



제418회국회(정기회)
제4차 외교통일위원회

조약의 체결·비준에 관한 민주적 통제를 위한 법률안

검 토 보 고

■ 박주민의원 대표발의(의안번호 제2202949호)

2024. 11.

외 교 통 일 위 원 회

수석전문위원 송병철

목 차

I. 제안 및 회부	1
II. 제안이유	1
III. 주요내용	2
IV. 검토의견	3
1. 개괄 검토	3
2. 주요 조항별 검토	15
※ 참고자료	30
1. 조약에 관한 절차법 관련 법률안의 추진경과	32
2. 연도별 조약의 체결·비준 현황	33
3. 연도별 법령 현황	34
4. 「조약법에 관한 비엔나 협약」 개요	35

I. 제안 및 회부

1. 제안자 : 박주민의원 등 10인

2. 제안일자 : 2024년 8월 19일

3. 회부일자 : 2024년 8월 20일

II. 제안이유

우리나라는 경제·사회·문화·군사 등 다양한 분야에 걸쳐 조약을 체결하고 있는데, 특히 2000년대 들어서 자유무역협정(FTA), 이중과 세방지협정, 사회보장 협정, 투자보장협정, 형사사법공조 및 범죄인 인도조약 등 국민의 권리·의무와 관련된 조약의 체결 건수가 증가되는 추세임.

그러나 현재 조약의 체결 절차를 규정하는 법규는 헌법, 법률과 「조약법에 관한 비엔나 협약」 등에 산재되어 있으며, 통일적이고 유기적인 조약체결절차에 관한 명확한 기준이 없는 상태임.

또한, 조약은 헌법에 따라 국내법과 같은 효력이 있어 국민의 권리와 의무에 큰 영향을 미치기 때문에 넓은 의미의 입법사항에 해당한다고 볼 수 있음에도, 조약에 대한 국회 동의권의 행사범위는 문안의 수정은 허용되지 않을 뿐만 아니라, 국회의 동의를 필요로 하는 조약 여부에 대한 판단 자체가 정부 권한에 속하는 것이어서 국회의 관여

가 이루어질 수 없다는 지적이 제기되어 왔음.

이에 조약을 체결하는 일반적이고 기본적인 절차를 규정함과 동시에 조약체결계획을 수립하여 이를 국회에 보고하도록 하고, 조약 체결 관련 사항을 국민 일반에 예고하게 하는 등 정부가 행하는 조약 체결 과정 전반을 민주주의 원리에 적합하도록 규정함으로써 헌법상 국회의 동의권을 실질적으로 보장하고, 절차적 정당성과 투명성을 높여 국민의 권익 증진에 이바지하고자 함.

Ⅲ. 주요내용

가. 외교부장관은 조약체결심의위원회의 심의를 거쳐 매년 1월 말까지 조약체결계획을 수립하고, 국회에 지체 없이 보고하도록 함(안 제5조 및 제6조).

나. 조약체결계획의 수립 등에 관한 사항을 심의하기 위해 국무총리 소속으로 조약체결심의위원회를 두고, 이에 관한 자문을 위하여 민간으로 구성하는 분야별자문위원회를 둘 수 있도록 함(안 제7조 및 제8조).

다. 외교부장관은 조약 체결을 위한 협상을 개시하기 전에 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 조약문안을 작성하도록 함(안 제9조제1항).

라. 외교부장관은 작성된 조약문안 등을 예고하도록 함(안 제10조).

마. 외교부장관은 조약 체결을 위한 협상을 개시하려는 경우 관계 중

양행정기관의 장의 추천을 받아 정부대표를 임명 또는 임명제청하고 협상단을 구성하도록 함(안 제12조).

바. 외교부장관은 협상의 주요 진행상황을 국회에 보고하고, 국회는 협상방향 등에 관한 의견을 제시할 수 있도록 함(안 제13조).

사. 외교부장관은 서명한 조약안이 「대한민국헌법」 제60조제1항에 해당하는 조약인 경우 비준동의안을 국회에 제출하도록 함(안 제17조).

아. 외교부장관은 체결·공포된 조약에 관하여 매년 그 이행상황을 평가하고 이를 국회에 보고하도록 함(안 제22조).

자. 다자조약, 간이조약에 대한 특례조항을 둠(안 제26조 및 제27조).

IV. 검토의견

1. 개괄 검토

가. 제정안 규정 형식

박주민 의원이 대표발의한 「조약의 체결·비준에 관한 민주적 통제를 위한 법률안」은 ① 조약 및 간이조약 등에 대한 정의규정을 두고, ② 외교부장관이 조약체결계획을 수립하도록 하며, ③ 국무총리 소속의 조약체결심의위원회를 설치하고, ④ 조약문안의 작성부터 예고, 조약 체결을 위한 협상, 비준동의안의 국회 제출 및 대통령의 서명에 이르는 절차를 규정하며, ⑤ 체결·공포된 조약의 이행평가에 관한 사항을 규정하고 있음.

제정안 중 국회의 기능과 관련된 부분은 조약 체결계획의 국회 보고(안 제6조), 조약 체결 전 국회 보고(안 제10조), 조약 협상 주요 진행상황의 국회 보고(안 제13조), 조약 협상 결과의 국회 보고(안 제15조), 비준동의안의 국회 제출(안 제17조), 체결·공포된 조약의 국회 제출(안 제21조), 조약 이행상황 평가결과의 국회 보고(안 제22조) 등임.

제정안은 이러한 사항을 포함하여 다음과 같이 총 6장 27개 조문으로 구성되어 있음.

〈 제정안의 규정 형식 〉

장	조
제1장 총칙	제1조(목적), 제2조(정의), 제3조(다른 국제조약 및 국내법과의 관계), 제4조(조약의 해석)
제2장 조약체결계획의 수립 등	제5조(조약체결계획의 수립), 제6조(조약체결계획의 국회 보고 등), 제7조(조약체결심의위원회), 제8조(분야별자문위원회)
제3장 조약의 체결 및 비준 절차	제9조(관계 중앙행정기관과의 사전 협의), 제10조(조약 체결의 예고), 제11조(공청회 개최), 제12조(협상단 구성), 제13조(협상 진행의 보고 및 의견제시), 제14조(가서명), 제15조(협상결과의 보고 등), 제16조(서명), 제17조(비준동의안의 국회 제출), 제18조(비준동의안 첨부서류), 제19조(비준서의 서명 등)
제4장 조약의 발효와 이행 등	제20조(조약의 발효), 제21조(조약의 제출), 제22조(조약의 이행 평가)
제5장 조약의 개정 및 변경 등	제23조(조약의 개정 및 변경), 제24조(조약의 종료 및 시행정지), 제25조(조약문의 착오정정)
제6장 보칙	제26조(다자조약에 대한 특례), 제27조(간이조약에 대한 특례)

나. 조약의 의의, 체결 절차 및 관련 법규

조약에 관한 제 규칙을 망라한 「조약법에 관한 비엔나 협약」¹⁾ 제2조제1항가호²⁾ 및 「국가와 국제기구간 또는 국제기구상호간의 조약법에 관한 비엔나 협약」³⁾ 제2조제1항가호⁴⁾ 등을 종합하면, 조약은 ‘한 개의 문서로 되어 있든 여러 관련 문서로 되어 있든 그리고 그 명칭이 어떻든 간에 관계없이 서면형식으로 국제법 주체들 간에 체결되고 국제법에 의하여 규율되는 국제적 합의’라고 할 수 있음.

조약의 분류기준은 다양하나, 실무적으로는 당사자의 수에 따라 양자조약과 다자조약으로 구분하고 있으며, 양자조약과 다자조약의 체결절차가 다르고, 다자조약의 경우 조약문안의 성안 시부터 참여하는지 또는 이미 발효한 조약에 참여하는지에 따라 세부절차를 달리하고 있지만,

1) 「조약법에 관한 비엔나 협약」은 조약의 체결 절차와 적용, 해석 등에 대한 국가 간 통일된 규칙이 필요하다는 문제의식에 따라 그간 관습법으로 형성되어 온 조약에 관한 제 규칙을 망라한 것으로, 조약의 체결절차와 효력발생, 조약의 준수·적용·해석, 개정과 변경, 무효·종료 및 시행정지 등을 규정하고 있음. 전문 및 85개조 본문과 부속서로 구성되어 있으며, 1969년 5월 23일에 비엔나에서 채택되고, 1980년 1월 27일 발효되었음. 당사국은 116개국이며, 우리나라는 1980년 1월 27일 동 협약의 당사국이 됨.

