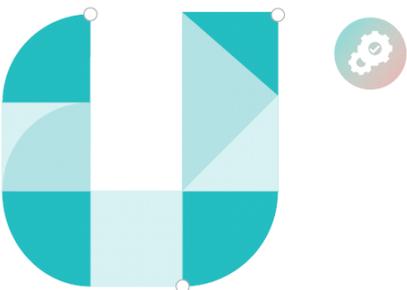
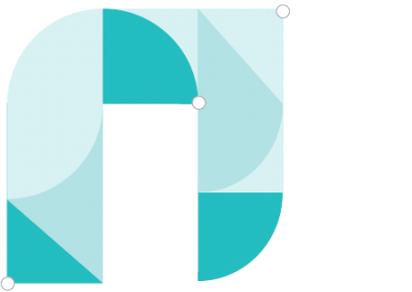
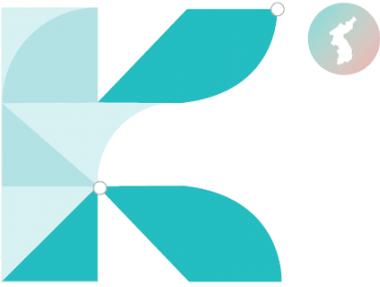
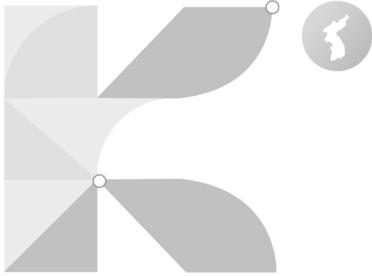


남북기본협정 체결방향과 과제

도경옥 | 임예준 | 안준형





남북기본협정 체결방향과 과제

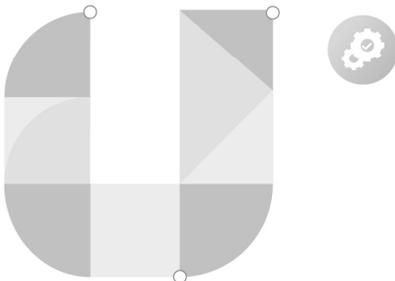


연구책임자

도경옥 (통일연구원 연구위원)

공동연구자

임예준 (고려대학교 공공정책대학 조교수)
안준형 (국방대학교 안전보장대학원 조교수)



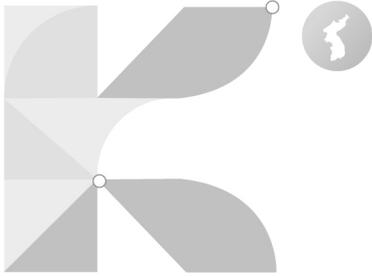
남북기본협정 체결방향과 과제

KINU 연구총서 20-08

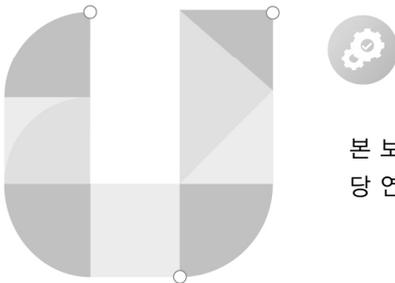
발행일	2020년 12월 30일
저자	도경옥, 임예준, 안준형
발행인	고유환
발행처	통일연구원
편집인	평화연구실
등록	제2-02361호 (97.4.23)
주소	(06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원
전화	(대표) 02-2023-8000 (FAX) 02-2023-8296
홈페이지	http://www.kinu.or.kr
기획·디자인	세일포커스(주)(02-2275-6894)
인쇄처	(주)계문사(02-725-5216)
I S B N	979-11-6589-016-2 93340
가격	9,000원

© 통일연구원, 2020

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.
(구입문의)정부간행물판매센터: 매장(02-734-6818), 사무실(02-394-0337)



남북기본협정 체결방향과 과제



본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며,
당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것은 아닙니다.

차례

요약	7
I. 서론	13
1. 연구의 배경 및 목적	15
2. 주요 개념	21
II. 주요 남북합의서의 성과와 한계	33
1. 남북기본합의서	35
2. 남북정상회담 합의서	58
III. 남북기본협정 체결의 의미와 필요성	75
1. 법치주의에 입각한 남북관계의 재정립	77
2. 점진적인 평화통일의 기반 구축	86
3. 한반도 평화체제 수립 견인	90
IV. 남북기본협정의 형식 및 내용	95
1. 남북기본협정의 명칭, 체계 및 형식	97
2. 남북기본협정의 내용	103

V. 주요 쟁점 및 과제	143
1. 상주대표부 교환설치 문제	145
2. 남북기본협정의 이행준수 제고 문제	156
3. 남북기본협정의 국내 처리 절차와 국내법적 효력	166
VI. 결론	175
참고문헌	182
최근 발간자료 안내	195

표 차례

〈표 II-1〉 예비회담의 주요 쟁점 및 합의 과정	37
〈표 II-2〉 본회담의 주요 쟁점 및 합의 과정	39
〈표 II-3〉 기본입장 비교	43
〈표 II-4〉 쟁점조항 비교	44
〈표 II-5〉 헌법상 조약 관련 규정	67
〈표 II-6〉 「남북관계발전법」상 남북합의서 관련 규정	68
〈표 IV-1〉 「남북기본합의서」와 「동서독기본조약」의 체계·형식 비교 (교류·협력 분야)	101
〈표 IV-2〉 「남북기본합의서」 및 남북정상회담 합의서의 전문 부분	105
〈표 IV-3〉 한반도 평화체제 관련 주요 합의 내용	112
〈표 IV-4〉 군사적 신뢰구축 관련 주요 합의 내용	116
〈표 IV-5〉 재래식 군비통제 관련 주요 합의 내용	121
〈표 IV-6〉 비핵화 관련 주요 합의 내용	127
〈표 IV-7〉 교류·협력 관련 주요 합의 내용	130
〈표 IV-8〉 이산가족 관련 주요 합의 내용	137
〈표 V-1〉 판문점 남북 연락사무소와 개성 남북 공동연락사무소 비교	150

문재인 정부는 100대 국정과제 중 하나로 남북기본협정 체결과 남북관계 재정립을 제시하고, 남북기본협정 체결을 통하여 남북관계 발전과 한반도 평화정착을 제도화한다는 구상을 밝혔다. 남북기본협정 체결은 다각적인 고찰을 필요로 하는 복잡하고 어려운 문제이나, 이 문제에 대한 관심과 논의는 부족한 편이다. 이에 이 연구에서는 향후 남북기본협정 체결 여건이 성숙될 경우를 대비하여 남북기본협정 체결의 방향과 과제를 모색하였다. 본 연구는 총 6개의 장으로 구성되어 있으며, 서론인 제1장과 결론인 제6장을 제외한 나머지 장의 주요 내용은 다음과 같다.

제2장에서는 남북기본합의서와 남북정상회담 합의서 등 그동안 채택된 주요 남북합의서의 성과와 한계를 분석하였다. 구체적으로, 이러한 합의서들이 채택된 배경, 논의 과정에서의 쟁점사항, 주요 내용과 의미, 실천적 이행으로 이어지지 못하였던 이유를 살펴보고, 향후 남북 간 합의서 체결 시 주요하게 고려되어야 할 사항에 대한 시사점을 도출하였다.

제3장에서는 남북기본협정 체결의 의미와 필요성을 고찰하고, 다음의 세 가지를 제시하였다. 첫째, 남북기본협정은 남북 간 법적 구속력 있는 합의를 통한 제도화로서, 법치주의에 입각하여 남북관계를 재정립하는 의미를 지닌다. 둘째, 남북기본협정은 화해·협력의 심화 단계의 ‘법적 기본 틀(legal framework)’로서, 점진적인 평화통일의 기반을 구축하는 의미를 지닌다. 셋째, 남북기본협정은 한반도 평화프로세스의 일부분으로서, 한반도 평화체제의 수립을 견인하는 의미를 지닌다.

제4장에서는 남북연합 단계에까지는 이르지 않은 화해·협력의 심화 단계에서 그리고 한반도 평화협정 체결 이전에 남북이 조약의 형태로 기본협정을 체결하는 것을 전제로, 남북기본협정의 형식 및 내용의 문제를 검토하였다. 남북기본협정의 형식은 동서독기본조약이나 통상적인 국가 간 기본관계조약처럼 ‘기본형’의 방식을 취하는 방안을 제시하

였다. 남북기본협정의 내용은 전문, 정치 분야(남북관계의 발전, 분쟁의 평화적 해결, 한반도 평화체제 수립 노력, 상주대표부의 교환·설치), 군사 분야(재래식 군비통제, 비핵화), 경제·사회문화·인도 분야(남북 교류·협력, 인적 접촉의 활성화, 이산가족 문제의 근본적 해결), 최종 조항의 5개 부분으로 구분하여 제시하였다.

제5장에서는 남북기본협정 추진 및 체결 시 제기될 수 있는 주요 쟁점과 과제를 검토하였다. 남북한은 상주대표부를 교환·설치한 경험이 없기 때문에 남북기본협정 체결 논의 시 상주대표부 교환·설치 문제가 핵심 쟁점으로 부각될 가능성이 크다. 이러한 점을 고려하여 상주대표부 설치 장소, 상주대표부의 기능과 역할, 상주대표부 및 상주인원의 특권과 면제 등 관련 문제를 살펴보았다. 그리고 그동안 체결된 주요 남북합의서들이 유의미한 내용을 담고 있음에도 불구하고 지속적인 이행 및 준수를 나아가지 못하였던 한계에 주목하여 남북기본협정의 이행 및 준수를 제고할 수 있는 방안을 구체적으로 모색하였다. 마지막으로, 남북기본협정 체결을 위한 국내절차와 남북기본협정의 국내법적 효력 문제를 살펴보았다.

주제어: 남북기본협정, 남북기본합의서, 남북정상회담 합의서,
남북합의의 법제화

A Study on the Conclusion of the Inter-Korean Framework Agreement

Do, Kyung ok et al.

The Moon Jae-in government of the Republic of Korea (ROK) presented concluding the Inter-Korean Framework Agreement (tentatively named) and resetting inter-Korean relations as part of its 100 policy tasks of the five-year plan for state affairs. The basic line of thinking is to institutionalize a development of inter-Korean relations and a settlement of peace on the Korean Peninsula by concluding the Inter-Korean Framework Agreement. Although a conclusion of Inter-Korean Framework Agreement contains complex and challenging issues that require in-depth consideration from various angles, the attention and discussion has been rather lacking thus far. To that end, this research seeks to identify the direction and tasks of Inter-Korean Framework Agreement in preparation for the time when a mutual environment will be created for the conclusion of Inter-Korean Framework Agreement. The study comprises of six chapters. Excluding Chapter 1 (Introduction) and Chapter 6 (Conclusion), they are as follows.

Chapter 2 analyzes the achievements and limitations of major inter-Korean agreements adopted in the past, such as Inter-Korean Basic Agreement and other agreements adopted at inter-Korean summits. In detail, this chapter examines the background behind the conclusion of such agreements, issues raised in the discussion process, their major contents and meaning, and the reasons behind the failure for their implementation. Building on that analysis, it draws implications that warrant consideration for the possible conclusion of the inter-Korean agreement in the future.

Chapter 3 lays out the meaning and necessity for the conclusion of Inter-Korean Framework Agreement and presents the following results: First, the Inter-Korean Framework Agreement, as an institutionalized outcome that is deduced as a result of a legally-binding inter-Korean agreement, carries the meaning of resetting inter-Korean relations on the basis of the rule of law. Second, the Inter-Korean Framework Agreement, as a legal framework in the culminating stage of reconciliation-cooperation, contains the meaning of establishing a foundation for gradual, peaceful unification. Third, the Inter-Korean Framework Agreement, as part of the peace process on the Korean Peninsula, has the meaning of driving the establishment of a peace regime on the Korean Peninsula.

Chapter 4 reviews the formats and contents of Inter-Korean Framework Agreement with the assumption that the Inter-Korean Framework Agreement would be concluded in the form of a treaty between the two Koreas before the conclusion of a peace agreement on the Korean Peninsula and at the culminating stages of reconciliation-cooperation, a stage short of reaching the level of the Korean Commonwealth. It is presented in this chapter that the Inter-Korean Framework Agreement would take the 'basic' form, such as German Basic Treaty (Grundlagenvertrag, 1972) or treaty on basic relations between countries. The contents of Inter-Korean Framework Agreement are categorized into the five following areas: 1) preamble, 2) political sector (development of inter-Korean relations, peaceful resolution of conflicts, efforts for establishing a peace regime on the Korean Peninsula, and exchange-establishment of Permanent Mission), 3) military sector (conventional arms control, denuclearization), 4) economic-social and cultural-humanitarian sectors (inter-Korean exchange and cooperation, active facilitation of human contacts, and fundamental resolution of separated families), and 5) final provisions.

Chapter 5 reviews major issues and challenges that could be raised in the process of pursuing and concluding the Inter-Korean Framework Agreement. How to exchange and establish a Permanent Mission would highly likely emerge as a major issue in the discussion process of concluding the Inter-Korean

Framework Agreement since South and North Korea have never experienced exchanging · establishing a Permanent Mission before. Against this backdrop, this chapter looks into the locations for establishing a Permanent Mission, its functions and roles, and the privileges and immunities for a Permanent Mission and its members. Major inter-Korean agreements concluded in the past, in spite of their meaningful contents, have failed to be continuously implemented and observed. In a bid to overcome those limitations, this chapter seeks to figure out ways to strengthen the implementation and observation of the Inter-Korean Framework Agreement. Lastly, this chapter addresses domestic procedures for the conclusion of the Inter-Korean Framework Agreement and the issue of its domestic legal effect.

Keywords: Inter-Korean Framework Agreement, Inter-Korean Basic Agreement (1991), agreements adopted at inter-Korean summits, legalization of inter-Korean agreements

I. 서론



1. 연구의 배경 및 목적

2020년은 남북이 분단된 지 75년이 되는 해이며, 한국전쟁이 발발한 지 70년이 되는 해이다. 그동안 남북은 ‘분단국’이자 ‘정전체제’라는 한반도의 특수한 상황을 극복하기 위한 노력의 일환으로 다수의 합의를 도출해 냈다. 그러나 국내외 정치적 상황으로 인하여 남북관계가 부침을 거듭하면서 남북 간 합의사항은 제대로 이행·준수되지 못하였다. 대표적으로, 1991년 12월 13일 채택되고 1992년 2월 19일 발효된 「남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서」(이하 “남북기본합의서”라 한다)는 남북관계 개선과 평화통일을 위한 기본 틀을 제시하고, 제3자의 개입 없이 남북 간 공개적 협의를 거쳐 채택·발효된 최초의 공식 합의¹⁾라는 역사적 의의에도 불구하고 거의 사문화되었다. 또한 2000년대 들어 남북정상회담 합의서 등 남북관계에서 중요한 의미를 지니는 합의서들이 다수 채택되었으나, 이러한 합의서들 역시 제대로 실천되지 못하였다. 어렵사리 체결된 합의서의 이행 중단이 반복됨에 따라 남북 간의 중요한 합의사항을 법의 영역으로 포섭시켜야 한다는 목소리가 높아져 왔다. 그럼에도 불구하고 전반적으로 남북관계는 통치행위 차원의 접근에서 법규범적 접근으로, 비제도화에서 제도화로 진전되어 왔다고 볼 수 있을 것이다.²⁾

남북한은 대외적·국제법적으로는 두 개의 주권국가처럼 인식되고 있으나 대내적·국내법적으로는 서로 자신만이 한반도의 유일한 주권국가라고 주장하는 분단국이다. 분단국 상호 간에는 국가승인을 하지 않으며, 상대방을 외국으로 보지 않는다. 이에 따라 남북관

1) 통일원, 『남북기본합의서 이행문제 관련 자료집』(서울: 통일원 남북회담사무국, 1997), p. 4.

2) 제성호, “법적으로 본 남북관계의 위상,” 『통일정책연구』, 제24권 1호 (2015), p. 111.

계는 남북이 특수한 방식으로 상대방의 실체를 인정함으로써만 가능하게 된다. 우리 정부는 동서독 특수관계론을 참고하여 남북한 특수관계론을 고안하였으며, 이는 「남북기본합의서」의 전문에 “나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계”라는 표현으로 반영되었다.³⁾ 조약은 국가 간에 체결되는 것이라는 인식이 강하였기 때문에 특수관계를 형성하고 있는 남북한 간의 합의서는 ‘조약이 아닌 특수한 어떤 것’으로 이해되어야 했고, 따라서 조약과는 다른 모양새를 갖추게 되었다.⁴⁾ 이처럼 조약과 남북합의서라는 이원화된 체계가 만들어짐에 따라 남북 합의서의 성격과 효력을 둘러싼 논란이 지속되어 왔다. 우리 헌법재판소와 대법원은 「남북기본합의서」가 일종의 공동성명 또는 신사협정에 준하는 성격을 가진다고 함으로써 법적 성격 및 효력을 인정하지 않았다. 이후 체결된 다른 주요 남북합의서들의 경우에도 법적 성격 및 효력, 국내절차를 둘러싼 논쟁이 빈번하게 발생하였다. 그동안 이 문제에 대해서는 비교적 많은 연구가 이루어졌으나,⁵⁾ 근본

3) 남북한 특수관계 규정의 성립 경위에 관해서는 제성호, 『남북한 특수관계론: 법적 문제와 그 대책』(서울: 한울, 1995), pp. 22~27 참조.

4) 배종인, 『헌법과 조약체결: 한국의 조약체결 권한과 절차』(서울: 삼우사, 2009), pp. 238~239.

5) 2000년 이후의 주요 연구로는 이효원, “남북합의서의 법적 성격과 효력,” 『북한법연구』, 제7권 7호 (2004); 제성호, “남북합의서에 대한 국내법적 효력부여문제-국제법상 조약의 개념과 우리 헌법과의 관련성을 고려하여,” 『법조』, 통권 제571호 (2004); 이규창, “남북합의서의 법적 성격 및 효력에 관한 연구,” 『통일정책연구』, 제15권 2호 (2006); 한명섭, “남북합의서의 법적 성격과 법제화 방안,” 『통일과 법률』, 통권 제5호 (2011); 정일영, “남북합의서의 법제화 방안 연구,” 『법과정책』, 제18권 1호 (2012); 박정원, “남북합의서의 헌법적 쟁점과 과제,” 『헌법학연구』, 제19권 4호 (2013); 정대진, “남북한 합의서의 규범적 성격 연구,” 『통일연구』, 제18권 1호 (2014); 이석범, “남북기본합의서의 법적 성격과 헌법상 지위에 관한 연구,” 『통일과 법률』, 통권 제30호 (2017); 조정현, “통일합의서의 법적 성격 및 체결 절차에 관한 고찰,” 『국제법평론』, 통권 제49호 (2018); 김소연, “남북합의서의 법적 성격과 효력-기존 남북합의서의 분석과 이에 기초한 향후 남북 간 합의의 발전방향-,” 『공법연구』, 제47권 4호 (2019); 도경욱, “헌법상 조약과 남북관계발전법상 남북합의서의 이원화 체계의 재검토,” 『국제법학회논총』, 제65권 3호 (2020).

적인 해결에는 이르지 못하고 있다.

문재인 대통령은 대선 후보 시절이었던 2017년 4월 23일 발표한 ‘한반도 비핵화평화구상’에서 남북 간 합의사항을 법제화하여 우리 내부적으로 대북정책의 일관성을 담보하고, 남북 양측의 의회의 역할을 높임으로써 남북 모두 정책의 영속성과 예측가능성이 제고될 수 있도록 하겠다고 밝혔다. 2017년 4월 28일 발행된 19대 대통령선거 정책 공약집에서는 남북기본협정 체결을 제시하였다. “7·4 남북 공동성명, 남북기본합의서, 6·15 공동선언, 10·4 정상선언을 존중하여 변화된 국제환경과 남북관계에 맞는 새로운 합의를 도출”하고, “남북 간 정치, 경제, 사회문화, 군사를 망라하는 새로운 틀을 마련”한다는 구상이었다.⁶⁾ 그리고 2017년 5월 10일 출범한 문재인 정부는 100대 국정과제 중 하나로 ‘남북기본협정 체결과 남북관계 재정립’을 제시하였다. 이 국정과제는 남북대화를 통한 남북 간 현안해결 및 남북대화 정례화, 그리고 남북기본협정의 체결을 통한 남북관계 발전과 한반도 평화정착 제도화를 목표로 하고 있다⁷⁾. 2017년 11월 발간된 『문재인의 한반도정책』은 평화공존과 공동번영이라는 비전하에 ‘3대 목표, 4대 전략, 5대 원칙’을 제시하고 있는데, 여기에서는 통일국민협약(국내적 측면), 남북기본협정(남북관계 측면), 한반도 평화협정(국제적 측면)을 체결하여 제도적으로 뒷받침되는 지속가능한 남북관계를 정립하겠다고 밝혔다.⁸⁾ 그리고 2018년 12월 발간된 『문재인 정부의 국가안보전략』에서도 남북관계의 안정적이

6) 더불어민주당, 『나라를 나라답게』 (서울: KPBooks, 2017), p. 243.

7) “대한민국 정부,” 『100대 국정과제』, 2017.8.

8) 통일부, 『문재인의 한반도정책: 평화와 번영의 한반도』 (서울: 통일부, 2017). 3대 목표는 북핵문제 해결 및 항구적 평화정착, 지속 가능한 남북관계 발전, 한반도 신경제공동체 구현이다. 4대 전략은 단계적·포괄적 접근, 남북관계와 북핵문제 병행 진전, 제도화를 통한 지속 가능성 확보, 호혜적 협력을 통한 평화적 통일기반 조성이다. 5대 원칙은 우리 주도의 한반도 문제 해결, 강한 안보를 통한 평화 유지, 상호 존중에 기초한 남북관계 발전, 국민과의 소통과 합의 중시, 국제사회와의 협력을 통한 정책 추진이다.

고 지속적인 발전을 위한 제도적 기반 마련의 중요성을 강조하면서 남북합의의 법제화와 남북기본협정 체결을 제시하였다.⁹⁾ 특히, 중요한 남북합의를 법제화하는 것은 평화통일을 위한 제도적 자산을 만드는 일이라는 점이 강조되었다.

이상의 내용은 지속적인 남북관계 발전을 위하여 남북관계의 제도화를 필요로 하며 그러한 제도화의 일환으로 남북합의의 법제화와 남북기본협정의 체결을 추진한다는 것과 이것이 궁극적으로 한반도 평화정착과 평화통일에 기여할 수 있다는 것으로 요약된다.¹⁰⁾ 국정과제 자료집 등에 따르면 남북기본협정에 대한 정부의 구상은 다음과 같다. 첫째, 내용적인 측면에서 남북 간의 기존의 합의사항과 변화된 남북관계가 반영된 새로운 합의사항을 포함시킨다는 것이다. 둘째, 이 합의서에 범규범성을 명확히 부여한다는 것이다. 셋째, 합의사항의 이행과 준수를 담보하기 위하여 국내외적 지지 확보 등의 방안을 강구한다는 것이다.

그런데 지속 가능한 남북관계를 뒷받침하는 것으로서 제안된 3대 제도 중 통일국민협약이나 한반도 평화협정에 대해서는 비교적 많은 논의와 연구가 이루어진 반면, 남북기본협정 체결 문제는 많은 관심을 받지 못하였으며 관련 연구 또한 매우 적은 편이다.¹¹⁾ 이는 2018년도 초부터 남북관계가 급진전되면서 4월 27일 남북정상회담

9) 국가안보실, 『문재인 정부의 국가안보전략』 (서울: 국가안보실, 2018), p. 49.

10) 남북관계의 제도화에 대해서는 여러 가지 정의가 제시된 바 있다. 예를 들어, “남북한 관계의 예측가능성, 지속성, 효율성을 보장할 수 있는 법적, 제도적 장치를 마련하는 것”이라고 보는 견해로는 정성장, 『남북한 관계의 제도화 방향 연구』 (서울: 세종연구소, 2002), pp. 5~6. “남북관계의 지속성과 불가역성 그리고 실천담보성을 보장하기 위한 법제도적 장치”라고 보는 견해로는 김근식, “남북관계의 제도화를 위한 근본적 접근: 포괄적 평화,” 『한반도 평화통일, 어떻게 만들 것인가?: 제네바합의 이후 20년의 교훈과 과제』 (한국정치학회 국제학술회의 발표논문집, 2014.10.10.), p. 277.

11) 남북기본협정 체결 문제를 직접적으로 다룬 연구로는 박정원, 『남북기본협정 체결의 법제적 연구』 (세종: 한국법제연구원, 2018); 임성택, “판문점선언 이후의 법제도적 과제,” 『북한법연구』, 제20호 (2018).

이 이루어졌고 그 결과물인 「한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언」(이하 “판문점선언”이라 한다)이 채택된 것과 관련이 있는 것으로 보인다. 「판문점선언」은 이미 채택된 남북 선언들과 모든 합의들의 철저한 이행, 남북 공동연락사무소 설치, 이산가족 등 인도적 문제의 시급한 해결, 비무장지대의 평화지대화, 상호 불가침 재확인과 단계적 군축 실현, 평화체제 구축을 위한 3자 또는 4자 회담 개최, 한반도의 완전한 비핵화 목표 확인 등의 광범위한 내용을 포함하고 있다. 그리고 9월 19일에는 「9월 평양공동선언」과 동 선언의 부속합의서로 「역사적인 ‘판문점선언’ 이행을 위한 군사분야 합의서」(이하 “9·19 남북군사합의서”라 한다)가 채택되었다. 문재인 정부는 남북관계가 상당 기간 단절된 가운데 기존의 남북 간의 합의가 유명무실해진 상황에서 출범하였다. 따라서 규범의 부재 상태를 극복하기 위하여 남북관계를 규율하는 새로운 합의서 체결을 당면 과제로 설정한 것인데, 예상보다 빨리 유의미한 결과물이 도출됨에 따라 남북기본협정 체결 필요성은 약화되었다고 볼 수 있다. 또한 「판문점선언」에 종전선언, 평화협정, 평화체제 구축을 위한 3자 또는 4자 회담 개최를 추진한다는 내용이 포함되면서 정전체제의 평화체제 전환 문제에 관심과 논의가 집중된 측면도 있다. 그러나 2019년 2월 하노이 북미정상회담 결렬 이후 비핵화 협상이 교착상태에 빠지면서 평화체제 논의도 진전되지 못하고 있는 상황이다.

그렇다면 남북기본협정 추진 및 체결은 여전히 중요한 정책과제로 남아 있는가? 남북기본협정 체결이 당초 구상대로 의미를 가지기 위해서는 남북관계의 가장 기본적이고 핵심적인 내용과 미래지향적인 비전을 담고 있어야 하고, 남북한 상호 간의 관계에 있어서 그리고 각자 내부적으로 법적 성격 및 효력의 모호성 문제를 해결해야 하는 것이어야 하며, 합의사항의 이행 및 준수를 제고할 수 있는 메

커니즘을 포함하고 있어야 한다. 다시 말해, 기존의 주요 남북합의서들에서 나타난 문제점과 한계를 극복할 수 있는 합의서 체계가 고안되어야 하며, 이것이 실제적으로 기능하여 궁극적으로 남북관계 발전과 한반도 평화정착을 견인할 수 있어야 한다. 그리고 아무리 좋은 구상이라고 하더라도 양자 간 협정은 어느 일방의 의사만으로는 체결될 수 없기 때문에 남북기본협정 체결에 대한 북한의 관심과 호응이 수반되어야 할 것이다. 이처럼 남북기본협정 체결은 다각적인 고찰을 필요로 하는 복잡하고도 어려운 문제이다.

이에 본 연구는 남북기본협정 체결 문제를 심도 있게 검토하고, 향후 남북기본협정을 추진할 경우 주요하게 고려되어야 할 사항을 제시하고자 한다. 먼저 제2장에서는 「남북기본합의서」와 남북정상 회담 합의서 등 그동안 채택된 주요 남북합의서의 성과와 한계를 분석할 것이다. 제3장에서는 남북기본협정을 체결하는 것이 남북관계와 한반도 정세에서 어떤 의미를 지니는지 고찰할 것이다. 제4장에서는 남북기본협정을 체결한다고 할 경우 그 체계와 형식을 어떻게 하는 것이 적절한지, 그리고 어떠한 내용으로 구성할 필요가 있는지 살펴볼 것이다. 제5장에서는 남북기본협정 추진 및 체결 시 제기될 수 있는 주요 쟁점과 과제를 검토할 것이다. 마지막으로, 제6장에서는 본 연구의 결과를 정리하여 제시할 것이다.

2. 주요 개념

가. 조약과 비구속적 합의

남북기본협정과 관련하여 제기되는 여러 가지 쟁점들을 검토하기 위해서는 비구속적 합의와 조약의 차이점을 명확히 이해하는 것이 필요하다. 앞서 언급한 바와 같이, 남북한은 대외적·국제법적으로는 두 개의 주권국가처럼 인식되고 있으나 대내적·국내법적으로는 서로 자신만이 한반도의 유일한 주권국가라고 주장하고 있으므로, 2국가론에 따른 국제법의 적용과 1국가론에 따른 국내법의 적용이 모두 가능하다. 따라서 남북한 간에 다양하게 발생하는 법적 관계에서 구체적으로 어떠한 법규범이 적용될 것인지가 확정되어야 한다.¹²⁾ 남북 간의 합의서 체결은 남북한이 대화와 협력의 동반자로서 상대방의 실체를 인정하며 상호 동등한 지위를 가진다는 점을 전제로 하기 때문에 국제법이 적용되는 규범 영역에 속한다. 특히 조약법이 분단국 구성체 간에도 적용된다는 것은 일반적으로 수락되고 있다.¹³⁾ 따라서 이하에서는 국제법 주체들 간의 합의의 형식, 비구속적 합의와 조약의 구별실익 및 구별기준을 살펴보기로 한다.

(1) 국제적 합의의 형식

국가들 사이에는 다양한 성격의 합의가 존재한다. 그 중에서도 법적 구속력을 갖는 합의는 국제법학의 기본이론 가운데 하나인 ‘국제법의 법원론’의 중심을 이룬다. 국제법상의 권리·의무를 창설하는 형식적 법원의 전형적인 형태는 조약(treaty)이다. 1969년 「조약법

12) 이효원, 『남북교류협력의 규범체계』 (서울: 경인문화사, 2006), p. 152.

13) 제성호, 『남북한 특수관계론: 법적 문제와 그 대책』, p. 219.

에 관한 비엔나협약(Vienna Convention on the Law of Treaties)」(이하 “조약법협약”이라 한다) 제2조에서는 조약을 “단일의 문서에 또는 둘 또는 그 이상의 관련문서에 구현되고 있는가에 관계없이 또한 그 특정의 명칭에 관계없이, 서면형식으로 국가 간에 체결되며 또한 국제법에 의하여 규율되는 국제적 합의”라고 정의하고 있다. 그러나 이와 같은 정의는 단순히 「조약법협약」의 목적을 위한 것에 불과하므로, 서면이 아닌 구두로 체결된 합의나 국제기구, 교전단체 등 국가 이외의 주체가 체결한 합의가 그 범위에서 완전히 배제되는 것은 아니다. 따라서 조약은 “국제법 주체들이 일정한 법률효과를 발생시키기 위하여 체결한 국제법의 규율을 받는 국제적 합의”로 정의하는 것이 보다 적절할 것이다.¹⁴⁾ 조약 외에도 협약(convention), 협정(agreement), 의정서(protocol), 헌장(charter), 규정(statute), 규약(covenant), 교환각서(exchange of notes) 등 다양한 용어가 사용되나, 상기 조약의 정의에 부합하는 한 국제법상 이들은 모두 동일한 가치를 지니는 것으로 간주된다.

그렇다고 해서 국제법 주체들 간의 합의가 일률적으로 법적 구속력을 수반하는 것은 아니다. 20세기 후반에 이르러 인권보호, 환경보호, 국제경제 등 전통국제법에 의해 규율되지 않던 분야에서 새로운 문제들이 등장하면서, 국제사회에서는 오히려 직접적인 법적 구속력이 결여된 ‘연성법(soft law)’이 지속적으로 확대되는 추세이다.¹⁵⁾ 국제법 주체들 간에 체결되는 합의 가운데 법적 구속력이 없는 합의 역시 이러한 연성법의 일부에 해당한다.¹⁶⁾ 이른바 ‘비구속

14) 정인섭, 『조약법강의』 (서울: 박영사, 2016), p. 2.

15) 김석현, “국제법에 있어서 soft law,” 『국제법평론』, 통권 제8호 (1997), p. 25; 정경수, “국제법상 연성법의 재인식,” 『안암법학회』, 통권 제34호 (2011), pp. 935~936.

16) Philippe Gautier, “Non-Binding Agreements,” Max Planck Encyclopedia of Public International Law (December 2006), para. 4. 연성법은 법적 구속력이 없는 합의뿐 아니라, 형식적으로 법적 구속력이 있는 합의임에도 그 내용이 추상적이어서 그 자체

적 합의(non-binding agreements)’는 국제법상 법적 구속력을 갖는 조약과 대비되는 유형으로서, “정치적 또는 도덕적 약속을 포함하고는 있지만, 법적 권리와 의무를 창설할 것이 의도되지 않은 합의”로 정의된다.¹⁷⁾ 합의에 법적 구속력이 결여되어 있음을 강조하기 위하여 ‘법의 틀을 벗어난 약속(extra-legal commitment)’, ‘신사협정(gentlemen’s agreement)’, ‘사실상의 합의(de facto agreement)’, ‘비조약 합의(non-treaty agreement)’, ‘정치적 약속(political commitment)’, ‘비공식적 양해(informal understanding)’ 등과 같은 다양한 용어가 사용되기도 하나, 그 명칭이 해당 문서의 법적 지위나 효력을 결정짓는 요소가 되지는 못한다.¹⁸⁾

법적 구속력이 없는 합의는 그 합의로 인해 어떠한 국제법적 권리나 의무도 창설되지 않는다는 점에서 정치적 또는 도덕적 효력만을 가지게 된다. 그렇다면 국가를 비롯한 국제법 주체들이 어떠한 권리·의무도 창설되지 않는 비구속적 합의를 채택하는 이유는 무엇인가? 합의의 당사자들이 조약이 아닌 비구속적 합의를 채택함에 있어서는 조약과 비교할 때 비구속적 합의가 입법부의 통제를 피하면서 보다 신속하고 간이하게 성립될 수 있다는 점, 정치적으로 민감한 문제를 모호하게 봉합함으로써 원만한 합의에 이를 수 있다는 점, 고도의 정치적 긴장상태가 존재하거나 신뢰관계가 부족한 상황 또는 국제사회의 급속한 변화속도로 인해 장래에 대한 예측이 불확실

로는 이행될 수 없는 조약상의 규정까지 아우르는 넓은 의미로 사용된다. 이와 관련해서는 Hartmut Hillgenberg, “A Fresh Look at Soft Law,” *European Journal of International Law*, vol. 10, no. 3 (1999), p. 500; A.E. Boyle, “Some Reflections on the Relationship of Treaties and Soft Law,” *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 48, no. 4 (1999), pp. 906~909 참조.

17) Philippe Gautier, “Non-Binding Agreements,” para. 1.

18) Kirsten Schmalenbach, “Use of Terms,” in *Vienna Convention on the Law of Treaties: A Commentary*, 2nd Edition, eds. Oliver Dörr and Kirsten Schmalenbach (Heidelberg: Springer, 2018), p. 43.

한 상황에서 용이한 재교섭과 개정 절차를 통해 유연성과 융통성을 확보할 수 있다는 점, 국내법령과의 정합성 문제를 피해갈 수 있다는 점 등의 다양한 요소들이 고려된다.¹⁹⁾ 즉, 당사자들이 비구속적 합의를 채택하는 것은 조약에 따른 법적 효과를 전면적으로 차단하기 위해서가 아니라, 이상에서 제시된 여러 상황에서 유연성과 가변성을 확보하기 위한 목적이 보다 우세하게 작용한다는 것이다. 따라서 법적 구속력 없는 합의는 어떠한 규범적 가치나 영향력도 가지지 못한다거나 언제나 위반되어도 상관없다는 의미는 아니라는 점을 주의해야 한다.²⁰⁾

(2) 구별실익

법적 구속력을 갖는 합의와 그렇지 않은 합의를 구별하는 가장 중요한 실익은 그 위반에 따른 결과에 상당한 차이가 발생한다는 점이다. 먼저, 법적 구속력을 갖는 합의 위반의 문제는 ‘국가책임(state responsibility)’의 문제로 다루어진다. 2001년 ‘국제위법행위에 대한 국가책임조항(Articles on the Responsibility States for Internationally Wrongful Acts)’에 따르면, 모든 국가는 자국의 국제위법행위, 즉 어떠한 행위가 국제법에 따라 해당 국가로 귀속될 수 있고 그 국가의 국제의무 위반에 해당하는 경우 그 행위에 대하여 책임을 지게 된다.²¹⁾ 이에 따라 유책국은 위반행위를 중단하고 필요 시 재발방지를

19) 보다 상세한 논의는 이근관, “남북기본합의서의 법적 성격에 대한 고찰,” 『일감법학』, 제4권 (1999), pp. 167~169; 박배근, “국제법상의 ‘비구속적 합의,’” 『국제법평론』, 통권 제 22호 (2005), pp. 16~20; 정인섭, 『조약법강의』, p. 402; Charles Lipson, “Why Are Some International Agreements Informal?,” *International Organization*, vol. 45, no. 4 (1991), pp. 514~527; Frieder Roessler, “Law, De Facto Agreements and Declarations of Principle in International Economic Relations,” *German Yearbook of International Law*, vol. 21 (1978), pp. 40~54 참조.

20) 이근관, 위의 글, p. 170.

21) 국제위법행위에 대한 국가책임조항 제1조~제2조.

보장해야 하며, 국제위법행위로 인한 물질적 또는 정신적 손해 일체에 대하여 원상회복, 금전배상, 만족 등의 형태로 완전한 배상의무를 진다.²²⁾ 유책국이 위반된 본래의 의무를 계속 이행해야 함은 물론이다.²³⁾ 피해국은 위법행위의 중지를 위해 유책국이 취해야 할 행동이나 배상의 형태를 적시하는 등의 방식으로 자신의 청구를 유책국에 통지함으로써 국가책임을 추궁할 수 있다.²⁴⁾ 그럼에도 불구하고 유책국이 그 요구에 응하지 않을 경우 피해국 역시 ‘대응조치(countermeasures)’로서 선행 위반에 상응하는 의무 불이행으로 응수할 수 있다.²⁵⁾ 해당 합의나 다른 합의의 전체 또는 일부를 정지시키거나 종료시키는 것도 가능할 것이다.

그러나 비구속적 합의는 애당초 법적 권리와 의무를 창설하지 않도록 의도된 합의이므로, 이를 위반하더라도 국제법적 책임이 발생하지 않는다.²⁶⁾ 국제법의 지배를 받지 않기 때문에 「조약법협약」 역시 적용된다고 볼 수 없다.²⁷⁾ 물론 비구속적 합의의 내용을 해석하거나 적용하는 데 있어서 「조약법협약」이 하나의 참고기준이 될 수는 있다.²⁸⁾ 또한 비구속적 합의는 정치적 또는 도덕적 차원에서만 효력을 발휘할 뿐이므로, 피해국이 유책국을 국제재판에 회부하는 것도 허용되지 않는다.²⁹⁾ 다만, 피해국이 유책국에 대하여 비구속

22) 국제위법행위에 대한 국가책임조항 제28조~제39조.

23) 국제위법행위에 대한 국가책임조항 제29조.

24) 국제위법행위에 대한 국가책임조항 제28조~제39조.

25) 국제위법행위에 대한 국가책임조항 제49조~제54조.

26) Philippe Gautier, “Non-Binding Agreements,” para. 14; Malgosia Fitzmaurice, “The Identification and Character of Treaties and Treaty Obligations Between States in International Law,” *British Year Book of International Law*, vol. 73, no. 1 (2002), p. 183.

27) 정인섭, 『조약법강의』, p. 402.

28) Oscar Schachter, “The Twilight Existence of Nonbinding International Agreements,” *American Journal of International Law*, vol. 71, no. 2 (1977), pp. 302~303.

적 합의 위반행위의 중지 또는 적절한 배상 지급을 요구하는 것 자체는 가능할 것이다. 그럼에도 불구하고 유책국이 이에 응하지 않을 경우 피해국이 대응조치를 취하는 것은 허용되지 않으며, 가능한 조치는 ‘보복(retorsion)’에 국한될 것이다. 보복은 그 자체로 위법하지는 않지만 비우호적인 행위로서, 그 대표적인 예로는 외교관계의 중단, 경제적 원조의 철회 등이 있다.

(3) 구별기준

특정 국제적 합의의 법적 구속력 여부는 당사자의 의도에 의하여 결정된다. 당사자의 의도가 합의문에 명백히 표시되어 있거나 당사자의 의도가 합의문의 체결 과정에서 표명되는 경우에는 당사자의 의도를 쉽게 확인할 수 있다.³⁰⁾ 그러나 당사자의 의도가 분명하게 드러나지 않는 경우에는 당사자의 의도가 무엇인지에 관한 해석의 문제가 발생한다. 당사자의 의도를 판별함에 있어서는 일반적으로 합의의 명칭, 합의 본문의 문언(정밀성과 특정성 유무, 사법적 분쟁 해결절차 유무 등을 통한 구체적 법률관계 창설 여부), 체결 절차상의 지표(국내법상의 조약체결 절차나 형식, 정부대표의 지위와 권한 유무, 국내 조약집 등재 여부, UN 헌장 제102조에 따른 등록 여부) 등을 고려한다.³¹⁾

29) Anthony Aust, "The Theory and Practice of Informal International Instruments," *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 35, no. 4 (1986), p. 807; Michael Bothe, "Legal and Non-Legal Norms - A Meaningful Distinction in International Relations?," *Netherlands Yearbook of International Law*, vol. 11 (1980), p. 87.

30) 외교통상부 조약국, 『알기쉬운 조약업무』 (서울: 외교통상부, 2006), p. 14.

31) 이에 대한 상세한 내용은 J.E.S. Fawcett, "The Legal Character of International Agreements," *British Year Book of International Law*, vol. 30 (1953), pp. 387~390; Oscar Schachter, "The Twilight Existence of Nonbinding International Agreements," pp. 298~299; 박배근, "국제법상의 '비구속적 합의'," pp. 11~16 참조

실제 국제재판소 판례에서도 국제적 합의의 법적 구속력을 판단함에 있어 합의에 포함된 행위나 거래의 성격을 당사자의 의도를 확인하기 위한 기준으로 파악하면서, 크게 세 가지 요소를 중요한 고려요소로 적용하고 있다. 가장 먼저 고려되어야 할 두 가지 요소는 “실제 문언(actual term)”과 그것이 체결된 “특정한 상황(particular circumstances)”이다. 국제사법재판소(International Court of Justice, 이하 “ICJ”라 한다) 역시 1978년의 에게해 대륙붕 사건에서 공동코뮌িকে(joint communiqué)라는 형식이 법적 구속력을 결정짓는 요소가 아님을 전제한 후에, 문제된 코뮌িকে의 법적 구속력은 결국 “행위나 거래의 성격”에 따라 결정된다고 판시하였다. 아울러 ICJ는 해당 공동성명에 포함된 행위나 거래의 성격을 결정함에 있어서는 무엇보다도 “실제 문언”과 그것이 작성된 “특정한 상황”이 고려되어야 한다고 실시하였다.³²⁾ 통상 국가가 비구속적 합의가 아닌 조약의 체결을 의도할 경우 합의문의 본문에서 사용하는 용어에 일정한 차이가 존재하지만, 그러한 용어 사용이 법적 구속력 여부를 판단하는 절대적 지표가 될 수는 없으므로 문언의 내용뿐 아니라 해당 문서가 체결된 구체적 상황까지 종합적으로 고려하는 것이다. 한편, 2017년 소말리아와 케냐 간 해양경계획정 사건에서 ICJ는 문제가 된 양해각서에 “발효에 관한 규정”이 포함되어 있다는 사실을 법적 구속력의 존재를 뒷받침하는 근거로 제시하기도 하였다.³³⁾

조. 대한민국 외교부의 구별기준과 관행에 대해서는 외교통상부 조약국, 『알기쉬운 조약업무』, pp. 13~15 참조.

32) *Aegean Sea Continental Shelf, Judgment, I.C.J. Reports 1978*, p. 39, para. 96. 1994년의 카타르와 바레인 간 해양경계 및 영토문제 사건에서도 ICJ는 문제된 의사록(minutes)의 법적 성격을 결정하면서 동일한 기준을 적용하였다. *Maritime Delimitation and Territorial Questions between Qatar and Bahrain, Jurisdiction and Admissibility, Judgment, I.C.J. Reports 1994*, pp. 120~121, para. 23.

33) *Maritime Delimitation in the Indian Ocean (Somalia v. Kenya)*, Preliminary Objections, *Judgment, I.C.J. Reports 2017*, p. 21, para. 42. ICJ는 해당 양해각

합의문의 “실제 문언”과 그 체결 시의 “특정한 상황” 이외에 추가적으로 고려될 수 있는 세 번째 요소는 “당사자의 추후 행동(subsequent conduct of the parties)”이다. 예를 들어, 2013년 필리핀과 중국 간의 남중국해 분쟁에 관한 중재재판에서 재판소는 2002년 중국과 아세안 회원국들이 서명한 ‘남중국해 당사국 행동선언(China-ASEAN Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea: DOC)’의 법적 성격과 관련하여 해당 문서가 법적 구속력 있는 합의에 해당한다고 보기 위해서는 당사자 간에 권리와 의무를 창설할 명백한 의도가 입증되어야 한다고 전제한 후에, 그러한 명백한 의도는 문서의 “실제 문언”과 체결 시의 “특정한 상황”을 고려하여 결정된다고 실시하였다.³⁴⁾ 그러나 재판소는 ICJ 판례를 통해 제시된 상기 두 가지 요소 이외에 “당사자의 추후 행동”이라는 새로운 고려요소를 추가적으로 제시하였다. 이 같은 요소가 추가된 원인은 명확하게 설명되고 있지 않으나, 이는 단순히 부수적 기준에 불과하다는 점에 유의할 필요가 있다. 재판소는 “당사자의 추후 행동”이 문서의 성격을 결정함에 있어 “도움이 될 수 있다”고 판시하는 데 그쳤으며, 이를 독립적인 고려요소로 제시하지는 않았기 때문이다.³⁵⁾

서에 포함된 행위나 거래의 성격을 결정함에 있어 기존의 판례가 제시한 두 가지 요소(“실제 문언”과 “특정한 상황”)와 같은 구체적 기준을 검토하지 않고 오로지 “발효에 관한 규정”만을 근거로 그 법적 성격을 판단하였다. 그러나 이 판례가 기존의 기준을 벗어나 새로운 기준을 제시한 것으로 평가하기는 어려울 것이다. 이는 곧 ICJ가 문제된 양해각서의 “실제 문언”을 고려한 결과로 해석할 수 있기 때문이다.

34) *The Republic of Philippines v. The People’s Republic of China*, Award on Jurisdiction and Admissibility, 29 October 2015, PCA Case No. 2013-19, p. 82, para. 213.

35) 실제로도 재판소는 실제 문언과 그 체결 당시의 구체적 상황에 비추어 DOC가 법적 구속력이 없다는 결론을 도출한 이후, 당사국들이 서명 이후에도 계속해서 동 선언에 동의하도록 노력해온 사실과 중국 정부 관료들이 DOC가 정치적 성격의 문서라는 입장을 표명한 사실, 어떠한 당사국도 DOC를 UN 사무국에 등록한 바 없다는 사실 등의 추후 행동을 이미 도출된 결론을 강화하는 논리로 활용하였다. *Ibid.*, pp. 82, 83~85, paras. 213, 215~218.

나. 남북합의의 법제화

남북관계 제도화의 일환으로서 제시된 남북합의의 법제화와 남북기본협정의 체결은 상호 밀접하게 연결되어 있기 때문에 남북기본협정 체결 문제를 본격적으로 검토하기에 앞서 남북합의의 법제화 개념을 보다 명확히 할 필요가 있다. 정부의 공식문서, 언론보도 등에서 남북합의의 법제화라는 표현이 자주 사용되고 있지만, 그 의미에 대한 구체적인 설명은 찾기 어렵다. 이 주제를 직접적으로 다룬 기존의 연구들에서도 남북합의의 법제화의 정의가 명확하게 제시되지는 않았다.

‘법제화’는 다의적인 개념으로, 맥락에 따라 여러 의미로 사용되고 있다. 국내적으로는 어떠한 정책과 관련되는 법령을 마련한다는 의미로 ‘법제화’라는 표현이 자주 사용된다. 정책은 여러 가지 수단을 통해 제도화될 수 있는데, 그 중에서도 법령은 정책을 제도화하는 가장 효과적인 수단으로 간주된다. 경우에 따라서는 정책의 ‘법제화’가 반드시 요구되기도 한다. 헌법에 따르면, 어떤 정책 목표를 달성하기 위하여 국민의 자유나 권리를 제한하거나 국민에 대하여 의무를 부과하는 경우에는 법률에 의해서만 해야 하기 때문이다. 한편, 국제적으로는 탈냉전기 이후에 국가를 비롯한 국제법의 주체들이 그들의 관계를 법적 규칙과 절차에 따라 규율하는 현상의 심화가 ‘legalization’이라는 개념 하에서 다루어져 왔는데, 국내 국제정치학계에서는 이 용어를 ‘법제화’로 번역하기도 한다.³⁶⁾ 또한 ‘legalization’은 입법학, 법사회학 등의 학문 분야에서도 논의되는데, 이 경우에는 통상적으로 ‘법화’라고 번역된다. ‘법화’의 의미에

36) 예컨대, 문돈, “국제 법제화 현상과 법제화된 분쟁해결기제: 그 원인과 효과에 대한 고찰,” 『국제정치논총』, 제43권 2호 (2003); 김유철, “법적 사회의 등장: 법사회학 이론을 통한 국제관계의 법제화 경향 분석,” 『국제정치논총』, 제57권 2호 (2017).

대해서는 다양한 견해가 존재한다. 예를 들어, 사회적 요구에 따라 법적 규칙과 절차가 증가하고 복잡화되어 가는 것을 의미한다고 보는 견해, 사람들이 법규범을 행동선택이나 의사결정에 있어 중요한 기준의 하나로 인식하는 것을 의미한다고 보는 견해, 사회내부의 구조·관계의 변동으로 법 시스템에 대한 필요성과 의존성이 높아지는 경향을 의미한다고 보는 견해 등이 있다.³⁷⁾

남북관계와 관련해서는 크게 두 가지 맥락에서 ‘법제화’라는 표현이 사용되어 온 것으로 보인다. 첫째, 우리 내부적으로 남북관계와 관련한 정책 추진이 법제도에 기반을 두고 이루어질 수 있도록 관련 법령을 마련하거나 정비한다는 의미로 ‘법제화’라는 표현이 사용되는 경우가 있다. 「남북교류협력에 관한 법률」의 제정이나 「남북관계 발전에 관한 법률」(이하 “남북관계발전법”이라 한다)의 제정이 이러한 맥락에서의 ‘법제화’의 대표적인 예라 할 수 있다. 둘째, 남북한 상호 간의 관계를 법적 규칙과 절차에 따라 규율한다는 의미로 ‘법제화’라는 표현이 사용되는 경우가 있다. 이를 위해서는 남북한 간에 법적 성격의 합의가 이루어져야 하기 때문에 이러한 맥락에서의 ‘법제화’가 곧 남북합의의 법제화라고 할 수 있을 것이다. 그런데 우리 내부적으로는 주로 남북합의서 체결 관련 국내절차의 측면에서 남북합의의 법제화 문제가 논의되면서, 남북합의서를 「남북관계발전법」에 따라 발효시키는 것 또는 국회 동의 대상인 남북합의서의 경우 국회에서 비준동의³⁸⁾가 이루어지는 것 그 자체를 남북합의의 법제

37) 박영도, 『입법학 용어해설집』 (서울: 한국법제연구원, 2002), pp. 120~121.

38) “국회 비준”이라는 표현이 자주 사용되는데, 이는 잘못된 표현이다. 비준(ratification)은 국가가 국제적 측면에서 조약의 구속을 받겠다는 동의를 확정하는 국제적 행위이다. 헌법 제73조와 「남북관계발전에 관한 법률」 제21조 제1항에 따라 조약과 남북합의서의 비준 권한은 대통령에게 있다. 그리고 국회는 헌법 제60조 제1항과 「남북관계발전에 관한 법률」 제21조 제3항에 따라 일정한 범주의 조약이나 일정한 범주의 남북합의서의 비준에 대한 동의권을 가질 뿐이다. 따라서 “대통령의 비준에 대한 국회 동의”, 또는 줄여서 “국회 비준동의”라는 표현을 사용해야 한다.

화인 것처럼 이해하는 경향이 강화되었다.

