭 필요하다 고 인정되는 경우 잠정적으로 재판권의 적용을 배제하기로 하는 「독일 재판권의 잠정적인 적용배제에 관한 법률」(Gesetz über befristete Freistellung von der deutschen Gerichtbarkeit)이 제정되었다. 이 법률은 1966년 3월 동독 공산당이 양독 관계의 핵심문제에 관해 정치인들 상호간의 의견을 교환하기 위해 상호간 연사를 초청, 대중연설을 하자고 서독 시민당에 제안한 이후, 양측의 공방과정에서 동독이 정치인들의 연사 교환시 서독 형법의 국가보위에 관한 조항(제80조 내지 제100조)의 동독 국민에 대한 자의적인 적용 및 이에 따른 서독재판권의 동독인에 대한 확대적용을 문제삼자 이러한 동독측의 선전을

38 통일원, 「동·서독교류협력사례집」, p. 308.

봉쇄하기 위해 서독방문 동독연시들의 자유왕래를 법적으로 보장하기 위한 입법조치로서 제정된 것이다. 이 법률에서는 잠정적인 기간 중 모든 법원, 형사소추기관 및 기타 수사단체의 법작용이 유보되며, 내독간의 정당교류가 이루어지더라도 이들의 신변이 위협받지 않는다는 것을 명확히 하고 있다.³⁹

한편 이와는 별도로 독일 형사소송법은 1976년 8월 개정을 통하여 반국가범죄 행위에 대하여 검찰총장이 소추를 유예할 수 있는 법적 근거를 마련하였다. 즉 제153조의 d에서는 민주적 법치국가에 대한 위해 내지 국가반역 등의 범죄행위에 대하여 소송의 수행이 서독(독일연방공화국)에 대한 중대한 위해를 발생시킬 가능성이 있거나 그 소추가 그 밖의 중대한 공공이익에 반하는 때에는 검찰총장은 그 소추를 배제할 수 있도록 규정하고 있을 뿐 아니라(제1항), 이미 소가 제기된 경우 검찰총장은 소송절차의 어느 단계에서나 그 소를 취하하고 절차를 중지할 수 있도록 하고 있다(제2항). 이와 별도로 법원조직법에서도 1984년 7월 동독의 대표자에 대한 재판관할권 면제의 근거규정을 두었다. 즉 제20조 제1항에서는 “독일재판관할권은 외국의 대표자 및 독일의 공식초청에 의하여 이 법의 적용영역에 체류하는 수행자에 대하여 미치지 않는다”고 규정하고 있다. 이 규정은 동독의 국가평의회 의장 및 구성원들의 서독방문을 예상하여 형사고소로 인한 혼란을 방지하기 위하여 도입된 것이다.⁴⁰ 이러한 목적을 위하여 치외법권은 제2항에 의하여 국가원수 이외에 독일재판관할권이 면제

39 동독측은 서독측이 통과시킨 이 법률의 규정에도 불구하고 서독지역에서의 연설집회가 질서있고 안전하게 개최될 수 없다는 이유로 이 연사교환사업 자체를 무산시켜 버렸다.

40 Dieter Blumewitz, “Genießt der Vorsitzende des Staatsrats der DDR in der Bundesrepublik Immunität nach den allgemeinen Regeln des Völkerrechts?”, *JZ*, 1985, S. p. 614.

되지 않는 정부수반, 장관 등 외국의 대표자 및 그 수행원에게도 확대되었다.

(3) 접경지역지원법

국토분단으로 인하여 내륙간 접경지역 경제가 침체하고 생활조건이 열악해져 주민들이 이주하는 사례가 빈번해지자 서독은 1971년 8월 5일 접경지역지원법(Zonenrandförderungsgesetz)을 제정하여 국경으로부터 40Km 내의 지역을 포괄하는 접경지역 개발을 지원하기 위한 법적 기초를 마련하였다. 이 법은 1985년 12월 19일 세법 개정으로 일부 개정되었다. 접경지역에 대한 지원은 크게 투자보조금 지원, 영농자금의 융자, 세제상 특혜, 사회간접자본 구축지원, 공공발주시 입찰에 대한 특권 부여, 주택건설지원, 사회·문화시설확충지원 등이었다.⁴¹

가장 중요한 지원에 속하는 투자보조금 지급과 관련하여 이 지역의 신설기업은 타 지역에서 제공되는 기존의 투자보조금법(Investitionszulagegesetz)에 규정된 투자보조금 지원(통상 10%)보다 더 높은 투자보조를 받을 수 있도록 하였다. 투자보조금 지원요율은 기업신설인가 기존기업의 투자증액인가 및 국경으로부터 근접성 정도에 따라서 15%에서 25%까지 그 정도에 차이를 두고 있다.

또한 세제상의 특혜로서 제3조에서는 투자목적의 동산·부동산에 대하여 특별상각(Sonderabschreibungen)을 허용하고, 기업의 준비금 적립(Rülagern)에 대하여는 면세함으로써 자기자본비율을 높이도록 지원하였다. 또한 제2조 3항에서는 이 지역의 기업이 연방정부가 발주하는 공공사업 입찰에 참가할 경우

41 통일원, 「동·서독교류협력사례집」, p. 316.

타 지역 기업에 비해 높은 가격으로 응찰하더라도 오히려 이 지역기업에 우선적으로 낙찰되도록 특혜를 부여하고 있다.⁴²

접경지역내 농가와 농업생산기반을 육성·지원하기 위해 각 개별농가에 대해 용자, 투자지원, 보상 등을 실시하는 한편 농업분야의 사회간접자본 확충을 위한 지원책으로서 농경지 정리, 관개시설 및 도로망 확충, 해안선 방조제 구축을 할 수 있도록 하였고, 이 분야의 투자용 재산에 대해서는 특별상각이 가능하도록 하고 있다.

제4조에서는 접경지역 내의 도로망이나 철도의 증·개설시 단순히 비용측면에서 뿐 아니라 이 지역이 갖는 정치적인 의미를 고려하도록 하고 있다. 즉 접경지역 내 국도의 보수 유지에 대해서는 우선순위를 부여하고, 지방도로의 경우도 타 지역에 비해 연방정부의 재정보조 비율을 높이는 한편(60% → 75%), 철도구간의 폐쇄결정을 연방교통부가 아닌 내각에서 하도록 하고 있다.

제5조에서는 이 지역의 주택사정을 감안하여 주택의 신축 또는 국민복지주택의 입주시 특혜를 주도록 하고 있으며, 제6조에서는 체육관, 수영장, 가족단위 휴양시설, 양로원, 병원, 장애인복지시설 등 공공기관이 운영하는 시설에 대해서 각 지방자치단체가 연방예산을 지원받을 수 있는 근거를 마련하고 있다. 그밖에 이 지역주민들의 물질적 생활수준 향상을 위한 경제·사회적인 지원과 함께 이 지역주민들의 여가선용 및 정신적인 건강유지와 이 지역의 전통문화 보존을 위해 연방예산을 특별히 지원할 수 있도록 하였다.

42 특히 1975년 8월 20일자 관보 152호로 접경지역 및 서베를린 지역에서 공공사업 발주시 특혜에 관한 행정지침에 의하면 낙찰최저가 단계별로 구분하여 각각 0.5%에서 6%를 넘지 않는 범위 내에서 이 지역기업이 낙찰가를 제시할 경우 이 지역기업에 응찰될 수 있는 특혜를 부여하고 있다.

(4) 상주대표부 설치에 대한 법률

양국 관계의 정상화 및 확대를 위해 특히 의미있는 조치로서 상주대표부의 설치가 이루어지게 되었고, 이를 위해 서독은 1973년 11월 16일 외교사절에게 부여하는 특권을 동독상주대표부의 구성원에게도 부여할 수 있는 권한을 위임받는 내용의 동독상주대표부에 대한 편의, 특권, 면제의 보장에 관한 법률을 제정하였다.⁴³

이 법률은 동독과 진정한 의미의 외교관계 수립을 원하지 않았던 서독정부로서는 기본조약 제8조에서 설치하기로 약속한 동독 상주대표부에 대해서 정상적인 경우 적용되어야 할 외교관계에 관한 비엔나협약을 직접적으로 적용할 수 없었으므로 이들 상주대표부에 대한 별도의 근거법률을 제정할 필요가 생긴데 따른 것이다. 제1조에서는 연방정부가 서독주재 동독상주대표부와 그 소속직원, 그 가족 및 2명 이하의 개인고용인에게 외교관계에 관한 비엔나협정에 따라 특권, 면제를 부여할 수 있는 권한을 위임받는다는 것을 규정하였다. 연방정부의 특권부여 조치는 외교공관과 그 직원, 가족과 개인고용인들의 외교관계에 관한 1961년 4월 18일자 비엔나협정상의 권리와 특권의 범위까지만 허용되며, 이 항에 열거된 자 중에서 서독지역에 영주하는 자에 대하여는 그 특권과 면제가 제한되거나 인정되지 아니할 수 있음을 규정하고 있다. 또한 동독(독일민주공화국) 정부가 발행한 증명서를 소지한 특별사절에게는 비엔나협정상의 외교사절에게 부여하는 것과 동일한 범위까지의 특권과 면제가 보장되도록 하고 있다.

43 이 법률의 제정 후 1974년 4월 5일 시행령이 제정되었다. 이 시행령은 그 내용상 비엔나 협약의 제규정에 초점이 맞추어져 있었으며, 동서독간의 상호관계에 기초하여 양국간 교류에 통례적이고 필요불가결한 예외조치의 정도를 규정하고 있었다.

또한 제2조에서는 제1조에서 규정된 자 중 서독에 영주하지 아니하는 자에 대하여는 연방 법률에서 규정한 국경 통과시 및 서독에 체재시 관인개인증명서를 소지할 의무와 주법률(신고법)에 따른 신고의무로부터 면제하고 있다. 이 법률을 통해 서독이 통독대표부에게 외교사절의 특권을 부여하겠다는 사실을 사전에 분명히 함으로써 협력의 의사를 대외적으로 과시했다. 또한 상주대표부는 정치, 경제, 문화, 인도적 분야 등을 포괄하는 동-서독 관계의 향상에 기여했을 뿐만 아니라 각 주민들의 상호 방문에 따르는 일반적 영사업무를 수행함으로써 인적 교류의 안정적 발전에 적지 않은 기여를 했다.

한편 이 법률의 제정 후 1974년 3월 14일 상주대표부 설치에 관한 현안문제가 포함된 「상주대표부 설치에 대한 동서독 정부간의 의정서」가 체결되었고, 1974년 4월 5일 상주대표부설치에 대한 법률 시행령이 제정되었다. 이 시행령은 동독과의 상호주의에 기초하여 동독상주대표부의 특권 및 면제부여에 관해 통제적이고 필요불가결한 예외조치를 상세히 규정하고 있었다.

한편 동-서독은 외국이 아니었으므로 마찬가지로 이유에서 외교대표부 근무요원에게 적용되는 규정을 동독 주재 서독상주대표부에 적용할 수 없었기 때문에 서독정부는 1974년 3월 22일 동독 주재 서독상주대표부 근무요원의 특수복무에 따르는 제 문제에 관한 법률을 제정하였다. 이 법률에서는 공무원의 잠정퇴직조치, 공무원봉급(퇴직금 기산과는 무관한 보조금), 인사대리권, 이사비용 등과 같은 상세한 내용이 포함되어 있었다.⁴⁴

44 통일원, 「동-서독교류협력사례집」, p. 70. 서독상주대표부의 주요활동과 임무는 동독내 국내외 정치상황이나 경제상황을 현지에서 파악 분석·보고하고, 동독을 방문하는 서독주민의 법적 보호와 편의지원 및 동독측과의 접촉선·대화채널의 유지 등이었다.

4. 남북한관계에 주는 시사점

앞에서 살펴본 바와 같이 서독은 기본법상 독일의 분단을 포함한 독일문제에 대한 최종적인 결정은 동독을 포함한 독일 민족이 자기결정권을 가지고 행사할 수 있는 상태에서 이루어져야 하며, 기본법은 통일유보 하에 있는 임시적 성격을 가지고 있음을 분명히 하였다. 1970년대에 들어서면서 동·서독 기본조약의 체결을 통해 동독을 사실상 국가로서 인정하기를 하였지만, 이 조약과 헌법규범의 조화를 위한 법 논리를 강구하였다. 즉 연방헌법재판소의 기본조약의 위헌성 여부에 관한 판결에서 “기본조약은 장기적 안목에서 추진하는 새로운 정책의 기초를 형성하는 것으로서 서독과 동독의 관계를 새롭게 형성하는 하나의 역사적 전환점을 의미하며, 기본조약은 거시적 관련성 속에서만 법적으로 바르게 평가할 수 있다”고 판시한 점은 비록 분단의 역사적 배경, 분단이후 상호관계 등에서 비록 독일과 입법적 토양은 다르지만 우리에게 시사하는 바가 크다.

물론 동독을 사실상 국가로서 인정한 연방헌법재판소의 판결에 대해 한편으로는 개념의 유희에 불과하다는 비판도 있었지만, 기본조약을 즉 독일민족이 하나의 국가로의 재통일의 실현, 즉 독일의 재조직의 방향으로의 첫 걸음으로 이해하고, 헌법상 재통일명제(Wiedervereinigungsgebot)를 실현하기 위하여 합목적적인 방법을 정치적 기관에 일임하도록 하였다는 점에서 바람직한 방향으로의 판결로 이해할 수 있다. 또한 동독과의 관계에서 “어떠한 경우에도 기본법이 추구하는 근본이념과 기본원리가 통일접근논리에 의해서 왜곡되거나 희생되어서는 아니 된다”고 강조한 점은 서독의 대동독정책의 헌법적 한계를 분명히 밝힌 것으로 새겨볼 만한 가치가 있는 부분이다.

이와 같이 서독은 통일에 이르는 과정에서 국가적 정통성과 자유민주주의에

대한 확고한 신념, 동독과의 관계에서 거의 모든 면에서의 비교우위를 바탕으로 자신감을 가지고 동독과의 정치·군사적인 긴장완화와 경제협력의 촉진, 민간 교류의 활성화를 위한 정책을 적극적이고 일관성있게 추진하였다. 또한 구동독(독일민주공화국)을 국제법상 주체로 인정하면서도 적어도 동독측에 인권에 대한 서독측의 기본적인 입장을 분명히 하였다. 이러한 독일의 경험을 바탕으로 앞으로 우리가 북한과의 관계를 계속 정립해 나가고, 남북한의 법적 지위를 논함에 있어서 적어도 우리 헌법이 추구하는 통일국가 건설의 목표가 합리적으로 달성될 수 있도록 거시적 관점에서 남북관계를 이해하고 법적으로 접근해 나가야 할 것이다. 다만 북한과의 적정한 타협을 위해 국가로 정식 승인하거나 우리 헌법이 지향하는 근본이념이나 기본원리, 특히 자유민주주의 기본질서를 훼손하거나 기본권 보장의 규범적 효력을 약화시키는 등의 행위나 논리를 지양해야 함은 물론이다.

한편 독일 통일법체계의 특징은 우선 규범의 형식에 있어서 서독이 일방적으로 제정한 법령보다는 동서독간의 합의에 기초한 조약, 협정, 의정서 등이 중심을 이루고 있다는 점이다. 즉 독일은 양측의 공통관심사항에 관하여 조그마한 문제로부터 상호합의를 이끌어 내고, 이를 실천에 옮기면서 보다 광범위한 합의로 나가면서 협정체결 등을 통해 안정적인 교류협력의 기반을 마련하였다. 서독의 법령과 시행규칙, 고시 등은 주로 이러한 양측간의 합의사항을 실천하기 위한 보조적인 역할을 담당하였다고 볼 수 있다. 특히 기본조약의 체결 이후 상호 합의에 기초한 협정, 합의서, 의정서 등의 체결을 통해 교류협력을 위한 법적·제도적 보장노력이 활발하게 이루어졌고, 이를 통해 정권의 교체에도 불구하고 통일정책의 일관성을 유지할 수 있었다. 이와 같이 제도적 기반 위에

이루어진 상호간의 빈번한 접촉은 상호 이해를 증진시킴으로써 신냉전 시대였던 1980년대 동·서독 및 유럽정치의 환경변화 속에서도 내독관계를 점차 확대시킬 수 있었고, 안정적인 교류·협력의 바탕 위에서 통일을 무난히 달성할 수 있었던 원동력이 되었다.

이에 비해 남북관계는 1970년대 이후 수차례 걸쳐 정치적 성격의 협정 또는 합의가 있기는 하였으나, 법적·제도적 측면의 후속조치로 이어지지 못한 채 국내의 주변정세의 변화에 따라 표류해왔던 점을 부인할 수 없다. 다행히도 최근 수년간 남북관계는 부분적인 논란에도 불구하고 과거에 비해 급속한 발전을 이루어왔고, 6·15 남북공동선언의 결과로서 체결된 남북경제협력을 위한 4대합의서가 2003년 8월 20일 발효됨으로써 경제분야에 있어서의 교류와 협력을 안정적으로 추진하기 위한 제도적 기반을 마련한 바 있다. 그러나 인도주의 차원에서 시급한 이산가족의 상봉 등 인적 교류나 기타 민족동질성의 회복과 상호 이해를 제고하기 위한 분야에 있어서 교류와 협력을 위한 제도적 장치는 여전히 마련되지 못하고 있으며, 더구나 현실적으로 북한측은 아직 이념적 공감대가 형성되어 있는 일부 인사나 경제적 실리가 보장되는 경우에 한하여 시혜적 차원에서 선별적으로 북한방문을 허용하는 형식으로 이루어지고 있어 폭넓은 인적 교류나 이를 제도화하기 위한 협정의 체결은 엄두조차 내지 못하고 있는 실정이다. 이는 서독정부의 경제적 지원이 있을 때마다 동독이 그 반대급부로서 민간인 상호방문 확대, 동독 입국제한요건 완화, 국경검문 완화, 전화소통의 대폭개선, 편지 및 소포검열의 완화, 인권문제 개선 등 상호주의적 입장에서 서독의 정치적 요구를 들어줌으로써 경제협력의 상호명분을 살리고 서독국민들의 동독에 대한 재정적 지원에 대한 국민적 합의와 인내심을 얻어낼 수 있었던 독

일의 경우와 크게 대비되는 것이다.

따라서 향후 남북관계에 있어서도 1차적인 단계로는 ‘보다 많은 접촉’과 ‘보다 많은 교류’와 ‘보다 많은 협력’을 통해서 북한을 다양한 분야에 있어서의 교류 협력의 길로 나오게 함으로써 우선 남북한간 상호 불신감을 완화하고 상호이해의 폭을 넓혀야 할 것이나, 다음 단계로는 교류와 협력을 남북한간의 의사합의를 바탕으로 법치주의 원칙에 따라 제도화하는 노력이 꾸준히 이루어져야 할 것이다. 이러한 노력이야말로 독일의 사례에서 알 수 있듯이 국내외 주변여건의 변화에도 불구하고 남북 교류와 협력을 실효적이고 안정적으로 유지하기 위한 중요한 과제로 인식되어야 할 것이다.

이와 관련하여 특히 동·서독의 경우 1972년 기본조약 체결 이후 각 분야별 협상이 활성화되고 본격적으로 타결되었던 점을 감안한다면 책임있는 당국자간에 체결된 기본조약이야말로 바로 교류협력의 보장을 위한 기본적인 출발점이라고 볼 수 있다. 이미 1992년 남북기본합의서를 체결하였던 우리의 경우도 이 조약의 기본틀 위에서 남북 교류·협력관계를 해결해 나가는 것이 가장 바람직할 것으로 생각된다. 이를 위해 남북기본합의서를 남북관계의 대장전으로서 기능을 발휘할 수 있도록 지금부터라도 규범력을 부여하는 방안이 적극적으로 검토되어야 할 것이다. 왜냐하면 이 기본합의서와 부속합의서야말로 남북한간에 상이점을 제거하고 공통분모를 찾아 이룬 최초의 제도적 장치이고, 아직까지 그 이상의 최선방안이 존재할 수 없기 때문이다. 이와 함께 부속합의서에서 이미 합의한 바 있는 부문별 남북교류·협력공동위원회를 조속히 상설화하여 교류협력과 관련된 세부사항의 협의와 실천을 전개해 나갈 필요가 있다.

Ⅲ. 통일 관련 법·제도 인프라의 현황

1. 통일 관련 법령의 현황

가. 통일관련 기본법: 헌법의 제규정

(1) 총설

우리나라 헌법은 1948년 7월 제정 이래 지금까지 영토조향을 두고 있다. 현행헌법 제3조는 “대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다”고 규정하고 있다.⁴⁵ 이 조항은 대한민국 헌법은 결코 남한에만 시행되는 것은 아니고 우리나라 고유의 영토 전체에 시행되는 것이라는 것을 명시하기 위해 설치한 것이다. 말하자면 대한민국 헌법은 제정 당시부터 분단국 헌법이 아니라 한반도 전체에 적용되는 헌법으로 구상되었던 것이다. 이는 또한 국가와 국민들에게 통일을 현실화하기 위해 노력할 의무를 부과하면서, 통일은 현행 대한민국 헌법체제 하에서 이루어져야 한다는 것을 의미하는 것이기도 하다.

헌법 제3조의 규정에 의하면, 북한지역은 대한민국 영토의 일부로서 대한민국의 주권이 미치고, 이에 반하는 어떠한 주권적 실체의 존재도 부인된다. 따라서 북한 공산정권은 ‘정부를 참칭하는 반국가단체’ 내지 ‘반란집단’에 불과한 것으로, 그리고 북한지역은 반국가단체에 의해 불법적으로 강점된 ‘미수복지역’

45 헌법 제3조 제헌 당시 영토조향은 헌법 제4조였다. 영해와 영공은 영토에 당연히 종속하는 것이기 때문에 헌법은 이들에 관해서는 언급하지 않고 단지 영토에 관해서만 규정하고 있을 뿐이다. 권영성, 「헌법학원론(상)」, (서울: 법문사, 1979), p. 140.

으로 규정될 수밖에 없었다. 이러한 헌법관에 따라 종래 6·25를 전쟁이 아니라 사변이라고 명명하였으며, 이는 북한을 국가가 아닌 반란집단으로 보는 시각의 반영이었다.

한편 제5공화국 시절인 1987년 12월에 제정된 현행헌법에서는 전문에서 조국의 평화적 통일에 관한 사명을 천명하는 동시에, 제4조에서 평화통일조항을 두고 있다. 그에 의하면, “대한민국은 통일을 지향하며, 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일정책을 수립하고 이를 추진한다”고 되어 있다. 평화통일조항은 80년대의 민주화를 기반으로 해서 분출한 통일운동과 통일논의를 수용하면서, 정부가 보다 적극적으로 대북 및 통일정책을 추진할 수 있는 공간을 제시하는 기능을 제공하였다.

이전의 역대 정부들이 나름의 통일정책이나 통일원칙을 표방했었지만, 그것은 어디까지나 정부 주도 하에 정책이고 논의였다. 반면 그간 민간 차원에서의 통일논의는 사실상 금기시됐었던 것이다. 하지만 1980년대 중반 이후 세계적으로 불어닥친 탈냉전의 조류와 민주화운동에 힘입어 통일논의가 점차 개방화의 분위기를 맞이하기 시작한다.

(2) 헌법내 통일관련 조항의 규범적 의미

(가) 헌법 전문과 평화적 통일의 사명 천명

우리 헌법 전문에서는 “... 우리 대한 국민은 ... 조국의 민주개혁과 평화적 통일의 사명에 입각하여 ...”라고 하여, 조국의 평화적 통일을 민족적 과제로 자각하고 있음을 명백히 하고 있다.⁴⁶ 이에 따라 헌법 제4조에서는 평화통일조항

을 두고 있다. 이러한 규정들은 헌법이 조국의 평화적 통일을 국가적·국민적 과제로 설정하고 있음을 표명한 것일 뿐만 아니라, 북한을 대화와 협력을 위한 동반자(partner)로 예정한 것이라고 볼 수 있다.

그리고 헌법 제66조 제3항은 “대통령은 조국의 평화적 통일을 위한 성실한 의무를 진다”고 규정하여 대통령의 직무에 평화적 통일에 성실하게 노력할 의무를 포함시키고 있다. 또 헌법 제69조는 대통령이 그 취임 시에 ‘조국의 평화적 통일…에 노력하여 대통령으로서의 직책을 성실하게 수행할 것’을 선서하게 하고, 제92조 제1항은 ‘평화통일정책의 수립에 관한 대통령의 지문에 응하기 위하여 민주평화통일자문회의를 둘 수 있다’고 규정하고 있다. 이 밖에 헌법 제72조는 “대통령은 … 통일에 … 관한 중요정책을 국민투표에 붙일 수 있다”고 하여, 대통령이 통일에 관한 중요정책을 직접 국민투표에 붙여 결정함으로써 국민적 정당성을 확보할 수 있도록 하고 있다.

이상의 규정에 비추어 우리 헌법상 통일정책을 수립하고 집행하는 최종적인 권한과 책무는 대통령의 몫이라 할 수 있다. 그러나 이것이 평화통일정책의 수립에 관한 대통령 또는 정부의 배타적 독점권을 규정한 것은 아니다. 통일정책은 전체국민의 의사를 수렴하여 민주적이고 공개적으로 수립되어야 한다. 따라서 대통령은 민주평화통일자문회의의 지문과 국무회의의 심의를 거쳐 통일정책을 수립하되, 긴급적이면 이를 국민투표에 붙여 결정해야 한다.⁴⁷

46 권영성, 「헌법학원론」, 보정판 (서울: 법문사, 2000), p. 130.

47 권영성, 「헌법학원론」, p. 184.

(나) 영토조항의 규범적 의미

주지하는 바와 같이 현실적으로 대한민국의 국가권력은 1953년 7월 27일 체결된 정전협정에 의해 설정된 군사분계선 이남지역에서만 실효적으로 행사될 수 있고 그 이북지역에는 미치지 못하고 있다. 이러한 사실에도 불구하고 국가 기본법(최고법)인 헌법이 영토조항을 두고 있는 것은 몇 가지 법적 의미를 지니고 있다.

첫째, 한반도가 사실상(*de facto*) 분단되어 있는 것과는 별개로 적어도 법률상(*de jure*) 또는 규범적(*in norm*)으로는 분단되어 있지 않다는 것 다시 말하면 대한민국의 영토가 단일적인 것임을 헌법상 선언·강조한 의미를 갖는다.

둘째, 대한민국의 영토가 한반도와 그 부속도서라면 전(全) 한반도에 있어서 대한민국만이 정통성과 법통성을 갖는 유일한 국가이고, 그 영토 안에는 대한민국 이외의 어떠한 국가도 존재할 수 없다.

셋째, 만일 한반도 내에 대한민국 이외의 어떤 정치집단이 존재하고 그것이 일정한 정도의 국가성을 보유하면서 대한민국의 정통성에 도전한다면, 그 집단은 국가보안법 제2조에 규정된 바와 같이 정부를 참칭(僭稱)하거나 국가변란을 목적으로 하는 정치적 결사로서 반국가단체로 간주될 수 있다.⁴⁸ 그러한 정치집단이 반국가단체로 인정될 경우 동 집단이 점거하는 지역은 이른바 미수복지역에 해당하게 된다.

이러한 영토조항의 논리에 따라 대한민국은 북한을 국가로 인정할 수 없다. 실제로 우리 정부는 이상과 같은 법해석론에 의거하여 아직까지 북한을 국가로

48 그러한 정치적 결사 내지 집단은 국내법상으로는 반국가단체이나, 국제법상으로는 반란단체 또는 반도단체(*insurgency*)로 파악될 수 있다.

승인하지 않고 있다. 그리고 군사분계선 이북지역은 이른바 ‘조선민주주의인민공화국’이라는 국호를 참칭하는 반국가단체가 불법적으로 점거하고 있는 미수복 지역으로 간주되고 있다.⁴⁹ 판례도 기본적으로 이러한 입장을 취하고 있다.

그러나 영토조항이 북한에 대해서 국제법상 국가로 승인하지는 않되 국가에 준(準)하는 실체임을 인정하는 것을 반드시 금지하는 것은 아니라고 보는 것이 타당하다. 즉 한반도 내에 존재하는 다른 정치적 결사를 국가로 인정하지는 않으나, 그와 같은 정치실체의 존재를 인정하고 특수관계의 논리에 입각하여 동 실체와 화해·협력 및 평화공존의 관계를 형성해 나감으로써 궁극적으로 통일을 지향하는 것은 영토조항의 정신에 배치되는 것이 아니라고 할 것이다. 왜냐하면 영토조항 그 자체가 통일에의 지향 및 민족통일·국가통일의 완성을 추구하는 의미를 내포하고 있기 때문이다.

(다) 평화통일조항의 의미

헌법 제4조는 남북한의 통일추진원칙으로서 자유민주적 기본질서에 입각한 평화통일의 원칙을 천명하고 있다. 이 같은 통일추진 원칙은 통일헌법의 이념을 강조한 것일 뿐만 아니라 통일의 방법과 절차를 규정한 조항이라 할 수 있다.

49 이것이 기존의 헌법해석론이다. 권영성교수는 영토조항의 법적 의미를 ① 대한민국의 영토가 구(舊) 한국인 대한제국시대의 국가영역에 입각하고 있으며, ② 대한민국 영토의 범위를 명백히 하여 타국의 영토에 대한 야심이 없음을 표시하는 국제평화주의를 지향하며, ③ 대한민국민이 한반도에 있어서 정통성과 법통성을 갖는 유일한 국가이고, 군사분계선 이북지역은 이른바 조선민주주의인민공화국이라는 국호를 참칭하는 반국가단체가 불법적으로 점거하고 있는 미수복지역임을 강조한 것이다. 권영성, 「헌법학원론」, (서울: 법문사, 1988), pp. 142-143.

이 평화통일조항은 국민적 합의에 바탕을 둔 국민의 정치적 결정을 규범화한 것으로 그것은 우리의 국가적 목표인 동시에 헌법의 기본원리라고 할 수 있다. 그것은 또한 국내의 정치적 기본질서에 관한 규범이면서, 국제적 기본질서에 관한 규범이기도 하다. 더욱이 그것은 우리 민족의 지상과제로서 평화통일의 책무를 헌법상 의무화한 것으로 모든 국가기관과 국민을 구속하는 효력을 가진다.⁵⁰

(3) 헌법에 기초한 한국정부의 통일정책 변천

지난 반세기 이상 동안 한국정부가 추진해 온 통일정책은 헌법의 틀 속에서 이루어져 왔다. 다시 말하면 통일정책은 헌법에 나타난 통일의지 구현의 한 형식이라고 할 수 있다. 제1공화국 이후 지금까지 한국의 통일정책이 내용적으로 다소의 변화를 보여왔지만, 자주적(한국 주도) 통일, 자유민주적 방식의 통일, 평화적 통일이라는 점에서는 큰 차이가 없었다.⁵¹

1948년부터 1960년까지 제1공화국의 통일정책은 유엔 감시 아래 자유 총선거 실시를 주장하였으며, 반공을 국시로 하여 북진통일을 주장하는 등 북한의 실체를 인정하지 않았다. 제2공화국에서는 통일정책에 대한 논의는 비교적 자유로웠다. 그러나 기간이 짧은 구체적인 통일정책을 펴지는 못하였다. 제3공화국의 통일정책, 즉 1961년부터 1972년 ‘10월 유신(維新)’이 일어나기까지는

50 권영성, 「헌법학원론 보정판」, pp. 182-183.

51 평화적 통일의 원칙이 다소 흔들렸던 것은 6·25가 발발한 직후부터 1950년대 중반까지의 기간뿐이었다. 건국헌법은 대한민국의 영역을 전 한반도로 규정하고 당시의 헌법을 완성된 헌법으로 예상한 나머지 남북통일에 관한 규정을 두지 아니하고, 암묵적으로는 무력통일을 목표로 하였다.

북한과의 국력 경쟁이 치열한 시기로 ‘선 건설 후 통일’ 원칙에 따라 ‘근대화 → 경제자립 → 조국통일’이라는 3단계 통일원칙을 수립하였다. 이 같은 통일원칙과 방향은 여전히 북한을 적대적 대상으로 설정하고 있음을 전제로 한 것이었다.

1972년의 7·4 남북공동성명은 분단 이후 최초로 남북한 당국간에 채택된 합의문서였다. 여기서 남과 북은 ‘자주, 평화, 민족대단결’이라는 통일의 3원칙에 합의하였다. 이후 박정희 정권은 동년 12월 27일 제정·공포된 유신헌법에서 처음으로 북한을 평화통일의 대상으로 삼기 시작했다. 제4공화국에서는 ‘평화통일 3대 기본원칙’을 선언하여 ① 한반도 평화정착, ② 남북한간의 신뢰조성, ③ 인구비례에 의한 남북자유총선거라는 평화통일의 원칙을 천명하였다.

1980년 출범한 제5공화국의 통일정책은 ‘민족회합 민주통일방안’으로 명명된다. 이 통일방안은 남과 북이 민족통일협의회를 구성하여 여기서 통일헌법을 기초하고 이에 대하여 국민투표를 실시하여 통일헌법을 확정·공포한다는 것, 그리고 이후 이 통일헌법에 따라 총선거를 실시하여 통일국회와 통일정부를 구성한다는 것을 핵심적 내용으로 하고 있었다. 제6공화국의 통일정책은 ‘한민족공동체 통일방안’이라는 것이었다. 이 통일방안에서는 자주, 평화, 민주의 3원칙을 통일의 기본원칙으로 정립하였다. 과도적 통일체제인 ‘남북연합 → 통일헌법에 따라 총선거 실시 → 통일국회와 통일정부 구성 → 통일민주공화국 수립’이라는 단계적 통일정책을 제시하였다. 이후 이러한 화해·협력을 통한 한민족공동체(the Korean National Community)의 건설을 통한 통일이라는 정책은 일관되게 이어져 왔으며 6·15 남북공동선언 채택을 계기로 해서 남북협력관계는 더욱 강화 발전되었다.

이러한 통일정책은 헌법을 비롯한 관계법령에도 그대로 반영되어 있다. 우선 헌법상의 영토조항과 관련하여 “북한지역은 대한민국의 영토에 속하는 한반도의 일부를 이루는 것이므로 이 지역에는 대한민국의 주권이 미칠 뿐, 대한민국의 주권과 부딪치는 어떠한 주권의 정치도 법리상 인정될 수 없다”는 것이 대법원 판례⁵²의 일관된 태도였다. 유엔 감시 하에 대한민국 헌법절차에 따른 북한지역에서의 자유 총선거 실시라는 제1공화국의 통일방안도 이러한 헌법정신에 의거한 것이었다.

헌법적으로 분단 현실을 받아들이기를 거부하는 이러한 태도는 1972년 유신헌법에 이르러 변화를 보게 되었다. 유신헌법은 전문에서 “조국의 평화적 통일의 역사적 사명에 입각하여 자유민주적 기본질서를 더욱 공고히 하는 새로운 민주공화국을 건설함에 있어서…”라고 규정한 것을 비롯하여, 제35조(통일주체 국민회의), 제43조 3항(대통령의 의무), 제46조(대통령 취임선서) 등에서 ‘조국의 평화적 통일’을 규정함으로써 분단의 현실을 인정하고 평화적 통일노력의 추구를 처음으로 헌법에 반영하기 시작하였다. 이는 1972년 7·4 공동성명이나 동서 데탕트 등 내외 환경의 변화를 헌법적으로 수용한 것이었다.

헌법이 ‘조국의 평화적 통일’을 명시적으로 언급함에 따라 정부의 대북정책도 적극성을 띠기 시작했다. 1973년의 6·23 평화통일외교정책 선언, 1974년 1월 18일 및 1974년 8월 15일 광복절 기념사에서의 남북불가침협정 체결제의 등이 그것이다. 이는 또한 1970년대 초반 이후 우리의 국력이 북한을 앞서게 된 데 따르는 자신감의 표현이었다. 그러나 이러한 정책적 변화에도 불구하고 종전의 영토조항은 그대로 유지되었다.

제5공화국 헌법상의 통일 관련 조항들은 통일주체국민회의 대신 평화통일

52 대판 1961.9.28, 4292 행상 48.

정책자문회의를 두고(제68조 1항), 대통령의 국민투표 부의권의 예시적 사항으로 ‘통일에 관한 주요정책’을 명시한 것을 제외하면 유신헌법과 큰 차이가 없었다. 제5공화국 정부는 1982년 1월 22일 남북한기본관계 잠정협정 체결, 민족통일협의회에서 통일헌법 초안 마련 등을 내용으로 하는 ‘민족화합 민족통일방안’을 내놓았다. 통일헌법 제정방식의 통일방안이 우리 정부에 의해 제시된 것은 이 때가 처음이었다. 이때까지만 해도 헌법상의 영토조항에 관해서는 별다른 논의의 제기가 없었다.

그러나 1980년대 후반에 들어서면서 상황은 서서히 변하기 시작했다. 특히 1988년의 7·7선언, 1991년 남북한 유엔동시기입과 남북기본합의서 채택 등 내외 상황의 변화는 헌법학자들 사이에서 영토조항에 대한 새로운 해석론이 활발하게 전개되는 계기를 제공하였다. 헌법상 영토조항이 남북교류의 걸림돌이 된다는 주장이 있기는 하지만, 이러한 입장에 반론을 제기하는 이들이 적지 않다.

헌법 제3조는 결코 통일을 방해하는 조항이 아니라 오히려 이를 조장하는 조항이라는 것이다. 만일 북한체제가 붕괴하여 북한주민이 남한에 합류해 오는 통일의 경우에는 대한민국이 북한지역에 대하여 법적·잠재적으로만 가지고 있던 주권적 권력이 현재화(顯在化)하게 되고, 헌법의 개정이나 독일의 경우처럼 가입(加入, Beitritt)의 필요도 없이 사실적 지배력을 당연히 행사할 수 있다는 것이 영토조항 개폐반대 입장에서 제시하는 이유이다.

국가보안법 등의 개폐를 위해 영토조항의 수정이 필요하다는 주장에 대해서도 국가보안법의 폐기를 위하여 그 근거조항인 헌법 제3조가 개정·삭제되어야 한다는 논리는 있을 수 없다고 반박한다. 헌법의 하위규범인 법률에 대하여 헌법을 개폐하는 효력을 인정하는 것과 같은 결과를 가져오기 때문이라는 것이다.⁵³

나. 통일지향 및 분단관리 법령: 화해·평화·안보·통일을 위한 적극적인 법제

(1) 통일지향적 교류법: 남북교류협력 관련 법령

(가) 남북교류협력법

1) 남북교류협력법 제정의 의의와 배경

가) 남북교류협력법 제정의 의의

1990년 8월 제정된 「남북교류협력에관한법률」(이하 남북교류협력법이라 한다)은 과거 남북한의 관계를 규율하는 법이 모두 북한과의 적대적 관계를 상정하고 제정된 것인데 비해 북한과의 동반자적 관계를 규율하는 법으로서 중요한 의미를 가진다. 이 법이 제정되기 전까지 남북한 주민간의 회합·접촉, 북한 왕래 등 일체의 행위는 국가보안법에서 반국가적 활동으로 간주되어 엄격히 법적 규제의 대상이 되었다.

그러나 국내외적 상황의 변화로 능동적인 통일정책이 수행될 수 있는 내적 기반이 조성되고 대외적으로 1980년대 후반부터 일기 시작한 동서화해와 공산권의 개혁·개방 등 세계질서의 근본적인 변화에 힘입어, 우리 사회에서는 1990년에 들어오면서 남북한간에 교류협력이 적극적으로 추진되어야 한다는 점과 이를 위한 법제도의 정비가 시급하다는 점에 광범위한 여론의 일치점을 보게 되

53 최대권, 「헌법학강의」, (서울: 박영사, 1999), p. 101.

었다. 이에 정부는 국내외적 통일환경의 변화에 부응하고 평화통일의 새 지평을 열기 위해 남북한간의 교류협력을 법적으로 보장하는 제도적 장치를 마련하기 시작하였다.

이러한 배경에서 제정된 남북교류협력법은 남북한간의 인적 왕래, 북한주민 접촉, 교역, 협력사업을 촉진한다는 정신에 기초하여 이에 필요한 사항을 규정하고(법 제1조), 다른 법률에 우선하여 이 법을 적용한다(법 제3조)고 규정하고 있다. 이러한 점에서 볼 때 이 법률은 남북한간의 교류협력을 법적으로 보장함으로써 헌법에 규정된 국민의 기본권을 확대·발전시킴과 동시에 탈냉전 구도의 법제화라는 의미가 있다. 남북한간의 교류협력관련 법령을 제정한 것은 남북관계에 대한 정부조치를 법적 근거를 갖는 행정행위 차원으로 전환했다는 의미가 있다. 또 이것은 남북관계를 법적 근거와 법적 통제에 따르도록 하겠다는 것, 즉 정부가 헌법상 법치주의에 입각해 대북 및 통일정책을 추진하겠다는 의지를 밝힌 것이라고 하겠다.

나) 「남북교류협력법」의 제정배경

1980년대 후반에 7·7특별선언을 구체화하기 위한 북한 및 공산권 자료개방, 대북 비난방송 중지, 대북한 경제개방 등 분야별 조치와 아울러, 동 선언의 정신을 지속적으로 살리면서 실천해 나가기 위하여 이를 법적으로 보장할 필요성이 제기되었다. 이에 따라 1988년 말부터 통일원을 위시하여 유관부처 실무자들간의 수차례 협의와 학자 전문가들의 의견을 광범위하게 수렴하는 절차를 밟아 「남북교류협력에관한특별법안」을 성안하였다. 정부는 동 법안에 대하여 당정 정책조정회의 및 국무회의 의결을 거쳐 1989년 2월 13일 제145회 임

시국회에 이 법안을 제출하였다.

‘남북교류협력에관한특별법안’이 국회에 제출된 이후 제145회, 제146회, 제147회 및 제148회 국회에서 외무통일위원회를 중심으로 1년여 동안에 걸쳐 심도있는 심의를 하였다. 국회에서의 심의과정에서 제기된 의견을 종합적으로 정리해 보면, 이 법의 제정이 현 상황에서 꼭 필요하고 시급히 제정되어야 한다는 점에서는 합의를 이루고 있었으며, 동 법안의 내용 또한 합리적이라는 데 여야 모두가 동의하였다. 다만 북한을 반국가단체로 규정하고 일체의 대북접촉과 교류를 금지하는 국가보안법이 존재하는 현실에서 북한과의 교류협력을 개방하는 이 법의 제정이 법체계상 상충될 수 있다는 근본적 문제 제기로 인해 처리가 지연되고 있었다.

한편 제146회 임시국회 개회중에는 평화민주당이 정부안의 골격에 약간의 변경을 가한 별도의 ‘남북교류촉진법안’을 제출하였다. 그러나 남북교류협력을 보는 기본적 시각 및 추진체계에 있어서는 정부안과 큰 차이가 없었다. 뿐만 아니라, 국회외무통일위원회는 동 법안을 심의함에 있어서 각계 전문가의 의견을 수렴하기 위하여 1989년 5월 18일에는 ‘남북교류협력에관한특별법안’에 대한 공청회를 개최하였다. 이 공청회에서도 남북교류협력을 뒷받침할 법률제정이 시급히 필요하다는데 대해서 공감하고 있었으나 국가보안법과 ‘남북교류협력에관한특별법’이 병존할 수 있는가에 대하여는 이견이 노출되었다.

1990년에 들어와 민주자유당이 창당된 이후 첫 국회인 제148회 임시국회에서도 이 법안에 대한 이견은 해소되지 못하였으나 남북간 교류협력이 적극적으로 추진되어야 하며, 이를 위한 법제도 정비가 시급하다는 인식의 강화로, 민주자유당에서는 정부제출 법률안에 각 부처로 분산되어 있던 각종 남북교류협

력의 승인권을 통일원으로 일원화시키고, 순수한 목적의 남북교류협력은 국가보안법의 적용대상에서 제외시킬 필요성과 이 법안에서 정한 남북교류협력절차의 실효성을 확보한다는 차원에서 이 절차위반에 대한 규제조항을 신설한 별도의 '남북교류협력에관한특별법안'을 1990년 3월 14일 국회에 제출하였다.

이후 1990년 6월 제150회 임시국회가 개최되었고 여·야 의원들 모두 제150회 임시국회에서는 남북교류협력 관련법률을 처리하기로 합의하였다. 이러한 합의에 근거하여 국회외무통일위원회 법안심사소위원회에서 협의한 결과 정부에서 제출한 '남북교류협력에관한특별법안'과 평화민주당 의원 70인이 발의한 남북교류촉진법안 및 민주자유당 의원 216인이 발의한 '남북교류협력에관한특별법안' 등 3개 법안을 폐기하고 대신 3개 법안의 정신을 수용한 남북교류협력에관한법률안을 외무통일위원회의 대안으로 채택하였다. 이렇게 해서 약 1년 반에 걸쳐 논의되었던 남북교류협력 관련법률은 여·야의 합의에 의하여 성안되게 되었으며 1990년 7월 14일 국회 본회의에서 통과되었다.

<남북교류협력에 관한 법률의 제정일지>

- 1988.7.7 ‘민족지존과 통일번영을 위한 특별선언’ 발표
- 1989.2.11 남북교류협력에관한특별법안 국무회의 의결
- 1989.2.13 남북교류협력에관한특별법안 제145회 임시국회 제출
- 1989.5.15 남북교류촉진법안 발의(평화민주당)
- 1989.5.18 남북교류협력에관한특별법안에 대한 공청회 개최
(국회의무통일위원회)
- 1990.3.14 남북교류협력에관한특별법안 발의(민주자유당)
- 1990.7.11 남북교류협력에관한법률안 발의(국회의무통일위원회)
- 1990.7.14 남북교류협력에관한법률안 국회 본회의 통과
- 1990.8.1 남북교류협력에관한법률 공포(법률 제4239호)
- 1990.8.9 남북교류협력에관한법률시행령 공포(대통령령 제13,071호)

남북교류협력법의 제정 이전까지 남북관계를 규율하는 실정법은 국가보안법이 유일한 것이었으며, 국가보안법 체계 내에서 남북한 주민간에 이루어지는 일체의 행위는 반국가행위로 규제되어 왔다. 이는 지난 시기에 지속된 국제적 냉전질서와 대립적 남북관계에 기인한 불가피한 조치였다. 즉 외적으로는 동서 냉전의 극심한 대립이 존재하고 있고, 내적으로는 북한의 대남혁명전략에 입각한 무력도발이 계속되고 있는 상황에서 우리가 자유민주주의 체제를 수호하고 국가안위를 유지하기 위해서는 남북관계에 대해 신중하고도 통제적인 조치를 강구하지 않을 수 없었던 것이었다.

그러나 제6공화국 출범후 88서울올림픽의 성공적 개최, 북방정책의 활발한

추진 및 민주화의 실현 등을 통해 한층 성숙된 국민적 역량은 보다 전향적인 통일정책을 수행할 수 있는 내적 기반이 되었다. 또한 대외적으로도 동서화해와 공산권의 개혁·개방화 등 국제정세의 근본적인 변화는 우리의 통일정책에 유리한 환경을 조성함과 아울러 남북관계 개선 및 통일문제에 대한 우리의 능동적이고 탄력적인 대응을 요구하게 되었다. 정부는 이러한 국내외적 통일환경의 변화에 부응하고, 국민적 여망을 받아들여 남북관계를 개선하고 평화통일의 새지평을 열기 위한 지속적인 실천노력을 기울여 왔으며, 그 일환으로 남북간의 교류협력을 법적으로 보장하는 장치를 마련하였던 것이다.

남북교류협력법은 남북간의 접촉·왕래·교역·협력을 전면적으로 개방한다는 정신에 기초하여 그 절차를 규정하고, 다른 법률에 우선하여 이 법을 적용하며, 이 법에 위배된 행위에 대해서는 절차위반에 대한 질서법으로써만 규율하고 있는 바, 이는 우리 헌정 사상 최초로 남북간 교류협력을 법적으로 보장함으로써 헌법에 규정된 국민의 기본권을 확대·발전시켰다는 의의를 지닌다.

남북교류협력법이 제정됨으로써 남북관계를 규율하는 우리의 법·제도는 국가보안법을 중심으로 하는 국가안보 및 공공질서 위해 행위를 규제하는 정책수단에 더하여 통일을 위한 우리의 기본입장을 보다 적극적으로 조장하는 또 하나의 정책수단을 갖게 되었다. 이 법률은 남북간의 다각적인 교류협력을 활성화시킴으로써 민족공동체를 회복·발전시키고 나아가 궁극적인 평화통일 달성의 초석이 될 것이다.

2) 남북교류협력법의 체계와 구성

남북교류협력을 제도적으로 뒷받침하기 위해 제정된 법률은 남북교류협력

법과 다음 항목에서 살펴 볼 남북협력기금법의 2개이며, 이 두 법 각각에 대한 2개의 시행령과 2개의 시행규칙, 그리고 이들 법령의 운영을 위해 발령된 하위 법규들이 있다.

「남북교류협력법」(1990년 8월 1일 제정)은 장별 편성을 하지 않은 채 모두 30개 조문을 나열하고 있다. 그 내용은 ① 목적·정의·다른 법률과의 관계 등 총칙적 규정(제1조 내지 제3조), ② 남북교류협력추진협의회 설치·운영에 관한 규정(제4조 내지 제8조), ③ 남북한 왕래에 관한 규정(제9조 내지 제11조), ④ 물자교역(제12조 내지 제15조) 및 협력사업(제16조 내지 제18조)에 관한 규정, ⑤ 결제기구·교통·통신·검역 등 부수적 규정, ⑥ 행정지원 및 협조 요청, 다른 법률의 준용 등 보칙적 규정(제24조 내지 제26조), ⑦ 벌칙(제27조 내지 제29조), ⑧ 북한주민 의제규정(제30조) 등이다.

「남북교류협력법시행령」(1990년 8월 9일 제정)은 法과 달리 장별 편성을 하여 총 6개 장 53개 조문으로 되어 있으며, 모법의 위임을 받아 그 미비점을 상당히 보완하고 있다. 그리고 「남북교류협력법시행규칙」(1990년 11월 9일 제정)은 주로 서식에 관해 10개 조문을 두고 있다.

이들 법령의 운영과 구체적인 실시를 위해 18개의 고시와 7개의 훈령이 발령되어 있다. 그 중에서 중요한 몇 가지를 들면, ① 「남북교류협력법」 제11조와 동법 시행령 제22조 및 제52조와 관세법 및 동법 시행령의 관계 규정에 근거한 「남북한왕래자휴대품통관에관한고시」(12개 조문으로 구성), ② 「남북교류협력법 시행령」 제24조에 근거한 「남북한왕래자의휴대금지품및처리방법」(8개 조문으로 구성), ③ 「남북교류협력법」 제13조 및 제14조에 근거한 「남북한 교역대상물품및반출·반입승인절차에관한고시」(6개 조문으로 구성), ④ 남북물

자 교류 시 통관업무의 원활과 적정을 기함을 목적으로 마련된 「남북교역물품 통관관리에관한고시」(21개 조문으로 구성), ⑤ 「남북교류협력법」과 동법 시행령에서 경제분야 협력사업에 관하여 통일원장관에 위임된 사항을 근거로 제정된 「남북경제협력사업처리에관한규정」(13개 조문으로 구성), ⑥ 「남북교류협력법」 제2조 4호에 의해 국내기업 및 경제단체가 남북경제교류협력의 효과적인 추진을 위해 북한지역에 사무소를 설치하고자 할 경우, 이에 적용할 승인절차 등에 필요한 사항을 규정하기 위해 마련된 「국내기업및경제단체의북한지역사무소설치에관한지침」(12개 조문으로 구성), ⑦ 「남북교류협력법」 제26조 4항 및 동법 시행령 제50조 5항에 근거한 「대북투자등에관한외국환관리지침」(25개 조문으로 구성), ⑧ 「남북교류협력법」 제11조, 제26조 3항·4항 및 동법 시행령 2조 1항, 제23조, 제50조 3항과 5항에 의거하여 남북한간에 교역되는 식물에 대한 검역요령을 정하여 검역업무의 원활과 적정을 기함을 목적으로 제정된 「남북한간에반출·입되는식물에대한검역요령」(5개 조문으로 구성), ⑨ 「남북교류협력법」 및 동법 시행령에서 문화·체육·학술 등의 협력사업에 관하여 통일부장관에게 위임한 사항과 그 시행에 관하여 필요한 사항을 정하기 위해 마련된 「남북사회문화협력사업처리에관한규정」(10개 조문으로 구성), ⑩ 「남북교류협력법」에 의거하여 북한방문증명서를 발급함에 있어 고령 이산가족 등에 대해 그 절차를 간소함으로써 이산가족교류를 촉진하기 위해 제정된 「이산세대등에대한북한방문증명서발급절차에관한지침」(5개 조문으로 구성), ⑪ 「남북교류협력법」에 의거하여 금강산 단체관광객 등에 대한 북한방문증명서를 발급함에 있어 필요한 사항을 규정하기 위해 제정된 「금강산관광객등의북한방문절차에대한특례」(9개 조문으로 구성), ⑫ 외국환관리규정 제18-11조의 규정에 의하여 북

한지역 관광을 위해 통일부장관으로부터 북한방문 승인을 받은 자의 환전을 규정할 목적으로 제정된 「북한지역관광에따른환전지침」(7개 조문으로 구성), ⑬ 「남북교류협력법시행령」 제42조에 근거한 「남북한간수송장비운행승인신청에관한고시」(4개 조문으로 구성), ⑭ 「남북교류협력법」 제20조 2항 및 동법 시행령 제43조 6호의 규정에 의하여 남북교류협력의 발전과 선박운행의 안전을 위한 선박운행승인기준을 정하기 위해 마련된 「남북한간선박운행승인기준에관한고시」(5개 조문으로 구성), ⑮ 인도적 대북사업의 적정하고 효율적인 추진과 대북지원사업에 대한 남북협력기금의 지원에 관하여 필요한 사항을 정하기 위해 제정된 「인도적대북사업처리에관한규정」(13개 조문으로 구성)을 들 수 있다. 이 밖에도 「남북출입장소에관한고시」, 「남북경제교류협력에대한남북협력기금지원지침」, 「남북사회문화협력에대한남북협력기금지원지침」, 「금강산관광객에 대한경비지원에관한지침」, 「남북이산가족교류를위한절차간소화지침」, 「남북이산가족방문단의남북한왕래절차에관한특례」, 「이산가족교류경비지원에관한지침」, 「남북희담대표단의북한방문절차에대한특례」, 「이산가족정보통합센터관리·운영지침」, 「북한주민사체처리지침」이 마련되어 있다.⁵⁴

이상에서 보듯이 다양한 형식으로 발령된 법규의 명칭으로는 고시 외에도 규정, 지침 혹은 특례라는 용어가 사용되고 있다. 위의 여러 법규 중에서 「북한

54 「이산세대등에대한북한방문증명서발급절차에관한지침」, 「남북이산가족교류를위한절차간소화지침」, 「남북이산가족방문단의남북한왕래절차에관한특례」, 「이산가족교류경비지원에관한지침」은 남북한간 인적 교류에 관한 법규로서 모두 남북교류협력법에 근거를 두고 있다고 볼 수 있다. 「이산가족정보통합센터관리·운영지침」은 남북한 인적 교류, 특히 이산가족교류를 촉진할 목적에서 관련 정보의 통합적 운용을 위한 센터의 설치·운영에 관한 것으로서 이 지침도 역시 넓게 보면 남북교류협력법에 근거하여 제정된 것이라 할 수 있다. 한편 「인도적대북사업처리에관한규정」은 남북교류협력법에 명백한 근거를 두고 있지는 않으나, 남북교류협력법상의 물자교역, 협력사업 등에 관한 규정에서 그 근거를 찾을 수 있다고 하겠다.

주민사체처리지침」은 국무총리 훈령이다. 「대북투자등에관한외국환관리지침」과 「북한지역관광에따른환전지침」은 재정경제부고시이며, 「남북한간에반출·입되는 식물에대한검역요령」은 농림부고시이다. 그리고 「남북한왕래자휴대품통관에관한고시」와 「남북교역물품통관관리에관한고시」는 관세청 고시이다. 그리고 「이산세대등에대한북한방문증명서발급절차에관한지침」, 「남북이산가족교류를위한절차간소화지침」, 「남북이산가족방문단의남북한왕래절차에관한특례」, 「이산가족교류경비지원에관한지침」, 「남북회담대표단의북한방문절차에대한특례」, 「이산가족정보통합센터관리·운영지침」은 통일부 훈령이다. 그 밖의 나머지 13개 법규는 모두 통일부고시로 발령되어 있다.

상기 25개의 고시와 훈령을 분야별로 나누어 보면, 남북한 왕래에 관한 것이 8개(이 중 이산가족 관련 왕래는 3개), 남북교역 및 수송에 관한 것이 5개, 경제 및 사회·문화협력사업에 관한 것이 5개(북한지역사무소 설치, 외국환관리, 환전에 관한 지침 포함), 남북협력기금 사용 또는 경비지원과 관련 있는 것이 4개(이산가족 경비지원 1개 포함), 대북 인도적 사업처리에 관한 것이 1개, 이산가족정보통합센터 운영에 관한 것이 1개, 북한주민 사체처리에 관한 것이 1개이다.⁵⁵

55 통일부, 「남북교류협력법규집」, (서울: 통일부, 2002); 통일부 홈페이지 (<http://www.unikorea.go.kr>) 중 자료실(통일관련 국내법령) 참조

3) 주요내용

가) 북한방문(인적 왕래)

과거 북한지역에 대한 방문은 엄격히 금지되었으나 이 법에서는 인적 왕래를 허용하고 있다. 남한주민이나 북한주민이 상대지역을 방문하고자 할 때에는 통일부장관이 발급하는 방문증명서를 소지하여야 한다(법 제9조 제1항). 남한주민이 북한을 방문하고자 할 때에는 ① 방문증명서 발급신청서, ② 신원진술서, ③ 사진, ④ 신변안전과 무사귀환을 보증할 수 있는 서류 또는 자료 등을 제출하여야 한다(시행령 제10조 제1항).⁵⁶ 한편 우리 국민 중 외국에서 영주권을 취득하였거나 이에 준하는 장기체류허가를 받은 사람은 재외공관장에게 신고만 함으로써 자유롭게 북한을 방문할 수 있다(법 제9조 제2항). 또한 외국에 살고 있으면서 북한적(北韓籍)을 보유한 우리 동포 및 무국적자에 대해서도 우리나라에 쉽게 들어올 수 있는 제도를 마련해 놓고 있다.

나) 북한주민 접촉

주민접촉과 관련하여 ‘접촉’이란 남북한 주민이 통신(전화·편지·팩시밀리 등) 또는 회합을 통하여 상호의견을 교환하는 것을 말하며, 북한주민과 접촉하고자 하는 자는 접촉승인신청서와 신원진술서를 제출하여 통일부장관의 승인을

56 정부는 2001년 남북교류협력법시행령의 개정을 통하여 방문기간을 1년 6개월에서 3년으로 연장하고, 수시방북 절차를 간소화하는 한편, 접촉 및 방북결과보고서의 제출근거 및 절차를 명시하였다.

얻어야 한다(법 제9조 제3항).⁵⁷ 다만 남북한 주민이 각기 상대측 지역에 도착하여 그 지역주민들과 접촉하는 경우에는 그것이 방문목적을 실현하기 위해 당연하다고 인정되는 범위의 접촉은 승인을 요하지 아니한다(시행령 제19조 제1항). 그 밖에 국제행사에서 북한주민과 접촉하거나 외국에서 우발적으로 북한주민과 접촉한 경우를 비롯하여 교역을 위해 긴급히 북한주민과 접촉한 경우 등은 사전 승인을 받지 않아도 되나 접촉한 후 신고를 하도록 되어 있다(시행령 제19조 제4항 참조).

다) 남북교역

교역을 위하여 북한에 물품을 반출하거나 북한으로부터 반입하고자 하는 자는 반출입 승인신청서를 통일부장관에게 제출하여 물품 또는 거래형태·대금결제방법에 관하여 승인을 얻도록 규정하고 있다(법 제13조, 시행령 제26조). 다만 「남북한교역대상물품및반출 반입승인절차에관한고시」상의 자동승인품목으로 분류된 물품의 반출입에 대해서는 외국환은행장의 승인을 득하여야 한다. 남북한간에 반출입되는 물품은 내국간 이동으로 간주되기 때문에 북한으로부터 반입되는 물품에 대해서는 관세, 방위세 및 기타 부담금을 면제하고 있다(즉 국가간의 물품 이동시에 부과되는 각종 세금의 면제혜택 부여). 그리고 북한으로 반출되는 물품에 대해서는 남북교역을 활성화시킨다는 차원에서 보조금 또는 기타 필요한 지원을 제공하고 있다(법 제24조 및 남북협력기금법 참조).

57 정부는 2001년 남북교류협력법시행령 개정 시 북한주민 접촉에 있어서 유효기간을 연장하고 포괄적인 접촉승인의 근거를 명확히 하였다. 또한 협력사업 제출서류를 간소화함으로써 경제협력사업을 추진하는 기업들의 편의를 도모하도록 하였다.

한편 물품의 반출·입의 편의를 제고하기 위해 2002년 10월 24일 「남북한 교역대상물품및반출·반입승인절차에관한고시」가 개정되었다. 이에 따라 반입물품으로서 제3국 경유화물은 통일부장관의 승인을 받도록 함으로써 북한산으로 위장반입되는 사례를 방지할 수 있도록 하였다. 다만 원자재를 반출하고 생산된 제품을 반입하는 위탁가공물품 및 사전에 승인을 득한 협력사업 물품에 대해서는 적용을 제외하여 위탁가공교역업체의 편의를 도모할 수 있도록 하였다. 그리고 다른 법령·고시에서 신고대상물품으로 정하고 있는 물품과 남북 당국간 회담 등에 필요한 물품을 「포괄적으로 승인한 반출·반입 품목」으로 지정하여 반출·입이 간이한 절차에 따라 이루어질 수 있게 하였다.⁵⁸

라) 남북한 협력사업

남북한 협력사업은 남북한 주민들이 공동으로 행하는 문화·학술·체육·경제 분야의 제반활동을 의미하며 (법 제2조 제4항), 협력사업을 하기 위해서는 먼저 통일부장관의 협력사업자승인을 얻어야 한다(법 제16조). 협력사업자는 남북교류협력에 기여할 수 있는 자로서 협력사업을 하고자 하는 분야에서 최근 3년 동안의 사업실적이 있어야 한다(시행령 제30조). 그러나 협력사업자 승인을 얻은 자가 협력사업 시행 중 법률이 정한 절차를 위반하거나 남북교류협력을 저해할 우려가 있는 경우, 또는 3년 동안 사업실적이 없는 경우에는 협력사업자 승인을 취소할 수 있다(법 제16조 2항 및 시행령 제32조).

협력사업자가 협력사업을 시행하고자 할 때는 ① 협력사업승인신청서, ②

58 통일부, 「2003 통일백서」 (서울: 통일부, 2003), p. 209.

사업계획서, ③ 협력사업 상대자와의 협의서 등을 통일부장관에게 제출하여 승인을 득하여야 한다(법 제17조, 시행령 제34조). 협력사업은 그 내용이 실현가능하고 협력사업자의 능력으로 충분히 수행할 수 있으며 남북관계에 악영향을 미치지 않을 것이라고 판단되는 경우 승인을 받을 수 있다(시행령 제35조). 협력사업에 부수되는 외국환거래는 「대북투자등에관한외국환관리지침」과 같은 관련 규정에 따라 이루어진다.⁵⁹ 협력사업의 결과로 얻는 소득에 대하여는 정부가 협력사업을 국내사업으로 인정하여 내국세법의 적용을 원칙으로 하나, 북한 당국과 합의가 있는 경우에는 소득세를 감면할 수 있다.

이러한 사항들을 관할하기 위하여 남북교류협력추진협의회를 설치하는데 그 기능은 남북교류협력에 관한 정책의 협의·조정 및 기본원칙의 수립, 남북교류협력에 관한 각종 허가·승인 등에 관한 중요한 사항, 교역대상품목의 범위 결정, 협력사업에 대한 총괄·조정, 남북교류협력의 촉진을 위한 지원, 남북교류협력과 관련된 중요 사항에 관한 관계부처간의 협조, 기타 위원장이 부의하는 사항의 심의의결 등이다.

협력사업의 대표적인 예로는 경제협력사업, 사회·문화협력사업이 있다. 이를 제도적으로 뒷받침하고 효율적인 추진을 위하여 하위법규가 마련되어 있다. 먼저 「남북경제협력사업처리에관한규정」(1994년 11월 제정)의 주요내용은 다음과 같다.

59 「대북투자등에관한외국환관리지침」에서는 대북투자의 승인권을 통일원장관의 협력사업 승인으로 일원화하여, 동 승인을 받은 경우 외국환관리법상의 별도 허가없이 지정거래외국환은행의 확인만으로 대북송금이 가능하도록 하였고, 국내 개인 및 기업 이외에 해외현지법인이 대북투자를 하는 경우에도 통일원장관의 협력사업 승인을 받도록 하였으며, 대북투자로 설립된 북한 내 현지법인 현지금융 절차를 마련하였다.

첫째, 남북경제협력사업 추진을 위해 필요한 절차, 구비서류들을 명시하고, 협력사업자승인 신청시에는 북한측과의 의향서, 협력사업 승인신청시에는 북한측과의 협의서와 북한당국의 확인서를 신청서류에 포함시키고 있다.

둘째, 남북경협 대상을 합영·합작투자, 단독투자, 제3국과의 합작투자 상대방 주민 고용 등으로 구체화하고 있다.

셋째, 경협의 효율적 추진을 위해 수시 방북이 필요한 경우 1년 6개월 범위 내에서 이를 허용하도록 하였다. 수시방북제도를 기업인 일반에게로 확대하는 한편, 수시방북이 허용된 기간중에는 신고로 방북이 가능하도록 하였다.

넷째, 협력사업의 승인신청 처리기간을 현행 50일에서 30일로 단축했으며, 부득이한 경우에는 1회에 한하여 처리기간을 20일간 연장할 수 있도록 하고 있다.

다섯째, 협력사업자 및 협력사업 동시승인제도를 도입하고 있다.

다음 「남북사회문화협력사업처리에관한규정」(1997년 6월 제정)의 주요내용은 다음과 같다.

첫째, 남북사회문화협력사업을 남북한 주민이 민족의 동질성 회복과 사회문화 공동체 회복을 위해 남북한 또는 제3국에서 당사자간의 합의 또는 계약에 따라 공동으로 행하는 사업으로 정의하고 있다.

둘째, 협력사업자 및 협력사업 처리기간을 30일로 하되, 부득이한 경우 1회에 한하여 20일의 기간 내에서 연장이 가능하도록 하고 있다.

셋째, 협력사업자가 협력사업의 효율적인 추진을 위하여 수시방북할 필요가 있는 경우에는 통일부장관이 수시방북을 승인하는 방북증명서를 발급할 수 있도록 하고 있다.

넷째, 남북한 당국간의 합의를 기초로 하여 이루어지거나 긴급을 요하는 협력사업, 기타 동시 처리가 필요하다고 인정되는 협력사업에 대해서는 협력사업자 승인과 협력사업 승인의 신청 및 처리를 동시에 할 수 있도록 하고 있다.

(나) 남북협력기금법

1) 제정배경

7·7특별선언이 발표되고 남북한간의 교류협력을 제도적으로 보장하기 위하여 남북교류협력에관한기본지침을 잠정적으로 제정 시행한 이후 인적·물적교류가 점진적으로 증대되기 시작하였다. 또한 국민들 내부에 잠재되어 있던 다양한 교류협력 요구가 분출되기에 이르렀다. 남북한간 인적·물적 교류가 점차적으로 증대되는 상황에서 체제가 달라 불가피하게 발생하는 민간 차원의 손실과 이산가족 방문단 교환 등 인도적 사업 등에 대해서는 정부가 지원을 해야 한다는 국민적 요구가 점차 부상하기 시작했다. 정부는 이러한 남북한간 교류협력의 요구를 실현시킬 수 있도록 하는 동시에 이를 촉진·지원할 대책수립이 필요하다고 인정하여 기금설치에 대한 대책의 마련에 착수하였다.

우선 정부는 남북관계 개선정책의 일환으로 3,000억원 규모의 남북협력기금 설치 계획을 수립하고 동 기금의 설치를 위한 법률제정 작업에 돌입하였다. 1989년 11월 제147회 정기국회 예산결산위원회에서도 남북교류협력을 지원할 기금설치 문제가 거론되어 국회차원에서도 기금설치에 대한 공감대가 형성되었다. 이후 1990년 2월 22일 국무회의에서 남북협력기금법안을 의결하고 1990년 3월 5일 제148회 임시국회에 동 법안을 제출하였다.

남북협력기금법의 제정에 대하여는 행정부뿐만 아니라 국회에서도 이의없이 그 필요성을 인정하고 있었다. 하지만 이 법 제정의 선행조건이라고 할 수 있는 남북교류협력에관한특별법안의 처리가 지연되고 있었기 때문에 자동적으로 남북협력기금법안의 처리가 유보되기도 하였다. 그러나 마침내 제150회 임시국회에서 남북교류협력에관한특별법안이 여야 합의에 의해 1990년 7월 14일 남북교류협력에관한법률로 수정되어 처리되게 되자, 이와 함께 남북협력기금법안도 정부제출안대로 통과되었고 법률 제4240호로 1990년 8월 1일 공포되었다.

남북협력기금은 남북교류협력을 지원하여 이를 촉진함으로써 민족공동체의 회복과 발전에 기여하고 북한의 개방과 개혁을 유도할 수 있는 유효한 수단으로 작용함은 물론 통일 후에 소요될 비용을 최소화시키는 효과를 가져올 것이다.

2) 「남북협력기금법」의 체계와 구성

「남북협력기금법」(1990년 8월 1일 제정)은 남북한간의 상호 교류와 협력을 지원하기 위하여 남북협력기금을 설치하고 이를 관리·운영하기 위하여 제정된 법이다. 이 법도 「남북교류협력법」과 마찬가지로 장별 편성을 하지 14개의 조문을 나열하고 있다. 그 내용은 ① 목적·정의 등 총칙적 규정(제1조 내지 제2조), ② 기금의 설치와 재원마련(제3조 내지 제5조), ③ 기금의 운용·관리(제7조), ④ 기금의 용도(제8조), ⑤ 기금의 회계기관(제9조), ⑥ 일시차입(제10조), ⑦ 여유자금의 운용과 이익 및 결손의 처리(제12조 내지 제13조), ⑧ 보고 및 환수와 감독 및 명령과 같은 기금사용자에 대한 통제(제11조 및 제14

조) 등이다. 「남북협력기금법」은 시행령(1990. 12.31 제정, 20개 조문으로 구성) 및 시행규칙(1991년 3월 27일 제정, 3개 조문으로 구성)과 더불어 다른 기금법령과 유사한 체제로 구성되어 있다.

남북협력기금을 운용하기 위한 절차 등을 규정하기 위해 「남북협력기금법 시행령」 제20조에 근거하여 「남북협력기금운용관리규정」이 통일부고시로 마련되어 있다. 장별 편성을 하고 있는 이 규정은 모두 10개 장 72개 조문으로 구성되어 있다. 이 밖에 「남북경제교류협력에대한남북협력기금지원지침」과 「남북사회문화협력에대한남북협력기금지원지침」, 「금강산관광객에대한경비지원지침」이 있다. 이 세 지침은 모두 남북교류협력법의 하위법규적인 측면을 갖고 있는 동시에, 남북협력기금법의 하위법규로서의 성격도 아울러 갖고 있다. 그러나 기금지원지침이라는 명칭에서 알 수 있듯이 기금운용 내지 지원에 관한 것이므로 보다 직접적으로는 남북협력기금법의 하위법이라고 보는 것이 더욱 타당할 것이다.

3) 주요내용

남북교류협력을 촉진하고 지원하기 위하여 제정된 남북협력기금법의 주요 내용은 다음과 같다.

정부는 남북교류협력을 증진하는데 필요한 자금을 확보·공급하기 위하여 남북협력기금을 설치한다(법 제3조). 남북협력기금의 재원은 정부출연금 등 출연금과 장기차입금, 채권의 발행으로 조성된 자금 등으로 한다(법 제4조). 남북협력기금은 통일부장관이 운용·관리하도록 하되, 그 운용·관리에 관한 사무를 금융기관에 위탁할 수 있도록 하며, 기금의 운용·관리에 관한 기본정책 등 중요

사항에 대하여 남북교류협력추진협의회 심의를 받도록 한다(법 제7조). 남북협력기금은 남북간 제반교류와 협력사업에 소요되는 경비의 지원 및 용자 등에 사용하도록 한다(법 제8조). 통일부장관은 기금을 사용하는 자에게 그 사용계획 및 사용결과를 보고하게 할 수 있도록 하고, 기금의 지출목적 외에 사용한 때에는 지출된 기금의 전부를 강제 환수할 수 있도록 한다(법 제11조). 남북협력기금에 여유자금이 있을 때에는 국제·공채의 매입, 재정투융자 특별회계에의 예탁, 금융기관에의 예치 등의 방법으로 운용할 수 있도록 한다(법 제12조).

남북협력기금법시행령에서는 ① 기금의 재원(제2조), ② 채권의 발행 및 채권사무의 취급(제3조 및 제4조), ③ 기금의 운용·관리사무의 위탁(제5조), ④ 기금운용계획(제6조), ⑤ 기금지원 등의 절차와 요건(제7조 및 제8조), ⑥ 기금지원의 방법(제9조), ⑦ 비지정통화(제10조), ⑧ 회계기관의 임명통지(제11조), ⑨ 기금의 회계연도(제12조), ⑩ 기금계정의 설치(제13조), ⑪ 기금의 수입과 지출 및 계리(제14조, 제16조), ⑫ 결산보고서(제15조), ⑬ 기금의 사용계획·결과보고(제17조), ⑭ 기금의 환수(제18조), ⑮ 여유자금의 운용 등에 관하여 명시하고 있다. 남북협력기금법시행규칙에서는 협의회 의결사항과, 경미한 사항을 명시하고 있다. 그리고 「남북협력기금운용관리규정」에서는 ① 총칙(제1장), ② 기금의 관리(제2장), ③ 기금의 업무(제3장), ④ 무상지원: 주민왕래 지원자금과 문화·학술·체육협력 지원자금(제4장), ⑤ 손실보조(제5장), ⑥ 남한주민에 대한 대출: 경제협력사업 자금대출과 반출반입자금 대출 등(제6장), ⑦ 채무보증(제7장), ⑧ 금융기관 지원업무: 금융기관 손실보전, 금융기관 융자자금 및 미결제 채권인수, 북한원화의 인수 및 매각(제8장), ⑨ 민족공동체회복 지원(제9장), ⑩ 보칙에 관하여 상세하게 규정하고 있다.

한편 1999년에 제정된 「남북경제교류협력에대한남북협력기금지원지침」은 남북협력기금에서 민간기업 등에 경제협력사업 및 교역자금을 대출할 수 있도록 지원대상, 지원기준, 지원조건 등을 구체적으로 마련하였다. 이로써 남북간 경제교류협력사업에 대한 협력기금지원의 객관성과 투명성을 제고할 수 있게 되었다. 그 후 동 지침은 개정을 통해 시중금리의 하향추세, 남북경협이 불확실성, 경협기업에 대한 정책지원자금으로서의 성격 등을 고려하여, 대출이자율을 인하하고 대출비율을 상향조정하는 등 민간기업의 사업추진에 실질적인 도움을 줄 수 있도록 배려하고 있다. 「남북사회문화협력에대한남북협력기금지원지침」은 남북간 사회·문화협력사업이 증가함에 따라 이에 대한 협력기금지원의 투명성을 제고하고 기금 지원대상의 선정기준, 지원금액 및 절차 등을 구체화하기 위해 제정되었는데, 최근 그 집행실적이 늘고 있는 추세에 있다. 또 「금강산관광객에대한경비지원지침」이 2002년 3월 28일 통일부고시로 제정되었다. 이 지침은 정부가 2002년 1월 금강산 관광지속을 위한 지원방침을 발표한 이래, 금강산 관광객에 대한 경비지원을 위해 관계부처 및 이해관계인의 의견을 수렴하고, 규제개혁위원회의 사전검토를 거쳐 마련한 것이다.

(2) 분단 평화관리적/안보관련 형사법: 국가보안법

(가) 국가보안법의 제정 및 개정경위

국가보안법은 정부수립 직후인 1948년 12월 1일 제헌국회가 우리 사회에서 팽배하던 좌우간의 이념적 갈등을 극복하고 공산주의 활동을 적절하게 통제함으로써 자유민주주의체제를 수호하기 위해 법률 제10호로 제정되었다. 제정

당시 일제의 악명 높은 치안유지법의 재판이라는 반대가 적지 않았지만, 여당인 자유당의 적극적이고 공세적인 노력의 결과 이 세상에 그 모습을 드러내게 되었다.

국가보안법은 본래 전문 6조로 구성되었다. 그 내용은 ‘국헌을 위배하여 정부를 참칭하거나 그에 부수하여 국가를 변란할 목적으로 결사 또는 집단을 구성하는 행위(제1조), ‘살인·방화·주요시설 등 파괴목적의 결사집단을 조직하는’ 행위(제2조), ‘이상의 행위에 대한 방조’(제4조) 등 비교적 단순한 행위유형들을 규정하고 있었다. 법정형은 최고 무기형이었다.

그 후 국가보안법은 1949년 12월 19일 법률 제85호로 대체되었다(1차 개정). 신법에서는 사형을 신설하고, 형사절차에 있어서 단심제로 한정하고, 이른바 보도구금제를 신설하였다. 이 법은 한국동란 직전인 1950년 4월 21일 법률 제128호로 일부 사건을 단독판사의 관할로 할 수 있도록 개정(2차 개정)되었다가, 자유당 말기인 1958년 12월 26일 이른바 ‘2·4 보안법 파동’, (1958.12.24)을 거쳐 폐지되었다. 그 대신 같은 날 전문 40개 조항으로 된 새로운 국가보안법이 법률 제500호로 마련되었다(전문 개정, 3차 개정). 4·19 직후인 1960년 6월 10일 민주당 정권은 법률 제500호 중 독소조항으로 지탄 받던 정보수집죄(제12조)와 민심혼란죄(제17조 5항)를 폐지하는 등 대폭적인 삭제 및 완화조치를 취하였다(4차 개정).⁶⁰

‘5·16 군사혁명’이 성공한 후 국가재건최고회의는 1961년 6월 22일 반혁명행위(제5조), 특수반국가행위(제6조) 등을 중벌에 처하는 「특수범죄처벌에관한특별법」을 제정하여 이른바 용공사범을 광범하게 검거·처벌할 수 있는 근거

60 김성남, “국회 국가보안법 개폐에 관한 공청회 의견서”, 「인권과 정의」, 제162호 (1990.2), p. 130.