2) 「조약법에 관한 비엔나 협약」

제2조(용어의 사용)

① 이 협약의 목적상,

가. "조약"이란, 단일 문서에 또는 두 개 이상의 관련 문서에 구현되고 있는가에 관계없이 또한 그 명칭이 어떠하든, 서면형식으로 국가 간에 체결되며 국제법에 따라 규율되는 국제 합의를 의미한다.(이하 생략)

3) 「국가와 국제기구간 또는 국제기구상호간의 조약법에 관한 비엔나 협약」은 현대 국제사회에서 국제기구의 활동이 확대되어 국제기구가 참여하는 조약이 급속히 확대됨에 따라 1986년 비엔나회의에서 채택된 것으로 전문 및 86개조 본문과 부속서로 이루어져 있음. 1969년 「조약법에 관한 비엔나협약」을 바탕으로 성안되었으며, 국제기구의 특성을 반영하기 위하여 필요한 변경을 가한 것 외에는 1969년 협약과 구조 및 내용 등이 거의 동일함. 우리나라는 1987년 서명하였으나 비준하지 않은 상황으로 우리나라는 미발효 상태임. 현재까지 45개국이 동 협약에 가입/비준하였음.

4) 「국가와 국제기구간 또는 국제기구상호간의 조약법에 관한 비엔나 협약」 제2조제1항가호 : “조약”이라 함은 (i) 하나 또는 그 이상의 국가와 하나 또는 그 이상의 국제기구 상호간에 또는 (ii) 국제기구 상호간에, 단일의 문서에 또는 2 또는 그 이상의 관련문서에 구현되고 있는가에 관계없이 또한 그 특징의 명칭에 관계없이, 국제법에 의하여 규율되고 서면형식으로 체결되는 국제적 합의를 말한다.

대체로 ① 문안교섭, ② 문안확정(조약안 채택), ③ 정부 내부절차 (법제처 심사 → 차관회의 → 국무회의 → 대통령 재가), ④ 서명, ⑤ 국회동의(헌법 제60조제1항⁵⁾에 열거된 조약의 경우), ⑥ 비준(비준서 교환 또는 기탁⁶⁾), ⑥ 발효 및 공포의 절차를 따르고 있음.

조약의 체결·비준 및 그 효력 등과 관련한 현행 법규정으로는 「대한민국헌법」, 「정부조직법」, 「정부대표 및 특별사절의 임명과 권한에 관한 법률」, 「조약법에 관한 비엔나 협약」, 「국회법」 및 「법령 등 공포에 관한 법률」 등이 있음.

「대한민국헌법」은 조약의 효력(제60조제1항), 국회의 체결·비준 동의권(제60조제1항), 대통령의 체결·비준권(제73조⁷⁾) 및 국무회의 심의 절차(제89조제3호⁸⁾)를,

「정부조직법」은 외교부장관에 대하여 조약 기타 국제협정에 관한 사무를 관장토록 하되(제30조제1항⁹⁾), 법제처에 대하여는 국무회의에

5) 「대한민국헌법」

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.

6) 양자조약의 경우에는 비준서 교환, 다자조약의 경우에는 특정 장소에 비준서를 기탁하는 것으로 조약 발효의 요건을 갖추게 됨.

7) 「대한민국헌법」

제73조 대통령은 조약을 체결·비준하고, 외교사절을 신임·접수 또는 파견하며, 선전포고와 강화를 한다.

8) 「대한민국헌법」

제89조 다음 사항은 국무회의의 심의를 거쳐야 한다.

1. 국정의 기본계획과 정부의 일반정책
2. 선전·강화 기타 중요한 대외정책
3. 헌법개정안, 국민투표안, 조약안, 법률안 및 대통령령안 (이하 생략)

9) 「정부조직법」

제30조(외교부) ① 외교부장관은 외교, 경제외교 및 국제경제협력외교, 국제관계 업무에 관한 조정, 조약 기타 국제협정, 재외국민의 보호·지원, 국제정세의 조사·분석에 관한 사무를 관장한다.

상정될 조약안에 대한 심사권을(제23조제1항¹⁰⁾), 행정안전부장관에 대하여는 조약의 공포권을(제34조제1항¹¹⁾) 부여하는 등 조약과 관련된 정부부처의 권한분장을,

「정부대표 및 특별사절의 임명과 권한에 관한 법률」은 조약의 교섭과 조약에 서명 또는 가서명하는 권한을 가진 정부대표의 임명과 권한 등에 관한 사항¹²⁾을,

「조약법에 관한 비엔나 협약」은 조약의 체결·발효·준수·적용·해석·개정·변경·종료 및 시행정지 등에 관한 사항을¹³⁾, 「국회법」은 ‘조약’을 명시하고 있지 아니하나 조약 비준동의안의 제출·심사·정부이송 등의 절차에 관한 사항을, 「법령 등 공포에 관한 법률」은 조약의 공포 및 공고 절차에 관한 사항¹⁴⁾을 각각 규정하고 있음.

이를 도식화하여 제정안과 비교하면 아래 표와 같음.

10) 「정부조직법」

제23조(법제처) ① 국무회의에 상정될 법령안·조약안과 총리령안 및 부령안의 심사와 그 밖에 법제에 관한 사무를 전문적으로 관장하기 위하여 국무총리 소속으로 법제처를 둔다.

11) 「정부조직법」

제34조(행정안전부) ① 행정안전부장관은 국무회의의 서무, 법령 및 조약의 공포, 정부조직과 정원, 상훈, 정부혁신, 행정능률, 전자정부, 정부청사의 관리, 지방자치제도, 지방자치단체의 사무지원·재정·세제, 낙후지역 등 지원, 지방자치단체간 분쟁조정, 선거·국민투표의 지원, 안전 및 재난에 관한 정책의 수립·총괄·조정, 비상대비, 민방위 및 방재에 관한 사무를 관장한다.

12) 「정부대표 및 특별사절의 임명과 권한에 관한 법률」

제1조(목적) 이 법은 특정한 목적을 위하여 정부를 대표하여 외국정부 또는 국제기구와 교섭하거나 국제회의에 참석하거나 조약에 서명 또는 가서명(假署名)하는 권한을 가진 사람(이하 “정부대표”라 한다)과 외국에서 거행되는 주요 의식에 참석하거나 특정한 목적을 위하여 정부의 입장과 인식을 외국정부 또는 국제기구에 전하거나 외국정부 또는 국제기구와 교섭하거나 국제회의에 참석할 수 있는 권한을 가지는 사람(이하 “특별사절”이라 한다)의 임명과 권한 및 그 밖에 필요한 사항에 관하여 규정함을 목적으로 한다.

13) 참고자료 4. 「조약법에 관한 비엔나협약」 개요 참조

14) 「법령 등 공포에 관한 법률」

제6조(조약) 조약 공포문의 전문에는 국회의 동의 또는 국무회의의 심의를 거친 사실을 적고, 대통령이 서명한 후 대통령인을 찍고 그 공포일을 명기하여 국무총리와 관계 국무위원이 부서한다.

제11조(공포 및 공고의 절차) ① 헌법개정·법률·조약·대통령령·총리령 및 부령의 공포와 헌법개정안·예산 및 예산 외 국고부담계약의 공고는 관보(官報)에 게재함으로써 한다.

〈조약 체결·비준 절차 및 적용법〉

조약체결 절차	적용 법규정					비고	제정안
	헌 법 정부조직법	정부 대표법	비엔나 협약	국회법	법령 공포법		
문안교섭	○	○	○			정부절차	정부 및 국회 절차
문안확정	○	○	○				
서명	○	○	○				
국회동의	○			○		국회절차	
발효·공포	○		○		○	-	이행평가

이렇듯 현재 조약의 체결절차를 규정하는 법규는 헌법, 법률과 「조약법에 관한 비엔나협약」 등에 산재되어 있으며, 통일적이고 유기적인 조약체결절차에 관한 명확한 기준이 없는 상태임.

이에 따라 조약에 관한 업무는 조약체결을 담당하는 부서의 관행에 의존하고 있어 조약체결절차에 대한 법규 및 관행에 대한 지식의 부족으로 절차를 위반하는 사례가 발생하고 있으며,¹⁵⁾

근거 법령의 미비로 조약체결 절차에 있어 관계 부처 간 공식협의를 불충분하거나 유기적 업무협조가 미흡하게 되어 조약업무의 효율성과 합리성이 저하되는 문제점이 있음.

