

# 통일대비 법제도 통합 - 전망과 과제

성낙인 교수 (서울대 법대, 헌법·통일법센터장)

## 1. 분단: 자유민주주의와 인민민주주의의 갈등

통일을 대비한 법제도의 통합은 분단국가인 남한과 북한이 평화통일을 달성하는 과정에서 그 이념과 체계가 상이한 남북한의 법제도를 자유민주적 기본질서와 법치주의에 따라서 효과적이고 안정적으로 통합함으로써 단일한 국가공동체의 완성을 준비하는 것이다.

한반도는 제2차 세계대전 이후 60년 이상 분단국가의 상태로 지내왔다. 남북한은 각각 정치적으로는 자유민주주의와 인민민주주의를 기초로 하고, 경제적으로는 자유시장경제질서와 계획경제질서를 바탕으로 국가공동체를 운영하였으며, 이러한 국가체제를 규범적으로 지탱하는 법제도 역시 완전히 상이한 상태로 운영되어 왔다. 우리에게 있어서 남북통일은 남북한주민으로 하여금 전쟁의 공포와 이산의 고통으로부터 벗어나 자유민주주의를 실현함으로써 인간으로서의 존엄과 가치를 바탕으로 자유와 행복을 향유하도록 하는 것을 목표로 하는 것을 의미한다.

남북통일은 분단의 이전상태로 돌아가는 것이 아니라 남북한이 서로 상이한 역사적 현실과 조건을 인정하고 이를 바탕으로 새로운 하나의 공동체사회로 발전시켜 나아가는 창조적인 과정이다. 따라서 남북통일은 정치군사적으로 대립되었던 통치기구를 하나로 통합하는 것일 뿐만 아니라 상이한 경제체제와 이질화된 문화를 단일하고 동질적인 민족문화로 재구성하는 사회경제적 통합을 포함하는 개념이다. 그러므로 남북통일은 비록 정치적 통일이 달성되었다고 하더라도 그것만으로는 부족하고 사회·경제·문화적 통합이 달성되었을 때에 비로소 완성되는 것이다.

남북한이 정치적 통일과 사회·경제·문화적 통합을 달성하기 위해서는 그 과정과 결과에 있어서 법제도 통합이 필수불가결한 조건이며, 통일을 뒷받침하는 수단으로 기능하게 된다. 따라서 남북한의 법제도를 분석하여 공통점과 차이점을 도출하고 이를 바탕으로 남북한의 통일과정과 그 이후에 법제도를 통합하는 것은 실질적으로 남북통일을 준비하고 달성하는 작업이라고 할 수 있다.

## 2. 통일대비 법제도의 현황과 과제

세계 제2차대전 이후 미국과 소련을 중심으로 한 냉전체계의 대결로 인하여 한반도는 남한과 북한으로 분단되었다. 1950년에는 북한의 침략으로 시작된 6.25전쟁으로 인하여 남한과 북한의 분단은 고착화되고 말았다. 그 이후 남북한은 정치군사적 대립과 갈등을 반복하였으나, 1990년 소련의 몰락과 공산체제의 붕괴로 인하여 냉전체제가 종식되면서 교류협력을 시작하였으며, 북한도 경제분야를 중심으로 일정한 영역에서 개방과 개혁을 추진하기도 하였다.

최근 남북한은 천안함 폭침과 연평도 포격 등으로 인하여 정치군사적 갈등이 고조되고 있고, 인도적 지원사업을 비롯한 남북교류협력도 개성공단사업을 제외하고는 모두 중단된 상태이다. 우리 헌법에 따르면 북한은 혁명을 통한 대남적화통일을 획책하는 반국가단체임과 동시에 평화통일을 위한 대화와 협상의 동반자로서의 이중적 지위를 가지고 있다. 우리 헌법재판소와 대법원도

이와 같은 남북한특수관계를 바탕으로 북한과 북한주민의 법적 지위를 규범적으로 인정하고 있다. 우리 헌법은 제4조에서 자유민주적 기본질서에 바탕을 둔 평화통일을 지향한다고 규정하고 있고, 남북한특수관계에 따르더라도 남북한의 교류협력을 증진함으로써 한반도에 평화를 정착시키고, 이를 통하여 평화통일을 달성하는 것을 포함하고 있다.

