

‘평화통일국민협약’ 추진의 법제도적 과제

최철영*

차 례

- I. 서론 : 국민적 합의로서 ‘평화통일국민협약’
- II. 평화통일국민협약의 법적 의의와 입법체계상 지위
 - 1. 평화통일국민협약의 개념적 특징
 - 2. 평화통일국민협약의 법적 의의
 - 3. 각국의 사회협약 체결 사례
- III. 평화통일국민협약의 참여주체와 규정체계
 - 1. 평화통일국민협약의 참여주체
 - 2. 평화통일국민협약의 내용구성
 - 3. 평화통일국민협약의 추진과정
- IV. 평화통일국민협약의 추진과 이행을 위한 입법과제
 - 1. 사회협약의 체결과 이행을 위한 기구설립의 사례
 - 2. 평화통일국민협약의 추진을 위한 기구설립방안
 - 3. 평화통일관련 국가기관 및 공공단체와의 관계설정
- V. 결론 : 평화통일국민협약 체결을 위한 법제도적 과제

* 이 글은 2017년도 대구대학교 교내학술연구비의 지원에 의한 것임.

** 대구대학교 법학부 교수

접수일자 : 2018 10. 30. / 심사일자 : 2018. 11. 26. / 게재확정일자 : 2018. 11. 29.

I. 서론 : 국민적 합의로서 ‘평화통일국민협약’

한국 사회의 내적 신뢰위기, 특히 한반도정책에¹⁾ 있어 남한의 정치권과 시민사회단체 그리고 국민 사이에 존재하는 남남갈등은 지속적이고 일관성 있는 한반도 평화통일정책의 추진력을 크게 약화시켜 왔다. 다원적 민주시민사회의 특성상 이념적 관점의 차이가 큰 사안에 대하여 일반 국민이 모두 합의하는 정책결정은 달성하기 어려운 이상에 가까운 일이지만,²⁾ 한반도의 새롭고 대담한 평화를 위한 남북관계의 대전환기에 지속가능한 평화통일정책의 추진기반으로서 국민적 합의는 매우 중요한 의미를 갖는다.³⁾ 이러한 배경에서 우리 국민 모두의 안위와 미래에 직결되는 공통분모인 한반도의 평화와 통일문제에 대한 일종의 사회적 협의체제(social concertation)로서 통일국민협약이 요구되어 왔다.⁴⁾

문재인 정부는 남남갈등 해소라는 사회적 요구를 수용하여 지속적이고 일관성 있는 한반도 평화와 번영 그리고 통일정책을 추진하기 위해 통일국민협약을 국정과제로 채택하였다.⁵⁾ 우리의 정치적 경험은 북한에 대한 보수와 진보의 인식편차가 한반도 평화통일정책에도 그대로 반영되어 정권의 변화에 따라 한반도정책의 기초가 근본적으로 전환되는 롤러코스터

- 1) 이 글에서는 한반도에서의 대북정책, 통일정책 또는 평화번영정책의 의미를 모두 담아 ‘한반도정책’의 용어를 사용한다.
- 2) 다원적인 현대사회에서 이익간의 수많은 갈등상황으로 인해 합의를 이루거나 이루지 못하는 개인이나 집단이 끊임없이 변화되고 재조정된다. 따라서 모든 사람이 참여하는 합의는 존재하기 어렵다. 이교덕, 대북정책에 대한 국민적 합의기반 조성방안, 통일연구원, 2000, 9쪽. 하지만 국민이 자신들의 기본적 이해관계를 실현할 수 있는 조건을 갖추고 합리성과 정의에 합류하는 것은 실현가능하기 때문에 현실적인 이상(realistic utopia)이라고 할 수 있다. John Rawls, *The Law of Peoples : With “The Idea of Public Reason Revisited”*, Harvard University Press, 2001. p.7.
- 3) 조한범·이우태, 「통일국민협약 추진방안」, 통일연구원, 2017, 65쪽.
- 4) 조한범, 「남남갈등 해소방안연구」, 통일연구원, 2006; 강영식, “인도적 대북지원에 대한 사회협약이 필요하다”, 「내일을 여는 역사」 42호, 내일을 여는 역사재단, 2012.
- 5) 정부는 통일국민협약을 국회 협의 및 국민소통을 통해 체결할 수 있도록 추진하며, 5년 뒤인 2022년까지 협약 체결 및 이행·소통체계 등 제도 기반을 구축하는 로드맵을 제시하여 통일국민협약의 내용에 대한 국민 및 국회와의 합의, 합의에 따른 구체적 내용 이행과 추진기구의 설치 등을 5년 내에 마무리하는 것으로 설정하였다. <http://www1.president.go.kr/government-projects#page5> 2018.9.27. 검색.

식 한반도정책으로⁶⁾ 이어졌기 때문이다. 더욱이 지난 보수정부의 그 이전 남북간 합의무효화, 금강산관광중단조치, 5.24 대북제재조치, 그리고 개성공단의 일방적 폐쇄결정 등을 둘러싼 사회갈등은 국회를 통한 대의제의 한계를 노출하고 촛불혁명을 통해서 국민들이 직접 정치에 대한 의지를 분출하는 한 원인이 되기도 했다.

남한이 주도하는 한반도평화통일 정책이 일관성과 지속성 있게 추진되기 위해서는 국민적 합의에 의한 ‘평화통일국민협약’을⁷⁾ 체결하여 정권의 변화가 남북관계의 급격한 변화로 연계되는 악순환의 구조에서 벗어나야 한다. 한반도의 평화와 통일의 원칙과 방향 그리고 큰 그림에 대한 국민적 합의의 필요성에 대하여는 이미 국민적 합의가 이루어져 있는 것으로 보인다.⁸⁾ ‘평화통일국민협약’이 체결되면 한반도의 평화와 번영을 위한 남북관계의 개선노력과 성과가 정파적 이익을 위한 정쟁의 대상이 되어 파탄에 이르는 난감한 상황을 사전에 예방할 수 있게 된다.

사실 김영삼 정부 이후 모든 정부는 한반도 통일정책으로써 민족공동체 통일방안을⁹⁾ 변함없이 계승하고 있다. 그럼에도 불구하고 정권의 변

- 6) 류홍채, “남북합의서의 연혁적 분석과 한반도평화체제”, 「한국정치외교사논총」, 제 38권 2호, 2017, 176쪽.
- 7) 정부의 국정과제 명칭은 “통일공감대확산과 통일국민협약 추진”으로 되어 있으나 ‘통일국민협약’이라는 명칭보다는 헌법상 평화통일조항(헌법 제4조) 그리고 대통령의 책무로서 평화적 통일을 위한 성실의무(헌법 제66조 제3항)로 고려하면 ‘평화통일국민협약’이라는 명칭이 더욱 법적인 국민합의의 명칭이라고 판단된다.
- 8) 통일국민협약에 대한 일반 국민들의 인식은 긍정적이다. 민주평통이 성인 남녀 1000명을 상대로 2017년 2분기 통일여론조사에서 통일 공감대 확산을 위한 우선 과제로 ‘통일국민협약 추진’을 꼽은 응답자는 48.5%로 가장 높게 나타났다. 이는 ‘통일 차세대 전문가 양성’(20.0%)이나 ‘지역 단위의 시민통일교육’(9.8%) 등 다른 과제들에 비해 월등히 높은 수치로, 대북·통일정책 분야에서 협치의 필요성에 대한 높은 열망을 표출하는 것으로 볼 수 있다. 민주평화통일자문회의, 「통일여론조사」, 민주평화통일자문회의, 2017. 6.
- 9) 정부적 차원에서 통일방안은 1989년 자주·평화·민주의 원칙 아래 한민족공동체 통일방안으로 제시되었다. 이후 정부는 1993년에 화해·협력, 남북연합, 통일국가의 3단계 통일방안과 민주적 국민합의, 공존·공영, 민족부리의 3대 기조를 바탕으로 통일정책을 정비하였다. 1994년 8월 15일 김영삼 정부는 민족의 염원인 통일을 조속히 성취하기 위하여 한민족공동체 건설을 위한 3단계 통일방안으로서 자주·평화·민주의 3원칙과 화해·협력, 남북연합, 통일국가 완성의 3단계 통일방안을 기초로 ‘민족공동체 통일방안’으로 제시하였다. 이는 한민족공동체 통일방안(1989)과 3단계 3기조 통일정책(1993)을 수렴하여 종합한 것이다.

화에 따른 극단적인 대북정책의 변화가 발생한 것은 장기간 지속된 분단 체제 및 냉전문화의 산물로서 사회 각 계층과 단체 그리고 국민들 사이에 존재하는 남남갈등과 한반도문제에 대한 정파적 대결구조에 기인한다.¹⁰⁾ 통일문제의 정쟁화 및 남남갈등 구조가 상존하는 상황에서는 평화와 번영 그리고 통일을 지향하는 한반도정책의 지속가능성이 확보될 수 없다. 통일정책에 대한 대내적 신뢰구조의 형성과 남남갈등의 해소를 위해서는 여야 정당, 종교계와 문화계를 포함하는 통일관련 시민사회단체, 그리고 청년, 여성 등 모든 국민이 참여할 수 있는 합의구조의 마련과 이를 통해 수렴되는 국민적 합의로서 (가칭)“한반도 평화와 번영 그리고 통일을 위한 국민협약”(이하 ‘평화통일국민협약’)이¹¹⁾ 마련되어야 한다.

문제는 당위론적인 측면에서 그리고 소위 한반도문제에 대한 초당적 협력이라는 대의명분으로서 평화통일국민협약의 필요성은 쉽게 합의될 수 있지만 평화통일국민협약의 법적 성격과 대표성 있는 합의 참여주체의 선정, 협약의 원칙과 내용 그리고 추후 이행관리를 위한 기구조직을 어떻게 할 것인가에 대한 논의는 문자 그대로 중구난방(衆口難防)의 매우 어려운 과제라는 것이다.

이하에서는 평화통일국민협약의 추진과정에서 제기될 수 있는 주요 쟁점으로서 첫째, 평화통일국민협약의 법적 의의와 국제사회에서 사회협약의 체결사례를 살펴보고, 둘째, 평화통일국민협약의 합의당사자가 누가 되어야 할 것인가의 문제와 함께 비공식적 법규범으로서 협약이 구체적으로 담아야 할 주요 내용과 체계를 검토하며, 셋째, 평화통일국민협약의 추진을 위한 중심으로서 협약체결 이후 이행 및 모니터링을 위한 기구설립과 이를 위한 입법의 수요에 관해 논의하고자 한다. 이를 통해 문재인 정부가 2022년까지 이행하겠다고 국정과제로 제시한 통일국민협약의 합의와 이행이 또 다른 국민적 혼란만¹²⁾ 야기한 채 중도에 포기되거나 시

10) 조한범·이우태, 앞의 책, 4쪽.

11) “평화통일국민협약”은 ‘대북’정책을 전제로 평화와 번영은 생략한 채 통일을 우선하는 듯한 “통일국민협약”이나 “통일헌장”과 구분하여 한반도의 새로운 미래로써 평화와 번영 그리고 통일을 지향하는 국민적 합의를 반영하는 협약이라고 할 수 있다.

12) “통일국민협약의 제정이 남남갈등을 증폭시키는 또 하나의 부정적 요인으로 작용”할 것에 대한 우려가 있다. 제성호, ““통일헌장” 구상 재검토-통일국민협약의 현실화를

간의 경과로 인해 유야무야되는 가능성을 줄이고 폭 넓은 국민적 참여와 지지 속에서 보다 영속적이고 제도화된 틀에서 한반도정책이 성공적으로 추진될 수 있도록 관련 논의에 다양성을 제공하고자 한다.

