

일반 논문

남북한 사회통합을 위한 법의 역할과 과제

- ‘법치주의’의 정립을 중심으로 -

최은석 (공군사관학교)

국문요약

남북한 사회통합은 국민적 합의에 기초한 법률에 근거한 통일이 추진되어야 한다. 따라서 ‘법의 지배’를 통한 통일정책 추진만이 지속가능할 뿐만 아니라 남북한 사회 구성원 모두가 지지해야 원만하고 안정적인 사회통합이 진행될 수 있다. 그러기 위해서는 통일 과정에서 통일국가가 지향하는 헌법적 원리 중 하나인 법치주의에 입각한 사회통합이 요구됨은 물론이다.

본고는 통일과정에서 사회통합과 법치주의의 정립에 대해서 논급하되, 먼저 남북한 사회통합의 개념과 의의를 알아보고 사회통합의 근간이 되는 헌법원리 하나인 법치주의에 개념에 대해 언급했다. 통일의 파트너인 북한이 강조하는 ‘사회주의법치국가론’의 의미에 대해 비교 분석함으로써 통일헌법에서 규정될 법치주의의 의미와 그 내용이 어떻게 수용될지 밝히고자 했다. 특히 북한의 ‘사회주의법치국가론’의 법적 개념과 경제관련 법

DOI URL: <https://doi.org/10.35369/jpus.14.1.202206.155>

* 익명의 심사위원님께 감사를 드린다. 이 논문은 「통일과정에서 사회통합과 법치주의의 정립」, 대한변호사협회·한국공법학회 공동학술대회, 대한변협회관 14층 대강당(2019년 11월 1일)에서 발표한 것을 심사위원의 심사의견을 반영하여 수정·보완한 것으로 소속기관의 공식적 의견이 아니며, 개인의 학술적 견해를 밝힌다.

제개혁, 그리고 통일과도기 북한법의 선별 적용 여부 등에 대해 제기되는 문제점을 제기했다. 결론에서는 북한의 현행 사회주의법치국가론의 한계성을 지적하였고, 향후 남북한 사회통합과 법치주의의 정립 방향을 도출하기 위해서는 현행 「통일교육 지원법」의 개정을 통해 통일한국의 비전과 사회통합 및 지속가능한 민주시민교육의 실시와 이에 대한 법제화를 강조하였다.

주제어 : 남북한 사회통합, 법의 지배, 법치주의, 사회주의법치국가론, 북한법, 민주시민교육, 통일교육 지원법

I. 서언

남북한 통일의 길은 우리가 한 번도 가보지 않은 길로 앞으로 어떤 고난이 닥칠지 아무도 모른다. 하지만 통일과정이 험난하다고 해서 그 길을 피할 수 있는 것도 아니다. 특히 남북한 경제력 격차는 물론 사회문화적 편차로 인해 사회통합의 길은 쉽지 않다는 점을 여러 선행연구 보고서를 통해 우리는 익히 잘 알고 있다. 무엇보다 통일을 이루는 과정이 단순한 사회통합을 넘어 법제도 통합으로 결론짓게 되는 점을 감안하면 결론적으로는 ‘법의 지배(rule of law)’를 떠올릴 수밖에 없다. 남북한 통일과 사회통합을 생각한 사회는 무엇보다 법치주의가 강조될 수밖에 없다는 것을 보여준다. 따라서 법치주의는 용어 그대로 법이 지배하는 국가 원리를 그 근간으로 하는 하나의 헌법적 원리이기도 하다. 우리가 바라는 이상적인 통일국가가 되기 위해 반드시 염두에 두어야 할 것은 통치자의 자의적인 지배가 아닌 ‘법의 지배(rule of law)’를 통한 합리적이고 공공적인 규칙에 의한 공정한 사회를 만들기 위한 법제도를 확보해야 한다는 점이다.

그동안의 남북관계를 보면, 남북정상이 남북관계 개선을 위해 공식적으로는 4차례의 정상선언을 이끌어 냈다. 당장의 통일은 아니더라도 통일과정에서 남과 북이 상호 간의 정치적 합의를 통해 통일을 이끌어 내는 것이 당연한 것이고, 이미 우리나라에서는 ‘민족공동체통일방안’을 통해 3단계 통일방안이 제시된 바 있다. 이처럼 통일방안은 화해협력단계(1단계) → 남북연합단계(2단계) → 통일국가완성단계(3단계)로 모두 3단계를 거치게 되어 있고, 이러한 통일국가의 완성은 자유민주주의체제의 통일을 헌법 제4조(평화통일조항)에서 헌법적 사항으로 하여 법치주의가 그 근간임을 그동안 앞서 확인한 바 있다.

지난 2018년 2월 평창 동계올림픽에 참가하기 위해 북측 선수단과 응원단이 남한에 방문하면서 긴장됐던 남북관계는 한 순간에 화해 무드로 바뀌었고 이를 기회로 현정부 들어 남북정상이 「한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언」(「4.27 판문점 선언」)을 채택하는 성과를 가져온 바 있다. 이러한 남북 간 합의문은 앞서 언급한 바와 같이 통일국가로 가는 하나의 여정 속에 포함되는 과정으로 생각할 수 있겠다. 「4.27 판문점 선언」은 항구적이며 공고한 평화체제가 한반도에 구축되도록 하기 위해 적극적으로 협력해 나갈 것을 촉구하였다. 특히 2018년 내 종전선언과 남북미 혹은 남북미중 다자회담을 추진하여 65년간 이어져 왔던 휴전 중인 한국전쟁을 완전히 종식시키고 종전선언과 함께 평화체제를 구축하기로 남북이 합의했다는 데에 큰 의의가 있다.¹⁾

대한민국 헌법 제4조는 통일정책 및 대북정책에서 자유민주적 기본질서에 입각한 ‘평화적 통일정책’을 수립하고 추진할 것을 명문화하고 있다. 그렇다면, 여기 헌법에서 말하는 통일의 의미를 어떻게 해석해야 할

1) 「판문점 선언」停戰 65년 끝낼 종전선언 연내 추진…평화체제 ‘첫발」 『연합뉴스』 (온라인), 2018년 4월 27일,

(<https://www.yna.co.kr/view/AKR20180427178700014>)

까. 앞서 헌법상 명문 표기한 바와 같이 평화적 통일을 강조하고 있고, 평화적이라는 수식어를 생각하지 않는다면 통일이라는 단어 자체는 일반적 의미로 받아들여야 할 것이다. 하지만, 우리 헌법 제4조에서 굳이 ‘평화적’이란 말을 넣어 ‘평화적인 방법’으로 ‘평화적인 통일완성’을 헌법이 주문하고 있다. 이것을 우리는 헌법 목적조항 내지 목적규정이라고 한다. 헌법이 지향하고자 하는 목적 달성을 위한 헌법규정으로 이해된다.²⁾

일반적 의미로 통일은 남과 북으로 분단된 두 체제를 하나로 통합해 나가는 새로운 민족공동체 건설이다. 남북통일의 의미를 크게 네 가지로 분류해 볼 수 있는데, 첫째는 지리적 의미의 ‘국토통일’이며, 둘째는 정치적 의미의 ‘체제 단일화’를 가리킨다. 그리고 셋째는 경제적 의미의 ‘경제권 통합’이다. 그리고 마지막 넷째는 사회적 의미로 ‘민족동질성’을 말한다. 그러나 작금의 현실을 되돌아보면, 1945년 해방 후 남과 북으로 분단된 지 어언 77년이다. 결코 적지 않은 분단의 세월을 두고 이제와 통일과정에서 남북한 사회통합의 방향을 고민하고 법치주의를 정립한다는 것이 과연 옳은 일인가 하는 의문도 생기게 마련이다. 남과 북, 그 짧은 길은 긴 세월을 상이한 체제에서 체제 경쟁과 함께 각기 나름의 국가건설 발전에 몰두해 오면서 상이한 법체계를 유지하는 남북 법제분단³⁾이 지

²⁾ 남북 간 평화적 통일을 이룩할 헌법상 의무는 헌법 자체에 근거하고 또한 구체화되어 있는데, 헌법 전문을 보면, “조국의 평화통일에 입각”하고 있음을 선언하고, 제4조에서 “대한민국은 통일을 지향하고, 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적인 통일정책을 수립·추진한다”고 규정하여 평화적 통일을 위한 노력이 국가의 목표임을 명시하고 있다. 따라서 국가기관으로서 대통령은 평화적 통일에 대한 의무가 주어지며(헌법 제66조 제3항), 그 밖에도 대통령은 통일에 관한 중요정책을 국민투표에 회부할 수 있는 권한이 명문화되어 있다(헌법 제72조). 이와 같은 헌법의 규정은 단지 정치적인 선언에 그칠 뿐만 아니라 직접적으로 법규범의 내용을 구성하고 있어 법의 지배를 명백히 하고 있다.

³⁾ ‘남북 법제분단’이란 남북 간 정치적·경제적·사회문화적 분단뿐만 아니라 법

속돼 온 것 또한 엄연한 사실이다.

이하 본고에서는 향후 다가올 통일대비 남북한 사회통합을 위한 법의 역할을 찾는 것을 목적으로 하였다. 일반적으로 사회통합을 위한 법의 역할이란 너무 방대하기 때문에 남북한 정치통합의 핵심 키워드가 되는 ‘법치주의’의 정립에 목표를 두었다. 따라서 본고는 먼저 남북한 통일과 사회통합의 개념에 대해 알아보고 남북한 사회통합의 핵심 대상이 되는 법치주의에 대해 고찰하고자 하였다. 그리고 북한이 강조하는 ‘사회주의 법치국가론’의 개념과 그 의의에 대해 분석하고, 자유민주주의에서 강조하는 ‘법의 지배’, 즉 법치주의와의 비교 검토를 하고자 했다. 결론에 이르러서는 북한의 현행 사회주의법치국가론의 한계성을 지적하였고, 향후 남북한 사회통합과 법치주의의 정립 방향을 도출하기 위해서는 「통일교육 지원법」 개정을 통한 통일한국의 비전과 사회통합 및 지속가능한 민주시민교육의 실시가 필요함을 강조하였다.

II. 남북한 사회통합과 법의 역할

1. 사회통합, 민주주의: 마이너리티(minority)의 참여

현재 한국사회는 크게 두 가지 측면에서 큰 변화를 맞고 있다. 안으로는 인종, 언어, 종교, 문화 등 다원화가 점차 심화되어 가는 다문화 사회적 변화이며, 밖으로는 다른 국가들과 단체(국제기구)들, 그리고 개개인

제에도 새로운 분단을 가져왔음을 강조한 것으로 표현된 것이다. 이에 대해 자세히는 최은석, 「남북 법제분단: 분단을 넘어 법제통합을 위한 과제」 『법제연구』 제53호 (2017), 61~99쪽 참조 바람.

