



제429회 국회 (정기회)
제2차 외교통일위원회

남북관계 발전에 관한 법률 일부개정법률안

검 토 보 고

〈 국회 동의를 받는 남북합의서에 “한반도의 평화 정착 및 유지” 추가 〉
■ 한정애의원 대표발의(의안번호 제2212233호)

2025. 9.

외 교 통 일 위 원 회

전문위원 김 사 우

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	2
※ 참고자료	5

I. 제안경위

1. 발 의 자 : 한정에 의원 등 12인
2. 발 의 일 : 2025. 8. 19.
3. 회 부 일 : 2025. 8. 20.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 대통령이 남북합의서를 체결·비준하도록 하면서, 국가나 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 남북합의서 또는 입법사항에 관한 남북합의서를 체결·비준하는 경우에는 국회의 동의를 얻도록 규정하고 있음.

그러나 대부분의 남북합의서가 국회의 동의 없이 체결·비준되면서 정권의 변화에 따라 대북정책의 연속성과 일관성이 보장되지 않고 있어 남북관계의 안정화와 일관성을 위해서는 남북합의서의 국회 동의를 필수적이라는 지적이 있음.

따라서 남북합의서가 국내법으로서의 효력을 가질 수 있도록 국회의 동의를 받는 남북합의서의 범위를 넓혀 남북관계 정책 수행에 있어서의 불확실성을 줄이고 남북관계의 안정성을 유지하고자 함.

이에 한반도의 평화 정착 및 유지에 관한 남북합의서도 국회가 동의권을 가지는 남북합의서의 범위에 포함하는 한편, 7.4 남북공동성명을 포함한 기존 6건의 남북합의에 대해서도 국회의 동의를 얻도록 규정해 법적 근거를 명확하게 하려는 것임(안 제21조제3항).

Ⅲ. 검토의견

- 개정안은 국회가 동의권을 가지는 남북합의서의 범위에 “한반도의 평화 정착 및 유지에 관한 남북합의서”를 추가하고, 이 법 시행 이전에 체결·비준된 남북합의서에 대하여도 국회 동의를 얻도록 하려는 것임(안 제21조제3항 및 부칙 제2조).

현행	개정안
제21조(남북합의서의 체결·비준) ①·② (생략) ③국회는 <u>국가나 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 남북합의서 또는 입법사항에 관한 남북합의서의 체결·비준에 대한 동의권을 가진다.</u> <u><신설></u> <u><신설></u> <u><신설></u> ④ (생략)	제21조(남북합의서의 체결·비준) ①·② (현행과 같음) ③----- <u>다음 각 호의 어느 하나에 해당하는</u> ----- ----- ----- 1. <u>한반도의 평화 정착 및 유지에 관한 남북합의서</u> 2. <u>국가나 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 남북합의서</u> 3. <u>입법사항에 관한 남북합의서</u> ④ (현행과 같음) 부칙 제1조(시행일) 이 법은 공포한 날부터 시행한다. 제2조(남북합의서의 체결·비준에 대한 국회의 동의권에 관한 적용례) 제21조제3항의 개정규정은 이 법 시행 전에 체결·비준한 한반도의 평화 정착 및 유지에 관한 남북합의서에 대하여도 적용한다.

□ 현행법은 대통령이 남북합의서를 체결·비준할 권한을 가지며, 남북 합의서가 ①국가나 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 경우 ② 입법사항에 관한 경우에는 국회가 그 동의권을 가진다고 규정하고 있음.

□ 개정안은 현행 ①, ② 외에 “한반도의 평화 정착 및 유지에 관한 남북합의서”를 국회 동의 사항으로 추가하고, 안 부칙 제2조에서 동 개정규정을 이 법 시행 전에 체결·비준한 남북합의서에 대하여도 적용하도록 적용례를 명시함으로써 ‘7.4 남북공동성명’ 등 기존 남북합의서¹⁾를 포함하도록 하고 있음.