이러한 논의는 한반도평화변영정책 및 통일의 궁극적 가치와 목표 그리고 이를 추진하기 위한 정책과 방법, 평화통일국민협약의 내용을 이행하기 위한 추진 구조와 기구의 설치 등에 대한 국민적 합의가 이루어지는데 기여할 수 있을 것이다.

II. 평화통일국민협약의 법적 의의와 입법체계상 지위

1. 평화통일국민협약의 개념적 특징

민주주의 국가의 모든 정책에는 주권자인 국민의 의사가 반드시 반영되어야 한다. 국가중심의 사고에서 국민중심 더 나아가 사람중심(human-centric)의 국가운영이라는 시대적 변화 속에서 민주적 정부가 정책을 수립하고 집행함에 있어 다양한 채널을 통해 국민의 지지를 확보하려는 노력은 당연하다고 할 수 있다.¹³⁾ 더욱이 정부는 남북관계의 접근관점이 불신과 대결을 기초로 하는 ‘대북정책’에서 평화와 변영을 공동의 지향점으로 하는 ‘한반도정책’이라는 새로운 관점으로 차원을 변화시키고자 하고 있다. 이러한 정부의 한반도정책에 대한 국민적 합의와 국민통합 노력은 한반도 평화변영정책의 추진의 중심 에너지로서 필요하다.

(1) 과정과 결과 모두를 포함하는 ‘국민의 합의’

평화통일국민협약은 전 국민이 직접적인 당사자인 한반도문제에 대하여 다양한 가치와 이해관계를 가지고 있는 정부와 국회, 시민사회단체, 일반 국민 모두가 참여하여 상호 이해하고 신뢰를 형성하는 과정과 결과

위한 기초연구차원에서.», 「법학논문집」 제42집 제1호, 중앙대학교 법학연구소, 2018, 348쪽.

13) 이교덕, 앞의 책, 2쪽.

를 모두 포함하는 사회적 대화 또는 정책협의의 결과로서 의미가 있다. 정치적 민주주의가 성숙되면서 정당의 국민대표기능을 보완하고 새로운 사회적 의제를 설정하는 공익적 시민사회의 정책능력이 확대되어 있으며, 일반국민들의 정책에 대한 직접참여 의지는 매우 높아져 있다. 각국의 정부와 정당은 이들 이해관계자들과 위기적 현안해결의 과정을 함께함으로써 정책형성의 정당성과 집행의 효율성 그리고 효과성을 확보하고 있다.¹⁴⁾ 이런 측면에서 평화통일국민협약은 정치 엘리트 또는 소수의 대표기관이 참여하는 합의의 선언이 되서는 안된다. 정부와 국회, 시민사회 그리고 일반 국민 간의 광범위하고 다층적인 소통과 협의절차와 구조의 제공을 통해 정책의 안정성과 투명성을 높여나가는 제도적 기반이 되어야 한다. 평화통일국민협약은 국민참여형 한반도정책의 설계와 이행을 구조화하는 플랫폼으로서 기능해야 한다.

(2) 한반도 평화번영과 통일의 '합의된 방향과 원칙'

평화통일국민협약은 국민들이 사회적 합의과정을 통해 도출한 '합의된 방향과 원칙'으로서 의미를 갖는다. 우리사회에서 보혁 갈등 또는 남남갈등이라는 형태로 제기된 갈등구조는 국민통합과 한반도정책의 효율적 추진을 저해하는 핵심요인이다. 통일정책은 보수와 진보의 정파적 이념을 관철하려는 정치인들과 정책엘리트를 중심으로 추진되어왔으며, 당연히 남북관계가 정치적 이슈로 과도하게 부각되어 남남 갈등을 초래하는 경우가 많았다. 이는 한반도의 평화와 통일에 대한 국민적 관심을 훼손하고 정책의 지지기반을 약화하여 일관된 한반도 정책추진을 저해하는 결과로 이어져 왔다. 한반도정책의 정쟁화 재생산 구조는 반드시 해소되어야 하며 한반도정책의 추진과 통일문제에 대한 생산적인 합의구조가 형성되어야 한다.¹⁵⁾ 평화통일국민협약은 사회적 합의의 방식으로 한반도정책의 방

14) 라영재, “한국정부에서 정책협의의 시도와 전망:노사정사회협약, 투명사회협약, 저출산고령화대책 사회협약의 사례비교”, 「한국정책학회보」 제17권 3호, 한국정책학회, 2008.2, 34쪽.

15) 조한범, 「대북정책과 국민통합방안」, 통일연구원학술회의 총서, 통일연구원, 2008. 8. 참조.

향과 원칙을 제시하는데 목적이 있다.

정권의 변화에도 불구하고 지속되어 왔던 민족공동체 통일방안의 계승과 발전을 모색하는 국민의 합의로서 평화통일국민협약은 대북정책 및 통일의 궁극적 가치와 목표, 이를 추진하기 위한 정책과 방법, 합의의 내용을 이행하기 위한 추진구조와 기구의 설치 등에 대한 국민적 합의를 내용으로 담아야 한다.¹⁶⁾ 국민적 합의로서 평화통일국민협약이 만들어져야 한반도정책에 대한 국민들의 참여공간이 넓어지고 안정적 지지기반이 형성되어 정권의 변화를 넘어서는 지속 가능하고 일관성 있는 평화통일 정책추진의 환경이 조성될 수 있다.

(3) ‘목표달성의 장기성과 참여주체의 개방성’

평화통일국민협약은 일종의 사회적 합의로서 국민협약(national contract)라는 형태를 취하지만¹⁷⁾ 국제사회의 여러 국가에서 경제위기에 대응하기 위하여 체결되었던 노사정 간의 사회협약과는¹⁸⁾ 그 배경과 목표, 참여주체 그리고 추진 구조가 다를 수밖에 없다. 단적으로 말하면 노사정 경제사회협약은 경제 위기라는 당면한 문제의 극복을 위한 직접적 이해당사자간의 합의라는 시간적 잠정성과 당사자의 제한을 특징으로 한다. 이와 달리 평화통일국민협약은 남남갈등이라는 고질적 사회적 위기 해소와 정쟁의 대상이 되지 않는 한반도정책의 추진이라는 정치적 필요성에서 제기되었다. 따라서 한반도의 평화와 번영을 도모하고 통일로 이어지는 장기적 한반도정책 로드맵의 일관성과 지속가능성을 담보하는 정치적 안전판으로서 역할을 하는 전 국민적 협약이 필요하다. 즉, 평화통일국민협약

16) 합의의 추구가 무조건적 선이 될 수는 없다. 합의는 본질적으로 지적(知的) 통일성과 사교와 의견의 동질성을 의미함으로써 창조와 혁신을 방해하고, 생산적 의욕의 감퇴가 이루어질 수 있기 때문이다. 이교덕, 앞의 책, 74쪽.

17) 통일국민협약은 사회협약(social pact)의 개념을 준용한 것이다. 김종수, “‘사회협약’형 통일정책 수립에 관한 연구:제20대 국회역할을 중심으로”, 『평화학연구』 제17권 4호, 한국평화연구학회, 2016, 110쪽.

18) 한국사회가 사회협약을 주목한 것은 1997년 IMF 경제위기 당시 경제위기 극복을 위한 노사정 위원회 구성을 통해 노동과 자본, 그리고 정치권이 동참하는 사회협약을 마련하기 위해서였다. 조한범·이우태, 앞의 책, 6쪽.

은 존속기간의 장기성과 참여주체의 개방성을 특징으로 한다.

2. 평화통일국민협약의 법적 의의

(1) 비공식적 ‘법’ 규범으로서 평화통일국민협약

국가에 의해 강제력이 보장되는 규범이라는 법에 대한 단일하고 획일적인 인식으로부터의 이탈이라는 측면에서 법 다원주의(legal pluralism)를 차용하면 평화통일국민협약은 전통적 법규범 그 자체는 아니다. 하지만 다원주의적 시각에서 확대된 법규범의 범주에 포함되는 규범으로서 비강제적 성격을 갖지만 한반도정책의 원칙과 방법 그리고 수단에 대한 합의의 내용에 비공식적 법(unofficial law)으로서 성격을 부여하기 위한 약속이라고 할 수 있다. 비공식적 법이란 국가의 물리적 강제력이 아닌 합의에 참여한 사회 구성원의 규범준수에 대한 기대와 압력이라는 사회적으로 조직된 강제력에 의하여 이행이 담보되는 규범을 말한다. 명시적 합의라는 측면에서 법규범과 같지만 조직화된 구조에 의하여 이행이 담보되고 위반에 대한 저항이 이루어진다는 측면에서 일반적 도덕규범과는 구별될 수 있다. 이는 대북정책과 관련된 현행 법규범들과 일정한 관련성을 가지고 있으면서 법규범과 비법규범의 사이에 존재하는 사회 내 행위자들의 행위의 기준에 대한 약정(pact)으로서 가치를 부여할 수 있다.

평화통일국민협약(national contract)은 합의 주체가 정치적 당사자로서 합의의 이행에 대하여 당사자에게만 정치적 책임이 부과되는 신사협정(gentleman's agreement)과도 차별화되어 이해관계 또는 경험적 관련성을 가지고 있는 사회 내 다양한 주체들에 의하여 합의되고 일부 당사자들의 합의 위반에 대하여 다른 당사자들이 사회적으로 연대하여 책임을 추궁할 수 있는 약정(pact)으로서 비공식적 ‘법’이라는 무게를 갖는다. 그 외에도 공동행동규범(code of conduct)나 공법의 유연화 차원에서 제시되는 지침(guideline)¹⁹⁾ 그리고 권고(recommendation)와도 구별되어야 한다.²⁰⁾

19) 손형섭, “위험사회에서의 헌법이론-헌법질서의 확립과 가이드라인 시대의 서언”, 『법학연구』 제51권, 한국법학회, 2013, 21쪽. 강제적 법규성이 약한 가이드라인에 의한 위험관리는 기본주체에게 최소한의 침해만 발생하도록 한다는 의미를 갖는다.

평화통일국민협약은 국가의 입법절차에 따른 제정법과 규범형성의 과정이 동일하지 않지만 정부와 국회 그리고 한반도평화와 통일정책에 대한 현장성 이해관계와 경험적 관련성을 가지고 있는 시민단체와 전문가 등과 일반 국민 간에 깊이 있고 공개적인 협의의 과정을 통해 합의의 내용이 명시된다는 점에서 법규범과 공통점을 찾을 수 있다.²¹⁾ 이러한 과정을 거친 합의는 법적 구속력의 부여에 대한 의도(intention)가 존재하지 않음에도 불구하고 신의성실의 원칙에 기초하여 내용의 이행을 담보하는 공약(commitment)으로서 국가와 이해관계자라는 양자적 관계를 넘어 상호 존중에 기초한 대등한 당사자들의 관계로 전환되어 더욱 광범위하고 강력한 사회적 압력에²²⁾ 의한 규범적 무게를 얻게 된다.

