



제417회 국회(임시회)
제1차 외교통일위원회

남북관계 발전에 관한 법률 일부개정법률안

검 토 보 고

〈 남북합의서 파기의 근거 신설 〉

■ 강선영의원 대표발의(의안번호 제2200498호)

2024. 8.

외 교 통 일 위 원 회

전문위원 김 사 우

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	3

I. 제안경위

1. 발 의 자 : 강선영 의원 등 12인
2. 발 의 일 : 2024. 6. 14.
3. 회 부 일 : 2024. 6. 27.

II. 제안이유 및 주요내용

역사적인 판문점선언 이행을 위한 군사분야 합의서(9·19남북군사합의)는 9월 평양공동선언의 부속 합의서로 남북 간 군사적 긴장 상태를 완화하고 신뢰를 구축하기 위해 체결되었음.

그러나 북한은 합의 이후에도 창린도 해안포 사격, 한국군 감시초소(GP)를 향한 총격, 해상완충구역 내 포격사격, 무인기 영공 침범, 탄도 미사일 발사 등 잦은 도발로 합의를 여러차례 위반해 왔음.

또한 2023년 11월 23일, 북한은 9·19남북군사합의 파기를 공식적으로 선언한 뒤 합의에 따라 철수하였던 11개 감시초소(GP)에 감시소와 병영막사를 신축하고 중화기 반입 및 병력 투입을 통해 경계근무를 하고 있으며, 최근에는 GPS 교란, 대남 오물 풍선을 살포하는 등 연쇄 도발을 감행하고 있음.

이처럼 남북한이 함께 이행해야 하는 합의를 일방이 공식적으로 파기 선언하고 연쇄 도발을 감행하고 있는 상황에서 법적 근거 미비로 남한만 합의를 유지한 채 효력만 정지시키는 것은 안보에 지대한 영

향을 줄 수 있는 사안임.

이에 남북관계에 중대한 변화가 발생하거나 국가안전보장, 질서유지 또는 공공복리를 위해 필요하다고 판단되는 경우에는 남북합의서를 파기할 수 있는 법적 근거를 마련하려는 것임(안 제23조).

Ⅲ. 검토의견

- 개정안은 대통령이 남북합의서를 ‘파기’할 수 있는 근거를 직접 규정하려는 것임(안 제23조제2항 및 제3항 등).

현행	개정안
제23조(남북합의서의 효력범위 등) ① (생략) ② 대통령은 남북관계에 중대한 변화가 발생하거나 국가안전보장, 질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요하다고 판단될 경우에는 <u>기간</u> 을 정하여 남북합의서의 효력의 전부 또는 일부를 정지시킬 수 있다. ③ 대통령은 국회의 체결·비준 동의를 얻은 남북합의서에 대하여 제2항의 규정에 따라 <u>그</u> 효력을 정지시키고자 하는 때에는 국회의 동의를 얻어야 한다.	제23조(남북합의서의 효력범위 등) ① (현행과 같음) ② ----- ----- ----- ----- <u>남북</u> <u>합의서를 파기하거나 기간</u> ----- ----- -. ③ ----- ----- ----- <u>파기하거나</u> <u>그</u> ----- -----.

- 1970년대 이후 남북한 간의 합의서 현황에 대해 살펴보면, 1991년 12월 제5차 남북고위급회담(서울)에서 채택된 「남북 사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서」(약칭 ‘남북기본합의서’)¹⁾ 및 1992년 9월 남북화해, 남북불가침, 교류협력의 3개 부속합의서

1) 남북기본합의서는 총 4장, 25조로 구성되어 있고, 그 전문에서는 “쌍방 사이의 관계가 나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계라는 것을 인정하고 평화통일을 성취하기 위한 공동의 노력을 경주할 것을 다짐한다”라고 규정하고 있음.