들과의 상호연결성이 증대되면서 나타나는 세계화 현상이다. 이러한 변화 흐름 속에서 시민권(citizenship)의 개념 또한 변하고 있으며, 국가 안팎의 변화와 함께 도전받고 있는 시민적 정체성의 모색과 형성을 위한 시민성 교육(citizenship education),⁴⁾ 즉 민주시민교육이 국가·사회적 과제로 부각되었음을 보여준다. 최근 한국사회를 보면, 전통적인 이념 갈등과 계층 간의 갈등 외에도 성(性), 세대, 문화적 갈등 등 다양한 집단 정체성과 관련된 갈등이 점점 가시화되고 있다. 이런 이슈는 사회통합을 가로막는 문제가 되어왔다. 민주주의는 평등한 시민 간의 의사 표현의 자유와 구성원 간의 유대관계 강화 및 소외와 불평등을 제거하는 것이 필수적인 사회적 이슈로 되어 버린 지 이미 오래다. 특히 민주주의사회라는 공간에서 공공연하게 배제된 집단과 개인은 기존의 민주적 논의와 의견 개진에 참여할 기회조차도 배제될 가능성이 높았다. 그러므로 특정 집단의 구성원들이 민주주의 논의와 참여 주체에서 배제되었는가에 대한 원인을 규명하고 이들 모두 평등한 주체가 되어야 함에 목소리를 높여야만 했다. 이러한 배경에서 주류 사회가 갖고 있는 인식의 한계와 어려운 조건에도 불구하고, 집단과 개인의 정체성에 기반한 다양한 의제 설정과 새로운 참여 방식을 보여주는 사례들이 마이너리티(minority)⁵⁾ 공동체를 통해 등장한다.⁶⁾ 이러한 사례들의 발굴과 정밀한 분석을 통해 시사점을 얻을 수 있는 교훈은 통일과정에서 사회통합과 법치주의의 정립 방향 및 그 가능성을 제시하는 것이다. 이런 논의를 통해 상이한 분단 체제로 인해 발생 가능한 남북한 통합과정의 많은 분쟁과 충돌을 최소화하

4) 옥일남 외, 『다문화시대 평생교육 관점에서의 세계·민주시민교육 과제 및 실천 방향』 (서울: 국가교육회의, 2018), 3쪽.

5) 어느 사회공동체에서 다른 사람들과 같이 평등한 대우를 받지 못하고 불평등한 대우를 받는 소수자를 일컫는다.

6) 한국민주주의연구소, 『사회통합과 민주주의』 (서울: 민주화운동기념사업회, 2012), 1쪽.

는 한편, 무한한 잠재력을 보여 줄 수 있는 기회의 폭이 더 확대될 것이다. 음선필 교수는 오늘날 한국 사회구조상 1980년 중반 이후에 나타난 민주화(democratization)의 집단체험을 경험하지 못한 세대가 하나의 커다란 사회세력이 되어 이들의 정치적 가치관 형성이 매우 시급한 과제로 제시하기도 했다. 뿐만 아니라, 민주시민의식의 제도화가 제대로 이뤄지지 않을 경우, 국가 내 갈등의 해결을 위한 공공 비용이 막대할 뿐 아니라 대의민주체제의 비정상적인 작동이 나타날 가능성이 매우 크다는 점을 지적하기도 했다.⁷⁾

그동안 우리사회에서는 이러한 갈등의 문제해결과 공동체 결속을 위한 논의가 꾸준히 진행되었으나, 기존 논의는 남북관계의 특수성이라는 환경적 요인으로 인해 명확한 한계를 지닐 수밖에 없었다. 정부 주도의 프로젝트뿐만 아니라 시민사회에서도 ‘사회통합’ 또는 ‘법치주의’라는 타이틀만으로 문제 해결책을 고민했을 뿐만 아니라 실제로 현장에서는 많은 정책을 생산하기도 한 것이 사실이다. 하지만 여전히 한국사회의 주류 중심의 관점으로 마이너리티 그룹을 대상화·희생자화 하는 경향이 지배적이었음을 부인할 수 없는 현실을 수용하는 이상, 우리는 통일과정에서 다수의 북한주민이 마이너리티 그룹으로 대상화·희생자화 되지 말란 법이 없다는 점을 간과해서는 안 된다. 집단 정체성과 관련된 갈등은 사실상 대등한 힘을 가진 집단들 사이의 갈등이라기보다는 확실한 권력의 차이를 기반으로 약자 집단이 일방적으로 차별과 소외를 당하는 현상에 가깝다.⁸⁾ 따라서 이들에 대한 편견을 바로잡는 것이 가장 필요함에도 마이너리티를 ‘문제가 있는’ 집단 혹은 ‘도움을 주어야 하는’ 집단 정도로 인식하고 대상화하여 바라보는 오류를 범했음을 부인할 수 없을 것

7) 음선필, 『민주시민교육의 국제적 동향과 시사점』 (세종: 한국법제연구원, 2013), 4쪽.

8) 여기서는 북한주민이 그 대상이 될 수 있음을 예상해 볼 수 있다.

이다.⁹⁾

따라서 본고에서는 남북통일 이후 사회통합의 핵심이 되는 법치주의의 정립 과정상 법의 지배가 필요한데, 이때 정치적·정책적 배제 내지 소외 대상인 북한주민의 법의식과 통일한국의 법치주의에 대해 민주시민으로서의 기본적 법교육이 필요함을 이하에서 서술하고자 한다.

2. 통일과 사회통합을 위한 법의 역할

1) 법과 원칙에 따른 사회통합

분단국가였던 동·서독이 통일독일을 이룩하여 평화와 번영의 미래로 나아가고 있는 반면, 남북한은 여전히 분단 상황에 놓여 있다. 그러나 이제 남북관계도 대립과 갈등의 시대를 지나 상생과 공영, 그리고 한반도 통일의 새로운 미래로 나아가야 할 전환점에 놓여 있다. 독일의 통일과정에서 볼 수 있듯 남북의 통일도 대한민국 헌법상 자유민주적 기본질서에 입각한 법률과 제도의 통합으로 완성되는 법치국가론¹⁰⁾일수밖에 없으며,¹¹⁾ 통일을 향한 과도기 과정에서 또한 남북의 교류와 협력 역시 법과

9) 한국민주주의연구소, 『사회통합과 민주주의』 (서울: 민주화운동기념사업회, 2012), 1쪽.

10) 독일에서 전개되는 법치주의 사상은 이른바 법치국가론이었다. 오토 마이어는 법률우위의 원칙을 주창하며 행정의 법률적합성을 기반하는 국가가 법치국가라고 불렀고, 법치국가는 경찰국가나 관료국가에 대비되는 헌법원리이자 국가원리로 보았다. 칼 슈미트(Carl Schmitt)는 법치국가란 “국가권력의 제한과 통제의 원리로서 시민적 자유 보장과 국가권력 상대화 체계를 구성요소”라 했다. 권영성, 『헌법학원론』 (서울: 박영사, 2007); Carl Schmitt 저, 김효전·정태호 역, 『정치적인 것의 개념』 (과주: 살림, 2012).

11) 이에 대해 북한의 조국평화통일위원회는 5.15 성명을 발표하고 ‘통일을 가로막는 최대의 도전’은 우리 정부가 ‘자유민주주의 체제하의 통일을 추구하는 데 있다’고 비난하면서, 대화를 바란다면 이를 취소하고 국제공조체제 포기과 함께 국가보안법 철폐가 이루어져야 할 것이라고 주장하였다. 통일부, <주간동향>,

원칙의 토대 위에 건설하게 이루어져야 할 것이다.

우리 헌법에서 지향하고 있는 통일은 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일을 말하며, 북한의 급변상황¹²⁾으로 통일을 바라는 것은 아니다. 순조롭게 남과 북이 합의하여 통합되는 경우, 북한지역이 안정화 단계에 진입을 고려하여 남북한 통일합의서를 체결함에 있어 현행 우리 헌법이 북한지역에까지 확장 적용됨을 통일합의서에 담아야 하는 일련의 법적 절차 과정을 거쳐야 한다. 독일통일의 사례를 준용하여 구체적인 북한의 법령 목록을 부속합의서에 첨부하고, 남북한 국회 비준 동의를 비롯한 구체적 발효절차를 규정해야 함은 물론이다.¹³⁾

앞서 언급한 바와 같이 사회통합이라고 하는 것은 단순히 원만하게 통일된 경우를 말하기도 하나, 우리가 예상치 못한 북한 상황으로 남북한 치안을 유지해야 하는 상황이 될 수도 있기 때문에 이에 대해 대비하는 것은 분단국으로서는 현실을 회피할 수 없는 문제로 받아들여야 할 것이다. 그런 점에서 남북한의 통일, 크게 보면 한반도 통일문제를 폭넓은 시각에서 접근하고 생각해야 할 것이다. 이후 통일단계에서 통일완성 시까지 우리 법을 북한지역에 확장 적용하고 북한법령의 일부를 잠정 선별 적용하는 특별조치법의 법적 조치가 필요하다. 그 이유는 1945년 8월 15일 광복 이후 77년 이상 남북한이 분단되어 왔고, 독일과 달리 동족 간의 전쟁을 치러 남북한 주민 간의 이념적·사상적·감정적 대립의 벽 또한 높으며 급격한 통합에 따르는 문제점과 후유증 등을 간과할 수 없기 때

통일부, 1995, 참조.

12) 필자의 경우 북한의 '급변상황'을 단순히 북한의 상황변화로 급변사태나 조기 붕괴 사태만을 염두에 둔 것이 아니라, 우리가 전혀 예기치 못한 어느 일방에 의한 흡수통일이 아닌 남북한 합의에 의한 급변통일까지 생각한 개념을 말하는 것이다.

13) 이규창, 「남북법제통합의 기본원칙 및 방향과 과제」 『저스티스』 제122호 (2011), 74~75쪽.

문이다. 일각에서는 통일은 하되 일정기간 정치적 통합은 유예하고 상당 기간은 북한사회를 존속시키는 현실적인 대안의 하나로 주장하기도 한다.¹⁴⁾ 이와 관련하여 우리 남한법을 북한지역에 확장 적용하되 한시적으로 북한지역에 북한법령을 선별 적용하는 것이 사회안정과 통합에 연착륙할 수 있을 것으로 보고, 가칭 「북한지역 내 북한법령 잠정적용에 관한 특별조치법(안)」을 제정하여 대한민국 헌법 제3조에서 규정한 영토조항의 해석상 법리적 문제가 없다¹⁵⁾고 주장한다. 이는 헌법 제3조 영토조항에 따르면 통일 후 북한지역에 북한법령을 그대로 적용하는 것도 헌법 취지에 반하는 것이다. 하지만, 급격한 통일로 인해 사회불안을 해소하기 위한 방편으로 북한법령을 선별하여 한시적 적용을 위한 특별법이라는 입법조치를 통해 법리적인 문제를 해결해야 한다는 입장을 밝힌 것은 일견 타당성이 있다고 본다.