평화통일국민협약은 일반적으로 한반도정책의 추진에 관한 제도화된 국민적 기대를 표현하는 것으로 제정법규범 이전의 자연법적 구속력이 부여되는 행위 원칙과 규칙의 창설에 대한 합의로 이해할 수도 있다. 현행의 남북관계를 규율하는 관련 법규범, 그리고 평화통일국민협약의 체결 이후에 합의될 다양한 차원과 내용의 남북 간 법적 합의와 국내법제는 평화통일국민협약을 통해 상호간에 조화되고 규범력이 보강되는 효과를 얻을 수 있게 될 것이다. 이를 통해 평화통일국민협약은 그 자체로서 국가에 의한 제정법규범이 아니지만 현재의 법으로서 남북관련 법규범들의 해석기준으로서의 역할과 함께 협약의 실천적 내용들에 대하여 미래의 법을 형성하는 입법적 조치들이 이루어지도록 하는 남북관계법령의 자연법적 ‘근본규범’의 성격을 갖게 된다.

(2) 종전선언 이후 국내법제와 국제적 합의의 정당성 근거

남북관계 및 한반도평화 정책기조에 대한 큰 틀의 국민적 합의는 당장

20) 조한범·이우태, 위의 책, 61쪽.

21) Joel Brandon Moore, “The Natural Law Basis of Legal Obligation: International Antitrust and OPEC in Context”, *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, Vol. 43, 2003. Jan. p.274.

22) Stacy Marlise Gahagan, “Returning to Vattel: A “Gentlemen’s Agreement” for the Twenty-First Century”, *North Carolina Journal of international Law and Commercial Regulation* Vol.37 No.3, 2012 Spring, p. 848.

국회에 계류되어 있는 4.27 판문점선언의 비준동의와 이행뿐만 아니라 9.19 평양공동선언 그리고 급물살을 타고 있는 정치적 또는 법적 성격의 종전선언과도 밀접한 관련성을 갖는다.

남북관계의 대전환기를 조성한 2018년 남북정상 간의 합의와 향후 추진 예정인 종전선언은 법기술적 의미에서 지속되고 있는 한국 6.25전쟁의 종식을 의미한다. 종전선언이 이루어지면 외부적으로는 한반도 무력충돌의 실질 당사자인 남북 상호 간의 군사적 대치와 정치적 적대관계가 해소되었음에도 불구하고 한국 내부적으로는 북한을 주적 또는 반국가단체로 전제하고 입법된 국가보안법,²³⁾ 북한이탈주민보호 및 정착지원법, 북한인권법 등의 법제들이 그대로 효력을 유지하는 모순적 법체제가 형성될 수 있다. 평화통일국민협약은 이러한 모순적 입법상황을 질서 있게 정리하고 남북교류협력관련 법령 등이 새로운 한반도평화를 반영하는 법제로 개선될 수 있도록 하는 법규범 제정 및 개정의 기본방향을 제시하는 규범으로서 역할 할 수 있다.

더 나아가서 한반도의 평화와 번영을 가져오기 위한 국제법적 기반으로 우리나라가 참여하는 다자간 평화협정의 체결이나 그 이후 한반도의 통일을 위한 남북 간의 법적 합의는 주기적으로 정당성의 검토가 이루어지는 평화통일국민협약을 통해 확인된 기본원칙과 방향성을 토대로 하지 않고서는 순탄하게 추진되기 어렵다. 미리 준비되지 않은 한반도 평화협정이나 통일조약의 마련과정에서 우리 국민 간의 상충된 의견 제시로 인해 발생할 수 있는 갈등과 충돌이 커다란 국가적 손실과 희생으로 귀결될 수도 있기 때문이다. 평화통일국민협약은 이러한 사회적 혼란을 사전에 예방하고 종전선언 이후 평화조약체제 구축의 방향과 내용에 대한 예측가능성을 높여 더욱 민주적 의견수렴과정을 통한 한반도의 평화와 번영을 도모할 수 있다. 이렇게 평화통일국민협약은 크게 한반도의 궁극적인 평화확보 수단으로서 통일로 가는 과정에서 이루어지는 남북 양자 간 또는 다자간 합의의 정당성(legitimacy)을 담보하는 국민의 근본규범적 합의로서 의미를 가질 것이다.

23) 대법원 1996. 12. 23 선고 96도2673 판결 【국가보안법위반·공무집행방해·상해】 [공 97.2.15.[28],583]

(3) ‘국민의 법’으로서 평화통일국민협약의 법적 성격과 지위

평화통일국민협약에 대하여 ‘정치적 강령’으로²⁴⁾ 성격을 부여하자는 의견도 있지만 평화통일국민협약은 정치적 합의의 차원을 넘어야 한다.²⁵⁾

이는 평화통일국민협약의 규범적 성격에 대하여 국가의 강제를 통한 합의의 준수와 이행이라는 타율적 구속력을 거부하면서도 합의 참여자들의 개별적인 상호견제를 통한 합의 준수와 이행이라는 정치적 구속력으로는 한계가 있다는 인식이다. 평화통일국민협약은 참여주체에 국회 또는 정당이 포함되어 성립되었다고 하더라도 헌법과 법률이 정한 국회에 의한 입법절차를 거쳐 법률로 공포되지 않는 한 “도끼와 칼”에 의하여 강제되는 일반적인 성문 제정법규범(hard law) 그 자체는 아니기에 국가에 위한 강제가 이루어지지 않지만 “사회공동체의 여론”에 의하여 압박되는 정치적 규범(gentlemen's agreement)으로서²⁶⁾ 구속력을 넘어 합의의 내용이 법제와 정책을 통해 구체화되어 이행되고 제재가 부과되는 연성법(soft law)²⁷⁾ 규범으로서 가치가 부여되어야 한다. 연성법적 규범은 절차적 단순성과 신속한 최종합의를 도모하고, 단순 다수결 이후 국가권력에 의하여 강제되는 경성법과 달리 만장일치에 의한 전원합의는 아니지만 합의당사자들의 공감대와 적극적 반대 없는 합의를 통해 확보되는 신뢰에 의하여 합의이행이 담보되는 특징을 갖게 된다.²⁸⁾ 연성법으로서 평화통일국민협약은 평화통일정책과 관련된 현행 법규범들의 해석원리로서 수용되고, 국민협약의 내용들 중에서 선별된 제도적 실천적 과제들은 법령과 정책에 반영됨으로서 국민협약과 남북관계 법제 상호간에 일정한 관련성을 갖게 되는 것이다.²⁹⁾

24) 제성호, 앞의 글, 327-328쪽.

25) 조한범·이우태, 앞의 책, 61쪽.

26) Stacy Marlise Gahagan, op. cit., p. 870.

27) 정경수, “국제법상 연성법의 재인식”, 「안암법학」 제34권 하, 안암법학회, 2011, 940쪽; 김석현 “국제법에 있어서 Soft Law”, 「국제법평론」 제8호, 국제법평론회, 1997, 25-26쪽; 정인섭, 「신국제법강의」, 박영사, 2017, 75-78쪽.

28) Hartmut Hillgenberg, "A Fresh Look at Soft Law", *European Journal of International Law*, Vol.10(1999), p.501.

29) “법규범과 비법규범의 사이에 존재하는 사회 내 행위자들의 약정으로서 가치”라는

평화통일국민협약은 그 자체가 대의제 민주주의원리 하에서 입법부에 의해 제정되는 '국가의 법'(legislation)은 아니지만 입법권력보다 상위의 권력으로 국민이 직접참여민주주의를 통해 수립하는 '국민의 법'(law of peoples)이³⁰⁾ 될 수 있다. '국민의 법'은 정의에 대한 자유주의적 이상에서 출발하며 사회 내에서 관용이 어느 정도까지 확장될 것으로 기대할 수 있는가에 대한 시도로서 의미를 갖는다. '국민의 법'은 사회적 계약의 아이디어를 일반 사회에 확대하여 다원성이 존재하는 자유사회에서 수락되어야 하며 수락될 수 있는 공동체의 행위를 규율하는 기준으로서 일반원칙을 제시하게 된다. 국민은 자신들이 공동체가 갖추어야 할 사회적 조건을 규율할 일반원칙을 결정하기 위해 결합하고 이러한 과정을 통해 생산된 원칙은 국민의 법을 형성하게 된다. '국민의 법'은 어떻게 합리적인 국민들이 정의로운 세계에게 평화적으로 살 수 있는가를 보여주기 위해 시도하는 국민의 원천적 입장표명이다. 이러한 측면에서 '국민의 법'으로서 평화통일국민협약은 한반도평화통일을 위한 새로운 국내법제 입법의 연원(source)이며 기존 관련법령의 해석원리로 작용하고 현행 법령의 개정으로 이어지도록 하는 권위를 갖는 규범으로 이해할 수 있다.

평화통일국민협약이 '국민의 법'으로서 지위를 갖는 것은 한반도의 평화와 번영 그리고 통일이라는 주제에 대하여 정부, 국회, 시민사회단체 뿐만 아니라 일반 국민의 공개적인 토론과 협의의 과정을 통해 합의가 이루어지고 합의의 참여자 모두에게 신의성실의 원칙에 따른 규범적 준수 의무가 발생하기 때문이다.³¹⁾

인식은 협약의 성격에 대한 모호한 표현으로 국민들에게 혼란을 주어 평화통일국민협약의 추진에 대한 부정적 효과를 가져 올 수 있다.

- 30) '국민의 법'이라는 개념은 정의론(Theory of Justice), 공정으로서 정의(Justice as Fairness) 등을 출간한 법철학자 존 롤즈(John Rawls)의 인민의 법(law of peoples)개념을 차용한 것이다. Wenar, Leif, "John Rawls", The Stanford Encyclopedia of Philosophy (Spring 2017 Edition), Edward N. Zalta (ed.), URL = <<https://plato.stanford.edu/archives/spr2017/entries/rawls/>>
- 31) 평화통일국민협약은 정파적 이해관계자들 간의 합의가 아닌 전 국민이 당사자가 되는 합의로서 근본규범적 무게를 보유하기 때문에 협약의 위반이나 이탈행위에 대하여는 국민협약에 의하여 제도화된 사회적 제재가 부과될 것이다.

(4) 남북 간 합의의 입법적 제도화와 평화통일국민협약

한반도평화통일정책의 지속가능성과 일관성을 확보하기 위해서는 평화통일국민협약의 체결과 함께 또한 그동안 남북 간에 성사됐던 주요 합의들을 국회의 비준동의를 통해 입법적으로 제도화하는 것이 필요하다.

지난 반세기 동안 남북 간에는 1972년 7·4 남북 공동성명에서부터 1991년 남북 기본합의서, 2000년 6·15 공동선언, 2007년 10·4 공동선언 등 최고위급 합의들이 탄생했다. 이뿐만 아니라 한반도 비핵화 공동선언(1992년)이나 남북 총리회담 합의서 등 기념비적인 합의문들도 다수 존재하고 있다.

