

統一指向的 新 南北關係 定立을 위한 國際法的 課題

諸 成 鎬*

차 례

- I. 서 론
- II. 남북합의서에 대한 ‘特殊條約性’(법적 구속력) 인정
- III. 남북 당국간 신변안전보장협정 또는 남북통행협정의 체결
- IV. 경의선철도 연결과 관련된 국제법적 해결과제
- V. 남북간 상주대표부 교환·설치
- VI. 국제무대에서의 통일지향적 남북관계 정립
- VII. 남북평화협정 체결을 통한 항구적인 평화체제 수립
- VIII. 남북한간의 분쟁해결장치 마련
- IX. 맺는 말

* 中央大 法大 教授, 法學博士

I. 서론

지난 6월 13일부터 15일까지 분단 55년만에 처음으로 평양에서 남북정상 회담이 개최되었다. 그 결과 역사적인 6·15 남북공동선언이 채택되어 남북 관계 개선의 새로운 전기가 마련되었다. 이후 남북한간에 남북공동선언의 이행·실천을 위한 다양한 후속조치들이 취해짐으로써 한반도에 화해·협력의 분위기가 고조되고 있다. 8·15 이산가족방문단 교환, 경의선철도 연결공사 착공, 남북국방장관회담 개최, 남북경협의 제도화를 위한 실무협상 등은 그러한 대표적인 예들이다.

이처럼 과거에는 상상할 수 없는 일들이 벌어지고 있기는 하지만, 아직도 남북관계는 살얼음을 걷어가는 불안정한 관계에 있다. 무엇보다 남북한은 여전히 법적으로 전시의 연장인 정진체제 하에 있으며, 상호 적대적인 체제와 법령을 유지하고 있기 때문이다. 그러기에 작금 진행되고 있는 남북화해·협력을 반석 위에 올려놓음으로써 평화적인 민족통일에 기여하도록 하기 위해서는 남북화해·협력을 법적·제도적으로 뒷받침함으로써 안정성과 지속성을 갖도록 해야 한다. 또한 남북교류협력을 활성화하고 통일지향적인 새 남북관계를 정립해 나가는 과정에서 국내법적으로는 물론이고 국제법적으로도 해결해야 할 과제들도 적지 않다. 이런 점에서 볼 때 남북화해·협력은 분명 중요한 법적 문제라고 할 것이다.

그런데 통일지향적인 남북관계 형성 및 발전을 위한 법적·제도적 대비책을 강구함에 있어서는 항상 남북관계가 ‘나라와 나라사이의 관계가 아닌 민족내부의 특수관계’라는 점을 염두에 두어야 한다. 다시 말하면 남북관계 운영에 있어서 국제관계가 아닌 분단국 내부의 특수한 관계라는 점이 최대한 반영되어야 한다는 것이다.

이러한 점을 감안, 본고에서는 통일지향적인 새 남북관계 정립을 위해 남북한이 국제법적 차원에서 해결해야 할 과제와 국제무대에서 추진해야 할 과제를 살펴보기로 한다.

II. 남북합의서에 대한 ‘特殊條約性’(법적 구속력) 인정

아직까지 우리 정부는 1992년 2월에 발효한 『남북기본합의서』를 비롯하여 남북한간에 채택된 제 합의서를 조약으로 공포하지 않고 있다. 그 동안 여러 차례 법무부는 『남북기본합의서』에 대해 紳士協定(gentlemen's agreement)¹⁾ 내지 정치적 선언에 불과하다는 입장을 표명해 왔다.²⁾ 이러한 입장은 남북관계의 가변성과 유동성을 고려하여 규범적인 측면보다는 다분히 전략적이고 정치적인 관점에서 대북정책을 추진해 온 것과 무관하지 않은 것으로 보인다.³⁾

정부가 남북한간의 제 합의서를 공포하지 않은 결과, 남북합의서들은 국내적으로 법적 구속력을 확보하지 못한 채 그 법적 성격이 불명확한 상태에 있었다. 왜냐하면 우리 국내법상 인정되는 입법형식에는 헌법·법률·명령·규

- 1) 신사협정이라 함은 정치가나 외교관들이 정치적 신의에 기하여 서로 언약하거나 자발적 이행을 담보하는 정책수행상의 약속을 말한다. 외무부, 『알기 쉬운 조약업무』, 1996, 8~9면 참조. 신사협정의 대표적인 예로는 Entente Cordiale의 작성기조를 제공하고 기존의 구두합의를 보완하기 위해 1912년 11월 22~23일 영국의 외무장관 Edward Grey와 런던주재 프랑스대사 Paul Cambon간에 이루어진 각서교환과 1941년 8월 14일 루즈벨트와 처칠간에 조인된 대서양헌장도 신사협정의 예로 들 수 있다. Wilfried Fiedler, "Gentlemen's Agreement", *Encyclopedia of Public International Law*, vol. 7, Amsterdam: New York · Oxford: North Holland, 1984, p.105.
- 2) 1992년 2월 17일자 『남북사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서의 법적 성격』이라는 법무부의 참고자료에는 “남북기본합의서가 국제법적 강제력을 인정할 수 없는 일종의 신사협정에 준하는 성격을 갖는다”고 명기되어 있다. 제성호, “기본합의서의 법적 성격과 효력”, 『국제법학회논총』 제37권제1호, 대한국제법학회, 1992, 149면. 또 1992년 4월 9일자 법무부 자료에서는 남북기본합의서의 법적 성격과 국가보안법과의 관계를 언급하고 있는데, 그에 따르면 “남북기본합의서는 헌법 제60조제1항 소정의 조약이 아니라 남북 사이에 성의 있는 이행을 약속하고 있는 일종의 공동성명 또는 신사협정에 준하는 성격을 갖는 것입니다(남북합의서 전문도 같은 취지). 따라서 북한이 우리 나라를 변란할 목적으로 대남적화활동을 하여 국가보안법상 반국가단체에 해당되는 것은 남북합의서의 채택과는 별개의 문제입니다.”로 되어 있다. 법무부, 검삼 01254-42/1992.4.9. 이상희, “민족의 화해를 위한 남북기본합의서의 법적·제도적 실천방안”, 민족화해협력 범국민협의회(준), 『한반도 평화와 통일을 위한 민족학술대토론회』 발표논문자료집, 1998, 10면 참조.
- 3) 학리적인 관점에서 본 『남북기본합의서』의 법적 성격, 『남북기본합의서』에 대한 정부의 입장 및 국내법원의 태도 등에 관해서는 제성호, “남북기본합의서의 법적 성격 - 서울고등법원의 97구18402판결(1998.7.16 선고)을 중심으로 -”, 『서울국제법연구』 제5권제2호, 서울국제법연구원, 1998, 83~93면 참조.

칙 및 자치법규와 헌법 제6조에 따라 체결·공포된 조약⁴⁾과 일반적으로 승인된 국제법규가 있는데, 남북한간의 합의서는 이상의 그 어느 것도 아니었기 때문이다. 위에서 지적한 바와 같이 우리는 『남북기본합의서』 등 남북합의서들을 조약으로 인정하지 않으면서도 북한측에 대해서는 성실한 이행·실천을 요구하는 상호 모순되는 행동을 해 왔다.

그러나 앞으로 남북관계를 진정 통일지향적인 평화공존의 관계로 만들어 나가려면, 더 이상 남북관계를 정치적·전략적인 관점이 아니라 규범적인 차원에서 접근해야 한다. 즉 남북관계를 법적으로 제도화함으로써 안정성을 갖도록 해야 한다. 그러기 위해서는 남북한간에 체결되는 합의서들을 조약으로 공포하여 국내법적 구속력을 인정하는 보다 적극적인 자세가 요구된다.

이와 관련, 혹자는 조약은 본래 국가간에 체결되는 것인데 남북합의서를 조약으로 공포하면, 북한을 국가로 승인한다거나 또는 남북한 특수관계에 배치되는 것이 아닌가 하는 문제를 제기하기도 한다. 그러나 이러한 생각이 국제법상 근거 없는 것임은 두말할 필요도 없다. 조약은 국가간에만 체결되는 것이 아니라 국가, 민족해방운동단체 등 국가유사단체, 교전단체, 국제조직 등 국제법주체간에 체결되는 것이다. 또한 동서독의 경험⁵⁾에서 잘 나타나듯이 분단국을 구성하는 정치실체간에도 얼마든지 법적 구속력을 갖는 조약이 체결될 수 있다.

그러므로 향후 남북한간에 체결되는 합의서, 특히 투자보장협정, 이중과세방지협정, 청산결제협정, 분쟁해결협정 등 남북합의서들을 조약으로 공포하는 것이 남북통일시대에 걸맞는 조치라고 하겠다. 이는 남북한이 1민족 2체제를 전제로 하여 『남북연합』이라는 통일 이전의 과도적 결합체제(Korean Commonwealth)를 형성하는 남북합의서의 경우에도 마찬가지라고 생각된다.⁶⁾

4) 헌법 제6조 1항은 “헌법에 의하여 체결·공포된 조약과 …… 은 국내법과 같은 효력을 가진다”고 명시하고 있다. 이 헌법 제6조에 따라 『법령등공포예관한법률』 제6조에서는 “조약 공포문의 전문에는 국회의 동의 또는 국무회의의 심의를 거친 뜻을 기재하고, 대통령이 서명한 후 대통령인을 압날하고 그 일자를 명기하여 국무총리와 관계 국무위원이 부서한다”고 규정하고 있다.

5) 1972년 12월 21일 체결된 동서독기본조약은 조약이라는 법적 형식과 절차를 갖추어 체결·공포되었으며, 국내법적으로도 양 독일 의회의 비준동의(동의법률 제정)를 받았다.

6) 1989년 9월 우리 정부가 발표한 『한민족공동체통일방안』에 의하면, 그러한 남북합의서의 명칭으로 『민족공동체헌장』(the Charter of the Korean National Community)이 제시된 바 있다. 그리고 이 『민족공동체헌장』은 남북정상회담에서 합의·채택될 것이 예정되고 있다. 통일원, 『1990 통일백서』, 1990, 85면.

다만 남북관계는 ‘나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정
에서 잠정적으로 형성된 특수관계’이기 때문에 남북합의서는 통상 외국과 체
결되는 ‘일반조약’과 구별된다. 고로 남북합의서는 북한이라는 분단국을 구성
하는 정치실체⁷⁾와 체결되는 ‘특수조약’(treaty sui generis)으로 규정되어
야 한다.⁸⁾ 그러한 점에서 외국과의 조약체결업무를 수행하는 외교통상부가
남북합의서 체결사무를 관장하는 것은 타당하다고 할 수 없다. 통일부가 그
것을 담당하는 것이 법리적으로나 남북관계의 관행에 비추어 보더라도 옳다
고 하겠다.

그러나 남북한간의 제 합의서를 유엔회원국간의 조약으로 보고, 유엔사무
국에 등록할 것인가? 이에 관해서는 우리 사회에서 찬반양론이 존재한다.⁹⁾
유엔사무국 등록이 반드시 남북한 특수관계에 배치되는 것이라고 보기는 어
렵다. 다만 서독은 동서독기본조약을 국내법상 조약으로 인정, 법적 구속력을
부여하기는 하였으나, 유엔사무국에는 등록하지 않았음은 주목할 필요가 있
다. 이 문제에 대해서는 등록에 따른 이해득실 등 보다 신중한 검토와 대응
이 요구된다고 할 것이며, 필요시 북한과의 협의를 거치는 것도 바람직하다
고 생각된다.

