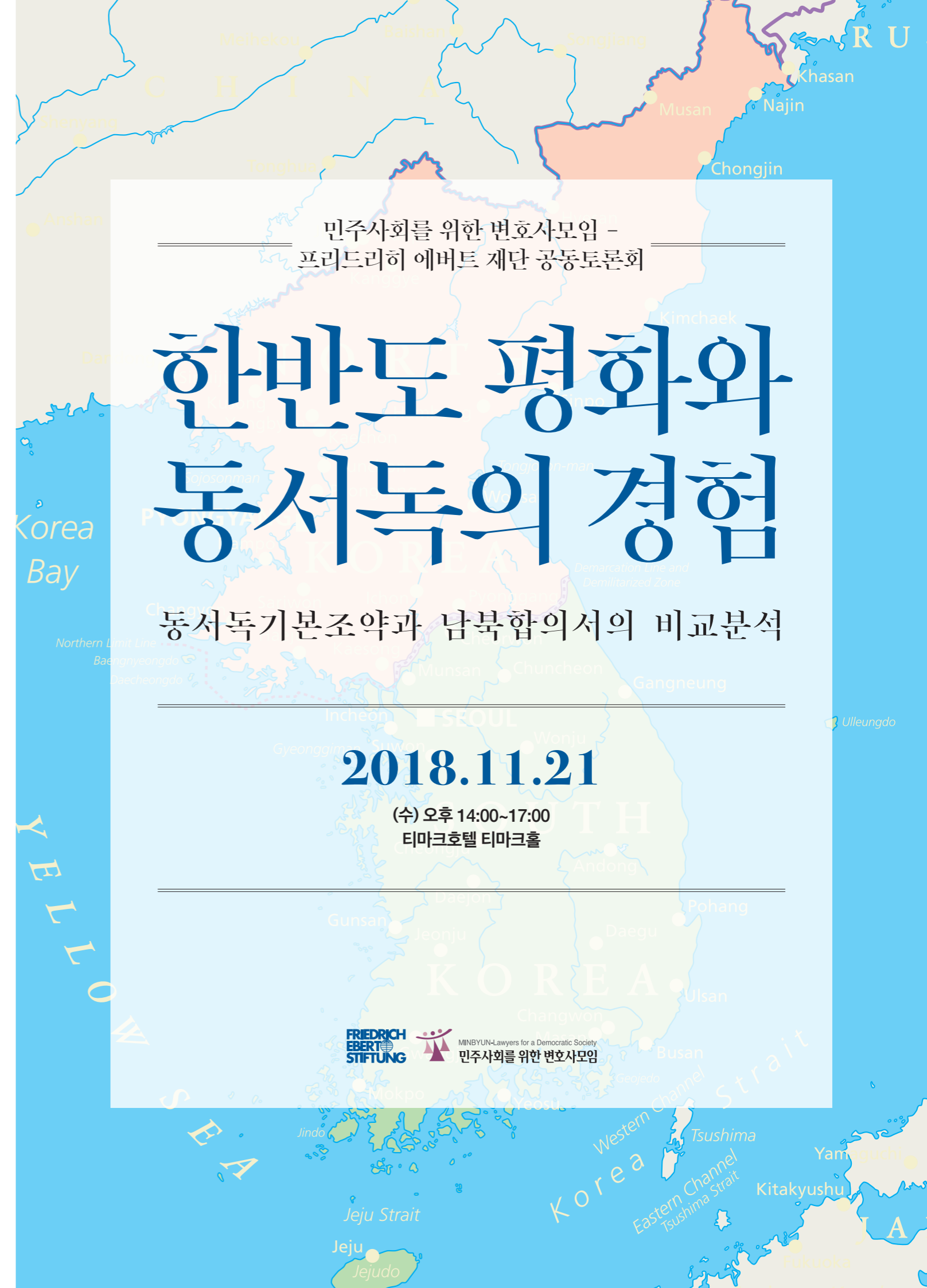




MINBYUN-Lawyers for a Democratic Society
민주사회를 위한 변호사모임



민주사회를 위한 변호사모임 -
프리드리히 에버트 재단 공동토론회

한반도 평화와 동서독의 경험

동서독기본조약과 남북합의서의 비교분석

2018.11.21

(수) 오후 14:00~17:00
티마크호텔 티마크홀



MINBYUN-Lawyers for a Democratic Society
민주사회를 위한 변호사모임

민주사회를 위한 변호사모임 -
프리드리히 에버트 재단 공동토론회

한반도 평화와 동서독의 경험

동서독기본조약과 남북합의서의 비교분석

목차

인사말	06
프로그램	10
발제자 및 토론자 프로필	11
발표문 1 독일연방공화국(서독)과 독일민주공화국(동독)간의 기본조약(1972.12.21)에 관한 법적 의견서 (한스-요아힘 하인츠 교수)	14
발표문 2 남북기본합의서와 동서독기본조약의 비교 분석 (이석범 변호사)	56
참고자료 1 동서독기본조약	84
참고자료 2 남북관계 주요 법적 문서	92

“평화의 인사를 드립니다!”

2018년에는 한반도에 참으로 많은 일들이 일어났습니다. 평창 동계올림픽을 계기로 남과 북은 다시 대화와 교류를 시작하였고, 4월 27일과 9월 19일에는 남북정상이 관문점과 평양에서 만나 공동선언을 발표하는 성과까지 이뤄냈습니다. 그 뿐 아니라, 6월 12일에는 싱가포르에서 역사상 최초로 북한과 미국의 정상이 만나 회담을 열고 공동선언을 발표하는 획기적인 일까지 일어나기도 했습니다. 진정 2018년은 한반도에 항구적이고 공고한 평화체제가 구축되는 초석이 된 한 해였다고 할 수 있을 것입니다.

비록 최근에는 남북 간의 교류와 협력이 유엔과 미국의 대북제재로 인해 제대로 속도를 내지 못하고 있고, 북미 간의 대화와 협상 역시 교착 상태에 빠져 있지만, 이미 물꼬가 터진 민족 화해와 평화번영의 새로운 시대를 향한 큰 물줄기는 흔들림 없이 앞으로 나아갈 것이라고 믿어 의심치 않습니다. 특히, 이는 온 겨레의 염원이기에 그 어떤 세력도 거스를 수 없는 흐름이라고 생각합니다.

한편, 향후 남북 간의 교류와 협력이 본격화되고 활발해지면, 그에 따라 남과 북은 많은 합의와 협정들을 체결하게 될 것입니다. 그런데, 남북 간의 합의와 협정에는 남북관계의 특수성 때문에 일반 국제조약과는 다른 특성이 존재하고, 그 때문에 국내에서는 남북 간의 합의와 협정의 법적 성격과 국내법적 효력을 둘러싸고 많은 논쟁들이 있어 왔습니다. 따라서, 앞으로 남북 간의 교류와 협력이 활발해지면서 많은 남북 간의 합의와 협정이 체결되면, 국내에서는 또다시 이를 둘러싼 논쟁들이 활발해질 것으로 예상되는바, 그렇다면 현 시점에서 이를 심도 깊게 다뤄 보는 것은 참으로 뜻깊고 의미 있는 일이라고 생각합니다.

그리고, 독일은 한반도에 앞서 이미 동서독 간의 교류와 협력에 관해 많은 협정들을 체결하였을 뿐만 아니라, 그와 같은 협정들의 법적 성격과 국내법적 효력에 관해 심도 깊은 논의가 이미 많이 이뤄졌으며, 그를 통해 많은 경험과 지식이 축적돼 있는 것으로 알고 있습니다. 이러한 축적된 독일의 경험과 지식은 한반도에도 소중한 자산이자 매우 큰 힘이 될 수 있을 것으로 보이고, 이를 통해 한반도는 민족 화해와 평화번영의 새로운 시대를 향해 한 걸음 더 나아갈 수 있을 것으로 믿고 있습니다.

이에 독일의 경험과 지식을 공유할 수 있는 훌륭한 토론회를 마련해 주신 프리드리히 에버트 재단 한국사무소에 다시 한 번 진심으로 감사드리며, 먼 독일에서 소중한 경험과 지식을 공유해 주시기 위해 이곳 한국까지 와 주신 한스 요하임 하인츠 교수님께도 진심으로 감사의 말씀을 드립니다.

아울러, 한국 측 발제자로서 동서독기본조약과 남북합의서를 비교분석해주실 이석범 변호사님과 사회자와 토론자로서 심도 깊은 토론을 이끌어주실 하주희 변호사님과 이동원 교수님, 김관임 교수님께도 깊이 감사드리며, 무엇보다 민족 화해와 평화번영의 새 시대를 염원하는 마음으로 토론회를 찾아 주시고 또 활발한 토론을 펼쳐 주실 청중 여러분께도 진심으로 감사의 말씀을 올립니다.

마지막, 2019년에는 한반도에 진정으로 항구적이고 공고한 평화체제가 구축되기를 기원하며 제 인사말을 마치겠습니다.

민주사회를 위한 변호사모임
회장 김호철

Discussing the relevance of the German Basic Treaty from 1972 for the evolving situation on the Korean Peninsula

Recent intensification of dialogue and summit meetings between the DPRK and RoK as well with the USA and the PRC opened the perspective for contractual settlements in the relations with the DPRK. Discussions about such contractual relations both in RoK and well as in the international community at large indicate that there is a vast array of opinions on which legal form can or cannot be given to such contractual arrangements. In this, both constitutional question of the RoK as well as questions of international law are at stake. This also explains why politicians, diplomats and intellectual both in Seoul and other capitals of the world are interested in this debate.

At the same time it is clear that these are not merely questions of legal nature. Rather the international political dimensions of the issues that are subject to the dialogues and summits constitute the essential part of the current argument and do frame the legal discussion.

Such interlinkages between the “national question” and the interests of the international community were also characteristic for the division of Germany and the development of inter-German relations. In the case of Germany handling these dependencies through purely legal analysis turned out to lead into a situation where the space for political initiatives narrowed ever more to a point where initiatives to deal with the deteriorating relations were no longer possible.

It was rather the search for political room for maneuver which ultimately determined the development of a new policy and subsequently guided the search for a specific legal formula which is at the heart of the German Basic Agreement of 1972.

I am well aware that the specific conditions prevailing on the Korean peninsula will require a specifically Korean formula for these sought after legal and contractual arrangements with the DPRK. However, you might find that though a discussion about the German experience there could be some useful insights which also contribute to the debate and reflections in the RoK.

For us today's discussion will also be very important in our own considerations on how to further support the unfolding process of seeking contractual arrangements which would establish a peace regime on the Korean peninsula.

Introductory comments by **Sven Schwersensky**,
Resident Representative FES Korea

14:00 ~ 14:15

개회 및 인사말 (Welcoming Remarks)

사회: 하주희 변호사 (민주사회를 위한 변호사모임 사무차장)

인사말: 김호철 (민주사회를 위한 변호사모임 회장)

인사말: 사문겔, Sven Schwersensky (프리드리히 에버트 재단 한국사무소 소장)

14:15 ~ 14:45

발표 1 (1. Presentation)

독일연방공화국(서독)과 독일민주공화국(동독)간의 기본조약(1972.12.21)에 관한 법적 의견서

한스-요아힘 하인츠(Hans-Joachim Heintze) 교수 (보훔 루르 대학교 국제평화유지법 및 국제인도법 연구소)

14:45 ~ 15:15

발표 2 (2. Presentation)

남북기본합의서와 동서독기본조약의 비교 분석

이석범 변호사 (민주사회를 위한 변호사모임 통일위원회)

15:15 ~ 15:30

쉬는 시간 (Coffee Break)

15:30 ~ 16:20

패널토론 (Panel Discussion + Answer)

16:20 ~ 16:50

청중 질의응답 (Q&A)

16:50 ~ 17:00

맺음말 (Closing Remarks)

사회 : 하주희 변호사

- 現 민주사회를 위한 변호사모임 사무차장

- 現 법무법인 향법 파트너 변호사

- 前 민주사회를 위한 변호사모임 미군문제연구위원장

발표 1. : 한스 요아힘 하인츠 교수 (Dr. Hans-Joachim Heintze)

- 現 보훔 루르 대학교 교수 (국제법)

- 前 NOHA (Network on Humanitarian Action) Director for Germany

- 前 Head of the Marie Curie Training Site in Bochum, head of the EDEN Programme

- 前 President of the International Association for the Study of the World Refugee Problem

발표 2. : 이석범 변호사

- 現 민주사회를 위한 변호사모임 통일위원회 위원

- 現 대한변호사협회 통일문제연구위원회 위원

- 現 법무법인 한샘 파트너 변호사

- 前 민주사회를 위한 변호사모임 부회장

- 박사학위논문: 「남북관계발전을 위한 남북기본합의서의 실효성 확보 방안 연구」

토론 1. : 이동원 교수

- 現 신문대학교 전임연구교수 (국제법, 국제관계법 분야 등)

- 現 한국외국어대학교·명지대학교·가천대학교 외래교수 (국제법, 국제관계법)

- 現 사단법인 통일교육협회의회 동기이사

- 現 사단법인 아시아사회과학연구원 동기이사 겸 사무총장

토론 2. : 김관임 교수

- 現 세종대학교 교양학부 교수

- 前 독일 괴팅겐대학교 콤란문서 연구소 조교

- Visiting Scholar in Ecole Biblique et Archaeologie en France in Jerusalem

발표문

14

발표문 1

독일연방공화국(서독)과
독일민주공화국(동독)간의
기본조약(1972.12.21)에
관한 법적 의견서

56

발표문 2

남북기본합의서와
동서독기본조약의
비교 분석

독일연방공화국(서독)과 독일민주공화국(동독)간의 기본조약(1972.12.21)에 관한 법 적 의 견 서

한스-요아힘 하인츠(Hans-Joachim Heintze) 법학교수
보훔 루르 대학 국제평화유지법 및 국제 인도법 연구소
(Ruhr Universität Bochum, Institut für Friedenssicherungsrecht
und Humanitäres Völkerrecht)

2018년 11월 보훔

I. 조약의 배경

a) 독일제국의 무조건 항복과 점령체제 (1945)

2차 세계대전은 유럽에서 1945년 5월 8일 독일제국의 무조건 항복으로 종전되었다.

승전4국(소련, 미국, 영국, 프랑스)은 오데르 강 동쪽의 독일 영토를 폴란드와 소련에 할양하고 독일제국의 나머지 영토는 4개의 점령 지역으로 구분하였다. 이 4개 점령구역에서 승전국은 최고 권력을 보유하게 되었으며 (1945년 6월 5일의 베를린 선언) 포츠담 협정의 결정사항을 이행하는 주체가 되었다.

점령통치의 행정적 조율은 4개 승전국이 설치한 베를린 내 연합국 공동관리위원회에서 맡았으며, 점령체제는 평화협정이 체결되는 경우에 종료하는 것으로 하였다.

b) 국가주권이 완전히 보장되지 않은 두 개의 국가 형성

그러나 연합군 공동관리위원회는 냉전으로 인하여 1948년 이후로는 소집된 적이 없었고, 서방국들은 1949년 독일연방공화국(이하 서독)의 개국과 동시에 포츠담 협정의 전향을 지지하였다. 이에 맞서 소련의 주도로 독일민주공화국(이하 동독)이라는 또 하나의 독일 국가가 세워졌다. 그러나 양 국가의 주권은 여전히 점령국에 있었고 1955년이 되어서야 양 독일은 공식적으로 국가주권을 회복하며 서구권 혹은 동구권 동맹의 일원이 되었다. 그러나 독일 전체에 대한 승전 4개국의 책임은 여전히 존속하였다. 동독과 서독이 1973년에야 4개 승전국의 동의를 얻어 유엔에 가입할 수 있었다는 사실은 양 독일의 국가 주권의 제한성을 가장 대표적으로 보여준다. 동독은 이 보다 훨씬 이전인 1966년에 유엔 가입을 시도했으나 소련을 제외한 나머지 승전국의 반대로 실패하였다.

c) 독일 문제(deutsche Frage)의 유보

서독은 독일 국민이 자유 자결권을 행사하여 스스로 선택한 평화협정이 체결될 때까지는 '독일 문제를 유보'한다는 노선을 고수하였으며 이러한 맥락에서 독일 전체에 대한 승전 4개국의 책임도 사라지지 않고 존속하였다. 소련은 50년대에 이미 평화협정 체결에 관한 다양한 제안을 제시하며 서독이 서구권 동맹에 통합되는 것을 막고자 하였다. 그러나 서독 정부에서는 이러한 제안들을 정치선전이라는 이유로 반려했으며 서구 진영에 잔류하겠다는 표현으로 나토 가입을 지속적으로 추진하였다. 또한 서독은 동독에 대해 강경한 불인정정책(Nichtanerkennungspolitik)으로 대응하였으며(단독대표권; Alleinvertretungsanspruch) 할슈타인 독트린에서 그 의지를 분명히 하였다. 이에 따라 타국이 동독을 국가로 인정하는 것은 서독에 대해 반호의적인 행위로 해석되어 서독과의 관계가 단절되는 결과를 낳기도 하였다. 일례로 유고슬라비아에서 동독을 인정한 결과 1957년 유

고슬라비아와 서독간의 외교 관계가 중단된 적이 있었다. 당시 보수 성향의 기민당이 이끌던 서독 정부는 훗날 서구권의 정세가 변화하고 서독 내 여론도 등을 돌렸던 시기에도 이 노선을 고수하였다.

한편 동독은 제 3세계의 반 식민지화를 지지하며 많은 우방국을 가지게 되었으며 이에 더욱 힘을 얻어 단독 국가로서 인정받기 위한 시도를 이어오고 있었다. 서독은 서베를린 접근성과 같은 현실적인 문제들을 점차 제기했고, 이 문제에 대한 해결방안을 요구하였다. 당시 서독 국민들은 이 사안의 추이에 큰 관심을 보였다.

d) 동서독 관계에 관한 실질적인 문제 해결의 필요성

기본조약은 서독의 사민당/자민당 정부에서 70년대 초반에 새롭게 펼쳤던 '동방정책(Ostpolitik)'과 같은 맥락에서 보아야 한다. 기민당/기사당이 지배적이었던 서독 내 오래된 권력관계가 해체되고 사민당/자민당 정부가 구성된 것이기 때문이다. 서독 연방정부는 선린관계 구축을 위하여 동구권 국가들과의 관계를 정비하고 실질적인 문제 해결이 필요하며, 이를 위해서는 단독대표권의 문제를 먼저 다루어야 한다는 사실을 깨달았다. 1970년 당시 정부는 독일 분단과 독일 국경에 관한 기본적인 사안들은 서독과 동독이 단독으로 접근할 문제가 아니라는 것을 알고 있었다.

서독이 소련과 폴란드와 체결한 동방협약(Ostverträge)(은) 1972년 5월 17일 비준되었고, 이후 사민당이 이끄는 서독 정부는 동독과의 관계에 눈을 돌렸다. 동독과 1972년 6월 15일 분단기간 동안의 양국 관계를 규정하는 기본조약에 관한 협상을 시작하였고, 1972년 11월 8일에는 조약의 초안이 마련되었다. 이렇게 빠른 기간 내 합의에 이를 수 있었던 것은 서독의 연방하원선거가 1972년 11월 19일로 앞당겨졌기 때문이었다. 이 선거에서 사민당은 최초로 선거에서 승리를 거두었고 이는 '동방정책'에 기인한 결과였다. 양국은 이후 1972년 12월 21일 기본조약에 서명하였다.

e) 소련의 이해관계

소련은 서독과 여러 조약을 체결함으로써 유럽 내 국경 분쟁을 해결하고자 하였다. 소련은 2차 세계대전이 종식된 후 다른 승전국들을 인정하는 대신 독일 영토의 일부(동프로이센 지역)를 할양 받았다. 이때 폴란드도 독일의 영토를 할양 받았고 이에 대한 법적 근거로는 포츠담 협정이 인정되었다. 동독 정부는 동독이 건국된 직후에 영토 할양을 인정하였으나 서독의 전후 정부는 이에 동의하지 않았으며 할양에 대한 동의를 독일 전체 국민의 자결권으로 결정해야 할 사안으로 규정하였다. 그러나 독일 전체 국민의 동의란 동독에서 자유선거가 실시되지 않는 한 애초에 얻기 불가능한 것이었다. 서독은 이에 관해 독일 문제를 유보하겠다는 입장을 밝혔다. 소련은 이 불가능한 조건에도 불구하고 소련과 폴란드의 영토 소유권을 확보하기 위해 노력하였고 목표를 달성하기 위해 실질적인 사안(베를린으로의 접근)들에 관해 어느 정도의 타협과 인간적 고통경감(menschliche Erleichterungen)을 감수할 의향이 있었다.

II. 협상 초기의 양국 입장

a) 동서독 관계

동독의 목표:

- 동독의 최우선적 목표는 서독의 포괄적인 법적 인정이었다. 동독은 동서독간의 특수관계(Sonderbeziehungen)를 부정하는 입장이었다고 독일 국민은 더 이상 현존하지 않는 것으로 보았다. 오히려 동독은 독일 국민보다는 동독의 인민, 즉 자결권을 행사하여 동독이라는 국가를 세운 인민을 강조하였다.
- 동시에 동독은 양 독일 국가의 현실적인 문제들을 해결하고자 하였고 서독과의 원만한 관계를 통해 경제적 이득을 얻고자 하였다. 동독의 사회주의 체제는 서독에 비해 줄곧 경제적 취약점을 드러냈기 때문이다.

서독의 목표:

- 서독은 접근을 통하여 독일 국민의 결속을 다지고, 통일 구상을 유지하고자 점령 4개국의 독일 전체에 대한 책임 권한 범위 내에서 사용할 수 있는 법적 재량권과 기본법 활용을 목표로 하였다.
- 동독이 점차 세계 사회에서 인정받는 추세였고 이를 막을 방도가 없었기 때문에 서독은 자국의 정치적 재량영역(Spielraum)이 계속 좁아지고 있음을 인지하였다. 따라서 서독은 동독이 국제적인 인정을 얻는 과정 자체를 완전히 저지할 수는 없으므로 단지 그 속도를 늦추고자 하였다.
- 승전 4국의 독일 전체 및 베를린에 관한 책임으로 인해 형성된 동독과 서독간의 특수한 관계(세 명의 승전국 외교관들이 독일연방총리에게 1952년 5월 26일에 보낸 서안; 1995년 9월 20일 동독과 소련간의 국가조약 전문)를 명문화 하고자 하였다.
- 1971년 9월 3일 체결된 (베를린에 대한) 베를린 협정을 바탕으로 서독이 서베를린에 가진 구속력을 분명히 하고 서베를린의 소유권을 명확히 할 것.
- 서독과 동독은 세계 모든 국가에 각기 국가 주권을 가진 국가로서 행동하나, 단지 그 관계에서는 승전국의 후견(Vormundschaft)을 받는다는 사실을 명시하고자 하였다. 사실상 양국은 법적으로 서로를 외국으로 인정할 수 있는 위치에 있지 않았으며 완전한 주권을 보유하지 못한 양국은 이 외에도 실질적으로 승전국의 점령지역인 베를린이라는 제 3의 영토가 존재한다는 문제를 안고 있었다.
- 분단으로 인해 갈수록 이질화 되어가는 독일 국민들은 인간적 고통경감(특히 이산가족 상봉)을 통해 국민의 소속감을 강화하고자 하였다.

III. 기본조약의 결정적 규정 사항

조약의 명칭에 주목할 필요가 있다. 서독과 폴란드간의 조약과는 달리 관계 정상화가 아닌 '기본조약'이라는 표현을 사용했다. 서독 측은 정상화라는 개념을 생략함으로써 본 조약은 양 독일 국가 간의 외교적, 국제법적 관계에 대한 조약이 아님을 드러내고자 하였다.

기본조약은 포괄적인 조약의 일부로서, 전체 조약은 다음으로 구성되었다.

- 1972년 12월 21일 조약 본문
- 조약에 대한 추가의정서
- 재산문제에 관한 조약의정서 부록
- 국경위원회, 행정교류, 국적에 관한 의정서에 대한 성명
- 승전국에 관한 서한 교환
- '독일 통일'에 관한 서한
- 조약서명 시 양국 대표의 구두 협의사항

조약에는 이 외에도 다음의 부속문서가 존재한다.

- 유엔 및 국제기구 가입 현황에 관한 문서
- 경감조치에 관한 양 정부의 서한 교환

조약의 본문 이외에도 다수의 부속문서가 존재한다는 점에서 양 독일 국가가 각자 상이한 입장을 고수하면서도 실질적인 사안(정상적 관계, 교류, 소통, 인간적 고통경감)들을 해결할 수 있도록 조약의 본 내용에서 국가지위에 관한 사안들을 피해갔다는 것을 볼 수 있다.

조약은 법적 관점에서 두 부분으로 나눌 수 있다. 제 1조부터 제 7조까지는 물질적, 실질적 내용의 기본적인 사안들을 다루었다면 제 8조는 제도적, 제 9조는 보존적, 제 10조는 절차적 성격을 띤다.

a) 전문

조약은 최고 조약체결 당사자들의 평화유지 책임과 유럽 내 긴장완화 및 안보를 위한 기여를 강조한 기념적 성격의 의정서 형식으로 작성되었다.

b) 제1조 선린관계와 호혜평등

서독과 동독은 상호간 호혜평등을 바탕으로 정상적인 선린관계를 발전시킨다.

동독 측 입장:

- 다른 국가와 마찬가지로 서독과도 선린관계를 발전시키고자 하였다. 선린이란 양국의 대외적 관계이며 각국의 대내적 존중을 의미 하는 것이었다. 서독은 동독을 수십 년 간 거부해왔으며 동독과 수교한 여러

국가들에 대해 심한 압박을 가해왔기 때문에 특히나 호혜평등에 큰 비중을 두었다(할슈타인 독트린).

서독 측 입장:

- 선린이란 두 개의 독자적인 국제법의 주체(즉 선린)가 존재한다는 것을 전제하므로 서독은 선린이라는 개념을 기피하였다.

조항의 평가:

- 서독은 동독 주민에 대한 권리를 법적으로 뒷받침 할 수 없었으므로 그 대신 동독의 선린으로서 살아갈 것을 약속하였다. 동독 내의 인권침해와 독-독 국경 지대에서의 발포명령 자체가 동서독의 선린관계를 위반하는 행위로 간주되지는 않았으나, 동독 기관이 국경 지대에서 발포를 하거나 탄환이 서독 영토에 닿았을 경우에 한해 관계에 대한 위협으로 여겼다. 또한 서독 측에서는 동독의 국경 보초병들을 도발하지 못하도록 하였다.
- 선린관계란 단순한 법적 명령이 아닌 실질적인 행동으로 실현된다는 것을 경험하였기 때문에 이 조약에서는 선린관계의 '발전'을 명시하였으며 이로써 어느 정도의 시간적 여유를 두었다.
- 본 조항의 가장 주요 관점은 '호혜평등'의 강조이다. 국제법은 호혜평등을 요구하고 있으므로 일반적으로 양자 간 조약에서는 별도로 명시하지 않는다. 그럼에도 불구하고 동독이 이 표현을 고집한 것은 서독이 동독의 존재를 거부해왔다는 역사적인 배경에 그 이유가 있다.
- 실질적인 결과:
 - 기본법에 따르면 서독은 동독 주민의 국적을 인정해야 할 의무가 있었다. 서독은 이러한 사태를 방지하기 위하여 별도의 의정서를 마련하였다.
 - 호혜평등 원칙에 따라 동독은 독일제국의 재산 일부에 대한 권리를 행사할 수 있다는 결론을 도출할 수도 있었으나 재산문제에 대한 유보 조항으로 이 사안은 보류되었다.
- 본 조항으로 인해 서독은 동독의 법질서를 평등하지 않은 '불법질서(Unrechtsordnung)'로 칭할 수 없게 되었다.

c) 제2조 유엔 헌장

서독과 동독은 국제연합헌장에 규정된 목표와 원칙, 특히 모든 국가의 주권적 평등, 독립성과 자주성 및 영토적 완전성의 존중, 자결권, 인권 수호 및 무차별 원칙을 따른다.

동독 측 입장:

- 주권적 평등, 독립성 존중, 영토적 완전성 등 국제법상 원칙을 조약에 포함시키기 위해서는 제 2조에서 유엔 헌장을 명시할 필요가 있었다. 또한 독일 인민이 독자적인 자결권을 가져야 한다는 것을 전제로 자결권도 마찬가지로 언급할 필요가 있다고 보았다.

서독 측 입장:

- 동·서독 이외의 기타 국가와의 관계에 대한 사안인 경우에 한해 동독은 평등한 국제법상의 주체로 인식되었다. 그러나 서독은 동서독의 관계를 특수 관계로 보았고 주권, 독립성, 자주성 등의 표현은 국제법상의 특수 관계에 해당하는 표현이 아니라는 견해였다.

조항의 평가:

- 서독과 동구권 국가들 간의 기타 조약에서는 상호 관계에서 유엔 원칙을 따른다는 조항이 있었으나 동·서독 간 기본조약에서는 이 조항이 생략되었다는 점에서 동구권 조약과는 차이점을 보인다. 서독 측에서 독-독 관계를 국제법상의 관계로 간주하지 않겠다는 의도를 관철시킨 것이다. 국제법은 보충적인 용도로만 참고 되었다.
- 주권적 평등에서 도출된 원칙(예: 자주성)들은 독-독 관계의 특수성으로 인해 그 의미가 약화되었으며 서독은 협상에서 바로 이 점을 강조하여 요구사항을 관철시켰다.

서독은 결국 전문에 언급된 국내 상황에 관한 내용 이외에도 제 7조의 실질적 규정, 제 8조의 양국 상주대표부의 교류, 제 9조의 기존 조약들의 존속, 승전국들의 권리 및 독일 전역의 상황에 관한 서신교환, 국적 및 재산문제의 해결 유보, 독일 통일에 관한 서신 등을 기본조약에 포함시켰다.

- 동독의 요구에도 불구하고 개입금지 조항은 마련되지 않았다. 개입금지는 국제관습법적 성격을 가지지만 동·서독간의 관계는 국제법의 범위에 해당하지 않았기 때문이었다. 서독으로서는 개입금지 명시란 용납할 수 없는 일이었고 이는 후에 대내적 사안 및 국제법에 관해 서독 측에서 보인 태도에서도 나타난다.

d) 제 3조 무력포기 및 국경

서독과 동독은 국제연합의 헌장에 따라 양국 간의 분쟁을 오로지 평화적 수단으로 해결하며 무력을 이용한 위협 또는 무력행사를 배제한다.

양국은 양국 간 존재하는 국경의 불가침을 현재와 미래에 인정할 것을 다짐하며 양국 간 영토의 완전성에 대한 무제한의 존중 의무를 다하기로 한다.

동독 측 입장:

- 무력포기는 국경선 존중에서 도출된 결과였다. 동독은 유럽 내 모든 국경의 인정을 포함하는 조항을 요구했다.

서독 측 입장:

- 국경선 존중은 무력포기에서 도출된 결과였다. 서독은 단지 동독과 서독간의 경계만을 명문화 할 용의가 있었다. 폴란드와의 국경 문제는 기본조약에서 다룰 사안이 아니라는 견해였다.

조항의 평가:

- 본 조항에는 독-독 국경의 성격을 규정하지 않았으며 그에 관한 설명도 없다. 대신 점령지역의 국경문제를 다룬 1944년 9월 12일의 런던 의정서 규정에 관한 동·서독 공동성명을 참고할 것을 지시하였다. 이에 따라 서독은 국경을 내독 간 국경으로, 동독은 국제적 국경으로 해석하였다. 중요한 것은 국경 인정 의무를 문서로 확정했다는 사실이다.
- 국경의 성격에 대한 상이한 해석에도 불구하고 추가의정서와 의정서에 대한 성명에서 국경 지대 관계 정상화에 대한 합의가 도출되었고 그 결과로 양 정부의 특임관으로 구성된 ‘국경위원회(Grenzkommission)’

가 설립되었다. 국경위원회의 임무는 국경 표시의 검토, 국경선과 관련한 기타 사안들의 조율 등이었다. 동독은 국경위원회에서 정치적으로 중요한 국경문제(예: 탈출 시도)가 다뤄지는 상황을 막고자 하였으며 따라서 기술적 사안(수자원 관리, 에너지, 피해 복구)만을 공식 임무로 명시하였다.