그러나 이러한 합의들은 정권 교체에 따른 정치적 환경 변화와 남북관계의 부침에 따라 이행 동력을 확보하지 못한 채 ‘합의를 위한 합의’에 그친 경우가 적지 않았다. 일부 기술적 남북 합의에 대해서만 국회 동의나³²⁾ 국무회의 심의를 거쳤을 뿐이다. 따라서 국민에게 중대한 재정적 부담을 주거나 입법사항에 관한 남북 간 주요 합의 그리고 한반도의 평화와 통일에 직접적으로 관련되는 남북 간의 합의에³³⁾ 대해서는 『남북관계발전법』에 따라 국회 비준동의를 거쳐 법적 효력을 확보하는 법제도

32) 남북한 간에 체결된 합의서 중에서 국회 동의를 거친 것은 투자보장, 이종과세, 개성공단, 철도, 해운 등과 관련된 13개 합의서이다. 통일부에 따르면 현재까지 남북한 사이에 체결된 합의서는 총 245개로 분야별로 보면 정치 69개, 군사 12개, 경제 109개, 인도 33개, 사회·문화는 22개다. 남북한의 관계와 남북관계 발전에 필요한 사항을 규정한 남북관계발전법이 시행된 2006년 6월 이전에 체결된 것은 공동보도문 등을 포함해 총 180개이며, 이중 127개의 합의서가 발효됐다. 남북관계 발전에 관한 법률 시행 이후엔 공동보도문 등을 포함해 총 65개 합의가 이뤄졌으며 이중 34개 합의서가 발효됐다. 통일부, ‘남북합의서의 발표 절차 및 현황 관련 참고자료’. http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201804041531001&code=910303

33) 남북관계발전법은 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 남북합의서와 입법사항에 관한 남북합의서의 체결·비준을 국회동의사항으로 규정하고 있으나 북한과 체결하는 평화와 안보 그리고 통일에 관한 합의는 더욱 중요한 사항임에도 남북관계발전법에 따른 국회의 비준동의대상이 아니다(남북관계발전법 제21조 제3항). 또한 현행 헌법체제와 남북기본합의서 등에 의하면 북한은 국가가 아니므로 북한과 체결하는 평화와 안보 그리고 통일에 관한 합의는 헌법에 따른 ‘조약’으로 볼 수 없다. 결국 한반도의 평화와 관련된 매우 중요한 남북간 합의가 남북관계발전법과 헌법에 따른 국회비준동의 대상이 되지 않는 문제가 발생한다. 이를 해결하기 위해서는 남북관계발전법의 관련 규정을 개정할 필요가 있다.

화가 필수적이다. 남북 간 합의들을 제도화함으로써 남북관계의 장기 지속성을 확보하고 이를 통해 국민통합적 한반도 평화통일정책의 토양을 만들어나갈 수 있기 때문이다.³⁴⁾ 평화통일국민협약은 국회를 통한 남북 합의의 입법적 제도화와 함께 국민적 공감대에 기초한 평화통일정책 추진을 떠받치는 또 하나의 기둥이라고 할 수 있다.

3. 각국의 사회협약 체결 사례

사회협약은 일찍부터 자본주의가 발달한 서유럽에서 경제위기의 해소를 위한 노력의 일환으로 시작되었다. 대표적인 사례로는 네덜란드의 ‘바세나르 협약(Wassenaar Agreement)’, ‘아일랜드의 ‘국가경제 회복을 위한 프로그램’(Programme for National Recovery : PNR)’ 등이 있다.

우리나라도 1998년 경제위기에 대응하기 위한 방안으로 노사정 간에 ‘경제위기 극복을 위한 사회협약’을 체결한 이래 시민단체인 반부패국민연대의 제안으로 시작되어 정부·재계·정치권과 시민사회단체 등이 참여하여 체결한 ‘투명사회협약’, 정부주도로 추진됐던 저출산 및 고령화 대책에 대한 경제계, 노동계, 종교계 등 사회각계 등 사회전반의 동의와 합의를 내용으로 하는 ‘저출산·고령화문제 해결을 위한 사회협약’ 등을 체결한 바 있다. 이들 사례들은 현안 문제에 대한 토론과 합의를 통해 내부갈등을 극복하고 사회 발전을 이루어낸 사례들이다.

(1) 네덜란드의 바세나르 협약(Wassenaar Agreement)

네덜란드는 1960년대 급속한 경제성장을 이루면서 유럽에서 손꼽히는 사회복지국가로 발전하였다. 하지만 1970년대의 석유파동을 직접적 원인으로 하여 방만한 재정운영으로 누적된 적자확대와 높은 노동비용과 노사갈등으로 인해 소위 ‘네덜란드 병(Dutch disease)’이라는 경제 위기를 겪

34) 문재인 대통령이 제72주년 광복절 경축사를 통해 “북한이 기존 남북 합의의 상호 이행을 약속한다면 정부가 바뀌어도 대북정책이 달라지지 않도록 국회 의결을 거쳐 합의를 제도화하겠다”고 천명한 것도 이러한 필요성에 대한 인식의 표현이라고 할 수 있다. <http://www.dailian.co.kr/news/view/732621/?sc=naver>.

게 되었다. 그럼에도 불구하고 이를 극복하기 위한 사회 구성원들 간의 협력이 조정되지 못하면서 사회갈등이 심화되었다.

네덜란드 정부는 1982년 노사 간의 대화를 적극적으로 중재하며 “1983년 고용정책에 관한 일반권고”의 형식으로 바세나르협약을 권고하였다. 바세나르협약은 노동재단(Labour Foundation)의 노사대표들이³⁵⁾ 경제위기 상황의 극복을 위한 5개 항의 원론적인 현실문제 해법에 대해 공동의 인식을 하고, 이에 기초하여 1983년에 해야 할 3개항의 제도적 과제에 대하여 합의하고 이를 선언하는 방식으로 채택되었다. 바세나르협약의 내용은 첫째, 고용의 구조개선을 위한 필수적 요인, 둘째, 구조개선을 위한 장기적 사회 및 경제정책의 필요성, 셋째, 경제성장에도 불구하고 고용확대가 수반되지 않을 수 있다는 점에 대한 양해, 넷째, 근로시간단축, 파트타임, 청년실업해소 등 다양한 일자리 배분방법 활용, 다섯째, 기업의 취약한 재무구조를 고려한 일자리배분에 따른 추가비용 억제 등 원칙적 내용이 며 이를 시행하기 위한 노력을 1983년부터 시작하고 단체교섭 파트너들이 이미 명시된 임금조항을 재협상하기 위한 3개항에 동의한 것이다.

네덜란드의 사회협약은 내용의 구체성보다는 현실의 위기에 대한 당사자들 간의 공감대형성을 확인하고 이를 해결하기 위한 협의의 필요성과 구체적 논의구조의 형성에 동의했다는데 특징이 있다. 이에 따라 사회협약은 정부기관인 사회경제협의회와 민간기관인 노동재단의 합의 그리고 정부선언의 과정을 거치게 된다.³⁶⁾ 바세나르협약은 법적 구속력이 없는 권고 형태의 협약으로서 원론적이고 추상적인 내용을 담고 있었지만 네덜란드 경제를 위기에서 구해내는 성과를 달성하였다.

35) 노동재단의 노사대표에는 네덜란드의 경제인연합회, 기독교 경영자협회, 왕립 경제인연합회, 기독교 경제인연합회, 천주교 농부 및 시장 원예가 협회, 기독교 농부 및 시장 원예가 협회, 노총, 기독교 노총, 중간고위관리자노총 등이 참여하였다. 조한범·이우태, 앞의 책, 91쪽 이하 바세나르협약 참조.

36) 임상훈, 각국의 사회적 협의기구1: 네덜란드의 사회협약과 사회적 합의기구, 「국제노동브리프」 4(3), 2006.3, 53쪽.

(2) 아일랜드의 국가재건프로그램 협약(Programme for National Recovery : PNR)

아일랜드는 전통적으로 농업에 의존하는 폐쇄형 경제 국가로 자원이 풍부하지 못하여 다른 유럽 국가들에 비하여 산업화가 늦게 진행되었다. 또한 북아일랜드 지역을 제외하면 19세기 산업혁명을 통한 근대화가 지연되었다. 1980년대 중반 이후 경제 위기에 직면하여 대다수 아일랜드 국민들은 위기 극복 대책을 정부에 요구하였으며, 1987년 총리로 선출된 찰스 호히(Charles Hayughey) 정부는 사회적 합의를 통해 경제회생 정책을 추진하고자 하였다. 아일랜드 정부는 국가재건프로그램(PNR)이라는 사회협약(social pact)을 주도적으로 형성하고 합의적 노사관계를 유지함으로써 경제성장을 위한 사회적 토대를 마련하였고, 경제성장과정에서 발생하는 사회적 배제문제를 완화하기 위해 사회보장을 확대하여 사회적 파트너십을 성공적으로 유지하였다.³⁷⁾

아일랜드의 국가재건을 위한 프로그램은 사회경제적 위기에 직면한 아일랜드 경제의 효율적 발전과 사회정의의 실현을 위한 전략보고서로 만들어진 것이기 때문에 그 내용이 방대하고 구체적이다. 국가재건프로그램은 아일랜드가 당면한 경제위기의 현실에 대하여 구체적 지표를 제시하여 참여주체들이 문제의 본질을 정확하게 인식하도록 하고 있으며, 이를 해결하기 위해 유럽공동체 차원의 정책, 거시경제정책, 세계개혁, 사회적 형평성의 확대, 각 산업분야별 고용, 노동법, 조사감독위원회 등에 대하여 구체적 목표를 제시하고 있다.

(3) 한국의 사회협약

우리나라는 1998년 ‘경제위기 극복을 위한 사회협약’, 2005년 ‘투명사회협약’, 그리고 2006년의 ‘저출산·고령화문제 해결을 위한 사회협약’ 등 국가적 차원에서 정책협의를 통해 사회협약을 체결한 사례가 있다. 이들

37) 신동면, 각국의 사회적 합의기구 V: 아일랜드 사회협약체제, 「국제노동브리프」 4(7), 2006.7, 56쪽.

협약은 정부와 이해관계자들이 정책협의라는 사회적 대화의 틀을 통해서 사회경제분야의 위기적 현안문제 해결을 목적으로 하는 것이었다.³⁸⁾

‘경제위기 극복을 위한 사회협약’은³⁹⁾ 전문(前文)을 통해 경제위기극복을 위한 기본방향과 이를 위한 각 경제주체들의 협력에 대한 공동인식, 고등분담에 대한 공동선언을 밝히고 기업의 경영투명성 확보 및 구조조정 촉진, 물가안정, 고용안정 및 실업대책, 사회보장제도확충, 임금안정과 노사협력증진, 노동기본권 보장, 노동시장의 유연성 제고, 수추증대 및 국제수지 개선, 경제위기 극복을 위한 기타 사항, 국민대통합을 위한 건의 사항 등 90개의 과제를 제시하였다. 이와 함께 각 주제와 관련하여 추후 논의되어야 하는 과제들도 협약의 뒷부분에 명시하였다.

‘투명사회협약’은⁴⁰⁾ 전문(前文)을 통해 부패로 인한 지속가능성장의 위협을 참여주체들이 인정하고 투명사회협약을 통해 법제도의 개선은 물론 의식개혁을 추진한다는데 합의하였다. 본문은 제1장 총칙, 제2장 공공부문, 제3장 정치부문, 제4장 경제부문, 제5장 시민사회, 제6장 합의이행과 투명사회협약실천협의회 등에 관하여 35개의 조문으로 구성하고 부칙을 통해 협약의 발효와 함께 협약체결당사자가 투명사회를 위한 입법과제를 선별하여 연내에 입법을 추진하도록 최선을 다한다는 조항과 협약의 실질 이행을 위한 공공부문, 경제부문, 정치부문, 시민사회의 후속적 조치에 대한 조항, 그리고 협약의 확산과 갱신 등을 포함하였다.