남북합의의 법제화의 가장 이상적인 형태는 남북 간에도 국가 간 조약 체결 체계와 같은 체계를 확립하는 것일 것이다. 즉, 남북이 법적 구속력 있는 합의를 체결하여 남북한 상호 간의 관계가 법에 의하여 규율되도록 하고, 해당 합의서가 남한의 법체계와 북한의 법체계에서 각각 효력을 가지도록 하며, 합의 내용의 이행을 위하여 국내 법령의 제·개정이 필요한 경우에는 그러한 입법조치를 취하는 것이다. 이것이 남북 간의 모든 합의가 법적 구속력 있는 합의의 형식으로 체결되어야 한다는 의미는 아니다. 앞에서 살펴본 바와 같이 국가를 비롯한 국제법 주체들은 다양한 이유에서 비구속적 합의를 채택하며, 남북한 역시 필요에 따라 비구속적 합의를 맺을 수 있다. 그리고 법적 구속력 없는 정치적 합의라 하더라도 남측이나 북측은 각자의 정책적 결정에 따라 합의 내용의 전부나 일부를 국내법에 반영하여 실천할 수 있다. 이러한 맥락에서 국내 법령을 제·개정한다면 이러한 입법조치 역시 남북합의의 법제화라고 부를 수는 있을 것이다. 그러나 이 경우의 남북합의의 법제화는 국내법적인 조치에 국한된다는 점에서 위에서 언급한 남북합의의 법제화, 즉 남북합의가 남북한 양자 간에 그리고 각자 대내적으로 법적 효력을 가지도록 한다는 것을 의미하는 남북합의의 법제화와는 구별된다.

그동안 남북 간 합의가 대체로 법적 성격이 불분명한 채 법치의 영역 밖에 머물러 왔다는 점에서 남북합의의 법제화 문제는 남북이 해결해야 할 중요한 과제이다. 따라서 남북합의의 법제화의 의미를 재정립하고 이를 실현하기 위하여 필요한 조치를 체계화하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 국가 간의 합의와 마찬가지로 남북 간의 합의도 법적 구속력을 갖는 합의와 그렇지 않은 합의가 있을 수 있다는 점, 그리고 특정 합의가 당사자 상호 간의 관계에서 법적 구속

력을 갖는 것과 각자의 법체계에서 법적 효력을 갖는 것은 구별되는 점에 대한 인식과 고려가 선행되어야 할 것이다. 본 연구에서는 ‘법제화’ 개념의 다의성으로 인하여 초래되는 혼란을 피하기 위하여 남북합의의 법제화라는 표현의 사용을 가급적 피하고자 한다. 그 대신에 ‘법적 구속력을 갖는 합의를 통한 남북관계 제도화’, ‘법적 구속력이 있는 남북합의서의 국내법적 효력’, ‘국내법을 통한 남북합의서의 이행’과 같이 쟁점을 명확하고 구체적으로 제시한 후에 관련 논의를 전개할 것이다.

II. 주요 남북합의서의 성과와 한계



남북기본협정 체결 문제를 논하기 위해서는 기존의 남북 간 주요 합의사항에 대한 이해가 선행되어야 할 것이다. 이하에서는 1991년 「남북기본합의서」와 남북정상회담 합의서들을 중점적으로 살펴보고자 한다.

1. 남북기본합의서

가. 채택 배경 및 과정

남북기본합의서는 1980년대 후반 구소련에서 추진된 개혁·개방 정책과 소련 및 동구권 사회주의 국가들의 체제전환이라는 탈냉전의 시대적 변화를 배경으로 한다. 이러한 시대적 흐름 속에서 남한은 ‘북방정책’이라는 기조 아래 소련과 중국을 포함한 사회주의 국가들과의 관계개선과 국교수립을 추진했으며, 북한도 미국 및 일본과의 관계개선에 나섬으로써, 남북한에 대한 4강의 교차승인 구도의 긴장완화 분위기가 형성될 수 있었다.³⁹⁾ 한반도를 둘러싼 주변정세의 변화는 분단의 현실을 인정하고 평화공존을 모색해야 한다는 논의로 이어졌다.⁴⁰⁾ 남한의 노태우 정부는 1988년 7월 ‘7·7 특별선언’을 통해 “민족구성원 전체가 참여하는 사회·문화·경제·정치 공동체”를 이룩하기 위한 남북교류를 제안하였으며, 군사적 긴장을 해소하고 상호체제를 존중하는 기초위에서 남북관계 개선을 위한 기본적인 틀의 마련을 촉구하게 되었다.⁴¹⁾ 한편, 사회주의권과 냉전체제의 붕괴는 국제사회에서의 북한의 입지를 좁게 만들었으며, 북한이

39) 정해구, “남북대화의 가능조건과 제약조건 분석: 7·4 남북공동성명과 남북기본합의서 사례를 중심으로,” 『통일문제연구』, 통권 제30호 (1998), p. 91.

40) 위의 글, p. 92.

41) 통일원, 『남북고위급회담 주요쟁점에 대한 쌍방 주장 비교표』 (서울: 통일원, 1993), p. 13.

체제위기를 느끼게 하는 계기로 작동하였다.⁴²⁾ 이러한 상황에서 북한 역시 남한과의 관계개선에 보다 적극적인 태도를 보이게 되었고, 북한의 태도 변화는 구체적으로 1988년 후반 불가침선언 논의를 위한 국회회담의 개최와 정치군사문제 해결을 위한 남북한 최고위급 회담 제의로 나타났다.⁴³⁾

1988년 11월 16일 북한은 부총리급을 단장, 군총참모장급을 부단장으로 하는 7~9명 정도의 실권 있는 고위급 정치 군사 대표가 참가하는 ‘남북고위급 정치·군사회담’ 개최를 제의했으며, 이와는 별도로 12월 20일에는 남·북·미 ‘3자회담’ 개최를 제의하였다.⁴⁴⁾ 북한의 제의에 대해 남한은 1988년 12월 28일 쌍방 총리를 수석대표로 하는 ‘남북고위급국가회담’ 개최를 수정 제의하였다.⁴⁵⁾ 남한의 수정 제의에 대해 북한은 1989년 1월 16일 ‘남북고위급 정치·군사회담’ 개최 제의에 대한 동의로 간주한다며, 관련 예비회담 개최를 제의하였다.⁴⁶⁾ 이후 1989년 2월부터 1990년 7월까지 총 8차례의 예비회담과 2차례의 실무대표접촉이 이뤄졌다. 예비회담에서는 본회담의 명칭과 의제, 대표단 구성 및 회의 형식 등 본회담 진행과 관련된 제반 절차적 문제 협의가 이루어졌고, 1990년 7월 26일 제8차 예비회담에서 「남북고위급회담 개최에 관한 합의서」가 채택되었다. 예비회담의 주요 쟁점의 합의과정은 다음 <표 II-1>과 같다.

42) 기본합의서 논의 당시 북한의 상황은 ‘사회주의권 붕괴와 피포위외식의 심화’로 요약된다. 보다 자세한 내용은 김갑식, “남북기본합의서에 대한 북한의 입장,” 『통일정책연구』, 제20권 1호 (2011), pp. 62~63 참조.

43) 정해구, “남북대화의 가능조건과 제약조건 분석: 7·4 남북공동성명과 남북기본합의서 사례를 중심으로,” p. 93.

44) 통일부, “남북기본합의서 관련 해설자료,” p. 1, <<https://dialogue.unikorea.go.kr/ukd/a/ad/usrtaltotal/View.do?id=400>> (검색일: 2020.10.31.); 배광복, 『남북대화 1971-1992: 힘·선택·말의 남북관계 역사』 (서울: 아연출판부, 2018), p. 314.

45) 위의 글, p. 1.

46) 위의 글, p. 1.

〈표 II-1〉 예비회담의 주요 쟁점 및 합의 과정

	남한	북한	최종 합의안
명칭	‘남북고위당국자회담’	‘남북고위급정치군사회담’	‘남북고위급회담’
의제	<ul style="list-style-type: none"> • 6개 항 제시 <ol style="list-style-type: none"> 1) 상호 비방·중상 중지 문제 2) 상호 존중 및 불간섭 문제 3) 다각적인 교류와 협력 실시 문제 4) 군사적 신뢰 구축 문제(남북 고위 군사당국자 간의 직통전화 가설, 비무장지대의 비무장화 및 평화적 이용, 군인사 상호 교류, 대규모 훈련 사전 통보 및 참관 초청) 5) 남북정상회담 개최 문제 6) 기타 쌍방이 제기하는 문제 	<ul style="list-style-type: none"> • ‘북과 남 사이의 당면한 정치·군사적 대결 상태를 해소할 데 대하여’ 라는 단일 의제 제시 	<ul style="list-style-type: none"> • ‘남북 간의 정치·군사적 대결 상태 해소와 다각적인 교류협력 실시 문제’ 로 최종 확정
	<ul style="list-style-type: none"> • ‘남북 간 다각적인 교류·협력과 정치·군사적 대결 상태 해소 문제’ 수정안 제시 	<ul style="list-style-type: none"> • ‘북남 간의 정치·군사적 대결 상태를 해소하며 다방면적인 협력과 교류를 실현할 데 대하여’ 절충안 제시 	
	<ul style="list-style-type: none"> • ‘교류·협력’과 ‘정치군사적 대결 상태 해소’가 병행 토의되어야 한다는 입장에서 상호 편리한 대로 표기하자고 제의 	<ul style="list-style-type: none"> • 의제표기 순서가 토의 순서를 의미하지 않는다는 전제 하에 ‘정치·군사적 대결 상태 해소’를 앞에 표기하자고 주장 	

출처: 배광복, 『남북대화 1971-1992: 힘·선택·말의 남북관계 역사』, pp. 315~316을 바탕으로 저자 정리.

1990년 9월부터 1991년 10월까지 개최된 제1차부터 제4차까지의 남북고위급회담은 격변하는 국제정세 추이를 주시하면서, 상대방의 협상의도와 협상의지를 탐색하고 기본입장을 조정한 단계라고 요약된다.⁴⁷⁾ 제1차부터 제3차 회담까지는 합의서 문건의 형식이 주요 쟁점이었다. 남한은 본회담에서의 기본합의서 채택과 분과위원회를 통한 분야별 합의서 채택을 주장하였으며, 북한은 불가침선언 채택과 정치·군사적 대결상태 우선 해소를 주장하였다. 제3차 고위급회담을 통해 남한과 북한은 정치·군사문제와 교류·협력문제의 병행토의에 합의를 이루었으나, 여전히 합의서 문건 형식은 타결되지 못하였다. 이러한 가운데 1991년 2월 25일 평양에서 개최하기로 합의된 제4차 회담은 걸프전쟁(1991년 1월)과 팀스피리트 훈련(1991년 3월)을 이유로 북한에 의해 일방적으로 중단되었다.⁴⁸⁾

교착상태에 빠졌던 남북고위급회담은 1991년 9월 남북한의 UN 동시 가입과 미국 전략핵의 철수로 인한 한반도 긴장완화와 함께 돌파구를 마련하게 된다.⁴⁹⁾ 1991년 10월 22일 재개된 제4차 남북고위급회담에서 남한과 북한은 각각 ‘남북 간 화해·불가침과 교류협력에 관한 합의서’와 ‘북남 불가침과 화해 및 협력교류에 관한 합의서’를 제시하였고, 타결의 실마리를 찾게 되었다.⁵⁰⁾ 이후 급진전된 논의는 제5차 남북고위급회담의 마지막 날인 1991년 12월 13일 「남북기본합의서」 채택으로 이어졌다. 동 합의서는 1992년 2월 19일 제6차 회담에서 발효에 필요한 내부절차를 완료했다는 통보를 상호 문건으로 전달함으로써 정식 발효되었다. 「남북기본합의서」의 채택 및 발효와 함께 남북한은 「한반도의 비핵화에 관한 공동선언」을 합의

47) 임동원, “남북고위급회담과 북한의 협상전략.” 광태환 외, 『북한의 협상전략과 남북한 관계』 (서울: 경남대학교 극동문제연구소, 1997), p. 73.

48) 위의 글, p. 88.

49) 정해구, “남북대화의 가능조건과 제약조건 분석: 7·4 남북공동성명과 남북기본합의서 사례를 중심으로.” p. 94.

50) 배광복, 『남북대화 1971-1992: 힘·선택·말의 남북관계 역사』, p. 322.

·가서명 후 발효시켰으며, 분야별 분과위원회의 구성 및 운영에 대한 합의를 이루었다.⁵¹⁾ 이어진 제7차 및 제8차 회담을 통해 남북한은 분야별 이행기구인 공동위원회의 운영에 관한 합의서와 기본합의서 제1장(남북화해), 제2장(남북불가침), 제3장(남북교류·협력)의 이행과 준수를 위한 부속합의서를 채택·발효시켰다.

〈표 II-2〉 본회담의 주요 쟁점 및 합의 과정

	남한	북한
기본 입장	<ul style="list-style-type: none"> 정치·군사 문제 및 교류·협력을 포괄하는 기본합의서 아래 북수의 세부 합의서 채택 주장 	<ul style="list-style-type: none"> 남북 불가침 선언 우선 채택 주장
1차 회담 (90.9.4-7, 서울)	<ul style="list-style-type: none"> 남북관계 개선을 위한 기본합의서(안) 8개항⁵²⁾ 다각적인 교류·협력 실시 방안 10개항 정치·군사적 신뢰구축 방안 8개항 및 남북 간 군비감축 추진방향 제시 	<ul style="list-style-type: none"> 정치적 대결 상태 해소 방안 6개항, 군사적 대결 상태 해소 방안 9개항, 남북 간 불가침의 5개 구성 요소 제시 남북 간 불가침 선언 채택과 북미 간 평화협정 체결 주장 3개항 긴급문제(UN 가입문제, T/S 훈련 중지, 방북구속자 석방)를 우선 협의·해결할 것을 주장
2차 회담 (90.10.16-19, 평양)	<ul style="list-style-type: none"> 북측의 주장을 일부 반영한 기본합의서 수정안 제시 다각적인 교류·협력 실시방안 중 제9항 '통행, 통신, 통상에 관한 합의서 채택'을 부연한 '통행, 통신, 경제교류·협력'에 관한 제안을 제시 '남북 간의 화해협력을 위한 공동선언'으로 수정 제시 	<ul style="list-style-type: none"> 3개항의 긴급문제 우선 해결을 주장 남북 불가침에 관한 선언(안) 제시

51) 임동원, “남북고위급회담과 북한의 협상전략,” p. 73; 통일부, “남북기본합의서 관련 해설자료,” pp. 3~4.

52) 제1차 회담에서 남한 측이 제시한 남북관계 개선을 위한 기본합의서(안) 8개항의 주요 요지는 ① 통일이전까지 상대방의 체제 인정·존중, ② 상호비방·중상중지 및 상대방의 내정에 대한 불간섭, ③ 상호 의견대립과 분쟁은 당국 간 대화와 협상을 통해 평화적으로 해결, ④ 상대방에 대한 파괴·전복행위 중지, ⑤ 자유왕래와 다각적인 교류 협력을 실현하고 사회 개방과 민족적 유대를 회복, ⑥ 군사적 신뢰구축과 군비감축 실현, ⑦ 국제무대에서 서로 협력하며 민족의 이익과 자존을 위해 공동으로 노력, ⑧ 현 휴전체제의 평화체제 전환이다.

	남한	북한
3차 회담 (90.12.11-14, 서울)	<ul style="list-style-type: none"> 북한의 주장을 종합적으로 수용한 '남북관계 개선에 관한 기본합의서' 수정안 제시 교류협력 문제와 불가침 문제 협의·해결 입장을 제시 	<ul style="list-style-type: none"> 3개항의 긴급문제에 '베를린 범민족연합 결성' 참가와 관련한 구속자 석방 문제를 포함 '남북 불가침에 관한 선언' 우선 채택 입장을 고수 '남북고위급회담 공동성명', '남북불가침에 관한 선언', '남북협력교류에 관한 선언' 3개 문건의 일괄 채택을 제의
4차 회담 (91.10.22-25, 평양)	<ul style="list-style-type: none"> 기본합의서 수정안 제시 합의서 채택 후 열리는 것으로 상정한 정치·군사 분과위원회에서 협의할 사항으로 '불가침에 관한 방안'을 제시 최종적으로 '남북간 화해·불가침과 교류협력에 관한 합의서' 제시 	<ul style="list-style-type: none"> 남한이 제2차 회담 시 제시한 '남북 간의 화해협력을 위한 공동선언'과 북한이 제시한 '불가침 선언'을 합쳐 '남북 불가침과 화해협력에 관한 선언'이라는 단일 문건 채택을 주장 최종적으로 '북남 불가침과 화해 및 협력교류에 관한 합의서' 제시
실무 대표 접촉	<ul style="list-style-type: none"> 합의서 명칭: '남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서'로 확정 내용 구성: 전문, 남북화해, 남북불가침, 남북교류·협력, 수정 및 발효조항 	
5차 회담 (91.12.10-13, 서울)	<ul style="list-style-type: none"> 「남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서」 채택 (1991.12.13.) 	<ul style="list-style-type: none"> 남한 한반도의 비핵화에 관한 공동선언(안) 제의 핵문제 협의 대표접촉(1991.12.26-31) 개최 후 '한반도의 비핵화에 관한 공동선언'에 합의 및 가서명
6차 회담 (92.2.18-21, 평양)	<ul style="list-style-type: none"> 「남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서」 문본 교환 및 발효(1992.2.19.) 남북기본합의서의 이행·실천 기구로서 분야별 분과위원회 개최에 합의 	<ul style="list-style-type: none"> 「한반도의 비핵화에 관한 공동선언」 발효 (1992.2.19.) 비핵화 공동선언 발효 이후 7차례 고위급회담 대표접촉(1992.2.19.-3.14)을 통해 '남북핵통제공동위원회 구성·운영 합의서' 채택

	남한	북한
7차 회담 (92.5.5-8, 서울)	<ul style="list-style-type: none"> 부속합의서의 채택·발효 단계 쟁점: 화해, 불가침, 교류·협력 3개 분야의 실천을 위한 부속합의서의 수와 내용의 구체성 	
	<ul style="list-style-type: none"> 분야별 구체적, 실천적 내용을 담은 복수의 부속합의서 채택 공동위원회는 1992년 5월 19일 까지 구성·운영하되, 부속합의서는 분야별 특성에 맞게 작성·채택하는 순차적, 축차적 방식 주장 	<ul style="list-style-type: none"> 분야별 포괄적 내용을 담은 각각 1개의 단일 부속합의서 채택 공동위원회 구성·운영일자(1992년 5월 19일) 이전에 일괄합의하고 동시실천하는 방식을 주장
	<ul style="list-style-type: none"> 「남북 군사 공동위원회 구성·운영에 관한 합의서」, 「남북 교류·협력 공동위원회 구성·운영에 관한 합의서」, 「남북 연락사무소의 설치·운영에 관한 합의서」 채택·발효 화해 분야 이행을 위해 화해 공동위원회를 설치하기로 합의 	
8차 회담 (92.9.15-18, 평양)	<ul style="list-style-type: none"> 3개 분야별 단일 부속합의서 채택·발효 <ul style="list-style-type: none"> 「남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서」의 ‘제1장 남북화해’의 이행과 준수를 위한 부속합의서 채택·발효 「남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서」의 ‘제2장 남북불가침’의 이행과 준수를 위한 부속합의서 채택·발효 「남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서」의 ‘제3장 남북교류·협력’의 이행과 준수를 위한 부속합의서 채택·발효 「남북 화해 공동위원회 구성·운영에 관한 합의서」 채택·발효 	

출처: 배광복, 『남북대화 1971-1992: 힘·선택·말의 남북관계 역사』, pp. 319~325 및 통일부, “남북기본합의서 관련 해설자료”를 바탕으로 저자 정리.

나. 쟁점사항

1989년 2월 남북고위급회담 준비를 위한 제1차 예비회담 개시 이래 1993년 1월 핵통제 공동위원회의 마지막 회의에 이르기까지 4년간에 실시된 각종 남북대화는 총 180여회에 이르며, 이 중 남북고위급회담은 본회담 8회를 포함하여 그 테두리 안에서 열린 회담을 합쳐 총 130여회에 이른다.⁵³⁾ 남한은 ① 남북 간 사상과 제도가 다른 현실을 인정하는 바탕 위에서 상대방 체제를 인정·존중하는 가운데, ② 대화와 교류·협력을 통해 신뢰를 구축해 나가면서, ③ 남북 관계를 정상화하고 공존·공영 관계를 구축해 나가므로써, ④ 민족 공동체를 회복·발전시켜, ⑤ 궁극적으로 통일된 민족, 민주국가를 건설해 나가자는 기본 담론 체계를 가지고 있었으며, 북한은 ① 자주·평화·민족대단결의 조국통일 3원칙을 재확인하고 철저히 준수하는 것을 기본 담론으로, ② 주체적 입장을 견지하고 이 입장에서 우리 실정에 맞는 합리적 통일방안 모색하고, ③ 통일 지향적 자세를 견지하여, ④ 불신의 근원을 제거한다는 논리를 전개하였다.⁵⁴⁾

상호체제의 인정 등 남북관계의 기본적인 틀을 마련하고 이를 바탕으로 다각적인 교류 및 협력을 원했던 남한의 입장과 불가침선언 채택을 중심으로 정치·군사적 대결상태의 해소를 주장하는 북한의 입장 간의 간극을 좁히는 것은 쉬운 일이 아니었다. 「남북기본합의서」 논의과정에서 남북한이 특히 이견을 보인 부분은 상호관계 규정 문제, 통일방안 문제, 한반도 안보와 평화에 대한 인식 문제, 「7·4 남북공동성명」의 해석 문제⁵⁵⁾ 등이다.

53) 임동원, “남북고위급회담과 북한의 협상전략,” p. 75.

54) 배광복, 『남북대화 1971-1992: 힘·선택·말의 남북관계 역사』, p. 326.

55) 남북한은 「7·4 남북공동성명」을 통해 통일은 외세에 의존하거나 외세의 간섭을 받지 않고 자주적으로 해결하며, 통일은 무력행사에 의거하지 않고 평화적 방법으로 실현하며, 통일은 사상과 이념·제도의 차이를 초월하여 우선 하나의 민족적 대단결을 도

〈표 II-3〉 기본입장 비교

쟁점	남한	북한
상호관계 규정	분단현실을 인정, 두 실체를 상호 인정·존중	남한의 안은 ‘두개의 조선’을 확인하고 분단을 고착화하려는 분열 지향적 자세라고 비판
통일방안	남북연합 구성, 1국가 1체제에 의한 평화통일	1국가 1체제에 의한 평화통일은 ‘흡수통일’이라고 비난, 1국가 2체제에 의한 연방제 통일 주장
한반도 안보와 평화에 대한 인식	정치·군사적 신뢰구축이 필수적이며, 다각적인 교류·협력을 통해 이를 달성해야 한다는 입장	남북 불가침선언 및 북미 평화협정 체결, 팀스피리트 훈련 중지, 남한에서의 외국인군과 핵무기 철수 주장
평화협정 당사자	남북 평화협정 체결 주장	북미 평화협정 체결 주장
「7·4 남북공동성명」의 해석	통일 3대 원칙 중 자주주의 의미는 민족자결의 정신에 따라 남북한이 해결함을 의미	통일 3대 원칙 중 자주주의 의미는 주한미군 철수와 외세의 간섭 배제를 의미

출처: 임동원 “남북고위급회담과 북한의 협상전략,” pp. 84~86을 참고하여 저자 수정·보완 정리

상호관계에 관한 이견은 UN 공동가입으로 인해 대외적으로는 2개의 국가임을 인정하게 되었으나, 대내적으로는 ‘통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계’로 정리되었다. 구체적인 통일방안에 대한 입장 차이에도 불구하고, 남북은 통일이 점진적·단계적으로 이루어져야 하고, 통일의 과정에 가로놓여 있는 정치·군사적 장애를 제거하고 교류·협력을 통해 신뢰를 조성해 나가야 하며, 통일이 「7·4 남북공동성명」에서 합의한 대로 자주·평화·민족

모한다는 통일원칙에 합의하였다. 남북한은 또한 긴장상태를 완화하고 신뢰 분위기를 조성하기 위하여 서로 상대방을 중상 비방하지 않으며 무장도발을 하지 않는다는 것과 남북 사이에 다방면적인 제반 교류를 실시한다는 것에 합의하였다. 그리고 서울과 평양 사이에 직통전화 개설과 남북조절위원회 설치·운영에 합의하였다.

대단결의 3대 원칙에 따라 이루어져야 한다는 데 인식을 같이 하였다.⁵⁶⁾ 그리고 한반도 안보와 평화와 관련하여 남북한은 화해·협력 문제와 함께 불가침 문제도 포함하는 포괄적인 기본합의서 채택 원칙에 합의하였다. 북측이 제기한 외국군 철수 문제는 남북 간에 협의할 문제가 아니라는 남측의 주장이 받아들여져 더 이상 쟁점화 되지 않았다. 그밖에 쟁점이 되었던 분쟁해결방법, 경제 분야 실천 기구, 언론매체 상호개방, 상설 연락사무소 설치, 자유왕래 관련 규정은 절충안을 통해 타결되었으며, 평화협정, 불가침 실효성 보장조치, 타조약과의 관계는 유보되었다.

〈표 II-4〉 쟁점조항 비교

쟁점조항	남한	북한	결론
평화협정	남북 평화협정 체결	북미 평화협정 체결	
분쟁해결 방법	UN 헌장에 따른 분쟁의 평화적 해결 주장	UN 헌장 언급 거부, 남북 간 평화적 해결 주장	‘UN 헌장에 따라’ 삭제
불가침 실효성 보장조치	군사적 신뢰구축 조치와 군축원칙 합의 주장	불가침선언이 군사적 신뢰구축 조치라 주장	
경제분야 실천기구	통행, 통신, 경제교류·협력 3개 공동위원회 구성 및 운영 주장	경제교류·협력 공동위원회 단일 구성 및 운영 주장	단일 경제교류·협력 공동위원회 설치로 타결
언론매체 상호개방	언론매체 상호개방 주장	언론매체 상호개방 반대	언론분야의 교류·협력으로 절충
타조약과의 관계	타조약에 영향을 주지 않는다는 입장	타조약보다 상위에 위치할 것을 주장	

56) 임동원, “남북고위급회담과 북한의 협상전략,” p. 93. 다만, 3대 원칙에 대한 남북한의 해석은 차이가 있다.

쟁점조항	남한	북한	결론
상설 연락사무소 설치	서울, 평양에 상호 협의 연락을 위한 상설 연락사무소 설치 주장	민족내부 관계에서 상설 연락사무소 설치는 분열지향적 조치라 반대	상설 연락사무소는 판문점에 설치하기로 합의
각계인사 자유왕래	모든 주민의 자유 왕래 주장	법률적·제도적 장애 우선 제거 주장	‘민족구성원의 자유 왕래와 접촉실현’ 으로 절충

출처: 임동원 “남북고위급회담과 북한의 협상전략,” pp. 92~98을 참고하여 저자 수정·보완 정리.

다. 주요 내용 및 의의

「남북기본합의서」는 전문과 제1장 남북화해, 제2장 남북불가침, 제3장 남북교류·협력, 제4장 수정 및 발효에 관한 4개의 장과 25개 조로 구성되어 있다. 전문은 남북한이 평화통일을 성취하기 위해 공동으로 노력할 것과 남북관계가 통일지향의 잠정적 특수관계임을 규정하고 있다. 제1장은 남북화해에 관한 실천 과제를 제시하고 남북 상호간에 화해와 신뢰를 쌓아나갈 것을 규정한다. 여기서는 상대방 체제에 대한 인정 및 존중(제1조), 내부문제 불간섭(제2조), 비방·중상 중지(제3조), 파괴·전복 행위 금지(제4조), 평화상태로 전환하기 위한 노력(제5조), 국제무대에서의 대결 및 경쟁 중지(제6조), 남북 연락사무소의 설치·운영(제7조)을 그 내용으로 하며, 분과위원회 구성을 통해 이러한 내용의 이행 및 준수를 협의할 것(제8조)을 명시하고 있다. 제2장은 상호 불가침에 대한 확고한 약속을 대내적으로 선언하면서, 무력불사용과 무력침략 포기(제9조), 의견 대립과 분쟁문제의 평화적 해결(제10조), 불가침의 경계선과 구역의 명시(제11조), 남북 군사 공동위원회의 역할, 구성 및 운영(제12조), 군사당국자 간 직통전화 설치(제13조)를 구체적 실천 내용으로

명시하였다. 제3장은 남북 간의 교류와 협력을 통해 민족전체의 복지향상과 민족공동체의 회복 및 발전을 촉진하기 위한 실천적인 조치를 규정한다. 여기에는 경제교류·협력(제15조), 과학, 문화, 보건, 체육 등 여러 분야에서의 교류·협력(제16조), 자유로운 인적왕래 및 접촉(제17조), 이산가족의 서신거래, 왕래와 상봉 및 방문 실시와 재결합(제18조), 철도 및 도로의 연결과 해로 및 항로의 개설(제19조), 우편, 전기통신 교류와 비밀 보장(제20조), 국제무대에서 다각적인 교류와 대외 공동 진출(제21조), 남북 경제교류·협력 공동위원회를 비롯한 부문별 공동위원회 구성 및 운영(제22조), 남북 교류·협력분과위원회 구성(제23조) 등을 규정하고 있다. 제4장은 합의서의 수정·보충(제24조) 및 발효절차와 발효시기(제25조)에 관한 두 개의 조항을 두고 있다.

「남북기본합의서」는 과거 남북한 간 갈등과 대립의 관계를 통일을 향한 화해와 협력의 관계로 전환시킬 수 있는 포괄적인 내용을 담고 있다. 실제 「남북기본합의서」의 세부 조항들은 본회담을 통해 처음 제기된 것은 아니며, 1970년대 이후 진행된 남북대화에서 남한과 북한이 제안한 내용들을 반영하고 있다. 또한 남북관계의 발전에서 예상되는 거의 모든 부문의 합의를 포함하고 있다. 이에 「남북기본합의서」의 내용이 실천되기만 한다면 과거 갈등과 대립을 불식하고 남북한이 통일을 향한 화해와 협력의 길에 본격 진입하게 될 수 있을 것이라는 기대가 형성되었다.⁵⁷⁾ 「남북기본합의서」 채택의 의의는 다음과 같다.

첫째, 「남북기본합의서」는 통일을 한민족의 공동번영을 위한 과정으로 전제함으로써 남북관계 개선과 평화공존, 나아가 통일을 위한

57) 정해구, “남북대화의 가능조건과 제약조건 분석: 7·4 남북공동성명과 남북기본합의서 사례를 중심으로,” pp. 83~84.

기본 틀을 제시하였다.⁵⁸⁾ 화해, 불가침, 교류·협력 세 분야를 다루는 「남북기본합의서」에 대해 남한은 “새로운 남북관계를 이끌어 갈 기본적인 틀”이라고 평가하였고, 북한은 “나라의 평화와 통일을 지향해 나아가는데서 하나의 이정표”라고 평가하였다.⁵⁹⁾ 실제 「남북기본합의서」는 이후 남북한의 합의에 지속적으로 영향을 미쳤다.⁶⁰⁾

둘째, 「남북기본합의서」는 제3자의 개입이나 중재 없이 남북한의 정부 당국 간에 공개적 협의를 거쳐 채택·발효된 최초의 공식적인 합의이다.⁶¹⁾ 앞서 살펴본 바와 같이 남북한은 예비회담을 통해 회담 형식과 절차 및 의제에 대한 공개적인 협의를 거쳤으며, 총리를 수석 대표로 하는 고위급회담을 통해 「남북기본합의서」를 채택함으로써 남북관계에 대한 책임 있는 당국의 의지를 보여주었다. 정식 국호와 서명 당사자의 직함을 명시했을 뿐 아니라, 남북한 모두 발효에 필요한 절차를 거쳤다. 또한 “의견대립과 분쟁문제들을 대화와 협상을 통하여 평화적으로 해결한다”고 명시함으로써 향후 한반도 문제에 대한 당사자 해결 원칙과 분쟁의 평화적 해결 원칙을 규정하였다.⁶²⁾

셋째, 「남북기본합의서」는 실천기구 구성을 통해 합의서의 이행 및 준수를 제도화된 틀 내에서 적극적으로 추진하고자 하였다.⁶³⁾ 「남북기본합의서」는 발효 후 3개월 내에 판문점에 남북 연락사무

58) 통일부, 「남북기본합의서 관련 해설자료」, p. 1; 통일원, 『남북기본합의서 이행문제 관련 자료집』, p. 3.

59) 배광복, 『남북대화 1971-1992: 힘·선택·말의 남북관계 역사』, p. 325; 통일원, 『남북대화 제54호(1991.11.-1992.3.)』 (서울: 통일원, 1992), p. 81(1992년 2월 20일 남한의 기조연설문) 및 p. 117(1992년 2월 20일 김일성 주석의 답화문).

60) 이석범, 「남북기본합의서와 동서독기본조약의 비교분석」, 『한반도 평화와 동서독의 경험: 동서독기본조약과 남북합의서의 비교분석』 (민주사회를 위한 변호사모임-프리드리히 에버트 재단 공동토론회, 2018.11.21.), p. 73.

61) 통일부, 「남북기본합의서 관련 해설자료」, p. 1; 통일원, 『남북기본합의서 이행문제 관련 자료집』, p. 4.

62) 「남북기본합의서」 제10조.

63) 이석범, 「남북기본합의서와 동서독기본조약의 비교분석」, p. 61.

소를 설치하고, 군사 공동위원회와 경제교류·협력 공동위원회를 비롯한 부문별 공동위원회를 구성 및 운영할 것을 규정하고 있다.⁶⁴⁾ 또한 발효 후 1개월 안에 분야별 분과위원회를 설치하여 합의의 이행과 준수를 위한 구체적 대책을 협의할 것을 규정하고 있다.⁶⁵⁾ 「남북기본합의서」는 “남북관계 역사에서 제도적 합의의 최고 수준”이라 평가된다.⁶⁶⁾

넷째, 「남북기본합의서」는 상호체제에 대한 인정을 바탕으로 남북한의 특수관계를 제도화·명문화하였다. 「남북기본합의서」는 전문에서 남북한이 “나라와 나라사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계라는 것을 인정하고 평화통일을 성취하기 위한 공동의 노력을 경주할 것”을 규정하고 있다. 「남북기본합의서」는 남북한의 관계가 국가 간의 관계가 아닌 특수관계임을 강조하기 위하여 국가 간의 관계나 국제조약에서 사용되는 용어의 사용을 배제하였다.⁶⁷⁾ 그리고 주권국가 간에 교환되는 대사관 대신 ‘남북 연락사무소’를 설치하도록 하는 한편, 남북한 간의 경제교류를 무역이 아닌 민족경제를 위한 ‘민족내부교류’라 규정하고 있다.⁶⁸⁾ 이후 부속합의서와 공동위원회 구성 및 운영에 관한 합의서에도 ‘민족 내부의 특수관계’를 충실히 반영하고 있다.

64) 「남북기본합의서」 제7조, 제12조, 제22조.

65) 「남북기본합의서」 제8조, 제14조, 제23조.

66) 김연철, “노태우정부의 북방정책과 남북기본합의서-성과와 한계,” 『역사비평』, 통권 제97호 (2011), p. 80.

67) 예를 들어, 제2조에서 국내문제 대신 ‘내부문제’, 제11조에서 국경선이 아닌 ‘경계선’, 제25조에서 비준서가 아닌 ‘문본’이라고 명시한 점을 들 수 있다. 또한 상호 체제를 인정하되 양자의 관계는 국제관계가 아니라는 의미에서 상호 호칭을 ‘남과 북’으로 명시하고 있다.

68) 「남북기본합의서」 제7조, 제15조.

라. 한계

(1) 한반도 정세에 따른 이행의 중단

「남북기본합의서」는 남북관계를 종합적으로 다룰 뿐 아니라, 이행과 준수를 위한 실천기구 설치를 통해 그 실효성을 담보하고자 하였다. 그러나 연이은 중대 현안의 대두는 공동위원회 및 고위급회담 개최를 무산시켰으며, 남북대화의 중단을 가져왔다. 제8차 남북고위급회담 이후 북한의 핵문제가 불어지자, 한국과 미국은 핵사찰에 대한 진전이 없을 경우 1993년 팀스피리트 훈련을 위한 준비 조치를 계속해 나가기로 합의하였다. 북한이 팀스피리트 훈련 재개 철회를 요구하는 가운데, 핵통제공동위원회 회의는 1992년 10월 14일 제6차 위원 접촉 이후 진전을 이루지 못하였다. 또한 1992년 10월 이선실 간첩사건으로 남북관계는 더욱 악화되었다. 핵문제와 관련한 국제사회의 압박이 커지는 가운데, 북한은 10월 27일 정부, 정당, 사회단체, 연합회의를 통해 “팀스피리트 군사연습을 강행하는 조건에서 앞으로 남북고위급회담은 물론 각 부문별 공동위원회를 비롯한 모든 남조선 당국과의 대화와 접촉을 동결”할 것이라는 결정서를 발표하고 이를 실행에 옮겨 나아갔다.⁶⁹⁾ 북한은 11월 3일 화해·군사·경제·사회문화 공동위원회 북측 위원장들의 연합성명을 통해 11월 중 예정되어 있는 군사훈련과 1993년도 팀스피리트 훈련 재개 결정 등을 지적하면서 분야별 공동위원회 회의 불참을 선언하였다. 핵통제 공동위원회도 1993년 1월 25일 1차 위원장 접촉을 끝으로 종료하게 된다. 결국 1992년 12월 예정되었던 제9차 남북고위급회담은 무산되었고, 북한은 1993년 1월 29일 남북고위급회담 북측 대표단 명의로 남북대화 중단 성명을 발표하였다.⁷⁰⁾ 이후 1994년 김일성 주석의 사망으로 인해 기본합의서의 합의 내용에 대한 이행은 더욱 불투명해졌다.

69) 배광복, 『남북대화 1971-1992: 힘·선택·말의 남북관계 역사』, pp. 372~373.

70) 통일부, “남북기본합의서 관련 해설자료,” p. 5.

(2) 북한의 태도 변화

「남북기본합의서」에 대한 북한의 태도 변화 역시 「남북기본합의서」의 한계를 드러냈다. 「남북기본합의서」 채택 직후 노동신문 사설은 합의서의 채택이 “평화와 통일의 밝은 전망을 열어 놓은 획기적 사변”이라고 논평하였다.⁷¹⁾ 그리고 김일성 주석은 1992년 신년사를 통해 「남북기본합의서」의 채택은 “조국통일 3대원칙을 관철하기 위한 전민족적인 투쟁과정에 이룩된 커다란 승리이며, 조국통일을 실현하는 길에서 새로운 이정표를 마련한 역사적 사변”이라고 평가하였다.⁷²⁾ 「남북기본합의서」 발효 다음 날인 1992년 2월 20일 김일성 주석의 담화문에서는 “제6차 북남고위급회담에서 발효된 합의문건들은 북과 남의 책임 있는 당국이 민족 앞에 다진 서약”이라는 점을 강조하면서, “우리 공화국정부는 이번의 역사적인 합의문건들을 조국의 자주적 평화통일을 위한 길에서 이룩한 고귀한 결실로 여기고 그 리행을 위하여 모든 노력을 다해나갈 것”이라며 이행에 대한 의지를 피력하였다.⁷³⁾ 그러나 이후 「남북기본합의서」에 대한 북한의 언급은 남북대화 동결과 합의문건 이행의 정지에 대한 남한의 책임을 규탄하는 방향으로 전환하였다. 1992년 12월 15일자 노동신문은 “북남대화과 합의서의 운명에 대해 우려감을 안고 북남합의서 1뿔을 맞고 있다”고 하며, 남한의 팀스피리트 훈련의 재개 선언은 “사실상 대화포기 선언이고 합의서 이행 정지 선언이며 우리에게 대한 전면대결선언”이라고 했다.⁷⁴⁾ 1992년 12월 22일자 노동신문은 ‘대화동결의 책임은 남측에 있다’고 강조하였

71) “평화와 통일의 밝은 전망을 열어 놓은 획기적 사변,” 『노동신문』, 1991.12.15.

72) 김일성 신년사(1992.1.1.).

73) 통일원, 『남북대화 제54호(1991.11.-1992.3.)』, p. 118(1992년 2월 20일 김일성 주석의 담화문).

74) “역사적인 북남합의서는 존중이행되어야 한다,” 『노동신문』, 1992.12.15.

고,⁷⁵⁾ 이러한 입장은 「남북기본합의서」 발효를 기념한 노동신문 논평을 통해 재차 강조된다.⁷⁶⁾ 그러나 이후 기본합의서는 북한의 통일·대남정책에서 주변화되었으며, 기본합의서를 위반한 남한을 비판하는 경우를 제외하고는 거의 언급되지 않았다.⁷⁷⁾

이후 북한의 기본합의서에 대한 공식 입장은 2009년 1월 30일 조국평화통일위원회 성명 《정치군사적대결상태해소관련 모든 북남 합의사항의 무효화를 선포》를 통해 확인할 수 있다. 북한은 동 성명에서 “조선반도정세는 남조선 보수당국의 무분별한 반공화국 대결책동에 의하여 갈수록 긴장해지고 있다”고 하면서, “북남사이의 정치군사적 대결상태 해소와 관련한 모든 합의사항들의 무효화[하며] 《북남사이의 화해와 불가침 및 협력·교류에 관한 합의서》와 그 부속합의서에 있는 서해해상군사경계선에 관한 조항들을 폐기한다”고 밝혔다.⁷⁸⁾ 그런데 성명은 남북합의사항의 무효화를 천명하면서, 그 범위를 ‘북남사이의 정치군사적 대결상태 해소 관련’ 항목으로 설정하고 있다.⁷⁹⁾ 동 성명을 통해 북한의 입장을 추론해볼 때, 최소한 제1장 남북화해와 제2장 남북불가침에 관한 내용에 대해서는 합의사항을 파기하겠다고 선언한 것으로 볼 수 있다.

75) “대화동결의 책임은 남측에 있다,” 『노동신문』, 1992.12.22.

76) “「남북기본합의서」 발효 1주년 논평: 남북합의문건 발효 후 사태는 무엇을 보여주는가,” 『노동신문』, 1993.2.23.; “5주년 논평: 북남합의서는 반드시 리행되어야 한다,” 『노동신문』, 1996.12.13.; “6주년 논평: 북남합의서는 리행되어야 한다,” 『노동신문』, 1997.12.13.

77) 김갑식, “남북기본합의서에 대한 북한의 입장,” pp. 73~74; “5주년 논평: 북남합의서는 반드시 리행되어야 한다,” 『노동신문』, 1996.12.13.

78) 북한 조국평화통일위원회 성명(2009.1.30.), “정치군사적대결상태해소관련 모든 북남 합의사항의 무효화를 선포,” 『조선신보』, 2009.2.4.

79) “우리만이 과거 북남합의들에 구속받을 필요가 없다,” 『조선신보』, 2009.2.4.

(3) 법적 구속력의 결여

「남북기본합의서」의 법적 성격에 대한 한국 정부의 공식적인 입장은 동 합의서가 조약이 아닌 신사협정에 준하는 성격의 문서라는 것이다.⁸⁰⁾ 남북한이 「남북기본합의서」를 조약의 형태로 체결하지 않은 이유는 통일원의 공식 해설책자에서 찾아볼 수 있다.

“「기본합의서」를 일반적인 「국가조약」으로 취급할 경우, 쌍방의 잠정적인 「특수관계」를 두 개 국가 간의 「일반관계」로 기정사실화함으로써 남북관계에 부정적 결과를 초래할 수도 있다는 사실을 감안한 것이다. 「기본합의서」가 남북관계를 민족내부의 특수관계로 규정한 것은 남북한이 제각기 상대방을 국가로 승인하지 않으려는 의사를 표명한 것이다.”⁸¹⁾

즉, 조약 체결로 인한 상대방에 대한 국가승인의 효과를 피하기 위하여 「남북기본합의서」를 조약의 형태로 체결하지 않았다는 것이다. 이후 「남북기본합의서」의 법적 성격과 국내법적 효력에 관한 문제가 법정에서 제기되었는데, 헌법재판소는 「남북기본합의서」를 일종의 공동성명 또는 신사협정에 해당하는 것으로 보아 그 법적 구속력을 부인하였다.⁸²⁾ 대법원 역시 「남북기본합의서」는 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 아니라고 판시하였다.⁸³⁾

80) 예컨대, 법무부 보도자료, “남북 사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서의 법적 성격,” (1992.2.17.).

81) 통일원, 『「남북기본합의서」 해설』 (서울: 통일원, 1992), pp. 25~26.

82) 헌법재판소 1997.1.16. 89헌마240; 헌법재판소 1997.1.16. 92헌바6, 92헌바26, 93헌바34, 93헌바35, 93헌바36(병합).

83) 대법원 1997.7.23. 선고 98두14525 판결.

그럼에도 불구하고 그동안 우리 학계에서는 「남북기본합의서」의 법적 성격에 관하여 많은 연구가 이루어졌으며,⁸⁴⁾ 지금까지도 논쟁이 이어지고 있다. 「남북기본합의서」의 법적 성격에 대해서는 정치적 합의 또는 신사협정에 해당한다고 보는 견해, 조약에 해당한다고 보는 견해, 조약은 아니지만 법규범성은 인정될 수 있다는 견해 등 여러 견해가 제시되었다. 그런데 조약은 아니지만 법규범성이 인정된다는 견해는 그러한 법규범성이 어떠한 근거 하에 창출되는 것인지, 그리고 우리 법체계상 조약은 아니지만 법규범성이 인정되는 합의서의 효력은 무엇인지를 설명하기 어렵다는 문제점을 지닌다. 이러한 점을 고려하여 이하에서는 법적 구속력 유무를 기준으로 하여 조약으로 보는 입장과 정치적 합의로 보는 입장으로 대별하여 살펴보기로 한다.

먼저 「남북기본합의서」를 정치적 합의로 보는 견해의 주된 논거는 우리 정부의 설명 등에 비추어 볼 때 이 경우는 법적 구속력을 창출할 의도가 없는 경우에 해당한다는 것이다.⁸⁵⁾ 이 견해는 남북한 당국이 분단국 구성실체 간의 정치적 합의를 의도한 것이며, 이처럼 당사자의 의도가 분명하다면 조약의 형식 및 내용과의 유사성은 해당 합의서의 조약성 여부 결정에 별다른 영향을 미치지 않는다고 주장한다. 다음으로 「남북기본합의서」를 조약으로 보는 견해의 주된 논거는 「남북기본합의서」가 권리 및 의무를 설정하는 내용을 포함

84) 예컨대, 제성호, “기본합의서의 법적 성격과 효력,” 『국제법학회논총』, 제37권 1호 (1992); 이장희, “남북합의서의 국제법적 성격,” 『민족통일』, 1·2월호 (1992); 김명기·지봉도, “조약의 등록과 남북기본합의서,” 『국제법학회논총』, 제37권 1호 (1992); 제성호, “남북기본합의서의 법적 성격,” 『서울국제법연구』, 제5권 2호 (1998); 이근관, “남북기본합의서의 법적 성격에 대한 고찰”; 이규창, “남북합의서의 법적 성격 및 효력에 관한 연구”; 박정원·이석범, “남북기본합의서의 법적 성격에 관한 비판론적 검토,” 『법학논총』, 제24권 1호 (2011); 류병운, “국제법의 법원(法源)으로서 ‘1992년 남북기본합의서’의 성격,” 『홍익법학』, 제13권 4호 (2012).

85) 이근관, “남북기본합의서의 법적 성격에 대한 고찰,” pp. 176~177.

하여 남북한 관계에 관한 여러 구체적인 내용과 약속을 담고 있으며, 전체적인 체계, 개정 및 발효 조항의 존재, 고위급 정부대표 서명, 남북한 정상의 비준 등 조약의 형식 및 절차를 따르고 있다는 것이다.⁸⁶⁾ 이 견해는 남북한 양측이 「남북기본합의서」의 법적 성격을 어떻게 의도했는지가 불분명하다는 것을 전제로, 당사자의 의도를 판명해 내기 위하여 합의서의 실제 문언, 합의서 체결 시의 상황, 합의서 체결 이후의 당사자의 행동 등을 종합적으로 고려한다.

정부의 설명대로라면, 남북한은 조약의 체결이 상대방에 대한 국가승인의 효과를 발생시키는 것을 피하기 위하여 「남북기본합의서」라는 형식을 취한 것이며, 이러한 의사가 “쌍방 사이의 관계가 나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계”라는 전문상의 문언으로 반영된 것이라고 할 수 있다. 서론에서 살펴본 것처럼 조약은 국가 간에만 체결되는 것은 아니며, 여타 국제법 주체도 조약 체결 능력을 가질 수 있다. 그리고 남한이나 북한이 조약 체결 능력을 가지는 국제법 주체에 해당한다는 점은 일반적으로 수락되고 있다.⁸⁷⁾ 따라서 남북 간에 조약을 체결한다고 해서 그것이 상호 국가승인의 효과를 발생시키는 것은 아니다. 그러나 「남북기본합의서」 체결 당시 특히 북한은 이러한 개념에 대한 이해가 부족하였던 것으로 보인다. 일례로, 불가침 문제에 관한 논의 과정에서 남한은 남북한 간의 대결구조가 전혀 변화하지 않고 있는 상황에서 불가침에 관한 약속이 실효성 있는 법적·제도적 장치로 되어야 하며 단순한 선언으로 되어서는 안 된다는 입장을

86) 이장희, “남북합의서의 국제법적 성격,” pp. 7~8; 제성호, 『남북한 특수관계론: 법적 문제와 그 대책』, p. 55; 한명섭, “남북합의서의 법적 성격과 법제화 방안,” p. 94; 정인섭, 『조약법 강의』, p. 406.

87) 제성호, 『남북한 특수관계론: 법적 문제와 그 대책』, p. 59; 한명섭, 『통일법제 특강』 (서울: 한울아카데미, 2019), p. 610.

반영해 ‘불가침선언’ 대신 ‘불가침협정’을 제시한 바 있다.⁸⁸⁾ 그러나 북한은 “협정이라는 게 아무래도 국가들 호상 간에 체결되는 것이고 그래서 이와 같은 걸 피하기 위해서 「선언」 혹은 「합의서」라 한 것인데 … 귀측에서도 우리의 이와 같은 의사를 존중해서 「불가침선언」으로 했던 것을 다시 이번 합의서에는 「불가침협정」으로 했는지 이해할 수 없다”며 비난하였다.⁸⁹⁾ 이에 대해 남한은 북한이 ‘협정’이라는 용어를 받아들이기 어렵다면 ‘불가침에 관한 합의서’로 표현해도 무방하다는 입장을 취하였다.⁹⁰⁾

조약 체결 주체를 국가로 한정하여 보는 북한의 시각은 1990년을 전후하여 북한에서 발간된 국제법 관련 문헌을 통해서도 확인 가능하다. 1988년에 과학백과사전종합출판사에서 발간된 『현대국제법 연구』에서는 국가에 대해서만 국제법의 당사자 자격을 인정하고 있다.⁹¹⁾ 그리고 1992년에 김일성종합대학출판사에서 발간된 『국제법학(법학부용)』에서는 ‘국제법’을 “국제관계에서 국가들이 지켜야 할 행동규범이며 행동준칙”으로,⁹²⁾ ‘국제조약’을 “국가들 간의 관계를 법적인 관계, 즉 권리와 의무 관계로 고착시키는 수단”으로 기술하고 있다.⁹³⁾ 그러나 2000년대에 발간된 북한의 국제법 관련 문헌에는 국가가 아닌 국제법 주체도 조약 체결 능력을 가진다는 국제법의 일반 이론 및 관행이 반영되어 있다. 예컨대, 2002년에 사회과학출판사에서 발간된 『국제법사전』에서는 “국제법의 당사자” 부분에서 민족해방단체, 국제기구와 같은 실체들도 국제법의 당사자로 인정

88) 통일원, 『남북고위급회담 주요쟁점에 대한 쌍방 주장 비교표』, p. 118.

89) 위의 책.

90) 위의 책, p. 119.

91) 김영철·서원섭, 『현대국제법연구』 (평양: 과학백과사전종합출판사, 1988), p. 61.

92) 김일성종합대학출판사, 『국제법학(법학부용)』 (평양: 김일성종합대학출판사, 1992), p. 11.

93) 위의 책, p. 169.

되며 조약 체결권을 행사한다고 설명하였다. 그리고 2004년에 작성된 국제조약의 당사자에 관한 논문에서는 국가와 민족해방투쟁조직은 국제조약의 완전한 당사자이며, 정부적 국제기구, 연방국의 행정단위, 특정한 경제자치구는 제한된 당사자라고 기술하였다.⁹⁴⁾ 다만, 북한 헌법은 1948년 헌법부터 현행 헌법에 이르기까지 조약 관련 규정에서 줄곧 “외국과의 조약” 또는 “다른 나라와 맺은 조약”이라는 표현을 사용하고 있다.