Ⅲ. 남북 당국간 신변안전보장협정 또는 남북통행협정의 체결

남북교류협력의 활성화는 필연적으로 남북한 주민간의 인적 왕래의 확대를
수반하게 된다. 이에 따라 남북왕래 인원에 대한 신변안전보장문제가 핵심적인
과제로 제기될 것이다. 이와 관련, 금강산 관광객 민영미 주부의 억류사건이

7) 북한은 우리 국내법상으로는 군사분계선 이북의 대한민국 영토(미수복지역)를 불법적으
로 점거한 반국가단체로 간주되고 있다. 하지만 『남북기본합의서』 서문에 따라 북한과
대한민국과의 관계는 외국과의 관계가 아니고, ‘나라와 나라 사이의 관계가 아닌 민족내
부의 특수관계’에 해당된다. 더욱이 국제법적 견지에서 볼 때 북한은 유엔회원국으로서
‘사실상의 국가’ 또는 우리와의 관계에서 ‘일종의 미승인국’이라고 규정될 수 있다. 이처
럼 우리와의 관계에서 북한은 ① 국내법적 차원, ② 남북한간의 차원, ③ 국제법적 차원
에서 볼 때 서로 다른 실체로서 파악되고 있다.

8) 과거 서독은 ‘외국 및 동독과 체결한 조약’이라는 표제 하에 조약을 공포하고, 이를 관
보에 게재하였다. 이는 동독과 체결한 조약을 일반 외국과의 조약과는 구별되는 것으로,
즉 분단국내부의 ‘특수조약’으로 취급하였음을 말해 주는 것이다.

9) 『남북기본합의서』의 유엔사무국 등록문제에 관해서는 김명기·지봉도, “조약의 등록과 남
북기본합의서”, 『국제법학회논총』 제37권제1호, 대한국제법학회, 1992, 59~78면 참조.

금강산관광사업의 중단을 초래한 예에서 경험한 바 있듯이 관광객의 신변안전을 위한 제도적 보장은 남북교류협력의 안정성 확보차원에서 시급한 실정이다.¹⁰⁾ 금강산 관광객 억류사건을 계기로 남북왕래 인원에 대한 신변안전 보장이 민간기업(현대)과 북한의 단체(아태평양평화위원회 : '아태평화위원회') 간에 체결된 계약서상의 조항¹¹⁾만으로는 불충분함이 입증되었기 때문이다.

이 사건 후 우리측은 신변안전보장을 위해 당국간 차원의 협상 개최를 위해 노력하였으나, 북한은 금강산 관광객의 신변안전문제를 현대와 '아태평화위원회' 간에 합의할 사안이라 하여 남북한 당국이 개입할 이유가 없다고 주장하였다.¹²⁾ 이러한 입장에서 북한당국은 1999년 7월 30일 금강산관광총회사로 하여금 현대아산과 신변안전보장에 관련된 두 개의 합의서, 즉 신변안전보장을 위한 『합의서』와 『금강산 관광시 준수사항에 관한 합의서』를 채택하는 것을 허용하였다. 하지만 이 두 합의서의 법적 성격도 역시 민간 차원의 합의라는 점에서 이전의 것과 근본적인 차이는 없었다.

그런데 북한의 일방적인 조치에 의해 방북인원의 신변에 위해를 가할 수 없도록 하는 신변안전보장력을 강화하기 위해서는 사업자간(민간)의 차원에 그치지 않고, 남북한 당국이 직접 신변안전보장장치를 강구해야 한다. 그것은 남북 당국간 신변안전보장협정의 체결을 의미하는데, 이것은 금강산 단체관광이 지속적이고 대규모적으로 실시되고 있는 점을 감안하여 우선 남북한을 오고 가는 관광객을 대상으로 이루어져야 한다. 이후 남북한 당국간의 추가적인 합의를 통해 신변안전보장의 대상을 점차 기업인이나 이산가족 등 다른 남북왕래 인원에까지 확대해 나가야 한다.

중·장기적으로는 민족구성원이면 누구나 자유롭게 남북을 왕래할 수 있도록 남북한이 일반적인 남북통행협정을 체결하도록 해야 한다. 남북통행협정을 체결할 때에는 1971년 12월 17일 『독일연방공화국과 서베를린간의 민간인

10) 장명봉, “남북경협 활성화를 위한 법적·제도적 장치 모색 - 그 필요성과 방향”, 『북한법연구』 제3호, 북한법연구회, 2000, 61면.

11) 금강산 관광객의 신변안전보장과 관련된 사항이 명기되어 있는 문서에는 1998년 6월 22일 현대와 아태평화위원회간에 체결된 『합의서』, 『의정서』, 『금강산 관광을 위한 계약서』(제4조), 1998년 7월 6일 체결된 『금강산 관광을 위한 부속계약서』(제10조 1항)와 1998년 7월 9일자 북한의 백학림 사회안전부장이 보내온 『신변안전보장각서』, 그리고 1998년 11월 2일 북한이 일방적으로 제정, 우리측에 통보해 온 『금강산 관광세칙』 등이 있다.

12) 백학순, “신변안전보장협정”, 『통일경제』 제56호, 현대경제연구원, 1999, 35면.

및 물자의 통행에 관한 독일연방공화국 정부와 독일민주공화국 정부간의 협정』(Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Deutschen Demokratischen Republik über den Transitverkehr von zivil Personen und Güter zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Berlin(West), 통칭 Transitabkommen)을 꼼꼼히 검토하여 최대한 남북관계에 원용하도록 해야 한다.¹³⁾ 대체로 남북통행협정에는 통행로 개설, 통과지점, 교통수단(수송장비) 운행, 입국사증(비자) 소지 면제, 왕래절차의 간소화 및 편의제공, 신변안전보호 및 무사귀환 보장, 왕래인원이 타방 법률 및 관습 준수 의무, 자기측 인원이 상대방 지역 방문중 체포·구금될 경우 해당인원에 대한 영사보호 제공, 긴급구조조치, 남북통행위원회 구성 등을 명시해야 할 것이다.

요컨대 앞으로 남북한 당국이 남북왕래인원에 대한 신변안전보장협정 또는 남북통행협정을 체결해야 남북교류협력의 안정적인 추진과 발전을 도모할 수 있다고 본다.¹⁴⁾ 또 그것이 북한이 인적 교류에 따른 경제적 실익을 확보하는 길이기도 하다.

IV. 경의선철도 연결과 관련된 국제법적 해결과제

1. 유엔군사령관의 비무장지대 관할권과 경의선철도 연결사업의 관계

현재 정전협정은 비무장지대(Demilitarized Zone : DMZ) 내 인원(군인과 사민)의 출입을 원칙적으로 금지하면서도, 예외적으로 DMZ의 자기측

13) 이 통행협정의 내용에 관해서는 국토통일원, 『동·서독관계 발전에 관한 보고 및 문서』, 동서독관계자료 II, 1989, 155~164면 참조. 한편 동서독은 통과여행의 문제를 해결하기 위한 통행위원회(Transitkommission), 교통조약의 준수 및 보완을 위한 교통위원회(Verkehrskommission), 그리고 양독 국경에서 발생하는 제 문제를 해결하기 위한 국경위원회(Grenzkommision)를 상설적으로 운영하였다. Bundesministerium für Inner-deutsche Beziehungen, *Auskünfte zur Deutschlandpolitik A-Z*, 3. Auflage, Bonn: Gesamtdeutsches Institut, 1988, S.130~131 참조. 1971년의 동서독 통행협정에 관한 개괄적인 분석은 이장희, “동서독 통행협정에 관한 연구”, 『통일문제연구』 제2권제1호, 국토통일원, 1990, 252~277면 참조.

14) 이장희, “금강산 관광의 공법적 문제와 대응방안”, 『금강산 관광의 법제도적 문제와 대응방안』, 아사연 학술포럼시리즈 2000-1, 아시아사회과학연구원, 2000, 30~31면.

지역을 관할하는 사령관의 허가를 받으면 이들의 출입을 허용하고 있다. 이와 관련, 정전협정 제10항 1문에서는 “비무장지대내의 군사분계선 이남의 부분에 있어서의 민사행정 및 구제사업은 국제연합군 총사령관이 책임진다”고 규정하고, 제9항은 ‘민사행정과 구제사업의 집행에 관계되는 인원’의 출입을 인정하고 있다. 단 우리측 인원이 민사행정 및 구제사업과 관련하여 군사분계선 이남의 DMZ를 출입하려 할 때에는 유엔군사령관의 허가를 받도록 하고 있다.¹⁵⁾

그러나 DMZ에 출입할 수 있는 인원은 자기측 관할의 사령관으로부터 승인을 득하기만 하면 무제한적으로 들어갈 수 있는 것이 아니다. 적대 쌍방군사령관이 DMZ 출입인원을 각기 정할 수 있으나(제10항 3문), 유엔측과 공산측에 있어서 공히 출입인원이 언제나 1,000명을 초과할 수 없도록 되어 있다(제10항 4문).¹⁶⁾ 그런데 유엔측과 공산측은 각기 민정경찰의 요원으로 이미 1,000명의 인원을 DMZ 내에 산재되어 있는 경계초소(Guard Post: GP)에 투입, 배치를 완료한 상태이다. 즉 DMZ는 유엔측과 공산측 투입인원을 합쳐 이미 2,000명이 차 있는 상황인 것이다.

민사행정과 구제사업의 집행에 관계되는 인원 외에도 군사정전위원회로부터 특정한 허가를 받은 인원도 비무장지대의 출입이 허용되고 있다. 정전협정 제9항은 “민사행정과 구제사업의 집행에 관계되는 인원과 군사정전위원회의 특정한 허가를 얻고 들어가는 인원을 제외하고는 어떠한 군인이나 사민이거나

15) 유엔군 총사령관은 DMZ 내에서 민사행정 및 구제사업을 책임지고 집행하기 위해 유엔사규정 551-4, 유엔사규정 526-2(대성동 민사협정)를 비롯하여 수많은 법규를 제정·실시하고 있다. 현 정전체제 하에서 경의선철도 연결과 이를 지원하기 위한 문산-개성간 4차선 도로 건설의 목적으로 우리측이 건설인력 및 군병력을 DMZ에 들여보내려면, 먼저 동 사업이 민사행정 및 구제사업에 해당되는 것으로 간주하고 이를 기초로 하여 유엔군사령관으로부터 인원의 출입허가를 받아야 한다. 그런데 아래에서 보는 바와 같이 이미 1,000명이 포화상태에 있기 때문에 DMZ의 다른 지역에서 일부 인원을 빼고 필요한 건설인력을 투입해야 한다. 그러나 이는 안보에 치명적인 결과를 가져올 수 있기 때문에 고려하기 어려운 방안이다. 설령 그러한 일이 가능해진다고 하더라도 경의선 철도 및 도로 건설과정에서 우리측 인원이 매번 유엔군사령관의 허가 또는 승인을 받아서 공사지역에 출입하는 것은 여간 번거로운 일이 아닐 것이다.

16) 다만 유엔사규정 551-4의 나(군사분계선 및 비무장지대)의 2에서는 각측이 1,024명까지 출입할 수 있도록 명시(한강하구 지역의 민정경찰 24명 포함)하여 정전협정의 최대 출입인원인 1,000명보다 24명을 초과하여 배치할 수 있도록 하고 있다. 역시 같은 유엔사규정에 의하면, DMZ 출입이 허용되는 1,000명의 우리측 인원에는 대성동 주민과 유엔사 경비대원, 판문점 관광객 등이 제외된다고 되어 있다.

비무장지대에 들어감을 허가하지 않는다”고 명시하고 있기 때문이다.¹⁷⁾

한편 정전협정 제8항은 “비무장지대 내의 어떠한 군인이나 사민이거나 그가 들어가려고 요구하는 지역의 사령관의 특정한 허가 없이는 어느 일방의 군사 통제하에 있는 지역에도 들어감을 허가하지 않는다”고 규정하고 있다. 이는 우리측의 군인이나 민간인이 군사분계선 이북의 DMZ에 출입하고자 할 경우 공산측 사령관의 허가를 받아야 한다는 것을 의미한다.