- 국경위원회는 1978년에 잠정적으로 활동을 종료하였으나 엘베 강의 국경선 문제는 미해결 상태로 남겨두었다. 이에 대해 연합군(영국과 소련) 측에서도 최종 결정을 내리지 않은 상태였기 때문이다.
- ‘영토적 완전성’이란 무력을 사용한 국경의 변동을 뜻하는 것으로, 자발적인 합의를 기반으로 한 국경 변경은 이에 해당하지 않는다.
- 본 조항에서 영토권 주장에 관한 사안은 다루어지지 않았다. 영토 분쟁은 소련이나 폴란드와의 관계에서만 크게 다루어졌고 오히려 내독 관계에서는 서독 측이 일체의 영토권을 주장하지 않았으며 그저 독일 국민의 자유 자결권을 요구하였다.

e) 제4조 국제적 대표성

서독과 동독은 양국 어느 쪽도 상대국을 국제적으로 대표하거나 상대국의 이름으로 행동할 수 없음을 전제로 한다.

동독 측 입장:

- 동독은 멸망한 독일제국의 법적계승국(Rechtsnachfolger)이다.

서독 측 입장:

- 기존의 단독대표권 정책에 대해 명시적 또는 암시적으로 비난해서는 안 된다. 또한 서독은 독일제국을 계승하는 국가이다.

조항의 평가:

- 본 조항은 양국 중 어느 국가라도 상대가 원하지 않는 대리 행위를 금지하였으나 권리위임(Beauftragung)은 허용하였다.
- 본 조항에 따라 서독은 동독을 대리하는 행위를 포기해야만 했다. 이로써 서독은 1954년 10월 3일 3개 승전국이 서명한 런던 의정서 제1조에 따라 ‘독일을 위해 독일 국민을 대표하여 국제적으로 발언할’ 권리를 잃게 되었다.

f) 제5조 유럽 내 평화

서독과 동독은 유럽국가들 사이의 평화적 관계를 촉진시키며 유럽 내 안전과 협력에 기여한다.

서독과 동독은 관련국의 안보에 손실이 발생하지 않는 범위 내에서 유럽 내의 군대 및 군비 축소를 위한 노력을 지원한다.

서독과 동독은 효과적인 국제적 통제 하에서 일반적이고 완전한 군비감축을 목표로 세계적 안전에 기여하는 군비제한 및 감축, 특히 핵무기 및 기타 대량살상무기의 제한 및 감축 노력을 지원한다.

동독 측 입장:

- 본 조항은 동독이 유럽 안보 협력 회의(CSCE)에 동등한 국가로서 가입할 권리를 강조하였다. 동독은 경제적인 이유에서도 군축에 관심을 보였다.

서독 측 입장:

- 서독은 역사적 이유로 1949년부터 지속적으로 유럽 내 평화에 대해 특별한 책임을 가졌음을 공언해 왔다. 동구권 국가들과 조약을 맺음으로써 서독은 자발적으로 유럽 내 평화를 장려할 의무를 지게 되었다.

조항의 평가:

- 본 조항은 유럽 국가들의 다자간 협력 증진을 통제체계의 구축을 요하는 군축과 연관 지었다.
- 특히 중유럽, 그 중에서도 독일 국가들과 직접적 연관이 있는 핵무기 감축 목표가 강조되었다.

g) 제6조 영토원칙

서독과 동독은 양국의 국권이 자국의 영토에 한정된다는 원칙을 전제로 한다. 서독과 동독은 대내적 및 대외적 사안에서 양국의 독립성과 자주성을 존중한다.

동독 측 입장:

- 서독은 단독대표권을 즉각 포기하며 서독의 입법, 행정, 판결을 동독의 영토까지 확장 적용하는 행위를 중단하고 동독의 주권을 존중해야 한다.

서독 측 입장:

- 입법과 판결에 대한 국민의 신뢰 보존과 행정적 혼란을 방지하기 위해 단독대표권의 법적, 행정적 규정은 단계적으로 폐지한다. 독일 전체에 대한 책임, 재통일원칙(Wiedervereinigungsgebot), 국적에 관한 기본법의 규정은 유지한다. 독일 전체의 주권, 독일 전체에 대한 승전국들의 책임 등에 대한 구상이 존재하기 때문에 동독의 주권은 명시하지 않는다. 동독은 독일 통일에 관한 서신에서 규정된 통일정책을 존중해야 한다.

조항의 평가:

- 특정 명제의 허용이나 금지를 명시하지 않고 단지 양측에서 '전제로 한다'고 표현하였고 단독대표권을 배제하지 않았다. 결과적으로 향후 정책은 구체적인 규범이 아닌 '원칙'을 기준으로 삼게 되었는데, 다만 이 원칙이라는 것은 본래 법적으로 그 근거가 약하며 예외도 허용한다는 단점이 있다.
- 예외를 허용할 경우 공서(ordre public) 원칙, 즉 양 국가의 헌법질서와 기본법과의 합치 여부를 기준으로 삼아야 하며 특히 독일 통일에 관한 서신에 명시된 내독 관계의 특수성을 고려한다.
- 본 조항은 고권적 국가권력을 제한하나, 국가의 민법적 활동이나 사적인 행위는 제한하지 않았다. 여기서 고려해야 할 점은 동독이 공영 기업이나 대중매체와의 거래를 고권적 활동으로 간주하였다는 점이다.
- '존중'이라는 개념은 '인정'의 개념보다는 약한 표현이었으며 결국 단지 수용을 뜻했다.
- 서독은 '통일에 관한 서신'에서 양국의 독립성과 자주성을 지향하는 정책 이행을 유보할 의사를 밝혔다. 이는 본 조항을 위반하는 것이며 단순한 해석의 문제로 이해할 만한 사안이 아니었다. 따라서 동독이 유보를 뜻하는 이 '서한'을 수용할 의향이 없었다는 것은 놀랍지 않다. 그러나 관련 문헌에는 독일 전체에 대

한 연합군의 권리로 이미 '유보 재량권'이 주어진 상태였다는 주장이 있다.

h) 제7조 협력

서독과 동독은 양국의 관계를 정상화 시키는 과정에서 실질적인 사안 및 인도적 사안들을 규정할 의지를 표명하는 바이다. 서독과 동독은 이 조약을 기반으로 상호간의 이익을 위해 경제, 과학기술, 교통, 법적공조, 통신, 의료, 문화, 스포츠, 환경보호 및 기타 영역에서 협력을 도모하고 장려하기 위한 협약을 체결하기로 한다. 상세한 사항은 부속 의정서에서 규정한다.

동독 측 입장:

- 동독은 사회주의적 계획경제 체제가 초래한 경제적 취약점으로 인해 모든 분야에서의 경제적 및 기술적 협력에 지대한 관심을 보였다. 그러나 서독으로 출국을 신청하는 동독 주민의 수가 꾸준히 증가하는 상황이었기 때문에 동독 측에서는 인도적 사안들을 피해가고자 하였다. 이뿐 아니라 동독은 이러한 출국 신청을 위법행위로 보았으며 처벌로 위협을 가하였다.

서독 측 입장:

- 서독 측에서는 인간적 고통경감을 목적으로 협력을 도모하였다. 또한 동독과의 접촉은 대독일 정책상 바람직한 것이었다.

조항의 평가:

- 본 조약에서는 특정 사항에 대한 구체적인 규정이 아니라 단지 양측이 관련 사안에 대한 규정 마련 의지가 있다는 사실만 명시하였다. 이는 일반적인 기본조약의 성격과도 부합하는 것이다. 그러나 본 조약에서는 이에 그치지 않고 실질적이며 인도적 규정 협약체결의 의무를 명시하였다. 양국의 많은 국민들이 이 규정에 특히나 큰 관심을 가지고 있었는데, 국가 행정이 개인의 생활까지 개입하여 발생하는 모든 문제들이 이 규정에 해당하였기 때문이다.
- 동독은 오로지 교통이나 무역 등의 실질적인 사안들을 다루면서 인도적 사안 주체는 피해가고자 하였다. 따라서 본 조항에 실질적인 사안에 대해 규정할 것을 지시하는 것만으로는 충분치 않았고, 때문에 구체적이고 실질적 사안 외에도 인도적인 사안에 대한 규정 마련을 요구한 것이다. 인도적 사안은 전문에 따라 '양 독일 국가 주민들의 안녕을 위하여' 규정하도록 하였다.
- 본 조항에서는 각 분야의 상세한 협력 규정을 담은 후속협약을 명령하였다. 이 규정이 얼핏 보기에는 복잡해 보이나, 본 기본조약은 양국 관계의 가장 기초적인 사항만 규정하는 용도였으므로 일반조항으로 남겨두기에는 그 의미가 불확실할 것을 우려하여 반드시 필요했던 조치이다. 동독의 제안으로 수용된 '상호간의 이익'이라는 표현은 자국에 이익이 되는 것이 무엇인지는 각 국가가 판단할 사안이었던 만큼 사실상 의미가 없었다.

후속협약의 평가:

- 경제 및 무역: 양국은 '유럽경제공동체 협약에 따른 내독 간 무역에 대한 의정서'로 수혜를 누렸고 의정서에 따라 양국 간의 무역은 해외무역으로 간주되지 않았다. 동독은 이를 경제적인 이유에서 받아들임으로

써 독자성 원칙을 포기하였다. 후속협정은 이 규정의 존속을 승인하였다. 또한 동독에 제공되던 무이자 당좌 대월 대출제도인 스윙(Swing)도 계속 유지되었다. 서독과 파트너 관계에 있었던 유럽경제공동체의 많은 가입국의 반대와 질투가 있었으나 경제 관련 후속협정 규정은 결국 힘겹게 승인되었다. 그러나 동독 측의 무조건 스윙 요구는 받아들여지지 않았는데, 베를린으로의 접근성 제고 방안을 먼저 해결할 것을 요구 받았기 때문이다.

- 독일제국의 재산 문제 유보: 양국은 각 영토에 책정된 독일제국의 재산 가치를 인계하였으며 서독의 경우 1954년 런던 부채협정에 의해 독일의 해외 부채까지도 인수하였다. 그러나 동독은 독일제국의 해외재산, 서독 내 재산, 국유화 된 재산가치에 대한 소유권을 주장하였고 서독은 이를 위법 행위로 보았다. 이 문제는 결국 상이한 법적 입장에 따라 해결되지 못했으므로 기본조약에서도 다루지 않았다.
 - 교통: 교통 부문에서 양측은 이미 1972년에 체결된 교통조약을 기초로 삼았으며 해당 조약에서 합의한 해결안을 확장하고 심화하는 방안을 선택하였다.
 - 우편: 서독은 일체의 제한이 없는 우편 발송을 주장하였으나 동독은 이에 반대하였다. 동독은 또한 기존에는 서독이 독일 전체를 대표하여 단독으로 가입되어 있었던 만국우편연합과 국제전기통신연합의 가입을 요구하였다. 결과적으로 양국 간 우편교류는 국제우편으로 인정되었다.
 - 환경보호: 양국은 환경보호 분야의 협력과 환경 피해 및 위험 예방 의무를 다하기로 하였다.
 - 사법공조: 동독은 절차를 형식화하고 외교대표부를 통해 처리할 것을 희망하였으나 서독은 가능한 한 하급법원들 간의 직접적 교류를 추진하고자 하였다. 이러한 부분은 사법공조 협약 체결을 함으로써 명확히 규정하고자 하였으나 사법공조협약을 체결하기에는 국적 관련 문제로 인해 많은 어려움이 있었다.
 - 공무협조: 독일제국 시절부터 특히 생계유지, 후견제도, 신분, 사회보험 등과 관련한 사안에서 행정기관 간의 직접적인 교류가 지속되어 왔으나 동독의 분리정책(Abgrenzungspolitik)으로 인해 갈수록 그 빈도가 줄었으므로 공무협조의 촉진을 목표로 하였다.
 - 보건: 의약품 지급과 진료 서비스 혜택은 각국에서 '가능한 범위 내에서' 개선하기로 하였다.
 - 스포츠: 동독은 서독 운동선수들과의 접촉을 국제 활동으로 보았던 반면, 서독은 국내 활동으로 여겼기 때문에 양국 간의 교류는 자주 실패하였다. 또한 이 문제는 서베를린의 운동선수들의 거취 문제로 인해 더욱 어려움을 겪었다.
 - 학문 및 기술: 동독은 경제적인 이유(기술이전)로 이 분야의 협력에 관심을 보였다. 그러나 동독은 서독에서 개최되는 학술대회에 동독 기술자들의 참가를 허용하지 않았기 때문에 협력은 자주 무산되었다. 동독 측에서는 서독으로 출국한 동독 전문 인력들이 다시 동독으로 귀국하지 않을 것을 우려하였다.
 - 문화: 서독은 독일 공동의 민족문화 보존에 중점을 두었으므로 특히 문화교류를 중요시 여겼다. 이에 반해 동독은 동독의 독자적인 사회주의적 민족문화를 서독에 알리는 데에 중점을 두었다. 이러한 이유로 문화교류 분야는 중요하게 다루어졌다.
- 그러나 동독이 제2차 세계대전 시 전쟁으로 인해 서독으로 이전되었던 다수의 문화재 반환을 요구하면서 어려움을 겪게 되었다. 이에 관한 규정은 곧 마련될 예정이었으나, 동독 측에서는 오히려 관련 규정이 존재하지 않는다는 핑계로 문화협력을 거부하였다.
- 서적 및 미디어: 서독의 라디오 및 TV는 거의 모든 동독 지역에서 수신할 수 있었고 이는 동·서독 국민들의 결속 감을 유지하는 데 크게 기여하였다. 동독 정부는 서독 미디어가 미치는 영향을 눈엣가시로 여기

고, 수많은 정치선전을 펼쳤음에도 불구하고 막을 수는 없었다. 그에 비해 정기적인 인쇄 매체간의 교류는 없었다. 그러나 양국 작가들의 서적은 상당히 많이 교환되었는데, 동독이 서적으로 인한 영향을 그나마 덜 우려했기 때문이다.

- 기타 분야: 이 조항은 향후 위의 분야가 아닌 기타 분야에서 포괄적인 협력이 있을 경우에 조약에 추가할 수 있도록 마련한 것이다.

i) 제8조 상주대표부

서독과 동독은 상주대표부를 교환한다. 대표부는 상대국의 수도에 설치한다.

동독 측 입장:

- 양국은 정상적인 외교적 대표부(즉 대사관)를 필요로 하는 순수한 국제법상의 관계를 형성하고 대사관은 동독의 수도인 베를린에 설치할 것을 요구하였다.

서독 측 입장:

- 동·독 간의 특수 관계로 인해 국제법적 관계는 차등적인 것으로 여겼다. 베를린의 지위에 대해서는 논란이 있었는데 서독에서는 동베를린을 베를린 내 소련의 점령구역으로 여겼다. 따라서 동베를린에 설치된 서구권 승전국의 대사관들은 '동독의 정부 소재지'에 설치된 것으로 보았다.

조항의 평가:

- 본 조항은 특히 여론과 대중매체에서 큰 관심을 보였다. 기본적으로 상이한 양국의 입장을 고려했을 때 공식적인 수교를 맺기 위해서는 특수한 외교적 장치가 필요했기 때문이다. 결국 대사관의 기능을 가졌으나 대사관이라는 명칭을 갖지 않는 대표부를 만들어냈다. 이에 관해 특수한 규정들이 마련되었다.

상주대표부의 지위:

- '상주대표부'라는 명칭은 국가 간 교류에 잘 사용되지 않는 중립적인 표현이다. 본 조항은 수도라는 표현을 자제함으로써 베를린의 특수지위를 존중하고 있다.
- 서독 연방하원은 법안을 마련하여 동독 '상주대표부'에 속한 인력에게 일반적 허용 범위 내에서 외교공관을 지어주거나 편의, 특권, 면제보장 부여 권한을 허용하였다.
- 외교 관계에 대한 빈 협약(Wiener Konvention)은 '적절한' 범위에서 적용하도록 하였다.
- 본에 설치된 동독 대표부와 서독 대표부는 동독 외교부에서 관리하였고, 베를린에 설치된 상주대표부 및 그와 관련된 업무는 서독 연방총리실이 담당하였다.
- 동독의 상주대표부는 본에 위치한 연방총리실에서 관리하였다.
- 양국 상주대표부의 대표는 각 국가원수가 임명하였다. 이로써 서독이 피해갈 수 없는 외교법과의 유사성이 발생하였다. 기본조약은 두 개의 국가 간 관계를 규정한 것이지 정부 간의 관계를 규정한 것이 아니었기 때문이다. 그러나 기본법(제259조제1항3호)에서 독일연방대통령이 오로지 외교 사절만을 영접하고 신임할 것을 규정하지는 않기 때문에 대통령의 상주대표부 대표 임명이 반드시 외교적 성질의 관계를 정의하는 것은 아니었다. 외교 협의의 경우와 같이 상주대표부 대표의 임명은 상대국 정부의 동의를 필요로 하였다.

- 본에 위치한 동독 상주대표부의 지위를 법적으로 규정할 필요가 있었다. 동독 상주대표부의 인력들은 외 국인이 아닌 독일 국적자였기 때문이다. (예: 병역의무 면제)
- 동독에 설치된 서독 상주대표부 직원들의 근무법 규정을 위해 별도의 연방법이 필요했다. 서독 상주대표 부는 기본법 효력 범위가 벗어난 지역에서 운영되었으나 해외공관이나 영사관은 아니었기 때문이다. 결 과적으로 기존의 공무 집행자의 해외 체류 규정을 적용할 수는 없었다. (예: 해외근무 추가수당)

상주대표부의 업무:

- 업무는 별도의 의정서에 규정하였다.
- 의정서에 따라 상주대표부는 각 파견국의 '이해관계'를 대변하였던 것에 반해 외교 공관은 파견국을 대변 했다. 이러한 내용상의 수정은 동베를린과 서베를린의 특수 지위로 인해 필요한 것으로, 상주대표부는 상 호간의 견해에 따르면 동독이나 서독 어느 쪽에도 속하지 않기 때문이었다.
- 국적에 대한 합의가 도출되지 않아 의정서에 구체적으로 규정하지 않은 인물들을 지원하고 조력한다. 서 독은 이들이 서베를린 주민들도 대표할 수 있다고 전제하였다.

j) 제9조 비 영향 조항:

서독과 동독은 본 조약 체결 이전에 양국에 의해 체결되었거나 양국과 관계가 있는 양자 간 혹은 다자 간 조약 및 협정 이 이 조약에 의하여 영향을 받지 않는다는 점에 합의한다.

양측은 과거에 기본조약의 정신에 부합하지 않는 조약 및 협정을 체결하였을 수도 있다는 점에 동의하였다. 이 러한 사항이 발견될 경우 당사국은 본 조약과 일치하는 방향으로 해석하기로 하였다.

- 본 조약과 관련해 교환된 각서와 서신에 비 영향 조항이 존재했다. 여기에서 동독과 서독은 각자의 보호 국에 독일 전체에 대한 승전국들의 권한과 책임, 또한 관련된 협약, 선언, 실무 등은 기본조약에 의해 아무 런 영향을 받지 않음을 알렸다.
- 교환된 각서와 서신은 승전국의 권한이 어느 지역에 미치는지 언급하고 있지 않다. 소련의 견해에 따르 면 서구권 승전국의 권한은 오로지 서베를린과 서독에만 국한되며 동독은 제외되는 것으로 보았다. 하지 만 서구권 승전국들은 서독, 동독, 베를린 전역에 자신들의 권한이 적용되는 것으로 해석하였다. 결국 서 구권 승전국의 견해가 관철된 것으로 보이는데, 관련 서류에서 '권한들'에 대해 언급하고 있기 때문이다.

k) 제10조 최종 규정

본 조약은 비준을 필요로 하며, 비준서를 교환한 다음날부터 효력을 가진다.

동독 측 입장:

- 동독은 조약 체결 형태를 가장 성대하게 할 것을 주장하였고 비준과 체결 발표 장소를 '동독의 수도 베를 린'으로 할 것을 요구하였다.

서독 측 입장:

- 독-독 관계에서 가장 중요한 기본조약이 발효하는 데에는 정치적 국가 기관이 관여해야 하므로 독일연방 정부는 협상과 서명을, 의회와 연방대통령은 승인과 작성을 담당할 것을 요구하였다. 또한 이러한 절차는 국가 간 조약 체결 시 일반적이며 이 절차 자체를 기준으로 본다는 입장이었다.

조항의 평가:

- 본 조약이 비준을 요한다는 이유만으로 자동적으로 국제법적 조약으로 이해해도 되는 것은 아니다. 국제 법상의 조약만이 비준을 필요로 하는 것이 아니기 때문이다. 연방 체제의 소속국가나 소속국가와 연방정 부 간의 조약 또한 비준 받는 경우가 있다. 따라서 비준이라는 법제는 국제법상의 조약에만 존재하는 것 이 아니다.
- 기본조약의 체결 장소는 '베를린'이었다. 이는 동베를린이 별도의 도시가 아닌 베를린의 일부였기 때문에 가능한 표현이었다.
- 본 조약은 무기한 효력을 가진다.
- 기본조약에서는 조약의 종료 권한을 규정하지 않았다. 동독이 기본조약으로 획득한 지위의 혜택을 누리 고 난 후, 조약을 종료하여 제7조에 따른 지속적 의무 회피 상황을 방지하기 위한 것이었다.
- 서독은 본래 기본법 제146조와 동일한 조항을 기본조약에 포함시키고자 하였다. 이 경우, 기본조약은 당 사국 간의 합의 혹은 평화조약이 성사될 시 법적 효력을 잃게 된다. 그러나 (소련의 압박에 따른) 동독의 반대로 결국 이 조항은 수용되지 못하였다.
- 서독은 조약에서 통일을 언급한다면 그 어떠한 내용이라도 동독이 반발할 것을 알고 있었다. 그러나 서독 은 동시에 조약 당사국 간의 상호 합의에 따라 조약을 폐기할 수도 있다는 사실 또한 알고 있었으며 독일 이 통일된다면 바로 이 경우에 해당할 것이라고 보았다.

h) 독일 통일에 관한 서신

동독 측 입장:

- 독일 통일을 논할 의향 없음

서독 측 입장:

- 기본법에 따라 통일을 도모하고 이 목표를 상대국에 알릴 의무가 있었다.

서신의 평가:

- 조약 서명 당일 서독은 동독 측 협상 대표자에 전달한 서신에서 기본조약은 독일 국민의 자유 자결권으로 통일을 다시 이룩하고, 유럽의 평화를 도모한다는 서독의 정치적 목표와 상충하지 않는다는 사실을 분명 히 하였다. 서신의 내용과 수령 형식은 조약 협상 당시 이미 논의되었다. 동독은 이 서신을 조약에 포함할 것에 동의하였다.
- 서신은 서명 직전에 동독 각료회의 우편실에 송달되었다. 이는 동독 측 협상대표가 서명식 도중 언론과의 접촉 시 자신은 해당 서신에 대해 아는 바 없다고 발표할 수 있도록 하기 위한 조치로서, 협상대표의 체면 을 세워주고자 한 것이다. 주요 내용은 다음과 같다.
 - 통일의 목표: 회복되어야 할 대상은 독일 국가가 아닌 독일 민족의 통일이다. 이 요구사항에서 서독은 스 스로 독일제국과 동일시했으며 독일제국이 전쟁으로 영토적 손실을 입었다는 견해를 여실히 드러낸다.

- 독자성: 동독은 더 이상 서독의 국가권력이 적용되지 않고 서독에 소속된 국토로 간주 할 수 없게 되었다. 독일 통일에 관한 서신 자체가 동독의 독립성과 자주성을 존중하는 것이었고, 그렇지 않았다면 서신의 수신자를 동독 국가로 지정하기란 불가능했을 것이다. 그러나 그렇다고 해서 이러한 상태를 지속적으로 추구한다는 뜻은 아니었으며 이는 통일에 관한 서신을 통해서도 확인할 수 있다.
- 개입금지: 동·서독 간 특수 관계에서는 개입금지가 적용되지 않았다. 즉, 서독의 동독 주민을 위한 조치나 제3국에서의 통일 홍보 활동 및 통일정책상의 활동은 동독의 허가를 요했다.
- 국적: 국적과 관련한 이견이 특히 심각했다. 이 규정은 1913년의 독일제국 입법으로 거슬러 올라가는 것으로, 기본법 116조로 이관되면서 헌법이 되었다. 동독은 처음에 독일 국적을 사용했다가 1967년에 서야 동독 국적에 관한 법률을 도입하면서 규정이 중첩되었다. 서독은 이 부분을 지적하였고 동독은 기본조약에서 해결 방안 찾기를 희망한다는 의사를 보였다. 실제로 서독의 주장은 근거가 상당히 빈약했다. 국제법에 의하면 모든 국민에게 자국의 국적을 부여하는 행위는 과도기 기간에만 고려해 볼 수 있는 사항이었기 때문이다. 따라서 효력이나 실질적인 구속력이 부족하였다.

IV. 대중의 수용

a) 동방정책(Ostpolitik)에 대한 여론:

- 기본조약 체결은 서독정부가 빌리 브란트 총리와 발터 쉴 대통령의 집권 하에 동구권 국가들과 맺은 조약과 같은 맥락으로 동독과의 관계 정상화라는 결과를 가져왔고 실질적인 사안을 국민들과 함께 차츰 접근할 수 있게 되었다. 국민들은 더 이상 기민/기사당 연합에서 1949년도부터 지속적으로 행사해온 단독대표권 정책을 지지하지 않았고 독-독 관계에서 반복적으로 발생하는 긴장에 피로감을 느꼈다. 특히 친지 및 가족을 동독에 둔 국민들은 동독에 대한 사안으로 고통경감을 원하였다.
- 따라서 대부분의 국민들은 정부의 동방정책을 지지하였고 이는 1972년 선거에서 사민당이 승리하는 결과로 이어졌다. 다만 국민들은 소련이 동독 국민의 자결권을 인정하지 않았기 때문에 동·서독 간 관계에서 기본 사안들을 동·서독이 단독으로 해결할 수 없다는 사실은 수용하였다.

b) 독일연방헌법재판소의 판결

- 선거에서 패한 기민/기사당은 기본조약을 거부하였다. 자결권, 국적법, 국가 통일 등의 기본 사안들이 기본조약에서 다루어지지 않거나 중의적으로 표현되었기 때문이었다. 또한 서베를린에 관한 문제도 충분히 반영되지 않았다는 주장이었다. 그러나 기민/기사당의 원내교섭단체의 반대에도 불구하고 독일연방하원은 1973년 5월 11일 기본조약에 동의하였고 1973년 6월 21일 독일연방상원의 승인을 얻어 발효될 수 있었다. 기본조약을 거부한다는 입장이었던 기민/기사당의 원내교섭단체는 독일연방헌법재판소에 소를 제기할 수도 있었으나 의견에 일치를 보지 못하였다.
- 뒤이어 바이에른 주정부는 기본조약이 기본법의 재통일원칙에 위배된다는 주장으로 헌법소원을 제기하면서 규범통제절차(Normenkontrollverfahren)를 청구하였다. 1973년 7월 31일 독일연방헌법재판소는 기본조약이 분단조약(Teilungsvertrag)이 아니므로 기본법에 합치한다고 판결하였다. 기본조약은 특수한

조약으로서, 형식은 국제법상의 조약을 따랐으나 내용적으로는 내독 간 관계를 규정한다고 보았다. 이로써 독일연방정부는 재통일원칙을 고수할 수 있게 되었고, 헌법기관들은 계속해서 독일 통일 재단성 의무를 지게 되었다. 또한 조약으로 인해 동독을 국제법상 주체로 인정하게 되는 것은 아니며, 독-독 간 국경은 서독 내 두 연방주 간의 국경과 동일한 국법상의 국경으로 보았다. 다만 동·서독 간 국경지대는 기본조약에 위배되는 상태였으므로 판결에서 독일연방정부에 이를 개선할 것을 요구하였다. 독일의 국적법도 동독 국민들의 권리청구를 허용하고 있다고 판결하였다.

- 현재의 판결은 모든 정당에서 환영하였다. 특히 집권당이었던 사민당과 자민당은 이 판결로 자신들의 정책이 옳았음을 인정받은 셈이었다. 기민당과 기사당은 이 판결이 기본조약의 해석에 거의 재량권을 두지 않는다는 점을 강조하였다.
- 이 판결은 법적 관점에서 독일제국을 행위불능 상태의 국가로 보면서도 독일제국의 존속을 전제로 했다는 점에서 많은 비판을 받았다. 판결에 따르면 서독의 건국을 통해 새로운 서독 국가가 세워진 것이 아니라, 독일의 일부가 새로 개편된 것이었다. 서독은 따라서 독일제국을 계승한 국가가 아닌 독일제국과 동일한 국가이며, 공간적 확장이라는 관점에서는 부분적으로 동일한 국가이며 동시에 주권을 기본법의 효력범위로 제한하고 있다고 보았다. 판결에 따르면 동독은 독일에 속하며 따라서 외국으로 간주할 수 없었고 재통일 원칙과 관련하여 서독의 기관들은 정치적 재량권이 크다고 보았다. 동독은 서독의 인정과 관계없이 하나의 국가이므로 국제법상의 주체임에도 불구하고 기본조약 체결로 인해 서독으로부터 '특수한 형태'의 사실상 인정을 받았을 뿐이라고 보았다.

V. 평가 요약

- 승전 4국의 규정적 역할
 - 독일 양국의 지위는 1949년 이후(승전 3국의 동의로 서독 건국, 소련의 동의로 동독 건국) 법적으로 명확하지 않았고 독일 양국과 4개 승전국들이 포괄적으로 다루어야 할 사안이었다.
- 독일 국민의 삼분할
 - 독일 국민들은 1949년 이후 동·서독 및 특수 지역인 베를린(4개 승전국의 점령지역)까지 3개 지역으로 개편된 분단 환경에서 살게 되었다. 동독은 1961년 베를린 장벽이 세워지기 전까지 자국민들 간의 접촉수단을 제한하였고 이로 인해 동독 주민들의 서독 방문은 거의 불가능했다. 서독이 단독대표권을 행사하면서 1973년까지 동독과 동독민은 비공산주의 진영에서 고립되었다.
- 독일 문제의 유보
 - 서독은 동·서독 관계에 대한 결정을 내릴 때 독일 국민(동·서독 국민) 스스로가 자유 자결권을 통한 경우가 아니고서는 양국 간 지위 규명에 관심이 없었다. 서독은 지속적으로 독-독 문제의 해결을 유보할 것과 독일 전체에 대한 4개 승전국의 책임을 강조하였다. 서독은 자유선거로 얻은 민주주의적 당위성으로 1973년까지 독일 국민을 대표할 권한이 있다고 주장하였으며 기타 국가들에 이를 존중할 것과 동독과의 수교 자체를 요구하였다(단독대표권).
- 공산주의 체제의 강화, 실체의 규범적 힘

- 동독의 경제적 강화, 동구권 진영에서의 입지 강화, 반식민지화에 대한 강한 지지 등으로 6-70년대에 동독은 국제적으로 점차 힘을 얻었다. 서독의 단독대표권 행사는 갈수록 관철하기 어려워졌으며 이 외에도 경제적(무역, 서베를린의 접근성 등), 인도적 사안(인간적 고통경감, 정보교류, 동독의 국경 통치)에 관한 규정을 마련할 필요가 있었다.
- 독일 분단의 고착화 위험
 - 동독은 부분적으로나마 독자적인 국민의식을 수립하는 데 성공하였다. 동독의 많은 이들은 분단을 항구적인 것이자 동·서 진영 간 대립, 나치 정권의 범죄의 결과로 보았다. 따라서 동독의 고립을 체념하고 받아들였다. 그러나 동독 주민들은 라디오와 TV를 통해 서독의 생활을 다방면으로 접하고 있었다. 한편 서독 국민들에게 통일이란 단순한 수사학적 표현에 불과했고, 오히려 통일보다 여행 자유화로 인해 동일한 경제 체제인 서구 진영과의 통합에 더 관심을 가졌다.
- 서독 주민들의 변화에 대한 동경
 - 6-70년대 기민당/기사당의 독일정책이 정체를 맞으며 사민당/자민당 정부는 독일 국민의 분단 고착화를 막기 위해 동독 정책을 포함한 새로운 동구권 정책의 필요성을 인지하였다. 또한 인구밀도가 높은 유럽 대륙 중심에서 살아남기 위해서는 실질적인 문제들을 해결해 나갈 필요도 있었다.
- 기본 사안들의 생략 - 반대를 위한 찬성 (to agree to disagree)
 - 실질적인 문제들은 동·서독 관계의 기본 사안들을 다루지 않고는 해결할 수 없었다. 즉 다음의 사안들이다.
 - 독일 국민의 자결권
 - 동독의 국제법상의 인정
 - 승전 4국의 독일에 대한 책임
 - 독일의 국경
 - 평화조약
- 동방정책에서의 소련과의 관계
 - 동독정책(DDR-Politik)은 거의 소련에 의해 조정되었다. 따라서 기본조약은 60년대 말부터 서독과 소련, 폴란드, 체코슬로바키아 간 체결되어 서독과 이들 국가 간의 관계 정상화를 최초로 가능하게 한 '동구권 조약'과 같은 맥락으로 보아야 한다. 이러한 관계 정상화는 독일 양국에 '기회의 창(window of opportunity)'이었다.
- 정치경제적 협력과 군축의 연계
 - 기본조약을 '유럽안보협력회의'와 연계시킬 필요가 있었다. 독일 양국은 유럽의 중심부에 위치하여 경제, 군사적으로 중요한 국가였고 근접국가들은 과거의 경험으로 인해 양국의 관계 개선을 관찰하면서도 의심을 거두지 않았다. 따라서 내독 간 관계를 지역 정세와 연관시키고 정치의 투명성을 보이며 목표하는 군축과 연계시킬 필요가 있었다. 양 진영 사이의 신뢰구축을 위한 도구로 이용한 것이다.
- 경제와 정치의 연계
 - 국가주권과 독자적 국가성(Eigenstaatlichkeit)을 지속적으로 강조해온 동독은 경제적인 이점을 위해 동·서독간의 무역을 국내 무역으로 간주하고 유럽경제공동체의 가입체제를 수용하면서 기존까지 주장해 왔던 원칙을 포기하였다.