등을 포함하여 남북 간에 체결된 합의서는 모두 258개이고,

2003년 6월 30일 최초로 국회 동의를 받은 4대 경협합의서(남북투자보장합의서, 남북이중과세방지에 관한 합의서, 남북상사분쟁해결에 관한 합의서, 남북청산결제 합의서) 이후 현재까지 국회 동의를 받은 남북합의서는 13개임.²⁾

□ 종래의 「남북교류협력에 관한 법률」(1990년 8월 제정·시행)만으로는 변화하는 남북관계에 따른 남북합의서의 효력 등을 뒷받침하기 어려웠고 남북관계에 대해 기본법적인 성격을 가진 법률의 필요성이 제기되었던 바,

2005년 12월 「남북관계 발전에 관한 법률」을 제정하여 남한과 북한의 관계를 “국가간의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계”로 명시(제3조)하고, 남북관계에 대한 국가의 정책이 법률적 근거를 가지고 투명하게 추진되도록 하는 한편, 남북합의서의 효력 등을 법률로 명확하게 규정하였음.

□ 그러나 북한은 가장 중요한 최근의 남북 합의라 할 수 있는 2018년의 ‘9·19 군사합의’ 이후에도 창린도 해안포 사격, 한국군 감시초소(GP)를 향한 총격, 해상 완충구역 내 포격사격, 무인기 영공 침범, 탄도미사일 발사 등의 도발로 남북합의를 거듭 위반해 왔고, 2023

2) 「남북관계 발전에 관한 법률」 제정 당시, 이 법 부칙 제2항에서 “이 법 시행 전에 국회의 동의를 받아 체결·비준한 남북합의서는 이 법에 의한 남북합의서로 본다”고 규정한 바, 국회의 동의를 받은 남북경협에 관한 합의서 13건을 이 법에 의한 남북합의서로 간주하게 된 것임.

년 11월 23일에는 9·19군사합의 파기를 공식적으로 선언하면서 최근에는 GPS 교란, 오물풍선 살포 등으로 우리 국민의 안전을 위협하고 있는 상황임.

□ 이에 정부는 2023년 11월 22일 국무회의에서 ‘9·19군사합의’ 효력을 일부 정지한 데 이어, 2024년 6월 4일 국무회의에서 “남북간 상호 신뢰가 회복될 때까지” ‘9·19 군사합의’의 효력 전부를 정지하기로 결정한 바, 이는 법 제23조제2항의 규정에 따라 할 수 있는 최대한의 조치였다고 보여짐.

□ 개정안의 제안이유에서 밝힌 바와 같이, 남북한이 함께 이행해야 할 합의를 북한이 일방적으로 위반하고 있는 상황에서도 우리 정부는 효력을 ‘정지’시키는 수준에 그치고 있는 바,

개정안은 “남북관계에 중대한 변화가 발생하거나 국가안전보장, 질서유지 또는 공공복리 등을 위하여 필요하다고 판단될 경우”에는 대통령이 “기간을 정하여 남북합의서의 효력의 전부 또는 일부 정지”할 수 있도록 한 현행 규정에서 더 나아가 남북합의서를 파기할 수 있도록 하되, 국회의 체결·비준 동의를 얻은 합의서의 경우에는 국회의 동의를 얻도록 규정하고 있음.

□ 상대가 있는 합의서를 어느 일방이 파기할 경우 이를 상대방이 지켜야 할 의무가 있는가에 대한 논의는 정책적인 판단의 문제라고 볼 수 있을 것임.

국제법인 「조약법에 관한 비엔나 협약」 제56조에 따르면, 조약은 폐기 규정이 없더라도 당사자의 명시적 의사 또는 조약의 성질상 묵시적 종료 가능성이 인정되는 경우에 폐기가 가능한 것으로 규정하고 있고, 동 협약 제60조에서는 양자조약의 한쪽 당사자가 ‘중대한 위반’을 하는 경우 다른 쪽 당사자는 그 조약을 ‘종료’시킬 수 있도록 규정하면서 ‘중대한 위반’에 대한 개념 요건, 양자조약의 종료·정지 절차(△상대방에 대한 서면통보 △통보를 접수한 후 3개월 만료시까지 이의제기 없을 것 등)를 규정하고 있음.

