넘어 평화로 통일로
해설정책을

민족화해와 통일시대를 향한 법제를 말한다

평화연구총서 05-01

햇볕정책을 넘어 평화로 통일로

민족화해와 통일시대를 향한 법제를 말한다

펴낸 날 : 2006년 1월 15일

펴낸 이 : 법 루

펴낸 곳 : (재)평화재단

주 소 : 서울시 서초구 서초3동 1585-16호 정토회관 3층

전 화 : 02) 581-0581

전 송 : 02) 581-4077

홈페이지 : www.peacefoundation.or.kr

이 메 일 : staff@peacefoundation.or.kr

목 차

발간사 법 료 (평화재단 이사장) | 4

축 사 강원용 (평화포럼 이사장) | 6

축 사 정동영 (통일부 장관) | 8

기조제안 **햇볕정책을 넘어 평화로 통일로**

법 료 (평화재단 이사장) | 11

제 1회의 **평화체제를 담고 통일로**

기조발표 조성렬 (국제문제조사연구소 국제관계연구센터장) | 23

발표문 1 **남북한 통일방안의 재검토** | 조 민 (통일연구원 선임연구원) | 28

발표문 2 **남북화해시대의 법제 개선방향** | 권용석 (법무법인 이주 변호사) | 67

토론 1 이부영 (전 열린우리당 의장) | 88

토론 2 윤여준 (전 여의도연구소 소장) | 93

토론 3 김형기 (전 통일부 차관) | 99

토론 4 원희룡 (한나라당 국회의원) | 103

제 2회의 **북한주민의 더 나은 삶을 위하여**

기조발표 김영수 (서강대 정치외교학과 교수) | 115

발표문 1 **북한주민의 생존권과 대북인도적 지원법** | 안 식 (법무법인 한결 변호사) | 120

발표문 2 **북한의 인권법제 현황과 개선방향** | 김동균 (법무법인 다산 변호사) | 156

토론 1 김성곤 (열린우리당 국회의원) | 181

토론 2 정형근 (한나라당 국회의원) | 185

토론 3 김문수 (한나라당 국회의원) | 190

토론 4 정청래 (열린우리당 국회의원) | 197

전체 토론

소 개 평화재단 소개 | 216

■ 발간사

평화재단 1주년 기념 심포지엄 토론집을 발간하며

2005년은 광복 60년, 분단 60년을 맞은 해였습니다.

지난 60년간 남북은 외세의 강요에 의해 분단된 후 서로 체제경쟁을 하면서 적대적 관계를 지속시켜 왔습니다. 분단과 전쟁이 우리의 뜻이 아니었다 하더라도 전쟁의 와중에 서로 죽이고 죽임을 당한 사람은 다수의 남북한 주민들이었기에 남북한 간의 적대적 감정과 불신의 골이 매우 깊게 자리 잡았습니다.

그러나 이제 우리는 이런 과거의 감정에만 사로잡혀 있을 수 없습니다. 세계화라고 하는 새로운 시대적 조류는 국가 간 장벽도 허물고 지역공동체로 나아가도록 하고 있습니다. 21세기를 맞는 우리 7,000만 겨레는 분단 60년의 적대관계를 청산하고 화해와 통일을 향한 새로운 시대로 나아가고자 소망합니다.

평화재단은 이러한 시대적 요청에 부응하여 한반도에 항구적 평화체제를 구축하고, 남북 간에 화해와 통일을 추구하고, 지난 60년 간 적대적 체제경쟁에서 빚어진 분단의 아픔을 서로 인정하고 이해하며 과거를 용서하

는 민족화해로 치료하고자 합니다. 또한 이런 역사적 과제를 해결하는데 사회구성원들 간의 다양한 의견을 수렴하는 국민적 합의를 도출하고자 합니다. 그래서 이 땅에 다시는 전쟁이 없고 구조적 폭력이 없는 평화로운 사회를 건설하는데 이바지하고자 합니다.

지난 11월 15일에 갖은 평화재단 창립 1주년 기념 심포지엄은 남북한의 통일방안과 남북화해를 위한 법제, 대북인도적 지원법과 북한인권법제 현황과 개선을 주제로 토론하는 자리였습니다. 발표자들이 주제를 선정하고 3~4개월에 걸쳐 집필하였으며 여러 학자들과 토론과 논의를 거쳐 수정하여 완성된 발표문입니다. 그리고 이 내용들이 국회에서 법안으로 상정될 수 있도록, 토론에 참여하시는 국회의원들과 1~3회 이상 만나 논의하고 내용에 대한 검토를 요청하였습니다.

또한 이 심포지엄에는 약 500여명이 참석하는 성황을 이루어 많은 분들의 열띤 관심을 보여주었습니다. 이렇게 많은 고민과 노고로 만들어진 심포지엄에서 발표한 내용과 토론한 내용을 정리하여 토론집으로 엮었습니다. 이것이 수많은 토론집중에 하나가 아니라 아무쪼록 많은 분들에게 한반도의 평화와 화해, 그리고 통일을 이루는 작은 디딤돌이 되었으면 하는 바람입니다.

2005년 12월
평화재단 이사장
법륜 (法輪) 합장

■ 축 사

여·야를 초월하여 우리 힘으로 이루어야 할 민족 화합

강원용 (평화포럼 이사장)

저는 우리가 통일을 준비하는데 필요한 몇 가지 이야기를 말씀드리는 것으로 축사를 대신할까 합니다.

첫 번째, 남북문제는 반드시 여·야를 초월하여 해결해야 합니다. 독일의 전 대통령 폰 바이체커에 의하면 독일의 통일은 기독교민주당과 사회민주당의 두 당수가 어려움을 무릅쓰고 끝까지 협력을 했기에 가능했다고 합니다. 우리도 여·야가 초월하지 않고 양극으로 치닫는 한 우리 남북의 문제는 결코 해결될 수 없습니다.

두 번째로 한반도는 20세기 초 외세에 의해서 식민지화 되었지만 이제 우리들은 우리의 힘으로 통일을 해야 합니다. 그러나 반드시 주변국과의 관계도 중요시해야 합니다. 그 중에서 미국과의 관계를 중요시하게 생각해야 합니다. 저는 미국을 혈맹국이라고 생각하지 않습니다. 한국전쟁 전 후에 우리에게 도움을 주었기 때문에 중요시하자는 것도 아닙니다. 아직은 우리들의 힘만으로 동북아시아 지역에서 안보를 유지할 수 없기 때문입니다.

세 번째로 남북의 통일은 모두 원하지만 너무 조급하게 서두르면 안

됩니다. 저는 실향민입니다. 이북에 제 가족이 있습니다. 제가 60년간 만나지 못한 제 누이도 세상을 떠났다고 합니다. 저도 하루빨리 통일을 하고 싶습니다. 그러나 절대로 조급해 해서는 안 됩니다. 한 단계 한 단계 로드맵을 따라서 가야 합니다. 우리는 60년간 얼마나 대립하며 살아왔습니까? 그러면서 서로의 이질감은 60년 이상 벌어졌습니다. 북한은 봉건 사회에서 식민지 사회를 지나 공산주의 사회로 바로 넘어갔기 때문에 민주주의 사회를 경험한 적이 없습니다. 그렇기 때문에 서로가 동질감을 느끼기에는 상당한 시간과 노력이 필요합니다. 이질화된 것을 동질화시키는 데 많은 노력과 시간을 기울여서, 함께 살아도 문제가 없다고 판단되었을 때 통일을 이야기해야 합니다.

마지막으로 국제적인 협력입니다. 국제적인 뒷받침 없이는 세계화 시대로 나갈 길이 없습니다.

저는 이런 취지로 5년 전부터 ‘평화포럼’을 만들어 일을 하고 있습니다. 제 나이 내년이면 90이지만 내 남은 생을 남북의 평화를 위해 바치려고 합니다. 평화재단도 남북의 통일을 위해 여·야의 대립되는 사람들을 직접 찾아다니면서 만나고 있고 미국을 직접방문하여 정부, 의회, 사회단체의 관계자들을 찾아다니면서 이야기를 하며 애를 쓰고 있습니다.

저는 한반도 평화와 통일을 위해 적극적으로 활동하는 평화재단에 큰 기대를 걸고 있고 앞으로 잘 해나가리라고 생각합니다. 진심으로 축하합니다. 그리고 앞으로 여러분의 많은 협조를 부탁드립니다.

■ 축 사

대결과 분열의 논리를 극복하고 공존의 새로운 논리로

정동영 (통일부 장관)

평화재단이 펼쳐 가는 평화세상 만들기 노력에 경의를 표합니다.

존경하는 강원용 평화포럼 이사장과 여러 의원, 그리고 전쟁 없는 평화 세상을 향한 열정과 철학을 가지고 계신 각 분야의 지도자들과 함께 평화재단 1주년을 기념하게 되어 기쁩니다.

1년 전에 설립된 평화재단은 그동안 우리민족의 밝은 미래를 위한 대안과 한반도의 평화와 통일 그리고 외교 안보 분야에 대한 장기적인 진로를 마련하기 위해 노력해 왔습니다. 국내는 물론 미국, 중국 등 유관국을 대상으로 한반도의 평화정착에 대한 국제적 지지를 확보하기 위한 노력도 기울여 왔습니다.

올 한 해 한반도 안팎에서는 한반도와 동북아의 새로운 미래질서를 구축하기 위한 본격적인 움직임들이 전개되었습니다. 한반도 문제의 당사자로서 우리에게 필요한 것은 냉전시기의 닫힌 상상력에서 벗어나 한반도의 미래를 준비하는 열린 마음입니다. 냉전시대의 금기를 과감하게 털어버리고 냉전체제의 피동적·종속적 위치에서 탈피해, 동북아의 평화와 안정의 질서를 능동적으로 형성해 나가야하는 역사적 소명이 우리에게 있습니다.

그런 점에서 한반도의 미래에 대비해 민족자존을 바탕으로 미래 청사진을 제시하고자 하는 평화재단이 갖는 의의는 참 큼니다.

참석자 여러분!

올 한 해 남북관계는 양적으로 질적으로 획기적인 진전을 이루었습니다. 제2의 6·15시대라고 할 만합니다. 한반도 평화정착의 가장 큰 걸림돌인 북핵문제를 해결하기 위한 가장 큰 산을 넘었습니다. 이제 9·19 공동성명의 내용을 실행하기 위한 협의가 진행되고 있습니다. 2005년도는 북핵문제 해결과 더불어 남북관계가 한 단계 도약하는 이정표가 되는 해로 기록될 것입니다. 한국전쟁 이후부터 2004년까지 50여 년간 대한민국 국민으로서 이북을 왕래한 인원은 8만 명이 조금 넘습니다. 그러나 올 한 해 이북을 다녀오신 분들이, 금강산 관광객을 제외하고 약 9만 명으로 지난 50년간 북에 다녀온 인원을 합친 숫자보다 많은 셈입니다. 금강산 관광객은 100만 명을 넘었고 이산가족 상봉인원도 만 명이 넘었습니다.

또 남북교역이 최초로 1조 원 시대로 진입했습니다. 지난 10월말에는 개성에 남북 간의 교역을 확대하고 경제협력을 발전시키기 위한 남북경제협력협약사무소가 설치되어 남과 북의 공무원이 같은 사무실에서 일을 하고 있습니다. 이것이 광복 60년이자 분단 60년을 맞는 남북관계의 현주소입니다.

이 순간에도 한반도에는 냉전구조를 해체하고 평화와 번영을 위한 몸부림이 진행되고 있습니다. 지난 60년 동안 남과 북을 가로막았던 유형·무형의 냉전장벽이 그 존재 이유를 잃어가고 있습니다. 지금 우리에게 요구되는 것은 명분을 잃은 분단질서와 냉전질서를 대체할 새로운 평화의 질서, 번영의 질서를 우리 손으로 만들어가는 것입니다.

그러나 아직도 우리가 당면하고 있는 최대의 장애는 내부에 존재하는

내부냉전입니다. 이미 시효가 지난 낡은 대결과 분열의 논리를 극복하고 새로운 공존의 논리를 채워나가는 것이 우리의 과업입니다. 이 길이 우리가 지구에서 마지막으로 남은 ‘냉전의 외로운 섬’의 이미지에서 탈출하여, 세계사에 주동적으로 합류하고 당당한 자주국가, 평화국가로 도약할 수 있는 최선의 방도라고 확신합니다. 정부는 북핵문제의 해결과 함께 남북 관계의 새로운 확대 발전을 준비하고 있습니다. 국방장관급회담 등 남북군사회담을 개최하여 본격적인 한반도 군사긴장완화와 평화정착방안에 대해 북한과 협의를 시작할 것입니다. 동시에 남북경협을 확대, 심화하고 북한 경제의 인프라 확충을 통해서 북한경제가 자생력을 확보함으로써 남북경제 공동체를 마련할 수 있도록 다각적인 노력을 기울여 나가겠습니다.

오늘 오후에는 ‘평화체제를 딛고 통일로’와 ‘북한주민의 더 나은 삶을 위하여’라는 두 주제를 중심으로 심포지엄이 진행됩니다. 남북이 하나 되어 평화와 번영의 공동체를 이루어 나갈 수 있도록 한반도 미래의 방향과 비전제시가 있을 것으로 기대합니다. 오늘 심포지엄에는 여·야의 대표적인 논객들의 격돌하는 뜨거운 토론이 예상됩니다.

정부는 평화재단의 심포지엄에서 나온 의견들을 폭넓게 수렴하여 앞으로 대북정책을 발전시켜 나가는데 귀한 참고로 삼겠습니다. 다시 한번 평화재단의 왕성한 활동과 무궁한 발전을 기원합니다.

■ 기조제안

햇볕정책을 넘어 평화로 통일로

법륜 (평화재단 이사장)

평화 · 통일 그리고 인권

북핵문제로 생긴 북미 간의 갈등은 한때 전쟁위기설로 치달았지만, 9월 19일 제4차 6자회담이 타결됨으로써 대화와 타협을 통한 평화적 해결의 방향으로 가닥이 잡혔다. 6자회담의 타결은 현안인 북핵문제의 해결뿐만 아니라 1953년 정전협정 이후 계속되어온 불안정한 휴전체제를 항구적인 평화체제로 전환하는 중대한 계기를 마련했다.

그러나 항구적 평화체제가 반드시 통일로 가는 길을 담보해 주는 것은 아니다. 오히려 분단고착화로 갈 가능성도 함께 열려 있다. 그러므로 북핵문제의 해결과 한반도 평화체제의 수립이 통일로 가는 징검다리가 되려면 북핵문제의 해결과 평화체제 수립에 한국이 주도적 역할을 해야만 한다.

이렇게 평화체제를 만들고 통일로 나아가고자 한다면 먼저 지난 60년간 적대적 체제경쟁에서 빚어진 분단의 아픔을 민족화해로 치료해야 한다. 그렇게 하기 위해서는 서로를 인정하고, 이해하며, 과거의 잘못을 서로 용서해야 한다.

또한 평화와 통일의 혜택이 이 땅에 사는 7천만 겨레 중 가장 고통 받

고 있는 북한의 2천만 동포들에게 먼저 돌아가야 할 것이다. 그것은 식량과 의약품의 지원을 통한 생존권의 보장이며 인권의 신장이다. 현재 북한의 조건에서는 주민의 생존권을 담보하기가 어렵기 때문에 한시적으로나마 남한이 지원하여 생존권을 보장해 주어야 한다.

그러나 인권의 신장은 북한정부가 해결할 수 있는 일이다. 그동안 국가안보를 위해서 어쩔 수 없이 주민의 기본적 권리를 유보시킬 수밖에 없었다 하더라도 앞으로 평화체제 하에서 국가안보가 담보된 상황에서는 시민적 제 권리를 마땅히 북한주민들에게 되돌려 주어야 한다.

한반도가 평화와 통일로 나아가는 데에, 남북·북미 관계의 개선 못지 않게 중요한 것은 국내의 진보와 보수, 여와 야 등의 국민적 합의를 도출해 내는 것이다. 국민적 합의 위에 평화와 통일문제가 추진될 때, 한국은 북한과 미국, 그리고 주변국에 보다 더 큰 영향을 줄 수 있다.

이런 취지에서 한반도 문제에 대해서 몇 가지 말씀드리겠다.

한반도에 항구적 평화체제 구축

“한반도에 전쟁이 일어나기를 원하는가?”라고 묻는다면, 사람에 따라 “필요하다면 전쟁도 할 수 있다.”는 견해도 있을 것이다. 그러나 7000만 겨레의 다수는, 적어도 70~80% 이상의 다수는, “어떤 이유로든 전쟁이 일어나서는 안 된다.”라고 생각할 것이다. 그러므로 다수의 민의를 그대로 수용한다면 이 땅에 다시는 전쟁이 일어나지 않도록 항구적 평화체제를 구축해야 한다.

지금까지는 남북이 각자 자신들만 한반도의 유일한 합법정부라고 주장하며 상대방의 체제를 인정하지 않았다. 그래서 상대를 괴뢰정부라고 단

정하고 없애 버려야 할 대상으로 보아 왔다. 이렇게 서로 체제경쟁을 하다 보니 적대관계가 점점 심화되어 전쟁위험이 상존하게 되었다.

이제 이 땅에 다시는 전쟁이 일어나기를 원치 않는다면 좋으나 싫으나 상대방을 인정해야 한다. 상대방이 좋거나 옳아서가 아니라 전쟁의 피해를 원치 않기 때문에 상대방을 인정할 수밖에 없다. 상대방을 하나의 정부로 인정하고, 상대의 체제를 존중해야만 적대적 관계를 청산하고, 평화공존이 가능하다. 평화의 가장 핵심요소는 상대를 인정하고 이해하는 것이다. 남한은 북한체제를 인정하고 북한체제의 특수성, 그들의 어려움, 그들의 입장을 이해해 주고, 마찬가지로 북한도 남한체제를 인정하고 남한체제의 특수성, 남한의 어려움, 남한의 입장을 이해해 주어야만 남북의 평화공존이 가능하다. 어느 한 쪽의 일방적 요구나 바람만으로는 평화공존은 불가능하다.

이런 관점에서 당면한 북핵문제를 해결해야 하고 또 1953년에 맺은 정전협정을 평화협정으로 전환시켜 한반도에 항구적 평화체제를 구축해야 한다.

남북연합이나 낮은 단계의 연방제

“남북이 통일되는 게 좋은가, 아니면 분단고착화가 좋은가?” 라고 묻는다면 “못 사는 북한하고 통일할 필요가 없다.”는 사람도 있을 것이고, “지금은 세계화로 가는 추세인데 같은 민족이라고 꼭 통일을 해야 하는가?” 라고 문제제기하는 사람도 있을 것이다. 그러나 ‘평화적 방법’에 의한 통일이라면 7000만 겨레의 다수는 통일에 찬성할 것이다.

‘평화적’이란 전제조건을 만족시키려면 남북은 서로 상대방의 체제를

인정하고 이해해야 한다. 상대방의 체제를 인정하고 그 처지를 이해한 위에서 통일로 나아가려면, 방법은 1국 2체제의 길밖에 없다. 1국 2체제로 간다면 그것은 남북연합이나 연방제가 될 것이다.

통일방안으로 남한은 ‘남북연합’을 주장하고 있고, 북한은 ‘연방제’를 주장하고 있다. 그런데 지금 북한이 주장하는 ‘낮은 단계의 연방제’는 남한이 주장하는 ‘남북연합’과 내용면에서 큰 차이가 없다. 또 남북의 결합수준에 따라 남북연합을 거쳐 연방제로 나아갈 수도 있다. 그러므로 남북연합이든 연방제든 얼마든지 협의가 가능하다.

이렇게 통일로 가자고 한다면, 출발은 비록 서로 다른 체제에서 시작하지만 시간을 두고 점점 두 체제의 공통점을 넓혀서 궁극에는 하나로 나아가야 할 것이다. 그러므로 현재의 다른 점은 인정하되 미래의 공통점을 향해 단계적으로 나아가야 한다.

이때 무엇을 기준으로 서로 간격을 좁혀가야 하는가? 바로 인류보편성의 원칙을 적용해야 한다. 인류보편성의 원칙은 사회의 안정과 만민의 평등, 국민의 복리증진, 개인의 권리존중 등이다. 자본주의인가? 사회주의인가? 왕정인가? 공화제인가? 하는 것이 관점의 중심이 아니라 인민의 복리증진과 권리보장이 관점의 중심이 되어야 한다.

서로를 용서하는 민족화해선언

이렇게 평화체제를 만들고 미래에 통일로 나아가고자 할 때, ‘과거의 대립관계였을 때 생긴 남북 간의 적대감정 및 희생자들에 대해서는 어떻게 할 것인가?’ 하는 과거청산문제가 남는다. 분단이 우리의 뜻이 아니라 강대국의 강요에 의해 이루어졌고, 전쟁이 강대국에 의해 이루어졌다고 하

지만, 전쟁의 와중에 서로 죽이고 죽임을 당한 것은 다수의 남북한 주민들이었기 때문에 남북한 상호간에 아직도 적대감정이 남아 있는 것이 현실이다. 이제 평화와 통일로 나아가고자 하면서 이런 과거의 적대감정을 청산하지 않으면 진정한 의미의 통일이 될 수 없다.

그러므로 먼저 남북정상이 만나서 지난 60년간 체제경쟁을 하는 과정에서 저질러진 남북양국의 모든 행위에 대해 서로 용서해야 한다. 즉, 상대방의 행위를 자국의 법률에 의해서 처벌하지 않겠다는 민족화해선언을 하고, 남북의회가 각각 동의해서 법률적 효력을 낼 수 있도록 하거나 아니면 남북이 각각 법률로 뒷받침하는 ‘민족화해법’을 제정해야 한다.

남북한 지도자와 국민들이 분단체제 하에서 각자 자기정부에 충성한 것 때문에 통일과정이나 통일 이후에 처벌될 수 없도록 함으로써, 남북한 모든 사람들에게 통일에 대한 두려움을 없애주고 통일 이후 신분보장을 확실하게 해 주어야 한다.

또 분단상황에서 만들어진 행정기구나 법률체계 중에서 민족화해선언과 모순되는 것은 개선해야 한다. 예를 들면 남한은 헌법의 영토조항이나 국가보안법을 개정해야 하고, 북한은 노동당규약이나 형법 중 일부를 개정해야 한다.

또 지난 60년간 분단의 와중에 희생된 사람들의 명예도 신속하게 회복해줘야 한다. 남북의 국립묘지에 묻힌 순국선열 및 애국열사들은 통일 이후에도 둘 다 인정해줘야 하며, 전쟁 중에 행방불명된 사람들의 생사확인, 유골 송환, 이산가족 상봉도 빠르게 처리해야 한다. 그리고 분단상황에서 생겨난 납북어부, 국군포로, 장기수 등은 남북한이 공동으로 구성한 민족화해위원회의 면접을 거쳐 본인의 자유의사에 따라 거주지를 선택할 수 있게 해야 한다. 이렇게 과거의 아픈 상처를 치유하는 방향 위에서 우리

민족의 평화와 통일을 이루어가야 한다.

북한주민의 생존권 보장을 위한 인도적 지원법

화해와 통일의 혜택이 민족 구성원들에게 골고루 돌아가야 한다. 민족 구성원 중에서도 분단의 피해를 가장 많이 받고 있는 사람에게 가장 먼저 혜택이 돌아가야 한다. 지금 7000만 겨레 중 가장 큰 고통을 겪고 있는 사람은 바로 북한에 사는 2000만 민중들이다.

지금 북한주민은 식량 및 의약품의 절대 부족으로 생존권이 위협받고 있다. 지난 10년 동안 북한주민들은 생존권이 보장되지 않았다. 식량이 없어 풀뿌리를 캐 먹으며 겨우 연명하다가 제 눈앞에서 자식이 굶어죽고, 부모가 병들어 죽는 것을 보아야만 했다. 이렇게 300만 명이나 기아와 질병으로 죽었다. 그럼에도 불구하고 분단의 장벽이 너무 높아, 제 동족이 굶어죽는데도 남쪽 사람들은 ‘그 나쁜 놈들’이라는 한 생각에 사로잡혀 북쪽의 고통을 외면했다.

견디다 못한 주민들 중 30만 명 이상이 두만강, 압록강을 넘어 먹을 것을 찾아 중국 땅을 떠돌았다. 그들은 중국공안에 체포되어 북한으로 되돌려 보내져 처벌받았고 여자들은 인신매매범에게 걸려 여기저기 팔려 다니는, 차마 견딜 수 없는 고통과 모욕을 당했다. 아직도 수많은 난민들이 두려움 속에 이국땅을 떠돌며 살아가고 있다. 그러나 북한정부는 체제유지를 위해 주민의 고통을 외면하고 국제사회에 기아의 실상을 공개하지 않았다. 남한정부는 북한체제의 붕괴를 기다리며 지원을 망설였고, 중국정부는 자국의 법률에 따라 난민을 강제송환 했고, 국제사회 또한 이를 외면했다. 이제 그 무엇보다도 먼저 북한주민이 겪는 이 굶주림의 고통이 빨

리 해결되어야 한다.

국가의 존립이유는 국민의 생명을 보호하는 데 있다. 만약 체제유지를 위해서 국민의 생명을 방치한다면 국가는 더 이상 존립할 이유가 없다. 그러므로 북한정부는 기아의 원인을 외부에만 책임을 전가할 것이 아니라 적어도 먹는 것, 입는 것, 치료받는 것은 신속히 해결해줘야 한다. 만약 스스로 해결할 수 없다면 남한에 긴급지원을 요청해야 한다.

북한을 인정하고 이해하며 통일로 나아가는 길에서 현재 경제적 어려움으로 북한정부가 2000만 동포의 생존권을 보장할 수 없다면, 몇 년 후 북한정부가 스스로 해결할 수 있을 때까지 3년 내지 5년 정도 남한이 북한주민의 생존권을 책임져야 한다.

매년 부족한 식량전량과 식량증산을 도모할 수 있는 비료 등 농자재, 그리고 치료시설이 정상적으로 운영될 수 있도록 의료시설과 의료기구, 의약품을 지원해야 한다.

죽음에 처한 북한동포의 고통을 외면하면서 통일을 하겠다고 한다면 무엇을 위한, 누구를 위한 통일인가? 통일의 주체는 이 땅에 살고 있는 민중이므로 남북 양 정부는 정치적 문제에 우선해서 민중의 생존권이 보장될 수 있는 통일정책을 펴야 한다.

인권 향상을 위한 북한정부의 노력

북한주민의 인권이 열악하다는 것은 사실이다. 이 사실을 은폐하려 하거나 외면해서는 통일로 나아갈 수 없다.

다만 북한주민의 인권이 열악한 원인에 대해서 우리는 북한정부를 비난할 것이 아니라 북한이 체제붕괴 위협에 놓인 상태에서 국민의 기본권

이 유보될 수밖에 없는 특수상황을 이해해야 한다. 서로의 체제를 인정하고 서로의 처지를 이해하자면서 우리의 관점으로 비난하고 비판한다면 평화와 통일은 불가능하다. 그러나 인권과 생존권은 이제 더 이상 개별나라의 문제가 아니라 인류보편적인 관심사이다.

지금 북한주민이 겪고 있는 기본권 침해는 인류의 보편적 가치에서 볼 때 개선되어야 한다. 지금까지는 북한정부가 안보불안 때문에 주민의 기본적 권리를 일시적으로 유보했다 하더라도, 앞으로 외부로부터의 체제위협이 사라진 평화체제 하에서는 유보시킨 주민의 기본적 권리를 주민에게 되돌려 주어야 한다. 그래서 인류보편적인 원칙에 맞게 인권을 향상시켜야 한다.

그러기 위해서는 첫 번째, 이미 북한 법률에 보장된 주민의 권리가 현실 속에서 실행되어야 한다. 북한은 형사소송법에 보장된 피의자의 기본 권리가 현실 속에서 제대로 보장되고 있지 않다.

두 번째, 북한법률을 살펴보면, ‘우리식’대로 산다고 하는 북한의 특수성을 인정한다고 해도 인류보편적 원칙에서 볼 때 고쳐야 할 반인권적 법률이 있다. 이를 시급히 개정해야 한다. 남한 또한 국가보안법 등 반인권 법안을 개정해야 한다.

세 번째, 관리소(일명 정치범 수용소)에 수용되어 교화 받고 있는 사람들은 법률에 의하지 않고 단순한 행정명령에 의해 장기간 폐쇄된 지역에 억류되어 열악한 생활을 하고 있다. 특히 아내나 자녀들은 자신이 한 행위가 아님에도 불구하고 남편이나 아버지가 저지른 일 때문에 처벌을 받는다면 이것은 분명히 연좌제이며, 심각한 인권침해이다.

그러므로 북한정부는 법에 정해진 절차에 따라 공개재판을 통해서 피의자의 권리가 보장된 위에서 피의자를 공정하게 처벌해야 한다.

인권문제의 해결은 어느 누구의 일방적 강요에 의해서가 아니라 북한 정부 스스로가 변화된 정세에 맞게 자기 혁신을 통해서 진행되어야 한다. 남북이 통일로 가려면 정치·군사적인 문제뿐만 아니라 국민의 기본 생활과 권리가 보장되는 사회제도의 차이점을 하나하나 줄여나가야 한다.

북한정부는 조선민주주의인민공화국의 건국이념에 맞게 북한사회를 인민이 주인이 되는 민주사회로 신속하게 변화시켜야 한다.

통일의 힘은 국론통일에서

우리가 사는 한반도를 이렇게 평화·통일·화해·복리·인권이 이루어지는 곳으로 만드는 데 남과 북이 함께 노력해야 한다. 그 가운데서도 특별히 남한정부와 국민들은 한반도에 평화를 정착시키는 데, 남과 북이 통일되는 데, 북한주민의 고통을 해결하는 데, 훨씬 더 높은 책임의식을 가지고 임해야 통일의 주역이 될 수 있다. 이 과정에서 남한 내 국민들은 진보·보수, 여·야를 떠나 국가와 민족을 위해 다수 국민의 합의에 따라 통일정책을 추진해 나가야 한다.

통일정책을 강력히 추진하기 위해서는, 무엇보다도 국민화합이 우선되어야 한다. 국민화합·국론통일을 이루기 위해서 진보세력은 통일문제에 있어서 보수세력을 이해시키고 껴안아야 하며, 보수세력은 통일정책을 전향적으로 바꿈으로써 진보세력과 북한의 반발을 막고 동의를 얻어야 한다. 그럴 때 통일은 우리민족에게 새로운 희망이 될 것이다.

서로 다름의 조화

오늘 이런 문제를 좀 더 깊이 논의하기 위해서 ‘햇볕정책을 넘어 평화

로 통일로'라는 주제로 평화재단 창립 1주년 기념 심포지엄을 열게 되었다. 햇볕정책을 넘어서지는 것은 평화공존의 단계를 뛰어 넘어 북한에 대해 무한책임을 지고 북한을 보호하고 관리하자는 뜻이다.

오늘의 발표를 위해 그동안 준비해주신 사회자 및 발표자 여러분께 깊은 감사를 드리며, 바쁘신 중에도 한반도의 평화와 통일을 위해, 그리고 국민화합을 위해 이 자리에 토론자로 참석해주신 여·야 정치인 여러분들께 깊은 감사를 드린다.

자신과 다른 견해라 하더라도 깊이 경청하고 참고하셔서 서로 다른 의견 가운데 다름이 아우러져 조화를 이룰 수 있는 기적을 만들어주시기 바란다.

평화

■ 제 1회의

평화체제를 딛고 통일로

기조발표 **평화체제를 딛고 통일로**

조성렬 (국제문제조사연구소 국제관계연구센터장)

발 표 1 **남북한 통일 방안의 재검토**

조 민 (통일연구원 선임연구위원)

발 표 2 **남북화해시대의 법제 개선방향**

권용석 (법무법인 아주 변호사)

토 론 1 이부영 (전 열린우리당 의장)

토 론 2 윤여준 (전 여의도연구소 소장)

토 론 2 김형기 (전 통일부 차관)

토 론 3 원희룡 (한나라당 국회의원)

평화체제를 딛고 통일로

조성렬 (국제문제조사연구소 국제관계연구센터장)

1. 왜 지금부터 통일을 얘기해야 하나

지난 9월 19일 제4차 6자회담에서는 한반도 비핵화와 동북아의 항구적인 평화와 안정을 약속하는 ‘베이징 공동성명’이 채택되었다. 북핵문제의 해결을 위해 마련된 6자회담의 자리가 한반도 비핵화, 나아가 한반도의 냉전구조와 동북아의 냉전구조 해체로까지 역할이 확대되고 있다.

이번 ‘공동성명’에서는 한반도 냉전구조의 해체를 위한 평화체제를 논의하기 위해 별도포럼의 구성을 제안하고 있다. 이렇게 되면 앞으로 동북아 질서재편 움직임은 ‘한반도 비핵화를 위한 6자회담’과 ‘한반도 평화체제를 둘러싼 별도포럼’의 두 트랙(Two Track)으로 진행될 전망이다. 여기서 주목되는 것은 한반도 평화체제의 논의가 가져올 최종결과는 무엇인가 하는 점이다.

한반도에서 평화가 이룩되는 방법은 두 가지가 있다. 하나는 완전한 통일을 이루어서 다툼의 원인을 근원적으로 제거하는 길이고, 다른 하나는 남북한이 각각 별개의 나라로 나뉘지고 서로 내정간섭을 하지 않는 길이

다. 오랫동안 싸움하던 부부가 화해하여 한 집에서 살든지, 아니면 정식으로 합의이혼하여 따로 나가 살면 더 이상 싸울 일이 없어진다.

남북한은 지난 1991년에 각기 유엔회원국으로 가입했기 때문에 국제적으로 볼 때는 개별 독립국가이다. 국제적으로는 부부가 아니라 이미 이혼해서 남남이 된 것이다. 그러나 서로 으르렁거리기는 해도 남북한은 아직은 서로가 부부라고 생각하고 있다. 남북한이 유엔에 동시 가입한 뒤 서명한 「남북기본합의서」에도 남북한의 관계를 ‘통일을 지향하는 특수관계’로 규정하고 있는 것은 이 때문이다.

그런데 진짜 문제는 한반도 평화체제가 구축된 이후이다. 정전협정을 평화협정으로 바꾸게 되면, 남북한 간의 전쟁상태가 법적으로 종식되기 때문에 그때부터 남북한은 개별 독립국가가 된다. 다시 말하면 쌍방 간에도 부부관계가 청산됐음을 인정하는 것이다.

현재 논의되고 있는 한반도 평화체제란 결국은 남북이 앞으로 더 이상 싸우지 않고 갈라서기 위한 약속이다. 지난 1991년 유엔 동시가입으로 국제적으로는 남남으로 인정된 상태이니, 이제 서로 남북한이 남남임을 합의한다면 지금과 같은 대립과 갈등은 크게 줄어들게 된다.

따라서 우리가 원하는 것이 단순히 전쟁 없는 분단 고착화가 아니라 전쟁을 통하지 않은 평화적 통일이라면 한반도 평화체제 준비와 함께 통일에 관한 논의도 지금부터 시작하지 않으면 안 된다. 평화체제를 논의하는 과정에 미국, 중국 등도 참가하게 되기 때문에 자칫 ‘현상유지와 안정’이라는 강대국의 논리에 끌려 다닐 경우, 한반도의 통일은 요원하게 될 수 있기 때문이다.

II. 남북한 통일방안과 민족화해

이번 제 1회의는 앞으로 본격화할 한반도 평화체제 논의에 대비하고, 이것을 뛰어넘기 위한 자리이다. 여기서 다루는 두 가지 주제들은 단순히 합의이혼만을 뜻하는 협의의 한반도 평화체제 문제를 다루는 것이 아니라, 당분간 ‘별거’에 들어가더라도 언젠가 다시 부부로 재결합하기 위한 ‘통일’과 ‘화해’의 방안까지도 담고자 한다.

일반적으로 분단된 남북한이 교류·협력을 거쳐 평화공존, 통일에 이르기까지는 여러 단계 과정을 거칠 것으로 보고 있다. 현재 남북한은 교류·협력의 단계에 서 있으며, 이제 평화공존의 제도화를 위한 평화체제 논의가 본격화할 시점에 있다. 그런데 문제는 어떻게 해야 평화공존 또는 평화체제가 영구분단이 아니라 통일의 출발점이 될 수 있는가 하는 점이다.

현재 제기되고 있는 한반도 통일시나리오를 보면 크게 △북한의 개혁·개방과 남북통합, △북한의 급변사태와 흡수통일, △전쟁을 통한 점령의 세 가지 유형이 있다. 제2차 북핵위기가 고조되었을 당시 ‘전쟁을 통한 핵문제 해결’이라는 우려가 제기되기도 했지만, 우리정부와 국민이 전쟁을 원하고 있지 않고 미국정부는 ‘전쟁을 통한 핵문제 해결을 포기’한 상태이다.

하지만 이것은 외부압력에 의한 북한체제의 붕괴를 도모하지 않는다는 의미일 뿐, 내부요인에 의한 붕괴가 없다고 보는 것은 아니다. 결국 우리는 북한체제의 붕괴와 같은 급변사태가 발생하여 결국 북한이 한국에 흡수통일되는 경착륙 시나리오도 고려하지 않을 수 없다.

하지만 우리가 바라는 것은 북핵문제의 평화적 해결과 개혁·개방을 통해 점진적으로 한국과 북한이 통합하는 연착륙 시나리오의 실현이다.

북한이 개혁·개방에 나서고 남북관계를 경제적으로뿐만 아니라 정치·군사적으로 발전시켜 나간다면 경제공동체 건설과 안보공동체 건설을 통해 완전한 통일을 이룰 수 있을 것이다.

지금 우리에게 중요한 것은 남북한이 단순히 평화체제에 머무르지 않고, 어떻게 평화체제를 딛고 통일로 나아갈 수 있는가 하는 점이다. 특히 북한체제의 연착륙과 경착륙이라는 두 가지 시나리오에 따라, 어떠한 통일방안이 적합한지 검토하고 각각의 경우에 남북한의 화해와 협력의 조건이 무엇인지 규명할 필요가 있다.

이를 위해 먼저 기존에 나와 있는 국가연합제, 남북연합제, 낮은 단계의 연방제, 연방제 등 다양한 남북한 통일방안들에 관해 재검토해 볼 것이다. 이를 바탕으로 예상되는 두 가지 시나리오에 따라 어떠한 통일방안이 적합한지 꼼꼼히 따져볼 것이다.

남북한의 통일이 각자 가지고 있는 역량을 깎아먹는 것이 아니라 민족적 역량을 한층 강화시키는 통합이 되기 위해서는 무엇보다 민족화해가 필요하다. 특히 남북한은 골육상쟁의 한국전쟁을 치른 아픈 상처를 갖고 있기 때문에 통일과정에서 화해를 모색하는 것은 제도적 통합보다도 중차대한 과제이다.

III. 발표자 및 토론자

제 1회의 첫 번째 발표의 주제는 「남북한 통일방안의 재검토」이다. 이 주제에 관해 통일연구원의 조민 박사가 발표할 것이다. 두 번째 발표는 법무법인 이주의 권용석 변호사가 「남북화해시대의 법제 개선 방향」

이리는 제목으로 발표를 맡을 것이다.

제1발표에 관한 지정토론은 이부영 전(前) 열린우리당 의장과 윤여준 전(前) 여의도연구소 소장이 맡게 된다. 제2발표의 지정토론은 김형기 전(前) 통일부 차관과 원희룡 한나라당 국회의원이 담당한다. 토론을 맡아주신 네 분 모두 관련 주제에 관해 오랫동안 관심을 갖고 고민해 오신 분들이기 때문에 깊이 있고 대안 있는 토론이 이루어질 수 있을 것이다.

아무쪼록 훌륭한 발표와 멋진 토론을 통해 평화체제의 구축과 그 이후 우리민족이 나아가야 할 방향에 관해 좋은 해결방안이 모색되기를 바란다.

평화

남북한 통일방안의 재검토

조 민 (통일연구원 선임연구위원)

1. 서론

통일은 한민족의 미래를 여는 길이다. 미래는 준비하는 자에게 찾아온다. 한민족의 통일은 적극적으로 통일을 대비하고 통일을 이루고자 하는 의지와 노력 속에서 달성될 수 있다. 지금 우리는 모두 통일을 바라지만 아무도 통일을 준비하지 않는다. 통일은 한반도의 평화와 한민족의 번영을 가져오는 길이다.

한반도를 둘러싼 동북아 국제정세와 남북관계는 새로운 전환기를 맞이하고 있다. 북한 핵문제 해결을 위한 제4차 6자회담에서 북한의 핵포기에 대한 원칙적 합의를 도출함으로써 한반도 전쟁위기 해소와 더불어 한반도 문제의 새로운 국면이 전개되었다. 특히 관련 당사국들 사이에 별도의 평화포럼을 통해 한반도 평화체제 수립을 논의한다는 데에 합의함으로써 한반도의 공고한 평화상태에 대한 기대가 한층 높아졌다.

한반도 평화체제의 구축과 남북관계의 질적전환은 대북 및 통일정책과 관련된 우리사회의 다양한 현안들이 부각되는 계기가 될 것이다. 더

육이 통일문제에 대한 논의의 분출이 예상되는 가운데 통일시대 준비를 위한 합리적이고 미래지향적인 통일방향에 대한 국민적 합의 수준을 높여야 할 때라고 하겠다. 한반도 평화체제는 ‘1민족 2국가 체제’로 남북한의 영구분단을 의미할 수도 있으나, 다른 한편 통일을 향한 토대 구축의 단계로 볼 수도 있다.

물론 통일을 서두를 필요는 없다. 우리의 바람과 의지와는 달리 안으로는 남북한 통합을 위한 내적조건이 성숙되어야 하며, 밖으로는 한반도의 통일에 대한 주변 국제사회의 입장도 무척 중요하다. 미국과 중국을 비롯한 동북아 국가의 한반도 통일에 대한 입장이 불확실한 상태에서 보다 우호적인, 최소한 한반도 통일을 거부하지 않는 분위기가 조성되는 국제환경도 필수적이다. 그러나 통일을 마냥 기다릴 수만은 없다. 분단상태에서 남북한은 모두 주변 강대국에 견인당할 수밖에 없고 세계사의 피동적 역할을 극복하는데 근본적인 한계를 지닌다.

통일은 서둘러서도 안 되나 그렇다고 통일을 무작정 기다리면서 역사의 흐름에만 맡길 수도 없다. 통일로 모든 문제가 해결된다는 낙관적 시각이나 과격하고 성급한 선택은 자제해야 한다. 그러나 뚜렷하고 장기적인 통일목표를 설정하여 안으로는 통일의 여건을 성숙시켜 나가는 한편, 밖으로는 주변국의 이해와 협력을 얻어낼 수 있는 역량을 갖추어야 한다. 이 글에서는 ‘통일을 위한 평화, 평화를 위한 통일’의 문제의식 위에서 통일의 선행조건인 한반도 평화체제 구축방안에 대한 접근과 함께 통일에 이르는 이정표라 할 수 있는 남북한의 통일방안에 대해 새로운 이해를 시도했다.

II. 통일의 선행 조건 : 한반도 평화체제

1. 한반도 평화체제 구축 : 평화협정

한반도 평화체제 구축은 우리정부의 국가전략의 기본 방향이다.¹⁾ 한반도 평화체제 구축은 한국전쟁의 유산으로 형성된 정전체제를, 평화가 확고히 보장되는 평화체제로 전환하는 데 있다. 평화체제 구축은 상호 불신과 대결로 인한 남북 적대관계를 청산하고 한반도에서 전쟁방지를 통해 항구적인 평화를 실현하며, 이를 토대로 민족공동체 형성과 통일의 기반을 조성하는 중요한 계기가 된다.

한반도 평화체제는 북한과 미국의 정전협정의 공식적인 폐기선언에서 비롯된다. 1953년 7월 27일 마크 클라크 유엔군 사령관, 김일성 북한군 최고사령관, 평더화이(彭德懷) 중국인민해방지원군 사령관 명의로 정전협정이 서명되면서 한국전쟁은 공식적으로 종결되었다. 그 후 정전협정은 1991년 한국군 장성이 군사정전위원회 수석대표로 임명되자, 이듬해 북한과 중국이 각각 군사정전위원회에서 철수함으로써 유명무실해진 상태다. 평화협정 체결은 북·미관계, 주한미군의 지위변화, 정전협정을 대체하여 비무장지대(DMZ)를 관리할 새로운 관리기구 구성, 그리고 군축문제 등 그야말로 한반도 안보환경의 심대한 변화를 초래할 뿐만 아니라 동북아 평화·안보상황의 전반적인 변화를 불러오는 민감한 사안이 아닐 수 없다.

한반도 평화체제의 수립은 일반적으로 장기간의 긴장완화 상태와 신

1) 참여정부의 안보정책 구상, 「평화변영과 국가안보」(국가안전보장회의(NSC), 2004), 36~37쪽

외구축을 거쳐 군비통제와 군축 등 평화정착의 실질적 과정의 최종적 단계를 의미하나, 평화협정을 통해 평화정착의 토대를 마련하여 ‘공고한 평화상태’로서의 평화체제 구축을 앞당길 수 있다. 남북한 교류협력을 추진하는 대북정책과 함께 정치적·군사적 협력을 추구하는 병행전략이 필요하며, 한반도 평화구축에 대한 법적·제도적 접근방식의 추구가 평화구축을 실질적으로 추진하게 한다. 한반도 평화협정은 한반도 평화체제 구축을 위한 법적·제도적 차원에서 하는 환경 조성의 일환이다. 평화협정은 ‘선 협정, 후 평화체제 구축’ 방식을 말한다. 즉, 한반도 평화구축을 ‘협정’이라는 정치적 결단을 통해 접근하자는 제안이다. 이 방안은 지금까지의 한반도 평화에 대한 점진적·단계적 접근 방안을 뛰어넘는 평화전략이라 할 수 있다.

최근 한반도 평화체제 문제는 북한 핵문제 해결을 위한 제4차 6자회담 과정에서 관련국 사이의 새로운 논의 주제로 부각되었다. 제4차 6자회담의 공동성명(베이징 2005. 9.19)은 한반도 비핵화를 재확인하는 한편, 그동안 북한이 줄곧 주장해온 평화체제 문제를 전향적으로 수용하여 커다란 관심을 모았다. 이는 미국의 한반도 및 동북아 정책의 변화와 함께 한반도 평화체제 수립에 대한 우리정부의 강력한 의지와 지속적인 노력의 결실이라고도 하겠다. 합의사항에서 관련국들은 모두 동북아시아의 항구적인 평화와 안정을 위해 공동 노력할 것을 다짐하면서, ‘직접 관련 당사국들은 적절한 별도의 포럼(an appropriate separate forum)에서 한반도의 영구적 평화체제(a permanent peace regime)를 위해 협상할 것’을 밝혔다.²⁾

2) 「제4차 6자회담 공동성명 전문」, 외교통상부 e·뉴스(2005. 9. 20), <http://mofat.news.go.kr>

제4차 6자회담에서 평화체제와 관련된 별도의 포럼을 만들기로 했다는 합의는 남북한과 미국, 중국 등 최대 4개국에 북한의 핵 포기 진행 상황에 맞춰 정전협정을 대체할 평화협정에 관한 공식논의를 시작할 수 있다는 의미이다. 미국과 관련국들이 평화체제와 관련된 논의에 합의한 것은 6자회담을 통해 북한 핵문제 해결뿐만 아니라 북한의 요구를 장기적 관점에서 수용하는 한편, 다자간 협의들을 통해 동북아의 평화·안보체제를 수립할 수 있다는 전략적 판단에 기인한다. 따라서 이제 남북한과 관련 당사국은 별도의 포럼 구성방식에서부터 한반도의 영구적 평화체제의 구축을 위한 방향설정과 로드맵 작성이 과제로 부각되는 새로운 국면에 접어들었다.

2. 한반도 평화체제 로드맵

한반도 평화체제 수립 시나리오는 ‘선 비핵화, 후 평화협정’과 ‘선 평화협정, 후 비핵화’의 두 경로를 상정할 수 있다. 그러나 한반도의 비핵화와 한반도 평화체제는 북한과 미국 모두 상대방의 선행적인 조치를 요구하는 사안이라는 점에서 어느 쪽의 선차적 해결을 전제로 접근하기는 어렵다. 핵문제와 한반도 평화체제 전환의 접근방식에 대한 관련국들의 논의는 북한 핵문제 해결을 전제로 시작되는 것이 아니라, 핵문제 해결 과정에서 논의할 수 있다는 입장이 6자회담 과정에서 도출된 합의라고 볼 수 있다. 이는 제4차 6자회담 공동성명에서 ‘공약 대 공약(commitment for commitment)’, ‘행동 대 행동(action for action)’ 원칙에 입각하여, 단계적 방식으로 합의이행을 위해 상호조율된 조치를

취할 것을 합의한 사실에서 추론할 수 있다.