- 파트너국과의 교류 및 신뢰성
 - 기본조약이 체결되기 전인 1972년 5월 26일에 동독과 서독 간의 실질적 사안 해결을 위한 교류협약이 맺어졌다. 양국의 대표단은 이로써 서로를 알아가면서 신뢰도 검토 기회를 얻은 것이었다.
- 서독에 행해진 국제정치적 압박
 - 70년대 사민당/자민당의 연정은 동독을 국제적으로 인정하라는 압박에 시달리고 있었다. 그러나 당시 기본법은 재통일원칙과 독일연방하원 내 거의 절반에 달하는 야당 의원의 수적 우세로 독일 정부에게 허락된 행위여지(Handlungsspielraum)가 제한적이었다. 결국 서독은 결정적으로 중요했던 인도적 분야에서 동독의 승인을 얻기 위해 경제적 지원을 제공하였으며 이로써 동독의 경제적 붕괴 시점은 뒤로 미루어졌다.
- 공산주의적 불법국가의 평가절상?
 - 기본조약은 동·서독 관계의 포괄적인 정상화를 가져왔으나 동독의 불법체제를 잠시나마 강화하는 결과를 낳았다. 그러나 장기적으로는 '접근을 통한 변화'가 찾아왔고 결국 이는 동독의 공산주의 정권 붕괴로 이어졌다.
- 조약 및 의정서
 - 기본조약으로 양국 간 협력의 큰 틀을 마련하고 기본조약의 부속 의정서에서 세부사항을 다룬 것은 현명한 선택이었음을 확인할 수 있었다. 이러한 방식의 장점은 특정 분야에서 문제가 발생하더라도 모든 분야의 협력 전체가 중단되지는 않는다는 점이다.
- 체면 유지
 - 독일 통일, 내독 간 관계의 기본 사안에서 절충 불가능한 두 가지 반대 입장이 존재하였다. 그럼에도 불구하고 서독의 대표단은 기본법에 대한 구속력으로 이 문제를 아예 언급하지 않을 수는 없었다. 그러나 동독은 이에 관한 서독의 입장 수용을 거부함으로써 양측의 체면을 유지하는 외교적 해결책을 마련하였다. 이에 따라 서독의 '통일에 관한 서신'은 동독의 협상대표에게 직접 전달되지 않고 동독 각료회의의 우편실로 송달되었으나 법적으로는 수신한 것으로 인정되었고 서신도 계약의 일부로 인정될 수 있었다.

발표문 1

Rechtsgutachten zum Grundlagenvertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland (BRD) und der Deutschen Demokratischen Republik (DDR) vom 21.12.1972

Prof. Dr. iur. Hans-Joachim Heintze

Ruhr Universität Bochum, Institut für Friedenssicherungsrecht
und Humanitäres Völkerrecht

Bochum, November 2018

I. Hintergrund des Vertrages

a) Bedingungslose Kapitulation des Deutschen Reiches 1945 und Besatzungsregime

Der Zweite Weltkrieg endete in Europa am 8.5.1945 durch die bedingungslose Kapitulation des Deutschen Reiches. Die vier Siegermächte (Sowjetunion, USA, Großbritannien, Frankreich) übertrugen östliche deutsche Territorien jenseits des Flusses Oder an Polen bzw. die UdSSR und teilten den verbliebenen Teil des Deutschen Reiches in vier Besatzungszonen auf. In den vier Besatzungszonen übernahmen sie die Oberste Gewalt (Berliner Deklaration vom 5.6.1945) und sollten die Beschlüsse des Potsdamer Abkommens durchsetzen. Koordiniert wurde die Besatzungsdurchführung durch den von den vier Mächten eingesetzten Alliierten Kontrollrat in Berlin. Das Besatzungsregime sollte durch einen Friedensvertrag beendet werden.

b) Bildung zweier nicht völlig souveräner Staaten

Allerdings wurde der Alliierte Kontrollrat seit 1948 infolge des Kalten Krieges nicht mehr einberufen und die Westmächte unterstützten mit der Bildung der BRD 1949 die Abkehr vom Potsdamer Abkommen. Die Sowjetunion veranlasste daraufhin die Gründung des zweiten deutschen Staates, der DDR. Beide Staaten blieben aber unter der Hoheit der Besatzungsmächte. Erst 1955 wurden beide Staaten formal souverän und Mitglieder der westlichen bzw. östlichen Bündnisse. Gleichwohl bestand die Vier-Mächte-Verantwortung für Deutschland als Ganzes fort. Beispielhaften Ausdruck fand diese eingeschränkte Souveränität beider deutschen Staaten in dem Umstand, dass sie nur durch die Zustimmung der Vier-Mächte 1973 Mitglied der Vereinten Nationen (VN) werden konnten. Der vorherige Versuch der DDR (1966), VN-Mitglied zu werden, scheiterte am Widerstand der drei Westmächte.

c) Offenhalten der Deutschen Frage

Der fortbestehenden Verantwortung der Vier-Mächte für Deutschland als Ganzes entsprach die westliche Konzeption vom „Offenhalten der Deutschen Frage“ bis zum Abschluss eines Friedensvertrages, über den vom deutschen Volk in freier Selbstbestimmung entschieden werden sollte. Angebote zum Abschluss eines Friedensvertrages wurden von der Sowjetunion in den fünfziger Jahren gemacht, um die BRD von einer

Einbindung in das westliche Bündnis abzuhalten. Von der BRD-Regierung wurden sie aber als Propaganda abgewiesen und die Zugehörigkeit zu der NATO als Ausdruck der Westbindung vorangetrieben. Gegenüber der DDR wurde eine strikte Nichtanerkennungspolitik betrieben (Alleinvertretungsanspruch), die ihren Ausdruck in der „Hallstein-Doktrin“ fand. Demnach wurde die Anerkennung der DDR durch andere Staaten als unfreundlicher Akt gegenüber der BRD angesehen, auf die mit dem Abbruch der Beziehungen mit der BRD reagiert werden konnte. So wurden 1957 die diplomatischen Beziehungen mit Jugoslawien abgebrochen, weil es die DDR anerkannt hatte. Die CDU-geführte konservative Regierung der BRD hielt an dieser Konzeption fest, obwohl sich die weltpolitische Lage und die öffentliche Meinung in der BRD geändert hatten. Einerseits war die DDR erstarkt und hatte sich durch ihre massive Unterstützung der Dekolonisierung in der Dritten Welt viele Freunde gemacht, die auf eine Anerkennung der DDR hinarbeiteten, andererseits stellten sich praktische Fragen wie der Zugang nach Westberlin von Seiten der BRD, die einer Lösung bedurften und die die BRD-Bevölkerung angegangen wissen wollte.

d) Notwendigkeit der Lösung praktischer Fragen im Verhältnis BRD-DDR

Der Grundlagenvertrag ist im Zusammenhang mit der von der SPD/FDP-Bundesregierung Anfang der 70er Jahre betriebenen neuen „Ostpolitik“ zu sehen. Vor diesem Hintergrund kam es zur Ablösung der alten von der CDU/CSU dominierten Machtverhältnisse in der BRD und zur Bildung einer SPD/FDP-Regierung. Diese sah die Notwendigkeit, die Beziehungen zum Ostblock im Interesse guter Nachbarschaft zu regeln und praktische Fragen zu lösen, was die Aufgabe des Alleinvertretungsanspruchs voraussetzte. Dabei war sich die Regierung 1970 bewusst, dass die Grundfragen wie die deutsche Teilung und die deutschen Grenzen nicht einseitig durch die BRD und die DDR angegangen werden konnten.

Nach der Ratifizierung der Ostverträge mit der UdSSR und Polen (17.5.1972) wandte sich die SPD-geführte deutsche Regierung den Beziehungen zur DDR zu und nahm am 15.6.1972 Verhandlungen mit der DDR über einen Grundlagenvertrag auf, um die Beziehungen beider Staaten zueinander für den Zeitraum der Teilung Deutschlands zu regeln. Bereits am 8.11.1972 wurde ein Vertragsentwurf vorgelegt. Die schnelle Einigung ist auf den Umstand zurückzuführen, dass für den 19.11.1972 vorgezogene Bundestagswahlen angesetzt worden waren. Aus diesen Wahlen ging die SPD erstmals als stärkste Partei hervor, was auch auf die „Ostpolitik“ zurückzuführen war. Der Grundlagenvertrag wurde daraufhin am 21.12.1972 unterzeichnet.

e) Interessenlage der Sowjetunion

Die Sowjetunion wollte durch den Abschluss von Verträgen mit der BRD eine Klärung der Grenzfrage in Europa erreichen. Am Ende des Zweiten Weltkrieges hatte die Sowjetunion mit Duldung der anderen Siegermächte deutsches Gebiet (Ostpreußen) in ihr Territorium übernommen. Polen übernahm ebenfalls deutsches Gebiet. Als Rechtsgrundlage dafür wurde das Potsdamer Abkommen angenommen. Die DDR-Regierung hat die Gebietsabtretungen kurz nach der Gründung dieses Staates anerkannt. Die BRD-

Nachkriegsregierungen haben den Gebietsabtretungen nicht zugestimmt, sondern die Zustimmungen von einer Entscheidung des gesamten deutschen Volkes in freier Selbstbestimmung abhängig gemacht. Eine solche Zustimmung konnte aber nicht erreicht werden, solange es keine freien Wahlen in der DDR gegeben hatte. Die BRD sprach diesbezüglich von der Offenhaltung der Deutschen Frage. Die Sowjetunion musste daher versuchen, trotz dieses unlösbaren Problems eine Absicherung ihres und des polnischen territorialen Besitzstandes zu erreichen. In Verfolgung dieses Zieles war die Sowjetunion bereit, in praktischen Fragen (Zugang nach Berlin) Zugeständnisse zu machen und sich menschlichen Erleichterungen gegenüber offener zu zeigen.

II. Positionen bei Beginn der Verhandlungen

a) Beziehungen BRD-DDR

Ziel der DDR:

- Das erste Ziel der DDR war ihre umfassende De- jure-Anerkennung durch die BRD. Die DDR stand irgendwelchen Sonderbeziehungen zwischen der DDR und BRD ablehnend gegenüber und sah die deutsche Nation als nicht länger bestehend an. Vielmehr sprach sie von einem Volk der DDR, das sich im Rahmen seines Selbstbestimmungsrechts die DDR als Staat geschaffen habe.
- Zugleich wollte die DDR praktische Fragen der Nachbarschaft der zwei Staaten klären und aus guten zwischenstaatlichen Beziehungen zur BRD wirtschaftliche Vorteile erzielen, da sich das sozialistische System der DDR im Verhältnis zur BRD als ökonomisch immer schwächer erwies.

Ziel der BRD:

- Der juristische Spielraum einer Annäherung an den Staat DDR in den Grenzen des Grundgesetzes und der Vier-Mächte-Verantwortung für Deutschland als Ganzes sollte genutzt werden, um den Zusammenhalt des deutschen Volkes zu fördern und das Konzept der Einheit zu erhalten.
- Man sah, dass der politische Spielraum geringer wurde, weil die DDR zunehmend weltweit anerkannt wurde und dieser Prozess nicht mehr aufzuhalten war. Daher musste versucht werden, den Prozess der Anerkennung der DDR zu verlangsamen, unterbinden konnte man ihn nicht.
- Die besonderen Beziehungen zwischen der DDR und der BRD sollten festgeschrieben werden, die aus der Vier-Mächte-Verantwortung für Deutschland als Ganzes und Berlin (Schreiben der drei Hohen Kommissare an den Bundeskanzler vom 26.5.1952; bezüglich der UdSSR Präambel zum Vertrag vom 20.9.1955) resultierten.
- Auf der Grundlage des am 3.9.1971 abgeschlossenen Vier-Mächte-Abkommen (über Berlin) sollten die Bindungen der BRD an Westberlin gefestigt und seine Zugehörigkeit zur BRD bekräftigt werden.

- Festzuschreiben war, dass die BRD und die DDR in Bezug auf alle Staaten der Welt souverän auftreten, in ihren Beziehungen aber der Vormundschaft der Vier-Mächte unterstanden. Folglich waren sie juristisch nicht in der Lage, sich gegenseitig als Ausland anzuerkennen. Die beiden nicht völlig souveränen Staaten sahen sich zudem dem Problem gegenüber, dass noch eine dritte territoriale Einheit in Deutschland existierte, nämlich Berlin, das praktisch noch Besatzungsgebiet der Vier-Mächte war.
- Da sich das deutsche Volk, das in zwei Staaten lebte, immer mehr voneinander entfremdete, sollte durch menschliche Erleichterungen (insb. Familienbegegnungen) das Zusammengehörigkeitsgefühl gestärkt werden.

III. Entscheidende Bestimmungen des Grundlagenvertrages

Beachtung verdient der Titel des Vertrages. Anders als der Vertrag BRD-Polen wird nicht von der Normalisierung der Beziehungen gesprochen, sondern nur vom Grundlagenvertrag. Von der BRD-Seite wurde dies so ausgelegt, dass durch die Auslassung des Begriffs der Normalisierung der Eindruck von diplomatischen und völkerrechtlichen Beziehungen zwischen beiden deutschen Staaten vermieden wurde.

Der Grundlagenvertrag ist Teil eines Vertragswerkes, das aus

- dem eigentlichen Vertrag vom 21.12.1972
- einem Zusatzprotokoll zum Vertrag
- einem Protokollvermerk zu Vermögensfragen
- Protokollerklärungen zur Grenzkommission, Verwaltungsverkehr und Staatsangehörigkeit
- Briefwechsel zu den Vier-Mächte-Rechten
- „Brief zu Deutschen Einheit“
- Mündlichen Erklärungen beider Delegationsleiter bei der Paraphierung und Unterzeichnung des Vertrages

besteht. Zum Vertragswerk gehören auch die Dokumente, die

- sich auf die Mitgliedschaft in UN und internationalen Organisationen beziehen
- Briefwechsel der beiden Regierungen über Erleichterungen.

Die zahlreichen zum Vertragswerk gehörenden Dokumente machen deutlich, dass der eigentliche Vertrag die Stratusfragen umging, sodass beide Seiten auf ihren unterschiedlichen Positionen beharren konnten und praktische Fragen (normale Beziehungen, Verkehr, Kommunikation, menschliche Erleichterungen) dennoch lösen konnten.

Der Vertrag besteht juristisch aus zwei Teilen. Art. 1-7 umfasst grundsätzliche Fragen mit materiell-operativen Inhalt, während Art. 8 institutionellen, Art. 9 verwahren und Art. 10 prozeduralen Charakter hat.

a) Präambel

Der Vertrag wurde in der feierlichsten protokollarischen Form abgefasst, indem von den Hohen Vertragschließenden Seiten gesprochen wird, ihre Verantwortung für die Erhaltung des Friedens unterstrichen und ihr Beitrag für die europäische Entspannung und Sicherheit hervorgehoben wird. Damit wird der völkerrechtliche Charakter der Beziehungen zwischen den beiden Staaten unterstrichen.

b) Art. 1: Gutnachbarliche Beziehungen und Gleichberechtigung

Die BRD und die DDR entwickeln normale gutnachbarschaftliche Beziehungen zueinander auf der Grundlage der Gleichberechtigung.

Haltung der DDR:

- Es sollten gutnachbarliche Beziehungen wie zu jedem anderen Staat entwickelt werden. Damit ist für beide Staaten die Nachbarschaft ein Außenverhältnis und ihre inneren Angelegenheiten sind zu respektieren. Großer Wert wurde auf die Unterstreichung der Gleichberechtigung gelegt, weil die DDR durch die BRD jahrzehntelang boykottiert wurde und andere Staaten von der Aufnahme von Beziehungen zur DDR mit massivem Druck abgehalten wurden (Hallstein-Doktrin).

Haltung der BRD:

- Die BRD wollte den Begriff der Nachbarschaft vermeiden, weil sie die Existenz zweier unverbundener Völkerrechtssubjekte – eben der Nachbarn – voraussetzt, die in separaten Bereichen leben.

Bewertung des Artikels:

- Die BRD konnte ihren Anspruch, sich für die Menschen in der DDR zuständig zu fühlen, nicht rechtlich untermauern. Vielmehr versprach sie, als guter Nachbar mit der DDR zu leben. Die Menschenrechtsverletzungen in der DDR und der Schießbefehl an der deutschen Grenze verletzten nicht die gute Nachbarschaft. Diese wurde nur gefährdet, wenn an der Grenze durch DDR-Organen geschossen wurde und Kugeln auf BRD-Gebiet einschlugen. Allerdings durfte von der BRD-Seite ein aggressives Verhalten der DDR-Grenzsoldaten nicht provoziert werden.
- Es zeigte sich, dass gute Nachbarschaft nicht verordnet werden konnte, sondern gelebt werden musste. Deshalb bestimmte der Vertrag, diese Beziehungen zu „entwickeln“, wodurch eine gewisse zeitliche Elastizität gegeben war.
- Der wichtigste Aspekt des Artikels ist die Hervorhebung der „Gleichberechtigung“. Da das Völkerrecht die Gleichberechtigung gebietet, ist ihre Nennung in einem bilateralen Vertrag unüblich. Dass die DDR dennoch auf dieser Formel bestand, hat ihren Hintergrund in der Geschichte des Boykotts der DDR durch die BRD.

- Praktische Konsequenzen:
 - Aus dem Grundsatz ist auch abzuleiten, dass die BRD die Staatsangehörigkeit der DDR-Bürger anzuerkennen hat. Diese Konsequenz wurde durch einen Protokollvermerk der BRD vermieden.
 - Weiterhin hätte aus der Gleichberechtigung auch ein Anspruch der DDR auf Teile des Deutschen Reichsvermögens abgeleitet werden können. Durch einen Vorbehalt zu Vermögensfragen wurde diese Frage allerdings offengehalten.
- Der Artikel bedingt, dass die BRD die DDR-Rechtsordnung nicht als nicht gleichberechtigte „Unrechtsordnung“ bezeichnen kann.

c) Art. 2: VN-Charta

Die BRD und die DDR werden sich von den Zielen und Prinzipien leiten lassen, die in der UN-Charta niedergelegt sind, insbes. der souveränen Gleichheit aller Staaten, der Achtung der Unabhängigkeit, Selbständigkeit und territorialen Integrität, dem Selbstbestimmungsrecht, der Wahrung der Menschenrechte und der Nichtdiskriminierung

Haltung der DDR:

- Wichtig war die Nennung von Art. 2 der UN-Charta, um die Völkerrechtsprinzipien der souveränen Gleichheit, der Achtung ihrer Unabhängigkeit und der territorialen Integrität zu nennen. Auch das Selbstbestimmungsrecht sollte genannt werden, wobei dabei davon ausgegangen wurde, dass das Volk der DDR ein eigenständiges Selbstbestimmungsrecht haben sollte.

Haltung der BRD:

- Die DDR war als ein gleichberechtigtes Völkerrechtssubjekt anzusehen, soweit es sich um Beziehungen zu dritten Staaten handelte. Die DDR/BRD-Beziehungen waren allerdings besondere. Darum passen die Begriffe Souveränität und Unabhängigkeit/Selbständigkeit nicht zu den Sonderbeziehungen unterhalb der Schwelle des Völkerrechts.

Bewertung des Artikels:

- Der Grundlagenvertrag unterscheidet sich von anderen Ostverträgen, denn dort lassen sich die Partner in ihren gegenseitigen Beziehungen von den UN-Prinzipien leiten. Diese Passage fehlt im Grundlagenvertrag, womit sich die BRD-Seite durchgesetzt hat, die die Beziehungen unterhalb des Völkerrechts verstanden wissen will. Auf das Völkerrecht wird nur subsidiär zurückgegriffen.
- Die aus der souveränen Gleichheit abgeleiteten Prinzipien (z. B. Selbständigkeit) wurden durch die Besonderheit des deutsch/deutschen Verhältnisses relativiert, was von der BRD in die Verhandlungen eingebracht und geltend gemacht wurde. Durchgesetzt hat die BRD den Verweis auf nationale Gegebenheiten in der Präambel, praktische Regelungen in Art. 7, Austausch ständiger Vertretungen nach Art. 8, Fortgeltung früherer Verträge nach Art. 9, Briefwechsel zu den Vier-

Mächte-Rechten und der Lage Gesamt-Deutschlands, Vorbehalte zu Staatsangehörigkeits- und Vermögensfragen und dem Brief zur Deutschen Einheit.

- Das Einmischungsverbot wurde nicht genannt, obwohl die DDR sich dafür ausgesprochen hatte. Das Einmischungsverbot hat völkergewohnheitsrechtlichen Charakter. In den Beziehungen DDR/BRD kam es aber nicht zur Anwendung, weil sie unterhalb des Völkerrechts angesiedelt sind. Für die BRD war seine Nennung deshalb nicht akzeptabel, wie die Haltung zur nationalen Frage und das Staatsangehörigkeitsrecht belegten.

d) Art. 3: Gewaltverzicht und Grenzen

Entsprechend der UN-Charta werden die BRD und die DDR ihre Streitfragen ausschließlich mit friedlichen Mitteln lösen und sich der Drohung mit Gewalt oder der Anwendung von Gewalt enthalten.

Sie bekräftigen die Unverletzlichkeit der zwischen ihnen bestehenden Grenze jetzt und in der Zukunft und verpflichten sich zur uneingeschränkten Achtung ihrer territorialen Integrität.

Haltung der DDR:

- Der Gewaltverzicht ist eine Folge aus der Grenzachtung. Die DDR wollte eine Formulierung, die die Anerkennung aller Grenzen in Europa einschloss.

Haltung der BRD:

- Grenzachtung ist eine Folge des Gewaltverzichts. Die BRD war nur bereit, einen Artikel über die Grenze zwischen der DDR und BRD festzuschreiben. Die Frage der Grenze zu Polen sollte nicht in dem Grundlagenvertrag behandelt werden.

Bewertung des Artikels:

- Der Artikel äußerte sich nicht zum Charakter der deutsch/deutschen Grenze und beschrieb diese nicht. Stattdessen verwies eine gemeinsame Protokollerklärung der BRD und DDR auf die diesbezüglichen Festlegungen des Londoner Protokolls vom 12.9.1944 über die Grenzen der Besatzungszonen. Dies erlaubte der BRD, die Grenze als innerdeutsche Grenze anzusehen, und der DDR, sie als international zu betrachten. Entscheidend war allerdings, dass die Verpflichtung zur Achtung der Grenze festgeschrieben wurde.
- Trotz der unterschiedlichen Meinungen über den Charakter der Grenze wurde in einem Zusatzprotokoll und einer Protokollerklärung eine Normalisierung der Verhältnisse an der Grenze vereinbart und dazu eine „Grenzkommission“ aus Beauftragten der beiden Regierungen geschaffen. Sie wurde mit der Überprüfung der Markierung der Grenze und zur Regelung sonstiger mit dem Grenzverlauf bestehender Probleme beauftragt. Die DDR wollte vermeiden, dass sich die Kommission mit schwerwiegenden politischen Grenzproblemen (z. B. Fluchtversuchen) befasst und

hat deshalb beispielhaft technische Fragen (Wasserwirtschaft, Energie, Schadensbekämpfung) in ihr Mandat aufgenommen.

- Die Grenzkommission hatte 1978 ihre Arbeiten vorläufig abgeschlossen, ließ die Frage des Grenzverlaufes auf der Elbe jedoch offen, da diese von den Alliierten (England und UdSSR) nicht abschließend geklärt worden war.
- Die Bezugnahme auf die „territoriale Integrität“ bezog sich nur auf die gewaltsame Veränderung von Staatsgrenzen. Freiwillige und auf Vereinbarungen basierende Grenzänderungen wurden nicht erfasst.
- Der Artikel äußerte sich nicht zur Frage von Gebietsansprüchen. Dieses Problem hatte in den Beziehungen zur UdSSR und Polen eine große Rolle gespielt. Im deutsch/deutschen Verhältnis hingegen bestand von Seiten der BRD kein Gebietsanspruch, sondern die Forderung einer freien Selbstbestimmungsentscheidung des deutschen Volkes.

e) Art. 4: Internationale Vertretung

Die BRD und die DDR gehen davon aus, dass keiner der beiden Staaten den anderen international vertreten oder in seinem Namen handeln kann.

Haltung der DDR:

- Die DDR betrachtete sich als Rechtsnachfolger des Deutschen Reiches, das untergegangen sei.

Haltung der BRD:

- Die frühere Alleinvertretungspolitik durfte weder ausdrücklich noch implizit verurteilt werden. Die BRD betrachtet sich weiterhin als Fortsetzung des Deutschen Reiches.

Bewertung des Artikels:

- Der Artikel verbot eine nicht gewollte Stellvertretung des anderen Staates, ließ aber eine Beauftragung zu.
- Die BRD musste darauf verzichten, für die DDR zu handeln. Damit wurde auch der Anspruch aus Ziffer 1 der Londoner Erklärung der drei Westmächte vom 3.10.1954 „für Deutschland als Vertreterin des deutschen Volkes in internationalen Angelegenheiten zu sprechen“ hinfällig.

f) Art. 5: Frieden in Europa

Die BRD und die DDR werden friedliche Beziehungen zwischen den europäischen Staaten fördern und zur Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa beitragen

Sie unterstützen die Bemühungen zur Verminderung der Streitkräfte und Rüstungen, ohne dass dadurch Nachteile für die Sicherheit der Beteiligten entstehen dürfen.

Die BRD und die DDR werden mit dem Ziel einer allgemeinen und vollständigen Abrüstung unter wirksamer internationaler Kontrolle der internationalen Sicherheit dienende Bemühungen um Rüstungsbegrenzungen und Abrüstung, besonders auf dem Gebiet der Kernwaffen und anderen Massenvernichtungswaffen, unterstützen.

Haltung der DDR:

- Dieser Artikel bekräftigte den Anspruch der DDR auf die gleichberechtigte Teilnahme an der bevorstehenden Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE). Zugleich war die DDR nicht zuletzt aus wirtschaftlichen Gründen an der Abrüstung interessiert.

Haltung der BRD:

- Die BRD hatte sich nach 1949 immer wieder dazu bekannt, dass sie aus der Geschichte heraus eine besondere Verantwortung für den Frieden in Europa trägt. Mit den Ostverträgen verpflichtete sie sich zu handeln, um den Frieden in Europa zu fördern.

Bewertung des Artikels:

- Der Artikel verbindet die Verbesserung der multilateralen europäischen Zusammenarbeit mit der Abrüstung, für die ein Kontrollsystem geschaffen werden sollte.
- Besonders hervorgehoben wurde das Ziel der Abrüstung der Kernwaffen, die sich in Mitteleuropa, insbesondere den deutschen Staaten, direkt gegenüberstanden.

g) Art. 6: Territorialprinzip

Die BRD und die DDR gehen von dem Grundsatz aus, dass die Hoheitsgewalt jeder der beiden Staaten sich auf sein Hoheitsgebiet beschränkt. Sie respektieren die Unabhängigkeit und Selbständigkeit jeder der beiden Seiten in seinen inneren und äußeren Angelegenheiten.

Haltung der DDR:

- Sofortige Beendigung des Alleinvertretungsanspruchs der BRD und Beendigung der Ausdehnung der BRD-Gesetzgebung, -Verwaltung und -Rechtsprechung auf DDR-Gebiet. Achtung der Souveränität der DDR.

Haltung der BRD:

- Nur schrittweise Abkehr von den gesetzlichen und administrativen Regelungen der Alleinvertretung zur Aufrechterhaltung des Vertrauens der Bürger in Gesetzgebung und Rechtsprechung, zur Vermeidung eines administrativen Durcheinanders. Aufrechterhaltung der Festlegungen des Grundgesetzes bezüglich gesamtdeutscher Verantwortung, Wiedervereinigungsgebot und Staatsangehörigkeit. Keine Festschreibung der Souveränität der DDR, denn es herrschte das

Konzept des gesamtdeutschen Souveräns und die Vier-Mächte-Verantwortung für ganz Deutschland.
Respektierung der im Brief zur Deutschen Einheit vorgegebenen Einigungspolitik.

Bewertung des Artikels:

- Keine Festschreibung eines Gebots oder Verbots, stattdessen gehen beide Seiten „davon aus“. Keine Verurteilung des Alleinvertretungsanspruchs; die künftige Politik richtete sich nicht an einer konkreten Norm aus, sondern nach einem „Grundsatz“, was juristisch schwächer ist und auch Ausnahmen zulässt.
- Die Zulässigkeit von Ausnahmen musste sich nach dem *ordre public* richten, also der Verfassungsordnung beider Staaten, der Vereinbarkeit mit dem Grundlagenvertrag und der im deutsch/deutschen Verhältnis gegebenen Besonderheiten, wie sie insbesondere im Brief zur Deutschen Einheit niedergelegt worden sind.
- Der Artikel beschränkte die hoheitliche staatliche Gewalt, nicht aber das privatrechtliche Tätigwerden des Staates oder privates Handeln. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die DDR z. B. Handel mit staatlichen Unternehmen und Massenmedien auch als hoheitliche Aktivitäten betrachtete.
- Der Begriff der „Respektierung“ war schwächer als der der Anerkennung und bedeutete letztlich nur die Hinnahme.
- Die BRD hatte sich im „Brief zur Deutschen Einheit“ vorbehalten, eine Politik der Überwindung der Unabhängigkeit und Selbständigkeit der beiden Staaten zu betreiben. Dies widersprach dem Artikel und ließ sich auch nicht als bloße Auslegungserklärung verstehen. Es verwunderte daher nicht, dass die DDR nicht bereit war, diesen „Brief“, der ein Vorbehalt war, entgegenzunehmen. Argumentiert wurde in der Literatur jedoch, dass mit den alliierten Rechten in Bezug auf Deutschland als Ganzes ein „Vorbehaltsraum“ geschaffen wurde.

h) Art. 7: Zusammenarbeit

Die BRD und die DDR erklären ihre Bereitschaft, im Zuge der Normalisierung ihrer Beziehungen praktische und humanitäre Fragen zu regeln. Sie werden Abkommen schließen, um auf der Grundlage dieses Vertrages und zum beiderseitigen Vorteil die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Wirtschaft, der Wissenschaft und Technik, des Verkehrs, des Rechtsverkehrs, des Post- und Fernmeldewesens, des Gesundheitswesens, der Kultur, des Sports, des Umweltschutzes und auf anderen Gebieten zu entwickeln und zu fördern. Einzelheiten sind in dem Zusatzprotokoll geregelt.

