

남북관계의 법제화 방안 연구

남북관계발전에 관한 법제 연구

— 판문점선언의 이행에 관한 법적 과제를 중심으로 —

류지성



통일법제 연구 18-19-①-01

남북관계의 법제화 방안 연구

남북관계발전에 관한 법제 연구

- 판문점선언의 이행에 관한 법적 과제를 중심으로 -

류 지 성

남북관계의 법제화 방안 연구

남북관계발전에 관한 법제 연구

- 판문점선언 이행에 관한 법적 과제를 중심으로 -

A Study on Development Of Inter-Korean Relations Act

연구책임자 : 류지성(한국법제연구원 부연구위원)
Ryu, Ji-Sung

2018. 8. 31.

연 구 진

연구책임 류지성 부연구위원

심의회원 이상모 연구위원
최경호 부연구위원
신옥주 전북대학교 교수

요 약 문

I. 배경 및 목적

▶ 남북관계의 변화와 발전

- 남북관계의 발전과 안정적 대북정책의 추진을 위해서는 남북관계를 법치주의의 틀 속으로 이끌어와야 할 필요성이 있음.
- 남북관계의 제도화를 통해 대북정책의 안정성과 지속성을 확보하도록 유도함.

▶ 현안의 분석과 해결방향 제시

- 남북한 간의 기본적인 관계설정과 그에 기하여 남북한 간에 체결되는 합의서에 대한 법적 분석과 평가가 필요한 시점이 되었음.
- 판문점 선언 등 남북간의 합의사항을 실천하는 과정에서 필연적으로 발생하는 제반 법적 문제들에 대해 예측하고 분석·제시하고 현안에 대응하는 연구를 하고자 함.

II. 주요 내용

▶ 남북관계발전법의 분석

- 현행법의 제정배경과 주요내용을 분석하여 개선방안을 도출함.

- 현행법의 주요 문제점은 기본법으로서의 지위와 관련한 내용이 충분하지 못하다는 것과 추상적 규정, 선언적 규정, 지자체의 역할 등에 대해서 개선이 필요한 부분이 있음.

▶ 남북합의의 법제화 쟁점

- 남북합의의 법제화와 관련한 쟁점은 남북한 간의 조약체결의 가능성이 대한 검토가 필요한 부분이 있음.
- 남북합의서에 대한 국회의 비준동의여부에 대해서는 많은 논란이 있으며 이와 관련하여 효력에 관한 논란도 연구함.

▶ 판문점 선언의 이행과 관련한 문제

- 판문점 선언의 법적 성격과 후속 처리에 관한 논의로서 헌법과 남북관계발전법의 검토 속에서 국회비준 동의, 법적 효력의 처리 문제 등을 연구함.
- 판문점 선언의 합의사항으로서 본 연구에서 검토된 내용은 종전선언, 평화협정체결과 관련 국내법의 정비방안, 남북공동연락사무소 설치, 비무장지대의 평화지대화에 대한 검토를 우선적으로 수행함.

Ⅲ. 기대효과

- 남북합의서에 대한 헌법 및 남북관계발전법 등 관련 법제의 분석을 가함으로써 향후 법개정시 활용될 수 있으며, 남북합의서의 체결, 국무회의 심의, 국회 동의, 비준 등의 처리에 있어 참고자료로 활용될 수 있음.

- 판문점 선언에서 합의한 사항들에 대해 파생되는 검토사항을 사전에 검토하여 추후 입법과정과 회담에서 참고자료로서의 가치가 기대됨.

▶ 주제어 : 남북관계, 남북합의, 남북관계 범치주의, 판문점 선언, 남북정상회담

Abstract

I. Backgrounds and Purposes

▶ Change and Development of Inter-Korean Relations

- In order to develop inter-Korean relations and promote stable policy toward North Korea, it is necessary to lead the inter-Korean relations into the framework of the rule of law.
- Through the institutionalization of inter-Korean relations, it is necessary to ensure the stability and continuity of North Korea's policies.

▶ Analysis of Current Issues and Presentation of the Direction for Possible Solution

- It is time for the legal analysis and evaluation of the basic relations between the two Koreas and the agreements signed between the two Koreas based on them.
- The purpose of this study is to anticipate and analyze the legal issues that arise inevitably in the course of implementing the agreements signed by the two Koreas such as the Panmunjom Declaration and respond to the pending issues.

II. Major Content

▶ Analysis of the Inter-Korean Relations Development Act

- This study analyzes the background of the enactment of the current law and its main contents and draws up an improvement plan.
- The major problems of the current law are that there is insufficient content related to the status as a basic law, and there is a need for improvement in the abstract regulation, declarative regulation, and role of the local government.

▶ Legalization Issue of the Inter-Korean Agreement

- The issues related to the legalization of inter-Korean agreements include the need to examine the possibility of signing treaties between the two Koreas.
- There is a lot of controversy about whether the National Assembly should ratify the inter-Korean agreement, and this study also discusses on the controversy about its possible legal validity.

▶ Issues Related to the Implementation of the Panmunjom Declaration

- As part of a discussion on the legal nature of the Panmunjom Declaration and its follow-up treatment, this study will deal with issues such as ratification by the National Assembly and handling of its legal validity in the context of an examination of the Constitution and the Inter-Korean Relations Development Act.
- As an agreement of the Panmunjom Declaration, the contents examined in this study include the Declaration of the End of War, conclusion of a peace treaty and modification of related domestic laws, establishment of an inter-Korean joint liaison office, and a review of the transition from the Demilitarized Zone to the Peace Zone among others.

Ⅲ. Expected Effects

- It can be utilized in the revision of the law by analyzing the laws related to the Constitution and the Inter-Korean Relations Development Act regarding the Inter-Korean Agreement, and it can be used as a reference in the process of signing the Inter-Korean Agreement, deliberation of the State Council, and ratification by the National Assembly.
- It can be used as reference material in subsequent legislative process and talks by examining derivative issues from the agreements reached at Panmunjom Declaration in advance.

▶ **Key Words** : Inter-Korean relations, inter-Korean relations and the rule of law, Panmunjom Declaration, Inter-Korean Summit

목차

남북관계발전에 관한 법제 연구
- 판문점선언의 이행에 관한 법적 과제를 중심으로 - korea legislation research institute

요 약 문	5
Abstract	9

제1장 서론 / 17

제1절 연구의 필요성과 목적	19
제2절 연구의 범위와 방법	21

제2장 남북관계발전에 관한 법률의 분석 - 남북관계 법제화에 관하여 - / 25

제1절 개 관	27
제2절 현행 남북관계발전법의 분석	28
1. 입법배경	28
2. 법제정의 의미	28
3. 법체계와 주요내용	29
제3절 현행법의 문제점과 개선방안	31
1. 법의 기본원칙	31
2. 남북관계 및 민족내부거래 규정	32
3. 다른 법률과의 관계-기본법적 지위확보	33
4. 남북회담대표의 지휘와 감독	34
5. 전문가양성에 관한 사항	36
6. 지방자치단체의 역할	36
7. 선언적 규정의 검토	37

목차

남북관계발전에 관한 법제 연구
- 판문점선언의 이행에 관한 법적 과제를 중심으로 - korea legislation research institute

제3장 남북합의의 법제화 쟁점과 개선방안 / 39

제1절 문제제기	41
제2절 남북간 조약체결의 법적 검토	41
1. 문제의 소재	41
2. 조약의 의미와 요건	43
3. 헌법에 따른 조약의 국내법적 수용절차	45
4. 소 결	46
제3절 남북합의의 국회비준동의 여부 - 판문점 선언을 중심으로 -	48
1. 경 과	48
2. 법적 근거	49
3. 비준동의에 대한 검토	53
4. 소 결	55
제4절 남북합의서의 효력에 관한 문제	57

제4장 남북관계 법제화를 위한 법제정비 - 판문점 선언의 이행과정에 제기되는 법적 쟁점을 중심으로 - / 61

제1절 ‘한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언’의 주요내용	63
제2절 종전선언에 대한 검토	67
1. 종전선언의 의의	67
2. 법적 근거	68
3. 종전선언의 형식과 효력	69
제3절 평화협정체결과 국내법 정비방안	71
1. 평화체제에 대한 논의	71
2. 헌법과 평화협정	71
3. 평화협정과 국가보안법	73
제4절 남북공동연락사무소	74

목차

남북관계발전에 관한 법제 연구
 - 판문점선언의 이행에 관한 법적 과제를 중심으로 - korea legislation research institute

- 1. 경 과 74
- 2. 의의와 설치례 74
- 3. 법적 쟁점 76
- 제5절 비무장지대의 평화지대화 81
 - 1. 경 과 81
 - 2. 법적 근거 81
 - 3. 평화지대를 위한 법제도 구축방향 103

제5장 결 론 / 105

- 【 부록 】 주요남북합의서 111
- 참고문헌 157

korea
legislation
research
institute

제1장 서론

제1절 연구의 필요성과 목적

제2절 연구의 범위와 방법

제1장 서론

제1절 연구의 필요성과 목적

우리 정부의 대북정책은 “문재인의 한반도 정책”으로 2대 비전¹⁾, 3대 목표²⁾, 4대 전략³⁾, 5대 원칙⁴⁾으로 구성되어 있다.⁵⁾ 이 정책에 따르면 지속가능한 남북관계 발전을 위해 제도화를 추구하는 것이다. 제도화의 내용은 국내적으로는 국민적 합의에 기반한 ‘통일국민협약’을 도출하고, 남북간에는 합의를 법제화 및 변화된 환경을 반영한 ‘남북기본협정’을 체결하며, 국제사회에서는 관련 당사국들이 참여하는 ‘한반도 평화협정’체결을 목표로 하고 있다. 즉, 대북정책의 지속성과 안정성 확보를 위하여 법치주의 틀 속에서 국민적 합의를 담아 제도화하겠다는 것은 우리 국내적 대북정책의 전략으로 이해할 수 있다. 이러한 맥락에서 남북관계의 안정적 발전을 위하여 제도화의 가치를 평가해야 한다.

- 1) 문재인의 한반도정책의 2대 비전은 ‘평화공존’과 ‘공동번영’이다. ‘평화공존’은 그 자체가 평화통일로 나아가는 과정으로 이해하는 것이다. ‘공동번영’은 남과 북이 서로에게 도움이 되는 협력을 통해 함께 번영하는 한반도를 지향하여 경제협력의 범위를 한반도로 한정하지 않고 동북아 이웃국가 등으로 확장하여 함께 이익을 누리고자 하는 구상이다. 평화와 경제가 선순환되면서 평화와 번영을 견인하고 촉진한다는 비전을 제시하고 있다.
- 2) 3대 목표란 ①북핵문제 해결 및 항구적 평화정착 ②지속 가능한 남북관계의 발전 ③한반도 신경제공동체 구현이다.
- 3) 4대 전략이란 ①북핵문제에 대한 단계적·포괄적 접근 ②남북관계와 북핵문제의 병행진전 ③제도화를 통한 지속 가능성 확보 ④호혜적 협력을 통한 평화적 통일기반 조성이다.
- 4) 5대 원칙이란 한반도 문제의 당사자로 ①우리주도 ②북한 도발억제를 위한 강한 안보와 평화유지 ③상호존중의 정신에 입각한 호혜적 대화·교류·협력을 통해 남북 공동체 구현 ④국회·지자체·시민단체·전문가 등 다양한 사회 주체들의 참여와 소통의 제도화 ⑤개방과 협력에 바탕을 둔 국제사회의 협력 견인이다.
- 5) <http://www.unikorea.go.kr/unikorea/policy/koreapolicy/policyinfo/strategy/> 통일부 홈페이지 국정과제 참조.

남북관계에 있어서 남북 간의 합의 및 국내적 현안을 법제화하는 것은 통일정책에 있어서 매우 중요한 역할을 하는 것으로 이에 대한 주요 사항을 사전적으로 연구하고 현행 법률의 문제점을 지적하면서 개선방향을 도출하고자 하는 것이 본 연구의 목적이다.

특히 2018년은 남북정상회담을 필두로 북·미, 북·일, 북·중 등의 연쇄적인 정상회담으로 인하여 남북관계는 어떤 방향으로든 급속하게 진행되거나 교착상태에 빠지기도 하는 등 매우 역동성을 갖는다. 특히 국내적으로는 남북정상회담에 따른 남북합의의 법제화 문제에 따른 남북합의서의 법적 성격 및 법적 효력 등에 대한 논란이 제기되고 있는 상황에 직면해 있다. 실제로 이 문제는 국회의 비준 동의와 관련하여 현실적으로 크나큰 난관에 봉착하여 있다. 이런 상황 속에서 정부의 대북정책은 더 이상 통치행위가 아닌 법치주의의 영역 속에서 다루어지지 않으면 안된다는 인식 속에서 연구의 필요성이 있다.

제1편에서는 남북관계의 발전을 위해서 제도화가 필요하다는 인식 속에서 제도화의 핵심으로서 정상회담의 선언문(합의문)을 비롯한 남북합의서의 효력, 국회의 동의여부, 판문점 선언의 이행을 위한 후속과제 가운데 언급가능한 몇 가지의 쟁점을 중심으로 문제제기와 해결방향을 탐색한다.

따라서 상기의 목적과 필요성에 입각하여 “남북관계발전에 관한 법률”(이하, “남북관계발전법”, 남북교류협력에 관한 법률(이하, “남북교류협력법”) 등에 대한 분석을 시작으로 안정적인 통일정책추진을 위한 법제구축에 관한 사항, 대북제재에 관한 분석, 개성공단 관련 법적 쟁점, 남북기본협정, 비교법으로서 양안관계의 교류·협력법제도를 개관하여 시사점을 도출하고자 연구한다.

제2절 연구의 범위와 방법

본 연구는 공동연구의 형식으로 총 7편으로 구성되는데 각 연구자가 한 편씩을 연구책임으로 집필하고 전체 연구에 대한 책임은 류지성, 박훈민이 하였다. 다만, 양안관계 부분은 사정상 3인의 연구자가 한편을 집필하였음을 밝혀둔다.

총 7편의 연구를 결합하여 “남북관계의 법제화 방안 연구”를 이루는데 남북관계에 관한 기본적인 사항을 규정하는 “남북관계발전에 관한 법률”의 내용을 분석하여 문제점을 도출하고 개선방안을 제시하는 것을 시작으로 이하의 제2편에서 제7편까지의 연구를 제안하는 것은 한국법제연구원의 류지성 부연구위원이 수행하였다. 제2편은 “남북교류협력법”을 중심으로 남북교류협력에 관한 사항을 한국법제연구원의 박훈민 부연구위원이 수행하였다. 제3편은 현정부의 대북정책에 관한 핵심적인 사항으로서 남북기본협정체결에 관한 법제적 쟁점사항을 국민대학교 박정원 교수가 연구하였다. 제4편은 대북정책의 안정적 추진을 위하여 국내적으로 체계적인 준비를 법제화 할 필요성에 따라 가칭 “통일정책추진기본법(안)”에 대하여 법무법인 태평양의 이찬호 외국변호사가 연구하였다. 제5편은 남북관계의 악화에 따라 폐쇄된 개성공업지구의 재개가 예상되는 가운데 재개를 위한 법적 쟁점에 대하여 오랜시간 개성공업지구의 법무팀장으로서 현장을 경험한 법무법인 수륜아시아의 김광길 변호사가 연구하였다. 제6편은 이러한 대북정책이 현재와 앞으로 미국 및 국제사회의 대북제재에 가로막혀 추동력을 확보하지 못하고 있는 문제의식에 기초하여 제재와 그 해제에 관한 법적인 사항과 절차를 일본 히로시마시립대학 평화연구소의 손현진 교수가 연구하였다. 마지막 제7편은 비교법연구로서 당초에는 독일이나 분단국 사례를 연구하고자 하였으나 연구시작에 즈음하여 시기적으로 남북한이 평화적 공존상태를 지속해 나갈 가능성이 많다는 측면에서 양안관계의 법적 규율체계에 대한 대강을 살펴보고 우리의 시사점을 도출할 필요성에 따라 양안관계 전문가를 연구자로 하였다. 이에는 산업통상자원부의 장윤정 사무관을 연구책임으로 김정진 중국 서남정법대 교수, 윤성혜 원광대학교 한중관계연구원의 연구교수가 공동으로 연구에 참가하였다.

주 제	연구자		주 제
남북관계의 법제화 방안 연구	원내	류지성 (부연구위원)	남북관계발전에 관한 법제연구 -판문점선언의 이행에 관한 법적 과제를 중심으로-
		박훈민 (부연구위원)	남북교류협력법에 관한 연구
	원외	박정원 (국민대 법학과 교수)	남북기본협정 체결의 법제적 연구
		이찬호 (법무법인 태평양 외국변호사/ 전 통일부 남북교류협력과장)	통일정책의 안정적 추진을 위한 법제화 방안: 통일정책추진기본법(안)
		김광길 (수륵아시아법률사무소 변호사/ 전 개성공업지구위원회법무팀장)	개성공단 발전적 정상화를 위한 법제도 개선방안 -북한법률을 중심으로-
		손현진 (히로시마대 평화연구소 교수/ 전 통일부 사무관)	대북제재와 해제에 관한 법적 문제
		장은정 (산업통상자원부 사무관) 김정진 (중국 서남정법대 교수) 윤성혜 (원광대학교 한중관계연구원 연구교수)	남북 교류 · 협력 확대를 위한 양안관계 법제 연구

광범한 연구주제와 내용에 따라서 연구자간 이견이 발생하여 좀처럼 협의되지 않았던 부분과 내용적 중복이 있으나 이는 해당 연구부분의 언급 필요성과 연구자의 연구결과를 존중한다는 차원에서 그대로 남겨둬야 더욱 타당하다는 전체 연구책임자의 주관적인 판단에 따랐음을 밝혀둔다.

연구추진방법은 종래 문제점으로 지적되어온 사항에 대한 문헌적 분석과 논문, 연구보고서, 학술회의자료, 자문회의 등에서 논의된 자료들을 근간으로 하였으며 사안에 따라서 전문가회의나 워크숍, 학술대회 등 서면이나 대면을 가리지 않고 전문가와 의견을 교환하면서 지득한 내용을 분석하여 답았다.

제2장

남북관계발전에 관한 법률의 분석

- 남북관계 법제화에 관하여 -

제1절 개 관

제2절 현행 남북관계발전법의 분석

제3절 현행법의 문제점과 개선방안

제2장

남북관계발전에 관한 법률의 분석⁶⁾ - 남북관계법제화에 관하여 -

제1절 개 관

본 장에서는 남북관계에 관한 기본적인 사항을 규율하고 있는 법제로서 남북관계발전법의 주요내용과 문제점으로 지적할 수 있는 부분들을 제시하고 개선방안을 도출한다.

현행 남북관계발전법은 안정적 대북정책과 남북관계에 관한 기본적인 사항을 규율한다는 원래의 입법취지에 비추어 미진한 부분들이 있고 다른 법률과는 달리 추상적이며 선언적인 내용을 담고 있다는 특징이 있다.

따라서 이 법률의 내용과 특수성이 무엇인지 살펴보고 그 내용에 있어서도 규범력을 확보하기 위하여 보다 완성도 높은 입법모델을 제시하여야 하는 상황에 직면해 있다고 할 수 있다.

본 법률이 제정된 의미와 관련하여 특히 남북합의의 규범력을 확보하기 위한 부분은 법률 제4장 제21조부터 제23조에 규정되어 있는데 이는 너무나 중요하고 본 법률의 핵심적인 사항에 해당하는 것이므로 본장의 범위로 하지 않고 제3장에서 따로 검토하기로 한다. 또한 판문점 선언에 대한 후속 처리로서 법제적 검토가 필요한 사항 역시 남북관계 발전에 관한 법제도라는 측면에서 연구의 범위로 삼고 있으나 남북관계발전법의 규율범위인 부분과 아닌 부분이 혼재되어 있어 이는 제4장에서 따로 검토하기로 한다.

6) 이에 대한 연구는 2017년 통일부의 용역과제로 수행한 바 있음을 밝히며 본 장에서는 2017년 연구 가운데 필요한 부분을 발췌하였거나 수정·보완하여 서술하였다. 상세한 연구는 류지성, 『남북합의와 대북정책 지속성 강화를 위한 법령 개정 방안』, 통일부, 2017년을 참조.

제2절 현행 남북관계발전법의 분석

1. 입법배경

남북관계발전법은 남북관계가 급속하게 발전함에 따라 대북정책의 법적 기초를 마련할 필요성이 증대됨에 따라 특히 남북간 합의서에 법적 실효성을 부여함으로써 남북관계의 안정성과 지속성을 확보하는 것이 중요한 과제로 인식되어, 남한과 북한간의 기본적인 관계, 국가의 책무, 남북회담대표의 임명 및 남북합의서의 체결·비준 등에 관한 사항을 규정함으로써 대북정책이 법률적 기반과 국민적 합의 아래 투명하게 추진되도록 하려는 취지로 제정되었다.⁷⁾ 처음 제정을 시도한 당시 (2004.8) 임채정 의원 등 125인이 공동으로 발의한 것은 “남북관계발전기본법(안)”이었고, 이후 동년 11월 3일 정문헌 의원 등 18인의 공동발의로 같은 법률안이 발의된 바 있었다. 그러나 두 법안은 모두 국회심의과정에서 폐기되어 “기본법(안)” 대신 “남북관계발전법(안)”이 발의되어 2005년 12월 8일에 국회의결을 거쳐, 동년 12월 29일에 공포되었고 이후 6개월이 경과한 날로부터 시행되어 현재에 이르고 있다.

2. 법제정의 의미

남북관계를 규율하는 법제로서 이전에는 “남북교류협력에 관한 법률”(이하 “남북교류협력법”)과 “남북협력기금법”, “남북 이산가족 생사확인 및 교류 촉진에 관한 법률”(이하, “이산가족법”) 등이 개별 사안에 따라 남북관계를 규율하고 있었다. 따라서 개별 법제만으로는 남북관계에 관한 전반적이고 기본적인 내용을 담는 법제는 부재한 상황이었다. 남북관계발전법이 제정됨으로 인하여 남북교류협력사업 등 남북관계나 대북정책에 관한 포괄적인 내용을 규율할 수 있게 되었는데, 구체적으로는 남북 간의 거래를 민족내부의

7) “남북관계발전에 관한 법률”의 제정이유, 법제처

<http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=72257&ancYd=20051229&ancNo=07763&efYd=20060630&nwJoYnInfo=N&efGubun=Y&chrClsCd=010202#0000> 최종검색일 2018.8.21

규정으로 정의하거나 남북관계를 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계로 정의하였다. 이러한 내용은 기존의 남북교류협력법과 중복되는 측면도 있고 내용의 모호성, 추상성이 지적되기도 하였지만 어쨌든 남북한 간의 교류나 관계를 발전적으로 추진하기 위한 대원칙과 방향, 법적 근거를 남기게 된 것은 분명하다고 평가할 수 있다.

특히 1991년에 체결한 남북기본합의서의 내용을 동 법률에 반영하여 남북관계를 규율하게 되었으며, 이 법률의 제정 전에 남북관계에 관한 기본법적 역할을 한 국가보안법과 통치행위에서 남북관계를 법치주의와 발전적 개념으로 끌어올리고 제도적 영역으로 진입하게 한 것으로서의 의미를 갖는 것은 분명하다고 평가할 수 있다.

3. 법체계와 주요내용

본 법률은 제4장 총23개 조문과 부칙으로 구성되어 있는데, 제1장은 총칙, 제2장은 남북관계 발전과 정부의 책무에 관한 사항, 제3장은 남북회담대표 등의 임명이나 공무원 파견 등에 관한 사항, 제4장은 남북합의서 체결의 절차 및 효력범위에 관한 사항, 부칙(시행일, 경과조치)을 규정하고 있다.⁸⁾

남북관계발전법의 조문 체계도

장	조	조문제목	주요내용
제1장 [총칙]	제1조	법률의 목적	남북한의 기본관계
	제2조	기본원칙	자주·평화·민주의 원칙에 입각, 국민적 합의를 바탕으로 한 투명과 신뢰의 원칙
	제3조	남한과 북한의 관계	특수관계, 민족내부의 거래
	제4조	정의	남북회담대표, 대북특별사절, 남북합의서

8) 류지성, 『남북합의와 대북정책 지속성 강화를 위한 법령 개정 방안』, 통일부, 2017, 10~11면.

장	조	조문제목	주요내용
	제5조	다른 법률과의 관계	남북회담대표, 대북특별사절, 파견공무원에 관한 규정의 우선 적용
제2장 [남북관계 발전과 정부의 책무]	제6조	한반도 평화증진	평화증진 노력의무
	제7조	남북경제공동체 구현	남북간 경제적 이익증진을 위한 노력
	제8조	민족동질성 회복	민족동질성회복 노력
	제9조	인도적문제 해결	인권개선, 이산가족 문제 해결에 대한 노력
	제10조	북한에 대한 지원	북한에 대한 인도주의와 동포애
	제11조	국제사회에서의 협력증진	국제사회에서 남북공동의 이익 증진 노력
	제12조	재정상의 책무	정부의 책무 이행을 위한 재원확보 노력
	제13조	남북관계발전기본계획의 수립	남북관계발전에관한기본계획수립의 절차, 내용 규정, 통일부장관의 시행계획수립의무, 국회보고의무
제14조	남북관계발전위원회	남북관계발전위원회의 목적, 구성, 위원회의 구성·운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로의 위임	
제3장 [남북회담대표 등]	제15조	남북회담대표의 임명 등	남북회담대표, 대북특별사절의 임명절차규정, 남북회담대표 및 대북특별사절의 임명 등에 관한 사항은 대통령령으로의 위임
	제16조	공무원의 파견	공무원의 북한파견에 대한 근거법 마련
	제17조	정부를 대표하는 행위금지	정부를 대표하는 행위로서 1. 북한과 교섭 또는 회담하는 행위 2. 북한의 주요의식에 참석하는 행위 3. 북한에 정부의 입장과 인식을 전달하는 행위 4. 남북합의서에 서명 또는 가서명 하는 행위 의 금지를 규정

장	조	조문제목	주요내용
	제18조	지휘감독 등	남북회담대표 및 파견공무원에 대한 통일부장관의 지휘·감독권
	제19조	공무원이 아닌 남북회담대표 등에 대한 예우	공무원이 아닌 자에 대한 예우 및 수당지급근거를 마련
	제20조	별칙 적용에 있어서의 공무원 의제	공무원이 아닌 자가 남북회담대표 또는 대북특별사절로 임명되어 이법에 따른 직무를 수행하는 경우에는 공무원으로 의제
제4장 [남북합의서 체결]	제21조	남북합의서의 체결·비준	대통령의 남북합의서 체결·비준권과 국무회의 심의절차, 국회의 동의권에 대한 규정 등
	제22조	남북합의서의 공포	제21조의 규정에 따라 국회의 동의 또는 국무회의의 심의를 거친 남북합의서는 “법령등의 공포에 관한 법률”에 따라 대통령이 공포
	제23조	남북합의서의 효력범위 등	남북합의서는 남북한 사이에 한하여 적용, 대통령의 남북합의서 효력의 정치근거, 국회의 동의를 얻는 남북합의서에 대한 효력정지는 국회의 동의를 얻도록 규정
부칙		경과조치	이 법 시행 전에 국회의 동의를 받아 체결·비준한 남북합의서는 이 법에 의한 남북합의서로 본다.

제3절 현행법의 문제점과 개선방안

1. 법의 기본원칙

남북관계발전법은 법의 기본원칙에 관하여 제2조 제1항에서 “남북관계의 발전은 자주·평화·민주의 원칙에 입각하여 남북공동번영과 한반도의 평화통일을 추구하는 방향

에서 추진되어야 한다.”고 하고 동 제2항에서 “남북관계의 발전은 국민적 합의를 바탕으로 투명과 신뢰의 원칙에 따라 추진되어야 하며, 남북관계는 정치적·파당적 방편으로 이용되어서는 아니된다.”고 규정하고 있다.

그런데 이 법률의 목적과 성격이 대북정책의 안정적 추진과 법제화라는 측면에서 볼 때 우리 헌법상 남북관계에 관한 원칙들을 반영해둘 필요가 있다. 우리 헌법은 전문에서 “조국의 민주적 개혁과 평화적 통일의 사명”을 제4조에서 “자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일 정책의 수립과 추진”, 제66조에서 “조국의 평화적 통일과 국민의 자유”, 제92조에서는 “평화통일 정책의 수립”을 정하고 있다. 따라서 우리 헌법은 모두 ‘평화적 통일’과 ‘자유민주적 기본질서’에 입각한 통일정책을 주문한다.

따라서 동법 제2조의 기본원칙은 “남북관계의 발전은 헌법상 통일에 관한 원칙에 입각하여 남북공동번영과 한반도의 평화통일을 추구하는 방향으로 추진되어야 한다”로 규정하는 편이 통일법정책에 대한 헌법적 정당성을 부여할 수 있는 방안이 된다고 생각한다. 아니면 동조 제2항에서 “남북관계의 발전에 관한 대북정책은 국민적 합의를 바탕으로 헌법과 법률에 기초하여 추진한다”고 규정하는 것도 헌법정신 속에서 통일정책을 추진하면서 통일에 관한 국가의 책무가 국민전체의 합의 속에서 이루어진다는 뜻을 규정할 수 있다고 본다. 제2조 제1항, 제2항을 이렇게 규정함으로써 통일정책이 특정 정파나 이념에 따른 것이 아니라 국민전체의 이익과 합의를 받들어 헌법적 틀 속에서 추진되어야 함을 나타낼 수 있다. 또한 이 방향에서 정책과 법제도가 추진되고 구축되어야 할 입법방침적 성격을 갖도록 할 수 있다. 이것은 남북관계발전법이 실제로 기본법적 지위를 갖는다는 것도 보충하는 기능이 될 것으로 본다.

2. 남북관계 및 민족내부거래 규정

남북관계발전법은 제3조 제1항에서 “남한과 북한의 관계는 국가간의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계”로 규정하고 동제2항에서는 “남한과 북한과의 거래는 국가간의 거래가 아닌 민족내부의 거래로 본다”고 규정하고 있다.

남북한의 관계에 관하여는 1991년에 체결된 남북기본합의서의 전문의 내용을 반영한 것이고, 민족내부거래규정은 동합의서 제15조⁹⁾의 내용을 반영한 것이다.

동조에서 특수관계를 규정한 것은 현재까지 남북관계에 관한 입장을 정립한 것으로서 불가피한 성질을 갖는다고 볼 수 있으나, 제3조 자체가 남북간의 관계를 규정하는 것이어서 거래의 성질에 관한 규정은 입법적으로 볼 때 조문의 목적에 잘 부합하지 않아 보인다. 특히 이 규정은 남북교류협력법 제12조에서 “남한과 북한 간의 거래는 국가 간의 거래가 아닌 민족내부의 거래로 본다”고 하여 완전히 일치하는 내용의 중복적 입법으로 볼 여지가 있다. 물론 남북교류협력법은 남북간의 물자의 교류를 중심으로 규율하는 것이고 남북관계발전법에 규정하는 거래의 원칙은 물자뿐만 아니라 다양한 남북거래를 포괄하는 취지의 규정으로 해석한다면 남북관계발전법에 기본적인 거래의 원칙을 담는 것은 그 나름의 의미가 있다고 본다. 따라서 거래에 관한 규정은 남북교류협력법에 담고 남북관계발전법에서는 제1항의 특수관계에 관하여 구체적인 내용 또는 거래에 관한 사항을 포함하는 내용의 입법을 하는 것이 타당하다고 판단된다.

3. 다른 법률과의 관계 - 기본법적 지위확보

남북관계발전법 제5조는 다른 법률과의 적용관계에 있어서 “이 법 중 남북회담대표, 대북특별사절 및 파견 공무원에 관한 규정은 다른 법률에 우선하여 적용한다”고 규정하고 있다.

이와 관련하여 남북관계발전법은 당초 기본법으로서 추진되었으나 국회 심의과정에서 여·야간의 대립에 의해 기본법으로서의 기능이 약화되고 명칭에서도 사라지게 되었다. 따라서 이 법률이 남북관계에 관한 기본법인지 아닌지에 대해 애매하게 된 부분이 있다.

9) 남북기본합의서 제15조 “남과 북은 민족경제의 통일적이며 균형적인 발전과 민족전체의 복리향상을 도모하기 위하여 자원의 공동개발, 민족내부교류로서의 물자교류, 합작투자 등 경제교류와 협력을 실시한다.”고 규정하고 있으며, 이밖에도 민족내부거래에 관한 규정은 추후에 이루어진 “남북교류협력 부속합의서”와 “남북교류협력법” 제12조, “세계무역기구협정의 이행에 관한 특별법” 제5조, “통상조약의 체결절차 및 이행에 관한 법률” 제18조, “농업·농촌 및 식품산업 기본법”제12조 등에도 같은 내용이 규정되어 있다.

