

남북통일과 법체계 통합

제성호(중앙대학교)

- I. 서론
- II. 분단국 법통합의 의미
- III. 통일독일의 법통합: 선행 법통합사례연구
- IV. 남북한의 법통합방향
- V. 결어

I. 서론

현재 남한은 평화·화해·협력을 통한 남북관계 개선을 대북정책의 목표로 설정하고, 정경분리원칙과 신축적인 상호주의원칙에 따라 금강산 관광 실현 등 남북경협과 대북지원을 추진하고 있다. 남북한간의 사회·문화교류와 제3국을 통한 이산가족 상봉도 과거 정부 때보다 대폭 증가하고 있다. 이러한 민족통합의 흐름은 이미 큰 물줄기를 타고 있고, 북한도 이러한 우리의 노력에 부분적으로나마 호응해 오고 있다. 이렇게 볼 때 한민족의 재통일은 더 이상 먼 훗날의 문제가 아니라 바로 현실의 문제로 다가오고 있다고 하겠다.

많은 사람들이 예견하듯이 21세기는 분명히 7,000만 민족이 하나로 통합되고 남북한이 통일국가를 만들어 가는 세기가 될 것이다. 특히 지난 6월 13일부터 사흘간 남북한의 정상회담 이후 처음으로 평양에서 만나 한반도 평화와 통일, 이산가족문제와 남북교류협력 등 민족의 현안문제를 허심탄회하게 논의한 결과 6.15 남북공동선언이 채택되기에 이르렀다. 남북공동선언의 제2항에서는 “남과 북은 나라의 통일을 위한 남측의 연합제안과 북측의 낮은 단계의 연방제안이 서로 공통성이 있다고 인정하고, 앞으로 이 방향에서 통일을 지향시켜 나가기로 하였다”고 규정하는 한편, 제4항에서는 경제·사회·문화·체육·보건·환경분

야에서의 교류협력을 명시하고 있다. 이에 따라 앞으로 다방면의 남북 교류협력이 본격적으로 추진되고, 더불어 바람직한 통일방안에 관한 논의가 더욱 활성화될 것으로 내다보인다. 그러기에 우리는 지금부터 각 분야별로 남북통합을 위한 준비를 착실하게 추진해 나가야 한다.

사전에 충분한 대비 없이 남북통일을 맞이하게 될 경우 우왕좌왕하는 일이 발생하게 되고, 그에 따라 일관성이 없고 무원칙적인 임기응변식의 대응을 할 경우 통일과정에서 엄청난 혼란과 후유증을 유발하게 될 것이기 때문이다. 그러한 점에서 남북통합이론에 관한 치밀한 연구와 시나리오별 통합대비책 마련의 중요성은 아무리 강조해도 지나침이 없을 것이다.

그런데 분단국내에서 서로 대립하고 경쟁하는 2개의 분단실체를 하나의 국가로 통일하는 작업은 중국에 있어서는 서로 이질적인 법질서를 하나의 법질서로 재편하는 작업으로 귀결되게 된다. 그러한 점에서 통일은 확실히 법률문제이다. 1990년 10월 3일 이루어진 동서독의 통일은 이와 같은 당연한 사실을 새삼 깨닫게 해 준 사건이었다. 동서독은 통일과정은 물론이고 통일후 새로운 통일국가 건설과정에서도 안정적이고 질서있게 통일을 추진하기 위해 그때그때 필요한 법적 조치를 즉각적으로 취하였던 것이다. 그래서 혹자는 독일통일을 ‘법적 통일’이라고 까지 말하기도 한다.¹⁾

독일통일의 법통합 과정은 같은 분단국인 우리에게도 적지 않은 시사점을 주고 있다. 독일의 예가 웅변적으로 말해 주듯이 남북한의 통일도 결국 엄격한 법적 기준과 절차에 따라 이루어지게 될 것이다. 아니 법적 안정성과 예측가능성을 위해서는 마땅히 그래야 한다.

이러한 점을 감안하여 본고에서는 먼저 분단국 법통합의 개념을 정리한 다음, 분단국 선행사례로서 독일이 통일을 위해 어떠한 법제적 준비를 하였는가를 검토하기로 한다. 이어서 통일독일의 법통합이 우리에게 주는 시사점을 도출하고, 이를 기초로 하여 향후 남북 법통합의 방향과 과제를 제시해 보기로 한다.²⁾

1) 제성호, “南北韓關係와 法,” 徐元宇 편, 『韓國法の 理解』 (서울: 斗聖社, 1996), p. 401.

2) 본고는 관련 분야의 선행연구를 기초로 남북통일 실현시 추진될 법

II. 분단국 법통합의 의미

일반적으로 분단국간의 통합은 실질적 통합과 형식적 통합으로 구분된다. 실질적 통합이란 두 분단국간 주민들의 정치·경제·사회·문화 등 각 분야에서 격차를 해소하는 것을 말하며, 형식적 통합은 기본적인 통합의 뼈대를 완성하는 것을 말한다.³⁾ 이 중 형식적 통합은 바로 통일 국가의 법제도를 통해 이루어지게 된다. 그러한 점에서 형식적 통합은 곧 법제도의 통합과 같은 의미로 사용되기도 한다.

‘法統合’(Rechtsintegration)이라 함은 두 개 이상의 상호 이질적인 법체계(Rechtssystem) 내지 법질서(Rechtsordnung)를 단일한 법질서로 만드는 작업을 말한다. 법통합은 하나의 법질서가 다른 법질서를 대체하거나 또는 양자가 절충된 제3의 법질서가 새로이 만들어지거나 또는 어느 하나의 법질서가 절충·변형된 형태로써 다른 쪽에 부과되는 방식으로 이루어질 수도 있다.

법통합이 이상의 어떤 방식으로 추진되든 간에 중요한 것은 그것이 각종 법령과 제도의 통합만으로 끝나는 문제는 아니라는 사실이다. 법통합은 법통합에 관한 당사자간의 합의도출과정, 법통합을 위한 제도적·조직적·재정적 여건의 조성, 통합 이후 제기되는 새로운 법적 문제의 해결, 법령·제도의 통합 이외에 상이한 법체계와 법현실에 대한 상호 이해의 확보, 법의식·법학교육·법집행양식 등에 관한 법문화적 통합의 문제 등 여러 가지 복잡하고 어려운 과제를 포함한다.⁴⁾ 실제로 독

체계 통합의 기본방향을 강구해 보려는 하나의 시론적·종합적인 고찰에 불과하다. 따라서 세부적인 법통합의 내용과 방향은 추후 각 분야의 법전문가들과의 공동연구에 의해 계속 보충·발전되어야 할 것이다. 그럼에도 불구하고 남북통일시대에 진입하고 있는 현 단계에서 남북한의 법체계통합 방향을 검토하는 작업은 매우 의미있는 일이라고 하겠다. 한편 지면관계상 남북예멘의 법통합과정이 우리에게 주는 시사점과 남북한 법통합방향 모색에 관한 연구는 본고의 고찰대상에서 제외하였다. 이는 향후 별도의 연구를 통해 보완하기로 한다.

3) 황동언, “남북한 법제도 통합상의 과제,” 『통일』, 통권 제194호 (1997년 11월), p. 30.

일의 경우에 있어서 법통합 내지 법질서 통일의 달성은 ① 통일적으로 적용되어야 하는 법규 및 규범의 차원, ② 새로운 법적 상태에 상응해야 하는 제도와 구조의 차원, 즉 행정구조에 관한 법질서를 보장하고 시행하기에 적절한 제도와 구조를 만드는 차원, ③ 당해 국민 개개인의 개인적 존재의 차원, 즉 국민들이 스스로 새로운 법질서를 이해하고 그 법질서의 정신을 수용하며 이를 새롭게 변화된 법의식에서 발견하는 차원의 3가지 차원에서 이루어질 때 완성된다고 간주되었다.⁵⁾

법통합은 法同化(Rechtsangleichung)와 혼용되기도 한다. 법동화란 개념은 동서독의 정치적 통일을 실현한 법적 기초가 되었던 「독일통일 실현을 위한 독일연방공화국과 독일민주공화국간의 조약」(Vertrag zwischen der BRD und DDR ber die Herstellung der Einheit Deutschlands, 약칭 통일조약; 1990년 8월 31일 서명, 1990년 10월 3일 발효)의 제3장의 표제에서 사용된 용어이다. 그에 따르면 법질서의 통합과 더불어 구 동독지역의 법을 구 서독지역의 법에 일치시키는 것을 말하는 것이라고 한다.⁶⁾ 그러나 법동화는 주로 통일국가에 흡수 내지 합류되어 들어오는 지역(구 동독지역)에 흡수하는 측(구 서독지역)의 법을 확장적용하는 문제로서 여기에는 헌법(기본법)의 효력확장, 국제조약·협정의 효력 또는 공행정과 사법의 통합을 제외되어 있다. 그러한 점에서 법체계 내지 법질서의 통합을 의미하는 법통합과 구별되어야 한다는 견해도 있다.⁷⁾ 하지만 법동화는 통일에 따른 법통합과정에서 발생하는 것이기

4) 洪準亨, “통일 이후 남북한 법체계 통합방안에 관한 연구,” 『통일교육원 강의를 재구성한 발표문』, pp. 2~3.

5) Fritz Ossenbühl, *Rechtseinheit als Problem und Aufgabe der Wiedervereinigung Deutschlands*, 강태수 역, “통일된 독일의 문제와 과제로서의 법질서통합,” 『公法研究』, 제22집 제1호 (1994), p. 100.

6) 고영훈, 「獨逸統一에 따른 公法의 統合에 관한 研究」, 연구보고 94-9 (통일법제연구 1), pp. 69, 178. 우리 법무부도 ‘법동화’란 ‘서로 다른 法域間的 法체제를 동질화시켜서 궁극적으로는 법의 단일화(Rechtsvereinheitlichung)를 지향하여 가는 과정’이라고 정의하면서 이것은 법통합이라는 용어와 혼용될 수 있다고 보고 있다. 法務部, 『獨逸法律·司法統合概觀』, 法務資料 제165집 (서울: 法務部, 1992), p. 39.

때문에, 넓은 의미에서의 법동화를 법통합과 혼용하여도 큰 오류는 없을 것으로 생각된다.

