

남북합의서 규범력 재고 방안

최은석

남북합의서 규범력 재고 방안

최 은 석

(통일부 통일교육원 교수)

본고에 실린 내용은 필자의 개인적인 견해이며, 소속기관의 공식 입장을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

Contents

I	서언		1
II	남북관계의 발전과 합의서의 법적 성격	<ol style="list-style-type: none"> 1. 남북교류의 근간: 남북기본합의서 5 2. 남북교류의 단초: 「6·15 남북공동선언」 8 3. 남북합의서의 주요 현황과 법적 성격 10 4. 남북대화 16 5. 남북관계 발전을 위한 국내의 법·제도적 기반 조성 17 	
III	2000년 「6·15 남북공동선언」 이후 남북 간 주요 합의서 처리	<ol style="list-style-type: none"> 1. 후속조치에 대한 국회 동의 사례 21 2. 정상선언에 대한 후속조치: 「10·4 공동선언」 22 3. 국회 비준된 남북경협 4대 합의서 등 13개 합의서 22 4. 국회 비준 외 남북합의서 25 5. 유엔 '2007년 「10·4 공동선언」 지지' 결의 만장일치 채택 27 	
IV	남북합의서 규범력 재고 방안(1): 국회 동의 요소	<ol style="list-style-type: none"> 1. 조약성을 인정해 국회 동의 받는 방안 29 2. 「10·4 공동선언」 합의문에 대한 국회 동의 29 3. 중대한 재정적 부담의 여부 32 	
V	남북합의서 규범력 재고 방안(2): 국민적 합의 및 참여	<ol style="list-style-type: none"> 1. '한반도 신(新)경제지도' 구상에 대한 국민적 합의 33 2. 해외동포 네트워크 강화 및 활용 35 3. 국민적 합의 형성과 노력 35 	
VI	결어		37

I. 서언

- 남과 북은 1971년 인도적 문제로 처음 대화를 갖기 시작하여 1972년에는 처음 정치적 문제로 회담을 가지게 되었고, 1980년 대 말까지 군사·경제 분야를 제외하고는 간헐적인 접촉과 대화를 가졌다. 1990년 대 초 탈냉전을 거치면서 남과 북은 유엔(UN)에 동시 가입한 후 남북대화가 폭발적으로 진행되었고, 급기야 2000년 초 들어서서 경제 회담이 주를 이루면서 동시에 개성공단 사업과 금강산 관광을 위해 유엔사령부가 관리하는 접경지역을 통과해야 하는 이유로 자연히 군사회담도 더불어 진행되었다.
- 남과 북은 분단 이후 지금까지 모두 643회의 분야별 남북회담을 가졌으며, 이 회담을 통해 무려 239건에 달하는 남북합의서에 각 측 회담의 최종 의사결정권자가 서명·체결한 바 있다.¹⁾ 회담과 합의서 체결 횟수를 보면, 남과 북이 만나는 회담 횟수마다 평균 38% 수준의 합의서를 체결해 온 것으로 파악된다. 이러한 합의서를 체결한 남과 북은 왜 상호 관계를 개선하지 못하고 또한 발전적인 관계를 유지하지 못하는가 하는 아주 기초적인 의문을 남긴다. 우리가 통상 말하는 남북합의서 용어에 대해 「남북관계발전에 관한 법률」(이하 '남북관계발전법')에서는 “정부와 북한 당국 간에 문서의 형식으로 체결된 모든 합의를 말한다”(제4조 제3항)고 정의하고 있다.²⁾
- 이렇게 남북관계가 상호 발전적인 관계를 이어가지 못한 데에는 여러 가지 원인이 있겠으나³⁾ 남북합의서의 법적 성격과 효력에 대해 어떻게 볼 것인가에 따라 법적 지위도 달라져 정권 교체, 혹은 안보 위기에 직면했을 때 그 합의 내용이

1) 그동안 남과 북이 만나 회담한 숫자와 합의하여 체결된 합의문 건수를 말하며, 1971년 처음으로 인도적 지원 관련해 회담이 개최되어 그 해에만 무려 18차례 회담을 가졌다. 남북회담 개최 횟수에 대한 것은 본고 II장 이하 <표 1> 연도별·분야별 남북회담 개최 횟수(2017.10월 현)를 참조 바람.

2) 이 법률은 2005년 12월 29일 처음 제정되었고, 2014년 5월 20일 일부 1차 개정되어 현재에 이르고 있다. 2014년 개정이유는 현행 남북관계발전법은 남북관계발전기본계획에 대해 국무회의 심의사항으로 규정하지 않아 논란이 되고 있는 바, 이에 현행 남북관계발전법의 남북관계발전기본계획을 국무회의 심의사항으로 규정하여 현행법의 해석을 둘러싼 논란을 해소하고, 보다 투명하고 체계적인 남북관계발전기본계획이 수립될 수 있도록 하려는 것이었다.

3) 북한의 6차례 핵실험과 장거리 미사일 도발로 인해 남북 간 합의한 내용을 성실히 이행해 나가는 데에는 근본적인 한계를 갖게 되었다. 상호 합의한 내용에 대해서는 신뢰를 갖고 합의한 약속을 지켜 나가는 것이 중요한 데 이러한 기본적인 남북 간의 신뢰를 지속시키지 못한 점도 없지 않다.

일부 또는 전부가 훼손되는 것을 많이 보아 왔다. 기존의 체결한 남북 간의 합의서가 적어도 법률적 효력을 부여 받고 국민의 일치된 합의가 전제된다면 상호 이행을 지체하거나 완전히 파괴하는 행위까지 진행되지 않았을 것으로 생각된다.

- 남북합의서는 남북관계를 유지하면서 상호 간의 정책적 목표와 실행 의지를 함께 다지고 나아가 합의서가 담고 있는 목적이 달성될 때까지 남과 북은 그 합의서 정신에 따라 상호 성실히 수행하는 것을 전제로 서명·합의한다. 남북관계는 남북간 협상의 결과물이라 할 수 있는 남북간 합의서 이행·실천에 의해 진전되어 왔다. 그러나 2010년 5월 24일 서해상에서 우리 군의 피해로 ‘천안함 사태 관련 대북조치 발표문’(이후 5·24 조치)이 공표되고 난 후 이후 남북관계는 서로 한 치도 양보 없는 대결구도로 치닫게 되었고 남북 간 합의서 이행 또한 제 기능을 하지 못하고 정지됐다.
- 본고에서는 당사자가 합의를 보았음에도 불구하고 합의서를 이행하지 않거나 다른 목적으로 이용할 경우 이에 대한 법적 조치의 한계를 경험하게 되고 이런 경험을 통해 다음 합의서에서는 더 촘촘한 세부이행 합의서를 서로 내놓게 된다. 따라서 자연스럽게 합의서에 담는 내용이 더 많아지고 디테일해지나 그동안 경험 사례에 의하면 합의서의 내용 보다 합의서를 서로 존중하고 이행하려는 합의 정신이 더 소중함을 늘 깨닫게 된다.
- 국민의 정부와 참여 정부를 뒤이은 이명박 정부는 과거 정부의 대북정책과 달리 북한의 핵폐기가 우선 조건으로 ‘비핵·개방·3000’정책을 채택하였다. 2010년 발생한 천안함사건과 연평도포격사건 이후 이른바 5·24조치 시행으로 남북관계는 진전되지 못하고 답보상태에 머물렀다. 그런데 남과 북은 1991년 12월 13일 처음으로 역사적인 「남북사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서」(이하 ‘남북기본합의서’)를 채택·서명하였다. 이후 북한의 핵실험을 이유로 남북관계가 단절되는 상황의 우려곡절을 겪으면서 남북관계 해법의 인식에 있어 남은 남북기본합의서를 우선시하는 반면 북한은 「6·15 남북공동선언」과 「10·4 공동선언」을 강조함으로써 마치 남북 간의 인식의 차이가 상존하는 것처럼 알려져 있었다.⁴⁾

- 독자적 대북제재를 취한 5·24 조치와 같은 전면적 중단은 관련 합의서의 효력 중지를 초래하는 중대조치가 취해 질 때 이를 집행하고자 하는 경우, 2005년 제정된 남북관계발전법 제23조에서 ‘국회의 체결·비준 동의를 얻은 남북합의서’에 대해 국회 동의를 다시 얻어야 하는지의 문제가 제기된다. 또한 국회 동의 없이 ‘국무회의 심의를 거쳐 공포된’ 남북 간 합의서 경우에도 ‘국무회의 심의’를 거쳐 북한에 통보하도록 규정돼 있다. 이와 관련하여 정부와 국회가 남북관계를 안정적으로 관리하기 위한 법제화 노력도 중요하겠지만, 남북이 어렵게 상호 합의한 소중한 법문건이 사문화 되는 것을 줄이고 성실히 이행할 수 있도록 하는 상호 간 수용할 만한 법적 조치가 필요하다.
- 지금으로부터 25년 전인 1992년 2월 19일, 3년 7개월간의 길고 긴 협의 끝에 남북기본합의서가 발효되었다. 하지만, 화해불가침 교류협력에 방대한 합의에 열광하고 기대했던 그 기억도 이제 역사 속으로 사라지는 것 같다. 남북관계의 출구를 찾지 못하는 오늘날 기본합의서를 재조명해 보고자 한다.
- 이하에서는 중단된 남북관계를 복원하고 이를 발전시켜 나갈 수 있도록 남북 간 합의서의 법적 성격과 지위에 대해 재조명해 보고자 한다. 아울러 남북합의서의 법적 효력 문제로 우리 사회에 한 때 주요 쟁점이 되었던 2000년 「6·15 남북공동선언」 이후 남북 간 주요 합의서에 대해 고찰해 보고자 한다.

4) 박정원·이석범, “남북기본합의서’의 규범적 의미와 그 적용에 관한 일고찰”, 「법학논총」, 제25집 제2호, 국민대 법학연구소, 2012, p. 79.

II. 남북관계의 발전과 합의서의 법적 성격

1. 남북교류의 근간: 남북기본합의서

- 1992년 발효된 남북기본합의서에는 화해와 불가침, 교류협력에 대한 광범위한 남북합의들이 담겨 있다. 먼저 남과 북은 상대방 체제의 인정과 존중 등 화해를 위한 조치에 합의했다(제1장 남북교류협력).⁵⁾ 군사적 불가침을 담보할 세부적인 조항들도 명기됐다(제2장 남북교류협력).⁶⁾ 남북이 이와 함께 다각적인 분야에 교류와 협력을 천명했다(제3장 남북교류협력).⁷⁾ 특히 동시에 채택된 한반도 비핵화 공동선언을 통해 남북은 핵전쟁 위험을 제거하고 평화를 조성하기 위해 핵무기 개발 금지와 사찰에 동의했다.
- 남북기본합의서가 만들어지기까지 3년 7개월간 동안 남과 북은 서로 의사를 합의하는 긴 시간을 가져 탄생한 것이다. 여기에는 남북기본합의서와 한반도 비핵화 공동선언이 상호 연계된 상황 속에서 이것을 이행하는 부속합의서, 또 이것을 추진하는 공동위원회 등 일련의 체계를 다 통틀어서 남북기본합의서라고 할 수 있다. 화해·불가침, 교류협력, 핵에 이르기까지 광범위한 합의, 여기에 더해 합의를 실천하기 위한 기구 설치와 부속합의서까지 채택했던 남과 북이다. 당시 이런 과격적인 합의가 가능했던 이유와 배경은 무엇일까.
- 남북기본합의서가 만들어진 시기는 1980년대 말은 역사의 격동기이다. 전반적인 탈 냉전시대, 특히 사회주의권의 체제전환이 이어져 공산권 국가, 사회주의 국가가 하나 둘 체제전환이 대폭적으로 진행되는 시기이다. 1990년 10월 3일 독일 통일과 1991년 12월 21일 소련연방이 해체되어 공식으로 소멸을 맞게 되었다. 그리고 연이은 사회주의권 붕괴로 당시 전세계는 탈냉전의 시대를 맞이했다. 노태우 정부는 시대의 흐름을 놓치지 않고 중국 등 공산권 25개국과 수교했다.

5) 남북기본합의서 제1장 남북교류협력에서 상대방 체제의 인정 존중, 내부문제 불가침, 비방 중상 중지, 과포 전복행위 금지 등이 명시되었다.

6) 여기에는 상호 군사적 불가침 경계선 명시, 군사공동위원회 구성과 운영, 직통전화 설치, 무력 불사용과 무력 침략 포기 등이 담겼다.

7) 남과 북은 자원공동개발과 물자교류, 자유왕래 및 접촉, 이산가족 서신거래 상봉 재결합, 철도 도로 연결 및 해로 항로개설을 추진하기로 했다.

국제적 고립으로 위기의식이 높아진 북한, 그리고 북방외교를 지향했던 남한이 적극적으로 회담에 나서면서 남북기본합의서가 탄생할 수 있었다.