를 마련하는 한편, 아울러 종래의 국가보안법 처벌대상보다 훨씬 광범위하게 반국가단체의 목적수행과 관련이 없는 단순한 고무 찬양 등까지도 처벌할 수 있는 반공법을 제정하였다. 이후 반공법은 1961년 12월 13일, 1962년 9월 24일, 1963년 10월 8일, 그리고 1968년 3월 18일 등 4회에 걸쳐 개정되었는데, 여전히 많은 조항들이 국가보안법과 중복되어 있었다. 그럼에도 불구하고 이를 방치해 둔 채 국가보안법은 1962년 9월 24일 법률 제1151호로 재범자에 대한 법정형에 사형을 신설하는 내용으로 개정되었다(5차 개정).⁶¹ 이렇게 국가보안법과 반공법이 병존해 오다가 1979년 소위 '12·12사태'로 등장한 신군부 하에서 설치된 국가보위입법회의에 의해 양 법은 1980년 12월 31일 통합되기에 이르렀다(6차 개정).⁶²

그로부터 국가보안법은 10여년 동안 ① '반국가단체나 그 구성원의 이익이 된다는 정을 알면서 국외공산계열의 지령을 받거나 받기 위하여 또는 그 목적수행을 협의하거나 협의하기 위하여 잠입하거나 탈출한 자'(제6조 제3항), ② '국외공산계열의 활동을 찬양 고무 또는 이에 동조하거나 기타의 방법으로 반국가단체를 이롭게 한 자'(제7조 제2항), ③ '반국가단체의 이익이 된다는 정을 알면서 국외공산계열의 구성원 또는 그 지령을 받은 자와 회합, 통신 기타의 방법으로 연락을 한 자'(제8조 제2항) 등을 처벌하는 준거법이 되었다. 다만 이 같은 행위를 처벌하기 위해서는 '반국가단체의 이익이 된다는 정을 알거나 또는 '반국가단체를 이롭게 한' 경우로 한정되었다. 여기서 주목되는 것은 국가보안법이 소위 '반국가단체의 이익이 된다는 정을 알면서라는 -객관적으로 판

61 박원순, 「국가보안법연구 1: 국가보안법 변천사」, 2판 (서울: 역사비평사, 1990), p. 205.

62 국가보안법의 제정부터 6차 개정까지의 자세한 경위에 관해서는 위의 책, pp. 75-224.

단하기 어렵고, 그에 따라 수사기관의 자의적인 판단이 개재하기 쉬운 주관적 구성요건을 명시하고 있었다는 것이었다.

그런데 1988년 7·7 대통령 특별선언을 계기로 남한은 보다 전향적인 대북 정책을 추진하기 시작했고, 그에 힘입어 통일운동의 열기가 고조되었다. 이런 상황에서 정주영 현대그룹 회장의 정부승인에 의한 방북과 문익환 목사 및 임수경 양의 밀입북사건⁶³을 계기로 해서 국가보안법의 적용문제가 중대한 현실 문제로 부각되게 되었다.⁶⁴ 이에 헌법재판소는 1990년 4월 국가보안법을 한정합헌이라고 하는 판결⁶⁵을 하게 됨에 따라 정부는 즉각 국가보안법 개정작업에 들어갔다. 그 결과 1991년 5월 31일 북방정책의 보다 적극적인 추진을 제도적으로 뒷받침하고 국민의 인권보장을 더욱 강화한다는 취지에서 적용기준을 보다 엄격히 하는 방향으로 국가보안법이 대폭 개정(8차 개정)되기에 이르렀다.⁶⁶ 그 후 국가보안법은 1994년에 한 차례, 그리고 1997년에 두 차례 개정을 보게 된

63 임수경씨와 문익환 목사의 밀입북사건에 관해서는 국토통일원 남북대화사무국, 「남북대화」, 제47호 (1989), p. 93; 국토통일원 남북대화사무국, 「남북대화」, 제48호 (1989), pp. 124-133.

64 이 당시 방북행위에 대한 사법처리(형사처벌)는 정부의 방북허용 여부 또는 정부기관과의 사전협약이 있었는가 아닌가에 따라 결정되었다. 정주영의 방북과 같이 정부의 승인 내지 허용에 의한 방북행위의 경우에도 명백한 실정법적 근거가 없었다. 그래서 정부는 교육지책으로 이른바 ‘통치행위’라는 이름 하에 그러한 행위를 합법적인 것으로 간주하였다. 김천식, “법적 보장으로 본 「남북교류협력법」”, 「통일한국」, (1990.9), pp. 83-84. 때문에 이 같은 정부의 차별적 처리는 민간통일운동을 하는 재야세력으로부터 자의적·편파적이라는 비판을 불러일으켰다. 이와 관련, 대한변호사협회는 정부가 통치행위 차원에서 방북행위를 다루는 데 대해 매우 비판적인 입장을 보였다. 대한변호사협회, 「대한변호사협회지」, 통권 제152호 (1989.4), pp. 135-137.; 제성호, “남북교류협력법의 법체계상 문제점과 보완방향”, 통일원, 「남북교류협력 법제 논문자료집」, (서울: 통일원, 1996), p. 51.

65 1990년 4월 2일자 헌법재판소 89헌가 113호 결정. 정인섭 편, 「한국판례국제법」, (서울: 홍문사, 1998), pp. 100-103.; 아래 제Ⅲ장 2. 「헌법재판소의 입장」 참조.

66 이에 앞서 1987년에 국가보안법 제25조(군법 피적용자에 대한 준용규정)이 일부 개정되게 되었다. 이것이 제7차 개정이다.

다.⁶⁷

이렇게 국가보안법은 모두 11차례 걸쳐 개정되었다. 현행 국가보안법은 1991년 5월의 개정법률을 그 기본골격으로 하고 있다고 하겠다. 국가보안법은 10년전 개정될 당시부터 오늘에 이르기까지 줄곧 국민의 인권 보호에 미흡하다는 비판을 받고 있다. 그러한 비판의 중심에는 재야 인권단체, 특히 민간통일운동단체가 있음은 주지하는 바와 같다.

(나) 국가보안법의 주요내용

현행 국가보안법의 입법취지와 주요특징은 우선 법을 해석·적용함에 있어서 국민의 기본권을 최대한 보장하고 법집행에 있어서 고도의 신중성을 기한다는 점에 있다. 또한 국가보안법은 구 법과 달리 반국가단체의 개념을 축소하여 ‘지휘통솔체제를 갖춘 단체’에만 엄격하게 한정하고, 처벌의 범위를 제한함으로써 법의 남용 소지를 제도적으로 방지하려고 하고 있다.

국가보안법의 주요내용을 개관하면 대략 다음과 같다.

첫째, 국가보안법은 구 법의 규율대상이었던 ‘북한을 이롭게 하는 행위’ 즉 반국가단체의 이익이 된다는 정(情)을 알거나 반국가단체를 이롭게 한 행위 대신에 대한민국의 안보침해행위, 즉 자유민주적 기본질서를 위태롭게 한 정을 알면서 한 행위를 처벌하는 방식으로 법의 적용범위를 제한하고 있다. 이와 함께 인권침해 방지를 위한 보호규정(1991년 5월 개정시 신설)을 두고 있다. 즉

67 1994년 1월 5일 제25조(군법 피적용자에 대한 준용규정)가 개정되었고, 1997년 1월 13일 제23조(보상)가 일부 바뀌었고, 다시 1997년 12월 13일 제17조(타법적용의 배제)가 개정되었다.

국가보안법 제1조 제2항에서 “이 법을 해석·적용함에 있어 목적달성을 위하여 필요한 최소한도에 그쳐야 하며, 이를 확대해석하거나 국민의 기본적 인권을 부당하게 제한하는 일이 있어서는 아니된다”는 조항을 설치하고 있는 것이다.

둘째, 반국가단체의 개념 제한으로 반국가단체 구성죄의 처벌범위를 축소하고 있다. 국가보안법 제2조 제1항에서는 반국가단체를 ‘정부를 참칭하거나 국기를 변란할 것을 목적으로 하는 국내외의 결사 또는 집단으로서 지휘통솔체제를 갖춘 단체’로 제한하고 있다.⁶⁸ 그 결과 구 법 하에서 정부를 참칭하거나 국기를 변란할 것을 목적으로 ‘공산계열의 노선에 따라 활동하는 국내외의 결사 또는 집단’도 반국가단체로 본다는 규정(구 법 제2조 제2항)과 함께 반국가단체나 그 구성원의 이익이 된다는 점을 알면서 ① 국외공산계열의 지령을 받거나 받기 위하여 또는 그 목적수행을 협의하거나 협의하기 위하여 잠입하거나 탈출한 행위, ② 찬양·고무, ③ 회합·통신 등의 행위에 대한 처벌규정은 삭제 또는 개정되게 되었다(구 법 제6조 제3항, 제7조 제2항, 제8조 제2항).

셋째, 국가기밀 또는 군사기밀의 경중을 구분⁶⁹하여 법정형을 세분화하고 있다. 즉 형법 제98조에 규정된 행위를 하거나 국가기밀을 탐지·수집·누설·전달하거나 공개한 때에는 이를 구별하여 처벌하고 있다. 그리하여 현행 국가보안법은 (1) 군사상 기밀 또는 국가기밀이 국가안전에 대한 중대한 불이익을 회피하기 위하여 한정된 사람에게만 지득(知得)이 허용되고 적국 또는 반국가단체에 비밀로 하여야 할 사실, 물건 또는 지식인 경우에는 사형 또는 무기징역에 처하

68 구 법에서는 반국가단체를 ‘정부를 참칭하거나 국기를 변란할 것을 목적으로 하는 국내외의 결사 또는 집단’이라고만 규정하고 있었다. 정부를 참칭하거나 국기를 변란할 것을 목적으로 하는 국내외의 결사 또는 집단을 말한다.

69 현행 국가보안법은 기밀을 ‘국가의 안전에 중대한 불이익을 회피하기 위하여 한정된 사람만이 접근할 수 있는 지식과 그 밖의 것으로 세분하고 있다.

고, (2) 기타의 군사상 기밀 또는 국가기밀의 경우에는 사형·무기 또는 7년 이상의 징역에 처하도록 하고 있다(법 제4조 제1항 제2호 ‘가’ 및 ‘나’ 목).

넷째, 반국가단체 구성원 등과의 금품 수수, 잠입·탈출, 찬양 고무, 회합·통신 기타의 연락행위는 국가의 존립과 안전이나 ‘자유민주적 기본질서를 위태롭게 한다는 정을 알면서 행한 경우에 한해서 처벌하고 있다(법 제5조 제2항, 제6조 제1항, 제7조 제1항, 제8조 제1항). 구 법에서는 동기와 목적을 불문하고 처벌했는데, 현행 국가보안법은 적용범위를 제한하고 있는 것이다. 이는 1990년 4월 2일자 헌법재판소의 한정합헌 결정의 정신을 대폭 수용한 것이라고 하겠다. 이로써 남북교류협력 관련 행위는 대한민국의 안보를 위태롭게 하는 반국가성을 갖는 경우에만 처벌되도록 하였다.

다섯째, 불고지죄와 관련하여 구 법에 비해서 신고대상 범죄를 대폭 축소하고 있으며, 친족관계의 경우 형의 필요적 감면사유로 정하고 있다(제4조). 즉 현행 국가보안법은 반국가단체의 구성등(제3조), 목적수행(제4조), 자진지원(제5조 제1항) 등 간첩관련 범죄에 대한 불고지만 처벌하고, 금품수수(제6조), 찬양 고무(제7조), 회합·통신(제8조), 편의제공(제9조)에 대한 불고지는 처벌 대상에 포함시키지 않고 있다.⁷⁰ 또한 본범(本犯)과 친족관계에 있는 때에는 형을 필요적으로 감경 또는 면제하도록 하고 있다. 이는 구 법에서 동일한 경우에 감경 또는 면제할 수 있다고 규정하여 임의적 감면사유로 하고 있었던 것과 대비되는 부분이다.

여섯째, 유죄선고 시 자격정지(명예형) 병과규정을 임의적인 규정으로 명시하고 있다. 구 법에서는 유기징역형을 선고할 때 그 형의 장기 이하의 자격

70 구 법에서는 이러한 행위들도 불고지죄의 처벌대상에 포함시켰었다.

정지를 필요적으로 부과하도록 하고 있었는데, 현행 국가보안법에서는 자격정지를 임의적으로 處罰할 수 있도록 하고 있는 것이다.

일곱째, 현행 국가보안법은 예비·음모죄를 대폭 제한적으로 규정하고 있다. 현행법에서는 구 법과 비교할 때 반국가단체 가입권유, 금품수수, 찬양 고무, 이적단체 구성원의 허위사실 날조유포, 이적표현물 소지, 회합·통신, 편의제공의 경우 예비·음모를 처벌대상에서 제외시켰다.⁷¹

다. 인도적 사안 관련 법제: 이산가족교류·대북지원 및 탈북자 관련 법제

(1) 이산가족교류 법제

(가) 이산가족교류법제의 제정의의

그 동안 정부는 남북이산가족문제를 정치·군사문제와는 별개로 인도적 차원에서 최우선적으로 해결한다는 입장을 일관되게 견지해 왔다. 이러한 입장에 따라 정부는 남북한 당국간 및 적십자사 단체간의 대화를 통해 이산가족교류가 성사되도록 노력하는 한편, 민간 차원에서 이산가족 당사자들이 스스로 행하는 문제해결 노력을 작·간접으로 지원해 오고 있다. 정부의 노력 중에서도 특히 2000년 6월 열린 남북정상회담은 이산가족문제 해결에 새로운 물꼬를 트

71 남북문제연구소, “국가보안법 어떻게 달라졌나”, 「시사문제 6」, (서울: 남북문제연구소, 1991), pp. 18-24; 제성호, “개정 국가보안법의 분석 및 평가”, 미발간 보고서, (서울: 민족통일연구원 정책연구실, 1991.5), pp. 1-8.

는 계기가 되었고, 그에 따른 가시적인 성과(7차례의 이산가족 상봉)는 매우 괄목할 만한 것이다. 물론 이러한 당국간 해결의 진전에 영향을 받아 민간 차원의 이산가족 방북 및 제3국을 통한 재북가족의 접촉도 더욱 빈번하게 되었다.

이에 정부는 남북화해·협력의 분위기에 맞게 이산가족교류의 확대 및 활성화를 위해 제도적인 확충을 모색하게 되었다. 그 대표적인 것이 예컨대 2000년 3월 2일 발표한 「이산가족교류 촉진 지원계획」이었다. 종전에는 이산가족에 대한 북한주민접촉승인 기간을 2년 단위로 승인하였었다. 그러나 정부는 이 날부터 승인기간을 5년으로 연장하여 이산가족이 한번 북한주민접촉 승인을 받으면 5년 동안 계속 북한의 가족과 접촉할 수 있도록 하였다. 또한 이산가족들의 북한방문을 용이하게 하기 위해 고령 이산가족 등의 방북절차를 기존 승인제에서 신고제로 간소화하여 1998년 9월 1일부터 60세 이상의 이산가족에 대해 적용해 왔으나, 2000년 3월 2일부터는 그 범위를 이산가족 1세대 전체로 확대하여 적용하기 시작했다.

한편 정부는 이산가족 자료의 영구보존과 체계적 관리를 위해 그동안 대한적십자사 등 유관단체에 산재되어 있던 이산가족 관련자료를 취합하여 1998년 12월 18일부터 종합적인 이산가족 데이터베이스인 「이산가족정보통합센터」를 설치·운영하고 있으며, 통일부, 이북5도위원회 및 대한적십자사가 이를 공동으로 활용하고 있다. 이 점을 감안해서 정부는 1999년 6월 1일부터 이산가족들이 북한주민접촉승인 신청 시 필요한 북한주민접촉 승인신청서와 신원진술서 제출을 면제하고, 「이산가족찾기신청서」만 제출하도록 절차를 간소화했다. 또한 「이산가족정보통합센터」 인터넷서비스를 개통하여 인터넷을 통해서도 이산가족

찾기신청서를 접수할 수 있도록 하였다.⁷² 하지만 이와 같은 이산가족교류 촉진 지원계획은 내부방침 차원에 불과한 것이었기에 정부는 이를 하위법규로나마 제정하여 실시할 필요를 느끼게 되었다. 그래서 정부는 2000년 3월 2일 통일부 훈령 제303호로 「이산세대등에대한북한방문증명서발급절차에관한지침」을 「남북이산가족교류를위한절차간소화지침」, 「남북이산가족방문단의남북한왕래절차에 관한특례」, 「이산가족교류경비지원에관한지침」, 그리고 2000년 10월 31일 통일부훈령 제313호로 「이산가족정보통합센터관리·운영지침」을 각각 제정하였다.

이와 같은 정부의 노력은 규제완화, 절차 간소화를 통해 이산가족 당사자들이 보다 쉽게 분단의 아픔을 해소할 수 있도록 편의를 제공하는 것이라는 점에서 그 의미가 있다. 그러나 더욱 중요한 것은 정부의 적극적인 이산가족문제 해결의지를 시현하고 있다는 점이라고 하겠다.

(나) 이산가족교류법제의 체계와 내용

남북한에 흩어져 살고 있는 이산가족은 남북교류협력법에 따라 남북한을 왕래하고 직접 상면하거나 또는 서신왕래를 통해 접촉(회합·통신)함으로써 분단의 고통을 해소하려 하는 자들이다. 하지만 남북교류협력법과 동법 시행령에

72 이산가족정보통합센터는 1999년 6월 18일 인터넷시대에 걸맞게 인터넷을 통한 이산가족찾기 신청접수 서비스를 개통(<http://reunion.unikorea.go.kr>)하였으며, 이후 남북이산가족방문단 교환행사 때마다 우리측 대상자를 이산가족정보통합센터의 등록자료 및 컴퓨터를 활용하여 선정하고 있다. 2000년 12월말 현재 113,191명에 대한 재북가족 사항, 찾는 사연 등이 「이산가족정보통합센터」에 등록되어 있는데, 앞으로 동 센터는 계속적인 자료 축적을 통해 명실공히 이산가족에 대한 통합 데이터베이스로서 역할을 다하는 한편, 인터넷을 통한 이산가족 편지도 소개하는 등 서비스를 개선하기 위해 다각적인 노력을 전개하고 있다.

서는 이산가족교류에 대한 명문의 규정을 두고 있지는 않다. 단지 남북교류협력법 제9조의 남북한 왕래와 북한주민 접촉에 관한 규정 및 동법 시행령의 관계규정들이 이산가족교류에도 적용되고 있는 것이 법적용의 현실이다.⁷³ 물론 남북교류협력법은 전체적으로 이산가족교류를 권장하고 촉진한다고 볼 수 있다. 현재 이산가족교류법제는 주로 통일부 훈령의 형식으로 제정된 하위법규들로 구성되어 있다.

남북교류협력법 틀 내에서 지금까지 이산가족교류를 촉진지원하기 위해 제정된 법규는 5가지이다. 「이산세대등에대한북한방문증명서발급절차에관한지침」(2000.3.2 통일부훈령 제303호), 「남북이산가족교류를위한절차간소화지침」, 「남북이산가족방문단의남북한왕래절차에관한특례」, 「이산가족교류경비지원에관한지침」, 「이산가족정보통합센터관리·운영지침」(2000.10. 31 통일부훈령 제313호)이 그것이다.

첫째, 「이산세대등에대한북한방문증명서발급절차에관한지침」은 이산가족들의 교류를 촉진하기 위해 이산세대 등의 북한방문증명서 발급절차를 간소화하는 데 필요한 사항을 정함을 목적으로 제정되었다(제1조). 이 지침에서는 이산가족, 이산세대, 실향민을 정의(제2조)한 다음, 북한방문증명서 발급절차 간소화(적용)대상으로 ① 이산세대 및 실향민, ② 방북조력자(이산세대 및 실향민의 방북을 돕기 위하여 동행 방북하고자 하는 가족), ③ 긴급 가사 방북

73 남북교류협력법시행령 제10조(증명서의 발급신청) 1항에서는 “법 제9조제1항의 규정에 의하여 북한방문증명서를 발급 받고자 하는 남한주민은 방문 20일전까지 다음 각호의 서류를 통일부장관에게 제출하여야 한다. 다만, 가족(8촌 이내의 친·인척, 배우자 또는 배우자이었던 자를 말한다. 이하 같다)인 북한주민을 방문하기 위하여 신청인 본인의 신원에 관한 서류를 미리 제출한 경우에는 제2호의 규정에 의한 서류를 제출하지 아니할 수 있다.”고 규정하여 이산가족 관련 규정을 두고 있다.

자(재북가족이 사망하거나 위독한 병환중인 경우 및 기타 가사사정으로 인한 긴급한 방북사유가 있는 자), ④ 북한방문증명서 소지자(가족상봉, 고향방문, 성묘 등의 목적으로 북한방문증명서를 발급받아 증명서 유효기간이 경과하지 않은 이산가족 및 실향민)를 명기하고 있다(제3조).

이러 동 지침에 의한 북한방문증명서 발급요건으로 ① 가족상봉, 고향방문, 성묘 등 이산가족교류를 목적으로 북한을 방문하고자 하는 자로서 남북교류협력법 관계규정을 위반한 사실이 없는 자, ② 북한측으로부터 북한을 방문하는 동안의 신변안전 및 무사귀환을 보증하는 서류(초청장 등)를 받은 자, ③ 해외 여행에 결격사유가 없는 자를 규정하고 있다(제4조).

지침은 또 북한방문증명서 발급절차로 통일부장관이 이산세대 등이 신청 서류를 구비하여 북한방문증명서 발급을 신청한 경우 이를 발급한다는 것, 신청서 접수시 통일부장관은 남북교류협력시행지침에 따라 국가정보원장 및 관계 행정기관의 장에게 신청서 사본을 통보하여야 한다는 것, 국가정보원장 및 관계 행정기관의 장은 결격사유자를 통일부장관에게 통보한다는 것(제5조)으로 되어 있다. 즉 이산세대의 경우 국가정보원장 및 관계행정기관의 장이 결격사유자를 통일부장관에게 통보하지 않으면 통일부장관이 즉각 북한방문증명서를 발급해 준다는 것이다.

둘째, 「남북이산가족교류를위한절차간소화지침」은 이산가족교류를 목적으로 북한주민 접촉 또는 북한방문증명서발급을 신청할 때, 제출하는 서류를 간소화하기 위해 필요한 사항을 정함을 목적으로 제정되었다(제1조). 이 지침은 이산가족(8촌이내의 친·인척 및 배우자 또는 배우자이었던 자를 말한다)인 북한주민과의 교류를 목적으로 한 북한주민 접촉 또는 북한방문에 적용한다(제2조). 남북이산가족찾기신청서를 제출한 남한주민이 이산가족교류를 목적으로

북한방문증명서 발급을 신청한 경우에는 남북교류협력법시행령에서 정한 신원진술서를 제출하지 아니할 수 있다(제3조). 이는 북한방문증명서의 발급신청의 특례로 규정된 것이다. 또한 남한이산가족이 재북 이산가족과 회합·통신하거나 그러한 가족의 생사확인을 목적으로 북한주민접촉을 신청하는 경우 북한주민접촉신청서 및 신원진술서를 이산가족찾기신청서로 갈음할 수 있다. 이는 북한주민접촉 신청의 특례로 정해진 것이다(제4조). 통일부장관이 이산가족 교류를 목적으로 한 북한주민 접촉의 승인 또는 북한방문증명서발급을 위해 관계행정기관의장과 협의할 때에는 위의 제3조 및 제4조에서 제출이 면제된 서류를 남북이산가족찾기신청서로 갈음할 수 있다(제5조). 이는 관계기관 간의 협의과정에서의 절차간소화 조치라고 할 수 있다.

셋째, 「남북이산가족방문단의남북한왕래절차에관한특례」는 남북교류협력법에 의거 남북이산가족방문단 교환과 관련한 남북왕래 등의 절차에 관한 사항을 규정함을 목적으로 제정되었다(제1조). 이 특례는 남북이산가족방문단 교환과 관련된 이산가족, 기자, 지원인원 등에 대해 적용한다(제2조). 남북 이산가족방문단 교환 합의에 의해 북한을 방문하게 되는 자는 통일부장관에게 북한방문증명서발급신청서를 제출해야 하는데, 이 때 신청서는 신청인 중 1인이 일행을 대표하여 신청자 명단을 첨부하여 제출할 수 있다. 그리고 남북교류협력법이 정하는 증명서 발급신청 서류 중 신원진술서, 병역법상의 허가서는 면제하며, 신변안전보증서류는 북한에서 보내온 당국 명의를 신변안전보장장서를 받음으로써 일행 전원에 대해 제출된 것으로 본다(제3조). 남북 이산가족방문단 교환 합의에 따라 남한을 방문하게 되는 북한주민은 직접 또는 남한측 초청자가 대리토 통일부장관에게 남한방문증명서발급신청서를 제출해야 하며, 이 때 신청서는 신청인이 신청자 명단을 첨부하여 제출할 수 있다(제4조). 남북 이산가족

방문단 교환과 관련하여, 남북교류협력법시행령 제12조가 정하고 있는 증명서 발급을 위한 관계행정기관의 장과의 협의는 생략한다(제5조).

넷째, 「이산가족교류경비지원에관한지침」은 민간차원의 이산가족교류를 촉진하여 이산가족의 고통을 경감할 목적에서, 남북 이산가족교류에 소요되는 경비를 지원하는 기준과 절차에 관한 사항을 정하기 위해 제정되었다(제1조). 이 지침은 이산가족과 특별지원대상자를 정의(제2조)한 후, 적법한 절차에 따라 북한에 있는 가족 등의 생사확인, 상봉을 하거나 지속적으로 서신교환 등을 하고 있는 이산가족에 대해 교류경비를 지급하도록 하고 있다. 교류지원 내역은 ① 처음으로 생사확인을 한 이산가족에 대해서는 생사확인 경비, ② 제3국 또는 북한에서 처음으로 가족을 상봉한 이산가족이나 상봉경비를 지급받지 않은 이산가족이 재상봉을 한 경우로 재산 및 소득 등을 종합적으로 고려해 볼 때 지원이 필요하다고 인정되는 자에 대해서는 상봉 경비, ③ 교류가 지속되는 이산가족에 대해서는 교류지속 경비를 지급한다. 경비지원은 실제로 소요된 경비 범위내에서 하되, 생사확인 경비는 80만원, 상봉 경비는 180만원, 교류지속 경비는 40만원을 각각 초과할 수 없다. 단 특별지원대상자에게는 2배 범위내에서 지원할 수 있다(제4조).

「이산가족교류경비지원에관한지침」은 경비지원 신청(제5조), 경비지원 심사 및 결정(제6조), 경비 지급(제7조), 지원금 환수(제8조) 등에 관해 규정하고 있다.

다섯째, 이산가족정보통합센터관리·운영지침은 이산가족 등록자료의 관리·이용 및 이산가족정보통합센터의 운영에 필요한 사항을 규정하기 위해 제정되었다. 동 지침에서는 센터, 이산가족정보통합시스템, 등록자료 전달기관 등 용어의 정의(제2조), 센터의 설치 및 운영(제3조), 시스템 이용자 관리(제4조),

등록자료의 신청 및 입력(제5조), 등록자료의 관리(제6조), 등록자료의 이용(제7조), 행정협조(제8조), 안전 및 보안(제9조), 이산가족정보통합센터실무협의회 구성·운영(제10조) 등에 관하여 규정하고 있다.

(2) 대북 인도적 지원 관련 법제

(가) 『인도적대북지원사업처리에관한규정』의 제정배경

1995년과 1996년 연속해서 발생한 수해의 결과 북한 전역에 식량난이 심화되는 등 일반 주민들의 생활여건이 극도로 나빠졌다. 이에 우리 정부와 민간단체들은 여러 경로를 통해 1995년부터 대북 인도적 지원을 실시하기 시작하였다. 이 때만 해도 대북지원의 창구일원회는 일시분란하며 질서있는 대북정책 추진의 당연한 일부로 간주되었다. 하지만 대북지원 단체들은 정부의 창구독점으로 인해 대북지원에 따른 과도한 시간 소요, 절차적 번거로움과 불편, 지원방식의 실효성(적기에 실질적인 도움의 제공) 미흡 등을 이유로 들어 끊임없이 창구다원화를 주장해 왔다. 정부도 서서히 이러한 민간단체들의 주장을 무시하는 데 한계를 느끼기 시작했고, 다양한 통로의 대북지원 채널 마련과 인도적 지원을 통한 보다 많은 접촉이 결국 북한을 변화시킬 것이라는 믿음을 갖기에 이르렀다.

그런 와중에서 김대중 정부의 등장은 대북지원 정책에 상당한 변화를 가져오는 결정적인 계기가 되었다. 김대중 정부는 민간차원의 대북지원 활성화를 통해 남북주민간 접촉 증대 및 민족의 동질성 회복을 촉진하기 위해 대북지원에 참여하는 민간단체들의 자율성을 최대한 존중한다는 기본방침 하에 1998년

3월 18일과 9월 18일, 1999년 2월 10일과 10월 21일 4차에 걸쳐 단계적으로 민간차원의 '대북지원 활성화 조치'를 시행하였다.⁷⁴ 하지만 이 같은 조치는 법규적인 효력을 갖지 못하는 것으로서 법적 안정성을 결하는 행정조치에 불과하였다. 그리하여 정부는 남북교류협력법의 틀 내에서 대북지원 활성화 조치를 법제화·규범화하는 방안을 준비하기 시작했다. 그 결과 정부는 1999년 10월 27일 남북교류협력법 및 남북협력기금법에 따른 인도적 대북지원사업의 적정하고 효율적인 추진과 대북지원사업에 대한 남북협력기금의 지원에 관해 필요한 사항을 정함을 목적으로 「인도적대북지원사업처리에관한규정」을 제정하였다. 이 규정을 통해 정부는 대북지원 활성화 차원에서 소위 매칭펀드(matching fund) 제도를 도입하였다.

(나) 「인도적대북지원사업처리에관한규정」의 주요내용

포괄적으로는 인도적 대북지원사업도 역시 남북교류협력법에 근거를 두고 있다고 할 수 있지만, 이 역시 이산가족교류와 마찬가지로 법에 명문의 근거규정을 찾아 볼 수 없다. 다만 앞서 지적한 바와 같이 정부는 1995년 이래 실시되고 있는 다양한 형태의 대북 인도적 사업을 제도적으로 뒷받침하기 위해 「인도적대북지원사업처리에관한규정」을 제정하였다. 하위법규로는 이 규정 하나만이 실질적으로 인도적 대북지원의 법적 근거가 되고 있다고 하겠다. 이하에서는 「인도적대북지원사업처리에관한규정」의 주요내용을 살펴보기로 한다.

첫째, '대북지원사업'을 인도적 목적으로 시행하는 다음의 사업, 즉 ① 이재

74 통일부, 「2001 통일백서」, (서울: 통일부, 2001), p. 213.

민의 구호와 피해복구를 지원하는 사업 ② 식량난 해소를 위한 농업개발지원에 관한 사업 ③ 보건위생 상태의 개선 및 영양결핍 이동과 노약자 등을 지원하는 사업 ④ 자연재해 예방차원에서 산림복구 및 환경보전 노력을 지원하는 사업 ⑤ 기타 대북지원사업의 특성을 고려하여 통일부장관이 인정하는 사업으로 정의하는 한편, ‘대북지원사업자’는 위와 같은 사업을 추진하는 남한주민(법인·단체에 한정된다)으로서 일정한 요건을 갖춘 자⁷⁵ 중 통일부장관이 지정한 자를 말한다고 규정하고 있다(제2조).

둘째, 대북지원사업자 지정을 받고자 하는 자는 ① 단체 소개서, ② 법 제 2조 2항 각호의 요건을 증명할 수 있는 자료, ③ 기타 통일부장관이 필요하다고 인정하는 자료를 구비하여 통일부장관에게 신청하여야 하며, 통일부장관은 신청을 받은 지 20일 이내에 대북지원사업자의 지정 여부를 결정하여 신청자에게 통보하여야 한다(제3조).

셋째, 대북지원사업자는 통일부장관의 요구에 따라 ① 북한의 상대방과 교환한 반출물품의 인도인수증, ② 북한의 상대방이 작성하여 교부한 반출물품의 분배내역서, ③ 현장방문과 수혜자 면담내용을 포함한 북한방문 결과보고서, ④ 기타 분배투명성을 확인할 수 있는 자료를 첨부한 분배투명성 확인보고서를 제출하여야 한다(제4조).

넷째, 통일부장관은 대북지원사업자로 지정된 자 중 ① 분배투명성 확인보고서 제출에 응하지 않은 경우 또는 제출한 서류의 내용에 중대한 하자가 있는

75 여기서 ‘일정한 요건을 갖춘 자’라 함은 ① 적법하게 1년 이상 지속적인 대북지원사업을 추진한 실적이 있는 자, ② 지속적인 대북지원사업 추진을 위하여 북한의 상대방(법인·단체에 한한다)과의 안정적 관계를 유지하고 있다고 인정되는 자, ③ 대북지원사업을 위하여 반출한 물품의 사용에 대한 투명성을 확보하고 있는 자에 모두 해당되는 자를 말한다.

경우, ② 남북교류협력법 등 관계법규 위반 또는 정부의 방침에 반하는 행위를 했을 경우, ③ 6월 이상 대북지원사업과 관련한 제반 실적(접촉, 방북활동 등 포함)이 없는 경우에는 대북지원사업자 지정을 해제할 수 있으며, 이 때 그 사실을 해당 대북지원사업자에게 통보하여야 한다(제5조 1항 및 2항).

다섯째, 통일부장관은 필요하다고 판단될 경우 남북협력기금에서 특정의 대북지원사업에 필요한 자금을 지원할 수 있으며, 지원자금을 받은 자는 당해 대북지원사업의 분배투명성에 관한 증빙책임을 진다(제6조 1항 및 3항). 이는 이른바 매칭펀드 제도의 도입근거를 명시한 규정이다.

여섯째, 지원자금을 받고자 하는 자는 ① 남북협력기금 지원신청서, ② 대북지원사업계획서, ③ 남북협력기금사용계획서, ④ 자체재원확보내역서(예금잔고증명서 등을 포함한다), ⑤ 분배투명성 확보계획서(북한의 상대방과의 대북지원사업 추진관련 의향서 등을 포함한다), ⑥ 제6조 2항 각호의 요건을 증빙하는 자료, ⑦ 기타 통일부장관이 자금지원을 결정하기 위하여 필요하다고 판단하는 자료를 구비하여 신청서를 통일부장관에게 제출하여야 한다(제7조).

일곱째, 지원자금을 받을 수 있는 대북지원사업은 ① 대북지원사업과 관련하여 북한을 주기적으로 방문하거나 상주 인원을 파견하는 등 상당한 수준으로 분배투명성을 확보할 수 있는 사업, ② 남북한 왕래 등 지속적인 남북교류협력을 수반하는 사업에 해당하는 요건을 갖추어야 한다(제8조 1항).

여덟째, 지원자금의 규모는 당해 기금지원사업의 추진을 위하여 필요하다고 인정되는 비용 중 ① 과거 1년간 자체자금에 의한 대북지원 실적(해외모금 포함), ② 대북지원사업의 분야와 수혜 대상자의 적절성, ③ 분배투명성 확보가능 수준, ④ 과거 기금지원사업 추진실적(자체재원 집행실적 등), ⑤ 분배대상

지역, ⑥ 기타 사업내용의 효과성과 전문성 및 정부정책 우선순위 등을 고려하여 당해년도 기금운용계획의 범위 내에서 통일부장관이 정한다(제8조 2항).

아홉째, 지원자금의 용도는 ① 대북지원사업에 필요한 물자·시설자재 및 장비 등 물품의 구입비 및 수송비, ② 분배투명성 확보를 위하여 남북한 왕래 등에 필요한 기본적 경비 및 현지 활동비(다만 인건비는 제외한다)에 한정된다. 위 ②의 비용은 전체 사업비의 5/100 범위 내에서 통일부장관이 사업규모를 고려하여 정한다(제9조).

열째, 지원자금의 집행은 원칙적으로 단체별 해당사업의 진도를 고려하여 사후정산 방식으로 분할지급한다. 다만 사업의 성격 등을 고려하여 일시적인 지원이 필요하다고 통일부장관이 인정하는 경우에는 일괄지급할 수 있다(제10조 1항) 통일부장관은 지원자금을 받는 자로 하여금 정해진 절차에 따라 지원자금이 적정하게 관리되도록 하여야 한다(제10조 2항).

열한째, 통일부장관은 남북교류협력 관련 법령 또는 집행절차 중 주요사항을 위반하였거나 동 자금을 목적 외 사용한 경우에는 기금지원을 중단하거나 지원을 취소(기금반환)하는 등 관련법규에 따른 조치를 취할 수 있고(제11조 1항), 기금지원사업의 투명성을 확인할 수 없는 상황이 상당기간 지속되거나 해당 단체가 투명성 확보책임을 소홀히 하였다고 판단될 경우에는 기금지원을 중단 또는 취소할 수 있다. 통일부장관이 이와 같은 조치를 취할 경우 해당자에게 이를 통지하여야 한다(제11조).

열두째, 대북지원사업을 위해 무상으로 반출하는 물품은 ① 인도적 대북지원 취지에 부합하며 당해 대북지원사업의 목적달성을 위해 필요하다고 인정되는 물품일 것과 ② 국내에서 생산되거나 반출되는 물품(국내에서 그 재원이 지

출되고 제3국에서 반출되는 물품을 포함한다)일 것의 요건을 갖추어야 한다(제12조 1항).

열세째, 대북지원사업자가 아닌 자가 대북지원사업을 위한 물품을 반출하고자 할 경우 통일부장관은 대한적십자사로 하여금 그에 갈음하여 필요한 반출승인신청을 하도록 할 수 있다(제12조 1항).

열네째, 대한적십자사의 대북지원사업, 남북당국간 합의 또는 남북당국의 위임을 받은자간의 합의에 의한 대북지원사업 등 통일부장관이 당해 대북지원사업의 특성을 고려하여 필요하다고 인정하는 경우에는 제6조 내지 제11조의 규정에 의한 요건·제출서류 및 용도 등을 다르게 정할 수 있다(제13조 1항).

열다섯째, 통일부장관은 대북지원사업자인 법인과 대북지원사업자가 아닌 법인 등이 무상으로 기증받은 국내 농수산물을 지원하고자 하는 경우 수송비와 조작용비의 일부를 남북협력기금으로 지원할 수 있다(제13조 1항).

(3) 탈북자 처리 법령: 북한이탈주민법제

(가) 「북한이탈주민의보호및정착지원에관한법률」의 제정의의

북한이탈주민의 관리는 인도적 측면과 통일정책의 전반적 구도하에서 접근함으로써 통일이후 남북주민 통합을 위한 경험의 축적 차원에서 이루어질 필요가 있다. 정부는 이러한 점을 감안 전원수용, 유인억제, 민주시민으로 양성, 자활능력배양 등 4대 기본원칙을 정립하고 이에 입각하여 북한이탈주민의 정착을 지원하고 있다.

첫째, 동포애와 인도주의에 입각하여 입국을 희망하는 북한이탈주민은 가능

한 전원 수용하기 위해 외교적 노력을 경주한다. 해외에 체류하고 있는 북한이탈주민은 1997년 현재 약 1,500명 정도로 추정되고 있다. 이들을 수용하기 위해서 정부는 관련국의 다각적인 외교노력을 강화하고 있으며, 유엔난민고등판무관실(United Nations High Commissioner for Refugees: UNHCR) 등 국제기구와도 긴밀히 협조방안을 강구 중에 있다.

둘째, 포용하되 유인하지 않는다. 우리의 대북정책 기조는 북한의 변화를 유도함으로써 남북관계를 개선하는 데 있다. 북한이탈을 조장하는 것은 남북관계를 개선하는 데 악영향을 미칠 수 있으며 한반도의 평화와 안정, 나아가 통일에도 바람직하지 않기 때문이다. 따라서 이미 발생한 북한 이탈주민은 적극적으로 수용하되 북한주민의 체제이탈을 유도하지는 않는다는 것이 정부의 기본입장이다.

셋째, 국내에 입국한 북한이탈주민이 우리사회의 민주시민으로 성장할 수 있도록 지원한다. 이들이 민주시민으로 성장할 수 있도록 지원하는 과정 속에서 획득한 경험은 통일 후 이질화된 남북주민이 새로운 공동체를 형성하는 데 유익하게 활용될 것이다.

넷째, 북한이탈주민에 대한 일시적 물적 지원보다는 자립기반 조성 및 자활능력 배양에 역점을 둔다.

이러한 기본입장 아래 정부는 북한이탈주민의 증가라는 변화된 환경에 대응하고 국내입국 북한이탈주민의 우리사회 조기정착을 지원하기 위해 기존의 「귀순북한동포보호법」을 대체하는 「북한이탈주민의보호및정착지원에관한법률」(이하 「북한이탈주민법」이라고 한다)을 제정, 시행에 들어갔다. 동법은 1996년 국회를 통과하여 1997년 1월 13일 공포되고, 7월 14일 발효하였다. 북한이탈주민 관련 법령의 변천은 다음과 같다.

<북한이탈주민 관련 법령 변천>

- 1962년 「국가유공자및월남귀순자특별원호법」
- 1974년 「국가유공자등특별원호법」
- 1978년 「월남귀순용사특별보상법」
- 1993년 「귀순북한동포보호법」
- 1997년 「북한이탈주민의보호및정착지원에관한법률」

북한이탈주민법 제정의 의의는 그 동안 개별적으로 산만하게 흩어져 있던 북한이탈주민 관련 법령들이 북한이탈주민법의 체계 속으로 들어오게 됨으로써, 향후 북한이탈주민 관련 법·제도의 정비와 북한이탈주민 정책추진이 일관성 있고 체계적으로 이루어질 수 있는 계기가 마련되었다는 점에 있다. 북한이탈주민 보호 관련 법체계는 「북한이탈주민법」(33개 조문으로 구성), 동법 시행령(50개 조문으로 구성)과 시행규칙(10개 조문으로 구성), 「북한이탈주민정착지원사무소운영규정」(30개 조문으로 구성), 「북한이탈주민교육지원지침」(13개 조문으로 구성) 등으로 구성되어 있다. 「북한이탈주민정착지원사무소운영규정」과 「북한이탈주민교육지원지침」은 통일부 훈령으로 발령되어 있으며, 전자는 법규의 성질상 대외비로 되어 있다. 이와 같은 「북한이탈주민법」 체계는 앞으로 북한이탈주민의 자립·정착과 우리 사회의 일원으로서의 권익증진과 지위향상에 크게 기여할 것으로 기대된다.

(나) 북한이탈주민의 정착지원 체계

1) 입국 및 보호관리

가) 신변보호 및 보호결정

북한주민의 보호신청을 받은 재외공관 기타 행정기관의 장은 지체없이 그 사실을 소속 중앙행정기관의 장을 거쳐 통일부장관과 국가정보원장에게 통보해야 한다(법 제7조 1항 및 2항). 국가정보원장은 임시보호 기타 필요한 조치(일시적인 신변안전조치와 보호여부 결정에 필요한 조사)를 취한 후 지체없이 그 결과를 통일부장관에게 서면으로 통보하고(법 제7조 3항, 시행령 제12조 1항 및 제13조 1항). 통보를 받은 통일부장관은 ‘북한이탈주민대책협의회’의 심의를 거쳐 30일 이내에 보호여부를 결정하게 된다(법 제8조 1항 1문, 시행령 제15조 1항). 이와 같은 보호여부 결정절차가 일반적인 것이나, 국가안전보장에 현저한 영향을 끼칠 우려가 있는 자의 경우에는 국가정보원장이 보호여부를 결정하게 된다(법 제8조 1항 2문).

나) 시설보호 및 정착지원시설 설치·운영

국내에 입국하여 보호결정을 받은 북한이탈주민은 원칙적으로 통일부장관이 설치한 정착지원시설, 즉 ‘하나원’(경기도 안성 소재)에서 보호를 받는다. 다만 국가정보원장이 보호여부를 결정한 자는 별도의 시설, 즉 국가정보원 내 안가(安家)에서 보호를 받는다(법 제10조 1항). 그러나 국가정보원장이 설치·운

영하는 시설의 보호대상자들도 신원 및 북한이탈동기의 확인, 건강진단 기타 정착지원에 필요한 조치가 종료된 때에는 특별한 사유가 없는 한 통일부장관이 설치·운영하는 정착지원시설에 이송 입소하여 사회적응교육과 직업훈련 등 지원을 받을 수 있게 된다(시행령 제22조). 정착지원시설을 설치·운영하는 기관의 장은 보호대상자가 거주지로 전출할 때까지 정착지원시설에서 보호를 하여야 하며, 보호대상자에 대하여 대통령이 정하는 바에 의하여 보호금품을 지급할 수 있다(법 제11조 1항 및 2항).

2) 초기 신분안정 및 생계 보조

정부는 신분안정 차원에서 북한이탈주민들의 정착지원시설 보호기간 중 취적(就籍)을 해 주고(법 제19조) 이들에게 주민등록증을 발급해 주고 있다. 그리고 이후 정착지원 시설에서 퇴소할 때 생계 보조 차원에서 정착금과 주거지원금을 지급하고 있다.

정착금이란 북한이탈주민이 초기 정착에 필요한 자립기반을 마련할 수 있도록 지원하는 생계지원금을 말한다. 초기 생계지원금은 월 최저임금액의 200배 범위내에서 기본금과 가산금으로 구분하여 지급하고 있다. 기본금은 월 최저임금액의 160배 상당액의 범위안에서 세대구성원의 수를 고려하여 1인에서 5인 이상으로 구분하여 지급하고, 가산금은 월 최저임금액의 40배 상당액의 범위 안에서 북한이탈주민 본인 및 세대구성원의 연령·건강상태·근로능력 등을 고려하여 지급하고 있다(시행령 제39조 1항).

주거지원금은 북한이탈주민의 연령·세대구성 등을 고려하여 예산의 범위 안에서 85㎡ 이하의 주택을 임대하는 데 필요한 지원금을 말한다. 주거지원금

은 세대 구성원의 수에 따라 1급에서 5급으로 구분하여 각 급수별 평형을 임대하는 데 필요한 임대보증금을 지원한다(시행령 제38조 1항). 그리고 이들이 사회에 편입됨과 동시에 대한주택공사 또는 각 자치단체에서 건립하는 영구 공공 임대아파트를 알선해 주고 있는데, 지방거주를 권장하기 위해 희망하는 자에게는 일정액의 지방거주장려금을 지급하고 있다(시행규칙 제4조 1항 및 2항).

이 밖에 북한이탈주민이 국가이익을 위하여 제공한 정보나 가지고 온 장비의 종류에 따라 지급지침에 의거하여 보로금(報勞金)을 지급하고 있다(법 제21조 2항, 시행령 제40조).

3) 자활능력 제고

정부는 국내에 입국한 북한이탈주민이 자립·자활능력을 갖추어 건전한 민주시민으로 안정되게 살아갈 수 있도록 정착에 필요한 다양한 지원을 하고 있다.

첫째, 학력 및 자격인정이다. 북한이탈주민이 북한 또는 외국에서 취득한 학력과 자격을 인정할 수 있는 근거규정을 마련하여 이들이 우리 사회에 원활하게 적응·정착하여 자립할 수 있도록 하고 있다(법 제13조 및 제14조).

둘째, 사회적응교육과 직업훈련이다. 북한이탈주민들이 국민으로서 기본소양을 갖출 수 있도록 정치·경제·사회·문화 등 제반 분야에 걸친 사회적응교육을 실시하고 있다(법 제15조). 또한 북한이탈주민의 자활능력을 제고하고, 이들이 우리 사회의 민주시민으로 성장하기 위해서는 무엇보다 취업이 중요한데, 이를 위해 희망자의 적성과 능력에 맞는 직업훈련을 실시하고 있다(법 제16조).

4) 사회배출 지원

가) 편입학 지원과 학비보조 및 취업알선

북한이탈주민이 정착지원시설에서의 교육·훈련을 마치고 사회로 배출되면 취학을 희망하는 자의 경우 편입학 지원과 학비보조를 받을 수 있고(법 제24조, 시행령 제44조 내지 제47조), 취업을 희망하는 경우 취업알선을 받을 수 있다(법 제17조 5항, 시행령 제35조). 한편 소정의 자격을 갖춘 경우 군인·공무원으로 특별임용될 수도 있다(법 제18조 1항 및 2항, 시행령 제36조 및 제37조).

나) 거주지 편입 후 보호지원

현재 정부는 북한이탈주민이 정착지원시설에서 거주지로 전입하여 스스로 생활하는 데 따른 애로사항의 해소와 지역사회에의 순조로운 적응을 위해 거주지보호 및 지원을 5년간 실시하고 있다(법 제22조 1항, 시행령 제41조 3항 및 제43조). 이를 위해 지방자치단체장은 정착실태 등을 정기적으로 파악하여 통일부장관에게 보고하며, 통일부장관은 필요한 경우 적절한 지원조치를 행하게 된다.

다) 정부·민간의 협력

통일부 등 19개 부처가 참여하는 범정부적 차원의 대책기구인 ‘북한이탈주

민대책협의회(1997.7.14 발족)는 북한이탈주민에 대한 정책 전반을 총괄·조정하며, 북한이탈주민의 보호여부 결정, 보호기간의 단축·연장에 관한 사항, 보호의 중지·종료 및 보호·지원 처분의 이의신청에 대한 시정조치에 관한 사항, 정착금·보로금·주거지원금의 지급결정 등에 관한 사항을 심의한다(법 제6조 1항). 한편 대책협의회에서 심의할 안건을 사전에 검토하고 직업훈련, 취업알선, 거주지 보호, 신변보호 등 구체적 시안을 협의함으로써 대책협의회 운영의 효율성을 제고하기 위해 대책협의회 산하에 실무협의회를 두고 있다(시행령 제8조).

한편 북한이탈주민이 우리사회에 순조롭게 정착하기 위해서는 정부의 지원 이외에도 민간의 지속적인 관심과 지원이 매우 중요하다. 현재 '북한이탈주민후원회'가 이러한 민간지원활동의 중심적 역할을 담당하고 있다. 1997년 8월 18일 재단법인으로 설립된 북한이탈주민후원회에는 사회·종교·언론·경제계 등 각계 지도급 인사가 광범위하게 참여하고 있다. 동 후원회는 북한이탈주민에 대한 생활 및 직업상담, 한 가족 결연 등 지역사회 편입지원과 취업 또는 재취업 지원활동 등을 펼치고 있다.

라. 통일대비 가치관 함양 및 통일문화 형성 관련 법령: 통일교육 지원법

(1) 통일교육지원법의 제정의의와 배경

1990년대에 접어들면서 통일환경은 질적으로 급변하였다. 소련·동구공산권의 붕괴와 변혁, 독일 통일, 한·중수교, 남북기본합의서의 체결, 남북한 유엔 동시가입, 그리고 북한의 체제위기 심화 등 국내외환경이 급변하고, 통일이 가

시권내에 진입함에 따라 통일교육을 재정립해야 할 필요성이 제기되었다.

이에 정부는 범국가적이고 체계적인 통일교육을 실시할 수 있는 법적·제도적 뒷받침을 마련하기 위해 독일 등의 사례와 국민여론 등을 바탕으로 ‘통일교육지원법’의 제정을 추진하였다. 통일교육지원법은 1999년 1월 5일 국회의결을 거쳐, 8월 6일 그 시행령과 함께 발효되었다.

(2) 통일교육지원법의 주요내용

통일교육지원 관련 법체계는 통일교육지원법과 동법 시행령으로 구성되어 있다. 통일교육지원법의 주요 골자는 다음과 같다.

첫째, 국민으로 하여금 자유민주주의에 대한 신념과 민족공동체 의식 및 건전한 안보관을 바탕으로 통일을 이룩하는데 필요한 가치관과 태도의 함양을 목적으로 하는 제반 교육을 가리키는 통일교육을 촉진하고 지원한다(법 제1조 및 제2조). 이는 입법 목적을 명시한 것으로서 이를 통해 정부가 앞으로 통일교육을 강화하고 지원하려는 적극적인 의지를 표명하고 있다고 할 수 있다.

둘째, 통일교육은 자유민주적 기본질서를 수호하고 평화적 통일을 지향하는 방향으로 실시되어야 하며, 개인적·파당적 목적으로 이용되어서는 안 된다(법 제3조). 이는 통일교육의 기본원칙을 명시한 것이다.

셋째, 통일교육을 효율적으로 추진하기 위하여 통일교육의 기본정책이 포함된 통일교육기본계획을 통일부장관이 관계중앙행정기관과의 사전협의를 거쳐 수립한다(법 제4조 1항 및 3항). 이는 ‘통일교육기본계획’의 수립에 관한 것으로서 이를 통일부장관의 책무로 규정하고 있다.

넷째, 통일교육에 관한 기본정책 등을 심의하기 위하여 통일부에 통일교육

심의위원회를 둔다(법 제5조 1항). 통일교육심의위원회는 위원장 1인(人) 및 부위원장 2인을 포함하여 25인 이내의 위원으로 구성한다(법 제5조 2항). 위원장은 통일부장관이 되며, 위원은 정부위원과 민간위원으로 대별된다. 위원 중 6인은 국회의장이 추천하는 자로 한다(법 제5조 3항, 시행령 제3조 1항). 통일교육심의위원회로부터 위임받은 사무를 처리하기 위하여 동 위원회에 실무위원회를 둔다(법 제5조 5항). 이는 통일교육심의위원회와 실무위원회에 관한 규정이다.

다섯째, 정부는 통일교육의 실시, 통일문제연구의 진흥, 통일교육전문요원의 양성·지원, 교재의 개발·보급 등의 방법으로 통일교육을 활성화하고, 통일교육을 실시하는 자(법인, 단체를 포함)에게 예산의 범위 안에서 필요한 경비의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다(법 제6조).

여섯째, 국가 및 지방자치단체가 설립한 교육훈련기관 및 대통령령이 정하는 사회교육기관을 설치·운영하는 자는 대통령령이 정하는 바에 따라 교육훈련 과정에 통일교육을 반영하도록 노력하여야 한다(법 제7조). 이는 교육훈련기관 등을 설치·운영하는 자의 통일교육 반영의무에 관한 것이다. 이러한 규정이 명시된 것은 통일교육 기반을 확충하고 통일지향적 가치관을 널리 확산시키기 위한 입법취지가 반영된 것이라고 볼 수 있다.

일곱째, 통일교육을 범국민적으로 실시하기 위하여 각 사회교육기관은 대통령령이 정하는 바에 따라 교육훈련과정에 통일교육을 반영하도록 노력하고, 정부는 초·중등학교에서의 통일교육을 진흥하며, 대학에 통일문제와 관련된 학과의 설치, 강좌의 개설 등을 권장할 수 있다(법 제8조).

여덟째, 통일부장관은 통일교육을 실시하는 자, 남북교류 협력사업에 종사

하는 자, 통일대비업무에 종사하는 자 기타 통일교육을 받을 필요가 있다고 인정되는 자에게 통일교육을 받을 것을 요청할 수 있다. 통일부장관이 이와 같은 통일교육대상자를 선정하고자 하는 때에는 미리 관계행정기관의 장 또는 그가 소속하여 있는 단체의 장과 협의하여야 한다(법 제9조). 이는 통일교육 수강의 요청 등에 관한 사항이다.

아홉째, 통일교육을 실시하는 자는 통일교육의 효율적인 실시를 위한 협의·조정 기타 상호간의 협력증진을 위하여 통일부장관의 인가를 받아 통일교육협의회를 설립할 수 있다(법 제10조 1항). 민간단체인 ‘통일교육협의회’는 ① 통일교육에 관한 조사 및 연구, ② 통일교육에 관한 자료수집 및 간행물의 발간, ③ 통일에 관한 계몽 및 홍보, ④ 통일교육 종사자의 자질향상과 복리증진, ⑤ 통일부장관으로부터 위탁받은 업무, ⑥ 기타 통일교육의 진흥을 위하여 필요한 사항의 사업을 수행한다(시행령 제15조 1항).

열째, 통일부장관은 통일교육을 실시하는 자가 자유민주적 기본질서를 침해하는 내용으로 통일교육을 실시한 때에는 수사기관 등에 고발하여야 한다(법 제11조). 이는 위법행위자에 대한 고발조치에 관한 것이다.

마. 주요 남북합의서: 남북기본합의서와 6·15 남북공동선언

(1) 남북기본합의서

(가) 남북기본합의서의 법적 성격과 의의

남북기본합의서의 정식명칭은 「남북사이의 화해와 불가침 및 교류협력에

관한 합의서」이다. 이 합의서는 남북고위급회담을 통해 1991년 12월 13일 채택되었으며, 1992년 2월 19일 발효되었다. 이는 남북한이 통일을 지향하는 과정에서 평화공존체제를 실질적으로 제도화할 수 있는 근거를 마련한 최초의 남북 당국간 합의서라는 점에서 그 의미가 있다. 남북기본합의서는 제1장 남북화해, 제2장 남북불가침, 제3장 남북교류협력 등 3개 부문으로 구성되어 있다.

남북기본합의서는 한민족공동체통일방안⁷⁶에 있어 ‘남북화해·협력’단계의 진입이며 동시에 통일추진의 기본 틀을 마련하기 위한 남북한간의 지주적인 합의이고, 북한의 대남혁명전략 수정 및 개방을 촉진하고 한반도 비핵화를 위한 실천의지의 구체화라는 점에서 평가를 받는다.⁷⁷

남북기본합의서 채택 이후 남북대화는 일시적으로 크게 활기를 띠어 1992년 9월까지 양측은 「한반도의 비핵화에 관한 공동선언」 및 「남북화해공동위원회 구성·운영에 관한 합의서」 등 각종 부속합의서와 관련 합의서를 발효시키고 그와 관련하여 빈번한 접촉을 가졌다. 그러나 같은 해 10월 이후 남북대화가 단절되고 1993년 3월 북한의 핵확산금지조약(NPT) 탈퇴선언을 기점으로 남북관계는 과거로 후퇴하였다.⁷⁸ 하지만 이로 인해 남북합의가 파기되었다고 볼 수 없으며, 단지 양측의 공식적인 대화단절로 인해 그 이행이 정지되어 있을 뿐이

76 현재 우리 정부의 공식적인 통일방안은 ‘민족공동체통일방안’이다. 민족공동체통일방안에 관한 자세한 내용은 통일원 통일교육원, 「통일문제 이해」, (서울: 통일원, 1997), pp. 85-95.

77 통일원, 「남북기본합의서 해설」 (서울: 통일원, 1992), pp. 17-21.

78 남북대화 단절의 원인은 남북 모두에 있는 것으로 파악되어야 한다. 북한측에 주된 책임이 있다는 주장은 김정우, “통일을 위한 실질적 대비방안: 민족공동체 형성을 위한 정책추진 방향”, 「민족공동체 통일방안의 이론체계와 실천방향」 (서울: 민족통일연구원, 1994), pp. 157-158; 박윤훈, “남북기본합의서 이행에 따른 남북교류협력법령의 보완 발전방향”, 「서울대학교 법학」, 제34권 제1호 (1993), p. 1.; 이에 반하여 남한측에 원인이 있다는 시각은 「한겨레신문」, 1997년 12월 27일자 참조.

다.

『남북기본합의서』의 법적 성격에 관하여는 견해가 갈리고 있다. 즉 동 합 의서가 조약체결능력이 있는 당시자간에 이루어졌고, 조약의 내용이 실현가능하 고 적법한 것을 목적으로 하였기 때문에 조약에 해당한다는 주장⁷⁹과 우리 정 부가 『남북기본합의서』를 대통령 결재와 공고 절차만으로 발효시켰으나, 북한이 아무런 이의를 제기하지 않았으므로 조약이 아니며, 남북한 당국 사이에서 민족 내부관계를 규정하기 위하여 채택된 특수한 약정 내지 신사협정(gentlemen's agreement)이라고 보는 견해가 대립하고 있다.⁸⁰

전자의 입장을 취하는 학자들의 견해는 대체로 다음과 같다. 남북기본합의 서는 7·4 남북공동성명과 달리 정부대표인 총리가 적법한 대표성과 전권을 가 지고 합의서에 공식 서명하였고, 헌법상의 조약체결권자인 한국의 노태우 대통 령과 북한의 김일성 주석간에 최종 재가절차를 밟아 체결·발효하였으며, 그 내 용 역시 보다 구체적인 내용과 절차성을 담보하고 있다. 또한 남북기본합의서 는 국내법적 효력을 가지며, 나아가 국제법상 조약으로서의 성격을 지니고 있 다.

따라서 국회의 동의는 필수적이다. 하지만 아직까지 우리 정부는 ‘헌법적 관행’ 및 법적 구속력 있는 합의 도출의사 부재 등을 이유로 이러한 절차를 밟 지 않고 있다. 이 합의서는 그 후속조치로 1992년 9월 18일에는 이의 구체적

79 이장희, “남북합의서의 국제법적 성격”, 『남북합의서의 성격과 그 실현방도』, 제1 회 평화통일대토론회 발표문집 (1992), p. 5.

80 박윤훈, “남북기본합의서 이행에 따른 남북교류협력법령의 보완·발전방향”, p. 3. 남 북합의서가 국제법상의 조약이 아니라는 주장의 내용과 그에 대한 상세한 검토는 제성호, 「남북한 특수관계론: 법적 문제와 대책」, (서울: 한울아카데미, 1995), pp. 48-74.

실천을 위한 3개 부속합의서까지 도출해냄으로써 남북간의 장벽을 허무는데 도움이 되었다. 효력면에서 이 합의서는 조약의 성격을 가지기 때문에 효력발생과 동시에 기존의 남북관계 법령과 남북기본합의서 사이에는 후법우선의 원칙에 따라 구법이 개정되거나, 효력을 상실할 수밖에 없다. 그런 점에서 국가보안법을 비롯한 각종 법규의 전면적인 재검토 역시 수반되어야 한다. 북한 역시 이에 상응하는 조치가 필요하다.

하지만 이상의 소론과는 달리 우리 정부와 법원은 여전히 남북기본합의서의 조약성을 부인하고 있으며, 신사협정 내지는 정치적 합의(약정)라는 입장을 고수하고 있다. 정작 「남북교류협력법」의 측면에서 중요한 것은 후속적인 법령의 정비가 요구되느냐 하는 점에 있다. 만일 남북기본합의서가 조약이라면 이에 따라 「남북교류협력법」 및 국가보안법과 같은 국내법의 정비가 불가피하다고 하겠다. 남북기본합의서가 민족내부간의 약정에 불과하다고 해도 「남북교류협력법」이 제정되던 시기와는 달리 남북한간의 합의에 의해 법제정의 기초가 되는 남북관계에 커다란 변화가 발생했기 때문에 남북기본합의서의 정신에 부합되도록 남북교류협력을 활성화시키기 위한 남북관계 법령의 전향적 개정은 어느 정도 필요하다고 할 수 있다. 결국 그 폭과 범위에 있어서 차이가 있을 뿐 변화된 남북관계에 맞게 남북교류협력 관련 법령의 보완 발전이 불가피하다고 볼 수 있다.

(나) 내용

1992년 9월 3개의 부속합의서까지 합의됨으로써 완결된 「남북기본합의서」

의 주요 내용은 다음과 같다. 『남북기본합의서』는 우선 제1장 ‘남북화해’라는 제목의 장에서 상대방의 체제 인정, 내부문제 불간섭, 비방·중상 금지, 파과·전복행위 금지, 평화상태로의 전환을 위한 노력과 잠정적으로 현 군사정전협정 준수, 민족공동체에 비탕을 둔 공동노력 및 남북연락사무소의 설치, 남북정치분과위원회 구성 등의 내용을 담고 있다. 제2장 ‘남북불가침’의 장에서는 무력사용금지, 대화와 협상에 의한 분쟁의 해결, 남북군사공동위원회의 구성을 규정하고 있다. 남북군사공동위원회에서는 대규모 부대이동과 군사연습의 통보 및 통제 문제, 비무장지대의 평화적 이용문제, 군인사 교류 및 정보교환 문제, 대량살상 무기와 공격능력의 제거를 비롯한 단계적 군축실현문제, 검증문제 등 군사적 신뢰 조성과 군축을 실현하기 위한 문제를 협의·추진하며, 군사당국자 사이에 직통전화의 설치 등을 통해 군사적 긴장완화를 추구하고 있다.

제3장 ‘교류협력’의 장에서는 자원의 공동개발, 민족내부교류로서의 물자교류, 합작투자 등 경제교류와 협력, 과학·기술·교육·문화·예술·보건·체육·환경과 신문·라디오·텔레비전 및 출판물을 비롯한 출판·보도 등의 분야에서의 교류협력, 사람의 자유왕래와 접촉, 이산가족·친척들의 자유로운 서신거래와 왕래와 상봉, 방문 및 자유의사에 의한 재결합, 철도와 도로의 연결 및 해로·항로의 개설, 우편·전기통신의 연결, 경제와 문화 등의 분야에서의 협력, 남북경제교류협력공동위원회를 비롯한 부문별 공동위원회들의 운영 등을 규정하고 있다.

이러한 『남북기본합의서』에 따라 1992년 9월 15일부터 평양에서 열린 제8차 남북고위급회담에서 남과 북은 화해, 불가침, 교류협력 등 3개 분야 부속합의서를 공식 발표시키고 11월중 분야별 공동위를 가동시키기로 합의함으로써 본격적 실천단계로 접어들게 되었다. 하지만 남북관계의 최대쟁점인 핵문제에

대해서는 군사기지 사찰 및 특별사찰에 대한 북측의 거부로 타협점을 찾지 못하였다. 또한, 8월로 계획되었다가 연기된 이산가족 문제는 역시 북한측이 요구한 이인모씨 송환문제에 남측이 거부를 함으로써 무산되는 등 순조로운 진행을 보지 못하였다.

3개 부속합의서는 서문에서 공통적으로 ‘조국통일의 3대원칙’을 재확인, 기존 7·4 남북공동성명에서 천명된 ‘지주-평화-민족대단결’의 원칙을 명시하고 있다. 그리고 각각의 부속합의서에서는 「남북기본합의서」의 3개 분야의 실천사항을 구체적으로 명기하고 있다.

먼저 화해분야 부속합의서는 몇 가지 주목할 만한 내용을 담고 있다. 제2조는 “남과 북이 상대방의 정치, 경제, 사회, 문화체제(제도)의 실상을 소개하는 자유를 보장”하는 내용으로 ‘남북한 서로 알기’ 운동이라고 볼 수 있다. 특히 “남과 북은 상대방의 내부문제에 간섭하지 아니한다”고 규정하여 내부문제불간섭의 원칙을 천명하고 있다. 따라서 북한으로 하여금 내정불간섭의 원칙에 따라 ‘국가보안법 철폐 및 팀스피리트 훈련중지, 주한미군 철수’ 등에 대한 주장을 못하게 하면서 남한정부만 북한에 대해서 인권문제 혹은 부자세습문제에 대해서 일방적 비난을 하는 것은 형평에 어긋날 뿐만 아니라 내정불간섭의 원칙에도 위배된다. 따라서 상대의 내정문제에 대한 개입은 극소화하면서도 반통일적 악법의 폐쇄와 제도적 개선 등은 남북한 당국이 스스로 체제 내적 자기개혁을 우선적으로 시도하면서 상대방에 대해서도 ‘통일지향적 제도개선’을 요구하는 것이 더욱 의미 있는 조치가 될 것으로 보인다. 모든 내부문제를 내정불간섭의 원칙에 따라 상호 침묵하는 것만이 능사는 아니기 때문이다.

제4조에서는 「남북기본합의서」에 저촉되는 쌍방의 법률·제도적 장애제거

문제와 관련해 법률실무협의회를 구성하기로 하였으며, 제26조에서는 비방·중상·중지문제와 관련해서 ‘비방·중상·중지실무협의회’를 각각 두도록 하고 있다. 화해분야의 내용은 실천여부에 따라서 냉전체제에서 형성되었던 적대적인 관계를 근본적으로 청산할 수 있는 것이다. 그러나 화해분야에서는 타결되지 않은 조항도 있었다. 예컨대 ① 국제회의에 유일 대표로 참가하는 문제, ② 제3국의 상대방 침해행위에 불가담하는 문제, ③ 타국과 맺은 조약 및 협정의 개폐문제 등은 정치분과위에서 계속 논의기로 했다.

불가침분야 부속합의서는 제1장의 상대방에 대한 무력불사용, 제2장의 분쟁의 평화적 해결 및 우발적 무력충돌 방지, 제3장의 불가침 경계선 및 구역, 제4장 군사직통전화 설치 등으로 구성되었다. 그러나 ① 군사분계선 일대의 무력증강 금지, ② 정찰활동 금지, ③ 서울지역과 평양지역의 안전보장 등의 문제는 타결을 보지 못하여 남북군사공동위원회로 넘겨 계속 협의하기로 하였다.

교류협력분야 부속합의서는 다른 분야보다 비교적 완전한 형태에서 타결을 보았다. 전통적으로 교류협력분야는 남측이 강하게 주장하였던 분야이며, 북측 역시 원활한 경제협력에 이해를 갖고 있기 때문이다. 그 주요내용은 ① 인천, 포항, 부산과 남포, 원산, 청진간 해로 및 임시육로 개설, ② 이중과세방지 및 청산결제, ③ 판문점 면회소 설치 및 서신거래, ④ 문화·체육 행사 공동개최 등이다. 쟁점사항이었던 교류협력 당사자에 대한 당국 승인문제는 각각 필요한 절차를 거치기로 절충을 하였다. 특히 남북기본합의서의 제15조는 남북한간의 물자교류가 국가와 국가간의 무역이 아니라 민족내부교류임을 명시하고 있다.

또 다른 성과는 각 부문별 공동위원회의 발족이다. 1991년 12월에 열린 5차 남북고위급회담에서 체결된 합의서에는 그 구체적 이행을 위해 화해, 불가

침, 교류협력의 각 부문별로 남북공동위원회들을 두도록 규정하였다. 이 규정에 따라 ‘남북군사공동위원회’와 ‘남북경제교류 협력공동위원회’, ‘남북사회문화교류 협력공동위원회’를 구성하고, 이 밖에 남북화해공동위원회 설치를 예정하고 있는 점이 주목된다.

그러나 합의서를 구체적으로 이행·실천하기 위한 남북한간의 협의가 순탄하게 진행된 것은 결코 아니었다. 남북한간의 협의과정에서 가장 첨예하게 부딪친 문제는 합의서 실천에서 ‘건별합의, 즉시실천’으로 할 것인가, ‘일괄합의, 동시실천’으로 할 것인가, 아니면 ‘건별합의, 동시실천’으로 할 것인가의 문제였다. 이러한 논쟁은 지난 수년간 남북대화에서 계속 쟁점으로 되어 왔던 문제와 연속성을 갖는다. 우리측은 쉬운 것부터 실천해 나가는 것이 상호간의 신뢰조성에 도움이 된다는 전제 하에 협의가 가능한 것부터 ‘건별합의’하고 이를 ‘즉시실천’해 나가자는 입장이다. 반면에 북측은 남북관계를 전면적으로 균형 있게 발전시켜 나가기 위해서는 남북합의서가 규정하고 있는 항목들에 대해 ‘일괄합의’하고 합의된 사항들을 ‘동시실천’해 나가자는 것이다. 이런 상황 속에서 합의서가 만들어진 것은 남측의 ‘경제·문화교류 우선론’과 북측의 ‘정치·군사적 화해 우선론’이 절충하여 이를 동시에 해결해 나가자는 취지에서 만들어진 것이다.

(2) 6·15 남북공동선언

(가) 의의

6·15 남북공동선언은 국제법적 측면에서 법적 구속력이 결여된 신사협정에 속한다. 그러나 이 선언은 남북관계에 있어 그 어느 문서보다 가장 중요한 문

서이다. 남북공동선언은 ① 자주적 통일, ② 남과 북의 통일방안 중 공통점 인정 및 접점을 찾는 방향에서의 통일추진 노력, ③ 8·15 이산가족교환방문, ④ 경제교류 등 다방면의 교류, ⑤ 이를 실천하기 위한 당국간 대화재개, ⑥ 김정일 국방위원장의 서울방문 수락 등의 6가지 합의사항을 담고 있다. 남북공동선언 채택 의의는 남북기본합의서(1991.12.13)의 실천 내지 이행체제로의 진입이라고 밝히고 있다.

남북기본합의서의 내용은 남북공동선언보다 다루는 내용이 더 포괄적이라는 점과 더불어, 남북기본합의서는 세부 이행원칙의 성격을 갖는 반면에 남북공동선언은 일종의 골격원칙에 해당하여 문서 채택의 선후가 뒤바뀐 느낌이 있다. 그러나 남북공동선언은 남북한 정상이 직접 서명하여 그 실천성을 담보했다는 점과 김정일 국방위원장의 서울방문 수락 등 획기적인 내용이 담겨있다.

남북공동선언은 역사적으로 볼 때 그 맥락과 정신이 7·4 남북공동성명(1972)과 남북기본합의서(1991) 등 기존 남북한간의 주요 합의문서에 닿아 있으며, 어떤 측면에서든 이들 문서를 발전시킨 것이라 할 수 있다. 이들 세 문서 중 남북기본합의서의 법적 성격에 대해서는 아직까지 논의가 있으나, 7·4 남북공동성명과 더불어 6·15 남북공동선언은 신사협정의 형태에 속한다는 것이 분명하다.

조약이든 신사협정이든 당사국들이 신의성실원칙 하에 당해 내용을 존중하고 적용해야 한다는 데 공통점이 있으나, 신사협정의 경우 내용의 준수는 그러한 문서를 체결하였던 당시 정치적 상황이 현저하게 변하지 않는다는 조건 하에서만 가능하다.

(나) 주요 내용

6·15 남북공동선언은 6개 항의 원칙을 선언하고 있다. 제1항은 자주성의 원칙을 언급하고 있는데 이는 7·4 남북공동성명에서 언급했던 ‘자주적 원칙’을 재확인한 것이다. 이와 관련, ‘4·10 남북정상회담 개최에 관한 합의서’나 ‘5·18 남북정상회담 실무절차에 관한 합의서’에서도 “남과 북은 역사적인 7·4 남북공동성명에서 천명된 조국통일 3대원칙을 재확인하면서”라고 밝히고 있다.

제2항에서는 통일의 방법을 명시하고 있다. 통일방안에서 남북한이 서로 논의의 접점을 찾았다는 것은 상당히 중요하다. 제3항은 인도적 문제의 해결에 대하여 언급하고 있다. 한국전쟁 이후 가족과 친척간에 이산의 고통을 겪고 있는 희생자의 범주는 월남 실향민, 국군포로, 납북자, 비전향 장기수, 탈북자, 월북자 등 다양하다. 남북공동선언 제3항은 북한측의 의도를 반영한 것으로 보여지는 비전향장기수만을 명시한 채 나머지는 ‘흩어진 가족, 친척 및 … 등 인도적 문제의 조속한 해결’이란 모호한 표현으로 되어 있다. 이 때문에 자발적 의사에 의한 통상적인 실향민과는 달리 비지발적으로 또는 강제적인 이유로 인하여 억류상태에 있는 납북자 및 국군포로들의 고통을 해소하기 위한 별도의 적극적인 노력이 정부에게 요구된다고 하겠다. 이는 헤어진 가족성원이 상호 연락을 회복하고 재결합하는 것을 포함하는 가족권(family rights)은 현대국제법상 가장 중요한 인권의 하나로 인정되어 있다는 사실에도 기인한다.

남북공동선언 제4항은 문맥에 있어 약간의 차이는 있지만, 기본적으로 남북기본합의서 제3장 ‘남북교류 협력’을 포괄하고 있다고 보인다. 구체적으로 기존의 금강산 관광뿐만 아니라 더욱 확대된 사회·문화교류(백두·한리산 교차관

광, 해외동포 고향방문, 남북 학술·문화교류, 경평축구 부활) 등을 이미 시행하였거나 예정하고 있다. 또한 경의선철도 복원 및 개성-문산간 도로 개설도 남북공동선언 채택 후 추진되고 있는 대표적인 남북경제교류로서 향후 남북경제공동체 형성을 견인할 궤목할 만한 사업이라고 할 것이다.

제5항은 남북 당국간 대화의 개좌·상설화와 남북정상회담의 정례화이다. 당국간 대화의 정례화는 남북공동선언의 실질적 이행을 위해서 뿐만 아니라 남북간 긴장완화를 위해서도 필수적이다. 실제로 이후 남북장관급회담, 남북국방장관회담, 적십자회담 및 경제협력을 위한 실무접촉 등 각 분야별로 회담이 개최되어 대화의 창구가 넓어지고 있다. 이는 남북관계의 중요한 진전이라 볼 수 있다. 남북관계가 경색될 경우에도 남북대화의 창구가 항상 열려 있다는 점에서 중대한 의미가 있다고 할 것이다.

(3) 4개 남북경협 합의서의 채택

남북공동선언의 제4항에서는 “경제협력을 통하여 민족경제를 균형적으로 발전시키고, 사회·문화·체육·보건·환경 등 제반분야의 협력과 교류를 활성화하여 서로의 신뢰를 다져 나가기로 하였다”고 규정하여 다방면의 교류협력을 명시하고 있다. 정부는 이 조항의 이행 차원, 특히 경제교류협력을 제도적으로 뒷받침하기 위해서는 투자보장, 이중과세 방지 등 경제분야의 합의서 채택이 시급하다는 인식 하에 다각적인 노력을 기울여 왔다.⁸¹ 우선 제2차 남북장관급회담에서

81 ① 투자보장, ② 이중과세방지, ③ 청산결제, ④ 상사분쟁해결절차 등 남북경협 사업에 관한 합의서 채택이라고 하겠다. 이 4가지 남북경협 합의서를 포함한 다양한 남북한 관계법령의 상위법이라고 할 수 있는 ‘남북기본합의서가 현재까지 국회의 비준동의를 받지 않은 관계로 남북교류협력상 입법체계에 많은 혼선이 제기되고 있다.