한반도 평화체제는 북한 핵포기의 과정과 그에 상응하는 미국의 체제보장조치, 그리고 북·미 관계 정상화 과정과 맞물려 단계적으로 접근될 수 있다. 이 과정에서 한반도 평화체제는 서로 논의구조가 다른 세 개의 협상 틀을 통해 접근될 것이다.³⁾ 첫 번째, 남북한 평화협정(또는 남북한 평화선언) 문제와 관련된 남북협상틀이 나올 수 있다. 이는 남북한정상회담, 남북군사회담 등을 통해 한반도 평화체제 전환의 여건 조성과 더불어 남북한군비통제, 군축문제 등에 대한 논의를 진행하게 된다. 두 번째, 6자회담 틀 내의 ‘별도의 포럼’에서 평화협정의 방식, 내용, 평화체제 관리방안 등이 논의될 수 있다. 세 번째, 6자회담에서 한반도 평화체제를 국제적으로 보장하는 방안 또는 ‘별도의 포럼’에서 체결된 평화협정을 공동으로 추진하는 방안 등이 논의될 수 있다. 그런데 6자가 모두 참가하는 형태가 아닌 ‘별도의 포럼’과 6자회담 틀 사이의 역할 구분이 뚜렷하지 않다. 하지만 대체적으로 6자회담에서 북한 핵문제와 「9·19 공동성명」의 합의사항을 실천해 나간다면, 평화포럼이라고 할 수 있는 ‘별도의 포럼’에서는 한반도 평화협정 문제를 다룰 것으로 보인다. 따라서 한반도 평화협정과 관련한 논의는 주로 남북협상틀과 평화포럼 틀의 두 협상틀을 중심으로 작동될 것이다.

여기서 한반도 평화협정 추진과정은 북한 핵문제 해결과정과 대북 체제보장 방식이 기계적으로 조응되지 않는 순서로 진행될 수 있다는 점을 고려해야 한다. 예컨대 처음 북핵폐기과정은 순조롭게 이행되는 반면, 한반도 평화포럼의 구성과 평화협정 논의는 복잡한 사정으로 지

3) 전현준 외(6인) 공저, 「제4차 6자회담 합의이행구도」 KINU 정책연구시리즈 2005-06(통일연구원, 2005. 10), 20~23쪽

연될 수도 있다. 또한 한반도 평화체제에 관한 세 협상들 간의 유기적 연관성을 유지하기 어려운 측면도 무시할 수 없다. 더욱이 세 협상들 내의 협상의 진전과 이행수준에서 차질을 빚을 경우, 이를 전체적으로 조율하고 동시이행을 보장하기 어려운 점이 있다. 그럼에도 각각의 협상들에서의 합의이행은 대개 단계별 방식으로 추진될 것으로 예상된다.

〈제1단계〉 : 협상들 구성

제1단계는 한반도 평화체제 논의를 위한 여건조성과 우호적 분위기 형성의 단계로 설정된다. 제1단계는 진입의 특정시점을 확정할 수는 없으나 먼저 북한의 NPT 복귀 및 IAEA 사찰 수용과 함께 북·미 관계 개선을 위한 접촉이 이루어지는 단계로 볼 수 있다. 이 단계에서 남북 정상회담이 추진되고 남북한 군사적 신뢰구축을 위한 구체적 조치가 이루어져 한반도의 군사적 긴장을 완화하여 한반도 평화포럼을 위한 국내·외적인 여건을 조성하게 된다. 제1단계는 한반도 평화협정을 위한 한반도 평화포럼의 구성이 가장 중요하다. 평화포럼 구성과정에서 미국은 북한의 핵폐기가 완료되면 북·미 관계 정상화가 이루어지게 된다는 점을 약속해야 한다.

평화협정과 관련하여 당사자 문제가 논쟁점이 되어 왔는데 평화포럼 구성단계에서도 이 문제가 제기될 수 있다. 이와 관련하여 북한은 1962년 남북 간에 평화협정 체결을 제의한 후 1974년부터는 북·미 간 평화협정 체결을 주장해왔다. 그러나 미국이 북한의 북·미 양자 간 평화협

정 제의를 받아들일 의사가 없는 가운데, 우리정부도 북·미 평화협정은 한반도 문제의 당사자 논리에 위배된다는 점에서 반대해왔다. 이에 대해 한국은 남북한 당사자 원칙하에 미국과 중국이 참가하는 ‘남북당사자주의’에 입각한 ‘2+2’ 형태를 제안해왔다. 즉, 한반도 평화협정은 남북한 중심으로 추진하되 미국과 중국도 참가하는 국제적 다자보장방식을 추구했다. 그런데 여기서의 ‘남북당사자주의’에 기반한 ‘2+2’ 논리는 협정체결 당사자는 어디까지나 남북한이고, 미국과 중국은 협정의 보장자의 지위에 선다는 논리이다. 그러나 6자회담 참가국인 러시아와 일본의 참가를 고려하지 않고 있는 점에서 ‘2+2’는 ‘6-2’의 논리라고도 할 수 있다. 평화협정의 당사자 문제와 관련하여 실효성있는 협정들이 되기 위해서는 미국이 ‘보장자’가 아닌 협정의 ‘당사자’가 되어야 한다는 주장도 주목된다.⁴⁾

한반도 평화협정의 일차적 당사자가 남북한이며 미국과 중국은 정전협정의 실질적 당사자였다는 점, 그리고 남북한과 미·중 사이의 4자회담(’97. 11.~’99. 8. 6회 개최)이 이미 운영되었던 경험 등을 고려하면 한반도 평화포럼은 4자회담(‘2+2’) 형식으로 추진될 가능성이 크다. 이 경우 러시아와 일본은 평화포럼에는 배제되나 궁극적으로 6자회담에서 한반도 평화협정의 국제적 보장자로서의 역할 담당을 기대할 수 있다.

〈제2단계〉 : 핵폐기 이행과 평화협정 추진

4) 이삼성, ‘한반도 평화협정 : 북한 핵문제 근본해결로서의 평화협정의 틀과 윤곽’ 평화·통일연구소 주최, 평화·통일연구소 창립 1주년 기념 토론회(2005. 10. 7), 「한반도 평화협정 체결 및 평화군축 방안」, 33~34쪽

제2단계는 비교적 긴 시간을 요하는 단계로, 북한의 핵사찰 수용과 핵폐기 이행에 상응하여 남북한 군사회담과 한반도 평화포럼에서 평화협정 체결의 방식과 내용에 대한 실질적 논의를 진행하게 된다. 이 단계에서 북한의 핵폐기를 위한 이행계획 실천으로 초기준비단계, 전면동결단계, 완전폐기단계로 나아가면서 그에 상응하는 사찰·검증이 함께 진행된다.⁵⁾ 북한 핵문제는 핵 완전폐기 후 핵관련 시설의 해체와 동시에 핵무기와 핵물질의 반출로 대단원의 막을 내린다.

남북협상틀 내에서 남북한 간 평화협정 체결을 추진할 경우, 평화포럼에서 추진하는 한반도 평화체제구축 논의와는 달리, 협의의제의 선정과 함께 논의사항의 이행을 실질적으로 진행시켜 나가야 할 것이다. 주된 의제로는 전쟁의 법적 종결 선언과 경계선 확정, 남북기본합의서 이행·실천 문제, 평화보장관리기구의 구성·운영 문제, 비무장지대의 평화지대화로의 전환문제 등을 협의하고 하나씩 실천해 나가야 한다. 이와 함께 4자회담 방식의 한반도 평화포럼에서는 평화체제 전환의 기본방향과 절차에 대해 합의를 도출하는 한편, 핵폐기의 진전 상황에 따라 대북경제 및 안보 차원에서의 구체적인 보상책을 마련해야 한다. 특히 북한이 핵을 전면 동결하는 단계에 들어서면 미국은 대북경제제재 해제를 비롯하여 테러지원국 명단에서의 제외 등 관계개선의 전향적 조치를 취할 것으로 기대된다.

그런데 이 단계에서 북한은 한반도 평화포럼에서 북한의 체제보장을 위한 ‘북·미 평화협정’ 체결을 강력히 주장하고 나올 것으로 예상된다. 이 경우 북한의 요구를 우회적으로 수용하는 방안을 모색할 필요가 있

5) 조성렬, 「한반도 비핵화와 평화체제 구축의 로드맵 : 6자회담 공동성명 이후의 과제」 KINU 정책연구시리즈 2005-05(통일연구원, 2005. 9), 22쪽

다. 즉, 미국과 북한의 ‘북·미 공동합의문’ 형식을 통해 북한의 주권 존중과 내정 불간섭 등 북한의 우려사항인 체제보장 문제를 원칙적 차원에서 선언하는 방안을 고려할 수 있다.

이 단계의 마지막에 이르러 평화포럼 틀 내에서 평화협정이 체결됨으로써 정전협정 폐기와 동시에 한반도 평화체제가 공식적으로 선언된다. 그와 함께 평화보장관리기구의 구성·운영이 시작되면서 유엔사(UNC)는 자동적으로 해체된다. 말하자면 제2단계의 마지막에 와서 북핵의 완전폐기가 확인되는 데 부응하여 북·미관계의 정상화 조치가 단행되면서 4자회담인 평화포럼의 역할 종료와 함께 한반도 평화체제로의 공식전환이 이루어진다.

한편 여기서 평화체제와 통일문제와의 관계를 분명히 밝혀야 할 것이다. 한반도 평화체제 수립은 한반도의 공고한 평화상태를 구축하는 과정이나 평화체제 수립 자체가 한반도의 영원한 ‘평화적 분단’을 제도화하는 것으로 귀결될 수는 없다. 평화체제 수립·전환과정에서 한민족 통일문제 즉, 통일의 원칙과 기본방향에 대한 남북한 간 합의가 반드시 이루어져야 한다. 평화체제 수립과 관련하여 통일문제 논의 시점은 바로 제2단계의 초입에서부터 시작되어야 한다.

제2단계 초입의 시점에 한반도 평화체제가 한민족의 통일의지와 통일방향에 부합되어야 한다는 원칙 아래 남북협상들에서 핵심의제로 선정되어야 한다. 그리하여 한반도 평화체제가 분단의 평화적 고착화가 아니라 반드시 통일지향이어야 한다는 원칙적 입장을 대내외적으로 뚜렷이 천명함과 동시에, 제2단계 초입에서 남북 간 통일문제를 협의할 ‘남북통일협의회’(가칭) 형태의 협의체를 구성하고 「6·15 남북공동선언」의 합의사항을 재확인하면서 통일문제를 체계적으로 논의해 가야

할 것이다.

〈제3단계〉 : 핵폐기 완료와 한반도 평화체제 수립

제3단계는 북한의 핵폐기에 따른 한반도 비핵화 달성과 함께 평화포럼과 러시아와 일본이 참가한 6자회담에서 국제적인 보장방안과 평화체제 관리방안 등이 마련되어 대북 안전보장체제가 실질적으로 완성되는 시점이다. 이 단계는 북·미 수교를 통한 관계정상화가 이루어진 시점이며, 국제적 보장 아래서 한반도 평화체제가 법적·제도적으로 구축된 상태로 볼 수 있다. 따라서 한반도의 ‘공고한 평화상태’의 유지를 위해 이미 앞 단계에서 합의된 ‘평화보장관리기구’를 작동시키면서 평화협정 합의사항의 이행을 한층 심화시켜 나간다.

그런데 여기서 남북협상과 평화포럼 틀에서 이루어진 평화협정의 내용 가운데 핵심적인 사안으로 남북한 군축과 주한미군 문제 등에 대한 구체적인 실천조치가 부각될 것이다. 그와 함께 한반도 평화체제가 수립됨에 따라 한·미동맹 구조의 변화가 예상된다. 대북억지력을 중심으로 유지되었던 한·미동맹은 한·미관계의 발전적 미래 전망 속에서 새로운 성격의 동맹으로 전환될 필요가 있다. 이런 점에서 향후 한·미동맹은 포괄적 안보협력을 지향하는 포괄적 동맹으로의 변화를 모색해야 한다.

덧붙여 한반도 평화체제가 수립되면 북한은 국제사회에 적극적으로 참여하고 역할을 담당하는 한편, 동북아의 안보와 평화의 공동책임을 부여받고 정상국가로 발돋움하게 된다. 한반도의 공고한 평화상태 즉,

남북 간 그리고 다자간 평화협정 체결을 통해 한반도 평화체제의 유지·지속이 법적·제도적으로 보장되는 시기에 들어선다면 비로소 ‘평화체제단계’를 맞이했다고 할 수 있다.

여기 제3단계인 평화체제단계에서 중요한 사실은 이 단계에 오면 통일문제가 상당한 수준으로까지 진전되어야 한다는 점이다. 이미 앞의 제2단계의 남북협상들 내에서 핵심의제로 선정되어 협의체 수준에서 논의·협의되고 있던 통일문제는 세부적으로 여러 단계를 포함하는 제2단계를 거치는 동안 동북아 국제질서의 안정적인 발전과 남북관계의 질적 변화에 따라 상당한 논의와 협의가 이루어진 상태라고 할 수 있다. 따라서 이 단계의 초입에 통일의 원칙적 수준을 넘어 통일의 방법과 절차 등에 대해 높은 수준의 합의가 마련되어야 할 것이다.

3. 주한미군과 남북한 군축

한반도 평화협정 체결과정에서 북한의 주한미군 철수주장과 군축문제가 가장 큰 걸림돌이 될 수 있다. 그러나 분명한 사실은 남북한 평화협정이나 한반도 평화포럼에서 주한미군과 남북한 군축문제가 논의의 조건이나 협상의 전제가 되어서는 안 되며, 다만 북한핵의 완전폐기에 따른 평화협정 체결 후 평화체제 구축과정에서 논의될 수 있는 사안이라는 점이다. 더욱이 이 문제는 평화체제 구축단계에서 남북연합이나 연방제 방식의 통일과정으로 진입되는 단계와의 관련 속에서 접근하는 것이 바람직하다.

가. 주한미군

<주한미군 철수 : 부동의 전략>

주한미군 철수는 북한의 통일전략과 관련한 기본원칙이며 부동의 전략목표이다.⁶⁾ 그러나 미군철수주장에 대한 북한의 방법론적 변화는 수 차례 나타났다. 북한은 1980년대 후반 종래의 즉각적이고 완전한 철수 주장으로부터 단계적 철수를 제안하였으나, 그 후 1989년 말부터 1991년 말까지 3단계에 걸친 주한미군의 철수를 주장하였다.⁷⁾ 미군철수주장에 대한 신축적인 입장은 김일성이 “미국이 남조선에 주둔하고 있는 미군을 북과 남이 련방국가를 창립하는 과정에 철수하여도 좋고 그 전에 철수하면 더욱 좋다.”고 밝힌 데에도 나타난다.⁸⁾ 이런 배경 속에서 얼마 후, 주한미군이 북한에 적대적인 군대가 아니라면 상당기간 주둔해도 무방하다는 견해도 제시되었다.⁹⁾ 그 후 김일성은 북한 핵문제를 둘러싸고 북한과 미국 간 갈등이 고조된 상황 속에서 주한미군 철수주장을 상당히 누그러뜨린 단계적 철수론을 다시 한 번 주장하였다.¹⁰⁾

6) 북한은 1953년부터 미군철수를 주장하였다. 김일성, <모든 힘을 민주기지 강화를 위하여(조국통일민주주의전선 함경남도열성자회의에서 한 연설)>(1953. 10. 20), 《김일성저작집》 8, 1980.

7) <조선민주주의인민공화국 중앙인민위원회 최고인민회의 상설회의 정무원합회의>(1988. 11. 7)에서 채택한 “조국의 자주적 평화통일을 촉진하기 위한 포괄적인 평화보장대책에 대하여”, 《로동신문》, 1989. 11. 8

8) 김일성, <민족올림픽위원회협회 위원장인 메히꼬 출판회사 위원장 겸 사장일행과 한담화> (1991. 6. 5), 《김일성저작집》 43, 1996.

9) 1992년 김정일의 지시 하에 김용순 당비서가 미국 방문 중 아놀드 캔터 미국무차관보와의 고위급회담에서 이 견해를 전달한 바 있다. <월간조선>, 2000. 8월호 참조

10) 김일성, <조선민족은 누구나 조국통일에 모든 것을 복종시켜야 한다.>, 재미교포 녀

우리가 연방제 조국통일을 주장하지만 지금 당장 남조선에 있는 미군을 다 몰아내자는 것은 아닙니다. 미국이 중국이나 일본, 로씨야를 견제하기 위하여 남조선에서 물러가려 하지 않는데 우리는 미군이 남조선에서 당장 철수하지 않겠으면 단계적으로라도 철수할 것을 요구하고 있습니다. 앞으로 북과 남이 화해를 하고 군대를 줄이면 그에 따라 남조선에 주둔하고 있는 미군도 단계적으로 철수하여야 합니다. 북과 남이 불가침문제를 합의하고 서로 싸움을 하지 않을 것을 약속한 것인 만큼 많은 군대를 그대로 둘 필요가 없습니다. 내가 늘 말하는 것이지만 북과 남의 군대를 점차적으로 줄여 각각 한 10만 명 정도로 유지하면 됩니다. 남조선에 주둔하고 있는 미군도 북과 남의 군대가 각각 10만 명 정도로 축소될 때에는 완전히 철수하여야 합니다.

미국은 남한에 남아 있을 명분이 없음에도 불구하고 ‘물러가려 하지 않는다.’는 현실적 인식은 북한의 수세적 변화를 초래하게 했다. 그러므로 단계적 철수론은 한반도를 둘러싼 미국의 전략적 의지의 불변이라는 현실적 한계에 부딪힌 하나의 타협책으로 북한이 제시할 것으로 이해된다. 한반도를 비롯한 동북아 지역에 대한 미국의 강력한 패권주의 앞에 주체국가는 외세문제에 대한 자기수정을 하지 않을 수 없었다. 이처럼 북한은 진작부터 주한미군의 즉각적이고 완전한 철수주장의 한계를 절감하였다. 북한의 신축적인 태도는 주한미군이 북한체제에 위협적이라는 적대적 성격이 해소된다면 주한미군 철수주장은 유보될 수 있다는 입장에서 주한미군 문제에 대한 접근방식의 변화를 모색해왔다.¹¹⁾

류기자와 한 담화(1994. 4. 21), 《김일성저작집》 44, 1996.

11) 1994년 10월 북미 제네바협상 당시 강석주 북한 외무성 제1부상은 “평화체제하의

남북한 긴장완화와 동북아 다자안보협력 분위기가 나타나고 있는 상황이지만 북·미관계가 근본적으로 개선되지 않은 상태에서는 북한의 주한미군에 대한 입장의 공개적·공식적인 변화를 기대하기는 어렵다. 그러나 한반도 평화체제의 수립전망과 관련하여 북한의 주한미군 철수 주장에 대한 전향적인 변화는 기대할 수 있을 것이다.

<잠정적 주둔 용인과 자진철수론>

북한의 주한미군 문제에 대한 전략방향은 두 갈래다. 하나는 주한미군의 지위변경과 성격전환을 전제로 영구주둔이 아닌 잠정적 주둔을 묵시적으로 용인하는 입장이 그것이다. 다른 하나는 미군이 스스로 물러나는 이른바 ‘자진철수’를 유도하는 방향으로 가닥을 잡는 입장이다. 이렇게 본다면 북한은 주한미군의 즉각적이고 완전한 철수주장에서 단계적 철수론을 주장했다가, 향후 현실을 인정한 바탕 위에서 미군의 자진철수를 유도하는 전략을 선택할 것이다. 북한의 미군 철수론은 이처럼 세 단계의 변화를 보였다. 첫 번째 즉각적 완전철수, 두 번째 단계적 철수, 그리고 세 번째 자진철수의 경로를 밟아왔다. 여기서 단계적 철수와 자진철수는 주한미군의 지위와 성격 변화를 전제로, 주둔을 ‘잠정적으로 용인한다’는 신축적인 입장이다. 세 번째 단계인 ‘자진철수론’은 김정일 위원장의 대답에서 잘 나타나고 있다.¹²⁾

주한미군은 남한의 북침도 방지하는 안전보장자 역할을 할 수 있다”라고 말했다. ; 1996년 4월 미국 조지아대학 학술회의에서 이종혁 이태평화위 부위원장은 “북미 양측이 평화협정을 모색하는 동안 미군이 한반도에서 평화유지군으로 활동하는 데 반대하지 않겠다.”는 요지의 내용을 밝힌 바 있다.

12) <김정일과 재미동포 언론인 문명자 주필과의 대답>(6. 30), 《월간 말》, 2000년 8

그동안 미군더러 나가라고 했지만 그들이 당장 나가겠습니까. 우선 미국 스스로가 생각을 달리해야 합니다. 그들은 분단에 책임이 있는 만큼 통일에 도 책임이 있습니다. 지난 날 닉슨도 카터도 미군을 철수하겠다고 했는데, 주한미군 문제는 우선 그들 스스로가 우리민족의 통일을 적극적으로 돕는 방향에서 알아서 결정해야 합니다.

이처럼 미군철수는 미국이 ‘그들 스스로가 알아서 결정해야’ 할 문제로, 철군의 시기와 방법도 북한으로서는 문제 삼을 수 없다고 변화된 입장을 보여주고 있다. 그렇다고 결코 영구 주둔을 용인하는 것은 아니다. ‘당장’ 나가지 않는다면 스스로 알아서 적절한 시기에 철군해야 한다는 입장이다. 이를테면 미국은 분단에 책임이 있는 만큼 한반도의 통일을 돕는 방향에서 ‘생각을 달리’해 주길 바라고 있는 것이다.

북한의 ‘자진철수론’과 달리 남한은 통일 후에도 철군불가를 천명한 상태다. 전임 김대중 대통령은 남북정상회담 후 ‘6·25 50주년 기념사’에서 한반도의 세력균형론에 입각하여 주한미군 계속 주둔을 강조하여 “나는 주한미군에 대해서 태도를 분명히 했다. 주한미군은 한반도에 완전한 평화체제가 이루어질 때까지는 물론이고 통일된 후에도 동북아시아의 세력균형을 위해서 필요하다는 것을 분명히 북측에 설명했다. 만일 한국과 일본에 있는 10만의 미군이 철수한다면 한반도는 물론 동아시아와 태평양의 안전과 세력균형에 커다란 차질을 가져올 것이다. 우리는 국익을 위해서 주한미군이 계속 주둔하기를 바란다.”¹³⁾라고 밝혔

월호 참조

13) 북한 조국평화통일위원회 최성익 책임참사와의 대담, 《연합뉴스》, 2000. 6. 25

다. 이처럼 우리는 한반도의 완전한 평화체제의 수립과 통일이 이루어진 후에도 주한미군은 동북아의 세력균형을 위해 필요하다는 입장이다.

한편 최근 북한당국자는 주한미군 철수시기와 관련해 미국 소재 온라인 매체 <민족통신>과의 대담에서 ‘통일되는 시기’를 거론하면서, 주한미군 철수는 긴장의 원인이기 때문에 당연히 철수되어야 한다는 원칙적 입장을 확인하면서도 철수시기에 대해서는 김일성 주석이 한때 ‘통일되는 시기에 나가도 좋다’고 한 발언을 소개한 사실이 주목된다.¹⁴⁾

나. 남북한 군축

북한이 주한미군의 단계적 철수를 남북한 군축과 연계시킨 점이 주목을 끈다. 위 인용문에서 보듯이, ‘북과 남이 화해를 하고 군대를 줄이면’ ‘그에 따라 미군도 단계적으로 철수해야 한다’는 주장은 분명 새로운 해석을 필요로 한다. 그러나 “군대를 줄이면 철수해야 한다.”라는 말을 ‘선 군축·후 철군’ 주장으로 해석하기에는 무리가 따른다. 이는 남북화해가 이루어지면 당연히 남북한 군축과 주한미군 철수는 함께 이루어져야 한다는 주장으로, 다시 말해 ‘군축과 미군철수 병행론’으로 볼 수 있다. 남북 간 경제력 차이로 더욱 증폭되는 국력 차이, 한·미 군사동맹, 한·미·일 공조체제, 그리고 한반도 군사력의 비대칭성·비균형성 등의 문제에도 불구하고 남북한 간 군축을 주장할 수는 없기 때문이다. 주한미군 철수를 전제하지 않은 조건에서 남북한 간 균형군축의 실현 가능성은 크지 않다.

14) 《연합뉴스》, 2005. 10. 19

군축은 현 단계에서 동북아 국제질서의 평화적 전환과 군비경쟁의 감소 분위기와 함께 남북한 모두 체제민주화와 군사 부문의 축소 지향적 구조전환과 맞물리는 문제로 당장 군축의 실천을 주장하기에는 한계가 있다. 따라서 평화협정 체결의 전제조건으로 군축을 주장하는 것은 비현실적이며, 오히려 현재의 남북한 군사적 실체를 인정하는 가운데 평화체제 수립 후 남북연합 단계에서 군축문제를 다루는 것이 바람직하다.

III. 남북한 통일방안 : 남북연합 대 연방제

남북한 체제(제도) 통합에 의한 통일은 멀고도 험난한 길이다. 남북한 통일방안은 모두 평화적 방식에 의한 단계적 접근을 추구하고 있다. 남북한은 궁극적으로 1민족 1국가 체제인 완전통일에 이르기까지 서로 다른 체제가 일정기간 공존하는 형태 즉, 복합국가 형태를 지향하고 있는 데에서 공통점이 발견된다.

복합국가(Composite State) 유형은 국가연합(Confederation), 연방제(Federation), 공영방(共榮邦 Commonwealth) 등을 포함한다. 복합국가는 여러 형태가 있을 수 있으나 우리민족의 적극적이고 창조적인 역량에 따라 복합국가 체제의 내용과 성격이 규정될 수 있다. 이를테면 복합국가는 ‘한 지붕 두 가족’ 또는 ‘한 깃발 두 국가’(one flag two states)의 형태로 완전통일의 그날까지 상당기간 지속되는 국가형태일 수 있다. 구체적으로는 ‘남북연합’이나 ‘연방제’에 의한 통일국가의 윤곽

은 모두 두 지역정부를 아우르는 ‘복합국가’의 형태로 복합체제·복합사회의 전망을 제시한다.

남북한 통합방식과 관련하여 복합국가는 연방제와 국가연합의 두 형태를 상징할 수 있다. 여기서 우리는 남북한 양측에서 오랫동안 논의되어 왔던 통일방안인 남북연합과 연방제를 재검토 하는 것이 바람직하다고 본다. 이는 2000년 역사적인 남북정상회담에서 합의한 「6·15 남북공동선언」 제2항 “남과 북은 나라의 통일을 위한 남측의 연합제 안과 북측의 낮은 단계의 연방제 안이 서로 공통성이 있다고 인정하고 앞으로 이 방향에서 통일을 지향시켜 나가기로 하였다.”는 합의사항이 충분히 존중되어야 한다는 데서 출발한다.

1. 국가연합과 연방국가

일반적으로 중앙정부 권력의 집중과 분산형태에 의해 연방국가(Federal State)와 국가연합(Confederal State)의 두 유형으로 구분된다. 연방국가는 두 개 이상의 지역정부로 구성된 국가로 하나의 헌법 밑에 단일의 주권국가로 통합되어 연방정부만이 대외적 주권을 행사한다. 따라서 연방국가는 국제법상 ‘국제인(international person)’이지만 연방의 구성국인 지역정부는 ‘국제인’으로 인정받지 못한다.¹⁵⁾ 이와 달리 국가연합은 두 개 이상의 국가가 조약을 맺고 결합한 형태로 복수의 주권국가간의 결합체라 할 수 있다. 국가연합 형태에서 하나의 국가인 연방국가로 변화하기도 하지만, 그 반대로 구(舊) 소련(USSR)의 연방국가 형

15) J. Crawford, The Creation of States in International Law (Oxford: Clarendon, 1979), 291쪽

태에서 독립국가연합(CIS 1992. 1. 1)의 국가연합 형태로 변화하는 경우도 있다.

연방국가와 국가연합은 외교권, 군통수권, 탈퇴절차 등에 의해서 구별된다. 첫 번째, 외교권의 경우 국가연합은 조약체결 등 외교권을 행사할 수 있으나, 연방을 구성하는 지역정부는 자체적으로 독립적인 외교권을 행사할 수 없다. 미국, 캐나다, 스위스, 브라질 등의 연방국가의 경우 지역정부는 연방헌법에 저촉되지 않고 중앙(연방)정부와의 협의 아래 제한된 범위 내에서 외국과의 협정을 체결할 수 있다. 두 번째, 군통수권 문제로 국가연합은 독립국의 필요에 따라 동맹관계를 유지하는 형태로서 독자적인 군대를 보유하나 연방은 지역정부가 아닌 중앙(연방)정부가 군통수권을 장악한다. 세 번째, 탈퇴절차의 방식에서 ‘자유로운 탈퇴’ 여부도 국가연합과 연방의 구분점인데 국가연합은 필요에 따라 탈퇴할 수 있으나 연방에 속한 지역정부의 탈퇴는 독립을 의미하는 것으로, 탈퇴하고자 할 때에는 연방정부의 승인 아래 법적 절차를 준수해야 하며 그렇지 못할 경우 물리적 강제가 뒤따르게 된다.

국가연합(Confederation)은 복수의 국가들이 방위나 상호협조 등 공통의 목적을 위하여 ‘조약에 따라 결합한 형태로서 국제법상 대외적 권한은 국가연합의 구성국이 보유하며 중앙조직은 예외적으로 조약에서 인정한 범위 내에서만 외교능력을 지닌다. 구성국들은 행정권과 군대를 보유하며 대내외적 독립성을 유지한다. 즉, 구성국의 자율성을 인정하면서 국민들의 다양성을 통합할 수 있다. 국가연합은 중앙조직을 가지나 구성국을 규율하는 헌법이나 새로운 중앙정부를 창설하지 않으며 구성국의 대표로 구성되는 연합의회를 가진다. 국가연합에서 연합의회는 구성국과 독립된 중앙정부의 기관이 아니다. 또한 입법권이나 재정권을

찾지 않으며, 그 의결사항은 구성국을 법적으로 구속하지 못한다.

국가연합은 연방국가와 달리, 안정성을 가진 영구적 결합으로서의 국가가 아니라 안정성이 결여된 잠정적 결합으로서의 국가라는 점에 특징이 있다. 국가연합의 역사적 사례는 다양하나 대부분 단명하였으며 중앙조직의 권한이 강화됨에 따라 연방국가의 형태로 발전하는 경우가 많았다. 역사상 국가연합의 형태로 통합을 이룬 경우는 1781년~1789년의 미국, 1815년~1866년의 독일연방, 1815년~1848년의 스위스의 역사적 경험을 들 수 있다. 그리고 1958년 이집트·시리아·예멘 3국의 통합을 통한 ‘통일아랍공화국’은 국가연합 형태의 통합사례를 보여주었으나 3년 후 곧 해체되고 말았다. 한편 국가연합 형태 통합의 성공적 사례로 유럽연합과 최근의 러시아·벨로루시 연합국가 형성이 주목된다.

2. 남북연합 : 과도기적 통일체제

가. 남북연합의 기본방향

2000년 「6·15 공동선언」에서 제시된 남측의 연합제 안은 남한의 통일방안인 ‘민족공동체 통일방안’의 핵심인 ‘남북연합’ 단계를 반영한 국가연합 형태의 통일방안이다. 민족공동체 통일방안은 분단현실의 인정을 바탕으로 완전통일을 실현하기 위해 민족공동체 회복이라는 중간과정을 거쳐야 함을 부각시키면서, 남북연합은 남북한 상호협력과 공존공영의 관계를 증진시켜 통일기반을 조성해 나가는 과도기적 통일체제로 설정되었다. 노태우 정부에서 제안된 ‘한민족공동체 통일방안’은 민족통일을 통한 국가통일의 추구하고 더불어, 통일의 과도기체제인 남북연합

을 발족시킨 특징이 있다.

남한의 통일방안의 핵심적 내용은 노태우 정부 당시 처음으로 체계적으로 제시되었던 한민족공동체 통일방안의 ‘한민족공동체 → 남북연합 → 통일민주공화국’의 기본구도의 남북연합 단계의 설정에서 드러난다. 여기서 남북연합은 국가연합이나 연방국가의 교과서적 개념이 아니며, 기능적 측면에서 여러 국가가 하나의 생활공간 형성을 통해 궁극적으로 정치적 통합을 지향해 나가고 있는 유럽공동체나 노르딕연합체와 그 성격이 유사한 것으로 이해되었다. 그리고 남북연합 안에서 남과 북은 각각의 외교·군사권 등을 보유한 주권국가로 남게 되지만, 수천 년 동안 단일국가를 유지해 온 민족의 전통으로 보아 남북연합은 1민족 2국가를 의미하는 국가연합이 될 수는 없으며, 분단상황 하에서 완전한 통일 실현 시기까지 통일을 추구하는 잠정적 관계리는 점에서 특수한 결합형태로 나타났다.¹⁶⁾

김영삼 정부는 통일과정을 3단계로 설정하여 ‘화해·협력 → 남북연합 → 통일국가’의 3단계 통일방안을 제시하였다. 첫 단계인 화해·협력 단계에서는 남북한이 분야별로 교류와 협력을 활성화해 나가는 단계이며 두 번째 단계인, 남북연합 단계에서는 교류·협력이 더욱 촉진되고 평화 제도로 보장되고 또한 남북한은 공존공영의 열매를 거두고 더욱 신뢰를 다지면서 민족의 동질화를 촉진시켜 가는 단계로 설정되었다. 세 번째 단계의 통일국가는 1민족 1국가의 통일을 완수하는 단계로, 이 단계에서 남북한은 민족과 국가를 일치시키는 정치통합을 이루고 명실상부한 민족공동체로 이룩되는 단계이다.¹⁷⁾ 특히 김영삼 정부의 3단

16) 국토통일원, 「한민족공동체 통일방안」 <기본 해설자료>(1989. 9), 24~25쪽

17) 통일원, 「김영삼 정부의 3단계·3기조 통일정책」(통일원, 1993. 10), 12~18쪽

계 통일방안은 「남북기본합의서」(1992. 2.)에서 합의된 화해·협력의 약속을 지키면서 점진적으로 통일을 이룩하려는 것으로, 그 후 ‘민족공동체 통일방안’으로 명명되었다. 여기서 남북연합 단계는 남북한 합의에 따라 법적·제도적 장치가 체계화되어 남북연합 기구들이 창설·운영되는 단계로 설정되었다. 그런데 통일의 접근시각으로 강조된 민족공동체 정신은 국가통일에 앞서 민족통일을 먼저 이룩하려는 논리로 북한의 연방제에 대한 대응적 성격을 함축하고 있는 점이 특징적이다.

김대중 정부는 출범 초기 통일문제에 있어서 법적·제도적(de jure) 통일보다 사실상의(de facto) 통일을 지향한다는 입장에서 소모적이고 불필요한 이념논쟁을 유발할 수 있는 통일논의보다 한반도 평화구축과 남북한 화해협력의 제도화를 적극 추진해 나가는 방향으로 대북정책의 가닥을 잡았다. 그런데 그 후 평양에서 개최된 남북정상회담 공동선언문에서 남측의 ‘남북연합’ 안과 북측의 ‘낮은 단계의 연방제’ 안의 공통성을 인정함으로써 남한의 통일방안의 핵심적 내용인 남북연합을 부각시키고 재확인하는 모습이 되었다.

김대중 정부의 통일방안에 있어서 남북연합은 ‘남북연합→연방→완전통일단계’의 3단계 통일방안 가운데 첫 단계라는 점이 ‘민족공동체 통일방안’의 단계론과 차이가 있다. 여기서는 남북한 화해·협력을 촉진하는 제도적 장치로서의 남북연합 단계를 특히 중시하면서 남북연합의 형성은 통일의 물꼬를 트는 일로서 통일을 필수조건으로 여긴다. 남북연합은 남북한이 현존상태 그대로 상이한 이념과 이질적인 체제와 두 정부를 유지하면서 긴밀한 협력기구를 구성하여 분단상황을 평화적으로 관리하는 한편, 통합과정을 효율적으로 관리해 나가는 장치로 상정하고 있다.¹⁸⁾

여기서 첫 단계인 남북연합의 진입조건을 남북한주민의 지지 즉, 민족적 합의와 남북당국의 정치적 결단에서 찾는다. 물론 남북연합 단계에 진입할 수 있다는 것만으로도 엄청난 발전이라는 남북관계의 현실에 비추어 볼 때, 첫 단계로서의 남북연합에는 비약적이고 무매개적인 단계설정의 방법론적 한계가 있다. 그러나 앞에서 검토했듯이 한반도 평화협정이 맺어져 낮은 단계의 한반도 평화체제의 수립과 더불어 남북한 정상회담과 고위급회담을 정례화하고 남북국회회담을 개최하는 한편, 남북관계의 연락사무를 맡아보는 연락사무소를 설치·운영한다면 ‘사실상의 남북연합’이 이루어질 가능성이 크다.

나. 남북연합의 기구와 조직

남북연합은 남북정상회의에서 합의한 《남북연합헌장》을 법적 기초로 삼는다. 남북연합의 기구로는 크게 정상회의, 남북각료회의, 남북평의회, 공동사무처 등으로 구성된다.¹⁹⁾ 정상회의는 최고의 정책결정기구로서 남북연합의 목적달성을 저해하는 모든 사태에 대해 통제권과 조정권을 지닌다. 정상회의는 헌장의 준수와 이행을 보장하며 한반도 평화체제의 유지·발전을 위한 대내외적 정책의 원칙과 기본방향을 협의·조정한다. 이러한 정상회의의 권능은 남북연합의 국가연합의 성격에 연방국가적 성격을 보완하는 기능을 한다. 앞으로 제2차 남북정상회담이 이루어져 정례화되면 정상회담은 남북연합의 최고의사결정 기구가 될 것이다.

18) 아태평화재단, 「김대중의 3단계 통일론」(아태평화재단, 1995), 23쪽

19) 통일정책과제연구 '94-1, 「남북연합 형성방안」(민주평화통일자문회의사무처 1994. 12), 86~92쪽

남북각료회의는 남북연합에서 사실상 중추적인 집행부 역할을 맡는다. 남북각료회의는 남북쌍방의 총리가 공동의장을 하고 남북 각각 10명 내외의 각료급으로 구성된다. 여기서 현장의 이행을 위한 구체적인 정책을 조정하고 수립한다. 또한 각료회의는 남북정상회의에서 부과한 사업을 조직, 수행하고 남북 간의 모든 현안문제와 민족문제를 협의·조정하며 그 실행을 보장한다. 남북각료회의는 경제, 정치 및 외교, 군사, 사회, 문화, 인도 등의 분야에 각각 상임위원회를 설치하여 그 사업의 진전과 진행을 지도한다.

남북평의회(또는 남북국회회의)는 남북한 동등권의 원칙에 입각하여 쌍방을 대표하는 100명 내외 동수의 남북국회의원으로 구성된다. 남북평의회는 통일헌법을 기초해 통일실현의 방법과 절차를 마련하도록 하며 통일헌법 기초과정에서 통일국가의 국호, 정치이념, 정부형태 등 통일국가의 기본골격을 갖추어 나간다. 마지막으로 공동사무처는 남북연합기구의 제반업무를 지원하며 남북각료회의와 남북평의회에서 위임된 실무적 사항을 처리한다. 공동사무처는 보조기관으로, 처음에는 서울과 평양에 상주연락대표부를 두고 각자의 연합정부 업무를 수행하나, 적절한 시점에 제3의 도시에 통합된 공동사무처를 설치·운영해야 할 것이다.

3. 연방제 : 통일성과 자율성의 조화

연방주의는 통일성과 자율성의 원리에 기반한 ‘자치(self-rule)와 공치(shared-rule)’의 결합이라는 원칙에 근거한다.²⁰⁾ 연방주의의 정치 이

넘은 조화와 균형을 추구하면서 ‘자율성 속의 통일성’, ‘통일성 속의 자율성’을 지향한다. 연방제는 이러한 연방주의 이념이 제도화된 형태이나, 연방권력의 집중과 분산의 방식과 각국의 역사적 경험에 따라 다양한 연방제가 나타날 수 있다. 최근 타이완과의 관계에서 서로 다른 체제를 포용하는 ‘일국양제(一國兩制)’의 원칙을 존중하면서 중국, 타이완, 홍콩을 비롯하여 티베트, 신장, 내몽골 등을 포괄하는 연방제 추진을 제안하는 중국의 주장도 주목을 끈다. 중국의 경우 자치권 요구와 분열적 요소를 각 지역정부의 자율성을 보장하는 연방제를 추구함으로써 해결할 수 있는 미래지향적 대안으로 볼 수도 있다.²¹⁾

남북한 통일방안으로 과연 연방제가 이념과 체제가 다른 남북한 사이에서 실현 가능한 방안인가? 물론 남북한 통일방안에 있어서 연방제적 접근은 한계가 없는 것은 아니다. 남북한은 고전적이고 전형적인 연방제 국가의 역사적 경험과 연방형성의 조건이 다르고, 더욱이 이념과 체제적 간격이 현격한 남북한 사이에 하나의 연방헌법 아래 국가적 통일성을 이루어 외교권, 군통수권 그리고 주요 내정권을 갖는 연방정부를 당장 수립하는 것은 현실적으로 불가능하다고 할 수 있다. 그럼에도 우리가 연방제를 적극적으로 검토하고자 하는 까닭은 남북한 두 개의 국가상태인 분단체제를 극복하기 위해 연방주의의 통일성과 자율성의 원리를 수용하면서 남북한 현실에 맞게 연방제의 변용을 통해 한반도의 평화와 번영의 공고한 틀을 구축할 수 있다고 보기 때문이다. 이미 남북정상회담을 통해 남한의 국가연합안과 북한의 연방제안의 접점을 확

20) W. H. Riker, “Federalism” in F. I. Greenstein and N. W. Polsby(ed), Government Institution and Processes(Massachusetts: Addison Wesley, 1975), p. 99

21) David, Michael C. “The Case for Chinese Federalism” Journal of Democracy, Vol. 10, No. 2, April 1999, p.124~137

인하였는데, ‘낮은 단계의 연방제’는 어느 면에서 남북연합제와 크게 다르지 않을 뿐더러 국가연합과 연방국가의 절충형태로 제시되었다는 점에서 연방제에 대한 새로운 인식이 필요하다.²²⁾

가. 북한연방제 : 성격 및 변화

연방제는 북한의 통일방안으로 40여 년 이상 변함없이 주장되어 왔다. 그러나 연방제는 명칭의 지속성에도 불구하고 그 내용과 성격은 변하지 않을 수 없었다. 북한의 연방제는 초기의 적극적·공세적 통일론에서 점차 수세적·방어적 논리로 바뀌었다. 통일전선전략의 일환으로 제기된 초기의 연방제는 1990년대에 와서는 통일론이라기보다는 오히려 체제보존을 위한 방어적 논리로 변했다.

북한연방제의 약사(略史)를 간략히 살펴보자. 김일성은 1960년 8·15 경축연설을 통해 남북통일의 과도적 조치로서 ‘남북연방제’를 제의하였다. 연방제 안은 당시 4·19 혁명 직후 한반도 정세를 논의하기 위해 그해 5월 평양을 방문한 쿠즈네소프 소련외무성 부상(副相)이 제공한 아이디어로, 그는 김일성에게 공산주의와 무력통일에 대한 남한의 거부감을 해소시키기 위한 방안으로 정부당국 간의 연방형성 제안을 권유했던 것이다. 그 후 ‘고려연방제’(1972)를 거쳐 완전한 통일형태로서 ‘고려민주연방공화국(Democratic Confederal Republic of Koryo)’ 창립방안이 노동당 제6차 대회(1980. 10. 10.)에서 김일성의 사업총화보고를 통해 제

22) 남북한 통합방식에 있어서 일찍이 국가연합과 연방국가의 절충형태인 ‘준연방제’ 또는 ‘연합성 연방제’에 대한 제안 글, 우성대, “통일의 정치적 조건 - 연방제 통일론을 중심으로 -” 동곡(銅谷) 김하룡 박사 정년기념논문집 《탈냉전시대와 새로운 정치질서》(나남출판, 1994.), 477~502쪽

안되었다.

‘고려민주연방공화국’의 핵심적 내용은 ① 남북 동수의 대표와 적당한 수의 해외동포대표로 연방국가의 통일정부인 ‘최고민족연방회의’의 구성 ② ‘최고민족연방회의’의 상설기구인 ‘연방상설위원회’를 조직하여 정치, 외교, 군사 관장 ③ 각 지역의 다른 사상과 제도가 인정되는 남과 북에서는 연방정부의 지도 하에 지역정부가 독자적 정책의 추진 등이다. 이 연방제는 그 후 북한통일방안의 근간이 되었다. 그리고 ‘1민족 1국가 2제도 2정부의 연방제’(1991)로 전환되었고, 이러한 변화과정 속에서 이른바 ‘낮은 단계의 연방제’(2000)가 나타났다.

‘먹거나 먹히지 않고’

연방제는 통일전선전략의 일환으로 제기되었고 그러한 목적으로 주장되었다는 점에서 탄생설화는 지극히 불순하고 불온하다. 그러나 연방제의 본질적 성격은 변했으며, 이는 남북한 국력차이와 사회주의권 몰락의 세계사적 현실을 반영한 결과다. 이를테면 통일에서 공존으로, 급격한 변화보다는 안정적인 체제유지 쪽으로 통일론의 변화를 가져왔다. 1980년대 북한은 열세에 놓인 측에 유리한 ‘일대 일’ 통합방식인 순수한 형태의 연방제를 고려했는데, 이 경우 연방제를 통해 사회주의체제의 유지를 보장받을 수 있다고 보았다. 김일성이 북과 남이 서로 상대방의 사상과 제도를 그대로 인정하고 용납하는 기초 위에서 북과 남이 동등하게 참가하는 ‘민족통일정부’의 창립을 주장한 데에서 이러한 의도가 잘 나타나고 있다.

그 후 김일성은 1990년에 다시 ‘고려민주연방공화국 창립방안’에 대

해 설명하면서 ‘북과 남에 있는 두 제도를 공존의 원칙에서 그대로 두며 …… 북과 남이 지역자치제를 실시’할 것을 주장했다. 1991년 북한 신년사는 연방제의 수세적·방어적 성격을 더욱 뚜렷이 드러냈다. 1989년 10월 동독은 서독에 흡수 통합되었고, 사회주의권의 잇따른 붕괴와 그 해 말 사회주의 종주국 소련마저 해체되는 운명을 피할 수 없었다. 이처럼 엄청난 세계사적 격동과 충격 속에 연방제 통일방안은 통일 그 자체보다 체제보존 논리로 재정립되지 않을 수 없었다.

그리하여 김일성은 1991년 신년사에서 ‘고려민주연방공화국 창립방안’의 발전형태로 이른바, ‘1민족 1국가 2제도 2정부’에 기초한 연방제 방식의 통일방안을 제의하기에 이른다.²³⁾ 그는 “북과 남에 서로 다른 제도가 현실적으로 존재하는 조건에서 누가 누구를 먹거나 누구에게 먹히지 않고 통일문제를 평화적으로 해결할 수 있는 방도는 연방제 방식으로 통일하는 길밖에 없다.”고 주장했다.²⁴⁾ 이렇게 볼 때 ‘1민족 1국가 2제도 2정부’에 기초한 연방제 방식은 바로 ‘누가 누구를 먹거나 누구에게 먹히지 않고’²⁵⁾ 통일문제를 평화적으로 해결하려는 의도에서 나온 발상이었다. 더욱이 김일성은 상대방을 먹는 것을 전제로 한 ‘제도통일론’을 적극 반대하면서, ‘제도통일’은 후대의 몫으로 미루자고 주장했다. 이처럼 이 시기의 연방제는 통일문제에 대한 접근방식이라기보다는 오히려 체제보존의 논리로 변했다.

23) 김일성, <신년사>(1991. 1. 1), 《김일성저작집》 43, 1996

24) 김일성, <일본 마이니찌 신문 편집국장이 제기한 질문에 대한 대답>(1991. 4. 19), 《김일성저작집》 43, 1996

25) 김일성, <민족올림픽위원회협회 위원장인 메히꼬 출판회사 위원장 겸 사장 일행과 한담화>(1991. 6. 25), 《김일성저작집》 43, 1996

‘낮은 단계의 연방제’

한편 문익환 목사의 회고에 따르면, 1989년 4월 방북 당시 김일성 주석과의 2차례 7시간 회담에서 김주석이 연방제에 대해 설명하자, 그는 “그 많은 것을 한번에 다 할 수 있겠느냐. 중간단계를 댕자.”고 제안했고, 이에 김주석이 찬동하였다고 밝힌 바 있다. 여기서 나온 ‘중간단계’는 무척 의미 있는 말이다. 그때 김일성은 “그 구체적 실현방도는 단번에 할 수도 있고, 점차적으로 할 수도 있다.”고 하여 한 발짝 물러났다.²⁶⁾ 이 과정에서 북측은 남측의 ‘점진적 변화’ 주장을 처음으로 수용했다.

북한의 연방제는 사실 1990년대 전까지는 외교 및 군사권을 가진 중앙(연방)정부 중심의 논리였는데, 이러한 연방정부 구성은 남북한 현실에 비춰볼 때 비약적인 형태로 합의점을 찾기 어렵다는 비판을 받아왔다. 이에 김일성은 연방제 실현의 비약적 측면의 한계를 인정하여, 1991년 신년사에서는 외교권과 군사권을 지방정부에 위임한 이른바 ‘느슨한 연방제’를 제안하게 되었다. 바로 이 ‘느슨한 연방제’가 거의 10년이 지나 남북공동선언에서 ‘낮은 단계의 연방제’로 되살아났다.

