## 「판문점 선언」 국회 비준과 남북관계 발전\*

박정민\*\*

이 글은 「판문점 선언」의 국회 비준동의와 남북관계의 안정적 발전의 관계에 대해 설명하고 있다. 첫째, 1970년대 이후부터 문재인 정부에 이르기까지 남북회담 현황과 남북합의서의 체결, 국회 비준동의 절차를 거친 남북합의서 현황을 분석한다. 둘째, 「남북관계발전에 관한 법률」의 제정 배경과 주요 내용, 문제점 등을 설명한다. 셋째, 「판문점 선언」의 국회 비준의 필요성과 남북관계 발전에 대해 설명한다. 과거 6.15 공동선언과 10.4 선언이 남북 간 군사적 긴장완화와 남북교류협력을 포괄하고 있음에도 불구하고 본래 의도한 효력을 발휘하지 못한 것도 국회 비준동의를 받지 않았다는 점에서 「판문점 선언」의 국회동의는 반드시 필요하다. 남북 간 적대와 갈등의 시대에서 화해와 평화의 시대로 전환하는 과정에 남한의 대북 관련 법령과 북한의 대남 관련 법령도 개선될 필요가 있다.

주제어: 남북회담, 남북합의서, 판문점선언, 남북관계발전에 관한 법률, 국회 비준동의

<sup>\*</sup> 본 연구는 2018학년도 북한대학원대학교 교내연구비 지원으로 이루어졌다.

<sup>\*\*</sup> 북한대학원대학교 교수.

## 1. 서론

2018년 4월 27일 역사적인 남북정상회담에서 「한반도의 평화와 번 영을 위한 판문점 선언」(이하 「판문점 선언」)이 발표되었다. 이번 정상 회담은 역사상 최초로 판문점 평화의 집에서 개최되었고, 남북 양 정 상이 군사분계선을 오가고 도보다리에서의 대화 등 파격적인 모습을 보여 주었다. 남북정상회담은 한반도 비핵화, 평화체제, 남북관계의 새로운 지평을 열었다고 할 수 있다.1) 한반도 분단과 대립의 상징인 판문점을 평화와 협력의 공간으로 전환하고, 안정적인 남북관계 발전 을 위한 기반을 마련한 것으로 평가받고 있다. 「판문점 선언」서문에 서 전쟁이 없는 평화시대를 선언했고, 제1조 남북관계 발전, 제2조 남 북 군사적 긴장 완화, 제3조에는 한반도 비핵화와 평화체제에 대한 내용을 담고 있다2). 「판문점 선언」은 남북기본합의서, 6.15 공동선언, 10.4 선언 등 기존 남북합의를 포괄하고 있으며 한반도 비핵화와 평화 의 시대에 남북이 함께 나아 갈 방향을 내외에 천명한 것이다. 2018년 1차 남북정상회담은 역사상 처음으로 한반도 문제의 직접 당사자로서 북미정상회담 가교 역할을 통해 남북 주도의 한반도 평화정착과 새로 우 시대에 맞는 남북 교류협력 방향과 이행을 제시한 것이라 하겠다.3) 우리가 주목해서 보아야 할 것은 남북관계 안정적 발전, 국민적 합

의를 통한 교류협력 추진을 위해 정치적·법적 규범력 확보 차원에서

<sup>1)</sup> 양무진, "평화의 문이 열렸다," 『경향신문』, 2018년 4월 28일.

<sup>2)</sup> 정영철, "남북의 평화시대를 준비하며: 〈판문점 선언〉제1조가 의미하는 바는?" 『현안진단』, 76호(경남대 극동문제연구소, 2018).

<sup>3) 「</sup>판문점 선언」은 남북정상회담 역사상 처음으로 한반도 비핵화와 평화체제 문제 가 언급되었다. 구갑우, "'판문점 선언' 3항에 대한 또 하나의 해석," 『현안진단』, 78호(경남대 극동문제연구소, 2018).

국회 비준동의를 통한 법제화<sup>4)</sup>가 필요하다는 점이다. 한반도 비핵화와 평화의 시대를 되돌릴 수 없게끔 만드는 남북교류와 협력의 이행동력을 만드는 것이 중요하다. 「판문점 선언」은 한반도에서 항구적인평화구축과 새로운 미래를 열어나가는 마중물이다. 또한 「판문점 선언」은 남북정상회담을 제도화함으로써 남북관계가 안정적으로 발전할 수 있는 계기를 마련했다는 평가를 받고 있다.

이 글에서는 「판문점 선언」이 남북관계 발전, 남북 군사적 긴장완화, 한반도 평화체제 구축과 비핵화에 중요한 위치를 차지하는 '합의서'이며, 안정적으로 관리·이행되기 위해서 실효성 있는 국회동의 비준을 통한 법제화가 요구됨을 설명하고자 한다. 또한 국회는 여야 합의를 통해 비준동의 가결을 위한 노력과 국민이 부여한 의무를 수행함으로써 안정적인 관리자 역할을 담당해야 함을 강조하고자 한다.

2018년 3차 남북정상회담(9.18.~20.)이 2차 북미회담과 연계되면서 한반도의 정세변화가 요동치는 상황에서 국민적 합의와 여야의 초당적 협력은 중요하다. 국익이 좌우되고 국가의 미래가 좌우되는 외교안보 문제에 여야가 따로 있을 수 없다. 「판문점 선언」의 국회 비준은선언문 내용에 협정의 성격을 부여함으로써 국민적 지지와 국가적이행 의지를 분명하게 밝혀 남북협력을 진전시키는 계기가 될 수 있다.나아가 남북한 국회,정당 간 교류도 적극적으로 추진해 한반도 평화체제가 정착되는 데 국가적 역량을 모아야 한다. 과거 역사를 뒤돌아보면, 남북관계에서 합의도 중요하지만, 실천할 수 있는 제도적 기반이 더욱더 중요하다.

이 글은 「판문점 선언」의 국회 비준동의와 남북관계의 안정적 발전

<sup>4)</sup> 문재인 대통령은 남북 간 합의문의 이행, 남북관계의 안정적 발전을 위해 「판문점 선언」의 국회 비준동의를 지속 강조하고 있다.

에 대해 설명하고자 한다. 첫째, 1970년대 이후부터 문재인 정부에 이르기까지 남북회담 현황과 남북합의서의 체결, 국회 비준동의 절차를 거친 남북합의서 현황을 분석한다. 둘째, 「남북관계발전에 관한 법률」의 제정 배경과 주요 내용, 문제점 등을 설명한다. 셋째, 「판문점선언」의 국회 비준의 필요성과 남북관계 발전에 대해 설명한다. 과거 6.15 공동선언과 10.4 선언이 남북 간 군사적 긴장완화와 남북교류협력을 포괄하고 있음에도 불구하고 본래 의도한 효력을 발휘하지 못하고 사문화 된 것도 국회 비준동의를 받지 않았다는 점에서 「판문점선언」의 국회동의는 반드시 필요하다. 남북 간 적대와 갈등의 시대에서 화해와 평화의 시대로 전환하는 과정에서 남한의 대북 관련 법령과 북한의 대남 관련 법령도 개선될 필요가 있다.

## 2. 선행 연구

남북합의서의 성격, 법률적 효력, 국회 비준 등과 관련한 기존의 연구는 주로 법학자 및 법률가 등을 중심으로 진행되었다. 남북합의서 성격·기능·국회동의 여부 등에 대한 분석은 불가피하게 법률적 해석에 의존하는 연구 결과를 가져 왔다. 또한 대다수 논문들이 2010년이전에 이루어진 연구 결과라는 점에서 분석의 한계를 지니고 있다. 남북합의서의 법적 성격과 효력은 그 체결 절차에 따라 구분할 수 있는데 첫째, 법적 효력이 없는 단순한 신사협정 둘째, 헌법에 따라 체결, 공포된 법률적 효력을 갖는 조약,50 셋째, 헌법에 따라 체결, 공포된

<sup>5)</sup> 남북합의서가 조약으로 인정되기 위해서는 헌법에 의하여 체결되고 공포되어야하며, 관련 법률에 따라야 한다. 「남북관계발전에 관한 법률」제21조 제3항은

조약으로서 행정명령과 동일한 효력이 있는 것으로 구분할 수 있다.

남북합의서의 법적 성격에 대한 구체적 논의는 1991년 남북기본합의서가 채택되면서 시작되었다. 6 논의의 핵심은 남북기본합의서가 조약인지 단순한 신사협정인지, 조약이라면 국회 동의를 받아야 하는 것인지에 대한 것들이다.

남북기본합의서 관련 주요 연구 사례, 헌법재판소·대법원 판례는 각각 입장이 다르다. 이장희 교수는 「남북기본합의서」는 "조약으로서법적 구속력이 있으며 국회 비준동의"를 반드시 받아야 한다는 점을 강조한다." 이와 반대로 헌법재판소와 대법원은 남북기본합의서에 대해 법적 효력을 인정하지 않고 단지 남북 간 정치적 신의에 기초한 공동성명 내지 신사협정에 불과하다고 판단하였다.》 그러나 신사협정도 법적 구속력을 갖는 남북합의서로 보는 견해도 있다.》 6.15 공동선언과 10.4 선언도 국회의 동의를 받지 않았다는 점을 고려할 때 신사협

<sup>&</sup>quot;국회는 국가나 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 남북합의서 또는 입법사항에 관한 남북합의서의 체결·비준에 대한 동의권을 가진다"라고 명시하고 있고, 제4항에서는 "대통령이 이미 체결·비준한 남북합의서의 이행에 관하여 단순한 기술적·절차적 사항만을 정하는 남북합의서는 남북회담대표 또는 대북특별사절의 서명만으로 발효시킬 수 있다"라고 규정하고 있다. 국가법령정보센터, http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=202630&efYd=20180914#0000(검색일: 2018년 11월 2일).

