

법제를 통한 한반도 평화프로세스의 제도화

남북관계법제는 한반도의 평화와 통일을 국가적 책무로 제시하고 있는 우리 헌법의 명령에 부합하는 합목적성을 확보해야 한다. 한반도의 평화와 번영을 추구하는 한반도평화프로세스를 법제도로 지원하기 위해서는 분단과 대립이 아닌 남북 당사자 상호간 평등과 연결 그리고 성장을 도모하는 생태주의 이념에 기초하여 남북관계법제의 입법적 준비가 이루어져야 한다.

최철영(대구대학교 법학부 교수)

외교안보와 경제통상, 그리고 인권과 환경문제는 국제평화의 핵심요소다. 이 문제들은 한 국가의 국내 문제(Domestic matters)에 가둘 수 없는 복합적인 연계성을 심화·확대하고 있다. 특히 국제사회의 어느 국가가 자국의 주권적 권능인 안보분야의 역량을 독자적으로 강화하거나 확보하려고 시도하는 경우 직접적 그리고 간접적 이해관계를 갖는 여타 국가의 안보우려 또는 민족주의를 자극하는 것은 물론 강대국의 세계전략에 따른 간섭을 받는 것이 현실이다. 현대 국제관계에서 오로지 한 국가 또는 양국 간의 문제로 범위가 제한되는 안보문제 그리고 핵문제는 없으며, 한 국가의 의지만으로 만들어지는 평화도 없다.

평화를 확보하기 위한 방법에는 월등한 힘을 가진 당사자의 일방이 타방 당사자를 무력으로 압도하여 질서를 강제하는 방법과 상호간의 존중과 타협을 통하여 갈등을 제도적으로 수용하는 방법이 있다. 평화개념의 본질에 근거하여 보면 평화적인 방법에 의해 달성한 평화만이 진정한 평화라고 할 수 있다. 힘에 의하여 만들어진 폭력 없는 상태는 평화상태에 대한 자발적 합의가 없어 힘의 역학변화에 따라 언제라도 파괴될 수 있는 불안한 공존상태이기 때문이다. 한반도의 안정적이고 내구성 있는 평화 역시 한반도 평화 당사자 상호간을 규율하는 자발적이고 공정한 국제적 선언 또는 협정의 체결과 함께 이를 국내적으로 보장하고 이행하기 위한 법체제를 통해 가능하다.

법체제란 당사자들의 “행위와 행위의 영향을 통제하는 원칙, 규범, 그리고 절차의 네트워크”로 정의되는 집합명사이다. 평화법체제는 ‘법과 제도에 의하여 평화의 안정성이 보장된 기대구조’라고 할 수 있다. 이는 체제의 형성에 동의하는 당사자들이 평화공존에 대하여 자발적으로 합의하고, 이러한 합의가 법과 제도를 통하여 안정성이 보장된 기대구조라고 할 수 있다. 법체제에 의하여 형성된 기대구조 하에서는 구성원의 어떤 행위가 어떤 보상과 어떤 대응을 받게 될 것인지에 대한 예측이 가능해야 한다. 또한 예측에 따른 결과가 당사자의 법적 의무의 확신에 의하여 구속력이 담보되는 합의된 명시적 규범으로서 법규범에 의하여 이행되어야 한다. 평화달성이라는 정치적 성과주의에 급급해서 합의에 구속받겠다는 분명한 의지가

반영되지 않은 정치적 이벤트로서의 합의를 무리하게 추진하는 것은 합의 이후 당사자간의 신뢰형성에 도움이 되지 못하며 국제사회의 지지도 잃게 된다.

