

서울대학교 통일평화연구원 특별 심포지엄

한반도 평화체제와 서울대학교의 역할

일시 | 2018년 7월 3일(화) 14:00-20:00

장소 | 서울대 호암교수회관 목련홀



서울대학교 통일평화연구원

Institute for Peace and Unification Studies Seoul National University



서울대학교 통일평화연구원 특별 심포지엄

한반도 평화체제와 서울대학교의 역할

일시 | 2018년 7월 3일(화) 14:00-20:00

장소 | 서울대 호암교수회관 목련홀

프로그램

시간	구분	내용
14:00~14:10	인사말	임경훈 서울대 통일평화연구원장
14:10~14:40	기조 강연	통일평화의 미래지향적 지평- 성낙인 서울대 총장
14:40~15:50	세션 1	<p>평화체제 구축의 법·제도적 과제</p> <p>〈사회〉 조동준 서울대 통일평화연구원 부원장</p> <p>〈발표〉</p> <p>판문점 선언의 법적 성격과 과제- 이효원 교수(서울대 법학대학원 법학과)</p> <p>평화체제 구축의 법·제도적 과제: 국제법적 차원- 이규창 연구위원(통일연구원)</p> <p>〈토론〉</p> <p>이상숙 교수(국립외교원), 이혜정 교수(중앙대), 김영일 과장(통일부 교류협력 기획과)</p>
15:50~16:10	휴식	
16:10~17:30	세션 2	<p>남북 교류협력과 서울대학교의 역할</p> <p>〈사회〉 임경훈 서울대 통일평화연구원장</p> <p>〈발표〉</p> <p>전상학 교수(서울대 사범대학, 생물교육과)</p> <p>김병연 교수(서울대 사회과학대학, 경제학부)</p> <p>박수진 교수(아시아연구소장, 서울대 사회과학대학 지리학과)</p> <p>정창무 교수(서울대 공과대학, 건설환경공학부)</p> <p>임정빈 교수(서울대 농업생명과학대학 농경제사회학부)</p> <p>〈토론〉</p> <p>이우영 교수(북한대학원대)</p> <p>이재영 교수(기초교육원장, 서울대 인문대학 영어영문학과)</p>
18:00~20:00	만찬 (마로니에)	<p>특별초청연사</p> <p>북한과 북한주민을 읽는 관점(KEDO 및 개성공단사업 경험을 중심으로) - 최보선 초빙교수(송실대, 전 통일부 기획조정실장)</p> <p>(RSVP only)</p>



서울대학교 통일평화연구원
Institute for Peace and Unification Studies Seoul National University

Contents

기조강연

- **통일평화의 미래지향적 지평** i
성낙인 (서울대학교 총장)

Session 1

- **평화체제 구축의 법·제도적 과제** 1
 - 판문점 선언의 법적 성격과 과제 1
이효원 교수 (서울대 법학대학원 법학과)
 - 평화체제 구축의 법·제도적 과제: 국제법적 차원 19
이규창 연구위원 (통일연구원)

Session 2

- **남북교류협력과 서울대학교의 역할** 47
 - 사례 발표 1 전상학 교수 (서울대 사범대학 생물교육과) 49
 - 사례 발표 2 김병연 교수 (서울대 사회과학대학 경제학부) 53
 - 사례 발표 3 박수진 교수 (아시아연구소장 서울대 사회과학대학 지리학과) 55
 - 사례 발표 4 정창무 교수 (서울대 공과대학 건설환경공학부) 59
 - 사례 발표 5 임정빈 교수 (서울대 농업생명과학대학 농경제사회학부) 61



통일평화의 미래지향적 지평

성낙인, 서울대학교 총장

1. 한반도의 새로운 기운

문재인 정부 출범 이후 그간 경색되었던 남북관계가 새로운 지평에 접어들었다. 2018년 4월 27일에는 남북의 문재인 대통령과 김정은 위원장이 분단의 현장인 판문점에서 최초로 남북정상회담을 개최하였다. 그 연장선상에서 6월 12일에는 미북정상회담이 싱가포르에서 개최되었다. 미국의 도널드 트럼프 대통령과 김정은 위원장이 분단 70년 이후 처음으로 마주 앉았다. 두 차례에 걸친 남북미의 교호적인 정상회담은 북쪽을 개혁·개방의 길로 인도하는 단초를 제공한다. 그 만남의 콘텐츠도 중요하지만 만남 그 자체로서 역사적 사건이라 아니할 수 없다.

지난 10여년에 이르는 기간 동안 북쪽은 폐쇄적인 3대 세습정권의 공격적인 행태로 인하여 국제적인 제재의 대상이었다. 그 폐쇄공화국이 이제 세상 밖으로 나왔다. CVID(Complete, Verifiable, Irreversible Dismantlement(Denuclearization))로 이어질 대화의 장이 본격적으로 열린 것이다.

2. 통일평화를 위한 남북 대화와 교류

(1) 소통의 시대를 열어야

KTX 광명역에는 광명-파리라는 창구를 개설하고 있다. 2022년에는 광명역을 시발로 유라시아 철도를 거쳐서 파리에 이른다는 프로젝트이다. 서울에서도 서울-파리 철길을 준비한다. 뿐만 아니라 동쪽으로도 철길을 열어가려 한다. 이와 같은 움직임은 그것이 먼 훗날 실현될 것이라 할지라도 미구에 남북을 관통하는 철길이 열릴 것이라는 기대치의 발로이다.

길이 열리면 그 길을 둘러싸고 있는 사람의 마음도 열리기 마련이다. 사실 대한민국은 분단 이후 섬나라나 다름없다. 그 옛날 선조들은 일제의 탄압으로부터 벗어나고 새로운 삶의 터전을 찾아서 압록강과 두만강을 건너서 미지의 신천지로 나아갔다. 독립운동으로부터 생계형에 이르기까지 그 국경선은 새 삶을 위한 유랑의 길이었다. 하지만 38선과 휴전선은 이 모든 길을 차단하기에 이른다. 이제야말로 그 때가 되었다. 새 길을 열어가야 한다. 민족의 혼이 숨 쉬는 새 길로 달려 나가야 한다. 유라시아 대륙에 흩어져 있는 한민족 공동체를 새롭게 다져야 한다. 일제의 핍박과 스탈린의 탄압으로 블라디보스토크에서 중앙아시아 카자흐스탄·우즈베키스탄 등으로 강제 이주된 한민족 고려인들도 유라시아 철길로 인도하여야 한다. 한민족 고려인들의 한을 풀어주는 유라시아 철길, 실크 로드가 열려야 한다.

(2) 인도적 차원의 교류와 협력

분단 70년을 훌쩍 넘어섰다. 무엇보다 이산가족의 아픔을 치유할 수 있는 최소한의 장치를 마련하여야 한다. 이미 이산가족 1세대는 90 고령에 이른다. 하지만 이번에도 겨우 100명만 이산가족 상봉의 기회를 잡을 수 있다. 획기적인 대화와 교류가 필요한 시점이다. 그들이 안고 있는 한을 풀어주어야 한다.

이제 이산가족 상봉을 뛰어넘어 가족들이 함께 새로운 삶을 영위할 수 있는 더 큰 틀의 교류와 협력 체계를 구축하여야 한다. 단순한 만남이 아니라 여생을 함께하는 틀의 구축을 통하여 이산가족의 한을 풀어주고 더 나아가 이산가족의 행복추구권을 보장하여야 한다.

이산가족의 민사법적인 문제도 소홀히 하여서는 아니 될 것이다. 예컨대 1세대 이산가족은 이미 고령으로 생을 마감하고 있을 뿐만 아니라 그와는 별개로 남북교류가 활성화되면 될수록 이산가족의 상속 문제와 같은 민사 분쟁도 증가하게 될 것이다. 상속 문제는 이미 현실화된 문제이기 때문에 '남북 주민 사이의 가족관계와 상속 등에 관한 특례법'과 같은 최소한의 법적 장치를 마련하였지만 현실 문제는 더욱 복잡하여질 소지가 있다.

(3) 개성공단을 뛰어넘는 남북 경제 교류와 협력

개성공단은 남북을 잇는 경제 교류와 협력의 상징적인 창구이다. 그간 경색된 남북관계로 인하여 개성공단지역 폐쇄된 상태이다.

본인은 개성공단지원재단 이사 자격으로 개성공단을 직접 시찰한 바 있다. 그곳은 바로 남북경제 공동체의 현장이었다. 북쪽의 숙련된 근로자들과 남쪽의 자본이 합쳐서 공단의 새로운 시대를 열었다. 개성공단이 지금과 같은 폐쇄라는 극단적인 상황만 연출되지 아니한다면 개성공단은 그야말로 기업인들에게는 황금 열쇠를 보장하는 곳이기도 하다. 동남아시아와 같은 외국으로 진출할 필요가 없어진다. 개성공단에서 생산된 제품들의 남쪽 반입에는 일반적인 수출입 절차를 거치지 아니하여도 된다. 이 또한 남북관계 특수성의 반영이기도 하다.

개성공단 입주기업 대표들과의 면담에서 그들의 희망은 더 많은 근로자를 확보하여 달라는 것이 첫째 주문 사항이었다. 공장도 확장하기 위한 충분한 여력(capacity)을 가지고 있다. 아직도 공장부지가 상당히 비어 있기도 하다. 하지만 개성공단 주변을 통 털어서 더 이상 근로자를 확보하기 어려운 게 현실이다.

그렇다면 그 대안은 제2, 제3의 개성공단을 북쪽에 개설하는 일이 중요하고도 시급하다. 평양 부근, 신의주·황금평 부근, 압록강과 두만강 부근, 동해의 원산만 부근 등 공단이 들어설 수 데가 곳곳에 널려 있다. 시장경제의 힘이 북녘 땅 곳곳에 스며들어야 한다.

남북한은 판문점선언을 통해 남북관계를 개선하고 발전시키기로 하였다. 기존에 남북한이 합의한 교류협력사업도 더 적극적으로 추진하기로 하였다. 지난 2000년부터 2008년까지 남북한은 다양한 교류협력사업을 추진한 경험이 있다. 이러한 학습효과를 최대한 활용할 수 있을 것이다. 하지만, 앞으로 교류협력의 과정에서는 신변안전을 보장하고, 3통(통행 통신 통관) 문제를 포함한 절차적 장애를 제거하는 한편, 분쟁해결절차도 마련해야 할 것이다. 남북관계를 법치주의라는 틀 안에서 예측가능하고 안정적으로 관리하는 것은 평화통일을 위해서도 반드시 필요하다. 오늘 심포지엄에서 판문점선언의 법적 성격과 과제를 분석하고, 평화협정에 관한 국제법적 쟁점을 검토하는 것은 이러한 법제도적 안전 장치를 준비하는 데 도움이 될 것이라고 기대한다.

3. 대한민국 내부의 갈등 최소화

(1) 남남 갈등의 극복

통일시대를 대비하는 대한민국 내부의 사정도 그리 만만하지는 아니하다. 통일만이 선(善)일 수 없다는 사고는 내부적 갈등을 야기한다. 북한인권 문제도 논의되어야 한다고 한다. 3대에 걸친 세습통치를 합리화한다는 비판도 제기된다. 무엇보다 6·25남침으로부터 최근의 천안함 격침에 이르는 과정의 범죄행위를 단죄하여야 한다고 한다. 이 모든 갈등이 선한 마음만으로 해결될 수는 없다. 통일만이 선일 수 없지만 동시에 통일을 향한 여정에는 선만으로 될 수는 없는 일도 있기 마련이다.

독일의 경우 통일비용 등 여러 가지 문제점에도 불구하고 통일독일의 위대한 시대를 열어간다. 그 시대의 선봉장인 앙겔라 메르켈 독일연방공화국 총리도 동독 출신이라는 점을 상기할 필요가 있다. 과거사 청산과 같은 문제도 통일 이후 독일의 예를 참조하면서 충분히 해결할 수 있는 과제로 보인다.

(2) 북한이탈주민 지원 체계의 합리화

통일이 되면 남북 주민이 따로 일 수 없다. 통일 이전에 이미 북한이탈주민들 숫자가 이미 3만 명을 돌파하여 4만 명에 이르고 있는 것으로 보인다. 하지만 이들에 대한 체계적인 지원이 제대로 정착되지 못하고 있는 것 같다. 북한이탈주민지원재단(남북하나재단) 같은 공적 조직이 가동되고 있지만 자유를 찾은 그들에게 자본주의 시장경제는 적응하기 어려울 수밖에 없다. 개중에는 도로 북쪽으로 되돌아간 이들도 다수 있는 것으로 보인다.

북한이탈주민의 국내 정착이 성공적으로 작동하지 못한다면 통일 이후 남쪽으로 내려올 또 다른 탈북자들과의 조화로운 시대를 열어가기 어려울 것이다.

(3) 국가보안법과 남북교류에 관한 일련의 법제의 조화 필요성

국가보안법은 분단 시대의 산물이다. 비록 반공법은 폐지되었다고 하더라도 국가보안법은 여전히 유효한 규범이다. 헌법재판소와 대법원의 일관된 판례도 국가보안법의 합헌성을 받아들인다.

하지만 남북교류협력에 관한 법률을 포함하여 남북대화가 활성화되면서 일련의 규범들이 작동한다. 국가보안법이 합헌이라면 이들 법률들은 위헌이라고 보아야 한다.

국가보안법과 남북교류법제는 통일의 과정에서 조화롭게 작동되어야 한다. 그렇지 아니하고는 남북대화와 교류는 필연적으로 위헌·위법의 문제를 야기한다.

예를 들면 1989년에 일단의 전대협 관계자들이 평양통일축전에 참석하기 위하여 북한을 방문한 적이 있다. 임수경 양의 월북사건으로 상징된다. 비록 그들의 활동이 통일의 물고기를 터 나갔음에 분명하지만, 그들의 행위는 국가보안법 위반이다. 국가보안법 위반을 회피하지 위하여서는 방북을 사전에 당국에 신고하여 허가를 얻어야 한다. 하지만 헌법 제3조에서 “대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다”라고 규정한다. 그렇다면 대한민국 국민이 대한민국의 영토에 들어가는데 위법이라는 말은 성립하기 어렵다. 여기에 법적용의 경직성은 배척되어야 하는 당위가 존재한다. 문재인 대통령과 김정은 위원장이 판문점에서 만나면서 잠시 북쪽 경계선으로 들어가서 산보와 대화를 나누기도 하였다. 이 또한 국가보안법 위반일 수 있다. 비록 이는 통치행위로 치유가 가능한 문제이기도 하지만.

북쪽에서 온 탈북자의 경우에도 마찬가지로의 문제를 야기한다. 북한이탈주민이 대한민국에 들어오면 그 분들도 법적으로는 대한민국 국민이기 때문에 특별한 신고절차만 밟고 대한민국 국민이 된다. 만약 그 분들이 대한민국 국민이 아니라면 국적법에 따라 귀화절차를 밟아야 한다.

한 동안 금강산 관광이 활성화된 바 있다. 그 때 대한민국 국민들은 외국으로 나갈 때 필요한 여권이 아니라 방문증명서로 휴전선을 넘어갔다. 그것은 비록 남북이 다 같이 UN에 가입하여 실질적으로 독립된 주권국가이지만 남북관계에서 만큼은 특수성이 반영되어야 하기 때문이다.

바로 그러한 의미에서 남북 관계에서 국가보안법과 일련의 남북교류와 협력에 관한 법규범은 상호 조화적으로 작동되어야만 한다.

4. 통일평화를 위한 국제적 합의

(1) 국론 통일의 새로운 장 마련

북미 대화 과정에서 남쪽은 제3자가 아니라 당사자가 되어야 한다. 필요하다면 만사를 제치더라도 미국과 북쪽을 설득하여야 한다. 다만 이 과정에서 남남갈등이 일어나지 아니하도록 여야, 남여, 노소를 아우르는 거대한 대화와 담론의 장을 마련하여야 한다.

그 과정은 결코 쉽지 아니할 것이다. 바로 그러하기 때문에 서로가 서로를 이해하고 배려하면서 인내심을 발휘하여야 한다. 70년을 참아왔는데 순간적으로 절망할 필요는 없다.

(2) 북미대화의 활성화를 위한 협력 체계 구축

CVID 구현을 위한 북미대화가 한창 진행되고 있다. 지난 70년 간 지금까지 활성화된 대화의 장이 마련된 적이 없다. 그만큼 천재일우의 기회가 도래한 것이다. 이 기회를 놓치면 언제 또 다시 대화의 장이 마련될 수 있을지 아무도 기약할 수 없다. 어쩌면 또 다시 70년을 기다려야 할지도 모를 일이다.

한반도 비핵화를 위한 새로운 장의 설정은 한반도를 둘러싼 중국, 러시아, 일본과의 유기적이고 체계적인 대화가 필요하다. 비록 중국이 친북인 것은 사실이지만, 그간 중국과 대한민국은 수교 이후 교류와 협력을 지속적으로 추진하여 왔기 때문에 반드시 적대적인 관계인 것은 아니다. 러시아도 지난 달 대통령의 방러를 통하여 정상 사이에 신뢰를 구축하고 있다. 중국과 러시아에 대하여 전통적인 적성국가라는 틀과 사고를 벗어나야 한다. 일본은 멀고도 가까운 이웃이다. 과거사 정리는 꼭 필요한 민족과 국가의 과제이긴 하지만, 과거사에만 매몰되면 새로운 한일관계의 구축이 불가능하다. 호혜공영의 정신이 필요한 시점이다.

(3) 국제사회와 협력체제와 조화

남북한의 분단과 대립은 남북한 사이의 문제만이 아니라 국제적 여건과 환경에 의하여 좌우되어왔다. 현재의 군사정전협정을 평화협정으로 전환하는 것도 남북한이 아니라 미국과 중국의 협조가 있어야 가능하다. 북한이 핵개발과 미사일 발사 등 군사적 도발을 하는 동안 국제사회는

대북제재를 꾸준히 강화하였다. 남북한이 교류협력을 확대하고 발전시키기 위하여서는 남북관계를 국제사회의 대북제재와 조화롭게 조정하는 노력도 기울어야 한다. 독일의 통일사례에서 보듯이 국제사회의 협력과 지원이 없이는 한반도의 평화정착은 물론 평화통일을 달성할 수 없다는 것을 명심하고 국제사회와 협력할 수 있어야 한다. 한반도의 평화정착과 남북통일이 국제사회의 안정과 발전에도 기여할 수 있다는 믿음을 주어야 한다.

5. 통일평화의 미래와 서울대학교

(1) 10년을 넘어선 서울대학교 통일평화연구원

서울대학교는 12년 전 통일평화연구원을 총장 직속 연구원으로 설립하였다. 그간 박명규 원장이 10년 동안 재임하면서 연구원의 기반을 다잡아왔다. 서울대학교에서 그 어떠한 보직도 10년에 이른 적이 없다는 역사적 사실은 연구원의 안착을 위한 본부의 의지를 읽을 수 있다.

연구원의 능동적인 대응으로 남북에 이르는 통일평화의 창구를 활성화하여 왔다. 통일부에서 통일교육 우수 시범학교로 지정된 것도 그 역량 발휘 결과물의 하나이다.

통일평화연구원은 전 세계적으로 가장 종합적 학문 영역을 이끌고 있는 대학(the most comprehensive university) 중의 하나인 국립서울대학교의 특성과 역량을 최대한 발휘하고자 다양한 학제 연구가 진행되었다.

또한 연변대학과 김일성종합대학과 공동으로 국제학술대회를 연변대학에서 지속적으로 진행하여 왔다. 남북관계가 가장 경색되어 있던 시점에도 이와 같은 학문적 교류는 계속되어 왔다. 본인은 2016년 연변대학 학술대회에서 기조연설을 통하여 서울대학교 총장은 언제라도 김일성종합대학을 방문할 용의가 있다. 다만 유일한 조건은 본인의 방북 후 김일성종합대학 총장이 서울대학교를 답방하여야 한다는 점을 적시한 바 있다.

본인은 2018년 5월에는 베이징대학 개교 120주년을 축하하기 위하여 베이징을 방문한 바 있다. 이 때 중화인민공화국 부총리를 접견하는 자리가 마련되었다. 여기에는 전 세계 20개 대학 총장만 초대되었다. 여기에 본인을 한 자리 건너뛰어 김일성종합대학 총장이 자리하였다. 이에 본인은 김일성종합대학 총장에게 다시금 서로 교류와 협력을 위한 모임을 제안하기도 하였다. 물론 전혀 예상하지 못한 상황에서 김일성종합대학 총장을 접견하였기 때문에 저녁에 호텔로 돌아와서 관계기관에 이 사실을 사후에 통보하였다. 이는 앞에서 언급한 국가보안법에 따른 법적 책무이기도 하다.

