

남북관계의 법제화 방안 연구

통일정책의 안정적 추진을 위한 법제화 방안 : 통일정책추진기본법(안)

이찬호



통일법제 연구 18-19-①-04

남북관계의 법제화 방안 연구

**통일정책의 안정적 추진을 위한
법제화 방안 : 통일정책추진기본법(안)**

이 찬 호

남북관계의 법제화 방안 연구

**통일정책의 안정적 추진을 위한
법제화 방안 : 통일정책추진기본법(안)**

Legal Framework for the Sustainable Unification Policy

연구책임자 : 이찬호(법무법인 태평양 외국변호사)
Chanho Lee

2018. 8. 31.

연 구 진

연구책임 이찬호 법무법인 태평양 변호사

심의위원 이상모 연구위원

최경호 부연구위원

신옥주 전북대학교 교수

요 약 문

I. 배경 및 목적

▶ 남북관계의 제도화를 뒷받침하기 위한 통일정책의 제도화

- 통일정책 추진 체계에 대한 법제화 시도를 통해 국정과제의 하나인 남북관계의 제도화 실현을 위한 제도적 기반 마련

▶ 통일정책 분야에서의 법치주의의 강화

- 통치행위로 간주되어 왔던 통일정책 추진 분야에 대한 제도화 및 법제화를 통해 정부의 통일정책 수립 및 추진도 법치행정의 원리가 적용되도록 함으로써 국가 작용에 있어서의 법치주의를 강화

II. 주요 내용

▶ 기존 통일정책 법제화에 대한 평가

- 통일방안 등에 대한 검토 및 통일정책 분야에서 이루어졌던 법제화 경과 분석 및 평가

▶ 통일정책 추진 기본법 제정 문제의 검토

- 통일정책 분야에 있어서의 기본법 부재 문제의 진단
- 가칭 ‘통일정책 추진 기본법’ 도출 방안의 검토

▶ **통일정책 추진 기구, 통일국민협약 등의 제도화 문제 검토**

- 국민참여 하의 통일정책 추진 기조를 제도적으로 실현하기 위한 각종 추진 기구 구성 방안 및 통일국민협약 추진 제도화 방안을 가칭 ‘통일정책 추진 기본법’에 반영
- ‘통일정책 추진 기본법(안)’의 도출 및 제시

Ⅲ. 기대효과

통일정책의 제도화를 통해 국가작용의 법치주의 원리 강화에 기여하고, 법치주의에 의한 통일정책의 수행을 통해 국민적 지지를 확보함으로써 우리 대북정책의 기반을 확충

▶ **주제어 : 통일정책, 남북관계, 통일방안, 통일정책 법제화, 남북관계의 제도화**

Abstract

I. Backgrounds and Purposes

- ▶ Legislation of the unification policy to support the institutionalization of the Inter-Korean relations
 - To make preparation by drafting the legal framework for the sustainable unification policy

- ▶ Strengthening ‘the rule of law ’ principle in the area of unification policy

II. Major Content

- ▶ Evaluation of the current unification policy legislations

- ▶ Drafting of ‘the basic law for the unification policy’

Ⅲ. Expected Effects

- ▶ Enhancement of the rule of law in the area of the unification policy by introducing ‘the basic law for the unification policy’

- ▶ Key Words : unification policy, inter-Korean relations, unification plan, legislation of the unification policy, institutionalization of the inter-Korean relations

목차

통일정책의 안정적 추진을 위한
법제화 방안 : 통일정책추진기본법(안)

korea legislation research institute

요 약 문	5
Abstract	7

제1장 서론 / 13

제1절 연구의 배경	15
제2절 연구의 목적	17
제3절 연구내용	19

제2장 통일과정과 통일방안 / 23

제1절 한반도 통일 과정	25
1. 개요	25
2. 통일방안	26
제2절 합의형 통일과정	27
1. 민족공동체 통일방안	27
2. 통일정책	30
제3절 급변사태형 통일과정	30
1. 개요	30
2. 한반도 급변사태 시 관할권 인정 문제와 한계	31
3. 독일의 급변사태 처리와 시사점	32

제3장 통일정책 추진 법제화 현황 / 35

제1절 통일정책 법제화 연혁	37
1. 남북교류협력정책의 법제화	37

목차

통일정책의 안정적 추진을 위한
법제화 방안 : 통일정책추진기본법(안)

korea legislation research institute

- 2. 북한이탈주민 정책 및 통일교육의 제도화 39
- 3. 남북관계 발전에 대한 규율 40
- 4. 남북경협 사업 지원 법제화 41
- 5. 이산가족 정책의 법제화 42
- 제2절 통일정책 법제화에 대한 평가 43
 - 1. 긍정적인 측면 43
 - 2. 향후 보완 과제 45

제4장 통일정책 추진 법제화 방안 / 49

- 제1절 기본방향 51
- 제2절 통일정책 추진 법률 체계: 기본법 및 분야별 개별법 체제 53
 - 1. 협의의 통일정책 및 남북회담 54
 - 2. 남북교류협력 54
 - 3. 북한정세분석 56
 - 4. 인권 및 인도적 분야 56
 - 5. 통일교육 57
- 제3절 통일정책 추진 기구 57

제5장 가칭 ‘통일정책 추진 기본법’ 제정 방안/ 59

- 제1절 개 요 61
- 제2절 통일정책 추진 기본법의 제정 62
 - 1. 법 제정의 의의 62
 - 2. 통일정책 추진 기본법(안)의 체제와 주요 내용 63
- 제3절 통일정책추진기본법(안)의 도출 65

목차

통일정책의 안정적 추진을 위한
법제화 방안 : 통일정책추진기본법(안)

korea legislation research institute

제6장 결론 / 103

참고문헌	109
------------	-----

korea
legislation
research
institute

제1장 서론

제1절 연구의 배경

제2절 연구의 목적

제3절 연구내용

제1장 서론

제1절 연구의 배경

통일정책은 그동안 통치행위의 하나로서 간주되어 많은 부분이 사법적 심사의 대상에서 제외되는 것으로 인식되어 왔던 것이 사실이다.

일반적으로 통치행위라 함은 국가기관 행위의 적법성을 법원이 심사하는 국가에서 고도로 정치적인 의미를 가진 국가행위 내지 국가적 이해에 직접 관계되는 사항을 대상으로 하는 국가행위라고 하여 법원의 합법성의 심사에서 제외되는 행위를 말한다.¹⁾ 법치행정의 원칙이 계속 확장되고 있는 현대국가에 있어서 이러한 통치행위의 인정 범위는 계속 제한되고 있는 것이 전반적인 추세인바, 과거 통치행위 이론이 판례로서 확립되었던 프랑스의 경우에도 오늘날 통치행위의 영역을 축소시켜나가는 것이 행정판례의 경향이다.²⁾

남북교류협력과 같이 통일정책 과정에 우리 국민이 직접 참여하는 것이 보편화된 현 상황에서 통일정책을 통치행위의 일종으로 파악하는 것은 법치행정의 원리와 맞지 않으며, 우리 국민의 권리와 권익 보호에도 매우 미흡한 결과를 초래하게 된다.

통일정책 및 남북관계의 관리와 관련된 국가의 행정행위에 대해서도 법치주의 원칙을 적용하여 통일정책의 수립과 집행도 법치행정의 한 분야로서 확립해 나간다는 것이 시대의 요청이라고 한다면, 정부의 통일정책 업무도 법치주의에 따라 규율되는 통일행정으로

1) 노희범, 국군의 해외 파견과 사법심사의 대상 (헌재 2004. 4. 29. 2003헌마814, 판례집 16-1, 601), 245면

2) 김철수, 『헌법학개론』, 박영사, 2005, 1386-1393면.

파악되어야 할 것이며, 이러한 방향에서 통일정책의 제도화 문제가 추구되어야 할 것이다.

문재인 정부는 통일정책 추진 전략의 하나로 ‘제도화를 통한 남북관계의 지속 가능성 확보’를 채택하고 있는바, 국민적 합의를 바탕으로 ‘통일국민협약’을 체결하여 대북정책의 일관성을 확보하는 한편, 남북 간 합의의 법제화 및 변화된 환경에 맞는 ‘남북기본협정’을 체결하여 지속 가능한 남북관계를 정립하고자 한다.³⁾

이러한 정책 방향은 ‘남북관계 재정립과 남북기본협정 체결 등 남북관계 제도화’라는 국정과제의 실천 방향으로서, 남북대화의 정례화는 물론 남북기본협정 체결로 남북관계 발전과 한반도 평화정착의 제도화를 통해 실현될 수 있을 것이다.

특히 남북기본협정 체결을 통해 한반도 평화 정착과 남북 간 합의사항 준수 및 이행의 제도화를 마련하여 남북관계를 지속적이고 일관성 있게 관리해 나가는 가운데 통일을 지향하는 관계로 발전시켜 나간다는 점은 남북관계의 제도화라는 측면에서 매우 의미 있는 정책방향의 설정이라고 평가할 수 있을 것이다.

또한, 통일부는 2018년 업무보고에서 ‘남북합의의 법제화’를 정책과제로 제시하고 있는바, 이는 남북합의가 이행되지 않는 과거의 나쁜 선례들을 개선하기 위해 새로운 남북관계의 규범적 제도화 방안을 강구해 나가는 노력의 일환으로서, 남북관계 제도화의 구체적인 실천 조치라는 점에서 주목된다.

1990년 남북교류협력에관한법률(이하 “남북교류협력법”)의 제정 이래, 남북관계 발전과 탈북자 지원, 남북회담, 통일교육, 개성공단 지원 및 북한인권 문제 등에 대한 개별 법령의 제정을 통해 통일정책에 대한 법제화 작업이 추진되어 왔으나, 통일정책은 여러 가지 사안들을 종합적으로 고려하면서 추진되어야 한다는 점을 감안해 볼 때 이러한 분야별 나열식만의 입법 방식은 개선될 필요가 있다.

3) 통일부 홈페이지 <http://www.unikorea.go.kr/unikorea/policy/koreapolicy/policyinfo/strategy/>

통일업무 전반을 망라하는 통일정책 추진에 대한 기본법의 부재는 극복되어야 할 문제 인바, 남북관계발전예관한법률(이하 “남북관계발전법”)이 통일정책 추진의 기본법으로서 성격을 일부 갖고 있다고 볼 수는 있으나, 동 법은 남북관계의 본질과 성격 규정과 함께 남북회담의 운영에 대한 사항 위주로 규율하고 있어 통일정책의 전반적인 규율에 대한 사항을 집약적으로 담고 있다고 할 수 없기 때문에 통일정책 추진의 기본법으로서는 다소 미흡하다고 할 수 있다.⁴⁾

제2절 연구의 목적

본 연구는 남북관계의 특수성과 불가예측적 상황 하에서 고도의 정치적 행위이자 국가 작용으로 간주되어 왔던 통일정책 추진을 보다 안정적이고 예측가능하게 하기 위하여 통일정책 추진 분야를 법제화하고 제도화하는 방안을 도출하여, 통일정책의 일관된 추진과 함께 법치 행정 작용의 하나로서 통일정책을 정립함을 목적으로 한다.

통일정책의 대상인 남북관계는 국가와 국가와의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수한 관계로서⁵⁾, 국가와의 관계가 아닌 민족 내부관계이기 때문에 통일정책은 외교정책과는 다른 측면에서 보아야 한다.

또한 북한 정세에는 많은 변화 요인이 존재하고 있으며, 북한 변수는 우리의 제반 국내 외 정책결정에 있어 매우 중요하면서도 수시로 영향을 미칠 수 있기 때문에 통일정책은 이러한 북한 변수의 전개 양상에 따라 탄력적으로 운영될 필요도 존재한다.

통일정책이 고도의 정무적인 분야이자 통치행위의 대상일 수 밖에 없는 요인이 존재하는 것은 사실인바, 이는 외교·국방 등 국가안보 정책의 경우 국정의 최고 책임자에게 광범위한 재량의 여지를 부여하는 국제적인 경향을 보더라도 그러하다.

4) 법무법인(유)태평양, 통일정책 추진 법제화 전략 및 방안 연구, 2012. 23면.

5) 남북기본합의서(1992) 서문 참고

남북관계의 연혁과 통일정책의 추진 양상을 보더라도, 그동안 남북한 간의 상호작용이 주로 공식적인 남북회담 위주로 이루어져 왔고, 남북회담은 고도의 협상전략에 따라 이루어지는 만큼 이를 포괄하는 통일정책 분야는 법치행정의 영역이라기보다는 정무적인 영역으로 간주되었다.

이러한 인식은 남북한 간의 상호작용이 다양화되고 국민들의 참여가 이루어지면서 변화하였는데, 1990년 남북교류협력법의 제정으로 남북교류협력이 추진되면서 변화하기 시작하였다.

북한주민접촉, 남북 간 왕래, 남북교역과 남북협력사업이라는 남북한 주민간의 상호작용이 남북관계의 한 분야로서 자리잡게 됨에 따라, 동 절차와 효력 등에 대해 법률로써 규율할 필요성이 발생하였으며, 이는 남북교류협력법의 제정으로 귀결되었다고 할 수 있을 것이다.

남북교류협력은 통일정책의 한 분야로서, 남북교류협력법의 제정 및 시행으로 인해 통일정책 중 남북교류협력에 대해서는 동 법에 의한 규율이 시작되었는데, 이는 통일정책 분야에 법치행정적 요소가 도입되게 된 계기로 볼 수 있을 것이다.

금강산관광사업, 개성공단 등 남북민간교류협력이 확대됨에 따라 통일정책에 있어서의 법치행정적 요소는 강화되어 왔으며, 향후 판문점 선언(2018.4.27.)에 따른 남북관계의 발전 과정에서 이러한 경향은 더욱 강화될 것으로 보인다.

본 연구는 남북관계의 제도화라는 통일정책의 경향성에 주목하면서 그동안 이루어진 통일정책에 있어서의 법제화의 수준과 내용 등에 대해 평가하고, 향후 통일정책의 법제화를 위한 과제와 전략에 대한 연구이다.

통일정책을 법제화하는 것은 단기적으로는 남북관계 상황 변화에 따른 탄력적이고 유연한 통일정책 추진에 장애요인으로 작용할 가능성도 배제할 수 없으나, 장기적인 측면에서 보았을 때는 통일정책에 대한 절차적 정당성과 내용의 합목적성을 확보할 수 있는 장점

이 있으며, 통일정책 추진 과정에서 발생하는 여러 가지 다양한 법률적 관계를 보다 명확하게 규율할 수 있다는 점에서 매우 바람직한 접근 방법이라고 볼 수 있다.

통일정책의 법제화는 우리 국가 작용에 있어 법치주의가 일관되게 작동하는데 크게 기여하게 될 뿐만 아니라, 법치주의에 의한 통일정책의 수행을 통해 국민적 지지를 확보함으로써 우리의 대북정책의 기반을 강화하는 효과를 거두는데 기여하게 될 것이다.

제3절 연구내용

본 연구의 내용은 다음과 같다.

첫째, 우리의 통일방안과 통일정책의 전개 과정을 살펴보고, 통일정책 분야에서 이루어졌던 법제화 과정을 검토하였다. 우리 정부는 1990년대부터 남북교류협력 분야에 대한 법제화를 시작으로 통일정책 분야별 법제화를 추진해 왔으며, 이는 법치주의에 의한 통일정책의 추진이라는 시대적 요구에 부합하는 모습으로 평가될 수 있을 것이다. 그럼에도 불구하고, 통일방안을 비롯한 통일정책의 수립과 시행과정에서 국민의 참여를 제도적으로 보장하는 법적 근거와 공간이 마련되어 있지 않은 문제가 상존하고 있는바, 이는 이러한 사항들을 규정하는 통일정책에 대한 기본법이 부재하다는 점에도 일정 부분 그 원인이 있다고 할 수 있을 것이다.

둘째, 통일정책의 법제화를 위한 통일정책추진기본법(안)을 도출하였다. 통일정책은 협의의 통일정책, 남북회담, 남북교류협력, 북한정세 분석, 인도적 분야, 통일교육 등의 분야로 구성되어 있으며, 동 분야에서는 남북관계발전법, 남북교류협력법, 북한이탈주민 정착지원에 관한 법률, 남북 이산가족 생사확인 및 교류촉진에 관한 법률, 북한인권법 등이 제정되어 있으나, 통일정책에 대한 기본법이 부재한 상태에서 각각의 개별법령들이 통일정책의 전반적인 고려 하에서 체계적으로 서로 연계되어 있지 못하는 한계가 있는 것이 사실이다.

특히 협의의 통일정책의 규율 대상이라고 할 수 있는 통일방안에 대한 법제화가 이루어지지 않고 있고 통일국민협약과 같은 통일정책의 투명성과 국민 참여 보장과 같은 시대적 요구를 충족하기 위한 법제도적인 장치들이 마련되어 있지 않고 있는데, 통일정책에 대한 기본법의 제정을 통해 이러한 시대적 요구를 반영하는 것이 가능할 것이다.

통일정책추진 기본법의 제정은 통일정책 전반에 대한 원칙을 종합적으로 제시하여 각 개별 법령들이 통일정책에 부합하는 방향에서 추진되어 통일정책의 효과성을 확보할 수 있도록 한다. 또한 동법의 제정은 통일정책 법제화의 주요한 출발점으로서 기능하며, 국민적 합의와 공감대 속에서 통일정책이 추진될 수 있도록 하는 제도를 법률로써 구축한다는 차원에서 그 의의가 크다.

셋째, 국민 참여 하의 통일정책 수립 및 추진을 위해 통일정책 추진 기구 등을 신설하는 방안을 검토하고 통일정책 추진 기본법(안)에서 동 방안을 규정하였다.

통일방안 수립위원회를 법정화하여, 그동안 법률적인 근거 없이 정부의 정책 표명으로서 이루어졌던 통일방안이 일정한 법적인 절차에 따라 마련되고 공표되도록 하는 방안을 제시하였다.

문재인 정부의 국정과제에 포함되어 있는 통일국민협약을 추진하는 문제 역시 일정 부분 제도화가 필요하므로, 동 협약에 관한 사항과 동 협약 업무를 추진할 통일국민협약 위원회를 구성하여 운영하는 문제에 대한 조항을 통일정책추진기본법(안)에 제시하였다. 기본적으로 통일국민협약은 국민 주도의 틀에서 추진되어야 할 것으로 보이며, 정부는 이에 대한 준비와 지원의 역할을 하는 가운데 이를 제도화하는 문제에 관심을 가져야 할 것으로 보인다.

주요 통일정책과 관련한 정부내 의사결정 기관으로 일시 운영되었다가 폐지된 통일관계장관회의를 복원하여 운영하는 방안을 통일정책추진기본법(안)에 제시하였다.

넷째, 통일정책의 주요 분야이면서도 업무의 특성상 법제화가 어려운 부분으로서 북한 정보 분석 분야를 들 수 있는데, 이는 정보 업무의 특성상 법제화를 통해 정보 수집 체제

가 공개됨으로써 효율적인 정보 업무 추진에 다소 부정적인 영향을 야기할 수 있는 측면이 있다는 점이 고려된 것으로 보인다.