2) 통일에 있어 법치주의의 가치

흔히 남북통일 과정에서 가장 가치있는 것으로 우리는 법치주의를 꼽

¹⁴⁾ 영국과 중국은 1984년 12월 중국 베이징에서 「홍콩문제에 관한 영국 정부와 중국 정부 간 공동선언」을 체결하였으며, 공동성명에 따라 「홍콩특별구행정구기본법」을 1990년 4월 4일 제정하고, 1997년 7월 1일부터 시행한 바 있다. 이 상황은 남북관계 상황과 많이 다르긴 하지만, 중국과 홍콩 간의 일국양제를 통해 운영하고 있는 것을 보면 한시적인 입법조치로 보고 홍콩특별행정구에 대한 특수지역임을 중국에서 인정할 것을 알 수 있다. 참고로 이 법은 2047년 효력 상실 예정이다. 일국양제 관련한 법적 논의로는, Alvin Y. So, "One Country, Two Systems" and Hong Kong-China National Reunification: A Crisis-transformation Perspective, organized the Institute of Peace and Unification Studies on April 29, 2009, Seoul National University, Seoul; 김윤실·김형민, 「중국의 일국양제 통일 방안이 한반도에 주는 시사점」 『인문과학연구논총』 제35권 3호 (2014); 정연부, 「한국형 일국양제의 특징 및 북한법제에의 적용 방안 -중국 일국양제와의 비교를 중심으로-」 『공법연구』 제46집 4호 (2018) 등이 참고할 만하다.

¹⁵⁾ 이규창, 「남북법제통합의 기본원칙 및 방향과 과제」, 75쪽.

는다. ‘법치주의’란 무엇인가. 그리고 법치주의를 강조하는 그 이유는 무엇 때문인가. 우리는 법치주의의 가치가 왜 중요한지에 대해 다시금 생각해 볼 필요가 있다. 그것은 남과 북이 상호 체제가 다르기 때문에 그러하다. 같은 체제이면 사실상 법치주의의 가치가 왜 중요한지에 대해 서로 갑론을박할 이유는 없다. 다만, 법치주의의 가치 정도에 대한 논의만 있을 뿐이다. 흔히 법치주의란 ‘법의 지배(rule of law)’라고 말할 수 있다. ‘법치주의’는 사람이나 폭력이 아닌 법이 지배하는 국가원리이자 헌법원리로 일컬어진다. 법률의 절차에 따라 공포되고 명확하게 규정된 법이 국가권력을 제한·통제함으로써 자의적인 지배를 배격하는 것을 핵심 골자로 한다. 즉, 통치자의 자의에 의한 지배가 아닌 합리적이고 공공적인 규칙의 지배를 통해 공정한 사회협동의 체계를 확보하려는 데에 있으며, 법치주의의 근원적 이상으로 한다.¹⁶⁾ 사회 내 특정 세력이 다른 세력들과 동등한 힘의 균형을 가지지 못할 때 법의 지배는 갈등과 대립을 해결하는 주요 수단이 된다. 일반적으로 우리는 이것을 ‘법의 지배(Rule of Law)’나 ‘법치국가(Rechtsstaat) 원리’라 부른다.¹⁷⁾ 법치주의의 요소를 교과서적 정의에 바탕해 논의하면 첫째, 법치주의에서 말하는 법은 자연법, 정의(正義) 등을 포함하는 이성(理性)에 기초한 법을 말한다. 특히 기본적인 인권과 같은 법을 가리킨다. 둘째, 법치주의 국가의 법은 법을 집행하는 국가권력기관(행정 및 사법)이 입법기관도 법에 구속된다. 셋째, 국가가 제정한 입법은 모든 것을 구속한다. 넷째, 정치권력으로부터 독립된 사법기관이 독립적으로 수행하는 것을 정의할 수 있다.¹⁸⁾

16) 현대적 의미의 법치주의 사상은 주로 서구 유럽에서 전개되었고 근대 이후 세계로 확산되어 다수국가에서 통치원리, 국가원리로 기능하고 있다. 서양 외의 다른 지역에서도 법을 통한 통치와 법의 중요성이 논의되어 왔으나 오늘날 구현된 법치주의 원리와는 차이가 있다.

17) 「법치주의」 『위키백과』, <<https://ko.wikipedia.org/wiki/%EB%B2%95%EC%B9%98%EC%A3%BC%9D%98>> (검색일자 : 2021년 10월 30일).

우리가 이룩해야 할 통일은 단순히 정부나 정권 차원의 통일이 아니라 “남북한 주민의” 통일이어야 한다. 남북한 주민의 통일은 단순히 남북한의 정치통일이나 영토의 회복에 그치는 것이 아니라 남북한 주민이 한 민족으로서 그 동질성을 회복하고 모든 면에서 하나가 되는 통일, 민족공동체를 다시 회복하는 통일을 의미한다고 하겠다. 또한 통일은 정부만이 주도하는 통일이 아닌 남북한 주민 전체가 통일의 주체가 되는 “남북한 주민에 의한” 통일이어야 한다. 남북한 주민들 한명 한명이 통일에 대한 당위성과 필요성을 공유하면서 국민 공감대를 형성하고 그 바탕에서 국민의 총의(總意)¹⁹⁾에 따라 통일을 완성해야 할 것이다. 나아가 남북한 주민에 의한 통일은 단순히 남북한 주민의 뜻에 따른 통일이어야 한다는 일반인 의미를 넘어 통일을 향해 나아가는 과정인 남북의 교류협력과 통일국가의 완성을 남북한 주민이 주도해야 한다는 적극적인 의미도 내포하고 있다고 보아야 할 것이다.²⁰⁾ 이 과정에서 인치(人治)주의가 아닌 법의 정립을 통해 법적·절차적 정당성을 확보할 필요가 있다.

마지막으로 남북통일은 “남북한 주민을 위한 통일”이어야 할 것이다. 다시 말하면 남북한의 통일은 남북한 주민의 인간으로서의 존엄성과 기본권을 보다 충실히 실행하고 민족공동체의 번영과 발전을 위한 통일이어야 할 것이다. 남북한의 통일 과정 역시 남북한 주민에게 모두 이익이 되는 방향으로 진행되어야 할 것이다. 남북한 주민 모두가 분쟁 등의 위협에서 영구히 벗어날 수 있도록 한반도가 평화공동체가 되어야 할 것이고, 이를 바탕으로 물질 풍요를 늘리고 남북한 주민 모두가 번영하는 경제공동체를 이룩하여 중국에는 통일국가의 국민 모두가 행복해지는 민

18) 최대권, 「우리나라 법치주의 및 의회주의의 회고와 전망」 『법학』 제49권 4호 (2008), 214쪽.

19) 여기서 말하는 총의는 사회적 컨센서스(consensus)로 국민적 합의를 뜻한다.

20) 한명관, 『통일과 법률』 (과천: 법무부, 2010), 6쪽.

죽공동체를 완성하는 그러한 통일을 이룩하여야 할 것이다. ‘남북한 주민의, 남북한 주민에 의한, 남북한 주민을 위한 통일’은 자유민주적 기본 질서에 입각한 통일의 다른 표현에 불과하고, 법치주의는 이러한 통일을 이룩하기 위한 기본바탕이며 핵심적 가치라고 할 수 있을 것이다.

Ⅲ. 통일과정에서의 북한 법제개혁을 통한 법치주의 정립

1. 사회주의법치국가론의 한계

1) 사회주의법이론

우리의 통일 파트너인 북한사회의 법은 기본적으로 사회주의법계에 속한다고 할 수 있는데, 사회주의법이론에서는 법을 하부구조인 경제관계의 기능적 상부구조를 이루는 것으로 보고 있다. 북한의 법에 대한 사전적 정의에서도 “지배계급에 유리한 생산관계와 사회질서를 유지 및 공고화하기 위하여 국가가 제정하여 공포하고 국가의 강제력에 의해 그 준수가 담보되는 행위준칙의 총체”라고 하여 계급적 성격을 명확히 하고 있다.²¹⁾ 이러한 북한의 법에 대한 이해는 1972년 헌법 제4조에서 마르크스-레닌주의와 더불어 주체사상을 통치이념으로 규정하면서부터 ‘주체의 법이론’으로 전환하였다. 주체의 법이론은 법에 관한 모든 문제를 체계

²¹⁾ 사회과학원 법학연구소, 『법학사전』 (평양: 사회과학출판사, 1971), 276~277쪽; 손희두, 『북한 법이념의 변화와 남북한 법제협력』 (세종: 한국법제연구원, 2014), 36쪽.

화된 사람, 근로인민대중을 중심에 놓고 고찰하는 새로운 법이론²²⁾이라고 주장한다.

사회주의법이론과 주체사상이 결합된 ‘주체의 법이론’에 따른 법질서의 본질적인 특징은 첫째, 계급성을 띠는 국가질서이며, 둘째, 권력의 담보 밑에 이루어지는 의무적이며 무조건적인 질서이며, 셋째, 포괄성을 띠는 전사회적인 질서로 이해되고 있다. 또한 이러한 법질서는 첫째, 계급사회의 통치와 관리를 보장하고, 둘째, 국가권력의 조직과 행사를 보장하며, 셋째, 정상적인 경제활동을 보장하고, 넷째, 일상적인 사회생활의 안전을 유지·옹호하는 등의 큰 역할을 담당한다²³⁾고 설명되고 있다. 이러한 북한법의 특징은 헌법의 발전사를 보면 보다 명확하다. 북한은 인민민주주의를 구성원리로 한 1948년 헌법이 제정된 후부터 24년간 수행한 사회주의혁명 및 건설과정에서 사회주의제도가 확립되었다고 보아 1972년에 ‘조선민주주의인민공화국 사회주의헌법’을 명칭으로 한 헌법개정을 실시하게 된다. 이후 1992년 개정헌법은 사회주의 원리를 기초로 함과 동시에 정치, 경제, 문화 등 제분야에서 이 원리를 관철시키고 있다.²⁴⁾

2) 사회주의법치국가론

북한 문헌에 따르면 김정일이 주체사상에 기초하여 역사상 최초로 당의 영도 밑에 법치국가건설을 해야 한다는 독창적인 사회주의법치국가가

22) 심형일, 『주체의 법이론』 (평양: 사회과학출판사, 1987), 51쪽; 손희두, 『북한 법이념의 변화와 남북한 법제협력』, 36쪽.

23) 진명현, 「법질서의 본질적 특징과 역할」 『김일성종합대학학보 - 역사 법률』 제 4호 (2012), 102~105쪽; 손희두, 『북한 법이념의 변화와 남북한 법제협력』, 37~38쪽.

