

차 례

결과보고서 요약문

2018년 통일기반구축 사업 결과보고서

1. 사업 내용

- 1) 당초계획
 - 개요
 - 추진배경 및 목적
 - 기본방향
 - 기대효과
 - 일정별 추진 세부계획
 - 참여인력

2) 실제추진 현황

- 3) 사업 내용별 운영 성과
 - 사업성과
 - 관련분야 기여도

2. 예산

- 1) 예산 계획
- 2) 실제 예산 집행

3. 자체평가 및 건의사항

- 1) 자체평가
 - 사업평가
 - 미흡한 점(한계) 및 개선(보완)할 점
 - 향후 계획(내년 계획)
- 2) 건의사항
 - 사업 진행 관련
 - 예산 편성 및 집행 관련
 - 기타

4. 관련자료

- 대표적 사업 실적

결과보고서 요약문

사업기관	서울대학교 법학연구소 헌법통일법센터		
사업명	남북관계의 개선과 교류협력 확대를 위한 법제도 발전방안		
사업책임자	성명	소속	직위
	이효원	서울대학교 법학전문대학원	교수
사업기간	2018.4.1.~2019.2.28	사업비	30,000,000원

1. 사업목표

- 남북관계 개선과 교류협력의 발전을 위한 규범적 기준 마련
- 남북관계 개선과 교류협력의 발전을 위한 기본 방향 제시
- 남북관계 개선과 교류협력의 발전을 위한 현안 과제 연구
- 남북관계 개선과 교류협력의 발전을 위한 중장기 과제 연구

2. 사업의 내용

- 외국 학술기관과 교류 및 공동연구
- 학제간 융합을 위한 국내 학술대회 개최
- 정기세미나 및 통일논문현상 공모 등 통일법학자 양성 기반 마련

3. 사업의 성과

- 학술대회(통일법제 인프라 확충을 위한 쟁점과 과제)
- 심포지엄(남북관계 개선을 위한 법제도적 준비)
- 헌법·통일법 월례 정기세미나(독일 판례평석)
- 세미나(북한 헌법제도의 경향)
- 파주 워크숍(남북관계의 주요쟁점)
- 헌법과 통일법 학술지 발간(제11호 및 제12호)

기관명 기입

1. 사업 내용

1) 당초계획

□ 개요

- 사업명 : 남북관계의 개선과 교류협력 확대를 위한 법제도 발전방안
- 기관명 : 서울대학교 법학연구소 헌법통일법센터
- 총 사업비: 30,000,000원

□ 추진배경 및 목적

○ 남북관계 개선과 교류협력의 발전을 위한 규범적 기준 마련

- 남북한 통일을 위한 법적제도의 정비는 지난 10여 년간 많은 발전과 시행착오를 겪어옴. 그럼에도 불구하고 남북한 체제의 상이점, 남북한 정치적 이슈에 따른 변화 등 구체적이고 일관된 법제도를 구축하는데 어려움이 있음.
- 이러한 불안정한 상황을 안정적으로 이끌기 위해서는 규범적 기준을 바탕으로 법적 안정성과 예측가능성을 담보하는 작업을 필요로 함.
- 즉, 본 연구의 주된 목적은 남북관계 개선과 교류협력의 발전을 위하여 법제도의 기본방향과 원리를 규범적으로 설정하는 것임. 이는 남북한특수관계론을 바탕으로 도출된 규범적 기준에 따라 법제도 정비의 기본 방향을 제시로 이어짐.

○ 남북관계 개선과 교류협력의 발전을 위한 기본 방향 제시

- 규범적 기준으로 제시된 법제도 정비의 기본 방향으로 인하여 다음과 같은 방향에서 연구하였음.
- 첫째, 남북관계를 법제화하여 법적 안정성과 예측가능성을 부여하기 위하여 법치주의에 바탕을 두어야 함.
- 둘째, 남북한 법률충돌과 모순을 합리적으로 해결하여 남북교류협력에 기여해야 함.
- 셋째, 남북관계와 남북교류협력을 규율하는 법과 제도들이 내용면에서 서로 충돌하지 않도록 하고, 형식적으로도 상위규범과 하위규범을 체계화시켜야 함.

