

남북관계 제도화를 위한 판문점 선언의 향후 과제

Online Series

2018. 05. 02. | CO 18-13

이 규 창 (통일정책연구실 선임연구위원)

남북관계가 제도적으로 발전하기 위해서는 판문점 선언 및 후속 합의서들을 이행하고 남북대화를 정례화·상설화하여야 한다. 개성지역의 남북공동연락사무소 설치에서 서울과 평양의 연락사무소 설치, 상주대표부 설치 등 남북관계의 격을 높여가야 한다. 판문점 선언의 국회비준 동의 여부는 해석상 다툼이 있는 점을 감안하여 법제처의 유권해석을 받을 필요가 있다. 차제에 정상 간의 남북합의서, 평화체제 관련 남북합의서를 국회비준동의 대상으로 명시하는 방향으로 관련 규정을 보완하는 방안이 강구되어야 한다.

전 세계에 한반도 평화의 새로운 시작을 천명한 판문점 선언은 제도적인 측면에서 몇 가지 특징을 보이고 있다. 첫째, 문재인 대통령과 김정은 국무위원장은 남북공동연락사무소를 개성지역에 설치하기로 합의하였다. 남북 간의 연락사무소 설치 합의는 이번이 처음은 아니다. 남북은 1991년에 기본합의서를 체결하면서 기본합의서 체결 후 3개월 이내에 판문점에 남북연락사무소를 설치·운영하기로 합의하고, 후속조치로 1992년 「남북연락사무소의 설치·운영에 관한 합의서」를 체결한 바 있다. 차이점은 1992년 남북연락사무소 합의서는 판문점 공동경비구역 안의 자기 측 지역에 ‘각각’ 설립하는 것으로 규정하고 있는 것에 비해 판문점 선언은 개성지역에 ‘공동’연락사무소를 설치하도록 규정하고 있다는 데 있다. 개성지역의 남북공동연락사무소 설치 합의는 향후 재개될 수 있는 남북경협을

대비한다는 측면과 함께 향후 남북관계 재개시 제기될 수 있는 여러 현안을 남북이 공동으로 대응함으로써 남북관계를 발전시키고자 하는 의도를 나타내고 있다는 점에서 긍정적인 평가가 가능하다.

남북합의 이행과 남북대화 상설화

둘째, 판문점 선언은 남북 합의의 철저한 이행을 강조하고 있다. 이는 1972년 7·4 남북공동성명, 1991년 남북기본합의서, 2000년 6·15 공동선언, 2007년 10·4선언 등 소위 남북 간에 체결된 4대 합의서와 비교했을 때 나타나는 두드러진 특징 가운데 하나이다. 남북은 그동안 많은 합의서를 체결하였다. 통일부가 발간한 『2018 통일백서』에 따르면 1971년부터 2017년까지 239건의 합의서가 체결되었다. 그러나 남북의 정치상황에 따라 남북 간의 합의사항은 준수되지 않고 남북합의서들은 사문화되었다. 남북관계가 발전되고 제도화되기 위해서는 합의서 체결에 그쳐서는 안 되고 합의사항들이 준수되어야 한다. 문재인 대통령이 그동안 줄곧 남북관계의 제도화 내지 법제화를 강조한 것도 이 때문이다. 같은 맥락에서 김정은 북한 국무위원장은 2018년 남북정상회담에 임하는 모두 발언에서 남북합의가 제대로 이행되지 않았다는 점을 지적하였다. 모두 13개 항으로 되어 있는 판문점 선언은 하나하나의 조문이 후속 남북합의를 필요로 하고 있다. 판문점 선언과 향후 체결될 후속 남북합의서들의 준수 및 이행을 통해 남북합의의 실천력과 규범력을 높여 나가야 한다.

셋째, 문재인 대통령과 김정은 북한 국무위원장은 정기적인 회담과 직통전화(hot line)를 통하여 민족의 중대사를 수시로 진지하게 논의하고 신뢰를 굳건히 할 것에 합의하였다. 이와 관련하여 문재인 대통령은 올해 가을 평양을 방문하기로 하였다. 이 또한 판문점 선언이 남북 간의 기존 4대 합의서와 차별성을 보이고 있는 내용 가운데 하나이다. 기존 남북합의서와 두 차례의 남북정상회담은 일회성 회담과 합의에 머물렀다. 남북관계가 발전하기 위해서는 서울, 평양, 제주, 판문점 등을 오가는 정상회담 또는 총리급 회담이 정례화·상설화되어야 한다. 그리고 합의사항들을 이행하기 위해 경제, 보건, 환경, 군사·안보, 문화·예술 등 각 분야별 장관급, 실무급 회담으로 이어져야 한다. 향후 남북대화가 진전을 보일 경우 각 분야별 공동위원회 설치·운영을 적극적으로 추진할 필요가 있다.