- 우리로써는 그 당시 노태우 정부에서 이런 시기 제2기 냉전 해체 과정에 적절한 대응이었다고 판단했다. 북방정책을 세우고 남북기본합의서를 체결한 것이다. 극도의 불신과 대결을 지속해 온 남과 북이 방대한 양의 합의를 이뤄내는 것은 쉬운 일이 아니었다.⁸⁾ 그러나 수많은 우여곡절 끝에 합의된 남북기본합의서는 이행단계에 이르지 못했다. 북한 핵 문제로 한미군사훈련을 재개하게 되자 북한이 강력 반발하면서 핵개발을 가속화하여 1994년 1차 북핵 위기를 겪게 되어 남북기본합의서의 이행을 가로막은 것이다. 하지만, 남북기본합의서는 이후 남북관계에 많은 영향을 미쳤다.
- 2000년 남북정상회담 이후에 남북이산가족 상봉과 철도 도로연결, 활발한 경제 교류협력은 남북기본합의서가 있었기에 가능했다고 본다. 남북기본합의서에는 구체적인 사업 프로젝트가 100여 개 이상 존재했는데, 남북관계나 여러 가지 합의서나 제안 또는 화해협력을 위한 내용의 뿌리가 되었다. 결국 남북기본합의서가 있었기에 2000년대 남북관계의 진전이 있었고, 이후 2007년 2차 남북정상 회담을 통해 「10·4 공동선언」을 만들 수 있었다.
- 「10·4 공동선언」에서 합의한 사업의 실현은 간단치 않은 후속조치가 뒷받침되어야만 실현될 수 있다. 세심한 실천기반을 조성하지 않으면 그야말로 선언으로 남아 실망감을 줄 수 있다. 1992년 ‘남북기본합의서’와 2000년 「6·15 남북공동선언」의 이행에 대한 법제도화 부진에 의한 결과는 이번 합의의 실천 과제에 대한 반면교사이다. 「10·4 공동선언」의 후속조치로 이루어질 협력사업에 대한 투자 비용과 재원에 대한 손익계산이 분주하다. 긍정적 전망과 분석이 현실화하려면 이들 사업추진에 대한 법제도적 지원체제의 구축이 중요하다. 국민은 이 선언이 정치적 이벤트에 머물지 않기를 바라고 있다.

8) 제2차 총리회담 당시 우리측 강영훈 총리가 “북한이 남조선 혁명전략을 포기하거나 수정해야 한다” 그렇게 수정하라고 기초연설에서 이야기하자 그 일 때문에 북한 대표들이 다 일어나서 “빨리 철회하고 사과하라”고 하자 갈등이 일어나기도 했다.

- 다행스럽게도 남북정상간 합의 내용은 후속조치에 의해 그 구체적인 사업의 추진을 위한 실무적 준비 작업이 추진되고 있다. 「10·4 공동선언」에서 합의한 대로 이를 이행하기 위한 남북총리회담을 개최하기로 한 데에 따라 제 1차 남북총리회담(2007. 11. 14 서울)이 열려 후속조치 이행에 대한 합의를 하였다. 이번 총리급회담에서 남북은 경제협력 현안에 대해 폭넓은 합의를 이끌어내었다. 바야흐로 민족경제공동체가 눈앞에 부상한다 해도 과언이 아닐 정도로 총리급회담에서의 경제협력 관련 총 26개 합의사항은 「10·4 공동선언」에 합의된 남북경제협력의 현안들을 실무적 차원에서 접근하여 각각의 사안들을 실현가능한 현안들로 구체화시켰다는 의의가 있다.⁹⁾
- 그 즈음 남북교류 활성화 시기인 2006년 10월 북한은 1차 핵실험을 강행했다. 그리고 1년 후 2007년 10월 노무현 대통령은 육로로 개성을 통해 평양을 방문했다. 제2차 남북정상회담 이후 얻은 성과는 「10·4 공동선언」을 통해 2000년 「6·15 남북공동선언」의 구체적 사항에 대한 세부합의를 이행하는 수준이었다.¹⁰⁾ 다만 진척된 논의로는 제2개성공단 건설, 백두산·평양 관광, 서해평화수역 설정 등 남북 경제협력 활성화를 위한 장기적인 계획이 발표되었고 북한도 이에 적극적인 추진 의사를 보였다.
- 현재 남북관계는 당국 대화 단절은 물론, 직접 무력충돌까지 벌어진 상황이다. 오랜 불신을 딛고 화해와 불가침 교류협력을 합의한 남북기본합의서에 주목하고 있다. 오늘날의 상황이 과거 합의서 체결 상황과 100% 맞는 것은 아니지만, 남북 간 합의서들의 틀을 재점검하고 앞으로 다가올 남북화해협력 국면에 준비

9) 이를 좀 더 보면, 남북은 자원개발 사업에 대해 올해 안으로 현지조사를 진행하며 농업분야에 대해서도 종자생산 및 가공시설, 유전자원 저장고건설 등을 올해 안에 착공하기로 하였다. 나아가 남북은 병원, 의료기구, 제약공장 현대화 및 건설, 원료지원 등을 추진하고 전염병 통제와 한의학 발전을 위해 적극 협력하는 등 보건의료 분야의 협력을 합의하였다. 또한 수산물생산과 가공, 유통 등을 포함하는 수산분야, 산림녹화 및 병해충방제, 환경오염방지를 포함하는 환경보호 분야의 협력사업 역시 추진하기로 하였다. 그리고 남북은 지하자원개발, 농업, 보건의료, 수산, 환경보호 분야의 협력을 위해 「남북경제협력공동위원회」 산하에 분과위원회들을 구성·운영하기로 하였다.

10) 2007년 10월 남북정상회담을 통해 「10·4 공동선언」을 채택(「6·15 남북공동선언」 관련 이행 세부합의서)했다. 김대중 정부의 대북 포용정책인 햇볕정책 정신을 계승·발전하여 한반도 평화증진과 남북한의 공동번영을 추구하는 노무현 정부의 전략적 구상이다. 한반도 평화와 남북한의 공동번영을 추구함으로써 평화통일의 기반 조성과 동북아 경제중심국가로서의 발전 토대를 마련하고자 하는 노무현 정부의 전략적 구상이다.

할 필요가 있다. 출구를 찾기 힘든 남북관계, 25년 전 남북이 이루어 낸 남북기본 합의서는 남북관계를 회복하고 평화공존을 이룰 수 있는 자산이 될 수 있다. 발효 25주년을 맞은 금년에 남북기본합의서에 대한 재조명이 필요한 시점이다.

2. 남북교류의 단초: 「6·15 남북공동선언」

1) 「6·15 남북공동선언」

- 그러나 본격적인 남북교류의 단초는 2000년 6월 「6·15 남북공동선언」을 통해서다. 지난 2000년 「6·15 남북공동선언」 합의문이 체결되면서 2005년 12월 29일 제정된 「남북관계 발전에 관한 법률」이 정하고 있는 제4조 3호에서 말하는 ‘남북합의서’에 포함이 되는지 여부가 문제가 되어 왔다. 따라서 이 법 제21조 3항에 의해 “국회는 국가나 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 남북합의서 또는 입법사항에 관한 남북합의서의 체결·비준에 대한 동의권을 가진다”고 하고 있어 2007년 10월 「2007 남북정상선언」 합의문을 국회에 동의를 요하는지가 관건이 되었다.
- 2000년 「6·15 남북공동선언」 합의문의 경우 「남북관계 발전에 관한 법률」이 5년 후인 2005년 제정됨으로써 국회 동의 여부는 법적으로 문제가 되지 않았던 것이다. 특히 제1차 남북정상회담 이후 남북 간 화해·협력의 분위기가 고조되면서 실무급 회담 등 남북대화가 증가하고 각 분야의 교류·협력도 급격히 확대되었다.¹¹⁾ 또한 교류·협력 증대로 각종 합의서가 체결되는데 남북회담의 대표를 임명할 법적 근거도 없이 대표가 임명되고, 남측 공무원이 북한지역에 상주하는 데에 있어서도 법적 근거가 없는 등 시급히 법적 공백 상태를 없앨 현실 필요성이 당시 대두하게 되었던 것이다. 이처럼 빠르게 변화하고 있는 현실의 남북관계 및 남북관계발전을 더욱 촉진하기 위해 포괄적이고 종합적인 법적 뒷받침이 절실히 필요하게 되었다.
- 당시 시대로 거슬러 올라가 보면, 탈냉전 시대 조류, 김대중 정부의 화해협력정책

11) 최은석 “분단국의 교류협력법제와 동북아 질서 재편”, 「통일문제연구」 제21권 제2호, 평화문제연구소, 2009, p.105.

(2000년 3월 베를린 선언)¹²⁾, 이에 대한 북측의 긍정적 호응이 어우러진 결과로 남북은 4차례의 특사접촉(2000년 3월 9일~4월 8일)을 통해 남북정상회담 개최에 합의하고 4월 10일 이를 발표, 이에 따라 2000년 6월 13~15일간 평양에서 남북정상회담을 개최하고, 6월 15일 「6·15 남북공동선언」을 채택하였다. 5개항의 선언문의 주요 내용은 제1항에 통일문제를 우리 민족끼리 서로 힘을 합쳐 자주적으로 해결, 제2항 ‘연합제’안과 ‘낮은 단계의 연방제’안의 공통성을 인정하였다. 앞으로 이 방향에서 통일을 지향, 인도적 문제 해결, 민족경제 균형적 발전 및 제반 분야 교류협력 활성화로 상호신뢰 증진, 김정일 위원장의 적절한 시기에 서울을 답방하기로 합의했다.

- 「6·15 남북공동선언」은 국제법적 측면에서 법적 구속력이 결여된 신사협정에 속한다. 그러나 이 선언은 남북관계에 있어 그 어느 문서보다 가장 중요한 문서이다. 채택 의의는 1991년 남북기본합의서의 실천 내지 이행체제로의 진입이라 할 수 있다. 그러나 남북기본합의서의 내용은 「6·15 남북공동선언」 보다 다루는 내용이 더 포괄적이라는 점과 더불어, 남북기본합의서는 세부 이행 원칙의 성격을 갖는 반면, 「6·15 남북공동선언」은 일종의 합의 내용의 기본 골격원칙에 해당하여 문서 채택의 선후가 뒤바뀐 느낌이 있다.¹³⁾
- 그러나 「6·15 남북공동선언」은 남북한 정상이 정상회담을 갖고 직접 서명하여 그 실천성을 담보했다는 점 등 획기적인 내용이 담겨 있다. 하지만 「6·15 남북공동선언」은 역사적으로 볼 때 그 맥락과 정신은 7·4남북공동성명과 남북기본합의서 등 기존 남북 간 주요 합의문서에 닿아 있으며, 어떤 측면에서든 이들 기존의 문서를 발전시킨 것이라 할 수 있다. 이들 세 문서 중 남북기본합의서의 법적 성격에 대해서는 아직까지 논의가 있으나, 두 성명과 선언은 신사협정의 형태에 속한다는 것이 일반화된 이론이다. 문서의 형식을 보면, 발효나 수정 등의 개념이 일체 없으며, 법적 성격이 명백하여 선언 이후 법적 효력에 대한 제기 및 법적 논의는 제기되지 않았다.

12) 2000년 3월 9일 김대중 대통령이 베를린자유대학에서의 연설을 통해 제시한 한반도 평화정착과 남북통일을 위한 제안으로 남북한 당국의 직접 대화로 경제협력을 논의하고, 한반도에서의 냉전 상태의 종식과 이산가족 문제의 조속한 해결 등을 위한 특사 교환(남북정상회담에 대한 강한 의지) 등을 제안하였다.

13) 제성호, “통일관련 법제 인프라 실태 및 문제점”, 「통일시대와 법」, 중앙대학교 출판부, 2003 참조.

2) 「6·15 남북공동선언」과 「10·4 공동선언」의 관계

- 2007년 10월 4일 체결된 ‘남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언’은 합의문 자체에서 분명하게 드러나다시피 「6·15 남북공동선언」에 기초한 남북관계의 확대·발전이라는 것을 서문과 제1항에서 명백히 규정하였다. 「10·4 공동선언」 제1항에서 통일문제를 자주적으로 해결해 나가기로 한 것은 「7·4 남북공동성명」과 남북기본합의서 정신을 그대로 승계한다는 점을 밝힌 것이다. 그러므로 논리적으로나 내용적으로 보면 2007년의 「10·4 공동선언」은 2000년 「6·15 남북공동선언」을, 「6·15 남북공동선언」은 1991년 남북기본합의서를 시간적으로 확대·발전시킨 것으로 볼 수 있다.
- 오히려 「6·15 남북공동선언」의 한계라고 지적되었던 평화정착 분야와 공동번영 분야에서 즉각 실천 가능하도록 매우 구체적이고 치밀하게 합의한 것은 위 선언의 위헌성 문제와 대북정책에 대한 논란에도 불구하고 노무현 정부의 통일외교·안보 역량을 보여준 것이라 할 수 있다.¹⁴⁾

3. 남북합의서의 주요 현황과 법적 성격

1) 남북합의서의 체결 현황

- 남과 북은 분단 이후 2016년 말 기준으로 총 643회의 각종 분야별 회담을 개최해 239건의 남북간 합의서를 체결하였다. 남북회담은 1971년 이후 총 643회가 개최되었고, 분야별로 정치분야 254회, 군사분야 49회, 경제분야 132회, 인도분야 153회, 사회분야 55회 등 개최되는 성과를 보였다.¹⁵⁾
- 공식적인 남북간의 회담은 1991년 남북기본합의서를 체결하는 과정에서 시작되었으며, 특히 2000년부터 2007년까지 두 차례의 남북정상회담이 개최된 기간에 총 250회 각종 분야별 회담이 진행되어 가장 활발한 것으로 확인되었다. 그리고 1990년대에는 172회 진행되어 그 뒤를 이었고, 1970년대에는 남과 북이 적십자

14) 박정원·이석범, 앞의 논문, p. 109.