최근 서울대학교 총학생회에서 김일성종합대학 학생과의 교류를 신청한 것으로 알고 있다. 한반도 평화 물결이 진행되면 모든 분야에서 교류와 협력이 활성화될 것이다. 대학과 학문 영역도 예외가 아닐 것이다.

(2) 통일평화인권대학원

비록 우리는 제2차 세계대전 이후 냉전체제의 유산으로 남아 있는 유일한 분단국가이지만 대한민국과 대한민국 국민은 통일에 더 나아가서 평화와 인권을 논할 수 있는 지구촌의 사실상 유일한 국가라고 자부하여도 좋을 것이다.

세계사적으로 세계경략에 나섰던 국가들은 소위 선진국 대열에 서 있지만, 기실 그들 국가는 다들 식민지 경영과 착취에 몰두한 적이 있기 때문에 그들이 평화와 인권을 논할 자격이 있는지 의문이다. 영국, 프랑스, 독일, 네덜란드, 이탈리아, 스페인, 포르투갈 같은 유럽 국가들은 일찍이 전 세계 식민지화에 앞장선 국가들이다. 미국은 서부개척 과정에서 수많은 원주민들을 살육한 아픈 상처를 안고 있다. 한반도를 둘러싸고 있는 러시아, 중국, 일본도 주변 국가들을 침략한 역사적 사실이 있다. 북한인권 문제도 외면할 수 없는 어젠다이다. 하지만 북한인권문제에 매몰되어 통일의 위대한 여정을 포기할 수는 없을 것이다.

전 세계 10대 경제대국 중에서 다른 나라를 침공하지 아니한 유일한 국가가 바로 대한민국이다. 바로 그런 점에서 대한민국을 대표하는 서울대학교는 통일시대 이후에도 평화와 인권을 연구하는 메카가 되어야 할 당위가 있다.

이에 본인은 취임 이후 줄기차게 통일평화인권대학원 설립의 필요성을 강조하여 왔다. 하지만 학내외의 사정이 여의하지 아니하여 우선 대학원 협동과정으로 출발하는 아쉬움을 남긴다. 통일평화연구원과 통일평화인권대학원은 앞으로 통일시대를 대비하여 북쪽 인재들의 소중한 교육의 장도 마련하여야 한다. 이 경우 북쪽 인재들의 교육은 관악캠퍼스와 시흥캠퍼스가 그 역할을 충분히 분담할 수 있을 것이다.

지금 우리 서울대학교에는 한반도의 평화와 통일을 준비하는 학제간 연구가 활발하게 진행되고 있다. 다양한 분야에서 이루어지는 연구성과는 다소 차이가 있지만, 통일평화연구원을 중심으로 추진되고 있는 통일기반구축사업은 거의 대부분의 전공분야의 학자들이 참여하고 있어 더욱 시너지효과를 발휘할 수 있을 것으로 기대한다.

6. 7천만 거래의 위대한 통일 여정

통일은 반드시 장밋빛 청사진만 펼쳐보이지는 아니할 것이다. 70년이 넘는 분단 과정에서 야기된 이질성의 극복 못지않게 통일비용 부담이라는 장애물이 존재한다. 하지만 7천만 거래의 함성이 울려 퍼질 통일은 결코 현실적 장벽과 장애에 휘둘러서는 아니 된다. 다만 통일에 따른 문제점을 최소화하기 위한 노력은 지금부터 당장 시작되어야 한다. 미래를 향한 통일 전진은 한민족의 위대한 웅비의 현장으로 길이 남을 것이다.

Session 1

평화체제 구축의 법·제도적 과제

판문점 선언의 법적 성격과 과제
이효원 교수 (서울대 법학대학원 법학과)

평화체제 구축의 법·제도적 과제: 국제법적 차원
이규창 연구위원 (통일연구원)



판문점선언의 법적 성격과 과제

2018. 7. 3.

이효원 교수 (서울대 법학전문대학원)

Session 1

1. 서론

2018년 4월 27일 판문점에서 남북정상회담이 개최되었으며, 남북한은 ‘한반도의 번영, 통일을 위한 판문점선언’(이하에서는 ‘판문점선언’이라고 한다)을 발표하였다. 남북한이 처음으로 남북회담을 개최하고 발표한 것은 1972년 7.4남북공동선언이었다. 남북한이 정상회담을 개최하고 공동선언문을 발표한 것은 이번이 세 번째이다. 2000년 김대중 대통령과 김정일 국방위원장은 6.15남북공동선언을 발표하였고, 2007년 노무현 대통령과 김정일 국방위원장은 10.4남북공동선언을 발표하였다.

남북관계를 안정적으로 관리하고 평화통일을 효과적으로 달성하기 위해서는 법치주의에 기초하는 것이 매우 중요하다. 남북한은 그 법적 이념과 체계가 상이하여 남북관계를 규율하는 법규범을 도출하기는 매우 어렵다. 남한이나 북한의 법률을 일방적으로 적용하는 것은 현실적으로 불가능하고, 국제법원칙을 그대로 적용하는 것도 통일을 지향하는 관점에서 적절하지 않다. 결국 남북관계를 법치주의의 틀 안에서 안정적이고 예측가능하도록 규율하기 위해서는 남북합의서를 체결하고, 이에 대해 법적 구속력을 부여함으로써 규범화시키는 것이 필요하다고 하겠다.¹⁾

남북한이 정상회담을 개최하고 판문점선언을 발표한 것은 남북한이 한반도의 평화, 번영, 그리고 통일에 대한 기본방향과 내용을 천명한 것으로서 남북관계의 개선과 발전에 있어서 매우 중요한 의미가 있다. 남북한이 판문점선언을 통해 합의한 사항을 안정적으로 이행할 수 있도록 하기 위해서는 판문점선언에 대해 법적 구속력을 부여함으로써 규범력을 강화하는 것이 중요하다. 현재 정부에서는 판문점선언에 대해 국회의 동의를 거쳐 법적 구속력을 부여하는 방안을 모색하고 있다. 하지만, 국회에서는 판문점선언의 법적 성격과 효력에 대해 다양한 의견이 있고, 그 정치적 영향에 대해서도 서로 다른 관점이 존재하여 여야의 합의가 쉽지 않은 상황이다.

판문점선언에 대해 국회의 동의가 필요할 것인지 여부는 정치적 의미에서가 아니라 법적 의미에서 그 요건, 대상, 효과를 우선적으로 검토해야 한다. 이는 판문점선언의 법적 성격과 효력을 명확하게 이해하는 것에서 시작되어야 한다. 이를 위해서는 남북합의서의 법적 성격과 효력을 검토해야 한다. 판문점선언에 대해 그 법적 성격과 효력을 명확하게 하는 것은 향후 판문점선언을 제대로 이행하기 위해 체결할 것으로 예

1) 남북합의서의 법적 쟁점에 대해서는 이효원, 통일법의 이해, 박영사, 2018, 131~159면.

상되는 다른 남북합의서를 준비하는 데 유용할 것이다. 나아가 평화통일을 달성하는 과정에서 통일합의서를 체결하고 이행하는 데에도 기여할 수 있을 것이다.²⁾

2. 판문점선언의 규범적 의미

가. 주요 내용

남북한이 체결한 판문점선언은 서문과 3개조로 구성되어 있다. 서문에서는 한반도에 더 이상 전쟁은 없을 것이며, 새로운 평화의 시대가 열린다는 것을 천명하고, 냉전의 산물인 분단과 대결을 종식시키고 민족적 화해와 평화번영의 새로운 시대를 맞아 남북관계를 보다 적극적으로 개선하고 발전시킨다는 의지를 선언하였다.

제1조에서는 남북관계의 전면적이고 획기적인 개선과 발전을 통해 남북한의 공동번영과 자주통일의 미래를 앞당기는 것을 밝혔다. 남북한은 민족자주의 원칙을 확인하고, 기존의 남북한 사이에 합의한 모든 사항을 철저히 이행하기로 하였다. 이를 위해 각 분야에 걸쳐 남북회담을 개최하고 구체적인 실천대책을 마련하기로 하였다. 특히, 개성에 남북공동연락사무소를 설치하여 당국자가 상주하며, 민족적 화해와 단합을 위해 각계 각층의 다양한 협력사업을 추진하기로 하였다.

남북한은 6.15를 비롯한 중요한 날에는 민족공동행사를 적극 추진하고, 2018년 아시안경기 등 국제경기에 공동으로 참여하기로 하였다. 특히, 오는 8월 15일 남북적십자회담을 개최하여 이산가족과 친족의 상봉을 실현하고, 민족공동의 균형적 발전과 공동번영을 위해 10.4선언에서 합의된 사업들을 적극적으로 추진하고, 동해선 및 경의선 철도·도로 연결을 우선적으로 이행하기로 하였다.

제2조에서는 군사적 긴장상태를 완화하고 전쟁위험을 실질적으로 해소하는 것을 약속하였다. 남북한은 상대방에 대한 적대행위를 전면적으로 중지하기로 하고, 5월 1일부터 군사분계선 일대에서 확성기 방송과 전단살포를 비롯한 모든 적대행위를 중단하고, 비무장지대를 실질적인 평화지대로 만들기로 하였다. 또한, 서해 북방한계선 일대를 평화수역으로 만들어 안전한 어로활동을 보장하기로 하였으며, 남북교류협력을 위해 필요한 군사적 보장조치를 이행하기 위해 5월에 장성급 군사회담을 개최하는 등 당국자회담을 자주 개최하기로 하였다.

제3조에서는 한반도의 항구적인 평화체제를 구축하기로 선언하였다. 남북한은 어떠한 형태의 무력도 사용하지 않고 상호 불가침하기로 한 합의를 재확인하였다. 남북한은 단계적으로 군축을 실현하고, 정전상태를 평화협정으로 전환하기로 하였다. 이를 위해 남·북·중 3자 또는 남·북·미·중 4자회담을 적극적으로 추진하기로 하였다. 특히,

2) 통일합의서의 법적 과제에 대해서는 이효원, 통일헌법의 이해, 2016, 67~128면.

남북한은 한반도의 완전한 비핵화를 공동의 목표로 확인하고, 이를 위한 국제사회의 지지와 협력을 위해 노력하기로 하였다.

남북한은 정기적인 회담과 직통전화를 통해 남북관계의 지속적인 발전과 한반도의 평화와 번영, 통일을 위해 노력하기로 하였으며, 올해 가을 문재인 대통령이 평양을 방문하기로 약속하였다. 판문점선언은 대한민국 대통령 문재인과 조선민주주의인민공화국 국무위원회 위원장 김정은 명의로 체결되었다.

나. 기존의 공동선언과 비교

남북한이 분단된 이후 정상회담을 개최하고 공동선언문을 발표한 것은 이번이 세 번째이다.

첫째, 2000년 김대중 대통령과 김정일 국방위원장은 6.15남북공동선언을 발표하였다. 이때에는 역사상 처음으로 남북한이 정상회담을 개최한 것이며, ‘대한민국 대통령 김대중’과 ‘조선민주주의인민공화국 국방위원장 김정일’이라는 상대방의 공식 명칭을 표현하여 공동선언문을 발표하였다. 6.15남북공동선언은 서문과 5개조로 구성되어 있다.

이 선언에서 남북한은 통일문제를 자주적으로 해결하고, 남한의 연합제와 북한의 낮은 단계의 연방제가 공통성이 있다고 인정하고 앞으로 이 방향에서 통일을 지향시켜 나가기로 하였다. 남북한은 8·15에 이산가족·친척 방문단을 교환하고, 비전향 장기수 등 인도적 문제를 조속히 풀어 나가기로 하였다. 또한, 경제협력을 비롯하여 사회문화, 체육 등 다양한 분야의 협력과 교류를 활성화하기로 하였다. 김정일 국방위원장이 적절한 시기에 서울을 방문하기로 합의하였으나 실현되지 못하였다.

6.15남북공동선언에 대해서는 남북한의 통일방안에 대해 구체적이고 명확한 이해가 부족한 상태에서 막연히 그 공통성이 있다고 인정하였다는 비판이 있다. 하지만, 남북한이 분단 이후 처음으로 정상회담을 개최하여 각각의 통일방안에 대해 그 공통성을 인정하는 바탕에서 현실적이고 가능한 실현방안을 도출하기 위하여 노력한다는 것을 선언한 것이라는 점에서 남북교류협력과 평화통일에 있어서 중요한 의미를 갖는다고 하겠다.³⁾ 남북한은 이후 개성공단사업을 비롯하여 교류협력을 획기적으로 발전시켜 4개 경험합의서를 비롯하여 많은 남북합의서를 체결하는 성과를 거두었다.

6.15남북공동선언에 대해서는 국회가 동의절차를 거치지 않았다. 이 선언을 체결한 과정, 형식, 절차, 내용을 종합적으로 고려할 때, 이 선언은 신사협정으로서 정치적 선언에 불과하며 법률적 효력을 갖는 조약으로서 성격을 갖는다고 인정하기는 어렵다.

3) 이효원, 통일법의 이해, 136~137면.

둘째, 2007년 노무현 대통령과 김정일 국방위원장은 제2차 남북정상회담을 개최하고 10.4남북공동선언을 발표하였다. 10.4남북공동선언은 총 8개조로 구성되어 있으며, 6.15남북공동선언에 기초하여 남북관계를 확대, 발전시킨다는 것을 명확하게 선언하였다. 이 선언에서는 남북한은 남북관계를 통일지향적으로 발전시키기 위해 각각 법률적·제도적 장치들을 정비해 나가기로 한 것이 특징이다. 남북한은 군사적 긴장을 완화하고 상호 불가침 의무를 준수하기로 약속하고, 서해지역에 공동어로수역을 지정하고 2011년 11월 군사분야의 장관급회담을 개최하기로 하였다. 또한, 정전체제를 종식시키고 항구적인 평화체제를 구축하기로 하고, 한반도 핵문제 해결을 위해 9.19 공동성명과 2.13 합의가 순조롭게 이행되도록 노력하기로 하였다.

남북한은 다양한 분야에서 남북교류협력을 확대하기로 하였는데, 서해평화협력특별지대 설치, 경제특구 건설과 해주항 활용, 민간선박의 해주 직항로 통과, 한강하구 공동 이용, 개성-신의주 철도와 개성-평양 고속도로 공동 이용, 안변과 남포에 조선협력단지 건설, 백두산 관광 실시와 백두산-서울의 직항로 개설, 2008년 북경 올림픽경기 대회에 남북 응원단의 경의선 열차 이용 참가 등을 합의하였다.

남북한은 10.4남북공동선언을 이행하기 위해 2007년 11월 남북총리회담을 개최하여 '2007년 남북총리회담 합의서'와 '남북경제협력 공동위원회 구성·운영에 관한 합의서'를 채택하였다. 10.4남북공동선언에 대해서는 노무현 대통령이 임기 종료를 약 4개월 앞두고 임기 중에 추진하여 온 남북관계의 기본 틀을 제도적으로 확보하기 위해 체결한 것으로 보인다. 이 선언은 남북교류협력에 대해 구체적인 내용을 다수 포함하고 있었지만, 제대로 이행되지 못하였다. 10.4남북공동성명에 대해서도 국회는 동의절차를 거치지 않았다. 남북총리회담 합의서에 대하여는 남북관계발전에 관한 법률에 따라 국회의 비준동의를 받으려고 하였으나, 국회동의를 받지 못하였다.

판문점선언은 남북관계의 개선과 발전을 도모하고, 군사적 긴장을 해소하여 한반도의 평화를 정착시키며, 평화통일을 달성하기 위한 노력을 천명한 것으로 남북관계의 개선과 평화통일에 있어서 도움이 될 것이라고 평가할 수 있다. 특히, 한반도의 비핵화를 3번이나 표현하여 강조하는 등 북핵문제를 해결하는 의지를 보인 것은 한반도의 평화정착에 중요한 의미가 있다고 보인다. 이외에도 직통전화의 가설, 문재인 대통령의 방북, 서해 북방한계선의 평화수역화 등을 합의한 것은 남북관계 개선에 도움이 될 것으로 판단된다. 다만, 남북교류와 경제협력에 있어서는 동해선 및 경의선 철도와 도로 연결 이외에는 10.4선언의 이행을 재확인하는 데 그치고 있는 점, 후속조치가 제대로 이행되는 것에 대한 안전장치가 없다는 점, 남북합의서에 법적 구속력을 부여하는 노력이 부족하다는 점이 문제점으로 지적될 수 있다.

남북한은 1991년 남북기본합의서를 체결하고 국회에 보고하는 절차를 경료하였으나, 국회동의를 받지 않았으며 그 후속조치도 제대로 이행되지 않았다. 헌법재판소와 대법원은 남북기본합의서에 대하여 그 법적 효력을 인정하지 않고 단지 정치적 공동

성명 내지 신사협정에 불과하다고 판단하였다.⁴⁾ 당시 체결된 한반도 비핵화에 관한 공동선언은 물론 6.15남북공동선언과 10.4남북공동선언도 결과적으로는 제대로 이행되지 않은 선례가 있다. 이번 판문점선언은 김정은 국무위원장이 처음으로 정상회담을 개최하였으며, 그 이후 처음으로 북미회담을 추진하는 등 국제적 여건도 함께 마련하고 있다. 하지만, 그 동안의 남북관계의 경험을 고려하여 판문점선언에 대해서도 그 경과를 신중하게 지켜보면서 법제도를 준비할 필요가 있을 것이다.

3. 판문점선언의 법적 성격과 효력

가. 법적 쟁점

남북한은 1972년 ‘7.4 남북공동성명’을 시작으로 2018년 4월 현재까지 남북한은 총 250여개의 남북합의서를 체결하였다. 그 대부분은 2000년 6.15 남북공동선언 이후에 체결되었다. 남북합의서의 명칭은 ‘합의서’, ‘합의문’, ‘공동보도문’, ‘공동발표문’, ‘공동선언’ 등으로 구별되는데, 6.15남북공동선언 이후에는 모두 합의서, 합의문, 공동보도문의 형식을 취하고 있다. 판문점선언도 남북합의서에 포함된다. 남북합의서의 법적 성격과 효력은 그 명칭이나 형식과 무관하게 체결주체인 당사자의 의사와 그 실질적인 내용을 기준으로 판단해야 한다.

판문점선언의 법적 성격과 효력에 대해서는 그것이 조약으로서의 법적 성격을 갖는지 여부가 핵심적인 쟁점이다. 이것은 판문점선언의 체결주체인 남북한이 판문점선언을 체결할 당시에 국제법적 효과를 창출하기 위한 의사가 있었는지 여부가 결정적인 기준이 된다. 그런데, 대부분의 남북합의서에는 당사자인 남북한이 법적 효력을 부여하려는 의사가 명확하게 드러나 있지 않다. 따라서 남북합의서의 내용, 합의서 체결의 형식과 절차는 물론 합의서 체결 이후의 상황을 종합적으로 고려하여 그 법적 성격을 판단하여야 할 것이다. 판문점선언도 마찬가지다.

국제법주체간 체결되는 합의는 그 명칭과 관계없이 실질적인 내용과 법적 효력에 따라서 조약과 신사협정으로 구별된다.⁵⁾ 일반적으로 조약은 법적 효력을 가지므로 법적 권리와 의무의 효과를 발생시키고, 당사자를 법적으로 구속하는 구속력과 이를 국내적으로 집행하는 집행력을 가진다. 한편, 신사협정은 단순히 정치적 의사표명이나 협력의지를 표명하는 합의로서 당사국의 신의에 기반한 자발적인 이행에 의존하여 금반언의 효과를 가질 뿐 법적 구속력을 가지지 않는다. 남북합의서도 그 법적 성격과 효력에 따라서 조약 또는 신사협정으로 구별될 수 있다.

4) 성낙인, 헌법학, 법문사, 2018, 319면, 729면 ; 헌법재판소 2000. 7. 20. 98헌바63, 대법원 1999. 7. 23. 98두14525 등.

5) 조약의 개념과 권원에 대해서는 정인섭, 신국제법강의, 박영사, 2018, 280~285면.