- 넷째, 남북한의 상호관계성에 대응하여 상호주의를 원칙으로 하되, 교류협력을 위하여 영역에 따라서 상호주의를 완화할 필요성이 있음.
- 다섯째, 개성공단에 대한 특별한 고려가 필요함. 교류가 중단되기 이전 개성공단에는 남북한 법령이 다면적·중층적으로 적용되고, 그 법률체계도 정합적으로 정비되어 있지 않은 상태임. 또한, 남북한의 정치적·법률적인 경계접점으로 중요한 의미가 있고, 향후 북한의 체제전환과 통일 이후의 법률통합을 위한 교유장으로서의 역할도 담당할 수 있기 때문임.

○ 남북관계 개선과 교류협력의 발전을 위한 현안 과제 연구

- 남북관계 변화를 대비하여 남북관계를 발전적으로 다질 수 있는 법적장치를 마련하는 것도 필요한데, 남북관계가 개선되고 교류협력이 발전되도록 다음과 같은 방향에서 현안 과제에 대한 연구를 하였음.
- 첫째, 남북교류협력의 기본 전제인 주민 상호간 출입의 자유로운 보장과 체류기간 중의 신변안전보장이 필요함. 또한, 남북한 주민의 형사범죄, 형사사법권, 재판관할권을 해결하기 위한 공동기관 문제 등을 해결해야 함.
- 둘째, 남북교류협력에 해당하는 행위와 해당하지 않는 행위를 엄격히 구별하여 정치적 목적으로부터 자유로이 유지될 수 있도록 법제도와 집행의 안정성 확보가 필요함.
- 셋째, 합리적 분쟁해결절차를 구축하여 남북한 법률체계의 상이성으로부터 나타나는 법적 분쟁을 신속하고 합리적으로 해결하기 위한 공통의 사법제도를 도출해야 함.

○ 남북관계 개선과 교류협력의 발전을 위한 중장기 과제 연구

- 남북교류협력의 정착과 안정화는 평화통일을 대비하기 위한 중기 과제를 도출하며 이에 따라 다음과 같은 방향에서 연구하였음.
- 첫째, 남북교류협력에 관한 관련 법령을 정비하여 그 규범력을 제고하고 남북한의 법령에 부합하는 부족한 법체계를 보완하여야 함.
- 둘째, 경제협력을 비롯한 남북교류의 분야별 합의서를 보완해야 함.
- 셋째, 남북교류협력은 국제적 협조와 지원이 필수적이기에 남북교류협력을 국제질서에 편입하여 안정성을 국제적으로 담보하도록 해야 함.
- 넷째, 북한의 체제전환을 대비한 관련 법제도의 정비를 지원해야 함.

- 다섯째, 통일과정의 다양한 시나리오를 바탕으로 신속하고 안정적으로 통일과정을 달성하기 위한 법제도적 조치를 예상하여 준비해야 함.
- 여섯째, 통일 이후 남북한의 법률·사법통합 작업을 준비해야 함.

□ 기본방향

○ 외국의 학술기관과 교류 및 공동연구

- 중국 연변대학교 등 해외대학 및 연구기관 중 법제정비연구 및 지원사업을 시행하고 있는 기관들과 학술대회 등의 교류를 통하여 외국의 법제정비지원사업의 현황, 그 과정에서의 시행착오 등을 연구하였음. 또한, 지속적인 교류 및 협력을 통하여, 외국의 사례가 남북한 관계의 개선과 교류협력을 강화하는 과정에서 제시하는 시사점을 도출하였음.
- 특히 외국의 법제정비지원사업을 진행하고 있는 기관들과의 교류 및 협력을 통해서 향후 통일과정에서의 법제정비지원사업을 위한 자체적인 역량을 키워나가고자 노력함.