이 문제를 공식적으로 제기한 이래 남북장관급회담과 남북경협 실무접촉 등 당국간 대화채널을 통해 북한을 설득한 결과 마침내 2000년 11월 11일 제2차 남북경협 실무접촉에서 4개의 경제분야 합의서를 채택(가서명)할 수 있었다. 이후 4개 남북경협 합의서들은 2000년 12월 평양에서 열린 제4차 남북장관급회담에서 정식으로 서명되었다. 그 합의서들은 ① 「남북사이의 투자보장에 관한 합의서」, ② 「남북사이의 소득에 관한 이중과세방지 합의서」, ③ 「남북사이의 청산 절차에 관한 합의서」, ④ 「남북사이의 상사분쟁해결 절차에 관한 합의서」이다. 여기서 이 4개 합의서의 주요내용을 지적하면 다음과 같다.⁸²

첫째, 「남북사이의 투자보장에 관한 합의서」에서는 ① 투자자산 및 투자자의 정의(제1조), ② 투자의 허가 및 보호(제2조), ③ 투자의 대우(제3조), ④ 수용 및 보상(제4조), ⑤ 송금의 보장(제5조), ⑥ 투자자 대 당국간의 분쟁해결절차(제7조), ⑦ 보다 유리한 규칙 또는 대우의 적용(제8조), ⑧ 정보의 교환(제10조) 등을 규정하고 있다.

둘째, 「남북사이의 소득에 관한 이중과세방지 합의서」에서는 ① 세금의 종류와 이중과세 방지의 적용대상(제2조 및 제3조), ② 거주자 및 고정사업자의 판정(제4조 및 제5조), ③ 사업소득(제5조, 제7조 및 제8조), ④ 배당금, 이자 및 로얄티 등 투자소득(제10조~제12조), ⑤ 직종별 용역제공대가(제14조, 제15조, 제17조), ⑥ 이중과세방지방법(제22조), ⑦ 차별금지(제23조), ⑧ 합의절차(제24조), ⑨ 정보교환(제25조) 등을 규정하고 있다.

이러한 점을 들어 우리 사회 일각에서는 빠른 시일내에 국회의 비준동의를 받음으로써 남북기본합의서의 국내적 법규범성을 인정하는 조치가 요구된다는 유력한 주장이 있음에 주목할 필요가 있다.

82 <http://www.unikorea.go.kr/cgi-kr/body.cgi?14A14/A14408.htm> 통일부 통일정책실, “투자보장 등 4대 합의서 관련 해설자료”, 「통일속보」, 제2000-9호 (2000.11.14), pp. 1-15.

셋째, 「남북사이의 청산결제에 관한 합의서」에서는 ① 청산결제의 대상 및 한도(제1조 및 제2조), ② 은행선정과 청산계정 개설(제3조), ③ 신용한도(제4조), ④ 결제통화(제5조), ⑤ 청산기간(제6조), ⑥ 결제절차와 방법(제7조), ⑦일반결제(제8조), ⑧ 해석·적용상의 문제해결(제9조) 등을 규정하고 있다.

넷째, 「남북사이의 상사분쟁해결 절차에 관한 합의서」에서는 ① 상사분쟁 해결 원칙(제1조), ② 중재위원회 구성 및 기능(제2조 및 제3조), ③ 중재위원회의 의사결정방식(제4조), ④ 중재인의 자격과 명부의 적성 및 교환(제5조 및 제6조), ⑤ 중재의 대상 내지 중재위원회의 분쟁사건 관할(제8조), ⑥ 중재신청 등 중재절차(제9조 및 제10조), ⑦ 중재판정부의 구성방법(제10조), ⑧ 중재장소의 결정(제11조), ⑨ 중재판정의 준거법(제12조), ⑩ 중재판정의 방법(제13조), ⑪ 중재판정의 효력 및 집행(제14조) 등을 규정하고 있다.⁸³

이 네 가지 남북경협 합의서 채택은 6·15 남북공동선언의 제4항에서 “남과 북은 경제협력을 통하여 민족경제를 균형적으로 발전”시켜 나가기로 한 합의를 이행하는 구체적 조치라고 할 수 있다. 물론 이 같은 조치는 남북한 당국간 협의를 통해 양자간에 공동으로 적용될 남북경협 분야의 제도적 장치를 최초로 마련했다는 점에서 중대한 의미를 갖는 것이다. 아울러 그것은 남북경제협력 활성화와 남북경제공동체 형성도 남북한이 대화와 협력을 통해 얼마든지 슬기롭게 해결할 수 있다는 자신감과 방향을 보여 준 것으로 평가된다. 앞으로 4개 남북경협 합의서의 이행여부에 따라 여타의 남북한간 합의사항들도 단계적으로 이행되어 나갈 것이다.

83 「남북사이의 상사분쟁해결 절차에 관한 합의서」에 관한 약간의 법적 검토에 관해서는 제성호, “남북교류협력에 따른 법적 문제 해결방안 -법제개선 및 분쟁해결을 중심으로-”, 「남북한 화해·협력 촉진방안」, 인문사회연구회 협동연구 총서 2000-02 (서울: 통일연구원, 2000), pp. 283-293.

2. 통일 관련 기구 및 제도

가. 정부조직

(1) 대통령과 보좌기관 및 자문기관

통일정책의 기관차 역할을 하는 자는 대통령이다. 대통령의 정책적 판단을 돕기 위해 청와대의 보좌진이 있으며, 자문기관으로 국가안전보장회의와 민주평화통일자문회의가 있다. 다음에서는 이들에 관하여 살펴보기로 한다.

(가) 대통령

앞에서 살펴본 바와 같이 대통령은 조국의 평화적 통일을 위한 성실한 의무를 진다(헌법 제66조 제3항). 또한 대통령은 취임시에 ‘조국의 평화적통일...에 노력하여 대통령으로서의 직책을 성실하게 수행할 것을 선서한다(헌법 제69조). 이러한 사실에서 알 수 있듯이 대통령은 조국의 평화적 통일을 위해 성실하게 노력할 의무가 있다.

대통령은 통일정책의 견인차 역할을 하는 가장 중요한 인물이다. 그런 점에서 대통령의 통일철학은 매우 중요하다. 대통령의 통일철학에 따라 그를 보좌하는 인물들이 결정되며, 또 이들에 의해 통일정책의 기본방향이 정해지기 때문이다. 또한 대통령은 정부의 수반으로서 법령에 의하여 모든 중앙행정기관의 장을 지휘·감독한다(정부조직법 제11조 1항). 대통령은 이러한 행정감독권

에 입각해서 통일부, 외교통상부, 국방부 등 통일 및 대북관련 중앙 행정부처를 지휘·감독하는 막강한 권한을 행사한다.

그러나 평화적 통일을 위한 대통령의 노력 및 권한은 무제약적인 것이 아니다. 마땅히 입헌주의와 법치주의를 준수하는 것이어야 하며, 이 틀에서 벗어나서는 안된다. 이른바 통치행위라는 발상은 군사정권 시절이나 권위주의 시대에서나 인정될 수 있는 논리로서 오늘날에는 인정될 수 없다고 할 것이다. 이와 관련해서 헌법 제4조는 “대한민국은 통일을 지향하며 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일정책을 수립하고 이를 추진한다”고 명시하고 있다. 이 통일조항은 대통령을 정점으로 하는 정부를 구속하는 헌법규범으로서 국가의 모든 통일노력을 지도하는 일종의 제왕적 조항이라고 할 것이다. 통일정책은 밀실에서 소수 몇몇 사람에 의해 수립되는 것이 아니라, 전체국민의 의사를 수렴하여 민주적이고 공개적으로 수립되고, 투명하게 추진되어야 할 것이다.

(나) 대통령 보좌기관: 청와대 국가안보보좌관 등

대통령비서실은 대통령의 국정수행 보좌에 관한 사무를 관장한다.⁸⁸ 2003년 4월 7일 일부 개정된 「대통령비서실직제」(대통령령 제17960호)에 의하면, 대통령비서실에 보좌관 수석비서관을 두되, 보좌관 및 수석비서관은 정무직으로 보하도록 하고 있다(제3조). 이 규정에 의거하여 노무현 정부는 비서실에 장관급의 국가안보보좌관을 두고, 대통령이 통일·외교·안보분야에서의 국정을 효과적으로 수행할 수 있도록 보좌하도록 하고 있다. 또한 차관급 정무직 공무원으로

88 대통령비서실직제 제1조

서 외교보좌관과 국방보좌관을 두어 각각 외교 및 안보분야 업무를 보좌토록 하고 있다. 외교보좌관과 국방보좌관은 직급상 국가안보보좌관보다 하위에 있으나, 편제상 동인의 지휘를 받지 않는 것으로 되어 있다.

종전(특히 노태우정부에서 김대중정부까지)에는 대통령 비서실에 장관급 또는 차관급의 외교안보수석비서관을 두어 통일·외교·안보분야를 총괄토록 하였고, 동인이 대통령의 정책적 판단과 결정을 보필하도록 하였다. 그에 비해 노무현 정부는 수석비서관제를 폐지하고 국가안보보좌관제를 신설한 것이라 할 수 있는데, 국가안보보좌관은 후술하는 국가안전보장회의사무처의 장을 겸임하고 있기도 하다.

외교안보수석비서관제가 국가안보보좌관제로 대체되기는 했지만, 새로운 제도로의 변경을 통해 대통령의 정책적 판단과 결심을 하는 데 과거에 비해 어느 정도의 효율성을 높이고 있는지는 아직 분명치 않다. 좀더 시간을 두고 신제도 도입의 효과를 냉정하게 평가해 보아야 그에 대한 해답을 얻을 수 있을 것 같다.

(다) 대통령 자문기관

1) 국가안전보장회의: 필요적 자문기관

국가안전보장회의(National Security Council: NSC)는 국가안전보장에 관련되는 정책수립에 관한 대통령 자문기관이다. 이와 관련해서 국가안전보장회의법 제3조(기능)에서는 “국가안전보장에 관련되는 대외정책·군사정책과 국내

정책의 수립에 관하여 대통령의 자문에 응한다”고 규정하고 있다. 국가안전보장회의는 대통령 자문기관인 동시에 국무회의의 전심기관(前審機關)으로, 국가안전보장에 관련된 대외정책·대북정책·군사정책 및 국내정책 사항은 국무회의의 심의에 앞서 될 수 있는 한 이 회의의 자문을 거쳐야 한다. 이런 점에서 국가안전보장회의는 헌법 강학상(講學上) ‘필요적 자문기관’이라고 한다. 그러나 대통령이 자문을 거치지 않고 바로 국무회의의 심의에 붙인 경우에도 법적 효력에는 영향이 없다. 하지만 실제에 있어서 국가안전보장회의의 자문절차는 국가안전보장에 관하여 신중한 검토, 특히 전문적 입장에서의 검토를 할 수 있는 계기를 마련하는 데 그 의의가 있다.

국가안전보장회의는 대통령·국무총리·통일부장관·외교통상부장관·국방부장관·국가정보원장과 대통령이 정하는 약간의 위원으로 구성하며(법 제2조), 대통령이 의장이다. 의장은 회의를 소집하고 주재하며, 국무총리로 하여금 그 직무를 대행하게 할 수 있으며(법 제4조), 필요하다고 인정한 때는 관계부처의 장과 비상기획위원회 위원장, 합동참모회의 의장과 기타 관계자를 회의에 출석시켜 발언하게 할 수 있다(법 제6조). 그리고 관계부처에 대하여 자료의 제출 및 기타 필요한 사항에 관하여 협조를 요구할 수 있다(법 제9조). 국가안전보장회의는 회의에서 위임한 사항을 처리하기 위하여 상임위원회를 둔다(법 제7조 1항). 국회 상임위원회 중에서는 국방위원회가 국가안전보장회의의 사무에 관한 사항을 감독한다.

한편 국가안전보장회의에 회의 사무를 처리하기 위하여 사무처를 둔다(법 제8조 1항). 국가안전보장회의사무처는 ① 국가안전보장전략의 기획 및 수립, ② 국가안전보장 관련 중·장기 정책의 수립 및 조정, ③ 국가안전보장 관련 현

안정책 및 업무의 조정, ④ 국가안전보장 관련 정보의 종합 및 처리체계 관리, ⑤ 국가위기 예방·관리 대책의 기획 및 조정, ⑥ 안보회의 및 상임위원회 심의 사항에 대한 이행상황의 점검, ⑦ 그 밖에 안보회의·상임위원회·실무조정회의 및 정세평가회의의 운영에 관한 사항의 직무를 수행한다(국가안전보장회의운영 등에관한규정 제14조). 사무처에 사무처장 1인과 필요한 공무원을 두며, 사무처장은 대통령비서실의 외교·안보분야를 보좌하는 정무직인 비서관(국가안보보좌관)이 겸직한다(법 제8조 2항 및 3항). 사무처에는 하부조직으로 총무과, 전략기획실, 정책조정실, 정보관리실 및 위기관리센터를 둔다(규정 제16조).

전략기획실은 ① 국가안보전략의 기획 및 수립, ② 한반도 평화체제 및 군비통제에 관한 정책의 기획, ③ 다른 국가 및 국제기구와의 안보협력에 관한 정책의 기획, ④ 군사력 건설방향 그 밖의 중·장기 안보정책의 기획, ⑤ 지문기구의 운영, 지원 및 중요사안의 기획관련 임시조직의 구성, ⑥ 상기 ①~④의 사항에 관한 연구·조사를 담당한다(규정 제18조). 정책조정실은 ① 상호 연계된 통일·외교·국방분야 현안업무의 조정, ② 안보회의·상임위원회·실무조정회의의 운영 및 지원, ③ 안보관련 주요 대외현안에 대한 부처간 협의체 운영, ④ 안보회의 및 상임위원회 심의사항에 대한 이행상황의 점검·평가, ⑤ 정상외교 관련 기획 및 조정, ⑥ ① 및 ⑤의 사항에 관한 연구·조사를 담당한다(규정 제19조). 정보관리실은 ① 안보관련 국가정보능력의 개선에 관한 사항, ② 안보관련 정보의 종합 및 판단, ③ 안보관련 정보의 전파, 공유 등 운영 전반에 관한 사항, ④ 정세평가회의의 운영, ⑤ ① 및 ③의 사항에 관한 연구·조사를 담당한다(규정 제20조). 위기관리센터는 ① 각종 국가위기의 예방 및 관리체계에 관한 기획 및 조정, ② 전시국가지도에 관한 사항, ③ 긴급사태 발생시 상황전

과 등의 초기 조치, ④ 국가 재난·재해 관리체계의 종합 조정, ⑤ 상황실의 운영 및 유지, ⑥ ①, ② 및 ④의 사항에 관한 연구·조사를 담당한다(규정 제21조).

2) 민주평화통일자문회의: 임의적 자문기관

평화통일정책의 수립에 관한 대통령의 지문에 응하기 위하여 현재 민주평화통일자문회의(이하 민주평통이라고 한다)가 설치되어 있다. 민주평통의 법적 성격(지위)은 헌법기관, 대통령 자문기관, 중개기관(특수한 성격의 국가기관)이다.

첫째, 민주평통은 헌법에 설치근거가 규정되어 있는 헌법기관이다. 헌법은 대통령이 통일정책을 수립·추진해 나감에 있어서 국민적 합의를 기초로 민주적인 방식으로 실행할 수 있도록 하고, 이를 제도적으로 뒷받침하기 위해 헌법기관으로서 민주평통의 설치를 규정(헌법 제92조)하고 있다. 다시 말하면 통일문제와 통일정책은 우리 헌법상 매우 중요한 국가적 과제로서, 대통령의 통일정책 수립 및 추진을 효과적으로 지원하기 위해 민주평통을 헌법기관화하고 있다.

둘째, 민주평통은 평화통일정책 수립에 관하여 대통령의 지문에 응하기 위한 자문기관이다. 민주평통의 지문을 받는 대통령은 행정부의 수반으로서의 지위에서가 아니라, 국가의 원수이자 국가의 통일성을 상징하는 지위에서 지문을 받는 것이다. 이는 민주평통이 단지 국가기관으로서만 자리매김되기 보다는 국가와 국민, 국가와 사회를 중개하는 지위에 있다는 점을 근거로 하고 있다.

민주평통은 자문기관이라는 점에서 일정 사항을 직접 결정하는 의결기관이

아니고, 대통령이 평화적 통일정책을 결정하는 절차에 참여한다는 실질을 지니고 있다. 여기에서 지문이라 함은 대통령의 지문요청이 있을 경우에 그에 응한다는 수동적 의미에 그치지 아니하고, 자발적으로 대통령의 통일정책 수립에 관한 의사결정에 참고가 될 의견을 제시하는 건의활동도 포함한다.

셋째, 민주평통은 국가기관이긴 하지만 국민과 국가, 사회와 국가를 연결해주는 중개기관으로서의 특수한 성격을 갖는다. 우리 헌법상 대통령은 필요한 경우 통일에 관한 중요정책을 국민투표에 붙일 수 있고(헌법 제72조), 국민은 국민투표를 통하여 통일정책의 방향을 결정할 수 있다. 민주평통은 통일이라는 목표를 함께 추구하여야 할 의무가 있는 국가와 국민의 의사를 중개하는 기관으로서 설치되었다. 국민투표는 특정한 시점에 통일과 관련한 중요사항을 특정하여 실시함으로써 국민의사를 확인하는 것인데 비해, 민주평통을 통한 국민여론의 수렴은 상시적이라는 데 차이가 있다. 따라서 민주평통은 통일에 관한 한 대통령을 중심으로 국가와 국민이 만나는 접점으로서의 지위를 갖는다고 하겠다. 민주평통이 그 조직에 있어서 의장을 대통령으로 하고, 부의장을 민간인으로 하고 있는 것도 민주평통의 중개기관으로서의 지위를 잘 드러내주고 있다.⁸⁹

민주평통의 <http://www.acdp.go.kr> 명시되어 있다. 그에 따르면, 민주평통은 다음 4가지(각호)의 기능을 수행함으로써 조국의 민주적 평화통일을 위한 정책의 수립 및 추진에 관하여 대통령에게 건의하고 지문에 응한다고 되어 있다. 그것들은 첫째, 국내외 통일여론 수렴(각계 각종의 다양한 통일여론을 수렴, 정책자문 및 건의에 반영하는 것), 둘째, 통일에 관한 국민적 합의 도출(통일과 관련한 제반 정책의 국민적 공감대 형성), 셋째, 범민족적 통일의지와 역량의 결집(통일

89 민주평화통일자문회의의 홈페이지(<http://www.acdp.go.kr>) 중 '민주평통의 성격' 참조.

추진 의지 신념화 및 국민화합 실현), 넷째, 그 밖에 대통령의 평화통일정책에 관한 자문 건의를 위하여 필요한 사항의 수행이다.

민주평통은 대통령이 의장이 된다. 그 밖에 19명의 부의장이 있으며 이 중 1인이 수석 부의장(현재 신상우 전 국회부의장이 담임)이 된다. 민주평통은 능률적인 운영과 효과적인 자문활동을 위해 산하에 운영위원회와 상임위원회, 지역회의 및 지역협의회⁹⁰를 두고 있다. 운영위원회는 위원장 1인과 간사 2인을 포함한 50인 이내의 위원으로 구성하되, 그 구성원은 민주평통의 수석부의장 및 부의장 및 기타 의장(대통령)이 임명하는 위원으로 한다(민주평화통일자문회의법 제19조 1항 및 2항, 동 시행령 제16조 1항). 운영위원회는 설치되며, 민주평통의 회의운영에 관한 규정의 제정 및 개폐에 관한 사항, 자문위원 해촉의 심사, 기타 민주평통의 운영에 관한 사항 등을 심의한다(법 제19조 1항, 시행령 제18조). 상임위원회는 자문위원 중에서 그 출신지역과 직능을 참작하여 의장이 임명하는 300인 이상 500인 이하의 상임위원으로 구성하며(법 제18조 2항), 민주평통이 위임한 사항, 의장이 명한 사항, 각 분과위원회⁹¹에서 의결된 사항을 심의한다(시행령 제12조).

민주평통이 그 기능을 효과적으로 수행할 수 있도록 사무처를 설치·운영하고 있다. 이를 위해 대통령령으로 민주평화통일자문회의사무처직제를 두고 있다. 민주평통 사무처는 민주평화통일자문회의의 운영 및 자문위원 활동지원에

90 현재 시·도별로 모두 16개 지역회의가 구성되어 있다. 지역협의회는 경우 총 256개가 있는데, 국내에는 232개 지역협의회가 그리고 해외에 23개의 지역협의회가 있다.

91 분과위원회는 ① 정치외교, ② 교육홍보, ③ 지역협력, ④ 경제협력, ⑤ 사회복지, ⑥ 문화예술, ⑦ 체육청소년, ⑧ 여성, ⑨ 종교, ⑩ 민족화합 등 10개의 분과위원회가 구성되어 있다. 현재 상임위원은 총 470명(분과위원장 10명 제외)이며, 이들은 직능별로 해당 분과위원회에 소속되어 있다.

관한 사무, 즉 ① 통일정책자문·건의 활동지원, ② 전체회의 및 지역회의의 소집 및 운영, ③ 운영·상임위원회등 각종회의의 소집 및 운영, ④ 자문위원 활동지원 ⑤ 지역협의회 운영지원을 관장한다(사무처직제 제2조). 사무처에 사무처장 1인을 두고(사무처직제 제2조), 하부조직으로 사무처에 총무과·기획관리관 의사국 및 위원국을 두고 있다(사무처직제 제3조).⁹²

92 민주평통사무처의 하부조직인 총무과 기획관리관 의사국 및 위원국의 자세한 업무 분장에 관하여는 민주평화통일자문회의사무처직제 제6조 내지 제9조 참조 특히 의사국 내의 의사과장은 ① 민주평화통일자문회의, 운영·상임위원회 그 밖에 위원에 관련된 각종 회의의 준비·소집 및 의사진행에 관한 사항, ② 의안의 접수·인쇄·배부 및 처리, ③ 통일정책 자문·건의안의 종합, ④ 의전에 관한 사항, ⑤ 회의의 질서유지 및 방청에 관한 사항, ⑥ 회의록의 편찬 및 발간, ⑦ 그 밖에 국내 다른 과의 주관에 속하지 아니하는 사항을, 그리고 같은 국의 의안과장은 ① 각종 의안의 조사 연구, ② 통일정책에 관한 자문위원의 건의사항 수집·처리, ③ 통일문제관련 전문가 토론회 및 국제세미나의 개최·운영, ④ 통일관련 여론조사 분석 지원, ⑤ 민주평화통일자문회의 관련 기관과의 협조에 관한 사항을 분장한다. 그리고 위원국 내의 총괄 담당관은 ① 지역회의의 준비·소집 및 의사진행에 관한 사항, ② 자문위원 위·해촉 및 등록에 관한 사항, ③ 지역협의회 및 자문위원에 대한 포상에 관한 사항, ④ 국내 해외지역협의회 회장단 회의에 관한 사항, ⑤ 해외지역자문위원 활동지원, ⑥ 여성자문위원 활동지원, ⑦ 지역협의회 활동지원, ⑧ 각 담당관 업무의 총괄 및 종합, ⑨ 자문위원과 지역협의회회의의 활동 및 자문위원신상에 관한 사항의 기록·관리·분석, ⑩ 자문위원과 지역협의회 관련기관과의 협조·총괄, ⑪ 기타 국내 다른 담당관의 주관에 속하지 아니하는 사항에 관하여 국장을 보좌한다. 같은 국의 제1담당관은 ① 자문위원 연찬, ② 자문위원에 대한 통일강좌에 관한 사항, ③ 처장이 정하는 시·도 자문위원 및 지역협의회회의 활동지원, ④ 담당지역 자문위원과 지역협의회활동 및 자문위원신상에 관한 사항의 기록·관리·분석, ⑤ 담당지역 관계기관과의 협조 등에 관하여 국장을 보좌한다. 동 제2담당관은 ① 지역협의회 활동평기회의의 준비·소집 및 의사진행에 관한 사항 ② 지역단위 통일특화사업 발굴지원에 관한 사항 ③ 처장이 정하는 시·도 자문위원 및 지역협의회회의의 활동지원 ④ 담당지역 자문위원과 지역협의회회의활동 및 자문위원신상에 관한 사항의 기록·관리·분석 ⑤ 담당지역 관계기관과의 협조 등에 관하여 국장을 보좌한다. 제3담당관은 ① 통일정보보고회의의 준비·소집 및 의사진행에 관한 사항, ② 통일홍보관련 기관과의 협조, ③ 처장이 정하는 시·도 자문위원 및 지역협의회회의의 활동지원, ④ 담당지역 자문위원과 지역협의회 활동 및 자문위원 신상에 관한 사항의 기록·관리·분석, ⑤ 담당지역 관계기관과의 협조 등에 관하여 국장을 보좌한다. 동 제4담당관은 ① 통일후계세대의 육성에 관한 사항, ② 통일교육 관련 기관과의 협조, ③ 처장이 정하는 시·도 자문위원 및 지역협의회회의

(2) 행정부처

행정부처에서 대북 및 통일정책을 전담하는 주무부서는 통일부이다. 하지만 대북 및 통일정책, 그리고 그에 따른 광범위한 업무의 성격상 통일부가 혼자서 이를 모두 다 처리하기는 불가능하다. 이에 외교통상부, 국방부, 법무부 등 일반 행정부처(내각)와 특수행정기관이라 할 수 있는 국가정보원과의 협조가 불가피하다. 이러한 점에 유념하면서 아래에서는 통일관련 업무를 담당하는 주요 행정부처를 살펴보기로 한다.

(가) 통일부

통일부는 통일 및 남북대화 교류 협력에 관한 종합적 기본정책의 수립, 이에 관한 기획의 종합 및 조정, 통일교육, 기타 통일에 관한 사무를 관장하는 중앙행정기관이다. 이와 관련 정부조직법 제29조에서는 “통일부장관은 남북대화 교류 협력에 관한 정책의 수립, 통일교육 기타 통일에 관한 사무를 장리한다”고 규정하고 있다.

통일부는 2실(기획관리실, 통일정책실), 3국(정보분석국, 교류협력국, 인도지원국), 1 외국(外局)과 1 외원(外院), 1사무소 등으로 구성되어 있다. 기획관리실은 주요 통일업무계획을 수립·종합·조정·심사하고 예산편성 및 집행의 조정, 조직 및 정원관리, 대국회 및 정당관계업무 종합, 통일관련 단체의 법인

활동 지원, ④ 담당지역 지문위원과 지역협의회의 활동 및 지문위원 신상에 관한 사항의 기록 관리 및 분석, ⑤ 담당지역 관계기관과의 협조 등에 관하여 국장을 보좌한다.

허가, 법령안의 심사, 행정전산업무의 개발, 운영, 비상계획업무의 종합, 조정 등의 업무를 맡아 본다. 통일정책실은 통일정책을 수립 및 종합·조정하고, 통일이념 정립과 더불어 통일과정 및 통일 후의 정책을 수립하며, 분단국의 통합과정 및 통합사례조사, 통일정책의 분석 및 평가, 통일에 관한 국민여론의 조사·분석 및 평가, 통일교육·홍보정책의 수립 및 종합조정 등의 업무를 수행하는 외에 국제적 통일환경을 조사·연구·분석한다. 정보분석국은 국내외 방송·통신의 청취를 통해 북한의 정세와 동향을 파악하고, 통일 관련 자료를 조사·수집·분류·정리 및 보존하며, 북한의 정치·외교·군사·경제·사회·문화 등 각 분야 및 주변 정세에 관한 실태 파악, 북한의 정세와 동향에 관한 종합평가 및 전망의 업무를 수행하는 외에 “북한자료센터”(http://unibook.unikorea.go.kr)를 운영한다. 교류협력국은 남북교류협력 계획을 수립·조정하고, 남북간 인적·물적 교류 및 협력사업을 승인하며, 남북협력기금을 관리·운영·지원한다. 인도지원국은 북한주민들의 인도적 문제와 관련된 대북정책을 수립 및 종합조정하며, 이산가족 관련 정책과 북한이탈주민 관련 정책의 수립 및 종합조정, 북한이탈주민과 관련한 사후관리계획의 수립·실행 등의 업무를 담당하며, “이산가족정보통합센터”(http://reunion.unikorea.go.kr)를 운영한다. 이 밖에 통일부에 공보관, 감사관, 총무과 등이 있다.

한편 통일부는 통일교육원을 운영하는데 통일문제 및 국민정신교육에 관한 전문가와 교육자를 훈련·양성하고, 통일에 대비한 정부기관·공공기관·사회단체의 간부 및 요원에 대한 교육을 실시하며, 통일정책에 대한 국내외 지지기반 확산을 위한 교육·홍보, 통일문제 및 국민정신문제에 관련되는 교육에 관한 연구 및 저문의 업무를 담당하는 외에, 통일문제 및 국민정신교육상 필요한 전시

시설과 “사이버통일교육센터”(http:// www.uniedu.go.kr)를 운영한다. 또 외국(外局)인 남북회담사무국에서는 남북회담에 관한 업무를 전담하여 남북회담에 관한 협상대책 수립 및 실제운영, 남북회담 및 접촉지원, 남북회담 관련 정보 수집·분석 및 처리, 남북회담에 관한 홍보 등의 업무를 담당하며, “남북회담 사료”(http:// dialogue.unikorea.go.kr)를 운영한다. 이 밖에도 통일부는 탈북자 국내정착지원, 경수로기획단 관련 업무 등을 수행한다. 특히 탈북자 정착 지원을 위해 북한이탈주민정착지원사무소, 일명 “하나원”을 운영하고 있다.⁹³

교류협력국은 주로 남북교류협력법과 남북협력기금법 및 이 법들의 하위법규들을 집행하며, 인도지원국은 인도적 사업(이산가족교류와 대북 인도적 지원)과 관련된 남북교류협력법, 북한이탈주민법과 『인도적대북지원사업처리에관한 규정』 등을 집행한다. 한편 통일교육원은 통일교육지원법을 실제로 집행하는 1기관이라고 할 수 있다.

(나) 외교통상부

외교통상부는 외교, 외국과의 통상교섭, 조약, 기타 국제협정, 재외국민의 보호, 국제사정 조사 및 이민에 관한 사무를 관장하는 중앙행정기관이다. 이와 관련해서 정부조직법 제30조 제1항은 “외교통상부 장관은 외교, 외국과의 통상교섭 및 통상교섭에 관한 총괄 조정, 조약 기타 국제협정, 재외국민의 보호·지원, 국제사정조사 및 이민에 관한 사무를 장리한다”고 명시하고 있다.

외교통상부의 조직으로는 장·차관과 3실(기획관리실, 외교정책실, 의전장

93 보다 자세한 내용은 통일부 홈페이지(http://www.unikorea.go.kr)의 통일부 안내 중 ‘조직 및 업무’와 “통일부외그소속기관직제시행규칙”(통일부령 제16호)를 참조.

실) 11국(아시아태평양국·북미국·중남미국·구주국·이중동국·조약국·문화외교국·재외국민영사국·다자통상국·지역통상국·국제경제국)으로 구성되고, 하부조직으로 12담당관실과 통상교섭본부 및 45과가 있다. 소속기관으로는 외교안보연구원이 있으며, 외국에서 외무업무를 처리하기 위하여 세계 각국에 대사관·총영사관·대표부 등의 재외공관을 두고 있다. 그 밖에 산하기관으로 한국국제교류재단, 한국국제협력단, 한국외교협회, 재외동포재단 등이 있고, 자문기관으로 외교통상부정책자문위원회가 있다. 주요업무는 ① 외교에 관한 정책 수립, ② 유엔(United Nations) 및 전문기구 등 국제기구에 관한 외교정책 총괄 조정, ③ 통일문제 및 대북한 정책, ④ 외교 의전 및 외빈 영접, ⑤ 양자 및 다자간 조약 및 국제협정에 관한 업무, ⑥ 외국과 문화·학술 교류 및 체육협력에 관한 정책, ⑦ 재외국민의 보호·육성 및 지원, ⑧ 통상에 관한 외교정책 수립 등이며, 그 밖에 대외경제 관련 외교정책을 수립, 시행하고 남북한 경제교류 업무를 협조한다.

통일 및 대북관계 관련 업무를 수행하는 부서로는 외교정책실 산하의 특수정책과가 있다. 북미국의 북미1과는 한·미관계 및 북·미관계를 다루고 있다. 그리고 인권사회과는 북한인권 관련 대외업무를 수행한다. 외교안보연구원의 아태통일연구부에 속한 교수와 연구관(외교관)들은 대북정책 및 통일의교에 관한 연구를 통해 정책 수립에 직·간접으로 이바지하고 있다. 한편 재외공관들에서도 한국의 대북정책에 대한 현지국의 입장 및 태도, 현지국과 북한의 관계, 국제기구 및 외교무대에서의 북한의 동향 등 파악하여 외교통상부 본부에 보고하며, 업무협조 차원에서 이를 청와대 및 관계부처 등에 통보해 주고 있다.

(다) 국방부

국방부는 국방에 관련된 사무를 관장하는 중앙행정기관이다. 이와 관련, 정부조직법 제32조 1항에서는 “국방부 장관은 국방에 관련된 군정 및 군령과 기타 군사에 관한 사무를 장리한다”고 규정하고 있다.

국방부는 국방에 관한 제반 업무를 수행하기 위해 2실 5국 34과를 두고 있다. 장관 아래에는 국방정책 수행을 보좌하는 정책보좌관과 대외문화활동과 국방주요계획 및 홍보자료 업무를 맡는 정훈보좌관이 있다. 차관 아래에는 차관을 보좌하는 차관보, 법무관리관, 감사관, 군비통제관, 정보화기획관이 있다. 하부조직으로는 총무과, 동원국, 인사복지국, 정책기획국, 군사시설국이 있다. 정책기획국에서는 국방정책을 수립·종합·조정하는 업무를 수행하는데, 이 가운데 대북 군사업무, 한·미 군사관계도 포함된다.

국방부에서 남북관계 업무를 수행하는 부서는 군비통제관실이다. 군비통제관⁹⁴은 ① 군비통제 계획 및 정책의 수립·시행, ② 군비통제 관련기구와 업무의 조정·통제, ③ 정부의 대북 및 통일정책관련 군사분야에 관한 사항, ④ 남북화해 및 교류협력관련 군사지원 사항, ⑤ 정전체제 유지·전환 및 북한 급변사태 대비 관련 업무, ⑥ 한반도 평화체제 관련회의 군사분야 대책의 수립, ⑦ 남북군사회담 협상전략 및 방안의 수립·분석·평가, ⑧ 군비통제관련 감시·검증 정책 업무,

94 「국방부와 그 소속기관 직제」는 국방부와 그 소속기관의 조직과 직무범위 기타 필요한 사항을 규정함을 목적으로 제정되었다(직제 제1조). 그에 따르면, 국방부는 국방에 관련된 군정 및 군령과 기타 군사에 관한 사무를 관장하는데(직제 제3조), 차관 밑에 군비통제 업무를 보좌토록 하기 위해 군비통제관 1인(장관급장교로 보함). 동 직제 제10조(군비통제관)에서는 군비통제와 관련 있는 직제와 임무에 관하여 자세하게 명시하고 있다.

⑨ 대량 살상무기(핵·화생무기·미사일 등)의 비확산에 관한 업무, ⑩ 국제 군비 통제활동 관련 업무, ⑪ 군축 및 군비통제관련 지역 다자안보협력에 관한 업무, ⑫ 국군포로·실종자관련 종합대책 수립 등의 사항에 관하여 국방부 차관을 보좌한다(직제 제10조 2항).

「국방부와 그 소속기관 직제 시행규칙」은 「국방부와 그 소속기관 직제」에 의거하여 국방부와 그 소속기관의 과 또는 이에 상당하는 담당관의 설치 및 사무분장, 직급별 정원 등에 관하여 위임된 사항⁹⁵과 그 시행에 관하여 필요한 사항을 규정하기 위하여 국방부령으로 제정된 것이다. 동 시행규칙 제6조에서는 군비통제관을 보좌하는 담당관에 관하여 자세하게 명시하고 있다. 군비통제관 밑에 군비기획담당관·대북협상담당관, 국제군축담당관 및 회담운영담당관 각 1인을 둔다(제6조 1항).⁹⁶

군비기획담당관은 ① 군비통제 기본정책 및 계획의 수립, ② 남·북한 군비 통제 협상지침 및 추진계획에 관한 사항, ③ 정부의 통일정책관련 군사분야에 관한 사항, ④ 북한의 급변사태에 대한 대비 및 남·북한 군사통합정책에 관한 사항, ⑤ 남·북한 화해 및 교류협력관련 군사지원에 관한 사항, ⑥ 기타 실내 다른 담당관의 주관에 속하지 아니하는 사항에 관하여 군비통제관을 보좌한다(제6조 3항). 대북협상담당관은 ① 정부의 대북정책 및 회담관련 군사분야에 관한 사항, ② 남·북한의 군사적 긴장완화 및 신뢰구축 대책의 수립·추진, ③ 정전체제 유지·관리 및 한반도 평화체제 전환관련 업무, ④ 남·북한 군사회담에

95 이와 관련하여 「국방부와 그 소속기관 직제」의 제23조(위임규정)에서는 “국방부의 실장·국장 및 담당관 밑에 두는 과 또는 이에 상당하는 담당관은 61개 과(담당관)의 범위 안에서 국방부령으로 정한다”고 규정하고 있다.

96 군비기획담당관은 부이사관 또는 서기관으로, 대북협상담당관 및 국제군축담당관은 영관급장교로 보한다 동 시행규칙 제6조 2항.

대비한 협상전략 및 세부방안의 수립·추진, ⑤ 군사회담의 운영 및 대표단 관리·운영에 관한 업무, ⑥ 국군포로·실종자 및 남·북한 경제협력 등 대북현안 관련 군사부문 종합대책의 수립에 관하여 군비통제관을 보좌한다(제6조 4항). 그리고 국제군축담당관은 ① 국제군비통제대책의 수립 및 활동, ② 대량살상무기 관련 비확산 및 대확산정책의 수립, ③ 화학무기금지협약의 이행업무 조정·통제, ④ 유엔 및 국제군비축소기구 활동관련 업무, ⑤ 군비축소 및 군비통제관련 지역 다자간 안보협력에 관한 업무, ⑥ 검증정책과 계획의 수립 및 검증관련기구 업무의 조정·통제에 관하여 군비통제관을 보좌한다(제6조 5항).⁹⁷

(라) 국가정보원

국가정보원은 국가안전보장에 관련되는 정보·보안 및 범죄수사에 관한 사무를 담당하는 대통령 직속하의 국가 정보기관이다. 이와 관련, 국가정보원법 제2조(지위)에서는 “국가정보원은 대통령 소속 하에 두며, 대통령의 지시·감독을 받는다”고 규정하고 있다. 국가정보원은 엄격한 의미에서 내각에 속해 있는 행정부처는 아니다. 하지만 국가정보원이 담당하는 기능 및 역할에 비추어 볼 때 넓은 의미에서 행정부에 속한다고 할 수는 있을 것이다.

국가정보원의 주요업무는 ① 국외정보 및 국내보안정보(대공·대정부전복·방첩·대테러 및 국제범죄조직)의 수집·작성 및 배포, ② 국가기밀에 속하는 문서·자재·시설 및 지역에 대한 보안업무(다만 각급 기관에 대한 보안감사는 제외), ③ 형법 중 내란의 죄·외환의 죄, 군형법 중 반란의 죄·이적의 죄·군사기밀누설

97 백진현·제성호, 「군비통제 검증관련 기구 및 법령에 관한 연구」, 2001 국방정책 연구보고서, (한국전략문제연구소, 2001), pp. 76-78.

죄·암호부정사용죄, 군사기밀보호법 및 국가보안법에 규정된 범죄의 수사, ④ 국가정보원 직원의 직무와 관련된 범죄에 대한 수사, ⑤ 정보 및 보안 업무의 기획·조정 사항을 관장한다(국가정보원법 제3조 1항).

국가정보원은 원장 산하에 3개 처가 있으며, 차장(차관급)이 각 처를 담당하고 있다. 1차장은 해외분야, 2차장은 국내분야, 3차장은 북한분야를 담당하고 있고, 차관급의 기획조정실장은 지원분야를 담당하고 있다. 3처에서는 대북정책 수립, 남북회담 지원, 북한정보 수집, 대북공작 등의 업무 등을 수행한다. 이를 위해 3처 산하에 ① 대북전략국, ② 북한국, ③ 대북사업국 등을 두고 있다. 국가정보원의 조직 및 편제는 비밀로 분류되어 있어, 본고에서는 자세한 설명을 생략하기로 한다.

법집행과 관련하여서 국가정보원 3처는 남북교류협력법의 집행에 관여하며, 북한이탈주민법도 일부 집행하고 있다.

(마) 기타

이 밖에도 내각에 소속한 행정부처들은 과 단위에서 통일관련 업무를 수행하고 있다. 법무부, 문화관광부, 행정자치부, 재정경제부, 산업자원부, 정보통신부, 경찰청 등은 그 대표적인 예들이다.

법무부는 검찰·행형·인권옹호·출입국관리 기타 법무에 관한 사무를 장리하는 부처(정부조직법 제31조 1항)로서 본래 대북 및 통일관련 업무와 무관하나, 법무실장 산하의 특수법령과에서는 남북교류협력 등 대북정책 추진과 관련하여 발생하는 현안문제에 대한 법적 대처방안을 강구하는 외에 통일대미 차원에서

남북통일 과정에서 발생할 수 있는 법적 문제에 대한 연구, 분단국의 선행사례(주로 법률문제) 연구 등을 수행하고 있다.⁹⁸ 문화관광부도 문화·예술·영상·광고·출판·간행물·체육·청소년 및 관광에 관한 사무를 장리하는 부처(정부조직법 제 35조 1항)로서 대북 및 통일정책의 주무부처가 아니기는 하지만, 남북체육교류, 남북관광교류, 남북영상교류, 남북출판물교류, 북한 저작물의 남한 내 보호 등 남북관계와 관련있는 업무를 다루고 있고, 관련 문제에 대한 적절한 대책을 마련하는 데 심혈을 기울이고 있다. 남북관계에서 민감한 정치·군사문제부터 해결하려 하기보다 사회·문화교류를 통한 남북간 불신 해소와 신뢰 구축이 더욱 시급한 상황이기 때문에 문화관광부가 해야 할 역할이 적지 않다고 할 수 있다. 그 밖의 행정부처에 대한 설명은 생략하기로 한다.

(3) 범정부적 기관 및 위원회

(가) 국가안전보장회의 상임위원회

국가안전보장회의는 본회의에서 위임한 사항을 처리하기 위하여 상임위원회를 둔다고 함은 전술한 바와 같다. 상임위원회는 본회의에 참석하는 위원 중에서 대통령이 정하는 자로 구성하며, 상임위원회의 구성·운영 기타 필요한 사항도 역시 대통령령으로 정하게 되어 있다(국가안전보장회의법 제7조 2항 및 3항). 현재 상임위원회의 위원은 통일부장관, 외교통상부장관, 국방부장관, 국가정보원장 및 국가안전보장회의사무처장(대통령 국가안보보좌관이 겸임) 등 5명이다(국가안전보장회의운영등에관한규정 제8조 1항). 상임위원회 위원장은 국가안전

98 법무부, 「법무연감(2002.1.1-2002.12.31)」, (서울: 법무부, 2003), pp. 92-95.

보장회의의 의장인 대통령이 상임위원회 위원 중에서 임명하는데(규정 제10조), 현재 대통령 국가안보보좌관이 상임위원장으로 임명되어 있다. 이러한 점에 비추어 국가안전보장회의 상임위원회는 국가안보에 관한 한 가장 최고위급의 범정부위원회라고 할 수 있다. 한편 국무조정실장은 상임위원회에 출석하여 발언할 수 있고, 대통령 외교보좌관 및 국방보좌관은 상임위원회에 배석할 수 있다(규정 제8조 2항 및 3항).

상임위원회는 안보회의의 위임에 의하여 국가안전보장에 관련되는 대외정책, 대북정책, 군사정책 및 국내정책에 관한 사항을 협의한다(규정 제9조). 상임위원회의 회의는 정기회의와 임시회의로 구분하며, 상임위원회 위원장이 소집한다. 정기회의는 원칙적으로 주 1회 소집하며, 임시회의는 국가안전보장과 관련된 긴급사태의 발생시 기타 필요에 따라 소집한다. 상임위원회 위원장은 필요하다고 인정되는 경우에는 관계부처의장 기타의 관계자를 회의에 출석하게 하여 그 의견을 들을 수 있다(규정 제11조 1항 내지 4항). 그 밖에 상임위원회의 운영에 관하여 필요한 사항은 상임위원회의 의결을 거쳐 상임위원회 위원장이 정한다.

상임위원회의 운영을 효율적으로 지원하기 위하여 실무조정회의와 정세평가회의를 둔다. 실무조정회의와 정세평가회의는 관련부처의 차관보 또는 이에 상당하는 공무원으로 구성하며, 실무조정회의와 정세평가회의는 사무차장이 이를 소집·운영한다(규정 제12조 1항 내지 3항).

(나) 통일관계장관회의

통일관계장관회의는 1991년 3월 23일 통일 및 남북대화에 관한 주요정책

을 종합적으로 심의·조정하기 위하여 설치되었다(통일관계장관회의 규정 제1조). 통일관계장관회의는 통일부장관·재정경제부장관·교육인적자원부장관·외교통상부장관·법무부장관·국방부장관·행정자치부장관·문화관광부장관·산업자원부장관·기획예산처장관과 심의안건과 관계되는 해당 부·처의 장관 또는 처장을 위원으로 한다(규정 제3조 1항).

통일관계장관회의에 의장 1인을 두되, 의장은 통일부장관이 된다. 의장은 회무를 통리하며, 통일관계장관회의의 회의를 소집한다(규정 제4조 1항 및 2항). 의장이 사고가 있을 때에는 제3조제1항에 규정된 순위에 의한 위원이 그 직무를 대행한다(규정 제4조 3항). 위원이 사고가 있을 때에는 해당 부·처의 차관 또는 차장이 그 직무를 대행한다. 국가정보원장·대통령비서실장·국무조정실장 기타 관계기관의 장은 통일관계장관회의(분과위원회를 포함한다)에 출석하여 발언할 수 있다(규정 제3조 2항 및 3항).

통일관계장관회의는 ① 통일정책의 수립에 관한 주요사항 ② 남북대화대책의 수립에 관한 주요사항 ③ 통일정책의 추진과 관련하여 각 부처간의 조정을 요하는 사항 ④ 통일홍보대책의 수립 및 추진에 관한 주요사항 ⑤ 국무회의의 심의를 요하는 통일에 관한 사항 ⑥ 대북경수로건설지원사업(약칭 ‘경수로사업’이라 함)에 관한 주요사항 ⑦ 기타 의장이 부의하는 사항을 심의·조정한다(규정 제2조).

회의는 정기회의와 임시회의로 구분하되, 정기회의는 분기 1회 소집함을 원칙으로 하고, 임시회의는 필요에 따라 수시 소집한다. 의장이 회의를 소집하고자 할 때에는 회의의 일시·장소 및 상정할 의안을 정하여 회의 개최 5일 전까지 각 위원에게 서면으로 통지하여야 한다. 다만, 긴급을 요하거나 부득이한

사유가 있을 때에는 그러하지 아니하다. 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다(규정 제5조 1항 내지 3항).

통일관계장관회의의 기능을 전문 분야별로 분장하기 위하여 필요한 수의 분과위원회를 둘 수 있다. 분과위원회는 통일관계장관회의의 의장과 상정안건과 관계있는 위원으로 구성한다. 분과위원회는 통일관계장관회의로부터 위임받은 사항에 관하여 심의·조정한다. 의장은 분과위원회에서 심의·조정을 마친 안건에 대하여는 통일관계장관회의에 보고하여야 한다. 분과위원회의 구성·운영과 심의·조정사항의 위임범위 등에 관하여 필요한 사항은 회의의 의결을 거쳐 의장이 정한다(규정 제5조의2). 통일관계장관회의는 회의록을 작성·비치하여야 한다(규정 제6조).

통일관계장관회의에 부의할 중요의안과 통일관계장관회의 또는 통일부장관으로부터 위임받은 사항을 심의하기 위하여 통일관계장관회의에 실무조정회의를 둘 수 있다. 실무조정회의의 의장은 통일부차관이 되며, 위원은 심의안건과 관계되는 행정기관의 1급 또는 2급 국가공무원(1급 또는 2급에 상당하는 특정 직·별정직 국가공무원을 포함한다)이 된다. 실무조정회의의 구성·운영 기타 필요한 사항은 회의의 의결을 거쳐 의장이 정한다(규정 제7조). 회의의 서무를 처리하게 하기 위하여 통일관계장관회의에 간사 1인을 둔다. 간사는 통일부 소속 공무원 중에서 의장이 임명한다(규정 제8조).

(다) 남북교류협력추진협의회 및 실무위원회

정부는 1989년부터 남북한간의 상호교류 및 협력에 관한 정책을 협의·조

정하고 남북교류협력에 관한 중요사항을 심의·의결하기 위하여 통일부에 남북 교류협력추진협의회를 두고 있다.⁹⁹ 남북교류협력추진협의회는 통일부장관을 위원장으로 하여 총 15인 이내의 위원으로 구성되며, 통일부장관은 협의회의 업무를 통할한다(남북교류협력법 제5조 1항 및 2항). 위원은 차관 및 차관급 공무원 중에서 국무총리가 지명하는 자가 된다(법 제5조 3항). 협의회에 간사 1인을 두되, 간사는 통일부 소속 공무원 중에서 위원장이 지명하는 자가 된다(법 제5조 5항).

남북교류협력추진협의회는 ‘7·7특별선언’에서 남북간에 쌓인 불신을 씻고 화해와 협력의 길로 나가기 위해서는 무엇보다 교류와 협력을 통해 남북간 상호이해와 민족적 유대감을 증진시켜 나가야 한다는 차원에서 남북 동포간의 상호교류를 적극 추진하고 남북교역의 문호를 개방할 것을 밝힌 데 따른 후속 실천조치의 일환으로 설치된 것이라 할 수 있다. 남북교류협력추진협의회의 기능은 ① 남북교류·협력에 관한 정책의 협의·조정 및 기본원칙의 수립, ② 남북교류·협력에 관한 각종 허가·승인 등에 관한 중요사항의 협의·조정, ③ 교역대상 품목의 범위 결정, ④ 협력사업에 대한 총괄·조정, ⑤ 남북교류·협력의 촉진을 위한 지원, ⑥ 남북교류·협력과 관련된 중요사항에 대한 관계부처간의 협조 추진, ⑦ 기타 위원장이 부의하는 사항을 심의·의결하는 것이다(법 제6조).¹⁰⁰

99 남북교류협력에 대한 정부의 기본입장은 경제, 사회·문화 등 제반분야에 걸쳐 정당한 법절차에 따라 다각적으로 실시하되 그 특성과 신분에 맞게 추진되어야 하며, 남북당국간의 대화를 통한 제도적 장치 마련의 토대 위에서 합의하기 쉽고 실천이 용이한 분야부터 시작하여 점진적으로 교류의 분야와 내용 그리고 규모가 확대 추진되어야 한다는 것이다. 이러한 입장에서 정부는 남북교류협력을 효율적으로 추진하고 남북교류협력에 관한 정부내 협의기능을 강화하여 이를 제도적으로 보장해 나가기 위해 1989년 3월 31일 우선 대통령령으로 남북교류협력추진협의회를 발족시켰으며, 1990년 8월 1일 남북교류협력법을 제정하여 나중에 동 협의회를 법률적으로 뒷받침하게 되었다.

100 통일원, 「1992 통일백서」, (1992), pp. 255-256.

남북교류협력추진협의회 회의는 위원장인 통일부장관이 소집하며, 재직 위원 과반수의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다(법 제7조 1항 및 2항). 협의회에 상정할 의안을 준비하고, 협의회의 위임을 받은 사무를 처리하게 하기 위하여 협의회에 실무위원회를 둘 수 있다(법 제8조 1항).

(라) 경수로사업지원기획단

경수로사업지원기획단은 1994년 10월 21일 북·미간에 채택된 체네바 기본합의문(Agreed Framework)에 따라 추진되는 대북 경수로건설사업에 관한 업무를 수행하고 이를 국내법적으로 뒷받침하기 위하여 통일관계장관회의규정에 의거, 1994년 12월 12일 통일부에 설치된 범정부기구이다. 경수로사업지원기획단에 단장 1인을 두며, 단장은 관계행정기관의 차관급 공무원 또는 외무공무원임용령 제41조 1항의 규정에 의한 직위에 재직중이거나 재직할 외무공무원 중에서 통일부장관의 추천으로 대통령이 임명하며, 통일부장관의 명을 받아 기획단의 직무를 통할한다. 다만 필요한 경우 단장은 계약직 공무원으로 보할 수 있다. 기획단에 부단장과 관련 분야별로 부를 둘 수 있고, 부단장 기타 기획단 소속 직원은 관계행정기관 및 관계기관 단체에서 파견된 직원으로 한다(통일관계장관회의규정 제9조 2항 및 3항).

경수로사업지원기획단은 단장 밑에 부단장 내지 특별보좌역을 두고 있고, 정책조정부(통일부와 행정자치부 소속 공무원으로 구성), 국제협력부(외교통상부 소속 공무원으로 구성), 재정지원부(재정경제부, 기획예산처 소속 공무원으로 구성), 건설기술부(산업자원부와 과학기술부 소속 공무원으로 구성) 등 4개

의 부(部)를 두고 있다. 이 밖에 한국전력공사·한국전력기술공사·한국원자력안전기술원·산업은행 등에서 각 1명씩, 모두 4명의 전문가들이 파견되어 있다.

경수로사업지원기획단은 ① 경수로사업에 관한 기본대책 및 공정단계별 사업추진계획의 수립과 총괄 조정, ② 경수로사업에 관한 대북조치 및 남북교류협력에 관한 기본계획의 수립, ③ 북한에 제공하는 경수로의 재정조달 및 공급을 담당하는 국제컨소시엄과 관련한 업무 및 그 구성국과의 교섭 지원, ④ 경수로사업에 관한 주요협정 및 계약체결에 관한 기본계획의 수립, ⑤ 경수로사업에 관한 소요재원의 조달 및 상환계획과 단계별 자금소요계획의 수립 및 사후관리, ⑥ 경수로사업에 관한 타당성조사 등 사전준비계획과 경수로의 설계·기자제작 및 시공에 관한 기본계획의 수립, ⑦ 경수로사업관련 기술이전계획의 수립 및 안전규제지원에 관한 업무와 경수로관련 기술·핵물질 및 장비 등의 평화적 이용보장을 위한 안전조치계획의 수립, ⑧ 경수로사업에 관한 대내외 홍보, ⑨ 기타 경수로사업에 관하여 필요한 업무를 수행한다(규정 제9조 1항).

통일부장관은 경수로사업지원기획단의 업무수행을 위하여 필요한 때에는 관계행정기관 및 관계기관 단체의 장에게 인원의 파견, 자료 및 의견의 제출 등 필요한 협조를 요청할 수 있으며, 요청받은 기관 단체의 장은 특별한 사유가 있는 경우를 제외하고는 이에 응하여야 한다(규정 제9조 4항). 한편 경수로사업지원기획단의 단장은 필요하다고 인정하는 경우 관계행정기관의 국장급공무원과 관계기관 단체의 임·직원으로 구성되는 실무대책협의회를 설치·운영할 수 있다(규정 제9조 6항).

(마) 북한이탈주민대책협의회

1997년 1월 13일 북한이탈주민에 관한 정책을 협의·조정하고 보호대상자의 보호 및 정착지원에 관한 사항을 심의하기 위하여 통일부에 북한이탈주민대책협의회가 설치되었다. 북한이탈주민대책협의회는 심의사항은 ① 북한이탈주민 보호 및 정착지원 기간의 단축 또는 연장에 관한 사항, ② 북한이탈주민 보호여부의 결정에 관한 사항, ③ 북한이탈주민의 보호 및 정착지원 중지 또는 종료에 관한 사항, ④ 북한이탈주민에 대한 보호조치에 이의신청이 제기된 경우 그 시정 등의 조치를 취할 것인가 여부에 관한 사항, ⑤ 기타 보호대상자의 보호 및 정착지원에 관하여 대통령이 정하는 사항 등이다(법 제6조 1항). 북한이탈주민대책협의회는 위원장 1인을 포함한 20인이내의 위원으로 구성한다(법 제6조 2항). 위원장은 통일부차관이 되며, 위원은 재정경제부·교육인적자원부·통일부·외교통상부·법무부·국방부·행정자치부·문화관광부·농림부·산업자원부·보건복지부·노동부·건설교통부·대통령비서실·국가정보원·기획예산처·국무조정실·경찰청 및 국군기무사령부 소속 1급 내지 2급 공무원 또는 이에 상당하는 자 중에서 당해 행정기관의 장이 지명하는 자로 한다(시행령 제2조).

위원장인 통일부 차관은 협의회의 업무를 통할한다(법 제6조 3항). 구체적으로 위원장은 회의를 소집하며, 위원회의 사무를 총괄한다. 위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 국가정보원의 해당위원이 그 직무를 대행한다(시행령 제3조). 협의회는 그 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 필요한 수의 소위원회를 설치·운영할 수 있으며, 소위원회는 위원장, 의안과 관계있는 위원 및 간사(司)로 구성한다(시행령 제4조). 북한이탈주민대책협의회 회의

는 전체회의와 소위원회 회의로 구분하고, 위원장이 필요에 따라 수시로 소집한다. 위원장은 소위원회 회의에서 심의·조정된 사항을 차기 전체회의에 보고하여야 한다(시행령 제5조 1항 및 2항). 위원장이 회의를 소집하고자 하는 때에는 회의개최 2일 전까지 ① 회의일시, ② 회의장소, ③ 안건의 사항을 각 위원에게 통지하여야 한다. 다만 긴급을 요하거나 부득이한 사유가 있는 경우에는 그러하지 아니하다(시행령 제5조 3항).

위원장은 협의회의 업무수행을 위하여 필요한 때에는 관계공무원 또는 관계전문가를 회의에 출석하게 하여 의견을 듣거나 관계기관·단체 등에 필요한 자료의 제출 등 협조를 요청할 수 있다. 회의에 출석하여 의견을 진술하거나 의견서·자료를 제출한 자에 대하여는 예산의 범위 안에서 수당과 여비 기타 필요한 경비를 지급할 수 있다. 다만 공무원이 그 소관업무와 직접 관련하여 출석하는 경우에는 그러하지 아니하다(시행령 제6조). 또한 위원장은 협의회의 의안 중 필요하다고 인정하는 사항을 사전에 협의하기 위하여 필요한 수의 실무협의회를 수시로 구성·운영할 수 있다. 실무협의회의 위원장은 통일부의 해당 위원이 되고, 위원은 실무협의회의 위원장이 지명하는 자로 한다. 실무협의회의 위원장은 협의할 사안에 따라 참석위원의 수를 조정할 수 있다(시행령 제8조).

(바) 통일교육심의위원회

통일교육심의위원회는 통일교육지원법 제5조에 의거, 통일교육에 관한 기본정책 기타 중요사항을 심의하기 위하여 1999년 8월 통일부에 설치된 기구이

101 협의회의 사무를 처리하기 위하여 간사 2인을 두되, 통일부와 국가정보원의 해당위원이 된다. 북한이탈주민법시행령 제7조.

다. 통일교육심의위원회는 위원장 1인 및 부위원장 2인을 포함하여 25인 이내의 위원으로 구성한다(법 제5조 2항). 위원회의 위원장은 통일부장관이 되며, 위원은 통일부장관이 임명한다. 다만 위원 중 6인은 국회의장이 추천하는 자로 한다(법 제5조 3항).

시행령에서는 통일교육심의위원회의 보다 자세한 구성에 관해 규정하고 있는 바, 그에 따르면 위원회는 ① 교육인적자원부차관·통일부차관·법무부차관·국방부차관·행정자치부차관·문화관광부차관·노동부차관·여성부차관·기획예산처차관과 국무조정실소속 공무원중 당해기관의 장이 지명하는 자 각 1인, ② 국회의장이 추천하는 자 6인, ③ 통일교육에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 위원장이 임명하는 자로 구성된다. ②와 ③의 민간인도 위원이 될 수 있다. 통일교육심의위원회가 다른 범정부기구와 차이가 있는 것은 이처럼 민간위원이 포함될 수 있다는 점에 있다.

통일교육심의위원회는 통일부장관이 통일교육기본계획을 수립함에 있어서 사전심의를 통해 일정한 관여를 하고 있다. 통일교육심의위원회는 임의적인 절차가 아니라, 통일부 장관이 최종적으로 통일교육기본계획을 수립하기에 앞서 반드시 거쳐야 하는 필요적 절차이다(법 제4조 3항 참조). 통일교육기본계획에는 ① 통일교육의 기본방향 및 주요내용, ② 통일교육 실시와 관련하여 각 부처 및 기관 단체의 협조에 관한 사항, ③ 통일교육요원 및 통일대비요원의 양성·지원에 관한 사항, ④ 통일교육실태의 조사·평가 및 시정에 관한 사항, ⑤ 기타 통일교육에 관한 중요한 사항이 포함되는 바(법 제4조 2항), 따라서 통일교육심의위원회는 바로 이같은 사항을 심의하고 통일부장관에 대하여 권고하는 기능을 수행한다고 볼 수 있다.

한편 통일교육심의위원회로부터 위임받은 사무를 처리하기 위하여 위원회에 실무위원회를 두며, 실무위원회의 구성·운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정하도록 하고 있다. 또한 통일교육심의위원회 통일교육에 관한 전문적인 조사·연구등을 위하여 위원회에 5인 이내의 비상임 전문위원을 둘 수 있다.

(3) 통일정책 국민의견 수렴기구 운영: 통일정책 자문 및 고문기관

정부는 통일정책에 관한 국민의견을 수렴하기 위한 기구를 설치·운영하고 있다. 구체적으로 헌법기관으로서 민주평화통일자문회의를 두고 있으며, 통일부 내에 통일고문회의, 통일정책자문위원회 등을 두고 있다.

(가) 민주평화통일자문회의

민주평화통일자문회의는 앞에서 설명하였기에 여기서는 중복설명을 피하기로 한다.

(나) 통일고문회의

통일고문회의는 통일에 관한 초당적·범국민적 의견을 종합·수렴하고, 국민들의 평화통일 의지를 고취·선양하기 위한 효율적인 통일정책 협의기구로서 설치·운영되고 있다.

통일고문회의는 1969년 제정된 국토통일자문위원회규정에 의하여 처음 설

치 운영된 이래, 1970년 국토통일고문회의규정으로 개정되었고 현재는 1991년 2월 1일 개정된 통일고문회의의 규정에 따라 운영되고 있다. 1969년 처음 발족된 이후 지난 35여 년 동안 통일고문회의는 분기별 1회 개최되는 정례회의와 남북관계에서 중대현안 발생시 개최되는 임시회의를 통해 정부의 통일정책에 대한 전문적인 자문을 하고 있으며, 매년 1회 실시되는 해외시찰과 지방시찰을 통해 국내외 동포들의 민족통일에 대한 관심도를 제고시키고 평화통일의지를 고취·선양하기 위한 노력을 적극 전개하고 있다.¹⁰²

김대중 정부 출범이후 통일부는 통일고문회의를 대폭 개편하고 명실공히 초당적·범국민적 기구가 될 수 있도록 재야인사를 망라하여 각계 원로인사로 구성하였다. 2003년 8월말 현재 30여명의 각계원로 및 대표인사들이 통일고문으로 활동하고 있다. 정부는 효율적인 통일정책 추진을 위하여 통일고문들의 경륜과 활동이 중요하다는 판단아래 통일고문회의의 운영을 개선, 활성화하여 전국민적 통일의지를 결집하는 기구로 운영해 나가고 있다.

(다) 통일정책자문위원회 및 통일정책평가회의

1) 통일정책자문위원회

통일문제와 관련된 중요정책의 입안·계획수립 및 시행에 있어서 학계, 언론계 등 각계 전문가들의 의견을 광범위하게 청취, 반영하기 위하여 통일문제에 대한 학식과 경험이 풍부한 인사 중에서 통일원장관이 위촉하는 정책자문위원

102 통일원, 「1992 통일백서」, pp. 104-105.

으로 정책자문위원회가 구성·운영되고 있다.

정책자문위원회는 1981년 1월 28일 대통령령 제10181호 ‘정책자문위원회규정’에 근거한 ‘국토통일원정책자문위원회운영규정’(국토통일원 훈령 제107호)에 의해 통일정책, 북한, 통일홍보, 자료, 통일교육, 남북대화 등 6개의 분과위원회로 처음 구성되었으며, 매년 1회 개최되는 전체회의와 분기별 1회 개최되는 분과별 회의를 통해 통일정책, 남북대화, 교육홍보, 북한현황 등 통일정책업무 전반에 걸쳐 전문적인 정책자문기구로서의 기능과 역할을 다해 왔다.

정책자문위원회는 남북관계 진전과 통일업무의 질적 변화에 부응하여 몇 차례에 걸친 운영규정 개정을 통해 운영의 효율성을 도모해 왔으며, 1991년 7월 1일 개정된 ‘통일원정책자문위원회운영규정’(통일원 훈령 제218호)에 의해 통일정책, 북한정보, 교류협력, 교육홍보, 남북대화 등 5개 분과위원회로 구성·운영되다가, 그 후 1998년 통일부로의 명칭 수정 및 조직 개편에 맞게 다시 ① 통일정책, ② 북한정보, ③ 교류협력, ④ 인도지원, ⑤ 남북회담, ⑥ 통일교육 등 6개 분과위원회로 구성·운영되고 있다.

현재는 2003년 7월 15일 개정된 ‘통일부정책자문위원회운영규정’(통일부 훈령 제333호)에 따라 정책자문위원회가 주기적으로(분기별 1회 정도) 또는 긴급 주요현안 발생시 마다 분과위원회 별로 열려 사계의 북한 및 통일문제 전문가들이 정부정책 수립에 유용한 자문을 하고 있다.

2) 통일정책평가회의

통일부는 남북관계 발전추세와 민주적 국민합의에 기반을 둔 통일정책의 수립·진행 및 평가의 국민적 요구에 부응하여 1990년 3월 1일 ‘통일정책평가

단운영지침'을 제정하고, 각계 각층의 통일문제 전문가들로 통일정책평가단을 새롭게 구성·운영하게 되었다.

통일정책평가회의는 통일정책 수행의 투명성을 높이고 국민의 의사를 적기에 투입해 나갈 수 있는 제도적 장치로서 문민정부의 출범과 더불어 그 중요성은 더욱 높아지고 있다. 현재 통일정책 평가회의는 1993년 7월 8일 개정된 통일정책평가회의운영지침에 따라 분기별·계기별 회의를 통하여 제반 통일정책과 통일환경에 대한 평가회의를 운영하고 있으며, 평가위원으로는 위원장 1인을 비롯한 국제정치, 북한, 경제, 통일, 사회, 군사문제에 대한 각계 전문가 10여명이 활동하고 있다.¹⁰³

(라) 경수로사업지원기획단의 관련 정책 및 법률 자문

경수로사업지원기획단의 단장은 필요하다고 인정하는 경우 관계전문가로 구성되는 자문위원회와 관계공무원 및 법률전문가로 구성되는 법률자문반을 설치·운영할 수 있다(통일관계장관회의규정 제9조 5항). 이에 따라 경수로사업지원기획단에 정책자문위원회와 법률자문위원회가 설치되어 있다. 자문위원회·법률자문반 및 실무대책협의회에 출석하여 발언하는 관계전문가 또는 법률전문가에 대하여는 예산의 범위 안에서 수당·여비 기타 필요한 경비를 지급할 수 있다(규정 제9조 7항).

103 위의 책, pp. 105-107.

(마) 기타

통일부 외에도 외교부, 국방부, 법무부, 국가안전보장회의사무처 등에서도 정책자문위원회를 설치·운영하고 있으며,¹⁰⁴ 대북정책 수립 시 사계의 전문가들로부터 정책 및 법률자문을 받고 있다. 국가정보원도 비공식적으로 대북정책 자문위원을 위촉하여 정책자문을 활용하고 있다.

나. 입법부 및 사법부

(1) 입법부

국민대표기관인 국회는 본질상 대북정책을 수립하고 직접 남북관계를 운영·발전시켜 나가는 부서가 아니다. 그러나 국회는 남북대화 및 교류협력, 통일교육 등 남북관계 운영 및 통일대비 관련 법률을 제정함으로써 남북관계의 안정적인 발전을 측면에서 지원한다. 또한 국회는 통일부 등 유관부처의 예산심의 및 승인을 통해 정부의 대북사업 및 통일관련 업무에 관여한다. 남북협력기금의 사용에 있어서도 포괄적으로 사전심사를 실시하며, 명년도 협력기금 증액여부를 결정한다. 이 밖에도 국회는 국무위원을 출석시킨 가운데 대정부 질문을 함으로써 정부의 대북정책이 올바른 방향에서 추진되고 있는지 여부를 감시하고 비판하는 등 행정부를 견제하는 기능도 수행한다. 임동원 전 통일부 장관의 해

104 특히 법무부는 법무자문위원회에 남북법령특별분과위원회를 두어 대북정책 추진과정에서 제기되는 법률문제에 대하여 사계 전문가들의 자문을 구하는 등 법무적 대책 수립에 학자 및 민간 전문가들을 적극 활용하고 있다.

임건의안 통과를 통해 동인의 경질을 실현시킨 것도 정부 독주의 대북정책에 대한 통제수단의 하나로 이루어진 것으로 보아야 한다. 이와 같은 일은 기본적으로 국회 본회의에서 하는 것이다.

국회는 본회의 산하에 각종 상임위원회를 두고 있다. 국회의 의정활동을 보다 효과적으로 추진하기 위함 때문이다. 상임위원회 중에서 대북 및 통일관련 업무를 담당하는 기구는 통일외교통상위원회(약칭 통외통위)이다. 통외통위는 통일부, 외교부, 민주평화통일자문회의에 대하여 국정감사를 실시하며, 필요할 때마다 수시로 상임위원회를 개최하여 대북 및 통일정책과 외교정책, 통일정책 자문업무의 추진 상황을 점검하며, 정부에 대해 의견을 개진한다. 또한 통일 및 외교정책에 관한 소관법률을 심사하고 개정하는 작업을 수행한다. 통외통위 외에도 국회 내에 남북관계발전지원특별위원회(여야 국회의원 30명으로 구성)¹⁰⁵

국회의장 자문기구로서 ‘북핵관련 정책협의회’(여야 국회의원 15명, 국회전문위원 5명, 북핵 전문가 5명으로 구성)을 구성·운영하고 있다. 그 밖에 대북 및 통일문제를 연구하고 공청회 등을 개최함으로써 국민여론을 수렴하는 활동을 하는 국회의원연구단체로서 ‘21세기 동북아 평화포럼’, ‘국회안보통일포럼’, ‘국회외교포럼’ 등이 있다. 이러한 포럼에서 논의되는 대북 및 통일문제의 연구 결과는 많은 경우 국회의원의 구체적인 입법활동에 유용한 자료로 활용되고 있다.

105 이 특별위원회는 2002년 11월부터 2004년 5월 29일까지 한시적으로 활동하는 위원회로서, 민족적 역량을 결집하여 통일에 관한 국민적 여론을 수렴하고 국회 차원에서 체계적이고 종합적인 통일대비책을 강구함을 목적으로 하고 있다. 조영기, “국내적 통일인프라 구축을 위한 실태조사: 경제분야”, 「국내적 통일인프라 실태」, 통일연구원 협동연구학술회의발표논문집 (2003.9.26), p. 19.

(2) 사법부

사법부 역시 대북 및 통일정책을 직접 수립하고 집행하는 기관이 아니다. 그러나 법원은 국가기관의 하나로서 대북 및 통일 관련 사건을 사법적으로 심사, 판결함으로써 간접적으로 통일정책을 통제 또는 보정하는 기능을 수행한다. 판결로써 국가통일정책의 올바른 방향 제시를 통해 대북 및 통일정책을 간접적으로 지원하는 셈이다. 현재 법원에서 공판이 진행 중인 대북 비밀송금사건(송두환 특검팀의 수사에 의해 기소)에 대해 앞으로 내려질 판결은 장래에 있어 대북교류협력정책 추진에 적지 않은 영향을 미칠 것으로 내다 보인다.

한편 법원의 사법행정을 총괄하고 있는 법원행정처는 1995년 4월 ‘사법정책및제도개선등에관한위원회규칙’ 제2조의2에 따라 북한법 및 사법제도·통일대비 사법정책에 관한 사항을 조사 연구하고 이를 심의하기 위하여 특수사법제도 연구위원회를 설치하였다. 위원장은 법원행정처 차장, 주무위원은 사법정책연구실장이며, 그 밖에 법관, 통일부, 법무부, 법제처, 변호사, 학계인사 등 13인의 위원과 간사 1인, 서기 1인으로 구성되어 있다. 1995년 7월 3일부터 1998년 6월 15일까지 제1~4차 회의를 개최하여 북한법 및 통일대비 사법정책의 연구성과, 향후 연구방향 및 확충방안, 관련자료의 교환·공유문제 등에 관하여 토의하였다. 2001년부터 위원을 대폭 개편하고, 그 동안 중단되었던 위원회 활동을 다시 활성화하여 남북한간의 교류협력 과정에서 발생하는 각종 법적 문제점과 그 해결방안 등을 주제로 2001년 7월 19일부터 2003년 5월 30일까지 제5~10차 회의를 개최하였다.¹⁰⁶

106 그 동안의 연구결과는 2001년 10월 법원행정처가 발간한 「북한 대외경제교류법령의 주요 논점」, 2002년 7월 발간한 「남북교류와 관련한 법적 문제점(1)」, 2003

다. 민간조직

(1) 대한적십자사

대한적십자사(Korean National Red Cross)는 적십자에 관한 조약과 국제적십자회의에서 결의한 인도적 임무를 달성하기 위하여 설립된 특수법인이다. 대한적십자사는 1919년 7월 13일 대한민국 임시정부가 설립한 대한적십자회를 모체로 하여 출발하였으며, 1947년 3월 15일 조선적십자사를 거쳐 1949년 10월 27일 대한적십자사로 재조직되었다. 1955년 5월 국제적십자위원회(International Committee of The Red Cross: ICRC)의 인가를 받고, 9월 28일 국제적십자사연맹(International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies: IFRC)의 회원국이 되었다. 1958년 2월 15일 국립혈액원을 인수하여 대한적십자사 혈액원을 개원하였으며, 1971년 9월 남북회담 사무국을 설치하였다.

대한적십자사의 주요 활동은 전시(戰時)에는 제네바협약에 입각하여 국군의 의료보조기관으로서 부상자를 치료하는 것을 기본적 임무로 하고, 평시에는 ① 구호사업, ② 지역보건사업, ③ 사회봉사사업, ④ 혈액사업, ⑤ 청소년사업, ⑥ 국제사업, ⑦ 국내외 이산가족찾기사업,¹⁰⁷ ⑧ 안전사업, ⑨ 남북적십자회담, ⑩ 원폭피해자 복지사업, ⑪ 인도주의이념 보급, ⑫ 병원사업, ⑬ 의료정보사업 등과 같은 사업을 추진한다.

년 4월 발간한 「남북교류와 관련한 법적 문제점(2)」 책자에 정리되어 있다. 이상의 법원행정처 사법정책심의관실에 근무하는 담당 판사와의 면담내용이다.

107 1983년 KBS방송사와 함께 남북 이산가족찾기운동을 벌였으며, 1989년 9월 사할린 동포의 고국방문을 추진하였다.

회원은 한국에 거주하는 자는 누구나 될 수 있으며, 일반회원과 특별회원으로 나뉜다. 대통령을 명예총재, 국무총리를 명예부총재로 추대하며 의결기관으로는 전국대의원총회·중앙위원회·운영위원회가 있다. 이 중 전국대의원총회는 대통령이 위촉하는 8명, 국회에서 위촉하는 12명, 특별시장·광역시장·도지사가 위촉하는 각 2명, 적십자사 각 지사에서 선출하는 각 6명으로 구성된다. 중앙위원회는 총재를 포함한 28명, 운영위원회는 총재를 포함한 7명으로 구성된다. 임원으로는 총재 1명, 부총재 2명, 재정감독 1명, 법률고문 1명을 두고 있다. 각 시·도에 지사를 두며, 사업기관으로 각 시·도의 13개 지사와 16개 혈액원, 7개 병원, 기타 교육원, 혈액제제연구소, 적십자간호전문대학 등을 운영하고 있다. 자원봉사조직으로는 일반지역직장봉사회, 전문봉사회, 청소년적십자(RCY), 각종 사업후원조직 등이 있다.¹⁰⁸

대한적십자사가 인도적 사업을 효과적으로 수행할 수 있도록 하기 위해 총재 밑에 사무총장을 두고 있다. 사무총장 산하에 남북교류국이 있는데, 이 남북교류국은 남북간 인도적 사업을 담당하고 있다. 남북교류국은 이산가족 상봉 대상자 확정, 생사확인 업무, 이산가족 찾기 신청서 접수 등을 담당한다. 이 밖에도 남북적십자회담, 대북 구호물자 지원(전달)을 위한 남북적십자 접촉, 대북 지원물자의 분배투명성 확인을 위한 방북 등에 참가하고 있다. 한편 이산가족 정책 자문을 위해 대한적십자사는 민간 전문가들로 구성된 남북적십자교류위원회를 설치·운영하고 있다.

108 <http://100.daum.net/result.jsp?sid=46150&adid=z7xy>.

(2) 민족화해협력범국민협의회

민족화해협력범국민협의회(약칭 민화협)는 민간차원에서 민족의 화해와 평화통일을 위한 제반사업을 수행할 목적으로 남측의 정당과 사회단체들이 참가한 통일운동 상설협의체이다(민화협 정관¹⁰⁹ 제2조). 민화협은 국민적 합의 도출→ 민족화해 교류협력→평화통일실현 → 민족번영 성취(구현)의 구도를 갖고, 민간 차원의 통일역량을 결집하는 구심체로서 작동할 것을 자임하고 있다.¹¹⁰

민화협은 통일과정에서 남북한 당국이 해야 할 일이 있고, 남북의 각 정당과 사회단체들이 해야 할 일이 있는데, 민족공동의 이익실현을 목표로 각지의 영역에서 고유한 역할을 수행하여 민족화해와 통일을 위해 연대하고 단결해야 한다고 강조한다. 민화협은 결성식 대회사에서 밝혔듯이 통일에 대한 모든 국민의 합의를 도출하고 민간차원의 실천적인 통일운동을 이끌어 감으로써 민족통일의 초석이 되어 희망찬 '21세기 민족통일 시대를 열어갈 것임을 천명하고 있다. 또한 민화협은 남북기본합의서에 따라 민족이 화해하고 교류와 협력을 증진시키며 평화를 정착하면 통일시대로 진입하게 될 것임을 분명히 하고 있다.¹¹¹ 민화협은 ① 남북기본합의서와 6·15 남북공동선언의 실천을 위한 사업, ② 통일문제에 대한 합의 도출을 위한 사업, ③ 남북간 화해·협력 및 교류를 위한 사업 및 대정부 정책건의, ④ 기타 민화협의 목적에 관련된 부대사업 등의

109 민화협의 정관은 1998년 9월 3일 제정되었으며, 이후 2000년 10월 24일 1차로 개정되었으며, 2003년 3월 26일 개정되었다.