24) 장명봉, 「남북통일에 대비한 헌법적 대응방안」, 남북통일에 대비한 법적 대응방안 세미나 자료집, (서울: 한국법제연구원, 1995), 16쪽 참조.

건설 사상을 새롭게 제시했다²⁵⁾고 한다. 강성대국 건설은 치밀하게 짜인 법률과 제도, 그리고 질서를 전제로 하며 그에 의해 담보가 된다.²⁶⁾ 북한에서는 입법, 즉 법을 마련하는 사업을 법제정사업이라고 부른다. 법제정사업은 혁명적 법질서 확립과 사회주의법무생활을 강화하는 데 이바지하는 역할을 담당한다. 북한은 사회주의법무생활의 개념을 모든 사회구성원들이 사회주의국가가 제정한 법규범과 법규정을 철저히 지키고 활동하는 사회생활이라고 말한다.

북한은 사회주의법치국가를 건설하기 위해 다음과 같은 세 가지를 강조한다. 첫째, 법치사업을 강화하여 사회주의 법체계를 완비하는 것이고(사회주의법체계 완비), 둘째, 준법교양을 강화하고 사회의 모든 성원들이 준법의식을 높여 온 사회에 혁명적 준법기풍을 세우는 것이며(준법교양·준법의식·준법기풍), 셋째, 국가·사회생활의 모든 분야에서 법적 통제를 강화하여 법질서를 철저히 세우는 것이 그것이다(법적 통제·법질서).²⁷⁾ 이처럼 북한에서의 법치주의는 인민의 법준수에 보다 초점이 맞추어지고 있어서 개인의 기본권 보장이나 절차적 정의의 실현보다는 북한 사회주의체제의 보위가 그 목적임을 분명히 한다. 이에 대해서는 합법성을 넓은 의미의 광의의 합법성으로 이해하고, 국가 및 개인의 법준수가 동일한 비중과 동일한 영향력을 가지는 것으로 인식함으로써 국가에 대한 법의 통제(작용) 측면에 대해서는 목소리를 내지 않고 있다고 해도 과언이 아니다²⁸⁾는 평가가 이루어지고 있다.

25) 진유현, 「사회주의법치국가건설에 대한 주체의 이론」 『김일성종합대학학보 력사·법학』 제51권 1호 (2005), 45~49쪽.

26) 한명섭, 『통일법제 특강』 (파주: 한울아카데미, 2016), 89쪽.

27) 정태욱, 「북한의 법치주의론과 그 발전방향」 『아세아여성법학』 제9호 (2006), 146쪽 참조.

28) 김도균, 「북한 법체계에서의 법개념론과 법치(法治)론에 관한 고찰」 『법학』 제46권 1호 (2005), 504쪽 참조.

2. 북한의 경제개방 법제와 법제개혁

1) 경제 관련 법제개선과 법치주의

남북한이 자연스럽게 통일을 하기 위해서는 남북한 경제력 격차를 해소하는 것이 매우 중요하다. 이에 대해 일각에서는 북한의 경제력이 어느 정도 향상된다면 북한이 굳이 남북통일을 하겠느냐는 의견을 제기하기도 한다. 하지만, 현실적으로는 대한민국 헌법 제4조 평화통일조항이 지향하는 통일의 방향은 엄연하게 평화적인 방법으로 자유민주적 기본질서에 입각한 통일임을 천명하고 있는 이상 우리 정부의 통일방안인 ‘민족공동체 통일방안’²⁹⁾에 따른 3단계 통일을 추진해야 한다. 특히 1단계에서 남북화해협력단계는 남과 북이 경제교류 및 사회문화교류를 통한 통일과정을 초기에 다지도록 되어 있다. 즉, 북한의 경제력을 향상시키고 원만하게 남과 북이 합의하여 평화적으로 자유민주적 기본질서에 따른 통일을 하게 된다면 이 또한 반가운 일이 아닐 수 없다. 그런 점에서 자본주의의 척도로 불리는 시장경제적 요소를 북한 경제관련 법제개혁을 통해 체제전환을 유도할 수 있다면 매우 바람직한 방안이 될 것이다. 그럼, 먼저 북한 정권 수립 이후 북한의 괄목할 만한 경제 관련 법제의 변화에 대해 살펴보고자 한다.

북한은 1990년대 이후에 지속적으로 대외경제법제 및 외국인투자법제를 입법하거나 개혁하고자 추진해 왔다. 특히 2011년 12월 3일 전면개정된 라선경제무역지대법은 개발방식과 절차, 관리기관의 역할과 기능, 기

29) 민족공동체 통일방안에 관해서는 남궁영, 「민족공동체 통일방안: 평가 및 시사점 -남북연합'과 '낮은 단계의 연방제' 관계-」 『국제지역연구』 제5권 1호 (2001), 125~148쪽; 김상범·김중수, 「민족공동체통일방안의 계승·발전 방안 연구」 『북한학연구』 제12권 1호 (2016), 147~183쪽; 국립통일교육원, 『2019 통일문제 이해』 (서울: 국립통일교육원 2019), 128~143쪽 참조 바람.

업창설과 경제활동, 투자가와 기업에 대한 보호, 특허, 분쟁해결수단 등에 있어서 가장 발전된 내용을 포함하고 있다.³⁰⁾ 이러한 북한의 경제관련 법령의 정비현황에 대해서는 다음과 같은 평가가 이루어진 바 있다.

북한의 대외경제법제 및 외국인투자법제의 입법과 적용과정에서 북한 사회에의 실리와 실용이 자리잡고 있다는 사실을 찾아볼 수 있다. 본질적으로 외국인투자법의 내용은 기존 사회주의 경제원리와는 거리가 있다. 엄격한 의미에서 사회주의원리에 위배되는 북한의 대외경제법제 및 외국인투자법의 입법은 북한 법체제 전체의 근간을 변화시키는 요인이 되었다. 특히 1990년대 이후 북한의 법제동향에 비춰 보면 북한사회에서도 앞으로 ‘법에 의한 통치’(rule by law)로의 변화 가능성을 엿볼 수 있는 부문(측면)이 있다. 경제관련 법제정비와 사회상의 변화를 반영한 형사법제 변화의 내용에서 그 면모가 반영된다. 라선경제지대법을 비롯한 북한법제 변화의 모습에서 당장의 일당독재 체제 틀이 바뀌지 않겠지만, 적어도 절차적 차원에서 민주적인 국정운영, 즉 법치주의 형태를 예견하거나 실현하기는 어려워 보인다. 그러나 한편으로는 과거에 비해 상당한 법제의 진전과 태도 변화를 살펴볼 수 있다는 점을 괄목할 만한 성과로 받아 들여도 좋을 것 같다. 중요한 것은 여기서 북한의 이러한 변화 자체가 극히 형식에 그치지 않고 실질적인 체제 내지 법제개혁으로 구체적인 정책전개와 연결되어 추진될 필요가 있다는 점이다.³¹⁾

이어서 북한경제와 관련한 법령 정비의 한계점으로 다음과 같은 지적이 있다. 외국인투자관계법 개정을 통하여 법률용어와 법조문을 정비한 북한으로서는 투자인센티브의 다각화 제공, 국유화에 대한 보상, 노동력

30) 이효원, 「라선경제무역지대법의 특징과 개선과제 : 경제개발구법과 비교를 중심으로」 『법학』 제56권 4호 (2015), 1쪽 참조.

31) 박정원, 「북한의 ‘사회주의 법치국가 건설론’과 법제 정비 동향」 『동북아법연구』 제5권 1호 (2011), 22-23쪽 참조.

채용의 경직성 완화, 분쟁해결을 위한 조정제도의 도입을 통해 투자유치를 활성화하고자 하였다. 그러나 북한은 자립적 민족경제 건설이라는 기본 틀을 유지한 가운데, 외국인투자기업에 대한 세금 과세를 강화하고 외국인 및 외국인기업 투자유치로 인한 경제개방이 북한 내 정치체제에 미칠 부정적인 영향을 우려해 외국인투자기업의 경제활동의 자유를 제한하는 등 개방에 대한 신중한 입장을 취하고 있는 것으로 보인다. 더욱이 최근 ‘코로나19(COVID-19)’로 인해 북한 내 거주 및 이동의 자유가 제한되는 등 통제가 심각한 것으로 알려진다. 또한 북한 외국인투자법제의 근본적인 문제점으로 지적돼 온 투자자 보호의 절차적 규정이 제대로 입법 마련되어 있지 않고, 법률상호 간 규율 내용이 중복 규정되거나 불명확해 향후 남북교류협력 과정에서 발생될 문제해결을 위한 법해석상 논란의 여지가 남아 있다.³²⁾

위와 같은 견해들을 보면 대외경제법제 및 외국인투자법제들의 변화가 북한의 법치주의 전환을 이끌어내는 마중물로서의 역할을 담당할 수 있는 가능성이 있음을 언급함과 동시에 북한법의 사회주의법치주의 개념으로 인해 이러한 가능성이 상당부분 제약과 받고 있음을 보여준다. 이러한 긴장관계를 어떻게 극복해내는가가 북한의 법치주의 전환에 중요한 과제임을 보여준다.

2) 체제전환과 법제개혁

일개 국가가 체제전환 시에는 전환국의 헌법이 추구하는 이념과 목적에 합치하도록 헌법적 결단에 의해 하위 단행법을 개정하거나 새롭게 입법할 필요가 있다. 사회주의 계획경제에서 시장경제체제로 전환할 때 이

32) 최은석, 「북한의 체제전환과 남북통합을 위한 법·제도 구축 - 시나리오 기법을 중심으로-」 『법학논총』 제25권 1호 (2012), 86~87쪽.

러한 문제가 더 빈번하게 발생하는 것으로 나타났다.³³⁾ 개혁·개방으로 인한 대외 경제 관련 법규들의 입법이 지속적으로 추진되거나, 새로운 시장경제제도에 걸맞는 기존의 대내 경제 관련 법규들의 개정이 뒤따르는 것도 그 예라 할 것이다. 일례로, 그동안 개성공단 운영했던 관계자들의 경험담을 들어보면, 북한에서의 법치주의의 실현을 위한 과제로 제시된 것은 대략 다음과 같은 문제들이었다.

첫째, 법치주의의 실현을 위해서 정해진 법규를 준수하며 안정적·일관성 있게 운영하는 것이 중요하다는 지적이다. ‘약속은 지켜져야 한다’는 것이 법의 일반원칙이라고 상호 인식하고 있음을 알 수 있는 대목이다.³⁴⁾ 둘째, 개성공단의 법제도 운영과 관련하여 남북 간 법제도 인식차를 극복하기 위한 상당한 노력이 필요하다는 점을 지적했다. 예컨대 남한은 위임의 요건과 범위가 상위 법규에 엄격하게 규정되어 있어야 한다고 생각했으나, 북한은 하위법규가 상위법규를 위반해서는 안 된다. 하지만, 상위법규의 수권 없이도 자신의 권한범위 내에서 하위법규를 제정할 수 있는 것으로 이해하고 있다는 점이다.³⁵⁾ 국제사회가 아무리 북한의 법치주의 전환을 강조한다고 하더라도 정작 북한이 이를 실시할 동기를 갖지 못한다면 큰 의미가 없다고 할 수 있다. 따라서 중요한 과제는 북한이 법치주의 전환을 하도록 어떤 방식으로 동기부여를 할 것인가 하는 점이다.³⁶⁾

33) 윤대규 외, 『사회주의 체제전환에 대한 법제도적 연구』 (파주: 한올아카데미, 2008), 18쪽.