대한민국의 법체계는 국내법과 국제법으로 구분된다. 국내법은 최고법규인 헌법을 정점으로 법률, 명령, 규칙 등으로 피라미드식 단계구조로 설정되어 있다. 한편, 국제법은 조약과 일반적으로 승인된 국제법규만 인정된다. 헌법 제6조 제1항은 “헌법에 의하여 체결·공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 같은 효력을 가진다”라고 규정하고 있다. 남북합의서는 국내법에 해당하지 않으며, 일반적으로 승인된 국제법규에도 해당하지 않는다. 따라서 남북합의서의 법적 성격과 효력은 그것이 조약에 해당하는가 여부에 따라 결정된다. 일반적으로 조약으로 인정되기 위해서는 복수의 국제법주체의 존재, 당사자간 의사의 합치, 법적 효과를 창출하고자 하는 의도, 국제법상 법적 효과의 발생이라는 요소가 필요하다. 그 중에서도 국제법적 효과를 발생시키고자 하는 체결주체의 의사가 일치하였는지 여부가 가장 중요하다.

나. 기존 남북합의서에 대한 평가

남북한이 체결한 남북합의서의 대부분은 고도의 정치적 통치행위의 결과로 나타나는 정치적 선언 또는 선언적 성격의 정치적 합의에 불과하였으며, 법적 구속력을 가지고 남북관계를 규율하는 규범으로서 기능하지 못한 것으로 평가된다. 즉, 조약으로서의 성격과 효력을 갖지 않는다는 것이다. 특히, 헌법재판소는 1991년 체결된 남북기본합의서에 대해 “이는 한민족공동체 내부의 특수관계를 바탕으로 한 당국간의 합의로서 남북당국의 성의 있는 이행을 상호 약속하는 일종의 공동성명 또는 신사협정에 준하는 성격을 가짐에 불과하다”라고 판단하였다.⁶⁾ 대법원도 “남북한 당국이 각기 정치적인 책임을 지고 상호간에 그 성의 있는 이행을 약속한 것이기는 하나 법적 구속력이 있는 것은 아니어서 이를 국가간의 조약 또는 이에 준하는 것으로 볼 수 없고, 따라서 국내법과 동일한 효력이 인정되는 것도 아니다”라고 판단하였다.⁷⁾

남북기본합의서에 대해서는 국회의 동의를 받지 않고, 그 내용이 제대로 지켜지지 않았다는 것이 중요한 원인으로 분석된다. 남북기본합의서는 남북관계에 대한 구체적인 내용과 약속을 담고 있고, 그 개정과 발효절차에 대해 규정하고 있으며, 관보에 공고한 것을 고려할 때 국제법적 구속력을 가진 문서로 해석해야 한다는 견해도 있다.⁸⁾ 헌법재판소와 대법원이 남북기본합의서에 대해 법적 구속력을 부인한 것은 독일 연방헌법재판소가 1972년 체결된 동서독기본조약에 대해서는 이를 조약의 성격을 가지는 것으로 판단한 것과 비교된다. 동서독은 동서독기본조약을 체결하고, 그 발효절차로 동서독이 각각 일반조약의 체결과 마찬가지로 의회의 동의절차를 경료하였으며, 후속조치도 이행하였다는 점에서 남북기본합의서와 차이가 있다.

남북한이 체결한 6.15남북공동선언과 10.4남북공동선언도 정치적 선언으로서 신사

6) 헌법재판소 2000. 7. 20. 98헌바63.

7) 대법원 1999. 7. 23. 98두14525.

8) 정인섭, 조약법강의, 박영사, 2016, 406면 ; 배종인, 헌법과 조약체결 ; 한국의 조약체결 권한과 절차, 삼우사, 2009, 239면 ; 제성호, 남북한특수관계론, 한울아카데미, 1995, 44~74면.

협정에 해당할 뿐, 법률적 효력을 갖는 조약은 아니라고 판단된다. 이들 공동선언은 그 체결주체, 형식, 절차, 그리고 내용을 고려할 때 체결주체인 남북한이 법적 구속력을 부여하였다고 해석하기 어렵다. 이들 모두 국회의 사전동의를 받지도 않았다. 10.4남북공동선언의 경우에는 남북교류협력사업을 구체적으로 합의하여 이들 사항은 국가나 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 조약 또는 입법사항에 관한 조약이라고 해석할 여지가 있었다. 하지만, 이들 합의사항은 남북교류협력사업의 주제와 그 기본방향을 원칙으로 제시한 것일 뿐, 구체적인 내용을 포함하지 않았다.

남북합의서 가운데 법률적 효력을 갖는 조약도 있다. 이는 ‘남북 사이의 투자보장에 관한 합의서’ 등 4개 경협합의서와 그 후속조치로 체결된 ‘개성·금강산지구 출입·체류합의서’ 등 9개 합의서이다. 2000년 12월 제4차 남북장관급회담을 통해 체결된 4개 경협합의서에 대해서는 2003년 6월 국회의 동의절차를 거쳐 같은 해 8월 20일 발효통지문을 교환함으로써 효력이 발생하였다. 한편, 개성·금강산지구 출입·체류합의서 등 9개 후속합의서에 대해서도 2004년 9월부터 2005년 12월까지 국회동의절차를 거치고, 2005년 8월 5일 남북한의 문건을 교환함으로써 발효되었다. 이들 남북합의서는 통일부와 외교통상부가 공동으로 발의하여 헌법 제60조 제1항에 따라 국회의 사전동의를 받았으며, 북한도 북한헌법에 따라 최고인민회의 상임위원회의 결정을 받았다.

남북한은 남북합의서에서 규정한 바에 따라 발효통지문을 교환하는 등 소정의 절차를 경료하였다. 이들에 대해서는 일반조약과 달리 조약번호를 부여하지 않고 ‘남북합의서 제1호’ 등과 같은 형식으로 공포하였다. 이는 그 법적 성격과 효력과 무관하게 남북기본관계의 특수성을 반영한 결과로 판단된다. 이들 13개의 합의서들은 남북한 당국이 법적 구속력을 갖는다는 의사에 따라 체결하였음을 인정할 수 있는 점, 남북한 당국이 조약체결 방식으로 합의서를 체결하고 그 후속조치를 취한 점, 남북한이 각각 국회의 동의와 최고인민회의 상임위원회의 결정 등 최고입법기관의 동의 또는 승인을 받는 등 합의서의 효력발생 규정에 따라 발효에 필요한 절차를 거친 점, 법률적 효력이 있다는 것을 전제로 법률제정 절차에 관한 법률에 따라 공포되고 관보에 게재된 점 등에 비추어 법적 구속력이 있는 조약으로서의 성격을 가진다고 평가된다.

남한은 2005년 남북관계발전에 관한 법률을 제정하여 남북합의서의 체결절차와 법적 효력을 규정하고 있고 있다. 특히, 부칙에서는 “이 법의 시행 전에 국회의 동의를 받아 체결·비준된 남북합의서는 이 법에 의한 남북합의서로 본다”라고 규정하여 이 법 시행 이전에 체결된 남북합의서에 대하여도 동일한 법적 효력을 부여하도록 하였다. 하지만, 법원은 “남북 사이의 소득에 대한 이중과세방지 합의서는 남북한 당국이 각기 정치적인 책임을 지고 상호 간에 그 성의 있는 이행을 약속한 것으로서 이를 국가 간의 조약 또는 이에 준하는 것으로 볼 수 없다”라고 판단한 적이 있다.⁹⁾ 이는 남북합의서가 헌법과 관련 법률에 따라 체결되었음에도 불구하고 그 이후 제대로 이행

되지 않은 현실을 고려한 것이라고 판단된다.

2000년 이후 남북한이 남북합의서를 본격적으로 체결할 당시에는 남북합의서를 체결하는 것이 북한에 대한 국가승인에 해당하기 때문에 헌법에 위반된다는 주장도 제기되었다. 하지만, 헌법재판소는 남북한이 조약으로서의 성격을 갖는 합의서를 체결하더라도 이는 국가승인과는 다른 차원의 것으로서 남북합의서 체결 그 자체가 북한을 국가승인한 것으로 해석되지는 않는다고 판단하였다.⁹⁾ 그 이후 남북한은 국제법적 주체로서 조약의 성격을 갖는 남북합의서를 체결하는 것이 헌법위반이라는 주장은 제기되지 않고 있다.

다. 판문점선언의 경우

판문점선언은 남북한의 정상이 체결하여 발표한 것이다. 판문점선언의 법적 성격과 효력은 그 체결당사자가 법적 효력을 부여하여 조약으로 체결할 의사가 일치하였는지 여부에 따라 달라지게 된다. 판문점선언에는 그 의사가 명확하게 나타나 있지 않다. 판문점선언의 체결형식, 절차, 내용을 종합하면, 이는 법률과 동일한 효력을 갖는 것으로 할 의사가 있었는지는 명확하지 아니하여 헌법 제6조 제1항에서 규정하는 ‘법적 효력을 갖는 조약’의 성격을 가진 것으로서 단정하기는 어렵다.

판문점선언은 6.15남북공동선언이나 10.4남북공동선언과 비교하더라도 그 체결형식과 절차가 유사하다. 특히, 그 내용에 있어서는 6.15남북공동선언에 비하여 비교적 구체적이지만, 10.4남북공동선언에 비해서는 훨씬 추상적이고 일반적이다. 6.15남북공동선언과 10.4남북공동선언에 대해 조약으로서의 성격과 효력을 인정하지 않는 상황에서 판문점선언을 조약으로 인정하기는 어렵다고 판단된다. 남한은 판문점선언을 체결하기 전에 국무회의의 심의를 거치지 않았다고 한다. 헌법 제89조는 조약안을 필수적 심의사항에 포함시키고 있고, 남북관계발전에 관한 법률 제21조 제2항은 비준이 필요한 남북합의서의 경우에는 반드시 국무회의의 심의를 거치도록 하고 있다.

국무회의의 심의결과가 대통령의 조약체결권을 구속하는 것은 아니지만, 헌법에서 필수적 심의사항으로 규정하는 것에 대해서는 최고의 정책심의기관인 국무회의의 심의를 거쳐야 한다. 대통령이 판문점선언(안)에 대해 국무회의의 심의를 거치지 않았다는 것도 조약으로서의 법적 성격을 인정하기 어렵다는 근거가 될 수 있다. 판문점선언은 대통령이 직접 체결한 것이어서 비준절차가 진행되지 않을 것으로 예상되지만, 대통령이 남북합의서를 비준하는 경우에는 그에 앞서 국무회의의 심의를 거쳐야 할 것이다.

9) 청주지방법원 2011. 6. 9. 2010구합2024.

10) 헌법재판소 1997. 1. 16. 92헌바6 등.

3. 판문점선언의 발효절차

가. 남한의 헌법 등 관련 규정

남한헌법은 제6조 제1항에서 “헌법에 의하여 체결·공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 같은 효력을 가진다”라고, 제60조 제1항에서 “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”라고 각각 규정하고 있다. 또한, 제89조에서는 조약안을 국무회의의 필수적 심의사항으로 규정하고 있다.

남북합의서가 조약으로 인정되기 위해서는 헌법에 의하여 체결되고 공포되어야 한다. 남북합의서를 체결하기 전에 국무회의의 심의도 거쳐야 한다. 특히, 법률과 같은 효력을 가지기 위해서는 반드시 국회의 동의를 받아야 한다. 국내법과 같은 효력을 갖는 조약을 체결할 경우에는 국내법적 효력을 부여하기 위해서 별도로 이행법률을 제정할 필요는 없다. 헌법재판소는 헌법에 의하여 체결·공포된 조약은 법률과 동일한 효력을 가지며 헌법을 위반할 수 없으며, 조약도 위헌법률심판의 대상이 된다고 하여 헌법보다는 하위의 법률체계로 해석하고 있다.¹¹⁾ 신사협정의 성격을 갖는 남북합의서에 대해서는 헌법의 위 규정이 적용되지 않는다.

남북관계발전에 관한 법률은 헌법 제6조 제1항, 제60조 제1항을 보다 구체화하여 남북합의서에 대해 규정하고 있다. 즉, 제21조 제3항은 “국회는 국가나 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 남북합의서 또는 입법사항에 관한 남북합의서의 체결·비준에 대한 동의권을 가진다”라고, 제4항은 “대통령이 이미 체결·비준한 남북합의서의 이행에 관하여 단순한 기술적·절차적 사항만을 정하는 남북합의서는 남북회담대표 또는 대북특별사절의 서명만으로 발효시킬 수 있다”라고 각각 규정하고 있다. 이 법률 제4조 제3호는 “남북합의서라 함은 정부와 북한 당국간에 문서의 형식으로 체결된 모든 합의를 말한다”라고 규정하고 있다. 남북한이 문서로 체결하는 모든 합의에 대해 남북관계발전에 관한 법률을 적용하는 것은 행정의 효율성의 차원에서 문제가 있다는 지적도 있다.¹²⁾ 이는 입법정책적으로 고려할 수 있지만, 법률이 명확하게 규정하고 있어 문서로 체결된 모든 남북합의서가 적용된다고 해석해야 한다.

남북관계발전에 관한 법률은 남북합의서를 체결하는 절차를 구체적으로 규정하고 있다. 이 법률 제21조 제1항은 “대통령은 남북합의서를 체결·비준하며, 통일부장관은 이와 관련된 대통령의 업무를 보좌한다”라고 규정하여 대통령이 남북합의서의 체결·비준의 주체임을 선언하고 있다. 제2항은 “대통령은 남북합의서를 비준하기에 앞서

11) 헌법재판소 2001. 9. 27. 2000헌바20.

12) 배종인, 앞의 책, 255~256면.

국무회의의 심의를 거쳐야 한다”라고 규정하여 비준이 필요한 남북합의서의 경우에는 반드시 국무회의의 심의를 거치도록 하고 있다. 또한, 제22조는 “국회의 동의 또는 국무회의 심의를 거친 남북합의서는 법령 등 공포에 관한 법률의 규정에 따라 대통령이 공포한다”라고 규정하고 있다.

결국, 신사협정의 성격을 갖는 남북합의서에 대해서는 헌법이 규정하는 내용은 적용되지 않는다. 하지만, 조약의 성격을 갖는 남북합의서에 대해서는 헌법규정이 적용되어 헌법이 정한 절차에 따라 국무회의의 심의를 거쳐 체결되고 공포되어야 한다. 남북합의서가 그것이 문서의 형식으로 체결된 경우에는 신사협정의 성격을 갖든지 조약의 성격을 갖든지 모두 남북관계발전에 관한 법률이 적용되어야 한다.

나. 북한의 헌법 등 관련 규정

북한은 남한과 달리 헌법에서 조약에 대해 규정을 하면서도 별도로 조약법을 제정하여 시행하고 있다. 북한헌법에서는 조약의 체결은 내각이 담당하고(제125조), 조약의 비준과 폐기는 최고인민회의 또는 최고인민회의 상임위원회가 담당하고(제91조, 제116조), 중요조약의 비준과 폐기는 국무위원회 위원장이 담당하도록 규정하고 있다(제103조). 하지만, 조약이 어떤 효력을 갖는 것인지에 대해서는 아무런 규정을 두지 않고 있다.

북한의 조약법은 제11조(조약의 효력)에서 “국가 또는 정부 명의로 체결한 중요조약과 해당 기관의 비준 또는 승인을 받기로 체결 상대방과 합의한 조약은 해당 기관이 비준 또는 승인을 받아야 효력을 가진다”라고 규정하고 있다. 조약법에서도 중요조약과 조약의 구별기준, 그 구체적인 법적 구속력이나 다른 법률과의 관계 등에 대해서는 아무런 규정을 두지 않고 있다. 북한은 판문점선언을 중요조약으로 해석할 것으로 예상되지만, 판문점선언은 비준권자인 김정은 국무위원회 위원장이 직접 체결한 것이어서 별도로 비준할 필요가 없을 것으로 보인다.

다. 판문점선언의 발효절차

남북한이 정상회담을 개최하고 체결한 남북합의서에 대해서는 별도로 발효절차를 규정하지 않았다. 판문점선언 역시 그 발효절차에 대해 아무런 규정을 두지 않았다. 남북합의서 가운데 법률적 효력을 갖는 4개 경험합의서 등의 경우에는 “쌍방이 서명하고 각기 발효에 필요한 절차를 거쳐 그 문본을 교환한 날부터 효력을 발생한다”라고 규정하였다. 이때 “각기 필요한 절차”가 무엇인지 명확하지는 않지만, 남북한이 각각 국내법에 따라 발효에 필요한 절차를 의미하는 것으로 해석해야 할 것이다.

판문점선언의 법적 성격을 신사협정으로 이해하는 경우에는 헌법 제6조 제1항과 제60조 제1항이 적용되지 않지만, 북한 정상이 문서의 형식으로 체결한 합의이므로 남북관계발전에 관한 법률이 적용된다. 따라서 대통령은 통일부장관의 보좌를 받아

체결·비준하며, 비준하기에 앞서 국무회의의 심의를 거쳐야 하고, 법령 등 공포에 관한 법률의 규정에 따라 대통령이 공포해야 한다.

판문점선언의 법적 성격을 조약으로 이해하는 경우에는 헌법 제60조 제1항의 국회의 동의절차 규정 이외에도 제73조의 대통령의 조약체결·비준권, 제89조 제3호의 국무회의의 조약안 심의권 등 헌법규정과 정부조직법, 법령등 공포에 관한 법률, 정부대표 및 특별사절의 임명과 권한에 관한 법률 등 관련 법률이 규정하고 있는 법적 절차를 준수하여야 할 것이다. 다만, 남북관계발전에 관한 법률은 남북회담대표와 남북합의서 체결절차 등에 대하여 원칙적인 규정을 두고 있어 위 정부조직법 등 법률에 대하여 남북합의서에 관한 특별입법으로서 우선적으로 적용된다고 하겠다.¹³⁾

대통령은 통일부장관의 보좌를 받아 체결·비준하며, 비준하기에 앞서 국무회의의 심의를 거쳐야 하고, 법령 등 공포에 관한 법률의 규정에 따라 대통령이 공포해야 한다. 다만, 판문점선언에 대해 법률적 효력을 부여하는 조약으로 인정할 경우에는 헌법 제60조 제1항과 남북관계발전에 관한 법률 제21조 제3항에 따라 국회의 동의를 받아야 할 것이다. 다만, 판문점선언은 대통령이 이미 체결·비준한 남북합의서의 이행에 관하여 단순한 기술적·절차적 사항만을 정하는 것은 아니므로 이 법률 제21조 제4항은 적용되지 않는다고 해석된다.

4. 판문점선언에 대한 국회동의 여부

가. 국회동의의 대상과 범위

헌법 제60조 제1항은 “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”라고 규정하여 일정한 중요한 조약에 대하여는 반드시 국회의 동의를 받도록 하고 있다. 헌법이 국회동의를 받도록 규정하는 사항은 예시가 아니라 제한적인 열거이므로 그 이외 사항에 대해서는 국회동의를 받을 필요가 없다.¹⁴⁾

남북관계발전에 관한 법률 제21조 제3항은 “국회는 국가나 국민에게 중요한 재정적 부담을 지우는 남북합의서 또는 입법사항에 관한 남북합의서의 체결·비준에 대한 동의권을 갖는다”라고 규정하고 있다. 국회의 동의를 필요로 하는 제21조 제3항의 규정이 그 표현에 있어서 헌법 제60조 제1항과 차이가 있다. 하지만, 그 입법취지는 동일하며 남북관계발전에 관한 법률은 남북한관계에서 발생할 것으로 예상되는 내용만을 예시적으로 열거한 것으로 이해할 수 있다. 만약, 남북한이 주권의 제약 등에 대

13) 이효원, 통일법의 이해, 158~159면.

14) 정중섭, 헌법학원론, 박영사, 2016, 1147면 ; 정인섭, 신국제법강의, 박영사, 2018, 392면.

해 남북합의서를 체결하는 경우에는 헌법 제60조 제1항에 따라 국회의 동의를 받아야 할 것이다.¹⁵⁾

조약에 대해 국회의 동의를 요구하는 것은 권력분립의 원칙에 따라 국회의 입법권을 보장하기 위한 것이다. 즉, 대통령이 입법사항에 대해 조약을 체결하는 것은 국회의 입법권을 침해할 수 있으므로 입법사항을 포함하는 중요한 조약에 대해서는 국가가 동의권을 가지도록 한 것이다. 따라서 조약이라고 하더라도 행정협정과 같이 조약의 위임을 받거나 조약을 실시하기 위한 절차적 사항 등 정부의 행정권에 포함되는 내용에 대해서는 국회의 동의를 필요로 하지 않는다.