특히 제5조의 경우는 남북협상에서 남북회담대표나 파견공무원 등에 대하여 대북협상에 임할 수 있도록 우선권을 부여하는 조항인데 이 규정 외에는 여타의 남북관계에 관한 법률과의 관계가 모호하게 남아있다는 문제점이 있다. 따라서 남북관계를 규율하는 전체의 법체계 속에서 이 법률이 기본법으로서의 기능을 할 수 있도록 규정되어야 한다는 문제의식 위에 이 법률이 다른 법률에 대한 방향과 대원칙을 결정할 수 있는 조항을 규정하는 것이 남북관계발전법과 남북교류협력법 및 국가보안법의 우선 적용여부에 대한 해석상의 혼란을 방지할 수 있다. 따라서 현행 제5조는 “이 법은 남북한 간의 관계 및 발전에 관하여 다른 법률에 우선하여 적용한다. 다만, 다른 법률에서 남북관계에 관한 특별한 사항을 정하는 경우 그 법률에 따른다.”로 개정하는 것이 타당하다고 본다. 또는 제5조의 제1항으로 “국가는 통일정책 및 남북관계의 발전에 관한 법률의 제·개정에 있어서는 이 법에서 정한 목적과 원칙에 부합하도록 하여야 한다.”를 규정하고 동조 제2항에서 “통일정책 및 남북관계의 발전에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법에서 정하는 바에 따른다”고 하여 남북관계에 관한 기본법적 지위를 나타내도록 규정하는 방법이 있다. 이렇게 함으로써 기본법적 성격을 나타내면서도 개별 남북관계에 관한 적용법제에서 우선적 적용이 가능하도록 하는 방안이 강구될 수 있다.

4. 남북회담대표의 지휘와 감독

제15조(남북회담대표의 임명 등) ① 북한과 중요사항에 관하여 교섭 또는 회담에 참석하거나 중요한 남북합의서에 서명 또는 가서명하는 남북회담대표의 경우에는 통일부장관이 관계기관의 장과 협의한 후 제청하고 국무총리를 거쳐 대통령이 임명한다.
 ② 통일부장관은 북한과의 교섭 또는 회담 참석, 남북합의서의 서명 또는 가서명에 있어 남북회담대표가 된다.
 ③ 제1항 및 제2항의 경우를 제외한 남북회담대표는 통일부장관이 임명한다.
 ④ 대북특별사절은 대통령이 임명한다.
 ⑤ 2인 이상의 남북회담대표 또는 대북특별사절을 임명할 경우에는 서열을 정하고 수석남북회담대표 또는 수석대북특별사절을 지정하여야 한다.
 ⑥ 그 밖에 남북회담대표 및 대북특별사절의 임명 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

남북관계발전법 제15조는 제1항에서 북한과 중요사항에 관하여 교섭 또는 회담에 참석하거나 중요한 남북합의서에 서명 또는 가서명하는 남북회담대표의 경우에는 대통령이 임명하도록 하고 있으며, 제2항에서는 북한과의 교섭 또는 회담참석, 남북합의서의 서명 또는 가서명에 있어서는 통일부 장관이 남북회담대표가 되고 있다. 동조 제3항은 제1, 2항을 제외하고는 통일부 장관이 남북회담대표를 임명하도록 하고 있다.

문제는 제15조 제1항에 따라 남북회담대표는 교섭이나 회담 또는 남북합의서의 중요도나 성격에 따라 국무총리나 부총리 또는 행정각부의 장관이 될 수 있을 것인데 이러한 고위공무원에 대해서도 제18조 제1항¹⁰⁾에 의해 통일부 장관의 지휘·감독을 받아야 한다는 점이 지휘체계의 문제를 야기할 수 있다. 따라서 제15조 제1항에 따라 대통령이 임명한 남북회담대표의 경우에는 임명권자인 대통령의 지휘·감독을 받게 하는 방안이나 혹은 통일부장관의 지휘·감독 규정을 그대로 두고 통일부 장관의 지휘·감독이 대통령의 명에 따라 이루어진다는 점을 규정하는 방안이 타당하다. 다만, 대북정책과 남북회담의 특수성, 중요성, 업무파악도 등에 있어서는 통일부 장관의 지휘·감독을 인정하는 사정이 무시될 수 없는 성격을 갖고 있으므로 통일부 장관의 지휘·감독권은 완전히 폐지하기 보다는 그러한 지휘·감독이 대통령의 명을 받아 이루어지는 것임을 규정하는 편이 타당하다고 본다. 동급의 국가기관이나 상급기관에 대해서 지휘·감독을 규정하는 것은 지휘체계를 정하는 입법으로서 적절하지 않은 부분이 있기 때문에 사안의 특수성 등에 따라 그 필요성이 긴요한 것인지, 정당한 것인지, 상부의 수권을 통한 것인지 등을 종합적으로 판단하여 매우 신중히 규정될 필요가 있다.

10) 제18조(지휘·감독 등) ①통일부장관은 남북회담대표 및 파견공무원의 임무수행, 남북회담 운영에 관하여 필요한 지휘·감독을 한다.

②남북회담대표 및 파견공무원의 임무수행, 남북회담 운영 등 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

5. 전문가양성에 관한 사항

남북관계발전법은 남북관계에 관한 기본법적 지위를 갖고 있음에도 불구하고 대북정책, 남북관계, 통일준비를 위한 전문가 양성에 관한 내용을 규정하고 있지 않다. 통일준비 또는 남북의 평화공존시대에 있어서는 통일정책뿐만 아니라 북한에 대한 전문적인 식견을 갖춘 전문가가 사회의 다방면에 있어서 필요하다고 지적할 수 있다. 현재 통일부 통일교육원을 중심으로 공무원에 대한 역량강화 교육을 하고 있으나 물리적 숫자로 보아도 턱없이 부족하다는 지적이 많다.

따라서 남북관계전문가 내지 통일행정인력 전문가를 양성하기 위하여는 공무원뿐만 아니라 민간인, 공공기관 등으로 교육을 확대하는 방안이 필요하다. 이를 위하여 근본적으로 국가가 사회전반에 걸쳐 통일전문가를 양성할 수 있도록 근거조항을 추가하는 방법이 필요하다. 2018년 9월 14일에 시행되는 개정 남북관계발전법은 제12조의2 제1항에서 “정부는 남북관계발전의 필요성에 관한 국민의 관심 확대를 위하여 다양한 홍보방안을 마련하여 시행”하도록 하였는데 이는 오랫동안 지적되어야 통일정책의 대국민홍보와 그로 인한 공감대 형성 및 지지를 위한 규정이고 이에 앞서 전문가의 양성에 관한 조항을 제12조의2의 제1항에 추가하는 방안이 필요하다고 본다.

6. 지방자치단체의 역할

남북관계발전법은 제2장에서 남북관계발전을 ‘정부’의 책무로만 규정하고 있으며 동법 제8조 제2항에서 ‘정부는 지방자치단체 및 민간단체 등의 교류협력을 확대·발전시켜 남한과 북한 간 상호이해를 도모하고 민족의 전통문화 창달을 위한 시책을 수립·시행한다’라고 규정하고 있을 뿐 지자체의 책무나 남북관계발전을 위한 주체로서의 역할은 결여되어 있다. 즉, 지자체는 남북관계발전을 위한 사업의 주체에서 배제되어 있어서 제도적 기반이 없는 지자체의 교류협력사업은 탄력을 받을 수 없고 전문인력양성 등에 있어서도 지자체가 할 수 있는 역할에 소극적으로 대응할 수 밖에 없는 구조를 갖고 있다.¹¹⁾

통상 남북관계는 특수한 상황과 관계로서 국가안보 등과 밀접한 관련성이 있어서 중앙 정부가 주도로 하고 지자체는 소극적인 역할에 머물러있어야 한다는 인식이 적지 않았다. 향후 활발해질 남북교류·협력의 시대에는 중앙정부만이 아니라 지자체도 함께 대북사업에 참여할 수 있는 제도적 통로가 필요하다는 지적이 많다. 지자체의 대북교류·협력 사업 주체성 인정 문제는 물론 남북교류협력법의 개정사항이기도 하겠으나 지자체의 대북사업은 남북관계발전의 일환으로서 이루어질 수 있는 부분인 만큼 본 법률에서 기본적으로 지자체의 역할과 책무를 명기할 필요가 있다. 특히 최근 지방분권의 필요성이 강하게 제기되고 있는 상황 속에서 이미 지자체는 하나센터 등을 통하여 지자체에 거주하는 북한이탈주민 사업을 하고 있으며 대북사업에 많은 의지를 갖고 있는 것으로 알려져 있다. 독일의 경우도 통일이후 사회통합은 물론 통일에 있어서도 지자체의 역할은 매우 실질적이었던 사실을 간과해서는 안된다. 따라서 우선 남북관계발전법에서 정부와 지자체의 책무를 함께 규정하고 특히 제8조(민족동질성 회복)에는 지자체가 가능한 사회·문화 분야의 교류·협력사업을 활성화할 수 있도록 법적 근거를 남겨두는 편이 바람직하다. 과거 제주도의 감귤지원사업과 같은 경우에도 제10조 북한에 대한 인도적 지원에 해당할 수 있는 내용인 만큼 제10조(북한에 대한 인도적 지원)의 사업주체에 지자체를 규정하는 것도 필요하다.

본 법률은 제8조나 제10조 외에도 정부와 함께 지자체가 규정되어야 할 사항이 있는데 제6조(한반도 평화증진), 제7조(남북경제공동체 구현), 제12조(재정상의 책무)에 있어서도 정부와 함께 지자체를 그 주체로 규정함이 타당하다.

7. 선언적 규정의 검토

남북관계발전법은 전체 23개조로 구성되어 있는데 그 가운데 6개조가 “~노력한다”고 규정하여 선언적 내용을 담고 있을 뿐이다. 이러한 방식의 입법은 국가정책과 관련 입법

11) 송인호, “통일대비 지방자치단체의 역할 강화를 위한 법제도의 개선방향”, 『통일코리아』 2014년 여름호, <http://www.ukoreanews.com/news/articleView.html?idxno=1960> 최종검색일 2018.7.20

의 방향을 나타내는 효과나 기능은 있지만 법적 구속력이 없는 조항이기 때문에 규정해 두는 것이 필요한지에 대한 의문이 제기될 수 있다. 법적 구속력이 없는데도 규정해 두는 것은 상당한 이유가 있어야만 한다.

현재 ‘노력한다’는 조문은 한반도의 평화증진을 위한 국가의 노력(제6조), 남북경제공동체 구현을 위한 정부의 노력(제7조), 민족동질성 회복을 위한 정부의 노력(제8조), 인도적문제 해결을 위한 노력(제9조), 국제사회에서의 협력증진을 위한 노력(제11조), 정부의 책무를 이행하기 위하여 필요한 재정적 노력(제12조)과 같이 입법방침적 규정이나 국가의 통일정책에 대한 노력을 주문할 수 밖에 없는 특수한 상황에 대한 규정임을 알 수 있다. 이러한 규정을 존치할지 삭제할지의 여부에 관하여는 본 법률의 특수성에 비추어 여타 법률과는 달리 정치적 선언을 담아야 하는 필요성이 긴요한지에 대한 입법정책적 판단의 몫이라 할 수 있다. 그렇다면 그러한 판단의 근거는 우선 헌법이 될 수 있고 우리 헌법상 통일에 관한 조항 역시 다른 조항에 비추어 보다 많은 추상성을 내포하고 선언적 규정을 포함하고 있음을 알 수 있다. 또한 이러한 선언적 규정자체가 타 법률내지 본 법률의 체계상 다른 조항과의 모순을 야기하거나 법리의 오해를 야기하지는 않는다는 측면에서 그리고 노력의무 이하에 보다 구체적인 내용들을 입법하고 있는 법률의 내용을 이해할 때 그대로 존치하여도 무방하다고 할 수 있다. 또한 이러한 노력에 관한 조항의 입법목적이 본 법률의 제정취지를 나타내고 있는 기능적 측면에서도 필요한 조항이라 판단되는데 다만, 남북협력이 구체화되고 본격적인 시기에 들어간 경우에는 다소 수정될 영역의 것이다.

제3장

남북합의의 법제화 쟁점과 개선방안

제1절 문제제기

제2절 남북간 조약체결의 법적 검토

제3절 남북합의의 국회비준동의 여부

- 판문점 선언을 중심으로 -

제4절 남북합의서의 효력에 관한 문제

제3장

남북합의의 법제화 쟁점과 개선방안

제1절 문제제기

남북합의에 있어서 중요한 이론적 사항 및 남북기본합의서에 대한 검토는 제3편(박정 원, 남북기본협정)으로 넘기도록 하고 본 편에서는 최근의 쟁점이 된 ‘한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언(이하, ‘판문점 선언’)'을 중심으로 이에 대한 법적 성격을 조약으로 볼 수 있는 것인지, 그리고 국회의 비준 동의를 대상이 되는 것인지, 헌법과 남북관계발전법에 비추어 검토하기로 한다.

제2절 남북간 조약체결의 법적 검토

1. 문제의 소재

남북한 간의 합의는 지금까지 ‘공동선언문’ 또는 ‘합의문’과 같은 명칭을 사용하면서 단 한번도 그 명칭을 ‘조약’으로 한 예가 없었다. 1991년 남북기본합의서가 도출된 이후 이에 대한 법적 성격을 두고 헌법재판소와 대법원의 판단이 있어 왔지만 모두 법적 구속력이 없는 정치적 선언 내지 신사협정에 불과한 것으로 판단하였다.¹²⁾ 따라서 남북합의서에 대해서는 양 사법기관의 판단 이후 조약이 아니며 따라서 적어도 국내적으로는 법

12) 이에 대하여 헌법학에서는 헌법재판소의 판단대로 법적 구속력이 없다고 보는 견해가 많으나 국제법학자들 사이에서는 조약이든 신사협정이든 준수해야할 의무가 부과되는 것에는 다를 바 없다고 보고 있다.

적 구속력이 없다는 것으로 전제하고 논의가 되었던 측면이 다분하다. 따라서 남북합의서에 대해서는 양 사법기관의 판단 이후 조약이 아니며 따라서 적어도 국내적으로는 법적 구속력이 없다는 것으로 전제하고 논의가 되었던 측면이 다분하다.

이하에서 헌법재판소와 대법원이 남북합의서의 법적 성격을 신사협정으로 판단한 판례내용의 일부분을 소개한다.

- 국가보안법 위헌소원; 헌법재판소 1997.1.16. 92헌바6·26, 93헌바34·35·36(병합) -

소위 남북합의서는 남북관계를 “나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계”(전문 참조)임을 전제로 하여 이루어진 합의문서인바, 이는 한민족 공동체 내부의 특수관계를 바탕으로 한 당국간의 합의로서 남북당국의 성의있는 이행을 상호 약속하는 일종의 공동성명 또는 신사협정에 준하는 성격을 가짐에 불과하다.

- 남북교류협력에관한법률 제9조 제3항 위헌소원; 헌법재판소 2000.7.20. 98헌바63 -

1992. 2. 19. 발효된 ‘남북사이의화해와불가침및교류협력에관한합의서’는 일종의 공동성명 또는 신사협정에 준하는 성격을 가짐에 불과하여 법률이 아님은 물론 국내법과 동일한 효력이 있는 조약이나 이에 준하는 것으로 볼 수 없다.

- 북한주민접촉신청불허가처분취소; 대법원 1999.7.23. 98두14525 -

남북 사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서는 남북관계가 ‘나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계’임을 전제로, 조국의 평화적 통일을 이룩해야 할 공동의 정치적 책무를 지는 남북한 당국이 특수관계인 남북관계에 관하여 채택한 합의문서로서, 남북한 당국이 각기 정치적인 책임을 지고 상호간에 그 성의 있는 이행을 약속한 것이기는 하나 법적 구속력이 있는 것은 아니어서 이를 국가 간의 조약 또는 이에 준하는 것으로 볼 수 없고, 따라서 국내법과 동일한 효력이 인정되는 것도 아니다.

문제는 현재와 법원의 이러한 해석과 판단이 법적 구속력이 없다는 전제 아래에서 정권의 교체에 따라 남북 정상 간의 합의도 쉽게 폐기되고 부정되어 일관성 있는 대북정책과 남북교류협력이 저해될 수 밖에 없는 상황에 봉착하게 하였다는 점이다. 통일 전 서독의 경우 정권이 교체되어도 이전 정부에서 추진하던 통일정책의 일관성을 유지하여 결국 통일의 큰 베이스를 마련할 수 있었다는 점은 이미 주지의 사실이 되었다.

그렇다면 남북간의 합의에 대한 규범력을 유지하고 지속성 있는 대북정책 내지 통일정책을 유지하기 위하여는 남한 내부에서 정책의 일관성과 준수 의지 및 국민적 공감대도 중요하지만 남북 간에 맺은 합의를 지속적으로 이행할 수 있도록 하는 방안이 무엇보다 중요하다. 그 방안으로서 제시되는 것이 바로 남북합의의 법제화라 할 수 있고 법제화의 핵심은 남북합의서의 법적 효력 창출에 있다. 특히 향후 남북관계가 발전하여 북한이 정상국가를 지향하고 남북 합의서의 법적 구속력을 보다 확실하게 부여하기 위하여는 ‘조약’으로 명칭을 변경해야한다는 주장¹³⁾이 최근에 더욱 강해지고 있다. 다만 정치적으로 볼 때 현재 진행 중인 가장 중요한 과제로서 북한의 비핵화 정도도 감안하지 않을 수 없는 중요한 척도로 작용하는 것으로 보인다.

이하에서 남북합의서의 법적 성격을 조약으로 볼 수 있는지, 그리고 남북합의서 특히 ‘판문점 선언’과 관련하여 국회 비준동의 대상인지 아닌지, 동의를 거친 경우의 효력을 어떻게 볼 것인지, 남북관계발전법의 관련 조항에 어떤 문제가 있는지를 살펴보고자 한다.

2. 조약의 의미와 요건

먼저, 조약에 관하여 살펴보자. 조약이란 일반적으로 국제법에 의해 규율되는 국제법 주체간의 구속력 있는 합의로 정의된다.¹⁴⁾ 또한 “조약법에 관한 비엔나 협약”(Vienna

13) 같은 취지를 주장하는 것으로 이규창, “개성남북공동연락사무소 역할과 우리 국민 보호”, Online Series CO 18-33, 통일연구원, 2018.8.6., 노기호, “남북정상회담 판문점 선언의 법적 성격과 효력에 관한 고찰”, 『法과 政策 研究』 제18집 제2호, 2018.6. 341면, 임성택, “남북정상회담에 후속조치 관련 법제도적 과제”, 『4.27 남북정상회담에 따른 법적 과제』, 법무부, 한국헌법학회, 통일과 북한법학회 공동주최 세미나 자료집, 2018.5.30. 94면.

14) Henkin, op. cit., p.451.

Convention on the Law of Treaties, VCLT)¹⁵⁾ 제2조¹⁶⁾에서는 조약의 명칭을 불문하고 문서로 된 국가 간의 국제적 합의로서 국제법에 의해 규율되는 것으로 정의한다. 그러나 동 제3조 (C)¹⁷⁾에서는 국제기구와 같은 다른 국제법 주체 간에도 법적 구속력을 갖춘 합의가 존재할 수 있다고 전제¹⁸⁾하여 정의조항에서 말하는 국제법 주체가 반드시 ‘국가’ 일 것을 요구하는 것은 아님을 정한다. 즉, 국가 외에 국제기구도 등도 국제법상 조약체결의 주체성이 있다고 할 것이다.¹⁹⁾

이와 관련하여 헌법적으로 조약은 “국제법 주체 간에 일정한 법률효과를 발생시키기 위하여 문서의 형식으로 체결되고 국제법에 의하여 규율되는 합의”²⁰⁾ 또는 “그 명칭과 상관없이 법률상의 권리·의무를 창설·변경·소명시키는 2개국 이상의 성문의 합의·약속”²¹⁾을 의미하는 것으로 정의할 수 있다.

그렇다면 조약인지 아닌지의 여부는 당사자가 국제법 주체인가, 그리고 구속력 있는 합의인가, 형식적인 측면에서 문서로 된 합의인가가 판단의 중요한 요소가 된다.²²⁾

15) 1969년에 채택되고 1980년에 발효되었는데 우리나라는 1980년 1월 27일에 체결국이 되었다.

16) 1. For the purposes of the present Convention:

(a) “treaty” means an international agreement concluded between States in written form and governed by international law, whether embodied in a single instrument or in two or more related instruments and whatever its particular designation;

17) the application of the Convention to the relations of States as between themselves under international agreements to which other subjects of international law are also parties.

18) 김정균, 『국제법』, 박영사, 2006, 615면.

19) 이한기, 『국제법강의』, 박영사, 1997, 496면.

20) 노기호, “남북정상회담 판문점 선언의 법적 성격과 효력에 관한 고찰”, 『法和 政策研究』 제18집 제2호, 335면.

21) 홍성방, 『憲法學』, 현암사, 2008, 95면

22) 조약의 정의에 관하여 미국의 문헌은 미국내 절차를 중심으로 설명하고 있으나 간단히는 “a formal agreement between countries on a major political subject”로 설명한다. C.SUZANNE BAILEY and CHANA BARRON『Constitutional Law』, THOMSON, 141p.

3. 헌법에 따른 조약의 국내법적 수용절차

우리 헌법은 제6조 제1항에서 “헌법에 의하여 체결·공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 같은 효력을 가진다”고 규정하여 조약이 국내법으로 수용되는 절차에 관하여 규정하고 있다. 여기서 “헌법에 의하여 체결”된다는 의미는 절차적으로는 조약의 체결 및 공포절차에 관하여 합헌적일 것을 요구함과 동시에 내용적으로는 조약의 내용에 있어서도 헌법에 위배되지 않아야 함을 의미한다.²³⁾ 우리 헌법 규정상 조약 체결과 공포에 관하여 보다 구체적으로 보자면 체결·비준에 있어 국무회의의 심의를 거쳐야 하며(헌법 제89조 제3호), 특히 중요한 사항에 관한 조약은 국회의 동의를 얻도록 하고 있다.(헌법 제60조 제1항) 또한 대통령이 체결·비준을 할 것을 규정한다.(헌법 제73조) 우리 헌법에서 국회가 유일한 입법기관임을 천명하고 있음에도 불구하고 조약이 국내법화 될 수 있는 통로(국회 유일입법의 예외)를 열어 두었기 때문에 국회의 동의절차를 요하는 것으로 볼 수 있다. 따라서 헌법 제6조 제1항에 따른 ‘조약’의 국회동의권 행사는 넓게 해석할 필요가 있다.

조	내 용	비 고
제6조 제1항	헌법에 의하여 체결·공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 같은 효력을 가진다.	효력
제60조 제1항	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.	국회동의
제73조	대통령은 조약을 체결·비준하고, 외교사절을 신임·접수 또는 파견하며, 선전포고와 강화를 한다.	체결·비준
제89조 제3호	다음사항은 국무회의의 심의를 거쳐야 한다. 3. 헌법개정안·국민투표안·조약안·법률안 및 대통령안	국무회의 심의

23) 허영, 『한국헌법론』 전정11판, 박영사, 2015, 184면.

4. 소 결

이상에서 보았을 때 남북합의서가 조약에 해당하는지 여부는 북한이 국제법 주체성을 갖는지, 남북합의서에 법적 효력을 창출할 의사가 있는지, 합의서가 형식상 문서의 형식으로 체결되었는지가 중요한 구분기준이 된다. 그리고 국내법으로 수용되는 절차에 있어서는 헌법적으로 대통령의 체결과 비준, 국무회의의 심의, 국회 동의를 핵심적인 절차의 하나로 이해된다.

현재까지 남북합의서는 조약 내지 국내법화 될 수 있는 성질의 것이 아니라 신사협정에 불과하다고 본 것이 판례와 국내적 인식이었다고 할 수 있다. 국제법 이론상 조약과 신사협정의 구별기준은 당사자의 법적 구속력 창출 의도인데 구체적으로 법적 구속력을 부여하려는 의도가 합의문에 명확하게 표현되어 있지 아니한 경우라면 합의의 성격, 권리·의무의 구체성, 내용의 중요성, 합의 당시의 상황 등을 종합하여 판단해야 할 것이다.²⁴⁾ 따라서 판문점 선언이 조약의 요건을 갖추었는지 살펴보고, 조약의 요건 가운데 가장 중요한 법적 구속력 창출의도의 판단이 모호한 경우에는 이 기준에 따라 신사협정인지 조약인지를 판단하게 된다.

그렇다면 판문점 선언의 체결절차와 내용을 살펴 조약에 해당하는지의 여부에 관하여 판단하고자 한다.

먼저, 북한은 국가를 자격요건으로 하는 UN의 회원국으로서 적어도 국제법적으로는 주체성이 인정된다고 할 것이다.²⁵⁾ 이때 북한의 국가성을 두고 남한이 북한을 국가로 인정하지 않는다고 하여 국제법 주체성이 없다는 것은 타당하지 않다. 전술한 바와 같이 ‘조약법에 관한 비엔나 협약’은 국제법 주체로서 국가만을 상정하는 것이 아니기 때문이다. 따라서 국가성 인정문제는 조약체결의 주체성으로서 판단할 문제가 아니다. 다만 북한의 이중적 지위와 관련하여 반국가단체로서의 성격 때문에 북한과 조약체결이 부정된

24) 임성택, 자료집 91면.

25) 이때 UN차원에서는 북한을 국가로 인정하였으나 이것은 집단적 인정을 의미하는 것으로 UN회원국 모두가 북한의 국가성을 인정한 것으로 볼 수는 없다.

다는 것도 교전단체까지도 조약체결의 상대방으로 하는 국제법 질서 속에서 이해할 때에는 그 명분이 약하다고 할 수 있다.

그리고 판문점 선언에 대한 법적 효력의 창출의사가 있었는가에 대해서도 선언문의 내용을 분석해보면 역시 긍정된다고 할 것이다. 가령, “이미 채택된 남북 선언들과 모든 합의들을 철저히 이행한다”든가, “민족경제의 균형적 발전과 공동의 번영을 위해 경제협력사업을 공리공영과 유무상통의 원칙에서 적극 활성화하고 지속적으로 확대 발전시켜 나가기로 하였다”와 같은 형식의 정치적 선언의 성격으로 파악할 수 있는 합의도 있었지만 가령, 남북공동연락사무소의 개성지역 설치, 일체의 적대행위 전면중지 및 비무장지대의 평화지대화, 남북적십자회담 개최와 이산가족 상봉 등과 같은 내용은 단순한 정치적 선언이 아니라 실무적이고 이행사항을 포함하는 것이며, 각계각층의 다방면적인 협력과 교류, 10·4선언에서 합의된 사업들의 적극 추진 및 동해선과 경의선 철도와 도로의 연결, 종전선언 및 평화협정의 전환 등은 후속 입법사항을 포함하는 것으로 볼 여지가 있다.

합의서의 형식에 있어서도 3개조 12개항으로 구성되었는데 국제법상 문서의 개수와 형식은 중요한 기준이 되지 않으므로 문서로 체결될 요건을 충족하며, 기준이 된다고 하여도 별다른 문제는 없다고 본다. 다만 1991년에 체결된 ‘남북기본합의서’가 4개장 25개조를 두고, 수정 및 발효에 관한 사항까지 합의하여 담은 것에 비하면 형식적인 측면에서 약간의 아쉬운 측면을 지적할 수 있다. 특히 남북기본합의서는 전문에 “쌍방 사이의 관계가 나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계”라는 점을 인정하고 제25조에는 “이 합의서는 남과 북이 각기 발효에 필요한 절차를 거쳐 그 문본을 교환한 날부터 효력을 발생한다”고 효력에 관한 내용까지 합의하여 적시해 둔 것은 합의서의 형식으로서 높은 평가를 할 수 있다고 본다.

한편, 판문점 선언에는 “완전한 비핵화를 통한 핵 없는 한반도 실현 및 이를 위한 국제사회의 지지와 협력을 위한 적극적인 노력”에 합의한 바 이는 국제법상의 권리·의무관계를 창설하고 법적 관계를 설립하고자 하는 당사자의 의도가 있는 것으로 볼 수 있다.²⁶⁾

26) 노기호, “남북정상회담 판문점 선언의 법적 성격과 효력에 관한 고찰”, 『法과 政策研究』 제18집 제2호, 한국법

이렇듯 판문점 선언은 국제법적 틀 속에서 체결되었다고 평가할 수 있다.

북한과의 합의 가운데 조약의 요건을 갖추지 못한 단순한 정치적 선언은 신사협정으로 서 볼 것이지만 이상과 같이 조약법에 관한 비엔나협약에 비추어 보았을 때에는 판문점 선언도 조약으로서의 성격이 일응 긍정된다.²⁷⁾ 다만, 조약법에 관한 비엔나협약이 조약성 판단에 대한 주요한 기준이 되지만 이 기준의 부합성을 이유로 무조건 조약성이 긍정된다고만 주장하는 것은 국제법적으로 타당하지 않을 수 있다는 점은 고려되어야 한다.

어쨌든 조약의 정의와 요건에 관한 검토를 보면 남북 합의서를 조약으로 보더라도 우리 사회에서 논란이 된 북한에 대한 국가성의 인정 문제는 별개의 문제로 보아야 한다는 점을 알 수 있다.

제3절 남북합의의 국회비준동의 요부 - 판문점 선언을 중심으로 -

1. 경 과

문재인 대통령은 2018년 4월 27일 판문점에서 남북 정상회담²⁸⁾ 갖고 그 결과를 발표하였다. 물론 회담 전에 국무회의를 통하여 판문점 선언의 결과가 도출되면 이를 국회에서 동의 받는 절차를 구하도록 하였고, 선언이후 역시 국회동의절차를 거치도록 명하였다.²⁹⁾

그러나 판문점 선언은 4월말 국회에서 야당의 반대에 부딪혔다. 2018년 4월 30일 기준으로 국회의 구성을 보면 재적의원 293명 가운데 더불어 민주당 121명, 민주평화당 14명,

정책학회, 2018.6, 339면.

27) 같은 뜻으로, “법리적으로 볼 때 북한도 조약 체결 당사자로서의 지위가 인정되고, 북한과 조약을 체결하였다 하더라도 북한의 국가성을 승인하는 것은 아니라는 점”을 이야기 하고 있다. 한명섭, 『통일법제 특강』, 한울아카데미, 2016, 283면.

28) 판문점 선언의 정식명칭은 ‘한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언’ (북한에서는 ‘조선반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언’) 으로 소위 ‘제3차 남북정상회담’으로도 명명한다.

29) 이러한 절차적 준비는 판문점 선언의 법제화를 추진하는 과정으로 평가할 수 있다.

정의당 6명, 민중당 1명, 무소속 3명, 바른미래당 비례대표의원 3명으로 범여권으로 평가되는 숫자는 최대 148명(가결 정족수 147명)에 이르러 국회의 비준동의에 찬성하는 숫자가 과반수를 넘어섰다고도 볼 수 있었다.³⁰⁾

그러나 국회에서 동의 사항인가를 두고 논란이 제기되자 그 법리적 해석을 4월 30일에 법제처에 맡기도록 하였다. 이것은 국민적 합의에 기초하여 남북관계를 정상화하겠다는 취지와 표의 대결로 이를 결정하는 것은 바람직하지 않다는 정치적 판단으로 해석된다. 이와 관련하여 문재인 대통령은 4월 30일에 수석·보좌관 회의를 주재하면서 “남북합의서 체결·비준·공포 절차는 정치적 절차가 아니라 법률적 절차임을 명심해 주기 바란다”는 취지의 발언을 한 것으로 알려져 있다. 법제처는 유권해석에 한 달 여의 시간이 걸릴 것으로 예상한다고 밝혀 6월 12일 북미정상회담 전에 그 결과를 낼 것으로 추측되었다. 그러나 이후 대통령의 북미회담 이후로 속도조절 주문도 있었던 것으로 보도되는 등 2018년 8월 16일에 판문점 선언의 이행을 위하여 막대한 재정적 부담³¹⁾이 필요하다는 것을 이유로 국회의 동의가 필요하다고 해석을 내렸다. 이 재정적 부담에 대한 구체성과 관련하여서는 통일부의 비용에 관한 추계를 근거로 들었다. 이에 따라 17일 문재인 대통령은 청와대에서 여야 5당 원내대표들과 오찬을 갖고 판문점 선언에 대한 국회 비준동의를 다시 요청하게 되었다. 야당의 반대가 강하게 제기되고 있는 가운데 국회에서의 논의에 귀추가 주목되고 있는 상황이다.

2. 법적 근거

판문점 선언이 국회 비준동의의 대상인지 아닌지에 대하여 관련 규정을 검토하면 다음의 표와 같다.

30) http://mbn.mk.co.kr/pages/news/newsView.php?news_seq_no=3518847 mbn뉴스 검색, 검색일 2018.8.8

31) 법제처는 통일부에 보낸 답변서에서 막대한 부담에 대한 근거로서 “기존에 채택된 남북선언들과 모든 합의들을 철저히 이행하도록 하고 동해선 및 경의선 철도·도로의 연결 및 현대화 사업 등을 담고 있어 이행과 사업추진에 상당한 규모의 국가 재정이 요구된다”고 하였다.

<표-1> 판문점 선언의 국회 비준동의에 관한 규정

헌법	제6조 ① 헌법에 의하여 체결·공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 같은 효력을 가진다.
	제60조 ① 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.
남북관계발전에 관한 법률	제4조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다. 3. “남북합의서”라 함은 정부와 북한 당국간에 문서의 형식으로 체결된 모든 합의를 말한다.
	제21조(남북합의서의 체결·비준) ① 대통령은 남북합의서를 체결·비준하며, 통일부장관은 이와 관련된 대통령의 업무를 보좌한다. ② 대통령은 남북합의서를 비준하기에 앞서 국무회의의 심의를 거쳐야 한다. ③ 국회는 국가나 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 남북합의서 또는 입법사항에 관한 남북합의서의 체결·비준에 대한 동의권을 가진다. ④ 대통령이 이미 체결·비준한 남북합의서의 이행에 관하여 단순한 기술적·절차적 사항만을 정하는 남북합의서는 남북회담대표 또는 대북특별사절의 서명만으로 발효시킬 수 있다.
	제22조(남북합의서의 공포) 제21조의 규정에 의하여 국회의 동의 또는 국무회의의 심의를 거친 남북합의서는 「법령 등 공포에 관한 법률」의 규정에 따라 대통령이 공포한다.
	제23조(남북합의서의 효력범위 등) ① 남북합의서는 남한과 북한사이에 한하여 적용한다. ② 대통령은 남북관계에 중대한 변화가 발생하거나 국가안전보장, 질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요하다고 판단될 경우에는 기간을 정하여 남북합의서의 효력의 전부 또는 일부를 정지시킬 수 있다. ③ 대통령은 국회의 체결·비준 동의를 얻은 남북합의서에 대하여 제2항의 규정에 따라 그 효력을 정지시키고자 하는 때에는 국회의 동의를 얻어야 한다.
	제23조(남북합의서의 효력범위 등) ① 남북합의서는 남한과 북한사이에 한하여 적용한다. ② 대통령은 남북관계에 중대한 변화가 발생하거나 국가안전보장, 질서유지

또는 공공복리를 위하여 필요하다고 판단될 경우에는 기간을 정하여 남북합의서의 효력의 전부 또는 일부를 정지시킬 수 있다.