34) 김광길·차현일, 「김정은 집권 이후 북한의 주요법제 변화동향 분석 및 향후 전망」, 통일부 연구용역보고서 (서울: 통일부, 2013), 98쪽 참조.

35) 위의 글, 99쪽 참조.

36) 김대인, 『북한의 법치주의 전환에 대한 연구』 (과천: 법무부, 2016), 105쪽.

3) 북한법 선별 적용과 법치주의

법치주의 정립을 이유로 통일과정에서 무조건적인 북한법의 폐지, 미 적용, 잠정적 중지 등 적용에 대한 판단 여부가 첫 번째 문제가 될 것이다. 따라서 통일과정에서 통일완성 국가에 이르기까지 북한지역에 잠정적으로 적용해야 할 북한 법령은 어떤 법령인지를 파악하고, 그 법령의 범위와 적용방안을 정하는 연구가 필요해 보인다. 원칙적으로 통일단계에서는 남과 북이 합의하여 법제통합에 이르게 될 것이지만, 법제통합의 내용은 남한의 법제가 그 근간을 이루게 될 것이다. 최종적으로 통일완성단계에 이르러서는 북한지역에 남한법이 확장 적용될 것이고, 남한법이 북한지역에 확장 적용되는 경우는 대략 세 가지로 예상해 볼 수 있다. 첫째, 남과 북이 남한법제를 북한지역에 확장 적용하는 것에 북측이 동의하는 경우, 둘째, 남과 북이 법제통합을 이끌어 내지 못할 경우, 셋째, 북한의 급변상황으로 인한 경우 이에 해당한다. 정치적인 법률은 대부분 잠정 폐지되거나 정지될 것으로 예상되며, 경제 관련 법률들은 주로 정지되거나 법 개정을 통해 점진적으로 법치에 가까운 법제개혁이 진행될 것으로 예상된다. 다만, 비정치적인 사회문화 관련 법률 분야는 잠정 적용되거나 일부 법 개정을 통해 적용하는 방향 예상해 볼 수 있다.

어쨌든 통일과도기에서 우리 주도의 통일이 진행된다고 가정해 볼 때 북한법의 존폐문제가 불거질 것은 분명해 보인다. 다만, 북한과 통일과정에서 원만하게 사회통합이 진행될 것을 예정한다고 할 경우 단기간 내에 북한법을 폐기하기 보다는 비정치적인 일부 법령은 일정기간 지속될 것으로 생각해 볼 수 있다. 문제는 북한법의 적용 여부에 대한 판단을 언제, 어느 시기, 어떻게 적용 여부를 판단하는 그 기준이 무엇인가에 관심을 가질 수밖에 없다. 이에 대한 심도 있는 논의와 현명한 판단을 할 수 있는 기회를 만들어야 할 것이다.

남북한 통일단계에서 잠정적으로 북한에 적용할 필요성이 있는 북한

법령을 분석하기 위해 다음과 같이 기본원칙이라고 할 수 있는 판단기준을 제시해 보았다. 첫째, 대한민국 헌법의 기본원리에 부합하는지 여부이다. 즉 헌법의 위헌성 판단 기준을 적용하는 것으로, 여기에는 민주공화국가의 원리, 법치국가의 원리, 대한민국 헌법상 위헌성 존재 여부가 적용되었다.³⁷⁾ 둘째, 북한의 정치이념적인 주체사상의 탈각·배제이다. 원칙적으로는 통일단계에서 우리 법의 원리가 전면적으로 북한 지역에 확장 적용되고 북한의 법령들은 적용을 배제해야 할 것이지만, 통일단계에서 잠정적 적용 필요성으로 인해 적용 시에는 주체사상의 이념적 규정들을 탈각·배제해야 한다. 셋째, 대한민국 헌법상 시장경제질서 원리에 부합하는지의 여부이다.³⁸⁾ 여기에는 시장경제의 원리, 국공유화에 관한 규정, 규제·조정에 관한 규정, 국토와 농지에 관한 규정, 농어촌종합개발계획과 지역균형발전에 관한 규정 등이 기준이 될 것이다.

IV. 통일 이후 사회통합을 위한 법치주의 정립

1. 통일한국의 비전과 사회통합의 키워드 : 법치주의

2014년 외교부 국립외교원에서 연구목적으로 작성된 「글로벌 리더 통일한국」, 2040 통일한국 비전 보고서(2014)를 발간한 바 있다. 이 통일한국 비전 보고서에는 분단 70년에 즈음하여, 국가의 미래비전으로서 그리고 정치·경제에 있어 새로운 활로로서 평화통일의 비전을 적극 마련하

37) 이규창·박종철·최은석, 『남북 법제통합 기본원칙 및 가이드라인』 (서울: 통일부, 2010), 27쪽; 이규창, 앞의 논문, 2011, 72쪽.

38) 이규창·박종철·최은석, 위의 책, 28쪽; 이규창, 위의 논문, 2011, 72쪽.

는 것이 필요한 시점임을 강조했다. 특히 경제성장과 민주화를 이룬 대한민국에게 국민의 에너지를 하나로 모으는 새로운 국가비전과 성장동력이 필요한 시점이며, 세계적인 저출산과 급속한 고령화 진입으로 한국 사회는 활력을 잃고 있다고 했다.³⁹⁾ 한반도가 하나의 시장으로 통합되어 가는 과정은 탄력을 잃고 있는 한국경제에 새로운 활력을 불어일으키는 기제가 될 것으로 기대했다.⁴⁰⁾

그렇다면, 통일한국의 비전을 실현하기 위한 정책적 측면에서 고려할 요소는 무엇인가. 여기서는 다음과 같은 세 가지 측면의 우선순위 판단이 중요한 의미를 지닐 것으로 예상했다. 첫째, 중요성의 준거, 둘째, 시간적 준거, 셋째, 해결 가능성의 준거 등 세 가지 기준에서 우선순위를 제시했다. 중요성의 준거로는 통일을 달성하기 위해 반드시 해결해야 하는 갈등, 사회적 통합을 위해 해결이 요구되는 갈등, 그리고 해결하면 좋지만 떠안고 갈 수밖에 없는 갈등으로 분류하는 것이 합리적이라고 보았다. 본 주제에서 다루고 있는 ‘법치주의’ 키워드를 대입해 우선순위 판단을 적용해 보자면, 다음 <표 1> 적용 가능한 기준 중 ‘중요성’의 준거에 해당하는 것으로 분류해 볼 수 있다.

<표 1> 갈등해소를 위한 우선순위 결정 기준

| 기준 | 구분 | 단계 구분 | | |
|---------------------|----|-----------|--------|---------|
| | | 1단계 | 2단계 | 3단계 |
| 중요성(Necessity) | | 통일의 전제 | 통합의 조건 | 해소가 바람직 |
| 시급성(Urgency) | | 통일 이전 | 통일 직후 | 통일 이후 |
| 해결 가능성(Feasibility) | | 행정적 해결 가능 | 시간 필요 | 완전해소 불가 |

※ 필자 작성

39) 국립외교원, 『글로벌 리더 통일한국: 2040 통일한국 비전 보고서』, (서울: 국립외교원, 2014), 1~2쪽.

40) 골드만 삭스의 보고서에 따르면, 남북한의 점진적인 통합을 전제로 통일한국의 GDP가 일본, 독일을 능가할 것으로 전망했다. 국립외교원, 위의 글, 2쪽.

동·서독이 통일된 지 30여년이 지났어도 여전히 우리에게 선례를 남겨준다. 동·서독 통일은 되었지만, “여전히 통합 중이다.”라는 말은 진정한 사회통합이 되는 통일의 길이 얼마나 힘든지 현실을 여실히 보여준 사례이며, 통일한국이 되더라도 남북한 사회통합은 상당 기간 멈추지 않고 진행되어야 함을 알려주는 또 하나의 시금석이 될 것이다. 근래에는 통일 후 어떤 갈등들이 발생하게 될 것인지 어느 정도 예상으로 할 수 있게 되었다. 뿐만 아니라 예상되는 갈등을 해소하기 위한 방안이나 방향도 어느 정도 파악이 되었다. 그러나 갈등을 해소하기 위한 구체적인 실행방안이 도출되기 위해서는 갈등해소를 위한 우선순위의 파악이 필요하다. 예상할 수 있는 모든 갈등을 한꺼번에 해결하는 것이 불가능할 것이기 때문에 우선순위를 결정하는 기준은 연구의 필요에 따라 다양하게 제시될 수 있을 것이다.

2. 통일헌법 제정을 통한 법치주의 정립

남북한 주민통합에 대한 저항감을 해소하기 위한 체계적 장치로 한국 헌법의 기본원리이기도 한 사회국가의 원리 도입을 통해 남북한 사회통합의 기초를 확립하는 방안을 모색해 볼 수 있다. 이러한 남북한 사회통합의 기초를 확립하기 위해서는 각 분야의 법제도와 관습을 통합 가능한 분야부터 통일화하여 통합할 수 있는 여건을 조성해야 한다. 즉 남한이 통일과정에서 사회통합을 선도하려면 남한이 북한주민들을 설득하고 포용할 수 있는 사회적 역량뿐만 아니라, 법제도적 역량이 매우 중요하다고 할 수 있다. 이를 위해서는 사회적 약자와 소수자에 대한 편견을 배제하고 이들을 보호하기 위한 각종 법제도적 장치가 필요하다. 그리하여 각종 불평등체계를 개선하고 누구나 동등한 기회를 제공받는 환경을 조성해 나가야 한다. 무엇보다 통일한국의 사회구조는 극단적 이념 갈등과

대립을 줄이고 정치만능주의, 기득권층의 독식구조, 극단적 경쟁교육구조와 사교육시장의 병폐 등의 개선이 요구된다⁴¹⁾고 할 것이다. 특히 남북 간의 상이한 정치통합 내지 사회통합은 통일한국의 현실적인 과제인바, 점차 구조화되어 가는 다문화사회의 안정적 발전과 향후 국가적 과제인 통일을 대비하기 위해서도 전체 국민을 대상으로 하는 체계적인 정치교육⁴²⁾ 내지 민주시민교육이 필요하다.