나. 북한연방제 : 추진방식

북한은 고려민주연방공화국 창립방안을 모태로 연방제의 골격과 접근방법을 밝히고 있다. 정상회담 후 북한은 ‘낮은 형태(단계)의 연방제’

26) 《한겨레신문》, 2000. 6. 16

는 ‘하나의 민족, 하나의 국가, 두 개의 제도, 두 개의 정부의 원칙’에 기초해 북과 남에 존재하는 두 개의 정부가 정치, 군사, 외교권을 비롯한 현재의 기능과 권한을 그대로 두고 그 위에 민족통일기구를 내오는 방법임을 공식화하였다. 또한 ‘잠정적으로 연방공화국의 지역 자치정부에 더 많은 권한을 부여하며 장차로는 중앙정부의 기능을 더욱더 높여 나가는 방향에서 연방제 통일을 점차적으로 완성하는 방안’²⁷⁾으로 규정함으로써 ‘낮은 단계의 연방제’는 ‘고려민주연방공화국’ 방안의 골격을 그대로 이어받게 되었다.

‘민족통일기구’

북한은 민족통일기구를 마치 연방제 실현을 담보하는 결정적인 기구인 것처럼 강조하고 있다. “민족통일기구를 내오는 방법으로 민족공동의 이익에 맞게 북남관계를 통일적으로 조정하자.”고 주장하였다.²⁸⁾ 여기서 민족통일기구의 구성과 역할이 주목되지 않을 수 없다. 그런데 북한이 민족통일기구의 주체구성을 ‘남북, 해외의 민족자주역량, 통일애국역량’으로 상정하고 있다면, 이는 통일전선전략의 한 형태로 이해된다. 북한은 민족통일전선의 구성을 위한 남북의 애국역량의 연합에서 기본 문제를 ‘남한의 민족주의적 역량과 북한의 공산주의자들과의 연합’임을 뚜렷이 밝히는 한편, 민족통일전선의 조직형태로 정치협상회의, 대민족

27) 안경호 조국평화통일위원회 서기장 “고려민주연방공화국 창립방안 제시 20돐 기념 평양시 보고회 연설” 《조선중앙방송》, 2000. 10. 6

28) “자주통일의 21세기로 나아가는 민족의 발걸음을 막을 수 없다: ‘역사적인 북남공동선언 발표 이후 6개월 간을 총화함’ 《로동신문》, 2000. 12. 15 ; 《평양방송》, 2001. 2. 11

회의, 범민족연합 등 전국적 통일전선체 이외에 부문별, 계층별 통일전선체 결성을 강조하고 있다.²⁹⁾

최근 북한은 통일을 위한 투쟁과제로 ‘민족자주공조, 반전평화공조, 통일애국공조’의 3대 공조를 앞세워 여전히 통일전선전략 차원에서 통일문제에 접근하고 있는 모습을 보여주고 있다.³⁰⁾ 또한 그와 같은 3대 공조가 6·15 공동선언 이행의 근본담보라 주장하기도 한다.³¹⁾ 이런 점에서 민족통일기구는 남북 간 책임 있는 당국자 중심의 통일협의회 구성을 고려하는 남한 측 입장과 부합되기 쉽지 않다. 북한의 연방제는 양면적 성격을 지닌다. 수세적·방어적 성격의 체제보존 논리로 제시되고 있는 측면이 있다면, 다른 한편 끊임없이 남한사회의 분열을 조장하는 통전논리로 활용되는 이중적 속성이 있다.

연방제는 남북한 서로 다른 이념과 체제의 공존을 전제로 민족적 통일성을 지향하는 가운데 ‘분권과 자치’의 원칙이 존중되는 제도로 접근할 수 있다. 남한은 어느 정도 민주화를 이루었지만 그와 함께 정치 영역을 비롯한 다양한 분야에서 사회적 갈등이 분출되어 첨예한 대결상태를 드러내고 있다. 그럼에도 이러한 갈등을 해결할 만한 성숙한 민주주의는 아직 정착되지 못한 상태이다. 반면 북한은 경제발전 수준이 매우 낮은 상태에서 전체주의적 병영국가체제를 유지하기 위해 안간힘을 쓰고 있다. 북한 스스로 수령체제와 ‘우리식 사회주의’의 변화를 도모하지 않는 한, 수령체제의 지속성과 ‘우리식 사회주의’의 미래에 대한 긍정적

29) 장석, 「김정일 장군 조국통일론 연구」(평양 : 평양출판사, 주체91(2002)년, 323~324쪽)

30) 강충희, 「조국통일 3대 공조」(평양 : 평양출판사, 주체94(2005)년, 참조)

31) 강충희·원영수, 「6·15 자주통일시대」(평양 : 평양출판사, 주체94(2005)년, 269~272쪽)

전망을 기대하는 것은 불가능하다. 남한의 경제적인 절대우위 상태에서 오는 경계심, 그리고 자유와 민주주의의 전파 가능성으로부터 오는 체제위협을 극복하려고 대내적으로 정치사상적 통제와 더불어 남한사회의 분열과 자멸을 획책하는 대남 통일전선전략을 포기하기는 무척 어려울 것이다. 그럼에도 연방제는 북한의 수령체제가 적어도 개인숭배에서 당내 민주주의가 존중되는 사회주의적 권위주의 체제로, 그리고 ‘우리식 사회주의’가 시장경제에 접합된 사회주의로의 변화를 추구하는 과정에서 우려되는 외세의 개입을 억제하고 북한의 안정적 변화를 지원할 수 있는 제도적 틀로 활용될 수 있다는 점을 인식할 필요가 있다.

북한연방제의 질적변화와 새로운 의미를 검토한 까닭은 다음과 같다. 첫 번째, 북한의 유사시 우리가 북한지역에 개입할 수 있는 국제법적 근거가 없는 상황에서 연방제는 남북한 특수관계를 국제적으로 공인·보장 받아 북한지역에 직접 개입할 수 있는 법적·제도적 틀이 된다. 아주 느슨하고 낮은 단계일지라도, 연방제 형태의 복합국가 형태에서는 북한 붕괴 시 남한의 지원과 개입의 대내외적 정당성이 확보되며, 경제적 지원이나 치안유지를 위한 ‘안정을 위한 지원’이나 ‘지원을 위한 개입’이 가능해진다.

두 번째, 북한주민의 통일관을 수용함으로써 남북통합에 대한 거부와 두려움을 해소시킬 수 있을 것이다. 이 경우 우리사회를 분열시키고자 하는 북한의 통일전선전략에 대한 우려가 예상되나, 남한사회의 개방성, 경제적 번영, 자유와 인권의 존중, 민주주의의 성취 등 자유민주주의 체제에 대한 확신과 미래에 대한 자신감으로 극복해 나가야 할 것이다.

세 번째, 연방제는 남북한 관계발전의 제도적 틀을 보장한다. 비록 느슨한 형태의 중앙(연방)정부라도 북한지역의 경제회복과 발전이 최대

목표가 되기 때문이다.

네 번째, 연방제는 남한의 민족공동체 통일방안의 핵심적 내용인 ‘남북연합’과 개념적인 근친성(近親性)을 지닌다. 다만 연방, 연합은 남북한 통합의 수준 및 질적차이에서 구분되는 제도일 뿐이며, ‘낮은 단계의 연방제’와 남북연합제는 별로 큰 차이가 없다.

다섯 번째로, 북한체제의 변동과정에서 북한지도부의 체제유지를 위한 전략차원에서 전격적으로 연방제를 제의해 올 가능성도 없지 않다. 이 경우를 대비할 필요가 있다.

4. 양 방안의 공통점

남측의 ‘연합제’ 안과 북측의 ‘낮은 단계의 연방제’ 안은 모두 현 상태의 남북한정부의 정치·외교·군사권을 비롯한 체제(제도)와 이념·사상 등의 상호인정과 존중을 전제하고 있다. ‘낮은 단계의 연방제’ 또는 ‘느슨한 연방제’는 모두 본격적이고 보다 ‘높은 단계의’ 연방제를 상정하고 있다는 점에서 이 방안은 통일에 대한 점진적이고 단계적인 접근방식이라 하겠다. 바로 이 점에서 우리정부의 역대 통일방안의 일관된 점진적·단계적 접근방식에 근접한 논리로 볼 수 있다.

북한의 고려연방제는 ‘두 체제, 두 정부’ 형태이나 외교권과 군사권이 중앙(연방)정부에 귀속된 형태로서 북한은 이를 완전통일 형태로 주장해왔다. 그러나 그와 달리 ‘낮은’이란 표현의 의미는 기존 연방제를 포기하지 않았음을 분명히 하는 동시에, 남측의 국가연합 단계와 유사한 체제공존을 의미하는 방안에 다가온 것으로 평가할 수 있다. 따라서 ‘연

합제' 안과 '낮은 단계의 연방제' 안은 모두 남북한 현 체제의 장기공존을 전제하고 있으며, 장기적인 평화적 교류와 협력의 과도체제를 상정하고 있는 데에서 접점을 찾을 수 있다.

북한은 반세기 가까이 줄곧 연방제를 주장해 오는 과정에서 연합제 안을 민족 분열론으로 비난해 왔음에도 불구하고 남측의 '연합제' 안을 긍정적으로 수용한 점은 주목할 만한 변화이다. 비록 북한이 연방제 틀을 고수하고 있으나 남측의 '연합제' 안이 북측의 '낮은 단계의 연방제' 안에 말려든 것은 아니며, 오히려 북측의 '연방제' 안을 남측의 '연합제' 안에 접목시킬 수 있는 토대가 마련된 것으로 볼 수 있다.

복합국가 형태의 통일방안인 '낮은 단계의 연방제'나 '남북연합'이거나 간에 대외적으로 남북한을 대표할 수 있는 중앙정부의 구성 방식은 많은 논쟁이 예상되는 사안이다. 특히 군사권과 외교권을 비롯한 주요 내정권은 상당기간 남북한 각각의 지역정부에 맡겨질 수밖에 없을 것이다. 남북한 복합국가의 한 형태로서 분권과 자치의 이념을 구현할 수 있는 연방제의 의의를 재발견할 필요가 있다. 이제 남북한은 '연방제' 안과 '연합제' 안을 '먹느냐, 먹히느냐' 하는 정략적 차원에서 접근하는 입장을 지양하고 상호 공존에 바탕으로 한 화용(和容)·공변의 통일을 모색해 나가야 한다.

평화협정 체결과정에서 남한과 북한은 협정발효의 적정시점에 연방제에 돌입할 것을 선언하는 방식으로 남북연방제 추진을 적극 고려할 수도 있다.³²⁾ 궁극적으로 통일한국의 정치체제는 남북한 복합국가 형태

32) 한반도 안보보장과 북한 핵문제 해결을 연계하면서 한반도 평화의 포괄적 협정체결과 협정체결 이후 남북한 양측은 2년 내에 연방제에 돌입할 것을 제안한 글, James T. Laney and Jason T. Shaplen, "How to Deal With North Korea" Foreign Affairs, March/April 2003.

의 장기공존을 전제로 사회정의 차원에서 형평성과 효율성의 양립·조화를 추구해 나가는 과정 속에서 보다 구체적으로 모색될 수 있다. 남북한 북합국가 형태를 통해 한반도 평화의 틀을 구축하는 한편, 시장논리와 공동체적 논리의 조화를 통한 민주주의 확립의 과제는 우리민족의 선택적 의지와 역량에 달린 문제라고 하겠으며, 일국체제인 단일국가 형태이건 북합국가 체제이건 모두 평화적 방식에 의한 합의통일을 전제하고 있다.

끝으로 평화체제와 지금까지 검토한 남북한 두 개의 통일방안과의 관련성의 문제가 해명될 필요가 있다. 평화체제에서 통일로 가는 과정에 남북연합제나 연방제나 하는 문제는 평화체제 단계의 ‘특정시점’에 남북한주민들의 결합의지와 대내외적 상황에 따른 ‘선택의 문제’라고 할 수 있다. 남북한의 결합의지가 낮으면 비록 ‘낮은 단계의 연방제’라고 하나 실질적으로는 남북연합 형태에 가까운 통일방식(6·15 남북공동선언에서 합의한 수준을 조금 웃도는 결합형태)에 머물면서 장기적으로 연방제로 나아가는 방식에 합의할 수 있을 것이다. 그러나 북한의 특수상황의 발생과 그에 따른 남북한 결합의지가 높을 경우, 통일 분위기가 고조되면서 연방제 통합방식이 크게 부각될 수 있다. 이러한 선택적 상황에서는 대내외적 위기관리와 함께 남북한주민들의 요구와 기대를 통제하면서 민족미래를 책임지는 정치적 리더십이 통일상황의 성패를 가름하게 된다.

IV. 결론

우리사회에서 통일을 바라보는 입장은 크게 양분된 측면이 있다. 보수적 입장에서 통일은 북한의 개혁개방 과정에서 체제변화로 인한 남측으로의 통합이 역사적 필연이라는 확신 아래 통일에의 의지와 큰 기대를 품고 있다. 그럼에도 통일준비를 위한 남한사회의 보다 높은 수준의 민주화를 추진해 나가겠다는 의지나 양보와 희생에 대한 인내를 감내할 냉철한 인식과 각오는 분명하지 않은 상태이다. 통일은 민족 미래의 삶과 비전에 대한 확신을 바탕으로 접근해야 할 사안이지만 통일과정에서 엄청난 고통과 희생이 따를 수밖에 없다. 특히 북한주민의 당장의 요구를 충족시키기가 어려울 뿐만 아니라 단기간 내에 남한 주민의 기대에 부응하기도 쉽지 않다. 오히려 남한국민들의 양보와 희생, 그리고 대북 지원에 대한 상당한 인내가 요청되며, 이를 위해서는 남한의 경제적 번영의 지속 못지않게 정치적 민주주의의 수준과 함께 사회경제적 민주화를 한층 심화시켜 나가면서 통일준비를 다져나가야 할 것이다.

그와 달리 진보적 입장에서 통일은 성급하게 추진될 필요는 없으며, 한반도의 평화체제를 구축하면서 남북한 장기공존을 목표로 삼는다. 어느 면에서 자본주의적 통일은 최선의 통일방식이 아닐 수도 있으며, 또한 남측 주도의 통일은 북한의 민족내적 식민화를 초래할 수도 있다는 우려에서 통일은 일단 역사의 먼 지평에 설정되면서 통일론은 유보·배제되는 현상이 나타나고 있다. 그러나 분단상태에서 북한체제의 미래 전망에 대한 뚜렷한 확신 없이 소모적 긴장과 갈등의 주기적 악순환의 고리를 끊고 남북한 오손도손 잘 살면서 민족 미래를 함께 열어갈 수 있다는 가정도 불확실하다. 물론 통일에는 상당한 위기가 따른다. 그러나 분단상태에서 민족번영을 이루고 세계사에 기여하는 민족으로 발돋움하는 데는 한계가 있다.

통일은 과도기적 형태의 남북연합이나 연방제 형태가 장기간 지속되거나 짧은기간 동안 집약적인 형태로 나타날 수 있으며, 또는 그러한 과정을 거치지 않고 전격적인 형태로 추진될 수도 있다. 통일은 단순히 동북아지역의 정치지도가 변하는 데 그치지 않고, 동북아 지역의 헤게모니를 둘러싼 미국과 중국의 역학관계에 심대한 변화를 초래하는 사안이라는 점에서 결코 '우리민족끼리'만의 문제일 수는 없으며, 주변국의 지지와 협력 위에서만 가능하다. 한반도의 땅은 좁고 인구는 많다. 우리 스스로 좁은 반도에서 내향적·자폐증적 민족 중심 논리에 갇힌다면 우리민족의 미래를 열어갈 수 없다. 세계로 밖으로 뻗어나가는 글로벌리즘을 통해 평화와 번영의 길을 찾을 수 있다.

평화

남북화해시대의 법제 개선방향

권용석 (법무법인 아주 변호사)

1. 서론

분단국가에서의 평화관계 유지와 통일문제는 민족내부의 문제인 동시에 국제문제라는 이중적 성격을 가진다. 따라서 한반도에 평화체제를 구축하고, 더 나아가 남북이 통일을 이루기 위해서는, 주변국의 이해와 지지를 이끌어 내기 위한 외교적 노력 외에, 분단체 상호 간 그리고 분단체 내부에서 화해와 평화를 이끌어 내려는 시도가 필요하다.

국민의 정부 출범 이후 ‘햇볕정책’이란 이름으로 시작된 대북화해협력 정책과 이를 계승한 노무현 정부의 평화번영정책은 적대적 대결관계였던 남북관계를 화해구조로 변모시키고 있다. 그러나 최근 북핵위기에서 볼 수 있듯이 남북 간에는 군사적 충돌 가능성이 여전히 남아 있고, 서로를 적대시하는 냉전적 법률도 유효하게 존속하고 있기 때문에 남북관계를 서로에 대한 진정한 화해와 신뢰를 바탕으로 한 관계로 보기는 어렵다.

남한 내부는 햇볕정책과 더불어 본격화된 남북교류의 활성화 과정에서 보혁갈등이 날로 심화되고 있다. 기본적 대북관의 차이에서 비롯된 보혁

간의 갈등은 정부의 대북정책에 대한 것뿐만 아니라 관련된 다른 이슈들에 대하여도 반복되면서 남북관계의 진전과 대북정책의 추진력을 약화시키는 주원인이 되고 있다.

북한은 1990년 중반부터 시작된 심각한 경제난을 타개하기 위하여 2002년 시장경제적 요소의 도입을 골자로 하는 7·1 경제관리개선조치를 취하는 등 개혁과 개방의 길로 나서고 있지만, 여전히 ‘우리식 사회주의’와 ‘선군정치’를 표방하고 있는 점에서 보이듯이 체제개혁의 수준에까지는 이르지 못하고 있다. 또한 북한은 북핵위기와 더불어 미국과 일본의 경제적 압박이 커짐에 따라 북한의 중국에 대한 경제적 의존도가 커지면서 중국에 대한 정치적 종속도 심화되는 양상을 보이고 있다.

한편 지난 9월 19일 한반도의 비핵화를 목표로 하는 제4차 6자회담이 극적으로 타결됨에 따라 북한의 NPT 탈퇴 등으로 인하여 야기된 2차 북핵위기는 해결의 실마리를 조금씩 찾아가고 있다. 더구나 6자회담 공동성명에서 추후 한반도 평화보장 체제를 별도의 포럼에서 논의하기로 함에 따라 합의내용이 실천에 옮겨질 경우 한반도의 평화는 조기에 이룩될 것으로 전망된다.

이와 같은 한반도 내외의 상황변화에 맞추어, 남북은 분단 이후부터 현재에 이르기까지 서로를 적대시하는 과정에서 저질렀던 잘못된 역사를 정리하고, 이를 통하여 진정한 화해를 이루고자 하는 민족의 내부적 노력을 기울여야 할 것이다.

II. 남북화해선언과 법제개선의 필요성

1. 한국전쟁 등 남북 간 과거사 미정리

1991년 12월에 체결된 남북기본합의서 제1장에서 남북은 남북화해에 관한 폭넓은 규정을 담았고, 이를 구체화하기 위하여 ‘남북화해의 이행과 준수를 위한 부속합의서’를 작성한 바 있다. 그러나 남북기본합의서는 ‘상호체제존중, 내부문제 불간섭, 비방중상 금지’ 등 현재 이후 시점에서의 남북한의 화해만 언급하였을 뿐, 남북이 과거에 서로에게 저지른 잘못들에 대하여 어떻게 처리할 것인가에 대한 언급은 전혀 없다³³⁾.

남북은 민족상잔의 전쟁까지 치른 가슴 아픈 역사를 간직하고 있을 뿐 아니라, 지난 50여 년간 서로에 대한 적대정책을 실시하는 가운데 상대방 체제를 전복하기 위해 수많은 도발행위를 자행한 바 있다. 또한 남북은 아직까지도 분단 때문에 생긴 ‘국군포로, 납북자, 출소장기수 문제’에 대한 매듭을 짓지 못하고 있고, 서로를 적이나 적화통일의 대상으로 규정하는 냉전적 법률도 그대로 유지하고 있다.

남북이 화해와 평화와 통일을 지향하는 미래지향적 관계로 발돋움하기 위해서는 불행했던 남북 간의 과거사에 대하여 가능한 범위 내에서 정리하고 넘어가는 것이 필요하다. 이하에서는 각국의 과거사 청산사례를 간략히 살펴보고, 남북 간의 과거사에 대한 처리방향을 모색해 본다.

33) 남북기본합의서의 내용에 전쟁책임 등 남북 간의 과거사 문제에 대한 언급이 없었던 것은, 이를 의제로 할 경우 예상되는 소모적 논쟁과 갈등을 피하고 원만하게 합의를 도출하려는 현실적인 고려가 작용했던 것으로 보인다. 한국전쟁책임 등 남과 북의 과거사를 어떻게 정리할 것인가 하는 문제는 지금도 여전히 조심스럽게 접근할 필요가 있다.

2. 각국의 과거사 청산방식

과거사 청산방식은 크게 사법적 청산, 진상규명과 사면, 침묵과 망각의 세 유형으로 나눌 수 있다.

가. 사법적 청산방식

독일과 프랑스는 2차 대전 이후 사법적 절차를 통하여 비교적 신속하게 나치세력과 그 추종자, 대독 협력자들을 처벌하였다. 독일의 경우 종전 이후부터 1990년까지 괴링 등 나치 주요 범죄자, 대량학살집행 일선책임자, 수용소 관계자들 중 천 명에 가까운 사람들이 연합국이나 동·서독 법정에서 사형판결을 받았다. 프랑스는 종전 후 약 12만 명을 나치에 대한 부역혐의로 재판에 회부하여 6763명에게 사형판결을 선고하였고, 약 1만 명을 재판 없이 약식처형하였다. 대체로 합법적인 절차를 거쳐 엄정하게 과거사 청산을 진행했던 독일과 프랑스는 과거청산의 모범국으로 분류되기도 하지만, 두 나라의 과거사 청산내용에 대한 비판도 적지 않게 제기되고 있다³⁴⁾.

나. 진상규명과 사면

남아프리카공화국은 인종주의에 기반을 둔 국민당의 독재가 반세기 만에 끝이 나고 만델라를 의장으로 한 아프리카국민회의가 총선에서 승리하

34) 안병직 외 10인, 「세계의 과거사 청산」 (서울: 푸른 역사, 2005) 40~106쪽 참조

면서, 아파르트헤이트(‘인종 분리’를 의미) 시대에 자행된 불법행위에 대한 청산문제에 부딪혔다. 남아공의 민주화는 구 국민당 정부와의 타협의 소산이었고, 만델라 집권 이후에도 구 집권세력이 여전히 건재하고 있었기 때문에 과거청산을 어떤 방식으로 할 것인가 하는 것은 정치세력 간 타협이 필요한 문제였다. 남아공은 신구 집권세력의 타협에 따라 책임자에 대한 엄격한 처벌 대신 진상규명과 사면이라는 방식을 택함으로써 국민적 화해와 통합을 이끌어냈고, 그러한 점에서 남아공은 독일, 프랑스와는 또 다른 의미에서 과거청산의 모범국으로 분류되고 있다.³⁵⁾ 한편 우리나라도 ‘항일독립운동, 한국전쟁 전후시기에 불법적으로 이루어진 민간인 집단 희생사건, 독립 이후 권위주의 통치 때까지 행하여진 중대한 인권침해사건 등’에 대하여 진실과 화해의 방식에 따라 과거사를 규명하려 하고 있다.³⁶⁾

다. 침묵과 망각

스페인은 좌파와 우파 간에 벌어진 내전(1936년~1939년)에서 수십만 명이 희생되고, 이 내전에서 승리한 프랑코 정권 집권초기에도 학살, 테러 등 수많은 비인도적 행위가 자행되어 많은 사람들이 희생된, 역사적 경험을 갖고 있다. 스페인은 프랑코 사망 이후인 1977년에 좌우세력 간 타협의 산물로 제정된 사면법에 따라 내전과 독재시기에 좌익과 우익 세력이 행한 모든 불법·폭력행위에 대한 일대 사면조치를 실시함으로써 과거청산

35) 안병직 외 10인, 앞의 책 146~188쪽 참조

36) 이와 관련하여 ‘진실·화해를 위한 과거사정리 기본법’이 2005년 5월 31일 제정되어 12월 1일부터 시행.

절차를 거치지 않은 채 과거사 문제를 해결하였다.³⁷⁾

3. 남북화해의 기대효과

앞서 살펴본 각국의 과거사 청산방식을 참고하고, 남북이 합의에 의한 통일을 지향하는 대등한 정치체제로 실재하고 있다는 점을 고려할 때, 남북이 한국전쟁과 체제경쟁 과정에서 저지른 잘못된 과거에 대하여 향후 사법적 청산보다는 진실규명을 통한 화해의 방식을 택하는 것이 바람직하다고 생각한다.³⁸⁾ 현 단계에서는 남북의 화해를 촉진하고 통일 이후 사법적 청산에 대한 서로의 우려를 불식시켜 준다는 차원에서 앞으로 남북 간의 과거사와 관련하여 서로에 대한 법적 책임을 묻지 않는다는 정도의 합의는 가능할 것이다.

이와 더불어 남북은 ‘국군포로, 납북자, 출소장기수 문제’를 전향적으로 검토하고, 서로에 대한 적대적 법령을 개폐하는 등 남북화해를 위한 가시적인 조치에도 나서야 한다.

위와 같은 내용의 남북화해선언과 구체적인 화해조치가 이루어질 경우 다음과 같은 점에서 남북관계의 발전과 통일에 현실적인 도움이 될 수 있다. 첫 번째, 남북의 화해는 북한이 변화하고 있음을 대외적으로 알리는 계기가 되어 북한이 국제사회로부터 신뢰를 회복하고, 개혁·개방에 박차

37) 안병직 외 10인, 앞의 책 254~327쪽 참조

38) 박명림 교수는 평화협정 체결 과정에서 ‘전쟁책임’에 대하여 재론할 경우 과거처럼 끝없는 논쟁의 재연을 야기할 것이기 때문에 전쟁책임에 대한 논의는 우회하는 것이 적절하고, 전시 민간인 학살 문제 등 남한·북한·미국·중국의 전쟁 범죄에 대하여는 잠정적으로 진실과 화해의 원칙을 방안으로 제시하고 있다. 박명림, “정전체제에서 평화체제로 : 평화협정 문제를 중심으로” 제315쪽

를 가할 수 있는 기회가 된다. 두 번째, 남북의 화해는 북한에 대한 남한 보수층의 불신을 상당부분 희석시켜 남한정부의 대북정책에 대한 국민적 합의를 쉽게 이끌어낼 수 있게 하고, 이는 다시 남북관계의 진전으로 이어져 남북의 화해를 훨씬 가속화시키는 계기가 될 것이다. 세 번째, 남북의 화해는 북한에 급변사태가 발생할 경우, 북한지도부가 중국으로 기울거나 반통일적 방향으로 나아가 자주적 통일에 지장을 초래하는 것을 방지할 수 있다.

Ⅲ. 남북화해선언의 방향과 내용

1. 기본방향

가. 미래 지향적 화해

남과 북 사이의 불행했던 과거는 외세에 의해 강요된 분단과 이데올로기의 대립에서 비롯된 불가피한 산물로 보고, ‘평화적 통일’이라는 미래 지향적 관점에서 서로의 잘못에 대한 책임을 묻지 않는 태도가 중요하다. 이는 남북의 양 체제로 하여금 과거사에 대한 부담에서 벗어나서 한반도의 평화와 통일의 문제를 ‘민족의 이익’이라는 관점에서 사고할 수 있게 하여 줄 것이다.

나. 국민적 합의에 기초한 화해

한반도의 냉전구도와 냉전문화가 공고하게 존재하는 가운데 남북 간의 화해를 지향하는 대북정책의 변화는 우리사회에 잠재되어 있던 보혁 간의 갈등을 현재화시키면서 국민여론의 극심한 분열을 초래하였다. 북한에 대한 적개심과 의구심을 함께 갖고 있는 보수진영은 화해에 나서는 북한뿐만 아니라 남한정부의 진의에 대하여도 의심할 수 있을 것이다. 내용에 따라서는 대북정책에서 중대한 전환점이 될 수도 있는 남북의 화해문제가 보혁 간의 갈등의 소재로 비화되는 것을 막기 위해서는 충분한 논의와 여론수렴 절차가 필요하다.

다. 상호주의 정신에 입각한 화해

보수진영은 국군포로나 납북자의 송환문제는 제대로 거론조차 되지 않은 채 비전향 장기수에 대한 북송조치가 이루어지고 추가송환이 논의되는 현실에 대하여 비판하고 있다. 또한 전국적 범위에서의 민족해방과 인민민주주의혁명을 실현할 것을 규정하고 있는 북한의 노동당 규약이나 반국가범죄 등을 규정하고 있는 북한형법에 대하여는 침묵하면서 우리의 국가보안법만 폐지해야 한다는 진보진영의 주장에 대하여도 수긍하지 못하고 있다.

남북이 서로 화해하려면 국군포로 및 납북자 송환문제와 장기수 송환문제를 똑같이 중요하게 처리하고 상호 적대적 법률에 대한 개폐문제도 원칙적으로는 함께 다루는 것이 필요하다. 북한이 남한과 보조를 맞추어 인도적 조치를 취하고 대남 적대적 법률에 대한 개폐조치에 적극적으로

나설 때 남북화해는 훨씬 쉽게 이루어질 수 있을 것이다.

다만 남북화해를 이루는 것이 근본목적이기 때문에 상호주의 정신을 지나치게 경직적으로 적용하지 않고 신축적으로 적용하려는 자세가 필요하다.

2. 남북화해선언의 내용

가. 적용범위

남북한이 전쟁을 치르고 체제경쟁을 하는 과정에서 상대방에게 저지른 가해행위에 대하여는 남북한이 서로 피해자인 동시에 가해자의 입장에서 용서를 구하고 용서를 하는 것이 가능하다고 본다. 그러나 남북한이 자국 내의 체제를 유지하는 과정에서 저지른 반인륜적 범죄까지 화해의 대상으로 삼을 수 있을지는 여러 면에서 검토가 필요하고, 이에 대하여는 남북관계의 발전정도를 보아가며 논의를 뒤로 미루는 것이 바람직해 보인다.

나. 구체적 내용

(1) 한국전쟁, 그리고 체제경쟁 과정에서의 불법행위에 대한 면책

남북한이 한국전쟁 기간 혹은 체제경쟁 과정에서 상대방에게 저질렀던 범법행위나 도발행위에 대하여 책임추궁을 계속하면서 남북한이 장차 평화체제를 구축하고 통일로 나아가기는 불가능하다는 측면에서 이에 대하여 서로에게 책임을 묻지 않아야 할 것이다.

(2) 국군포로, 납북자, 출소장기수 문제의 조속한 해결

분단 때문에 고통을 겪고 있는 사람들이 그대로 남아 있는 상태에서의 남북화해란, 그야말로 실속 없는 말잔치에 불과하다. 남북의 화해는 분단의 고통을 겪고 있는 사람들이 흘리는 눈물을 닦아주는 것에서 시작한다고 할 수 있다. 남북이 국군포로, 납북자, 출소장기수 송환문제 등에 대하여 전향적인 조치를 취하고, 이미 한 세대 이상을 넘겨버린 이산가족 문제에 대하여도 근원적인 대책을 마련하는 것은 남북화해의 커다란 징표가 될 것이다.

(가) 국군포로, 납북자 문제

정부는 휴전 이후 납북된 자 중 미귀환자는 468명, 북한에 생존 중인 국군포로는 500여 명 정도로 파악하고 있다³⁹⁾. 정부는 그동안 각종 남북 대화 채널을 통하여 납북자와 국군포로 문제를 해결하기 위하여 노력하고 있지만⁴⁰⁾, 북한이 납북자나 국군포로의 존재 자체를 부인하고 있기 때문에 협상 자체에 많은 어려움을 겪고 있다.

이들에 대한 송환문제는 인도적 측면뿐만 아니라 남북화해의 징표로서

39) 통일부, 「2005 통일백서」 (서울: 통일부, 2005) 159쪽 참조

40) 남측은 지난 8월 제6차 남북적십자회담 (2005. 8. 23~25)에서 국군포로(전쟁 시기 소식을 알 수 없게 된 사람들) 문제를 처음 제기하였고, 제16차 남북장관급회담 (2005. 9. 13~16)에서도 북측에 국군포로 문제의 해결을 강력히 촉구함으로써 이 문제에 대하여 계속 협의해 나갈 수 있는 기반을 확보하였다.(조성렬, 「한반도 비핵화와 평화체제 구축의 로드 맵」, KINU 정책 연구 시리즈 2005-05, 통일연구원, 21쪽)

도 작용할 수 있기 때문에 남북화해를 위한 협상에서 주요의제로 다루어져야 한다. 남북화해 과정에서 송환문제가 해결될 경우 납북자와 국군포로 가족들이 느껴왔던 소외감과 정부에 대한 불신은 해소되고 정부의 대북정책이나 북한에 대하여 비판적 입장에 있었던 보수진영의 태도도 변할 수 있다.

(나) 출소장기수 문제

북으로의 송환을 간절히 원하였던 장기수 정순택 씨가 지난 9월 30일 사망한 것을 계기로 인도적 차원에서 장기수 송환을 적극적으로 검토해야 한다는 남한 내의 여론이 높아지고 있고, 정부도 긍정적으로 검토하겠다는 입장을 표명한 바 있다.

한편 장기수 북송문제와 관련하여 한나라당의 박근혜 대표는 지난 10월 5일 “정부는 국군포로와 납북자의 송환을 함께 요구해야 한다.”고 주장하였고, 납북자 가족모임과 피랍탈북 인권연대 등도 기자회견 자리에서 “2000년 비전향 장기수 63명을 보냈지만 납북자들은 가족의 품으로 돌아오지 않고 있다.”면서 북송에 대한 반대의 목소리를 내고 있다.

장기수의 북송문제에 대하여는 ‘이를 순수하게 인도적, 인권적 차원에서 접근하여야 한다는 견해’와 ‘외교적 협상의 대상으로 보아 상호주의 원칙-장기수의 북송에 상응하는 대가로 북한이 국군포로와 납북자들을 남한으로 보내주는 방식으로 문제를 풀어야 한다는 견해’로 나뉜다.

국군포로와 납북자 그리고 그 가족들이 겪고 있는 고통과 자국민 보호에 대한 국가의 의무 등을 생각할 때, 남한정부는 북한 측에 이들에 대한

송환을 더욱 강력하게 요구하는 등 최선의 노력을 기울여야 마땅하다.

그러나 인권이 그 어떤 정책이나 이데올로기보다 우선한다고 볼 때, 대부분이 70세 이상의 고령자들로서 각종 질환까지 갖고 있는 장기수들을 계속해서 남한에 붙들어 놓는다는 것은 자유민주주의 국가가 취할 태도는 분명 아니다. 그런 측면에서 ‘장기수 송환 문제’와 ‘국군포로와 납북자 송환 문제’에 대하여 엄격한 상호주의 원칙을 적용하는 것이 바람직하다고는 볼 수 없다. 다만 남북정상의 만남이 빠른 시일 내에 이루어진다면, 남북화해의 장에서 국군포로나 납북자 문제를 함께 다룰 수는 있을 것이다.

(3) 적대적 법령 등의 개폐

남북이 냉전과정에서 서로를 적대시하는 가운데 제정된 법률은 원칙적으로는 상호주의 입장에서 함께 개정을 논의해야 한다. 이와 관련하여 남한은 헌법 제3조의 영토규정과 국가보안법이, 북한은 조선로동당 규약과 형법상 ‘반국가 및 반민족 범죄’ 부분이 문제가 된다. 이에 대하여는 IV항에서 별도로 살펴보기로 한다.

다. 남북화해선언문 초안

‘남북기본합의서’에 남북화해 조항이 이미 있기 때문에 앞서 검토한 내용들만을 중심으로, 잠정적으로 작성하여 본 ‘남북화해선언문’의 초안 내용은 다음과 같다.

남북화해선언문 (초안)

남과 북은 한국전쟁과 그 이후 체제경쟁을 하는 과정에서 벌어졌던 적대적 관계를 완전히 종식시킴과 동시에, 궁극적으로 한반도에 항구적인 평화체제를 수립하고, 통일조국을 건설하기 위하여 남과 북 사이에 화해가 필요하다는 데 인식을 같이 하고 다음과 같이 합의한다.

1. (상호면책) 남과 북은 분단 이후 한국전쟁을 거치고, 상호체제경쟁을 하는 과정에서 서로에게 가한 일체의 행위에 대하여 서로 책임을 묻지 않는다.

2. (인도적 문제의 조속한 해결) 남과 북은 인도적 차원에서 '남한 국적을 소지하고 한국전쟁과 베트남전쟁에 참전하였다가 소식을 알 수 없게 된 자, 남한국적 소지자였으나 현재 북한에 거주하며 남한으로의 송환을 희망하는 자⁴¹⁾, 남한 내의 장기수'에 대하여 본인의 의사에 따라 최단 시일 내에 송환을 한다.

3. (이산가족 문제에 대한 근본적 조치 강구) 남과 북은 분단으로 인하여 남북으로 흩어진 가족, 친지들의 자유로운 서신거래와 왕래, 상봉 및 방문을 실시하고 자유의사에 의한 재결합을 실현하기 위한 더욱 근본적인 조치를 강구한다.

4. (적대적 법령 등의 개폐) 남과 북은 남북 사이의 화해를 저해하는 일체의 법률적, 제도적 장치를 개정 또는 폐기한다.

41) 북한은 국군포로, 납북자의 존재를 인정하고 있지 않기 때문에 북한과의 원활한 합의를 위하여 위와 같이 용어를 풀어서 정리하였다.

5. (협이기구 설치) 남과 북은 본 화해내용의 충실한 이행을 위하여 남북화해공동위원회를 설치 운영한다.

라. 남북화해선언문의 법적 효과부여

남북화해선언문이 공동성명이나 신사협정의 수준을 벗어나 남북 양측을 강제하기 위해서는 위 선언문에 대하여 남한은 ‘국회의 비준동의’(남한 헌법 제60조 제1항)를, 북한은 ‘최고인민회의 또는 최고인민회의 상임위원회의 비준’(북한헌법 제91조, 제110조)을 각기 받는 등 국내적 실효성을 부여하는 절차를 밟아야 한다.

IV. 남북화해를 위한 법령 등 개폐

1. 서론

남북은 서로에 대한 적대적 정책을 사용하여 오면서 상대방 체제로부터 자신의 체제를 지키거나, 혹은 상대방 체제를 전복할 목적으로 여러 법률적 장치를 강구하였다. 이하에서는 남북화해의 관점에서 남북이 서로 폐지하거나 개정하여야 할 법령들에 대하여 살펴보기로 한다.

2. 남한의 법령

가. 헌법상의 영토조항⁴²⁾

종래의 다수설과 대법원 판례는 헌법 제3조의 영토조항에 대한 현실적 규범력을 인정하여 “대한민국은 한반도와 그 부속도서 위에 건립된 유일한 합법정부이고, 휴전선 이북지역은 북한이 불법적으로 점령하고 있는 미수복지역이며, 북한은 대한민국의 영토고권을 침해하는 반국가단체이다.”라고 해석하고 있다⁴³⁾. 헌법상의 영토조항은 휴전선 이북지역을 실질적으로 지배하고 있는 북한에 대한 정치적 실체를 부정하는 것으로서, 헌법 제4조의 평화통일조항이나 정부가 추진하고 있는 평화통일정책의 실체와 부합하지 않기 때문에 남북이 서로 화해하기 위해서는 위 조항에 대한 폐지 또는 수정여부에 대한 신중한 검토가 필요하다.

나. 국가보안법

국가보안법에 의하면 북한은 ‘정부를 참칭하거나 국가변란을 목적으로 하는 단체’에 불과하게 된다. 국가보안법 폐지론자들은 국가보안법이 통일의 한 주체인 북한을 반국가단체로 규정하여 남북관계의 평화적 진전을 가로막고 있을 뿐 아니라, 그동안 국가안보보다는 정권안보수단으로 악용되어 왔으며, 법근원적으로 위헌성⁴⁴⁾, 반민주성⁴⁵⁾, 반통일성⁴⁶⁾ 등을 내포

42) 헌법 제3조는 “대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다.”라고 규정하고 있다.

43) 대판 1990. 9. 25 선고 90도 1451 판결 참조

44) 폐지론자들은 국가보안법이 사상과 양심의 자유(헌법 제19조), 표현의 자유(헌법 제21조), 평등원칙(헌법 제 11조), 인간의 존엄성(헌법 제10조) 등을 침해하고, 범죄구성요건이 추상적이고 불명확하여 죄형법정주의(헌법 제12조)에 반하며, 평화통일조항(헌법 전문, 제4조, 제66조, 제69조)에도 배치된다고 주장한다. (민주사회를 위한 변호사모임, 「국가보안법을 없애라」 25~33쪽 참조)

하고 있다면서 국가보안법에 대한 폐지를 주장하고 있다.

한편 국가보안법 존치론자들은 국가보안법이 위헌법률이 아닐 뿐 아니라, 북한에 의한 대남 안보위협이 상존하는 상황에서 국가보안법을 폐지하는 것은 안보공백을 초래할 우려가 있기 때문에 국가보안법 폐지는 시기상조라는 논리를 펴고 있고, 우리나라 대법원이나 헌법재판소 모두 국가보안법의 위헌성을 부인하고 있다.⁴⁷⁾

국가보안법 폐지에 대하여는 학자들뿐만 아니라 정치권과 국민 또한 찬반양론으로 팽팽히 맞서고 있다. 최근 맥아더 동상 철거를 둘러싼 시비나 '6·25 통일전쟁론'을 주장한 강정구 교수의 구속 여부를 놓고 벌어진 여·야 그리고 진보·보수진영 간의 첨예한 갈등은 국가보안법에 대한 근

45) 폐지론자들은 국가보안법이 여순 사건 등 비상사국의 혼란 상황을 수습하기 위하여 급조된 '한시법적인 성격을 띤 법률'임에도, 비상사국 이후에도 계속 존속하면서 정권 유지를 위하여 민주화운동을 탄압하는 수단으로 악용되면서 민주주의 사회로 발전하는데 걸림돌이 되었다고 주장한다. (앞의 책 51쪽 참조)

46) 폐지론자들은 국가보안법이 분단의 산물로 탄생하여 자유로운 통일 논의와 남북 간 화해의 노력을 실질적으로 봉쇄하고, 우리사회 내부에서마저 적대와 증오감을 조장하는 분단법제로 기능하여 왔다고 주장한다. (앞의 책 52쪽 참조)

47) 대법원은 “북한이 여전히 우리나라와 대치하면서 우리나라의 자유민주주의 체제를 전복하고자 하는 적화통일노선을 완전히 포기하였다는 명백한 징후를 보이지 않고 있고, 그들 내부에 뚜렷한 민주적 변화도 보이지 않고 있는 이상, 북한은 조국의 평화적 통일을 위한 대화와 협력의 동반자임과 동시에 적화통일노선을 고수하면서 우리의 자유민주주의 체제를 전복하고자 획책하는 반국가단체라는 성격도 아울러 가지고 있다고 보아야 한다.”라고 판시하고 있고(대판 2004. 8. 30 선고 2004도 3212 판결 참조), 헌법재판소 역시 “북한이 남북한의 유엔동시가입, 소위 남북합의서의 채택·발효 및 남북교류협력에 관한 법률 등의 시행 후에도 대남적화노선을 고수하면서 우리 자유민주주의체제의 전복을 획책하고 지금도 각종 도발을 계속하고 있음이 엄연한 현실인 점에 비추어, 국가의 존립·안전과 국민의 생존 및 자유를 수호하기 위하여 국가보안법의 해석·적용상 북한을 반국가단체로 보고 이에 동조하는 반국가활동을 규제하는 것 자체가 헌법이 규정하는 국제평화주의나 평화통일의 원칙에 위반된다고 할 수 없다.”면서 국가보안법이 위헌 법률이 아니라고 판시하고 있다(헌재1997. 1. 16 선고 89헌마 240 참조).

본적 시각 차이에서 비롯된 것이다.

국가보안법의 개폐논의는 북한의 실체를 어떻게 볼 것인가 하는 문제에서 시작된다. 남북 간에 군사적 대치상황이 계속되고 있고 북한의 대남 적화전략 노선이 수정되었다는 명백한 징후가 드러나지 않는 상황에서 안보공백을 초래할 수도 있는 국가보안법의 폐지는 시기상조라고 하는 보수 진영의 주장을 전혀 무가치한 것으로 폄훼하는 것은 온당치 않다.

그렇지만 남북 간의 교류·협력이 활발히 진행되고 언론에 의하여 북한의 실상들이 속속들이 전해지면서, 북한을 동경하는 국민들은 거의 전무한 실정이다. 또한 남한은 경제력뿐만 아니라⁴⁸⁾ 민주화와 인권보장의 정도 등 거의 모든 면에서 북한과 비교되지 않을 정도로 앞서고 있어, 사실상 남북 간의 체제경쟁은 종언을 고하였다고 볼 수 있다. 따라서 북한으로부터의 군사적 위협은 아직 남아 있을지언정 법의 보호를 필요로 할 정도의 사상적 위협은 사라졌다고 보아도 무방할 것이다.

국가보안법을 폐지하는 것은 북한이라는 정치적 실체를 인정함으로써 흡수통일 의사가 없다는 것을 밝히고 체제유지와 관련한 북한의 불안감을 해소시켜 주는 길이며, 민주화와 인권의 향상을 북한에 과시하여 북한의 변화를 유도하는 길이다. 남한은 남북 간의 실질적 화해를 도모하는 차원에서 자신감을 갖고 국가보안법 폐지에 나설 필요가 있다. 다만 국가보안법 폐지에 따른 국민의 안보 불안감이 여전히 남아 있는 것을 감안할 때 형법에 보완규정을 마련하는 것은 여전히 필요할 것이다.

48) 2004년 기준으로 남한의 1인당 국민소득이 14,162불인데 반하여 북한은 914불이다. 남한의 무역 총액이 4783억불인데 반하여 북한은 28억 6천만 불에 불과하여 1인당 국민소득에서는 15배의 격차를, 무역 총액에서는 167배의 격차를 보이고 있다 (출처: 한국은행 경제통계시스템 <http://ecos.bokor.kr>)

3. 북한의 법령

가. 조선로동당 규약 전문

조선로동당 규약은 전문에서 ‘조선로동당의 당면목적은 공화국 북반부에서 사회주의의 완전한 승리를 이룩하여 전국적 범위에서 민족해방과 인민민주주의의 혁명과업을 완수하는 데 있으며, 최종목적은 온 사회의 주체사상화와 공산주의사회를 건설하는 데 있다.’라고 규정하고 있다.⁴⁹⁾ 이는 남한과의 합의에 의한 통일을 부인하고 적화통일을 겨냥한 조항이기 때문에 남북의 화해를 위하여 마땅히 폐지되어야 한다.

나. 북한형법의 반국가 및 반민족 범죄 관련 조항⁵⁰⁾

반국가 및 반민족 범죄 관련 조항 중 남북화해의 측면에서 문제가 되는 것은 민족반역죄(제67조)⁵¹⁾를 들 수 있고, 인권 측면에서 문제가 되는

49) 조선 로동당 규약 전문 중 문제가 되는 부분은 그 밖에도 ‘조선로동당은 조선민족과 조선인민의 리익을 대표한다. 조선로동당은 남조선에서 미제국주의 침략군대를 몰아내고 식민지통치를 청산하며, 그리고 일본 군국주의의 재침기도를 좌절시키기 위한 투쟁을 전개하고 남조선 인민들의 사회민주화와 생존권투쟁을 적극 지원하고 조국을 자주적 평화적으로 민족대단결의 원칙에 기초하여 통일을 이룩하고 나라와 민족의 통일적 발전을 이룩하기 위해 투쟁한다.’ 등이 있다.

50) 2004년에 개정된 북한형법은 9장, 303개 조문으로 되어 있고, 반국가 및 반민족 범죄에 대하여는 제3장(제59조에서 제72조)에서 규정하고 있다.

51) 조선민족으로서 제국주의의 지배 밑에서 우리 인민의 민족해방운동과 조국통일을 위한 투쟁을 탄압하였거나 제국주의자들에게 조선민족의 리익을 팔아먹은 민족반역행위를 한 자는 10년 이상의 노동교화형에 처한다. 정상이 특히 무거운 경우에는 무기로노동교화형 또는 사형 및 재산몰수형에 처한다.

것은 반국가 선전선동죄(제61조)⁵²⁾, 반국가범죄에 대한 불신고죄(제71조)⁵³⁾, 반국가범죄에 대한 방임죄(제72조)⁵⁴⁾를 들 수 있다.

먼저 민족반역죄는 남한의 정권 담당자 등이 남한 내에서의 민족해방 운동과 통일운동을 탄압하거나 미국이나 일본 등 제국주의 세력에 영합하는 정책을 수립·시행할 경우 이들을 처벌하겠다는 조항으로, 북한이 여전히 남한을 미국의 식민지로 보면서 민족해방운동이란 이름으로 남한을 적화통일하겠다는 야심을 숨기지 않고 있음을 보여 준다.

그리고 반국가 선전선동죄는 ‘적대방송 청취, 인쇄물·유인물 수집, 보관, 유포죄’(형법 제195조)⁵⁵⁾와 함께 반정부적 발언과 행위를 광범위하게 처벌함으로써 체제비판을 원천적으로 불가능하게 하는 역할을 하고 있고, 반국가 범죄에 대한 불신고죄와 방임죄는 가족 등 인적관계에 의하여 처벌이 감면되는 예외조항도 두지 않은 채 부작위범에 대해서까지 처벌범위를 확대함으로써 반국가 선전선동죄와 더불어 북한주민들을 더욱 옥죄는 역할을 하고 있다.