○ 학계 간 융합을 통한 국내 학술대회 개최

- 남북관계 개선과 교류협력과 관련된 법제정비는 법학만의 과제가 아니며, 특히, 남북관계 개선과 교류협력을 위한 법제도를 발전하기 위해서는 북한인권법, 북한주민에 대한 지원, 사법통합 등의 문제를 함께 다룸.
- 이는 해당 법제가 적용이 되는 분야와의 공동연구의 필요성을 보여줌. 따라서 각계각층의 다양한 의견수렴을 위하여 서울대학교 통일연구 네트워크 내에 있는 연구소들과 학술대회 및 교류 등을 진행하였음.

○ 정기세미나 및 통일논문현상 공고 등 통일법학자 양성 기반 마련

- 남북관계개선과 이에 따른 교류협력을 안정적으로 정착시키기 위해서는 통일법에 대한 관심을 바탕으로 한 신진학술자의 양성이 필수적임.
- 신진학자 학술대회, 통일법 논문현상공고 등을 통하여 통일법에 대한 관심의 저변을 확대하였음.
- 또한, 지속적인 학술지 발간, 정기세미나 개최 등을 통하여 그 성과를 안정적인 방향으로 확대하였음.

□ 기대효과

○ 실질적인 사회통합을 이끄는 통일 과정의 법제도 도출

- 본 연구는 남북한의 사회통합에 있어서의 수많은 쟁점과 이를 해결하기 위한 연구자 또는 인력이 필요함에 따라, 연구과정에서 개선방안을 단순히 도출하는 것에 그치지 않고 학술지 발간, 정기세미나, 신진학술자 양성 등 다양한 방법을 통하여 법적쟁점을 해결하기 위한 근본토대를 마련할 수 있을 것으로 기대됨.

○ 통일법제정비 역량 강화

- 지금까지 통일법 연구는 남북한 법제 통합에 대한 이론적인 논의에 관심이 집중되어 있었음. 이러한 이론적인 논의를 한층 실질적으로 구체화하기 위해서는 기존 결과 검토를 바탕으로 부족한 부분에 대한 연구를 심화시킬 필요가 있음.
- 따라서 본 사업은 통일의 전중후의 과정에서 사회통합을 위한 법제도의 기준, 역할, 근거, 의도, 양태 등을 한층 구체화함으로써 법제정비를 위한 역량을 키우고, 이에 대한 연구를 진전시킬 수 있을 것으로 기대됨.

○ 학계 간 연구를 통한 시너지 효과 창출

- 학술대회 등을 개최하고 관련 연구를 실행하는데 있어서 서울대학교 내 다른 단과대학교 소속 연구소들 또는 법학의 다양한 전문가들과의 학제연구를 진행하려고 함. 이러한 과정은 다양한 분야의 전문가들이 상호간의 교류는 남북통일을 위한 일련의 시너지효과를 낼 수 있을 것으로 예상됨.

□ 일정별 추진 세부계획

일 정	추진 내용
3. 31(토)	월간 세미나(독일판례평석) GDR criminal court judge II case (EuGRZ 2000, pp. 475 ff.)
4. 28(토)	월간 세미나(독일판례평석) Waiting loop case (BVerfGE 84, 133)
5. 26(토)	월간 세미나(독일판례평석) Bar admissions case (BVerfGE 93, 362)
6. 21(금)	북한 헌법의 최신경향 세미나
6. 30(토)	월간 세미나(독일판례평석) Judicial Service Courts' competences case (BVerfGE 87, 68)
6. 29(금)	헌법과 통일법 제11호 학술지 발간
8. 11(토) ~ 12(일)	파주 워크샵(남북관문점선언과 법적 이행과제 등)
9. 29(토)	월간 세미나(독일판례평석) GDR civil service employment periods case (BVerfGE 103, 310)
10. 11(목)	통일법제 인프라 확충을 위한 쟁점과 과제 학술대회
10. 27(토)	월간 세미나(독일판례평석) Pension expectancies case (system decision) (BVerfGE 100, 1)
12. 10(월)	남북관계 개선을 위한 법제도적 준비 심포지엄
12. 22(토)	월간 세미나(독일판례평석) Basic disability pension case (BVerfGE 102, 41) GDR specialist in sports medicine case (NJW 2000, 41, pp. 3057-3058) Stendal south railway line bypass case (BVerfGE 95, 1)
12. 31(월)	헌법과 통일법 제12호 학술지 발간
'19. 1. 19(토)	통일법 논문 현상공모 심사결과 발표