Ⅲ. 통일독일의 법통합: 선행 법통합사례 연구

1. 독일통일의 방식과 헌법적 근거

서독의 헌법에 해당하는 基本法(Grundgesetz)에 의하면 독일통일의 방식으로는 두 가지가 가능하였다. 하나는 기본법 제23조 2문에 따라 실시되는 編入(Beitritt) 내지 加入의 방식이었다.⁸⁾ 이 방식은 동독이 서독의 헌법질서 하에 합류되어 들어오는 것으로서 서독이 동독을 흡수(Absorption)하는 통일방식이라고 할 수 있다.⁹⁾ 다른 하나는 기본법 前文과 제146조에 따라 ‘전 독일인의 자유로운 자기결정’에 의해 추진하는 통일헌법 제정방식이었다.¹⁰⁾ 이 통일헌법 제정방식은 양 독일이 합

7) 洪準亨, “통일 이후 남북한 법체계 통합방안에 관한 연구,” p. 2.

8) 서독기본법 제23조는 “본 기본법은 당분간 바덴, 바이에른, 브레멘, 대베를린, 함부르크, 헤센, 니더작센, 북라인-베스트팔렌, 라인란트-팔츠, 쉐레스비히-홀슈타인, 뷤르텐뷔르크-바덴 및 뷤르텐베르크-호헨졸레른 諸州에만 적용된다. 독일의 기타의 지역에 대하여는 그들의 가입 후에 효력을 발생한다”고 규정하고 있다. 權寧星, 『比較憲法學』 (서울: 法文社, 1982), pp. 359, 745.

9) 최대권 교수는 분단국 통일의 방식을 ① 강제적인 무력통일, ② 일방이 타방에 합류하는 방식의 흡수통일, ③ 합의에 의한 통일의 3가지로 유형화하고 있다. 崔大權, “統一論議의 法的 분석 -한민족공동체 統一方案을 중심으로-,” 『한민족공동체 統一方案의 實踐과 制度化研究』 (서울: 統一院, 1990), pp. 129~133 참조.

10) 기본법 전문에서는 “신과 인류에 대한 책임을 자각하고 민족적·국가적 통일을 유지하고, 단합된 유럽에서 평등한 권리를 가진 일원으로서 세계평화에 봉사할 것을 결의하며, 諸州의 독일국민은 헌법제정권에 의하여 과도기의 국가생활에 새로운 질서를 확립하기 위하여 헌법제정권력에 의하여 이 독일연방공화국의 기본법을 제정한다. 이 기본법은 참여하지 못한 독일인들의 문제도 다루었다. 모든 독일국

의하에 통일헌법을 채택, 통일을 추진하는 것이므로 승의에 의한 통일 방식이라고 볼 수 있다.

서독기본법상 가능했던 통일방식은 이 두가지였다. 그러면 실제로 독일 통일은 어떻게 이루어졌는가? 혹자는 독일통일이 기본법 제23조에 의거하여 이루어졌으므로 그것은 흡수통일이라고 주장한다. 그러나 이러한 주장은 독일통일의 한 면만을 보고, 다른 면을 보지 못한 것이라고 하지 않을 수 없다.

우선 서독은 제23조에 의해 통일을 추진하여 동독이 서독에 합류되어 들어 오는 방식으로 통일되었다. 그 결과 서독기본법이 동독에 확장적용되었고, 통일독일의 정치질서와 경제질서는 서독의 그것을 그대로 채택하였다. 그러한 점에서 독일통일은 내용적으로 볼 때 확실히 흡수의 면이 있음을 부인할 수 없다. 하지만 서독이 추진한 소위 흡수통일은 제국주의시대에 강제적·강압적인 방법으로 이루어진 흡수와는 다른 것이다.

양 독일은 통일과정에서 두 개의 조약을 체결하였다. 그 하나는 「화폐·경제·사회통합을 위한 조약」(Der Vertrag für die Schaffung einer Wirtschaft-, Währungs- und Sozialunion, 일명 국가조약; 1990년 5월 18일 서명, 1990년 7월 1일 발효)이고, 다른 하나는 전술한 바와 같이 동년 8월 31일 체결된 통일조약이다. 이것은 절차면에서 동서독이 대등한 수준에서 협의를 거쳐 합의통일을 이룩하였음을 말해주는 것이라고 하겠다.

결국 동서독의 통일은 내용상으로는 흡수통일, 형식적(절차면)으로는 합의통일의 양면성을 지니고 있다고 할 것이다.

민들에게는 자유로운 자기결정에 의하여 독일의 통일과 자유를 성취할 것이 요청되고 있다”고 규정하고 있다. 또한 기본법 제146조에서는 “이 기본법은 독일국민의 자유로운 결정으로 의결한 헌법이 효력을 발생하는 일자에 그 효력을 상실한다”고 규정하고 있다. 權寧星, 『比較憲法學』, pp. 347, 742, 763 참조.

2. 통일조약과 법통합의 일반원칙

통일조약은 제8조(연방법의 확장)와 제9조(계속 적용되는 동독법)에서는 동서독의 법통합에 관한 일반원칙들을 명시하고 있다. 그것은 첫째, 연방법은 통일조약 제1부속의정서에 예외조항을 두고 있지 않는 한 원칙적으로 동독지역에 확장 적용된다는 것, 둘째, 기본법상 주법의 규율사항에 해당하면 연방법과 (통일독일의) 국내에 직접 적용되는 유럽공동체법에 어긋나지 아니하는 구 동독법은 신가입주들의 주법으로 계속 유효하다는 것, 셋째, 기본법상 연방법의 규율사항에 해당되나 연방 전체에 걸쳐 단일하게 규정되지 아니한 사항에 대한 구 동독법은 연방 입법자에 의하여 별도의 입법조치가 있을 때까지 연방법 및 국내에 직접 적용되는 유럽공동체법에 어긋나지 아니하는 한 계속 유효하다는 것 등이다.¹¹⁾

다음으로 계속 유효한 구 동독법은 그 내용이 기본권의 본질을 침해하지 아니하고(기본법 제19조 제2항) 연방질서를 해치지 아니하는 한(기본법 제79조 제3항), 1992년 12월 31일까지 기본법 규정과 내용상의 차이를 둘 수 있도록 하고 있다. 그런데 1992년 12월 31일까지 기본법질서로의 완전한 조정 및 흡수가 이루어지지 못한 경우에는 당해 구 동독법이 기간만료로 즉시 효력을 상실하는 것은 아니고 잠정적으로 계속 유효하도록 하였다. 다만 그 때로부터는 구 동독지역에 관해서도 기본법규정의 전면적용을 받도록 하되, 헌법재판 등에 의한 헌법적 통제를 통해 언제든지 구 동독법에 대해 위헌판정을 하여 실효를 시킬 수 있도록 하였다.

한편 기본법 제2장(연방과 주), 제8장(연방법률의 집행과 연방행정), 제8장의 a(공동협력), 제9장(사법), 제10장(재정제도), 제11장(경과 및 종결규정) 등 국가권력의 편성과 통합기구 등에 관한 기본법 조항들은 1995년 12월 31일까지 구 동독에 대하여 그 적용이 배제되도록 하고 있다.¹²⁾

11) 통일조약 제8조 및 제9조. 法務部, 「獨逸 法律·司法統合概觀」, pp. 614~615.

12) 박수혁, 「남북한 법제통합방안」 통일연수원, 「통합업무 이해」, 통연

이상에서 보건대 독일의 법통합은 기본적으로 구 동독법을 서독의 기본법과 법제도에 동화시키는 ‘편입형’의 유형을 채택하면서도 잠정기간 동안 구 동독의 일부 법제를 허용하는 ‘예외 열거주의’를 인정하였다고 볼 수 있다.¹³⁾

3. 법제통합의 내용과 추진현황

1) 헌법의 통합

(1) 동서독의 헌법통합

동독주민이 자유의사에 의한 연방가입을 결정함에 따라 그에 대한 후속 조치로써 각자의 헌법 개정과 더불어 관련 법률의 제정·개정·보완 등 절차적 처리가 요구되게 되었다. 그리하여 동서독은 양 독일의 법통합을 추진하기 시작하였다. 법통합은 먼저 국가의 근본법·최고법인 헌법의 통합부터 실시되었다.

헌법의 통합은 통일에 앞서 동독이 그들의 헌법을 개정하여 양독의 통합에 대비하였고, 서독의 기본법에 따라 이루어지는 방식을 취하였다. 통일후 독일은 기본법을 개정하는 조치를 통해 헌법의 통합을 마무리 지었다. 헌법통합의 방향은 동독지역에 자유민주적·연방주의적·법치국가적 기본질서를 형성하고, 유럽공동체 내부의 법질서에 대한 존중을 기하며 사회주의적 법체계와 법의식, 도덕성 또는 이와 유사한 개념에 기초한 법규정의 적용을 배제하는 데 역점을 두었다.¹⁴⁾

96-8-20 (서울: 통일연수원, 1996), p. 54.

13) 구 동독의 법제가 서독의 법제로 통합 내지 동화되는 방법에는 두 가지가 고려될 수 있었다. 하나는 동독지역에 적용되는 독일연방의 법률목록을 만들어 상세하게 열거하는 방법이다. 이를 ‘적용열거주의’라고 한다. 다른 하나는 원칙적으로 독일연방의 모든 법률을 동독지역에 확장적용하되, 예외적으로 한시적 적용제외 또는 적용제한의 경우를 명시하는 방법이다. 이를 ‘예외열거주의’라고 한다. 독일의 경우는 통일조약에 의해 후자의 방법을 채택하였다. 위의 두 가지 방식은 서로 이질적인 법체계의 통합 내지 동화의 대표적인 방법으로 간주되고 있다.

아래에서는 동독의 헌법 및 관련 법령의 정비와 서독기본법의 개정에 관한 내용을 열기하기로 한다.

① 동독의 헌법개정 및 관련 법령 정비

베를린장벽 붕괴 후 동서독의 통일이 급속도로 추진되자 동독도 통일에 대비한 입법조치를 단계적으로 취하였다. 특히 동독은 국가조약과 통일조약을 체결함에 따라 동독헌법을 개정하는 한편, 여러 법률들을 제정하였다. 통일과정에서 단행된 주요한 입법조치는 다음과 같다.