<sup>6)</sup> 한명섭, "남북합의서의 법적 성격과 법제화 방안," 『통일과 법률』, 5호(2011).

<sup>7)</sup> 이장희, "남북기본합의서의 법적 성격과 실천방안," 『국제법학논총』, 83권 1호 (1998), 227~248쪽.

<sup>8)</sup> 헌법재판소 1997.1,16. 89헌마240 결정 및 대법원 1999.7.23, 98두14525판결 및 이규창, "남북관계발전에 관한 법률의 분석과 평가: 남북한 특수관계 및 남북합의 서 관련 조항을 중심으로," 『법조』, 55권 8호(2006), 159~195쪽; 이효원, "남북합의서의 법적 성격과 효력," 『북한법연구』, 7호(2009), 297~324쪽.

<sup>9)</sup> 김계홍, "「남북관계 발전에 관한 법률」에 따른 남북합의서의 발효절차에 관한 사례 연구 및 개선방안에 관한 고찰," 『법제』, 통권 603호(2008), 51~67쪽.

정에 해당될 뿐, 법률적 효력을 갖는 조약으로 볼 수 없다는 주장도 있다. 10) 이와 달리 남북기본합의서는 헌법 제60조 1항에 따라 국내법과 동일한 효력 즉 법률로서의 효력을 가지며, 6.15 공동선언과 10.4 선언, 남북기본합의서의 경우 합의사항 가운데 실천 가능한 부분을 분야별로 구체화한 합의서라는 견해도 있다. 11)

한편, 2018년 남북정상회담 합의서의 국회 동의 여부에 대해서는 다음과 같은 두 가지 견해로 구별된다. (2) 첫째, 과거 두 차례 정상회담과는 다르게 이번 남북정상회담 합의서는 반드시 국회 동의를 받아야 한다는 주장이다. 「남북관계발전에 관한 법률」에 중대한 재정부담 및 입법사항에 관한 남북합의는 국회 동의를 거치는 것으로 규정되어 있고, 국민적합의에 기초하여 향후 남북관계의 안정적 발전을 위해 국회 동의를 받는 것이 바람직하다는 견해를 기반으로 하고 있다. 둘째, 북미정상회담 및 후속 남북정상회담을 통해 핵문제, 종전, 평화협정 내용을 포괄하는 별도 남북기본협정 체결을 추진하고, 이에 대해 국회 동의를 추진하자는 주장이다. 기타 학술적 연구는 아니지만 언론 등을 통해 「판문점 선언」에 대한 국회 비준동의와 법제화의 필요성도 언급되고 있다. (13)

<sup>10)</sup> 남북합의서의 법적 성격과 효력에 대해서는 그것이 조약으로서의 법적 성격을 갖는지 여부가 핵심적인 쟁점이며, 남북합의서의 체결 주체인 남북한이 합의서를 체결할 당시에 국제법적 효과를 창출하기 위한 의사가 있었는지 여부가 결정적인 기준이 된다는 입장이다. 이효원, 『통일법의 이해』(서울: 박영사, 2018), 135~138쪽.

<sup>11)</sup> 박정원, "남북합의서의 헌법적 쟁점과 과제," 『헌법학연구』, 19권 4호(2013), 83~122쪽; 박정원, "남북기본합의서의 법적 성격에 관한 비판론적 검토," 『법학 논총』, 24권 1호(2011), 145~196쪽; 정세현, "남북기본합의서의 법적 성격과 정 치적 의의," 『통일문제연구』, 4권 1호(1992), 9~25쪽.

<sup>12)</sup> 최철영, "2018 남북정상회담합의서의 국제법적 의미검토," 『남북 정상회담의 법적 준비 토론회』(2018,4.13.).

<sup>13)</sup> 박정원, "판문점선언 제도화로 통일기반 다져야," 『서울신문』, 2018년 5월 11일;

「파문점 선언」의 국회 비준에 대해 전문가들 내에서도 다양한 견해 가 충돌하고 있다. 국제법 전공 관련 일부 전문가들은 「판문점 선언」의 국회 비준동의 추진은 헌법과 국회의 책임과 권한을 무시한 반(反)헌법 적 행위라고 주장한다. 국회 동의 대상은 조약의 형식과 실질을 갖추어 야 하는데 「판문점 선언」은 그렇지 않다는 점을 강조한다.14) 조약은 국제법 주체들이 권리 의무 관계를 설정하는 서면합의를 말한다. 하지 만 「판문점 선언」은 남북 상방의 구체적 권라의무를 명시하고 있지 않다. 조약은 합의사항을 "…… 한다"고 표시하는 반면 「판문점 선언」 은 "……(노력)하기로 하였다"고 명시해 '방침'이나 '노선'을 천명하고 있을 뿐이다. 내용도 구체성이 떨어지고 이행방법과 절차가 특정되지 않은 것이 많다. 따라서 남북한 정상들이 정치적 신의에 기초해 '남북 관계 발전에 대한 협력의지'를 천명한 '공동성명' 혹은 '신사협정'에 해당한다는 것이다. 남북한 최고위급 당국자 간에 협력의지를 표명하 거나 성의 있는 이행을 약속하는 합의는 법적 구속력이 없는 신사협정 에 불과하다는 것이 대법원과 헌법재판소의 일관된 입장이다. 따라서 일부에서는 「판문점 선언」이 국내 절차 등 발효조항을 두고 있지 않은 것도 신사협정 성격을 뒷받침하는 증거라고 주장하고 국회 비준동의는 헌법적 위헌 소지가 있다는 입장이다. 6.15 공동선언이나 10.4 선언도 같은 이유에서 국회 동의를 거치지 않았다는 것이다. 그러나 문재인 정부는 '국가가 국민에게 재정적 부담을 지우거나 입법사항에 관한 합의서는 국회 동의를 받도록 한「남북관계발전에 관한 법률」제21조 제3항에 따라 국회 비준동의를 추진하고 있다. 하지만 「판문점 선언」

임지봉, "남북정상합의와 국회 동의," 『경향신문』, 2018년 4월 23일.

<sup>14)</sup> 조약은 국제법 주체들이 권리 의무 관계를 설정하는 서면합의를 말한다.

은 정치적 약속에 불과하므로 「남북관계발전법」의 적용을 받는 합의 서가 아니라는 것이다.<sup>15)</sup>

대부분의 기존 연구결과는 남북기본합의서, 6.15 공동선언, 10.4 선언 등 과거 남북 합의서는 고도의 정치적 통치행위의 결과로 나타나는 정치적 선언 또는 선언적 성격의 신사협정에 불과하였으며, 법적 구속력을 갖는 남북관계를 규율하는 규범으로서 기능하지 못한 것으로 주장하고 있다. 기존 연구 검토 결과 남북합의서의 국회 비준동의 문제를 지나치게 법률적 이론과 해석에 의존하고 있어 당시 합의서 채택의시대적·역사적·정치적 배경 등을 종합적으로 고려하지 않고 있다는한계를 지난다. 따라서 남북합의서의 국회 동의 문제는 국내외 정세변화, 합의서 내용, 남북관계 발전 등을 종합적으로 고려하여 판단하여야 할 것이다.

## 3. 「남북합의서」의 체결과 국회 비준동의 현황

## 1) 남북합의서 체결 현황

남북분단 이후 남과 북은 처음으로 7.4 남북공동성명과 서울 평양 간 직통전화 가설 및 운용에 관한 합의서를 체결하였다. 이후 1992년 남북기본합의서, 2000년 6.15 공동선언, 2007년 10.4 선언, 2018년

<sup>15)</sup> 정부·여당이 국회 동의를 밀어붙이려 하는 것은 향후「판문점 선언」이행 과정에서 투입될 막대한 비용에 대해 야당이 반대 반대를 하지 못하게 하려는 의도로보이며, 만일의 정권교체 시 사문화(死文化)될 가능성을 사전에 차단하려는 목적이라고 주장한다. 제성호, "판문점 선언 국회동의 추진은 헌법에 어긋 난다," 『조선일보』, 2018년 10월 4일.

<표 1> 남북회담 개최 횟수(2018년 12월 2일 현재 기준)

구분	정치	군사	경제	인도	사회문화	총계
1970년대	22	0	0	85	4	111
1980년대	27	0	5	16	16	64
1990년대	140	0	0	18	14	172
2000년대	59	46	98	27	20	250
2010년 이후	24	6	32	8	6	76
총계	272	52	135	154	60	673

자료: 통일부 남북회담본부 회담정보 회담자료 회담통계.

4.27 「판문점 선언」, 9월 「평양공동선언」 등 현재(2018.12.02)까지 남북 간 총 673회 남북회담을 개최하였다. 1970년대 이후 지금까지 남북회담 현황은 <표 1>과 같다.16)

통일부가 발표한 회담 횟수 및 합의문은 남북한 당국 간에 체결된 것이며 합의문의 명칭도 합의서, 합의문, 공동선언, 공동보도문, 공동발표문 등 다양하다. 현재까지 남북 당국 간 총 673회의 회담을 개최하고 총 257건의 남북합의서가 채택되었다. 17) 남북 당국 간 체결된 합의서 현황은 <표 2>와 같다.