그러나 북한 정보에 대한 수집이 다양하게 이루어지고, 북한 상황에 대한 각종 분석과 평가 내용들이 국내외 언론기관의 보도나 연구기관 분석내용 발표 등 여러 가지 방식으로 이루어지고 있는 상황이라는 점을 고려하고, 북한 정보 분석 업무 역시 통일정책 업무에 포함되어 규율될 필요가 있다는 점을 감안할 때, 가능한 부분에서 정부 내 북한정보 관련 업무에 대한 법제화 노력이 필요하다고 생각된다.

2000년대 이후에 미국에서 국가안보 강화 차원에서 활발하게 이루어지고 있는 일련의 정보 개혁 작업이 갖고 있는 의미는 검토할 만하며, 이런 차원에서 북한 정보 처리에 대한 사항을 통일정책추진기본법에 포함시켜 제시하였다.

korea
legislation
research
institute

제2장

통일과정과 통일방안

제1절 한반도 통일 과정

제2절 합의형 통일과정

제3절 급변사태형 통일과정

제2장

통일과정과 통일방안

제1절 한반도 통일 과정

1. 개요

한반도 통일과정의 구체적인 전개 양상을 비롯하여 통일의 최종적인 형태 등 통일 상황의 모습을 확정적으로 예측하는 것은 어려운 일이다.

특히 판문점 남북정상회담(2018.4.27.)과 싱가포르 북미정상회담(2018.6.12.) 개최와 한반도 평화체제 구축 문제가 논의되고 있는 최근의 한반도 상황을 감안해 볼 때, 앞으로 한반도 통일 과정이 어떤 형태와 속도로 진행될 수 있을 것인지를 예측하는 것은 더더욱 그러하다.

그럼에도 불구하고, 대체로 한반도 통일 과정에 대한 검토는 점진적인 합의형 통일과정과 급변사태형 통일과정으로 구분하여 접근하는 것이 일반적이다.⁶⁾

합의형 통일과정은 남북한이 통일에 동의하고 합의하여 통일을 이루는 과정으로서, 우리의 헌법과 정부의 통일 방안은 이러한 과정을 상정하고 있다. 즉, 남북한 간의 화해와 협력이라는 중간단계를 점진적으로 거쳐, 초보적인 제도적 통합단계를 거치고, 이 과정에서 남북한 간의 상이점과 격차를 줄여나가 민족동질성을 회복해 가고, 이러한 바탕 위에

6) 법무법인(유한)태평양, 통일법제 마련을 위한 남북간 법제 정비 대상 및 주요 쟁점(경제, 산업 분야), 2013. 6면

서 남북한이 완전하고 중국적인 제도적 통일에 합의를 이루어내는 과정을 말한다.

합의형 통일과정은 통합이론에 있어 기능주의적 입장에서 경제 및 사회, 문화 등 비정치적인 분야의 통합이 정치·제도 분야의 통합을 전인한다는 관점에서 출발하고 있으며, 한반도에 있어서도 남북한이 정치적인 차이점은 그대로 두는 가운데 경제교류와 사회문화 교류를 통해 자유왕래와 경제공동체를 먼저 실현하고, 이를 바탕으로 남북한 통일을 제도적으로 완결한다는 접근 방식이라고 말할 수 있을 것이다.

급변사태형 통일과정은 한반도에서의 급격한 상황 변화로 인해 통일이 비계획적으로 발생하는 경우를 말한다. 독일의 통일이 대표적인 사례라고 할 수 있는바, 베를린 장벽의 붕괴와 동독 내의 민주화 운동으로 인해 동서독 간의 통일협상이 급속하게 이루어지고, 베를린 장벽 붕괴 후 1년도 되지 않은 시점에 독일 통일이 달성되었다.

한반도에서의 급격한 상황 변화가 무엇이 될 것인지에 대해서는 예단하기 어려운 것이 사실이고, 이를 통일정책 차원에서 추구하는 것도 적절하지 않을 것이다. 급변사태형 통일과정은 우리가 그 과정을 통제 또는 관리하기 어렵다는 점과 통일에 대한 준비가 되어 있는 않은 상태에서 통일이 이루어질 수 있다는 점에서 그 대비가 필요하다는 점에서 논의가 이루어지고 있다.

2. 통일방안⁷⁾

정부의 통일방안은 통일정책 추진에 있어 주요한 기준점이 된다. 현재 우리 정부의 통일방안은 ‘민족화합민주통일방안’(1982.1.22.)을 거쳐 1988년 ‘7.7 선언’ 이후 1989. 9. 11.에 발표된 ‘한민족공동체통일방안’을 근간으로 하고 있다. 단계적이고 점진적인 합의형 통일과정을 상정하고 있는 동 통일방안은 이후의 정부에 있어서도 그 기초가 유지되고 있다.

7) 통일교육원, 『통일문제이해』, 2017, 98면-116면 참조

북한은 연방제 통일방안을 고수하고 있는바, 1960. 8. 14. ‘남북연방제 통일방안’을 제기한 이래, 1973. 6. 23. 소위 ‘고려연방제 통일방안’을 발표하고, 1980. 10. 10. 제6차 당 대회에서 ‘고려민주연방공화국 창립방안’을 채택하였다.

남북한이 서로 다른 통일방안을 주장하는 가운데 남북한 간에는 통일방안의 타당성에 대한 공방이 존재하였으며, 아직까지도 이는 극복되지 못하고 있다. 이러한 가운데 2000년 ‘6.15 공동선언’에서 남북한의 정상이 남한의 연합제와 북한의 낮은 단계의 연방제가 서로 공통점이 있다는 점을 확인하기도 하였으며, 이후 통일방안에 대한 남북한의 논쟁은 거의 발생하지 않고 있다.

제2절 합의형 통일과정

1. 민족공동체 통일방안⁸⁾

정부는 1989년에 발표된 ‘민족공동체 통일방안’을 계승 및 발전시켜 오고 있다.

동 통일방안은 자주, 평화, 민주의 기초 하에 자유민주적 기본질서에 따른 평화적인 통일을 추구하고 있다.

민족공동체통일 방안은 기능주의적 차원에서 남북관계의 발전을 화해와 협력 단계, 남북의 느슨한 제도적 연계단계(남북연합) 및 완전한 통일 완성 단계로 나누고 있으며, 사실상의 통일을 이룬 후 제도적인 통일을 완성하는 점진적인 통일을 예정하고 있다.

(1) 화해협력단계

화해협력단계는 남북한 간에 적대·불신관계를 청산하고 화해협력 관계로 발전하며, 상대방의 체제를 상호 인정·존중하는 가운데 상대방을 공존·공영의 협력자로 취급하고, 다각적인 교류협력을 통해 상호 신뢰를 회복하는 단계이다.

8) 통일교육원, 『통일문제이해』, 2018, 제106-108면.

남북한은 1992년 ‘남북기본합의서’를 체결한바 있으며, 동 합의서는 남북 간 화해 및 상호불가침과 교류협력에 대하여 규정하는바, 이런 측면에서 볼 때 ‘남북기본합의서’는 화해협력단계를 규율하는 남북 간의 규범으로서의 성격을 갖고 있다고 할 수 있을 것이다.

화해협력단계에서는 남북한 경제 및 사회문화 분야 교류협력의 추진과 제도의 마련, 남북한 왕래의 활성화, 철도 도로의 연결 등의 사업이 추진되며, 현 단계에서는 판문점 선언의 이행과 신경제지도 구상의 단계적 추진이 주요 정책 과제가 될 것이다.

(2) 남북연합단계

남북연합단계는 화해협력단계에서 마련된 상호 신뢰를 바탕으로 남북관계의 제도화가 심화되는 단계이다. 남북연합단계에서는 남북정상회담을 통해 ‘남북공동체 헌장’이 채택되고 ‘남북공동체 헌장’에 따라 남북연합의 기능별 남북 공동기구의 설치와 운영이 이루어지게 된다.

남북연합은 연방제에 비해서는 느슨한 형태의 결합 형태로서, 민족공동체통일방안은 완전통일로 가기 전의 과도적 통합형태로서 남북한이 각각의 체제는 그대로 유지하는 가운데 남북연합 기구를 매개로 하여 연합체가 운영되는 형태가 된다.

남북연합기구로는 최고의사결정기관인 남북정상회담, 행정부 간 협의체인 남북각료회담, 국회 간 협의체인 남북평의회와 공동사무처가 있는바, 남북각료회의는 남북한의 총리가 공동의장을 맡고 남북 10명 내외의 각료급으로 구성되는 협의체로서 산하에 5개 상임위원회(인도, 정치, 경제, 군사, 사회문화)를 두고 남북 간의 현안문제 등에 대한 협의와 조정 및 실행업무를 담당한다.⁹⁾

남북평의회는 100명 내외의 남북한 동수 국회의원으로 구성되며, 남북각료회의에 대한 자문과 함께 통일 달성에 대비하여 통일헌법을 기초하는 등의 업무를 수행한다.

9) 통일부, 『1992 통일백서』, 1992, 78면 도표.

남북공동사무처는 남북각료회담과 평의회의 업무를 지원하고, 동 기구들에서 도출된 합의 사항의 이행을 담당하게 되며 상주대표부를 서울과 평양에 교환 설치한다.¹⁰⁾ 최근 4.27 판문점 선언에 따라 개성지역에 설치되는 남북공동연락사무소는 상주대표부 설치의 전 단계 조치로 이해될 수 있는 측면도 있다고 하겠다.¹¹⁾

남북연합단계에서는 완전 통일로 나아가기 위한 준비와 과도적 남북연합체제를 통일한국으로 이행해 나가는 절차와 과정의 마련, 완전통일시 대두되는 분야별 통합과제에 대한 방안의 마련 등이 주요 과제가 될 것이다.

(3) 통일국가 완성단계

통일국가 완성단계는 제도적이고 최종적인 통일단계로서, 이 단계에서 통일한국이 탄생하게 되며, 통일한국에서는 민족구성원 모두에게 정치·경제적 자유가 보장되고 복지 와 인간의 존엄성이 존중된다.¹²⁾

통일국가 완성단계에서는 남북한 지역에 정치, 경제, 사회복지, 교육, 문화 등 모든 분야에 걸쳐 단일한 제도가 시행되며, 이 과정에서 남북한 법령의 통합이 이루어져 통일에 따른 남북한 법제의 통합이 완결되게 된다.

이와 관련하여, 통일국가 완성단계에서 남북한 지역 통합의 속도와 방식을 어떻게 할 것인지에 대한 논의가 있는바, 소위 북한 북한지역에 대한 과도적 관리 방안의 문제가 그것이다. 통일 직후 북한지역에 특별한 행정적 수요가 발생할 것이고 이에 효율적으로 대처하기 위해서는 북한지역에 대한 잠정적인 특별관리가 불가피한 측면이 있다고 보여지며, 이를 통해 보다 효율적이고 신속한 북한지역의 치안질서 유지 및 주민생활 안정에 기여할 수 있을 것으로 보인다.¹³⁾

10) 앞의 책, 80-81면.

11) 뉴스원 2018.7.24.자 보도 <http://news1.kr/articles/?3380222>

12) 통일교육원, 『통일문제이해』, 2009, 62면

13) 조홍래, “통일한국의 행정체제 통합방안에 관한 연구”, 경기대학교 박사학위 논문, 2005, 123면.

다만, 과도적 관리가 민족통합과 내적 통합에 저해되는 방향으로 진행되지 않도록 유의해야 할 것이며, 북한지역에 대한 과도적 관리 기간이 길어지게 되면 자칫 북한주민들의 소외감을 증대시켜 남북화합을 저해할 수 있기 때문에 과도적 관리기간은 가급적 단축하여 설정하는 것이 바람직하다.¹⁴⁾

2. 통일정책

통일정책은 정부의 통일방안과 구상에 따라 남북관계를 관리해 나가고 궁극적으로는 통일을 달성해 나가기 위한 정부의 정책을 의미한다. 역대 정부는 통일방안을 실현해 나가기 위한 나름대로의 통일정책을 수립하여 시행해 왔는데, 역대 정부 별로 ‘대북정책 3대 원칙’, ‘평화번영정책’, ‘상생과 공영의 대북정책’, ‘한반도 신뢰 프로세스’와 같은 명칭으로 불리었다.

문재인 정부는 평화와 번영을 주요 골자로 하는 통일정책을 추구하고 있으며, 남북관계와 북한 핵 문제 해결의 병행 및 신경경제지도 구상의 실현을 통한 남북한 경제공동체 형성 등을 추진하고 있다. 최근 남북한 정상회담의 개최를 통해 문재인 정부의 통일정책이 구체적으로 실현될 수 있는 돌파구가 마련되고 있다고 할 수 있겠다.

제3절 급변사태형 통일과정

1. 개요

급변사태형 통일과정은 비계획적인 상황의 발생으로 통일이 급속하게 이루어지는 통일과정을 말한다. 한반도 분단의 안정적 관리와 점진적이고 단계적인 통일과정을 상정하고 있는 우리의 통일방안은 이러한 통일과정을 예견하고 있지 않다. 따라서 급변사태형 통일과정이 시작될 경우 이런 비상 상황을 어떻게 정리하여 통일로 귀결시키느냐의 문제가 매우 중요한 정책과제로 대두될 것이다.

14) 최진욱, “북한 지방행정의 실태와 전망”, 『지방자치』, 현대사회연구소, 2000, 67-68면.

독일의 사례는 베를린 장벽의 갑작스러운 붕괴와 동독에서 발생한 민주화 운동이라는 비상 상황을 동서독과 국제사회가 효과적으로 관리하여 통일로 귀결시킨 사례라고 할 수 있을 것이다.

급변사태형 통일과정을 상정하여 통일정책을 구체적으로 수립하여 시행하는 것은 사실상 어려운 일이며, 점진적이고 단계적인 통일을 지향하는 통일방안의 관점에서도 바람직한 것은 아니다. 그러나 급변사태형 통일과정에 대한 대비는 필요하다고 할 수 있으며, 이는 통일 준비와 통합 준비라는 차원에서 다루어져야 할 것이다.

급변사태형 통일의 전개 양상은 다양할 수 있는바, 남한이 통일의 주체로서 한반도의 비상상황을 주도적으로 관리할 수 있느냐의 문제가 제기될 수 있다. 한반도에 급변사태가 발생할 경우 한반도를 둘러싼 국제정세가 긴박하게 돌아갈 것으로 예상되며, 한반도에 이해관계를 갖고 있는 이해당사국과 국제기구 등이 급변사태에 개입하고자 하는 태도를 보일 수 있기 때문에, 이러한 상황에서 남한이 북한지역에서 발생한 급변사태에 개입할 근거가 충분한지에 대해 검토해볼 필요가 있다.

2. 한반도 급변사태 시 관할권 인정 문제와 한계

한반도 급변사태 발생 시에 우리 정부는 사태의 해결을 위해 다양한 조치를 취할 수 있을 것으로 예상되며, 그 근거로서 제시할 수 있는 것은 민족자결권 이론, 남북한 특수관계론, 인도적 간섭 또는 보호책임(responsibility to protect) 이론 등이 있을 수 있다.

민족자결권은 대외적으로 자신들의 국제적 지위를 자율적으로 결정할 수 있다는 외적 민족자결권과 외부의 간섭 없이 자신들의 정치·경제적 발전을 자율적으로 추구할 수 있다는 내적 민족자결권으로 구분되는바, 북한지역 관할권과 관련하여 문제가 되는 것은 외적 민족자결권이다.¹⁵⁾

15) 신용호, 민족자결권의 규범성, 비교법학, 제2집, 2002, 19면-20면

헌법 제3조의 영토 규정과 한민족 단일 민족론에 근거하여 급변사태 시 한반도의 정치적 운명은 한민족 스스로 결정하여야 한다는 논거에 따라 남한 정부가 국제사회에 대하여 한 주민의 민족자결권 행사를 존중해 줄 것을 주장하면서 남한 정부가 급변사태의 관리와 통제에 나설 수 있도록 인정할 것을 주장할 수 있을 것이다.

남북한 특수관계론은 남북관계를 국제관계로 보지 않고 민족내부 관계로 파악하고 있으며,¹⁶⁾ 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 관계라는 입장을 견지하고 있는 바, 한반도에서 급변사태가 발생하는 경우에 동 사태를 민족 내부의 사태로 성격 규정하여 국제사건화하여 사태에 개입하려고 하는 이해당사국의 개입을 최소화할 수 근거로서 활용될 수 있을 것이다.

한편, 급변사태 발생 과정에서 인권 보호에 대한 취약점과 인권에 대한 침해가 함께 발생할 가능성도 배제할 수 없는데, 이러한 경우 인도주의적 간섭(humanitarian intervention)이나 최근 등장한 보호책임이론(responsibility to protect)을 근거로 하여 남한 정부가 사태 해결에 나설 수도 있을 것으로 보인다.¹⁷⁾

3. 독일의 급변사태 처리와 시사점

독일통일은 급변사태형 통일을 합의형 통일로 마무리한 대표적인 사례라고 할 수 있을 것이다. 서독은 동독과의 관계개선과 교류협력의 추진을 통해 동서독이 평화적으로 공존하고자 하는 통일정책을 유지해왔기 때문에 1989년 여름부터 발생한 동독지역에서의 급속한 민주화 움직임과 베를린 장벽 붕괴 등 일련의 비상 상황을 예측하거나 준비하지 않았던 것이 사실이었다.

16) 남북관계 발전에 관한 법률 제3조 제1항

17) 정재욱, 북한 급변사태와 보호책임(R2P)에 의한 군사개입 가능성 전망; 리비아 사태 및 시리아 사태를 중심으로, 국방연구 제55호, 2012, 국방대학교, 129-154 참조

아래 표에서 보는 바와 같이, 서독 정부는 동독의 민주화를 지원하는 한편, 자유총선에 의해 수립된 동독 정부와의 통일협상을 통해 양독 간의 합의를 통해 통일을 이룩하였다.

독일의 통일과정

- 1989. 7. 동구권을 경유한 동독 이주민 급증
- 1989. 9. 동독 정권의 일당독재 체제에 항거하는 ‘Neues Forum’ 등 민주단체 결성
- 1989. 10. 언론 및 여행 자유 보장, 경제·사회 개혁을 위한 대규모 동독 시민의 시위 발생
- 1989. 11. 베를린 장벽 붕괴 및 동독 주민의 대규모 이주 사태(약 34만명)
- 1989. 11. 서독 정부 ‘10개항 통일방안’ 발표 및 대동독 대규모 지원 조치 발표
- 1990. 3. 동독에서 첫 민주총선 실시, 조속한 통일을 주장하는 기민당 승리
- 1990. 5. 동서독 정부 간 협상을 통해 화폐·경제·사회통합에 관한 1차 국가조약 체결
- 1990. 8. 통일독일의 첫 총선 실시를 위한 선거협약 체결
- 1990. 8. 동독 의회 서독에의 가입 결의, 서독 기본법 제23조에 의한 서독에의 가입 형식
- 1990. 8. 통일조약(제2차 국가조약) 체결
- 1990. 10. 3. 독일 통일 선포

korea
legislation
research
institute

제3장 통일정책 추진 법제화 현황

제1절 통일정책 법제화 연혁

제2절 통일정책 법제화에 대한 평가

제3장

통일정책 추진 법제화 현황

제1절 통일정책 법제화 연혁

과거 통일정책은 한반도의 안보상황과 남북관계 상황에 따라 그 내용이 결정되는 고도의 통치행위 내지 정치행위로서 인식되었으므로, 통일정책과 남북관계를 법제화하는 문제가 심도 있게 검토되지 않았던 것이 사실이다. 남북교류협력이 시작되기 이전까지의 남북관계는 주로 남북한 당국 간의 회담에 의해 형성되었으며, 남북회담은 체육회담, 적십자 회담, 경제회담 등의 형태로 추진되었지만, 남북회담 체제가 제도화되지 못하였기 때문에 통일정책의 법제화로 연결되지도 못하였다.