설사 조약 체결 주체에 대한 불충분한 이해에 기초한 것일지라도 「남북기본합의서」 체결 당시 남북한 당국의 의도는 명확하였다고 보아야 할 것이다. 조약 체결 문제와 국가승인 문제가 연계될 필요는 없었지만 여하튼 두 가지 문제가 연계가 되었고, 남북한 당국이 국가승인 문제를 회피하기 위하여 「남북기본합의서」의 형식을 취하였다면, 조약이 아닌 정치적 합의로서의 「남북기본합의서」 체결을 의도하였다고 보는 것이 타당하다. 이와 관련하여, 국가승인 문제를 회피하기 위하여 「남북기본합의서」의 형식을 취하였다는 것은 해당 합의서가 ‘국가 간의 조약’이 아니라는 것의 근거는 될 수 있으나 해당 합의서가 ‘국제법 주체 간의 조약’이 아니라는 것의 근거는 될 수 없다는 반론이 제기될 수 있다. 다시 말해, 「남북기본합의서」가 국가 간의 조약이 아니라고 해서 광의의 조약, 즉 국제법 주체 간의 조약이 아니라고 단정할 수는 없다는 것이다.⁹⁵⁾ 그러나 「남북기본합의서」 체결 당시의 한국 내 논의를 보면 우리 정부는 「남북기본합의서」를 광의의 조약으로도 의도하지 않았음을 확인할 수 있다. 당시 정부는 「남북기본합의서」가 조약으로 간주될 경우 국제법의 적용을 받게 되는 것에 대한 부담감을 가지고 있었고, 신법우선의 원

94) 리정철, “국제조약의 당사자에 대한 리해,” 『력사법학』, 제50권 4호 (2004), p. 83.

95) 제성호, 『남북한 특수관계론: 법적 문제와 그 대책』, p. 59.

칙 또는 후법우선의 원칙에 따라 제기될 「국가보안법」과의 상충 문제를 우려하였으며, 남북관계의 급속한 진전을 달가워하지 않는 미·일 등과의 관계를 고려하였다고 한다.⁹⁶⁾ 일각에서는 이와 같은 정치적·정책적 이유가 강하게 작용하여 합의서의 수준이 의도적으로 격하된 것이므로, 「남북기본합의서」의 국회 비준동의 문제는 여전히 주요한 법적 쟁점으로 남아 있다는 견해를 제시하기도 한다.⁹⁷⁾ 그 당시에 남북 간의 매우 중요한 합의를 조약의 형태로 체결하지 않은 것에 대한 비판적 접근은 가능할 것이다. 그러나 당초 법적 성격을 갖지 않는 것으로 의도된 문서가 수십 년이 경과한 뒤에 우리 국회의 동의 절차를 거친다고 해서 그 법적 성격이 전환될 수는 없을 것이다. 현 시점에서 어떠한 법에 근거하여 국회에 동의안을 제출할 수 있을지도 의문이다.⁹⁸⁾

96) 손학규, “남북합의서의 실천보장방안,” 『국회보』 (1992), p. 143.

97) 박정원·이석범, “남북합의서의 법적 성격에 관한 비판론적 검토,” p. 162; 박정원, 『남북기본협정 체결의 법적 연구』, p. 66.

98) 「남북관계발전에 관한 법률」은 시행일인 2006년 6월 30일 이후에 체결된 남북합의서만을 적용 대상으로 한다. 부칙에서 경과조치를 두고 있으나, “이 법 시행 전에 국회의 동의를 받아 체결·비준한 남북합의서는 이 법에 의한 남북합의서로 본다”고 규정하고 있어, 「남북기본합의서」는 해당사항이 없다.

2. 남북정상회담 합의서

가. 채택 경과와 의의

남북한은 분단 이후부터 현재까지 총 다섯 차례의 남북정상회담을 개최하였다. 제1차 남북정상회담은 2000년 6월 13일부터 15일까지 평양에서 개최되었고, 이 회담의 결과로 「6·15 남북공동선언」이 채택되었다. 제2차 남북정상회담은 2007년 10월 2일부터 4일까지 평양에서 개최되었으며, 이 회담의 결과로 「남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언」(이하 “10·4 남북정상선언”이라 한다)이 채택되었다. 제3차 남북정상회담은 2018년 4월 27일 판문점에서 개최되었고, 이 회담의 결과로 「판문점선언」이 채택되었다. 그리고 제4차 남북정상회담은 2018년 5월 26일 판문점에서 개최되었다. 동 회담은 북미정상회담 취소 위기를 돌파하기 위한 것으로, 예고 없이 전격적으로 이루어졌으며 별도의 합의서는 채택되지 않았다. 제5차 남북정상회담은 2018년 9월 18일부터 20일까지 평양에서 개최되었으며, 이 회담의 결과로 「9월 평양공동선언」이 채택되었다.

2000년 「6·15 남북공동선언」은 분단 사상 최초로 남북한의 두 정상에 의하여 합의·서명된 문서로서, 통일문제의 자주적 해결, 통일을 위한 남측의 연합제 안과 북측의 낮은 단계의 연방제 안의 공통성 인정, 이산가족 등 인도적 문제의 조속한 해결, 경제·사회·문화·체육·보건·환경 등 제반 분야의 협력과 교류 활성화 등의 내용을 담고 있다. 「6·15 남북공동선언」은 남북이 불신과 대결에서 화해와 협력의 관계로 전환하는 전기를 마련하였을 뿐 아니라, 통일이 ‘목표인 동시에 과정’이라는데 남북이 인식을 같이 하였다는 점에서 그 의미가 크다. 동 선언 이후 다양한 남북대화의 진행, 인적·물적 교

류의 획기적인 진전, 이산가족교류의 활성화, 한반도의 긴장완화 등 다방면에서 의미 있는 진전이 이루어졌다.

2007년 「10·4 남북정상선언」은 「6·15 남북공동선언」 적극 구현, 상호 존중과 신뢰의 남북관계로 전환, 군사적 긴장 완화와 신뢰 구축, 평화체제 구축을 위한 종전선언 실현 노력과 6자회담 「9·19 공동성명」과 「2·13 합의」 이행 노력, 남북 경협 확대·발전과 서해평화협력특별지대 설치, 사회문화 분야의 교류·협력, 인도주의 협력사업 적극 추진, 국제무대에서의 협력 강화 등의 합의사항을 담고 있다. 「10·4 남북정상선언」은 남북관계를 한 차원 높게 발전시키기 위한 토대를 마련하였다는 의미를 갖는다. 「6·15 남북공동선언」 이후 남북관계는 교류·협력을 중심으로 진행되었는데, 「10·4 남북정상선언」은 교류협력 분야에 비해 상대적으로 불균형 상태에 있던 정치·군사 분야에서의 진전을 이루어냈다. 또한 「10·4 남북정상선언」은 남북한이 서로 경제적 이익을 제공하는 쌍방향의 투자적 선순환의 경제 협력을 지향함으로써 남북경협을 더욱 확대·발전시키는 계기를 마련하였다.⁹⁹⁾ 그러나 「10·4 남북정상선언」은 노무현 대통령 임기 말기에 채택되었다는 한계를 가지고 있었다. 이후 이명박 정부가 들어서고 금강산 관광객 피살 사건, 천안함 사건 등으로 남북관계가 경색되면서 「10·4 남북정상선언」은 제대로 이행되지 못하였다.

2018년 「판문점선언」은 남북관계의 개선과 발전, 군사적 긴장완화와 신뢰구축, 한반도 비핵화와 평화정착 분야에서의 합의사항을 담고 있다. 남북관계의 개선과 발전 부분에는 기존 남북 간 선언·합의의 철저한 이행, 남북 공동연락사무소 개성지역 설치, 각계각층의 다방면적 교류·협력 및 왕래·접촉 활성화, 이산가족 문제를 논의하기

99) 「10·4 남북정상선언」은 평화와 경제의 선순환 구조, 즉 경제협력이 평화에 기여하고 평화가 다시 경제협력을 촉진하는 구조를 창출한 것으로 평가되었다. 양문수, “2007 남북정상선언 이후 경제협력의 전망과 과제,” 『통일정책연구』, 제16권 2호 (2007), p. 28.

위한 남북적십자회담 개최, 「10·4 남북정상선언」 합의사업 적극 추진과 철도·도로 연결 및 현대화 등의 내용이 포함되었다. 군사적 긴장완화와 신뢰구축 부분에는 적대행위 전면중지와 비무장지대 평화지대화, 서해 북방한계선 일대 평화수역 조성, 교류·협력 및 왕래·접촉 활성화에 따른 군사적 보장대책 등의 내용이 포함되었다. 그리고 한반도 비핵화와 평화정착 부분에는 불가침 합의 재확인, 단계적 군축 실현 노력, 평화체제 구축을 위한 3자 또는 4자 회담 개최 추진, 한반도의 완전한 비핵화 목표 확인 등의 내용이 포함되었다. 「판문점선언」에 대해서는 남북관계 발전을 위한 기틀 확립, 한반도 냉전 종식과 항구적 평화정착의 전기 마련, 남북관계 발전과 비핵화의 선순환을 위한 토대 구축이라는 의미를 부여할 수 있다.¹⁰⁰⁾ 「판문점선언」은 특히 다음과 같은 점에서 과거 남북 간 합의와 비교하여 의미 있는 진전을 이룬 것으로 평가된다.¹⁰¹⁾ 첫째, 「판문점선언」은 “남과 북은 한반도의 항구적이며 공고한 평화체제 구축을 위하여 적극 협력”한다는 점과 “남과 북은 완전한 비핵화를 통해 핵 없는 한반도를 실현한다는 공동의 목표를 확인”한다는 점을 명시함으로써 남북정상회담 합의서 중 최초로 한반도 평화체제 문제와 한반도 비핵화 문제를 함께 다루었다. 평화체제 구축 문제와 비핵화 문제의 연계는 2018년 6월 12일 「도널드 트럼프 미합중국 대통령과 김정은 조선민주주의인민공화국 국무위원장의 싱가포르 정상회담 공동성명」(이하 “6·12 북미정상회담 공동성명”이라 한다)에도 반영되었다.¹⁰²⁾ 다만, 「판문점

100) 남북정상회담 준비위원회, “2018 남북정상회담 결과 설명자료,” (2018.4.27.), p. 3.

101) 구갑우, “평창 임시 평화체제에서 판문점선언으로: 북한의 개혁·개방 선언과 제3차 남북정상회담, ‘연합적 평화’의 길,” 『동향과 전망』, 제103호 (2018), pp. 42~54 참조.

102) 「6·12 북미정상회담 공동성명」은 제2항에서 “미국과 조선민주주의인민공화국은 한반도의 지속적이고 안정적인 평화체제 구축하기 위해 노력한다”고 규정하고, 제3항에서 “조선민주주의인민공화국은 한반도의 완전한 비핵화를 위해 노력할 것을 약속한다”고 규정하였다.

선언」에서 비핵화 부분에 대한 평가는 엇갈렸는데, 비핵화의 원칙과 수준을 명시한 진일보한 합의라고 보는 견해가 있는 반면,¹⁰³⁾ 최대 현안인 북핵문제보다도 남북 간 민족공조와 평화체제 문제에 치중함으로써 세 분야 간 균형이 미흡하고 우선순위가 뒤바뀐 합의라고 보는 견해도 있다.¹⁰⁴⁾ 둘째, 「판문점선언」은 “중전을 선언하고 정전협정을 평화협정으로 전환하며 항구적이고 공고한 평화체제 구축을 위한 남·북·미 3자 또는 남·북·미·중 4자회담 개최를 적극 추진”한다고 함으로써 평화체제 구축의 한 구성요소로서 평화협정 체결을 의제화하였다. 이로써 오랫동안 논란이 되어 왔던 한국의 평화협정 당사자 문제도 해결되었다고 볼 수 있다.¹⁰⁵⁾

2018년 「9월 평양공동선언」은 군사적 긴장완화, 남북 교류·협력 증대 및 민족경제의 균형적 발전, 이산가족 문제의 근본적 해결, 다방면의 교류·협력 활성화, 한반도 비핵화 및 평화구축 노력 등의 분야에서 합의사항을 담고 있다. 군사적 긴장완화와 관련해서는 판문점선언 군사 분야 이행합의서를 부속합의서로 채택하고 남북 군사 공동위원회를 조속히 가동하는데 합의하였다. 남북 교류·협력 증대 및 민족경제의 균형적 발전 부분에는 철도·도로 연결 착공식 추진, 개성공단과 금강산관광사업 정상화 문제 협의, 남북 환경 협력 추진, 남북 보건의로 협력 강화 등의 내용이 포함되었다. 이산가족 문제의 근본

103) 성기영, “2018 남북정상회담 평가 및 향후 전망,” (통일연구원 Online Series CO 18-11, 2018.4.29.), p. 3, <<http://repo.kinu.or.kr/bitstream/2015.oak/8981/1/온라인%2018-11.pdf>> (검색일: 2020.10.31.).

104) 아산정책연구원, “판문점 선언, 과반의 성공,” (아산정책연구원 Issue Brief, 2018.4.29.), p. 2, <<http://www.asaninst.org/contents/판문점-선언-과반의-성공/>> (검색일: 2020.10.31.).

105) 김덕주, “한반도 평화협정의 특수성과 주요 쟁점,” (국립외교원 외교안보연구소 주요국제문제분석 2018-19, 2018.6.7.), p. 20; 김상기 외, 『한반도 평화체제 구축과 한미관계』 (서울: 통일연구원, 2018), p. 35; 한명섭, “한반도 평화협정 체결에 대한 법적 검토,” 『통일과 법률』, 통권 제37호 (2019), p. 13; 도경옥·안준형, 『한반도 평화협정의 법적 쟁점과 과제』 (서울: 통일연구원, 2019), p. 44.

적 해결과 관련해서는 금강산 이산가족 면회소를 개보수하여 빠른 시일 내에 개소하기로 하였고, 적십자회담을 통해 이산가족의 화상상봉과 영상편지 교환 문제를 우선적으로 협의하기로 하였다. 다방면의 교류·협력 활성화 부분에는 문화 및 예술 분야의 교류 증진, 2032년 하계올림픽 남북공동 유치 추진 등의 내용이 포함되었다. 한반도 비핵화 및 평화구축 노력 부분에서는 한반도의 완전한 비핵화라는 공동의 목표를 재확인하고 이를 위한 실질적인 조치들을 조속하고 투명하게 추진해 나가기로 합의하였다. 특히 비핵화 문제와 관련하여 「판문점선언」에서 밝힌 ‘북측이 취하고 있는 주동적인 조치들’의 내용을 구체화하였으며, 북한 핵문제에 대한 언급을 넘어 「6·12 북미정상회담 공동성명」의 정신에 따른 미국의 상응조치 필요성을 명시하였다. 「9월 평양공동선언」의 부속합의서로 채택된 「9·19 남북군사합의서」는 단순한 우발적 충돌 방지를 넘어 군사적 긴장을 완화하고 신뢰를 구축하기 위한 구체적인 실천방안을 담고 있다.

분단이래 단 두 차례 밖에 열리지 않았던 남북정상회담이 2018년 한 해 동안 세 차례나 개최되면서, 한반도에는 평화와 화해의 분위기가 조성되었다. 문재인 대통령 임기 초반에 남북정상회담이 개최되었고 남북 정상 간에도 상당한 정도의 신뢰가 형성되었기 때문에 「판문점선언」과 「9월 평양공동선언」의 이행 가능성은 그 어느 때보다 높은 것으로 전망되었다. 실제로 남북 정상 간 합의사항을 이행하기 위한 분야별 남북회담이 진행되었고, 다양한 분야의 교류·협력이 재개되었다. 개성 남북 공동연락사무소 개소로 남북 간 상시협의 체계도 마련되었다. 남북 군사 당국은 「9·19 남북군사합의서」에 따라 상호 적대 행위 전면 중지조치 시행, 공동경비구역(JSA) 비무장조치, 비무장지대 내 상호 감시초소(GP) 시범 철수, 남북공동유해발굴 지역 지뢰제거 및 도로개설, 한강하구 남북공동수로조사 등을 완료하였다.

그러나 2019년 2월 하노이 북미정상회담 합의가 결렬되고 이후 북미 간 비핵화 협상의 담보 상태가 지속됨에 따라 남북관계 또한 진전을 보이지 못하고 있다. 이와 더불어 국제사회의 강도 높은 대북 제재는 남북관계의 개선 및 발전을 제약하는 요인으로 작용하고 있다.

나. 법적 성격과 국내절차 문제

(1) 남북정상회담 합의서의 법적 성격

정상 간의 합의와 같이 중요한 성격의 합의라고 해서 일률적으로 법적 구속력 있는 합의의 형식으로 체결되어야만 하는 것은 아니다. 서론에서 살펴본 바와 같이 특정 국제적 합의의 법적 구속력 여부는 당사자의 의도에 의하여 결정된다. 당사자의 의도가 명확하게 드러나지 않는 경우에는 합의서의 실제 문언, 합의서 체결 시의 상황, 합의서 체결 이후의 당사자의 행동 등을 종합적으로 고려하여 의도를 추론할 수밖에 없는데, 그동안 채택된 남북정상회담 합의서들은 대체로 이러한 경우에 속한다.

2000년 「6·15 남북공동선언」의 경우 법적 구속력이 없는 선언적 합의라는 것을 여러 가지 요소를 통해 추론해 낼 수 있다. 사전 논의 과정에서 “희망적인 선언 수준”의 합의문건을 만드는 것에 대한 의견 교환이 있었던 점을 고려한다면,¹⁰⁶⁾ 당사자의 의도가 명확하게 드러난 경우에 해당한다고 볼 수도 있을 것이다. 2007년 「10·4 남북정상선언」의 경우에는 그 법적 성격을 두고 학계와 정치권에서 논쟁이 있었으나, 최종적으로 정부는 동 선언이 정치적 합의에 해당한다는 입장을 표명하였다.¹⁰⁷⁾ 2018년 「9월 평양공동선언」의 경우에는 국회

106) 임동원, 『피스메이커: 남북관계와 북핵문제 25년』, 개정증보판 (파주: 창비, 2015), p. 49.

107) 한덕수 국무총리는 2007년 11월 23일 국무회의에서 “2007년 남북정상선언은 정치 선언에 가깝고 재정부담이 따르지 않아 국회 동의가 필요 없다는 법무부 등의 의견

동의 문제를 둘러싸고 정치권에서 법리 공방이 벌어지기는 하였지만, 법적 성격이 무엇인지에 대해서는 별다른 논의가 이루어지지 않았다. 「9월 평양공동선언」은 대체로 추상적이고 선언적인 내용을 담고 있어 법적 구속력이 없는 합의라고 해석될 여지가 많기 때문에, 법적 성격 문제에 대한 관심과 논란이 적었던 것으로 추측된다.

그러나 2018년 「판문점선언」의 경우에는 법적 구속력이 있는 합의라고 보는 견해와 법적 구속력이 없는 합의라고 보는 견해가 첨예하게 대립하였다. 「판문점선언」이 법적 구속력이 있는 합의라고 보는 견해의 주된 근거는 동 선언이 남북 공동연락사무소 설치, 8·15 이산가족 상봉, 군사분계선 일대에서 화성기 방송과 전단 살포를 비롯한 모든 적대행위 중지, 서해 북방한계선 일대의 평화수역으로의 전환과 어로활동의 보장 등 권리·의무를 설정하는 내용을 비롯하여 남북한 관계에 관한 여러 구체적인 내용과 약속을 담고 있다는 것이다.¹⁰⁸⁾ 문재인 대통령이 「판문점선언」이 법적 절차이며 국회 비준 동의가 필요하다고 밝힌 점과 김정은 위원장이 기존 합의가 지켜지지 않은 것을 지적하면서 확고한 이행의지를 천명한 점도 양측이 법적 합의를 의도한 근거로 제시된다.¹⁰⁹⁾ 반면, 「판문점선언」이 법적 구속력이 없는 합의라고 보는 견해의 주된 근거는 동 선언이 내용에 있어서 몇몇 항목을 제외하고는 대체로 향후 추진방향을 제시하고 있을 뿐이며, 발효조항도 부재하다는 것이다.¹¹⁰⁾

에 따라 국회 비준동의를 받지 않았[다]”고 언급하였다. “정부 남북총리회담 합의서의 의결,” 『한국경제』, 2007.11.23.

108) 노기호, “남북정상회담 판문점 선언의 법적 성격과 효력에 관한 고찰,” 『법과 정책연구』, 제18권 2호 (2018), p. 339; 임성택, “판문점선언 이후의 법제도적 과제,” p. 24.

109) 임성택, 위의 글, p. 25.

110) 정인섭, “판문점 선언의 국제법적 성격과 국회 동의,” (대한국제법학회 국제법 현안 Brief 2018-제3호, 2018.5.8.), p. 4, <http://www.ksil.or.kr/sub/sub_05_05.php?pg=3&pop_idx=sub_05_05> (검색일: 2020.10.31.); 계성호, “판문점선언, 평양공동선언 및 ‘군사분야 합의서’의 법적 성격과 비준 문제,” (한반도선진화재단 Hansun

법적 구속력이 없는 합의라고 하여 이것이 전혀 지켜지지 않을 것이라거나 지킬 필요가 없을 것이라는 의미는 아니며, 특히 법적 구속력이 없다고 하더라도 정상 간의 합의라면 적어도 일정 기간 준수되리라고 예상하는 것이 상식적이다.¹¹¹⁾ 앞서 살펴본 바와 같이 국가를 비롯한 국제법의 주체들은 다양한 이유에서 비구속적 합의를 맺으며, 이러한 합의 역시 일정한 법적 함의를 가지고 있다. 여기서 강조하고자 하는 것은 만일 특정한 남북 정상 간 합의를 법적 구속력 있는 합의의 형태로 체결하고자 하였다면 남북한 당국이 사전에 이 문제에 대하여 명확하게 합의를 하고 법적 성격이 합의서의 형식과 내용에 반영될 수 있도록 했어야 한다는 것이다. 「10·4 남북정상선언 채택 이후 동 선언의 법적 성격에 대한 논란이 제기되었던 점을 고려할 때, 거의 유사한 체계 및 형식으로 「판문점선언」을 채택할 경우 논란이 재연될 수 있다는 것은 예견 가능한 일이었다. 남북정상회담 합의서의 법적 성격의 불분명성은 「남북관계발전법」상의 남북합의서의 범위의 불분명성과 결합하여 혼란을 초래하고 있는데, 아래에서 이 문제를 구체적으로 살펴보기로 한다.

(2) 남북정상회담 합의서의 체결·발효 절차

「남북기본합의서」 체결 당시 남북한의 입장, 특히 국제법상 조약 체결의 주체를 국가로 한정하여 이해하였던 북한의 시각대로라면, 남북 간의 합의는 비구속적 합의에 머물러 있을 수밖에 없게 된다. 그러나 2000년 제1차 남북정상회담 이후 경제 분야에서 남북 간 관계가 실질적으로 발전하게 됨에 따라 남북한 양자 간에 그리고 각자

Brief 통권 제76호, 2018.10.30), p. 3, <http://www.hansun.org/korean/file/181030_brief.pdf> (검색일: 2020.10.30.); 김지진, “판문점 선언 국회 비준 동의의 국제법적 제문제,” 『법과 정책』, 제25집 1호 (2019), p. 64.

111) 정인섭, 위의 글, p. 4.

대내적으로 법적 효력을 가지는 남북합의서의 체결 필요성이 대두되었다.¹¹²⁾ 이에 따라 2000년부터 2005년까지는 법적 구속력을 부여하고자 하는 남북경협합의서들이 이른바 ‘조약 방식’으로 처리되었다.¹¹³⁾ 즉, 해당 합의서들을 헌법상 조약에 해당하는 것으로 보고 체결·공포가 되면 국내법적 효력이 부여되도록 한 것이다. 이와 관련하여 정부는 국가 간에만 조약이 체결될 수 있는 것은 아니라는 점을 강조하면서, 각각의 합의서마다 전문에서 “경제교류와 협력이 나라와 나라 사이가 아닌 민족 내부의 거래임을 확인”하고 있기 때문에 ‘조약 방식’의 처리가 북한에 대한 국가승인을 의미하지 않는다고 설명하였다.¹¹⁴⁾ 2000년부터 2005년까지 ‘조약 방식’으로 처리된 남북합의서는 총 13건이며,¹¹⁵⁾ 이 13건의 합의서들은 모두 헌법 제

112) 배종인, 『헌법과 조약체결: 한국의 조약체결 권한과 절차』, p. 242.

113) 통상적인 조약 체결 관례와는 달리 남북한은 경협합의서의 법적 성격에 대하여 사전에 명확한 합의를 하지는 않았던 것으로 보인다. 가장 먼저 체결된 4건의 경협합의서 체결 사례를 보면, 남북한은 2000년 12월 16일에 4건의 경협합의서에 대하여 서명을 하였다. 그리고 그 이후인 2001년 1월 22일에 남북전통문의 발신 및 회신을 통하여 합의서에 법적 효력을 부여하기로 합의하였고, 이후 각자 내부절차를 진행하였다. 이에 대한 상세한 검토는 이상훈, “남북경협합의서의 법적 성격에 대한 고찰,” 『법제』, 통권 제552호 (2003), pp. 82~85.

114) 통일부, “남북경협 합의서 해설자료,” 2001.5.25.

115) ① 「남북사이의 투자보장에 관한 합의서」
 ② 「남북사이의 소득에 대한 이중과세방지 합의서」
 ③ 「남북사이의 상사분쟁 해결절차에 관한 합의서」
 ④ 「남북사이의 청산결제에 관한 합의서」
 ⑤ 「개성공업지구 통신에 관한 합의서」
 ⑥ 「개성공업지구 통관에 관한 합의서」
 ⑦ 「개성공업지구 검역에 관한 합의서」
 ⑧ 「개성공업지구와 금강산관광지구의 출입 및 체류에 관한 합의서」
 ⑨ 「남북사이 차량의 도로운행에 관한 기본합의서」
 ⑩ 「남북사이의 열차운행에 관한 기본합의서」
 ⑪ 「남북상사중재위원회 구성·운영에 관한 합의서」
 ⑫ 「남북해운합의서」
 ⑬ 「남북해운합의서 이행과 준수를 위한 부속합의서」

여기서의 13건은 남북합의서의 종류를 기준으로 한 결과이다. 남북합의서를 ‘조약 방식’으로 처리한 사례를 기준으로 할 경우에는 총 14건이 ‘조약 방식’을 통하여 처리

60조 제1항의 ‘입법사항에 관한 조약’에 해당하는 것으로 판단되어 국회 동의 절차를 거쳤다. 이 합의서들이 조약과 같은 국내법적 효력을 지닌다는 점에는 별다른 이견이 없었다.¹¹⁶⁾ 다만, 이 합의서들이 모든 면에서 조약과 동일한 절차를 거친 것은 아니었다. 정부는 조약과 남북합의서를 구분하기 위하여 통일부와 외교통상부 공동으로 합의서안을 국무회의에 상정하였다. 그리고 관보 게재 시에도 ‘조약’이 아닌 ‘기타’로 분류하였고, ‘남북사이의 합의서’라는 별도의 번호 체계를 마련하여 번호를 부여하였다.

〈표 II-5〉 헌법상 조약 관련 규정

제6조	① 헌법에 의하여 체결·공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 같은 효력을 가진다. ② (생략)
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. ② (생략)
제73조	대통령은 조약을 체결·비준하고, 외교사절을 신임·접수 또는 파견하며, 선전포고와 강화를 한다.
제89조	다음 사항은 국무회의의 심의를 거쳐야 한다. 1.·2. (생략) 3. 헌법개정안·국민투표안·조약안·법률안 및 대통령령안 4.~17. (생략)

된 것으로 보아야 한다. 「남북해운합의서 이행과 준수를 위한 부속합의서」가 발효된 직후에 개정의 필요성이 제기되어 「남북해운합의서 이행과 준수를 위한 부속합의서의 수정·보충합의서」가 채택되었고, 이 합의서는 국무회의 심의, 대통령 재가를 거쳐 ‘남북사이의 합의서’ 제14호로 공포되었기 때문이다.

116) 정인섭, “판문점 선언의 국제법적 성격과 국회 동의,” p. 3.

그러나 남북경협합의서들을 ‘조약 방식’으로 처리하는 과정에서 합의서에 서명 또는 가서명할 수 있는 정부대표가 정당하게 임명되었는가의 문제와 해당 합의서의 비준을 위하여 정부 내에서 이루어지는 행정절차가 적정하게 이행되었는가의 문제 등 체결절차의 적법성 문제가 제기되었다.¹¹⁷⁾ 이러한 문제를 포함하여 남북관계의 실질적 발전에 따라 발생하는 법적 공백을 해소하기 위한 법 제정의 필요성에 대한 공감대가 높아지면서 2005년 12월 29일 「남북관계발전법」이 제정되었다. 이 법은 제4장에서 남북합의서의 체결과 효력범위에 관한 사항을 규정하였고, 이로써 법 시행일인 2006년 6월 30일 이후 체결되는 남북합의서들은 이 법의 적용을 받게 되었다.¹¹⁸⁾

〈표 II-6〉 「남북관계발전법」상 남북합의서 관련 규정

제4조	이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다. 1. 2. (생략) 3. “남북합의서”라 함은 정부와 북한 당국 간에 문서의 형식으로 체결된 모든 합의를 말한다.
제21조	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 대통령은 이미 체결·비준한 남북합의서의 이행에 관하여 단순한 기술적·절차적 사항만을 정하는 남북합의서는 남북회담대표 또는 대북 특별사절의 서명만으로 발효시킬 수 있다.
제22조	제21조의 규정에 의하여 국회의 동의 또는 국무회의의 심의를 거친 남북합의서는 「법령 등 공포에 관한 법률」의 규정에 따라 대통령이 공포한다.

117) 이상훈, “남북경협합의서의 법적 성격에 대한 고찰,” p. 86.

118) 다만, 부칙에서는 “이 법 시행 전에 국회의 동의를 받아 체결·비준한 남북합의서는 이 법에 의한 남북합의서로 본다”는 경과조치를 두고 있다.

제23조	<p>① 남북합의서는 남한과 북한사이에 한하여 적용한다.</p> <p>② 대통령은 남북관계에 중대한 변화가 발생하거나 국가안전보장, 질서 유지 또는 공공복리를 위하여 필요하다고 판단될 경우에는 기간을 정하여 남북합의서의 효력의 전부 또는 일부를 정지시킬 수 있다.</p> <p>③ 대통령은 국회의 체결·비준 동의를 얻은 남북합의서에 대하여 제2항의 규정에 따라 그 효력을 정지시키고자 하는 때에는 국회의 동의를 얻어야 한다.</p>
------	---

문제는 「남북관계발전법」 제4조 제3호에서 ‘남북합의서’를 “정부와 북한 당국 간에 문서의 형식으로 체결된 모든 합의”라고 포괄적으로 정의하면서, 「남북관계발전법」의 남북합의서 관련 규정의 적용을 받는 남북합의서들의 범위가 모호하게 되었다는 점이다. 이에 따라 「남북관계발전법」이 남북 상호 간에 법적 구속력을 갖는 합의서에 대해서만 적용되는 것인지, 아니면 법적 구속력 유무를 불문하고 모든 남북합의서에 대해서 적용되는 것인지를 두고 견해가 엇갈리고 있다. 법적 구속력이 있는 남북합의서만이 「남북관계발전법」상 남북합의서에 해당한다는 보는 견해는 「남북관계발전법」의 남북합의서 관련 조항들을 헌법의 조약 관련 조항들이 남북합의서에도 적용된다는 것을 확인하는 성격으로 이해하고, 따라서 남북관계에서 법적 구속력을 가지는 합의서의 경우에만 이 법률이 정한 절차를 거치는 것이 타당하다고 주장한다.¹¹⁹⁾ 다시 말해, 2000년부터 2005년까지 법적 구속력이 있는 남북합의서를 ‘조약 방식’으로 처리한 관행을 성문화한 것이 「남북관계발전법」이라는 것이다. 반면, 남북관계에서 법적 구속력을 갖는 합의서뿐만 아니라 법적 구속력을 갖지 않는 합의

119) 예컨대, 이효원, 『남북교류협력의 규범체계』, p. 251; 이규창, “남북합의서의 법적 성격 및 효력에 관한 연구,” pp. 165~166; 배종인, 『헌법과 조약체결: 한국의 조약체결 권한과 절차』, pp. 247~256; 한명섭, “남북합의서의 법적 성격과 법제화 방안,” pp. 102~104; 정인섭, “판문점 선언의 국제법적 성격과 국회 동의,” p. 3; 제성호, “판문점선언, 평양공동선언 및 ‘군사분야 합의서’의 법적 성격과 비준 문제,” p. 3.

서도 「남북관계발전법」상 남북합의서에 해당한다고 보는 견해는 헌법의 조약 관련 조항들과 「남북관계발전법」의 남북합의서 관련 조항들을 별개의 것으로 이해하며, 이것이 법 문언에 충실한 해석이라고 주장한다.¹²⁰⁾ 「남북관계발전법」에서 ‘남북합의서’의 정의를 포괄적으로 규정하고 있는 이상, 법적 구속력 유무와 관계없이 남북한 간의 모든 합의서가 이 법의 적용 대상이라고 볼 수밖에 없다는 것이다.

「남북관계발전법」이 법적 구속력이 있는 남북합의서만을 적용 대상으로 삼는다면, 법적 구속력이 없는 남북합의서는 「남북관계발전법」에서 정하고 있는 절차를 거칠 필요 없이 남북 양측의 서명만으로 곧바로 효력이 발생할 것이다. 물론 여기서의 효력은 정치적 또는 도덕적 구속력을 의미한다. 그러나 「남북관계발전법」 시행 이후의 적용 실태를 보면, 법적 구속력이 없거나 법적 구속력 유무가 불분명한 남북합의서도 「남북관계발전법」에 따라 처리해 온 것으로 파악된다.¹²¹⁾ 「남북관계발전법」이 제정·시행된 이후에 채택된 3건의 남북정상회담 합의서들이 대표적인 예이다.

먼저 2007년 「10·4 남북정상선언」은 정치적 합의에 해당하는 것으로 간주되었음에도 「남북관계발전법」에 따라 국무회의 심의, 대통령 재가를 거쳐 남북합의서 제18호로 공포되었다. 당시 「10·4 남북정상선언」이 국회 동의 대상인지 여부를 두고 논란이 있었는데, 남북합의서의 국회 동의 여부를 심사하는 법제처는 동 선언이 중대한 재정적 부담을 지우는 남북합의서나 입법사항에 관한 남북합의서에 해당한다고 보기 어렵다고 판단하였다.

120) 예컨대, 김계홍, “「남북관계 발전에 관한 법률」에 따른 남북합의서의 발효절차에 관한 사례연구 및 개선방안에 관한 고찰,” 『법제』, 통권 제603호 (2008), p. 61; 박정원, “남북합의서의 헌법적 쟁점과 과제,” p. 112; 임성택, “판문점선언 이후의 법제도적 과제,” p. 27; 류지성·최철영, 『남북관계기본법 제정방향 연구』 (세종: 한국법제연구원, 2019), pp. 68~69.

121) 도경옥, “헌법상 조약과 남북관계발전법상 남북합의서의 이원화 체계의 재검토,” p. 126.

「판문점선언」의 경우 법적 성격이 불분명하며 정부 차원에서 이에 대한 입장을 명확하게 밝힌 적은 없으나, 여하튼 정부는 동 선언이 「남북관계발전법」상 국가나 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 남북합의서에 해당한다는 이유로 국회에 비준동의안을 제출하였다. 이와 관련하여 「판문점선언」 비준동의안에 대한 국회 외교통일위원회 검토보고서에서 “[남북합의서에 대한 정의 규정]에 따르면, 합의 주체가 정부와 북한 당국이고 합의 형식이 구두가 아닌 문서인 경우 구체적 내용 및 효력과 상관없이 남북합의서로 간주한다고 볼 수 있으므로, 「판문점선언」은 남북합의서에 해당한다고 볼 수 있을 것”¹²²⁾ 이라고 언급한 점을 주목할 필요가 있다. 「판문점선언」 비준동의안은 제20대 국회 임기 만료로 자동 폐기됨에 따라 「남북관계발전법」에 따른 절차를 완료하지 못하였다.

2018년 「9월 평양공동선언」의 경우 정치적 합의의 성격이 강하다고 할 수 있는데, 「남북관계발전법」에 따라 국무회의 심의와 대통령 재가를 거쳐 남북합의서 제24호로 공포되었다. 정부는 동 선언이 중대한 재정적 부담을 지우는 남북합의서에 해당하는지 여부를 검토하였으나, 해당사항이 없다는 판단에 따라 국회에 동의안을 제출하지는 않았다.

이와 같은 실무관행이 정립된 것은 「남북관계발전법」상 남북합의서의 범위의 불분명성과 남북정상회담 합의서의 법적 성격의 불분명성이 결합한 결과라고 할 수 있다.¹²³⁾ 「남북관계발전법」이 남북합의서에 대한 포괄적인 정의 규정을 두고 있는 상황에서 실무적으로 이를 제한하여 해석·적용하기는 어려웠을 것이며, 설사 법적 구속력을 갖는 남북합의서에 대해서만 「남북관계발전법」을 적용하고자 하였더라도 북한의 의사와 관계없이 일방적으로 남북정상회담

122) 국회 외교통일위원회 전문위원, 「한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언 비준동의안 검토보고서, 2018.11, p. 12.

123) 도경욱, “헌법상 조약과 남북관계발전법상 남북합의서의 이원화 체계의 재검토,” p. 137.

합의서의 법적 성격을 결정하기는 어려웠을 것이다. 그러나 법적 구속력이 없는 남북합의서를 「남북관계발전법」의 적용 대상으로 보는 것은 법적으로나 실제적으로나 설명하기 어려운 문제를 제기한다. 무엇보다도 비구속적 합의를 「남북관계발전법」에 따라 체결·발효한다는 것이 법적으로 어떠한 의미를 지니는 것인가의 문제가 있다.

일각에서는 「남북관계발전법」이 법 자체적으로 남북합의서에 법적 효력을 부여하고 있기 때문에 조약성 여부나 신사협정 여부를 따질 필요가 없다는 견해가 제시된 바 있다.¹²⁴⁾ 그런데 애당초 당사자 상호 간의 관계에서 비구속적 합의로 의도된 문서가 우리 국내절차만으로 법적 구속력 있는 합의로 전환될 수는 없을 것이다. 그렇다면 이러한 견해는 남북관계에서 법적 구속력을 갖는 합의이든 그렇지 않은 합의이든 간에 「남북관계발전법」에 따른 절차를 거친 남북합의서는 국내법적 효력이 인정된다는 주장으로 이해할 수 있다. 하지만 「남북관계발전법」에는 남북합의서의 국내법적 효력을 명시적으로 밝혀 주는 조항이 없다. 그렇다면 남북합의서의 국내법적 효력의 근거는 헌법에서 찾을 수밖에 없는데, 우리 헌법은 제6조 제1항에서 법적 구속력이 있는 합의, 즉 조약에 대해서만 “국내법과 같은 효력”을 인정하고 있기 때문에 헌법으로부터 비구속적 합의에 해당하는 남북합의서의 국내법적 효력을 도출할 수는 없다.¹²⁵⁾

124) 김계홍, “「남북관계 발전에 관한 법률」에 따른 남북합의서의 발효절차에 관한 사례 연구 및 개선방안에 관한 고찰,” p. 61.

125) 헌법 제6조 제1항은 “헌법에 의하여 체결·공포된 조약[은] 국내법과 같은 효력을 가진다”고 규정하고 있으므로, 법적 구속력이 있는 남북합의서의 경우에도 국내법적 효력 문제에 대하여 논란의 소지는 있다. 남북합의서는 헌법에 의하여 체결·공포되는 것이 아니라 「남북관계발전법」에 의하여 체결·공포되는 것이기 때문이다. 이 문제는 헌법을 개정하거나 헌법상 조약과 「남북관계발전법」상 남북합의서의 이원화 체계를 헌법상 조약의 일원화 체계로 전환하지 않는 한 완전히 해결될 수 없다. 그럼에도 불구하고 「남북관계발전법」의 남북합의서 관련 조항들을 헌법의 조약 관련 조항들이 남북합의서에도 적용된다는 것을 확인하는 성격으로 이해한다면, 법적 구속력을 갖는 남북합의서의 경우 헌법 제6조 제1항에 따라 국내법과 같은 효력을

한편, 다른 일각에서는 법적 구속력이 있는 남북합의서의 경우와는 달리 법적 구속력이 없는 남북합의서의 경우에는 국회의 동의 절차를 거친다 하더라도 법적 효력이 발생하는 것은 아니라는 견해를 제시한다.¹²⁶⁾ 이 견해는 「남북관계발전법」 제21조 제3항 국회 동의 규정과 관련하여 본래 국가 간에 체결되는 신사협정은 국회의 비준 동의 대상이 아니지만, 남북 간 합의는 그 중요성에 비추어 정치적 합의라 하더라도 국회의 통제권을 인정한 것이라고 해석한다. 이러한 해석에 따르면, 국회 동의 등 법에서 정한 절차를 완료하지 못한 남북합의서는 남북 간의 정치적 합의로도 성립하지 못하며, 이 경우 그 이행, 위반, 파기 등을 거론하는 것 자체가 논리적으로 타당하지 않다는 결론에 이르게 된다. 상대 당사자인 북한은 다른 국가와의 정치적 합의와 마찬가지로 남한과의 정치적 합의 역시 양측의 서명만으로 곧바로 정치적 합의로서의 효력이 발생하는 것으로 인식하고 있을 가능성이 높다. 이 문제와 관련하여, 「남북관계발전법」이 헌법의 규정과 달리 법적 구속력이 없는 정치적 성격의 합의에 대해서도 국회의 동의를 받도록 강제하는 취지라면 위헌의 문제가 제기될 수 있다는 지적도 주목할 필요가 있다.¹²⁷⁾

이상의 내용을 종합하여 본다면, 「남북관계발전법」상의 남북합의서는 법적 구속력이 있는 남북합의서를 의미한다고 보는 것이 타당하다. 문제는 이와 같은 법의 해석과 적용은 결국 남북합의서의 법적 성격이 명확하게 규명되는 경우에만 의미를 가질 수 있으며, 그렇지 않은 경우에는 여전히 혼란이 초래될 수밖에 없다는 점이

가진다고 보는 것이 아주 무리한 해석은 아닐 것이다. 남북합의서의 국내법적 효력에 대해서는 도경욱, “헌법상 조약과 남북관계발전법상 남북합의서의 이원화 체계의 재검토,” pp. 133~136 참조.

126) 임성택, “판문점선언 이후의 법제도적 과제,” pp. 27~28.

127) 한명섭, “남북합의서의 법적 성격과 법제화 방안,” p. 105.

다. 법적 구속력 있는 남북합의서만을 「남북관계발전법」의 적용 대상으로 보더라도, 법적 성격이 불분명한 합의문건이 채택된다면 「남북관계발전법」에 따라 국무회의 심의, 대통령 재가, 필요 시 국회 동의, 공포 등의 절차를 밟아야 하는 것인지, 또는 이런 절차를 밟을 필요가 없는 것인지를 두고 논란이 발생할 것이다. 이 같은 혼란은 합의사항의 책임 있는 이행을 담보하지 못하는 요인으로 작용할 가능성이 크다. 따라서 ‘남북합의의 법제화’는 남북한 당국이 합의의 법적 성격에 대한 명확한 인식을 교환하고 그 합의에 법적 구속력을 부여하기로 하였다면 이 점을 합의문의 형식과 내용에 적절히 반영하는 것에서부터 출발해야 한다.¹²⁸⁾ 그동안 채택된 남북 정상회담 합의서들의 경우 이와 같은 법적인 측면에 대한 고려가 미흡했던 것으로 평가된다.

128) 도경욱, “헌법상 조약과 남북관계발전법상 남북합의서의 이원화 체계의 재검토,” p. 138.

III. 남북기본협정 체결의 의미와 필요성



1. 법치주의에 입각한 남북관계의 재정립

가. 법적 구속력 있는 합의를 통한 제도화

조약이라는 법적 구속력을 갖는 형식이 반드시 그 이행 및 준수를 보장하는 것은 아니다. 국제사회의 실행을 보더라도 조약 위반이 단순 내용상의 오류나 이행의 시간적 지연에 기인하는 것은 아니며, 오히려 조약의 대상과 목적 자체가 위반되는 경우도 허다하다. 국가들은 자국의 이해관계가 조약에 따른 의무 이행보다 중요하다고 판단될 경우 조약 위반까지도 감수하는 경향이 있으며,¹²⁹⁾ 이에 비추어볼 때 법적 구속력의 존부가 그 위반에 결정적 영향을 미치는 요소라고 보기는 어렵다.¹³⁰⁾ 국제적 합의의 준수를 촉진하는 다양한 요인들에 대한 최근의 연구 성과들을 종합해보면, 합의의 형식 자체는 그러한 요인의 하나로 보기 어렵다는 결론으로 귀결되는 경향을 보인다.¹³¹⁾

그럼에도 불구하고 국제사회에 존재하는 여러 합의의 유형 중에서 조약의 형식을 지닌 합의가 가장 잘 준수되리라는 기대와 신뢰를 발생시킨다는 점은 부인할 수 없는 사실이다. 이는 국가의 신용과 평판 유지라는 요소에 기인하는 것으로 설명되기도 하지만,¹³²⁾

129) Louis Henkin, *How Nations Behave: Law and Foreign Policy*, 2nd edition (New York: Columbia University Press, 1979), pp. 68~87.

130) Alexandre Fickiger, "Why Do We Obey Soft Law?," in *Rediscovering Public Law and Public Administration in Comparative Policy Analysis: A Tribute to Peter Knoepfel*, eds. Stéphane Nahrath and Frédéric Varone (Berne: Haupt Verlag, 2009), pp. 45~46.

131) Christopher C. Joyner, "Recommended Measures under the Antarctic Treaty: Hardening Compliance with Soft International Law," *Michigan Journal of International Law*, vol. 19, no. 2 (1997), pp. 401~443; Daniel E. Ho, "Compliance and International Soft Law: Why Do Countries Implement the Basle Accord?," *Journal of International Economic Law*, vol. 5, no. 3 (2002), pp. 647~688.

132) 김화진, "국제법은 언제, 왜 지켜지는가?: 준법문제의 경제학적 접근지와 신용이론에 관한 에세이," 『서울대학교 법학』, 제45권 3호 (2004), pp. 221~230.

그 밖의 다양한 이유에서 합의의 당사자들은 법적 합의를 보다 진지하게 받아들이는 경향이 있다.¹³³⁾ 국제법적 구속력을 갖는 합의는 그 내용을 국내법상의 제도 안으로 유인하는 강력한 경로를 제공하여 대내외적으로 예측가능성을 증대시킬 뿐 아니라, 법적으로도 분쟁해결 수단이나 위반에 따른 대응수단에 있어 유의미한 차이를 발생시킨다.¹³⁴⁾ 특히 정치적 합의에 비해 법적 구속력을 갖는 합의는 보다 강력한 지속성을 갖는다. 정치적 합의의 경우 정권 교체에 따라 그 이행 및 준수에 상당한 영향을 미치게 되지만, 법적 구속력을 갖는 합의의 경우 설령 내전으로 인해 정부가 그 영토와 주민에 대해 실효성을 상실하거나 일시적 공백상태에 이르게 되는 경우라도 그러한 합의에 대한 국가의 법적 의무는 계속해서 존속하게 된다.¹³⁵⁾ 더욱이 법적 구속력을 갖는 합의를 반복하기 위해서는 조약의 폐기나 탈퇴의 요건과 절차를 충족해야 하므로 순수한 정치적 합의에 비해 준수에 대한 유인력이 크다고 볼 수 있다. 그러므로 남북관계의 실질적 제도화를 위해서는 법적 구속력이 있는 합의, 즉 조약의 형식을 취하는 것이 바람직하다.

물론 비구속적 합의라고 하더라도 이를 국내법에 반영하여 실천하는 것은 가능하다. 하지만 비구속적 합의의 내용을 법률에 반영하는 방식은 비교적 손쉽게 개정이 가능하다는 점에서 법적 확실성을 담보하기에는 한계가 있다. 통상 국가와 비국가행위자 간에 체결되는 평화협정이 이와 같은 국내법적 제도화 방식을 취하는 경향이 있다. 국가와 비국가행위자 간에 체결되는 평화협정에서 당사자들은 해당

133) Thomas M. Franck, *The Power of Legitimacy Among Nations* (New York & Oxford: Oxford University Press, 1990), pp. 35~37.

134) Michael Bothe, "Legal and Non-Legal Norms-A Meaningful Distinction in International Relations?," pp. 86~88.

135) 임예준, "국제법상 북한의 법적 지위에 대한 고찰," 『안암법학』, 통권 제46호 (2015), pp. 327~328.

합의가 국제적 차원에서 법적 구속력을 가질 것을 의도하지만, 전형적인 평화협정과는 달리 비국가행위자가 일방 당사자로 참여한다는 점에서 그 법적 성격이 불분명해지는 문제점이 발생하기 때문이다.¹³⁶⁾ 이 경우 합의의 이행 여부나 그 이행의 정도는 결국 입법권자의 의지에 의존할 수밖에 없다. 2005년 인도네시아 정부와 무장집단인 자유아체운동(*Gerakan Aceh Merdeka*(Free Aceh Movement): GAM) 간에 체결된 양해각서¹³⁷⁾나 2015년 말리 정부와 아자와드운동연합(*Coalition des Mouvements de l'Azawad*(The Coordination of Azawad Movements): CMA)이 체결한 평화 및 화해를 위한 알제협정(*Algiers Accord*)¹³⁸⁾ 등은 합의 내용을 국내입법을 통해 이행하도록 명시하였으나, 결과적으로 구체적 이행은 정부당국의 재량에 맡겨져 있어 실질적인 이행력을 확보하지 못하였다. 이와 같은 한계를 극복하기 위하여 최근에는 합의문을 법률보다 상위인 헌법에 포함시키도록 명문화하는 사례도 증가하고 있다.¹³⁹⁾ 그러나 이 경우 법률보다 개정 절차가 까다로워 법적 확실성을 담보할 수 있다는 장점에도 불구하고, 위헌 논란을 자초함으로써 도리어 합의문의 이행에 장애요인으로 작용할 여지가 크다. 2001년 필리핀과 이슬람 반군단체인 모로 이슬람해방전선(*Moro Islamic Liberation Front: MILF*) 간에 체결된 합의¹⁴⁰⁾ 이행을 위하여 2008년 양해각서 체결이 논의되는 과정에

136) Christine Bell, "Peace Agreements: Their Nature and Legal Status," *American Journal of International Law*, vol. 100, no. 2 (2006), pp. 380~381.

137) "Memorandum of Understanding between the Government of the Republic of Indonesia and the Free Aceh Movement," (August 15, 2005), art. 1.1.1.

138) "Agreement for Peace and Reconciliation in Mali Resulting From the Algiers Process," (June 20, 2015), art. 6.

139) 예컨대, "Ohrid Framework Agreement for Macedonia," (August 13, 2001), Annex A; "Libyan Political Agreement," (December 17, 2015), art. 65; "Agreement on the Resolution of the Conflict in the Republic of South Sudan," (August 17, 2015), art. 13.1.1.

서도 양해각서에 대한 위헌 논란이 야기되면서 평화프로세스의 실질적 지연을 초래한 바 있다. 여기서 필리핀 대법원은 정부가 적법절차를 거치지 않고 헌법을 개정하는 내용에 합의한 사실에 근거하여 양해각서의 내용이 위헌에 해당하며 따라서 정부는 해당 합의를 체결할 권한이 없다고 판시하였다.¹⁴¹⁾

한편, 비구속적 합의의 당사자들은 합의 내용에 국내법적 효력을 부여하는 방식 외에도 해당 합의를 ‘국제화’하는 방식을 취하기도 한다. 즉, 합의의 이행 및 준수에 실질적인 영향력을 행사할 수 있는 국가나 국제기구를 참여시켜 국제적 연결고리를 형성함으로써 합의로부터의 이탈을 어렵게 만드는 동시에 합의의 지위를 제고하는 것이다. 국가와 비국가행위자 간에 체결되는 평화협정과 같이 법적 성격이 모호한 합의서에 특정 국가나 국제기구가 제3자로 서명을 하는 경우,¹⁴²⁾ UN 헌장 제7장에 따른 구속력 있는 결의를 통해 합의문에 국제법적 구속력을 부여하는 경우,¹⁴³⁾ UN 안전보장이사회 결의에서 합의 내용을 존중할 것을 요구하는 경우¹⁴⁴⁾ 등이 대표적인 예이다. 그러나 ‘국제화’ 방식을 취할 경우 법적 구속력을 갖지 않는 정치적 합의는 국가나 국제기구의 이해관계에 따라 합의의 이행을 회피하기 위한 도피처를 제공할 가능성이 크다. 1994년 우크라이나와 러시아, 미국, 영국 간에 체결된 「부다페스트 안전보장 각서」가 그 전

140) “Agreement on Peace between the Government of the Philippines and the Moro Islamic Liberation Front,” (June 22, 2001).

141) *The Province of North Cotabato v. The Government of the Republic of the Philippines Peace Panel on Ancestral Domain*, G.R. Nos. 183591, 183572, 183893, and 183951, Supreme Court, Republic of the Philippines, 14 October 2008.

142) 예컨대, *Peace Agreement between the Government of Sierra Leone and the Revolutionary United Front of Sierra Leone* (18 May 1999).

143) 예컨대, UN Doc. S/RES/687 (1991).

144) 예컨대, UN Doc. S/RES/2003 (2001).

형적인 예라 할 수 있다.¹⁴⁵⁾ 우크라이나는 모든 핵무기를 러시아로 이전하고 핵무기 비보유국의 자격으로 「핵무기의 비확산에 관한 조약(Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons)」에 가입하며, 그 대가로 러시아, 미국, 영국은 우크라이나의 독립과 영토 보전에 관한 안전보장을 약속한다는 것이 합의의 주된 내용이다. 그러나 침략으로부터 우크라이나를 방어하기 위하여 군사적 조치를 취해야 할 의무를 의미할 수 있는 안전보장 약속을 제공하는 것을 피하기 위하여 당사자들은 정치적 합의의 형식을 택하였다.¹⁴⁶⁾ 결국 2015년 러시아가 「부다페스트 안전보장 각서」를 명백히 위반하여 우크라이나 영토인 크림반도를 합병하였음에도, 영국과 미국은 우크라이나의 영토보전을 위한 실질적인 조치를 취하지 않았다.

