

# 북한 분과회의 결과 보고서

협동간사 대외경제정책연구원 윤 덕룡

## I. 개요

1. 일 시 : 2004년 6월 30일(수) 16:00 - 19:00
2. 장 소 : 12층 회의실
3. 참석자 :

- 윤덕룡 박사 (KIEP, 간사)
- 김계동 교수 (국가정보대학원)
- 김병기 교수 (아주대)
- 홍용표 교수 (한양대)
- 이우영 교수 (경남대)
- 최진욱 박사 (통일연구원)
- 김연수 박사 (통일정책연구소)
- 홍익표 전문연구원 (KIEP, 간사)

## 4. 의제

- 법률통합과 경제통합

발제자: 김병기 교수(아주대)

주제: 남북관계 발전기본법(안)의 문제점

## II. 김병기 교수 발표논문 요약(상세한 내용은 별첨 논문 참조)

- 동 법안은 남북한간 상호관계에 관한 기본성격을 규정하고 남북관계의

발전과 조국의 평화적 통일을 촉진하기 위하여 제정되는 것으로서, 특히 대북정책 추진업무가 법치주의의 영역으로 편입되고 국민의 대표기관인 국회의 입법적 통제 하에 추진됨으로써 정책의 투명성 제고 및 국민적 합의 도출에 기여할 것으로 일응 평가할 수 있다. 특히 남북한간 제반 합의서의 실효성 확보를 위한 특별규정을 마련하고, 회담대표의 임명 등에 있어서 투명성을 제고하였으며, 민간인의 회담대표 선임의 가능성을 열어둔 것은 진일보한 입법임.

□ 상기 긍정적인 측면에도 불구하고 전체적인 법안의 내용은 몇 가지 문제점을 노정함.

- 남북관계발전기본법이란 범명에서도 알 수 있듯이 동 법안은 단순히 남북교류협력의 증진을 위한 기본법이 아니라 이를 바탕으로 하여 통일을 향해 노력하는 대한민국정부 내지 우리 국민의 가장 중요한 행위준칙을 규율하여야 함.
- 이는 곧 동 법안의 제정은 단기간에 걸친 즉발적 발상 내지 정파적 고려에 의하는 것이 아니라, 보다 신중하고도 깊은 고민의 산물이어야 하며 그 과정에서 사회 각 구성원들의 의견이 편중되지 않고 균등하게 반영되어야 함을 의미함.
- 우선, 동 법안은 남북한 교류 확대, 그를 위한 통일부장관의 권한확대 및 원활한 업무의 추진에 중점을 둠으로써 보다 거시적인 고려를 흠결하고 있다고 봄. 통일의 기본원칙에 대한 진지한 고민의 흔적을 찾을 수 없으며, 교류 확대 과정에서 파생할 수 있는 우리 국민의 불이익에 대한 정부의 대처 노력 내지 의무 규정도 찾아볼 수 없음. 건전한 남북관계는 일방의 전면적인 희생 속에서는 형성될 수 없으며 쌍방의 호혜와 양보의 바탕 속에서만 싹 틀 수 있다는 점에서 동 법안이 대외적·국제정치적 요소를 사상해 버리고 지나치게 민족공동체적인 입장에서만 남북한 관계를 규정하고 그 이중적 성격을 고려하지 않은 것은 문제라 아니할 수 없음.
- 더 나아가 헌법상 규정된 자유민주적 기본질서를 바탕으로 하는 평화통일정책의 의의를 반감하는 듯한 규정을 담고 있는 것은 또 다른 헌법적

결단을 의미하는 것인지 되묻지 않을 수 없음. 동 법안의 기본법으로서의 성격은 당연히 국가보안법과 헌법상 영토조항, 남북교류협력에 관한 법률 등에 관한 입장 정리를 요구하는바, 동 법안은 이러한 국민적 기대에 대하여 의도적으로 침묵함으로써 관계 법률의 해석을 둘러싼 국민적 갈등 해소의 요청을 의식적으로 회피하는 것은 아닌지도 의문임.