110 민화협 정관 제3조(목적)는 “본회는 통일문제에 대한 국민적 합의를 도출하고, 남북간 화해와 교류협력 및 평화실현을 통해 민족동질성 회복에 기여함을 목적으로 한다”고 규정하고 있다.

111 <http://www.kcrc.or.kr/kcrc.htm>(‘민화협소개’) 참조

사업을 추진한다(정관 제4조).

민화협의 조직에는 대의원회, 공동의장회의, 상임의장회의, 운영위원회, 감사, 고문, 지역본부, 집행위원회, 사무처 등이 있다. 그리고 민화협에는 ① 상임의장, ② 공동의장, ③ 감사, ④ 집행위원장, 정책위원장, 분야별 위원장, 특별위원장 ⑤ 대변인 등의 임원을 두며(정관 제14조 1항), 사무처장을 포함한 유급직원을 둘 수 있다(정관 제14조 2항).

상임의장은 민화협을 대표하고 각종 회의를 주재한다(정관 제15조 3항). 상임의장회의는 본회의 이사회가 된다. 상임의장회의는 본회의 상임의장으로 구성하며, 집행위원장, 정책위원장, 대변인은 상임의장 회의에 배석한다. 상임의장회의의 권한은 ① 공동의장, 상임의장 및 감사를 제외한 임원의 임면에 관한 사항, ② 정관 개정안의 작성, ③ 사업계획서의 작성에 관한 사항, ④ 예산결산서의 작성에 관한 사항, ⑤ 대의원회에 부의할 안건의 심의, ⑥ 대의원회에서 위임받은 사항, ⑦ 본회 자산의 취득 및 처분에 관한 사항 등이다(정관 제12조).

공동의장은 전국규모의 주요한 정당 및 사회단체의 대표로서 50인 이내로 선출하는데, 공동의장회의에 상정된 본회 사업과 관련된 사항을 심의한다(정관 제16조 1항 및 2항). 공동의장회의는 상임의장과 공동의장으로 구성된다. 공동의장회의는 본회의 발전과 관련한 중요사항에 대해 심의한다. 집행위원장, 정책위원장, 대변인은 공동의장회의에 배석한다(정관 제11조).

대의원회는 본회의 총회가 된다. 대의원회는 본회의 최고 의결기관으로서 ① 정관개정, ② 사업계획 및 예산, 결산에 관한 사항 승인, ③ 상임의장, 공동의장, 감사의 선출 등의 권한을 갖는다(정관 제10조 1항 및 2항).

화협의 활동과 관련하여 자료수집, 출판사업, 정책개발, 시민통일교육, 학술세미나, 학술연구사업 등을 위해 정책위원회를 둔다. 정책위원회 위원은 정책위원장의 추천을 받아 운영위원회에서 위촉한다. 정책위원회에는 몇 개의 분과위원회를 둘 수 있으며, 정책 업무를 기획·보조하기 위해 실·국을 둘 수 있다(정관 제21조). 이 밖에 민화협의 분야별 사업 및 특별사업을 추진하기 위하여 필요한 경우 분야별위원회와 특별위원회를 둘 수 있다(정관 제22조 1항). 또한 민화협에 남북간의 경제교류와 협력사업을 추진하기 위해 남북협력사업단을 둘 수 있다(정관 제23조 1항).

(3) 북한이탈주민후원회, 남북이산가족교류협의회 및 통일교육협의회 등

북한이탈주민법은 민간 차원에서 북한이탈주민의 국내정착을 지원하기 위한 자발적이고 자율적인 단체의 설립을 예정하고 있다. 이와 관련해서 북한이탈주민법 제30조 1항에서는 ‘북한이탈주민후원회’를 설립한다고 규정하면서, ① 북한이탈주민의 생활안정 및 사회적응 지원사업, ② 북한이탈주민의 취업 지원사업, ③ 기타 통일부장관이 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 필요하다고 인정하여 후원회에 위탁하는 사업을 수행하도록 하고 있다. 북한이탈주민후원회는 법인으로 설립하며, 민법 중 재단법인에 관한 규정을 준용하도록 되어 있다(법 제30조 3항 및 4항). 그리고 통일부장관은 후원회의 건전한 운영을 위하여 예산 등 필요한 지원을 할 수 있도록 하고 있다. 한편 ‘북한이탈주민후원회’와는 별도로 북한이탈주민들의 생존과 사회정착을 지원하는 민간단체들이 모여 1999년 ‘북한이탈주민지원민간단체협의회’(북한이탈주민후원회가 간사 역할을 담당)라는 것을 설립하였다. 이 단체는 각종 후원·결연단체의 네트워크화를

도모하는 한편, 전문 분야별로 적응지원 사업을 추진하고 있다.¹¹² 또한 북한이탈주민이 밀집 거주하는 지역을 중심으로 지방자치단체와 민간지원단체로 구성되는 ‘북한이탈주민지원지역협의회’를 2001년부터 조직하여 사회로 편입되는 북한이탈주민을 위해 지역설정에 적합한 특화된 사회적응·정착프로그램, 지역사회 의 안내 및 적응지원, 대상별 직업훈련 알선과 취업확대, 전문사회복지관의 사례관리 및 각종 사회복지서비스의 제공 등을 실시하고 있다. 이 밖에도 정부는 북한이탈주민 지원사업을 추진함에 있어 민간단체의 자율적 참여와 협력을 통하여 효과성을 높인 북한이탈주민 지원체계를 완비하고 소속단체들간 상호 정보교류와 연대 지원망을 구축하려고 노력하고 있다.

남북이산가족 돕기사업에 종사하는 민간단체들이 서로 정보를 교환하고 효율적인 지원체계를 수립하기 위해 1998년 5월 28일 남북이산가족교류협의회를 결성하였다. 이산가족교류협의회는 대한적십자사가 구축이 되고, 20여개의 관련단체들이 여기에 참여하고 있다. 이러한 협의회는 구성은 정부가 민간 차원의 이산가족교류를 촉진하는 측면에서 지원하기 위한 노력의 일환일 뿐만 아니라, 이산가족교류단체에 대한 지도를 강화하고 긴밀한 협조체제를 구축, 저비용의 민간교류체제 정착을 겨냥한다는 의미를 내포하고 있다. 이산가족교류협의회는 ① 이산가족문제 해결에 관한 민간의 정책건의 및 자문, ② 이산가족문제에 대한 연구·조사 활동 및 정보교환, ③ 이산가족교류사업 지원과 교류촉진 활동, ④ 이산가족문제에 대한 민간단체와 정부간, 민간단체 상호간의 의견조정과 협력체제 구축 등의 기능을 수행하고 있다.¹¹³

112 「북한이탈주민지원 민간단체협의회」는 민간단체의 전문 분야별로 적응지원 사업의 추진을 활성화하기 위해 교육, 아동·청소년, 연구, 정착지원, 지역복지, 해외 등 총 6개의 분과위원회를 구성·운영하고 있다. 이 협의회는 상호정보교류를 위해 심포지엄·워크숍을 개최하고 있으며, 전문성 있는 민간단체를 발굴하고자 노력하고 있다.

한편 통일교육을 실시하는 단체들이 통일교육의 효율적인 실시를 위한 협의·조정 기타 상호간의 협력증진을 위하여 통일부장관의 인가를 받아 자율적인 민간협의기구로서 2000년 12월 22일 ‘통일교육협의회’가 창립되었다. 현재 90개 단체가 회원단체로 가입해 있다.¹¹⁴ 전술한 바와 같이 통일교육협의회는 ① 통일교육에 관한 조사 및 연구, ② 통일교육에 관한 자료수집 및 간행물 발간, ③ 통일에 관한 계몽 및 홍보, ④ 통일교육 종사자의 자질향상과 복리증진, ⑤ 통일부장관으로부터 위탁받은 업무, ⑥ 기타 통일교육의 진흥을 위하여 필요한 사항의 사업을 수행하고 있다.

(4) 통일연구기관

통일연구기관에는 반관반민의 국책연구기관과 순수 민간연구기관이 있다. 대표적인 국책연구기관의 하나인 통일연구원은 1991년 4월 9일 개원했다. 당시는 민족통일연구원이라는 이름으로 출발하였다가 1999년 초에 통일연구원으로 바뀌었다. 통일연구원은 통일정책연구실, 북한연구실, 경제협력연구실, 국제관계연구실, 북한사회·인권연구센터, 통일학술정보센터, 기획조정실, 사무국으로 구성되어 있으며, 북한문제와 통일문제를 종합적·체계적으로 연구하는 세계적인 싱크탱크를 지향하고 있다.¹¹⁵ 또한 통일연구원은 통일문제연구협의회 구성을 주도함으로써 관련 국책연구기관 및 민간연구기관과의 북한 및 통일문제 연구 네트워크를 구축하고 있다.

113 제성호, 「『국민의 정부』의 이산가족정책과 이산가족문제 해결방안」, 『남북이산가족문제 해결방향』, 학술회의 총서 99-04 (통일연구원, 1999), p. 27.

114 <http://www.unikorea.go.kr> 통일소식/보도자료 749번(통일교육협의회 사무실 개소) 참조(2003년 9월 21일 검색).

115 <http://www.kinu.or.kr/about/about6.asp> 참조.

이 밖에도 통일연구를 담당하는 주요 국책연구기관으로는 국방연구원, 외교통상부 연구기관으로서 반관반민적 성격을 갖는데 비하여, 후자는 외교통상부 소속의 공무원(연구직 또는 교수직)으로 구성되어 있는 정부기관이다. 전자는 국방에 관한 사항을 종합적·체계적으로 연구하는 기관으로서 북한 핵문제와 남북간 군사적 긴장완화문제, 남북불가침 이행문제 등 군사·안보문제에 관하여 깊이 있는 연구결과를 계속 축적해 나가고 있다. 후자도 외교분야를 중심으로 대북 및 통일 관련문제를 연구하고, 수시로 외교통상부에 정책건의를 하고 있다.

한편 민간연구기관으로는 세종연구소, 경남대학교 극동문제연구소, 연세대 통일연구원, 북한연구소, 평화문제연구소 등이 있으며, 대부분의 4년제 종합대학들에서도 통일문제 관련 교책연구소를 설치·운영하고 있다.

IV. 통일대비 법·제도 인프라의 적용실태

1. 법제 인프라 운영 실태

가. 헌법 및 국가보안법의 적용실태¹⁶

(1) 정부의 적용

헌법은 국가의 기본법으로서 법률·명령·규칙 등 하위법규의 규범력을 갖게 하는 시원적 규범이기 때문에 모든 국가활동의 척도가 된다. 정부는 헌법규정에 따라 대북 및 통일정책을 추진한다. 이는 헌법 제4조의 구체적인 실천이라고 할 수 있다.

헌법 제4조, 제66조 제3항과 제69조를 체계적으로 해석할 때 대북 및 통일정책의 최종적 책임자는 대통령이다. 내각의 일 부처인 통일부는 대북업무 주무부서로서 대통령을 보좌한다. 이 밖에 정부는 국가안전보장회의나 남북교류협력추진협의회, 북한이탈주민대책협의회 등 범정부적인 협의체나 유관부처 간의 실무협의기구를 통해 수시로 협조하면서 대북 및 통일정책업무를 조정함으로써 일관성 있게 추진하고 있다.

국가보안법은 헌법에 명시된 국가이념인 자유체제 유지 및 수호를 위한 체제방어법 내지 안보형사법이다. 국가보안법의 집행 및 적용은 일차적으로 정부, 특히 검찰과 경찰, 국가정보원 등 공안기관에 의해 이루어진다. 최근 언론보도에 따르면, 국가보안법의 적용실적은 점점 줄어들고 있는 것으로 나타나고 있

116 국가보안법의 보다 구체적인 적용실태에 관하여는 본서의 부록을 참조

다.¹¹⁷ 국가보안법의 집행이 정당한 것이었는가 하는 점은 최종적으로 사법부의 판단에 의해 결정된다.

(2) 사법부(대법원)의 적용

대법원을 정점으로 하는 사법부는 헌법 제3조 영토조항에 의거, 북한이 군사분계선 이북지역을 불법적으로 점거하는 반국가단체로 규정하는 한편, 국가보안법이 북한의 대남전략에 대응하는 목적을 가지며, 남북관계 현실에서 필요한 자위적·방어적 법률로서 합헌적(合憲的)인 것이라고 보고 있다. 이는 국가보안법 폐지를 주장해 온 시민단체·인권단체의 입장을 부인하는 것이라고 하겠다.

대법원은 1990년 9월 25일 선고한 '90도1451 판결'에서 다음과 같이 설

117 최근 5년간 검찰에 의해 사법처리된 국가보안법 위반사범 숫자가 해마다 줄어들고 있는 것으로 나타났다. 2003년 9월 9일 법무부가 국회 법사위에 제출한 반국가단체 및 이적단체 구성, 한총련 가입, 이적표현물 반포 등 국보법 위반사범 입건 및 처리 현황에 따르면 지난 99년 506명에 달했던 위반사범이 올해 상반기(1~6월)에는 48명 수준으로 대폭 감소한 것으로 집계됐다. 국보법 위반사범은 99년 506명을 기록한 뒤 하향세로 접어들어 2000년 286명, 2001년 247명, 2002년 231명으로 꾸준한 감소 추세를 보이고 있으며 올해의 경우 상반기까지 입건된 48명에 한총련 수배해제 대상자 79명을 포함시키더라도 총 130명선으로 최근 5년간 최저치를 기록할 전망이다. 반면 국보법 위반사범에 대한 기소유예를 포함한 불기소 비율은 99년 38.1%, 2000년 46.1%, 2001년 39.7%, 2002년 33%로 꾸준히 30%선 이상을 유지해오다 올 들어 19%선으로 뚝 떨어진 것으로 집계됐다. 또 국보법 위반사범 가운데 구속자 비율은 99년 61.7%를 고비로 한풀 꺾여 2000년 45.5%, 2001년 51.1%, 2002년 56.7%로 50%대 안팎을 맴돌다 올해 상반기 72.9%로 다시 높아졌다. 2001년 8월부터 2003년 6월까지 최근 2년간 국보법 제7조(찬양·고무등)가 적용돼 사법처리된 위반사범은 총 390명으로 이중 250명이 기소됐으며, 138명은 불기소처분을 받은 것으로 나타났다. 가족과 친족이라도 반국가사범을 수사기관 등에 신고하지 않은 자를 처벌하도록 규정, 개폐 논란이 빚어지고 있는 제10조(불고지죄)가 적용된 사례는 2년간 1건도 없었다. “국보법 위반사범 최근 5년간 감소추세: 99년 506명서 올해 130명… ‘불고지죄’ 2년간 단 1건”, 「연합뉴스 속보」 2003.9.9.

시하고 있다.

“우리 헌법이 전문과 제4조, 제5조에서 천명한 평화통일의 원칙과 국제평화주의의 자유민주적 기본질서라는 대전제 하에서 추구되어야 하는 것이므로 아직도 북한이 막강한 군사력으로 우리와 대치하면서 우리 사회의 자유민주적 기본체제를 전복할 것을 포기하였다는 명백한 징후를 보이지 않고 있어 자유민주적 기본질서에 대한 위협이 되고 있음이 분명한 상황에서 국가보안법이 북한을 반국가단체로 본다 고 하여우리 헌법이 천명한 국제평화주의 등의 원칙과 모순되는 법률이라고 볼 수 없고(당원 1990.6.8 선고, 90도646판결 참조), 더욱이 헌법 제3조는 “대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다”고 규정하고 있어 법리상 이 지역에서는 대한민국의 주권과 부딪치는 어떠한 국가단체도 인정할 수가 없는 것이므로(당원 1961.9.28 선고, 4292형상48 판결 참조), 비록 북한이 국제사회에서 하나의 주권국가로 존속하고있고, 우리 정부가 북한 당국자의 명칭을 쓰면서 정상회담을 제의하였다 하여 북한이 대한민국의 영토고권을 침해하는 반국가단체가 아니라고 단정할 수 없으며 ….”¹¹⁸

또한 대법원은 남북한 유엔동시기입과 「남북기본합의서」 서명과 같은 사유가 있다고 해서, 혹은 헌법과 「남북교류협력법」이 평화통일의 원칙을 선언하고 이를 실현하기 위한 노력의 일환으로 제한적인 남북교류를 규정하고 있다고 해서 “북한이 국가보안법상의 반국가단체가 아니라고 할 수 없고, 또한 국가보안법은 동법 소정의 행위가 국가의 존립과 안전을 위태롭게 하거나 자유민주적 기본질서에 위해를 줄 경우에 적용되는 한에서는 헌법상 보장된 국민의 권리를 침해하는 법률이라고 볼 수 없고, 국가보안법이 북한을 반국가단체로 본다 고 하여 헌법상 평화통일의 원칙에 배치된다거나 또는 국가보안법이 죄형법정주의

118 대법원 1990년 9월 25일 선고, 90도1451 판결 법원행정처, 「법원공보」, 제884호 (1990. 11.15), p. 2224

에 배치되는 무효의 법률이라고 할 수 없다”고 판시하고 있다.¹¹⁹ 대법원은 지금까지 이 같은 입장을 계속 견지하고 있다.¹²⁰

(3) 헌법재판소의 적용

헌법재판소²¹에 자주 제기되는 사건 중의 하나가 국가보안법 내용이 헌법상의 기본권 보장조항과 합치되는가 여부에 관한 문제이다. 헌법재판소는 1990년 4월 2일 국가보안법 제7조 1항의 찬양 고무죄가 헌법에 위반되는지, 그리고 헌법 제4조의 평화통일조항과 국가보안법의 관계에 관한 심리를 마치고, 국가보안법을 한정합헌(限定合憲)으로 판시하는 결정을 내린 바 있다. 이 헌법재판소 결정은 장대현 외 2인이 제청신청을 하였고, 관할법원인 마산지방법원 충무지원이 1989년 11월 10일 헌법재판소에 위헌제청 신청(89초308)을 해 옴에 따라 내려지게 되었다. 이 사건에서는 국가보안법 제7조(찬양 고무) 1항과 5항의 위헌

119 대법원 1992년 8월 14일 선고, 92도1211 판결 법원행정처, 「법원공보」, 제929호(1992. 10.1), p. 2711.

120 ‘북한은 국가보안법상의 반국가단체’이며 ‘국가보안법은 여전히 남북관계에서 유효한 합헌적인 법률’이라는 입장은 1990년대에 대법원이 내린 일련의 판결들에서 재확인되고 있다. 그 대표적인 대법원 판결로는 90도646 판결(1990.6.8 선고), 90도1518 판결(1990.9.14 선고), 91도2419 판결(1991.12.24 선고), 91도3279 판결(1992.3.31 선고), 92도1244 판결(1992.8.18 선고), 92도1711 판결(1993.2.9 선고), 93도1951 판결(1993. 10.8 선고), 94도980 판결(1994.5.24 선고), 95도1624 판결(1995.9.26 선고), 96도2673 판결(1996.12.23 선고) 등이 있다. 정인섭 편, 「한국판례국제법」, p. 108 참조.

121 헌법재판소는 헌법재판기관, 헌법수호 및 보장기관, 기본권보장기관, 권력통제·순화기관으로서의 지위를 갖는다. 헌법재판소는 좁은 의미의 사법부를 구성하지 아니하나, 대법원을 정점으로 하는 사법부와 상호 수평적인 관계에서 독립적인 활동을 하며, 또한 상호통제적인 관계를 형성하고 있다. 우리 헌법은 헌법재판소의 헌법재판권, 그리고 법원사법의 원칙 및 법원의 일반재판권 분장을 통해 ‘이원적 사법부 구조를 창설하고 있다고 볼 수 있다. 권영성, 「헌법학원론」, 보정판, pp. 1068-1074.

여부가 쟁점이었는데, 청구인은 동 조항들이 헌법상 죄형법정주의(제12조 1항)에 위배되어 위헌이라고 주장하였다. 헌법재판소는 결정을 내리는 과정에서 국가보안법의 해당 조항과 헌법 제4조 평화통일조항과의 관계를 검토하였다.

헌법재판소의 결정(다수의견) 중 관련 부분은 다음과 같다.

“제7조 제1항의 찬양 고무죄를 문언 그대로 해석한다면 헌법 전문의 “평화적 통일의 사명에 입각하여 정의·인도와 동포애로써 민족의 단결을 공고히 하고”의 부분과 헌법 제4조의 평화적 통일지향의 규정에 양립하기 어려운 문제점이 생길 수도 있다. 물론 여기의 통일은 대한민국의 존립과 안전을 부정하는 것은 아니고 또 자유민주적 기본질서에 위해를 주는 것도 아니며 오히려 그에 바탕을 둔 통일인 것이다. 그러나 제6공화국 헌법이 지향하는 통일은 평화적 통일이기 때문에 마치 냉전시대처럼 빙탄 불상용의 적대관계에서 접촉·대화를 무조건 피하는 것으로 일관할 수는 없는 것이고 자유민주적 기본질서에 입각한 통일을 위하여 때로는 북한을 정치적 실체로 인정함도 불가피하게 된다. 북한집단과 접촉·대화 및 타협하는 과정에서 자유민주적 기본질서에 위해를 주지 않는 범위 내에서 때로는 그들의 주장을 일부 수용하여야 할 경우도 나타날 수 있다. 순수한 동포애의 발휘로서 서로 도와주는 일, 체제문제와 관계없이 협력하는 일은 단일민족으로서의 공감대 형성이며, 이는 헌법 전문의 평화적 통일의 사명에 입각하여 민족의 단결을 공고히 하는 소위인 것으로서 헌법정신에 합치되는 것일 수도 있다.

그러나 앞서 본 바와 같은 찬양 고무죄의 처벌범위의 광범성 때문에 자유민주적 기본질서에 입각한 통일정책의 추구나 단순한 동포애의 발휘에 지나지 않을 경우라도 그 문언상으로는 북한의 활동에 동조하거나 북한을 이롭게 하는 것이 된다는 해석으로 연결되어 처벌될 위험이 있다. 그러나 제7조 제1항의

그 다의성 때문에 위헌문제가 생길 수 있다고 해서 전면위헌으로 완전폐기되어야 할 규정으로는 보지 않으며 완전폐기에서 오는 법의 공백과 혼란도 문제지만, 남북간에 일찍이 전쟁이 있었고 아직도 휴전상태에서 남북이 막강한 군사력으로 대치하며 긴장상태가 계속되고 있는 마당에서는 완전폐기함에서 오는 국가적 불이익이 폐기함으로써 오는 이익보다는 이익형량상 더 클 것이다.
...

국가보안법 제7조 제1항 및 제5항은 각 그 소정 행위가 국가의 존립·안전을 위태롭게 하거나 자유민주적 기본질서에 위해를 줄 명백한 위험성이 있는 경우에 적용된다고 할 것이므로 이와 같은 해석 하에서는 헌법에 위반되지 아니한다고 할 것이다.”¹²²

본 결정은 헌법재판소가 국가보안법의 합헌성 여부에 대하여 첫번째로 내린 것으로 이른바 한정합헌의 판시를 한 것으로 유명하다. 한 마디로 헌법재판소는 국가보안법이 헌법 전문과 제4조 평화통일조항에 위반되지 않는다고 보고 있는 것이다. 헌법재판소는 국가보안법의 헌법적 근거에 관해 분명하게 언급하고 있지 않지만, 국가보안법이 헌법 제3조 영토조항과 제37조 2항의 ‘기본권

122 헌법재판소 1990년 4월 2일 선고, 89헌가113 결정(국가보안법 제7조에 대한 위헌심판). 헌법재판소, 「헌법재판소 판례집」, 제2권 (1990), p. 49. 이 때 변정수 헌법재판소 재판관은 “북한을 반국가단체로 규정지움으로써 북한을 정부를 참칭하거나 국가를 변란할 것을 목적으로 하는 범죄단체임을 전제로 하는 국가보안법의 여러 규정은 헌법의 평화통일조항과 상충된다. 특히 국가보안법 제7조 제1항 및 제5항은 반국가단체인 북한에게 이로운 것은 곧 대한민국에 해롭다는 상호 배타적인 적대관계의 논리를 강요하고 있어 더욱 평화통일조항에 위반된다. 국가보안법이 그 대로 존속하는 한 북한을 대등한 당사자로 전제하고서 추진되고 있는 정부의 통일 정책 내지 대북한 정책은 명백히 국가보안법에 위반한 범죄행위이다.”라는 반대의 견을 제시한 바 있다. 이와 유사한 논지에서 더 나아가 헌법재판소의 한정합헌결정을 신랄하게 비판하는 견해로는 배종대, “다시 한번 국가보안법을 말한다”, 「법과 사회」, 제4호 (1991), pp. 143-150.

제한에 관한 일반적 유보조항'에 의거하여 제정된 유효한 법률이라고 보고 있는 것으로 추정된다.¹²³ 다만 한정합헌의 결정을 통해 그 남용에 따른 인권침해의 가능성을 최소화할 것을 주문한 것으로 판단된다. 이 결정이 있는 직후 정부는 국가보안법 개정에 착수하여 1991년 5월에 8차 개정을 마무리하였음은 주지하는 바와 같다.¹²⁴

이후 헌법재판소에는 남북교류협력법과 국가보안법간의 상충 모순을 들어 남북교류협력법 제3조가 헌법에 위반한다는 점을 판시해 주도록 요청하는 헌법 소원(청구인: 박병준, 관련사건: 서울형사지방법원 90노1344 국가보안법 위반)이 제출되었다.¹²⁵ 이에 1993년 7월 29일 헌법재판소 전원재판부는 92헌바48(남북

123 이와 관련, 권영성 교수는 국가보안법의 헌법적 근거에 관해 제3조 영토조항설과 제37조 2항의 '일반적 법률유보조항설'이 대립되고 있는데, 제1차적으로는 헌법 제3조 영토조항이고 제2차적으로는 제37조 2항의 '일반적 법률유보조항'이라고 보아야 할 것이라고 논하고 있다. 권영성, 「헌법학원론」, p. 125.

124 이후 헌법재판소가 내린 같은 논지의 판례로는 ① 1990년 6월 25일 헌법재판소 전원재판부, 90헌가11 결정과 ② 1992년 4월 14일 헌법재판소 전원재판부, 90헌바23 결정 등이 있다. 헌법재판소, 「헌법재판소 판례집」, 제2권(1990), p. 165 이하; 헌법재판소, 「헌법재판소 판례집」, 제4권(1992년), p. 162.

125 청구인 박병준은 천주교 신부로서 「천주교 정의구현 전국사제단」이 1989년 7월 경 미국 영주권자인 문규현 신부를 북한에 파견한 것이 문제가 되어 국가보안법 제6조(잠입·탈출) 위반(공동정범)으로 기소되었다. 제1심 법원에서 유죄판결을 선고받고 항소하여 소송 계속 중 「남북교류협력에 관한 법률」이 공포·시행되자 그 법률 제3조에 관하여 위헌여부 신청을 하였으나 그것이 가각되자 헌법재판소에 헌법소원의 심판청구를 하였다.

청구인은 자신이 소속한 「천주교 정의구현 전국사제단」이 문규현 신부를 북한에 파견한 것은 남한과 북한과의 남북교류 및 협력을 목적으로 한 것이었고, 문규현 신부는 재외공관의 장(뉴욕주재 대한민국 총영사)에게 신고를 마치고 북한을 방문하였다고 주장하였다. 공포·시행된 「남북교류협력에 관한 법률」, 제9조 제2항은 “재외국민이 외국에서 북한을 왕래하는 때에는 재외공관의 장에게 신고하여야 한다”라고 규정하였으며, 벌칙을 규정한 동법 제27조에서도 재외공관의 장에게 신고하고 북한을 왕래한 재외국민은 처벌대상에서 제외시키고, 다만 신고를 하지 아니하고 북한을 왕래한 재외국민에 대하여서만 1년 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금에 처하도록 하고 있다(동법 제27조 제2항 제1호)

교류협력에 관한 법률 제3조 위헌소원) 결정으로써 남북교류협력법과 국가보안법의 관계를 법리적으로 명쾌하게 설명한 바 있다.

헌법재판소 결정 중 관련 부분은 다음과 같다.

“국가보안법은 국가의 안전을 위태롭게 하는 반국가활동을 규제함으로써 국가의 안전과 국민의 생존 및 자유를 확보함을 목적으로 하여(그 법률 제1조) 제정된 법률이고, 「남북교류협력에 관한 법률」은 남한과 북한과의 상호교류와 협력을 촉진하기 위하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 하여(그 법률 제1조) 제정된 법률로서 상호 그 입법취지와 규제대상을 달리하고 있을 뿐만 아니라, 구 국가보안법 제6조 제1항의 잠입·탈출죄는 국가의 존립·안전을 위태롭게 하거나 자유민주적 기본질서에 위해를 준다는 점을 알면서 반국가단체의 지배하에 있는 지역으로부터 잠입하거나 그 지역으로 탈출하는 경우에 성립한다고 해석되고(현행 국가보안법 제6조 제1항, 당 재판소 1990.4.2 선고 89헌가113 결정 각 참조), 「남북교류협력에 관한 법률」 제27조 제2항 제1

이에 청구인은 남북한을 왕래한 재외국민의 경우 위 법률이 시행된 이후는 국가보안법 제6조 소정의 잠입탈출죄가 적용될 수 없고 위 법률 제27조 제2항에 의하여서만 처벌여부가 정하여져야 하며, 청구인이 재판을 받고 있는 사건의 경우 자신의 행위가 국가보안법 제6조 위반이 된다 하더라도 범죄 후 법률의 변경에 의하여 그 행위가 범죄를 구성하지 아니하거나 형이 구 법보다 경한 경우에 해당되므로 형법 제1조 제2항에 의하여 당연히 「남북교류협력에 관한 법률」에 의하여 규율되어야 한다고 주장하였다.

그런데 심판청구 대상법률인 「남북교류협력에 관한 법률」 제3조는 “남한과 북한과의 왕래 교류 협력사업 및 통신역무의 제공 등 남북교류와 협력을 목적으로 하는 행위에 관하여는 정당하다고 인정되는 범위 안에서 다른 법률에 우선하여 이 법을 적용한다”라고 규정하여 남북한을 왕래한 남북한 주민이나 재외국민에 대하여 「남북교류협력에 관한 법률」의 전면적 적용원칙을 일부 배제하고 ‘정당하다고 인정되는 범위 안에서만 적용하도록 하고 있다. ‘정당하다고 인정되는 범위’라는 개념은 매우 애매하고 막연한 표현이어서 이는 인신보호 대헌장인 죄형법정주의에서 요구되는 형벌법규의 명확성의 원칙에 반하여 결국 죄형법정주의와 평등의 원칙에 위반된다고 주장하였다. 정인섭 편, 「한국판례국제법」, pp. 129-130.

호의 죄는 재외국민이 재외공관의 장에게 신고하지 아니하고 외국에서 북한을 왕래한 경우에 성립하며 여기서 말하는 왕래라 함은 남한과 북한간의 상호교류 및 협력을 목적으로 하는 왕래에 한한다고 해석되므로(위 법률 제3조 참조) 양자는 그 구성요건을 달리한다.

이는 현대계에 있어서의 북한은 조국의 평화적 통일을 위한 대화와 협력의 동반자임과 동시에 대남적화노선을 고수하면서 우리 자유민주체제의 전복을 획책하고 있는 반국가단체라는 성격도 함께 갖고 있음이 엄연한 현실인 점에 비추어, 헌법 제4조가 천명하는 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일정책을 수립하고 이를 추진하는 한편 국가의 안전을 위태롭게 하는 반국가활동을 규제하기 위한 법적 장치로서, 전자를 위하여는 「남북교류협력에 관한 법률」 등의 시행으로써 이에 대처하고 후자를 위하여는 국가보안법의 시행으로써 이에 대처하고 있는 것이다.

이와 같이 국가보안법(1991.5.31. 개정의 전후를 막론하고)과 「남북교류협력에 관한 법률」은 상호 그 입법목적과 규제대상을 달리하고 있으며 따라서 구 국가보안법 제6조 제1항 소정의 잠입·탈출죄와 「남북교류협력에 관한 법률」 제27조 제2항 제1호 소정의 죄(같은 조문 제1항 제1호 전단 소정의 죄도 같다)는 각기 그 구성요건을 달리하고 있는 것이므로 위 두 법률조항에 관하여 형법 제1조 제2항이 적용될 수 없고, 청구인에 대한 공소장 기재의 공소사실을 보면 청구인의 행위에 관하여는 「남북교류협력에 관한 법률」은 적용될 여지가 없다고 할 것이므로 그 법률 제3조의 위헌여부가 당해 형사사건에 관한 재판의 전제가 된 경우라고 할 수 없다.”¹²⁶

또한 헌법재판소는 국가보안법이 국제평화주의에도 배치되지 않는다는 입

126 헌법재판소, 「헌법재판소 판례집」, 제5권 2호 (1993), p. 65.

장을 밝히고 있다.¹²⁷ 헌법재판소는 이상과 같은 입장을 지금까지 그대로 견지하고 있다.

나. 남북교류협력법의 적용실태

(1) 정부의 적용

남북한간에 교류협력이 공식적으로 시작된 것은 1988년 7·7 선언 이후이며 남북교류협력에 관한 법률적 뒷받침이 이루어지면서 교류협력은 활기를 띠기 시작하였다. 특히 정부에서는 1998년 4월 30일 ‘정경분리원칙에 입각한 남북경협 활성화조치’를 발표하여 민간 스스로의 판단과 책임에 따라 자율적으로 남북교류협력을 추진할 수 있는 여건을 마련하였다. 또한 ‘남북경협 활성화 조치를 뒷받침하기 위해 관련 법령을 정비하여 남북교류협력 관련 총 규제 40건 중 14건을 폐지하고 15건은 개선하여 교류협력 절차를 크게 간소화하였다.

(가) 인적 교류

인적 교류는 남북한의 주민이 상대측 지역을 방문하는 왕래와 남북한 및 제3국 등에서 직·간접적인 방법으로 만나거나 교신하는 접촉으로 대별된다. 현재 남북한주민의 왕래 경로는 판문점을 통한 왕래와 제3국을 통한 왕래가 있는

127 헌법재판소는 『92헌바 6등(병합)』사건에서 내린 결정(1997.1.16)에서 “... 신·구 국가보안법의 해석·적용상 북한을 반국가단체로 보고 이에 동조하는 반국가활동을 규제하는 것 헌법이 규정하는 국제평화주의나 평화통일의 원칙에 위반된다고 볼 수 없다”고 판시하고 있다. 권영성, 「헌법학원론」, p. 125.

바, 이제까지 판문점을 통한 왕래는 주로 당국간 회담을 위한 왕래 또는 당국의 주선에 의한 민간인들 왕래이고 민간인들은 대부분 제3국을 통해서 왕래하였다. 특히 정주영 현대그룹 명예회장이 1998년 6월과 10월에 걸쳐 소떼 1,001마리를 이송한 것이 지금까지 판문점을 통과한 최초의 민간인 왕래라고 하겠다. 그 동안 남북한간 인적교류는 당국간 합의에 의한 단체교류가 대부분으로 민간인의 개별적 교류는 기대에 미치지 못했다. 그러나 1998년 현대그룹의 금강산 관광사업 성사로 남한주민의 북한방문이 대규모로 이루어지고 있어, 인적교류의 새로운 전기가 마련된 것으로 평가되고 있다.

남북간 왕래는 1989년 6월 12일 ‘남북교류협력에관한지침’ 시행 이후 2002년 12월까지 남한주민의 북한방문은 39,977명이며, 이외에도 1998년 11월 18일 금강산 관광선이 첫 출항한 이래 2002년 12월까지 512,441명이 금강산을 관광하였다. 북한주민의 남한방문은 작년 9월의 북한 아시아경기대회 참가 675명의 방문을 포함해 2002년 12월 말 현재 1,534명으로 집계되고 있다. 한편 남북한 주민간의 접촉은 주로 남한주민의 북한주민 접촉 형태로 이루어지고 있는 바, 신청 25,165건(45,160명), 승인 24,697건(43,470명), 성사 7,873건(17,295명)으로 집계되었다.

남북한주민의 분야별 접촉현황을 보면 가장 많은 접촉을 한 것이 경제계 인사들이었고 그 다음이 이산가족, 학술·문화계, 종교계, 언론·출판계, 체육계, 관광·교통계 인사 순이다.

(나) 남북교역

1988년 10월부터 시작된 남북한간 교역은 정부의 노력과 민간업계의 적극적인 참여 및 북한의 경제난 타개를 위한 실리적 목적 때문에 비록 제3국을 통한 간접교역 형태이기는 하지만 인적교류에 비해서는 상대적으로 활발한 편이다.

남북교역의 연도별 추세를 보면, 1988년 교역이 시작된 이래 1990년까지 3년 간은 그 실적이 저조하다가 남북교류협력 관계법령이 제정·시행된 1991년에는 전년에 비해 8배 이상 급신장하였다. 1998년 IMF 관리체제하의 남북교역은 상당히 감소하였으나, 1999년에는 다시 3억 4천만 달러로 신장되었고 2000년에는 4억 2,515만 달러의 기록을 세웠으며, 2001년에는 인천-남포항의 운항차질과 남북관계 소강상태, 국내경기 침체 등의 상황 속에서도 4억296만 달러 수준을 유지하였으며 2002년에는 지속적인 거래성 교역의 높은 증가율과 9월 이후 연말까지 대북 식량차관, 철도 도로 연결 자재장비 등 비거래성 교역이 대폭 증가에 따라 6억 4,173만 달러를 기록했다.

남북한간에 교역이 시작된 이후 2002년 12월까지 교역실적은 35억7,090만 달러에 이르렀다. 이 중에서 북한으로부터 반입액은 20억 6,629만 달러인데 비해 반출액은 15억 461만 달러에 불과하여 남북한간 교역에서 북한은 15억 334만 달러의 흑자를 보았다. 이와 같이 남북한 교역이 불균형을 나타내는 이유는 북한의 외화부족과 대북식량 비료지원 등 인도적 물자지원에 따른 비거래성 교역 부분이 상당부분 포함되어 있기 때문이다.

남북교역은 대부분 간접교역 형태로 진행되고 있다. 간접교역의 문제점 등

을 고려하여 우리는 남북한간 직교역을 추진하고자 했으나 북한의 반대로 실현 되지 못하고 있다. 그러나 우리 기업의 해외현지법인이나 해외지사를 통해서 점진적으로 직교역 형태로 이루어지기도 하고, 사실상 우리 기업과 북한 업체 간의 직교역이지만 서류상으로 간접교역의 형태를 취하기도 한다.

이와 함께 최근 남북한간에는 위탁가공형태의 교역이 매년 급증하는 추세에 있다. 위탁가공교역이란 생산공정의 일부를 북한의 업체에게 위탁하는 형태의 교역을 말한다. 이 중에서도 초보적인 형태가 임가공교역인데, 이는 북한 업체에게 원부자재(原副資材)를 공급하고, 북한 업체에서는 노동력을 제공하여 노임을 취하고 제품을 만들어 보내오는 형태의 교역인 것이다. 임가공품목은 대부분 봉제품이지만 칼라TV, 자동차 배선, 기계류 설비, 컴퓨터 조립 등으로 그 품목이 점차 확대되고 있다.

위탁가공교역은 2002년 12월 현재 엘지상사, (주)삼성물산, (주)IMRI 등 108개 사가 참여하고 있다. 남북교역의 품목 수는 568품목에 이르고 2002년에 참여한 교역업체는 432개에 이르고 있다.

현재 추진되고 있는 남북교역이 각기 남북한 경제에서 차지하는 비중은 크게 다르다. 우리의 전체 무역량에 비해서 남북한간 교역량이 차지하는 비중은 경미하지만, 북한의 총 무역규모로 보아 남북한간 교역량이 차지하는 비중은 전체 무역규모의 25%이상을 차지하여 매우 크다는 것을 알 수 있다.

남북교역에 참여하는 우리 업체는 초창기에 대기업 중심으로 추진되어 오다가 점차 중소기업의 참여가 활발해지기 시작하였다. 이처럼 남북교역이 추진되어 오는 과정에서 남북한의 경제체제의 차이에서 오는 구조적인 문제점, 북한의 외화 및 교역 대상물품의 부족, 분쟁해결장치 등 제도상의 미비점 등이

드러나고 있다. 따라서 북한이 개방정책으로 과감하게 전환하고 2000년 12월 서명된 경협합의서 발효 등 제도적 장치가 마련되면 남북교역이 직교역으로 전환되고 남북한 중앙은행간에 청산결제 제정이 체결됨으로써 남북교역이 더욱 활성화될 수 있을 것이다.

(다) 협력사업

남북한간의 교역이 추진되어 성과를 보임에 따라 우리 기업들은 북한지역 투자에 관심을 보이기 시작했다. 이에 따라 정부는 1994년 11월 ‘남북경협 활성화 조치’를 발표하고 이를 뒷받침하기 위해 다음달 ‘남북경제협력사업처리에 관한규정’과 ‘국내기업및경제단체의북한지역사무소설치에관한지침’을, 1995년 6월 28일에는 ‘대북투자등에관한외국환관리지침’을 마련하였다. 1998년 경협활성화 조치를 취한데 이어 2000년 12월 투자보장, 이중과세 방지, 상사분쟁해결절차, 청산결제 등 4대 경협합의서를 채택하였음은 기술한 바와 같다.

우리 정부는 1992년 10월 5일 (주)대우의 남포공단 합영사업에 대해 최초로 경제협력사업자 승인을 부여한 이래 <표 1>에서 보는 바와 같이 2002년 12월말 현재까지 52건의 경제협력사업자 승인과 25건의 경제협력사업 승인을 하였다.¹²⁸ 김대중 정부 출범 이후에는 18건의 경제협력사업 승인이 있었다. 특히 2002년에는 한국원자력안전기술원, (주)IMRI 등 2건의 경제협력사업 승인이 이루어졌다. 위와 같은 정부의 남북경협 활성화 조치와 적극적인 경제협력사업

128 남북경제 협력사업자로 활동중인 52개 기업 중 협력사업 승인을 받은 기업은 금강산 관광사업과 개성지역에 공단조성사업을 추진하는 (주)현대아산을 비롯하여 (주)태창, (주)녹십자, (주)한국전력, (주)한국통신, 외환은행 등이며, 나머지 27개 기업은 현재 북한측과 구체적인 사업추진에 대한 협의를 진행중이다.

자 승인조치에 따라 경제교류와 협력이 꾸준히 증진되어 왔다.

정부는 사회·문화분야의 협력사업의 경우 <표 2>에서 보는 바와 같이 2002년 12월까지 대한탁구협회를 비롯하여 총 34개 단체에 대해 협력사업자 승인을 부여하였다. 대한탁구협회는 물론 중앙일보사의 통일문화연구소 등 31개 단체가 협력사업 승인을 받아 북한측과 구체적인 사업추진을 완료했거나 진행 중에 있다.

사회·문화협력사업의 경우 1991년 세계탁구선수권대회 및 세계청소년축구 대회에 단일 팀을 구성하여 참가한 사례가 있으며, 최근에는 평양교예단의 서울 공연(2000.6.1~10), 언론사 사장단의 방북(2000.8.5~12, 56명), 남북교향악단(KBS교향악단, 조선국립교향악단) 합동연주회 개최(2000.8.20~22, 서울), 춘향전 평양공연(2001.1.30~23), 8.15 남북공동행사(2001.8.15~21, 평양), 남북교향악단 합동연주회(2002.9.16~22), 대중가수 평양특별공연(2002.9.25~30), 금강산가극단 합동공연(2002.11.30~12.10), 고구려 유물전시회(2002.12.6부터 3개월간) 등 점차 다양화되는 추세에 있다. 한편 정부는 남북간에 사회·문화협력사업 확대 및 활성화를 위해 실천이 용이하고 책임성 있게 추진되며 남북관계에 파급효과가 큰 사업에 대하여는 가능한 한 협력사업자 승인을 부여한다는 적극적인 입장을 갖고 있다.

<표 1> 남북경제협력사업자 승인현황

<▲: 「협력사업」 승인까지 받은 기업, *:승인취소된 기업>

기 업	사업상대자	사 업 내 용	지 역	금 액	사업자승인일 (사업승인일)
▲ 대우 (합영)	삼천리 총회사	남포공단 셔츠, 가방, 자켓 등 3개 사업	남포	512만불	'92.10.5 ('95. 5.17)
고합물산 (합영·합작)	광명성 총회사	의류·봉제, 직물 등 4개 사업	남포,나진 선봉,평양	686만불	'95. 5.17
한일합섬 (합영·합작)	조선은하 무역총회사	웨타, 봉제, 방직 등 4개 사업	"	980만불	'95. 6.26
국 제 상 사 (합영·합작)	"	신발	"	350만불	'95. 6.26
▲ 녹십자 (합작)	광명성 총회사	의약품(유로키나제) 제 조	평양 통일구역	311만불	'95.9.15 ('97.11.14)
동양시멘트 (단독투자)	대외경제협력 추진위원회	시멘트 싸이로 건설	나진, 선봉	300만불	'95. 9.15
동통해운 (단독투자)	해양무역회사	하역설비(크레인 등)	"	500만불	'95. 9.15
삼성전자 (합작)	조선체신회사	나진선봉 통신센타	"	700만불	'96. 4.27
▲ 태창 (합영)	릉리888무역총 회사	금강산 샘플 개발	강원도 고성군	580만불	'96.4.27 ('97.5.22)
대우전자 (합영)	삼천리총회사	TV 등 가전제품 생산	남포	640만불	'96. 4.27
▲ 한국전력 공사	원자력총국	경수로건설지원사업	신포	4,500만불→ 11,430.8만 불	'96. 7.15 ('97.8.16→ '99.8.10변경)
▲마흥식품 (합영)	조선철산 무역총회사	수산물 채취·가공	청진,함흥, 원산,남포	47만불	'97. 5.22 ('98. 3.13)
* 신일피혁		피혁, 의류봉제	나진,선봉	300만불	'97. 5.22
한 화 (합작)	청운산 무역회사	PVC장판 제조	평양,남포	90만불	'97. 5.22
LG전자 /LG상사 (합영)	광명성 총회사	전자제품(컬러TV) 조립생산	평양	450만불	'97. 5.22 '97.10.14 (변경승인)

기 업	사업상대자	사 업 내 용	지 역	금 액	사업자승인일 (사업승인일)
▲ KT	체신성	경수로 건설 통신 지원사업	신포	14만불	'97.8.1('97.8.1 → '01.25, '02.5.28변경
삼성전자 (합영)	조선체신회사	전전자교환기 등 통신 설비생산	나진 선봉	500만불	'97. 8 1
코오통상사 (합작)	조선은하무역 총회사	섬유 및 섬유제품 가공 생산	평양, 남포	400만불	'97. 8 1
신 원 (합작)	조선은하무역 총회사	의류-봉제사업	평양	100만불	'97. 8 1
파라우수산 (합영)	조선은파산 무역상사	수산물 생산 가공	원산, 해주	300만불	'97. 8 1
금오식품 (합작)	조선은하무역 총회사	냉면, 고구마전분 제조	평양	40만불	'97. 8 1
한국토지공사(단독투자)	대외경제협력 추진위원회	나진 선봉지대 시범공 단 조성	나진 선봉 (유현지구)	.	'97. 10. 14
대상물류 (단독투자)	"	나진 선봉 국제물류 유통기지 개발·운영	나진 선봉 (동명지구)	420만불	'97. 10. 14
삼천리자전거/ LG상사 (합영)	광명성총회사	자전거 조립 생산	나진 선봉	800만불	'97. 10. 14
▲태영수산LG 상사 (합영)	"	가리비 양식 생산	나진 원산	65만불	'97. 10. 14 ('98. 8. 28)
▲ 한 국 의 환 은행	경수로사업대 상국	경수로사업 부지내 은행점포 개설	금호	.	'97. 11. 6 ('97. 11. 6)
▲(주)아지커뮤 니케이션(합영)	금강산국제관 광총회사	인쇄물 및 TV광고 제작	평양, 기타 지역	편당 25만불	'97. 11. 14 ('98. 2. 18)
(주)에이스침대 (합작)	청류무역회사	침대 및 가구 제조 판 매	평양, 랑랑 구역	425만불	'98. 1. 9
롯데제과 (합영)	광명성총회사	과자류(초코파이) 생 산 및 판매	평양	575만불	'98. 1. 9
(주)광인 (단독투자)	대외경제협력 추진위원회	옥외광고(아립, Push Cart, 옥상 및 도시형 간판, 내부벽면 부착 광고 등)	평양, 나진 선봉	250만불	'98. 2. 18

기 업	사업상대자	사 업 내 용	지역	금 액	사업자승인일 (사업승인일)
▲(주)평화자동차(협영)	조선련봉 총회사	자동차 수리 및 조립공장 건설	남포	5,536만불	'99. 8. 31 (00. 1. 7 →00.10.21변경 '02.2.20변경)
▲한국전력공사		대북경수로 건설사업 본 공사(TKC)	금호지구	40.8억불 (PWC금 액 포함)	(99.12.15)
▲삼성전자	조선컴퓨터 센터	남북 S/W 공동개발	북경	72.7만불 →154.4만 불 →267 만불	'00. 3.13('00. 3.13→01.6.16변 경' '02.8.21변경)
▲(주)하나비즈 닷컴(협영)	평양정보센터	남북 프로그램 공동개발	단동	200만불	'01. 4.28 (01. 7.18)
▲(주)엔트렉 (협영)	광명성총회사	정보기술·공동제품개발 협력사업을 위한 「고려 정보기술센터」 건립	평양	400만불	'01. 4.30 (01.8.22)
▲(주)G-한신	광명성총회사	북한내 유리제품 생산시 설 설립운영	평양	200만불	'01. 7.18 (01.10.16)
▲(주)아이엠알 아이	삼천리총회사	발포성수지 생산공장 설립	평양	70만불	'01.10.16 (02.8.7)
▲국양해운	개선무역 총회사	해상운송사업 및 하역시 설개선사업	남포	61.9억원	'01.11.21 (01.11.21)
▲(주)훈넷	범태조선장생 무역총회사	인터넷 게임S/W 공동개 발 및 서비스	평양	20만불	'01.12.29 (01.12.29)
▲한국원자력안 전기술원	국기핵안전감 독위원회	경수로 건설 관련 핵안 전 규제사업	-	-	'02. 3. 7 (02. 3. 7)
(주)서전어패럴	광명성총회사, 조선봉화총 회사	피복제조	남포	41.2만불	'02. 5.13
한국토지공사, (주)현대아산	조선아시아태 평양평화위윈 회, 민경련, 삼천 리총회사	개성공업지구 공장구역 1단계 조성사업	개성	18,500 만불	'02.12.27

<표 2> 남북 사회문화협력사업(자) 승인 현황

(2002.12.31 현재)

기 업	북한측 상대방	사 업 내 용	금액	사업자승인일 (사업승인일)
※대한타구협회	북한타구협회	제41회세계선수권대회(1991.4.24~5.6)남북단일팀 구성 참가(일본)	1억6천만원 (남북협력 기금)	1991.3.21 (1991.3.21)
※대한올림픽위원회	북한올림픽위원회	제6회세계청소년축구선수권대회(1991.5.27~6.4) 남북단일팀 구성 참가(포르투갈)	7억9천만원 (남북협력 기금)	1991.5.1 (1991.5.1)
※중앙일보 통일문화연구소	조선아시아태평양평화위원회 ·조선중앙역사박물관	북한문화유적 답사조사(북한지역 역사유적지)	6만달러	1997.12.10 (1997.12.10)
※연변과기대후원회-동북아교 육문화협력재단(1999.6.29)	대외경제협력추진위원회·나진선봉시 행정경제위원회	나진 선봉내 과기대 설립 운영(나진 선봉)	500만달러	1998.1.9 (1998.6.5)
문화방송	금강산국제관광총회사	북한의 자연경관 및 명승고적 TV 프로그램 촬영(평양, 개성, 백두산, 금강산 등)	60만달러	1998.3.13
※한민족복지재단(합영)	라선경제협조회사	계약공장 설립 및 병원운영(나진 선봉)	240만달러	1998.4.8 (1998.6.5)
※스포츠아트	조선아시아태평양평화위원회	북한의 역사유물 및 풍물기행 관련 방송 영상물 제작(평양, 백두산, 금강산, 묘향산 등)	60만달러	1998.4.29 (1998.4.29)
※한국사진학회	조선사진가동맹중앙위원회	남북사진작품전(서울, 평양) 및 사진집 출판(2,000부)	1억8천만원	1998.4.29 (1998.4.29)
※경향신문 한민족문화네트웍스연구소(합영)	금강산국제그룹(회장·박경윤)	남북 문화정보회사업	3억5천만원	1998.5.11 (1998.6.20)
우인방커뮤니케이션	조선해외동포원호위원회	북한 명산 역사적 명승지 탐방 관련 디큐멘터리 및 방송광고 제작	미 정	1998.8.6
※우인방커뮤니케이션/한국자동차경주협회	조선아시아태평양평화위원회	통일염원 금강산 국제แรล리	100만달러	1999.2.9 (1999.11.11)

기 업	북한측 상대방	사 업 내 용	금액	사업자승인일 (사업승인일)
※(주)CNA코리아	조선아시아태평양 양평화위원회	1999 평화를 위한 국제음 악회 평양 서울공연	100만달러	1999.3.25 (1999.4.16)
MBC프로덕션	조선아시아태평양 양평화위원회	CD 남북공동 제작, 뮤직 비디오 제작 등	68만달러	1999.5.12
국립공원관리공단	산림과학원 (국토환경 보호성 산하)	남북간 국립공원 교류협력 사업 증진사업	미 정	1999.7.21
※SNI엔터 프라이즈	조선아시아태평양 양평화위원회	민족통일음악회 방북공연	75만달러	1999.8.5 (1999.8.5)
※현대아산 현대건설 (’00.3.8) 현대자동차등 13개사 참여(’00.7.4)	조선아시아태평양 양평화위원회	살내종합체육관 건설 및 남북 체육 교류사업	3,420만달러 (남북한총투 자액 : 5,750만달러)	1999.9.2 (99.9.20)→ 변경승인: '00.3.8, '00.7.4
※(주)계명프로덕션	조선예술교류 협회	평양교예단 한국방문 공연	50만달러	1999.9.22 (1999.9.22)
※(주)네오비전	조선백호7무역 회사	다큐멘터리 공동제작	50만달러	2000.2.3 (2000.2.3)
평화의 숲	조선아시아태평양 양평화위원회	산림조성 및 보호를 위한 종자 묘목 장비 지원	4억원	2000.4.12
※기독교대한감리회 서부연회	조선기독교도 연맹	평양신학원 재개원 및 운 영 지원	60만달러	2000.5.20 (2001.1.12)
※NS21	조선아시아태평양 양평화위원회	평양교예단 서울공연	550만달러	2000.5.23 (2000.5.23)
※경향신문·한민족문 화네트워크연구소 (단독)	조선아시아태평양 양평화위원회	북한 문화자료 정보화사업	50만달러	(2000.7.14)
※(주)시스젠	범태평양조선민 족경제개발촉진 협회	조선인포뱅크의 경제·산업 정보에 대한 국내 미러싸 이트 개설운영	60만달러	2000.9.1 (2000.9.1)

기 업	북한측 상대방	사 업 내 용	금액	사업자승인일 (사업승인일)	
안흥개발 (합작)	조선56무역 회사	참기름 가공공장 설립	남포	50만불	'98. 3.13
▲두레마을영농조합법인 (합작)	라선경제 협조회사	나진,선봉지대 합영농장 운영 및 계약재배사업	나진,선봉	200만불	'98. 4. 8 ('98. 7.27)
▲국제옥수수재단 (조사·연구)	농업과학 연구원→ 농업과학원 ('99.3.25)	새품종 생산력 검정시험 및 재배적지 확정, 신품종 슈퍼 옥수수개발을 위한 공동연구	평양,기타	30.9억원 →216억 원 ('99.3.25)	'98. 6.18 ('98.6.18→ '01.6.20변경)
* (주)세원커뮤니케이션		북한올림픽위원회스폰서십 대행		미정	'98. 8. 6
▲(주)현대상선,현대건설,금강개발산업,현대아산,한국관광공사	조선아시아태평양평화위원회	금강산관광사업('98.9.7) →금강산관광 및 개발사업 ('99.1.15)	금강산	9,583만불→1억33만불('99.1.15) →1억8,739만불('01.1.20)→2,0532.9만불('03.1.10)	'98. 8. 6 ('98.9.7→ '99.1.15변경 '99.4.16변경 '01.1.20변경 '01.6.23변경 '03.1.10 변경)
▲(주)코리아랜드 (합영)	묘향경제연합체	북한부동산개발(임대·분양) 및 건설업	평양	60만불	'98. 8.28 ('98. 8.28)
*성화국제그룹		원정국제자유시장 건설·운영 및 평양지역내 백화점운영	나진,선봉, 평양	190만불	'98. 9.14
*아이엠시스템		방송용 광고제작			'98. 10.17
▲백산실업 (합영)	선봉군 은실농장	버섯배지 생산 및 국내농가 보급, 표고·노타리·진주 등 버섯류 생산·수출	나진,선봉(선봉군읍)	20.8만불	'98.10.28 ('98.10.28)
▲(주)현대시스콤, KT, 온세통신	금강산국제관광회사	금강산 관광을 위한 통신협력사업	금강산 관광지역 및 평양	13만불	'98.11.11 '98.11.11 → '00.11.20 변경 '01.10.4 변경 '02.5.28 변경)
(주)해주(합작)	광명성총회사	북한수산물 생산 및 판매	서해인근	299만불	'99. 1. 8

기 업	북한측 상대방	사 업 내 용	금액	사업자승인일 (사업승인일)
NS21	조선아시아태평양 양평화위원회	남북합작영화 이리랑 제작	100만달러	2000.10.14
(주)아미	법태평양조선민 족경제개발촉진 협회	남북공동애니메이션 제작	미정	2000.11.29
※한국문화재단	금강산가극단	금강산 가극단 한국 방문 공연	1천만엔	2000.11.29 (2000.11.29)
※(주)하나로통신	삼천리총회사	3D 단편 애니메이션 남북 공동제작	19만달러→ 107,666달러	2001.3.23 (2001.3.23 →2001.12.26)
※(사)춘양문화선양회	조선아시아태평양 양평화위원회	춘향전 남북합동공연	100만달러(40 만달러현물)	2001.1.12 (2001.1.12)
※(사)동북이교육문화 협력재단	교육성	평양정보과학기술대학 건 립·운영	400억원	2001.6.5 (2001.6.5)
※남북교육문화교류 연구소(동해대학교)	조선기자동맹 중앙위원회	남북공동사진전 『백두에서 한라까지』	9만달러	2001.6.7 (2001.6.7)
※우인방커뮤니케이 션	조선아시아태평양 양평화위원회	통일염원 6·15금강산 랠리	100만달러	(2001.7.25)
※(주)지스코	금강산가극단	금강산가극단 한국공연	3천만엔 →2천만엔	2002.6.25 (2002.6.25→0 2.11.29변경)
※(사)민족화해협력범 국민협의회	재일본 조선역사고고학 협회	고구려문화전 개최	160만달러	2002.7.8 (2002.7.8)
※(주)하나로통신	삼천리총회사	3D 단편 애니메이션 뽀롱 뽀롱 뽀로로	22만달러	(2002.7.26)
※한국청소년사랑회	재일본조선인 총연합회교육국	재일조선학생소년예술단 초청공연	무상	2002.8.20 (2002.8.27)
※MBC	민화협	아시아경기대회 준비장면 등 취재 방송, 아시아경기 대회 축하를 위한 남북합 동공연	120만달러(60 만달러현물)	2002.9.7 (2002.9.7)
※KBS	민화협	방송물 공동제작 및 생방 송	53만달러	2002.9.13 (2002.9.13)
※KBS	민화협	남북교향악단 연주회	45만달러	(2002.9.13)

※표시는 협력사업 승인까지 받은 단체임

(2) 사법부의 적용실태

사법부가 남북교류협력법을 해석·적용하는 과정에서 우리가 발견할 수 있는 사실은 이 법이 헌법 제4조 평화통일조항에 의거하여 제정된 것으로서 평화통일을 추진하기 위한 수단을 절차화하고 그것을 제도적으로 뒷받침하기 위한 법으로 보고 있다는 사실이다. 평화통일조항의 법적·규범적 의미를 감안하면, 우리 대법원이 파악하고 있는, 남북교류협력법과 평화통일조항간의 관계를 다음과 같이 정리해서 설명할 수 있다.

“남북교류협력은 남북관계를 개선하고 점진적으로 평화적 통일을 이룩하기 위한 가장 현실적이며 효과적인 수단이다. 따라서 남북교류협력을 보장하고 지원하는 것은 평화적인 통일정책의 일환으로서 통일을 지향하는 헌법의 정신에 부합된다.

정부가 초헌법적인 조치나 통치행위에 의거하여 평화통일정책을 추진하는 것은 법치주의 정신에 반하며, 어디까지나 국민적 합의를 기반으로 행정의 합법률성의 원칙에 맞게 남북교류협력을 법적으로 제도화하는 것이 필요하다. 이것은 대한민국 헌법의 기본질서의 하나인 자유민주적 기본질서의 기본적 요청이다. 바로 이러한 요청에 따라 정부는 남북교류협력을 활성화하고 이를 법적으로 뒷받침하기 위해 「남북교류협력에 관한 법률안」을 국회에 제출하였고, 국회는 1990년 8월 1일 이를 통과시켰다. 따라서 「남북교류협력법」은 국민의 대표기관인 국회의 심의·의결을 거쳐 제정·공포된 법률로서 국민적 합의에 기한 법률이라 할 수 있다.

정부는 남북교류협력에 관한 행정작용의 주체로서 권력분립원칙에 의거하여 또한 필요할 경우에는 국회의 협조와 적절한 통제하에, 이 법을 평화적 통일정책 추진차원에서 책임있고 질서있게 집행할 일차적 책임을 갖는다.”

이와 같이 볼 때 헌법 제4조의 평화통일조항은 남북간 인적·물적교류 활성화 위해 제정된 남북교류협력법의 근거규정이 된다고 할 것이다.

한편 그동안 남북교류협력법의 입법단계에서 이 법이 헌법 제3조 영토조항에 위반되지 않는가 하는 문제가 제기된 바 있었다. 즉 헌법 제3조에서는 “대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다”고 규정하고 있는데, 남북교류협력법에서는 우리의 통치권이 북한지역에 미치지 못하고 있다는 전제를 하고 있는 바, 이러한 전제를 명시적으로 밝히는 것이 위헌의 소지가 있다는 견해가 있었다. 사실 이와 같은 견해는 형식논리적 측면에서 볼 때에는 일응 타당성이 있다는 점도 부인하기 어렵다.

그러나 다른 한편 대한민국의 통치권이 사실상 북한 지역에 적용되지 못하고 있는 현실을 인정하지 않는 것은 정부가 추진하고 있는 평화통일정책의 현실적 기초가 상실되는 것은 물론, 남북교류협력법의 성립기반을 부인하게 되는 결과가 되는 것이다. 정부가 남북교류협력법을 제정하는 것은 우리 헌법에 규정된 영토의 일부를 포기하거나 주권의 효력범위를 축소하겠다는 의사를 표시하는 것이 아니라 단지 피할 수 없는 현안문제를 해결하기 위해서 ‘부득이 현실을 인정하는 해결방법’을 모색하는 것일 뿐이라는 점에서 이 법이 헌법 제3조 영토조항에 배치되는 것은 아니라고 할 것이다.¹²⁹ 이미 살펴 본 바와 같이 헌

129 김천식, “법적 보장으로 본 『남북교류협력법』”, p. 83; 필자는 이제 영토조항을 새롭게 해석해야 한다고 생각하고 있다. 즉 남북관계가 지금의 상황에서 보듯이 본질적으로 변화하고 있는 법현실을 감안할 때 이제는 더 이상 영토조항이 규범력을 갖지 않는 조항으로 보고, 기존의 형식논리를 고수하기 보다는 “대한민국의 영토는 한반도와 부속도서로서 구성되어야 한다”는 당위적 명제를 선언한 선언적 규정으로 이해함이 법리상 더욱 타당하다고 생각한다. 즉 영토조항은 재통일(reunification)의 명제를 함축하는 조항으로 보아야 할 것이다. 그리고 평화통일조항은 제3조 영토조항에서 강조된 통일을 이룩함에 있어서 그 방식이 특별히 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 방법일 것을 명시한 것이라고 보아야 한다. 이 때 헌법 제4조가 말하

법 전문과 제4조에서는 평화통일의 의지를 분명히 밝히고 있는 바, 이러한 헌법 이념과 정신에 따라 통일정책을 추진하기 위해 「남북교류협력법」을 제정하는 것은 필요하며 또한 불가피한 일이라고 하겠다.

다. 남북협력기금법의 적용

(1) 남북협력기금 조성현황

남북협력기금은 남북간의 상호교류와 협력사업을 지원하는 데 필요한 자금을 확보하여 남북교류협력의 촉진과 민족공동체 회복에 기여할 목적으로 1990년 8월 1일 제정된 남북협력기금법을 근거로 1991년 3월 20일 최초로 정부출연이 이루어짐에 따라 공식적으로 설치되었다.

남북협력기금은 주로 정부출연금과 운용수익금을 재원으로 하지만, 기타 민간의 출연도 이루어지고 있다. 남북협력기금은 1991년에 정부출연으로 250억원을 조성한 이래 2002년 12월말까지 정부출연금 1조 6,250억원, 민간출연금 22억원, 운용수익금 2,440억원, 공공자금관리기금 예수금 1조 2,197억원, 기타수입금 15억원 등 총 3조 925억원이 조성되었다.

김대중 정부 출범 이후 2년간(1998~1999년)은 정부재정의 어려움으로 남북협력기금에 대한 정부출연이 이루어지지 못하였다. 그러나 2000년에는

는 통일의 실체는 남북한에 현존하는 2개의 정부를 하나로 통일하는 것이며, 동시에 2개의 법질서를 통합하여 하나의 법질서를 창출하는 것을 말하는 것이라 할 수 있다. 이와 같이 해석할 경우 영토조항의 존재가 평화통일조항과 조화될 수 있으며 더욱이 평화적 통일의 걸림돌이 되는 것도 아니라 하겠다. 제성호, “헌법상 통일관련 조항의 개폐문제”, 「통일연구논총」, 창간호 (민족통일연구원, 1992), p. 282.

1,000억원이 출연되었으며, 남북정상회담(2000.6) 이후 남북관계의 진전으로 기금에 대한 수요가 급격히 증가함에 따라 정부출연금 규모가 대폭 확충되어 2001년도에 5,000억원, 2002년도에 4,900억원의 정부출연이 이루어졌다. 한편 민간출연금은 2002년까지 22억원에 이른다. 특히 남북화해·협력 분위기가 고조되었던 2000년에 6억원, 2001년에는 11억원이 경의선 철도연결을 위한 침목기증 용도 등으로 출연되기도 하였다. 남북협력기금 조성현황은 <표 3>과 같다.

(2) 남북협력기금 집행현황

남북협력기금은 1991년 축구·탁구 등 체육분야의 국제대회 남북단일팀 참가 사업 지원 등에 사용하였다. 그러나 북한 핵문제에 의해 남북관계가 경색되었던 1993년과 1994년에는 집행되지 않았다.

북한의 식량사정이 어려워지기 시작한 1995년 북한에 쌀 15만톤을 무상 지원하기 위한 기금집행을 시작으로 1996년부터 국제기구의 인도적 지원사업 참여에 있어서 남북협력기금을 사용하였다. 이 외에도 경수로사업에 대해서도 사전 용역비로 49억원을 지원하고, 1998년에는 초기사업비 675억원을 대출하였다. 1999년에는 북한의 농업생산성 향상을 위해 비료를 지원하기로 하고 대한적십자사를 통해 비료 5만톤을 지원하는 데 남북협력기금 160억원을, 정부가 직접 비료 6.5만톤을 지원하는 데 179억원을 각각 사용하였다.

<표 3> 남북협력기금 조성 현황

(단위:백만원)

연도	정부출연	민간출연	운용수익 등	공자예수금*	
1991	25,000	-	237	-	25,237
1992	40,000	-	5,118	-	45,118
1993	40,000	3	4,778	-	44,781
1994	40,000	1	9,386	-	49,387
1995	240,000	119	14,589	-	254,708
1996	100,000	132	18,410	-	118,542
1997	50,000	288	27,873	-	78,161
1998	-	-	40,280	-	40,280
1999	-	3	23,013	149,831	172,847
2000	100,000	541	30,333	254,852	385,786
2001	500,000	1,080	29,406	310,000	840,488
2002	490,000	78	42,035	05,000	840,488
계	1,625,000	2,245	245,518	1,219,683	3,092,446

* 공자 예수금은 경수로 사업을 위해 공공자금관리기금에서 조달한 금액

2000년에는 경수로 본공사 착공에 따른 경수로사업 대출 3,259억원, 북한의 식량난 완화를 위한 식량차관 867억원, 비료 30만톤 지원에 944억원을 집행하였다. 또한 경의선 철도·도로 연결에 146억원, 남북교향악단 합동연주회 및 평양교예단, 평양학생소년예술단 공연지원에 23억원, 이산가족 방문단 교환 사업에 23억원 등을 집행하였다.

2001년도 기금집행은 보다 다양한 분야에 걸쳐 이루어졌다. 구체적으로 보면 비료 20만톤 지원사업에 639억원, 식량차관(쌀 30만톤, 옥수수 20만톤)으로 190억원, 경의선 철도 및 도로 연결사업에 899억원, 제2차, 3차 남북이

산가족 교환방문사업에 9억원, 대북지원 민간단체 지원사업에 38억원, 이산가족 교류경비 지원사업에 4억원, 6·15 금강산 민족통일 대토론회 경비지원에 3억원 등을 집행하였다. KEDO 경수로사업 대출 2,555억원, 경험추진기업에 대해 경험자금 대출 450억원, 교역자금 대출 11억원 등 총 5,544억원의 남북협력기금을 집행하였다.

2002년도 기금집행은 대통령 특사 방북(43~46) 이후 남북간 회담을 비롯한 각 분야의 교류협력이 활성화 됨에 따라 다양한 분야에 걸쳐 기금이 지원되었다. 주요 집행내역을 보면, 비료 30만톤 지원사업에 833억원, 식량차관(쌀 40만톤) 967억원, 자재·장비차관 306억원, 경의선 철도 및 도로 연결사업에 260억원, 동해선 철도 및 도로 연결사업에 86억원, 제4차·5차 남북이산가족 교환방문사업에 14억원, 대북지원 민간단체 지원사업에 54억원, 이산가족 교류경비 지원사업에 5억원, 금강산 관광객에 대한 경비지원에 215억원, 제14회 부산아시아게임 북한 참가 관련 지원에 14억원 등을 집행하였다. KEDO 경수로사업 대출 3,009억원, 경험추진기업에 대한 경험자금 대출 358억원, 교역자금 대출 4억원 등 총 6,495억원의 남북협력기금을 집행하였다.

〈표 4〉 연도별·용도별 남북협력기금 집행실적

(단위: 억원)

용도구분	'91~'97	'98	'99	2000	2001	2002	누계
주민양래지원				2.8 (1)	2.5 (1)	236.9 (9)	242.2 (11)
사회문화협력사업지원		0.3 (1)		6.4 (1)	1.0 (1)		17.2 (5)
손실보조	127 (1)						127 (1)
반출입자금 대출				5.0 (1)	10.8 (9)	3.9 (5)	19.7 (15)
경협사업자금대출					450.0 (1)	357.7 (3)	807.7 (3)
민족공동체회복지원	2,124.6 (10)	874.2 (5)	343.3 (3)	5,292.3 (20)	5,080.0 (34)	5,896.0 (46)	19,610.4 (82)
무 상	2,124.6 (10)	199.0 (4)	343.3 (3)	1,165.5 (18)	1,887.6 (32)	1,614.0 (43)	7,334.0 (77)
대 출		675.2 (1)		4,126.8 (2)	3,192.4 (2)	4,282.0 (3)	12,276.4 (5)
합 계	2,146.8 (13)	874.5 (6)	343.3 (3)	5,306.5 (23)	5,544.3 (46)	6,494.5 (63)	20,709.9 (117)

※()는 기금사업 건수

라. 북한이탈주민법의 적용: 탈북자의 정착지원

1990년대 중반에 접어들면서 탈북자의 신분이 여러 계층으로 확대되고, 입국경로도 다양화되었으며, 최근에는 가족을 동반하여 집단으로 탈북하는 사례도 늘어나는 등 입국자 수가 크게 증가하였다. 탈북자의 국내입국 규모는 1990년대 초반에는 10명 내외로 비교적 적은 인원이었으나 1990년대 중반부터는 50명을 상회하였고, 1990년대 후반에 들어서는 100명 이상으로 급증하였다. 특히 2002년에는 전년도 2배 정도인 1,141명이 입국함으로써 과거에

비해 입국규모가 크게 증가한 가운데 2002년 12월까지 총 3,131명의 탈북자가 국내에 입국하여 이 중 2,886명이 국내에 거주하고 있다.

정부는 탈북자의 성공적인 국내 정착이 우리의 통일의지와 능력을 보여주는 시금석이라는 판단 아래 탈북자가 건전한 민주시민으로 우리사회에 적응할 수 있도록 자립기반 조성 및 자활능력 배양에 주안점을 두고 단계적인 정착지원체계를 구축하고 있다.

탈북자에 대한 지원은 초기 입국지원, 보호지원, 거주지 편입지원 등 크게 세 가지 영역으로 구분할 수 있는데, 먼저 해외에 체류하고 있는 탈북자의 입국은 본인의 보호신청이 있을 경우 현지 공관 등이 임시보호조치와 함께 국내 입국 방안을 모색하게 된다.

탈북자가 국내에 입국하게 되면 사회적응교육, 정착지원금 지급 및 주거알선 등의 자립·자활에 필요한 초기 자립지원을 받게 된다. 사회적응교육은 정착지원시설인 하나원에서 우리사회에 적응하여 생활하는데 필요한 기본적인 소양을 갖출 수 있도록 집중적이고 체계적인 교육훈련을 실시하고 있다. 교육은 일차적으로 심리안정·정서순화에 중점을 두고 문화적 이질감 해소를 위한 교육, 실생활에 활용할 수 있는 현장체험 교육, 진로지도 프로그램 등을 실시하고 있다. 또한 탈북자가 초기 정착에 필요한 자립기반을 마련할 수 있도록 월 최저임금액의 20배 범위내에서 초기 생계지원금을 비롯한 정착지원금을 지급하고 있으며, 예산의 범위안에서 85m³이하의 주택을 임대하는데 필요한 주거지원금도 지원해 주고 있다.

거주지편입지원은 탈북자가 사회에 편입된 이후부터 시작되는데 이는 사후관리와 신변보호로 구분된다. 먼저 사후관리는 중앙정부와 각 지방자치단체, 북

한이탈주민후원회 등 사회·종교단체가 유기적인 협력을 통해 직업훈련, 취업알선, 학교편입, 자매결연 등이 각종 지원을 지속적으로 해주고 있다. 신변보호는 국내 거주기간과 신변 위해 가능성을 기준으로 특별·일반보호로 구분하여 관계 부처에서 분리 담당하고 있다.

정부는 탈북자가 사회에 진출하면서 겪는 어려움 중 가장 큰 문제인 생업 문제에 도움을 주고 취업을 활성화하기 위한 직업훈련과 취업알선·보호에 많은 노력을 경주하고 있다. 탈북자의 취업문제를 해결하기 위해 노동부산하 각 지방노동청과 지방노동사무소의 고용안정센터 46개소에 탈북자 취업지원창구를 개설하고 취업보호담당관을 지정하여 전문적인 진로지도와 취업알선을 하고 있으며, 직업훈련의 참여율을 높이고 직업훈련에 전념할 수 있도록 훈련기간 중 교통비·식비·가계보조수당 등의 직업훈련수당을 지급하고 있다. 특히 2000년부터 탈북자를 고용하는 사업주에게는 임금의 1/2을 70만원의 범위 내에서 2년간 지원해주는 취업보호제를 실시하고 있어 탈북자의 안정된 직장생활에 많은 도움을 주고 있다. 다음의 <표 5>는 1996년 이후 금년 7월 31일까지 탈북자에 대한 재정지원 실적을 보여주고 있다.

<표 5> 북한이탈주민에 대한 재정지원 실적

단위: 천원(통일부 인도지원국 정착지원과 제공)

구분 년도별	정착금 (301-01)		보로금 (301-01)		주거지원 (301-01)		사립대공납금 및 학자금 (304-02)		직업훈련 신청 훈련수당 (301-01)		고용지원금 (304-02)		계	
	인원	금액	인원	금액	인원	금액	인원	금액	인원	금액	인원	금액	인원	금액
'96	50	417,140	11	802,381	50	401,650	55 51	106,020 7,028					217	1,734,219
'97.7.13 이전	33	227,808	5	115,000	33	131,400	54 27	58,620 1,378					152	534,206
'97.7.14 이후	66	418,534	15	880,000	66	455,122	61 7	59,635 336		19,031			215	1,832,649
'98	61	416,227	8	250,000	61	414,445	72 23	142,024 1,980	50	32,770			275	1,257,466
'99	87	1,749,435	11	394,000	87	689,345	70 28	138,689 2,434	91	110,074			371	3,033,978
'00	223	3,972,807	12	229,000	223	1,091,268	81 27	170,834 2,469	96	138,610	105	273,645	767	5,878,633
'01	549	9,455,130	11	284,000	549	3,241,374	97 21	192,731 1,711	217	149,231	251	999,655	1,085	14,308,832
'02	1,029	13,445,806	14	75,994	1,029	5,460,600	102 21	233,325 2,037	494	430,199	350	1,127,450	3,009	20,785,380
'03.7.31	538	10,413,070	2	14,000	538	4,102,377	165 13	236,654 713	0	0	233	648,885	1,549	15,415,699
합계	2,665	40,494,631	89	3,044,345	2,665	15,948,941	757	1,388,523	948	879,915	999	3,049,635	8,220	64,776,076

- * '93.12.17~'97.7까지 보건복지부, '97.7.14이후 통일부에서 담당
- * 정착금에는 중증장애자 지원금 포함
- * 직업훈련수당 지급업무 및 예산은 '03년부터 노동부로 이관

마. 통일교육지원법의 적용

정부는 통일교육지원법 제4조의 규정에 따라 통일교육을 효율적으로 추진하기 위하여 관계중앙행정기관과의 협의와 통일교육심의위원회의 심의를 거쳐 매년 통일교육기본계획을 수립하고 있다. 2001년 12월에는 중기적 차원에서 통일교육의 비전을 제시하고 통일교육자원을 효율적으로 활용하기 위하여 「통일교육 3개년계획」을 수립하였다. 이 「통일교육 3개년계획」은 중기 정책목표로

‘통일한국의 비전을 향한 범국민적 통일교육체계 구축’을 설정하는 한편, 단계별 중점과제로 통일교육지원체계 현황분석, 새로운 통일교육지원체계 준비 및 정비·실행 등을 제시하였다.