남북대화가 시작된 이후 정치, 군사, 경제, 사회문화, 인도 분야 등회담을 개최하고 남북합의서를 채택되었으나 남북한 내부의 정치적통치행위의 결과로 나타나는 정치적 선언 또는 선언적 성격의 정치적합의에 불과하였으며 국회 비준동의 절차를 거치지 않아 법적 구속력이 없어 남북관계를 규율하는 기본규범으로서 기능하지 못했다는 평가를 받는다.

<sup>16)</sup> 통일부 남북회담본부, https://dialogue.unikorea.go.kr/ukd/b/be/be1/usrCmsStat/List.do?tab=1(검색일: 2018년 12월 2일).

<sup>17)</sup> 통일부 남북회담본부, https://dialogue.unikorea.go.kr/ukd/c/ca/usrtalkmanage/ List.do?tab=5(검색일: 2018년 12월 2일).

<표 2> 남북합의서 체결 현황(2018년 12월 2일 현재 기준)

구분	정치	군사	경제	인도	사회문화	총계
1970년대	5	0	0	8	0	13
1980년대	0	0	0	1	0	1
1990년대	26	0	0	3	7	36
2000년대	33	12	102	17	11	175
2010년 이후	11	2	10	5	5	33
총계	75	14	112	34	23	258

자료: 통일부 남북회담본부 회담정보 남북합의서.

## 2) 국회 비준동의 합의서 현황

남북 간 총 258건의 남북합의서 중 현재까지 국회의 비중 동의를 받아 공포한 합의서는 13건에 불과하다. 이 13건의 합의서는 2005년 12월 「남북관계발전에 관한 법률」이 제정되기 이전에 국회 동의를 받은 것들이다. 「남북관계발전에 관한 법률」이 제정된 이후 국회의 비준 동의를 받아 공포된 합의서는 한 건도 없다. 다만, 「남북관계발전에 관한 법률」에 의거하여 대통령이 국무회의 심의를 거쳐 공포한 합의서는 10건이 있다. 따라서 전체 258건의 합의서 중 13 남북합의서만 국회 비준동의를 받았으며 국무회의 심의 등 법제화 절차를 거쳤다. 국회 비준동의를 받아 체결·비준한 남북합의서는 <표 3>과 같다.

한편, 「남북관계발전에 관한 법률」시행 이후 2007년 제1차 남북총리회담 비준동의안을 17대 국회에 제출(2007.11.27.)하였으나 국회의원 임기만료로 자동 폐기된 바 있다. 동 법률 제정 이후 국회 동의없이 국무회의 심의를 거쳐 대통령이 비준·공포한 합의서는 총 10건이며 <표 4>와 같다.

#### <표 3> 국회 비준동의를 받은 남북합의서

	합의서명	체결일	국회동의
1	남북사이의 투자보장에 관한 합의서	2000.12.16.	2003.06.30.
2	남북사이의 소득에 대한 이중과세방지 합의서	2000.12.16.	2003.06.30.
3	남북사이의 상시분쟁해결절차에 관한 합의서	2000.12.16.	2003.06.30.
4	남북사이의 청산결제에 관한 합의서	2000.12.16.	2003.06.30.
5	남북사이 차량의 도로운행에 관한 기본합의서	2002.12.06.	2004.09.23.
6	개성공업지구 통신에 관한 합의서	2002.12.08.	2004.12.09.
7	개성공업지구 통관에 관한 합의서	2002.12.08.	2004.09.23.
8	개성공업지구 검역에 관한 합의서	2002.12.08.	2004.09.23.
9	남북상시중재위원회 구성·운영에 관한 합의서	2003.10.12.	2004.09.23.
10	개성공업지구와 금강산관광지구의 출입 및 체류에 관한 합의서	2004.01.29.	2004.09.23.
11	남북사이의 열차운행에 관한 기본합의서	2004.04.13.	2004.12.09.
12	남북해운합의서	2004.05.28.	2004.12.09.
13	'남북해운합의서'의 이행과 준수를 위한 부속합의서	2004.05.28.	2004.12.09.

자료: 『남북합의와 대북정책 지속성 강화를 위한 법령 개정 방안』(통일부 연구용역 보고서, 2017.12.), 72쪽.

#### <표 4> 국무회의 심의·대통령 비준을 거쳐 공포된 남북합의서

	합의서명	국무회의	비준	공포
1	남북경공업 및 지하자원 개발협력에 관한 합의서	2007.05.08.	2007.05.11.	2007.05.22.
2	남북경공업 및 지하자원 개발협력에 관한 합의서의 수정·보충합의서	2007.05.08.	2007.05.11.	2007.05.22.
3	남북간 식량차관 제공에 관한 합의서	2007.05.08.	2007.05.11.	2007.05.22.
4	노무현 대통령의 평양방문에 관한 남북합의서	2007.08.14.	2007.08.16.	2007.08.21.
5	남북관계발전과 평화번영을 위한 선언	2007.10.30.	2007.11.05.	2007.11.18.
6	제1차 남북농업협력실무접촉 합의서	2007.12.11.	2007.12.15.	2007.12.24.
7	남북경제협력공동위원회 구성·운영에 관한 합의서	2007.11.23.	2007.11.23.	2007.12.06.
8	서해평화협력특별지대추진위원회 구성·운영에 관한 합의서	2007.11.23.	2007.11.23.	2007.12.06.
9	남북관계발전과 평화번영을 위한 선언 이행을 위한 남북국방장관회담 합의서	2007, 12, 18,	2007.12.21.	2008.01.08.
10	남북도로협력분과위원회 제1차 실무접촉 합의서	2007.12.18.	2007.12.21.	2008.01.08.

자료: 『남북합의와 대북정책 지속성 강화를 위한 법령 개정 방안』(통일부 연구용역 보고서, 2017.12.), 73~74쪽.

## 3) 북한의 남북합의서 비준 현황

북한에서는 남북합의서를 어떠한 법적 해석과 절차에 의해 비준하 고 있는가의 문제도 남북 간 합의사항 이행 및 남북 상호성의 문제에 있어서 중요하다. 2016년 개정된 북한의 사회주의헌법에는 조약의 체 결과 비준을 이원화하여 명시하고 있다. 다른 나라와의 조약 체결권은

<표 5> 북한의 남북합의서 비준 현황

합의서명	체결일	비준 절차
남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서(남북기본합의서)	1991,12,13.	△1991.12.26 중앙인민위원회, 최고인민회의 상설회의연합회의에서 승인(『노동신문』, 1991.12.27.) △김일성 주석 비준(「문본교환 시북한 통지문」, 1992.2.
한반도의 비핵화에 관한 공동선언	1992.1.20.	1992.2.5. 중앙인민위원회, 최 고인민회의 상설회의 연합회 의에서 승인(『노동신문』, 1992.2.6.)
4대 경협합의서(투자보장·이중과세방지·상사 분쟁해결·청산결제)	2000.12.16.	△2003.7.24. 최고인민회의 상임위원회 결정을 통해 완료(「문본교환 시 북한 통지 문」, 2003.8.20.)
남북사이 차량의 도로운행에 관한 기본합의서	2002.12.06.	
개성공업지구통신·통관·검역에 관한 합의서	2002.12.08.	25 2 2 2 2 2 2 2 5 5 5
남북상시중재위원회 구성·운영에 관한 합의서	2003.10.12.	발효에 필요한 절차 완료(「문본 교환 시 북한 통지문」, 2005.
개성공업지구와 금강산관광지구의 출입 및 체 류에 관한 합의서	2004.01.29.	8.1.)
남북사이의 열차운행에 관한 기본합의서	2004.04.13.	
남북해운합의서, 남북해운합의서의 이행과 준 수를 위한 부속합의서	2004.05,28.	△최고인민회의에서 절차 완료 (「문본교환 시 북한 통지문」, 2005.8.1.)

자료: 통일부 남북회담본부 '회담정보'자료; https://dialogue.unikorea.go.kr(검색일: 2018년 10월 28일) 등 참조.

내각이 담당(사회주의헌법 제125조 11)하고 있으며, 조약의 비준·폐기 결정은 최고인민회의(사회주의헌법 제91조 17), 조약의 비준 폐기는 국 무위원장(사회주의헌법 제103조 4)과 최고인민회의 상임위원회(사회주의 헌법 제116조 14)에서 할 수 있는 것으로 되어 있다.18)

이와 같이 사회주의헌법은 조약의 체결과 비준 권한을 각각 내각과 최고인민위회의 상임위원회에 분리 부여하고 있다. 북한은 남북합의 서에 관한 개별 법률이 없는 것으로 파악되며, 사회주의헌법의 조약의 체결·비준절차에 따르는 것으로 보인다. 북한도 6.15 공동선언, 10.4 선언 등 남북정상회담 합의문에 대해서는 비준 절차를 거치지 않았다. 북한이 최고인민회의 등을 통해 비준 절차를 거친 남북합의서는 <표 5>와 같다.

## 4. 「남북관계발전에 관한 법률」 제정과 남북합의서

## 1) 제정 배경·목적

남북한 간 합의서 체결은 현실적으로 정치적 입장에서 체결하였고 법적·제도적인 측면에서는 합의서를 소홀하게 다루어 왔으며, 이로 인 하여 남북관계도 법치주의 원칙에 바탕을 둔 규범적인 관계를 형성하 지 못하였다. 그 결과 합의서를 체결하고도 지켜지지 않은 결과를 초 래하였으며, 남북합의서간에도 체제정합성을 가지지 못한 것으로 평 가되었다. 따라서 각종 합의서의 명칭이 뚜렷한 기준이 없이 다양하고,

<sup>18)</sup> 북한법연구회, "조선민주주의인민공화국 사회주의 헌법," 『2015 최신 북한법령 집』(서울: 북한법연구회, 2015), 78~82쪽.