따라서, 조약체결절차에 관한 법률의 제정으로 표준적인 업무절차를

15) 신각수, 「조약체결절차법 제정의 필요성」, 국제법 동향과 실무 2004, Vol.3 No.1 통권 제7호, 90쪽

마련하여 국회와 정부 간, 정부 부처 간의 바람직한 견제와 균형 그리고 유기적인 협조체제를 구축할 필요성이 있음.

다. 조약에 관한 절차법의 입법화 추진경과

조약에 관한 절차법의 제정 필요성에 따라 1994년 이래 정부 내부의 입법화 시도가 있었고, 국회가 조약에 대해 유의미하고 실질적인 민주적 통제를 행사하고자 하는 의원발의안이 지속적으로 제출되어 왔음.

특히, 통상조약의 체결 절차 및 이행에 필요한 사항을 규정한 「통상조약의 체결절차 및 이행에 관한 법률」(2012. 1. 17. 제정)이 의원입법안으로 발의되고 위원회 대안으로 성안됨으로써 입법화된 바 있음.¹⁶⁾

라. 제정안의 입법취지 및 입법필요성

제정안의 입법취지는 조약의 체결·비준에 관하여 기본적인 절차를 규정하여 법률의 미비를 시정하고, 조약 체결 과정 전반을 민주주의 원리에 적합하도록 규정함으로써 헌법상 국회의 조약 비준동의권을 실질적으로 보장하고 절차적 정당성과 투명성을 높여 국민의 권익 증진에 이바지하려는 것임.

세계화의 급속한 전개와 더불어 국민의 권리·의무와 직결되는 조약의 수가 90년대 이후 폭발적으로 증가하였고, 우리나라의 경우에도 조

16) 참고자료 1. 조약에 관한 절차법 관련 법률안의 추진경과 참조

약이 국내법 체계에 미치는 규범적 파급력이 빠른 속도로 증가하고 있어 이에 대한 국회의 유의미하고 실질적인 민주적 통제의 필요성이 높아지고 있는 상황을 반영한 것이라고 할 수 있음.

2024년 8월 현재, 우리나라가 체결·비준한 전체 조약의 수는 3,549건으로 이 중 21%에 해당하는 739건(양자조약 504건, 다자조약 235건)이 국회의 동의로, 79%에 해당하는 2,810건(양자조약 2,298건, 다자조약 512건)은 국회의 동의 없이 체결·비준되었음.¹⁷⁾

현행 법률 수 1,640건¹⁸⁾과 비교할 때, 국회의 동의를 필요로 하는 조약의 수는 현행 법률 수의 절반에 미치지 못하고, 국회의 동의 없이 체결·비준한 조약까지 포함할 경우 조약의 수는 현행 법률의 두 배 가량 많은 상황임.

헌법에 의하여 체결·공포된 조약은 헌법 제6조¹⁹⁾에 따라 국내법과 같은 효력이 있고, 국민의 권리·의무에 관한 사항을 규정하고 있어 넓은 의미에서는 대부분이 입법사항에 관한 것이라고 할 수 있으므로, 조약에 따른 입법결과물의 비중이 지대함을 알 수 있음.

이러한 조약의 중요성에도 불구하고 국내법과 같은 효력을 갖는 조약에 대한 국회 동의권의 행사범위는 조약문안의 수정은 허용되지 않을 뿐만 아니라, 국회의 동의를 필요로 하는 조약 여부에 대한 판단

17) 참고자료 2. 연도별 조약 체결·비준 현황 참조

18) 참고자료 3. 연도별 법령 현황 참조

19) 「대한민국헌법」

제6조 ①헌법에 의하여 체결·공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 같은 효력을 가진다.

②외국인은 국제법과 조약이 정하는 바에 의하여 그 지위가 보장된다.

자체가 정부 권한²⁰⁾에 속하는 것이어서 국회의 관여가 충분히 이루어질 수 없다는 지적이 제기되어 왔음.

조약과 관련하여 우리 헌법은 그 체결·비준권²¹⁾, 국회 동의권의 범위²²⁾ 및 효력²³⁾에 관하여 규정하면서 체결절차에 관하여 국무회의 심의²⁴⁾ 규정만 있을 뿐이며, 조약체결과 관련된 헌법 규정을 구체화한 절차법은 제정되지 않은 상황임.

헌법은 국가운영에 관한 기본법으로서 국가운영의 세부적 사항까지 세밀하게 규정하지는 않는데, 이를 보완하는 방법은 입법에 의한 보완과 사후적으로 사법적 판단²⁵⁾에 따른 해석상의 보완 두 가지 방법이 가능하다고 하겠음.

이 중 입법에 의한 헌법 규정의 보완은 헌법의 역사성으로 인해 발생하는 현실적용의 한계를 보완하기 위하여 변화된 정치·경제·사회·문

20) 조약에 대한 국회 동의 필요 여부는 외교부와 조약 주무부처가 제시한 의견을 바탕으로 법제처가 최종 판단하고 있음.

21) 「대한민국헌법」

제73조 대통령은 조약을 체결·비준하고, 외교사절을 신임·접수 또는 파견하며, 선전포고와 강화를 한다.

22) 「대한민국헌법」

제60조 ①국회는 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.

②국회는 선전포고, 국군의 외국에의 파견 또는 외국군대의 대한민국 영역안에서의 주류에 대한 동의권을 가진다.

23) 「대한민국헌법」

제6조 ①헌법에 의하여 체결·공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 같은 효력을 가진다.

②외국인은 국제법과 조약이 정하는 바에 의하여 그 지위가 보장된다.

24) 「대한민국헌법」

제89조 다음 사항은 국무회의의 심의를 거쳐야 한다.

1. 국정지 기본계획과 정부의 일반정책
2. 선전·강화 기타 중요한 대외정책
3. 헌법개정안, 국민투표안, 조약안, 법률안 및 대통령령안(이하 생략)

25) 헌법재판소 권한쟁의 등을 통한 사후적인 보완은 판결 등의 선고에 오랜 시간이 소요되는 데다, 판결이 나오더라도 제약 상대국이나 국제기구와의 관계상 이를 실행하는 것이 현실적으로 어려울 수 있으며, 조약이 발효된 후 판결 등의 선고 전까지 이미 이행된 사항에 대해서는 원상회복이 사실상 불가능하다는 점에서 한계가 있다 할 것임.

화적 환경에 헌법의 규정을 입법의 형식을 통해 해석함으로써 헌법의 경직성을 보완하는 제도적 장치임.

종래의 헌법 해석상 대통령의 전권이라 여겨졌던 국무위원 임명권에 대하여 현재는 국회에서의 인사청문 절차를 거치도록 하여 국회의 참여를 인정한 인사청문회 관련 입법례는 입법작용을 통해 헌법 규정의 구체적 내용을 보완한 대표적인 사례로 들 수 있음.

이러한 측면에서 볼 때 조약의 체결·비준이 대통령의 권한에 속하는 사항이라 할지라도 헌법 해석상 대통령의 전속적 권한이 아니라 대통령이 국회의 동의를 받아 행사하는 협동행위적 권한으로 볼 수 있음.

따라서 정부가 행하는 조약의 체결·비준 과정 전반에 국회와 국민의 참여를 확대하고, 협상이 국민적 합의를 바탕으로 민주적 통제 아래 진행되도록 절차적 투명성을 제고하는 한편 국회의 헌법상 동의권을 실질적으로 행사할 수 있도록 관련 규정을 마련하려는 제정안의 입법취지는 타당한 것으로 보임.²⁶⁾

바. 헌법규정과 조약의 체결절차에 대한 국회의 관여정도

조약과 관련하여 헌법 제73조는 대통령이 조약을 체결·비준하도록 하고, 국회가 헌법 제60조제1항에 규정된 주요 조약의 체결·비준에

26) 외교부에 따르면 네덜란드, 러시아, 중국, 베트남 등 일부 국가가 예외적으로 별도의 조약체결절차법을 가지고 있으나, 대다수 국가들은 조약체결 절차에 관한 단일법 없이 헌법 및 관련 국내법과 보편적 다자조약인 「조약법에 관한 비엔나 협약」에 의해 조약 체결 절차를 규율하고 있다고 설명하고 있음.

대한 동의권을 갖도록 하고 있음.

