

● 제284회 ●
서울특별시의회(정례회)
제1차 운영위원회

4.27 판문점 선언 국회 비준 동의 촉구 건의안
검 토 보 고 서

2018. 11. 15

운 영 위 원 회
수 석 전 문 위 원

【 4.27 판문점 선언 국회 비준 동의 촉구 건의안 】

의안번호 139

I. 건의안 개요

1. 제안자 및 제안경과

- 가. 제안자 : 황인구 의원 외 22명 공동발의
- 나. 제안일 : 2018. 9. 17.
- 다. 회부일 : 2018. 10. 1.

2. 제안이유 및 주요내용

- 지난 2018년 4월 27일 개최된 남북정상회담에서 남북정상은 전 세계인이 지켜보는 가운데 한반도의 완전한 비핵화와 평화실현을 약속하였으며 한반도의 항구적인 평화체제 구축에 합의하였음.
- 이후 「한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언」의 실효성을 담보하기 위한 후속 조치들이 나오고 있는 상황이고 북·미정상회담도 성공적으로 개최되었으며 약 3년여 만에 남북 이산가족 상봉도 이루어졌음.
- 이와 같이 남북관계가 한반도 비핵화 실현을 통한 평화정착과 남북관계발전으로 진전되어 가고 있는 만큼 국제사회의 협력과 국민적 신뢰를 담보하기 위해서라도 국회의 실질적인 역할이 요구되는 상황임.

- 2018년 4월 27일 남북정상이 합의한 「한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언」에 대해 한반도의 완전한 비핵화 실현을 통한 항구적인 평화체계 구축과 우리 민족의 공동번영과 통일을 지향하는 염원을 공고히 하기 위하여 국회 비준 동의를 촉구하고자 함.

3. 참고사항

- 가. 관계법규 : 대한민국 헌법 제60조, 「남북관계 발전에 관한 법률」 제21조 내지 제23조
- 나. 예산조치 : 해당사항 없음.
- 다. 이 송 처 : 국회의장

II. 검토의견 (수석전문위원 박노수)

1 건의안의 개요 및 취지

- 본 건의안은 2018년 4월 27일 남북정상이 합의한 「한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언」(이하 “판문점 선언”)에 대해 국회가 빠른 시일 내에 비준 동의를 해 줄 것을 국회의장에게 촉구하고자 제안된 것임.

2 건의안의 타당성 검토

- 대한민국 문재인 대통령과 조선민주주의인민공화국 김정은 국무위원장은 2018년 4월 27일 판문점 평화의 집에서 남북정상회담을 진행하고 평화와 번영, 통일을 염원하는 8천만 우리 겨레와 전 세계인 앞에서 판문점 선언을 발표한 바 있으며, 그 주요 내용은 다음과 같음.

판문점 선언 주요내용

1. 남과 북은 남북관계의 전면적이고 획기적인 개선과 발전

- ① 민족자주의 원칙 확인, 기존 남북간의 선언과 모든 합의 철저히 이행
- ② 남북 고위급 회담 등 분야별 대화와 협상을 빠른 시일 안에 개최해 실천대책 수립
- ③ 남북 당국자가 상주하는 남북공동연락사무소를 개성에 설치
- ④ 각계각층의 다방면적인 협력과 교류, 왕래와 접촉 활성화
- ⑤ 남북적십자회담 개최, 8.15를 계기로 이산가족·친척상봉 진행
- ⑥ 10.4선언 합의사업 적극 추진, 동해선·경의선 등 철도와 도로 연결 및 현대화

2. 남과 북은 군사적 긴장완화와 전쟁 위험 해소를 위해 공동 노력

- ① 남과 북은 상대방에 대한 일체의 적대행위 전면 중지, 비무장지대의 평화지대화
- ② 서해 북방한계선 일대 평화수역 조성해 우발적 군사 충돌 방지 및 어로활동 보장
- ③ 군사당국자회담 수시 개최 및 5월중 장성급 군사회담 개최

판문점 선언 주요내용(계속)

3. 남과 북은 항구적이며 공고한 평화체제 구축을 위해 상호 적극 협력

- ① 무력 불사용과 상호 불가침 재확인 및 엄격 준수
- ② 군사적 긴장해소와 상호 군사적 신뢰 구축에 따른 단계적 군축 실현
- ③ 올해 종전선언, 정전협정의 평화협정 전환, 항구적이고 공고한 평화체제 구축을 위한 3자(남·북·미) 또는 4자(남·북·미·중)회담 개최 추진
- ④ 핵 없는 한반도를 실현한다는 공동의 목표 확인