15) 「2017 통일백서」, 통일부, 2017, p. 295.

회담을 처음 개최한 인도적 지원 관련 회담이 많았다. 그리고 1980년대가 마지막 2010년대에 갈수록 회담도 적게 나타났다. 각 분야별 남북회담 개최 현황 및 합의서 건수를 정리하면 아래 <표 1>, <표 2>와 같다.

<표 1> 연도별·분야별 남북회담 개최 횟수(2017.10월 현)

구 분	1970 ~1979년	1980 ~1989년	1990 ~1999년	2000 ~2009년	2010 ~ 현	총 계
정 치	22	27	140	59	6	254
군 사	0	0	0	46	3	49
경 제	0	5	0	98	29	132
인 도	85	16	18	27	7	153
사회문화	4	16	14	20	1	55
총 계	111	64	172	250	46	643

※ 출처: 통일부 남북회담본부 사이트(<http://dialogue.unikorea.go.kr>: 검색일자: 2017.10.28.)를 참조해 표를 재구성한 것임

<표 2> 남북회담 합의서 채택 건수(2017.10월 현)

연도	71 ~99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	총계
	합의서	50	18	4	23	31	21	23	10	39	5	1	1	-	-	8	2	3	

※ 출처: 통일부 남북회담본부 사이트(<http://dialogue.unikorea.go.kr>: 검색일자: 2017.10.28.)

- 남북합의서는 남북관계발전법에 따라 비준절차(제21조)를 거쳐 공포(제22조)하게 된다. 다만 2005년 남북관계발전법이 제정되기 이전의 남북회담은 우리정부의 대북정책 내지 통일정책이란 법적 담보를 벗어난 정치적 선택의 영역으로 남아 있었다.¹⁶⁾ 남북 간 대화는 2000년 남북정상회담 이전까지 ‘비공식’의 회담을 통해 핵심내용에 일정부분 합의 한 후 최종단계에서 공개되는 형태를 띠었다. 알려진 바와 같이 남북 간에 개최된 두 차례의 정상회담은 극비리에 남북 간

16) 정일영·정대진, “남북합의서 이행의 한계와 대안의 모색-5.24조치와 「남북관계발전에 관한 법률」 제23조를 중심으로-”, 「통일연구」 제21권 제1호, 연세대학교 통일연구원, 2017, p.157 참조.

비공식 접촉을 통해 준비되었다. 이와 같은 남북협상의 행태는 남북관계에 있어 정부의 배타적 협상권 행사, 그리고 국내정치에 주는 영향력 등의 이유로 장기간 지속되었다.¹⁷⁾

2) 남북합의서의 법적 성격

- 남북기본합의서는 국내법이 아니고, ‘일반적으로 승인된 국제법규’도 아니므로 헌법 제6조제1항에서 해당될 수 있는 조약이 될 수 있는가가 여부가 문제가 되고 쟁점이 된다. 위에서 상술한 본 바와 같이, 조약의 기준으로는 복수의 국제법 주체의 존재, 당사자 간 의사의 합치, 법적효과를 창출하고자 하는 의도, 국제법상 법적 효과의 발생이라는 요소가 필요하다고 하였다.
- 남북한 당국은 남북기본합의서를 체결할 당시에 국제법적 효과를 창출하기 위한 체결국의 의사가 있었는지 여부에 대하여는 우리 정부가 이를 조약체결 절차를 따르지 않고 대통령의 비준 없이 대통령의 결재만으로 발효시켰으며, 남북합의서에 대하여 국회의 동의절차를 거치지 아니한 점, 기본합의서를 채택한 후 법률에 따라 공포하지 않고 대통령령으로 관보에 게재한 점, 기본합의서 및 그 부속합의서의 체결 이후에 실제로 그 합의사항이 제대로 지켜지지 않았으며, 그럼에도 불구하고 이에 대한 어떠한 법적 제재 등 수단을 행사하지 아니한 현실적인 상황 등을 고려할 때 조약으로서의 성격을 인정하는 어렵다고 하겠다. 이렇듯 남북기본합의서는 국회의 동의 절차를 거치지 않고 공포됨으로써 그 법적 효력이 부인되어 신사협정에 불과한 것으로 헌법재판소와 대법원에서 판단하였다.¹⁸⁾
- 그러나 남북기본합의서는 남북한의 책임 있는 당국자가 합의하고 서명한 것으로서 우리 헌법에 근거한 특수관계이론을 구체화하여 남북 간 합의서의 형태로

17) 위의 논문, 같은 면.

18) 헌법재판소는 “남북기본합의서는 한민족 공동체 내부의 특수 관계를 바탕으로 한 당국간 합의로써 남북당국의 성의 있는 이행을 상호 약속하는 일종의 공동성명 또는 신사협정에 준하는 성격을 가짐에 불과”하다는 입장이고(헌법재판소 1997.1.16자 92헌바6결정), 대법원도 “남북기본합의서는 남북한 당국이 자기 정치적 책임을 지고 상호간에 그 성의 있는 이행을 약속한 것이기는 하나 법적 구속력이 있는 것이 아니어서 이를 국가 간의 조약 또는 이에 준하는 것으로 볼 수 없고, 따라서 국내법과 동일한 효력이 인정되는 것도 아니다”는 입장이다(대법원 1999.7.23 선고 98두14525판결).

명문화하고 있을 뿐 아니라 그 합의사항과 내용도 평화통일을 달성하기 위한 과정에서 남북한 관계를 규율하는 기본원칙을 제시하고 그 이후의 모든 남북합의서를 체결하고, 실천하는 기준을 제시하고 이러한 범위 내에서는 남북한 당국이 평화통일을 지향하는 과정에서 성실하게 이행하고 준수해야 할 규범의 성격을 가진다고 하겠다.¹⁹⁾

3) 남북합의서 유형에 따른 평가

- 남북합의서를 유형화하고 분석하는 것은 그 법적 성격을 명확히 하여 규범적 효력을 확정하기 위한 기준을 제시하기 위한 것이다. 남북합의서를 체결 당사자를 기준으로 구별하거나 그 명칭을 기준으로 유형화하는 것은 남북합의서의 법적 성격과 효력에 별다른 영향을 미치지 않는다. 즉, 민간단체 간 체결한 합의서도 실질적으로는 당국 간 합의서와 동일한 효력을 가질 수 있고, 합의서나 합의문 등 그 명칭에 따라 그 법적 효력이 달라지는 것도 아니다.
- 다만, 후술하는 바와 같이 법적 효력을 갖는 것은 모두 합의서 형식을 취하고 있고, 합의문과 공동보도문에는 법적 구속력을 인정할 만한 합의서는 발견되지 않는다. 그러나 실제로 합의서에 포함되는 내용을 공동보도문으로 발표하는 경우도 있고, 공동보도문에 해당되는 내용임에도 남북한이 합의 내용을 적극적으로 이행하는 것을 강조하는 경우에는 ‘합의서’ 또는 ‘합의문’으로 발표하기도 한다.²⁰⁾

4) 남북합의서와 남북관계발전법과의 관계

- 우리 법체계에서 남북합의서는 2005년 제정된 남북관계발전법에 의해 규정되고 있다. 동 법률에서 남북합의서는 “정부와 북한 당국 간에 문서의 형식으로 체결된 모든 합의”로 정의된다(제4조 3항). 남북합의서의 체결과 비준, 그리고 공포는 대통령이 하며 국무회의의 심의를 거친다(제21조 2항, 제22조). 국회는 국가나 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 남북합의서 또는 입법사항에 관한 남북

19) 제성호 교수 또한 남북기본합의서에 대하여 규범적·당위적 측면에서는 법적 효력이 있는 조약성을 인정하였다.

20) 이효원, “남북관계의 발전과 남북합의서”, 『통일과 법률 아카데미 제3기』, 법무부, 2015, p. 141.

합의서의 체결·비준에 대한 동의권을 가진다(제21조 3항). 다만 남북관계발전법에서 남북합의서가 어떤 법적 성격을 띠는지에 관한 규정은 명확히 제시되어 있지 않다. 즉 남북합의서가 조약의 성격을 갖는지, 혹은 신사협정인지에 관하여 규정하고 있지 않은 것이다.²¹⁾

- 이와 관련하여, 우리 헌법재판소는 남북합의서가 “남북관계를 ‘나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계’(남북기본합의서)임을 전제로 하여 이루어진 합의서”라고 지적한 바 있고, “한민족공동체 내부의 특수관계를 바탕으로 한 당국 간의 합의로서 남북당국의 성의 있는 이행을 상호 약속하는 일종의 공동성명 또는 신사협정에 준하는 성격”을 가진다고 판시한바 있다.²²⁾
- 다만, 국회는 국회동의를 요구되는 남북합의서에 대해서는 조약에 준하여 그 절차를 진행하였음을 밝힌바 있다.²³⁾ 우리 정부는 2005년 남북관계발전법이 제정되기 이전까지 2003년(4건)과 2005년(9건)에 총 13건의 남북합의서에 대해 국회동의를 요청한 바 있다. 이들 합의서는 당시 국회 논의 과정에서 조약에 준해 절차를 진행했다.
- 예를 들어, 2003년 국회에 동의가 요청된 「남북사이의투자보장에관한합의서체결동의안」에 대해 당시 통일외교통상위원회는 “이 동의안은 남북사이의 투자를 보호하고 송금, 출입, 체류 등 상대지역에서 자유로운 투자활동을 보장하려는 것으로, 투자자와 일방 당국 간 분쟁이 협의의 방법으로 해결되지 않을 경우 남북 사이에 구성되는 남북상사중재위원회에서 이를 해결하도록 규정하여 입법사항을 포함하고 있으므로 헌법 제60조 제1항²⁴⁾의 규정에 의거 국회의 동의를 얻기 위하여 2001년 6월 1일부로 정부로부터 제출된 것”임을 밝힌바 있다.²⁵⁾

21) 정일영·정대진, 앞의 논문, p.158.

22) 법무부, “헌재결 1997.1.16., 92헌바6”, 「남북교류협력관련 판례집」, 법무부, 2003, p. 337.

23) 이와 관련한 내용은 정일영, “남북합의서의 법제화 방안 연구”, 「법과 정책」, 제18권 제1호, 2012, pp. 390~391 재인용.

24) 헌법 제60조 제1항은 “국회는 상호원조 또는 안전보장에 관한 조약, 중요한 국제조직에 관한 조약, 우호통상항해조약, 주권의 제약에 관한 조약, 강화조약, 국가나 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 조약 또는 입법사항에 관한 조약의 체결·비준에 대한 동의권을 가진다.”고 규정하고 있다.

25) 국회 통일외교통상위원회 전문위원, “남북사이의투자보장에관한합의서체결동의안 검토보고”, 국회 통일외교통상위원회, 2001, p. 2.

- 또한 동 동의안과 함께 본회의에 상정된 ‘4개의 남북 사이의 경제협력합의서 체결 동의안’에 대한 심사보고에서 “이 동 의안들은 각각 입법사항을 포함하고 있어서 헌법 제60조 제1항의 규정에 따라 국회의 동의를 받기 위하여 정부로부터 제출된 건”임을 명시하였다.²⁶⁾ 즉, 헌법의 조약에 관한 규정에 의거하여 국회의 동의절차를 이행하였다고 밝힌 것이다.²⁷⁾
- 남북합의서가 헌법상 조약체결절차에 준하여 체결·비준 과정을 거쳤다고 하여 조약에 해당하는 법적 지위를 가진다고 판단하기 어려우며, 또한 실제로 조약에 준하여 국내법적으로 그 효력을 발휘하지 못하고 있는 것이 현실이다. 남북합의서는 헌법에 근거한다기보다는 남북관계발전법에 근거한다고 보아야 한다.²⁸⁾
- 따라서, 북한과의 합의는 ‘국가 대 국가 관계’의 일반조약의 성격으로 파악하기 보다는 ‘통일을 지향하는 잠정적 특수관계’를 배경으로 한다는 점을 감안해야 할 것이다. 북한을 국제법상의 일반조약이나 협정의 체결상대국으로만 파악할 경우, 우리 헌법 제3조(영토조항)·제4조(평화통일조항)와 헌법적 논리적 모순이 발생하고, 미수복지구의 교전단체 정도로만 볼 경우에도, 1972년 7·4남북공동성명 이래 지난 수십 년간의 남북교류 역사와 수백 건의 남북간 합의서를 무시하는 논리적 모순이 발생하기 때문이다.²⁹⁾
- 결과적으로, 남북합의서에 관한 다양한 법적 논의와 주장과는 별개로 현재의 남북합의서가 효력을 발휘하지 못하고 있는 상황에서 남북합의의 실효적 이행을 보장하고 보다 안정적으로 관리·운영하기 위한 방안 모색이 적극 요구된다고 할 것이다.³⁰⁾

26) 국회, “제240회 국회본회의회의록 제7호,” 국회, 2003, p. 21. <http://likms.assembly.go.kr/record>

27) 이와 관련하여, 제성호 교수는 4개 남북경협 합의서가 조약으로서 ‘형식적, 실질적 요건’을 갖추고 있다고 지적한 바 있다. 제성호, “4개 남북경협 합의서의 조약성 인정문제: 국내법적 효력 부여와 관련하여”, 「남북 간 4대경협합의서의 국내법 수용방안」, 통일외교통상위원회 수석전문위원실 간담회 자료, 2001, pp. 3~13.