③ 대통령은 국회의 체결·비준 동의를 얻은 남북합의서에 대하여 제2항의 규정에 따라 그 효력을 정지시키고자 하는 때에는 국회의 동의를 얻어야 한다.

우리 헌법 제6조 제1항은 헌법에 의하여 체결·공포된 조약은 국내법적 효력을 가진다고 규정하고 있는바, 여기서 “헌법에 의”한다는 의미는 국무회의의 심의절차, 국회 동의절차, 대통령의 공포절차를 거치면 국내법적 효력이 발생한다는 의미이다. 지금까지 남북합의서는 ‘선언’, ‘합의서’ 등 다양한 용어로 사용하여 왔는데 남북관계발전법 제4조 제3호에 따라 그 명칭에 상관없이 정부와 북한 당국간에 문서의 형식으로 체결된 모든 합의서는 남북합의서로 볼 수 있다.

판문점 선언과 같은 남북합의서를 조약으로 본다면 국회동의 절차를 거쳐 대통령이 공포함으로써 국내법적 효력이 발생한다고 볼 것이나 지금까지 남북합의서의 명칭을 ‘조약’으로 한 예는 단 한 번도 없었다. 이는 조약이 통상 국가대 국가 간에 맺는 것으로 체결주체를 한정해 보는 관점에 따라 북한의 국가성을 인정하는지의 여부에 대한 공연한 논란을 피하기 위한 것으로 우리 사회에서 일종의 공감대가 있었던 것으로 판단된다. 그러나 전술한 바와 같이 조약이 반드시 국가간에만 체결되는 것은 아니라는 사실에서 실질적으로 남북합의서를 조약으로 할 수 있다는 견해에 찬동한다.

어쨌든 이러한 문제의식 하에서 2005년 남북관계발전법이 제정되어 남북합의서를 대상으로 체결과 국회동의 절차에 대하여 헌법과 거의 같게 규정하게 되었다. 남북합의서를 조약으로 처리하기에도 적절하지 않았던 상황과 남북한 특수관계라는 측면에서 남북합의서의 체결, 비준, 국회동의 사항이 특별히 규정된 것으로 볼 수 있다.

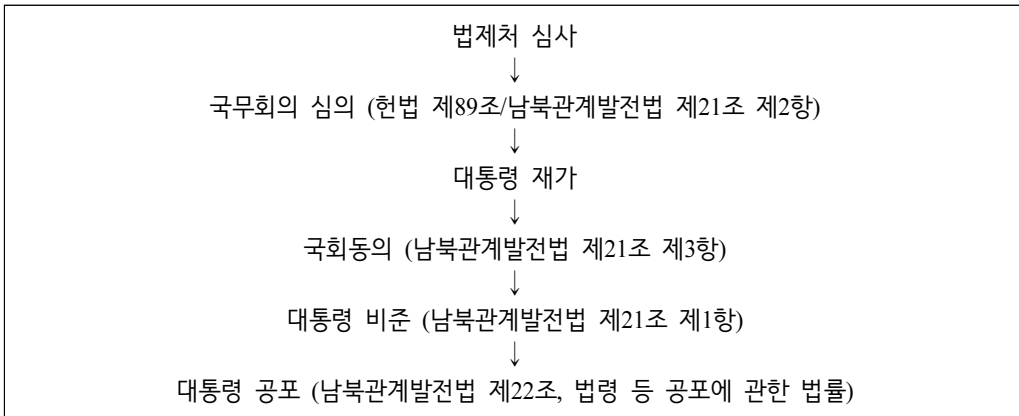
다만, 남북관계발전법상 규정이 헌법 제60조 제1항과 다른 점은 남북합의서 가운데 ① 국가나 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 남북합의서 또는 ②입법사항에 관한 남북합의서에 대해서만 국회동의 대상으로 규정하고 있는 점이다.

판문점 선언이 형식상으로나 내용상으로 조약으로서의 실질을 갖추고 있다고 판단할 여지가 있다고 보이나 이에 대한 우리정부의 태도나 판례에 비추어 조약에 관한 헌법규정에 따라 처리하지 않는 경우 남북관계발전법상 관련 규정에 의하여 우선 판단할 수 있다고 본다.

동법률에 따라 국회동의 여부를 판단함에 있어서는 우선 판문점 선언이 남북합의서에 해당하는지 여부를 판단하고 ‘남북관계발전법’상 ①국가나 국민에게 중대한 재정적 부담을 주는 합의서인지 ②입법사항을 포함하는 합의서인지가 판단의 핵심이 된다.

이와 관련하여 통일부는 판문점 선언의 규범력을 확보하고 국민적 지지를 얻기 위해 다소 시간이 걸리더라도 절차적 정당성을 확보하고자 하는 일련의 프로세스를 진행할 것임을 밝히고 있다.³²⁾ 통일부가 밝힌 프로세스는 법제처 심사→국무회의 심의→대통령 재가→국회동의→대통령 비준→공포를 의미하는 것으로서 일반적으로 법률의 제정절차와 거의 같다.

<표-2> 판문점선언 법제화 흐름도



32) 조명균 통일부 장관은 2018년 5월 17일 국회 외교통일위원회 현안 보고에서 “남북관계 발전에 관한 법률에 따라 판문점선언 발효 절차를 진행할 것”이라면서 국회 비준동의안은 법제처 심사, 국무회의 심의, 대통령 재가를 거쳐 국회가 동의하면 대통령이 비준해 공포하는 순으로 법적 절차가 진행될 것으로 밝혔다.; 뉴시스 http://www.newsis.com/view/?id=NISX20180517_0000311529&cID=10301&pID=10300 검색일 2018.8.8

3. 비준동의에 대한 검토³³⁾

(1) 동의를 필요하다는 주장

국회동의를 요한다는 논거는 다음과 같이 제시할 수 있다.

첫째, 과거 남북관계발전법이 제정되기 이전에도 13건의 남북합의서가 헌법에 따라 국회동의를 거친바가 있다는 점에서 남북합의가 조약이 아니기 때문에 국회동의를 거칠 수 없다는 것은 설득력이 없다. (조약성)

둘째, 판문점 선언은 동해선 및 경의선 철도와 도로들을 연결하고 현대화하여 활용하기 위한 실질적 대책들을 취해나갈 것을 합의하는 등 앞으로 재정이 투입될 요소들에 대해서 상당부분을 담고 있으므로 남북관계발전법 제21조 제3항의 국가나 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 합의서에 해당하고 따라서 국회동의를 대상에 해당한다. (중대한 재정적 부담)

셋째, 판문점 선언은 비무장지대의 평화지대화에 합의하고 있는데 평화정착 후의 평화지대의 모습이 생태평화공원이라든지 문화, 관광사업 등에 활용될 경우 별도의 입법이 필요한 것으로 입법사항에 관한 합의라고 볼 수 있다. (입법사항)

넷째, 판문점 선언은 후속합의서에서 구체화될 입법사항과 재정부담을 전제하고 포괄적으로 합의하고 있다는 점에서 사전에 국민의 대표기관인 국회의 동의를 얻는 것이 타당하고 민주적 정당성, 정치적 정당성을 담보하는 효과가 있다. (민주적 정당성 확보)

다섯째, 판문점 선언은 남북간에 정전체제를 종식시키고 평화체제로의 전환에 합의하는 것인바 이는 헌법 제60조 제1항의 ‘강화조약’에 해당한다고 볼 수 있기 때문에 남북관계발전법이 아니라 헌법에 따라 국회의 동의 대상이 될 수 있다. 또한 이러한 합의는 헌

33) 이 부분에 대해서는 국회 비준동의 논란 속에서 정부를 중심으로 학계, 연구계 등에서 다양한 논의가 있어 왔다. 필자가 직접 자문하였거나 회의에서 전문가들 사이에 구두로 논의된 사항을 메모한 것을 중심으로 정리하였다.

법상 국민의 평화적 생존권에 관한 내용이기 때문에 국회의 동의를 얻는 것은 반드시 필요한 절차에 해당한다. (헌법상 강화조약에 해당)

(2) 동이가 불필요하다는 주장

판문점 선언이 국회 비준동의를 요하지 않는다는 논거는 다음과 같이 제시할 수 있다.

첫째, 판문점 선언은 조약이 아니라는 점으로 북한과의 조약체결 가능성 자체를 부인하므로 국회의 동의 대상이 될 수 없다는 것이다.

둘째, 남북관계발전법 제21조 제3항에 따라 국가나 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는지 또는 입법사항이 있는지 여부를 판단함에 있어 판문점 선언은 그 내용의 구체성이 결여되어 있다는 것인데 가령, 대북 경협사업에 대한 비용부담의 주체, 구체적인 금액, 시행시기 등이 전혀 명시되어 있지 않다는 점에서 너무나 추상적이다.

셋째, 판문점 선언 속에는 입법사항에 속한다고 볼 수 있는 내용들이 있으나 구체적인 합의내용이 완성되어야 입법이 필요한지 여부를 판단할 수 있으므로 남북관계발전법 제21조 제3항에 해당하지 않는다고 주장한다. 특히 개성에 설치하기로 한 남북공동연락사무소의 경우는 별도의 입법을 요하지 않으나 남북한 각각의 지역에 상주대표부를 설치하기로 하는 합의가 있다면 이것은 입법사항에 해당한다고 주장한다. 개성지역에 설치하기로 한 남북연락사무소의 경우 그 규모와 역할 등에 따라 파견 공무원 등에 대한 면제, 특권 등에 관한 별도의 입법이 필요할지 모르나 남북공동연락사무소의 역할이 당국간의 연락을 중개하는 수준에 그친다면 별도의 입법 없이도 설치가 가능하다는 주장으로 보인다.

비교법적으로 볼 때, 독일의 경우 1972년 동서독 기본조약(제8조)에서 상주대표부 설치에 합의한 후 후속조치로 “독일민주공화국(동독) 상주대표부에 대한 완화, 특권 및 면제 부여에 관한 법률”과 “독일민주공화국(동독) 상주대표부에 대한 완화, 특권 및 면제 부여에 관한 규정”을 제정한바 있어 필요시 이를 참고할 이유가 있다.

넷째, 2000년의 “6·15공동선언”과 2007년의 “10·4선언”도 판문점 선언과 비슷한 내용을 담고 있으나 당시에는 국회동의 절차를 거치지 않았다는 점을 근거로 제시한다.

이상의 내용을 간단히 보면 판문점 선언의 국회 동의 여부는 헌법과 남북관계발전법의 적용을 받는 남북합의서인 점은 분명하나 조약이 아니라는 점과 합의의 내용의 구체성이 떨어진다는 점이 국회동의를 요하지 않는다는 주장의 논거로 제시되었다.

4. 소 결

(1) 판문점 선언의 국회비준 동의

이상에서 살펴본 바에 따르면 판문점 선언은 남북관계발전법 제4조³⁴⁾에 따른 남북합의서에 해당하며, 동법 제21조에 제3항에 따라 국가나 국민에게 재정적 부담을 주는 합의서인 동시에 입법사항에 관한 합의서로도 볼 수 있다. 따라서 국회의 동의를 받을 수 있다고 본다. 재정적 부담정도나 부담의 주체 등에 대해서 어느 정도의 구체성을 요하는지는 일의적인 기준을 설정하기 어렵다. 특히 종전선언에서 평화체제로의 전환에 대한 합의는 헌법 제60조 제1항의 강화조약에 해당한다고 볼 여지가 있는 것으로 국회의 동의뿐만 아니라 국민적 합의에 기초하여 그 정당성을 확보하기 위한 수단적 성격을 갖는다고 볼 수 있다. 따라서 국회 동의는 오히려 최소한의 절차로서의 성질을 갖는다고 볼 수 있다. 이러한 취지에서 본다면 판문점 선언이 국회동의 절차를 거치는 것은 그 효력 범위여하를 별론으로 하고서도 의미가 있다고 하겠다. 이러한 내용에 대한 합의는 너무나 중요한 것이어서 국민에게 그 의사를 묻는 것은 법률의 정함 여부를 떠나서 헌법적으로 의미를 갖는다.

헌법적으로는 헌법 제6조와 제60조 제1항의 국회동의권이 조약일 것을 전제로 하는 것으로 해석할 수 있으나 이에 해당하는 것은 국회에 동의를 받아야 하는 대상을 명시한

34) 남북관계발전법 제4조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다. 3. “남북합의서”라 함은 정부와 북한 당국간에 문서의 형식으로 체결된 모든 합의를 말한다.

것이고 그외 사항에 대해 국회의 동의를 요청하거나 국회가 스스로 판단하여 동의하는 것을 부정하는 것은 아니라고 볼 것이다. 이러한 국회동의를 의의로서 국회는 국민의 대표기관임을 전제로 입법에 대한 사항뿐만 아니라 정부 정책에 대해서도 국민의 의사를 투영하는 장이라는 점에서 국민적 합의와 지지를 보여주는 등 정부의 통일정책에 대한 추동력, 지속성을 부여하는 동의를 하는 것은 헌법적으로 아무런 문제도 되지 않는다고 할 것이다. 헌법 제4조에서 규정한 평화통일 정책수립의 의무는 행정부만을 의미하는 것이 아니라 국회 및 사법부도 포함되는 것으로서 국회의 남북합의에 대한 동의는 이러한 헌법적 의미를 갖는 것으로 해석할 수 있다.

(2) 해결 방향

이와 관련하여 이 문제를 입법적으로 해결하는 방안으로서 남북관계발전법을 개정하여 남북정상간의 합의를 국회동의 대상으로 규정하는 방법이 주장되고 있다.³⁵⁾ 남북정상간의 합의는 후속합의와 입법사항에 대한 전제적 합의이고 재정부담을 예정하는 것이 많기 때문에 남북관계발전법에 특별히 규정하는 것이 필요하다는 점에서 의미있는 주장이라고 생각한다. 그러나 정상간의 합의라고 하여도 과거와 같이 많은 시간적 간격을 두고 조율을 거듭한 끝에 도출되는 합의의 경우 입법사항이나 중대한 재정적 부담을 지우는 합의 따위가 있을 수 있어서 국회동의를 대한 의미가 있지만 신사협정 수준의 합의서마저 국회동의 대상으로 규정하거나 해석하는 것은 오히려 안정적 대북정책 추진의 걸림돌이 될 우려가 있다는 점에 유의할 필요가 있다.

따라서 현행의 남북관계발전법 제21조 제3항에 중대한 재정적 부담이 어느 정도인지 보다 구체적으로 입법하거나 입법사항에 대한 예도 보다 엄밀히 검토하여 국회에서 논의를 거쳐 입법하는 방안으로 개정하면 좋을 것으로 보인다. 현행법상 국회 동의 여부는 결국 헌법적으로는 조약인지 아닌지에 대한 논란, 남북관계발전법상 중대한 재정적 부담

35) 이규창, “남북관계의 안정적 발전을 위한 법적 쟁점”, 『4.27 남북정상회담에 따른 법적 과제』, 법무부, 한국헌법학회, 통일과 북한법학회 공동주최 세미나 자료집, 2018.5.30., 50면.

을 지우는 것인지의 여부, 입법사항을 포함하는지 여부가 중대한 기준이 되는 것이므로 장래적으로는 남북합의를 조약으로 취급하여 헌법 제6조 제1항의 적용을 받도록 하는 방안이 고려될 필요가 있다. 조약으로 취급한다면 국회동의 여부에 대해서는 보다 명확해지게 된다. 다만, 남북한이 분단상황에 있는 특수관계라는 점에 입각하여 국가성 인정문제, 공식적 외교관계 수립에 대한 것은 일반적인 국제관계와 다르다는 부분이 늘 염두에 두어져야 한다. 분단국가이론의 특성과 남북한 특수관계는 남북간 법률적 문제를 논함에 있어서 불가결한 요건이라고 할 수 있다.

제4절 남북합의서의 효력에 관한 문제

상술한 바와 같이 판문점 선언도 남북관계발전법에 따른 남북합의서이다. 다만, 남북합의서를 조약으로 본다면 헌법 제6조 제1항에 따라 국회 동의절차를 거쳐 국내법적 효력이 나타날 것이나 남북관계발전법이 제정됨으로 인하여 판문점 선언은 국회의동의 절차를 거쳐도 ‘헌법에 따라’ 거친 것이 아니라 ‘남북관계발전법에 따라’ 국회의동의 절차를 거친 것으로 된다. 따라서 국회의동을 얻는다고 하여 바로 국내법적 효력이 발생한다고 보는 것은 논란이 있을 수 있다. 조약과 남북합의서에 관한 국회 비준동의 절차에 있어 헌법과 남북관계발전법의 가장 큰 차이로서 헌법에는 국회 동의 절차를 거친 조약은 국내법적 효력을 가진다고 규정하고 있으나 남북관계발전법에는 그 부분이 빠져있기 때문에 법적 구속력에 대하여 애매모호한 입법적 공백이 발생하고 있는 부분이다. 다만, 남북관계발전법 제23조 제3항에 따라 대통령은 국회의 동의를 거친 남북합의서의 효력을 정지시키고자 하는 경우 다시 국회의 동의를 얻어야 하므로 실질적으로는 합의서에 대한 안정성을 어느 정도 담보하는 효과가 있다고 하겠다. 또한 법적 효과는 동법 제23조 제1항에 의거 남북사이에 한하여 적용되는 것으로 볼 수 있다. 따라서 국내에서의 효과에 대해서는 논란이 남고 남북사이의 정치·외교적 여건변화에 따라 다시 효력이 상실될 우려가 있다는 점은 유의점이다.

상기와 같은 이유로 국회동의를 거쳐도 법제화에 대한 논란이 있을 수는 있다고 생각된다.³⁶⁾ 물론 조약성을 갖는 남북합의서의 경우 국회동의를 거치고 나머지 과정보도 조약의 국내법적 수용절차와 유사하게 가져간다면 법적 효력이 창출된다고 볼 여지가 높아지는 효과는 있을 것으로 본다. 법적 구속력을 갖는 남북합의서를 체결하고자 하는 경우에는 남북기본합의서와 마찬가지로 합의서에 발효에 관한 사항을 합의하여 담아내는 것이 보다 안정적일 수 있는 방안이 된다. 조약인지 아닌지의 여부는 결국 체결 당사자의 법적 구속력 창출의지로 판단하는 부분이기 때문이다. 나아가 합의사항을 이행하기 위한 국내 법률을 제정하도록 하는 것은 제도화의 본질적 부분이 될 수 있으며 국회에서 합의한 내용이 되는 만큼 규범적으로 보다 강하게 추진력을 확보할 수 있다고 보인다.

다만, 정치적으로 볼 때 헌법이나 남북관계발전법에 남북합의서의 국내법적 효력을 규정하는 것은 자칫 북한에 대해 우리 스스로만을 구속하게 될 우려가 있으므로 남북회담 당시 남북한 쌍방이 합의한 사항을 담보하기 위하여 상호 국내입법 절차를 거칠 것을 약속하고, 상대방이 이를 준수하지 아니할 때에는 이행입법절차를 하지 않을 수 있는 여지를 남기는 방향으로의 입법을 담아내는 방안이 합리적이라 생각한다. 이와 관련하여 남북간의 합의나 그 효력이 문제되는 영역에 대해서는 남북관계발전법에 규정하고 국내적으로 통일정책의 추진이나 국민적 공감대 확산 등에 관한 사항에 대해서는 법률을 따로 제정하여 운용하는 방안을 제안한다.

한편, 추가적으로 남북합의서에 관하여 남북관계발전법의 규정에 따라 공포할 경우 동법 제22조에서는 “법령 등 공포에 관한 법률”(이하, ‘법령공포법’)에 따르도록 되어 있는데 동 법률(법령 등 공포에 관한 법률)에서는 헌법개정안(제3조, 제4조)³⁷⁾, 법률(제5조)³⁸⁾,

36) 정치적으로는 남북회담 당시 남북한 쌍방이 국내법적 절차를 거칠 것으로 서로 약속하고 상대방이 이를 준수하지 아니할 때에는 이행입법절차를 하지 않을 수 있는 방향으로의 입법을 남북관계발전법에 담아내는 방안도 합리적이라 생각한다.

37) 법령 등 공포에 관한 법률 제3조(헌법개정안) 헌법개정안 공고문의 전문에는 대통령 또는 국회 재적의원 과반수가 발의(發議)한 사실을 적고, 대통령이 서명한 후 대통령인(大統領印)을 찍고 그 공고일을 명기(明記)하여 국무총리와 각 국무위원이 부서(副署)한다.

제4조(헌법개정) 헌법개정 공포문의 전문에는 헌법개정안이 대통령 또는 국회 재적의원 과반수의 발의로 제안되

조약(제6조)³⁹⁾, 대통령령(제7조)⁴⁰⁾, 예산(제8조)⁴¹⁾, 총리령(제9조)⁴²⁾에 대한 공포 내용과 절차에 대해서는 규정이 있으나 남북합의서에 대해서는 따로 규정을 두고 있지 않아 동법률의 몇 조에 따라 공포를 하는 것인지에 대한 논란이 있을 수 있다. 물론 동법 제5조와 제6조를 해석해 보면 판문점 선언은 “전문에 국회의 동의, 국무회의의 심의를 거친 사실을 적고, 대통령이 서명한 후 대통령인을 찍고 그 공포일을 명기하여 국무총리와 관계 국무위원이 부서”하는 것으로 처리할 수 있을 것이다. 그러나 장기적으로는 남북관계의 발전과 활성화에 따라 남북합의서가 빈번히 체결될 것이라는 예상을 한다면 동법률에 남북합의서의 처리절차에 관한 사항을 규정하는 것도 고려할만 하다. 현행 법령공포법에서 정하고 있는 대상들을 보면 이것이 열거주의인지 예시주의인지 해석자에 따라 달리 보일 여지가 있기 때문에 남북합의서도 여기에 추가하는 것은 명확성을 높인다고 할 것이다. 그러나 그렇다고 해서 현행 법령공포법대로 남북합의서를 비준하거나 공포하는 것이 위법한 것이라고 보기는 어렵다. 왜냐하면 법령공포법이 남북합의서를 적용대상으로 정하지 않고 있기 때문에 남북관계발전법 제22조에 남북합의서에 대한 특례를 두고 있는 것이어서 현행대로도 별다른 문제는 없다고 본다.

어 국회에서 재적의원 3분의 2 이상이 찬성하고 국민투표에서 국회의원 선거권자 과반수가 투표하여 투표자 과반수가 찬성한 사실을 적고, 대통령이 서명한 후 국새(國璽)와 대통령인을 찍고 그 공포일을 명기하여 국무총리와 각 국무위원이 부서한다.

- 38) 제5조(법률) ① 법률 공포문의 전문에는 국회의 의결을 받은 사실을 적고, 대통령이 서명한 후 대통령인을 찍고 그 공포일을 명기하여 국무총리와 관계 국무위원이 부서한다.
 ② 「대한민국헌법」 제53조제6항에 따라 국회의장이 공포하는 법률의 공포문 전문에는 국회의 의결을 받은 사실과 「대한민국헌법」 제53조제6항에 따라 공포한다는 뜻을 적고, 국회의장이 서명한 후 국회의장인(國會議長印)을 찍고 그 공포일을 명기하여야 한다.
- 39) 제6조(조약) 조약 공포문의 전문에는 국회의 동의 또는 국무회의의 심의를 거친 사실을 적고, 대통령이 서명한 후 대통령인을 찍고 그 공포일을 명기하여 국무총리와 관계 국무위원이 부서한다.
- 40) 제7조(대통령령) 대통령령 공포문의 전문에는 국무회의의 심의를 거친 사실을 적고, 대통령이 서명한 후 대통령인을 찍고 그 공포일을 명기하여 국무총리와 관계 국무위원이 부서한다.
- 41) 제8조(예산 등) 예산 및 예산 외 국고부담계약 공고문의 전문에는 국회의 의결을 받은 사실을 적고, 대통령이 서명한 후 대통령인을 찍고 그 공포일을 명기하여 국무총리와 관계 국무위원이 부서하여야 한다.
- 42) 제9조(총리령 등) ① 총리령을 공포할 때에는 그 일자리를 명기하고, 국무총리가 서명한 후 총리인(總理印)을 찍는다.
 ② 부령을 공포할 때에는 그 일자리를 명기하고, 해당 부(部)의 장관이 서명한 후 그 장관인(長官印)을 찍는다.

결국 남북합의서의 국회 동의문제, 비준, 공포에 관한 문제, 효력에 대한 문제는 모두 남북합의서의 법적 성격에 깊이 관련되어 지고 있다는 측면에서 남북합의서의 조약화 등에 대한 재정비가 필요한 시점이라 생각된다.

제4장

남북관계 법제화를 위한 법제정비

- 판문점 선언의 이행과정에
제기되는 법적 쟁점을 중심으로 -

제1절 '한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언' 의
주요내용

제2절 종전선언에 대한 검토

제3절 평화협정체결과 국내법 정비방안

제4절 남북공동연락사무소

제5절 비무장지대의 평화지대화

제4장

남북관계 법제화를 위한 법제정비

- 판문점 선언의 이행과정에 제기되는
법적 쟁점을 중심으로 -

제1절 ‘한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언’의 주요내용

소위 ‘판문점 선언’이란 주지하는 바와 같이 2018년 4월 27일에 문재인 대통령과 북한의 김정은 국무위원장이 만나 회담하고 중요사항에 관하여 합의한 사항을 공동으로 발표한 선언문이다.

이는 2000년 6월 13~15일에 김대중 전대통령과 김정일 국방위원장이 만나 선언한 ‘6·15공동선언’과 2007년 10월 2~4일에 노무현 전대통령과 김정일 국방위원장이 만나 선언한 ‘남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언’ (소위 ‘2007남북정상선언문’)에 이어 횡수로 는 제3차 남북정상회담을 의미한다.

판문점 선언은 총 3개조 13개항으로 구성되었는데 각 조별로 주요내용을 보면 제1조에서는 이미 채택된 남북선언과 모든 합의들의 계승, 남북공동연락사무소의 개성 설치, 인도적 문제 해결 노력, 동해선 및 경의선 철도와 도로의 연결·현대화를 하기로 합의하였다.

제2조에서는 군축과 관련한 합의로서 상대방에 대한 군사적 적대행위의 중지, 비무장 지대의 평화지대 전환, 서해 북방한계선 일대의 평화수역 전환에 대한 합의를 하였다.

제3조는 체제보장과 평화공존에 관한 합의로서 한반도에 항구적 평화체제 구축을 위하여 2018년 연내에 종전선언, 단계적 군축, 평화협정, 완전한 비핵화에 대한 합의를 하였다.

이에 따라 후속적으로 종전의 남북공동선언과 합의계승에 대한 평가, 남북공동연락사무소의 법적지위와 근거법제, 이산가족 상봉 등 인도적 문제에 대한 법제, 철도연결과

복원사업에 대한 근거법제, 비무장지대의 평화지대전환에 필요한 법제, 서해 NLL 평화수역화, 종전선언과 평화협정에 대한 국제법 및 헌법적 의의와 유의점 등에 대한 분석이 필요하다.

이하 제2절에서부터 판문점 선언 이행에 따른 법적 의미와 평가 및 입법적 대응에 관하여 몇 가지를 검토하고자 한다.

판문점 선언문

대한민국 문재인 대통령과 조선민주주의인민공화국 김정은 국무위원장은 평화와 번영, 통일을 염원하는 온 겨레의 한결같은 지향을 담아 한반도에서 역사적인 전환이 일어나고 있는 뜻깊은 시기에 2018년 4월 27일 판문점 평화의 집에서 남북정상회담을 진행하였다.

양 정상은 한반도에 더 이상 전쟁은 없을 것이며 새로운 평화의 시대가 열리었음을 8천만 우리 겨레와 전 세계에 엄숙히 천명하였다.

양 정상은 냉전의 산물인 오랜 분단과 대결을 하루 빨리 종식시키고 민족적 화해와 평화번영의 새로운 시대를 과감하게 일어나가며 남북관계를 보다 적극적으로 개선하고 발전시켜 나가야 한다는 확고한 의지를 담아 역사의 땅 판문점에서 다음과 같이 선언하였다.

1. 남과 북은 남북 관계의 전면적이며 획기적인 개선과 발전을 이룩함으로써 끊어진 민족의 혈맥을 잇고 공동번영과 자주통일의 미래를 앞당겨 나갈 것이다.

남북관계를 개선하고 발전시키는 것은 온 겨레의 한결같은 소망이며 더 이상 미룰 수 없는 시대의 절박한 요구이다.

① 남과 북은 우리 민족의 운명은 우리 스스로 결정한다는 민족 자주 원칙을 확인하였으며 이미 채택된 남북 선언들과 모든 합의들을 철저히 이행함으로써 관계 개선과 발전의 전환적 국면을 열어나가기로 하였다.

② 남과 북은 고위급 회담을 비롯한 각 분야의 대화와 협상을 빠른 시일 안에 개최하여 정상 회담에서 합의된 문제들을 실천하기 위한 적극적인 대책을 세워나가기로 하였다.

③ 남과 북은 당국 간 협의를 긴밀히 하고 민간교류와 협력을 원만히 보장하기 위하여 쌍방 당국자가 상주하는 남북공동연락사무소를 개성지역에 설치하기로 하였다.

④ 남과 북은 민족적 화해와 단합의 분위기를 고조시켜 나가기 위하여 각계각층의 다방면적인 협력과 교류 왕래와 접촉을 활성화하기로 하였다.

안으로는 6.15를 비롯하여 남과 북에 다같이 의의가 있는 날들을 계기로 당국과 국회, 정당, 지방자치단체, 민간단체 등 각계각층이 참가하는 민족공동행사를 적극 추진하여 화해와 협력의 분위기를 고조시키며, 밖으로는 2018년 아시아경기대회를 비롯한 국제경기들에 공동으로 진출하여 민족의 슬기와 재능, 단합된 모습을 전 세계에 과시하기로 하였다.

⑤ 남과 북은 민족 분단으로 발생한 인도적 문제를 시급히 해결하기 위하여 노력하며, 남북 적십자회담을 개최하여 이산가족·친척상봉을 비롯한 제반 문제들을 협의의 해결해 나가기로 하였다.

당면하여 오는 8.15를 계기로 이산가족·친척 상봉을 진행하기로 하였다.

⑥ 남과 북은 민족경제의 균형적 발전과 공동번영을 이룩하기 위하여 10.4선언에서 합의된 사업들을 적극 추진해 나가며 1차적으로 동해선 및 경의선 철도와 도로들을 연결하고 현대화하여 활용하기 위한 실천적 대책들을 취해나가기로 하였다.

2. 남과 북은 한반도에서 침예한 군사적 긴장상태를 완화하고 전쟁 위험을 실질적으로 해소하기 위하여 공동으로 노력해 나갈 것이다.

① 남과 북은 지상과 해상, 공중을 비롯한 모든 공간에서 군사적 긴장과 충돌의 근원으로 되는 상대방에 대한 일체의 적대행위를 전면 중지하기로 하였다.

당면하여 5월 1일부터 군사분계선 일대에서 확성기 방송과 전단살포를 비롯한 모든 적대 행위들을 중지하고 그 수단을 철폐하며 앞으로 비무장지대를 실질적인 평화지대로 만들어 나가기로 하였다.

② 남과 북은 서해 북방한계선 일대를 평화수역으로 만들어 우발적인 군사적 충돌을 방지하고 안전한 어로 활동을 보장하기 위한 실제적인 대책을 세워나가기로 하였다.

③ 남과 북은 상호협력과 교류, 왕래와 접촉이 활성화 되는데 따른 여러 가지 군사적 보장대책을 취하기로 하였다.

남과 북은 쌍방 사이에 제기되는 군사적 문제를 지체 없이 협의 해결하기 위하여 국방부장관회담을 비롯한 군사당국자회담을 자주개최하며 5월 중에 먼저 장성급 군사회담을 열기로 하였다.

3. 남과 북은 한반도의 항구적이며 공고한 평화체제 구축을 위하여 적극 협력해 나갈 것이다.

한반도에서 비정상적인 현재의 정전상태를 종식시키고 확고한 평화체제를 수립하는 것은 더 이상 미룰 수 없는 역사적 과제이다.

① 남과 북은 그 어떤 형태의 무력도 서로 사용하지 않을 때 대한 불가침 합의를 재확인하고 엄격히 준수해 나가기로 하였다.

② 남과 북은 군사적 긴장이 해소되고 서로의 군사적 신뢰가 실질적으로 구축되는데 따라 단계적으로 군축을 실현해 나가기로 하였다.