2002년 12월 『통일교육 3개년계획』의 제2차 연도인 2003년도 실행계획으로서 『통일교육기본계획』을 수립하였으며, 통일교육과제별 추진방향 수립 등 통일교육지원체계 준비에 중점을 두었다. 이 계획에는 중기 중점과제를 추진하기 위한 통일부, 민주평화통일자문회의사무처, 교육인적자원부, 법무부, 국방부, 행정자치부, 문화관광부, 노동부, 여성부 등 9개 중앙행정기관과 통일교육협의회의 2003년도 사업계획을 포함하고 있다. 이 밖에도 정부는 같은 달 12월 평화와 화해·협력 중심의 통일교육에 중점을 둔 『2003 통일교육기본지침서』를 발간하였다.¹³⁰

바. 남북합의서의 적용

6·15 남북공동선언 이후 남과 북은 경의선·동해선 철도와 도로를 연결하기 위한 사업을 본격적으로 추진하고 있으며, 남북경제교류협력의 제도적 장치 마련을 위하여 투자보장, 이종과세 방지 등 4대 합의서를 채택하였다. 또한 임진강 공동수해 방지사업과 임남댐조사에 대해서 일단 기본적인 입장을 합의하였다.

130 통일부, 「2003 통일백서」, p. 366. 「통일교육기본지침서」는 「통일교육기본계획」에 입각해서 통일교육 요원이 교육현장에서 참고교재로 사용할 수 있도록 작성된 것으로서 통일문제 전문가와 학교·사회 등 통일교육현장의 의견을 최대한 반영한다. 「통일교육기본지침서」는 ① 통일교육의 목표와 과제, ② 통일교육의 내용체계, ③ 통일교육의 지도원칙 등으로 구성되어 있으며, 각급 학교 및 사회교육기관 등에 보급되어 국민들의 올바른 통일의식과 가치관을 정립하는데 도움을 주고 있다.

(1) 경의선·동해선 철도 도로연결

남북은 2002년 9월 18일 분단 50여 년 만에 역사적인 경의선·동해선 철도와 도로 연결 착공식을 동시에 공개적으로 진행하였고 공사를 추진하고 있다. 이는 1982년 우리 정부가 20개 시범실천사업으로 제의한 때로부터 약 20년 만에, 2000년 남북정상회담과 제1차 남북장관급회담에서 합의한 때로부터 2년 만에 실현된 것이다. 경의선·동해선 철도 도로의 착공은 남북사이의 군사분계선을 열고 비무장지대를 개방함으로써 명실상부하게 분단의 장벽을 허무는 역사적 사건이며 군사보장합의서 발효와 직접 연계됨으로써 향후 남북협력사업에 대한 쌍방 군사당국의 보장과 지원이라는 선례를 마련하였다.

철도 도로의 연결착공은 남북관계가 선언적 단계에서 실천적 단계로 접어들었으며 남북간 인프라가 구축되어 물류비절감 수송시간단축 등 실질적인 경제협력 활성화 효과가 나타날 수 있을 것이다. 또한 남북간의 직교역으로 우리 기업들이 북한내 임가공 및 직접투자가 증가됨에 따라 북한의 경제발전에 기여하게 될 것이다.

민족경제가 번영할 수 있는 핵심축을 한반도 동서 양쪽에서 연결하는 의미도 있어 경의선은 개성공단 개발을 촉진하고 인천공항의 허브기능 강화에 기여할 것이며 동해선은 육로관광 등 금강산관광 활성화 및 설악산 연계관광을 촉진시킴으로써 동해권 경제발전에 기여하게 될 것이다. 특히 경의선·동해선 철도가 중국, 시베리아 횡단철도와 연결되면 중국 및 시베리아의 시장과 자원개발 활용이 용이해지고 한반도가 대륙과 해양을 연결하는 동북아 물류중심국가로 부상할 수 있는 계기가 마련되며 남북한, 일본, 중국, 러시아지역으로 구성되는 동북아자유무역지대 형성의 토대를 구축하게 될 것이다.

(2) 개성공단 건설추진

개성공단 건설사업은 2000년 8월 현대와 북한의 아태간에 합의에 따라 추진된 사업으로서 남북관계의 소강상태 등으로 착공이 지연되다가 2002년 8월 제7차 남북장관급회담 및 남북경제협력위원회 제2차 회의에서 '개성공단 건설의 금년내 착공'에 합의하고 북한은 최고인민회의 상임위원회 정령으로 11월 13일 개성공업지구를 새로 지정하고 11월 20일 개성공업지구법을 채택하였다고 발표했다.

동법은 개성공업지구의 개발 및 관리 기업창설 운영, 분쟁해결 등을 규정한 5장 46조와 부칙 3개 항으로 구성하고 있으며 이에 따라 우리측 사업자에게는 개성공단에 토지 장기임대, 시설물 소유권 보장, 각종 조세 및 공과금 면제 또는 최소화, 자율적인 노무관리 등이 제시되어있다.

개성공단은 지리적으로 남한과 인접해 있고 개성시를 배후로 하고 있어 남북을 연결하는 물류중심지로 발전할 가능성이 있고 남한의 기술력과 자본, 북한의 노동력이 결합된 제품이 생산되어 국제경쟁력 강화에 도움이 될 것으로 예상된다.

(3) 임진강 수해방지 및 임남댐조사

임진강 수해방지사업은 남북경제협력추진위원회 제2차 회의(2002.8.30)에서 임진강 수해방지를 위한 현지조사에 합의함으로써 남북간 수자원협력의 계기가 마련되었다. 임진강유역 현지조사는 예보시설 설치, 제방축조 및 다목적댐 건설 등 수해방지 대책의 단계적 추진을 위한 기초를 제공하게 될 것이며 임진

강 상류의 기상수문 자료통보와 묘목제공을 활용한 치산치수 사업을 통해 매년 되풀이되던 임진강 유역 범람을 예방하고, 홍수피해를 줄이는 효과가 있을 것으로 기대된다. 임진강 공동수해방지사업은 남북이 함께 홍수 등 재해를 예방하고 장기적으로 공유하천을 평화적으로 이용하게 됨으로써 군사적 긴장완화와 비무장지대의 평화적 이용에 기여하고 남북이 함께 잘사는 터전을 만들어 간다는 의미를 지니고 있다.

한편 임남댐(금강산댐) 공동조사는 북한이 건설한 임남댐 안전문제에 대해 2002년 4월 이후 국내외로부터 우려가 제기됨에 따라 정부는 건설교통부장관 명의 전화통지문을 북한에 보내(6.3) 임남댐 안전문제를 해결하기 위한 공동조사 협의 등을 촉구한 바 있다. 이에 북한이 제7차 남북장관급회담에서 수용함에 따라 금강산에서 ‘임남댐 공동조사 실무접촉’(2002.9.16~18)이 개최되었으나 임남댐 공동조사에 따른 북한과의 입장차이로 합의를 이루지 못했다. 하지만 임남댐 안전문제에 대한 우리측의 우려가 제기된 데 대해 북한이 공동조사 필요성에 공감하고 이처럼 예민한 문제를 남북이 협상을 통해 해결해 나가기로 했다는 점에서 의의가 크다고 하겠다.

정부는 앞으로 임진강 및 북한강유역 등 남북공유하천에 대한 수자원개발 협력 확대를 본격 추진해 나갈 것이며 ‘임진강 수해방지협의회’를 ‘수자원협력 실무협의회’로 확대개편등 수자원의 관리·개발을 적극 추진해 나갈 예정이라고 한다.

사. 기타

(1) 이산가족문제 해결 지원

이산가족 등 인도적 문제의 해결을 합의한 6·15 남북공동선언 제3항에 따라 남과 북은 여섯 차례의 이산가족 상봉행사를 성공적으로 치렀다. 이상의 여섯 차례에 걸친 이산가족방문단 교환을 통해 총 6,300여 명이 상봉하였다. 이산가족문제는 인도주의인 동시에 남북간 화해·협력의 상징적 징표로서 정부는 이산세대의 고통화 등 사안의 시급성을 감안하여 대북정책의 최우선적 과제로 추진하여 왔다.

한편 정부는 제3국에서 이루어지고 있는 민간 차원의 이산가족교류도 적극적으로 지원하고 있다. 1998년 4월부터 경제적으로 어려운 이산가족들에 대한 교류 소요경비를 부분적으로 지원하기 시작하여, 2000년 3월부터는 생사·주소 확인, 상봉, 교류지속 경비 등으로 교류경비지원 대상을 확대하고 액수를 증액하였다. 그리고 이산가족1세대(1953.7.27전 출생)에 대해서는 신고만으로 방북할 수 있도록 절차를 간소화하였다. 또한 종합적인 이산가족 데이터베이스인 ‘이산가족정보통합센터’를 설치·운영하고 있다. 현재 이산가족정보통합센터에는 지난 1971년 이후 정부나 대한적십자사에 신청한 이산가족 10만여 명이 재북 가족사항, 찾는 사연 등을 등록하고 있으며, 이산가족 방북단 후보자도 여기에 등록된 사람을 대상으로 컴퓨터 추첨을 통해 선정한다. 한편 1998년에 5월에는 22개 이산가족 관련 민간단체들이 참여한 ‘남북이산가족교류협의회’가 발족되어 이산가족 문제해결을 위한 민간부문의 역량이 대폭 강화되었다. 이와 함께 정부는 민간차원의 이산가족교류를 촉진하기 위해 행정적, 재정적 지원을

지속적으로 추진하고 있다. 특히 이산가족 상봉을 보다 확대하고 정례화하기 위해 북측에 지속적으로 문제를 제기하여 왔던 이산가족면회소는 제4차 남북적십자회담(2002.9.6~8)에서 설치에 합의한 이후 여러 차례의 실무접촉을 거쳐 2003년 4월 금강산 면회소의 착공에 최종 합의하고 공동으로 구성한 건설추진단을 통해 구체적인 사항들을 협의해 나가고 있다. 또한 경의선 철도·도로가 연결되면 서부지역에도 추가로 면회소 설치문제를 북한측과 협의·확정할 예정이다.

(2) 대북지원

북한의 식량난은 일시적 현상이 아닌 영농체계의 비효율성, 비료와 농약 부족, 경제체제의 모순 등 복합적 요인에서 비롯된 구조적인 문제라는 점에서 외부의 지원에도 불구하고 당분간 지속될 것으로 보인다. 이 같은 북한 식량문제의 본질과 남북관계의 특수성을 감안할 때 우리의 대북식량지원은 북한주민들에게 실질적으로 도움이 되어야 하고 북한의 식량문제가 근원적으로 해결될 수 있도록 유도하며 남북관계 개선에 도움이 되는 방향에서 추진하는 것이 바람직하다.

정부는 북한에 인도적 지원이 필요한 상황이 지속되는 한, 합리적 방법을 통해 성의껏 지원한다는 기본 입장에서 ① 북한의 식량사정, ② 남북관계 상황, ③ 국제사회의 지원 동향, ④ 국민적 합의 등을 종합적으로 고려하여 대북지원을 추진하고 있다.

대북지원은 기본적으로 식량난 해소를 돕기 위한 긴급구호 지원과 함께 농업생산성 증대와 보건·의료환경개선, 어린이·노약자 등 취약계층 지원 등 북한

주민에게 실질적으로 도움을 줄 수 있는 분야에 역점을 두고 있으며, 잉여 농수산물 등 국내경제 안정에도 도움이 될 수 있는 품목을 지원하는 방안도 강구해 나갈 계획이다. 아울러 정부는 대북지원이 남북화해·협력 증진과 한반도 평화정착에 긍정적 효과를 가져오고 중장기적으로 남북경제 공동체 형성에도 기여할 수 있도록 합리적이고 효과적인 방안을 강구해 나갈 것이다.

그 동안 우리의 대북지원은 정부차원, 민간차원, 국제기구 등을 통하여 이루어져 왔다. 지원규모는 1995년 6월부터 2002년 12월 말까지 총 7억 4,688만 달러에 이르고 있다. 그 중 정부차원에서는 비료, 옥수수 등 품목을 중심으로 총 5억 3,380만 달러를 지원하였으며, 민간차원에서는 총 2억 1,308만 달러를 지원하였다. 한편 차관 공여 방식의 식량지원도 추가되어 2000년에는 쌀 30만 톤과 옥수수 20만 톤을 2002년에는 쌀 40만 톤을 차관 방식으로 지원하였다. 차관금액은 2000년 8,836만 달러, 2002년 1억 3,967만 달러이며, 10년 거치기간과 30년 분할상환 조건이다.

한편 국제사회의 대북지원규모는 총 18억 7,496만 달러에 이르는데 그 중 UN 기구를 통해서는 11억 5,556만 달러, 미국·태국·일본 등 개별국가가 5억 4,598만 달러, 국제 NGO(비정부기구)가 1억 7,342만 달러에 이르고 있다.

우리는 대북지원 과정에서 새로운 계기를 마련하였다고 평가하고 있다. 우선 1997년 5월 26일 북경에서 있었던 남북적십자간 접촉에서 남북적십자간 구호물자 전달 절차에 관한 합의를 채택함으로써 그 동안 국제적십자연맹을 통한 간접지원방식에서 남북한간 직접전달방식으로 전환하였다. 또한 남북적십자간 구호물자 전달에 관한 합의, 남북한간 구호물자의 직접전달, 수송경로와 대상지역 확대, 지원주체 명기 및 지정기탁 허용 등에 합의함으로써 민간차원

의 대북지원과 관련된 제도적인 틀을 마련하였다.

한편 정부는 북한의 식량문제가 일회성 지원만으로 해결될 수 없다는 점에
서 농업분야에서 여러 가지 협력방안을 제시하고 있으며 북한의 식량문제를 근
본적으로 해결할 수 있는 구체적인 방안도 남북당국자간 대화를 통해 북한측과
협의할 수 있다는 입장이다. 민간차원에서도 종자개량, 농자재지원, 결핵퇴치,
병원현대화, 삼림복구 등 정부와 보완적인 형태로 대북지원을 실시하고 있다.

2. 통일관련 기구 및 제도의 운영실태

위에서 통일관련 기구 및 제도를 종합적·개괄적으로 고찰해 보았다. 지면관
계상 위에서 언급한 모든 기구 및 제도의 운영실태를 자세하게 검토하기는 어
렵다. 또 관계부처에서 관련 정보의 제공을 꺼리고 있는 점도 연구의 제약요인
이 되고 있다. 이러한 점을 고려하여 이하에서는 주요한 통일관련 기구의 운영
실태에 대해서만 간단히 살펴보기로 한다.

가. 국가안전보장회의 운영실태

과거 역대 정부들은 국가안전보장회의를 적극 활용하지 않았다. 그러나 김
대중 정부가 들어서면서 종전의 통일관계장관회의를 개최, 활성화시키기보다는
대북 및 통일정책을 조정하기보다는 미국식 국가안보회의(National Security
Council: NSC)의 도입을 모색하기 시작했다. 그 일환으로 국가안전보장회의
조직을 개편하여 상임위원회를 설치하였다. 이후 김대중 정부 하에서 국가안전

보장회의는 대북정책의 방향을 수립하고, 부처간의 입장차이를 조정하는 역할을 비교적 잘 수행하였다.

금년 2월 20일 김대중 정부 마지막 국가안전보장회의 상임위원회가 청와대에서 정세현 통일부장관 주재로 열렸다. 이날 국가안전보장회의 상임위원회는 김대중 정부 5년간 국가안전보장회의 운영실적 및 성과 등을 평가하고 향후 보완사항 등을 논의하였다. 참석자들은 국가안전보장회의 상임위원회가 그동안 대외·대북 군사정책과 현안을 긴밀히 협의·조정함으로써 각종 정보의 공유, 부처간 이견 해소, 정책의 일관성 유지, 국민의 대정부 신뢰 제고에 기여했다는 데 인식을 같이 했다. 또한 참석자들은 남북관계, 북핵 문제, 한·미동맹 관계 등 현안 해결을 위해 외교·안보부처간 긴밀한 정책협력이 중요하며, 지난 5년간 국가안전보장회의의 긍정적 역할을 토대로 향후 국가안전보장회의의 기능을 강화할 필요가 있다는 데 공감했다.

국가안전보장회의사무처에 따르면, 김대중 전 대통령이 직접 주재한 국가안전보장회의는 98년 동해안 간첩선 침투사태, 2001년 9·11 테러사태, 2002년 서해교전사태 등 위급한 국가안보상황 발생때를 포함, 총 10차례 열렸다. 또 국가안전보장회의상임위원회는 총 229회 열려 총 700여건의 안건을 심의한 것으로 집계됐다. 상임위원회에서 심의한 주요 안건은 대북 화해·협력정책 기초, 남북경협 활성화조치, 대북 정경분리 원칙, 북한 핵문제를 포함한 대량살상 무기 등 안보현안, 국방전력 증강방안 등이었다.¹³¹

노무현 정부는 김대중 정부처럼 국가안전보장회의의 기능을 활성화시키려는 기본입장을 갖고 있다. 그 일환으로 국가안전보장회의사무처 조직을 개편·확

131 “NSC 마지막 상임위”, 「연합뉴스 속보」, 2003.2.20. 참조

대했다고 함은 전술한 바와 같다. 아직 노무현 정부에 들어와서 국가안전보장회의 상임위원회 개최 실적은 집계되지 않고 있으나, 매주 1회씩 개최하는 것을 원칙으로 하는 것으로 보인다. 금년 들어 지금까지 국가안전보장회의 상임위원회는 평화번영정책의 단계적 실행, 북한 핵문제 해결, 한·미동맹관계 재조정, 6자회담 대책, 이라크 파병문제 등 굵직굵직한 통일·외교·안보 현안을 논의하고 부처간의 입장차이를 조정한 바 있다.

나. 남북교류협력추진협의회 운영실태

남북교류협력추진협의회는 남북교류협력법과 남북교류협력법시행령에 따라 남북간의 상호 교류협력에 관한 정책을 협의·조정하고 남북교류협력에 관한 중요사항을 심의·의결하기 위하여 1989년 3월에 설치되었다. 남북교류협력추진협의회는 위원장인 통일부장관을 포함하여 15인 이내의 위원으로 구성된다. 위원은 관계부처의 차관 및 차관급 공무원 중에서 국무총리가 지명하며, 위원장이 통일부 소속 공무원 중에서 간사를 지정하도록 되어 있다.

2002년 12월말 현재 위원은 재정경제부차관, 통일부차관, 외교통상부차관, 법무부차관, 산업자원부차관, 농림부차관, 문화관광부차관, 청와대 외교안보수석비서관, 기획예산처차관, 국정원 차장으로 구성되며 안전에 따라 위원이 추가로 참여할 수 있다. 협의회는 남북교류협력에 관한 정책의 협의·조정 및 기본원칙의 수립, 남북교류협력관련 허가·승인 등에 관한 중요사항 협의·조정, 교역대상품목의 범위 결정, 협력사업에 대한 총괄조정, 남북교류협력의 촉진을 위한 지원 등을 그 기능으로 한다. 특히 일정규모 이상의 남북협력기금을 사용하

기 위해서는 협의회의 의결을 거치고 있으므로 남북교류협력 활성화에 따라 협의회의 운영도 점차 확대되는 추세이다.

또한 남북교류협력추진협의회는 남북교류협력정책 추진과 관련하여 남북교류협력 및 대북지원 관련 규정의 개정을 심의하여 ‘인도적차원의대북지원사업처리예관한규정’, ‘남북한교역대상물품및반출 반입절차에관한고시’, ‘남북한왕래자휴대품통관에관한고시’, ‘남북경제교류협력에대한남북협력기금지원지침’, ‘남북사회문화협력에대한남북협력기금지원지침’ 등을 의결하였다.

2002년도에는 총 20회의 협의회를 개최하여 모두 37건의 안건을 처리하였다. 전체적으로 볼 때 김대중 정부가 들어선 이래 1998년 8회, 1999년 12회, 2000년 13회, 2001년 13회, 2002년 20회 개최 등 남북교류협력 진전에 따라 협의회 개최 횟수도 꾸준한 증가세를 나타내고 있다.¹³² 2003년의 경우 8월말까지 남북교류협력추진협의회는 총 9회 열려 10여건의 남북교류협력 사안을 처리하였다. 구체적으로 대북 비료지원사업에 대한 남북협력기금지원(안)(제111차), 대북 식량차관 제공을 위한 남북협력기금 지원(안)(제113차), 2003년도 남북협력기금 운용계획 수정(안)(제113차), 제7차 남북이산가족 상봉행사 관련 남북협력기금 지원(안)(제113차), 조선향토대백과 공동편찬에 대한 남북협력기금 지원(안)(제116차), 북한선수단 응원단의 대구U대회 참가에 따른 남북협력기금 지원(안)(제117차) 등의 안건을 심의·의결하였다.¹³³

132 통일부, 「2003 통일백서」, pp. 248-249.

133 <http://www.unikorea.go.kr> 통일소식 중 보도자료 793번, 809번, 836번.

<표 6> 2002년 남북교류협력추진협의회 개최 현황>

회차	일 자	안 건	
		의안번호	의 안
89	'02.1.22	158 159	2002년도 남북협력기금 운용계획 수정 대북경협기업(국양)에 대한 남북협력기금 대출 승인
90	'02.1.28	160	WFP를 통한 대북식량지원 관련 남북협력기금 지원
91	'02.1.31	161	한국관광공사에 대한 남북협력기금 대출조건 변경 승인
92	'02.2.25	162	2001년도 남북협력기금 결산보고
93	'02.3.19	163	WHO를 통한 대북말라리아 방역지원 관련 기금지원
94	'02.3.21	164	금강산 관광객에 대한 경비지원
		165	대한관광진흥공사의 남북지원개발사업에 대한 기금지원
		166	남북한 왕래자 휴대품 통관에 관한 고시
95	'02.4.18	167	대북비료지원사업에 대한 남북협력기금 지원
		168	제4차 이산가족방문단 교환사업에 대한 남북협력기금 지원
96	'02.4.29	169	대북경협기업에 대한 남북협력기금 대출승인
97	'02.4.25	170	이산가족 상봉행사등 통신지원을 위한 남북협력기금 지원
98	'02.5.31	171	2003년도 남북협력기금 운용계획
		172	이산가족 교류추진 촉진을 위한 남북협력기금 지원
99	'02.7.8	173	대북 교역기업에 대한 남북협력기금 대출승인
100	'02.8.14	174	대북지원민간단체에 대한 남북협력기금 지원
		175	대북경협기업에 대한 남북협력기금 대출승인
101	'02.9.7	176	대북식량차관 제공을 위한 남북협력기금 지원
		177	대북비료 10만톤 추가지원사업을 위한 기금 지원
		178	제5차 이산가족 상봉행사를 위한 기금 지원
		179	대북 교역기업에 대한 남북협력기금 대출승인
102	'02.9.17	180	동해선 철도·도로 연결사업을 위한 기금 지원
		181	대북자재·장비차관 제공을 위한 기금 지원
103	'02.10.11	182	북한선수단 응원단의 부산AG참가에 따른 기금 지원
		183	남북한교역대상물품맞반출입승인절차에관한고시 개정
		184	대북 교역기업(대원상사)에 대한 기금대출 승인
104	'02.10.31	185	대북 교역기업(동경종합상사)에 대한 기금대출 승인
		186	대북 교역기업(대동무역)에 대한 기금대출 승인
105	'02.10.28	187	북한경제시찰단 방문에 따른 기금 지원
106	'02.12.4	188	대북 동내의 지원사업에 대한 기금 지원
		189	8.15민족통일대회에 대한 기금 지원
		190	대북 교역기업(조성종합)에 대한 기금대출 승인
107	'02.12.14	191	대북 교역기업(동경종합상사)에 대한 기금대출 승인
108	'02.12.31	192	남북협력기금 대출제도 개선안
		193	2002남북통일축구경기대회에 대한 기금 지원
		194	남북철도·도로연결 관련 대북자재·장비제공현황(보고)

다. 북한이탈주민대책협의회 운영실태

전술한 바와 같이 정부는 탈북자문제를 범정부 차원에서 대처해야 한다는 인식 아래 탈북자에 관한 중요 정책을 심의하기 위하여 북한이탈주민대책협의회를 설치·운영하고 있다. 북한이탈주민대책협의회는 전체회의와 소위원회로 운영하고 있는데, 전자는 1년에 1~2회 정도 개최되며, 후자는 주요현안 발생 시마다(대체로 2월에 1회 가량) 열린다고 한다. 현재 소위원회는 긴급 현안문제 발생시에 신속하고 효율적으로 대처하기 위하여 업무 성격을 기준으로 정책·운영·교육훈련·정착지원 등 4개 분야로 나누어 운영되고 있다. 아울러 북한이탈주민대책협의회 아래에 실무협의회를 두어 협의회에 상정될 안건을 사전에 협의함으로써 유관부처간 상호협조와 사전 의견조율기능을 강화하고 있다.

북한이탈주민대책협의회는 탈북자의 보호 및 지원과정에서 제기되는 문제점을 해결하고, 보다 실효적인 대책을 마련하기 위한 법제도 개선을 주된 임무로 하고 있다. 예컨대 북한이탈주민대책협의회는 그 동안 1998년 북한이탈주민법시행령의 개정을 통해 초기정착금을 대폭 인상한 데 이어, 1999년에는 법률을 개정하여 자립지원방안을 대폭 강화하였다. 개정된 주요내용을 보면, 탈북자의 안정 정착에 있어 가장 핵심적 관건이라 할 수 있는 취업보호제의 실시, 노령연금의 특례를 인정하는 제도, 탈북자에 대한 생업지원제도의 도입, 북한이탈주민후원회의 활성화 등이다.

또한 북한이탈주민대책협의회는 2002년 6월 시행령 개정을 통해 정착금 감액 근거와 해외여행 시 신변보호 근거를 신설하였다. 정착금 감액은 물의 야기 및 일탈행위 발생을 예방함으로써 탈북자가 사회적응교육 및 자활능력을 배가할 수 있는 환경을 조성하고자 하는 취지에서 도입하였다.

라. 통일교육심의위원회 운영실태

통일교육지원법 제5조에 따라 통일교육에 관한 기본정책 및 기타 중요사항을 심의하기 위하여 1999년 8월 통일교육심의위원회와 실무위원회가 설치되었다. 통일교육심의위원회는 정부가 매년 익년(翌年)의 통일교육기본계획을 수립하기에 앞서 이를 심의하고 의견을 개진함으로써 보다 통일교육이 보다 효과적이고 내실있게 이루어질 수 있도록 조력하고 있다.

제1기 통일교육심의위원회는 1999년 10월 6일과 12월 9일 두 차례 회의를 개최하였으며, 2000년 통일교육기본계획과 2000년 통일교육기본지침서 등에 대한 심의를 하였다. 2001년 8월에는 제2기 통일교육심의위원회가 출범하였다. 제2기 위원회는 여성 및 시민단체 대표의 참여비율을 높임으로써 국민적 합의에 바탕을 둔 통일교육을 강화하는 기반을 마련할 수 있게 되었다. 2002년 11월 통일교육심의위원회 회의가 열려 『2003년도 통일교육기본계획』과 『2003 통일교육기본지침서』 등을 심의·의결하였다. 이에 앞서 통일교육실무위원회가 심의위원회 상정안건을 사전 검토하기 위하여 개최되었다.

2003년 8월에는 제3기 통일교육심의위원회가 출범하여 현재 활동 중이다.

마. 경수로사업지원기획단의 운영실태

경수로사업지원기획단은 1994년 10월 21일 북·미 제네바 기본합의문의 이행을 국내적 차원에서 뒷받침하기 위해 동년 12월 12일 통일관계장관회의규정에 따라 설치되었다. 이후 경수로사업지원기획단은 ① 경수로사업 기본계획

및 세부추진계획 수립, ② 경수로사업 관련 대외교섭 및 한반도에너지개발기구 (Korean Peninsula Energy Development Organization: KEDO)와의 업무협조, ③ 경수로사업 관련 대북조치 및 교류협력 지원, ④ 재원조달 및 관리 계획 수립, ⑤ 공정단계별 사업추진계획 수립 및 지원 등의 업무를 수행해 왔다.

특히 대북 경수로사업의 실시를 위해 필요한 법적·인프라(국내 및 국제적 차원)를 정비하는 일 외에 KEDO가 실시하는 부지조사 및 정리, 본공사 등 경수로사업의 시행을 위한 조치를 국내적으로 뒷받침해 왔다. 구체적으로 KEDO-북한간 경수로공급협정 서명(1995.12.15), KEDO-한전간 주계약자 공식지정 서명(1996.3.20), 부지정지공사 착공(1997.8 착수/2001.8 완료), KEDO-한전간 초기현장공사(PWC) 계약 체결(1997.8.15), 초기현장공사 Loan Agreement(KEXIM vs KEDO) 서명(1998.1.9), KEDO 집행이사국간 재원분담 합의(1998.11.9), KEDO-한국정부간 차관공여협정 서명(1999.7.2), KEDO-한국정부간 차관공여협정 국회 승인(1999. 8.12), 본공사계약(Tum-Key Contract: TKC) 서명(1999.12.15), 본공사 Loan Agreement(KEXIM vs. KEDO, 1999.12.15) 서명, 본공사 Loan Agreement(JBIC vs. KEDO) 서명(2000.1.31), 본공사계약 발효(2000.2.3), 본공사비 최초대출 집행 및 초기현장공사 대출금 회수(2000.2.24), 본관 기초 굴착공사 착공(2001.9), 본관 원자로건물의 최초 콘크리트 타설 착수(2002.8) 등은 그간 경수로사업지원기획단이 깊숙이 관여하여 이룩한 대표적인 실적이라고 할 수 있다.

한편 1995년 12월 경수로공급협정이 체결된 이후 KEDO는 북한과 동 협정 이행을 위한 후속의정서 협상을 진행해 왔다. 그 결과 체결예정인 총 13개

의 의정서 중 현재 특권면제·통행·통신·부지·서비스 이용·미지급시 조치·훈련·품질보장 등 8개의 의정서가 체결되어 있다(원자력 손해배상·인도일정·상환조건·사용후 연료·핵안전 및 규제 등 5개 의정서¹³⁴는 체결되지 못하고 있다). 경수로 공급협정은 물론 8개 의정서 채택과정에서 우리 경수로사업지원기획단이 중요한 역할을 담당해 왔음은 이미 잘 알려져 있다.

참고로 2003년 8월말 현재 KEDO의 대북 경수로사업의 종합공정 진척도를 보면, 32.85% 진행되었다. 부지정지 및 진입도로공사, 용수공급시설, 취수 방과제 및 물양장 등 건설은 이미 완료했으며, 여타 기반시설공사는 대부분 마무리 단계에 있다. KEDO는 북핵문제가 잘 해결되고 경수로사업이 지속적으로 추진될 경우 근로자 숙소, 병원 등 편의시설 공사를 현장근무인원 증가에 따라 단계적으로 건설할 예정이다. 단위공정률을 기준으로 할 경우(2003.8.31 현재), 대북 경수로사업은 경수로 종합설계 58.45%, 원자로설비, 터빈/발전기(T/G) 등의 기자재 구매·제작은 40.65% 각각 진척도를 보이고 있다.¹³⁵

제10기 민주평통 자문위원(14,103명)의 임기는 2001년 7월 1일부터 2003년 6월 30일까지였다. 이 기간 중 민주평통이 헌법과 법률에 따라 실시한 다방면의 활동과 운영실태를 살펴보면 다음과 같다.¹³⁶

첫째, 먼저 통일여론 수렴활동을 하였다. 이를 위해 통일문제 전문가토론회(남북관계 현안에 대한 전문가 의견 수렴)를 16회, 통일모니터링(분야별 전문

134 원자력 손해배상의 경우 2002년에 KEDO-북한간에 4차례 협상이 있었으나 그 후 별 진척이 없는 반면, 나머지 4개 분야에 대해서는 전혀 협의가 개시되지 않고 있다.

135 통일부 홈페이지(<http://www.unikorea.go.kr>) 「주요업무현황」(경수로건설 지원) 중 “경수로사업 주요통계(2003. 8월 현재)” 참조

136 민주평화통일자문회의사무처, “민주평화통일자문회의 제10기 주요 업무추진 실적”, 상임위원회 회의자료 (2003.5.20).

가 180명 대상 의견조사)을 8회, 통일문제 설문조사(통일의식 변화추이 조사 분석)를 9회, 사이버 설문조사(홈페이지를 통한 통일여론 수렴)를 5회 각각 실시하였다. 아울러 각계의 통일논의를 논조별로 분석·정리한 ‘통일논의 리뷰’(2002년 5월 창간호 발간, 2003년 8월말 현재 통권 5호 발간)를 발간하였다.

둘째, 통일정책 자문·건의활동을 수행하였다. 이와 관련해서 운영위원회를 6회, 상임위원회를 4회(이 중 운영·상임합동회의 3회) 개최하였다. 이 같은 위원회 회의 결과 정부의 대북정책 추진현황 보고 및 의견개선, 분과위원회 활동 보고, 대북정책 추진에 관한 자문·건의 등 10건을 처리하였다. 또 민주평통은 9개 분과위원회 회의를 총 37회 개최하여, 전문분야별로 연구 및 자문·건의안을 개발, 건의하였다. 여기서 37건의 분과위원회 회의는 정책심의 분과위원회 4회, 교육홍보 분과위원회 4회, 지역협력 분과위원회 5회, 경제협력 분과위원회 4회, 사회문화 분과위원회 4회, 체육청소년 분과위원회 4회, 종교 분과위원회 4회, 여성 분과위원회 4회, 민족화합 분과위원회 4회로 이루어진다. 이 밖에도 분과위원회 주관 직능별 자문위원 간담회 (10회)를 열었다.

셋째, 통일정책에 대한 국민적 합의 도출을 위한 활동을 전개하였다. 우선 시도 및 협의회 중심의 활동을 하였는데, 이를 위해 통일안보정세 보고회 2회, 부의장 주관 통일안보정세 보고회 2회, 대북정책 특별홍보활동과 6·15 남북공동선언 2주년 특별 홍보활동 수회, 사회단체대표 자문위원 초청 간담회 6회, 협의회장단 및 전문가 초청 통일문제 간담회 4회, 시도 활동평가회의 2회를 실시하였다. 다음으로 NGO, 학계, 언론사 등 각계와의 통일대화를 실시하였는데, 구체적으로 NGO 및 학계대표 초청 토론회 10회, 언론사 간부 초청 토론

회 10회, 통일정책 포럼 14회, 전문직업인 초청 간담회 9회를 가졌다. 또 여성자문위원 활동을 하였는데, 이와 관련하여 여성통일정세 보고회 1회, 북한연구회 회의의 운영 3회를 실시하였다. 그 밖에도 청소년 통일관 정립을 위해 대학생 통일문제 토론회를 개최하는 한편, 전국 대학학보사 편집장 초청 금강산 선상토론회 1회, 중고생 통일대화, 통일시범학교 운영 (14개교), 통일교육 담당교사 초청 워크샵(4회), 청소년 통일만화 공모전(2회)을 가졌다.

넷째, 해외 통일지지기반 확충활동을 하였다. 해외 통일기반 확산활동을 하였는데, 해외 통일문제 간담회 12회, 해외 협의회장단 국내 초청회의, 국제학술회의 2회, 북미주지역 차세대위원 컨퍼런스 1회 등을 개최하였다. 또한 협의회·지회별 통일문제 강연회, 세미나 개최, 재외동포 통일의견 수렴(간담회, 설문조사 등), 동포회합 및 조국에 고취활동(전통문화 소개, 문화마당 등), 재외동포 2-3세 대상 통일의식 함양 활동을 비롯한 해외지역 협의회 중심의 활동을 전개하였다.

다섯째, 자문위원 역량을 함양하기 위한 활동을 하였다. 국내 지역협의회장 연찬(3회 657명), 통일정책 전문강사위원 워크샵(2회 73명), 통일교육원 위탁교육, 지역협의회 지회장·간사 연찬(2회 307명), 신규자문위원 연찬(6회 416명), 지역대표위원 연찬(17회 4,127명) 등 자문위원 연찬을 실시하였다. 기관지 「민주평통」 발간(월 2회 총 48회), 정책연구자료(분기별 1회 총 8회), 대북정책 해설자료 등 제작 지원(수시) 등 통일관련 자료지원 활동을 하였다. 또한 자문위원 및 회의자료 등 각종 정보를 D/B화하는 한편, 사무처와 대행기관 및 지역협의회간 업무의 효율화 등을 추진함으로써 통합시스템 기반을 구축하였다.

V. 통일관련 법·제도의 종합적 평가와 문제점

1. 통일관련 법·제도의 종합적 평가

가. 통일관련 법령의 종합적 평가

통일관련 법령 및 제도는 한반도 상황의 변화에 따라 점진적으로 그 내용과 폭이 확대되어 왔다. 정부 수립초기에는 헌법과 국가보안법이 남북관계를 규율해 왔다. 그러던 것이 1990년에 들어와 남북관계를 보는 시각이 바뀌게 되었다. 북한을 비로소 교류협력의 파트너로 인식하기에 이른 것이다. 그 결과 1990년 8월 남북교류협력법과 남북협력기금법이 제정되었다. 하지만 우리의 대북인식 변화는 주로 경제와 사회·문화분야에서 나타난 것이었을 뿐이며, 정치·군사적인 면에서는 그러하지 못했다.

이후 1994년 이후 탈북자문제가 남북간 이슈로 등장하게 되면서, 1997년에 북한이탈주민법이 제정되기에 이른다. 김대중 정부 출범 후에는 햇볕정책 추진과 남북화해·협력의 무드 조성으로 대북민 통일교육의 필요성이 확산되게 되었다. 이에 정부는 1999년에 통일교육지원법을 제정하여 사회교육 차원의 통일교육을 지원하는 다각적인 방안을 강구하기 시작하였다. 2000년 남북정상 회담으로 이산가족교류의 물꼬가 트이자 이산가족교류를 지원하는 법령도 부분적으로나마 준비를 보게 되었다.

이처럼 우리의 대북 및 통일관련 법령은 시대상황의 전개에 따라 혹은 남북한간에 새로운 이슈가 등장할 경우 그때그때 필요에 의해 제정되었던 것이며,

장단기 통일 마스터플랜의 틀 속에서 이루어진 것은 아니다. 어찌보면 이러한 현상은 당연한 것이라고도 할 수 있을 것이다.

아무튼 전체적으로 볼 때 우리나라의 현행 통일관련 법체계는 이중적 구조로 되어 있다. 기본적으로는 북한과의 통합을 염두에 두고 있으나, 북한에 대한 태도는 적대적 관계와 동반자적 관계를 함께 규정하고 있다. 따라서 통일과정에서 북한을 여하히 인식하느냐 하는 문제는 매우 복잡미묘한 것임을 보여주고 있다. 전통적인 관계인 적대적 관계는 북한의 실체를 인정하지 않고 반국가단체에 의해 점령당한 지역으로 상정하는 태도로서 우리 헌법 제3조의 영토조항과 국가보안법의 태도가 이를 대변하고 있다.

영토조항에서 대한민국의 영토를 한반도와 그 부속도서로 하여 한반도 내에서 대한민국의 주권행사를 방해하는 북한을 반국가단체로 규정하였으며, 이에 따라 반국가단체인 북한과의 교류는 원칙적으로 금지되었다. 또한 북한의 위협으로부터 국가를 지키기 위하여 국가보안법을 두어 형법적 제재를 통한 국가안보를 꾀하였다.

반면 동반자적 관계의 규정은 1970년대부터 현실을 인정하고 동반자적 관계를 규정하기 시작하였다. 헌법 제4조에서 평화통일조항을 두어 북한의 실체를 인정하고 정부통제하에 교류를 허용하였다. 남북관계의 진전에 따라 남북교류협력법 등을 두어 교류를 활성화하기 위한 법적 장치를 두었다.

그러나 우리 법체계 내에서 북한을 반국가단체로 또는 민족동반자로 보는 객관적 구별기준은 여전히 모호한 점이 있다. 그 결과 법적용에 있어서 일관성을 상실하거나 혼선을 초래하는 일이 적지 않다. 본래 법은 법적 안정성과 예측가능성을 생명으로 하는 바, 예측가능성이 떨어지는 법은 국민의 자유와 권

리를 제약할 소지가 많으므로 가급적 법적용의 불명확성이나 불일관성은 최소화시켜 나가야 한다.

다만 남북관계의 과도기적 이중성이 지속되는 현단계에 있어서 남북관계를 규율하는 법으로는 당분간 국가보안법과 남북교류협력법을 병존, 이들을 안정적으로 남북관계를 발전시켜 나갈 수밖에 없다고 하겠다. 그렇다고 해서 언제까지나 북한에 대한 이중적인 법적 지위를 인정하거나 이를 고수하려는 태도는 통일지향적인 관점에서 볼 때 바람직하다고 보기 어렵다. 이러한 입장이나 태도는 냉전적·대결적인 문화를 확대 재생산할 수도 있기 때문이다. 따라서 남북 화해·협력의 여건조성 등 남북관계가 질적으로 발전할 경우에는 국가보안법에 대한 전향적 검토가 요망된다고 하지 않을 수 없다.

한편 통일에 있어서 법적 대비는 필수적이며, 일시에 이루어질 수 없는 일이다. 이에 남북한 법제 통합은 단계적인 대응 방안을 강구할 필요가 있다. 이러한 필요에 따라 우리 정부의 통일방안인 ‘민족공동체 통일방안’의 통일추진구도에 따라 남북한의 법제통합도 단계별로 모색할 필요가 있다. 법제통합을 이루기 위하여 우선 우리나라의 통일관련 법제의 현황과 적용실태에 대하여 검토할 필요가 있다. 이러한 작업을 기초로 결국은 통일헌법의 마련으로 나아갈 수 있을 것이며, 통일헌법의 마련은 남북한의 법체계통합의 일환으로 최종적인 단계에서 이루어질 수 있을 것이다.

나. 통일관련 제도의 종합적 평가

통일관련 제도는 정부기구와 민간단체, 통일연구기관과 시민단체 등으로

이루어지고 있다. 현재 대북관련 사안을 다루기 위해 범정부 차원에서는 국가 안전보장회의, 남북교류협력추진협의회, 북한이탈주민대책협의회, 통일교육심의 위원회, 경수로사업지원기획단 등이 설치되어 있다. 이러한 기구들이 해당 사안을 전문적으로 다루고 있고, 또 주요현안 발생시마다 시의적절하게 필요한 대책을 내놓고 있다고 볼 수 있다.

그런데 현재 범정부 차원의 기구는 주로 정부관리들 중심으로 구성되어 있고, 민간 전문가들의 참여가 극도로 제한되어 있다. 단지 통일교육심의위원회에만 정부위원 외에 일정 수의 민간위원이 참여하도록 되어 있을 뿐이다. 하지만 이 위원회의 경우 단지 심의기능만을 가질 뿐, 의결기능을 갖지 못하여 민간부문의 역할은 극히 미미한 것이라고 하지 않을 수 없다.

이상과 같은 현실에 비추어 보면, 마치 통일문제는 정부가 주도할 수밖에 없고, 또 그래야 하는 것으로 오해될 소지가 있다. 그러나 통일문제는 엄연히 민족문제이며, 통일의 과정에서 민족성원의 자유로운 참여가 보장되어야 한다. 그것은 비단 교류협력의 추진에만 해당되는 것은 아니다. 주요 정책수립 및 결정과정에서 민간 전문가들의 참여도 최대한 보장하는 것이 민주화시대의 올바른 대북 및 통일정책 방향이라고 보아야 할 것이다. 아울러 무역협회나 중소기업연합회 등을 중심으로 해서 설치·운영되고 있는 남북경협관련 민간위원회를 최대한 활용하는 것이 요망된다고 하겠다.

또한 현행 통일관련 기구와 제도의 운영실태를 들여다 보면, 국회가 너무 왜소하다는 느낌을 지우기 어렵다. 통일문제에 있어서 정부가 담당하는 기능과 역할은 너무 비대한 반면, 국회의 역할은 별로 부각되지 못하고 있다. 국회가 정부의 대북정책 수립 및 추진에 대하여 적절한 견제를 하는 것 외에도 앞으로

는 직접 남북간 국회교류나 회담을 추진하는 것도 적극 고려해야 할 때가 되었다고 본다.

각종의 통일연구기관과 시민단체의 역할이 나날이 증대되고 있기는 하지만 아직까지 만족스러운 수준까지 이르지 못하고 있다. 이와 관련해서 정부가 통일연구기관이나 시민단체에 대해 충분한 대북 정보를 제공하지 않는 것이 문제로 되고 있다. 정부가 민간기관과 단체를 파트너로 인정하여 함께 가는 열린 자세를 갖는 것이 필요하다고 생각된다. 또한 대북정책 결정과정에서 정부관리들과 통일연구기관의 전문가들이 자주 워크숍을 가져 주요 현안에 대해 의견을 교환하는 기회를 갖는 것이 바람직하다. 아울러 정부는 통일연구기관의 연구결과 및 시민단체들의 건의사항을 최대한 수렴함으로써 민주적인 통일정책을 추진하도록 해야 할 것이다.

민간단체들도 정부의 인정이나 지원에만 기댈 것이 아니라, 상호간에 선의의 경쟁과 협력을 통해 자생력을 갖는 노력이 요구된다고 할 것이다.

2. 통일관련 법령·제도의 주요 문제점

가. 통일관련 법령의 몇 가지 문제점

(1) 헌법의 영토조항과 통일조항의 상충문제

규범적 측면에서 볼 때 현행헌법(제6공화국 헌법)은 제4조에 평화통일조항을 신설하여 평화적 통일의 의지를 강조하고 있는 바, 한반도의 법적 분단을

부인하는 영토조항과 분단을 전제로 하는 평화통일조항의 두 규범간에는 법리상 상충되는 점이 있지 않은가가 문제로 제기될 수 있다. 현실적인 면에서도 영토조항이 그간 한국정부의 통일정책의 실제, 즉 헌법현실과 어느 정도 괴리 현상을 보여 온 것도 부인할 수 없는 사실이다. 7·7선언의 천명, 「한민족공동체통일방안」의 대북제의, 8차에 걸친 남북고위급회담 개최, 남북한 유엔동시가입, 기본합의서 채택 등은 영토조항과 통일정책의 실제간의 모순을 잘 보여주는 단적인 예들이다. 이러한 모순은 특히 남북한 유엔동시가입 후에 더욱 심화되고 있다.¹³⁷

특히 남북한이 유엔에 동시가입하고 기본합의서를 채택함에 따라 이제 상호 체제인정 및 존중, 즉 제한적이거나 ‘국가적 실체성’을 인정할 수 밖에 없는 상황에 이르렀다. 따라서 앞으로도 현재의 영토조항을 존치하면서 기존의 해석론을 고수할 경우, 법리상의 모순을 피할 수 없게 된다. 왜냐하면 영토조항의 법리를 그대로 따르면 유엔회원국의 하나인 조선민주주의인민공화국이 다른 유엔회원국인 대한민국 영토중 군사분계선 이북지역을 불법으로 영유한다는 것이 되기 때문이다.¹³⁸

뿐만 아니라 우리 헌법이 갖고 있는 ‘완성국가의 헌법적 성격과 영토조항의 형식논리에 따르면 현행헌법상 가능한 통일방안은 결국 대한민국헌법이 존속하는 가운데 북한정권이 소멸되어 스스로 남한정부의 지배하에 들어오는 것

137 장명봉, “남북한 기본관계 정립을 위한 법적 대응”, 「남북한 UN가입과 한반도통일문제에 관한 공법적 대응」, 한국공법학회 제21회 학술발표회 (1991.11.2), p. 45.

138 이러한 입장을 취하는 대표적 학자로는 배재식 교수와 김찬규교수 등을 들 수 있다. 배재식, “남북한의 국가성”, 「법률신문」, 1991.8.15, p. 3면 김찬규, “UN가입과 남북한의 법적 지위”, 「법률신문」, 1991.8.19, p. 6.

즉 흡수통일 이외에 다른 통일방식의 여지가 없다는 결론에 이를 수 있다. 이러한 통일방안은 냉전 이데올로기에 입각한 것으로서, 남북한의 현실에 비추어 실현가능성이 희박한 것이며 정부가 통일정책과도 부합되지 않는 것이다.¹³⁹

따라서 앞으로는 영토조항에 대한 기존의 형식논리를 그대로 고수하기는 어렵게 되었다.¹⁴⁰ 그러한 해석은 지나치게 형식논리적인 것일 뿐 아니라 자기 중심적인 것이며, 실제로 그동안 우리의 통일정책은 물론이고 민족사의 발전방향과도 거리가 먼 것이라 하지 않을 수 없다. 이와 같이 영토조항의 형식논리와 통일정책의 현실, 즉 헌법규범과 헌법현실간에 모순과 괴리가 노정되고 있음을 감안할 때, 통일정책과 관련된 헌법문제로서 영토조항의 개폐문제에 대하여 새로운 해결책을 모색하지 않으면 안된다고 하겠다.

(2) 국가보안법의 개폐논의

6·15 남북공동선언 채택 이래 우리 사회에서는 냉전적·대결적인 법제, 특히 국가보안법을 개폐해야 한다는 목소리가 높아지고 있다. 그에 따라 국가보안법 개폐를 둘러싼 논쟁이 가열화되고 있고, 이른바 남남갈등도 증폭되고 있는 상황이다. 특히 참여정부를 표방하는 노무현 정부도 대통령의 후보시절 국가보안법 개폐를 언급한 바 있어 이 문제는 향후 우리 사회에서 국론을 분열시킬 수 있는 기폭제가 되고 있다고 하겠다.¹⁴¹

139 장명봉, “통일문제와 관계법의 괴리 - 통일정책과 헌법문제를 중심으로 -”, 「사상과 정책」, 가을호(1989), pp. 6-7.; 한편 대한민국 역대정부의 통일정책에 대한 법적 평가에 대해서는 김철수, 「헌대헌법론」 (서울: 박영사, 1979), pp. 11-19.

140 영토조항에 대한 기존의 해석론에 관해서는 제성호, “헌법상 통일관련조항의 개폐 문제”, pp. 265-267 참조.

141 참여연대와 민주노총, 민주화를 위한 변호사모임 등 250여개 시민사회단체로 구성

그러나 우리 사회에서 국론분열이 지속될 경우 심각한 역기능이 우려된다. 무엇보다 정부가 일관성 있는 대북정책 추진은 물론이고, 남북관계 개선의 발목을 잡을 가능성이 크다. 그런 점에서 국론분열의 소지가 큰 국가보안법 개폐 문제에 슬기롭게 대처해 나가는 것이 필요하다. 말하자면 국가보안법 개폐문제에 대한 다양한 입장을 아우를 수 있는 최대공약수를 찾아냄으로써 국론분열의 위기를 국민통합의 기회로 승화시키는 노력이 필요하다고 할 것이다.

국가보안법 개폐문제에 대한 우리 사회의 입장은 이념적 성향에 따라 폐지론과 존치론으로 대별되고 있다. 전자의 입장은 국가보안법이 법근원적으로 ① 위헌성(반인권성), ② 반통일성, ③ 반민주성을 내포하고 있다는 데 그 근거를 두고 있다. 그러나 후자의 입장은 이에 반대한다.¹⁴² 국가보안법에 대한 이 같은 입장 차는 결국 안보를 우선시하는 안보중시론과 인권을 보다 앞세우는 인권중시론 중 어느 것에 더 중점을 두느냐의 철학적인 선택과 불가분의 관계에 있는 것이라고 하겠다. 물론 그러한 선택은 각자의 세계관과 국가관(국가의 목적), 그리고 인권관에 의해 좌우될 것이다.

된 ‘국가보안법폐지 국민연대’는 2003년 2월 20일 향린교회에서 합동기자회견을 갖고 국가보안법 폐지와 양심수 석방을 새 정부에 촉구한 바 있다. “국보법 폐지, 양심수 석방 촉구”, 「연합뉴스 속보」, 2003년 2월 20일자. 이후 자민련은 대변인 논평을 통해 “북한은 전혀 변한게 없는데 우리만 일방적으로 변하지는 주장에 결코 동의할 수 없다”고 하면서, “북한의 대남적화 통일전략이 바뀌지 않는 한 국가보안법을 폐지하거나 개정해선 안된다”고 주장했다. 또한 자민련은 같은 논평에서 “국가보안법은 북한에 대한 법이며, 다수 국민의 권익을 보호하기 위해 소수 위반자를 처벌하기 위한 법으로 국민생활에 전혀 피해를 끼치는 법이 아니다”고 강조하고, “국가보안법은 우리 국민의 생존권과 국가안보에 직결된 문제라는 점을 직시해야 한다”고 덧붙였다. “자민련 국보법 폐지 반대”, 「연합뉴스 속보」, 2003년 2월 20일자. 한편 노무현 대통령은 후보 시절부터 국가보안법 폐지를 강력하게 주장했었기 때문에 앞으로 이 법의 개폐문제가 현 정부 하에서 가장 뜨거운 쟁점의 하나가 될 것으로 관측된다.

142 제성호, “국가보안법과 남남갈등”, 「중앙법학」, 제4집 제3호 (2002), pp. 69-111.

(3) 남북교류협력법의 몇 가지 문제점

(가) 위헌성 논의(소수견해)

우리 사회 일부에서는 남북교류협력법의 위헌성문제를 제기하는 사람들이 있다. 이들은 남북교류협력법이 평화통일을 위한 국민의 기본권을 본질적으로 침해하고 있으며, 포괄적 위임을 금지하고 있는 헌법의 정신에도 저촉된다고 강조한다. 이 같은 주장은 아직까지 소수의 견해로서 헌법재판소에 의해 받아들여지고 있지는 않으나, 참고할 필요가 있어 다음에 소개하기로 한다. 그들의 주장은 대체로 다음과 같다.

남북관계는 다양한 사실관계를 규율하거나 사실관계가 수시로 변화할 것이 예상되는 영역이어서 어느 정도의 포괄적 위임이 불가피한 것이 사실이다. 하지만 그들은 그와 같은 사정은 사실적인 사정에 지나지 않아 국민의 기본권을 전면적으로 박탈하는 정도에까지는 이를 수 없다. 또한 실령 제한하는 경우에도 구체적인 상황 하에서 구체적인 유보사항을 두어 제한할 수 있을 뿐이다. 헌법은 평화적 통일이 민족적 사명임을 밝힘으로써 통일의 주체인 민족구성원 대한민국 국민이 통일에 대한 권리와 의무의 주체인 점을 명확히 하고 있다. 따라서 민족적 사명인 조국의 평화적 통일을 달성하기 위한 주체로서 국민은 이에 걸맞는 권리와 의무를 진다. 특히 조국의 평화적 통일을 위한 주체로서의 권리는 헌법에 의해 부여된 것으로서 구체적인 행사방법이나 절차 등을 하위법률이나 규정으로 밝힐 수 있을 뿐 그 권리 자체를 하위법률 등으로 박탈할 수는 없다.

그럼에도 남북교류협력법 제9조의 규정은 평화적 통일의 주체이며 헌법상의

권리를 가지고 있는 민족구성원의 통일을 위한 접촉, 구체적으로는 남한주민의 북한주민과의 접촉을 기본적으로 승인의 대상으로 함으로써 민족구성원의 통일에 관한 권리를 직접적이고 본질적인 측면에서 침해하고 있다. 이 조항은 남한주민이 조국의 평화적 통일을 위해서 북한주민을 만나는 행위를 승인제로 함으로써 북한주민 접촉행위 일체를 금지해 놓은 상태에서 이를 제한적으로 운용하여 통일부의 판단에 의하여 이를 합법화하는 문제점을 안고 있다.

이런 측면에서 통일부의 승인은 법규에 의한 일반적인 상대적 금지를 특정한 경우에 해제하여 적법하게 일정한 행위를 할 수 있게 해주는 행위, 즉 ‘허가행위’라는 성격을 가지고 있다. 따라서 이를 반대해석하면 위 법 조항은 남한주민이 조국의 평화적 통일을 위해서 북한주민을 만나는 것 자체를 불법으로 규정해 놓은 상태에서 이를 제한적으로 승인하여 합법화함으로써 헌법에서 규정한 대한민국 국민의 기본권을 전면적으로 제한하는 입법형태를 취하고 있다. 위 조항은 헌법에서 보장하고 있는 국민의 기본권을 통일부장관의 승인 여하에 따라서 좌우하도록 되어 있는 바 이는 승인에 대한 어떠한 기준도 설정하지 않은 상태에서 통일부장관의 주관적이고 자의적인 집행에 의하여 국민의 기본권을 제한하는 형식을 취하고 있어 국민의 기본권을 전면적이고 본질적으로 침해하는 것으로서 위헌의 소지를 안고 있다.¹⁴³

143 이와 유사한 내용은 대북지원을 위한 ‘민중사회를 위한 변호사 모임’(민변)의 북한주민 접촉승인신청에 대한 통일부의 불허처분 취소청구 소송에 있어서 민변이 1998년 9월 대법원에 제출한 상고이유서에서도 잘 나타나고 있다. 이 건에 대한 대법원의 판결평석에 관해서는 제성호, “남북기본합의서의 법적 성격-민변의 북한주민 접촉신청 관련 대법원 판결분석”, 「국제판례연구」(서울국제법연구원), 제1집(1999), pp. 315-335. 한편 헌법재판소의 판결에 따르면 남북교류협력법 제9조 제3항은 헌법 제75조의 포괄위임금지원칙에 어긋나거나 법치주의 혹은 거주 이전의 자유를 규정한 헌법 제14조, 통신의 자유를 규정한 헌법 제18조에 위배된다고 할 수 없고 규정이 헌법의 통일원칙에 위배된다고 할 수도 없다. 그러나 통일부장관이 인도적 차원의 지원을 금지할 수는 없고 다만 그 시기와 방법에 있어서 정부의 대북정책의 방향과 어긋나지 않도록 조정하기 위한 승인권을 가진다고 해석는

(나) 법체계상의 문제

남북교류협력법은 북한을 적대관계의 당사자가 아닌 교류와 협력의 당사자로 인정한 최초의 실정법으로 남북교류와 협력을 목적으로 하는 행위에 관하여 다른 법률에 우선하여 적용¹⁴⁴되는 남북교류협력의 근거법이지만, 남북교류협력에 있어 특별법인가 기본법인가에 대하여는 논란이 있다. 이에 대하여 남북교류협력법은 국가보안법을 적용하지 않는 것이 ‘정당하다고 인정되는 범위’에서 적용된다는 점에서 국가보안법에 대한 특별법의 지위를 해석적 방법으로 부여하고자 하는 견해¹⁴⁵가 있으나, 남북교류협력법을 국가보안법의 특별법으로 성격을 해석적 방법으로 부여하기보다는 향후 제정될 모든 남북교류 협력과 관련된 법령에 대하여 기본법의 지위를 갖는 법을 새로이 제정하는 방법으로 남북관계를 규율하는 법률의 지위가 국민적 합의에 의하여 확보되어야 할 것이다.

남북교류협력법은 경제적·인적·물적 교류와 사회문화 분야에서의 협력에 관한 사항을 포괄적으로 규정하고 있을 뿐만 아니라 근본적으로 그 성격이 다른 대북인도적 지원도 동법을 준용하여 적용하여 왔는데, 이는 법체계상의 일관성을 위해 현실을 외면하고 하나의 법으로 다양하고 광범위하게 이루어지는 남북간의 모든 교류협력을 무리하게 규율하는 것으로 이미 현재의 법체제를 통한 남북관계의 규율은 한계에 직면해 있다고 할 수 있다.

한 이는 과잉금지원칙을 규정한 헌법 제37조 제2항에 위배된다고 볼 수 없다. 1993.7.29. 선고 92헌바48.

144 남북교류협력법 제3조.

145 박운흔, “남북기본합의서 이행에 따른 남북교류협력법령의 보완·발전방향”, 「서울대학교 법학」, 제34권 제1호 (1993), p. 6.

(다) 과도한 준용 및 위임규정: 남북교류협력행정의 합법률성(법치행정)문제

남북교류협력법 제26조(다른 법률의 준용) 제1항은 이 법에서 특별히 규정되지 아니한 사항에 대하여는 대통령이 정하는 바에 의하여 ‘대외무역법’ 등 무역에 관한 법률을 준용한다고 하고, 동조 3항은 남북한간 투자, 물품의 반출 반입 기타 경제에 관한 협력사업 및 이에 수반되는 거래에 대하여는 대통령이 정하는 바에 따라 외국환관리법, 외지도입법, 한국수출입은행법, 수출보험법, 대외경제협력기금법, 수출용원재료에대한관세등환급에관한특례법 등을 준용한다고 규정하고 있다. 이외에도 남북교류협력법 제21조는 수송장비 등의 출입 관리에 관하여 출입국관리법 제65조 내지 제72조의 준용을 규정하고 있다.

그러나 남북기본합의서와 교류협력분야 부속합의서 정신에 비추어 볼 때, 특수관계에 있는 남북한이 상호간의 교역과 협력사업 등 경제교류에 제26조 제 1항 및 제3항과 같이 국가간 경제교류에 적용되는 법률을 적용하는 것은 법리상 타당하지 않다.¹⁴⁶ 이는 남북교류협력에 있어서 북한을 외국으로 인정하는 결과가 되기 때문이다. 이는 남북한간 ‘잠정적 특수관계’ 정신과 배치되는 것으로서 국제무대에서 남북교역이 민족내부교류임을 주장하는데 약점이 될 수 있다.

따라서 대외적으로 남북교역의 민족내부교류성을 주장하기 위해서는 남북 교역의 국내거래성을 더 강화해야 할 것이다. 이를 위해서는 남북교류협력법의 준용규정을 개정하는 것으로는 한계가 있으므로 남북교류협력법 제26조 및 동

146 오준근, “남북교류협력에 관한 현행법제와 그 개선방향”, 『통일문제연구』, 제4권 1호 (1992), pp. 43-47.; 박윤훈, “남북기본합의서이행에 따른 남북교류협력법령의 보완 발전방향”, p. 10.

조에 의거하여 준용되는 관계규정과 기타 남북교류관련조문 등을 모두 묶어 새로운 기본법에 포함시키도록 하여야 할 것이다.

남북교류협력법은 많은 부분에서 시행령에의 위임을 규정하고 있는데 단순히 절차적인 사항을 위임한 것은 크게 문제가 되지 아니하지만, 남북한 왕래에 대한 심사(제11조), 물품의 반출 반입에 대한 승인(제13조), 협력사업자의 승인(제16조), 협력사업의 승인(제17조) 등 중요한 사항을 포괄적으로 시행령에 위임하고 있는 바, 이는 국민의 기본적 자유와 권리를 제한하는 사항을 위임입법에 의해 규정하도록 하는 것으로써 헌법에 위반된다는 비판이 따를 소지가 있다. 이러한 사항은 새로운 기본법에 명시적으로 그 구체적인 기준과 요건 등을 규정함으로써 위헌성의 문제를 해결할 수 있을 것이다.

(라) 대북송금 및 증여의 법규 미비

남북간 인적·물적교류의 과정에서 북한주민에게 현금이나 물건의 송금이나 증여를 하는 경우가 적지 않게 발생하고 있다. 이산가족들이나 기업인들의 경우 송금이나 증여는 이미 오래 전부터 비공식적으로 실시되고 있다.¹⁴⁷

그러나 아직 이에 관한 법규가 마련되어 있지 못하여 예측가능성과 법적 안정성을 떨어뜨리고 있다. 특히 대규모의 현금이 북한에 지속적으로들어갈 경우 법적으로 반국가단체에 해당되는 북한체제의 강화에 기여할 가능성이 있다.

그런데도 이에 관한 명확한 규정이 없는 것은 확실히 문제라고 하겠다. 이는 확실히 정부와 국회의 직무유기라고 할 것이다. 사실 이러한 상태를 장기간

147 제성호, 「남북교류협력 활성화를 위한 법제도 개선방안」, 연구보고서 96-13 (민족통일연구원, 1996.12), pp. 51-52.

방치했기 때문에 2000년 6월 남북정상회담개최 직전에 불법적인 방법으로 대북송금이 이루어지는 환경을 제공하기에 이른 것이다.

(4) 북한이탈주민법의 문제점

(가) 탈북자문제에 대한 기존의 법적 대응의 한계 노정

현행 북한이탈주민법은 소수(수명 또는 수십명 정도)의 탈북자들이 개별 또는 공동으로 입국하는 경우를 전제로 해서 이들의 보호 및 정착지원을 위해 제정된 법이다. 하지만 2002년에 국내입국하는 탈북자 수가 이미 1,000명을 넘어섰다. 앞으로도 그 숫자는 계속 늘어날 것으로 예상된다. 이러한 점에 비추어 볼 때 현재의 법제만으로 대응하는 데는 상당한 한계를 노정하고 있다.

한편 2002년 8월 19일 21명의 탈북자가 서해 공해상을 경유해 탈북, 귀순해 오는 사태가 발생했다.¹⁴⁸ 이를 두고 앞으로 보트피플 내지 해상망명의 행렬이 가시화되는 것이 아닌가 하는 의견이 조심스럽게 대두되고 있다. 북한의 식량 부족 현상이 만성적이고 경제난의 근본적인 타개가 쉽지 않은 만큼, 대량 탈북 사태의 현실화 가능성은 상존하고 있다고 볼 수 있다.

(나) 탈북 브로커들의 정착금 가로채기 기승

최근 ‘릴레이 탈북’이란 말이 자주 사용되고 있다. 이 말은 먼저 탈북한 자

148 「조선일보」, 2002.8.19, 「동아일보」, 2002.8.19.

가 하나 둘씩 한국에 들어와 우리 정부로부터 정착금을 받은 다음 그 자금을 활용해서 북한에 있는 가족을 탈출시켜 국내로 입국시키는 것을 말한다. 이는 탈북자를 돕는 민간단체들과 브로커들이 생겨난 것과 무관치 않다. 소위 탈북 브로커들이 탈북자들의 탈북과 국내입국을 도와주면서 ‘위험수당’으로 일정 비용을 받는 사업을 벌이고 있는데, 이들이 탈북자들에게 접근해서 북한 내 가족들의 추가탈북을 부추긴다는 것이다.¹⁴⁹

그런데 국내에 정착하는 탈북자들에게 북한에 남은 가족들을 탈출시켜 주겠다고 접근해 돈만 받고 사라지는 탈북 브로커들이 기승을 부리고 있는 것으로 알려지고 있다. 즉 탈북자들이 ‘북한이탈주민대책협의회’의 보호결정 후 정부로부터 받게되는 정착금과 주거지원금을 탈북 브로커들에게 빼앗기는 경우가 늘어나고 있는 것이다.¹⁵⁰ 이러한 점에서 탈북자들에 대한 정착금 지급제도의 개선 요구가 비등하고 있다.

(다) 단기교육에 의한 국내정착 어려움과 사회적응훈련 기간의 부족

탈북자 지원이 여전히 물질적·유형적·외면적인 지원을 위주로 하고 있고, 사회적·심리적 적응지원이 미약하다. 무엇보다 ‘하나원’에서의 사회적응훈련 프

149 이와 관련, 외교통상부는 2002년 6월 24일 국회에서 열린 국회인권포럼 및 국가조찬기도회 소속의원 간담회 보고자료를 통해 “중국 등 제3국에서 거주하고 있는 탈북자들이 NGO(비정부기구)나 탈북브로커의 설득 및 종용으로 한국으로 입국을 시도하는 사례가 급증하고 있다”고 밝혔다. 이어 외교부는 “중국도 최근 외국공관 진입 탈북자 급증상태의 배경에 대해 NGO의 배후조종 및 탈북브로커의 설득, 우리의 탈북자 수용방침, 정착지원금 지급 등이 주요인이라고 지적했다”고 말했다. 외교통상부, “탈북자문제 현황 및 대책”, 국회인권포럼 및 국가조찬기도회 소속의원 간담회 자료 (2002.6.24), pp. 1-2.

150 황애리, “탈북브로커 필요악인가?”, 「전교학신문」, 2002.7.9. 16면

로그램이 초보적인 수준을 벗어나지 못하고 있고, 교육프로그램도 현실성을 결여하고 있다. 또 수십년간 북한체제 하에서 살던 사람들을 전혀 이질적인 남한 사회에 재사회화시킴에 있어서 2개월의 간단한 사회적응훈련만으로 남한사회에 잘 적응할 수 있는지는 극히 의문시된다.

2개월의 교육기간 중 현장학습은 62시간에 불과하다. 탈북자들이 필요로 하는 것은 교실 안의 교과서 교육보다는 남쪽사회의 현장을 체험하는 것이고, 남한사회에서 살아가는 방법을 피부로 습득하는 것이라고 하겠다. 그래서 현재의 사회적응교육에 대해 ‘죽은 교육’이라는 비판까지 제기되고 있는 실정이다.¹⁵¹

(라) 직업훈련 및 취업알선제도의 문제점

정부에서는 탈북자들이 능력과 적성에 맞는 직업훈련을 받을 수 있도록 지원하고 있으며, 이러한 직업훈련에는 전문영농 분야의 훈련도 포함된다고 설명하고 있다. 그러나 실제에 있어서는 직업훈련이 개개인의 능력과 적성이 전혀 고려되지 않은 채 또한 극히 형식적으로만 이루어지고 있다는 데 문제가 있다. 더욱이 체계적이고 종합적인 직업훈련프로그램마저 미비한 실정이다. 현재 취업알선도 형식적으로 이루어지고 있다.

151 김성호, 「하나원 실태조사보고서: 자유를 향한 새로운 삶을 위하여」, 2001.5.13. pp. 10-13; 황애리, “늘어나는 탈북자: 정부·사회 대책마련을”, 「전교학신문」, 2001.6.26, 13면

(마) 무연고 청소년 탈북자들의 체계적 보호 미흡

부모나 가족 없이 단신으로 남한으로 건너온 무연고 청소년 탈북자가 99년 이전에는 한 명도 없었다. 하지만 최근 ‘하나원을 퇴소하는 한 가수(보통 60~100명) 당 3~5명 정도가 포함된 것으로 조사된 바 있듯이 그 숫자가 점차 증가하는 추세에 있음을 알 수 있다. 또 청소년 탈북자들이 중국 등 제3국에서 보통 1~4년간 유랑생활을 한 점을 감안할 때 20대 초반의 무연고 탈북자 역시 미성년자나 다름없다는 것이 탈북자 관련 시민단체의 주장이다. 따라서 이들을 모두 합하면 무연고 청소년 탈북자 수는 상당수에 이를 것으로 추정된다.¹⁵²

이처럼 남한에 아무런 연고도 없이 혼자서 삶을 살아가야 하는 청소년 탈북자의 미래는 암담하기 그지 없다. 무연고 탈북 청소년들은 사회적응의 측면에서 볼 때 다른 또래의 청소년들에 비해 대단히 취약하다. 이들은 청소년이라는 일반적 취약성에도 새로운 문화권에 급격히 접촉하는 이주민이란 개별적인 취약성을 지니고 있는 데 더하여 이들을 곁에서 책임있게 훈육하고 보호할 부모가 없기 때문이다. 그러므로 무연고 탈북 청소년들은 남한사회에 대한 무지와 남한 청소년문화에 대한 그릇된 인식, 그리고 남한 사회생활에서의 부정적인 경험 등으로 소위 ‘청소년 일탈’의 가능성은 매우 크다고 볼 수 있다.¹⁵³

152 황애리, “방황하는 무연고 청소년 탈북자들”, 「전교학신문」, 2002.7.16. 3면

153 일반적으로 탈북 청소년들의 남한사회 부적응 문제들은 대부분 학교 혹은 학업과 정상에서 부딪히는 환경 내에서 발생한다. 먼저 이들은 북한에서 왔다는 점과 학업수행능력에 상당히 뒤떨어진다는 사실 때문에 교우관계 형성에 부정적인 경험을 할 가능성이 크다. 학업부문에서 중국적으로 염려가 되는 것은 탈북 청소년들이 자신의 진로에 대해 구체적으로 계획을 세우지 못하거나 이러한 계획수립에 도움을 주는 안내자가 별로 없다는 것이다. 아직 학교의 선생님, 학원교사, 학부모 친

(바) 탈북자 정착금 감액규정의 문제점

2002년 정부는 ‘북한이탈주민의보호및정착지원에관한법률시행령’을 개정하여 보호대상자 및 그 직계가족의 재산사회적응상태, 정착의지, 정착지원시설에서의 위반행위 등을 고려하여 기본금의 1/2 범위 내에서 탈북자의 정착금을 감액할 수 있도록 하고 있다. 이는 탈북자 보호시설인 ‘하나원’ 내에서의 질서 유지 및 규율 확보 차원에서 필요한 조치라고 볼 수 있다. 그 동안 교육생들인 탈북자 등에는 폭행이나 임의적인 교육이탈 등의 일탈행위가 적지 않았기 때문이다. 그러한 정부의 조치가 일부에서 지적하는 것처럼 탈북자의 국내유입을 억제하기 위한 것은 아니라고 생각된다.¹⁵⁴ 하지만 정착금 삭감규정의 신설은 말 안듣는 탈북자에 대한 과도한 징계조치라는 비판을 불러일으키고 있는 것을 부인하기 어렵다. 또한 그것은 북한이탈주민법의 기본정신, 즉 탈북자의 내국민 대우 및 성공적인 국내 정착지원을 중대하게 훼손하는 것이라는 지적도 등장하고 있는 실정이다.

구 등이 적절한 안내자가 되어주지 못하고 있다. 그러므로 탈북 청소년들은 막연히 ‘대학을 가야 한다’거나 ‘좋은 직업을 가져야 한다’는 정도의 기대를 가지고 있지만, 현재의 자신의 수준과 희망 사이의 괴리를 극복할 수 있는 구체적인 방법을 모르고 있는 것이 문제이다. 이러한 부적응문제에 있어서 남한에 혼자 입국한 무연고 탈북 청소년은 더욱 심각할 수 있다. 적절한 보호자가 없는 경우 학업문제와 소비 및 가사의 모든 것을 혼자서 해결해야 하므로 자칫 심각한 파행 혹은 일탈에 빠질 위험이 있다. 이기영, “탈북 청소년의 적응과 일탈”, 『전교학신문』, 2002.6.18. 4면

154 이서, “말 안듣는 탈북자에 벌칙”, 『조선일보』, 2002.6.19. 6면

(사) 해외 탈북자 보호체계의 미흡

최근 중국 등 탈북자들이 은거하고 있는 국가에 탈북자들이 안정적으로 체류할 수 있도록 난민촌을 건설하지는 방안이 논의되고 있다. 현재 미국 등 일부 서방국가들은 중국 및 북한의 탈북자정책을 강도 높게 비판하면서 인도적 차원의 개입 의지를 드러내고 있다. 미국은 그 대표적인 나라이다. 미국 상원은 2003년 7월 9일 본회의를 개최하여, “탈북자지원법안”(A bill to allow North Koreans to apply for refugee status or asylum)을 ‘2004년 국무부 수권법안(授權法案)’(기능·권한 규정)에 포함시켜 통과시킨 바 있다. 그에 이어 미국 상원은 북한인권과 민주화 증진, 탈북자의 지원 등을 위해 2006년까지 총 2억달러의 예산을 투입하고, 탈북자의 자국내 수용을 포괄적으로 규정하는 ‘한반도 안보와 자유 법안’을 금년 11월 중에 의회에 상정할 준비를 하고 있는 것으로 알려지고 있다.¹⁵⁵¹⁵⁶ 일본과 유럽연합(EU)도 탈북자들에 대한 관심과 지원의사를

155 이와 관련, 2002년 6월 21일 미국 상원 법사위원회에서 열린 청문회에서 탈북자에 대한 난민지위(Priority-2 또는 P-2지위) 부여, 탈북자 난민촌 건설, 미·북대화의 의제화, 한국의 탈북자 수용지원 방안 등이 깊이 있게 논의된 바 있다. 가령 미국 상원 법사위원회에서 민주당 소속 케네디 의원은 과거 미국이 태국에 난민촌을 운영했던 사례를 예로 들며, “중국 내 탈북자들의 정착을 지원하기 위해 난민촌 건설 등 다각적 협력을 강구할 용의는 없느냐”고 물었는데, 이에 대해 듀이 차관보는 “중국에 그 같은 방안을 제안하고 협상하는 방안을 고려 중”이라고 하면서, “비정부기구(NGO)의 (중국 내) 난민촌 건설은 하나의 대안이 될 수 있다”고 답변하였다. “탈북자 어떻게 처리하나/미국 상원 법사위원회 청문회”, 「조선일보」, 2002.6.23.

156 현재 미국은 난민 수용시 ‘P-1’에서 ‘P-5’까지 다섯 가지 범주로 구분하여 처리하고 있다. ‘P-1’은 안보상 필요나 긴급한 인도적 사유 등에 해당하는 개인들을 선택적으로 수용하는 경우이다. ‘P-2’는 특정국을 벗어난 난민들에 대해 그들이 일정한 요건을 갖추게 되면 일률적으로 부여하는 지위로 매우 광범위하다. 현재 쿠바, 베트남, 이란, 구소련 등 4개국이 대상국가이다. 그리고 ‘P-3’~‘P-5’는 가족친척의 재결합을 위한 경우이다. 따라서 탈북자들에 대해 ‘P-2’지위를 부여하는 방안을 강구

비공식적으로 내비치고 있다.

이처럼 국제사회가 앞으로 꾸준히 탈북자문제에 대한 인도적 개입의지를 표명하고 중국의 태도변화를 촉구할 경우 무한정 언제까지나 탈북자문제를 현재의 방식에만 의존할 수는 없을 것이다. 이미 탈북자문제는 중대한 국제적 이슈로 부각되어 있고, 국제사회가 중국의 탈북자 처리태도를 강력하게 비판하고 있기 때문이다. 따라서 지금과 같이 해외 탈북자들에 대해 팔짱만 끼는 자세를 취할 수는 없으며, 앞으로 보다 적극적인 대응과 준비를 하지 않으면 안될 것이다.

(5) 통일교육지원법의 문제점

1999년 8월 통일교육지원법이 제정된 이후 4년간의 세월이 흘렀다. 그간 이 법을 실시한 경험에 비추어 다음 몇 가지 문제점이 있는 것으로 지적되고 있다.

첫째, 법에 ‘통일교육’의 정의는 있지만, 통일교육에서 사용되고 있는 ‘통일교육전문인력’, ‘통일교육단체’, ‘통일교육시설’에 대한 용어가 정의되어 있지 않다.