28) 남북관계발전법에 따르면, 남북합의서는 ①국회 동의 필요 남북합의서, ②국회 동의 불필요 남북합의서, ③기술적 합의서로 나누어 볼 수 있다. 김광길, “남북합의서의 체결절차 연구”, 「통일과 법률」, 제16호, 법무부, 2013, pp. 29~30; 이와 같은 분류는 ①헌법 제60조 제1항에 따라 대통령이 국회의 동의를 받아서 체결하는 조약, ②국회 동의 없이 대통령이 체결하는 조약, ③외교부장관이 직권으로 체결하는 소위 ‘고시류조약’에 상응한다. 이는 남북합의서가 조약에 준하는 법적효력을 가진다는 취지가 아니라 그 체결과정에 조약체결절차를 준용한 것으로 보아야 할 것이다. 정일영·정대진, 앞의 논문, pp.159~160.

29) 정일영·정대진, 앞의 논문, p.160.

4. 남북대화

1) '도발 - 협상 - 보상 - 도발'의 악순환

- 정부는 북한이 핵개발을 지속하는 상황에서 그 동안 북한의 잘못된 행태(도발→협상→보상→도발)를 근본적으로 변화시키는 것이 무엇보다도 중요하며, 남북 간 대화는 북한의 비핵화에 기여해야 한다고 보았다. 북한의 잘못된 행동에 대해 정부가 여러 차례 경고하였음에도 불구하고, 북한은 핵실험에 이어서 장거리 미사일을 발사하는 등 도발을 지속하였고, 결국 정부는 2016년 2월 10일 개성공단사업 전면 중단 결정을 내리게 되었다. 북한은 우리측의 개성공단 전면 중단 조치에 반발하면서 2월 12일부터 판문점 연락채널과 군통신선 등 남북 간 통신망 운용을 일방적으로 중단했다.³¹⁾
- 남북 간 대화가 중단된 경색국면에서 북한은 5월 제7차 당 회의를 통해 돌연 '남북군사당국회담 개최를 위한 실무접촉'을 제의했다. 이어 6월에는 '전민족적인 통일대회합'을, 9월에는 '조선청년통일대회합'을 개최하자고 각각 제의해 왔다. 정부는 북한의 이러한 대화 제의를 전형적인 통일전선 차원의 대화공세로 보고, 진정성 없는 대화제의 보다는 비핵화를 위한 조치가 우선되어야 한다는 것을 천명했다. 이러한 우리의 대응에도 불구하고 북한은 9월 9일 제5차 핵실험을 감행함으로써 남북관계를 더욱 경색시켰다.³²⁾
- 정부는 남북대화가 한반도의 평화 정착과 남북관계의 지속적 발전에 실질적으로 기여하도록 하기 위해서는 북한 비핵화와 북한의 변화를 유도하는 방향으로 추진되어야 한다는 입장을 견지하면서 북한이 비핵화의 의지를 행동으로 보일 것을 재차 촉구하였다.³³⁾

30) 위의 논문, p.160.

31) 「2017 통일백서」, 앞의 책, p. 140.

32) 위의 책, p. 140.

33) 향후 남북대화를 위해 대북협상 전문가들의 역량을 강화하고 남북대화의 콘텐츠를 보강하는 한편, 남북대화 인프라를 확충하려는 노력을 기울이고 있다. 남북대화 인프라 강화를 위해서는 남북회담과 관련된 서류, 영상, 음성 등 다양한 형태의 자료를 정리하고, 활용도가 높은 자료들을 디지털화하는 등 회담사료를 체계화하고 현행화 했다. 아울러 남북회담의 효과성을 제고하기 위해 남북회담의 체계적 운영에 대한 연구도 병행하고 있다. 위의 책, p. 141.

2) 북한 비핵화·변화에 기여하는 남북회담 추진

- 북한은 2016년 신년사를 통해 우리 정부에 대해 “대화 분위기를 저해하는 행위를 중단할 것”을 촉구하면서 “남북대화와 남북관계 개선을 위해 앞으로 적극 노력하고, 진실로 통일을 바라는 사람이라면 누구와도 논의할 것”이라고 밝혔다. 그러나 이러한 제의는 북한이 2016년 1월 6일 함경북도 길주군 인근에서 제4차 핵실험을 감행했고, 같은 해 9월 9일에는 제5차 핵실험을, 2017년 9월 3일에는 제6차 핵실험을 강행함으로써 진정성이 없는 대화공세에 불과하다는 것이 드러났다.³⁴⁾
- 2016년 5월 6일에서 9일까지 개최된 36년 만에 개최된 제7차 당 대회에서 북한은 ‘군사회담 등 다양한 분야와 급에서의 대화와 협상이 필요하다’고 주장했다. 이어 5월 21일과 24일 2회에 걸쳐 전화통지문을 보내 ‘남북군사당국회담 개최를 위한 실무접촉’을 개최하자고 제의하였다. 또한 북한은 우리측이 답장을 보내기도 전에 자신들의 대화제의 사실을 공개하는 등 실제로 우리측과 협의를 통해 대화를 성사시키겠다는 진정성이 결여된 태도를 보였다. 당시 우리측은 “남북 간 대화를 위해서는 북한의 비핵화가 최우선”이라는 기존 입장을 재확인하고 ‘비핵화에 대한 북측의 입장 표명’을 요구하였다.
- 국제사회와 우리 정부의 거듭된 경고와 제재에도 불구하고 북한은 통일전선 차원의 대화 공세를 지속하는 한편, 2016년 9월 9일 정권수립을 기해 제5차 핵실험을 감행함으로써 또 다시 한반도 안보정세를 극도로 악화시켰다. 이처럼 연초부터 북한의 도발이 지속되고, 이에 따라 국제사회와 우리 정부가 대북제재를 취함에 따라 2016년에는 남북회담이 개최되지 않았다.³⁵⁾

5. 남북관계 발전을 위한 국내의 법·제도적 기반 조성

1) 분단에 갇힌 한국경제 영역을 대륙으로 확장

- 문재인 대통령은 통일·대북정책 분야에서 ①북핵 해결과 전쟁 위험 없는 한반도

34) 위의 책, p. 142.

35) 위의 책, 같은 면.

②한반도 신경제지도 구상 ③남북 시장을 하나로 통합하고 점진적 통일 ④남북 기본협정 체결 ⑤북한 인권 개선 및 이산가족·국군포로·남북자 문제 해결 ⑥남북 사회문화체육 교류 활성화 및 접경 지역 발전 등이 포함된 ‘더불어 평화로운 한반도’를 일찍이 대선 공약으로 제시한 바 있다.³⁶⁾

- 문재인 정부의 대북 정책은 남북 대화와 교류를 재개해 남북 합의를 법제화하고 남북 관계를 새롭게 정립하며 ‘한반도 신경제지도’ 구상을 본격 추진해 우리 경제의 미래성장 동력을 창출한다는 방침으로 요약할 수 있다. 비록 현재 북한의 두 차례에 걸친 대륙간탄도미사일(ICBM) 발사를 계기로 북한을 둘러싼 한반도 주변 강대국 사이에 전개되는 대립과 갈등이 우리로서는 감당하기 어려운 도전이 되고 있지만, 보다 평화롭고 번영하는 한반도를 만들기 위한 비전 만들기는 지속되어야 하고, 이를 실행하기 위한 노력도 중단되어서는 안 될 것이다. 중국의 일대일로 구상, 러시아의 신동방정책과 마찬가지로 한반도 신경제지도 구상도 이미 오래 전부터 검토되어온 것으로, 점진적이며 단계적으로 발전되고 있는 구상이자 전략이다. 또한 앞으로 현실성과 실행력을 높이기 위해 지속적으로 수정·보완할 필요가 있는 구상이기도 하다.
- 한반도 신경제지도 구상은 북핵 문제 해결과 함께 대북 정책의 핵심으로서 남북 경협과 동북아 경협의 비전과 방향을 담고 있다. 이 구상은 분단으로 갇혀 있는 우리 경제의 영역을 북한으로, 대륙으로 확장하여 대한민국 경제 활로를 개척하여 새로운 성장 동력을 찾아내고, 이를 토대로 동북아 평화 정착과 공동번영을 달성하는 것으로 문재인 대통령의 통일비전이자 경제비전으로 평가된다. 한반도가 나아가야 할 미래에 대한 청사진의 성격을 내포하고 있는 셈이다.

2) 남북관계발전 제도화 구축

- 대북정책 결정 및 추진과정에 있어서 국회·정당의 협력과 국민 참여를 통해 투명성을 제고하고 국민적 합의기반을 확대하기 위해 여야 간 초당적 합의로 「남북관계 발전에 관한 법률」을 제정하게 되었다. 우리 정부는 2006년 6월 남북

36) 임을출, “한반도 신경제지도 구상이란?”, 「통일한국」, 평화문제연구소, 2017.8, p. 12.

관계발전법의 제정 취지에 맞게 동법 시행령(2006.6.30)과 시행규칙(2006.11.17)을 제정함으로써 헌법의 평화통일조항(제4조)과 남북평화공존을 현실화할 수 있는 법체계를 완비해 왔다. 1990년 「남북교류협력에 관한 법률」이 제정된 이후 지금까지 17차례 개정³⁷⁾을 통해 진전되는 남북관계 상황에 대응할 수 있도록 하였다. 또한 남북협력기금이 보다 효율적이고 투명하게 집행될 수 있도록 현실에 맞게 개선해 왔다.

- 이러한 남북관계발전을 위한 국내적 기반 구축과 더불어, 남북 간에도 경험분야를 중심으로 제도적 장치를 확충하였다. 2000년 남북경협 4대 합의서³⁸⁾를 시작으로 총 13개 경험합의서가 체결³⁹⁾됨으로써 보다 제도화된 여건 하에서 남북 간 교류협력을 할 수 있게 되었다. 2005년 10월 남북경제협력협약사무소가 개성에 설치되어 남북경협을 위한 다양한 현장 지원업무를 수행하고 있어 남북경협을 위한 높은 벽을 한 단계 낮추는 역할을 하고 있다. 앞으로 남북관계가 한 단계 더 발전할 수 있도록 물질, 제도적 기반을 계속적으로 확충해 나가야 하며, 이러한 노력은 한반도 긴장완화를 통한 평화체제를 구축할 수 있을 것이다. 이는 대북정책에 대한 국민적 신뢰를 제고하는 데에 기여할 것이다.
- 남북관계발전을 추진하는 기본 원칙으로는 ‘자주·평화·민주’의 통일원칙, 투명과 신뢰의 원칙에 따른 남북관계 추진, 정치적·과당적 목적을 위한 남북관계 이용 금지 등을 명시적으로 규정하여, 대북정책이 국민적 지지와 공감대를 바탕으로 추진되도록 하고 있다.
- 남북 간 거래는 국가 간 거래가 아닌 ‘민족내부거래’임을 명시하여 남북기본합의서 등을 통해 합의된 정신을 국내법으로도 재확인하였다. 남북관계 발전을 위한 정부의 책무로 한반도 평화증진, 남북경제공동체 구현, 민족 동질성 회복, 인도적 문제 해결, 대북지원을 제시하고 이를 실현하기 위해 남북관계 발전을 위한 5년

37) 이 법은 1990년 8월 1일 처음 제정된 후 2014년 3월 11일까지 총 17차례 개정되어 지금에 이르고 있다. 법제처 사이트(<http://www.law.go.kr>, 검색일자: 2017.10.28.)

38) 4대 합의서는 그 내용 면에서도 남북 경협의 특수성은 물론, 국제적인 관행도 고려하다는 점에서 진일보한 남북 관계 체계를 형성하는 데 시금석이 될 수 있을 것으로 기대해 왔다. 조명철 외, “남북 경협 4대 합의서의 보완 과제”, 「통일경제」, 현대경제연구원, 2001, p. 30.

39) 말미에 〈부록〉 [남북 간 13개 경험 합의서] 참조 바람.

단위의 기본계획 및 연도별 시행계획 수립·추진하도록 의무화했다.⁴⁰⁾

3) 남북관계발전법 시행령의 합법성 제고

- 무엇보다 남북관계발전법의 시행은 그동안 명확한 법적 근거 없이 이루어지던 남북회담대표와 대북 특별사절의 임명절차와 대표 권한을 명시함으로써 법적 절차에 따른 권한 행사와 대북정책의 합법성을 제고하였다. 또한 남북합의서에 대한 법제처 심사 및 국무회의 심의, 국가나 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우거나 입법사항이 포함된 남북합의서에 대한 국회의 동의 등 남북합의서 체결·비준절차를 상세히 규정함으로써, 남북합의서의 국내 발효 절차를 마련하고 동 절차를 거친 남북합의서가 조약에 준하는 법률적 효력을 가질 수 있도록 하였다.
- 이와 같이 남북관계발전법의 발효와 함께 동법 시행령 및 시행규칙을 제정하여 남북관계 발전에 관한 법체계를 완비함으로써 대북정책의 투명성이 한층 더 강화되었다. 또한 남북 간 회담·교류 등 모든 대북정책을 법령 안에서 투명하고 일관되게 추진할 수 있는 기반을 마련함으로써 남북의 공동번영과 한반도의 평화통일 실현을 더 앞당길 수 있는 추진력을 확보하게 된 것은 매우 큰 의의가 있다.