그동안 남북관계는 법치주의의 예외에 머무르는 경우가 많았다. 분단 상황의 지속과 남북 간 갈등국면에서 대북·통일정책은 통치행위의 영역에 속하는 것으로 간주되었으며, 체제와 이념을 달리하는 상대방에게 법은 무용지물이라는 강한 인식이 법치를 가볍게 여기게 하는 요인으로 작용하였다.¹⁴⁷⁾ 따라서 남북기본협정의 체결은 남북관계를 법치주의 관점에서 재정립한다는 의미를 가진다.¹⁴⁸⁾ 나아가 남북기본협정의 체결은 우리 내부적으로 대북·통일정책의 지속성과 안정성을 제고하고 대북·통일정책을 둘러싼 남남갈등을 방지하는 데에도 기여할 수 있다.

145) “Memorandum on Security Assurances in Connection with Ukraine’s Accession to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons,” (December 5, 1994).

146) David S. Yost, “The Budapest Memorandum and Russia’s Intervention in Ukraine,” *International Affairs*, vol. 91, no. 3 (2015), p. 507.

147) 박정원, 『남북기본협정 체결의 법제적 연구』, p. 62.

148) 임성택, “판문점선언 이후의 법제도적 과제,” p. 31.

나. 남북기본협정 체결과 국가승인 문제

국제사회에서 남북한은 별개의 법인격을 가진 주권국가이다.¹⁴⁹⁾ 그러나 상호 관계에 있어서는 “나라와 나라사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계”라는 것에 대한 합의를 이루었으며, 상호 국가승인을 하고 있지 않다. 남북한의 경우 국가승인의 상호 부여는 분단을 법적으로 고착화시킬 수 있다는 점에서 신중한 접근이 필요한 문제이다.¹⁵⁰⁾ 이러한 맥락에서 남북기본협정 체결이 상호 국가승인의 효과를 발생시키는 것이 아닌가 하는 우려가 있을 수 있다.

국가승인은 개별 국가의 일방적인 재량행위로서, 정치적·정책적 결정사항이다. 국제법상 국가성립 문제에 있어 국가승인이 창설적 효력이 아닌 선언적 효력만을 갖는다는 것은 확립된 이론으로, 국가승인 여부는 개별국가의 객관적 법적 지위에 영향을 미치지 않는다. 그러나 국내법적으로는 국가승인은 주권면제의 향유와 주권국가에 대한 특권과 권리 부여의 기준이 된다는 점에서 실질적인 법적 의미를 갖는다. 따라서 대상이 국가로서의 객관적인 요건을 갖추었다 하더라도, 국가로 승인함으로써 발생하는 국내법상의 법적 효과를 원하지 않아 승인을 하지 않는 경우도 있을 수 있다. 국가승인은 승인에 대한 별개의 의사를 필요로 한다. 다만 명시적인 국가승인이 아니더라도 특정 행위의 경우 묵시적 승인으로 인정될 수 있는데, 국제법상 묵시적 승인을 의미하는 행위의 유형을 명확히 제시하기는 어렵다.¹⁵¹⁾ 일반적으로 외교관계 수립의 경우 묵시적 국가승인에 해당한다고 해석한다. 그러나 그 밖의 관계의 형태나 행위의 경우에는

149) 임예준, “국제법상 북한의 법적 지위에 대한 고찰,” pp. 336~341.

150) 도경옥·안준형, 『한반도 평화협정의 법적 쟁점과 과제』, p. 66.

151) 정인섭, 『신국제법강의』 (서울: 박영사, 2020), p. 182.

승인의 효과를 의도한 것이 명확한 경우에 한하여 묵시적 승인으로 인정된다.¹⁵²⁾

앞서 언급한 바와 같이 조약은 국가와 국가 사이에만 체결할 수 있는 것이 아니며, 조약 체결과 국가승인은 별개의 문제이다. 다만 예외적으로 국가 간의 통상과 항해에 관한 권리·의무를 설정하는 우호통상항해조약이나 국가 간의 정치적·외교적 기본관계를 수립하는 기본관계조약 체결의 경우 묵시적 승인에 해당하는 것으로 간주되어 왔다.¹⁵³⁾ 이와 관련해서는 다음의 두 가지 사항을 고려할 필요가 있다.

첫째, 남북기본협정은 분단국이라는 특수한 상황이 유지되는 가운데 잠정적으로 체결되는 것이라는 점에서 통상적인 기본관계조약과는 차이가 있다. 국제사회의 관행을 보면, 기본관계조약은 식민지 경험이나 전쟁을 치른 두 나라가 식민지 잔재를 청산하거나 적대적 관계를 해소하고 양자 간의 기본관계를 규정하기 위해 체결되는 것이 일반적이다. 한국이 다른 국가들과 체결한 기본관계조약을 예로 들어 설명하자면, 1965년 12월 18일 발효한 「대한민국과 일본국간의 기본관계에 관한 조약」은 제1조에서 “양 계약당사국 간에 외교 및 영사 관계를 수립한다”고 규정하고 있고, 1993년 7월 7일 발효한 「대한민국과 러시아연방간의 기본관계에 관한 조약」(이하 “한-러 기본관계조약”이라 한다)은 제1조에서 “대한민국과 러시아연방은 주권·평등·영토보전 및 정치적 독립 존중, 국내문제 불간섭 등의 제원칙과 기타 일반적으로 확립된 국제법 원칙에 따라 우호관계를 발전시킨다”고 규정하고 있는데, 남북한 특수관계를 전제로 체결되

152) Jochen A Frowein, “Recognition,” Max Planck Encyclopedia of Public International Law (December, 2010), para. 9.

153) Robert Jennings and Arthur Watts, eds., *Oppenheim's International Law: Volume 1, Peace* (London: Longman, 1992), p. 174; 이한기, 『국제법강의』 (서울: 박영사, 2000), p. 207; 김대순, 『국제법론』 (서울: 삼영사, 2017), p. 409.

는 남북기본협정에는 외교 및 영사관계 수립이나 주권 존중과 같이 명백히 상호 국가승인을 전제로 하는 규정은 포함되지 않을 것이다.

둘째, 양자 관계를 포괄적으로 규율하는 조약의 체결로 인한 묵시적 승인의 효과를 고려하는 경우에도 결국 가장 중요한 것은 승인에 대한 당사자의 의도이다. 따라서 승인의 의사를 명백히 유보하는 경우에는 묵시적 국가승인으로 간주되지 않는다. 예컨대, 1972년 12월 21일 분단국이었던 동서독이 체결한 「독일연방공화국과 독일민주공화국 간의 관계의 기본원칙에 관한 조약(Vertrag über die Grundlagen der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik)」(이하 “동서독기본조약”이라 한다)은 양측의 공식 국호를 사용하였으며, ‘양 국가(bei dem Staaten)’라는 표현도 등장한다. 이처럼 「동서독기본조약」은 현실적으로 독일 내 두 개의 국가가 존재하고 있다는 사실을 반영하면서도, 외교적이거나 국제법적인 용어의 사용을 가능한 피하고 있다. 조약 명칭에 있어서도 1970년 「독일연방공화국과 폴란드인민공화국 간의 상호관계 정상화의 토대를 위한 조약(Treaty between the Federal Republic of Germany and the People’s Republic of Poland concerning the basis for Normalizing their mutual relations)」(이하 “서독과 폴란드 간의 관계정상화 조약”이라 한다)의 경우와는 달리 ‘관계의 기본원칙’이라는 표현을 사용함으로써 이 조약이 양 독일 국가 간의 외교적·국제법적 관계에 대한 조약이 아님을 드러내고자 하였다.¹⁵⁴⁾ 서독 정부는 「동서독기본조약」 체결 전후 성명서 등을 통해 동서독 특수관계와 독일 통일에 관한 서

154) 한스-요아힘 하인츠, “독일연방공화국(서독)과 독일민주공화국(동독)간의 기본조약(1972. 2. 21.)에 관한 법적 의견서,” 『한반도 평화와 동서독의 경험: 동서독기본조약과 남북합의서의 비교분석』 (민주사회를 위한 변호사모임-프리드리히 에버트 재단 공동토론회, 2018.11.21.), p. 18.

독의 입장을 밝혔으며,¹⁵⁵⁾ 1973년 서독 연방헌법재판소 역시 동 문서의 조약성 및 법적 구속력을 인정하면서도 동독과의 ‘조약’ 체결이 동독에 대한 서독의 국가승인을 의미하는 것은 아님을 확인하였다.¹⁵⁶⁾ 따라서 남북기본협정의 경우에도 상호 국가 승인의 효과는 발생하지 않는다는 점을 협정 자체에서 명시하거나 별도의 선언을 통해 밝힌다면 묵시적 승인의 문제는 제기되지 않을 것이다. 또한 「남북기본합의서」와 같이 남북한의 특수관계를 협정의 전문에 규정하거나 남북한 간의 합의가 국가와 국가의 차원에서 이루어진 것이 아니라는 의사를 곳곳에 명시함으로써 국가승인에 대한 양자의 입장을 명백히 하는 것도 하나의 방법이다.

155) 제성호, 『남북관계론』 (서울: 집문당, 2010), p. 53. 「독일통일을 위한 서한」에 관해서는, 이장희, “동서독기본조약에 대한 연구,” 『국제법학회논총』, 제35권 2호 (1990), p. 101.

156) 서독 연방헌법재판소의 1973년 7월 31일 결정문의 영문 번역본은 “Federal Republic of Germany Case Note,” *American Journal of International Law*, vol. 70, no. 1 (1976), pp. 147~154 참조.

2. 점진적인 평화통일의 기반 구축

문재인 정부는 100대 국정과제 중 하나로 ‘남북기본협정 체결과 남북관계 재정립’을 제시하였는데, 과제 개요에서는 남북관계의 발전과 한반도 평화정착 제도화가 남북기본협정 체결의 목표라고 설명하고 있으며, 통일에 대해서는 명시적인 언급이 없다. 정부의 여타 공식 문건에서도 남북기본협정과 통일을 직접적으로 연계시킨 표현은 찾아보기 어렵다. 다만, 2018년 12월 발간된 『문재인 정부의 국가안보전략』은 남북기본협정 체결과 남북합의의 법제화를 함께 다루면서 “앞으로 체결할 중요한 남북합의는 국민적 합의를 바탕으로 법제화하여 평화통일을 위한 제도적 자산으로 만들고자 한다”고 기술하고 있다.¹⁵⁷⁾ 이러한 점에 비추어 보면 정부가 남북기본협정과 통일의 연계성을 의도적으로 부정했다고 보기는 어려울 것이다. 물론 그럼에도 불구하고 남북기본협정은 통일보다는 평화공존에 초점이 맞추어져 있다고 할 수 있다. 남북기본협정이 통일에 강조점을 두고 있지 않다 하더라도 남북기본협정의 체결을 통해 남북관계가 개선·발전되고 그러한 상태가 안정적이고 지속적으로 유지될 수 있다면, 한반도 평화정착뿐 아니라 통일의 실현 가능성을 높일 수 있을 것이다. 따라서 남북기본협정의 체결은 점진적인 평화통일의 기반 구축이라는 의미를 가진다.

이와 관련하여 남북기본협정이 한국 정부의 공식적인 통일방안인 ‘한민족 공동체 건설을 위한 3단계 통일방안’(이하 “민족공동체통일방안”이라 한다)에서 차지하는 의미와 위치에 대해서도 고찰이 필요하다. ‘민족공동체통일방안’은 노태우 정부가 제시한 ‘한민족공동체통일방안’을 김영삼 정부가 계승하여 보완·발전시킨 것으로, 통일

157) 국가안보실, 『문재인 정부의 국가안보전략』, p. 49.

은 하나의 민족공동체를 건설하는 방향에서 점진적·단계적으로 이루어 나가야 한다는 기조 하에 통일의 과정을 화해·협력 단계, 남북연합 단계, 통일국가 완성 단계의 3단계로 설정하고 있다.¹⁵⁸⁾ 노태우 정부의 ‘한민족공동체통일방안’은 남북정상회담을 개최하여 평화와 통일을 위한 기본방향과 남북연합의 설치와 운영에 관한 사항을 담은 민족공동체헌장을 채택함으로써 남북연합을 출범시키는 것을 상정하고 있으나, ‘민족공동체통일방안’에서는 남북연합의 출범에 대한 설명은 없다. 일각에서는 국제법상 조약의 형식을 통한 남북연합의 형성을 모색하면서, 남북연합조약과 정부가 추진하는 남북기본협정 간의 관계에 대한 검토의 필요성을 제기한다.¹⁵⁹⁾ 또 다른 일각에서는 남북연합을 ‘낮은 수준의 남북연합’과 ‘높은 수준의 남북연합’으로 구분하여 남북기본협정을 ‘낮은 수준의 남북연합’의 법적 기초로, 그리고 남북연합조약을 ‘높은 수준의 남북연합’의 법적 기초로 상정하기도 한다.¹⁶⁰⁾ 한편, 시민사회에서 바라보는 남북연

158) 1단계인 화해·협력 단계는 남북이 적대와 불신·대립관계를 청산하고, 상호 신뢰 속에서 긴장을 완화하고 화해를 정착시켜 나가면서 실질적인 교류 협력을 실시함으로써 평화공존을 추구해 나가는 단계이다. 2단계인 남북연합 단계는 남북 간의 공존을 제도화하는 중간과정으로서, 이 단계에서는 남북 간의 합의에 따라 법적·제도적 장치가 체계화되어 남북연합 기구들이 창설·운영되게 된다. 3단계인 통일국가 완성 단계는 남북연합 단계에서 구축된 민족공동의 생활권을 바탕으로 정치공동체를 실현하여 남북 두 체제를 완전 통합하는 것으로 1민족 1국가의 단일국가를 완성하는 단계이다. 민족공동체통일방안에 대해서는 통일원, 『통일백서 1994』 (서울: 통일원, 1994), pp. 53~56; 통일부, “민족공동체통일방안,” <<https://www.unikorea.go.kr/unikorea/policy/Mplan/Pabout/>> (검색일: 2020.10.31.).

159) 예컨대, 이무철 외, 『남북연합 연구: 이론적 논의와 해외사례를 중심으로』 (서울: 통일연구원, 2019), p. 213. 이 견해는 남북기본협정을 체결한 후 남북연합조약을 체결할지, 남북기본협정에 남북연합 관련 내용을 포함시킬지, 남북기본협정 없이 바로 남북연합조약을 체결할지는 향후 남북관계의 발전상황을 고려해 판단할 문제라고 언급하고 있다.

160) 한동대학교 산학협력단, “문제인 정부의 한반도 전략비전: 평화변영의 가교국가(link state) 전략,” (통일부 연구과제 최종보고서, 2018.7.31.), pp. 31~32. 이 견해는 남북기본협정을 바탕으로 한 ‘낮은 수준의 남북연합’을 ‘남북 공동의 집’으로, 그리고 남북연합조약을 바탕으로 한 ‘높은 수준의 남북연합’을 ‘남북 하나의 집’으로 명명하고 있다.

합론에 기초하여 남북연합을 “남북의 공동이익을 제도적으로 추진하고 평화와 통일을 결합시킨 현실 가능한 최대의 협력틀”로 규정하고, 2018년 일련의 남북정상회담에서 이루어진 폭넓은 합의와 그 이행을 총괄할 남북 공동연락사무소의 개소로 남북연합은 이미 시작되었다고 보는 견해도 있다.¹⁶¹⁾ 이처럼 남북관계가 이미 남북연합 단계에 들어섰다고 보는 시각에 따른다면, 남북기본협정 구상은 그 필요성이 사라져 사실상 폐기되거나 남북연합 제도화 논의로 수렴하게 되거나 둘 중 하나일 것이다.

2018년에 남북관계가 급진전되면서 남북연합 단계로의 진입에 대한 기대감이 매우 높아졌던 것이 사실이다. 그러나 공식적·법적 의미에서의 남북연합은 남북 간의 명확한 사전합의를 바탕으로 법적 구속력 있는 문서를 통해 이루어지는 것이므로, 그러한 의미에서의 남북연합이 출범하지 않은 것은 분명하다.¹⁶²⁾ 따라서 아직까지 남북관계는 화해·협력 단계에 머무르고 있다고 보아야 할 것이다. 「남북기본합의서」와 남북정상회담 합의서들은 여러 가지 유의미한 합의사항들을 포함하였으나, 일정한 한계를 노정하면서 남북관계를 실질적으로 구울하지 못하였다. 따라서 현재적 시점에서 남북관계의 공고한 ‘법적 기본 틀(legal framework)’이 마련되어 있다고 보

161) 서보혁, “남북연합의 형성 조건과 과제,” 『창작과 비평』, 제46권 4호 (2018), pp. 379~380. 이 견해는 남북연합이 막 시작했고 이행 수준이 높지 않은데다 북미 간 비핵평화 협상의 정체와 그에 따른 대북제재의 엄격한 적용 등 제약 요소가 많기 때문에 현재의 남북관계는 낮은 단계의 연합제라고 할 수 있다고 설명하고 있다.

162) 남북연합의 성격에 대해서는 국가연합과 연방국가 사이에 위치하는 체제연합으로 보는 견해, 기본적으로는 국가연합의 성격과 유사하다고 보는 견해, 연방국가보다는 국가연합에 가깝지만 특수한 형태로서 영연합 형태에 가깝다고 보는 견해 등 여러 견해가 존재한다. 과거 통일원의 해석에 의하면, 남북연합 단계에서 남북한은 대외적 측면에서 각기 국제법적 주권국가로 존재하기 때문에 연방국가와는 다르다. 그리고 통일을 지향하면서 특수관계를 유지한다는 점에서 주권국가 간의 관계를 상정하는 국가연합과도 다르다. 보다 자세한 내용은 남궁영, “민족공동체통일방안: 평가 및 시사점-‘남북연합’과 ‘낮은 단계의 연방제’ 관계-,” 『국제지역연구』, 제5권 1호 (2001), pp. 130~132 참조.

기는 어려우며, 화해·협력의 제도화 수준 역시 여전히 미흡하다.

이러한 점을 고려하여, 이하에서는 화해·협력이 심화되는 단계에서 남북이 남북관계의 기본적인이고 핵심적인 내용을 담고 있는 남북기본협정을 체결하고, 협정의 이행·준수를 통해 구축된 상호간의 신뢰를 발판 삼아 그 다음 단계인 남북연합으로 넘어가는 상황을 상정하고 관련 쟁점들을 살펴보고자 한다. 이 같은 전제와 관련하여 두 가지 사항을 언급할 필요가 있을 것으로 보인다. 첫째, 남북기본협정은 화해·협력 단계가 일정 기간 지속된다는 가정 하에 그 법적 기본 틀로서 고려되는 것이라는 점이다. 만일 빠른 시일 내에 남북관계가 획기적으로 진전되어 남북연합 단계로 진입할 수 있는 여건이 조성된다면 곧바로 남북연합 구성·운영에 관한 협정을 체결하면 될 것이다. 둘째, 남북기본협정을 ‘민족공동체통일방안’의 3단계와 연계시키는 것은 어디까지나 남측의 입장에 입각한 접근이라는 점이다. 과거 북한은 1991년 「남북기본합의서」가 통일의 방식이나 통일의 단계에 대한 합의는 아니라는 점을 명확히 하였다.¹⁶³⁾ 이후 북한은 2000년 「6·15 남북공동선언」에서 “통일을 위한 남측의 연합제 안과 북측의 낮은 단계의 연방제 안이 서로 공통성이 있다”는 것에 동의하였을 뿐이다.

163) 「남북기본합의서」 발효 이후인 1992년 3월 27일 개최된 남북정치분과위원회 제2차 회담에서 남측은 “기본합의서가 발효된 이후 화해협력 시대의 남북한 관계는 ‘잠정적 특수관계’이며, ‘잠정적 특수관계’의 요체는 서로 상대방의 법질서를 인정하고 존중하며 이에 대하여 간섭하지 아니하는 데 있는 것”이라는 입장을 피력하였다. 이에 대해 북한은 “북남합의서의 리행으로 하여 북남관계가 《공존공영의 관계》로 전환되게 되었다고 한다거나 북남합의서의 조항들이 《평화공존 5개원칙》과 맥을 같이하고 《국제연합헌장》의 정신과도 일치한다고 한다면, 그것은 북남합의서를 근본적으로 왜곡하는 것이다. 북남합의서를 통하여 쌍방이 그 무슨 《단계적 통일》에 대해 《의견》을 같이하였거나 《약속》이나 한 것처럼 한다면, 통일지향적인 북남합의서의 진의를 변질시키는 것으로 될 것이다.”라고 응수하였다. 제성호, 『남북한관계론』, p. 35.

3. 한반도 평화체제 수립 견인

평화프로세스마다 그것이 논의되는 배경, 상황, 조건 등이 다르기 때문에 구체적인 양상은 다양하게 나타날 수 있지만, 기존의 사례들을 살펴보면 평화프로세스는 일정한 단계를 거쳐 진행된다는 점, 그리고 단계별로 유사한 성격의 문서들이 생산된다는 점에서 어느 정도의 경향성이 존재한다고 할 수 있다.¹⁶⁴⁾ 평화합의서는 ‘단계-기능’ 기준에 따라 ‘사전협상 합의서(pre-negotiation agreements)’, ‘실질/기본 합의서(substantive/framework agreements)’, ‘이행 합의서(implementation agreements)’로 구분할 수 있다.¹⁶⁵⁾ 이 중에서 실질/기본 합의서는 정화를 지속시키고 충돌의 근본원인을 다룰 거버넌스의 기본 틀을 제시하는데, 일부 문제를 다루는 부분적 합의서일 수도 있고 모든 문제를 다루는 포괄적 합의서일 수도 있다. 그리고 이 단계에서의 합의서는 대체로 법적 구속력 있는 합의서의 형식을 취한다. 이 같은 분류에 따르면, 한반도 평화협정과 더불어 남북기본협정은 한반도 평화프로세스의 실질/기본 합의서 단계에 해당한다고 할 수 있다.

그러나 남북기본협정은 한국정전협정을 대체할 수는 없다는 점에서 근본적인 한계점을 지닌다. 한국정전협정은 제62항에서 “본 정전협정의 각 조항은 쌍방이 공동으로 접수하는 수정 및 증보 또는 쌍방의 정치적 수준에서의 평화적 해결을 위한 적당한 협정 중의 규정에 의하여 명확히 교체될 때까지는 계속 효력을 가진다”고 규정하고 있다. 따라서 정전체제에서 평화체제로의 전환을 위해서는 한국정전

164) 도경욱·안준형, 『한반도 평화협정의 법적 쟁점과 과제』, p. 21.

165) Christine Bell, *On the Law of Peace: Peace Agreements and the Lex Pacificatoria* (New York: Oxford University Press, 2008), pp. 56~63.

협정과 관련된 주체들의 참여가 필요하다. 이와 관련하여 남·북·미·중 4자가 평화체제 전환 논의에 참여하고 평화협정을 체결하는 것이 적절하다고 보는 시각이 많은데, 이 경우 남·북·미·중 4자가 대등한 당사자로 체결하는 방식, 남·북이 평화협정을 체결하고 미·중이 보장하는 방식 등 체결방식은 다양할 수 있지만, 어떠한 방식을 취하든지 간에 다자 간의 합의를 필요로 한다는 점은 동일하다.¹⁶⁶⁾

그렇다면 남북한 양자 간의 합의인 남북기본협정과 남북한을 포함한 다자 간의 합의인 한반도 평화협정은 어떠한 관계를 가지는가에 대해서는 평화협정 체결 이전의 중간단계에서 북한에 대한 안전보장 조치로서 남북기본협정 체결이 필요하다고 보는 견해가 있다.¹⁶⁷⁾ 이 견해는 한반도 평화체제 구축을 위한 단계별 프로세스를 제시하고 있다. 즉, 1단계에서 협의채널 복원, 교류·협력사업 재개 등을 통하여 남북관계의 신뢰를 재구축하고, 2단계에서는 북한 핵문제의 진전과 재래식 분야의 군사적 신뢰구축, 연락사무소의 교환 설치와 같은 낮은 수준의 안보-안보 교환을 담은 남북관계기본협정을 체결하며, 마지막으로 3단계에서 북한 핵문제의 완전한 해결과 해상경계선, 주한미군 문제, 북미수교와 북일수교 등 높은 수준의 안보-안보 교환을 담은 한반도 평화협정을 체결하자는 것이다.¹⁶⁸⁾ 이

166) 한반도 평화협정의 당사자와 체결방식에 관해서는 도경욱·안준형, 『한반도 평화협정의 법적 쟁점과 과제』, pp. 43~51 참조.

167) 조성렬, “한반도 평화체제 구축에 관한 단계적 접근: 포괄적 잠정협정을 중심으로,” 『통일과 평화』, 제4집 1호 (2012).

168) 위의 글, pp. 24~30; 최근의 견해에 따르면, 한반도 평화프로세스는 전쟁의 종료, 평화의 회복, 관계정상화 등 3개의 국면으로 구성되는데, 평화의 회복 과정으로는 군사 분야에 한정된 잠정협정 방식(‘중전선언’)과 포괄협정 방식(‘남북기본협정’)이 존재한다고 설명하고 있다. 즉, 잠정협정으로서의 ‘중전선언’과 포괄협정으로서의 ‘남북기본협정’은 전환기 남북관계를 규정하는 두 축을 이룬다는 것이다. 잠정협정으로서의 ‘중전선언’은 한반도 평화협정으로, 그리고 포괄협정으로서의 ‘남북기본협정’은 남북연합현장으로 이어지는 경로를 취하되, 남북연합의 군사적 기초를 이루는 한반도 평화협정을 먼저 추진하고 이를 토대로 남북연합현장을 채택한다는 구상이다. 조성렬 국가안보전략연구원 자문연구위원 서면자문, 2020.7.30.

와 유사하게 종전선언과 평화협정 사이에 남북기본협정을 체결하여 평화체제 수립의 동력을 확보해야 한다고 보는 견해가 있다.¹⁶⁹⁾

한편, 이와 같은 단계적 접근방식의 필요성과 잠정협정의 중요성을 인정하면서도, 현실적인 관점에서 본다면 실제의 한반도 평화체제 구축과정은 앞에서 제시된 단계들과는 다른 단계들을 필요로 할 가능성이 적지 않다고 보는 시각도 있다.¹⁷⁰⁾ 즉, 북미 간의 거래가 비핵화의 중심축이기 때문에 남북 간의 잠정협정보다는 북미 간 잠정협정이나 다자 간 잠정협정 체결이 비핵화 및 평화체제 구축의 한 단계를 마무리하고 다음 단계로 나아가는 계기가 될 가능성이 크다는 것이다.¹⁷¹⁾ 또 다른 일각에서는 한반도 평화협정 체결 전에 남북기본협정을 체결할 경우 과거 다른 남북합의서들과 유사하게 한반도 정세의 흐름에 따라 남북기본협정이 또다시 제대로 이행되지 못하게 되는 상황이 발생할 가능성이 매우 높다는 점을 우려하여, ‘선 한반도 평화협정, 후 남북기본협정’의 순서가 바람직하다는 의견이 제시되기도 한다.¹⁷²⁾ 한반도 평화협정 체결은 한반도 비핵화와 병행적으로 추진되고 북미관계 개선 및 대북제재 해제와도 연동되어 있는 만큼, 한반도 평화협정이 체결된 이후에는 남북관계의 불확실성과 퇴행가능성을 최소화할 수 있다는 것이다. 이러한 견해에 따르면, 남북기본협정은 한반도 평화체제를 남북관계 차원에서 뒷받침한다는 의미를 가지며, 남북기본협정에는 한반도 평화협정에서 다루어지지 않았거나 구체화되지 않은 남북관계 차원의 내용이 포함되게 된다.

169) 이수형·최용환, “평화지향의 안보체제 구축 전략,” 『INSS 전략보고』 (국가안보전략연구원, 2018.7.3.), pp. 13~14, <http://www.inss.re.kr/publication/bbs/js_list.do> (검색일: 2020.10.31.).

170) 이상근, 『한반도 평화체제의 쟁점과 구축방향』 (서울: 국가안보전략연구원, 2019), p. 29.

171) 위의 책, p. 98.

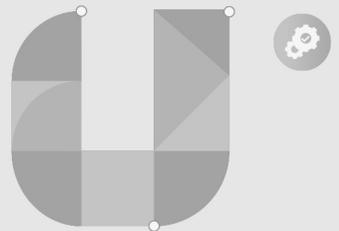
172) 정옥식 평화네트워크 대표 서면자문, 2020.3.27.

앞서 살펴본 바와 같이 남북기본협정은 당사자가 남한과 북한으로 국한된다는 점에서 한국전쟁 당사자들 간의 전쟁상태 종식과 관계정상화 문제를 다루기에는 근본적인 한계가 있다. 그리고 북한의 입장에서 본다면 남북기본협정 체결이 안전보장 조치로서도 만족할 만한 수준은 아닐 것이다. 따라서 남북기본협정이 한반도 평화프로세스의 핵심적이고 본질적인 요소라고는 보기 어렵다. 하지만 남북관계를 포괄적으로 규정하는 협정이 체결되고 합의사항의 실제적 이행·준수를 통하여 남북관계가 개선·발전된다면, 궁극적으로 한반도의 완전한 비핵화와 항구적인 평화정착에 상당한 기여를 할 것임은 분명하다. 다만, 남북기본협정이 한반도 평화협정 체결 전에 체결될 것인지, 한반도 평화협정 체결 후에 체결될 것인지에 따라 남북기본협정의 내용은 달라질 수밖에 없다.

먼저 ‘선 남북기본협정, 후 한반도 평화협정’의 순서로 체결하는 경우를 가정해 보면, 남북기본협정 논의 시점에서 한반도 비핵화와 평화체제 수립은 여전히 가장 큰 당면 과제일 것이므로, 이 경우의 남북기본협정은 전쟁상태 종식 의지와 평화체제 수립 노력 천명, 군사적 신뢰구축과 군비통제 문제, 비핵화 문제 등에 강조점이 두어질 것이다. 다음으로 ‘선 한반도 평화협정, 후 남북기본협정’의 순서로 체결하는 경우를 가정해 보면, 남북기본협정 논의 시점에서 전쟁상태가 법적으로 종료되고 비핵화 문제도 상당 부분 해결된 상황일 것이므로, 이 경우의 남북기본협정은 새로운 남북관계 정립, 경제·사회·문화·과학 등 다방면의 호혜적인 교류·협력 증진에 강조점이 두어질 것이다. 그런데 미국이 북한의 완전한 비핵화 이전에 한반도 평화협정 체결에 적극적으로 나설 가능성은 현실적으로 높지 않다. 그리고 한반도 평화협정 체결은 남북연합으로의 진입을 촉발하는 핵심동력으로 작용하여 길지 않은 시간 내에 남북연합 구

성·운영에 관한 논의로 이어질 수 있고, 그렇다면 평화협정이 체결된 이후에는 남북기본협정 체결의 필요성은 약화될 것이다. 이러한 점을 고려하여 이하에서는 ‘선 남북기본협정, 후 한반도 평화협정’의 순서로 체결되는 경우를 상정하여 남북기본협정의 형식 및 내용을 살펴보기로 한다.

IV. 남북기본협정의 형식 및 내용



이 장에서는 남북연합 단계에까지는 이르지 않은 화해·협력의 심화 단계에서, 그리고 한반도 평화협정 체결 이전에, 남북이 국제법상 조약의 형태로 기본협정을 체결하는 것을 전제로 남북기본협정의 형식 및 내용 문제를 검토하고자 한다.

1. 남북기본협정의 명칭, 체계 및 형식

가. 남북기본협정의 명칭

먼저 명칭 문제를 살펴보면, ‘조약’, ‘협약’, ‘협정’ 등 어떠한 명칭으로 불리든 조약의 일반적 정의에 합치되는 모든 합의는 국제법상의 조약임에는 차이가 없다. 어떠한 명칭이 어느 경우에 사용되는지에 대한 명확한 기준은 없으며, 각각의 조약 체결 관행에 따라 적절한 것이 선택된다.¹⁷³⁾ 통상적으로 ‘조약’은 가장 격식을 따지는 정식의 문서로서 정치적·외교적 기본관계나 지위에 관한 실질적 합의를 기록하는 경우에 주로 사용되는 경향이 있다.¹⁷⁴⁾ 그리고 ‘협약’은 특정 분야 또는 기술적 사항에 관한 입법적 성격의 합의나 국제기구의 주관 하에 개최되는 국제회의 또는 외교회의에서 체결하는 다자조약에 많이 사용된다.¹⁷⁵⁾ ‘협정’은 ‘협약’보다는 당사자의 수도 적고 그 규율대상도 비교적 제한적인 특정한 문제를 상호 호혜적으로 다루는 조약에 많이 쓰이는 명칭으로, 양자조약에 주로 사용된다.¹⁷⁶⁾ 이 같은 관행을 고려할 때, 남북기본협정보다는 남북기본조약이라

173) 외교통상부 조약국, 『알기쉬운 조약업무』, p. 17.

174) 위의 책, p. 18.

175) 위의 책, p. 18.

176) 위의 책, p. 18.

는 표현이 보다 적절하다고 할 수 있지만, 혼란을 초래하지 않기 위해 여기에서는 국정과제에서 사용된 남북기본협정이라는 표현을 그대로 사용하기로 한다.

「남북기본합의서」 체결 과정에서 북한이 보인 입장에 비추어 볼 때, 남북 간 합의에 ‘조약’이나 ‘협정’이란 명칭을 사용하는 것에 북한이 거부감을 보일 가능성에 대한 우려도 제기될 수 있을 것이다. 당시 북한은 불가침 문제에 관한 합의의 명칭과 관련하여 ‘협정’은 국가 간에 체결되는 것이기 때문에 ‘선언’ 혹은 ‘합의서’라는 명칭이 사용되어야 한다고 주장하였다. 그러나 이러한 주장은 기본적으로 국가만이 국제법상 조약 체결의 주체가 될 수 있다는 이해를 바탕으로 개진되었던 것임을 고려할 필요가 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 국가가 아닌 국제법 주체 역시 조약 체결 능력을 가지며, 2000년대에 발간된 북한의 국제법 관련 문헌에는 이러한 내용이 반영되어 있다. 따라서 남북한이 법적 구속력 있는 합의, 즉 국제법상의 조약으로서 남북 관계를 규율하는 문서를 채택하는 것에 합의한다면, 해당 문서에 대해 ‘조약’이나 ‘협정’이란 명칭을 사용하는 문제가 쟁점으로 부각되지는 않을 것이다. 만일 북한이 과거와 같은 주장을 반복한다면 관련 이론 및 관행에 기초하여 북한을 이해시킬 필요가 있다.

나. 남북기본협정의 체계 및 형식

남북기본협정은 「남북기본합의서」와 같은 ‘구체형’의 방식을 취할 수도 있고, 「동서독기본조약」과 같은 ‘기본형’의 방식을 취할 수도 있다.¹⁷⁷⁾ 「남북기본합의서」는 전문과 함께 제1장(남북화해), 제2장(남북불가침), 제3장(남북교류·협력), 제4장 수정 및 발효 등 4장 25개조로 구성되어 있다. 핵문제를 다루는 「한반도의 비핵화에 관

177) 조성렬 국가안보전략연구원 자문연구위원 서면자문, 2020.7.30.

한 공동선언」은 별도의 선언 형태로 발표하였다. 이후 분야별 이행기구인 공동위원회의 운영에 관한 합의서와 기본합의서 제1장, 제2장, 제3장의 이행과 준수를 위한 부속합의서가 채택·발효되었다.¹⁷⁸⁾ 「동서독기본조약」은 전문과 본문 10개조로 구성되어 있으며, 본문에서는 상호동등과 선린관계의 발전(제1조), UN 헌장의 목적 및 원칙 존중(제2조), 무력사용의 포기와 경계선 및 영토보전 존중(제3조), 단독대표권의 포기(제4조), 유럽의 안전보장 및 협력의 기여와 군비 축소 노력(제5조), 영토한정의 원칙과 독립 및 자주성의 존중(제6조), 실질적인 사안 및 인도적인 사안에 대한 협정의 체결(제7조), 상주 대표부의 교환·설치(제8조) 등을 규정하고 있다. 그리고 조약에 대한 추가의정서, 독일통일에 관한 서한, 재산문제에 관한 조약의정서 부록, 국경위원회·행정교류·국적에 관한 의정서에 대한 성명, 승전국에 관한 서한 교환, 조약서명 시 양국 대표의 구두 협의사항, UN 및 국제기구 가입 현황에 관한 문서, 경감조치에 관한 양 정부의 서한 교환 등 다수의 부속문서가 존재한다. 「동서독기본조약」은 기본 조약을 통해 양국 간 협력의 큰 틀을 마련하고 부속문서에서 세부사

178)

명칭	채택/서명	발효	조문구성
남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서	1991.12.13.	1992.2.19.	전문, 본문 25개조
한반도의 비핵화에 관한 공동선언	1992.1.20.	1992.2.19.	전문, 본문 6개조
남북고위급회담 분과위원회 구성·운영에 관한 합의서	1992.2.19.	1992.2.19.	전문, 본문 7개조
남북핵통제공동위원회 구성·운영에 관한 합의서	1992.3.18.	1992.3.19.	전문, 본문 6개조
남북 연락사무소의 설치·운영에 관한 합의서	1992.5.7.	1992.5.7.	전문, 본문 7개조
남북 군사 공동위원회 구성·운영에 관한 합의서	1992.5.7.	1992.5.7.	전문, 본문 6개조
남북 교류·협력 공동위원회 구성·운영에 관한 합의서	1992.5.7.	1992.5.7.	전문, 본문 6개조
남북 화해 공동위원회 구성·운영에 관한 합의서	1992.9.17.	1992.9.17.	전문, 본문 6개조
「남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서」의 제1장 남북화해의 이행과 준수를 위한 부속합의서	1992.9.17.	1992.9.17.	전문, 본문 28개조
「남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서」의 제2장 남북불가침의 이행과 준수를 위한 부속합의서	1992.9.17.	1992.9.17.	전문, 본문 19개조
「남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서」의 제3장 남북교류·협력의 이행과 준수를 위한 부속합의서	1992.9.17.	1992.9.17.	전문, 본문 20개조

출처: 통일원, 『남북기본합의서 이행문제 관련 자료집』, pp. 101~129를 바탕으로 저자 정리.

항을 다루는 방식을 취함으로써 특정 분야에서 문제가 발생하더라도 모든 분야의 협력 전체가 중단되지 않도록 하였다.¹⁷⁹⁾

「남북기본합의서」와 「동서독기본조약」은 본 합의와 일련의 부속서들이 하나의 포괄적인 체제를 이루고 있다는 점에서는 유사하나, 해당 체제에서 양자관계의 실질적인 사안들을 어느 정도로 구체적으로 다루고 있는지에 있어서는 차이를 보인다. 이와 같은 체계 및 형식상의 차이를 교류·협력 분야를 예로 들어 설명하면, 「남북기본합의서」의 경우 제3장에서 교류·협력에 관한 실질적인 내용을 규정하였으며, 이후 채택된 「남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서」의 ‘제3장 남북교류·협력’의 이행과 준수를 위한 부속합의서에서 경제교류·협력(제1장), 사회문화교류·협력(제2장), 인도적 문제의 해결(제3장)로 장을 구분하고 각 장별로 매우 구체적인 합의사항을 규정하였다. 이와 달리 「동서독기본조약」은 본 합의 제7조에서 “서독과 동독은 이 조약을 기반으로 상호간의 이익을 위하여 경제, 과학기술, 교통, 법률관계, 통신, 의료, 문화, 스포츠, 환경보호 및 기타 영역에서 협력을 촉진시키고 발전시키기 위한 협정을 체결하기로 한다”고 규정함으로써 분야별 교류·협력에 관한 사항은 별도의 협정을 통해 다루는 것으로 예정하였다. 「동서독기본조약」의 체계 및 형식은 통상적으로 국가 간에 체결되는 기본관계에 관한 조약과도 크게 다르지 않다.¹⁸⁰⁾

179) 한스-요아힘 하인츠, “독일연방공화국(서독)과 독일민주공화국(동독)간의 기본조약 (1972.2.21.)에 관한 법적 의견서,” p. 31.

180) 한국이 외국과 체결한 기본관계조약을 예로 들어 설명하자면, 1965년에 체결된 「대한민국과 일본국 간의 기본관계에 관한 조약」은 ① 대사급 외교관계 수립 및 영사관 설치, ② 대한제국과 일본제국 간에 체결된 구조약(舊條約)의 무효 확인, ③ 대한민국 정부의 한반도 내 유일합법 정부성 확인, ④ 상호간의 관계에서 UN 헌장의 원칙 존중 및 복지와 공통의 이익 증진 시 UN 헌장의 원칙에 합당한 협력 실시, ⑤ 무역, 해운 및 기타 통상 관계와 민간항공 운수 협정 체결을 위한 교섭 개시 등의 내용으로 구성되어 있다. 그리고 1993년에 체결된 「대한민국과 러시아연방간의 기본관계에 관한 조약」은 ① 주권, 평등, 영토보전 및 정치적 독립 존중, 국내문제 불간섭 등의 재원칙과 일반적으로 확립된 국제법 원칙에 따른 우호관계 발전, ② 무력의 위협 또

〈표 IV-1〉 「남북기본합의서」와 「동서독기본조약」의 체계·형식 비교(교류·협력 분야)

	본 합의	부속서	비고
남북 기본합의서	<ul style="list-style-type: none"> • 제3장 남북교류·협력 <ul style="list-style-type: none"> - 경제교류·협력(제15조) - 과학 문화 보건 체육 등 여러 분야에서의 교류·협력(제16조) - 자유로운 인적왕래 및 접촉(제17조) - 이산가족의 서신거래, 왕래와 상봉 및 방문 실시와 재결합(제18조) - 철도·도로의 연결과 해로 및 항로의 개설(제19조) - 우편, 전기통신 교류와 비밀보장(제20조) - 국제무대에서 다각적인 교류와 대외 공동 진출(제21조) - 남북 경제교류·협력 공동위원회를 비롯한 부문별 공동위원회 구성 및 운영(제22조) - 남북 교류·협력 분과위원회 구성(제23조) 	<ul style="list-style-type: none"> • 이후 「남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서」의 '제3장 남북교류·협력'의 이행과 준수를 위한 부속 합의서」 채택 <ul style="list-style-type: none"> - 각 장별로 매우 구체적인 합의 사항 규정 * 제1장 경제교류·협력(제1조~제8조) * 제2장 사회문화 교류·협력(제9조~제14조) * 제3장 인도적 문제의 해결(제15조~제18조) 	
동서독 기본조약	<ul style="list-style-type: none"> • 제7조 <ul style="list-style-type: none"> - “서독과 동독은 이 조약을 기반으로 상호간의 이익을 위하여 경제, 과학기술, 교통, 법률관계, 통신, 의료, 문화, 스포츠, 환경보호 및 기타 영역에서 협력을 촉진시키고 발전시키기 위한 협정을 체결하기로 한다. 이에 대한 세부사항은 추가의 정서에서 정한다.” 	<ul style="list-style-type: none"> • 추가의정서 <ul style="list-style-type: none"> - ‘제7조의 추가 사항’에서 상호협력의 구체적인 분야 적시, 협력의무 규정 	<ul style="list-style-type: none"> ※ 이후 기본조약에 기초하여 보건, 스포츠 우편통신 문화, 과학기술 등의 분야에서 별도의 협력협정 체결

출처: 「남북기본합의서」와 「동서독기본조약」을 바탕으로 저자 정리.

는 무력의 행사 금지, ③ 분쟁의 평화적 해결과 UN의 역할 인정, ④ 정치, 경제, 과학, 문화, 통신, 범죄진압 등 다방면의 호혜적인 접촉, 교류, 협력 증진, ⑤ 타방 당사국 국민의 자유로운 출입국, 여행 및 체류 허용, ⑥ 자국 내에서 타방 당사국 국민의 고유문화 향유, 자신의 종교 신봉 및 고유언어 사용 권리의 인정, ⑦ 당사국이 각기 제3국과 체결한 조약에의 무영향, ⑧ 각급 정부 대표 간의 정기적인 협의 등의 내용으로 구성되어 있으며, 제14조에서 “체약당사국은 이 조약의 목적을 이행하기 위하여 필요한 경우 조약 및 협정을 체결한다”고 규정하고 있다.

남북관계의 가장 기본적이고 핵심적인 내용을 법적 구속력 있는 합의의 형태로 만든다는 본래 목적과 취지, 그리고 기본협정에 구체적인 내용을 담으려고 할 경우 최종문안 채택까지 많은 시간이 소요될 수밖에 없으며 그 과정에서 협상이 결렬될 수 있는 점을 고려한다면, 남북기본협정은 「남북기본합의서」와 같은 ‘구체형’의 방식보다는 「동서독기본조약」과 같은 ‘기본형’의 방식을 취하는 것이 보다 적절할 것이다. 뒤에서 자세히 살펴보겠지만, 우리 법체계 하에서는 국회 동의 대상에 해당하는 조약이나 남북합의서는 국회에서 동의안이 통과되어야 그 체결·비준이 가능하다는 점도 염두에 두어야 한다. 기본협정에서 지나치게 세부적인 사항까지 다루게 되면 국회의 논의 과정에서 논쟁이 야기되고 갈등이 초래될 가능성 또한 높아지게 된다. 따라서 이하에서는 남북기본협정이 ‘기본형’의 방식을 취하는 것을 전제로 동 협정의 내용 문제를 살펴보고자 한다.¹⁸¹⁾

181) ‘기본형’의 방식을 취하되, 남북의 경우에는 동서독의 경우와는 달리 교류·협력의 경험 등이 축적되어 있다는 점이 고려될 필요가 있다는 견해도 있다. 즉, 남북 간에는 경험 등과 관련하여 기준에 이미 체결한 합의서들이 있기 때문에 이러한 합의서들을 수정·복원하고 추가로 필요한 합의서들을 차례로 체결하여 분야별 합의서들이 어느 정도 완비되었을 때 이를 포괄하는 기본협정을 체결하는 것이 현실적이라는 것이다. 조성렬 국가안보전략연구원 자문연구위원 서면자문, 2020.7.30. 교류·협력에 국한해서 보면 이러한 견해는 설득력을 가지나, 남북기본협정 구상이 남북 간 정치, 경제, 사회문화, 군사를 망라하는 새로운 틀을 마련한다는 취지로 제시된 점을 고려하여 여기에서는 기본협정을 체결한 후 분야별로 별도의 협정을 체결하는 경우를 상정한다.

2. 남북기본협정의 내용

남북기본협정이 그 체계 및 형식에 있어서는 「동서독기본조약」과 같은 ‘기본형’의 방식을 따른다 하더라도, 양자는 그것이 체결되는 맥락에 있어서는 차이가 있다. 「동서독기본조약」 체결 당시의 동서독의 상황과는 달리 남북한은 이미 기존의 적대적·대립적 남북관계를 청산하고 협력적이고 통일지향적인 남북관계로 발전시킬 수 있는 유의미한 합의사항들을 도출한 바 있다. 따라서 남북기본협정의 내용은 「남북기본합의서」, 남북정상회담 합의서 등 기존의 주요 남북합의서들로부터 추출된 남북관계의 주요사항을 중심으로 구성하되, 변화된 현실과 미래지향성을 감안하여 추가·보완이 필요한 사항을 포함하면 될 것이다. 이 경우 내용적인 측면에서는 새로운 협정 체결의 의의 및 필요성이 크지 않다고 볼 여지도 있을 것이다. 그러나 남북기본협정이라는 법적 구속력이 있는 문서 형식을 통하여 양자 관계의 가장 기초적인 사항을 규정한다는 점에서 남북관계를 새롭게 정립하는 계기가 마련될 수 있다. 이에 더하여 협정의 이행 및 준수를 실질적으로 제고할 수 있는 방안이 함께 마련된다면 그 의미는 적지 않을 것이다. 남북기본협정의 이행 및 준수를 제고할 수 있는 방안에 대해서는 다음 장에서 별도로 검토하기로 하고, 여기에서는 남북기본협정에 포함될 수 있는 내용을 전문, 정치 분야, 군사 분야, 경제·사회문화·인도 분야, 최종조항의 5개 부분으로 구분하여 살펴보기로 한다.

가. 전문

조약에 전문이 반드시 포함되어야 하는 것은 아니며, 전문을 두고자 하는 경우에도 전문에 어떤 내용이 포함되어야 하는지에 대한 규칙이나 관행이 존재하는 것은 아니다. 사실 법적인 관점에서만 본다

면 전문에는 “이 협정의 당사자들은 다음과 같이 합의하였다”라는 문구 외에 달리 더 규정되어야 할 사항이 있는 것은 아니지만, 본문에 들어가기에 앞서 조약 체결의 배경과 목적을 규정하는 경우가 많으며, 때때로 정치적 선언(political statements)이 포함되기도 한다.¹⁸²⁾ 또한 협상 과정에서 입장이 조율되지 않아 본문에 포함되지 못하게 된 문제를 전문에 언급하는 경우도 있을 수 있으나, 이 같은 방식은 신중하게 사용되어야 한다.¹⁸³⁾ 조약의 해석 목적상 전문도 조약문의 일부를 구성한다는 점에서 전문의 내용과 본문의 내용이 상충되지 않도록 하는 것이 중요하기 때문이다.

남북기본협정에 전문을 두고자 한다면, 전문에는 「7.4 남북공동성명」(1972), 「남북기본합의서」(1991), 「한반도의 비핵화에 관한 공동선언」(1992), 「6·15 남북공동선언」(2000), 「10·4 남북정상선언」(2007), 「판문점선언」(2018), 「9월 평양공동선언」(2018) 등 기존 남북 간 주요 합의의 정신을 재확인한다는 점과 이 협정이 남북관계의 발전과 한반도의 평화정착을 추구하고 이것이 남북한의 공동의 이익과 번영을 도모할 뿐 아니라 지역과 세계 평화에도 기여할 것이라는 점이 언급될 수 있을 것이다. 그리고 이 협정의 체결이 남북 간 국가승인의 효과를 발생시키는 것으로 오해될 소지를 차단하기 위해 「남북기본합의서」의 전문처럼 “남북한 관계는 나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계”이며 이 협정을 통하여 평화통일의 기반이 구축되기를 희망한다는 내용을 포함시킬 수 있다.

182) Anthony Aust, *Modern Treaty Law and Practice*, 3rd edition (Cambridge: Cambridge University Press, 2013), p. 367.

183) *Ibid.*, p. 368.

〈표 IV-2〉 「남북기본합의서」 및 남북정상회담 합의서의 전문 부분

<p>[1991.12.13.] 남북기본합의서</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 분단된 조국의 평화적 통일을 염원하는 온 겨레의 뜻에 따라, 「7·4 남북공동성명」에서 천명된 조국통일 3대원칙 재확인 • 정치 군사적 대결상태를 해소하여 민족적 화해를 이룩하고, 무력에 의한 침략과 충돌을 막고 긴장 완화와 평화를 보장 • 다각적인 교류·협력을 실현하여 민족공동의 이익과 번영 도모 • 쌍방 사이의 관계가 나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계라는 것을 인정하고, 평화 통일을 성취하기 위한 공동의 노력 경주
<p>[2000.6.15.] 6·15 남북공동선언</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 분단 역사상 처음으로 열린 남북정상 상봉과 회담이 상호 이해를 증진시키고 남북관계를 발전시키며 평화통일을 실현하는데 중대한 의의를 가진다고 평가
<p>[2007.10.4.] 10·4 남북정상선언</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 「6·15 남북공동선언」의 정신 재확인 • 남북관계 발전과 한반도 평화, 민족공동의 번영과 통일을 실현하는데 따른 제반 문제들 협의
<p>[2018.4.27.] 판문점선언</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 한반도에 더 이상 전쟁은 없을 것이며 새로운 평화의 시대가 열렸음을 대내외에 천명 • 분단과 대결을 종식시키고 민족적 화해와 평화번영의 시대를 열어나가며 남북관계를 보다 적극적으로 개선하고 발전시켜 나가야 한다는 확고한 의지 확인
<p>[2018.9.19.] 9월 평양공동선언</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 민족자주와 민족자결의 원칙 재확인 • 남북관계를 민족적 화해와 협력, 확고한 평화와 공동번영을 위해 일관되고 지속적으로 발전시켜 나가고, 현재의 남북관계 발전을 통일로 이어갈 것을 바라는 온 겨레의 지향과 여망을 정책적으로 실현하기 위하여 노력 • 「판문점선언」을 철저히 이행하여 남북관계를 새로운 높은 단계로 진전시켜 나가기 위한 제반 문제들과 실천적 대책들을 심도 있게 논의

출처: 주요 남북합의서를 바탕으로 저자 정리.