이상의 규정에 비추어 볼 때 경의선 등 남북간 철도연결 및 도로개설을 위해 DMZ 내에 들어가려면, 첫째, 군사정전위원회로부터 특정의 허가를 받거나(제9항), 둘째, 정전협정 제61항에 따라 유엔군사령관과 공산측 사령관들 간의 합의를 통해 1,000명의 숫자를 상향조정하는 내용의 수정을 하거나 셋째, 정전협정을 증보하는 추가적인 합의를 채택하는 세 가지 방도 중 어느 하나를 실행해야 한다.

여기서 군사정전위원회의 특정 허가를 얻는다는 것은 무엇을 말하는 것인가? 군사정전위원회는 공산측 대표 5명과 유엔측 대표 5명으로 구성되는 회의체(합의제 기구)로서 후자의 대표 5명은 유엔군사령관이 임명하게 되어 있다. 따라서 군사정전위원회의 허가는 결국 인원출입에 대한 유엔군사령관의 동의 내지 허가의 의미를 내포하는 것이라고 볼 수 있다. 다음 수정이라 함은 정전협정 제10조 4문을 개정하여 출입가능 인원의 수를 상향조정(이 경우는 경의선 철도연결사업을 민사행정에 포함되는 것으로 간주함을 전제로 함)하는 것을 말한다. 그리고 증보라 함은 이는 경의선 철도연결을 위한 인원의 투입을 민사행정과 구제사업과는 구별되는 사업으로 보고, 적대 쌍방사령관이 細則의 성격의 추가적인 합의를 채택하여 정전협정에 부속문서화하는 것을 의미하는 것이라고 하겠다. 이러한 증보를 내용으로 하는 세칙적인 성격의 합의는 과거의 선례와 같이 군사정전위원회에서 채택할 수 있음은 물론이다.

그런데 문제는 현재 군사정전위원회가 북한측의 무실화전략으로 1994년 4월 28일 이래 전혀 열리지 않고 있어 군사정전위원회의 출입허가를 받는다는 것은 현실적으로 기대하기 어려운 형편이다. 적대 쌍방 사령관들이 회동하여 정전협정을 수정·증보하는 것도 결코 용이한 일이 아니다.

여기서 하나의 대안을 생각해 볼 수 있다. 그것은 유엔군사령관이 자신을 대신하여 공산측과 협상할 수 있는 권한을 한국 국방부장관에 위임(북한측도

17) 제성호, 『한반도 비무장지대론: DMZ를 평화지대로』, 서울프레스, 1997, 56면.

조선인민군 최고사령관이 인민무력부장에게 협상권을 위임)한 다음, 남북의 국방장관이 경의선 철도연결 및 도로개설을 위한 관련 인원, 차량 및 기자재의 출입, 안전보장, 지뢰제거작업, 각종 시설물의 설치에 관한 세부적인 합의를 하도록 하고, 당해 합의를 적대 쌍방사령관들이 당해 합의를 인준하여 정전협정의 증보로서 인정하는 방안을 강구할 수 있을 것이다.

이와 관련하여 실제로 조성태 국방부 장관은 2000년 8월말 토머스 슈위츠 사령관에게 DMZ 내 지뢰제거 작업 등 진행에 필요한 북한과의 협상권을 한국군측에 위임해 줄 것을 요청한 바 있었다. 그리고 이에 대해 슈위츠 주한 유엔군사령관은 제1차 남북 국방장관 회담이 열리기 전인 9월 23일 DMZ 내 경의선철도 및 문산~개성간 4차선 도로 건설과 관련, 북한과의 모든 협상권을 이미 한국군에 위임한 것으로 알려지고 있다. 국방부에 따르면 유엔군사령관은 동 일자에 조성태 국방부장관 앞으로 서신을 보내 “DMZ 내 지뢰제거 작업 등과 관련, 한국 국방부가 유엔사를 대리해 북한과 협상할 수 있는 권한을 갖는 것이 적절하다”고 밝혔다는 것이다.¹⁸⁾ 생각컨대 조성태 국방장관과 유엔군사령관과의 서신교환은 권한 있는 기관의 행위, 명백한 권리·의무 설정의사의 표시(협상권 위임의 요청, 요청수락 및 협상권 위임의사 표명에 의한 의사의 합치) 등으로 인해 단순한私信이 아니라 국제법상 公翰交換(광의의 조약에 포함됨)에 해당하는 것이라고 볼 수 있다.

2. 경의선 철도연결을 위한 지뢰제거 등 군사적 지원과 사후관리문제

경의선 철도연결을 위해서는 DMZ 내에서 지뢰를 제거하는 등 군사적 차원의 조치가 취해져야 한다. 그러한 군사적 차원의 조치로는 ① 경의선철도 연결공사 기간 중 남북간 우발적인 무력충돌의 방지, ② 공사에 따른 남북간 협의채널(가칭 『경의선 남북군사실무위원회』) 구축, ③ 남북한 군대(예: 지뢰제거팀)와 공사인력으로 구성되는 합동부대(합동군무지원단) 설치·운영, 특히 그 규모와 주둔지역의 문제, ④ 남과 북의 공사인력들간 접촉유지 및 연락방법, ⑤ 공사를 위한 합동부대와 남북한의 작전부대간의 핫라인 개설, ⑥ 남북 양측의 공사계획 교환, ⑦ 남북한 공사인력의 외부식별방법(이는 복장 및 완장

18) 현재 국방부는 이 문제에 관해 유엔군사령부와 협의중인 것으로 알려지고 있다. 『조선일보』, 2000년 9월 10일, 2면; 『중앙일보』, 2000년 9월 28일(10판), 2면 참조.

의 표식의 문제로서 가령 각자의 군복을 착용할 것인지 아니면 별도의 복장을 착용할 것인지 하는 문제는 그 대표적인 예가 될 것이다), ⑧ 지뢰 및 불발탄 폭발 등에 의한 안전사고 발생시 환자 후송방법: 응급헬기에 의한 후송문제 등, ⑨ 공사기간 및 선후 설정의 문제(같은 기간에 남과 북이 공동으로 공사를 추진할 것인지 아니면 먼저 어느 일방이 공사를 완료한 다음 타방이 공사를 실시할 것인지 여부의 문제) 등을 들 수 있다. 이와 같은 문제들은 남과 북이 가칭 『경의선 남북군사실무위원회』를 설치·운영하여 구체적인 해결방안을 강구해야 할 것이다.

한편 경의선 철도연결 및 도로개설 사업이 완료된 후 공사구역에 포함되는 DMZ의 남측 및 북측 지역을 유엔군사령관 및 조선인민군최고사령관으로부터 위임을 받아 남북한이 공동으로 관리하는 방안을 적극 고려할 필요가 있다. 이는 통일 이전에 DMZ 내에서 남북한이 공동이용·관리체제를 형성(그림으로써 교통분야의 통일법을 제정·실시)하는 좋은 경험이 될 수 있을 것이다. 우리측이 유엔군사령관으로부터 경의선 철도 복원과 함께 신설되는 문산-개성간 도로가 통과하는 남방한계선-군사분계선 사이의 DMZ에 대해서 유엔군사령관의 위임을 받아 남북한 공동구역으로 직접 통제·관리방안을 추진하려면, 한국과 유엔군사령관간에 위와 같은 취지의 합의서(대체로 각서교환이나 공한교환의 형식을 취할 것임)를 채택하거나 또는 유엔군사령관이 공식문서로써 우리측에 상기 구간의 관할권을 일부 이양(반환)한다는 취지의 양해를 해 주어야 할 것이다.

상기 조치는 정전협정의 중대한 수정에 해당되는 것이다. 따라서 적대 쌍방 사령관들이 회의를 열어 직접 그러한 방향으로 정전협정을 수정하거나 또는 유엔군사령관이 위 조치사항을 공산측 사령관들에 통보하여 그로부터 수락 또는 동意的 의사가 포함된 회신을 접수해야 한다. 아니면 군사정전위원회를 개최하여 위와 같은 방향으로 정전협정을 증보하는 세칙적인 합의를 성안할 수도 있을 것이다. 이 밖에도 남한의 군사당국자, 북한의 조선인민군최고사령관이 권한을 위임한 자 및 유엔군사령관이 권한을 위임한 대표 3자가 회동하여 정전협정 수정을 위한 특별합의를 채택하여 동 합의서를 정전협정에 부속문서로 첨부하는 방안을 강구할 수도 있을 것이다. 그러나 현재 우리 정부는 마지막 방안에 대해서는 소극적인 입장을 갖고 있는 것으로 보인다.

3. 구 사회주의권 국가간의 『국제화물운송협정』 가입 추진

현재 경의선 철도연결은 단지 남북간 철도망을 연결하는 데 그치는 것이 아니라 중국횡단철도(Trans-China Railroad: TCR), 몽골횡단철도(Trans-Mongolia Railroad: TMGR), 러시아횡단철도(Trans-Siberia Railroad: TSR)와 연결시킴으로써 아시아와 유럽간의 『대륙교량』(land bridge)을 개통하는 것을 목표로 하고 있다. 이러한 대륙간 철도망 연결은 물류비용의 절감과 더불어 경제통합을 촉진시킬 것으로 전망된다.

그런데 1953년 7월 모스크바에서 체결된 『중국, 북한, 소련, 동독 등간의 국제철도화물연합운송협정』(일명 『국제화물운송협정』, SMGS)과 『중국, 북한, 소련, 동독 등간의 국제철도여객연합운송협정』(일명 『국제여객운송협정』)이라는 다자조약을 체결하여 자국을 통과하는 외국화물 및 승객의 대우와 처리 등을 비롯하여 당사국간 철도 연결에 따라 발생하는 문제에 대해 공통의 법적 규율을 모색해 왔다. 이후 몽골, 루마니아 등 구사회주의권 국가들이 모두 동 협정의 당사국으로 되어 있다. 『국제화물운송협정』의 주요내용은 ① 체약국 화물에 대한 자국화물과 같은 대우 부여, ② 체약국간 화물운송계약의 체결 및 이행문제, ③ 운송비용, ④ 화물의 손실 발생시 통과국의 책임범위와 배상, ⑤ 송품장, 통관신고서 등 체약국간 서식의 통일, ⑥ 배상청구: 소송, 사법적 관할, 소멸시효 등, ⑦ 각국 철도간의 결산관계, ⑧ 분쟁의 해결문제, ⑨ 운임화폐, ⑩ 본 협정업무에 관한 회의체로서 『운영협의회』(OSShD) 설치·운영 등으로 되어 있다. 『국제여객운송협정』의 경우 규율대상이 다를 뿐 동 협정의 내용은 『국제화물운송협정』은 크게 다르지 않다.¹⁹⁾

경의선 철도연결을 통해 TCR, TMGR, TSR과의 연결을 추진하고 그에 따른 수혜를 받기 위해서는 우리 정부가 상기 『국제화물운송협정』과 『국제여객운송협정』에 가입할 필요가 있다. 동 협정 가입시 대등한 조약당사자로서 다른 체약국과 동일한 권리와 의무를 향유할 수 있게 된다. 그렇지 않고 개별 국가들과 양자조약을 체결하려 할 경우, 엄청난 외교적 비용과 시간이 소요될 것이다. 이를 위해서는 우리 정부가 『국제화물운송협정』과 『국제여객운송협정』에 의해 설치된 『운영협의회』를 통해 기존 체약국들로부터 한국가입에 대

19) 『국제여객운송협정』은 9장 50조로 구성되어 있다.

한 지지를 확보해야 할 것이다. 이와 관련, 특히 발언권이 큰 중·러의 협조를 얻기 위해 긴밀한 외교적 노력을 전개해야 할 것이다.