③ 남과 북은 정전협정체결 65년이 되는 올해에 중전을 선언하고 정전협정을 평화협정으로 전환하며 항구적이고 공고한 평화체제 구축을 위한 남·북·미 3자 또는 남·북·미·중 4자회담 개최를 적극 추진해 나가기로 하였다.

④ 남과 북은 완전한 비핵화를 통해 핵 없는 한반도를 실현한다는 공동의 목표를 확인하였다.

남과 북은 북측이 취하고 있는 주동적인 조치들이 한반도 비핵화를 위해 대단히 의의 있고 중대한 조치라는데 인식을 같이 하고 앞으로 각기 자기의 책임과 역할을 다하기로 하였다.

남과 북은 한반도 비핵화를 위한 국제사회의 지지와 협력을 위해 적극 노력하기로 하였다.

양 정상은 정기적인 회담과 직통전화를 통하여 민족의 중대사를 수시로 진지하게 논의하고 신뢰를 굳건히 하며, 남북관계의 지속적인 발전과 한반도의 평화와 번영, 통일을 향한 좋은 흐름을 더욱 확대해 나가기 위하여 함께 노력하기로 하였다.

당면하여 문재인 대통령은 올해 가을 평양을 방문하기로 하였다.

2018년 4월 27일

판 문 점

대한민국대통령 대통령 문재인 조선민주인민공화국 국무위원회 위원장 김정은

판문점선언의 법적과제 관련 조항

조	항	내 용
1	①	이미 채택된 남북선언과 모든 합의서의 계승
	③	남북공동연락사무소의 개성 설치
	⑤	이산가족상봉 등 인도적 문제해결
	⑥	동해선 및 경의선 철도와 도로의 연결·현대화
2	①	비무장지대의 평화지대전환
	②	서해 북방한계선 일대의 평화수역전환
3	①	상호 불가침 합의의 재확인
	③	종전선언과 평화협정으로 전환

제2절 종전선언에 대한 검토

1. 종전선언의 의의

종전선언⁴³⁾은 전쟁이 종료되었음을 선언하여 상호 적대관계를 해소하고자 하는 의도에서 교전당사국이 공동으로 그러한 취지를 선언하는 것을 의미한다. 우리의 경우 6·25 전쟁에 대한 휴전상태에서 종전상태로 전쟁을 종료시키는 차원의 것이다. 즉, 이것은 법적 의미에서는 정전협정에서 평화협정으로 전환하는 중간과정에서 정치적으로 선언되는 것이다. 다만, 평화협정은 체결되기까지 많은 변수가 있고 시간적으로도 장기간이 소요될 전망이어서 이 중간단계인 종전선언 이후 평화협정체결 전까지 법제적으로 무엇을

43) ‘종전선언’에 대한 명확한 정의는 내려져 있지 않으며 영문명칭으로도 확립된 것이 없다. 미국의 경우는 ‘적대행위의 종료 선언’(Proclamation of termination of hostilities)과는 구별하여 종전선언을 법적으로 전쟁을 종식하는 것으로 Proclamation of termination of the state of war로 표기한다. 김선표, “남북한 특수관계하의 종전선언의 법적 의의와 조건에 관한 소고”, 117면.

준비해야하고 헌정질서에 어떠한 영향을 줄 것인가에 대한 논의가 필요하다고 하겠다.

남북정상회담 판문점 선언에서 한반도에 더 이상 전쟁은 없을 것이라면서 2018년 연내에 종전선언을 하겠다고 밝힌바 있다. 종전선언에 대한 논의를 보면 우선 종전선언을 법적인 성격을 갖는 것으로 보는 시각에서 이 선언을 평화조약의 일부로 취급하는 견해와 순전히 정치적 선언으로 보아 평화체제를 개시하기 위한 과정으로서 이해하는 두 가지의 입장이 있다.⁴⁴⁾

2. 법적 근거

종전선언은 정치적 선언으로서의 성격을 가지나 헌법적 의의와 근거가 없는 것은 아니라고 본다. 이와 관련한 헌법적 근거를 보자면 우선 헌법 제4조, 제5조, 제69조 등을 들 수 있다.

헌법 제4조는 “대한민국은 통일을 지향”하며 “평화적 통일 정책을 수립하고 이를 추진”하도록 규정하고 있으며, 또한 제5조 제1항은 “국제평화의 유지에 노력”하도록 정한다. 아울러 제69조는 대통령의 취임선서에서 “국가를 보위하며 조국의 평화적 통일”에 노력할 의무를 대통령에게 부여하고 있다. 이러한 헌법적 사명 속에서 종전선언은 북핵문제가 국제사회의 평화유지에 대한 심각한 위협으로 대두되어 있는 현실과 국내의 안보 및 통일문제에 대한 국가의 의무 이행적 성격으로 볼 것이다.

덧붙여 종전선언에 대한 우리 헌법적 근거로 제60조 제1항도 간접적으로는 관련성을 갖는다고 보인다. 연내에 선언하기로 한 종전선언이 법적인 의미가 제외된 순수한 정치적 성격의 것이라면 헌법 제60조 제1항은 직접적인 근거가 되기는 어렵지만 종전선언 이후 체결될 평화협정은 제60조 제1항이 직접적인 근거가 된다. 아무튼 종전선언의 헌법적 의의는 국제평화를 희구하는 우리헌법 정신과 대통령의 평화통일노력의 일환으로서 의미

44) 김선표, “남북한 특수관계하의 종전선언의 법적 의의와 조건에 관한 소고”, 『국제법평론』 2008-1, 국제법평론회, 115면.

를 가지며 국제사회를 향한 국제법질서 속에서의 평화추구와 유엔헌장상 무력의 불사용 준수를 다시 한 번 표명한다는 의의를 갖는다.

3. 종전선언의 형식과 효력

종전선언은 문서로 체결하여 남북한 정상이 동시에 발표할 가능성이 높다고 보인다. 그 형식이 문서에 의한 것이든 구두에 의한 것이든 그러한 형식은 중요하지 않다고 본다. 또한 강화조약에 해당하지 않기 때문에 헌법 제60조 제1항 상의 국회동의 대상도 아니며, 중대한 재정적 부담이나 입법사항을 포함하는 것도 아니어서 남북관계발전법에 따른 국회동의 대상에도 해당하지 않는다. 다만, 종전선언문이 체결되어 발표하는 경우에 이를 국회 동의를 받도록 추진하는 것은 문제가 되지 않는다고 본다. 그러나 추후에 체결될 평화협정 체결의 경우는 그 체결 내용에 따라 판단이 되어야 하겠지만 국제법상 일반적인 형태의 평화협정이라면 이는 헌법상 강화조약에 해당하는 것으로 판단할 여지가 많고 그렇다면 헌법 제60조 제1항에 따라 국회 비준 동의를 대상이 된다고 볼 것이다.

한편, 종전선언의 내용에 있어서는 전쟁의 종료 선언, 상호 불가침, 군축의 재확인, 향후 평화협정의 추진방식 등의 내용을 포함될 것으로 보인다.⁴⁵⁾ 다만, 북미관계에 있어서 북핵리스트 제출과 평화협정 체결의 맞바꾸기 전략 등 북미간의 줄다리기 협상 속에서 종전선언의 시기에 따라 평화협정의 추진방식은 좌우될 가능성이 있어보인다.

효력과 관련하여서는 평화협정이 체결되기 전이라도 휴전상태의 종료를 정치적으로 선언하는 신사협정으로서의 효력을 갖는 것이므로 적어도 신뢰보호의 원칙, 금반언의 원칙에 따라 상호간에 무력을 사용하는 것이 금지된다. 무력을 사용하는 경우는 국제사회 특히 UN의 제재를 받을 여지가 있으며 휴전상태에서 빈발하였던 국지전이나 도발도 모두 신사협정인 종전선언에 반하는 것이 된다. 그리고 평화를 정착시키는 최종적인 목표가

45) 아울러 평화협정은 정전체제의 종식, 경계선 확정, 평화관리기구, 군비통제 등의 내용을 담을 것으로 예측하고 있다. 박종철, “한반도 평화만들기: 종전선언과 평화협정의 새로운 경로”, Online Series, 통일연구원 2016.5.3., 5면.

평화협정의 체결이라면 이를 위한 전제적 작업이 될 것이나 종전선언을 반드시 거쳐야만 하는 것은 아니다.

유의할 것은 정치적으로 선언하는 종전선언은 법적으로 정전협정 상태에서 체결되는 것인 만큼 종전선언 이후 평화협정 체결시까지 한반도의 법적 전쟁상태를 어떻게 규범적으로 해석할 것인가에 대한 논란의 여지가 있다.

미국의 종전선언과 관련된 관행에서 보면 미국의 종전선언(Proclamation of termination of the state of law)은 법적으로 전쟁을 종식하는 의미를 가지는 것으로서 ‘적대행위의 종료선언’(Proclamation of termination of hostilities)과는 구별되는 개념이며, 종전선언에 따라 적대국과의 전쟁관계에 따르는 미국내 법률 효력이 종료되는 실질적 의미를 갖는다고 한다.⁴⁶⁾ 이에 비추어 우리의 종전선언은 국내 관련 법률의 효력에 대한 종료가 당장 다루어지지 않는다는 점, 종전선언 시기와 평화협정체결 시기의 시간적 간격 등에서 볼 때 역시 정치적 의미를 담은 선언이며 북한과의 신사협정으로서 법적 성격을 가진다고 볼 것이다. 이것은 우리 정부가 그간 몇 차례에 걸쳐 종전선언은 정치적으로 선언한다는 것을 언급하였기 때문에 체결 당사자에게 법적 구속력 창출의 의사가 있다고 보기는 어렵다. 물론 그간의 이러한 언급이 실질적으로 종전선언문의 형식이나 체결시의 체결권자의 의지가 법적 구속력을 창출하고자 하는 것으로 변경될 여지를 사전에 차단하는 것은 아니다. 어쨌든 남북간의 합의에 의한 종전선언은 정치적 성격을 가지는 것으로서 이는 결국 종전과 평화를 위한 협상개시를 알리는 정치적, 상징적 의미의 선언으로서 법적인 관점에서의 종전선언으로 보기는 무리가 있다.⁴⁷⁾

46) 김선표, “남북한 특수관계하의 종전선언의 법적 의의와 조건에 관한 소고”, 117면.

47) 김선표, “남북한 특수관계하의 종전선언의 법적 의의와 조건에 관한 소고”, 118면.

제3절 평화협정체결과 국내법 정비방안

1. 평화체제에 대한 논의

일반적으로 평화협정이란 정전협정 직후 전쟁의 종료를 위한 군사적 성격을 갖는 것이지만 반세기 이상 지난 한반도에서의 평화협정 체결은 국제외교적, 정치적 성격을 갖는다. 냉전구도와 국제정치지형 속에서 한반도는 상황에 따라 부분적으로 군사적 충돌 내지 대치 상태가 지속되는 등 불안정한 상황 속에서 북핵이라는 위기 상황과 북미간 군사적 충돌 가능성 등의 긴박한 상황 속에서 세계평화유지의 관점에서 논의가 필요한 상황이 되었다.

통상, 평화협정 내지 평화조약은 전쟁이 종료된 후 승자와 패자가 결정된 상황에서 평화를 회복하는 절차로 전쟁배상금, 군사력 보유의 제한, 정권교체, 전범처벌 등의 내용이 포함되는 것이 일반적이지만 한반도의 평화협정은 승전국과 패전국의 구별이 없는 평화협정이라는 특수성이 있다.

한반도의 평화협정은 정전상태의 종식, 종전선언 이후 실질적으로 미국, 중국 등이 함께 체결에 관여하게 되는 복잡한 양상을 갖게 된다.

2. 헌법과 평화협정

남북간의 평화협정이 체결된다는 것은 기본적으로 북한의 국가성이 문제될 수 있다. 왜냐면 평화조약 체결은 국제관습법상 묵시적 국가승인의 일환으로 되어 왔다는 점을 고려할 필요가 있다. 연혁적으로 보면 통상, 평화협정 체결은 전쟁을 치른 국가간에 체결된 것이고, 상대방의 영토가 미수복 영토가 아니라 독립된 영토로 인정한다는 것을 뜻하게 된다고 볼 여지가 있어 우리 헌법 제3조와의 충돌 문제가 제기될 가능성이 있다. 또한 제4조의 평화통일 지향에 대한 헌법적 명령에도 위배된다는 주장이 제기될 수 있다.⁴⁸⁾

헌법 제3조와 제4조는 분단을 전제로 하고 있는 규정이기 때문에 평화협정체결과의 관계속에서는 그 해석의 변화 내지 필요시 헌법개정까지 논의될 필요가 있다. 생각건대 헌법 제3조와 제4조는 분단상황 속에서 북한에 대한 우리의 입장을 나타내고, 통일을 지향하는 규정으로 규범조화적 해석을 함이 타당하다. 그리고 통일국가에 대한 우리의 통일정책적 목표를 폐기하거나 수정한 것으로 볼 수 없기 때문에 평화협정 체결은 헌법 제3조와 제4조를 실현하는 과정 속에서 불가피하게 나타나는 현상으로 보아야 하지 제3조를 지나치게 앞세워 해석하는 것은 제4조의 의미를 실각시키고 북한과는 어떠한 유효한 합의도 할 수 없다는 형식논리에 갇히게 될 우려가 있다. 이것은 남북이 분단국가라고 하는 특수한 국가형태를 띠고 있기 때문에 소위 남북한 ‘특수관계’ 속에서 인정할 수 있는 상황과정으로 볼 것이다. 다른 측면에서 보면 평화협정체결 이후에도 UN에 가입한 북한의 영토를 우리의 영토로 주장하면서 헌법해석을 하는 것은 UN차원에서 또는 북한과의 국교를 수립한 국가 입장에서 남북한 특수관계를 모르고 볼 때는 다소 이상한 측면이 있을 수 있다. 이에 관하여 북한도 비슷한 법적 문제를 내포한다. 2016년 조선민주주의인민공화국 사회주의헌법은 제9조에서 “조선민주주의인민공화국은 북반구에서 인민정권을 강화하고 사상, 기술, 문화의 3대 혁명을 힘있게 벌려 사회주의의 완전한 승리를 이룩하며 자주, 평화통일, 민족대단결의 원칙에서 조국통일을 실현하기 위하여 투쟁한다”라고 규정하여 결과적으로는 남한영토를 자신들의 영토로 편입하는 방향의 사회주의 통일을 지향하고 있는 것으로 해석할 여지가 있다.⁴⁹⁾ 물론 ‘북반부’는 북한지역만을 의미하는 것으로 인식되지만 법규정 하단에는 인민정권 강화와 3대혁명, 사회주의의 완전한 승리라는 문구를 규정하고 있기 때문에 북한 헌법이 수정되도록 평화협정 체결과정에 호소할 필요가 있다. 따라서 평화협정체결에 즈음하여 남북한의 헌법에 대한 수정이 필요하다고 지적

48) 평화협정 체결이 통일을 포기한 것으로 볼 수는 없으나 상대방의 체제를 그대로 인정한다는 측면에서 자유민주주의에 입각한 통일을 포기한 것이라는 비판이 제기될 수도 있다고 본다.

49) 북한은 1948년 헌법 제1조에서 “우리나라는 조선민주주의인민공화국이다”라고, 제7조에서 “아직 토지개혁이 실시되지 아니한 조선 안의 지역에 있어서는최고인민회의가 규정하는 시일에 이를 실시한다”고, 제53조에서 “내각에서 공포한 결정 및 지시는 조선민주주의인민공화국 영토 안에서 의무적으로 집행된다”고, 제103조에서 “조선민주주의인민공화국의 수부는 서울시다”라고 각각 규정하였다. ; 이효원, “DMZ 세계평화공원 조성을 위한 법적 기초”, 『서울대학교 法學』 제55권 제1호, 2014.3, 381면.

할 수 있다. 평화협정은 형식적으로는 1민족 1국가 체계를 유지하면서 통일을 지향하는 관계로 설정해 나갈 것으로 보이거나 실질적인 관계에 있어서는 각각의 권력기구에 따라 독립된 공동체로서의 법적 지위를 향유하게 될 것으로 전망된다.⁵⁰⁾ 이를 피하기 위하여는 평화협정문 속에 여전히 남북한의 관계가 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계에 있음과 동시에 평화협정체결이 국가승인이 아니라는 취지를 합의하여 적시하는 편이 옳다고 본다.⁵¹⁾

3. 평화협정과 국가보안법

과거 남북한에 대한 기본적인 법률로 기능하였던 것은 국가보안법이었다. 2006년 남북관계발전법이 시행됨에 따라 남북관계발전법이 남북관계에 관한 기본법으로 작동할 수 있게 되었으나 아직도 국가보안법과 충돌하는 지점이 있다.

남북관계가 발전하고 남북 간의 교류가 활성화됨에 따라 국가보안법은 폐지되어야 한다는 주장이 왕성하였다. 이 주장은 남북관계의 변화에 따라서 더 이상은 북한을 반국가단체로 규정할 수 없고 남북기본합의서 등 남북 간의 상호인정과 합의정신에 위배된다는 것을 이유로 든다.

반면 국가보안법 존치론은 국가보안법이 반드시 북한만을 전제로 한 것이라 볼 수 없고, 국가보위를 위하여 간첩처벌을 특별히 규정하는 것은 당연하다고 주장한다. 일부규정 개정론 국가보안법의 규정 가운데 문제로 거론되었던 일부규정으로서 제7조 제1항과 제5항을 개정하자고 주장한다.

평화협정이 체결되면 북한과의 교류협력은 보다 활성화 될 것으로 충분히 예상이 되고 이 경우 국가보안법 제7조와 제8조의 경우 대북교류협력사업의 당사자 뿐만 아니라 관광

50) 강현철, “판문점 선언의 법적 의의와 평화협정 이후의 입법적 과제”, 『법연』 Summer 2018 Vol.59, 한국법제연구원, 2018.6, 75면.

51) 한명섭, “한반도 평화협정 체결의 법적 쟁점과 과제”, 『대한변협신문』, 700호, 2018.8.6

등의 이유로 북한에 체류하게 될 남한 주민도 잠재적인 범죄자로 양산할 우려가 있어 어떤 식으로든 개정에 관한 논의는 불가피하다고 생각된다.

제4절 남북공동연락사무소

1. 경 과

판문점선언에서 남북정상은 당국 간 협의를 긴밀히 하고 민간교류와 협력을 원만히 보장하기 위하여 쌍방 당국자가 상주하는 남북공동연락사무소를 개성지역에 설치하기로 합의하였다. 북한지역에 연락사무소를 설치하기로 함에 따라 전기, 수도 등의 공급에 있어서 대북제재에 막혀 많은 난항을 거듭한 끝에 개소를 추진하고 있다. 2018년 8월 22일 현재 미국은 대북제재유예로서 개소 자체는 인정하되 운영에 대해서는 반대의 입장을 표하고 있는데 연락사무소의 운영에 필요한 전기가 개성공단 전체에 공급되지 않도록 한다는 투명성이 보장되어야 한다는 입장을 견지하고 있는 것으로 알려져 일단 개소 자체에 대한 전망은 어둡지 않아 보인다. 문재인 대통령은 8·15경축사에서 향후 남북연락사무소는 상호대표부로 발전시킬 것을 예정하는 발언을 하여 남북공동연락사무소는 앞으로 사실상의 이익대표부로 기능할 것이 예상된다.

2. 의의와 설치례

국가간 상호간에 적대관계에서 정상관계로 회복하는 과정에서는 이익대표부(Interest section), 연락사무소(Liaison office), 상주대표부를 설치하는 경우가 있다.

이익대표부는 가장 낮은 단계로서 제3국의 대사관에 자국의 국민보호를 위해 설치하는 것으로 주로 비자발급, 무역 및 투자촉진 등의 업무를 수행하며 소속직원은 외교관의 신분상 특권을 보장받는다. 2001년 3월 1일 북한과 독일이 외교관계를 수립하기 이전에

1990년대 북한은 베를린 주재 중국대사관에, 독일은 평양 주재 스웨덴 대사관에 각각 이익대표부를 설치하였다.

연락사무소는 매우 다양한 분야에서 사용되는 개념이지만, 외교관계와 관련하여, 일반적으로 수교이전 또는 외교관계의 중단 상황에서 자국이익을 보호하기 위한 외교적 임무를 수행한다. 미국과 베트남 사이에는 1995년 7월 외교관계를 정상화하기 이전, 동년 1월에 연락사무소 개설에 합의하였고, 미국과 리비아 사이에는 2006년 외교관계가 정상화되기 이전 2004년 합의에 의해 이익대표부와 연락사무소가 설치되었다.

이익대표부(외교관계에 관한 비엔나협약 제45조 및 제46조)

제45조 2개국간의 외교관계가 단절되거나, 또는 공관이 영구적으로 또는 잠정적으로 소환되는 경우에,

- (a) 접수국은 무력충돌의 경우에라도, 공관의 재산 및 문서와 더불어 공관지역을 존중하고 보호하여야 한다.
- (b) 파견국은 공관의 재산 및 문서와 더불어 공관지역의 보관을 접수국이 수락할 수 있는 제3국에 위탁할 수 있다.
- (c) 파견국은 자국 및 자국민의 이익보호를, 접수국이 수락할 수 있는 제3국에 위탁할 수 있다.

제46조 파견국은, 접수국의 사전 동의를 얻고 또한 그 접수국에 공관을 가지지 아니한 제3국의 요청에 따라 제3국과 그 국민의 이익을 잠정적으로 보호할 수 있다.

연락사무소(외교관계에 관한 비엔나협약 제2조)

제2조 국가간의 외교관계의 수립 및 상설 외교공관의 설치는 상호합의에 의하여 이루어 진다.

※ 외교관계에 관한 비엔나협약은 연락사무소에 관한 내용을 포함하고 있지 않다. 그러나 제2조의 규정을 유추적용하여 상호합의에 의해 설치/운용할 수 있다.

상주대표부는 국제기구에 파견되는 국가의 외교적 대표기관을 의미한다. 그러나 동서독이 통일하기 이전, 1972년 체결된 ‘동서독 기본조약’ 및 1974년 ‘상주대표부 설치 의정

서’에서는 상주대표부라는 용어를 사용하였고 우리의 경우도 남북연락사무소를 확대·발전시켜 상주대표부 수준으로 격상하고자 하는 의도가 엿보인다.

3. 법적 쟁점

(1) 남북합의서와 남북관계발전법

남북연락사무소는 이미 1991년 남북기본합의서를 체결하였던 당시 논의되어 1992년에 ‘남북연락사무소 설치·운영에 관한 합의서’를 체결한 바 있다.⁵²⁾

남과 북은 ‘남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서’ 제7조에 따라 서로의 긴밀한 연락과 협의를 통하여 남북관계를 개선하고 평화와 통일을 앞당기는 데 이바지하기 위하여 남북연락사무소(이하 ‘연락사무소’라 한다)를 다음과 같이 설치·운영하기로 합의하였다.

제1조 연락사무소 명칭은 남측은 ‘남측연락사무소’ 라고 하고 북측은 ‘북측연락사무소’ 라고 한다.

제2조 남과 북은 연락사무소를 판문점 공동경비구역안의 자기측 지역에 각각 설치한다.

제3조 연락사무소는 다음과 같이 구성한다.

- ① 연락사무소는 남과 북에서 각각 소장 1명, 부소장 1명과 필요한 수의 연락관들로 구성한다.
- ② 연락사무소 소장은 국장급으로 한다.
- ③ 연락사무소 소장, 부소장, 연락관들을 교체할 경우 이를 상대측에 통보한다.
- ④ 앞으로 쌍방이 합의하여 연락사무소 안에 필요한 부서들을 설치할 수 있다.

제4조 연락사무소는 다음과 같은 기능을 수행한다.

- ① 위임에 따라 남북 사이에 제기되는 제반 연락 업무를 수행한다.
의뢰에 따르는 연락업무도 수행할 수 있다.
- ② 위임에 따라 남북 사이의 합의 사항 이행과 관련한 실무협의를 진행한다.
- ③ 남북 사이의 각종 왕래와 접촉에 따르는 안내와 편의를 제공한다.
- ④ 쌍방 연락사무소 사이에 필요한 수의 전화선을 가설하고 운용한다.

제5조 연락사무소는 다음과 같이 운영한다.

52) 1992.5.7. 발효. 당시의 합의서에는 판문점 공동경비구역안의 자기측 지역에 설치하는 것으로 되었었다.

- ① 쌍방은 필요에 따라 연락관 접촉을 가진다.
연락사무소 구성원들 사이의 연락은 접촉 또는 전화를 통하여 진행한다.
- ② 연락사무소 소장회의는 수시로 진행한다.
- ③ 자기측 지역을 왕래하는 상대측의 연락사무소 구성원에 대해서는 신변안전과 휴대품에 대한 불가침을 보장한다.
- ④ 연락사무소의 운영시간은 오전 9시부터 오후 4시까지로 하며 토요일은 오전 9시부터 낮 12시까지로 한다.
경우에 따라 쌍방이 협의하여 운영 날짜와 시간을 조정할 수 있다.
일요일은 휴무일로 하며 명절을 비롯하여 각기 제정한 공휴일은 일방의 통지에 따라 휴무일로 한다.

제6조 이 합의서는 쌍방의 합의에 따라 수정·보충할 수 있다.

제7조 이 합의서는 쌍방이 서명하여 교환한 날부터 효력을 발생한다.

1992년 5월 7일

남북고위급회담
남측 대표단 수석대표
대한민국
국무총리 정 원 식

북남고위급회담
북측 대표단 단장
조선민주주의인민공화국
정무원 총리 연 형 목

판문점 선언에 따라 다시 설치가 준비되고 있는 남북공동연락사무소는 당연히 과거와 같이 ‘남북공동연락사무소 설치·운영에 관한 합의서’를 체결하여야 하고, 국내적으로는 남북관계발전법을 개정하여 이에 대한 내용을 추가하여 근거조문을 두는 편이 더욱 안정적인 입법으로 보인다.

현재 남북관계발전법 제16조는 필요한 경우에 공무원을 일정기간 북한에 파견하여 근무할 수 있도록 정하고 있어 이에 따르면 남북연락사무소에 공무원을 파견하는 것은 문제가 되지 않는다. 다만 남북관계발전법에 남북연락사무소에 대한 근거 조항이 규정되어 있지 않다는 것은 남북연락사무소의 설치에 대한 법적 안정성이 다소 약하다고 생각된다.

판문점선언에서 이미 남북연락사무소를 두기로 하였기 때문에 국회 동의를 거친다면 어느 정도의 안정성을 확보할 수 있으나 남북합의서의 법적 효력 자체가 문제가 되는 상황에서 국회 동의를 거친 것에 대한 의미는 여전히 논란으로 남을 여지가 있기 때문이다.

최근 개성에 설치하는 남북연락사무소 소장의 급을 두고 애초보다 더 높은 직급을 파견하도록 준비하고 있는 것으로 알려져 있는데, 차관급 등 정무직으로 소장을 임명하는 경우에는 더욱 이에 대한 법적 근거를 확실히 해 두는 편이 타당하다. 구체적으로는 남북연락사무소의 업무나 역할, 기능 등을 감안하여 사실상 상주대표부 정도 수준의 것을 예정한다면 사무소 구성원의 면제·특권 등에 대한 사항을 ‘남북공동연락사무소 설치·운영에 관한 합의서’와 함께 이행법률을 제정하는 편이 안정적이다. 이행법률은 공동연락사무소인 만큼 남북한이 합의에서 쌍방이 국내적 입법을 동시에 하도록 하고 상대방이 이행하지 않을 경우에는 이행법률 제정의무에서 탈피하는 합의가 타당하다. 이때 연락사무소의 조직과 직제 등에 관한 사항은 별도의 정부조직법상의 조직으로 할 것인지 국제법상의 조직으로 할 것인지 등에 대한 법리적 검토가 필요하다.

(2) 영사협정 체결

남북연락사무소가 설치되어 남북교류의 창구역할을 하게 되면, 영사업무가 증가하게 될 것으로 전망된다. 따라서 영사업무에 관한 사항들을 제도화 할 것이 요구되는데 이를 제도화하는 방식은 남북간 합의서나 영사협정을 체결하는 방식이 고려될 수 있다.

영사협정을 체결하는 경우의 내용은 1963년 비엔나에서 채택된 영사관계협약의 주요 내용들을 반영하고⁵³⁾ 남북한의 특수한 관계와 통일지향의 관점에서 보다 발전된 내용을 담는 것이 바람직하다. 통상 영사관계는 “영사관계 비엔나 협약”⁵⁴⁾을 통해 규율되나 필요

53) 이규창, “개성남북공동연락사무소 역할과 우리 국민 보호”, Online Series, 통일연구원, 2018.8.6., 4면.

54) 영사관계에 관한 비엔나협약 (Vienna Convention on Consular Relations; 1963)

이 협약은 주로 영사기능, 영사기관, 직업영사관원 및 기타의 영사기관원에 관한 편의, 특권 및 면제에 관한 사항을 담는데 구체적으로는 과세면제, 영사문서의 불가침, 통신의 자유, 영사관원의 보호, 영사관원의 신체의 불가침, 체포, 구속 또는 소추의 통고, 관세 및 검사로부터의 면제 등을 규정한다.

한 경우는 이에 더하여 보다 발전된 내용을 당국간에 영사협약으로 체결한다. 가령 2014년 7월에 체결된 한국 영사협정은 인적교류 급증에 따라 상대국민 체포·구금시 본인이 요청하지 않더라도 4일 이내 영사기관에 통보할 것, 영사접견 신청 4일 이내 접견 보장, 상대국민 사형 선고·집행·변경시 즉시 통보 등을 주요 내용으로 하였다.⁵⁵⁾

북한과의 영사협약도 북한이 외국과 체결한 영사협약, 우리나라와 다른 나라가 체결한 영사협약 등에 더하여 남북한 간의 특수한 사정을 감안해 연락사무소 직원의 면제와 특권에 관한 사항, 우리 국민보호를 위한 신원보장 방안 등을 핵심적으로 담아내어야 한다.

덧붙여 남북간의 관계가 국가대 국가의 관계가 아닌 상황에서 영사협정체결이 가능한지에 대해서 영사관계는 국가승인을 전제로 하는 외교관계와 달리 국교수립을 요하지 않기 때문에 문제가 없다고 할 수 있다.⁵⁶⁾

(3) 남북공동연락사무소 직원의 면책특권

1974년 동서독 사이에 맺어진 ‘상주대표부 설치 의정서’ 제5조는 상주대표부 및 그 직원 등과 관련하여 비엔나 협약에 상응하는 대우를 받는 것으로 정하였는데 우리도 이를 참고로 남북공동연락사무소 직원에 대해서 이에 준하는 수준의 면책특권은 당연히 보장하여 한다고 본다.

구체적으로는 공관의 불가침, 서류와 문서, 통신의 불가침, 신체의 불가침, 사저, 개인 서류, 개인재산의 불가침, 재판관할권으로부터의 면제, 과세 및 사회보장으로 부터의 면제에 관한 사항이 주요 골자가 된다. 다만 특권과 면제의 범위와 관련하여 남북연락사무소 소재지역인 개성공업지역으로 1차적으로 한정될 것이나 북한의 다른 지역으로 활동하는 경우 그에 대한 면제·특권은 남북합의에 의할 것이다.

55) 대한민국 외교부 뉴스 검색, http://www.mofa.go.kr/www/brd/m_4076/view.do?seq=351022 최종검색일 2018.8.15

56) 이규창, “개성남북공동연락사무소 역할과 우리 국민 보호”, 5면.

(4) 당국자 방문과 관련한 문제점

남북공동연락사무소가 설치되고 추후 상주대표부로 발전하는 경우에 있어서 특히 북한의 상주대표부가 남한에 설치되는 경우 유의할 점으로 UN등 국제사회에서 북한의 반인도범죄자로 지목된 인물이 남한을 방문할 경우 “국제형사재판소 관할 범죄의 처벌 등에 관한 법률”제 9조57)에 따라 처벌문제가 발생할 수 있어 이에 대한 대비 입법이 필요하다. 통일전 서독의 경우는 기소법정주의를 취하였기 때문에 서독 형법상 내란죄 등의 협의가 있는 동독 당국자가 서독을 방문할 경우 서독 형법에 따라 처벌해야할 문제를 방지하기 위하여 1966년에 중대한 공익을 위하여 필요한 경우에 한하여 잠정적으로 재판권의 적용을 배제하도록 “독일 재판권의 잠정적인 적용배제에 관한 법률”을 제정하기도 하였고 또한 1976년 형사소송법을 개정하여 반국가범죄행위에 관하여 검찰총장이 기소를 유

-
- 57) 제9조(인도에 반한 죄) ① 민간인 주민을 공격하려는 국가 또는 단체·기관의 정책과 관련하여 민간인 주민에 대한 광범위하거나 체계적인 공격으로 사람을 살해한 사람은 사형, 무기 또는 7년 이상의 징역에 처한다.
 ② 민간인 주민을 공격하려는 국가 또는 단체·기관의 정책과 관련하여 민간인 주민에 대한 광범위하거나 체계적인 공격으로 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 한 사람은 무기 또는 5년 이상의 징역에 처한다.1. 식량과 의약품에 대한 주민의 접근을 박탈하는 등 일부 주민의 말살을 불러올 생활조건을 고의적으로 부과하는 행위
 2. 사람을 노예화하는 행위
 3. 국제법규를 위반하여 강제로 주민을 그 적법한 주거지에서 추방하거나 이주하도록 하는 행위
 4. 국제법규를 위반하여 사람을 감금하거나 그 밖의 방법으로 신체적 자유를 박탈하는 행위
 5. 자기의 구금 또는 통제하에 있는 사람에게 정당한 이유 없이 중대한 신체적 또는 정신적 고통을 주어 고문하는 행위
 6. 강간, 성적 노예화, 강제매춘, 강제임신, 강제불임 또는 이와 유사한 중대한 성적 폭력 행위
 7. 정치적·인종적·국민적·민족적·문화적·종교적 사유, 성별 또는 그 밖의 국제법규에 따라 인정되지 아니하는 사유로 집단 또는 집합체 구성원의 기본적 인권을 박탈하거나 제한하는 행위
 8. 사람을 장기간 법의 보호로부터 배제시킬 목적으로 국가 또는 정치단체의 허가·지원 또는 묵인하에 이루어지는 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위
 가. 사람을 체포·감금·약취 또는 유인(이하 “체포등”이라 한다)한 후 그 사람에 대한 체포등의 사실, 인적 사항, 생존 여부 및 소재지 등에 대한 정보 제공을 거부하거나 거짓 정보를 제공하는 행위
 나. 가목에 규정된 정보를 제공할 의무가 있는 사람이 정보 제공을 거부하거나 거짓 정보를 제공하는 행위
 9. 제1호부터 제8호까지의 행위 외의 방법으로 사람의 신체와 정신에 중대한 고통이나 손상을 주는 행위
 ③ 인종집단의 구성원으로서 다른 인종집단을 조직적으로 억압하고 지배하는 체제를 유지할 목적으로 제1항 또는 제2항에 따른 행위를 한 사람은 각 항에서 정한 형으로 처벌한다.
 ④ 제2항 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위 또는 제3항의 행위(제2항 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위로 한정한다)를 하여 사람을 사망에 이르게 한 사람은 제1항에서 정한 형에 처한다.
 ⑤ 제1항부터 제3항까지에 규정된 죄의 미수범은 처벌한다.