한디는 것은 과거 구소련 붕괴시 유대인들을 난민으로 받아들였던 ‘로텐버그(Lautenberg, 전 상원의원) 수정안과 같은 맥락의 법안을 마련하여 미국이 수용할 수 있는 범위의 탈북자를 구체적으로 정하여 일정한 보호를 제공하겠다는 것을 말한다. 「조선일보」, 2002.6.29. 이 Lautenberg Amendment는 ‘이민국적법’(U.S. Immigration and Nationality Act: INA) Sec. 244.1/[8 U.S.C. 1254] 즉 ‘잠정적 보호지위(Temporary Protected Status: TPS)에 반영되어 있다.

<http://www.ins.usdoj.gov/lpBin/lpext.dll/inserts/slb/slb-1/slb-21/>

slb-5901?f=templates&fn=document-frame.htm#slb-act244와 <http://www.ins.usdoj.gov/lpBin/lpext.dll/inserts/slb/slb-1/slb-9606/slb-23558?f=templates&fn=document-frame.htm#slb-cfrp244>를 참조

둘째, 현재 통일교육 실시를 위한 시설부족 현상이 심화되고 있다. 따라서 대체시설 등 가용한 모든 시설을 통일교육을 위한 시설로 적극 활용할 필요가 있다.

셋째, 통일교육의 대상은 전체 국민이다. 그런데 통일교육의 내용이 지역에 따라 지지와 비판의 편차가 너무 크다는 문제점과 사회적 갈등이 나타나고 있다.

넷째, 통일교육 시설의 현황이 제대로 파악되고 있지 못하다. 그 결과 통일교육 시설의 체계적인 관리시스템의 마련이 시급한 실정이다.

다섯째, 현재 통일교육 반영시간이 너무 적다. 2주 이상 3월 미만 교육훈련과정의 경우 1시간, 3월 이상 6월 미만 교육훈련과정의 경우 2시간, 6월 이상 교육훈련과정의 경우 3시간으로 되어 있다. 통일교육의 중요성에 비추어 볼 때 통일교육 반영시간을 확대해야 한다.

(6) 남북회담 및 합의서 체결에 관한 국내법적 근거 미비

1971년 이후 남북대화가 시작되었지만, 지금까지 뚜렷한 법적 근거 없이 그동안 남북회담과 남북합의서 채택이란 국가행위가 이루어져 왔다. 대북정책 관련 활동 및 회담업무가 법치주의의 틀 밖에서 최고통치권자의 임의적인 판단에 의해 추진되어 왔던 것이다. 이에 따라 대북정책 및 남북회담은 이른바 통치행위라는 이름 하에 실정법의 규제를 받지 않고 무원칙하게 실행되었던 또한 사실이다. 그 결과 대북정책은 정권 차원의 치적쌓기나 대국민 통일홍보를 위한 국내정치적 목적에 이바지하는 사업으로 전락하는 부정적인 현상마저 초래한 적도 있었다.

대북정책 및 남북회담이 법치주의의 규율을 받지 못함에 따라 등장한 부정적인 현상의 하나가 바로 2000년 6월 남북정상회담개최 직전 북한에 건네졌다고 하는 대북 뒷거래 의혹이다. 대북정책의 투명성, 국민적 정당성, 강한 추동력(실효성)을 확보하기 위해서라도 만시지탄의 감이 있기는 하지만, 지금부터라도 남북회담 개최, 남북회담 대표의 임명, 합의서 체결 및 국내법적 효력 부여와 같은 사무를 국가사무로 규정하고, 일관성 있게 처리해야 할 때가 되었다고 하겠다.¹⁵⁷ 이는 남북대화의 지휘체계를 확립하고 정책추진상의 혼선(회담 주도권 장악 시도 등 부처간의 이기주의)을 방지하는 면에서도 시급한 조치라고 할 것이다. 한편 국가안전보장, 입법사항, 중대한 재정적 부담이 따르는 사항 등 중요한 내용을 다루는 남북합의서의 경우에 있어서도 외국과의 중요한 조약 체결 때와 마찬가지로 국회의 통제를 받도록 하는 것이 바람직하다. 이는 국민적 합의에 입각한 대북정책 추진이라는 관점에서 보더라도 타당한 조치라고 할 것이다.

나. 통일관련 제도의 문제점

(1) 국가안전보장회의의 조직·운영의 문제

지난 김대중 정부 하에서 국가안전보장회의가 활성화되기 시작하였다. 그러나 대통령이 참여하는 전체회의보다 정기적으로 상임위원회를 개최하여 남북

157 이와 관련, 외국이나 국제기구와의 업무(조약체결, 국제회의 참석 등)에 관해서는 「정부대표및특별사절의임명과권한에관한법률」이 제정되어 있으며, 이 법에서 외교통상부 장관이 주무 행정관청의 장으로 규정하고 있다.

관계 및 대북 안보 관련 주요현안을 중심으로 논의하고, 부처간의 입장 차이를 조정하는 기능을 비교적 무난하게 수행한 것으로 평가된다. 이를 위해 국가안전보장회의사무처는 상임위원회가 원활하게 작동하도록 회의준비 등 사무적으로 뒷받침하는 역할을 하였다.

그런데 노무현 정부에 들어와 국가안전보장회의사무처가 너무 비대화되고 있다. 국가안전보장회의사무처는 사무처 역할만 하면 되는데, 중요한 외교·안보·통일정책을 마련하고 부처간 조정 역할을 하는 등 임무가 지나치게 확대되었다. 따라서 내각의 관련부서, 즉 통일부, 외교통상부, 국방부 등과 국가정보원의 업무와 중복되는 일을 하고 있다. 게다가 특별히 중요한 외교·안보시안을 다루는 것에 그치지 않고, 예컨대 남북인터넷교류 확대 및 관련 법령 정비 여부에 대한 정책적 판단을 하는 등 통일부의 교류협력국에서 다루어야 할 일반적인 사안까지 관할하는 양상을 보이고 있다. 이는 조직의 비대화에 따른 필연적인 현상이라고 보인다. 하지만 이는 내각의 통일부, 외교통상부, 국방부 등 대북 안보 관련 부처의 반발을 사고 있는 요인이 되고 있다.

또한 국가안전보장회의사무처가 통일부, 외교통상부, 국방부, 국정원에서 올라오는 정보와 보고사항을 취합하고, 이를 총괄하기에는 인력 및 전문성이 부족하다. 또한 장관급 부서인 국가안전보장회의가 내각의 3개 부서와 대통령 직속기관인 국가정보원을 팀에 거느리는 듯한 현체제는 효율적인 대북 및 통일 정책 추진에 보탬이 되지 못한다고 하겠다.

(2) 남북교류협력추진협의회 구성 및 운영문제

남북교류협력추진협의회는 국무총리가 지명하는 차관급 공무원만으로 구성

된다는 점에서 창구단일화론에 근거한 제도적 장치라는 비판이 제기되고 있다.

정부측의 의견만으로 남북교류협력을 결정할 수 있도록 하는 것은 남북화해·협력시대에 걸맞지 않는 정부 독주의 대북정책 추진이라는 것이다. 게다가 협의회 의의준비와 위임사무처리를 위한 실무위원회를 설치할 수 있도록 하고 있는데, 모든 사무는 간사와 이를 뒷받침하는 실무위원회의 실무적 처리에 전적으로 맡겨지게 되어 협의회는 들러리 기관화될 우려까지 있어 문제가 된다고 한다.¹⁵⁸ 남북교류협력법시행령에 의하면 실무위원회는 위원장인 통일부 차관을 포함하여 15명 이내로 구성하는데, 이는 협의회위원, 소속 행정기관의 장 및 협의회 위원장(통일부장관)이 상정할 인건과 관련있다고 인정하는 행정기관장이 지명하는 소속 1급 내지 3급 공무원으로 구성하도록 하고 있다(제6조). 이 협의회 구성에 있어서 민간인에게도 위원직을 개방해야 한다는 주장이 높아지고 있다. 통일문제가 민족문재인 이상 가급적 많은 민간 전문가들의 참여가 바람직함은 두말할 것도 없다.

한편 노무현 정부에 들어와 남북교류협력추진협의회 역할이 상대적으로 위축되고 있다. 국가안전보장회의 상임위원회와 동 사무처의 역할이 강조되고 여기서 남북교류협력 시안도 다루어지다 보니, 남북교류협력추진협의회 기능이 과거보다 활성화되지 못하는 것이 아닌가 생각된다. 최근 남북교류협력추진협의회가 열리지 않고 유관부처간에 문서의 수 발신만으로써 서면회의를 하는 것도 그러한 사실을 뒷받침하는 증거라고 볼 수 있을 것이다.

158 김성남, “남북교류협력법안 검토”, 「인권과 정의」(대한변호사협회), 1989년 8월호(1989), p. 37.; 도희근, “통일관련 법정책의 문제점 비판”, 「법과 사회」(‘법과 사회’이론연구회), 제7호(1993), p. 17.

(3) 남북협력기금 지원제도상의 문제점

우선 남북협력기금은 남북한간의 교류협력 활성화를 위한 사업의 재정적 지원 성격을 띠고 있으며, 수요자금 대비 측면에서 적립이 요구되는 성격을 지니고 있다. 남북교류협력을 활성화하고 통일에 대비한 필요재원의 사전 확보라는 측면에서, 또한 향후 남북관계의 진전을 고려하여 가능한 한 기금규모를 확대하는 것이 바람직하다(공급이 수요를 창조).

그런데 기금운용수익금을 제외하고 현재까지 정부출연이 거의 100%를 차지함으로써 정부외 기타 자금원에 의한 협력기금조성(예: 금융기관 이자수익 등)은 한계를 드러내고 있다. 정부 출연금도 1998년과 1999년 2년 동안 중단됨으로써 기금확충의 한계를 드러낸 바 있다. 이에 따라 1998년과 1999년의 경우에는 기금집행액이 조성액(기금운용수익)을 초과, 당해 연도분 협력기금 운용상의 적자가 발생한 바 있다.

둘째, 협력기금 집행에 있어 국민견해가 수렴·반영되지 않고 있다. 남북협력기금의 집행은 현재 통일부가 관계부처와 협의하고 남북교류협력추진협의회에서 심의·의결하는 형태로 추진되고 있다. 그러나 이와 같은 결정과정에서 국민여론이 제대로 반영되지 못하는 경향이 있다. 이에 한나라당은 1999년 3월 25일 정부가 대북지원을 위해 남북협력기금을 사용할 경우 국회의 동의를 받도록 하는 내용의 남북협력기금법 개정안을 국회에 제출한 바 있으며,¹⁵⁹ 이와 같은 움직임은 노무현 정권 출범 이후에도 계속되고 있다.

셋째, 기금운용의 효율성이 낮다. 협력기금은 출연되는 즉시 재정투융자특

159 한나라당의 개정안은 대북지원이 국민의 이해와 동의를 기반으로 상호주의 원칙에 입각, 질서정연하게 추진될 수 있도록 남북협력기금 사용의 국회동의절차 경로를 의무하고 있다.

별회계 내지 공공자금관리기금에 예탁되는 경향이 크기 때문에 기금규모 증가가 제한적이다. 따라서 남북협력 긴급 수요상황에 대한 대처능력이 부족한 편이다. 2003년 8월말 현재 남북협력기금의 총자산 규모는 총 2조 4,192억원이나 이중 투자자산으로 1조 6,669억원이 재정투융자특별회계, 1,400억원 정도가 공공자금관리기금에 예탁되어 실질 가용재원은 8,923억원으로 전체의 36.9%에 불과하다. 재정투융자특별회계와 공공자금관리기금에 대한 예탁은 5년 만기이며, 기간전 상환은 기금운용상 불가피한 사유가 있어야 한다.¹⁶⁰

넷째, 남북관계 변화에 따른 협력기금사용으로 연도별 초기운용계획과 연말 실적간에도 적지 않은 차이가 발생하고 있다. 1998년 인적왕래지원과 문화·학술체육관련 사업지원에 30억원, 교역 및 경제협력 사업자금 대출에 200억원을 책정하였으나, 실제 지원은 이루어지지 않았다. 민족공동체 회복지원을 위한 사업에도 1998년 당초 목표보다 450억원 정도 집행되지 않은 적이 있다.

다섯째, 정부는 1998년 4월 25일 국무회의를 통해 대북 경수로 건설사업의 한국 분담금 조달을 위해 전기료의 3% 범위 내에서 부과금을 물릴 수 있도록 하는 내용의 남북협력기금법 개정안을 심의·의결한 바 있다.¹⁶¹

이와 같은 방식의 대북 경수로 건설지원사업은 여러 가지 면에서 문제의 소지가 있다. 한국전력공사와 같은 공기업이 ‘남북협력사업’의 주체(남북협력사

160 그 절차는 국무회의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻어야 하는 동시에 회계총세출예산액의 범위내에서 가능함. 다만 공공자금관리기금의 경우 상황 받고자 하는 날의 15일 이전에 재정부장관에 통지함으로써 가능하다.

161 동 개정안에서는 전기사용자에게 향후 전기료의 3% 범위내에서 대통령령이 정하는 일정비율의 금액을 남북협력기금에 부과금으로 납부하되, 시행기간을 경기가 회복되는 때에 대통령령이 정하는 날부터 시행하고 연장할 수 있도록 규정하고 있다. 또한 전기료 부과금으로 조성된 자금은 대북 경수로 건설 사업의 지원 또는 융자목적으로만 쓸 수 있도록 하고, 사업이 중단될 경우 부과금 징수를 즉시 중단하도록 하고 있다.

업자)에의 포함여부, 정부가 남한의 ‘법인·단체’에 포함될 수 있는지의 논란, 3%씩 일괄 부담에 따른 형평성문제, 여타 공공요금에의 파급효과, 국민적 동의 획득 여부 등을 들 수 있다.

(4) 북한이탈주민 지원체계의 문제점

현재 북한이탈주민대책협의회는 1년에 1~2회 정도밖에 열리지 않고 있다. 북한이탈주민법이 제정된 직후 북한이탈주민 기본대책을 수립하고, 주요 현안에 대한 대응을 하기 위해 협의회가 비교적 자주 열렸으나, 이후에는 그 회수가 현저히 줄어들었다. 그 대신 소위원회 중심으로 회의가 열려 주요현안에 대응하고 있다. 이것이 문제로 될 수는 없을 것 같다.

최근 통일부 안팎에서는 인도지원국 정착지원과와 북한이탈주민정착지원사무소(‘하나원’)로 구성되는 현행 통일부 조직으로 점차 늘어나는 탈북자들의 국내정착문제에 효율적으로 대처할 수 있을지에 대해 회의적인 시각들이 나타나고 있다. 무엇보다도 통일부는 대북 및 통일관련 업무의 주무부처로서 취약계층(특히 탈북자라는 특수계층)의 사회복지업무를 담당하는 부서가 아니다. 또한 탈북자 지원업무를 효과적으로 수행할 수 있는 전문인력도 갖고 있지 못하다. 그러기에 근자에 현행 탈북자 지원체계를 개편해야 한다는 목소리가 조심스럽게 나오고 있다.

(5) 통일교육지원체계의 문제점

우선 통일교육이 갖는 사회적 파급효과에 비추어 공공성이 충분히 확보되

지 못하고 있다는 비판이 있다. 즉 정부의 적절한 지도 및 안내 역할이 긴요하다는 지적이 일고 있는 것이다.

현행 통일교육지원법에 의하면, 통일교육심의위원회는 모두 25인의 위원으로 구성된다. 그런데 동법 제5조 3항에 따라 “위원회의 위원장은 통일부장관이 되며, 위원은 통일부장관이 임명한다. 다만, 위원중 6인은 국회의장이 추천하는 자로 한다.”고 되어 있다. 이와 관련해서 통일교육심의위원회의 구성이 너무 정부 주도로 되어 있다는 문제점이 지적되고 있다. 말하자면 민간의 다양한 목소리를 반영하기 위해서는 민간전문가 그룹의 보다 많은 참여가 필요하다는 것이다.

VI. 통일관련 법·제도 개선·보완방안

1. 통일관련 법령 개선방안

가. 영토조항과 통일조항의 상충 해결방안

단기적 해결방안은 영토조항을 개정하지 않는 가운데 새로운 헌법해석론을 모색하여 영토조항과 평화통일조항간의 모순을 해결하는 방안이다. 이하에서는 이에 관한 몇 가지 헌법해석론을 제시하기로 한다.

과거의 해석론을 폐기하고 영토조항의 새로운 해석론을 정착시킬 수 있는 방법으로는 구체적으로 다음과 같은 방안을 생각해 볼 수 있다. ① 통일부 또는 법무부장관 등 관련 정부부처의 장(長)이 기자들과의 회견시 입장을 표명하거나, ② 역시 통일부 또는 법무부 장관 등이 특별한 계기를 활용하여 영토조항의 해석을 포함하는 성명이나 선언을 발표하거나, ③ 통일부 대변인의 담화를 발표하거나, 또는 ④ 통일정책 관련 해설자료를 발간함으로써 정부의 입장을 명백히 천명하는 방법(정부의 유권해석 부여)에 의해 표명될 수도 있고, ⑤ 헌법재판소나 대법원의 관련판례에서 판결문(사법해석)을 통해 표명될 수도 있을 것이다. 물론 최종적으로는 마지막에서 제시한 바와 같이 사법부의 판결에 의해 분명히 확인되어야 한다.

새로운 해석론의 정착을 위해 원용될 수 있는 법적 논거로는 영토조항과 평화통일조항의 합치적(양자가 상충·모순되지 않는다고 보는 규범조화적인) 해석, 이념적·정책적인 면에서 평화통일조항의 우월적 효력 인정, 헌법변천이론에

의거한 새 해석론(영토조항을 명목적·선언적 조항으로 보는 견해) 등을 들 수 있다. 영토조항을 새로운 해석론에 따라 규범력이 없는 선언적 조항으로 볼 경우 중·장기적으로는 영토조항을 개폐하거나 또는 영토조항과 평화통일조항을 통합하는 방향으로 개정하는 방안도 고려할 수 있다고 생각된다.¹⁶²

나. 남북교류협력법의 정비

남북교류협력이 본격화되고 대규모로 추진될 경우에는 현행 남북교류협력법에 대한 전면적인 손질이 불가피하다고 하겠다. 전면적인 대폭의 손질은 결국 법체제를 바꾸는 것이라고 할 수 있다. 현행 남북교류협력법체제를 전면 개편할 경우 당연히 새 법은 교류규제법이 아니라 명실공히 교류촉진법으로서의 제 기능을 수행하도록 해야 한다. 그러한 방안으로는 현행 남북교류협력법을 가칭 ‘남북교류협력기본법’ 또는 ‘남북화해·협력기본법’으로 대체하는 것을 들 수 있다. 만일 대체입법 제정을 추진하지 않을 경우에는 현행법의 틀 내에서 가능한 것부터 단계적으로 고쳐나가는 방안을 택하게 될 것이다.

(1) 기본법의 위상에 맞는 체제 도입·장·절 편성

현행 남북교류협력법에서는 남북교류협력에 관한 절차에 관하여 단지 30개의 조문만을 두고 있다. 이것은 인적·물적 교류와 협력에 관한 사항을 포괄적으로 규정하고 있는 것에 어울리지 않는 것이며, 이 때문에 그 동안 체계성의 면

162 제성호, 「남북한 특수관계론: 법적 문제와 그 대책」, (서울: 한올아카데미, 1995), pp. 108-124.

에서 불충분하다는 비판을 받아 왔다. 조문나열식의 법과는 달리 시행령은 장별 편성으로 되어 있는데, 이 점에서도 법률과 시행령이 균형을 이루지 못하고 있다. 『남북교류협력법』의 규정 내용의 다양성에 비추어 『남북화해·협력기본법』이라는 새로운 입법을 추진할 경우에는 장·절의 편성을 도입함으로써 기본법으로서의 위상에 걸맞는 체제를 갖추도록 해야 한다.¹⁶³

(2) 법치주의에 입각한 교류협력 제도화

(가) 하위법령에 대한 구체적 위임의 근거 명시

현재 남북교류협력법과 그 하위법령인 남북교류협력법시행령에 명시된 내용 중 중요한 사항은 ‘남북화해·협력기본법’에도 그대로 규정되게 될 것이다. 이 때 특별히 유념할 것은 현행 남북교류협력법시행령에 규정된 많은 사항은 성질상 법률로 정할 것이 적지 않은 바, 그러한 내용은 과감히 ‘남북화해·협력기본법’으로 끌어올려야 한다는 점이다. 만일 ‘남북화해·협력기본법시행령’에 관련 규정을 그대로 둘 경우에도 상위법에서 구체적으로 범위를 정하여 위임의 근거를 분명하게 명기해야 할 것이다. 그리고 기본법에서 구체적으로 위임된 범위 내에서 시행령(대통령령)을 마련하고 이를 집행함으로써 법치주의에 입각한 남북화해·협력 추진을 제도적으로 뒷받침해야 한다.¹⁶⁴

이와 함께 남북화해·협력의 독자성 확보를 위해 다른 법령의 준용을 최소

163 박운훈, “『남북기본합의서』 이행에 따른 남북교류협력법령의 보완과 그 발전방향”, “서울대학교” 「남북교류협력의 본격화과정에서 제기될 법적 문제점 및 대책」, 법학연구소 주최 세미나 주제발표문 1992.9.25, p. 33

164 오준근, ‘남북교류·협력에 관한 현행법제와 그 개선방향’, p. 46.

화하는 한편, 현행 남북교류협력법 제26조에 의거하여 준용되는 법률의 관계규정을 가능한 한 ‘남북화해·협력기본법’에 흡수하여 규정하도록 해야 한다. 부득이 다른 법률을 준용할 경우에는 준용법률만을 열거할 것이 아니고 준용법률의 조문을 구체적으로 명시해야 한다.¹⁶⁵

다만 조세관련 사항의 경우에는 다른 입법례와의 균형 및 조세법률주의의 정신을 고려하여 관련 세법에서 자세하게 규정하고, ‘남북화해·협력기본법’에서는 준용의 근거만 두는 것이 타당하다. 조세관련 사항을 시행령과 같은 하위법령에서 규정하는 것은 적절치 못하다고 하겠다.

(나) 법률에 의한 특례 인정

특례를 둘 경우에는 법에서 가칭 ‘남북화해·협력기본법’에 관련 내용을 직접 규정하여야 한다. 예컨대 현행 남북교류협력법 제26조 제4항처럼 대통령령에 위임하고 대통령령에서는 다시 관계 행정기관의 장에게 위임하는 방식은 개선되어야 한다.¹⁶⁶

(3) 남북교류협력의 민족내부교류성 강조

현행 남북교류협력법의 규정과 같이 대외무역법 등 대외경제관계에 적용되는 법령을 그대로 준용하는 것은 남북기본합의서 서문의 특수관계규정과 남북

165 위의 글, pp. 43, 48 장명봉, “남북기본합의서·부속합의서 실천에 따른 국내법적 문제”, 『통일』, 통권 제135호 (1992.12), p. 51.

166 박운흔, “『남북기본합의서』 이행에 따른 남북교류협력법령의 보완과 그 발전방향”, p. 34.

한간의 교역 및 투자를 민족내부교류로 본다는 동 합의서 제15조에 부합되지 않는다. 따라서 ‘남북화해·협력기본법’을 제정할 때에는 남북관계의 특성에 맞게 남북교류협력의 민족내부거래성을 제고하는 방향으로 개정·보완해야 한다. 예컨대 “남북한간의 거래와 투자 등 모든 교류협력은 민족내부거래로 국가간의 거래로 보지 아니한다”는 일반조항(Generale Klausel)을 설치해야 할 것이다.

한편 외국에 관한 규정만을 두고 북한에 관한 규정을 두고 있지 않은 여타 국내법령의 경우에도 남북관계의 특수성을 감안하여 필요시 대북관련 조항을 두는 방향으로 개정할 필요가 있다. 즉 대북관련 사안에 대해서는 외국에 적용되는 규정들을 변형시켜 따로 규정하는 것이 바람직하다고 하겠다.

(4) 교류협력의 세분화에 따른 규제장치 마련

남북관계가 개선되고 교류협력이 양과 질의 면에서 현저하게 발전하게 될 경우 남북교역보다 협력사업의 비중이 증가될 것이다. 그렇게 될 경우 현행법의 3개 조문으로 다양한 물적 교류협력을 모두 소화하기는 어려울 것이다. 특히 여러 가지 유형의 남북한간의 다양한 협력사업을 모두 ‘협력사업’이라는 범주 속에 포함시켜 일률적으로 규율하는 것은 타당하지도 않으며, 또한 적절하지 않은 결과를 가져오게 될 것이다.

따라서 정부가 기칭 ‘남북화해·협력기본법’을 제정할 경우, 이 법에서 인적 교류·물자교역·합작투자·공동개발 등 교류협력에 관한 구체적 양태를 이 기본법에서 개괄적으로, 각론적 사항은 분야별 단행법으로 분리 제정하는 방식(이 방안은 환경정책기본법과 동법에 대한 분야별 세부 단행법을 제정한 입법례를 따르는 것이라 할 수 있다)이 될 것이다.

현재는 인적 교류를 북한주민 접촉과 북한방문으로 나누어 규정하고 있으나, 이러한 구분은 지나치게 단순한 것이라고 하겠다. 북한주민 접촉도 회합의 경우와 정보통신수단을 사용하는 경우에 엄청난 차이가 있다. 그런 점에서 북한주민 접촉을 단순접촉, 통신에 의한 접촉으로 대별하고, 후자를 다시 ① 우편통신교류, ② 전신·전화, ③ 인터넷을 활용한 컴퓨터통신 등 정보통신교류 등으로 나누어 규정토록 해야 한다. 방문 내지 왕래의 경우에 있어서는 단순한 통행, 친지방문, 여행·관광목적의 일시적 방문, 북한 내의 장기체류 등을 구별하여 규율하는 것이 타당하다. 이들 각각의 교류에 있어서도 경제협력사업 상담 또는 사회·문화협력사업 추진, 인도적 지원 등 방문목적에 감안한 처리방향을 정해야 한다.¹⁶⁷

또한 물적 교류도 정치·군사분야, 경제분야, 사회·문화분야, 인도적 분야 등으로 구분하여 규정하는 것이 바람직하다. 경제교류분야는 남북교역과 대북투자로 대별되되, 남북교역은 단순 직교역, 임가공교역, 간접교역 등으로 나누어 규정하고, 대북투자는 다시 ① 남한의 대북 직접투자의 경우, ② 제3국 현지법인을 통한 대북투자의 경우, ③ 두만강지역개발사업과 같이 다자간 협력사업에 남한이 참여하는 경우, ④ 제3국에서의 남북한 공동투자 내지 공동진출의 경우 등으로 세분하여 규정하는 것이 좋을 것이다. 또한 대북 직접투자는 일반적인 합작투자와 장기간의 대규모 천연자원공동개발사업으로 나누어 규정하는 방안도 아울러 고려할 수 있을 것이다.¹⁶⁸ 한편 인도적 분야의 경우에도 대북 직접지원과 유엔인도지원조정국(United Nations Office for the Coordination of

167 홍준형, “남북관계 활성화에 대비한 남북교류협력관련 법제보완의 방향”, p. 22.

168 박운훈, “『남북기본합의서』 이행에 따른 남북교류협력법령의 보완과 그 발전방향”, p. 33; 홍준형, “남북관계 활성화에 대비한 남북교류협력관련 법제보완의 방향”, 「남북교류협력 법·제도 실천과제 연구」, (서울: 통일원, 1994), pp. 20, 31-33.

Humanitarian Assistance: UNOCHA)을 통해 북한에 현금이나 현물을 제공하는 경우와 같이 국제기구를 통한 대북 간접지원으로 대별하되, 대북 직접지원에 있어서는 ① 정부차원의 대규모 지원, ② 민간차원의 소규모 지원, ③ 인도적 차원의 남북경협 또는 사회·문화협력사업으로 나누어 규정하는 것이 바람직하다. 또한 매칭펀드제도도 법에서 규정하는 것이 타당하다고 할 것이다. 이와 같이 남북교류협력의 유형별로 각각의 경우에 자세한 적용기준 및 절차에 관해 규정해야 할 것이다. 사회·문화분야의 경우도 마찬가지로 가능한 한 세분하여 규정하는 것이 요망된다고 할 것이다.

(5) 교류승인제의 개선

인적·물적 교류 등 현재 남북교류를 추진하려고 하는 자는 대부분 통일부장관의 승인을 받도록 되어 있다. 이것을 두고 진보진영에서는 국민의 기본권(남북교류협력권)에 대한 부당함 침해라는 주장이 있다.

그러나 이 같은 주장에 대해 동의하기는 어렵다. 북한은 엄연히 지금도 형사법적으로는 반국가단체이며, 대북 인적 교류에 있어서는 신변안전보장이 무엇보다도 중요하며, 무분별한 대북교류는 건전한 남북교류질서의 정착에 도움이 되지 않기 때문이다. 따라서 우리 국민의 신변보호와 통일적이고 안정적인 교류질서의 정착 등 합목적적인 견지에서 볼 때 당분간 교류승인제의 유지는 필요하다고 할 수 있다.

다만 확일적으로 남북교류를 모두 통일부장관의 승인에 묶어두는 것은 적절하다고 보기 어렵다. 사실 이산가족의 경우 방북승인제에 방북신고제로 바뀌었음은 주지하는 바와 같다. 이러한 점에 비추어 보더라도 앞으로 교류승인제

중 가능한 것부터 교류신고제로 전환하거나 아예 법적 규율에서 제외시키는 것이 바람직하다고 하겠다. 이와 관련, 최근 경제·사회·문화 등 비정치적인 분야에서 남북한 주민간의 인터넷상의 접촉을 통일부장관의 승인으로부터 면제시키는 주장은 경청할 부분이 있다. 앞으로 정부는 적절한 시기에 국민적 합의를 기초로 북한주민 접촉승인제를 일부 개선하도록 해야 한다. 나아가 장기적으로는 북한주민접촉제도를 전면 신고제로 전환하는 한편, 일부의 교류에 대해서는 법적 규제에서 제외시키는 방안을 긍정적으로 검토해야 할 것이다.¹⁶⁹

(6) 대북 송금 및 증여에 관한 규정 마련

6·15 남북정상회담 개최를 둘러싼 대북송금 특검수사는 향후 남북관계의 올바른 운영방향을 시사하고 있다. 과도한 대북 비밀송금은 일시적으로 외형상의 관계 진전을 가져오는 것처럼 보일지는 모르나, 결국에는 더욱 더 큰 후유증을 낳게 된다는 것을 우리는 깨닫게 되었다. 그런 점에서 대북 송금 및 증여와 같은 행위는 반드시 법치주의의 틀 속에서 질서정연하게 이루어져야 한다.

앞으로 대북비밀 송금과 같은 남북관계 왜곡을 방지하려면, 북한주민에 대하여 일정 규모 이상의 송금 또는 증여를 할 경우 반드시 통일부 장관의 승인을 받도록 해야 한다. 이를 위하여 정부는 대북 송금 및 증여의 승인기준, 송금 및 증여의 방법 및 구체적인 처리절차 등을 포괄적으로 규정하는 법규를 조속한 시일 안에 제정해야 할 것이다.

169 다시 말하면 북한주민 접촉의 경우 승인제(허가제)와 신고제, 완전 허용(민간인의 자율규제) 등 다양한 규율방법의 채택을 고려해야 한다.

(7) 실제법규정 마련

남북한간에 인적 교류가 활성화될 경우 남북한 주민들간에 신분상 및 재산상의 복잡한 법률관계가 형성될 것이다. 이에 따라 남북한간의 인적 교류 확대에 대비하여 남북한 주민간 친족 상속 등 분야의 실제법적인 법률관계 조정에 관한 일반규정을 두고, 이에 관한 별도의 특별법을 제정하는 방안을 적극 고려해야 한다. 이와 관련, 대만의 입법례, 즉 「대만지구와 대륙지구 주민의 관계에 관한 조례」 등을 참고할 필요가 있다.¹⁷⁰

다. 국가보안법의 정비

남북경제교류 활성화를 위해서는 북한의 실체를 부인하는 전제 하에서 제정된 국가보안법의 재검토가 필요할 것이다. 현재까지 우리 정부의 기본입장은 국가보안법이 남북교류협력을 제한하거나 금지하고 있지 않으며, 그 대신 남북화해·협력은 남북교류협력법에 의해 제도적으로 보장되고 있다는 것이다. 반면 북한은 국가보안법이 남북화해·협력을 저해하고 있다고 주장하면서, 이 법의 폐지를 완강하게 요구하고 있는 만큼, 우리가 북한의 주장을 무한정 외면하기 어려운 것이 사실이다. 따라서 우리로서는 국가보안법 개폐문제에 대한 적절한 대응책을 강구해 두어야 할 것이다.¹⁷¹

170 박운훈, 「남북기본합의서」 이행에 따른 남북교류협력법령의 보완과 그 발전방향, p. 38.

171 이 밖에도 북한의 정치실체 부인 논리에 서 있는 용어들, 예컨대 수복, 미수복지구, 북한괴뢰 등과 같은 용어를 담고 있는 법이나 규정을 남북화해·협력 내지 평화적인 민족통일 지향적인 방향으로 개정하는 노력도 병행되어야 할 것이다. 그런 관점에서 수복은 통일, 미수복지구는 군사분계선 이북지역, 북한괴뢰는 북한으로 변

하지만 일부에서 주장하는 바와 같이 당장 국가보안법을 폐지하는 것은 적절치 않다. 국가보안법은 북한의 대남전략에 효과적으로 대응하는 법률이라는 점에서 그 효용성과 타당성이 인정되기 때문이다. 그런 점에서 국가보안법 존치를 전제로 일부 개정하는 방안을 적극 고려함이 현실적이라고 생각된다.¹⁷² 이런 점을 감안해서 다음에서는 국가보안법 존치를 전제로 남북화해·협력을 촉진하고 측면에서 이를 지원한다는 차원에서 동법을 일부 개정하는 방안을 제시하기로 한다.

첫째, 국가보안법 제2조, 반국가단체의 정의와 관련하여 정부참칭 조항의 삭제 여부를 고려할 수 있다. 현행 정부참칭조항을 그대로 둘 경우, 북한은 대남적화 활동과 관계없이 당연히(*ipso facto*) 반국가단체가 된다. 왜냐하면 북한은 군사분계선 이북지역에서 ‘조선민주주의인민공화국’이라는 국호 하에 대한민국의 주권과 부딪치는 정부를 참칭하는 단체로 간주되기 때문이다. 그렇지만 북한을 원초적으로, 그리고 무조건적으로 반국가단체로 규정하려는 자세는 남북기본합의서 제1조의 상호 실체 인정·존중정신에 맞지 않는 점이 있다. 또한 2000년 6월의 남북정상회담 개최, 6·15 남북공동선언의 채택 등으로 남과 북이 상호 실체를 인정하는 전향적인 태도와 배치되는 것이라고 볼 수 있다. 그러한 점에서 앞으로 국가보안법을 개정할 경우 반국가단체의 정의와 관련, 정부참칭 부분은 삭제하고 ‘국가변란을 목적으로 하는 결사로 제한하는 것이 바람직하다고 생각된다.’¹⁷³

경, 표기하는 것이 바람직하다고 하겠다.

172 물론 남북화해·협력이 심화 발전하고 이를 기초로 남북한이 ‘남북연합’단계에 진입하게 될 경우에는 현행 국가보안법을 폐지하고 가칭 『민주질서기본법』을 새로 제정하거나 또는 국가보안법의 관련 규정을 형법에 흡수하는 방안 등을 고려할 수도 있을 것이다.

173 이동복, “국가보안법 개폐문제 검토”, 새정치국민회의 인권위원회·정책위원회, 「국가보안법 개정을 위한 대토론회」에서 배포된 별지 토론문 (새정치국민회의,

이러한 수정된 반국가단체 정의조항 하에서도 북한의 대남적화혁명 노선으로부터 우리의 안보를 효과적으로 지킬 수 있다고 하겠다. 만일 북한이 대남전략을 포기하지 않고 대한민국을 전복하거나 자유민주주의체제를 위협하는 반국가적 활동을 지속할 경우, 북한은 ‘국가변란을 목적으로 하는 결사로서 반국가단체로 규정될 수 있기 때문이다. 그러나 북한이 대남적화활동을 하지 않을 경우에는 반국가단체가 아니라 남북교류협력법에 따라 화해·협력의 대상, 민족통일을 위해 대화하고 접촉해야 할 실체가 된다. 즉 남북관계의 이중성이 국가보안법과 적절하게 조화될 수 있는 것이다.

둘째, 국가보안법 제7조의 찬양 고무죄를 엄격하게 제한하여 적용하는 것이 바람직하다. 현재 국가보안법 위반사범의 90% 이상은 이 찬양 고무죄와 관련되는 것이라고 한다.¹⁷⁴ 이 같은 점을 고려할 때 일차적으로 찬양 고무죄(특히 단순 찬양 고무죄)를 삭제하도록 노력하되, 이것이 여의치 않을 경우 동 범죄의 처벌과 관련해서 ① 자유민주적 기본질서를 위태롭게 할 정을 알면서 한 행위일 것이라는 조건 외에도 ② 선전·선동이나 위계 등의 불법적 요소가 존재하며, ③ 옥외의 장소에서 불특정 다수인을 대상으로 찬양 고무 등의 행위를 할 것 등 구성요건을 엄격히 제한하여 적용하는 것이 좋을 것으로 생각된다. 그러할 경우 국가안보 유지의 공익적 필요(헌법 제37조 2항 참조)와 표현의 자유간의 조화를 가하면서 인권침해의 소지를 상당히 줄일 수 있다고 본다. 물론 국민의 대다수가 원할 경우 제7조의 찬양 고무죄를 예컨대 ‘반국가단체나 그 구성원 또는 그 지령을 받은 자의 활동에 동조하여 국가변란을 선전·선동하는 행위로

1999.9.29), pp. 4-5.

174 한인섭, “국가보안법 개폐론에 대한 대화적 접근”, 「인권과 정의」, 통권 제280호(1999.12), p. 66.

제한하는 방안도 적극 고려할 필요가 있다고 생각된다.¹⁷⁵

셋째, 국가보안법 제10조의 불고지죄도 역시 개정검토의 대상이 된다고 본다. 그 동안 불고지죄의 처벌은 양심의 자유를 침해하는 것이라는 비판이 있어 왔다. 가능한 한 불고지죄를 완전 폐지하도록 노력하되, 이것도 역시 여의치 않을 경우 친족간에 있어서는 불고지죄의 성립을 부정토록 해야 할 것이다.

넷째, 이적표현물에 관한 죄도 일부 개정해야 할 것이다. 1999년 10월부터 가정에서 파라볼라 안테나만 설치하면, 누구나 북한이 송출하는 해외위성방송을 자유로이 수신할 수 있게 되었다. 또 지방에서는 단파 라디오방송 수신기만 부착하면 누구나 북한의 단파 라디오방송을 청취할 수 있다. 그리고 아무나 마음만 먹으면 북한위성방송이나 단파 라디오방송을 일부 녹화 또는 녹취하여 그러한 자료를 가정에서 소지할 수 있게 되었다.

이러한 사실에 비추어 우선적으로 이적표현물의 소지 또는 복사의 죄를 국가보안법에 의한 처벌대상에서 제외시키는 것이 바람직하다. 하지만 이적표현물의 취득·판매·반포 등의 범죄는 현행대로 존치토록 하되, 남북관계 진전 및 우리 사회에 대한 영향 등을 고려하여 단계적으로 폐지하는 것이 바람직하다.¹⁷⁶

다섯째, 국가보안법상의 회합·통신, 반국가단체 점거지역에로의 탈출과 그 지역으로부터의 잠입에 관한 죄이다. 이러한 범죄들은 외관상 「남북교류협력법」에 의거하여 정부(통일부장관)의 승인을 받지 않고 행한 무단의 북한주민 접촉과 북한방문과 유사한 것들이다. 그런 점에서 「남북화해·협력기본법」에서 그러

175 이동복, “국가보안법 개폐문제 검토”, p. 6.

176 제성호, “북한방송 개방의 방법론과 법적 문제”, 「통일정책연구」, 제8권 1호 (1999), pp. 76-77.

한 행위유형들을 규율하도록 하고, 국가보안법에서는 이러한 범죄를 삭제하는 것이 바람직할 것으로 생각된다.¹⁷⁷

한편 장기적으로 국민적인 합의 하에 국가보안법을 폐지하고 가칭 『민주질서기본법』을 제정하게 될 경우, 위의 지적사항을 감안해서 대한민국의 자유민주적 기본질서를 위태롭게 하는 반국가단체를 위한 간첩행위, 명백하고 현존하는 위협을 갖는 반국가단체의 찬양 고무, 국가전복을 위한 소요 또는 파괴, 이 같은 행위의 선전·선동 등의 행위를 보다 엄격하게 규율하도록 해야 할 것이다.

라. 북한이탈주민법의 개정

(1) 탈북자문제에 대한 대응체계 개선: 정착지원 시설 확대 및 지방정부의 참여 확대

탈북자문제의 근본적인 해결을 위한 하부구조 개선 차원에서 정착시설을 확충하고 지방정부의 참여를 확대해 나가야 한다. 먼저 정착시설 확대와 관련해서 탈북자 수용·보호시설 및 운영과 관련해서는 통일 전 서독의 예에서 보듯이 긴급수용소(이는 임시대피시설 내지 보호 및 교육장소의 역할을 하는 1차적인 수용시설이 될 것임)와 최종적으로 남한사회에 정착하기 전까지 비교적 장기간 수용·보호될 후방의 보다 큰 수용시설(2차적인 보호시설)로 2원화하는 것이 타당하다.¹⁷⁸ 현재 ‘하나원’은 서독의 긴급수용소에 상응하는 1차 보호시설이

177 제성호, “국가보안법에 대한 남한의 입장”, 「정책연구」, (국가안보정책연구소) 통권 제37호 (2001년 봄-겨울 합본호, 2001.11), pp. 178-185.

178 구서독이 동독 탈출자들에게 제공한 지원은 긴급수용소에서의 임시적인 보호·지원과 각 주(州)로 분산수용된 후 본격적이고도 포괄적인 지원으로 대별된다. 이에 관

라고 볼 수 있다. 하지만 이미 ‘하나원’이 수용의 한계를 드러낸 이상 앞으로 국 내입국 탈북자 수가 폭증할 상황에 대비하여 ‘하나원’을 증축하는 것에 만족하 지 말고, 제2의 ‘하나원’ 건립을 뒷받침할 수 있도록 법령을 보완해야 한다.

장차 해상으로 대규모의 탈북자들이 일시에 유입될 경우에 대비하여 적당 한 도서에 탈북자 임시 보호시설을 설치·운영하는 방안을 적극 모색해야 한다.

한편 2차적인 보호시설은 주요 광역자치단체(단 서울특별시와 부산직할시는 제외)에 1개 이상을 설치토록 함이 바람직하다(물론 당장 그렇게 하기보다는 이런 원칙 하에 탈북자 급증시 점차 탈북자 수용시설을 설치해 나가면 될 것이다). 탈북자들을 특정한 사·도에 집중하여 수용하기보다는 지역별로 적당하 게 분산수용하는 것이 시설 및 재원 확보상의 어려움이나 국민적 부담을 나눈다는 차원에서 볼 때도 소망스러운 일이라고 하겠다. 지방자치단체별 분산수용 을 위해서는 북한이탈주민법과 관련 법을 개정하여 각 지방자치단체 내 보호시 설의 설치 및 운영근거를 마련해야 한다. 그리고 2차적인 보호시설은 반드시 건물개념이 아니라 집단적인 정착촌의 개념으로 접근, 대책을 강구하는 것이 바람직하다. 상황에 따라서는 탈북자에 대한 최종 거주지가 단시일 내에 확정 되지 못할 때에는 2차적인 수용시설을 장기간 탈북자들의 주거지로 삼을 수도 있을 것이다. 가능하면 중앙정부와 지방자치단체간의 사전협의를 통해 지역별

한 자세한 내용은 제성호, “북한귀순자 보호 및 관리상의 문제점과 개선방안”, 「형사정책연구」, 제7권 1호 (1996), pp. 55-66. 한편 구 서독은 구 동독주민들의 숙소를 마련하기 위해 1989년 7월 「이주민과 정주민을 위한 임시거주지 확보에 관한 법률」을, 생활안정 및 사회보장제도 혜택을 목적으로 1989년 12월 「이주민과 정주민의 사회적 및 동화를 위한 법률」을 각각 제정하였다. 또한 서독은 이주민 수용시설 확충을 주정부에 위임하였고 1990년 7월 「이주민과 정주민의 임시수용에 관한 연방정부의 재정지원법」을 제정하는 한편, 이주민의 증가에 따른 특정지역의 인구 과밀현상을 방지하기 위해 「신행민 및 탈출자에 관한 법률」을 마련하였다.

로 일정한 수의 탈북자들을 배정, 위탁관리하도록 하는 것이 좋을 것이다. 그리고 각 지방자치단체들은 재정 중에서 탈북자 지원예산을 배정, 확보하도록 필요한 입법조치를 취해야 할 것이다.

한편 대량탈북 가능성에 대하여 지금부터 정부는 대량 탈북사태에 대한 특별법을 대기입법의 형태로 마련하고, 사태 발생시 즉각적으로 법제정을 추진할 수 있도록 해야 한다. 아울러 대량 탈북사태 발생시 정부는 유관부처간의 업무 분담, 국내외 구호기구 및 단체의 참여방식과 역할에 관한 표준집행절차(Standard Operation Procedures: SOP)를 준비해 두어야 할 것이다.¹⁷⁹

(2) 정착금 지급행정의 신속적 운용: '원칙과 예외의 조화'

정부는 모든 탈북자들에게 주택을 제공하는 대신, 일률적으로 일시불로 정착금을 모두 지불하는 것을 지양해야 한다. 이와 관련, 현재 정부는 이러한 입장의 제도를 운영하고 있다. 즉 탈북자가 정착지원시설에서 퇴소하기 10일 이전에 정착금의 1/4을 지급하며, 그 잔액은 퇴소 일부터 3월이 경과한 이후에 3년간 분할 지급하고 있다.

하지만 이같은 제도 역시 너무 경직적으로 운용하지 말고 신속적으로 운영하는 방향으로 법령을 개정·보완할 필요가 있다. 연령, 과거의 직업과 전력, 조기 취업 가능성, '하나원'에서의 생활 등을 종합적으로 고려하여 일시불로 정착금과 주거지원비를 지급하는 것을 원칙으로 하되,¹⁸⁰ 남한사회 적응이나 독자적

179 제성호, “대량 탈북자 발생시 공법적 대응”, 「법제연구」, 통권 제12호 (1997), pp. 107-111.

180 가족 단위의 집단 탈북자들의 경우는 일시불로 정착금을 지급하더라도 무방할 것으로 생각된다.

인 경제생활에 대한 두려움이 있는 자 또는 돈에 대한 개념이 부족하여 정착금 탕진의 가능성이 있는 자 등에 대하여는 현행대로 정착금을 분할지급하도록 해야 한다.¹⁸¹ 특히 무연고 청소년 탈북자들의 경우에는 정착금 분할지급의 필요성이 더욱 더 절실하다.¹⁸² 따라서 이들의 경우에는 3년이 초과하더라도 성년이 될 때까지 정부가 계속해서 정착금을 관리하면서 분할지급을 연장하는 것이 필요하다고 하겠다.

(3) 사회적응훈련 기간의 연장 및 법제화

앞으로 정부는 사회적응훈련 기간을 연장하는 한편, 프로그램을 다양화하고 내실을 기할 필요가 있다. 탈북자들이 현재의 사회적응훈련 프로그램을 이수한 후 사회로 배출하는 것은 마치 어린아이들을 생존경쟁이 치열한 자본주의 경쟁터로 내모는 것과 비슷하다. 매우 위험천만한 일이라고 하겠다. 최소한 3~4개월 이상의 제대로 된 사회적응훈련을 받도록 함이 타당하며, 이를 위해 북한이탈주민법 개정시 탈북자들의 최소 사회적응훈련기간을 법제화해야 한다. 또한 탈북자의 사회적응실태에 관한 각종의 조사보고 결과에서 제시하는 정책적 제안을 고려하여, 이를 최대한 입법에 반영하는 방안을 적극 모색해야 할 것이다.¹⁸³

181 일반적으로 탈북자들은 남한사회의 물정에 어둡고 합리적인 경제생활, 소비생활을 하는 데 어려움을 겪는다. 그러므로 '단신 탈북자'들에 대해서는 정부가 현재와 같이 일시불로 정착금과 주거지원비를 지급하지 말고, 현행 법령과 같이 정부가 3년에 걸쳐 정착금을 관리하면서 분할지급하는 것이 바람직하다.

182 무연고 청소년 탈북자들이 가장 애를 먹는 것이 돈 관리이다. 1999년에 입국한 최모(2002년 기준 17세)군은 하루 동안 텔레비전, 카세트 등 북한에서 못 본 것을 사는데 1,700만원을 써버렸다고 한다.

(4) 내실있는 직업훈련 확충 및 취업알선제도 개선

앞으로 탈북자들에 대한 직업훈련은 대상자의 희망, 적성, 교육정도, 북한에서의 직업 등을 고려하여 차별적으로 실시해야 한다. 또한 다양한 직업군을 선정하여 탈북자들이 자기 취향에 맞게 직업훈련을 받을 수 있도록 하는 체제로 전환해야 한다. 그리고 직업훈련 성과, 일정한 직장에서의 계속 근무 등을 고려하여 탈북자들에게 인센티브를 주는 방안을 강구해야 한다. 이러한 방안은 탈북자들의 안정된 직장 확보 및 유지에 다소나마 기여할 수 있다. 정부는 이를 위한 재원을 마련하는 한편, 필요한 입법조치를 취해야 할 것이다.

현재 취업알선의 경우도 보완책이 강구되어야 한다. 취업보호 담당관제를 단순 취업알선에 그치지 않고, 탈북자 취업실태 계속 추적 의무를 부과하고 실질적으로 무직상태를 최소화하도록 해야 한다. 또한 실질적인 대상별 직업훈련 알선과 취업확대를 도모하기 위한 방안을 강구해야 할 것이다.

한편 취업보호제가 탈북자 고용주에 대한 고용지원금 형태로 운용되고 있는데, 일정한 취업보조금 형식에서 한 걸음 더 나가 고용보험제도의 적용인정, 실업수당 지급 등 기초생활 보호 차원에서의 보완방안을 강구해야 할 것이다.

183 예컨대 전우택 교수와 윤덕룡 박사가 실시한 탈북자 사회적응실태 조사 결과보고에서는 다음과 같은 7가지 정책적 제언을 하고 있다. 첫째, 정부의 탈북자들에 대한 경제적 지원은 개개인의 필요와 노력에 따라 상대적으로 이루어지도록 해야 한다. 둘째, 정부의 탈북자들에 대한 지원(‘하나원’ 교육, 정착금 지원, 주택지원 등)은 탈북자 자신의 신청과 그에 따른 심사와 계약에 의해 이루어지도록 해야 한다. 셋째, 탈북자 지원 민간단체의 특성화를 지원, 유도해야 한다(정보제공 및 조정역할, 전문화된 단체의 ‘하나원’ 내 정착지원 프로그램 참여 제한). 넷째, 종교단체와의 협력을 강화해야 한다. 다섯째, 탈북자들의 정신건강을 위한 지원활동이 필요하다. 여섯째, ‘하나원’에서 다루는 내용을 집중화, 개별화하는 것이 필요하다. 일곱째, 탈북자의 사회적응 추적연구를 실시해야 한다. 전우택·윤덕룡, 「북한이탈주민 사회적응실태 조사보고」 (서울: 북한이탈주민후원회, 2001.12), pp. 47-54.

이를 위해 보로금을 위해 책정된 예산을 대폭 줄이거나 해당 연도 예산운용과 관련하여 보로금 불지급 시 이를 고용보험 가입 지원을 위해 전용하는 방안도 적극 고려할 필요가 있다.

(5) 무연고 청소년 탈북지들에 대한 법적 보호 강화

사회적 일탈행위를 일삼는 무연고 탈북 청소년문제를 해결하기 위해서는 ‘대안학교’의 설립이 필요하다. 아직 무연고 탈북 청소년의 숫자가 많지 않아서 당장 법정 ‘대안학교’ 설립의 시급성에 대해서는 논란이 있을 수 있겠지만, 앞으로 이 문제가 현실적인 과제로 제기될 가능성이 충분히 있다. 기존의 제도권 학교에서 이들을 수용하여 사회적응을 돕는 데는 한계가 있기 때문이다. 우선 현단계에서는 정부가 ① 대안학교 ‘늘푸른학교’, ② 한국천주교 살레시오수녀회가 운영하는 ‘마자렐로 센터’, ③ 경기도 안산에 위치한 ‘꽃지모’ 등 5~6개의 민간시설을 활용(즉 탈북 청소년에 대한 교육 및 보호업무를 위탁하고 필요한 재원을 지원)하되,¹⁸⁴ 정부가 탈북 청소년문제에 대해서 보다 적극적으로 개입하는 방안을 강구해야 한다. 이와 관련, 무연고 청소년 탈북자들을 위한 가장 효과적인 교육방법으로 ‘그룹 홈’ 방식이 제안되고 있음을 주목해야 할 것이다.

또한 정부는 무연고 탈북 청소년들 각자에 대해 적절한 후견인을 지정토록

184 현재 7명의 무연고 청소년 탈북자들이 공부하는 ‘늘푸른학교’는 세 가지 측면에 중점을 두고 교육을 하고 있다. 먼저 혼자 사는 연습을 위한 요리, 세금 내는 방법, 교통수단 이용하는 법 등, 둘째 탈북과정에서 지친 몸과 마음을 치료하기 위한 놀이치료와 미술치료, 셋째 1:1 개별과외를 통한 꾸준한 학습지도 등이 그것이다. 마자렐로 센터는 청소년 탈북자들이 올바른 가치관을 갖고 사회에서 자립할 수 있도록 실질적인 기술교육과 학습교육 그리고 인성교육을 통해 자신감을 갖도록 돕고 있다.

하고, 후견인에 의한 당해 탈북 청소년 보호실태를 계속 모니터링하는 체제를 수립해야 한다. 향후 정부는 북한이탈주민법 개정시 무연고 탈북청소년에 대한 법정 후견인제도를 도입하고, 그 실질적인 운용을 뒷받침할 수 있는 제도를 마련해야 할 것이다.

(6) 탈북자 정착금 감액제도의 수정·보완

현행 정착금 감액규정을 탈북자의 사회적응훈련 참여도를 제고하는 데 적극 활용하면서도 사회 배출 후 해당 탈북자의 생활태도 개선 등 긍정적인 징후가 나타날 때 나머지 미지급 정착금을 새로운 인센티브로 활용하는 방안을 적극 고려해야 한다. 또한 탈북자가 국내정착을 제대로 하지 못할 경우 이와 같이 어려움에 처한 사람을 그대로 방치하는 것도 문제가 될 수 있다. 따라서 탈북자의 ‘하나원’ 생활과 사회배출 후 정착과정 전체를 고려하여 정착금 삭감규정을 신중적으로 활용하는 방안을 강구해야 할 것이다. 요컨대 문제의 탈북자들에 대해서 일종의 벌칙으로서 정착금 삭감을 하는 방안을 적용하는 동시에, 당해 탈북자가 일정한 요건을 충족한 경우에는 既 지급하지 않았던 나머지 정착금을 보전(추가지급)해 주는 방안을 강구해야 할 것이다. 이를 위해 정착금 감액에 관한 법령의 수정·보완이 필요하다고 할 것이다.

(7) 해외 탈북자 난민촌 건립시 지원방안 마련

앞으로 우리 정부는 중국-북한간 또는 중국-몽골간의 변경지역에 탈북자 정착촌을 만들어 이들을 수용하고 관리할 가능성에 대해서도 적극적으로 대비

해야 한다.¹⁸⁵ 현재 정부는 개인으로 입국한 탈북자에 대해 1인당 정착금 및 주거지원금으로 3,700만원을 지급하고 있으나, 이러한 액수만으로 국내에 성공적으로 정착하기를 기대할 수 없는 것이 현실이다. 하지만 중국이나 몽골 등의 지역에서는 그 정도의 액수로 5명의 탈북자를 지원할 수 있다고 한다. 그런 점에서 해외에 탈북자들의 난민촌이 건설될 경우 이들을 모두 국내에 유치하려 하기보다는 현지에서 안정된 생활을 영위할 수 있도록 함이 보다 소망스럽다고 생각된다.

해외에서 탈북자 난민촌이 건설될 경우와 관련해서, 현행 북한이탈주민법은 그러한 난민촌 건립이나 또는 해외 탈북자들의 정착 및 교육훈련을 위해 지원할 법적 근거를 두고 있지 않다. 앞으로 난민촌 건설이 현실화될 경우, 현행 법령을 개정·보완하여 탈북자들에 대한 지원근거를 마련해야 할 것이다.

(8) 탈북자의 차별대우문제: 고위층 탈북자 우대문제

이 밖에 기존의 체제경쟁 차원에 토대를 둔 고위층 탈북자의 우대문제는 남북한 주민 통합의 차원에서 대폭 개선하도록 해야 할 것이다. 이와 관련, 보로금제도는 폐지하거나 존치하더라도 그 금액을 대폭 삭감하는 것이 타당하다고 하겠다.

185 이와 관련, 김항경 외교통상부 차관은 2002년 6월 27일 국회에서 열린 한나라당 통일외교통상위원회 소속 의원 조찬간담회에서 “민간차원에서 수용소 건립이 허락 되면 지원하겠다”고 밝힌 바 있다. 김항경 차관은 “그런(난민촌 건립) 게 허락되면 직업교육 등을 통해 탈북자들의 정착·재활에 도움을 줄 수 있을 것”이라고 말하면서, “일부 NGO가 (기획망명) 국제여론을 환기, 중국에 대한 압력을 시도하고 있으나 이런 방법이 효력을 발휘할지는 의문”이라고 덧붙였다. 「세계일보」, 2002.6.28

마. 통일교육지원법의 개정

정부는 가급적 빠른 시일 안에 통일교육지원법이 제정된 이후의 통일교육 환경변화를 반영하고 시행과정에서 나타난 문제점을 개선하는 것이 바람직하다. 이 같은 작업은 통일교육 추진의 체계성을 확보하고 통일교육의 범국민적 확산 기반을 강화하는 데 도움이 될 것이다. 그간 통일교육지원법상의 문제점으로 지적되고 있는 것을 고려할 때 대략 다음과 같은 방향에서 법개정을 추진할 수 있을 것이다.

첫째, 통일교육지원법에 ‘통일교육’ 외에 ‘통일교육전문인력,’ ‘통일교육단체,’ ‘통일교육시설’에 대한 용어의 정의를 추가한다. 이는 통일교육용어를 명확히 정의함으로써 통일교육의 범위를 구체화하고 통일교육 지원의 실효성을 제고하기 위함에 있다.

둘째, 통일교육을 실시하는 개인이나 단체가 통일교육을 위하여 공공시설을 그 본래의 용도에 지장이 없는 범위안에서 관련 법령이 정하는 바에 따라 이용할 수 있도록 한다. 이러한 방법을 통해 통일교육 실시와 관련된 교육시설 부족 현상을 완화할 경우, 개인 및 단체의 통일교육의지를 북돋움으로써 통일교육 활성화 기반을 마련하는 데 이바지할 수 있게 될 것이다.

셋째, 통일부장관은 지역주민을 대상으로 통일교육의 실시, 통일교육에 관한 정보의 수집·제공 등의 기능을 수행하는 지역통일교육센터를 운영할 수 있도록 한다. 또한 통일교육단체, 통일교육시설, 기타 통일교육능력이 있다고 인정되는 기관이나 단체를 지역통일교육센터로 지정할 수 있도록 한다. 이와 같은 법개정은 범국민적 통일교육 추진기반을 강화함으로써 지역주민의 통일의식

을 제고하고 지역간 통일문제에 대한 사회적 갈등을 예방하기 위함이다.

넷째, 통일교육시설을 설치·운영 또는 폐쇄하고자 하는 자는 통일부장관에게 신고 또는 통보하도록 하였으며, 통일부장관은 신고된 시설의 운영을 위하여 필요한 경비의 전부 또는 일부를 지원할 수 있도록 한다. 이렇게 법과 시행령을 개정할 경우 통일교육시설의 현황을 파악할 수 있게 되고 결과적으로 공공성을 띠고 있는 민간 통일교육시설을 체계적으로 관리하고 육성할 수 있게 될 것이다.

다섯째, 현재 통일교육 반영시간이 너무 적다. 되어 있다. 통일교육의 중요성에 비추어 볼 때 통일교육을 반영하는 노력을 해야 할 기관의 통일교육 반영시간을 ① 2주 이상 3월 미만 교육훈련과정의 경우 현행 1시간에서 2시간으로, ② 3월 이상 6월 미만 교육훈련과정의 경우 현행 2시간에서 4시간으로, 그리고 ③ 6월 이상 교육훈련과정의 경우 현행 3시간에서 8시간으로 각각 확대해야 한다. 공공성이 있는 교육기관이 본래의 목적을 침해하지 않는 범위 안에서 통일교육 시간을 확대 실시할 경우, 보다 효과적인 통일교육이 이루어질 수 있게 될 것이다.

이 밖에도 평생교육법에 의해 설치된 평생교육시설도 교육훈련과정에 통일교육을 반영하는 노력을 하도록 할 필요가 있다.

바. 가칭 남북관계기본법의 조속한 제정

주지하는 바와 같이 『남북기본합의서』 서문에서는 남북관계를 ‘나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성된 특수관계’라고 명시하고 있다. 남북한 특수관계는 이중성, 잠정성, 상호성과 대등성, 역동성

(점진적 발전성) 등의 특성을 갖고 있다고 하겠다.¹⁸⁶ 그 중에서도 이중성이라 함은 ‘대외적으로 1민족 2국가(사실상의 국가), 대내적으로 1민족 2체제’의 이원성을 말하는 것 외에도 북한의 지위가 우리와의 관계에서 형사법적 측면에서는 반국가단체로, 그리고 교류법적 측면에서는 남북교류협력의 상대방, 민족통일을 위한 동반자라는 양면성을 갖는 것으로 간주되고 있다.

향후 남북관계의 진전에 보조를 맞추어 우리가 진실로 북한의 정치실체를 인정하고 함께 통일을 만들어 나가야 할 동반자로 받아들일 자세가 되어 있다면, 북한의 실체부인의 논리를 바탕으로 하고 있는 현행 법체계를 대폭 수정하거나,¹⁸⁷ 또는 그것이 어렵다면 헌법 제3조 영토조항의 준치를 전제로 하여 보다 통일지향적인 대북 법인식을 내포하는 가칭 ‘남북관계(발전)기본법’을 새로이 제정하는 방안을 검토할 필요가 있다. 그럼으로써 대북정책 및 남북관계의 현실과 현행 법체계간의 괴리를 줄여 나가는 것이 바람직하다고 하겠다.

이러한 조치는 정부가 대북정책을 제도화된 틀 속에서 객관적이고 투명하게 추진할 수 있는 제도적인 기반이 되는 것으로서 매우 중요한 의미를 갖는다고 하겠다. 아울러 남북관계기본법 제정은 민족통일의 과정에서 야기될 수 있는 사회구성원들간의 이념적 대립(이른바 남남갈등)을 조화롭게 해결하는 한편, 국민적 합의와 지지 하에 일관성 있는 대북 및 통일정책을 창출하는데 도움이 될 것으로 보인다. 이와 관련해서, 최근 정부와 여당에서 가칭 남북관계기본법 제정을 신중하게 추진하고 있는 것은 매우 시의적절한 움직임이라고 할 것이다.¹⁸⁸

186 제성호, 「남북한 특수관계론 -법적 문제와 그 대책」, (서울: 한울아카데미, 1995), pp. 27-33.

187 이 경우 헌법 제3조 영토조항, 국가보안법, 북한을 괴뢰, 그리고 북한지역을 미수복지구라고 표현하는 법령 등을 우선적으로 고려할 수 있을 것이다.

188 최근 일부 여야 국회의원들은 향후 남북한간에 체결될 각종 합의서의 법적 성격,

남북관계기본법을 제정할 경우 이 법에 담은 내용으로서는 다음과 같은 사항을 들 수 있다.

첫째, 먼저 전향적·통일지향적인 입장에서 북한의 법적 지위에 관한 규정을 두는 것이 바람직하다. 그러한 법적 지위 규정으로 다음과 같은 내용을 예시할 수 있을 것이다. “대한민국은 분단국으로서 한반도 내에 2개의 정치실체가 존재함을 인정한다. 북한은 우리와 대등한 정치실체로서 함께 통일을 이루어 나가야 할 민족동반자이다(제×조 제1항).” “남한과 북한 사이의 관계는 나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계이다. 대한민국은 필요시 남북 쌍방간의 관계에 대해 ‘1민족 2체제’의 지위를 부여할 수 있다(제×조 제2항).” “대한민국은 「남북기본합의서」의 체제인정·존중 정신에 따라 북한당국이 자기측 지역에 대해 관할권을 가짐을 인정하며, 북한의 내부분계와 시책에 간섭하지 아니한다(제×조 제3항).” 우리 헌법 제3조와의 법적 관련성과 정치·외교적인 논란 가능성을 고려해서 제2항에서 대외적으로 「1민족 2국가」 부분을 명시하지 않는 것이 좋을 것으로 사료된다. 그 대신 국제무대에서 사실상 그러한 취지의 관행을 축적해 나감으로써 상호 대외적인 실체를 인정하여 정치적 신뢰를 쌓아 나가는 것이 더욱 적절할 것이다.

둘째, 북한주민의 법적 지위에 관한 규정은 대한민국의 인적 관할권을 축소하는 것이기는 하나, 지금까지 북한주민에 대해 통치권을 행사하지 못한 현실에 비추어 볼 때 남북관계기본법을 제정할 경우, 법현실에 맞게 북한주민의 법적 지위에 관한 규정을 두는 것이 바람직하다고 하겠다. 예컨대 다음과 같은 방식으로 북한주민에 관한 규정을 신설하는 방안을 고려할 수 있다. “대한민국

각 합의서 체결절차를 일괄적으로 규율하는 기본법으로서 가칭 「남북관계기본법」의 제정 필요성을 언급한 적이 있다.

은 조국의 평화적 통일이 실현되기 전까지 또한 남북한이 달리 합의하지 않는 한, 군사분계선 이북지역에 거주하는 주민(이하 북한주민이라 한다)에 대한 인적 관할권은 북한당국이 행사함을 인정·존중한다. 그러나 북한주민은 어떠한 경우에도 외국인으로 취급되지 아니한다.”

한 가지 유념할 것은 통치권이란 표현은 북한의 국가성을 인정할 여지가 있으므로 가능한 한 사용하지 않고, 인적 관할권이란 용어로 표기하는 것이 타당하다는 점이다. 이와 같은 북한주민의 법적 지위에 관한 규정은 북한주민이 탈북 귀순해 올 때 우리 국민으로 취급할 수 있는 가능성을 허용하면서, 동시에 남북간 인적 교류과정에서 북한주민(행정 및 당관료 포함)이 남한에 체류중일 때 우리측이 관할권을 행사하지 못하는 현실(현실적으로 북한주민은 非國民)을 반영하는 장점을 갖고 있다고 할 것이다.

셋째, 남북합의서 체결의 권한 및 주무부처를 명시해야 한다. 대통령은 일반적으로 대외적 대표권을 가지며, 국제법적 의미의 조약을 체결·비준하는 권한을 갖는다. 남북합의서 체결권도 기본적으로 국가원수인 대통령의 권한이다. 그런 점에서 대통령이 남북합의서의 체결권자라는 사실과 더불어, 대통령은 법률이 정하는 바에 따라 권한있는 정부대표에게 남북합의서 체결의 권한을 위임할 수 있음을 명기하도록 해야 한다. 아울러 남북한 특수관계를 고려할 때 남북간 합의서 체결사무는 통일부가 이를 전담하도록 하는 것이 타당하다고 하겠다. 일반 외국과의 조약체결사무는 외교통상부가 담당하고 있으나, 남북간의 합의서에 대해서는 원칙적으로 외교통상부가 개입하지 않는 것이 바람직하다. 또한 그것이 「남북기본합의서」 및 6·15 남북공동선언의 정신에도 부합하는 것이라고 할 것이다.

넷째, 남북합의서의 법적 성격 및 효력에 관한 규정을 두어야 한다. 남북합

의서는 필요시 ‘나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계’에 있는 북한과 특수조약(*treaty sui generis*)으로 체결될 수 있음을 명기해야 한다.¹⁸⁹ 그러나 앞으로도 사안의 성질상 법적 구속력을 갖는 합의보다 정치적 선언이나 신사협정으로 체결함이 더욱 상당하다고 할 경우가 적지 않을 것이다. 그런 점에서 특수조약 체결의 가능성을 인정함에 도 불구하고 과거에도 그랬던 것처럼 장래에 있어서도 남북한이 신사협정을 얼마든지 체결할 수 있음을 분명히 해야 할 것이다. 이러한 점을 고려해서 ‘필요시’하는 수식어를 붙인 것이다. 아울러 특히 중요한 남북한간의 특수조약에 대하여는 국회의 비준동의를 거쳐야 한다는 점을 규정해야 한다.

다섯째, 그 동안 남북한이 여러 가지 합의를 체결했음에도 불구하고 북한측의 불성실한 태도 때문에 제대로 이행되지 않는 것들이 적지 않다. 민족통일의 대장전이라고 불리는 『남북기본합의서』는 그 대표적인 예라 할 수 있다. 앞으로도 『남한은 이행, 북한은 불이행』이라는 상황에 직면할 가능성은 충분히 존재한다. 북한이 합의를 이행하지 않는데도 우리측만 합의서에 구속되어 일방적으로 이행하는 불균형적인 사태는 적절치 못하다. 마땅히 그에 대한 대응 조치를 강구해 두어야 한다. 이런 점을 감안해서 상대측이 남북합의서를 중대하게 위반할 경우, 우리측이 당해 합의서의 (작용)정지에 관한 조항을 두는 것이 바람직하다. 이와 관련, 조약의 작용(효력)정지에 관한 법리는 조약법에 관한 국제법상 일반적으로 널리 인정되고 있는 원칙이라고 할 것인 바, 이를 남북관계에 준용하여 남북합의서의 정지에 관한 규정을 두는 것은 필요하고도 또한 매우 의미있는 조치라고 할 것이다

189 여기서 ‘필요시’라는 단서(제한)를 부기한 것은 남북한간의 모든 합의를 반드시 법적 구속력을 갖는 특수조약으로 체결해야 하는 것은 아니라는 점 때문이다.

사. 4대 남북경협 합의서의 후속조치 강구

2002년 12월 제4차 남북장관급회담에서 채택된 네 가지 남북경협 합의서는 6·15 남북공동선언의 제4항에서 “남과 북은 경제협력을 통하여 민족경제를 균형적으로 발전”시켜 나가기로 한 합의를 이행하는 구체적 조치라고 할 수 있다. 물론 이 같은 조치는 남북한 당국간 협의를 통해 양자간에 공동으로 적용될 남북경협 분야의 제도적 장치를 최초로 마련했다는 점에서 중대한 의미를 갖는 것이다. 아울러 그것은 남북경제협력 활성화와 남북경제공동체 형성도 남북한이 대화와 협력을 통해 얼마든지 슬기롭게 해결할 수 있다는 자신감과 방향을 보여 준 것으로 평가된다. 앞으로 4대 남북경협 합의서의 이행여부에 따라 여타의 남북한간의 합의사항들도 단계적으로 이행되어 나갈 수 있다.

이처럼 남북경협을의 가장 기본적인 법제도적 하부구조인 투자보장 또는 이중과세 방지 등에 관한 4대 남북경협 합의서가 체결되기는 했으나, 아직까지 이들을 국내적으로 실시할 구체적인 법·제도적 정비가 제대로 이루어지지 않고 있다. 남북경협 합의서들을 헌법 제6조에 명시된 조약의 형식으로 체결해야 국내법과 같은 효력을 갖게 되는데, 이를 위한 후속조치가 불충분한 것이다. 따라서 가급적 빠른 시일안에 남북한이 4대 남북경협 합의서를 민족내부관계를 규율하는 (분단국 내부의) 특수조약으로 간주하여 이를 국내법적으로 효력을 부여하는 방안을 강구해야 할 것이다. 이를 통해 우리 정부는 남북경제협력 활성화를 위한 제도화에 주력해야 할 것이다. 이는 앞에서 언급한 가치 ‘남북관계(발전)기본법’의 조속한 제정과 연동되어 있는 문제라고 할 것이며, 북한측의 상응하는 조치도 필요한 과제라고 할 것이다.

또한 2002년 12월 8일 금강산에서 채택된 개성공업지구 통선에 관한 합의서, 개성공업지구 통관에 관한 합의서, 개성공업지구 검역에 관한 합의서도 가능한 빠른 시일 안에 발효시켜야 한다. 이 밖에 앞으로 남북교류협력이 활성화될 경우, 남북한간에 신변안전보장합의서 또는 남북통행합의서, 남북저작권 보호에 관한 합의서, 경의선 철도·도로에서의 차량운행에 관한 합의서, 임진강 공동수해방지사업을 위한 합의서, 해상운송(해운)에 관한 합의서, 남북공동어로 구역 설치 및 운영에 관한 합의서 등을 체결해야 할 것이다.

2. 통일관련 기구 및 제도의 개선

가. 국가안전보장회의 구성 및 운영방식의 개선

전술한 바와 같이 노무현 정부에 들어와 국가안전보장회의가 너무 비대화 되는 경향이 있다. 우선 국가안전보장회의사무처에 전략기획실, 정책조정실, 정보관리실 및 위기관리센터를 두어야 할 필요성과 당위성이 분명치 않다. 이 부서에서 담당하는 일은 통일부, 외교부, 국방부, 국가정보원 등에서 모두 다 담당하고 있기 때문이다. 이처럼 기구를 확대한 것은 사무처에서 일하고 있는 직원의 면면과 경력을 살펴볼 때, 위인설관(爲人設官)의 측면도 있다고 할 수 있다. 아무튼 현재 국가안전보장회의사무처는 내각에 대한 상급부서 역할, 일종의 옥상옥에 지나지 않는다는 비판이 적지 않다는 점에 유념할 필요가 있다. 또한 국가안전보장회의사무처와 청와대 내의 국가안보보좌관실, 외교보좌관실, 국방보좌관실간의 관계도 분명치 않으며, 업무중복의 가능성이 높다.¹⁹⁰

이런 점에 비추어 국가안전보장회의사무처는 과감히 축소하여 예전의김대중 정부 시절의 사무처 편제로 환원하는 것이 타당하다. 그리고 내각의 관련 부처가 책임성을 가지고 대북 및 통일관련 업무를 추진토록 하되, 국가안전보장회의 상임위원회는 범정부적인 협의체로서 대북 및 통일정책을 둘러싼 정부 부처간 이견을 조정토록 하는 것이 바람직하다고 하겠다. 요컨대 국가안전보장회의사무처는 사무처 역할에 그치도록 해야 할 것이다.

한편 현재 국가안보보좌관이 국가안전보장회의사무처장 직책을 겸하고 있는데, 동 사무처를 확실하게 장악할 수 있도록 해야 한다. 그렇지 않을 경우 차관급의 국가안전보장회의사무처 차장이 막강한 권한을 행사할 위험이 있다. 이를 막기 위한 제도적 장치가 완비되어야 한다. 그리고 현재 국가안보보좌관과 외교보좌관 및 국방보좌관간의 관계가 분명치 않은데, 뒤의 두 보좌관은 국가안보보좌관의 지휘·통제를 받도록 대통령비서실직제를 바꾸어야 할 것이다.

190 이와 관련, 이정민 교수는 다음과 같이 주장한다. “국가안보보좌관, 외교보좌관, 국방보좌관, 그리고 국가안전보장이사회사무처와 관련 부서로 편성돼 있는 현재의 구조는 적지 않은 문제를 내포하고 있다. 물론 대통령은 국가안보보좌관을 포함해 외교·국방장관, 그리고 국정원장 등으로부터의 다양한 보고를 받을 수 있다. 그럼에도 불구하고 보다 단일화된 구조조정이 바람직하다고 본다. 국가안보보좌관은 대통령의 그림자처럼 모든 외교안보 상황들을 정확하게, 그리고 수시로 파악할 수 있는 능력을 반드시 보유해야 하며 동시에 관계부처 간의 다양한 견해들을 국가적인 차원에서 정리할 수 있는 통제능력도 필요하다. 경우에 따라 국가안보보좌관도 대외활동을 부분적으로 수행할 수 있으나 이는 어디까지나 외교부 장관의 책임인 만큼 외교부 장관에게 전권을 위임해야 한다. 그래야만 외교부의 대외적인 위상을 보다 확실하게 확립하고 주요 교섭을 극대화할 수 있다. 국가안보보좌관은 시스템적 차원에서 조정자 역할에 매진하고 제반의 대외교섭과 실질적인 외교정책 집행은 외교부가 전담해야 한다.” 이정민, “외교안보 불협화음 안된다”, 『중앙일보』, 2003. 10.15.

나. 남북교류협력추진협의회 구성 및 운영방식 개선

그 동안 남북관계 개선을 주도해 온 것은 다방면의 남북교류협력이었으며, 이 때문에 자연스럽게 남북교류협력추진협의회 역할은 지대했었다. 그러나 최근 국가안전보장회의사무처의 역할이 비대해지면서, 남북교류협력추진협의회 기능이 상대적으로 미약해진 것으로 관측된다. 현 정부에 들어와 남북교류협력추진협의회 개최 건수는 예년과 비슷한 수준이기는 하지만, 서면회의와 같은 약식회의로 대체되는 등 대북정책을 협의·조정하는 중요성과 비중이 종전보다 떨어지는 징후를 보이고 있다.

하지만 남북관계의 지나친 정치화를 줄이고, 화해·협력을 촉진하기 위해서는 남북교류협력추진협의회 위상을 제고하는 것이 필요하다. 앞으로 대북교류협력 활성화 차원에서 국가안전보장회의사무처의 대북교류협력업무(특히 심의·조정 기능)는 대폭 줄이고, 통일부 교류협력국과 남북교류협력추진협의회에 이관 또는 환원하는 것이 타당하다. 관련 법제도의 보완을 적극 추진해야 할 것이다.

한편 앞서 지적한 바와 같이 통일문제가 민족문제이며 통일과정에서 다양한 민족구성원의 참여와 교류협력이 절대적으로 필요한 이상, 남북교류협력추진협의회에 가급적 많은 민간 전문가들이 의사결정 과정에 참여할 수 있도록 문호를 과감히 개방해야 한다. 이를 위해 남북교류협력법의 개정을 적극 검토해야 할 것이다.