남북상주대표부 설치

북한은 대외관계에 있어 2018년 들어 정상국가화를 지속적으로 표방하고 있다. 단적인 예로 2018년 2월 10일 김여정 노동당 제1부부장이 특사 자격으로 청와대를 방문했을 때 문재인 대통령에게 전달한 김정운의 친서에는 노동당 위원장이 아닌 국무위원장이란 호칭을 사용하고 국장(國章)이 그려져 있었다. 북한은 당 중심의 국가이지만 대외적으로는 국가를 대표하는 국무위원장이란 호칭을 사용하고 있는 것이다. 북한의 국장법은 국장이 국가의 존엄과 자주권을 상징한다고 규정하고 있다. 판문점 선언에서도 북한은 ‘조선민주주의인민공화국 국무위원회 위원장’이란 공식명칭을 사용하였다.

남북관계가 발전하고 헌법 제4조가 천명하고 있는 평화통일의 길로 한 걸음 더 나아가기 위해서는 남북관계의 정상국가화를 지속적으로 지향하여야 한다. 이 같은 측면에서 본다면 판문점 선언의 개성지역 남북공동연락사무소 설치 합의는 잠정적인 조치로 볼 수 있다. 정상적인 국가 간의 가장 일반적인 외교관계는 대사관 설치를 통해 이루어진다. 그러나 현재 남북관계는 국가와 국가 간의 관계가 아닌 특수관계라는 점에서 국가승인을 전제로 하는 대사관 설치의 국제법상 불가능하다. 명시적으로 북한을 국가승인하지 않더라도 대사관을 설치하는 경우에는 묵시적인 국가승인에 해당되어 헌법 제3조에 반하게 된다.

국교가 수립되지 않은 정치적 실체 사이에는 일반적으로 이익대표부(interest section), 연락사무소(liaison office), 상주(상설)대표부(permanent mission) 설치 등을 통해 대외관계가 이루어진다. 대사관의 경우에는 외교관계에 관한 비엔나협약이라는 국제법의 규율을 받는다. 이에 비해 이익대표부나 연락사무소, 상주대표부의 경우에는 확립된 국제기준이 존재하지 않는다. 그러나 국가들의 실행을 보면 이익대표부, 연락사무소, 상주대표부 순으로 대외관계의 격이 높다고 말할 수 있다. 남북은 향후 정기적인 회담과 서툰 외교를 통해 대외관계의 격을 높여가야 한다. 개성지역의 공동연락사무소에서 남북의 수도인 서울과 평양에 연락사무소를 설치하는 방안이 강구될 필요가 있다. 이와 관련하여 문재인 정부는 국정과제의 하나로 남북기본협정 체결을 제시하고 있다. 남북이 향후 남북회담의 성과를 토대로 남북기본협정을 체결할 경우 그 내용에 서울과 평양의 상주대표부 설치가 포함될 필요가 있다. 구 동서독은 1972년 동서독 기본조약을 토대로 상주대표부를 설치하였다. 또한 1992년 남북연락사무소 합의서는 연락사무소 소장을 국장으로 하도록 규정하고 있는데 남북상주대표부의 경우에는 상호 간에 대사급 인물을 상주대표로 임명함으로써 남북관계의 격을 높여야 한다. 참고로 상주대표부는 외교관계가

부재한 국가 간에 상호 의사를 교환하고 양자관계를 조정·연결하는 기능을 수행한다. 그 구성원들에게는 비록 외교관에는 미치지 못하지만 상당한 면제와 특권이 부여된다. 구 서독의 경우 「동독 상주대표부에 대한 완화, 특권 및 면제 부여에 대한 법률」에서 이를 규율하였다. 한국과 대만은 1992년 한중 국교 수립으로 국교가 단절되면서 서울과 타이페이에 각각 대표부를 두고 있다. 상주 직원들에게는 업무 수행을 위해 필요한 범위 내에서 상호주의 원칙에 입각하여 편의를 부여하고 있다. 이익대표부가 설치되었던 사례로는 미국과 리비아를 들 수 있다. 카다피 리비아 국가원수가 대량살상무기 개발계획을 포기하자 양국은 2004년 이익대표부를 설치하였다. 양국은 2004년 이익대표부를 연락사무소로 격상하였고, 2006년에는 정식 국교 수립으로 발전되었다.