이러한 법적 개선사항을 직접적으로 해결할 수 있는 방법은 통일헌법 제정을 통해서다. 물론 통일이라는 문제가 먼 훗날 통일에 임박해서 제정할 수도 있는 문제이나, 역사적으로 분단을 경험했던 국가의 과거·현재·미래 연구는 소중한 시사점을 제공받는다. 한반도의 통일 논의는 무엇보다 남북분단의 원인과 시대적 배경을 이해하고 현실을 직시해야 하는 과제를 갖는다. 궁극적으로는 통일한국의 미래에 누가, 언제, 어떻게 통일을 이룩할 수 있을지에 대한 논의가 필요하다. 그 통일과정에서 국가 기본법인 헌법문제를 살펴보는 것은 매우 유의할 것이며, 일련의 법적 쟁점에 대한 문제는 통일헌법의 핵심적인 사안이 될 것이다.⁴³⁾ 그렇다면 통일헌법의 정당성 확보 문제는 어떻게 해야 하는 것이 옳은 일일까. 분단국이 통일된다는 것은 과거 분단되기 이전의 전체 국가로 복원되거나, 아니면 두 개의 분단 실체가 ‘하나의 국가’로 새로이 통일되거나, 또는 무력이든 협상이든 일방의 분단 실체가 존재하지 않는 경우로 이루어짐을 언급한 바 있다.⁴⁴⁾ 형태야 어찌했든 현재 대한민국의 헌법 제4조에서 규정하고 있는 통일은 평화적인 방법으로 통일을 지향하고 있는 것

41) 정용상, 「남북한 사회통합을 위한 법정정책적 과제」 『법과정책연구』 제13권 4호 (2013), 1쪽.

42) 음선필, 『민주시민교육의 국제적 동향과 시사점』, 4쪽.

43) 성낙인, 「통일시대를 대비한 헌법과 통일법의 과제」 『세계헌법연구』 제20권 2호 (2014), 2쪽.

44) 김선택, 「분단과 통일, 헌법의 정당성」 『통일법연구』 제1권 (2015), 36쪽.

을 볼 때 양분단의 실체가 상호 협의하여 하나의 평화국가를 건립하든지, 자유민주적 기본질서에 입각한 평화통일을 이루든 특별히 다른 형태의 통일국가를 지향하고 있지 않다. 다시 말하자면 특정 정치형태를 정하고 있지 않고 평화적 통일을 지향하는 통일방식만을 정하고 있는 것으로 해석할 수 있다.

아울러 우리가 통일헌법의 제정을 논함에 있어 중요한 것은 남북한 주민의 의사이다. 그 의사표현과 의사결정은 선거로서 구현된다. 남북한 주민이 통일헌법 제정을 통해 법치의 중요성을 인식시키고, 통일국가의 주권자로서 자유선거·비밀선거·보통선거를 실시함으로써 얻게 되는 민주시민으로서의 자부심을 갖게 됨을 생각해 볼 수 있다. 남북한 주민이 참정권적 기본권을 통해 직접선거로 통일을 했다는 자부심은 높은 민주시민의식과 사회문화적 수준과 높은 법의식에 이르렀음을 보여 줄 것이며, 과거 질곡의 어두운 역사에서 밝고 희망찬 새로운 국가, 새로운 국격(國格)을 높이게 될 것이다. 통일 논의에 있어서 최종적 귀착점은 헌법과 법률을 통하여 구체적으로 구현해야 한다는 점에서 법률가의 역할과 기능이 매우 중요하다. 그럼에도 대한민국에서의 통일논의는 종래 정치·경제적 논의가 대부분 중점을 이루었고, 법제적 논의는 상대적으로 뒤로 물러나 있는 상황이었음을 부인할 수 없다. 바로 이런 점에서 통일에 관한 법리적 접근과 이해가 더욱 요구된다는 주장⁴⁵⁾은 큰 설득력을 제공한다고 할 것이다.

3. '민주시민교육'을 통한 법의식 제고

통일한국은 북한지역 주민과의 원만한 사회통합을 위해 노력해야 한

⁴⁵⁾ 성낙인, 앞의 논문, 1쪽.

다. 그 노력에는 통일한국의 정책 방향과 국민의 기본적 권리와 의무를 이행하기 위한 국가의 근간을 마련해야 하는데, 여기서 중요한 것이 바로 ‘법의 지배’를 통한 사회질서 확립에 대한 민주시민 교육이 기본이 되어야 한다. 특히 통일한국에서의 남북한 지역 및 사회갈등은 남북통합의 길을 가로막을 수 있는 주요 요인이 되기 때문에 간과해서는 안 될 사안이다. 따라서 통일한국의 상황에서는 더 심각한 사회질서 문란에 대비한 조치가 필요하다. 최근 한국사회가 점점 더 다원화되고 있는 만큼 다양한 집단 간의 차이와 갈등을 기존의 정책만으로 해결하지 못하는 상황이므로 이를 재조정해야 할 필요성이 더욱 커지고 있다. 우리 사회는 이념, 지역, 세대, 소득계층 등의 요인이 사회적 균열을 초래하고 있는 현실을 두고 끊임없이 사회적·정치적 갈등과 대립이 끊임없이 이어지고 있다. 갈등과 대립이 심한 문화일수록 사회적 갈등 자체가 부정적으로 여겨지고 확산되기 때문에 기존의 사회질서를 흔들고 갈등을 유발한다고 생각되는 상대를 적으로 간주하는 경향이 있다. 냉전적·이데올로기적 대립 같은 부정적인 갈등은 억제되어야만 마땅하다. 그러나 한 사회의 생산적 발전을 이끌며 보다 긍정적인 효과를 발휘하는 갈등도 있다. 투쟁이 아니라 논쟁으로 승화될 수 있다면 사회는 그 갈등을 통합시키고 발전시키는 적극적인 동력이 될 수 있다.

근래 우리 사회에서 갈등과 대립 속에 논란의 대상이 되어 심심치 않게 큰 이슈 중 하나로 떠오르고 있는 것이 바로 ‘통일교육’과 ‘민주시민교육’이다. 그렇다면 통일교육을 위한 올바른 통일관(統一觀)은 무엇일까. 따라서 현행 「통일교육 지원법」⁴⁶⁾ 상으로는 민주시민교육에 관한 직접적인 교육 명시는 하지 않고 있다. 동법 제2조(정의) 1호에서 ‘통일교육’의 개념에 대해 자유민주주의에 대한 신념과 가치관 및 태도를 기르도록

⁴⁶⁾ 여기 현행법은 2021년 1월 5일 일부 개정·시행되고 있는 법률을 말한다.

하기 위한 교육임을 명시하고 있고 동법 제3조(통일교육의 기본원칙)에서도 통일교육은 “자유민주적 기본질서를 수호하고 평화적 통일”을 지향하는 내용을 담고 있을 뿐 달리 민주시민교육에 대한 별도의 정의 규정이나 교육 내용에서 담아야 함을 강조하고 있지 않음을 알 수 있다. 이를 자세히 살펴보면, 통일교육을 함에 있어 기본원칙은 ① 자유민주적 기본질서를 수호하고 ② 평화적 통일을 지향해야 하며 ③ 개인적·당파적 목적으로 이용 금지를 기본으로 하고 있다(법 제3조 참조). 따라서 통일교육 관련 교재의 내용⁴⁷⁾도 위 기본원칙에 벗어나지 않는 범위 내에서 진행되어야 하는 것으로 해석할 수 있다. 이 내용은 분단된 상황에서 우리 국민에 대한 법교육도 중요하지만, 통일 파트너로서 당사자인 북한주민의 법의식도 중요하다고 할 것이다.

따라서 굳이 ‘민주시민교육’과 관련한 법규정을 「통일교육 지원법」 상에서 찾는다면, “자유민주주의에 대한 신념”(법 제2조 제1호)과 “자유민주적 기본질서를 수호하고”(법 제3조 제1항), “통일교육을 하는 자가 자유민주적 기본질서를 침해하는 내용으로 통일교육을 하였을 때에는”이라는 정도로 표현⁴⁸⁾하고 있을 뿐이다. 통일교육의 목표인 자유민주주의에 대한 이해를 어떻게 할 것인가에 대해서는 우리사회가 정치세력에 따

47) 그래서 통일교육은 학습량이 문제가 아니라 가르치는 ‘내용의 문제’라고 강조한다. 간우연, 「통일교육의 쟁점과 과제」 『KEDI 교육정책포럼 겸 KINU 통일교육 쟁점 공론화 토론회』, 한국교육개발원·통일연구원·EBS·한국통일교육학회, (2018년 8월 28일), 8쪽.

48) 그러나 이에 대해 다른 의견을 제기하는 전문가도 있다. ‘자유민주주의’는 보수 정권하에서 이념적 대립을 위해 사용한 단어이며, 예전에 사용한 ‘민주주의’라는 단어에 이미 ‘자유’의 의미를 내포하고 있기 때문에 이념 대립의 단어인 ‘자유민주주의’를 ‘민주주의’로 고칠 필요가 있다고 주장하기도 했다. 조창완, 「통일교육의 쟁점과 과제」 『KEDI 교육정책포럼 겸 KINU 통일교육 쟁점 공론화 토론회』, 한국교육개발원·통일연구원·EBS·한국통일교육학회, (2018년 8월 28일), 35쪽.

라 견해가 일치하지 않고 양분되어 있다. 분단된 한국사회는 반공산주의와 자유시장 경제 절대화라는 관점에서 자유민주주의를 이해하려는 세력과 반면, 유럽대륙식의 사회민주주의 관점에서 자유민주주의를 이해하려는 세력이 존재한다. 그렇다면 자유민주주의에 대한 신념이나 확신 기준이 아니라면 통일한국의 민주주의는 어떤 모습이어야 하는지 논의하는 통일교육이 되어야 한다고 강조하기도 한다.⁴⁹⁾

앞서 살펴본 바와 같이 ‘민주시민교육’ 용어가 직접적으로 관련 규정에 명문화하고 있지 않아 통일교육과는 별개의 다른 교육으로 해석이 가능하고 이로 인해 의견이 분분함을 알 수 있다. 우리 사회의 현실에서는 통일교육에 민주시민교육도 실제 포함하여 교육이 이루어지고 있고, 반면 민주시민교육기관도 통일교육을 포함하여 함께 교육이 진행되기도 하여 사회적 혼란이 가중되고 있다. 근자에 와서는 민주시민교육을 통일교육의 범주에 넣어 교육해야 한다고 통일교육의 광의의 해석에 포함하여 바라보기도 한다. 즉 민주시민교육을 통한 통일교육의 발전 방안을 모색하는 의견⁵⁰⁾이 제기되기도 한다.