북한은 남한의 국가보안법 폐지 노력에 발맞추어 남북화해 정신에 반하는 대표적인 조항인 민족반역죄 조항이나 인권유린의 우려가 많은 나머지 조항들을 빠른 시일 내에 개정 또는 폐지하여야 할 것이다.

52) 반국가 목적으로 선전, 선동행위를 한 자는 5년 이하의 로동교화형에 처한다. 정상이 무거운 경우에는 5년 이상 10년 이하의 로동교화형에 처한다.

53) 반국가 범죄를 준비하고 있거나 저지른 것을 알면서 그것을 해당기관에 알리지 않은 자는 3년 이하의 로동교화형에 처한다.

54) 반국가 범죄를 저지르고 있다는 것을 알면서 그것을 긴급히 막는 데 필요한 대책을 능히 세울 수 있었음에도 불구하고 내버려둔 자는 3년 이하의 로동교화형에 처한다.

55) 반국가 목적 없이 공화국을 반대하는 방송을 체계적으로 들었거나 빼라, 사진, 록화물, 인쇄물, 유인물을 수집, 보관하였거나 유포한 자는 2년 이상의 로동단련형에 처한다. 정상이 무거운 경우에는 5년 이하의 로동교화형에 처한다.

V. 결론

분단 이후 남에서는 자본주의적 방식에 의한 근대화가 북에서는 사회주의적 방식에 의한 근대화가 시도되었다. 분단체제 하에서 각기 다른 방식의 근대화가 추진된 결과, 북한은 체제의 생명력을 상실한 채 위기구조를 이어가고 있고 남한은 한강의 기적이라는 평가와 아울러 세계 10위권의 경제력을 구축하였다.

그러나 사회주의 국가인 북한의 몰락이 곧바로 자본주의 국가인 남한 사회의 완전성을 의미하지는 않는다. 자본주의 방식에 의한 근대화를 추구한 남한은 계속적인 빈부격차의 확대로 계층 간 갈등이 높아지고 있고, 자본주의를 선도하고 있는 미국 역시 뉴올리언스를 강타한 허리케인 카트리나의 충격 속에서 여러 병리현상을 드러내고 있다. 따라서 남과 북의 화해는 체제경쟁에서 승리한 남쪽이 북쪽을 포용한다는 차원을 넘어 근대화 과정에서의 핵심적 가치라고 할 수 있는 자유와 평등이 조화된 사회를 구현하는 것에 그 지향점을 두어야 한다.

베이징 공동성명 이후 언론들은 남북정상회담의 가능성을 조심스레 접치고 있다. 남북정상회담이 이루어질 경우 양 정상은 위에서 언급한 남북 화해선언 문제에 대하여 논의를 할 수도 있을 것이다. 남북 간의 화해가 성사되면 남북은 과거의 굴레에서 벗어나 자유와 평등이 조화를 이루는 새로운 사회의 건설을 모색하는 계기를 맞을 수 있다. 다만, 이념적·지역적으로 크게 분열되어 있는 남한사회의 현실을 고려할 때, 남북의 화해시

도는 충분한 검토와 여론수렴 과정 속에서 이루어져야 한다.

평화

■ 제 1회의 평화를 담고 통일로

제 1회의 토론

사회및 기초발표 평화체제를 담고 통일로

조성렬 (국제문제조사연구소 국제관계연구센터장)

발 표 1 남북한 통일 방안의 재검토

조 민 (통일연구원 선임연구위원)

발 표 2 남북화해시대의 법제 개선방향

권용석 (법무법인 아주 변호사)

토 론 1 **이부영** (전 열린우리당 의장)

토 론 2 **윤여준** (전 여의도연구소 소장)

토 론 3 **김형기** (전 통일부 차관)

토 론 4 **원희룡** (한나라당 국회의원)

조성렬 (사회자) : 평화재단 창립 1주년 기념 심포지엄에 많이 참석해주셔서 감사합니다.

제 1회의는 ‘평화체제를 담고 통일로’라는 주제입니다. 보통은 사회자가 진행만 담당하는데 이번 심포지엄을 준비하는 과정에 저도 참여했기 때문에 이번 제 1회의 주제인 ‘평화체제를 담고 통일로’라는 주제가 어떤 의미를 담고 있는가에 대해 간단히 말씀드렸습니다. 이후 4분의 토론자에게 토

론을 부탁드립니다. 우선 이부영 전 열린우리당 의장님부터 말씀을 부탁 드리겠습니다.

이부영 (전 열린우리당 의장) : 오늘 평화재단 창립 1주년을 맞이해서 의미 있는 토론회가 열리게 되었습니다. 특히 조민 박사께서 ‘남북한 통일 방안의 재검토’라는 주제로 폭넓은 검토를 해 주신 데에 감사드리면서 몇 가지 말씀을 드리겠습니다. 조민 박사께서는 현재 6자회담이 상당히 의미 있는 출발을 했고, 지금 대단히 중요한 고비를 넘고 있다고 보고 계시며, 궁극적으로는 6자회담 안에서 이루어질 남·북한, 미국, 중국의 4자회담 틀을 필연적인 결과물로 예상하셨습니다. 저도 거기에 동의합니다. 한국전쟁 당사자가 함께 모여서 평화협정을 이루어내는 협상틀은 당연한 것이라고 생각합니다. 협상틀을 진행하는 과정의 두 번째 단계인 핵폐기 이행과 평화협정 추진의 단계에서 남북한이 남북협상회의를 병행해야 한다는 문제제기를 하셨습니다.

한반도 통일문제는 남북이 주체가 되고 미국과 중국은 그것이 성공하도록 도와주는 보조자 역할을 해야 한다는 내용은 우리들에게 굉장히 큰 시사점을 줍니다.

그런데 남북은 현재 당면하고 있는 벽을 허물어 가는 데 얼마나 많은 노력을 하고 있는가? 좀더 구체적으로는 말씀드리자면 남한에서 남북의 화해, 교류, 협력 내지 남북의 평화체제 구축에 있어서 보수와 진보세력 간의 견해차이를 어떻게 좁힐 수 있을 것인가에 깊이 그러나 대해서 조심스럽게 생각해야 한다고 봅니다.

그리고 주한미군 철수와 남북한 군축의 문제가 아주 중요하게 대두되었습니다. “궁극적으로 한반도의 평화체제를 구축하는 것이 주한미군 철

수 이후에 가능한 것이냐? 아니면 평화체제가 수립된 이후에 미군철수와 군축이 가능한 것이냐?”, “선언을 먼저 하고, 그 다음에 미군철수와 군축을 해갈 수 있을 것인가?” 하는 대단히 미묘하고도 복잡한 문제가 있다고 봅니다. 현재 미군의 주둔이나 한미동맹 관계는 단순히 한반도의 평화체제를 구축하는 문제에만 관련된 것은 아니라고 봅니다. 중국과 미국의 관계나 한반도와 일본의 관계, 미국과 일본의 관계 등 동북아시아의 세력균형을 한꺼번에 뒤흔들 수 있기 때문에 매우 신중하게 접근해야 합니다.

남북한의 군축문제와 관련해서 미군철수에 대한 북한의 주장에도 변화의 조짐이 있습니다. 이를테면 남북한 군축이 먼저 이루어진 뒤에는 미군이 더 이상 머물 수 있는 명분이 생기지 않는다고 하였습니다. 남북한이 함께 군축을 해 나간 후에도 그대로 미군은 남아있을 경우 남한의 군사력이 북한의 군사력에 비해 엄청난 우위를 점하기 때문에 남북이 군축을 진행해가면 자연히 미군은 여기에 주둔할 명분이 없어진다는 얘기입니다.

즉, 조 민 박사께서는 그 전까지는 잠정적인 주둔을 용인하다가 남북의 군축이 이루어지면 미국도 자진철수할 수밖에 없지 않겠느냐라고 하셨는데 이것 역시 그렇게 쉬운 문제는 아니라고 생각합니다. 우리들이 확실한 증거를 가지고 있지는 않지만 미군이 통일 이후까지도 주둔해야 한다는 김대중 전 대통령 말씀도 있었고 북한도 그런 것에 대해 반대하지 않는다는 얘기를 남북정상회담 이후에 돌아와서 했습니다. 현재의 남북관계를 화해교류협력으로 추진시켜 나가고 궁극적으로는 평화체제로 진행시켜 나가면서도 미군철수와 주둔문제는 아주 조심스럽게 대응해야 합니다.

조 민 박사께서 언급하신 북의 연방제 문제에 대해서 우리는 대단히 수세적이고 방어적 입장에서 출발했던 것이 사실입니다. 그런데 1980년대 말에 독일이 통일되고 동구권이 무너지고 소비에트 연방까지 해체되는 과

정을 겪으면서, 북한이 제안한 연방제가 당초 1960년대나 1980년 초에 발표되었을 때와 달리 최근에 와서는 그 내용이 대단히 수세적이고 방어적으로 변해왔습니다.

만약 남한에서 연방제 문제를 과감하게 수용하거나 북쪽의 논의를 적극적으로 받아들인다면 오히려 북한에서 매우 곤혹스럽고 난처해 할 상황이 전개될 수 있다고 봅니다. 우리가 국력의 우위를 점했다고 해서 북한을 그런 방식으로 몰아세워가는 것이 도움이 될 것인가 하는 문제는 생각해 봐야 합니다.

또 아직도 국가보안법을 운영하는 우리당국은 우리사회 안에서 연방제에 대해 좀 적극적으로 주장하는 세력은 처벌해 왔습니다. 이런 일을 볼 때마다 우리의 법조당국이 얼마나 시대에 뒤쳐진 판단들을 하고 있는지 때로는 안타까운 생각마저 들 정도입니다.

아울러 북이 가지고 있는 주체, 자주, 국가 정통성 그리고 국가체제와 관련된 사상과 이념에 대해서도 우리가 깊이 생각을 해 봐야 합니다. 주체, 자주라는 것이 현재 중국에서 진행되고 있는 동북공정 사이에서 커다란 갈등요인으로 작용할 수 있다고 봅니다. 그러므로 특히 중국과의 관계를 고려해야 합니다.

두 번째 주제 발표를 해 주신 권용석 변호사의 지적에서도 나오지만, 남북한의 통일방안과 관련해서 결국 그것의 표현은 법제로 나타날 수밖에 없지만, 우리는 상당한 정도로 교류협력이 진행되고 있음에도 불구하고 이념갈등에서 벗어나지 못하고 있습니다. 정부나 집권세력 쪽에서는 햇볕 정책에 이어서 평화번영정책에 따라 교류협력정책을 계속해 나가고 있으며 다행히 6자회담이 부분적인 성공을 거두고 있습니다만, 그동안 국민들의 경제적 어려움과 더불어 상당한 불신을 샀던 것이 사실입니다. 이를테

면 장기수를 보내면서 국군포로나 납북자 문제에 대해서 제대로 대응을 못 한다든지, 국내 경제의 어려움을 도외시하는 듯한 모습을 보임으로써 정부의 대북정책에 불신을 초래한 측면이 있습니다. 또 야권에서는 이러한 국민들의 경제적 어려움에 따른 대북정책 불신을 색깔론으로 공격함으로써 지금 어느정도 궤도에 오르려는 남북협상에 찬물을 끼얹는 듯한 국면을 만들기도 했습니다.

내년부터 연달아 3년 동안 우리는 전국적 선거를 치르게 됩니다. 내년엔 지방자치 선거, 내후년에 대통령 선거, 그 다음 해에 국회의원 선거가 있는데, 현재 정세대로 간다면 남북문제나 미국과의 관계와 관련해서 아마 정쟁으로 치달을 수밖에 없습니다. 그렇게 된다면 국내의 보수·진보세력의 정쟁과 대결 때문에 지금까지 이룬 남북의 교류협력관계와 6자회담을 통해서 성숙된 한반도 평화체제 구축을 위한 초기단계의 성과가 위기에 처할 가능성도 있다고 보입니다.

따라서 현재 단계에서 여당은 그동안 쌓인 불신을 해소하기 위해서 조금 오른쪽으로 정책적 변형을 해야 할 필요성이 있고, 야당에서는 지나치게 색깔론을 내세움으로써 진전된 우리의 남북관계가 어려움에 처하지 않도록 배려해야 합니다. 다시 말해서 남북관계라든지 한반도 평화체제를 위한 문제에 대해서 여·야 내지 좌·우 세력들, 진보·보수세력들이 초당적 대응을 이루는 정책적 수렴을 해야 한다는 점에 대해서 종합토론 때 더 깊은 논의가 있었으면 하는 바람입니다.

윤여준 (전 여의도연구소 소장) : 이부영 열린우리당 고문께서 조민 박사와 권용석 변호사의 발표에 대해서 거시적 관점에서 매우 유익한 말씀을 해 주셨습니다. 저는 주로 조민 박사의 발표에 대해서 미시적인 관점

에서 몇 가지 말씀드리겠습니다.

먼저 발표문의 서문에서 통일을 위한 평화, 평화를 위한 통일을 강조했습니다. 이것은 굉장히 중요한 얘기입니다. 법륜스님께서도 한반도 평화체제라는 것이 반드시 민족통일로 이어져야 한다고 강조를 하셨듯이 앞으로 우리가 한반도 평화를 모색하는 과정에서 평화는 통일의 조건인 동시에 통일의 목표라는 새로운 인식, 새로운 평화관을 확립할 필요가 있다고 생각합니다.

이와 관련해서 말씀드리면 한반도 평화를 이야기할 때 빠져서는 안 되는 세 가지 중요한 요소가 있습니다. ‘공간적 요소’와 ‘시간적 요소’, 그리고 ‘내용적 요소’입니다. 공간적 요소라는 것은 한반도 평화는 비단 한반도뿐만 아니라 동북아 평화에 직결되는 요소이고 핵심 요소다라는 공간적 개념을 말합니다.

‘시간적 요소’는 평화는 통일의 선행조건일 뿐만 아니라 통일 이후의 조건이기도 하다는 뜻입니다. 왜 공간적, 시간적 개념이 중요한가? 한반도가 통일국가가 된 이후에도 “우리는 반드시 평화를 지향하고 사랑하는 평화국가가 될 것이다.”라는 확신을 세계에, 특히 주변열강들의 인식에 심어 주지 못하면 우리가 통일을 이루는 데 필요한 협력을 얻기가 매우 어려울 것이라는 판단 때문입니다. 독일의 경우에도 유럽이 전통적으로 가지고 있던 인식은 “독일을 통일시켜 놓으면 유럽의 통일에 매우 위험한 요소가 된다.”라는 것이었습니다. 그런 인식을 불식시키지 못했다면 독일은 통일이 되지 못했을 것이라고 봅니다. 독일은 통일된 이후에도 반드시 평화를 지키는 국가가 될 것이고 평화국가가 될 것이라는 확신을 주변국들이 가졌기 때문에 독일통일이 가능했다고 봅니다. 그렇기 때문에 우리가 평화에 대해 말할 때 공간적, 시간적 요소가 매우 중요하다고 생각합니다. 발

표문의 결론부분에서 “통일은 우리민족 끼리만의 문제는 아니다.”라고 했고, 또 지난 9월 19일에 발표된 제4차 6차 회담의 공동성명에도 “관련국들은 동북아의 항구적인 평화와 안정을 위해 공동노력을 다짐한다.”라는 문구가 들어 있습니다. 이것이 다 앞에서 말씀드린 요소 때문에 나온 말이라고 생각합니다.

내용면에 있어서 우리가 흔히 군사적인 평화라고 하면 전쟁 없는 상태, 즉 군사적인 충돌이 없는 상태라고 생각하기 쉬운데 앞으로는 그것뿐만 아니라 테러, 전복행위들도 반드시 평화개념에 포함시켜야 합니다. 우리는 9·11 테러 이후에 전 세계가 군사적 충돌뿐만 아니라 테러의 위협에 고통 받고 있는 것을 매일같이 목격하고 있습니다. 남북기본합의서 제4조와 그와 관련된 부속합의서 제15조에도 분명히 그런 조항이 명시되어 있습니다. 남북기본합의서 제4조에 보면 “남과 북은 상대방을 파괴, 전복하려는 일체의 행위를 하지 아니한다.” 라고 되어 있고, 관련 부속합의서 제15조에 “남과 북은 상대방에 대한 테러, 포섭, 납치, 살상을 비롯한 직접 또는 간접폭력 또는 비폭력 수단에 의한 모든 형태의 파괴, 전복행위를 하지 아니한다.”라고 분명히 약속했습니다. 그러니까 우리가 한반도 평화를 얘기할 때는 꼭 “전쟁이 없는 상태뿐만 아니라 폭력·비폭력, 모든 형태의 평화저해행위를 포함해야 한다.”라는 것을 분명히 해야 하고 인식해야 한다고 생각합니다. 우리가 6·25라는 참혹한 전쟁을 겪은 탓에 한반도 평화라면 우선 전쟁이 없는 상태라고 생각하는 것은 자연스러운 일이기도 합니다만, 한반도 평화체제라는 것은 단순히 정전협정을 평화협정으로 바꾸는 데 그쳐서는 안 됩니다. 우리가 한반도의 평화를 이야기 할 때 ‘모든 형태의 파괴 및 전복행위를 하지 않는다.’는 내용을 반드시 포함시켜야 합니다. 발표자들도 말씀하시고 법륜스님도 강조하셨는데 우리가 한반도 평

화체제를 모색하거나 통일을 모색하는 과정에서 우리 국민의 화합, 국론의 통일이 아주 중요합니다. 과거에 북한이 평화를 말하면서도 다른 쪽으로 무장간첩을 내려 보낸 적이 있었습니다. 이것은 역사적 사실입니다. 이런 기억으로 하여 불필요할 만큼 경계하는 분들도 아직도 많이 계시기 때문에 그런 분들의 불안감이나 의구심을 없애기 위해서라도 이런 조항들을 반드시 넣어야 합니다.

그 다음에 평화체제 로드맵과 관련해서 말씀드리겠습니다. 핵문제 해결과 평화체제 구축에 관한 정부의 정책은 동시추진이 아니라 선후관계로 되어 있습니다. 제1단계는 북한이 핵포기를 선언하면 한·미·일 3국이 대북 안전보장을 밝힌다는 선언 대 선언의 과정입니다. 제2단계는 북한이 핵동결 및 포기를 하게 될 경우 3국은 상호 조율된 조치를 제공하는 단계로 행동 대 행동의 단계입니다. 그리고 제3단계에 가서 완전하게 핵문제가 해결된 이후에 한반도 평화체제를 구축하는 것으로 되어 있습니다. 저는 이것이 매우 현실적인 방안이라고 평소에 생각하고 있었는데 지금 조 민 박사의 발표문을 보면 제2단계에서 핵폐기 이행과 평화협정 추진이라고 되어 있어서 이것은 핵문제 해결과정과 평화체제 구축과정이 동시에 추진되는 것으로 생각됩니다. 그렇다면 이것은 어떤 연관이 있는 것인지, 정부의 로드맵을 제가 잘못 알고 있는 것인지, 조 민 박사의 생각이 정부의 안과 다른 것인지 말씀해 주시면 감사하겠습니다. 저는 북한의 핵문제가 한반도 평화문제의 핵심요소라고 생각하고, 북한의 핵문제가 해결되었을 때 한반도 평화체제 구축을 위한 환경도 긍정적으로 조성될 수 있다고 생각합니다.

그렇지만 북핵문제 해결이라는 것은 한반도 평화체제 구축의 시발점이 지 중착점은 아니지 않은가 생각에서 말씀드리겠습니다. 만약에, 이것도

쓸데없는 기우일지 모르겠지만, 핵문제를 평화체제 문제와 직접 연결해서 병행추진하려 한다면 북한측이 (제가 북한이라도) 평화체제 구축과정에서 핵카드를 이용하고 싶은 욕심도 생길 겁니다. 그래서 그것이 잘못되면 핵 문제와 평화문제, 둘 다 어려움에 부닥치지 않을까 우려됩니다. 어차피 한반도 평화체제가 구축되려면 비단 핵문제뿐만 아니라 남북 간의 정치적, 군사적 신뢰도 먼저 구축되어야 한다고 본다면, 과연 핵과 평화체제 구축의 병행추진이 현실적인 방안인지에 대한 의구심이 있습니다.

다음 통일방안에 대해서 말씀드리겠습니다. 우리가 한반도 통일을 말할 때 정치적 통일, 구조적 통일에 너무 집착합니다. 그러나 사실은 연방제나 연합제라는 정치적 통일 못지않게 기능적 통일, 사회적 통일이 굉장히 중요하지 않을까, 어떻게 보면 정치적 통합보다 더 중요하지 않나 생각합니다. 독일의 경우에서도 보면 이미 정치적으로 통일된 지가 오래되었지 않습니다. 그런데 사회적으로는 오히려 분열이 더 심화되었다는 평가가 독일사회에서 나오고 있습니다. 이런 것을 보더라도 우리가 정치적, 구조적 통일보다도 사회적 통합을 위한 노력을 평화노력과 함께 병행해야 한다고 봅니다.

그 다음에 연방제의 본질적인 성격관련 대목입니다. 발표문에 보면 연방제가 변해온 과정을 굉장히 자세히 설명하셨습니다. 처음에는 통일문제 접근방식으로 나와 있지만 나중에는 체제보존의 논리로 후퇴했다는 말씀도 있었습니다. 또 연방제는 남한의 민족공동체 통일방안의 핵심적 내용인 남북연합과 개념적 유사성을 지니며, 낮은 단계의 연방제와 남북연합제는 별로 큰 차이가 없다고 설명하셨습니다. 저도 그 점에는 동의합니다. 그러면서 낮은 단계의 연방제의 ‘낮은’ 이라는 표현의 의미는 ‘기존 연방제를 포기하지 않았음을 분명히 하는 동시에’라고 발표문에 표기되어 있

습니다. 보기에 따라서는 굉장히 중요한 문제를 지적하셨는데, 그럼 기존의 연방제를 포기하지 않았다는 것은 결국 ‘고려연방제가 살아 있다는 뜻’은 아닌가? 그럼 고려연방제가 살아 있다는 뜻은 고려연방제 방안으로 가기 위한 통일의 선행조건 3가지 (제 기억으로) 자주·평화·민족대단결의 원칙이 여전히 존재한다는 것입니다. 북한에서 말하는 자주라는 것은 주한미군 철수를 의미하며, 평화라는 것은 북·미 평화협정체결, 민족대단결이라는 것은 국가보안법철폐, 비전향 장기수 석방을 의미하는 것으로 기억하고 있습니다. 또한 상당수의 국민들은 이런 낮은 단계의 고려연방제를 고려연방제로 가기 위한 전술적인 포섭이 아닌가 하는 의구심을 가진 사람이 분명히 나올 것입니다. 지금도 많이 있을 것이라고 추측합니다. 과거에 고려연방제를 가지고 남과 북이 서로 치열하게 선전전을 한 적이 있습니다. 상당히 오랜 기간 동안 선전전을 했습니다. 그 과정에서 우리 국민 상당수는 연방제라고 하면 적화통일이라는 도식적 사고가 굳어진 것도 사실입니다. 그렇기 때문에 앞으로 남남갈등을 해소하고 통일정책이나 평화체제 구축을 위한 국민적 합의를 도출하기 위해서는 이 부분에 대한 것을 분명히 하여 불필요한 의구심, 불필요한 남남갈등이 일어나지 않도록 예방할 필요가 있습니다. 아까 발표자께서는 우리 체제능력으로 극복할 과제라고 말씀하셨습니다. 맞습니다. “우리가 지금 이쯤 되었으면 그 정도쯤은 흡수할 수 있지 않느냐?”라고 말하는 사람들도 있습니다. 저도 같은 생각입니다. 그렇지만 현실적으로 그렇지 않다고 생각하는 분들이 많기 때문에 불필요한 갈등을 예방하기 위해서는 이런 점을 분명히 우리가 짚을 필요가 있습니다.

연방제와 유사시 개입 문제에 대해서 말씀드리겠습니다. 북한이 유사시에 우리가 개입할 수 있는 국제법적 근거는 없지만 연방제가 되면 남북한

특수관계를 국제적으로 공인보장 받으니 유사시에 북한에 개입할 수 있는 법적, 제도적 틀이 된다고 말씀하셨습니다. 그러나 우리가 연방제로 간다고 하더라도 그것이 실현되려면 상당한 시간이 걸립니다. 그 이전에 북한 유사시의 상황이 생긴다면 그때는 개입이 불가능하다는 것인지 궁금합니다. 또 우리 헌법의 제3조 영토조항을 가지고는 북한이 유사시에 개입이 불가능하다는 뜻인지요? 남북기본합의서 전문에 보면 ‘쌍방 사이의 관계가 나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계라는 것을 인정하고’라는 조항이 있습니다. 이 남북기본합의서 전문에도 나와 있고, 우리헌법에도 영토조항이 분명히 있음에도 불구하고 연방제 실시 이전에 북한에서 무슨 일이 벌어진다면 그때는 우리가 개입할 수 없다는 뜻인지 의견을 말씀해 주시기 바랍니다. 만약 연방제가 아닌 경우에 우리가 개입이 불가능하다고 판단한다면 북한 급변사태에 대해 정부차원의 어떤 특별한 준비나 대책이 있어야 합니다. 지금까지는 북한을 자극하는 얘기는 하지 않는 것이 좋으며 기피하는 경향이 있었습니다. 그렇지만 아까 발표자께서 말씀하셨듯이 통일은 독일처럼 언제 별안간 올 수도 있습니다. 그런 점에서 우리가 북한의 유사시, 급변사태를 기대한다거나 유도하는 행위를 해서는 절대 안 되지만, 일이라는 것이 우리 의사와 아무 관계없이, 의도와 무관하게 일어날 수 있습니다. 그래서 독일사례에서 볼 수 있듯이 우리는 최소한 정부차원에서 이 문제에 대한 철저한 대비가 있어야 한다고 봅니다.

사회자 : 훌륭한 두 분의 토론이 있었기 때문에 시간이 조금 초과했는데도 그냥 들었습니다. 청중에게서 질문 받는 시간을 좀 줄여야겠습니다. 그럼 계속해서 김형기 전 통일부 차관과 원희룡 의원께서 권용석 변호사

의 발표에 국한해서 토론하겠습니다.

김형기 (전 통일부 차관) : 이 문제는 ‘남북관계를 어떻게 규정하느냐?’ 그리고 ‘각기 상대방을 어떻게 볼 것이냐?’ 하는 문제와 긴밀하게 연관되어 있습니다. 이 문제를 놓고 법적인 측면에서 접근하기가 그렇게 간단한 것만은 아닌 것 같습니다. 그렇기 때문에 지금 말씀하신 대로 남북기본합의서 전문에 “남북 사이의 관계는 특수관계다.”라는 것을 미리 규정해 놓고 있습니다. 1991년, 1992년 무렵에 남북고위급회담, 다시 말해서 총리회담이 있었습니다. 그때 제가 전략기획단의 일원으로 참여했는데 1992년 2월 19일 남북기본합의서가 발효되고 각 분과위별로 돌아가며 부속 합의를 만들어 내고, 그 실천을 담당할 기구로서 공동위원회를 만드는 작업을 했습니다. 그런데 군사교류협력분과나 다른 분과들은 잘 돌아가는데 정치분과 즉, 화해분과는 작업의 진척이 없었습니다. 그래서 다른 합의서들은 이미 5월의 제7차 고위급 회담에서 다 타결을 봤는데, 화해 부속합의서 내지 화해공동위원회를 만드는 작업은 제8차 회담까지 즉, 9월까지 갔습니다. 그만큼 합의가 어려웠습니다. 그래서 편법을 썼습니다.

합의가 어려운 것들은 전부 미래의 과제로 넘겼습니다. 부속합의서를 보시면 제4조에 여러 가지 합의서에 저촉되는 어떤 법률적, 제도적 장치들이 있다면 그것들은 다시 법률실무협의회에서 협의토록 하자고 매듭을 지었습니다. 더구나 북측이 국제기구에 남과 북이 하나의 의식으로 하나의 명칭, 하나의 국호로 들어가자고 하는 등 여러 가지 문제들을 제기했습니다만 그것들을 몽땅 몰아가지고 부속합의서 보시면 맨 끝에 ‘부기⁵⁶⁾

56) ‘부기: 쌍방은 민족구성원들의 자유왕래에 저촉되는 법적, 제도적 장치 철폐문제를 남북화해공동위원회 법률실무협의회에서 토의, 해결하기로 하였다.’

를 덧붙여 “북측이 제안한 이러 이러한 사항들은 앞으로도 계속 토의해 나가기로 한다.” 이렇게 매듭을 지었습니다. 그만큼 문제를 가다듬기가 어려웠다는 것을 말씀드립니다.

그렇다면 왜 이런 현상들이 벌어졌을까? 분명히 남북기본합의서 제1조에 “상호체제를 인정존중한다.”라고 쓰여 있습니다. 그럼 인정하고 존중해야 하는데 실제로는 그렇게 잘 진행되질 않습니다. 남북기본합의서 서명란 역시 우리가 주장해서 ‘대한민국 국무총리’, 저쪽은 ‘조선민주주의인민공화국 정무원 총리’ 이렇게 국호를 기록하기로 했습니다. 그래서 체제인정, 존중의 모델을 만들어 나가려고 했습니다만 그 상황까지 따라오지 못하고 있습니다. 실제로는 냉전구조의 하위체제로서 각기의 체제논리를 벗어날 수 없기 때문이었습니다. 남이나 북이나 상대방 체제를 인정할 수 없는 구조적인 한계가 있었습니다. 두 개의 국가론, 이것은 인정될 수 없는 것입니다. 우리의 헌법 제3조에는 영토조항이 있고, 우리에게 대한민국은 유일한 합법정부일 수밖에 없습니다. 북은 북대로 남쪽은 미제의 식민지이고 해방을 시켜주어야 할 대상이기 때문에 “전한반도를 공산화해야겠다. 공산주의 사회를 건설해야겠다.”라는 것을 당 규약에 명기해 놓고 있습니다. 그렇기 때문에 서로를 타도의 대상으로 볼 수밖에 없었고 제로섬 게임이 지배할 수밖에 없었던 시절이었습니다.

그럼 이것을 어떻게 치유해 나갈 것인가? 이 문제를 치유하는 데는 두 개의 방안이 있습니다. 하나는 남북교류협력을 확대하여 상호간의 대립과 적대감, 불신들을 제거해 나가는 방식입니다. 남북의 교류와 협력을 포지티브 섬 게임⁵⁷⁾으로 만들어 군사부문의 화해 즉 군사적 부문의 어떤 조치들을 따라오게 만듦으로써 상대방을 전복하는 것이 무의미해지는 상

57) Positive Sum Game : 어느 쪽도 잃지 않았고 모두 이익을 가져오는 관계방식

향으로 만드는 방식입니다. 그러니까 실제상황이 앞서 나가고 법제문제가 후행되는 ‘따라오기’ 방법이 있을 수 있겠습니다. 두 번째 방안은 정치적 선언을 먼저 해 버리고 법제를 개편하여 실제상황이 후행적으로 따라 오게 하는 방법입니다. 이 발표문에서는 두 가지 방법 중 후자를 택했습니다. 남북은 1970년부터 계속 대화를 해 왔습니다만 그것을 잘 들여다보면 상층부에서 어떤 제안을 폭발적으로 일단 저지르고 계기를 만들어 앞서 나가는 하향식 방법이 주도를 해왔다고 말씀드릴 수 있습니다. 전자 방식의 접근은 기능적 접근방식이지만 시간도 많이 걸리고 과연 결과가 그렇게 될 것인가 하는 부분에서 불투명한 측면도 있습니다. 그렇기 때문에 오히려 지금 제안하신 방법도 하나의 좋은 방법일 수 있습니다.

과거에 제가 서독 겐셔(Hans Dietrich Genscher) 외상을 대면한 적이 있습니다. 그때 그가 독일통일의 열쇠라고 하시면서 이야기한 것이 세 가지 있습니다. 상대방의 고위층이 처벌받거나 지위가 격하될 수 있다는 두려움에서 벗어나게 하는 것이 첫 번째 방안입니다. 이것이 제일 첫 번째 통일의 열쇠라고 합니다. 두 번째는 주민들 자체가 우리 체제를 하나의 모델로 삼아서 따라 오도록 우리가 지속적인 지원을 통해서 적대감을 완화시켜 나가는 방안입니다. 세 번째 열쇠는 중부유럽의 독일처럼 거대한 통일국가가 튀어나와 앞서 나감으로 해서 국제사회의 관계 당국들에게 “국익에 마이너스를 가져오는 현상은 전혀 없을 것이고, 결코 부정적으로 작용하지 않을 것이다.”라는 것을 지속적으로 설득해 나가는 것입니다.

이것은 우리 한반도에도 고스란히 적용됩니다. 그런 측면에서 발표문의 제안은 첫 번째 부분에 치중해서 말씀하신 것이 아닌가 생각합니다. 이제 우리도 진지하게 첫 번째 과제를 검토할 필요성이 있고, 또 검토할 시기가 되었다고 생각합니다. 다만 이 방안을 추진해 나가기 위해서는 우리가

여러 가지 문제점들을 충분히 고려해야 합니다.

첫 번째, 우리가 헌법 제3조, 국가보안법 개폐문제를 다루는 데 있어서 화해선언과의 선후문제가 있습니다. 바람직한 방안은 남북한이 화해선언을 함께 하고 적대 법령을 폐기해 나가는 상호주의 원칙으로 실천해 나간다는 것을 명기한다면 “북한은 안 움직이고 우리만 치고 나가서 우리만 무장해제하는 것이 아니냐.” 하는 국민들의 의구심을 충분히 감쇄시키 나갈 수 있다고 생각합니다. 국민적 합의만 이루어진다면 화해선언 없이도 우리가 먼저 조치를 취하고 북한을 따라오게 하는 방안도 있겠습니다만 사실은 현실성은 조금 낮아 보입니다. 어떻게든 화해선언이 선행되는 전제가 필요하다고 여깁니다.

두 번째, 오늘도 많이 이야기가 되고 있습니다만, 국가보안법은 진보·보수의 문제가 아닌 것 같습니다. 이것을 삭제·개정하자고 하면 진보세력이고, 살리자고 하면 보수세력이라고 양분법으로 이야기할 수 없습니다. 이것은 그 자체로서 딜레마가 존재합니다. 국가보안법이 화해와 통일의 장애물이기 때문에 제거해야겠다고 한다면 두 개의 국가를 인정하는 쪽으로 결과지어질 수밖에 없습니다. 국제사회에서는 현실적으로 유엔에 동시에 가입해 있고 대사관을 각기 조선민주주의인민공화국과 대한민국으로 가지고 있으며, 국제사회의 활동도 각자 하고 있습니다. 누구나 인정하는 상황입니다. 비록 사문화되어 있지만 그것은 하나의 현실 규범입니다. 실제적으로 우리의 주권이 미치지 못하는 영역이 북한입니다. 그럼에도 불구하고 당위규범으로서 그 존재 자체만으로 주는 의미가 있다고 봅니다. 통일을 지향해 나가야 하겠다고 그것을 걷어내는 순간, 우리는 오히려 통일의 근거가 박약해진다는 약간의 미묘한 딜레마가 있게 됩니다.

이 점을 잘 인식하고 접근하는 것이 필요하고, 이것을 보완하기 위해서

는 반드시 화해선언 시에도 남북통일이 쌍방의 궁극적인 목표이며 통일을 향해서 함께 노력해 나간다는 의지를 분명하게 국제사회에 밝히고 그런 후속 작업들이 이어지는 것이 바람직합니다.

원희룡 (한나라당 국회의원) : 오늘 권용석 변호사께서 남북화해선언을 가안으로 작성해서 제출했습니다. 일단 저는 이 자체가 의미가 있다고 봅니다. 제안의 내용을 보면 매우 참신하고 진취적입니다. 특히 전쟁책임에 대한 사면까지도 전면에서 거론했다는 점에서 참신하다고 할 수 있습니다. 진취적인 면은 현재 남북기본합의서의 화해조항의 상호체제존중, 내부 문제 불간섭 등등 서로 간섭하지 말자는 이야기입니다. 즉 ‘내부의 문제나 과거에 있었던 문제들에 대해서 거론했지 말자. 이것을 문제로 드러내지 말고 이야기도 꺼내지 말자.’ 는 것입니다. 그렇게 물어났던 것이 1991년 남북기본합의서의 기본취지라고 할 수 있습니다. 왜냐하면 김형기 전 차관께서 실제 사례와 더불어서 생생한 경험을 말씀해주신 것처럼, 화해하자고 이야기 하는 것이 더 싸우게 만드는 결과가 되었기 때문인 것 같습니다. 권용석 변호사님께서 발표하신 것은 취지자체가 그 당시보다 한발 더 나아가는 진취적인 면이 있다고 생각합니다. 그런 면에서 큰 의의가 있습니다.

우리에게는 북한이라는 상대가 있습니다. 그렇기 때문에 자기 선언으로 멈추는 것이 아니라 북한과의 합의를 근거로 해서 서로 구속력 있는 약속으로까지 발전하기 위해서는 지금까지 남북관계에서 곁돌았던 상호신뢰의 문제나 서로 실천을 담보로 하는 문제들이 확보되어야 합니다. 거기에도 권용석 변호사께서 남북 간의 상호조치, 탄력적인 상호주의를 제안하셨습니다. 남남간의 갈등을 부추기는 것이 아니라 남한 내의 국민들끼리의 합

의를 이끌어 낼 수 있는 방안까지도 고려하는 균형 감각을 갖추고 있다는 점도 높이 평가하고 싶습니다.

여기서 제기한 내용에 대해 조금 더 들어가 보겠습니다. 지금 화해라는 것은 여러 가지 가치가 있겠지만 우리가 추구하는 것은 평화와 통일입니다. 좁전에 윤여준 전 소장께서 “평화와 통일의 상호관계가 통일을 추구하는 과정에서 결국은 평화를 깨버리는 게 되는 일이 생겨서는 안 된다. 그리고 통일이 늦게 온다고 해서 통일을 포기해서는 안 된다.”라며 상호 관계를 말씀하셨습니다. 현재 남북 간에는 많은 진전을 보였지만 아직도 적대적인 측면이 존재하고 있고, 사회의 여러 분야에서 아직도 이질적인 면이 엄연히 존재하고 있습니다. 서로 적대 관계가 해소되고 이질적인 문제가 더 심한 갈등을 일으키지 않는 온전한 통일로 가기 위해서는 공존이라는 가치, 공존이라는 방법론, 그것에 대해서 더욱 강조를 해야 한다고 생각합니다. 공존이라는 것은 기본적으로 이런 뜻입니다. 현재의 김정일 정권과도 공존해야 합니다. 그 후에 북한내부에서 개혁·개방 또는, 요즘 많이 얘기가 되고 있는 급변사태라든지 점진적인 또는 급진적인 변화가 있다하더라도 남한은 북한에 대해서 언제나 일관된 공존의 자세를 유지한다는 겁니다. 그것은 무력이나 정치적으로 북한을 흡수하지 않는다는 것을 뜻합니다. 왜냐하면 이것이 북한을 물리적, 정치적, 또는 제도적으로 통합해 내는 과정에서 내란, 또는 유혈충돌, 또는 제2·제3의 광주항쟁과 같은 일이 벌어져서는 안 되기 때문입니다. 우리통일의 근본목표가 남한 국민들의 삶을 더 행복하고 풍요롭게 하는 것이고 또 북한주민들의 현재의 삶, 미래의 삶이 보다 나아지는 것을 추구하기 때문에 우리가 평화와 통일을 추구하는 과정에서 유혈충돌이 일어난다면 그것은 씻을 수 없는 민족사의 상처로 남게 됩니다. 그렇기 때문에 우리는 무력 흡수를 할 힘

이 없어서, 또는 중국이 방해하기 때문에 안하고 못하는 것이 아닙니다. 우리가 추구해야 할 가치는 ‘공존’이라는 사상, 방법론을 확고히 해야 합니다. 현재 우리헌법 전문에도 우리는 인도주의와 동포애에 입각해서 평화통일을 추구하도록 되어 있습니다. 그렇기 때문에 이것을 확보하기 위한 기본 핵심개념이 ‘공존’이 되어야 합니다. 그리고 이 ‘공존’은 흔히 이야기하듯이 서로 인정하고 서로의 충돌을 최소화하는 방법론 위에서 공영과 공리를 추구하는 ‘공존’입니다. 서로의 공동번영과 상호이익을 추구하기 때문에 현재 우리의 남북관계를 관통하는 가치는 공존, 공영, 공리 정신이라고 할 수 있습니다. 그래서 이런 바탕을 보다 공고히 하는 위에서 화해정책을 적극적으로 추구할 필요가 있습니다. 그러나 이 화해라는 것도 사실은 그동안의 적대감정이 쌓여 있기 때문에 쉽지 않습니다. 만약에 그동안의 적대관계로부터 자유로운 세력들이 남과 북의 화해의 주체가 된다면 좋지만, 서로가 과거의 사건에 대해서 면책을 하지는 적극적인 제안을 담보로 해서 본격적인 대화의 물꼬를 틀 수 있다면 더 큰 의미가 있다고 봅니다.

구체적으로 들어가 어떤 의미가 있는가? 현재 북한은 중국에 대한 의존도가 더 높아지고 있습니다. 그래서 체제 불안정이 있으면서 급진적인 변화를 겪게 되었을 때 민심도 중국으로 향하고, 북한지도부 역시 남쪽으로 왔을 때는 결국 과거의 책임을 추궁당할 염려를 느끼기 때문에 중국으로 의존할 수밖에 없습니다. 그리고 북한주민들이 기껏 남쪽으로 접근해 봐야 이등국민, 그들이 쓰는 용어로는 노예로 전락하느니 결사항전 또는 중국으로 가겠다는 생각을 하는 것에 대해 우려하여 건설적인 방향을 제시한 점을 높이 평가합니다.

그러나 김형기 전 차관께서도 말씀하셨듯이 이렇게 옳고 매우 전향적

인 방향성 또는 정치적 선언으로 담을 수 있는 내용이지만 구체적인 법제화로 가기에는 많은 어려움이 있다고 봅니다.

왜냐하면 첫 번째로 우리가 공존이라는 정책으로 일관되게 나간다면 북측의 급변사태가 있든 없든, 현재의 북한정권이든 아니든, 북한정부의 주권을 인정하고 북한의 지역정권을 인정하게 됩니다. 이렇게 낮은 단계의 연방, 또는 국가연합으로 갔을 때 사법권은 각각 있고 그것에 대해서 남북조절위원회에 의해서 사법적인 문제를 조절해야 합니다. 예를 들어 “남남북녀가 결혼 후 이혼을 하려면 어떻게 해야 하는가? 부부가 싸움을 해서 물건을 부쳤다면 이것에 대해 남쪽의 법을 적용할 것인가, 북의 법을 적용할 것인가?”라든지 “남과 북이 서로의 국적을 유지하면서 서로 거래하거나 상호간의 관계를 유지하다 문제가 생기면 어떻게 할 것인가? 그리고 여기에 대한 충돌행위에 어느 법을 적용할 것인가?” 등이 문제가 되어 남북 간의 관할문제들을 조절해 주면서 공존상태로 나아가야 하는 문제가 있습니다. 서로의 주권을 인정하고 지역정부가 사법권을 전적으로 가진 상태에서는 서로에게 전쟁의 책임을 묻거나 아니면 서로의 도발행위에 대해서 법정으로 세울 일 자체가 없습니다. 이런 현실적인 법제의 문제, 정치적 사면의 문제는 흡수통일의 상황에서 문제가 될 수 있습니다.

또한 “북측의 모든 전쟁에 대해서 사면을 하겠다. 그리고 그동안 북측에서 보낸 모든 노동당원이나 이 안에 있는 혁명가들에 대해서 남측이 탄압한 것도 북한에서 문제 삼지 마라.” 이렇게 했을 때 과연 얼마나 현실성 있게, 그리고 북측이 얼마나 의미 있고 진지하게 받아들이겠습니까? 이런 점에 대해서 좀더 깊은 검토가 필요하다는 생각이 듭니다.

남북화해선언의 새로운 내용과 관련해서 발표하신 권용석 변호사의 의견에 첨부해서 토론의견으로 제시하고 싶어 국가보안법 이야기를 잠깐 언

급하고 마무리 짓겠습니다. 국가보안법 문제가 이걸 유지할 것인가, 없앨 것인가 하는 법 자체의 틀의 문제로 가고 있기 때문에 갈등을 부추기고 있다고 생각합니다. 저는 남과 북이 완전한 평화체제, 또는 남과 북이 완전한 화해체제로 가지 않은 상태에서 일어나는 문제에 대해 생각해 보았습니다. 예를 들어 북이 과거에 해왔던 대남도발이나 대남공작에 대해서 처벌을 할 것인가? 또 조선노동당 또는 유사 조직이 남한 내에서 가치질서를 전면으로 부정하면서 북한으로 흡수통일 되어야 한다고 선전한다면 처벌할 것인가, 금지해야 하는가? 이런 정도에 대해서 구체적인 행동의 유형, 활동의 영역에 대해서 금지하고 처벌하려면 먼저 국민적 합의를 이루어내야 합니다. 또한 이것을 형법에 담을 수 있다면 형법에 담고, 새로운 대체입법이면 대체입법을, 아니면 국가보안법을 대폭 개정해서 담을 수 있다면 내용을 먼저 규정을 하고 여기에 걸맞은 국민합의가 뒷받침될 수 있도록 노력해야 합니다.

그동안 민족화해와 국민통합을 하자고 논의한 국가보안법이 결국은 서로 정치공방으로 끝나고 마는 결과를 낳았지만 이제는 한국사회의 분열을 부추기는 그런 것들을 뛰어넘고 극복할 수 있는 접근법이 필요합니다.

사회자 : 네, 열띤 토론이 있었습니다. 시간을 조금씩 초과하셨습니다. 끝기가 어려웠습니다.

지금 토론자들의 내용 중에서 의견 개진도 있으셨고 또 질문도 있었습니다. 그래서 조민 박사와 권용석 변호사께서는 종합토론이 있으니까 새로운 내용은 나중에 하시고, 간단하게 질문에 대해 1~2분 정도 답변해 주시기 바랍니다.

조 민 : 이부영 전 의장께서 말씀하신 것에 저도 동의합니다. 지금 남북관계가 많이 변했습니다. 그런 면에서 북한의 연방제라든지 또는 주체, 자주라는 의미를 역사적 단계에 맞게 재인식해 볼 필요가 있고 사회의식의 지체현상을 극복해야 한다는 말씀으로 이해합니다. 또한 주한미군 문제의 한계성에 대한 문제도 충분히 제기하셨다고 생각합니다. 그런 점에서 변화된 북한이 무엇을 말한다고 해서 무조건 거부하는 것은 곤란하다는 말씀으로 이해합니다.

윤여준 전 소장께서 아주 구체적으로 우리가 잊지 말아야 할 점을 일깨우셨는데 우리는 평화국가로 거듭 나아가야 한다는 것과 지금은 전쟁개념이 아닌 테러 혹은 전복에 대해서도 고려해야 한다는 것을 다시 한번 확인시켜주셨다는 것은 의미가 있습니다.

6자회담 그 자체에서 평화체제를 논의하자고 한 것이 아니고 6자회담에서 별도의 포럼을 만들어 거기에서 논의하자는 것입니다. 아직 별도 포럼의 당사자가 확정되지 않았습니다. 중국을 끼워야 하는가 하는 논의도 있기 때문에 3자나 4자 중에 4자일 것이라고 추측하고, 6자회담과 4자회담은 레벨이 다른 협상틀이 나옵니다. 그래서 정부는 선후관계에 대해서 6자회담틀 내에서 핵 폐기와 한반도의 평화구축관계에 대해서 정리하려 하지만 저는 별도의 포럼에서 평화협정이라는 문건이 최종적으로 나오게 될 경우의 단계적인 접근을 해 보았습니다. 그런 면에서 한번 고려해 볼 점들이 있습니다.

윤 소장께서 우려하시는 것에 대해 말씀드리자면, 사회적 통합은 통일 과정이나 통일 후에서나 지속적으로 우리에게 떨어지는 문제라고 생각합니다. 마지막으로 제도적인 형태에 있어서 연방제나 연합제라고 하는 것은 상황이 압축적으로 적용될 가능성이 많습니다. 독일 통일의 1년, 1989

년 11월 9일에서 1990년 10월 3일⁵⁸⁾까지 압축적 기간을 잘 살펴볼 필요가 있습니다. 그 짧은 기간에 자유선거 제도가 도입되었고 호네커, 크렌츠, 드메지에르 등 동독수상을 거치면서 짧은 시간에 다 들어옵니다.

어떻게 보면 이런 제도적 형태가 짧으면 6개월, 길면 1년, 혹은 아주 짧게 스치듯이 지날 수 있다는 면에서 제도적인 준비를 다시 고려해 봤습니다.

권용석 : 김형기 차관과 원희룡 의원께서 상세한 토론을 해주신 것에 대해서 감사드립니다.