다. 남북협력기금 지원제도의 개선

먼저 현 남북협력기금 규모는 향후 남북협력사업 활성화에 대비하여 확대해야 한다. 특히 남북관계 개선에 효력을 발휘할 수 있는 소규모 다분야 협력사업 지원을 위한 기금 확충이 필요하다. 남북협력기금의 확충방안으로는 ① 관세 대신 일정비율의 기금출연 유도방안(예: 현재 해외건설 공사 수주 수익의 일부를 해외건설진흥기금에 출연하고 있는 바, 남북간 반출입 거래 시 관세대신 일정비율의 기금을 출연하도록 유도하는 것), ② 특정시설물 운영을 통한 기금조성방안(예: 북한관광 및 남한내 특정 시설물 운영을 기금조성 재원으로 활용할 수 있도록 하되, 관광목적의 북한 입북자에 대한 일정 금액의 기금 출연 및 통일전망대 및 기타 국립공원의 특정 시설물 운영 수입의 일부를 기금으로 출연하는 것), ③ 민간차원의 출연금 확대 유도방안, ④ 이자소득세의 통일기금화방안(예: 현행 이자소득의 일정비율을 통일기금으로 전환하는 한편, 가칭 '통일예금통장'을 발행하여 이자의 일정비율을 은행이 남북협력기금으로 출연할 수 있도록 하는 것), ⑤ 통일복권의 발행을 통해 협력기금화 하는 방안 등을 고려할 수 있다. 그리고 금융대출 기능 강화를 통해 남북협력기금의 규모를 일정 수준 이상으로 유지하는 것이 바람직하다.

둘째, 남북협력기금 사용 시 국민적 합의기반을 강화할 필요가 있다. 이러한 점에서 일정한 규모 이상의 남북협력기금을 사용할 경우 국회의 동의를 받는 방안을 고려할 필요가 있다. 국회의 동의 획득 기준으로는 남북경제협력의 경우 총 규모 500억원, 사회·문화협력의 경우 총 규모 50억원을 원칙으로 하되, 다년간 계속 경제협력사업인 경우 연간 100억을 초과하면(그리고 사회·문화협력사업은 연간 10억을 초과하면) 여기에 해당되는 협력사업도 역시 국회의

동의를 받도록 하는 방안을 고려할 수 있을 것이다. 정부는 국회의 동의를 받는 것을 번거롭게 생각할 것이 아니라, 국민적 합의에 기초한 대북정책이 민주적 정당성과 강력한 추동력을 가질 수 있음을 유념하고 보다 적극적인 자세를 가져야 할 것이다.

셋째, 남북협력기금은 주로 남북 당국간 합의 도출 사업과 이산가족교류 지원사업 등에 사용해야 한다. 민간 차원의 사회·문화교류와 경제교류는 남북교류 초기에는 활성화 차원에서 일정 부분 정부가 지원을 하되, 점차 남북교류가 확대되어 나감에 따라 그 규모를 축소해야 한다. 한편 경수로사업 지원 등 대규모의 대북지원 자금은 별도 예산에서 충당하도록 해야 한다.

넷째, 남북협력기금 관련 민·관 자율조정실무기구를 설치·운영해야 한다. 정부와 중소기업을 비롯한 민간기업 등이 참여하는 민·관 자율기구인 ‘남북경협 추진실무협의회’를 적극 활용하여, 협력기금의 조성과 사용을 위한 정책개발기구로 운영할 필요가 있다. 이를 통해 정부와 기업, 기업 상호간 남북협력기금 관련 정보를 교환하고, 민·관간의 협조강화로 과당경쟁을 자율적으로 방지해야 할 것이다.¹⁹¹ 아울러 동 기구는 중소기업의 대북경협에 대한 정부의 남북협력기금 지원이 활성화될 수 있는 자율조정기구로서의 역할을 수행할 수 있어야 할 것이다.

다섯째, 점차 남북협력기금의 민간기금형태로의 전환을 모색해야 한다. 장기적 관점에서 남북협력기금을 민간기금 형태로 전환하여 자율적 운용이 가능하도록 하되, 통일부는 감독(monitoring) 기능을 행사하는 것이 바람직하다.

191 앞으로 손실보조, 채무보증 등 유리한 지원조건 때문에 기업들간에 남북협력기금을 사용하려는 대북 민간업체간의 과당경쟁이 발생할 가능성이 높다. 이 같은 점을 고려하여 정부는 경제사업에 대한 개별기업 차원의 직접 지원은 가능한 한 배제하도록 하되, 대북경협의 활성화 차원에서 간접적 지원방법을 택하는 것이 바람직하다.

라. 북한이탈주민 지원체계 개선

현재 북한이탈주민대책협의회는 탈북자정책을 협의·심의·조정하는 사실상 최고의 범정부 협의기관이다. 상부구조는 그런대로 잘 정비되어 있다고 볼 수 있지만, 현재는 제대로 가동되지 못하고 있다. 그러나 그보다는 실제로 탈북자들의 국내 정착 지원을 담당하는 하부구조가 더 문제이다.

통일부 인도지원국 ‘정착지원과’와 ‘하나원’ 조직만으로는 실효적인 탈북자의 보호 및 국내 정착 지원에 어려움이 있다. 어느 의미에서는 통일부 중심의 탈북자정책이 전문성 결여로 인해 이미 한계에 도달했다고 볼 수 있다. 따라서 현행 조직 외에 경수로사업지원기획단과 유사한, 가칭 북한이탈주민지원기획단을 통일관계장관회의규정에 의거하여 통일부 내에 설치하고, 관련 부처의 인력을 파견받아 여기서 효과적인 탈북자정책을 수립하고 추진하는 방향으로 지원체계를 바꾸는 방안을 고려해야 할 것이다. 그렇게 될 경우 통일부 인도지원국의 ‘정착지원과’와 ‘하나원’을 북한이탈주민지원기획단 산하기관으로 이관조치할 수 있을 것으로 생각된다.

위에서 남북교류협력추진협의회에 관해 언급한 것과 마찬가지로 탈북자 보호 및 국내 정착 지원문제와 관련해서도 민간전문가들의 참여를 허용하는 것이 타당하다고 본다. 정부의 보다 전향적인 자세가 요망된다고 할 것이다.

마. 통일교육 지원체계의 개선

정부는 통일교육이 보다 내실있게 이루어질 수 있도록 지원체계를 개선해

야 한다. 통일부장관은 주무부서로서 통일교육의 기준과 내용에 관한 기본적인 사항을 정할 수 있고, 이를 관계기관 및 단체의 교육(훈련)과정에 반영할 것을 요청할 수 있도록 해야 한다. 이 경우 관계기관 및 단체의 장은 특별한 사유가 없는 한 당해 교육(훈련)과정에 반영하도록 해야 할 것이다. 이는 통일부장관이 학교교육과정 등의 자율성을 침해하지 않는 범위 안에서 필요한 통일교육의 기준과 내용의 기본적인 사항을 정함으로써 통일교육의 공공성을 확보하고 체계적인 통일교육을 추진하기 위함이다.

정부는 통일교육지원법상 통일교육심의위원회의 구성이 너무 정부주도로 되어 있다는 비판을 수용하여 위원회의 구성을 바꾸어야 한다. 즉 통일교육심의위원회를 각계 대표로 구성함으로써 통일교육정책의 중립성과 국민적 합의기반을 제고해야 한다. 이를 위해서 예컨대 통일부장관의 통일교육심의위원 임명에 있어 국회의장 추천을 9인으로 확대하고 당연직 위원을 축소해야 한다. 또한 통일교육협의회 및 중앙에 조직된 교원단체가 각각 3인을 추천하도록 하는 것이 바람직하다.

VII 결 론

분단국 내에서 서로 대립하고 경쟁하는 2개의 분단실체를 하나의 국가로 통일하는 과제(정치적 통일)는 중국에 있어서는 서로 이질적인 법질서를 하나의 법질서로 재편하는 작업, 즉 ‘법통합’으로 귀결되게 된다. 그러한 점에서 통일은 확실히 법률문제이다.

1990년 10월 3일 이루어진 동서독의 통일은 이와 같은 당연한 사실을 새삼 깨닫게 해 준 사건이었다. 동서독은 통일과정은 물론이고 통일후 새로운 통일국가 건설과정에서도 안정적이고 질서있게 통일을 추진하기 위해 그때그때 필요한 법적 조치를 즉각적으로 취하였던 것이다. 그래서 후자는 독일통일을 ‘법적 통일’이라고까지 말하기도 한다.

이 점은 남북한의 경우에도 그대로 타당하다. 남북통일을 순조롭게 추진한다는 것을 다른 말로 하면 남북 당사자의 이견을 적절히 조율하는 가운데 남북한의 이질적인 법체계를 단일화한다는 것을 의미한다고 볼 수 있다. 법통합이 잘 이루어지지 않을 때 남북 양측 주민들간에 불신과 갈등이 노정될 것이고, 이는 사회·문화·심리적 통합을 저해하는 요인으로 작용할 가능성이 높다. 그런 점에서 통일실현단계에서 법률가들의 역할은 이주 막중하다고 하지 않을 수 없다. 위에서 살펴본 바와 같이 국제법적 측면에서 볼 경우 한반도에 사실상 남북한(대한민국과 조선민주주의인민공화국)이라는 2개의 국가가 존재함에도 불구하고 우리 국내법상으로는 상대방의 국가성을 부인함으로써 발생하는 국제법과 국내법과의 괴리, 국가보안법과 남북교류협력법을 동시에 존치시킴으로써 생기는 적대관계이자 동반자관계라는 모순, 대북화해정책과 공안정국의 공존으로

발생하는 이념의 혼란 등의 문제가 발생하고 있다. 이런 괴리와 모순을 해소하기 위해서는 통일관련 법제 정비가 요구된다고 하겠다. 그러나 남북관계가 갖는 이중성, 과도기성에 비추어 남북문제, 통일문제를 법적인 관점에서만 보기 어렵게 만드는 요인이 있는 것 또한 부인하기 어렵다. 아무튼 앞으로 남북관계가 한 차원 더 질적으로 발전하게 될 경우 남북교류와 통일에 대비한 법적 접근의 필요성과 중요성은 더욱 부각될 것으로 내다 보인다.

남북관계의 규범화 법제화는 대략 다음과 같은 방향에서 추진할 수 있을 것으로 생각된다.

첫째, 남북교류협력법을 남북합의서의 정신에 따라 자유로운 왕래·교류를 보장해 주는 명실공히 남북관계의 기본법으로 위상을 갖추도록 해야 한다. 남북관계 진전에 맞추어 현행 남북교류협력법을 대폭 개정하거나 가칭 ‘남북화해·협력기본법’으로 대체하는 방안을 신중하게 검토해야 할 것이다.

둘째, 특별형법으로서 국가보안법과 같은 법률은 대부분의 나라들이 가지고 있고, 또 우리의 경우 북한의 대남전략에 효과적으로 대응하기 위해서는 당분간 필요한 점을 부인하기 어렵다. 하지만 현행 국가보안법은 남북교류행위와 관련하여 국민의 자유를 지나치게 억제하고 있다는 비판이 끊임없이 제기되고 있고, 남북관계 개선에 부분적으로 걸림돌이 되고 있는 점도 없지 않으므로 인권침해 소지가 큰 조항부터 개정해 나감으로써 안보(질서)와 인권이 함께 숨쉴 수 있도록 해야 할 것이다.

셋째, 4대 남북경협 합의서를 비롯한 남북합의서들은 국가간 조약은 아니지만 민족(분단국) 내부의 관계를 규율하는 특수조약으로서 법적 효력을 가지는 문서로 인정하는 것이 타당하다. 그리고 이와 상충되는 국내법규들을 정비

해야 한다.

넷째, 남북회담 대표 임명 및 전권위임장 수여 등 남북회담 운영, 남북합의서 체결 및 국내법적 효력 부여, 남북합의서의 효력 정지 등을 규율하는 가칭 남북관계(발전)기본법의 제정도 앞으로 적절한 시기를 택해 제정하도록 해야 한다.

국가보안법에 관해서는 남북관계의 현실에 비추어 당장 폐지하는 것은 타당하다고 할 수 없다. 그 대신 안보와 인권이라는 두 가지 중요한 법익을 균형적으로 보호하는 법이 되도록 해야 한다. 안보만을 보아서도 안되고 인권만을 강조해서도 안된다. 남북한간의 정치·군사적 대치현실, 안보(자유민주주의질서의 유지)와 인권의 공존 논리, 법의 개폐가 가져올 사회적 파장 등을 종합적으로 고려하여 조심스럽게 접근해야 한다. 이러한 시각에서 볼 때 국가보안법 폐지론(진보적 입장)이나 국가보안법의 존치론(보수적 입장)은 모두 양 극단의 것이라 할 수 있다. 따라서 남북관계 현실에 맞게 국가보안법을 일부 개정하되, 국가안보와 인권이 최대한 조화를 이루도록 해야 할 것이다.¹⁹² 현단계에서는 가령 불고지죄나 찬양고무죄, 이적표현물의 죄 등 인권침해소지가 큰 조항부터 일부 삭제 또는 개정하거나 구성요건을 엄격히 하는 방향에서 보완하는 방안을

192 국가보안법 개폐문제에 대처함에 있어서 남북한 특수관계를 고려해야 한다고 믿는다. 남북한 특수관계의 법적·정치적 성격으로는 이중성, 상호성과 대등성, 잠정성, 동일지향성, 민족자결권의 행사, 역동성(점진적 발전성) 등을 들 수 있다. 여기서 특히 역동성 내지 점진적 발전성에 주목해야 한다. 1990년 8월 이전에는 남북관계를 규율하는 법은 국가보안법밖에 없었으나, 그 이후에는 남북관계에 있어서 국가보안법과 남북교류협력법이 병존하면서 적용되고 있다. 앞으로 남북화해·협력이 더욱 심화 발전되면 국가보안법의 적용비율이 더욱 낮아지게 될 것이고, 반대로 남북교류협력법의 적용비율은 더욱 높아지게 될 것이다. 그런 점에서 현단계에서 절실하게 요구되는 것은 당장 국가보안법을 폐지하는 것이라기보다는 남북화해·협력을 더욱 심화 발전시켜 나가는 것이라고 하겠다.

강구하는 것이 국가보안법 개폐문제에 대한 현실적인 대응책이 될 것으로 생각된다.

한편 통일관련 기구 및 제도는 현재 그런 대로 잘 정비되어 있다고 볼 수 있다. 하지만 국가안전보장회의사무처의 비대화와 내각의 유관부처들과의 갈등은 시정해야 할 것이다. 또 남북교류협력추진협의회의 인적 구성을 개편하여 민간전문가들의 참여를 허용하도록 하는 한편, 현행 북한이탈주민 지원체계와 통일교육지원체계의 정비도 가급적 빠른 시일 안에 추진할 필요가 있다.

이상과 같은 방향의 법정비를 통하여 대북 및 통일정책의 실효적인 추진을 현실화시킬 때, 또한 남북한간에 발생하는 새로운 법률문제에 항시 즉각적으로 대처할 수 있는 체제(mechanism)를 마련할 때 대북정책이 국민적 지지를 바탕으로 보다 강력한 추동력을 가지면서 추진될 수 있을 것이다. 나아가 미래의 언젠가에 남북통일이 이루어지더라도 무리없는 법적 통일을 제도적으로 뒷받침할 수 있게 될 것이다. 민족의 통일은 어디까지나 (법적으로 충분한) 준비를 하는 자에게 찾아오는 것이다.

부록: 국가보안법의 연혁 및 적용실태¹⁹³

1. 연혁 및 주요 골자

가. 제1공화국-1960년까지

국가보안법은 1948년 12월 1일 법률 제10호로 제정되었다. 이 법은 건국 직후의 혼란스러운 상황에서 단정반대운동과 좌익단체의 활동을 탄압하기 위하여 처음에는 내란행위특별조치법을 제정하는 것으로 상정되었으나 국회 법제사법위원회의 심의과정에서 국가보안법으로 개명되어 제정되었다.¹⁹⁴ 해방직후 좌우익의 대립 국면에서 4·3사건이 터지고 여순사건이 일어난 후 좌익세력을 뿌리뽑으려는 목적이었다.

제정 당시의 국가보안법은 국헌에 위배하여 정부를 참칭하거나 그에 부수하여 국가를 변란할 목적으로 결사 또는 집단을 구성하거나 가입하는 행위를 처벌하고(제1조), 살인, 방화, 파괴 등의 범죄행위를 목적으로 하는 결사나 집단을 조직하거나 가입하는 행위를 처벌(제2조)하는 한편, 이를 방조하는 행위 등을 금지하기 위하여 제정되었다.

국가보안법 제1차 개정은 1949년 12월 19일 법률 제85호로 이루어졌다. 이 개정의 배경은 국가보안법 시행 후 1949년에만 118,621명이 검거투옥되

193 “부록”으로써 아래에 수록하는 글은 공동연구진 중 1명에 의해 작성된 것으로 대체로 진보적 관점에서 기술되어 있다. 필자의 입장을 고려하여 당초 원고를 가감없이 그대로 전재하지만, 하기의 내용은 공동연구자 전체의 공통된 입장을 대변하는 것은 아님을 양지하기 바란다.

194 대한민국 국회, 「국회속기록」, 1대 99차 본회의, p. 828.

고, 동년 9-10월에 132개 사회단체가 해산되는 등 법의 적용대상이 매우 광범위하였으며, 이에 따라 처벌을 더욱 강화하기 위하여 개정안이 의결되었다. 다만 시행일은 대통령령으로 정한다고 하였으나, 동령이 제정되지 않아 결국 시행되지는 않았다.¹⁹⁵ 이 개정안의 주요골자는 법정형에 사형을 추가: 정부를 참칭하거나 변란을 야기할 목적으로 결사 또는 집단을 조직한 자 등은 그 유형에 따라 사형까지 과할 수 있도록 하였으며, 모함신고의 처벌강화, 대한민국 외에서 죄를 범한 자에 대하여도 적용하도록 하는 등 적용범위의 확대, 단심제의 도입, 소위 보도구금제 도입으로 사상범죄자 중 자기 의사에 의하지 않고 이 법이 정한 결사나 집단에 참여한 자는 교화시켜 선량한 국민으로 복귀할 수 있도록 하기 위하여 형의 선고를 유예하고 보도구금을 할 수 있도록 하는 등이 주요 내용이었다. 이에 대하여는 단심제를 채택하고 소급효를 인정하는 등 형법원칙에 반하는 규정이 많아 이를 환원하려는 취지에서 1950년 제2차 개정이 이루어졌다.

국가보안법 제3차 개정은 폐지제정의 형태로 1958.12.26 법률 제500호로 개정되었다. 이는 '규정형식이 단순하여 현재 북괴의 전쟁에 의하지 아니한 침략을 의미하는 위장평화통일공작을 주임무로 하는 간첩과 국가변란을 목적으로 하는 여러 가지 범죄를 충분히 단속할 수 없고, 법조항의 불비는 자칫하면 인권옹호에도 중대한 지장을 초래할 우려가 있어, 북괴의 흉계를 철저히 분쇄하는 동시에 인권옹호에도 만전을 기하려는 것'이라는 이유를 내세웠으나, 실제에 있어서는 1954년 사사오입개헌, 1956년 3대 대통령선거, 1958년 4대 국회의원선거 등에서 자유당이 점차 국민의 지지를 받지 못하자 야당과 언론 등

195 박원순, 「국가보안법 1」, p. 113.

을 탄압하려는 목적으로 국가보안법을 개정하려고 했다고 볼 수 있다.

주요골자는 국가기밀의 개념확대로 국가기밀을 군사적 기밀에서 경제, 사회, 문화적인 것으로 확장하였으며, 언론통제를 위한 인심혹란죄 신설, 헌법상 기관에 대한 명예훼손죄, 사법경찰관 작성 피의자 신문조서의 증거능력조건 완화, 구속적부심과 보석허가 결정에 대하여 검사의 즉시항고 허용 등의 내용을 담고 있다.

나. 1960년-1980년

제4차 개정은 1960.6.10 법률 제549호로 이루어졌는데 4.19혁명으로 집권한 민주당이 강압적으로 통과된 국가보안법을 개폐해야 한다는 여론을 배경으로 개정된 것으로 정보수집죄, 인심혹란죄(17조 5항) 등 독소조항 삭제를 삭제하고 불고지죄 등을 신설하였다.

이러한 국가보안법의 개정과 함께 1961년 법률 제643호로 반공법이 제정되었다. 이는 5·16 이후 반공이 강조되면서 제정된 것이다. 반공법에서 반국가단체란 국가보안법 제1조에 규정된 단체중 공산계열의 노선에 따라서 활동하는 단체로 하고, 반국가단체를 이롭게 하는 행위에 제공하기 위한 문서·도화 등을 제작, 수입, 복사, 보관, 운반, 반포·판매 또는 취득한 자에 대한 처벌, 반국가단체나 국외의 공산계열의 이익이 된다는 정을 알면서 그 구성원 또는 그 지령을 받은 자와 회합·통신 등의 방법으로 연락을 하거나 금품의 제공을 받은 자에 대한 처벌, 반국가단체의 지배 하에 있는 지역으로 탈출한 자에 대한 처벌 등의 규정을 두고 범죄자를 수사, 정보기관에 통보한 자 또는 체포한 자에 대하여는 압수품 가액의 2

분의 1에 상당한 상금을 지급하도록 하는 등의 규정을 두었다.

반공법 제정 당시에 국가보안법과의 관계가 문제되었으나, 반공법이 선호되었는데 그 이유는 첫째, 신법우선의 원칙에 따라 반공법이 신법이었다는 점, 둘째 국가보안법과 달리 반공법은 목적이 없어도 행위만으로 처벌할 수 있어 입증의 용이했다는 점 등이다.

반공법은 1961년 범죄신고자와 체포자에 대한 상금규정 조정 등의 개정이 있었으며, 1962년에는 국가보안법과 반공법을 일부 개정하여 재범자에 대하여 특수가중하고 사형을 가능하게 하였다.

1963년 반공법의 개정에서는 첫째, 국외공산계열의 활동을 찬양 고무함으로써 반국가단체를 이롭게 하는 행위를 한 자도 처벌토록 하고, 둘째, 국외공산계열의 지령을 받기 위하여 탈출한 자뿐 아니라 국외공산계열의 지령을 받고 잠입한 자도 처벌토록 하고, 셋째, 범죄수사직무에 종사하는 자가 간첩임을 알고도 직무를 유기한 때에는 이를 중하게 벌하도록 하는 규정을 신설하였다. 또한 반공유공자에 대한 상금 및 보로금에 관한 규정을 체계적으로 정리하였다.

다. 1980년대

1979년 군사쿠데타로 정권을 잡은 전두환 정권은 반공법을 폐지하고 국가보안법으로 흡수통합하였다. 개정이유는 반공법과 국가보안법은 그 성격이 유사하고 중복된 조문이 많으므로 반공법을 폐지하여 이를 국가보안법에 통합함으로써 국가의 안전보장을 침해하는 범죄의 처벌·예방에 일원화를 기한다는 것이었다. 개정된 국가보안법의 주요골자는 우선 반공법을 폐지하고 국가보안법에 통합규정하

면서 양 법률의 유사규정을 단일화하였다. 이에 따라 국가보안법의 반국가단체구성죄와 반공법의 반국가단체가입, 가입권유죄를 단일규정으로 통합하였으며(제3조), 국가보안법의 금품수수죄와 반공법의 금품수수죄를 단일규정으로 통합(제5조)하였고, 국가보안법의 불법지역왕래죄와 반공법의 잠입, 탈출죄를 단일규정으로 통합(제6조)하고, 양법의 불고지죄를 통합(제10조)하고 양법의 특수직무유기죄와 재범자 특수가중죄를 단일규정으로 통합(제11조, 제13조)하는 등 이 두 법의 중복되는 규정을 통합하였다.

이 밖에 주요 범죄에 대하여 형량을 상향조정하였으며, 국외공산계열 구성원과 회합, 통신, 찬양, 고무, 잠입, 탈출하였을 경우 이로 인해 반국가단체를 이롭게 하는 때에만 처벌토록 하였다. 이는 공산권국가와의 교류증대에 따른 법적 해결방안이었다. 또한 반국가단체 및 이적단체의 구성원 등의 목적수행을 위한 허위사실 날조, 유포죄를 신설하고 국가보안시범 체포 유공자의 원호대상을 신고도중 및 신고나 체포와 관련하여 부상당한 자나 사망자의 유족까지 확대하였다. 이와 같이 이 개정에서는 전반적으로 형량이 강화되고 처벌이 확대되었다.

라. 1990년대

국가보안법 제7차 개정은 1991년 5월 31일 법률 제4373호로 이루어졌다. 금품수수죄, 잠입·탈출죄, 찬양·고무죄, 회합·통신죄 등의 구성요건에 1990.4 헌법재판소의 한정합헌결정취지를 반영하여 국가의 존립·안전이나 자유민주적 기본질서를 위태롭게 하는 행위만을 처벌하도록 함으로써 입법목적과 규제대상을 구체화하고 남북교류협력법(1990.8.1. 제정공포)과의 적용한계를 명백히 하는

동시에 국가보안법에 의한 처벌대상을 축소함으로써 기본적 인권을 최대한 보장하고 ‘민족지존과 통일번영을 위한 대통령특별선언(7·7선언)에 따른 대북정책의 효율적인 추진을 적극 뒷받침하려는 것이다.

주요 골지는 우선 국가보안법을 해석·적용함에 있어 국민의 기본적 인권을 최대한 보장하여야 한다는 규정을 신설하고, 반국가단체의 범위를 현재는 정부를 참칭하거나 국가를 변란할 것을 목적으로 하는 국내외의 결사 또는 집단으로 하고 있으나, 앞으로는 이와 같은 결사 또는 집단으로서 지휘통솔체제를 갖춘 단체만으로 한정하여 국가보안법의 적용대상이 되는 반국가단체의 범위를 축소하였다. 금품수수, 잠입·탈출, 찬양 고무, 회합·통신행위에 대하여는 헌법재판소의 한정합헌 결정 취지를 적극적으로 수용하여 국가의 존립·안전이나 자유민주적 기본질서를 위태롭게 한다는 점을 알면서 행한 경우만을 처벌대상이 되도록 하여 이를 축소조정하였다. 또 국외공산계열과 관련된 잠입·탈출, 찬양 고무, 회합·통신 등의 행위는 처벌대상에서 제외하고, 국가기밀의 범위를 국가의 안전에 중대한 불이익을 회피하기 위하여 한정된 사람만이 접근할 수 있는 지식 등과 그 밖의 것으로 세분하여 처벌이 지나치게 강화되는 것을 막았다.

불고지죄에 있어서는 반국가단체구성죄, 목적수행죄, 자진지원죄 등에 대한 불고지만을 처벌하도록 하고, 그의 금품수수, 잠입·탈출, 찬양 고무·동조, 회합·통신, 편의제공에 대한 불고지는 처벌대상에서 제외하며, 반국가사범과 친족관계에 있는 자가 불고지죄를 범한 경우 현재에는 임의적으로 형을 감면할 수 있도록 하고 있으나, 앞으로는 형을 반드시 감경 또는 면제하도록 하였다.

2. 국가보안법 개폐에 대한 논란

가. 국가보안법 폐지론

국가보안법 폐지론의 중심적 주장은 헌법에 반한다는 것이다. 헌법은 기본적으로 평화통일을 추구하며, 이는 분단을 전제로 하여 평화적으로 통일되어야 할 두 개의 실체를 인정한 것인데, 북한을 단순히 적으로만 규정하면 적과 평화적으로 통일해야 하는 모순에 빠지게 된다는 것이다. 즉 헌법 제4조의 평화통일조항에 의하면, 북한은 남과 함께 평화통일을 주체이자 상대방이기 때문에 북한을 일방적으로 반국가단체로 규정하는 국가보안법은 평화통일조항과 상반되게 된다.

1991년 12월 13일 채택·서명되고 1992년 2월 19일 발효한 남북기본합의서 제1조에서는 “남과 북은 상호 체제를 인정하고 존중한다”고 명시하고 있는데, 국가보안법 제2조의 반국가단체에 관한 규정은 북한의 정치실체를 부인하고 있으며, 이러한 논리에서 있는 국가보안법은 전체적으로 남북기본합의서에 저촉되고 이러한 이중적인 태도와 입장은 변칙적이고 비정상적이며 국민에게 규범상의 혼란을 야기하는 점에서 문제가 있다.

또한 평등원칙에 반하고 심정형법(心情刑法)이라는 점도 문제되고 있다. 헌법은 평등원칙을 규정하고 있으나, 국가보안법은 그 행위를 누가 하였는가에 따라 처벌의 대상여부가 가려지므로 평등원칙에 반한다. 또한 국가보안법은 객관적 구성요건보다도 주관적 구성요건에 의하여 범죄의 성립이 좌우되어 행위형법이 무너지고 심정형법이 되고 있으며, 법집행당국이 추단하는 내심의 의사가 처벌기준이 되어 죄형법정주의의 기본에도 위배된다. 즉 국가보안법상의 많은 규정들은 범

죄구성요건을 너무 추상적으로 규정하여 근대형법의 대원칙인 ‘명확성의 원칙’에 반한다.

반국가단체 정의(제2조)와 관련하여 어느 경우가 정부참칭에 해당되는지 여부가 불분명하고, 국가변란의 수단·방법·범위도 불명확하다. 특히 찬양 고무죄(제7조 1항)의 경우 찬양 고무, 동조 선전의 개념, 방법 및 정도가 불명확하고, 반국가단체나 그 구성원의 활동에 제한이 없다는 것도 문제이다. 불명확한 개념은 결국 객관적 기준 없이 수사기관이나 재판기관의 주관적이고 자의적인 해석과 판단에 따라 적용될 소지가 많다.

양심의 자유, 표현의 자유의 본질적 부분에 대한 침해가 있다는 점도 문제이다. 이적표현물 등 반국가단체를 이롭게 한다는 규정도 모호하여 표현의 자유 등 헌법상 기본권이 위축되고, 국립도서관에서 빌려 볼 수 있는 책을 운동권이 소지하였다고 처벌되기도 하여, 양심의 자유, 표현의 자유를 본질적으로 침해한다. 또 국가보안법 제10조의 불고지죄는 절대적 기본권으로 침묵의 자유인 양심의 자유에 정면으로 위반될. 불고지죄는 국가보안법 제3조, 제4조, 제5조 1항, 3항 및 4항의 규정이 모호하고 자의적으로 적용될 여지가 있기 때문에 ‘죄를 범한 자’에 대한 판단이 자의적일 수밖에 없는 문제점이 있다. 또한 불고지죄의 사회적·법률적인 문제점은 첫째, 처가 남편을, 자식이 부모를 신고하여야 하는 경우도 발생하므로 사회 인륜도덕을 파괴시키며, 둘째, 전 국민을 국가보안법의 위반자로 만들 위험성이 있으며, 셋째, 사상과 양심의 자유인 ‘침묵의 자유’를 침해하고 있으며, 넷째, 직업윤리상 취득한 비밀을 지킬 수 없어 직업윤리를 침해하고 있다는 점도 중요한 논거가 된다.

다른 형벌법규와의 중복되는 점도 문제가 된다. 국가보안법의 처벌대상, 행위

등이 형법 기타 형벌법규에 의해 얼마든지 처벌이 가능하기 때문에 이들 법만으로 또는 이를 보완함으로써 국가보안법의 입법목적을 달성할 수 있음. 예컨대 국가보안법상 반국가단체 구성, 이적단체 구성 등의 죄는 형법상 범죄단체조직죄(제114조) 또는 내란예비·음모죄(제87조와 제90조)로, 목적수행죄는 형법상의 간첩죄와 폭발물사용죄, 「폭력행위등처벌에관한법률」과 「특정범죄가중처벌에관한법률」 등으로 각각 처벌가능하며, 잠입·탈출죄는 남북교류협력법, 여권법, 출입국관리법 또는 밀항단속법 등으로 규제할 수 있고, 지원금품수수죄는 제4조 목적수행죄의 공범에 지나지 않는다는 것이다.

이러한 점을 고려할 때 현재의 국가보안법은 인권탄압의 도구로 전락하고 있기 때문에 문제가 된다. 국보안법은 종래 정권안보를 위한 인권탄압의 도구로 전락했으며, 앞으로도 남용될 소지가 많은 법이므로 인권옹호 차원에서 마땅히 폐지되어야 한다는 것이다.

「시민적·정치적 권리에 관한 국제규약」(일명 국제인권 B규약, 우리 나라도 이 규약의 당사국이다)에 의해 설치된 유엔인권이사회는 1992년과 1998년 10월과 11월 등 여러 차례에 걸쳐 국가보안법 제7조가 동 규약 제19조에 배치되며, 인권침해의 소지가 크다는 점을 지적하고¹⁹⁶ 유엔인권위원회 산하 ‘표현의 자유에

196 1992년 7월 유엔인권이사회는 한국정부가 제출(1991.7)한 인권보고서를 심리한 후 “이사회는 국가부문이 규약의 조항에 부합하는 입법을 위해 노력을 강화할 것을 권고한다. 이사회는 협약에 명시된 권리들을 완전히 실현시키는 데 있어 국가보안법이 주요한 걸림돌이라고 보며, 기본권이 침해되지 않도록 궁극적으로 국가보안법을 점진적으로 폐지하기 위한 진지한 시도가 있어야 한다”고 권고하였다(Concluding Observations/Comments CCPR/C/79/ Add.6A/47/40 paras. 470-528). <http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/RepStat.frset?OpenFrameSet> 참조 이석태, “국가보안법 개폐논의와 관련된 몇 가지 생각할 점들”, pp. 12~13. 또 1998년 10월 20일 유엔인권이사회는 국가보안법 제7조 위반 관련 개인(박태훈)통보사건에 대해 자신의 견해를 밝히는 결정(CCPR/C/57/D/628/1995, 3 November,

관한 특별보고관도 1995년 11월 국가보안법의 문제점과 부당성을 국제적으로 거론하고 점진적 폐지를 권고하고 있으며, 국제사면위원회도 비슷한 입장을 밝힌 바 있다. 이처럼 유엔 등 국제기구와 민간인권 NGO들이 우리 정부에게 국가보안법에 대하여 적절한 구제조치를 취하라고 촉구하고 있으므로, 유엔회원국으로서 인권 존중 및 신장의무를 지고 있는 우리나라로서는 이를 적극적으로 검토할 필요가 있다.

나. 국가보안법 존치론

이러한 폐지론에 대하여 존치론자들은 국가보안법은 반통일적이지도 상충적이지도 않다고 주장하고 있다. 이들 주장은 남북교류협력법과 국가보안법은 적용 대상과 내용이 달라 서로 모순되지 않는다고 주장한다. 국가보안법은 행위법으로 북한을 그 자체로 반국가단체로 보는 것이 아니라 대한민국을 전복하는 행위를 하는 때에만 구체적 행위와 관련하여서만 반국가단체가 되는 것이다. 협력의 상대방 일 때에는 동반자이다. 국가보안법과 「남북교류협력법」은 그 입법목적과 적용(규율)대상, 작용원리를 서로 달리하는 법률이므로 상호 충돌하지 않는다는 것이다. 또한 행위형법에도 적용되지 않는다는 것으로 심정형법이라는 주장을 반박한다. 즉 반국가단체의 구성원이 된다는 것은 곧 반국가단체에 가입한다는 것을 의미하고, 가입은 엄연한 행위이며, ‘조직’과 ‘가입’은 행위이지 ‘존재 자체’가 아니므로 행

1998)을 내렸다. 이에 관한 자세한 내용은 김선수, “국가보안법 제7조 위반사건 관련 개인통보사건에 대한 국제연합의 결정”, 「민주사회를 위한 변론」 (1999. 6/7), p. 47.. 동년 11월 3일 유엔인권이사회는 또 다른 개인(김근태)통보사건을 심리하여 유사한 결정(CCPR/C/57/D/574/1994, 20 November, 1998)을 내린 바 있다.

위형법이고 심정형법이 되는 것은 아니라고 함. 또한 형법 제114조의 ‘범죄단체 조직죄’의 구성요건과 국가보안법 제3조 위반죄의 구성요건도 별반 다르지 않다고 한다.

죄형법정주의에 반한다는 주장에 대해서는 모든 법조문은 어느 정도 추상적인 용어로 되어 있으며, 법문(法文)에서 일일이 그 개념을 자세히 규정할 것을 요구하는 것은 비합리적이다. 그 동안 대법원의 판례나 학설에 의해 이들 개념의 의미와 내용이 명확히 정립되어 있다고 주장한다.

현행 국가보안법은 그 구성요건에 ‘찬양 고무 동조’라는 사실관계 외에 ‘국가의 존립 안전이나 자유민주적 기본질서를 위태롭게 한다는 정을 알면서’라는 주관적 요건을 첨가하고 있기 때문에, 형법 등 다른 실정법보다 더 제한적이고 특정적이라는 것이다.

국가보안법 제1조 2항은 “이 법을 해석·적용함에 있어서는 제1항의 목적달성을 위하여 필요한 최소한도에 그쳐야 하며, 이를 확대해석하거나 헌법상 보장된 국민의 기본적 인권을 부당하게 제한하는 일이 있어서는 아니된다”라고 규정하여, 헌법 제37조 제2항 단서의 정신이 최대한 구현되도록 하고 있다는 것이다. 또한 양심의 자유, 표현의 자유에도 내재적 한계가 있기 때문에 국가보안법이 위헌이 아니라고 주장한다. 즉 사상의 자유, 표현의 자유가 존재하기는 하나 무제한적으로 인정되는 것은 아니다. 사상이 말이나 글로 표현될 때 이는 사상의 영역이 아니고 행위영역이며 실정법규에 위반될 때에는 책임을 져야 한다는 것이다.

찬양 고무죄에 대한 수사가 단순히 해당범죄의 처벌에만 쓰이고 있는 것이 아니라 단체구성죄, 간첩죄 등의 수사단서로도 사용되고 있으므로 그 기능을 유지할 필요가 있다는 것이다. 불고지죄의 경우, 도로교통법에서도 신고불이행죄와 같이

일정한 경우 신고불이행을 처벌할 수 있으나 이는 양심의 자유에 반하지 않으며, 현재의 안보상황이 국가보안법상 고지의무를 부과하고 있고, 불고지죄는 부작위범이므로 범인은닉죄로는 처벌할 수 없다.

타 법률과 중복된다는 주장에 대해서는 국가보안법(찬양 고무죄)을 폐지한다면, 고려연방제 통일방안 등의 정당성을 홍보하고 우리의 통일정책을 부정, 비방하기 위한 제반 선전 선동활동을 할 목적으로 단체를 조직하는 경우, 이를 형법상의 범죄단체조직죄로 처벌할 수 없다는 문제가 있다고 주장한다. 또한 현행 형법은 적국을 위하여 간첩하거나 군사상의 기밀을 적국에 누설하는 경우를 간첩죄로 처단하고 있으나, 우리 헌법상 북한공산집단은 ‘국가라고 할 수 없으며, 더욱이 이를 ‘대한민국에 적대하는 외국 또는 외국인의 단체’인 준적국으로도 볼 수도 없어 북한공산집단에 의한 대한민국의 국가기밀 탐지·수집행위를 형법상 간첩죄로 의율, 처벌할 수 없다. 뿐만 아니라 국가보안법상의 잠입·탈출죄는 반국가적 활동을 원천적으로 봉쇄하기 위한 특별규정인데 반하여 남북교류협력법, 여권법, 출입국관리법, 밀항단속법 등은 그 입법목적이나 규제대상을 달리하고 있어 반국가적 활동을 목적으로 국내에 입국하거나 국외로 출국하는 경우 소정의 절차를 거친다면 이를 처벌할 수 없게 되므로 북한(공산집단)의 반국가적 활동에 대처하기 어려운 면이 있다는 것이다.

과거 국가보안법의 운용과정에서 일부 문제점이 있었다 하여도 1991년 개정과 사법부의 독립된 판단 및 언론자유 의 신장으로 모두 해소되었기 때문에 인권탄압의 수단으로 이용되지는 않을 것이라고 주장하고 있다.

한반도의 상황은 남북기본합의서 채택, 남북정상회담 개최 후 전개되고 있는 새로운 남북관계 상황에도 불구하고 북한의 대남전략은 여전히 변하지 않고 있으

며, 여전히 북한의 대남 안보위협은 상존하기 때문에 이러한 법은 필요하며 국제 사회의 폐지권고는 내정간섭이라는 입장이다. 유엔인권이사회의 국가보안법에 관한 입장은 법적 구속력이 없는 권고적인 의견에 불과하며, 남북관계 현실을 이해하지 못한 것임. 또한 국제기구가 입법사항에 대하여 압력을 가하는 것은 국가주권의 침해 내지 내정간섭을 구성할 수도 있다는 것이다.

다. 부분개정론

분개정론은 2001년 4월 27일 안영근 의원등 36인이 국가보안법개정법률안을 발의하여 현재 국회 계류 중에 있다. 주요골자는 첫째, 반국가단체에 관한 정의 가운데 ‘정부를 참칭하거나 국가를 변란할 것을 목적으로 하는’을 ‘국가를 변란할 것을 목적으로 하는’으로 하여 정부의 참칭부분을 제외하고, 둘째, 찬양 고무죄를 선전·선동죄로 하고, 셋째, 그 구성요건을 국가의 존립·안전이나 자유민주적 기본질서를 위태롭게 한다는 정을 알면서 반국가단체를 이롭게 할 목적으로 반국가단체나 그 구성원 또는 그 지령을 받은 자의 활동을 선전·선동한 자로 한다는 것이다. 이 밖에도 반국가단체를 이롭게 할 목적으로 반국가단체나 그 구성원 또는 그 지령을 받은 자의 활동을 선전·선동하기 위한 단체를 구성하거나, 이에 가입한 자에 대한 법정형을 낮추고 반국가단체를 위한 허위사실날조·유포죄, 찬양 고무 또는 허위사실날조·유포를 위한 문서·도화 등 표현물의 제작·반포죄, 이와 같은 죄의 미수죄 및 예비·음모죄, 불고지죄, 참고인의 구인·유치 규정, 구속기간의 연장에 관한 규정 등을 삭제하는 것을 내용으로 하고 있다.

라. 대체입법론

1993년 5월 20일 제14대 국회에 박상천 의원 등 94인이 국가보안법을 대체하는 「민주질서보호법안」을 제출했으나, 임기만료로 폐기되었다. 이 법안은 국가보안법을 폐지하고 이를 대체하기 위한 새로운 안보형사법안이다. 주요골자는 다음과 같다.

① 목적(안 제1조)

이 법은 헌법의 민주적 기본질서를 보호하기 위하여 헌법의 민주적 기본질서를 폐기하려는 선동·선전의 규제에 중점을 두고, 국가의 존립에 대한 폭력적 침해는 형법에 규정을 두고 있기 때문에 이를 보완하는 기술적 규정만을 둔다.

② 반국가단체, 즉 북한만을 대상으로 하여 북한을 이롭게 하는 행위를 처벌하는 국가보안법의 기형적 골격을 ‘국가의 안전’ 즉 대한민국의 안전에 대한 침해 행위를 처벌하는 골격으로 정상화한다. ‘국가의 안전’은 국가의 존립에 대한 폭력적, 물리적 침해 이외에 민주법치국가의 체제인 헌법의 민주적 기본질서에 대한 안전을 포함하는 개념으로 정의한다(안 제3조 제3항). 국가보안법 제2조의 ‘반국가단체’ 규정을 폐지하고, 대한민국의 안전을 침해하는 활동을 하는 국가나 집단, 즉 ‘적대적 국가 또는 집단의 개념을 도입하여 우리나라의 법체계가 남북관계의 변화를 수용할 수 있게 하면서 국가의 안전을 보호할 수 있도록 한다(안 제3조 제2항).

국가보안법 제3조 반국가단체구성 등의 죄를 폐지한다. 반국가단체구성 등의 죄는 ‘국가변란’이라는 모호한 개념을 사용하고 있어서 지금까지 무수한 인권시비를 야기하여 왔으며, ‘반국가단체’ 개념이 ‘적대적 국가 또는 집단’의 개념으로 대

체되고, 반국가단체구성 등의 죄는 폭력적 국가전복활동의 경우는 형법의 내란죄 또는 균형법의 반란죄로 법제되고 비폭력적 국가전복활동의 경우는 '민주질서위해의 죄'의 단체결성죄로 규제하게 된다(안 제5조 제2항).

④ 국가기밀탐지·수집 등의 죄(안 제4조)

국가보안법의 폐지에 따라 북한을 위한 간첩을 처벌할 법적 근거를 명확히 할 필요가 있고, 적대국이 아닌 일반외국을 위한 간첩도 처벌하기 위한 규정이다. 적대적 국가 또는 집단을 위하여 국가기밀을 탐지, 수집, 전달, 중개하거나 누설한 자 또는 이러한 행위를 방조한 자는 사형, 무기 또는 7년 이상의 징역에 처한다.

마. 검토의견

1991년 국가보안법 개정 이후 헌법재판소는 문제된 여러 조항에 대하여 합헌결정을 하였고, 대법원도 위헌이 아니라는 입장으로 처벌을 긍정하고 있음. 그러나 여전히 국가보안법이 위헌이라는 주장이 제기되어 위헌논란은 계속되고 있다. 국가보안법은 반국가단체를 규정하고 있으나, 명시적으로 북한이 반국가단체라고 규정하고 있지는 않다. 따라서 이 문제는 준법서약서 문제와 유사하게, 법률적 차원보다는 국민통합과 개혁, 인권이라는 정책적 차원에서 국가보안법 문제에 접근할 필요가 있다.

헌법 제3조의 영토조항은 대한민국의 영역은 한반도와 부속도서라고 규정하고, 제4조는 자유민주적 평화통일을 규정하고 있음. 따라서 헌법에 의할 때에도 북한은 불법단체인 동시에 평화통일의 상대방이라는 이중적 지위를 갖고 있다. 이에 따라, 헌법학자들 사이에서도 제3조와 제4조가 상호 모순되는 것은 아닌지 논

란이 있으며, 영토조항을 삭제하지는 의견도 존재하고 있다.

헌법 제4조의 평화통일조항을 강조하면 북한의 실체를 인정하여야 하고, 제3조의 영토조항을 강조하면 북한은 반국가단체, 불법단체가 되는 상황이다. 헌법재판소는 1993년 국가보안법과 남북교류협력법은 상호 입법목적과 규제대상을 달리 하여 상충되지 않는다는 취지로 판시하고 있다.¹⁹⁷

군사적으로 아직 휴전상태이고 남북간의 대치와 긴장이 지속되고 있는 한, 정치·법률적으로 ‘북한의 이중성은 불가피한 측면이 있다고 생각된다. 더구나 북핵문제로 한반도에 전쟁위험이 상존하는 상태라는 점을 감안할 필요가 있다. 또한 국가보안법이 폐지된다고 하여도 북한은 형법상 간첩죄의 준적국으로 남아있게 된다는 점을 감안할 필요가 있다. 북한체제가 개방, 민주화되고 남한에 대한 적대적 태도가 실제로 종식될 경우에도 현행법에 의하면 북한이 반국가단체, 준적국으로 남아있게 될 것인지는 논란의 여지가 있음. 북한과 평화협정이 체결되고 군축이 단행되어 남북간에 실질적인 화해와 협력이 진척되어도 현행 국가보안법상 북한은 반국가단체에 포함될 가능성이 크다.

따라서 남북관계에 정치·군사, 사회·경제적으로 실질적인 진전이 있을 경우, 국가보안법의 폐지 또는 전면개정은 적극 검토되어야 할 것이다. 그러나 남북관계가 교착상태에 있다고 하여도 우리사회 내부의 인권보장과 민주주의를 위하여 국가보안법의 문제점은 경시할 수 없다. 대만의 경우에도 중국과 대치하고 있으나, 우리와 같은 국가보안법 처벌규정은 갖고 있지 않다는 점도 참고할 필요가 있다.

국가보안법이 폐지될 경우 어떠한 경우에 처벌할 수 없게 되는지 객관적·중립적으로 검토할 필요가 있다. 형법상 내란죄의 처벌유형은 국토를 잠탈하거나 국

197 ‘헌법재판소’ 1993.7.29 92헌바48.

헌을 문란할 목적으로 폭동, 내란목적 살인, 내란미수, 내란목적 선전, 선동, 예비, 음모가 있다. 외환죄의 처벌유형으로는 외국과 통모하여 대한민국에 대하여 전단을 열게 하거나 대한민국에 항적하는 외환유치, 적국과 합세하여 대한민국에 항적(抗敵)하는 여적, 적국을 위하여 모병하거나 모병에 응하는 행위, 군대·요새·진영 또는 군용에 공하는 선박이나 항공기 기타 장소·설비 또는 건조물을 적국에 제공한 자, 병기, 탄약 기타 군용에 공하는 물건을 적국에 제공하는 행위, 적국을 위하여 군용시설 기타 물건을 파괴·사용할 수 없게 하는 행위, 군용에 공하지 아니하는 병기·탄약 또는 전투용에 공할 수 있는 물건을 적국에 제공하는 행위, 적국을 위하여 간첩하거나 적국의 간첩을 방조, 군사상의 기밀을 적국에 누설하는 행위, 이외에 대한민국의 군사상이익을 해하거나 적국에 군사상의 이익을 공여하는 행위와 위 죄의 미수·예비·음모·선전·선동 등을 처벌하고 있다. 또한 범죄단체 조직죄를 두어 범죄를 목적으로 하는 단체를 조직하거나 이에 가입한 자에 대한 처벌규정을 두고 있다.

국가보안법 제3조의 반국가단체 구성·가입죄는 내란, 외환을 목적으로 한다면, 내란목적범죄단체구성·가입죄(형법 제114조)로 처벌가능하다. 형량도 거의 동일하다. 폭동을 직접 목적으로 하지 않더라도 내란을 예비·음모하기 위한 단체이면 내란예비음모목적 범죄단체조직으로 처벌가능하다. 그러나 국가보안법상 반국가단체 가입권유와 반국가단체구성가입의 예비·음모 등은 논란의 여지가 있다. 국가보안법 제4조의 목적수행죄는 대부분은 형법상 해당범죄와 중복되며, 단지 기중처벌하는 규정이다. 그러나 목적수행을 위한 선전·선동·예비·음모죄는 논란이 될 수 있다.

국가보안법 제5조의 자진지원죄는 형법상 해당범죄로 처벌이 가능하다. 금품

수수죄도 내란외환목적인 경우 내란외환 예비음모죄로 처벌가능할 것으로 보인다. 자진지원 예비음모처벌규정은 논란이 된다. 국가보안법 제6조의 잠입탈출죄는 여권법, 출입국관리법, 남북교류협력법 등에 의하여 처벌가능하다. 내란 등의 목적으로 절차를 밟아 잠입탈출한 경우에는 내란예비음모죄로 처벌할 수 있을 것이다. 잠입탈출예비음모죄는 논란이 된다.

국가보안법 제7조 1항의 찬양고무죄는 내란외환목적의 선전선동인 경우에는 내란외환의 선전선동죄로 처벌가능하다. 국가보안법 제7조 3항의 이적단체구성 가입죄는 내란이나 외환의 준비를 목적으로 한 경우, 범죄단체조직죄로 처벌가능하다. 이적단체구성가입 예비음모죄는 논란이 된다. 이 외에 문제가 되는 대부분의 국가보안법상의 범죄가 다른 법률로 처벌이 가능하며 처벌 가능여부가 논란이 되는 경우는 문제의 소지가 있는 규정들이며, 찬양고무죄와 이적표현물소지등죄 부분은 위헌으로 선언되었다.¹⁹⁸

또한 국가보안법의 조항들은 모호하고 애매하여 평균적 국민들이 처벌되는 행위를 명확히 이해하기 어렵고, 따라서 소극적으로 자신의 행동을 자체검열, 억제하여 표현의 자유, 행동의 자유를 통제할 우려가 크다. 실제로 ‘정부참칭,’ ‘국가변란,’ ‘민주적 기본질서,’ ‘잠입,’ ‘탈출,’ ‘찬양,’ ‘고무’ 등등은 일상언어의 의미와 법률적 의미가 다를 뿐 아니라 상용되지 않는 한자어가 사용되어 인구의 다수를 점하고 있는 젊은 세대가 이제 더 이상 이해하기 어려우며, 모호하고 지극히 추상적이다. 국가보안법의 이러한 모호성은 법조문을 일부 다듬는다고 근본적으로 해결되기 어려우며, 전면적인 재검토가 필요하다. 따라서 국가보안법은 폐지하고, 필요한 경우 대체입법을 고려하는 것이 바람직하다고 생각된다.

198 헌법재판소 2002. 11. 28. 2002헌가5 결정.

3. 국가보안법 적용의 실태

가. 제정부부터 한국전쟁 전까지의 기간

1948년 12월 1일 국가보안법이 제정 공포되었다. 이어 1949년 12월 19일에는 1차 개정, 1950년 4월 21일에는 2차개정이 이루어졌다. 이와 같은 국가보안법의 제정과 개정은 ‘남조선노동당’을 비롯한 좌익세력의 제거를 그 목적으로 하였다. 미군정에 이어 1948년 8월 남한만의 단독정부가 수립되었다. 단독 정부 수립에 반대하여 제주도 4·3사건이 일어났으며, 다시 이 사건을 진압하라는 출동명령을 받은 여수순천지구 주둔 제14연대와 그 인근 주민들에 의해 무장봉기가 일어났다. 남로당과 그 외곽조직은 이를 주도하거나 적극 가담하였다. 이에 위협을 느낀 신생정부는 내란행위자 내지는 남로당원을 단속하는 것을 주된 목적으로 국가보안법을 제정하였다. 이것은 형법이 제정되기 5년 전이었다.

이 기간 동안 국가보안법의 적용에 관한 통계자료는 찾을 수 없다. 단편적으로 발견되는 자료들과 입법 목적에 비추어 그 윤곽을 추측해 볼 수 있을 뿐이다. 다음은 이 기간 동안 동아일보와 한국언론연표 등에 게재된 국가보안법의 적용사례와 통계들이다.

- 1948. 12.1 남로당 간부 40명 문초중
- 12.13 수도권구 경찰청, 문장사 사장 김연만과 편집책임자 정지용을 국가보안법 위반 혐의로 불구속 송치

- 1949. 1.19 국가보안법 실시 후 서울시 경찰국 관내 '노력인민' 비밀
아지트사건 외 검거 18건
- 2.15 계엄령 해제된 광주지검관내 2월 6일부터 12일까지 사이에 총
44건 114명 수리 건수 가운데 42명이 보안법 위반자로서 보안법 해당
이 수위
- 3.22 국제신문 사회부장 김현제, 기자 최기덕 구속, 사장 이봉구, 주필
송지영 불구속 송치
- 5. 3 공보처, 반국가적인 보도태도와 파괴 음모적인 공산계열과 같은
신문제작의 이념을 일척하기를 경고하면서 서울신문 정간처분
- 6. 6 공산당의 조국통일민주주의 전선이 서명한 남북통일운동을 선전하
는 기사를 실어 공산당을 선전하였다는 이유로 화성매일신문 폐간 처분
- 5.20~6.20 속칭 '국회프락치사건' - 국회의원 이문원, 노일환(징역 10
년), 김약수.박윤원(징역 8년), 김옥주.강옥중.황운호.김병희(징역 6년),
오택관(징역 4년), 이구수, 최태규, 신성군, 서용길, 배중혁(징역 3년),
변호사 오관 등 국가보안법 위반 혐의로 구속
- 6.21 문학가동맹원 송기성, 김동희, 유종령, 백인숙, 채성하, 유순자 입
건
- 7.11 보안법 적용자, 정삼월간에 2천여명 나날이 긴급하여 가는 시국을
틈타서 국가를 쪼먹고 갖은 악질적인 행동을 감행하여 치안을 교란시키
는 자들을 치안당국에서는 이를 미연에 방지하고자 민반의 준비를 하고
있는데 금년 정월부터 3월까지 사이에 이러한 치안교란 및 파괴행동을
하여 국가보안법의 적용을 받은 사건 수는 도합 551건이고 그의 인원은

2189명이고 기소된 건수는 271건이고 그의 인원은 560명이고 불기소 처분을 받은 건수는 126건이고 인원은 1046명이다. 이 통계에 의하면 점차로 국가보안법 위반건수가 늘고 있는 경향으로서 2월의 170건에 비하여 3월에는 그보다 21건이나 증가한 191건에 달하고 있는 것이다.

- 7.18 6월에 서울상대 강사 박천석 국가보안법 위반혐의로 구속
- 8.2 국제연합 한국위원회 출입기자 중 서울타임스 최영식, 고려통신 이문남, 조선중앙일보 허문택 등을 남로당 가입혐의로 국가보안법을 적용하여 구속 수감하고 국도신문 심래섭, 자유신문 박인환, 공립통신 정중완을 불구속 입건
- 8.24 보안법 영장발부자 국회의원 이문원 등 19명, 법조계 김영재 서울지검 차장검사 등 11명, 언론계 김성호 등 31명
- 9.20 조선노동조합전국평의회 금속노조 마포공작소분회 조합원 이경복, 전평가입과 임금인상 파업참가 혐의로 국가보안법을 적용하여 구속
- 10. 6 서울시경, 남로당 특수정보부 신문기자 프락치사건과 관련자 고흥상외 6명을 국가보안법 위반혐의로 서울지검에 송치
- 11.14 내무부 사찰과 발표에 의하면 지난 10월 25일부터 11월 7일 현재까지 14일 동안의 남로당 지수기간 중 지수자 2300명
- 11.25 남로당원 지수 서울시내만 4천명 돌파

이 법의 시행에 의해 반미, 반정부의 정치·언론활동, 개인적이고 우발적인 언동까지도 처벌받게 되었다. ‘국제연합 조선위원단의 보고에 의하면 이 국가보안법의 시행에 의해 1949년 한 해 동안만도 118,621인이 검거·투옥되고 같은 해 9~10월에 132개 정당·사회단체가 해체되었다.’

위에서 보는 바와 같이 이승만정권 하에서 국가보안법사건과 적용자 수가 갈수록 매우 높은 비율로 증가하고 있음을 알 수 있다. 특히 보도구금제와 관련하여는 다음과 같은 통계가 있다. 사상전향되었다고 판단하여 석방한 사람이 의무적으로 가입하던 ‘국민보도연맹’의 맹원수는 1950년 초반에 30만명이 넘었는데, 이들 중 상당수는 한국전쟁 발발 직후 후퇴하는 국군에 의해 사살되었을 것으로 추정된다고 한다.

나. 한국전쟁에서 4·19 이전까지의 기간

전쟁 기간 동안 전선의 확대와 반복된 이동은 이른바 ‘부역자’를 양산하게 하였다. 부역자는 일반범인 형법과 국가보안법에 의해서도 처벌이 가능했다. 그러나 전시 하에서 더욱 엄중한 형을 보다 간단한 절차를 거쳐 선고할 수 있는 특별법으로 ‘비상사태하의 범죄처벌에 관한 특별조치령’이 1950년 6월 25일 대통령 긴급명령 제1호로 공포되었다. 그리고 이어 같은 해 10월 4일 군·감·경 합동수사본부가 발족되었다. 전쟁 전기간 동안 지수한 자와 검거된 자를 포함하여 당국에 의하여 인지된 총부역자 수는 550,915명으로 집계되고 있다.

이 가운데 지수자는 397,090명, 검거자는 153,825명이었다. 또한 위 인원 속에 북한군 1,448명, 중공군 28명, 유격대 9,979명, 노동당원 7,661명도 포함되어 있었다. 이들 가운데 상당수가 사형선고를 받았을 것으로 추정되는 바 서울수복 직후인 1950년 11월 25일 현재 867명의 사형선고자가 집계될 정도였다.

국가보안법은 일반 민중을 향해 ‘부역자’라는 딱지를 붙여 처벌하였을 뿐만

아니라 수많은 정적들을 '공산당'으로 몰아 탄압하는 수단이 되기도 하였다. '국제공산당사건'과 '전국혁신지도위원회사건' 등이 그것이다. 피난 수도 부산에서 외부의 전쟁을 치르는 일보다 정권유지를 위한 내부의 전쟁에 더 혈안이 되어있었던 것이다. 한국전쟁 휴전 후 남한에서는 친미반공이데올로기가 확고하게 정착된다. 사회전체가 반공이데올로기로 뒤덮여 있었으나 일반국민들은 전쟁에 대한 피해의식이 강하게 남았고 또한 보수세력이 지배적인 위치에서 사회의 모든 부분을 압도하고 있었으므로 그 폐해를 잘 인식하지 못하였다. 따라서 모든 '진보적인 것'은 공산주의와 동일시되어 국가보안법의 적용대상이 되었으며 이에 대하여 어떠한 의구심도 제기되지 않았다. 이승만은 1954년 4사5입 개헌으로 연임의 길을 열었으나 1956년 대선에서 진보당의 조봉암 후보가 선전하여 보수정권을 위협하였다. 이에 이승만정권은 조치를 취하지 않을 수 없었다. 1958년 진보당사건이 발생하였다. 진보당의 조봉암, 박기출, 김달호, 윤길중 등 10여 명이 국가보안법 위반혐의로 검거되고, 조봉암은 1심에서 징역 5년을 선고받았으나 대법원에서 사형이 확정되어 1959년 7월 31일 사형집행을 당했다.

3차 국가보안법 개정시의 인심혹란죄를 적용한 사건이 발생하였는데 그 대표적인 사건이 1959년 경향신문의 폐간이었다. 경향신문은 이미 "정부와 여당의 지리멸렬상"이라는 사실과 "여적"이라는 칼럼 등으로 정권의 심기를 매우 어지럽혀 놓고 있었는데 이승만정권은 1945년 4월 5일자의 "간첩 하모 체포"라는 기사를 문제삼고 나왔다. 이 기사가 미리 발표되는 바람에 체포된 간첩과 접선하려던 또다른 간첩을 놓쳤다는 것이다. 이 때문에 경향신문은 폐간조치되고 이 기사를 취재한 어임영, 정달선 기자가 국가보안법 위반혐의로 구속되었

으며 오소백 사회부장, 이관구 주필은 불구속 입건되었다. 이외에도 '막걸리 보안법' 사건은 부지기수로 발견된다. 대법원은 술을 마시면서 대통령에게 욕설을 하다가 국가보안법상의 헌법기관 명예훼손 혐의로 기소된 선우만혁 피고에게 원심을 파기하고 형법만을 적용하여 징역 3년을 선고하였다.

다. 제2공화국하의 국가보안법 적용

시대적 분위기로 말미암아 제 2공화국하에서는 국가보안법의 적용이 자제된 것은 사실이었다. 그러나 새로 삽입된 불고지죄와 관련하여 파문을 던지는 사건들이 일어나기도 하였으니, 다음 두 가지 사건은 사회의 비상한 관심을 끌었던 사례이다.

(1) 한옥신 부장검사 사건

부산지검 정보부 한옥신 부장검사가 “북한에서 밀봉교육을 받고 대한민국의 정계인들을 포섭하고 재정적 토대를 쌓으려는 밀령을 받고 남하한 간첩 김종섭과 만났다”는 혐의로 대검 정보담당 검사에게 소환을 받아 조사를 받았다. 이중 사촌간인 김종섭은 한 부장검사의 집에서 하루를 묵었음에도 한 부장검사는 스스로 조사에 착수하거나 수사기관에 신고하지 않았다는 혐의였다.

(2) 오화섭 교수 사건

연세대 오화섭 교수는 매부인 대남간첩 정연철이 1960년 10월 24일 내방하여 괴뢰노동당 중앙위원회 위임을 받고 왔다면서 포섭하려 하자 “내집을 당장 나가지 않으면 경찰에 고발하겠다”고 말하여 쫓아 내보냈을 뿐 이를 수사기관에 신고하지 않았다는 혐의로 서울지검에 구속되었다. 그 후 이 사건은 1심에서 선고유예를 받고 항소, 고등법원에서 무죄, 다시 대법원에서 선고유예의 숨바꼭질을 통하여 ‘불고지죄와 혈육의 정’이라는 모순과 불고지죄의 문제점이 부각되기도 하였다.

라. 5·16 군정하의 국가보안법 적용상황

5·16 군사쿠데타 직후에 쿠데타의 명분을 얻기 위하여 “5.16군사혁명 이전 또는 이후에 반국가적 반민족적 부정행위 또는 반혁명행위를 처벌한다”는 ‘특수범죄처벌에관한특별법’이 1961년 6월 22일 제정되었다. 이 법률 조항 가운데 제6조 ‘특수반국가행위’ 조항은 “국가보안법 제1조에 규정된 반국가단체의 이익이 된다는 점을 알면서 그 단체나 구성원의 활동을 찬양·고무·동조하거나 또는 기타의 방법으로 그 목적수행을 위한 행위를 한 자는 사형·무기 또는 10년 이상의 징역에 처한다”고 되어 있다. 이 조항을 통해 ‘특수반국가행위’죄가 국가보안법의 특별법적 성격을 지니고 있음을 알 수 있다. 이 법을 적용하여 처리한 사람은 공소제기 713명, 기소유예 180명, 무혐의처리 171명 등이었으며, 혁명재판소에 기소된 사람은 191명이며 이들 가운데 다수가 사회단체 관련자였다.

마. 제3공화국-제4공화국하의 적용상황

5·16 군사쿠데타에 의한 군정을 거치면서 1961년 7월 3일 반공법이, 같은 해 6월 10일에 중앙정보부법이 제정되었다. 국가보안법과 반공법은 3공의 전 기간을 통해 꾸준히 적용되었으며 국민의 자유와 기본권을 억압하는 데 반공과 안보의 이데올로기가 가장 강력한 무기로 사용되었음을 보여준다. 국가보안법과 반공법의 적용 통계를 통해 우리는 정권의 정치적 위기가 가중될수록 적용횟수가 늘어나고 있음을 알 수 있다.

제1심 공판사건 중 국가보안법, 반공법 재판인원은 1964년 143명, 1965년 161명, 1966년 191명, 1967년 200명, 68년 302명, 69년 510명, 70년 863명, 71년 731명, 72년 961명, 73년 656명, 74년 530명, 75년 549명, 76년 628명, 77년 443명, 78년 354명, 79년 340명 등으로 나타나고 있다. 특히 3선 개헌이 통과되고 난 후부터 10월유신이 선포되는 해인 1972년까지 급격히 늘어나고 있음을 볼 수 있다. 특히 이 시기에는 계엄령, 위수령, 비상사태 선포, 긴급조치 등 각종 초법적 긴급권의 행사를 통해 기본권을 침해했기 때문에 이 숫자만으로 이 시기의 실태를 정확하게 파악하기는 힘들며, 긴급권 발동까지 고려한 실태를 조사해야 한다.

바. 5공화국에서의 국가보안법 적용

(1) 적용실태

1980년부터 1987년까지의 5공화국 전 기간 동안에 국가보안법으로 기소

된 인원은 1980년 159명, 81년 234명, 82년 184명, 83년 153명, 84년 96명, 85년 178명, 86년 323명, 87년 432명 등으로 나타나고 있다. 이 시기의 죄목별 통계를 보면, 찬양·고무죄가 압도적 다수를 차지하고 있고 반국가단체 구성·가입죄는 정권성립기인 1981년과 정권의 최대 위기국면인 1986년에 집중되어 있다 이는 정치적 의사표현의 자유가 극히 억압받고 있음과 동시에 정권의 성립과 유지에 국가보안법 구속자가 희생양으로 이용되고 있음을 말해준다.

재판에 기소된 기소자는 1981년부터 1987년 사이에 총 1,512명으로 집계되었고, 그 가운데 13명이 사형, 28명이 무기징역 선고를 받은 것으로 알려졌다. 여전히 국가보안법의 운용이 잔혹하게 이루어지고 있음을 알 수 있다. 전 기간을 통해서 볼 때 국가보안법은 초기에 애용되다가 잠시 수그러진 다음 다시 1985년부터 다시 대폭적으로 증가하여 계속 늘어나고 있다. 1984년과 1987년을 비교하면 국가보안법의 적용숫자는 거의 5배에 이르고 있을 정도이다. 이러한 국가보안법의 적용상황이 정치정세와 밀접하게 연관되어 있음은 물론이다. 1980년 유신체제에 대한 저항운동을 벌여 왔던 반체제세력은 민주적 정부를 수립하려는 목표를 달성하지 못하고, 오히려 5·17 이후 가혹한 시련을 겪지 않으면 안되었다 민주화 운동의 조직적 기반은 무너졌고 다수의 인원이 감옥으로 가야했다. 1981년도의 국가보안법 구속자 숫자는 바로 1980년 민주화운동세력의 민주정부 수립활동에 대한 보복적 적용을 의미하고 있다. 이 후 1982년과 1983년의 소강상태는 바로 그와 같은 활동붕괴에 따른 침체국면을 나타내 준다. 그러나 1984년의 학원자율화조치 이후 학원의 동요와 김영삼씨 단식을 계기로 한 재야정치 활동, 민주화운동 청년연합의 결성 등 시국의 긴장

상태가 계속 조성되면서 국가보안법의 적용빈도가 높아져 갔다. 1985년에는 ‘민중교육지 사건, 민주위 사건 등 조직사건도 잇달아 본격적인 국가보안법 시대를 열기 시작했으며, 1986년에는 서노련 사건, 삼민투위사건 등을 비롯하여 정권과 민족민주운동세력간의 대공방이 1987년 6월 항쟁까지 이어지면서 국가보안법의 남용이 극에 달하였다.

국가보안법의 기세가 되살아난 1984년 7월부터 1987년 6월까지의 3년 사이에 1,025명이 국가보안법으로 입건되었는데 이 가운데 70.8%에 해당하는 726명이 구속기소되었으며, 50명이 불구속기소, 30명이 약식기소되어 78.6%의 기소율을 보였다. 한편 12.6%에 해당하는 129명이 기소유예처리되었다. 이것은 3년 동안 매일 0.7건씩의 국가보안법 위반사건이 발생하여 0.9명씩 입건된 셈으로 그동안 격렬했던 탄압과 저항의 역사를 증명하고 있다.

(2) 적용의 특징

이 시기에 국가보안법 적용양상이 지닌 특징은 다음과 같은 몇가지로 요약할 수 있다. 첫째, 저항운동의 이론화는 운동론을 둘러싼 사상과 노선상의 논쟁을 불러일으켰으며, 이 같은 운동론이 국가보안법의 가장 좋은 표적이 된 것은 말할 것도 없다. 학생운동에 있어서 ‘무림·학림 논쟁’, ‘CMP논쟁’, 자민투와 민민투, ‘NL과 CA’ 등 무수한 논쟁과 노선의 갈등이 있었으며, 그때마다 그것은 조직사건으로 엮어졌다. 노동운동에 있어서도 1980년대 초의 ‘준비론과 투쟁론’에서부터 ‘경제주의·조합주의 논쟁’, ‘NL과 CA논쟁’이 이어졌다. 이 기간부터 수없이 벌어졌던 운동론과 논쟁들은 바로 현사회를 바라보는 입장과 개혁의 전망을 조망하는 관점의 차이에서 나온 것으로서 국가보안법이 사회변혁의 이

념과 과학적 전망조차 용납하지 않는다는 점을 분명히 하고 있다.

둘째, 저항운동의 조직화는 그만큼 조직사건을 많이 만들어냈다. 국가보안법상의 ‘이적단체구성죄’가 적용되는 이 같은 종류의 사건은 제5공화국에 들어와서 그 이전의 어떠한 시기보다 대폭적으로 늘어났다. 이것은 실제 소모임이나 서클 수준의 모임을 과장하여 적용하거나 왜곡 조작하는 수사기관의 관행 때문에 더욱 그 수가 늘어났던 것이다.

셋째, 국가보안법이 정치적으로 약용됨으로써 진정한 국가안보보다는 정치적 보복 또는 탄압의 수단으로 이용되는 경향이 높아졌다.

넷째, 위와 같은 국가보안법의 정치적 남용은 국가보안법을 가장 중요한 정권안보법의 자리로 올려놓았고, 그 구속자 역시 다른 어떤 규제법에 의한 거소다 많은 양상을 보였다.

다섯째, 위와 같은 국가보안법의 정치적인남용의 결과 시국관련 학생과 일반 시민에게 마구 국가보안법이 적용됨으로서 그만큼 국가보안법의 위하력(威嚇力)이 감소하였다. 이것은 형량의 상대적 경감현상으로 타나왔다. 즉 전반적으로 형사 사건 전체의 집행유예비율보다는 월등히 낮은 수준이나 1심의 국가보안법 집행유예비율이 점점 더 증가해온 것이다.

사. 제6공화국하의 국가보안법 적용

국가보안법은 6공 초기에는 개폐의 논란 때문에 적용이 자제되었지만, 1989년 4월 문익환 목사의 방북사건이후 이른바 공안정국 속에서 완전히 복권되었다. 국가보안법의 적용숫자는 5공보다 훨씬 증가하였고 양심수의 구속근거

법률 가운데에서도 그 비중이 높아졌다. 87년에는 432이었던 것이 88년에는 104명, 89년에는 312명, 90년에는 414명, 91년에는 357명, 92년에는 342명 등으로 초기에 줄어들었으나 89년 이후 급격히 증가한 것을 알 수 있다.

6공 시기에서 국가보안법 적용의 특징은 첫째, 제6공화국하에서 국가보안법 위반자수는 양심수에게 적용된 다른 죄명에 비추어 볼 때 그 비율이 계속 증가하고 있다. 둘째, 국가보안법이 무차별 적용됨으로써 수많은 분야에서 일하는 사람들이 구속되었으며, 특히 노동자, 출판인, 화가, 교사 등이 상대적으로 더 심한 탄압을 받았다. 셋째, 국가보안법의 적용조문별 숫자를 볼 때 이적 표현물 제작·반포등과 찬양·고무·동조가 전체의 약80%를 차지하고 있다. 이는 쓸데없이 구속을 위한 구속을 벌이고 있거나 조직사건을 만드는데 수사기관이 혈안이 되어있음을 나타내주고 있다. 넷째, 국가보안법 위반사건에 대한 수사기관과 재판부의 처리태도와 관행은 거의 달라진 바 없다. 수사기관에서의 가혹행위는 여러 가지 형태로 잔존하였으며, 안기부의 수사주도권도 계속 유지되었다. 사법부의 국가보안법에 관한 구속영장 기각률과 무죄비율은 지극히 저조하였다.

아. 문민정부하의 국가보안법 적용

문민정부 출범후 상반기에는 이전에 비하여 국가보안법의 적용으로 인신을 구속하는 사례가 줄어드는 양상을 띠었다. 즉 93년에는 104명, 94년에는 393명, 95년에는 285명, 96년에는 499명, 97년에는 677명 등으로 나타나 하반기부터 공안당국에 의한 인신구속이 늘어나기 시작하여 과거와 거의 구별 없는

모습을 띠기 시작하였다. 이에 대하여는 문민정부 발족 이후 상대적으로 입지가 축소된 공안당국의 자리보전을 위한 남용의 경향마저 띠었기 때문이라는 지적이 있다. 이 시기에는 과거에 비해 조직사건이 현저히 줄어들었고 간첩사건도 거의 발생하지 않았으나 단순한 찬양, 고무행위로 이 법이 적용된 경우가 상대적으로 늘어나 대부분이 고무, 찬양에 해당하는 것을 알 수 있다. 적용법조별로 볼 때 고무·찬양죄(제7조)가 1,715명으로 대다수를 차지하고 반국가단체구성죄(제3조)가 108명, 잠입탈출죄(제6조)가 14명, 회합·통신죄(제8조)가 53명이며 국가기밀누설죄가 6명, 편의제공죄가 123명, 불고지죄가 4명 등으로 나타나 압도적 다수가 국가보안법 제7조에 저촉되고 있음을 알 수 있다.

이 시기의 주요사건을 보면 먼저 사회주의과학원 사건을 들 수 있다. 경찰은 조국 교수등 10명이 1990년 8월부터 1992년 4월까지 사노맹 산하 남한사회주의과학원에서 활동했다는 이유로 구속하였다. 특히 조 교수는 국가보안법 연구등 진보적인 법학연구를 해오던 이로서 사노맹 총책(백태웅)과 개인적으로 친분이 있다는 점과, '우리사상' 1호 발간에 잠시 기획자문을 해주었다는 사실, 남한사회주의과학원에서 그에게 가입을 권유한 사실이 있다는 관련자의 증언만을 토대로 구속한 것이었다.

이 시기에는 이적표현물 사건이 많이 나타났으며, 컴퓨터 통신에 대한 수사도 나타났다. 1993년 11월 18일 대검 공안부는 데이콤의 컴퓨터 통신망 '천리안'에 게재된 '현대철학동호회'의 일부 게시물이 국가보안법상의 이적표현물에 해당한다며 수사를 게시한다고 발표하였고, 이후 서울경찰청은 12월 8일 위 동호회 회장 김형렬씨를 구속하였다. 법원도 1994년 5월 10일 "피고인 김형렬이 컴퓨터통신 천리안에 게재한 사노맹 관련 내용이 민주적 기본질서에 반하거나

이적단체를 이롭게 할 의도가 없었다고 하더라도 이 점을 적극적으로 인식하면 국가보안법위반으로 인정된다”고 하여 국가보안법상의 이적표현물 반포죄를 인정하였다.

한편 1994년 7월 8일 김일성 주석이 갑자기 사망한 후 사회 일각에서는 김 주석에 대한 조문을 하여야 한다는 주장이 제기되었다. 이런 가운데 이부영 의원은 7. 11. 개최된 임시국회 외무통일위원회에서 ‘김정일 후계체제의 안정이 앞으로 한반도의 대화와 협상을 위해 필요하다’는 인식을 가지고 있고 또한 그러한 바탕에서 정상회담이 개최되어야 한다는 인식을 가지고 있을 경우’와 ‘북한 권력층을 상대로 하는 것이 아니라 북한주민들의 심리적 상태를 고려해서 우리 국민들 일각의 양해가 성립된다면’이라는 두 가지 전제 아래 “우리쪽에서 조문단을 파견하겠다는 의사표시를 할 뜻이 없는지”를 물었다. 그런데 조선일보, 동아일보 등 대부분의 언론들은 마치 조문론=추모론이라는 등식과 함께 조문문자들을 김주석 흠모론자들인양 간주하며 여권 및 보수파들과 함께 소모적인 사상논쟁을 부채질하였으며, 이후 정부는 조문행위에 대한 강력한 형사처벌 방침을 발표하였다.