40) 남북관계발전법 제6조~제10조, 제13조 참조 바람.

Ⅲ. 2000년 「6·15 남북공동선언」 이후 남북 간 주요 합의서 처리

1. 후속조치에 대한 국회 동의 사례

- 2000년 「6·15 남북공동선언」 합의문과 그 후속조치에 대한 국회 동의 사례를 보면, 2000년 6월 13일부터 15일까지 평양에서 개최된 제1차 남북정상회담에서 합의된 「6·15 남북공동선언」 합의문의 경우, 당시 남북관계에 대한 포괄적인 내용을 담고 있으나 법적 구속력을 갖지 않는 ‘신사협정’ 성격으로 보아 국회의 동의 절차를 거치지 않았다. 그러나 이후 경의선철도연결사업, 금강산관광사업, 개성공단건설사업 등 경제분야 협력사업을 활발하게 추진하기 위한 남북경협 4대 합의서⁴¹⁾를 2000년 12월 6일에 서명했고, 남북한이 서명 이후 남북전화통신 문 발신 및 회신을 통해 합의서에 법적 구속력을 부여하기로 결정함에 따라 국회 동의를 추진한다. 결과적으로 남한은 2003년 6월 30일 국회 동의를 받았고, 북한은 2003년 7월 24일 최고인민회의 상임위원회를 통과해 2003년 8월 18일 효력을 발생시킨 바 있다.
- 앞으로 서해평화협력특별지대 설치 및 남북경협 관련 사안 등에 대해 전반적인 법률 검토가 산적할 것을 예상할 경우 법제도화 하는 방안이 필요하다. 2007년 11월 15일 제1차 남북총리회담에서 중요하게 다루어지는 것도 결국은 2007년 10월 4일 「남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언」(「2007 남북정상선언」)의 이행에 초점을 두고 있고 이에 대한 향후 후속조치를 제기하는 것이고, 따라서 대북사업자들의 관심을 모으는 중요한 회담이 되고 있다. 따라서 당·정 간의 분쟁으로 어렵게 성사된 「2007 남북정상선언」 합의문이 사장되지 않도록 제도권 내에서 이행을 강제할 필요가 있다. 그 동안 이러한 후속조치가 나오는 대로 관계부처의 입법 요청을 적극 지원할 필요가 대두되어 왔다.

41) 투자보장, 이종과제방지, 상사분쟁해결절차, 청산결제 등에 관한 4대 합의서는 무엇보다도 남북 경협의 비 상업적 위협을 실질적으로 제거할 수 있는 제도라는 점에 핵심적인 의의가 있다고 하겠다. 조명철 외, 앞의 글, p. 31.

2. 정상선언에 대한 후속조치: 「10·4 공동선언」

- 2007년 「10·4 공동선언」⁴²⁾은 제2차 남북정상회담의 결과물로 합의되었다. 제2차 정상회담은 국정원장의 특사 방북을 통해(2007.8.2~8.5) 정상회담 개최에 대해 합의하고, 10월 2~4일까지 평양에서 회담을 개최하고 「10·4 공동선언」을 채택하였다.
- 「10·4 공동선언」의 구성은 8개 조항으로 되어 있으며 주요내용은 「6·15 남북공동선언」의 적극 구현 및 상호 존중과 신뢰의 남북관계로의 전환, 군사적 긴장완화와 신뢰구축 추진 및 국방장관회담 개최, 평화체제 구축과 종전선언 실현 및 6자회담 합의사항 이행 노력, 남북 경협 확대·발전 및 ‘서해평화협력특별지대’ 설치, 역사·언어·교육·과학기술 등 사회문화 교류협력 발전 및 남북 간 인도적 협력 적극 추진, 정상선언 이행을 위한 총리회담 개최, 남북관계 발전을 위해 남북 정상이 수시로 만나 현안문제 협의를 담고 있다.
- 「10·4 공동선언」 또한 「6·15 남북공동선언」과 같이 정치선언 내지 신사협정의 법적 성격을 가진다고 볼 수 있다. 당시 이와 관련 정부는 정치선언에 가깝고 재정 부담이 따르지 않아 국회 동의를 불요하다는 법무부 등의 의견에 따랐다고 한다.⁴³⁾

3. 국회 비준된 남북경협 4대 합의서 등 13개 합의서

- 최초로 조약의 체결·공포 과정을 거쳐 국회 비준되어 법적 효력을 인정받은 남북경협 합의서는 4개가 있다. ①남북사이의 투자보장에 관한 합의서,⁴⁴⁾ ②남북사이의 소득에 대한 이중과세방지 합의서,⁴⁵⁾ ③남북사이의 상사분쟁 해결절차

42) 「10·4 공동선언」의 정식 명칭은 ‘남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언’이다.

43) 「연합뉴스」, ‘정부 남북총리회담 합의서 의결’, 2007년 11월 23일.

44) ‘투자보장합의서’는 남북한 각기 상대방 투자자의 투자 자산을 보호하고 투자조건에 유리한 상황을 위해 합의된 것으로, 투자에 대한 자유로운 경영 보장, 외국 기업과의 차별 대우 금지, 투자 자산에 대한 수용 및 국유화의 원칙적 금지, 수용 및 국유화 시 적절한 보상, 투자 자금 및 수익에 대한 자유로운 송금 보장, 대위 변제권 인정, 분쟁해결절차 등을 규정하여 대북 투자에 대해 국제법적 제도적 보장 효력을 받도록 하고 있다.

45) ‘이중과세방지합의서’는 국제적으로 인정되는 통상적인 이중과세방지협정의 틀과 내용을 대부분 그대로 수용한 것으로, 남북 경협 사업에서 발생하는 이익에 대한 양측에서의 이중적인 과세를 방지할 수 있는 구체

에 관한 합의서,⁴⁶⁾ ④남북사이의 청산결제에 관한 합의서⁴⁷⁾가 있다. 이는 ‘남북 경협 4대 합의서’ 또는 ‘4대 남북경협 합의서’ 라고도 불린다. 각 내용은 경제협력 관계에서 일반적으로 제도화 되어야 할 투자보장, 이중과세방지, 상사분쟁 해결 절차, 청산결제 등의 제도적 사항이 향후 본격화될 남북 간 경제협력에도 반드시 제도적으로 뒷받침되어야 할 내용이기 때문이다.

- 앞에서 살펴본 바와 같이, 남북기본합의서 이후에 남북한은 군사·경제 분야에 걸쳐 합의서를 체결하였으나, 국내법으로 효력을 부여하는 절차를 거치지 않았었다. 즉 우리 정부는 각종의 남북합의서들을 ‘정치적 신사협정’으로 간주하였고, 대법원과 헌법재판소도 같은 입장을 취하여 왔다. 하지만, 2000년 12월에 체결된 4개 남북경협 합의서의 경우는 북한에 진출한 남한기업들에게 실질적인 법적 권리 및 이익을 보장할 수 있도록 하기 위해서 남북경제 관계의 규범화·제도화를 이룩해야 할 내용을 가짐에 따라, 정치적 신사협정이 아니며 국내법적 효력 부여가 필요하게 되었다. 이에 우리 정부는 북한과의 협의를 통해 4개 합의서들에 대하여 조약성을 인정하고 2003년 6월에 국회 동의를 받는 절차를 거치는 조치를 취하기에 이른다.
- 4개 합의서는 2000년 11월 8-11일 제2차 남북경제협력 실무집회에서 타결, 가서

적인 사항들을 정하고 있다. 특히 남북 이중과세방지합의서는 남한의 기존 이중과세방지협정들에서 채택하고 있지 않은 소득 면제 방식을 이중 과세 방지 방안으로 채택하고 있다는 점에서 남한 기업이 여타 국가에 투자한 경우보다 대북 투자에 대해 세금 경감 혜택이 크도록 하였다.

- 46) ‘상사분쟁해결절차합의서’는 남북한 간 경제교류·협력 과정에서 양측의 경제 제도와 상관습의 차이에서 발생하는 계약서 해석상의 대립 등의 상사 분쟁을 공정하고 신속하게 해결하기 위하여 체결된 것이다. 분쟁의 당사자 측면에서는 민간 차원의 분쟁뿐만 아니라 민간 대 당국간 분쟁도 함께 포함하고 있다. 동 합의서에서는 먼저 분쟁 해결에 당사자 해결 원칙을 우선적으로 적용하되, 이것이 여의치 않을 경우 남북한이 공동으로 설치한 상사중재위원회를 통해서 분쟁을 신속하고도 공정하게 한다는 것이다. 남북 쌍방이 각 위원장 1명과 위원 4명으로 남북상사중재위원회를 구성하도록 하고 있으며, 남북이 각각 3 0명의 중재인을 선정하도록 하고 있다.
- 47) ‘청산결제합의서’는 남북한이 청산은행을 지정해 일정 기간 동안의 수출입 대금을 상계·처리토록 함으로써 남북 양측 간 대금 결제에 따른 금전적·시간적 비용을 줄이고, 대금 회수도 보장되도록 제도화한 것이다. 동 합의서에서는 청산결제 방식으로 거래할 상품과 그 한도를 매년 상품 거래 시작 전까지 합의하여 정하도록 하고 있다. 청산결제 방식으로 거래할 상품은 남과 북을 원산지로 하는 것에 제한하고 있으며, 청산결제 통화는 미달러화(USD)를 원칙으로 하되 다른 통화도 가능하도록 하였고, 청산결제 기간은 매년 1월 1일부터 12월 31일까지로 하고, 청산계정의 차액 잔고는 청산결제 기간 다음해 3월 31일까지 청산하도록 하고 있다. 또한 남과 북은 합의서 서명일로부터 6개월 이내에 청산결제 방식으로 거래할 상품과 한도, 청산계정의 신용 한도를 합의하여 정하고 각기 자기측 청산결제 은행을 선정하여 이를 상대방에 통보하도록 하였다.

명된 후, 제4차 남북장관급회담(2000.12.12~16)에서 남측 통일부장관 박재규, 북측 내각책임참사 전금진의 정식 서명으로 2000년 12월 16일 체결되었다. 남한은 이후 2001년 5월 22일 국무회의 심의, 6월 1일 국회 발의⁴⁸⁾, 2003년 6월 30일 국회 본회의 통과시켰으며 북한은 2002년 7월 24일 최고인민회의 상임위원회에서 위 합의서들을 채택하는 결정을 하였다고 남한에 통보하였다. 그리하여 2003년 7월 29~31일 제3차 남북경협제도실무협의회에서 남북은 각기 발효에 필요한 내부절차를 마쳤음을 확인하여 2003년 8월 20일 4개 경협합의서 발효 통지문을 상호 교환, 정식 발효되었다. 8월 23일 4개 경협합의서를 '남북합의서 제1호~제4호'로 공포하여 국내법적 효력부여 조치를 완성시켰다.⁴⁹⁾

- 위에서 살핀 조약의 성립 요건과 합의서들의 내용, 형식, 용어, 서명 등을 종합할 때, 남북한 당국이 법적 구속력을 갖는다는 의사에 따라 체결하였음을 인정할 수 있는 점, 남북한 당국이 조약체결 방식으로 합의서를 체결하고 그 후속조치를 취한 점, 법률적 효력이 있다는 점을 전제로 법률 제정 절차에 관한 법률에 따라 공포되고 관보에 게재된 점 등을 들어 법적 구속력이 있는 조약으로서의 성격을 인정하여 국내법적 효력을 부여한 것으로 인정하고 있는 것이다.
- 이후 동일한 절차를 거쳐 발효된 9개의 합의서가 있다. 개성공단과 관련된 것으로 ①개성공업지구 통신에 관한 합의서, ②개성공업지구 통관에 관한 합의서, ③개성공업지구 검역에 관한 합의서, ④개성공업지구와 금강산관광지구의 출입 및 체류에 관한 합의서, 차량과 열차, 선박 운행에 관련된 것으로 ⑤남북사이 차량의 도로운행에 관한 기본합의서, ⑥남북사이의 열차운행에 관한 기본합의서, ⑦남북해운합의서, ⑧남북해운합의서의 이행과 준수를 위한 부속합의서, 그리고 마지막으로 이전에 발효된 경협 4대 합의서와 관련된 ⑨남북상사중재위원회 구성·운영에 관한 합의서가 그것이다.

48) 당시, 국회 등의 절차를 거치기 위하여 외교통상부와 통일부가 공동발의 하였는데, 이는 경협합의서의 법적 성격에 대한 논란, 정부대표 및 특별사절의 임명과 권한에 관한 법률, 정부조직법 등 행정부처 간 권한 범위의 소재 등에 대한 논란에 기인한 것으로 보인다.