합의서들 사이에 그 형식과 용어 등이 통일적이지 못할 뿐만 아니라 합의서 체결과 국내법적 효력부여 과정에서도 관련 법령의 해석과 적 용에 대한 논란이 제기되는 등 문제점이 발생하고 있다. 남북합의서 체결과정의 문제점을 근본적으로 극복하고 법치주의 원칙에 따라 남 북관계를 발전시켜 나가기 위한 목적에서 남북관계 발전에 관한 법률 을 제정하고 남북합의서의 성격과 효력을 명확히 하며 그 체결 절차를 제도화시키는 입법조치가 필요하다.<sup>19)</sup>

남북한 간의 기본적인 관계 및 교류협력 등 제도화 문제와 직접적으로 연관이 있는 법률은 「남북관계발전에 관한 법률」이다.<sup>20)</sup> 「남북관계발전에 관한 법률」이다.<sup>20)</sup> 「남북관계발전에 관한 법률」은 2000년 남북정상회담 이후 남북 간 화해협력분위기가 조성되면서 빠르게 변화하는 남북관계 현실을 법과 제도적으로 뒷받침해야 한다는 필요성에 의해 제안되었다.

이 법률의 제정 배경과 의미를 보면, 남북관계가 급속하게 발전됨에 따라 대북정책에서 법적 기초를 마련하여야 할 필요성이 증대되고, 특히 남북 간 합의서에 법적 실효성을 부여함으로써 남북관계의 안정성과 일관성을 확보하는 것이 중요한 과제가 되고 있어, 남한과 북한 간의 기본적인 관계, 국가의 책무, 남북회담대표의 임명 및 남북합의서의 체결 비준동의에 관한 사항 등을 규정함으로써 대북정책이 법률적기반과 국민적 합의하에 투명하게 추진되도록 하고자 하는 목적이다.<sup>21)</sup>특히 「남북관계발전에 관한 법률」은 남북관계를 국가 대 국가 간의

<sup>19)</sup> 이효원, "남북합의서의 법적 성격과 효력," 『북한법 연구』, 7호(2004), 322~ 323쪽.

<sup>20) 「</sup>남북관계 발전에 관한 법률」은 2005년 12월 29일 공포되고 6개월이 경과한 날인 2006년 6월 30일 시행되었다. 한명섭, 『남북 교류와 형사법상의 제 문제』 (파주: 한울, 2008), 332~335쪽.

<sup>21)</sup> 한명섭, "남북합의서의 법적 성격과 법제화 방안," 99~100쪽.

관계가 아니라 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 '특수 관계'이며 남북 거래를 '민족 내부 거래'로 규정(제3조 1항과 2항)하여 남북 간 거래의 법적 성격을 규정하였다. 따라서 「남북관계발전에 관한 법률」은 남북 간 교류협력에 관한 방향과 원칙에서 나아가 남북관계를 포괄적으로 규율한 최초의 법률이자 남북 간 평화공존을 상징하는 의미가 있다고 하겠다. 동 법률의 제정으로 대북정책의 법치구현, 투명성 제고, 국민적 공감대 형성에 기억할 수 있는 계기가 마련된 것이다. 북한에 대해 정치적 실체성을 인정하되, 헌법상 국가 간의 관계로 볼 수 없고, 현실적으로 내국관계로 보기 어려운 점을 감안해발전적·동태적 개념으로 규정하였다. 이 법률을 통하여 대북정책과 통일정책의 추진을 정치적 행위에서 법치로 전환시키는 계기가 마련되었다. 대북정책 및 통일정책 추진을 '통치행위'에서 법에 입각한 대북정책으로 전환한 것인데, 구체적으로는 남북회담 대표 및 대북특별사절의 임명, 남북합의서 체결·비준 등 그간 '통치행위' 차원에서 이뤄져 오던 남북관계 관련 절차를 법적으로 규율하는 것이다.<sup>22)</sup>

## 2) 법체계 및 주요 내용

「남북관계발전에 관한 법률」제4조 3호에서 "남북합의서라 함은 정부와 북한 당국간에 문서의 형식으로 체결된 모든 합의를 말한다"고 규정하여 남북정상 간 문서에 의한 합의가 동법의 규율 대상임을 명시하고 있다. 또한 동법률 제4장 '남북합의서 체결'에서는 제21조 제2항에 "대통령은 남북합의서를 비준하기에 앞서 국무회의의 심의를 거쳐

<sup>22)</sup> 류지성, "안정적 대북추진을 위한 남북관계의 제도화 연구: 남북관계발전법을 중심으로" 『법연』, 59권(2018), 9~10쪽.

야 한다"고 규정하고 있다. 그리고 제3항에서는 "국회는 국가나 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 남북합의서 또는 입법사항에 관한남북합의서의 체결·비분에 대한 동의권을 가진다"고 규정하고 있다. 이에 따르면 남북정상 간 합의서가 국가나 국민에게 중대한 재정적부담을 지우거나 입법사항에 관한 내용을 포함하지 않는 경우 국무회의의 심의만으로 효력을 발생시킬 수 있다.<sup>23)</sup> 이러한 경우 당해 남북합의서는 법률의 하위 규범인 대통령령으로서의 효력을 갖는다고 할것이다. 하지만 국회의 비준·동의를 받은 경우 이는 법률로서 효력을 갖게 되고 후법 우선의 원칙 그리고 특별법 우선의 원칙이 적용되어관련 법률을 개폐하는 효력을 갖게 된다.<sup>24)</sup>

제23조 '남북합의서의 효력범위' 제1항에서 남북합의서의 적용범위를 "남북합의서는 남한과 북한 사이에 한하여 적용한다"고 하여 남북간 합의서의 국제법적 성격을 제한하고, 제2항에서 "대통령은 남북관계에 중대한 변화가 발생하거나 국가안전보장, 질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요하다고 판단될 경우에는 기간을 정하여 남북합의서의 효력을 전부 또는 일부를 정지시킬 수 있다"고 규정하고 있다. 또한제3항에서 "대통령은 국회의 체결·비준동의를 얻은 남북합의서에 대하여 제2항의 규정에 따라 그 효력을 정지시키고자 하는 때에는 국회의 동의를 얻어야 한다"고 하여 국회의 비준·동의를 받은 남북합의서와 그렇지 않은 합의서의 효력정지 절차를 구분하고 있다. 대통령이효력을 정지시키기 위한 국내적 절차를 완료한 경우 이를 북한에 통지하여야 한다.<sup>25)</sup>

<sup>23) 「9</sup>월 평양공동선언」과 「평양공동선언 이행을 위한 군사분야 합의서」는 법제처 심사, 국무회의 의결, 대통령 비준을 통해 공포 절차를 마쳤다.

<sup>24)</sup> 최철영, "2018 남북정상회담합의서의 국제법적 의미검토," 4쪽 재인용.

「남북관계발전에 관한 법률」은 제4장 총23개 조문으로 구성되어 있다. 제1장은 총칙, 제2장은 남북관계 발전과 정부의 책무, 제3장은 남북회담대표 등의 임명이나 공무원 파견 등에 관한 사항, 제4장은 남북합의서 체결의 절차 및 효력범위에 관한 사항 등을 규정하고 있다.

## 3) 「판문점 선언」의 법적 성격

「판문점 선언」이 남북한 군사적 신뢰구축, 전쟁 없는 한반도, 비핵화, 종전선언, 평화협정 추진 그리고 남북관계의 획기적 발전을 위한협력 등에 대한 합의문이기 때문에 이러한 합의문서에 대하여 우리국회의 비준동의 절차가 이루어진다고 해서 포괄적으로 당해 합의문서 전체가 국제법상 조약으로서 남북한을 구속한다고 해석하기보다최근 한반도 상황에 맞게 신축적으로 해석할 필요가 있다. 따라서 「판문점 선언」의 국회 비준동의에 대한 법적 성격의 분석도 필요하다. 문재인 정부는 「남북관계발전에 관한 법률」에 따라 「판문점 선언」을 국회 비준동의를 받겠다는 입장이다. 이에 대해일부 헌법학자들은 「판문점 선언」의 국회 비준동의가 헌법에 부합하는지를 놓고 논란이벌어질 수 있다며 위헌 소지가 있다고 주장한다. 헌법상 국회는 조약등에 대한 비준동의권을 갖지만 현행 헌법은 북한을 독립된 국가로인정하지 않기 때문에 남북정상회담합의문도 국가 간 조약으로 볼수 없어서 비준·동의 절차 역시할 수 없다는 입장이다. 이는 "북한의

<sup>25) 「</sup>남북관계발전에 관한 법률 시행령」제23조(남북합의서의 효력정지) ① 대통령이 법제23조제2항에 따라 남북합의서의 효력을 정지시키고자 하는 때에는 국무회의 심의를 거치고, 북한에 이를 통보하여야 한다. 다만, 법제23조제3항에 따라 국회의 동의를 얻어야 하는 경우에는 이를 행한 후에 북한에 통보하여야한다.