두 분께서는 공통적으로 헌법상의 통일조항과 국가보안법 개폐문제에 대하여 언급을 하셨습니다. 지금 통일조항 개폐나 국가보안법 폐지는 법률기뿐만 아니라 일반 국민들 사이에도 뜨거운 논란의 대상이 되고 있습니다. 국가보안법이나 영토조항의 개폐문제는 상당히 어려운 문제입니다. 단순히 “국가보안법은 폐지되어야 한다거나 존치시켜야 한다.”라고 단정적으로 이야기하는 것은 우리사회의 남남 갈등만 부추길 뿐, 우리사회를 개선하거나 남북의 화해를 도모한다는 차원에서는 전혀 도움이 되지 않습니다. 조금 전 원희룡 의원께서 말씀하신 대로 ‘북한과 관련하여 어떠한 행위까지 우리사회에서 용인될 수 있을까?’에 대한 답변을 드린다면 우선적으로 합의를 도출하고 그와 같은 합의를 바탕으로 국가보안법 폐지 여부나 영토조항에 대한 개폐 논의를 진행하는 것이 바람직한 것으로 생각

58) 1989년 11월 9일 : 베를린 장벽이 무너지기 시작한 날

1990년 10월 3일 : 1990년 8월 23일 동독 인민의회에서 결의한 동독의 서독편입 예정일. 1990년 10월 3일 통일조약과 서독기본법 23조에 의거 동독은 서독에 편입되어 통일과정이 완료되었다. 또한 ‘2+4’조약의 발효와 더불어 독일은 대외적 주권을 완전히 회복하였다.

합니다.

그리고 남북화해 선언문이 과연 북한지도부의 긍정적인 반응을 이끌어 낼 것인가에 대한 지적이 있었습니다. 지금도 북한에서는 인권유린행위가 광범위하게 자행되고 있습니다. 한국전쟁과 그 이후의 체제 경쟁과정에서 저지른 도발행위에 대하여 북한지도부를 면책해준다 하더라도 이와 별도로 북한정권이 북한주민들을 상대로 저지른 반인륜적 범죄에 대한 처벌 문제는 여전히 남아 있습니다. 따라서 남북화해선언문이 채택된다 하더라도 통일 이후 사법적 처벌 가능성에 대한 북한지도부의 불안감을 완전히 해소시켜 줄 수는 없습니다. 그러나 남북이 평화공존체제를 수립해 나가려고 하는 현 단계에서, 남북화해 선언문은 남북 간 화해의 증표로서 여전히 효용성을 갖는다고 할 것입니다.

질문 1 : 헌법상의 영토조항과 관련해서 최근 중국과 북한이 합의한 나진항과 무산 철광의 개발과 이용을 어떻게 봐야 합니까? 이것이 통일의 걸림돌이 되지 않을까요? 통일 이후 중국과의 분쟁의 이유가 되지 않을까 우려됩니다.

권용석 : 북한이 주권국가로서 외국과 체결한 조약이나 합의는 남북이 통일된 이후에도 유효할 것으로 생각됩니다. 통일한국 정부는 북한이 불리하게 체결한 각종 조약이나 합의에 대하여 새롭게 교섭을 할 수는 있지만, 무효를 주장하기는 힘들 것으로 생각됩니다.

질문 2 : 평화협정 사항과 관련해서 미군철수와 국가보안법폐지 문제가 평화문제의 걸림돌이 된다고 하셨는데 조금 자세히 말씀을 해주십시오.

조민 : 평화협정의 내용은 평화협정틀 내에서 논의되어야 할 사항입니다. 그러나 주한미군 문제는 평화협정틀 내에서 논의 하거나 한반도가 통일된 후 철수하는 것은 바람직하지 않다고 생각합니다. 이것은 다수 의견이고 현재 정부의 공식 입장도 그런 방향으로 접근하고 있습니다. 보안법 문제는 보안법의 독소 조항은 반인륜적인 것이기 때문에 보안법 자체를 폐지할 것인가 아니면 독소조항만 뺄 것인가 하는 논의 구조로 바꾸었으면 좋겠습니다.

사회자 : 여러분들이 꼭 지켜보셨듯이 주제 하나 하나는 굉장히 민감한 문제들입니다. 그런데도 여기에 참석하신 분들이 여·야, 보수·진보를 망라해서 합리적인 사고를 가지고 계신 분들이기 때문에 발표내용이나 토론 내용을 들어 보시면 우리가 서로 화해하고 서로 타협할 수 있는 소지가 매우 많다는 것을 알 수 있습니다. 저희들이 심포지엄을 갖는 이유도 민감한 쟁점들의 이견들을 드러내서 갈등을 부추기기보다는 최대한 서로의 공감대를 모색하고 좁혀나가는 것이 이번 심포지엄의 목표라고 생각합니다. 이상으로 “평화체제를 딛고 통일로”라는 주제를 담은 제 1회의를 마치겠습니다.

■제 2회의

북한주민의 더 나은 삶을 위하여

사회 및 기조발표 **북한주민의 더 나은 삶을 위하여**

김영수 (서강대 정치외교학과 교수)

발 표 1 **북한주민의 생존권과 대북인도적 지원법**

안 식 (법무법인 한결 변호사)

발 표 2 **북한의 인권법제 현황과 개선방향**

김동균 (법무법인 다산 변호사)

토 론 1 김성곤 (열린우리당 국회의원)

토 론 2 정형근 (한나라당 국회의원)

토 론 3 김문수 (한나라당 국회의원)

토 론 4 정청래 (열린우리당 국회의원)

■제 2회의 기조 발표문

북한주민의 더 나은 삶을 위하여

김영수 (서강대 정치외교학과 교수)

1. 왜 이 주제를 다루는가

제 2회의의 주제는 ‘북한주민의 더 나은 삶을 위하여’이다. 제 1회의에서 평화체제를 닫고 통일로 가기 위해 무엇을 해야 하며 어떤 준비를 서둘러야 할 것인가를 진지하게 검토하고 논의했다.

제 2회의는 제 1회의 논의를 토대로 통일로 가는 적극적인 환경을 조성하기 위해 어떤 일부터 해야 하는지 더욱 구체적으로 논의를 개진하고자 한다. 통일의 가능성이 점점 더 가시화되는 상황에서 북한주민의 삶이 지금보다 더 나아지게 할 수 있는 방안은 무엇인지? 특히 통일에 앞서 북한주민들의 생존권을 위해 우리가 무엇을 해야 하는지? 등을 생각해 보고자 한다.

또한 절박한 생존권과 함께 북한주민들이 사람답게 살 수 있는 환경을 만들기 위해 북한당국은 무엇을 해야 하는지, 통일시대를 열어가는 같은 민족의 입장에서 전하고자 한다. 이는 기존의 체제 비판에 치우친 틀에 박힌 인권문제 제기가 아니다. 북한주민도 통일시대를 열어가는 한민족이

라는 입장에서 사람답게 살 수 있는 더 나은 환경이 필요하다는 적극적인 인식에서 제기하는 시대적 요청이다.

II. 주제의 핵심은 무엇인가

북한의 현실을 고려할 때 북한주민의 생존권 수준은 매우 심각하며 절박하다. 기아, 영양실조, 영·유아 사망률, 장애아 및 저능아 출산 등 생존을 위협하는 상황이 상당기간 지속되고 있으며, 단기간에 개선될 여지도 많지 않다. 북한당국도 7·1 경제관리 개선조치(2002)를 취하고 식량배급 제도를 확대하는 등 자구책을 펴고 있으나 좀처럼 북한주민의 생존권이 나아질 가능성이 보이지 않고 있다. 북한당국도 더 나은 낙관적인 미래를 제시하고 있지만, 능력이 미치지 못함을 시인하고 있는 상황이다.

이런 현실을 직시하여 6·15공동선언(2000) 이후 우리정부는 북한주민의 생존권을 위한 대북인도적 지원에 관심을 기울여왔다. 또 민족화해와 통일을 앞당기기 위해서는 북한에 대한 지원이 절대적으로 필요하다는 인식 아래 지원을 반대하는 여론에도 불구하고 지속적인 지원을 펼쳐왔다.

그러나 우리가 소망한 만큼 북한주민의 생존권이 나아지지 않고 있을 뿐만 아니라 남북한 관계개선도 원하는 만큼 진척되지 않고 있다. 전 국민의 합의에 기초한 대북인도적 지원이 아니기 때문에 정부로서도 많은 부담을 안고 있다. 그 결과 대북인도적 지원이 간헐적으로 이루어지고 있다.

이 과정에서 이런 시행착오를 더 이상 반복할 수 없다는 반성도 나오

고 있다. 대북지원의 피로도 심각한 국면에 놓여 있다. 이런 상황에서 필요한 것은 인도적 지원의 본래정신으로 돌아가는 것이다. 그리고 이런 문제의식에서 왜 도와주어야 하는가에 대한 국민적 합의를 모으는 일이 무엇보다 필요하다.

그리고 국가예산의 일부를 일정기간 동안 대북인도적 지원에 쓸 수 있도록 법제화하는 일이 필요하다. 또 대북인도적 지원을 자의적인 정치적 목적에서 행하지 못하도록 더욱 구체적으로 법제화하는 일이 필요하다. 한시적인 기간을 정해 식량과 의약품을 집중적으로 지원하여 북한주민들이 최소한의 삶의 질을 확보할 수 있는 새로운 인도적 지원방안도 세워야 한다. 이와 동시에 북한당국의 지구화 노력을 촉구해야 한다.

북한주민의 생존권을 위한 대북인도적 지원방안 모색과 함께 북한주민의 더 나은 삶을 위해서 적극적으로 논의해야 할 주제는 북한의 인권법제 개선이다. 이제까지 북한인권에 대한 문제제기는 북한체제를 근본적으로 부정하는 전제 위에 다루어졌기 때문에 북한당국은 인권문제 제기가 북한을 적대시하는 정책과 시각이라고 인식해 왔다. 그래서 시종일관 매우 부정적인 반응을 보여 왔다. 북한의 인권은 서구 자본주의 세계에서 일컫는 인권과 질적으로 다르다. 한국정부가 제기하는 인권문제도 이와 크게 다를 바 없기 때문에 고려의 대상이 아님을 강조해 왔다.

이번 회의에서 논의하는 것은 기존의 북한인권 문제제기 방식과는 많이 다르다. 우리의 기준과 잣대에 비추어 북한 인권문제를 비판하는 것이 아니라 북한의 인권법제가 안고 있는 미흡한 점과 개선할 점에 비중을 두고 구체적인 제안을 하고자 한다.

‘토대’와 ‘성분’으로 사람을 평가하는 방법의 문제는 무엇인지, 법적규정과 다르게 행해지는 북한여성에 대한 실질적 불평등의 원인은 무엇인지,

장애인 차별 실태의 심각성은 어느 정도인지, 17세에 입대한 후 10년~13년 동안 의무 복무해야 하는 장기복무제도는 개선할 수 없는지, 평양중심의 지역별 불평등은 고칠 수 없는 지 등 예전에 북한 인권문제를 다룰 때 빠졌던 이와 같은 문제도 진지하게 논의되고 검토되어야 한다.

아울러 북한의 특수성을 감안하더라도 인류보편적인 인권기준에 비추어 볼 때, 북한인권 법제가 안고 있는 문제는 무엇인지, 법제 밖에 존재하는 인권침해 현상은 어느 정도인지를 파악하고 개선을 요청해야 한다. 이는 내정간섭이 아니라 북한당국이 충분히 수용할 수 있는 정당한 문제제기이기 때문이다.

이상의 문제의식 속에서 두 개의 주제를 제 2회의에서 다루고자 한다. 더욱 구체적인 논의는 제 2회의를 맡은 두 분의 발표자와 네 분의 지정토론자를 통해 이루어질 것으로 기대한다.

Ⅲ. 발표자와 토론자

제 2회의는 2개의 발표로 구성했다. 발표1의 주제는 「북한주민의 생존권과 대북인도적 지원법」이다. 이 주제의 발표자는 법무법인 한결의 안식 변호사이다. 발표2의 주제는 「북한의 인권법제 현황과 개선 방향」이다. 이 주제의 발표자는 법무법인 다산의 김동균 변호사이다.

발표1에 대한 지정토론은 한나라당 정형근 국회의원과 열린우리당 김성곤 의원 두 분이 맡아주셨으며, 발표2에 대한 지정토론은 한나라당 김문수 의원과 열린우리당 정청래 의원이 맡아주셨다. 토론자 네 분 모두가 주제에 깊은 관심을 가진 분이라 주제가 가진 취지를 훨씬 심화시켜주

실 것으로 기대한다.

평화

북한주민의 생존권과 대북인도적 지원법

안 식 (법무법인 한결 변호사)

I. 들어가며

북한에 대한 인도적 지원이 진행된 10년 동안 남북한 관계는 수많은 변화와 진전을 가져왔다. 북한의 극심한 식량난을 개선하는 실질적인 기여뿐만 아니라 남북대화, 인적·물적 교류의 확대, 3대 경제협력을 중심으로 한 경제협력의 확대 등으로 통일의 가능성이 다른 어느 때보다 점점 가시화되는 상황이다.

다른 한편 2002년의 북한핵문제와 북한 인권문제의 제기는 남한사회 내에서 일정한 합의를 이루어가던 인도적 대북지원에 대해 ‘퍼주기’ 논란과 함께 남남갈등의 한 사안이 되고 있다.

10년간의 인도적 지원이 갖는 긍정적 효과에도 불구하고 북한의 식량난이나 주민의 삶은 근본적으로 개선되지 않고 있다. 더욱이 장기지원의 피로감, 분배의 투명성과 자생력에 대한 제고, 핵과 인권문제의 제기 등은 통일의 가능성이 높아지는 것과 대조적이기까지 하다. 언뜻 모순으로까지 보이는 이런 상황에서 북한주민들의 생존권 문제를 해결하고 보다 실질적

인 삶을 개선할 수 있는 방안은 무엇인가? 현재와 같은 방식의 인도적 지원으로 북한주민의 생존권이 보장되고 해결될 것인가?

주민들이 겪는 생존위기가 단지 먹는 문제만은 아니다. 북한사회가 가진 구조적인 취약점에서 비롯된 것이기에 단기간에 해결될 수 있는 것도 아니다. 식량과 비료 등의 농기계나 농자재 등의 농업지원과 의약품의 실 수요량에 맞춰 안정적이고 지속적으로 지원하는 것이 필요하다. 이를 위해 북한주민에 대한 인도적 지원을 위한 특별법(이하 ‘인도적 지원법’)을 제안한다.

II. 북한주민의 생존권

1. 생존권의 일반적 의미

세계인권선언 제25조는 “사람은 누구를 막론하고 의·식·주와 의료 및 자신과 그 가족의 건강 및 안정을 유지함에 충분한 생활수준을 보유허 권리를 가지며, 실직·질병·불구·기타 불가항력의 사정으로 인하여 생활이 곤궁할 때는 생활보장을 받을 권리가 있다.59)”고 명시하고 있다. 도넬리는 세계인권선언에 기초하여 생존권은 자신과 그 가족의 건강과 안녕을 위한 적절한 삶의 기준과 먹을 것에 대한 권리60)라고 밝히고 있다.

「경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」 제11조는 “이 규

59) 최성철(1995), 「북한인권론」, 한양대학교 통일정책연구소

60) Donnelly Jack, 1986. "International human rights: a regime analysis," International Organization, 40:3, Summer 1986. 599~642쪽

약의 당사국은 모든 사람이 적당한 식량, 의복 및 주택을 포함하여 자기 자신과 가정을 위한 적당한 생활수준을 누릴 권리와 생활조건을 지속적으로 개선할 권리를 가지는 것을 인정한다.”(1항)라고 규정하여 인간다운 생활을 할 권리를 보장하고 있다.

이러한 포괄적 개념으로는 북한에서의 주민들의 생존권을 말하는 데 턱없이 부족함을 느낀다. 북한헌법은 제25조에서 “인민들의 물질문화생활을 끊임없이 높이는 것을 자기활동의 최고원칙으로 삼는다. 세금이 없어진 우리나라에서 늘어나는 사회의 물질적 부는 전적으로 근로자들의 복리증진에 돌려진다. 국가는 모든 근로자들에게 먹고 입고 쓰고 살 수 있는 온갖 조건을 마련하여 준다.⁶¹⁾”라고 밝히고 있다.

실제 먹을 것이 없어 굶주려 죽어간 북한주민들에게 있어 생존권은 다음의 설명에서 더욱 설득력을 갖게 된다.

미국 세계기아대통령위원회 보고서를 보면 식량권을 가장 중시하고 있다. “인권이나 기본적인 인간의 욕구를 말할 때 생존권(식량권)은 가장 기본적인 것 중의 기본이다. 그 권리가 가장 우선적으로 채워지지 않는다면 생명유지에 대부분의 에너지 전부를 사용해야만 하는 사람들에게 다른 인권의 보호라는 것은 헛된 일일 뿐이다. 배고픔에 대한 도덕적이고 윤리적인 올바른 입장이라는 것은 논의 이전의 일이다. 세상의 주요한 종교, 철학시스템은 두 가지의 보편적인 가치를 담고 있다. 인간존엄에 대한 존중과 사회정의가 그것이다. 배고픔은 궁극적으로 두 가지와 맞닿아있다.⁶²⁾”

61) 북한사회주의 헌법 출처: 국정원

<http://www.nis.go.kr/app/board/download/2022724538023110653597596/1.pdf>참고

62) Presidential Commission on World Hunger, 1980. Overcoming World Hunger: The Challenge Ahead, Washing D.C.: U.S. Government Printing Office

배급이 끊어진 후 북한 주민들의 삶은 ‘인간다운’ 또는 ‘인간답다’라는 표현조차 사치스러운 상황이었다. 그만큼 살아남는 것 자체가 주민들의 생존권에서는 중요한 문제이기 때문이다. 북한인권 특별보고관 위티 문타폰은 북한의 인권상황을 6개의 범주에서 비판적이고 예리하게 열거하였는데, 그 중 첫 번째가 식량권과 생명권이다.⁶³⁾ 특히나 배급에 의해 유지되던 사회에서 배급이 아닌, 말 그대로 ‘자력갱생’으로 살아가야 하는 대다수 평범한 주민들에게 생존권은 생명권과 다르지 않다.

2. 북한주민의 생존권

가. 만성적인 식량부족

(1) 만성적인 식량부족과 통계

1990년대 이후 북한의 식량생산량은 350만 톤~400만 톤 내외로, 정상 배급 기준⁶⁴⁾의 수요량을 고려했을 때 매년 부족량이 200~250만 톤이다. 곡물수확량에 대한 북한의 공식적인 발표를 그대로 다 받아들인다면 수요

63) Muntarhorn, Vitit, 2005, "Question of the Violation of Human Rights and Fundamental Freedom in Any Part of the World, Situation of human rights in the Democratic People's Republic of Korea, Report submitted by the Special Rapporteur, Vitit Muntarhorn," E/CN.4/2005/34, January 2005.

64) 북한의 식량공급은 연령과 직업에 따라 이루어진다. 유해직종노동자, 탄광노동자, 일반노동자, 대학생, 중학생, 소학생, 연로보장자, 가두여성(전업주부), 2~4세 어린이, 1세 이하의 유아에게 900g부터 100g까지 9단계의 급수로 나누어 배급한다. 북한은 식량부족을 충당하기 위해 1987년 이래 식량배급량을 22% 감량하는 등 강제 절약책으로 대처해 오고 있다. 정상배급량이 700g이면 22% 감량해서 546g을 준다.

량에 비하여 공급량이 약200여만 톤이 부족한 상태이다.

1992년 이후 북한의 식량 수급량 추이 (단위 : 만 톤)

연도	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
수요량	650	658	667	672	673	670	639	650	606	613	626	632	639
공급량	443	427	383	413	345	369	349	389	422	359	395	413	425

자료 : 농촌진흥청/ 주 : 수요량은 정상배급 추정치이고 공급량은 전년도 곡물수확량임

한 새터민⁶⁵⁾의 증언에 의하면 “북한이 185만 정보의 농사면적을 갖고 있는데 1970년대까지는 1정보당 3톤에서 4톤까지 나왔다. 이때는 비료도 충족했다. 그러나 전기가 안 들어오고 비료 생산이 안 되면서, 북한에서는 비료가 곧 쌀이라는 구호가 있는데, 비료가 없으니 생산량이 적어졌다. 1990년대 들어서서는 3톤 나오던 밭에서 1톤에서 1.3톤이 나왔다. 북한이 공식적으로 발표하는 곡물수확량은 사실상 과장되어 있으며 생산량은 잘 나오는 곳, 못 나오는 곳 최대로 잡아도 약 250만 톤에서 300만 톤에 그친다.”라고 말하고 있다. 이 증언대로라면 식량생산량이 공식통계보다도 훨씬 적다는 것이다.

북한은 부족한 수요량을 외부지원으로 해결할 수밖에 없는 구조적 의존상태에 놓여 있다. 공급량(위 표에서는 전년도 곡물수확량)과 수요량의 차이 200만 톤을 외부지원을 통해 채우는 것은 상당히 어려운 일이다. 그런데 생산량 자체가 과장되어 있기 때문에 실제로 필요로 하는 외부지원 물량은 200만 톤보다 더 많아야 한다. 이는 북한이 공식적으로 필요로 하는 필요량을 외부에서 200만 톤 모두를 지원해도, 실제로는 통계자체가

65) 2000년에 입국한 새터민으로 학교교원이었고 행정보고업무를 담당. 아들은 양정사업소에 근무했었음.

과장되어 있기 때문에 정상 배급량대로 지원하려면 여전히 부족하다는 뜻이다.

그렇기 때문에 그간 10년 동안의 국내외의 인도적 지원에도 불구하고 북한주민들에게 지원되는 식량은 늘 부족하고 인민들의 곤궁함은 지속되어 왔다. 그러다 보니 농사만으로는 생계가 되지 않아 다른 생계벌이에 신경을 쓰게 되고 농작물이 나오더라도 배고픔에 조기수확해 버리는 경우가 다반사였다.

지금은 북한이 필요로 하는 식량부족분 200만 톤의 절반도 지원되지 않는 데에다, 또 북한의 식량생산량이 약간 과장되어 있다고 보기 때문에 지금 같은 수준의 식량지원으로는 가장 밀뿌리의 평범한 주민들에게까지 전달되기는 어려운 실정이다. 따라서 북한주민들이 겪는 생존권적 위기를 제대로 해결하기 위해서는 현행과 같은 지원이 아닌 보다 근본적인 해결책이 필요하다. 그리고 현실에 맞는 충분한 식량이 주민들에게 지원되어야 일단 영양섭취를 하여 건강을 회복할 수 있다. 건강이 회복되면 양질의 노동력이 확보될 수 있다. 먹을 것이 없어 늘 열매가 맺기도 전에 조기수확을 해 먹어버리는 그간의 모습들도 극복이 될 수가 있을 것이다.

새터민의 이야기를 통해 북한의 농업현실을 다시 구성해서 살펴보자.

1970년대까지 한 정보당 3톤 이상의 생산이 되었으나 1990년대 들어오면서는 비료부족과 산성화로 인해 한 정보당 1톤~1.3톤밖에 생산이 되지 않는다. 논에서 1정보당 1.3톤이 나오면 60만 정보에서 78만 톤, 밭에서 옥수수나 여러 작물을 재배해서 정보당 최대 1.3톤 생산하면 125만 정보에서 162만 톤, 논과 밭에서 생산되는 곡물은 총 240만 톤에서 감자 등 이모작 생산을 고려해서 최대로 잡아 300만 톤이다.⁶⁶⁾

이것을 필요곡물소비량과 비교 계산해 보자. 북한인구를 2천 3백만 명으로 볼 때 1인당 하루 필요량을 최소로 잡아 세계보건기구(WHO) 권장치의 75% 정도인 하루 500g으로 잡는다고 해도, 전체인구의 식량은 하루 11,500톤이 필요하고 1년 365일 기준으로 하면 약 420만 톤이 필요하다. 여기에 가축사료와 식품원료를 최소한으로 해서 잡으면 100만 톤이 필요하다. 전체 최소필요량은 약 520만 톤이 필요하다.

곡물생산량	곡물소비량
논 (총 60만 정보) / 밭 (총 125만 정보)	전체 인구 2300만 명으로 추정
○ 생산량(정보당 1.3톤) 논 - 78만 톤 / 밭 - 162만 톤	○ 하루필요량 1인당×500g×2300만=하루 11,500톤
1년 240만 톤 생산 감자 등 이모작 생산량 60만 톤	1년 365×11,500톤=약 420만 톤 소비 식품원료 및 사료= 100만 톤
합계 300만 톤	합계 520만 톤

이 표에 따르면 1년 곡물생산량은 300만 톤이고 1년 소비량은 420만 톤으로 순수 식용곡물만으로도 이미 120만 톤이 부족하다. 종자나 식품원료(간장, 된장 등), 사료를 위한 100만 톤을 고려한다면 현재의 상황에서는 220만 톤이 부족하다. 그런데 외부지원 없이 자체 생산만으로 공급한다면 하루 공급량이 240g이므로 250g도 안 된다. 그래서 굶어죽는 사람이 생겨날 수밖에 없었다. 이 사람의 증언에 따르면, 최소 200만 톤 이상이 지원돼도 하루 500g 미만으로 분배된다. 500g이면 북한에서 중학생에게 지원되는 분배량이다.

(2) ‘자력갱생’하는 사람들

식량배급이 1994년 대부분의 지방에서 중단되자, 주민들은 가재도구를 팔거나 장사를 하거나 풀뿌리를 캐어먹는 등의 자구적인 노력을 해왔다. 그 과정에서 수백만 명의 주민들이 죽었고⁶⁷⁾ 살아남은 이들조차 열악한 영양 상태에서 살아가야 했다. 주민들은 원자재와 에너지가 부족해 멈춰 버린 공장부속품을 뜯어 팔거나 장사에 나서서 자신의 생계를 스스로 책임졌다.⁶⁸⁾

2002년 7·1 경제관리개선조치는 핵심계층 및 특수기업을 제외하고는 배급제를 축소하거나 아예 폐지하였고, 주민들은 말 그대로 ‘자력갱생’으로 살아나갔다. 물론 ‘고난의 행군’ 시기에 비하여 2000년 이후 북한주민들의 생활상은 많이 개선된 측면이 있다. 그러나 사실상 월급이 지불되지 않고 하루하루 끼니를 위해 장사를 해야 살아갈 수 있는 주민들의 생활은 불안정하기 그지없으며 치솟는 물가와 식량가격 속에서 빈부격차의 상대적 박탈감까지 느끼게 되었다.

7·1 경제관리 개선조치 이후 평균노동자 월급인 2500~3000원으로는 시장에서 1kg에 약 750~1000원⁶⁹⁾대로 유통되는 쌀을 구입하기는 현실적

66) 함경북도나 비옥하다고 알려진 황해도 연백벌, 재령벌의 사람까지도 벼가 정보당 2톤 나오면 잘나온다고 한다. ‘좋은벼들’ 「오늘의 북한소식」 창간준비 9호에는 회령에서 규모가 큰 협동농장의 농지재배면적이 전체 농지의 40%에 불과하다는 소식이 실려 있다. 대부분의 땅이 강산성화되어 비료를 어렵게 구해서 준다하더라도 수확이 어렵다고 한다.

67) ‘좋은벼들’, 「민족의 희망찾기」에 보면 약 300만 명으로 추정되는 사람들이 식량난 시기에 죽어갔다.

68) ‘고난의 행군’ 시절의 북한주민들의 생활상은 ‘좋은벼들’에서 간행한 「북한사람이 말하는 북한이야기」, 「고난의 강행군」, 「두만강을 건너온 사람들」 참고

69) 시장에서의 쌀 가격은 지난해의 양곡생산과 중국 쌀이나 수입쌀 등의 규모와 운반비

으로 불가능한 실정이다. ‘이밥(쌀밥)’을 먹는 사람들은 장사를 전문적으로 하는 돈주, 외화벌이, 그리고 군장교, 당 간부 등 일부계층에 제한된다. 그나마 잘사는 층에 드는 사람들이 일명 ‘5대 5밥’(옥수수쌀 절반과 입쌀 절반을 섞어 지은 밥)을 먹거나 두 끼는 옥수수밥을, 한 끼는 옥수수국수를 먹는다. 이렇듯 세 끼니를 다 챙겨 먹는 집은 그래도 잘 사는 층에 든다. 대다수 집은 한 끼니 정도 굶는 것이 예사이며 국경지역의 극빈층은 ‘고난의 행군’ 때 먹었던 푸대죽을 여전히 먹거나 국수로 연명한다.

2170) 극빈층의 경우에는 ‘고난의 행군’ 시기와 마찬가지로 정상적인 음식이라기보다는 식량 대체물이 많다.

‘고난의 행군’ 시기인 1995년부터의 국내외적인 북한지원은 북한의 만성적인 식량부족현상과 주민들의 고통을 조금이나마 경감시키는데 많은 기여를 하였다. 특히 1999년부터 식량증산을 돕기 위해 지원한 비료, 종자, 농기구 등은 곡물수확량의 확대에 나타났다.

나. 열악한 의료현실

북한이 자랑하는 무상교육, 무상치료⁷¹⁾는 식량난의 시기를 거치면서 유명무실해진 지 오래이다. 외부의 의료지원이 이루어졌다 해도 각 마을 진료소나 병원에까지 속속들이 들어갈 정도는 아니기에 현재도 의료상황

등에 따라 1주일 안에도 심한 가격변동을 보여 왔다. ‘좋은벗들’ 발행하는 「오늘의 북한소식」 창간 준비호부터 창간준비 10호까지 참고

70) 남한에서는 기름이나 사료로 쓰이는 콩기름과 옥수수기름을 짜내고 남은 두박(기름을 짜고 남은 찌꺼기)을 북한에서는 시래기나 풀에 섞어 먹기도 한다.

71) ‘좋은벗들’에서 발행하는 「오늘의 북한소식」 창간 준비 3호에 보면 북한의 의료상황이 자세하게 나와 있다.

개선은 별다르지 않다. 병원과 의사가 있다 해도 병원을 유지하기 위한 의료시설, 장비 등은 낙후하여 현재의 상태로는 진료를 하거나 치료를 하기에 부족한 상황이다.

환자가 많아도 병원에 약품이 없고, 입원을 한다 해도 환자가족이 약품과 음식을 책임져야 하는 상황이다 보니 입원환자가 오히려 없다. 전기, 난방사정이 안 좋아 야간치료를 받으려면 손전등을 준비하여야 한다. 전기가 부족해 야간진료는 사실상 불가능하다.

일회용주사기가 없어 비닐주사기를 재활용하여 사용한다. 의약품은 거의 전적으로 유엔 및 외부의 지원에 의존하고 있으며, 병원 소속 약국에서 약품을 생산하기도 힘들다. 겨우 포도당 정도를 만들 수 있다. 그래서 의약품은 거의 전적으로 의사의 처방 없이 주민들이 알아서 시장에서 약을 사는 경우가 많아 의료사고가 빈번하다. 특히 어린아이의 경우 부모가 해열제 등을 잘못 먹여 죽거나 응급으로 실려 오기도 한다.

그나마 병원에서 진료를 받기 위해 약을 장마당에서 사온다 해도 환자가 의사의 처방을 받기 위해서는 처방전 종이를 직접 준비해야 한다. 종이를 가져오지 않았으면 종이를 가지러 집에 다녀오거나 시장에서 구입해 오기도 한다. 종이가 없으면 접수를 하지 못하고, 약 처방도 받지 못한다.

의사들조차도 식량부족을 겪어 식량을 자급자족해야 하기에 병원들 중에는 소토지를 개간하여 부식물을 직접 기르기도 하고, 장사를 하는 경우도 있다. 의사, 간호사, 약사, 일반직원들이 오전에는 근무를 하고 오후에는 장사를 나간다. 먹고사는 문제가 해결되지 않으니 신진 의사, 간호사들을 양성하는 것이 점점 어려워지고 있다. 졸업을 하더라도 의사, 간호사를 하려고 하기보다 장사를 하려고 한다.

북한에 대한 의료지원은 오히려 낙후한 의료기계나 설비 등의 지원을

통해 병원시설을 정상화시키면서 운영을 해나가는 것이 필요하다. 무상치료를 내걸었던 북한에는 사람과 시설은 있으나 이를 운영할 기자재나 설비, 치료약이 부족하기 때문에 이를 고려하여 단계적으로 복구가 이루어져야 한다.

Ⅲ. 대북인도적 지원의 현황

1. 대북지원의 현황

북한에 대한 인도적 지원은 북한이 1995년 7~8월에 대홍수를 겪고 그 해 8월 23일 공식적으로 유엔인도지원국에 긴급구호 요청을 하면서 시작되었다. 국내적으로는 1995년 6월부터 국내산 쌀 15만 톤의 직접지원을 시작으로 다양한 경로를 통해 지원해 오고 있다.

초기의 대북지원은 정부차원에서는 UN기구를 경유하고, 민간차원에서는 국제적십자사를 통해 이루어졌다. 1999년부터는 대북지원 활성화 조치에 따라 민간단체들의 독자창구 개설이 가능해졌다. 민간단체 독자창구는 1999년 10개 단체 이후 2004년 말 현재 33개 단체가 활발한 지원활동을 하고 있다.

분야별 대북지원 현황(2005. 9.30 현재)

단위 : 만 불 (괄호 안은 백분율)

구분	' 96	' 97	' 98	' 99	2000	2001	2002	2003	2004	2005	누계
일반 구호	455 (99)	4,329 (92)	2,891 (91)	565 (12)	1,434 (13)	6,067 (45)	4,174 (31)	6,157 (39)	10,538 (41)	3,255 (16)	39,865 (46)
농 업 특 구	5 (1)	205 (4)	254 (8)	3,941 (84)	8,562 (75)	5,476 (40)	7,351 (54)	7,673 (49)	9,450 (37)	16,086 (76)	59,003 (43)
보 건 의 료		189 (4)	40 (1)	182 (4)	1,380 (12)	1,996 (15)	1,967 (15)	1,933 (12)	5,632 (22)	1,759 (8)	15,078 (11)
계	460 (100)	4,723 (100)	3,185 (100)	4,688 (100)	11,376 (100)	13,539 (100)	13,492 (100)	15,763 (100)	25,620 (100)	21,100 (100)	113,946 (100)

통일부 반출승인 기준 통계

출처 : 통일

부 인도적 대북지원통계(<http://www.unikorea.go.kr/index.jsp>)

대북지원은 초기 옥수수과 밀가루 등 식량 위주의 지원에서 2000년 이후에는 비료, 농기계, 의료설비 등으로 지원품목이 변화하였다. 지원대상에 있어서도 사회적 취약계층 지원이 확대되었다.

정부는 보건의료, 어린이 등 취약계층 지원 및 농업개발 분야의 지원 활성화를 위해 남북협력기금을 민간단체에 지원해 오고 있다. 2004년에는 23개 단체의 25개 사업에 88억 7천만 원을 지원했다. 정부의 민간단체에 대한 지원은 민간차원의 대북지원 사업의 지속성을 유지시키고 지원효과를 높여 사업의 활성화에 크게 기여하였다.

정부차원의 대북지원은 주로 식량, 비료 등 식량난 해소를 위한 긴급구호사업과 농업생산성 향상을 위한 지원, 어린이 등 취약계층을 위한 보건 의료분야 사업으로 규모를 확대해왔다. 2005년 9월 30일 현재 말라리아 방제약품과 장비, 조류인플루엔자 방역지원 등의 의료지원과 비료 35만 톤, 수해응급 구호세트 지원 등 1,511억 원(15,105만 불)의 대북지원이 행

해졌다.

민간차원의 지원은 2005년 9월 30일 현재 밀가루, 의료설비, 농업용 비닐 등 612억 원(5,995만 불)에 이른다. 정부지원과 민간지원의 비율을 보면 2005년 9월 현재는 정부지원이 2.5배다.

국내지원과 국제사회의 지원을 비교해 보면 국제사회의 지원이 국내대북지원보다 월등히 많았다. 그러나 2003년을 기점으로 하여 국내의 대북 지원이 국제사회의 지원보다 앞서기 시작하였다.

국내외 대북지원 비교

(단위: 만 불)

구 분	95. 6.	'96	'97	'98	'99	2000	2001	2002	2003	2004	2005	누 계	
한국	정부	23,200	305	2,667	1,100	2,825	7,863	7,045	8,375	8,702	11,512	15,105	88,699
	민간	25	155	2,056	2,085	1,863	3,513	6,494	5,117	7,061	14,108	5,995	48,472
	계 (A)	23,225	460	4,723	3,185	4,688	11,376	13,539	13,492	15,763	25,620	21,100	137,171
국제 사회 (B)	5,565	9,765	26,350	30,199	35,988	18,177	35,725	25,768	13,932	16,323	※	217,792	
총계 (A+B)	28,790	10,225	31,073	33,384	40,676	29,553	49,264	39,260	29,695	41,943	21,100	354,963	

※북한이 '04. 8월 이후 UN 통합지원절차(CAP)에 따른 지원을 거부함에 따라 2005년에 는 파악 안 됨 / 출처 : 통일부, 인도적 대북지원 통계(<http://www.unikorea.go.kr/index.jsp>)

국제사회의 지원은 북한의 위기상황이 알려진 1996년 이후 증가하다 최근의 북핵문제와 대북지원의 분배투명성 개선문제, 인권문제 등에 영향을 받아 현저히 줄고 있는 추세다.

2. 대북지원에서의 보완점

정부와 민간단체는 대북지원이 10년째에 접어들면서 대북지원방식의 전환 필요성을 인식하여 2004년 9월 1일 대북협력민간단체협의회 상임운영단체와 통일부, 농림부, 보건복지부 등 관계부처로 구성된 대북지원민관정책협의회를 발족시켰다.⁷²⁾ 이는 인도적 지원 사업에서 민관의 조정역할 및 협력관계의 틀을 만들어냈다는 점에서 의미가 있다. 10년의 대북인도적 지원이 북한주민의 생존권 해결에 상당한 기여를 했음에도 불구하고, 정부차원의 지원이나 민간차원의 지원에 몇 가지 보완할 점이 있다.

대북지원을 하는 과정에서 우리정부는 인도적 지원과 지원 대상국의 정치적 상황을 연계시키지 않는 것이 기본원칙이었다. 이러한 견지에서 북한의 어려운 상황을 개선하기 위해 합리적 범위 내에서 성의껏 돕는 입장을 취하고 있다. 북한의 식량사정, 남북관계상황, 국제사회의 지원동향 등을 고려하면서 국민적 합의를 바탕으로 지속적인 대북지원을 추진해오고 있다.

그러나 대북정책의 기초가 국민여론이나 국제환경에 따라 자주 흔들리고 충분한 신뢰를 주지 못하고 있는 것도 사실이다. 때로는 전략적 측면이나 추상적 측면을 강조하여 구체성이나 실천성이 부족한 면도 있다. 그리고 정책수립이나 집행절차에 대한 검토와 관련부서와의 협조가 충분히 이루어지지 않은 채 ‘터뜨리기식’의 정책발표로 정치적 논리에 치우치기도 한다. 대북지원에서 무엇보다 중요한 것은 국민적 공감대이다. 왜 대북지원을 해야 하는지 적극적으로 설득하고 충분한 공감대를 끌어내는 과정이 없는 지원사업은 남남갈등을 유발한다. 외부에 보이기 위한 지원사업은

72) 통일부(2005), 「통일백서」

불필요한 오해를 낳고, 건전한 남북관계 형성에도 장애가 된다.

민간의 대북지원 사업은 꾸준한 발전과 경험을 축적해 오고 있다. 그럼에도 불구하고 몇 가지 측면에서 개선되었으면 하는 점이 있다. 첫 번째, 취약지역과 수혜지역을 우선적으로 지원하면서 북한전역에 균형적 지원을 해야 한다. 북한지원은 북한정부가 개방한 지역에만 할 수 있다는 현실적 제약이 있다. 이런 현실 때문에 단체들의 지원이 전시행정의 표본인 평양과 인근지역을 포함한 평안남도에 집중되어 있는 형편이다. 북한과의 교류협력이 목적이 아니라 인도적 지원이 목적인만큼 취약지역, 낙후지역에 대한 지원으로 확대해야 한다.

두 번째, 지원의 수혜가 주민에게 돌아갈 수 있도록 수혜자에 대한 파악과 지원품목, 추진방법, 지속성, 현지실정에 맞는 지원계획이 필요하다. 인도적 지원의 수혜자는 북한의 주민이어야 한다. 수혜자에게 필요한 것이 무엇인지를 현장에서 조사한 정확한 정보가 필요하며, 이를 바탕으로 한 지원계획이 수립되어야 한다. 예를 들어 병원설립에 대한 요구를 수용할 수도 있으나 최첨단의 병원보다는 일반주민들이 동네에서 이용할 수 있는 진료소의 시설개선이 주민들에게 더 이익이 될 수 있다. 수혜자에 대한 파악을 전제로 실효적인 지원이 모색되어야 한다.

세 번째, 각 단체의 과잉경쟁에서 벗어난 중복투자의 문제이다. 독자창구의 개설, 장기적 지원사업으로 되는 과정에서 단체별, 사업별로 전문화, 특성화되는 것이 바람직하다. 대북지원 규모의 확대와 독자적 사업영역을 확보하는 과정에서 이미 다른 단체가 추진 중인 사업에는 해당 단체와의 조정을 통해 중복투자를 막거나 컨소시엄을 구성하는 노력이 필요하다. 개별단체의 좁은 틀에 갇혀 있기보다는 북한전체에 대한 인도적 지원이란 측면에서 단체 간의 조정과 협력, 공동인식이 필요하다.

네 번째, 북한에 대한 일방적 지원이 아닌 협력적 관계를 발전시켜야 한다. 이후 개발지원으로의 전환을 위해서도 일방적 지원형식을 벗어나는 것이 필요하다. 북한에 협력해 달라고 요구할 부분은 요구해야 한다.

다섯 번째, 정부차원에서는 어렵더라도 민간차원의 지원에서는 모니터링과 분배의 투명성에 대한 노력을 더욱 강화해야 한다. 인도적 지원사업의 관건은 가장 필요로 하는 사람들에게 가장 정확하게 전달되는 것이다. 이를 위해서는 지원품목의 선정뿐만 아니라 물류이동, 분배방식에 대한 투명한 관리가 필요하다. 민간차원에서 철저하게 투명한 분배와 모니터링을 관리하면 북한으로 하여금 분배투명성에 대한 학습효과를 갖게 하여 정부의 대규모 지원이나 이후 개발지원의 기반을 닦을 수 있다.

VI. 대북인도적 지원에 대한 법제 개선 방향

1. 대북인도적 지원법 제정의 배경과 주요 내용

가. 배경

대북인도적 지원은 남북기본합의서 제3장⁷³⁾에 근거하여 남북교류협력에 관한 법률 및 남북협력기금법을 따르고 있다. 그러나 1990년 8월에 제

73) 1991년 ‘남북사이의 화해와 불가침 및 교류, 협력에 관한 합의서(이하 남북기본합의서)’는 제1장 남북화해, 제2장 남북불가침, 제3장 남북교류협력, 제4장 수정 및 발효 등 총 4장 25조로 구성되어 있다. 기본합의서 제3장 남북교류협력에 규정된 많은 내용들이 현재 이행되고 있는 실정이다.

정된 남북교류협력법은 변화된 남북관계의 현실을 반영하기에는 부족한 점⁷⁴⁾이 많다. 기금법 또한 마찬가지여서, 현재 17대 국회에는 남북협력기금법에 관한 개정법률안이 계류 중인 상태이다.

북한에 대한 인도적 지원은 ‘인도주의’ 정신과 북한주민이 우리와 같은 민족이라는 ‘동포애’의 정신을 바탕으로 남북화해협력의 실현이라는 실용적 측면을 갖는다. 남북관계의 개선의 일차적인 수혜대상은 다름 아닌 북한의 주민이어야 한다. 남북관계 진전에도 불구하고 북한주민들이 겪고 있는 배고픔과 아픔은 여전히 존재하고 있다. 그리고 이 문제는 북한 스스로 해결할 수 없는 상황이기에 가장 우선적으로 북한주민의 절박한 생활의 문제를 해결하는 데 필요한 법안을 만드는 것이 더욱 필요하다.

그간의 대북인도적 지원은 많은 노력과 성과에도 불구하고 정권과 여론의 흐름에 따라 좌지우지되어 정치적인 논리에 휩쓸리는 경우가 많았다. ‘북한주민에 대한 인도적 지원을 위한 특별법’(이하 ‘인도적 지원법’)의 제정은 인도적 지원을 위한 법적 구속력을 마련하여 북한주민의 먹고사는 문제를 우선적으로 해결하는 데 필요한 시간을 확보하고, 북한의 현실에 맞는 지원이 이루어지도록 하는 데 그 목적이 있다.

현재의 북한상황에서는 생색내기나 현재상태를 유지하는 정도의 도움이 아니라 안정적이고 지속적인 대규모의 지원이 필요하다. 인도적 지원법에는 북한이 자립적으로 자신의 위기를 해결하기 위해 필요한 한시적 기한을 설정하여, 우선순위의 지원분야를 정하고, 재원 확보의 방법을 강구하며, 담당기구를 마련하는 것이 포함된다.

74) 남북경협과 북방경제를 담당할 반관반민의 남북협력공사의 추진계획이 제출된 상태이며, 민간에서는 남북관계 전반을 규율하는 기본법으로서 ‘남북관계기본법’을 제정하고 ‘북한개발원조에 관한 특별법’을 제정하지는 의견도 나오고 있는 실정이다

나. 인도적 지원법의 내용

- 이 법은 북한주민의 최소한의 인간다운 삶을 보장하기 위해 북한주민의 생활개선 및 대북인도적 지원에 관한 남한정부의 역할과 지원에 대한 내용을 밝히고자 한다.
- 북한의 위기를 해결하고 북한이 자립하여 자신들의 문제를 스스로 해결할 수 있도록 한시적 기한을 설정하여 지원한다.
- 인도적 지원에 대한 시한은 최소 3년에서 최대 5년으로 한다.
- 이 법에 의해 우선적으로 지원되는 품목은 식량·의료·의약품으로, 수혜자의 이해를 최대한 반영하여 이들에게 최대한 이익이 돌아갈 수 있도록 한다.
- 인도적 지원을 위한 재원은 현행 OECD 공적개발원조⁷⁵⁾(ODA: Official Development Assistance)를 확대⁷⁶⁾하거나 정부예산의 1%를 책정하여 마련한다.
- 정부는 농림부, 통일부, 보건복지부 등 관계부처와 민간단체의 대표를 참여시켜 ‘대북인도지원 특별위원회’를 구성한다. 특별위원회는 인도적

75) 1970년 9월 유엔은 [제2차 유엔개발 10년]을 채택, 개도국 지원을 위해 ODA의 국제분담금으로서 국민총소득(GNI)대비 0.7%를 제시하였다. 덴마크, 룩셈부르크, 네덜란드, 노르웨이, 스웨덴이 0.7%로 ODA 분담금목표치를 상회하며 스웨덴은 2006년쯤 1%에 이를 것으로 보인다.

76) 우리나라의 ODA 통계는 분단국가라는 특수여건을 감안하여 대북지원금액은 제외하고 있다. 북한에 대한 지원을 ODA통계에 포함시킨다면 2001년 북한지원규모(1,757억 원)가 국민총소득(GNI)대비 0.02%이므로 ODA/GNI 비율은 0.06%에서 0.08%로 증가하게 된다. 권을, 「국제개발협력의 흐름과 북한지원체제의 개선과제」, 북한사회경제개발을 위한 제1회 전문가 간담회, (우리민족서로돕기운동 평화나눔센터, 2005. 7. 25)

지원법의 한시성에 따라 한시적 기구로 한다.

- 정부는 북한의 상황에 대한 파악 및 년차별 진행사업, 개선상황에 대한 보고서를 국회에 제출하여야 한다.

- 정부는 남북교류협력의 활성화에 따라 지방자치단체의 대북인도적 지원사업을 적극 권장한다.

2. 인도적 지원의 세부내용에 대한 검토

가. 한시적 시한의 설정

인도적 지원법에 대한 한시성은 북한이 생존권의 문제를 자립적으로 해결해 나가기까지의 시간을 법적으로 보호해 주자는 취지이다. 남한정부는 일정시한의 법적 구속력을 통해 인도적 지원을 안정적으로 하고 주민의 생존권을 해결하는데 국민의 동의를 구해야 한다. 인도적 지원이 장기화하는 것은 양측 모두에게 부담이 된다.

나. 지원분야

북한주민의 생존권 해결을 위해 가장 필요하고 시급한 지원분야는 다름 아닌 식량과 농업생산을 위한 비료, 비닐, 농자재 등의 농업지원, 의료시설 및 의료기구, 의약품의 지원이다.⁷⁷⁾ 주민들의 생존권 실태에서 살펴 보았듯이 식량지원에 있어서도 인도적 지원물량이 떨어야 할 필요가 없

77) 유엔 산하 국제기구의 대북지원의 90.4%는 식량이 차지하고 있으며, 그 다음이 보건 분야로 5.5%, 농업이 2.3%에 해당한다.

다. 대다수 사람들이 쉽게 이용할 수 있는 옥수수지원이 보다 많은 사람들의 생존권을 개선할 수 있다.

다. 재정산출근거

(1) 식량지원

북한주민 2,300만 명에게 세계보건기구(WHO)가 권장하는 1일 2,130kcal의 에너지를 공급하기 위해서는 연간 640만 톤의 식량이 필요하다. 그런데 북한 내 식량생산량은 400~420만 톤에 불과하므로 정상적인 에너지 섭취기준을 충족시키기 위해서는 연간 200만 톤 이상을 외부로부터 확보해야 한다.⁷⁸⁾ 식량부족분 200만 톤을 옥수수로 지원한다고 할 때 톤당 300불이 필요하며 1년에 6,000억 원이 소요된다. 3년 지원액은 1조 8천억 원이 필요하다.