4. 여객의 신변안전보장 및 긴급구난의 제공문제

남북한간의 철도를 사용하는 여객은 신체의 안전에 대한 위협과 불안을 느끼지 않고 자유롭게 목적지를 방문하고 자기측 지역까지 무사히 귀환할 수 있어야 한다. 이를 위해서는 그 동안 남북간 신변안전보장의 관례대로 북한측이 북한열차를 이용하는 여객에 대해 일일이 신변안전보장각서를 발급하거나 또는 1999년 7월 30일 체결된 현대와 금강산관광총회사와 체결한 『금강산관광객의 신변안전보장을 위한 합의서』와 유사한 내용을 담은 합의서를 남북한 당국간에 체결할 필요가 있다. 물론 신변안전보장문제 해결방안에는 포괄적인 차원의 신변안전보장협정 체결 외에도 일반통행협정 체결 등을 고려할 수 있음은 전술한 바와 같다.

한편 열차전복 등 안전사고 발생시 승객들에 대한 긴급구호 및 헬리콥터 등을 이용한 환자후송 등 구난문제가 제기될 것이다. 이 문제의 해결을 위해서도 가칭 『남과 북 사이에 열차를 이용하여 상대방 지역을 방문하는 인원의 열차운행중 안전사고 발생시 긴급구호에 관한 합의서』와 같은 남북한 당국간 합의가 필요하다고 하겠다.

신변안전 및 무사귀환보장문제와 안전사고 발생에 따른 구난문제를 별도로 해결하여 두 개의 협정을 체결할 수도 있을 것이나, 협정 채택을 위한 시간 및 비용의 절감이라는 측면을 고려하여 가칭 『남북간 철도교통에 따른 여객의 안전운행을 위한 협정』(약칭 『남북철도교통협정』)을 통해 상기와 같은 문제들을 한꺼번에 포괄적으로 해결하는 것이 바람직할 것으로 생각된다.

위의 제3절에서 지적한 바와 같이 남북한 당국간에 신변안전보장협정이나 일반통행협정이 먼저 체결되면, 경의선철도 연결에 따라 남북한간에 수송되는 여객의 신변안전보장이나 긴급구호문제가 상당 부분 해결될 수 있을 것이다. 그러나 그것이 이루어지지 않을 경우 보다 시급한 현안으로 제기될 경의선철도 연결에 따른 법적 문제만이라도 신속하게 해결하려면, 남북철도교통협정을 체결하는 것이 적절한 방도라고 하겠다.

남북한이 『남북철도교통협정』을 체결할 때에는 가능한 한 구체적인 내용이 포함되도록 하여 분쟁발생의 가능성을 최소화해야 할 것이다. 협정에 담을 내

용으로는 ① 철도교통로 개설, ② 통과지점, ③ 철도이용료 산정 및 지불방법, ④ 입국사증(비자) 소지 면제, ④ 신변안전보호 및 무사귀환 보장, ⑤ 안전사고 발생시 긴급구호조치 제공, ⑥ 남북철도교통위원회 구성 등을 예시할 수 있다.

5. 북한지역 통과열차 내에서 행해진 범죄의 처리문제

북한지역을 통과하는 열차 내에서 승객들간에 사소한 시비나 폭행 등 경미한 범죄가 발생할 경우, 이를 어떻게 처리할 것인가 하는 문제가 중요한 현안의 하나로 등장하게 될 것이다. 일용 열차소속국이 범죄를 진압하여 평온을 회복하는 질서유지권을 행사하는 것이 바람직하다고 생각된다. 이를 위해 열차 내 질서유지를 위해 필요시 열차소속국의 철도경찰관리가 민간인 복장으로 탑승하는 방안도 고려할 수 있을 것이다. 오늘날 국제민간항공에 이용되는 항공기 기내에 범죄를 진압할 수 있는 제한된 경찰권을 가진 요원이 탑승하는 것이 국제관례로 되어 있다.

그러나 철도소속국이 열차내에서 범인을 체포·구금, 본국에 이첩하는 권한을 행사하는 것은 국가권력의 행사로서 영토국(통과국)의 주권과 부딪히는 것으로 원칙적으로 금지된다고 보아야 할 것이다. 이 문제와 관련하여 우리측은 북한 및 유관국과 협정을 체결하여 해결하는 것이 타당하다. 열차소속국은 범죄진압을 위한 제한된 경찰권만을 행사하고, 범죄발생시 통과국(영토국)에게 인계하여 당해 국가가 처벌토록 하는 것이 통과국의 영토주권과 조화되는 해결방법이라고 생각된다.

V. 남북간 상주대표부 교환·설치

상주대표부라 함은 보통 정식외교관계가 부재한 두 국가간에 있어서 상호의사를 교환하고 양자관계를 조정·연결시키기 위한 목적에서 상설적으로 설치·운영되는 기관(대표부)을 말한다(광의의 상주대표부). 상주대표부는 목적에 따라 여러 가지 형태를 띠게 되는 바, 두 나라간에 무역을 원활히 하기 위해 무역대표부(trade delegation)로 설치되는 경우도 있고, 정식 외교관계를 추진하기 위한 과도기적 의사소통을 위한 통로로서 설치되는 경우도 있

다.²⁰⁾ 어떤 경우이든 상주대표부는 잠정적인 성격을 띠게 되고, 그에 따른 제반 기능을 수행하게 된다.²¹⁾ 비록 국가간의 관계는 아니지만, 분단국을 구성하는 정치실체들간에도 상주대표부(협의의 상주대표부)를 설치·운영하여 그들 상호간의 관계를 발전시켜 나갈 수 있다. 양 독일이 1972년 12월 21일에 체결된 동서독기본조약 제8조²²⁾에 따라 1974년 5월 상주대표부(Ständige Vertretungen)를 교환·설치하여²³⁾ 영사보호 및 연락기능을 수행하는 외에 내독교류 과정에서 발생하는 문제를 평화적인 방법으로 협의·처리하였음은 이미 잘 알려져 있다.²⁴⁾

지금까지의 국제관례를 보면, 미승인국가간에 있어서 정식수교가 이루어지기 전에 양자간의 관계를 조정하기 위한 기구에 붙여지는 명칭은 대체로 연락사무소(liaison office)나 연락대표부라는 것이었다. 특히 미승인국 상호간의 경제관계를 발전시키기 위한 기구에는 통상대표부나 무역대표부라는 명칭이 사용되어 왔다.²⁵⁾ 반면 상주대표부는 말 그대로 접수측에서 상설적으로 설

20) 중국과 일본은 정식 수교에 앞서 무역연락대표부를 교환·설치하였다. 즉 중국은 1963년 8월 13일 5명의 무역연락대표부 직원을 도쿄에 파견하였으며, 일본은 3명의 무역연락대표부 직원을 베이징에 파견하였다. 또 1973년 2월 미국과 중국은 정식 수교에 앞서 상대방 국가의 수도에 연락사무소를 설치하기로 합의하였고, 이에 따라 동년 5월 양국은 대사급 외교관을 소장으로 하는 연락사무소를 개설하였다. 미·중간 연락사무소 설치과정에 관해서는 Harold C. Hinton, *Peking-Washington: Chinese Foreign Policy and States*, Beverly Hills: Sage Publications, 1976, pp.52~53 참조. 위의 무역대표부나 연락사무소는 모두 상주대표부의 일종이라고 할 수 있다.

21) 국토통일원, 『민족화합민주통일론 II』, 1983, 59~60면.

22) 동서독기본조약 제8조는 “독일연방공화국과 독일민주공화국은 상주대표부를 서로 교환한다. 대표부는 쌍방의 정부소재지에 설치된다. 대표부 설치와 관계되는 실제적 문제는 추가로 규정된다.”고 규정하고 있다. 통일원, 『동서독 조약·협정 자료집』, 1993, 202면.

23) 이와 관련, 동서독은 1974년 3월 14일 상주대표부 설치에 관한 정부간 의정서를 채택, 발표하였다. 의정서 및 동 부속문서의 내용은 상계서, 245~249면 참조.

24) 동서독간에 교환·설치된 상주대표부는 정치, 경제, 문화, 인도적 분야 등을 포괄하는 내독관계의 발전에 기여했을 뿐만 아니라 각 주민들의 상호 방문에 따르는 일반적 영사업무를 수행함으로써 인적 교류의 안정적 발전에도 적지 않은 공헌을 하였다. Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen, aaO., S.112~113.

25) 상주 통상대표부나 무역대표부는 주로 통상협정 또는 무역협정에 의해 설치된다. 김명기, 『국제법원론(상)』, 박영사, 1996, 823면. 이러한 대표부의 직원은 외교적 성격을 갖지 않으며, 외교특권을 향유하지도 않는다. 당해 직원은 관련 특별협정에 명시된 경우를 제외하고는 접수국의 관할권에 복종한다. 다만 접수국은 국제예양상 대표부 건물에 대해 가능한 한 최대한의 특별한 고려를 부여하고 있는 것이 현실이다. Robert Jennings

치·운영되는 대표부라는 의미를 갖지만, 이 용어가 국가간의 관계가 아닌 분단국 내부의 특수관계를 반영하기 위해 의도적으로 사용되는 경우도 있다.

남북한이 화해·협력체제를 심화·발전시키고 통일지향적 평화공존관계를 형성하기 위해서는 서로 상대방 지역의 수도에 상주대표부를 교환·설치할 필요가 있다. 그것은 남과 북이 상호 정치적 실체를 인정·존중하는 통일지향적인 노력을 상징하는 의미 외에도 여러 면에서 실질적인 효용이 있다. 남북한간의 인적·물적 교류가 활성화되면, 일방의 주민들이 상대방 지역을 방문하거나 현지에 체류하는 일이 빈번해지게 되는데, 이 때 사람이 만나고 교류하는 곳에서는 항상 법률문제들이 발생하기 마련이다. 친족 및 재산관계를 둘러싼 민사상의 문제나 범죄처리에 관한 형사상의 문제는 그 대표적인 예라고 하겠다. 그러기에 남북관계 발전시 상대측 지역에 소재하는 자기측 주민의 영사보호가 중대한 현안으로 등장하게 되는 것은 극히 자연스러운 일이다. 또한 현지에 체류하는 남한주민들이 자신의 신변안전 및 영사보호를 위해서는 항상 쉽게 연락할 수 있는 대표부나 사무소가 상설적으로 설치·운영되어 있으면 그들에게 편리하다는 것은 두말할 필요도 없다. 이 같은 점에 비추어 남북교류협력의 본격화시 서울과 평양에 하여 수시로 의사소통을 하고 남북간에 발생하는 현안문제들을 조정·처리할 상주대표부의 교환·설치가 반드시 이루어져야 한다.

일찍부터 우리 정부는 남북관계 증진과 교류협력 추진에 따른 제반업무의 효과적인 처리를 위해서는 상호 상대방 지역의 수도에 상주대표부의 설치가 필요하다는 점을 인식하고, 남북대화에서 여러 차례 상주대표부의 교환·설치를 북한에 제의한 바 있다. 즉 1982년 1월 22일 전두환 대통령은 국정연설을 통해 『민족화합민주통일방안』을 내외에 천명하면서 서울과 평양에 상주연락대표부 설치를 북한에 제의하였고,²⁶⁾ 1989년 9월 11일 노태우 대통령은

and Arthur Watts, *Oppenheim's International Law*, vol.1, 9th ed., London: Longman, 1992, pp.1175~1176. 통상대표부나 무역대표부가 상설적 기초가 아니라 임시적·잠정적으로 설치될 수 있음은 물론이다.

26) 전두환 대통령은 『민족화합민주통일방안』을 발표하는 가운데 통일을 이룩할 때까지의 실천조치로서 “쌍방은 각료급 전권대표를 임명하여 각기 서울과 평양에 상주 연락대표부를 설치한다. 쌍방은 상호 협의에 의하여 연락대표부의 임무를 구체적으로 정하며, 자기측 관할영역에 주재하는 상대편 연락대표부의 임무수행에 지장이 없도록 필요한 편의와 협조를 제공한다”는 내용을 포함하는 남북한 기본관계에 관한 잠정협정 체결을 북한에 제의하였다. 국토통일원, 『남북대화백서』, 1988, 178~179면 참조.