그동안 우리 사회는 ‘통일교육’을 위한 별도의 「통일교육지원법」을 제정하여 시행하고 있는 것과 달리 ‘민주시민교육’ 관련 별도의 입법 과정을 거쳐 민주시민교육을 촉진하거나 지원하는 법률은 전무한 상황이다. ‘민주시민교육’이라는 범주가 매우 광범위할 뿐 아니라 학계나 관련 기관에서 정확한 법률 정의 개념도 두지 않은 상황에서 아직 이렇다할만한 입법을 추진하지는 않은 상태이며, 또한 ‘민주시민(democratic citizen)’이

49) 김상무, 「통일교육의 쟁점과 과제」 『KEDI 교육정책포럼 겸 KINU 통일교육 쟁점 공론화 토론회』, 한국교육개발원·통일연구원·EBS·한국통일교육학회, (2018년 8월 28일), 11쪽.

50) 이러한 의견을 제기한 논문으로는 김용민, 「민주시민교육과 통일교육의 조화」, 통일부 국립통일교육원, 『갈등을 넘어 통일로 -화해와 조화의 공동체를 위하여-』 (서울: 국립통일교육원, 2004) 참조 바람.

라는 용어는 일반적인 표제어로 ‘시민’이라는 용어를 사용하고 있기 때문에 이에 대한 명확한 개념 설명도 쉽지 않다. 음선필 교수는 민주주의의 제도화 내지 심화를 위해서는 ‘민주시민의식’의 내면화가 요구된다고 강조하였다. 민주정치체제의 발전을 위해서는 비공식적(informal) 제도인 민주시민의식의 정착이 필요하다고 보았다.⁵¹⁾ 일반적으로 포털 검색사이트에서는 ‘민주시민’을 “민주주의의 원리를 존중하고 실천하는 태도를 가지며 개인적 행복을 추구하는 동시에 국가와 사회의 발전에 공헌할 수 있는 사람”⁵²⁾ 정도로 설명해 놓고 있다.

〈표 2〉 민주시민교육의 주제 및 내용

| 구분 | 내용 |
|-----------|-----------------------------------|
| 기본가치 관련 | (헌법상)인권, 생활권 등 |
| 제도 관련 | 헌법, 법률, 규칙, 제도 등 |
| 행태/의식 관련 | 법치주의, 다수결·합의·비판정신·관용의 정신 |
| 구조 관련 | 사회적 갈등구조(성별, 지역별, 세대별, 계급별) 이해 |
| 역사 관련 | 과거사 인식 |
| 시사(時事) 관련 | 지구촌, 국가, 사회, 집단, 가정, 개인 차원의 모든 문제 |

※ (사)한국민주시민교육원 홈페이지에 게시된 내용을 필자가 표로 재정리한 것임⁵³⁾

하지만 통일교육 분야가 점차 주목받고 있는 상황에서도 불구하고, 평생교육적인 관점에서 민주시민교육 및 세계시민교육의 방향과 과제를 탐색한 연구는 드물다. 세계시민교육이나 민주시민교육과 관련한 선행

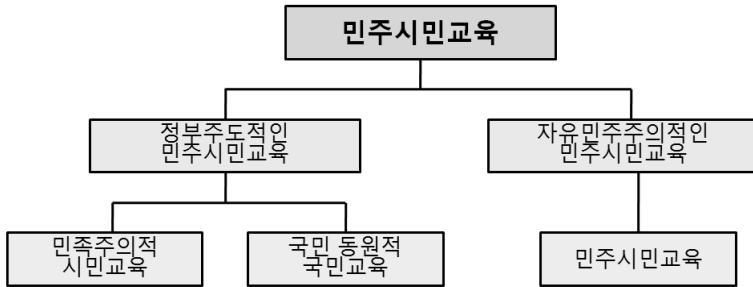
51) 음선필, 『민주시민교육의 국제적 동향과 시사점』, 4쪽.

52) 「민주시민」 『다음사전』, <<http://dic.daum.net/word/view.do?wordid=kkw000538185&spid=kku010355699>> (검색일자: 2021년 10월 30일).

53) (주)한국민주시민교육원 홈페이지, <<http://www.kdec.re.kr/>> (재검색일자: 2021년 10월 15일) 참조.

연구에서는 민주시민교육을 크게 두 가지로 나눈다. 정부주도적인 민주 시민교육과 자유민주주의적인 민주시민교육이다. 자유민주주의적인 민주 시민교육은 민주시민교육에 초점을 맞추고 있는 반면, 정부주도적인 민주 시민교육은 민족주의적 시민교육과 국민 동원적 국민교육으로 세부 화하고 있다.⁵⁴⁾ 지금까지 논의한 ‘민주시민교육’의 개념을 다음과 같은 그림으로 도식화하여 정리해 볼 수 있다.

〈그림 1〉 민주시민교육의 개념



※ 출처 : 옥일남 외, 『다문화시대 평생교육 관점에서의 세계·민주시민교육 과제 및 실천 방향』 (서울: 국가교육회의, 2018), 14쪽 참조.

포털 검색사이트에서 ‘민주시민교육’을 검색한 결과, “시민들이 급격히 변천하는 사회에 적응하고 발전적인 민주 사회를 이룩할 수 있도록 훌륭한 시민으로서 지녀야 할 자질을 기르는 데 목적을 둔 교육”⁵⁵⁾이라고 설명하기도 한다. 어쨌든, 평생교육기관으로 민주시민교육을 실시하는 방안을 하나의 대안으로 생각해 볼 수 있다. 민주시민교육을 통해 성숙한

54) 옥일남 외, 앞의 책, 14쪽.

55) 「민주시민교육」 『다음사전』, <<http://dic.daum.net/word/view.do?wordid=kkw000538203&q=%EB%AF%BC%EC%A3%BC+%EC%8B%9C%EB%AF%BC%EA%B5%90%EC%9C%A1&supid=kku010355737>> (검색일자: 2021년 10월 30일).

시민의식을 갖고 자율적 의사에 따라 법치에 의한 통일한국을 생각하게 한다. 궁극적으로는 통일과정에서 원만한 사회통합을 위해서는 성숙한 민주시민의식과 교육을 통해 법치의 중요성을 깨닫고 법적 안정성에 기반한 통일국가를 유지하는 것이 중요함을 인식토록 해야 할 것이나, 근본적으로는 「통일교육 지원법」을 전격적으로 개정하여 민주시민교육에 대한 명시적인 규정을 두고 통일교육을 실시하는 것이 더 분명하고 통일 한국의 법치주의 정립의 지향점을 나타낼 수 있다고 생각한다. 따라서 한국 상황에 맞는 민주시민교육을 제도화하기 위해 민주시민교육의 국제적 동향을 살펴보고 그 시사점을 찾아 한국에 적합한 민주시민교육 체계와 방법론을 모색할 필요가 있다.

V. 결어

남북한 통일은 아직 가보지 않은 길이지만 통일한국의 비전을 제시하고 가야만 하는 길이다. 통일의 길을 가기 싫다고 안 가거나, 길이 험난하다고 대한민국 헌법상 통일 목적조항을 무시하거나 버릴 수도 없다. 헌법 전문에서 조국의 ‘평화적 통일의 사명’과 헌법 제4조에서 “대한민국은 통일을 지향하며, 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일정책⁵⁶⁾을 수립하고 이를 추진한다.”고 명문화하고 있다. 이처럼 조국통일을 대

56) 통일정책은 국가기관 내부의 협의와 토론, 나아가 국민과의 소통과정을 통하여 민주적 방식으로 결정되고, 헌법과 법률에 따라 추진되어야 한다. 법을 통한 통일정책 추진은 지속가능성을 담보하기 위한 최소한의 장치이다. 남북관계의 특수성 때문에 통일정책은 법치의 예외가 될 수 있다는 생각은 옳지 않다. 「통일과 법치주의」 『법률신문』(온라인), 2018년 2월 13일. <<https://www.lawtimes.co.kr/Legal-Opinion/Legal-Opinion-View?serial=140359>>.

한민국 헌법의 당위적 사명임을 밝히고 있고 통일의 방법과 그 수단 또한 분명히 명시하고 있다. 국정의 최우선 과제가 통일이라고 하더라도 통일의 방법과 그 수단은 반드시 ‘평화적’일 것을 주문하고 있는 것이다. 따라서 통일의 결과 역시 자유민주적 기본질서가 통일한국 법질서의 근간이 되어야 함은 물론이다.⁵⁷⁾

앞서 언급한 바와 같이 이상적인 통일국가를 건설하기 위해서는 통치자의 자의적 지배가 아닌 ‘법의 지배(rule of law)’를 통한 합리적·공공적 규칙에 의한 사회를 만들어야 한다. 최근 한국사회는 큰 변화를 맞고 있는데 국내적으로는 인종, 언어, 종교, 문화 등 다원화가 심화되는 다문화 사회적 변화와 국외적으로는 타국가와 국제기구, 그리고 각 개인 간의 상호연결성이 증대되면서 세계화 현상으로 몸살을 앓고 있다. 전통적인 이념과 갈등을 넘어 다양한 집단 정체성과 갈등이 가시화되고 있는 상황에서 단순히 헌법상 당위적 사명에 의존하기에는 한계가 노정된다. 그럼에도 이를 극복하고 남북한 사회통합을 이뤄 내야 하는 것이 우리 세대의 숙명적 과제가 아닌가 생각된다.

본고에서는 첫째, 남북한 사회통합의 기본원칙으로 대한민국 헌법의 기본원리에 부합하는지 여부를 판단해야 함을 제시하였고, 둘째, 북한법의 적용 배제가 원칙이나 잠정적 선별 적용 시 북한의 정치이념적 사상의 탈각 내지 배제를 강조하였다. 셋째, 대한민국의 헌법상 시장경제질서 원리에 부합하는지 여부에 대한 판단이 필요함을 언급하였다.

이를 실천하기 위해서는 분단국가였던 동·서독의 법과 원칙에 따른 사회통합의 시사점을 찾고 남북한 통일, 나아가 한반도 통일문제를 폭넓은 시각에서 접근하고 수용할 필요가 있다. 급격한 통합은 경계하되, 일정기간 정치적 통합은 점진적으로 유예하고 북한체제를 상당 기간 존속

57) 김학성·최희수, 『헌법학원론』 (파주: 피엔씨미디어, 2020), 275쪽.

시키면서 현실적인 사회통합의 길을 이뤄내기 위해 법의 지배를 통해 안정적인 통일 과정(프로세스)을 거쳐야 한다. 법치주의의 가치가 존중되고 통일의 근간이 되어야 한다. 그리고 법치주의 정립을 이유로 무조건적으로 사회주의체제 특성이 녹아져 있는 북한법의 단순 폐지와 미적용은 자칫 남북한 사회통합의 걸림돌이 될 수 있음에 유의해야 한다. 따라서 통일과도기(통일단계)에는 잠정적으로 북한의 선별 적용 가능한 법령을 분석하고 판단기준이 될 기본원칙을 세우는 것이 무엇보다 필요하다. 나아가 작금의 현상황에서 통일대비 남북한 주민의 법의식과 법교육(민주시민교육) 준비의 현실을 무겁게 느끼고, 우리 사회의 각종 질곡의 근원이 되고 있는 부끄러운 분단 문제를 해결하는 데 자유민주적 기본질서에 입각한 법과 제도의 통합만이 법치국가 완성에 다가갈 수 있음을 재인식해야 할 것이다.