(2) 비료

북한의 비료는 흥남비료공장·남흥청년화학공장 등 총 11개 공장에서 생산하고 있으나 대부분의 공장이 60년대 이전에 건설되어 설비가 노후한데다 전력 등 에너지와 인정광·무연탄 등 원자재 공급 부진으로 가동률이 저조하여 화학비료의 생산·공급에 차질이 초래되고 있다. 북한이 곡물생산을 위해 필요한 비료는 연간 155여 만 톤인데, 현재는 약 30% 정도밖

78) 권태진, 「농업분야 대북지원 10년: 평가와 발전방안」, '대북지원 10년의 성과와 과제', (우리민족서로돕기운동 평화나눔센터 정책토론회, 2005. 6. 22)

에 공급하지 못해 이로 인한 곡물 생산량 감소가 심각한 상황이다.⁷⁹⁾

필요한 비료의 양을 110만 톤으로 잡고 톤당 40만원으로 계산하면 1년에 4,400억 원, 3년에는 1조 3,200억 원이 필요하다.

(3) 의약품

북한 내 인민병원은 300여 개로 병원 모두를 복구하려면 막대한 돈이 들어가야 하므로, 최소한의 의료시설과 기구, 의약품을 순차적으로 지원한다. 북한의 의료체계는 1차 진료기관인 리·동 진료소, 2차 진료기관인 시·군급 인민병원, 3차 진료기관인 도 인민병원 및 대학병원이 있다. 주민들의 가장 기초적인 생존권 해결을 위해서는 1차 진료기관인 리·동 진료소부터 지원하는 것이 필요하다. 또한 이들 진료소에 필요한 의료시설과 기자재 등은 앞에서 언급했듯이 주사기, 혈압기, 체중계, 소독기 등의 가장 기초적인 수준의 의료장비 등이다.

의료시설과 기구, 의약품 지원을 위해 1년에 1개의 인민병원과 산하 30~50여개의 진료소를 포함한 지원경비를 연 10억 원으로 계산할 때 3천억 원이 필요하다. 이를 3년으로 계산하면 9천억 원이 필요하다. 의료지원의 경우는 첫해보다는 연차적으로 더 확대한다.

(4) 인도적 지원비용

최소한의 인도적 지원분야인 식량과 비료, 의약품 지원의 필요예산과 운반비를 포함하면 연간 1조 5천억 원이 필요하다. 이는 2004년 국내총생

79) 출처 : 국정원 <http://www.nis.go.kr/app/board/view>

산(GDP) 779조 원의 0.2%에 해당하며, 2005년 정부예산 195조 원의 0.77%에 해당한다.

우리나라 한 해의 음식쓰레기로 버려지는 양이 15조 원어치에 달한다고 한다. 그 처리비용만도 4천억 원에 이른다. 한 해 음식물쓰레기 15조 원이면 북한에 한 해 식량, 비료, 의약품 지원을 10년 동안 할 수가 있다. 인도적 지원법에서 한시기한으로 잡고 있는 것이 3년에서 5년일 때 대북 인도적 지원비는 우리가 조금만 노력하면 충분히 감당할 수 있는 규모임을 알 수 있다.

년차 지원분야	1년(지원내역)	3년
식량	200만 톤 × 톤당 300달러 = 년 6천억 원	1조 8천억 원
비료	110만 톤 × 톤당 40만 원 =년 4천 400억 원	1조 3천 200억 원
의약품	3천억 원	9천억 원
운송비 ⁸⁰⁾	1천 600억 원	4천 800억 원
총계	1조 5천억 원	4조 5천억 원

(5) 지원방식

인도적 지원이 연차적으로 들어간다면 전체 지원액이 평균적으로 같아 하여도 매년 지원량을 조절할 수 있다. 지원에 있어 가장 우선적이고 필요한 것은 식량이기 때문에 다른 무엇보다도 식량은 첫해에 가장 많이 들어가는 것이 필요하다. 즉 첫해에는 250만 톤, 다음해에는 200만 톤, 그 다음해에는 150만 톤으로 조절할 수 있다. 이는 식량이 부족하고 사람들

80) 운송비는 물건, 무게, 보내는 방식에 따라 다른데 평균 물건 금액의 10~15% 정도로 계산된다.

의 영양상태가 나쁘기 때문에 빨리 영양공급을 하고자 함이다. 첫해에 부족함이 없이 가장 많이 지원하여 주민들의 영양 상태를 개선하고 조기 수확하는 그간의 습관도 고쳐 생산량을 늘린다. 그러면 그 다음에는 생산량이 늘어나므로 지원규모를 줄여도 된다. 비료는 평균적으로 같아도 된다.

그러나 의료분야의 경우에는 식량지원과 달리 첫해에는 오히려 적게 들어가고 다음 해부터 늘러가는 것이 적절하다. 왜냐하면 첫해에는 가장 긴급한 의약품부터 들어가고 시설투자를 할 수 있는 준비와 시설개선에 대한 합의를 하면서 다음 해에는 지원이 들어가야 한다. 현재에는 시설 개선이 바로 들어간다고 하여도 감당하기가 어려운 상황이다. 연차적으로 해서 첫해에 1천억, 두 번째 해에 3천억, 세 번째 해에 5천억을 사용하거나 첫해에 2천억, 두 번째 해에 3천억, 세 번째 해에 4천억으로 조절할 수 있다.

(6) 독일의 경험

독일이 통일되던 1989년 서독의 1인당 GNP(19,283달러)가 동독(5,840달러)의 3.3배였던 반면, 2003년 현재 남한의 1인당 GNI (12,646달러)는 북한(818달러)의 15.5배이다. 수출규모에 있어서도 남한(1,983.2억 달러)은 북한(7.8억 달러)의 254배에 이른다.

분단기간 중에 서독이 동독에 지원한 현금 및 물자의 규모는 약 1,044.5억DM(522억 달러)상당을 지원한 것으로 알려졌다. 독일정부는 인도적 지원의 경우는 민간을 통해 지원을 하였고 정부지원의 경우는 특정항목을 지정하여 재정지출을 하였다. 정부차원의 직접지원은 연평균 약 17억 DM(8억5천만 달러)인 약 296.5억DM(149억 달러)이었고 민간을 통한 간

접지원은 연평균 약 44억DM(22억 달러)에 해당하는 약 748억DM(374억 달러)이었다.

통일 전 서독이 동독에 연평균 61억 DM(30억 5천만 달러)씩 지원한 사실에 비교해보면 우리의 대북지원은 무리한 규모가 아니다.

지원		지원내역	지원액
정부 차원	① 서독정부 →동독정부	○ 통행료일괄지불금(현금)	78억DM ('72~'90)
		○ 도로사용료(현금)	5억DM ('79~'90)
		○ 투자참여액(현금)	24.5억DM ('76~'87)
		○ 정치범석방거래(물자)	34.5억DM ('64~'89)
		○ 철도청, 체신청의 일괄정산금 (현금)	33억DM ('75~'89)
		○ 입국허가료(현금)	3억DM
		○ 단기방문환영금(현금)	20억DM ('59~'89)
	② 서독정부 →동독주민	○ 의료지원액(물자)	5억DM ('56~'89)
	③ 차관 지불보증	○ '83~'84 2회에 걸쳐 차관지불보증(현금)	19억5천만DM
	④ 교역을 통한 지원	○ '75~'88년간 내독간 교역시 물자외상 구입지원, 흑자교역 등	약 74억DM
민간 부문	① 서독주민 →동독주민	○ 현금 및 선물제공	626억DM
	② 서독주민 →동독정부	○ 서독주민이 동독지역 여행시 지급한 수수료, 강제환전금(현금)	66억DM
	③ 서독교회 →동독교회	○ 교회차원의 지원(물자)	56억DM
	총계		약 1,044.5억DM

※ 출처 : 통일부 <http://www.unikorea.go.kr> 분야별 인도지원

라. 재원마련

북한에 대한 인도적 지원의 예산은 공적개발원조나 한시적으로 일정비율의 정부예산을 확보하는 방안으로 모색할 수 있다.

(1) 공적개발원조(ODA)

현재 우리나라의 공적개발원조는 2004년 현재 4억 300만 달러로 국민총소득(GNI) 대비 0.06%다. 이는 OECD 회원국들의 평균인 0.24%의 4분의 1에 불과한 수치며 비슷한 소득수준인 포르투갈(0.22%)과 그리스(0.23%)에 비교해도 크게 뒤떨어지는 규모다. 이에 정부는 2009년까지 ODA를 국민총소득의 0.1%인 9억 6000만 달러로 증액하겠다는 계획을 발표했다. 정부의 ODA 중 아프리카 사하라 사막 이남 국가에 대한 지원은 전체 ODA의 6.06%에 지나지 않는다. 주로 아주지역과 중동지역에 지원되고 있다. 북한에 대한 지원이 현재는 ODA에 포함되지 않고 있다. 북한은 가장 기본적인 욕구에 대한 지원(BHN: Basic Human Needs 식량, 의료, 의약품 등)이 필요한 사회이다. 따라서 국제사회에 양해를 구하고 가장 가난한 나라인 북한에 지원을 한다면 한국의 ODA도 늘리고 북한사회에 도움이 될 것으로 보인다.

(2) 정부예산의 1%

2005년 정부예산은 195조 원이다. 올해의 국방비 예산은 20조 8천 226억 원이고 전년 18조 9천 412억 원에 비하여 9.9% 증가하였다. 그에 반해 남북협력 사업비는 7천 876억 원이다. 북한에 대한 인도적 지원에는 남북간의 거리감을 좁히고 남북교류와 통일을 앞당기는 실질적 투자가치가 있다. 대북인도적 지원비의 확대는 남북간의 긴장완화에 큰 효과를 준다.

것은 그간 10년의 대북인도적 지원의 역사가 이를 증명하고 있다.

한 해 대북인도적 지원비로 책정하고 있는 1조 5천억 원은 국방비 20조 8천억 원의 7.2%에 해당하며, 이는 매년 국방비 증액분 10%(약 1조 9천억원)보다 적은 금액이다. 남북이 화해하면 국방비 증액을 하지 않아도 되고 인도적 지원을 통한 남북화해와 긴장완화는 실질적인 국방비 감소로 이어질 수 있다. 북한에 대한 지원이 바로 한반도의 평화와 함께 이후의 통일을 위한 비용을 절감한다는 것을 알 수 있다.

3. 대북인도적 지원을 위한 필요조건

가. 북한의 실제 생산량에 기반을 둔 필요 수요량에 대한 파악

인도적 지원을 위해서는 실제적인 필요량에 기초한 전량지원이 이루어져야 한다. 이를 위해서는 북한의 공식적 생산량이 아닌 실제 생산량, 필요수요량에 대한 정확한 파악 및 통계가 필요하며 북한정부의 협조가 있어야 한다. 이러한 통계자료는 다른 목적이 아니라 인도적 목적에만 쓸 것이기 때문에 북한당국은 이에 대한 수요량을 정확히 알려주는 것이 필요하다. 그래야 정확하게 필요한 식량 및 종자, 사료 등의 실제 필요량을 계산해서 지원할 수가 있다.

나. 수혜자에 대한 적절한 분배방식

북한의 사회간접자본시설의 낙후성으로 인해 대량의 식량지원이 이루어

어진다 해도 그것을 가장 단시간에 가장 필요로 하는 사람에게 전달하는 것은 사실상 불가능하다. 기계설비에 의지하지 않고 사람 손에 의지해서 분배한다거나 일부 항구를 통해서만 지원해서는 원활한 분배가 되기 어려운 실정이다. 따라서 식량에 대한 지원은 낙후한 사회간접시설에 대한 파악 및 이에 근거한 지원 및 분배방식을 고려해야 한다. 현재 북한이 개방한 지역이나 미개방 항구에 접근하여 수혜자 접근이 가장 용이한 지역 주변의 항구를 통해 지원할 수 있도록 하는 방안이 필요하다.

다. 사회적 취약계층에 대한 우선적 배분

배분에 있어서 어린이, 노약자, 임산부에 대한 우선적 지원이 필요하다. 이들 취약계층은 사회변화에 대한 적응력이나 자원에 대한 접근도가 떨어진다. 취약계층에 대한 파악 및 이들의 상태에 대한 진단을 바탕으로 하여 지원을 하는 것이 효과적이라고 본다. WFP의 지원활동 경험 전수는 효율적인 분배를 가능케 할 수 있다.

라. 국민적 합의와 남한정부의 예산수준을 고려

인도주의적 지원자체는 정치적 이해관계를 떠나 있으나 남북관계는 통일과 민족문제와 연결되어 있다. 인도적 지원은 눈에 보이지 않는 남북관계개선과 교류협력사업의 활성화로 이어져 결국에는 미래의 통일비용을 상당부분 경감시키는 역할을 한다. 지금의 지원이 오히려 미래에 대한 투자이기에 이에 대한 국민적 합의기반을 적극적으로 만들어내는 것이 필요하다. 그렇지만 지원의 규모와 예산은 현실적이어야 한다. 자칫 북한의 실

물경제에 기반을 둔 지원내역이나 지원한 비용, 우리의 생활기준과 잣대로 북한의 삶의 질을 바라보는 것은 적절치 않다. 그런 점에서 그동안 곳곳에서 제출되었던 통일비용은 남쪽의 기준으로 바라본 통일비용이지 않은가 한다.

4. 대북인도적 지원법의 미래

대북인도적 지원법은 북한주민의 생존권 해결을 위해 법적 구속력을 통한 안정적인 지원보장을 내용으로 담고 있다. 인도적 지원법안이 가진 한시적 성격에 따라 이후에는 북한에 대한 지원이나 협력은 어떻게 되어질까? 미래는 북한과 어떤 협력관계를 맺을 것인가와 함께 인도적 지원법에 따른 실제 추진과정에서의 서로간의 협력내용에서 그 단초를 찾을 수 있을 것으로 보인다.

가. 개발지원 (개발협력)

그간 대북지원의 10년 역사는 인도적 지원에서 시작하여 개발지원의 성격이 중첩, 전환되어가는 과정이었다. 개발지원으로 전환하지는 문제의식은 이미 1998년부터 있어 왔다. “물고기를 잡아주는 것이 아니라 물고기를 잡는 방법을 가르쳐주자.”라는 문제의식은 그 이후 지속되어 왔다. 북한의 현실에서 인도주의적 지원과 개발지원의 선을 명확하게 긋기란 상당히 어려운 일이다. 북한이 자력으로 식량문제 및 기타 인도적 상황의 개선을 추구할 수 있도록 지원하는 것은 인도적 지원사업의 영역이다. 그

러나 북한의 구조화된 사회전체시스템에 대한 진단과 변화, 경제적 자립 체계를 세우는 일은 중장기적 전망 속에서 상호협의를 통한 협력사업으로 이루어져야 한다. 개발지원은 인도적 지원과 달리 지원규모와 추진속도, 지원의 효과 등에 있어 시간을 필요로 하며 충분하고 세부적인 계획이 필요하다. 이를 위해서는 북한현실에 대한 정확한 이해를 바탕으로 단기처방이 아닌 체질개선의 처방이 필요하다. 그간 대북지원을 해왔던 정부와 민간이 서로의 경험과 네트워크를 바탕으로 효율적인 상호보완관계를 맺는 것이 필요하다.

나. 북한과의 협력사안

그간의 인도적 지원이 남북의 관계개선에 중요한 역할을 해왔음을 무시할 수가 없으며 실질적인 북한주민의 인권개선에 영향을 주었다. 우리가 지원한 쌀과 옥수수, 밀가루가 북한시장에서 폭등하는 식량의 가격을 낮추고 사회의 안정에 기여하였다. 북한은 남한사회의 인도적 지원활동이 인도주의정신에 기초하면서도 남북한의 통일기반을 만들어가는 노력에서 이루어지고 있음을 직시해야 한다. ‘우리민족끼리’의 민족공조가 지원을 위한 정치적 문구가 아니라 한반도의 긴장완화와 교류협력, 통일을 위한 실질적인 관계의 내용으로 이루어져야 한다.

북한주민의 생존권 해결을 위해 인도적 지원법이라는 법제 마련을 통해 지원하려는 만큼 북한당국도 이에 준하는 협력이 필요하다. 어떤 정치적 목적에 의해서가 아니라 가장 필요로 하는 주민들의 생활을 개선하기 위한 목적만큼 북한당국의 큰 결단이 필요하다.

첫 번째, 실제 식량생산량과 수요량, 비료생산량과 필요량, 의료실태에 대한 정확한 자료를 제공해주어야 한다.

두 번째, 식량지원을 비롯한 모든 물류지원이 가장 빠른 시기에 원활하게 되도록 현재의 개항항구를 비롯하여 미개방 항구의 개방도 협조해 주어야 한다. 또한 선박 이외의 교통수단에 대한 지원과 협조도 필요하다.

세 번째, 인도적 지원을 위해 지원되는 식량과 비료 등 농기계, 의약품과 설비 등은 외부유출이 되지 않도록 철저히 관리해야 한다. 주민들의 손에 들어갈 수 있도록 분배투명성이 철저히 관리될 수 있도록 협조해 주어야 한다.

이러한 협력과정은 그간의 남북협력사업의 경험을 전수하면서 새로운 단계발전의 모델이 될 것이라고 본다. 이와 함께 남한사회 및 국제사회와의 협력관계를 형성해가는 과정에서 북한의 ‘우리식’만의 규범은 일반적이지 않다. 북한만의 특수성을 강조하거나 벼랑 끝 전술과 같은 협상력은 지속적인 신뢰를 만드는 데 부정적인 효과만 가져온다. 지원과 협력 사업에 필요한 정보의 공유와 효율적인 집행에 대한 실무적 차원의 노력이 필요하다. 특히 핵문제와 인권문제로 생긴 대북지원에 대한 부정적 이미지는 누적된 지원피로감과 함께 대북지원의 악화로 이어질 가능성이 높다. 이제까지와는 다른 북한의 태도변화를 필요로 한다.

V. 북한주민에 대한 인도적 지원을 위한 특별법(안)

제1조 (목적) 이 법은 북한주민에 대한 인도적 지원을 통해 기본적인 생존보장과 민족경제의 통일적이며 균형적인 발전을 도모함을 목적으로 한

다.

제2조 (정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. '인도적 지원'이라 함은 동포애와 인도주의에 따라 북한주민의 기본적인 생존을 가능하게 하기 위한 물품지원 또는 구호활동 등을 말한다.
2. '지원사업'이라 함은 인도적 지원이 가장 시급한 분야인 식량, 농업, 의료 등의 부문에서 이 법이 정하는 바에 따라 지원하는 사업을 말한다.
3. '협력사업'이라 함은 남북교류협력에 관한 법률에서 정의한 바와 동일하다.

제3조 (기본원칙 및 국가의 책무)

- ① 국가는 인도적 지원을 통하여 북한주민의 기본적인 생존보장을 위하여 노력하여야 한다.
- ② 국가는 전년도 예산의 1% 범위 내에서 대통령령이 정하는 바에 따른 금액을 지원사업에 사용하여야 한다.
- ③ 국가는 지방자치단체 및 민간단체의 인도적 지원을 적극 권장하고 이를 지원하여야 한다.
- ④ 국가는 인도적 지원에 있어서 분배 투명성의 확보 및 군사적 용도로의 전용방지를 위한 조치를 취하여야 한다.
- ⑤ 국가는 지원사업이 협력사업의 강화로 발전할 수 있도록 노력하여야 한다.

제4조 (다른 법률과의 관계) 북한주민에 대한 인도적 지원 및 지원 사업에 관하여는 다른 법률에 우선하여 이 법을 적용한다. 다만 이 법에 규

정이 없는 경우에는 그러하지 아니하다.

제5조 (북한주민에 대한 인도적 지원을 위한 기본계획)

① 통일부 장관은 북한주민의 생존권 보장과 인도적 지원(이하 ‘인도적 지원 등’이라 한다)을 위한 기본계획(이하 ‘기본계획’이라 한다)을 매년 수립하여야 한다.

② 통일부 장관은 기본계획을 수립하고자 할 때에는 제6조의 규정에 의한 인도적 지원 특별위원회의 심의를 거쳐야 한다.

③ 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 북한주민의 생활실태에 관한 정보수집·분석
2. 북한주민의 기본적 생존권 보장방안
3. 북한주민에 대한 인도적 지원을 위한 국제사회와의 협력체계 구축
4. 효과적인 지원사업을 위한 북한과의 협조방안
5. 인도적 지원의 실효성과 투명한 배분에 대한 분석·평가
6. 인도적 지원사업에 지방자치단체와 민간단체의 참여를 권장할 방안
7. 협력사업 촉진을 위한 방안
8. 그 밖의 인도적 지원활동 등에 관한 사항

④ 통일부 장관은 기본계획에 따라 연도별 집행계획을 수립하여야 한다.

⑤ 통일부 장관은 기본계획과 연도별 집행계획을 수립한 때에는 지체 없이 국회에 보고하여야 한다.

제6조 (인도적 지원 특별위원회)

① 인도적 지원 등에 관한 다음 각호의 사항을 심의·의결하기 위하여 통일부에 인도적 지원 특별위원회를 둔다.

1. 인도적 지원 등에 관한 중요정책
2. 인도적 지원 등에 관한 기본계획 및 집행계획의 수립
3. 인도적 지원 등에 관하여 외국정부·국제기구·국제단체·민간단체와의 업무협조에 관한 사항

4. 관련 정부기관 사이의 정보교류·업무협조 등에 관한 사항
5. 그 밖에 인도적 지원 등에 관한 업무로서 대통령령이 정하는 사항

② 인도적 지원 특별위원회는 위원장 1인을 포함한 15인 이내의 위원으로 구성한다.

③ 위원장은 통일부 장관이 되고, 위원은 국무총리실, 통일부, 농림부, 보건복지부, 재정경제부, 산업자원부의 차관 또는 차관급 공무원과 통일부장관이 위촉하는 관련 민간단체 대표 또는 전문가로 한다.

④ 인도적 지원 특별위원회의 구성 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제7조 (지원사업) 이 법에 의한 인도적 지원활동은 다음 각 호에 해당하는 사업으로 한다.

1. 식량 지원 사업
2. 농업생산을 위한 비료, 비닐, 농자재 등 농업 지원 사업
3. 의료시설, 의료기구, 의약품 등 의료 지원 사업
4. 기타 대통령령으로 정하는 사업

제8조 (인도적 지원 실태조사 및 국회보고)

① 정부는 인도적 지원의 실태를 조사하고 중요사항에 대한 보고서를 국회에 제출하여야 한다.

② 전항의 실태조사 및 보고는 지원사업의 항목별로, 분배의 투명성과 효과를 평가할 수 있도록 구체적으로 이루어져야 한다.

제9조 (민간단체 등에 대한 지원)

① 정부는 인도적 지원 등을 위한 사업에 참여하는 민간단체에 대하여 경비보조 등 필요한 지원을 하여야 한다.

② 정부는 인도적 지원 등을 위한 사업에 참여하는 사업체에 대하여 세제혜택 등 필요한 지원을 하여야 한다.

③ 제1항의 지원 대상, 규모, 기준 및 방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제10조 (재정상의 조치) 국가는 이 법률이 규정한 국가의 책무 및 사업을 이행하기 위하여 필요한 재원을 안정적으로 확보하여야 한다.

제11조 (권한의 위임·위탁)

① 통일부 장관은 이 법에 따른 권한의 일부를 대통령령이 정하는 바에 의하여 그 소속 기관의 장이나 지방자치단체장에게 위임할 수 있다.

② 통일부 장관은 이 법에 따른 권한의 일부를 대통령령이 정하는 바에 의하여 다른 행정기관의 장이나 관련 있는 법인·단체에 위탁할 수 있다.

부 칙

제1조 (시행일) 이 법은 공포 후 6월이 경과한 날부터 시행한다.

제2조 (유효기간) 이 법은 시행일로부터 3년간 효력을 가진다.

예산 명세서

1. 총 소요액

년 1조 5천억 원~2조 원(곡물가 변동예상)

2. 항목별 소요액

가. 식량지원 200만 톤 × 톤당 300달러 = 년 6천억 원

나. 농업지원 110만 톤 × 톤당 400달러 = 년 4천 400억 원

다. 의료지원 3천억 원

라. 운송비 1천 600억 원

* 기타 조직 및 사업은 현재 예산에서 집행 가능하므로 예산상 추가 조치 불필요

■ 제 2회의 발표문 2

북한의 인권법제 현황과 개선방향

김 동 균 (법무법인 다산 변호사)

1. 들어가는 말

1. 북한 인권문제의 국내외 동향

최근 수년 동안 북한의 인권문제를 둘러싸고 국내외적으로 많은 논란이 계속되고 있다. 1997년과 1998년 UN 인권소위원회에서 북한인권에 대한 결의가 이루어진 이래 2003년, 2004년, 2005년 연속적으로 UN 인권위원회에서 북한인권결의안이 통과되었고 2004년에는 북한인권 특별보고관까지 임명되어 북한인권상황에 관한 보고서를 내기도 하였다. 특히, 최근에는 EU를 중심으로 UN 총회에 북한인권결의안을 제출하기까지 하였다. 미국에서는 2004년에 북한인권법이 발효되고 그에 따라 2005년에 북한인권특사가 임명되었으며, 일본에서도 북한인권법안을 추진하고 있다. 국내적으로는 보수적인 북한인권 관련단체들의 활동이 활발하게 이루어지고 있고 시민사회단체와 진보적 인권단체에서도 북한 인권문제를 논의하기 시작하였다. 남한정부도 북한 인권문제에 관한 원칙을 발표하였고, 국가인

권위원회에서도 북한 인권문제를 논의하고 있으며, 한나라당에서는 북한 인권관련법안들을 국회에 제출해 놓고 있다.

북한의 인권실태에 대해서는 국내외의 많은 단체나 기관에서 심각한 우려를 표명하고 있고 인권개선의 필요성에 대한 공감대도 존재하는 것으로 보인다. 다만, 인권침해의 내용과 정도 및 인권보장의 우선순위에서는 단체나 기관마다 견해 차이가 존재하고, 인권개선을 위한 접근방법에서도 역시 뚜렷한 이견을 나타내고 있다. 더구나 북한 인권문제와 관련된 각종 쟁점들을 놓고 합리적 대화와 토론보다는 극단적인 이념적 대립을 보이는 양상까지 나타나고 있다.

북한은 북한 인권문제를 둘러싼 국제사회의 움직임에 대해 미국이 북한의 체제를 붕괴시킬 의도에서 하는 악선전이자 명분 쌓기라고 강력히 반발하고 ‘우리식 인권’을 내세우며 방어논리를 전개하고 있다. 그러나 한편으로는 북한이 국제사회의 움직임을 전혀 무시할 수는 없는 상황에서 어느 정도로는 국제사회의 요구와 지적을 받아들이는 모습도 보인다. 2000년에 UN 규약위원회에 자유권규약에 관한 2차 보고서를 제출하였고, 2002년에 사회권규약에 관한 2차 보고서 및 아동권리협약 2차보고서도 제출하였으며, 2001년에 여성차별철폐협약에 가입하고 2002년에 여성권리에 관한 최초보고서를 제출하였다. 아울러 북한내부적으로도 1998년에 헌법을 개정하고 2004년에 형법, 형사소송법을 개정하는 등 인권관련법규⁸¹⁾에 대한 진일보한 개정을 하였다. 특히, 2004년 형사법을 개정할 때 그동안 국제사회가 지적해 온 문제점들을 상당부분 수용하여 법제상으로 인권개

81) 북한이 법령상 처음으로 ‘인권’ 내지 ‘인권보장’이라는 용어를 사용한 것은 1992년에 형사소송법을 개정하면서였고, 이후 1993년에 변호사법을 제정할 때도 ‘인권보장’을 변호사의 임무의 하나로 규정하였다.

선을 위한 일정한 진전을 이룬 것으로 보인다. 2004년에는 ‘대중용 법전’을 편찬하여 형법 등 112개의 법령을 인민들에게 공개적으로 알리기도 하는 등 예전과는 달라진 변화의 모습을 보여주었다.

2. 북한의 인권법제를 기준으로 한 인권개선요구의 의미

법치주의가 정착되어 있지 않은 북한현실에서 북한의 인권법제를 기준으로 북한당국에게 인권개선을 요구하는 것은 어떤 의미와 한계를 갖고 있을까?

북한당국에게 스스로의 인권관련법규를 준수하고 보편적 인권기준에 미달하는 인권규정은 개정하라고 촉구하는 것이 북한의 인권현실을 개선하는 데 어떤 실질적 효과가 있을 것인가 하는 의문이 제기될 수 있다. 오히려 북한정권을 교체하고 체제를 붕괴시키는 것이 인권개선에 효과적이지 않겠느냐는 반론도 존재한다. 하지만 한반도의 복잡한 내외정세에서 전쟁이나 무력충돌을 피하고 평화적으로 북한의 인권상황을 개선하고자 한다면, 북한당국의 존재를 인정한다는 전제 하에서⁸²⁾ 인권개선을 도모하는 것 말고는 달리 대안을 찾기가 쉽지 않다. 현 단계에서 북한정권을 통째로 부인하고 북한정권을 붕괴시키려고 하면 무력충돌과 극심한 혼란의 가능성만 높아진다. 이는 인권개선을 명분으로 최악의 인권침해를 초래할 수 있는 위험한 방식이다.

최근 북한의 변화를 보면 북한은 여전히 수령과 당의 유일지배체제 하에 통치되고 있긴 하지만 내외정세의 급격한 변화와 요구에 따라 싫든 좋

82) 북한당국의 존재를 인정한다고 하여 그에 대한 비판과 개선요구까지 하지 않는다는 의미가 아님은 물론이다.

든 법치주의로 나아가는 과정에 일단 들어섰다고 보인다. 근래 형법과 형사소송법 등 각종 인권관련법규를 국제적인 인권기준에 비추어볼 때 많은 부분이 정비되었고 북한 역사상 처음으로 112개의 법령이 수록된 대중용 법전을 편찬하여 보급하는 등 개방사회로 나아가는 변화의 일단을 보여주고 있다. 이러한 흐름은 다소의 우여곡절은 있겠지만 되돌릴 수는 없을 것으로 보인다. 중국, 베트남 등 다른 사회주의국가의 선례에서 보듯이 향후 북한 역시 개혁·개방의 진전에 따라 법에 의한 통치로 나아갈 수밖에 없을 것이라는 방향성을 조심스럽게 엿볼 수 있다.

그런 측면에서 우리가 북한의 현행 인권법제를 기준으로 북한당국에게 인권의 개선방향을 제시하고 이를 실현하도록 촉구하는 것은 나름대로 의미 있는 작업이다. 물론 이러한 방법이 북한 인권문제의 가장 효과적인 해결책이냐 하는 점에 대해서는 견해가 다를 수 있고, 북한인권개선을 위해 다양한 방법들을 병행하여 추진할 필요가 있다는 점에도 동의한다. 하지만 북한당국에게 스스로 지켜야 할 자신들의 인권법규에 어긋나는 인권현실을 지적하고 인권법규의 실천을 촉구하는 것과 보편적 인권기준에 비추어 개선해야 할 인권법규의 내용들을 제시하며 그 개정을 요구하는 것, 그리고 인권법규의 밖에서 법적 통제를 벗어나 이루어지는 인권침해 사태를 인권법규 내로 가져와 법적 규율에 따라서 해결하도록 촉구하는 것은 평화적이고 현실적으로 북한인민의 인권이 개선되도록 우리가 시도할 수 있는 의미 있는 방법 중의 하나임이 분명하다.

II. 북한의 인권현실과 인권법제의 현황

1. 북한의 인권현실

북한의 인권현실을 올바로 파악하는 것은 문제해결의 선차적 과제이다. 다만, 북한의 인권현실을 정확히 파악하는 데에는 여러 가지 점에서 어려움이 있다. 직접 현장을 확인하기 어렵다는 점이 무엇보다 큰 장애요인이고, 일부 탈북자들의 과장된 증언들로 인해 다른 탈북자들의 진정한 증언마저 신빙성에 의문을 갖게 되는 경우도 있다. 그렇다고 하더라도 수많은 평범한 탈북자들의 되풀이되는 증언들을 모아보면 그 속에는 결코 간과할 수 없는 현실의 모습들이 나타난다. 북한에서의 자신들의 직접적인 경험과 어려움들을 진솔하게 증언하는 수많은 탈북자들의 증언을 뒷받침하는 명확한 물증을 제시할 수 없다는 이유만으로 가볍게 무시해버릴 수는 없는 것이다. 아래에서는 사단법인 ‘좋은벗들’에서 수년간 조사한 탈북자들의 증언과 이를 정리한 보고서⁸³⁾ 및 관련 연구소와 기관의 보고서들⁸⁴⁾을 토대로 북한의 인권현실을 개괄적으로 살펴보고자 한다.

가. 식량난으로 인한 생존권의 침해

1990년대 중반 극심했던 북한 식량난으로 인해 수많은 북한의 인민들이 목숨을 잃었다. 주로 노약자 층에서 희생자가 많이 나온 것으로 알려졌다. 뿐만 아니라 만성적인 기아와 영양실조로 인한 북한아동들의 성장장애는 미래세대의 유지여부를 걱정할 정도로 심각하다. 그 외에도 열악한 의료현실로 인해 인민들의 건강권이 침해되고 아동들에 대한 교육권도

83) ‘좋은벗들’, 「북한식량난과 북한인권」 ‘좋은벗들’, 2004)

84) 고유환 외, 「탈북자증언을 통해서 본 북한인권 실태조사」 (동국대 북한학연구소, 2005); 이금순 외, 2005 북한인권백서」 (통일연구원, 2005)

제대로 보장되지 못하고 있다. 이는 단순한 인도적 재난에 그치는 것이 아니라 심각한 인권침해이다. 생명과 건강을 유지하고 기본적인 교육을 받을 권리는 여타 다른 인권보장의 가장 기초적인 토대가 되는 인권이다. 우리는 이러한 인권으로서의 생존권 보장의 중요성에 대해 그 인식의 공감대를 넓혀 나갈 필요가 있다. 물론 최근에는 북한농업생산이 회복추세에 있고 북한당국이 식량배급의 재개를 주장할 정도로 식량상황이 호전되었다고는 하지만 식량난이 근본적으로 해결된 것으로 보기는 어렵고 북한 인민의 생존권 보장의 필요성은 여전하다.

나. 경제적 · 사회적 권리의 침해

무상배급, 무상교육, 무상치료 등 사회주의가 자랑하던 기본시스템이 거의 가동되지 못하는 북한에서는 개인의 생존을 위한 경제활동권의 보장이 아주 중요하다. 자유롭게 이동을 하고 장사와 같은 경제활동을 통해 자신과 가족의 생존을 유지해나갈 수 있어야 하는데 현실적으로 북한에는 많은 제약이 있다. 통행증명서가 있어야 이동이 가능하지만 통행증명서를 발급받기가 어렵고 통행증명서 없이 이동을 하다가 단속에 걸리면 물건을 빼앗기거나 처벌을 받는 경우가 많다.

장마당에서의 장사도 야채나 부식물 등 일부 농산물의 거래만 인정될 뿐 쌀과 같은 곡물과 공산품의 거래는 금지되었고, 위반할 경우 압수 및 처벌의 위험이 있다. 다만 북한당국의 사실상의 묵인 속에 금지품목에 대한 장마당에서의 거래는 이루어져 왔는데, 2002년 7·1 경제관리개선조치 이후 공산품의 거래가 허용되는 등 규제가 많이 완화되었다. 그러나 여전히 자유로운 장사가 허용되는 것은 아니다.

농업의 경우에도 개인영농이 자유롭게 허용되지 않아 돼기밭이나 텃밭의 경작을 통해 부족한 식량을 부분적으로 보완하고 있는 실정이다.

그 외에도 출신성분에 따라 교육기회, 직업 및 진로선택, 입당여부 등 사회생활의 각 영역에서 차별대우를 받음으로써 평등권이 침해되고 있고, 정치범에 대한 연좌제 적용으로 무고한 가족들의 인권이 침해되고 있다. 출신지역에 따른 차별 또한 존재한다. 가부장적 문화 속에서 여성은 남성에게 비해 심한 차별을 받고 있고, 장애인 및 아동의 권리 또한 제대로 보장되지 못하고 있는 실정이다.

다. 시민적·정치적 권리의 침해

북한인민들은 일상생활과 수사기관의 심문과정에서 공권력 남용에 의한 폭력과 협박을 당하고 있다. 구류장이나 노동교화소나 하는 감금시설에서 고문과 같은 가혹행위를 당하는 등 비인도적 처우를 받는 경우도 많다. 소나 구리전선과 같은 국가소유재산을 훔쳤다는 이유로 사형을 받는 등 가혹한 형벌을 당하고 있고, 사형을 시킬 때도 공개처형을 함으로써 일벌백계식의 공포감을 조성하는 통제를 한다. 폐쇄적 통제체제의 특성상 북한인민들은 표현의 자유에 심각한 제약을 받고 있고, 정보접근의 자유가 보장되지 않으며, 종교적 자유 역시 제약을 많이 받고 있다. 한편 17세에서 30세까지 오랜 기간 동안 의무적으로 군복무를 해야 하는 장기간의 병역의무는 북한인민들에 대한 또 하나의 인권침해이다.

관리소(일명, ‘정치범 수용소’)의 존재여부 및 그 인권실태에 대해서는 많은 논란이 있다. 다만 많은 증언들을 통해 볼 때 관리소의 존재는 인정

되고 있고 그 수용자들이 구타와 강제노동 등의 인권침해를 당하고 있으며 연좌제에 의해 가족들도 함께 수용되는 경우가 많다고 한다.

라. 탈북자 송환 시 처벌문제

탈북자들은 중국 내에서도 인권침해를 많이 당하고 있지만, 중국에서 체포되어 북한으로 강제송환을 당하거나 국경을 넘나들다가 체포되면 그 조사 및 처벌과정에서 가혹한 인권침해를 겪고 있다. 조사과정에서 심한 폭언과 구타는 상시적이고, 중국체류 중 남한사람이나 기독교 선교사를 만났다는 것이 드러날 경우 ‘반역행위’로 간주되어 심한 처벌을 받기도 하며, 탈북이유·도강회수·체류기간·나이·성별 등에 따라 가벼운 처벌부터 로동교화소에 감금당하는 등 다양한 처벌을 받고 있다.

2. 북한의 인권법제의 현황

가. 북한 헌법상 인권규정

일반적으로 헌법에는 인권보장에 관한 기본적이고 원칙적인 조항들이 규정되어 있다. 북한은 1948년 ‘인민민주주의헌법’을 제정한 이래 1972년 ‘사회주의헌법’으로 변경하고 1992년 ‘우리식 사회주의헌법’으로 개정을 한 다음, 김정일 국방위원장 체제의 공식출범과 함께 1998년 이른바 ‘김일성 헌법’을 채택하였다. 이런 헌법개정과정에서 북한 헌법상 인권관련 규정들도 변화를 겪어 왔다.

<표1> 1998년 북한헌법상 주요 인권규정

구 분	1998년 헌법상 인권규정	비 고
원 칙	<p>제63조 <하나는 전체를 위하여, 전체는 하나를 위하여> 라는 집단주의원칙</p> <p>제64조 참다운 민주주의적 권리와 자유의 실질적 보장</p>	- 1972년 헌법부터 계속 규정됨
평등권	제65조 모든 분야에서 누구나 다 같은 권리 가짐	
정치적 시민적 권리	<p>제66조 17세 이상의 피선거권</p> <p>제67조 언론, 출판, 집회, 시위와 결사의 자유</p> <p>제68조 신앙의 자유</p> <p>제69조 신소와 청원권</p> <p>제79조 인신과 주택의 불가침, 서신의 비밀보장</p>	<p>- 신앙의 자유 규정의 변천</p> <ul style="list-style-type: none"> • 반종교선전의 자유 (1972년 헌법) • 반종교선전의 자유 삭제 <p>종교건물, 종교의식 허용</p> <p>외세 끌어들이거나 국가사회질서 해치는데 이용불가 (1992년 헌법)</p> <p>- 조국인민배반자 법으로 엄중 처벌 규정의 삭제(1998년 헌법)</p>
경제적 사회적 권리	<p>제70조 노동에 대한 권리</p> <p>제71조 휴식에 대한 권리</p> <p>제72조 무상치료권</p> <p>제73조 교육을 받을 권리</p> <p>제74조 과학과 문화, 예술활동의 자유</p> <p>제75조 거주, 여행의 자유</p> <p>제77조 여성의 동등권, 어머니 어린이 특별보호</p>	- 거주여행의 자유 규정 신설 (1998년 헌법)

북한의 1998년 헌법은 그동안의 국제사회의 비판 및 식량난으로 인한 북한사회의 현실변화를 반영하여 “공민은 거주, 여행의 자유를 가진다.”

(제75조)라는 규정을 신설하였으며, 제5장 국민의 기본 권리와 의무 중 제 64조 내지 제79조에서 기본적 권리에 해당하는 각종 인권들을 보장하고 있다. 위 헌법 조항에는 표현의 자유(제67조), 평등권(제65조), 신앙의 자유(제68조), 신체의 자유(제79조) 등이 규정되어 있는데, 그동안 남한 및 국제사회에서 심각하게 침해되고 있다고 지적한 각종 인권 항목들이 적어도 헌법상으로는 보장되고 있는 것으로 나타나 있다.

나. 북한헌법의 개선

형법은 범죄와 형벌에 관한 실체적 규정을 통하여 직접적이고 실질적인 인권 조항들을 규정하고 있다. 북한헌법은 1950년 제정된 이래 1974년 개정에서 가장 인권침해적인 요소가 많았다가 1987년 개정 이후에는 인권 보장의 측면에서 일부 개선된 방향으로 개정되어 왔으며 2004년 4월 29일 대폭적인 개정을 통해 과거의 면모를 일신하였다.

<표2-1> 유추적용규정의 변화·삭제 및 죄형법정주의 신설

1950년 형법	1987년 형법(95,99년 형법)	2004년 형법
제9조 범죄적 행위로서 그에 직접 해당하는 규정이 본 법에 없는 것에 대하여서는 본 법 중 그 중요성과 종류에 있어서 가장 비슷한 죄에 관한 조항에 준거하여 그 책임의 기초와 범죄 및 형벌을 정한다.	제10조 범죄행위를 한 경우 형사법에 그와 꼭 같은 행위를 규정한 조항이 없을 때에는 이 법 가운데서 그 종류와 위험성으로 보아 가장 비슷한 행위를 규정한 조항에 따라 형사책임을 지운다. 그러나 규범의 종류와 위험성으로 보아 (중략) 한계를 넘어 류추할 수 없다.	제6조 (형법에 규정된 행위에 대해서만 형사책임을 지우는 원칙) 국가는 형법에서 범죄로 규정한 행위에 대해서만 형사책임을 지우도록 한다.

--	--	--

<표2-2> 특별구성요건의 명확화

1999년 형법	2004년 형법	비 고
제44조 공화국을 전복하려는 무장폭동을 조직한 것 같은 음모에 가담하였 거나 무장폭동에 참가한 자는.....	제59조 반국가적 목적으로 정 변, 폭동, 시위, 습격에 참가하였거나 음모에 가담한 자는	'것 같은' 등의 기타 조 항 대신에 행위태양의 열거 를 통한 명확화 도모 (다수 의 규정에 산재했던 '것 같은' 표현을 모두 삭제함)
제45조 테로한 자는	제60조 살인, 랍치하였거나 그 들에게 상해를 입힌 테로행위를 한 자는	행위태양의 열거를 통 한 명확화 도모
제51조 외국인에 대한 적대행 위를 감행한 자는	제66조 다른 나라 사람의 인 신, 재산을 침해한 자 는	'적대행위'의 의미를 명확히 한정지움
제48조 정탐을 목적으로 간첩 행위를 한 경우에는...	제63조 정탐을 목적으로 비밀 을 탐지, 수집, 제공한 경우에는.....	행위태양의 명확한 열거를 피함

<표2-3> 기본형벌의 세분화⁸⁵⁾

1999년 형법	2004년 형법	비 고
사형 로동교화형	사형 무기로동교화형 유기로동교화형 로동단련형	유기로동교화형 : 1년 ~ 15년 로동단련형 : 6월 ~ 2년 로동단련형 2일을 로동교화형 1일로 계산함. 총245개 범죄사항 중 170개 범 죄에 로동단련형을 규정함. ⁸⁶⁾

85) <표2-1>부터 <표2-3>까지는 한인섭, “2004년 북한형법 개정의 내용과 그 의미 - 죄형법정주의를 향한 일대 진전인가?”, 제93회 북한법연구 월례발표회(2004. 4) 내지 10면의 각 표를 부분적으로 수정 인용함.

2004년 개정형법은 그동안 지속적인 비판을 받아오던 유추적용규정을 삭제하고 죄형법정주의 원칙을 천명하였으며(제6조) 특별구성요건에서도 세분화 및 명확화가 이루어짐으로써 국제적인 인권 기준에 비추어보더라도 상당한 진전이 이루어졌고 법치국가의 형법으로 접근하고 있다고 할 수 있다.⁸⁷⁾ 하지만 여전히 인권에 걸림돌이 되는 문제 조항들이 남아 있다. 반국가 및 반민족범죄(제59조 내지 제72조)와 탈북자 처벌 관련 조항들(제62조, 제233조)에서 자의적인 적용과 남용의 가능성이 있으며, 정보 취득 및 유포의 자유를 억압 처벌하는 조항(제195조)과 개인의 경제적 활동을 억압하고 처벌하는 조항(제110조)이 상존하고 있다.

다. 북한 형사소송법의 개선

형사소송법은 수사와 재판과정의 절차적 보장이란 측면에서 인권보장을 규정하고 있는 법이다. 북한 형사소송법은 1950년 제정된 이래 8번의 개정과정을 거친 후 2004년 5월 6일 총 10장 439개 조문으로 대폭 개정되었다. 북한 형사소송법의 개정 역시 북한사회의 변화를 반영하면서 동시에 국제사회의 문제제기에 대응하는 차원의 개선이라는 측면을 함께 가지고 있다.

2004년 개정된 북한 형사소송법은 비록 계급노선(제2조)의 관철 원칙을 견지하고 있으나 한편 인권보장의 원칙(제5조)을 명시적으로 규정하고 있고, 특히 인권보장을 강화하는 다양한 규정들을 도입하고 있다. 피심자·

86) 북한형법은 위 4가지의 기본형벌 외에 부가형벌로서 '선거권박탈형, 재산몰수형, 자격박탈형, 자격정지형'의 4가지를 규정하고 있다.(형법 제27조, 제28조)

87) 한인섭, 앞의 논문, 22~23쪽 참조

피소자를 구금할 수 있는 기간을 단축하고(제152조, 제188조, 제282조 : 피심자의 경우 최장 5개월에서 4개월로 단축, 피소자의 경우 1달에서 25일로 단축됨), 기소 및 재판에 위한 구류기간을 명시하고(제263조, 제282조 : 기소의 경우 10일간, 단 로동단련형에 해당할 경우 3일간, 재판의 경우 25일간), 체포영장제도를 명확히 하였으며(제180조), 강압에 의한 진술 뿐만 아니라 유도에 의한 진술도 증거로 쓸 수 없도록(제98조) 개정하였다. 수사기관이나 예심기관이 권한을 행사하는 구체적인 사유와 방법에 대해 규정함으로써 법에 의한 사법권 통제를 도모하고, 야간심문의 원칙적 금지(제163조)나 중복조사의 금지(제150조), 비밀누설의 금지(제15조), 피심자에 대한 권리통고(제169조), 증인 구인시간의 제한(제227조), 재판정에서의 원칙적 구속금지(제283조), 제1심 및 제2심 재판기간의 단축(제287조, 제366조) 등의 규정도 인권보장과 관련된 조항이라고 할 수 있다.

물론 법조문상의 변화만을 가지고 바로 북한주민의 인권보장이 확대되었다고 단정할 수 없는 것은 분명하다. 하지만 법규정이 인권보장을 강화하는 방향으로 개정되어 간다는 것은 북한당국 역시 그런 방향으로 장차 정책을 펴나갈 수밖에 없음을 스스로도 인식하고 있음을 보여준다고 할 것이다. 그러나 보편적인 기준에 비추어볼 때 여전히 북한의 형사소송법은 인권보장을 위해 더욱 개선해야 할 점들을 많이 갖고 있다. 사법권의 독립이나 재판의 독립이 보장되어 있지 않다는 점, 직권주의적 요소가 여전히 도처에 산재해 있다는 점 등이 문제로 지적되고 있다.⁸⁸⁾

라. 북한의 기타 인권관련법규

88) 이백규, “북한 형사소송법의 동향과 평가”, 분단 60년 : 북한법의 어제와 오늘, 북한 법연구회의 2, 2005. 211~214쪽 참조

북한의 법제 중 기타 인권관련법규로는 ‘변호사법’, ‘신소청원법’, ‘사회주의로동법’, ‘장애자보호법’, ‘어린이보호교양법’ 등이 있다. 우선 변호사법 제2조는 “변호사는 변호활동과 법률상 방조를 통하여 인권을 보장하고 국가의 법률제도를 옹호한다.”고 규정하여 우리사회처럼 인권의 보장을 변호사의 임무로 규정하고 있다. 신소청원법 제2조는 “신소는 자기의 권리와 이익에 대한 침해를 미리 막거나 침해된 권리와 이익을 회복시켜 줄 것을 요구하는 행위이며”라고 하여 이른바 절차적 인권의 한 종류로서 신소권을 인정하고 있다. 경제적·사회적·문화적 권리의 영역에서 사회주의로동법은 근로자의 노동권을 구체적으로 보장하고 있고, 장애자보호법 역시 장애자들의 각종 권리와 이익을 보호하고 있으며, 어린이보육교양법은 취학 전 아동들에 대한 보육교양의 시책과 방안을 보장함으로써 아동의 권리를 보호하고 있다.