49) 4개 경협합의서에 대하여 조약번호를 부여하지 않고 새로운 형식의 '남북합의서 제1호'등을 부여한 것은 위 주석과 같은 논란에 비롯된 것으로 판단되며, 위 합의서들을 '조약'에 포함시키되 남북한 특수관계이론에 비추어 별도로 조약번호를 매긴 것으로 보인다.

4. 국회 비준 외 남북합의서

- 앞에서 살펴보았듯이, 대부분의 남북합의서는 국회 비준을 요하지 않는 재정적 부담 또는 권리·의무가 발생하지 않는 합의서가 대부분이라 할 수 있다. 예를 들어, 크게 분야별로 유형화된 합의서들을 살펴보자. 남북정상회담 개최에 관한 남북합의서를 보면, 정상회담 개최에 관한 일정 및 실무준비사항(대표단 규모, 회담 형식, 체류일정, 선발대 파견, 이동경로, 편의 및 신변안전보장, 보도 등)을 규정하고 있다.
- 남북 간 정치 및 경제 분야에서 상급 및 큰 규모의 남북회담인 남북장관급회담과 남북경제협력추진위원회 회의의 경우는 남북장관급회담은 모두 ‘공동보도문’ 형식으로, 남북경제협력추진위원회는 대부분 ‘합의문’ 또는 일부 ‘공동보도문’ 형식의 합의서를 채택하고 있다. 둘 다 회담의 논의 사항과 결과를 정리하여 발표하는 것으로 대개 내용은 해당 사항에 대한 당국 간 예정 합의사항을 담고 있다. 예를 들어 ‘남과 북은 남북장관급회담을 「6·15 남북공동선언」 정신에 부합되게 운영한다’, ‘남과 북은 경의선 철도의 끊어진 구간을 연결하며, 이를 위한 문제는 빠른 시일 내에 협의하기로 한다’, ‘남과 북은 제5차 이산가족 상봉을 추석을 계기로 금강산에서 갖기로 한다’, ‘남과 북은 남측 경제시찰단의 북측 방문이 실현되도록 노력한다’, ‘남북경제협력추진위원회 제14차 회의는 2007년 7월중 남측지역에서 진행하며, 구체적인 일정은 문서교환 방식으로 협의 확정한다’ 등에서 이를 확인할 수 있다.
- 또한 당국 간 해당 분야 이행 합의 사항 및 실무 사항을 합의한 합의서들도 있다. 남북 군사당국간 체결된 ‘동해지구와 서해지구 남북관리구역 설정과 남과 북을 연결하는 철도, 도로작업의 군사적 보장을 위한 합의서(2002.9.17)’, 남북경제협력추진위원회 내에서 기 결정된 북한 식량차관 제공에 따른 인도인수 실무 절차를 정하는 ‘남북 간 식량차관 제공에 관한 합의서(2003.5.23)’, 남북 간 경공업 제품과 지하자원 개발을 상호 주고받는 협력을 합의한 ‘남북 경공업 및 지하자원개발 협력에 관한 합의서(2006.6.6)’, 남북 간 체육행사의 실무를 정하는 ‘8.15 남북통일축구경기 실무절차 합의서(2005.7.28)’ 등을 들 수 있다. 이렇듯 이미

합의된 사안에 대한 실무 절차를 정하고, 당국 간 또는 당국 주체 간에 약속과 책임을 정하는 것으로 중대한 재정적 부담 또는 국민의 권리와 의무에 해당하는 사례는 없다고 볼 수 있겠다.

- 그런데 2007년 제2차 정상회담이 개최된 후, 향후 이행과 관련하여 정치적 논란 뿐만 아니라, 합의의 후속 이행에 대해 합의서의 법적 성격에 대한 논란이 제기되었다. 예를 들어, 「10·4 공동선언」의 종전에 비해 새로운 ‘서해평화협력특별지대 설치’, ‘백두산관광 실시’ 합의 사항 들어 있는데 추진 과정에서 상당한 재정적 부담이 발생할 소지가 있는 사항으로 보인다. 하지만, 정상 간의 합의 선언에서는 그 구체적인 사업 내용을 담지 않았고 ‘설치한다’, ‘실시한다’ 라는 지향에 밝히는 수준이기 때문이다. 이후 「10·4 공동선언」의 이행을 위해 제1차 남북총리회담이 개최되어 정상회담 합의 이행의 세부 계획을 담은 전문과 본문 8개조 49개항으로 구성된 총리회담 합의서를 채택한다. 주 내용으로 해주경제특구 및 남포·안변 조선협력단지 조성, 철도·도로 개보수 등 대규모 재정투입이 필요한 사항들이 합의되었다.
- 당시 정부는 2007년 11월 23일 국무회의에서 제1차 남북총리회담 합의서, 남북경협공동위 구성·운영 합의서, ‘서해평화협력특별지대추진위원회 구성·운영 합의서’ 를 심의 의결하면서, 총리회담 합의서의 경우만 법제처 심의 결과, 우리측이 부담할 재정규모가 확정되지 않았지만 재정소요가 예상되고, 통일부가 이를 남북협력기금 운영계획에 반영해 국회에서 협의 중이기에 국회동의를 필요하다는 의견에 따라 국회 동의를 진행하기 위해 제출하게 되었다.⁵⁰⁾ 하지만, 대선을 앞두고 있었던 정치 상황과 새 정부 출범 대북 기조의 변화 등으로 인해, 17대 국회(2008.5.29 회기 종료)에 비준되지 못하고 자동폐기 되었다. 이로써 총리회담에 이어 남북경협공동위, 철도도로분과위, 서해평화협력특별지대추진위 등에서 도출된 합의서 역시 ‘모법(母法)’ 격인 총리회담 합의서가 발효되지 않은 만큼 법적 효력을 상실하게 되었다.⁵¹⁾

50) 「연합뉴스», “정부 남북총리회담 합의서 의결”, 2007년 11월 23일.

51) 「연합뉴스», “남북총리회담 비준동의안 자동폐기”, 2008년 5월 29일.

5. 유엔 ‘2007년 「10·4 공동선언」 지지’ 결의 만장일치 채택

- 제62차 유엔총회는 2007년 11월 1일 새벽(한국시간) 당시 「10·4 공동선언」을 환영하고 지지하는 ‘한반도에서의 평화, 안전 및 통일’에 대한 결의를 만장일치로 채택했다. 유엔 총회는 오후 회의 첫 의제로 결의안을 상정했으며, 남북한 유엔대사의 제안 설명, 유럽연합대표 포르투갈, 미국, 중국 등 안보리 상임이사국, 통일을 경험한 독일, 예멘, 베트남 등 24개 국가의 정상회담 환영 및 지지 발언이 이어졌고 사무총장 연설을 마지막으로 결의안이 채택되었다. 분단의 경험을 공유하고 있는 독일, 베트남, 예멘 등은 이번 결의안⁵²⁾ 지지에 그 어느 나라보다 적극적이었던 것으로 알려졌다. 당시 김현종 대사는 결의안 채택 직후 1차 정상회담에 대한 총회 결의 채택 후 “7년 만에 다시 남북정상회담 관련 결의가 만장일치로 채택됐으며, 그 과정에서 남북한이 긴밀히 협력했다”며 의미를 부여했다.
- 유엔 총회 결의는 구속력은 없지만 전 회원국의 지지를 받아 채택되는 경우 국제사회의 총의를 대변하는 정치적 선언의 성격을 갖고 있다. 따라서 이번 유엔 총회의 남북정상회담 결의안 만장일치 채택은 남북정상회담 및 성과에 대한 국제사회의 지지와 환영을 공식 확인했다는 점이며, 남북한 관계가 새로운 화해 협력의 시대로 전환되었음을 유엔 등 국제사회에 다시한번 보여주었다는데 의의가 있다. 아울러 「6·15 남북공동선언」을 통해 남북한 정상이 국제무대에서의 협력 강화를 합의했는데, 이러한 합의를 국제무대에서 처음으로 실천에 옮긴 사례로도 평가할 수 있다.

52) 남북한이 공동 발의한 이 결의안은 ①유엔총회가 2007년 남북정상회담과 선언을 환영·지지하며 ②이번 선언을 충실히 이행토록 남북한에 권고하고 ③한반도는 물론, 동북아와 전 세계의 평화와 안전에 기여하도록 남북 간 대화, 화해 및 통일을 위한 과정에 있어 회원국들의 지지와 지원을 요청한다는 내용을 담고 있다.

IV. 남북합의서 규범력 재고 방안(1): 국회 동의 요소

1. 조약성을 인정해 국회 동의 받는 방안

- 남북합의서의 규범력을 인정받기 위해서는 먼저 조약성을 인정하여 국회 동의를 받는 방안을 생각해 볼 수 있다. 먼저 이 방안의 장점은 개별법률 제·개정예 비해 절차가 간명하고 국내입법조치 과정에서 합의서가 왜곡·변경될 우려가 적어 남북 간 합의를 보다 충실하게 이행하는 것이 가능하다는 점이다.
- 이어 단점으로는, ①남북 간 합의에 대한 조약적 성격의 인정 가능성이다. 이것은 남북 간 합의를 헌법상의 조약에 준하는 것으로 보는 근거가 불명확하여 집행과정에서 법적 효력에 대한 논란 우려이다. ②북한의 국가성 인정문제이다. 이것은 민족내부거래 훼손 등에 대한 정치적 공방의 우려도 있다. 각 합의서 전문에 “나라와 나라사이가 아닌 민족내부거래임”을 명시하여 이러한 문제점이 완화되긴 하였으나 논란 소지는 여전히 상존한다.
- 이 방안은 남북기본합의서 등 종전의 예에 배치된다는 점이다. 종래 정부는 남북 기본합의서 등에 국회동의를 불필요하다는 입장을 견지해 왔으므로 정부논리를 일부 변경해야 하는 부담이 된다. 또 하나 우려가 되는 점은, 우리만 조약체결 절차를 준용하게 될 가능성이 크다. 북한은 최고인민회의의 비준 조약을 “다른 나라와 맺은” 것에 한정하고 있어 조약체결 절차를 따를지가 불확실하다는 것이다.

2. 「10·4 공동선언」 합의문에 대한 국회 동의

1) 이행 준수사항은 국회 동의 대상

- 법무부는 ‘국회 동의를 필요로 하지 않는 합의서라고 해석’하고 있으나, 제1차 남북정상회담의 「6·15 남북공동선언」 합의문과는 달리 2007년 「10·4 공동선언」 합의문이 단순히 선언적으로 그치는 것이 아니라 이행을 준수해야 하는 구체적인 실천사항을 담고 있어 이에 대해서는 국회 동의를 필요하다.⁵³⁾

- 「10·4 공동선언」 합의문이 문제가 되고 있는 관련 규정을 살펴보면, 남북합의서와 관련된 국회의 비준·동의 절차는 남북관계발전법에 규정돼 있다. 동법 제21조는 대통령은 남북합의서를 체결·비준하며 통일부 장관은 이와 관련된 대통령의 업무를 보좌하고, 대통령은 남북합의서를 비준하기에 앞서 국무회의의 심의를 거치도록 하고 있다.

2) 동서독 기본조약의 경우

- 동서독의 경우에는 우리의 남북기본합의서와 유사한 동서독 기본조약을 1972년 12월 21일 체결하였는데, 이는 전문과 10개조로 구성되었으며, 특히 제10조에서 “이 조약은 양독의회 비준을 요하며 비준 후 비준서의 교환과 함께 효력이 발생한다”고 명시하였다. 이 조약에서 동서독의 특수관계를 ‘정상적인 선린관계’로 규정하였고 또한 연방헌법재판소의 이 조약에 대한 위헌심판청구 판례를 통해 동서독 특수관계가 확립되었다.
- 이 기본조약은 동서독관계의 기본 장전(章典)으로써 양독 간 경제협력을 포함한 전반적인 관계를 정립하는데 있어서 중요한 법적·제도적 기반이 되었다. 기본조약의 체결에 따라 서독은 동독을 사실상의 국가로 인정하였고, 독일의 단독대표권 등을 공식 포기하여 동서독관계를 잠정적으로 정상화시킴으로써 동서독간의 교류협력을 확대 발전시키는 계기로 되었다.⁵⁴⁾ 또한 동서독은 기본조약을 바탕으로 교류협력의 활성화를 위한 분야별 협정 내지 의정서를 체결하고, 협정들의 이행을 위한 실무급 위원회를 구성하여 수시로 회동함으로써 교류협력의 확대를 추진하였다.

53) 여기 문언에서 표현하고 있듯이 「10·4 공동선언」 합의문이 단순히 선언적으로 그치는 것이 아니라 이행을 준수해야 하는 구체적인 실천사항을 담으려고 한 것이 「6·15 남북공동선언」으로 나타났다. 「6·15 남북공동선언」은 남한 측의 ‘연합제안’과 북한 측의 ‘낮은 단계의 연방제안’의 공통점에 입각하여 ‘1민족 1국가 2체제 2정부’를 추진하는 큰 틀에 대한 합의였다. 노무현 정부의 포용정책이란 이름으로 계승된 북한과의 평화번영정책은 북한과 경제협력을 확대함으로써 군사분야에서 긴장을 완화하고 한반도의 평화를 달성한다는 기능주의적 접근의 일환이었다.

54) 최의철·신현기, 「남북한 통일정책과 교류협력」, 백산자료원, 2001, p. 67.