‘저출산·고령화문제 해결을 위한 사회협약’은⁴¹⁾ 전문(前文)에서 사회와 경제의 지속가능한 발전을 위해 미룰 수 없는 국가적 의제로서 저출산·고령화문제의 해결에 공동의 인식을 확인하고 출산과 양육에 어려움 없는 사회 실현, 능력개발과 고용확대, 건강하고 행복한 노후 생활 구축, 모든 사회 주체의 실질적 역할 분담 등 분야에 대한 해결방안을 담고 있다. 또한 저출산·고령화대책에 따르는 자원마련을 위해 정부지출의 효율성 제고와 자원배분의 우선순위 확립, 세원 투명성 제고 등 조세의 형평성

38) 라영재, 앞의 논문, 47쪽.

39) 동 협약은 조한범·이우태, 앞의 책, 127쪽 이하 참조.

40) 동 협약은 위의 책, 145쪽 이하 참조.

41) 위의 책, 157쪽 이하 참조.

제고, 비과세 감면 제도 등 조세지출의 합리적 개선, 조세·재정 개혁을 위한 국민합의 마련 등 4대 원칙을 합의하고 있다.

위의 세 사회협약은 모두 사회적 조합주의(social corporatism)에 기초한 국가차원의 정책협의 시도로서 의미를 가지고 있다. ‘경제위기 극복을 위한 사회협약’은 전형적인 3자 협의 형태를 취하고 있으며, ‘투명사회협약’은 시민단체가 제안자이며 사회협의기구의 운영자로 역할하고 있는 특징을 가지고 있다. ‘저출산·고령화문제 해결을 위한 사회협약’은 정부가 주도적으로 사회적 정책협의의 구조를 만들고 노사 및 시민단체가 참여하여 의제를 설정하였다는 점에서 사회적 조합주의보다는 정책공동체로서의 특징을 갖는다.⁴²⁾ 각각의 사회협약 구성방식을 보면 공통적으로 전문(前文)을 두고 있지만 ‘경제위기 극복을 위한 사회협약’은 아일랜드의 사회협약과 유사한 분야별, 당사자별 구체적 이행사항 규정방식을 채택하여 90개 조항에 대한 합의와 2차적 과제를 명시하였으며, ‘투명사회협약’은 법률의 조문 구성방식에 따라 총론과 각론 분야를 6개의 장(章)으로 구성하고 하위에 부칙을 포함한 35개의 조항(條項)을 두었다. ‘저출산·고령화문제 해결을 위한 사회협약’은 ‘경제위기 극복을 위한 사회협약’과 기본적으로 같은 방식을 따르고 있지만 내용적으로는 4개의 장과 14개의 조항을 통해 간소한 규정을 두고 있어 ‘투명사회협약’과 전체적 구성이 유사한 절충적 형태를 취하고 있다.

Ⅲ. 평화통일국민협약의 참여주체와 규정체계

1. 평화통일국민협약의 참여주체

한반도평화통일정책의 원칙과 방향은 정부가 국민들과 직접 소통함으로써 만들어야 한다. 국민적 합의가 없이 정부가 일방적으로 주도하는 방식의 한반도정책 추진은 이명박 정부의 통일비용 조성을 위한 통일항아리 사업이나 박근혜 정부의 통일준비위원회 운영 사례에서처럼 국민의

42) 라영재, 앞의 글, 56쪽.

적극적인 지지와 관심에서 벗어나 실패하는 결과로 이어졌다. 따라서 평화통일국민협약은 모든 국민이 주체가 되어 토론과 협의 그리고 합의과정에 참여해야 한다. 이는 한반도평화통일정책이 특정 이해당사자 단체들의 참여와 합의로 체결되는 일반적인 사회경제협약과는 다른 성격을 갖고 있기 때문이다.⁴³⁾ 평화통일정책은 한반도의 미래를 결정하는 정책이며, 국민 모두가 정책의 직접 이해당사자인 동시에 수혜자이다.⁴⁴⁾

구체적으로 평화통일국민협약의 합의과정에 참여하는 주체는⁴⁵⁾ 정부와 국회, 시민사회, 언론, 종교계 등 통일문제에 경험적으로 관여해온 기관, 학계전문가 대표, 일반 국민 등으로 분류할 수 있을 것이다.⁴⁶⁾ 평화통일국민협약의 각 주체들은 상호간의 이해관계 및 관점의 차이를 인정하는 기초 위에서 한반도의 평화와 번영 그리고 질서 있는 통일이라는 큰 목표의 달성을 위한 합의라는 시대적인 국민적 명령(national imperative)을 수행한다는 사명의식을 가져야 할 것이다.

평화통일국민협약 합의의 참여자로서 ‘정부’는 무엇보다 먼저 (가칭)‘한반도평화통일국민협약위원회’를 구성하여 관련 행정업무를 증추적으로 수행할 수 있는 기구의 틀을 마련하고, 통일부, 외교부, 국방부, 국가정보원, 문화체육부, 국토부, 법무부, 민주평화통일자문회의 등의 기관이 다루고 있는 평화통일관련 정보의 제공과 의견을 제시하며, 국민협약을 통해

43) 조한범·이우태, 앞의 책, 69쪽. 통일관련 진보, 보수적 시민단체, 여야 정치권, 종교계가 참여하여 원탁회의 형식으로 기본적 틀을 마련하고 남북 간 화해협력을 실질화 하는 역할을 할 수 있다는 의견도 같은 취지이다.

44) 이러한 배경에서 정부는 국민이 참여하는 사회적 대화를 목적으로 2019년부터 각계 각층 국민을 대상으로 통일정책에 대한 공론화를 본격적으로 시행해 나갈 계획을 공식화하였다. <https://www.unikorea.go.kr/promise/about/introduction/> 2018. 9. 27검색

45) 정치, 경제, 사회, 문화 등 사회 각 분야와 노동계, 재계 등 계층 그리고 진보와 보수를 망라한다는 원칙은 바람직하지만 그 범위가 확대될수록 합의과정이 길어지고 합의가능성이 낮아질 수 있기 때문에 대표성 있는 참여주체를 선정하여 기초적 합의안을 만들어 내고 이를 전 국민에게 개방하여 의견을 수렴하는 방식을 채택할 필요가 있다.

46) 이와 관련하여 제기되는 가장 현실적인 문제는 누가 각 부문을 대표하는가를 결정하는 문제와 각 부문별 대표를 어떤 비율로 위원으로 위촉할 것인가의 문제일 것이다. 기술적으로 이는 통일부가 주도하고 민주평화통일자문회의 관계자와 학계전문가들이 참여하는 ‘평화통일국민협약위원회 준비위원회’를 구성하여 위원회의 규모와 내부 기구조직구성 준비와 함께 논의하는 단계를 고려해야 할 것이다.

합의된 사항을 각 부처의 정책에 적극적으로 반영하고 이행하여야 한다.

‘국회’는 외교통일위원회, 국방위원회, 정보위원회, 문화체육위원회, 국토교통위원회, 법제사법위원회 등 관련 상임위원회에서 국민협약을 통해 합의된 사항 중 입법을 통해 제도화해야 하는 과제의 국회입법을 위해 노력하며, 이를 위해 국회 내에 특별위원회로 (가칭) ‘평화통일특별위원회’를 설치하는 등의 노력을 해야 한다.

‘시민사회’는 협약의 이행에 대한 감시와 평가역할을 통해서 평화통일 국민협약이 다른 비법적 규범과 차별화되는 특성을 담보할 수 있도록 해야 할 것이다. 시민사회는 평화통일에 있어 시민의 역할을 높이기 위한 조직화되고 체계화된 노력과 함께 언론과 정치권 등 한반도평화통일문제에 민감한 영향을 미치는 주체들의 왜곡된 여론화와 정쟁화의 동향 및 협약 이행과정을 모니터링하고 평가하는 역할을 수행하는 것이 필요하다. 시민사회의 평가는 국민적 차원에서 다른 참여주체의 협약 이탈에 대해 부과하는 ‘사회적 압박과 제재’로서 효과가 있다.

‘문화·종교계’는 이해관계와 이념을 초월하는 지도력을 발휘하고 국민협약의 체결을 위한 협의와 이행과정에서 갈등을 조정하고 통합하는 역할을 할 수 있으며, ‘언론계’는 미디어를 통해 국민협약의 논의과정을 국민들에게 전달하고 국민들의 의견이 다시 국민협약위원회에 환류될 수 있도록 하는 역할을 담당하여야 한다.

‘학계전문가 대표’는 국민협약의 초안 작성을 위한 논의자료를 검토하고 필요한 경우 관련 연구를 수행하며 국민협약의 토론과정에서 전문가적 의견을 개진하고 논의의 깊이를 확보하는 역할을 하여야 한다.

가장 중요한 평화통일국민협약 합의의 참여자로서 ‘일반 국민’은 “광화문 1번가” 또는 “청와대 국민청원”과 같은 국민 참여시스템을 포함하는 온-오프 라인을 통해 협약의 토론과 협의 과정에 적극적 참여하고, 국민협약에 대한 일반 국민들의 관심을 제고하고 논의 내용을 확산하며, 합의된 국민협약의 이행을 감시하고 지역 내에서의 이행방안을 마련하는 등의 활동을 하여야 할 것이다.

평화통일국민협약에 모든 국가 구성원이 참여하는 것은 정책 추진의

정당성이 상향식으로 전달되고 책임 있는 양질의 의사결정 및 집행을 보장하여 기존의 남남갈등 조정과 국민통합에 기여할 뿐만 아니라 ‘(가칭) 한반도평화통일협약국민회의’와⁴⁷⁾ 같은 조정기구에 직접 대표로 참여함으로써 대의 민주주의제에 내재하는 한계로서 주인-대리인 문제를 극복할 수 있게 된다.⁴⁸⁾

2. 평화통일국민협약의 내용구성

(1) 평화통일국민협약의 구성

평화통일국민협약은 평화통일문제의 국내정치 불이용 및 국민합의에 의한 정책추진 원칙을 중심으로 최소주의적 내용의⁴⁹⁾ 협약 형식으로 체결할 수 있다. 최소주의적 규정원칙에 따르되 단순한 정치적 선언문이 아닌 실천적 이행합의문으로서 평화통일국민협약은 전문(前文)과 국민협약의 체결목적과 평화통일의 기본원칙을 포함하는 총칙(總則), 각 참여주체의 실천과제를 포함하는 장(章)과 명확한 이행과제를 규정하는 장, 민간조직으로서 (가칭)‘평화통일협약국민회의’의 설치를 내용으로 하는 장, 그리고 협약체결 이후 즉시 이행해야하는 과제와 함께 협약의 효력과 실질이행을 규정하는 부칙(附則) 규정으로 구성할 수 있을 것이다.

(2) 평화통일국민협약의 전문(前文)

평화통일국민협약의 전문에는 민족공동체통일방안이 포함하고 있는 자주·평화·민주의 3원칙과 화해·협력, 남북연합, 통일국가 완성의 3단계

47) 통일부는 “통일협약시민추진위원회”를 일종의 도급과제형 기구로 설치하고 2018년 8월부터 11월까지 전국을 4개 권역으로 나누어 한반도 평화통일비전을 마련하기 위한 사회적 대화프로그램을 진행하고 있다.

48) 김종수, 앞의 글, 108쪽.

49) 하지만 지나치게 최소주의적 접근을 하면 내용이 빈약해질 수 있고 합의의 가능성을 높이기 위해 추상적인 원칙선언에 그치게 되면 국민협약에 대한 해석논쟁이 2차적으로 발생할 수 있다. 그렇다고 국민협약에 포함되는 의제가 확대되고 내용이 구체성이 강조되면 그 자체가 커다란 과제가 되며 각각의 의제를 상세히 다루기 위한 소위원회가 많아지고 종합적인 조정이 어려워질 수 있다. 국민협약은 내용에 대한 합의가 아닌 정책추진에 있어 절차에 대한 합의로 존재할 수도 있다.