나. 정치 분야

(1) 남북관계의 발전

정치 분야에서는 우선 남북한이 양자의 관계를 증진하고 강화하는 것에 대한 내용이 포함되어야 할 것이다. 상대방에 대한 이해와 존중을 토대로 신뢰를 증진해 나가는 것이 남북관계 발전의 기본이므로, 「남북기본합의서」 제1장 남북화해 부분과 「10·4 남북정상선언」에서 명시된 바와 같이 남북은 상대방의 체제를 인정하고 존중하며, 사상과 제도의 차이를 초월하여 남북관계를 상호존중과 신뢰 관계로 확고히 전환시켜 나간다는 점을 명확히 할 필요가 있다. 이러한 내용들은 UN 헌장에 따라 모든 UN 회원국들에게 기본적으로 요구되는 것이기 때문에,¹⁸⁴⁾ 국가들 간에 체결한 기본관계조약이나

184) UN 헌장 제1조

국제연합의 목적은 다음과 같다.

1. 국제평화와 안전을 유지하고, 이를 위하여 평화에 대한 위협의 방지·제거 그리고 침략행위 또는 기타 평화의 파괴를 진압하기 위한 유효한 집단적 조치를 취하고 평화의 파괴로 이를 우려가 있는 국제적 분쟁이나 사태의 조정·해결을 평화적 수단에 의하여 또한 정의와 국제법의 원칙에 따라 실현한다.
2. 사람들의 평등권 및 자결의 원칙의 존중에 기초하여 국가간의 우호관계를 발전시키며, 세계평화를 강화하기 위한 기타 적절한 조치를 취한다.
3. 경제적·사회적·문화적 또는 인도적 성격의 국제문제를 해결하고 또한 인종·성별·언어 또는 종교에 따른 차별없이 모든 사람의 인권 및 기본적 자유에 대한 존중을 촉진하고 장려함에 있어 국제적 협력을 달성한다.
4. 이러한 공동의 목적을 달성함에 있어서 각국의 활동을 조화시키는 중심이 된다.

UN 헌장 제2조

이 기구 및 그 회원국은 제1조에 명시한 목적을 추구함에 있어서 다음의 원칙에 따라 행동한다.

1. 기구는 모든 회원국의 주권평등 원칙에 기초한다.
2. 모든 회원국은 회원국의 지위에서 발생하는 권리와 이익을 그들 모두에 보장하기 위하여, 이 헌장에 따라 부과되는 의무를 성실히 이행한다.
3. 모든 회원국은 그들의 국제분쟁을 국제평화와 안전 그리고 정의를 위태롭게 하지 아니하는 방식으로 평화적 수단에 의하여 해결한다.
4. 모든 회원국은 그 국제관계에 있어서 다른 국가의 영토보전이나 정치적 독립에 대하여 또는 국제연합의 목적과 양립하지 아니하는 어떠한 기타 방식으로도 무력의 위협이나 무력행사를 삼간다.

관계정상화조약이나 우호조약에서는 ‘UN 헌장에 규정되어 있는 제반 목적 및 원칙에 따라 양자 간의 우호관계를 강화하고 발전시킨다’와 같은 문구를 사용하는 경우가 많다. 그러나 UN 헌장 제2조 제1항은 주권평등 원칙을 규정하고 있고, 남북한 특수관계에서는 대내적 최고성과 대외적 독립성 및 자주성을 의미하는 주권이라는 개념이 적절하지 않으므로, 남북 상호 간의 관계에 관한 규정에서 굳이 UN 헌장을 직접적으로 거론할 필요는 없을 것으로 생각된다.

이와 관련하여 「동서독기본조약」에서도 동서독 특수관계에 따른 제약으로 인하여 ‘상호 관계에서 UN 헌장의 목적 및 원칙에 따른다’는 취지의 규정이 삽입되지 못하였음을 참고할 필요가 있다. 서독은 여타 동구권 국가들과 체결한 조약에서는 이와 같은 규정을 두었는데, 예컨대 1970년 「서독과 폴란드 간의 관계정상화 조약」은 제2조 제1항에서 “서독과 폴란드는 유럽의 안전과 국제사회의 안전을 보장하는 문제뿐만 아니라 상호 간의 관계에 있어서도 UN 헌장의 목적과 원칙을 따른다”고 규정하였다.¹⁸⁵⁾ 당시 동독은 「동서독기본조약」에도 이 같은 조항을 포함시키기를 희망하였다. 그러나 서독은 동서독 특수관계에서는 주권평등이라는 개념이 적절하지 않다는 입장을 견지하였고, 결과적으로 서독의 주장이 관철되었다.¹⁸⁶⁾ 그 대신에

-
5. 모든 회원국은 국제연합이 이 헌장에 따라 취하는 대상이 되는 어떠한 국가에 대하여도 원조를 삼간다.
 6. 기구는 국제연합의 회원국이 아닌 국가가, 국제평화와 안전을 유지하는 데 필요한 한, 이러한 원칙에 따라 행동하도록 확보한다.
 7. 이 헌장의 어떠한 규정도 본질상 어떤 국가의 국내 관할권 안에 있는 사항에 간섭할 권한을 국제연합에 부여하지 아니하며, 또는 그러한 사항을 이 헌장에 의한 해결에 맡기도록 회원국에 요구하지 아니한다. 다만, 이 원칙은 제7장에 의한 강제조치의 적용을 해하지 아니한다.

185) 폴란드는 UN의 원회원국으로서 1945년 10월 24일부터 UN 헌장의 적용을 받고 있으며, 서독은 1973년 9월 18일에 UN에 가입하였다.

186) 한스-요아힘 하인츠, “독일연방공화국(서독)과 독일민주공화국(동독)간의 기본조약(1972.2.21.)에 관한 법적 의견서,” p. 20.

「동서독기본조약」은 제2조에서 “서독과 동독은 UN 헌장에 규정된 목적과 원칙, 특히 모든 국가의 주권평등, 독립성과 자주성 및 영토 보전의 존중, 자결권, 인권의 보호, 비차별을 준수한다”고 함으로써 서독과 동독이 각각 UN의 목적과 원칙을 따라야 한다는 취지로 규정하였다. 서독과 동독은 「동서독기본조약」이 체결된 이후인 1973년 9월 18일에 UN에 동시 가입하였기 때문에 이러한 규정은 단순히 확인적 의미가 아닌 실질적인 의미를 지니는 것이었다.¹⁸⁷⁾ 그러나 남한과 북한은 이미 UN 회원국인 상황에서 기본협정을 체결하는 것이므로 ‘남한과 북한은 UN 헌장에 규정된 목적과 원칙을 준수한다’ 또는 ‘남한과 북한은 UN 헌장의 정신과 원칙에 따른다’는 취지의 규정은 확인적 의미에 불과하다.¹⁸⁸⁾

(2) 분쟁의 평화적 해결

남북기본협정에는 남북이 모든 분쟁을 평화적 수단을 통해 해결하며 상대방에게 무력의 위협이나 무력의 행사를 하지 않는다는 내용도 포함되어야 한다. 오랜 기간 첨예한 군사적 대결상태를 겪어온 남북관계에서 분쟁의 평화적 해결은 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다.¹⁸⁹⁾ 분쟁의 평화적 해결은 「남북기본합의서」 제2장 불가침 부분에 규정되었을 뿐만 아니라 「10·4 남북정상선언」에서도 강조된 바 있다.

187) 특히 “인권의 보호”가 직접적으로 언급된 점을 주목할 필요가 있다. 서독 정부는 동독의 인권 유린 상황에 대해 줄곧 문제를 제기해 왔는데, 「동서독기본조약」을 협상하는 과정에서 UN 헌장의 정신에 입각한 인권의 중요성을 강조하였으며, 제2조에서 “인권의 보호”를 명문화하는데 성공하였다. 이동기, “평화와 인권: 서독 정부의 대동독 인권 정책과 대북 인권정책을 위한 합의,” 『통일과 평화』, 제3권 1호 (2011), pp. 46~47.

188) 이와 관련하여 「남북기본합의서」 논의 당시 남측은 전문에 “쌍방이 각기 국제연합 헌장에 규정된 모든 의무를 수락한 사실에 유의하며”라는 문구를 포함시킬 것을 제안하였다. 그러나 북측은 UN 헌장을 승인하고 존중한다는 것을 남북이 각각 다 표명한 상황에서 이 같은 명기는 불필요하다며 남측의 제안을 거절하였다. 통일원, 『남북고위급회담 주요쟁점에 대한 쌍방 주장 비교표』, pp. 158~160.

189) 제성호, “통일지향적 새 남북관계 정립을 위한 국제법적과제,” 『법제연구』, 제19호 (2000), p. 113.

구체적으로, 「남북기본합의서」는 제9조에서 “남과 북은 상대방에 대하여 무력을 사용하지 않으며 상대방을 무력으로 침략하지 아니한다”고 규정하고, 제10조에서 “남과 북은 의견대립과 분쟁문제들을 대화와 협상을 통하여 평화적으로 해결한다”고 규정하였다. 「10·4 남북정상선언」은 “남과 북은 서로 적대시하지 않고 군사적 긴장을 완화하며 분쟁문제들을 대화와 협상을 통하여 해결”한다고 규정하였다.

그러나 분쟁의 평화적 해결에 관한 기존의 남북 간 합의는 대화와 협상, 즉 교섭만을 분쟁 해결의 수단으로 삼고 있다는 점에서 한계를 지닌다. 교섭은 분쟁을 해결하는 가장 주된 수단이나, 교섭이 불가능하거나 비효과적이거나 부적절한 상황도 있다.¹⁹⁰⁾ 이러한 상황에서 분쟁 해결에 진전을 주기 위해서는 중개, 조정, 중재재판, 사법적 해결 등 제3자의 개입을 통한 해결 방법이 중요성을 가진다. 따라서 남북기본합정에서는 남북 간 분쟁 시 보다 다양한 분쟁 해결 방법이 활용될 수 있도록 하는 방향으로 분쟁 해결 조항을 마련할 필요가 있다. 분쟁 해결 조항은 당사자 간 직접적인 교섭을 통한 해결을 원칙으로 하되 중재 등 제3자의 개입에 의한 해결을 보완적으로 규정하는 방식도 가능하고, ‘UN 헌장에 따라’와 같은 문구를 삽입함으로써 UN 헌장 제33조 제1항에 규정된 여러 가지 분쟁 해결 방법이 적실성 있게 채택되도록 하는 방식도 가능하다.¹⁹¹⁾ 참고로 「동서독기본조약」은 제3조에서 “서독과 동독은 UN 헌장에 따라 양국 간의 분쟁을 평화로운 수단에 의해서만 해결하며 무력의 위협이나 무력의 행사를 배제한다”고 규정함으로써 후자의 방식을 취하였다. 「한-러 기본관계조약」도 제2조 제1항에서 “체약당사국은 UN 헌장에 따라

190) 존 메릴스 지음, 김재원 옮김, 『국제분쟁의 해결방법』 (서울: 교육과학사, 1998), p. 50.

191) UN 헌장 제33조 제1항은 “어떠한 분쟁도 그의 계속이 국제평화와 안전의 유지를 위태롭게 할 우려가 있는 것일 경우, 그 분쟁의 당사자는 우선 교섭, 심사, 중개, 조정, 중재재판, 사법적 해결, 지역적 기관 또는 지역적 약정의 이용 또는 당사자가 선택하는 다른 평화적 수단에 의한 해결을 구한다”고 규정하고 있다.

양국 관계에서 무력의 위협 또는 무력의 행사를 하지 아니하며 양국 간의 모든 분쟁을 평화적인 방법으로 해결한다”고 규정한다.

다만, 「남북기본합의서」 논의 과정을 보면, 북한은 남북 간 분쟁 해결에 제3자가 개입하는 것을 거부할 가능성이 있다. 당시 남측은 남북 간에 의견대립과 분쟁이 야기되었을 경우 이를 평화적으로 해결하기 위한 보편적이고 실제적인 공동의 준거를 마련해 두자는 입장에서 “남과 북은 상호 간에 야기되는 의견대립과 분쟁을 UN 헌장에 따라 당국 간의 대화와 협상을 통하여 평화적으로 해결한다”는 안을 제시하였다.¹⁹²⁾ 그리고 사실 대화와 협상은 UN 헌장 제33조에서 제시하고 있는 여러 가지 분쟁 해결 방법 중 하나에 불과하다고 하면서, 여타 분쟁 해결 방법도 활용될 수 있도록 하기 위해서는 “남과 북은 상호간에 야기되는 의견대립과 분쟁을 UN 헌장에 따라 평화적으로 해결한다”는 조항이 바람직하다고 주장하였다.¹⁹³⁾ 그러나 북측은 남북 간의 분쟁은 어디까지나 민족내부문제이기 때문에 남북이 주체가 돼서 해결하여야 하며 이것을 국제화해서는 안 된다는 입장에서 “북과 남은 의견 상이와 분쟁문제들을 대화와 협상을 통해서 평화적으로 해결한다”는 안을 제시하였다.¹⁹⁴⁾ 북측은 ‘UN 헌장에 따라’라는 문구를 삽입할 경우 UN이 민족내부문제에 간섭하고 영향을 미칠 수 있다고 주장하였다.¹⁹⁵⁾ 결국 ‘UN 헌장에 따라’라는 문구는 삽입되지 못하였다. 당시 북한은 UN 헌장에 따른 분쟁의 평화적 해결의 의미를 남북 간 분쟁에 UN이 개입할 여지를 열어놓는 것으로 오해한 측면이 있다. 따라서 남북기본협정 협상 과정에서 또 다시 이 문제가 쟁점화 되면 국제사회에서 널리 인정되고 있는 분쟁

192) 통일원, 『남북고위급회담 주요쟁점에 대한 쌍방 주장 비교표』, pp. 226~227.

193) 위의 책, p. 299.

194) 위의 책, pp. 226~227.

195) 위의 책, p. 231.

해결의 원칙과 방법을 남북 간에도 적용할 필요성을 설명하고, ‘UN 헌장에 따라’라는 문구의 삽입은 남북 간 분쟁 발생 시 UN 헌장에 규정된 여러 가지 분쟁 해결 방법을 고려할 수 있다는 의미이며 어느 일방 당사자의 의사에 반하여 제3자에 의한 해결이 이루어지는 것은 아니라는 점을 북측에 이해시킬 필요가 있다.

(3) 한반도 평화체제 수립 노력

남북기본협정에는 남북이 현 정전상태를 평화상태로 전환시키기 위하여 공동으로 노력하며, 한반도의 항구적이며 공고한 평화체제 구축을 위하여 적극 협력한다는 내용이 포함되어야 한다. 그동안 남북을 비롯한 한반도 문제의 관련국들은 정전체제를 평화체제로 전환하기 위한 노력을 전개해 왔다. 관련국들은 평화협정의 당사자 문제, 주한미군 철수 문제, 비핵화와 평화체제 선후 문제를 두고 첨예하게 대립하였으나, 시간이 지날수록 입장 차이를 점차 좁혀왔다.¹⁹⁶⁾ 특히 2018년 「판문점선언」은 오랫동안 논란이 되어 왔던 한국의 평화협정 당사자 문제에 대한 논란을 해결한 것으로 평가된다.¹⁹⁷⁾ 그러나 비핵화 문제와 평화체제 전환 문제가 상호 밀접하게 연계됨에 따라 비핵화 논의가 담보상태에 빠지면 평화체제 논의도 진전되지 못하는 상황이 발생하고 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 남북기본협정의 체결은 그 자체로 한반도 평화프로세스의 일부분으로서 한반도 평화체제 수립을 견인하는 의미를 지닐지라도, 기본협정에 평화체제에 관한 사항을 명시함으로써 한반도 평화체제 구축에 대한 남북의 확고한 의지를 대내외적으로 천명할 필요가 있다.

196) 김상기 외, 『한반도 평화체제 구축과 한미관계』, pp. 32~35.

197) 김덕주, “한반도 평화협정의 특수성과 주요 쟁점,” p. 20; 김상기 외, 『한반도 평화체제 구축과 한미관계』, p. 35; 한명섭, “한반도 평화협정 체결에 대한 법적 검토,” p. 13; 도경옥·안준형, 『한반도 평화협정의 법적 쟁점과 과제』, p. 44.

〈표 IV-3〉 한반도 평화체제 관련 주요 합의 내용

[1991.12.13.] 남북기본합의서		<ul style="list-style-type: none"> • 현 정전상태를 평화상태로 전환시키기 위한 공동 노력 • 그 전까지 현 군사정전협정 준수
6자 회담	[2005.9.19.] 9·19 공동성명	• 직접 관련 당사국들은 적절한 별도 포럼에서 한반도의 항구적 평화체제에 관한 협상 추진
	[2007.2.13.] 2·13 합의	• 직접 관련 당사국들은 적절한 별도 포럼에서 한반도의 항구적 평화체제에 관한 협상 추진
[2007.10.4.] 10·4 남북정상선언		<ul style="list-style-type: none"> • 정전체제 종식과 항구적인 평화체제 구축 필요성에 대한 인식 공유 • 직접 관련된 3자 또는 4자 정상들이 종전을 선언하는 문제를 추진하기 위하여 협력
[2018.4.27.] 판문점선언		<ul style="list-style-type: none"> • 한반도의 항구적이며 공고한 평화체제 구축을 위하여 적극 협력 <ul style="list-style-type: none"> - 종전을 선언하고 정전협정을 평화협정으로 전환하며 항구적이고 공고한 평화체제 구축을 위한 남·북·미 3자 또는 남·북·미·중 4자회담 개최를 적극 추진

출처: 주요 남북합의서와 6자회담 합의문을 바탕으로 저자 정리.

나아가 남북기본협정에 평화협정 체결에 관한 사항을 직접적으로 규정하는 것이 바람직할 것이다. 평화체제의 수립이 평화협정의 체결을 통해서만 이루어지는 것은 아니며, 평화협정을 체결하지 않고도 전쟁상태 종식과 관계정상화를 이룬 예들이 적지 않다. 그러나 「판문점선언」에 따르면 최소한 남북 간에는 평화협정의 체결을 통해 정전체제를 평화체제로 전환하는 것에 대한 의사의 합치가 있다고 할 수 있다. 그리고 한반도 상황에서는 평화협정의 체결이 가장 효율적이고도 명확한 방안이다.¹⁹⁸⁾ 다만, 정전체제를 평화체제로 전환하는 문제는 기본적으로 다자 간 평화협상에서 논의될 사안이므로, 남북 양자만이 참여하는 기본협정에서는 ‘한반도 평화협정 체결을

198) 도경욱·안준형, 『한반도 평화협정의 법적 쟁점과 과제』, pp. 23~24.

추진한다’ 또는 ‘한반도 평화협정 협상이 개시될 수 있도록 노력한다’는 정도로 규정될 수밖에 없을 것이다.

한편, 향후 평화협정이 체결된다면 평화협정에서 북미 간에 그리고 남북 간에 양자관계의 개선을 가로막는 각종 적대적 법제의 개폐 문제가 본격적으로 다루어지겠지만, 남북기본협정에서도 남북의 자발적인 노력 수준에서 이 문제를 다룰 수 있을 것이다.

(4) 상주대표부의 교환·설치

남북기본협정 체결 논의 시에는 서울·평양 상주대표부의 교환·설치 문제를 적극 검토할 필요가 있다. 서울·평양 상주대표부의 교환·설치는 1982년 1월 2일 국정연설을 통해 전두환 전 대통령이 발표한 통일방안 중 ‘남북한 기본관계에 관한 잠정협정(안)’에 상주연락대표부 설치가 포함된 이래, 남한이 북한에 대해 지속적으로 제안해온 의제 중 하나이다.¹⁹⁹⁾ 남한은 1990년 9월 5일 제1차 남북고위급 회담에서 서울과 평양에 상주연락대표부를 설치할 것을 제안하였고, 북한과의 입장 조율을 거쳐 「남북기본합의서」에 “남과 북은 서로의 긴밀한 연락과 협의를 위하여 이 합의서 발효 후 3개월 안에 판문점에 남북연락사무소를 설치·운영한다”고 규정함으로써 일부 합의를 이룬 바 있다. 남북은 1992년 5월 7일 「남북 연락사무소의 설치·운영에 관한 합의서」를 체결하였지만, 판문점 남북 연락사무소 설치에 결국 실현되지 못하

199) 제성호, “통일지향적 새 남북관계 정립을 위한 국제법적과제,” pp. 100~101. 서울과 평양에 상주 연락대표부 설치에 ‘남북한 기본관계에 관한 잠정협정(안)’에서 합의되어야 할 7개 사항 중 하나로 제시되었다. 동 협정 안에서 제안한 내용은 다음과 같다. “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.” 남북대화사무국 편, 『남북대화백서』 (서울: 국토통일원, 1988), pp. 178~179. 이규창·임예준·백상미, 『남북교류협력 재개 과정에서의 신변안전 보호에 관한 연구: 영사접견 기능의 제도화를 중심으로』 (서울: 통일연구원, 2019), pp. 55~56.

였다. 남한은 이후로도 북한과의 주요 회담 때마다 남북관계 발전을 위한 서울·평양 상주대표부 교환·설치를 주장해 왔다.²⁰⁰⁾

2018년 남북 정상은 「판문점선언」을 채택하였고, 당국 간 협의를 긴밀히 하고 민간교류와 협력을 원만히 보장하기 위하여 쌍방 당국자가 상주하는 남북 공동연락사무소를 개성지역에 설치하기로 합의하였다. 남북한 당국은 후속 회담을 통해 2018년 9월 14일 「남북 공동연락사무소 구성·운영에 관한 합의서」를 체결하고, 같은 날 공동연락사무소를 개소하였다. 개성 남북 공동연락사무소 개소는 남북관계를 안정적으로 뒷받침하고 민간 차원의 교류·협력을 확대·촉진함으로써 남북관계를 한 단계 도약시킬 것으로 기대되었다. 남한은 남북공동사무소를 안정적으로 운영하고, 남북관계 진전에 따라 서울·평양 상주대표부로 확대·발전시킨다는 계획을 가지고 있었다.²⁰¹⁾ 그러나 2020년 6월 16일 북한이 남북 공동연락사무소 건물을 일방적으로 폭파하면서, 상설기구 설치를 위한 남북한의 노력은 좌절되었다.

이처럼 남북한 상주공관 교환·설치 문제는 남북한의 주요 합의서 체결시마다 핵심쟁점이 되었지만, 완전한 결실을 맺은 적은 없다. 그럼에도 불구하고 남북관계의 진전을 위해 소통의 창구가 되는 상설기구의 필요성에 대해서는 북한 역시 공감하고 있다고 추정된다.²⁰²⁾ 서울·평양 상주대표부 설치는 남북관계를 보다 안정적으로

200) 2005년 9월 남한은 남북장관급 회담 제1차 전체 기조발언을 통해 서울과 평양에 남북 간 상주연락대표부 설치를 제안하였으며, 노무현 전 대통령은 2007년 10월 남북 정상회담에서 서울·평양 연락사무소 설치 문제를 제안하였다. 문재인 대통령 역시 2018년 4월 남북정상회담 과정에서 서울·평양대표부 설치를 북측에 제안한 바 있다.

201) 통일부 장관은 2018년 7월 24일 국회에서 진행된 외교통일위원회 업무보고회에 참석해 남북관계 진전에 따라 남북 공동연락사무소를 서울-평양 상주대표부로 확대·발전시키겠다는 계획을 발표하였다. 대한민국 정부, “제3차 남북관계발전기본계획 및 2018년도 시행계획,” 2018.12, p. 14. 다만, 2020년도 계획에서는 “개성 남북공동연락사무소를 통한 상시 소통체계의 안정적 운영 발전”의 범위로 한정된다. 대한민국 정부, “제3차 남북관계발전기본계획 및 2020년도 시행계획,” 2020.4., p. 12.

202) 남한은 개성공단 내에 남북 공동연락사무소를 설치·개소할 필요가 있다는 점을 강

발전시키고, 통일로 나아가는 평화로운 공존을 모색하는 제도적 뒷받침이 될 수 있다. 실제 동서독 상주대표부는 동독과 서독의 정치, 경제 및 문화 분야의 교류·협력에 기여했을 뿐 아니라 인도적 사안과 주민들의 상호왕래와 관련된 일반 영사업무를 수행함으로써 인적교류의 안정적인 발전에 기여하였다.²⁰³⁾

남북기본협정에는 서울·평양 상주대표부의 교환·설치, 상주대표부의 기능, 상주대표부 및 상주인원의 특권과 면제와 같이 핵심적인 사항만을 담고 세부적인 사항은 별도의 협정에서 규정하는 것이 적절할 것으로 생각된다. 동서독의 경우에도 「동서독기본조약」 제8조에서 상주대표부를 교환한다는 점과 대표부는 각기 상대방의 정부 소재지에 설치한다는 점을 명시하고, “대표부 설치에 관계되는 실제적인 문제들은 별도로 해결한다”고 규정하였다. 이에 따라 동서독은 1974년 6월 10일 「상주대표부 설치에 대한 동서독정부간 의정서」와 의정서 부속 메모에 합의·서명하였다. 그동안 남북한이 상주대표부를 교환·설치한 경험은 없다는 점에서 상주대표부의 교환·설치 문제는 남북기본협정 체결 논의 시 가장 중요한 쟁점으로 부각될 것으로 예상된다. 따라서 상주대표부 교환·설치 문제에 대해서는 제5장에서 보다 심도 있게 살펴보기로 한다.

조하고, 공동연락사무소의 기능·구성·운영 등 관련 내용을 담은 「구성·운영 합의서(안)」을 북측에 전달하였다. 북한 역시 남북 공동연락사무소 개설이 「관문접선인」 이행의 첫 추진 사업으로 중요하다는 점을 강조하고, 필요한 준비절차를 거쳐 가까운 시일 내에 개소하자는 입장을 표명하였다.

203) 이규창·임예준·백상미, 『남북교류협력 재개 과정에서 신변안전 보호에 관한 연구 - 영사접견 기능의 제도화를 중심으로』, p. 119.

다. 군사 분야

(1) 재래식 군비통제

(가) 군사적 신뢰구축

1991년 「남북기본합의서」에서 2018년 「9·19 남북군사합의서」에 이르기까지 군사 분야에서의 남북 간 합의는 점진적 발전을 이루어 왔으나, 그 실천적 이행 국면에서는 큰 진전 없이 아직까지도 담보 상태에 머무르고 있는 실정이다. 따라서 남북기본협정의 군사 분야 합의에 있어서는 합의사항의 이행확보 수단을 체계적으로 제도화하고 이를 기반으로 하여 상호 간의 실천의지를 가시화함으로써 군사적 신뢰를 확보해나갈 수 있는 방안을 강구하는 것을 논의의 출발점으로 삼아야 할 것이다.

〈표 IV-4〉 군사적 신뢰구축 관련 주요 합의 내용

[1972.7.4.] 7·4 남북공동성명	<ul style="list-style-type: none">• 긴장상태 완화, 중상 비방 금지• 서울-평양 상설 직통전화 설치
[1991.12.13.] 남북기본합의서	<ul style="list-style-type: none">• 정전협정 준수• 대규모 부대이동과 군사연습의 통보 및 통제 협의·추진• 비무장지대의 평화적 이용 협의·추진• 군인사교류 및 정보교환 협의·추진• 군사당국자 직통전화 설치·운영
[2007.10.4.] 10·4 남북정상선언	<ul style="list-style-type: none">• 군사적 긴장완화• 각종 협력사업에 대한 군사적 보장조치• 장관급 회담 개최
[2018.4.27.] 판문점선언	<ul style="list-style-type: none">• 군사적 긴장상태 완화·전쟁해소 노력• 교류·협력 군사적 보장 조치• 국방부장관회담·장성급 군사회담 등 군사당국자회담 수시 개최• 정상간 정기회담 및 직통전화 설치

<p>[2018.9.19.] 9월 평양공동선언</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 「9·19 남북군사합의서」를 부속합의서로 채택
<p>[2018.9.19.] 9·19 남북군사합의서</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 우발적 무력충돌 방지를 위한 상시 연락체계 가동 • 비무장지대 평화지대 조성 <ul style="list-style-type: none"> - 시범적 남북공동유해발굴 - 역사유적 공동조사 • 서해 북방한계선 일대 평화수역 조성 <ul style="list-style-type: none"> - 2004년 「서해 해상에서의 우발적 충돌 방지」 합의 복원·이행 - 평화수역과 시범적 공동어로구역 출입 안전 보장 - 남북 공동순찰 방안 마련 시행 • 교류·협력 및 접촉·왕래 활성화에 필요한 군사적 보장 <ul style="list-style-type: none"> - 남북관리구역에서의 통행·통신·통관(3통) 보장 - 동·서해선 철도·도로 연결 및 현대화를 위한 군사적 보장 - 북측 선박 해주직항로 이용과 제주해협 통과 문제 등 남북 군사공동위 협의 하 대책 마련 - 한강(임진강) 하구 공동이용 군사적 보장 • 상호 군사적 신뢰구축조치 강구 <ul style="list-style-type: none"> - 남북 군사당국자 간 직통전화 설치 및 운영 문제 협의

출처: 주요 남북합의서를 바탕으로 저자 정리.

그동안의 남북 군사합의가 실질적인 이행으로 발전하지 못했던 결정적인 이유는 한국전쟁 이후 상반된 이념과 체제 아래 누적된 상호간의 불신으로 인해 신뢰구축이 결여되었기 때문이다.²⁰⁴⁾ 따라서 남과 북이 협상국면에서 긴밀히 접촉하고 이를 통해 성공적 합의에 이를 수 있다는 점을 대내외적으로 증명하기 위해서는 광범위한 ‘신뢰구축조치(Confidence-Building Measures: CBMs)’가 선행될 필요가 있다.²⁰⁵⁾ 그러나 성공적인 선례로 평가되는 유럽안보협력기구

204) 김재철, “한반도 평화체제 구축에 따른 군비통제 추진방향,” 『한국동북아논총』, 제13권 3호 (2008), pp. 268~269.

205) ‘신뢰구축조치(CBMs)’는 일반적으로 “둘 또는 그 이상의 분쟁 당사자 사이에서 국가 간 또는 국내적 분쟁의 발생 및 고조를 방지하고 지속적인 분쟁 해결을 촉진하기 위해 투명성 및 신뢰도 증진을 목표로 모든 분쟁 국면에서 취해지는 행동 또는 과정”

(Organization for Security and Cooperation in Europe: OSCE)의 신뢰안보구축조치(C Confidence and Security Building Measures: CSBMs)는 안보, 경제협력, 인도분야 등 3개 범주(basket)의 협력을 통합적으로 추진하는 폭넓은 개념으로서, 이를 기본협정 단계에서 곧바로 실현하는 것은 현실적으로 한계가 있다. 따라서 군사 관계에서의 신뢰 증진을 출발점으로 하여 그 협력분야를 점진적으로 확대해나가는 것이 바람직하다. 여기서 ‘군사적’ 신뢰구축은 군사력에 대한 정보를 투명하게 공개하여 예측가능성을 높임으로써 상호간의 신뢰를 증진하는 데 초점을 두어야 하며, 협상 국면에서는 물론이고 평화체제 수립 전까지 일관되게 추진되어야 한다.

다만, 군사적 신뢰구축에 대한 접근방식에 있어서는 그간 남북간에 일정한 차이가 노출된 바 있으므로 추후 합의과정에서도 이러한 점을 특별히 고려해야 한다. 1990~1992년 남북고위급회담 당시 한국은 군사적 신뢰구축 → 운용적 군비통제 → 구조적 군비통제 순의 점진적·단계적 추진전략에 입각하여 ‘선 신뢰구축, 후 군축’을 주장하였으나, 북한은 “불가침선언 자체가 바로 신뢰조성의 출발점이고 가장 믿음직한 담보”라는 논리로 “현 군사력수준을 그대로 유지하고 인정하는 정도의 이런 신뢰구축을 할 것이 아니라 군사적 대치수준을 호상 상대방을 침략할 수 없을 정도로까지 낮추기 위한 군축을 실행해야” 한다고 주장하며 신뢰구축보다 급진적인 군축에

이라고 정의된다. OSCE, *OSCE Guide on Non-military Confidence-Building Measures* (Vienna: OSCE, 2012), p. 9. 신뢰구축조치의 기반을 마련한 것으로 평가받는 유럽안보협력회의(Conference on Security and Cooperation in Europe: CSCE)는 1995년 유럽안보협력기구(Organization for Security and Cooperation in Europe: OSCE)로 확대·개편되어 보다 제도화된 신뢰구축조치를 실시하고 있다. 그 중에서도 군사적 신뢰구축은 운용적 군비통제의 범위에 포함되어 논의되는 경향이 있으나, 최근 청와대 국가안보실이나 국방부에서도 군사적 신뢰구축과 군비통제를 명시적으로 구분하고 있으므로 이하에서도 군사적 신뢰구축을 별도로 구별하여 논하기로 한다. 국가안보실, 『문재인 정부의 국가안보전략』, pp. 41~42; 국방부, 『2018 국방백서』 (서울: 국방부, 2018), pp. 213~214.

비중을 두었다.²⁰⁶⁾ 2018년 9·19 군사합의 과정에서 이 같은 주장이 표면화되지는 않았으나, 그동안 북한은 신뢰구축 과정이 체제 존속 자체를 위태롭게 한다는 인식 아래 신뢰구축 제의에 부정적인 입장을 표명하여 왔으므로 추후 합의과정에서 동일한 주장이 또다시 반복될 가능성이 높다.²⁰⁷⁾ 그러나 군비통제 분야에서 통상적으로 사용되는 ‘군사적 신뢰구축’은 유럽안보협력기구의 신뢰안보구축 조치(CSBMs)에는 이르지 못하는 협소한 개념으로서 운용적 군비 통제에 비해 낮은 단계의 신뢰를 전제한 것이므로, 군사적 신뢰구축 조치가 북한의 체제 존속에 영향을 미치지 않는다는 점²⁰⁸⁾을 이해시키기 위해 노력해야 한다.

한편, 신뢰구축의 중요성에도 불구하고 그 리스크에 대해서도 각별한 주의가 필요하다. 남북한 긴장완화와 공고한 한반도 평화체제 구축에의 기여라는 장점에도 불구하고 신뢰구축 과정은 그 속성상 장기간이 소요될 수밖에 없고 실질적인 교섭을 지연시키는 문제점을 수반할 수 있기 때문이다. 심지어 신뢰구축을 위한 협의 과정에서 구체적인 합의에 이르지 못하게 되거나 합의된 조치들이 이행되지 않을 경우, 혹은 이행된 조치가 당초 원하던 효과를 발휘하지 못할 경우에는 역으로 상호간의 신뢰를 저하시킬 수도 있다. 따라서 반드시 “선 신뢰구축, 후 군축”이라는 도식에 얽매일 필요는 없으며 상황에 따라 융통성 있게 군비통제를 병행 추진할 필요가 있다. 이

206) 통일원, 『남북고위급회담 주요쟁점에 대한 쌍방 주장 비교표』, pp. 201~202.

207) 북한은 “소련이 붕괴된 이유가 1975년 헬싱키 최종선언에서 서방 측이 요구한 신뢰구축을 받아들임으로써 소련 측으로 서구의 영향력이 스며들어가서 군부의 정신을 무장해제 시켰기 때문”이라는 인식 아래, 군사적 신뢰구축이 선행되어야 한다는 주장의 목적이 북한 체제 전복에 있는 것으로 의심하고 있는 것으로 보인다. 한용섭, “군비통제 관점에서 본 9.19 남북군사합의의 의의와 전망,” 『국가전략』, 제25권 2호 (2019), p. 13. 제4차 남북고위급회담 과정에서도 북한은 남측 언론에 의한 “개방개혁” 내지 “변화 유도” 등의 표현에 민감하게 반응하면서 한국의 흡수통일 의도를 비난하였다. 통일원, 『남북고위급회담 주요쟁점에 대한 쌍방 주장 비교표』, pp. 16~17.

208) 이병구 국방대 안전보장대학원 교수 서면자문, 2020.10.12.

과정에서 주의할 것은 신뢰구축 조치가 그 취지와는 달리 오히려 추후의 교섭에 장애를 초래하지 않도록 하는 것이다. 예컨대, 북한이 신뢰구축에 있어 “본질적이며 근본적인 문제”라고 주장하는 주한미군 철수 또는 유엔사 해체 문제가 신뢰구축의 내용에 포함된다면, 그 자체만으로도 북한이 더 이상의 추가적 협상에 임할 유인은 사라질 것이다.²⁰⁹⁾ 따라서 추후 협의과정에서 군사적 신뢰구축 과정에 반드시 포함시켜야 할 사항과 어떠한 경우에도 의제화할 수 없는 사안을 구분하여 후자에 대한 확고한 입장을 견지해나갈 필요가 있다.

(나) 운용적 군비통제

군비통제(arms control)의 개념 정의는 관점에 따라 상이하지만, 국방부는 이를 잠재 적대국간 군비경쟁의 안정화, 즉 군사력의 운용과 구조(병력, 무기 등)를 통제하고 합의사항 위반을 제재함으로써 전쟁 위협과 부담을 제거 또는 최소화시켜 안보를 증대시키려는 모든 노력을 의미한다고 보아 군비축소·군비해제·군비제한·신뢰구축 등을 포괄하는 광의의 개념으로 이해한다.²¹⁰⁾ 군사 분야 합의에서 한국은 주변 안보환경의 변화와 남북 간 군사적 신뢰구축 조치의 이행 정도에 따라 ‘운용적 군비통제(operational arms control)’와 ‘구조적 군비통제(structural arms control)’를 점진적·단계적으로 추진해 왔으며,²¹¹⁾ 그동안의 주요 합의사항은 다음과 같다.

209) 주한미군 철수 또는 유엔사 해체 문제를 신뢰구축의 “본질적이며 근본적인 문제”로 보는 북한의 시각은 유럽안보협력기구의 신뢰안보구축조치(CSBMs)에서 말하는 포괄적 의미의 신뢰구축을 전제한 것이다. 그러나 주한미군 철수 또는 유엔사 해체 문제는 남북 간의 관계에서 문제되는 통상적 의미의 군사적 신뢰구축 범주를 벗어 나는 것이며, 오히려 북미 간의 정치적 합의 문제에 가깝다. 이병구, 위의 자료.

210) 「군비통제검증관리 훈령」 제3조 제1항.

211) 국방부, 『2018 국방백서』, p. 214.

〈표 IV-5〉 재래식 군비통제 관련 주요 합의 내용

	운영적 군비통제	구조적 군비통제
[1972.7.4.] 7·4 남북공동성명	<ul style="list-style-type: none"> • 무장도발 금지 • 군사적 충돌 방지 	-
[1991.12.13.] 남북기본합의서	<ul style="list-style-type: none"> • 무력사용·침략·적대행위 금지 • 우발적 무력충돌 방지 	<ul style="list-style-type: none"> • 대량살상무기와 공격능력의 제거를 비롯한 단계적 군축 실현
[2007.10.4.] 10·4 남북정상선언	<ul style="list-style-type: none"> • 불가침 • 공동어로구역 지정 및 평화수역설정 <ul style="list-style-type: none"> - 서해평화협력특별지대 설치('07.11.16. 남북 총리회담 합의서) 	-
[2018.4.27.] 판문점선언	<ul style="list-style-type: none"> • 적대행위 전면금지 • 무력사용금지·불가침 • 비무장지대 실질적 평화지대 조성 • 서해 북방한계선 일대 평화수역 조성 	<ul style="list-style-type: none"> • 단계적 군축 실현
[2018.9.19.] 9월 평양공동선언	<ul style="list-style-type: none"> • 「9·19 남북군사합의서」를 부속합의서로 채택 	
[2018.9.19.] 9·19 남북군사합의서	<ul style="list-style-type: none"> • 무력사용·침입·적대행위 금지 • 군사분계선 일대 군사연습 중지 • 군사분계선 상공 비행금지구역 설정 • 우발적 무력충돌 방지대책 강구 • 비무장지대 평화지대 조성 <ul style="list-style-type: none"> - 1km 근접 GP 시범적 철수 - 판문점 공동경비구역 비무장화 • 서해 북방한계선 일대 평화수역 조성 <ul style="list-style-type: none"> - 서해 해상 평화수역 및 시범적 공동어로구역 설정 	<ul style="list-style-type: none"> • 단계적 군축 실행대책 협의

출처: 주요 남북합의서를 바탕으로 저자 정리.

운용적 군비통제란 군사력의 구조나 규모를 변경하지 않고 군사력의 운용과 배치에 대한 제한을 통해 기습공격과 전쟁 발발의 위험성을 감소 및 방지하는 군사적 조치를 의미한다.²¹²⁾ 기존의 합의사항들과 달리 2018년의 9·19 군사합의는 초보적이거나 운용적 군비통제에 진입하는 계기를 마련하였으나,²¹³⁾ 그럼에도 불구하고 2019년 2월 하노이 북미정상회담이 결렬되자 기존의 어느 합의들과 마찬가지로 9·19 군사합의 역시 그 이행이 불가능한 상태에 이르렀다. 이는 결국 합의 내용에 아무리 좋은 내용이 담기더라도 어느 일방의 실천의지가 결여되면, 기존의 합의는 언제든 없던 일로 돌아갈 수 있음을 보여주는 것이다. 따라서 지속적이고 적극적인 군사적 신뢰구축 조치를 통해 상호간의 준수의지가 어느 정도 확보된 상태에서 운용적 군비통제를 추진·발전시켜 나감으로써, 합의 이행의 준수를 제고하고 이를 통해 또다시 신뢰구축을 배가하는 방식의 선순환 구조를 구축해 나가야 한다. 이를 위해서는 남북기본협정에서도 단기간의 가시적 성과에 얽매어 새롭고 급진적인 내용을 담으려는 시도를 지양하고, 기존의 군사분야 합의 가운데 가장 발전적인 것으로 평가되는 9·19 군사합의의 내용을 가다듬어 안보에 지장을 주지 않으면서도 실질적인 이행이 가능하도록 완성도를 제고하는 노력을 기울여야 한다.

운용적 군비통제에 관한 남북 간의 합의가 신뢰구축조치와 연동되어 한반도에서의 진정한 긴장완화 효과를 발휘하도록 보장하기 위해서는 합의내용이 쌍방 당사자 모두에게 수용 가능한 것이어야 할 것이다. 문제는 그간의 합의과정에서 나타난 바와 같이 군비통제에 관한 양측의 접근방식에 상당한 간극이 존재한다는 사실이다.

212) 운용적 군비통제의 하위 범주에서 군사적 신뢰구축이 함께 다루어질 수도 있으나, 협의로는 재래식 군사력 운용에 제약을 가한다는 의미에서 신뢰구축조치에 비해 보다 직접적인 '제한조치(constraint measure)'의 의미로 사용된다.

213) 황지환 외, "평화체제 구축을 위한 남북 군사협력 방안," 국가안전보장문제연구소(편), 『남북정상회담 후 남북한 협력방안』 (논산: 국가안전보장문제연구소, 2018), p. 121.

한국은 UN 제3차 군축특별총회 외무부장관 연설에서 「한반도 군축을 향한 3단계 접근방안」(1988.6.10.)을 통해 상호신뢰구축 → 불가침협정 체결 → 구체적 군축협상이라는 기능적 접근방식을 제시한 이래 줄곧 점진적·단계적 접근정책을 추진하여 왔다.²¹⁴⁾ 그러나 북측은 1954년 6월 제네바 정치회담 이후부터 “단기간 내 모든 외국군대 철거”와 “남북한 군대의 10만 이하 감축” 등 일괄타결에 의한 급진적 무력감축 주장을 계속 이어왔다.²¹⁵⁾ 이 같은 상황에서, 특히 소극적인 신뢰구축에 머무른 상태에서 북측의 입장을 그대로 수용하여 곧바로 구체적이고 실질적인 군축으로 나아가게 된다면, 9·19 군사합의 이상의 결실을 기대하기 어려울 뿐만 아니라 결과적으로 가시적 성과에 급급한 일방적 양보만 남게 될 것이다.

한편, 북미 간의 합의가 교착상태에 빠질 때마다 남북 간의 합의 역시 경색되는 양상이 반복되는 현실 역시 직시할 필요가 있다. 과거 북한은 남측과의 단독 합의만으로는 체제 안전이 보장되지 않는다는 판단에 따라 남측과는 불가침선언을, 미국과는 평화협정을 체결하자고 주장하기도 하였다. 이러한 인식 하에서는 남북 간의 합의를 통해 실질적인 군축이라는 협상 결과를 기대할 수 없다. 이 같은

214) 통일원, 『남북한 군축제의 관련 자료집』 (서울: 통일원, 1994), p. 23.

215) 위의 책, pp. 13~19. 북측은 1990년 채택한 「조선반도의 평화를 위한 군축제안」(1990.5.31.) 10개항을 통해 기존부터 주장해왔던 병력감축과 주한미군 철수 이외에 ‘북남신뢰조성’과 ‘군축과 그 이후의 평화보장’ 항목을 추가하여 인식의 변화를 보인 듯 했으나, 실제로는 기존의 군축 우선 주장에서 벗어나지 못하였다. 실제로 1990년부터 1992년까지 이어진 남북고위급회담에서 북측은 한국 측의 신뢰구축방안에 “외군철수, 핵무기철폐, 북남군축과 같은 본질적이며 근본적인 문제”가 포함되어 있지 않음을 비판하며 급진적인 군축 주장을 반복하였다. 통일원, 『남북고위급회담 주요쟁점에 대한 쌍방 주장 비교표』, p. 144. 2000년대에 이어진 국방장관회담과 군사실무회담, 장성급군사회담 등에서도 이 같은 기조에는 큰 변화가 없었다. 2018년의 「9월 평양공동선언」 제1조는 “비무장지대를 비롯한 대치지역에서의 군사적 적대관계 종식”을 “한반도 전 지역에서의 실질적인 전쟁위험 제거와 근본적인 적대관계 해소”로 이어갈 것임을 명시하여 남북한 군비통제의 단계적 실현을 암시하고 있다. 이는 군비통제의 접근방식에 대한 인식의 변화로 해석될 여지가 있는 것이지만, 선언적인 내용에 머무르고 있다는 점에서 여전히 한계가 있다.

상황에서는 남·북 및 북·미 회담의 병행을 통해 비핵화와 불가침, 신뢰구축이 선순환될 수 있는 기반을 구축하는 것이 중요하다. 따라서 남북기본협정에서는 일차적으로 유명무실화된 정전협정을 복원하고, 운용적 군비통제의 세부내용을 한정적으로 열거하기보다 단계화된 방향을 구체적으로 제시하면서 상황변화에 유연하게 대처할 수 있도록 세부사항을 이행기구에서 협의하여 시행할 수 있도록 규정하는 것이 타당하다.

(다) 구조적 군비통제

구조적 군비통제란 군사력의 규모, 편성 등 군사력을 구성하는 실질적인 요소인 병력과 무기체계를 구조적인 차원에서 제한 및 감축하여 군사적 안정성과 균형을 유지하려는 제반 군사적 조치를 의미한다. 그러나 기본협정이 체결되는 단계에서 곧바로 구조적 군비통제를 시행하는 것은 바람직하지 않다. 그동안 남한이 북한의 핵무기를 비롯한 대량살상무기를 핵심 위협으로 상정한 것과 달리, 북한은 남측의 재래식 전력은 물론 주한미군과 한반도에 증원될 수 있는 모든 군사력까지도 위협요소로 인식해 왔다.²¹⁶⁾ 따라서 그동안 군비통제에 관한 북한의 주장은 신뢰구축보다 급진적 군축에 비중을 두었고, 그 최종 목적 역시 주한미군 철수를 겨냥한 것이었다. 그러나 한국의 입장에서는 비핵화가 이루어지기 전에 군축을 시행할 경우 남북 간의 군사력에 현저한 불균형이 초래되므로, 비핵화 전에 실질적인 군축을 논의하는 것은 받아들이기 어렵다. 북한의 입장에서도 체제 보장이 이루어지지 않는 이상 결코 핵무기를 양보하지 않을 것이다. 핵무기에 대한 군축이 진전될수록 북한은 재래식 전력을 강화하려 할 것이고, 반대로 재래식 무기에 대한 군축이 추진될수록 북

216) 한용섭, “군비통제 관점에서 본 9.19 남북군사합의의 의의와 전망,” p. 16.

한은 오히려 핵무기로 안보능력을 강화하려는 ‘핵대체 효과’를 추구할 가능성이 높다.²¹⁷⁾ 그러므로 실질적인 군축으로서 구조적 군비통제 과정으로 진입하기 위해서는 사전에 남·북, 북·미간의 합의 병행을 통해 북한의 체제 안전을 담보할 수 있도록 불가침 분야에 실질적인 진전을 이루어야 한다. 이는 결국 군사적 신뢰구축이 선행되어야 함을 의미하며, 운용적 군비통제 역시 군사적 신뢰구축, 비핵화와 연계하여 추진함으로써 실질적인 구조적 군비통제로 연결될 수 있어야 한다. 따라서 남북기본협정에서는 재래식 무기 감축이나 핵무기 폐기 등의 구조적 군비통제를 직접 규율하기보다는 군사적 신뢰구축과 운용적 군비통제에 역량을 집중하여야 한다. 이와 같은 점진적·단계적 과정을 통해 남북한 상호간의 신뢰가 구축되면 운용적 군비통제를 확대해 나갈 수 있으며, 추후 평화협정에서 구조적 군비통제를 시행할 수 있는 충분한 여건을 조성할 수 있을 것이다.

물론 남북기본협정 단계에서 구조적 군비통제를 직접 논의하지는 않더라도, 궁극적으로는 구조적 군비통제를 지향함으로써 비핵화 및 대량살상무기 폐기의 최종상태(end state)를 설정하고 단계적 로드맵을 설정하는 작업은 반드시 필요하다. 남북한의 전력균형을 고려할 때 대량살상무기가 폐기되지 않고서는 실질적인 군축을 논의하는 것이 현실적으로 불가능하기 때문이다. 특히 핵무기와 관련해서는 그동안 꾸준히 회담이 진행되어 어느 정도 방향성이 구조화되어 있지만, 대표적인 비대칭전력인 생화학무기는 그간의 남북합의 가운데 군사적 신뢰구축이나 군비통제 그 어느 단계에서도 논의된 바가 없다. 남북 간의 재래식 군비통제가 본격적으로 탄력을 받으려면 먼저 북한의 생화학무기가 폐기되어 군사적 균형이 확보되어야 하며, 이를 통해 구축된 신뢰를 바탕으로 실질적인 군축 단계로 진입할 수 있는 것이다. 중요한 것은 철저한 검증체계를 확립함으로써

217) 김태현, “남북한 재래식 군비통제: 평가와 발전방향,” 『한국군사』, 제4호 (2018), p. 10.

신뢰를 증진시켜야 이를 운용적 군비통제에서 구조적 군비통제로 연결시킬 수 있다는 점이다. 북한은 생물무기금지협약²¹⁸⁾을 비준하였으나 화학무기금지협약²¹⁹⁾의 당사국은 아니다. 그러므로 남북기본협정에서는 일정한 기한 이내에 북한이 화학무기금지협약을 가입·비준하도록 명시함으로써 합의사항 이행의 확인·감독에 있어 화학무기금지기구(Organization for the Prohibition of Chemical Weapons: OPCW)와 같은 국제 군비통제기구가 적극적인 역할을 담당할 수 있도록 하는 것이 바람직하다.²²⁰⁾

(2) 비핵화

북한은 1956년부터 주한미군이 보유한 핵무기를 겨냥하여 한반도 비핵지대화를 주장해 왔으나, 한반도 비핵화에 관한 무수한 합의에도 불구하고 2005년 2월 10일 핵무기 보유를 공식적으로 선언하고 수차례에 걸쳐 핵실험을 강행해왔다. 그동안 북한이 비핵화 문제를 북미 간의 문제로 못 박고 남측과의 대화를 거부한 사실에 비추어 보면, 2018년

218) 「세균무기(생물무기) 및 독소무기의 개발·생산 및 비축의 금지와 그 폐기에 관한 협약(Convention on the Prohibition of the Development Production and Stockpiling of Bacteriological(Biological) and Toxin Weapons and on Their Destruction)」은 1972년 4월 10일 채택되었으며, 2020년 10월 31일 현재 당사국은 총 183개국에 이른다. 북한은 1987년 3월 13일 이를 공식 비준하였다.

219) 「화학무기의 개발·생산·비축·사용금지 및 폐기에 관한 협약(Convention on the Prohibition of the Development, Production, Stockpiling and Use of Chemical Weapons and on Their Destruction)」은 1992년 9월 3일 채택되었으며, 2020년 10월 31일 현재 당사국은 총 193개국이다. 현재 북한을 비롯하여 이스라엘, 남수단, 이집트 역시 화학무기금지협약(CWC)을 비준하지 않은 상태이다.

220) 아울러 생물무기금지협약(BWC)과 화학무기금지협약(CWC)의 한계를 보완하기 위하여 시리아의 화학무기 폐기 사례를 참고하여 화학무기금지기구(OPCW) 집행이사회의 결정에 법적 구속력을 부여하거나 동 기구에 광범위한 접근권을 보장하는 등의 내용을 담은 안보리 결의를 채택하는 전략도 강구할 필요가 있을 것이다. 2014년에 이루어진 시리아에서의 화학무기 폐기는 2013년 9월 14일 미국과 러시아 사이에서 체결된 “시리아 화학무기 제거를 위한 기본 틀” 합의와 화학무기금지기구(OPCW) 집행이사회의 결정, 안보리 결의 제2118호 등 특수한 규범체계가 복합적으로 적용된 산물이었다. 그 중에서도 안보리 결의 제2118호는 기존의 규범체계가 갖는 한계를 보완할 수 있도록 동 기구에 보충적 권한을 부여하였다. UN Doc. S/RES/2118 (2013) 참조.