남북회담을 준비하고 진행하기 위한 조직들이 임시로 구성 및 운영되었는바, 이러한 조직들은 법령에 명확한 근거가 없이 행정적인 필요에 따라 정부 내의 관련부서가 참여하는 회의체 내지 대책회의의 형태로 구성 및 운영되었다.

이러한 통일정책의 비제도화 경향은 1980년대 말부터 정부가 남북교류협력 정책을 취하면서 변화하기 시작하였는바, 남북교류협력 정책을 통해 남북교류협력에 대한 국민의 참여가 이루어지게 되면서 이에 대한 법적 제도화 필요성이 제기되었다.

1. 남북교류협력정책의 법제화

1988년 노태우 정부의 7·7선언으로 남북교류협력 정책이 시작되었다. 동 선언은 남북한 간의 상호 대립과 대결의 관계를 우호와 협력의 관계로 전환하기 위한 내용으로서,

남북한 주민 간의 인적 왕래 및 물적 교역의 실시 보장 등을 내용으로 하고 있다.

주목되는 것은 이전의 대북정책 선언과는 달리, 7.7 선언은 정책 목표를 구체적으로 달성하기 위한 법 제도적 후속 조치를 취하였다는 점이다. 7.7 선언의 실천을 위해 ‘남북 교류협력추진협의회 규정’이 제정되었다.¹⁸⁾

1990년에는 남북교류협력을 제도화하기 위하여 남북교류협력법이 제정되었다. 남북교류협력법의 제정을 통해 그동안 금지되었던 북한 주민과의 접촉, 북한 방문, 북한주민의 초청 등 인적 교류와 남북교역과 남북경협 및 남북사회문화협력사업 등이 정부의 승인을 받아 추진될 수 있는 법률적 기반이 마련되었다.

남북교류협력법과 함께 남북협력기금법도 제정되었는데, 남북협력기금법은 남북교류협력에 필요한 재정적 지원을 하기 위한 물적인 기반을 조성하는데 기여하게 되었다.

남북교류협력법은 ‘북한’이라는 용어를 처음으로 사용하고 있으며, 남북한 인적 왕래와 물적 교류협력에 있어서 새로운 제도를 창설하였다는 점에서 그 의의가 있다고 할 것이며, 통일정책 중에서 교류협력 분야를 가장 먼저 법제화한 법률이라고 할 수 있을 것이다.

남북교류협력법은 군사분계선 이북지역을 북한, 이남지역을 남한으로 규정함으로써 그동안 정치사회적으로 통용되었던 ‘남한’, ‘북한’이라는 용어를 정식 법률용어로 채택하였는데, 이는 그동안의 법률이 북한지역을 헌법상의 영토조항의 관점에서 ‘미수복지역’이라고 규정했던 것에서 상당히 진전된 것이다.

이렇게 시작한 남북관계에 대한 규범적인 규율은 이후 남북관계발전법의 제정으로 정착되었는데, 남북관계발전법은 남북기본합의서의 합의 사항과 그동안 학계를 중심으로 연구되고 있는 남북한 특수관계론을 입법화하였다는 점에서 그 의의가 크다고 할 수 있을 것이다.

18) 남북교류협력추진협의회 규정. 대통령령 12670호, 1989.3.30

남북교류협력법이 북한주민과의 상호작용을 접촉, 왕래, 교역, 협력사업이라는 4가지 틀로 담아내고, 그 절차와 제도를 새롭게 만들어 냈다는 점은 남북관계의 제도화라는 측면에서 매우 중요한 의의가 있다고 평가할 수 있으며, 이 법률을 통해 앞으로 남북교류협력의 발전을 도모해야 할 것으로 생각된다.

다만, 남북교류협력법 제정 과정에서 남북한 당국간의 상호 협의나 작용이 없었기 때문에 남북교류협력법에 의한 교류협력 제도가 남북한 공동의 기반 없이 제정되고 시행되고 있는 점은 앞으로 극복되어야 할 과제라고 생각된다.

2. 북한이탈주민 정책 및 통일교육의 제도화

1990년대 중반에 이르러 북한이탈주민의 규모가 증가하게 되면서 북한이탈주민에 대한 지원은 국가유공자에 대한 예우 차원에서 이주민 지원 차원으로 바뀌게 되었으며, 북한 출신 주민의 남한 사회로의 적응 지원과 궁극적인 사회통합 및 민족통합의 문제로 인식되었다.

이에 따라 1997.1.13. ‘북한이탈주민의보호및정착지원에관한법률’이 제정되었는바, 동법에서는 북한이탈주민에 대한 지원체제를 구축하여 이들에 대한 보호 결정과 정착지원 시설을 설치하고 사회적응 교육과 직업 훈련을 실시하며, 이들에 대한 취업 알선 등의 각종 지원책을 규정하였다.

북한이탈주민 정책은 우리의 통일정책의 한 부분으로서, 북한이탈주민을 여하히 우리 사회에 통합시키느냐의 문제는 앞으로 남북 통일시 남북한 주민 통합문제에 대한 주요한 지표가 될 수 있다는 점에서 매우 중요하다고 하겠다. 북한이탈주민의보호및정착지원에 관한법률의 제정을 통해 통일정책의 분야가 북한이탈주민 정착지원 문제로 확대되었으며, 북한이탈주민의 국내 통합 과정의 관리문제도 통일정책의 주요 영역의 하나가 되었고 할 수 있다.

한편, 1999.2.5 ‘통일교육법지원법’의 제정을 계기로 통일교육이 독자적인 교육으로서의 위상을 확보하게 되었으며, 통일정책에 대한 국민의 인식을 제고하고 공감대를 형성하며 통일을 준비하는 사회적인 노력이 시작되었다. 또한 통일교육의 실시에 있어 정부 각 부처와 지방자치단체 및 교육기관, 시민사회와의 협력체제가 효율적으로 구축되는 계기로 작용하였다.

통일교육지원법 제정을 계기로 통일교육이 국민교육으로서의 체계를 갖추게 되었고, 국가는 물론 지방자치단체도 통일교육을 실시할 책무를 부담하게 되었으며, 통일교육의 체계와 내용 및 효율적인 통일교육 지원 체제가 마련되었다. 특히, 동 법의 제정을 통해 통일교육의 이념적 편향성이 배제되어 통일교육이 민족통일으로서의 통일 달성에 기여하는 한편 통일준비에도 기여할 수 있는 기틀을 마련하였다고 할 수 있을 것이다.

3. 남북관계 발전에 대한 규율

남북관계는 남한과 북한 간의 정치적인 관계로서 이해되어 왔으며, 남북관계를 법률적으로 규정하고자 하는 시도는 미미하였다. 남북한은 국제관계가 아니라 민족 내부의 관계로서 특수성을 갖고 있는 것으로 이해되어 왔으며, 이는 정치적인 측면에서의 개념 정의로서의 의미가 강하였다. 2005.12.29. 제정된 남북관계발전법은 그동안 정치적으로 규정되어 왔던 남북관계를 법률적으로 규정하고자 하는 시도라는 점에서 그 의의가 있다고 하겠다.

남북교류협력법은 남한과 북한을 지리적인 개념으로 인식하는 경향이 강하였다고 할 수 있으며, 남북관계의 일부에 해당되는 교류협력관계를 부분적으로 정립하고자 한 입법인 반면, 남북관계발전법은 남한과 북한을 정치적 관점에서 파악하여 남북관계의 본질에 대해 접근하고 있다는 점에서 보다 발전된 형태라고 할 수 있을 것이다.

즉 동 법은 자주·평화·민주를 기본원칙으로 규정하면서, 남북관계가 국민적 공감대 위에서 추진되어야 하며, 정치적으로 이용되지 않아야 한다는 점을 규정하고 있다. 남북관

계의 특수성을 법률로 명시하는 한편, 남북한 거래의 민족내부거래성을 규정하여 국제관계에서 적용되는 원칙이 남북관계에는 그대로 적용되지 않으며 민족 내부의 관계라는 특수성이 감안되어야 한다는 점이 규정되었다.

이와 함께 남북관계의 발전을 실현하기 위하여 정부에 남북관계발전기본계획 수립 의무를 부과하는 한편, 남북회담 대표 임명 절차를 법정화하고 남북회담의 결과로 도출되는 남북합의서의 효력과 발효에 대한 사항도 법률로 규정하였다.

최근 판문점 선언의 국회 비준 동의 문제와 관련하여 동법 제23조 제2항의 해석 문제가 될 수 있는바, 남북관계발전법 제21조제2항에 따른 국회 동의는 헌법 제60조의 국회 동의와는 그 취지와 목적, 내용이 다른 것으로 보아야 할 것으로 보이는바, 헌법 제60조에 따른 조약에 따른 국회 동의는 국내법과 동일한 효력을 갖는 조약에 대하여 입법권을 전속적으로 갖고 있는 국회가 행하는 입법적 행위의 하나로 볼 수 있는 반면, 남북관계발전법에 따른 국회 동의는 남북합의서에 국내법적인 효력을 부여하는 입법적 행위가 아닌 남북합의서 내용에 대한 국회의 정치적 동의로서의 성격이 강한 것으로 보아야 할 것이다.

한편, 남북합의서의 효력과 관련하여서 입법적 보완이 필요한바, 남북합의서가 구체적으로 법률로서의 효력을 갖는지 아니면 다른 형태의 효력이 있는지에 대한 규정이 없는 것은 보완되어야 할 것으로 보인다.

4. 남북경협 사업 지원 법제화

2004년에 착공된 개성공단은 형식상 북한의 법률인 ‘개성공업지구법’에 의해 설치 운영되는 북한의 공단이지만, 실질적으로는 남한에 의해 개발되고 운영되는 남북한 공동공단으로서의 성격을 갖고 있다. 또한, 개성공업지구에 입주하는 기업들도 남한 기업들이므로 북한의 개성공업지구법에 의한 규율 이외에도 공단의 운영과 입주기업에 대한 지원을 위한 체계적인 체계의 구축이 필요한 것이 사실이다. 개성공업지구지원에관한법률은

남한의 공단 지원 제도가 북한지역에서도 적용되어 개성공단에 입주한 우리 기업들의 경영활동을 원활하게 하기 위해 2007.5.25. 제정되었다.

동 법은 북한지역에 소재하고 있는 개성공업지구의 특수성을 감안하여 입주기업에 대한 지원책을 마련하는 한편, 남한 인사들이 주축이 되어 운영되고 있는 관리위원회에 대하여 행정청과 유사한 권한을 부여하고 있다.

개성공단의 법제는 남북관계의 제도화에 있어 매우 의미가 있는 분야라고 할 수 있는 바, 개성공단의 법제는 북한의 개성공업지구법과 남한의 개성공업지구지원에관한법률이 동시에 적용되고 있으며, 북한의 개성공업지구법의 하위 법령으로서 각종 규정과 시행세칙 및 각종 준칙이 운영되는 법체계를 구축하고 있을 뿐만 아니라, 남북한 당국 간의 합의서도 함께 적용되는 다층적인 법제를 형성하고 있다는 점에서 주목된다.

북한의 개성공업지구법 제정 과정에 우리의 공단 관련 법제가 많은 참고가 되었다는 점도 앞으로 남북한 교류협력과정에 시사하는 바가 크다고 할 것이다.

5. 이산가족 정책의 법제화

이산가족 문제는 인도주의적 차원에서 통일정책의 주요 부분의 하나로 다루어져 왔으며, 그동안 남북한 당국 간에 이 문제를 둘러싼 각종 회담과 상봉 행사 등이 추진되어 왔다. 남북이산가족 교류는 남북교류협력의 한 부분으로도 추진되어 왔는데, 그 형태는 생사확인 및 편지의 교환, 상봉 등이었으며, 2000. 8. 부터 2015. 10. 까지 총 20차례에 걸친 남북이산가족 상봉행사가 이루어졌고, 최근(2018.8)에는 판문점 남북정상회담에서의 합의에 따라 한동안 중단되었던 이산가족 상봉행사가 금강산지역에서 개최되었다.

남북이산가족 생사확인 및 교류 촉진에 관한 법률이 제정되어 이산가족 정책에 대한 법제화가 이루어졌는데, 통일부장관에게 이산가족 실태조사와 함께 이산가족 정보 통합 관리 체계를 구축하도록 하는 등 지원 체계를 법정화하였다.

제2절 통일정책 법제화에 대한 평가

1. 긍정적인 측면

(1) 통일정책의 법치행정으로서의 성격 강화

앞에서 본 바와 같이 대통령의 외교안보적 권한의 행사의 하나로 인식되어 왔던 통일정책은 남북관계의 발전과 국민의 정책 참여 기조에 따라 법치행정의 하나로서 자리매김되어가고 있다고 하겠다. 이러한 측면에서 볼 때, 통일정책 분야별로 근거법령을 제정하고 이에 기반하여 통일정책을 수행하고자 했던 1990년부터의 통일정책의 법제화 노력은 긍정적으로 평가되어야 할 것이며, 이러한 노력은 앞으로도 계속되어야 할 것이다.

즉, 통일정책을 통치행위의 일환으로 파악하여 ‘법의 지배’ 영역 밖에 위치시키고자 하는 것은 법치행정의 원칙이 계속 확장되고 있는 현대국가의 경향에 비추어 볼 때 바람직하지 않다고 할 수 있다. 과거 통치행위 이론이 판례로서 확립되었던 프랑스의 경우에도 오늘날 통치행위의 영역을 축소시켜나가는 것이 행정판례의 경향이다.¹⁹⁾

통일정책의 법제화가 꾸준히 이루어짐에 따라 통일정책 추진의 법률적 근거가 확보되어 그 추진의 동력이 강화되었으며 국민적 공감대의 형성과 투명한 정책의 집행이 원활해졌을 뿐만 아니라, 통일정책에 대한 국회와 국민의 통제가 강화되는 순기능이 발생하였다. 이를 통해 통일정책이 정부만의 영역이 아니라 국민이 참여하는 영역으로 확대되어 법치행정의 한 분야로서 통일정책이 정착하는 중요한 계기가 마련되었다.

특히, 문재인 정부는 남북관계의 제도화를 국정과제의 하나로 설정하고 있는바, 남북관계의 제도화는 통일정책의 추진이라는 관점에서 볼 때 두 가지 측면에서 그 의의가 크다고 하겠다.

19) 김철수, 『헌법학개론』, 박영사, 2005, 1386-1393면.

첫째는 통일정책에 대한 대내적인 제도화 부분이다. 그동안 우리의 통일정책은 정부가 교체될 때마다 그 기초가 변경된 측면이 있으며, 이로 인해 일관되고 장기적인 통일정책의 추진이 이루어지지 못하였다. 이러한 통일정책 기초의 변경에 따라 국내에 이념적인 갈등이 초래되었으며, 남북교류협력 등에 참여했던 국민들이 정책 변경에 따른 혼란과 피해를 보는 경우가 발생하였다.

남북관계의 제도화는 통일정책의 국내적인 측면을 안정화시키는 효과를 가져올 것이고, 통일문제에 대한 국민적 공감대를 장기적으로 형성시켜 나가는 효과를 가져오게 될 것이다.

둘째는 남북관계에 있어서의 제도적 안정화 부분이다. 그동안 남북한은 수많은 합의를 채택하여 발표시켰으나, 그 이행은 지지부진하였던 것이 사실이다. 남북합의서는 남북한 당국 간 회담의 결과물로서 양측 당국이 그 이행을 약속하였음에도 불구하고 이행되지 못하는 것은 남북관계의 안정적 발전을 결정적으로 저해하는 요인이라고 할 수 있을 것이다.

남북관계의 제도화를 통해 남한과 북한이 공히 남북합의서에 기속되도록 함으로써 남북관계의 예측 가능성을 높여나갈 수 있을 뿐만 아니라, 통일정책이 법치행정의 하나로 자리매김될 수 있도록 하는 기반이 마련될 수 있을 것이다.

(2) 통일정책의 안정적 추진 및 투명성 제고

통일정책의 법제화를 통해 제도적인 차원에서 통일정책이 추진될 수 있는 기반이 마련되었으며, 통일정책의 제도화에 진전이 이루어지게 되었다. 또한 통일정책 관련 법률에 따라 정부는 통일정책 추진의 기본 틀이라고 할 수 있는 분야별기본계획 등을 수립할 의무를 지게 되었으며, 국회에 대한 보고 의무 부과를 통해 통일정책에 대한 국회의 통제가 가능하게 되었다.

또한, 통일정책 관련 의사결정 과정과 절차를 법률로써 규정하였는바, 각종 위원회가 법률에 의해 설치되었으며, 그 구성과 운영에 대해서도 법령으로 규정함으로써 통일정책 추진 과정에서의 투명성을 제고하였다.

(3) 국민의 참여와 권리의 보장

통일정책에 대한 국민적 공감대 형성은 성공적인 통일정책의 수행에 있어서 매우 중요한 요소라고 할 수 있으며, 특히 남북교류협력의 경우에는 국민이 직접 이 과정에 참여함으로써 남북관계를 형성해 가는 기능을 수행하기도 한다.

특히 남북교류협력에 대한 국민의 참여 과정에서 국민의 권리와 의무에 대한 사항이 당연히 발생할 것이기 때문에 이 부분에 대한 법률적 규율이 필요하며, 정부가 국민에게 대하여 행하는 각종 행정행위(각종 신고의 수리, 승인 등)의 근거와 그 제한 및 효력 등에 대한 문제가 발생하게 된다.

남북교류협력법은 남북교류협력의 형태로 북한주민접촉, 남북한 왕래, 남북교역과 남북협력사업 등을 제시하고 있고, 이에 대한 각종 승인 및 신고 등의 제도를 법률로 규정하고 있다.

2. 향후 보안 과제

(1) 통일정책 법제의 체계화

통일정책 법제화의 연혁을 살펴볼 때, 통일정책의 법제화는 남북관계의 전개와 국내외 정치상황의 변화에 따라 사안이 발생할 때마다 필요한 분야의 법제화를 개별적으로 추진해 온 측면이 많은 것으로 보인다. 통일정책 분야 법령체계를 살펴볼 때, 통일정책 전반을 다루는 총괄적이면서도 포괄적인 기본법은 존재하지 아니하고, 통일정책 분야별 사안을 규율하는 개별법 체제만으로 구성되어 있는 것으로 보이는데, 통일정책의 조화롭고 균형

적인 추진이 무엇보다 필요하며, 통일정책의 일관성과 안정성도 매우 중요한 만큼 개별법 체제를 포괄하는 기본법의 제정을 고려해 볼 필요가 있다고 사료된다.