남북합의서의 체결에 있어서는 ‘국가나 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 조약’과 ‘입법사항에 관한 조약’이 중요하다. ‘국가나 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 조약’이란 조약체결로 인하여 당장 국가의 재정지출이 요구되거나 채무가 발생하는 조약을 말한다. 조약체결로 인하여 장래에 발생하게 될 기대이익이나 손해까지 계산하여 최종적으로 국가에 부담을 초래하는 조약만을 가리키지는 않는다.¹⁶⁾ 한편, ‘입법사항에 관한 조약’은 법률로 규정될 모든 사항을 의미하는 것이 아니라 법률의 제정이나 개정이 필요한 사항을 의미한다. 기존의 법률을 통해 국내에 시행할 수 있는 조약에 대해서는 국회의 동의의사가 이미 표시되어 있으므로 국회의 동의를 다시 받을 필요가 없다.¹⁷⁾

남북합의서에 대해 국회의 비준동의가 필요한지 여부는 조약의 성격을 가지는 것을 전제로 한다. 즉, 신사협정의 성격을 가지는 남북합의서에 대해서는 국회동의를 논의될 여지가 없는 것이다. 하지만, 국회동의를 필요한 남북합의서를 선별하는 기준은 명확하지 않다. 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는지 여부나 입법사항에 관한 것인지 여부는 쉽게 판단할 수 없다. 남북합의서에 의해 간접적으로 파급효과에 따라 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 결과를 초래하는 경우도 있어 국회의 비준동의가 필요한 남북합의서인지 여부를 결정하는 것은 매우 어렵다.

나. 판문점선언에 대한 국회동의 여부

판문점선언에 대해 국회의 비준동의가 필요한지 여부를 결정하기 위해서는 우선 판문점선언이 조약의 성격을 가져야 하고, 헌법 제60조와 남북관계발전에 관한 법률 제21조 제3항에 해당되는 것으로 해석되어야 한다. 판문점선언에 대해 남북한 정상이 법적 효력을 부여하는 조약으로서 체결할 의사가 없다고 확인되는 경우에는 국회동의를 받을 필요가 없다. 또한, 법적 효력을 부여하는 조약으로서 체결할 의사가 있다고 인정되더라도 그 내용이 헌법 제60조와 남북관계발전에 관한 법률 제21조 제3항에 해당되지 않는 경우에는 국회동의를 받아야 하는 것은 아니라고 해석된다.

15) 배중인, 앞의 책, 255면.

16) 정인섭, 신국제법강의, 398면.

17) 정인섭, 신국제법강의, 399면.

판문점선언은 남북한의 정상이 체결하여 발표한 것이지만, 최종적으로는 그 내용을 검토하여 양 당사자가 법적 효력을 부여할 의사를 확인해야 한다. 판문점선언의 체결 형식, 절차, 내용을 종합하면, 이는 헌법 제6조 제1항에서 규정하는 ‘법적 효력을 갖는 조약’의 성격을 가진 것으로서 인정하기는 어렵다. 설사 조약의 성격을 인정할 수 있다고 하더라도 그 내용이 추상적이고 기본방향을 선언한 것으로서 헌법 제60조와 남북관계발전에 관한 법률 제21조 제3항에서 요구하는 사항에 해당된다고 판단되지 않는다. 따라서 판문점선언에 대해 국회의 비준동의를 받아야 하는 것은 아니라고 해석된다.

헌법은 국회동의를 통해 조약에 법률적 효력을 부여하고 있다. 하지만, 국회동의를 헌법규범적 의미는 이것에 그치는 것이 아니다. 조약체결, 국회동의, 법률적 효력은 매우 밀접하게 관련되지만, 기계적으로 견련되는 것은 아니다. 즉, 조약의 성격을 갖는 남북합의서에 대해 법률적 효력을 부여하기 위해서는 반드시 국회동의를 필요하다. 하지만, 국회동의를 조약을 전제로 하므로 조약이 아닌 남북합의서에 대해 국회의 동의를 하더라도 이것만으로 법률적 효력이 부여되는 것이 아니다.

국회동의를 조약에 대해 법률적 효력을 부여하는 것 이상의 규범적 의미가 있을 수 있다. 즉, 국회동의를 그 자체가 입법작용이 아니며, 대통령의 행위에 대해 지지하고 성원하는 정치적 행위로서의 성격을 가진다. 조약이 아닌 신사협정의 성격을 갖는 남북합의서에 대해 국회동의를 금지되는 것은 아니다. 따라서 판문점선언에 대해 국회가 ‘찬성결의문’, ‘지지선언’ 등으로 동의의사를 표시하는 것은 가능하다고 판단된다. 다만, 이때 국회동의를 헌법 제60조 제1항이나 남북관계발전에 관한 법률 제21조 제2항에서 규정하는 국회동 의와는 구별되는 개념이라고 할 수 있다.

헌법이 평화통일을 기본원칙으로 채택하고 있고 조약과 남북합의서에 대해서는 이행입법절차를 요구하지도 않고 있다. 남북관계에서 발생하는 중요한 정책입안과 집행에 대해서는 민주적 정당성을 강화하기 위해서 가급적 폭넓게 국회의 동의절차를 받도록 하는 것이 바람직하다고 판단된다. 판문점선언에 대해 신사협정의 성격을 인정하더라도 국회가 정치적 판단에 따라 동의를 할 수도 있고, 이에 대한 정치적 의미는 매우 클 것이며, 남북관계의 발전을 위해서는 국회가 동의의사를 표명하는 것이 바람직하다고 판단된다.

5. 향후 과제

가. 남북합의서에 대한 규범력 확보 방안

남북관계가 법치주의의 틀 안에서 안정적으로 발전하기 위해서는 남북합의서를 잘 체결하고 그것을 합의대로 이행하는 것이 중요하다. 판문점선언은 남북관계의 개선·발전과 평화통일에 대한 기본방향을 선언하고 있고, 이를 실천하기 위해서는 다양한 후속조치가 필요하다. 이를 위해서는 남북합의서가 법적 규범력을 가져야 하고, 다음과 같은 사항이 요구된다.

첫째, 남북한은 남북합의서를 체결하는 형식과 절차에 있어서 이를 규율하는 헌법과 관련 법률이 규정하는 절차를 준수해야 한다. 남북한은 각각 헌법과 관련 법률에서 규정하는 내용에 따라 남북합의서를 체결하여 남북관계를 규율하는 법률체계로서 적합성을 갖추어야 한다. 특히, 남한에서는 대통령이 남북합의서 비준에 앞서 국무회의 심의를 거쳐야 하며, 국회의 비준동의를 받아야 할 것이며, 법령 등 공포에 관한 법률의 규정에 따라 대통령이 공포해야 한다.

둘째, 남북합의서의 규범력을 강화하기 위해서는 남북합의서의 법적 성격과 효력을 그 남북합의서에 명확하게 규정하는 것이 필요하다. 남북합의서의 개별조항에서 “이 남북합의서는 법률적 효력을 부여한다”는 취지의 의사표명이 명확하게 드러나도록 규정하는 것이다. 남북한이 이를 실현하기 위해 각각 취해야 할 조치와 절차에 대해서도 자세하게 규정하여 법률적 효력을 갖는 조약의 성격을 부여한다는 것을 명확하게 선언하는 것이 요구된다.

셋째, 남북합의서에 그 발효절차를 명확하게 규정하는 것도 필요하다. 4개 경험합의서에서는 “쌍방이 서명하고 각기 발효에 필요한 절차를 거쳐 그 문본을 교환한 날부터 효력을 발생한다”라고 규정하고 있다. 이것만으로는 충분하지 않다. 남북합의서에 법률적 효력을 부여하기 위해서는 그 남북합의서에 개별조항을 통해 국회의 동의나 최고인민회의 상임위원회의 비준 등에 대해 구체적으로 규정하는 것이 필요하다. 뿐만 아니라 남북합의서가 제대로 이행될 수 있도록 강제적 수단과 위반시 제재 등 법적 효력에 관하여도 명확하게 규정할 수 있을 것이다.

넷째, 남북합의서를 체결하더라도 이와 별도로 그 내용을 이행하기 위해 국회에서 이행법률을 제정하는 것은 매우 강력하고 확실하게 법적 효력을 부여하는 것이다. 국내법과 국제법의 관계에 대해 일원론의 입장을 취하더라도 이행법률을 제정하지 못하는 것은 아니다. 남북합의서에 대해 국회동의를 받을 수 있는 경우에는 국회를 설득하여 이행법률을 제정할 수도 있을 것이다. 다만, 북한과 별도로 남한만이 이행법률을 제정할 경우에는 남북합의서의 효력과 별개로 그 실효성에 문제가 있을 수 있다는 한계가 있다는 고려하여 정책적으로 판단해야 할 것이다.

나. 남북관계의 발전을 위한 후속조치 이행

판문점선언이 성공적으로 이행되기 위해서는 그 후속조치가 제대로 이행되어야 한다. 판문점선언은 민족자주의 원칙에 입각하여 기존의 남북합의서에서 약속한 사항을 철저히 이행하기로 하였다. 판문점선언이 제대로 이행되기 위해서는 다음과 같은 내용이 준비되어야 한다.

첫째, 개성공단사업과 금강산관광사업을 포함하여 남북교류협력을 재개할 수 있도록 법제도를 점검해야 한다. 판문점선언은 개성공단사업과 금강산관광사업을 명시적으로 특정하지는 않았지만, 10.4남북공동선언에서 합의한 사항에 대해서도 적극적으로 추진하기로 하였다. 그 이외에 동해선 및 경의선 철도와 도로연결도 추가로 합의하였다. 10.4남북공동선언에서는 개성공단사업을 2단계 개발에 착수하는 것을 비롯하여 해주 인근지역에 서해평화협력지대를 설치하고, 개성-신의주 철도와 개성-평양 고속도로의 공동이용, 백두산관광사업 등 교류협력사업을 확대하기로 하였다.

개성공단사업을 비롯하여 남북교류협력사업을 재개할 경우를 대비하여 그 동안의 문제점을 점검하고 통신·통관·검역 등 절차의 간소화, 신변안전의 보장, 분쟁해결절차의 마련 등 법적 쟁점을 검토하여 남북관계의 개선에 기여할 수 있도록 해야 한다.¹⁸⁾

둘째, 군사정전협정을 평화협정으로 전환하기 위한 준비를 해야 한다. 현재 남북관계는 1953년 7월 27일 체결된 ‘국제연합군 총사령관을 일방으로 하고, 조선인민군 최고사령관 및 중국인민지원군 사령원을 다른 일방으로 하는 한국 군사정전에 관한 협정(이하 ‘군사정전협정’이라고 한다)’에 의해 규율되고 있다. 판문점선언은 한반도의 항구적이고 공고한 평화체제를 구축하기 위해 평화체제를 수립하기로 약속하였다. 이를 위해서는 군사정전협정을 평화협정으로 전환하는 작업이 반드시 필요하다.

평화협정을 체결하기 위해서는 체결당사자의 확정, 체결방식과 절차, 주한미군의 처리, 서해북방한계선 설정, 국제적 보장 등 국제법적 또는 국내법적 장애를 제거해야 한다. 또한, 군사정전협정을 폐기하고 평화협정을 체결하는 절차와 내용에 대해 세밀한 준비가 필요하다.

셋째, 한반도의 비핵화를 확실하고 완전하게 달성할 수 있도록 안전장치를 마련해야 한다. 판문점선언은 처음으로 한반도의 비핵화를 합의하였고, 이를 위한 국제사회의 지지와 협력을 위해 적극적으로 노력하기로 약속하였다. 한반도의 비핵화는 남북관계는 물론 동북아시아의 평화, 나아가서는 세계평화의 안전망이라고 할 수 있다. 남북한은 1991년 12월 31일 남북고위급회담을 통해 ‘한반도의 비핵화에 관한 공동선언’을 발표하였다. 하지만, 2006년부터 북한이 핵실험을 계속하면서 위 공동선언은 제대로 이행되지 못한 경험이 있다.

18) 개성공단사업 재개를 위한 법적 과제에 대해서는 이효원, 통일법의 이해, 321~334면.

한반도의 비핵화는 남북관계뿐만 아니라 국제사회에서도 중요한 이슈가 되고 있다. 북한은 판문점선언 이후 5월 24일 함경북도 길주군 풍계리에 설치된 핵실험장을 폐쇄하기 위해 폭파작업을 실시하기도 하였다. 국제연합 안전보장이사회의 대북제재는 북한의 핵실험과 밀접하게 관련되어 있다. 국제사회의 대북제재는 남북관계의 개선에도 장애요인으로 작용하고 있으므로 한반도의 비핵화를 법치주의에 따라 안정적으로 실현할 수 있도록 제도적 장치도 준비해야 한다.¹⁹⁾

19) 유엔의 대북제재와 개성공단사업과 관계에 대해서는 이효원, 통일법의 이해, 334~349면.

Session 1

평화체제 구축의 법·제도적 과제

판문점 선언의 법적 성격과 과제
이효원 교수 (서울대 법학대학원 법학과)

평화체제 구축의 법·제도적 과제: 국제법적 차원
이규창 연구위원 (통일연구원)



평화체제 구축의 법제도적 과제: 국제법적 차원

이규창(통일연구원)

I. 평화체제 구축과 한반도 평화통일의 법적 토대

1. 남북·북미 정상회담과 종전선언, 평화협정

- 남북은 문재인 대통령과 김정은 국무위원회 위원장이 2018년 4월 27일 판문점에서 합의한「한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언」(이하 “판문점 선언”)에서 한반도의 항구적이며 공고한 평화체제 구축을 위해 적극 협력할 것에 대해 합의(판문점 선언 제3조)
- 특히, 남북은 판문점 선언에서 정전협정체결 65년이 되는 올해(2018년)에 종전을 선언하고 정전협정을 평화협정으로 전환하며 항구적이고 공고한 평화체제 구축을 위한 남·북·미 3자 또는 남·북·미·중 4자회담 개최를 적극 추진해 나가기로 합의(판문점 선언 제3조제3항)
- 위 규정의 해석과 관련하여 조명균 통일부장관은 2018년 5월 2일 남북회담본부에서 가진 기자간담회에서 올해(2018년) 안에 목표로 하는 것은 종전선언이며 평화협정 체결은 종전선언 후 비핵화 마지막 단계에 설정하는 것으로 이해하여야 한다고 발언
- 트럼프 미국 대통령과 김정은 국무위원장은 2018년 6월 12일 싱가포르에서 서명한 북미 정상회담 공동성명에서 판문점 선언을 재확인하면서 한반도의 완전한 비핵화를 위해 노력할 것에 합의(공동성명 제3항)
- 이와 관련하여 마이크 폼페이오 미국 국무장관은 2018년 6월 14일 청와대 방문 후 “북한이 언제까지 핵무기 해체 조치를 하기를 원하나”는 기자의 질문에 “우리는(미국은) 북한의 주요 비핵화를 앞으로 2년 반 내에(2020년 말까지) 달성할 수 있기를 희망한다”고 답변¹⁾

1) 한국일보, 2018. 6. 14.

2. 남북기본협정

○ 한편, 문재인 정부는 남북기본협정 체결을 국정과제로 추진하고 있음.²⁾

○ 남북한 간에는 이미 남북기본합의서가 체결되어 있으나 남북기본합의서는 첫째, 남북관계 차원에서 이행되지 않고 있다는 점에서 사문화되었다는 평가를 받고 있으며, 둘째, 남북기본합의서는 법적 성격에 대해 남한 사법부인 대법원과 헌법재판소는 조약이 아닌 신사협정이라고 판시하여³⁾ 법적 구속력에 의문을 남게 하였다는 점들을 감안하면 새로운 남북관계에 부응하고 법적 구속력을 갖는 새로운 남북관계 기본 문서 체결의 필요성이 인정될 수 있음.

○ 종전선언 이후 남북기본협정 체결을 추진하는 방안을 적극 고려할 필요가 있음.

- 종전선언은 법적 구속력을 갖는 것은 아니지만 65년간 이어져 온 정전체제를 종식시키고 한반도에 새로운 질서를 가져온다는 점에서 상당한 의미 부여 가능

- 종전선언 이후 남북관계는 새로운 차원으로 들어서는 것이며, 이를 위해 남북기본협정을 체결하고 이 협정이 새로운 남북관계 시대를 견인

○ 이상 살펴본 내용을 종합하면 다자차원에서는 먼저 종전선언을 한 후 북한의 주요 비핵화가 마무리되는 단계에서 평화협정 체결을 추진하며, 남북 양자 차원에서는 남북기본협정을 체결하는 것으로 정리할 수 있음.

<표-1> 한반도 평화체제와 민족공동체 통일방안

	화해협력		남북연합	통일
	화해협력 형성	복원·발전		
기본문건	남북기본합의서	남북기본협정	남북연합헌장	통일합의서 통일헌법
평화체제	종전선언 → 북한 비핵화 → 평화협정 →			

2) 국정기획자문위원회, 『문재인정부 국정운영 5개년 계획』 (서울: 국정기획자문위원회, 2017), p. 130, p. 132.

3) 대법원은 남북기본합의서의 법적 성격에 대해 국가 간의 조약 또는 이에 준하는 것으로 볼 수 없다고 판시하였고(대법원 1999. 7. 23. 선고98두14525판결), 헌법재판소는 일종의 공동성명 또는 신사협정에 준하는 성격을 갖는 것에 불과하다고 판시하였다(헌법재판소 1997. 1. 16. 92헌바34·25·36(병합)).

II. 한반도 평화협정 체결 관련 문제

1. 평화협정 체결 필요성

- 일부 학자들은 평화협정체결이 전쟁상태종료의 유일한 방식이 아니라는 점을 강조
 - 2차 세계대전 후 연합국과 독일의 전쟁상태는 평화협정의 체결이 아닌 연합국의 일방적인 조치에 의해 종료되었으며, 일본의 경우에도 1951년 대일평화조약이 체결되었지만 여기에 서명하지 않은 러시아·폴란드와는 각각 1956년, 1957년 합의를 통하여 전쟁상태를 종료시킨 경우를 예로서 언급
- 그러나 한반도 평화협정 체결이 한국전쟁(6·25전쟁) 종료 또는 한반도 평화체제 구축의 가장 일반적인 형태로 거론
- 판문점 선언은 한반도의 항구적이며 공고한 평화체제 구축의 방법으로 종전선언과 평화협정 체결을 규정(제3조)
- * 종전선언은 2006년 11월 베트남 하노이에서 개최된 한미 정상회담에서 부시 전 미국 대통령의 ‘한국전쟁 종료선언’ 발언을 계기로 논의

2. 평화협정의 당사자

□ 정전협정의 당사자

- 정전협정의 서명주체와 당사자의 구별 필요
 - 정전협정은 조선인민군 최고사령관 김일성, 중국 인민지원군 사령원 팡덕회(팡더화이), 유엔군 총사령관 미 육군 대장 Mark. W. Clark가 서명
 - 이로 인해 정전협정의 (형식적인) 당사자를 유엔, 중국, 북한으로 보고 한국은 정전협정의 당사자가 아닌 것으로 이해하는 견해 존재
 - 그러나 정전협정의 실질적인 당사자는 남, 북, 미, 중으로 보는 것이 타당

□ 종전선언의 당사자

- 판문점 선언은 종전선언의 당사자로 남·북·미 3자 또는 남·북·미·중 4자의 두 가지 경우를 상정

- 종전선언을 위해 남·북·미 3자 또는 남·북·미·중 4자 회담의 적극적인 추진을 규정(제3조 제3항)

○ 중국은 판문점 선언 이후 종전선언의 당사자가 되어야 한다는 입장 표명

- 시진핑 중국 국가주석은 5월 8일~9일 중국 다롄에서 개최된 김정은 위원장과의 정상회담 당시 ‘한국전쟁 종전선언에 북한을 도와 참전한 중국도 함께 할 필요가 있다’고 설명한 것으로 일본 도쿄신문이 2018년 6월 25일 보도⁴⁾

- 화춘잉 중국 외교부 대변인은 2018년 5월 31일 브리핑에서 “중국은 한반도 문제의 주요 당사국이자 정전협정 서명 당사국으로서 합당한 역할을 해온 만큼 앞으로도 그 역할을 다하겠다”며 종전선언 참여 의사 천명⁵⁾

- 중국 관영매체인 환구시보는 2018년 6월 5일 “중국은 정전협정 당사국이기 때문에 종전선언은 중국 없이 안 된다”며 “종전선언이 법적, 역사적 지위를 갖기 위해서는 중국의 서명이 필수적”이라고 설명⁶⁾

○ 종전선언은 다른 유사 사례를 찾아보기 어렵고, 정전협정 당사자와 종전선언 당사자가 일치해야 한다는 국제법상의 원칙이 있는 것도 아니며, 참여 주체들 간의 정치적 선언이라는 점에서 법적인 측면에서 중국이 반드시 종전선언 당사자가 되어야 하는 것은 아님.