결국 한반도에서 내구성과 안정성 그리고 항구성이 담보되는 한반도 평화 프로세스는 종전선언이나 평화협정과 같은 국제법적인 제도화 과정과 함께 직접당사자로서 남북 간의 합의법제와 각각의 국내법제가 졸탁동시^{倅倅同時}적 관계에서 국제적으로 합의되고 국내적으로 입법되어야 가능하다. 남북관계의 획기적 개선과 한반도의 영속평화를 위한 남북 간 합의 및 국내법제는 불가피하게 국제사회에서 한반도문제에 실질적 이해관계를 갖는 강대국들의 법적 또는 정치적 합의와 UN의 북한에 대한 제재의 틀 범위 내에서 이행의 실효성을 갖는다는 사실을 외면할 수는 없다. 따라서 신한반도체제의 구축과 지속가능한 남북관계발전이라는 정부의 한반도정책 이행을 위해서는 다자간 정치적 또는 법적 합의로서 종전선언, 남북관계기본합의서, 평화협정으로 이어지는 프로세스 그리고 남북 각각의 관련 남북관계 관련 국내법제의 준비가 전략적 고려에 기초하여 질서정연하게 추진되어야 한다. 거시적 측면에서 현재의 한반도의 안보와 남북관계 법제의 과제는 개선되거나 극복되어야 할 법으로서 현재의 법^{lex lata}과 있어야 할^{should be} 법으로서 장래의 법^{lex ferenda} 사이의 공백을 채우고 정합성을 도모할 수 있는 입법정책의 마련이다.

현재의 법으로서 한반도의 분단 현실을 규율하는 국내법제는 헌법의 영토조항에 기초하여 북한을 반도단체 또는 기껏해야 교전단체로 보는 국가보안법 등 분단법제 그리고 헌법의 전문^{前文}과 평화통일조항 등에서 명시하거나 전제로 하고 있는 동반자 관계에 기초한 남북교류협력법 등 평화통일법제로 구분할 수 있다. 국제사회에서 분단된 독일의 통일과 구 소련의 붕괴 이후 진행된 냉전체제의 해체를 고려하면 한반도의 분단법제는 현실 사회와의 괴리가 법의 실효성을 계속 유지하기 어려울 만큼 확대되었다. 미국의 부시대통령이 먼저 제기한 바 있는 한반도의 6.25전쟁을 영구적으로 종식하기 위한 종전선언은 역사적 정의에 부합하는 것이다. 10.4 남북정상선언이나 4.27 판문점선언 등을 통해서도 종전의 필요성과 종전선언을 하는 것에 대한 남북 수반들의 공동의지가 명시되어 있으므로 정치적으로는 사실상 종전에 합의된 것으로 보아야 한다. 따라서 냉전적 성격을 가지고 있는 법률로서 국가보안법은 기본적으로 폐지하여야 할 것이며 꼭 필요하다라는 국민적 합의가 형성된 규정내용은 현행의 형사법의 개정을 통해 수용하는 합목적적 법제정비가 이루어져야 할 것이다. 또한 북한이탈주민관련 법제의 경우에도 북한에 대한 새로운 법적 지위가 부여되는 경우 이에 부합하도록 개정되어야 할 것이다.

평화통일법제로 분류할 수 있는 대표적인 법률로서 남북교류협력법과 남북관계발전법의 경우, 30년 전의 냉전적 상황에서 제정된 입법이기 때문에 본질적으로 분단적 속성을 가지고 있다. 남북교류협력법은 북한을 평화적 통일을 위한 대화와 협력의 동반자로 인정하면서 남북대결을 지양하고, 자유왕래를 위한 문호개방의 단계로 나아가기 위하여 종전에 원칙적으로 금지되었던 대북한 접촉을 허용하며, 이를 법률적으로 지원하기 위하여 제정되었다. 하지만 남북교류협력법은 북한의 노선에 따라 활동하는 국외단체의 구성원을 북한의 주민으로 간주하는 등 민간 교류사업의 주체들을 잠정적인 위험요소이자 관리의 대상 또는 규제의 객체로 보는 국가보안법적인 시각을 보유하고 있다. 이로 인해 남북이 대등당사자 지위에 기초하여 선량한 당사자 간의 평화와 교류협력활성화라는 미래를 지향할 수 있도록

촉진하기 위한 기본법적인 성격의 법률로서는 한계가 있다. 동 법은 상호 교류와 협력 촉진이라는 입법 목적에 보다 충실하도록 교류협력주체를 확대하는 등 전면적으로 개정하여 남북관계의 안전판 역할을 하는 민간교류의 지속성과 안정성을 강화하는데 기여해야 한다.