Ⅲ. 북한의 인권법제를 기준으로 본 인권개선의 방향

1. 북한인권개선의 기본방향

북한의 인권을 어떻게 개선할 것인가를 둘러싸고는 다양한 의견들이 개진되고 있다. 보수적인 입장에서는 김정일과 북한체제가 인권침해의 원흉이므로 그를 타도 내지 붕괴시켜야 인권개선이 이루어진다는 주장이 주류를 이루고 있는 것으로 보이고, 진보적인 입장에서는 미국의 전쟁위협과 경제제재가 인권침해의 주요 원인이므로 미국에 대한 비판과 대응을 통해 북한 인권문제를 해결해야 한다는 목소리가 강하게 나오고 있는 형편이다.

우리는 위와 같은 양극단의 주장들에 일면의 타당성은 있다고 보지만 그 어느 것도 바람직한 북한인권개선의 방향이 될 수는 없다고 본다. 북한정권이나 북한체제의 붕괴론은 필연적으로 무력적 방식의 개입과 연관될 수밖에 없을 것인데, 이는 앞서 언급하였듯이 인권개선을 명분으로 최악의 인권침해를 초래하는 위험한 방식이므로 결코 채택할 수 없는 것이다. 미국의 행태에 인권침해의 주된 책임을 돌리는 것 역시 북한 자체에 인권침해의 주요 원인이 있다는 사실을 소홀히 하고 있다는 점에서 올바른 진단이 아니라고 본다.

그렇다면 어떻게 하는 것이 북한인권개선의 바람직한 방향 및 접근법이 될 것인가? 우선 외부에서 군사적이나 경제적으로 북한을 압박하는 방식으로 접근해서는 안 된다. 군사적·경제적 압박을 통해 인권을 개선하겠다는 방식은 북한당국으로 하여금 더욱 더 안보나 경제를 빌미로 북한인민을 옥죄는 결과를 초래할 것이므로 북한인권개선에 긍정적 효과를 기대하기 어렵다. 그보다는 북한이 좀 더 개혁·개방으로 나오도록 유도함으로써 개혁·개방을 통해 경제를 회복시키고 중장기적으로 민주화를 진전시키는 방향으로 접근하는 것이 바람직할 것이다. 이를 통해 북한인민들의 식량난에서 비롯된 생존권의 위협을 극복하고 나아가 자유권의 신장 또한 가져올 수 있을 것이다. 그리고 EU나 UN 인권위원회 등을 통해 북한이 인권개선을 위한 대화와 기술협력프로그램에 참여하게 함으로써 북한 스스로 단계적으로 인권상황을 개선시켜 나갈 수 있도록 이끌어야 할 것이다. 아울러 NGO 등을 통해 북한인권실태에 대해 문제제기를 하고 그 개선을 촉구하는 비판적 활동 또한 반드시 필요하다. 북한내부의 자생적인 비판활동이 보장되기 어려운 상황이므로 북한당국으로 하여금 인권개선에 나서도록 외부에서 비판하고 개선을 요구할 필요가 있는 것이다.

결국, 북한의 인권상황을 개선하기 위해서는 대화와 협력 및 비판을 통해 북한당국의 인권개선에 대한 인식과 정책 및 법제도의 변화를 이끌어내는 방향으로 접근하는 것이 바람직하다고 본다. 진정으로 북한의 '인권 개선'을 바란다면 그 접근법 또한 '인권'에 부합하는 방식이어야 한다. 이라크 전쟁에서처럼 수많은 무고한 이라크 국민들의 '생명과 인권'을 무참히 말살하는 비인도적인 방식으로 접근해서는 안 된다. 북한의 인권개선을 위해 어떠한 이유로든 무력적인 방식의 개입은 허용될 수 없다.

2. 북한의 인권법제를 기준으로 본 인권개선의 방향

가. 북한인권법규의 현실적 실천 요구

－ 인권법규에는 보장되어 있으나 현실에서는 제대로 지켜지지 않는 경우

북한은 그동안 인권관련법규들을 상당한 정도로 정비해왔다. 특히 인권 침해법규의 대명사로 불리던 북한형법의 2004년 개정 내용을 보면 적어도 법조문상으로는 그동안 가해진 비난들을 그대로 되풀이하기에는 무리가 있을 정도로 많은 개선이 이루어졌다고 본다. 그러나 북한의 인권법규들은 현실에서는 제대로 실천되지 않는 경우가 많이 나타난다. 법규에서는 분명히 보장되어 있으나 현실에서는 제대로 지켜지지 않음으로써 여전히 인권침해의 문제가 개선되지 못하고 있는 것이다. 우리가 북한당국에게 적어도 스스로 만들어 놓은 인권법규에 맞게 현실 인권상황을 개선하라고 촉구하는 것은 가장 기본적인 요구에 속한다.

(1) 헌법상 인권규정의 실천

북한의 헌법 중 국민의 기본적인 권리에 관한 규정들은 북한의 현실에서 실질적으로 보장되도록 계속 지적하고 촉구해 나갈 필요성이 크다. 특히 북한헌법을 보면, ① “국민은 거주, 여행의 자유를 가진다.”(제75조)라고 아무런 유보 없이 국민의 권리로서 보장하고 있지만 북한의 현실에서는 여전히 이동의 자유, 거주 및 여행의 자유가 보장되지 않고 있다. 이로 인해 여러 가지 경제적 활동권의 침해가 파생적으로 나타나고 있다. 또한 ② “국민은 국가사회생활의 모든 분야에서 누구나 다 같은 권리를 가진다.”(제65조)라고 규정하면서도 현실은 인민들의 출신성분에 따른 차별이 심하게 이루어지고 있다. ③ 양성평등과 관련하여 “녀자는 남자와 똑같은 사회적 지위와 권리를 가진다.”라는 헌법규정(제77조)뿐만 아니라 ‘남녀평등권법령’(1946. 7. 30. 제정공포)을 자랑하고 있지만, 현실에서는 가부장적 질서와 문화 속에서 여성들이 매우 불평등한 삶을 살고 있고 여러 가지 차별을 받고 있다. ④ 장애인의 경우도 위 헌법 제65조 규정뿐만 아니라 ‘장애자보호법’에서 각종 권리들을 규정하고 있으나, 현실적으로 차별을 심하게 받고 있다고 알려져 있다. ⑤ 자유권 영역을 보더라도 “국민은 언론, 출판, 집회, 시위와 결사의 자유를 가진다.”(제67조)라고 분명히 규정되어 있지만 북한사회에서 비판의 자유와 표현의 자유가 심한 제약을 받고 있다는 것은 엄연한 현실이다.

(2) 형법상 인권규정의 실천

(가) 북한형법에서는 총5개 범죄(반국가범죄 중 제59조 국가전복음모죄, 제60조 테로죄, 제62조 조국반역죄, 제67조 민족반역죄, 제278조 고의적중살인죄)에 국한하여 사형이 규정되어 있음에도 불구하고 현실적으로 소나구리의 절도, 인신매매범 등에 대해 사형을 집행한 경우가 있다. 이 역시 북한의 형법규정에 따라 국가재산 고의적 파손죄(제97조), 유괴죄(제290조) 등으로 처벌하여야 할 부분이지 형법규정과는 달리 사형으로 처벌하여서는 안 되는 것이다.

(나) 또한 북한형법에서는 관리일군의 직무상 범죄와 관련하여, 직권람용죄(제246조)로 “법일군이 비법적으로 (중략) 몸 또는 살림집을 수색하였거나 재산을 압수, 몰수한 경우에는 2년 이하의 로동단련형에 처한다.”라는 규정을 두고 있고 관리일군 퇴물죄(제257조) 등도 규정하고 있으나, 현실에서는 공권력을 행사하는 안전원 등이 장사를 하는 인민들에게 너물을 강요하거나 장사 밀천을 모두 몰수하는 등의 인권침해적 범죄행위를 자주 하지만 이를 금지하는 위의 형법 규정들이 제대로 지켜지지 않고 있다.

(3) 형사소송법상 인권규정의 실천

북한의 형사소송법에서는 “국가는 형사사건의 취급처리에서 인권을 철저히 보장하도록 한다.”(제5조)라고 하여 인권보장의 원칙을 규정하고 “법에 규정되어 있지 않거나 법에 규정된 절차를 따르지 않고서는 사람을 체포, 구속할 수 없다. 검사는 비법적으로 체포, 구속되어 있는 자를 발견하였을 경우 그를 놓아주어야 한다.”(제177조) “예심원은 피심자에게 강제의

방법으로 범죄를 인정시키거나 진술을 유도하지 말아야 한다.”(제167조)는 등 비법적인 체포, 구속과 강제적인 심문을 금지하고 있다. 또한 형법에서는 “법일군이 비법적으로 사람을 체포, 구속, 구인(중략) 한 경우에는 2년 이하의 로동단련형에 처한다.”(제252조)라고 규정하고 있지만, 현실에서는 구류장, 집결소, 노동단련대 등에서 여전히 구타, 가혹행위 등 고문과 강제심문이 이루어지고 있고, 심지어 강제 송환된 여성들에 대한 강제 낙태 등의 인권유린행위가 있었다는 증언도 있다. 이러한 부분 역시 위와 같은 형사소송법과 형법의 규정들이 제대로 지켜지도록 요구하여야 한다.

물론 정도의 차이이긴 하지만 어느 나라나 법규범과 법현실 사이의 괴리는 늘 존재한다. 북한에만 그런 문제가 있는 것은 당연히 아니다. 그러나 이런 사정을 감안하더라도 그 간극을 좁히기 위한 노력은 반드시 필요하고, 북한의 경우에는 그런 노력이 더욱 요구된다. 북한은 자신의 헌법과 형사법에 규정된 인권법규들의 실천을 반드시 이행해야 한다.

나. 북한인권법규의 개정 요구

－ 인권법규자체에 여전히 인권침해 소지가 있는 경우

북한의 인권관련법규에는 보편적인 인권기준에 비추어 볼 때 법규 자체나 법의 해석과 적용상 인권침해의 소지가 있는 부분들이 존재하기 때문에 이런 법규는 보편적인 인권보장의 취지에 맞게 개폐되거나 최소한 엄격하게 해석 적용되어야 한다. 북한은 앞으로 이런 인권침해적인 법규를 개정하거나 폐지함으로써 인권개선을 위한 노력을 끊임없이 경주하여야 한다.

(1) 헌법상 종교의 자유 규정의 개정

종교의 자유와 관련하여, 북한헌법에는 “국민은 신앙의 자유를 가진다. 이 권리는 종교건물을 짓거나 종교의식 같은 것을 허용하는 것으로 보장된다. 종교나 외세를 끌어들이거나 국가사회질서를 해치는 데 리용할 수 없다.”(제68조)라고 규정하고 있다. 신앙의 자유라는 권리를 종교건물을 짓거나 종교의식을 허용하는 방법으로만 보장한다면 이는 형식적 자유의 인정일 뿐이다. 실질적인 종교의 자유가 보장되도록 방법상의 제약을 삭제하는 방향으로 개정할 필요가 있다.

(2) 형법상 인권관련 규정의 개정

(가) 탈북자의 처벌과 관련하여, 북한형법에는 제62조(조국반역죄) “국민이 조국을 배반하고 다른 나라로 도망쳤거나 투항, 변절하였거나 비밀을 넘겨준 조국반역행위를 한 경우에는 5년 이상의 노동교화형에 처한다. 정상이 특히 무거운 경우에는 무기로노동교화형 또는 사형에 처한다.”라는 규정과 제233조 (비법국경출입죄) “비법적으로 국경을 넘나든 자는 2년 이하의 노동단련형에 처한다. 정상이 무거운 경우에는 3년 이하의 노동교화형에 처한다.”라는 규정 중 어느 규정을 적용할 것인가에 대해 북한당국의 자의적 적용의 가능성이 상존하고 있다.

제62조(조국반역죄)는 엄격하게 해석 적용되어야 하고 함부로 이 규정을 적용하여 탈북자들을 엄하게 처벌하여서는 안 된다. 뿐만 아니라 식량

을 구하기 위한 긴급한 상황에서 국경을 넘나든 탈북자의 경우는 북한형 법 제16조(긴급피난) “이 법에서 범죄로 규정한 행위를 한 경우라 하더라도 위급한 사태를 피하는데 그 길밖에 없었으며 그렇게 한 결과 입은 손실이 보호한 리익보다 적을 경우에는 형사책임을 지우지 않는다.”라는 규정에 해당한다고 보아 그런 유형의 탈북자들은 당연히 처벌되어서는 안 된다.

(나) 개인의 상행위와 관련하여, 형법 제110조(개인의 상적행위죄)에는 “비법적으로 개인이 상적행위를 하여 대량의 리득을 얻은 경우에는 2년 이하의 로동단련형에 처한다. 앞 항의 행위로 특히 대량의 리득을 얻은 경우에는 3년 이하의 로동교화형에 처한다.”라고 규정하여 개인에게 허용되는 상행위의 범위가 애매하게 되어 있으므로 이를 명확하게 개정하든가 아예 폐지하여야 한다.

(다) 인민들의 정보취득 및 유통과 관련하여, 형법 제195조(적대방송청취, 인쇄물, 유인물, 수집, 보관, 류포죄)에는 “반국가목적 없이 공화국을 반대하는 방송을 체계적으로 들었거나 빠라, 사진, 록화물, 인쇄물, 유인물을 수집·보관하였거나 류포한 자는 2년 이하의 로동단련형에 처한다. 정상이 무거운 경우에는 5년 이하의 로동교화형에 처한다.”라고 규정하여 ‘공화국을 반대하는’ 내용의 정보취득과 유통에 대한 처벌을 하고 있다. 그런데 ‘공화국을 반대’한다는 부분을 엄격하게 해석·적용하지 않는다면 인민들의 알권리라는 기본적 인권이 심각하게 침해될 우려가 있고, 나아가 단순히 공화국의 정책 등을 반대한다고 하여 처벌한다면 이는 표현의 자유 및 알권리를 본질적으로 침해하게 되므로 위 조항은 표현의 자유 및

알권리의 보장을 위해 개폐해야 한다.⁸⁹⁾

(라) 양심의 자유와 관련하여, 북한형법의 반국가범죄조항 중 제71조(반국가범죄에 대한 불신고죄)와 제72조(방입죄)는 양심의 자유를 침해하는 조항이므로 폐지해야 하고 마찬가지로 남한의 국가보안법 제10조(불고지죄) 역시 양심의 자유에 반하는 규정이므로 폐지해야 한다.

(3) 형사소송법 등의 공개처형관련 등 규정의 개정

(가) 공개처형과 관련하여, 북한 형사소송법에는 제286조(현지재판의 조직)에서 “재판소는 균중을 각성시키고 범죄를 미리 막기 위하여 현지에서 재판심리를 조직할 수 있다. 이 경우 기관 기업소 단체의 대표자가 범죄자의 행위를 폭로 규탄하게 할 수 있다.”라고 규정하고 판결판정집행법 제32조에서 “사형에 처할 데 대한 판결의 집행은 재판소가 발급한 판결서 등본, 사형집행지휘문건을 받은 다음 총살 같은 방법으로 한다.”라고 하여 법적으로 명시되어 있지는 않지만 ‘공개처형’과 관련된 규정이 있다.

현지재판의 조직이 북한의 특수한 현상이라고 인정하더라도 사형판결에 따른 사형집행을 공개적으로 하는 것은 그 자체가 비인도적이고 반인권적이라고 비판받아야 할 것이다. 따라서 북한의 판결판정집행법이나 형

89) 물론 남한의 경우도 국가보안법 제7조(찬양고무 등)에서 “①(전략) 반국가단체(중략)의 활동을 찬양고무선전 또는 이에 동조하거나 (중략)한 자는 7년 이하의 징역에 처한다. ⑤ 제1항(중략)의 행위를 할 목적으로 문서도화 기타의 표현물을 제작수입복사소자운반반포판매 또는 취득한 자는 그 각 항에 정한 형에 처한다.”라고 규정하여 표현의 자유를 심각하게 침해하고 있으므로 북한과 마찬가지로 남한 또한 위 국가보안법 조항을 폐지하여야 한다.

사소송법은 사형의 집행방법을 비공개적으로 하도록 개정해야 한다. 근본적으로는 남·북한 공히 사형제도를 법적으로 폐지함으로써 인권보장의 수준을 더욱 높여 나가는 것이 바람직하다.

(나) 재판의 독립성 보장과 관련하여, 형사소송법상 재판의 독립성을 해치는 많은 규정들⁹⁰⁾을 개정하여 인권보장을 위한 독립된 사법체계를 수립하여야 하고 헌법규정도 재판의 독립성을 실질적으로 보장할 수 있도록 더욱 진전된 모습으로 개정할 필요가 있다.

다. 북한인권법규 안으로의 편입요구

－ 관리소 등 인권법규 밖의 인권침해의 경우

북한에는 여전히 형사법 체계 밖에 관리소(일명 ‘정치범수용소’)가 존재하는 것으로 알려져 있다. 관리소의 실태에 대해서는 여러 가지 상반되는 주장들이 있으나, 적법한 절차 없이 수용소로 끌려가고 가족들도 연좌제로 함께 끌려가는 경우가 있으며, 그곳에서는 수용자들에 대한 가혹한 노동이 강제되고 여러 가지 인권침해가 이루어지고 있다는 증언들이 나오고 있다.

북한에서는 정규 형사소송절차에 의한 처벌보다는 동지심판회나 사회주의법무생활지도위원회 등을 통해 사실상의 처벌행위를 하는 경우가 많고, 정치범 등 체제에 순응하지 않는다고 판단하는 사람들을 재판절차도

86) 구체적 규정들은 이백규, 앞의 논문, 212~213쪽 참조

거치지 않고 강제수용소에 수용하여 인권침해를 하는 경우가 많다⁹¹⁾고 알려져 있다.

이와 같이 형사소송법 규정 밖에서 형법에 정해져 있지 않는 형벌을 부과하는 관리소는 당연히 폐지해야 하고, 만약 북한의 형법에 의해 처벌해야 할 범죄라고 한다면 북한의 형사소송법 절차와 규정에 따라 적법한 재판 및 집행이 이루어지도록 북한당국은 신속히 정책을 바꿔야 한다.

IV. 맺는 말

북한의 인권현실을 개선하기 위해 국내외적으로 다양한 노력과 접근이 이루어지고 있다. 이 글에서 살펴본 북한 인권관련법제의 개선요구가 북한인권향상의 즉각적인 효과를 가져오는 데는 한계가 있을지도 모른다. 그러나 현실적이고 평화적인 접근법을 통해 북한을 포용하면서 인권문제를 개선해 나가고자 한다면 이러한 노력은 상당한 의미를 갖는다고 본다.

우리가 북한자체의 법적 기준에 비추어 보더라도 제대로 지켜지지 않는 인권침해의 문제를 제기하는 것은 북한당국에 대해 더욱 더 강한 정당성의 근거를 갖고 인권개선을 요구할 수 있게 해 주며, 아무리 북한의 특수성을 인정하더라도 인류보편적인 인권기준에 미달되는 북한의 인권법제에 대하여 그 개폐를 요구하고 엄격하게 해석·적용할 것을 요구하는 것도 결코 무리한 내정간섭은 아닌 것이다. 아울러 법치주의의 밖에 존재하는 인권침해 현상을 법치주의의 테두리 내로 들여와 북한형사법의 규정과 절차에 따라 해결하라고 촉구하는 것 역시 북한당국이 충분히 받아들여야 할 정당한 비판이라고 본다.

우리는 한꺼번에 북한 인권문제를 모두 해결해야 한다는 조급하고 비

91) 이백규, 앞의 논문, 215쪽 참조

현실적인 태도를 버리고, 남북의 화해와 평화공존의 토대를 굳건히 해나가면서 북한당국 스스로 인권문제개선에 적극적으로 나설 수 있도록 인내를 갖고 대화하고 협력하고 비판하면서 지혜를 모아 나가야 한다.

평화

■ 제 2회의 북한주민의 더 나은 삶을 위하여

제 2회의 토론

사 회 : **김영수** (서강대 정치외교학과 교수)

발표 1 : 북한주민의 생존권과 대북인도적 지원법

안 식 (법무법인 한결 변호사)

발표 2 : 북한의 인권법제 현황과 개선방향

김동균 (법무법인 다산 변호사)

토론 1 : **김성곤** (열린우리당 국회의원)

토론 2 : **정형근** (한나라당 국회의원)

토론 3 : **김문수** (한나라당 국회의원)

토론 4 : **정청래** (열린우리당 국회의원)

김영수(사회자) : 제 2회의 기초발표와 사회를 맡은 서강대학교 김영수입니다. 제 1회의에서 매우 중요한 문제들을 꺼내서 다함께 생각해 보았습니다. 제 2회의에서도 우리는 한번도 이런 토론의 자리에서 공개적으로 서로 마음을 이해하면서 이야기한 적이 없는 주제들에 대해 이야기해 보겠습니다. 그래서 오늘은 오랫동안 기억에 남을 자리일지도 모릅니다. 우리가 이런 문제에 대해 차분하게 대안을 생각하고, 함께 할 수 있다는 신뢰와 믿음을 갖고 논의한다는 것은 무척 뜻 깊은 일입니다.

많은 연구를 해 오셨는데 짧은 시간 내에 발표를 해주십사 요청을 드려서 사회자로서 죄송합니다. 변호사들께서 발표를 해주시니 저 같은 학자들이 발표하는 것보다 훨씬 더 짜임새가 있고 기승전결이 있어서 전달력이 좋습니다.

다음은 네 분의 국회의원께서 토론을 하시겠습니다. 현안 법안을 다루시는 분들이고 우리의 제도적 환경과 인간다운 삶을 위해서 애써주시는 분들이기 때문에 좋은 토론을 해주실 것으로 기대합니다. 그러면 먼저 열린우리당의 김성곤 의원의 토론말씀을 듣겠습니다.

김성곤 (열린우리당 국회의원) : 먼저 평화재단 창립 1주년을 축하드리고요, 법륜 스님께서 통일을 위해서 큰 역할을 해주시길 부탁드립니다.

토론을 하기 전에 한 말씀드리면, 지금 한나라당에서 유엔총회 제3위원회에서 채택된 북한인권결의안을 찬성하라는 결의안을 내놓았습니다. 한나라당에서는 이 북한인권결의안을 찬성해야 한다고 당론을 정하셨지만, 열린우리당이나 정부의 입장은 이렇습니다. 과거에도 저희가 북한인권결의안에 기권 내지 불참했던 이유는 이 북한 인권문제는 점진적이고 실질적 개선을 도모해야 하기 때문입니다. 아까 말씀하셨지만 북한의 현 체제는 경제적인 압박을 당한다면 오히려 사회통제를 더욱 강화시킴으로써 북한인권이 개선(改善)되는 것이 아니고 개악(改惡)될 가능성이 많습니다. 그래서 일단은 남북 간, 북미 간에 신뢰를 구축하여 북한을 개방시키고 교류와 경제를 활성화시키면 자연스럽게 인권개선환경이 조성되지 않겠느냐 하는 것이 저희 당이나 정부의 입장이라는 것을 말씀드리고 싶습니다.

첫 번째 주제인 대북인도적 지원법과 두 번째 주제인 북한인권개선에 대한 두 변호사의 제안에 대체로 동감합니다. 안 식 변호사께서는 대

북인도적 지원법, 그러니까 북한에 식량, 비료, 의약품 등 인간의 생존에 가장 필요한 것을 지속적으로 지원할 수 있게 지원법을 만들자고 말씀하셨습니다. 정권이 바뀌거나 장관이 바뀌고 정책이 바뀌면 북한지원에 대한 정책도 들쭉날쭉하기 마련입니다. 이런 문제들을 개선하고 통일을 위한 평화비용을 꾸준히 지원할 수 있는 근거법을 만들자는 그 취지에는 공감하지만, 여기에는 막대한 예산이 듭니다. 안 식 변호사께서 3년 내지 5년 동안 매년 1조 5천억 원 정도의 예산이 들것이라고 하셨습니다. 그런데 이것 외에도 6자회담에서 북한에 에너지를 지원하기로 약속했습니다. 이 에너지 지원에 드는 비용만 하더라도 향후 9년에서 13년 동안 최소 6조 5천억 원에서 최대 11조 원 정도 듭니다. 즉 매년 1조 원 정도 든다는 얘깁니다. 이런 비용을 합하면 2조 5천억 원씩 지원해야 하는데 과연 한 나라당이나 보수 쪽에서 동의를 해줄 수 있을까요? 저는 동의를 얻기가 상당히 어렵다고 생각합니다. 저희 당내에서도 이렇게 막대한 예산이 드는 일을 정부가 감당해 낼 수 있을지 염려하고 있습니다.

참고로 독일에서는 통일을 위한 평화비용으로 서독 GDP의 2.9%를 썼습니다. 그러나 현재 우리나라는 GDP의 0.02% 밖에 쓰지 못하고 있습니다. 이것은 정부예산의 0.1%로, 우리나라 GDP에 비해서 독일이 150배 투자한 겁니다. 이것은 엄청난 비용입니다. 우리가 통일된 후 북한에 지원할 엄청난 비용을 생각한다면 정부예산의 2%정도인 2조 원씩 지원하는 게 장기적으로 맞습니다. 안 식 변호사께서 말씀하신 것도 일리는 있습니다만 이 법은 국민적인 공감대가 형성되어야 하고 여·야 합의가 이루어져야 하는데 과연 보수층, 특히 야당의 동의를 얻기가 상당히 어려울 것이라고 봅니다.

다음 두 번째 북한 인권법 문제에 대해 말씀드리겠습니다. 솔직히 저는

한나라당이나 열린우리당이나 북한의 인권을 개선해야 한다는 데는 의견의 차이가 별로 없다고 생각합니다. 지금 한나라당에서는 북한의 인권문제에 정부가 왜 침묵하느냐고 자꾸 불만을 표시하고 있지만, 솔직히 제가 자신하건대 적어도 남한 내의 인권문제는 저희 열린우리당과 참여정부는 한나라당보다 더 관심을 갖고 각종 정책을 추진하고 있기 때문에 인권문제에 대해서는 둘째가라면 서러울 정도로 개선하려고 노력하고 있습니다. 그런데 왜 북한의 인권에 대해서는 침묵하고 기권을 하는가? 그것은 조금 전에도 말씀드렸듯이 북한체제의 특성상 자칫 외부에서 압력을 부적절하게 가했을 때는 인권개선이 아니라 인권개악이라는 결과가 나올 수 있기 때문에 저희가 조심스럽게 이 문제에 대해 접근하고 있습니다.

저는 이것을 대기설법에 비유하고 싶습니다. 부처님 설법을 대기설법이라고 하는데 똑같은 설법이라도 받는 사람의 인식의 정도나 환경에 따라 정반대의 효과가 나타난다는 겁니다. 저도 자식을 키우지만 “너, 공부 좀 열심히 해줄 수 없겠니?”라고 말했을 때 그것을 고맙게 듣는 자녀가 있고, 아니면 더 반발해서 문을 딱 닫고 들어가 더 공부를 안 하는 경우가 있습니다. 그렇기 때문에 케이스 바이 케이스로 해야 합니다. 그래서 저는 인권을 강조하는 것은 정의에 해당하는 것이고 생존권을 강조하는 것은 사랑에 해당한다고 생각합니다. 사람을 키우는 데는 사랑과 정의, 둘 다 필요합니다. 너무 사랑만 해서도 안 되고 정의만 너무 강조해서도 안 됩니다. 저는 생존권과 인권의 문제, 자비와 정의의 문제는 택일의 문제가 아니라 적절한 조화를 시켜야 하는 상호보완적 관계로 생각합니다. 어느 정도 생존권이 보장된 뒤에 인권문제를 성장시켜야만 생존권도 더 좋아지는 것이지, 어느 한쪽만 강조해서는 좋은 결과를 가져오기가 어렵습니다. 너무 어려울 때는 생존권 문제가 선행되어야 하지만 인권문제도 결코 소홀

히 할 수 없는 문제이기 때문에 받아들이는 나라, 정권의 상황에 따라서 지혜롭게 대처해야 합니다.

사회자 : 김성곤 의원께서 자신이 가지고 계신 입장과 태도를 분명하고 정확하게 전달해 주셨고 무리없이 해결해 나가자는 건설적인 제안도 해주셨습니다.

다음은 정형근 의원께서 두 분의 발표 중 첫 번째 부분에 비중을 두어도 좋고, 전체를 다 아울러 말씀해 주셔도 좋습니다. 10분 동안의 토론 말씀을 부탁드립니다.

정형근 (한나라당 국회의원) : 저는 북한주민의 생존권과 대북인도적 지원을 중심으로 토론하는 것으로 알고 있기 때문에 지원법 중심으로 말씀드리겠습니다. 북한의 인권법과 관련해서는 북한형법을 빠뜨릴 수가 없는 데 북한이 1980년대 중반부터 외부에 공개한 형법과 북한에서 실제로 쓰는 형법이 전혀 다른 것으로 알고 있습니다.

그래서 외부에 공표되어 있는 형법은 입수를 했고, 북한에서 실제로 사용하고 있는 형법을 입수하기 위해 일본까지 가는 등 많은 노력을 했지만 입수하지 못했습니다. 그 뒤에는 더 이상 확인하지 않았기 때문에 지금은 북한에서 형법이라고 주장하는 형법이 실제로 사용하는 형법인지, 즉 두 개의 형법을 하나로 통합해서 외부에서 공개하고 선전하는 형법이 실제로 사용되고 있는지 저로서는 알 수 없습니다. 이런 사실을 전제로 말씀드리겠습니다.

대북인도적 지원법은 대북지원의 필요성에 대한 국민의 공감대가 있어야 한다고 생각합니다. 과거 정부의 퍼주기의 비판차원에서 이와 같은 대

북인도적 지원법을 국회에서 법으로 만들면 비판의 원인을 없앨 수 있기 때문에 대단히 좋은 발상이라고 생각합니다.

저는 국정원에 13~4년 있었고, 정보요원으로 10년 정도 있었지만 안식 변호사의 아주 체계적이고 상세하게 연구하고 논리적으로 서술한 논문에는 지금까지 제가 접하지 못한 내용에 대해 많은 공부도 했고 경의를 표합니다. 다만 지원의 필요성과 관련해서 저는 유엔의 난민 긴급조정 차원인 순수한 인도적 차원의 지원이 있을 수 있고, 전략적 차원의 지원이 있을 수 있다고 생각합니다. 어차피 북한의 주민들이 삼백만 명이 굶어 죽고 체제가 흔들리면 이것이 체제위기로 가서 자칫 외부의 전쟁이나 붕괴와 같은 위기 상황이 온다면 기회비용이 평화유지비용보다 훨씬 더 많이 들 겁니다.

또 중국의 동북공정에 대해서 많은 논의가 있습니다. 만약에 북한이 붕괴되거나 위기에 처한다면 중국의 개입은 분명합니다. 그렇게 되면 동북 3성에서 몽골이나 티베트에 한족을 많이 보내서 내몽골의 90%가 한족이 차지하게 되어 거의 중국으로 변하고, 서장지역에도 50% 이상 한족이 들어가서 인구비율이 반반이 되는 경우를 북한도 겪지 않을까 하는 점에서 동북 공정에 대해 대단히 우려스럽습니다. 또 미국도 5025작전⁹²⁾을 보면

92) Global security에 따르면, 미국의 한반도 작전계획은 미 국방부 작전 암호상으로 한반도를 뜻하는 '50'으로 시작되며 이들 작전은 모두 미 태평양사령부(PACOM)가 주관하고 있다. 한반도 작전계획에 붙은 숫자는 각각 대규모 지상군 투입을 가정한 전면전(5027), 공중전(5026), 전쟁 예비 단계로서의 교란 작전(5030) 등 각각의 작전양상을 나타내며 모두 1~2년마다 수정, 보완되는 것으로 알려져 있다. Global security에는 작전계획 5026~5020 외에도 '5000', '5001', '5040', '5053', '5060', '5070' 등 미 태평양사령부가 벌이는 다양한 군사작전이 올라와 있으나 내용은 보안상 공개되지 않고 있으며, 국방부나 합동참모본부측은 미 태평양사령부의 한반도 작전계획에 대해 "존재자체를 확인해 줄 수 없다."는 입장이다.

한반도 유사시 한반도에 대한 미국의 작전권 이해관계를 충분히 확보하고 있습니다. 그런 점에 주목하여 우리민족의 정체성과 우리동포인 북한주민의 남한정부에 대한 신뢰와 정체성 차원에서도 우리의 인도적 지원(식량·의료·비료 등)은 필요하다고 생각합니다. 저와 한나라당은 인도적 지원의 필요성과 중요성에 대해서 충분히 인정합니다. 북한에는 말라리아, 디프테리아, 특히 조류독감도 극성입니다. 조류독감은 동남아시아의 조류독감과 는 종류가 조금 다릅니다. 종류가 다르기 때문에 위험한 것은 아니지만 파리, 이, 조류들은 군사 경계선이 없습니다. 전방에서 우리 젊은 군인들도 디프테리아, 말라리아 감염으로 한때 심각한 상황이 있었기 때문에 우리가 북한에 보건의료지원을 많이 하고, 북한의 방역체계나 질병에 관심을 갖고 있습니다.

다만 어떻게 지원하느냐? 이 방법에 대해서 안 식 변호사께서 여러 가지 말씀을 하셨고 정확하게 서술해 주셔서 그 부분에 저는 동의합니다. 우선 인도적 지원에는 정부지원과 민간지원이 있다고 생각합니다. 정부지원 중에는 여러 가지가 있겠지만 이번에 비료와 식량을 주는데도 남북회담과 연계해서 했습니다. 이렇게 전략적 고려와 연계할 수도 있고 인권개선과 연계할 수 있고 순수한 지원도 있을 수 있기 때문에 정부재정으로 정부차원의 지원을 하고, 기금은 민간지원으로 하여 민간의 지원을 넓히고 확보하는 게 중요합니다. 지금 평화재단 심포지엄과 같은 순수민간단체에서 북한에 지원한 후에 평가하고 이것을 감수할 수 있다면 민간지원의 폭을 넓히는 것이 많은 효과가 있고 필요합니다.

안 식 변호사께서는 인도적 지원기간을 한시적으로 3년이라고 한 이유가 ‘통일될 때까지’라고 하셨습니다. 자력갱생 등 여러 가지 이유로 연장할 수도 있지만 북한이 3년 만에 자력갱생할 수 있겠는가 하는데 대해서

는 조금 의문이 있습니다. 식량, 비료, 의료 등을 어느 정도 지원해야 할까요? 제가 알기로는 해마다 640만 톤 정도의 쌀이 필요하다고 하는데 금년에는 400만 톤 정도 필요하다고 하는 것을 보면 금년에는 식량사정이 좋은가 봅니다. 작황이 좋아서 쌀 1kg의 공식가격은 40원이지만 시장가격은 900원~1000원까지 하다가 지금은 시장을 폐쇄하고 다시 배급제로 간 것은 그만큼 정부가 식량사정이 좋아져서 자신 있다는 겁니다. 중노동을 하는 경우에는 700g 정량의 배급을 주고 집에 있는 사람은 200g, 300g 차등 분배하는 정책을 펴는 것으로 알고 있습니다.

지금까지 지원한 액수를 근거로 하면 북한에 1조 5000억 원 정도 지원해야 한다고 하셨습니다. 우리남한의 2006년도 재정이 220조 원 정도인 것으로 알고 있는데 그 중에서 1% 정도의 구체적인 산출을 내고 근거를 든 것은 대단히 인상깊고 잘한 것이라고 생각합니다. 1조 5000억 원 정도 우리가 북한에 지원한다는 것은 우리재정 정도에서는 크게 문제가 될 것은 없다고 생각합니다. 다만 존경하는 김성곤 의원께서 말씀하신 대로 대북전력지원액을 검토한 결과 11조 원에서 13조 원 정도 됩니다. 그밖에 남북협력기금, 남북개성공단 조성 그 밖의 인프라, 동해선 등을 합치면 해마다 북한지원에 대한 재정이 4~5조 원 정도 됩니다. 이것에 대해 과연 우리국민의 공감대를 얻을 수 있겠는가 하는 것이 굉장히 큰 문제입니다. 참고로 금년 재정도 4조 6천억 원 정도가 부족하고 세금이 안 걷히고 있는 상황에서 올해 기초생활비도 11만 원 늘려 140만 원으로 늘어나서 3조 5천억 원 정도 더 예산이 들어가고, 의료기금으로 4조 5천억 원 정도 들어갑니다. 정부가 예산을 짜면서 100억, 1000억을 다른 데로 전용하는 문제는 전쟁을 방불케 하는 상황인데 이런 비용에 대해서 어떻게 국민의 공감대를 형성할 수 있겠습니까? 심한 논쟁이 있을 수 있습니다. 그리고 사

회 양극화가 시대의 가장 중요한 담론이 되고 양극화가 심화된 상황 속에서 우리도 빈민층이 굉장히 많고 증가율이 높는데, 북한에 가기보다 우리도 급하다는 각계각층의 비판이 분출할 수 있습니다.

그리고 가장 중요한 것은 안 식 변호사의 인도적 지원법 제5조에 있는 것처럼 이러한 지원은 저 풀뿌리 인민에게 돌아가야 합니다. 우리가 항상 염려하는 것은 이것이 군사비로 전용이 되거나 민중들에게 제대로 전달이 되지 않는 문제입니다. 우리도 지금 복지예산이 제대로 전달되지 않고 있기 때문에 전달체계를 제대로 세우는 문제가 우리 복지부분의 큰 과제로 되어 있습니다. 북한정권이 협조하지 않으면 분배에 있어 문제가 되고 이미 UN에서도 이런 분배의 투명성 때문에 지원을 줄이고 있는 실정입니다. 북한주민의 생활실태, 북한주민의 생존권에 대해서 효과적이고 효율적으로 인도적 지원이 골고루 갈 수 있도록 해야 합니다. 인민들의 키가 145cm 이상이면 군대에 갈 수 있도록 기준치를 또 5cm 낮추었습니다. 우리민족이 피그미족과 비슷한 체형으로 가고 있기 때문에 이러한 동포들에게 인도적 지원이 갈 수 있도록 하기 위해서는 북한정권의 협조가 없이는 불가능하다고 생각합니다. 우리가 막연히 북한정부가 협조할 수 있도록 정부가 노력을 기울인다는 조문만 가지고 과연 실효성을 가질 수 있겠는가? 저는 이것이 대단히 중요한 관건이 아닌가 생각합니다.

전반적으로 가볍게, 여러 가지 발표하신 논제를 중심으로 말씀드렸지만 휴머니티라든지 인류보편적 인간주의 측면의 북한주민에 대한 인도적 지원과 남북 간 통일에 대한 대비와 동족분쟁, 그리고 미국의 작전 등 여러 가지 측면에서 이제는 법으로 성사되어야 합니다. 그리하여 모든 국민이 공감하는 기초 위에 북한에 대한 아주 투명한 우리의 동포애를 세계에 알리는 계기로 실행되어야 한다고 말씀드리고 싶습니다. 안 식 변호사의 노

력은 높이 살 만하다고 생각합니다.

사회자 : 아주 생생한 데이터와 함께 정형근 의원께서 입장을 분명하게 전달해 주셔서 여러 가지 다양한 사고를 하는 데 큰 도움이 되었습니다.

한 가지 안내 말씀을 드리겠습니다. 북한 1kg의 쌀값에 대해서도 상세하고 정확하게 말씀해 주셨는데 접수대에서 나누어드린 ‘좋은 벗들 북한 연구소’에서 발행하고 있는 오늘의 북한소식지 2~4쪽을 보면, 쌀에 대한 가격표가 잘 나와 있습니다.

다음은 이 문제에 대해 누구보다도 정통하시고 열성을 가지고 계신 김문수 의원의 말씀을 듣겠습니다.

김문수 (한나라당 국회의원) : 첫 번째로 안 식 변호사께서 발표하신 부분에 대해서는 정형근 의원 말씀대로 저도 이 법안에 대해서는 찬성합니다. 안 식 변호사께서 만드신 법안은 무리도 없고 실제로 실현가능하고 현재는 어느 정당도 이 법안에 대해서 반대하지 않을 것이라고 생각합니다.

다만 한나라당이 북한지원에 대해 비판하는 것은 그것이 원래의 지원 목적대로 지원되고 있는가 하는 지원의 투명성 문제입니다. 이 부분에 대해서는 세계식량기구에서도 마찬가지로 모든 국제 NGO 단체들에게 북한에서 철수하라는 명령을 내렸습니다. 북한당국은 지원은 받지만 검증받기는 거부하고 있습니다. 이 점이 제60차 유엔 총회에 대북인권결의안이 올라가게 된 주요한 이유입니다. 그래서 우리 한나라당이 마치 북한의 지원을 거부하는 것과 같이 보일 겁니다. 그러나 며칠 전에도, 제가 외교통일통상위원회 소속입니다만, 외교통일통상위원회에서 남북협력기금 부분에

반대한 게 하나도 없습니다. 예산 역시 1원도 깎지 않고 모두 통과되었습니다. 다만 우리가 걱정하는 것은 식량이 얼마나 부족한지, 신발이 어느 정도 부족한지, 의약품이나 전기가 얼마나 부족한지 조사한 자료가 없다는 겁니다. 통일부 장관에게 실태조사를 하라고 늘 요구하지만 북한의 인구를 조사한 자료가 있습니까? 1994년 이후로는 인구에 대한 통계자료를 발표가 없습니다. 유엔에서 조사한 것 이외에는 1994년 이후에는 통계가 없습니다.

몇 명이 사는지, 이것도 없이 자꾸 지원만 하자고 하는 것은 기만이라고 생각합니다. 아무 자료도 없고 실태조사 결과도 없고, 또 도와주면 도와주는 게 제대로 가고 있는지 안 가는지도 모르고 있습니다. 법륜 스님께서 발행하시는 북한소식지가 실태에 상당히 접근하려고 하고 있다고 보고, 법륜 스님의 실태에 접근하기 위한 노력이 (우리가 왼쪽의 입장에 서건 오른쪽의 입장에 서건) 오늘 이 자리가 가능하게 했다고 봅니다. 북한의 실태를 중심으로 하지 않고 자기주장만 하고 있을 때는 절대 공감할 수 없습니다. 실태조사를 해서 그것을 바탕으로 지원하자고 할 때는 모두가 동감합니다.

저는 북한에 다섯 번 갔다 왔습니다. 참 많이 울었습니다. 정형근 의원이 피그미족 얘기를 했지만 ‘도대체 동족이 어떻게 이토록 다른 모습을 가지고 다르게 살고 있을까?’ 이런 점에서 많은 충격을 받았고 정말 제가 죄책감 때문에 음식점 가서 밥을 남길 때마다 이야기합니다. “정말 남기지 말자. 북한에는 하루에 천 명이 굶어죽고 맞아죽고 있는데 이런 것을 아끼지 않고 어떻게 인간이 인간이라고 할 수 있느냐? 같은 동족이라고 할 수 있느냐? 우리가 아끼고 도와주자.”라고 말합니다. 정말 배고프고 어려운 사람을 도와주자는 데에 반대할 사람이 이 세계 누구도 없습니다.

그러나 남북관계에 있어서, 특히 통일문제에 있어서는 우리사회에 잘못된 허구가 있습니다. 현실을 보지 않는 허구가 있습니다. 실태조사는 하지 않고 이념만 내세우는 사람들이 있습니다. 그런 면에서 안 식 변호사나 김동균 변호사께서 발표하신 내용은 실태에 접근하려고 하고 새로운 실태를 공유하려고 하고 있기 때문에 저는 모두 동의합니다. 다만 김동균 변호사께서 말씀하신 인권법제문제, 북한내부의 인권법제에 대한 내용은 신중해야 한다고 생각합니다.

지금 우리 한나라당에서는 북한인권과 관련해서 다섯 개 분야의 법을 내놓았습니다. 첫 번째가 국군포로에 관한 법입니다. 우리 국군포로가 북한에 540명 있습니다. 그 사람들 중 한 명이라도 데려오려고 정부가 노력한 적이 있습니까? 없습니다. 민간인이 몰래 탈북자 도우미를 통해서 넘어왔을 뿐 우리정부가 한 명이라도 데려왔습니까? 북한에 억류되어 있는 국군포로를 한 명도 데려오지 않고 있습니다. 미군은 뼈를 찾아내고 일본은 납치자 한두 명을 가지고도 굉장한 애를 쓰는데 과연 우리국가는 국가의 역할을 다하고 정부는 정부의 역할을 다하고 있습니까? 안 하고 있습니다. 북한에 대해서 병어리가 되어 있습니다. 눈치만 보고 있습니다.

그 다음에 납북자 문제입니다. 요즘은 납북어부의 딸, 최우영씨 이야기가 회자되고 있습니다. 김정일 국방위원장에게 편지도 쓰고 있는 최우영씨는 “조국을 원망한다.”고 말합니다. 일본에서는 자기 아버지 문제와 딸의 문제를 걱정하고 있는데 대한민국에서는 납북어부를 간첩이나 월북자가 아닌가 하면서 계속 미행감시하고 도와주지도 않고 찾아오지도 않고, 한 명도 데려오지 못하고 있습니다. 대신에 미전향 장기수만 계속 보내주고 있습니다. 저는 미전향 장기수하고 감옥에서 같이 산 사람입니다. 오랫동안 같이 살아서 그 사람들 사정을 잘 압니다. 저는 그 사람들 돌려보내

는 것에 찬성합니다. 얼마 전에 시신도 돌려보냈습니다. 찬성합니다. 그렇다면 우리도 남북자를 한 명이라도 데리고 와야 합니다. 어떻게 무조건 주기만 하고 하나도 데려오지 못하는 정부가 무슨 자국민을 위한 정부라고 말할 수 있습니까? 이런 점에서 저는 정부를 강력하게 비판합니다. 그래서 “국군포로 실태조사를 하자.”라고 제가 국회에서 정동영 장관에게 얘기합니다. 일단 북한과 같이 실태조사를 하지는 겁니다. 북한이 없다고 하니까 있는지 없는지 조사를 해야지요. 없으면 다행이지만 자꾸 넘어오지 않습니까? 없다고 말한다면 남북이 공동으로 실태조사를 하자고 제안할 수 있습니다. 김동식 목사도 납치되었습니다. 성직자도 납치되어서 생사를 모르고 있습니다. 단 한 명도 생사가 확인된 사람이 없습니다.

그 다음에 이산가족이 그렇게 많은데 생사확인을 합니까? 사람이 죽었는지 살았는지 알아야 제사라도 지내지 않습니까? 저는 그런 민원을 많이 받는데 우리정부는 신청해도 답변이 없습니다. 그래서 이 법을 만들어서 생사확인 신청을 하면 반드시 그 가족에게 생사여부를 가르쳐 주고, 생사여부에 대해 알 수 없을 때는 “지금 남북 회담할 때 우리 의제로 올렸는데 아직 못 받았다.”는 등의 답변을 해 주도록 해야 합니다. 제가 제안한 것은 “북한이 만약 행정전산망이 안 되어 있으면 전산망을 지원해 주자. 우리도 지원해 주고 이름을 입력하면 바로 나올 수 있게 전산이라도 도와 주자.”라는 겁니다. 이것보다 더 중요한 게 무엇이 있습니까? 이산가족이 죽었는지 살았는지 알아야 합니다. 이산가족 생사확인에 대한 대안이 없다는 문제점이 있습니다.

네 번째로 지금 북한이 유엔회원국 아닙니까? 유엔회원국이면 유엔결의안, 유엔인권위원회의결의안, 유엔총회의 결의안을 지켜야 합니다. 그런데 회원국이면서도 안 지킵니다. 그 이외도 북한은 네 개의 인권규약, 즉

‘시민적·정치적 권리에 관한 국제규약’, ‘경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약’, ‘아동권리협약’, ‘여성차별철폐협약’ 등 네 개 다 가입했지만 하나도 지켜지지 않습니다. 심지어는 유엔 인권위원회의 결의안에서 결의한 위트니스 센터 북한인권 특별보고관의 입국도 거절하고 그 존재 자체를 거절합니다. 우리 공화국엔 인권문제가 없다고 아예 거절해 버립니다. 이런 태도에 대해서는 유엔회원국으로서 마땅히 유엔의 제재를 받아야 하고 국제적 비난을 받아야 합니다.