통일방안을 확인하고, 6.15 남북공동선언, 10.4 평화변영선언, 4.27 판문점 선언, 9.19 평양공동선언을 포함하는 그 동안 남북 간에 체결되거나 합의된 주요 합의들에 대한 존중과 승인, 한반도 평화와 번영의 미래에 대한 확신과 민족적인 통일의지, 한반도평화를 통한 동북아시아 및 세계평화에의 기여 등이 포함될 수 있을 것이다.

(3) 총칙과 각론

평화통일국민협약의 총칙(總則)에서는 한반도평화통일의 기본원칙, 국민협약의 체결목적, 그리고 평화와 통일친화적 환경조성과 문화 확산, 평화통일 정책의 방향 등을 포함하고, 각 참여주체의 실천과제를 포함하는 각 장(章)에서는 정부와 공공기관, 국회와 여야정당, 통일관련 경험과 전문성이 있는 시민사회단체를 포함해서 시민사회, 종교 및 문화계, 그리고 일반 국민의 역할로서 참여와 소통 및 평화통일공감대 형성 등 명확한 실천과제를 규정하는 조문, 협약의 지속성과 확산, 그리고 협약에 포함된 실천과제의 이행평가를 위한 독립행정위원회조직으로서 ‘(가칭)평화통일협약국민회의’의 설치를 규정하고, 부칙(附則)에서는 협약의 효력과 실천과제의 즉시 이행을 위한 구체적 일정과 로드맵을 규정할 수 있을 것이다.

이러한 평화통일국민협약은 우리 사회 내의 서로 다른 시각과 접근방법론을 인정하고 존중하면서 공통분모를 더 넓혀 가는 과정의 의미도 포함하고 있기 때문에 어떠한 국내외적 상황변화에도 흔들리지 않는 원칙으로서의 경성법(hard law)적인 강령을 목적으로 하는 것이 아니라 국민의 변화하는 한반도평화와 통일인식을 반영할 수 있는 오픈 플랫폼이 되어야 한다.⁵⁰⁾ 따라서 한반도의 평화와 번영 그리고 통일을 위한 국민적 합의가 이루어졌다고 하더라도 이의 실천을 위한 주기적인 기본계획의 수립과 함께 기존의 합의된 평화통일국민협약이 시대의 변화와 국민의 의식변화를 수용하여 지속적으로 진화해 나갈 수 있도록 상시적인 국민 의견 수렴 시스템을 구축하고, 참여 주체간의 협의가 이루어 질 수 있는

50) 통일부 홈페이지 <https://www.unikorea.go.kr/promise/about/introduction/> 2018.09.15검색

평화와 통일을 위한 국가대화(national dialogue for peace and unification)의 자리를 주기적으로 개최해야 할 것이다.

3. 평화통일국민협약의 추진과정

(1) ‘(가칭)평화통일협약국민회의’ 구성

평화통일국민협약의 추진을 위해서는 우선 정부와 여야 정당의 대표, 시민사회단체의 대표, 전문가 그룹이 함께 참여해 의제를 선정하고 국민 의견을 종합해낼 수 있는 추진체계, 즉, 국민협약을 추동하고 관계기관 간 협조를 이끌어 내는 행정조직으로 ‘(가칭)평화통일협약국민회의’를 구성하여야 한다. 그러나 추진체계를 갖추는 일이 중요하다고 해서 박근혜 정부가 추진했던 통준위의 사례처럼⁵¹⁾ 정부 주도로 낙점된 사람들 중심의 조직을 구성하고 일방적인 사업을 추진하기보다는 참여주체의 균형과 전문성을 고려하고 쌍방향의 국민 참여를 보장하는 방향으로 준비해나가는 것이 필요하다. 평화통일국민협약은 협약의 체결 과정에서 이루어지는 국민적 이해와 합의가 더욱 중요한 부분이기 때문에 공정성을 확보하면서 국민협약의 추동력을 상실하지 않도록 중심을 잡을 수 있는 상부구조의 구성과 함께 광범위한 국민 참여라는 하부구조 또한 견고히 마련하는 방향으로 추진체계를 만들어가야 할 것이다.

(2) 국민대토론회를 통한 위원회 참여주체 간 이해와 신뢰형성

‘평화통일협약국민회의’가 구성되면 국민협약의 체결을 위한 다음 단계로 한반도문제와 평화통일정책에 대한 공감대형성을 위해 한반도문제의 비극과 부조리 그리고 남남갈등으로 인한 정치·사회·경제적 비용을 직시하는 ‘불유쾌한 사실에 대한 공동관찰’ 과정과 한반도 평화와 번영 그

51) 박근혜정부가 추진했던 ‘통일현장’구상은 정부주도로 구성된 통준위에서 발의되어 기초적인 작업이 진행되나 있다. 제성호, 앞의 글, 323쪽. 통준위는 본 위원 50명중 위원장을 박근혜대통령이 직접 맡고 정부위원과 국책기관장 17명, 국회 2명, 민간위원 30명으로 구성하였다. 통준위의 본 위원 및 전문위원 명단은 이승렬, 「통일준비위원회의 실효성과 정책적 대안」, 국회입법조사처, 2016, 참조.

리고 통일의 필요성에 관한 국민대토론회가 전국적이고 집중적으로 개최되어야 한다. 이 과정에서부터 정부, 정당, 사회단체, 학계 전문가 그리고 일반 국민의 대표가 한반도분단 상황을 진단하고 향후 국가적인 도전과제에 대하여 공감하고 발전을 위한 논의를 전개할 수 있다. 이를 통해 국민협약의 참여주체들은 상황에 대한 인식을 공유하고 신뢰와 상호존중 그리고 상대방의 이해관계와 정체성에 대해 이해할 수 있는 기회를 확보한다.

(3) 평화통일국민협약 협의와 초안작성

세 번째 단계는 ‘평화통일협약국민회의’가 국민협약의 참여주체들에게 평화통일국민협약과 관련된 각종 자료와 보고서를 제공하여 합의의 참여주체들이 협약의 내용들에 대하여 합의가 이루어질 수 있도록 지원하고 협의를 진행되는 과정을 원활하게 돕는 것이다. 합의주체 간에 충분한 논의와 협의가 진행되어 국민협약의 주요골자에 대한 공감대가 형성되면 의제별 또는 기능별 소위원회에서 협약의 비공식 초안을 작성하여 본회의에 제출하고 본회의에서 공식적 초안에 대하여 합의할 수 있을 것이다. 이후 합의된 공식 초안은 일반 국민에게 인터넷을 포함한 온-오프 라인(on-off line)을 통하여 공개하고 전 국민적 의견수렴과정을 체계적으로 진행하여야 한다.

(4) 평화통일국민협약의 채택과 이행관리

전 국민적 의견 수렴이 이루어지면 이를 ‘평화통일협약국민회의’의 산하 소위원회 등에서 정리한 수정 국민협약안을 최종적인 확정을 위해 본 위원회에 상정하여 채택하도록 하여야 한다. 본 위원회에서 최종안에 대한 합의가 이루어지면 이를 국민들 앞에서 체결·공포하고 국민적 대표성을 갖는 본 위원회의 위원들이 협약의 이행을 약속하도록 하는 것이다. 이후의 단계는 상설적 독립행정조직으로서 ‘평화통일협약국민회의’가 국민협약의 국민적 공감대 확산과 각 참여주체별 이행을 위한 구체적 입법과제와 정책과제를 선정하여 국회 및 관련부처와의 실무적 협의를 하고

각 참여주체별 국민협약 이행에 대한 점검, 민주평화통일자문회의 등과 소통과 업무협력, 그리고 국민협약에 대한 지속적인 검토와 연구 그리고 다음 주기 국민협약의 재논의를 위한 자료의 수집활동을 하게 된다.

IV. 평화통일국민협약의 추진과 이행을 위한 입법과제

1. 사회협약의 체결과 이행을 위한 기구설립의 사례

(1) 네덜란드

네덜란드가 설치한 사회적 협의기구인 민간기관인 노동재단(Labour Foundation)과 산업조직법에 의한 법정기구로서 사회경제협의회(Social and Economic Council)가 있다. 직접적 이해관계자인 노동자측과 사용자측으로만 구성되는 노동재단은 임금 및 단체교섭에 관한 사항을 주로 대상으로 하며, 노조·사용자단체·공익대표로 구성되는 사회경제협의회는 노사가 정부정책과 관련하여 정부와 의회에 정책적 건의를 도출하는 역할을 한다.⁵²⁾

사회경제협의회는 의회와 정부에 대한 자문기구로서 노동계, 경영계 그리고 정부의 서로 상충하는 이해를 조정하고 민간영역과 정부와의 협력을 특징으로 하는 합의경제(consensus economy)의 핵심기구로 자리 잡고 있다. 사회경제협의회가 다루는 분야는 사회정책과 경제문제에 제한되지 않고 유럽통합정책, 교통문제 그리고 소비문제까지 광범위하다. 또한 기업설립 법이나 직장협의회법 등 관련법에 규정된 사항에 대하여 의무면제 신청처리 및 기업 활동 감독업무 등 행정기관으로서 공적 업무도 수행한다.

사회경제협의회는 노·사·공익을 대표하는 각 11인의 위원이 참여하여 총33명으로 구성된다. 노동계대표는 제조업노총 7명, 기독교노총 2명, 관리직노총 1명, 서비스산업 1명 등 11명이며, 경영계대표는 산업과 기독교계 고용자총협회 7명, 중기협회 3명, 농업과 낙농협회 1명 등 11명으로 안배되어 있다. 공익위원(crown members)은 경제학, 재정학, 법

52) 임상훈, 앞의 글, 53쪽.

학 그리고 사회학 전공 학계출신으로 정부에서 임명하는 11명으로 구성된다. 공익위원은 국왕에 의하여 임명되지만 정부에 대한 책임을 지지 않으며 노측과 사측으로부터도 자유롭다. 공익위원에는 네덜란드 국립은행 총재와 중앙기획위원회 위원장이 당연직 위원으로 참여한다. 협의회에는 매달 한 번 개최되는 본위원회와 공익위원이 주재하는 소위원회 및 실무관계자회의 그리고 사무처 등 내부기구가 조직되어 있다. 본위원회와 소위원회 그리고 실무관계자회의에는 모두 정부관계자들이 옵서버로 참여하여 전문적 지식과 정부의 입장을 전달한다.

(2) 아일랜드

아일랜드의 사회협약을 위한 기구는 2002년 ‘국가경제사회발전처법’에 따라 설립된 국가경제사회발전처(The National Economic and Social Development Office: NESDO)를 정점으로 하여 국가경제사회포럼(Forum), 국가경제사회협의회(Council), 파트너십과 성과를 위한 국가센터(Center)로 구성되었다.⁵³⁾ 국가경제사회발전처는 기존의 사회협약기구들에 대한 컨트롤타워로서 법정기구로 출범한 것이며 이에 따라 산하에 포함된 기존 사회협약기구들 또한 입법적 근거가 만들어졌다.