## <표 6> 「남북관계발전에 관한 법률」 주요 내용

장	조	제목	주요 내용	
	제1조	법률의 목적	남북한 기본관계	
	제2조	기본원칙	국민적 합의를 바탕으로 한 투명과 신뢰 의 원칙	
제1장 총칙	제3조	남한과 북한의 관계	국가 간 관계가 아닌 특수관계, 민족내부 거래	
	제4조	정의	남북회담대표, 대북특별사절, 남북합의서	
	제5조	다른 법률과의 관계	남북회담대표, 대북특별사절, 파경공무원 에 관한 규정의 우선 적용	
	제6조	한반도 평화증진	한반도 평회증진 노력 의무	
	제7조	남북경제공동체 구현	남북 간 경제적 이익증진 노력	
	제8조	민족동질성 회복	민족동질성 회복 노력	
제2장	제9조	인도적 문제 해결	북한인권개선, 이산가족문제 해결	
남북관계	제10조	북한에 대한 지원	북한에 대한 인도주의와 동포애	
발전과	제11조	국제사회 협력 증진	국제사회에서 남북공동공동이익 증진	
정부의 책무	제12조	재정상의 책무	정부의 책무 이행을 위한 재원 확보 노력	
	제13조	남북관계발전 기본계획 수립	남북관계발전 기본계획 수립의 절차, 내용, 규정, 국회보고 등	
	제14조	남북관계발전위원회	남북관계발전위원회 구성 운영 등	
	제15조	남북회담대표의 임명 등	남북회담대표, 대북특별사절의 임명절차 규정 등은 대통령령으로의 위임	
	제16조	공무원의 파견	공무원 북한파견에 근거법 마련	
제3장 남북회담	제17조	정부를 대표하는 행위 금지	1.북한과 교섭 또는 회담하는 행위 2.북한의 주요의식 참석 행위 3.북한에 정부의 입장 전달 행위 4.남북합의서에 서명 또는 가서명 행위 등 금지를 규정	
대표 임명	제18조	지휘감독 등	남북회담대표 및 파건공무원에 대한 통 일부장관 지휘감독권	
	제19조	공무원이 아닌 남북회담대 표에 대한 예우	공무원이 아닌 자에 대한 예우 및 수당 지급 근거 마련	
	제20조	벌칙적용의 공무원 의제	공무원이 아닌 자가 남북회담대표 또는 대북특별사절로 임명되어 직무를 수행하 는 경우에는 공무원으로 의제	

제4강 남북합의 서 체결	제21조	남북합의서의 체결·비준	대통령의 남북합의서 체결 비준과 국무 회의 심의절차, 국회의 동의권에 대한 규 정 등
	제22조 남북합의서의 공포		제21조의 규정에 따라 국회의 동의 또는 국무회의 심의를 거친 남북한합의서는 법령 등의 공포에 관한 법률에 따라 대 통령이 공포
	제23조	남북합의서의 효력범위 등	북한합의서는 남북한 사이에 한하여 적 용, 대통령의 남북합의서 효력정지근거, 국회의 동의를 얻은 남북합의서에 대한 효력정지는 국회의 동의를 얻도록 규정

자료: 류지성, "안정적 대북추진을 위한 남북관계의 제도화 연구," 11쪽 재정리.

지위를 어떻게 보느냐에 따라 국회 비준동의 과정에서 논란이 발생할 여지가 있다"는 것으로 "남북은 국가 간 관계가 아니라 특수한 관계" 라서 "조약에 적용되는 비준 절차를 그대로 적용하기엔 문제가 있다" 는 주장이다.<sup>26)</sup>

이러한 주장은 과거 남북기본합의서에 대한 헌법재판소의 판결과 대법원의 판결이 채택하고 있었던 남북합의서의 신사협정 성격을 답 습한 것으로 「남북관계발전법」과 국제법에 대한 이해가 충분치 못해 서 발생한 것이다. 헌법재판소의 판결과 대법원의 판결은 모두 남북관 계가 "나라와 나라사이의 관계가 이닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정 적으로 형성되는 특수관계"라는 전제에서 북한을 국가로 인정하지 않

<sup>26)</sup> 최철영, "2018 남북정상회담합의서의 국제법적 의미검토," 47~48쪽, 이러한 주장의 근거에는 "북한이 유엔 회원국인 만큼 국제법적으로 국가 지위가 인정되지만 국내법에서는 헌법과 대법원 판결을 통해 국가로 인정되지 않는다"거나 "1991년 남북기본합의서에도 '남북은 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계'라고 돼 있다"는 점을 지적한다. 이에 따라 비준동의 절차를 거치려면 북한과의 관계를 재설정해야하는 부담, 즉 북한을 국가로 인정해야하는 문제가 있으리라는 것이다.

고 따라서 문서의 형식으로 체결된 국가 간의 법적 합의로서 조약의 지위를 남북 간의 합의문서에 부여할 수 없다는 논리를 전개하고 있다. 이러한 법리는 당시의 헌법체계상 조약이 아닌 한 남북 간 합의문서에 국회 비준동의라는 헌법상의 제도를 통하여 법적 효력을 부여할수 없다는 입장이다.

하지만 2006년 「남북관계발전에 관한 법률」제정 이후 남북 간 합의문에 대하여 국회의 비준·동의를 받을 수 있도록 함으로써 남북합의문에 대하여 국가의 대외적 최종적 기속의사표시, 즉 법적 구속력을부여할 수 있도록 규정하고 있다. 논리적으로도 남북 간의 합의서에명시적으로 당해 합의가 국가와 국가 간의 관계에서 체결되지 않는다는 규정을 포함하고 있거나 남북 간의 관계를 기본적으로 나라와 나라사이의 관계가 아니라고 전제하고 적용하는 「남북관계발전에 관한 법률」에 따른 남북 간 합의는 이미 북한에 대하여 국가로 인정하지 않음을 전제로 하여 합의서가 작성된 것이기 때문에 이에 대하여 법적 구속력을 부여한다고 북한이 국가로 인정되는 것은 아니다. 더욱이 후술하는 바와 같이 현대적 평화협정체제는 그 과정에서 이루어지는 다양한 단계의 법적 합의 당사자를 국가 이외의 군사적 실체들에게도 인정하고 있음을 고려할 때 남북관계기본협정 또는 한반도평화협정 등 한반도의 평화와 관련된 조약으로서 당사자 간의 합의문서가 체결되었다고 해서 북한의 국가성을 인정하는 것이 아니다.

이와 같이 해석한다면 「판문점 선언」은 국가 간 합의문인 조약과 달리 "국가 간 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형 성되는 특수관계"인 남한과 북한 사이에서 문서로 합의된 사항을 말하 는 것으로, 헌법이 아닌 「남북관계발전에 관한 법률」에 따라 체결되고 효력이 발생하는 문서를 말하는 것이라 할 것이다.

## 5 「판문점 선언」의 국회 비준과 남북관계 발전

## 1) 「판문점 선언」의 주요 내용

2018년 4월 27일 판문점 평화의 집에서 개최된 남북정상회담의 결과로 문재인 대통령과 김정은 국무위원장은 '한반도 평화와 번영, 통일을 위한 「판문점 선언」을 발표하였다. 「판문점 선언」의 주요 내용은 남북관계 발전, 군사적 긴장완화와 신뢰구축, 한반도 비핵화와 평화정착, 남북정상회담 정례화 등이다. 그리고 남북관계 발전을 위해 남과북은 한반도 평화와 통일 문제에 있어 민족자주의 원칙을 확인하고,고위급 회담을 비롯한 각 분야별 대화와 협상을 빠른 시일 안에 개최하는데 의견을 일치하였다. 민간 차원의 교류협력을 위해서 개성지역에 쌍방 당국자가 상주하는 남북공동연락사무소를 설치하기로 합의하였다. 아울러, 평양정상회담을 통해 북한의 비핵화 의지를 재차 확인하게 되었다.27)

경제 분야에서는 민족 경제의 균형적 발전과 공동번영의 중요성을 확인하고 동해선 및 경의선 철도 도로 연결 및 현대화 사업을 추진하기로 하였으며, 군사적 긴장완화와 신뢰 구축과 관련하여 남과 북은 충돌의 근원이 되는 일체의 적대행위를 전면 중지하기로 하였다. 또한 남과 북은 군사적 문제를 해결하기 위해 국방부장관회담을 비롯한 군사당국자회담을 수시로 개최하고, 남북장성급 군사회담을 열기로 의견을 일치하였다. 한반도 비핵화와 평화정착을 위해 정전협정 체결 65년이 되는 올해에 종전 선언 및 정전협정을 평화협정으로 전환하며,

<sup>27)</sup> 홍민, "평양정상회담 이후 한반도 비핵화 전망과 과제," 『Online Series』(통일연 구원, 2018.10.1.).

- 민족 자주의 원칙을 확인하고, 기존 합의서들을 철저히 이행
- 민간교류와 협력을 위하여 남북공동연락시무소를 개성지역에 설치
- 인도적 문제 해결 노력, 남북적십자회담을 개최하여 이산가족 상봉 등을 협의
- 10.4 선언 합의사업들을 적극 추진, 동해선 및 경의선 철도 도로 연결 현대화
- 상대방에 대한 적대행위 전면 중지, 비무장지대의 실질적인 평화지대로 전환
- 불가침 합의를 재확인하고, 단계적으로 군축을 실현
- 올해 종전선언, 평화협정 전환, 평화체제 구축을 위한 3자 또는 4자회담 추진

평화체제 구축을 위한 남·북·미 3자 또는 남북미중 4자 회담의 개최를 적극 추진해 나가기로 합의하였다. 이어 남과 북은 완전한 비핵화를 통해 핵 없는 한반도를 실현한다는 공동의 목표를 확인하였다.