또한, 통일정책은 북한과의 협상을 주요한 요소로 하고 있는 만큼, 보다 장기적이고 전략적이 차원에서 고려도 필요하다고 할 수 있는바, 기본법을 두어 이에 대처해 나가는 것도 필요해 보인다,

현재의 법령 중에서 남북관계발전법에 통일정책에 대한 사항을 보장하여 동 법을 기본법으로 전환하는 방안을 포함한 통일정책 추진에 관한 기본법 제정 방안을 검토할 필요가 있다고 하겠다.

(2) 북한정세 분석 업무에 대한 규율의 필요성²⁰⁾

북한 정보의 수집과 북한 정세의 분석은 통일정책을 수립하는데 있어 매우 중요한 기반 업무로서, 동 업무 또한 통일정책 업무의 일부분이라고 할 수 있을 것이다. 특히, 북한과의 협상과 회담은 통일정책 체계 안에서 이루어지게 되기 때문에 이에 필요한 북한정세 분석 업무에 대한 사항이 통일정책 법제화에 반영되어야 할 것이다.

그러나 현행 법령상 북한 정세 분석에 대한 규율이 거의 없는 것이 사실이며, 북한 정보 관련 업무는 사실상의 행정행위로서 통일부, 국정원, 외교부, 국방부 등에서 담당하고 있는 것으로 보인다. 문제는 북한 정보 수집과 정세 분석 담당 기관들 간의 협력과 역할 분담이 법령에 따라 정립되지 않아 보다 효율적이고 책임성 있는 최적의 북한정보 처리 및 분석 시스템이 구축되어 있지 않다는 점이다.

물론 북한 정보 업무의 특수성과 기밀성을 충분히 감안하여야 하겠으나, 정보에 대한 수집 체계와 절차 등을 법정화하고 투명화하며, 이에 대한 감시와 통제를 강화하고 있는 외국의 정보 업무 체계와 관련 법제 구축 경향을 감안해 볼 때, 북한 정세 분석 업무에 대한 법제화도 통일정책 추진 법제화의 일환으로 함께 다루어져야 할 것이다.

20) 법무법인(유)태평양, 통일정책 추진 법제화 전략 및 방안 연구, 2012.9. 23-24면,

(3) 남북교류협력법의 체계화 문제

남북교류협력법은 제정 이래 30년 가까운 기간 동안 커다란 변화 없이 현재에 이르고 있으며, 동 법이 예견하고 있는 남북교류협력의 형태는 북한주민접촉, 남북한 왕래, 남북 교역, 남북협력사업 정도이다. 그런데, 남북교류협력이 30년이 가까운 기간 동안 추진되는 과정에서 새로운 남북교류협력 형태가 발생하고 있는 것이 사실이며, 새로운 남북교류협력 형태에 대한 남북교류협력법의 적용이 적절하지 않거나 불가능한 경우들이 생겨나고 있다. 예를 들어, 북한이탈주민에 의한 북한 가족에 대한 송금행위, 대북 전단 살포 행위, 전자상거래 문제 등 시대 상황의 변화에 따라 나타나는 행위에 대하여 현행 남북교류협력법의 해석론만으로 해결되기 어려운 경우들이 발생하고 있다.

또한, 남북교류협력 추진 과정에서 다양한 분야에서의 남북협력사업이 발생하고 있으며, 그 양상 또한 사업마다 다를 수 있음에도 불구하고 남북협력사업 승인제도는 하나의 개괄적인 제도만으로 운영되고 있다. 경제협력사업과 사회문화협력사업 및 인도적 협력사업은 사업의 목적과 추진 방식 등이 상이함에도 불구하고, 남북교류협력법 제17조의 협력사업 승인제도로 함께 규율되고 있다.

따라서 남북교류협력의 분야를 보다 세분화하여 남북교류협력법을 분법화하는 문제를 검토할 필요가 있으며, 이렇게 되면 남북교류협력 분야의 법체계 내에서도 기본법과 개별법의 체계가 형성될 수 있을 것으로 보인다.

제4장 통일정책 추진 법제화 방안

제1절 기본방향

제2절 통일정책 추진 법률 체계: 기본법 및 분야별 개별법 체제

제3절 통일정책 추진 기구

제4장

통일정책 추진 법제화 방안

제1절 기본방향

통일정책 추진 법제화의 방향은 다음과 같이 설정되어야 한다.

첫째, 통일정책 추진 법제화의 노력은 헌법이 지향하는 통일정책의 방향에 부합하고 정부가 표방하고 있는 통일방안을 실현해 나가기 위한 제도를 구체화하는데 집중되어야 한다. 이는 통일정책 추진의 근거가 헌법에 있다는 점을 명확히 하는 의미와 함께, 통일정책 추진의 내용적 한계로서 자유민주적 기본질서를 설정하는 의미가 있다고 할 수 있다. 또한, 자유민주적 기본질서는 우리의 통일방안에도 반영되어 있는 만큼 통일정책과 통일방안이 서로 모순되지 않고 일관성 있게 추진될 수 있도록 한다는 점에서도 그 의의가 있다고 하겠다.

둘째, 통일정책 추진 법제화는 결국 남북관계의 제도화를 지향하게 될 것이기 때문에 남북관계 상황과 일정한 연관성을 가지고 추진되어야 할 것이다. 최근 이루어진 남북정상 회담 판문점 선언을 통해 남북한의 정상은 기본 남북 간 선언과 합의 사항의 이행을 통해 남북관계를 개선하고 남북관계를 발전시켜 나가는 전환적인 국면을 열어가기로 하였으며, 당국 간 협의는 물론 민간 차원에서의 교류협력을 보장하기 위한 제도적 장치로서 개성지역에 남북공동연락사무소를 설치하기로 하였는바, 동 남북공동연락사무소는 쌍방 당국자가 상주하는 남북 당국간 공동기구로서 기능하게 될 것이다.

남북 간 선언과 합의를 철저히 이행하는 것은 남북관계의 제도화를 달성하는 가장 효과적이면서도 실천적인 조치라고 할 수 있는바, 우리의 통일정책 추진을 법제화하는 데에

도 매우 유용한 조건이라고 할 수 있을 것이다. 남북관계가 제도화되는 내용과 그 정도를 우리의 통일정책 추진 법제화 과정에 반영해 나간다면, 결국 통일정책 추진의 법제화는 남북관계의 법제화로 발전되어 나갈 수 있을 것이다.

셋째, 통일정책 추진 법제화 노력은 남북관계의 특수성과 통일정책의 독자성을 반영하는 창의적인 작업이 되어야 할 것이다. 남북관계는 외국간의 관계가 아닌 민족 내부 관계로서 통일로 나아가는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수한 관계이기 때문에 기존의 국내법과는 다른 측면이 존재하다. 따라서 통일정책 추진에 대한 법제는 기존의 법제와는 여러 가지 측면에서 상이할 것으로 예상되고, 남북관계의 특수성을 반영하는 독자적인 법 영역을 구성할 것으로 예상된다.

넷째, 통일정책에 대한 국민의 참여와 의견 수렴 과정이 보장되어야 한다, 국민적 동의와 지지는 통일정책 정당성의 가장 중요한 근거가 될 것이며, 통일정책 추진 과정에서 강력한 동력으로서 작용하게 될 것이다.

문재인 정부는 국정과제의 하나로 ‘통일에 대한 국민적 공감대 형성을 위한 통일국민협약’의 채택을 선정하였다. 통일국민협약은 국회와의 협의, 시민사회단체 및 국민과의 소통을 기반으로 하여 추진되며, 2022년까지 협약 체결 및 이행·소통체계 등 제도적 기반을 구축하는 것으로 되어 있다.²¹⁾ 통일국민협약은 통일정책 추진 내용의 매우 중요한 근거이자 기반으로 작용하게 될 것인바, 동 협약에 대한 법제화 방안에 대해서도 연구가 진행되어야 할 것이다. 통일국민협약은 다원적인 우리 사회의 특성을 감안하고, 그동안 통일정책이 정부 주도의 일방적인 정책 형성 과정을 통해 수립되어 온 점에 대한 반성으로서 국민들이 참여하는 가운데 통일정책이 수립, 시행하는 새로운 틀이 될 수 있을 것으로 평가되며, 통일국민협약에 대하여는 통일정책추진기본법에서 그 법적인 근거를 마련하는 것이 필요해 보인다.

21) 통일부 홈페이지 <http://www.unikorea.go.kr/unikorea/policy/project/task/convention/>

다섯째, 통일방안에 대한 법제화 문제도 검토되어야 한다. 그동안 통일방안은 정부 차원에서 수립되고 일정한 여론 수렴 과정을 거쳐 대통령이 공표하여 왔으며, 통일정책의 기준점으로서 작용되어 왔으나, 이를 법제화하기 위한 노력은 이루어지지 않았다. 통일방안은 대한민국 헌법이 지향하는 평화통일을 구현하기 위한 구체적인 방도로서의 성격을 갖고 있기 때문에 이를 법제화해 나가고 제도화하는 것이 필요하다.

통일방안은 통일국민협약 체결과정에서도 검토될 수 있을 것으로 예상되는바, 통일국민협약의 제도화 과정에서 자연스럽게 통일방안의 법제화 과정도 함께 추진되어 나갈 수도 있을 것으로 보인다.

다만, 통일국민협약이나 통일방안에 대한 법제화 과정에서 정치권의 논쟁과 갈등이 발생할 소지가 적지 않은 것이 현실이므로, 법제화의 내용과 수준 및 추진 일정 등은 탄력적으로 검토하는 것이 적절할 것으로 보인다.

제2절 통일정책 추진 법률 체계: 기본법 및 분야별 개별법 체제

통일정책 추진 법제화를 단기에 달성하기는 어렵기 때문에 이를 위한 중장기 로드맵의 구축이 필요하다.

우선 통일정책에 대한 법제화를 어떠한 구도와 체제로 추진해 나갈 것인지에 대한 구상이 필요하다. 통일정책 추진의 범위와 영역을 감안하면서 현재 통일정책 분야별 법제화 현황을 살펴보고, 이 중에서 통일정책 추진기본법에 포함될 수 있는 부분들을 추출하여 기본법에 반영하는 한편, 각 개별법의 내용을 해당 영역에서 보다 구체적으로 규율될 수 있도록 보다 상세하게 규정할 필요가 있을 것이다.

통일정책 추진에 대한 법률 체계는 총론적이고 일반법적인 기본법을 정점으로 하여 각 통일정책 분야별로 개별법을 두는 방안이 검토되어야 한다.

통일정책 추진 기본법에는 통일정책의 원칙과 기본방향 등 총론적인 사항을 규정하고,²²⁾ 이와 함께 통일정책 추진과 관련된 기본 계획에 관한 사항과 각종 위원회 등의 기구 등의 구성 및 운영에 관한 사항 및 통일정책의 효율적 추진을 위한 제반 제도적 사항이 포함되어야 한다. 앞서 기술한 통일국민협약이나 통일방안의 법제화 부분도 통일정책 추진 기본법의 규율 범위에 포함될 수 있을 것이다.

통일정책 분야를 협의의 통일정책, 남북회담, 남북교류협력, 북한정세분석, 인도적 분야, 통일교육으로 나누어 볼 때, 각 분야별로 기본법 및 개별법 체제 설계 방안의 기본 방향은 다음과 같다.

1. 협의의 통일정책 및 남북회담

남북관계발전법은 남북관계의 성격과 통일정책의 추진 방향 등에 대한 조항과 함께 남북회담 및 남북합의서에 대한 조항으로 구성되어 있는데, 이를 통일정책추진 기본법과 남북회담추진법으로 분법하는 방안을 검토할 수 있을 것이다.

동 법 중에서 전반적인 통일정책에 보다 밀접한 관련성이 있는 조항은 통일정책기본법에서 규정하는 것이 타당해 보이며, 남북회담에 대한 조항과 남북합의서에 대한 조항은 특히 그 발효와 법적인 성격에 대한 조항 및 국회의 합의서에 대한 동의 조항 등을 보완하여 남북회담추진법을 제정하여 규정하는 것이 바람직해 보인다.

2. 남북교류협력

통일정책추진기본법에 남북교류협력 정책의 원칙과 방향을 규정하는 한편, 현행 남북교류협력법은 남북교류협력의 추진 분야와 양태 별로 분법화하는 방안을 검토해 볼 수 있을 것이다.

22) 법제처, 『법령입안 심사기준』, 2007, 589면.

통일정책추진기본법에는 남북교류협력이 민족내부간의 거래라는 점을 명시하고, 국민의 남북교류협력 참여에 대한 원칙을 규정하는 한편, 남북교류협력법은 남북교류협력에 대한 일반법과 남북경제협력법 및 대북인도지원사업법으로 분법하는 방안을 검토해 볼 수 있다.

본 분법의 경우에는 남북교류협력법은 남북교류협력에 대한 기본법으로서의 성격이 강화되어 남북교류협력의 목적과 원칙에 관한 사항과 남북교류협력추진협의회 등 기구의 구성, 북한주민 접촉 신고 조항과 북한 방문 및 남한 방문 등 모든 종류의 남북교류협력에서 발생하는 공통적인 남북교류협력 행위에 대한 규율이 이뤄지게 될 것이다. 또한, 남북교류협력 추진 과정에서 정부의 협조와 지원에 대한 사항 및 일정한 요건하에서의 정부의 조정 행위에 대한 조항도 포함되어야 할 것이다.

남북경제협력을 구체적으로 규율하기 위하여 남북경제협력법을 별도로 제정할 필요성이 있는바, 동 법에서는 남북경제협력에서의 원칙을 제시하고 남북경제협력의 정의와 양태를 구체화할 필요가 있으며, 남북교역과 남북경제협력사업에 대한 승인의 요건과 절차 등을 규정할 필요가 있다. 특히, 남북경제협력 분야에서 남북한 당국간에 이루어진 남북합의서의 내용과 남북한 공동기구에 대한 조항도 규정하여 남북한의 규범이 서로 연결될 수 있도록 하는 효과도 거둘 수 있을 것으로 판단된다. 남북경협과 관련된 투자보장, 이중과세방지, 청산결제, 분쟁해결 등 4대 경협합의서가 우선적으로 검토될 수 있을 것이다.

남북사회문화 교류와 관련해서는 남북사회문화협력법을 제정할 필요가 있을 것으로 보이며, 동 법에서 규정해야 하는 사항은 앞의 남북경제협력법에서의 규율 사항을 참고하면 될 것이다.

마지막으로, 대북인도지원사업법을 제정하여 형식과 절차 면에서는 남북교류협력의 범주에서 다루어지고 있지만 그 목적과 양태에 있어서는 특수성을 갖고 있는 인도적 대북 지원 사업을 구체적으로 규율할 필요가 있다. 특히 염두에 두어야 할 것은 대북 인도적 지원 사업을 추진할 수 있는 능력과 경험을 갖춘 사업자를 선정하여 이들에게 사업자

로서의 지위를 부여하는 방식을 법률로써 규정하는 것이라고 할 수 있는바, 이 선정 과정에서 정부뿐만 아니라 민간의 전문가와 관련 단체들의 참여가 보장되는 것이 필요하다고 본다.

또한 대북지원 과정에서 분배의 투명성을 어떻게 확보할 것인지와 지원의 효과성을 어떻게 측정하고 평가할 것인지에 대한 사항도 함께 규정되어야 할 것이다.

3. 북한정세분석

북한 정세에 대한 분석은 통일정책 수립에 있어서 매우 중요한 정책 판단 근거로 기능하고 있기 때문에 북한정세 분석 업무는 통일정책 수립의 한 부분으로 다루어질 필요가 있다. 현재 북한 정보 수집과 분석 및 배포, 활용에 대한 법제화는 이루어지지 않은 상태로서, 이는 북한 정보 관련 업무의 특수성과 비공개성이 고려되었기 때문인 것으로 보인다. 또한 정보 업무는 방첩 업무와도 긴밀한 연관성을 갖고 있기 때문에 북한 정보 업무는 국가안보에 관한 사항을 다루는 업무 분야로 볼 수가 있는바, 국가안전 보장이라는 측면에서의 고려도 필요하다고 하겠다.

그럼에도 불구하고, 북한 정보 상황에 대한 판단은 통일정책 수립과 집행에 있어 매우 주요한 판단 근거가 될 수 있다는 점을 감안한다면, 북한 정보에 대한 정확한 파악과 공유 체계가 정부 내에 수립되어 있을 필요가 있으며, 북한 정보 업무의 투명성과 객관성을 담보할 필요가 있다고 하겠다. 따라서 가능한 범위 안에서 통일정책추진기본법에 이에 관한 사항을 규정하는 문제도 검토해야 할 것이다.

4. 인권 및 인도적 분야

북한인권 문제와 대북인도적 사업 및 이산가족과 납북자 문제에 대한 인도주의적 사업에 대한 개별 법령 등을 통일정책추진 기본법과의 관계에서 보다 체계화하는 문제를 검토해 볼 수 있으며, 특히 대북인도적 사업 분야는 남북교류협력과는 그 목적이 상이하기

때문에 남북교류협력법 체계에서 분리하여 새롭게 대북인도적지원사업법으로 제정하는 방안을 검토해 볼 수 있을 것이다. 동 법을 통해 대북인도적 사업자 등록제도를 시행하고 대북인도적 사업을 유형화하는 한편, 관련 재단의 설립 및 국제기구 등 국제협력을 통한 대북인도적 사업 추진에 대한 근거를 마련하는 것이 필요할 것이다.

5. 통일교육

통일교육 분야는 현행 통일교육지원법 체제를 유지하면서 이 중에서 통일교육에 대한 원칙에 대한 사항과 정부 및 지방자치단체의 통일교육 지원 시책 조항을 통일정책추진기본법에 규정하는 방식으로 기본법 및 개별법 체제로 연결될 수 있을 것이다.

제3절 통일정책 추진 기구

통일정책추진기본법 입안 과정에서 통일정책 추진을 위한 각종 조직과 기구의 신설 및 개편 등의 문제가 검토되어야 한다.

통일정책을 직접 관장하는 행정부에 통일정책과 관련된 각종 의사결정 기능을 담당하는 각종 위원회 등의 회의체를 두는 문제와 행정부 외에 통일정책과 관련한 사항을 담당하는 기관 등을 설치하는 문제를 검토하여야 할 것이다. 현재 남북관계발전위원회와 남북교류협력추진협의회는 각각 남북관계발전법과 남북교류협력법에 근거하여 행정부 내에 설치되어 있으며, 남북교류협력지원협회나 개성공업지구지원재단, 북한이탈주민지원재단, 북한인권재단 등은 행정부 외부에 설치되어 있다.

통일정책 추진 기본법에 통일정책 중 중요사항에 대한 의사결정을 위하여 독립적인 위원회를 구성하거나 정부 내에 의사결정기구를 설치할 수 있는 근거를 마련할 필요가 있다.

먼저, 통일국민협약을 성안하고 그 이행을 관리하기 위하여 가칭 ‘통일국민협약위원회’를 설치하는 방안을 생각해 볼 수 있다.