【 조약법에 관한 비엔나협약 】

제56조(종료, 폐기 또는 탈퇴에 관한 규정을 포함하지 않는 조약의 폐기 또는 탈퇴)

1. 종료에 관한 규정을 포함하지 않으며 폐기 또는 탈퇴도 규정하고 있지 않은 조약은, 다음의 경우에 해당되지 않으면, 폐기 또는 탈퇴의 대상이 되지 않는다.
 - 가. 당사자가 폐기 또는 탈퇴의 가능성을 인정하고자 하였음이 증명되는 경우, 또는
 - 나. 폐기 또는 탈퇴의 권리가 조약의 성질상 묵시적으로 인정되는 경우

제60조(조약 위반의 결과로서의 조약의 종료 또는 시행정지)

1. 양자조약의 한쪽 당사자가 중대한 위반을 하는 경우 다른 쪽 당사자는 그 조약을 종료하거나 그 시행을 전부 또는 일부 정지시키기 위한 사유로 그 위반을 원용할 수 있는 권리를 갖는다.
3. 이 조의 목적상, 다음의 경우는 조약의 중대한 위반에 해당한다.
 - 가. 이 협약에서 허용되지 않는 조약의 이행거부 또는
 - 나. 조약의 대상 또는 목적 달성에 필수적인 규정의 위반

□ 다만, 개정안과 같이 남북합의서의 “파기”를 법률에 직접 규정하는 것은 제명 “남북관계 발전” 및 제2장에서 규정하고 있는 남북관계 발전을 위한 정부의 책무들(한반도 평화증진, 남북경제공동체 구현, 민족동질성 회복, 인도적문제 해결, 북한에 대한 지원, 국제사회에서의 협력증진,

재정상의 조치, 남북관계 발전의 기반조성 등)을 종합적으로 고려할 때, “남북합의서에 법적 실효성을 부여함으로써 남북관계의 안정성과 일관성을 확보하려는” 이 법의 제정취지와는 다소 거리가 있는 것으로 보여짐.

- 현행법에서 남북합의서의 효력을 일정한 요건 하에 전부 또는 일부 정지할 수 있도록 규정한 이유도, 역사적으로 기복이 심한 남북관계의 특수성을 고려하여 남북관계가 아무리 악화된 경우라 하더라도, 어렵게 합의한 사안들을 전면 무효로 하기보다는 관계가 다시 호전될 때까지 정지상태로 두고자 의도한 것으로 볼 수 있음.
- 개정안에 대하여 통일부는, 효력정지와는 달리 파기는 영구적으로 합의가 종료되는 것이기 때문에 남북관계 측면에서의 합의 등을 고려할 때 신중한 접근이 필요하며, 일부 남북합의서에서 상대방에게 폐기 의사를 서면으로 통지할 수 있도록 규정을 둔 것과 같이, 법률보다는 필요시 개별 남북합의서에 폐기조항을 명시하는 것이 타당하다는 의견임.³⁾
- 참고로, 남북합의서 중 “효력발생 및 폐기”에 대해 규정하고 있는 합의서(20건) 중 일부를 예시하면 다음과 같음.

3) 법무부는 국제법상으로 양자조약의 일방적 종료를 ‘폐기’(denunciation)로 칭하고 있지만 남북합의서가 조약인지에 대해서는 이견이 있는 바, 조약 관련 용어인 ‘폐기’를 남북합의서에 그대로 적용하기 어려운 측면이 있다는 의견을 제시하고 있음.

【 ‘폐기’를 포함한 남북합의서(예시) 】

남북사이의 투자보장에 관한 합의서('00.12.16.)

제12조 효력발생 및 폐기

2. 합의서는 일방이 상대방에게 폐기 의사를 서면으로 통지하지 않는 한 계속 효력을 가진다. 폐기통지는 통지한 날부터 6개월 후에 효력을 발생한다.

남북상사중재위원회 구성·운영에 관한 합의서('02.12.8.)

제14조 효력발생 및 폐기

2. 이 합의서는 일방이 상대방에게 폐기의사를 서면으로 통지하지 않는 한 계속 효력을 가진다. 폐기통지는 통지한 날부터 6개월 후에 효력을 발생한다.

개성공업지구와 금강산관광지구의 출입 및 체류에 관한 합의서('04.1.29.)

제16조 효력발생 및 폐기

2. 이 합의서는 일방이 상대측에 폐기의사를 서면으로 통지하지 않는 한 계속 효력을 가지며, 폐기통지는 통지한 날부터 6개월 후에 효력을 가진다.

문 의 처

02)6788-5269