「판문점선언」은 완전한 비핵화 실현이 남북의 “공동의 목표”임을 명시함으로써 남측을 대화의 당사자로 인정하였다는 점에서 그 의미를 지닌다.

〈표 IV-6〉 비핵화 관련 주요 합의 내용

<p>[1991.12.31.] 한반도의 비핵화에 관한 공동선언</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 한반도 비핵화 <ul style="list-style-type: none"> - 핵에너지의 평화적 목적 이용 - 핵무기 시험·제조·생산·접수·보유·저장·배비·사용 금지 - 핵재처리시설과 우라늄농축시설 보유 금지 • 남북핵통제공동위원회 구성·운영 • 한반도 비핵화 검증(남북 핵통제 공동위원회가 규정하는 절차와 방법에 의함) 	
<p>6자 회담</p>	<p>[2005.9.19.] 9·19 공동성명</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 6자회담 목표가 한반도의 검증가능한 비핵화임을 재확인 <ul style="list-style-type: none"> - 북한의 모든 핵무기와 현존 핵프로그램 포기, 조속한 NPT 및 IAEA 안전조치 복귀 공약 - 미국은 한반도내 핵무기 부재 및 북한에 대한 공격 또는 침공 의사 부재 확인 - 1992년 한반도 비핵화 공동선언 준수 및 이행 • 북·미, 북·일 관계정상화를 위한 조치 약속
	<p>[2007.2.13.] 2·13 합의</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 북한은 궁극적 포기 목적으로 재처리 시설을 포함한 영변 핵 시설 폐쇄·봉인, IAEA 요원 복귀(60일 이내) • 「9·19 공동성명」에 따른 모든 핵프로그램의 목록 작성 협의(60일 이내) • 북·미, 북·일 관계정상화 위한 양자대화 개시(60일 이내)
	<p>[2007.10.3] 10·3 합의</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 「9·19 공동성명」과 「2·13 합의」에 따른 모든 현존 핵시설 불능화 • 2007.12.31까지 모든 핵프로그램에 대해 완전하고 정확한 신고 • 핵 물질, 기술 또는 노하우 이전 금지 공약 재확인 • 북·미, 북·일 관계정상화 실무그룹 컨센서스에 기초하여 북측 조치와 병행하여 공약 이행
<p>[2007.10.4.] 10·4 남북정상선언</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 한반도 핵문제 해결을 위한 6자회담 「9·19 공동성명」 및 「2·13 합의」 이행 노력 	
<p>[2018.4.27.] 판문점선언</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 한반도 비핵화 공동 목표 확인 	
<p>[2018.9.19.] 9월 평양공동선언</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 한반도를 핵무기와 핵위협이 없는 평화의 터전으로 조성하기 위한 인식 확인 <ul style="list-style-type: none"> - 유관국 참관 하 동창리 엔진시험장·미사일 발사대 영구 폐기 - 영변 핵시설 영구 폐기 등 추가적 조치 의사 표명(미국의 상응조치 전제) - 한반도 완전 비핵화 추진과정에서 남북 긴밀 협력 	

출처: 주요 남북합의서와 6자회담 합의문을 바탕으로 저자 정리.

지금까지 남북 간의 군비통제가 담보 상태에 있는 것은 상호간의 신뢰가 부족한 상태에서 또 다른 합의가 이루어지고, 그마저도 제대로 이행되지 않는 행태가 반복된 것에 기인한다.²²¹⁾ 이와 같은 상태에서 핵문제가 해결되지 않으면 남북 간의 신뢰구축 노력은 또다시 무위로 돌아갈 것이며, 아무리 좋은 내용이 합의되더라도 쌍방이 계속해서 상대방의 진의를 의심하는 상황이 이어질 것이다. 즉, 남북 간의 군사 분야 합의를 추진함에 있어서 군사적 신뢰구축과 운용적 군비통제가 우선적으로 선행되어야 하지만, 그럼에도 불구하고 핵문제가 해결되지 않는 상태에서는 구조적 군비통제나 평화체제로 나아가는 것을 기대하기는 어렵다는 것이다.

이미 비핵화가 달성된 시점에서 남북기본협정이 체결된다면 군사 분야 합의는 온전히 재래식 군비통제에 집중할 수 있겠지만, 기본협정이 비핵화 합의 과정에서 체결된다면 구체적인 비핵화 협의의 진척 정도에 따라 다양한 접근이 가능할 것이다. 따라서 이와 같은 경우에는 남북기본협정에 북핵문제 해결을 위한 최종상태를 명시하고 단계별로 필요한 비핵화 조치를 명시하는 선에서 일정한 방향만을 설정하여 남북관계 발전의 유연성을 확보할 필요가 있다. 여기에서는 비핵화의 최종목표가 한반도의 검증 가능한 비핵화에 있음을 확인하는 데서 더 나아가, 모든 핵프로그램 목록 작성 및 신고, 모든 핵무기와 현존 핵프로그램의 폐기, 조속한 NPT 및 IAEA 안전조치

221) 1991~1992년의 남북고위급회담 당시 남측은 “먼저 핵무기 개발을 포기하고 국제사찰을 전면 수용하는 것부터 시작되어야” 함을 강조하며 군사적 신뢰구축의 토대 위에서 재래식 전력 감축 협의를 추진하자고 주장하였으나, 북한은 동시사찰의 선행조건으로 “미국 핵무기의 전면적이고도 완전한 철거”를 내세우며 사찰을 미루었다. 통일원, 『남북고위급회담 주요쟁점에 대한 쌍방 주장 비교표』 pp. 317~322. 1991년 12월 31일 「한반도의 비핵화에 관한 공동선언」(1992.2.19. 발효)에 따라 남측이 남북 핵통제 공동위원회를 통해 상호 핵사찰의 조속한 이행을 촉구했을 때에도, 북측은 비핵화 공동선언의 이행을 위해서는 또 하나의 별도 이행합의서가 필요하다고 주장하거나, 남북 핵통제 공동위원회 협의 과정에서 남측 반대로 철회했던 내용들을 다시 의제화하여 그 토의를 먼저 진행하자면서 사찰규정 문제에 대한 논의를 계속해서 회피하였다. 통일원, 『남북고위급회담 주요쟁점에 대한 쌍방 주장 비교표』, pp. 332~335.

복귀 등의 내용이 포함될 수 있을 것이다.

이와 달리 남북기본협정이 체결되는 시점에서 비핵화 문제에 전혀 진전이 없을 경우에는 비핵화 문제에 관한 별도의 교섭 과정에서 “모든 것이 합의될 때까지는 아무것도 합의되지 않은 것(Nothing is agreed until everything is agreed)”이라는 협상 원칙 적용을 고려할 필요가 있다. 이 원칙은 일정한 문제에 대하여 일괄타결(package deal) 방식의 포괄적인 협상을 체결하는 과정에서 교섭 당사자들에게 타협 가능성에 대한 신뢰를 제공해준다.²²²⁾ 협상안 초안은 모든 쟁점이 합의에 이르지 않는 이상 최종적인 것으로 간주되지 않으며, 추후의 합의사항들을 고려하여 초안을 수정하는 것도 얼마든지 가능하기 때문이다.²²³⁾ 이 같은 교섭방식은 교섭 과정에서 기존 합의에 대한 수정이 가능해 최종 협상이 타결되기까지 장기간이 소요된다는 단점이 있으나, 그럼에도 불구하고 다양한 해법이 제시될 수 있으며 특히 당사자들이 상대방을 신뢰하지 못할 경우에 유용하게 활용될 수 있다는 장점이 있다.²²⁴⁾ 2015년 7월 14일 최종 타결된 이란 핵 회담 과정에서도 2013년 11월 24일 잠정합의로서 “공동행동계획(Joint Plan of Action)”을 채택하면서 합의문 하단에 “최종단계와 여하한 중간 단계에 관하여, 모든 것이 합의될 때까지는 아무것도 합의되지 않은 것이라는 일반원칙이 적용된다”라는 표현을 삽입하였다.²²⁵⁾

222) “Report of the Security-General on Enhancing Mediation and its Support Activities,” UN Doc. S/2009/189 (2009), para. 25.

223) Bahman Aghai Diba, “What is the Significance of “Nothing is agreed until everything is agreed”?,” *Payvand*, January 13, 2014.

224) Deepak Malhotra, *Negotiating the Impossible: How to Break Deadlocks and Resolve Ugly Conflicts* (California: Berrett-Koehler Publishers, 2016), p. 87.

225) 원문은 다음과 같다: “With respect to the final step and any steps in between, the standard principle that “nothing is agreed until everything is agreed” applies.”

라. 경제·사회문화·인도 분야

(1) 남북 교류·협력

남북기본협정에는 그동안의 남북 간 주요 합의서에서 강조된 바와 같이 민족경제의 균형적 발전, 민족의 이질화 극복, 남북한 주민의 복리 향상을 도모하기 위하여 상호호혜와 공존·공영·공리의 원칙 하에서 남북이 다양한 분야에서 교류와 협력을 실시한다는 내용이 포함되어야 한다. 남북 간에는 교류·협력의 경험이 축적되어 있고 다방면에서 여러 합의서들이 체결되었지만, 기본협정에서는 너무 세세한 내용을 규정하기보다는 교류·협력에 대한 의지와 공동의 목표를 천명하고, 교류·협력의 원칙과 분야를 명시하는 수준에서 규정하는 것이 적절할 것이다.

〈표 IV-7〉 교류·협력 관련 주요 합의 내용

<p>[1991.12.13.] 남북기본합의서</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 민족경제의 통일적이며 균형적인 발전과 민족전체의 복리향상을 도모하기 위하여 공동개발, 민족 내부 교류로서의 물자교류, 합작투자 등 경제교류와 협력 실시 • 과학·기술, 교육, 문화·예술, 보건, 체육, 환경, 출판·보도 등 여러 분야에서 교류와 협력 실시 • 끊어진 철도 및 도로 연결, 해로 및 항로 개설 • 우편·전기통신 교류에 필요한 시설 설치·연결, 우편·전기통신 교류의 비밀 보장
<p>[2000.6.15.] 6·15 남북공동선언</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 경제협력을 통한 민족경제의 균형적 발전 • 사회, 문화, 체육, 보건, 환경 등 제반분야의 협력과 교류 활성화를 통한 신뢰 구축
<p>[2007.10.4.] 10·4 남북정상선언</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 민족경제의 균형적 발전과 공동의 번영을 위해 경제협력 사업을 공리공영과 유무상통의 원칙에서 적극 활성화 • 서해평화협력특별지대 설치와 공동어로구역과 평화수역 설정, 경제특구건설과 해주항 활용, 민간선박의 해주직항로 통과, 한강하구 공동이용 등 적극 추진 • 개성공업지구 1단계 건설 완공 및 2단계 개발 착수, 문산-봉동 간 철도화물수송 시작, 통행·통신·통관 문제를 비롯한 제반 제도적 보장조치 조속 완비

	<ul style="list-style-type: none"> • 개성-신의주 철도와 개성-평양 고속도로를 공동으로 이용하기 위한 개보수 문제를 협의·추진 • 농업, 보건·의료, 환경보호 등 여러 분야에서 협력사업 진행 • 역사, 언어, 교육, 과학기술, 문화예술, 체육 등 사회문화 분야에서의 교류와 협력 증진 • 백두산관광 실시, 백두산-서울 직항로 개설
[2018.4.27.] 판문점선언	<ul style="list-style-type: none"> • 각계각층의 다방면적인 협력과 교류 • 「10·4 남북정상선언」에서 합의된 사업 적극 추진
[2018.9.19.] 9월 평양공동선언	<ul style="list-style-type: none"> • 상호호혜와 공리공영의 바탕위에서 교류와 협력 확대, 민족경제를 균형적으로 발전시키기 위한 실질적인 대책 강구 <ul style="list-style-type: none"> - 금년 내 동, 서해선 철도 및 도로 연결을 위한 착공식 개최 - 조건이 마련되는 데 따라 개성공단과 금강산관광 사업 우선 정상화, 서해경제공동특구 및 동해관광공동특구를 조성하는 문제 협의 - 자연생태계의 보호 및 복원을 위한 남북 환경협력 적극 추진 - 전염성 질병의 유입 및 확산 방지를 위한 긴급조치를 비롯한 방역 및 보건·의료 분야의 협력 강화 • 다양한 분야의 협력과 교류 적극 추진 <ul style="list-style-type: none"> - 문화 및 예술 분야의 교류 증진 - 국제경기회 공동으로 적극 진출, 2032년 하계올림픽 남북공동개최 유치 협력

출처: 주요 남북합의서를 바탕으로 저자 정리.

분야별 교류·협력의 경우, 기본협정에서 교류·협력이 이루어져야 할 분야를 단순히 나열하기보다는 추후 분야별 협정이 별도로 체결되어야 한다는 점을 명시함으로써 각각의 분야에서도 교류·협력의 제도적 기반이 실질적으로 구축될 수 있도록 해야 한다. 「동서독기본조약」이 제7조에서 “서독과 동독은 이 조약을 기반으로 상호간의 이익을 위하여 경제, 과학기술, 교통, 법률관계, 통신, 의료, 문화, 스포츠, 환경보호 및 기타 영역에서 협력을 촉진시키고 발전시키기 위한 협정을 체결하기로 한다”고 규정하고, 추가의정서에서 제7조와 관련하여 상호 협력의 각 분야를 보다 구체적으로 적시하고 협력

의무를 규정한 점을 참고할 필요가 있다. 이후 동서독은 기본조약에 기초하여 보건, 스포츠, 우편통신, 문화, 과학기술 등의 분야에서 협력 협정을 체결하였다.²²⁶⁾ 「한-러 기본관계조약」의 경우에는 조약의 본문에서 “경제·공업·무역 및 기타 분야에서 양국 간의 광범위한 호혜 협력을 증진·발전시킨다”, “과학기술 분야에서 광범위한 협력을 발전시킨다”, “예술·문화·교육 분야에서 교류와 협력을 촉진시킨다”와 같이 분야별 협력을 규정한 후, 제14조에서 “채약당사국은 이 조약의 목적을 이행하기 위하여, 필요한 경우 조약 및 협정을 체결한다”고 규정하였다. 이후 한국과 러시아 간에는 우편통신, 환경, 형사사법공조, 관광, 에너지, 우주기술 등 다양한 분야에서 협력 협정이 체결되었다. 분야별 협력 협정 체결 시에는 그동안 각 분야에서 체결된 남북합의서들을 검토하고, 문제점 또는 한계로 지적되어 온 사항이 적절히 수정·보완될 수 있도록 해야 할 것이다. 그리고 국가들 간에 체결하는 분야별 협력 협정도 참고할 필요가 있다. 한국의 경우 여러 국가들과 다양한 분야에서 분야별 협력 협정을 체결해 왔는데, 그 형식 및 내용이 어느 정도 정형화되어 있다.²²⁷⁾

다만, 현재 북한에 대해서는 UN 안전보장이사회와 개별국가들 차

226) 양독이 「동서독기본조약」 체결 이후 분야별로 체결한 협정에 대해서는 김승조, “동서독간의 교류협력의 활성화를 위한 법제검토,” 『2000년도 남북법제연구보고서』 (서울: 법제처, 2000), pp. 289~305 참조.

227) 한국이 다른 국가들과 체결한 분야별 협력 협정에서는 대체로 다음과 같은 사항들이 다루어졌다.

분야	협정의 주요 내용
경제	- 경제 분야에서의 협력 증진, 양국의 정부기관·단체·기업 간의 협력 촉진, 우호적인 투자 여건 조성, 인적 교류, 정보 교환, 공동위원회 설치 등
과학기술	- 과학 및 기술 분야에서의 협력 증진, 정보 및 통계의 교환, 과학자·전문가·연구원·기술자 교류, 공동연구, 공동위원회 설치, 협력활동으로부터 발생하는 지적재산의 처리 등
문화	- 문화 분야에서의 협력의 증진, 상대 당사자의 문화의 연구·확산·교육을 장려하는 조치 지원, 인적 교류, 정보 교환 등
교육	- 교육 분야에서의 협력 증진, 교육체계에 대한 정보·출판물·자료 교환, 양국의 교육기관 및 연구기관 간의 교류 장려 등

원에서 강도 높은 제재가 부과되고 있기 때문에 남북 교류·협력에 관한 부분은 비핵화 협상과 제재 완화에서 상당 부분 진전이 이루어진다는 전제 하에 실질적인 의미를 가질 수 있을 것이다. 교류·협력에 관한 합의가 제대로 이행되지 못한다면 북측은 협정 무효 선언과 같은 기존의 관행을 되풀이 할 수 있으며, 결과적으로는 또 하나의 중요한 남북합의가 사실상 무효화되는 폐단이 반복될 가능성이 있다는 점을 염두에 둘 필요가 있다.²²⁸⁾ 남북 교류·협력이 활성화되어야 남북관계가 획기적으로 발전할 수 있고, 남북 주민 간 인적 접촉도 확대될 수 있으며, 상주대표부 교환·설치의 필요성도 커지게 된다는 점에서, 대북제재는 남북기본협정 체결을 제약하는 가장 큰 요인으로 작용하고 있다.

(2) 인적 접촉의 활성화

기존의 경험에서 알 수 있듯이 남북 교류·협력의 확대가 반드시 인적 접촉(human contact)의 확대로 이어지는 것은 아니라는 점을 고려하여,²²⁹⁾ 남북기본협정에는 남북 주민 간 인적 접촉의 활성화에 관한 사항이 별도로 규정되어야 할 것이다. 남북은 「남북기본합의서」에서 남북한 주민들의 자유로운 왕래와 접촉을 실현한다고 규정하고 있으며, 「판문점선언」에서도 각계각층의 협력과 교류와 함께 왕래

분야	협정의 주요 내용
체육	- 체육 분야에서의 상호 인식 및 이해 촉진, 양국의 체육인 및 체육단체 간의 교류 장려, 친선 경기의 개최 등
관광	- 관광교류 촉진, 상대국을 방문하는 관광객에 대한 안전 보장 조치, 관광 관련 통계 및 정보 교환, 투자 및 관광기반시설 개발 장려 등
환경	- 환경보호를 위한 협력의 증진, 환경 보호 및 개선 분야(오염저감 및 규제, 생태계와 생물학적 다양성의 보존 등)에서의 협력활동, 환경 관련 정보와 자료의 교환, 공동연구를 포함하는 협력사업 등

출처: 한국이 다른 국가들과 체결한 분야별 협력 협정을 바탕으로 저자 정리.

228) 한명섭 법무법인 통인 대표변호사 서면자문, 2020.7.29.

229) 이규창 외, 『사회문화교류협력 및 인적 접촉 활성화 방안』 (서울: 통일연구원, 2018), p. 24.

와 접촉을 활성화한다고 규정하였다. 「남북교류협력에 관한 법률」 등 관련 법률에서는 남북한 주민의 왕래와 접촉에 대한 정의 규정을 두고 있지 않다. 다만, 통일부에 따르면 ‘남북 주민의 왕래’는 남한 주민이 북한 지역을 방문하거나 북한 주민이 남한 지역을 방문하는 것을 말한다.²³⁰⁾ 그리고 ‘남북 주민의 접촉’은 남한과 북한의 주민이 서로 정보나 메시지를 보내고 받는 과정을 말하며 이 때 의사교환의 방법·수단·장소 등을 불문하고 남북한 주민 상호 간에 어떤 형태로든 특정 내용의 의사가 교환되었다면 접촉으로 간주된다.²³¹⁾ 이러한 점에 비추어 본다면, 「남북기본합의서」와 「판문점선언」에서 언급된 남북 주민의 왕래와 접촉은 남북 주민 간 상호 방문과 의사교환이라는 다소 제한적인 의미로 이해되는데, 남북기본협정 체결 논의 시에는 이러한 수준을 넘어 보다 포괄적인 의미에서의 인적 접촉이 실현될 수 있는 방안이 모색되어야 한다.

이와 관련하여 「유럽안보협력회의 최종의정서(The Final Act of the Conference on Security and Cooperation)」(이하 “헬싱키 협정”이라 한다)가 하나의 참고 사례가 될 수 있을 것이다. 「헬싱키 협정」은 유럽의 안보에 관련된 문제들(바스켓 I), 경제·과학기술·환경 분야의 협력(바스켓 II), 인도적 및 기타 분야 협력(바스켓 III) 등 세 부분으로 구성되었는데, 이 중 바스켓 III, 제1절에서 인적 접촉에 관한 부분을 다루었다. 구체적으로, 접촉의 확대가 주민들 간 우호관계 및 신뢰 강화에 중요한 요소라는 점을 강조하고, 당사국들의 개인, 단체, 조직 간의 자유로운 이동을 촉진하고 인도적 문제의 해결에 기여하

230) 통일부 남북교류협력시스템, “북한 및 남한 방문 안내: 남북한 왕래의 개념,” <<https://www.tongtong.go.kr/unikoreaWeb/ui/pblc/visit/reqst/PVSRQStkinfo.do>> (검색일: 2020.10.31.).

231) 통일부 남북교류협력시스템, “북한 주민 접촉 안내: 접촉의 개념,” <<https://www.tongtong.go.kr/unikoreaWeb/ui/pblc/cntctr/reqst/PCNSNBeffatinfo.do>> (검색일: 2020.10.31.).

려는 목적을 가진다고 언급하면서, i) 가족적 유대에 기반한 정기적 인 만남 및 접촉, ii) 가족의 재결합, iii) 국제결혼, iv) 사적 또는 직업적 이유에 의한 여행, v) 개인 또는 단체 여행의 조건 개선, vi) 청년 교류, vii) 스포츠, viii) 접촉의 확대를 규정하였다. 「헬싱키 협정」 채택 이후 특히 거주이전의 자유, 가족의 재결합 등의 측면에서 개선이 일어났음을 주목할 필요가 있다.²³²⁾

한편, 남북한 주민의 인적 접촉이 확대되면 예기치 못한 사건이 발생할 가능성 또한 높아지기 때문에 남북기본협정에는 신변안전보장에 관한 규정을 두는 것이 바람직하다. 남북은 2004년 「개성공업지구와 금강산관광지구 출입 및 체류에 관한 합의서」를 체결하였는데, 동 합의서 제10조에서 신변안전보장에 관한 사항을 규정하였다.²³³⁾ 동 합의서는 장소적 범위가 개성공업지구와 금강산관광지구로 한정될 뿐 아니라 여전히 유효한 문서로 남아 있는지도 불분명하다는 점, 그리고 영사접견권의 취지가 반영되어 있지 않다는 점에서 새로운 출입·체류 합의서의 체결 필요성이 제기되어 왔다.²³⁴⁾

232) 서보혁, 『북한인권: 이론·실제·정책』 개정판 (서울: 한울 아카데미, 2014), p. 338.

233) 「개성공업지구와 금강산관광지구 출입 및 체류에 관한 합의서」 제10조(신변안전보장)

1. 북측은 인원의 신체, 주거, 개인재산의 불가침권을 보장한다.
2. 북측은 인원이 지구에 적용되는 법질서를 위반하였을 경우 이를 중지시킨 후 조사하고 대상자의 위반내용을 남측에 통보하여 위반정보에 따라 경고 또는 범칙금을 부과하거나 남측 지역으로 추방한다. 다만 남과 북이 합의하는 엄중한 위반행위에 대하여는 쌍방이 별도로 합의하여 처리한다.
3. 북측은 인원이 조사를 받는 동안 그의 기본적인 권리를 보장한다.
4. 남측은 법질서를 위반하고 남측 지역으로 추방된 인원에 대하여 북측의 의견을 고려하여 조사, 처리하고, 그 결과에 대하여 북측에 통보하여, 법질서위반행위의 재발방지에 필요한 대책을 세운다.
5. 남과 북은 인원의 불법행위로 인하여 발생한 인적 및 물질적 피해의 보상문제에 대하여 적극 협력하여 해결한다.
6. 외국인인 법질서를 위반하였을 경우에는 북측과 해당 국가 사이에 맺은 조약이 있을 경우 그에 따른다.

234) 이규창·임예준·백상미, 『남북교류협력 재개 과정에서의 신변안전 보호에 관한 연구: 영사접견 기능의 제도화를 중심으로』, pp. 46~51.

남한에서 북한, 북한에서 남한으로의 쌍방향의 교류·협력과 인적 접촉이 본격화된다면 기존의 문제점 및 한계를 보완하는 방향으로 남북 주민의 출입·체류와 신변안전보장에 관한 별도의 협정이 체결되어야 하겠지만,²³⁵⁾ 남북기본협정에서 원칙적인 수준에서라도 신변안전보장에 관한 사항을 규정함으로써 이 문제가 중요하게 다루어 지도록 할 필요가 있다. 이와 관련하여 「한-러 기본관계조약」이 참고가 될 수 있는데, 동 조약은 제6조에서 출입·체류와 신변안전보장에 관한 규정을 두고 있다. 구체적으로 제1항에서 “일방 체약당사국의 국민은 외국인의 입국 및 체류에 관한 법령에 따라 타방 체약당사국의 영역에 입국 또는 출국, 여행 또는 체류를 할 수 있다”고 규정하고, 제2항에서 “일방 체약당사국의 국민과 법인은 관련 법령에 따라 타방 체약당사국의 영역 안에서 완전한 보호와 안전을 향유한다”고 규정하였다.

(3) 이산가족 문제의 근본적 해결

이산가족 문제의 시급성·절박성·중요성을 고려할 때,²³⁶⁾ 남북기본협정에는 이산가족 문제의 근본적 해결에 관한 규정을 포함시킬 필요가 있다. 그동안 남북한 당국은 주요 남북합의 시마다 이산가족 문제를 다루어 왔으나, 정례화·제도화의 단계에는 이르지 못한 채

235) 예컨대, 분단국이었던 동서독의 경우 동서독 주민의 상호왕래가 활발해짐에 따라 1970년 채택한 인적교류와 관련한 협정 등에서 상대 지역에서 재난과 사고가 발생하였을 경우 처리 절차 및 협조 사항 등에 관한 규정을 마련하였다. 중국과 대만의 경우에도 양안간 통행에 관한 합의서를 채택하여 여행자의 신변안전보장에 관한 긴급구조 체계를 정하고, 상호 고지 절차를 마련하였다.

236) 2020년 9월 30일 기준으로 등록되어 있는 이산가족 찾기 신청자는 총 133,401명이며, 이 중 83,104명이 사망하여, 생존자는 50,297명이다. 생존자의 연령대는 90대 이상이 25.2 퍼센트, 80~89세가 39.6 퍼센트, 70~79세가 20.8 퍼센트, 60~69세가 8.3 퍼센트, 59세 이하가 6.1 퍼센트로, 80세 이상 비율이 64.8 퍼센트에 달할 정도로 고령화가 심각하다. 통일부 남북이산가족찾기 이산가족정보통합시스템, “2020년 9월 이산가족신청자료 통계.”

일회성 상봉행사 수준에 머물렀다. 그마저도 남북관계의 상황에 따라 중단과 재개를 반복하고 있으며, 이는 이산가족 문제를 정치군사적 현안과 연계시키는 북한의 태도에서 비롯된 측면이 크다.

〈표 IV-8〉 이산가족 관련 주요 합의 내용

<p>[1991.12.13.] 남북기본합의서</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 흩어진 가족·친척들의 자유로운 서신거래와 왕래와 상봉 및 방문 실시 • 자유의사에 의한 재결합 실현
<p>[2000.6.15.] 6·15 남북공동선언</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 8.15에 즈음하여 흩어진 가족·친척 방문단 교환
<p>[2007.10.4.] 10·4 남북정상선언</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 인도주의 협력사업 적극 추진 <ul style="list-style-type: none"> - 흩어진 가족과 친척들의 상봉 확대, 영상편지 교환사업 추진 - 금강산면회소가 완공되는데 따라 쌍방 대표를 상주시키고 흩어진 가족과 친척의 상봉을 상시적으로 진행
<p>[2018.4.27.] 판문점선언</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 민족 분단으로 발생한 인도적 문제를 시급히 해결하기 위하여 노력 <ul style="list-style-type: none"> - 남북적십자회담을 개최하여 이산가족·친척 상봉을 비롯한 제반 문제들을 협의 해결 - 8.15를 계기로 이산가족·친척 상봉 진행
<p>[2018.9.19.] 9월 평양공동선언</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 이산가족 문제를 근본적으로 해결하기 위한 인도적 협력 강화 <ul style="list-style-type: none"> - 금강산 지역의 이산가족 상설면회소를 복구하여 빠른 시일 내에 개소 - 적십자 회담을 통해 이산가족 화상상봉과 영상편지 교환 문제 우선적 해결

출처: 주요 남북합의서를 바탕으로 저자 정리.

앞서 살펴본 「헬싱키 협정」이 이산가족 문제를 가족적 유대에 기반한 정기적인 만남 및 접촉, 가족의 재결합 등 인적 접촉의 범주에서 다룬 것처럼 남북 이산가족 문제 역시 남북 주민 간의 인적 접촉 활성화라는 보다 포괄적인 관점에서의 접근이 요구된다.²³⁷⁾ 나아가

남북한 당국은 이산가족 문제가 인도적 문제를 넘어 인권의 문제라는 점을 명확히 해야 한다. UN 인권사무소(서울)는 2016년 발간한 보고서에서 이산가족²³⁸⁾ 문제에 대한 기존의 인도적 차원의 접근은 필요한 조치였지만 피해자들에게 지속성 있는 해결책을 제시하지 못하였다는 점을 지적하면서, “비자발적 분리는 필요(need)가 아닌 권리보장(entitlement)을 통하여 해결되어야 하는 문제이며, 인권적 차원에서의 접근은 문제 해결의 새로운 지평을 열고 장기적으로 적용할만한 효과적인 시행 메커니즘 마련에 도움을 줄 것”이라고 강조하였다.²³⁹⁾ 이 같은 접근은 이산가족을 권리의 주체로 설정하고 남북한 당국을 이들의 권리를 존중하고 보장할 의무의 주체로 설정함으로써 이산가족을 수동적 수혜자가 아닌 적극적 참여자로 의사결정 과정의 중심에 놓게 된다. 이러한 점을 고려하여 남북기본협정에서는 이산가족 문제의 근본적 해결이 남북한 당국의 책무라는 점, 그리고 남북한 당국은 이산가족의 권리 실현을 위하여 필요한 조치를 취할 것이라는 점이 규정되어야 할 것이다.

237) 김수암, “판문점선언과 인도적 문제 해결 방향,” 『KDI 북한경제리뷰』, 제20권 5호 (2018), p. 56.

238) 이 보고서에서는 ‘이산가족’이란 표현 대신에 ‘비자발적 분리 가족(families affected by involuntary separation)’이라는 표현을 사용한다. 그리고 비자발적 분리 사례로 한국전쟁 중 피난으로 인한 분리, 강제실종으로 인한 분리, 조선민주주의인민공화국 이탈로 인한 분리의 세 가지를 제시한다. 보고서에서는 비자발적 분리의 개념을 다음과 같이 설명하고 있다: “비자발적 분리는 개인이 강제실종 등으로 의지에 반하여 가족과 분리되거나 연락을 재개하거나 가족결합을 유지할 수 없는 상황을 가리킨다. 개인 안전을 도모하고자 조선민주주의인민공화국과 가족을 떠났다고 하더라도 비자발적 분리로 볼 수 있다. 정보와 이동의 자유를 허용하지 않는 조선민주주의인민공화국 정부 정책으로 기인했기 때문이다.” UN인권최고대표사무소, “분단의 아픔: 인권으로 접근한 한반도 비자발적 가족 분리,” (2016), p. 4, <https://www.ohchr.org/Documents/Countries/KP/Report_TORN_APART_Korean.pdf> (검색일: 2020.10.31.).

239) 위의 글, p. 10.

마. 최종조항

최종조항에는 다른 조약과의 관계, 협정의 해석 또는 적용에 관한 분쟁의 해결, 개정, 부속서의 지위, 서명, 비준, 가입, 발효, 기간, 탈퇴·종료, 잠정적용, 장소적 범위, 유보, 기탁처, 등록, 정보 등 다양한 사항이 포함될 수 있다. 최종조항에 어떤 사항을 규정해야 하는지에 대해 정해진 바는 없으나, 통상적으로 대부분의 다자조약들과 양자조약들은 개정, 서명, 비준, 가입, 발효, 기간, 탈퇴·종료, 유보, 기탁처, 정보에 관한 규정을 두고 있다.²⁴⁰⁾

남북기본협정의 최종조항에서 특히 중요하게 다루어져야 하는 부분은 발효에 관한 규정이다. 앞서 살펴본 바와 같이 국제적 합의의 법적 성격을 둘러싼 분쟁이 발생한 경우 발효에 관한 규정의 존재는 법적 구속력의 존재를 뒷받침하는 결정적인 근거로 간주된다. 기존의 남북정상회담 합의서들이 법적 구속력을 가지지 않는다고 보는 견해들의 대부분이 발효에 관한 규정이 없다는 점을 주된 이유로 제시했다는 점을 고려할 필요가 있다. 발효일은 조약이 대외적인 약속으로 유효하기 시작하는 때인 동시에 국내적으로도 국내법과 같은 효력을 가지기 시작하는 때인데, 발효방식은 다음과 같이 다양하다: ① 서명과 동시에 발효, ② 서명한 후 일정 기간이 경과한 후에 발효, ③ 서명한 후(각자 필요한 국내절차를 완료한 후) 각서를 교환함으로써(또는 각서를 교환한 날부터 일정 기간 뒤에) 발효, ④ 서명한 후(각자 필요한 국내절차를 완료한 후) 외교공한을 통보함으로써(또는 외교공한을 통보한 날부터 일정기간 뒤에) 발효, ⑤ 서명한 후(각자 필요한 국내절차를 완료한 후) 비준서를 교환함으로써(또는 비준서를 교환한 날부터 일정 기간 뒤에 발효).²⁴¹⁾ 국회의 동의를 요하

240) Anthony Aust, *Modern Treaty Law and Practice*, 3rd edition, pp. 374~376.

241) 배중인, 『헌법과 조약체결: 한국의 조약체결 권한과 절차』, pp. 194~195.

는 조약은 대개 ③, ④, ⑤의 방식을 취하여, 정식 서명 후 각자 국내적으로 국회에서 동의를 받을 시간적 여유를 주도록 하고 있다.²⁴²⁾ 남북기본협정과 같이 정치적·군사적으로 중요한 의미를 갖는 조약은 ⑤의 방식이 채택될 가능성이 높다. 이 경우 조약문에서는 “이 조약은 비준되어야 하며, 비준서 교환 시에(또는 비준서 교환일부터 ○○일 후에) 발효한다”는 문구가 사용된다.

남북기본협정 체결 논의 시에는 협정의 UN 등록을 명시하는 문제도 부각될 수 있다. UN 헌장은 제102조 제1항에서 “이 헌장이 발효한 후 UN 회원국이 체결하는 모든 조약과 모든 국제협정은 가능한 신속히 사무국에 등록되고 사무국에 의하여 공포된다”고 규정하고 있고, 제2항에서 “이 조 제1항의 규정에 따라 등록되지 아니한 조약 또는 국제협정의 당사국은 UN의 어떠한 기관에 대하여도 그 조약 또는 협정을 원용할 수 없다”고 규정하고 있다. 조약의 UN 등록은 조약의 성립요건도 아닐뿐더러 효력발생요건도 아니다. 즉, 미등록조약도 당사자 간에는 여전히 유효하게 적용이 된다. UN 헌장 제102조 제1항에 따르면 미등록조약의 당사자는 해당 조약을 UN 기관에 원용할 수 없도록 되어 있지만, ICJ의 재판 과정에서는 등록되지 않은 조약이 인용된 경우도 있다.²⁴³⁾ 그리고 UN 헌장 자체에서 조약의 등록 의무를 규정하고 있기 때문에 개별 조약에서 해당 조약의 UN 등록을 명시하는 것이 법적으로 필요한 것은 아니다.²⁴⁴⁾ 한국 정부가 그동안 체결한 조약들을 보아도 최종조항에서 UN 등록에 관한 규정을 두고 있는 경우는 거의 없다.²⁴⁵⁾ 그러나 남북관계의 특

242) 위의 책, p. 196.

243) 위의 책, p. 200.

244) Anthony Aust, *Modern Treaty Law and Practice*, 3rd edition, p. 380.

245) 조약문에 UN 등록을 명시적으로 규정한 예로는 1950년 「대한민국 정부와 미합중국간의 군사원조쌍무협정」이 있다. 동 조약은 제8조 제2항에서 “본 협정은 UN 헌장 제102조의 규정에 의하여 UN 사무총장에게 제출 등록한다”고 규정하였다.

수성상 남북 간의 합의의 경우에는 법적 성격을 둘러싸고 논란이 발생할 가능성이 높다는 점을 고려할 필요가 있다. 남북한 당국의 의사는 기본협정이 발효된 이후에 이를 실제로 UN 사무국에 등록하는 것에 의해서도 표명이 되겠지만, 발효를 위하여 필요한 국내절차를 진행하는 과정에서 법적 성격을 둘러싼 논란이 제기될 가능성을 배제할 수 없으므로, 최종조항에서 “UN 헌장 제102조에 따른 등록”을 명시함으로써 협정문 자체에서 조약 체결의 의도를 드러내는 것이 가장 명확할 수는 있다.

V. 주요 쟁점 및 과제



1. 상주대표부 교환·설치 문제

가. 상주공관 명칭과 지위

상주공관의 명칭은 기본적으로 상주공관의 법적 성격과 기능 및 지위에 부합해야 할 것이다. 일반적으로 국가는 외교부 소관의 외교 및 영사 사무를 외국에서 분장하게 하기 위하여 재외공관을 설치할 수 있다. 「대한민국 재외공관 설치법」에 따르면 대한민국 재외공관의 종류에는 대사관, 공사관, 대표부, 총영사관과 영사관이 있다. 이러한 공관의 종류와 규모 등은 대상 국가와의 정무관계, 대상 국가와 교역 및 투자규모, 대상지역에 사는 교민 현황, 대상 국가와 인적 교류 등을 고려하여 결정된다.²⁴⁶⁾ 대사관(大使館, embassy)은 특명전권대사가 상주하는 재외공관을 의미하며, 대사급 외교관계를 맺은 국가 수도에 주로 설치되어 정부 간 공식채널의 역할을 하는 곳을 의미한다. 공사관(公使館, legation)은 특명전권공사가 상주하는 외교공관을 의미하나, 오늘날에는 대사 상시 파견이 일반화되며, 대부분의 공사관은 대사관으로 바뀌었다. 영사관(領事館, consulate)은 영사가 주재하는 외교공관을 말한다. 영사관은 대사관과 달리 재외국민 보호, 통상우호 촉진, 파견국의 행정업무 등 비정치적인 문제를 담당하는 공관을 의미한다. 영사관 중 규모가 큰 경우 총영사관(總領事館)으로 불린다. 재외공관의 경우 일차적으로 파견되는 인사의 지위에 따라 해당 공관의 명칭이 결정된다.

상기 공관들과 달리 대표부(代表部, Mission)는 국제기구나 미수교국, 미승인국에 설치되는 재외공관으로, 외교관계는 없지만 자국민 보호나 기타 교류·협력에 있어서 연락채널이 필요할 경우 설치된다. 예를 들어, 국제사회에서 중국과 별개의 국가성을 인정받지 못

246) 「대한민국 재외공관 설치법(약칭: 재외공관설치법)」 제2조의 2.

하는 대만(Taiwan)의 경우 경제·사회·문화 교류협력과 영사보호 차원에서 대만대표부(Taipei Mission)를 설치한다. 국제기구에 대사와 같은 급인 상주대표(permanent representative)가 파견된 공관 역시 대표부라는 명칭을 사용한다.²⁴⁷⁾ 국가 간의 관계를 전제로 하지 않는 ‘대표부’라는 명칭은 분단국 사이의 상주공관에도 사용되었다. 동서독은 「동서독기본조약」 제8조에 상대방의 정부 소재지에 ‘상주대표부(Ständige Vertretung)’를 교환·설치함을 규정하였다.²⁴⁸⁾ 동서독이 상주대표부라는 국가 간 교류에서는 흔히 사용되지 않는 중립적 표현을 사용한 것은 동독에 대한 국제법적 승인을 원하지 않았던 서독의 주장이 반영된 결과이다.²⁴⁹⁾

제3국을 이익보호국으로 정하고 제3국의 현지 대사관에 이익부서(interests section)를 설치하는 경우도 있다.²⁵⁰⁾ 이익부서는 주로 정치적·군사적 이유로 외교관계가 단절된 경우나 미수교국 간 설치되며, 해당국 내 자국민 보호 및 협력을 위한 대화채널로 활용되는 외교공관 형태 중 하나이다. 상황 변화에 따라 연락사무소(Liaison Office)로 전환되기도 한다. 예를 들어, 미국은 2004년 2월 리비아 트리폴리 벨기에 대사관에 이익대표부를 개설하고, 같은 해 6월 이를 연락사무소로 승격시켰다. 리비아는 2004년 7월 아랍 에미리트 대사관에 이익부서를 개소하였다. 미국과 리비아는 2006년 정식 국교를 수립하였다.

247) 예를 들어, UN 한국대표부(Permanent Mission of the ROK to the United Nations).

248) 「동서독기본조약」 제8조

서독과 동독은 상주대표부를 교환한다. 상주대표부는 각각 정부가 위치한 곳에 설치된다. 상주대표부의 설치와 관련된 실무문제는 별도로 협의한다.

249) 이장희, “동서독기본조약에 대한 연구,” p. 97.

250) 「외교관계에 대한 비엔나협약(Vienna Convention on Diplomatic Relations)」 제45조는 외교관계가 단절되거나 공관이 영구적 또는 잠정적으로 소환되는 경우, 파견국은 자국 및 자국민의 이익보호를 접수국이 수락할 수 있는 제3국에 위탁할 수 있다고 규정하고 있다. 제46조는 파견국은 접수국의 사전 동의와 제3국의 요청에 따라 제3국과 그 국민의 이익을 잠정적으로 보호할 수 있다고 규정하고 있다.

연락사무소는 정식으로 국교를 맺지 않은 국가 간에 외교관계를 수립하기 전 단계로 상호 설치하는 사무소를 의미한다. 미국과 중국(People's Republic of China)은 1979년에 국교를 수립하였는데, 6년 전인 1973년에 연락사무소 설치를 합의하고 워싱턴과 베이징에 연락사무소를 개소하였다. 미국과 베트남은 관계정상화 이전인 1995년 1월 워싱턴 DC와 하노이에 연락사무소를 개설하였다. 연락사무소는 대표부보다 지위가 낮다는 것이 일반적인 이해이나,²⁵¹⁾ 실질적으로 수행하는 업무에 있어서는 차이가 없을 수도 있다. 연락사무소는 당사국 간의 합의에 따라 제한적인 범위 내에서 외교공관의 역할을 수행하기도 하지만, 외교공관에 준하는 보호를 받을 수 없다는 점에서 차이가 있다. 명칭에서 알 수 있듯이 남북한이 이전까지 합의한 공관은 '연락사무소' 단계에 해당한다.

남한은 정식 외교관계가 수립되지 않은 국가 간에 상호 의사를 교환하고 양자관계를 조정·연결시키기 위한 목적으로 상설적으로 설치·운영되는 기관인 '상주대표부'의 설치를 북한에 제안해 왔다.²⁵²⁾ 북한은 '대표부'라는 명칭이 국가 간 대사관을 전제하거나 대신한다는 점에서 분단을 고착화하고 동서독 상주대표부를 연상하게 한다는 이유로 비판적인 입장을 취해 왔다. 예를 들어, 「남북기본합의서」 체결 당시 남한이 기본합의서(안) 제9조에 제시한 상주연락대표부 설치에 대해 북한은 "상주대표부 설치야 국가들 호상간에 적용되는 문제"라며 상주대표부 설치에 관한 논의를 거부하였다.²⁵³⁾ 이에 대해 남한은 상주연락대표부는 국가 간의 외교업무를 관장하는 '대사관'과는 그 기능과 성격이 다르다고 설명하며, 남북 간의 상호 긴밀한 협의와

251) 실제 국제기구에서는 지역대표부가 설치되지 않은 지역에 연락사무소를 개소하며, 해당 연락사무소는 승격되어 지역대표부가 되기도 한다.

252) 제성호, "통일지향적 새 남북관계 정립을 위한 국제법적과제," p. 98.

253) 북한은 상주대표부 설치가 국가들 상호 간에 적용되는 문제로 봐야 한다고 주장하며, 남한이 제안한 합의서는 통일지향적이기보다 분열지향적이라고 비난하였다. 통일원, 『남북고위급회담 주요쟁점에 대한 쌍방 주장 비교표』, p. 118.

연락을 통하여 남북관계를 개선해 나가려면 상주연락대표부가 필수적이라는 점을 강조하였다.²⁵⁴⁾ 북한은 단순한 명칭문제가 아닌 이 명칭에 깔려 있는 의미가 문제임을 재차 지적하였다.²⁵⁵⁾ 당시 남한은 북한이 이를 수락하기 어려운 사정이 있다면 해당 조항을 삭제할 용의가 있다는 유연한 태도를 취하였으며, 결국 남북한은 판문점 남북연락사무소 설치·운영에 합의하고 이를 「남북기본합의서」에 명문화하였다. 2018년 「판문점선언」에서의 남북 공동연락사무소 역시 상주대표부가 아닌 ‘공동연락사무소’로 합의가 이루어진 것을 볼 때, 북한의 기본적인 입장은 변하지 않았다고 추측할 수 있다.²⁵⁶⁾

남북기본협정 체결단계에서는 국가와 국가 간의 외교관계나 영사관계를 내포하는 대사관이나 영사관을 설치할 수 없다. 또한 제3국인 이익보호국을 통한 이익부서의 설치도 적절하지 않다. 따라서 상호 국가성에 대한 어떠한 판단도 전제되지 않은 공관의 명칭인 ‘대표부’가 가장 먼저 제시되는 것은 당연한 일이다. 연락사무소를 설치하는 방안도 초기 단계로는 고려할 수 있지만, 남북관계의 활발한 인적교류를 전제로 하는 기본협정 체결 단계에서는 보다 넓은 기능을 수행하고 외교공관에 준하는 보호를 받을 수 있는 대표부 정도의 지위를 예정하는 것이 보다 바람직하다.

나. 상주대표부 설치 장소

남한은 서울·평양 상주(연락)대표부 설치를 지속적으로 주장해 왔다. 그러나 북한은 1990년대 「남북기본합의서」 체결을 위한 남북

254) 위의 책, p. 119.

255) 위의 책, p. 190.

256) 그러나 최근 남북 관계를 국가 대 국가의 관계로 보려는 북한의 태도 변화가 감지된다는 점에서, 북한이 상주대표부 설치 제안을 반대할 것이라고 단정할 필요도 없을 것이다. 조정현 한국외대 법학전문대학원 교수 서면자문, 2020.10.22, 북한의 태도 변화에 대해서는 조정현, “통일합의서의 법적 성격 및 체결 절차에 관한 고찰,” pp. 126~127 참조.

고위급회담 당시 서울과 평양에 상주연락대표부를 교환·설치하는 것은 불필요하다고 강조하였다. 북한은 평양과 서울 거리의 근접성, 통신시설의 발달, 공동의 협의장소인 판문점의 존재 등의 이유를 제시하며 남한의 제안에 반대하였다.²⁵⁷⁾ 실제 동서독의 경우 교류의 비대칭성으로 인해 동베를린의 서독대표부와 본의 동독대표부는 그 기능과 역할이 달랐으며, 분단을 고착화시켰다는 비판을 받은 것을 지적하며, 상호 대표부가 아닌 공동연락사무소가 한반도의 특성에 훨씬 적합하다는 의견도 있다.²⁵⁸⁾

남북이 공동으로 운영하는 공동연락사무소는 남북관계의 발전을 위해 상시적인 협의 및 소통 채널로서의 일차적인 기능을 수행할 수 있다. 그러나 더 나아가 서울·평양 상주대표부는 전면적인 남북한 교류·협력 단계에서 상대 관할 지역에서 각자의 이익을 대변하고, 파견 인원과 체류 주민을 보호하며, 각종 행정업무를 효율적으로 진행할 수 있다는 장점이 있다. 상주대표부 설치 장소가 반드시 ‘서울’과 ‘평양’일 필요는 없으나, 이전의 남한의 제안과 업무의 효율성 등의 차원에서 양 지역이 우선적으로 고려될 수 있을 것이다. 상대 지역의 수도에 상주대표부를 설치한다는 것은 남북한이 상호 정치적 실체를 인정하고 존중하는 통일지향적인 노력을 상징한다는 의미도 있다.²⁵⁹⁾ 또한 서울·평양 상주대표부 설치의 경우, 다른 국가들의 외교공관 설치에 준해 볼 때 업무의 편의성이나 상호 왕래인원의 특권과 면제와 관련된 논의가 보다 수월할 수 있다.²⁶⁰⁾

257) 통일원, 『남북고위급회담 주요쟁점에 대한 쌍방 주장 비교표』, p. 189.

258) 김연철, “[세상읽기] 개성의 공동연락사무소,” 『한겨레』, 2018.5.7.

259) 제성호, “통일지향적 새 남북관계 정립을 위한 국제법적과제,” p. 100.

260) 외교공관은 대부분의 경우 주재국의 수도에 설치된다. 공관의 위치에 대한 구체적 조항은 없지만, 업무의 편의성이나 접수국이 특권·면제를 인정하기 수월함을 이유로 수도에 두는 것이 통상적이다. 정인섭, 『신국제법강의』, p. 484.

다. 상주대표부의 기능과 역할

상주대표부의 기능과 역할은 이전 남북한이 합의한 연락사무소와 동서독 상주대표부의 예를 참고할 수 있다. 개성 남북공동연락사무소의 경우, 남북 당국 사이의 연락과 실무적 협의, 여러 분야의 대화와 접촉, 교류·협력, 공동행사 등에 대한 지원사업 진행, 민간단체들의 교류·협력사업에 필요한 소개와 연락, 자문, 자료교환, 접촉지원 등의 임무가 부여되었다.²⁶¹⁾ 실제 개성 남북 공동연락사무소가 정상적으로 운영된 2019년에는 상시적인 소통 및 협의체계를 유지하였으며, 소장 부소장회의 및 연락대표협의(1일 2회) 등 총 607회의 당국 간 연락·협회가 진행되기도 하였다.²⁶²⁾ 판문점에 설치하기로 합의되었던 남북 연락사무소 역시 남북 사이에 제기되는 제반 연락 업무를 수행을 주된 기능으로 정하고 있었다.

〈표 V-1〉 판문점 남북 연락사무소와 개성 남북 공동연락사무소 비교

	판문점 남북 연락사무소 (1992.5.7.)	개성 남북 공동연락사무소 (2018.9.14.)
모조형	「남북기본합의서」 제1장 제7조	「판문점선언」 제1의 ③
근거	1992년 「남북 연락사무소의 설치·운영에 관한 합의서」	2018년 「남북 공동연락사무소 구성·운영에 관한 합의서」
명칭	남측 연락사무소, 북측 연락사무소	남북 공동연락사무소
위치	판문점 공동경비구역안의 자기측 지역에 각각 설치	개성공업지구 내
기능	<ul style="list-style-type: none"> - 위임에 따라 남북 사이 제기되는 제반 연락 업무를 수행 - 의뢰에 따르는 연락업무 수행 	<ul style="list-style-type: none"> - 남북 당국 사이의 연락과 실무적 협의, 여러 분야의 대화와 접촉, 교류·협력, 공동행사 등에

261) 「남북 공동연락사무소 구성·운영에 관한 합의서」 제2조.

262) 대한민국 정부, “제3차 남북관계발전기본계획 및 2020년도 시행계획,” 2020. 4. p. 11.

	판문점 남북 연락사무소 (1992.5.7.)	개성 남북 공동연락사무소 (2018.9.14.)
	<ul style="list-style-type: none"> - 위임에 따라 남북 사이의 합의 사항 이행과 관련한 실무협의를 진행 - 남북 사이의 각종 왕래와 접촉에 따르는 안내와 편의를 제공 - 연락사무소 간 필요한 수의 전화선을 가설·운영 	<ul style="list-style-type: none"> 대한 지원사업 진행 - 민간단체들의 교류·협력사업에 필요한 소개와 연락, 자문, 자료 교환, 접촉지원 등의 임무 수행 - 육로를 통하여 상대측 지역을 왕래하는 쌍방 인원들에 대한 편의 보장
구성	<ul style="list-style-type: none"> - 남과 북 각각 소장(국장급) 1명, 부소장 1명과 필요한 수의 연락관으로 구성 - 소장, 부소장, 연락관 교체 시 상대방 통보 의무 - 필요 부서 설치 가능 	<ul style="list-style-type: none"> - 소장을 포함한 15~20명 정도로 구성(합의에 의해 증원 가능하며, 별도의 보조원을 둘 수 있음) - 사무소 인원 교체 시 상대방에 7일 전 통보 의무 - 필요 부서 설치 가능
운영 및 관리	<ul style="list-style-type: none"> - 오전 9시부터 오후 4시까지 운영 (토요일은 오전 9시부터 낮 12시) - 필요에 따라 연락관 접촉을 가짐 - 연락은 접촉 및 전화로 진행함 - 소장회의는 수시로 진행함 	<ul style="list-style-type: none"> - 오전 9시부터 오후 5시까지 운영 - 연락사무소에서 쌍방 인원들은 접촉과 전화, 팩스를 통하여 필요한 사업을 진행함 - 긴급한 문제처리를 위해 비상연락수단을 설치·운영함 - 주1회 연락사무소 소장회의를 진행함
활동 및 편의보장	<ul style="list-style-type: none"> - 지역을 왕래하는 상대측의 연락사무소 구성원에 대해서는 신변 안전과 휴대품에 대한 불가침을 보장 	<ul style="list-style-type: none"> - 출입증 착용 - 필요한 직통전화와 팩스를 설치·운영하며 남측 연락사무소와 남측 지역 사이의 통신은 「개성공업지구 통신에 관한 합의서」에 준하여 보장 - 연락사무소 인원들의 개성공업지구 통행과 편의를 당국회담 대표단과 동일하게 보장 - 연락사무소 운영과 관련된 설비, 물자들에 대해 세금과 부과금을 면제

출처: 「남북 연락사무소의 설치·운영에 관한 합의서」, 「남북 공동연락사무소 구성·운영에 관한 합의서」를 바탕으로 저자 정리.