Haltung der DDR:

- Aufgrund ihrer durch die sozialistische Planwirtschaft bedingten wirtschaftlichen Schwäche bestand großes Interesse an Zusammenarbeit auf allen wirtschaftlichen und technischen Gebieten. Die DDR

wollte humanitäre Fragen umgehen, da sie stets mit dem Ausreisewunsch einer großen Zahl von Menschen nach der BRD konfrontiert war, die sie als ihre Staatsbürger betrachtete. Mehr noch, sie betrachtete den Ausreisewunsch als rechtswidrig und drohte Bestrafungen an.

Haltung der BRD:

- Die Zusammenarbeit sollte der humanitären Erleichterung dienen. Des Weiteren war jeder Kontakt zur DDR deutschlandpolitisch erwünscht.

Bewertung des Artikels:

- Der Vertrag enthielt keine Festlegungen sondern stellte lediglich die Bereitschaft der Seiten zur Regelung fest. Das entsprach dem Charakter eines Grundlagenvertrages. Allerdings begründete er eine Vertragsabschlusspflicht zur Regelung praktischer und humanitärer Fragen. An dieser Bestimmung waren die Menschen in beiden Staaten besonders interessiert, da sie sich auf alle Fragen bezog, in denen die staatliche Verwaltung in die Lebensführung des Einzelnen eingreift.
- Da die DDR das Thema der humanitären Fragen umgehen und nur praktische Fragen wie Verkehr und Handel regeln wollte, war es nicht hinreichend, nur die Regelung praktischer Fragen anzusprechen, sondern *expressis verbis* auch auf humanitäre Fragen zu verweisen. Letztere sollten entsprechend der Präambel zum „Wohle der Menschen in den beiden deutschen Staaten“ geregelt werden.
- Der Artikel verweist auf Folgeabkommen, die detaillierte Regelungen zu den einzelnen Feldern der Zusammenarbeit erbringen sollten. Diese auf den ersten Blick umständlich erscheinende Bestimmung war notwendig, weil der Vertrag sich nur auf die Grundlagen der Beziehungen bezog und eine mögliche Generalklausel zu vage gewesen wäre. Die auf Vorschlag der DDR aufgenommene Formel des „beiderseitigen Vorteils“ ist nichtssagend, weil jeder Staat für sich entscheidet, was für ihn vorteilhaft ist.

Bewertung der Folgeabkommen:

- Wirtschaft und Handel. Beide Staaten profitierten vom „Protokoll zum Innerdeutschen Handel zum EWG-Vertrag“, wonach der Handel zwischen BRD und DDR nicht als Außenhandel betrachtet wurde. Die DDR akzeptierte dies aus wirtschaftlichen Gründen und verzichtete somit auf ihre Eigenständigkeitsdoktrin. Das Folgeabkommen bestätigte die Fortgeltung dieser Regelung. Auch der *Swing*, ein zinsloser Überziehungskredit für die DDR, wurde fortgesetzt. Die wirtschaftlichen Vereinbarungen des Folgevertrages wurden von den EWG-Partnern der BRD mit Zähneknirschen und Neid akzeptiert. Allerdings setzte sich die Forderung der DDR nach einem bedingungslosen *Swing* nicht durch, denn sie musste Verbesserungen im Berlin-Verkehr erbringen.
- Vorbehalt zu Vermögensfragen des Deutschen Reiches. Beide Staaten haben die auf ihrem Territorium belegenen Vermögenswerte des Deutschen Reiches übernommen, die BRD mit dem Londoner Schuldenabkommen von 1954 auch die deutschen Auslandsschulden. Die DDR erhob Ansprüche auf Auslandsvermögen des Reiches und Vermögen in der BRD und verstaatlichte

Vermögenswerte, was von der BRD als rechtswidrig angesehen wurde. Diese Fragen konnten durch den Grundlagenvertrag nicht geklärt werden, sodass sie wegen unterschiedlicher Rechtspositionen nicht geregelt wurden.

- Verkehr. Hier konnten die Parteien auf den bereits 1972 geschlossenen Verkehrsvertrag zurückgreifen und die dort erreichten Lösungen sollten erweitert und vertieft werden.
- Post. Während die BRD für ungehinderte Versandmöglichkeiten eintrat, setzte die DDR auf Abgrenzung. Zugleich forderte die DDR die Mitgliedschaft im Weltpostverein und in der Internationalen Fernmeldeunion, in denen die BRD bislang Deutschland allein vertreten hatte. Im Gefolge wurde der Postverkehr zwischen beiden Staaten internationalisiert.
- Umweltschutz. Die Staaten verpflichteten sich zur Zusammenarbeit auf diesem Gebiet und zur Abwendung von Schäden und Gefahren.
- Rechtshilfe. Die DDR wollte die Verfahren formalisieren und über die diplomatischen Vertretungen abwickeln, während die BRD so weit wie möglich am unmittelbaren Verkehr auch nachgeordneter Gerichte festhalten wollte. Diese Materie sollte in einem Rechtshilfeabkommen geregelt werden, welches durch die Staatsangehörigkeitsfrage erschwert wurde.
- Amtshilfe. Aus der Zeit des Deutschen Reiches gab es noch direkten Verkehr von Verwaltungsbehörden vor allem in Bezug auf Unterhalts-, Vormundschafts-, Personenstands- und Sozialversicherungsangelegenheiten, der aber wegen der Abgrenzungspolitik der DDR immer mehr zurückging. Diese Zusammenarbeit sollte beschleunigt werden.
- Gesundheitswesen. Der Bezug von Medikamenten und die Behandlungsmöglichkeiten im jeweils anderen Staat sollten im „Rahmen der Möglichkeiten“ verbessert werden.
- Sport. Der Austausch scheiterte oftmals daran, dass die DDR Kontakte mit BRD-Sportlern als internationale Aktivitäten, die BRD sie als nationale, betrachtete. Erschwert wurde das Problem durch die Frage der Einbeziehung Westberliner Sportler.
- Wissenschaft und Technik. Die DDR war aus wirtschaftlichen Erwägungen (Technologietransfer) an sich um Zusammenarbeit in diesem Bereich interessiert, die Durchführung scheiterte aber oftmals daran, dass sie ihre Spezialisten nicht zu Kongressen im Westen fahren ließ, weil sie ihre Flucht fürchtete.
- Kultur. Für die BRD ging es um die Erhaltung der gemeinsamen deutschen Nationalkultur, deshalb legte sie besonderen Wert auf den Austausch auf diesem Gebiet. Demgegenüber ging es für die DDR um die Präsentation ihrer eigenständiger sozialistischer Nationalkultur. Daher spielte dieses Feld eine große Rolle. Schwierigkeiten ergaben sich aber daraus, dass es zahlreiche Rückgabeforderungen der DDR in Bezug auf Kulturgut gab, dass im Zweiten Weltkrieg kriegsbedingt nach Westen verlagert worden war. Eine diesbezügliche Regelung stand noch aus, wurde aber vielfach als Begründung für die Verweigerung kultureller Zusammenarbeit seitens der DDR genutzt.
- Bücher und Medien. Rundfunk und Fernsehen aus der BRD waren nahezu in der gesamten DDR

zu empfangen und hatten viel zur Aufrechterhaltung des Gemeinsamkeitsgefühls der Deutschen in beiden Staaten beigetragen. Der DDR war der Einfluss der westdeutschen Medien stets ein Dorn im Auge, verhindern konnte sie ihn jedoch trotz zahlreicher Kampagnen nicht. Demgegenüber gab es keinen Austausch von periodischen Printmedien. Bücher von Autoren beider Seiten wurden jedoch umfangreich ausgetauscht, da die DDR von Büchern weniger Einfluss auf die breiteren Bevölkerungskreise befürchtete.

- Andere Gebiete. Dieser Titel wurde aufgenommen, um gegebenenfalls andere Gebiete umfassender Zusammenarbeit in das Vertragswerk einfügen zu können.

i) Art. 8: Ständige Vertretungen

Der BRD und die DDR werden ständige Vertretungen austauschen. Sie werden am Sitz der jeweiligen Regierung errichtet.

Haltung der DDR:

- Es sind rein völkerrechtliche Beziehungen herzustellen, die normale diplomatische Vertretungen, also Botschaften, erfordern. Die Botschaft ist in der Hauptstadt der DDR, Berlin, zu errichten.

Haltung der BRD:

- Wegen der deutsch/deutschen Sonderbeziehungen sind die völkerrechtlichen Beziehungen nachgeordnet. Der Status Berlin ist umstritten, Ostberlin ist als sowjetischer Sektor des Besatzungsgebiets Berlin zu betrachten. Die Botschaften der westlichen Siegermächte in Ostberlin wurden folglich am „Amtssitz der Regierung der DDR“ errichtet.

Bewertung des Artikels:

- Dieser Artikel fand in der Öffentlichkeit und den Massenmedien besondere Aufmerksamkeit, weil die Aufnahme von offiziellen Beziehungen angesichts der grundsätzlich verschiedenen Positionen der beiden Staaten besonderes diplomatisches Geschick erforderte. Letztlich schuf man Vertretungen, die Funktionen wie Botschaften hatten, aber nicht so genannt wurden. Dafür wurden einzigartige Regelungen gefunden.

Status:

- Die Benennung „ständige Vertretung“ ist ein neutraler Ausdruck, der im zwischenstaatlichen Verkehr unüblich ist. Der Artikel vermeidet den Ausdruck Hauptstadt und respektiert damit den Sonderstatus Berlins.
- Der Bundestag ermächtigte durch Gesetz die Bundesregierung, den Angehörigen der ständigen Vertretung der DDR Erleichterungen, Vorrechte und Befreiungen bis zu dem Umfang zu gewähren, wie sie diplomatischen Vertretungen zustehen oder eingeräumt werden können.
- Die Wiener Konvention über Diplomatische Beziehungen findet „entsprechend“ Anwendung.

- In der DDR wurde die BRD-Vertretung wie die DDR-Vertretung in Bonn vom Außenministerium betreut. In Bonn war das Bundeskanzleramt für die Ständige Vertretung der BRD in Berlin zuständig.
- In Bonn war das Bundeskanzleramt für die Ständige Vertretung der DDR zuständig.
- Die Leiter beider Ständigen Vertreter wurden beim jeweiligen Staatsoberhaupt akkreditiert. Damit tat sich eine Parallele zum Diplomatenrecht auf, die die BRD nicht umgehen konnte, weil der Grundlagenvertrag die Beziehungen zwischen zwei Staaten und nicht nur zwischen Regierungen regelte. Da das Grundgesetz (Art. 59 (I) 3 aber nicht bestimmt, dass der Bundespräsident nur diplomatische Vertreter empfängt und beglaubigt, bedeutet seine Akkreditierung nicht zwingend eine Feststellung der diplomatischen Qualität der Beziehungen. Wie beim diplomatischen Agrément wurde die Ernennung des Leiters der Ständigen Vertretungen in Einvernehmen mit der aufnehmenden Regierung herbeigeführt.
- Der Status der Ständigen Vertretung der DDR in Bonn war Gegenstand einer gesetzlichen Regelung, denn die Angehörigen der DDR-Vertretung waren zugleich auch deutsche Staatsangehörigen und nicht Ausländer. Daher waren sie z. B. von der Wehrpflicht freizustellen.
- Für die Regelung des Dienstrechts der Mitarbeiter des Ständigen Vertretung der BRD in der DDR war in eigenes Bundesgesetz notwendig, da sie einer Bundesbehörde angehörten, die außerhalb des Geltungsbereichs des Grundgesetzes tätig wurde und keine diplomatische oder konsularische Vertretung war. Folglich waren die Festlegungen nicht anwendbar, die sich auf Auslandsaufenthalte von Angehörigen des öffentlichen Dienstes bezogen (z. B. Auslandsbezüge).

Aufgaben:

- Die Aufgaben waren in einem Protokoll geregelt.
- Demnach vertrat die Ständige Vertretung „die Interessen“ des Entsendestaates. Demgegenüber vertritt eine diplomatische Vertretung den Entsendestaat. Die Änderung war wegen des Sonderstatus von Ost- und Westberlin nötig, denn sie gehörten nach wechselseitiger Auffassung nicht zur DDR bzw. BRD.
- Hilfe und Beistand für Personen, die nicht näher bezeichnet werden, weil man sich über die Staatsangehörigkeit nicht einigen konnte. Die BRD ging davon aus, dass sie auch Westberliner Bürger vertreten konnte.

j) Art. 9: Die Unberührtheitsklausel:

Die BRD und die DDR stimmen darin überein, dass durch diesen Vertrag die von ihnen früher abgeschlossenen oder sie betreffenden zweiseitigen oder mehrseitigen internationalen Verträge und Vereinbarungen nicht berührt werden.

Beide Seiten waren sich einig, dass sie früher Vereinbarungen abgeschlossen haben können, die dem Geist

des Grundlagenvertrages nicht mehr entsprachen. Sollte sich Derartiges herausstellen, so wurde erwartet, dass der Vertragspartner eine harmonisierende Auslegung der inkongruenten Vereinbarung vornahm.

- Eine Unberührtheitsklausel enthalten auch die Noten- und Briefwechsel im Zusammenhang mit dem Vertrag. Darin teilten die DDR und die BRD ihren jeweiligen Schutzmächten mit, dass der Grundlagenvertrag die Rechte und Verantwortlichkeiten der Vier-Mächte sowie die diesbezüglichen Vereinbarungen, Beschlüsse und Praktiken nicht berührt.
- Es wird in den Noten- und Briefwechseln nicht genannt, auf welches Gebiet sich die Vier-Mächte-Rechte beziehen, da sie nach der Auffassung der Sowjetunion eine Geltung für die DDR ausschloss und Rechte der Westalliierten nur für Westberlin und die BRD annahm. Für die Westmächte bezogen sie sich die Rechte auf die BRD, DDR und Berlin. Es ist davon auszugehen, dass sich die westliche Auffassung durchsetzte, da in den Dokumenten von „den“ Rechten gesprochen wird.

k) Art. 10: Schlussbestimmungen

Dieser Vertrag bedarf der Ratifikation und tritt am Tage nach dem Austausch der entsprechenden Noten in Kraft.

Haltung der DDR:

- Sie bestand auf der feierlichsten Form des Abschlusses und forderte die Ratifizierung und die Nennung des Abschlussortes „Berlin-Hauptstadt der DDR“.

Haltung der BRD:

- An dem Inkrafttreten dieses wichtigsten deutsch/deutschen Vertrages sollten die politischen Staatsorgane mitwirken, so die Bundesregierung beim Aushandeln und Unterzeichnen, das Parlament und der Bundespräsident durch Genehmigung und Ausfertigung. Dieses Verfahren ist zwischenstaatlich üblich und wird als Ratifizierung bezeichnet.

Bewertung des Artikels:

- Der Vertrag bedurfte der Ratifikation, was aber nicht automatisch bedeutet, dass es sich um einen völkerrechtlichen Vertrag handelt, weil nicht nur völkerrechtliche Verträge ratifiziert werden. Auch Verträge zwischen den Gliedstaaten einer Föderation oder zwischen einem Gliedstaat und der Bundesregierung können einer Ratifikation unterzogen werden. Folglich existiert das Rechtsinstitut der Ratifikation nicht nur in Bezug auf völkerrechtliche Verträge.
- Der Vertrag enthält die Ortsangabe „Berlin“. Dies war akzeptabel, weil Ostberlin keine eigene Stadt war, sondern ein Teil Berlins.
- Der Vertrag ist auf unbestimmte Zeit geschlossen.
- Der Vertrag enthielt kein Kündigungsrecht, um zu vermeiden, dass die DDR die Statusvorteile des Vertrags genießt, sich den dauernden Verpflichtungen z. B. des Art. 7 später aber entzieht.
- Die BRD hatte ursprünglich versucht, eine Klausel wie die des Art. 146 Grundgesetz aufzunehmen,

wonach der Vertrag bei einer Vereinigung der beiden Vertragspartner oder bei einem Friedensvertrag außer Kraft trete. Dies ließ sich aber gegenüber der DDR (die auch auf Druck Moskaus handelte) nicht durchsetzen.

- Die BRD war sich bewusst, dass jede Erwähnung der Wiedervereinigung durch die DDR abgelehnt worden wäre. Gleichwohl war sie auch bewusst, dass Vertragspartner einvernehmlich einen Vertrag aufheben können, ein Fall der bei einer Wiedervereinigung eintreten würde.

h) Der Brief zur deutschen Einheit

Haltung der DDR:

- Keine Bereitschaft, über die deutsche Einheit zu sprechen.

Haltung der BRD:

- Man war nach dem Grundgesetz verpflichtet, auf die Wiedervereinigung hinzuwirken und dieses Ziel der Gegenseite zur Kenntnis zu geben.

Bewertung des Briefes:

- Am Tag der Unterzeichnung stellte die BRD in einem Brief an den DDR-Verhandlungsführer fest, dass der Grundlagenvertrag nicht im Widerspruch zu dem politischen Ziel der BRD stehe, auf einen Zustand des Friedens in Europa hinzuwirken, in dem das deutsche Volk in freier Selbstbestimmung seine Einheit wiedererlangt. Der Text und die Form seiner Zustellung waren bei den Vertragsverhandlungen erörtert worden. Die DDR hatte akzeptiert, dass der Brief zum Vertragswerk gehört.
- Der Brief war kurz vor der Unterzeichnung in der Poststelle des DDR-Ministerrates abgegeben worden. Dies ermöglichte dem DDR-Verhandlungsführer während der Unterzeichnungszeremonie gegenüber der Presse zu argumentieren, er kenne den Brief nicht. Damit wahrte er sein Gesicht. Der wesentliche Inhalt:
 - Ziel der Einheit: Wiederhergestellt werden soll nicht der deutsche Staat, sondern die Einheit des deutschen Volkes. Diese Forderung berücksichtigt, dass sich die BRD als identisch mit dem Deutschen Reich betrachtet und dass das Deutsche Reich mit dem Kriegsausgang territoriale Verluste erlitten hat.
 - Eigenständigkeit: Die DDR wird nicht mehr als ein der BRD-Staatsgewalt entzogenes, ihr aber letztlich zustehendes Staatsgebiet betrachtet. Auch der Brief zur Deutschen Einheit respektiert die Unabhängigkeit und Selbständigkeit der DDR, sonst hätte er nicht an die DDR adressiert werden können. Aber dies ist nicht statisch gemeint, und das wird mit dem Brief zur Einheit ausgedrückt.
 - Einmischungsverbot: Dies gilt nicht, insoweit es die deutsch/deutschen Sonderbeziehungen betrifft, d. h. einigungspolitische Aktivitäten der BRD müssen gestattet sein, so z. B. Maßnahmen zugunsten von DDR-Bürgern und Werben für die Einigung in Drittstaaten.

- Staatsangehörigkeit: Diesbezüglich waren die Meinungsverschiedenheiten besonders schwerwiegend. Die Regelung geht zurück auf die Reichsgesetzgebung von 1913 und erhielt mit Art. 116 Grundgesetz Verfassungsrang. Auch die DDR bekannte sich anfänglich zur deutschen Staatsangehörigkeit und änderte dies erst 1967 mit einem Gesetz über die DDR-Staatsangehörigkeit. Damit gab es nunmehr eine Überlappung in der Regelung, die nicht aufgehoben werden konnte. Dies wurde ausdrücklich von der BRD artikuliert, während die DDR die Hoffnung ausdrückte, dass man mit dem Grundlagenvertrag einer Lösung des Problems näher kommen könnte. In der Tat war die BRD-Position schwach, denn nach Völkerrecht ist die Belehnung eines ganzen Staatsvolks mit der eigenen Staatsangehörigkeit nur für einen Übergangszeitraum denkbar. Es fehlt hier an Effektivität und einer tatsächlichen Bindung an die BRD.

IV. Öffentliche Akzeptanz

a) Beziehung zur Ostpolitik:

- Der Grundlagenvertrag, der im Zusammenhang mit den Ostverträgen der Regierung Brandt/Scheel zu sehen ist, brachte eine Normalisierung der Beziehungen zur DDR mit sich, so dass nach und nach praktische Fragen, die die Bürger beschäftigten, wenn nicht gelöst so jedoch angegangen werden konnten. Die Fortführung des von der CDU/CSU seit 1949 vertretenen Alleinvertretungsanspruchs wurde von der Bevölkerung nicht mehr getragen und die Menschen waren der an- und abschwellenden Spannungen müde und wollten Erleichterungen im Umgang mit der DDR, nicht zuletzt wegen familiärer Bindungen.
- Die Mehrheit der Bevölkerung unterstützte daher die Ostpolitik der Regierung, was in dem Wahlsieg der SPD 1972 zum Ausdruck kam. Akzeptiert wurde, dass Grundfragen der Beziehungen DDR/BRD von den beiden Staaten nicht geklärt werden konnten, weil die Sowjetunion der Bevölkerung der DDR das Selbstbestimmungsrecht verweigerte.

b) Urteil des Bundesverfassungsgerichts

- Die CDU/CSU, die die Wahlen verloren hatte lehnte den Grundlagenvertrag jedoch ab, weil ebendiese Grundfragen des Selbstbestimmungsrechts, des Staatsangehörigkeitsrechts und der Einheit der Nation in dem Vertrag nicht geregelt oder zweideutig formuliert worden waren. Zudem sei Westberlin nicht in der erforderlichen Weise berücksichtigt worden. Trotz des Widerstandes der CDU/CSU-Fraktion stimmte der Bundestag am 11.5.1973 dem Vertrag zu, sodass er nach der Zustimmung des Bundesrates am 21.6.1973 in Kraft treten konnte. An sich hätte die CDU/CSU-Fraktion, die nahezu geschlossen gegen den Vertrag gestimmt hatte, das Bundesverfassungsgericht

anrufen können, konnte sich aber nicht dazu entschließen.

- Daraufhin reichte die Bayerische Staatsregierung eine Klage gegen den Grundlagenvertrag ein und verlangte ein Normenkontrollverfahren, weil der Vertrag gegen das Wiedervereinigungsgebot des Grundgesetzes verstoßen würde. In seinem Urteil vom 31.7.1973 stellte das Gericht fest, der Vertrag sei mit dem Grundgesetz vereinbar, weil er kein Teilungsvertrag ist. Er sei ein besonderes Abkommen, weil er in der Form zwar ein völkerrechtlicher Vertrag sei, aber innerdeutsche Beziehungen regle. Das erlaube der Bundesregierung, am Wiedervereinigungsgebot festzuhalten, sodass die Verfassungsorgane weiterhin verpflichtet seien, auf die Wiederherstellung der deutschen Einheit hinzuwirken. Eine völkerrechtliche Anerkennung der DDR käme nicht in Betracht und die innerdeutsche Grenze sei nur eine staatsrechtliche, wie die zwischen zwei Ländern der BRD. Die Zustände an der DDR/BRD-Grenze verstießen gegen den Vertrag, weshalb die Bundesregierung angehalten sei, diese zu ändern. Das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht erlaube es weiterhin den Bürgern der DDR, in Anspruch genommen zu werden.
- Das Urteil wurde von allen Parteien begrüßt. Die SPD/FDP sah ihre Regierungspolitik bestätigt. Von der CDU/CSU wurde hervorgehoben, das Urteil setze der Auslegung des Vertrages enge Grenzen.
- Aus juristischer Sicht wurde das Urteil vielfach kritisiert, weil es vom Fortbestehen des Deutschen Reiches ausgehe, das aber als Gesamtstaat nicht handlungsfähig sei. Mit der Errichtung der BRD sei nicht ein neuer westdeutscher Staat gegründet worden, sondern ein Teil Deutschlands neu organisiert worden. Die BRD sei also nicht Rechtsnachfolger des Deutschen Reiches, sondern mit ihm identisch, hinsichtlich der räumlichen Ausdehnung teildentisch. Sie beschränke ihre Hoheitsgewalt auf den Geltungsbereich des Grundgesetzes. Die DDR gehöre zu Deutschland und könne daher nicht als Ausland angesehen werden. Hinsichtlich des Wiedervereinigungsgebots hätten die Organe der BRD einen breiten Raum politischen Ermessens. Da die DDR unabhängig von ihrer Anerkennung ein Staat sei, sei sie ein Völkerrechtssubjekt. Allerdings sei sie durch die BRD durch den Abschluss des Grundlagenvertrages nur durch eine „faktische Anerkennung besonderer Art“ anerkannt worden.

V. Zusammenfassende Bewertung

- Bestimmende Rolle der Vier-Mächte
 - Der Status der beiden deutschen Staaten nach 1949 (Bildung der BRD mit Billigung der drei Westmächte und der DDR mit Billigung der UdSSR) war rechtlich ungeklärt und hätte umfassend nur durch die zwei deutschen Staaten und die Vier-Mächte geklärt werden können.
- Dreiteilung des deutschen Volkes

- Das deutsche Volk war nach 1949 in zwei Staaten und der besonderen Einheit Berlin (Besatzungsgebiet der vier Siegermächte) organisiert, was zu einem Auseinanderleben des Volkes führte. Die DDR schränkte bis zum Mauerbau 1961 immer mehr die Kontaktmöglichkeiten der Menschen ein. Danach waren sie für DDR-Bürger, die nicht im Rentenalter waren, nahezu unmöglich. Der Alleinvertretungsanspruch der BRD bedingte bis 1973 eine Isolierung der DDR und ihrer Bürger außerhalb der kommunistischen Staaten.
- Deutsche Frage offenhalten
 - Die BRD war nicht an einer Klärung des Status der beiden Staaten interessiert, solange das deutsche Volk (BRD und DDR) nicht in freier Selbstbestimmung über die Klärung des Verhältnisses entscheiden konnte. Die BRD unterstrich stets die Offenheit der Deutschen Frage und die Vier-Mächte Verantwortung für Deutschland als Ganzes. Die BRD leitete aus ihrer durch freie Wahlen erzielten demokratischen Legitimation bis 1973 ihren Anspruch ab, für das ganze deutsche Volk zu sprechen und verlangte von anderen Staaten, dies zu respektieren und keine Beziehungen zur DDR aufzunehmen (Alleinvertretungsanspruch).
- Erstarkung des kommunistischen Regimes. Normative Kraft des Faktischen
 - Das wirtschaftliche Erstarken der DDR, ihre feste Einbindung in den Ostblock und ihre aktive Rolle bei der Unterstützung der Dekolonisierung führten in den 60/70er Jahren zu einer wachsenden Akzeptanz der DDR. Der Alleinvertretungsanspruch war nicht mehr durchsetzbar und die Zeit arbeitete gegen die BRD. Zudem mussten wirtschaftliche (Handel, Zugang nach Westberlin etc.) und humanitäre Fragen (menschliche Erleichterungen, Informationsaustausch, Grenzregime der DDR) geregelt werden.
- Gefahr der Vertiefung der Teilung Deutschlands
 - Der DDR gelang es teilweise, ein eigenes Nationalbewusstsein zu entwickeln. Viele Menschen in der DDR sahen die Teilung als dauerhaft, als Konsequenz des Ost-West-Gegensatzes und der Verbrechen des Nazi-Regimes an. Daher nahmen sie das Eingemauertsein in der DDR resigniert hin. Allerdings nahm die DDR-Bevölkerung durch den Rundfunk und das Fernsehen intensiv am BRD-Leben teil. In der BRD verkam die Wiedervereinigungsrhetorik zu bloßen Übungen und die Menschen waren aufgrund des gleichen Wirtschaftssystems und der freien Reisemöglichkeiten mehr an der Westintegration interessiert.
- Veränderungswunsch der Bevölkerung der BRD
 - Nach der Stagnation der CDU/CSU-Deutschlandpolitik in den 60/70 Jahren erkannte die SPD/FDP-Regierung die Notwendigkeit einer neuen Ostpolitik – einschließlich einer DDR-Politik –, um das Auseinanderleben des deutschen Volkes zu stoppen. Auch bedurften die praktischen Fragen des Überlebens in der Mitte des dichtbevölkerten europäischen Kontinents einer Bearbeitung.
- Auslassung von Grundfragen: To agree to disagree

- Die praktischen Fragen mussten gelöst werden, ohne dass die Grundfragen angesprochen werden konnten:
- das Selbstbestimmungsrecht des deutschen Volkes,
- die völkerrechtliche De- jure-Anerkennung der DDR,
- die Vier-Mächte-Verantwortung für Deutschland
- die Grenzen Deutschlands
- und der ausstehende Friedensvertrag.
- Einbindung in die Ostpolitik gegenüber der Sowjetunion
 - Die DDR-Politik wurde weitgehend durch die Sowjetunion kontrolliert. Daher ist der Grundlagenvertrag in Verbindung mit den „Ostverträgen“ zu sehen, die seit dem Ende der 60er Jahre zwischen der BRD und der Sowjetunion, Polen und der CSSR geschlossen wurden und eine erstmalige Normalisierung der Beziehungen dieser Staaten mit der BRD bedingte. Diese Normalisierung war ein „window of opportunity“ für die beiden deutschen Staaten.
- Verbindung politischer und wirtschaftlicher Zusammenarbeit mit Abrüstung
 - Sinnvoll war, den Grundlagenvertrag mit einer „Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa“ zu verbinden. Beide deutsche Staaten lagen in der Mitte Europas und verfügten über großes wirtschaftliches und militärisches Gewicht. Die Nachbarn beobachteten das verbesserte Verhältnis beider Staaten nicht zuletzt aufgrund historischer Erfahrungen mit Argwohn. Deshalb war die Einbindung der deutsch-deutschen Beziehungen in den regionalen Kontext, die Transparenz der Politik und die Verbindung mit der angestrebten Abrüstung notwendig. Hier setzte eine Toolbox der Vertrauensbildung zwischen der Blöcken an.
- Verbindung Wirtschaft und Politik
 - Die DDR, die ständig ihre Souveränität und Eigenstaatlichkeit unterstrich, verzichtete im Zusammenhang mit wirtschaftlichen Vorteilen auf ihre Dogmatik, indem sie den Handel zwischen der BRD und der DDR als innerdeutschen Handel betrachtete und die EWG-Zugehörigkeit akzeptierte.
- Kennenlernen der Partner und Vertrauenswürdigkeit
 - Vor dem Abschluss des Grundlagenvertrages wurden mit dem Verkehrsvertrag vom 26.5.1972 praktische Fragen zwischen der DDR und der BRD geregelt. Die Vertreter der beiden Staaten hatten die Möglichkeit sich kennenzulernen und die Vertrauenswürdigkeit zu überprüfen.
- Weltpolitischer Druck auf die BRD
 - Die BRD-Regierung der sozial-liberalen Koalition der 70er Jahre handelte unter dem Druck einer wachsenden internationalen Anerkennung der DDR. Zugleich war ihr Handlungsspielraum durch das Wiedervereinigungsgebot des Grundgesetzes und einer starken Opposition im Bundestag (nahezu 50%) eingeschränkt. Schlussendlich mussten Zugeständnisse der DDR im humanitären Bereich, der für die BRD entscheidend war, durch wirtschaftliche Unterstützung der DDR erkauf

- werden. Insofern wurde der wirtschaftliche Zusammenbruch der DDR hinausgezögert.
- Aufwertung des kommunistischen Unrechtsstaates?
 - Der Grundlagenvertrag führte zu einer weitgehenden Normalisierung der Beziehungen BRD/DDR, hatte aber kurzfristig eine Stärkung des Unrechtsregimes der DDR zur Folge. Langfristig trat aber ein „Wandel durch Annäherung“ ein, der schließlich zum Zusammenbruch des kommunistischen Regimes der DDR führte.
- Vertrag und Protokolle
 - Als klug erwies sich, mit dem Grundlagenvertrag den Rahmen der Beziehungen abzustecken, die Einzelfragen der Zusammenarbeit aber durch Protokolle zu dem Vertrag zu regeln. Der Vorteil dieser Herangehensweise ist, dass bei Schwierigkeiten in einem Teilgebiet nicht der gesamte Prozess der Zusammenarbeit zum Stillstand kommt.
- Wahrung des Gesichts
 - Hinsichtlich der deutschen Wiedervereinigung, der Grundfrage des deutsch/deutschen Verhältnisses, bestanden zwei gegensätzliche Positionen, die auch nicht angenähert werden konnten. Dennoch konnte die BRD-Delegation aufgrund ihrer Bindung an das Grundgesetz nicht zu diesem Problem schweigen. Gleichwohl weigerte sich die DDR eine diesbezügliche Stellungnahme der BRD entgegenzunehmen. Man fand eine diplomatische Lösung, die beiden Seiten erlaubte, das Gesicht zu wahren. Der BRD-„Brief zur deutschen Einheit“ wurde nicht dem DDR-Verhandlungsführer übergeben, sondern in der Poststelle des DDR-Ministerrats übergeben, sodass er im juristischen Sinne als zugestellt galt und zum Vertragswerk gehört.