2) 실제추진 현황

□ 학술지 발간 : 헌법과 통일법(6월 및 12월, 총 2회 발간)

- 헌법 및 통일법 관련 주요 연구결과 게재
- 통일과정에서의 독일의 주요쟁점에 대한 비교법적 연구결과 게재

□ 학술대회 : 통일법제 인프라 확충을 위한 쟁점과 과제('18. 10. 11.)

- 남북관계 발전을 위한 통일법 연구자들의 연구성과 발표
- 판문점선언 이행을 위한 법제도적 과제
- 평화협정 체결을 위한 법적 쟁점

□ 세미나 : 월 1회, 총 8회('18. 3. 31. ~ 12. 22.)

- 통일법 관련 주요 연구결과 및 주요 논문에 대한 발표
- 동서독 통일과정에서의 문제점 파악 및 시사점 도출
- 남북기본협정, 헌법조문 해석과 주요 판례 등 다양한 분야에 대한 연구

□ 파주 워크샵('18. 8. 11 ~ 8. 12.)

- 남북관문점선언과 법적 이행과제
- 평화협정의 법적 과제
- 북한의 농업 관련 법제도 분석
- 북한의 재판, 인민보안 관련 법제도 분석
- 구관세법 제179조 제2항 제1호 판례평석
- 독일 통일 후 재판제도 개정에 관한 검토
- 헌법재판소 판례변경의 유형 분석
- 국가의 금융질서 개입에 대한 헌법적 한계
- 국가의 재외국민보호의무
- 중국 헌법상 감찰제도의 재정립과 한국 개헌에 주는 시사점

□ 남북관계 개선을 위한 법제도적 준비 심포지엄('18. 12. 20.)

- 기조연설 : 남북관계 발전을 위한 법적 과제(남북 평화협정 체결을 위한 준비)
- 대북 제재와 남북한 경제협력에 관한 법적 문제
- 개성공단의 과거, 현재 그리고 미래

3) 사업 내용별 운영 성과

□ 학술지 발간 : 헌법과 통일법(6월 및 12월, 총 2회 발간)

※ 운영성과

- 헌법과 통일법 제11호(2018. 6월)
 - 연구논단 : 3편, 판례 평석 : 2편, 독일 판례평석 : 4편
- 헌법과 통일법 제12호(2018. 12월)
 - 특별기고 : 1편, 연구논단 : 3편, 독일 판례평석 2편

※ 관련 분야 기여도

- 헌법과 통일법 제11호
 - 헌법재판소 판례 분석으로 현재 헌정질서에 대한 분석 및 시사점 도출
 - 판문점 선언 이행을 위한 법제도적 과제에 대한 시사점 도출
 - 남북 평화협정의 법적 쟁점에 대한 검토
 - 동서독 통일과정의 법적 쟁점에 대한 판단기준 분석 및 시사점 도출
- 헌법과 통일법 제12호
 - 헌법재판소 판례 분석으로 현재 헌정질서에 대한 분석 및 시사점 도출
 - 동서독 통일조약의 헌법적 쟁점과 남북통일을 위한 준비과정 고찰
 - 동서독 통일과정에서 동독 공직자의 법적 지위와 신분보장 기준 도출

□ 학술대회 : 통일법제 인프라 확충을 위한 쟁점과 과제('18. 10. 11.)