예할 수 있는 법적 근거도 마련하였다.⁵⁸⁾ 또한 1984년에는 법원조직법을 개정하여 “서독의 재판관할권은 외국의 대표자 및 독일의 공식 초청에 의하여 서독에 체류하는 수행자에 대해서는 미치지 않는다”는 규정을 신설하였다.⁵⁹⁾ 우리의 경우 기소편의주의를 취하여 기소법정주의를 취한 서독과는 다르지만 ‘국제형사재판소에 관한 로마규정’의 체약국으로서 이를 국내에 이행법률(‘국제형사재판소 관할 범죄의 처벌 등에 관한 법률’)로 제정하고 있다. 이러한 법적 문제를 방지하기 위하여 서독과 같은 취지의 법률을 제정 또는 개정할 필요가 있다고 하겠다.

제5절 비무장지대의 평화지대화

1. 경 과

4·27 판문점 선언은 제2조 제1항은 “남과 북은 지상과 해상, 공중을 비롯한 모든 공간에서 군사적 긴장과 충돌의 근원으로 되는 상대방에 대한 일체의 적대행위를 전면 중지하기로 하였다. 당면하여 5월 1일부터 군사분계선 일대에서 확성기 방송과 전단살포를 비롯한 모든 적대 행위들을 중지하고 그 수단을 철폐하며 앞으로 비무장지대를 실질적인 평화지대로 만들어 나가기로 하였다.”고 하였다. 이에 따라 현재 비무장지대에 적용되는 법제를 검토하고 이를 정치적 의미를 넘어 법제도적으로 평화지대화하기 위하여 거쳐야 할 법질차적인 문제를 생각할 필요가 있다.

2. 법적 근거

비무장지대의 국제법상 개념은 국가의 영토와 영해, 하천, 운하 그리고 그 상부의 공역(空域)을 포함한 특정한 지역이나 지대(area or zone)에 병력(military force)을 배치하지

58) 송인호, “판문점 선언 이행과정에서의 몇 가지 법적 쟁점”, 한국법제연구원 남북관계법제화 방안연구의 워크숍 자료집, 2018.7.24., 8면

59) 송인호, 위의 자료집, 8~9면.

아니하고, 군사시설(military installation)을 유지하지 아니할 국제법상의 국가의 의무를 수반하는데, 이러한 특정한 지역이나 지대를 DMZ(Demilitarized Zone, 비무장지대(非武裝地帶))라고 한다.⁶⁰⁾

현재 비무장지대는 남북한 모두 헌법적으로 자신의 고유영토에 속한다고 주장하나 현실적으로는 군사분계선을 기준으로 남한지역과 북한지역에 대해 각각 영토고권을 보유하고 있다.⁶¹⁾

국제법적으로는 군사정전협정이 적용되어 군사정전위원회가 관할권을 가지며, 국내법적으로는 “군사기지 및 군사시설 보호법”이 적용되고 있어 국제법과 국내법이 이중적으로 적용되는 특수한 지역이다.

먼저 군사정전협정은 1953년 7월 27일에 유엔군(Mark Wavne Clark)과 조선인민군(김일성), 중국 인민지원군(彭德懷)가 서명한 정전협정으로 일방은 유엔군 총사령관이고 다른 일방은 조선인민군 최고사령관과 중국 인민지원군사령원이었다. 우리는 당시 이승만 대통령의 정전협정 반대로 인해 참여하지 않았다.⁶²⁾ 이 때문에 북한도 남한은 정전협정의 당사자가 아니라는 주장을 한 바 있다. 어쨌든 비무장지대를 평화지대화 하는 경우 평화지대의 모습이 어떠한 것인가에 따라 관련 법의 내용도 달라지게 된다. 이하에서는 비무장지대에 적용되는 현행 법제도의 모습을 살펴보고자 한다.

(1) 한국군사정전협정(Military Armistice Agreement, 이하 ‘군사정전협정’)

현재 비무장지대를 직접 규율하는 것은 군사정전협정이다. 군사정전협정은 총5개조로 구성되었는데 군사분계선과 비무장지대의 확정(제1조)과 停火 및 정전의 구체적 조치(제

60) Jost Delbrück, “Demilitarization”, in Rudolf Bernhardt (ed.), *Encyclopedia of Public International Law (EPIL)*, Vol. I (Amsterdam: Elsevier Science Publishers, 1992), p. 999., 박병도, “DMZ의 평화적 이용을 위한 국제법적 쟁점 및 과제”, 『일감법학』 제32호, 건국대학교 법학연구소, 2015.10., 266면 재인용.

61) 이효원, “DMZ 세계평화공원 조성을 위한 법적 기초”, 『서울대학교 法學』, 제55권 제1호, 2014, 381면.

62) 박태균, “정전협정인가 휴전협정인가”, 『역사비평』통권 73호, 2005 겨울, 88~92면.

2조)로서 군사정전위원회의 구성, 책임과 권한, 총칙, 중립국감독위원회의 구성, 책임과 권한, 총칙에 대한 사항, 전쟁포로에 관한 조치(제3조), 쌍방 관계정부들에의 건의사항(제4조) 및 부칙(제5조)로 이루어져 있다.

이 정전협정에 따라서 관할되고 있는 비무장지대는 우선 UN사로부터의 관할권 이양이 필요하며, 그 내용에 있어서도 평화지대의 목적, 내용, 활용, 관할지역 등의 내용을 반영하여 변경이 필요하다. 또한 비무장지대 내에 사적 소유권이 주장되는 경우 이에 대한 해결도 문제로 부각될 것이어서 이에 대한 국유화조치 및 보상 등의 입법정책적 결단 등의 법적 절차를 거쳐야만 하는 입법·사법적 과제가 남게 된다.

그러나 현재 군사정전위원회는 한반도에 큰 영향력이 있지는 않은 상황이다. 북한은 1994년 4월 군사정전위원회 대표를 철수시켰으며, 2013년 3월에는 일방적으로 군사정전협정 무효화를 선언하여 DMZ의 규범적 근거인 군사정전협정은 그 실효적인 규범력이 약화되었다고 볼 수 있다.⁶³⁾ 비무장지대에서 군사정전협정이 약화된 배경에는 2976년 미·중간의 국교수립, 1992년에 한·중간의 국교수립으로 전쟁당사자 간에 이미 외교관계가 정상화 되었기 때문으로 풀이된다. 북·미간의 국교수립이 된다면 사실상 군사정전협정은 별다른 의미를 갖지 못할 수도 있다고 판단된다.

63) 이효원, “DMZ세계평화공원 조성을 위한 법적 기초”, 379면.

군사정전협정문⁶⁴⁾

서 언

국제연합군 총사령관을 一方으로 하고 조선인민군 최고사령관 및 중국 인민 지원군 사령관을 다른 一方으로 하는 下記의 서명자들은 쌍방에 막대한 고통과 유혈을 초래한 한국총돌을 정지시키기 위하여서 최후적인 평화적 해결이 달성될 때까지 한국에서의 적대행위와 일체 무장행동의 완전한 정지를 보장하는 정전을 확립할 목적으로 下記조항에 기재된 정전조건과 규정을 접수하며 또 그 제약과 통제를 받는데 각자 공동 상호동의한다. 이 조건과 규정들의 의도는 순전히 군사적 성질에 속하는 것이며, 이는 오직 한국에서의 交戰 雙方에만 적용한다.

제1조 군사분계선과 비무장지대

1. 한 개의 군사분계선을 확정하고 쌍방이 이 線으로부터 각기 2km씩 후퇴함으로써 敵對 군대간에 한 개의 비무장지대를 설정한다. 한 개의 비무장지대를 설정하여 이를 완충지대로 함으로써 적대행위의 재발을 초래할 수 있는 사건의 발생을 방지한다.
2. 군사분계선의 위치는 첨부한 지도에 표시한 바와 같다.
3. 비무장지대는 첨부한 지면에 표시한 북방 경계선 및 남방 경계선으로써 이를 확정한다.
4. 군사분계선은 下記와 같이 설정한 군사정전위원회의 지시에 따라 이를 명백히 標識한다. 적대 쌍방 사령관들은 비무장지대와 각자의 지역간의 경계선에 따라 적당한 標識物을 세운다. 군사정전위원회는 군사분계선과 비무장지대의 양 경계선에 따라 설치한 일체 標識物의 建立을 감독한다.
5. 漢江 河口의 水域으로서 그 한쪽 江岸이 일방의 통제하에 있고 그 다른 한쪽 江岸이 다른 일방의 통제하에 있는 곳은 쌍방의 民用선박의 航行에 이를 개방한다. 첨부한 지도에 표시한 부분의 한강 河口의 航行규칙은 군사정전위원회가 이를 규정한다. 각방 民用선박이 航行함에 있어서 자기측의 군사통제하에 있는 유지에 배를 대는 것은 제한받지 않는다.

64) 출처는 국가기록원.

6. 쌍방은 모두 비무장지대 내에서 또는 비무장지대로부터 비무장지대에 향하여 어떠한 적대행위도 감행하지 못한다.
7. 군사정전위원회의 특정한 허가 없이는 어떠한 군인이나 민간인이나 군사분계선을 통과함을 허가하지 않는다.
8. 비무장지대내의 어떠한 군인이나 민간인이나 그가 들어가려고 요구하는 지역사령관의 특정한 허가 없이는 어느 일방의 군사통제하에 있는 지역에도 들어감을 허가하지 않는다.
9. 民事行政 및 救濟事業의 집행에 관계되는 인원과 군사정전위원회의 특정한 허가를 얻고 들어가는 인원을 제외하고는 어떠한 군인이나 민간인이나 비무장지대에 들어감을 허가하지 않는다.
10. 비무장지대내의 군사분계선 以南의 부분에 있어서의 민사행정 및 구제 사업은 국제연합군 총사령관이 책임진다. 비무장지대내의 군사분계선 이북의 부분에 있어서의 민사행정 및 구제사업은 조선인민군 최고사령관과 중국인민지원군 사령관이 공동으로 책임진다. 민사행정 및 구제 사업을 집행하기 위하여 비무장지대에 들어갈 것을 허가받는 군인 또는 민간인의 인원수는 각방 사령관이 각각 이를 결정한다. 단, 어느 일방이 허가한 인원의 총수는 언제나 일천명을 초과하지 못한다. 민사행정, 경찰의 인원수 및 그가 휴대하는 무기는 군사정전위원회가 이를 규정한다. 기타 인원은 군사정전위원회의 특정한 허가없이 무기를 휴대하지 못한다.
11. 本條의 어떠한 규정든지 모든 군사정전위원회, 그의 보조인원, 그의 共同監視小組 및 소조의 보조인원, 그리고 下記와 같이 설립한 중립국 감독위원회, 그의 보조인원, 그의 중립국시찰소조 및 소조의 보조인원과 군사정전위원회로부터 비무장지대 출입과 비무장지대 내에서의 두 지점이 비무장지대내에 전부 들어있는 도로로써 연락되지 않는 경우에 이 두 지점 간에 반드시 경과하여야 할 통로를 왕래하기 위하여 어느 일방의 군사통제하에 있는 지역을 통과하는 이동의 편리를 許與한다.

제2조 停火 및 停戰의 구체적 조치

가. 총 칙

12. 적대 쌍방 사령관들은 육해공군의 모든 부대와 인원을 포함한 그들의 통제하에 있는 모든 武裝力量이 한국에 있어서의 일체 적대행위를 완전히 정지할 것을 명령하고 또 이를

보장한다. 본 항의 적대행위의 완전 정지는 본 정전협정이 조인된지 12시간 후부터 효력을 발생한다.(본 정전협정의 기타 각항의 규정이 효력을 발생하는 일자와 시간에 대하여서는 본 정전협정 제63항 참조)

13. 군사정전의 확고성을 보장함으로써 쌍방의 한級 높은 정치회담을 진행하여 평화적 해결을 달성하는 것을 이롭게 하기 위하여 적대 쌍방 사령관들은

ㄱ. 본 정전협정 중에 따로 규정한 것을 제외하고 본 정전협정이 효력을 발생한 후 72시간 내에 그들의 일체 군사역량, 보급 및 장비를 비무장지대로부터 철거한 후 비무장지대내에 존재한다고 알려져 있는 모든 폭발물, 地雷源, 철조망 및 기타 군사정전위원회 또는 그의 공동감시소조인원의 통행안전에 위협이 미치는 위험물들은 이러한 위험물이 없다고 알려져 있는 모든 통로와 함께 이러한 위험물을 설치한 군대의 사령관이 반드시 군사정전위원회에 이를 보고한다. 그 다음에 더 많은 통로를 청소하여 안전하게 만들며, 결국에 가서는 72시간의 기간이 끝난 후 45일내에 모든 이러한 위험물은 반드시 군사정전위원회 지시에 따라, 또 그 감독하에 비무장지대내로부터 이를 제거한다. 72시간의 기간이 끝난 후 군사정전위원회 감독하에서 45일의 기간 내에 제거작업을 완수할 권한을 가진 비무장부대와 군사정전위원회가 특히 요청하였으며 또 적대 쌍방 사령관들이 동의한 경찰의 성질을 가진 부대 및 본 정전협정 제10항과 제11항에서 허가한 인원 이외에는 쌍방의 어떠한 인원이든지 비무장지대에 들어가는 것을 허락하지 않는다.

ㄴ. 본 정전협정이 효력을 발생한 후 10일 이내에 상대방은 한국에 있 어서의 후방과 沿海島嶼 및 海面으로부터 그들의 모든 군사역량 보급물자 및 장비를 철거한다. 만일 철거를 연기할 쌍방이 동의한 이유 없이 또 철거를 연기할 유효한 이유없이 기한이 넘어도 이러한 군사역량을 철거하지 않을 때는 상대방은 치안을 유지하기 위하여 그가 필요하다고 인정하는 어떠한 행동이라도 취할 권리를 가진다. 上記한 沿海島嶼라는 용어는 본 정전협정이 효력을 발생할 때에 비록 일방이 점령하고 있더라도 1950년 6월 24일에 상대 방이 통제하고 있던 島嶼중에서 白翎島(북위 37도 58분, 동경 124도 40분), 大靑島(북위 37도 50분, 동경 124도 42분), 小靑島(북위 37도 46분, 동경 124도 46분), 延坪島(북위 37도 38분, 동경 125도 40분) 및 隅島(북위 37도 36분, 동경 125도 58분)의 島嶼群들을 국제연합군 총사령관의 군사통제하에 남겨두는 것을 제외한 기타 모든 도서는 조선인민군 최고사령관과 중국인민지원군사령관의 군사 통제하에 둔다. 한국 서해안에 있어서 상기 경계선 이남에 있는 모든 도서는 국제연합군 총사령관의 군사통제하에 남겨 둔다.

- ㉔. 한국 境外로부터 증원하는 군사인원을 들여오는 것을 증지한다. 단 아래에 규정한 범위내의 부대와 인원의 輪還臨時任務를 담당한 인원이 한국에의 도착 및 한국 境外에서 단기휴가를 하였거나 혹은 임시임무를 담당하였던 인원의 한국에의 귀환은 이를 허가한다. '輪還'의 정의는 부대 혹은 인원이 한국에서 복무를 개시하는 다른 부대 혹은 인원과 교체하는 것을 말하는 것이다. 輪還인원은 오직 본 정전협정 제43항에 열거한 출입항을 경유하여서만 한국으로 들어오며 또 한국으로부터 내어갈 수 있다. 輪還은 一人 對 一人의 교환기초 위에서 진행한다. 단 어느 일방이든지 一曆月內에 輪還정책하에서 한국 境外로부터 삼만오천명 이상의 군사인원을 들여오지 못한다. 만일 일방의 군사인원을 들여오는 것이 該當側이 본 정전 협정 효력발생일로부터 한국으로 들여온 군사인원의 총수로 하여 금 같은 날짜로부터 한국을 떠난 해당측 군사인원의 累計 總數를 초과하게 할 때는 해당측의 어떠한 군사인원도 한국으로 들여올 수 없다. 군사인원의 한국에의 도착 및 한국으로부터의 離去에 관하여 매일 군사정전위원회와 중립국감시위원회에 보고한다. 이 보고는 入境과 出境의 지점 및 每個 지점에서 入境하는 인원과 出境 하는 인원의 숫자를 포함한다. 중립국감시위원회는 그의 중립국시찰소조를 통하여 본 정전협정 제43항에 열거한 출입항에서 上記의 허가된 부대 및 인원의 輪還을 감독하며 정찰한다.
- ㉕. 한국경외로부터 증원하는 작전비행기, 장갑차량, 무기 및 탄약을 들여오는 것을 정지한다. 단 정전기간에 파괴, 파손, 損耗 또는 소모된 작전비행기, 장갑차량, 무기 및 탄약은 같은 성능과 같은 유형의 물건을 일대 일로 교환하는 기초 위에서 교체할 수 있다. 이러한 작전비행기, 장갑차량, 무기 및 탄약은 오직 본 정전협정 제43항에 열거한 출입항을 경유하여서만 한국으로 들어올 수 있다. 교체의 목적으로 작전비행기, 장갑차량, 무기 및 탄약을 한국으로 반입할 필요를 확인하기 위하여 이러한 물건의 每次 반입에 관하여 군사 정전위원회와 중립국감독위원회에 보고한다. 이 보고 중에서 교체되는 處理情況을 설명한다. 교체되어 한국으로부터 내어가는 물건은 오직 본 정전협정 제43항에 열거한 출입항을 경유하여서만 내어갈 수 있다. 중립국감독위원회는 그의 중립국시찰소조를 통하여 본 정전협정 제43항에 열거한 출입항에서 上記의 허가된 작전비행기, 장갑차량, 무기 및 탄약의 교체를 감독하며 감시한다.
- ㉖. 본 정전협정중의 어떠한 규정이든지 위반하는 각자의 지휘하에 있는 인원을 적당히 처벌할 것을 보장한다.
- ㉗. 埋葬지점이 기록에 있고 墳墓가 확실히 존재하고 있다는 것이 판명된 경우에는 본 정전협정이 효력을 발생한 후, 일정한 기한내에 그의 군사통제하에 있는 한국지역에 상대방의 분묘등록인원이 들어오는 것을 허가하여 이러한 분묘소재지에 가서 해당측

의 이미 죽은 전쟁포로를 포함한 죽은 군사인원의 시체를 발굴하고 또 반출하여 가도록 한다. 上記 사업을 진행하는 구체적 방법과 기한은 군사정전위원회가 이를 결정한다. 적대 쌍방 사령관들은 상대방의 죽은 군사인원의 매장지점에 관계되는 얻을 수 있는 일체 재료를 상대방에 제공한다.

- ㄱ. 군사정전위원회와 그의 공동감시소조가 下記와 같이 지정한 그들의 직책과 임무를 집행할 때에 충분한 보호 및 일체의 가능한 幫助와 협력을 한다. 중립국감독위원회 및 그의 중립국시찰소조의 쌍방이 합의한 주요 교통선을 경유하여 중립국감독위원회본부와 본 정전 협정 제43항에 열거한 출입항간을 왕래할 때와 또 중립국감독위원회본부와 본 정전협정 위반사건이 발생하였다고 보고된 지점 간을 왕래할 때에 충분한 통행상의 편리를 준다. 불필요한 지연을 방지하기 위하여 주요 교통선이 막히든지 통행할 수 없는 경우에는 다른 통로와 輸送機材를 사용할 것을 허가한다.
 - ㅇ. 군사정전위원회 및 중립국감독위원회와 그 각자에 속하는 小組에 요구되는 통신 및 운수상 편리를 포함한 보급상의 원조를 제공한다.
 - ㄷ. 군사정전위원회 본부 부근 비무장지대 내의 자기측 지역에 각각 한 개의 적당한 비행장을 건설, 관리, 유지한다. 그 용도는 군사정전위원회가 결정한다.
 - ㄹ. 중립국감독위원회와 중립국송환위원회의 전체위원 및 기타 인원이 모두 자기의 직책을 적당히 집행함에 필요한 자유와 편리를 가지도록 보장한다. 이에는 인가된 외교인원이 국제관례에 따라 통상 적으로 향유하는 바와 동등한 특권, 대우 및 면제권을 포함한다.
14. 본 정전협정은 쌍방의 군사통제하에 있는 敵對 中の 일체 地上軍事力量에 적용되며, 이러한 지상군사역량은 비무장지대와 상대방의 군사통제하에 있는 한국지역을 존중한다.
15. 본 정전협정은 적대 중의 일체 海上軍事力量은 비무장지대와 상대방의 군사통제하에 있는 한국육지에 인접한 海面을 존중하며 한국에 대하여 어떠한 종류의 봉쇄도 하지 못한다.
16. 본 정전협정은 적대 중의 일체 空中軍事力量은 비무장지대와 상대방의 군사통제하에 있는 한국지역 및 이 지역에 인접한 海面의 上空을 존중한다.
17. 본 정전협정의 조항과 규정을 준수하며, 집행하는 책임은 본 정전협정에 조인한 자와 그의 후임 사령관에게 속한다. 적대 쌍방 사령관들은 각각 그들의 지휘하에 있는 군대내에서

일체의 필요한 조치와 방법을 취함으로써 그 모든 소속부대 및 인원이 본 정전협정의 전체 규정을 철저히 준수하는 것을 보장한다. 적대 쌍방 사령관들은 상호 적극 협력하며 군사정전위원회 및 중립국감독위원회와 적극 협력함으로써 본 정전협정 전체규정의 文句와 정신을 준수하도록 한다.

18. 군사정전위원회와 중립국감독위원회 및 그 각자에 속하는 小組의 사업 비용은 적대쌍방이 균등하게 부담한다.

나. 군사정전위원회

1. 구 성

19. 군사정전위원회를 설립한다.

20. 군사정전위원회는 10명의 고급장교로 구성하되 그 중의 5명은 국제연 합군 총사령관이 이를 임명하며, 그 중의 5명은 조선인민군 최고사령 관과 중국인민지원군사령관이 공동으로 이를 임명한다. 위원 10명 중 에서 각방의 3명은 將級에 속하여야 하며 각방의 나머지 2명은 소장, 준장, 대령 혹은 그와 동급인 자로 할 수 있다.

21. 군사정전위원회 위원은 그 필요에 따라 參謀 보조인원을 사용할 수 있다.

22. 군사정전위원회는 필요한 행정인원을 배치하여 비서처를 설치하되, 그 임무는 동위원회의 기록, 서기, 통역 및 동 위원회가 지정하는 기타 직 책의 집행을 협조하는 것이다. 쌍방은 각기 비서처에 비서장 1명, 보 조 비서장 1명 및 비서처에 필요한 서기, 전문 기술인원을 임명한다. 기록은 영문, 한국문 및 중국문으로 작성하되 세가지 글은 동등한 효 력을 가진다.

23.

ㄱ. 군사정전위원회는 처음엔 10개의 공동감시소조를 두어 그 협조를 받는다. 소조의 수는 군사정전위원회의 쌍방 수석위원회의 합의를 거쳐 감소할 수 있다.

ㄴ. 每個의 공동감시소조는 4명 내지 6명의 영관급장교로 구성하되 그 중의 半數는 국제 연합군 총사령관이 이를 임명하며 그 중의 반수 는 조선인민군 최고사령관과 중국인민지원군 사령관이 공동으로 이를 임명한다. 공동감시소조의 사업상 필요한 운전수, 서기, 통 역 등의 부속인원은 쌍방이 이를 제공한다.

2. 책임과 권한

24. 군사정전위원회의 전반적 임무는 본 정전협정의 실시를 감독하며 본 정전협정의 어떠한 위반사건이든지 협의하여 처리하는 것이다.

25. 군사정전위원회는

- ㄱ. 본부를 판문점(북위 37도 57분 29초, 동경 126도 0분 00초) 부근에 설치한다. 군사정전위원회는 동 위원회의 쌍방 수석위원의 합의를 거쳐 그 본부를 비무장 지대내의 다른 한 지점에 移設할 수 있다.
- ㄴ. 공동기구로서 사업을 진행하며 의장을 두지 않는다.
- ㄷ. 그가 수시로 필요하다고 인정하는 절차규정을 채택한다.
- ㄹ. 본 정전협정 중 비무장지대와 한강하구에 관한 각 규정의 집행을 감독한다.
- ㅁ. 공동감시소조의 사업을 지도한다.
- ㅂ. 본 정전협정의 어떠한 위반사건이든지 협의하여 처리한다.
- ㅅ. 중립국감독위원회로부터 받은 본 정전협정 위반사건에 관한 일체 조사보고 및 일체 기타 보고와 회의기록은 즉시로 적대 쌍방 사령관들에게 이를 전달한다.
- ㅇ. 下記한 바와 같이 설립한 전쟁포로송환위원회와 失郷私民歸郷協調 委員會의 사업을 전반적으로 감독하며 지휘한다.
- ㅈ. 敵對 쌍방 사령관 간에 통신을 전달하는 중개역할을 담당한다. 단 上記의 규정은 쌍방 사령관들이 사용하고자 하는 어떠한 다른 방법을 사용하여 相互통신을 전달하는 것을 배제하는 것으로 해석할 수 없다.
- ㅊ. 그의 工作인원과 그의 공동감시소조의 증명, 문건 및 휘장 또 그 임무집행시에 사용하는 일체의 차량, 비행기 및 선박의 식별표지를 발급한다.

26. 공동감시소조의 임무는 군사정전위원회가 본 정전협정 중의 비무장지대 및 한강하구에 관한 각 규정의 집행을 감독함을 협조하는 것이다.
27. 군사정전위원회 또는 그 중 어느 일방의 수석위원은 공동감시소조를 파견하여 비무장지대나 한강하구에서 발생하였다고 보고된 본 정전협정 위반사건을 조사할 권한을 가진다. 단 동 위원회 중의 어느 일방의 수석위원이든지 언제나 군사정전위원회가 아직 파견하지 않은 공동 감시소조의 반수이상을 파견할 수 없다.
28. 군사정전위원회 또는 동 위원회의 어느 일방의 수석위원은 중립국감독 위원회에 요청하여, 본 정전협정 위반사건이 발생하였다고 보고된 비무장지대 이외의 지점에 가서 특별한 감시와 시찰을 행할 권한을 가진다.
29. 군사정전위원회가 본 정전협정 위반사건이 발생하였다고 확정한 때에는 즉시로 그 위반사건을 적대 쌍방 사령관들에게 보고한다.
30. 군사정전위원회가 본 정전협정의 어떠한 위반사건이 만족하게 시정되었다고 확정한 때에는 이를 적대 쌍방 사령관들에게 보고한다.

3. 총 칙

31. 군사정전위원회는 매일 회의를 연다. 쌍방의 수석위원은 합의하여 7 일을 넘지 않는 휴회를 할 수 있다. 단 어느 일방의 수석위원이든지 24시간 전의 통고로써 이 휴회를 끝낼 수 있다.
32. 군사정전위원회의 일체 회의기록의 부분은 매년 회의 후 될 수 있는 대로 속히 敵對쌍방 사령관들에게 송부한다.
33. 공동감시소조는 군사정전위원회에 동 위원회가 요구하는 정기보고를 제출하며 또 이 소조들이 필요하다고 인정하거나 또는 동 위원회가 요구하는 특별보고를 제출한다.
34. 군사정전위원회는 본 정전협정에 규정한 보고 및 회의기록의 문건철 두벌을 보관한다. 동 위원회는 그 사업진행에 필요한 기타의 보고기록 등의 문건철 두 벌을 보관할 권한을 가진다. 동 위원회의 최후 해 산시에는 상기 문건철을 쌍방에 각 한 벌씩 나누어 준다.

35. 군사정전위원회는 적대 쌍방 사령관들에게 본 정전협정의 수정 또는 增補에 대한 건의를 제출할 수 있다. 이러한 개정 건의는 일반적으로 더 유효한 정전을 보장할 것을 목적으로 하는 것이어야 한다.

다. 중립국감독위원회[편집]

1. 구 성[편집]

36. 중립국감독위원회를 설정한다.

37. 중립국감독위원회는 4명의 고급장교로 구성하되, 그 중의 2명은 국제연합군 총사령관이 지명한 중립국 즉 스웨덴 및 스위스가 이를 임명하며, 그 중의 2명은 조선인민군 최고사령관과 중국인민지원군사령관이 공동으로 지명한 중립국 즉 폴란드 및 체코슬로바키아가 이를 임명한다. 본 정전협정에서 쓴 중립국이라는 용어의 정의는 그 전투부대가 한국에서의 적대행위에 참가하지 않은 국가를 말하는 것이다. 동 위원회에 임명되는 위원은 임명하는 국가의 무장부대로부터 파견될 수 있다. 每個 위원은 후보위원 1명을 지정하여 그 正委員이 어떠한 이유로 출석할 수 없게 되는 회의에 출석하게 한다. 이러한 후보위원은 그 정위원과 동일한 국적에 속한다. 일방이 지명한 중립국 위원의 출석자수와 다른 일방이 지명한 중립국 위원의 출석자수가 같을 때에는 중립국감독위원회는 곧 행동을 취할 수 있다.

38. 중립국감독위원회의 위원은 그 필요에 따라 각기 해당 중립국가가 제공한 參謀보조인원을 사용할 수 있다. 이러한 참모보조인원은 본 위원회의 후보위원으로 임명될 수 있다.

39. 중립국감독위원회에 필요한 행정위원을 제공하도록 중립국에 요청하여 비서처를 설치되 그 임무는 동 위원회에 필요한 기록, 서기, 통역 및 동 위원회가 지정하는 기타 직책의 집행을 협조하는 것이다.

40.

ㄱ. 중립국감독위원회는 처음엔 20개의 중립국감독소조를 두어 그 협조를 받는다. 소조의 수는 군사정전위원회의 쌍방 수석위원의 합의를 거쳐 감소할 수 있다. 중립국감독소조는 오직 중립국감독위원회에 대하여서만 책임을 지며 그에 보고하며 또 지도를 받는다.

ㄴ. 每個 중립국감독소조는 최소 4명의 장교로 구성하되 이 장교는 영관급으로 하는 것이

적당하며, 이 중의 반수는 국제연합군 총사령관이 지명한 중립국에서 내고, 또 그 중의 반수는 조선인민군 최고 사령관과 중국인민지원군 사령관이 공동으로 지명한 중립국에서 낸다. 중립국시찰소조에 임명되는 組員은 임명하는 국가의 무장부대에서 이를 낼 수 있다. 각 소조의 직책집행을 편리하게 하기 위하여 정황의 요구에 따라 최소 2명의 조원으로 구성되는 分組를 설치할 수 있다. 그 두 조원 중의 1명은 국제연합군 총사령관이 지명한 중립국에서 내며 1명은 조선인민군 최고사령관과 중국인민 지원군 사령관이 공동으로 지명한 중립국에서 낸다. 운전수, 서기, 통역, 통신원과 같은 부속인원 및 각 소조의 임무집행에 필요한 비품은 各方 사령관이 비무장지대내 및 자기측 군사통제 지역 내에서 수요에 따라 이를 공급한다. 중립국감독위원회는 동 위원회 자체와 중립국시찰소조들에 그가 요망하는 상기의 인원 및 비품을 제공할 수 있다. 단 이러한 인원은 중립국감독위원회를 구성한 그 중립국의 인원이어야 한다.

2. 책임과 권한[편집]

41. 중립국감독위원회의 임무는 본 정전협정 제13항 ㄷ목, 제13항 ㄹ목 및 제28항에 규정한 감독, 감시, 시찰 및 조사의 직책을 집행하며 이러한 감독, 감시, 시찰 및 조사의 결과를 군사정전위원회에 보고하는 것이다.

42. 중립국감독위원회는

ㄱ. 본부를 군사정전위원회의 본부 부근에 설치한다.

ㄴ. 그가 수시로 필요하다고 인정하는 절차규정을 채택한다.