Anmerkung:

Aus Platzgründen wurden die Abkürzungen DDR und BRD verwendet. Der Formulierungen der zitierten Artikel wurden nicht 100% wörtlich wiedergegeben, sind aber sachlich korrekt.

Ausgewählte grundlegende Literatur:

- Doehring/Ress, Die parlamentarische Zustimmung von Verträgen zwischen der BRD und der DDR, Völkerrecht und Aussenpolitik. Bd. 10, Karlsruhe 1972.
- Doehring/Ress, Gutachten über die Rechtsnatur des Briefes zu deutschen Einheit, Karlsruhe 1973.
- Dolzer/Papadimitriu, Rechtslage Deutschlands, ZaöRV 1974.
- H. Schiedermaier, Der völkerrechtliche Status Berlins nach dem Viermächte-Abkommen, 1974.
- Jochen A. Frowein, Legal Problems of the German Ostpolitik, ICLQ 1974.
- Berichte und Urkunden – Deutsche Völkerrechtspraxis 1973, ZaöRV 1975.
- Georg Ress, Die Rechtslage Deutschlands nach dem Grundlagenvertrag, 1978.
- Benno Zündorf, Die Ostverträge, Beck: München 1979.
- Presse und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Der Grundlagenvertrag vor dem

Bundesverfassungsgericht, Karlsruhe 1975.

- Jochen A. Frowein, Die Rechtslage Deutschlands und der Status Berlins, 1983.
- Jens Hacker, Grundlagenvertrag, in: Handbuch zur Deutschen Einheit 1949-1999, Bonn 1990.
- Bundesministerium des Innern (Hrsg.) Dokumente zur Deutschlandpolitik, VI Reihe/Bd.2, München 2004
- Andreas Grau, Gegen den Strom. Die Reaktion der CDU/CSU-Opposition auf die Ost- und Deutschlandpolitik der sozial-liberalen Koalition 1969-1973, Düsseldorf 2005.
- Tono Eitel, Schnee von gestern, Münster 2016.

남북기본합의서와 동서독기본조약의 비교 분석

변호사 이석범(법학박사, 민주사회를 위한 변호사모임)

I. 서론

1. 남북한은 1945년 8월 15일 분단¹⁾된 이후 각각 대한민국(이하, 편의상 '남한'이라 한다.)과 조선민주주의인민공화국(이하, '북한'이라 한다.)을 수립한 이래 치열한 체제 경쟁을 벌여 왔다. 즉, 남한은 1948년 7월 17일 제헌헌법을 제정한 후 8월 15일 대한민국 정부를 수립하였고, 북한도 1948년 9월 9일 조선민주주의인민공화국이라는 나라를 세운 결과 한반도는 남북한의 분단국²⁾으로 정립되었다.

한편, 남북한은 1953년 7월 27일 정전협정을 체결한 이후 '대결 있는 대화시대'를 거치면서 '7·4 공동성명'과 '남북기본합의서'를 채택하였다. 그러나 남북기본합의서는 그 내용을 이행하기도 전에 1994년 발생한 제1차 북핵문제로 인하여 곧바로 사문화되었다. 그러다가 2000년 김대중 정부의 '6·15 선언'과 2007년 노무현 정부의 '10·4 선언'으로 남북기본합의서는 일시적이거나 정치적 위상을 회복하였다. 그러나 이명박 정부와 박근혜 정부에서 북핵 실험과 장거리미사일발사 시험을 이유로 남북관계는 단절되었고, 2015년 2월 10일 급기야 개성공단이 전면 폐쇄됨에 따라 위 합의들은 모두 무용지물이 되고 말았다.

2017년 3월 10일 박근혜 전 대통령이 헌법재판소에서 탄핵된 이후 문재인 대통령이 당선되면서 남북관계는 변화의 계기를 마련하였다. 즉, 2018년 2월 남한의 평창에서 개최된 동계올림픽을 전환점으로 2018년 4월 27일 문재인 대통령과 김정은 국무위원장은 분단의 상징인 판문점에서 역사적인 남북정상회담을 성공적으로 개최한 후 '한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점선언'(이하, '판문점선언'³⁾)이라 한다)과 이에 대한 후속 정상회담을 거쳐 2018년 9월 19일 '평양공동선언'을 전 세계에 공표하였다.

1) 1945년 8월 15일 연합국 최고사령부의 일반명령 제1호에 의하여 한반도의 38도선을 경계로 남반부는 미군이, 북반부는 소련군이 '전시점령'(belligerent occupation)하여 각각 군사통치를 실시함으로써 사실상 국토분단과 민족분단의 비극이 잉태되었다. 이후 1950년 6월 25일부터 1953년 7월 27일 정전협정까지 동서 진영의 냉전에 따라 국제전과 내전의 성격을 지닌 3년간의 한국전쟁은 지금까지도 한반도의 남북한 주민들에게 깊은 분단의 상흔을 남기고 있다.

2) 분단국이란, "국제사회에서 현실적으로 두 개의 국가로 인정받아 활동하고 있지만, 각자의 입장에서는 서로 원래 '하나의 국가'라고 주장하면서 자기 체제의 우월성을 과시하는 방법으로 상호 치열한 체제경쟁을 통하여 자기중심의 통일을 추구하는 특수한 형태의 국가"로 정의된다. 분단국의 개념과 관련하여 국제법 주체의 하나인 '분단체(divided entities)'의 개념을 살펴 볼 필요가 있다. '분단체'란 국가로서의 요건을 갖추었으면서도 특정한 이유로 타방분단체가 그 국가성을 부인하는 정치적 실체이다. 현재 남북한은 개별적으로 볼 때, 대외적으로 충분한 국제법적 주체이지만 정치적 이유로 인하여 대내적으로는 민족내부관계에 있는 분단체의 관계이다.

3) 양 정상은 "(남과 북의) 새로운 역사는 이제부터, 평화의 시대 역사의 출발점에서 (김정은 위원장 방명록) "남북의 평화와 공동의 번영과 민족의 영원한 통일을 이루기 위해 담대한 발걸음을 시작했습니다.(문재인 대통령 발언)" 라고 공표함으로써 남북 합의의 철저한 이행을 강조하고 있다.

2. 4. 27.과 5. 26. 남북정상회담과 6. 12. 북미정상회담 그리고 9. 19. 남북정상회담 이후 한반도에서 새롭게 전개되고 있는 한반도 정세의 급변은 우리에게 남북관계에 대한 법률적 적용과 해석에 있어 이전의 패러다임 자체를 근본적으로 전환시키고 있다.

그러한 인식 전환의 실례로 발제자는 남북관계를 논의함에 있어 남북관계가 3중적 지위에 있다는 점을 강조하고 싶다. 다시 말하면, 남북관계는 단순히 1차원 관계가 아니라 1991. 9. 17. 유엔 동시가입으로 국제사회에서 국제법적용을 받는 독립된 국제법주체로서의 국가지위, 한반도의 남반부와 북반부를 실효적으로 각 지배함으로써 독자적인 통치권을 지니기 때문에 가지는 독립적인 국내법을 적용할 수 있는 지위, 그리고 위와 같은 국제법적 지위와 국내법적 지위가 아닌 남북 사이에 공통적으로 적용되는 것을 전제한 남북한 특수관계의 지위라는 3중의 지위가 그것이다.

이러한 남북관계의 3중적 지위는 이미 1990년대 초반 우리 학계와 실무계에서 1973년 서독 연방헌법재판소에서 확립한‘동서독 특수관계’이론을 수용한 결과‘남북한 특수관계론’이라는 유용한 개념으로 정리되었다. 즉, 법적으로 남북한 관계는 (분단국으로서) “나라와 나라 사이가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성된 특수관계”라는 것이다. 이같은 개념은 남북기본합의서 서문과 남북관계발전에 관한 법률(이하, ‘남북관계발전법’이라 한다) 제3조에 명시하는 방법으로 입법화되었다.

3. 한편, 동서독은 1972년 12월 21일 동서독기본조약을 체결한 지 18년이 지난 1990년 10월 3일 통일을 이루어냈다. 그러나 한반도의 남북한은 1991년 12월 13일 남북기본합의서를 채택한 지 27년이 지나도록 여전히 세계 유일의 분단국으로 남아 있고, 최근의 정세변화에도 불구하고 아직 한반도의 평화와 번영, 통일의 길은 멀기만 하다. 그럼에도 불구하고 한반도의 평화와 번영, 통일을 위해 우리는 동서독의 통일경험에서 무엇을 배울 수 있는가?

이러한 문제 의식하에서 발제자는 먼저, 남북이 공식적으로 합의한 남북기본합의서⁴⁾의 채택 배경과 의의 및 합의서의 내용과 주요 법적 쟁점(Ⅱ)을 개관하고, 남북기본합의서의 헌법규범적 의미와 남북간 합의서와의 관계(Ⅲ)를 살펴 본 후, 남북기본합의서와 동서독기본조약의 비교분석(Ⅳ)을 통하여 한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 교훈과 시사점(Ⅴ)을 도출하고자 한다.

4) 1991년 12월 13일 남북 사이에 채택된 '남북기본합의서'는 남북관계를 법적으로 규율할 것을 합의한 최초의 공식 문서였다. 이 기본합의서는 "남과 북은 통일을 지향하는 민족내부의 특수관계에 있다." 고 합의함으로써 분단된 현실을 인정하였을 뿐만 아니라 분단을 극복하기 위하여 남북관계 개선과 평화통일을 위한 기본틀을 제시한 한민족의 기본장전의 의미를 가지게 되었다.('남북기본합의서 해설',(1992), 통일원, 17쪽) 북한은 1991. 12. 24. 당제6기 제19차 전원회의에서 남북기본합의서를 '획기적인 평화통일촉진강령'으로 격상시켰다.

Ⅱ. 남북기본합의서의 개관

1. 채택 배경과 채택의 의의

(1) 남북기본합의서 채택의 배경

남북기본합의서가 채택되는 과정을 이해하기에 앞서 채택 당시 국제정세의 시대적 배경과 남북관계의 역사적 배경을 먼저 살펴보아야 한다.

당시 국제정세의 시대적 배경으로는 냉전질서의 두 축이었던 동서 양진영의 붕괴를 들 수 있다. 1980년대 말 소련의 고르바췌프가 개혁·개방 정책을 전면에 내세우자 이에 영향을 받은 동유럽의 공산주의 국가가 체제전환을 하게 되었다. 그러자 제2차 대전 이후 동서의 국제 냉전질서가 종식되어 정치적 이념의 대립과 군사적 긴장이 해소됨에 따라 국제사회는 점차 화해와 협력, 개방과 세계화, 정보화의 새로운 국제질서가 정착되기 시작하였다. 냉전질서의 변화는 한반도에도 변화를 요구하였는데 미·중·일·러 등 한반도 주변의 4강들은 서로 간에 실리를 취하는 ‘전략적 동반자관계(Strategic Cooperation Partnership)’를 형성하여 갔고 한반도의 평화와 안정이 공동의 이익에 긴요하다는 공감대가 만들어졌다.

이러한 국제정세의 변화로 말미암아 우리 사회 내부에서도 남북분단의 현실을 인정하고 평화공존을 유지해야 한다는 정책이 대두되었다. 이러한 정책에 따라 남한은 중국과 러시아와의 경제협력과 관계개선을 통하여 국교를 수립함으로써 새로이 사회주의권으로 외교활동 범위와 시장이 확대되어가자 더 이상 남북한만이 냉전질서의 이념대립과 체제경쟁에만 머물 수 없는 국제환경이 조성되었다.⁵⁾

국내정세의 상황으로서는 오랜 금기를 깨고 민족통일의 과제가 대중적으로 제기된 점을 들 수 있다. 즉, 국제정세의 변화로 나타난 냉전 종식의 분위기는 남북간에 평화공존과 평화통일을 모색하도록 강제하는 외부요인으로 작용하였다. 동시에 이러한 외적 강제는 내부적으로 민족간의 불신과 군사적 긴장을 해소하고 민족통일을 이루어야 한다는 요구가 다양한 부문에서 강력히 나타나기 시작하였다. 남북문제는 더 이상 국민 동원과 체제유지 이데올로기 또는 정권의 안보치적을 선전하기 위한 수단으로 머물 수 없었다.

요컨대 남한 내에서 군부독재를 철폐시키고자 하는 민주화투쟁의 이행과정에서 나타나기 시작한 통일운동의 압력⁶⁾에 대응하여 정권의 취약성을 보완하기 위한 정책적 성과가 필요했던 노태우 정부가 신데땅트의 국제정세의 변화 국면을 활용한 정책적 산물이 바로 ‘북방정책’이었다.

5) 남북기본합의서의 불이행과 이행가능조건을 남북관계와 북미관계를 중심으로 분석한 논문은 국제정세의 변화가 남북기본합의서 채택에 어떠한 배경이 되었는지를 엿볼 수 있다.

6) 1988년 2월 29일 발표된 '민족의 통일과 평화에 대한 한국기독교교회 선언'(KNCC 통일선언)이 그 대표적인 사례이다.

한편, 분단 이후 계속된 남북관계의 진전이 남북기본합의서가 채택된 역사적 배경이라는 사실을 주목할 필요가 있다. 분단 이후 비록 남북은 더디지만 여러 차례에 걸쳐 남북적십자회담과 7·4 남북공동성명을 위한 회담 등의 경험을 유지하여 왔는데 바로 그 연장선에서 1990년대의 고위급회담이 가능했던 것이다.

분단 이후 1970년대 초까지 남북한은 동서 양진영의 냉전체제에 기속된 결과 서로의 체제를 부정하기 위하여 정치·경제·군사·사상 등 모든 측면에서 극렬하게 대립하였기 때문에 한반도에서의 군사적 긴장이 매우 빈번하였다. 그러나 1970년대 초에 접어들면서 닉슨독트린의 발표를 계기로 국제사회에는 긴장완화와 평화공존의 분위기가 나타났다.

1970년대의 남북관계는 1970년 8월15일 박정희 대통령이 제25주년 광복절 경축사에서 남북간 선의의 경쟁을 촉구하는 ‘남북통일에 관한 8·15선언’을 시작으로 1973년 8월 12일 대한적십자사총재가 남북가족찾기회담을 제안하였고 북한적십자사가 이를 수락하면서 분단 26년만에 최초의 남북대화가 개시되었다. 이때, 당국자간 비공개적인 상호방문이지만 남북 사이에는 최초의 공식 합의문서인 ‘7·4 남북공동성명’⁷⁾이 서울과 평양에서 각각 발표되었다.

1980년대의 남북관계는 1982년 1월 22일 전두환 대통령이 새해 국정연설에서 정부의 새로운 통일방안인 ‘민족화합 민주통일방안’을 발표⁸⁾ 함으로써 적극적인 대북정책을 전개하였다. 1984년 9월 8일 북한이 제의한 대남수해 물자제공을 남한 당국이 수용한 것을 계기로 1984년 11월 15일 남북경제회담과 이후의 적십자회담, 국회회담, 그리고 체육회담들이 연속적으로 열리게 되었다. 또한, 1985년 5월에는 남북이산가족 고향방문과 예술공연단 교환이 합의된 결과, 그해 9월 각 50명 규모의 이산가족이 서울과 평양을 방문하여 서로 상봉함과 동시에 예술공연단의 방문공연도 이루어졌다.

1990년대의 남북관계는 대외적으로 국제 냉전체제의 해체와 국내적으로 노태우 정부의 주도적인 ‘북방정책’의 시행과 성공, 경제성장과 민주화의 진전에 힘입어 1988년 12월 28일 남한의 강영훈 총리가 남북간 현안문제를 해결하기 위해 남북고위급회담의 개최를 북한에 제의하였다. 이에 대하여 1989년 1월 16일 북의 연형묵 총리는 역으로 남북고위 정치·군사회담을 수정제의하여 1989년 2월 8일 제1차 남북고위급회담 예비회담을 시작으로 8차례의 예비회담을 개최하였다. 그 결과, 마침내 “남북 사이의 정치적·군사적 대결상태를 해소하고, 다양한 분야에서의 교류와 협력을 실시하는 문제”를 주요 의제로 하는 남북고위급회담이 성사되었다.

7) 이 7·4 남북공동성명에서 ‘자유, 평화, 민족대단결’의 조국평화통일 3원칙이 천명되었다. 심연수, “7·4 남북공동성명과 남북기본합의서의 배경에 관한 체계론적 분석”,『국민윤리연구』52호, 한국윤리학회, 2003.

8) 이 방안에서 주목할 만한 핵심 내용은 ‘남북기본합의서’의 초안이라고 할 수 있는 “남북한 기본관계 잠정협정”의 체결이 제안되었다는 점이다. 법무부편, 『통일법무기본자료(남북관계)』(법무부, 2008), 422면.

(2) 남북기본합의서 채택의 의의

첫째, 남북기본합의서는 통일을 결과가 아닌 과정으로 전제하고, 남북관계 개선과 평화공존, 나아가 통일을 향한 기본틀을 제시하였다는 점에 핵심적 의의가 있다. 남북기본합의서 서문에는 쌍방관계를 “통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계라는 것을 인정하고 평화통일을 성취하기 위한 공동의 노력을 경주할 것을 다짐한다.”고 천명하였다. 이는 남북한이 화해와 불가침 그리고 교류·협력을 통해 점진적으로 평화통일을 지향해 나가는 관계로 발전시키지는데 합의한 것으로서 통일과정과 접근방법에 대해 남북한이 명확히 합의한 것이다. 이 합의는 노태우 정부의 ‘한민족공동체통일방안’에 언급된 점진적·단계적 방법론과 같은 것이다.

둘째, 남북기본합의서는 제3자의 개입이나 중재 또는 조정 없이 남북한 당국이 독자적으로 공식적인 협의를 거쳐 채택한 최초의 합의 문서라는 점에 그 의의가 있다. 남북기본합의서는 남북의 분단 상황을 극복하기 위하여 남북한이 주체적으로 해결하려는 의지의 표현이었고, 이러한 의지가 쌍방 총리를 대표로 하는 책임있는 당국간 회담을 통해 표출되었다는데 의의가 있다. 즉, 이후락 중앙정보부장의 밀행으로 표상되는 ‘7·4 남북공동성명’과 달리 남북기본합의서는 정식 국호와 서명 당사자의 직함을 명시하고, 양측 모두 발표에 필요한 절차를 거침으로써 상호실체를 인정하였다. 뿐만 아니라 남북 사이의 화해와 불가침 그리고 교류·협력을 공식화함으로써 종전의 비정상적인인 관행에서 벗어날 수 있는 단초를 제공하였다. 특히, 남북기본합의서 제5조에서 남북은 “현 정전상태를 남북 사이의 공고한 평화상태로 전환시키기 위하여 공동으로 노력하며”라고 규정하였는데, 이는 남북이 바로 한반도 문제의 해결당사자이고, 또 남북이 해결당사자로서 한반도의 평화상태를 위해 직접 노력할 것이라는 분명한 의지를 천명한 것이다.

셋째, 남북기본합의서와 그 부속합의서의 내용을 살펴보면, 남북관계의 발전에서 예상되는 모든 부문의 협의를 포괄하고 있다는데 그 의의가 있다. 즉, 남북기본합의서와 그 부속합의서는 정치적 화해와 군사적 불가침, 그리고 경제를 포함한 다양한 부문에서의 교류와 협력이 그것이다. 또한, 이러한 포괄적인 합의 내용에는 남북 사이에 쟁점이 되어 왔거나 앞으로 해결되어야 할 모든 사안을 담고 있다. 다시 말하면, 이 합의서에 포함된 것 이외에는 더 이상 남북관계에서 문제점이 발생할 것으로 예견하기 어려울 만큼 남북관계의 제반 사항이 전부 명시되어 있다. 따라서 남북기본합의서의 내용 이행·실천되기만 한다면 남북관계는 새로운 화해·협력단계로 진입할 수 있을 것이다. 다만, 분야별 부속합의서에 ‘부기’로 처리된 미합의사항은 향후 남북관계 진전에 장애요인으로 작용할 수 가능성이 많은 쟁점사항이라는 점에서 여전히 한계가 남아 있다.⁹⁾

넷째, 남북한 쌍방은 남북고위급회담을 통해 본회담 이외에 3개 분과위, 핵통제공동위, 4개 부문별 공동위, 남북연락사무소, 2개 실무협의회 등 총 12개 협의기구를 구성하였다. 이들 기구들은 남북관계의 발전을 종전의 ‘비제도적 관례’에서 벗어나 ‘제도적 틀’ 내에서 추진해 갈 수 있는 기반을 마련하였다는데 그 의의가 있다. 즉, 남북관

9) 예를 들어 화해분야의 미합의사항인 ① 단일 의식·명칭으로 국제기구 가입, ② 유일대표단 구성등은 북한이 ‘하나의 조선’ 논리를 고수하고 있음을 드러내는 것이다. 또한, 북한이 타국과 체결한 조약·협정의 개정·폐기를 주장하는 것은 ‘내부문제 불간섭’ 조항과 배치된다. 뿐만 아니라, 이러한 북한의 주장은 한·미 상호방위조약을 염두에 둔 것으로 이의 목표는 한·미 동맹관계의 균열을 지속적으로 시도하는 것이다. 한편, 교류·협력부문 가운데 핵심쟁점 사항의 하나로 북측이 주장하는 법률적·제도적 장치의 철폐는 바로 남한의 국가보안법 철폐와 연관된다.

계를 일회성이 아닌 규범적인 제도의 틀 내에서 지속적으로 발전시킬 수 있도록 가능하게 하는 법 제도적 장치를 확고히 정립하였다.

2. 내용과 이행기구

(1) 남북기본합의서의 내용

서문

“남과 북은 조국의 평화적 통일을 염원하는 온 겨레의 뜻에 따라, 7·4 남북공동성명에서 천명된 조국통일 3대원칙을 재확인하고, 정치군사적 대결상태를 해소하여 민족적 화해를 이룩하고, 무력에 의한 침략과 충돌을 막고 긴장완화와 평화를 보장하며, 다각적인 교류·협력을 실현하여 민족공동의 이익과 번영을 도모하며, 쌍방 사이의 관계가 나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계라는 것을 인정하고, 평화통일을 성취하기 위한 공동의 노력을 경주할 것을 다짐하면서, 다음과 같이 합의하였다.”

그 특수관계의 대표적인 예로 합의서 제7조에서 주권국가간에 교환되는 대사관 대신에 ‘남북연락사무소’를, 제15조에서 남북간의 경제교류를 무역이 아닌 ‘민족내부교류’라고 명문화하였다.¹⁰⁾

제1장 남북화해

제1장 부분은 제1조 체제¹¹⁾ 인정과 존중, 제2조 내부문제 간섭 금지, 제3조 비방·중상 금지, 제4조 파괴·전복 일체 금지, 제5조 현 정전상태의 평화 상태를 위한 공동 노력과 현 군사정전협정 준수, 제6조 국제무대에서 협력 및 민족의 존엄과 이익을 위한 공동노력, 제7조 남북연락사무소 설치, 제8조 남북정치분과위원회 구성 등 8개 조항으로 이루어졌다. 제1장은 과거 냉전시대의 상호 적대관계를 종결짓고, 평화공존의 관계를 법적으로 구축하는 공동의 노력에 합의한 것이다.

그 결과 남북한은 상호실체를 잠정적으로 존중·인정함으로써 상호를 교차승인¹²⁾하고, 통일지향적 평화공존체제를 제도화하는 길을 터놓았다. 동서독과 달리 우리는 남북간에 전쟁을 치른 관계이므로 전쟁의 일시적 중단을 뜻하는 정전협정에 의한 불안한 관계는 정리되어야 한다.

제2장 남북불가침

제2장에서는 상호 불가침에 대한 확실한 이행을 국내·외에 천명하면서, 그 이행을 보장을 위한 구체적인 실천 조치로 제9조 무력불사용과 무력 침략 포기, 제10조 의견대립과 분쟁문제의 평화적 해결, 제11조 불가침 경계선과

^[10] 이외에 제2조 국내문제가 아닌 ‘내부문제’, 제11조 국경선이 아닌 ‘경계선’, 제25조 비준서가 아닌 ‘문본’이라고 규정한 점을 들 수 있다. 통일원, 앞의 책 43면, 59면, 71면 각 해설 참조

^[11] 북측 합의서에서는 ‘체제’ 대신에 ‘제도’ 라는 말을 명시하고 있다.

^[12] 다만, 통일원은 제1조의 체제 인정·존중이 국제법상 국가승인을 의미하는 것은 아니며 남북이 상대방을 국가로 승인하지 않으면서 사실상 정치적 실체로 인정한다는 의미로 해석하고 있다. 통일원, 앞의 책, 41-42면.

관할 구역의 명시, 제12조 불가침의 이행과 보장을 위한 남북군사공동위원회의 구성·운영과 협의·추진사항 명시, 제13조 쌍방 군사 당국자간 직통전화 설치, 제14조 남북군사분과위원회 구성 등을 규정하고 있다. 제2장 남북불가침은 제1장에 따라 남북간에 정치적 화해가 된 것을 전제로 이것을 지속적으로 보장하기 위한 ‘군사적 신뢰조치’의 장치마련 방안이다.

제3장 남북교류협력

제3장에서는 남북간의 교류·협력을 통해 민족전체의 복리향상과 민족공동체의 회복발전을 위한 실천조치로 제15조 자원의 공동개발, 물자교류, 합작투자 등의 경제교류와 협력 실시, 제16조 과학, 문화, 보건, 체육 등 여러 분야에서의 교류와 협력 실시, 제17조 자유로운 인적왕래 및 접촉 실현, 제18조 이산가족의 서신거래, 왕래와 상봉 및 방문 실시와 재결합 실현, 제19조 철도·도로의 연결과 해로·항로의 개설, 제20조 우편·전기통신 교류와 비밀 보장, 제21조 국제무대에서 다각적인 교류와 대외 공동 진출, 제22조 남북경제교류협력공동위원회를 비롯한 부문별 공동위원회 구성·운영, 제23조 남북교류·협력분과위원회 구성 등을 규정하고 있다.

제3장은 제1장에 따라 남북상호간의 적대관계가 청산되고 평화공존단계가 수립된 것을 제2장이 이에 대한 지속적 보장 장치의 역할을 하는 바탕 위에서, 각 부문의 구체적인 남북교류·협력의 내용을 합의한 것이다.

제4장 수정 및 발효

제24조에서는 쌍방의 합의에 의한 합의서의 수정·보충을, 제25조에서는 남과 북이 각기 발효에 필요한 절차를 거쳐 그 문본을 교환한 날로부터 합의서의 효력이 발생한다는 발효절차와 발효시기를 각 규정하고 있다.

그런데 1992년 남북기본합의서를 채택하고 발효할 당시, 학계에서는 남북기본합의서의 법적 성격에 관하여 그 조약성 또는 법적 구속력을 인정할 것인지에 대한 논란이 치열하였다. 그러나 남북기본합의서의 조약성을 인정하는 견해를 취하든 아니면 부인하는 견해를 취하든지 간에 양쪽 견해 모두 이 제4장의 규정으로 말미암아 남북기본합의서가 일용 국제법상 조약으로서의 성립요건 및 효력발생요건을 충분히 구비하였음을 부인하기는 어렵다고 보아야 할 것이다.¹³⁾

(2) 주요 부속합의서¹⁴⁾

1992년 2월 19일 남북 고위급회담 분과위원회 구성·운영에 관한 합의서가 전문과 7개조로 발효되었다. 1992년 5월 7일 남북군사공동위원회 구성·운영에 관한 합의서가 전문과 6개 조항으로, 남북교류·협력공동위원회 구성·운영에 관한 합의서가 전문과 6개 조항으로, 남북연락사무소 설치·운영 합의서가 전문과 7개 조항으로 각 발효되었다.

^[13] 1992년 2월17일 남북기본합의서의 법적 성격은 ‘국제법적 강제력을 인정할 수 없는 일종의 신사협정’이라는 성명을 발표했던 법무부도 위 성명의 후단에서 이 제4장의 규정 때문에 “법적 성격이 부여되어야 할 문서로 볼이 상당하다.”는 견해를 피력하였다.

^[14] 남북기본합의서 관련 부속합의서의 구체적인 내용에 관하여는 법무부,『통일법무기본자료(남북관계)』(2008), 45-78면. 1992. 9. 17. 평양에서 개최된 8차 남북고위급회담에서 채택·발효된 이 부속합의서들은 남북기본합의서가 실효성을 확보하기 위하여 실질적으로 이행·실천되기 위한 세부합의 내용이었다.

1992년 9월 17일 “남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서”의 제1장 남북 화해의 이행과 준수를 위한 부속합의서가 전문과 제8장 제28개 조항 및 부기로, “남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서”의 제2장 남북불가침의 이행과 준수를 위한 부속합의서가 전문과 제6장 제19개 조항으로, “남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서”의 제3장 남북교류·협력의 이행과 준수를 위한 부속합의서가 전문과 제4장 제20개 조항 및 부기로, 남북화해공동위원회 구성·운영 합의서가 각 발효되었다.

다시 말하면, 1992년 9월 17일 평양에서 개최된 제8차 남북고위급회담에서 남북기본합의서의 ‘화해,’ ‘불가침,’ ‘교류·협력’ 등 3개 분야 부속합의서가 채택·발효되었다. 분야별 부속합의서는 기본합의서에서 개괄적으로 합의한 내용을 실질적인 이행·실천을 위해 보다 세부적으로 규정한 것이다.

<표1> 남북기본합의서 체제

	명칭	합의일자	발효일자	조문 수	서명자
1	남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서	1991.12.13	1992.2.19	전문, 25개조	총리
2	한반도의 비핵화에 관한 공동선언	1992.1.20	1992.2.19	전문, 6개조	총리
3	남북고위급 회담 분과위원회 구성·운영에 관한 합의서	1992.2.19	1992.2.19	전문, 7개조	총리
4	‘남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서’의 제1장 남북화해의 이행과 준수를 위한 부속합의서	1992.9.17	1992.9.17	28개조, 부기	총리
5	‘남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서’의 제2장 남북불가침의 이행과 준수를 위한 부속합의서	1992.9.17	1992.9.17	19개조	총리
6	‘남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서’의 제3장 남북교류·협력의 이행과 준수를 위한 부속합의서	1992.9.17	1992.9.17	20개조, 부기	총리
7	남북화해공동위원회 구성·운영에 관한 합의서	1992.9.17	1992.9.17	6개조	총리
8	남북군사공동위원회 구성·운영에 관한 합의서	1992.5.7	1992.5.7	6개조	총리
9	남북교류·협력공동위원회 구성·운영에 관한 합의서	1992.5.7	1992.5.7	6개조	총리
10	남북핵통제공동위원회 구성·운영에 관한 합의서	1992.3.18	1992.3.19	6개조	총리
11	남북연락사무소 설치·운영에 관한 합의서	1992.5.7	1992.5.7	7개조	총리
12	남북고위급회담 개최에 관한 합의서	1990.7.26	1990.7.26	19개조	예비회담 대표

3. 남북기본합의서의 ‘법적 성격’에 대한 비판적 검토

(1) ‘신사협정설’과 ‘조약설’의 대립

1991년 12월 13일 남북기본합의서가 채택될 당시 법적 구속력을 인정하는 ‘조약성’ 여부에 관하여 학계와 실무계에서는 ‘정치적 선언’ 또는 ‘신사협정설’과 ‘조약설’로 나뉘어 그 법적 성격이 큰 논란이 되었다.¹⁵⁾ 그러나 1999년 7월 23일 대법원은, “남북기본합의서가 법적 구속력이 있는 것이 아니어서 국가간의 조약으로 볼 수 없다.”고 판결함에 따라 학계에서의 논란은 일단 잠복되었다. 그러다가 2000년 김대중 대통령과 김정일 국방위원장이 직접 만나 합의한 6·15 남북공동선언 이후 남북관계가 급진전됨에 따라 남북간의 합의서의 체결이 급증하면서 남북합의서의 법적 성격이 재론되었다. 이후 노무현 정부에서 남북관계의 제도적 안정성을 위해 법적 근거가 필요하다는 인식 하에 2005년 12월 29일 “남북관계발전에 관한 법률”이 제정되었다.