※ 운영성과

- 판문점선언의 이행을 위한 법제도적 과제 검토
- 평화협정 체결을 위한 법적 쟁점 검토
- 발표자 : 총 2명, 토론자 : 총 2명

※ 관련 분야 기여도

- 판문점선언의 법적 성격과 규범적 근거에 대한 논의
- 평화협정 체결을 위한 고려요소 검토

□ 세미나 : 월 1회, 총 8회('18. 3. 31. ~ 12. 22.)

※ 운영성과

- 동서독 통일과정의 주요쟁점을 바탕으로 남북통일과정에서의 시사점 도출
- 통일법관련 주요 연구결과 발표 및 토의
- 헌법조문과 주요 결정에 대한 분석으로 현행 헌법의 헌법적 가치와 질서 확인
- 판례쟁점 발표자 : 총 8명, 통일법관련 주요 연구결과 발표자 : 총 10명

※ 관련 분야 기여도

- 동서독 통일과정의 판례를 통하여 동독 공직자의 법적지위 등 검토
- 동서독 판례에서의 판단기준과 남북 통일과정에 적용가능성 확인
- 현행 헌법에 대한 분석으로 통일과정에서 추구해야 할 주요 가치와 질서 확인
- 통일과 남북교류를 위한 기본원칙과 방향을 연구함으로써 새로이 체결할 기본합의서의 규범력 향상 방안 마련

□ 파주 워크숍('18. 8. 11 ~ 8. 12.)

※ 운영성과

- 남북판문점 선언과 법적 이행과제에 대한 검토
- 평화협정의 법적 과제 검토
- 북한의 농업 관련 법제도 분석
- 북한의 재판, 인민보안 관련 법제도 분석
- 구 관세법 제179조 제2항 제2호 판례평석
- 독일 통일 후 재판제도 개정에 관한 검토
- 헌법재판소 판례변경의 유형 분석
- 국가의 금융질서 개입에 대한 헌법적 한계
- 국가의 재외국민보호의무
- 중국 헌법상 감찰제도의 재정립과 한국 개헌에 주는 시사점
- 발표자 : 총 10명, 토론자 총 10명

※ 관련 분야 기여도

- 북한의 현행 법제도 검토로 통일을 위한 법제도적 기초자료 분석
- 헌법재판소 결정을 분석함으로써 남북한 관계에서의 규범적 기준 분석
- 헌법상 기본원칙 재검토로 통일과정에서의 시사점 도출

□ 남북관계 개선을 위한 법제도적 준비 심포지엄('18. 12. 20.)

※ 운영성과

- 남북관계 발전을 위한 법적 과제 검토
- 대북 제재와 남북한 경제협력에 대한 법적 문제 검토
- 개성공단의 과거, 현재 그리고 미래를 위한 제언 검토
- 발표자 : 총 2명, 토론자 총 7명

※ 관련 분야 기여도

- 대북 이슈관련 다양한 의견수렴
- 법학전공자 외의 경제학자, 관련 업무 종사자 등의 관점 공유
- 헌법상 기본원칙 재검토로 통일과정에서의 시사점 도출

2. 자체평가 및 건의사항

1) 자체평가

□ 사업평가

○ 사업의 적절성

- 통일기반구축사업의 시행에 따른 세부적인 프로그램과 시스템 구축을 시도하였다는 점에서 괄목한 성과가 있었음
- 사업목표와 실제 시행에 있어서도 이러한 연관성에 입각하여 시행함.
- 대부분의 세부사업은 기존에 시행했던 사업으로 큰 무리없이 진행되었음.
- 다만, 일부 세부사업은 시행착오가 존재(ex. 통일법 논문현상 공모의 참여저조). 하지만, 추후에는 보다 많은 참여와 적극적인 홍보로 개선여지가 있음.