남북한의 법제도를 비교하여 분석하는 작업은 남북교류협력에 있어서 발생하는 다양한 법적 쟁점들을 정치적 결단이 아닌 법치주의 원칙의 틀로 끌어들여 규범적으로 해결함으로써 남북한 관계를 예측가능하고 안정적으로 유지하는 기본적인 전제가 된다. 따라서 이 연구는 남북한 교류협력을 증진시킴으로써 한반도에 평화를 정착시키는 법제도적 인프라를 구축하는 것이며, 이는 우리 헌법이 지향하는 평화통일을 달성하는 준비작업이라고 할 수 있다.

남북한의 통일은 통일방식에 따라서 다양한 시나리오를 상정할 수 있다. 남북한의 통일방안은 남북한의 정치적 관계나 국제정세의 변화에 따라서 역사적으로 다양하게 변화되어 왔으며, 통일에 대한 이념과 가치에 따라서 다양한 방안이 제시되고 있다. 그러나 어떠한 통일방안을 따르더라도 우리 헌법이 지향하는 자유민주적 기본질서에 바탕을 둔 평화통일을 전제로 하는 경우에는 통일과정에서 발생하는 다양한 쟁점들은 법치주의 원칙에 따라서 안정적으로 해결되어야 할 것이다.

남북한은 그 동안 서로 상대방의 존재를 규범적으로 인정하지 않고 자신만이 한반도에서 유일한 합법성과 정통성을 가지고 있다고 주장하여 남북한 사이에서 발생하는 다양한 법적 쟁점들을 정치적 방법으로 해결하였을 뿐, 그 해결을 위한 법제도적 장치를 마련하지 못하였다. 그 결과 남북한관계에 대한 법규범적 연구는 실효성을 가질 여지가 없었으며, 남북한관계의 발전에 따라 법제도적 규율의 필요성과 당위성이 강력하게 요청됨에도 불구하고 남북한관계가 법규범이 아닌 정치논리에 따라 규율됨으로써 오히려 법치주의 원칙으로부터 이탈되어 법제도적 규율에서 방기되는 결과를 초래하였다.

그 동안 남북한관계의 발전에 따라 다양한 분야에서 법제도적인 장치가 마련되고 있으나, 남북통일의 과정을 규율하는 규범적 기준은 마련되어 있지 않고 있는 실정이다. 남북통일은 정치적 통일과 함께 사회·경제·문화적 통합을 달성하는 것이므로 통일과정에서 법제도의 통합은 반드시 필요하며, 이때 법제도의 통합은 궁극적으로 헌법적 이념과 가치에 따라서 이루어져야 하는 규범적 한계를 가진다. 따라서 통일의 과정을 규율하는 규범체계를 수립하는 방안으로서 법제도의 통합은 헌법규범을 기초로 하여 이에 부합되는 내용으로 이루어져야 한다.

이러한 의미에서 우리 헌법에서 규정하는 통일에 대한 헌법적 가치는 통일을 달성하는 수단임과 동시에 통일의 방향을 제시하고 통일의 방법과 절차를 규율함으로써 통일의 법적 정당성을 부여하는 규범적 기준이 된다고 하겠다. 따라서 남북한의 법제도를 분석하여 이를 바탕으로 남북통일의 과정에서 준수하여야 할 규범체계를 확립하는 것은 우리 헌법이 지향하는 평화통일을 법치주의 원칙에 따라 안정적으로 달성할 수 있는 법제도적 안전장치를 마련하는 것이라고 하겠다.