『한민족공동체통일방안』을 발표하면서 역시 서울과 평양에 상주연락대표를 파견할 것을 제의했었다.²⁷⁾ 이후 1991년 12월 평양에서 열린 제5차 남북고위급회담에서 상주연락대표부 설치를 북한측에 제의하였다.²⁸⁾

상주대표부 교환·설치를 위해서는 남북한 당국간의 합의서 채택이 요구된다. 가칭 『남과 북 사이의 상주대표부 설치 및 운영에 관한 합의서』에는 상주대표부 설치장소, 상주대표부장의 파견절차(신임장 제정 및 외교사절에 적용되는 아그레망에 준하는 동의 등의 절차), 상주대표부 長의 직급 및 직원의 수, 상주대표부의 임무, 상주대표부의 불가침, 상주대표부 직원의 특권·면제 및 활동의 자유, 상주대표부 운영에 필요한 물자 반출입 및 과세면제, 상주대표부와 본부간의 통신의 비밀 및 불가침, 傳書使(courier) 및 행랑의 보호 및 불가침 등이 명시되어야 할 것이다.

특히 남북협상 과정에서는 상주대표부 직원의 특권 및 면제의 범위, 국기의 게양 및 國章 등 국가상징물의 표시 여부가 중요한 문제로 제기될 것으로 보인다. 전자에 관해서는 남북관계가 특수관계로서 일반 국제관계와는 다르지만, 우리측으로서는 1961년 4월에 체결된 『외교관계에 관한 비엔나협약』(Vienna Convention on Diplomatic Relations)의 관련 규정들이 그대로 또는 남북관계 상황에 맞게 수정되어 가능한 한 많이 남북관계에 원용될 수 있도록 노력해야 한다.²⁹⁾ 후자의 문제에 관해서는 남북한이 합의하기에 달렸지만, 그 동안 남북한간의 관례와 특수관계를 고려할 때 서로 상대측 지역에서 자기측의 국기나 국장 등을 사용하지 않고, 그 대신 한반도기만을 사용하는 것이 적절치 않을까 생각된다. 이와 관련, 동서독의 경험이 남북관계에 주는 시사점을 깊이 연구하여 한반도 상황에 적용토록 해야 할 것이다.

한편 남북한간에 설치되는 상주대표부는 동서독간에 교환·설치된 상주대표부의 활동선례에 비추어 다음과 같은 임무를 수행할 수 있을 것이다.

27) 노태우 대통령은 『한민족공동체통일방안』을 발표하는 가운데 “남북은 각료회의와 평의회의 업무를 지원하고 합의사항 이행 등 실무를 위해 공동사무처를 두고, 서울과 평양에 상주연락대표를 파견할 수 있을 것입니다”라는 제의를 하였다. 통일원, 전계서(주 6), 8327면.

28) 그러나 당시 북한측은 상주연락대표부 교환·설치에 반대하여 결국 『남북기본합의서』 제7조에서 관문점에 남북연락사무소 설치를 명문화하는 것으로 그치게 되었다.

29) 국제법상 상주대표부 내지 연락대표부는 외교공관과 다른 지위를 갖는다. 관계국가들간의 협정에 의해 특수한 성격을 띠고 조직된 기관이기 때문이다. 그러나 실제임무를 수행하는 과정에서는 외교사절과 비슷한 대우와 특권을 인정받는 것이 일반적인 통례이다. 국토통일원, 전계서(주 21), 60면.

첫째, 상주대표부는 접수측 지역에서 파견측 당국을 대표하며, 파견측의 이익을 대변하며, 파견측 주민에 대한 지원과 보호를 위한 업무활동을 한다.

둘째, 상주대표부는 파견측의 의사를 수시로 접수측 당국에 전달하고 본부와의 연락을 유지하는 등 의사소통의 적절한 통로로 활용되며, 파견측 회담대표단의 접수측 지역 내에서의 체류 및 남북회담을 지원하는 업무를 수행한다.

셋째, 상주대표부는 파견측을 위해 접수측 당국과 교섭을 행하고, 필요시 행정적·기술적인 내용의 합의서를 채택할 수 있다.

넷째, 상주대표부는 남북관계 개선을 위해 필요한 다양한 사업을 수행한다. 이를 위해 상주대표부는 각기 주재지역의 대내외적 정치발전과 경제상황을 관찰하고, 그 결과를 파견측 당국에 보고할 수 있다.

다섯째, 상주대표부는 경제·교통·우편·농업·문화·학문·체육·청소년 등 여러 가지 분야의 교류협력과 관련있는 업무를 처리한다. 특히 이러한 분야들에서 남북한간에 접촉과 교류를 행할 수 있도록 주선하고, 또 교류당사자들이 해결하기 어려운 문제에 대해 원조를 요청해 오면 그 신속한 해결을 위해 지원한다.

여섯째, 상주대표부는 인도적인 분야에서 이산가족들의 상호 방문 및 여행을 주선하고, 재산 등에 관한 어려운 문제들이 발생할 경우 이를 적절히 해결할 수 있도록 노력한다.

일곱째, 상주대표부는 부여된 업무를 원활히 수행하기 위해 무선통신시설을 설치·운영한다.

요컨대 상주대표부는 남북 쌍방간의 관계개선을 위한 제반업무를 처리하고, 접수측에서 파견측의 이익을 대변하면서 서로간에 의사교환을 위한 매개체로서 그 기능을 수행하게 될 것이다.³⁰⁾

VI. 국제무대에서의 통일지향적 남북관계 정립

1. 국제사회에서의 상호 실체 인정·존중

『남북기본합의서』 서문에서는 남북관계를 ‘나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성된 특수관계’라고 명시하고 있다.

30) 상계서, 89~90면 참조.

여기서 남북한 특수관계는 이중성, 잠정성, 상호성과 대등성, 역동성(점진적 발전성) 등의 특성을 갖고 있다. 이 중에서도 특히 이중성이라 함은 '대외적으로 1민족 2국가(사실상의 국가), 대내적으로 1민족 2체제'의 양면성을 말하는 것이다.³¹⁾

또한 『남북기본합의서』 제1조는 남과 북이 서로 상대방의 체제를 인정·존중할 것을 명시하고 있다. 통일지향적인 남북관계를 정립하려면, 남과 북이 서로 상대방을 국가로 승인하지 않으면서, 상호 체제 인정·존중을 국제사회에서 구현하는 노력을 경주해야 한다. 그 구체적인 방안으로 다음과 같은 것을 들 수 있다.³²⁾

첫째, 우리 정부는 북한당국이 군사분계선 이북지역에서 합법적인 대표성과 관할권을 가짐을 인정·존중한다.³³⁾ 그리고 북한의 내부문제, 특히 법질서를 존중하고 이를 침해하지 않으며 북한당국의 시책에 간섭하지 아니한다. 이는 '내부문제 불간섭의무'를 규정한 것으로서 유엔헌장 제2조 7항에 명시된 국내문제 불간섭의무의 남북관계에의 적용을 의미하는 것이다.

둘째, 우리 정부는 국제사회에서 북한을 대표하지 아니하며, 북한을 대리하여 행동하지 않는다. 또한 국제기구나 국제회의 등 국제무대에서 북한을 비방·중상하지 않으며, 민족의 존엄과 자존을 높여 나간다.

셋째, 우리 정부는 북한의 대외관계, 즉 외교정책 노선과 외교행위에 대해 간섭하는 행위를 하지 아니하며, 상호 불간섭·호혜·평등의 원칙에 기초하여 국제사회에서 민족공동의 이익을 도모하는 조치를 강구한다.

넷째, 원칙적으로 국제회의시 상대방의 영문호칭을 사용할 경우 남과 북을 정식국호를 사용하도록 하되, 남북한이 통일을 지향하는 특수관계인 점을 감안하여 남한은 Korea, R. O.로, 그리고 북한은 Korea, D. P. R.로 각각 표기한다.

다섯째, 우리 정부는 북한이 제3국과 체결한 양자관계 및 다자관계를 존중하고 이에 간섭하지 아니하며, 또한 그러한 관계에서 파생되는 문제를 상호주의에 입각하여 화해와 협력의 정신으로 해결해 나간다.³⁴⁾

31) 제성호, 『남북한 특수관계론 - 법적 문제와 그 대책』, 한울아카데미, 1995, 27~33면 참조.

32) 상계서, 105~106면 참조.

33) 여기서 정권과 통치권이라는 용어 대신에 당국과 관할권을 사용함으로써 남북한 특수관계의 정신에 입각해서 북한을 국가로 인정하지 않으려는 의사가 반영되어 있다.

34) 이상의 내용은 1992년 9월 17일 발효한 『남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력』

2. 국제무대에서의 남북협력체제 구축

국제사회에서 통일지향적인 남북관계를 형성해 나가려면 국제무대에서 북한의 실체를 인정·존중하는 것만으로는 부족하다. 정치적 실체 인정에서 한 걸음 더 나아가 국제무대에서 남북한이 협력하는 체제를 만들어야 한다. 이를 위해 명시적 또는 묵시적인 합의를 통한 제도화를 추진해야 한다. 전자는 주로 현지 대사들간에 격식을 불문한 낮은 차원의 합의문서 채택을 가리키며,³⁵⁾ 후자는 지속적인 관행의 성립을 통해 묵시적 합의가 이루어지는 경우를 말한다.

우리측은 국제사회에서 외교·경제 등 덜 민감한 분야에서부터 협조체제를 구축하는 방향으로 남북관계를 운영해 나가도록 해야 한다. 특히 대외적으로 국제무대에서 남북간 협의체를 구성·운영하여 공동의 대외정책 추진을 모색할 수 있을 것이다. 그러한 방안으로 다음과 같은 것들을 고려할 수 있다.³⁶⁾

첫째, 우리 정부는 국제사회에서 민족공동의 이익과 관련되는 사항들에 관해 북한과 긴밀하게 협의하고 필요한 협조조치를 강구한다. 이를 위해 남북한의 해외공관이 함께 상주하는 지역에서 북한공관과 상호 연락하고 협의할 수 있는 창구를 개설한다. 협의창구의 개설과 운영에 관한 사항은 남북한 공관의장이 현지 실정에 맞도록 협의하여 정한다. 남북한의 해외공관이 상시적인 협조관계를 유지할 경우 민족의 존엄과 국가이익을 극대화할 수 있다.

둘째, 우리 정부는 국제기구를 통한 상호 협력을 증진시키기 위해 유엔산하의 국제기구 본부가 다수 소재하고 있는 뉴욕, 제네바, 비엔나 등에서 북한대표부와 의 대사급 협의체를 구성·운영한다. 그리고 점차 남북대사협의체를 정례화하도록 한다.³⁷⁾

에 관한 합의서」의 제1장 『남북화해』의 이행과 준수를 위한 합의서』(남북화해분야 부속 합의서) 중 제1조~제7조와 1992년 4월 23일 판문점 우리측 지역 평화의 집에서 비공개로 열린 남북정치분과위원회 제3차 회의에서 우리측이 제시한 『남북사이의 상호 체제(제도) 인정·존중과 내부문제 불간섭에 관한 합의서(안)』 제4조를 참조한 것이다. 통일원 남북대화사무국, 『남북대화』 제55호, 1992, 85~86면 참조.

35) 이 문제에 관해 남북한 당국간 대화를 통한 정식의 합의문서가 채택될 가능성은 그리 높지 않다고 보인다. 그것은 남북관계를 국가간의 외교관계에 준하는 것으로 취급, 운영함으로써 특수관계의 정신에 배치될 위험이 있기 때문이다.

36) 제성호, 전계서, 106~108면 참조.