- 1989.12.1
 - 헌법 제1조에 명시된 마르크스-레닌주의 국가이념을 삭제(사회주의 포기 및 다원주의 도입)
- 1990.1.12
 - 헌법 제12조 삭제(사적 소유 금지조항 폐지를 통한 사회주의적 소유 제도의 근본원리 변경)
 - 헌법 제14a조 신설(외국인에 대한 기업설립의 자유 및 노동자의 경영 참여권 보장)
- 1990.2.20
 - 헌법 제3조의 민족전선에 관한 규정 삭제
 - 헌법 제23조 개정(국방의무를 군 복무 이외에 사회봉사로 대체할 수 있는 헌법적 근거 마련)
 - 「선거에 관한 법률」, 「병역의무를 민간업무로 대체할 수 있도록 하는 법률」 제정
- 1990.3.6
 - 헌법 제44조 개정(노동조합의 정치적 중립성 및 합법적 활동 보장)
 - 헌법 제45조 개정(사회주의원리에 입각한 노동조합의 성격 삭제 및 노동조합의 법질서 형성에 적극 참여할 수 있는 규정 추가)
 - 「노동조합의 권리에 관한 법률」 제정
- 1990.3.18
 - 최초로 자유민주적 절차에 따른 총선거 실시
- 1990.4.5
 - 헌법 전문 삭제(사회주의헌법의 역사와 이념 배제)

14) 동서독간의 「화폐·경제·사회통합에 관한 조약」(일명 국가조약) 제2조 1항과 「지도원칙에 관한 공동의정서」 A. 일반적 지도원칙 I(총칙)의 1과 2 참조. 民族統一研究院, 「貨幣·經濟·社會統合에 관한 條約(上)」(서울: 民族統一研究院, 1994), pp. 4, 25; 고영훈, 「獨逸統一에 따른 公法の 統合에 관한 研究」, p. 70 참조.

- 헌법 제55조(인민회의 간부회), 제67조(국가평의회), 제79조(각료회의) 개정을 통한 국가기관의 권한 조정
- 헌법 제75a조 신설(대통령직의 신설)
- 「공화국 대통령의 법적 지위에 관한 법률」 제정
 - 1990.5.17
- 헌법 제41조 및 제43조(사회주의적 경영체, 도시·자치단체·자치단체연합)와 제81조~제83조(지방의회) 삭제
- 「지방자치단체에 관한 법률」 폐지
 - 1990.6.17
- 동독헌법의 개정과 보충에 관한 법률」 제정
 - 1990.7.22
- 「신연방 주설치법」 제정
 - 1990.8.31: 통일조약 체결
 - 1990.10.3: 동서독의 정치적 통일 실현¹⁵⁾

② 서독 기본법의 개정 및 헌법통합

통일조약의 효력발생으로 독일통일이 실현됨에 따라 기본법이 구 동독 지역에 확장적용되게 되었다. 그리고 통일조약 조약 제2장에 따른 후속 조치로써 -동시에 유럽연합과의 관계를 고려한 내용 개정도 포함하여- 기본법의 일부 내용이 개정 또는 폐기되었다. 기본법의 개정·폐지 또는 신설에 관한 내용을 시기 순으로 중요한 것만 지적하면 다음과 같다.

- 1990.10.3: 동서독의 정치적 통일 실현(통일조약 발효일)과 기본법 개정
 - 기본법 전문 개정
 - 기본법 제23조 폐기(동독의 가입으로 기본법의 적용영역 제한에 관한 조항 불필요)
 - 기본법 제135a조 2항(동독의 채무와 미해결 재산문제 처리를 위한 기본원칙) 신설
 - 기본법 제143조(1992년 12월 31일 또는 1995년 12월 31일까지 구 동독지역에 대한 헌법적용의 예외 인정) 신설
 - 기본법 제146조(독일통일의 달성 및 전체 독일국민에 대한 적용) 개정
 - 1992.12.21

15) 1989년 가을의 시민혁명 후 동독헌법의 개정과정 및 내용에 관해서는 Rudolf Schuster (Hrsg), Deutsche Verfassungen (München: Goldmann, 1992), pp. 367~390; 張明奉, 「분단국가의 통일헌법 연구 - 독일과 예멘의 통일사례와 자료-」 (서울: 국민대 출판부, 1998), pp. 89~92; 박수혁, “남북한 법제통합방안,” p. 50 참조.

- 기본법 제23조(유럽연합의 실현, 연방의회와 연방참사원의 참여) 신설
- 기본법 제24조 1a항(연방정부 동의하에 각 주의 인접한 국제기관에 대한 국가고권 이양) 신설
- 기본법 제45조(연방의회 산하에 유럽연합분과위원회 설치) 신설 등
 - 1993.5.29
- 기본법 제16조 2항 2문 삭제: 제16a조의 신설로 중복되는 결과
- 기본법 제16a조(정치적 박해자의 비호권) 신설¹⁶⁾

(2) 영역(신연방주)의 재편

동독은 분단시절인 1952년에 기존 5개 주(Land)를 해체하고 15개 지구(Bezirk)로 개편한 바 있었다. 그러나 독일은 통일 후인 1990년 10월 14일 「신연방 주설치법」을 새로이 제정하여 구 동독지역에 브란덴부르크, 메켄부르크-포어포메른, 작센-안할트, 작센, 튀빙겐 등의 5개 주를 신설하였다. 「신연방 주설치법」에서는 5개 주에 대한 지역적 구성, 연방과 주의 입법권, 연방행정 및 법률의 시행, 행정권의 경과규정, 연방과 주의 재정주권, 주의 협력을 위한 경과규정 등을 마련하였다.¹⁷⁾ 이후 이들 5개 주는 연방국가인 통일독일 하에서 각각 주헌법을 제정하였다.

-
- 16) Werner Weidenfeld/Karl Rudolf Korte (Hrsg.), *Handbuch zur Deutschen Einheit* (Frankfurt/Main: Campus Verlag, 1996); 임종현 · 신현기 · 백경학 · 배정환 · 최필준 옮김, 「독일통일백서」 (서울: 한겨레신문사, 1998), pp. 537~554 참조; 張明奉, “獨逸統一過程에 대한 憲法的 考察과 統一 3年後의 憲法狀況,” 『韓國統一政策研究論叢』(韓國統一政策研究會), 제2권 (1993), pp. 34~36; 張明奉, 「분단국가의 통일헌법 연구 -독일과 예멘의 통일사례와 자료-,」 pp. 75~78; 權寧高, “獨逸統一 以後의 基本法 改正,” 憲法裁判所, 『獨逸統一關聯聯邦憲法裁判所の 判例 및 基本法 改正에 관한 研究』, (서울: 憲法裁判所, 1996), pp. 261~366; 박영도, 「독일통일과 기본법의 개정」, 외국법제분석 95-2 (서울: 한국법제연구원, 1995), pp. 1~73 참조.
- 17) Rudolf Schuster (Hrsg.), *Deutsche Verfassungen*, pp. 384~390 참조.

(3) 선거

본래 서독의 연방선거법은 다수선거대표제와 비례대표선거제를 병행하여 적용하고 있다. 이 법은 전체 유효투표의 5% 이상을 득표하거나 지역구에서 3명 이상의 당선자를 낸 경우에만 비례대표의 의석배분에 참여할 수 있도록 규정하고 있다. 그런데 1990년 8월 3일 체결된 『동서독간의 독일연방회의 제1차 전독선거 준비 및 시행에 관한 조약』(Der Vertrag zur Vorbereitung und Durchführung der ersten gesamtdeutschen Wahl des deutschen Bundestages zwischen der BRD und DDR, 일명 선거조약)에 의하면 이러한 연방선거법상의 5% 저지조항(5% Sperrklausel)을 전 독일에 적용하는 한편, 연합공천을 인정하였다. 그러나 독일연방헌법재판소는 이 제도가 정당 및 선거단체간의 선거기회 균등권을 침해한다는 이유로 1990년 9월 29일 선거조약에 대하여 위헌이라고 판결한 바 있었다.¹⁸⁾

이에 따라 통일독일은 1990년 10월 8일 제10차 연방선거법 개정법률에 의해 연방선거법을 개정하고, 전 독일총선의 일자를 12월 2일로 확정하였다.¹⁹⁾ 새로 개정된 연방선거법에서는 독일을 통일 이전의 동서 양지역으로 구분하여 12월 2일 실시되는 선거에 한하여 5% 제한규정을 구 동독지역에는 적용하지 않기로 하고, 구 동독지역에서는 정당간 연합과 연합공천(연합후보명단 작성)이 가능하도록 하였다.²⁰⁾ 이러한 구 동독

18) 法務部, 『獨逸 法律·司法統合概觀』, p. 65; 박수혁, “남북한 법제통합방안,” p. 52.

19) 주독 한국대사관, “통독선거를 위한 동서독간 선거협약,” 내부자료(1991).

20) 朴鍾喆, 『統一韓國의 政黨制度和 選舉制度』, 연구보고서 94-12 (서울: 민족통일연구원, 1994), p. 42. 이에 따라 1990년 8월 동서독의 기민당과 사민당간의 합의로 정당의 존폐위기를 맞았던 군소정당들이 공정한 경쟁 속에서 선거를 치를 수 있게 되었다. 특히 1990년 3월 18일 동독 자유총선거에서 독일연합이 압승을 거두는 데 공헌한 독일사회동맹과 민주개화당 등 군소 보수정당들이 전독의회에 진출할 수 있게 되었다. 金瑩允·余仁坤·黃炳惠, 『統一獨逸의 分野別 實態研究』, 연구보고서 92-01 (서울: 민족통일연구원, 1992), pp. 67~68.

지역에 대한 배려조치가 있는 후 1990년 12월 2일 통일독일에서 최초의 총선거가 실시되었다.

2) 개별 법의 통합

독일통일에 의해 법률의 동화 및 법통합이 추진됨에 따라서 구 서독의 5,500개 이상의 연방법률들이 구 동독지역에 확장적용되게 되었다. 통일독일은 구 동독법 중 주의 관할사항에 대해 규정한 것은 일부 개정 작업을 거쳐 신설 주의 법으로 계속 유효하도록 조치였다. 그리고 구 동독법 중 주의 관할사항이 아닌 것을 규정한 법률이더라도 기본법의 원리에 반하지 않는 한 계속 효력을 부여하도록 하였다. 이하에서는 통일독일이 구 동독지역 주민들에게 새로운 법을 시행·적용함에 있어서 얼마만큼의 배려를 하였는가 하는 점과 더불어, 제한적이거나 일부 구 동독법에 대해서도 계속적인 유효성을 인정했다는 사실을 분야별로 나누어 간단히 지적하기로 한다. 그러나 법의 골격만을 지적함으로써 극히 피상적인 설명에 지나지 않지만, 이것도 나름대로의 의미를 갖는 것이라고 생각된다.

(1) 내무분야

독일은 통일후 서독법 중 「망명자지원법」, 「동독 및 동베를린과의 통상 교역통계법」 등은 동독에 적용하지 않았다. 「연방선거법」 등은 개폐절차를 거쳐, 그리고 「정당법」 등은 별도기준에 따라 동독지역에 적용하였다. 한편 동독법 중에서 「주선거법」은 통일 후에도 계속 유효하였다. 통일 후 지금까지 독일은 「연방선거법」, 「정당법」, 「연방 군공무원조정법」, 「주민신고법」, 「공무원연금법」 등을 개정하여 양 독일의 법통합을 추진해 왔다. 그리고 과거청산을 위한 자료 보전을 위해 「슈타지문서관리법」을 개정하기도 하였다.