※ 4.27 판문점선언 전문은 <붙임> 참조

○ 판문점 선언은 한반도가 대결의 시대를 끝내고 평화의 시대로 나아가는 역사적 전기를 만들었다는 긍정적인 평가에도 불구하고 어떤 수준의 법적 효력이 인정되는 지, 국회 비준 동의 필요여부 등에 대해서는 두 가지의 견해가 존재하고 있음.¹⁾

○ 첫째, 국회 비준 동의가 필요하다는 입장의 주요 논거를 살펴보면,

- 「대한민국 헌법」 제60조²⁾, 「남북관계 발전에 관한 법률」 제21조³⁾ 내지 제23조⁴⁾에 따라 남북정상간 합의는 국민의 대표기관인 국회 차원의 비준

1) 국회 「한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언지지 및 국회 비준 동의 촉구 결의안」 검토보고서

2) 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.

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

3) 제21조(남북합의서의 체결·비준) ① 대통령은 남북합의서를 체결·비준하며, 통일부장관은 이와 관련된 대통령의 업무를 보좌한다.

② 대통령은 남북합의서를 비준하기에 앞서 국무회의의 심의를 거쳐야 한다.

③ 국회는 국가나 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 남북합의서 또는 입법사항에 관한 남북합의서의 체결·비준에 대한 동의권을 가진다.

④ 대통령이 이미 체결·비준한 남북합의서의 이행에 관하여 단순한 기술적·절차적 사항만을 정하는 남북합의서는 남북회담대표 또는 대북특별사절의 서명만으로 발효시킬 수 있다.

4) 제23조(남북합의서의 효력범위 등) ① 남북합의서는 남한과 북한사이에 한하여 적용한다.

② 대통령은 남북관계에 중대한 변화가 발생하거나 국가안전보장, 질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요하다고 판단될 경우에는 기간을 정하여 남북합의서의 효력의 전부 또는 일부를 정지시킬 수 있다.

③ 대통령은 국회의 체결·비준 동의를 얻은 남북합의서에 대하여 제2항의 규정에 따라 그 효력을 정

동의를 요구되며, 이는 남북간 합의의 민주적 정당성과 대외적 규범력, 합의 이행의 안정성 확보 등을 위해 필요하다는 것임.

- 또한 판문점 선언 자체만으로 재정 규모나 입법조치의 가능성을 예측하기는 어려우나, 합의 이행에 따른 재정적 부담이 초래되는 등 이에 따른 국회의 협조가 필수적이라는 점에서 법적 안정성과 실효성 담보를 위해 필요하다는 견해임.

○ 둘째, 국회 비준 동의가 불필요하다는 입장의 주요 논거를 살펴보면,

- 판문점 선언은 남북간 포괄적인 원칙과 합의사항을 담은 것으로 후속 협의를 통해 구체적인 이행방안 마련이 필요한 바 소요재원과 사업추진 주체 등이 정해지지 않았다는 점, 주요내용이 조약의 성격을 갖는 것으로 보기에는 애매한 측면이 있고 만약 조약으로 인정한다하더라도 그 내용이 추상적이어서 「남북관계 발전에 관한 법률」 제21조제3항의 대상에 포함되지 아니함.
- 또한 남북정상합의에 법률적 지위를 부여한다 하더라도 정세 변화 등에 따라 상호준수하기 어려운 상황을 배제할 수 없고 국회 동의를 못 받을 경우 법적인 효력에 관한 논란의 여지가 발생할 수 있다는 의견임.

○ 이처럼 상반된 견해에도 불구하고, 판문점 선언에 대한 국회 비준 동의는 민주적 정당성을 확보할 수 있고, 「남북관계 발전에 관한 법률」에 따라 국회 비준 동의를 얻은 남북합의서에 대해 그 효력을 정지시키고자 할 때에는 국회의 동의를 얻도록 규정하고 있다는 점을 고려할 때, 남북합의서 효력의 지속성과 법적 안정성을 제고시킬 수 있을 것으로 기대되므로 최근 변화된 남북관계와 세계 정세 등을 감안해 의회 차원의 정치적

지시키고자 하는 때에는 국회의 동의를 얻어야 한다.