상호 관할 지역에 설치되는 상주대표부는 공동으로 관리하는 지역에 설치되는 연락사무소보다 교류·협력의 단계가 확대·심화되었음을 전제로 한다. 따라서 협의·소통채널 위주의 연락사무소보다 포괄적인 업무를 수행할 수 있도록 해야 할 것이다. 실제 동서독 상주대표부의 기능을 살펴보면, 동서독의 공식적·비공식적인 대화 채널 역할을 수행하였을 뿐 아니라, 상호 지역을 방문하는 주민들에 대한 여러 편의를 전반적으로 지원하였다.²⁶³⁾ 동서독은 상주대표부가 상대 지역에서 주민들을 지원하고 자신의 이익을 대표하며, 정치, 경제, 문화 분야 및 여타 분야에서 양국 사이의 선린관계를 증진하며 향상시키는 임무를 부여하였다.²⁶⁴⁾ 상주대표부의 기본과제는 동서독의 교통로 확보, 여행 관련 업무의 처리, 우편과 통신 업무, 환경보호 및 문화교류 등이었지만, 실제 상주대표부는 동서독 간 상설적인 대화와 협상을 통해 업무의 범위를 넓혀갔다.²⁶⁵⁾ 특히 동베를린 주재 서독 상주대표부는 분단에 관련된 일반사건뿐 아니라 개인사건까지 동서독 주민들에게 도움을 주는 대부분의 사안을 다루었다. 인도적 사안으로는 환자의 송환을 포함한 방문 및 여행 문제, 동독 수형시설에 수감된 서독 및 서베를린 출신 수형자의 보호 문제를 다루었으며, 서독으로 이주하는 동독 주민의 증명서, 퇴직 및 연금 증명서, 혼인관계 증명서, 자격증,

263) 이규창·임예준·백상미, 『남북교류협력 재개 과정에서의 신변안전 보호에 관한 연구: 영사접견 기능의 제도화를 중심으로』, p. 120.

264) 「상주대표부 설치에 대한 동서독정부간 의정서」 제5항. 한편, 동서독 상주대표부의 경우에도 의정서에 명시된 기능은 일반적인 외교공관 수행의 기능보다는 제한적이다. 「외교관계에 대한 비엔나협약」 제3조 제1항은 외교 사절단의 기능 및 과제로 1) 접수국에서 파견국을 대표, 2) 접수국에서 파견국의 이익 및 자국민의 보호, 3) 접수국의 정부와 협상 추진, 4) 접수국의 정보 수집과 파견국에 보고, 5) 선린우호 관계의 증진과 경제적·문화적·과학적 관계의 발전을 명시하고 있다. 반면, 동서독 상주대표부의 경우 일반적으로 외교공관이 수행하는 기능 중 접수국에서 파견국의 이익 및 자국민의 보호와 선린우호관계의 증진과 경제적·문화적·과학적 관계의 발전만을 명시하고 있다. 이규창·임예준·백상미, 『남북교류협력 재개 과정에서의 신변안전 보호에 관한 연구: 영사접견 기능의 제도화를 중심으로』, p. 119.

265) 위의 책, p. 119.

토지 대장, 상속서류 등 각종 서류 조달 등의 기능을 수행하였다.²⁶⁶⁾

남북한 상호 지역에 설치되는 상주대표부는 남북한의 관계개선을 위한 제반업무를 처리하는 한편, 상대 지역에서 파견 측의 이익과 체류인원을 보호·지원하는 것을 주된 임무로 해야 할 것이다.²⁶⁷⁾ 또한 기본적으로 교류·협력 및 인적접촉의 형태는 일방적인 방향이 아닌 쌍방향을 지향해야 하며, 상주대표부의 기능과 역할 또한 쌍방향 교류·협력의 추진을 용이하게 해야 할 것이다.²⁶⁸⁾ 동서독 상주대표부의 기능은 남북한의 상주대표부의 기능에 관한 논의에 참고가 될 수 있다. 다만, 동서독 상주대표부가 비대칭적으로 운영된 역사를 볼 때, 남북한 상주대표부의 경우에도 유사한 문제가 나타날 수 있으므로, 이에 대한 숙고가 필요하다.

라. 상주대표부 및 상주인원의 특권과 면제

상주대표부의 효율적인 업무수행을 위해서는 공관 파견 인원과 공관지역에 대한 불가침 특권과 재판관할권의 면제 등이 보장되어야 한다. 그리고 이러한 특권과 면제의 부여는 상호주의 원칙에 입각해야 한다. 공식적인 외교관계가 수립된 경우 상설 외교공관의 설치는 상호합의에 따라 이루어진다.²⁶⁹⁾ 이러한 외교공관은 접수국에서의 파견국의 대표이며, 파견국과 파견국 국민의 이익을 보호하고, 접수국 정부와의 교섭을 포함해 접수국과 파견국간의 우호관계 증

266) 프란츠 베르텔레, “동서독 기본 조약과 동베를린 상주대표부 - 독일 분단 경영에 관한 비망록(Grundlagenvertrag und Ständige Vertretung in Berlin - Notizen zum Management der deutschen Teilung),” <http://www.fes-korea.org/media/German%20Unification/Staendige%20Vertretung-Bertele_kor.pdf> (검색일: 2020.10.31.).

267) 제성호, “통일지향적 새 남북관계 정립을 위한 국제법적과제,” p. 102.

268) 이규창 외, 『사회문화교류협력 및 인적 접촉 활성화 방안』, pp. 275~277; 이규창·임예준·백상미, 『남북교류협력 재개 과정에서의 신변안전 보호에 관한 연구: 영사접견 기능의 제도화를 중심으로』, p. 48.

269) 「외교관계에 대한 비엔나협약」 제2조.

진 및 경제, 문화 및 과학관계를 발전시키는 업무를 수행한다.²⁷⁰⁾ 이러한 업무의 효율적인 수행을 보장하기 위해 「외교관계에 대한 비엔나협약」은 파견인원과 공관지역 등에 대한 특권과 면제를 규정하고 있다. 제22조는 공관지역의 불가침(제1항), 공관지역 보호에 대한 접수국의 의무(제2항), 공관지역과 지역 내 비품류 및 기타 재산과 공관의 수송수단의 수색, 징발, 차압 또는 강제집행으로부터의 면제(제3항)를 규정하고 있으며, 제23조는 조세와 부과금으로부터의 면제를 부여하고 있다. 한편, 외교관은 신체의 불가침(제29조), 개인 주거의 공관지역과 동일한 불가침과 보호(제30조 제1항), 서류, 통신문 및 그의 재산에 대한 불가침권(제31조 제2항), 형사재판관할권으로부터의 면제(제31조 제1항), 제외한 민사 및 행정재판 관할권으로부터의 면제(제31조 제1항) 등을 향유한다.

축적된 국가관행을 바탕으로 완성된 「외교관계에 대한 비엔나협약」은 국가 간 공적 교류가 가장 안전하고 효율적으로 진행될 수 있도록 보장하는 법제도라고 평가된다.²⁷¹⁾ 1961년 채택되고 1964년 발효된 동 협약의 당사국은 현재 192개국으로 거의 전 세계 대부분의 국가가 가입한 보편적 조약이 되었으며, 남한과 북한 모두 당사국이다. 따라서 남북이 상주대표부의 교환·설치를 위한 합의서를 별도로 체결하게 된다면 상주대표부에 파견된 인원 및 공관지역²⁷²⁾의 특권과 면제의 문제는 「외교관계에 대한 비엔나협약」을 준용하거나 참고할 수 있을 것이다. 동서독의 경우 「상주대표부 설치에 대한 동서독정부간 의정서」 제4조에서 “상주대표부, 그 직원, 그들의 가족, 그리

270) 「외교관계에 대한 비엔나협약」 제3조 제1항.

271) 정인섭, 『신국제법강의』, p. 481.

272) 「외교관계에 대한 비엔나협약」 제1조 (i)에 따르면, “공관지역”이란 소유자 여하를 불문하고, 공관장의 주거를 포함하여 공관의 목적으로 사용되는 건물과 건물의 부분 및 부속토지를 말한다.

고 직원들의 사적 피고용인들은 1961년 4월 18일의 비엔나 협약에 상응하는 대우를 받는다”고 규정하였다.²⁷³⁾

국내입법을 통해 특권과 면제의 부여 의사를 먼저 표명할 수도 있다. 예컨대 서독 하원은 외교사절단으로 취급되지 않는 동독상주대표부 구성원에게 특별한 법적지위를 부여하기 위해, 「상주대표부 설치에 대한 동서독정부간 의정서」를 체결하기에 앞서 1973년 11월 16일 「독일민주공화국의 상주대표부에 대한 편의, 특권, 면제의 보장에 관한 법률」을 채택하였다.²⁷⁴⁾ 이 법률은 연방정부가 서독 주재 동독 상주대표부와 그 소속 직원, 그 가족 및 2명 이하의 개인고용인에게 「외교관계에 대한 비엔나협약」에 따라 특권 및 면제를 부여할 수 있는 권한을 위임받는다는 것을 규정하고 있다(제1조).²⁷⁵⁾ 서독은 이 법률의 제정을 통해 동독의 대표단에 대해 외교사절에 상응하는 특권을 부여하겠다는 의사를 전달하였다.²⁷⁶⁾ 이후 서독은 위 법률을 시행하기 위한 규정을 제정하였는데, 서독 주재 동독 상주대표부의 불가침특권과 면세, 문서와 서류의 불가침, 본국과의 자유로운 통신의 보장, 재판관할권 면제, 개인 소지물의 검역 면제 등의 내용이 포함되었다.²⁷⁷⁾

273) 「상주대표부 설치에 대한 동서독정부간 의정서」 제4조.

274) “Gesetz über die Gewährung von Erleichterungen, Vorrechten und Befreiungen an die ständige Vertretung der Deutschen Demokratischen Republik,” (http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start,xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBL&jumpTo=bgbl173s1673.pdf). (검색일: 2020.10.31.).

275) 제성호, 『법제도분야 통일인프라 실태 연구』 (서울: 통일연구원, 2003), pp. 36~37. 동독 정부가 발행한 증명서를 소지한 특별사절에게는 외교사절에게 부여하는 것과 동일한 특권과 면제가 보장되고, 연방정부의 특권부여 조치는 「외교관계에 대한 비엔나협약」 상 외교공관과 그 직원, 가족과 개인고용인들에게 부여되는 권리와 특권의 범위까지만 허용되며, 이 항에 열거된 자 중에서 서독 지역에 영주하는 자는 제외된다.

276) 김승조, “동서독간의 교류협력의 활성화를 위한 법적검토,” 『2000년도 남북법제연구 보고서』 (서울: 법제처, 2000), pp. 291~292.

277) 위의 글, p. 292.

2. 남북기본협정의 이행·준수 제고 문제

가. 합의 내용의 보완

안정적이고 지속적인 남북관계의 유지·발전을 위해서는 법적 구속력 있는 합의의 형식을 취하는 방식 이외에도 합의의 내용 자체를 보완하여 그 이행을 담보하는 방안을 별도로 강구할 필요가 있다. 내용적 측면에서 합의의 이행과 준수를 제고하기 위해서는 다음과 같은 세 가지 요소가 중요하게 고려되어야 한다.

첫째, 남북기본협정 내용은 남북 간의 갈등을 유발할 수 있는 제반 쟁점들을 모두 아우를 수 있도록 포괄성을 지니도록 하는 것이 바람직하다. 초기부터 갈등요소를 봉합하는 것은 추후의 교섭 과정에서의 불확실성을 감소시키고 오히려 협상 동력을 확보함으로써 실질적인 이행을 제고할 수 있다. 특히 남북 간에 핵심적 이익이 걸린 사안은 추후 여건이 성숙될 것을 기대하며 평화협정 단계로 미뤄두기보다는 기본협정 체결단계에서부터 다루어져야 할 것이다. 분쟁당사자들의 입장에서 합의사항의 이행이 자신의 물리적·사법적·사회경제적·정치적 안전에 위해가 되며 실질적인 이득이 없다고 판단하는 동안에는 쌍방 당사자의 약속을 계속해서 의심할 가능성이 높기 때문이다.²⁷⁸⁾ 물론 기본협정에서 분쟁의 근본원인을 직접 다룰 필요는 없으며, 비교적 시간적 여유를 두고 이를 다룰 수 있는 새로운 기구를 설립하는 것도 가능하다.

둘째, 남북기본협정의 내용에는 발효와 동시에 즉각적 이행이 가능한 가시적 조치들이 반드시 포함되어야 한다.²⁷⁹⁾ 물론 단기간의 가시적 성과에 얽매이는 것은 바람직하지 않으나, 계속해서 이행이 지체될

278) Jean Arnault, "Good Agreement? Bad Agreement? An Implementation Perspective," Center of International Studies, Princeton University, 2006, p. 13, <https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/Good%20AgreementBad%20Agreement_Arnault.pdf> (Accessed October 31, 2020).

279) *Ibid.*, pp. 13~14.

경우에는 추가 교섭을 저해할 수 있을 뿐 아니라 기존의 합의에도 악영향을 미칠 우려가 크다. 협정 체결 직후 이루어지는 가시적 성과는 오히려 상대방의 합의 준수 의지에 대한 신뢰를 형성하여 추가적인 교섭을 촉진함으로써 평화프로세스의 진행에 탄력을 가할 수 있다.

마지막으로, 문언의 해석에 있어서 당사자 간에 견해차가 발생하지 않도록 합의 내용은 가급적 정밀해야 한다. 정밀성(precision)은 합의사항에 대한 추후의 분쟁을 억제하는 기능을 할 뿐 아니라, 분쟁 발생 시에도 이견을 좁히는 데 도움이 된다. 물론 애당초 합의가 어려운 민감한 사안에 대해서는 쌍방 당사자 모두를 만족시킬 수 있도록 의도적으로 추상적이고 모호한 표현으로 봉합하는 ‘건설적 모호성(constructive ambiguity)’을 취하는 것이 불가피할 수도 있을 것이다.²⁸⁰⁾ 그러나 합의 과정에서 이러한 목적과 무관하게 순전히 협상 전략 차원에서 북한이 실질적인 합의를 회피하기 위한 수단으로 모호성을 활용하지 않도록 부단히 경계할 필요가 있다.

나. 국제화를 통한 이행 보장

합의의 내용을 보완하는 것과 병행하여 합의의 이행 및 준수에 실질적인 영향력을 행사할 수 있는 국가나 국제기구를 참여시켜 합의의 법적·정치적 지위를 증진시키는 ‘국제화’ 방식도 고민할 필요가 있다. 일단 합의사항을 이행하고 나면 협상력이 감소할 것을 우려하는

280) 예컨대, 1998년 4월 10일 체결된 북아일랜드 ‘성 금요일 협정(Good Friday Agreement)’ 내지 ‘벨파스트(Belfast)’ 평화협정 체결 시에도 준군사조직의 무장해제, 경찰개혁 등과 같은 민감한 문제에 대하여 건설적 모호성을 취함으로써 쌍방은 평화협정에 대한 최종 합의에 이를 수 있었다. 이 협정을 통해 민족주의자(nationalist) 진영은 아일랜드 통일을 향한 첫발을 내디뎠다고 자평하였고, 통합주의자(unionist) 진영 역시 영국의 주권을 수호했다고 주장함으로써 적어도 표면적으로는 쌍방 모두 핵심적 이익을 지켜 낼 수 있었던 것이다. Timothy D. Sisk and Christoph Stefes, “Power Sharing as an Interim Step in Peace Building: Lessons from South Africa,” in *Sustainable Peace: Power and Democracy after Civil Wars*, eds. Philip G. Roeder & Donald Rothchild (New York: Cornell University Press, 2005), p. 311.

분쟁당사자 입장에서는 상대방의 이행에 대한 확실성을 담보하길 원한다. 이 경우 ‘제3당사자(third parties)’는 합의사항의 이행은 물론 그 과정에서 영토보전과 정치적 독립을 보장하는 등의 기능을 제공함으로써 분쟁당사자 상호간의 신뢰를 제고할 수 있다.²⁸¹⁾

역사적으로도 분쟁당사자들은 17세기 중반부터 평화협정의 이행을 확보하기 위하여 강대국들을 ‘보장자(guarantor)’로 활용하였다.²⁸²⁾ 이때 강대국들의 보장은 의무라기보다 권리에 가까운 것으로서, 달리 규정하지 않는 이상 여기에는 무력의 위협이나 사용까지도 포함되는 것으로 이해되었다.²⁸³⁾ 군사적 보장이 원용된 비교적 최근의 사례로는 1960년 체결된 ‘니코시아 보장조약(Nicosia Treaty of Guarantee)’을 들 수 있다.²⁸⁴⁾ 그리스, 터키, 영국은 이 조약 제2조에 따라 키프로스 공화국(Republic of Cyprus)의 헌법을 통해 수립된 상황(state of affairs)은 물론 그 독립과 영토보전 및 안전을 보장하기로 합의하였다. 나아가 제5조에서는 개별 보장국에게 조약으로 수립된 상황을 재수립하기 위하여 필요한 조치를 취할 권리 또한 부여하였다. 1974년 그리스계의 주도 아래 쿠데타가 발생하자 터키가 군사개입을 감행하면서 1983년 북키프로스 터키 공화국(Turkish Republic of Northern Cyprus: TRNC)의 독립이 선포되었는데, 이때 터키는 보장조약 제5조에 따른 보장자로서의 권리·의무를 주장하였다.²⁸⁵⁾

281) Barbara F. Walter, “The Critical Barrier to Civil War Settlement,” *International Organization*, vol. 51, no. 3 (1997), p. 340.

282) Randall Lesaffer, “Peace Treaties and the Formation of International Law,” in *The Oxford Handbook of the History of International Law*, eds. Bardo Fassbender and Anne Peters (Oxford: Oxford University Press, 2012), pp. 83~84.

283) Alan Dowty, *The Role of Great Power Guarantees in International Peace Agreements* (Jerusalem: The Hebrew University of Jerusalem, 1974), pp. 6~7.

284) “Treaty of Guarantee (United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Greece and Turkey and Cyprus),” in United Nations, *Treaty Series*, vol. 382 (1960), pp. 3~7.

285) Zaim M. Necatigil, *The Cyprus Question and the Turkish Position in International Law*, 2nd edition (Oxford: Oxford University Press, 1993), pp. 129~132.

그러나 무력사용을 동반한 군사적 보장은 UN 헌장 제2조 제4항의 무력행사 금지원칙과 양립하기 어렵다. UN 헌장 제51조에 따른 집단적 자위권의 행사요건이 충족되거나 안보리의 승인이 있는 경우가 아니라면, 제3당사자가 협정 위반을 이유로 군사개입을 시도하는 것은 오히려 타국의 주권과 독립을 침해하는 것이기 때문이다. 다만, 군사개입이 아닌 ‘군사적 지원(military support)’을 통해 실질적인 보장을 제공하는 것은 현행 국제법에 반하지 않는다고 할 것이다. 일례로 페루-에콰도르 국경분쟁을 해결하기 위하여 1942년 ‘리우 의정서(Rio Protocol)’가 체결된 바 있는데, 이 의정서에서 미국, 아르헨티나, 브라질, 칠레 4국은 명확한 국경선 획정의 보장자로서 합의의 이행을 지원하기로 약속한 바 있다(제5조 및 제7조).²⁸⁶⁾ 이후 1999년 국경협정으로 양국 간의 분쟁이 최종 종식되기까지 이 국가들은 군사감시단(Military Observer Mission Ecuador/Peru: MOMEPE)을 통해 긴장을 완화하고 적극적인 중재를 통해 실질적인 이행을 제고하는 역할을 제공하였다.²⁸⁷⁾ 개별 국가 차원이 아니라도 UN 차원에서 평화유지군을 주둔시킴으로써 적대행위를 방지하고 군사 분야 합의 사항에 대한 위반사항을 확인·감독하는 등 협정의 이행을 확보하는 것도 가능할 것이다. 남북기본협정의 보장자로서는 ① 미국과 중국, ② 기존 6자회담 참가국(미국, 중국, 러시아, 일본), ③ 중립적 성향의 국가들(스웨덴, 노르웨이, 스위스 등), ④ 별도의 UN 평화유지군 등을 상정해볼 수 있을 것이다. 그러나 결국 국제화를 통한 이행 보장을 실현하기 위해서는 대상자를 확대하기보다, 합의 당시의 시점에서 그 이행 및 준수에 실질적인 영향력을 행사함으로써 이행을 보장할 능력

286) “Protocol of Peace, Friendship and Frontiers between Ecuador and Peru,” (January 29, 1942).

287) Meredith R. Sarkees and Frank W. Wayman, *Resort to War: A Data Guide to Inter-State, Extra-State, Intra-State, and Non-State Wars, 1816-2007* (Washington: CQ Press, 2010), p. 180.

을 갖춘 직접적인 관계국으로 그 대상을 한정하는 것이 바람직하다.

한편, 특정 국가의 정부나 국제기구가 입회자(witness)로서 협정에 공동으로 서명하기도 하는데, 이는 반드시 군사적 지원을 동반하지 않더라도 합의의 국제화를 통해 협정상 의무 이행을 촉진하기 위한 목적에서 취해지는 것이다. 2011년 소말리아의 정치적 합의로서 체결된 ‘캄팔라 협정(Kampala Accord)’에서도 UN사무총장 특별대표와 우간다 대통령이 하기 서명하였으며, 특히 이 협정 제9조에서는 우간다 대통령 개인이 “이 협정의 이행을 보장할 것”을 직접 명시하기도 하였다.²⁸⁸⁾ 여기에서의 보장은 협정 위반 시 보장자에게 군사적 개입을 허용하는 근거가 된다고 볼 수는 없으며, 단순히 정치적·외교적 행위를 취할 수 있는 권리를 부여할 뿐이다. 이에 따라 보장자가 해당 합의의 이행과 관련하여 정치적·외교적 차원의 개입을 시도하더라도 국제법상 금지되는 ‘국내문제에 대한 간섭’에 해당하지는 않게 될 것이다. 정치적·외교적 차원의 보장을 위하여 취할 수 있는 대표적인 조치들은 2015년에 체결된 ‘바마코 협정(Bamako Agreement)’의 내용을 통해 확인할 수 있다. 이 협정 제52조에서는 알제리를 “정치적 보장자(political guarantor)”로 규정하면서, 이를 근거로 분쟁당사자들에게 계속해서 주선(good offices)을 제공하고 당사자들에게 이행과정에 필요한 조언을 제시하며 협정의 목적을 위태롭게 하는 중대한 문제가 발생할 경우 정치적·도외적으로 최종적인 역할을 담당할 것을 명시하였다.²⁸⁹⁾

아울러 국제적인 차원에서 UN의 권위와 위상을 활용하는 것도 합의의 이행·준수 제고에 상당한 도움이 될 수 있다. 흔히 UN 현장은

288) “Agreement Between the President of the Transitional Federal Government of Somalia and the Speaker of the Transitional Federal Parliament of Somalia,” (June 9, 2011), para. 9.

289) “Agreement for Peace and Reconciliation in Mali Resulting from the Algiers Process,” (June 20, 2015), art. 52.

국제사회의 헌법으로 평가되는 바, 총회는 UN 헌장 체제 내에서도 국제사회를 대표하는 기관에 해당한다. 안전보장이사회의 결의와는 달리 총회 결의는 법적 구속력을 갖지 않지만, 국제적 차원에서 채택되는 문서의 권위가 전적으로 법적 구속력 유무에 의해서만 좌우되는 것은 아니다. 따라서 UN 총회에서 남북기본협정에 대한 지지 결의가 채택된다면 총회 결의의 법적 구속력 결여만을 이유로 그 의미를 평가 절하할 수는 없을 것이다.

다. 이행 메커니즘의 확립

1972년 「7·4 남북공동성명」에서부터 2018년 「9·19 남북군사합의서」에 이르기까지 남북 간의 합의사항에 관한 이행보장 메커니즘은 매우 부실하였고, 그 결과 어느 일방이 합의를 이행하지 않더라도 그 이행을 실질적으로 담보할 수 있는 메커니즘은 없었다고 보아도 무방하다. 1991년 「남북기본합의서」 체결 이후 남북고위급회담에서는 본회의의 테두리 안에서 정치, 군사, 교류·협력 총 3개의 분과위원회를 두었고, 각 분과위원회에서는 구체적인 이행대책을 마련하여 그 실천기구인 공동위원회를 구성하는 기능을 수행하였다. 결국 1992년에 이르러 기본합의서와 부속합의서를 구체적으로 이행하는 기능은 각 분야별로 남북 화해 공동위원회, 남북 군사 공동위원회, 남북 경제교류·협력 공동위원회 및 남북 사회문화교류·협력 공동위원회에 부여하기로 최종 합의되었으나, 현재까지 이들 공동위원회는 단 한 차례도 구성되지 못하였다. 합의 이행의 출발점은 먼저 이행기구를 구성·운영하는 것이라 할 수 있겠으나, 합의사항의 이행과 준수를 확보하기 위해서는 이 같은 이행기구는 물론이고 그 이행을 확인·감독하며 나아가 최종 분쟁 해결을 담보할 수 있는 별도의 이행 메커니즘을 확립하여 이행절차를 제도화하는 것이 필수적이다.

그동안 남북 간의 합의사항이 실천국면으로 발전하지 못했던 것은 애당초 그 이행을 담당해야 할 공동위원회 자체가 구성되지 않은 것이 결정적 원인이다. 기존 합의와의 연계성을 고려하여 남북기본협정에서도 공동위원회를 구성·운영하기로 한다면, 공동위원회의 제도화, 특히 그 구성 자체가 난관에 봉착했을 때의 해결방안을 사전에 명확히 합의하는 것이 선행되어야 할 것이다.

한편, 각각의 공동위원회가 정상적으로 작동하게 된다고 하더라도, 실천 과정에서 나타날 수 있는 제반 위반사항을 확인·감독하고 상호 검증할 수 있는 장치가 마련되지 않는다면 실질적인 이행을 담보하기 어렵다. 다른 공동위원회와 달리 남북 군사 공동위원회에는 그 실천을 확인·감독하는 기능까지 부여되었으나, 역사적으로 볼 때 분쟁당사자들이 스스로 그 이행을 확인·감독하는 메커니즘이 성공한 전례는 찾아보기 어렵다. 1991년 앙골라에서도 쌍방 분쟁당사자들이 선임된 대표들로 구성된 ‘공동정치군사위원회(Joint Political-Military Commission: CCPM)’²⁹⁰⁾를 설립하여 합의의 이행을 확인·감독하게 하였으나 이 같은 메커니즘은 제대로 운영되지 못하였다.²⁹¹⁾ 그 결과 1994년의 새로운 합의를 통해 만들어진 ‘공동위원회(Joint Commission)’ (이하 “앙골라 공동위원회”라 한다)는 위원장직에 UN사무총장 특별대표를 임명하는 국제화 방식을 택함으로써 합의의 이행을 제고할 수 있었다.²⁹²⁾ 물론 남북고위급회담 당시 민족 내부 문제는 주체적으로 해결해야 한다는 논리로 분쟁 해결 조항에서 “국제연합 헌장에 따라”라는 표현의 삭제를 관철시켰던 북한의 태도에 비추어볼 때,²⁹³⁾ 북한은 이행 확인·감독 기구의 구성에 외국이 참여하는 데 반대할 가능성이 크다. 이 점을 감

290) “Peace Accords for Angola,” (May 31, 1991), Attachment II, Annex, paras. 1~4.

291) Stephen L. Weigert, *Angola: A Modern Military History, 1961-2002* (New York: Palgrave Macmillan, 2011), pp. 105~108.

292) “Lusaka Protocol,” (November 15, 1994), Annex 8, Part C, paras. 1~3.

293) 통일원, 『남북고위급회담 주요쟁점에 대한 쌍방 주장 비교표』, pp. 225~233.

안하면 브룬디 아루샤평화협정의 ‘이행감시위원회(Implementation monitoring committee)’²⁹⁴⁾와 같이 기구의 구성원에 다양한 국내행위자들을 포함시키거나, 과테말라 평화협정의 이행을 위한 ‘후속위원회(Follow-Up Commission)’(이하 “과테말라 후속위원회”라 한다)²⁹⁵⁾와 같이 중립적인 제3국이나 국제기구의 대표를 옵저버(observer) 자격으로 참여시키는 방법을 고려해볼 수 있다.

남북기본협정의 체결과 관련하여, 그 이행 확인·감독기구가 남북간의 또 다른 분쟁 사안으로 확대되지 않고 본연의 제 기능을 온전히 발휘할 수 있도록 보장하기 위해서는 다음과 같은 요소들을 특별히 고려할 필요가 있다. 첫째, 기구의 구성과 활동에 있어서 국제사회가 긴밀히 연계될 수 있도록 설계하는 것이 바람직하다. 기구의 결정은 일차적으로 직접적인 분쟁당사자인 남북간의 합의에 기반하도록 해야겠지만, 합의가 교착상태에 이를 경우에 대비한 해결책으로서 위원장에게 적절한 권한을 부여해야 한다. 예컨대, 모잠비크 평화협정의 이행을 위해 설립된 ‘감독·감시위원회(Supervisory and Monitoring Commission)’(이하 “모잠비크 감독·감시위원회”라 한다)에서는 그 결정을 분쟁당사자들간의 컨센서스(consensus)에 의하도록 하면서도 위원장직은 UN사무총장이 임명하도록 하였다.²⁹⁶⁾ 이 경우 위원장에게는 앙골라 공동위원회와 같이 주선이나 중개 등 교착상태를 타개하기 위한 적극적 역할을 담당하도록 그에 상응하는 권한과 의무가 부여되어야 한다.²⁹⁷⁾ 다만, 남북관계가 갖는 고도의 정치적 성격을 고려하면

294) “Arusha Peace and Reconciliation Agreement for Brundi,” (August 28, 2000), Protocol V, art. 3.

295) “Agreement on the Implementation, Compliance and Verification Timetable for the Peace Agreement,” (December 29, 1996), Ch. V, paras. 189~195.

296) “General Peace Agreement for Mozambique,” (October 4, 1992), Protocol I, para. 5; Protocol V, Section II, paras. 1~3.

297) “Lusaka Protocol,” (November 15, 1994), Annex 8, Part C, paras. 1~2.

제3자에 의한 해결이 바람직하지 않은 경우도 있을 수 있으므로, 반드시 컨센서스에 의해 해결해야 하는 범주를 특정하는 것도 고려해볼 수 있을 것이다. 다른 한편으로, 기구의 구성을 다양화함으로써 구조적으로 국제사회가 적극적인 역할을 제공할 수 있는 기반을 마련하는 것도 필요하다. 이 경우 다르푸르 평화협정의 ‘이행후속위원회(Implementation Follow-Up Commission)’ (이하 “다르푸르 이행후속위원회”라 한다)와 같이 개별국가나 국제기구를 직접 기구의 회원으로 구성할 수도 있을 것이나,²⁹⁸⁾ 민족 문제의 주체적 해결을 강조하는 북한의 태도에 비추어 볼 때 한반도 상황에서는 과테말라 후속위원회와 같이 이들을 읊저버로 참여시키는 것이 보다 현실적일 것이다.

둘째, 기구의 실질적 기능 강화를 통한 이행 메커니즘의 제도화를 위하여 기구를 상설기구로 발전시킬 필요가 있다. 일반적인 경우 이행 확인·감독기구의 정례회의 개최 횟수는 제한적인 경우가 많다. 다르푸르 이행후속위원회의 경우에도 분기별 회의를 정례화하였으나, 기구의 지속성을 확보하기 위하여 기구의 회원이 의장에게 요청할 경우 긴급 회의를 소집할 수 있도록 하고 기구의 기능과 활동을 지원할 수 있도록 별도의 사무국을 창설하였다. 기구의 임무와 역할을 보다 명확하게 하기 위하여 별도의 절차규칙을 마련한 것도 참고할 필요가 있다.²⁹⁹⁾

셋째, 이행 메커니즘의 확립을 위해서는 단순히 기구에 합의사항의 이행을 확인·감독하는 기능을 부여하는 것에서 더 나아가, 기구에 분쟁을 최종적으로 해결할 수 있는 적극적인 임무를 부과하는 방안을 적극 고려할 필요가 있다. 물론 남북기본협정에 포괄적 분쟁 해결 조항을 두거나 분야별 협정을 채택하면서 해당 협정에 분쟁 해결 조항을 삽입하여 별도의 해결책을 도모할 수도 있을 것이다. 그러나 「남북기본합의서의 ‘제2장 남북불가침’의 이행과 준수를 위한

298) “Doha Document for Peace in Darfur,” (July 14, 2011), para. 480.

299) *Ibid.*, art. 77, paras. 483~485.

부속합의서」 제7조와 같이 “남과 북은 군사분야의 모든 의견대립과 분쟁문제들을 쌍방 군사당국자가 합의하는 기구를 통하여 협의 해결한다”는 등의 규정을 두게 된다면, 직접 교섭 이외의 다른 해결책은 현실적으로 존재하지 않게 된다. 따라서 한편으로는 공동위원회를 통해 합의사항의 이행을 실천하도록 하면서, 그 이행의 확인·감독과 분쟁 해결 기능은 별도의 기구에 부여하여 애당초 이행 메커니즘을 제도화하는 것이 바람직하다. 일례로 모잠비크 감독·감시위원회에는 협정의 해석에 관한 책임은 물론 분쟁당사자 간에 발생할 수 있는 일체의 분쟁을 해결하기 위한 최종적인 권한이 부여되었으며,³⁰⁰⁾ 2006년 네팔에서 설립된 ‘공동감시조정위원회(Joint monitoring Coordination Commission: JMCC)’의 경우에도 합의사항의 이행 및 신뢰구축 지원, “모든 분쟁과 군사적 또는 운용상의 문제점, 항의, 질문 또는 합의 이행에 관한 문제”의 해결을 통한 분쟁해결기구(dispute resolution mechanism) 기능이 부여되었다.³⁰¹⁾ 물론 코소보에서의 사례와 같이 분야별 이행감시기구와 최종 분쟁해결기구를 별도로 분리 운영하는 것도 가능할 것이다.³⁰²⁾

300) “General Peace Agreement for Mozambique,” (October 4, 1992), Protocol I, para. 5; Protocol V, Section II, para. 5.

301) JMCC의 구성은 총 9명(UN측 3명, 분쟁당사자측 각 3명)으로 구성되었으며, 위원장은 UN이, 그리고 부위원장은 양 분쟁당사자가 지명하도록 하여 객관성과 중립성을 확보하고자 하였다. 나아가 위원회의 결정은 컨센서스 방식에 의하되, 논의가 교착 상태에 빠지면 UN사무총장 대표(Representative of the UN Secretary-General)가 최종적인 권한을 행사하도록 하였다. “Agreement on Monitoring of the Management of Arms and Armies,” (November 28, 2006), art. 6, <<https://bit.ly/32RpgAs>> (Accessed October 31, 2020).

302) “Comprehensive Proposal For the Kosovo Status Settlement,” (March 26, 2007), arts. 7·12.

3. 남북기본협정의 국내 처리 절차와 국내법적 효력

가. 남북기본협정 체결·비준 권한

「남북관계발전법」은 ‘남북합의서’의 정의를 “정부와 북한 당국간에 문서의 형식으로 체결된 모든 합의”라고 규정하고, 제4장에서 남북합의서의 체결에 관한 사항을 정하고 있다. 따라서 남북기본협정 체결 시점에서 현행 규정 체계가 그대로 유지되고 있다면 남북기본협정도 「남북관계발전법」의 적용을 받게 된다. 「남북관계발전법」은 제21조 제1항에서 “대통령은 남북합의서를 체결·비준한다”고 규정하고 있고, 같은 조 제3항에서 “국회는 국가나 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 남북합의서 또는 입법사항에 관한 남북합의서의 체결·비준에 대한 동의권을 가진다”고 규정하고 있다. 이 같은 규정에 따르면, 「남북관계발전법」의 ‘남북합의서’는 국내절차를 기준으로 국회 동의 필요 남북합의서,³⁰³⁾ 국회 동의 불필요 남북합의서,³⁰⁴⁾ 기술적·절차적 사항에 관한 남북합의서³⁰⁵⁾로 구분된다.

원래 헌법은 제60조 제1항에서 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 국회의 동의권을 규정하고 있다. 그러나 남북관계의 특수성상 헌법 제60조 제1항에 규정된 사항을 남북합의서에 대해서도 동일하게 적용하는 것은 적절하지 않다는 고려에 따라 「남북관계발전법」에서는 중대한 재정적 부

303) 국무회의 심의와 국회 동의를 거쳐 대통령이 체결·비준하여 공포하는 남북합의서

304) 국무회의 심의만을 거쳐 대통령이 체결·비준하여 공포하는 남북합의서

305) 기존의 남북합의서 이행 관련 기술적·절차적 사항만을 정한 것으로서 남북회담대표 또는 대북특별사절의 서명만으로 발효되는 남북합의서

답을 지우는 남북합의서와 입법사항에 관한 남북합의서의 체결·비준에 대해서만 국회의 동의권이 규정되게 되었다. 조약 및 남북합의서에 대한 국회 동의 제도의 취지는 민주적 통제 차원에서 조약 및 남북합의서의 전속적인 체결권자인 대통령의 권한 행사를 예외적·부분적으로 제한하려는 것이므로, 국회 동의 대상에 해당하는 조약이나 남북합의서는 국회에서 동의안이 통과되어야 그 체결·비준이 가능하다. 따라서 우리의 경우에는 조약이나 남북합의서가 헌법이나 「남북관계발전법」에 따른 국회 동의 대상인가의 문제, 그리고 국회 동의 대상인 경우 해당 조약 또는 남북합의서의 체결·비준에 대한 동의안이 국회에서 통과될 수 있을 것인지의 문제가 매우 중요한 과제로 제기된다.

북한은 남북합의서에 대한 별도의 규정을 두고 있지는 않으며 헌법에서 조약에 대해서만 규정을 하고 있는데, 조약 체결권자가 단독으로 조약을 체결·비준할 수 있다는 점에서 우리와는 차이가 있다. 구체적으로, 일반조약의 경우에는 최고인민회의가 비준 권한을 가지며(제91조 제17항), 최고인민회의가 휴회 중인 경우에는 최고인민회의 상임위원회가 조약을 비준한다(제116조 제13항). 그리고 중요조약의 경우에는 국무위원회 위원장이 비준 권한을 가진다(제104조 제6항). 그런데 북한 헌법에서는 단순히 “조약”이라고 규정하지 않고 “다른 나라와 맺은 조약” 또는 “다른 나라와 맺은 중요조약”이라고 규정하고 있음을 주목할 필요가 있다. 문언상으로는 북한이 다른 나라와 체결한 조약만을 적용 대상으로 하는 것으로 해석되는데, 그렇다면 남북합의서는 어떠한 규정에 따라 처리되는 것인지가 불분명하다.³⁰⁶⁾ 다만, 헌법상 조약 비준 권한에 비추어 볼 때, 남북합의

306) 2000년대 초반 남북 경협합의서를 ‘조약 방식’으로 처리하였을 때에도 이 문제가 제기된 바 있다. 즉, 북한 헌법에서 조약 체결 대상을 국가로 한정하고 있는 상황에서 북한이 남북 경협합의서와 관련하여 내부적으로 일정한 조치를 취한다 하더라도 이러한 조치가 해당 합의서들을 조약으로 발효시키는 절차인지 여부가 의심스럽다는 것이다. 이상훈, “남북경협합의서의 법적 성격에 대한 고찰,” p. 84.

서의 경우에도 ‘일반적인’ 합의서는 최고인민회의 또는 최고인민회의 상임위원회가 비준하고 ‘중요한’ 합의서는 국무위원회 위원장이 비준하는 것으로 추측해 볼 수는 있다. 조약이나 남북합의서의 중요성 여부를 구별하는 명확한 기준은 알려지지 않았으나, 남북기본협정은 그 성격상 ‘중요한’ 것으로 간주될 것이며, 따라서 국무위원회 위원장이 비준 결정을 할 것으로 예상된다.

나. 남북기본협정의 국회 동의 대상 여부

앞서 살펴본 바와 같이 「남북관계발전법」상의 ‘남북합의서’는 국회 동의 필요 남북합의서, 국회 동의 불필요 남북합의서, 기술적·절차적 사항에 관한 남북합의서로 구분될 수 있는데, 남북기본협정은 기존에 체결한 남북합의서의 이행에 관한 사항이 아니기 때문에 기술적·절차적 사항에 관한 남북합의서에 해당할 여지는 없다. 따라서 남북기본협정은 국회 동의 필요 남북합의서 또는 국회 동의 불필요 남북합의서 중 어느 하나에 해당할 것이다. 이와 관련하여 현행 「남북관계발전법」 하에서는 국회 동의 대상이 ‘국가나 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는지 여부’와 ‘입법사항에 해당하는지 여부’에 따라 결정되는 것임을 유의할 필요가 있다. 즉, 특정한 합의가 정치적·실질적으로 중요한 의미를 지닌다고 해서 곧바로 국회 동의 대상이라는 결론이 도출되는 것은 아니다. ‘국가나 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는지 여부’ 또는 ‘입법사항에 해당하는지 여부’는 결국 합의문의 내용이 확정된 이후에야 판단이 가능하기 때문에, 남북기본협정이 현 시점에서 국회 동의 대상에 해당하는지 여부는 예단할 수 없다. 그럼에도 불구하고 「남북관계발전법」에 규정된 ‘국가나 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 남북합의서’와 ‘입법사항에 관한 남북합의서’의 의미를 정확히 파악하고 있다면 남북기본협정 추진 및

체결 과정에서 참고가 될 수는 있을 것이다. 「남북관계발전법」상 남북합의서에 대한 국회 동의 규정이 헌법상 조약에 대한 국회 동의 규정을 토대로 마련된 것이라는 점, 그리고 조약의 경우 국회에서 동의안이 통과된 사례가 다수 있는 점을 고려할 때, 헌법 제60조 제1항의 중대한 재정적 부담을 지우는 조약과 입법사항에 관한 조약이 어떻게 해석·적용되어 왔는지를 살펴보는 것이 유용할 것이다.

먼저 국가나 국민에게 재정적 부담을 지우는 조약이란 조약을 체결함으로써 국가가 국고로부터 재정지출을 하게 되는 조약을 말한다. 조약의 목적 사업을 수행하기 위하여 일정한 재정적 지출이 필요한 경우, 국제금융기구 설립협정의 가입과 같이 조약 가입으로 인하여 일정한 지분출자가 요구되는 경우, 조약의 체결이나 가입으로 인하여 회원국으로서의 회비를 내야 하는 경우 등이 이에 해당한다.³⁰⁷⁾ 1948년 제헌헌법에서는 “국가 또는 국민에게 재정적 부담을 지우는 조약”으로 규정되었으나, 1980년 헌법 개정 시 “국가나 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 조약”으로 개정되었다. 이 때 “국제조직에 관한 조약”도 “중요한 국제조직에 관한 조약”으로 개정하는 등 국회 동의 대상 조약이 축소되었는데, 이는 기존의 헌법 규정대로라면 국회 동의 대상 조약이 불필요하게 확대되어 국가의 임기응변적인 외교활동에 지장을 주고 국회의 활동에도 부담을 가중한다는 문제의식에 따른 것이었다.³⁰⁸⁾ 따라서 현행 헌법 하에서는 해당 조약이 재정적 부담을 지우는지 여부뿐만 아니라 그러한 부담이 중대한 것인지 여부에 대해서도 별도의 판단이 요구된다. 그동안의 사례를 보면, 우리나라의 경제력 규모, 부담금의 납부에 따라 돌아올 이익의 정도, 조약 체결에 따른 비용 지출에 대하여 국회가 예산상 승인을 하였는지 여부, 이미

307) 정인섭, “조약체결에 대한 국회의 동의제도: 재정적 부담을 지우는 조약을 중심으로,” 『서울대학교 法學』, 제43권 3호 (2002), pp. 95~98.

308) 법제처, 헌법연구관 보고서(1980), p. 281.

책정되어 있는 예산 사업의 수행을 위한 부담인지 여부, 재정 부담이 계약적인 것인지 일방적인 것인지 여부, 계속적인 재정 부담 증가가 예상되는지 여부 등을 종합적으로 고려하여 판단했던 것으로 보인다.³⁰⁹⁾ 그러나 이러한 판단 기준에 따르더라도 재정적 부담의 중대성을 객관적으로 판단하는 것은 어려운 일이다.

다음으로 입법사항에 관한 조약을 살펴보기로 한다. 입법사항에 관한 조약에 대하여 국회의 동의를 받도록 한 것은 조약의 체결·비준으로 인하여 국회가 행사하는 본질적이고 고유한 권한인 입법권이 침해되지 않도록 하기 위함이다. 따라서 여기서의 ‘입법사항’은 법규범 중에서도 특히 법률의 형식으로 규정되는 사항을 의미한다. 그렇다면 입법사항에 관한 조약은 법률의 형식으로 규정되는 사항을 포함하고 있는 조약으로 이해할 수 있다. 그런데 그동안의 헌법 해석 및 운영 관행을 보면, 조약이 법률의 형식으로 규정되는 사항을 포함하고 있다고 해서 그러한 조약을 모두 입법사항에 관한 조약으로 판단하지는 않은 것으로 파악된다. 즉, 조약이 법률의 형식으로 규정되는 사항을 포함하고 있다 하더라도 조약의 내용과 동일한 내용이 법률에 규정되어 있거나 그 근거가 법률에 마련되어 있는 경우에는 별도의 국회 동의를 요하지 않는 것으로 처리되었다. 이는 조약의 내용에 이미 국회의 동의 의사가 표시된 것으로 볼 수 있는 상황에서 다시 국회의 통제를 받도록 하는 것은 단순한 절차의 반복에 불과하며 조약의 체결·비준 절차만 지연시켜 우리나라의 국제적 활동에 불합리한 제약을 가할 수 있다는 고려에 따른 것이다.³¹⁰⁾ 결과적으로 입법사항에 관한 조약은 대통령의 조약의 체결·비준으로

309) 도경욱, “헌법상 조약과 남북관계발전법상 남북합의서의 이원화 체계의 재검토,” p. 129.

310) 김용진, “국회의 동의를 요하는 조약의 범위,” 『순간법제』, 통권 제244호 (1988), p. 33; 이상훈, “헌법 제60조 제1항에 대한 고찰: 국회 동의를 법적 성격 및 입법사항에 관한 조약을 중심으로,” 『국제법 동향과 실무』, 통권 제5호 (2003), p. 103.

인하여 국회의 입법권, 즉 법률의 제·개정권이 침해되는 결과가 수반되는 조약이라고 정의할 수 있으며, 보다 구체적으로는 법규범 중에서도 특히 법률의 형식으로 규정되는 사항을 포함하는 조약으로서 그 내용과 동일한 내용이 법률에 규정되어 있지 않거나 그 근거가 법률에 마련되어 있지 않은 조약을 의미한다.³¹¹⁾ 각각의 조약은 다양한 형태로 ‘입법사항’을 포함하고 있으므로, 실무적으로는 조약이 국내 법률에 대한 특례를 정하여 국내 법률이 변경·수정되는 효과가 초래되는지 여부와 국내 법률이 마련되지 않고는 조약을 시행할 수 없는지 여부를 판단 기준으로 삼아 입법사항에 관한 조약 해당 여부를 판단하고 있다.³¹²⁾ 모든 조약은 그 성격, 목적, 내용 등을 불문하고 입법사항에 관한 조약에 해당할 가능성이 있다. 그리고 중대한 재정적 부담을 지우는 조약 등 헌법 제60조 제1항에 규정된 여타 국회 동의 필요 조약의 경우와는 달리 입법사항에 관한 조약은 그 판단에 있어서 주관이 개입될 여지가 적어 판단 결과를 둘러싼 논란을 줄일 수 있다. 이러한 이유에서 특정 조약이 국회 동의 대상 인지를 판단할 때에는 거의 예외 없이 입법사항에 관한 조약 해당 여부를 우선적으로 검토한다.³¹³⁾

남북기본협정에서 상주공관의 교환·설치를 규정하면서 상주공관 및 상주인원의 특권과 면제에 대한 사항도 함께 규정한다면 동 협정은 ‘입법사항에 관한 남북합의서’에 해당할 것이다. 앞서 살펴본 바와 같이 「외교관계에 대한 비엔나협약」은 파견인원과 공관지역 등에 대한 특권과 면제를 규정하고 있으며, 따라서 이 협약의 당사국들 간에

311) 도경옥, “입법사항에 관한 조약의 체결·비준에 대한 국회의 동의권,” 『서울국제법연구』, 제20권 1호 (2013), pp. 109~110.

312) 위의 글, pp. 110~113.

313) 실제로 그동안 국회에 동의안이 제출되었던 조약의 대부분은 입법사항에 관한 조약에 해당하는 것으로 판단된 경우였다.

는 이러한 규정에 따라 상주공관 및 상주인원에 대하여 일정한 특권과 면제가 부여된다. 남한과 북한 모두 「외교관계에 대한 비엔나협약」의 당사국이기 는 하나, 외교관계가 수립되어 있지 않은 남북한 간에는 이 협약을 직접적으로 적용할 수 없다. 따라서 남북한이 상호 간에 상주공관 및 상주인원에 대하여 특권과 면제를 부여하기 위해서는 동서독의 사례와 같이 ‘상주공관 및 상주인원이 「외교관계에 대한 비엔나협약」에 상응하는 대우를 받는다’는 포괄적인 규정을 두거나, 또는 부여하고자 하는 특권과 면제의 내용을 구체적으로 합의한 후 이를 적시하여야 할 것이다. 어느 방식을 취하든지 간에 합의의 내용이 기존의 여러 관련 법률들에 대한 특례를 정함으로써 국내 법률을 변경·수정하는 효과를 발생시킨다는 점에서 남북기본협정은 ‘입법사항에 관한 남북합의서’에 해당하게 된다.³¹⁴⁾

다. 남북기본협정의 국내법적 효력

우리 헌법은 제6조 제1항에서 “헌법에 의하여 체결·공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 같은 효력을 가진다”고 규정하고 있으나, 「남북관계발전법」에는 남북합의서의 국내법적 효력을 명시적으로 밝혀 주는 조항이 없다. 이에 따라 남북합의서의 국내법적 효력을 두고 의견이 분분하다. 일단 현행과 같은 헌법상 조약과 「남북관계발전법」의 이원화 체계에서는 「남북관계발전법」을 헌법의 조약 관련 규정이 남북합의서에도 적용된다는 것을 입법적으로 확인하는 것으로 이해하고 헌법 제6조 제1항으로부터 남북

314) 다만, 서독이 상주대표부, 그 직원, 그들의 가족 등에 특권과 면제를 부여하는 합의서를 동독과 체결하기 전에 「독일민주공화국의 상주대표부에 대한 편의, 특권, 면제의 보장에 관한 법률」을 제정하였던 것처럼 한국도 남북기본협정 체결 전에 북한의 상주대표부에 대한 특권 및 면제를 보장하는 법률을 제정한다면 특권 및 면제 부분에 있어서의 ‘입법사항’은 해소되게 된다는 점을 고려할 필요가 있다. 특권 및 면제에 관한 합의 내용에 대해서 이미 국회의 동의 의사가 표시된 것으로 간주될 수 있기 때문이다.

합의서의 국내법적 효력을 도출할 수밖에 없을 것이다. 이와 관련하여 제21대 국회에서는 남북합의서가 헌법에 따라 체결되는 것임을 밝혀 주는 내용으로 남북관계 발전에 관한 법률 일부 개정법률안이 발의되었다.³¹⁵⁾ 그러나 헌법에서 “헌법에 의하여 체결·공포된 조약”의 국내법적 효력을 규정하고 있기 때문에 어떠한 내용으로 개정하더라도 법률 차원에서의 조치를 통한 해결은 한계점을 지닌다.³¹⁶⁾ 헌법상 조약과 「남북관계발전법」상 남북합의서의 이원화 체계에서는 남북합의서는 「남북관계발전법」에 의하여 체결·공포되는 것이기 때문이다. 이와 같은 문제를 고려한다면, 헌법상 조약과 「남북관계발전법」상 남북합의서의 이원화 체계를 보다 근본적으로 재검토할 필요성도 있다고 판단된다.³¹⁷⁾

헌법 제6조 제1항은 “국내법과 같은 효력”이라고만 규정하고 있어, 여기서 말하는 ‘국내법’이 무엇인지에 대한 해석의 문제가 제기된다. 헌법재판소는 헌법이 조약보다 우위이며 헌법적 조약은 인정되지 않는다는 입장을 취하고 있으므로, 헌법 제6조 제1항에서의 ‘국내법’에 헌법은 포함되지 않는다. 그렇다면 조약은 국내법 체계상 헌법의 하위 규범적 효력을 가지는데, 헌법재판소와 대법원은 국회 동의를 받은 조약은 법률의 효력을 가진다고 보고 있다.³¹⁸⁾ 따라서 남북기본협정이 국회 동의 절차를 거친다면 우리 국내법 체계에서는 법률과 같은 효력을 가지게 된다. 남북기본협정이 법률과 같은 효력을 가지게 됨에 따라 기존의 법률과 내용상의 충돌이 발생하게 되면, 법 적용의 일반원칙인 특별법 우선의 원칙과 신법 우선의 원칙의 적용된다.