국가경제사회발전처(NESDO)는 국가경제사회포럼, 국회경제사회협의회 그리고 파트너십국가센터의 의장과 부의장으로 구성되며 발전처의 의장은 수상이 임명한다. 발전처의 주요역할은 사회적 파트너십의 작동과정에서 핵심적 역할을 하는 산하 기구들의 활동을 조정하여 업무중복을 최소화하며 협력적 정책개발을 통해 산하 기구들의 활동을 지원하는 것이다.

국가경제사회협의회(Council)는 경제의 효율적 발전과 사회정의의 실현을 위한 전략적 과제를 연구하고 이를 수상실에 보고하는 자문역할을 하며 노동조합 5인, 사업주 대표 5인, 농민조직 5인, 비정부기구 5인, 정부의 몫 10명으로 임명하는 주요부처의 대표 5인과 민간전문가 5인 등 총 30명으로 구성되었다. 국가경제사회협의회는 1986년 노동자, 사용자, 농업 부문을 대표하는 사회적 파트너들 그리고 정부와 협의를 통하여 사회협

53) 신동면, 앞의 글, 57쪽.

약인 ‘국가경제재건프로그램’을 체결하는데 결정적인 역할을 하였다. 이때 국가경제사회협의회는 사회경제적 위기에 직면한 아일랜드경제의 효율적 발전과 사회정의실현을 위한 전략보고서를 수상실에 제출하였으며 이후 매 3년마다 사회경제 현안에 대한 보고서를 전략보고서라는 이름으로 발표하고 있다. 이 전략보고서는 정부와 사회적 파트너간의 사회적 합의를 도출하기 위한 협정의 준거로 기능을 한다. 또한 협의회는 사회협약의 이행과정에서 사회경제적 문제에 대한 평가 및 제안을 담은 보고서를 수상실에 제출하는 기능도 수행하고 있다.

국가경제사회포럼(Forum)은 사회경제정책, 특히 실업, 불평등, 사회적 배제 등 사회문제에 대응하기 위한 정책에 국민적 합의를 형성하는데 기여하는 역할을 한다. 포럼의 구성은 정부에서 임명하는 의장과 부의장을 포함하여 정당부문, 노동자·사용자·농민부문, 지역사회 비정부간 기구(NGOs)부문, 정부부문 등 4개 부문에서 각각 15명의 대표로 구성되며, 각 부문에서 추천된 대표들을 수상이 임명한다. 포럼은 위원으로 정당대표를 포함한다는 점에서 협의회와 구분되며 아일랜드에서 사회협약을 추진하기 위한 가장 포괄적인 기구로서 역할을 한다.⁵⁴⁾ 포럼은 국가정책과정에서 사회협약에 포함된 정책 및 프로그램 특히, 평등과 사회적 통합을 실현하기 위한 정책 및 프로그램의 집행에 대한 이행점검과 평가분석 기능을 담당하며 정책문제에 대하여 국민여론을 수렴하는 공공자문(Public Consultation)을 추진하는 역할도 담당한다. 포럼은 조직의 원활한 운영을 위하여 본회의, 운영위원회, 사업팀, 특별실무팀 등의 조직을 두고 있다.

파트너십 성과센터(Center)는 국가수준에서 이루어지는 사회적 파트너십을 개별사업장으로 확산하여 협의적 노사관계로 수용·정착될 수 있도록 지원하고 있다. 수상이 임명하는 14인의 위원으로 구성되어 있으며 정부부처, 사용자, 노동자, 학계 전문가 대표 등으로 구성되어 있다. 센터는 사업장 수준의 파트너십에 대한 연구와 사업협력을 통하여 공공부문과 민간부문에서 협의적 노사관계 파트너십을 연구하고 결과를 확산하기 위한 사업을 수행한다.⁵⁵⁾

54) 위위 글, 59쪽.

(3) 한국

우리나라에서 경제위기극복을 위한 사회협약을 이끌어 냈던 ‘경제사회 발전노사정위원회’는 경제위기 극복이후 참여주체간의 사회적 대화가 중단되는 파행적 상황을 맞아 청년 및 여성 실업문제, 양질의 일자리 창출, 사회양극화해소, 4차 산업혁명시대 진입 등 새로운 경제 환경을 반영하여 2018년 6월 ‘경제사회노동위원회’로⁵⁶⁾ 전면 개편하였다. 경제사회노동위원회는 사회적 대화와 협의를 위한 기구로서 본위원회와 운영위원회, 의제개발조정위원회, 의제별 위원회, 특별위원회, 계층별 위원회와 이들 위원회의 운영을 지원하는 사무처로 구성되어 있다.

통일문제에 대한 사회적 통합과 소위 통일현장의 채택을 추진했던 박근혜 정부는 정부의 대북정책에 대한 여야의 정파를 넘는 초당적 협조와 국민통합을 명목으로 통일준비위원회를 구성하였다. 즉, “통준위를 발족 시켜... 외교, 안보, 경제, 사회문화 등 제반분야 민간전문가들과 시민단체 등 각계 각층이 참여할 수 있도록 해서 국민적 통일논의를 수렴”하고 “남북간, 세대 간의 통합을 이루어 새로운 시대의 대통합을 이끌어 낼 수 있을 것”이라는 취지였다.⁵⁷⁾ 대통령직속으로 설치한 통일준비위원회는 2014년 7월 대통령령을⁵⁸⁾ 법적 근거로 하여 발족하였다.

비록 실패한 조직이지만 통준위는 2017년 7월 해산되기까지 박근혜 정부의 통일대박론을 뒷받침하는 범정부적 기구로서 위원장인 대통령 외에 민간 및 정부 위원 각 1명으로 임명되는 부위원장 2인, 부위원장을 포함하는 민간위원 30명, 정부위원 11명, 국회 2명, 국책기관장 6명 등 총 50명의 본 위원회 위원을 두었다. 또한 외교안보, 경제, 사회문화, 정치·법제도 분과위원회를 두고 전문위원 33명을 임명하였으며, 여론수렴기구로 국회협의체, 통일교육자문단, 언론자문단, 시민자문단 등의 내부 조직을 두어⁵⁹⁾ 통준위의 활동에 대한 국민여론 수렴에 관심을 두었다.

55) 위의 글, 62쪽.

56) 경제사회노동위원회 홈페이지 참조. <http://www.eslc.go.kr/index.do>

57) 이승렬, 앞의 책, 3쪽.

58) 대통령령 제25265호 『통준위의 설치 및 운영에 관한 규정』, 2014. 3. 21.

59) 이승렬, 앞의 책, 4쪽.

2. 평화통일국민협약의 추진을 위한 기구설립방안

평화통일국민협약은 정부와 국회 그리고 일반국민과 시민단체 및 평화통일정책분야의 전문가들이 참여하는 ‘(가칭)평화통일협약국민회의’를 독립행정기구로 설치하여 추진되어야 할 것이다. ‘평화통일협약국민회의’는 단지 국민협약의 합의와 체결을 위한 내용과 형식, 추진방식의 제공과 지원의 역할에 그치지 않고 국민협약이 체결된 이후 협약 내용의 확산과 이행점검, 협약 체결 이후 한반도상황의 변화를 반영하는 협약의 수정을 위한 조사와 연구 등을 수행함으로써 일회성의 이벤트로서 장식적 의미를 갖는 국민협약이 아니라 명실상부하게 한반도의 평화와 번영 그리고 통일을 이루어 나가는 원칙과 방향 그리고 실천과제로서 평화통일국민협약이 의미와 역할을 하도록 하는 상설적 기구가 되어야 한다.

‘평화통일협약국민회의’는 위와 같은 역할의 원활한 수행을 위해 위원회에 본 위원회 뿐만 아니라 소위원회 또는 협의회, 포럼과 센터의 산하조직을 두고 실무적인 기구들을 설치하여 한반도 평화통일정책에 대한 국민적 합의를 주기적으로 토론하고 재합의를 이끌어낼 뿐만 아니라 합의내용의 이행을 점검하는 상설적 대북정책 협의기관으로서 역할을 할 수 있을 것이다.

3. 평화통일관련 국가기관 및 공공단체와의 관계설정

평화통일국민협약의 체결과정은 정부 각 부처, 국회와 여야정당, 시민사회단체, 일반 국민 등이 적극적 주체로서 참여할 수 있도록 보장하는 개방적 추진체계를 구축해야한다. 이를 위해서는 국민들과 직접 소통함으로써 대북·통일정책의 바람직한 방향을 모색하는 의견 수렴 창구도 만들어야 하고 정부·국회·시민사회단체·학계전문가 협의체와 같은 방식의 제도화된 기구도 필요하다. 이 과정에서 민주평화통일자문회의와 같은 헌법기관, 민족화해협력범국민협의회와 같은 협의체기구, 대북지원민간단체 협의회 등 시민단체와 협업 차원에서 긴밀한 협조체계를 구축하고 관계를 설정하는 작업도 필수적이다. 특히 헌법 제92조에 근거하여 제정된 민

주평화통일자문회의법이 규정하고 있는 민주평화통일자문회의의 “통일에 관한 국민적 합의도출” 기능을⁶⁰⁾ 고려하면 민주평화통일자문회의의 광역 및 기초지자체 협의회와 긴밀한 협업관계를 구축하여 평화통일국민협약에 대한 일반 국민의 참여와 국민적 공감대형성을 이끌어내야 할 것이다. 또한 중앙정부와 시민사회단체 그리고 지방정부와 시민사회단체들과 협력하여 평화통일국민협약의 이행을 지원하고 모니터링 하는 방안도 마련해야한다.

V. 결론 : 평화통일국민협약 체결을 위한 법제도적 과제

평화통일국민협약은 모호하고 추상적인 평화와 통일을 위한 사회적 공감대의 형성을 넘어 구체화된 한반도정책의 원칙과 방향 그리고 실천적 과제에 대하여 각 참여주체가 합의하고 합의된 협약에 대하여 연성법(soft law)으로서 준(準) 법적 구속력을 부여한다는 점에서 세계적으로 유례가 없는 비공식적 법규범을 만들어가는 과정이다.

한 국가의 국내적 경제사회 위기가 아닌 지속가능한 한반도의 새로운 평화를 위한 시도로서 평화통일국민협약은 개념적 측면에서 과정과 결과 모두를 포함하는 ‘국민의 합의’로서 한반도평화변영과 통일의 ‘합의된 방향과 원칙’을 담고 있는 협약이며 ‘목표달성의 장기성과 참여주체의 개방성’을 특징으로 한다. 법적인 측면에서는 비공식적 법규범으로서 종전선언 전후에 추진되어야 할 관련 국내법제의 종합적 정비와 국제법적 합의의 정당성 근거를 제공하여야 한다. 또한 ‘국민의 법’으로서 평화통일국민협약의 법적 성격은 ‘정치적 강령’이나 사회적 합의의 차원을 넘어 합의의 내용이 관련 법제의 제정이나 개정 그리고 정책을 통해 구체화되어

60) 민주평화통일자문회의법 제2조(기능) 민주평화통일자문회의(이하 "통일자문회의"라 한다)는 다음 각 호의 기능을 수행함으로써 조국의 민주적 평화통일을 위한 정책의 수립 및 추진에 관하여 대통령에게 건의하고 대통령의 자문에 응한다.

1. 통일에 관한 국내외 여론 수렴
2. 통일에 관한 국민적 합의 도출
3. 통일에 관한 범민족적 의지와 역량의 결집
4. 그 밖에 대통령의 평화통일정책에 관한 자문·건의를 위하여 필요한 사항

야 하는 연성법 규범으로서 가치가 부여되어야 한다. 연성법으로서 평화통일국민협약은 평화통일정책과 관련된 현행 법규범들의 해석원리로서 수용되고, 국민협약의 내용들 중에서 선별된 제도적 실천적 과제들은 법령과 정책에 반영됨으로서 국민협약과 남북관계 법제 상호간에 일정한 관련성을 갖게 된다.