또한 현재의 남북관계발전법은 법의 제명에 부합하는 남북관계의 ‘발전’을 위한 촉진법이나 지원법으로서 역할을 못하고 도리어 남북간의 교섭과 합의 결과에 대한 정파적 간섭을 보장하여 미래지향적이며 제도적 안정성에 기초한 남북관계의 형성을 근본적으로 가로막는 법률로서 역할을 하고 있다. 또한 ‘남북관계발전기본법’으로서 입법하려고 했던 최초의 취지를 반영하여 남북관계의 전반을 규율하는 기본원칙의 천명, 남북관계의 발전을 위해 시행해야 하는 다양한 주요정책 분야의 명시, 남북관계의 개별 법령을 아우르는 해석의 기준 제시라는 기능도 못하고 있다. 남북관계발전법은 법률의 제명부터 (가칭)‘남북관계발전기본법’ 또는 (가칭)‘한반도평화기본법’과 같이 변경하고 이에 부합하는 법률로 전면개정하거나 새로운 법률로 제정되어야 할 것이다.

한반도의 평화와 통일이라는 우리 헌법이 제시하고 있는 국가적 책무에 부합하는 합목적성을 달성하기 위해서 남북관계법제의 정비는 남북 당사자 상호 간의 평등과 연결 그리고 성장을 도모하면서, 한반도에서 사람들이 자유롭게 평화롭게 살아 움직이도록 사회적 틀을 조성해주는 생태주의를 입법의 이념으로 설정하여야 한다. 입법을 통한 규범대상의 생태적 결합추구는 남북관계법제가 단지 분단현실의 규율을 통한 현상유지^{Status quo}를 목적으로 하는 법률이 아니라 한반도 주변의 국제정세 변화와 남북당사자 상호 간의 관계변화에 기초한 평화번영의 미래를 지원하고 촉진하는 법률의 제정을 의미한다. 한반도가 통일되고 남북주민이 통합하여 평화와 번영을 추구할 수 있도록 하는 프로세스적 입법전략이 필요하다. 남북관계법제는 대등한 당사자로서 존재인정과 문화와 역사 그리고 민족적 동질성의 회복을 통한 정치, 경제, 사회 특히 남북주민의 연결 그리고 남북 모두의 발전과 동북아를 포함하는 국제사회에 대한 기여를 입법의 이념으로 해야 한다. 모든 법률은 사람을 위한 입법이어야 한다는 측면에서 생태주의에 입각한 남북관계법제의 모색은 첫째, 한반도경제 및 평화 공동체 구축을 중심으로 하는 신한반도체제의 형성을 지원하고, 둘째, 남북의 갈등관리와 적대관계 해소를 통한 한반도의 안정적 평화체제 구축과 동병상련의 남북한 주민 통합을 원활하게 촉진하며, 셋째, 한반도가 주변 강대국의 긴장상태를 완화하는 동북아 평화의 상징이 되고 세계경제발전의 구심점이 될 수 있는 남북통일의 법제적 기반 조성을 의미한다. 법생태주의에 입각하여 현재의 남북관계 법제를 전면적으로 재구조화하는 작업을 통해 남북관계의 자주성 확대와 신한반도체제의 구축을 입법적으로 지원하는 법제개선이 시급하다.



QR코드를 스캔하면 한국법제연구원에서 발간한
<한반도 평화프로세스 추진에 따른 입법적 과제> 전문을 볼 수 있습니다.