○ 사업의 효율성

- 정기간행 학술지, 학술대회 자료집, 연구결과 원고 등은 통일기반구축사업 시행에 따른 결과물로 가시적인 성과물임.
- 다만, 일부사업의 경우에는 장시간의 노력이 필요한 것으로 내실있는 성과물을 갖추기 위하여 장기적인 관점에서 관심을 기울일 필요가 있음.

○ 사업의 영향력

- 1차례의 학술대회, 1차례의 심포지엄, 1차례의 워크숍은 통일법과 관련된 연구 지속력을 향상시킴. 이는 단순 관심정도에서 심도깊은 연구의 범위로 확장이 되었다는 점에서 긍정적인 역할을 함.
- 또한, 연 2회 발간되는 학술지(헌법과 통일법)은 순수 통일법 연구자들의 지속적인 연구성과를 마련한 것으로 평가됨. 그러므로, 향후 지속적으로 사업이 진행될 시에는 보다 알찬 결과물이 나타날 것으로 기대됨. 실제, 헌법재판소 도서관, 국립중앙도서관, 대법원 등 주요 기관에 해당 자료를 보내고 있으며, 일부 기관은 자발적으로 자료를 요청하고 있는 등 통일법 저변확대에 기여하고 있음.
- 통일을 위한 주요쟁점과 이를 해결하기 위한 다양한 해결방법과 시각을 제공한다. 측면에서 앞으로도 지속적인 확대방향으로 나아가는 것이 타당함.
- 통일법 학문은 미래를 대비하기 위한 실무적인 성격이 강함. 하지만, 현재

쟁점이 되거나 당장 가시화되지 않는다는 이유만으로 (특히, 현재의 남북한 관계의 정치현실적인 측면에서) 소홀해지는 경우가 많음. 하지만, 동서독 통일사례와 기타 연구결과에서 살펴볼 수 있듯이 충분한 연구와 대비없이 한반도에 혼란과 갈등을 일으킬 수 있음. 그러므로 사업의 지속성이 특히 강조될 것으로 보임.

○ 사업의 발전가능성

- 학술세미나는 일정한 주기로 지속적인 시행단계에 있기에 통일법과 관련한 연구성과의 장이 되고 있으며 관련 연구자들의 인정을 받고 있음.
- 월례 세미나는 관련 연구를 진행하는 신진학자들의 근거자료를 제공함과 동시에 통일법 연구 발표를 위한 정기적인 자리를 마련하고 있음. 향후 이와 관련된 성과가 지속될 시에는 좋은 성과가 나타날 것으로 기대됨.
- 학술세미나 및 월례 세미나 등 다양한 활동의 최종결과물로 나타나는 학술지 「헌법과 통일법」 반기단위 연구성과의 집대성이라고 할 수 있음.
- 향후 진행시에는 보다 다양한 주제에 대한 심도깊은 연구로 질적·양적인 확장을 시도할 수 있을 것으로 보임.

□ 미흡한 점(한계) 및 개선(보완)할 점

- 전체적으로 양호하였으나, 새로이 시도되는 세부사업(특히, 통일법 논문 현상공모)은 더 오랜기간의 준비과정, 홍보기간, 논문작성 가이드라인 등을 보완하여 더많은 참가자들의 참여와 높은 수준의 논문투고로 이어질 수 있도록 관심과 노력이 필요할 것으로 보임.

□ 향후 계획(내년 계획)

- 전체적인 세부 사업은 올해와 동일할 것으로 보이나, 남북관계 변화를 대비한 연구과제와 주제 등을 선정함에 있어서 세밀하고 현실적인 판단을 해야 할 것으로 보임.

2) 건의사항

- 통일기반구축사업을 진행하는 서울대학교 내부 기관 사이에 각종 행사 및 자료에 대한 공유를 할 수 있는 시스템 구축이 필요할 것으로 보임.

3. 관련자료

□ 대표적 사업 실적

- 헌법과 통일법 학술지 발간 (제11호 및 제12호)
- 통일법제 인프라구축 학술대회
- 남북관계 개선을 위한 법제도적 준비 심포지엄