평화통일국민협약을 통해 한반도의 평화를 제도화하기 위한 연성법적 국민적 합의가 조성되어야 한반도의 평화와 관련된 남북간 주요 합의에⁶¹⁾ 대하여 남북관계발전법과 헌법에 따른 국회비준등을 요구할 수 있는 강력한 근거가 마련될 수 있다. 남북관계발전법은 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우거나 입법사항에 관한 남북합의서의 체결·비준을 국회동의사항으로 규정하고⁶²⁾ 있으나 북한과 체결하는 종전과 평화 그리고 통일에 관한 합의는 더욱 중요한 사항임에도 남북관계발전법에 따른 국회의 비준동의대상이 아니다. 또한 현행 헌법체계에 의하면 북한은 국가가 아니므로 북한과 체결하는 종전과 평화 그리고 통일에 관한 합의는 헌법에 따른 국회비준동의의⁶³⁾ 대상이 되는 국가 간 또는 국가와 국제기구 간의 ‘조약’으로⁶⁴⁾ 볼 수 없다. 결국 한반도의 평화와 직접적으로 관련된 중대한 남북간 합의가 헌법과 남북관계발전법에 따른 국회비준동의 대상이 되지 않는 문제가 발생하기 때문에 평화통일국민협약은 남북관계발전법의 관련 규정의 개정 근거가 되는 입법의 법원(source of law)이 될 수 있다.

평화통일국민협약의 성립과 이행의 실효성을 담보하기 위해서 협약에 참여하는 국민적 대표의 범위결정과 협약추진 절차 그리고 협약의 추진과 협약체결 이후 이행을 위한 기구의 설립과 조직구성이 요구된다. 이를 위해서 정부의 독립행정조직으로 ‘(가칭)평화통일협약국민회의’를 설치하기 위해 ‘(가칭)평화통일협약국민회의법’과 동 시행령 및 시행규칙으로 구성되

61) 우리나라 헌법재판소는 남북간의 합의에 대하여 “남북당국의 성의있는 이행을 약속하는 일종의 공동성명 또는 신사협정에 준하는 성격”을 가지고 있다고 판단하고 있다. 헌재 2000, 7.20. 98헌바63.

62) 남북관계발전에 관한 법률 제21조 제3항.

63) 헌법 제60조 제1항.

64) 조약법에 관한 비엔나협약, 제2조1항.

는 평화통일국민협약의 체결과 이행추진을 위한 법제의 입법이 요구된다.

거의 망국적 수준에까지 이르렀던 남북관계에 대한 우리 사회의 남남 갈등 수준을⁶⁵⁾ 고려하면 평화통일국민협약의 체결과정이 순탄하지만은 않을 것이다. 당장의 현실을 봐도 통일국민협약이 국정과제로 채택되었지만 추진상황은 희미하고 국민적 관심에서는 멀어지고 있다. 그렇다면 평화통일국민협약 추진체계를 구성하기 이전에라도 지방자치단체나 시민사회의 직능별 단체들을 중심으로 지속 가능한 평화통일정책 수립을 위한 공론화 작업을 진행할 필요가 있다. 또한 현행의 민주평화통일자문회의법에 따라 통일관련 국민의 여론을 수렴하고 합의기능을 수행하도록 되어 있는 민주평통이 전국적 그리고 해외에서 실시하고 있는 평화통일포럼이나 라운드테이블 그리고 분기별 평화통일의견 수렴사업에 자문위원이 아닌 일반국민의 참여를 확대함으로써 한반도평화통일정책에 대한 합의 기반을 넓혀나가는 방안도 적극적으로 모색하여야 한다.

65) 한국에서 보수진보 간 갈등의 주요한 기준이 남북관계 인식문제이다. 류홍채, 앞의 글, 179쪽.

참고문헌

I. 국내문헌

- 김종수, “‘사회협약’형 통일정책 수립에 관한 연구:제20대 국회역할을 중심으로”, 「평화학연구」 제17권 4호, 한국평화연구학회, 2016.
- 김연철, “남북관계 10대현안의 분석 1: 왜 합의하고 이행하지 않는가”, 「역사비평」, 2009. 8.
- 라영재, “한국정부에서 정책협의를 시도와 전망:노사정사회협약, 투명사회협약, 저출산고령화대책 사회협약의 사례비교”, 「한국정책학회보」 제17권 3호, 한국정책학회, 2008. 2.
- 류홍채, “남북합의서의 연혁적 분석과 한반도평화체제”, 「한국정치외교사논총」, 제38권2호, 한국정치외교사학회, 2017. 2.
- 이교덕, 「대북정책에 대한 국민적 합의기반 조성방안」, 통일연구원, 2000.
- 이승렬, 「통일준비위원회의 실효성과 정책적 대안」, 국회입법조사처, 2016.
- 임상훈, 각국의 사회적 협의기구1: 네덜란드의 사회협약과 사회적 협의기구, 국제노동브리프 4(3), 한국노동연구원, 2006. 3.
- 손형섭, “위험사회에서의 헌법이론 - 헌법질서의 확립과 가이드라인시대의 서언 -”, 「법학연구」 제51권, 한국법학회, 2013.
- 신동면, 각국의 사회적 협의기구 V: 아일랜드 사회협약체제, 국제노동브리프 4(7), 한국노동연구원, 2006. 7.
- 정경수, “국제법상 연성법의 재인식”, 「안암법학」 제34권 하, 안암법학회, 2011.
- 정인섭, 「신국제법강의」, 박영사, 2017.
- 조한범·이우태, 「통일국민협약 추진방안」, 통일연구원, 2017.
- 조한범, 「대북정책과 국민통합방안」, 통일연구원학술회의 총서, 통일연구원, 2008. 8.

조한범, 「남남갈등 해소방안연구」, 통일연구원, 2006.

제성호, ““통일헌장” 구상 재검토-통일국민협약의 현실화를 위한 기초 연구차원에서-”, 「법학논문집」 제42집 제1호, 중앙대학교 법학연구소, 2018.

II. 외국문헌

John Rawls, *The Law of Peoples : With “The Idea of Public Reason Revisited”*, Harvard University Press, 2001.

Harmut Hillgenberg, "A Fresh Look at Soft Law", *European Journal of International Law*, Vol. 10, 1999.

Joel Brandon Moore, “The Natural Law Basis of Legal Obligation: International Antitrust and OPEC in Context”, *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, Vol. 43, 2003. Jan.

Stacy Marlise Gahagan, “Returning to Vattel: A "Gentlemen's Agreement" for the Twenty-First Century”, *North Carolina Journal of international Law and Commercial Regulation* Vol.37 No.3, 2012 Spring.

<국문초록>

한국 사회의 내적 신뢰위기, 특히 한반도정책에 있어 남한의 정치권과 시민사회단체 그리고 국민 사이에 존재하는 남남갈등은 지속적이고 일관성 있는 한반도 평화통일정책의 추진력을 크게 약화시켜 왔다. 한반도의 새롭고 대담한 평화를 위한 남북관계의 대전환기에 지속가능한 평화통일정책의 추진기반으로서 국민적 합의는 매우 중요한 의미를 갖는다. 이러한 배경에서 우리 국민 모두의 안위와 미래에 직결되는 한반도의 평화와 통일문제에 대한 일종의 사회적 합의체제로서 통일국민협약이 요구되어 왔다.

평화통일국민협약은 모호하고 추상적인 평화와 통일을 위한 사회적 공감대의 형성을 넘어 구체화된 한반도정책의 원칙과 방향 그리고 실천적 과제에 대하여 각 참여주체가 합의하고 합의된 협약에 대하여 준(準) 입법적 구속력을 부여한다는 점에서 세계적으로 유례가 없는 비공식적 법규범을 만들어가는 과정이다.

평화통일국민협약은 개념적 측면에서 과정과 결과 모두를 포함하는 ‘국민의 합의’로서 한반도평화변영과 통일의 ‘합의된 방향과 원칙’을 담고 있는 협약이며, ‘목표달성의 장기성과 참여주체의 개방성’을 특징으로 한다. 법적인 측면에서는 비공식적 법규범으로서 종전선언 전후에 추진되어야 할 관련 국내법제의 종합적 정비와 국제법적 합의의 정당성 근거를 제공하여야 한다. 또한 ‘국민의 법’으로서 평화통일국민협약의 법적 성격은 ‘정치적 강령’이나 사회적 합의의 차원을 넘어 합의의 내용이 관련 법제의 제정이나 개정의 법원(source of law)으로서 의미를 갖으며 조직화된 시민사회의 평가를 통해 협약으로부터의 이탈이 억제되고 구속력이 담보되어야 한다. 동시에 국민협약은 그 자체는 법규범이 아니지만 국민협약의 이행을 구체적으로 실행하기 위한 독립적 행정조직에 의하여 이행되는 연성법(soft law) 규범으로서 역할을 하여야 한다.

평화통일국민협약의 성립과 이행의 실효성을 담보하기 위해서 협약에 참여하는 국민적 대표의 범위결정과 협약추진 절차 그리고 협약의 추진과 협약체결 이후 이행을 위한 기구의 설립과 조직구성이 요구된다. 이를

법제연구 / 제55호

위해서 정부의 독립행정위원회 조직으로 ‘(가칭)평화통일협약국민회의’의 설치와 ‘(가칭)평화통일협약국민회의법’을 통한 평화통일국민협약 추진법 제의 입법이 요구된다.

주제어 : 통일국민협약, 연성법, 남남갈등, 사회적 합의, 한반도정책

Legal Issues and Tasks for the Establishment of National Contract for Peace and Unification

Choi, Cheol-Young*

Crisis of trust in Korean society, especially south-south conflicts among Korean political circle, civil society and peoples on the issue of the Korean peninsula policy driven by south Korean government, have weakened the sustainable and consistent energy of the policy for peace and unification of Korea peninsula. At the moment of drastic change of south-north relation in Korean peninsula, National agreement as a foundation of sustainable peace and unification policy has very important meaning. Because of this, national contract of unification as a kind of social concertation, has been demanded.

National contract for peace and unification is an unprecedented process for making unofficial legal norm because it authorize quasi-legislative binding force on the agreement which is concluded by the Korean political circle, civil society and peoples for the peace and unification of Korean peninsula.

National contract for peace and unification includes 'agreed aim and principles' for peace, prosperity and unification as well as process and result. And National contract for peace and unification, also is characterized long duration of aim achievement and openness of participating subjects. In terms of law, it will be legitimate source for comprehensive modification of international and internal law. In addition, The nature of National contract for peace and unification, as a people's law, should be considered as soft law which has the power to realize its contents through the enactment of legislation and policy.

In order to guarantee the establishment and effectiveness of National contract for peace and unification, the setting of organization is need to determine the range of representatives, who participate in the process of contract making, procedure of contract and to carry out the contract after the conclusion of National contract for

* Professor of Law, Daegu University

peace and unification. For the reason, the Council of National Contract for Peace and Unification as a independent administrative government committee and ‘Act on National Contract for Peace and Unification’ is needed.

Key Words : National Contract for Peace and Unification, Soft Law, South-South Conflicts, Social Pact, Korean Peninsula Policy