■ 접수: 2021년 11월 1일 / 심사: 2022년 5월 17일 / 게재 확정: 2022년 5월 17일

【참고문헌】

- 국립외교원, 『글로벌 리더 통일한국: 2040 통일한국 비전 보고서』, 서울: 국립외교원, 2014.
- 김광길·차현일, 『김정은 집권 이후 북한의 주요법제 변화동향 분석 및 향후 전망』, 통일부 연구용역보고서, 서울: 통일부, 2013.
- 김대인, 『북한의 법치주의 전환에 대한 연구』, 과천: 법무부, 2016.
- 김학성·최희수, 『헌법학원론』, 파주: 피엔씨미디어, 2020.
- 사회과학원 법학연구소, 『법학사전』, 평양: 사회과학출판사, 1971.
- 손희두, 『북한 법이념의 변화와 남북한 법제협력』, 세종: 한국법제연구원, 2014.
- 심형일, 『주체의 법리론』, 평양: 사회과학출판사, 1987.
- 옥일남 외, 『다문화시대 평생교육 관점에서의 세계·민주시민교육 과제 및 실천 방향』, 서울: 국가교육회의, 2018.
- 윤대규, 『사회주의 체제전환에 대한 법제도적 연구』, 파주: 한올아카데미, 2008.
- 음선필, 『민주시민교육의 국제적 동향과 시사점』, 세종: 한국법제연구원, 2013.
- 이규창·박종철·최은석, 『남북 법제통합 기본원칙 및 가이드라인』, 서울: 통일부, 2010.
- 국립통일교육원, 『2019 통일문제 이해』, 서울: 국립통일교육원, 2019.
- 한국민주주의연구소, 『사회통합과 민주주의』, 서울: 민주화운동기념사업회, 2012.
- 한명관, 『통일과 법률』, 서울: 법무부, 2010.
- 한명섭, 『통일법제 특강』, 파주: 한올아카데미, 2016.
- 간우연, 「통일교육의 쟁점과 과제」 『KEDI 교육정책포럼 겸 KINU 통일교육 쟁점 공론화 토론회』, 한국교육개발원·통일연구원·EBS·한국통일교육학회 (2018년 8월 28일).
- 김도균, 「북한 법체계에서의 법개념론과 법치(法治)론에 관한 고찰」 『법학』 제46권 1호, 2005, 446-513쪽.
- 김상무, 「통일교육의 쟁점과 과제」 「KEDI 교육정책포럼 겸 KINU 통일교육 쟁점 공론화 토론회」, 한국교육개발원·통일연구원·EBS·한국통일교육학회 (2018년 8월 28일).
- 김상범·김중수, 「민족공동체통일방안의 계승·발전 방안 연구」 『북한학연구』

- 제12권 1호, 2016, 147~183쪽.
- 김선택, 「분단과 통일, 헌법의 정당성」 『통일법연구』 제1권, 2015, 1~50쪽.
- 김용민, 「민주시민교육과 통일교육의 조화」, 통일부 국립통일교육원, 『갈등을 넘어 통일로 - 화해와 조화의 공동체를 위하여-』, 서울: 국립통일교육원, 2004, 70~77쪽.
- 남궁영, 「민족공동체 통일방안: 평가 및 시사점 -‘남북연합’과 ‘낮은 단계의 연방제’ 관계-」 『국제지역연구』 제5권 1호, 2001, 125~148쪽.
- 박보람, 「남북한 청소년의 사회통합을 위한 통일교육의 내용 분석」 『윤리연구』 제121호, 2018, 141~163쪽.
- 박은아, 「남북한 사회과 교육 통합을 위한 시론 - 최근의 남북한 사회과 교육과정 비교를 중심으로」 『시민교육연구』 제48권 2호, 2016, 1~30쪽.
- 박정원, 「북한의 ‘사회주의 법치국가 건설론’과 법제 정비 동향」 『동북아법연구』 제5권 1호, 2011, 1~29쪽.
- 성낙인, 「통일시대를 대비한 헌법과 통일법의 과제」 『세계헌법연구』 제20권 2호, 2014, 1~19쪽.
- 안택식, 「남북한 사회통합과 법적 과제」 『한양법학』 제29호, 2010, 13~39쪽.
- 오기성, 「통일한국에서 사회통합 연구」 『평화와 종교』 제9호, 2020, 31~60쪽.
- 윤철기, 「독일 ‘내적 통합’이 남북한 ‘마음의 통합’에 주는 교훈」 『현대북한연구』 제17권 2호, 2014, 9~43쪽.
- 이규창, 「남북법제통합의 기본원칙 및 방향과 과제」 『저스티스』 제122호, 2011, 61~94쪽.
- 이동진, 「남북한 사회통합의 통합: 권리중심적 접근」 『한국학』 제25권 2호, 2002, 207~240쪽.
- 이민희, 「21세기 통일한국의 청소년 사회통합에 관한 연구: 통일독일의 동독청소년 사회통합을 중심으로」 『청소년문화포럼』 제54호, 2018, 185~222쪽.
- 이현주, 「북한의 집단정체성과 한반도 미래세대 사회통합정체성」 『아태연구』 제23권 2호, 2016, 277~310쪽.
- 이호근, 「남북한 사회통합 - 노동시장과 사회적 안전망 관련법의 통합을 중심으로」 『동북아법연구』 제10권 3호, 2017, 217~240쪽.
- 이효원, 「라선경제무역지대법의 특징과 개선과제 : 경제개발구법과 비교를 중심으로」 『법학』 제56권 4호, 2015, 1~25쪽.
- 장명봉, 「남북통일에 대비한 헌법적 대응방안」 「남북통일에 대비한 법적 대응방

- 안 세미나 자료집, 1995.
- 정용상, 「남북한 사회통합을 위한 법정정책 과제」 『법과정책연구』 제13권 4호, 2013, 1811-1843쪽.
- 정용상, 「북한이탈주민의 사회통합을 위한 법정정책 방향」 『동아법학』 제61호, 2013, 29~52쪽.
- 정태욱, 「북한의 법치주의론과 그 발전방향」 『아세아여성법학』 제9호, 2006, 145~162쪽.
- 조용관, 「탈북자의 남한사회 적응을 통해 본 통일교육의 과제」 『윤리연구』 제57호, 2004, 217~240쪽.
- 조창완, 「통일교육의 쟁점과 과제」 「KEDI 교육정책포럼 겸 KINU 통일교육 쟁점 공론화 토론회」, 한국교육개발원·통일연구원·EBS·한국통일교육학회 (2018년 8월 28일).
- 조현봉, 「남북한 사회문화 통합에 관한 연구 - 윤리문화적 접근 모델을 중심으로 -」 『윤리연구』 제134호, 2021, 227~364쪽.
- 진명현, 「법질서의 본질적 특징과 역할」 『김일성종합대학학보 - 역사 법률』 제4호, 2012, 102~105쪽.
- 진유현, 「사회주의법치국가건설에 대한 주체의 이론」 『김일성종합대학학보 역사·법학』 제51권 1호, 2005, 45~49쪽.
- 최대권, 「우리나라 법치주의 및 의회주의의 회고와 전망」 『법학』 제94권 4호, 2008, 208~248쪽.
- 최윤철, 「통일 국민과 이주자의 사회통합」 『통일인문학』 제66호, 2016, 49~83쪽.
- 최은석, 「남북 법제분단: 분단을 넘어 법제통합을 위한 과제」 『법제연구』 제53호, 2017, 61~107쪽.
- 최은석, 「북한의 체제전환과 남북통합을 위한 법·제도 구축 - 시나리오 기법을 중심으로-」 『법학논총』 제25권 1호, 2012, 77~111쪽.
- 홍익표, 「남북한 사회통합의 새로운 지향: 합의제 민주주의를 중심으로」 『통일문제연구』 제42권 2호, 2004, 173~207쪽.
- 「판문점 선언」(停戰 65년) 끝낼 종전선언 연내 추진...평화체제 '첫발」 『연합뉴스』 (온라인), 2018년 4월 27일, <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20180427178700014>>.

「통일과 법치주의」 『법률신문』 (온라인), 2018년 2월 13일.

(<https://www.lawtimes.co.kr/Legal-Opinion/Legal-Opinion-View?serial=140359>).

통일부, 『주간동향』, 통일부 (1995).

(주)한국민주시민교육원 홈페이지, (<http://www.kdec.re.kr/>).

「법치주의」 『위키백과』, (<https://ko.wikipedia.org/wiki/%EB%B2%95%EC%B9%98%EC%A3%BC%EC%9D%98>) (검색일자 : 2021년 10월 30일).

Roles and Tasks of Laws for Social Integration
between South and North Korea
: Focusing on the establishment of ‘the rule of law’

Choi, Eun-Suk (ROKAFA)

Abstract

Social integration between South and North Korea should be promoted with the unification based on the laws with national consensus. Therefore, only unification policy by ‘rule of law’ will be sustainable, and harmonious and stable social integration can only be achieved through the unanimous support from both South and North Korean citizens. To do so, the social integration based on the rule of law, one of the constitutional principles pursued by a united state, is required in the process of unification. This study discusses social integration and the establishments of rule of law in the course of unification, by understanding the concept and significance of social integration between two Koreas and mentioning the concept of the rule of law, one of the constitutional principles underlying social integration. By analyzing the meanings of ‘the theory of constitutional state in socialism’ that North Korea emphasizes, the study intends to clarify the meaning of the rule of law which would be stipulated in the unified constitution and how its contents will be accepted. In particular, this study suggests several potential problems including the legal concept of North Korea’s ‘theory of

constitutional state in socialism', economic-related legal reforms, and whether to selectively apply the North Korean laws during the transition period before unification. In conclusion, this study points out the limitations of the current theory of constitutional state in socialism, and stresses the necessities of legislation for the vision of unified Korea, social integration, and sustainable democratic education through the amendments of the current 'act on supporting unification education'.

Keywords: Social Integration between South and North Korea, Rule of Law, Constitutionalism, Theory of Constitutional State in Socialism, North Korean Laws, Democratic Education, Act on Supporting Unification Education

최은석 (Choi, Eun-Suk)

공군사관학교 항공우주정책학과 법학교수, 헌법, 통일법 및 북한법, 항공우주법을 연구해 왔으며, 최근 저서(공저)로는 『사회주의 법 체제전환과 글로벌 거버넌스』(2015), 『글로벌 거버넌스와 북한의 법제도』(2016) 등이 있다.