마지막으로 북한이 정말 자기 법률상의 법을 지키고 있는가 하는 문제점이 있습니다. 어제 CNN에서 북한의 공개처형에 관한 보도가 미국 본토에서 한 시간 이상 방영되었습니다. 며칠 뒤면 한국 CNN에서도 다 나올 겁니다. 그 내용을 보면 공개처형할 때 머리에 세 발 쏘고, 가슴에 세 발 쏘고, 배에 세 발 쏘서, 머리에 세 발 쏘면 머리가 다 깨져서 골이 다 나오고, 가슴이 다 터져나가고 배·창자가 터져 나오는데 그걸 보고는 며칠 동안 저는 밤잠을 못 잤습니다. 이렇게 잔인하게 죽여야 하는가? 사람이 인간답게 살 권리도 있지만 인간답게 죽을 권리도 있지 않은가? 죽더라도 왜 그렇게 잔인하게 죽이는가? 모든 마을 사람들 수천 명을 불러다 놓고 선전차에서 선전노래를 틀어놓고 그렇게 죽이는 게 맞는 건가? 인간이 이럴 수 있는가? 이런 것을 비판하지 않고 어떻게 인간이 문화를 말하고 인권을 말할 수 있는가? 그런 면에서 이런 가혹한 짓은 하지 말라고 요구합니다.

저는 “북한은 법을 더 고쳐라. 형법을 발전시켜라.”라는 이야기한 적이 없습니다. 한나라당 누구도 한 적이 없습니다. 그런데 오늘 김동균 변호사께서는 우리 한나라당보다 훨씬 앞선, 세계 어느 나라에서도 이렇게 본격적으로 북한의 형법체제와 인권법제에 대해서 거론한 적이 없는 문제에

대해 실질적으로 제기하셨습니다. 유엔이 했는가, 미국이나 일본이 했는가? 그런 점에서 저는 굉장히 앞선 발표를 했다고 보고 저는 감히 따라하지 못할 정도입니다.

한나라당에서 북한인권법안 다섯 가지를 내놓았습니다. 결의안도 다섯 개를 내놓았습니다. 그러나 우리가 의석이 부족해서 통과된 것이 하나도 없습니다. 어제는 상정 자체가 거부되어서 외교통상통일위원회가 유회되었습니다. 우리는 거창한 이야기를 하는 것이 아닙니다. 북한이 우리 국군 포로, 납북자와 납북어부들, 또 이산가족 문제에 대해서 최소한의 공동실태조사를 하여 함께 이 문제를 풀어나가는 전향적인 모습을 보이도록 우리정부가 강력하게 압박해야 한다고 이야기하고 있습니다.

갓다 주는 것이 중요한 게 아닙니다. 지원은 하되 대신 도와주는 사람의 뜻대로 어려운 사람을 도와주어야지 그것이 다른 데 전용되어서는 안 됩니다. 그래서 저는 전체적으로 안 식 변호사 말씀과 제출한 법안, 김동균 변호사께서 말씀하신 내용들은 한나라당이 요구하는 수준보다 훨씬 높고 깊은 수준의 요구이고 그러한 것이 이루어지면 좋겠지만, 우리 한나라당이 요구하는 낮은 수준의 그것이라도 국회에서 논의를 했으면 하는 바람이 있습니다.

그럼 왜 논의를 하지 않나? 왜 이 자체를 다루지 않는가? 이유는 간단합니다. 이런 문제를 다루게 되면 김정일 국방위원장에게 찍혀서 완전히 북한에 들어가지도 못하고 언론사는 취재도 불허되니까 입 닫고 조용히 있자는 겁니다. 이것은 민족적 죄악입니다. 또 국제적 수치입니다. 한 인간으로서 양심에 배치되는 일입니다. 대한민국 국회의원을 10년 동안 하면서 문제제기하고 주장은 하지만 이루어진 것이 전혀 없습니다. 정말 부끄럽습니다. 할 말이 없습니다. 저는 대한민국 국회의원으로서는 낫을 들고

살 수 없고, 국회의원도 그만두어야 합니다. 아무것도 하는 게 없습니다. 그래서 이런 면에서 저는 죄송하다는 말밖에 드릴 게 없습니다.

사회자 : 김문수 의원께서 그동안 준비하신 법안, 결의문의 내용도 소개해 주셨습니다. 사실상 정확히 잘 모르고 있었던 것도 있었고, 상정조차 되지 못했다는 것도 알려주셨습니다. 심포지엄에 참석한 분들은 물론 저희들에게 참고가 많이 되었습니다.

다음으로 열린우리당의 정청래 의원께서 토론해 주시겠습니다. 정청래 의원은 북한에 대해 일찍부터 관심을 갖고 남북관계를 위해 애를 써주셨고 지금도 활발한 의정활동을 하고 계십니다.

정청래 (열린우리당 국회의원) : 저는 오늘 평화재단에서 하는 토론 요청을 받고 고민을 좀 했습니다. ‘정형근 의원하고 어떻게 같이 할까?’ 이런 고민을 했습니다. 그런데 정형근 의원 말씀을 듣고 제가 ‘쇼킹!’ 이렇게 적어놓았습니다. 정형근 의원 말씀을 요약해 놓으면서 그 밑에 “별 차이 없음.” 이렇게 적어놨습니다. 저도 오늘 사실상 깜짝 놀랐습니다. 정형근 의원께서 이렇게 전향적으로 생각하는 분인 줄 미처 몰랐습니다. 그래서 이 남북문제가 잘 해결되지 않을까 하는 긍정적인 마음을 갖고 이야기를 시작하겠습니다.

좀 원론적인 이야기인 것 같고 며칠 전에 제가 칼럼에도 썼지만 ‘다른’ 것과 ‘틀린’ 것은 ‘다른’ 겁니다. ‘다른’ 것을 ‘틀렸다’고 주장을 하면 이야기가 되지 않습니다. 대화가 되지 않습니다. 북한과 우리는 다릅니다. 틀린 것이 아니라 다릅니다. 50년 넘게 60년 넘게 다른 체제 속에서 다른 생활 방식으로 다른 철학 가치로 살고 있고 국가체제나 국가작용논리가

우리와 다릅니다.

그런데 우리는 지금까지 틀리다고 계속 주장했기 때문에 결국은 문제 해결의 출발이 되지 않고 자꾸 꼬여 가고 있다고 생각합니다. 그래서 저는 북한의 체제가 우리와 다르고 생활방식, 작동논리가 다르다는 것을 인정하는 것, 그것이 남북문제를 푸는 첫 단추가 아닐까 생각하고 있습니다. 옳고 그름의 문제가 아니라 다름의 문제로 우리가 폭넓게 생각하는 여유로운 자세가 필요합니다. 그래서 저는 “38선은 38선에만 있는 것이 아니라 우리의 마음속에 있다.”라고 봅니다. 그 마음속에 깊이 드리워진 38선부터 철거하는 작업을 하지 않고서는 우리 앞에 놓인 남북문제에 대해서 한발자국도 나아갈 수 없다고 생각합니다.

안 식 변호사께서 많은 고생을 해서 만들어주신 대북인도적 지원법에 전적으로 찬성합니다. 지금까지 북한에 지원을 한다고 했을 때 퍼주기라고 계속 공격을 받았습니다. 저는 그런 ‘퍼주기’라고 주장하는 공세를 중단해야 한다고 생각합니다. 그래서 안 식 변호사께서 고민하신 구체적인 고민까지 들으면서 굉장히 많은 공부가 되었습니다. 저는 100% 동의하고 서독과 동독의 경험에서 봤듯이 상호 인도적 차원에서의 무조건적 지원이 자유왕래로 이어졌고 서독과 동독의 양쪽 국민들이 인식하지 못하는 사이에 통일이 갑작스럽게 왔습니다.

그런데 무려 25년에서 30년 간 서독에서 끊임없이 소위 이야기하는 ‘퍼주기’를 했기 때문에 독일통일이 가능했다고 저는 생각하고 있습니다. 그래서 북한에 대한 지원은 아끼지 말아야 합니다. 그런 원칙을 갖고 가야 합니다. 인도적 지원은 인도적 지원으로 끝나야지, 그것을 정치적 문제와 연계하고 연동시켜서 지원문제를 해결하려고 했을 때에는 북한이 받지도 않을 뿐만 아니라, 실제로 인도적 지원을 하는 효과도 나타나지 않습니다.

저는 그런 면에서 인도적 지원, 그 자체만으로 의미가 있고 그것이 결국은 정치적으로 많은 문제를 해결하는 데 사전 준비작업을 할 것이라고 생각합니다.

그리고 북한 인권문제에 대해서 이야기해 보겠습니다. 북한 인권을 왜 말하는가? 북한 인권문제는 상당히 민감한 정치적 문제입니다. 김성곤 의원께서 이야기하셨듯이 이것을 진지하고 점진적으로 접근하지 못하고 인권 공세, 인권을 통해서 북한 체제를 변화시키거나 붕괴시키겠다는 논리로 노림수를 가지고 북한 인권문제를 이야기한다면 북한 인권문제를 자꾸 꼬이게 할 수 있습니다. 그러나 정치적 고려를 배제하고 순수함 그 자체로 간다면 성과를 낼 수 있다고 생각합니다.

서두에 북한은 틀린 것이 아니라 우리와 다른 것이라는 것을 전제로 말씀드렸는데, 북한의 인권상황이 악화된 것은 어떤 연유에서 일까 하는 문제도 생각해 볼 문제입니다. 북한 인권문제가 발생한 요인은 다양하지만 체제위협을 받기 때문에 군사대국으로 군사강국으로 갈 수밖에 없는 상황과 기아, 홍수, 거기에 따른 경제적 빈곤 등의 문제가 실제로 인권을 위협하는 매우 중요한 원인이 되었다고 할 수 있습니다. 그리고 이라크 문제에서 봤듯이 실제로 미국이 10년 동안 경제제재 조치를 했고, 대량살상무기가 발견되지 않았지만 결국은 대량 살상무기와 인권을 문제로 전쟁을 치렀습니다. 그 후에는 대량살상무기가 없었기 때문에 민주와 인권을 위해서 전쟁을 일으켰다고 원인을 바꾸고 있습니다. 그리고 결과는 어떻게 되고 있습니까? 결국은 무고한 이라크 시민들 200만 명이 희생되는 최악의 인권피해사례가 이라크 전쟁을 통해서 발생했습니다. 그래서 인권의 문제를 제기하는데 있어서 미국적 인권제국주의 논리를 반대합니다. 그야말로 북한주민의 인권을 위한다면 그것이 해결되는 방향으로 가야지, 그

것을 옥죄고 공격하고 북한 안에 미국에서 원하는 친미정권을 세우려는 논리로 인권문제가 악용되어서는 안 됩니다. 한반도의 평화와 북한의 인권문제가 밀접한 관계를 가지면서 긍정적으로 작용할 수 있도록 하기 위해서는 국제적 힘을 바탕으로 한 미국의 논리가 일방적으로 침투되지 않도록 해야 합니다.

냉전체제에서 북한은 어쩔 수 없이 우리와 적대적이었지만 그와 동시에 우리와 의존할 수밖에 없는 적대적 의존관계였습니다. 우리가 북한 싫다고 해서 “당신들, 저 북유럽 쪽으로 이사 가라.”라고 해도 이사 갈 수 없습니다. 그래서 북한의 문제는 미국의 입김과 미국의 영향이 중요한 것이 아니라 실제로 남한의 문제이고 우리 한반도 전체의 문제이므로, 이 문제를 우리가 중심이 되어 풀어나가야 합니다. 그래서 저는 미국이 일방적으로 북한에 대한 인권문제를 선전선동하면서 북한을 악의 축으로, 폭정의 전초기지로 악용하는 것에 대해 매우 심각하게 우려하고 있습니다.

저는 갈등비용보다는 신뢰비용이 적게 들고 평화비용보다는 전쟁비용이 훨씬 더 막대한 비용을 지불될 수 있다는 관점에서 평화를 유지하는 평화비용으로 북한에 대한 지원, 인권문제도 우리가 조심스럽게 접근해야 한다고 생각합니다.

우리가 북한의 인권문제에 접근할 때 고려해야 할 몇 가지 원칙을 말씀드리겠습니다. 우리가 북한을 공부할 때 북한을 연구하는 여러 가지 방법론이 있습니다. 그 중에서 이종석 박사를 중심으로 내재적 접근방법론⁹³⁾을 주장하여 빨갱이 취급을 받은 적이 있습니다. 그러나 북한의 인권

93) 내재적 접근법은 북한이라는 대상을 그 안에서, 북한의 입장에서 분석하는 인식의 방법이다. 즉, 북한체제가 설정해 놓은 이념과 논리를 기준으로 북한사회의 각종현상을 분석하는 방법이다. 북한의 현실(식량난, 비민주적 현상)을 도외시키고 북한체제를 무비판적으로 옹호한다는 평가를 받을 소지가 많다. 이종석 박사는 송두율 교수에 의해

문제도 북한내부의 논리를 우리가 살피가면서 내재적으로 접근할 필요가 있습니다. 특히 인권문제를 제기하려면 제기하는 당사자의 윤리적 정당성도 아주 중요합니다. 남쪽의 인권, 국가보안법 문제에 대해서는 소홀하고 북한인권을 주장하는 분들이 계십니다. 그것도 저는 모순이라고 생각을 합니다. 그래서 저는 북한인권법이나 대북지원과 관련해서는 첫 번째, 정치화를 배제해야 한다고 말씀드립니다. 두 번째, 실제로 인권개선을 위한 다양한 협력지원을 아끼지 말아야 합니다. 세 번째, 인권이나 지원이 갈등을 유발하는 것이 아니라 예방할 수 있는 접근방법을 가져야 합니다. 그리고 네 번째, 남북상호신뢰를 구축하고 그것이 결국은 군비감축과 전쟁비용축소로 이어지고 북한인권을 개선하는 데도 많은 도움이 되어야 합니다.

“진정한 인권은 아침식사로부터 시작된다.”는 말이 있습니다. 북한주민들이 아침식사를 할 수 있도록 한국정부가 조건없이 지원해 줌으로써 나중에 복잡하게 얽혀 있는 정치문제도 해결할 수 있습니다. 지금 6자회담이 잘 되고 있는데 남쪽에서 북한을 너무 자극하거나 북한을 코너로 모는 여러 가지 발언과 정책은 자제해야 합니다. 그래서 북한에 대해서 “피주기다.” 이런 말은 안했으면 좋겠습니다. 그것은 비난공세와 같다고 생각합니다. 오늘 이런 토론이 남북관계에 있어서 중요한 계기가 되리라 확신합니다.

질문 1 : 북한주민의 인권을 근본적으로 개선하려면 생산물의 인도적 지원을 넘어서서 개발지원의 차원으로 발전해야 한다고 말씀하셨는데 동

소개된 내재적 접근법을 내재적·비판적 접근법으로 심화 발전시켰다.

의합니다. 그런데 재원의 문제를 ODA(공적개발원조)에서 해결점을 찾고 있지만 ODA라는 건 장기적이고 근본적인 개발차원에서 사용되는 것이 아닌지요. 따라서 앞에서 제시한 특별법안의 후속으로서 북한개발법안이 라든지 남북공동개발법안이 필요하지 않은가요? ODA로 가는 사이에 징검다리가 있어야 하지 않을까요?

안 식 : 정형근 의원께서도 “왜 한시적으로 3년만 하는가? 북한의 인도적 위기상황이 3년 내 해결될 것은 아니지 않느냐? 그렇다면 더 길게 해야 하지 않는가?” 라는 말씀도 해주셨는데 한시법으로 3년을 제안한 것은 북한의 위기자체가 구조적 문제이기 때문에 단기간에 해결될 수 있는 문제는 아니지만 이런 인도적 지원을 개발지원으로 전환시켜야 하기 때문입니다. 어차피 인도적 지원의 원인이 자연재해가 아니라 복합적 위기 상황에서 비롯된 것이라면 이런 지원을 위한 대책도 재건이나 개발과 연관성 있게 진행되어야 한다고 생각합니다. 그래서 인도적 지원이 개발지원으로 전환될 수 있도록 정책적 고려를 하는 것이 중요합니다.

ODA의 문제는 재원문제를 추정할 때 생각해 볼 수 있는 접근법으로 말씀드렸던 것이고, “지금은 인도적 지원인데 왜 공적개발원조를 대입시키느냐? 여기에는 약간의 차이가 있지 않느냐.” 이런 말씀은 맞지만 저희가 ODA를 언급했던 이유는 1조 5천억 원이라는 재원을 어떻게 만들어야 하는가 하는 차원에서 검토해 본 여러 가지 방법 중에 예산의 1% 내에서 대통령령으로 정하는 방안과 ODA 예산을 점차적으로 확대해 나가는 방안을 고려해서 말씀드린 것에 불과하다고 생각하시면 되겠습니다.

질문 2 : 김문수 의원께서 말씀하신 것처럼 CNN에서 북한의 공개처형

장면이 다큐멘터리 형식으로 방영되었다는데, 우리가 자꾸 이런 내용의 기사를 접하다 보면 이것이 북한전체의 실체인 걸로 오해할 수도 있습니다. 그러나 지금 북한은 여러 방면에서 급속한 변화를 보이고 있기 때문에 실제로 우리가 생각하는 인권수준보다는 더 나아지지 않았을까요? 따라서 과거 사실을 현재 북한전체의 사실로 오해하지 말고 변화하고 있는 북한에 대해서 정확히 이해한 후에 북한의 인권문제를 제기해야 한다고 생각합니다. 김문수 의원께서 북한에 대한 정확한 실태, 사실을 알아야 하지 않겠느냐고 말씀하신 것처럼 자칫 인권문제를 제기하는 NGO들이 북한을 이해하는 데 있어서 과거의 모습을 북한의 현실로 인식하게 하는 오해도 피해야 하지 않을까요?

김동균 : 김문수 의원이 북한내부의 인권법제를 다룰 때는 신중해야 한다고 말씀하셨고 정형근 의원은 과거 경험에 따르면 북한의 내부 적용법과 외부 선전용법이 다르다는 말씀을 하셨습니다. 그리고 어느 청중께서는 “변화된 현실도 정확히 보아야 한다. 과거만 자꾸 이야기하지 말자.”고 하셨는데 형법을 예로 들면 굉장히 적절한 예가 되지 않을까 합니다.

북한이 1974년에 형법을 ‘악법 중의 악법’으로 만들었습니다. 사형조항이 무려 33개가 되었습니다. 웬만한 건 다 사형입니다. 예를 들어서 남한의 국가보안법상의 고무찬양 정도의 행위에 대해서 북한형법으로는 사형이 가능하였습니다. 그런 식으로 적용이 되다가 1987년에 33개의 사형조항을 5개로 대폭 줄였습니다. 그때 우리사회 일부에서 1987년 형법이 실제 형법이 아니라 선전용일 것이라는 문제제기가 있었습니다. 그로부터 17~8년이 지난 지금의 변화된 모습에서 형법을 보면, 그야말로 상전벽해라고 할 정도였습니다.

제가 2001년에 평양을 방문할 기회가 있었는데, 그곳에서 만난 북한변호사에게 북한법전을 좀 보자고 하니깐 안 보여주더군요. 그러면서 하는 말이 남한법전을 하나 주면 생각해 보겠다고 했는데 남한법전을 주면 국가보안법상에 문제가 될 수 있습니다. 그만큼 북한은 그동안 법 자체를 공표하지 않았는데 2004년에 북한에서 형법, 형사소송법을 포함해서 112개의 법을 대중용 법전으로 크게 만들어서 전 인민에게 공개하면서 앞으로 법을 잘 지키겠다고 취지문을 썼습니다. 그것은 굉장히 변화된 모습입니다. 그런 모습을 우리가 본다면 북한의 실태를 파악하는 데 있어서 자꾸 과거만 가지고 집착하는 것은 당연히 극복해야 하겠다고 변화되는 것을 끊임없이 보면서 같이 판단해야겠다고 생각합니다.

사회자 : 이제 제 2회의는 마무리를 짓겠습니다. 여러분들께서 모두 진지하게 경청해 주셔서 감사합니다. 또 긴 시간을 드리지 못했지만 발표자와 토론자들께서 시간을 아껴 가면서 하시고 싶은 말씀을 잘 전달해 주셨습니다.

■ 전체 토론

전체 토론

사 회 : 김영수 (서강대 정치외교학과 교수)

사회자 : 제 1회의와 제 2회의에서 논의된 이야기를 간단히 요약해 드리겠습니다. 오늘의 주제는 ‘햇볕정책을 넘어 평화로 통일로’였습니다. 우리가 앞으로 반드시 실천해야만 하는 당면과제입니다. 그리고 부제는 자료집에 있듯이 ‘우리민족의 화해와 통일시대를 향한 법제를 말한다.’였습니다. 따라서 그냥 추상적인 얘기만 하고 끝내는 것이 아니라 법을 다루는 변호사들이 나오셔서 민족, 화해, 통일을 위해서 무엇이 필요한가에 대해서 생각해 보고 구체적으로 법제를 만들어 보려고 했습니다. 그리고 그동안 의정활동을 하셨던 분들, 또 국가에서 중책을 맡으셨던 분들이 그간의 경험을 통해서 이것이 과연 가능한가, 또 앞으로 무엇이 더 필요한가에 대해서 보완말씀을 해 주셨습니다. 사실상 오늘 논의된 이야기들은 아주 중요한 이야기들이었고 한 세미나에서 하나 정도를 다룰까 말까 한 내용들을 한 바구니에 담았습니다. 발표시간도 적고 토론시간도 적어서 과연 가능할까 걱정을 많이 했습니다. 그렇지만 참여해 주신 모든 분들이 취지를 정확히 이해해 주시고 앞으로 우리가 무엇을 해야 할 것인가 하는 미래지향적인 생각을 해 주셨기 때문에 지금 이 시간까지 올 수 있었습니다.

다.

제 1회의에서는 “그래, 만들자. 만들고 노력하면 되지 않느냐!”하는 의견과 “아니다. 만들기 전에 먼저 만들기를 위한 분위기를 만들어서 서로 신뢰가 조성되고 난 다음에 만들고 그것으로 끝내자.”라는 성문법적 접근, 또 그 반대인 불문법적 접근 등 여러 가지 말씀이 있었습니다.

또 제 2회의에서는 “인도적 지원을 하고 인권법제 내부를 알기 위해서는 북한실태에 대해서 좀 더 정확히 파악하는 것이 옳다. 그리고 그것이 선행되면 다른 의견들이 서로 좁혀질 수 있지 않겠느냐?”하는 의견도 내 주셨습니다. 아까 정형근 의원께서 말씀하신 내용에 대해서 “충격, 쇼킹”이라고 하셨는데, 그만큼 서로 논의를 하고 진지하게 토론을 하다 보면 서로 공감대도 찾을 수 있고, 또 무엇을 서로 다르게 생각하고 있는가도 알 수 있을 것 같습니다.

전체토론에 들어가기 전에 전체를 지켜보아 주셨고 제 1회의에 참가하셨던 김형기 전 차관께 제 2회의를 보셨던 소감을 여쭙보겠습니다. 김형기 전 차관께서 오랫동안 자리를 지켜주셨기 때문에 사전에 말씀도 드리 지 않고 소감을 부탁드리게 되었습니다. 소감을 들은 후 계속 올라오고 있는 질문지에 대해서 제가 요약해서 나누어 드리겠습니다. 먼저 김형기 차관께 부탁드립니다.

김형기 : 감사합니다. 오늘 발표자들께서 소감을 말씀해 주셔야 하는데 제가 대신 하게 되었습니다. 제 1회의에서는 다 아시겠지만 “어떤 단계를 거쳐서 통일로 가는 것이 옳겠느냐? 연방제와 연합을 접목시킬 방안은 없겠느냐?” 하는 문제를 가지고 논의했습니다. 과거 1980년대 고려민주연방 공화국 창립방안의 연방제라는 내용은 이미 허물어졌고, 북한이 수세적,

방어적 입장에서 그 내용, 알맹이는 바꾸고 이름만 남겨진 연방제라면 우리가 진지하게 생각해 볼 수 있겠습니다. 실질적인 남북연합방안이면서 이름만 빌린다면 그것은 얼마든지 우리가 접근해 갈 수 있다는 분위기였다고 말씀드릴 수 있겠습니다.

두 번째 과제는 북한의 흡수통일에 대한 우려와 북한이 현재의 어려운 처지에서 가질 수 있는 여러 가지 불안감을 해소해 주는 차원에서, 더 나아가서는 우리가 통일과정을 바르게 밟아나가기 위한 기본바탕으로서 진지하게 과거사를 정리하고 화해의 굳건한 토대를 만들기 위한 방식으로 화해선언이 먼저 나와도 괜찮을 것이고, 그것이 아니어도 남북이 적대적인 명령을 정비해나가는 노력이 필요하지 않겠느냐는 의견이 제대로 모아진 것 같습니다. 저는 오늘 제 1회의에 참여하면서 대단히 고무적이었고 이렇게 정치적 논리와 관계없이 의견을 모아나가는 과정자체가 통일을 하나씩 앞당기는 중요한 밑거름이 되지 않겠는가 하고 생각해 보았습니다. 이게 저의 감회입니다.

그리고 북한의 현재 모습에 대해 정확한 이해가 있으면 좋겠다는 말씀이 토론과정에 있었습니다만, 사실 DMZ에 배라를 뿌리고 확성기 방송을 하는 선전선동이 북한의 전유물로서 북한이 대단히 중요시하며 전문적으로 이용해 왔지만, 현실은 어느덧 변해서 이런 것들이 북한의 전유물이 아니라 오히려 그런 방법이 마이너스 효과를 얻고 있다고 판단하기 시작했다는 겁니다.

북한이 우리 쪽을 보고 “야, 우리 오늘 돼지고기 먹었다!”라고 소리치는 것은 아무 의미가 없어진 상태가 되었습니다. 이것이 현실입니다. 현실은 힘이 바탕이 되는 겁니다. 그래서 아무 쓸데없고 무의미하기 때문에 그들의 필요에 의해서 하나씩 없어진 겁니다. 또 주체농법이라는 것도 그

렇습니다. 김일성 주석이 주체농법을 하라는 지시가 있었기 때문에 지금도 하고 있습니다만, 주체농법이란 예를 들면 옥수수를 촘촘하게 심어 곡식을 많이 거두는 방식입니다. 그러나 촘촘하게 심는다고 곡식이 많이 얻어지는 것은 아닙니다. 정확하게 잘 배분해서 심는 것보다 훨씬 덜 나오게 되어 있습니다. 그런데 주체농법이라는 이름 때문에 이것을 그만두지는 못합니다. 주체농법이라고 아직도 합니다. 그런데 그 내용, 알맹이를 바꾸어버리는 겁니다. 사실 그때 말씀하신 주체농법의 내용은 이런 것이었다고 하면서 알맹이를 바꾸는 겁니다. 그래서 우리는 남아있는 껍데기, 그 형식화된 북한의 구호나 논리를 따라가기보다는 현실을 정확하게 체크하는 것이 중요합니다.

전(全) 한반도의 공산화는 그들의 당 강령에 아직도 남아 있습니다. 그건 아마 북한체제가 어떤 중국을 맞을 때까지도 깃발로서 남아 있을 겁니다. ‘소리 없는 아우성’이란 시구가 있듯이 그 소리 없는 아우성으로서 남아 있을 겁니다. 왜냐하면 남한은 식민지이고 그것을 해방시켜야 한다는 체제논리가 있기 때문에 실현 불가능이지만 구호는 그냥 그대로 껍데기 구호로 남을 겁니다. 우리가 정확하게 이런 것을 판단하고 노력해 나간다면 좋은 성과를 거둘 수 있지 않겠는가 하고 생각해 보았습니다.

질문 1 : 정형근 의원께서 우리사회의 소외계층에 대한 지원을 우선시하는 국민들의 비판이 있지만 북한에 대한 인도적 지원이 중요하다고 하셨는데 국민여론의 동의를 얻을 수 있는 방법은 무엇인지, 그리고 정책입안은 어떻게 해나가야 하는지 듣고 싶습니다.

정형근 : 아까도 말씀드린 대로 우리사회의 가장 큰 문제가 사회의 양극화입니다. 기초생활자가 약 133만 명인데, 2006년에는 13만 명 정도 더

늘어서 144만 명을 기초생활자로 보호를 할 예정입니다. 여기에 차상위계층이라 해서 한 달에 120만 원 정도 수입이 있는 계층으로, 기초생활자보다 20% 정도 수입이 많은 사람들까지 합치면 350만 명이 되어, 빈곤자로 규정된 사람이 712만 명 정도 됩니다. 우리사회에서 느끼는 빈곤의 수준은 대단히 심각하다고 생각합니다. 북한의 굶어죽는 인민과 비교해 보고, 과거 우리가 살 때와 상대적으로 비교해 볼 때 느낄 수 있는 빈곤의 강도는 대단히 큼니다.

이런 상황에서 두 가지 문제가 해결되어야 합니다. 첫 번째는, 북한의 정말 굶주리는 인민에게 투명하게 분배되는지 알 수 없는데 우리가 돈을 북한에게 그냥 갖다 주고 퍼주어서 되겠느냐 하는 것입니다. 두 번째로, 우리국민 중에도 못사는 사람들이 많고 재원은 없어서 어려운데 북한에 이렇게 많은 돈을 갖다 주느냐? 하는 비판입니다. 이 문제를 해결하기 위해서 우리가 북한에 인도적 지원을 해야 하는 이유와 북한인민의 참상을 널리 알리고 동의를 구해야 합니다. 우리국민들이 굉장히 동정적이고 감성적입니다. 또 가난하고 어려운 사람을 도와주려고 하는 사회 복지사나 자발적인 봉사자들 보면 부자들보다 가난한 사람들이 더 많습니다. 어려운 사람들일수록 함께 나누려는 정신을 더 많이 가지고 있기 때문에 그렇게 동의를 구하고 그러한 필요성을 역설하면 북한에 지원하는 것에 국민적 공감과 동의를 충분히 구할 수 있다고 봅니다.

질문 2 : 실질적인 형태를 보면 북한은 법치국가가 아니고 김정일 한 사람에게 의해서 움직입니다. 북한의 형법은 명목상의 형법일 확률이 높습니다. 따라서 형법, 형사소송법 이런 것도 실효성이 높지 않다고 보는데 결국 인권규정을 수용해서 형법, 형사소송법을 준수하라고 하는 것이 북

한 체제의 현실을 외면한 것으로 보입니다. 우리가 오늘 이렇게 얘기하지만 북한이 현실적으로 받아들일 수 있을까요?

예전에는 법이 실제법과 내부에서 적용하는 법이 따로 있었고, 요즘에는 내부에서 적용하는 법과 외부에 공개되는 법이 하나로 나와 있다고 합니다. 그런데 해석은 옛날식으로 하든 현실적으로 하든, 두 가지로 하기 때문에 법이 두 개인 것 같다는 이야기도 나오고 있습니다. 이 점에 대해서 간단히 보완을 해주십시오.

김동균 : 지금 법치주의가 실현되지 않고 있는 북한사회가 형법이나 형사소송법을 장식용으로 갖고 있는데 그것을 무시하고 제가 발표한 방식으로 접근하는 것은 현실을 모르는 이야기가 아닌가 하는 말씀이신 것 같은데 북한이 변하지 않았다는 전제 하에서 그 말씀은 맞습니다. 과거의 북한이라면 법보다는 당의 정책이나 수령의 지시, 교시가 앞섰을 것입니다. 그런데 간단히 예를 들어서 2002년 7월 발표된 경제관리개선조치를 보면 시장경제적 요소를 굉장히 많이 도입했습니다. 그런데 과거의 모습을 보면 북한은 사회주의 국가입니다. 사회주의라면 시장경제를 도입해서는 안 되는데 개인의 소유권도 확대하고 개인의 영리도 일정범위 내에서 허가해주고, 살림집 같은 경우 상속까지도 인정을 해주는 정도로 변화하고 있습니다. 그 변화하는 모습을 우리가 인정하는 것이 필요합니다. 제가 발표문에도 썼지만 북한은 법치주의 사회라고 단정하는 것이 아니라 법치주의로 나가려고 방향을 잡고 있습니다. 그 반증으로 들 수 있는 것이 북한정부 수립 이래 60년 동안 한 번도 인민들에게 법전이라는 것을 밝히지 않았는데 작년에 비로소 122개의 법규를 수록한 법전을 주민들에게 공포하고 주민들에게 지키라고 했다는 것입니다. 이런 점이 바로 북한이 법치주의로

나가고 있다고 추측할 수 있게 합니다. 따라서 이런 접근은 의미가 있다고 생각합니다.

질문 3 : 동북아 상생철도건설 등을 우리가 주도해서 북한이 혜택을 받고 또 북한이 여러 가지 이익을 낼 수 있도록 해야 하지 않습니까?

김영수 : 한국, 일본, 중국, 러시아를 연계하는 철도도 만들어야 한다는 의견입니다. 아마 오늘 세미나 주제와 연결에서 듣다 보니 이런 생각도 나신 것 같습니다. 많이 노력하고 있습니다. 이 질문에 대해 제가 대신 답변을 하면 여러 가지 안도 있고 러시아로 연결할까? 중국으로 연결할까? 몽골로 연결할까? 얘기도 많이 나오지만 비용이 많이 들고, 서로 하겠다는 이해관계가 일치될 때까지는 시간이 좀 걸릴 것 같습니다. 한 번에 다 연결하는 것보다 중간 중간 끊어진 곳을 잇는 작업, 남북이 이어지면 현실로 다가오지 않을까하는 생각을 해봅니다.

경의선, 경원선도 잇기가 상당히 어려운 상황이고 이어졌더라도 달리지 못하는 이 현실이 남북의 현실이라고 말씀드리겠습니다.

정청래 : 저도 오늘 와서 모르는 것을 많이 배우고 갑니다. 의정활동하는 데 도움이 될 것 같습니다. 저는 간단하게 말씀드리고 싶습니다.

한때 북한 붕괴론 내지는 북한 흡수통일론을 주장한 바가 있습니다. 그러나 그것은 굉장히 무식한 정책이었습니다. 북한이 갑자기 붕괴돼서 남쪽으로 북한주민들이 내려온다면 남쪽경제는 그것을 감당할 능력이 없습니다. 그것이야말로 굉장히 말도 안 되는 통일정책이었습니다. 북한이 붕괴되지 않도록 오히려 도와줘야 한다고 생각합니다.

60년 동안 우리는 서로 나쁜 점만 보면서 욕하고 싸워왔습니다. 그렇게 해서 절대 합칠 수 없습니다. 서로 좋은 점은 계속 발굴해서 고무 찬양해야 합니다. 그리고 어려운 것은 인도적 차원에서 동포애적 차원에서 끊임없이 사랑의 퍼주기를 해야 합니다. 그 부분에 대해서 ‘묻지마, 퍼주기식’이라는 비난공세, 그리고 분열적인 의견은 자제해야 합니다. 왜냐하면 싫든 좋든 북한은 우리의 반쪽이고 북쪽이 따로 북유럽으로 이사 가서 살 수 없기 때문에 북에 안 좋은 것은 남에도 안 좋습니다. 그래서 남북화해와 단결차원에서 모든 문제가 방향이 잡혀야 한다고 생각합니다.

사회자 : 법륜 스님께 마지막 말씀 부탁드립니다.

법륜 : 가지지 않고 오랜 동안 이렇게 진지하게 경청해 주시고 질문해 주신 대중 여러분께 감사드립니다. 바쁘신 중에도 몇 달간 열심히 준비를 하셔서 이렇게 자리를 마련해 주신 발표자, 진행자들에게도 감사드립니다. 그리고 지금 국회가 열리고 있어서 춘각을 다투는 시기에 시간을 내어 토론을 해주신 여·야 국회의원 및 정치인들에게도 진심으로 감사의 말씀을 드립니다. 오늘의 심포지엄은 이렇게만 해야 한다고 주장하는 것이 아니고 ‘이렇게도 한 번 해볼 수 있지 않겠느냐?’ 하는 문제제기의 자리라고 할 수 있습니다.

이렇게 해서 우리내부의 간격을 조금씩 좁혀 나갈 수 있다면 앞으로 국내정치에 어떤 변화가 오든, 여·야의 정권이 바뀌든, 진보·보수 사이의 권력의 배치가 달라지든 적어도 민족문제에 있어서는 큰 줄기가 변화없이 지속적으로 갈 수 있지 않겠습니까? 국방과 외교, 통일문제는 국내정치의 영향을 받지 않을 수 없지만 가능한 적게 받으며 갈 수 있을 때 우리민족

의 장래에 정말 큰 도움이 되지 않겠는가 하는 생각을 가지고 있습니다.

주변정세가 빠른 속도로 바뀌고 있습니다. 미국의 정책도 확고부동하게 정해진 것도 아니고 입장은 있지만 유동적입니다. 북한도 과거에는 확실했지만 지금은 그 기본은 서있지만 상당히 유동적입니다. 중국은 한반도의 문제에 대해서 개입해 오고 있지만 아직 확실하게 개입한 것은 아닙니다. 이렇게 주변정세가 유동적이기 때문에 우리가 국내 여론의 합의점을 찾는다면 통일문제나 민족의 진로 문제에 우리가 조금 더 자주적이고 주인 된 입장에서 주변의 도움을 얻으면서 풀어나갈 수 있지 않겠는가 생각합니다.

고구려 멸망 이후 1300여 년 동안 우리의 운명이 우리에게 의해서 결정되지 못하고 거의 주변국의 힘에 의해서 진행되어 온 과거사를 조금은 청산하는 길로 갈 수 있는, 역사적으로 보면, 큰 분기점에서 있지 않나가 생각합니다. 조금 마음의 문을 열고 서로 손잡는다면 각자의 다름이 차별이나 틀림이 아닌 조화를 이루어서 풍요로움으로 될 수 있는 길을 찾을 수 있고, 좀 더 나은 길로 갈 수 있지 않을까 생각합니다.

이런 측면에서 보수라고 생각하시는 분들은 대북정책 또는 통일정책에 있어서 약간 전향적으로 정책을 바꾸어 줬으면 좋겠고, 진보라고 생각하시는 분들은 현재 자신의 정책을 추진하는데 다른 사람의 의견을 수용해 내는 포용력을 가져주신다면 우리가 지금보다는 나은 방향으로 갈 수 있지 않겠는가 하는 바람을 가지고 이런 자리를 마련했습니다.

오늘 첫 출발입니다. 많은 부족함이 있지만 이런 자리를 여러분들과 함께 마련해 갈 예정이니 많은 도움과 지원바랍니다. 장시간 이렇게 참여해 주셔서 진심으로 감사드립니다.

평화재단 소개

평화재단은

이런 평화를 이루고자 합니다

평화재단은

여러 가지 꽃들이 모여 하나의 화단을 이루듯이
각자의 다양한 개성이 모여 조화와 균형을 이루게 하여
시기와 질투를 뛰어넘어 사랑을
대립과 경쟁을 뛰어넘어 화합을
투쟁과 전쟁을 뛰어넘어 평화를 이루는
새로운 문명을 창조하고자 합니다.

평화재단은

서로 다름을 인정하고 이해함으로써
서로 다름이 차별과 갈등의 원인이 되지 않고
서로 다름이 다양성의 풍요로움이 되어
이 땅에 평화의 꽃을 피우고자 합니다.

평화재단은

한반도의 평화와 통일을 주요 목표로 활동하고자 합니다.

한반도는 일제 강점으로 식민지배의 고통을 겪었고

해방 직후 강대국에 의해 남북으로 분단되었습니다.
또한 동서냉전의 희생양이 되어 전쟁을 치르면서
수백만 명이 목숨을 잃었고
반세기가 넘도록 서로 적대관계 속에 체제경쟁을 하면서
많은 분쟁과 갈등을 겪어왔습니다.
평화재단은 이러한 아픔과 고통을 해소하고
남과 북 사이의 평화정착과 통일을 주요 목표로 활동하고자 합니다.

첫 번째, 북핵문제로 고조된 한반도의 위기를 극복하고
정전협정 이후 계속되어온 불안정한 휴전체제를 전환시켜
한반도에 전쟁없는 항구적 평화체제를 구축하고자 합니다.

두 번째, 남북이 서로 체제를 인정하고 이해하며
지난 시기의 적대관계 속에 생긴 상처를 씻고
교류 협력을 통하여 공동의 이익을 추구함으로써
분단을 극복하고 통일로 나아가는 데 기여하고자 합니다.

세 번째, 한반도의 평화와 통일이 동북아시아 주변국의
이해를 해치지 않고 도움이 되도록 함으로써
동북아의 평화와 공동번영에 기여하고자 합니다.

그리고 평화재단은 민간재단으로서
특정 사상이나 이념, 정파에 치우치지 않고 국민적 합의를 모아
이 땅에 전쟁과 구조적 폭력을 종식시켜
평화의 세상을 구현하는 데 기여하고자 합니다.

평화재단은 2004년 10월 25일 출범하였고, 평화와 통일에 관한 연구 및 활동가 육성을 위한 교육 사업을 펼치고자 합니다.

1. 정책연구사업

- ① (평화) 한반도의 항구적 평화를 위한 연구
- ② (통일) 남북한의 통일 미래를 대비한 통일방안 연구
- ③ (인권) 북한 인권문제의 해결을 위한 연구
- ④ (한민족 네트워크) 700만 재외동포를 포함한 한민족공동체 네트워크 연구
- ⑤ (동북아 평화) 동북아의 평화와 번영을 위한 다자간 협력체제에 관한 연구
- ⑥ (갈등·분쟁) 세계 분쟁지역의 갈등과 그 해결에 관한 연구
- ⑦ 위의 활동을 위한 심포지엄, 워크숍, 세미나, 국제회의 및 도서 발간

2. 교육, 훈련사업

- ① (대중교육) 통일 의식을 높이기 위한 시민교육
- ② (교육훈련) 통일 미래를 위한 활동가 교육훈련
- ③ (월례강연회) 사회적 쟁점에 대한 관련 인사 초청강연회

3. 포럼과 토론회

- ① (전문가 네트워크 포럼) 통일관련 전문가들 간의 네트워크 포럼
- ② (단체 간 네트워크 포럼) 사회단체 간 통일의 비전을 공유하는 활동교류 협력 포럼
- ③ (월례 토론회) 관련 쟁점에 대한 정책개발을 위한 전문가 토론회

4. 도서, 잡지 및 웹진 발행

- ① 계간지 발행
- ② 인터넷 웹진 발행

| 평화재단이 걸어온 길 |

- 1998 평화재단 설립을 위한 제1발의모임
- 2001 평화재단 설립을 위한 제2발의모임
- 2002 평화재단 설립을 위한 제3발의모임
- 2003. 1.~8. 평화재단 설립을 위한 제4발의모임 10여회 진행
 - 9. 평화재단 설립을 위한 제5발의모임 및 사무실 마련
- 2004. 1. 실무진 구성(2명) 및 내부 세미나 8회 진행
 - 8~10 재단 창립 준비위원회 구성
 - 사무총장 임명(정안숙) 및 법인 준비
 - 10. 25 평화재단(가칭) 창립 발기인 대회(40명)
 - 창립 이사회 (9명)
- 2004. 11. 29 통일부 재단법인 설립 인가
 - 12. 21 임원진 모임(법인 인가 축하 및 2005년 사업계획 수립 건)
- 2005. 4~ 9. 평화·통일문제에 대한 국민화합을 위해
 - 진보·보수, 여·야 등 각계 인사 만남(100여명)
 - 한반도 평화를 위해 미국 워싱턴 방문,
 - 정부 및 의회 관계자 등 만남 2회(6월, 8월 각 20여명)
 - 북한 입장 청취를 위해 중국 방문 7회

상근 실무진 확충(총 9명) 및 사무실 확장

7~ 창립1주년 기념 심포지엄 준비를 위한 연구팀 정기 모임
(매월 2회 이상)

9. 통일강좌 3회(130여명 참가)

9.~11. 한반도 평화와 통일 관련 단행본 제작 준비

대학생, 일반인 대상 통일교육영상물 제작(5회분)

10. 7 제1차 평화재단 임시 이사회(임원 추천, 1주년기념행사 건)

11. 15 평화재단 창립 1주년 기념식 및 기념 심포지엄 개최

12. 말 평화재단 홈페이지 개설

| 함께 하는 사람들 |

고문 **강원용** (평화포럼 이사장)

서영훈 (신사회공동선운동연합 상임대표)

오 현 (백담사 회주)

지도위원 **오재식** (성공회대 초빙교수)

김명혁 (한국복음주의협의회 회장)

백낙청 (재단법인 시민방송 이사장)

문규현 (천주교 정의구현전국사제단 대표)

윤여준 (전 여의도연구소 소장)

박세일 (서울대 국제대학원 교수)

도 법 (생명평화회탁발순례단 단장)

스티브 린튼 (유진벨 재단 이사장)

김형기 (경남대 북한대학원대학교 교수)

- 이사 **김흥신** (소설가)
 윤명철 (동국대 교양교육원 교수)
 길정우 (중앙일보 전략기획담당 이사)
 김영수 (서강대 정치외교학과 교수)
 권영경 (통일교육원 교수)
 조성렬 (국제문제조사연구소 국제관계연구센터장)
- 이사장 **법 루** (정토회 지도법사)
- 감사 **김기진** (전 천안공원묘원 전무)
 김동균 (법무법인 다산 변호사)
- 사무총장 **정안숙** (재단법인 평화재단)

■제 1회의 발표문 2

남북화해시대의 법제 개선방향

I. 서론

II. 남북화해선언과 법제개선의 필요성

1. 한국전쟁 등 남북 간 과거사 미정리
2. 각국의 과거사 청산방식
 - 가. 사법적 청산방식
 - 나. 진상규명과 사면
 - 다. 침묵과 망각
3. 남북화해의 기대효과

III. 남북화해선언의 방향과 내용

1. 기본방향
 - 가. 미래 지향적 화해
 - 나. 국민적 합의에 기초한 화해
 - 다. 상호주의 정신에 입각한 화해

2. 남북화해선언의 내용

가. 적용범위

나. 구체적 내용

(1) 한국전쟁, 그리고 체제경쟁 과정에서의 불법행위에 대한 면책

(2) 국군포로, 납북자, 출소장기수 문제의 조속한 해결

(가) 국군포로, 납북자 문제

(나) 출소장기수 문제

(3) 적대적 법령 등의 개폐

다. 남북화해선언문 초안

라. 남북화해선언문의 법적 효과부여

IV 남북화해를 위한 법령 등 개폐

1. 서론

2. 남한의 법령

가. 헌법상의 영토조항

나. 국가보안법

3. 북한의 법령

가. 조선로동당 규약 전문

나. 북한헌법의 반국가 및 반민족 범죄 관련 조항

V. 결론

■제 2회의 발표문 1

북한주민의 생존권과 대북인도적 지원법

I. 들어가며

II. 북한주민의 생존권

1. 생존권의 일반적 의미
2. 북한주민의 생존권
 - 가. 만성적인 식량부족
 - (1) 만성적인 식량부족과 통계
 - (2) ‘자력갱생’하는 사람들
 - 나. 열악한 의료현실

III. 대북인도적 지원의 현황

1. 대북지원의 현황
2. 대북지원에서의 보완점

IV. 대북인도적 지원에 대한 법제개선 방향

1. 대북인도적 지원법 제정의 배경과 주요 내용
 - 가. 배경
 - 나. 인도적 지원법의 내용
2. 인도적 지원의 세부내용에 대한 검토
 - 가. 한시적 시한의 설정
 - 나. 지원분야
 - 다. 재정산출근거

- (1) 식량지원
- (2) 비료
- (3) 의약품
- (4) 인도적 지원비용
- (5) 지원방식
- (6) 독일의 경험

라. 재원마련

- (1) 공적개발원조 (ODA)
- (2) 정부 예산의 1%

3. 대북인도적 지원을 위한 필요조건

- 가. 북한의 실제 생산량에 기반을 둔 필요 수요량에 대한 파악
- 나. 수혜자에 대한 적절한 분배방식
- 다. 사회적 취약계층에 대한 우선적 배분
- 라. 국민적 합의와 남한정부의 예산수준을 고려

4. 대북인도적 지원법의 미래

- 가. 개발지원 (개발협력)
- 나. 북한과의 협력사안

V. 북한주민에 대한 인도적 지원을 위한 특별법 (안)

■ 제 2회의 발표문 2

북한의 인권법제 현황과 개선 방향

I. 들어가는 말

1. 북한 인권문제의 국내외 동향
2. 북한의 인권법제를 기준으로 한 인권개선 요구의 의미

II. 북한의 인권현실과 인권법제의 현황

1. 북한의 인권현실
 - 가. 식량난으로 인한 생존권의 침해
 - 나. 경제적·사회적 권리의 침해
 - 다. 시민적·정치적 권리의 침해
 - 라. 탈북자 송환 시 처벌문제
2. 북한의 인권법제의 현황
 - 가. 북한 헌법상의 인권규정
 - 나. 북한헌법의 개선
 - 다. 북한 형사소송법의 개선
 - 라. 북한의 기타 인권관련법규

Ⅲ. 북한의 인권법제를 기준으로 본 인권개선의 방향

1. 북한인권개선의 기본 방향
2. 북한의 인권법제를 기준으로 본 인권개선의 방향

가. 북한인권법규의 현실적 실천요구

- 인권법규에는 보장되어 있으나 현실에서는 제대로 지켜지지 않는 경우
 - (1) 헌법상 인권규정의 실천
 - (2) 형법상 인권규정의 실천
 - (3) 형사소송법상 인권규정의 실천

나. 북한인권법규의 개정요구

- 인권법규 자체에 여전히 인권침해 소지가 있는 경우
 - (1) 헌법상 종교의 자유규정의 개정
 - (2) 형법상 인권관련 규정의 개정
 - (3) 형사소송법 등의 공개처형 관련 등 규정의 개정

다. 북한인권법규 안으로의 편입요구

- 관리소 등 인권법규 밖의 인권침해의 경우

Ⅳ. 맺는 말