대통령 비준에 대한 국회 동의 조항 개정

판문점 선언의 비준 및 국회 동의 여부와 관련하여 입장이 대립하고 있다. 먼저 판문점 선언이 남북관계 발전에 관한 법률(이하 “남북관계발전법”)의 규율 대상인지의 여부에 대해 살펴볼 필요가 있다. 남북관계발전법은 ‘정부와 북한 당국 간에 문서의 형식으로 체결된 모든 합의’를 남북관계발전법의 규율 대상인 남북합의서로 정의하고 있다(제4조). 판문점 선언도 여기에 해당된다는 점에는 이론의 여지가 없어 보인다. 문제의 핵심은 판문점 선언이 국회의 비준동의 대상인지의 여부이다. 남북관계발전법은 국가나 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 남북합의서 또는 입법사항에 관한 남북합의서에 대한 대통령의 체결·비준에 대해 국회가 동의권을 가진다고 규정하고 있다(제21조제3항). 판문점 선언은 10·4선언에서 합의된 사업들을 적극 추진해 나가며 1차적으로 동해선 및 경의선 철도와 도로들을 연결하고 현대화하여 활용하기 위한 실천적 대책들을 취해나갈 것을 규정하고 있다. 이는 남북관계발전법이 국회의 비준동의 대상으로 규정하고 있는 ‘국가나 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 남북합의서’에 해당한다는 해석이 가능하다. 반면에 판문점 선언의 재정적 부담 관련 규정은 추상적이고 구체적이지 않으며, 부담 주체도 명시되어 있지 않다는 점에서 국회의 비준동의 대상이 아니라는 반론도 제기되고 있다. 이 문제는 정부의 법제업무를 담당하고 있는 법제처의 유권해석을 받은 후에 추진하는 방안이 타당해 보인다. 이 같은 논란은 향후 남북정상회담이 이어질 경우에 반복될 가능성이 있다. 따라서 차제에 남북관계발전법을 개정하여 남북정상 간에 체결된 합의서는 국회의 비준동의 대상으로 명시하는 방안을 고려할 필요가 있다. 이와 관련하여

한 가지 간과해서 안 되는 것은 남북합의서의 국회비준동의와 법적 구속력 여부는 구분되어야 한다는 점이다. 남북합의서는 대통령의 체결·비준만으로도 법적 구속력을 가질 수도 있고, 반대로 국회의 비준동의 과정을 거쳤다고 하더라도 법적 구속력을 갖지 않을 수 있다. 남북합의서가 국회의 동의를 받을 경우 규범력이 높아지고 국민의 대표인 국회의 동의를 받았다는 점에서 정치적인 정당성을 확보하기는 하지만, 그리고 조약으로 간주될 가능성이 높아지지만 국회의 동의와 법적 구속력, 즉 조약으로의 간주를 동일시하여서는 안 된다. 법적 구속력을 갖는 조약과 그렇지 않은 신사협정을 구분하는 가장 큰 기준은 권리의무와 구체성과 당사자들이 법적 구속력을 갖는 것으로 의도하였느냐의 여부이다. 남북정상이 공히 남북합의의 법제화 내지 합의의 이행을 중시하고 있다는 점에서 향후 정상 간의 합의를 체결할 경우에는 법적 구속력을 의도하는 취지의 문구를 합의서에 포함시키는 방안이 강구될 필요가 있다.

한편, 남북정상은 판문점 선언을 통해 올해에 종전을 선언하고 정전협정을 평화협정으로 전환하기로 합의하였다. 이는 65년간 이어져 온 정전체제를 종식시키고 한반도에 새로운 질서를 가져온다는 점에서 판문점 선언에서 가장 주목되는 합의 가운데 하나이다. 종전선언과 평화협정을 체결한 후 후속대책의 일환으로 국회비준동의를 추진할 경우를 대비하여 관련 규정의 보완이 필요하다. 헌법은 강화조약을 국회의 비준동의 대상으로 명시하고 있는 데 비해(제60조제1항), 남북관계발전법은 그렇지 않다. 남북이 평화체제와 관련한 합의를 체결할 경우 해당 합의서가 조약과 신사협정 가운데 어디에 해당하는지, 헌법과 남북관계발전법 가운데 어떤 법의 규율을 받는 것인지, 국회의 비준동의 대상인지의 여부에 대해 이견이 제기될 수 가능성이 높다. 논란을 방지하기 위해서는 남북관계발전법을 개정하여 헌법과 마찬가지로 강화(講和), 즉 평화체제 관련 남북합의서를 국회의 비준동의 대상에 명시하는 것이 바람직해 보인다. ©KINU 2018

※ 이 글의 내용은 집필자의 개인적 견해이며, 통일연구원의 공식적 견해가 아님을 밝힙니다.