이런 가운데 서강대학교 박홍 총장이 “주시파 뒤에는 사노맹과 사로청이 있고 그 뒤에는 김정일이 있다”며 학생들을 매도하면서 언론의 협조로 이를 빌미로 정부가 학생 및 재야단체들을 탄압할 수 있도록 여론을 몰아가는 결과를 낳았으며, 이후 메카시즘 선풍, 마녀사냥 등이라는 말로 대표되는 신공안정국이 형성되었다. 이러한 분위기로 공안당국은 범민련 남측본부 및 각 지방조직 관련자 29명(의장 강제우목사, 부의장 이천재, 이종린 등)을 연행하였고, 각 사무실에 대한 압수수색을 실시하여 범민련 활동 자료집 등을 압수하였다. 안기

부는 “범민련 남측본부가 지난 91년 11월 국가보안법상의 이적단체라는 판결을 받은 상태에서 이후에도 계속 북한과 연계해 불순 통일운동을 벌여 왔으며 일부 인물들은 국내 정세를 몰래 수집해 재일 조총련등 북한 공작조직에 전파해 온 혐의를 받고 있다.”고 밝혔다. 그러나 위 단체는 민간통일운동단체로서 그동안 6차에 걸친 범민족대회를 평화적으로 개최해 왔고, 북측본부와 주고받은 모든 통신문을 통일원, 동대문경찰서등에 전달해 오는 등 모든 활동을 공개적으로 해왔음에도 새삼스레 갑자기 관계자들을 전원 구속한 것은 노태우 비자금 사건을 호도하고, 다음해 총선에 대비하기 위한 것이라는 비판이 있었다.

한편 범민련관계자들은 1, 2심 재판과정에서 범민련의 활동은 북한을 이롭게 할 목적에서 행한 것이 아니고, 또한 범민련의 주장내용은 ‘연방제 통일, 미군철수, 평화협정체결, 국가보안법철폐’ 등으로 요약할 수 있는데 이러한 내용은 자유민주적 기본질서 내지 국가의 존립을 위태롭게 할 위험이 전혀 없다고 주장하였으나, 1, 2심 법원 모두 피고인들에 대하여 유죄를 인정하였다.

이 시기 가장 유명한 사건이 한총련 사건이다. 1996년 8월 12일부터 15일까지 연세대에서 범민련의 범민족대회와 범청학련의 통일대축전행사가 개최되는 과정에서 경찰의 무리한 진압과 행사 후 연세대에 대한 봉쇄로 인하여 학생과 경찰의 물리적 충돌이 일어났고, 이로 인해 5,899명이 연행되고 그 중 465명이 구속되는 사태가 발생하였다. 범민족대회, 범청학련 통일대축전행사는 그 동안 6차에 걸쳐서 계속되어 왔으나, 1996년에는 공안당국이 4.11 총선이 후 계속되는 공안탄압 분위기에 편승하여 초강경 진압함으로써 사상최대의 구속자를 사태가 발생하였던 것이다. 한편 구속된 학생들 중 대부분은 집회 및 시위에 관한 법률위반, 화염병 사용처벌 등에 관한 법률위반, 특수공무집행방해

등의 혐의로 기소되었으나, 상당수 학생회 간부들은 국가보안법상의 이적단체 가입, 찬양고무, 이적표현물 소지등의 혐의가 추가되었다. 다만 국가보안법이 적용된 학생회 간부들 중 대부분은 그 혐의내용이 학생회 간부로서 한총련, 서총련등의 공식적인 회의에 참석하였거나, 이 때에 받은 유인물등을 단순히 학생회 사무실등에 보관하였다는 것이었다.

김영삼 정권에서의 적용의 특징은 이상에서 살펴본 바와 같이 국가보안법의 남용으로 의한 대량구속은 소위 문민정부하에서도 정치적 목적으로 이루어진 경우가 많다는 것이다.

첫째, 국가보안법의 자의적인 해석이 가능하며, 그 남용이 헌법상 국민의 기본권인 양심의 자유, 표현의 자유, 학문 예술의 자유 등을 본질적으로 침해하고 있는 것이다.

둘째, 반정부적인 인사, 진보적인 학자 내지 예술가, 민간 통일운동을 전개하는 인사, 학생운동가 등에 대하여 공안당국이 마음만 먹으면 언제든지 국가보안법위반혐의로 인신구속을 행할 수 있으며, 특히 그 폐해는 사건을 조작하는 경우에 더욱 심하게 나타난다. 한편 이에 대하여 견제를 하여야 하는 법원 또한 몇몇 예외적인 사례들(예컨대 이창복씨 무죄, 한국사회의 이해사건에 있어서의 영장기각, 박충렬씨등 무죄)을 제외하면 효과적인 제동을 걸지 못하고 있다.

셋째, 국가보안법에 의한 대량구속 시점이 정세와 밀접한 관련이 있다는 것이다. 즉 선거를 앞둔 시점에 있어서 각종 조직사건이 터지고 이에 따른 대량구속사태가 일어난다는 점과(예컨대 1995년 6월 27일 지방자치단체장 선거를 앞둔 시점과 1996년 4월 11일 총선을 앞둔 시점에서 수많은 조직사건이 발생, 정부가 수세국면에 몰렸을 때에 이에 대응하여 각종 공안사건이 터진다

는 점이다. (예컨대 노태우 비자금사건이 터졌을 때 부여간첩사건이 발생하고, 범민련 관련자에 대한 대량구속등이 행해짐) 특히 이는 이미 활동을 하지 않고 학업이나, 군복무, 생업 등에 종사하는 사람들의 과거행적을 문제삼아 인신구속을 자행한다는 점에서도 큰 문제를 띠고 있다.

넷째, 국가보안법 피의자에 대한 고문 등 가혹행위가 엄중하며, 변호인의 접견권을 침해하는 사태가 빈번하게 발생한다.

다섯째, 피의자에 대한 불필요한 장기간 구속이 행해지고 있다. 일반 피의자의 경우 구속기간이 최장 경찰 10일 검찰 20일인데 반해 국가보안법 피의자의 경우 경찰 20일, 검찰 30일로 되어있으며, 대개의 경우 구속만기를 채우고 기소하는 경향을 띠고 있어 피의자에 대한 부당한 장기간의 구속이 행해지고 있다(실제 수사를 다 마친 상태에서도 구속만기를 채워 기소하는 예가 많음).

여섯째, 국가보안법상의 이적표현물 조항의 남용이다. 사실 집에 사회과학서적 몇 권 정도를 소지하지 않고 있는 사람은 별로 없을 터인데, 일단 공인당국이 이적표현물소지가 아닌 혐의로 인신구속을 행하고 수사를 하였으나 수사결과 그 혐의사실이 입증되지 않는 경우에는 최후의 수단으로 이적표현물 조항을 걸어 피의자를 기소한다는 점이다.

자. 국민의 정부하의 국가보안법 적용

김대중정부가 출범한 후 국가보안법으로 구속된 사람은 1998년 389명, 99년 288명, 2000년 128명, 2001년 118명, 2002년 126명 등으로 초기에는 상당한 인원이 구속되었으나 2000년에 접어들면서 구속자수는 급격히 줄어들었다. 이 시기에도 여전히 구속자의 90% 이상이 제7조 위반으로 구속되었

다. 2000년은 6·15 남북정상회담이 열리고, 공동성명이 발표되는 등 화해분위기가 두드러지는 해였으며, 이 때부터 국가보안법의 개폐움직임이 활발하게 전개되면서 국가보안법의 적용건수 역시 큰 폭으로 줄어든 것으로 보인다.

4. 국가보안법에 대한 판례의 동향

가. 헌법재판소의 결정

국가보안법 제7조 제1항과 제5항의 위헌여부는 1987년 헌법개정과 더불어 설치된 헌법재판소에 의해 활발히 검토되었다. 1990년 헌법재판소는 1980년에 개정된 국가보안법 제7조가 표현의 자유를 침해할 여지가 많다는 사실을 인정하면서도, 표현의 자유를 침해하지 않도록 해석·적용하는 한 위헌은 아니라고 판결했다. 이 조항을 ‘국가의 존립안전이나 자유민주적 기본질서에 실질적 해악을 줄 명백한 위험성이 있는 경우’로 제한해 해석한다면 ‘표현의 자유의 우월적인 지위’가 유지된다는 것이 헌법재판소의 결정이었다.

헌법재판소는 국가보안법 제7조가 표현의 자유를 침해할 수 있다는 점을 분명히 했다. 우선 헌법재판소는 국가보안법 제7조 제1항 및 제5항의 규정이 지나치게 포괄적이고 막연하다는 점을 인정했다. ‘어느 북한 어린이를 두고 노래를 잘한다는 말’이나 ‘북한측이 남북문화교류 제의를 하였을 때나 국제경기에 남북단일팀 출전 제의를 하였을 때에도 이에 찬의만 표해도’ 찬양 고무 조항에 저촉될 수 있고, 이로 인해 기본권이 침해될 여지가 있다고 보았다. 헌법재판소는 국가보안법 제7조가 “국가안전보장이나 자유민주적 기본질서의 수호에 관계

없는 경우까지 확대적용될 만큼 불투명하고 구체성이 결여되어” 있기 때문에 헌법이 보장한 언론·출판의 자유, 학문·예술의 자유, 양심의 자유를 침해할 가능성이 있다고 인정했다.

따라서 국가보안법 제7조를 문자 그대로 엄격히 해석·적용한다면 “북한문제에 관한 한 비난 빼고는 하고 싶은 말, 쓰고 싶은 글, 그리고 학술적 활동이나 예술활동이 일체 금기가 될 소지가 생길 것이며 북한의 남침정책이나 대한민국의 체제전복과 관계가 없는 무해한 표현행위라 하더라도 안심하고 자기 의사 창달이 힘들게 된다”고 헌법재판소는 예상했다. 결과적으로 “국가의 존립·안전의 법익 수호의 목적도 달함이 없이 국민의 표현의 자유만 위협하고 위축시킬 경우”가 생길 수 있다는 것이었다.

헌법재판소는 국가보안법 제7조의 ‘적용범위가 과도하게 광범위하고 다의적’이기 때문에 ‘법운영 당국에 의한 자의적 집행을 허용할 소지도 있다고 보았다. 법운영 당국이 “사람에 따라서는 법규의 문언 그대로 적용하여 합헌적인 행위까지도 처벌하여 기본적 인권을 침해할 수 있는가 하면, 그 운영당국은 가능한 한의 축소해석을 통해 위헌성을 띠는 행위마저 처벌을 면제시킬 수” 있기 때문에 국가보안법 제7조는 ‘정부비판세력을 견제하는 수단으로 오용 내지는 남용의 소지를 안고 있다는 것이었다. 이러한 자의적 법집행은 법치주의에 어긋나는 것으로 헌법 제11조의 평등권을 침해하는 것이라고 헌법재판소는 설명했다.

이처럼 기본권 침해의 여지가 큼에도 불구하고 헌법재판소는 국가보안법 제7조에 대해 위헌판정을 내리지 않았다. 법률적으로는 위헌의 소지가 많은 법조항이지만, 정치적, 군사적으로 필요한 조항이라는 이유 때문이었다. 국가보안법 제7조의 “완전폐기에서 오는 법의 공백과 혼란도 문제지만, 남북간에 일찍이

전쟁이 있었고 아직도 휴전상태에서 남북이 막강한 군사력으로 대치하며 긴장 상태가 계속되고 있는 마당에서는 완전폐기합에서 오는 국가적 불이익이 폐기함으로써 오는 이익보다는 이익형량성 더 클 것"이고, "형법상의 내란죄나 외환죄"는 "국가의 자기안전-방어에는 다소 미흡하다"는 것이 헌법재판소가 제시한 이유였다.

국가보안법 제7조 1항에 대해 한정합헌 판결을 내리는 대신 '표현의 자유의 우월적 지위를 지켜줄 해석기준을 제시했다. "국가의 존립·안전이나 자유민주적 기본질서에 무해한 행위는 처벌에서 배제하고, 이에 실질적 해악을 미칠 명백한 위험성이 있는 경우로 처벌을 축소제한"하라는 것이었다. 그렇게 될 경우 '법운영 당국의 제도외적 오용 내지 남용으로 인한 기본권침해의 사태'는 예방할 수 있고, '처벌범위의 불명확성 때문에 생기는 죄형법정주의 위배의 소지도 없어질 것이라고 헌법재판소는 주장했다. 헌법재판소는 "국가의 존립·안전을 위태롭게 한다 함은 대한민국의 독립을 위협 침해하고 영토를 침략하여 헌법과 법률의 기능 및 헌법기관을 파괴 마비시키는 것으로 외형적인 적화공작 등일 것"이라고 해석했고, "자유민주적 기본질서에 위해를 준다 함은 모든 폭력적 지배와 자의적 지배 즉 반국가단체의 일인독재 내지 일당독재를 배제하고 다수의 의사에 의한 국민의 자치, 자유·평등의 기본 원칙에 의한 법치주의적 통치질서의 유지를 어렵게 만드는 것이고, 이를 보다 구체적으로 말하면 기본적인 인권의 존중, 권력분립, 의회제도, 복수정당제도, 선거제도, 사유재산과 시장경제를 골간으로 한 경제질서 및 사법권의 독립 등 우리의 내부 체제를 파괴·변형시키려는 것으로 풀이할 수 있을 것"으로 해석했다. 그러나 헌법재판소는 '실질적인 해악이나 '명백한 위험성'은 어떻게 판별할 것인지에 대해서는 아무런 제시도

하지 않았다.

한편 변정수 재판관은 반대의견을 통해 국가보안법 제7조가 위헌임을 강력히 주장했다. 그는 국가보안법이 죄형법정주의에 반하는 것이라면서 “국가보안법은 구성요건이 너무 애매하여 명확성이 결여되고 지나치게 광범위할 뿐더러 반국가단체에 이रो울 수 있는 의사표현은 그것이 대한민국에 현실적으로 해악을 끼칠 위험성이 명백한 경우이건 아니건 간에 무조건 규제대상으로 삼는 것이어서 정부에 대한 비판이나 북한 등 공산계열에 관한 진실한 보도나 정당한 평가 또는 합리적인 언급조차도 권력의 선택에 따라 처벌”할 수 있기 때문에 ‘민주주의의 기초인 건전한 여론형성을 저해’한다고 주장했다.

그는 표현의 자유가 “헌법에서 보장된 여러 기본권 가운데에서도 특히 중요한 기본권이며, 그러기에 의사표현에 대하여 형벌을 과하는 법률은 최고도의 명확성이 요구될 뿐더러 그 의사표현행위를 처벌하기 위해서는 그것이 장래에 있어 국가나 사회에 단지 해로운 결과를 가져올 수 있는 성향을 띠었다는 것만으로는 부족하고, 법률에 의하여 금지된 해악을 초래할 명백하고도 현실적인 위험성이 입증된 경우에 한정되어야” 한다면서, ‘명백하고도 현존하는 위협의 원칙’을 주장했다. 그는 국가보안법이 ‘대한민국의 안전보장이나 질서유지 또는 공공복리에 명백한 현실적인 위험이 있거나 없거나를 가리지 아니하고 다만 반국가단체에 이रो울 수 있다는 이유만으로 무조건 표현행위를 제한하고 처벌 대상으로 삼고 있다는 점에서’ 국가보안법은 표현의 자유의 본질적 내용을 침해하는 법률이라고 주장했다. 그는 국가보안법 제7조는 ‘위헌성이 너무나도 뚜렷한 법률’이라면서 ‘한정적으로 제한해석하여 합헌결정을 내린다 하더라도 그 위헌성이 치유되는 것이 아니라고 주장했다.

1991년 개정된 국가보안법 제7조에 대해서도 헌법재판소는 합헌판결을 내렸다. 48 헌법재판소는 구 국가보안법에 대해 합헌판결을 내렸던 7년 전과 남북간의 상황이 크게 달라져 있지 않음을 지적하면서 국가보안법의 필요성을 재차 강조했다. 헌법재판소는 “남북한간의 정치·군사적 대결이나 긴장관계가 조금도 해소되지 않고 있음이 엄연한 현실”이라면서 “현단계에 있어서의 북한은 조국의 평화적 통일을 위한 대화와 협력의 동반자임과 동시에 대남적화노선을 고수하면서 우리 자유민주주의 체제의 전복을 획책하고 있는 반국가단체라는 성격도 함께 갖고 있음이 엄연한 현실인 점”을 고려해야 한다고 주장했다. 헌법재판소는 1990년의 한정합헌결정의 취지를 국회가 적극 수용하여 91년 국가보안법 제7조의 범죄구성요건에 ‘국가의 존립·안전이나 자유민주적 기본질서를 위태롭게 한다는 정을 알면서라는 범죄구성요건을 추가했기 때문에, 개정된 조항은 과거의 조항이 갖고 있던 “개념의 다의성과 적용범위의 광범성은 거의 제거되고 범죄의 구성요건이 훨씬 명확히 규정”되었다고 평가했다. 따라서 국가보안법 제7조는 “표현의 자유의 본질적인 내용을 침해하거나 이를 필요 이상으로 지나치게 제한할 위험성이 있다고 할 수 없고 또 죄형법정주의에 위배된다고도 할 수 없어, 헌법에 위반되지 아니한다”고 선언했다.

헌법재판소가 국가보안법 제7조의 합헌의 조건으로 제시한 해석기준 즉, ‘국가의 존립·안전이나 자유민주적 기본질서에 실질적 해악을 줄 명백한 위험성은 유엔 인권위원회가 제시한 인권보호 기준과 큰 차이를 보이지 않는다. 인권위원회는 1) 어떤 표현이 국가보안법상 금지된 표현인지 명확히 지적하고, 2) 해당 표현을 허용함으로써 국가안보에 위태로운 결과를 가져왔다는 사실을 정부가 입증하도록 요구했다. 전자는 헌법재판소가 요구한 대로 ‘명백한 위험성’을

입증함으로써, 후자는 ‘실질적인 해악’을 입증함으로써 충족시킬 수 있는 것이다. 그러나 헌법재판소는 실제 이러한 기준이 법원에서 적용되고 있는지 점검하지는 않았다. 1990년 구 국가보안법 제7조에 대해 한정합헌 판결을 내리면서, 헌법재판소는 동 조항의 오용과 남용의 여지를 인정했지만, 실제 사례나 판례를 언급하지는 않았다. 1997년 현행 국가보안법 제7조의 합헌판결을 내리면서도 헌법재판소는 과연 7년 전에 설정한 적용 기준 즉, ‘국가의 존립·안전이나 자유민주적 기본질서에 실질적 해악을 줄 명백한 위험성’ 기준이 실제로 법원에서 적용되어 왔는지는 언급하지 않았다.

나. 헌법재판소 결정 이전의 대법원 판결

(1) 판결의 경향

헌법재판소가 제시한 국가보안법 제7조의 해석기준인 ‘국가의 존립·안전이나 자유민주적 기본질서에 실질적 해악을 줄 명백한 위험성’ 기준은 1990년의 한정합헌 결정이 내려지기 이전의 대법원 판례나 1990년 이후 지금까지의 대법원 판례에서도 전혀 발견되지 않고 있다. 즉 과거나 현재나 대법원은 국가보안법 제7조를 적용함에 있어 ‘실질적 해악’이나 ‘명백한 위험성’을 유죄입증의 조건으로 요구하지 않았다. 1990년 이전의 대법원은 표현의 자유보다는 국가안보에 우월성을 두었고, 심지어는 표현의 자유가 보장되는 상황을 예외적이라고 규정하기도 했다. 국가안보를 저해할 만한 표현행위가 보호를 받으려면 “그(표현)행위의 동기나 목적이 정당하여야 하고 그 행위의 수단이나 방법이 그 행위에 의하여 보호되어야 할 법익의 유지를 통한 가치의 실현과 한편으로는

그 행위에 의하여 침해되는 다른 이익과를 비교·교량하여 두 법익 사이에 균형이 이루어지고 따라서 사회 윤리적 관점에서 그 수단의 상당성이 인정되어야 하며 그 행위 당시의 정황에 비추어 그 행위가 긴급을 요하고 부득이 한 것이었을 뿐만 아니라 그 행위 이외의 다른 수단이나 방법이 없거나 또는 현저하게 곤란하여야 한다”고 대법원은 선언했다. 유엔인권위원회가 요구한 것처럼 정부는 오직 긴급한 상황에서만 표현의 자유를 규제할 수 있다는 것이 아니라 긴급한 정당성이 없는 표현은 보호할 수 없다는 것이 대법원의 논리였다.

이 시기 대법원에서 결정한 국가보안법 제7조 관련 판결은 대부분 그 표현 내용이 북한의 주장과 동일하거나 상통한다는 이유만으로 유죄를 확정했다. 즉 북한의 주장과 비슷한 주장을 하거나, 그러한 주장이 담긴 책자를 소지했다는 것만으로 국가보안법 제7조 위반이 성립되었다. 표현의 자유의 ‘우월적 지위’는 전혀 고려대상이 아니었고, 학문의 자유도 ‘순수한 목적의 진리 추구’만 인정했다. 북한을 이롭게 할 만한 서적을 소지하거나, 읽거나, 교육에 사용한 것은 순수한 학문 목적이 아니라고 대법원은 주장했다. 대법원의 입장에서는 학문의 자유보다는 국가안보가 훨씬 우월적인 지위에 있었기 때문이었다.

(2) 해악한 경향(bad tendency) 기준

1990년 헌법재판소 판결 이전 대법원이 국가보안법 제7조 위반사건에 적용한 법적 기준은 소위 ‘해악한 경향(bad tendency) 기준을 적용했다. 즉 실제 표현 내용이 어떤 해악이나 위험을 가져오는지 관계없이, 단지 해악을 끼칠 가능성이 있다는 이유만으로 처벌하는 것이었다. 17세기 영국의 전제왕조가 비 판세력을 차단하기 위해 적용했었던 이 법적 기준은 실제로 국가안보를 해칠

적극적인 의도나 목적이 없다하더라도, 그런 결과를 가져올 수도 있다는 점을 알면서도 반국가적 표현을 하면 처벌할 수 있다고 보았다. ‘해악한 경향’ 기준은 20세기 초반 영미법에서는 표현의 자유를 보장하기 위해 ‘명백히 현존하는 위험’(clear and present danger) 원칙으로 대체되었다. 그러나 1980년대 우리나라 대법원은 ‘해악한 경향’ 기준에 철저히 입각해 국가보안법 제7조를 해석했다.

대법원은 국가보안법 제7조를 적용함에 있어 “그 행위의 내용이 객관적으로 반국가단체의 이익이 될 수 있어야 하고, 주관적으로는 반국가단체에 이롭다는 인식을 요한다”고 선언했다. 이 경우 반국가단체에 이익이 된다는 것은 “구체적, 객관적으로 이익이 될 수 있게 하였다는 명백한 증거를 필요로 하지 않고 추상적으로 이익이 될 수 있는 개연성만 있으면 된다”고 설명했다. 즉 북한의 주장과 동일한 주장을 하거나 그러한 내용이 담긴 표현물을 소지·반포한 것만으로 반국가단체에 이익이 되는 행위로 간주되었다. 설사 시중에서 합법적으로 판매되는 서적이라고 하더라도 그 일부 내용이 ‘반국가단체의 활동을 찬양·고무하거나 동조하는 부분’이 있다면 이적표현물로 인정하기도 했다. ‘주관적으로는 반국가단체에 이롭다는 인식을 요한다’는 범죄구성요건에 대해서도 ‘해악한 경향’의 원칙에 충실했다. 즉 이적표현을 하거나 이적표현물을 소지했다는 것 자체가 그러한 인식을 하고 있는 것으로 추정되었다. 이적목적의 고의성이 입증되지 않았다 하더라도, 이적행위가 될 수도 있다는 것을 알 수 있었다는 ‘미필적 인식’만 추정되면 국가보안법 제7조의 위반으로 간주한 것이다. 이때 대법원이 이적성 인식정도를 파악하는데 적용한 기준은 ‘피고인들의 지식정도’였다. 대법원은 “정상적인 정신과 상당한 지능상식을 가진 사람이면 그 행위가

반국가단체를 이롭게 하는 것이라고 인식하거나 또는 이익이 될 수 있다는 미필적 인식”이 있는 것으로 간주했다. 대법원은 거듭된 판결에서 “반국가단체 등의 활동을 찬양, 고무 또는 이에 동조하여, 반국가단체를 이롭게 하는 행위에는 그 행위자에게 목적의식 또는 의욕이 있음을 요하지 않고 다만 그와 같은 행위가 반국가단체를 찬양하는 행위가 된다는 인식만 있으면 족하다”고 선언했다.

한편 대법원은 한 대학생이 취중에 사회주의 제도 도입을 주장하고 미국을 비난한 취중 언동으로 인해 적용된 국가보안법 위반사건에 대해 ‘북괴에 이롭다고 인식한 점을 뒷받침할 자료’가 부족하다는 이유로 유죄판결을 파기환송하였다.

대법원은 ‘해악한 경향의 기준에 입각해, 표현내용이 남한의 대북정책, 국방정책, 외교정책과 배치된다는 이유만으로 이적표현물로 간주했다. 그러한 표현이 실제 국가안보에 미치는 ‘명백한 위협’이나 ‘실질적 해악’은 고려하지 않았다. 대법원은 ‘반미투쟁의 상징으로 시위도중에 성조기를 소각하는’ 것이나 ‘부산 미국문화원 방화사건을 찬양하는 것, ‘한 미관계를 정치·경제적 종속관계로 단정’한 내용이 담긴 유인물을 제작 배포한 것 등은 국가보안법 제7조 위반이라고 판결했다. 그 표현내용이 “주한미군 철수를 주장하고 우리 사회·경제체제를 미·일등 제국주의의 식민지 내지 매관체제 또는 종속적 지배관계로 허위 선전하여 반미활동을 책동하고 있는 북한공산집단을 이롭게” 했기 때문이라고 대법원은 밝혔다.

대법원은 한 시집의 내용이 “8·15해방 후, 정부 당국의 좌익학생에 대한 단속을 민족에 대한 부당한 탄압으로 각색하면서 공산주의 활동을 하다가 죽어간 학생들을 예찬하고 조선인민공화국 만세를 외치는등 공산주의 노선을 지지

하고 있고”, 시집에서 사용한 용어들이 ‘인민, 동무, 공청 붉은 동무, 붉은 시 등 북괴에서 사용하는 용어’라는 점을 들어 국가보안법상의 이적표현물로 간주했다. “극심한 부정부패와 극에 달한 사치풍조화와 불만을 조장하고, 하류계층으로 하여금 계급적 반항의식을 고취시킬 수 있는 요인을 조성할 뿐 아니라 상류계층으로 인하여 이 사회는 멸망하고 만다는 당위성을 강조”한 것은 ‘객관적으로 북괴의 대남선전 활동과 그 내용을 같이 하고’ 있는 것이기에 국가보안법 제7조에 저촉이 된다는 것이었다. 또한 우리나라 교육제도를 비판하는 내용을 담은 잡지의 발행도 국가보안법 제7조 위반으로 판결했다. 그 내용이 “단지 우리나라의 현행 교육제도에 관한 모순점을 지적한데 불과한 것이 아니라 나아가, 계층간에 압력과 불화를 조장하며, 우리의 사회·경제체제를 선진자본주의 국가의 신식민지 내지 종속관계로 선전하면서 반미사상을 고취·선동하고, 자본주의 체제 자체를 비방하며, 반공교육등을 비난하는 등의 내용이 포함’되어 있기 때문이었다. 대법원은 「자본주의의 과거와 현재」(Capitalism Yesterday and Today)라는 책을 소지한 것도 국가보안법 제7조 위반으로 간주했다. 그 책은 “마르크스 유물사관에 입각하여 자본주의의 발전, 변화과정을 계급착취의 관점에서 보고, 레닌의 제국주의론에 기초하여 노동자에 대한 자본가 계급의 착취 체제로서의 자본주의가 발전됨에 따라 필연적으로 독점자본주의로 진전될 수밖에 없으며, 선진자본주의 국의 저개발국가를 침탈, 식민지 지배를 필연적으로 행하게 되며, 자본주의를 생산의 무정부로 규정하여, 자본주의에서 사회주의로의 이행이 필연적이라는 결론을 도출”했기 때문에 ‘북한공산집단의 선전 선동 활동을 이롭게 하는 불온서적’이라고 판결했다. 표현내용이 제기한 위협이나 해악 보다는 이념적으로 수용할 수 없기 때문에 국가보안법으로 처벌한다는 것을

직접 밝히기도 했다. 소위 삼민투위 사건의 유죄를 확정하면서 대법원은 “노동자, 농민, 도시빈민을 핵심세력으로 하고 그 밖에 정치, 경제, 사회, 문화적으로 소외되고 있는 사람들, 즉 민중이 주체가 되어 군부독재정권을 타도하고 미제국주의 등 외세를 배격해야만 민족통일이 가능하다”는 피고인들의 주장은 ‘정당하다 할 수 없고 현재의 상황이 피고인들의 주장처럼 지배계급과 피지배계급의 대립이 극한 상황을 이루고 있다고는 인정되지 아니하기 때문에 국가보안법 제7조의 적용대상이라고 판결했다.

(3) 학문의 자유의 범위

대법원은 학문의 자유를 대부분 매우 좁게 해석해 기본권으로서의 의미를 희석시켰다. 대법원은 “종교나 학문 또는 예술을 내세워 자유권을 보장하는 바로 그 헌정질서를 파괴하여 국가의 안정과 사회질서를 위태롭게 할 수 없음을 당연한 일이므로 비록 이들 자유권을 제한하는 유보규정이 없다고 하더라도 이들 자유를 표방하여 국가의 안전보장 및 공공의 질서와 선량한 풍습 또는 공공의 복리를 위한 그 어떠한 법에 반하는 행위도 국민의 기본권이론에 의하여 정당화될 수 없다”고 선언했다. 따라서 헌법상 보장된 학문의 자유도 진리의 탐구를 순수한 목적으로 하는 경우에 한하여 보호를 받는 것이므로, 반국가단체들을 이롭게 할 목적으로 공산주의 관련 서적을 소지하고 있었다면 그것은 학문의 자유의 한계를 넘은 것이라고 대법원은 거듭 판결했다. 대법원은 “객관적으로 복귀의 대남선전활동과 그 내용을 같이하는 내용이 담긴 서적을 반국가단체를 이롭게 한다는 인식하에 소지하고 있었다면 그것은 학문의 자유에 대한 한계를 넘은 것”이라고 판결했다. 대법원은 또 “복귀 또는 국외 공산계열의 활동

을 찬양 고무하거나 이에 동조할 목적으로 표현물을 제작, 반포, 취득하는 행위는 이미 학문활동이라고 할 수 없는 것”이라고 판결했다. 좌경의식화 교육은 결코 순수한 학문연구가 아니기 때문에 그러한 목적으로 이적표현물을 소지한 것은 마땅히 국가보안법 제7조에 따라 처벌되어야 한다고 판결했다.

대법원이 예외적으로 학문의 자유에 우월적인 지위를 부여하는 경우도 있었다. 이에 따라 한 경제평론가의 ‘매관경제인’이라는 논문이 비록 “일부 과격한 용어를 쓰고 있기는 하나 현행 헌법에 수용될 수 있는 비판적, 학문적 고찰”이라는 판정을 받아 국가보안법 상 이적표현물 소지 혐의에 대해 무죄판결이 내려지기도 했다. 대법원은 학문의 자유를 침해하는 경우, ‘불법목적의 인정은 확실하고 객관적인 증거에 의한 엄격한 증명’을 요한다면서, 사회주의 경제이론 서적을 소지한 대학생에게 적용된 유죄판결을 파기환송하기도 했다. 단순히 ‘학문연구를 위하여 취득, 보관한 연구자료가 반국가단체 또는 국외공산계열의 사상, 가치체계에 관한 것이라는 사실만으로’ 불법 목적을 추정해서는 안된다고 대법원은 설명했다. 그 이유는 “원래 학문의 연구는 기존의 사상 및 가치에 대하여 의문을 제기하고 비판을 가함으로써 이를 개선하거나 새로운 것을 창출하려는 노력이므로 연구의 자료가 그 사회에서 현재 받아들여지고 있는 기존의 사상 및 가치체계와 상반되거나 저촉되는 것이라고 하여도 용인되어야 할 것”이라면서, 국가보안법에 관한 대법원 판례상 예외적으로 기본권 보호에 충실한 입장을 취했다.

전반적으로 볼 때, 1990년 헌법재판소판결 이전의 대법원의 국가보안법 제7조 관련 판결은 철저히 ‘해악한 경향’ 기준을 적용했다. 국가안보에 ‘명백한 위협’이나 ‘실질적 해악’의 존재여부는 전혀 대법원이 적용한 기준이 아니었다.

대법원은 표현 내용이 실제로 어떤 해악이나 위험을 가져오는지 관계없이, 단지 해악을 끼칠 가능성이 있다는 이유만으로 처벌했고, 이적성 표현을 하거나 그러한 서적을 소지했다는 것만으로 ‘미필적 인식’이 추정하여 유죄를 인정했다. 따라서 그 표현내용이 북한의 주장과 동일하거나 상통한다는 이유만으로 유죄가 입증 되곤 했다. 대법원은 학문의 자유도 ‘순수한 진리탐구’만을 인정해 기본권으로서의 의미를 희석시켰다.

다. 헌법재판소 결정 이후의 대법원 판결

(1) 판결의 경향

헌법재판소가 국가보안법 제7조에 대해 ‘국가의 존립·안전이나 자유민주적 기본질서에 실질적 해악을 줄 명백한 위험성이 있는 경우’에만 적용하는 한 합헌이라는 판정이 내려진 이후에도, 대법원은 이 같은 국가보안법 해석 기준을 전혀 적용하지 않았다. 대법원은 종전과 같이 북한이 반국가단체라는 입장을 계속 유지함으로써 국가보안법의 당위성을 거듭 옹호했다. “아직도 북한이 막강한 군사력으로 우리와 대치하면서 우리 사회의 자유민주적 기본체제를 전복할 것을 포기하였다는 명백한 징후를 보이지 않고 있어 우리의 자유민주적 기본질서에 대한 위협이 되고 있음이 분명한 상황”을 강조한 대법원은 “국가보안법은 국가의 안전을 위태롭게 하는 반국가활동을 규제함으로써 국가의 안전과 국민의 생존 및 자유를 확보함을 목적으로 하는 법률”로 그 목적에 비추어 ‘합리적으로 해석하는 한’ 본질적으로 죄형법정주의를 침해하는 것이 아니라고 거듭 주장했다.

헌법재판소 판결 이후에도 대법원은 종전과 마찬가지로 북한을 반국가단체로 규정하고, 북한의 주장과 동일하다는 이유만으로 국가보안법상 금지된 이적표현으로 간주했다. 역시 종전과 마찬가지로 대부분의 경우 ‘미필적 인식’을 추정할 수 있다면 이적의도가 있는 것으로 받아들였다. 1992년부터는 학문상의 표현과 구별하기 위해 ‘적극적이고 공격적인 표현’이라는 기준을 일부 판결에서 적용했지만 명확하고 구체적으로 그 기준을 설명하지는 않았다. 대법원은 “어떤 표현물에 이적성이 있는가의 여부는 법원이 경험법칙과 논리법칙에 따라 자유심증에 의하여 판단할 성질의 문제”라고만 할 뿐이었다. 대법원은 ‘표현물의 전체적인 내용뿐만 아니라 그 작성의 동기는 물론 표현행위 자체의 태양 및 외부와의 관련사항, 표현행위 당시의 정황 등 제반 사정을 종합하여’ 표현물의 이적성 여부를 결정해야 한다고 판결하기도 했다. 그러나 실제로는 북한의 주장과 동일하다는 것만으로 국가보안법 제7조 위반으로 간주되는 경우가 대부분이었다.

결국 헌법재판소가 정한 기준이나 유엔 인권위원회에서 요구한 기준, 즉 해당 표현을 허용함으로써 실제로 국가안보에 위태로운 결과를 가져왔다는 사실을 정부가 입증해야 한다는 취지는 고려의 대상이 아니었고, 과거와 다름없이 ‘해악한 경향’ 기준에 입각해 대부분 판결이 내려졌다. 헌법재판소 판결이후 대법원 판결에 나타난 변화라면 어떤 부분의 표현이 금지된 이적표현인지 비교적 상세히 지적하는 경향이 나타난 것이었다. 90년 이전의 판결에서는 찬양고무·동조의 구분이나 근거가 거의 제시되지 않은 채 무조건 이적표현이라고 결정하는 사례가 많았다. 그러나 90년대 이후로는 북한의 입장과 ‘퀘를 같이 한다,’ ‘상통한다’는 등이 이적성 성립의 근거로 제시되었다.

그러나 정확한 법적 기준이나 판결근거를 제시하지 않고 유죄판결을 확정하는 대법원의 판결관행은 헌법재판소결정 이후에도 계속되었다. 대법원은 5월 민중항쟁과 민족미술운동에 대해 강연하고 민족해방운동사라는 제목의 걸개그림을 제작하고 민족해방운동사 슬라이드를 평양축전미술전람회에 전시케 한 것은 국가보안법 제 7조 제5항을 위반한다고 판결했지만, 아무런 법적 기준도 제시하지 않았다.

(2) 해악의 경향 기준

대법원은 표현내용에서 이적성이 발견되면, 미필적 인식으로 이적성을 추정해 유죄를 인정하는 ‘해악의 경향 원칙을 고수했다. 구 국가보안법 제7조나 91년 ‘국가의 존립안전이나 자유민주적 기본질서를 위태롭게 한다는 정을 알면 서리는 단서조항이 삽입된 현행 국가보안법 제7조나 상관없이 미필적 인식만으로 이적의도가 성립된다고 보았다. 대법원은 ‘당원의 종전 판례 가운데는 표현물 자체의 이적성에 치중한 나머지 목적범의 설시를 소홀히 하여 오해를 일으킬 소지가 있었음을 인정하기도 했다. 그럼에도 불구하고 이적성 추정원칙은 달라지지 않았다. “객관적으로 반국가단체인 북한의 대남선전·선동 등의 활동에 동조하여 반국가단체나 그 활동을 이롭게 하거나 그 이익이 될 수 있는 내용이 담겨 있는 이적표현물을 그와 같은 인식을 하면서도 이를 취득·소지 또는 제작·반포하였다면 그 행위자에게는 위 표현물의 내용과 같은 이적행위가 될지도 모른다는 미필적 인식은 있는 것으로 추정”했다. 대법원은 ‘적극적 의욕이나 확정적 인식’은 필요없고 ‘미필적 인식’만 있으면 국가보안법 제7조 제5항의 범죄구성요건은 충족되는 것이라면서 이적성 추정원칙을 거듭 천명했다.

대법원은 국가보안법 제7조 제1항의 ‘반국가단체의 활동에 동조하여 이를 이롭게 하는 행위라는 범죄요건이 성립하기 위해서는 “정상적인 정신과 상당한 지능상식을 가진 사람이 그 행위가 반국가단체를 이롭게 한다는 것을 인식하거나 또는 이익이 될 수 있다는 미필적인 인식이 있으면 충분하며 그 행위자에게 반국가단체를 이롭게 하려는 목적의식(의욕)을 필요로 하는 것이 아니다”라고 거듭 밝혔다. 헌법재판소 판결 이전의 논리와 전혀 달라지지 않은 것이다.

그러나 이적성 인식에 대해서도 조금 그 기준을 엄격히 규정하여 이적목적의 입증을 요구하는 사례도 있었다. 대법원은 학교 도서관에 보관된 한국민중사, 이리랑, 레닌의 유물론과 경험비판론 등의 이적표현물을 탐독했다는 이유로 국가보안법 위반혐의가 적용된 교사에 대해 “설사 각 책자의 이적성을 인식하였다고 하여도 이것만으로 이적행위목적이 있었다고 볼 수 없으며, 달리 이적행위목적이 있었음을 인정할 만한 증거가 없다”는 이유로 유죄를 선언한 원심을 파기환송하였다. 이적성 인식 추정의 원칙을 적용하지 않은 것이다.

대법원은 또한 ‘미필적 인식’ 추정의 범위를 축소하기도 했다. 즉 단순한 인식만으로는 부족하고 판매등 적극적 행위를 했을 때 미필적 인식을 추정할 수 있다는 논리였다. 이에 따라 “피고인의 신분, 직책, 위 책자들을 소지하게 된 경위를 종합하면, 피고인이 설사 그 책자 자체의 이적성을 인식하였다고 하더라도 이것만으로는 피고인에게 이적행위 목적이 있었다고 볼 수 없다”면서 미필적 인식이 추정되는 경우는 표현물의 내용이 이적성을 담고 있는 것임을 인식하면서도 이를 제작·판매한 경우라고 판결했다.

(3) 학문의 자유의 범위

대법원은 ‘이적성 인식 추정원칙’이 배제되는 예외적인 경우를 ‘오로지 학문적인 연구나 영리추구 및 호기심에 의한 것이라는 등의 그 이적목적이 없었다고 보여지는 자료가 나타날 경우나, ‘정책개발이나 학문연구등 순수한 목적 등으로 이를 제작·반포·소지한 경우로 한정했다. 즉 학문의 자유가 보장되는 것은 예외적인 경우로, 이를 피고인이 입증해야 한다는 것이 대법원의 입장이었다.

대법원은 ‘기록상 피고인의 행위가 학문연구의 목적 등으로 한 것이었지 이적의 목적이 없었다는 자료를 찾아 볼 수’ 없다는 이유로 이적표현물 소지죄를 적용하기도 했다. 피고인이 ‘학문적인 연구나 오로지 영리추구 또는 호기심에 의한 것이라고 볼만한 자료’를 제시하지 못했기 때문에 이적표현물 소지죄를 적용한다고 판결하기도 했다.

대법원은 학문의 자유를 주장할 수 있는 사람을 ‘학문을 하거나 지식습득을 필요로 하는 사람’이라고 규정하고 그들에게는 보다 관대한 기준을 제시하기도 했다. “일반적으로는 이적표현물을 그 이적성을 인식하면서 소지한 경우에는 이적목적이 있었다고 추정하는 것이 원칙이라고 하겠으나, 학문을 하거나 지식습득을 필요로 하는 사람이 그 전공분야에 관련한 서적이나 자료를 소지한 경우에는 거기에 이적성을 담고 있는 내용이 포함되어 있었다고 하더라도 이는 학문적 연구나 지식습득을 위하여 소지하였다고 추정”하는 것이 타당하다고 보았다. 그러나 그런 경우에도 “오로지 그가 전공하는 학문에만 관련이 있다거나 그 분야에 관한 연구를 위하여 필요한 것이라고 인정되는 경우에만 이적목적이 없었다고 인정되거나 추정받을 수 있다”고 매우 제한적으로 해석했다.

한편 대법원은 ‘공산주의나 사회학에 대한 일반이론서로서 정치외교학 또는

사회학을 전공하는 피고인들의 학문연구에 결코 무관하지 아니한 내용'이 담긴 서적이려면 비록 '용공성향의 표현물'이라 하더라도 이를 '단기간 동안 소지, 독서, 토론한 것'을 복귀의 활동에 동조하였다거나 지적 표현물을 소지한 것으로 보기 어렵다면서 원심으로 무죄를 확정하기도 했다.

(4) 적극적이고 공격적인 표현 기준

대법원은 순수한 학문연구를 벗어난 '헌법상의 자유민주적 기본질서를 위협하는 적극적이고 공격적인 표현'은 학문의 자유로 인정할 수 없다는 새로운 법적 기준을 제시하기도 했다. 그러나 이 기준은 모든 판결에서 일관되게 적용된 것도 아니고, 어떤 내용의 표현이 '적극적이고 공격적인 표현'에 해당하는 지는 명확히 설명하지 않아, 유엔인권위원회가 요구한 처벌기준의 명확성이나 헌법재판소가 국가보안법 합헌의 전제조건으로 제시한 '명백한 위험과 실질적인 해악'에 부합하지 않았다. 대법원은 대체로 북한의 주장과 일치하는 표현이나 주장을 '적극적이고 공격적인 표현'으로 간주되었다. 해당 표현으로 인한 폭력 혹은 불법행위의 개연성이나 직접적인 연계여부는 전혀 고려되지 않았다.

1992년 3월 대법원은 자본주의 체제를 붕괴시키기 위해 임금인상투쟁을 선동하는 내용이 담긴 책자, '미국을 매도하고 제주폭동을 미제국주의에 대한 민중의 쫓기'라고 표현한 게시물, 노동자계급이 중심이 되어 '반미지주화투쟁과 반독재민주화투쟁 및 조국통일운동'을 주창한 책자는 '대한민국의 안전과 자유민주주의체제를 위협하는 적극적이고 공격적인 표현'으로서 표현의 자유의 한계를 벗어난 것이라면서 국가보안법 제7조에 대해서 '적극적이고 공격적인 표현' 기준을 처음으로 제시했다.

대법원은 “노동자계급의 주도에 의한 민중정부를 수립하기 위하여 다른 계급과도 연합하여 통일전선을 구축하여야 하고 필요한 경우에는 반합법, 비합법적인 수단을 동원하여서라도 현정부를 타도하여야 한다”는 주장을 편 유인물도 ‘대한민국의 안전과 자유민주주의 체제를 위협하는 적극적이고 공격적인 표현’이라고 판결했다. 대법원은 “노동자계급이 주도권(헤게모니)을 장악하는 민중연합정부를 수립하고 독점자본 등을 국유화하여야 하며, 이는 사회주의에 이르는 이행기로서 궁극적으로는 사유재산의 폐지와 프롤레타리아 독재를 내용으로 하는 사회주의 체제를 이룩하여야 한다는 것”은 헌법상의 자유민주적 기본질서를 위협하는 ‘적극적이고 공격적인 표현’이라고 판결했다.

대법원은 소설가 황석영의 북한 방문기가 “북한의 실상을 바로 알리려는 한계를 넘어 이를 미화하여 북한을 찬양, 고무하는 내용을 담고 있다”면서, 그의 글이 “대한민국의 안전과 자유민주주의 체제를 위협하는 적극적이고 공격적인 내용을 담고 있다”고 선언했다. 한편 대법원은 그 표현 내용에 대해서는 언급 없이 ‘남한프롤레타리아 계급투쟁동맹 준비위원회’의 유인물에 대해서도 ‘대한민국의 안전과 자유민주주의 체제를 위협하는 적극적이고 공격적인 내용’이 담긴 이적표현물이라고 규정했다.

대법원은 범민련이 범민족대회를 추진하기 위하여 제작·반포한 자료집이 ‘국가의 존립, 안전과 자유민주적 기본질서를 위협하는 적극적이고 공격적인 표현’이라 판결했다. 대법원은 범민련 남측본부 대구경북연합의 유인물에 대해서도 “그 전체적인 내용이 북한과 연계를 갖고 있는 범민련을 중심으로 추진되고 있던 제6차 범민족대회의 성공적인 개최를 선전·선동하고, 연방제 통일방안, 주한미군 철수, 국가보안법 철폐, 평화협정 체결 등을 주장하는 것이므로 반국가

단체인 북한 공산집단의 활동에 동조하는 적극적이고 공격적인 표현물임이 명백하다”고 규정했다.

대법원은 ‘모내기리는 그림도 ‘적극적이고 공격적인 표현’이라고 판정했다. 대법원의 설명에 의하면 그림의 상반부는 북한을 “전체적으로 평화롭고 풍요로운 광경을 그림으로써 결과적으로 북한을 찬양하는 내용으로 되어 있고”, 하반부인 남한은 “미·일 제국주의와 독재권력, 매관자본 등 통일에 저해되는 세력들이 득하여 농민으로 상징되는 민중 등 피지배계급이 이들을 강제로 썬대질 하듯이 몰아내면 38선을 삼으로 건듯이 자연스럽게 통일이 된다는 내용을 그린 것”이었다. 대법원은 이 그림이 “파쇼독재정권과 매관자본가 등 지배계급을 타도하는 민중민주주의 혁명을 일으켜 연방제 통일을 실현한다는 북한공산집단의 주장과 궤를 같이하는 것”이기 때문에 ‘반국가단체인 북한공산집단의 활동에 동조하는 적극적이고 공격적인 표현물’이라고 판결, 무죄를 선언한 하급심 결정을 파기환송했다.

한편 대법원은 그 내용의 일부가 김일성 개인을 찬양미화하고 있는 「용해 공들」 및 「불을 다루는 사람들」이라는 북한 서적의 “줄거리나 주요 내용이 사회주의 사상이나 주체사상의 내용을 그대로 선전·선동하는 데에 그 핵심이 있는 것이라고 보기는 어렵기 때문에 대한민국의 자유민주주의 체제를 구체적, 실질적으로 위협할 만한 적극적이고 공격적인 표현은 들어있지 않다”는 하급심의 결정을 확정했다. 대법원은 또한 쌀수입 개방문제를 토론한 것이나 반정부 집회장소에서 살포된 표현물을 읽고 버린 것은 적극적이고 공격적인 표현물이라고 볼 수 없어 국가보안법 위반이 아니라는 판결을 내렸다.

(5) 북한의 주장과의 동조여부

1990년의 헌법재판소 판결이후 대법원이 국가보안법 제7조 위반사건에 대해 가장 보편적으로 적용한 기준은 북한의 대남선전 선동 내용과의 일치 여부였다. 헌법재판소가 요구한 ‘명백한 위협’이나 ‘실질적 해악’은 고려대상이 아니었다. 이에 따라 대법원은 대다수의 국가보안법 제7조 위반사건에서 표현내용이 ‘공지된 북한공산집단의 대남혁명전략이나 그에 따른 통일노선과 상통’한다는 이유로, “객관적으로 모두 북과가 대남적화통일을 위한 선전활동의 일환으로 내세우고 있는 반미선전책동과 그 궤를 같이한다”는 이유로, 혹은 ‘전체적 객관적으로 볼 때 반국가단체인 북한의 대남선전 선동등의 활동에 동조하는 표현’이라는 이유로 유죄판결을 내렸다.

대법원은 북한 서적인 「꽃피는 처녀」를 남한에서 출판한 것이 ‘반국가단체인 북한공산집단의 활동에 동조하는 것’이라고 판결했다. 대법원은 한 노동자 단체의 ‘현실인식, 통일이념, 목적, 사업 및 조직’이 “폭력·비폭력, 합법·비합법 등 각종 투쟁형태를 적절히 배합한 반제, 반과소, 민주화 투쟁을 전개하여 민족해방 인민민주주의 혁명을 완수하여 남한 단독으로 사회주의국가를 건설한 다음 북한과 통일을 이룬다는 북한의 선전선동활동과 그 궤를 같이하고” 있기 때문에 “대한민국의 존립과 안전을 위태롭게 하거나 자유민주적 기본질서에 위해를 준다”고 결정했다.

대법원은 “우리 민족은 분단 이후 지금까지 미국의 신식민주의적 간섭과 군사적 독재정권의 가혹한 탄압을 받고 있고, 군사독재정권과 독점재벌, 미국과 일본 등 외세는 한반도 분단의 고착화를 바라고 있으므로 이에 대항하여 주한미군의 조속한 철수, 핵무기 철거, 팀스피리트 훈련 폐지, 범민족대회의 추진등

을 위하여 투쟁하여야 한다”는 범민련의 주장이 북한의 선전책동과 유사하기 때문에 국가보안법상의 동조행위에 해당한다고 판결했다.

대법원은 “북한이 대남선전활동의 일환으로 내세우는 국가보안법의 폐지, 평화협정 체결, 상호불가침선언 등의 주장에 동조하여 대한민국의 대북정책이나 통일정책등을 적극적으로 비난하는 내용을 담고 있는” 논문을 이적표현물로 간주했다. 또 미국에서 주한미군 철수등을 요구하는 반미시위에 참가한 것도 ‘반국가단체인 북한공산집단의 주장에 동조한 것’이라고 판결했다. 대법원은 “학생들 또는 재야인사들의 무분별한 북한과의 접촉을 통한 통일논의 및 이를 위한 활동은 현단계에서 통일을 촉진한다기보다는 반국가단체인 북한에 동조함으로써 오히려 대한민국의 존립·안전이나 자유민주적 기본질서를 위태롭게 한다”고 규정하면서, ‘일부 북한의 주장과 같은 한반도의 평화보장을 위해 외국군 철수, 핵무기 철거, 휴전협정의 평화협정으로의 대체, 국가보안법을 비롯한 제반 악법의 철폐를 주장하는 범민련해외본부와 범민련남측본부는 이적단체라고 판결했다. 대법원은 범민련 남측본부 결성식에서 배포된 한 재야인사의 추모전단에 대해서도 그 내용이 그의 ‘생전투쟁을 본받아 북한 공산집단의 주장과 궤를 같이 하는 연방제통일 및 이적단체인 범민련의 강화를 위하여 더욱 투쟁하지는 내용’이기 때문에 이적표현물이라고 판결했다.

대법원은 “대한민국의 현실을 파쇼정권과 독점재벌이 함께 노동자 계급을 탄압·착취하는 신식민지 국가독점자본주의 체제의 사회로 인식하고 자본주의 경계이념을 근본적으로 부정하며 노동자계급의 입장에서 파쇼정권과 독점재벌을 타도하고 노동자계급이 주인이 되는 사회를 이루는 것이 진정한 노동해방이라는 것등 우리사회에서 사회주의혁명을 정당화하는” 내용이 담긴 유인물을 소지한 것도 ‘북한공산집단의 활동에 동조할 목적’으로 소지한 것이라고 판결했다.

대법원은 “노동자가 지도하는 민중권력을 수립하고, 독점자본을 몰수, 국유화하여 계획경제를 실시하고, 북한과 연방제통일을 실현하여 사회주의 국가를 건설”과 “그 목적달성을 위한 수단으로서의 폭력혁명 포기 내지 배제하는 것이 아니라 유보하고 있을 뿐인 사실등을 인정”했다면 반국가단체인 북한공산집단의 활동에 동조하거나 국가변란을 선전·선동하는 행위라고 판결했다.

대법원은 한총련에 대해서도 ‘북한이 대한민국을 외해시키기 위해 선전·선동활동의 일환으로 내세우고 있는 대남적화통일노선의 주장과 궤를 같이 하는 내용’을 주장하고 있기 때문에 이적단체로 규정했다. 대법원은 한총련이 우리 사회를 ‘미제국주의 강점에서 비롯된 식민지 반자본주의 사회’로 규정하고 반미·반과쇼 투쟁이라며 ‘미제와 그 식민지 대리정권인 김영삼 정권의 타도’를 구호로 삼고, 자주·민족·평화의 원칙이라며 ‘주한미군 철수와 국가보안법 철폐 및 북미평화협정 체결을 통한 연방제통일방안’을 찬양·동조하며 강령으로 삼고, 남북·해외의 민족대단결을 실천적으로 구현한다는 명목으로 조국통일범민족연합이 추구하는 범민족대회를 지지하는 등의 노선을 취하고 있는 것에 비추어 ‘반국가단체인 북한의 대남적화통일노선에 부합하는 폭력혁명노선을 채택함으로써 그 활동을 찬양·고무·선전하며 이에 동조하는 행위를 목적으로 하는 단체’라고 판결했다.

대법원은 설사 이적의도가 없었음이 인정된다 하더라도 결과적으로 북한의 주장과 동일하다면 이적표현에 해당한다고 거듭 밝혔다. 대법원은 ‘한미관계를 정치적, 경제적 예측관계로, 현정권을 분열주의자로 단정짓고 반미와 정권타도를 주창하여 미군 철수, 국가보안법 철폐, 팀스피리트훈련의 영구폐기, 평화협정 체결, 연방제 통일방안 합의 등을 위하여 투쟁하여야 한다는 내용’을 담은 유인물을 배포한 것은 설사 그 의도가 ‘남한의 진정한 민주적 발전, 한반도 내

에서 고조되는 군사적 긴장과 대결의 해소, 평화구조의 정착, 한미간 불평등협정의 개정과 수입개방 반대, 외세의 배격, 현실적이고 합리적인 통일방안의 제시 등이라 하더라도 “그 내용이 객관적으로 북한이 그들의 대남적화통일전략을 위하여 우리의 정치, 경제, 사회체제를 미제국주의의 식민지 내지 매판체제 또는 종속적 지배관계라고 허위선전하면서 반미·반정부활동을 책동하고 위장평화공세를 하고 있는 선전·선동활동과 그 궤도를 같이하고 있는 것”이기 때문에 이 적표현에 해당한다고 판결했다.

대법원은 또 ‘북한의 인공기를 게양하는 것이, 설사 ‘그 의도가 남과 북이 동반관계에 있음을 상징적으로 표현하기 위한 목적’이라 하더라도 “객관적으로 반국가단체인 북한의 실체와 권위를 인정하여 그 존재와 활동에 호응 가세한다는 의견을 상징적으로 표현하고 있는 것으로서 북한의 대남선전·선동활동에도 동조하는 것”라고 판결했고, ‘연방제통일방안 확정을 위하여 투쟁하지는 등의 통화내용이 녹취된 테이프를 방송’한 것도 ‘객관적으로 반국가단체인 북한이 대남적화통일전략을 위하여 전개하고 있는 선전책동과 그 궤를 같이하는’ 이적행위라고 판결했다.

대법원은 동조죄가 성립되기 위해 반드시 북한의 주장과 일치할 필요는 없다고 보았다. 비록 “북한의 주장과는 다소 차이가 있다 하여도 결과에 있어서는 사회주의 체제를 건설하여야 한다는 점에서 반국가단체인 북한의 주장과 그 길을 같이하는 것”이라면 국가보안법 제7조 위반이라고 주장했다. 대법원은 심지어, 북한에 동조하지 않았지만, 우리 역사의 부정적인 면만을 강조한 주장이라는 이유로 이적표현물로 간주하기도 했다. 대법원은 “일제하의 3·1운동을 노동자, 농민, 애국시민 등이 중심이 된 기층민중의 반부르조아, 반제 민중봉기라고 하고, 해방 직후에 들어선 조선민주주의인민공화국은 공산주의 세력이 아니라

민주주의 조선을 건설하는데 헌신한 단체라고 하며 당시에 활약한 조선노동조합전국평의회 산하 근로자들의 남한 단독선거 반대투쟁을 정당시하고, 4·3 제주폭동을 미국과 독재정권에 항거한 민중의 의거"라는 등의 주장은 "노동자들을 상대로 우리나라의 긍정적 측면은 제외하고 부정적 측면만을 강조하여 또는 왜곡된 역사인식에 기하여 교육을 한 것으로써, 노동자들의 정당한 권익을 신장시키고 그들의 정치, 경제적 지위를 향상시키기 위한 정당행위가 아니기 때문에 국가보안법 제7조 위반으로 처벌하는 것이 정당하다"고 판결했다.

대법원은 '사회민주주의 청년연맹'이라는 단체가 "우리 사회를 계급간 적대가 존재하는 계급사회로, 우리나라를 외세에 예속된 식민지로 규정하고 있으며, 노동대중의 의식화·조직화사업을 통한 사회적 예방을 완수하고, 일제의 제국주의 침략을 배제하고 군부과시즘을 종식시키며, 자본의 국유화 등으로 사유재산 제도를 변혁시키고, 외세의 영향력하에 있는 정권을 청산하기 위하여 그 변혁을 불가능하게 하는 모든 세력에 대하여는 대중정치투쟁과 민중항쟁 등을 포함한 모든 방법을 동원하여 제거, 타파시키는 것을 목적으로 하는 단체"이기 때문에 국가보안법 제7조 위반으로 처벌한 것은 정당하다고 판결했다. 대법원은 그러나 이러한 주장이 북한의 주장과 일치하는 지 여부는 고려하지 않았다.

한편 대법원은 이적성이 담기긴 했지만 이를 인식했다는 증거가 없다는 이유로 무죄를 선언하기도 했다. 책의 내용이 "북한의 주체사상과 사회적 애국주의로 무장한 바람직한 인간상의 전형을 제시하고 있으며 김일성을 '위대한 수령'으로 표현하면서 김일성을 개인을 찬양, 미화하고 있기 때문에 대한민국의 안전과 자유민주주의 체제를 위태롭게 하는 적극적인 내용을 담고 있다"고 보아야 하지만, 개정된 국가보안법의 조항대로 '국가의 존립·안전이나 자유민주적 기본질서를 위태롭게 한다는 정을 알면서 또는 그러한 목적으로 범행을 저질렀다고

인정할 증거가 없기 때문에 무죄라고 선언했다. 기존의 판례와 달리 이적성 추정의 원칙을 버리고 ‘적극적 의욕이나 확정적 인식’을 요구한 판결이었다. 대법원은 북한영화를 녹화한 비디오 테이프를 내용을 보지도 않고 이적표현물로 규정할 수 없다며 원심을 파기환송하기도 했다.

(6) 소수 대법관들의 반대의견

1992년 이회창, 이재성, 배만운 등 세명의 대법관들은 다수 대법관들이 제시한 이적표현물의 판정기준이 ‘추상적이고 애매모호’하다고 비난하면서 보다 적극적으로 표현의 자유를 보장하자고 주장했다. 그들은 “국가보안법이 존속하는 한 법원은 그 해석과 적용의 원칙을 밝힐 의무가 있기 때문”에 대법원은 국가보안법상의 표현범죄에 관한 규제기준을 명확히 제시해야 한다고 주장했다. 그들은 1990년의 헌법재판관들처럼 국가보안법의 문제점을 솔직히 밝히면서, 대법원이 지금까지는 표현의 자유가 아니라 국가안보에 ‘우월적 지위’를 부여해 왔음을 인정했다. “그 동안 국가안전보장이 강조될 수밖에 없었던 국내외적인 사정과 정세하에서 개인의 표현의 자유보다는 국가안전보장의 보호에 더 치중하여 해석·적용되어 온 것이 사실”이었다고 고백했다.

소수 대법관들은 종전의 대법원의 국가보안법 판례에서는 발견되지 않던 표현의 자유의 중요성을 강조했다. 그들은 “개인이 집단 또는 반대자의 의사와 상반되는 자신의 의사를 표명할 수 있는 자유는 자유민주주의의 필수적 요건의 하나일 뿐 아니라 그 대표적 징표”라고 하면서 ‘사상의 자유시장’ 개념을 역설했다. 그들은 국가보안법과 같은 규제가 ‘사상의 경쟁시장에 상장되면 그 허구성과 무가치한 실체가 드러나서 저절로 스러져 버릴 표현물’이라고 할지라도 이를

금기시함으로써 상징적 위험성을 지니게 만든다면서 기존의 이념과 가치를 부정하고 공격하는 내용이어서 당장은 당혹스럽고 불쾌한 것이라고 하더라도, 이를 과감하게 허용하여 사상의 경쟁을 거치게 함으로써 그 상징적 위험성을 제거하는 것이 자유민주주의 체제의 정도라고 주장했다. 그들은 “기존의 사상·이념에 반한다 하여 무조건 배척하거나 억제할 것이 아니라 무가치하고 유해한 사상과 이념이라고 할지라도 가급적 자유경쟁의 시장에서 비판되고 도태되는 과정을 거치게 함으로써 건전한 국가와 사회체제의 기초가 형성될 수 있는 것”이라고 주장했다.

물론 소수대법관들도 표현의 자유의 한계를 인정했다. 그들은 ‘자유민주주의의 질서와 체제 자체를 파괴하려는 행위’를 규제하는 것은 ‘자유민주주의 자체의 방어를 위하여 당연하다’고 주장했다. 이들이 표현의 자유와 국가안보의 균형을 유지하기 위해 선택하려는 규제기준은 ‘대한민국의 존립·안전과 자유민주적 기본질서를 파괴할 구체적이고 가능한 위험이 있는 표현행위만을 처벌하는 것이었다. 그들은 단순히 북한의 주장과 일치한다는 이유만으로 이적표현으로 간주하는 것에 반대했다. “어떤 표현이 대한민국의 자유민주적 기본질서의 이념과 가치에 동조하지 아니하고 이를 비판하거나 심지어 이와 반대되는 사상·의견을 표명한 것이라고 하여도, 이러한 정도의 의사표현만으로는 해악의 내용은 구체적이라고 할 수 있을지언정 해악발생의 가능성이 있다고 보기 어렵다”면서, “적극적으로 폭력 기타 비합법적 방법에 의하여 국가의 존립과 자유민주적 기본질서를 전복·폐지할 것을 유도 또는 선동하는 경우에만 해악발생의 가능성이 있는 표현만 처벌하자”고 주장했다. 그들은 “종전에 북한정권이 펴온 선전에 부합하는 내용이라는 점에 얽매여 위와 같은 구체적이고 가능한 위험성 유무를 가려봄이 없이 단지 금기된 표현물이 지나는 상징적 위험성만으로 불법

표현행위로 단정하여서는 안될 것”이라고 주장했다.

소수 대법관들은 기존의 이적성 인식 추정원칙에 대해서도 문제를 제기했다. 그것은 “형사소송에 있어서 국가(검사)가 부담하는 입증책임을 합리적 근거도 없이 일률적으로 피고인에게 떠맡기는 것”이라고 주장하면서, “피고인 자신이 이적행위의 목적이 없었다는 소극적 사실을 입증하기란 어려운 일이어서 사실상 처벌을 면할 수 없게 될 것”이라고 주장했다. 이적성 추정원칙을 극복하기 위해서 피고인들이 “학문적인 연구나 오로지 영리추구 및 호기심에 의한 것이라는 등의 그 이적목적이 없었다”는 것을 입증하는 것은 “학자나 교수 또는 예술가 등과 같은 지위를 갖지 않은 일반인이 그와 같은 목적이 있음을 인정받기란 매우 어렵다”고 주장했다.

소수 대법관들이 제시한 ‘구체적이고 가능한 위협’ 기준은 헌법재판소가 요구한 기준이나 유엔인권위원회가 요구한 기준에는 미흡한 것이었지만, 다수 대법관들이 선택한 기준보다는 훨씬 표현의 자유의 범위를 넓힐 수 있는 기준이었다. 그러나 소수 대법관들의 표현의 자유 옹호는 단 한차례에 그쳤을 뿐, 주장은 이후의 판결에서는 전혀 나타나지 않았고, 국가보안법 판결에 변화를 가져오지도 못했다. 그러나 일부 하급심 판결은 헌법재판소가 제시한 ‘실질적 해악을 줄 명백한 위협성’ 기준이나 ‘구체적이고 가능한 위협’ 기준을 적용해 무죄 판결을 내리기도 했다. 그러나 대법원은 이러한 판결을 ‘적극적이고 공격적인 표현’의 기준을 적용해 무죄판결을 파기했다. 1995년 4월 서울지방법원은 헌법재판소와 92년 소수 대법관들이 제시한 기준을 적용해, 범민련이 배포한 자료집이 국가안보에 ‘실질적인 해악을 미칠 구체적이고 가능한 위협성’을 제기하지 않았다고 무죄판결을 내렸다. 서울지법 형사항소 1부는 ‘일부의 표현내용이 북한정권의 주장과 유사함을 인정했다. 그러나 재판부는 그러한 표현에 대한 관

용이 필요하다며 다음과 같이 역설했다.

“각 자료집에 실려있는 우리정부에 대한 비판과 국내외정책의 주장 내용은 남북한이 대치하고 있는 현실에서 우리 사회에 당혹감과 불쾌감을 주고, 우리 정부에서 추진하고 있는 통일정책의 수행에 오히려 혼란을 초래할 우려가 있을 지도 모른다. 그러나 국가보안법이 존재하는 이유가 자유민주적 기본질서를 수호하기 위함에 있고, 이러한 자유민주적 기본질서의 본질적 내용이 바로 개인이 정치적인 문제에 대한 견해를 포함한 자신의 의견을, 그 의사 표명으로 인한 예기치 못한 처벌 가능성에 대한 두려움 없이 자유롭게 표현하는 것을 보장함에 있으므로, 국가보안법이 수호하고자 하는 자유민주적 기본질서를 보장하기 위하여는 우리 사회에 당혹감을 주는 이러한 표현행위에 대하여도 관용할 것이 요구되는 것이며, 이러한 관용은 우리가 자유민주적 기본질서를 향유하기 위하여 치러야 할 대가라고도 할 수 있다. 또한, 이렇게 사상과 표현의 자유를 보장하여 자유로운 사상의 경쟁을 허용함으로써 건전한 사회의 발전을 도모할 수 있다는 점이, 우리 사회가 단일한 의사만을 강요받는 폐쇄된 북한 사회에 대하여 갖는 우월성이라고 할 것이다.”

1995년 한국을 방문한 유엔인권위원회의 이비드 후세인 특별보고관은 이 판결을 한국 정부가 표현의 자유를 보장할 의무를 인정한 귀중한 판결(a landmark decision as it recognized the obligation to safeguard the right to freedom of expression)이라고 높이 평가했었다. 그러나 대법원은 서울지법 형사항소1부의 판결이 ‘국가보안법의 법리를 오해한 나머지 내린 판결이라고 선언했다. 대법원은 유인물의 내용이 ‘북한의 대남적화선전활동에 따른 연방제 통일방안의 추진, 평화협정의 체결, 국가보안법 및 국가안전기획부법 폐지, 재벌해체, 주한미군 철수, 군비축소, 한-미행정협정과 한-미 상호방위조약

등의 파기를 주장하는 등의 내용은 ‘국가의 존립, 안전과 자유민주적 기본질서를 위협하는 적극적이고 공격적인 표현’이라고 규정했다.

참 고 문 헌

- 국토통일원 남북대화사무국, 「남북대화」, 제47호, 1989
 _____, 「남북대화」, 제48호, 1989
- 권영성, 「헌법학원론(상)」 서울: 법문사, 1979
 _____, 「헌법학원론」 서울: 법문사, 1988
 _____, 「헌법학원론 보정판」 서울: 법문사, 2000
- 길정우, “통일을 위한 실질적 대비방안: 민족공동체 형성을 위한 정책추진 방향”, 「민족공동체 통일방안의 이론체계와 실천방향」 서울: 민족통일연구원, 1994
- 김성남, “국회 국가보안법 개폐에 관한 공청회 의견서”, 「인권과 정의」, 제162호, 1990년 2월
 _____, “남북교류협력법안 검토”, 「인권과 정의」, 대한변호사협회, 1989.8
- 김성호, 「하나원 실태조사보고서: 자유를 향한 새로운 삶을 위하여」, 2001.5.13
- 김승대, “북한이탈주민의 법적 지위 토론편”, 「남북교류와 관련한 법적 문제점(1)」, 통일사법정책자료 2003-1, 서울: 법원행정처, 2003
- 김영운, 「남북한 금융분야 협력방안」, 서울: 통일연구원, 2001
- 김천식, “법적 보장으로 본 「남북교류협력법」”, 「통일한국」, 1990.9
- 김철수, 「현대헌법론」, 서울: 박영사, 1979
- 김학성, 「동·서독 인적교류 실태 연구」, 연구보고서 96-03 서울: 민족통일연구원, 1996
- 남북문제연구소, “국가보안법 어떻게 달라졌나”, 「시사문제 6」 서울: 남북문제

연구소, 1991

대한변호사협회, 「대한변호사협회지」, 통권 제152호, 1989.4

도회근, “통일관련 법정책의 문제점 비판”, 「법과 사회」(「법과 사회이론연구회」), 제7호 (1993).

민주평화통일자문회의사무처, “민주평화통일자문회의 제10기 주요 업무추진 실적”, 상임위원회 회의자료 2003.5.20

박원순, 「국가보안법연구 1: 국가보안법 변천사」, 2판 서울: 역사비평사, 1990.

박운훈, “『남북기본합의서』 이행에 따른 남북교류협력법령의 보완과 그 발전방향”, 「남북교류협력의 본격화과정에서 제기될 법적 문제점 및 대책」, 서울대 법학연구소 주최 세미나 주제발표문 1992.9.25

_____, “남북기본합의서 이행에 따른 남북교류협력법령의 보완 발전방향”, 「서울대학교 법학」, 제34권 제1호, 1993.

배종대, “다시 한번 국가보안법을 말한다”, 「법과 사회」, 제4호, 1991.

백진현·제성호, 「군비통제 검증관련 기구 및 법령에 관한 연구」, 2001 국방정책 연구보고서, 서울: 한국전략문제연구소, 2001.

법무부, 「법무연감(2002.1.1-2002.12.31)」, 서울: 법무부, 2003.

법제처, 「독일통일관계법연구」, 법제자료 제156집, 서울: 법제처, 1991.

이동복, “국가보안법 개폐문제 검토”, 새정치국민회의 인권위원회·정책위원회, 「국가보안법 개정을 위한 대토론회」에서 배포된 별지 토론문 (서울: 새정치국민회의, 1999.9.29).

이장희, “남북합의서의 국제법적 성격”, 「남북합의서의 성격과 그 실현방도」,

- 제1회 평화통일대토론회, 1992.
- 임복규, “통일이전의 서독과 동독의 법적 지위”, 「남북교류와 관련한 법적 문제점(2)」, 통일사법정책자료 2003-1, 서울: 법원행정처, 2003.
- 오준근, “남북교류협력에 관한 현행법제와 그 개선방향”, 「통일문제연구」, 제4권 1호, 1992.
- 외교통상부, “탈북자문제 현황 및 대책”, 국회인권포럼 및 국가조찬기도회 소속 의원 간담회 자료 (2002.6.24).
- 장명봉, “남북한 기본관계 정립을 위한 법적 대응”, 「남북한 UN가입과 한반도 통일문제에 관한 공법적 대응」, 한국공법학회 제21회 학술발표회 1991.11.2.
- _____, “남북기본합의서·부속합의서 실천에 따른 국내법적 문제”, 「통일」, 통권 제135호, 1992.12.
- _____, “통일문제와 관계법의 괴리 -통일정책과 헌법문제를 중심으로-”, 「사상과 정책」, 1989.
- 전광석, “동·서독 통일의 헌법문제”, 「한림대학교 논문집」(인문사회과학편) 제8집, 1990.12.
- _____, “동서독통일의 방법론에 대한 헌법논의”, 「독일통일의 법적 조명」, 서울: 박영사, 1994.
- 전우택·윤덕룡, 「북한이탈주민 사회적응실태 조사보고」, (서울: 북한이탈주민 후원회, 2001.12.
- 정인섭 편, 「한국관계국제법」, 서울: 홍문사, 1998.
- 정형근, “동서독간 경험활성화 지원정책과 시사점”, 「통일경제」, 7·8월호,

2001.

제성호, “개정 국가보안법의 분석 및 평가”, 미발간 보고서, (서울: 민족통일연
구원 정책연구실, 1991년 5월).

_____, “국가보안법과 남남갈등”, 「중앙법학」, 제4집 제3호 2002.

_____, “국가보안법에 대한 남한의 입장”, 「정책연구」, 국가안보정책연구소,
통권 제137호, 2001.

_____, “『국민의 정부』의 이산가족정책과 이산가족문제 해결방안”, 「남북이산
가족문제 해결방향」, 학술회의 총서 99-04 서울: 통일연구원, 1999.

_____, 「남북경제교류의 법적 문제」, 서울: 집문당, 2003.

_____, “남북교류협력법의 법체계상 문제점과 보완방향”, 통일원 「남북교류협
력 법제논문자료집」, 서울: 통일원, 1996.

_____, “남북교류협력에 따른 법적 문제 해결방안 -법제개선 및 분쟁해결을 중
심으로-”, 「남북한 화해·협력 촉진방안」, 인문사회연구회 협동연구
총서 2000-02 서울: 통일연구원, 2000.12. 26.

_____, 「남북한 특수관계론: 법적 문제와 대책」, 서울: 한울아카데미,
1995.

_____, “대량 탈북자 발생시 공법적 대응”, 「법제연구」, 통권 제12호, 1997.

_____, “북한귀순자 보호 및 권리상의 문제점과 개선방안”, 「형사정책연구」,
제7권 1호 1996.

_____, “북한방송 개방의 방법론과 법적 문제”, 「통일정책연구」, 제8권 1호
1999.

_____, “남북기본합의서의 법적 성격-민변의 북한주민 접촉신청 관련 대법원

- 판결분석」, 「국제판례연구」, 서울국제법연구원 제1집, (1999),
- _____, 「통일시대의 법」 (서울: 중앙대학교 출판부, 2003).
- _____, “헌법상 통일관련조항의 개폐문제”, 「통일연구논총」, 창간호, 서울: 민족통일연구원, 1992.
- 조영기, “국내적 통일인프라 구축을 위한 실태조사: 경제분야”, 「국내적 통일 인프라 실태」, 통일연구원 협동연구학술회의발표논문집, 2003.9.26.
- 최대권, 「헌법학강의」, 서울: 박영사, 1999.
- 최의철·신현기, 「남북한 통일정책과 교류협력」, 서울: 백산자료원, 2001.
- 통일부, 「남북교류협력법규집」, 서울: 통일부, 2002.
- _____, 「2001 통일백서」, 서울: 통일부, 2001.
- _____, 「2003 통일백서」, 서울: 통일부, 2003.
- 통일원, 「남북기본합의서 해설」, 서울: 통일원, 1992.
- _____, 「동·서독교류협력사례집」, 서울: 통일원, 1993.12.
- _____, 「1992 통일백서」, 서울: 통일원, 1992.
- 통일원 통일교육원, 「통일문제이해」, 서울: 통일원, 1997.
- 한인섭, “국가보안법 개폐론에 대한 대화적 접근”, 「인권과 정의」, 통권 제 280호 1999년 12월.
- 헌법재판소, 「헌법재판소 판례집」, 제2권 1990.
- _____, 「헌법재판소 판례집」, 제4권 1992.
- _____, 「헌법재판소 판례집」, 제5권 2호 1993.
- 홍준형, “남북관계 활성화에 대비한 남북교류협력관련 법제보완의 방향”, 「남북교류협력 법·제도 실천과제 연구」, 서울: 통일원, 1994.

황병덕, 「분단국 경제교류·협력 비교연구」, 연구보고서 98-17 서울: 민족통일연구원, 1998.

동아일보

법률신문

법원공보

세계일보

연합뉴스 속보

전교학신문

조선일보

중앙일보

한겨레신문

민주평화통일자문회의 : <http://www.acdpu.go.kr>

민회협 : <http://www.kcrc.or.kr>

통일부 : <http://www.unikorea.go.kr>

통일연구원 : <http://www.kinu.or.kr>

Claus-Dieter Ehlemann/Siegfried Kupper/Horst Lambrecht/Gerhard Olig,
Handelspartner DDR-Innerdeutsche Wirtschaftsbeziehungen
(Baden-Baden, 1975).

Dieter Blunewitz, “Genießt der Vorsitzende des Staatsrats der DDR in der Bundesrepublik Immunität nach den allgemeinen Regeln des Völkerrechts?”,
JZ, 1985.

Karl-Heinrich v. Waldhausen, *Rechtsfragen zum Interzonenhandel zwischen*

Bundesrepublik und DDR (NJW, 1980).

Reinhard Müßnug, “Zustandekommen des Grundgesetzes und Entstehen des Bundesrepublik Deutschlands”, Isensee/ Kirchhof, *Handbuch des Staatsrecht*, Bd I (1987).

Siegfried Kupper, *Der innerdeutsche Handel. Rechtliche Grundlagen, wirtschaftliche und politische Bedeutung* (Köln, 1972)