37) 이와 관련, 1992년 2월 1일 당시 주 제네바 유엔 한국대표부의 박수길 대사는 현지

셋째, 유엔, 아세안지역안보포럼(Asean Regional Forum: ARF), 아시아태평양경제협력체(Asia Pacific Economic Cooperation: APEC) 등 주요 국제무대에서 수시로 남북외무장관회담을 개최하고, 국제적 현안에 대해 긴밀히 협의한다.

넷째, 우리 정부는 북한이 국제기구에 가입하는 문제, 국제기구 임원국에 진출하는 문제, 국제기구 사무국에 직원을 진출시키는 문제, 국제회의·국제대회 등 국제행사를 유치하는 문제와 관련하여 상호 협력한다. 특히 북한은 현재 IMF, IBRD, ADB 등의 국제경제기구 가입을 희망하고 있는 바, 이를 위해 우리측의 최대한의 지원과 협력을 아끼지 말아야 할 것이다.

다섯째, 우리 정부는 남북한의 독자적인 외교권 행사를 전제로 국제무대에서 민족적 권익의 보호·증진을 위해 최대한의 외교적인 협력을 모색한다. 예컨대 유엔총회 결의안을 남북 공동명의로 발의·제출하거나 국제회의 연설문 공동작성, 회의에 대비한 상호 입장과 의견의 교환·조율 등의 부문에서 협조할 수 있다.³⁸⁾ 제3국에 유엔평화유지군 및 감시단 파견시 남북한의 공동파견을 추진하되, 우리측이 북한측 인원의 유지를 위한 경비를 지원하는 것도 가능하다.

또한 유엔총회와 경제사회이사회 및 그 산하기관 또는 유엔전문기관 등을 비롯하여 주요 국제기구에서 공동의 대외정책을 추진할 수도 있다. 가령 중군위안부문제, 동해의 영어표기문제와 같이 민족적 권익의 옹호가 필요한 분야에서 공동보조를 취하는 것은 그 대표적인 예가 될 수 있을 것이다. 뿐만 아니라 주요 국제기구에서 공통의 이해관계 사항 또는 어느 일방의 이익에 관한 사항에 대해서는 타방의 이익이 현저하게 침해되지 않는 한 공동보조(예컨대 동일한 방향의 투표 실시)를 취하는 것도 적극 검토할 필요가 있다.

의 이철 북한대표부 대사를 오찬에 초청하여, 남북한 대사간의 월 1회 정례협의를 제안한 바 있었다. 이에 대해 이철 대사는 대사간 접촉 뿐만 아니라 참서관급의 접촉에도 동의한다는 입장을 표명하였다. 이는 외교통상부의 관련 실무자들과의 면담내용이다.

38) 전술한 1992년 2월 1일의 남북한 대사 접촉에서 이철 북한대사는 향후 양측이 남북 대사협의체를 통해 협력할 분야로서 중국위안부문제에 관련한 대일 공동입장 조정, 일본의 핵무장 견제, 『한반도 비핵화공동선언』의 국제기구 공식문서화 배포 등을 제시하였다. 그 후 1992년 3월 30일 제네바 주제 박수길 한국대사와 이철 북한대사가 영어와 불어로 번역된 『남북기본합의서』와 『한반도 비핵화공동선언』에 각기 서명한 후 공식문서로 배포·회람될 수 있도록 이 두 문서를 당시 개최 중인 유엔군축회의(Conference on Disarmament) 사무국에 제출하였다. 『동아일보』, 1992년 3월 21, 2면; 제성호, 전개논문(주 2), 170면, 각주 67.

여섯째, 국제무대에서 남북한이 민족경제의 균형적 발전과 민족이익의 극대화를 위해 공동보조 및 상호협력을 추진할 수 있다. 예컨대 국제연합개발계획(UNDP), 국제연합 아·태경제사회이사회(ESCAP), 국제연합공업개발기구(UNIDO), 국제연합환경계획(UNEP) 등 각종 국제기구에서 북한과 공동 협력사업을 추진하는데 있어서 상호 협조한다. 이러한 협력사업은 당연히 이미 추진중에 있거나 추진을 검토하는 사업을 우선대상으로 한다.³⁹⁾ UNDP 후원의 두만강지역개발계획 추진과정에서 공동보조 및 행정적인 지원을 제공하는 것은 그 대표적인 예가 될 것이다. 또한 남북한이 WTO 등 국제사회에서 남북교역의 민족내부교류성 인정 확보를 위해 긴밀하게 협력해야 할 것이다.⁴⁰⁾

일곱째, 우리 정부는 우리 기업인과 문화예술인들이 대외에 공동으로 진출하는 것을 적극 지원한다. 특히 이들 분야에서의 민간국제행사 지원을 위해 북한당국과 협력하며, 해외공동 진출을 위한 대책을 협의·추진한다.⁴¹⁾

이상의 내용은 남북한간 특수관계, 화해협력 나아가 선린우호의 정신 및 상호주의에 입각하여 당연히 북한에게도 존중 및 준수가 요구되는 사항이라 하겠다.

VII. 남북평화협정 체결을 통한 항구적인 평화체제 수립

1. 평화체제 전환문제에 대한 한국의 당사자성

법적 측면에서 볼 때 한국은 엄연히 정전협정의 당사자로서 평화협정 체결 시 직접당사자로 참여하여야 한다. 한국대표가 정전협정에 서명하지 않았다고

39) 현재 유엔개발계획(UNDP)이 추진하고 있는 두만강지역개발계획(Tumen River Area Development Programme: TRADP)에 있어서 한국이 북한을 지원하는 것은 그 대표적인 예라 할 수 있다. 두만강지역개발계획에 관해서는 제성호, 『두만강지역개발계획의 현황과 전망 - 개발대안 및 법제도 중심』, 통일정세분석 92-07, 민족통일연구원, 1992; 김익수 편, 『두만강지역개발사업(TRADP)에 대한 분야별 평가』, 정책연구 94-05, 대외경제정책연구원, 1994 참조.

40) 이상의 내용은 화해분야 부속합의서 제21조~제24조 및 남북정치분과위원회 제3차 회의에서 우리측이 제시한 『남북사이의 국제무대에서의 협력에 관한 합의서(안)』 제2조~제8조를 참조한 것이다. 통일원 남북대화사무국, 전게서, 90~91면 참조. 국제사회에서의 남북한 협력방안에 관한 보다 자세한 내용은 박영호·오재완, 전게서, 111면; 백영옥, 『국제기구를 통한 남북한 교류·협력 증대방안 연구』, 연구보고서 94-36, 민족통일연구원, 1994, 84~90면 참조.

41) 1992년 9월 17일 발효한 『남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서』의 제3장 『남북교류·협력』의 이행과 준수를 위한 합의서』 중 제5조 및 제11조 참조.

해서 한국이 당사자가 아니라고 보는 견해는 형식논리에 치우친 오류라고 하겠다. 한국이 정전협정의 당사자로서 남북한이 직접 대화와 협상을 통해 평화 체제 전환(평화협정 체결 포함)을 추진해야 하는 법적 근거와 당위성을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 한국은 1950년 8월 14일 한국군 작전지휘권(operational command authority, 여기에는 정전협정 체결권이 포함된다)을 유엔군사령관에게 이양한 바 있다.⁴²⁾ 이에 따라 『한국군과 유엔군』 또는 『한국군과 참전 16개국 군대』는 연합군을 형성하게 되었다. 이러한 배경에서 유엔군사령관은 1953년 7월 27일 한국을 대리하여 정전협정에 서명하였던 것이다.⁴³⁾ 따라서 한국은 엄연히 정전협정의 법적 당사자라고 할 것이다.

둘째, 정전협정 제60항은 한국문제의 평화적 해결을 위한 정치회담을 정전성립 후 3개월 내에 소집할 것을 규정하고 있다. 이에 따라 한국은 1953년 8월 28일자 유엔총회 결의 제711호(VII)와 베를린에서 개최된 미·영·불·소

42) 한국군 작전지휘권 이양의 연혁 및 1989년말까지의 한국군 작전권 현황에 관해서는 제성호, “한국군 작전권과 그 환원문제”, 『군축 및 군비통제에 관한 연구』, 국통조 89-12-162, 국토통일원, 1989, 207~298면 참조; 1950년 당시 한국이 이양한 것은 작전지휘권이 아닌 작전통제권(operational control authority: 약칭 OPCON)이 아니었음을 유의할 필요가 있다. 한국군 작전지휘권 이양과 관련된 법적 문제에 관해서는 김명기, “작전지휘권이양공한에 관한 연구”, 이한기박사 화갑기념논문집, 『현대국제법론』, 박영사, 1978, 123~145면 참조.

43) 이와 관련, 다수국가가 전쟁에 참가하였을 경우 양측의 연합군 대표가 정전협정을 체결하는 것이 일반적인 현상이다. 유엔군사령관이 『한국과 참전 16개국』을 대리하여 정전협정에 서명하였다는 연합군이론(coalition army theory)은 정전협정 당사자에 관한 우리 나라의 통설적 입장이다. 연합군이론을 지지하는 학자로는 배재식 교수, 이장희 교수, 백진현 교수 등이 있다. 배재식, “남·북한의 UN가입과 법적 문제”, 『한국통일정책연구논총』 제2권, 한국통일정책연구회, 1993, 19면; 이장희, “한국 정전협정의 평화체제 전환을 위한 법제도적 방안”, 이장희 편저, 『21세기를 대비한 한국의 당면과제: 개혁, 환경 그리고 통일』, 아시아사회과학연구원, 1995, 197면; 백진현, “휴전협정체제의 대체에 관한 소고”, 『통일문제연구』 제3권 4호, 통일원, 1991, 62~63면. 이에 대해 유병화 교수는 한국군과 유엔군이 연합군을 형성하였다고 보고, 정전협정의 당사자는 한국과 유엔이라고 본다. 유병화, “한국통일에 관련된 몇 가지 국제법적 문제”, 『국제법학회논총』 제33권 2호, 1988, 8~10면. 필자는 유병화 교수의 견해에 동조하고 있다. 정전협정의 당사자문제와 관련, 연합군이론을 적용하려는 견해는 2차대전시 연합국들에 의한 연합군 구성과 한국동란 당시 유엔군사령부의 창설을 동일시하는 것으로서 수긍하기 어렵다. 유엔군사령부의 창설도 일종의 연합군 구성이라고 볼 수 있으나, 동 사령부는 유엔안보리의 결의에 의거하여 설치된 유엔의 보조기관(subsidiary organ)으로서 집단적 강제조치(집단안보장기능)를 수행하기 위해 창설되었다는 점에서 2차대전의 경우와는 근본적으로 차이가 있다고 할 것이다.

외상회담의 결과 채택된 공동성명(1954. 2. 28)에 의거하여 제네바 정치회담(1954. 4. 26 ~ 6. 15)에 한국문제의 협의주체로 참가한 바 있다.⁴⁴⁾ 따라서 한국은 정전체제를 대체하는 문제를 논의하는 정치회담(평화회담)에 참가할 자격과 함께 평화체제 전환의 당사자 자격을 갖는다.

셋째, 정전협정은 『남북기본합의서』 채택 전까지 남북관계를 규율하는 유일한 법적 문서였으며, 한국은 동 협정의 적용을 받아 왔고 북한도 이를 묵시적으로 존중하였다. 1991년 3월 25일 한국군 장성이 군사정전위원회 유엔군측 수석대표로 임명되기 전까지 지난 40여년간 한국군 대표 1명이 동 위원회의 유엔군측 대표로 참가하여 왔으나, 이를 문제로 삼지 않았다.