○ 그러나 한반도 평화체제 구축의 첫단계인 종전선언시 중국의 참여를 배제할 경우 한반도 평화는 상당한 난관에 봉착할 가능성

□ 평화협정의 당사자

○ 평화협정의 당사자 문제에 있어 남·북·미 3자 또는 남·북·미·중의 4자로 하자는 입장과 일본과 러시아를 포함한 6자로 하자는 입장이 학설상 존재하고 있으며 당사자들의 서명방식도 모든 당사자들이 동등한 입장에서 서명하자는 입장과 당사자들을 구분하여 주된 당사자로서 서명하는 국가와 보증인적인 지위에서 서명하게 하자는 입장으로 나뉘고 있음.

○ 판문점 선언 이후 남·북·미 3자 또는 남·북·미·중의 4자로 좁혀지는 추세

4) 뉴스1<new1.kr>, "시진핑, 김정은에 '종전선언에 중국도 함께해야'"(보도일: 2018. 6. 25).

5) 뉴스1<new1.kr>, "시진핑, 김정은에 '종전선언에 중국도 함께해야'"(보도일: 2018. 6. 25).

6) 쿠키뉴스<www.kukinews.com>, "中 언론 "남·북·미 종전선언, 중국 없이 안 돼... '차이나 패싱' 없어"(보도일: 2018. 6. 5).

- 이와 관련하여 세르게이 라브로프 러시아 외무장관은 2018년 4월 28일 타스통신과의 인터뷰에서 러시아는 한반도 평화체제 구축 과정에서 체결될 평화협정에 참여하지 않을 것임을 천명⁷⁾
- 정전협정과 종전선언, 평화협정의 당사자가 반드시 일치하여야 하는 것은 아님.
- 따라서 종전선언이 남·북·미 3자 간에 체결되는 경우에도 평화협정 당사자는 남·북·미 3자는 물론 남·북·미·중의 4자도 법적으로 가능
- 중국의 한반도 문제 전문가는 종전선언에는 중국이 참가하지 않아도 괜찮지만 중국은 정전협정 당사국이라는 점에서 평화협정에서 중국이 빠져서는 안 된다는 입장 피력⁸⁾
- 향후 평화체제 구축 과정에서, 그리고 한반도 평화통일 과정에서 중국의 이해와 협조가 필요하다는 점을 감안하면 한반도 평화협정 당사자는 남·북·미·중 4자가 되는 것이 타당

3. 평화협정의 형식과 내용 및 평화체제 수립 절차

□ 하나의 협정문과 복수의 협정문

- 평화협정의 방식은 크게 두 가지 방식으로 나뉘고 있음.
- 하나의 협정문으로 하자는 입장
- 당사자 모두 참여하는 기본협정과 양자간의 부속협정(남북간, 북미간, 한중간)을 별도로 체결하자는 입장(부록 참조)
- 평화협정은 전쟁의 종결 및 평화 유지, 일반원칙(체제인정 및 내정 불간섭, 무력사용금지 등), 평화지대 및 평화관리기구, 한반도 평화협정의 국제적 보장 등을 주요 내용으로 함(부록 참조)
- 부속협정의 체결 필요성은 남북기본협정의 체결 여부 및 북한 비핵화 정도에 따라 달라질 수 있음.

7) 조선일보, 2018. 29.

8) 연합뉴스<www.yonhapnews.co.kr>, “중학자들, 3자 종전선언 가능성에 “평화협정엔 중국 포함돼야”(보도일: 2018. 5. 30).

- 남북기본협정의 내용은 남북기본합의서가 규율하고 있는 남북화해, 남북불가침, 남북교류협력을 바탕으로 한반도비핵화공동선언, 6·15 공동선언, 10·4 선언, 판문점 선언의 주요 내용과 남북기본합의서와 차별화될 수 있는 새로운 내용(예: 남북 상주대표부, 남북한 주민의 자유왕래와 이주 등) 일부 가미
- 이는 전쟁상태 종결을 위한 전후 처리를 제외하면 남북 간의 부속협정에 담길 내용과 대동소이
- 북미 간의 부속협정도 국교정상화, 연락사무소 설치 등이 주요 내용이 될 것으로 보이는데 이는 북한 비핵화 정도에 따라서는 평화협정 체결 이전이라도 북미 간의 별도 협상을 통한 조약체결을 통해 타결 가능
- 요컨대, 남북기본협정이 체결되고 북한 비핵화와 북미관계가 상당한 진전을 이룰 경우 부속협정의 체결 필요성은 낮아질 수 있으며, 체결되더라도 그 내용은 간단한 수준에 그칠 수 있음

□ 순차적인 협정 채택을 통한 평화 정착

○한반도 평화체제 구축의 단 기간내 달성은 사실상 불가능하며 오랜 시간이 소요될 수 있음.

○이 점에서 한반도 평화의 달성 정도에 따라, 그리고 한반도 평화조성의 심화를 위해 단계별 평화협정 체결의 고려 필요

- 평화협정의 명칭은 협정의 내용에 따라 결정

* 해외 사례의 경우 한 번에 평화협정을 체결하는 경우도 있지만 반대로 관련 이슈와 행위자별로 순차적으로 문건을 채택하는 경우도 존재⁹⁾

- 중동평화를 가져온 캠프데이비드 협상은「중동 평화를 위한 기본합의」(1978. 9)와 「이집트·이스라엘 평화조약」(1979.3)을 순차적으로 채택

- 몇 십년 동안 분쟁이 지속된 북아일랜드의 경우,「서닝데일합의(Sunningdale Agreement)」(1973. 12),「힐스보로 합의(Hillsborough Agreement)」(1985. 11),「북아일랜드 평화협정(Good Friday Agreement, Belfast Agreement)」(1998. 4) 등 여러 단계의 협정 체결을 거쳐 평화 정착

9) 「통일시대」, 제140권 (2018. 6), p. 16; 박종철, “한반도 평화협정 논의를 위한 정책 방향,” 『북미정상선언 이후 한반도 평화변영 구상 실현 방안(2018 KINU 국내학술회의 자료집)』 (서울: 통일연구원, 2018. 6. 27), p. 42.

4. 평화협정의 국회비준동의 여부

□ 문제점

- 한반도 평화협정을 체결할 경우 국회비준동의를 거쳐야 하는지의 여부에 대해서도 상당한 논란이 발생할 것으로 전망
- 기본협정은 남북 외에 다른 국가들이 참여한다는 점에서 남북관계발전법이 아닌 헌법이 적용되며, 헌법 제60조 제1항에 따라 국회의 비준동의 과정을 거쳐야 한다는 데에는 이론의 여지가 없어 보임.
 - 헌법 제60조 제1항은 강화조약을 국회의 비준동의 대상으로 명시
- 문제는 부속협정을 체결하는 경우(특히 명칭에 조약을 의미하는 협정을 사용하는 경우)로서 남북 간의 부속협정이 헌법의 적용대상인지, 아니면 남북관계발전법의 규율 대상인지의 여부에 대해 상당한 이견의 발생 가능
 - 남북관계발전법 제23조 제3항은 헌법과 달리 강화조약(평화조약)을 국회비준동의 대상으로 명시하지 않음
- 두 가지의 상반된 주장 가능
 - 하나는 남북간의 부속협정이라도 하더라도 조약이라는 점에서 헌법의 적용을 받아야 하고, 따라서 국회의 비준동의 과정을 거쳐야 한다는 입장
 - 다른 하나는 남북간의 합의서는 일반적인 조약과는 다르다는 점에서 남북관계발전법이 적용되어야 한다는 입장

□ 입법 방향

- 위와 같은 문제의 예방을 위해서는 남북관계발전법을 개정하여 국회비준동의대상을 가능한 범위 내에서 일치시키는 것이 바람직
- 이 외에 남북관계발전법 제23조 제3항 개정시 통상항해조약도 포함
 - 헌법에 명시되어 있는 상호원조 또는 안전보장에 관한 조약, 중요한 국제조직(국제기구)에 관한 조약, 우호조약, 주권의 제약에 관한 조약은 남북관계 성격에 부합하지 않음.
 - 그러나 통상 및 항해 관련 남북합의서의 체결은 가능
 - 항해와 관련 남북은 이미 해운합의서를 체결

- 문재인 정부의 핵심 국정과제인 한반도 신경제구상 추진 과정에서 경제공동체 내지 하나의 시장 실현의 일환으로 홍콩-중국 간의 경제협력강화약정(Closer Economic Partnership Arrangement: CEPA) 또는 중국-대만 간의 경제협력기본협정(Economic Cooperation Framework Agreement: ECFA)을 모델로 하는 남북 간의 경제협력합의서가 체결 가능.¹⁰⁾ 북한이 2018년 4월 20일 개최한 조선노동당 중앙위원회 제7기 제3차 전원회의에서 경제건설에 총력을 기울일 것을 천명하였다는 점에서 현실화될 가능성

○일각에서는 헌법 제60조 제1항과 남북관계발전법 제21조 제3항을 분리 규정하지 말고 통합하자고 제안

<표-2> 헌법과 남북관계발전법상의 국회 비준동의 대상비교

헌법 제60조 제1항	남북관계발전법 제21조 제3항
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.	국회는 국가나 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 남북합의서 또는 입법사항에 관한 남북합의서의 체결·비준에 대한 동의권을 가진다.

5. 평화체제 구축과 국가승인

□ 상호 국가인정 요구

○우리 사회 일각에서는 남북기본협정(남북기본조약) 체결의 필요성을 제기하면서 남북관계를 ‘국가와 국가 간의 특수한 관계’로 규정할 것을 주장

- 국가와 국가 간의 특수한 관계로 남북관계가 새롭게 정립되어야만 많은 비전, 대안, 이익, 경로를 얻을 수 있다는 점을 그 이유로 제시¹¹⁾

○또한 남과 북이 향후 평화를 정착함에 있어서 국가승인이 필요하다는 적극

10) 남북경제통합의 일환으로 남북경제협력협정(Korean Economic Community Cooperation Agreement: KECCA)의 체결 필요성이 꾸준히 제기되어 왔다. 이규창, “통일과정에서의 남북한 특수관계 원용을 위한 법적·정책적 과제,” 『통일과 법률』, 통권 제21호(2015), pp. 51~52.

11) 한반도포럼, 『남북관계 3.0: 한반도 평화협력프로세스』 (서울: 늘봄플러스, 2012), p. 44.

적인 견해 개선

- 국가승인 또는 자치 정부수립 과정을 평화협정에 포함시킨 캄보디아, 보스니아-헤르체고비나, 북아일랜드 평화협정을 그 예로써 제시

□ 남북관계의 발전 방향: 국가승인의 틀 내에서의 국가성 강화

○ 남북관계의 현 상황에서 (명시적 또는 묵시적) 국가승인은 헌법 제3조와 충돌하며, 이를 극복하기 위해서는 개헌이 필요하기 때문에 이 문제는 결코 간단치 않음.

○ 뿐만 아니라 남북한 상호 국가성 인정을 위해서는 북한의 관련 법제도의 개정 및 국제법에 대한 태도 변화가 필요

- 첫째, 남한 주민을 북한 공민으로 규정하고 있는 북한 국적법 개정 필요¹²⁾
- 둘째, 혁명의 대상을 북한지역으로 국한하지 않고 한반도 전체로 규정하고 있는 노동당규약의 개정 필요¹³⁾
- 셋째, 국제법 분야의 경우 국가승인이론에 대한 북한의 태도 변화가 필요. 북한은 국가승인이론에 있어 선언적 효과설을 취하면서 예외적으로 대한민국 국의 국가성은 불인정.¹⁴⁾ 즉, 남한에 대해서는 창설적 효과설의 입장

○ 그 동안 국회 차원에서 몇 차례 헌법 개정 문제가 다루어졌으나 헌법 제3조 영토조항은 현행 규정 유지¹⁵⁾

- 2017년 구성된 국회헌법개정특별위원회 자문위원회가 2018년 1월 발표한 보고서에서도 헌법 제3조의 개정안을 제시하였는데 북한지역을 대한민국 영역으로 간주하는 현재의 태도 유지¹⁶⁾

12) 북한 국적법 제2조 조선민주주의인민공화국 공민은 다음과 같다.
 1. 공화국창건 이전에 조선의 국적을 소유하였던 조선 사람과 그의 자녀로서 그 국적을 포기하지 않은 자
 2. 다른 나라 공민 또는 무국적자로 있다가 합법적 절차로 공화국국적을 취득한 자

13) 조선노동당 규약(2016. 5. 9 개정)은 다음과 같이 규정하고 있다.
 … “조선로동당은 조선민족과 조선인민의 리익을 대표한다.” … “조선로동당의 당면목적은 공화국 북반부에서 사회주의강성국가를 건설하며 전국적 범위에서 민족해방민주주의혁명의 과업을 수행하는데 있으며 최종목적은 온 사회를 김일성-김정일주의화하여 인민대중의 자주성을 완전히 실현하는데 있다.”

14) 사회과학원 법학연구소, 『법학사전』 (평양: 사회과학출판사, 1971), p. 85.

15) 헌법연구 자문위원회, 『헌법연구 자문위원회 결과보고서(요약본)』 (서울: 헌법연구 자문위원회, 2009), p. 26; 국회 헌법개정 자문위원회, 『헌법개정 자문위원회 헌법개정안』 (서울: 국회 헌법개정 자문위원회, 2014), p. 36.

16) 국회헌법개정특별자문위원회의 헌법 제3조 개정안은 “대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다”는 현행 규정을 “대한민국의 영역은 한반도와 그 부속도서를 포함하는 영토, 영해, 영공으로 한다”고 규정하고 있다. 국회헌법개정특별위원회 자문위원회, 『국회헌법개정특별위원회 자문위원회 보고서』 (서울: 국회헌법개정특별

- 문재인 대통령이 2018년 3월 26일 발의한 헌법 개정안 제3조도 현행 헌법 규정을 유지

○헌법 제3조의 근간을 흔들 경우 탈북민 정책에 혼란을 초래할 수 있다는 점도 유의할 필요

- 그 동안 헌법 제3조의 해석에 따라 탈북민도 대한민국 국민으로 간주하고 이들이 남한에 입국할 경우 국적법에 따라 별도의 귀화절차를 거치지 않고 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」에 따라 정착지원과 가족관계 등록 창설

- 해외 체류 탈북민 보호도 헌법 제3조가 법적인 근거

- 북한을 국가로 인정할 경우 북한이탈주민 정책의 일대 변화가 필요하며, 해외 체류 탈북민을 우리 국민이라는 이유로 보호해야할 법적인 근거와 명분이 사라지게 될 우려

○그러나 평화지향적, 미래지향적, 통일지향적 남북관계의 발전을 위해 헌법 제3조의 골격을 유지하는 가운데 일부 개정을 통해 남북관계 발전의 여지를 확대하는 방안 추진 필요

○다시 말해 평화체제 구축 과정, 나아가 남북연합 형성과 통일 과정에서 남북한 특수관계보다는 남북관계의 정상국가화를 지속적으로 지향하고 남북한 상호 국가성을 강화할 필요

○남북관계의 정상국가화 지향 또는 상호 국가성 강화는 현행법과 조화를 이루는 범위 내에서 추진

- 헌법적으로 이야기하면 헌법 제3조와 충돌해서는 안 되며, 국제법적으로는 국가승인의 경계 내에서 국가성 강화 추진

○그 과정에서 냉전법령 내지 적대적인 내용의 법령은 상호주의에 입각하여 개폐 추진

□ 협정(조약)이라는 명칭의 사용과 국가승인

○남북기본협정(남북기본조약), 평화협정(평화조약) 체결과 관련하여 내부적으로

별위원회 자문위원회, 2018), p. 40.

로 상호 특수관계에 놓여 있는 남북한 사이에 체결된 문서에 ‘협정’(agreement) 또는 ‘조약’(treaty)이라는 명칭의 사용의 가능한지의 여부가 문제될 가능성 존재

- 조약이라는 명칭의 사용은 반드시 국가와 국가 간의 관계에서만 사용할 수 있는 것은 아니고 국가 이외에 국제법 주체인 국제기구, 교전단체, 반란단체(반도단체) 등 비국가적 실체에서도 사용할 수 있다는 점에서 남북한 간에 협정 또는 조약이라는 명칭의 사용은 국제법적으로 가능
 - 특수관계에 놓여 있던 구 동서독 사이에서도 기본 ‘조약’이라는 명칭 사용
 - 1971년 발간된 북한 법학사전에 따르면 북한에서의 조약체결주체는 ‘나라들 간’으로 되어 있었으나 이후 2003년에 발표된 북한학자의 한 논문에서는 조약을 ‘국제법 당사자들 사이에 서로 지켜야 할 행위규범’으로 정의¹⁷⁾
 - 북한 역시 일반국제법 이론에 따라 국가 이외의 실체도 조약을 체결할 수 있음을 인식하고 있는 것으로 이는 남북한 간에 체결된 문서에 조약 또는 협정이라는 용어를 사용하더라도 북한이 수용할 수 있음을 시사

- 반면 조약 또는 협정이라는 명칭이 붙은 남북한 사이의 기본관계를 규율하는 합의문서를 체결할 경우 국제법상 묵시적 승인¹⁸⁾으로 오해될 소지가 있음.¹⁹⁾

- 이를 위해서는 합의문 체결시 서문에 남북 간의 관계가 국가 간의 관계가 아님을 명시함으로써 남북기본협정, 평화협정 체결이 묵시적 승인에 해당되지 않음을 분명히 해 둘 필요가 있음.²⁰⁾

17) 립동춘, “국제조약의 효력발생시기와 조건,” 『김일성종합대학학보(력사법학)』, 제49권 제4호(2003), p. 65(밑줄은 강조한 것임).

18) 국제법상 국가승인은 승인의 방식이 명시적이냐의 여부에 따라 명시적 승인(expressed recognition)과 묵시적 승인(implied recognition)으로 구분된다.

19) 일부 국제법교과서들은 포괄적 조약의 체결, 국가간 중요한 조약의 체결을 묵시적 승인의 예로 언급하고 있다. 김영석, 『국제법』 (서울: 박영사, 2010), p. 156; 정인섭, 『新국제법강의: 이론과 사례』 (서울: 박영사, 2010), p. 128.

20) 묵시적 승인의 효과를 부정하기 위해서는 조약체결시 승인의 의미가 없다는 것을 밝히는 것이 일반적이다. 유병화·박노형·박기갑, 『국제법 I』, p. 410.

Ⅲ. 평화체제 구축 관련 문제

1. 종전선언·평화협정과 전시국제법·국제인도법

가. 전시국제법

- 국제법은 전통적으로 평시에 적용되는 평시국제법과 전시에 적용되는 전시국제법으로 구분
- 종전선언은 정치적 선언이라는 점에서 차치하더라도 평화협정 체결로 인해 한국전쟁이 법적으로 종료된다는 점에서 전시국제법은 한반도 상황에 더 이상 적용되지 않는가 하는 의문 제기 가능
- 그러나 평화체제 구축으로 한반도에 평화가 실현될 때까지 전시국제법, 특히 군축 관련 국제법은 계속해서 적용되어야 하며, 오히려 평화의 실현을 위해 전시국제법의 적용이 강화될 필요
- 관련 전문가는 북한으로 하여금 국제적 군비통제 및 군축협약에 가입하도록 함으로써 대량살상무기, 미사일, 재래식무기 등에 대해 국제규범을 준수할 것을 촉구해야 하며, 특히 북한으로 하여금 미사일기술통제체제(MTCR), 화학무기협약(CWC)²¹⁾에 가입을 촉구하는 한편, 생물무기협약(BWC)²²⁾을 준수하도록 해양 한다고 제안²³⁾

나. 국제인도법

- 전시 내지 무력충돌 상황에서 개인의 생명과 재산, 문화재 보호 등을 내용으로 하는 국제법 분야를 국제인도법으로 지칭
- 1949년 체결된 4개의 제네바협약과 1977년 1,2추가정의서가 대표적인 국제인도법
- 남북관계 현안 가운데 이산가족, 국군포로, 납북자·역류자 문제가 국제인도법과 밀접한 관련

21) 2018. 6. 27 현재 북한 미가입.

22) 1987. 3. 13 북한 가입.

23) 박종철, “한반도 평화협정 논의를 위한 정책 방향,” p. 50.