판단이 요구됨.

- 참고로, 본 건의안과 관련하여 제20대 국회에는 총 2건의 안건(박선숙의원 대표발의안⁵⁾, 정부발의안⁶⁾)이 외교통일위원회에 계류되어 있으며, 현재 판문점 선언의 국회 비준 여부와는 별개로 후속조치인 「9월 평양공동선언」과 「역사적인 판문점 선언 이행을 위한 남북 군사 분야 합의서」가 국무회의 심의를 거친 후 10월 29일, 11월 2일 각각 관보 게재 및 공포되어 그 효력이 발생했음.

3 종합 의견

- 이상을 종합하면, 판문점 선언은 한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 완전한 비핵화의 실현과 항구적인 평화체제 구축의 역사적 전기를 마련했다는 점에서 의의가 있으며, 판문점 선언의 민주적 정당성, 효력의 지속성과 법적 안정성 제고의 일환으로 국회 비준 동의를 촉구하는 본 건의안은 타당한 측면이 있다고 판단됨.

5) 「한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언 지지 및 국회 비준 동의 촉구 결의안」(의안번호 15445번)

6) 「한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점선언 비준동의안」(의안번호 13328번)

한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점선언

대한민국 문재인 대통령과 조선민주주의인민공화국 김정은 국무위원장은 평화와 번영, 통일을 염원하는 온 겨레의 한결같은 지향을 담아 한반도에서 역사적인 전환이 일어나고 있는 뜻 깊은 시기에 2018년 4월 27일 판문점 「평화의 집」에서 남북정상회담을 진행하였다.

양 정상은 한반도에 더 이상 전쟁은 없을 것이며 새로운 평화의 시대가 열렸음을 8천만 우리 겨레와 전 세계에 엄숙히 천명하였다.

양 정상은 냉전의 산물인 오랜 분단과 대결을 하루 빨리 종식시키고 민족적 화해와 평화번영의 새로운 시대를 과감하게 열어나가며 남북관계를 보다 적극적으로 개선하고 발전시켜 나가야 한다는 확고한 의지를 담아 역사의 땅 판문점에서 다음과 같이 선언하였다.

1. 남과 북은 남북관계의 전면적이며 획기적인 개선과 발전을 이룩함으로써 끊어진 민족의 혈맥을 잇고 공동번영과 자주통일의 미래를 앞당겨나갈 것이다.

남북관계를 개선하고 발전시키는 것은 온 겨레의 한결같은 소망이며 더 이상 미룰 수 없는 시대의 절박한 요구이다.

- ① 남과 북은 우리 민족의 운명은 우리 스스로 결정한다는 민족자주의 원칙을 확인하였으며 이미 채택된 남북 선언들과 모든 합의들을 철저히 이행함으로써 관계개선과 발전의 전환적 국면을 열어나가기로 하였다.

② 남과 북은 고위급회담을 비롯한 각 분야의 대화와 협상을 빠른 시일안에 개최하여 정상회담에서 합의된 문제들을 실천하기 위한 적극적인 대책을 세워나가기로 하였다.

③ 남과 북은 당국간 협의를 긴밀히 하고 민간교류와 협력을 원만히 보장하기 위하여 쌍방 당국자가 상주하는 남북공동연락사무소를 개성지역에 설치하기로 하였다.

④ 남과 북은 민족적 화해와 단합의 분위기를 고조시켜 나가기 위하여 각계 각층의 다방면적인 협력과 교류, 왕래와 접촉을 활성화하기로 하였다.

안으로는 6.15를 비롯하여 남과 북에 다같이 의의가 있는 날들을 계기로 당국과 국회, 정당, 지방자치단체, 민간단체 등 각계각층이 참가하는 민족공동행사를 적극 추진하여 화해와 협력의 분위기를 고조시키며, 밖으로는 2018년 아시아경기대회를 비롯한 국제경기들에 공동으로 진출하여 민족의 슬기와 재능, 단합된 모습을 전 세계에 과시하기로 하였다.

⑤ 남과 북은 민족 분단으로 발생한 인도적 문제를 시급히 해결하기 위하여 노력하며, 남북적십자회담을 개최하여 이산가족·친척 상봉을 비롯한 제반 문제들을 협의 해결해나가기로 하였다.