□ 개정안은 대통령의 남북합의서 체결·비준 권한에 대한 국회의 동의 범위를 명확히 규정함으로써 남북합의서에 대한 법적 불확실성을 해소하고 그 안정성·연속성을 제고하려는 취지로,

개정안에 따를 경우에는 통치행위²⁾ 차원에서 이루어지는 남북합의의 임의성을 방지할 수 있고, 국회 통제를 통한 대의민주주의 원리가 강화되는 동시에, 남북합의에 대한 법적 실효성과 정책 일관성이 제고됨으로써 향후 남북관계의 안정적 발전 기반이 마련될 것으로 봄.

□ 다만, “한반도 평화 정착 및 유지” 관련 합의서의 구체적인 범위 등이 불명확한 측면이 있는 바,³⁾ 향후 해석 차이에 따른 국회와 행

1) 붙임 [참고자료: 개정안 부칙 제2조에 해당하는 남북합의서]

2) 국가기관이 행하는 고도의 정치성을 띤 행위

정부 간의 긴장이 야기될 수 있다는 우려가 제기될 수 있고, 또한 모든 평화합의를 그 대상으로 할 경우에는 실제 협상에서 정부가 일정한 재량이 필요함에도 불구하고 그 허용되는 수준이 낮아질 수도 있음.

- 또한, 현행 규정에 따른 “중대한 재정적 부담” 또는 “입법사항”에 관한 합의서와, 신설되는 “한반도의 평화정착 및 유지”를 위한 합의서가 중복될 소지가 있는 바, 사실상 모든 남북합의서는 평화 정착 및 유지를 그 내용으로 한다는 점을 고려할 필요가 있으며, 남북관계를 바라보는 관점의 차이로 인한 국회 동의 절차의 실무적 지연 등에 대한 고려도 필요하다고 봄.

문 의 처
02)6788-5269

- 3) 통일부는 국회 동의를 받는 남북합의의 범위를 확대하여 남북관계의 안정성과 일관성을 확보 하려는 개정 취지에 공감하지만, “한반도 평화 정착 및 유지”의 해석 여지가 넓어 오히려 남북 합의서 발효 절차에 대한 논란 가중으로 남북합의 안정성 확대에 역행할 우려도 있다는 점을 고려해야 한다는 입장임.

[참고 자료]

< 개정안 부칙 제2조에 해당하는 남북합의서 >

남북합의서 명칭	주요내용	서명일	국무회의	비준	비 고
7·4 남북공동성명	조국통일 3대 원칙(자주·평화·민족 대단결) 합의	1972. 7. 4.	-	-	남북관계 발전에 관한 법률(이하 “법”)주) 제정 전
남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서	남북관계의 특수성 규정, 정치군사적 대결 해소, 교류·협력 촉진 약속	1991.12.13.	'91.12.16.	'92. 2.17.	법 제정 전
6·15 남북공동선언	통일 원칙, 인도적 문제, 교류협력, 대화 등 5개 합의 사항	2000. 6.15.	-	-	법 제정 전 (대통령 직접 서명)
남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언	평화정착·공동번영·화해통일 3대 현안, 분야별 합의 등	2007.10. 4.	'07.10.30.	'07.11. 8.	법 제정 후 동의 비대상 (대통령 직접 서명)
한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언	한반도 평화체제 구축, 군사적 적대행위 중단 등	2018. 4.27.	'18. 9.11.	-	법 제정 후 /국회 동의 요청, 20대국회 임기만료 폐기 (대통령 직접 서명)
9·19 평양공동선언	군사적 적대행위 중단 등	2018. 9.19.	'18.10.23.	'18.10.29.	법 제정 후 /동의 비대상 (대통령 직접 서명)

주: 「남북관계 발전에 관한 법률」은 2005년 12월 29일 제정되어 2006년 6월 30일 시행됨. 남북관계의 특수성과 평화적 통일 추구, 남북 간 교류·협력과 발전을 위한 기본사항을 규정한 제도적 근거로, 본격적인 남북관계 관리·정책 추진의 기준점이 되었다고 평가될 수 있음.

자료: 통일부