- 앞에서 언급한 바와 같이 종전선언 또는 평화협정 체결로 인해 한국전쟁이 종료된다는 점에서 전시를 전제로 하는 국제인도법이 더 이상 이산가족, 국군포로, 납북자·억류자 문제에 적용될 수 없다는 의문 제기 가능
- 그러나 종전선언이나 평화협정 체결에 관계없이 한국전쟁 기간에 발생한 인도적 문제는 당해 문제가 종료되기까지는 계속해서 적용
- 예를 들어 제네바 제4협약(전시민간인보호협약)에서 명시하고 있는 가족권(제27조 제1항), 강제이송과 억류 금지(제49조, 제79조) 등은 이산가족, 납북자에게 계속 적용
- * 제네바 제4협약 제4조: 본 협약에 의하여 보호되는 자는 무력충돌 또는 점령의 경우에 있어서 특정 시점에 그 형식의 여하에 관계없이 충돌당사국 또는 점령국의 권력 내에 있는 자로서 동 충돌당사국 또는 점령국의 국민이 아닌 자이다.
- 이산가족, 납북자, 국군포로 문제는 국제인도법이 적용되는 사안인 동시에 국제인권법이 적용되는 인권문제

2. 종전선언 이후 한반도 평화관리

- 종전선언부터 평화협정 체결 및 적용에 이르는 일련의 평화체제 구축 과정에서 북한 비핵화 문제, 한미동맹 문제, 한반도 주변4국의 통일외교 문제 등 한반도 평화관리 문제는 역동적으로 전개될 것으로 전망
- 이 가운데 국제법과 관련하여서는 유엔사 해체 문제와 주한미군 철수 문제가 쟁점으로 부각될 가능성

가. 유엔사 해체와 전환

- 유엔사는 한국전쟁 발발 이후 유엔 안보리 결의에 의해 설립
- 유엔 안보리는 1950년 6월 25일 결의 82호로 채택하여 북한군의 무력공격이 평화를 파괴시킨다면서 북한당국에 대하여 즉각적인 군대철수 요구
- 6월 27일에는 결의 83호를 채택하여 유엔 회원국들에게 침략자를 격퇴하고

한반도의 평화와 안전을 회복할 수 있도록 모든 필요한 원조를 한국정부에 제공하도록 권고

- 7월 7일에는 결의 84호를 채택하였는데 동 결의의 핵심적인 내용은 유엔 회원국들에게 미국이 주관하는 통합군사령부에 군대를 보내고 미국에게 군사령관을 임명할 것을 요청하는 것. 유엔 안보리 결의 84호에 의하여 설치된 통합군사령부(Unified Command)는 현재까지 통상적으로 유엔군사령부(United Nations Command: UNC)로 지칭²⁴⁾

□ 유엔사 해체 및 전환 시기

○ 유엔사의 기능을 단순히 정전체제 관리 기구로 이해할 경우에는 비교적 빠른 시일 내에 해체하고 다른 성격의 기구로 전환하는 것도 가능

○ 그러나 유엔사의 기능을 군사·안보를 담당하는 것으로 넓게 이해하는 경우 (유엔 안보리 결의 84는 유엔사를 통합군사령부로 역할 부여)에는 북한 비핵화 진전, 재래식 무기 감축, 운용적 군비통제 이후에 유엔사 해체 및 전환 추진

□ 유엔사의 해체 및 전환 방식

○ 유엔사는 유엔 안보리 결의에 의해 설립되었다는 점에서 이를 해체·전환하기 위해서는 별도의 유엔 안보리 결의 필요

○ 위 방식 외에 ① 유엔 안보리 결의 84에 의하면 유엔군의 구성 및 운영이 미군 사령관에게 일임되었다는 점에서 유엔사의 유지, 해체, 임무 변경 등은 주한미군사령관의 권한이라는 해석과 ② 유엔사 해체에 관한 1975년 11월 18일 유엔 총회 결의에 따라 대안조치가 마련되면 유엔 총회가 유엔사를 해체할 수 있다는 입장이 있다고 함²⁵⁾

* 유엔사 해체에 관한 유엔 총회 결의 A(서방측안)²⁶⁾ 제4조

24) 유엔군사령부의 명칭이 명시적으로 유엔 결의에 의한 것은 아니지만 관행상 불려왔고 유엔도 이를 묵인하고 있다. 김봉현, “평화협정 체결과정에서의 유엔사 해체 문제,” 오윤경 외, 『21세기 현대 국제법질서』(서울: 박영사, 2001), p. 707.

25) 박종철, “한반도 평화협정 논의를 위한 정책 방향,” p. 50.

26) UN Doc. A/RES/3390(XXX) A. Question of Korea.

* 유엔사 해체에 관한 유엔 총회 결의 A(서방측안)²⁶⁾ 제4조

4. *Expresses the further hope* that these discussions will be completed and alternative arrangements for the maintenance of the Armistice Agreement will be made in order that the United Nations Command may be dissolved on 1 January 1976 so that by that date no armed forces under the United Nations flag will remain in the South Korea.

○ 생각컨대, 유엔 안보리 결의 84는 미국에게 유엔사 사령관을 지명할 권한만을 부여하고 있다는 점에서(결의 제4항) 유엔사의 유지, 해체, 임무 변경 등은 주한미군사령관의 권한이라는 해석은 안보리 결의 84의 확대해석으로 판단됨

○ 또한 1975년 유엔 총회 결의에 따라 대안조치가 마련되면 유엔 총회가 유엔사를 해체할 수 있다고 보는 입장도 적절치 않은 것으로 판단됨.

- 그 이유는 첫째, 결의 A가 상정하고 있는 1976년 1월 1일이 이미 경과하였다는 점에서 새로운 내용의 결의 필요

- 둘째, 결의 B(공산측안)에는 결의 A에서 규정하고 있는 대안조치가 마련되면 유엔사를 해체할 수 있다는 규정이 없으며, 오히려 유엔사 해체를 주한미군 철수와 연계

* 유엔사 해체에 관한 유엔 총회 결의 B(공산측안)²⁷⁾ 제1조

1. *Considers* that it is necessary to dissolve the "United Nations Command" and withdraw all the foreign troops stations in South Korea under the United Nations flag of the United Nations.

나. 주한미군 철수

○ 국내에서 한미동맹을 중시하는 입장이 있는 반면 한반도 평화를 위해 한미군사훈련 축소 또는 중지가 필요하다는 입장이 있으며, 북한은 자국의 체제 보장을 위해 주한미군 철수를 지속적으로 주장

○ 주한미군은 한미상호방위조약에 근거한 것으로 법적인 차원에서는 평화체제와 별개의 문제이지만 한반도 평화체제는 한미동맹의 근간인 주한미군 주둔 문제에 영향을 미칠 수밖에 없는 사안

27) UN Doc. A/RES/3390(XXX) B. Question of Korea.

○따라서 판문점 선언에서 합의한 한반도의 군사적 긴장상태 완화 및 신뢰구축(판문점 선언 제2조)의 성과를 바탕으로 평화체제 구축의 어느 시점에, 한미군사훈련의 축소 또는 중지, 주한미군의 축소와 철수를 추진할 것인지, 전작권 전환과는 어떻게 연계할 것인지에 대한 준비 필요

3. 평화체제와 북한인권·전환기정의(Transitional Justice)

□ 평화와 정의의 조화 필요

○국제사회는 유엔 북한인권조사위원회(COI) 활동을 계기로 인도에 반한 죄(Crimes against humanity) 위반자들에 대한 책임규명(accountability) 문제를 논의

○국내에서는 2016년 3월 3일 북한인권법을 제정하면서 통일부 북한인권기록센터와 법무부 북한인권기록보존소를 설립

○한반도의 평화를 위해서는 정의의 실현이 필요

- 평화가 무엇인가를 한마디로 정의하기 어렵다는 점에서 평화학에서는 일반적으로 평화를 소극적 평화와 적극적 평화로 구분
- 정의의 관점에서는 정의로운 평화와 정의롭지 못한 평화로 구분 가능
- 우리나라의 여러 전환기정의 관련 법률들이나 해외 사례(예: 캄보디아)는 진정한 평화를 위해서는 정의가 필요함을 시사

□ 정의 실현을 위한 인권·평화의 통합적·장기적 관점 필요

○북한인권과 남북관계 발전, 한반도 평화정착의 상호보완, 선순환을 요구하고 있는 북한인권법의 기본원칙을 정책을 통해 구현 필요

* 북한인권법 제2조 제2항 국가는 북한인권증진 노력과 함께 남북관계의 발전과 한반도에서의 평화정착을 위해서도 노력하여야 한다.

○이를 위해서는 인권을 자유권과 사회권으로 구분하는 이분법적 사고에서 탈피해서 통합적 시각에서 접근하는 자세 필요

- 먼저 북한이 관심을 보이고 있는 취약계층(여성, 아동, 장애인)에 대한 인도

적 지원을 실시하고 이를 통해 북한 주민의 자유권 증진과 북한변화를 유도할 있는 종합적인 북한인권개선 전략 마련 및 시행 필요

- 또한 평화체제 구축 및 통일에 이르는 과정에서 제3세대 인권인 평화권과 발전권을 북한인권 증진 및 한반도 평화체제 구축과 연계하는 전략적 접근 필요

□ 전환기정의의 다양한 요소와 평화체제

- 전환기정의는 국내에서 과거청산 내지 불법청산과 결부시켜 가해자에 대한 책임규명을 강조하는 경향성을 노정

- 이 같은 점에서 국내에서는 북한인권법 제정 이후 통일부 북한인권기록센터를 없애고 법무부 북한인권기록보존소에 통합시켜야 한다는 주장이 지속적으로 제기

- 그러나 전환기정의는 불법청산 외에 개인과 사회의 피해구제, 사회통합 등을 포괄하는 개념임

- 전환기정의 학자들은 전환기정의에서의 정의를 응보적 정의, 회복적 정의, 보상적 정의 등으로 구분

- 위와 같이 복합적 개념인 전환기정의를 실현하기 위해서는 통일부 북한인권기록센터와 법무부 북한인권기록보존소를 존치시키는 것이 전환기정의 관념에 부합

- 법무부 북한인권기록보존소는 책임규명과 응보적 정의에 주력
- 통일부 북한인권기록센터는 응보적 정의를 위해 법무부와 협조하는 가운데 사회통합과 밀접한 관련이 있는 회복적 정의와 보상적 정의를 위한 정책 마련

- 평화체제와 관련하여 북한인권 및 전환기정의문제를 평화협정에 포함시킬 것인지 아니면 평화협정과는 별도로 추진할 것인지를 여부가 관건

- 초기에는 평화협정에 포함시키지 않다가 남북 간의 상호 신뢰가 구축되고 북한인권 문제가 진전된 이후 포함시키는 절충안도 고려할 필요

* 관련 해외 사례 분석 필요

부록 1: 한반도 종전선언(안)²⁸⁾

제1조 (전쟁상태의 종료)

대한민국, 조선민주주의인민공화국, 미합중국, 중화인민공화국은 1950년 6월 25일 시작하여 1953년 7월 27일 정전협정의 체결로 일시 정지되었던 한반도에서의 전쟁상태가 종료되었음을 선언한다.

제2조 (불가침)

참가국은 한반도 안에서의 전쟁과 상호적대행위를 반대하며 상호간에 무력을 사용하여 위협, 공격, 침략할 의사가 없음을 확인한다.

제3조 (평화상태의 정착 노력)

참가국은 한반도의 평화상태가 완전한 평화상태가 아닌 잠정적 상태임을 인정하고 한반도에서의 항구적인 평화상태가 정착될 수 있도록 노력한다.

제4조 (한반도 종전관리위원회)

참가국은 이 선언이 서명된 날로부터 60일 이내에 참가국 대표자 동수로 구성되는 한반도 종전관리위원회를 설치한다. 위원회의 구체적인 구성과 운영에 관한 사항은 참가국의 합의로 정한다.

제5조 (정전체제의 소멸)

한반도 종전관리위원회가 설립되는 날부터 정전협정 및 정전협정에 의해 설치된 기구는 소멸한다.

제6조 (한반도 통일의 지지)

미합중국과 중화인민공화국은 대한민국과 조선민주주의인민공화국의 통일을 위한 노력을 지지한다.

년 월 일

대한민국 대통령

조선민주주의인민공화국 국무위원회 위원장

미합중국 대통령

중화인민공화국 국가주석

28) 출처: 허문영 외, 『한반도 비핵화와 평화체제 구축전략』 (서울: 통일연구원, 2007), p. 99.

부록 2: 한반도 평화협정(안)²⁹⁾

한반도평화기본협정

대한민국, 조선민주주의인민공화국, 미합중국, 중화인민공화국, 일본, 러시아는 1953년 체결된 정전협정이 평화협정으로 대체되어야 함을 인정하고, 한반도에서의 항구적인 평화의 달성을 목표로 하며, 대한민국과 조선민주주의인민공화국의 위협, 무력사용, 공격을 피하기 위한 안전보장을 소망하며, 1953년 7월 27일 체결된 군사정전에 관한 협정으로 형성된 정전상태를 평화상태로 전환하기 위해 다음과 같이 합의하였다.

제1장 전쟁의 종결 및 평화 유지

- 제1조 (전쟁의 종결) 당사국은 1950년 6월 25일 시작하여 1953년 7월 27일 정전협정의 체결로 일시 정지되었던 한반도에서의 전쟁상태를 완전히 종결한다.
- 제2조 (정전상태의 종식) 당사국은 1953년 7월 27일 이후 지속된 한반도의 정전상태를 완전히 종식한다.
- 제3조 (평화의 유지) 당사국은 본 협정의 발효에 따라 한반도에 평화를 회복하고 항구적으로 유지시킨다.

제2장 일반원칙

- 제4조 (체제인정 및 내정 불간섭) 당사국은 서로 상대방의 체제를 인정하고 존중하며, 상대방의 내부문제에 간섭하지 아니한다.
- 제5조 (무력사용금지) 당사국은 한반도에서 일체의 무력의 사용이나 무력 위협을 하지 아니한다.
- 제6조 (남북합의사항의 이행) 대한민국과 조선민주주의인민공화국은 2007년 10월 4일 평양에서 쌍방이 선언한 남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언과 쌍방간의 총리회담, 국방장관회담 및 남북경제협력공동위원회에서 합의한 사항의 이행을 위해 노력한다.
- 제7조 (분쟁의 평화적 해결) 당사국은 일체의 분쟁을 평화적 방법으로 해결한다.

29) 출처: 허문영 외, 위의 책, p. 104 이하

제8조 (한반도 통일에 대한 지지) 당사국은 대한민국과 조선민주주의인민공화국이 나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성된 특수관계임을 인정하고, 대한민국과 조선민주주의인민공화국의 통일을 위한 노력을 지지한다.

제3장 평화지대 및 평화관리기구

제9조 (평화지대의 설치) 기존 비무장지대를 평화지대로 전환한다. 평화지대는 1953년 7월 27일 합의된 비무장지대보다 축소될 수 없다.

제10조 (무력배치 및 군사훈련 금지) 평화지대에는 일체의 무력을 배치할 수 없으며 평화지대 내에서는 어떠한 군사훈련도 금지된다.

제11조 (남북군사통제위원회) 평화지대를 관리하기 위하여 남북군사통제위원회를 설치한다. 남북군사통제위원회는 대한민국과 조선민주주의인민공화국의 대표 동수로 구성한다. 정전협정상의 군사정전위원회는 남북군사통제위원회의 설치와 함께 소멸한다.

제12조 (한반도평화보장위원회) 한반도의 평화를 보장하기 위하여 미합중국과 중화인민공화국이 참여하는 한반도평화보장위원회를 설치한다. 한반도평화보장위원회의 구성은 위원회 참여국들의 협의로 정한다.

제4장 다른 조약과의 관계 및 외국군대의 주둔

제13조 (다른 조약과의 관계) 본 협정은 당사국이 제3자와 체결한 기존의 조약에 영향을 미치지 않는다.

제14조 (외국 군대의 주둔) 한반도 내에 외국군대의 주둔은 본 협정의 정신과 목적을 구현하고 보장하는 범위 내에서 허용된다.

제5장 한반도 평화협정의 국제적 보장

제15조 (국제연합평화감시단) 이 협정의 모든 참가국들은 한반도에서의 평화유지와 이 협정의 이행을 감독하기 위하여 국제연합평화감시단을 설치하기 위하여 공동으로 노력한다.

제16조 (한반도변영위원회) 한반도의 평화를 공고히 하고 동북아의 번영을 이루기 위해 이 협정의 모든 참가국들이 참여하는 한반도변영위원회를 설치한다. 한반도변영위원회의 구성은 위원회 참여국들의 협의로 정한다.

제17조 (부속협정의 체결) 대한민국과 조선민주주의인민공화국은 본 협정을 이행하기 위하여 부속협정을 체결하며, 조선민주주의인민공화국과 미합중국, 대한민국과 중화인민공화국은 본 협정의 이행을 보장하기 위하여 각기 별도의 부속협정을 체결한다.

제17조 (하기 서명) 본 협정에 대한 대한민국과 조선민주주의인민공화국의 이행을 국제적으로 보장하기 위하여 미합중국, 중화인민공화국, 일본, 러시아는 본 평화협정에 하기서명(下記署名)한다.

제6장 종결조항

제18조 (효력의 발생) 본 협정은 국제원자력기구가 조선민주주의인민공화국의 완전한 핵폐기를 확인하고 당사국이 각기 발효에 필요한 국내절차를 거쳐 서명하고, 그 정보를 교환한 날부터 효력을 발생한다.

제19조 (국제연합 사무국에의 등록) 본 협정은 효력이 발생한 이후 즉시 국제연합 사무국에 등록한다.

제20조 (유효기간) 본 협정은 대한민국과 조선민주주의인민공화국이 통일을 이룩할 때까지 유효하다.

제21조 (개정) 본 협정은 당사국들의 합의에 의하여 수정·보충할 수 있다.

제22조 (정본) 본 협정은 한국어, 영어, 중국어, 일본어, 러시아어로 기재된 문서를 정본으로 한다. 정본 사이에 해석의 차이가 있는 경우에는 한국어본이 우선한다.

제23조 (부속협정과의 관계) 본 협정과 함께 체결될 부속협정들은 본 협정의 불가분의 일부로서 본 협정과 동일한 효력을 갖는다.

년 월 일

대한민국 대표

조선민주주의인민공화국 대표

하기 서명

미합중국 대표

중화인민공화국 대표

일본 대표

러시아 대표

대한민국과 조선민주주의인민공화국 사이의 부속협정

대한민국과 조선민주주의인민공화국은 쌍방이 이미 합의한 7.4남북공동성명, 남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서, 한반도비핵화공동선언, 6.15남북공동선언, 남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언의 정신에 입각하여,

한반도에서의 전쟁상태를 종식하고 항구적인 평화의 달성을 목표로 하고, 쌍방 사이의 관계가 나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성된 특수관계라는 점을 인정하고, 이 협정이 평화통일이 달성될 때까지 한시적으로 유효함을 인식하면서, 다음과 같이 합의하였다.

제1장 남북화해 및 불가침

제1조 (상호 인정 및 불가침) 남과 북은 서로 상대방의 체제를 인정하고 존중하며, 내부분쟁에 간섭하지 아니한다.

제2조 (무력사용 금지) 남과 북은 상대방에 대하여 일체의 무력의 사용이나 무력 위협을 하지 아니한다.

무력사용금지에 관한 구체적인 내용은 남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서 제2장 '남북불가침'의 이행과 준수를 위한 부속합의서에 따른다.

제3조 (분쟁의 평화적 해결) 남과 북은 일체의 분쟁을 평화적으로 해결한다.

제2장 경계선 및 관할구역

제4조 (육상경계) 남과 북의 지상 경계선과 구역은 1953년 7월 27일 군사정전에 관한 협정에 규정된 군사분계선과 지금까지 쌍방이 관할하여 온 구역으로 한다.

제5조 (해상경계) 해상 경계선과 구역은 해상 경계선이 확정될 때까지 쌍방이 지금까지 관할하여 온 구역으로 한다. 남과 북의 해상경계선과 구역은 앞으로 계속 협의한다.

제6조 (공중경계) 남과 북의 공중 경계선과 구역은 지상 및 해상 경계선과 관할 구역의 상공으로 한다.

제3장 군사적 신뢰구축

제7조 (군사적 신뢰조성과 군비통제) 남과 북은 상호 군사적 신뢰조성 및 군비

통제의 실현을 위하여 적극 노력하며, 쌍방간의 국방장관회담의 합의사항을 성실하게 이행한다.

제8조 (군비통제 담당) 남과 북 사이의 상호불가침 및 무력사용금지에 관한 문제는 남북군사통제위원회가 이행하며 한반도평화보장위원회가 이를 보장한다. 단 동 위원회에서 합의되지 않은 사항에 대해 남과 북은 합의 하에, 또는 단독으로 한반도변영위원회에 조정을 의뢰할 수 있다.

제4장 군비통제

제9조 (핵 및 대량살상무기의 포기) 남과 북은 핵무기의 시험, 제조, 생산, 접수, 배비(配備), 사용, 수출을 하지 않으며, 또한 생물무기, 화학무기 등의 대량살상무기와 중거리 미사일의 시험, 제조, 생산, 접수, 보유, 저장, 배비, 사용, 수출을 하지 않는다.