동 협약위원회의 기능은 통일국민협약 초안을 작성하고, 이에 대한 국민 의견 수렴 및 국회 협의, 통일국민협약의 공포 및 이행 관리와 이에 부수되는 연구와 조사활동 등을 상정해 볼 수 있으며, 통일국민협약의 성격을 감안하여 정부 주도보다는 민간 주도의 형태로 운영될 수 있도록 그 구성과 운영 방안을 결정할 필요가 있다고 본다. 즉, 위원의 상당 부분을 민간인에게 개방할 필요가 있으며, 대통령 직속 위원회로 하되 그 직무에 대해서는 독립성을 부여하도록 하는 방안이 강구되어야 할 것이다.

다음으로, 통일정책의 근간이라고 할 수 있는 통일방안을 수립하기 위한 가칭 ‘통일방안수립위원회’를 설치하는 방안도 검토될 수 있다. 동 위원회의 설치를 통해 통일방안의 법제화와 제도화가 현실화될 수 있으며, 통일방안에 대한 이행을 점검 및 관리할 수 있기 때문에 통일방안의 통일정책에 대한 통제 기능도 확보될 수 있을 것이다. 수립위원회는 통일방안의 체계와 구성 방안의 수립, 통일방안 내용의 작성 및 정부안 초안의 확정, 통일방안 초안에 대한 국민여론 수렴 및 통일방안에 대한 국회와의 협력 등의 기능을 수행하면 될 것이다.

마지막으로, 통일정책에 대한 정부의 구체적 정책 수립에 대한 의사결정기관으로 통일관계장관회의를 법률로 규정하는 방안도 생각해 볼 수 있을 것이다.

제5장

가칭 '통일정책 추진 기본법' 제정 방안

제1절 개 요

제2절 통일정책 추진 기본법의 제정

제3절 통일정책추진기본법(안)의 도출

제5장

가칭 '통일정책 추진 기본법' 제정 방안

제1절 개 요

통일정책에 대한 규율은 통일 달성을 위한 제반 정책에 대한 규율뿐만 아니라 남북회담 등 남북한 당국 간의 상호작용, 남북관계에 대한 규범적인 성격의 규정과 남북교류협력과 같은 남북한 주민 간의 상호작용에 대한 규율을 포괄하며, 이외에도 북한인권에 대한 사항과 인도주의적인 사항 및 통일교육에 대한 사항도 그 대상으로 하고 있다. 이렇게 다양한 분야에 있어서 정책 방향을 일관성 있고 안정적으로 설정하고, 이를 추진하기 위해서는 각 분야별 법 규범적 규율들이 서로 유기적으로 연결되어 있는 법 규범 체제를 구축하는 것이 필요하다.

이와 함께, 남북교류협력과 같이 정책 목적 달성을 위한 법제도의 구축에 있어 우리의 일방적인 규율만으로는 한계가 있으며, 북한의 상응하는 제도화 노력이 뒷받침되어야 하는 분야도 있다.

또한, 통일정책은 남북관계를 규율하게 되는데, 남북관계는 남한과 북한이 공히 형성하는 것이기 때문에 통일정책에 대한 규범에는 북한의 법 규범과 함께 남북한 간의 합의서가 일정한 영향을 미치게 된다.

통일정책 추진 법 체계의 완결된 모습은 남한과 북한의 법 규범과 남북합의서의 3원적 법제가 상호 유기적으로 연결되고 상호 모순 없이 작동하는 형태가 될 것이지만 현재의 남북관계 현실을 감안해 볼 때 이러한 일은 당장 실현되기 어려울 것으로 보이며, 현 상

황에서는 통일정책에 대한 남한의 제도화만이라도 선제적으로 구축하는 것이 불가피해 보인다. 앞으로, 남북관계가 발전하여 남북연합과 같은 사실상의 통일 상황에 도달하게 되면 일정 범위 내에서 남북한이 단일한 법제도를 채택하고 공동으로 운영하는 일이 가능해질 것이다.

다만, 남북교류협력 분야에서는 남북한의 법령과 남북합의서 체제를 유기적으로 연결하여 남북교류협력을 제도화하여 남북경협에 참여하는 우리 국민과 기업의 투자를 보호하는 일이 시급한 과제이며, 이를 위한 남북한 당국 간의 적극적인 태도가 요구된다고 하겠다.

본 연구에서 도출한 통일정책추진기본법은 현대국가 행정작용의 원칙이라고 할 수 있는 법치행정의 원리가 통일정책 분야에서도 적용되도록 하는데 기여하게 될 것이다. 또한, 통일정책의 제도화와 규범화를 통해 일관되고 안정적인 남북관계의 발전을 달성하는 한편, 통일정책 수립 과정에 대한 국민의 참여를 제도화함으로써 통일정책이 국민적 합의와 공감대 속에서 효율적으로 추진될 수 있도록 하는데 기여하게 될 것이다.

제2절 통일정책 추진 기본법의 제정

1. 법 제정의 의의

통일정책 추진 기본법의 제정은 남북관계에 대한 기본적인 인식과 원칙을 표명하고 남북관계를 통일로 이끌어 가는 비전을 제시함과 함께, 국가와 국민 및 지방자치단체 등 각 주체들의 책무를 규정하고, 통일방안을 제도화하고 통일국민협약 추진을 통한 통일정책 수립과 추진에 대한 국민 참여를 보장한다는 점에서 의의가 있다고 하겠다. 또한, 통일방안 수립위원회, 통일관계장관회의, 통일국민협약위원회 등 통일정책 추진기구와 정부 내 통일정책 의사결정 구조 등 통일정책의 추진 체계를 설정하여 통일정책의 제도화를 공고히 하는 한편, 통일방안의 법정화 등 통일정책에 대한 원칙과 방향을 규범적으로 설

정함으로써 구체적인 통일정책에 대한 간접적인 규범통제의 시스템을 마련한다는 점에서 의의가 있다고 하겠다.

통일정책 추진 기본법의 제정은 통일정책 분야 법체계를 기본법-개별법 체제로 구성하여 통일정책 각 분야에서의 개별적인 정책 방향들이 서로 조화를 이루는 가운데 일정한 방향성을 갖고 추진될 수 있도록 하는 한편, 각 분야별 규율을 보다 전문화하고 구체화할 수 있다는 점에서도 지금보다 진일보한 법체계 구축 방안이라고 할 수 있을 것이다.

현행 통일정책 분야 법령 체제는 분야별 개별법 체제로만 구성되어 상호 간의 연계성이 다소 부족한 것이 사실이며, 남북관계나 통일정책에 대한 기본적인 원칙들이 일목요연하게 규정되어 있지 못하므로²³⁾ 통일정책추진기본법의 제정을 통해 통일정책의 기본이념과 남북관계의 성격 등에 대하여 총괄적으로 규정할 필요가 있다.

이렇게 볼 때, 기본법 제정은 통일정책의 이념과 원칙 등에 대한 국민적 공감대를 형성하는 한편, 통일문제에 있어서 국가, 국민, 지방자치단체 등의 책무를 설정하고 통일정책과 관련한 법률의 내용들을 통일적으로 지도함은 물론, 통일방안과 통일국민협약 등의 조항을 통해 통일정책에 대한 국민의 참여를 보장하고 이를 제도화하는데에 그 실익이 있다고 하겠다.

2. 통일정책 추진 기본법(안)의 체계와 주요 내용

(1) 개 요

본 연구를 통해 제시하는 통일정책추진기본법(안)은 통일정책 전반에 걸친 기본법으로서 기능할 것이며, 협의의 통일정책과 남북교류협력, 및 남북회담, 북한 정세 분석, 인도적 분야, 통일교육 등 모든 분야에 대한 사항에 대한 기준점으로서 작용할 것이다. 통일정

23) 예를 들어 남북교류협력법 제12조의 남북교역의 민족내부 거래성 조항이나 남북관계발전법 제3조제1항의 남북관계 특수관계성에 대한 조항 등이 그러하다. 법무법인(유)태평양, 통일정책 추진 법제화 전략 및 방안 연구, 2012. 62면,

책에 대한 기본법이므로 모든 분야에 대한 내용을 상세하게 규율할 필요는 없어 보이며, 통일정책 추진에 기본이 될 수 있는 공통적인 사항에 대하여 기본법에서 규정하고 분야별 상세 규정은 분야별 개별법을 통해 규율하면 충분할 것으로 보인다. 이 과정에서 전술한 바와 같이 남북교류협력 분야는 현행 남북교류협력법의 분법화 문제가 함께 모색될 수도 있을 것이다.

통일정책추진기본법(안)은 여타 기본법의 체제를 기본적으로 따르면서, 통일정책 분야의 특수성을 반영하는 방식으로 그 체제가 구성되었다.

통일정책 추진 기본법은 총칙, 남북관계와 통일정책, 통일방안, 통일정책 기본계획 수립, 통일관계장관회의, 통일정책의 시행, 통일국민협약, 통일국민협약위원회, 통일정책 업무의 전문화와 국제적 환경의 조성, 북한 정보 분석 업무, 보칙 순의 장으로 구성되는 것을 상정하였다.

(2) 체 제

본 연구에서 제시하는 통일정책 추진 기본법(안)은 10개의 장으로 구성되어 있으며, 각 장에서 규정하는 사항은 다음 표와 같다.

각 장	주요 내용	비고
제1장 총칙	목적, 기본이념, 정의 조항, 국민·국가·지방자치단체의 책무, 다른 법률과의 관계	
제2장 남북관계와 통일정책	남북관계의 특성, 남북관계의 발전 방향, 통일정책 수립 방향, 통일정책의 사회공공성 및 통합지향성	
제3장 통일방안	통일방안의 수립, 통일방안 수립위원회의 설치 및 구성, 통일방안에 대한 의견 수렴, 국회 보고, 통일방안의 공표 및 후속 조치	

각 장	주요 내용	비고
제4장 통일정책 기본계획 수립 등	통일정책 기본계획의 수립, 기본계획의 내용, 기본계획의 시행, 지방자치단체의 참여, 기본계획의 공개, 국회 보고	
제5장 통일관계장관회의	통일관계장관회의의 구성, 임무, 회의 운영, 실무위원회 등	
제6장 통일정책 관련 협의	통일정책에 대한 관련성 검토, 관계부처 협의	
제7장 통일국민협약	통일국민협약 추진 준비, 통일국민협약위원회, 통일국민협약의 공표와 이행 관리	
제8장 통일정책 업무의 전문화와 국제적 환경의 조성	통일정책 업무의 전문화, 통일정책담당관의 지정, 교육·연구의 진흥, 통일을 위한 국제적 환경 조성	
제9장 북한 정보의 분석	기본원칙, 북한정보 처리 체계의 구축, 북한 정보 처리 협의회, 기관별 담당 분야	
제10장 보칙	업무의 위임과 위탁, 통일정책 관련 비영리법인의 육성	
부칙	시행에 관한 사항	

제3절 통일정책추진기본법(안)의 도출

통일정책추진기본법(안)

제○장 총칙

제○조(목적) 이 법은 통일정책의 수립과 추진에 있어서의 기본 이념과 절차를 정하고 통일정책의 일관되고 통일지향적인 추진을 도모하며, 대한민국 헌법과 통일방안에 따라 남북관계를 발전시켜 궁극적으로 통일을 달성함으로써 민족공동체를 회복하기 위

하여 ‘대한민국 헌법’ 제4조에 따른 통일정책의 수립 및 추진과 관련된 기본적인 사항을 정함을 목적으로 한다.

[헌법 제4조의 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일 정책 수립 및 추진 조항을 입법근거로 제시하고, 국가 및 지방자치단체, 국민을 수범자로 하며, 통일정책 추진에 대한 기본법이라는 점을 밝히고, 본 법안의 입법 목적이 남북관계의 발전과 통일의 도모에 있음을 밝히고 있다.]

제○조(기본이념) ① 통일정책은 대한민국 헌법이 정하는 통일의 원칙과 국제평화주의 및 국제법적 질서에 부합하도록 수립되어야 한다.

② 통일정책은 통일 달성이 자유민주적 기본질서에 따라 평화적으로 진행될 수 있도록 함을 그 기본이념으로 하며, 민족공동체 형성을 통한 민족통합을 지향하여야 한다.

③ 통일정책을 수립 및 시행함에 있어서 국민적 합의를 바탕으로 하여야 하며, 통일정책 추진 과정에서의 의사결정이 공정하고 투명하게 이루어지는 절차적 정당성에 기반하여야 한다.

④ 통일정책은 정치적·파당적 목적을 위해서 이용되어서는 아니 된다.

[헌법 제4조의 통일의 원칙과 제5조제1항의 국제평화주의 및 국제법 질서에 부합함을 통일정책 수립의 기본이념의 하나로 설정하였으며, 통일정책은 궁극적으로 민족공동체 형성을 통한 민족통합이라는 내적 통일을 지향하도록 하였다. 제3항과 제4항은 남북관계발전법 제2조제2항과 유사한 내용으로 국민적 합의와 투명성을 통일정책 추진의 기본 원칙으로 규정하였다.]

제○조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “통일정책”이란 통일을 이룩하기 위해 대한민국 헌법에 근거하여 정부가 수립하여 시행하는 모든 정책과 이 과정에서 정부가 행하는 각종 계획 및 행정행위 등의 행정 작용을 말하며, 남북회담, 남북교류협력, 인권 및 인도주의 문제, 통일교육, 북한정보 분석 등의 업무를 포괄한다.
2. “민족공동체”란 남북한의 주민이 하나의 민족으로서 형성하는 공동체 의식 또는 공동체 자체로서, 정부의 민족공동체 통일방안에서 채택하고 있는 공동체를 말한다.
3. “통일국민협약”은 통일을 달성해 나가는 과정과 절차 및 그 목표 등에 대하여 사회 구성원 간에 맺어진 협약으로서, 이 법에 따라 체결된 것을 말한다.
4. “통일방안”이란 통일을 달성해 나가는 과정과 절차 및 통일의 최종 형태 등에 대하여 이 법에 따라 정부가 수립하는 방안으로서 국회에 대한 보고 후 대통령이 발표한 것을 말한다.
5. “분단 관리”란 남북관계가 평화적이고 안정적으로 유지되는 가운데 남북한이 상호 군사적인 충돌 없이 교류협력하면서 평화 공존할 수 있도록 상황을 관리해 나가는 것을 말한다.
6. “남북합의서”는 남북관계발전에관한법률 제4조의 남북합의서를 말한다.
7. “북한 정보”란 북한의 대내외 상황을 파악할 수 있는 모든 형태의 정보적 가치가 있는 사항으로서, 통일정책 수립을 위해 제공되거나 요청되는 정보를 말한다.

8. “북한 정보 처리체계”란 통일정책의 수립 및 시행에 도움이 되는 북한 정보를 체계적으로 처리하기 위하여 정부 내의 유관 부서 간에 구축된 북한 정보 유통 체계를 말한다.

제○조(국민의 책무) ① 국민은 평화통일의 중요성을 인식하고 통일이 대한민국 헌법에 따라 이루어질 수 있도록 노력하여야 한다.

② 국민은 남북교류협력 참여 등의 방법으로 통일정책의 추진에 참여하는 경우에 자신의 활동이 남북관계의 발전과 통일의 달성에 기여할 수 있도록 노력하여야 한다.

③ 국민은 평화통일 달성의 주체라는 의식을 가지고 통일정책에 대한 자신의 의견을 적극적으로 피력하는 등 통일정책에 국민의 의견이 적절히 반영되도록 노력하여야 한다.

[국민에게 구체적, 법률적 의무를 부과하는 조항은 아니지만, 국민을 이 법의 수범자의 하나로 직접 규정하여 통일정책에 대한 국민들의 관심과 참여를 규정함으로써 국민적 합의를 기반으로 하는 통일정책 수행의 중요성을 강조하고 있다.]

제○조(국가의 책무) ① 국가는 대한민국 헌법의 정신과 원칙에 따라 통일정책을 입안하고, 통일정책에 대한 국민적 합의를 확보하기 위하여 노력하여야 한다.

② 국가는 통일정책을 수립 및 시행하는 과정에서 민족공동체 형성을 촉진하여야 하고, 민족공동체 형성에 기여하는 사업들을 개발하거나 지원하여야 한다.

③ 국가는 남북관계가 안정적으로 발전하고 궁극적으로는 통일로 귀결될 수 있도록 하는데 필요한 법적·제도적 장치를 마련하고 이에 필요한 재원을 조달하는 방안을 강구하여야 한다.

④ 국가는 북한과의 협의를 통해 남북한 간에 체결된 남북합의서가 성실히 이행될 수 있도록 하는 체제를 구축하여야 한다.

⑤ 국가는 남북회담, 남북교류협력, 북한 정보 업무, 통일교육 등 제반 사무가 법치행정의 원리에 따라 수행될 수 있도록 관련 제도를 정비하여야 한다.

[국가에 대한 상징적 의무 부과 조항으로서 통일정책의 수립 및 시행 과정에서 국가가 책임감을 갖고 수행해야 할 과제들을 열거하고 있다. 제3항은 국가의 법적·제도적 장치 마련과 재원 조달 책무를 규정하고 있으나, 동 조항을 근거로 국민이 국가에게 특정한 법 제도의 마련이나 재원 조달을 강제할 수는 없을 것으로 보인다. 재원 마련의 책무도 법률에 의해 발생되고 강제가 가능한 법률상의 의무로 보기는 어려우며 상징적인 의무를 부과하는 것으로 이해되어야 한다. 다만, 통일정책이나 교류협력, 통일 준비 등에 소요되는 재원을 국가 예산 등의 재정으로 편성하는데 있어서 이용될 수 있는 근거 조항으로서 그 의미가 작지 않다고 보여진다. 제4항은 남북합의서의 규범력을 높이기 위한 합의서 이행체제를 구축할 의무를 국가에게 부과하는 조항으로서 남북한 합의 법제의 구축 방안에 대한 실천적 조항이라고 할 수 있다.]

제○조(지방자치단체의 책무) ① 지방자치단체는 중앙정부의 통일정책 추진에 협조하여야 하며, 필요한 경우에는 중앙정부에 대하여 통일정책에 대한 의견을 제출할 수 있다.

② 지방자치단체는 중앙정부의 통일정책 추진과 관련하여 해당 지방자치단체가 관련되어 있거나 이해관계가 있는 경우 이에 대한 의견을 중앙정부에 제출하여야 한다.

③ 지방자치단체는 필요한 경우 헌법과 법률에 따라 가능한 범위 내에서 평화통일을 위한 법적·제도적 장치를 마련하고 이에 필요한 재원을 마련할 책무를 진다.