넷째, 북한도 1974년 3월 25일 이전에는 남북한간 평화협정 체결을 주장함으로써 평화협정 당사자성을 인정하였다. 즉 북한은 1962년 10월 22일부터 23일까지 개최된 최고인민회의 제3기 1차회의에서 김일성이 행한 연설을 통해 주한미군 철수를 조건으로 ‘북남평화협정’ 체결을 제의한 바 있다.⁴⁵⁾ 이는 북한이 한국의 정전협정의 당사자성을 묵시적으로 인정한 것으로 볼 수 있다. 북한의 이러한 ‘북남평화협정’ 체결제의를 간헐적이긴 하지만, 북한 당국자들에 의해 70년대 초까지 계속된다.

다섯째, 남북한 쌍방은 남북기본합의서 제5조에서 “남과 북은 현 정전상태를 남북 사이의 공고한 평화상태로 전환시키기 위하여 공동으로 노력하며 이러한 평화상태가 이룩될 때까지 현 군사정전협정을 준수한다”는 데 합의하고, 『남북화해의 이행과 준수를 위한 부속합의서』 제19조와 제20조에서 이를 다시 확인하고 있다.

여섯째, 설령 한국이 정전협정의 당사자가 아니라고 하더라도 정전협정의 당사자와 평화협정의 당사자는 반드시 일치하지 않는 국제관행⁴⁶⁾을 고려할 때, 또한 남북한이 현 정전체제 하에서 군사분계선을 사이에 두고 무력대치와 적대적 대결을 지속하고 있음에 비추어 당연히 남북한은 평화체제 전환의 당사자가 되어야 한다.

44) 김명기, “분단한국의 정치문제의 법적 당사자”, 『국제법학회논총』 제33권 2호, 대한국제법학회, 1988, 56~65면; 김명기, 『한반도 평화조약의 체결 - 휴전협정의 평화조약으로의 대체를 위하여 -』, 국제법출판사, 1994, 124~125면 참조.

45) 국토통일원, 『북한최고인민회의 자료집(제Ⅱ집 : 2기 1차회의~3기 7차회의)』, 1988, 1167면 참조.

46) 김명기, 『분단한국의 평화보장론』, 법지사, 1988, 104~106면 참조.

우리는 이상과 같은 논거에 입각하여 한국의 평화협정 당사자 자격을 주장함으로써 북한의 북·미 평화협정 체결기도를 저지하는 한편, 남북한간 직접 대화(필요시 관련국 참가도 가능)에 의한 평화체제 전환을 강구해야 한다.⁴⁷⁾

2. 남북평화협정의 체결방향

(1) 기본방향

1996년 4월 한·미 양국은 한반도 평화체제 구축을 위한 이니셔티브로서 4자회담을 북한측에 제의하였다. 이후 공동설명회, 3차례의 예비회담을 거쳐 1997년 12월에 제네바에서 제1차 4자회담 본회담이 열렸다. 4자회담은 한반도 긴장완화 및 평화체제 구축을 목표로 하는 가동되기 시작한 다자간 평화협상이라고 볼 수 있다. 여기서 평화협정이 체결되면, 지난 반세기 동안 한반도의 현상을 규정하였던 한국정전협정은 효력을 상실하고 항구적인 평화가 정착되는 단초가 마련되게 된다. 그러한 점에서 4자회담은 평화통일로 가는 길목에서 우리가 반드시 해결해야 할 과제의 하나이다. 진정한 평화(또는 평화공존)가 없이 평화통일은 이루어질 수 없기 때문이다.

하지만 안타깝게도 정전협정을 평화협정으로 대체하려는 노력은 지금 교착상태에 빠져 있다. 1999년 8월에 열린 4자회담 제6차 본회담('99.8.5~9)에서 북한측이 주한미군 철수, 북·미 평화협정 체결을 주장하는 등 기존의 입장에 아무런 변화를 보이지 않았기 때문이다.

그럼에도 불구하고 4자회담은 여전히 한반도 평화정착을 위한 매우 유용한 방안임에 틀림없다. 북한이 대미 평화협정 체결주장을 견지하고 있고, 중국이 정전협정의 당사자로 존재하는 상황에서 남북한의 입장을 절충·타협하면서 주변국의 이해를 어느 정도 만족시켜 줄 수 있는 회담 틀이기 때문이다. 특히 한반도의 지정학적 특수성과 주한미군의 주둔 등을 고려할 때 민족내부적인 노력만으로 한반도에 항구적인 평화를 정착시키는 데는 한계가 있다. 그리고 관련국인 미·중의 협조는 매우 필요하다. 따라서 정부는 앞으로 빠른 시일 내에 4자회담을 재개하여 한반도 평화체제 구축을 위한 다자간 평화협상을 재개해야 할 것이다.

47) 제성호, “한반도 평화체제 전환을 위한 제방안의 적실성 평가(Ⅰ)”, 『법조』 제467호, 법조협회, 1995, 85~88면 참조.

남북평화협정 체결방식 또는 이를 전제로 하는 한반도 평화보장방안은 남북 평화협정 외에 미·중의 평화보장문서, 즉 2개의 문서를 별도로 채택하는 방식(남북평화협정과 별도문건 채택방식)으로 행해질 수도 있고,⁴⁸⁾ 남북평화협정의 하단에 미·중이 지지·추인 또는 보장의 취지를 명기하는 방식(단일문건 채택방식)으로 이루어질 수도 있다. 우리 정부로서는 당사자해결원칙의 구현, 한국의 중심적 역할 확보, 외세개입의 최소화, 국제적 보장력(실효성)의 증대, 미·중의 이해관계 등을 종합적으로 고려하여 남북평화협정이라는 단일 문건을 채택하는 방식을 추진해야 할 것이다. 여기에서는 이에 관해서만 살펴보기로 한다.

(2) 남북평화협정의 형식

남북평화협정 체결방식 중에서도 단일문건 채택방식은 미·중이 별도로 평화보장문서를 채택하지 않고 보증인(또는 입회인)의 입장에서 남북평화협정에 대해 평화보장(여기서 보장은 단순한지지 또는 추인도 포함하는 광의의 개념이다)의 취지를 밝히는 방식을 말한다. 따라서 이 방식에 의할 경우 형식적으로는 남북평화협정이라는 단일문건만 존재한다.

이 방식에도 남북평화협정에 대해 미·중이 입회하여 단순히 이를 지지·추인(endorse)하는 입장을 표명하는 경우와 남북평화협정에 대해 미·중이 보증인으로서 입회하여 下記署名(postscript)하여 보장의 취지를 명기하는 경우로 나누어진다. 특히 후자의 하기서명 방식은 보스니아사태를 해결하는 과정에서 채택된 데이턴 평화협정(Dayton Peace Agreement)⁴⁹⁾이나 이집

48) 제성호, 『한반도 평화체제의 모색 - 법규범적 측면을 중심으로』, 지평서원, 2000, 305~308면. 국제적 평화보장문건의 대표적인 선행의 하나로는 「아프가니스탄·파키스탄간 상호관계 원칙협정」(일명 아프가니스탄평화협정)에 의해 설정된 평화상태를 지지하고 국제적으로 보장하는 내용의 미·소간의 「국제적 보장에 관한 선언」(Declaration on International Guarantees)을 들 수 있다. 1988년 4월 14일 채택된 이 선언에서는 미국과 소련은 아프가니스탄과 파키스탄이 양국간의 관계정상화와 선린 증진, 나아가 동지역 내에 국제평화와 안전을 강화하기 위한 정치적 타협에 도달한 것을 지지한다는 것과 양국이 그들의 주권, 독립, 영토보전과 비동맹의 존중을 확보하기 위해 설정한 목표의 달성에 기여하기를 희망한다는 입장을 표명하고 있다. 이어 미국과 소련은 아프가니스탄과 파키스탄의 국내문제에 대한 개입과 간섭을 금지하고, 아프가니스탄·파키스탄간의 상호관계원칙에 관한 양자협정에 명시된 제 약속을 존중하며, 여타 국가들도 미·소와 같이 행동해 줄 것을 촉구하고 있다. American Society of International Law, *International Legal Materials*, vol. XXVII, no. 3, 1988, pp.584~585 참조.

49) 1995년 11월 21일 미국 오하이오주의 데이턴 인근에 위치한 라이트 피터슨 공군기

트와 이스라엘간에 채택된 캠프데이비드협정 및 평화조약⁵⁰⁾의 선례를 따르는 것으로서 이러한 예들이 최근 국제관례에서 자주 나타나고 있다고 하겠다.

(3) 남북평화협정의 내용

남북평화협정은 남북관계를 완전히 새로이 규정하기보다는 평화협정의 기본적인 요소를 담는 데 더하여 『남북기본합의서』와 부속합의서의 내용을 전반적으로 수용하고 이들 합의서의 부족한 부분을 보완하는 방향으로 이루어지는 것이 바람직하다. 그러나 남북관계의 특수성을 감안할 때 일반적으로 국가간에 체결되는 평화협정에 명시되는 내용⁵¹⁾을 모두 포함시키기는 어려울 것이다. 그러한 점에서 남북평화협정은 이른바 『한국형 평화협정』으로써 체결해야 한다.

지에서 3국 정상회담이 개최되었다. 여기에서 『보스니아평화를 위한 일반구조협정』(General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina), 일명 데이턴평화협정 또는 보스니아평화협정이 가서명되었고, 동년 12월 14일 파리에서 정식 서명되었다. 이 데이턴평화협정에는 알리야 이제트베고비치 보스니아-헤르체고비나 공화국 대통령, 프라노 투지만 크로아티아공화국 대통령, 슬로보단 밀로세비치 유고연방 대통령 등 3명의 국가원수가 서명하였고, EU, 프랑스, 독일, 러시아, 영국 미국 등 6개국 대표가 증인자격으로 하기서명하였다. 이렇게 보스니아사태의 해결은 주 당사자인 보스니아, 크로아티아, 유고연방에 의해 휴전상태가 평화상태로 전환되고, 이와 더불어 주변 6대 강국(EU 포함)이 이를 보증인의 지위에서 지지·추인·보장하는 방식을 취하였다. 말하자면 「3+6」의 방식에 의한 평화체제 전환방식이라고 할 수 있는 것이다. American Society of International Law, *International Legal Materials*, vol. XXXV, no. 1(1996), pp.89~90 참조.

50) 중립적인 제3자로서 미국이 중동평화문제에 적극적으로 개입한 결과 평화합의문 채택의 산파역을 가능케 하였다. 그 결과 카터 대통령은 중동평화의 증인 자격으로 캠프데이비드협정(일종의 평화예비협정)과 이집트·이스라엘평화조약에 하기서명하였고, 이로써 미국은 중동평화체제 구축을 위한 중재자 내지 보장자로서의 역할을 수행하게 되었다. American Society of International Law, *International Legal Materials*, vol. XVII, no. 6, 1978, pp.1466~1469; American Society of International Law, *International Legal Materials*, vol. XVIII, no. 2, 1979, pp.362~366. 캠프데이비드에서 열린 중동평화협상의 경과와 당사자의 입장 변화 등 캠프데이비드협정 체결과정에 관해서는 William B. Quandt, *Camp David: Peacemaking and Politics*, Washington D.C.: The Brookings Institution, 1986, pp.219~254 참조.

51) 통상 평화협정에 공통적으로 포함되는 내용 내지 일반조항에 관해서는 Wilhelm G. Grewe, "Peace Treaties", *Encyclopedia of Public International Law*, vol. 4 Amsterdam/New York/Oxford: North Holland Publishing Company, 1982, pp.102~110; Julius Stone, *Legal Controls of International Conflict*, New York: Rinehart & Company, 1959, p.640 참조.