제10조 (핵무기 포기 및 한반도 비핵화 담당) 남과 북의 핵무기 포기 및 한반도 비핵화에 관한 사항은 남북 핵통제공동위원회가 담당한다.

제11조 (대량살상무기 포기 및 통제의 담당) 대량살상무기와 중거리미사일 통제에 관한 사항은 남북군사통제위원회가 담당한다.

제12조 (국제기구의 감시, 감독, 사찰) 남과 북의 핵 및 대량살상무기 포기에 관한 제반 조치들은 한반도평화보장위원회와의 협의를 거쳐 국제연합 또는 국제원자력기구를 비롯한 국제기구의 적절한 감시, 감독 또는 사찰을 받도록 한다.

제5장 전쟁상태 종결에 따른 전후 처리

제13조 (화해) 남과 북은 분단 이후 전쟁을 거치고, 체제 경쟁을 하는 과정에서 서로에게 가한 인적·물적 피해에 대해 상호 이해와 화해의 정신에 입각하여 국내, 국제적 수준에서 법률적, 정치적 책임을 묻지 아니한다.

제14조 (인도주의 문제) 남과 북은 전쟁과 정전체제 상태에서 발생한 인도주의적 문제들이 조속히 해결될 수 있도록 노력한다. 이를 위해 남과 북은 상호 합의 하에 전후처리 특별위원회를 설치할 수 있다.

제15조 (거주이전 자유를 위한 노력) 남과 북은 통일이 달성될 때까지 쌍방의 주민들의 자유로운 왕래와 접촉을 실현하기 위하여 공동으로 노력한다.

제6장 다른 조약 및 법률과의 관계

제16조 (군사동맹 가담 금지) 남과 북은 본 협정의 정신과 목적에 위배되는 어떠한 조약, 군사동맹, 국제기구에 참여하지 않는다.

제17조 (다른 조약과의 관계) 본 협정은 원칙적으로 남과 북이 다른 국제법 주체와 체결한 기존의 조약에는 영향을 미치지 않는다. 그러나 남과 북은 본 협정의 정신과 내용에 저촉될 수 있는 조약들을 개정하도록 노력한다.

제18조 (국내 법령의 개정) 남과 북은 본 협정의 정신과 내용에 저촉되는 국내 법률과 규정을 개정하도록 노력한다. 이러한 개정노력은 내정불간섭의 범위 내에서 각기 주체적으로 이루어져야 한다.

제19조 (외국 군대의 주둔) 한반도 내에 외국군대의 주둔은 본 협정의 정신과 목적을 구현하고 보장하는 범위 내에서 허용된다.

제7장 통일을 위한 기구 설치와 정상회담의 정례화

제20조 (상주대표부) 남과 북은 본 협정의 체결과 함께 쌍방의 정부 소재지에 양측을 대표하여 일상적인 남북관계를 담당할 상주대표부를 설치, 교환한다.

제21조 (평화통일남북공동위원회) 남과 북은 본 협정으로 조성될 평화상태를 남북 사이의 통일로 발전시키기 위하여 한반도의 평화통일을 준비하고 협의할 평화통일남북공동위원회를 설치한다.

제22조 (정상회담의 정례화) 남과 북은 이 협정의 준수와 남북 사이의 평화적 통일을 준비하기 위하여 매년 1회 이상의 정상회담을 개최한다.

제8장 종결조항

제23조 (효력의 발생) 본 협정은 남과 북이 각기 발효에 필요한 절차를 거쳐 서명하고, 그 정본을 교환한 날부터 효력을 발생한다.

제24조 (유효기간) 본 협정은 대한민국과 조선민주주의인민공화국이 통일을 이룩할 때까지 유효하다.

제25조 (개정) 본 협정은 남과 북의 합의에 의하여 수정·보충할 수 있다.

년 월 일

대한민국 대표

조선민주주의인민공화국 대표

조선민주주의인민공화국과 미합중국 사이의 부속협정

제1조 (불가침) 조선민주주의인민공화국과 미합중국은 한반도에서 상대방에 대하여 무력을 이용한 공격, 위협, 침략을 하지 않을 것을 약속한다.

제2조 (한반도 비핵화) 미합중국은 본 협정 체결 이전에 6자회담 참가국 사이에 합의된 비핵화 조치를 완료하였음을 확인한다.

미합중국은 조선민주주의인민공화국에게 미합중국이 한반도에 핵무기를 갖고 있지 않음을 확인하고, 앞으로도 한반도 내에서 어떠한 형태의 핵무기도 시험, 제조, 생산, 접수, 배비(配備), 사용, 보유하지 않을 것임을 확인한다.

제3조 (평화공존) 쌍방은 한반도의 비핵화 및 평화와 안전을 보장하며, 상대방의 주권을 상호 인정하고, 내정에 간섭하지 않으며, 평화적으로 공존할 것을 약속한다.

제4조 (한반도 통일의 지지) 미합중국은 한반도의 평화적 통일을 지지한다.

제5조 (분쟁의 평화적 해결) 쌍방은 평등하고 공정한 기초 위에서 대화를 통하여 일체의 분쟁을 평화적 방법으로 해결하기로 약속한다.

제6조 (국교정상화) 쌍방은 조속한 시일 내에 국교정상화를 위한 조치를 취하기로 한다. 미합중국은 양국 간에 국교정상화가 이루어지기 전까지 조선민주주의인민공화국에 대한 테러지원국 지정을 해제하고, 대적성교역법의 적용대상에서 제외하는 작업을 완료한다.

제7조 (연락사무소) 쌍방은 본 협정의 체결과 함께 쌍방의 정부 소재지에 연락 사무소를 설치, 교환한다.

제8조 (주한미군) 미합중국은 한반도에 주둔하는 자국 군대의 활동을 한반도의 평화 유지에 한정한다.

제9조 (효력의 발생) 본 협정은 쌍방이 각기 발효에 필요한 절차를 거쳐 서명하고, 그 정본을 교환한 날부터 효력을 발생한다.

제10조 (정본) 본 협정은 한국어, 영어로 된 문서를 정본으로 한다. 정본 사이에 해석의 차이가 있는 경우에는 한국어본이 우선한다.

년 월 일

조선민주주의인민공화국 대표

미합중국 대표

대한민국과 중화인민공화국 사이의 부속협정

제1조 (불가침) 대한민국과 중화인민공화국은 한반도에서 상대방에 대하여 무력을 이용한 공격, 위협, 침략을 하지 않을 것을 약속한다.

제2조 (평화공존) 쌍방은 상대방의 주권을 상호 인정하고, 내정에 간섭하지 않으며, 평화적으로 공존할 것을 약속한다.

제3조 (한반도 통일의 지지) 중화인민공화국은 한반도의 평화적 통일을 지지한다.

제4조 (분쟁의 평화적 해결) 쌍방은 평등하고 공정한 기초 위에서 대화를 통하여 일체의 분쟁을 평화적 방법으로 해결하기로 약속한다.

제5조 (동아시아 평화구축을 위한 공동노력) 쌍방은 동아시아에서의 항구적인 평화구축을 위해 공동으로 노력한다.

제6조 (효력의 발생) 본 협정은 쌍방이 각기 발효에 필요한 절차를 거쳐 서명하고, 그 정본을 교환한 날부터 효력을 발생한다.

제7조 (정본) 본 협정은 한국어, 중국어로 된 문서를 정본으로 한다. 정본 사이에 해석의 차이가 있는 경우에는 한국어본이 우선한다.

년 월 일

대한민국 대표

중화인민공화국 대표

Session 2

남북교류협력과 서울대학교의 역할

- 사례 발표 1 **전상학** 교수 (서울대 사범대학 생물교육과)
- 사례 발표 2 **김병연** 교수 (서울대 사회과학대학 경제학부)
- 사례 발표 3 **박수진** 교수 (아시아연구소장 서울대 사회과학대학 지리학과)
- 사례 발표 4 **정창무** 교수 (서울대 공과대학 건설환경공학부)
- 사례 발표 5 **임정빈** 교수 (서울대 농업생명과학대학 농경제사회학부)



남-북 수학·과학 교육협력과 학술교류의 방향

서울대학교 사범대학 전상학

□ 목적

- 최근 이루어진 남·북 정상회담과 북·미 정상회담은 한반도에 급격한 정세 변화를 가져왔으며, 남과 북의 관계 진전에 따라 지속적으로 교류하며 확장해 나갈 수 있는 남·북 협력 사업이 요구됨.
- 남·북 평화 협력 기조가 형성됨에 따라 미래의 한반도를 위한 교육적 준비가 필요
 - 민족화합과 동질성의 회복은 교육을 통해서만 가능 (권치순 & 장문수, 2004)
 - 북한의 교육은 정치적 판단에 따라 종속된 제도로 매우 경직되어 있으나, 2012년 9월 북한에서 이루어진 의무교육 학제개편은 세계적 변화에 부응하려는 시도가 나타남(박찬석, 2014 ; 한만길 & 이관형, 2014).
 - 현재 남한에서는 통일을 대비하여 북한의 교육과정이나 교과서 분석, 통합 방안에 대한 연구들이 이루어지고 있음(김정호 외, 2000; 변희현 & 박문환, 2012, 정지웅 외, 2012).
 - 원활한 남과 북의 교육협력을 위해서는 정책 및 문헌 연구에 더불어, 교육의 장인 사범대학과 일선 학교, 교육 주체인 교사와 학생에 대한 연구 및 교류에 발전적 방향 모색이 필요함.
- 수학과 과학은 교육에 있어 타 과목에 비해 각 국의 체제·이념으로부터 비교적 자유로운 과목으로, 남과 북의 교육 협력사업의 초기부터 매우 효과적으로 작용할 수 있음.
 - 최근 이루어진 북한의 학제개편에 대한 연구에서는 자연과학과 기술교과는 북한의 교육 내용이 개선되고 국제적 흐름을 반영, 일부 자연과학 교과서의 경우 우리 교육과정보다 난이도가 높아 남한과의 교육과정 통합이 타 교과보다 비교적 용이할 것이라 주장 (조정아, 2014)
 - 일례로 남과 북의 지구과학 교과서에서는 상당히 공통적인 학습 요소들을 다룸. 전체적인 내용의 수준과 범위는 한국 교과서가 북한에 비해 보다 탐

구적, 정량적, 구체적으로 꾸며짐(권치순 & 장문수, 2004).

- 북한의 수학 과학 국제 올림피아드¹⁾ 및 올림픽 경연 참여와 수상, 북한 청소년의 교육을 위한 기획 탈북 등에서 볼 수 있는 북한 주민들의 높은 교육열은 남과 북 교육교류에 있어 효과적인 접점이 될 수 있음.
- 본 사업은 남한 측 교육프로그램의 일방적인 제공을 뛰어넘어 남한과 북한 서로에 대한 이해를 바탕으로 쌍방에 손해가 될 수 있도록 문화적 교류를 포함하는 남-북 상호 교육교류와 학술교류를 목적으로 함.
- 북한의 교육과정에서는 기본학제 이외의 영재학교, 예체능분야 특기자교육, 출신성분에 따른 특수교육 등이 이루어지고 있음. 지속가능한 교류를 위해서는 북한의 교육에 대한 이해를 바탕으로 이루어지는 교육문화협력 사업이 필요로 함.

□ 주요 사업 개요

- 남·북한 교육 파트너십을 이루기 위한 사전 준비 사업
 - 수학·과학교육 용어 비교 및 공통 교육언어 만들기.
 - 탈북 수학·과학교사와 탈북 학생들을 통한 북한 수학·과학 교육실태 연구
 - 남·북이 함께 만들어 나갈 수 있는 수학·과학 접점 프로그램 찾기
- 남·북한 교수학습 방법 연구
 - 북한 교수학습에 대한 질적 접근
 - 남한의 교육 시스템에 대한 반성의 기회
- 남·북한 사범대학 교류
 - 남·북한 과학교육자의 상호 교류
 - 교원양성 시스템에 대한 비교 분석
 - 남·북한 교육과정의 비교 및 분석, 이를 바탕으로 한 교사연수 프로그램 개발 및 수행
 - 북한의 러시아, 중국, 몽골 등 외국과의 교류 사례 연구
 - 후속 세대를 위한 대학생 교류

1) SBS 뉴스, 탈북해 홍콩서 망명 요청…수학올림피아드 참석 학생 2016. 7. 26.
http://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1003703131&plink=ORI&cooper=NAVER

○ 남·북 교사의 Joint Seminar 개최

- 남과 북의 교사가 동등한 입장으로 상호 교류의 장 마련
- 과학탐구, 실험 콘텐츠 공유를 위한 워크숍 중심의 세미나를 지속적으로 개최
- 교과서 나눔 프로젝트

○ 남·북한 공동 수학·과학 프로그램 개발

- 과학의 본성과 과학 윤리 등 남과 북이 함께 만들 수 있는 프로그램 개발
- 공동프로그램 개발 후 소속지역 교사의 직접 교육으로 범위 확장
- small scale kit를 활용하여 실험 장비와 재료의 공유 및 제공

○ 남·북한 영재교육의 비교 분석

- 남한 과학영재 교육과 북한 엘리트 교육의 비교 및 접점 찾기
- 남·북한에서 이루어지는 고전교육과 현대교육에 대한 분석
- 4차 산업혁명을 대비한 남·북한의 영재교육 진흥 계획의 분석 (핵심 역량 증진 등)

□ 참고 문헌

권치순 & 장문수 (2004) 한국과 북한의 초·중등학교 지구과학 내용의 연계성에 대한 비교연구, 2004, 지구과학교육학회지 25(7), 558-564)

김정호, 강운선, 박제윤, 송호열, 정영순(2000). 남북한 사회과 초·중등학교 교육과정 및 교과서 통합 방안 연구, 한국교육과정평가원 연구보고 CRC 2000-2-3.

박찬석 (2014) 북한교육의 현실과 전망, 세계북한학 학술대회 자료집 1권, 북한연구학회

변희현, 박문환(2012). 통일 대비 북한의 수학 교육과정 및 교과서 분석. 한국교육과정평가원 연구보고 RRC 2012-6.

정지웅 외(2012). 남북한 교과용어 비교 교재 개발 II. 한국교육개발원 기술보고 TR 2012-27.

조정아 (2014) 김정은시대 북한 교육정책 방향과 중등교육과정 개편, 세계북한학 학술대회 자료집, 1권, 72-97.3) 한만길 & 이관형 (2014) 북한의 12년 학제 개편을 통한 김정은 정권의 교육정책 분석, 북한연구학회보 18권 2호 233-254)

SBS 뉴스, 탈북해 홍콩서 망명 요청…수학올림피아드 참석 학생 2016. 7. 26.
http://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1003703131&plink=ORI&cooper=NAVER

남북교류협력과 서울대학교의 역할: 경제 분야

김병연(서울대 경제학부)

- 경제 분야에서 북한 발전을 위한 핵심 연구 주제와 그 내용으로 다음을 고려할 수 있음

주제 1.

북한의 체제이행 및 초기 경제발전

- 북한 변화 시나리오
- 북한 체제이행 전략
- 시장 메커니즘 도입 방안
- 초기 경제성장 정책
- 남북 경제 통합 전략

주제 2.

통일한국의 산업지도 재설계

- 북한 기업과 산업 실태 조사
- 북한 내 산업 클러스터 조성 전략
- 남북 경제의 시너지를 고려한 산업 정책
- 4차 산업 시대의 북한 개발

주제 3.

북한 주민의 인적자본 육성 및 교육투자 방안

- 영양·건강 상태 조사
- 보건 의료 제고 방안
- 자본주의 적응 교육
- 인지능력 제고 방안
- 북한 학교 커리큘럼 개발

- 서울대학교는 다양한 교류를 통해 이상의 연구뿐 아니라 광의의 북한 발전에 기여할 수 있음

- 중·장기적으로 다음의 교류 사업을 제시할 수 있음
 - 북한 교수와 학생의 본교 방문, 연수와 교육
 - 본교 경제·경영 관련 교수의 북한 대학에서 학생 교육과 공동 연구
 - 연구년을 북한에서 보내면서 강의와 연구
 - 북한 연구자와 공동 조사 및 연구
 - 북한 주민의 보건, 영양 상태 조사
 - 북한 기업과 산업의 실태 조사
 - 대학 경제학과 커리큘럼의 공동 개발
 - 북한 내 '평양경제대학' 설립하여 강의와 교육 지원

- 단기적으로 다음의 교류 사업을 생각해 볼 수 있음
 - 경제·경영 동아리 학생들의 북한 방문과 교류(공동 수업과 토론 등)
 - 경제·경영 분야 교과서, 참고서 북한 보내기
 - 북한 학자와 관료의 재교육 사업 추진

‘통일한반도’의 지속가능한 발전과 서울대의 역할

박수진(아시아연구소 소장/지리학과 교수)

한반도는 산지가 차지하는 비중이 절대적으로 높고 기후의 계절적인 편차가 크기 때문에 가뭄과 홍수 등 자연재해에 대한 취약성이 높다. 북한은 1990년대 중반 ‘고난의 행군’이라 불리는 대규모 자연재해와 그에 따른 식량위기를 겪은 바 있다. 당시 연이은 홍수로 인해 식량생산량은 그 이전의 1/3 수준으로 감소하였고, 기아로 인한 사망자 수는 25만~69만 명에 달했던 것으로 추정된다. 불과 20년 전 발생한 이 사건은 한반도가 장기적으로 추구해야 할 발전방향을 잘 보여주고 있다. ‘고난의 행군’의 가장 직접적인 원인이 자연환경 훼손과 토지황폐화라는 점을 고려한다면, 향후 한반도 통합과정에서 추구해야 할 발전모델은 북한의 자연 환경적 특성을 최우선으로 고려한 ‘지속가능한 발전’이 되어야 할 것이다.

남북간 화해분위기가 조성되면서, 다양한 분야에서 ‘신경제지도’ 구상들이 쏟아져 나오고 있다. 하지만, 이들 대부분이 남한의 발전경험을 일방적으로 이식한 것이거나, 상상속의 한반도와 동북아 지도 위에 그려지고 있다. 현재 우리에게 알려져 있는 북한의 지역정보는 극히 제한되어 있으며, 북한 주민의 필요성이 적절하게 반영되지 않고 있는 것이 현실이다. 남한의 경우에는 단기간에 급속한 경제성장과 지역개발을 이루었지만, 그 이면에는 공간적인 불평등의 심화와 삶의 질 저하, 지역공동체의 파괴, 그리고 심각한 자연환경 훼손 등의 문제점을 안고 있다. 화해분위기가 조성되는 현 시점은 남북한 모두 그 동안 이룬 경제발전과 지역개발의 성과에 대한 엄정한 평가가 필요한 시점이다. 이러한 검토와 평가가 이루어진 후에야, 비로소 보다 객관적이고 내실 있는 ‘통일한반도’의 미래를 설계할 수 있을 것이다.

미래 한반도 발전 및 개발 전략은 일차적으로는 북한 지역의 자연 및 인문사회 환경에 대한 이해가 전제되어야 한다. 그 토대 위에서 남북한의 경험 그리고 정치적, 경제적 이해를 공유하고 있는 주변 국가들의 발전경험들이 공유되어야 할 것이다. 특히, 한반도를 포함해서 인류가 공동으로 추구해야 할 발전방향이 ‘지속가능한 발전’이라는 점을 전제한다면, 지속가능성을 목표로 하는 모든 학문분야가 공동으로 참여할 수 있는 연구 및 학문 네트워크 구축이 선행되어야 할 것이다. 이러한 맥락에서 서울대가 기여하거나 주도할 수 있는 몇 가지 연구 사업들을 제안해본다.