(2) 학계의 다수설과 정부의 입장인 ‘신사협정설’에 대한 검토

1) ‘남북한 특수관계’의 이론적 배경 간과

정부가 국제법상 일반적인 조약체결절차를 준수하지 않은 것은 사실이지만 남북한 쌍방이 별도의 내부절차에 따라 남북기본합의서를 발효하기로 한 이유는 남북한 특수관계론에 따른 당연한 귀결이었다. 즉, 남과 북은 고위급회담을 진행하면서 각각 ‘통일을 지향하는 잠정적 특수관계’라는 문언과 ‘나라와 나라 사이의 관계가 아닌 관계’라는 문언의 수용을 강력히 주장하여 쌍방은 이를 수용하였다. 따라서 남북기본합의서의 발효에 있어 조약체결절차가 아닌 특별한 내부절차를 거치기로 합의하였기 때문에 남북기본합의서를 조약이 아닌 신사협정으로 의도하였다는 주장은 이런 역사적인 연혁을 간과하고 있다는 점에서 부당하다.

2) 남북한 최고위 당국자의 의사

신사협정설을 지지하는 일부 연구자와 통일부는 북한 헌법상 조약의 비준권자인 김일성 국가주석이 남북기본합의서를 비준한 적이 없다고 주장하고 있다. 그러나 통일부는 1992년 3월 발간한 『남북기본합의서 해설』에서 “북측이 발효 직전에 김일성 주석이 이를 최종적으로「비준」한 것으로 발표하였다.”고 분명히 기술하고 있다.

‘로동신문’ 1991년 12월 17일 및 27일자 기사에 의하면 남북기본합의서가 발효되기 직전에 김일성 주석이 이를 최종적으로 비준한 것으로 발표하였다. 그리고 김정일은 1997년 8월 4일 ‘위대한 수령 김일성 동지의 조국통일 유훈을 철저히 관철하자’라는 논문을 발표하면서 “이미 세상에 공포된 북남불가침합의(남북기본합의서)를 재확

15) 우리 학계의 다수설과 정부는 남북기본합의서의 법적 성격과 효력에 관하여 정치적 선언 또는 신사협정에 불과하다는 견해를 취하고 있고, 그 주된 근거로 남과 북간에 남북기본합의서의 효력에 대하여 “국제법적 법률효과를 창출할 의사”가 없었다는 점을 들고 있다.

인하고 철저히 이행하여야 한다.”고 강조했다.¹⁶⁾ 또 김용순 대남담당 비서는 1998년 4월 6일 개최된 ‘전민족 대단결 10대 강령’ 발표 5돌기념 평양시 보고대회에서 “우리는 온 민족의 지지와 찬동을 받고 있는 이러한 남북기본합의서가 하루 빨리 이행되어야 하며 그러기 위해서는 북남사이의 대화가 조속히 열려야 한다고 인정합니다.”라는 발언을 하였다.¹⁷⁾

3) 국회의 비준동의를 받지 못한 실제의 이유

최호중 통일원장관은 1991년 12월 16일 제156회 국회 외무통일위원회에 출석하여 위원들과 질의 답변을 하면서 국회의 비준동의 대신 지지결의안을 요청하였다. 통일원장관이 이와 같이 소극적 태도를 보인 이유는 신사협정설에서 주장하는 것처럼 남북기본합의서에 국제법적 규율을 받지 않으려는 국제법적 입장 때문이라기보다 오히려 총선 등 국내의 정치상황과 신법우선원칙과 과 관련한 국내법사이의 상충문제 등 대부분 국내문제 때문이었다.

4) 합의내용을 이행하지 않았을 경우에 대한 법적 효과

신사협정설은 남과 북이 남북기본합의서의 내용을 이행하지 않았을 경우 그에 대한 제재나 불이행에 대한 법적 효과에 아무런 규정을 두지 않았다는 점과 이행을 보장하기 위한 법적 수단을 두지 않았다는 점을 근거로 남북기본합의서 체결 당시 국제법적 효과를 창출할 의사가 없었다고 주장한다. 그러나 이러한 주장은 남북기본합의서의 제10조의 취지를 간과한 것이다. 다시 말하면, 남북기본합의서 제10조는 “남과 북은 의견대립과 분쟁문제를 대화와 협상을 통하여 평화적으로 해결한다.”라고 규정되어 있다. 이 규정은 남북 사이에 분쟁이 발생하였을 경우 원칙적으로 남북이 자주적으로 해결하되, 만약 해결되지 않으면 남북한 모두 유엔 회원국이므로 국제연합헌장 제93조 제1항의 규정에 따라 법적 분쟁을 국제사법재판소에 제소하여 해결할 수 있도록 하기 위함이었다.¹⁸⁾

오늘날 국제사회의 분쟁에서는 유엔 헌장 제2조 제4항에 따라 국제법상 무력 사용 자체가 금지되고, 유엔 헌장 제2조 제3항과 제33조 제1항에 따라 분쟁의 평화적 해결 의무가 회원국들에게 주어져 있기 때문에 남북간에도 분쟁해결의 일반적인 국제관례를 적용하기로 한 것이다. 이렇게 남북한이 남북기본합의서 제10조와 같이 합의한 이유는 남과 북이 ‘나라와 나라 사이가 아닌 특수관계’에 있다는 점을 고려한 것이다.

15) 우리 학계의 다수설과 정부는 남북기본합의서의 법적 성격과 효력에 관하여 정치적 선언 또는 신사협정에 불과하다는 견해를 취하고 있고, 그 주된 근거로 남과 북간에 남북기본합의서의 효력에 대하여 “국제법적 법률효과를 창출할 의사”가 없었다는 점을 들고 있다.

16) 남북기본합의서 관련 부속합의서의 구체적인 내용에 관하여는 법무부 『통일법무기본자료(남북관계)』(2008), 45-78면, 1992. 9. 17. 평양에서 개최된 8차 남북고위급회담에서 채택·발효된 이 부속합의서들은 남북기본합의서가 실효성을 확보하기 위하여 실질적으로 이행·실천되기 위한 세부합의 내용이었다.

17) 통일부 『주간북한동향』제377호(1998. 4. 4~4. 10.), 7면.

18) 통일원, 앞의 책, 58면.

5) 남북기본합의서의 법적 효력 부여에 대한 당사자의 의사¹⁹⁾

특정한 국제문서에 대한 법적 구속력이 있는지의 여부를 판단하는 기준은 당해 문서를 채택한 ‘당사자의 의도’가 결정적인 기준이 된다. 남북기본합의서는 남북 쌍방이 상대방에 대한 국가승인을 하지 않고 있고, 채택 당시 남북한 사이에 정치적, 군사적 신뢰구축이 결여되어 있었다. 이러한 점에서 살펴보면, 남북 쌍방은 남북기본합의서에 국제법상 법적 구속력 있는 효력을 부여하기 보다는 구속력 없는 정치적 합의의 의도로 채택하였다고 주장하는 견해²⁰⁾가 있다. 이 견해가 어떤 근거에서 채택 당사자의 일방인 북측이 남북기본합의서에 국제법적 구속력을 부여하지 않았다고 주장하는지는 명확하지 않다.

6) 북한의 입장에서 본 남북기본합의서의 법적 성격

신사협정설의 일관된 논거에 의하면, 남북은 공통적으로 남북기본합의서에 국제법적 법률 효과를 부여할 의사가 없었다고 한다. 이러한 신사협정설이 주장하는 논거의 타당성을 판단하려면 합의 당사자의 일방인 북한의 입장을 살펴 볼 필요가 있다. 조약과 관련된 국제법적 논의와 관련하여 북한의 문헌들을 보면 북한 역시 유엔에 가입된 국제사회의 일원으로 활동하기 때문에 일반적인 국제법상 조약론에 관한 논의인 조약의 당사자, 성립요건, 효력발생시기와 요건 등에 대하여 우리와 차이가 없다.

한편, 북한은 ‘조약법에 관한 비엔나협약’의 당사국이 아님에도 불구하고 위 협약의 내용을 수시로 인용하고 있는 점을 고려하면, 북한 역시 위 협약의 다수 규정이 국제 관습법화 되었음을 인정하고 있다. 위와 같은 국제법에 관한 북한의 입장을 볼 때 북한도 남한을 남북기본합의서에 대하여 조약체결의 당사자로 보고 있고, 남북기본합의서를 법적 구속력의 창출을 의도하여 체결한 조약으로 보고 있다고 분석하는 것이 타당하다.

(3) 통일부의 입장 변경

‘민주사회를 위한 변호사 모임’은 1998년 7월 16일 통일부장관을 상대로 대법원 상고심(98두14525호 북한주민접촉신청불허처분취소)과 헌법재판소에 헌법소원(98헌바 63호)을 각 제기하였다. 이에 대하여 통일부는 1998년 11월 대법원과 헌법재판소에 의견서를 제출하였는데, 통일부는 위 의견서에서 초기의 입장과 모순된 주장을 하고 있다.

즉, 1993년 통일부의 입장은 국제법상 조약의 성립요건을 충족하였기 때문에 남북기본합의서의 조약성을 인정하는 입장이었다. 그런데 이때 제출한 의견서에서는 “국제법 규율을 받을 의사가 없었다.”고 조약성을 부인하는

19) 박정희 정부에서는 1972년경 이미 남북적십자회담을 앞두고 남북분단 해소를 위해 어떠한 법논리로 접근해야 하는 것인지 또 남북접촉에 어떠한 법적 문제가 뒤따르는지를 검토한 연구보고서가 국토통일원 조사연구실에서 진행되어 왔다는 자료가 있다. 장기봉 『남북한 분단해소의 법논리』(국토통일원 조사연구실, 1972), 이수성·백충현 『남북접촉에 따르는 법적 제문제』(서울대 법학연구소, 1972. 6)

20) 통일부가 헌법재판소에 제출한 의견서의 내용에 의하면, 대한민국이 기본합의서의 국제법적 구속력을 명백히 부인하는 근거로 ‘당사자의 의도’로 판단해야 한다.

입장을 진술하였다. 통일부는 그 근거로 아래와 같은 사유를 들었다. 첫째, 남북기본합의서의 서문에 ‘나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성된 특수관계’로 규정하고 민족내부문제를 자주적인 원칙에 따라 해결할 것을 천명하고 있다. 둘째, 체결당사자와 관련하여 정식국호를 사용하지 않고 남과 북이라고만 표기하고 있다. 셋째, 합의서의 명칭을 ‘조약’이라 하지 않고 종전의 관례대로 남북 사이의 ‘합의서’라고 명기하였다.

그러면서 통일부는 자신의 입장을 보충하는 의도에서 법무부가 1992년 2월 17일자로 배포한「남북사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서의 법적 성격」의 보도자료²¹⁾ 내용을 언급하였다.

특히, 통일부는 위 의견서²²⁾의 ‘5. 남북기본합의서의 법적 성격과 효력’ 부분에서, “우리 정부는 기본적으로 남북한이 ‘국제법의 규율을 받을 의도’ 내지 ‘국제법상의 법적 효과를 창출할 의도’가 없는 상태에서 남북기본합의서를 체결하였습니다. 따라서 남북기본합의서는 신사협정으로서 유효하며, 남북한은 이를 성실하게 이행·준수할 정치적·도덕적 의무를 진다고 할 것이나, 이는 법적 구속력을 지는 의무는 아닐 것입니다.” 라고 주장하였고, 대법원과 헌법재판소는 통일부의 위 주장을 비판적 검토 없이 그대로 인용하였다.

(4) 대법원 판결과 헌법재판소 결정에 대한 검토²³⁾

남북기본합의서의 법적 성격과 효력에 관하여 판시한 대법원 판결을 보면 네 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 남북기본합의서에서는 남북관계가 ‘나라와 나라 사이가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계’임을 전제로 하고 있다. 둘째, 남북기본합의서는 조국의 평화적 통일을 이룩해야 할 공동의 정치적 책무를 지는 남북한 당국이 채택한 합의문서이다. 셋째, 남북기본합의서는 남북한 당국이 각기 정치적 책임을 지고 상호간에 그 성의 있는 이행을 약속한 것이기는 하나 법적 구속력 있는 것은 아니어서 이를 국가간의 조약 또는 이에 준하는 것으로 볼 수 없다. 넷째, 그 결과 남북기본합의서는 국내법과 동일한 효력이 인정되는 것이 아니다.

위와 같은 대법원과 헌법재판소의 판시내용은 신사협정설을 취하는 통일부의 주장을 그대로 받아들인 것인데, 대법원은 남북기본합의서의 조약성이나 법적 구속력을 부인하는 법리적 근거에 관하여 구체적인 설시를 전혀 하고 있지 않다. 하지만 대법원이 “원심이 남북기본합의서에 법적인 구속력이 없다고 판단하여 … 조치는 수긍이 간다.”라고 판단한 것을 보면 원심법원의 판결을 제대로 심리하지 않은 채 그대로 인용한 것임을 알 수 있다. 따라서 대법원도 객관적인 증거없이 잘못된 법리적 추론을 근거로 남북기본합의서의 법적 구속력을 부인한 원심판결을 전혀 시정하지 못하였다는 비판을 면할 수 없다.

21) 법무부는 위 보도자료에서 “남북기본합의서가 국제법적 강제력을 인정할 수 없는 일종의 신사협정에 준하는 성격을 갖는다.”고 명기함으로써 남북기본합의서의 조약성 및 법적 구속력을 공식적으로 부인하였다.

22) 민주사회를 위한 변호사모임 통일위원회,『통일과 법률 1』(서울: 민주사회를 위한 변호사 모임, 2001), 262-265면.

23) 대법원 1999. 7. 23. 선고 98두14525 판결과 헌법재판소 1997. 1. 16. 89헌마240, 92헌바6, 2000. 7. 20. 선고 98헌바63 전원재판부 결정

III. 남북기본합의서의 헌법규범적 의미와 남북간 합의서와의 관계

1. 헌법규범적 의미

통일부는 1992년 3월 14일 발행한『남북기본합의서 해설』에서 아래와 같이 평가하고 있다.²⁴⁾ 법체계상 규범적으로 분석할 때 이와 같은 평가는 남북한 헌법²⁵⁾에 명시한 ‘조국의 평화적 통일’이라는 헌법상 근본결단에 대하여 남북한이 남북 사이의 화해와 불가침, 교류·협력을 통하여 통일국가를 지향하고 있다는 점에 합의하였기 때문에 헌법 규범적 의미를 갖는다고 보아야 한다.

(1) 남북관계의 기본틀 제시

남북기본합의서는 통일을 한민족의 공동번영을 위한 과정으로 전제하고, 남북관계발전과 평화통일을 향한 ‘기본틀’을 제시하고 있다는데 그 의의가 있다. 그동안 북한이 결과로서의 통일을 명분으로 하여 공세를 취해온 데 반해, 남한은 통일정책의 일차적 목표를 남북화해·협력과 평화체제 구축에 두고, 이를 달성하기 위해 꾸준한 노력을 경주하여 왔다. 즉, 서로 다른 체제와 이념으로 인해 민족적 이질화가 심화되고 남북이 상호 불신·반목하여 온 현실 상황에서 자유·인권·행복이 보장되는 통일민족국가를 하루 아침에 이룰 수 없다는 인식하에 우리는 그동안 단계적인 통일정책을 수립·추진해 왔다.

이에 따라 남북기본합의서는 서문에서 현재의 남북한관계를 통일과정의 ‘잠정적 특수관계’라고 규정함으로써 남북한이 당장 통일을 이룩할 수 없는 현실을 감안하여 서로 상대방의 체제를 인정하고, 군사적으로 침범하거나 파괴·전복하지 않으며 교류·협력해 나가야 한다는 약속을 내외에 천명한 것이다. 바꾸어 말하면 기본합의서가 발효됨으로써 남북한은 이제 ‘한민족공동체통일방안’에서 밝히고 있는 「남북연합」을 이룩하기 위한 준비단계인 ‘화해·협력단계’로 진입하게 될 것이다.

(2) 자주적 해결 원칙

남북기본합의서는 7천만 온 겨레가 지켜보는 가운데 제3자의 개입 없이 남북간의 공개적인 협의를 거쳐 채택·발효된 최초의 공식 문서라는 점에서 의의가 크다. 즉, 남북기본합의서는 쌍방 총리를 수석대표로 하는 책임 있는 당국간의 회담을 통해 현 분단상황을 우리 민족 스스로 해결해 나간다는 의지와 가능성을 보여 주었다는 점에서 높이 평가할 만하다. 아울러 남북기본합의서는 그 형식과 절차, 내용면에서 7·4 남북공동성명과는 달리 공개적인 협의절차를 거쳤고, 남북간의 정식국호와 서명자의 직함을 명시하였으며 실천에 필요한 구체적인 절차와 내용을 담고 있다는 측면에서 한층 더 기대를 갖게 하였다.

24) 통일부, 앞의 책, 17-20면.

25) 대한민국헌법 제4조(평화통일정책) “대한민국은 통일을 지향하며, 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일정책을 수립하고 이를 추진한다.” 조선민주주의인민공화국 사회주의헌법(2016) 제9조 “조선민주주의인민공화국은 북반부에서 인민정권을 강화하고 사상, 기술, 문화의 3대 혁명을 힘있게 벌여 사회주의의 완전한 승리를 이룩하며 자주, 평화, 민족대단결의 원칙에서 조국통일을 실현하기 위하여 투쟁한다.”

특히 “남과 북은 의견 대립과 분쟁 문제들을 대화와 협상을 통하여 평화적으로 해결한다.”고 규정(제10조)하고 있다. 이는 한반도 문제의 당사자 해결원칙을 천명한 것으로서 이제 남북한이 주변 환경 변화를 보다 능동적으로 활용하여 한반도 통일에 장애가 되는 문제를 스스로 해결해 나갈 수 있는 초석을 마련한 것이다.²⁶⁾

(3) 대남혁명전략의 포기

남북기본합의서는 서문에서 남북관계를 민족내부 특수관계라고 인정하였다. 제1조에서 상호 상대방의 체제를 인정·존중한다고 규정하고 있고, 서명란에서는 남북한의 정식국호를 사용하고 있다. 이와 같이 남북한이 상호 체제인정·존중을 약속하였다는 사실은 상대방을 국제법상 완전한 “국가”로 인정함을 의미하지는 않으나, 남북한이 각기 상대방의 「실체성」을 인정한 것으로 해석될 수 있다.

따라서 기본합의서가 발효된 후 성실하게 실천에 옮겨진다면, 「남조선해방논리」에 입각한 북한의 기존 대남전략이 수정되고 우리의 평화통일 정책기조에 입각한 통일과정이 전개될 수 있는 가능성이 높아졌다고 볼 수 있다. 북한이 직면한 대내외 정책상의 전술적 변화의 필요성에 따라 기본합의서의 채택에 응하였다 하더라도 상호 체제의 인정·존중, 내부문제 불간섭, 비방·중상 중지 및 파괴·전복행위 금지를 성실히 이행한다면 기존의 대남혁명노선을 부분적으로나마 수정하지 않을 수 없을 것이다.²⁷⁾

또한, 이와 함께 기본합의서에는 남북간의 인적·물적 교류와 협력이 강조됨으로써 정치·군사 문제해결 우선론을 고집하여 온 북한의 입장이 상대적으로 약화되고 민족내부의 교류협력을 통하여 궁극적으로 북한사회의 개방과 변화를 유도할 수 있게 되었다.

(4) 평화체제의 제도화

남북관계의 측면에서 볼 때 합의서 서명은 첫째, 비정상적인 남북관계를 청산하고 평화통일 기반구축의 기틀을 이라고 할 수 있는 ‘평화체제의 제도화’의 기초, 즉 평화공존에 관한 원칙에 합의한 것이다. 둘째, 타의에 의해 초래된 분단을 남북한이 자주적 노력에 의하여 해결하기 위한 첫 결실인 동시에 분단 46년 만에 처음으로 책임있는 쌍방 당국간에 관계개선에 관한 합의를 창출한 것이다. 셋째, 군사적 측면에서는 현 정전상태를 남북간의 공고한 평화상태로 전환시키기 위한 토대를 마련함으로써 대결과 긴장완화에 크게 기여할 수 있게 되었다. 넷째, 이산가족문제의 해결과 돌과구를 마련함과 아울러 남북경제교류·협력의 물꼬를 틀 수 있는 계기를 조성하였다.

26) 특히 기본합의서는 제5조에 “현 정전상태를 남북사이의 공고한 평화상태로 전환시키기 위하여 공동으로 노력한다.”라고 규정하고 있는 바, 이는 한반도 문제의 당사자해결 원칙을 천명한 것으로서 ‘한반도 문제의 한국화’ 정도를 제고하는 효과를 낼 것이라고 평가하였다. 정세현, “남북기본합의서의 법적 성격과 정치적 의의”, 『통일문제연구』제4권 제1호, 평화문제연구소, 1992. 3. 20면.

27) 북한은 기본합의서 채택 후 1992년 4월에 개최된 최고인민회의의 제9기 3차 회의에서 “인민공화국의 당면과제를 종래의 남조선혁명을 통한 조국통일이라는 적화통일노선을 수정하여 7·4공동성명의 3원칙에 입각한 조국통일의 실현”이라고 새롭게 규정하였고, 1992년 개정 헌법 제9조에서 “자주, 평화통일, 민족대단결의 원칙에서 조국통일을 실현하기 위하여 투쟁한다.”라고 규정하였다. 이것을 두고 종래의 북한사회주의를 남한까지 확대한다는 남조선혁명정책을 공식적으로 수정한 최초의 문건이라고 볼 수 있다는 평가도 있다. 이장희, 앞의 논문, 228면. 또한 최고인민회의의 제9기 5차 회의에서 대의원 전원찬성을 얻어 1993년 4월6일 발표된 ‘조국통일을 위한 전민족대단결 10대 강령’에서도 대남적화노선을 포기하였다는 견해도 있다. 1998년 9월18일 헌법재판소에 제출된 최창동교수 의견서 참조.

다섯째, 남북 사이의 여러 분야에서 교류·협력의 길이 트이고 통행·통신시설이 연결될 수 있게 됨으로써 민족적 유대감 형성과 동질성 회복에 기여할 수 있게 되었다.

따라서 남북기본합의서는 남북의 평화를 제도화하는 기초로서 통일의 기반을 달성하는 데 결정적으로 기여할 수 있는 역사적인 장전이라고 평가된다.

2. 남북기본합의서와 그후 남북간 합의서(정상간 선언)들과의 관계

(1) 남북기본합의서와 6·15 선언과의 관계

남북기본합의서와 6·15 선언의 특징을 심도있게 분석하면, 남북관계를 바라보는 관점과 추진 전략에 대한 남북한의 입장에 근본적인 차이가 내재되어 있음을 알 수 있다. 즉, 북한은 남북기본합의서에서 합의한 균형주의, 제도화, 구체화에 대하여 반대하는 반면 6·15 선언이 지니는 불균형주의, 비제도화, 비구체화를 선호하였다. 그렇지만 남북 합의의 실질적 내용과 이행 실천이라는 측면에서 보면, 6·15 선언은 남북기본합의서의 내용 가운데 즉각 실천 가능한 매우 현실적인 방안을 선택한 것이고, 남북한이 우선적으로 관심을 보이고 있는 사항을 중점적으로 합의함으로써 결과적으로 6·15 선언의 이행과 실천은 남북기본합의서가 이행되는 효과를 가져왔다. 구체적으로 두 합의의 내용을 비교해 보면, 이산가족과 비전향장기수 문제와 관련된 인도적 문제의 해결방안으로 합의한 6·15 선언의 3항은 남북기본합의서의 제17조와 제18조와 동일하다. 또한, 남북간 경제협력을 통한 민족경제의 균형적 발전과 사회, 문화, 체육, 보건, 환경 등 제반분야의 협력과 교류에 관한 6·15 선언 4항은 남북기본합의서의 제15조와 제16조, 제22조를 그대로 적용한 것이다.

(2) 남북기본합의서와 10·4 선언과의 관계

10·4 선언은 6·15 선언과 달리 남북기본합의서를 각 분야별로 실천 사업들을 체계화하고 또 구체화하였다는데 그 의의를 부여할 수 있다. 따라서 10·4 선언에서 합의된 사업들을 구체적으로 실행해 나간다는 것은 남북기본합의서와 부속합의서에 포괄적으로 합의한 내용들을 각 부문별로 지속적으로 확대·발전시켜 나가는 것을 의미한다.

구체적으로 두 합의의 내용을 비교해 보면, 남북관계의 상호존중과 신뢰관계와 관련된 10·4 선언 제2항은 남북기본합의서 제1장 ‘남북화해’의 제1조와 제2조에 해당된다. 한반도에서의 긴장완화와 평화체제 구축과 관련된 10·4 선언의 제3항과 제4항은 남북기본합의서 제5조와 제2장 ‘남북불가침’ 제9조와 제10조, 제11조, 제12조를 적용한 것이다.

남북간 경제협력에 관련된 10·4 선언의 제5항은 남북기본합의서의 제15조와 제22조를 확대·발전시킨 것이고, 역사, 언어, 교육, 과학기술, 문화예술, 체육 등 사회·문화 분야의 교류와 협력에 관한 10·4 선언의 제6항은 남북기본합의서 제16조와 제22조를 적용한 것이다. 또한, 이산가족 상봉과 영상 편지 교환사업 추진의 인도주의 협력

사업에 관한 10·4 선언의 제7항은 남북기본합의서 제17조와 제18조를 구체적으로 확대·발전시킨 것이다.

한편, 국제무대에서 민족의 이익과 해외 동포들의 권익 강화를 위한 남북협력에 관한 10·4 선언의 제8항은 남북기본합의서 제21조를 구체적으로 확대·발전시킨 것이다.

(3) 6·15 선언과 10·4 선언과의 관계

2007년 10월 4일 남과 북 사이에 체결된「남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언」은 명칭 자체에서 분명하게 드러난 것처럼 6·15 선언을 계승하고, 남북관계의 확대와 발전 그리고 평화번영을 위한 것임을 서문과 제1항에서 명백히 규정하였다. 또한, 10·4 선언 제1항에서 “통일문제를 자주적으로 해결해 나가기로 한 것”은 7·4 공동성명에서 합의한 조국통일 3대원칙과 이 원칙을 재확인한 남북기본합의서의 정신을 그대로 승계한다는 점을 밝힌 것이다.

그러므로 이러한 합의들의 정신과 취지, 내용들을 분석해 보면, 논리적으로나 내용적으로 2007년의 10·4 선언은 2000년의 6·15 선언을, 6·15 선언은 1991년의 남북기본합의서를 국내·외 정세의 변화를 반영하여 확대·발전시킨 것임을 충분히 알 수 있다.

오히려 2007년의 10·4 선언에서 남북간의 평화정착 분야와 군사적 분야에서의 합의가 없었던 2000년의 6·15 선언의 한계를 극복하고 구체적이고 실천 가능한 다방면의 사업들을 이행·실천하기로 합의한 것은 비록 10·4 선언의 위헌성 문제²⁸⁾와 대북과주기 논란에도 불구하고 남북관계발전과 민족의 공동번영이라는 역사적 대의와 헌법정신에 가장 접근한 것이라 할 수 있다.

(4) 이전 남북합의서들과 판문점선언²⁹⁾과의 관계

판문점선언은 정전협정³⁰⁾ 이후 남북 사이에 체결된 7·4남북공동성명, 남북기본합의서, 6·15선언, 10·4선언을 계승한 것이고, 더 나아가 2018년 9월 19일 합의된 평양공동선언은 군사 분야에 관한 판문점선언의 내용을 보다 구체화하고 있다.³¹⁾

28) 10·4 공동선언의 위헌성 여부, 강경선, “10·4공동선언의 위헌성 여부”,『10·4 공동선언의 위헌성 토론회』, 국가비상대책협의회, 2007. 10. 11, 2012. 4. 1.자 <http://www.chogabje.com>

29) 판문점선언은 조약법적으로 볼 때 그 법적 성격은 ‘조약’이고, 분단국인 남북관계의 특수성을 고려하면 일종의 ‘특수조약’으로 보아야 한다. 발제자는 판문점선언이 현재 국제법 학계와 실무계에서 조약의 주된 성립요건으로 드는 ‘국제법적 창출효과를 의도’를 분명히 하였다고 보기 때문이다. 그런데 만약 이 선언의 국제법적 규율 의도, 즉 조약성질을 부인하고 이를 신사협정이나 정치적 선언에 불과하여 법적 구속력이 없는 것으로 취급한다면 향후 남·북·미 사이에 완전한 한반도 비핵화(CVID)와 관련된 그 부속합의서나 의정서로 체결되는 하위 합의문서에 대하여 어떻게 국내법적 효력, 즉 법적 구속력을 부여할 지 모순되는 결론에 이른다.

30) 정전협정은 남북간의 합의가 아니라 유엔 등 국제관계에서 형성된 국제법의 규율을 받는 합의인 점에서 이후의 남북 간의 합의와 다르다.

31) 실제로 남북의 국방부장관들은 2019년 9월 19일 ‘판문점선언 이행을 위한 군사분야 합의서’를 평양공동선언의 부속합의서로 채택하였다.

문재인 대통령과 김정은 국무위원장이 합의한 판문점선언과 평양공동선언은 노무현 대통령과 김정일 국방위원장이 합의한 10·4선언을 한반도 정세의 변화를 수용하여 한반도 비핵화를 포함하여 발전시킨 것³²⁾이고, 10·4선언³³⁾은 김대중 대통령과 김정일 국방위원장이 합의한 6·15선언 중 군사분야 합의를 보완한 남북간의 사업을 다양한 분야에서 구체화한 것이다.

그런데 이러한 합의들은 이미 1992년 2월 19일 발효된 남북기본합의서의 제1장 남북화해, 제2장 남북불가침, 제3장 남북교류와 협력사업에 상당 부분 포함되어 있고, 또 위 합의들의 정신이 되는 자주, 평화, 민족대단결의 조국통일 3대 원칙³⁴⁾은 이미 7·4 남북공동성명에서 합의한 것이다.

(5) 판문점선언과 평양공동선언의 역사적 위상

양 선언의 역사적 의미를 올바르게 이해하기 위해서는 이 선언의 내용이 2018. 4. 27.과 9. 19. 양 정상이 서명함으로써 맨 처음 나타난 것이 아니라 해방 이후 전개된 남북관계의 변천에 따른 남북간 합의의 역사적 맥락에 기인함을 인식해야 한다.

발제자가 이러한 역사적 맥락을 강조하는 이유는 판문점선언과 평양공동선언이 ‘진보정부’라는 문재인 정부만의 독창물이 아니라 이미 1972년 박정희 군사정부, 1991년 노태우 정부의 ‘보수정부’가 체결한 남북간의 합의 뿐만 아니라 2000년 김대중 정부, 2007년 노무현 정부가 체결한 남북간의 합의를 확대·발전적으로 승계하고 있다는 역사적 사실을 분명히 인식할 필요가 있다고 보기 때문이다.

우리는 1969년경부터 서독 사민당/자민당 연립정부의 빌리 브란트 수상이 이전 정부의 동독 고립정책인 ‘할슈타인 원칙’을 버리고 과감히 대동독 화해·협력정책인 ‘신동방정책’을 채택하였고, 이 정책의 상당 부분을 기민당 정부의 헬무트 콜 수상이 그대로 승계한 결과 마침내 1990년 10월 3일 통일을 이루어낸 동서독의 사례를 교훈 삼을 필요가 있다.

3. 남북합의서 사이의 법체계상 지위

(1) 헌법규범적 지위

최협의를 남북기본합의서 체계를 놓고 보더라도 남북 사이의 화해와 불가침 그리고 남북교류·협력에 관한 합의는 1972년 이전 남북 당국과 이에 준하는 단체들이 진행하여 온 남북관계나 법체계의 패러다임을 뛰어넘는 고도

32) 이는 판문점선언의 “1. ◎ 민족경제의 균형적 발전과 공동번영을 이룩하기 위하여 10·4선언에서 합의된 사업들을 적극 추진해나가며”라는 조항에서 명백히 알 수 있다.

33) 이는 10·4선언의 “1. 남과 북은 6·15 공동선언을 고수하고 적극 구현해 나간다.”라고 표현한데서 명백해진다.