이와 같이 「판문점 선언」은 한반도에 전쟁 없는 새로운 평화시대의 개막을 천명하고 화해와 평화·번영의 남북관계를 선언하는 것으로서, 이를 통하여 남과 북이 남북관계 개선과 발전을 이룩하고, 군사적 긴 장완화와 전쟁위험의 해소 노력을 하며, 한반도의 항구적이며 공고한 평화체제 구축을 위하여 적극적으로 협력하려는 것이다.

## 2) 국회 비준동의 필요성

국회의 비준·동의를 얻기 위해서 「판문점 선언」의 내용을 고려할 때, 특히 국가나 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 남북합의서에 해당하는지 여부가 주요 검토 대상이다. 「남북관계 발전에 관한 법률」 제21조 제3항에 따르면, 국회는 국가나 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 남북합의서 또는 입법사항에 관한 남북합의서의 체결·비준에 대한 동의권을 가진다고 명시되어 있다.

법제처는 「남북관계 발전에 관한 법률」 제21조 제3항을 토대로 「판

문점 선언」을 심사한 결과 국회동의를 받아야 하는 합의서로 판단하고 있다. 「판문점 선언」 제1조 제1항은 "이미 채택된 남북 선언들과 모든 합의들을 철저히 이행함으로써 관계개선과 발전의 전환적 국면을 열어나가기로 합의하였다"로 「판문점 선언」의 이행 대상의 범위에 기존의 6·15 공동선언 및 10·4 선언²8), 제1차 남북총리회담 합의서를 비롯한 모든 합의서들을 포함시키고 있다. 또한 제1조 제6항은 "남과 북은 민족경제의 균형적 발전과 공동번영을 이룩하기 위하여 10·4 선언에서 합의된 사업들을 적극 추진해나가며"라고 되어 있다. 이처럼, 「판문점 선언」은 6·15 공동선언 이후 채택된 합의들을 이행·추진할 것을 재확인하는 내용을 담고 있는 문서라고 보인다.

그리고 동해선 및 경의선 철도와 도로들을 연결하고 현대화, 민족공동행사, 이산가족·친척 상봉 등을 진행하기로 하였다. 이러한 사업들은 상당한 규모의 재정이 소요될 것으로 예상되고, 통일부도 그 비용에관한 추계를 상당한 규모로 제시하고 있다. 「판문점 선언」은 그 이행과사업 추진에 상당한 규모의 국가재정이 요구되므로, 국가나 국민에게중대한 재정적 부담을 지우는 남북합의서에 해당한다고 판단한 것이다.

법제처는 「판문점 선언」이 추진 시 상당한 규모의 국가재정이 요구되며, 국가와 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 남북합의서로 「남북관계발전법」에 따라 국회의 동의를 받아야 하는 것으로 결론을 내렸다. 통일부는 「판문점 선언」에 대한 법제처 심사 결과를 토대로 국무회의 심의 등 관련 절차를 거쳐 국회에 비준동의를 요청(2018. 9.11)했다. 통일부는 「판문점 선언」 이행을 위한 전체 비용 4,712억

<sup>28)</sup> 통일부 비공식 지료에 의하면, 과거 10.4 선언 관련 비용 추계 14조 3천억 원은 남북 간 협의 및 북한 내부 현장점검 없이 실무적인 차원에서 검토한 사항이라고 설명하고 있다.

<표 8> 「판문점 선언」이행 남북협력사업 비용 추계

(단위: 원)

주요 사업	2018년	2019년	전년 대비증액 규모
철도도로 연결 및 현대화(무상)	1,097억	1,864억	767억
철도도로 연결 및 현대화(융자)	80억	1,087억	1,007억
산림협력	300억	1,137억	837억
사회문화 교류	129억	205억	76억
이산가족상봉	120억	336억	216억
남북공동연락시무소운영	-	83억	83억
합계	1,726억	4,712억	2,986억

원 중 2018년 편성 액수 1,726억 원을 제외한 추가 편성 내역 2,986억 원을 국회에 제출했으나 국회는 현재까지 상정조차 하지 못하고 있다.<sup>29)</sup>

남북합의서의 국회 비준동의 문제, 즉 법제화는 안정적 남북관계 발전 기반 구축을 위해 중요하다. 정치적 상황의 변화에 따라 화해협력 및 갈등, 발전과 경색국면을 반복하는 남북관계를 한 단계 높은법·제도적 관계로 발전시켜 나갈 수 있다. 남북 국회회담30)을 추진하

<sup>29)</sup> 정부가 제출한 「판문점 선언」의 국회 비준동의가 진행되지 못한 가운데 「평양공동선언」, 군사 분야 합의서에 대해서도 국회 비준동의 여부를 놓고 국회에서 치열한 논쟁을 벌이고 있다. 정부 여당은 「판문점 선언」의 국회 비준동의 필요성에 대해 「남북관계발전에 관한 법률」 제21조 3항에서 규정된 상당한 규모의 국가재정이 요구되고, 국가와 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 사업들이 포함돼 있다는 점을 강조하고 있다. 반면 일부 야당은 북한의 완전한 비핵화가 이루어지지 않은 상황에 천문학적인 국민의 혈세가 투입되는 이 선언에 대해 국회 비준에 동의할 수 없다는 입장이다.

<sup>30) 『</sup>중앙일보』, 2018년 10월 8일. 평양에서 열린 10.4 선언 11주년 기념행사 (10.4~6)에서 남한의 이해찬 의원 등은 2018년 11월 평양에서 국회회담 개최를

는 과정에서 「판문점 선언」 국회 비준은 시급한 과제다. 문재인 정부에서 4번째 남북정상회담을 앞두고 있고, 2차 북미정상회담 등 한반도비핵화 가능성이 가시화되는 상황에서 「판문점 선언」의 국회 비준을더 이상 미룰 수 없다. 정부는 「판문점 선언」・「평양공동선언」이후보완이 필요한 입법과 예산 등 후속 조치 및 국회 비준 방안을 마련하여 여야 간 합의 노력을 기울여야 한다.

「판문점 선언」은 「남북관계 발전에 관한 법률」제21조 제3항에 따른 국가나 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 남북합의서에 해당되므로 국회의 동의를 받아 일관성 있게 추진할 필요가 있다. 정부교체나 정권에 관계없이 국민적 합의 및 정치권의 초당적 협력에 따른대북·통일정책을 추진하고 지속가능한 남북관계 발전을 위해 국회 동의가 필요하다.

북한의 완전한 비핵화 조치에 대한 요구가 적절한 수준에서 해결되면 남북교류와 협력 사업들이 쏟아질 것이며 이에 따른 문제점도 많이나타날 것이다. 이제 한반도의 평화와 번영은 남북만의 문제가 아니라 국제적 차원에서도 풀어야 하는 과제다. 「판문점 선언」의 실질적 이행도 국내외적 제도화 조치가 뒷받침될 때 가능하며, 법제도적 조치들이구체화돼야 한다.

남북기본합의서, 6.15 공동선언과 10.4 정상선언이 국회 비준동의를 받지 않아 사문화된 사례를 고려해 남북관계의 안정적 발전을 위해서 는 「판문점 선언」의 국회 비준동의를 받아야 한다. 우리 국회의 동의 를 거쳐 비준하면 그 자체로 북한에도 최고인민회의에서 비준동의 절 차를 거치도록 요구하는 효과도 얻을 수 있다.

제안했으며, 북한의 안동춘 최고인인민회의 부의장도 긍정적인 입장을 표명한 것으로 알려졌다.

「판문점 선언」은 국회의 동의를 얻어야 법률에 준한 것으로 판단되어 조약성을 인정받아 법규범력을 가질 수 있다. 「판문점 선언」이 남북관계를 평화적으로 규율하기 위한 목적이지만, 한반도 평화협정으로 나아가 통일의 기반을 닦아가는 사전 여건을 만들어가는 점이 중요하며, 한반도의 장기적 미래를 고려할 필요가 있다

## 3) 안정적 대북정책 추진과 남북관계 제도화

「남북관계 발전에 관한 법률」제2조는 "남북관계의 발전은 국민적합의를 바탕으로 투명과 신뢰의 원칙에 따라 추진되어야 하며 남북관계는 정치적·파당적 목적을 위한 방편으로 이용되어서는 아니 된다"고 규정하고 있다. 이는 남북관계가 정치논리에 종속되어서는 안 된다는 법치주의 또는 법의 비매에 관한 규정으로 남북정상 간 합의문을 포함하여 남북관계 발전을 위해 채택되는 남북합의서에 대해 국민적 재정 부담이 발생하거나 국회의 입법사항에 관한 내용인 경우, 국민적합의로서 국회의 비준·동의 및 관보에 공포 등을 통해 국민적합의를 거치도록 요구하고 있다.