□ 또한 동 법안은 참여와 협력, 투명성을 그 이념적 요소로 가미하고 있는데, 그와는 반대로 통일부장관에게 지나치게 포괄적인 권한을 부여하는 것은 법의 취지를 몰각케 할 우려가 있음. 구체적으로는 통일부장관에 의한 회담대표 임명에 있어 절차적 통제 조항이 흠결되어 있는 점, 그리고 회담과 관련하여 통일부장관에게 전면적인 지휘·감독권을 부여하면서 그 통제 장치를 전혀 마련하지 않은 점 등은 반드시 시정되어야 할 것임.

□ 더불어 지적할 것은 후세대 및 사회구성원에 대한 통일교육의 기본방향 제시에 대하여 아무런 규정을 두지 않은 것임.

- 교육을 통해 개인은 자신의 잠재적인 능력을 개발함으로써 인간다운 문화생활과 직업생활을 할 수 있으며(능력개발을 통한 개성신장의 수단), 또한 합리적이고 계속적인 교육을 통해서 민주주의가 필요로 하는 민주시민의 윤리적 생활철학을 習性化할 수 있음. (민주국가실현수단).

- 한편, 현행 헌법은 자유민주주의에 기초한 평화적 통일의 원칙을 천명하고 있으며, 이러한 평화통일원칙은 헌법의 기본원리로서 헌법개정 대상이 될 수 없음. 또한 헌법의 최고규범성, 국민적 합의가능성, 정치과정합리화가능성 등에서 비추어 볼 때 헌법상의 평화통일조항은 受範者로서의 국민에 의한 절대적 준수를 要諦로 하고, 평화통일 달성을 위한 구체적 대북·통일정책은 전체 국민의 이성적 판단을 충분히 반영하여야 하며 동 정책에 대한 합리적인 이해를 통한 자발적인 준수와 협력을 통하여 그 성과를 거둘 수 있음.

- 이런 점에서 볼 때 국민으로 하여금 자유민주주의에 대한 신념과 민족공동체 의식 및 건전한 안보관을 바탕으로 통일을 이루는데 필요한 가치관

과 태도를 기르게 하는 것은 대북·통일정책에 대한 국민적 합의 도출에 필수 불가결한 것이다. 따라서 정부의 의무로서 통일교육을 위한 제도적 장치 마련 의무를 규정하거나 통일교육에 대한 민간 부문의 참여제도를 법안에서 도입할 것을 제안함. 나아가 동 법안이 남북관계 및 통일을 위한 기본법으로서의 기능을 다하기 위해서는 남북관계발전기본계획의 수립 및 재정지원 등에 관한 규정도 마련되어야 할 것임.

### III. 토론

- 남북관계 발전 기본법안은 지난 국회회기 동안 처리되지 못하여 자동폐기된 법안이나 새 국회에서 이 법안의 수정 및 재상정을 추진하고 있어서 현안으로 떠오른 법안임.
- 이 법안은 독일의 기본조약과 같이 남북한간의 기본적인 관계발전을 위한 근간을 만들기 위한 취지로 추진된 것이나 남한의 대북관계에 대한 내용들만으로 구성되며 실제 북한은 이에 상응하는 법이 없으므로 그 필요성에 대한 합의도 사회내에 존재하지 않음.
- 남북관계 발전 기본법안은 구체적인 필요성에 의한 실정법이라기보다는 기존남북관계와 관련된 법률들과 주체 등에 대하여 새로운 구도를 제시하는 것으로 되어있으며 실제 남북관계는 기존 법조항들에 의해 진행될 것이므로 이 법률안의 필요성에 대한 문제기 제기되며 특정 부처를 위한 법안이라는 비판도 제기됨.
- 남북관계 발전 기본법안은 여타의 남북관계 현실이나 법률등과 충돌을 일으킬 수 있는 여지가 많으므로 이를 조정하여 새로운 내용으로 대체해야 할 필요성들이 제기됨.
- 전반적으로 남북관계 발전기본법안은 그 필요성의 검토와 내용상의 검토가 모두 필요한 것으로 논의됨.

-끝-