(2) 사회·복지·교육분야

독일은 통일후 서독법 중 「공무원해고 고지기간에 관한 법률」, 「생계비 선지급법」 등은 동독지역에 적용하지 않았다. 「선원법」, 「육류위생법」,

「연방자녀부양법」, 「대학건축촉진법」 등은 개폐절차를 거쳐, 그리고 「임금계속지급법」, 「모자보호법」, 「교육보조금령」 등은 별도기준을 마련하여 구 동독지역에 적용하였다. 동독법 중 「고용촉진법시행령」, 「생계보장령」은 통일 후에도 계속 유효하도록 조치하였고, 「노동법」, 「사회보험관리법」 등의 경우 별도의 새로운 기준을 마련하여 구 동독지역에 적용하였다.

통일 후 독일은 지금까지 「사회법」, 「생계비 선불법」, 「연방원호법」, 「급부제공·조정에 관한 법률」, 「노동촉진법」, 「사회복지법」, 「신연방주내 사회보험재산문제 처리에 관한 법률」, 「해고기간법」, 「묘지법」, 「연방교육촉진법」, 「직업교육촉진법」 등을 개정하여 노동·사회분야와 더불어 청소년·여성·보건복지분야에서의 법통합을 추진하고 있다.

(3) 경제·재무분야

독일은 통일후 서독법 중 「유가증권에 관한 법률」, 「전기공급법」 등은 동독에 적용하지 않았다. 「공인회계사법」, 세금관련 법규 등은 개폐절차를 거쳐, 「맥주세법」, 「연방광산법」 및 섬유표시법 등은 별도기준을 마련하여 구 동독지역에 적용하였다.

한편 동독법 중에서 「저축은행법」 등은 계속 구 동독지역에 유효하도록 조치를 취하였다. 그리고 「베를린국립은행법」, 「대외경제, 자본 및 지불거래에 관한 법」 등은 개폐절차를 거쳐, 「동독예산법」, 「지방자산법」, 「약품정가령」 등은 별도기준을 마련하여 구 동독지역에 적용하였다.

통일후 독일은 지금까지 「기업사유화에 있어서 장애제거 및 투자촉진을 위한 법률」, 「예산법」, 「동독지역 투자장애요인제거에 관한 법률」, 「연대협약법」, 「독일통일기금의 재원확보에 관한 법률」, 「신탁관리청기체법」, 「동독재정정리법」, 「보상 및 조정급부법」 「특허법」 등 경제·재무분야의 법률을 제정 또는 개정함으로써 법통합을 지속적으로 추진하고 있다.²¹⁾

21) 박수혁, “남북한 법제통합방안,” pp. 61~66 참조.

(4) 법무·사법분야

독일은 통일후 서독법 중 민사법과 형사법분야의 법령들은 원칙적으로 동독지역에 확장적용하였다. 다만 형법의 경우 통일전 서독은 의사에 의한 시술의 경우를 제외하고 낙태를 범죄로 처벌함으로써 엄격히 제한하였으나, 동독은 낙태를 자기결정권의 한 내용으로 인정, 광범하게 허용하였다.²²⁾ 이러한 차이는 1992년 12월 31일까지 과도적으로 허용되었다. 이후 동서독 형법의 완전통합이 이루어졌다.

통일 후 독일은 지금까지 법무분야에 있어서 「임대차법」, 「형법」, 「SED불법행위청산법」 등을 제·개정하여 법통합을 추진해 왔다. 「부당경쟁방지법」의 경우에는 별도기준을 마련하여 구 동독지역에 적용하였으며, 동독법 중에서 「특별투자에 관한 법률」 등은 계속 유효하도록 하였다. 그러나 「토지거래규정」 등은 개폐절차를 거쳐, 그리고 「변호사법」 등은 별도기준을 마련하여 구 동독지역에 적용하였다.

한편 독일은 통일의 기본원리인 연방국가주의원칙에 따라 중앙집권적 구 동독조직을 점진적으로 해체하고 각주의 사법고권 아래 재편을 추진하는 방법으로 사법제도 통합을 추진하였다. 먼저 서독의 「재판소구성법」이 구 동독지역에 확대·적용되게 되었다. 이에 따라 통일 후 구 동독지역에서도 원칙적으로 3심제도가 채택되게 되었다(종래 구 동독에서는 2심제도가 채용되었음).

사법통합의 결과 구 동독의 최고법원과 법무부, 그리고 대검찰청은 모두 폐지되었다. 업무성격에 따라 구 동독 최고법원 소속 조직·인원 등의 재편작업은 연방법무부가, 계속중인 사건의 관할 재조정 및 사건 이관작업 등은 연방대법원이 분담하여 수행하였다.

그리고 연방법무부의 위임에 의하여 동베를린에 파견된 연방검사의 지휘하에 대검찰청 재편작업을 진행하였다(대검찰청 폐지시 잔존인원 141명중 43명 6개월간 한시적으로 근무). 구 동독의 대검찰청에 계속중인 사건은 연방법원조직법, 형사소송법의 규정에 따라 연방 또는 각주 검찰청에서 인수·처리하였다. 연방검찰청의 관할은 통일조약 발효와

22) 法制處, 「獨逸統一關係法研究(Ⅱ)」(서울: 法制處, 1992), pp. 124~125.

동시에 구 동독 전지역으로 확장되었고, 구 동독의 법무부는 해체되어 각 신설 주정부 산하의 주 법무부로 변용되었다(통일조약 제13조 제1항).

한편 구 동독에는 행정·재정·노동·사회사건 등을 독자관할하는 특별법원이 존재하지 않았었다. 이러한 점을 감안하여 독일은 과도적 조치로서 기존 14개 군법원과 5개 지구법원에 설치된 특별부에서 사건별로 재판권을 행사하다가 그 후 독자적 법원으로서 특별법원을 설치하였다.²³⁾

4. 우리에게 주는 시사점

서독은 통일 전에 법적 측면에서의 통일대비에 소홀함이 없었고, 통일 과정에 있어서도 법치주의원리에 충실하게 내적 통합을 추진하였다. 이것은 동서독간에 서로 상이한 정치·경제·사회·문화 등 체제 전반의 통합은 법률이라는 규범형식에 의해 실시되며, 내용적으로도 법률에 의해 확정된다는 가장 기본적인 사실을 독일이 잘 인식하고 있었기 때문이라고 하겠다. 말하자면 독일통일은 법적 접근과 대비의 중요성을 새삼 깨닫게 해 준 사건이었다고 할 수 있다.²⁴⁾

실제로 독일은 법치주의에 입각한 통일을 통해서 신속하게 민족통합을 이룰 수 있었고, 통일후유증을 줄일 수 있었다. 이러한 사실은 우리의 경우에도 법치주의에 충실하게, 그리고 질서있게 국가통일, 민족통합을 추진해야 함을 말해 주는 것이라고 하겠다. 왜냐하면 정치·경제·사

23) 이에 관한 보다 자세한 내용에 관해서는 Peter Rieß, “Über die Wiedervereinigung der Justiz in Deutschland,” 법원행정처, 「통일을 준비하는 법조 -결과보고서-」, 근대사법 100주년 기념 심포지엄 자료집 (사법정책 보고자료 95-II) (서울: 법원행정처, 1995), pp. 57~94; 法務部, 「獨逸 法律·司法統合概觀」, pp. 221~293; 法務部, “동서독 법률사법통합 현황 및 남북관계 진전에 따른 법적 문제,” 「統一法 基本資料 (II)」 (서울: 法務部, 1994), pp. 442~454; 통일원, 「독일통일백서」, 통독과정연구 94-IV (서울: 통일원, 1994), pp. 64~86 참조.

24) 위의 책, p. 479.

회·문화·군사 등의 이질적인 체제와 제도는 비법과 힘에 의해서가 아니라 법적 틀에 의해서 통합을 추진할 때 남북한 주민들에게 예측가능성과 법적 안정성을 제공할 수 있고, 또한 그것이 평화적이고 안정적인 통일을 가능케 하는 길이기 때문이다.

아울러 독일통일의 법통합과정은 흡수당하는 쪽(동독)의 법질서 적응작업과 흡수하는 쪽(서독)의 유연한 법질서 개정작업이 형식논리보다는 실질내용에 중점을 두고 추진되었음을 보여주고 있다. 그리고 그럴 때만이 이질적인 사회에서 반세기 동안 살아온 양 독일주민들간에 내적 통합이 가능하다는 사실을 말해 주고 있다. 이와 관련, 독일이 수년여에 걸친 기본법의 개정을 통해 국가기본질서 형성에서 소외된 국민계층이 없도록 배려한 것은 특히 주목을 요한다.²⁵⁾

한편 독일은 양 독일의 법통합 및 사회동화를 추진함에 있어서 법제도와 재정지원 등의 유형적 요소 외에도 독일인들의 공통된 의식구조 등 심리적 요소를 중시하였다. 이 점은 향후 통일을 추진할 때 우리가 북한주민들의 의식구조와 북한사회에 널리 통용되고 있는 관습법의 존재를 고려해야 함을 말해주는 것이라고 평가할 수 있다.

또한 독일의 법통합은 많은 구 서독 행정인력의 구 동독지역 파견과 이를 위한 재정적 뒷받침이 효과적으로 작동되었기에 신속하게 추진될 수 있었다. 이러한 사실은 남북통일이 신속하고도 무리없이 이루어지기 위해서는 신속한 재정투입과 더불어 법통합의 추진을 위한 전문인력의 확보 및 교육이 필요함을 말해준다고 할 것이다.

25) 독일통일 당시 사민당과 진보적인 학자들은 새로운 독일헌법의 제정이 구 동독 주민들에게 새로운 국가적 기본질서 형성에 독일국민으로서 동등하게 참여하도록 함으로써 서독주민들에 대한 열등감을 해소하고 국민적 통합을 이룩하는 데 기여할 수 있을 것이라는 주장이 강하게 개진되었었다. 이러한 사실에 비추어 볼 때 일련의 기본법 개정은 독일이 기본법 제146조에 의한 통일헌법 제정방식이 아니라 제23조에 의한 동독가입방식에 따른 통일을 추진함에 따른 사회적 비판을 합리적 수용, 헌법적으로 반영한 조치라고 풀이된다. 기본법 제146조에 의한 독일통일방식의 타당성 논의에 관해서는 張明奉, “獨逸統一過程에 대한 憲法的 考察과 統一 3年後의 憲法狀況,” pp. 43~49 참조.