[통일정책은 지방자치법 제11조의 국가사무에 해당되므로 지방자치단체는 통일정책 사무를 처리할 수 없으나, 지방자치단체가 통일정책에 따라 일정한 영향을 받거나 통일정책 추진 과정에 관련되는 경우에는 통일정책에 대하여 중앙정부에 의견을 제출할 수 있도록 하는 것이 타당하다. 제3항은 헌법과 법률에 따라 가능한 범위 내에서 통일정책 관련 법 제도의 마련과 재원 마련의 책무가 지방자치단체에 있음을 규정함으로써 지방자치단체로 하여금 이에 필요한 조치를 취할 수 있도록 하는 근거로서 활용할 수 있는 조항이다. 실제로 많은 지방자치단체들이 남북교류협력 관련 조례와 남북협력기금 조례를 제정하고 있다. 그러나 동 조항 역시 국가의 재원마련 책무와 마찬가지로 상징적인 의무를 부담하는 것으로서 지방자치단체로 하여금 규범을 제정하게 하거나 재원을 마련하도록 하는 강제적 집행력을 인정한 것으로는 볼 수 없다.]²⁴⁾

제○조(다른 법률과의 관계) ① 국가는 통일정책에 대하여 규율하는 여타 법률을 제정하거나 제정하는 경우에 이 법에 부합되도록 하여야 한다.

② 통일정책에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법에서 정하는 바에 따른다.

[본 법은 통일정책에 대한 기본법이자 일반법으로서, 개별법률들이 통일정책추진기본법이 규정하고 있는 범위 안에서 해당 사항들을 규정하도록 하는 입법적 한계와 법령의 해석에 있어서 기본법에 부합하는 방향에서 법령의 의미가 해석되어야 한다는 법해석적 한계를 제시하는 조항이다.]

24) 법무법인(유)태평양, 통일정책 추진 법제화 전략 및 방안 연구, 2012. 70면 참조,

제○장 남북관계와 통일정책

제○조(남북관계의 특성) ① 남북관계는 나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수한 관계이다.

② 남북관계는 민족내부관계이며, 남북한 간의 거래는 민족내부거래로 본다.

③ 남북관계는 국제관계와 국제규범 및 관례를 존중하여야 한다.

[제1항은 남북기본합의서 서문에 규정되어 있는 내용이며, 남북관계발전법 제3조제1항에서도 규정하고 있다, 제2항의 남북한 간의 거래는 민족내부거래라는 점은 이미 남북교역이나 남북경제협력 과정에서 확립되어 있는 원칙으로서 제2항은 이 점을 확인하는 조항이다. 동 조항은 2005년 남북교류협력법 개정 과정에서 명문의 조항으로 규정되었다. 남북관계발전법에도 명문의 조항이 규정되어 있다.]

제○조(남북관계의 발전 방향) ① 정부는 남북화해와 한반도의 평화를 증진시키기 위하여 노력한다.

② 정부는 한반도 긴장완화와 남한과 북한 간 정치·군사적 신뢰구축을 위한 시책을 수립·시행한다.

③ 정부는 민족경제의 균형적 발전을 통하여 남북경제공동체를 건설하도록 노력한다.

④ 정부는 남북경제협력을 활성화하고 이를 위한 제도적 기반을 구축하는 등 남한과 북한 공동의 경제적 이익을 증진시키기 위한 시책을 수립·시행한다.

- ⑤ 정부는 사회문화분야의 교류협력과 지방자치단체 및 민간단체 등의 교류협력을 확대·발전시켜 활성화함으로써 민족동질성을 회복하도록 노력한다.
- ⑥ 정부는 남북 분단으로 인해 발생한 이산가족 문제 등 각종 인도적 사안들이 조속히 해결될 수 있도록 노력한다.
- ⑦ 정부는 인도주의와 동포애 차원에서 필요한 경우 북한에 대한 지원을 할 수 있으며, 이 경우 북한에 대한 지원이 효율적이고 체계적이며 투명하게 이루어질 수 있도록 종합적인 시책을 수립·시행한다.

[남북관계 발전은 통일정책 수립의 목적 중의 하나이므로 이를 통일정책추진기본법에서 규정하는 것이 적절할 것이다. 남북관계발전법 제6조 내지 제11조에 규정되어 있는 남북관계 발전 방향에 대한 조항들을 재구성한 것이다.]

제○조(통일정책 수립 방향) ①통일정책은 대한민국 헌법이 지향하는 가치와 통일원칙에 따라 통일이 이루어질 수 있도록 수립되어야 한다.

- ② 통일정책은 제○조의 남북관계의 특수성을 감안하여 수립되어야 한다.
- ③ 통일정책은 국민적 공감대를 바탕으로 수립되어야 하며, 주요한 통일정책의 결정에 대해서는 국회와 협의하여야 한다.
- ④ 통일정책 수립 과정은 투명하게 이루어져야 하며, 정부는 중요한 통일정책 수립 절차에 대한 제도를 구축하여야 한다.

[자의적인 통일정책 수립을 방지하기 위하여 통일정책 수립의 한계를 규정한 조항으로

볼 수 있으며, 헌법의 가치와 통일원칙의 준수, 남북관계의 특수성 감안, 국민적 공감대 및 국회와의 협의, 절차의 투명성 등을 한계 사항으로 제시하고 있다. 이 조항에 위반되는 방향으로 통일정책이 수립되는 경우에는 위법성 논란이 발생할 수 있다.]

제○조(통일정책의 공공성) ① 국가는 통일문제가 남북한이 공히 안고 있는 민족 공통의 해결 과제라는 점을 직시하고, 통일정책이 갖고 있는 공공성에 입각하여 통일정책을 수립야 한다.

② 국가는 통일정책의 공공적 성격을 존중하여야 하며, 통일정책에 대한 국민의 여론 형성을 지원하고 국민의 의견 개진 등 다양한 방법의 정책 참여를 보장하여야 한다.

[제1항은 통일문제가 민족문제로서, 민족적 관점과 공공적 관점에서 통일정책이 수립되어야 한다는 주의적 조항이며, 제2항은 통일정책에 대한 논의 보장에 관한 조항이다.]

제○조(통일정책의 통합지향성 제고) ① 국가는 평화적인 남북한 분단 관리 업무를 수행하는 한편, 남북한 주민이 남북한 경제 및 문화공동체를 형성해 나가도록 하기 위한 다양한 시책을 마련하는 등 통일정책의 통합지향성을 높여 나가야 한다.

② 국가는 통일방안의 추진에 따라 달성되는 남북한 통합이 원활히 이루어질 수 있도록 준비하며 필요한 조치를 취해나가야 한다.

[제1항은 당장 통일의 실현이 어려운 상황에서 통일정책의 당면 과제의 하나로 분단 관리를 제시하고 있으며, 통일정책의 궁극적인 목적은 민족통합임을 규정하고 있다. 제2항은 민족공동체통일방안에 따른 남북연합의 과도적 통합단계와 완전한 통일 단계 진입에 대비한 모든 분야에서의 통합 준비 업무에 대한 근거 조항으로서 기능할 것이다.]

제○장 통일방안

제○조(통일방안의 수립) ① 정부는 통일방안을 수립하여야 한다. 통일부장관은 남북한 통일의 원칙, 통일의 절차와 방법, 통일의 최종 형태 등 대한민국 헌법에 따른 통일의 대강을 규정하는 통일방안을 수립하여야 한다.

② 통일방안에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 통일방안의 제목
2. 통일방안이 지향하는 가치
3. 통일방안의 원칙
4. 통일을 달성하는 과정과 절차
5. 통일의 방법과 북한과의 협의 방향
6. 민족공동체 회복 방안
7. 국민 여론 수렴 방안 등
8. 기타 통일부장관이 필요하다고 판단하는 사항

[그동안 정부 시책의 하나로서 법률적인 근거 없이 공포되었던 통일방안을 법률에 규정함으로써 통일방안의 법정화를 시도하는 조항이다. 통일부장관에게 통일방안 수립 의무를 부과하고 통일방안에 포함되어야 할 항목을 법률로 규정하는 조항이다.]

제○조(통일방안 수립위원회의 설치) 통일방안 초안을 마련하기 위하여 통일부에 ‘통일방안 수립위원회’를 둔다.

제○조(통일방안 수립위원회의 기능) 통일방안수립위원회는 다음 각 호의 사항을 담당한다.

1. 통일방안의 체계와 구성 방안의 수립
2. 통일방안 내용의 작성 및 통일방안 정부안 초안의 확정
3. 통일방안 정부안 초안에 대한 국민여론 수렴
4. 통일방안에 대한 국회와의 협력 추진

[통일방안수립위원회는 통일방안 수립업무를 실질적으로 추진하는 기관으로서, 통일방안의 기본적인 구상과 체계로부터 정부안의 작성 및 확정과 국민 여론 수렴과 국회 협력 업무를 담당하도록 하였다. 동 위원회의 위원장은 통일부장관이 맡지만 위원의 최소한 1/2은 민간위원이 위촉되므로 민관합동위원회로서의 성격을 갖는다.]

제○조(통일방안 수립위원회의 구성) ① 통일방안 수립위원회는 위원장 1명을 포함한 20명 이내의 위원으로 구성한다.

② 위원장은 통일부장관이 되며, 위원회의 업무를 총괄한다.

③ 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 통일부장관이 임명하거나 위촉한다. 제2호에 따른 민간위원은 최소한 10명 이상을 둔다.

1. 관계부처 또는 기관의 차관 또는 차관급 공무원(정부 위원)
2. 통일정책, 외교안보, 경제통합 문제에 관한 전문지식과 경험을 갖춘 민간전문가(민간 위원)

④ 위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 위원장이 미리 지정한 위원이 직무를 대행한다.

⑤ 정부 위원이 회의에 출석하지 못할 부득이한 사유가 있을 때에는 대통령령으로 정

하는 바에 따라 그가 소속된 기관의 다른 공무원으로 하여금 회의에 대리 출석하여 그의 권한을 대행하게 할 수 있다.

⑥ 통일방안 수립위원회에는 위원장이 지명하는 간사 1명을 둔다.

[통일방안 수립을 위한 위원회 구성에 관한 조항으로서, 통일방안 수립 과정에서 국민 여론의 반영이 매우 중요하기 때문에 통일방안수립위원회 민간 위원의 참여 비율을 여타 정부위원회의 민간 위원 참여 비율보다 높게 규정하였다.]

제○조(통일방안 수립위원회의 회의와 운영) ① 회의는 위원장이 소집한다.

② 회의는 재적위원 과반수의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

③ 그 밖에 협의회의 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제○조(실무위원회) 통일방안수립위원회에는 실무위원회를 두며, 실무위원회의 구성과 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

[통일방안수립위원회 운영에 대한 사항으로서, 동 위원회의 업무 보좌를 위해 실무위원회를 구성하도록 하고 있으나, 업무가 다대한 경우 별도로 사무국을 설치하는 방안도 검토될 수 있을 것이다.]

제○조(통일방안 초안에 대한 의견 수렴) ① 통일부장관은 통일방안 수립위원회가 작성한 통일방안 초안을 검토하고, 중앙행정기관의 장의 의견을 들어야 한다.

② 통일부장관은 통일방안 초안을 일정 기간 동안 공고하여야 하며, 대통령령으로 정한 절차에 따라 통일방안 초안에 대한 국민 의견을 청취하고 여론조사를 실시하여야 한다.

③ 통일부장관은 통일방안 초안을 국회에 보고하고 국회의 의견을 청취하여야 한다.

[통일방안수립위원회가 작성한 통일방안 초안에 대하여 통일부장관에게 일련의 의견 수렴 절차를 거치도록 하는 의무를 부과함으로써 의견 수렴 절차를 통일방안 수립의 필요적 절차의 하나로 규정하였다.]

제○조(통일방안 정부안의 확정) ① 통일부장관은 제○조에 따른 의견 수렴 절차를 거쳐 조정된 통일방안을 국무회의에 상정하여야 한다.

② 국무회의의 심의를 거친 통일방안은 대통령의 재가를 받아 정부안으로 확정된다.

[통일방안에 대한 확정 절차의 하나로 국무회의 심의를 두고 있는바, 이는 통일방안이 국무회의 심의 사항을 규정하고 있는 헌법 제89조 제1호의 '국정의 기본계획과 정부의 일반정책'에 해당되거나 제2호의 '선전·강화 기타 중요한 대외정책'에 해당된다고 볼 수 있기 때문이다.]

제○조(통일방안에 대한 국회 보고) ① 통일부장관은 정부안으로 확정된 통일방안에 대하여 국회에 보고하여야 한다.

② 통일부장관은 통일방안 정부안에 대한 국회 보고 시 국회가 통일방안 초안에 대하여 제시하였던 의견이 어떻게 반영되었는지에 대하여 함께 보고하여야 한다.

[통일방안은 법률이나 예산이 아니므로 통일방안에 대한 국회의 동의는 필요하지 않다. 다만, 통일정책의 원활한 추진을 위해서는 국회의 협조가 긴요하므로 최소한 국회에의 보고 절차는 필요할 것으로 보이며, 통일부장관은 정부안 초안에 대하여 국회가 제시 하였던 의견이 정부 확정안에서 어떻게 반영되었는지를 포함하여 정부 확정안에 대하여 국회에 보고하도록 하였다.]

제○조(통일방안의 공표와 후속조치) ① 대통령은 제○조에 따른 국회 보고가 이루어진 후 통일방안을 공표한다.

② 통일부장관은 대통령이 공표한 통일방안의 내용에 대한 대국민 설명과 함께 통일교육에 통일방안의 내용이 포함될 수 있도록 조치하여야 한다.

③ 통일부장관은 통일방안이 남북관계의 현실과 국내외 정세에 부합하는지 여부 등 그 시의성과 타당성에 대하여 10년 마다 검토하여야 한다.

[통일방안 수립의 책무는 정부에게 있으므로 통일방안이 확정되면 대통령이 이를 공표 하는 것이 타당할 것이다. 통일방안에 대한 설명과 홍보 및 사후 관리에 대해서는 통일 부장관이 수행하는 것으로 규정하였다.]

제○장 통일정책 기본계획 수립 등

제○조(통일정책 기본계획의 수립) ① 통일부장관은 통일정책에 관한 기본계획을 매 5년 마다 수립하여야 하며, 계획 수립 과정에서 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여야 한다.

② 통일부장관은 통일정책 기본계획을 수립하거나 변경하려면 그 초안을 마련하여 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여야 하며 국민 여론 수렴을 위한 공청회를 개최하여야 한다.

③ 통일정책 기본계획 중에서 대통령령으로 정하는 경미한 사항을 변경하려는 경우에는 제2항에 따른 절차를 생략할 수 있다.

[통일정책 기본계획은 향후 5년간의 통일정책 추진의 기본방향을 설정하고 실행계획을 수립하는 행정계획의 일종으로 볼 수 있다. 한편, 남북관계발전법은 통일부장관으로 하여금 남북관계발전기본계획을 수립하도록 하고 있는바, 남북관계발전기본계획은 통일정책기본계획에 포함될 수 있는 사항이므로 양자 간의 관계를 조정하여 양자를 통합하여 수립하는 방향으로 조정할 필요성도 있다. 동 계획 수립 과정에서 공청회 개최를 의무화하여 계획 수립 단계에서의 국민 참여를 보장하고 있다 .]

제○조(통일정책 기본계획의 내용) 통일정책 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 남북관계 상황에 대한 평가와 전망
2. 북한 정세 변화에 대한 평가 및 전망
3. 통일방안 추진 정도 및 성과에 대한 분석
4. 통일방안 실현을 위한 정책과제의 도출
5. 통일정책의 기본방향
6. 분야별 세부 추진 방향
 - 가. 분단 관리 및 남북관계 발전
 - 나. 남북한 분야별 교류협력
 - 다. 북한 및 한반도 정세에 대한 판단
 - 라. 남북한 당국간 회담

- 마. 통일에 대한 국민적 공감대 형성 및 통일교육
- 바. 북한 인권 및 인도주의적 사안
- 사. 통일 준비
 - 아. 그 밖에 통일정책에 관한 주요 시책
- 7. 국민 여론 수렴 방안과 조치 계획
- 8. 국회, 언론 등과의 협조 추진 계획
- 9. 정책 추진에 소요되는 비용의 산정 및 재원 조달 방안
- 10. 직전 통일정책 기본계획에 대한 평가
- 11. 기타 통일부장관이 필요하다고 판단하는 사항

[매 5년 마다 수립되는 통일정책 기본계획에 포함되어야 할 항목들을 열거한 조항으로서 예시적 열거로 볼 수 있다.]

제○조(통일정책 기본계획의 확정 및 시행) ① 통일부장관이 수립한 통일정책 기본계획은 제○조의 통일관계장관회의의 심의를 거쳐 확정된다.

② 통일부장관은 제○조에 따라 수립 또는 변경된 통일정책 기본계획을 관계 중앙행정기관의 장에게 통보하여야 한다.

③ 관계 중앙행정기관의 장은 통일정책 기본계획의 시행에 필요한 기관별 계획을 통일부장관에게 통보하고 필요한 조치를 하여야 한다.

[통일정책기본계획 확정 절차 및 시행과 관련된 사항을 법률로 규정함으로써 통일정책 추진을 제도화하기 위한 조항이다.]

제○조(지방자치단체의 참여) ① 특별시장·광역시장·도지사·특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다)는 필요하다고 판단하는 경우 통일정책 기본계획에 대하여 관할 구역의 특성을 감안한 의견을 통일부장관에게 개진할 수 있다.

② 통일부장관은 제1항에 따른 시·도지사의 의견 개진이 있을 경우 통일정책 기본계획 수립 시에 이를 감안하여야 하며, 그 결과를 시·도지사에게 통보하여야 한다.

③ 통일부장관은 통일정책 기본계획의 시행을 위해 필요하다고 판단할 경우 시·도지사에게 협조를 요청할 수 있으며, 시·도지사는 특별한 사정이 없는 한 이에 응하여야 한다.

[통일정책의 효율적 추진을 위해서는 중앙정부와 지방자치단체 간의 긴밀한 협조체제 구축이 필요한 만큼, 통일정책 기본계획 수립 단계에서 지방자치단체의 의견을 수렴하는 절차를 두는 것이 타당하다. 특히 지방자치단체는 남북교류협력과 인도적 대북지원 사업 분야에서의 사업 추진 구상을 진행하고 있는 경우가 많다는 점을 고려할 때, 이 분야에 대한 의견 개진 가능성이 상대적으로 높아 보인다.]

제○조(통일정책 기본계획의 공개) 통일부장관은 제○조에 따라 수립 또는 변경된 통일정책 기본계획을 통일부 인터넷 홈페이지 등에 게재하는 방식으로 공개하여야 한다.

[통일정책의 투명성을 확보하고 국민의 참여를 보장하기 위한 조항이다.]

제○조(국회 보고) ① 정부는 매년 통일정책 기본계획의 시행 상황에 관한 보고서를 국회에 제출하여야 한다.

② 제1항의 보고서에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 북한 동향 및 남북관계 현황
2. 국내외 통일정책 추진 환경의 평가
3. 통일정책 기본계획의 분야별 추진 상황
4. 향후 통일정책 기본계획 추진 계획

③ 통일부장관은 제1항의 보고서 작성에 필요한 자료의 제출을 관계 중앙행정기관의 장에게 요청할 수 있으며, 관계 중앙행정기관의 장은 최대한 이에 협조하여야 한다.

[통일부장관에게 통일정책 기본계획 시행 상황에 대한 연간 보고의무를 부과하는 조항으로서, 통일정책에 대한 국회의 통제를 강화하기 위한 조항이다.]