ㄷ. 그 위원 및 그 중립국감시소조를 통하여 본 정전협정 제13항 ㄷ목, 제13항 ㄹ목에 규정한 감독과 시찰을 진행하며 또 본 정전협정 정 위반사건이 발생하였다고 보고된 지점에서 본 정전협정 제28항에 규정한 특별감시와 시찰을 진행한다. 작전비행기, 장갑차량, 무기 및 탄약에 대한 중립국시찰소조의 시찰은 소조로 하여금 증 원하는 작전비행기, 장갑차량, 무기 및 탄약을 한국으로 들여오지 않도록 확실히 보장할 수 있게 한다. 단 이 규정은 어떠한 작전 비행기, 장갑차량, 무기 또는 탄약의 어떠한 비밀설계 또는 特點을 시찰 또는 검사할 권한을 주는 것으로 해석할 수 없다.

ㄹ. 중립국시찰소조의 사업을 지도하며 감독한다.

- ㄱ. 국제연합군 총사령관의 군사통제지역내에 있는 본 정전협정 제43항에 열거한 출입항에 5개의 중립국시찰소조를 주재시키며 조선인민군 최고사령관과 중국인민지원군 사령관의 군사통제지역내에 있는 본 정전협정 제43항에 열거한 출입항에 5개의 중립국시찰소조를 주재시킨다. 처음에는 따로 10개의 중립국이동시찰소조를 後備로 설치하되 중립국감독위원회 본부 부근에 주재시킨다. 그 수는 군사정전위원회 쌍방 수석위원의 합의를 거쳐 감소할 수 있다. 중립국이동시찰소조 중 군사정전위원회의 어느 일방 수석위원의 요청에 응하여 파견하는 소조는 언제나 그 반수를 초과할 수 없다.
- ㄴ. 보고된 본 정전협정 위반사건을 前日 규정의 범위내에서 지체없이 조사한다. 이에는 군사정전위원회 또는 동 위원회 중의 어느 일방 수석위원이 요청하는 보고된 본 정전협정 위반사건에 대한 조사를 포함한다.
- ㄷ. 그의 공작인원과 그의 중립국감시소조의 증명문건 및 휘장, 또 그 임무집행시에 사용하는 일체 차량, 비행기 및 선박의 식별표지를 발급한다.

43. 중립국감시소조는 下記한 각 출입항에 주재한다.

국제연합군의 군사통제지역

인 천(북위 37도 28분, 동경 126도 38분) 대 구(북위 35도 52분, 동경 128도 36분) 부 산(북위 35도 06분, 동경 129도 02분) 강 룡(북위 37도 45분, 동경 128도 54분) 군 산(북위 35도 59분, 동경 126도 43분)

조선인민군과 중국인민지원군의 군사통제지역

신의주(북위 40도 06분, 동경 124도 24분) 청 진(북위 41도 46분, 동경 129도 49분) 흥 남(북위 39도 50분, 동경 127도 37분) 만 포(북위 41도 09분, 동경 126도 18분) 신안주(북위 39도 36분, 동경 125도 36분)

중립국시찰소조들은 첨부한 지도에 표시한 지역내와 교통선에서 통행상 충분한 편리를 받는다.

3. 총 칙

44. 중립국감독위원회는 매일 회의를 연다. 중립국감독위원회는 합의하여 7일을 넘지않는 휴회를 할 수 있다. 단 어느 위원이든지 24시간 전의 통고로써 이 휴회를 끝낼 수 있다.

45. 중립국감독위원회의 일체 회의기록 부분은 매번 회의 후 가급적 속히 군사정전위원회에 송부한다. 기록은 영문, 한국문 및 중국문으로 작성한다.

46. 중립국시찰소조는 그의 감독, 감시, 시찰 및 조사의 결과에 관하여 중립국감독위원회가 요구하는 정기보고를 동 위원회에 제출하며 또 이 소조들이 필요하다고 인정하거나 동 위원회가 요구하는 특별보고를 제출한다. 보고는 小組 總體가 이를 제출한다. 단 그 소조의 개별적 조원 1명 또는 수명이 이를 제출할 수 있다. 개별적 조원 1명 또는 수명이 제출한 보고는 다만 참고적 보고로 간주한다.

47. 중립국감독위원회는 중립국시찰소조가 제출한 보고의 부분을 그가 접수한 보고에 사용된 글로써 지체없이 군사정전위원회에 송부한다. 이러한 보고는 번역 또는 심의, 결정, 수속 때문에 지체시킬 수 없다. 중립국감독위원회는 실제 가능한 한 속히 이러한 보고를 심의결정하며 그의 판정서를 우선 군사정전위원회에 송부한다. 중립국감독위원회 회의 해당 결정을 접수하기 전에는 군사정전위원회는 이런 어떠한 보고에 대하여서도 최종적 행동을 취하지 못한다. 군사정전위원회의 어느 일방 수석위원의 요청이 있을 때에는 중립국감독위원회의 위원과 그 소조의 조원은 곧 군사정전위원회에 참석하여 제출된 어떠한 보고에 대하여서든지 설명한다.

48. 중립국감독위원회는 본 정전협정이 규정하는 보고 및 회의기록의 문건 철두벌레 보관한다. 동 위원회는 그 사건진행에 필요한 기타의 보고, 기록 등의 문건철두벌레 보관할 권한을 가진다. 동 위원회의 최후 해산시에는 상기 문건철두벌레를 쌍방에 각각 벌씩 나누어 준다.

49. 중립국감독위원회는 군사정전위원회에 본 정전협정의 수정 또는 증보에 대한 건의를 제출할 수 있다. 이러한 개정 건의는 일반적으로 더 유효한 정전을 보장할 것을 목적으로 하는 것이어야 한다.

50. 중립국감독위원회 또는 동 위원회의 每個 위원은 군사정전위원회의 任意的 위원과 통신연락을 취할 권한을 가진다.

제3조 전쟁포로에 관한 조치[편집]

51. 본 정전협정이 효력을 발생하는 당시에 各方이 수용하고 있는 전체 전쟁포로의 석방과 송환은 본 정전협정 조인 전에 쌍방이 합의한 下記 규정에 따라 집행한다.

- ㄱ. 본 정전협정이 효력을 발생한 후 60일 이내에 각방은 그 수용하에 있는 송환을 견지하는 전체 전쟁포로를 포로된 당시에 그들이 속한 일방에 집단적으로 나누어 직접 송환인도되며 어떠한 阻碍도 가하지 못한다. 송환은 본 조의 각 항 관계규정에 의하여 완수한다. 이러한 인원의 송환수속을 촉진시키기 위하여 각방은 정전협정 조인 전에 직접 송환될 인원의 국적별로 분류한 總數를 교환한다. 상대방에 인도되는 전쟁포로의 각 집단은 국적별로 작성한 명부를 휴대하되 이에는 성명, 계급(계급이 있으면) 및 收容番號 또는 軍番號를 포함한다.
- ㄴ. 각방은 직접 송환하지 않은 나머지 전쟁포로를 그 군사통제와 收容下로부터 석방하여 모두 중립국송환위원회에 넘겨 본 정전협정 부록 '중립국송환위원회 직권의 범위'의 각 조 규정에 의하여 처리케 한다.
- ㄷ. 세가지 글을 병용하므로 인하여 발생할 수 있는 오해를 피하기 위하여 본 정전협정의 용어로서 일방이 전쟁포로를 상대방에 인도하는 행동을 그 전쟁포로의 국적과 거주지의 여하를 불문하고 영문 중에서는 "REPATRIATION", 한국문 중에서는 '송환', 중국문 중에서 '遣返'이라고 규정한다.
52. 各方은 본 정전협정의 효력발생에 의하여 석방되며 송환되는 어떠한 전쟁포로든지 한국 충돌 중의 전쟁행동에 사용하지 않을 것을 보장한다.
53. 송환을 견지하는 전체 病傷전쟁포로는 우선적으로 송환한다. 가능한 범위내에서 포로된 의무인원을 병상전쟁포로와 동시에 송환하여 도중에서 의료와 간호를 제공하도록 한다.
54. 본 정전협정 제51항 ㄱ목에 규정한 전체 전쟁포로의 송환은 본 정전협정이 효력을 발생한 후 60일의 기한내에 완료한다. 이 기한 내에 各方은 책임지고 그가 수용하고 있는 상기 전쟁포로의 송환을 실제 가능 한 한 속히 완료한다.
55. 판문점을 쌍방의 전쟁포로 인도인수지점으로 정한다. 필요한 때에는 전쟁포로송환위원회의 기타의 전쟁포로 인도인수지점을 비무장지대 내에 증설할 수 있다.
- 56.
- ㄱ. 전쟁포로송환위원회를 설립한다. 동 위원회는 영관급 장교 6명으로 구성하되 그 중 3명은 국제연합군 총사령관이 이를 임명하며, 그 중 3명은 조선인민군 최고사령관과 중국인민지원군 사령관이 공동으로 이를 임명한다. 동 위원회는 군사정전위원회의 전

반적 감독과 지도하에서 책임지고 쌍방의 전쟁포로 송환에 관계되는 구체적 계획을 조절하며 쌍방이 본 정전협정 중의 전쟁포로 송환에 관계되는 일체 규정을 실시하는 것을 감독한다. 동 위원회의 임무는 전쟁포로들이 쌍방 전쟁포로수용소로부터 전쟁포로 인도인수지 점에 도달하는 시간을 조절하며 필요할 때에는 병상전쟁포로의 수송 및 복리에 요구되는 특별한 조치를 취하며 본 정전협정 제57항에서 설립된 공동적십자소조의 전쟁포로송환 협조사업을 조절하며 본 정전협정 제53항과 제54항에 규정한 전쟁포로 실제 송환조치의 실시를 감독하며 필요할 때에는 추가적 전쟁포로 인도인수지점을 선정하여 전쟁포로 인도인수지점의 안전조치를 취하며 전쟁포로송 환에 필요한 기타 관계임무를 집행하는 것이다.

- ㄴ. 전쟁포로송환위원회는 그 임무에 관계되는 어떠한 사항에 대하여 합의에 도달하지 못할 때는 이러한 사항을 즉시로 군사정전위원회에 제기하여 결정하도록 한다. 전쟁포로 송환위원회는 군사정전위 원회 본부 부근에 그 본부를 설치한다.
- ㄷ. 전쟁포로송환위원회가 전쟁포로 송환계획을 완수한 때에는 군사정 전위원회가 즉시로 이를 해산시킨다.

57.

- ㄱ. 본 정전협정이 효력을 발생한 후 즉시로 국제연합군에 군대를 제공하고 있는 각국의 적십자 대표를 일방으로 하고 조선민주주의 인민공화국 적십자 대표와 중화인민공화국 적십자 대표를 다른 일방으로 하여 조직되는 공동적십자소조를 설립한다. 공동적십자소조는 전쟁포로의 복리에 요망되는 인도주의적 服務로서 쌍방이 본 정전협정 제 51항 ㄱ목에 규정한 송환을 견지하는 전체 전쟁포로의 송환에 관계되는 규정을 집행하는 것을 협조한다. 이 임무를 완수하기 위하여 공동 적십자소조는 전쟁포로 인도인수지점에서 쌍 방이 전쟁포로 인도인수사업을 협조하며 쌍방의 전쟁포로수용소를 방문하여 위문하며 전쟁포로의 위문과 전쟁포로의 복리를 위한 선물을 가지고 가서 분배한다. 공동적십자소조는 전쟁포로수용소에 서 전쟁포로 인도인수지점으로 가는 도중에 있는 전쟁포로에게 服務를 제공할 수 있다.

- ㄴ. 공동적십자소조는 다음과 같은 규정에 의하여 조직한다.

(1) 한 小組는 각방의 본국 적십자로부터 各其 대표 10명씩을 내어 쌍방 합하여 20명으로 구성하며 전쟁포로 인도인수지점에서 쌍방 전쟁포로의 인도인수를 협조한다. 동 소조의 의장은 쌍방 적십자사 대표가 매일 윤번으로 담당한다. 동 소조의 사업과 복무를 전쟁포로송환위원회가 이를 조절한다.

(2) 한 소조는 각방의 본국 적십자사로부터 각기 대표 30명씩을 내어 쌍방 합하여 60명으로 구성하며 조선인민군 및 중국인민지원 군 관리하의 전쟁포로 수용소를 방문하며 또 전쟁포로수용소에 서 전쟁포로 인도인수지점으로 가는 도중에 있는 전쟁포로에게 복무를 제공할 수 있다. 조선민주주의 인민공화국 적십자사 또는 중화인민공화국 적십자사의 대표가 동 소조의 의장을 담당한다.

(3) 한 소조는 각방의 본국 적십자사로부터 각기 대표 30명씩을 내어 쌍방 합하여 60명으로 구성하며 국제연합군 관리하의 전쟁포로 수용소를 방문하며 또 전쟁포로수용소에서 전쟁포로 인도인수 지점으로 가는 도중에 있는 전쟁포로에게 복무를 제공할 수 있다. 국제연합군에 군대를 제공하고 있는 한 나라의 적십자 대표가 동 소조의 의장을 담당한다.

(4) 각 공동적십자소조의 임무집행의 편의를 위하여 정황이 필요로 할 때에는 최소 2명의 소조원으로 구성하는 분조를 설립할 수 있다. 분조내에서 각방은 동등한 수의 대표를 가진다.

(5) 각방 사령관은 그의 군사통제 지역내에서 사업하는 공동적십자 소조에 운전수, 서기 및 통역과 같은 부속인원 및 각 소조가 그 임무집행상 필요로 하는 장비를 공급한다.

(6) 어떠한 공동적십자소조든지 동 소조의 쌍방 대표가 동의하는 때에는 그 인원수를 증감할 수 있다. 단 이는 전쟁포로송환위원의 인가를 거쳐야 한다.

㉔. 각방 사령관은 공동적십자소조가 그의 임무를 집행하는데 충분한 협조를 주며, 또 그의 군사통제지역내에서 책임지고 공동적십자소조 인원들의 안전을 보장한다. 각방 사령관은 그의 군사통제지역 내에서 사업하는 이러한 소조에 요구되는 보급, 행정 및 통신상의 편의를 준다.

㉕. 공동적십자소조는 본 정전협정 제51항 ㄱ목에 규정한 송환을 견지하는 전체 전쟁포로의 송환계획이 완수되었을 때에는 즉시로 해산한다.

58.

ㄱ. 각방 사령관은 가능한 범위내에서 속히 그러나 본 정전협정이 효력을 발생한 후 10일 이내에 상대방 사령관에게 다음과 같은 전쟁 포로에 관한 재료를 제공한다.

(1) 제일 마지막 번에 교환한 자료의 마감한 일자 이후에 도망한 전쟁포로에 관한 완전한 자료

(2) 실제로 실행할 수 있는 범위내에서 수용기간 중에 사망한 전쟁 포로의 성명, 국적, 계급별 및 기타의 식별자료 또한 사망일자, 사망원인 및 매장지점에 관한 자료

ㄴ. 만일 위에 규정한 보충자료의 마감한 일자 이후에 도망하였거나 또는 사망한 어떠한 전쟁포로가 있으면 수용한 일방은 본 조 제58항 ㄱ목의 규정에 의하여 관계자료를 전쟁포로송환위원회를 거쳐 상대방에 제공한다. 이러한 자료는 전쟁포로 인도인수계획을 완수할 때까지 10일에 1차씩 제공한다.

ㄷ. 전쟁포로 인도인수계획을 완수한 후에 본래 수용하고 있던 일방에 다시 돌아온 어떠한 도망 전쟁포로도 이를 군사정전위원회에 넘기어 처리한다.

59.

ㄱ. 본 정전협정이 효력을 발생하는 당시에 국제연합군 총사령관의 군사통제지역에 있는 자로서 1950년 6월 24일에 본 정전협정에 확정된 군사분계선 이북에 거주한 전체 私民에 대하여서는 그들이 귀향하기를 원한다면 국제연합군 총사령관은 그들이 군사분계선 이북지역에 돌아가는 것을 허용하며 협조한다.

본 정전협정이 효력을 발생하는 당시에 조선인민군 최고사령관과 중국인민지원군사령관의 군사통제지역에 있는 자로서 1950년 6월 24일에 본 정전협정에 확정된 군사분계선 이남에 거주한 전체 私民에 대하여서는 그들이 귀향하기를 원한다면 조선인민군 최고사령관과 중국인민지원군 사령관은 그들이 군사분계선 이남지역에 돌아가는 것을 허용하며 협조한다. 각방 사령관은 책임지고 本目 규정의 내용을 그의 군사통제지역에 광범히 선포하며 또 적당한 民政당국을 시켜 귀향하기를 원하는 이러한 전체 사민에게 필요한 지도와 협조를 주도록 한다.

ㄴ. 본 정전협정이 효력을 발생하는 당시에 조선인민군 최고사령관과 중국인민지원군 사령관은 군사통제지역에 있는 전체 외국적의 私民 중 국제연합군 총사령관의 군사통제지역으로 가기를 원하는 자에게는 그가 국제연합군 총사령관의 군사통제지역으로 가는 것을 허용하며 협조한다. 본 정전협정이 효력을 발생하는 당시에 국제연합군 총사령관의 군사통제지역에 있는 전체 외국적의 사민 중 조선인민군 최고사령관과 중국인민지원군 사령관은 군사통제지역으로 가기를 원하는 자에게는 그가 조선인민군 최고사령관과 중국 인민지원군 사령관의 군사통제지역으로 가는 것을 허용하며 협조한다.

각방 사령관은 책임지고 본 목 규정의 내용을 그의 군사통제지역에 광범히 선포하며 또 적당한 민정당국을 시켜 상대방 사령관의 군사통제 지역으로 가기를 원하는 이러한 전체 외국적의 사민에게 필요한 지도와 협조를 주도록 한다.

㉔. 쌍방의 본 조 제59항 ㄱ목에 규정한 사민의 귀향과 본 조 59항 ㄴ목에 규정한 사민의 이동을 협조하는 조치는 본 정전협정이 효력을 발생한 후 될 수 있는 한 속히 개시한다.

㉕.

- (1) 실향사민귀향협조위원회를 설립한다. 동 위원회는 영관급 장교 4명으로 구성하되 그 중 2명은 국제연합군 총사령관이 이를 임명하며 그 중 2명은 조선인민군 최고사령관과 중국인민 지원군 사령관이 공동으로 이를 임명한다. 동 위원회는 군사 정전위원회의 전반적 감독과 지도밑에 책임지고 上記 私民의 귀향을 협조하는데 관계되는 쌍방의 구체적 계획을 조절하며 또 상기 사민의 귀향에 관계되는 본 정전협정 중의 일체 규정을 쌍방이 집행하는 것을 감독한다. 동 위원회의 임무는 運輸조치를 포함한 필요한 조치를 취함으로써 상기 사민의 이동을 촉진 및 조절하며 상기 사민의 군사분계선을 통과하는 越境지점을 선정하며 越境지점의 안전조치를 취하며 또 상기 사민 귀향을 완료하기 위하여 필요한 기타 임무를 집행하는 것이다.
- (2) 실향사민귀향협조위원회는 그의 임무에 관계되는 어떠한 사항이든지 합의에 도달할 수 없을 때에는 이를 곧 군사정전위원 회에 제출하여 결정하게 한다. 실향사민귀향협조위원회는 그의 본부를 군사정전위원회의 본부 부근에 설치한다.
- (3) 실향사민귀향협조위원회가 그의 임무를 완수할 때에는 군사정전위원회가 즉시로 이를 해산시킨다.

제4조 쌍방 관계정부들에의 건의

60. 한국문제의 평화적 해결을 위하여 쌍방 군사령관은 쌍방의 관계 각국 정부에 정전협정이 조인되고 효력을 발생한 후 삼개월내에 각기 대표를 파견하여 쌍방의 한급높은 정치 회의를 소집하고 한국으로부터의 모든 외국군대의 철수 및 한국문제의 평화적 해결문제들을 협의할 것을 이에 건의한다.

제5조 부칙

61. 본 정전협정에 대한 수정과 증보는 반드시 적대쌍방사령관들의 상호합의를 거쳐야 한다.

62. 본 정전협정의 각 조항은 쌍방이 공동으로 접수하는 수정 및 증보 또는 쌍방의 정치적 수준에서의 평화적 해결을 위한 적당한 협정 중의 규정에 의하여 명확히 대체될 때까지는 계속 효력을 가진다.

63. 제12항을 제외한 본 정전협정의 일체 규정은 1953년 7월 27일 22:00시부터 효력을 발생한다.

1953년 7월 27일 10:00시에 한국 판문점에서 영문, 한국문 및 중국문으로써 작성한다. 이 3개 국어의 각 협정 본문은 동등한 효력을 가진다.

국제연합군 총사령관 : 미국 육군 대장 마크 W. 클라크(Mark Wayne Clark)

조선인민군 최고사령관 : 조선민주주의인민공화국 원수 김일성

중국인민지원군 사령관 : 팡덕회(彭德懷)

참석자

국제연합군 대표단 수석대표 : 미국 육군 중장 윌리엄 K. 해리슨(William Kelly Harrison Jr.)

조선인민군 및 중국인민지원군 대표단 수석대표 : 조선인민군 대장 남일

(2) 군사기지 및 군사시설 보호법 (이하, ‘군사기지법’)

현재 비무장지대에 적용되는 국내법제로서 가장 기본적인 법률은 군사기지법이다. 이 법은 군사기지 및 군사시설을 보호하고 군사작전을 원활히 수행하기 위하여 필요한 사항을 규정(제1조)하며 군사적 목적을 위하여 다양한 규제를 가하고 있다. 따라서 이 법률은 군사적 목적 외의 활용에 대한 사항을 체계적으로 규율할 수 없다는 한계점을 갖고 있다.

따라서 비무장지대가 평화지대로 전환되면 이 지역에 대해서는 군사기지법의 적용이 배제될 것이나 군사완충지로서의 성격을 전면 부인하기는 어려운 점 등을 감안하여 비무장지대에 관한 별도의 새로운 법률이 제정될 필요가 있다. 평화지대의 구체적인 모습으로서 가령 생태평화공원조성에 대한 논의가 많았는데 이러한 모습이라면 국립공원법을 모델로 필요한 사항을 제정할 수 있다. 관련하여 동법률 제4조 제1항 제1호 가목에 의하면

통제보호구역은 민통선 이북지역을 가리키므로 원칙적으로는 군사적 목적 이외의 목적으로는 사용이 금지된다.⁶⁵⁾ 그러나 군사기지법 제4조 제4항 제1호 가의 단서 및 군사시설 보호법 시행령 제6조 제1항에 따라 통일정책의 추진을 위하여 필요한 지역, 취락지역, 안보관광시설지역 등으로서 대통령령이 정하는 기준에 해당하는 지역은 이를 제한보호 구역으로 설정할 수 있도록 하고 있어 비무장지대의 일부가 남북화해·협력 및 통일기반 조성 차원의 생태보전을 위한 대상지역으로 설정하는 것은 가능하다.⁶⁶⁾

(3) 자연환경보전법

비무장지대에 적용되는 법제 가운데 중요한 법률로서 “자연환경보전법”을 들 수 있다. 자연환경보전법은 자연환경을 인위적 훼손으로부터 보호하고, 생태계와 자연경관을 보전하기 위한 목적으로 제정되었는데 비무장지대에 관한 특별한 조항을 두고 있다. 동법 제22조 제2항은 자연유보지역⁶⁷⁾에 대하여는 자연경관의 훼손행위 등의 행위제한, 금지행위, 중지명령 등에 대하여 특별규정을 두고 있으나, 예외적으로 DMZ에 대하여는 위와 같은 특례를 적용하지 않을 수 있도록 규정하고 있다.⁶⁸⁾ 즉, DMZ에서 남북한 간의 합의에 의하여 실시하는 평화적 이용사업과 통일부장관이 환경부장관과 협의하여 실시하는 통일정책 관련 사업에 대하여는 일정한 자연경관의 훼손행위의 금지, 중지명령 등이 적용되지 않도록 예외를 인정하고 있고, 이 규정에 따라 DMZ에 대하여는 남북한의 합의나 통일정책 관련 사업에 의한 개발행위를 할 수가 있게 되었다. 그런데 문제는 제2조에 의하여 그 관할권이 대한민국에 속하는 날부터 2년간 적용될 수 있도록 하고 있어서 평화지대로의 전환이 이루어진 다음에는 지속적으로 평화지대로 유지될 수 있도록 법개정이

65) 제성호, “DMZ의 생태보전을 위한 법률적 검토”, 『북한학연구』 2권 2호, 동국대학교 북한학연구소, 2006, 122면.

66) 제성호, “DMZ의 생태보전을 위한 법률적 검토”, 123면.

67) 동법에서 말하는 자연유보지역이란 제2조 제13호에서 “자연유보지역이라 함은 사람의 접근이 사실상 불가능하여 생태계의 훼손이 방지되고 있는 지역 중 군사상의 목적으로 이용되는 외에는 특별한 용도로 사용되지 아니하는 무인도로서 대통령령이 정하는 지역과 관할권이 대한민국에 속하는 날부터 2년간의 비무장지대를 말한다.”고 규정하고 있다.

68) 이효원, “제2장 한반도 통일과 DMZ의 효율적 관리를 위한 법제도화”, 『통일전략』 제12권 제1호, 한국통일전략학회, 2012.1, 52면.

필요하다. 법률의 의미에서 “대한민국에 속하는 날부터 2년간”이라는 의미는 통일이 된 이후에도 2년간의 시간적 제한을 두고 개발을 제한하고자 하는 의도로 제정된 것이나 대한민국에 속하게 되는 날은 법제정 당시의 취지와 달리 통일 이후가 아니라 군사정전 위원회로부터 관할권을 이양 받고 남북이 공동으로 개발이 가능하게 된 시점을 의미하게 될 수 있다. 덧붙여 이와 관련하여서 동법률 제22조 제2항의 단서는 통일부장관이 환경부장관과 협의하여 실시하는 통일정책 관련사업에 대해서는 제한의 예외를 두고 있어 경우에 따라서는 환경부장관이 자연환경보전을 강하게 내세우는 경우 통일부장관과의 원만한 협의가 이루어지기 어렵게 되어 남북간 평화적 이용사업 관련 합의의 범위를 제약할 여지가 있다⁶⁹⁾는 의견이 있다. 그러나 이 규정은 환경을 보호하기 위한 법률의 목적에 좇아 환경부 장관의 의견을 존중하여 환경을 파괴하지 않는 범위 내에서 협의하여 통일 관련 사업을 하라는 의미로서 해석하면 족하다고 본다.

3. 평화시대를 위한 법제도 구축방향

이상을 종합하면 DMZ는 남북한의 헌법, 군사정전협정, 국내법률이 중층적으로 적용되는 불안정한 지역임을 알 수 있다.

가장 먼저는 남북한의 헌법상 영토조항에 대한 문제가 서로 충돌되는 지점에 있으므로 평화협정 체결 등의 주요한 이슈와 맞물려 남북간 특수관계이론 속에서 특수한 지역으로 해석할 수 밖에 없다. 아울러 군사정전협정에 따라 군사정전위가 실질적으로 관할하는 지역에 있으므로 관할권을 이양받는 절차가 필요하다. 이와 관련하여 군사기지법의 적용을 배제하여야 할 것이나 이 지역이 군사적 충돌지점 내지 완충지로서 실제로 남북간에 어느 정도의 신뢰와 합의가 구축된 이후 동 법률의 배제를 검토하여야 한다. DMZ의 구체적인 변화상에 관하여 가장 가능성 높게 거론되었던 것이 평화공원의 모습인 바 이를 효율적으로 관리하기 위하여는 국립공원법이 참고모델로 검토될 필요가 있다. 또한 자연

69) 제성호, “DMZ의 생태보전을 위한 법률적 검토”, 『북한학연구』 2권 2호, 동국대학교 북한학연구소, 2006, 124면.

환경보전법에는 DMZ에 관한 특별한 사항이 규정되어 현재 상태로도 남북한 간의 합의에 의하여 실시하는 평화적 이용사업에 관하여는 개발행위가 가능하지만 동법 제2조에 의해 대한민국에 속하는 날로부터 2년간만 관할권을 행사할 수 있게 되어있어, 지속적인 평화지대화를 위하여는 동법률의 제한 기간 폐지가 필요하다.

korea
legislation
research
institute

제5장 결론

제5장

결론

이상에서 남북관계의 발전에 관하여 법제도를 구축하기 위한 방안을 분석하였다.

남북관계의 법제화에 관한 가장 핵심적인 사항은 남북합의서의 규범력을 확보하는 것인데 남북합의서는 남북한 간의 특수관계론에 따라 국내법질서나 국제법질서 어디에도 따르기 어려운 측면이 존재하여 규범력에 대한 논란이 있다.

남북합의에 대한 사항을 이행하는 것은 통일이라는 국가의 목표에 쫓아 지속적이고 일관성 있는 통일정책 유지를 위한 수단으로서의 성격을 가지므로 법적으로 안정성을 확보하도록 하여야 한다.

남북합의서 가운데 극히 중요한 내용을 이루는 합의서의 경우는 국내법으로 수용하여야 할 것이다.

국내법으로 수용하는 방안에도 여러 가지가 있을 수 있겠으나 국제조약과 같이 취급하면 국내법률 수준으로 가장 확실하게 규범력을 확보할 수 있는 방안이 될 수 있다고 본다. 남북합의 전부를 조약으로 취급할 필요는 없다. 단순한 정치적 선언이나 기술적·절차적 사항만을 규율하는 경우에는 신사협정이나 고시류 조약과 같은 절차로 처리하면 될 것이다. 다만, 입법사항이 필요한 합의서나 국가나 국민에게 중대한 재정적 부담을 초래하는 합의서의 경우는 국회의 동의를 받아 국내법으로 자연스럽게 수용하도록 하는 방안이 가장 합리적이다.

남북교류협력이 활발해 지는 시기에 남북간에 발전적인 관계를 위해 그리고 정치적으로 국민의 결단이 필요한 경우에는 민주적 정당성을 확보하는 수단으로서도 국회의 비준 동의를 받도록 관련 법률을 개정하는 것도 필요하다.

물론 남북관계발전법 등을 개정하지 않아도 이미 남북관계발전법 제정 이전 13건의 남북합의서가 헌법에 따라 국회의 동의를 받은 전례가 있음을 생각해 보면 헌법에 따라서 남북합의서의 국회 비준동의를 구하는 것도 전혀 불가능한 것은 아니지만 합의서의 비준동의 사항을 두고 국회에서 논란이 발생할 것을 염두에 둔다면 헌법 제6조 제1항에 남북합의서를 조약과 함께 규정하거나 해석으로 남북합의서를 조약으로 취급하는 것을 적극적으로 검토할 시점이라고 생각된다. 제도화의 의미가 결국 국민적 의사를 투영하는 국회에서 거친 대립과 논의를 거쳐서 완성되는 것이라는 점을 생각하면 이를 회피해서는 안 된다고 본다.

남북합의서의 법적 성격과 관련하여 신사협정으로 본 우리 헌법재판소나 대법원의 판례는 남북관계발전법에 남북합의서에 관한 사항이 규정되기 이전의 판례이며 당시 판단에는 1991년의 남북기본합의서에 대해 우리정부가 법적 효력을 창출할 의사가 없었다는 이유에 따라 신사협정으로 판단된 부분이 있다는 지적을 하고자 한다. 따라서 현재 남북합의서에 대한 법적 성격은 변화된 시대 남북한 간의 관계와 남북관계발전법 및 종전선언, 평화협정 체결의 여부 등에 따라서 부분적으로나마 그 의미가 변화될 가능성도 없지는 않아 보인다.

아울러 남북관계의 발전에 관한 내용을 기본적으로 규율하기 위한 법제가 부재한 상황에서 제정당시 남북관계발전기본법으로 제안된 남북관계발전법에 관한 문제점을 분석하였다. 이 법의 지휘체계에 관한 조항의 문제점, 다른 법률과의 관계에 관한 문제점, 남북간의 거래에 관한 기본원칙의 중복 규정문제, 지자체의 사업주체성에 관한 문제, 선언적 규정의 의의 등에 대한 분석을 하였다. 다행히 기본법으로서의 성격을 갖는 이 법률이 결하고 있는 몇 가지의 문제점 가운데 대국민 홍보의 근거규정과 기본계획 및 시행계획의 국회보고 시기를 법률에 명시하도록 개정된 것은 이 법률이 정치의 영역을 벗어나 법치주의 틀 속에서 기능하도록 하기 위한 중요한 성과가 되었다고 평가할 수 있다.

마지막으로 판문점 선언의 이행을 위하여는 많은 국내적 입법과제와 중요성을 가지는 합의에 대해 법적 쟁점이 발생할 여지가 있다는 지적을 하였다. 특히 정치적으로 선언될

중전선언에 이어 평화협정 체결의 경우는 그 법적 성격이 헌법 제60조 제1항에서 규정하는 강화조약임을 이유로 국회비준 동의사항에 해당한다고 볼 여지가 있으므로 헌법에 따른 절차로 이행되어야 하며 이때에도 내용적으로 헌법상 평화통일에 관한 조항을 준수하면서 체결되어야 함은 자명하다. 물론 평화협정 체결의 내용과 실질에 비추어 남북관계 발전법의 규율을 받을 가능성을 차단하는 것은 아니다.

만약 평화협정이 체결된다면 남북간의 기본적인 입장 특히 법적 지위와 관련하여 중대한 변화가 초래될 가능성이 있고, 관련하여서 국가보안법의 일부분도 개정되어야 하는 과제가 남았다.

판문점 선언에 따라 개성지역에 설치될 남북연락사무소는 현재 법적 근거로서 남북관계발전법만을 들고 있어 조직, 업무내용 및 후속적으로 체결될 협정(합의서)에서 다루어져야 할 내용은 비엔나 영사관계협약의 주요내용에 남북연락사무소의 업무특성에 맞추어 직원의 면책 특권, 인권범죄자 방문에 관한 면제법률 등의 제정이 필요하다.