이상과 같은 점에 유념하여 우리는 정치, 행정, 경제, 사회, 문화, 군사 등 각 분야에 걸쳐 독일 법통합의 세부적인 추진과정을 면밀하게 추적하는 한편, 관련 법제의 변천과정을 분석·정리하는 것이 필요하다고 하겠다. 이러한 작업은 향후 통일이 실현되었을 때 남북한의 세부적인 법제통합계획 수립에 상당한 도움이 될 것으로 판단된다.

IV. 남북한의 법통합방향

1. 남북한의 법체계

남한은 정치적으로는 개인주의와 자유(민주)주의, 그리고 경제적으로는 자본주의, 즉 사적 소유에 기초를 둔 시장경제를 기본으로 하고 있다. 그 결과 남한에서는 자유와 사적 소유(사유재산권의 보장)를 최대한 인정하는 방향으로 법체계가 확립되어 있다. 남한의 경우 주권은 정치적·이념적 통일체로서의 전체국민에게 있으며, 국민주권의 실현을 위한 방법으로 代議制(간접민주정치)를 원칙으로 채택하고 있다. 다만 예외적으로 국민(주권행사자 내지 국가기관으로서의 국민)은 국민투표에 의해 직접 주권을 행사하는 경우도 있다. 남한은 권력분립의 원칙, 입헌주의와 법치주의를 채택하여 국가권력의 집중과 남용을 방지하는 한편, 국민의 기본권을 최대한 보장하기 위해 노력하고 있다. 이렇게 볼 때 남한에서는 법을 인권의 존중·보호 및 사회질서 유지를 위한 독자적이고 독립적인 가치를 갖는 가치체계로 인식하고 있다고 할 수 있다.²⁶⁾

반면 북한은 정치적으로는 집단주의와 단체주의, 그리고 경제적으로는 사회주의, 즉 공공소유 내지 사회적 소유(국가 및 협동단체소유)에 기반을 둔 계획경제를 기본으로 하고 있다. 북한에서는 프롤레타리아독재 원칙하에 북한(조선민주주의인민공화국)의 주권이 노동자·농민·근로인테리와 모든 근로인민에게 있다고 명시하고 있어 주권자의 범위를 무산계급으로 국한하고 있다. 북한에서는 공민의 의무가 지나치게 많아 반입헌주의적 요소가 되고 있다. 한편 북한은 사회주의헌법에서 노동당

26) 황동언, “남북한 법제도 통합상의 과제,” pp. 30~31.

의 초헌법적 지위와 당규약 및 교시의 최고규범성을 명문화하고 있다. 이는 북한 법제도의 입헌주의성을 훼손하는 것으로 간주되고 있다. 북한에서 법이란 소위 계급투쟁과 프롤레타리아독재를 위한 무기로서 맑스레닌주의 국가이론과 법이론에 준거하여 당규약과 김일성 부자의 교시의 최고규범성 내지 어떠한 범형식에 대한 우월성이 제도적으로 보장되고 있다.²⁷⁾ 그리고 재판은 당의 사법정책에 충실하게 복무하는 수단에 불과하여 법과 재판의 독자성이 철저히 부정되고 있다. 요컨대 북한에서는 법이 정치의 시녀로서 사회주의적인 사회질서의 유지를 위하여 존재하는 도구적 성격이 강하다고 할 것이다.²⁸⁾

이와 같이 현재 남북한의 법체계는 현상형태 면에서 너무나 이질화되어 공통점을 찾을 수 없는 상극적·대립적인 것처럼 보인다. 하지만 통일을 추진하는 과정에서 우리는 남북한 법의 이질성과 동질성을 발견하여 가능한 범위 내에서 하나의 통일법으로 동화·수렴하는 노력을 기울여야 할 것이다.

2. 통일한국의 이념과 기본질서

통일한국의 범통합을 지도하는 기본원리는 통일한국이 지향하는 국가이념에서 도출된다. 그러한 국가이념은 통일한국의 헌법에 반영되게 될 것이다. 필자는 통일한국이 지향해야 할 이념적 가치, 국가의 지도이념을 인권과 평화의 두가지로 규정하고 싶다.²⁹⁾ 인권은 인간에 대한 사랑, 특히 북한주민들을 귀하게 여기는 존중의 마음에서 출발할 때 충분

27) 최종고 교수는 북한을 법치국가라기보다는 교시국가라고 규정하면서 북한에서 법은 장식물과 같은 ‘죽은 법’이라고 말하고 있다. 최종고, 『북한법』 (서울: 박영사, 1993), pp. 452~453.

28) 민족통일연구원, 『북한인권 백서 1996』 (서울: 민족통일연구원, 1996), pp. 31~36; 통일연구원, 『북한인권 백서 2000』 (서울: 통일연구원, 2000), p. 32.

29) 제성호, “통일한국의 바람직한 법제도에 관한 원론적 연구”에 대한 토론내용, 국가정보연수원, 『바람직한 통일국가의 모형』, 제2회 국가정보학술회의 (서울: 국가정보연수원, 1997), pp. 92~93.

하게 보장받을 수 있다. 평화는 서로 이질적인 사회구성원들이 공존하며 이기적인 만족을 추구하기보다는 상호 양보의 미덕을 발휘하기로 하는 사회적 합의를 이룰 때 가능한 것이다. 그렇지 않고 어느 특성의 지역·집단·세력·계층이 자신들의 이익을 극대화하려 할 경우 평화는 깨질 수밖에 없다.

이러한 두가지 이념적 가치의 기초 위에서 통일한국의 헌법질서는 개인의 자발성과 창의성을 존중하는 정치적·경제적 민주주의를 그 중심축에 두어야 할 것이다.

먼저 정치적인 측면에서는 개인의 자율성을 최대한 존중하면서 집단의 이해가 양립할 수 있는 정치적 다원주의가 정착되어야 한다. 그리고 권력의 지나친 집중을 회피할 수 있는 수단이 필요하다. 이를 위해서는 엄격한 권력분립의 원칙이 확립되어야 한다. 권력분립은 권력의 집중과 남용을 방지하는 외에 기본적 인권의 보장을 제도적으로 뒷받침하는 원칙이라는 점에서 통일헌법에서 반드시 명문화되어야 한다.

이와 함께 ‘풀뿌리 민주주의’의 구현인 지방자치제도가 확립되어야 한다. 지방자치는 지방화·세계화라는 국제적 추세에 부합하는 것일 뿐만 아니라 남북한 통합에도 긍정적인 면이 있다. 왜냐하면 남북한의 정치·경제·사회적 격차가 상당한 경우 법적 통합 뿐만 아니라 실질적 통합을 이루어내기는 힘들다. 따라서 지방자치제도를 완충적 장치로 사용하여 지역적 독자성을 부여함으로써 남북한의 통합을 진전시킬 수 있을 것이다.³⁰⁾

다음 경제적인 측면에서는 개인의 자유를 폭넓게 인정하되, 공공의 이익이 결부된 경우 적절한 제약을 가할 수 있는 공정하고 효율적인 시장제도가 형성되어야 한다. 이를 위해서는 법제도 속에 사적 소유제도를 기본적으로 확립함과 동시에 공공의 이익이 결부된 경우 공유제도의 적절한 도입이 필요하다.³¹⁾

30) 황동언, “남북한 법제도 통합상의 과제,” p. 34.

31) 위의 논문.

3. 통일한국의 법통합방향

1) 기본방향

전술한 바와 같이 통일한국의 이념적 가치를 인권과 평화라고 할 때 통일한국의 법질서는 총체적으로 이 두가지 가치의 구현을 목표로 해야 한다. 남북한의 법통합은 남북한 주민들의 인권보장과 평화 유지를 목표로 하여 구체적으로 다음 몇가지의 방향성을 가지고 추진할 수 있을 것이다.

첫째, 통일한국의 법질서는 ‘인간존중주의’에 바탕을 두어야 한다. 인간의 존엄과 가치의 존중, 즉 통일한국을 구성하는 개개인의 인격발현을 보장하는 법질서이어야 한다. 인간존중주의는 자유민주주의, 실질적 법치주의, 사회적 시장경제, 복지국가주의, 다원주의와 상통하는 것이다. 그러므로 남북한간의 법통합은 자유민주주의와 사회적 법치국가질서에 입각해서 추진해야 한다.

둘째, 현재 남한법은 자본주의사회를 기반으로 하는 개인주의적인 법이고, 북한법은 사회주의를 기반으로 하는 주체사상의 법으로서 서로 상극적인 관계에 있다. 이러한 극단적인 법체계가 서로 대립해 있다는 것은 민족적 불행이지만, 그럼에도 불구하고 남북한 법통합시에는 이러한 법체계의 이질성 속에 최대한 한국적 공통성을 찾으려 노력해야 한다.

셋째, 통일후 민족구성원이 7,000만 명 이상으로 늘어 나게 되는 바, 통일한국의 법질서는 7,000만 겨레에 대하여 최대다수의 최대행복(인권보장)을 구현하는 것이 되어야 한다. 이는 자유와 평등이라는 두가지 법의 목적을 적절하게 조화시키면서 최대한의 효율성을 만들어낼 때 가능한 것임은 두말할 필요도 없다. 예컨대 북한정권 하에서 불법몰수된 토지의 원소유자 반환여부에 관해서는 일부 실향민들의 반환에 대한 애착, 재산권 보장의 관점에서 접근해서는 안된다. 그것은 상대적으로 훨씬 더많은 북한주민들의 생존권을 위협할 뿐더러 북한지역 투자 유치를 통한 북한경제 재건과 남북한 경제통합에 부정적인 작용을 할 것이기 때문이다.

넷째, 통일한국의 법질서는 분단의 상처를 치유하고 실질적인 민족통합(유·무형의 내적 통합)을 이룩하면서도 통일후유증을 최소화하는 것이

어야 한다. 이는 법질서가 남북한 주민간은 물론 이해집단간의 사회적·심리적 갈등을 줄임으로써 통일한국의 평화와 안정, 질서에 이바지해야 한다는 것을 말한다.³²⁾ 남북한 법통합에 따른 후유증을 극소화하기 위해서는 법적 안정성 보장 차원에서 일정한 사항에 대해서는 경과조치(경과규정)를 취할 필요성이 있다.³³⁾

다섯째, 남북한 법통합은 반세기 이상에 걸친 남북한 주민들간의 적대 의식 심화와 민족이질화, 그리고 법체계의 상위성을 고려할 때 점진적이고 단계적으로 추진하도록 하는 것이 보다 현실적이다. 이는 남북한 법통합시 과도기의 설정이 필요함을 의미하는 것이다. 그러나 동시에 상호 모순되는 이야기이지만 점진적으로 법통합을 실시하더라도 전체적으로 그 기간(과도기)은 최대한 단축하여 신속하게 추진해야 할 것이다.