현행 헌법은 조약의 체결·비준에 관한 권한을 1차적으로 대통령에게 부여하고 있는 것으로 이해되나, 세계화·국제화의 전개로 국민의 권리·의무와 직결되는 조약의 수가 급증하여 조약이 국내법체계에 미치는 규범적 파급력이 증가하고 있어 국회의 유의미하고 실질적인 민주적 통제의 필요성 또한 높아지고 있는 상황임.

이러한 변화된 국제적·국내적 상황을 고려하여 주요 조약에 대한 국회의 동의권에 관한 헌법규정의 취지와 행정부에 대한 국회의 민주적 통제 필요성에 근거하여 조약의 체결과정에 있어 국회의 관여를 어느 정도로 인정하는 것이 합리적인지 등 삼권분립에 관한 학계의 논의가 있음.

먼저 조약체결에 있어 국회의 관여를 좁게 인정하는 입장은 헌법규정에 따라 조약의 체결·비준에 대한 1차적인 권한이 대통령에게 있는 것으로 보고, 국회의 동의는 최종적인 단계에서 조약에 대한 가부만을 결정하는 것으로 봄.²⁷⁾

이 견해는 주요 조약에 대한 국회의 동의권을 소극적인 입법기능의 하나로서 조약의 효력 발생을 저지하는 기능 정도로 이해하며, 국회의 정보제공 요구의 시기를 국회가 동의권을 실질적으로 행사하기 위하

27) 이 견해는 헌법 제60조제1항의 체결의 의미를 조약 성립의 전 과정을 의미하는 것으로 보지 아니하고 체결과 비준을 통합적으로 이해하여, 체결·비준을 우리나라가 조약에 구속됨을 나타내는 최종적인 의사표시로 해석함(김선태, “헌법상의 외교권한 배분과 구체화 입법의 헌법적 한계-조약체결에 있어서 의회 관여권을 중심으로”, 憲法學研究, 제13권 제3호 제1책 (2007년 9월), 298-299쪽).

여 정보가 필요한 시기로서 적어도 전권대표의 서명 또는 가서명 등에 의해 조약문이 확정된 후 국제법적 효력이 발생하기 전으로 제한하며, 그 이전의 조약 체결과정에 대한 국회의 관여를 헌법의 취지에 어긋나는 것으로 보는 것임.²⁸⁾

이에 반하여 조약체결과정에 대한 국회의 관여를 넓게 인정하는 입장은 국회의 민주적 정당성을 강조하고, 국민의 권리 또는 의무를 직접 창설하는 ‘법률’과 같은 효력을 갖는 행위는 입법행위로 보아 조약 체결에 있어 대통령과 국회가 동반자적 역할을 수행하여야 한다고 보는 것이며, 이에 따라 국회의 관여를 조약 체결과정 전반에 대하여 넓게 인정하는 입장임.²⁹⁾

따라서, 조약체결 권한의 배분에 관한 헌법규정이 조약의 체결·비준권을 대통령에게 부여하고 있다고 하여 조약문의 확정 후 동의여부를 결정하는 것 이외에 조약의 체결과정에 대한 일체의 국회관여를 부정하는 입장과,

조약체결과정에 대한 국회의 관여를 넓게 인정하여 조약 체결과정 전반에 대하여 국회의 관여를 폭넓게 인정하는 입장 모두를 고려하여, 대통령의 조약 체결·비준권을 본질적으로 침해하지 않는 범위에서 조약체결과정에 대한 국회의 관여 범위의 적정수준을 논의할 필요가 있음.

28) 김선택, 전계 논문, 311쪽

29) 임지봉, “조약체결에 관한 국회의 통제권”, 憲法學研究, 제14권 제3호 (2008. 9), 91쪽

2. 주요 조항별 검토

가. 법률의 목적 및 용어의 정의(안 제1조 및 제2조)

제1조(목적) 이 법은 조약의 체결·비준 절차 등에 관한 기본적인 사항과 국회를 통한 민주적 통제 방법 등을 정함으로써 조약을 통한 국제협력 증진과 조약의 민주적 정당성을 보장하고 국민의 권익 보호에 이바지함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “조약”이란 그 명칭에 관계없이 다른 나라 또는 국제기구와 문서의 형식으로 체결한 것으로 국제법에 따라 규율되는 모든 유형의 국제적 합의를 말한다.
2. “간이조약”이란 이미 체결된 조약의 이행에 관하여 단순한 기술적·절차적 사항만을 정하거나 실질적 내용을 변경하지 아니하는 범위에서 그 일부를 개정하기 위하여 체결하는 조약을 말한다.
3. “비준”이란 우리나라가 대외적으로 서명, 수락, 승인, 가입 등 그 특정의 명칭이나 방법 및 절차에 관계없이 조약에 대한 기속적 동의를 표시하기 위한 국제적 행위를 말한다.
4. “당사국”이란 조약에 대한 기속적 동의를 부여하여 조약이 발효하고 있는 상대 국가 및 국제기구를 말한다.

제정안은 제2조제1호에서 ‘조약’의 정의를 「조약법에 관한 비엔나 협약」과 「국가와 국제기구간 또는 국제기구상호간의 조약법에 관한 비엔나 협약」에 규정된 것과 유사하게 관련 문서의 수나 명칭에 관계없이 다른 나라 또는 국제기구와 문서의 형식으로 체결한 것으로 국제법에 따라 규율되는 모든 유형의 국제적 합의라고 규정함.

제정안의 목적 규정과 용어정의 규정은 제정안이 국회의 비준동의 권을 내실화할 수 있는 사항만을 규정하는 것이 아닌 모든 조약을 대

상으로 체결 절차 전반을 규율하는 법률로서 기능하도록 하려는 것으로 보임.

다만, 외교부는 모든 유형의 조약에 대해 일률적으로 동 법안을 적용할 경우, 과도한 행정부담 유발 및 조약체결 절차의 지연이 우려되며, 「통상조약의 체결절차 및 이행에 관한 법률」³⁰⁾에서도 ‘통상조약’의 정의를 “헌법 제60조제1항에 따른 국회동의 대상인 조약”으로 한정하고 있다고 설명함.

또한, 제정안의 조약에 대한 정의도 「조약법에 관한 비엔나 협약」상 정의³¹⁾와 기본적인 내용은 같으나 문서의 개수 내용 부재, 모든 유형이라는 요소 부재 등 미세하게 다르므로 가능한 한 양쪽의 정의를 동일하게 할 필요가 있다는 입장임.

30) 「통상조약의 체결절차 및 이행에 관한 법률」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “통상조약”이란 우리나라가 세계무역기구 등 국제기구 또는 경제연합체에 가입하거나 다른 국가 등과 체결하는 다음 각 목의 조약 중 「대한민국헌법」 제60조제1항에 따른 국회동의 대상인 조약을 말한다.

31) 「조약법에 관한 비엔나 협약」

제2조(용어의 사용)

① 이 협약의 목적상,

(a) “조약”이라 함은 단일의 문서에 또는 2 또는 그 이상의 관련문서에 구현되고 있는가에 관계없이 또한 그 특정의 명칭에 관계없이, 서면형식으로 국가간에 체결되며 또한 국제법에 의하여 규율되는 국제적 합의를 의미한다.(이하 생략)

나. 다른 국제조약 및 국내법과의 관계(안 제3조)

제3조(다른 국제조약 및 국내법과의 관계) ① 하나의 조약은 기존의 다른 국제조약의 법적 효력에 영향을 미치지 아니한다. 다만, 다른 국제조약과 양립이 가능하거나 조약 당사국의 동의가 있는 경우에는 그러하지 아니하다.

② 이 법에서 정하는 사항을 제외하고는 「조약법에 관한 비엔나 협약」에서 정하는 바에 따른다.

③ 이 법에서 정하는 사항은 다른 법률에 우선하여 적용한다. 다만, 이 법에서 규정하지 아니한 사항에 대하여는 관계 법령을 적용한다.

제정안 제3조는 하나의 조약은 기존의 다른 국제조약에 영향을 미치지 아니하며, 조약 당사국의 동의가 있는 경우만 예외로 규정하여 조약과 다른 국제조약 및 국내법과의 관계에 대하여 규정하고 있음.

외교부는 조약 간의 법적 효력 문제는 본질적으로 국제법적인 문제이므로 국내법으로 규율하는 것은 부적절하고, 조약 당사국의 동의가 있는 경우라도 기존 조약의 효력에 영향을 미칠 수 없는 경우도 존재한다고 설명함.