당면하여 오는 8.15를 계기로 이산가족·친척 상봉을 진행하기로 하였다.

⑥ 남과 북은 민족경제의 균형적 발전과 공동번영을 이룩하기 위하여 10.4 선언에서 합의된 사업들을 적극 추진해나가며, 1차적으로 동해선 및 경의선 철도와 도로들을 연결하고 현대화하여 활용하기 위한 실천적 대책들을 취해 나가기로 하였다.

2. 남과 북은 한반도에서 첨예한 군사적 긴장상태를 완화하고 전쟁 위험을 실질적으로 해소하기 위하여 공동으로 노력해나갈 것이다.

한반도의 군사적 긴장상태를 완화하고 전쟁위험을 해소하는 것은 민족의 운명과 관련되는 매우 중대한 문제이며 우리 겨레의 평화롭고 안정된 삶을 보장하기 위한 관건적인 문제이다.

- ① 남과 북은 지상과 해상, 공중을 비롯한 모든 공간에서 군사적 긴장과 충돌의 근원으로 되는 상대방에 대한 일체의 적대행위를 전면 중지하기로 하였다.

당면하여 5월 1일부터 군사분계선 일대에서 확성기 방송과 전단살포를 비롯한 모든 적대행위들을 중지하고 그 수단을 철폐하며, 앞으로 비무장지대를 실질적인 평화지대로 만들어 나가기로 하였다.

- ② 남과 북은 서해 북방한계선 일대를 평화수역으로 만들어 우발적인 군사적 충돌을 방지하고 안전한 어로활동을 보장하기 위한 실제적인 대책을 세워나가기로 하였다.

- ③ 남과 북은 상호 협력과 교류, 왕래와 접촉이 활성화되는 데 따른 여러 가지 군사적 보장대책을 취하기로 하였다.

남과 북은 쌍방 사이에 제기되는 군사적 문제를 지체없이 협의 해결하기 위하여 국방부장관회담을 비롯한 군사당국자회담을 자주 개최하며 5월중에 먼저 장성급 군사회담을 열기로 하였다.

3. 남과 북은 한반도의 항구적이며 공고한 평화체제 구축을 위하여 적극 협력해 나갈 것이다.

한반도에서 비정상적인 현재의 정전상태를 종식시키고 확고한 평화체제를 수립하는 것은 더 이상 미룰 수 없는 역사적 과제이다.

- ① 남과 북은 그 어떤 형태의 무력도 서로 사용하지 않을 데 대한 불가침

합의를 재확인하고 엄격히 준수해 나가기로 하였다.

- ② 남과 북은 군사적 긴장이 해소되고 서로의 군사적 신뢰가 실질적으로 구축되는 데 따라 단계적으로 군축을 실현해 나가기로 하였다.
- ③ 남과 북은 정전협정체결 65년이 되는 올해에 종전을 선언하고 정전협정을 평화협정으로 전환하며 항구적이고 공고한 평화체제 구축을 위한 남·북·미 3자 또는 남·북·미·중 4자회담 개최를 적극 추진해 나가기로 하였다.
- ④ 남과 북은 완전한 비핵화를 통해 핵 없는 한반도를 실현한다는 공동의 목표를 확인하였다.

남과 북은 북측이 취하고 있는 주동적인 조치들이 한반도 비핵화를 위해 대단히 의의 있고 중대한 조치라는데 인식을 같이하고 앞으로 각기 자기의 책임과 역할을 다하기로 하였다.

남과 북은 한반도 비핵화를 위한 국제사회의 지지와 협력을 위해 적극 노력해나가기로 하였다.

양 정상은 정기적인 회담과 직통전화를 통하여 민족의 중대사를 수시로 진지하게 논의하고 신뢰를 굳건히 하며, 남북관계의 지속적인 발전과 한반도의 평화와 번영, 통일을 향한 좋은 흐름을 더욱 확대해 나가기 위하여 함께 노력하기로 하였다.

당면하여 문재인 대통령은 올해 가을 평양을 방문하기로 하였다.

2018년 4월 27일

판 문 점

대 한 민 국

조선민주주의인민공화국

대 통 령

국무위원회 위원장

문 재 인

김 정 은