34) 남북기본합의서 서문에는 “7·4 남북공동성명에서 천명한 조국통일 3대원칙을 재확인하고”라고 명시적으로 표현하였다.

의 정치적 결단이었다. 비록 남북기본합의서의 직접적인 주체는 남북한 정부 당국자에 의한 것이었지만, 법규범적으로 볼 때 이러한 남북 합의는 남북한 지역에서의 주권자이자 수범자인 남·북한주민³⁵⁾의 근본결단에 해당된다.

그러므로 이러한 근본결단은 ‘조국의 평화적 통일’이라는 헌법상 근본규범에서 유래하는 헌법적 규범에 해당된다. 남북기본합의서와 그 부속합의서의 구체적 내용들은 헌법규범 단계상 ‘헌법률’에 해당되거나 최소한 법률적 효력을 가진 규범내용³⁶⁾에 해당된다고 볼 수 있다.

남북기본합의서를 확대·발전시킨 남북 정상들이 6·15 선언에서 합의한 “1. 남과 북이 통일문제를 자주적으로 해결해 나간다.”는 점과 “2. 통일방안에 합의한 점” 그리고 10·4 선언에서 합의한 “1. 통일문제를 자주적으로 해결해 나가고, 민족의 존엄과 이익을 중시한다.”는 점과 “4. 항구적인 평화체제를 구축”하기로 한 점은 현행 남한과 북한의 헌법에 명시적으로 규정되어 있기 때문에 헌법규범상 근본결단에 해당되는 ‘조국의 평화적 통일’에서 유래하는 구체적인 근본규범의 내용들이라고 할 수 있다.

(2) 기본법과 집행법 관계

헌법규범 단계론에 비추어 볼 때, 최광의의 남북기본합의서 체제에 속하는 6·15 선언과 10·4 선언의 구체적인 내용들과 그 내용들의 적용 내지 위임인 후속합의서들은 헌법상의 최고규범에 해당된다고 보기 어렵다는 견해가 있을 수 있다. 그럼에도 불구하고 국회에서 이행법률의 제정 등을 통하여 위 후속합의서들이 국내법적인 효력을 가질 수 있다면 최소한 법률적 효력의 규범을 갖는다고 보아야 한다.³⁷⁾ 실제로 남북기본합의서와 부속합의서의 세부합의서라고 볼 수 있는 ‘4대 경험합의서’들은 ‘남북관계발전법’에 정해진 절차를 거쳐 이미 법률적 효력이 부여된 남북간합의서들로서 그 대표적인 사례라고 할 수 있다.

따라서 남북한 헌법에 명시되어 있고, 또한 헌법규범이론상 근본결단에 해당되는 ‘조국의 평화적 통일’과 ‘민족 공동의 번영과 이익’과 관련한 남북기본합의서 체제의 주요 합의는 남북한의 법체계상 ‘기본법’의 지위에 있고, 그의 구체적 적용인 6·15 선언과 10·4 선언 및 판문점선언과 평양공동선언들의 구체적인 내용들은 ‘집행법’ 또는 ‘집행법’의 지위에 있다.

35) 헌법이론적으로 볼 때, 현재 또는 미래에 한반도에 거주하거나 거주할 남북한 주민은 남북한 통합과정에서 제기될 가능성이 많은 남북한 헌법의 개정권력자이자 또한 통일한국 헌법의 제정권력자로 보아야 할 것이다.

36) 실례로 남북기본합의서의 서문과 그 내용은, 남한에서는 2005년 “남북관계발전법”의 제정에 상당부분 반영되었고, 북한에서는 2005년 7월 6일 최고인민회의 상임위원회 정령 제1182호로 제정된 “조선민주주의인민공화국 북남경제협력법”에 반영되었다는 점을 들 수 있다.

37) 이와 유사한 취지의 대표적인 논문으로는 조성호, “남북간 세부합의서의 법적 성격과 실효성 확보방안”, 『국제법평론』통권 제3호, 국제법평론회, 1994, 조성호, “남북합의서에 대한 국내법적 효력부여문제”, 『법조』통권 제571호, 법조협회, 2004. 4.

그리고 우리 헌법 제4조의 평화통일조항에 의하여 대통령을 비롯한 모든 국가기관들은 평화통일정책을 수립하고 이행할 의무가 있으므로 법의 작용이라는 측면에서 보면 이들 남북기본합의서 및 6·15 선언과 10·4 선언, 판문점선언과 평양공동선언들은 ‘촉진법’의 성격도 갖는다고 볼 수 있다.

또한, 남북기본합의서와 판문점선언과 평양공동선언들과의 법체계상 지위는 기본법과 개별법 또는 집행법 관계에 있다. 한편, 평양공동선언은 그 서문에 언급된 바와 같이“판문점선언을 철저히 이행하여 남북관계를 새로운 높은 단계로 진전시켜 나가기 위한 제반문제들과 실천적 대책을 허심탄회하고 심도있게 논의”한 것이므로 국제법상‘의정서’로서의 성격을 가진다.

4. 판문점선언과 평양공동선언 상 ‘민족자주와 민족자결의 원칙’의 국제법적 함의

비록 남과 북은 한국전쟁 이후 체제경쟁을 통한 치열한 대립을 벌여 왔음에도 불구하고 정전협정 이후 남북간 합의의 기저에 면면히 흐르는 정신은 7·4공동성명에 합의된 자주, 평화, 민족대단결의 조국통일 3대원칙이다.

이 정신은 남북기본합의서 서문(남과 북은 분단된 조국의 평화적 통일 염원하는 온 겨레의 뜻에 따라), 6·15선언의 제1항(남과 북은 나라의 통일문제를 그 주인인 우리 민족끼리 서로 힘을 합쳐 자주적으로 해결해 나가기로 하였다), 10·4선언의 제1항(남과 북은 우리 민족끼리 정신에 따라 통일문제를 자주적으로 해결해 나가며, 민족의 존엄과 이익을 중시하고

모든 것을 이에 지향시켜 나가기로 하였다)에 구체화되었고, 판문점선언의 ‘1 ①’(남과 북은 우리 민족의 운명은 우리 스스로 결정한다는 민족 자주의 원칙을 확인하였으며 이미 채택된 남북선언들과 합의들을 철저히 이행함으로써 관계개선과 발전의 전환적 국면을 열어 나가기로 하였다)과 평양공동선언 서문(양 정상은 민족자주와 민족자결의 원칙을 재확인하고)에 명시적으로 승계되었다.

(1) 국제사회에서 제기하는 한반도문제의 당사자해결원칙 또는 민족자결원칙 확보

1) ‘민족(인민)자결의 원칙’은 일정한 영토에 사는 민족(인민)이 그들 스스로의 국가를 세우든지 아니면 다른 나라의 일부로 편입되는 방법을 택하든지 그 영토의 정치적, 법적 체제를 결정할 수 있는 권리를 말한다. 민족자결권에는 대외적으로 자신들의 국제적 지위를 자율적으로 결정할 수 있는 외적 민족자결권과 외부의 간섭없이 자신들의 정치·경제적 발전을 자율적으로 추구할 수 있는 내적 민족자결권이 포함된다.

유엔헌장은 제1조에서 민족자결의 원칙에 기초하여 국가간의 우호관계를 발전시키는 것을 유엔 목적의 하나로 천명하고 있다. 1960년 유엔총회에서 채택된 “식민지국가들과 식민지에 대한 독립부여선언”은 유엔헌장에서 사용하고 있는 ‘민족자결의 원칙’이라는 표현 대신 ‘민족자결권’이라는 표현을 사용하고 있다.

이 선언 제2항은 “모든 민족은 민족자결권을 갖는다. 민족들은 민족자결권으로 자신들의 정치적 지위를 자유롭게 결정하고 자신들의 경제적, 사회적 및 문화적 발전을 자유롭게 추구한다.”고 규정하고 있다.

2) 1966년에 채택된 2개의 국제인권규약, 즉 경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약(일명 '사회권규약')과 시민적·정치적 권리에 관한 국제인권규약(일명 '자유권규약')은 공히 제1조에서 민족자결권을 규정하고 있다. 또한, 1970년 10월 24일 유엔총회는 “제 국가간의 우호협력에 관한 국제법의 제 원칙에 관한 선언(2625 X X V)”을 유엔의 관행에 의해 민족의 평등과 자결의 원칙준중이 민족과 국가의 권리 및 의무라고 결의함으로써 민족자결권이 국제법임을 선언하였다.

유엔총회 결의에 규정되어 있는 민족자결권의 내용이 다자조약인 유엔의 국제인권규약과 우호관계선언이 유엔총회결의로 규정되었다는 점은 민족자결권의 범규범화 측면에서 큰 의미가 있다. 다시 말하면 ‘민족자결권’의 개념은 모든 유엔회원국이 준수해야 하는 국제법상 강행규범(jus cogens)이 된 것이다.

(2) '전체로서의 한국' 이론의 정립

1) '전체로서의 한국' 이론은 근대적 의미의 국가성을 갖춘 단일한 한국이 일제 강점기 이전부터 존재했고, 미 군정시기와 남북한 분단정부 출범, 한국전쟁 및 현재의 분단 상태에 이르기까지 중단 없이 하나의 존재로 지속된다는 의미이다. 이 이론에 따르면 남북한의 통일은 '전체로서의 한국'을 회복하여 새로운 통일국가를 건설해야 하는 것이 민족의 당연한 과제가 된다.

실제로 통일 전 서독에서는 '전체로서의 독일' 이론에 관한 다양한 논쟁이 있었고, 이러한 학계와 실무계에서의 논쟁은 동서독 통일 추진 당시 통일의 중요한 이론으로 작용했다.

민족자결권 행사의 주체인 '전체로서의 한국' 주민에 관하여도 볼 때, 분단으로 인해 근대적 의미의 '전체로서의 한국'이 두 개의 부분국가로 나뉘게 되었는데 이는 완전히 개별적인 두 개의 국가의 성립이 아닌 '전체로서의 한국'이 각기 두 부분으로 존재하는 것일 뿐이므로 북한 주민을 포함한 대한민국의 국민 개념의 형성에 법적 장애를 주지 않는다.

2) 이와 같이 민족자결권 행사를 통한 통일국가의 건설은 남과 북, 한반도 모든 민족(인민)의 염원이고, 한반도의 평화와 안전, 민족 경제의 균형적 발전을 통하여 민족 공동의 번영을 지향하는 것은 국제법상 보장된 우리 민족의 당연한 권리이자 의무이다.

남북 정상들이 합의를 통하여 한반도의 평화와 번영, 통일을 위해 '민족자주의 원칙과 민족자결권의 행사'를 전 세계와 인류에게 극명하게 천명한 최근의 합의가 바로 '판문점선언' 제1조와 평양공동선언의 서문이다.

IV. 남북기본합의서와 동서독기본조약 비교분석

1. 개관

(1) 동독과 서독은 1972년 12월 21일 동서독 기본조약(전문과 10개조)을 체결하면서, 제10조에서 “이 조약은 양독 의회의 비준을 요하며 비준 후 비준서의 교환과 함께 효력이 발생한다.”라고 규정하였다. 동서독 기본조약에 대하여는 동독의 법적 지위와 동서독의 특수관계에 대하여 논란이 있었지만 서독의 연방의회는 1973년 5월 11일, 연방참사원은 5월 25일 동서독 기본조약 비준법률을 통과시켰다. 동독 인민회의도 같은 해 6월 13일 동서독 기본조약을 비준동의하고, 6월 30일 동독과 서독이 비준서를 교환함으로써 효력을 발생하게 되었다.

남북기본합의서와 동서독 기본조약은 양자 모두 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성된 분단국 내부의 특수관계에 대한 기본규범이라는 점에서는 유사하지만, 동서독과 남북한이 겪어 온 분단의 원인과 통일정책의 추진 과정 등 많은 역사적 경험의 차이로 인하여 양자 사이에는 성격과 내용에 다소 차이점이 있다.

(2) 우선, 남북기본합의서가 남북이 통일을 지향하는 과정에서 '화해·협력'의 단계를 규율하는 기본규범이라고 한다면, 동서독 기본조약은 동서독간의 '평화공존'의 단계를 규율하는 기본규범이라는 점에서 양자는 통일 단계에서의 기본적 성격을 달리하고 있다. 우리 정부의 '민족공동체통일방안'에 의하면, 통일의 단계는 ① 화해·협력, ② 남북연합(평화공존), ③ 통일국가의 3단계로 예정되고 있고, 남북기본합의서는 그 중 제1단계인 화해·협력 시기의 기본규범이다. 이에 비하여 동서독의 경우는 통일의 단계를 ① 평화공존, ② 통일국가의 2단계로만 구분했던 것으로 보여 진다. 이러한 차이는 분단의 배경과 분단으로 인한 상호 불신과 반목의 정도에 있어서 남북한과 동서독이 현격한 역사적 경험의 차이에서 기인하는 것이다.³⁸⁾

(3) 위와 같은 기본적인 성격 차이는 구체적 내용의 비교를 통해서도 확인할 수 있다. 남북기본합의서는 전문·4장·25조로 구성되어 있는데, 제1장 남북화해(1조~8조), 제2장 남북불가침(9조~14조), 제3장 남북교류·협력(15조~23조), 제4장 수정 및 발효(제24조~25조)로 구성되어 있으나 그 주된 내용은 '화해와 협력'에 관한 사항을 규정한 것이라고 볼 수 있다. 이에 비하여 동서독 기본조약은 전문과 10개조로 구성되어 있으며 그 내용은 전체적으로 보아 동독과 서독의 주권평등에 입각한 선린관계의 증진에 관한 사항을 규정하고 있다. 즉, 동서독 기본조약은 동독과 서독간의 평화공존에 관한 사항을 규정하고 있다.

38) 김성오, 「남북기본조약체결에 관한 연구」 석사학위논문, 연세대학교, 1994, 48면, 신인아, “냉전기 동서독관계와 현재 남북관계의 비교: 서독의 신동방정책을 중심으로”, 『유럽연구』 제26권 2호, 한국유럽학회, 2008년 여름, 72-78면.

2. 법적 성격의 차이

(1) 남북기본합의서

남북기본합의서의 법적 성격에 대하여는 조약설과 신사협정설, 정치적 선언설 등의 여러 견해가 대립하고 있으나, 학계의 다수설과 정부의 입장은 국가간의 조약이 아니라는 입장을 취하고 있다. 즉, 남북기본합의서를 신사협정이나 정치적 선언으로 보는 견해가 다수설이나 위 합의를 조약으로 보는 경우에도 엄밀하게 국제법상 국가간의 조약이 아니라 분단국 내부의 국제법주체 사이에 체결된 ‘광의의 조약’이나 ‘특수조약’으로 보고 있다.

비록 남북기본합의서가 ‘합의서란 명칭을 쓰고 있고, 서문과 본문에 ‘정식국호’를 사용하고 있지 않음에도 불구하고 채택 배경과 형식에 비추어 볼 때 남북기본합의서는 조약성을 인정할 수 있으므로 일종의 ‘준조약’ 또는 ‘특수조약’이라고 보아야 한다. 실제로 발제자가 전국의 변호사들을 상대로 설문조사한 결과에 의하면, 법적 구속력 있는 조약이라고 보는 견해가 6.1%, 국가간의 조약은 아니지만 분단국 사이의 특수조약이라고 보는 견해가 61.7%였다. 단지, 법적 구속력 없는 신사협정이라고 보는 견해는 32.2%에 불과했다.

(2) 동서독 기본조약

이에 반하여 동서독 기본조약은 다음과 같이 명시하였다. 첫째, 그 자체의 명칭을 ‘조약(Vertrag)’으로 표시하고 있다. 둘째, “동서독 중 어느 한 국가도 다른 국가를 대표할 수 없다.”고 규정하고 있다(제2조). 셋째, 전문과 본문에 동독과 서독을 각자의 정식 국호인 ‘독일연방공화국’(die Bundesrepublik Deutschland)과 ‘독일민주공화국’(der Deutsche Demokratische Republik)으로 표시하고 있다. 넷째, 동서독은 “양국 주권을 각기 그들 자신의 국가에 국한시킨다. 그리고 각기 두 나라의 독립과 주권을 존중한다.”고 규정하였다(제6조).

이와 같이 동서독은 쌍방을 각기 국제법상 별개의 국가로 볼 것을 전제로 하는 규정을 명시적으로 두고 있다는 점에서 남북기본합의서와 차이가 있다. 이러한 전제는 동서독 기본조약을 국제법상 국가와 국가 사이의 ‘국제조약’이라고 보는 유력한 근거가 된다. 동독은 이 근거를 인용하여 기본조약을 국제법상 국가와 국가 사이의 조약으로 간주하여 왔음에 비하여 서독의 경우는 기본조약의 조약성을 부인한 것은 아니나 기본조약의 성격에 관하여 다른 견해를 표명하였다.

이러한 대표적인 사례가 서독 연방헌법재판소의 기본조약에 대한 결정내용이다. 서독 연방헌법재판소는 위 결정 이유에서 기본조약이 이중적 성격을 가진 것이라는 점을 지적하였다. 즉, 기본조약은 그 법적 형식으로는 국제법적 조약이지만, 그 내용으로 보면 전체 독일국가 내부의 특수한 관계를 규율하는 조약이라고 판단하였다.

이처럼 서독 연방헌법재판소가 기본조약을 국가간 조약으로서의 법적 형태를 갖추고 있는 유효한 국제조약으로 보면서도, 동서독 사이에서는 그 내부관계적인 특수성을 동등하게 강조하였다. 이와 같이 연방헌법재판소가 결정내용에서 내부관계의 특수성을 강조한 이유는 동서독 관계를 아무런 유보 없이 국가와 국가의 관계로 볼 경우

분단의 영구고착화를 법적으로 용인하는 결과가 될 수 있다는 점을 신중하게 고려한 결과라고 할 수 있다.

3. 공통점과 차이점

(1) 남북기본합의서와의 공통점

양자 모두 분단국가의 평화통일을 위한 기본원칙을 제시한 이후 남북간 또는 양독간 합의서와 조약의 기준과 준거틀로서의 의미를 가진다. 그 내용면에서도 분단국가의 법적 지위와 관련하여 대내적인 특수관계를 적극적으로 인정하여 기본합의서와 기본조약에 이를 반영하였다. 그 형식을 보더라도 양 합의 모두 서문과 조문형식의 본문으로 구성되었다. 기본합의서는 남한의 정원식 국무총리와 북한의 연형묵 정무원 총리가 서명하였으며, 기본조약은 서독의 수상청 차관 에곤 바르와 동독내각청 차관 미카엘 콜이 서명하였다. 또한 기본합의서와 기본조약은 그 효력발생에 대하여 그 절차를 구체적으로 규정하였다.

(2) 남북기본합의서와의 차이점

1) 남북기본합의서에서는 “남과 북은 쌍방 사이의 관계가 나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계”라고 직접적으로 명시하였음에 반하여, 동서독 기본조약은 “양독은 정상적인 선린관계”라고 규정하였다. 다만, 서독 정부는 성명서, 연방헌법재판소의 결정 등 후속합의문들과 사법적 판단을 통하여 동·서독 특수관계를 간접적으로 확인하였다.

2) 남북기본합의서가 동서독 기본조약에 비하여 평화통일을 위한 기본원칙과 이를 구체적으로 조문화한 내용을 훨씬 많이 담고 있어 보다 강화된 법규범 형식을 취하고 있다. 즉, 남북기본합의서는 총25개 조문에 걸쳐 남북 화해·남북불가침·남북교류협력 등의 내용을 포괄적으로 규정하고 있다. 또한 남북기본합의서는 합의문건의 효력발생에 대하여 구체적인 의미와 내용이 불명확하고 ‘합의서’라는 용어를 사용하였다. 이에 비해, 동서독 기본조약은 비준 후 비준서의 교환과 함께 효력을 발생한다는 국제법적 발효절차를 명확히 규정하고, 그 명칭에서도 ‘조약’이라는 용어를 사용함으로써 그 법적 성격을 명백히 하였다.

3) 남북기본합의서는 체결의 주체에 대해 국가로서의 실체를 가진 국제법적 주체의 공식적인 대표성을 인정하지 않고 있으나, 동서독 기본조약은 ‘독일연방공화국’과 ‘독일민주공화국’이라는 정식국호를 사용하여 공식적인 대표성을 인정하고 있다.

4) 우리 헌법재판소와 대법원은 남북기본합의서에 대해 조약성을 인정하지 않음으로써 법적 구속력을 부인하였지만, 서독 연방헌법재판소는 기본조약에 대해 국제법상 국제조약으로서의 성격을 인정하여 법적 구속력을 인정하였다.

V. 결론-동서독의 경험이 한반도평화에 주는 시사점

1. 서독의 모든 국가기관은 연방헌법재판소의 결정 내용을 존중하는 일관된 통일정책을 견지했기 때문에 독일통일이 성취된 1990년까지 기본법의 규범적 효력을 훼손하지 않고도 동독과의 관계개선에 성공하였다. 우리 정부와 북한이 상호간의 관계를 외국간의 관계로 보지 않고 있다는 점에서 서독 연방헌법재판소가 동·서독의 관계에 관해서 취한 입장과 기본적으로 같다. 그래서 우리가 북한과 체결하는 조약은 원칙적으로 양면성을 갖게 된다고 평가할 수 있다. 국제조약으로서의 성격과 내부관계를 규율하는 조약으로서의 이중성이 바로 그것이다.

또한, 독일의 경우 4개 전승국과의 조약체결과정이 기본조약의 내용과 해석에서 중요한 의미를 가졌던 것처럼 우리의 경우도 정전협정과 종전 선언에 따른 평화체제의 구축 문제 등이 남·북한 사이의 합의나 조약체결 과정에 충분히 고려되어야 할 것이다.

2. 정전협정을 대체한 평화협정의 체결은 10·4선언에 합의된 항구적 평화체제의 구축과 판문점선언에서 채택된 한반도 비핵화를 여는 첫걸음이다. 정전협정 체결 이후 65년의 오랜 기간과 그 동안의 국제정세 변화, 한미관계에 있어서 한국 역할의 증대, 동북아의 항구적 평화와 안정을 위해서는 법규범력을 가지는 평화협정체결은 시대적 요청이다.

장래 체결될 평화협정의 내용으로, “남북한 특수관계의 인정과 존중, 한국전쟁의 법적 종결과 평화상태 회복, 남북미 당사자의 평화의지와 이행의지 확인, 전쟁 등 불행한 과거사 정리와 미래지향적 통일을 위한 공동 노력 병기, 비무장지대의 평화지대화 및 평화적 이용 추진, 남북한 평화지대관리기구의 설치, 불가침의무 확인과 이행 보장, 불가침 경계선(육상, 해상, 공중) 설정 및 군사분계선의 경계선 대체, 3통 분야의 남북협력 의지 및 원칙 확인, 우발적 무력 충돌 해결 위한 군사적 신뢰조치, 주요 남북합의서의 전면적 이행과 실천 및 분야별 공동위원회 정상화, 국제평화감시단의 설치 및 감시방안 마련 등”을 포함시킬 수 있다.

그런데 이런 내용은 그동안 남북간 주요 합의에 상당 부분 포함되어 있으므로, 판문점선언과 평양공동선언을 실제 이행된다면 이미 ‘사실상의 평화협정’을 체결한 효과를 거둘 것이다.

3. 2차대전 패전국인 독일이 전승국인 미·영·불·소 에 의하여 주권이 제한되어 분단되었음에도 불구하고 동서독 통일을 이루게 된 주된 동인은 유럽연합의 일원으로서 서독 기본법에 명시된 ‘전체로서의 독일과 재통일사명’을 망각하지 않고 일관된 통독정책과 교류·협력으로 지혜롭게 냉전의 어두운 터널을 통과하였기 때문이라고 받게 자는 평가한다.

동서독은 1973년 9월 18일에 유엔에 동시가입하고, 또한 1975년 7월 30일 유럽안보협력회의(CSCE)에 가입함으로써 유럽과 세계에 평화애호국으로 신뢰를 주었다. 것처럼 국제사회의 일원으로 신뢰를 쌓는 한편으로 서독은 통일에 대한 의지의 상징으로 민족내부거래성(inter-se-Beziehungen)을 인정받기 위하여 연합국 군정법(MRG) 53호인 외환관리법(Devisenbewirtschaftungsgesetz)의 ‘전독일 단일경제권’을 근거로 1951년 GATT 가입 시 Torquay의정서와 1957년 EEC조약 의정서에서 ‘동서독 특수관계’를 인정받았다.

또한, 통독과정에서 동독 주민들의 구호가 “Wir sind das Volk”(1989. 10. 9. 라이프찌히 시위)에서 “Wir sind ein Volk”, “Deutschland einig Vaterland”(1989. 11. 22. 라이프찌히 월요시위)로 바뀌었다는 점은 완전한 주권을 회복한 독일인들이 진정한 유럽의 평화와 안전, 통일을 위하여 스스로 ‘민족자주의 원칙과 민족자결권’을 행사한 것으로 볼 수 있다

한반도 분단은 우리 민족의 내부분열에도 그 원인이 있었다고 보지만, 오히려 동서 냉전의 서막을 드리운 한반도 주변 4국의 외부요인- 일본제국주의의 한국 주권 강제침탈과 미국과 소련의 한반도 전시점령, 그리고 중국의 한국전쟁 개입과 동서 냉전의 지속 등- 도 분단의 장기화에 상당한 책임이 있음을 부인하지 못할 것이다.

이제 남북한은 한반도의 평화와 번영, 통일을 이루기 위하여 지난 70년간의 남북대결을 끝내고자 한다. 이 같은 의지를 담아 문재인 대통령과 김정일 위원장은 동북아와 세계인류의 평화와 공동 번영을 위해 유엔회원국이자 평화애호국의 일원으로서 ‘남북간의 화해와 협력을 통한 관계발전과 한반도 비핵화(CVID)’를 전세계에 공언하였고, 실제로 이미 합의의 일부는 그 이행을 진행하고 있다.

그렇다면 국제사회도 진정으로 한반도의 평화와 번영, 통일을 지지·성원한다면 이러한 남북한의 노력에 대하여 ‘남북한 경제협력을 위한 유엔과 미국의 대북제재 해제, 적대관계청산을 위한 국교정상화와 체제안전보장(CVIG)’으로 답해야 할 것이다.

이러한 시사점을 얻기 위한 우리의 지난한 노력에 동서독의 통일경험, EU 각국의 관심과 지원은 한반도의 평화와 번영, 통일을 넘어 동북아와 세계평화를 이룩하기 위한 담대한 전진에 결코 작지 않은 위대한 발걸음이 될 것이다.

참고문헌

『남북기본합의서 해설』(1992), 통일원,

『통일법무기본자료(남북관계)』(법무부, 2008),

김성오,『남북기본조약체결에 관한 연구』, 석사학위논문, 연세대학교, 1994

민주사회를 위한 변호사 모임 통일위원회,『통일과 법률 I』(서울: 민주사회를 위한 변호사 모임, 2001)

신인아, “냉전기 동서독관계와 현재 남북관계의 비교: 서독의 신동방정책을 중심으로”,『유럽연구』제26권 2호

심연수, “7·4 남북공동성명과 남북기본합의서의 배경에 관한 체계론적 분석”,『국민윤리연구』52호

제성호, “남북간 세부합의서의 법적 성격과 실효성 확보방안”,『국제법평론』통권 제3호, 국제법평론회, 1994

, “남북합의서에 대한 국내법적 효력부여문제”,『법조』통권 제571호, 법조협회, 2004. 4.

정세현, “남북기본합의서의 법적 성격과 정치적 의의”,『통일문제연구』제4권 제1호, 평화문제연구소

참고자료

84

참고자료 1
동서독기본조약

92

참고자료 2
남북관계 주요 법적 문서

참고자료 1

동서독 기본 조약

독일연방공화국과 독일민주공화국 간 관계의 기본 원칙에 관한 조약 (1972년 11월 8일 조인)

전문

조약체결 쌍방은 평화유대에 대한 그들의 책임을 유의하여 유럽의 긴장완화와 안전보장에 기여하려는 노력의 일환으로 현존하는 국경선을 기준으로 한 모든 유럽 국가들의 국경불가침 및 그들의 영토보전과 주권존중이 평화를 위한 기본적인 전제조건이라는 확신을 가지고 양국은 이들 상호관계에 있어서 무력에 의한 위협이나 무력 사용을 마땅히 포기하여야 한다는 것을 인식하고 민족 문제를 포함한 여러 가지 기본 문제들에 대하여 견해의 차이가 있음에도 불구하고 역사적인 현실에 입각하여 양국 주민들의 복지향상을 목적으로 독일연방공화국과 독일민주공화국 간의 협조를 위한 전제조건을 충족시키려는 의도로 다음과 같이 합의한다.

- 제 1 조 독일연방공화국과 독일민주공화국은 동등한 권리의 토대 위에서 정상화된 선린관계를 발전시킨다.
- 제 2 조 독일연방공화국과 독일민주공화국은 유엔 헌장에 명시되어 있는 제반 목표와 원칙, 특히 모든 국가의 주권·평등·독립·자주·영토보전의 존중, 인권보호 및 차별대우 금지 등을 지향한다.
- 제 3 조 유엔 헌장의 정신에 따라 독일민주공화국과 독일민주공화국은 그들의 분쟁 문제를 오로지 평화적인 수단을 통해 해결하며 무력위협과 무력사용을 포기한다. 쌍방은 현재 존재하며 또 앞으로도 존속할 쌍방간의 경계선 불가침성을 강조하고 각기 영토보전을 무제한으로 존중할 의무를 지닌다.
- 제 4 조 독일연방공화국과 독일민주공화국은 양국의 어느 일방이 상대방을 국제적으로 대표하거나 또는 자국의 명의로 상대방을 대신하여 행동할 수 없다는 데 의견을 같이한다.
- 제 5 조 독일연방공화국과 독일민주공화국은 유럽 국가들 간의 평화적 관계의 발전을 촉진시키며 유럽의 안전 보장 및 협력에 기여한다.
쌍방은 관련 국가의 안전보장을 저해하지 않고 유럽에서 병력 및 군비를 감축하려는 노력을 지지한다. 독일연방공화국과 독일민주공화국은 효과적인 국제통제 아래 전면적이고도 완전한 군비축소를 달성할 목적으로 세계의 안전보장에 기여하는 군비제한과 군비축소의 노력, 특히 핵무기와 기타 대량 살상 무기 분야의 군비축소 노력을 지지한다.
- 제 6 조 독일연방공화국과 독일민주공화국은 각국의 국가권력이 각자의 영토 내에서만 행사될 수 있다는 원칙을 고수한다. 양국은 국내 및 대외 문제에 있어서 상대방 국가의 독립과 자주성을 존중한다.
- 제 7 조 독일연방공화국과 독일민주공화국은 양국의 관계 정상화 과정에서 현실적인 인도적 문제들을 타결할 용의가 있음을 천명한다. 양국은 이 조약의 원칙에 입각하여 상호 이익을 도모하기 위하여 경제·학문·기술·통행·법률부문의 교류, 우편·전화·보건의료·문화·스포츠·환경보호 등의 분야에서 협력을 촉진시키고 발전시키는 협정을 체결하기로 한다. 이에 대한 세부사항은 추가의정서에서 정한다.

제 8 조 독일연방공화국과 독일민주공화국은 상주 대표부를 교환한다. 대표부는 각기 상대방의 정부 소재지에 설치하기로 한다. 대표부 설치에 관계되는 실제적인 문제들은 별도로 해결한다.

제 9 조 독일연방공화국과 독일민주공화국은 과거 양국이 각기 체결한 조약 또는 양국에 관계되는 이국간 및 다국간의 조약은 이 조약의 저축을 받지 않는다는 데 합의하였다.

제 10 조 이 조약은 비준 절차를 밟아야 하며 비준각서를 교환한 후에 효력을 발생한다. 위의 내용들을 확인하기 위하여 조약체결 쌍방의 전권대표는 이 조약문에 서명한다.

추가적정서

1) 제 3조의 추가사항

독일연방공화국과 독일민주공화국은 양국 정부가 위임한 대표들로 위원회를 구성하기로 합의하였다.

이 위원회는 양국간에 존재하는 경계선의 표지를 재조사하고 필요한 경우에는 그 표지를 갱신하거나 보완하며 경계선에 관한 필요한 기록문서를 작성한다. 이 밖에 이 위원회는 경계선에 관련되는 문제들, 예를 들면 치수문제·에너지 공급·재해대책에 관한 해결책을 강구한다.