1) 남·북 공동 ‘한반도 지리지·지도집’ 발간사업

- 특정 지역에 대한 이해와 발전방안들을 수립하기 위해 가장 필요한 것은 그 지역의 자연환경과 역사, 문화, 정치, 경제적 특성들을 종합적으로 이해하는 것임
 - 이러한 목적을 달성하기 위해 모든 국가들은 정부기관 뿐만 아니라 민간 영역에서 다양한 형태의 지리지와 지도집을 발간
 - 한국의 경우 1982년대 ‘한국지지’의 발간을 시작으로 정기적으로 ‘한국지리

- 지'를 편찬하여 자연환경과 경제상, 생활상 등을 기록, 분석하고 있음
- 2007년과 2010년대에 '대한민국 국가지도집'을 발간하여 한국의 자연·인문·역사 등에 대한 지리정보를 지도로 표현하여 국내외에 제공하고 있음
- 북한의 경우 1990년에 '조선지리전서'를 발간하였으며, 2003년에는 북한학자들이 저술한 지리서인 '조선향토대백과'를 남한에서 편집, 발간한 바 있음
- 남북 관계가 개선되어 교류 협력이 활발히 이루어지기 위해서는 서로에 대한 이해가 필수적이며, 이를 위해서 남북한 공동으로 '한반도 지리지(또는 지도집)'를 기획·집필하는 사업을 수행할 필요가 있음
 - 지리서의 발간은 서울대를 구성하는 모든 학과와 연구소들이 공동으로 참여할 수 있는 학제 간 공동연구 및 융합연구의 성격을 가짐
 - 대외적으로는 북한과 나아가서는 주변 국가들의 전문가들을 연결하는 네트워크 구축을 통해 한반도에 관한 심도 있는 지식을 축적하여 제공할 수 있음

2) '한반도 통합지역정보센터'의 설립 및 운영

- 정보통신기술의 발달로 인해 각 분야별로 북한에 대한 다양한 정보들이 생산되고 있지만, 이들을 종합적으로 관리할 수 있는 기능은 전무한 실정
 - 이들 정보 대부분은 전산화된 형태로 단기간에 망실되는 특성을 가짐
 - 지역 및 공간정보의 양이 급속도로 증가하는 것에 비해 개인 연구자 혹은 기관단위의 정보처리능력은 제한되어 있음
 - 정보의 망실과 효과적인 정보처리를 위해서는 현재 다양한 형태로 생산되는 정보들을 저장하고 가공하여 수요자들에게 제공할 수 있는 정보시스템을 구축하여 운영할 필요가 있음
- 남북간 협력과 교류가 증가함에 따라 북한지역에 대한 다양한 조사사업들에 막대한 예산이 투입될 것으로 예상됨
 - 이렇게 수집된 정보들이 정부부처 혹은 조사기관별로 산재되어 있다면 중복투자와 더불어 북한지역에 대한 통합적인 해석이 어려움
 - 조사 및 연구가 본격적으로 진행되기 전, 북한지역에 대한 지역정보포털 혹은 센터를 설립하여 관련연구자 및 조사자들이 정보를 공유할 수 있는 시스템을 제공할 필요가 있음
- 서울대 아시아연구소는 아시아지역정보센터 설립을 추진하고 있으며, 아시아 각국의 사회경제 및 자연환경자료들을 수집하여 종합하는 역할을 수행할 계획을 가지고 있음
 - 아시아지역정보센터는 통일평화연구원과 더불어 서울대 내의 지역관련연구소들이 공동으로 참여하고 있어 지역정보의 허브역할을 지향
 - 나아가서는 한국 및 아시아지역의 지역정보를 공유하는 국제적인 정보공유 플랫폼의 역할을 수행하는 것을 목표로 하고 있음

3) 통일국토공간 미래상에 대한 남·북·중·일 공동 연구 네트워크 구축

- 남북교류가 확대되면 한반도뿐만 아니라 동북아시아 전체의 공간구조와 지역간 상호작용이 달라질 것으로 예상됨. 하지만, 통일한반도와 동북아의 미래상을 예측하고 이에 대한 대응전략을 수립하는 접근은 찾기 어려움
 - 통일한반도 및 동북아시아의 미래상에 대한 연구는 기존 분과적 지식을 공간적으로 통합할 수 있는 공동 연구네트워크 구축이 필요
 - 이러한 연구는 한반도에 한정되지 않으며, 국제사회의 미래연구에 대한 플랫폼으로도 발전될 수 있음
- 서울대 아시아연구소와 국토문제연구소는 통일평화연구원의 지원을 받아, 연변대학교와의 교류를 통해 김일성대학 등 북한과의 연구교류 사업을 탐색 중이며, '미래지구(Future Earth)'¹⁾와의 협력관계를 구축하고 있어 국제연구 협력 네트워크로 확장을 모색
 - 중국 연변지역에서 서울대학교, 연변대학교, 김일성대학교가 참여하는 통일국토공간 공동학술행사를 금년 11월에 추진중에 있음
 - 아시아연구소는 통일평화연구원의 지원을 받아 동북아시아와 세계의 지속가능성과 관련하여 7개국(본교, 북경대, 동경대, 교토대, 연변대, 몽골국립대, 대만대)과의 연구협력을 진행하고 있으며, 관련 컨퍼런스를 10월중 서울대에서 개최할 계획

'통일한반도'에 대한 논의는 해방 후 70년간 유지되어 왔던 동북아시아의 국제질서를 한순간에 바꾸는 계기가 될 것이며, 그 결과 각 학문영역별로 새로운 연구 주제 및 패러다임의 모색이 불가피해질 것이다. 이러한 변화는 더 나아가 한국 사회에서 서울대의 역할을 재정립할 수 있는 중요한 기회이자 새로운 도전이 될 것으로 예상된다.

최근 서울대 구성원들 간에는 서울대의 사회적 역할 감소와 향후 비전과 발전방향의 부재에 대한 우려의 목소리가 높다. 국립대학법인으로서 서울대가 가지고 있는 자율성과 공공성, 그리고 모든 학문분야를 총망라한 조직의 방대함을 고려할 경우, 서울대가 지향해야할 방향성을 설정하는 것이 결코 쉬운 일만은 아니다. 개인적인 의견이라는 전제하에, 본인은 서울대의 발전방향은 교육과 연구의 국내외 허브 역할이라고 주장하고 싶다. 서울대 내의 각 학문단위들을 횡적으로 연결하는 학문공동체들을 만들고, 국내외의 주요 대학과 연구소, 나아가서는 해외의 그것들과 연결시켜주는 교류의 장을 마련해주는 것이 서울대의 위상에 걸 맞는 중요한 역할이 될 것이다. 특히 분과학문의 벽이 높은 서울대의 특성을 고려한다면, 통일평화연구원과 아시아연구소 등과 같은 주

1) '미래지구(Future Earth)'는 2012년 제3차 UN지속가능발전 정상회의(Rio+20)에서 채택된 공동 선언문 '우리가 원하는 미래(The Future We Want)' 이행방안의 하나로 국제과학연맹이사회(International Council for Science, ICSU)와 유엔환경계획(UNEP), 유네스코(UNESCO) 등이 추진하는 10년간의 국제연구프로그램이다. 현 인류가 당면한 기후와 환경변화를 극복하고, 지속가능하고 공정한 미래사회로 나아가기 위해 필요한 정책을 연구 및 개발하는 것을 그 목표로 한다.

제중심, 그리고 융합적 성격의 연구소가 이러한 통합의 핵심주체가 되어야 할 것이다. 이러한 맥락에서 북한지역의 이해와 그에 근거한 ‘지속가능한 통일한반도’ 발전계획 수립은, 서울대의 역할과 위상을 새롭게 정립할 수 있는 시금석이 될 수 있을 것으로 기대해본다.

남북교류협력과 서울대학교의 역할

서울공대 건설환경공학부 정창무

■ 통일국토의 문제와 과제

1) 분단국토의 문제 - 지리적 왜곡, 국토이용 중복과 제약, 국토황폐화

분단 이후 남한은 대륙으로의 접근성이 사실상 봉쇄되어 해양으로만 둘러싸인 섬이 되고 말았으며, 반대로 북한은 해양으로의 진출이 봉쇄된 채 대륙으로만 연결된 내륙국처럼 되어 국토의 지리적 속성이 왜곡되었음. 이처럼 반도의 특성을 상실한 섬과 내륙국으로서의 지리적 속성은 오늘날까지 남북한의 대외관계와 발전과정에 큰 제약요소로 작동하고 있음. 또한 남한의 국토공간구조는 분단 이후 경부축을 중심으로 발달하였고, 2003년 이후부터는 국토의 균형발전을 위한 행정중심복합도시(세종시), 기업도시, 혁신도시 등 남한 중심의 독립적인 국토이용이 추진됨에 따라 통일한반도의 공간배치를 고려하지 않은 도시개발이 이루어지고 있음.

동북아시아에 대륙과 해양을 연결하는 요충지에 위치해있으나 그 면적이 상대적으로 크지 않고, 그마저도 분단으로 인해 국토이용에 있어 규모의 경제를 살리지 못하고 있음. 분단 자체로도 남한과 북한에 개별적인 중복투자를 초래하였고, 정치적 대립과 소모성의 군사적 갈등으로 그 손실은 막대했으며, 비무장지대(DMZ)와 해안접경지대 등 많은 옥토와 요지가 군사지역으로 묶여 잠재력을 충분히 활용하지 못하고, 국토이용의 효율을 달성하지 못하고 있음.

북한의 경우 만성적 식량문제 해결을 위해 산지경작지 확대로 산림훼손이 심각하고, 이로 인한 생태계 교란, 산림황폐화, 지표 침식 등 환경문제가 발생하고 있으며, 식량생산도 개선되지 않은 상황(이민부 외, 2016)임. 이에 따라 가뭄이나 험벗은 산지가 개간 등(예: '다락밭 및 비탈밭')에 의해 피복실물이 벗겨지자 비옥도는 더욱 떨어지며, 반복적 침식작용으로 산사태의 우려가 큼. 또한 강수에 의해 침식된 토사가 하천으로 유출되어 하상퇴적이 진행되고 하천의 바닥이 주변 경지 보다 높아지게(天井川) 됨. 하천유역의 부실한 관리와 함께 경지의 관개수로마저 정비되어 있지 않아 북한의 하천은 소량의 유량 밖에 감당할 수 없는 상태로, 홍수에 매우 취약한 상황임.

2) 통일국토의 과제 - 통일초기의 충격완화, 단절된 남북연결(철도, 전력 등), 이질성극복

남북한은 현재 정치경제를 비롯한 사회문화 전반에서 매우 이질적인 체제를 오랜 기간 유지해 오고 있어 통일에 따른 충격이 상당할 것으로 예상됨. 이러한 급격한 변화에 따른 충격과 불확실성으로 인해서 발생하는 문제들로 유통 및 수거의 마비, 산업시설의 유휴화 및 사회적 휴경의 증대로 인한 생산활동의 저하, 실업의 증대 및 도시빈민층의 양산, 급격한 인구 이동, 부동산 투기 및 소유권 분쟁, 난개발로 인한 자연환경 및 문화경관의 파괴, 지역갈등의 심화 등 위기 관리 차원의 문제들이 예상되고 있음.

통일은 국토를 다시 하나로 만드는 것이고, 사람과 물자는 물론, 정보와 자본도 자유롭게 이동하게 되는 것인 만큼 단절된 남과 북을 이어 하나로 통하게 하는 문제임. 그런 의미에서 단

절된 교통과 통신을 잇고 작동하게 하는 것은 통일과정에서 가장 기본이 되면서도 시급한 정책과제임. 도로와 철도, 항로(항만) 및 항공로(공항)를 서로 연결하고, 전기와 통신 및 방송채널이 소통할 수 있어야 하며, 이것은 분단 당시에 끊어진 것을 단순히 복원시키는 차원을 넘어, 현재 시점에서 미래 수요에 대응하는 건설사업으로 추진되어야 함.

남과 북은 민족과 언어의 동질성에도 불구하고 모든 제반 부문에서 이질성이 심화되어 있으며, 국토부문도 예외가 아니어서 이러한 이중구조를 극복하는 것이 매우 중대하고 시급한 일임. 무엇보다 행정구역을 비롯한 공공서비스의 공간체계가 통합되어야 하고, 토지의 소유 및 이용에 관한 법체계가 일원화되어야 한다. 특히 열악한 북한 지역의 각종 사회간접자본을 현대화하고 산업입지의 여건을 개선하는 일은 지역격차를 줄이기 위한 국가적 장기사업이 될 것으로 예측됨.

■ 통일국토를 위한 연구과제

- 1) 위기상황에 대비한 도시생명선 구축 - 동서독 전력체계통합에 3년 소요
 - 개성공단 1단계 전력 공급 - 22.9 kV 배전망과 154 kV 송전망 및 평화변전소가 건설
- 2) 남북한 건설기준의 일치문제 - 하역/상하선, 용역/봉사...
- 3) 통일후 일정기간 인구이동 통제와 비무장지대 인근 임시수용지
- 4) 토지정책 조기확립
- 5) 환경·문화유산 대책의 신속한 수립 및 오염 제거
- 6) 국토구상 기본전략 - 개발·연계축, 보전·개발권역, 신행정수도, 국경도시개발전략...
- 7) 한반도 신경제지도 - 세계 4번째 '3080 클럽', 5만불
 - 문 대통령이 지난해 러시아 블라디보스톡을 방문해 주장한 '9개의 다리'(조선·항만·북극항로·가스·철도·전력·일자리·농업·수산) 정책....광역두만개발계획(GTI)을 러시아 등과 진행해 북한을 경제협력의 장으로 나오게끔 유인...



출처 : 머니투데이, 20180430, "[MT리포트]文的 꿈, 'H라인'과 '삼각지대'로 대륙·대양진출."

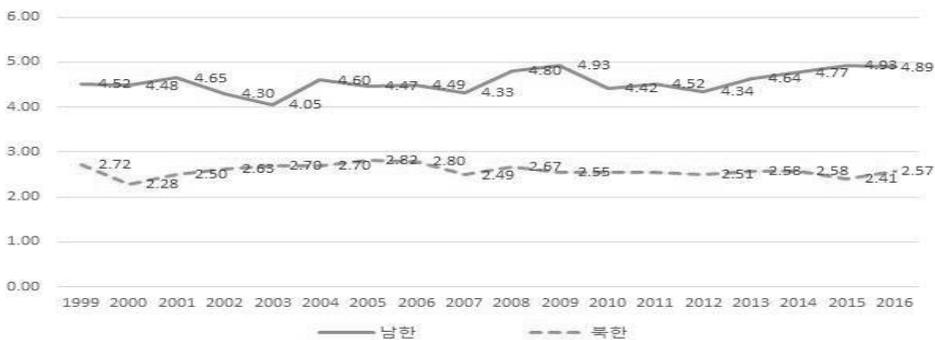
남북 농업협력 활성화를 위한 기반 구축의 필요성과 향후 과제

임정빈 교수(농경제사회학부, 북한·해외농업연구소장)

1. 배경 및 목적

- 지난 4월 27일 남북정상회담으로 남북 정상이 민족경제의 균형적 발전과 공동번영을 이룩하기 위해 다방면의 협력사업을 적극 추진하기로 합의하면서 그 동안 중단됐던 남북간 경제협력이 활성화될 것으로 판단됨.
- 특히 향후 남북간 경제협력 분야에서 농업부문에 대한 협력은 필요성, 수용성, 효과성 측면에서 다른 분야에 비해 더욱 빠르게 진행될 것으로 기대됨.
- 북한에서 농업은 가장 중요한 산업이지만 낮은 생산성으로 인해 북한은 만성적인 식량난을 겪고 있음.
- 북한은 1990년대 중반 심각한 식량위기를 겪고 난 후 식량을 증산하기 위하여 다양한 정책을 추진하고 있으나 아직도 농축산물의 생산성은 매우 낮은 수준임.
 - 북한의 농업생산성은 남한의 55%~60% 수준에 머물고 있으며, 쌀과 과수는 남한의 50% 정도이고 옥수수는 55%, 채소는 40% 수준으로 추정되고 있음.
 - 예컨대 2016년 기준 남북한의 1ha당 식량작물 생산량을 보면, 남한은 4.89톤/ha, 북한은 2.57톤/ha으로 나타나 단순 생산량만을 비교하여도 북한은 남한 생산량의 절반정도의 수준에 그치고 있음.

<그림 1> 단위 면적당 식량작물 생산량 (단위: 톤/ha)



주 1) 식량작물은 미국, 맥류, 잡곡, 두류, 서류 등임. 2) 2010년과 2011년 북한 자료는 미발표됨.
 자료: 통계청, 2017 북한의 주요통계지표(농업생산성지표 항목 참고)

- 따라서 농업분야에 대한 협력은 어느 분야보다도 북한이 필요로 하고 있으며, 통일대비 국가 식량안보 및 농업생산기반 구축 차원에서도 매우 중요한 협력분야임.
- 한편 향후 유엔제재가 풀리면 농업협력이 최우선적으로 다뤄질 것이며, 조만간 식량은 물론 비료, 종자, 농약, 농기계 등과 같은 농자재 지원과 함께 농업용 수리시설 개보수, 황폐한 산림복구, 농산물 계약재배 등까지 다양한 지원 및 협력사업이 활발히 추진될 것으로 기대됨.
- 이런 측면에서 특히 우리 서울대학교 농업생명과학의 다양한 학문분야의 연구와 밀접히 연관되는 북한의 농업생산성 향상을 위한 인프라 구축과 산림복구, 시장경제체제 적응을 위한 제도 및 정책 구축, 그리고 전문 농업인력 양성 등은 우선순위가 매우 높은 중요 협력 가능사업임.
 - 예컨대 정부도 4·27 남북한 정상회담 후속 조치 강구를 위해 5월 3일 개최된 ‘판문점 선언 이행추진위원회’ 첫 회의에서 산림협력 태스크포스(TF)를 설치하고, 유엔 제재를 받지 않는 분야를 시작으로 남북간 상호 협력을 본격화하겠다는 의향을 표명한바 있음.
- 따라서 앞으로 지금까지 추진되어 온 농업협력사업의 추진 경과와 성과에 대한 이해를 바탕으로, 향후 통일 대비한 남북 농업협력 활성화 전략과 실천방안 마련이 요구되고 있음.
- 서울대 농업생명과학대학의 전공 분야별 전문 연구인력과 연구기반의 장점을 활용하여 앞으로 추진 가능한 남북 농업분야 연구 및 교육 교류협력의 핵심 분야를 발굴하고, 이를 구체화하는 실행 방안을 모색할 필요가 있음.
- 우선적으로 기존에 평양 농업대, 사리원 농업대로 흩어져 있던 북한의 농과대학이 통합되어 2013년 이후 김일성 종합대학의 단과대학으로 설치된 김일성 농업대학과의 학술 교류 협력을 추진할 필요가 있음.
- 이를 통해 앞으로 서울대-김일성종합대 농업대학을 중심으로 남북 농림축산업 분야별 연구 및 교육 협력 목표를 설정하고, 분야별 성과가 지속적으로 나타날 수 있도록 북한 전문가들과 학자들과의 학술적 교류를 통해 그 동안의 경험과 식견을 공유하면서 근본적으로 북한의 농업생산력 회복과 농산업 성장에 도움을 주는 남북 농업협력 사업을 발굴하고, 지속적으로 전개해 나가야 할 것임.

2. 주요 협력 사업과 내용

- 아래는 앞으로 농업생명과학대학 북한해외농업연구소가 남북한 농업협력 활성화를 위해 중점적으로 추진하고자하는 5대 핵심 사업의 주요 내용임.
- (1) 서울대 농생대와 김일성대 농업생명과학대학 간의 주기적 학술 교류의 장 마련
 - (2) 북한의 농업, 임업, 축산, 식품가공 분야 생산성 향상을 위한 연구협력
 - 우량 종자와 가축 품종 개량, 비료, 농약, 농기계 등과 같은 농자재 개발 및 응용, 농업용 관배수 등 수리시설과 농촌전력화 시설, 산림복구 및 녹화, 농업인력양성, 농산물 계약재배 등 다양한 지원 및 협력사업의 발굴과 효과적 추진 방안 연구
 - (3) 기후변화 대응 농작물 개발과 통일 한반도의 효과적 식량기반 구축 체계 연구
 - (4) 북한 농산업의 성장과 농어촌주민의 소득 향상에 기여할 수 있는 농산물시장 및 유통체계 구축, 농업정책 및 법률, 제도 등 추진체계 관련 협력 방안 강구
 - (5) 남북한을 포함하여 북한과 인접한 중국, 러시아 등 제3국, 그리고 농업관련 국제기구인 UN 국제식량농업기구(FAO)나 국제농업개발기금(IFAD) 등의 전문가들과 함께하는 다자간 농업연구협력 사업의 추진.

3. 기대효과

- 아래는 남북한 농업협력 사업 추진으로 예상되는 기대효과임.
- (1) 남북간 농업생명과학관련 학술교류 사업의 활성화를 통해 통일시대 학문적 동질성 회복과 전문인력 양성에 기여
 - (2) 통일대비 농림축산 관련 유망 협력 사업의 발굴과 정책 건의를 통해 효과적인 대북 농업협력사업 추진에 기여
 - (3) 북한의 농업생산성 증진과 시장경제체제 적응 능력 향상에 기여



서울대학교 통일평화연구원

Institute for Peace and Unification Studies Seoul National University