비무장지대의 평화지대화를 위하여는 이 지역의 적용법률이 국내법, 국제법 등이 중층적으로 적용되고 있다는 특수한 측면을 고려하여 남북간 특수관계이론 속에서 특수한 지역임을 인정하여야 하고 절차로서는 군사정전위원회로부터 관할권을 먼저 이양받고 남북간 군축이 실현되는 시점에서 군사기지법의 적용을 단계적으로 배제하거나 개정해 나가야 할 필요가 있다. 또한 남북이 합의하여 비무장지대를 평화적으로 이용하는 방안을 고려하는 경우에는 관련 법률로서 자연환경보전법에 기간제한 등에 대한 개정을 검토하고 그 지향하는 모델에 따라 이 지역에 적용될 법률을 제정해야 하는 과제를 안고 있다고 하겠다.

결국 남북관계의 발전적 관계를 위한 제도구축은 남북합의에 대한 이행의지와 법률제정 그리고 국민적 합의를 담아 정당성을 부여하는 절차를 구축하는 것이 핵심사항임을 지적하고자 한다.

korea
legislation
research
institute

국
회

남북회담 및 주요내용(2000년 이후, 고위급 이상)

- 7.4 남북공동성명 -

1. 시기 : 1971년 11월~1972년 3월

2. 통일의 원칙 : 자주·평화·민족대단결의 3대원칙

- ① 외세(外勢)에 의존하거나 외세의 간섭을 받음이 없이 자주적으로 해결하여야 한다.
- ② 서로 상대방을 반대하는 무력행사에 의거하지 않고 평화적 방법으로 실현하여야 한다.
- ③ 사상과 이념 및 제도의 차이를 초월하여 우선 하나의 민족으로서 민족적 대단결을 도모하여야 한다.

3. 주요내용 :

남북한이 분단이후 최초로 맺은 합의서, 상호 중상·비방·무력도발 금지, 남북한간 제반 교류의 실시, 적십자회담 협조, 남북 직통전화 개설, 남북조절위원회의 구성과 운영, 합의사항의 성실한 이행 등이 주요 내용.

- 남북기본합의서 -

1. 시기 : 1991년 12월 13일 (서울)

2. 전문

1. 전문

남과 북은 분단된 조국의 평화적 통일을 염원하는 온 겨레의 뜻에 따라,
7.4남북공동성명에서 천명된 조국통일 3대 원칙을 재확인하고,
정치 군사적 대결 상태를 해소하여 민족적 화해를 이룩하고,
무력에 의한 침략과 충돌을 막고 긴장 완화와 평화를 보장하며,
다각적인 교류 협력을 실현하여 민족공동의 이익과 번영을 도모하며,
쌍방 사이의 관계가 나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서
잠정적으로 형성되는 특수관계라는 것을 인정하고,
평화 통일을 성취하기위한 공동의 노력을 경주할 것을 다짐하면서, 다음과 같이 합의하였다.

제1장. 남북 화해

제1조 남과 북은 서로 상대방의 체제를 인정하고 존중한다.

제2조 남과 북은 상대방의 내부분쟁에 간섭하지 아니한다.

제3조 남과 북은 상대방에 대한 비방·중상을 하지 아니한다.

제4조 남과 북은 상대방을 파괴·전복하려는 일체 행위를 하지 아니한다.

제5조 남과 북은 현 정전상태를 남북 사이의 공고한 평화상태로 전환시키기 위하여 공동으로 노력하며 이러한 평화상태가 이룩될때까지 현 군사정전협정을 준수한다.

제6조 남과 북은 국제무대에서 대결과 경쟁을 중지하고 서로 협력하며 민족의 존엄과 이익을 위하여 공동으로 노력한다.

제7조 남과 북은 서로의 긴밀한 연락과 협조를 위하여 이 합의서 발효 후 3개월안에 판문점에 남북연락사무소를 설치·운영한다.

제8조 남과 북은 이 합의서 발효 후 1개월 안에 본회담 테두리 안에서 남북 정치분과위원회를 구성하여 남북화해에 관한 합의의 이행과 준수를 위한 구체적 대책을 협의한다.

제2장. 남북 불가침

제9조 남과 북은 상대방에 대하여 무력을 사용하지 않으며 상대방을 무력으로 침략하지 아니한다.

제10조 남과 북은 의견대립과 분쟁문제들을 대화와 협상을 통하여 평화적으로 해결한다.

제11조 남과 북의 불가침 경계선과 구역은 1953년 7월 27일자 군사정전에 관한 협정에 규정된 군사분계선과 지금까지 쌍방이 관할하여 온 구역으로 한다.

제12조 남과 북은 불가침의 이행과 보장을 위하여 이 합의서 발효 후 3개월 안에 남북군사공동위원회를 구성·운영한다.

남북군사공동위원회에서는 대규모 부대이동과 군사연습의 통보 및 통제문제, 비무장지대의 평화적 이용 문제, 군 인사교류 및 정보교환 문제, 대량살상무기와 공격능력의 제거를 비롯한 단계적 군축실현 문제, 검증 문제 등 군사적 신뢰조성과 군축을 실현하기 위한 문제를 협의·추진한다.

제13조 남과 북은 우발적인 무력충돌과 그 확대를 방지하기 위하여 쌍방 군사당국자 사이에 직통전화를 설치·운영한다.

제14조 남과 북은 이 합의서 발효 후 1개월 안에 본회담 테두리 안에서 남북군사분과위원회를 구성하여 불가침에 관한 합의의 이행과 준수 및 군사적 대결상태를 해소하기 위한 구체적 대책을 협의한다.

제3장. 남북교류·협력

제15조 남과 북은 민족경제의 통일적이며 균형적인 발전과 민족전체의 복리향상을 도모하기 위하여 자원의 공동개발, 민족내부 교류로서의 물자교류, 합작투자 등 경제교류와 협력을 실시한다.

제16조 남과 북은 과학·기술, 교육, 문학·예술, 보건, 체육, 환경과 신문, 라디오, 텔레비전 및 출판물을 비롯한 출판·보도 등 여러 분야에서 교류와 협력을 실시한다.

제17조 남과 북은 민족구성원들의 자유로운 왕래와 접촉을 실현한다.

제18조 남과 북은 흩어진 가족·친척들의 자유로운 서신거래와 왕래와 상봉 및 방문을 실시하고 자유의사에 의한 재결합을 실현하며, 기타 인도적으로 해결할 문제에 대한 대책을 강구한다.

제19조 남과 북은 끊어진 철도와 도로를 연결하고 해로, 항로를 개설한다.

제20조 남과 북은 우편과 전기통신교류에 필요한 시설을 설치·연결하며, 우편·전기통신 교류의 비밀을 보장한다.

제21조 남과 북은 국제무대에서 경제와 문화 등 여러 분야에서 서로 협력하며 대외에 공동으로 진출한다.

제22조 남과 북은 경제와 문화 등 각 분야의 교류와 협력을 실현하기 위한 합의의 이행을 위하여 이 합의서 발효 후 3개월 안에 남북경제교류·협력공동위원회를 비롯한 부문별 공동위원회를 구성·운영한다.

제23조 남과 북은 이 합의서 발효 후 1개월 안에 본회담 테두리 안에서 남북교류·협력분과위원회를 구성하여 남북교류·협력에 관한 합의의 이행과 준수를 위한 구체적 대책을 협의한다.

제4장. 수정 및 발표

제24조 이 합의서는 쌍방의 합의에 의하여 수정·보충할 수 있다.

제25조 이 합의서는 남과 북이 각기 발효에 필요한 절차를 거쳐 그 문본을 서로 교환한 날부터 효력을 발생한다.

요약 :

- ① 제1장 : 상호 체제 인정 및 존중, 내부 문제 불간섭, 비방·중상 중지, 파괴·전복행위 금지, 정전상태의 평화상태 전환, 국제무대에서 대결과 경쟁 중지, 민족 성원 상호간의 화해와 신뢰
- ② 제2장 : 무력 불사용과 무력침략 포기, 대립되는 의견이나 분쟁의 평화적 해결, 불가침 경계선과 구역 명시, 남북 군사공동위원회 구성 및 운영, 남북 군사당국자간 직통전화 설치
- ③ 제3장 : 남북 교류 협력에 관한 내용으로, 주로 남북간의 교류와 협력을 통해 민족 전체의 복리 향상과 민족 공동체의 회복·발전을 촉진하기 위한 실천적 조치.
- ④ 제4장 : 수정 및 발효에 관한 내용을 담고 있으며, 그밖에도 남북기본합의서에서는 각 장마다 협의 실천기구인 분과위원회·공동위원회·남북연락사무소에 관한 조항들을 설정.

3. 주요내용

- ① 7·4남북공동성명에서 천명한 조국통일 3대원칙의 재확인
- ② 민족 화해 이룩
- ③ 무력 침략과 충돌 방지,
- ④ 긴장 완화와 평화 보장,
- ⑤ 교류 협력을 통한 민족 공동의 번영 도모,
- ⑥ 평화통일을 성취하기 위한 공동의 노력

4. 의미

7.4남북공동성명의 재확인적 성격이 강하고, 남북한이 각각 상대방의 실체를 인정, 군사적 불가침을 확인, 상호교류협력을 통해 민족 공동의 발전과 전진적, 단계적 통일을 실현할 수 있는 기틀을 마련.

5. 후속 절차

우리정부 : 1992년 2월 17일 국무회의의 심의절차를 거쳐 노태우 대통령이 재가하고 국무위원이 전원부서, 2월 19일 평양에서 개최된 제6차 남북고위급회담에서 발효. 그러나 우리 정부는 체결과정 및 그 이후의 국내외 정치적 상황변화에 따라 국회의 비준 동의 등의 헌법적 절차와 대통령의 비준없이 대통령의 서명만을 거친 후 명확한 법적 근거 없이 대통령공고 제118호로 관보 12060호에 게재하여 공고함.

북한 : 1991년 12월 24일 연형묵 총리가 당중앙위원회 제6기 19차전원회의에서 보고하고, 동월 26일 중앙인민위원회와 최고인민회의 상설회의 연합회에서 승인을 하였으며, 1972년 사회주의헌법상 조약의 비준·폐기권자인 김일성 주석이 헌법 제96조에 따라 비준하였음. (이에 대해 황장엽의 부정적 증언(체결즉시 북에서 사문화 되었다고 주장)이 있음)

정상회담

연번	회담 급	회담 명	시기	주요내용	기타사항
1	남북정상회담	2000 남북정상회담	2000.06.13.~ 2000.06.15	<ul style="list-style-type: none"> 통일문제에 대한 자주적으로 해결 노력 남북한 통일을 위한 연방제 통일 지향 이산가족, 친척 방문단을 교환, 비전향장기수 문제 해결 등 인도적 문제의 조속한 해결 경제협력을 통한 민족경제를 균형 발전(사회, 문화, 체육, 보건, 환경 등 제반 분야)의 협력과 교류를 활성화하여 서로의 신뢰 구축) 	<ul style="list-style-type: none"> 합의사항의 조속한 실천을 위한 당국 간 대화 개최
2	남북정상회담	2007 남북정상회담	2007.10.02.~ 2007.10.04	<ul style="list-style-type: none"> 6.15 공동선언 적극 구현 상호 존중과 신뢰의 남북관계로 전환 군사적 긴장 완화와 신뢰 구축 <ul style="list-style-type: none"> - 공동어로수역 및 평화수역 조성, 협력사업의 군사적 보장조치 문제 협의 6자회담의 2.13 합의 이행 협력, 평화체제 구축과 종전선언 논의 실현 노력 남북 경협 확대·발전, 서해 평화협력특별지대 설치, 부총리급 경제협력공동위원회 개최 사회문화분야 교류협력의 발전 	

연번	회담 급	회담 명	시기	주요내용	기타사항
3	남북정상회담	2018 1차 남북정상회담	2018.04.27	<ul style="list-style-type: none"> • 남북간 인도적 사업 협력 <ul style="list-style-type: none"> - 이산가족 상봉확대, 이산가족 영상편지 교환, 금강산 면회소 대표 상주, 이산가족 상시 상봉, 재난발생시 협력 등 • 국제무대에서의 공동 노력 <ul style="list-style-type: none"> - 총리회담 11월 중 서울에서 개최 / 정상회담 수시 개최 • 완전한 비핵화, 핵없는 한반도 실현 • 문재인 대통령, 올 가을 평양 방문 ...회담 정례화 • 남북 공동연락 사무소 개성지역 설치, 쌍방 당국자 상주 • 모든 적대행위 중지, 비무장 지대를 ‘평화지대’로 • 8·15 이산가족 상봉 • 동해선 및 경의선 철도와 도로들 연결 	
4	남북정상회담	2018 2차 남북정상회담	2018.05.26	<ul style="list-style-type: none"> • 6.12 북미정상회담의 성공적 개최 • 한반도의 비핵화 / 항구적인 평화체제를 위한 긴밀히 상호협력 • 4.27 판문점 선언의 조속한 이행 재확인 	

총리급회담

연번	회담 급	회담 명	시기	주요내용	기타사항
1	남북총리회담	남북총리회담	2007.11.14.~ 2007.11.16	<ul style="list-style-type: none"> • 상호존중과 신뢰의 남북관계 및 통일지향적 발전조치 추진 • 서해지역 평화와 공동이익을 위해 '서해평화협력특별지대' 설치 • 민족경제의 균형적 발전과 공동번영을 위한 경제협력 추진 <ul style="list-style-type: none"> - 도로 및 철도분야 협력 - 조선협력단지 건설 - 개성공단 건설 - 자원개발, 농업, 보건의료 등 분야별 협력 - '남북경제협력 공동위원회' 구성·운영 • 사회문화분야 교류와 협력의 발전을 위한 조치 추진 • 민족의 화해와 단합 도모를 위한 인도주의 분야 협력사업 적극 추진 • 자연재해 발생시 상호 통보, 피해 확대방지 및 피해 복구 적극 협력 	<ul style="list-style-type: none"> • 총리회담 반기 1회 개최, 2008년 상반기 제2차 회담 평양 개최

특사

연번	회담 급	회담 명	시기	주요내용	기타사항
1	특사 방남	특사(김용순) 방남	2000.09.11.~ 2000.09.14	<ul style="list-style-type: none"> • 김정일 국방 위원장이 앞으로 가까운 시기에 서울을 방문 및 김영남 최고인민 회의 상임위원장이 서울을 방문 • 남북 국방부장관과 북측 인민무력부 장관의 회담을 개최 하는 문제가 현재 논의 중에 있는데 대해서 환영 • 이산가족 문제의 해결을 위해 이산가족의 생사 및 주소확인 작업을 9월 중 시작하여 빠른 시일 내에 마치기로 함 - 생사가 확인된 사람부터 서신을 교환하는 문제를 우선적으로 추진 - 남북적십자 회담을 9.20 금강산에서 개최 - 이산가족 방문단 추가교환 문제, 이산가족 면회소 설치·운영 문제를 협의 • 남북간 경제협력을 활성화 시키기 위해 투자보장, 이종과 세 방지 등 제도적 장치를 마련하기 위한 실무접촉을 9.25 서울에서 개최 • 남북간 경의선 철도 및 도로 연결을 위해 빠른 시일 	

연번	회담 급	회담 명	시기	주요내용	기타사항
2	대통령특사 방북	대통령특사 (임동원) 제1차 방북	2002.04.03.~ 2002.04.05	<p>내에 남북이 기공식을 개최</p> <ul style="list-style-type: none"> • 북측은 15명 정도 규모의 경제시찰단을 10월중 남측에 파견 • 임진강 유역 수해방지 사업을 위해 금년 내 남북공동으로 조사를 실시, 구체적 사업계획을 마련 • 6.15 남북공동 선언의 기본 정신에 부합되게 서로 상대방을 존중하고 긴장 상태가 조성되지 않도록 노력 • 통일문제를 자주적으로 풀어 나가기 위한 공동선언의 합의 사항에 따라 그동안 일시 동결되었던 남북관계를 원상회복 • 남북사이의 철도와 도로를 연결 <ul style="list-style-type: none"> - 동해선 철도 및 도로, 서부에서 서울-신의주 사이의 철도 및 문산-개성 사이의 도로를 빨리 연결 - 남북사이의 대화와 협력사업 등을 적극 추진 - 남북경제협력 추진위원회 제2차 회의를 5월 7일부터 10일까지 서울에서 개최 - 금강산 관광 활성화를 위한 제2차 당국사이의 회담을 6월 11일부터 금강산에서 진행 	

연번	회담 급	회담 명	시기	주요내용	기타사항
3	대통령특사 방북	대통령특사 (임동원) 제2차 방북	2003.01.27.~ 2003.01.29	<ul style="list-style-type: none"> - 제4차 이산가족 방문단 교환사업은 4월 28일부터 금강산에서 진행 - 북측은 이미 합의한 경제 시찰단을 5월중에 남측에 보내기로 함 - 합의사항들이 이행되고 진척 되는 데 따라 제7차 남북장관급 회담을 개최 • 남북 군사당국자 사이의 회담을 재개 • 동포애와 인도주의 상부상조의 원칙에서 서로 협력 • 북한 핵문제의 당사자로서 문제 해결의 실마리를 주목적으로 마련 • 우리측 입장을 김정일 위원장 에게 직접 전달 하고, 결단을 촉구하는 기회 • 북한 핵문제는 한반도 문제임과 동시에 국제적 문제로서 해결 과정은 시간을 필요 	<ul style="list-style-type: none"> • 차기정부와의 교체기에 국정 공백을 최소화하기 위해 인수위원도를 특사방북에 참여, 향후 대북정책 수립에 반영토록 조치
4	대통령특사 방북	대통령특사 (장동영) 제3차 방북	2005.06.17	<ul style="list-style-type: none"> • 북핵문제에 대한 허심탄회한 의견 교환 및 적극적 해결 노력 • 장성급 군사회담 및 수산당국 회담을 통한 평화정착 문제 본격 협의 	<ul style="list-style-type: none"> • 양 정상간 '간접 대화' 실현

연번	회담 급	회담 명	시기	주요내용	기타사항
5	대북 특사단 방북	대북 특사 방북	2018.03.05.~ 2018.03.06	<ul style="list-style-type: none"> - 장성금군사회담 재개, 서해의 불안정한 평화 문제 해결과 함께 어업협력을 통해 공동이익을 얻을 수 있는 수산당국회담 제의 • 이산가족문제 해결을 통한 분단의 아픔 해소 • 4월말 판문점 평화의집에서 제3차 남북정상 회담 개최 <ul style="list-style-type: none"> - 구체적 실무협의 진행 • 군사적 긴장 완화와 긴밀한 협의를 위해 정상간 핫라인 설치 <ul style="list-style-type: none"> - 제3차 남북정상 회담 이전에 첫 통화를 실시 • 북측은 한반도 비핵화 의지 <ul style="list-style-type: none"> - 북한에 대한 군사적 위협이 해소 - 북한의 체제 안전이 보장 • 북측은 비핵화 문제 협의 및 북미관계 정상화 용의 표명 <ul style="list-style-type: none"> - 대화가 지속되는 동안 북측은 추가 핵실험 및 탄도 미사일 시험발사 등 전략도발 미칠시 - 핵무기, 재래식 무기를 남측을 향해 사용하지 않을 것임을 확약 	<ul style="list-style-type: none"> • 북측은 평창 올림픽을 위해 조성된 남북간 화해와 협력의 좋은 분위기를 이어가기 위해 남측 태권도시범단과 예술단의 평양 방문을 초청

고위급회담

연번	회담 급	회담 명	시기	주요내용	기타사항
1	남북 고위급 접촉	남북 고위급 접촉	2014.02.12	<ul style="list-style-type: none"> • 이산가족 상봉을 예정대로 진행 • 남과 북은 상호 이해와 신뢰를 증진시키기 위하여 상대방에 대한 비방과 중상을 하지 않기로 함 • 남과 북은 상호 관심사로 되는 문제들을 계속 협의 하며 남북 관계를 발전시키기 위하여 적극 노력 - 남과 북은 상호 편리한 날짜에 고위급접촉을 갖기로 함 	
2	남북고위급 회담	남북고위급 회담	2018.01.09	<ul style="list-style-type: none"> • 평창 동계올림픽 대회 및 동계 패럴림픽대회가 성공적 개최를 위해 적극 협력 - 평창 동계올림픽 대회에 고위급 대표단과 함께 민족올림픽위원회대표단, 선수단, 응원단, 예술단, 참관단, 태권도시범단, 기자단을 파견 • 군사적 긴장 상태를 완화하고 한반도의 평화적 환경을 마련하여 민족적 화해와 단합을 도모하기 위해 공동으로 노력 - 군사적 긴장 상태를 해소하기 위해 군사당국 회담을 	

연번	회담 급	회담 명	시기	주요내용	기타사항
				<p>개최</p> <ul style="list-style-type: none"> 남북선언들을 존중하며, 남북관계에서 제기되는 모든 문제들을 우리 민족이 한반도 문제의 당사자로서 대화와 협상을 통하여 해결 노력 남북관계 개선을 위한 남북고위급 회담과 함께 각 분야의 회담들도 개최 	
3	2018 남북정상회담	2018 남북정상회담 준비 남북고위급 회담	2018.03.29	<ul style="list-style-type: none"> 2018 남북정상 회담을 4월 27일 판문점 남측지역 평화의 집에서 개최 2018 남북정상 회담을 위해 우선 의전, 경호, 보도 실무회담을 4월 4일 판문점 남측지역에서 진행(통신 실무 회담의 날짜와 장소는 차후 확정) 	<ul style="list-style-type: none"> 남과 북은 기타 제기되는 실무적 문제들은 문서 교환 방식으로 계속 협의
4	남북고위급 회담	판문점 선언 이행을 위한 남북 고위급회담	2018.06.01	<ul style="list-style-type: none"> 남북관계의 전면 적이며 획기적인 발전을 이룩하고 민족적 화해와 평화변영의 새로운 시대를 과감히 열어나가기 위한 실천적 조치들을 취해 나가기로 함 쌍방 당국자가 상주하는 남북 공동연락사무소를 개성공업지구에 개설(이를 위한 실무적 대책을 세우기로 함) 	

연번	회담 급	회담 명	시기	주요내용	기타사항
				<ul style="list-style-type: none"> • 남과 북은 판문점 정상회담에서 합의된 문제들을 실천하기 위한 부문별 회담들을 조속히 개최 - 군사적 긴장완화와 국방장관회담 개최 문제 등을 협의 (장성급군사회담을 6월 14일 판문점 통일각에서 가지기로 함) - 남북통일농구 경기와 2018년 아시아경기대회 공동 진출을 비롯한 체육 분야의 교류협력 문제를 협의 (남북체육회담을 6월 18일 판문점 평화의집에서 가지기로 함) - 이산가족, 친척 상봉을 비롯한 인도적 문제를 협의 하기 위한 남북적십자회담을 6월 22일 금강산에서 개최 - 10.4선언에서 합의된 동해선 · 경의선 철도와 도로 등의 연결과 현대화 문제를 협의하기 위한 남북 철도 및 도로협력 분과 회의와 산림협력 분과회의, 가을 북측 예술단의 남측 지역 공연을 위한 실무 회담 등의 개최 날짜와 장소는 차후 문서 교환을 통하여 확정 	

연번	회담 금	회담 명	시기	주요내용	기타사항
5	남북고위급 회담	제4차 남북 고위급회담	2018.08.13	<ul style="list-style-type: none"> 고위급회담을 정례적으로 개최하여 판문점 선언 이행을 총괄적으로 점검하고, 부문별 실무회담 진행 과정을 보아가며 차기 고위급회담을 가지기로 함 판문점선언의 이행 상황을 점검하고 보다 적극적으로 실현해 나가기 위한 문제들을 진지하게 협의 남북정상회담을 9월 안에 평양에서 가지기로 합의 	

장관급회담

연번	회담 금	회담 명	시기	주요내용	기타사항
1	남북장관급 회담	제1차 남북장관급 회담	2000.07.29.~ 2000.07.31	<ul style="list-style-type: none"> 남북장관급회담을 남북공동선언 정신에 부합되게 운영 <ul style="list-style-type: none"> 남북장관급 회담은 쌍방 정상들이 서명한 공동선언의 합의 사항을 존중하고 공동이익을 추구하는 방향으로 그 이행 문제를 협의, 해결하는 대화 남북장관급 회담은 불신과 논쟁으로 일관하던 과 	<ul style="list-style-type: none"> 제2차 남북 장관급회담을 2000년 8월 29일부터 8월 31까지 평양에서 개최

연번	회담 급	회담 명	시기	주요내용	기타사항
2	남북장관급 회담	제2차 남북장관급 회담	2000.08.29.~ 2000.09.01	<p>거의 낡은 타성에서 벗어나 신의와 협력으로 쉬운 문제부터 해결하는 대화</p> <ul style="list-style-type: none"> - 남북장관급 회담은 민족 앞에 실질적인 결실을 내놓을 수 있도록 실천을 중시 하며, 평화와 통일을 지향해 나아가는 대화 • 1996년 11월에 잠정적으로 중단 되었던 판문점 남북연락사무소 업무를 2000년 8.15를 계기로 재개 • 8.15에 즈음하여 남과 북, 해외 에서 각기 지역 별로 남북공동 선언을 지지, 환영하며 그 실천을 위한 전민족적 결의를 모으는 행사를 진행 • 총련 동포들이 방문단을 구성 하여 고향을 방문할 수 있도록 협력하며, 이와 관련한 적절한 조치를 취함 • 경의선 철도의 끊어진 구간을 연결하며, 이를 위한 문제는 빠른 시일 내에 협의 	<ul style="list-style-type: none"> • 제3차 남북 장관급회담을 2000년 9월 27일부터 30일까지 한라산에서 개최

연번	회담 급	회담 명	시기	주요내용	기타사항
				<ul style="list-style-type: none"> • 남과 북은 긴장을 완화하고 평화를 보장하기 위하여 노력 - 쌍방 군사당국자 등이 회담을 조속한 시일 내에 가지 도록 협의 • 경제협력을 확대·발전시키기 위하여 투자보장, 이종과세 방지 등 제도적 장치를 마련 - 9월 중 쌍방 전문가들의 실무 접촉 - 자연재해에 대한 상부상조의 원칙에 따라 북측에 식량을 차관으로 제공하는 문제를 검토하여 추진 • 서울-신의주 사이의 철도를 연결하며 문산-개성사이의 도로를 개설하기 위한 실무접촉을 9월중에 가치고 착공식 문제 등을 협의 • 남과 북은 조속한 시일 내에 임진강 수해방지 사업을 공동으로 추진 • 백두산, 한라산 관광단을 각기 100명 정도의 규모로 하여 오는 9월 중순부터 10월초까지 사이에 상대측 지역에 보냄 	
3	남북구방장관 회담	제1차 남북구방장관	2000.09.25.~ 2000.09.26	<ul style="list-style-type: none"> • 남북 정상들이 합의한 6.15남북 공동선언의 이행을 위해 최선의 노력을 다하고, 민간인 들의 왕래와 	<ul style="list-style-type: none"> • 쌍방은 2차 회담을 11월 중순에 북측 지역에서 개최

연번	회담 급	회담 명	시기	주요내용	기타사항
		회담		<p>교류, 협력을 보장하는데 따르는 군사적 문제들을 해결하기 위하여 상호 적극 협력</p> <ul style="list-style-type: none"> • 군사적 긴장을 완화하며, 한반도 에서 항구적이고 공고한 평화를 이루하여 전쟁의 위험을 제거하는 것이 긴요한 문제라는데 이해를 같이하고 공동으로 노력 • 남과 북을 연결 하는 철도와 도로공사를 위하여 각 측의 비무장지대 안에 인원과 차량, 기재들이 들어 오는 것을 허가하고 안전을 보장 <ul style="list-style-type: none"> - 쌍방 실무급이 10월초에 만나서 이와 관련한 구체적인 세부사항 들을 추진 • 남과 북을 연결 하는 철도와 도로 주변의 군사분계선과 비무장지대를 개방하여 남북 관할지역을 설정 하는 문제는 정전협정에 기초하여 처리 하기로 함 	
4	남북장관급 회담	제3차 남북장관급 회담	2000.09.27.~ 2000.09.30	<ul style="list-style-type: none"> • 남과 북은 이미 여러 차례 회담 에서 합의한 모든 문제들을 차질없이 이행 하면서 앞으로의 실천적인 사업 들을 계속 폭넓고 깊이 있게 협의 하고 성실 히 추진해 나가기로 함 • 이산가족 문제의 조속한 해결을 위해 쌍방 적십자 	<ul style="list-style-type: none"> • 제4차 남북 장관급회담을 2000년 11월 28일부터 12월 1일까지 3박 4일간 개최(장소는 추후 협의)

연번	회담 급	회담 명	시기	주요내용	기타사항
				<p>단체들이 제2차 회담에서 합의한 문제들과 함께 금년말부터 생사 확인, 서신교환, 면회소설치 등에 관한 조속한 조치를 취해 나가도록 적극 협력</p> <ul style="list-style-type: none"> • 경제협력의 제도적 장치를 마련하기 위한 제1차 실무접촉이 성과적으로 진행 되었음을 평가하고 투자 보장과 이종과제 방지 문제와 함께 분쟁해결절차와 청산결제제도 마련 문제도 빨리 타결 하기 위해 협력 • 경제분야에서 교류협력을 확대 시키기 위한 제반 문제를 협의·추진하기 위하여 [남북경제 협력추진 위원회]를 협의·설치 • 학술·문화·체육 등 제반분야에서 교류와 협력을 활성화 하는 것이 중요함을 인식 - 남북은 서울과 평양을 왕래하며 정기적으로 친선 축구대회를 개최 하는 문제와 시범적으로 교수·대학생·문화계 인사 등의 방문단을 상호 교환하는 문제를 협의 - 북측도 위의 제안을 포함하여 교류 협력 문제에 대해 긍정적인으로 연구·검토 하기로 함 	

연번	회담 금	회담 명	시기	주요내용	기타사항
5	남북장관금 회담	제4차 남북장관금 회담	2000.12.12.~ 2000.12.16	<ul style="list-style-type: none"> • 민족경제의 균형적 발전과 공동번영을 위하여 남북 경제 협력추진위원회를 구성·운영 <ul style="list-style-type: none"> - 이 위원회는 각기 차관(부상) 금을 수석대표 (단장)로 하여 5~7명으로 구성 - 2000년 12월 26일경에 첫 회의를 평양에서 하되 여기에서는 전력협력 문제를 비롯하여 철도 및 도로연결 문제, 개성공업단지 건설 문제, 임진강유역 수해방지사업추진 문제 등 당면한 경제협력에서 제기되는 실무적 문제들을 협의·해결 • 어업부문에서 상호 협력해 나가기로 하였으며, 북측이 남측에 대해 북측 어장의 일부를 일정한 기간 제공할 것을 제의한데 대해 쌍방 당국의 관계자들이 이 빠른 시일안에 금강산 지역에서 접촉을 가지고 협의 • 태권도 시범단 교환 문제를 협의하기 위한 쌍방 태권도 단체들 사이의 접촉을 권고 • 이산가족들의 생사·주소 확인 사업과 서신교환 사업을 시범적으로 하되 생사·주소 확인은 2001년 1월과 2월에 각각 100명씩, 서신 교환은 2001년 3월 	<ul style="list-style-type: none"> • 제5차 남북장관 금회담을 2001년 3월 중에 개최 (장소는 추후 협의)

연번	회담 급	회담 명	시기	주요내용	기타사항
				<p>에 300명 정도로 함</p> <ul style="list-style-type: none"> • 제3차 이산가족 방문단 교환을 2001년 2월말에 100명씩 함 • 북측은 한라산 관광단을 2001년 3월, 경제시찰단을 2001년 상반기에 판견 • 쌍방 수석대표 (단장)들이 서명한 남북사이의 투자 보장에 관한 합의서, 남북사이의 소득에 관한 이중 과세방지 합의서, 남북사이의 청산결제에 관한 합의서, 남북사이의 상사분쟁해결 절차에 관한 합의서에 대해 각기 발효절차를 거치며 그 결과를 상대 측에 통보 	
6	남북장관급 회담	제5차 남북장관급 회담	2001.09.15.~ 2001.09.18	<ul style="list-style-type: none"> • 당국간 대화, 협력과 함께 민간차원의 접촉과 양대, 협력사업을 적극 지원 • 추석을 계기로 제4차 이산가족 방문단 교환 (10.16 ~18) • 남북 경제협력 활성화를 위해 각종 협력사업 추진 및 당국간 회담 개최 합의 - 경의선 철도-도로 연결공사를 곧 착수하고, 기금적 빠른 시일내 개통 	<ul style="list-style-type: none"> • 제6차 남북 장관급회담 개최 (10.28~31)

연번	회담 금	회담 명	시기	주요내용	기타사항
				<ul style="list-style-type: none"> - 개성공단 건설을 위해 빠른 시일내 실무접촉 개최 - 육로관광 등 금강산관광 활성화 문제 협의를 위한 당국간 회담 개최 (10.4) - 남-북-러 철도 연결 협력, 가스관 연결사업 검토 - 민간신박의 상호 영해통과를 협의 하기 위해 해운 실무접촉 개최 - 임진강 유역 수해방지 대책 협의를 위해 11월중 현지조사 착수 - 경협 관련 4개 합의서 빠른 시일내 발효 - 동해 공동어로 문제 협의를 위한 실무접촉 개최 - 제2차 경제협력 추진위원회(10.23~26) 및 실무 협의 회 개최 • 태권도 시범단 상호교환(10월 북측시범단, 11월 우 리측시범단) 	
7	남북장관금 회담	제6차 남북장관금 회담	2001.11.09.~ 2001.11.14	<ul style="list-style-type: none"> • 12월초 4차 이산 가족방문단 상봉 • 경제협력추진위원회 제2차 회의 개최 장소, 제7차 장관금회담 시기에 대해 입장 차이를 보임에 따라 결국 아무런 합의를 도출하지 못함 	<ul style="list-style-type: none"> • 제7차 장관금 회담 서울 개최