한편, 제3항의 경우 ‘이 법에서 정하는 사항은 다른 법률에 우선하여 적용한다’고 규정하고 있는데, 「통상조약의 체결절차 및 이행에 관한 법률」 제3조는 “이 법은 통상조약의 체결절차 및 이행에 관하여 다른 법률보다 우선하여 적용한다”고 규정하고 있어, 양 법률 간 충돌이 발생할 우려가 있으므로 수정³²⁾이 필요할 것으로 보임.

32) 다음과 같이 수정하는 방안을 검토해 볼 수 있음.

제3조(다른 국제조약 및 국내법과의 관계) ③ 이 법에서 정하는 사항은 다른 법률에 우선하여 적용한다. 다만, 통상조약에 대하여는 「통상조약의 체결절차 및 이행에 관한 법률」에서 정하는 바에 따른다.

다. 조약체결계획의 수립 및 국회 보고 등(안 제5조 및 제6조)

제5조(조약체결계획의 수립) ① 외교부장관은 매년 1월 말까지 제7조에 따른 조약체결심의위원회의 심의를 거쳐 조약의 체결에 관한 계획(이하 “조약체결계획”이라 한다)을 수립하여야 한다.

② 조약체결계획에는 다음 각 호의 사항을 포함하여야 한다.

1. 조약체결의 목적·타당성
2. 분야별 조약의 주요내용
3. 조약의 연간 추진일정
4. 조약이 국내 경제·사회에 미치는 영향 및 국내 지원 방안

③ 그 밖에 조약체결계획의 수립에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제6조(조약체결계획의 국회 보고 등) 외교부장관은 제5조제1항에 따라 조약체결계획을 수립하였을 때에는 지체 없이 이를 국회에 보고하여야 한다.

제정안은 제5조에서 외교부장관이 조약체결심의위원회의 심의를 거쳐 매년 1월 말까지 해당연도에 수립할 조약의 목적, 주요내용, 추진일정, 효과 등을 포함한 조약체결계획을 수립하고 국회에 보고하도록 규정하고 있음.

동 조항의 취지는 사전에 조약의 체결에 관한 계획을 수립하여 이를 기초로 협상을 진행함으로써 조약체결행위의 사전계획성을 강화하고, 조약체결계획을 국회에 보고하도록 함으로써 조약체결행위에 대한 국회의 국정통제권 및 정부의 책임성을 제고하려는 것으로, 조약체결 절차의 투명성과 민주성을 강화할 수 있다는 측면에서 적절하다고 볼 수 있음.

외교부는 연초 조약체결계획의 수립 및 국회 보고는 가능하며 법률

없이도 2022년부터 국회에 연례 체결 계획을 보고하고 있다는 입장이
나, 상대방이 있는 조약 협상의 성격상 교섭시점 및 기간을 예측하기
어렵고, 교섭과정에서 조약문안의 내용과 형식이 수시로 변화하는 데
다, 특히 다자조약은 국제사회에서의 논의와 결정에 따라 협상이 개
시·진행되므로 우리 정부에서 시기별 계획을 수립·작성하여 국회에 보
고하는 것은 현실적으로 곤란하므로 이를 법률로 강제하는 것은 신중
히 검토할 필요가 있다는 입장임.

그러나 조약의 체결·비준은 국회의 동의와 결합하여 완성되는 행위
이기 때문에 헌법상 대통령의 조약 체결·비준권은 독점적이고 전속적
인 권한으로 보기 어렵고, 조약체결과정은 법률제정절차에 준하여 이
루어져야 한다³³⁾는 주장이 제기되어 왔고,

정부 제출 법률안의 경우 「국회법」 제5조의³⁴⁾에 따라 연간 법률안
제출 계획을 매년 1월 31일까지 국회에 통지하도록 규정하고 있으며,

행정부처는 소관업무의 주요정책을 추진하면서 해당정책을 집행하
기 위한 계획을 수립하고 이러한 계획을 국회 소관상임위원회에 보고
하는 것이 일반적인 사례라는 측면에서 볼 때,

지나치게 과도한 행정력의 낭비를 초래하지 않는 적정 범위 안에서
조약체결계획 수립과 국회보고 체제를 확립하는 것은 그 필요성이 인

33) 김경화, “조약체결에 관한 권한배분구조의 해석과 권한”, 「안암법학」, 통권 제51호(2016년 9월), 61쪽.

34) 「국회법」

제5조의3(법률안제출계획의 통지) 정부는 부득이한 경우를 제외하고는 매년 1월 31일까지 당해연도에 제출할 법률안에 관한 계획을 국회에 통지하여야 한다. 그 계획을 변경한 때에는 분기별로 주요사항을 국회에 통지하여야 한다.

정된다고 할 것임.

한편, 현행 「통상조약의 체결절차 및 이행에 관한 법률」 제6조³⁵⁾는 산업통상자원부장관으로 하여금 통상협상 개시 전 통상조약의 체결에 관한 계획을 수립하고, 지체 없이 국회 산업통상자원중소벤처기업위원회에 보고하도록 하고 있음.

라. 조약체결심의위원회의 구성 및 운영 등(안 제7조 및 제8조)

제7조(조약체결심의위원회) ① 조약에 관한 다음 각 호의 사항을 심의하기 위하여 국무총리 소속으로 조약체결심의위원회(이하 “조약위원회”라 한다)를 둔다.

1. 조약체결계획의 수립에 관한 사항
2. 조약 체결의 예고에 관한 사항
3. 조약 체결로 인하여 국내에 미치는 영향평가 및 그에 따른 국내대책·지원에 관한 사항

4. 그 밖에 조약의 체결과 관련하여 위원장 또는 위원이 회의에 부치는 사항

② 조약위원회는 위원장 1인 및 부위원장 1인을 포함한 30인 이내의 위원으로 구성하되, 위원장은 국무총리가 되고 부위원장은 위원 중에서 호선한다.

③ 위원 중 「정부조직법」 제26조에 따른 행정각부의 장관은 당연직 위원으로 하고, 그 밖의 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자 중에서 국회와 대통령이 각각 2분의 1을 위촉한다.

1. 체결하고자 하는 조약과 관련된 분야의 의사를 대변할 수 있는 전국 규모

35) 「통상조약의 체결절차 및 이행에 관한 법률」

제6조(통상조약체결계획의 수립 및 보고) ① 산업통상자원부장관은 통상협상 개시 전 다음 각 호의 사항을 포함하여 통상조약의 체결에 관한 계획(이하 “통상조약체결계획”이라 한다)을 수립하여야 한다.

1. 통상협상의 목표 및 주요내용
2. 통상협상의 추진일정 및 기대효과
3. 통상협상의 예상 주요쟁점 및 대응방향
4. 통상협상과 관련된 주요국 동향
5. 그 밖에 산업통상자원부장관이 필요하다고 인정하는 사항

② 산업통상자원부장관이 제1항에 따라 통상조약체결계획을 수립한 때에는 지체 없이 국회 산업통상자원중소벤처기업위원회에 보고하여야 한다.

③ 국회는 진행 중인 협상이 통상협상에 해당된다고 판단할 경우 산업통상자원부장관에게 통상조약체결계획의 수립 등 이 법에서 규정한 절차를 준수할 것을 요구할 수 있다.

단체의 대표자

2. 체결하고자 하는 조약과 관련된 분야의 학식과 경험이 풍부한 자

④ 그 밖에 조약위원회의 구성 및 운영 등에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.

제8조(분야별자문위원회) ① 조약위원회에 조약의 분야별로 전문적인 사항에 관한 자문을 위하여 조약위원회에 민간전문가로 구성하는 분야별자문위원회(이하 “자문위원회”라 한다)를 둘 수 있다.

② 자문위원회의 위원장은 위원 중에서 호선하고, 위원은 위원장을 포함하여 50인 이내로 구성한다.

③ 그 밖에 자문위원회의 구성과 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제정안은 제7조와 제8조에서 국무총리 소속의 조약체결심의위원회를 두고 조약체결계획 수립, 조약 체결 예고, 영향평가 및 그에 따른 대책·지원에 대한 사항을 심의하도록 하고, 자문을 위한 민간전문가로 구성된 분야별자문위원회를 둘 수 있도록 규정하고 있음.

국무총리 소속으로 설치되는 조약체결심의위원회는 정부의 조약체결 계획 수립, 조약체결 예고, 조약체결의 국내 영향평가 및 대책 마련 등을 지원하기 위한 심의기구로서의 성격을 가짐.