이상의 방향성을 고려할 때 남북한의 법통합은 기본적으로 대한민국 법질서의 북한지역에 대한 확장적용이 불가피할 것이다. 이는 흡수통일의 경우에는 의심의 여지가 없다. 남북한이 통일헌법을 채택하여 합의 통일을 하는 경우에도 우리의 법질서를 근간으로 하여 법통합을 추진하는 것이 타당할 것으로 보인다. 왜냐하면 자유민주주의와 시장경제질서는 이미 세계사적으로 그 보편성이 널리 인정을 받고 있으며, 남북한 주민들의 절대다수가 지지하는 국가이념 내지 국가구성원리가 될 것이기 때문이다. 물론 남한법의 일방적이고 절대적인 북한지역에의 적용은 곤란하며, 독일의 경우에서 보는 바와 같이 어느 정도의 변용과 조정을 통한 동화가 요구된다고 할 것이다.³⁴⁾

32) 제성호, “통일한국의 바람직한 법제도에 관한 원론적 연구”에 대한 토론내용,” p. 93.

33) 통일후 북한지역에서 북한주민들을 위한 경과조치가 필요한 법령으로는 신분관계법령, 공해 관계법령, 자동차관리법령, 도로교통법령 등을 예시할 수 있을 것이다.

34) 이와 관련, 독일의 경험은 우리에게 많은 교훈을 주고 있다. 통일 이후 구 동독지역의 주들이 추진한 방대하고 급속한 입법활동에 따라 여기에 새로운 법제, 특히 구 서독 파트너주들의 법제들이 대거 도입되었다. 그러나 법치국가적 입법절차를 구축하기 위한 구 서독 파트너주들

2) 세부적인 법통합방향

(1) 헌법 · 정치분야

남북한 헌법의 통합방향은 자유민주주의와 대의제(의회민주주의), 정치적 다원주의와 복수정당제, 사회적 시장경제질서, 분배적 평등과 복지경제체제, 국제평화주의와 국제협조주의를 근간으로 이루어져야 할 것이다.³⁵⁾

현재 우리 헌법의 효력은 전 한반도에 미치도록 되어 있으므로 헌법의 북한지역 확장적용을 기본으로 해도 법리적으로 큰 무리는 없다. 이러한 방안은 특히 자유민주주의적 방식의 흡수통일의 경우 타당한 것이 될 것이다. 다만 독일의 경우에서처럼 일단 우리 헌법을 근간으로 하여 통일을 추진하되, 통일 후 지속적으로 헌법을 개정·개혁함으로써 민족의 내적 통합에 기여하는 한편, 통일한국의 기본질서 창출과정에서 북한주민들이 소외되지 않도록 배려해야 할 것이다.

반면 합의통일의 경우 우리 헌법의 무조건적인 대북한 확장적용은 곤란할 것이다. 이 때에는 우리 헌법을 중심으로 남북한 헌법의 동화를 추진하는 기초 위에서 일정한 조정과 적응의 절차를 거쳐야 할 것이다. 물론 이와 관련해서 통일헌법의 제정도 고려할 수 있을 것이다.³⁶⁾ 그리

의 협조에도 불구하고 이들이 일종의 「후견」(Bevormundung) 또는 「꼭두각시놀음」(Gängelei)과 같은 역할을 수행하게 되었다. 또 이들의 협조를 통해 도입된 새로운 법제도들이 각 지역의 특수한 실정을 충분히 고려하지 않은 채 무분별하게 채용됨으로써 결국 주민들의 불신을 조장하는 결과를 초래하고 말았다. 이러한 점을 고려하여 남한의 자유민주적·법치국가적 법질서를 북한지역에 확대적용하되, 일정한 정도의 조정과 적응은 반드시 필요하다고 하겠다.

35) 張明奉, “南北韓 統一에 對備한 憲法的 對應方案,” 『南北統一에 대비한 法的 對應方案』, 제6회 법제 세미나 (서울: 한국법제연구원, 1995), pp. 15~30; 박수혁, “南北韓 憲法統合에 관한 고찰 -東西獨 憲法統合의 경우와 비교하여-,” 시립대학교 법률행정연구소, 『남북통일과 법제도』, '97 법률행정연구소 학술세미나, 1997.11.28, pp. 11~29 참조.

36) 통일헌법의 제정은 남북한 헌법체제의 이질성을 극복하여 헌법체제의 가치적 공감대를 형성하게 될 때 가능하다. 통일헌법은 남북한에 존

나 통일헌법 제정의 경우에도 헌법통합의 방향은 앞에서 지적한 것과 근본적으로 달라지지 않을 것으로 생각된다.³⁷⁾

남북통합의 과정에서 헌법적으로 고려해야 할 사항으로 다음 두 가지를 들 수 있다. 첫째, 북한주민의 대거 월남에 따른 주택 부족, 실업사태, 범죄 증가, 사회보장 및 보호문제 발생과 같은 후유증을 줄이기 위해서 일시적으로 군사분계선 통과와 규제 등 남북한간에 거주이전의 자유를 제한할 필요가 있다는 것이다. 둘째, 북한주민의 삶의 터전과 생존권을 보장하고 북한경제 재건을 우선적인 국가목표로 설정할 경우 북한지역 내의 토지·건물에 대한 실향민의 사유재산권 보장(반환 또는 보상) 요구에 대해서도 일정한 제한을 가할 필요가 있다는 것이다. 이와 관련, 통일한국은 헌법에 기본권 행사에 대한 예외 내지 특칙을 명기할 수 있을 것이며, 이에 근거하여 「군사분계선 통과에 관한 특별조치법」이나 「북한지역 국유재산관리에 관한 특별조치법」 등을 한시법으로 제정할 수도 있을 것이다.

한편 북한의 각급 인민회의의 대의원선거법은 폐지하고 남한의 각종 선거관련 법령을 북한지역에 적용하되, 선거구 조정이나 북한정당에 대한 국고지원 등에 있어서 특별한 배려는 필요할 것으로 생각된다.

(2) 행정분야

가. 지방자치

통일한국은 남북간 행정통합의 차원에서 북한지역에 지방자치제도(교육자치제도를 포함)도입·정착시켜야 한다. 이를 위해서는 지방행정조직법과 지방자치법을 제정·시행해야 한다.

제하는 서로 대립된 가치체계의 공통범위의 확대를 전제로 하여 단순한 제도통일을 뛰어 넘어서 실질적인 민족통합을 구현할 수 있는 것이어야 한다. 즉 규범적 통일만이 아니라 사회적·국민적 통합을 이룰 수 있는 국가적 기본질서를 창출하는 것이어야 한다. 張明奉, 「분단국가의 통일헌법 연구 -독일과 예멘의 통일사례와 자료-, pp. 66~67.

37) 이하에서 다룰 개별법의 통합방향과 관련해서는 이러한 기본철학을 바탕으로 하여 법통합논의를 전개하기로 한다.

그런데 이러한 법을 제정·시행함에 있어서 급속한 행정통합을 할 것인지 아니면 일정한 과도기를 거쳐 점진적인 행정통합을 할 것인지는 정책적인 선택을 요하는 문제이다. 이는 기본적으로 통일 당시의 상황에 좌우되는 문제이지만, 일응 일정한 과도기를 거치는 것이 필요하다고 생각된다. 왜냐하면 급속한 지방행정조직의 통합은 북한주민들의 반발 등 부작용을 불러 일으킬 우려가 있기 때문이다. 예컨대 북한의 현행 행정구역제는 남한에서 그 동안 존재하는 것으로 인정되어 온 이북 5도와 불일치하는데, 통일이 된 후 곧바로 이북 5도청을 북한지역에 설치하여 관할권을 회복하는 조치는 현지주민의 엄청난 반발을 초래할 위험성이 크다고 하겠다.³⁸⁾

이러한 점을 고려하여 현행 북한의 행정구역은 통일 후 과도기 동안에는 잠정적으로 기존의 편제 대로 유지시키되, 이를 단순한 지방행정의 구역이 아니라 지방자치의 단위로 재편하는 것이 바람직하다. 그리고 비교적 순수한 행정기능을 담당했던 지방행정조직들은 북한주민들의 복리와 통상적인 행정과업의 수행을 위해 존속할 수 있도록 해야 한다. 그러한 과도기가 종료한 후에는 그간의 지방자치 운영실태와 문제점 등을 충분히 감안하여 남북한에 단일화된 통일지방자치법을 제정·시행해야 할 것이다.

한편 북한지역에 지방자치제도를 도입하기 위해서는 지방자치선거제도가 마련되어야 한다. 이를 위해서는 북한지역에 대해서도 남한의 경우와 마찬가지로 현행 지방자치법 및 통합선거법에 의해 지방행정구역을 개편하고 그에 따라 지방자치단체의 장과 지방의회 의원을 선거에 의해 선출하도록 해야 한다. 그렇지만 우선 과도기 기간 중에는 (지방자치의 단위로 재편된) 지방행정구역의 집행기관은 종래 북한의 지방행정조직상 집행기관으로서의 지위와 역할을 가졌던 인민위원회(합의제기관)를 독임체인 지방자치단체의 장으로 대치하고 가급적 현지인 중에서 임명하는 것이 바람직할 것으로 보인다.³⁹⁾ 이는 남북한 주민간의 심리

38) 한편 남한의 이북 5도위원회는 이에 관여하고 있는 남한의 당사자나 이해관계인의 입장을 고려하여 통일 이전까지만 존속시키는 것이 남북한간 지방행정조직의 무리없는 통합을 위해 필요하다고 하겠다.

39) 洪準亨, “통일 이후 남북한 법체계 통합방안에 관한 연구,” p. 22.

적·정신적 통합의 차원에서도 필요한 조치라고 생각된다.