- 당시 기본조약의 법적 성격을 동독은 정치적 의미에서 분단조약으로 해석하여 재통일의 가능성을 부인하였던데 반하여, 서독은 앞으로의 양독관계의 기본토대로서 상호협력의무를 규정한 실질적 의미로 이해하였다. 즉 서독은 기본조약을 잠정적인 협정으로 보았던 것이다. 주요 내용으로 제1조에서 동서독이 상호동등권의 기초 위에서 정상적인 선린관계를 발전, 제2조는 국가의 주권평등, 영토보전 존중, 제4조 국제적으로 다른 독일에 대한 단독대표권 포기, 제6조는 양국의 주권을 각자 영토에 한정, 대내외 문제에 독립성과 자주성을 존중, 제7조 분야별 협력 의무화, 제8조 상주대표부 교환(대사관이 아닌) 등이 담겨져 있다.
- 기본조약 체결 이전에도 서독 정부와 연방헌법재판소는 양독의 법적 지위 및 상호간의 관하여 대내관계에 있어 일관되게 동독지역을 외국으로 볼 수 없으며, 동독과의 상거래는 외국과의 무역이 아니라는 입장을 확고히 해왔다.⁵⁵⁾ 그러나, 바이에른 주정부가 기본조약이 서독기본법(헌법의 위상)에 위반하여 무효를 주장하며 규범통제소송을 제기하였는데 연방헌법재판소는 기본조약의 합헌성을 인정하는 판결에서 ‘양 국가는 국제법상 주권국가의 관계가 아니고 특별한 관계임이 조약에 나타나 있을 뿐 아니라, 이 기본조약이 결코 영구분단을 자초하는 것이 아니고 기본법이 정하고 있는 바의 자결에 의한 재통일의 사명에 위배되지도 아니한다’고 정리하였다. 또한 연방헌법재판소는 기본조약 체결당시 통일을 지향하는 분단의 상황을 특수상황으로 파악하였고 그 성질상 일종의 국제법적인 조약이면서도 그 내용상으로는 양독 간의 관계(내독 관계)만을 규정하는 이중적 성격을 가지고 있는 것으로 파악하였다.
- 이러한 입장에 따라 동서독 간 경제협력과 관련해서는 분단이후부터 서독은 내독교역에 관한 법률적용에 있어서도 관세법이나 대외무역법을 적용하지 않고 연합국의 군정법(MRG) 제53호의 외환관리법을 적용하였다.⁵⁶⁾ 1951.9.20일 동서독은 물품교역에 관하여 베를린협정(주)을 체결하여 거래품목, 결제제도, 가격 결정, 거래절차 등에 관한 사항을 규정하였다. 그 후 베를린협정은 수차례의 개정을 통하여 내독물품교역의 법적 기초를 형성하였다. 동서독은 내독교류 활

55) 임복규, “통일 이전의 서독과 동독의 법적 지위”, 「남북교류와 관련한 법적 문제점(2)」, 법원행정처, 2003 참조.

56) 정형관, “동서독 간 경제활성화 지원정책과 시사점”, 「통일경제」, 2001.7·8, p. 24.

성화를 제도적으로 담보하기 위하여 120여개 이상의 협약, 협정, 의정서 등을 체결하였고 서독은 이를 국내법적으로 보장하기 위해 각종 법령(긴급수용법, 사법구조법, 재판권 적용배제에 관한 법률, 접경지역지원법, 상주대표부설치에 관한 법률 등)을 제정하였는바, 동서독 간 합의에 기초한 협약, 협정, 의정서가 중심을 이루고 서독의 법령과 시행규칙, 고시 등은 보조적 역할을 담당하였다.⁵⁷⁾

3. 중대한 재정적 부담의 여부

- 동법 제21조 제3항에서 국회는 국가나 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 남북합의서 또는 입법사항에 관한 남북합의서의 체결·비준에 대한 동의권을 가진다. 이는 원칙적으로 남북합의서는 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 사항 또는 국민의 권리·의무에 영향을 미치는 입법사항에 대해 국회의 동의를 받도록 돼 있는 것으로 명시하고 있다.
- 따라서 이번 「10·4 공동선언」 합의문은 이미 「남북교류협력에 관한 법률」에 따라 이뤄진 것이므로 남북관계발전법 제21조 제3항이 명시한 ‘중대한 재정적 부담을 지우는지 여부’에 따라 국회 동의 여부가 결정된다고 할 것이다. 따라서 위 법률의 규정에 근거해 이번 「10·4 공동선언」 합의문의 내용과 형식을 검토할 필요가 있다.

57) 신현윤, “남북한 교류협력의 제도화 발전방향,” 「남북교류와 관련한 법적 문제점(3)」, 법원행정처, 2004, p. 314.

V. 남북합의서 규범력 재고 방안(2): 국민적 합의 및 참여

1. ‘한반도 신(新)경제지도’ 구상에 대한 국민적 합의

- 정부의 대북정책⁵⁸⁾이 국제협력을 도모하고 대북역지력을 견지하며 북핵문제의 평화적 해결을 도모하면서 남북 상호 이해와 호혜적인 경험을 증진하는 것이다. 중국적으로는 북한을 잘 관리하면서 남북 간 평화와 번영의 한반도 경제공동체를 형성한다는 상당한 합리성을 가진 정책임에도 불구하고 상당한 거부감이 존재하는 것 같다.
- 새 정부의 ‘한반도 신경제지도’⁵⁹⁾ 구상은 기본적으로 남북 간 경험을 재개하고 한반도 권역별 중장기 발전 전략을 추진하는 것이다. 이른바 ‘H 경제벨트’라고 할 수 있는데, 한반도 지도를 경제구조화 시켜 ①동해권 에너지·자원벨트(금강산 관광 재개 및 철도·도로 연결 등) ②서해권 산업·물류벨트(개성공단 정상화 및 인접 지역 물류 교통망 연결 등) ③DMZ 환경·관광벨트(설악산-금강산-원산-백두산 연결 생태관광 등)를 완성하면 알파벳 ‘H’자(字)의 경제벨트를 형성하게 된다. 이러한 ‘한반도 신경제지도’의 긍정적 효용성을 대국민 홍보를 강화하고, 남북경협에 대한 오해와 거부감 해소 노력이 필요하다. 당면해서는 한·러 협력, ‘한반도 신경제지도’ 계획 수립 등 추진 여건 조성에 중점을 두고 있다.⁶⁰⁾

58) 대북정책의 기본 비전과 목표는 ‘평화공존’과 ‘공동번영’이다. 이 목표를 실현하기 위한 문제해결책으로 제시되고 있는 것은 첫째, 북핵문제 해결과 항구적 평화 정착이다. 둘째, 한반도 신경제지도를 구현하는 것이다. 셋째, 지속가능한 남북관계 발전을 들 수 있다.

59) ‘한반도 신경제지도’ 구상은 문대통령이 ‘신베를린 선언’을 통해 언급하여 새롭게 주목을 받고 있지만, 이 구상은 사실 이번에 처음 나온 것은 아니다. 2015년 8월 문재인 대통령이 야당대표 시절 광복 70주년 기자회견에서 이미 구상의 구체적인 내용을 밝힌 바 있다. 이 구상의 비전은 남과 북이 인구 8,000만, 국민소득 3만 달러 규모의 단일시장을 형성하며, 미국, 독일, 일본에 이은 세계 네 번째 ‘3080클럽’ 가입으로 국민소득 5만 달러 시대를 여는 것에 있다.

60) 정부는 남북경협 재개 동력을 유지한다는 차원에서 개성공단·경협기업 피해 지원 완료 추진을 기본적 입장으로 하고 있다.

(사진) 새 정부의 '한반도 신경제지도' 구상(H 경제벨트)



※ 자료: 국정기획자문위원회

- 한반도 신경제지도 구상은 당장의 동력을 받기 힘든 것이 사실이다. 이 구상은 단기적인 관점에서 당장의 큰 성과를 바라기 보다는 남북관계는 물론 동북아 경제공동체 형성이라는 장기적인 관점에서 큰 그림을 그리는 것이다. 나아가 중국의 국가전략 프로젝트인 신(新)실크로드와 연계되어 있음을 잘 알 수 있다. 사드(THAAD)문제로 한·중 간 갈등을 빚고 있는 이웃한 중국도 이러한 사실을 매우 잘 알고 있다.
- 국민들 사이에는 정부의 대북정책이 사실과 달리 북한에게 일방적 지원을 제공한다고 오인하고 있기 때문이다. 정부는 북에 대한 지원 중 정부와 민간 지원을 분리하고, 인도주의적 지원을 분리하는 한편 일반국민 중 기업인들이 경제적 이윤 추구를 위해 벌이고 있는 사업 등을 분리하여 추진함으로써 오해의 소지를 차단해야 한다.

2. 해외동포 네트워크 강화 및 활용

- 재외동포 규모로 미루어 볼 때, 재외동포의 한민족으로서의 정체성 확립과 이를 통한 한국의 동북아 경제중추로서의 역량강화는 필수적이다. 재외동포의 경제역량이 성장하고, 한국경제에 기여할 수 있는 법적장치가 마련됨에 따라 재외동포상공인의 역량을 결집, 국가의 경제적 이익 실현 및 통일의 준비과정으로서 민족통합을 도모하고 동북아경제공동체 시대에 대비해야 할 필요성이 대두되고 있다. 이들이 보유하고 있는 자본, 기술, 유통망 등의 현시기반 활용은 남북경제공동체 건설과 더불어 한국이 동북아 역내 경제협력의 중추로 발전하는 과정을 가속화시킬 수 있는 주요한 자산이다.

3. 국민적 합의 형성과 노력

- 통일문제에 대한 국민적 합의를 이루는 것이 매우 중요한 사안이다. 광범위한 국민적 합의와 지지에 기반을 둔 통일정책이어야 추진의 정당성이 확보되며 정책 수행에 강한 추진력을 가지게 된다. 대북정책의 안정적 추진을 위해서는 국민여론의 지지가 필수적이다.
- 지속 가능한 통일정책을 만들기 위해서는 국민적 합의 도출을 위한 「통일국민협약」을 체결 추진한다. 다양한 주체가 참여하는 추진체계를 구축하기 위해 국회·시민단체·정부 등이 함께 참여한다. 그리고 민주평통·지자체 등과 협업을 통해 국민 의견수렴 및 공론화 사업을 진행하고 있다. 대북정책의 일관성·지속성을 확보하기 위해 남북합의 및 합의서를 제도화하는 방안을 추진하려고 한다. 남북간 주요 합의에 대해서는 남북관계발전법에 따라 국회 의결을 거쳐 법적 효력을 확보하도록 노력 중이다.
- 북한 개혁 초기단계의 대북경제 지원이 궁극적으로 동북아 경제협력을 통한 한반도 경제의 재도약을 위해 장기적 투자효과를 가진다는 점을 명백히 보여줄 수 있는 ‘한반도 신경제지도’ 구상과 연계해 남북한 경제협력과 동북아 경제협력 구상을 구체화 한 종합 청사진을 만들어 갈 필요가 있다. 국민적 지지의 도출을

위해서는 북한체제 개혁의 가속화와 동북아 경제중심 건설 정책의 일환으로서 대북정책 수단의 파급효과에 대한 논리적·실증적 근거가 분명해야 한다.

- 통일에 따르는 고통과 희생을 올바르게 인식하고 국민 개개인이 이에 대한 책임과 사명을 분담하겠다는 점에 대해서도 국민적 합의를 이루어야 한다. 통일은 일시적 과업이 아니라 새로운 역사창조를 위한 지속적인 대장정이기 때문에 막대한 비용과 함께 끊임없는 노력이 절대적으로 요구된다. 독일의 경우에도 1990년 10월 통일을 이룬 이후에도 막대한 경제적 부담 등 후유증 때문에 적지 않은 어려움을 겪고 있지만, 분명한 것은 장기적으로 보면 분단에 따른 비용과 고통보다 클 수 없다는 점은 분명한 사실이다.

VI. 결어

- 향후 남북관계를 진정한 의미에서 통일지향적 평화공존, 공존공영의 관계로 만들어 나가기 위해서는 기존의 정치적·전술적 관점이 아니라 보다 규범적 차원에서 체계적으로 남북관계를 만들어 나가지 않으면 안 된다는 점을 알 수 있었다. 즉 남북기본합의서 체제의 이행과제 관련하여 남과 북은 헌법 또는 그에 준하는 법제도적 규범력을 갖추고 이미 합의된 이행과제가 구체적으로 실행을 담보할 수 있도록 법시스템과 정치시스템의 상호작용을 새로운 관점에서 남북관계 개선 전략과 접근이 필요하다는 점을 깊이 인식해야 할 것이다.
- 이에 남북기본합의서가 남북한 법체계 내에서 차지하는 법적 지위에 대한 검토는 그 의미가 결코 적지 않다. 이를 통해 남북기본합의서와 「6·15 남북공동선언」과 「10·4 공동선언」과의 관계가 상호 배치되는 관계가 아닌 긴밀한 연관성을 갖고 있다는 점을 법리적으로 논증하였다. 그리고 남북기본합의서가 단순히 한민족공동체 건설과 한민족평화통일만을 추구하는 것이 아닌 동북아 평화체제 정립 및 세계평화에 기여하는 것을 목표로 한다는 점을 강조한다. 따라서 남북기본합의서의 합의 이행을 보장하기 위해서는 이행보장을 법적 규범력으로 확보하는 것이 우선적으로 요구되나 남북관계의 특성상 법적 보장을 받기 어렵다면 합의사항에 대한 국제적 보장 방안을 강구하는 것도 필요하다고 본다.⁶¹⁾
- 남북관계발전법이 남북합의서에 대하여 법적인 효력을 부여하고자 하는 취지에 맞게 순순히 절차적인 사항을 주요 내용으로 하는 경우에는 기존의 남북합의서의 이행을 위한 합의서가 아니더라도 정식의 발효절차에서 제외함이 타당하지 않은지에 대한 의견은 다음과 같다.
- 첫째, 법적 효력 부여를 요하지 않는 합의서는 서명만으로 발효하고, 입법사항 등이 포함되어 있지 않은 경우 남북 간 합의서는 정부 내 절차로 완료하는 방안을 고려해 볼 수 있다.
- 둘째, 남북한 합의서 체결 시 합의서의 명칭 등 기준의 제도화할 필요가 있다.