행정 각부의 장관과 단체의 대표나 전문가로 구성되는 심의기구는 협상내용에 관한 전문적인 조언을 하거나 의견수렴을 통해 조약으로 인한 이해집단 간 갈등을 완화하는 역할을 할 수 있을 것임.

다만, 외교부는 조약체결심의위원회는 사실상 조약안을 심의하는 국무회의와 유사한 형태로, 조약안 심사뿐 아니라 사전 계획부터 이를 심사받도록 하여 조약 사무를 관장하도록 되어 있는 외교부장관의 권한을 과도하게 제약할 가능성이 있다는 우려를 포함.

또한, 조약안에는 상호원조·국방·안보 등의 내용도 포함될 수 있어 국가기밀 등의 보안유지 필요성 등의 측면에서 외부 민간인으로 구성된 분야별자문위원회를 설치하는 것이 적절한지에 대한 신중한 검토가 필요하다라는 입장을 밝힘.

마. 조약 체결의 예고(안 제10조)

제10조(조약 체결의 예고) ① 외교부장관은 제9조제1항에 따라 조약문안을 작성한 경우에 지체 없이 조약위원회의 심의를 거쳐 대통령령으로 정하는 바에 따라 다음 각 호의 사항을 예고하여야 하고 국회 소관 상임위원회에 보고하여야 한다.

1. 조약 체결의 배경 및 필요성
2. 체결하려는 조약의 주요내용
3. 조약의 추진일정 및 기대효과
4. 작성된 조약문안
5. 그 밖에 중요사항으로서 대통령령으로 정하는 사항

② 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 예고하지 아니할 수 있다. 다만, 이 경우에도 국회 소관 상임위원회에 보고하여야 한다.

1. 조약의 내용이 국민의 권리·의무와 관련이 없는 경우
2. 조약의 체결이 긴급을 요하는 경우
3. 간이조약의 경우
4. 조약의 성격상 예고할 필요가 없거나 불가능한 경우

③ 예고의 방법·기간·의견제출 및 처리에 관하여는 「행정절차법」 제42조부터 제44조까지를 각각 준용한다.

제정안은 제10조제1항에서 외교부장관이 조약문안을 작성한 경우에 조약 체결의 배경 및 필요성, 조약의 주요내용 등을 예고하도록 하고 있

으며, 제10조제2항에서 예고하지 아니할 수 있는 조약을 정하는 예외규정을 두되 이 경우에도 국회 소관 상임위원회에는 보고하도록 하였음.

이에 대하여 외교부는 협상 개시 전 우리 측 조약 문안 작성 및 예고는 협상 전략의 사전 노출, 협상 최종 타결 전까지 조약 문안이 유동적인 점, 교섭 사항 공개에 따른 상대국에 대한 외교적 문제점 등을 야기할 수 있다는 점에서 곤란하다는 의견임.

제정안 제10조제2항에서 예외규정을 두어 예고의 필요성이 있고 예고가 가능한 조약만을 예고하도록 하였으므로 예고에 의한 부작용은 최소화하면서 절차적 정당성을 제고할 수 있는 장점이 있으나, 조약의 경우 국내에서 국가의 의사로 제정하는 법률과는 달리 상대국과의 교섭이라는 요소가 있으므로 외교부의 주장은 타당한 측면이 있어 보임.

한편, 제정안 제5조 및 제6조에서 조약문안을 제외한 조약의 목적, 주요내용, 추진일정 등은 조약체결계획 수립 시 국회에 보고하도록 규정하고 있고, 제13조에서 협상의 주요 진행상황을 보고하도록 규정함에 따라 제10조가 없이도 제정안이 이루고자 하는 목적은 어느 정도 달성되는 것으로 보이며, 현행 「통상조약의 체결절차 및 이행에 관한 법률」에 관련 조항을 두고 있지 않음을 참고할 필요가 있음.

바. 협상 진행 상황과 결과의 국회 보고 및 의견제시(안 제13조 및 제15조)

제13조(협상 진행의 보고 및 의견제시) ① 외교부장관은 협상의 주요 진행상황을 국회에 보고하여야 한다.

② 국회는 제1항에 따라 보고받은 사항과 관련하여 협상방향 등에 관한 의견을 제시할 수 있다.

③ 제2항의 의견제시에 관하여 필요한 사항은 국회규칙으로 정한다.

제15조(협상결과의 보고 등) 정부대표는 제14조에 따라 협상을 종료하였을 경우에 지체 없이 그 결과를 국회에 보고하고 국민에게 공지하여야 한다.

제정안 제13조와 제15조는 조약 협상 등 체결 등의 과정에서 국회의 의견제시를 가능하도록 하여 국회의 참여를 가능하게 하고, 국민에게 협상 결과를 알림으로써 국회와 국민의 이해와 관여를 확대하여 민주적 정당성을 확보할 수 있도록 하려는 것으로 보임.

외교부는 「국회법」 및 「국회에서의 증언·감정 등에 관한 법률」 등 현행법 하에서 국회 요구시 상임위 현안보고, 대정부질문, 국정감사 등의 절차를 통해 주요 조약의 협상 결과에 대한 보고 및 국회의 의견 제시가 가능하고,

협상종료 후에도 상대측 사정으로 문안이 변경되거나 체결 추진이 보류되는 등 유동적인 상황이 발생할 가능성이 있으므로, 모든 조약에 대해 협상결과 보고 및 대국민 공개를 의무화할 경우 불필요한 혼란을 초래할 가능성이 있다는 우려, 정형화된 조약³⁶⁾ 등 모든 조약의 국회 보고는 과도한 행정부담을 유발할 수 있다는 우려를 제기함.

36) 이종과세, 사법공조, 사회보장, 항공 등과 관련한 조약

그러나 조약이 국민의 권리·의무, 사회 전반에 미치는 파급효과를 감안하여 협상진행 중에 진행상황을 보고받고 의견을 제시하는 것은 국회의 본질적 권능에 속하는 사항으로 볼 수 있고, 국회의 의견제시가 법적 구속력을 갖는 것이 아니라 정치적 구속력을 갖는 것임을 고려할 때, 조약의 체결 등의 기본방향과 파급효과에 대해서 국민의 대표기관인 국회가 보고를 받고 협상의 진행방향에 대하여 의견을 제시하는 등 국회의 관여를 강화함으로써 조약체결절차의 투명성과 민주성을 제고하려는 것은 의의가 있음.

또한, 현행 「통상조약의 체결절차 및 이행에 관한 법률」 제10조³⁷⁾에서도 정부로 하여금 통상협상의 진행 및 국회의 의견제시를 규정하고 있는 점을 참고할 수 있음.

한편, 외교부의 주장을 감안하여 헌법 제60조제1항에서 열거하고 있는 조약, 제정안의 제안이유에서 밝히고 있는 주요협정 등을 포함하여 국민의 권리·의무 및 국가재정 부담 등과 관련이 있는 조약 등에 한정하여 국회에 보고하고 그에 대하여 국회가 의견을 제시할 수 있도록 그 대상을 대통령령으로 위임하는 방안도 고려할 수 있음.

37) 「통상조약의 체결절차 및 이행에 관한 법률」

제10조(통상협상의 진행 및 국회의 의견제시) ① 정부는 통상조약체결계획에 따라 통상협상을 진행하여야 한다.

② 산업통상자원부장관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 이를 즉시 국회 산업통상자원중소벤처기업위원회에 보고하여야 한다. 다만, 협상의 급박한 진행 등 즉시 보고가 어려운 불가피한 사유가 있는 경우에는 사후에 보고할 수 있다.

1. 통상조약체결계획의 중요 사항을 변경한 경우

2. 국내 산업 또는 경제적 파급효과 등에 중대한 변화가 예상되는 경우

3. 그 밖에 협상의 진행과 관련하여 중대한 변화가 발생한 경우

③ 국회 산업통상자원중소벤처기업위원회는 제2항에 따라 보고받은 통상협상에 대하여 정부에 의견을 제시할 수 있다. 이 경우 정부는 특별한 사유가 없는 한 이를 반영하도록 노력하여야 한다.

사. 비준동의안 등의 제출(안 제17조)

제17조(비준동의안의 국회 제출) ① 외교부장관은 제16조에 따라 서명한 조약안이 「대한민국헌법」 제60조제1항에 해당하는 조약인 경우에 그 비준동의안을 국회에 제출하여야 한다.