남북한 행정통합 추진과정에서도 독일통일 이후의 통합과정에서 발생한 「중앙집권적 의존성」(zentralistische Abhängigkeit)이 대두될 개연성이 높다. 그렇기 때문에 과도기 동안 통일한국의 중앙정부가 북한지역에 특별한 재정지원을 하되, 북한주민들이 지방자치를 통해 자치역량을 축적할 수 있도록 국가적 통합에 저해가 되지 않는 한도내에서 최대한 자치영역을 부여해야 할 것이다.⁴⁰⁾ 아울러 구 서독의 주정부들이 구 동독의 주정부들과 자매결연을 맺어 ‘대여공무원’과 같은 행정지원인력을 파견하여 적극 지원했던 독일통일의 교훈을 살려 남한지역의 지방자치단체와 북한의 지방자치단체간에 협력관계를 설정하고, 행정적 측면에서의 각종 지원을 제공해야 할 것이다.⁴¹⁾

이처럼 단계적·차등적 통합을 추진하는 경우 적어도 과도기 동안은 남북한간에 상이한 법제도가 존속하게 되는 결과가 된다. 이처럼 이원적 법상태가 존재하게 되는 것은 북한지역이 오랫동안 상이한 법제도 하에서 살아 왔다는 특수한 현실을 고려한 것으로서 어느 정도 불가피하다고 볼 수 있다. 그러나 통일 이후의 법통합은 어디까지나 국가적·전사회적 통합을 궁극적인 목표로 하는 것이므로 과도기에서도 국가적 통합을 저해하는 법질서의 분열현상은 최소한의 범위에 국한되도록 해야 할 것이다.

40) 구 동독지역의 주들은 연방과 구 서독의 파트너주들로부터 막대한 재정지원을 받음에 따라 이들에 대한 재정적 의존성이 심화되게 되었다. 그 결과 이제 막 만들어진 주나 그에 속한 지방자치단체들의 지역사단적 지위가 크게 약화되는 현상이 나타났다. 구 동독지역 주민들의 자치 의식과 관행의 결여와 그에 따른 정치, 인사 및 재정에 있어서 연방과 파트너주들에 대한 의존성, 그리고 이러한 부정적인 모습에 대한 주민들의 반감의 확산 등은 자치역량이 부족한 상태에서 지방자치제도가 도입·구축된 데 따른 필연적인 결과라고 할 수 있다. 이러한 점을 고려하여 남북통일의 경우에 있어서 종래의 체제하에서 실효적인 지방자치제도를 구축하는데 필요한 충분한 시간을 주어야 할 것이다.

41) 洪準亨, “통일 이후 남북한 법체계 통합방안에 관한 연구,” pp. 22~23.

나. 경찰통합

통일이후 북한지역에 심각한 질서교란상태가 발생할 가능성이 크며, 또 전환기의 공백을 타고 마약·밀수 등 조직범죄나 무질서행위가 빈발할 우려가 있다. 그러므로 이에 대비하는 차원에서 북한내의 질서유지 및 위험방지를 위한 법제를 정비해야 한다.

통일 후에는 북한지역에서 사회통제의 신경선이 되어 왔던 사회안전부·국가보위부 기타 주민통제조직을 해체하고, 북한사회에서의 질서유지를 담당할 새로운 민주적인 경찰조직으로 대체해야 할 것이다. 점진적 통합의 기초 위에서 이를 추진하기 위해서는 북한지역의 치안 및 질서유지를 위한 경찰법규를 제정·시행한 후 이를 우리의 현행 경찰법제에 통합시켜 나가는 것이 필요하다. 남한에서 시행되는 기존의 경찰관계법을 바탕으로 북한지역에 적용할 경찰법제를 마련하여 과도적으로 시행하되, 이를 향후 통일한국의 경찰법제를 구축하는 방향에서 양자를 통합해 나가야 한다. 통일한국의 경찰법제는 중앙경찰을 유지하면서 교통단속, 방범, 위험 방지 등 주민생활과 밀접한 분야에 대하여 자치경찰제를 도입하는 것이 바람직하다고 생각된다.⁴²⁾

다. 인사개혁

통일 이후 통합업무를 주도해 나갈 유능한 행정공무원을 북한지역에 즉각 투입하고 이를 충원하는 일은 매우 중요한 과제이다. 이것은 통일 후 국가·사회적 통합을 추진함에 있어서 인사의 개혁이 절대적으로 필요함을 의미하는 것이다. 이를 제도적으로 뒷받침하기 위해서는 결국 북한지역에 적용될 별도의 공무원관계법을 한시법의 형태로 제정하지 않으면 안된다.

인사개혁은 이제까지 제시된 각 분야에서의 개혁과 법통합 전반에 걸쳐 선행적으로 이루어져야 할 핵심적인 과제의 하나라고 하겠다. 이러한 작업 역시 법적인 틀안에서 추진해야 하는 과제이기 때문에 남북한 법통합과 깊은 관련하에 검토해야 할 사안이다. 결론부터 말하면 통일

42) 통일 후 남북한 경찰통합문제에 관해서는 박기륜, 『통일한국경찰론』 (서울: 육서당, 1999), pp. 145~289.

이후 북한의 행정공무원들의 자격과 지위에 관해 남한의 법과는 다른 별도의 법적 규율이 요구된다고 할 것이다.

북한지역에 적용할 공무원인사법에서는 공정하고 투명한 논의를 통해 인사개혁의 구체적인 범위, 북한지역 행정기관의 구성, 공무원 임용 심사기준 및 절차, 공무원의 지위 등에 관한 규정을 두어야 할 것이다.

한편 북한에서 활동했던 기존의 공무담당 요원들에 대해서는 적법절차에 의한 자격심사제도를 통해 재임용하여 남북한 통합의 과정에 기여할 수 있는 기회를 제공하도록 해야 할 것이다. 이처럼 북한주민들이 스스로 북한사회의 개혁과 체제 개편에 적극적으로 동참하도록 하는 것은 남북한 주민들간의 사회적·심리적 통합에 긍정적인 역할을 할 수 있다고 판단된다.

자격심사의 결과 과거 북한의 정권기관이나 정보·보안기관의 하수인으로 활동하거나 반인륜적 행위에 종사한 경력이 있는 자 또는 그러한 의혹을 받을 만한 이유를 지닌 인사를 재심사하여 공직으로부터 배제시키고, 그렇지 않은 인사중에서 소정의 재교육 또는 전직교육을 통하여 공직에 복귀할 수 있는 능력과 자격을 갖춘 자는 계속 공직에 머무를 수 있도록 하는 제도가 마련되어야 할 것이다. 아울러 북한지역에 적용할 공무원인사법은 공무원 인사와 관련하여 합리적인 불복 및 구제의 기회를 절차적으로 보장해야 할 것이다.⁴³⁾

(3) 사회·복지분야

통일이 되면 북한주민에게 배분적 정의를 실현하고 기본적 인권의 향유와 인간다운 삶을 보장해 주는 데 각별한 관심을 기울여야 한다.⁴⁴⁾

43) 洪準亨, “통일 이후 남북한 법체계 통합방안에 관한 연구,” p. 23; 김병기, “통일한국의 바람직한 법제도에 관한 원론적 연구,” 국가정보연수원, 『바람직한 통일국가의 모형』, 제2회 국가정보학술회의 (서울: 국가정보연수원, 1997), pp. 62~64 참조.

44) 남북통일 후 북한주민들의 상대수가 2등국민으로서의 상대적 박탈감을 가질 우려가 있다. 이는 통일독일의 그것과는 비교가 되지 않

이를 위해서는 헌법상의 복지국가 또는 사회국가 원리에 입각해서, 특히 북한주민 전체에 대한 사회·경제정책적 관점에서 북한주민들에게 적용할 사회복지분야의 법령을 제정해야 한다. 통일한국의 사회복지법은 한민족 모두에게 최대한의 기본적 인권과 인간다운 삶의 기회를 확보하는 데 목적을 두어야 한다. 기본적으로는 통일적인 사회정책의 관점을 견지하되, 북한의 정치·사회·경제·문화 등 현실 여건을 고려하는 방향에서 북한사회와 주민에 대한 사회복지정책적 배려를 해야 한다.

노동법과 사회보장법 분야의 경우 신속하고 포괄적인 법통합이 이루어져야 한다. 노동법 분야의 경우 통일이후에 이루어질 경제체제의 전환 과정에서 발생할 대량실업에 대한 대책을 강구하는 차원에서 실업방지 및 해고보호규정, 그리고 고용전환을 위한 직업훈련규정을 대폭 강화한 내용의 법령을 마련하여 북한지역에 시행해야 할 것이다. 그리고 사회보장법 분야의 경우 특히 공적 부조와 의료보험 등 사회보험의 부문은 북한주민의 인간다운 최저한의 생활수준을 보장해 주기 위해 여건이 허용하는 범위에서 최대한의 법동화가 추진되어야 한다.

한편 사회보장 통합에 소요될 막대한 인적·물적 자원은 통일되기 전에 미리 통일한국의 사회보장 기금 조성을 위한 법적 근거를 마련하여 재정적 준비에 만전을 기울여 나가야 할 것이다.

(4) 북한의 경제체제전환

북한경제의 재건과 자생력육성 문제는 통일이후 가장 절박하게 제기되는 과제가 될 것이다. 북한경제체제의 전환은 통일이 어떠한 방식으로

을 정도로 엄청난 불만과 조직적인 반발을 초래할 가능성이 농후하다 이와 관련, 반세기를 전혀 판이한 정치·사회구조하에 살아온 북한주민들의 현실적 처지를 도외시한 채 형식적 자유와 평등을 보장하는 정도에 그친다면 이는 통일의 대의와 정당성에 반할 뿐만 아니라, 통일질서에 대한 그들의 수용(Akzeptanz)과 합의(Konsens)를 불가결한 요소로 하는 국가적 통합도 기대하기 어렵다는 점이 고려되어야 할 것이다.

이루어지든지간에 남북한 모두가 머리를 맞대고 함께 고민하고 해결해야 할 문제이지만, 현실적으로는 남한이 주도적인 역할을 수행할 수밖에 없다.

통일이 되면 빠른 시일 내에 북한경제를 회생시켜 경쟁력을 키우고 북한주민에게 고용기회를 보장하기 위해 시장경제체제로의 전환에 관한 법적 기반을 만들어야 한다. 이를 추진함에 있어서 남북한의 여건을 고려한 다양한 정책수단들을 강구해야 한다. 이와 관련하여서는 예컨대 독일통일 과정에서 구 동독이 1990년 6월 17일 「신탁법」(Treuhandgesetz), 즉 「공유재산의 사유화 및 재편성에 관한 법률」을 제정하여 국·공유기업의 경쟁력확보·강화를 위한 광범위한 사유화·민영화조치를 단행했던 것을 타산지석으로 삼을 수 있을 것이다.