제○조(실태조사 및 연구) ① 통일부장관은 통일정책 기본계획의 수립 및 수행을 위하여 필요하다고 판단하는 경우에는 관련 실태를 조사하거나 연구를 진행할 수 있다.

② 통일부장관은 제1항의 실태조사나 연구를 스스로 진행하거나 대통령령이 정하는 바에 따라 위탁하여 실시할 수 있다.

③ 통일부장관은 제1항의 실태조사의 수행을 위해 필요하다고 판단하는 경우 시·도지사에게 협조를 요청할 수 있으며, 요청받은 시·도지사는 이에 응하여야 한다.

[통일정책 기본계획의 수립을 위해서는 대상 분야별 정확한 실태의 파악이 선행되어야 하며, 이를 위한 실태조사 및 연구에 대한 사항을 규정한 것이다. 대상 실태에는 통일정책 분야뿐만 아니라 북한 정보, 남북교류협력, 북한 인권, 인도적 분야, 북한이탈주민 정착지원, 통일 교육 등이 포함될 것으로 보이며, 이 중 상당 부분은 지방자치단체의 협조 하에 이루어지거나 전문 조사연구기관에 의해 수행되어야 할 것으로 보인다.]

제○장 통일관계장관회의

제○조(설치 및 기능) 통일정책 분야에서의 주요 정책 및 의사 결정을 위한 정부 내 심의 및 조정을 하기 위하여 통일관계장관회의를 설치한다. 통일관계장관회의의 기능은 다음과 같다.

1. 통일정책 기본계획 수립과 관련한 관계 중앙행정기관 간의 협의
2. 통일정책 및 남북관계 분야에서의 주요 정책 사항에 대한 심의
3. 통일정책 수행 과정에서 발생하는 관계 중앙행정기관 간의 의견의 조정
4. 대통령에게 보고할 주요 통일정책 사항에 대한 사전 협의
5. 기타 의장이 심의가 필요하다고 판단하는 사항에 대한 협의

[통일정책과 관련한 정부 내 고위급 의사 결정 기관으로서 통일관계장관회의를 설치하는 것이 바람직하며, 동 회의는 정부 내 통일정책에 대한 주요 정책심의의결 기구로 운영하는 것이 적절할 것이다.]

제○조(구성) ① 통일관계장관회의의 위원은 기획재정부장관·교육부장관·외교부장관·통일부장관·법무부장관·국방부장관·행정안전부장관·문화체육관광부장관·산업통상자원부장관 및 심의안건과 관계되는 해당 부·처의 장관 또는 처장을 위원으로 한다.

② 위원이 회의에 참석할 수 없는 경우에는 당해 중앙행정기관의 차관 또는 차장이 대신 참석할 수 있다.

③ 국가정보원장·대통령실장·국무총리실장, 기타 관계기관의 장은 통일관계장관회의에 출석하여 발언할 수 있다.

제○조(의장) ① 통일관계장관회의에 의장 1인을 두되, 의장은 통일부장관이 된다.

② 의장이 사고가 있을 때에는 제17조제1항에 규정된 순위에 의한 위원이 그 직무를 대행한다.

제○조 (회의) ① 회의는 정기회의와 임시회의로 구분하되, 정기회의는 분기 1회 소집함을 원칙으로 하고, 임시회의는 필요에 따라 수시 소집한다.

② 의장이 회의를 소집하고자 할 때에는 회의의 일시·장소 및 상정할 의안을 정하여 회의개최 5일전까지 각 위원에게 서면으로 통지하여야 한다. 다만, 긴급을 요하거나 부득이한 사유가 있을 때에는 그러하지 아니하다.

③ 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

④ 이외에 회의의 진행과 운영 등에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.

제○조 (회의록) 통일관계장관회의 의장은 회의록을 유지하여야 한다.

제○조 (실무조정회의) 통일관계장관회의에 부의할 중요의안과 통일관계장관회의 또는 통일부장관으로부터 위임받은 사항을 심의하기 위하여 통일관계장관회의에 실무조정 회의를 둘 수 있다. 실무조정회의의 의장은 통일부 차관이 된다.

② 실무조정회의의 구성·운영 기타 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

[통일관계장관회의의 구성과 운영에 관한 조항이다.]

제○장 통일정책 관련 협의

제○조(통일정책에 대한 관련성 검토) 중앙행정기관의 장은 통일정책이나 남북관계와 관련되어 있거나 영향을 미칠 수 있다고 판단되는 정책을 입안하거나 추진하는 경우에 미리 통일부장관에게 검토를 요청하여야 한다.

[중앙행정기관의 정책 중에서 통일정책이나 남북관계에 영향을 미칠 가능성이 있거나, 대북 협의 등 통일정책과 관련성이 있는 경우에, 해당 중앙행정기관의 장으로 하여금 통일부장관에 사전 검토를 요청하도록 함으로써 통일정책의 일관성과 안정성을 확보하기 위한 조항이다.]

제○조(정책 수립의 건의) 중앙행정기관의 장이나 시·도지사가 소관 분야의 업무를 추진하는 과정에서 이와 관련된 통일정책의 수립이 필요하다고 판단하는 경우에는 통일부장관에게 해당 분야에서의 통일정책의 수립이 필요하다는 점을 통보하고 그 내용을 건의할 수 있다. 이 경우 통일부장관은 이를 검토하여 그 결과를 통보하여야 한다.

[중앙행정기관이나 지방자치단체가 소관 업무를 추진하는 과정에서 남북관계 또는 통일문제와 관련하여 새로운 통일정책이 수립되어야 할 필요성을 느끼는 경우에 통일부장관에게 해당 분야에서의 통일정책을 수립해 달라는 건의를 하도록 하는 것이 필요하다. 이 경우 통일부 장관은 이를 검토하여 그 건의 수용 여부를 결정하고 그 결과를 통보하도록 하는 조항이다.]

제○장 통일국민협약

제○절 통일국민협약 추진 준비

제○조(통일국민협약의 추진) ① 통일부장관은 통일정책에 대한 국민 여론을 수렴하고 국민적 지지를 바탕으로 통일정책을 추진해 나가기 위한 통일국민협약 추진을 준비하여야 한다.

② 통일부장관은 통일국민협약의 추진 준비 과정에서 제○조의 사전 준비작업 단계부터 우리 사회의 다양한 의견이 개진될 수 있도록 보장하여야 한다.

③ 통일부장관은 통일국민협약 추진을 준비하는 과정에서 국회와 긴밀히 협조하여야 한다.

[통일국민협약은 대통령 공약사항이자 국정과제로 설정되어 있다는 점에서 그 준비와 제안 단계에서는 대통령과 정부의 주도적 역할이 불가피한 측면이 있다²⁵⁾. 통일부장관에게 통일국민협약 추진 준비 업무를 담당하도록 하고, 동 준비 과정에서 다양한 의견 수렴과 국회 협력을 추진하도록 하였다.]

제○조(준비작업의 진행) ① 통일부장관은 통일국민협약의 추진을 위해 필요한 연구 및 국내외 사례 조사 등의 사전 준비작업을 진행하여야 한다.

② 제1항이 사전 준비작업을 위해 통일국민협약 준비위원회(이하 “준비위원회”)를 통 일부에 둔다.

25) 조한범, 이우태, 통일국민협약 추진방안, 통일연구원, 2017.9. xi면 참고

③ 준비위원회 위원장은 통일부장관과 통일분야에서 권위를 인정받고 있는 전문가를 공동위원장으로 하고, 위원은 관계행정기관의 차관급 공무원과 민간분야의 전문가 및 시민단체 구성원으로 구성한다.

④ 준비위원회의 구성 및 운영에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.

⑤ 준비위원회의 업무를 보좌하기 위하여 통일부 차관을 위원장으로 하고 관계행정기관의 고위공무원과 민간분야 전문가 및 시민단체 구성원을 위원으로 하는 준비위원회 실무위원회를 둔다. 실무위원회의 구성 및 운영에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.

[통일국민협약 준비 작업 진행을 진행하기 위해 통일부에 준비위원회를 설치하고 민간 전문가와 시민단체가 참여하도록 하였다.]

제○조(제안의 접수) ① 제○조의 준비위원회는 대통령령이 정하는 사항에 대하여 대통령령이 정하는 기간 동안 인터넷 홈페이지를 통해 통일국민협약 추진 방식 등 통일국민협약 준비 사항과 관련한 제안을 접수하여야 하며, 동 제안은 공개된다.

② 준비위원회 실무위원회는 제1항에 따라 접수된 제안 사항을 정리하여 준비위원회 위원장과 위원들에게 보고하여야 하며, 준비위원회는 심의 과정에서 동 사항을 고려하여야 한다.

[통일국민협약 추진을 위해서는 동 협약을 어떤 방식으로 추진하는 것이 바람직한 것인지에 대한 공론화부터 진행될 필요가 있으며, 이 문제에 대한 국민제안 제도를 운영하기 위한 조항이며, 준비위원회는 통일국민협약 추진 준비과정에서 이 문제에 대한 검토를 진행하도록 한다.]

제○조(통일국민협약 추진계획) ① 준비위원회는 통일국민협약 추진을 위한 절차를 마련하고, 통일국민협약의 기본문안 초안과 협약 체결 방안 및 국민 의견 수렴 방안, 국회 협의 방안 등을 포함한 통일국민협약 추진 계획안을 마련한다.

② 통일국민협약 추진 계획에는 다음 사항이 포함되어야 한다.

1. 통일국민협약의 정의 및 목적에 대한 검토
2. 통일국민협약의 성격 및 구속력에 대한 검토
3. 통일국민협약 체결의 주체
4. 통일국민협약의 주요 포함 내용
5. 통일국민협약의 체결 절차 및 확정, 발표 절차
6. 국민여론 수렴 및 국회 보고 계획
7. 통일국민협약위원회 구성 및 운영 방안
8. 통일국민협약의 한계와 극복 방안
9. 국내외의 유사 사례의 조사 및 분석

③ 준비위원회는 통일국민협약 추진 계획안을 확정하여 국무회의의 심의를 거쳐 대통령에게 보고하여야 한다.

[통일국민협약 성안 자체는 통일국민협약위원회의의 업무이나, 동 협약을 어떻게 추진해 나갈 것인지를 결정하는 것은 준비위원회의의 업무라고 할 수 있다. 통일국민협약의 성격과 추진 주체, 추진 절차 등에 대한 사항을 정한 통일국민협약 추진 계획을 수립하고 이를 확정하는 절차에 대한 조항이다.]

제○조(통일국민협약 추진 계획의 공표) 통일부장관은 대통령이 정하는 바에 따라 제○조의 통일국민협약 추진계획안을 통일부 인터넷 홈페이지 등을 통해 공표하고, 이에 대한 의견을 수렴하여야 한다.

[통일국민협약 추진 계획에 대한 국민 여론을 수렴하기 위한 조항이다.]

제○조(업무의 이관) 통일부장관은 제○조의 통일국민협약 추진 계획의 공포가 이루어진 후 지체 없이 제○절의 통일국민협약위원회에 업무를 이관하여야 한다.

[통일국민협약 추진 준비는 통일부장관의 업무로 규정되어 있고, 이후 통일국민협약 성안 등 본격적인 협약 업무는 통일국민협약위원회의 업무이므로, 통일부장관은 통일국민협약 추진 계획의 확정으로 준비업무가 종료되면 관련 업무를 통일국민협약위원회로 이관하여 통일국민협약이 국민주도의 사업이 될 수 있도록 해야 한다.]

제○절 통일국민협약위원회

제○조(통일국민협약위원회의 설치와 임무) ① 통일국민협약을 성안하고 그 이행을 관리하기 위하여 대통령 소속으로 통일국민협약위원회(이하 “협약위원회”라 한다)를 둔다.

② 협약위원회의 임무는 다음과 같다.

1. 통일국민협약 초안의 작성
2. 통일국민협약 초안에 대한 국회 협의 및 국민 여론 조사 및 반영
3. 통일국민협약의 성안 및 공포
4. 통일국민협약 이행 관리 및 평가
5. 통일국민협약 관련 국내외 실태 조사 및 연구
6. 통일국민협약 관련 간행물의 발간 및 홍보

[협약위원회는 통일국민협약에 대한 최고 주관기관으로서의 위상을 갖게 되며, 통일국

민협약의 성안과 체결, 이행 관리 및 평가 등의 업무를 수행하면서 정부의 통일정책이 통일국민협약과 부합하는지 여부에 대한 감시 기능도 수행하게 될 것으로 보인다.]

제○조(구성) ① 협약위원회의 위원은 30명 이내로 성별을 고려하여 구성한다.

② 협약위원회의 위원장은 위원 중에서 대통령이 임명 또는 위촉하는 사람이 된다.

③ 위원회의 위원은 다음 각 호의 사람이 된다.

1. 대통령이 지명하는 관계중앙행정기관의 장관
2. 국회 교섭단체 대표의원이 추천하는 소속의원
3. 국회의장이 추천하는 통일과 남북관계 관련 분야 시민·사회단체 대표자
4. 관련 학식과 경험이 풍부한 민간 전문가로서 대통령이 위촉하는 사람

④ 위원 중에서 전항 제3호와 제4호에 따른 인원이 절반을 넘도록 한다.

⑤ 위원장은 위원 중에서 협약위원회 업무의 실무적 지원을 총괄하는 간사위원 1명을 지명한다.

[통일국민협약의 성격을 감안해 볼 때, 협약위원회의 위원에 민간 위원이 다수를 차지하도록 구성하는 것이 바람직할 것으로 보이며, 위원장도 민간인으로 위촉하는 것이 적절해 보인다.]

제○조(위원의 임기) ① 제○조제3항제3호와 제4호에 따른 위원의 임기는 2년으로 한다.

다만, 위촉위원의 사임 등으로 새로 위촉된 위원의 임기는 전임(前任)위원 임기의 남은 기간으로 한다.

② 위원장은 제1항에 따라 임기가 만료된 위촉위원의 후임 위원이 위촉되지 않은 경우에는 임기 만료에도 불구하고 후임 위원 위촉시 까지 임기 만료 위원이 그 직무를 수행하도록 할 수 있다.

제○조(위원의 해촉) 대통령은 위원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 해당 위원을 해촉할 수 있다.

1. 심신장애로 인하여 직무를 수행할 수 없게 된 경우
2. 직무와 관련된 비위사실이 있는 경우
3. 직무태만, 품위손상이나 그 밖의 사유로 위원으로 적합하지 아니하다고 인정되는 경우
4. 위원이 위원의 직을 사임하겠다는 뜻을 밝힌 경우

제○조(위원장의 직무) ① 위원장은 협약위원회를 대표하고, 협약위원회의 업무를 총괄한다.

② 위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 위원장이 미리 지명한 위원이 그 직무를 대행한다.

제○조(협약위원회의 운영) 협약위원회의 운영 등에 대해서는 대통령령에서 정한다.

제○조(전문위원과 자문단) ① 협약위원회에는 위원회의 업무를 전문적으로 보좌하기 위하여 10인 이내의 전문위원을 둔다.

② 위원회에는 시민단체 구성원과 전문가 등으로 구성된 자문단을 둘 수 있다.

제○조(사무국의 설치) ① 협약위원회의 사무를 처리하기 위하여 협약위원회에 사무국을 설치한다.

② 사무국의 설치와 운영에 대하여는 대통령으로 정한다.

[통일국민협약 관련 업무는 복잡다기할 것으로 예상되며, 고도의 전문성을 요한다고 할 것이다. 따라서 협약위원회의 업무를 보좌하기 위한 전문위원제와 자문위원제도 및 사무국의 설치 등 지원 조직의 구성이 필요하다.]

제○조(전문가, 관계 기관 등에 대한 협조 요청 등) ① 협약위원회의 업무를 수행하는데 있어 위원장이 해당 분야의 전문가로부터 전문적인 의견을 청취하거나 유관 단체나 개인들로 부터의 의견을 수렴하는 것이 필요하다고 판단하는 경우에는 이에 대한 협조를 해당 전문가, 단체 및 개인에게 요청할 수 있으며, 이러한 요청을 받은 전문가, 단체 또는 개인은 특별한 사정이 없는 한 이에 협조하여야 한다.

② 위원장이 관계 행정기관 및 그 밖의 기관·법인·단체 등에 대하여 협조를 요청하는 경우에도 제1항과 같다.

[협약위원회는 통상적인 행정기관이 아니므로 대외 협조 등에 어려움이 예상되므로, 관계기관 등에 대한 협조 요청 근거를 규정할 필요가 있다.]

제○절 통일국민협약의 공표와 이행 관리

제○조(통일국민협약의 공표) ① 통일국민협약은 다음 사항을 포함하여야 한다.

1. 명칭

2. 서문
3. 주요 협약 내용
4. 발효에 관한 사항
5. 체결 일자

② 협약위원장은 통일국민협약을 성안하여 협약위원회의 심의를 거쳐 이를 확정한다.

③ 협약위원장은 확정된 통일국민협약을 국회에 보고한 후 이를 공표한다.

[통일국민협약의 형식적인 최소한의 요건을 규정하고, 통일국민협약 공표 절차 등을 규정하고 있다.]

제○조(통일국민협약의 이행) ① 정부는 통일정책을 추진함에 있어서 통일국민협약을 존중하여야 한다.

② 협약위원회 위원장은 매년 말 정부의 통일정책 추진이 통일국민협약을 준수하고 있는지 여부를 평가하고 그 결과를 통일부장관에게 통보한다.

③ 협약위원회 위원장은 전항의 통일부장관에 대한 통보와 함께 통일정책 추진에 대한 권고를 할 수 있다.

④ 협약위원회 위원장은 제2항의 통보와 제3항의 권고를 공개할 수 있다.

⑤ 통일부장관은 제2항의 통보 및 제3항의 권고 사항에 대한 조치 결과를 30일 이내에 협약위원회 위원장에게 통보하여야 한다.

[통일국민협약이 법률적인 효력을 갖고 있는지 여부 및 갖고 있다면 그 효력의 내용은 무엇인지에 대하여는 앞으로 추가적인 연구가 필요할 것으로 보인다. 대체로 통일국민협약에 대하여 법적인 강제력이 부여되는 일반 법규로서의 성격을 부여하는 것은 시기상조로 보인다. 그럼에도 불구하고 통일국민협약이 통일정책추진기본법에서 규정된다면 행정법상의 행정계획에 준하는 효력은 부여될 수 있을 것으로 보이며, 최소한 정치적인 규범력은 인정되어야 한다고 볼 수 있다. 결국 통일국민협약은 전통적 법규범 그 자체는 아니지만 확대된 법규범의 범주에 포함되는 규범으로서 비강제적 성격을 지니며, 대북·통일정책의 원칙과 방법 그리고 수단에 대한 합의의 내용에 준법률적 가치를 부여하기 위한 약속으로 볼 수 있다. 이는 대북·통일정책과 관련된 현행 법규범들과 일정한 관련성을 가지고 있으면서 법규범과 비법규범의 사이에 존재하는 사회 내 행위자들의 약정으로서 가치를 부여할 수 있다.²⁶⁾ 따라서, 통일국민협약의 이행을 법률적으로 강제하기는 어려워 보인다. 다만, 제1항에서와 같이 정부로 하여금 통일국민협약을 존중해야할 의무를 부담하도록 하는 것이 타당할 것으로 보이고, 정부가 이를 준수하면서 통일정책을 추진하고 있는지 여부에 대하여 협약위원회가 평가하고 권고를 하도록 하는 시스템을 구축하는 것이 필요하다.]