남북통일을 단순히 정치적 통치기구를 구성하는 것일 뿐만 아니라 단일한 민족국가로서 사회·경제·문화적 통합을 달성함으로써 새로운 하나의 공동체사회로 발전시켜 나아가는 창조적인 과정

이라고 이해할 때, 이는 궁극적으로 남북한주민이 단일한 법제도의 규율 아래에서 하나의 헌법적 가치와 이념을 기초로 하여 자유와 평등을 내용으로 하는 실질적 법치주의의 지배를 받는 것을 의미한다. 이는 분단상황에서 비롯되는 정치군사적 긴장과 갈등, 사회경제적 비용을 민족적 역량으로 결집시켜 보다 행복한 국가공동체를 이룩하는 것이며, 세계평화와 인류공영에도 이바지하는 기초가 된다. 여기에 남북통일의 민족사적 당위성을 발견할 수 있는 것이다.

남북통일의 완성이 새로운 국가공동체를 건설하는 것이라고 하더라도 오랫동안 분단국가의 현실상황이나 북한의 법제도와 현실이 존재하여 왔다는 것을 무시하거나 도외시하는 것이 아니라 엄연한 현실로 존재하여 온 분단국가의 현실을 인정하고 이를 기초로 하여 남북한주민 모두가 수용할 수 있는 법제도적 통합을 달성하여야 할 것이다. 물론 통일국가의 미래상은 우리 헌법이 지향하는 자유민주적 기본질서와 법치주의에 바탕을 둔 평화통일이므로 이러한 전제 하에서 북한의 법제도와 현실을 최대한 고려하는 것도 필요할 것이다.

남북한은 그 동안 국내법적 영역에서는 평화통일을 지향하면서도 현실적으로 정치적 이념의 차이로 인하여 상대방을 규범적으로 수용할 수 없는 한계가 있었다. 국제사회에 있어서도 남북한은 각각 국가적 실체를 가지고 독립적인 국제법적 주체로 활동하고 있어 남북한관계를 국내법 또는 국제법 원칙의 적용만으로는 설명할 수 없는 특수성을 가지고 있다. 따라서 남북통일의 완성으로서 정치·경제·사회·문화적 통합을 실현하는 기초로서의 법제도적 통합은 위와 같은 헌법규범과 헌법현실, 그리고 남북한의 국내법적 지위와 국제법적 지위의 모순적 괴리현상을 합리적으로 설명할 수 있는 규범체계를 마련하고, 이러한 규범적 기준에 따라야 할 것이다. 따라서 남북한의 법제도를 분석하고 남북통일 이후의 법제도의 통합방안을 연구하는 것은 남북통일을 실질적으로 완성하는 준비작업이라고 하겠다.

### 3. 외국 사례의 시사점

세계사적으로 근대 민족국가의 성립 이후 분단국가의 사례는 매우 적지만 그 역사적 배경에 따라서 통일에 대한 발전양상도 다양하게 나타나고 있다. 일반적으로 동서독의 통일로 인하여 남북한이 유일하게 남아 있는 분단국가라고 하지만, 제2차 세계대전 이후 분단국가가 되었던 사례는 동서독, 중국과 대만, 베트남, 예멘, 키프로스 등이 대표적인 분단국가였으며, 몽골, 쿠르드족, 인도와 파키스탄 등 세계적으로 민족국가의 분쟁도 다수이다.

남북통일을 대비하여 법제도적 통합방안을 모색함에 있어서 분단국가였다가 통일국가를 달성한 외국의 사례는 우리에게 정면교사로서든 반면교사로서든 매우 중요한 교훈을 제공할 것이다. 특히, 동서독은 제2차 세계대전 이후 국제적인 냉전체제의 대립과 갈등으로 인하여 분단되었다는 점에서 남북한과 공통점이 있으며, 1990년 평화통일을 달성하였다는 점에서 우리에서 유용한 시사점을 제공할 것이다. 또한, 예멘도 비록 통일 이후 내전을 거치긴 하였지만 분단 초기부터 장기간의 남북협상을 거치면서 합의에 의한 통일을 달성하였다는 점에서 역시 우리에게 중요한 시사점을 제공하고 있다.

한편, 중국과 대만, 남북 키프로스는 현재까지 분단상황을 유지하고 있으나, 일정한 영역에서 교류협력을 확대하면서 통일국가를 준비하고 있어 이러한 사례도 참고할 수 있을 것이다.