② 외교부장관은 제16조에 따라 서명한 조약안이 「대한민국헌법」 제60조제1항의 조약에 해당하지 아니한다고 판단하였을 때에도 그 사유를 적시한 의견서를 첨부하여 해당 조약안을 국회에 제출하여야 한다.

③ 국회는 제2항에 따라 제출된 조약안이 「대한민국헌법」 제60조제1항의 조약에 해당한다고 판단할 경우에 조약안의 제출일부터 30일 이내에 외교부장관에게 그 비준동의안의 제출을 요구할 수 있다. 이 경우 정부는 지체 없이 비준동의안을 국회에 제출하여야 한다.

제정안은 외교부장관이 국회의 동의를 요하지 아니하는 것으로 판단한 조약안의 경우에도 그 사유를 적시한 의견서를 첨부하여 국회에 조약안을 제출하도록 하고 있고,³⁸⁾ 국회가 헌법 제60조제1항의 조약에 해당한다고 판단한 경우, 그 비준동의안의 제출을 요구하면 정부는 지체 없이 비준동의안을 국회에 제출하도록 의무화하고 있음.

현재는 국회가 조약안의 비준동의대상 여부에 관하여 정부와 달리 판단할 경우 사전적으로 이의를 제기하거나 사후적으로 헌법재판소의 권한쟁의심판의 청구를 통하여 다룰 수 있음.

제정안은 조약안의 비준동의대상 여부에 관해 국회가 정부와 다르게 판단할 경우 국회의 판단에 따라 정부가 비준동의안을 국회에 제출하도록 의무화하고 있어 조약의 체결·비준에 관한 권한을 1차적으로

38) 조약에 대한 국회 동의 필요 여부는 외교부와 조약 주무부처가 제시한 의견을 바탕으로 법제처가 최종 판단하고 있음.

대통령에게 부여하고 있다고 판단하여 진행하는 현행 조약체결비준동의의 처리 절차와 부합하지 않는 면이 있음.

그러나, 헌법이 어떠한 조약이 국회 비준동의 대상 여부인지에 대한 판단주체를 명시하고 있지 않고 있는 점, 헌법에 의하여 체결·공포된 조약이 내용적으로 국민의 권리 또는 의무를 직접 창설하는 ‘법률’과 같은 효력을 갖는 입법행위로 보고, 조약체결에 있어 대통령과 국회가 동반자적 역할을 수행하는 것으로 보아 국회의 관여를 조약 체결과정 전반에 대하여 넓게 인정하는 입장을 고려하는 경우,

제정안과 같이 법률에서 국회의 조약안에 대한 비준동의 대상 판단 권한을 부여하는 것은 민주적 조약체결절차의 확보와 조약체결과정에서의 입법기능을 실현한다³⁹⁾는 점에서 타당한 측면이 있는 것으로 보임.

한편, 국회가 정부의 동의여부에 관한 판단이 타당하지 아니하다고 보는 경우, 현행 「통상조약의 체결절차 및 이행에 관한 법률」 제13조제3항⁴⁰⁾의 규정내용과 같이 국회가 동의를 필요로 하는 조약에 해당한다고 판단할 경우 정부에 비준동의안의 제출을 요구할 수 있도록 하는 임의적 규정으로 전환하거나⁴¹⁾, 정부에 대하여 국회의 동의필요

39) 김경화, 전계 논문, 49쪽

40) 「통상조약의 체결절차 및 이행에 관한 법률」

제13조(비준동의의 요청 등) ① 정부는 통상조약의 서명 후 「대한민국헌법」 제60조제1항에 따라 국회에 비준동의를 요청하여야 한다.

② 제1항에 따라 국회에 비준동의를 요청할 때에는 다음 각 호의 사항을 함께 제출하여야 한다.

1. 제11조제1항에 따른 영향평가결과

2. 통상조약의 시행에 수반되는 비용에 관한 추계서와 이에 따른 재원조달방안

3. 제11조제1항제3호에 따른 국내산업의 보완대책

4. 통상조약의 이행에 필요한 법률의 제정 또는 개정 사항

5. 그 밖에 산업통상자원부장관이 필요하다고 인정하는 사항

③ 국회는 서명된 조약이 통상조약에 해당한다고 판단할 경우 정부에 비준동의안의 제출을 요구할 수 있다.

여부를 다시 판단할 것을 요구하는 제도의 도입으로 사전 이의제기 절차를 구체화하는 방안을 강구할 필요가 있음.

아. 조약의 이행평가(안 제22조)

제22조(조약의 이행평가) ① 외교부장관은 체결·공포된 조약 가운데 지속적인 점검의 필요가 있다고 인정되는 경우에는 매년 그 이행상황을 평가하고 이를 국회에 보고하여야 한다.

② 제1항에 따른 이행평가에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제정안은 ‘조약의 이행상황 평가’를 매년 실시하고 이를 국회에 보고하도록 규정하면서 이행평가를 위한 구체적인 사항을 대통령령으로 위임하고 있음.

제정안과 유사하게 통상조약의 이행상황 평가를 규정하고 있는 「통상조약의 체결절차 및 이행에 관한 법률」 제15조⁴²⁾에는 통상조약 체결에 따른 경제적 효과, 피해산업 대책 등 구체적 이행상황평가 대상을 규정하고 있음을 고려할 때, 제정안과 같이 포괄적으로 대통령령으로

41) 「통상조약의 체결절차 및 이행에 관한 법률」의 제정과 관련한 국회 심의 시에도 비준동의안 제출 의무 규정을 임의규정으로 수정하여 의결하였음. 이 경우 정부의 해당 조약안의 비준동의 제출여부에 대한 판단은 정부의 판단에 따를 것임.

42) 「통상조약의 체결절차 및 이행에 관한 법률」

제15조(통상조약의 이행상황 평가 및 보고) ① 산업통상자원부장관은 발효 후 10년이 경과하지 아니한 통상조약에 대하여 다음 각 호의 사항을 포함한 이행상황을 평가하고 그 결과를 국회 산업통상자원중소벤처기업위원회에 보고하여야 한다.

1. 발효된 통상조약의 경제적 효과
2. 피해산업 국내대책의 실효성 및 개선방안
3. 상대국 정부의 조약상 의무 이행상황 등 통상조약에 따라 구성된 공동위원회에서의 주요 논의사항
4. 그 밖에 산업통상자원부장관이 필요하다고 인정하는 사항

② 산업통상자원부장관은 제1항에 따른 이행상황 평가를 위하여 필요하다고 인정하면 관계 중앙행정기관 및 정부출연연구기관을 포함한 관계 연구기관의 장에게 협조를 요청할 수 있다. 이 경우 협조 요청을 받은 관계 중앙행정기관 및 관계 연구기관의 장은 특별한 사유가 없으면 이에 따라야 한다.

③ 그 밖에 통상조약의 이행상황 평가의 주기·방법 등에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.

위임하는 것에 대하여는 신중한 검토가 필요한 것으로 보임.

외교부는 대부분의 조약이 이행실적의 계량화와 검증이 곤란하고, 통상조약의 경우에도 발효 후 10년이 경과하지 않은 조약을 대상으로 5년마다 실시하도록 하고 있음을 고려할 필요가 있으며, 일반 법률에 대해서도 포괄적인 이행평가를 실시하지 않고 있는 상황에서 조약을 국내법과 다르게 취급하는 것은 불합리하며, 과도한 행정력이 소요될 수 있으므로 신중한 검토가 필요하다는 입장임.