315) 임종성 의원 등 12인, 남북관계 발전에 관한 법률 일부개정법률안, 의안번호 1330, 2020.7.2.

316) 도경옥, “헌법상 조약과 남북관계발전법상 남북합의서의 이원화 체계의 재검토,” p. 135.

317) 위의 글, p. 139.

318) 상세한 내용은 정인섭, “조약의 국내법적 효력에 관한 한국 판례와 학설의 검토,” 『서울국제법연구』, 제22권 1호 (2015), pp. 33~36 참조.

한편, 북한의 경우에는 조약이나 남북합의서 일반에 대해 그 국내법적 효력을 규정하고 있지는 않다. 다만, 우리 법체계가상 ‘법률’에 해당하는 ‘부문법’에서 해당 법과 관련되는 조약의 국내법적 효력을 규정한 경우가 일부 있다.³¹⁹⁾ 남북합의서와 관련해서도 이러한 규정을 둔 경우가 있다. 「조선민주주의인민공화국 금강산관광지구법」³²⁰⁾은 부칙 제2조에서 “금강산관광지구와 관련하여 북남 사이에 맺은 합의서의 내용은 이 법과 같은 효력을 가진다”고 규정하였으며, 「조선민주주의인민공화국 개성공업지구법」³²¹⁾ 역시 부칙 제2조에서 “개성공업지구와 관련하여 북남 사이에 맺은 합의서의 내용은 이 법과 같은 효력을 가진다”고 규정하였다. 이처럼 북한은 다른 국가와 체결한 조약이나 남한과 체결한 합의서에 대하여 사안에 따라 선택적으로 국내법적 효력을 인정하고 있기 때문에, 남북기본협정을 체결하는 경우에도 별도의 입법조치가 수반되어야 협정의 내용이 북한의 법체계에서 효력을 가질 수 있다.

319) 예컨대, 「조선민주주의인민공화국 해운법」, 「조선민주주의인민공화국 민용항공법」, 「조선민주주의인민공화국 아동권리보장법」, 「조선민주주의인민공화국 여성권리보장법」 등에서 “[북한이 당사자인 관련 분야의 조약]은 이 법과 같은 효력을 가진다”고 함으로써 조약의 부문법적 효력을 규정하고 있다. 그리고 「조선민주주의인민공화국 민법」, 「조선민주주의인민공화국 국적법」 등에서는 “[북한이 당사자인 관련 분야의 조약]에서 이 법의 내용과 다르게 정한 경우에는 그 조약에 따른다”고 함으로써 조약과 부문법의 내용이 충돌하는 경우 조약이 우선 적용됨을 명시하고 있다.

320) 2002년 11월 13일, 최고인민회의 상임위원회 정령 제3413호로 채택.

321) 2002년 11월 20일, 최고인민회의 상임위원회 정령 제3430호로 채택.

VI. 결론



분단·정전 체제가 장기간 지속됨에 따라 그동안 남북한은 이러한 현실을 타개하기 위하여 다수의 합의서들을 체결해 왔다. 그 중에서도 갈등과 대립의 남북한 관계를 통일을 향한 화해와 협력의 관계로 전환시킬 수 있는 포괄적인 내용을 담은 1991년 「남북기본합의서」, 그리고 2000년대 들어 이루어진 몇 차례의 남북정상회담의 결과로 채택된 합의서들은 새로운 남북관계에 대한 기대를 불러 모으기에 충분하였다. 그러나 이러한 합의서들의 채택이 지속적인 이행으로 이어지지는 못하였다. 이는 한반도 정세의 불안정성에서 비롯된 측면이 크기 때문에, 이러한 상황이 근본적으로 변화하지 않는다면 남북은 합의의 도출과 이행의 실패를 반복할 가능성이 크다. 특히 북한의 핵문제는 남북관계에 지대한 영향을 미치는 요인으로 작용한다. 2019년 2월 하노이 북미정상회담 합의 결렬 이후 비핵화 협상이 답보 상태에 빠지면서 남북관계도 정체되었으며, 국제사회의 강도 높은 대북제재는 남북 간의 교류·협력에 관한 합의 추진을 어렵게 만들고 있다. 따라서 지금과 같은 국면에서는 한국 정부가 남북기본협정 체결을 제안한다 하더라도 북한이 이에 호응할 가능성은 높지 않다. 그럼에도 불구하고 남북기본협정 체결 여건이 성숙될 경우를 대비하여 우리 내부적으로는 남북기본협정 체결 문제를 심도 있게 검토할 필요가 있다. 나아가 남북기본협정 체결 문제에 대한 국내외적 이해와 관심을 제고하는 노력도 병행해야 한다. 남북기본협정에 대한 국민적 공감대 형성과 국제사회의 지지와 협력은 추후 북한과의 남북기본협정 체결 여건을 조성하고 이를 추진하는데 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

본 연구에서는 남북기본협정 체결의 의미와 필요성을 크게 세 가지로 제시하였다. 첫째, 남북기본협정은 법치주의에 입각하여 남북관계를 재정립하는 의미를 지닌다. 명확하게 법적 구속력을 갖는 합의의 형식을 통해 양자 관계의 가장 기초적인 사항을 규정하는 것은

합의의 책임 있는 이행을 담보하는데 기여할 수 있다. 조약은 그 내용을 국내법상의 제도 안으로 유인하는 강력한 경로를 제공하여 대내외적으로 예측가능성을 증대시킬 뿐 아니라, 법적으로도 분쟁 해결 수단이나 위반에 따른 대응수단에 있어 유의미한 차이를 발생시킨다. 남북기본협정 체결이 남북 간에 상호 국가승인의 효과를 발생시킴으로써 분단을 법적으로 고착화하는 것이 아닌가 하는 우려가 제기될 수 있으나, 조약은 국가와 국가 관계에서만 체결할 수 있는 것은 아니며, 조약 체결과 국가승인은 별개의 문제이다.

둘째, 남북기본협정은 점진적인 평화통일의 기반을 구축하는 의미를 지닌다. 당초 제안된 남북기본협정은 통일보다는 평화공존에 초점이 맞추어져 있는 것으로 보이나, 남북기본협정의 체결을 통해 남북관계가 개선·발전되고 그러한 상태가 안정적으로 유지될 수 있다면 한반도 평화정착뿐 아니라 통일의 실현 가능성을 높일 수 있다. 한국 정부의 공식적인 통일방안인 ‘민족공동체통일방안’의 측면에서 본다면, 남북기본협정은 남북연합 단계에까지는 이르지 않은 화해·협력의 심화 단계의 ‘법적 기본 틀’에 해당한다. 「남북기본합의서」와 남북정상회담 합의서들은 여러 가지 유의미한 합의사항들을 포함하고 있지만, 이러한 합의서들을 통해 남북관계의 법적 제도화가 이루어졌다고 보기는 어렵다.

셋째, 남북기본협정은 한반도 평화체제의 수립을 견인하는 의미를 가진다. 남북기본협정은 당사자가 남북한으로 국한된다는 점에서 한반도 평화프로세스의 측면에서는 한계점을 지닌다. 그러나 남북기본협정에서 합의된 사항의 이행·준수를 통해 남북관계가 실질적으로 발전한다면 궁극적으로 한반도의 완전한 비핵화와 항구적인 평화 정착에 긍정적으로 작용할 수 있다. 따라서 남북기본협정은 한반도 평화협정과 상호 보완적인 관계에 있다고 할 수 있는데, 먼저 체결되는 협정은 뒤에 체결되는 협정의 내용에 영향을 미치게 될 것

이다. 미국이 북한의 완전한 비핵화 이전에 평화협정 체결에 적극적으로 나설 가능성이 높지 않은 점, 평화협정 체결은 남북연합으로의 진입을 촉발하는 핵심 동력으로 작용할 것이기 때문에 평화협정 체결 후에는 남북기본협정 체결 필요성이 약화될 수밖에 없는 점을 고려한다면, ‘선 남북기본협정, 후 한반도 평화협정’의 순서로 체결하는 것이 보다 현실적인 방안이라고 할 수 있다.

다음으로 본 연구는 화해·협력의 심화 단계에서, 그리고 한반도 평화협정 체결 이전에, 남북이 조약의 형태로 기본협정을 체결하는 것을 전제로 남북기본협정의 형식 및 내용의 문제를 검토하였다. 먼저 남북기본협정의 체계 및 형식은 「남북기본합의서」처럼 ‘구체형’의 방식을 취할 수도 있고 「동서독기본조약」이나 통상적인 국가 간 기본관계조약처럼 ‘기본형’의 방식을 취할 수도 있다. 남북관계의 가장 기본적이고 핵심적인 내용을 법적 구속력 있는 합의의 형태로 만든다는 본래적 목적과 취지, 기본협정에 구체적인 내용을 담으려고 할 경우 최종문안 채택까지 많은 시간이 소요되며 그 과정에서 협상이 결렬될 수 있는 점, 우리의 경우 남북기본협정의 비준을 위해 국회동의 절차를 거쳐야 할 수 있는 점 등을 감안할 때, ‘기본형’의 방식을 우선적으로 검토할 필요가 있다.

남북기본협정의 내용은 기존의 주요 남북합의서들에서 추출된 주요사항을 중심으로 구성하되, 변화된 현실과 미래지향성을 감안하여 추가·보완이 필요한 사항을 포함해야 한다. 전문을 두고자 한다면 전문에서는 남북기본협정 체결의 배경과 목적을 규정할 수 있다. 그리고 남북기본협정 체결과 국가승인은 별개의 문제라는 점을 강조하기 위하여 남북한이 통일 지향의 특수관계라는 점을 명시하는 것을 고려해 볼 수 있다. 정치 분야에서는 남북관계의 발전, 분쟁의 평화적 해결, 한반도 평화체제 수립 노력, 상주대표부의 교환·설치

에 관한 사항이 포함될 수 있을 것이다. 이 중에서도 특히 상주대표부의 교환·설치는 남북기본협정 체결 논의 시 핵심 쟁점으로 부각될 가능성이 크다. 서울·평양 상주대표부 설치의 남북관계를 보다 안정적으로 발전시키고, 통일로 나아가는 평화로운 공존을 모색하는 제도적 뒷받침이 될 수 있다. 기본협정에서는 서울·평양 상주대표부의 교환·설치, 상주대표부의 기능, 상주대표부 및 상주인원의 특권과 면제와 같이 핵심적인 사항만을 담고, 세부사항은 별도의 협정에서 규정하는 것이 적절할 것이다. 군사 분야에서는 재래식 군비통제와 비핵화에 관한 사항을 규정할 필요가 있다. 남북기본협정에서는 재래식 무기 감축이나 핵무기 폐기 등의 구조적 군비통제를 직접 규율하기보다는 군사적 신뢰구축과 운용적 군비통제에 역량을 집중해야 한다. 남북기본협정이 비핵화 합의 과정에서 체결되는 경우라면 구체적인 비핵화 협의의 진척 정도에 따라 비핵화 문제에 대한 다양한 접근이 가능할 것이다. 경제·사회문자·인도 분야에서는 다양한 분야에서의 교류·협력 실시, 남북 주민 간 인적 접촉의 활성화, 이산가족 문제의 근본적 해결에 관한 사항이 규정될 수 있을 것이다. 교류·협력의 경우 기본협정에서는 교류·협력의 의지와 공동의 목표를 천명하고 교류·협력의 원칙과 분야를 명시하는 수준으로 규정하고, 추후 분야별로 별도의 협정을 체결하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 최종조항에서는 남북기본협정의 법적 성격을 명확히 하기 위해 발효에 관한 규정을 두는 것이 무엇보다 중요하다. 여기에 더하여 남북기본협정의 UN 등록에 관한 규정까지 둔다면 남북한 당국의 조약 체결 의도를 가장 분명하게 드러낼 수 있을 것이다.

남북기본협정의 추진 및 체결 과정에서는 여러 쟁점과 과제가 제기될 수 있는데, 그동안의 경험에 비추어 특히 합의의 이행과 준수를 제고하는 문제에 각별한 관심을 기울여야 할 것이다. 본 연구에서는

크게 세 가지 방안을 제시하였다. 첫 번째 방안은 합의의 이행 및 준수가 담보될 수 있는 방향으로 합의의 내용을 보완하는 것이다. 구체적으로, 남북 간의 갈등을 유발할 수 있는 제반 쟁점들을 포괄적으로 다룸으로써 초기부터 갈등의 요소를 봉합하는 것, 기본협정의 발효와 동시에 즉각적 이행이 가능한 가시적 조치들을 포함하는 것, 문언 해석에 있어서 당사자 간 견해차가 발생하지 않도록 가급적 정밀하게 합의사항을 규정하는 것이 이에 해당할 것이다. 두 번째 방안은 합의의 이행 및 준수에 실질적인 영향력을 행사할 수 있는 국가나 국제기구를 참여시킴으로써 합의의 법적·정치적 지위를 증진시키는 것이다. 세 번째 방안은 합의사항의 이행 및 준수를 확보하기 위한 이행기구를 구성·운영하는 것에서 나아가 그 이행을 확인·감독하며 나아가 최종 분쟁 해결을 담보할 수 있는 별도의 이행 메커니즘을 확립하여 이행절차를 제도화하는 것이다.

남북기본협정 체결에 대비하여 국내 처리 절차와 국내법적 효력 문제도 미리 점검해 볼 필요가 있다. 무엇보다 우리 법체계에서는 국회 동의 대상에 해당하는 조약이나 남북합의서는 국회에서 동의안이 통과되어야 그 체결·비준이 가능하기 때문에, 협정문의 형식과 내용을 구상하고 논의하는 단계에서부터 국회 동의 문제를 염두에 두어야 한다.

참고문헌

1. 단행본

- 국가안보실. 『문재인 정부의 국가안보전략』. 서울: 국가안보실, 2018.
- 국방부. 『2018 국방백서』. 서울: 국방부, 2018.
- 김대순. 『국제법론』. 서울: 삼영사, 2017.
- 김상기·홍민·구갑우·이혜정. 『한반도 평화체제 구축과 한미관계』. 서울: 통일연구원, 2018.
- 김영철·서원섭. 『현대국제법연구』. 평양: 과학백과사전종합출판사, 1988.
- 김일성종합대학출판사. 『국제법학(법학부용)』. 평양: 김일성종합대학출판사, 1992.
- 남북대화사무국 편. 『남북대화백서』. 서울: 국토통일원, 1988.
- 더불어민주당. 『나라를 나라답게』. 서울: KPBooks, 2017.
- 도경옥·안준형. 『한반도 평화협정의 법적 쟁점과 과제』. 서울: 통일연구원, 2019.
- 류지성·최철영. 『남북관계기본법 제정방향 연구』. 세종: 한국법제연구원, 2019.
- 박영도. 『입법학 용어해설집』. 서울: 한국법제연구원, 2002.
- 박정원. 『남북기본협정 체결의 법제적 연구』. 세종: 한국법제연구원, 2018.
- 배광복. 『남북대화 1971-1992: 힘·선택·말의 남북관계 역사』. 서울: 아연출판부, 2018.
- 배종인. 『헌법과 조약체결: 한국의 조약체결 권한과 절차』. 서울: 삼우사, 2009.
- 서보혁. 『북한인권: 이론·실제·정책』. 개정판. 서울: 한울 아카데미, 2014.
- 외교통상부 조약국. 『알기쉬운 조약업무』. 서울: 외교통상부, 2006.
- 이규창·김수암·민태은·이우태·하범식. 『사회문화교류협력 및 인적 접촉 활성화 방안』. 서울: 통일연구원, 2018.

- 이규창·임예준·백상미. 『남북교류협력 재개 과정에서의 신변안전 보호에 관한 연구: 영사접견 기능의 제도화를 중심으로』. 서울: 통일연구원, 2019.
- 이무철·이상신·윤철기·신대진. 『남북연합 연구: 이론적 논의와 해외사례를 중심으로』. 서울: 통일연구원, 2019.
- 이상근. 『한반도 평화체제의 쟁점과 구축방향』. 서울: 국가안보전략연구원, 2019.
- 이한기. 『국제법강의』. 서울: 박영사, 2000.
- 이효원. 『남북교류협력의 규범체계』. 서울: 경인문화사, 2006.
- 임동원. 『피스메이커: 남북관계와 북핵문제 25년』. 개정증보판. 파주: 창비, 2015.
- 정성장. 『남북한 관계의 제도화 방향 연구』. 서울: 세종연구소, 2002.
- 정인섭. 『조약법강의』. 서울: 박영사, 2016.
- _____. 『신국제법강의』. 서울: 박영사, 2020.
- 제성호. 『남북한 특수관계론: 법적 문제와 그 대책』. 서울: 한울, 1995.
- _____. 『법제도분야 통일인프라 실태 연구』. 서울: 통일연구원, 2003.
- _____. 『남북한관계론』. 서울: 집문당, 2010.
- 존 메릴스 지음. 김재원 옮김. 『국제분쟁의 해결방법』. 서울: 교육과학사, 1998.
- 통일부. 『문제인의 한반도정책: 평화와 번영의 한반도』. 서울: 통일부, 2017.
- 통일원. 『「남북기본합의서」 해설』. 서울: 통일원, 1992.
- _____. 『남북대화 제54호(1991.11.-1992.3.)』. 서울: 통일원, 1992.
- _____. 『남북고위급회담 주요쟁점에 대한 쌍방 주장 비교표』. 서울: 통일원, 1993.
- _____. 『남북한 군축제의 관련 자료집』. 서울: 통일원, 1994.
- _____. 『통일백서 1994』. 서울: 통일원, 1994.

_____. 『남북기본합의서 이행문제 관련 자료집』. 서울: 통일원 남북
회담사무국, 1997.

한명섭. 『통일법제 특강』. 서울: 한올아카데미, 2019.

Aust, Anthony *Modern Treaty Law and Practice*, 3rd edition,
Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

Bell, Christine, *On the Law of Peace: Peace Agreements and the
Lex Pacificatoria*, New York: Oxford University Press, 2008.

Dowty, Alan, *The Role of Great Power Guarantees in International
Peace Agreements*, Jerusalem: The Hebrew University of
Jerusalem, 1974.

Franck, Thomas M. *The Power of Legitimacy Among Nations*,
New York & Oxford: Oxford University Press, 1990.

Henkin, Louis, *How Nations Behave: Law and Foreign Policy*,
2nd edition, New York: Columbia University Press, 1979.

Jennings, Robert and Arthur Watts, eds., *Oppenheim's International
Law: Volume 1, Peace*, London: Longman, 1992.

Malhotra, Deepak, *Negotiating the Impossible: How to Break
Deadlocks and Resolve Ugly Conflicts*, California: Berrett-
Koehler Publishers, 2016.

Necatigil, Zaim M, *The Cyprus Question and the Turkish Position
in International Law*, 2nd edition, Oxford: Oxford University
Press, 1993.

OSCE, *OSCE Guide on Non-military Confidence-Building Measures*,
Vienna: OSCE, 2012.

Sarkees, Meredith R. and Frank W. Wayman, *Resort to War: A
Data Guide to Inter-State, Extra-State, Intra-State, and
Non-State Wars, 1816-2007*, Washington: CQ Press, 2010.

Weigert, Stephen L. *Angola: A Modern Military History, 1961-
2002*, New York: Palgrave Macmillan, 2011.

2. 논문

- 구갑우. “평창 임시 평화체제에서 판문점선언으로: 북한의 개혁·개방 선언과 제3차 남북정상회담, ‘연합적 평화’의 길.” 『동향과 전망』. 제103호, 2018.
- 김갑식. “남북기본합의서에 대한 북한의 입장.” 『통일정책연구』. 제20권 1호, 2011.
- 김계홍. “「남북관계 발전에 관한 법률」에 따른 남북합의서의 발효절차에 관한 사례연구 및 개선방안에 관한 고찰.” 『법제』. 통권 제603호, 2008. 3.
- 김명기·지봉도. “조약의 등록과 남북기본합의서.” 『국제법학회논총』. 제37권 1호, 1992.
- 김석현. “국제법에 있어서 soft law.” 『국제법평론』. 통권 제8호, 1997.
- 김소연. “남북합의서의 법적 성격과 효력-기존 남북합의서의 분석과 이에 기초한 향후 남북 간 합의의 발전방향-.” 『공법연구』. 제47권 4호, 2019.
- 김수암. “판문점선언과 인도적 문제 해결 방향.” 『KDI 북한경제리뷰』. 제20권 5호, 2018.
- 김승조. “동서독간의 교류협력의 활성화를 위한 법제검토.” 『2000년도 남북법제연구보고서』. 서울: 법제처, 2000.
- 김연철. “노태우정부의 북방정책과 남북기본합의서-성과와 한계.” 『역사비평』. 통권 제97호, 2011.
- 김용진. “국회의 동의를 요하는 조약의 범위.” 『순간법제』. 통권 제244호, 1988.
- 김유철. “법적 사회의 등장: 법사회학 이론을 통한 국제관계의 법제화 경향 분석.” 『국제정치논총』. 제57권 2호, 2017.
- 김재철. “한반도 평화체제 구축에 따른 군비통제 추진방향.” 『한국동북아 논총』. 제13권 3호, 2008.

- 김지진. “판문점 선언 국회 비준 동의의 국제법적 제문제.” 『법과 정책』. 제25집 1호, 2019.
- 김태현. “남북한 재래식 군비통제: 평가와 발전방향.” 『한국군사』. 제4호, 2018.
- 김화진. “국제법은 언제, 왜 지켜지는가?: 준법문제의 경제학적 어프로치와 신용이론에 관한 에세이.” 『서울대학교 법학』. 제45권 3호, 2004.
- 남궁영. “민족공동체통일방안: 평가 및 시사점-‘남북연합’과 ‘낮은 단계의 연방제’ 관계-.” 『국제지역연구』. 제5권 1호, 2001.
- 노기호. “남북정상회담 판문점 선언의 법적 성격과 효력에 관한 고찰.” 『법과 정책연구』. 2018.
- 도경옥. “입법사항에 관한 조약의 체결·비준에 대한 국회의 동의권.” 『서울국제법연구』. 제20권 1호, 2013.
- _____. “입법조치를 통한 조약의 이행: 한국의 입법례를 중심으로.” 『국제법학회논총』. 제59권 2호, 2014.
- _____. “헌법상 조약과 남북관계발전법상 남북합의서의 이원화 체계의 재검토.” 『국제법학회논총』. 제65권 3호, 2020.
- 류병운. “국제법의 법원(法源)으로서 ‘1992년 남북기본합의서’의 성격.” 『홍익법학』. 제13권 4호, 2012.
- 리경철. “국제조약의 당사자에 대한 리해.” 『력사법학』. 제50권 제4호, 2004.
- 문돈. “국제 법제화 현상과 법제화된 분쟁해결기제: 그 원인과 효과에 대한 고찰.” 『국제정치논총』. 제43권 2호, 2003.
- 박배근. “국제법상의 ‘비구속적 합의’.” 『국제법평론』. 통권 제22호, 2005.
- 박정원·이석범. “남북기본합의서’의 법적 성격에 관한 비판론적 검토.” 『법학논총』. 제24권 1호, 2011.
- 박정원. “남북합의서’의 헌법적 쟁점과 과제.” 『헌법학연구』. 제19권 4호, 2013.

- 서보혁. “남북연합의 형성 조건과 과제.” 『창작과 비평』. 제46권 4호, 2018.
- 양문수. “2007 남북정상선언 이후 경제협력의 전망과 과제.” 『통일정책 연구』. 제16권 2호, 2007.
- 이규창. “남북합의서의 법적 성격 및 효력에 관한 연구.” 『통일정책연구』. 제15권 2호, 2006.
- 이근관. “남북기본합의서의 법적 성격에 대한 고찰.” 『일감법학』. 제4권, 1999.
- 이동기. “평화와 인권: 서독 정부의 대동독 인권정책과 대북 인권정책을 위한 합의.” 『통일과 평화』. 제3권 1호, 2011.
- 이상훈. “남북경협합의서의 법적 성격에 대한 고찰.” 『법제』. 제552호, 2003.
- _____. “헌법 제60조 제1항에 대한 고찰: 국회 동의의 법적 성격 및 입법사항에 관한 조약을 중심으로.” 『국제법 동향과 실무』. 통권 제5호, 2003.
- 이석범. “남북기본합의서의 법적 성격과 헌법상 지위에 관한 연구.” 『통일과 법률』. 제30호, 2017.
- 이장희. “동서독기본조약에 대한 연구.” 『국제법학회논총』. 제35권 2호, 1990.
- _____. “남북합의서의 국제법적 성격.” 『민족통일』. 1·2월호, 1992.
- 이효원. “남북합의서의 법적 성격과 효력.” 『북한법연구』. 제7권 7호, 2004.
- 임동원. “남북고위급회담과 북한의 협상전략.” 곽태환 외. 『북한의 협상 전략과 남북한 관계』. 서울: 경남대학교 극동문제연구소, 1997.
- 임성택. “판문점선언 이후의 법제도적 과제.” 『북한법연구』. 제20호, 2018.
- 임예준. “국제법상 북한의 법적 지위에 대한 고찰.” 『안암법학』. 제46호, 2015.

- 정경수. “국제법상 연성법의 재인식.” 『안암법학회』. 제34호, 2011.
- 정대진. “남북한 합의서의 규범적 성격 연구.” 『통일연구』. 제18권 1호, 2014.
- 정인섭. “조약체결에 대한 국회의 동의제도: 재정적 부담을 지우는 조약을 중심으로.” 『서울대학교 法學』. 제43권 3호, 2002.
- _____. “조약의 국내법적 효력에 관한 한국 판례와 학설의 검토.” 『서울국제법연구』. 제22권 1호, 2015.
- 정일영. “남북합의서의 법제화 방안 연구.” 『법과정책』. 제18권 1호, 2012.
- 정해구. “남북대화의 가능조건과 제약조건 분석: 7·4 남북공동성명과 남북기본합의서 사례를 중심으로.” 『통일문제연구』. 통권 제30호, 1998.
- 제성호. “기본합의서의 법적 성격과 효력.” 『국제법학회논총』. 제37권 1호, 1992.
- _____. “남북기본합의서의 법적 성격.” 『서울국제법연구』. 제5권 2호, 1998.
- _____. “통일지향적 새 남북관계 정립을 위한 국제법적과제.” 『법제연구』. 제19호, 2000.
- _____. “남북합의서에 대한 국내법적 효력부여문제-국제법상 조약의 개념과 우리 헌법과의 관련성을 고려하여.” 『법조』. 통권 제571호, 2004.
- _____. “법적으로 본 남북관계의 위상.” 『통일정책연구』. 제24권 1호, 2015.
- 조성렬. “한반도 평화체제 구축에 관한 단계적 접근: 포괄적 잠정협정을 중심으로.” 『통일과 평화』. 4집 1호, 2012.
- 조정현. “통일합의서의 법적 성격 및 체결 절차에 관한 고찰.” 『국제법평론』. 통권 제49호, 2018.
- 한명섭. “남북합의서의 법적 성격과 법제화 방안.” 『통일과 법률』. 통권 제5호, 2011.

_____. “한반도 평화협정 체결에 대한 법적 검토.” 『통일과 법률』. 통권 제37호, 2019.

한용섭. “군비통제 관점에서 본 9.19 남북군사합의의 의의와 전망.” 『국가전략』. 제25권 2호, 2019.

황지환·최강·차두현·손한별. “평화체제 구축을 위한 남북 군사협력 방안.” 국가안전보장문제연구소 편, 『남북정상회담 후 남북한 협력방안』. 논산: 국가안전보장문제연구소, 2018.

Alexandre Flückiger. “Why Do We Obey Soft Law?.” In *Rediscovering Public Law and Public Administration in Comparative Policy Analysis: A Tribute to Peter Knoepfel*, edited by Stéphane Nahrath & Frédéric Varone. Berne: Haupt Verlag, 2009.

Aust, Anthony. “The Theory and Practice of Informal International Instruments.” *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 35, no. 4, 1986.

Bell, Christine. “Peace Agreements: Their Nature and Legal Status.” *American Journal of International Law*, vol. 100, no. 2, 2006.

Bothe, Michael. “Legal and Non-Legal Norms - A Meaningful Distinction in International Relations?.” *Netherlands Yearbook of International Law*, vol. 11, 1980.

Boyle, A. E. “Some Reflections on the Relationship of Treaties and Soft Law.” *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 48, no. 4, 1999.

Charles Lipson. “Why Are Some International Agreements Informal?.” *International Organization*, vol. 45, no. 4, 1991.

Evasn, Alona E. “Federal Republic of Germany Case Note.” *American Journal of International Law*, vol. 70, no. 1, 1976.

- Fawcett, J.E.S. "The Legal Character of International Agreements." *British Year Book of International Law*, vol. 30, 1953.
- Fitzmaurice, Malgosia. "The Identification and Character of Treaties and Treaty Obligations Between States in International Law." *British Year Book of International Law*, vol. 73, no. 1, 2002.
- Hillgenberg, Hartmut. "A Fresh Look at Soft Law." *European Journal of International Law*, vol. 10, no. 3, 1999.
- Ho, Daniel E. "Compliance and International Soft Law: Why Do Countries Implement the Basle Accord?." *Journal of International Economic Law*, vol. 5, no. 3, 2002.
- Joyner, Christopher C. "Recommended Measures under the Antarctic Treaty: Hardening Compliance with Soft International Law." *Michigan Journal of International Law*, vol. 19, no. 2, 1997.
- Randall Lesaffer. "Peace Treaties and the Formation of International Law." In *The Oxford Handbook of the History of International Law*, edited by Bardo Fassbender and Anne Peters, Oxford: Oxford University Press, 2012.
- Roessler, Frieder. "Law, De Facto Agreements and Declarations of Principle in International Economic Relations." *German Yearbook of International Law*, vol. 21, 1978.
- Schachter, Oscar. "The Twilight Existence of Nonbinding International Agreements." *American Journal of International Law*, vol. 71, no. 2, 1977.
- Schmalenbach, Kirsten. "Use of Terms." In *Vienna Convention on the Law of Treaties: A Commentary*, 2nd Edition, edited by Oliver Dörr and Kirsten Schmalenbach, Heidelberg: Springer, 2018.

- Sisk, Timothy D. and Christoph Stefes. “Power Sharing as an Interim Step in Peace Building: Lessons from South Africa.” In *Sustainable Peace: Power and Democracy after Civil Wars*, edited by Philip G. Roeder and Donald Rothchild. New York: Cornell University Press, 2005.
- Yost, David S. “The Budapest Memorandum and Russia’s Intervention in Ukraine.” *International Affairs*, vol. 91, no. 3, 2015.
- Walter, Barbara F. “The Critical Barrier to Civil War Settlement.” *International Organization*, vol. 51, no. 3, 1997.

3. 유엔자료

- UN Doc. S/RES/687 (1991).
- UN Doc. S/RES/2003 (2001).
- UN Doc. S/2009/189 (2009).
- UN Doc. S/RES/2118 (2013).

4. 기타자료

- 국회 외교통일위원회 전문위원. “한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언.” 비준동의안 검토보고서, 2018.11.
- 김근식. “남북관계의 제도화를 위한 근본적 접근: 포괄적 평화.” 『한반도 평화통일, 어떻게 만들 것인가?: 제네바합의 이후 20년의 교훈과 과제』. 한국정치학회 국제학술회의 발표논문집, 2014.10.10.
- 김덕주. “한반도 평화협정의 특수성과 주요 쟁점.” 국립외교원 외교안보 연구소 주요국제문제분석 2018-19, 2018.6.7.
- 남북정상회담 준비위원회. “2018 남북정상회담 결과 설명자료.” 통일부 주요정책자료, 2018.4.27.

- 대한민국 정부. “제3차 남북관계발전기본계획 및 2018년도 시행계획.” 2018.12.
- _____. “제3차 남북관계발전기본계획 및 2020년도 시행계획.” 2020.4.
- 법무부 보도자료. “남북 사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서의 법적 성격.” 1992.2.17.
- 법제처. 헌법연구반 보고서, 1980.
- 성기영. “2018 남북정상회담 평가 및 향후 전망.” 통일연구원 Online Series CO 18-11, 2018.4.29.
- 손학규. “남북합의서의 실천보장방안.” 『국회보』. 1992.3.
- 아산정책연구원. “판문점 선언, 과반의 성공.” 아산정책연구원 Issue Brief, 2018.4.29.
- 유엔인권최고대표사무소. “분단의 아픔: 인권으로 접근한 한반도 비자발적 가족 분리.” 2016.
- 이석범. “남북기본합의서와 동서독기본조약의 비교분석.” 『한반도 평화와 동서독의 경험: 동서독 기본조약과 남북합의서의 비교분석』. 민주사회를 위한 변호사모임-프리드리히 에버트 재단 공동 토론회, 2018.11.21.
- 이수형·최용환. “평화지향의 안보체제 구축 전략.” 『INSS 전략보고』. 국가안보전략연구원, 2018.7.3.
- 정인섭. “판문점 선언의 국제법적 성격과 국회 동의.” 대한국제법학회 국제법 현안 Brief. 2018-제3호, 2018.5.8.
- 제성호. “판문점선언, 평양공동선언 및 ‘군사분야 합의서’의 법적 성격과 비준 문제.” 한반도선진화재단 Hansun Brief 통권 제76호, 2018.10.30.
- 통일부. “남북경협 합의서 해설자료.” 2001.5.25.
- _____. “남북기본합의서 관련 해설자료.”
- _____. “민족공동체통일방안.”

통일부 남북교류협력시스템. “북한 및 남한 방문 안내: 남북한 왕래의 개념.”

_____ . “북한 주민 접촉 안내: 접촉의 개념,”

통일부 남북이산가족찾기 이산가족정보통합시스템. “2020년 9월 이산
가족신청자료 통계”

프란츠 베르텔레. “동서독 기본 조약과 동베를린 상주대표부 - 독일
분단 경영에 관한 비망록(Grundlagenvertrag und Standige
Vertretung in Berlin-Notizen zum Management der deutschen
Teilung).”

한동대학교 산학협력단. “문재인 정부의 한반도 전략비전: 평화변영의 가교
국가(link state) 전략.” 통일부 연구과제 최종보고서, 2018.7.31.

한스-요아힘 하인츠. “독일연방공화국(서독)과 독일민주공화국(동독)간의
기본조약(1972. 2. 21.)에 관한 법적 의견서.” 『한반도 평화와
동서독의 경험: 동서독 기본조약과 남북합의서의 비교분석』.
민주사회를 위한 변호사모임-프리드리히 에버트 재단 공동
토론회, 2018.11.21.

Arnault, Jean. “Good Agreement? Bad Agreement? An Implementation
Perspective.” Princeton: Center of International Studies,
2006.

Frowein, Jochen A. “Recognition.” Max Planck Encyclopedia of
Public International Law, 2010.

Gautier, Philippe. “Non-Binding Agreements,” Max Planck
Encyclopedia of Public International Law, 2006.

대법원 1997.7.23. 선고 98두14525 판결.

헌법재판소 1997.1.16. 89헌마240.

헌법재판소 1997.1.16. 92헌바6, 92헌바26, 93헌바34, 93헌바35, 93
헌바36(병합).

Aegean Sea Continental Shelf, Judgment, I.C.J. Reports, 1978.
Maritime Delimitation and Territorial Questions between Qatar
and Bahrain, Jurisdiction and Admissibility, Judgment,
I.C.J. Reports, 1994.
Maritime Delimitation in the Indian Ocean (Somalia v. Kenya).
Preliminary Objection, Judgment, I.C.J. Reports, 2017.
The Province of North Cotabato v. The Government of the Republic
of the Philippines Peace Panel on Ancestral Domain, G.R. Nos.
183591, 183572, 183893, and 183951, Supreme Court,
Republic of the Philippines, 2008.
The Republic of Philippines v. The People's Republic of China.
Award on Jurisdiction and Admissibility, PCA Case No.
2013-19, 2015.

『노동신문』.

『조선신보』.

『한겨레』.

『한국경제』.

Payvand.

최근 발간자료 안내

연구보고서

2018년도 연구보고서

<연구총서>

2018-01	평화의 심리학: 한국인의 평화인식	박주화 외	19,000원
2018-02	사회문화교류협력 및 인적 접촉 활성화 방안	이규창 외	14,000원
2018-03	남북관계 발전과 북한주민 의식 변화	성기영 외	10,500원
2018-04	국경협력의 가능성과 미래	이기태 외	9,000원
2018-05	북한과 주변국의 국경안보	이기태 외	8,000원
2018-06	중국 초국경 경제협력 연구: 통일 한반도 국경안보에 대한 시사점	현상백 외	12,000원
2018-07	KINU 통일외식조사 2018: 남북평화 시대의 통일외식	이상신 외	11,000원
2018-08	한반도 비핵·평화체제 구축과 남북관계 전략	조한범 외	8,000원
2018-09	북한의 주민 이탈과 법적 대응	박영자 외	11,500원
2018-10	'하나의 시장' 형성을 위한 시장친화적 남북경제협력방식의 모색	임강택 외	9,500원
2018-11	한반도 평화통일을 위한 글로벌 네트워크 전략	김진하 외	9,500원
2018-12	북한 민생 실태 및 협력 방안	홍제환 외	9,000원
2018-13	북핵위기와 북미 간 전략환경 인식	이우태 외	11,000원
2018-14	북한의 핵전략 분석	홍우택 외	6,500원
2018-15	제재 국면에서의 주민의 인권	도경욱 외	10,000원
2018-16	한반도 평화와 남북협력 종합연구(총괄보고서)	김상기 외	5,500원
2018-17	북핵 종합평가와 한반도 비핵화 촉진전략	정성윤 외	21,000원
2018-18	동북아 플러스 책임공동체 형성 방안	이기태 외	12,000원
2018-19	북한 변화 실태 연구: 시장화 종합 분석	홍 민 외	20,500원
2018-20	한반도 평화체제 구축과 한미관계	김상기 외	10,000원
2018-21	북한에서 국가-사회관계 양상 연구	한동호 외	14,000원
2018-22	김정은 시대 북한의 국가기구와 국가성	박영자 외	13,500원
2018-23	북한 군사경제 비대화의 원인과 실태	오경섭 외	12,000원
2018-24	한반도 평화변영과 남북중 협력방안	정은이 외	9,500원
2018-25	중국 시진핑 2기 지도부 구성과 대외정책 전망	신종호	8,500원
2018-26	2030 미중관계 시나리오와 한반도	신종호 외	12,000원

<정책연구시리즈>

2018-01	김정은 시대 북한 경제사회 8대 변화	박영자 외
---------	----------------------	-------

2018-02	2018년 미국 중간선거 평가와 미국의 향후 대외정책 전망	민태은 외
2018-03	대북 제재 현황과 완화 전망	서보혁 외
2018-04	지자체 남북교류협력사업의 평가지표와 발전방향	나용우 외

〈Study Series〉

2018-01	The Implementation Strategy of the Establishment for Peaceful Community on the Korean Peninsula	Hong, Min·Cho, Han-Bum·Park, Ihn-Hwi
2018-02	2017 Survey of Inter-Korean Integration	Park, Juhwa·Rhee, Minkyu·Cho, Won-Bin
2018-03	North Korean Economy in the Kim Jong-un Regime	Hong, Jea Hwan
2018-04	Peace Regime of the Korean Peninsula and North Korean Policy	Chung, Sung-Yoon·Lee, Moo Chul·Lee, Soo-hyung
2018-05	Eight Changes in North Korean Economy and Society under the Kim Jong Un Regime	Park, Young-Ja et al.

2019년도 연구보고서

〈연구총서〉

2019-01	트럼프 행정부의 안보전략과 한반도 평화체제의 전망: 미국의 적대국 관계정상화 사례와 한반도에 주는 시사점	이기태 외 8,000원
2019-02	남북관계 2023: 도전요인과 대북정책 추진방향	김갑식 외 17,500원
2019-03	한반도 평화협정의 법적 쟁점과 과제	도경욱, 안준형 8,500원
2019-04	한반도 평화체제 구축을 위한 국제협력	이재영, 김주리 8,000원
2019-05	화해협력 이론과 사례 그리고 한반도	서보혁 외 12,000원
2019-06	한반도 평화체제 구축을 위한 한중협력방안	이재영 외 11,500원
2019-07	북한 여성의 일상생활과 젠더정치	조정아 외 11,000원
2019-08	북한 변화의 변수와 경로: '핵문제'와 '개혁·개방'의 조합을 중심으로	박영자 외 11,000원
2019-09	남북연합 연구: 이론적 논의와 해외사례를 중심으로	이무철 외 15,000원
2019-10	뉴노멀시대 미중관계 변화와 한국의 대북·통일전략	신종호 외 18,000원
2019-11	남북한 인도협력 방안과 과제: 인도·개발·평화의 트리플 넥서스	홍석훈 외 9,000원
2019-12	남북 사회문화교류 활성화를 위한 교류거버넌스 구축방안: 체육교류를 중심으로	이우태 외 9,000원
2019-13	분권형 대북정책 추진 전략과 실천과제: 대북교류협력정책의 지속가능성 제고 방안을 중심으로	나용우 외 10,000원
2019-14	북한 외교정책: 정책패턴과 북핵외교 사례분석	김진하 외 10,000원
2019-15	김정은 정권 핵심집단 구성과 권력 동학	오경섭 외 9,500원
2019-16	북한이탈주민 가치적응 실태연구: 지역사회통합 중심으로	김수경 외 7,500원

2019-17	변화하는 통일환경에 따른 대북·통일정책 개선과제: 신한반도체제 구상을 중심으로	조한범 외 14,500원
2019-18	남북교류협력 재개 과정에서의 신변안전 보호에 관한 연구 - 영사접견 기능의 제도화를 중심으로 -	이규창 외 11,500원
2019-19	국민과 함께하는 통일·대북 정책	이상신 외 24,000원
2019-20	한반도 평화와 남북 협력 종합연구 총론: 평화·경제·화해 협력 구상	서보혁 10,000원
2019-21	한반도 평화체제 관련 쟁점과 이행방안	서보혁 외 14,000원
2019-22	2019 한국인의 평화의식	박주화 외 19,000원
2019-22-01	평화의식 문항별 분석	박주화 18,500원
2019-22-02	평화의식 문항별 테이블	박주화 14,500원
2019-23	평화교육의 실태와 쟁점: 통일교육과의 접점을 중심으로	조정아 외 12,000원
2019-24	북한 실태 연구: 도시경제의 네트워크와 로지스틱스	홍 민 외 10,500원
2019-25	김정은 시대 서부 주요 도시의 기업현황 및 가동률 결정요인 분석	정은이 외 14,000원
2019-26	남북경협 발전 잠재력과 정책 과제	김석진, 홍제환 10,000원
2019-27	한반도 평화·변영 실현을 위한 국경 협력	현승수 외 14,000원
2019-28	한반도 접경국과의 초국경 관광·교통 협력	최장호 외 10,000원
2019-29	주변국의 사이버 환경과 한반도 평화체제 구축	채재병 외 8,500원
2019	제3세대 인권과 북한	인도협력연구실 편 16,500원

〈정책연구시리즈〉

2019-01	한반도 평화협정문 구상과 제안	김상기 외
2019-02	국제전략환경의 변화와 한국의 신남방정책	이기태, 배정호
2019-03	국제 비교를 통해 본 북한의 생활수준	김석진, 홍제환
2019-04	급변하는 동북아 정세가 한국인의 주요 인접국가 인식에 미치는 영향: 한미동맹과 한일관계를 중심으로	이상신 외

〈Study Series〉

2019-01	North Koreans' Current Living Conditions Based on UNICEF Survey Results: With a Focus on the Status of Infant Nutrition	Hong, Jea Hwan
2019-02	The Impact of Sanctions on the Enjoyment of Human Rights	Do, Kyung-ok·Baek, Sangme
2019-03	South Koreans' Perception on Peace: With a Focus on Peace, War, the Way Peace is Realized, and the Attitude for Inter-Korean Reconciliation	Kim, Kap-Sik·Park, Juhwa

2020년도 연구보고서

〈연구총서〉

2020-01	평화경제 실현방안: 국제협력을 중심으로	김석진, 홍제환	10,000원
2020-02	남북한 주민 왕래 및 이주와 혼인에 관한 법적 연구	이규창, 문선혜	10,000원
2020-03	북한 주민의 정보접근에 관한 연구	김수암 외	9,000원
2020-04	평화-인권-발전의 트라이앵글: 이론적 검토와 분석틀	홍석훈 외	11,000원
2020-05	중·러 협력과 한반도 평화 번영	현승수 외	11,500원
2020-06	한반도 평화변영과 북일관계 연구	이기태 외	8,000원
2020-07	미국의 대북 독자제재: 정치적 배경과 법적 기반 분석	민태은 외	8,500원
2020-08	남북기본협정 체결방향과 과제	도경욱 외	9,000원
2020-09	남북연합 구상과 추진방안	이무철 외	11,000원
2020-10	새로운 한반도 구상 추진전략과 정책과제	김갑식 외	13,000원
2020-11	평화공감대 확산 추진전략과 정책과제	박주화 외	12,500원
2020-12	한반도 비핵·평화프로세스 추진전략과 정책과제	정성운 외	15,500원
2020-13	한반도 신경제구상 추진전략과 정책과제	정은이, 이해정	11,000원
2020-14	신남방정책·신북방정책 추진전략과 정책과제	나용우 외	14,500원
2020-15	해외의 시각으로 본 신남방·신북방정책의 평가와 과제	나용우 외	17,500원
2020-16	2020 한국인의 평화의식	박주화 외	14,500원
2020-16-01	2020 한국인의 평화의식: 문항별 분석	박주화	16,500원
2020-16-02	2020 한국인의 평화의식: 문항별 테이블	박주화	16,500원
2020-17	'통일에 대한 태도' 척도 개발 및 타당화 연구	박주화 외	12,500원
2020-18	평화경제의 비전과 추진방향: 남북 육상·해양협력을 중심으로	서보혁 외	20,000원
2020-19	국제 평화경제 사례와 한반도	조한범 외	11,500원
2020-20	북한의 발전전략과 평화경제: 사회기술시스템 전환과 지속가능한 발전목표	홍 민 외	18,000원
2020-21	강대국 경쟁과 관련국의 대응: 역사적 사례와 시사점	신종호 외	23,000원
2020-22	북한의 인구변동: 추세, 결정요인 및 전망	홍제환 외	14,000원
2020-23	체제전환 과정에서의 인구구조 변화 연구	최장호 외	7,000원
2020-24	'지식경제시대' 북한의 대학과 고등교육	조정아 외	13,000원
2020-25	KINU 통일외식조사 2020: 주변국 인식 비교연구	이상신 외	24,500원
2020-26	김정은 정권 통치담론과 부문별 정책 변화: 텍스트마이닝을 이용한 담화·연설 분석	오경섭 외	14,500원
2020-27	구술로 본 통일정책사2	홍 민 외	13,000원

〈정책연구시리즈〉

2020-01	감염병 공동대응을 위한 남북인도협력	이규창 외
2020-02	2020년 미국 대통령 선거 분석과 국내외 정책 전망	민태은 외

〈Study Series〉

- 2020-01 The Peace Agreement on the Korean Peninsula: Legal Issues and Challenges
Do, Kyung-ok·Ahn, Jun-hyeong
- 2020-02 Variables and Pathways of Changes in North Korea:
Focused on Different Combination of 'Nuclear Issues' and 'Reform·Opening'
Park, Young-Ja·Jeong, Eun Mee·Han, Ki Bum
- 2020-03 Daily Lives of North Korean Women and Gender Politics
Cho, Jeong-ah·Yee, Ji Sun·Yi, Hee Young
- 2020-04 2019 Annual Reports of Attitude of Koreans toward Peace and Reconciliation
Park, Juhwa et al.

KINU Insight

- 2018-01 2018년 김정은 신년사 분석과 정세 전망 홍 민 외
- 2019-01 2019년 김정은 신년사 분석과 정세 전망 홍 민 외
- 2019-02 김정은 정권의 정보화 실태와 특징: ICT 부문을 중심으로 정은미
- 2019-03 미국의 INF조약 탈퇴 의미와 트럼프 행정부의 군사·안보 전략에 대한 함의 김주리
- 2019-04 '우리 국가제일주의'의 문화예술적 표상과 시사점 이지순
- 2019-05 중국의 4차 산업혁명과 북한에 주는 함의 이재영
- 2019-06 한반도 국제정세의 역동성과 한국의 대응 방향 서보혁
- 2019-07 신한반도 체제 구상의 이해 조한범
- 2019-08 최근 한반도 정세 평가와 정책 과제 김갑식 외
- 2020-01 북한의 제7기 제5차 당중앙위원회 전원회의 분석과 정세 전망 홍 민 외
- 2020-02 평화의 경제적 가치: 2018 남북 간 주요 군사합의를 중심으로 장철운
- 2020-03 미국의 환적성국 관계정상화 프로세스와 대북정책 김유철
- 2020-04 대북제재 강화가 북한경제에 미치는 영향 - 북중무역 감소의 파급효과를 중심으로 최지영

북한인권백서

- 북한인권백서 2018 한동호 외 20,000원
- White Paper on Human Rights in North Korea 2018 한동호 외 24,000원
- 북한인권백서 2019 김수경 외 20,000원
- White Paper on Human Rights in North Korea 2019 김수경 외 24,500원
- 북한인권백서 2020 이규창 외 21,500원
- White Paper on Human Rights in North Korea 2020 이규창 외 27,000원

연례정세보고서

2018	2019 한반도 정세 전망	통일연구원
2019	2020 한반도 정세 전망	통일연구원
2020	2021 한반도 정세 전망	통일연구원

정기간행물

통일정책연구, 제27권 1호 (2018)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 27, No. 1 (2018)	10,000원
통일정책연구, 제27권 2호 (2018)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 27, No. 2 (2018)	10,000원
통일정책연구, 제28권 1호 (2019)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 28, No. 1 (2019)	10,000원
통일정책연구, 제28권 2호 (2019)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 28, No. 2 (2019)	10,000원
통일정책연구, 제29권 1호 (2020)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 29, No. 1 (2020)	10,000원
통일정책연구, 제29권 2호 (2020)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 29, No. 2 (2020)	10,000원

기타

2018	한반도 평화체제 및 비핵화 관련 자료집	박주화, 윤혜령 53,500원
2018	북한의 건강권	이금순 외
2018	The Right to Health in North Korea	Lee, Keumsoon et al.
2018	미·중·일·러 한반도 정책 연구 네트워크 다이렉토리	김진하 외
2020	동서 화해사상으로 본 통일공동체의 상과 과제	김범수 외
2020	DMZ 접경지역의 비평화 실태에 관한 인문학적 연구: 전략촌을 중심으로	정근식 외

통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적·주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

2. 가입방법

- 가) 회원 가입신청서 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, International Journal of Korean Unification Studies, 단행본 시리즈인 연구총서, 협동연구총서 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 통일연구원 발간자료 20% 할인된 가격에 구입

4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서회원 담당자
- 나) 전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8293, E-Mail: books@kinu.or.kr
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소 변경 시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.

회원가입신청서

* 표는 필수항목입니다.

신청자 성명* (입금자가 다를 경우 별도 표기)		소 속*	
간 행 물* 받 을 주 소	(우편번호 :)		※ 도로명 주소 기입必
연 락 처*	TEL		이메일
이메일 서비스	수신 ()		수신거부 ()
회 원 구 분*	학생회원 ()	일반회원 ()	기관회원 ()
본인은 통일연구원의 연회원 가입을 신청합니다.			
20 년 월 일		성 명 (인)	

개인정보 이용 동의서

통일연구원은 개인정보보호법 등 관련 법령상의 개인정보보호 규정을 준수하며 개인정보 보호에 최선을 다하고 있습니다. 연구원은 다음과 같이 연구원 업무 수행에 반드시 필요한 범위 내에서 개인정보를 이용하는 데 동의를 받고자 합니다.

1. 개인정보의 수집 · 이용 목적: 도서회원 가입 신청 관리
2. 수집하려는 개인정보의 항목
성명, 소속, 주소, 연락처, 회원구분
3. 개인정보의 보유 및 이용 기간: 입금일로부터 1년
※ 회원자격 갱신 시 개인정보 보유기간은 1년간 연장됩니다.
4. 동의를 거부할 권리 안내
귀하는 위와 같은 개인정보를 제공하는 데 대한 동의를 거부할 권리가 있습니다. 그러나 동의를 거부하실 경우 도서 회원 가입 및 발송이 원활히 이루어 질 수 없음을 알려 드립니다.

20 년 월 일 성 명 (인)

※ 본 신청서 및 개인정보 이용 동의서를 보내주십시오.

(06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서회원 담당자앞

전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8293, E-Mail: books@kinu.or.kr

※ 온라인 신한은행 140-002-389681 (예금주: 통일연구원)



www.kinu.or.kr

남북기본협정 체결방향과 과제