연번	회담 금	회담 명	시기	주요내용	기타사항
8	남북장관급 회담	제7차 남북장관급 회담	2002.08.12.~ 2002.08.14	<ul style="list-style-type: none"> 남북 경제협력 추진위원회 제2차 회의를 8월 26일부터 29일까지 서울에서 개최 <ul style="list-style-type: none"> 남북 철도·도로 연결문제, 개성공단 건설문제, 임진강 수해방지문제와 그밖의 경제협력 문제들에 대해 협의하기로 한다. 경의선 및 동해선의 철도·도로 연결 공사와 관련하여 남북이 동시에 병행시켜 착공하기로 하되 기술적인 문제 등을 고려하여 날짜를 최종 확정 남북 철도·도로 연결을 위한 군사적 보장조치를 시급히 취하며, 쌍방 군사 당국자간 회담을 빠른 시일 안에 개최 안변청년발전소 임남댐 공동조사를 위한 관계 실무자들의 접촉을 9월 중순에 금강산 에서 개최 제5차 이산가족 상봉을 추석을 계기로 금강산에서 진행 <ul style="list-style-type: none"> 상봉단의 규모와 상봉절차는 제4차 이산가족 상봉의 관례에 따르며 구체적인 문제는 판문점을 통해 협의 이산가족 문제를 해결하기 위하여 쌍방 적십자단 	<ul style="list-style-type: none"> 제8차 남북장관급 회담을 10월 19일부터 22일까지 평양에서 개최

연번	회담 금	회담 명	시기	주요내용	기타사항
				<p>체의 책임자금을 수석 대표로 하는 제4차 남북적십자회담을 9월 4일부터 6일까지 금강산 에서 개최하며 이 때 면회소 설치 · 운영 문제 등을 협의</p> <ul style="list-style-type: none"> • 금강산관광 활성화를 위한 제2차 당국회담을 9월 10일부터 12일까지 금강산 에서 개최 • 북측의 제14회 부산 아시아 경기대회 참가와 백두산 성화 운반 등 제반 실무적 문제들과 관련하여 8월 17일부터 금강산 에서 개최되는 부산 아시아경기 대회 조직위원회와 조선훈림피위원회간의 협의가 원만히 진행 되도록 적극 협력 • 남북축구경기가 9월 6일부터 8일 까지 서울에서 성공적으로 진행될 수 있도록 적극 협력 • 남과 북은 태권도 시범단 교환을 추진하기로 하며 남측 시범단이 9월 중순에 평양을, 북측 시범단이 10월 하순에 서울을 방문하기로 하고 관계 단체들간의 실무적 협의를 추진 • 북측 경제시찰단이 10월 하순에 남측 지역을 방문 	
9	남북장관급회담	제8차 남북장관급	2002.10.19.~ 2002.10.22	<ul style="list-style-type: none"> • 6.15 공동선언의 정신에 맞게 한반도의 평화와 안전을 보장하기 위하여 공동으로 노력, 핵문제를 비 	<ul style="list-style-type: none"> • 제9차 남북장관급회담을 2003년 1월 중순에 서울에서 개최

연번	회담 급	회담 명	시기	주요내용	기타사항
		회담 명	시기	<p>뜻한 모든 문제를 대화의 방법으로 해결 하도록 적극 협력</p> <ul style="list-style-type: none"> 경의선과 동해선 철도·도로 건설이 동시에 빨리 진척 되도록 남북장관 급회담이 적극 추진 1차적으로 경의선 철도·도로를 개성공업단지에, 동해선 철도·도로를 금강산 지역에 연결 쌍방은 동해선 철도 연결공사를 빨리 추진하며, 남북은 강릉방향 예로의 남북구간 연결공사를 중단 없이 빨리 추진 개성공단 건설 착공을 12월중에 하는 문제와 건설과 관련한 실무적 문제들을 개성공단건설실무회의에서 토의, 개성공단이 건설되면 그 안에 남측의 해당부문 사무소를 설치 쌍방 민간선박 들의 상대측 영해통과와 인진 운항 등 해운협력에 관한 해운합의서 채택을 위한 관계자 실무접촉을 11월 중에 금강산에서 개최 남과 북은 상대측의 인원통행 및 물자 수송에 관한 통행합의서 채택 문제를 남북철도·도로가 처음 연결되는 시기에 맞추어 협의 	
		회담 명	시기	회담	

연번	회담 금	회담 명	시기	주요내용	기타사항
10	남북장관금 회담	제9차 남북장관금 회담	2003.01.21.~ 2003.01.24	<ul style="list-style-type: none"> 남측 어민들이 북측의 동해어장의 일부를 이용하는 문제와 관련하여 해당 실무접촉을 빠른 시일 내에 금강산에서 개최 이산가족들의 금강산 면회소를 빨리 건설하고, 전쟁 시기 소식을 알 수 없게 된 자들의 생사주소를 확인하는 적십자 단체들의 사업을 적극 지원 회담에서 쌍방은 역사적인 6.15 남북공동선언 발표 이후 남북 관계가 발전하고 있는 데 대하여 긍정적인으로 평가 하고 앞으로 6.15 공동선언을 계속 준수하고 이행 남과 북은 핵문제에 대하여 쌍방의 입장을 충분히 교환하였으며, 이 문제를 평화적으로 해결하기 위하여 적극 협력 민족경제를 균형 적으로 발전시키고 공동의 이익을 도모하기 위하여 현재 진행중인 교류·협력사업을 계속 추진 - 남북경제협력 추진위원회 제4차 회의를 2003년 2월 11일부터 14일까지 서울에서 개최 	<ul style="list-style-type: none"> 제10차 남북 장관회담을 2003년 4월 7일부터 10일 까지 평양에서 개최

연번	회담 금	회담 명	시기	주요내용	기타사항
11	남북장관금 회담	제10차 남북장관금 회담	2003.04.27.~ 2003.04.29	<ul style="list-style-type: none"> • 남과 북은 6.15 남북공동선언의 기본정신을 재확인하고 공동 선언을 변함없이 준수 하며 계속 철저히 이행 • 한반도 핵문제에 대한 쌍방의 입장을 충분히 협의하고 이 문제를 대화를 통해 평화적으로 해결하기 위하여 계속 협력 • 6.15 남북공동 선언 발표 3주년을 계기로 개최되는 6.15 민족통일 대축전이 화해 협력의 분위기 속에서 잘 진행될 수 있도록 하며, 앞으로 정례화 되도록 지원 - 8월 대구에서 열리는 2003년 하계유니버시아드에 북측 선수단과 응원단이 참가하는 문제를 협의 • 쌍방 사이에 이미 합의하여 이행중에 있거나 예정되어 있는 협력사업들을 적극 추진 - 경의선과 동해 선의 철도·도로 연결행사와 개성공단건설 착공식 문제, 금강산관광 사업 문제, 동포애·인도주의적 문제 등 협력사업들이 성공적으로 추진되도록 필요한 조치를 취하기로 함 - 경제협력사업 에서 제기되는 문제들을 협의·해결 	<ul style="list-style-type: none"> • 제11차 남북 장관급회담을 7월 9일부터 12일까지 서울 에서 개최

연번	회담 금	회담 명	시기	주요내용	기타사항
12	남북장관금 회담	제11차 남북장관금 회담	2003.07.09.~ 2003.07.12	<p>하기 위하여 남북경제 협력 추진위원회 제5차 회의 의를 5월 19일부터 22일까지 평양에서 개최</p> <ul style="list-style-type: none"> • 남과 북은 이산 가족문제 해결을 적극 추진 - 이산가족 면회소 착공식을 빠른 시일내에 개최 - 제7차 이산가족 상봉을 6.15 남북공동선언 발표 3주년을 계기로 금강산 에서 실시 <ul style="list-style-type: none"> • 한반도에 조성된 정세에 우려를 표시하고, 한반도의 평화와 안정을 유지하기 위해 함께 노력하는 것이 필요하다는데 인식을 같이하면서 핵문제를 적절한 대화의 방법을 통해 평화적으로 해결 • 추석을 계기로 금강산에서 제8차 이산가족 상봉을 실시 - 금강산이산 가족면회소건설 착공식을 갖도록 협력 • 진행중인 경제 협력사업이 빨리 결실을 맺을 수 있도록 협력, 남북경제협력추진위원회 제6차 회의를 2003년 8월 26일부터 29일까지 서울에서 개최 • 남과 북은 남북 사회문화협력분과회의를 구성 하는 문제를 검토 	<ul style="list-style-type: none"> • 제12차 남북 장관회담을 2003년 10월 14일부터 17일까지 평양에서 개최

연번	회담 급	회담 명	시기	주요내용	기타사항
				<ul style="list-style-type: none"> - 이 회의에서는 사회, 문화, 체육 등 분야에서의 교류협력 사업을 협의, 상대방에 대한 비방방송 중지 등 쌍방이 제기 하는 문제를 검토 • 올해에 민간단체 들이 추진하는 8.15 광복절 행사가 화해와 협력의 분위기 속에서 진행될 수 있도록 적극 협력 	
13	남북장관급 회담	제12차 남북장관급 회담	2003.10.14.~ 2003.10.17	<ul style="list-style-type: none"> • 6.15 남북공동 선언의 기본정신에 따라 한반도 평화와 남북간 화해협력을 증진시키기 위하여 계속 협력 • 진행중인 남북경제 협력사업을 원활히 추진 - 남북경제협력 추진위원회 제7차 회의를 11월초 평양에서 개최 	<ul style="list-style-type: none"> • 제13차 남북 장관급회담 2004.2.3.~ 6간 서울에서 개최
14	남북장관급 회담	제13차 남북장관급 회담	2004.02.03.~ 2004.02.06	<ul style="list-style-type: none"> • 핵문제의 평화적 해결을 위하여 제2차 6자회담이 결실 있는 회담이 되도록 협력 • 한반도의 군사적 긴장완화를 위한 쌍방 군사당국자 회담을 조속히 개최 • 개성공단의 1단계 100만평 개발을 본격적으로 추진, 금년 상반기 중에 1만평 규모의 시범단지를 개발 	<ul style="list-style-type: none"> • 제14차 남북 장관급회담을 2004년 5월 4일부터 7일까지 평양에서 개최

연번	회담 금	회담 명	시기	주요내용	기타사항
15	남북장관금 회담	제14차 남북장관금 회담	2004.05.04.~ 2004.05.07	<p>하도록 적극 협력</p> <ul style="list-style-type: none"> 임진강수해방지사업, 해운합의서 발효 문제, 상대방에 대한 방송중지 문제 등 쌍방이 제기하는 문제를 계속 협의 제9차 이산가족 상봉을 2004년 3월말 금강산 에서 실시 제1차 장성금 군사회담 5월 중순경 개최 제10차 이산가족 상봉행사 6.20경 개최 6자회담에서 핵문제의 실질적 진전을 위해 협력 사회문화협력분과회의의 구성 문제와 앞으로 쌍방이 제기하는 사항들은 계속 협의 	<ul style="list-style-type: none"> 제15차 장관금 회담 8.3~6 서울 개최
16	남북장관금 회담	제15차 남북장관금 회담	2005.06.21.~ 2005.06.24	<ul style="list-style-type: none"> 남측지역에서 개최되는 8.15 남북공동행사에 당국대표단을 파견하기로 하고 이를 위한 실무 접촉을 7월중 개성에서 진행 한반도의 비핵화를 최종목표로 하여 분위기가 마련되는 데 따라 핵문제를 대화의 방법으로 평화적으로 해결하기 위한 실질적인 조치를 취해 나가기로 함 	<ul style="list-style-type: none"> 제16차 남북 장관금회담을 2005년 9월 13일부터 16일 까지 백두산에서 개최하기로 하며 제17차 남북장관 금회담을 12월 중 에 남측지역 에서 개최

연번	회담 급	회담 명	시기	주요내용	기타사항
				<ul style="list-style-type: none"> • 이산가족들의 금강산 상봉을 8월 26일부터 실시하는 것과 동시에 금강산 면회소 건설 착공식을 진행하기로 하고 이를 위한 측량 및 지질조사를 7월 중으로 끝내기로 함 - 제6차 남북 적십자회담을 8월중에 개최 하여 전쟁 시기 생사를 알 수 없게 된 사람들의 생사확인 등 인도주의 문제 들을 협의 • 8.15를 계기로 이산가족들의 화상상봉을 시범적으로 개시하기로 하고 이를 위한 실무접촉을 7월 10일경 개성에서 가지기로 함 • 일제의 을사5 조약 날조 100년이 되는 올해에 이 조약이 원천무효임을 확인 - 일본으로부터 북관대첩비를 반환받기로 하고 이를 위한 실무적 조치를 취하기로 함 - 안중근 의사의 유해발굴사업을 공동으로 추진 • 제3차 남북장성 금군사회담을 백두산에서 개최하기로 하고, 구체적인 날짜는 쌍방 군사 당국이 직접 정하기로 함 • 서해 해상에서의 평화정착을 촉진 하기 위하여 남 	

연번	회담 급	회담 명	시기	주요내용	기타사항
				<p>북경제협력추진위원회 산하에 수산협력실무협의를 구성·운영 하기로 하고, 이 협의회를 7월 중으로 개최하여 공동어로 등 수산협력문제들을 협의·해결</p> <ul style="list-style-type: none"> • 농업분야의 협력을 추진하기 위하여 남북장관급회담 산하에 각기 차관급을 위원장으로 하는 남북농업협력위원회를 구성·운영하되 제1차 회의를 7월중순경 개성에서 개최 • 북측 민간선박들의 제주해협 통과에 합의하고 그를 위한 구체 적인 실무적 문제 들을 협의· 해결 • 남측은 동포애와 인도주의적 견지 에서 북측에 식량을 제공하기로 하고, 구체적인 절차는 남북경제협력추진위원회 제10차 회의에서 처리하기로 함 • 남북경제협력추진위원회 제10차 회의를 오는 7월 9일부터 12일까지 서울에서 개최 하기로 하였으며 그에 따라 경제 협력을 적극 추진해 나가기 위한 조치를 취하기로 함 	
17	남북장관급 회담	제16차 남북장관급	2005.09.13.~ 2005.09.16	<ul style="list-style-type: none"> • 남북관계를 민족적 화해와 단합을 실질적으로도 도모하기 위한 조치들을 취해 나가기로 함 	<ul style="list-style-type: none"> • 제17차 남북 장관급회담을 2005년 12월 13일부터 16일 까지 제주

연번	회담 급	회담 명	시기	주요내용	기타사항
		회담		<ul style="list-style-type: none"> • 한반도의 공고한 평화를 보장하기 위해 노력하며 6.15시대에 맞게 군사적 긴장 완화를 위한 실천적인 방안 등을 적극 모색해 나가기로 함 - 남과 북은 군사당국자회담이 개최되어야 한다는 데 인식 • 남과 북은 민족 공동의 이익과 번영, 민족경제의 통일적·균형적 발전을 촉진시키고 남북 사이의 경제 협력을 실질적으로 추진시키기 위한 조치들을 취하기로 하였다. - 경제협력의 장애를 제거하고 동족 사이의 투자 및 유무상통을 원활 하게 하기 위한 적극적인 조치들을 취해나가기로 함 - 개성공단 2단계 개발, 임진강수 해방지와 과학기술, 보건의료 등 쌍방이 필요로 하는 협력사업 등을 남북경제 협력추진위원회 제11차 회의와 관련 실무접촉 등을 통하여 협의·해결 • 남과 북은 이산 가족 문제해결 등 인도주의적 사업들을 적극 추진 - 11월 초에 제12차 이산 가족 상봉을 실시하고 올 	도에서 개최

연번	회담 금	회담 명	시기	주요내용	기타사항
18	남북장관급 회담	제17차 남북장관급 회담	2005.12.13.~ 2005.12.16	<p>해 안으로 2차례의 화상상봉</p> <ul style="list-style-type: none"> - 전쟁시기 소식을 알수 없게 된 사람들의 생사 확인문제를 남북 적십자회담에서 계속 협의· 해결 • 남과 북은 「겨레말 큰사전」 공동 편찬사업이 중요하다는 데 인식을 같이하고 이를 적극 지원하기로 함 <ul style="list-style-type: none"> • 6.15 공동선언의 정신에 맞게 민족적 화해와 단합을 저해하는 대결시대의 낡은 관념에서 벗어나 상대방의 사상과 체제를 인정하고 존중하여야 한다는 데 인식을 같이하고 그를 위한 실천적 조치들을 취해나가기로 함. • 한반도 비핵화를 위해 제4차 6자 회담 공동성명이 조속히 이행되어야 한다는데 견해를 같이하고 핵문제에 민족공동의 안전과 이익에 부합되게 평화적으로 해결 되도록 적극 협력 • 한반도에서의 군사적 긴장완화와 평화를 보장하기 위한 적극적이며 실천적인 노력을 기울이기로 함. 이와 관련하여 군사당국자회담을 새해들어 조속히 개최 	<ul style="list-style-type: none"> • 제18차 남북 장관급회담을 2006년 3.28 ~31 평양에서 개최

연번	회담 급	회담 명	시기	주요내용	기타사항
				<ul style="list-style-type: none"> • 민족공동의 이익과 번영, 민족경제의 균형적·통일적 발전을 위하여 남북 경제협력을 새로운 단계로 확대발전 <ul style="list-style-type: none"> - 개성공단 2단계 개발과 통행·통관·통신·경의선·동해선 열차 시험운행 등의 조속한 추진에 인식을 같이하고, 경추위를 통해 협의·해결해 나가기로 함. • 새해 음력설을 계기로 인도주의 사업들을 적극 추진 <ul style="list-style-type: none"> - 2월안으로 적십자 회담을 개최, 상호 관심을 갖는 인도주의문제들을 협의·해결 - 2월말경 제4차 이산가족 화상 상봉 실시 및 3월말경 제13차 이산가족 상봉 행사 금강산 진행 • 태권도의 통일적 발전을 위하여 세계태권도연맹과 국제태권도연맹간의 긴밀한 협력이 이루어지도록 적극 지원 • 개성지구 역사 유적의 세계문화유산 등록 및 보존·관리사업에 서로 협력 • 일본으로부터 되찾아온 북관 대첩비를 빠른 시일안으로 원소재지인 북측지역으로 옮기는 조치를 취 	

연번	회담 금	회담 명	시기	주요내용	기타사항
19	남북강관금 회담	제18차 남북강관금 회담	2006.04.21~2006. 04.24	<p>하기로 함.</p> <ul style="list-style-type: none"> 6.15 공동선언의 기본정신에 맞게 상대방의 사상과 체제를 인정하고 존중하는 실천적 조치를 취함으로써 민족의 화해와 신뢰를 증진 한반도에서 군사적 긴장을 완화하고 평화를 보장하기 위한 실천적인 대책들을 취해 나가야 한다는데 인식을 같이하고 그 실현을 위해 협력 한반도 비핵화를 위한 노력을 계속 하며 [9.19 공동성명]이 조속히 이행되어 핵문제가 민족공동의 이익과 안전에 부합되게 평화적으로 해결 되도록 적극 협력 민족의 단합을 위하여 노력하며 당면하여 6.15 공동선언 발표 6주년을 맞아 남측지역에서 개최되는 민족 통일대축전에 쌍방 당국 대표단이 적극 참가하여 민족적 행사를 의미있게 진행 경제분야에서 민족공동 번영에 실질적으로 이바지하는 협력을 실현 <ul style="list-style-type: none"> 남북경제협력 추진위원회 제12차 회의를 5월 중 개최(한강 하구 팔재채취 문제, 민족 공동 자원 개 	<ul style="list-style-type: none"> 제19차 장관급 회담을 2006. 7. 11~14까지 부산에서 개최

연번	회담 급	회담 명	시기	주요내용	기타사항
20	남북장관급 회담	제19차 남북장관급 회담	2006.07.11~2006.07.13	<p>발 문제를 검토, 열차 시험운행 및 철도·도로 개통문제, 개성 공단건설사업과 경공업 및 지하 자원 협력 문제 등을 협의)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 전쟁시기와 그 이후 소식을 알 수 없게 된 사람들의 문제를 실질적으로 해결 하기 위해 협력 • 자연재해 방지, 보건 의료, 문화 유적 보존 등 여러 분야에서의 협력사업을 적극 추진 	
				<ul style="list-style-type: none"> • 미사일 문제 <ul style="list-style-type: none"> - 북측의 미사일 발사가 가져온 부정적 결과들을 지적하고, 상황이 추가적으로 악화 되어서는 안된다는 점을 강조 - 북측은 미사일 발사는 자위적 차원의 정상적인 군사훈련으로서 어떤 쌍무적, 다무적 합의에도 구속되지 않으며 장관급회담은 군사회담이 아니기 때문에 논의할 사안이 아니라고 언급 • 6자회담 복귀 문제 <ul style="list-style-type: none"> - 우리측은 매우 엄중한 현 상황을 안정시키고 긴박하게 전개되고 있는 정세를 반전시킬 수 있는 유일한 길은 북측의 6자회담 복귀 결단임을 강조 	

연번	회담 급	회담 명	시기	주요내용	기타사항
				<ul style="list-style-type: none"> - 북측은 6차 회담은 이번 회담에서 논의할 성격이 아니라며 구체적인 논의를 회피 • 북측의 내정 간섭적 발언 문제(6.15 공동 행사시 부 적절한 언급) - 우리측은 지난 6.15 공동행사를 진후하여 북측 인사의 우리 내부문제와 관련된 발언이 매우 부적절하였다는 점을 지적하며, 향후 재발 방지를 위한 분명한 조치를 취해 줄 것을 촉구 • 쌀·경공업 원자재 제공 문제 - 북측은 인도 주의적 지원 사업에 조건을 다는 것은 맞지 않다고 하면서 특히 쌀 지원을 강하게 요청 - 우리측은 이에 대해 상황이 타개 되기 전까지는 논의를 유보 한다는 입장을 명확히 표명 	
21	남북장관급 회담	제20차 남북장관급 회담	2007.02.27.~ 2007.03.02	<ul style="list-style-type: none"> • 남북관계와 관련 되는 모든 문제들을 민족공동의 의사와 이익에 맞게 쌍방 당국 사이의 회담을 통해 협의 해결 • 한반도 비핵화와 평화보장을 위해 제5차 6자회담 3단계 회의에서 이룩된 합의들이 원만히 이행 되도록 	<ul style="list-style-type: none"> • 제21차 남북 장관급회담을 2007년 5월 29일 ~6월 1일까지 서울에서 개최

연번	회담 급	회담 명	시기	주요내용	기타사항
				<p>특 공동 노력</p> <ul style="list-style-type: none"> • 민족적 화해와 단합 실현을 위한 실천적인 조치들을 적극 취해 나가기로 하고, 6.15와 8.15를 계기로 평양과 남측 지역에서 진행하게 될 민족통일대축전에 적극 참가 • 인도주의 분야의 협력사업을 재개 하고 이산가족 문제의 실질적 해결을 위해 협력 - 제5차 화상 상봉을 3.27~29, 제15차 이산가족 상봉 행사를 5월 초순 금강산에서 실시 - 이산가족면회소 건설사업을 빠른 시일 안에 추진하기로 하고 쌍방 적십자간 실무접촉을 3월 9일 금강산에서 진행 - 제8차 적십자 회담을 4월 10일~12일간 금강산에서 개최하고, 전쟁 시기와 그 이후 소식을 알 수 없게 된 사람들의 문제를 비롯하여 상호 관심사항들을 협의 해결 • 민족공동의 발전과 번영을 위한 경제 협력을 보다 확대 발전 - 남북경제협력 추진위원회 제13차 회의를 4월 18일 	

연번	회담 급	회담 명	시기	주요내용	기타사항
22	남북장관급 회담	제21차 남북장관급 회담	2007.05.29.~ 2007.06.01	<ul style="list-style-type: none"> ~21일까지 평양에서 개최 군사적 보장조치가 취해지는데 따라 2007년 상반기 안으로 열차시험 운행 실시, 3월 14일~15일간 개성에서 남북 경제협력추진위원회 위원점촉 진행 개성공단 활성화를 위해 필요한 조치 추진 남북관계 발전과 관련하여 제기 되는 원칙적이며 실천적인 문제 등에 대하여 서로의 입장을 충분히 제기하고 진지하게 협의 6.15 공동선언의 기본정신에 따라 한반도의 평화와 남북사이의 화해와 협력을 증진시키기 위한 문제들을 더 연구 	
23	남북구방장관 회담	제2차 남북구방장관 회담	2007.11.27.~ 2007.11.29	<ul style="list-style-type: none"> 군사적 적대관계 종식, 긴장완화와 평화보장을 위한 실제적 조치 추진 적대감 조성행위 금지, 이미 채택된 남북간 군사적 합의 철저히 준수 우발적 충돌 방지를 위한 통신연락체계 현대화 및 상호 연락채널 확대 전쟁 반대, 불가침 의무 준수를 위한 군사적 조치 	<ul style="list-style-type: none"> 합의서 이행을 위한 협의기구들의 정상적인 가동 2008년 제3차 국방장관회담 개최(서울), 군사공동위원회 제1차 회의를 조속히 개최

연번	회담 급	회담 명	시기	주요내용	기타사항
				<p>추진</p> <ul style="list-style-type: none"> - 불가침경제선과 구역을 철저히 준수 - 해상경제선 문제와 군사적 신뢰구축 조치를 군사 공동위원회에서 협의 및 해결 • 서해해상에서의 충돌방지와 평화 보장을 위한 대책 마련 - 공동어로구역과 평화수역 설정 문제를 장성금 군사 회담에서 협의 - 한강하구와 임진강 하구에 공동 골재채취 구역 설정 - 서해 충돌방지를 위한 군사적 신뢰구축 조치를 군사 공동위원회에서 협의 • 정진체제 종식, 항구적 평화체제 구축을 위한 군사적 협력 - 종전을 선언하기 위한 여건조성을 위해 필요한 군사적 협력 추진 - 전쟁시기의 실종자 유해발굴 추진대책을 협의 및 해결 • 남북교류협력사업을 군사적으로 보장하기 위한 조치 추진 	

연번	회담 급	회담 명	시기	주요내용	기타사항
				<ul style="list-style-type: none"> - 남북간의 교류 협력사업에 대한 즉시적인 군사적 보장대책 수립 - 서해 공동어로, 한강하구 공동 이용 등에 대한 군사보장을 최우선적으로 해결 - 북한측 민간 선박의 해주항 직항 허용 - 12.11 철도 화물수송 개시를 군사적으로 보장 하고, 12월초 군사실무회담에서 남북관리구역 통행·통신·통관문제의 함께 군사보장 합의서 체결 - 백두산 관광이 실현되기 전까지 직항로 개설과 관련한 군사보장 조치 마련 	

korea
legislation
research
institute

참고문헌

참고문헌

- 강현철, “판문점 선언의 법적 의의와 평화협정 이후의 입법적 과제”, 『법연』 Summer 2018 Vol.59, 한국법제연구원, 2018.6.
- 김선표, “남북한 특수관계하의 종전선언의 법적 의의와 조건에 관한 소고”, 『국제법평론』 2008-1, 국제법평론회
- 김정균, 『국제법』, 박영사, 2006, 615면.
- 노기호, “남북정상회담 판문점 선언의 법적 성격과 효력에 관한 고찰”, 『法과 政策研究』 제18집 제2호, 2018.6.
- 류지성, 『남북합의와 대북정책 지속성 강화를 위한 법령 개정 방안』, 통일부, 2017.
- 박병도, “DMZ의 평화적 이용을 위한 국제법적 쟁점 및 과제”, 『일감법학』 제32호, 건국대학교 법학연구소, 2015.10.
- 박종철, “한반도 평화만들기: 종전선언과 평화협정의 새로운 경로”, Online Series, 통일연구원 2016.5.3., 5면.
- 박태균, “정전협정인가 휴전협정인가”, 『역사비평』통권 73호, 2005 겨울.
- 법제처, “남북관계발전에 관한 법률”의 제정이유.
- 송인호, “통일대비 지방자치단체의 역할 강화를 위한 법제도의 개선방향”, 『통일코리아』, 2014년 여름호.
- 송인호, “판문점 선언 이행과정에서의 몇 가지 법적 쟁점”, 한국법제연구원 남북관계법제화 방안연구의 워크숍 자료집, 2018.7.24.

- 이규창, “개성남북공동연락사무소 역할과 우리 국민 보호”, Online Series CO 18-33, 통일연구원, 2018.8.6.
- 이규창, “남북관계의 안정적 발전을 위한 법적 쟁점”, 『4.27 남북정상회담에 따른 법적 과제』, 법무부, 한국헌법학회, 통일과 북한법학회 공동주최 세미나 자료집, 2018.5.30.
- 이한기, 『국제법강의』, 박영사, 1997, 496면.
- 이효원, “DMZ 세계평화공원 조성을 위한 법적 기초”, 『서울대학교 法學』, 제55권 제1호, 2014.4.3.
- 이효원, “제2장 한반도 통일과 DMZ의 효율적 관리를 위한 법제도화”, 『통일전략』 제12권 제1호, 한국통일전략학회, 2012.1.
- 임성택, “남북정상회담에 후속조치 관련 법제도적 과제”, 『4.27 남북정상회담에 따른 법적 과제』, 법무부, 한국헌법학회, 통일과 북한법학회 공동주최 세미나 자료집, 2018.5.30.
- 제성호, “DMZ의 생태보전을 위한 법률적 검토”, 『북한학연구』 2권 2호, 동국대학교 북한학연구소, 2006.
- 한명섭, 『통일법제 특강』, 한울아카데미, 2016, 283면.
- 한명섭, “한반도 평화협정 체결의 법적 쟁점과 과제”, 『대한변협신문』, 700호, 2018.8.6.
- 허영, 『한국헌법론』 전정11판, 박영사, 2015, 184면.
- 홍성방, 『憲法學』, 현암사, 2008, 95면.

대한민국 외교부 뉴스 검색, http://www.mofa.go.kr/www/brd/m_4076/view.do?seq=351022

뉴스시스, http://www.newsis.com/view/?id=NISX20180517_0000311529&cID=10301&pID=10300

mbn뉴스, http://mbn.mk.co.kr/pages/news/newsView.php?news_seq_no=3518847

C.SUZANNE BAILEY and CHANA BARRON 『Constitutional Law』, THOMSON, 141p.

Henkin, *op. cit.*, p.451.

Jost Delbrück, “Demilitarization”, in Rudolf Bernhardt (ed.), *Encyclopedia of Public International Law (EPIL)*, Vol. I (Amsterdam: Elsevier Science Publishers, 1992)

통일법제 연구 18-19-①-01

남북관계의 법제화 방안 연구

남북관계발전에 관한 법제 연구

- 판문점선언의 이행에 관한 법적 과제를 중심으로 -

2018년 8월 29일 인쇄
2018년 8월 31일 발행

발행인 | 이익현

발행처 | 한국법제연구원
세종특별자치시 국책연구원로 15
(반곡동, 한국법제연구원)
전화 : (044)861-0300

등록번호 | 1981.8.11. 제2014-000009호

홈페이지 | <http://www.klri.re.kr>

값 8,000원

1. 본원의 승인없이 전재 또는 역재를 금함. ©
2. 이 보고서의 내용은 본원의 공식적인 견해가 아님.

ISBN : 978-89-6684-847-8 93360

저자명

류 지 성

학 력

일본 쓰쿠바대학 법학박사

연구실적 및 논문

논문

북한이탈주민지원법의 주요 논점에 관한

연구 (서울법학)

대한민국 통일과도기 법적 논점(정재황

공저) (공법연구)

일본 헌법소송에서 헌법판단의 방법

(유럽헌법연구)

일본에서 부분위헌결정에 관한 논의

-최고재판소 판례를 중심으로-

(유럽헌법연구)

최근 일본에서 헤이트스피치규제에 관한

연구 (법제)

한국에서 헌법재판소와 대법원의 권한

분쟁에 관한 연구 (쓰쿠바법정)

보고서

북한의 교육 및 직업 관련 법제에 관한

연구 (법제연구원 2015)

북한이탈주민지원법제의 현황과 개선

방안에 관한 연구 (법제연구원 2016)

분단국가 통합의 법제적 과제-헌법-

(법제연구원 2016 공동)

2000년대 이후 국내외 통일 연구분석

및 향후 연구과제 -법제분야- (경제인문

사회연구원 2016 공동)

통일 이후 국가형태 및 정부조직에 관한

법제적 연구 (법제연구원 2017)

분단 전후 남북한 법제 변천사에 관한

연구 (법제연구원 2017)

통일 이후 북한지역 사회보장제도

-과도기 이중체제- (한국보건사회연구원

2016 공동)

남북합의와 대북정책 지속성 강화를 위한

법령개정 방안 연구 (통일부 2017)

통일준비단계에서의 법제 개선방안 연구

(법제처 2017) 외 다수

남북관계의 법제화 방안 연구

남북관계발전에 관한 법제 연구

— 판문점선언의 이행에 관한 법적 과제를 중심으로 —

KLRI KOREA LEGISLATION
RESEARCH INSTITUTE



9 788966 848478

ISBN 978-89-6684-847-8

값 8,000원