문 의 처
02)6788-5266

참 고 자 료

1. 조약에 관한 절차법 관련 법률안의 추진경과
2. 연도별 조약의 체결·비준 현황
3. 연도별 법령 현황
4. 「조약법에 관한 비엔나 협약」 개요

1. 조약에 관한 절차법 관련 법률안의 추진경과

연 도	내 용
1992	당시 민주자유당 사회개혁특별위원회의 개혁입법의 하나로 조약체결 절차법이 추진되었고, 외교부 조약국이 가칭 “조약체결절차에 관한 법률(안)”을 내부분서로 작성한 바 있음 ⁴³⁾ .
2004	외교부 조약국에서 2004년 정기국회 이전에 법률안을 제출할 계획을 세운 바 있음 ⁴⁴⁾ .
2006	통상조약의 체결절차 등에 관한 법률안(이상경의원 대표발의) 통상협상절차에 관한 법률안(송영길의원 대표발의) 통상협정의 체결절차에 관한 법률안(권영길 의원 대표발의)
2007. 2.	조약의 체결·비준에 대한 국회동의 절차에 관한 법률안(정문헌의원 대표발의)
2008. 6.	통상조약의 체결절차 등에 관한 법률안(김종률의원 대표발의)
2008. 7.	통상협정의 체결절차에 관한 법률안(이정희의원 대표발의)
2008. 9.	통상협상절차에 관한 법률안(송영길의원 대표발의)
2008.12.	통상협정의 체결·비준 절차 등에 관한 법률안(천정배의원 대표발의)
2010. 2.	통상협상의 절차 등에 관한 법률안(이영애의원 대표발의)
2010.12.	통상절차법안(박선영의원 대표발의)
2011.10.	통상조약의 절차 및 국내이행에 관한 법률안(김동철의원 대표발의)
2012. 1.	통상조약의 체결절차 및 이행에 관한 법률안(위원회 대안) ⁴⁵⁾
	조약의 체결·비준 동의에 관한 법률안(김동철의원 대표발의)
2012. 7.	조약의 체결·비준 절차 등에 관한 법률안(홍익표의원 대표발의) 조약의 체결·비준 절차 등에 관한 기본법안(박영선의원 대표발의)
2013. 1.	조약 및 기관간약정 체결절차 등에 관한 법률안(박주선의원 대표발의)
2016. 7.	조약의 체결·비준에 관한 민주적 통제를 위한 법률안(박주민의원 대표발의)
2016. 8.	조약의 체결·비준 절차 등에 관한 법률안(홍익표의원 대표발의)
2016.10.	조약의 체결·비준 절차 등에 관한 기본법안(천정배의원 대표발의)
2017.12.	조약 및 기관간약정 체결절차 등에 관한 법률안(박주선의원 대표발의)
2021. 1.	조약의 체결·비준 절차 등에 관한 법률안(홍익표의원 대표발의)
2023. 2.	조약 체결 절차법안(설훈의원 대표발의)
2023. 6.	조약의 체결·비준에 관한 민주적 통제를 위한 법률안(박주민의원 대표발의)

43) 신각수, 전계 논문, p.89

44) 신각수, 전계 논문, p.96

45) 2012. 1. 17. 「통상조약의 체결절차 및 이행에 관한 법률」이 제정됨.

2. 연도별 조약의 체결·비준 현황

(2024년 8월 기준)

연 도	계	비준동의 필요			비준동의 불요		
		소 계	양 자	다 자	소 계	양 자	다 자
1948-1995	1,599	374	234	140	1,225	1,000	225
1996	69	11	7	4	58	37	21
1997	88	11	8	3	77	66	11
1998	49	7	4	3	42	32	10
1999	48	12	9	3	36	28	8
2000	74	13	10	3	61	49	12
2001	70	12	6	6	58	48	10
2002	61	9	9	0	52	35	17
2003	59	12	8	4	47	39	8
2004	86	11	7	4	75	55	20
2005	90	21	14	7	69	57	12
2006	110	17	14	3	93	77	16
2007	99	23	14	9	76	67	9
2008	84	13	11	2	71	60	11
2009	80	9	7	2	71	56	15
2010	81	18	12	6	63	53	10
2011	65	7	4	3	58	50	8
2012	77	14	12	2	63	48	15
2013	81	18	16	2	63	59	4
2014	77	12	9	3	65	58	7
2015	83	22	14	8	61	56	5
2016	71	22	18	4	49	39	10
2017	51	11	10	1	40	29	11
2018	39	10	8	2	29	21	8
2019	59	12	11	1	47	40	7
2020	27	5	4	1	22	18	4
2021	42	13	13	0	29	23	6
2022	51	7	3	4	44	41	3
2023	36	7	4	3	29	23	6
2024.8.31.	43	6	4	2	37	34	3
총 계	3,549	739	504	235	2,810	2,298	512

※자료: 외교부

3. 연도별 법령 현황

(2023. 12. 31. 현재)

구분 연도	법 른		대 통 령 령		총리령 · 부령		계	
	법령수	전년대비 증감	법령수	전년대비 증감	법령수	전년대비 증감	법령수	전년대비 증감
1996	941	10	1,320	15	1,118	12	3,379	37
1997	952	11	1,319	△1	1,129	11	3,400	21
1998	955	3	1,327	8	1,194	65	3,476	76
1999	952	△3	1,314	△13	1,195	1	3,461	△15
2000	978	26	1,335	21	1,212	17	3,525	64
2001	1,004	26	1,347	12	1,231	19	3,582	57
2002	1,026	22	1,372	25	1,251	20	3,649	67
2003	1,057	31	1,391	19	1,296	45	3,744	95
2004	1,106	49	1,448	57	1,317	21	3,871	127
2005	1,142	36	1,506	58	1,362	45	4,010	139
2006	1,163	21	1,552	46	1,407	45	4,122	112
2007	1,223	60	1,612	60	1,431	24	4,266	144
2008	1,233	10	1,646	34	1,436	5	4,315	49
2009	1,235	2	1,687	41	1,463	27	4,385	70
2010	1,261	26	1,719	32	1,487	24	4,467	82
2011	1,296	35	1,748	29	1,523	36	4,567	100
2012	1,334	38	1,783	35	1,527	4	4,644	77
2013	1,304	20	1,518	26	1,189	38	4,011	82
2014	1,342	38	1,557	39	1,214	25	4,113	102
2015	1,366	24	1,599	42	1,239	25	4,204	91
2016	1,376	10	1,618	19	1,262	23	4,256	52
2017	1,417	41	1,665	47	1,285	23	4,367	111
2018	1,448	31	1,692	27	1,303	18	4,443	76
2019	1,484	36	1,722	30	1,326	23	4,532	89
2020	1,524	40	1,790	68	1,355	29	4,669	137
2021	1,580	56	1,851	61	1,410	55	4,841	172
2022	1,594	14	1,893	42	1,437	27	4,924	83
2023	1,640	46	1,914	21	1,452	15	5,006	82

※자료: 법제처

4. 「조약법에 관한 비엔나 협약」 개요

구 분	주요 내용
조약의 체결 및 발효 (제2부)	◦조약의 체결은 조약문의 채택 또는 조약문의 정본인증을 거쳐 조약에 대한 기속적 동의 표시를 통하여 이루어짐. - 상기와 같은 법적 행위를 위해서는 관련 행위자가 국가를 대표하는 것이 증명되어야 하는 바, 이는 전권위임장을 제시하거나, 국가간 관행 및 기타 사정으로 인해 전권위임장이 없어도 국가를 대표하는 것이 명확한 경우에 한함. - 기속적 동의 관련, 서명으로 그러한 효과를 가지는 경우도 있는 한편, 조약을 구성하는 문서의 교환, 비준서·수락서·승인서·가입서의 교환 또는 기탁으로 그러한 효과를 시현하는 경우도 존재 ◦조약의 유보 - 국가는 일정한 경우 조약의 일부에 대하여 유보를 할 수 있는 바, 동 경우 다른 당사국에 대하여 성립된 유보는 법적효과 보유 ◦조약의 발효 및 잠정 적용 - 조약은 당사국간 합의하는 방식에 따라 발효되며, 조약자체가 그렇게 규정하거나 마찬가지로 당사국간 합의가 있는 경우 잠정 적용도 가능함.
조약의 준수, 적용 및 해석 (제3부)	◦별도의 의사가 조약으로부터 표시되거나 달리 확정되지 않는 한 조약은 소급 적용되지 아니함. ◦조약은 각 당사국의 전체 영역에 관하여 효력을 미치고, 동일한 주제를 다루는 신·구 조약의 경우 동 협약상 원칙에 따라 적용 우선순위가 정하여짐. ◦동 협약상 규정된 해석의 일반 규칙에 따라 조약 해석을 하여야 하며, 교섭기록 및 교섭 당시 정황 등도 해석의 보충적 수단으로 활용할 수 있음. ◦조약과 제3국과의 관계 - 조약은 제3국에 대하여 그 동의 없이 의무 또는 권리를 창설하지 아니함.
조약의 개정 및 변경 (제4부)	◦조약은 당사자간 합의에 따라 개정 또는 변경 가능
조약의 무효, 종료 및 시행정지 (제5부)	◦조약이 체결과정에서 일정한 상황에 해당하는 경우 무효, 종료 또는 시행 정지할 수 있음. - 조약체결권에 관한 국내법 규정 위반, 국가의 동의표시 권한에 대한 특정의 제한, 착오, 기만, 국가대표의 부정, 국가대표의 강제 등

※자료: 외교부