우리의 경우 국유기업 및 시설 등 국유재산을 신탁재산으로 관리하고 민영화·사유화하는 임무를 수행했던 신탁관리청(Treuhandanstalt)과 같은 별도의 독립기구를 설치하고, 이로 하여금 북한의 국영기업, 상점, 시설, 부동산 및 각종 공공자산의 처리를 담당하도록 하는 것이 바람직할 것이다. 또 행정적 차원에서는 북한경제의 회생을 촉진하기 위한 광범위한 경제정책적 지원조치를 시행할 수 있도록 관련 법령을 정비할 필요가 있다. 통일 이후 통합과정에서 북한의 국·공유기업을 통일한국의 소유로 전환시키기 위한 일반적인 입법조치를 단행하고, 이를 바탕으로 국·공유기업에 대한 사유화·민영화를 추진해야 한다.⁴⁵⁾

북한지역에 대한 경제정책적 지원조치는 일정한 기간을 정하여 단계적으로 추진하되, 남한의 대기업이 참여할 분야와 중소기업이 참여할 분야를 구분하여 특히 후자에 정책적 비중을 두어야 할 것이다. 경우에 따라서는 대기업이 참여하는 것이 타당한 분야라 할지라도 중소기업이 연합체(consortium)를 구성하여 참여할 수 있도록 하는 방안을 법제화하는 것도 검토할 필요가 있다. 이러한 경제지원조치는 북한지역 경제 재건을 위한 특별법을 일종의 일몰법(sunset legislation) 형태로 제정하여, 가령 5년 후에 그 법 시행성과에 대한 평가를 통해 계속시행 여부를 판단하는 것이 바람직하다.⁴⁶⁾

45) 洪準亨, “통일 이후 남북한 법체계 통합방안에 관한 연구,” p. 26.

46) 위의 논문.

이와 함께 통일 이후 북한의 국유재산을 각각 국유와 공유로 승계시키는 입법조치가 강구되어야 한다. 이를 위해서는 우선 북한의 국유재산을 조사하여 조사된 자산들을 남한의 국·공유재산제도에 따라 계속 국유 또는 공유로 할 것인지 여부와 그 범위를 정하고, 이를 토대로 북한지역의 공적 자산들을 재편성하기 위한 법적 근거를 마련하여야 한다. 또한 북한의 국·공유자산의 귀속에 관해 국가와 지방자치단체간의 소유관계를 명확히 하기 위한 법적 조치가 요구된다고 하겠다. 이와 관련해서는 현행 국·공유재산제도의 틀을 손상하지 않는 범위 내에서 각 자산과 관련된 업무를 관장하게 될 지방자치단체의 권리를 최대한으로 인정하는 방향으로 법제를 준비해야 할 것이다.

(5) 교육분야

교육과정의 우열이 분명히 드러나 있는 현재 남한의 교육제도는 통일한국에서 사회적 모순과 불만을 심화시키는 가장 큰 요인중의 하나로 작용할 가능성이 높다.⁴⁷⁾ 그러므로 통일한국에서는 남북한의 인재를 균형있게 활용할 수 있는 교육제도를 마련하는 일이 매우 중요한 과제로 대두될 것이다. 통일된 대한민국에서 남한의 소수 일류대학 출신이 사회의 중요한 지위를 차지하게 될 경우, 남북한 사회통합에 심대한 장애요인으로 등장할 것이며, 이는 결과적으로 민족통합을 저해하게 될 것이다. 이러한 점에 비추어 북한지역 학생들의 사회진출을 제도적으로 보장하는 보완조치가 요구된다고 하겠다.

통일한국의 교육제도와 교육체계는 국가 전체의 경영적 측면으로 볼 때 인문계 교육을 원치 아니하거나 공부에 취미 또는 능력이 없는 다수의 국민에게 산업현장에서 필요한 기능을 다각적으로 손쉽게 배우도

47) 현재 우리나라의 교육제도는 초등, 중등, 대학교육과정으로 이어지는 진급구조를 취하고 있다., 초등교육과 중등교육은 실질적으로 대학교육을 준비하는 과정으로 교육법체계가 구성되어 있다. 또 실업교육은 산업현장에서 필요한 인력의 수요에 대하여 능동적으로 대처할 수 있도록 하여야 하나, 현재는 인문교육과정을 이수할 능력이 없는 자에 대한 부수적 교육제도로 정립되어 운영되고 있는 실정이다.

록 하고, 다양한 기능을 몸에 익힐 수 있도록 보장하며, 기능인력에 대한 사회적 인정도를 높이는 방향에서 재편 내지 정비되어야 할 것이다. 대학교육은 공부에 취미를 가진 유능한 학생들이 창의성을 꾸준히 발휘하도록 지원하는 방향으로 소수 정예 위주로 개편해야 한다.

그리고 현재의 방만한 대학제도는 실업교육제도로 전환해 나가야 할 것이다. 즉 교육법제 및 교육제도를 기술교육 위주로 변환시켜 남북한 주민이 어디에서나 손쉽게 다양한 기술교육을 받을 수 있도록 개편하여야 할 것이다.⁴⁸⁾

한편 대학 입시나 각종 공무원 임용시험 등에 있어서 일정기간 동안 북한학생들에게 가산점을 주거나 일부 시험과목 면제 등의 특혜조치를 제공하는 방안도 적극 검토할 필요가 있다.

(6) 법무·사법분야

남북통일이 이루어질 경우 북한지역의 신속한 법질서 확립의 일환으로 남북한의 법무 및 사법체계통합이 중요한 법적 과제로 대두될 것이다. 기본적으로 통일한국은 자유민주주의와 법치국가적 질서, 권력분립의 원칙에 위배되는 북한지역내의 기존 법무·사법기구(중앙재판소와 중앙검찰소, 그리고 그 산하 지방의 재판소와 검찰소 등)를 해체하고 민주적으로 재편해야 할 것이다. 다만 통일 직후의 북한지역 실정 및 재정형편을 감안해서 단계별 재편작업을 추진하는 것이 바람직하다. 또한 북한지역의 기존 시설을 최대한 활용하여 남한의 법원·검찰조직과의 일원화를 추진해야 한다.

이를 위해 우선 남한의 법원·검찰조직 등 관련법령을 북한지역에 확

48) 통일한국의 교육제도와 통일 후 남북한 대학교육의 통합문제에 관해서는 최영표·한만길·홍영란·박재윤, 「통일에 대비한 교육정책연구(Ⅱ) -통일한국 교육제도의 새모형을 중심으로-」, 연구보고 RR 93-8 (서울: 한국교육개발원, 1993), pp. 181~202; 박용현·김형근, “남북한의 대학교육통합방안,” 韓國大學教育協議會, 「統一後 北韓大學教育政策에 관한 研究(초안)」, 專門家會議 資料, 1996년 9월 18일, pp. 91~151 참조.

장 적용하되, 관할조정·업무분장 등 행정·기술적 분야에 대해서는 잠정적인 경과조치를 적용하는 것이 필요하다고 하겠다. 그런데 통일이 되었을 때 사법시험에 갓 합격한 젊은 판사를 북한지역에 파견하여 재판업무를 수행토록 할 경우, 북한주민들이 여기에 부정적인 태도를 보일 가능성이 높다. 우리의 젊은 판사들은 북한주민들의 심정을 잘 헤아리지 못할 공산이 크며, 자칫하면 북한주민들이 남한의 (식민지적?) 사법체제 하에 놓여 있다는 잘못된 인식을 가질 수도 있다고 생각된다. 이러한 점을 감안하여 우리는 남북한 사법체계를 통합할 때 우리의 소장 판사들을 북한지역에 보내기보다는 이산가족 출신판사 또는 은퇴한 노판사들을 선별적으로 재임용하여 북한지역에서 일할 수 있는 기회를 제공하는 것도 적극 고려할 필요가 있다. 또한 통일독일의 경우와 마찬가지로 북한지역내 법조인력의 공급부족 현상을 고려하여 북한 판·검사를 교육하여 선별적으로 재임용하는 방안을 강구해야 할 것이다. 아울러 헌법재판제도, 변호사제도, 행정쟁송제도, 국가배상제도, 민·형사소송제도, 행형제도, 출입국관리제도 등 법무관련 제반제도에 대한 일원화도 추진해야 할 것이다.⁴⁹⁾

V. 결어

독일통일은 통일문제에 대한 법적 접근의 필요성과 중요성을 분명하게 인식시켜 준 역사적 사건이었다. 우리가 사전에 충분한 법적 대비 없이 남북통일의 상황을 맞이할 경우 일관성이 없는 임기응변식 대응을 할 공산이 크다고 하겠다. 이는 통일과정에서 돌이킬 수 없는 혼란과 후유증을 유발하게 될 것이다. 이러한 점을 깊이 유념하여 지금부터 남북법통합의 이론 및 방식, 그리고 그에 수반되는 법제적 뒷받침에 관한 치밀한 연구를 통해 법치주의에 충실한 무리없는 통일을 준비해야 할 것이다.

49) 法務部, “동서독 법률사법통합 현황 및 남북관계 진전에 따른 법적 문제,” p. 478..

통일한국은 서로 현격하게 상이한 남북한의 법체계, 즉 자유민주주의 법체계와 공산주의 법체계를 통합함에 있어서 이미 세계사적으로 상대적 우위가 판명되고 보편적 지지를 받고 있는 자유민주주의와 시장경제질서에 입각해서 추진하는 것이 타당하다. 다만 북한지역 및 주민들의 구체적 타당성을 최대한 배려하는 것이 민족사회의 통합과 통일한국의 정치적 안정에 절대적으로 필요하다.

한편 통일 후 남북한의 법체계를 통합하는 과정이 순조롭게 진행될 것인지 여부는 남한의 자유민주주의의 성숙도, 경제적으로 통일비용을 부담할 수 있는 재원의 확보, 법치주의의 완성도, 정치지도자 및 국민들의 합리주의적 태도 등에 상당히 좌우될 수 있다. 이 점을 감안하여 우리 사회를 건강한 시민사회로 끊임없이 개혁·정화·발전시켜 나가는 노력이 매우 중요하다.

남북통일이 북한 급변사태에 따른 흡수통일방식으로 실현된다 하더라도 법질서의 즉각적이고 총괄적인 통합은 가능하지도 않을 뿐더러 바람직하지도 않다. 따라서 과도기적이고 이원적인 법상태의 존재가 불가피할 수도 있음을 충분히 고려하면서 법적 혼란 등의 문제를 최소화할 수 있도록 철저한 준비가 요구된다고 할 것이다.

본고에서 검토한 남북 법체계 통합의 방향은 하나의 시론적 고찰에 불과하다. 향후 각각의 법분야에서의 세부적인 법통합방향에 관한 보다 심층적인 연구·분석이 뒤따라야 할 것이다.