남북평화협정에 담을 주요내용으로는 다음과 같은 것을 들 수 있다. ① 남북한 특수관계의 인정·존중, ② 한국동란(또는 정전상태)의 법적 종결 및 평화회복, ③ 남북 쌍방간의 평화의지 확인, ④ 불행한 과거사의 정리(6·25 발발책임 규명은 후대의 역사에 맡긴다거나 또는 남북한이 과거와 같은 불행한 일을 되풀이하지 않는다는 다짐의 천명)와 미래지향적 통일을 위한 공동노력 및 통일의 3대원칙 선언, ⑤ 비무장지대의 평화지대화 및 평화적 이용 추진, ⑥ 남북간 평화관리기구(특히 평화지대의 관리) 설치, ⑦ 불가침의무 확인 및 이행보장, ⑧ 불가침 경계선(육상·해상 및 공중)의 설정 및 군사분계선의 불가침경계선으로의 대체, ⑨ 통행·통신·통상분야에서의 포괄적인 남북협력의지 및 원칙 천명, ⑩ 우발적 무력충돌의 해결방법과 구체적 시한을 설정한 군사적 신뢰구축 조치, ⑪ 남북기본합의서의 즉각적인 이행·실천 및 분야별 남북공동위원회의 정상화 협약 등이 그것들이다.⁵²⁾

이 외에도 유엔의 협조 및 지원 요청(특히 돌발사태 발생시 유엔평화유지군 또는 유엔평화감시단의 派韓 요청)의 근거나 유엔사 해체를 위한 공동노력 등 북한측이 제기할 수 있는 기타 사항도 명시할 수 있을 것이나, 한반도 평화문제에 대한 외세 개입의 최소화 및 한반도 평화구조의 급격한 현상 변경을 피하기 위해 받아들이지 않는 것이 바람직하다고 하겠다.

VIII. 남북한간의 분쟁해결장치 마련⁵³⁾

『남북교류협력분야 부속합의서』 제1조 12항은 “남과 북은 경제교류와 협력을 원활히 추진하기 위하여 필요한 …… 분쟁조정절차 등에 대해서는 쌍방이 합의하여 정한다”고 규정하고 있다. 남북한간의 분쟁해결 제도화의 목적은 쌍방간 경제적 이익에 관한 의견충돌의 해결 그 자체보다는 분쟁이 예기치 않은

52) 백진현, “남북한 평화체제 구축의 과제와 문제점”, 한국정치학회 광복 50주년 기념 학술대회 발표논문, 1995년 11월 11일; 통일원, 『한반도 평화체제문제』, 통남 95-12-91, 1995, 30~34면 참조.

53) 이 외에도 남북 당국간의 합의를 통해 해결해야 할 법적 문제로는 투자보장협정과 이 중과세방지협정 체결, 국제사회에서의 남북교역의 민족내부교류성 인정문제 등을 들 수 있다. 지면관계와 다른 논문과의 관련성을 고려하여 여기서는 분쟁해결장치 마련에 관해서만 논급하기로 한다. 특히 남북교역의 민족내부교류성 인정문제에 관해서는 제성호, “남북교역과 민족내부교류성 인정문제”, 『통상법률』 제3호, 법무부, 1995, 126~152면; 제성호, “남북교역의 민족내부교류성 인정문제: 「자결권」을 中心으로”, 『통일연구논총』 제3권제1호, 민족통일연구원, 1994, 165~198면을 참조.

무력충돌의 상태로 발전하는 것을 사전에 방지함으로써 불가침 합의의 실효성을 확보·지원하며, 이를 통한 평화정착에 있다고 할 것이다. 반세기 이상 침예한 군사적 대결상태 하에 대치하여 온 남북한에 있어서 분쟁의 평화적 해결은 아무리 강조해도 지나침이 없다고 할 것이다.

투자분쟁, 계약불이행에 따른 분쟁 등 남북한간에 발생하는 분쟁의 해결과 관련하여 분단국 내부간에만 타당하는 별도의 해결방법이 있는 것이 아니다. 그러므로 국제법에서 널리 인정되고 있는 국제분쟁(특히 국제상사분쟁과 국제투자분쟁) 해결의 일반원칙과 제도를 남북한간에 준용하거나 또는 그것을 일부 수정하여 적용할 수밖에 없다.

원론적인 차원에서 말한다면, 남북한간에 경제분쟁이 발생한 경우 우리측은 1차적으로 직접교섭(대화과 협상)에 의해 분쟁해결을 시도하되, 2차적으로 사안에 따라 ① 실현가능성, ② 실효성, ③ 파급효과 등을 고려하여 당해 사안에 가장 적실성 있는 제3자적 해결방법을 선택하면 될 것이다.

그러나 북한은 남북관계의 특수성을 이유로 쌍방간의 분쟁 해결시 국제법의 적용 및 국제기관 등 제3자의 개입을 거부할 공산이 크다. 이와 관련, 북한은 제5차 남북고위급회담 기간 중 『남북기본합의서』의 제10조 분쟁해결조항 중 『유엔헌장에 따라서』라는 구절의 삭제를 관철시킨 바 있었는데, 이러한 사실은 제3자에 의한 분쟁해결방식에 반대할 가능성이 많음을 시사하는 것으로 판단된다. 그러므로 우리는 먼저 국제법에 대한 북한의 부정적인 인식을 불식시키고, 분쟁의 평화적 해결시스템의 구축을 위해 노력해야 한다.

우리는 1차적으로 직접교섭에 의한 분쟁 해결을 모색하고, 직접교섭에 의한 분쟁해결이 불가능할 경우 2차적으로는 제3자 또는 국제기관에 의한 적실성 있는 분쟁해결방식을 채택해야 할 것이다.⁵⁴⁾ 특히 교류협력부문의 법률적 분쟁이 남북한 쌍방의 직접교섭에 의해 해결되지 않을 경우, 제3자가 참가하는 조정 및 중재위원회를 설치하여 당해 분쟁을 조정 또는 중재에 의해 해결할 필요가 있다.⁵⁵⁾

54) 국제분쟁의 평화적 해결방식에 대한 일반적 검토와 한국적 상황에의 적합성문제, 구체적인 분쟁해결의 방향에 관해서는 유병화, 『통일지향적 남북한관계의 법이론연구』, 국통정 90-12-97, 국토통일원, 1990, 57~75면; 유병화, “무력행사 규제 및 평화적 분쟁 해결에 관한 협정”, 국토통일원 조사연구실, 『남북한 군사관계와 불가침협정 연구』, 군사연구자료시리즈 I, 1988, 174~183면 참조.

55) 제성호, “남북 경제교류협력에 따른 법적 문제와 대응방안”, 『저스티스』 제25권제2호, 대한변호사협회, 1992, 211~216면 참조.

이를 위해 남북한이 포괄적인 분쟁해결협정을 체결할 수 있을 것이다. 그러나 당장에 포괄적인 분쟁해결협정을 체결하는 일이 현실적으로 쉽지 않으므로 먼저 교섭과 중재 등 2단계로 분쟁을 해결하는 내용의 분쟁해결협정을 체결하고, 점차 분쟁해결협정을 수정·보완함으로써 분쟁해결방식을 확대하는 단계적 접근이 바람직할 것으로 사료된다.

중재협정의 성격을 갖는 초기의 분쟁해결협정에는 중재위원의 선정방법 및 중재절차, 결정을 위한 정확한 사실의 적시, 중재위원회의 결정을 구속적인 것으로 수락하는 합의, 유엔국제거래법위원회(United Nations Commission on International Trade Law:UNCITRAL) 중재규칙 또는 국제상업회의소(International Chamber of Commerce:ICC) 중재규칙 등 관련 국제법의 적용 등을 규정토록 해야 할 것이다. 특히 교역, 이종과세, 투자보장 등 경제분쟁의 해결과 관련하여 북한의 국제무역촉진위원회 산하 무역중재위원회와 한국의 대한상사중재원을 중재기관으로 지정할 수 있을 것이다. 또한 제3국이나 기타 국제상사중재에 회부하여 해결할 경우, 아직까지 북한은 『외국중재판정의 승인 및 집행에 관한 협약』에 가입하지 않고 있는 바, 외국 중재판정의 집행을 위한 법적 보장책의 일환으로 북한으로 하여금 동 협약에의 가입을 유도할 필요가 있다.

중재위원회에 의한 분쟁해결이 제도화되고 정착될 경우, 중재위원회와는 별도로 남북공동의 사법기관으로서의 성격을 갖는 가칭 『남북공동심판소』를 설치하여 남북관계 전반에 걸쳐 발생하는 분쟁을 심판·처리하도록 하는 방안도 장기적으로 고려할 필요가 있다. 『남북공동심판소』는 각 분야의 전문가들 가운데 남북 동수의 심판원을 선임·구성하되, 필요시 남북 쌍방의 합의 하에 제3국의 관계 전문가를 심판원으로 선정할 수 있도록 합의 바람직할 것이다. 이를 위해 지금부터 정부 유관부처 및 관련 전문집단의 실무자들로 구성되는 분쟁해결문제연구 특별기획단 및 산하 부문별 법률실무협의회를 설치·운영하여 남북한간의 분쟁해결에 적극적으로 대비하는 한편, 각 분야의 전문성과 상호연관성을 최대한 확보해야 할 것이다. 또한 이러한 기구는 남북화해공동위원회 산하의 법률실무협의회와도 유기적인 관계 속에서 활동하도록 해야 할 것이다.

이상과 같은 분쟁해결협정의 체결이 바람직하고 또한 필요함은 두말할 것도 없다. 그러나 우리 나라가 외국과 종합적인 분쟁해결협정을 체결한 예는 거의 없다고 보인다. 남북한의 경우 그 필요성과 법적 타당성에도 불구하고 이러한

종합적인 분쟁해결협정 체결이 어려울 경우 차선책을 선택할 수밖에 없다. 그것은 남북한이 사안별로 합의를 채택하고, 동 합의서의 부속서(부속의정서)의 방식으로 분쟁해결을 제도화하는 방법이다. 이것마저도 여의치 않을 경우에는 각각의 합의서 내에 분쟁해결조항을 설치하는 방법도 생각할 수 있다. 그러나 이 마지막의 경우에는 분쟁해결조항이 다분히 선언적·총론적 규정으로 그칠 가능성이 높은 바, 반드시 실효성을 확보할 수 있도록 자세하게 규정할 필요가 있다고 하겠다.⁵⁶⁾

IX. 맺는 말

지금 남북한관계는 새천년을 맞이하면서 새로운 전환기를 맞이하고 있다. 지난 6월 평양에서 분단 반세기만에 처음으로 남북정상회담이 개최된 후 정부 주도하에 분단의 장벽을 뛰어넘으려는 노력들이 다각적으로 추진되고 있는 것이다. 그 결과 과거에는 상상하기 어려웠던 여러 가지의 굵직굵직한 합의들이 타결되었고, 일부 합의사항들은 이미 이행·실천에 옮겨지고 있다. 앞으로 남북교류협력이 대폭 확대되고 활성화될 경우, 명실공히 민족경제의 균형적인 발전과 더불어 민족공동체가 형성되고 평화통일의 초석을 다질 수 있을 것이다.

그러기에 지금은 통일지향적인 새 남북관계를 형성하기 위한 노력을 다각도로 펴나가야 할 때이다. 여기에는 공법, 사법, 경제법, 국제법 등 다양한 법분야에서 유효·적절한 법적 대책이 강구되고 적기에 실시되어야 할 것이다. 위에서 필자는 그러한 노력의 일환으로 정치·외교·군사·경제분야에서 특별히 중요하다고 생각되는 국제법적 실천과제들을 추출하여, 가능한 법적 대응방안을 간단히 스케치해 보았다. 이 외에도 국제법적 차원에서 해결해야 할 세부적인 과제들은 수없이 많을 것이다. 앞으로 많은 사람들의 지혜와 중지를 모아 최선의 방안을 선택하는 후속작업이 뒤따라야 할 것이다. 그럼으로써 국제법적 측면에서 통일지향적 평화공존관계의 제도화는 물론이거니와, 궁극적으로 평화적인 민족통일을 촉진하고 뒷받침하기를 기대해 본다. 남북관계가 진전되면 될수록 국제법학자들의 소임이 더욱 더 막중해질 것으로 생각된다.

56) 상계논문, 212~213면 참조.