남북합의서는 남북관계를 규율하는 가장 중요한 규범체계로서 남북 관계를 법치주의 틀 안에서 안정적으로 규율하기 위해서는 국회 비준동 의 등 법제도화를 거쳐 규범력을 제고하는 것이 가장 바람직하고 현실적 인 방법이다. 「판문점 선언」과 같이 국가재정이 투입되는 합의서의 법적 구속력 제고는 남북관계의 법제화를 지향하기 위한 차원에서도 필요하다. 다만, 「평양공동선언」 및 「군사분야 합의서」는 국회 동의 절차가 없으며 국무회의 심의를 거쳐 대통령이 비준하면 될 것이다. 「판문점 선언」은 지속가능한 남북관계 발전 및 완전한 비핵화를 통 한 핵 없는 한반도 실현에 기여할 것으로 평가된다.<sup>31)</sup> 「판문점 선언」의 법제화는 남북관계의 안정적 발전 및 제도화 차원에서 추진되어야한다. 첫째, 남북관계 차원에서 남북합의서의 준수 및 이행되는 방향으로 남북관계를 추진해 나가야 한다. 둘째, 국내 차원에서 정부교체와 관계없이 일관되게 남북한 간 체결된 합의서를 준수 및 이행하도록하는 법치주의 강화가 필요하다. 이명박 정부는 「10·4 선언」을 사실상방기하였고, 박근혜 정부의 개성공단 가동 중단(2016.2.10.) 조치는 「남북관계발전에 관한 법률」(제23조 제2항)의 절차를 위반한 것이다.<sup>32)</sup> 셋째, 남북합의의 법제화가 실효성을 갖기 위해서는 북한도 남북합의의법제화를 위한 정책적 노력이 필요하다.

「판문점 선언」의 실효적 이행과 효력을 위한 국내 및 국제 절차를 이행하는 것이 필요하다. 「판문점 선언」의 국내법적 효력을 위해 남북한 각각 국내적 비준 절차를 거쳐야 한다. 남한의 국회의 비준동의와 북한 최고인민회의의 비준동의를 거치는 것이 필요하다. 아울러 국제적 인정 및 지지를 위한 방안으로서 유엔 총회에서 「판문점 선언」 지지 결의 채택 및 유엔 사무국 등록을 추진해야 한다.

「판문점 선언」과 「평양공동선언」모두 구체적으로 이행되어 간다 면 한반도는 전쟁 억제는 물론 공고한 평화를 닦아 갈 수 있을 것이다.

<sup>31)</sup> 임을출, "지속가능한 남북관계 발전조건: 4.27 판문점선언을 중심으로," 『통일정 책연구』, 27권 1호(2018), 7~9쪽.

<sup>32)</sup> 개성공단 전면 중단과 같은 대북제재를 통치행위로 아무런 법적 근거 없이 행하는 것은 헌법의 기본원리인 법치주의에 반한다. 또한 대북제재 조치를 취할 때마다 헌법의 국가긴급권을 발동하는 것도 국가 비상사태 시 예외적으로 발동하도록 하는 국가긴급권의 취지에 부합하지 않는다. 이런 문제점을 해결하기 위해서 개성공단 중단과 같은 중요한 사안은 법절차에 따라 「남북관계 발전에 관한 법률」의 승인을 받아 협력사업 중단을 위한 요건과 절차를 구체적으로 명시할 필요가 있다.

첫째, 한반도 '평화프로세스'가 본격적으로 전개되기 시작하였다. 6·15 공동선언은 분단 이후 최초의 남북정상회담으로서 화해협력에 초점을 두었다. 10.4 선언은 북핵문제의 평화적 해결과 남북관계 발전 을 동시에 추구했지만 이후 정세 악화로 이행되지 못하였다. 「판문점 선언」이후 남북이 착실하게 밟아온 대화와 합의 이행 노력으로 「평양 공동선언」이 잉태되었다. 한반도 평화프로세스가 본격적인 여정에 오 른 것이다. 둘째, 평화를 향한 군사협력이 공약에서 행동으로 발전하 고 있다는 점이다. 「판문점 선언」이후 남북은 상호비방 중단, 군사채 널 복원 등 낮은 수준의 이행을 전개하며 신뢰를 쌓아갔다. 「평양공동 선언」과 「군사합의서」는 적대행위 중단의 범위와 방법 등을 병력, 무 기, 거리, 면적 등과 같이 매우 구체적으로 제시함으로써 평화를 체감 할 기회를 열어놓았다. 셋째, 군사분야 합의사항을 제도에 기반을 두 고 이행하도록 함으로써 남북관계의 지속가능성과 예측가능성을 한 단계 높였다고 평가할 수 있다.33) 「판문점 선언」은 한반도 냉전구조의 해체와 새로운 평화구조를 시작하려는 역사적 전환점의 중심에 있다 고 평가할 수 있다.34)

2018년 세 차례의 남북정상회담과 「판문점 선언」, 「평양공동선언」 으로 남북관계는 정치, 사회문화, 인도주의는 물론 군사 분야까지 확 대·발전할 수 있게 되었다. 남북공동연락사무소 개소에 이어 군사공동 위원회 설치 합의는 남북관계가 제도적 수준으로 발전해 갈 것임을 잘 보여준다. 육·해·공 모든 공간에서 긴장완화 및 평화정착 방안을 도출한 것은 큰 성과이다. 이런 성과와 남북정상 간 높아진 신뢰는

<sup>33)</sup> 서보혁, "평화로운 한반도 문을 열다," 『Online Series』(통일연구원, 2018.9.21.).

<sup>34)</sup> 조성렬, "핵없는 신흥개도국의 길을 선택한 북한: 판문점 선언의 평가와 북미정 상회담 전망," 『북한경제리뷰』, 20권 5호(2018), 25~27쪽.

비핵화와 북미관계 개선을 촉진해 평화로운 한반도를 구축하는데 기여할 것이다. 향후 합의사항을 원만히 이행하기 위해 우선순위 선정과 유관국들과의 긴밀한 협력이 필요하다.

한국전쟁 이후 70년간 적대해 온 북미정상회담은 그 자체만으로도 역사적인 사건이다. 이 역사적인 만남을 통해서 한반도와 세계는 전쟁과 핵미사일 위협에서 벗어날 수 있는 길로 들어서게 되었다. 북미정상회담 개최 합의에서부터 성사에 이르기까지 그 과정에서 대한민국이 역할을 수행하였고 북미정상회담에서 「판문점 선언」합의를 명시적으로 재확인한 점도 의미가 있다. 이로써 남북관계와 북미관계, 한반도 비핵화와 평화과정 정착이 서로 견인하고 촉진하면서 함께 발전해 나가는 선순환 궤도에 진입하게 되었다. 한반도 신경제구상을 통한남북경제협력의 안정성 및 지속 가능성을 확보하기 위해 주변국과의협력이 필요하다. 35) 재원조달을 위한 국제협력을 위해서도 「판문점선언」의 국회 비준이 필요하다.

「판문점 선언」과 「평양공동선언」을 속도감 있게 이행, 남북관계를 '새로운 높은 단계'로 도약 발전시켜 나가야 한다. 남북 간 대화와 소통을 상시화 하여 남북관계의 역진을 방지하고 안정적으로 관리, 제도화하는 것이 통일의 초석을 마련하는 길이다.

## 5. 결론

「판문점 선언」의 국회 비준동의는 한반도의 항구적인 평화체제 구

<sup>35)</sup> 임을출, "한반도 신경제지도 구상 실현을 위한 주변국 협력 방안," 『정전 65년, 한반도의 평화와 번영』(2018 한반도 국제포럼 논문집, 2018), 60~75쪽.

축을 위한 법적 과정의 시작이다. 국회의 동의를 받은 준 조약에 준하는 합의서가 실효적으로 이행될 때 남북관계의 안정적인 발전과 제도화를 구축할 수 있다. 남북 간 무력충돌과 평화가 공존하는 한반도의현실에서 추진된 2018년 추진된 세 차례 남북정상회담에서 한반도 문제의 민족 자결권 강화와 자주적 평화통일, 민족경제의 균형적 발전, 군사적 긴장완화, 한반도 평화체제 구축에 대해 합의함으로써 남북관계의 법치주의의 형성을 정착시키는 합의서 의미뿐만 아니라 「남북관계발전에 관한 법률」에 따라 국회 동의를 받는 최초의 남북 정상 간조약의 성격을 갖는 문서가 될 것이다. 나아가 현 정전상태를 평화상태로 전환하며 법체제에 근거한 한반도 평화의 최초의 예비적 평화협정 문서로서 의미가 부여될 수 있다. 말하자면, 현 정전체제의 종식과평화체제 구축을 명시한 것은 우리 헌법이 추구하고 있는 평화통일이과정적 수단으로서 평화협정 논의를 위한 법적 기반이 된다.

그럼에도 불구하고 남북정상회담과 북미정상회담 그리고 남·북·미·중 정상회담 추진 논의는 정상들 간의 포괄적 합의로 표현되는 '위에서 아래(top-down)'로 방식의 정치적 결단이라는 특징을 보이고 있다. 정치 과잉의 남북정상 간 합의문서는 남북한 각각 내부적으로 정치적 목적을 위한 양해각서(MOU)가 되어 버릴 수 있다. 36) 「판문점 선언」에 대해 여야 합의에 의한 국회의 비준·동의를 통해 실효적 이행이 확보되는 '아래에서 위(bottom-up)'로의 민주적 절차에 의한 남북관계 형성이 법치주의와 제도에 기초한 안정적인 남북관계 발전과 한반도 평화체제 구축을 위해 필요하다.

2018년 문재인 정부에서 남북관계를 상징적으로 보여준 순간들이 많

<sup>36)</sup> 최철영, "2018 남북정상회담 합의서의 국제법적 의미검토," 55쪽.