61) 박정원·이석범, 앞의 논문, pp. 111~112.

남북한은 오랫동안 주로 정치적 입장에서 남북합의서를 체결하였고 법적·제도적인 측면에서는 이를 소홀하게 다루어 왔으며, 이로 인하여 남북관계도 법치주의 원칙에 바탕을 둔 규범적 영역 안으로 이끌지 못했다. 그 결과 어렵게 합의서를 체결하고도 그 합의사항이 제대로 지켜지지 않은 결과를 초래하였으며, 남북 합의서 간에도 체제 정합성을 가지지 못한 것으로 평가된다.

- 셋째, 2000년 「6·15 남북공동선언」 이후 남북 간 교류·협력의 확대와 북한의 「7·1 경제관리개선조치」 등 경제 분야에서의 개방·개혁정책으로 이끌었다고 조심스런 평가가 가능하다. 남북 간 합의 내용은 남북관계에 관한 기본적 원칙을 정치적 선언으로만 그친 것이 아니라 국민의 권리·의무에 관한 구체적인 사항을 포함하여 법적 효력이 요구되는 사항이 현저히 증가하게 되었다.
- 넷째, 그 동안 남북경제협력사업 등 민간의 교류협력은 남북한 당국 간의 합의에 바탕을 둔 법적·제도적 기반이 없는 상태에서 남북한 각각 별개의 법제도와 경제협력사업 주체 당사자 간의 개별적인 합의를 기초로 진행되어 왔으나, 「남북경협 4개합의서」를 시작으로 남북 간에 공통으로 적용될 법적·제도적 장치를 남북 당국 간 합의를 통하여 마련했다는 점에서 과거와 달리 많은 변화의 동인이 되었다고 생각한다. 남북 당국은 물론 남북 주민 간의 교류협력을 포함한 남북관계를 법치주의 원칙에 따른 규범영역 안에서 서로 발전시켜 나갈 수 있는 계기를 마련하였다고 할 수 있다.⁶²⁾
- 현재 남북 간 각종 합의서를 체결하는 과정과 합의서의 내용을 살펴보면, 현안이 되는 합의사항에 대하여 동일정책을 기초로 하여 전체적인 기본계획을 수립하고 남북 간 합의서의 법적 성격과 효력에 대한 통일적인 이론적 검토가 부족해 보인다. 이를 보다 상세하게 구체화할 수 있는 합의서를 체결하지 못하고 임기응변식의 단편적 합의서를 체결하고 있다는 느낌이 강하다. 따라서 각종 합의서의 명칭이 뚜렷한 기준이 없이 다양하고, 합의서들 사이에 그 형식과 용어 등이 통일적이지 못할 뿐만 아니라 합의서 체결과 국내법적 효력 부여 과정에서 관련

62) 특히, 2004년 1월 29일 체결된 「개성공업지구와 금강산관광지구 출입 및 체류에 관한 합의서」는 북한 지역을 출입하는 남한 주민들의 신변안전보장과 북한의 형사재판권에 관한 합의가 포함된 것으로 향후 남북 교류·협력에 있어서 매우 중요한 의미를 갖는다고 볼 수 있다.

법령의 해석과 적용을 둘러싼 논란이 제기되는 등 문제점이 나타나고 있다.

- 남북합의서 체결 과정상의 문제점을 근본적으로 해소하고 남북관계를 법치주의 원칙에 따라 진행시키기 위해서는 남북합의서의 법적 성격과 효력을 명확히 하고 그 체결 절차를 구체적으로 체계화시키는 입법조치가 필요하다고 생각된다. 이런 점을 개선하기 위해서는 i)우선적으로 남북합의서에 대한 내용의 경중을 살펴야 하며, ii)남북합의서가 일반적인 규정인지, 아니면 중대한 재정 부담과 국민의 권리와 의무를 부과하는 특별규정인지 선별해야 한다. iii)그리고 이미 체결된 합의서가 실무적이고 기술적인 사항인지 국민 일반과 정부 부처, 관련 전문가, 정치권에서 합의할 제도적 장치가 필요하리라 본다.⁶³⁾
- 또한 남북 간 합의서의 법적 성격과 효력을 명확화 할 필요가 있다. 남북 당국 간 체결된 대부분의 합의서는 선언적 성격의 정치적 합의에 불과하였으며 법적 구속력을 가진 규범으로서 남북관계를 규율하는 기능을 담당하지 못했다. 그러나 최근 북한의 경제개혁 정책 추진과 함께, 특히 남북 간 경제협력 분야에 있어서 국민의 권리와 의무에 직접적으로 영향을 미치는 내용이 합의서 내용에 포함되는 경우가 증가하고 있다.
- 앞서 살펴본 바와 같이, 남북합의서는 그 명칭과 무관하게 남북한 당국이 국제법상 법적 효과를 창출하고자 하는 의도가 있었는지 여부에 따라 법적 효력이 인정되는 조약과 법적 효력이 인정되지 않는 신사협정으로 구별된다. 조약은 다시 국민의 권리의무에 관한 입법사항을 포함하는 법률적 효력을 가지므로 국회의 동의를 필요로 하는 조약과 반면, 행정협정에 불과하여 국회의 동의를 필요로 하지 않는 조약으로 나눌 수 있다.
- 향후 남북합의서에 대하여 가능하면 조약으로서의 성격을 인정하려할 경우, 남북합의서의 체결 절차와 그 효력은 헌법과 법률이 정하는 조약체결에 관한 규정에 따라야 한다. 즉, 남북합의서에 법적 효력을 부여하기 위해서는 헌법 제60조 제1항의 국회의 동의 절차 규정 이외에도 제73조의 대통령의 조약체결·비준권,

63) 예컨대 '공론화위원회'와 같은 국민소통 창구를 통해 국민의 목소리를 듣고 이를 반영하는 제도를 두는 것이다. 이런 절차는 새 정부가 제시한 「통일국민협약」을 실천하는 하나의 길이 아닐까 생각된다.

제89조 제3호의 국무회의의 조약안 심의권 등 헌법 규정과 정부조직법, 법령 등 공포에 관한 법률, 정부대표 및 특별사절의 임명과 권한에 관한 법률 등 관련 법률이 규정하고 있는 법적 절차를 준수할 수 있도록 전반적으로 요건을 마련할 필요가 있다.

- 남북관계 전반을 다루는 법률이 현행 남북관계발전법이라고 본다면, 법률의 제정 취지 및 당시의 입법목적이 무색해질 우려가 있다. 이를 보완하기 위해서는 남북관계발전법의 규범력과 기본법적 성격을 높이는 입법개선이 필요해 보인다. 그리고 다른 법률과의 관계에서 남북교류협력법과 함께 지속적인 남북관계 현실과 미래상을 담으려는 적극적인 시도가 있어야 한다. 나아가 남북협력기금법, 개성공업지구지원법 뿐만 아니라, 구체적인 남북관계 사업과 관련 분야의 법제에 대해서도 사전에 충분히 연구·검토하고 입법 추진에도 힘써야 할 것이다. 차제에 남북 간 합의서 체결 과정에서는 지난 과오를 경험 삼아 전문성 있는 법제 전략을 구사해 남북 간 합의서가 원만히 체결되고 충실히 이행되기를 바라마지 않는다.

〈부록〉 [남북 간 13개 경험 합의서(국회 비준)]

남북 간 합의 내용	체 결	국회 동의	발 효
남북사이의 투자보장에 관한 합의서	2000.12.16 체결	2003. 6.30 국회 동의(남측) (※북측: 2003.7.24 최고인민회의 상임 위원회 통과)	2003. 8.18 발효
남북사이의 소득에 대한 이중과세방지에 관한 합의서			
남북사이의 상사분쟁해결 절차에 관한 합의서			
남북사이의 청산결제에 관한 합의서			
남북사이 차량의 도로운행에 관한 기본합의서	2002.12. 6 체결	2004. 9.23 국회 동의	2005. 8. 1 발효
개성공업지구 통관에 관한 합의서	2002.12. 8 체결		
개성공업지구 검역에 관한 합의서	2002.12. 8 체결		
남북상사중재위원회 구성·운영에 관한 합의서	2003.10.12 체결		
개성공업지구와 금강산관광지구의 출입 및 체류에 관한 합의서	2004. 1.29 체결	2004.12. 9 국회 동의	
개성공업지구 통신에 관한 합의서	2002.12. 8 체결		
남북사이의 열차운행에 관한 기본합의서	2004. 4.13 체결		
남북해운합의서	2004. 5.28 체결		
남북해운합의서의 이행과 준수를 위한 부속합의서	2004. 5.28 체결		

※ 출처: 「2007 통일백서」(통일부, 2007. 4), p.186를 참조하여 재구성한 것임.

참고문헌

「2017 통일백서」, 통일부, 2017.

「연합뉴스」, ‘정부 남북총리회담 합의서 의결’, 2007년 11월 23일.

「연합뉴스」, “남북총리회담 비준동의안 자동폐기”, 2008년 5월 29일.

「연합뉴스」, “정부 남북총리회담 합의서 의결”, 2007년 11월 23일.

국회 통일외교통상위원회 전문위원, “남북사이의투자보장에관한합의서체결동의안 검토보고,” 국회 통일외교통상위원회, 2001.

국회, “제240회 국회본회의회의록 제7호,” 국회.
2003.<http://likms.assembly.go.kr/record>.

대법원 1999.7.23 선고 98두14525판결.

박정원·이석범, “‘남북기본합의서’의 규범적 의미와 그 적용에 관한 일고찰”,
「법학논총」, 제25집 제2호, 국민대 법학연구소, 2012.

법무부, “헌재결 1997.1.16., 92헌바6”, 「남북교류협력관련 판례집」, 법무부, 2003.

법제처 사이트(<http://www.law.go.kr>, 검색일자: 2017.10.28.)

신현윤, “남북한 교류협력의 제도화 발전방향,” 「남북교류와 관련한 법적
문제점(3)」, 법원행정처, 2004.

이효원, “남북관계의 발전과 남북합의서”, 「통일과 법률 아카데미 제3기」, 법무부,
2015.

임복규, “통일 이전의 서독과 동독의 법적 지위”, 「남북교류와 관련한 법적
문제점(2)」, 법원행정처, 2003.

임을출, “한반도 신경계지도 구상이란?”, 「통일한국」, 평화문제연구소, 2017.8.

- 정일영, “남북합의서의 법제화 방안 연구,” 「법과 정책」, 제18권 제1호, 2012.
- 정일영·정대진, “남북합의서 이행의 한계와 대안의 모색-5.24조치와 「남북관계 발전에 관한 법률」 제 23조를 중심으로-”, 「통일연구」, 제21권 제1호, 연세대학교 통일연구원, 2017.
- 정형근, “동서독 간 경협활성화 지원정책과 시사점,” 「통일경제」, 2001.7·8.
- 제성호, “4개 남북경협 합의서의 조약성 인정문제: 국내법적 효력 부여와 관련하여”, 「남북 간 4대경협합의서의 국내법 수용방안」, 통일외교통상위원회 수석전문위원실 간담회 자료, 2001.
- 제성호, “통일관련 법제 인프라 실태 및 문제점”, 「통일시대와 법」, 중앙대학교 출판부, 2003.
- 조명철 외, “남북 경협 4대 합의서의 보완 과제”, 「통일경제」, 현대경제연구원, 2001.
- 최은석, “분단국의 교류협력법제와 동북아 질서 재편”, 「통일문제연구」 제21권 제2호, 평화문제연구소, 2009.
- 최의철·신현기, 「남북한 통일정책과 교류협력」, 백산자료원, 2001.

통일법제 Issue Paper 17-19-⑥

남북합의서 규범력 재고 방안

발행일 2017년 10월 31일

발행인 이 익 현

발행처 한국법제연구원

세종특별자치시 국책연구원로 15

(반곡동, 한국법제연구원)

전화 : (044)861-0300

팩스 : (044)868-9913

등록번호 : 1981.8.11. 제2014-000009호

<http://www.klri.re.kr>

1. 本院의 承認없이 轉載 또는 譯載를 禁함. ©
2. 이 보고서의 내용은 본원의 공식적인 견해가 아님.

KLRI

KOREA LEGISLATION
RESEARCH INSTITUTE