제○장 통일정책 업무의 전문화와 국제적 환경의 조성

제○조(통일정책 업무의 전문화) ① 통일부장관은 관계 중앙행정기관 소속 공무원의 통일정책 업무의 전문성을 제고하기 위한 교육프로그램을 운영하여야 하며, 관계중앙행정기관의 장에게 교육대상자의 파견을 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 관계중앙행정기관의 장은 특별한 사정이 없는 한 이에 응하여야 한다.

② 통일부장관은 관계중앙행정기관의 장에게 소속 행정기관 중 과 단위의 부서를 동 중앙행정기관의 통일정책 관련 전문부서로 지정해 줄 것을 요청할 수 있다.

26) 앞의 책, 61면

③ 중앙행정기관의 장은 소관 업무 중에서 통일정책과 밀접한 관련성을 업무를 수행하는 인원을 선발하여 당해 중앙행정기관의 통일정책담당관으로 임명한다. 통일정책담당관의 임명 및 역할 등에 대한 사항 중에서 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

④ 통일부장관은 제2항에 따라 지정된 관계중앙행정기관의 전문부서에 대한 정책지원과 교육훈련 프로그램을 제공하여야 한다.

[통일정책의 추진에 있어서 거의 모든 중앙행정기관이 참여하기 때문에 각 중앙행정기관에 통일정책 전문인력을 양성할 필요성은 지속적으로 제기되어 왔으나 이에 대한 법제화는 이루어지지 못하고 있다. 이에 대한 근거 조항을 둬으로써 통일정책 업무를 담당하는 공무원의 전문성을 제고할 필요가 있다. 또한, 통일교육원의 교육프로그램을 활용하여 각 부처와 지방자치단체의 전문부서 소속 공무원에 대한 실무 교육 프로그램을 제공하는 등의 노력을 통해 이들이 해당 부처 및 지방자치단체의 통일정책 전문부서로서의 위상을 실질적으로 확보할 수 있도록 하는 노력이 전개되어야 할 것이다.]

제○조(교육·연구의 진흥) ① 통일부장관은 국가 및 지방자치단체는 물론 민간 부문에서의 통일정책 분야를 대상으로 하는 학술활동 및 교육·연구 활동이 활발히 전개될 수 있도록 각종 지원책을 강구하고 이를 시행하여야 한다.

② 통일부장관은 통일정책 분야에서의 교육과 연구 지원 프로그램을 수립하고 교육과 연구에 필요한 재정적 지원을 실시하여야 한다.

제○조(통일을 위한 국제적 환경 조성) ① 통일부장관은 국제적 환경이 통일에 유리하게 조성되도록 하기 위한 제반 노력을 강구하여야 한다.

② 통일부장관은 국제협력을 통하여 통일문제에 대한 국제적 공감대를 확산하기 위한 제반 국제교류 및 공동 연구사업을 추진하여야 한다.

③ 통일부장관은 통일문제에 대한 국제적 환경조성에 대한 전문인력을 양성하여야 하며, 전문인력 양성 프로그램을 실시하여야 한다.

[통일문제는 우리 민족 내부의 문제일 뿐만 아니라 국제문제이기도 하며, 한반도 평화 체제 구축을 위한 국제적 협력이 진행되고 있다는 점을 감안하여야 한다. 이러한 상황에서 통일에 유리한 국제적 환경의 조성은 통일정책의 주요한 과제의 하나로 인식되어야 한다. 따라서 통일정책 주무부서의 장인 통일부 장관으로 하여금 이에 대한 연구사업을 진행하도록 하고 전문 인력을 양성하도록 하여 이에 효율적으로 대처하도록 하는 것이 필요하다.]

제○장 북한 정보의 분석

제○조(기본원칙) ① 북한 정보는 통일정책 수립을 위한 기초자료로서 제공될 수 있도록 정확성과 객관성에 입각하여 처리되고 분석되어야 하며, 어떠한 정책적 의도나 목적을 위해 왜곡되어서는 아니된다.

② 정부의 북한 정보 처리시스템은 북한 정보를 정확하고 객관적이며 투명하게 처리하고 효율적으로 공유될 수 있는 체제로 구축되어야 한다.

③ 북한 정보는 통일정책에 관여하는 정부 내 유관기관 간에 효율적으로 공유되어야 하며, 통일정책의 효과적 수립과 시행에 기여할 수 있도록 최적의 상태로 통일정책 담당자들에게 제공되어야 한다.

[북한 정보 업무의 궁극적인 목적은 통일정책의 수립을 위한 정확한 정보를 통일정책 수립자에게 제공하는데 있다는 점을 감안하여, 정확성과 객관성 및 절차의 투명성을 북한 정보 업무의 원칙으로 설정하고, 정치적 의도나 목적을 위한 정보 왜곡을 금지하는 것이 필요하다. 북한 정보 처리에 대한 체계적인 시스템이 부재한 현실을 감안하여, 이에 대한 대책으로서 정부 내에 북한 정보 처리 시스템을 구축하는 근거 조항을 두는 것이 필요하다.]

제○조(북한정보 처리 체계의 구축) ① 정부의 북한정보 처리 체계(이하 “처리체계”라 한다)는 정보의 수집, 분석, 제공 및 활용의 단계로 구축되어야 한다.

② 제1항의 처리체계의 효율적 운영을 위해 각 단계별 책임 부서와 협조 부서를 지정하여 운영한다.

③ 처리체계는 비공개한다.

[정보의 수집부터 활용에 이르는 북한정보 처리 체계의 단계를 설정하는 한편, 북한정보 처리 체계 운영에 대한 책임성을 제고하기 위하여 담당 기관을 지정함으로써 전문성과 책임성을 제고하도록 하였다.]

제○조(북한 정보 처리 협의회) ① 북한 정보 처리 업무에 대한 정부 내 기관 간의 정책 조율 및 상호 협조와 지원, 업무에 대한 총괄 조정 업무를 수행하기 위하여 정부 내에 ‘북한정보처리협의회’(이하 “협의회”라 한다)를 구성하여 운영한다.

② 협의회의 기능은 다음과 같다.

1. 북한정보 처리 업무의 정책 방향 수립을 위한 기관 간 협의의 추진

2. 북한 관련 정보 사항에 대한 기관별 분석 내용의 공유 및 조정
3. 북한정보 처리 과정에서 발생하는 국가 안보 관련 사항에 대한 협의
4. 기타 의장이 협의회의 안건으로 상정하는 사항

③ 협의회의 의장은 국무총리로 하며, 위원은 통일부장관, 국방부장관, 외교부장관, 국정원장, 대통령실장이 된다. 협의회 안건과 관련하여 의장이 참석을 요청하는 국무위원도 협의회의 임시 위원 자격으로 회의에 참석한다.

④ 의장은 필요하다고 판단하는 경우에 협의회의 개최 사실과 회의 내용 및 결과를 공개하지 아니할 수 있다.

[협의회는 북한 정보 담당 기관들이 정보공동체(Intelligence Community)의 일원으로서 활동할 수 있는 구심 기관으로서 기능하도록 하는 역할을 담당함으로써 담당 기관들 간의 상호 교류와 협력이 이루어지도록 하는 중심 협의체가 된다. 협의회를 통해 북한 정보에 대한 각종 자료의 상호 교류와 인적 교류는 물론 공동프로젝트의 진행과 같은 종합적인 북한 정보 분석 기능이 수행되게 됨으로써 북한 정보 업무가 보다 입체적이고 전문적이면서도 투명하고 객관적으로 진행될 수 있도록 하는데 기여하게 될 것이다.]

제○조(북한 정보 업무 기관별 소관 사항) ① 북한 정보 업무 담당 중앙행정기관별 소관 사항은 다음과 같다.

1. 통일부

- 가. 통일정책 수립을 위한 북한 정세 분석 소요 판단
- 나. 분야별 북한 실태정보에 대한 조사 및 평가
- 다. 남북회담 추진과 관련한 북한 정보 사항

다. 남북교류협력과 인도적 대북지원 사업의 추진과 관련한 북한 정보 사항
 라. 북한이탈주민 정착지원 및 북한 인권과 관련한 북한 정보 사항

2. 외교통상부

북한의 외교 분야에 관한 정보 사항

3. 국방부

군사분야 북한의 대내외 정보 사항

3. 행정안전부

국내 정보활동을 통해 수집한 북한 정보 사항

4. 법무부

북한의 법령 등에 대한 정보 사항

5. 교육과학기술부

북한의 과학기술 정보 사항

② 제1항에도 불구하고 ‘국가정보원법’과 ‘정보및보안업무기획·조정규정’등에 따라 국정원장이 보유하는 정보 업무에 대한 기획·조정에 대한 권한은 동 법과 동 규정의 목적의 범위 내에서 그대로 유지된다.

[각 기관별 담당 사항을 규정하였으며, 다른 법령에 따라 국정원장이 기획 및 조정 권한을 행사하는 부분에 대해서는 업무의 연속성과 안정성을 위하여 국정원장의 권한이 그대로 유지되도록 하는 것이 바람직하다.]

제○장 보칙

제○조(업무의 위임 및 위탁) ① 이 법에 따른 통일부장관의 권한은 그 일부를 대통령령으로 정하는 바에 따라 소속 기관의 장 또는 지방자치단체의 장에게 위임할 수 있다.

② 이 법에 따른 통일부장관, 지방자치단체의 장의 업무는 그 일부를 대통령령 또는 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 다른 행정청이나 행정청이 아닌 자에게 위탁할 수 있다.

③ 제2항에 따라 위탁을 받은 자로서 행정청이 아닌 자나 그에 소속된 직원은 「형법」 제129조부터 제132조까지의 규정을 적용할 때에는 각각 공무원으로 본다.

[통일정책 추진 과정에서 불가피하게 발생하게 되는 사무위탁에 대한 근거 조항이다. 제3항은 공무원탁 민간인의 범죄행위와 관련하여 공무원탁 민간인이 그 지위를 이용하여 수뢰, 알선 수재, 제3자 뇌물 등 형법상 규정되어 있는 공무원 범죄에 해당하는 범죄행위를 저질렀을 경우에는 공무원으로서의 형사책임을 부과함으로써 그 권한에 걸맞는 책임을 지도록 하였다.]

제○조(통일정책 관련 비영리법인의 육성) ① 정부는 통일정책 추진에 대한 국민적 공감대를 형성하기 위하여 노력하여야 하며, 이러한 차원에서 통일정책 분야에서 활동하고 있는 비영리법인이나 단체를 지원하고 육성할 수 있다.

② 정부는 제1항의 지원이나 육성을 함에 있어서 지원 대상 법인이나 단체가 사업을 추진하는 데에 소요되는 경비의 전부 또는 일부를 출연하거나 보조하는 방법으로 지원 또는 육성할 수 있다.

[통일정책 추진 과정에서 조사나 연구 또는 교류협력 사업의 추진, 통일교육의 실시, 북한이탈주민지원, 인도적 대북사업 추진 등의 업무를 법인이나 재단이 추진하는 경우가 발생하는바, 이 경우 이들에 대한 지원 근거를 마련하는 것이 필요하다.]

부칙

이 법은 공포된 날로부터 시행한다.

korea
legislation
research
institute

제6장 결론

제6장

결론

최근 제3차 남북정상회담이 개최되어 판문점 선언(2018.4.27.)이 남북한 정상 간에 합의되고, 북미정상회담 등을 비롯한 북한 핵문제와 미사일 프로그램 해결을 위한 국제사회의 노력이 전개되고 있다.

북한 핵문제와 미사일 프로그램 문제의 해결 경과에 따라 한반도의 현 정전체제를 평화체제로 전환하는 문제가 추진될 수 있을 것이며, 이러한 과제들이 해법을 찾게 될 경우 한반도에는 남북관계의 새로운 지평이 열리고 한반도를 둘러싼 국제정세에도 많은 변화가 일어날 것이다.

한편, 우리 사회에서는 민주화가 더욱 성숙되어가고 있고 각종 사회적 이슈에 대한 공개적인 토론과 함께 국가의 주요 정책에 대한 국민들의 참여가 점점 늘어나고 있으며, 정책 결정 과정에의 국민 참여를 확대해 나가기 위한 각종 법제도가 속속 마련되고 있다.

통일문제는 우리 국민과 국가가 당면하고 있는 매우 중요한 국가적 아젠다로서, 우리 헌법은 자유민주적 기본질서에 따른 평화적 통일을 추구한다는 대원칙을 제시하고 있다. 따라서 통일을 실현하기 위해 수립되는 통일정책 역시 이러한 원칙에 입각하여 입안되고 시행되어야 할 것인바, 이러한 원칙은 통일정책에 대한 일종의 규범통제의 수단으로 기능할 수 있다는 점에서 통일정책의 제도화를 통해 이러한 규범적 통제가 가능하도록 하는 것이 필요하다.

과거 통일정책은 정부만의 정책으로서 소위 ‘통치행위’의 일환으로 이루어진다는 인식이 많았으나, 우리 사회의 민주적 발전에 따라 통일정책 역시 공개적이고 투명하게 추진

되어야 한다는 인식이 확대되고 있다. 또한 통일정책에 대한 제도화를 통해 그동안 정부가 독점해 왔던 통일정책의 입안 및 추진 과정에 대한 국민의 참여를 법률적으로 보장하여야 한다는 시대적 요구가 존재하고 있다.

문재인 정부의 통일정책 추진 전략 중에서 남북관계의 제도화와 국민 참여 강화는 과거 남북관계에 대한 반성과 함께 시대적 요구를 반영하는 것으로 평가할 수 있으며, 이를 구체적으로 추진하기 위한 방안으로서 통일정책 추진의 법제화 방안이 제기되어야 할 것이다.

1990년 이래도 통일정책의 제반 분야에 있어서 남북교류협력법, 남북관계발전법 등 개별법령들이 제정되는 등 통일정책의 법제화 노력이 이루어지고 있는 점은 통일정책에 대한 법치주의 원리의 적용이 점차 확대되고 있다는 점에서 다행스러운 부분이라고 할 수 있으나, 통일정책에 대한 기본법이 부재하다는 문제점은 여전히 남아있다.

본 연구에서는 통일정책 분야에서 추진되어 왔던 법제화 과정을 살펴보고 이를 분석하였으며, 통일정책에 대한 기본법이라고 할 수 있는 통일정책 추진 기본법 제정 방안을 검토하였다. 본 연구 결과 도출된 통일정책 추진 기본법(안) 중에서는 당장 추진이 가능한 사항도 있을 것이고, 보다 장기적인 차원에서의 토론과 준비 과정이 필요한 사항도 있을 것이다.

특히 통일국민협약은 한반도 평화통일을 위한 우리 국가 구성원들 간의 자발적인 사회적 약속으로서 이를 법제화하는 일은 우리의 통일정책 추진에 있어서 매우 중요한 의미를 갖고 있으며, 통일문제에 대한 사회적 담론을 새롭게 담아내어 통일정책을 안정적이고 일관되게 추진하는데 결정적인 기여를 하게 될 것으로 기대된다.

통일정책 추진 기본법의 제정을 통한 통일정책 법제화 노력은 통일정책 업무를 법치행정의 틀 내로 가져온다는 점에서 매우 의미가 있다고 평가할 수 있으며, 이는 법치행정의 원칙이 계속 확장되고 있는 현대국가 행정작용의 일반적인 추세와도 부합된다고 할 수 있겠다.²⁷⁾

27) 법무법인(유)태평양, 통일정책 추진 법제화 전략 및 방안 연구, 2012. 118면,

앞으로 한반도 종전선언이 이루어지고 한반도 평화체제에 대한 논의가 구체화되는 경우, 통일문제에 대한 새로운 접근이 필요하게 될 것이고 우리의 통일정책에도 일정 부분에 있어서는 조정이 필요할 것이다. 이러한 전환기적 시점에서 통일문제에 대한 국민의 의사를 수렴하고 공정하고 투명한 의사결정 절차를 통해 통일정책을 수립하는 체제를 갖추고 이를 제도화하여 통일정책을 발전시켜 나가는 노력이 필요하다고 하겠다.

이러한 점에서 본 연구를 통해 도출된 통일정책 추진 기본법 제정 방안이 통일정책 추진의 법제화 전략 수립에 기여하게 되기를 기대한다.

korea
legislation
research
institute

참고문헌

참고문헌

- 김철수, 헌법학 개론, 박영사, 2005
- 남북교류협력추진협의회 규정. 대통령령 12670호, 1989.3.30.
- 노희범, 국군의 해외 파견과 사법심사의 대상 (헌재 2004. 4. 29. 2003헌마814, 판례집 16-1, 601)
- 법무법인(유)태평양, 통일정책 추진 법제화 전략 및 방안 연구, 2012
- 법제처, 법령입안 심사기준, 2007
- 신용호, 민족자결권의 규범성, 비교법학, 제2집, 2002, 19면-20면
- 이찬호, 남북한 합의법제 방식에 의한 남북교류협력 법제 구축방안, 남북법제연구보고서, 법제처, 2012
- 정재욱, 북한 급변사태와 보호책임(R2P)에 의한 군사개입 가능성 전망; 리비아 사태 및 시리아 사태를 중심으로, 국방연구 제55호, 2012
- 조한범, 이우태, 통일국민협약 추진방안, 통일연구원, 2017.9.
- 조홍래, 통일한국의 행정체제 통합방안에 관한 연구, 경기대학교 박사학위 논문, 2005
- 최진욱, “북한 지방행정의 실태와 전망”, 『지방자치』, 현대사회연구소, 2000
- 통일교육원, 통일문제이해, 2017

통일법제 연구 18-19-①-04

남북관계의 법제화 방안 연구
통일정책의 안정적 추진을 위한
법제화 방안 : 통일정책추진기본법(안)

2018년 8월 29일 인쇄
2018년 8월 31일 발행

발행인 | 이익현

발행처 | 한국법제연구원
세종특별자치시 국책연구원로 15
(반곡동, 한국법제연구원)
전화 : (044)861-0300

등록번호 | 1981.8.11. 제2014-000009호

홈페이지 | <http://www.klri.re.kr>

값 7,000원

1. 본원의 승인없이 전재 또는 역재를 금함. ©
2. 이 보고서의 내용은 본원의 공식적인 견해가 아님.

ISBN : 978-89-6684-850-8 93360

저자명

이 찬 호

학 력

서울대학교 법과대학
미국콜롬비아대학교 로스쿨
(현) 법무법인 태평양 외국변호사

연구실적 및 논문

남북한 지식재산 법제도 조화 및 협력방안
연구
북한의 특구법제 변화 분석 연구
개성공단 경쟁력 제고를 위한 법제 지원
방안 연구

남북관계의 법제화 방안 연구

통일정책의 안정적 추진을 위한 법제화 방안 :
통일정책추진기본법(안)

KLRI KOREA LEGISLATION
RESEARCH INSTITUTE



공공누리 공공저작물 자유이용허락



9 788966 848508

ISBN 978-89-6684-850-8

값 7,000원