다. 남북정상의 판문점 회담, 백두산 정상 등반 등은 2000년과 2007년 두 차례 있었던 남북정상회담 때도 보지 못한 장면들이다. 남북관계가 일반적 상상을 초월하며 급변하고 있다. 김정은 국무위원장이 서울을 방문하는 단계까지 접어들었다. 김정은 위원장의 서울 답방이 성사되면 남북정상의 만남이 한 해 네 번 열리게 된다. 또 앞으로 얼마나 많은 만남이 이뤄질지 예측 불가능하다.

문재인 대통령이 높은 지지율을 유지할 수 있었던 주요 요인은 정상회담을 통한 한반도 평화무드 조성 등 남북문제에 있었다. 최근의 남북대화 분위기가 지속되는 동안 북한의 무력 도발은 없을 것이란 공감대가 국민들 사이에 폭넓게 자리하고 있는 것으로 보인다.

이명박, 박근혜 정부는 6.15 공동선언, 10.4 선언은 계승한다고 했다. 그러나 6.15 공동선언, 10.4 선언은 사문화됐다. 금강산관광 중단에 이어 개성공단도 가동을 중단시켰다. 북한의 핵개발, 도발 등 긴장고조의 일차적 책임과 원인 제공을 했다. 하지만 문제는 이명박, 박근혜정부가 악화된 관계를 개선하려는 적극적인 노력을 하지 않았다는 점이다. 특히, 남북관계 개선의 전제조건으로 내세웠기 때문에 긴장이높아지는 것은 당연했다.

문재인 정부가 「판문점 선언」국회 비준동의를 강력하게 추진하는 이유도 과거 정부의 이 같은 학습효과 때문이다. 정부가 교체되고 정치 환경이 바뀌자 휴지조각으로 전략해 버린 6.15 공동선언, 10.4 선언의 전철을 되풀이하지 않기 위해 법적 효력을 갖도록 만들겠다는 목적이다. 정치권을 비롯한 국민 누구나 공감하는 대북정책을 수립하는게 결코 쉽지는 않다. 그렇다고 정부교체, 정권마다 바뀌는 대북정책으로는 한반도의 평화와 통일은 이루어지지 않는다.

한반도에 항구적인 평화와 통일을 앞당기기 위해서는 대북정책 또

한 완전하고 불가역적이야 한다. 역대 모든 정부에서도 연속성 있는 대북정책을 수립하기 위한 노력은 있었으나 번번이 좌우 이념 및 진영 논리에 매몰돼 소모적인 논쟁만 되풀이한 과거 사례를 반면교사로 삼아야 한다. 정권의 부침에 따라 정책은 수정, 보완되기 마련이지만, 총론이 바뀌는 정책은 불확실성을 가중시킨다. 대북정책이 그렇다. 북한을 바라보는 시각만큼이나 진보와 보수의 대북정책은 편차가 크다. 이런 점에서 진보와 보수, 세대와 이념을 아우르는 대북정책을 만들어야 하며 남북문제만큼은 정권의 부침에 따라 온탕과 냉탕을 오가는 일은 없어야 한다. 남북 간에 새로운 합의를 이끌어내는 것도 중요하나 기존 합의를 준수하고 이행할 수 있도록 하는 법제화도 중요하다.

남북 간 후속회담을 개최, 세부 이행방안 구체화 및 한반도 정책에 대한 대내외 지지 확보 노력을 전개해야 한다. 남북고위급회담을 비롯한 분야별 회담을 개최, 「평양공동선언」합의사항의 실천방안을 마련하고, 남북 국회회담도 추진하는 것이 필요하다.

국민들의 다양한 의견 수렴 및 국회와의 긴밀한 상황 공유, 초당적 지지와 협력을 바탕으로 국민이 공감하는 대북정책 추진 노력, 미국 등 관련 국가에 대해 우리 정부의 한반도구상을 적극 설명, 한반도 평화번영에 대한 국제사회의 지지를 확보해야 한다. 「판문점 선언」은 국민적 지지와 초당적 협력 하에 비준·동의를 거쳐 이행될 수 있도록 국회와의 협력을 지속해야 한다.

■ 10월 25일 / 수정: 12월 4일 / 채택: 12월 7일

#### 참고문헌

#### 1. 국내 자료

#### 1) 단행본

- 김종대, 『노무현, 시대의 문턱을 넘다』(서울: 나무와 숲, 2010).
- 이효원, 『남북교류협력의 규범체계』(서울: 경인문화사, 2006).
- , 『통일법의 이해』(서울: 박영사, 2018).
- 임동원, 『피스메이커』(서울: 중앙books, 2008).

#### 2) 논문

- 구갑우, "'판문점 선언' 3항에 대한 또 하나의 해석," 『현안진단』, 78호(경남대 극 동문제연구소, 2018).
- 김계홍, "「남북관계 발전에 관한 법률」에 따른 남북합의서의 발효절차에 관한 사례 연구 및 개선방안에 관한 고찰," 『법제』, 통권 603호(2008), 51~67쪽.
- 류지성, "안정적 대북추진을 위한 남북관계의 제도화 연구: 남북관계발전법을 중심으로," 『법연』, 59권(2018).
- 박정원, "남북기본합의서의 법적 성격에 관한 비판론적 검토." 『법학논총』, 24권 1호(2011), 145~196쪽.
- \_\_\_\_\_, "남북합의서의 헌법적 쟁점과 과제," 『헌법학연구』, 19권 4호(2013), 83~122쪽.
- 서보혁, "평화로운 한반도 문을 열다," 『Online Series』(통일연구원, 2018.9.21.)
- 이규창, "남북관계발전에 관한 법률의 분석과 평가: 남북한 특수관계 및 남북합의 원서 관련 조항을 중심으로," 『법조』, 55권 8호(2006), 159~195쪽.
- 이장희, "남북기본합의서의 법적 성격과 실천방안," 『국제법학논총』, 83권 1호 (1998), 227~248쪽.
- 이효원, "남북합의서의 법적 성격과 효력," 『북한법 연구』, 7호(2004), 297~324쪽.
- 임을출, "지속가능한 남북관계 발전조건: 4.27 판문점선언을 중심으로," 『통일정책연구』, 27권 1호(2018), 1~26쪽.
- 정세현, "남북기본합의서의 법적 성격과 정치적 의의," 『통일문제연구』, 4권 1호 (1992), 9~25쪽.

- 조성렬, "핵없는 신흥개도국의 길을 선택한 북한: 판문점 선언의 평가와 북미정 상회담 전망," 『북한경제리뷰』, 20권 5호(2018), 25~28쪽.
- 정영철, "남북의 평화시대를 준비하며: <판문점 선언> 제1조가 의미하는 바는?" 『현안진단』, 76호(경남대 극동문제연구소, 2018).
- 제성호, "남북합의서에 대한 국내법적 효력부여 문제: 국제법상 조약의 개념과 우리헌법과의 관련성을 고려하여," 『법조』, 53권 4호(2004).
- \_\_\_\_\_, "헌법상 통일관련 조항의 주요 쟁점과 개정문제," 『서울국제법연구』, 11권 1호(2004).
- 최철영, "2018 남북정상회담 합의서의 국제법적 의미검토", 『남북 정상회담의 법적 준비 토론회』(2018.4.13.).
- 한명섭, "남북합의서의 법적 성격과 법제화 방안," 『통일과 법률』, 통권 5호(2011), 83~115쪽.
- 홍민, "평양정상회담 이후 한반도 비핵화 전망과 과제," 『Online Series』(통일연구원, 2018.10.1.).

#### 3) 신문

『경향신문』, 2018년 4월 28일.

『서울신문』, 2018년 5월 11일.

『조선일보』, 2018년 10월 4일.

『중앙일보』, 2018년 10월 8일.

"남북정상합의와 국회 동의," 『경향신문』, 2018년 4월 23일.

박정원, "판문점선언 제도화로 통일기반 다져야," 『서울신문』, 2018년 5월 11일.

#### 4) 기타 자료

국가법령정보센터, http://www.law.go.kr/main.html.

국회 의안정보시스템, http://likms.assembly.go.kr/bill/main.do.

통일부 남북회담본부, https://dialogue.unikorea.go.kr.

통일부 자료실, http://www.unikorea.go.kr.

통일부, "남북관계 발전에 관한 법률 설명자료".

# Parliamentary Ratification of the Panmunjom Declaration and the Development of Inter-Korean Relations

Park, Jeong-min(University of North Korean Studies)

This article explains the relationship between the Panmunjom Declaration's ratification agreement and the stable development of inter-Korean relations. First, I analyze the status of inter-Korean talks since the 1970s to the Moon Jae-in government, and the status of inter-Korean agreements through their signing and approval process by the National Assembly. Second, the background of the enactment of the Development of Inter-Korean Relations Act and main contents and problems is analyzed. Third, the necessity of the parliamentary ratification of the Panmunjom Declaration and the development of inter-Korean relations are explained. Although the June 15 Joint Declaration and the October 4 Declaration encompass the issues of alleviating military tensions between the two Koreas and inter-Korean exchanges and cooperation, they didn't have the intended effect as they

failed to get parliamentary ratification. Hence, it is essential that the Panmunjom Declaration receives the parliamentary ratification. In the process of shifting from the era of hostilities and conflicts to the era of reconciliation and peace, it is essential that South Korea's laws and regulations related to North Korea and North Korea's laws related to South Korea be modified and improved.

Keywords: inter-Korean talks, inter-Korean agreement, Panmunjom

Declaration, Law on Development of Inter-Korean Relations,
parliamentary ratification