

남북기본협정 체결의 법제적 연구

향후 남북관계는 법치의 예외적 조치로서 통치행위라는 잘못된 관념에서 벗어나 법치주의의 관점에서 재정립되어야 한다. 남북관계가 새로운 환경을 맞고 있는 시점이지만 미래는 이상적이지만은 않다. 남북기본협정에 대한 사전적 검토와 준비는 남북관계의 미래를 설계하는 의미가 깊다.

박정원(국민대학교 법과대학 교수)

문재인 정부는 국정과제의 하나로 남북관계의 법제도화를 제시하였다. 여기에는 통일국민협약, 남북기본협정, 평화협정 등의 성안과 체결방안이 포함되어 있다. 남북관계 법제도화는 국내의 국민적 합의기반 구축, 남북 간 합의, 국제적 보장 등을 통하여 한반도의 평화와 번영을 가져오기 위한 구체적인 실천과제에 해당한다. 남북기본협정은 “남북관계의 지속가능한 발전”을 담보하고 “한반도 평화정착을 제도화”하는 것이라고 강조된다. 남북기본협정에 대해 국회의 비준동의 절차도 거치고, UN총회의 지지결의까지 밟겠다는 문대통령의 입장은 이 협정의 중요성을 보여준다. 종래 남북 간 합의에 대한 경시풍조를 버리고 합의의 규범력을 부여할 뿐만 아니라 국민적 공감대를 획득하고 국제사회의 지지를 얻겠다는 강한 의지를 보인 것이다. 남북은 2018년 4월 27일 ‘판문점선언’에서 재차 남북의 적대행위 종식과 평화체제 구축에 대해 합의하였다. 이를 위한 조건의 하나로 남북의 화해 협력을 정착시켜 남북관계를 개선 발전시키고 한반도의 비핵화를 실현하여 평화체제를 구축하여야 한다. 이를 위한 선제적 조치가 합의에 대한 법제도화 방안을 마련하는 것이다.

남북기본협정을 체결하고 이에 기반한 통일기반을 형성하기 위해서는 과거의 경험에서 교훈을 찾아야 한다. 남북은 1991년 남북관계의 주요 분야를 망라하여 화해와 협력(정치), 불가침(군사), 경제 사회 부문의 교류협력(교류협력)에 관한 기본적인 틀로서 ‘남북기본합의서’를 체결한 경험이 있다. 남북관계가 통일지향목표에 합의하고 이를 달성하기까지 남북 간 특수관계라는 잠정적 성격에 대해 기본인식공유를 확인하였다. 이 합의서의 이행을 위해 공동 기구를 구성 운영하도록 하여 남북관계의 제도화를 위한 시스템 구축을 시도하였다. 예컨대 남북화해공동위원회, 남북군사공동위원회, 남북교류협력공동위원회 및 남북연락사무소 등의 합의서에 의해 각 합의의 후속 조치 사항을 규정하고 가동되기도 하였다. 그러나 남북기본합의서의 법적 효력이 뒷받침되지 않고 남북이 이를 경시하게 되어 합의의 틀이 깨지는 사태를 빚고 말았다. 이는 합의서의 법적 효력을 부여하려는 의지 부족과 남북기본합의서의 효력에 대한 의지 결여는 합의서의 법적

구속력 확보를 위한 법적 절차를 소홀히 한 데에서 나타났다.

남북기본합의서의 의미와 내용에 비견되는 동서독기본조약은 우리와 달랐다. 동서독기본조약은 제10조에서 “이 조약은 양독 의회의 비준을 요하며 비준 후 비준서의 교환과 함께 효력을 발생한다”고 명시하고 있었다. 남북기본합의서는 발효 절차 규정이 있을 뿐 남북의 대의기관에서의 비준동의의 규정을 두지 않았다. 결과적이지만 동서독기본조약이 독일 헌법재판소의 판결에 의해 합헌 결정을 얻은 것과는 달리 우리는 남북기본합의서의 성격이 신사협정으로 판단되고 있다. 우리 대법원, 헌법재판소는 남북기본합의서의 성격을 신사협정으로 보아 법적 의미를 부정하였다. 남북기본합의서가 규범적으로 남북관계 개선을 위한 의미로 작용하지 못하게 하는 요인이 되었다.

남북기본협정은 대북정책과 평화와 통일정책의 원칙과 대강을 담게 된다. 이전의 남북 간 합의를 경시하거나 전혀 새로운 내용을 전제하지 않는다. 기존의 남북 간 합의는 남북관계의 발전을 위한 기초적인 기반을 형성하는 조치를 담고 있기 때문이다. 따라서 남북기본협정은 그간 남북의 기본관계에 대한 합의에 기초하여 보완되어야 할 내용을 추가하는 것이 바람직하다. 현실적으로 남북관계는 한반도의 국제정치적 관계는 물론 남북 사이의 법적 성격을 어떻게 설정하여 나아가야 하는가에 따라 변화되어 나갈 것이다. 평화협정의 체결문제와도 연계되어 접근되어야 한다. 남북관계의 발전을 통해 통일을 이루어 나아가는 과정에서 남북기본협정은 중간적인 단계에서 설정되는 법적 관계를 담아야 할 것이다. 통일의 과정에서 형성되는 남북의 특수한 관계를 설정하되 보다 구체적인 관계성을 보여야 할 필요가 있다. 현실적으로는 남북의 교류와 협력의 기반을 보다 법제도적으로 보장하는 조치들이 구체화되어야 한다. 남북기본합의서의 합의내용을 기초로 하여 3통보장, 경험보장의 법제도화 방안이 완비되는 내용이 포함되는 것이 필요하다.

남북기본협정은 무엇보다 국민적 합의의 기반 위에서 성립되어야 한다. 민주주의 국가에서 국민적 합의기반은 대의제 민주주의 하에서 국민의 대의기관, 즉 국회에서의 논의와 합의를 통해 완성된다. 결국 입법사항에 의해 법률로 의결된다면 국민적 합의를 인정하는 의미를 가지게 된다. 평화 및 통일정책에 대한 국민적 합의는 사회적 논의를 통해 결집되고 공론화되는 것이 바람직하다. 그래서 남북기본협정의 체결과정에서 보다 구체적으로는 남북기본협정 추진 관련 공론화 기구의 구성이 필요하다. 종래 남북 간 소중한 합의들이 사문화되는 배경에는 모호한 합의와 합의서에 대한 법적 효력을 애써 부정하려는 소극적 인식이 기인한다. 남북기본협정도 남북관계의 법제도화와 통일정책의 법치주의화를 실현한다는 점에서 보다 법적 측면에서의 접근과 도출이 요구된다.

남북관계의 지속가능성은 남북관계의 중요사항을 기본 협정으로 체결하고 남북 양측의 대의기관에서의 소정의 절차를 거쳐, 즉 의회의 비준동의를 거쳐 법적 구속력 확보에서 찾을 수 있다. 이는 통일정책을 헌법적 기초 위에 두고 남북관계의 발전을 법치적으로 추진하는 것이 된다. 강조하건대 향후 남북관계는 법치의 예외적 조치로서 통치행위라는 잘못된 관념에서 벗어나 법치주의의 관점에서 재정립되어야 한다. 남북관계가 새로운 환경을 맞고 있는 시점이지만 미래는 이상적이지만은 않다. 남북기본협정에 대한 사전적 검토와 준비는 남북관계의 미래를 설계하는 의미가 깊다.



QR코드를 스캔하면 한국법제연구원에서 발간한 <남북기본협정 체결의 법제적 연구> 전문을 볼 수 있습니다.