이 위원회는 조약 비준이후에 활동을 개시한다.

2) 제 7조의 추가사항

㉠ 독일연방공화국과 독일민주공화국 사이의 교역은 현재 실시되고 있는 협정의 기초 위에서 계속 발전시킨다. 양국은 경제 관계의 지속적인 발전을 추진하고 시대에 뒤떨어진 규정들을 제조정하며 교역구조를 개선시킬 목적으로 장기적인 약정을 체결하기로 한다.

㉡ 독일연방공화국과 독일민주공화국은 쌍방의 이익을 위하여 경제 및 기술분야의 상호 협력을 촉진시키고 이에 필요한 조약을 체결할 용의가 있음을 천명한다.

㉢ 1972년 5월 26일자 조약과 함께 시작된 통행 분야의 협력 관계는 더욱 확대심화시킨다.

㉣ 독일연방공화국과 독일민주공화국은 법률 연구가들을 위하여 특히 민법과 형법분야에서 교류를 실시하는 데 필요한 절차를 가능한 한 감소시키고 유용한 조약의 형태로 마련한다.

㉤ 독일연방공화국과 독일민주공화국은 국제우편연맹과 국제전기통신연맹의 규약을 바탕으로 우편협정과 전화협정을 체결한다. 양국은 이 협정들을 국제우편연맹과 국제전기통신연맹에 통고한다. 현존하는 약정들과 현재 쌍방에 유용하게 사용되고 있는 규정들은 새로 체결되는 협정 속에 흡수된다.

㉥ 독일연방공화국과 독일민주공화국은 보건 분야에 대한 관심을 표명한다. 양국은 이에 대한 조약을 체결하기 위하여 가능한 범위 내에서 의약품의 교환과 특수 병원 및 요양소에서의 치료 문제를 해결한다.

㉦ 독일연방공화국과 독일민주공화국은 문화 분야의 협력을 증대시킬 의도를 가지고 있다. 이러한 목적을 달성하기 위하여 양국은 정부간 협정 체결에 관한 협상을 벌이기로 한다.

㉧ 독일연방공화국과 독일민주공화국은 조약 비준 이후 해당 스포츠 단체들이 스포츠 관계의 증진에 관한 협상을 벌일 때 이를 지원할 용의가 있음을 천명한다.

㉨ 독일연방공화국과 독일민주공화국은 서로 상대방에 대한 피해와 위협을 방지하기 위하여 환경보호 분야의 약정을 체결하기로 한다.

㉩ 독일연방공화국과 독일민주공화국은 상대방의 서적·정기간행물·라디오·텔레비전 제작물을 구입하기 위한 협상을 더욱 확대시킨다.

㉪ 독일연방공화국과 독일민주공화국은 관계자들의 이익을 도모하기 위하여 비상업적인 지불 및 청산에 관한 거래를 틀 수 있도록 협상을 벌인다. 이 협상에서 쌍방은 일차적으로 사회적인 안목에서 필요한 약정을 조속한 시일 내에 체결하는 데 주력한다.

이산가족의 재결합, 여행 절차의 간소화, 비상업적인 물품 교환 절차의 개선에 관한 서신교환

1

독일연방공화국 수상실 국무상 에곤 바르 귀하

양독 관계의 기본 원칙에 관한 조약의 조인을 계기로 본인은 귀하에게 다음 사항을 통지하게 된 것을 영광으로 생각합니다.

독일민주공화국은 양독 관계 정상화 노력의 일환으로 조약 발효 이후에 다음 분야의 제반 문제를 해결하기 위한 조치를 취할 것입니다.

- ① 가족의 이산으로 야기된 제반 문제의 해결
- ② 1972년 5월 26일부터 시작된 서신교환을 계속하면서 국경선을 왕래하는 여행·가족 방문·관광의 절차를 더욱 개선하는 조치.
- ③ 독일민주공화국과 독일연방공화국 간의 비상업적인 물품교환 절차의 개선.
 - 국경선을 통과하는 선물 소하물 및 소포의 왕래 절차 개선.
 - 국경선을 통과하는 여행 및 가족 방문시에 비상업적인 휴대물품 통과 절차의 개선
 - 현행 수출입 규정의 재검토.
 - 이삿짐과 상속물품에 대한 허가 절차의 간소화.

독일민주공화국 각료회의 국무상 미하엘 콜

2

독일민주공화국 각료회의 국무상 미하엘 콜 박사 귀하.

귀하가 오늘 보낸 다음과 같은 내용의 서신을 잘 받았기에 이를 확인합니다.

양독 관계의 기본 원칙에 관한 조약의 조인을 계기로 본인은 귀하에게 다음사항을 통지하게 된 것을 영광으로 생각합니다. 독일연방공화국은 양독 관계 정상화 노력의 일환으로 조약 발효 이후에 다음 분야의 제반 문제들을 해결하기 위한 조치를 취할 것입니다.

- ① 가족의 이산으로 야기된 제반 문제의 해결.
- ② 1972년 5월 26일부터 시작된 서신교환을 계속하면서 국경선을 왕래하는 여행·가족 방문·관광 절차를 더욱 개선하는 조치.
- ③ 독일민주공화국과 독일연방공화국 간의 비상업적 물품교환 절차의 개선.
 - 국경선을 통과하는 선물소하물 및 소포의 왕래 절차 개선.
 - 국경선을 통과하는 여행 및 가족 방문시에 비상업적인 휴대물품의 통과 절차 개선.
 - 현행 수출입 규정의 재검토.
 - 이삿짐과 상속물품에 대한 허가 절차의 간소화.

독일연방공화국 수상실 국무상 에곤 바르

서신교환, 이산가족 재결합, 여행절차 간소화, 비상업적인 물품교환 절차 개선에 관한 서신교환의 주해

양독 관계의 기본 원칙에 관한 조약 발효 이후 실제로 개선될 분야는 다음과 같다.

1) 이산가족 재결합 문제의 해결

- 이산부부의 재결합.
- 자식의 부양을 받지 않으면 안 될 부모의 이주, 특히 배우자를 잃은 부 또는 모의 이주, 손자녀에게 돌아가야 할 조부모의 경우도 위와 같다.
- 특별한 예외의 경우로 결혼의 허가.

2) 경계선을 통과하는 여행 및 가족 방문 절차의 개선.

- 「긴급한 가족적인 사유」의 확대. 이에 따라 은혼식과 금혼식이 있을 때 독일민주공화국의 주민이 독일 연방 공화국을 방문할 수 있다.
- 긴급한 가족적인 사유에 의한 여행시 방문 신청을 할 수 있는 독일민주공화국 주민의 범위를 의붓아버지의 형제자매(어머니는 동일)까지 확대한다.
- 독일연방공화국과 서부 베를린 사이의 통행에 적용하는 통행사증 발급 규정을 철도 및 수로 선박 통행에도 확대적용한다(문서상의 발급 신청 절차는 생략).
- 월경여행을 도중에서 중단할 경우에는 독일민주공화국의 관광 당국이 해당사항을 기재하기만 하면 된다.
- 독일민주공화국의 항구에 기항한 화물선에서 내린 승객들의 상륙과 지정된 항구도시에서 당일 낮 동안의 체류를 보장한다(독일민주공화국의 관광 당국의 요청이 있을 때는 숙박도 가능).
- 독일연방공화국의 접경지역 주민이 독일민주공화국의 접경지역에서 당일 낮 동안 체재하는 문제는 부록에 수록된 독일연방공화국 지역의 주민들이 당일 낮 동안의 체재를 위하여 부록 2에 수록된 독일민주공화국의 도시와 지방을 방문할 수 있는 1년간 총일수는 30일로 하되, 1회의 방문 신청으로 9회의 방문을 실시할 수 있다. 그러나 이때 9회의 방문은 3개월 이내에 완료되어야 한다.
- 방문 신청은 접경지역에 사는 독일민주공화국 쪽의 친척 또는 지인이 하거나 독일연방공화국의 지정된 지역에 사는 주민이 방문 예정지를 관할하는 인민경찰 지부에 문서로 신청할 수 있다.
- 방문 허가시에는 「사증발급허가증명서」 1장을 발급한다. 이 증명서는 각각 당일 낮 동안의 체재를 허가하는 9장의 사증을 발급받는 데 사용된다. 이 증명서를 국경검문소에 제시하면 출입여행을 허가하는 사증이 발급된다.
- 허가증명서에는 방문 희망지역이 기재된다.
- 사증이 발급되기 전에 반드시 관계 법규에 따라 최소한의 독일 마르크를 교환하는 수속을 밟아야 한다.
- 사증이 발급할 때마다 허가증명서의 이면에 「사증발급」이라는 스탬프를 찍는다. 9번째의 사증이 발급된 이

후 또는 유효기간이 끝났을 때에는 허가증명서를 회수한다.

- 관광을 목적으로 당일 낮 동안 독일민주공화국의 접경지역을 방문하는 독일연방공화국의 주민은 반드시 경찰에 신고할 필요는 없다.
- 특별한 경우(예를 들면 질병사고 등의 경우)에는 필요한 시기에 독일민주공화국의 접경지역을 방문할 수 있도록, 인민경찰의 관할지부는 이에 필요한 사증과 체재 허가서를 발급한다.

3) 비상업적인 물품교환 절차의 개선

월경 여행시에 지금까지 휴대할 수 있었던 커피의 최고량을 500그램에서 1,000그램으로 늘인다. 지금까지 독일연방공화국과 서베를린을 왕래하는 여행에 적용해 온 필름·사진·건판·투명양화·인화지 및 레코드의 휴대 금지조치를 해제한다.

4) 선물 및 소포의 월경왕래

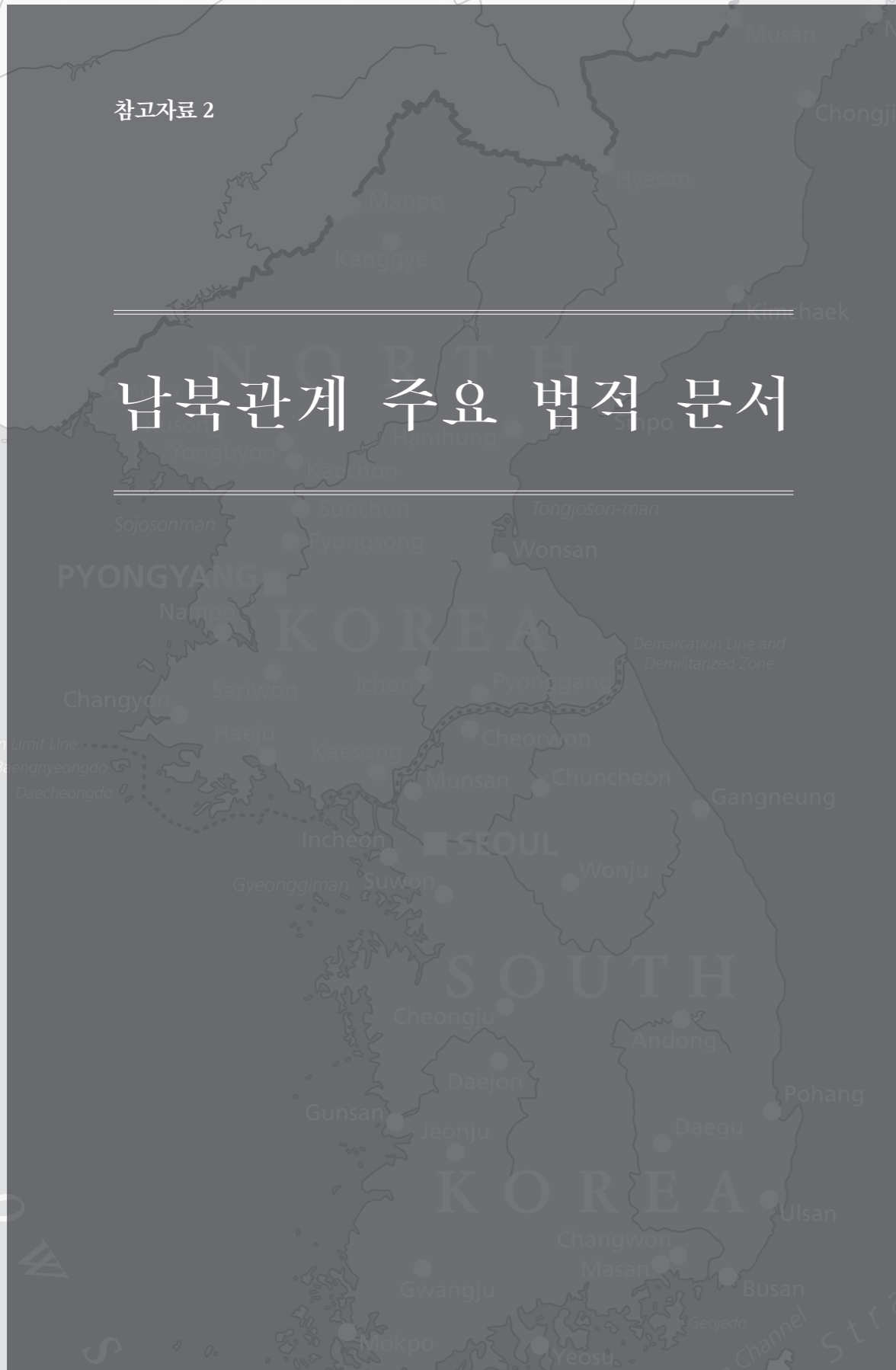
독일민주공화국의 섬유류에 대한 전면적인 수출 금지조치를 해제한다. 앞으로는 1회 발송시에 60마르크(독일민주공화국 중앙은행)어치로 제한하여 수출할 수 있다(유아복·아동복·직업상의 복장 등 특정 종류는 제외).

지금까지 실시되어 온 선물발송 최고 한도액인 30마르크를 100마르크로 인상한다(독일민주공화국 중앙은행 마르크로 계산).

레코드의 반입·반출에 관한 일반 금지규정을 폐기한다.

(부록 생략)

남북관계 주요 법적 문서



대한민국헌법

[시행 1988. 2. 25.] [헌법 제10호, 1987. 10. 29., 전부개정]

전문

유구한 역사와 전통에 빛나는 우리 대한국민은 3·1운동으로 건립된 대한민국임시정부의 법통과 불의에 항거한 4·19민주이념을 계승하고, 조국의 민주개혁과 평화적 통일의 사명에 입각하여 정의·인도와 동포애로써 민족의 단결을 공고히 하고, 모든 사회적 폐습과 불의를 타파하며, 자율과 조화를 바탕으로 자유민주적 기본질서를 더욱 확고히 하여 정치·경제·사회·문화의 모든 영역에 있어서 각인의 기회를 균등히 하고, 능력을 최고도로 발휘하게 하며, 자유와 권리에 따르는 책임과 의무를 완수하게 하여, 안으로는 국민생활의 균등한 향상을 기하고 밖으로는 항구적인 세계평화와 인류공영에 이바지함으로써 우리들과 우리들의 자손의 안전과 자유와 행복을 영원히 확보할 것을 다짐하면서 1948년 7월 12일에 제정되고 8차에 걸쳐 개정된 헌법을 이제 국회의 의결을 거쳐 국민투표에 의하여 개정한다.

제1장 총강

- 제1조 ①대한민국은 민주공화국이다.
②대한민국의 주권은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다.
- 제2조 ①대한민국의 국민이 되는 요건은 법률로 정한다.
②국가는 법률이 정하는 바에 의하여 재외국민을 보호할 의무를 진다.
- 제3조 대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다.
- 제4조 대한민국은 통일을 지향하며, 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일 정책을 수립하고 이를 추진한다.
- 제5조 ①대한민국은 국제평화의 유지에 노력하고 침략적 전쟁을 부인한다.
②국군은 국가의 안전보장과 국토방위의 신성한 의무를 수행함을 사명으로 하며, 그 정치적 중립성은 준수된다.
- 제6조 ①헌법에 의하여 체결·공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 같은 효력을 가진다.
②외국인은 국제법과 조약이 정하는 바에 의하여 그 지위가 보장된다.

제3장 국회

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.

제4장 정부

제1절 대통령

제66조 ①대통령은 국가의 원수이며, 외국에 대하여 국가를 대표한다.
②대통령은 국가의 독립·영토의 보전·국가의 계속성과 헌법을 수호할 책무를 진다.
③대통령은 조국의 평화적 통일을 위한 성실한 의무를 진다.
④행정권은 대통령을 수반으로 하는 정부에 속한다.

7.4 남북공동성명(1972.7.4)

최근 평양과 서울에서 남북관계를 개선하며 갈라진 조국을 통일하는 문제를 협의하기 위한 회담이 있었다. 서울의 이후락 중앙정보부장이 1972년 5월 2일부터 5월 5일까지 평양을 방문하여 평양의 김영주 조직지도부장과 회담을 진행하였으며, 김영주 부장을 대신한 박성철 제2부수상이 1972년 5월 29일부터 6월 1일까지 서울을 방문하여 이후락 부장과 회담을 진행하였다. 이 회담들에서 쌍방은 조국의 평화적 통일을 하루빨리 가져와야 한다는 공통된 염원을 안고 허심탄회하게 의견을 교환하였으며 서로의 이해를 증진시키는데서 큰 성과를 거두었다. 이 과정에서 쌍방은 오랫동안 서로 만나보지 못한 결과로 생긴 남북사이의 오해와 불신을 풀고 긴장의 고조를 완화시키며 나아가서 조국통일을 촉진시키기 위하여 다음과 같은 문제들에 완전한 견해의 일치점을 보였다.

1. 쌍방은 다음과 같은 조국통일원칙들에 합의를 보였다.
첫째, 통일은 외세에 의존하거나 외세의 간섭을 받음이 없이 자주적으로 해결하여야 한다.
둘째, 통일은 서로 상대방을 반대하는 무력행사에 의거하지 않고 평화적 방법으로 실현하여야 한다.
셋째, 사상과 이념·제도의 차이를 초월하여 우선 하나의 민족으로서 민족적 대단결을 도모하여야 한다.
2. 쌍방은 남북사이의 긴장상태를 완화하고 신뢰의 분위기를 조성하기 위하여 서로 상대방을 증상 비방하지 않으며 크고 작은 것을 막론하고 무장도발을 하지 않으며 불의의 군사적 충돌사건을 방지하기 위한 적극적인 조치를 취하기로 합의하였다.
3. 쌍방은 끊어졌던 민족적 연계를 회복하며 서로의 이해를 증진시키고 자주적 평화통일을 촉진시키기 위하여 남북사이에 다방면적인 제반교류를 실시하기로 합의하였다.
4. 쌍방은 지금 온 민족의 거대한 기대속에 진행되고 있는 남북적십자회담이 하루빨리 성사되도록 적극 협조하는데 합의하였다.
5. 쌍방은 돌발적 군사사고를 방지하고 남북사이에 제기되는 문제들을 직접, 신속 정확히 처리하기 위하여 서울과 평양 사이에 상설 직통전화를 놓기로 합의하였다.

6. 쌍방은 이러한 합의사항을 추진시킴과 함께 남북사이의 제반문제를 개선 해결하며 또 합의된 조국통일원칙에 기초하여 나라의 통일문제를 해결할 목적으로 이후락 부장과 김영주 부장을 공동위원장으로 하는 남북조절 위원회를 구성·운영하기로 합의하였다.

7. 쌍방은 이상의 합의사항이 조국통일을 일일천추로 갈망하는 온 겨레의 한결같은 염원에 부합된다고 확신하면서 이 합의사항을 성실히 이행할 것을 온 민족 앞에 엄숙히 약속한다.

서로 상부의 뜻을 받들어

이후락 김 영 주

1972년 7월 4일

남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서(1991.12.13 채택)

1992년 2월 19일 발효

남과 북은 분단된 조국의 평화적 통일을 염원하는 온 겨레의 뜻에 따라, 7·4남북공동성명에서 천명된 조국통일 3대원칙을 재확인하고, 정치 군사적 대결상태를 해소하여 민족적 화해를 이룩하고, 무력에 의한 침략과 충돌을 막고 긴장 완화와 평화를 보장하며, 다각적인 교류·협력을 실현하여 민족공동의 이익과 번영을 도모하며, 쌍방 사이의 관계가 나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계라는 것을 인정하고, 평화 통일을 성취하기 위한 공동의 노력을 경주할 것을 다짐하면서, 다음과 같이 합의하였다.

제1장 남북화해

제1조 남과 북은 서로 상대방의 체제를 인정하고 존중한다.

제2조 남과 북은 상대방의 내부문제에 간섭하지 아니한다.

제3조 남과 북은 상대방에 대한 비방·중상을 하지 아니한다.

제4조 남과 북은 상대방을 파괴·전복하려는 일체 행위를 하지 아니한다.

제5조 남과 북은 현정전상태를 남북 사이의 공고한 평화상태로 전환시키기 위하여 공동으로 노력하며 이러한 평화상태가 이룩될 때까지 현군사정전협정을 준수한다.

제6조 남과 북은 국제무대에서 대결과 경쟁을 중지하고 서로 협력하며 민족의 존엄과 이익을 위하여 공동으로 노력한다.

제7조 남과 북은 서로의 긴밀한 연락과 협의를 위하여 이 합의서 발효 후 3개월 안에 관문점에 남북연락사무소를 설치·운영한다.

제8조 남과 북은 이 합의서 발효 후 1개월 안에 본회담 테두리 안에서 남북정치분과위원회를 구성하여 남북화해에 관한 합의의 이행과 준수를 위한 구체적 대책을 협의한다.

제2장 남북불가침

제9조 남과 북은 상대방에 대하여 무력을 사용하지 않으며 상대방을 무력으로 침략하지 아니한다.

제10조 남과 북은 의견대립과 분쟁문제들을 대화와 협상을 통하여 평화적으로 해결한다.

제11조 남과 북의 불가침 경계선과 구역은 1953년 7월 27일자 군사정전에 관한 협정에 규정된 군사분계선과 지금까지 쌍방이 관할하여 온 구역으로 한다.

제12조 남과 북은 불가침의 이행과 보장을 위하여 이 합의서 발효 후 3개월 안에 남북군사 공동위원회를 구성·운영한다. 남북군사공동위원회에서는 대규모 부대이동과 군사연습의 통보 및 통제문제, 비무장지대의 평화적 이용문제, 군인사교류 및 정보교환 문제, 대량살상무기와 공격능력의 제거를 비롯한 단계적 군축 실현문제, 검증문제 등 군사적 신뢰조성과 군축을 실현하기 위한 문제를 협의·추진한다.

제13조 남과 북은 우발적인 무력충돌과 그 확대를 방지하기 위하여 쌍방 군사당국자 사이에 직통 전화를 설치·운영한다.

제14조 남과 북은 이 합의서 발효 후 1개월 안에 본회담 테두리 안에서 남북군사분과위원회를 구성하여 불가침에 관한 합의의 이행과 준수 및 군사적 대결상태를 해소하기 위한 구체적 대책을 협의한다.

제3장 남북교류·협력

제15조 남과 북은 민족경제의 통일적이며 균형적인 발전과 민족전체의 복리향상을 도모하기 위하여 자원의 공동개발, 민족 내부 교류로서의 물자교류, 합작투자 등 경제교류와 협력을 실시한다.

제16조 남과 북은 과학·기술, 교육, 문화·예술, 보건, 체육, 환경과 신문, 라디오, 텔레비전 및 출판물을 비롯한 출판·보도 등 여러분야에서 교류와 협력을 실시한다.

제17조 남과 북은 민족구성원들의 자유로운 왕래와 접촉을 실현한다.

제18조 남과 북은 흩어진 가족·친척들의 자유로운 서신거래와 왕래와 상봉 및 방문을 실시하고 자유의사에 의한 재결합을 실현하며, 기타 인도적으로 해결할 문제에 대한 대책을 강구한다.

제19조 남과 북은 끊어진 철도와 도로를 연결하고 해로, 항로를 개설한다.

제20조 남과 북은 우편과 전기통신교류에 필요한 시설을 설치·연결하며, 우편·전기통신 교류의 비밀을 보장한다.

제21조 남과 북은 국제무대에서 경제와 문화 등 여러분야에서 서로 협력하며 대외에 공동으로 진출한다.

제22조 남과 북은 경제와 문화 등 각 분야의 교류와 협력을 실현하기 위한 합의의 이행을 위하여 이 합의서 발효 후 3개월 안에 남북경제교류·협력공동위원회를 비롯한 부문별 공동위원회들을 구성·운영한다.

제23조 남과 북은 이 합의서 발효 후 1개월 안에 본회담 테두리 안에서 남북교류·협력분과 위원회를 구성하여 남북교류·협력에 관한 합의의 이행과 준수를 위한 구체적 대책을 협의한다.

제4장 수정 및 발효

제24조 이 합의서는 쌍방의 합의에 의하여 수정·보충할 수 있다.

제25조 이 합의서는 남과 북이 각기 발효에 필요한 절차를 거쳐 그 문본을 서로 교환한 날부터 효력을 발생한다.

1991년 12월 13일

남북고위급 회담 남측 대표단 수석 대표 대한민국 국무총리 정원식	북남 고위급 회담 북측 대표단 단장 조선민주주의 인민공화국 정무원총리 연형묵
--	---

한반도의 비핵화에 관한 공동선언 (1992.1.20. 채택)

1992년 2월 19일 발효

남과 북은 한반도를 비핵화함으로써 핵전쟁 위험을 제거하고 우리나라의 평화와 평화통일에 유리한 조건과 환경을 조성하며 아시아와 세계의 평화와 안전에 이바지하기 위하여 다음과 같이 선언한다.

1. 남과 북은 핵무기의 시험, 제조, 생산, 접수, 보유, 저장, 배비, 사용을 하지 아니한다.

2. 남과 북은 핵에너지를 오직 평화적 목적에만 이용한다.

3. 남과 북은 핵재처리시설과 우리농축시설을 보유하지 아니한다.

4. 남과 북은 한반도의 비핵화를 검증하기 위하여 상대측이 선정하고 쌍방이 합의하는 대상들에 대하여 남북핵통제공동위원회가 규정하는 절차와 방법으로 사찰을 실시한다.

5. 남과 북은 이 공동선언의 이행을 위하여 공동선언이 발효된 후 1개월 안에 남북핵통제공동위원회를 구성·운영한다.

6. 이 공동선언은 남과 북이 각기 발효에 필요한 절차를 거쳐 그 문본을 교환한 날부터 효력을 발생한다.

1992년 1월 20일	
남북고위급 회담 남측 대표단 수석 대표 대한민국 국무총리 정원식	북남 고위급 회담 북측 대표단 단장 조선민주주의 인민공화국 정무원총리 연형묵

6.15 남북공동선언 (2000.6.15)

조국의 평화적 통일을 염원하는 온 겨레의 숭고한 뜻에 따라 대한민국 김대중 대통령과 조선민주주의인민공화국 김정일 국방위원장은 2000년 6월13일부터 6월15일까지 평양에서 역사적인 상봉을 하였으며 정상회담을 가졌다.

남북정상들은 분단 역사상 처음으로 열린 이번 상봉과 회담이 서로 이해를 증진시키고 남북관계를 발전시키며 평화통일을 실현하는데 중대한 의의를 가진다고 평가하고 다음과 같이 선언한다.

1. 남과 북은 나라의 통일문제를 그 주인인 우리 민족끼리 서로 힘을 합쳐 자주적으로 해결해 나가기로 하였다.
2. 남과 북은 나라의 통일을 위한 남측의 연합제 안과 북측의 낮은 단계의 연방제 안이 서로 공통성이 있다고 인정하고 앞으로 이 방향에서 통일을 지향시켜 나가기로 하였다.
3. 남과 북은 올해 8·15에 즈음하여 흩어진 가족, 친척 방문단을 교환하며, 비전향장기수 문제를 해결하는 등 인도적 문제를 조속히 풀어 나가기로 하였다.
4. 남과 북은 경제협력을 통하여 민족경제를 균형적으로 발전시키고, 사회, 문화, 체육, 보건, 환경 등 제반분야의 협력과 교류를 활성화하여 서로의 신뢰를 다져 나가기로 하였다.
5. 남과 북은 이상과 같은 합의사항을 조속히 실천에 옮기기 위하여 빠른 시일 안에 당국 사이의 대화를 개최하기로 하였다.

김대중 대통령은 김정일 국방위원장이 서울을 방문하도록 정중히 초청하였으며, 김정일 국방위원장은 앞으로 적절한 시기에 서울을 방문하기로 하였다.

	2000년 6월 15일	
대한민국		조선민주주의인민공화국
대통령		국방위원장
김대중		김정일

남북관계 발전에 관한 법률 (약칭: 남북관계발전법)

[제정 2005.12.29] [법률 제15431호, 2018. 3. 13. 일부개정]

제1장 총칙

제1조(목적) 이 법은 「대한민국헌법」이 정한 평화적 통일을 구현하기 위하여 남한과 북한의 기본적인 관계와 남북관계의 발전에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(기본원칙) ① 남북관계의 발전은 자주·평화·민주의 원칙에 입각하여 남북공동번영과 한반도의 평화통일을 추구하는 방향으로 추진되어야 한다.

② 남북관계의 발전은 국민적 합의를 바탕으로 투명과 신뢰의 원칙에 따라 추진되어야 하며, 남북관계는 정치적·과당적 목적을 위한 방편으로 이용되어서는 아니된다.

제3조(남한과 북한의 관계) ①남한과 북한의 관계는 국가간의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계이다.

②남한과 북한간의 거래는 국가간의 거래가 아닌 민족내부의 거래로 본다.

제4조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. "남북회담대표"라 함은 특정한 목적을 위하여 정부를 대표하여 북한과의 교섭 또는 회담에 참석하거나 남북합의서에 서명 또는 가서명하는 권한을 가진 자를 말한다.
2. "대북특별사절"이라 함은 북한에서 행하여지는 주요 의식에 참석하거나 특정한 목적을 위하여 정부의 입장과 인식을 북한에 전하거나 이러한 행위와 관련하여 남북합의서에 서명 또는 가서명하는 권한을 가진 자를 말한다.
3. "남북합의서"라 함은 정부와 북한 당국간에 문서의 형식으로 체결된 모든 합의를 말한다.

제5조(다른 법률과의 관계) 이 법 중 남북회담대표, 대북특별사절 및 파견공무원에 관한 규정은 다른 법률에 우선하여 적용한다.

제2장 남북관계 발전과 정부의 책무

제6조(한반도 평화증진) ①정부는 남북화해와 한반도의 평화를 증진시키기 위하여 노력한다.

②정부는 한반도 긴장완화와 남한과 북한간 정치·군사적 신뢰구축을 위한 시책을 수립·시행한다.

제7조(남북경제공동체 구현) ①정부는 민족경제의 균형적 발전을 통하여 남북경제공동체를 건설하도록 노력한다.

②정부는 남북경제협력을 활성화하고 이를 위한 제도적 기반을 구축하는 등 남한과 북한 공동의 경제적 이익을

증진시키기 위한 시책을 수립·시행한다.

제8조(민족동질성 회복) ①정부는 사회문화분야의 교류협력을 활성화함으로써 민족동질성을 회복하도록 노력한다.

②정부는 지방자치단체 및 민간단체 등의 교류협력을 확대·발전시켜 남한과 북한간 상호이해를 도모하고 민족의 전통문화 창달을 위한 시책을 수립·시행한다.

제9조(인도적문제 해결) ①정부는 한반도 분단으로 인한 인도적 문제해결과 인권개선을 위하여 노력한다.

②정부는 이산가족의 생사·주소확인, 서신교환 및 상봉을 활성화하고 장기적으로 자유로운 왕래와 접촉이 가능하도록 시책을 수립·시행한다.

제10조(북한에 대한 지원) ①정부는 인도주의와 동포애 차원에서 필요한 경우 북한에 대한 지원을 할 수 있다.

②정부는 북한에 대한 지원이 효율적이고 체계적이며 투명하게 이루어질 수 있도록 종합적인 시책을 수립·시행한다.

제11조(국제사회에서의 협력증진) 정부는 국제기구나 국제회의 등을 통하여 국제사회에서 남북공동의 이익을 증진시킬 수 있도록 노력한다.

제12조(재정상의 책무) 정부는 이 법에 규정된 정부의 책무를 이행하기 위하여 필요한 재원을 안정적으로 확보하기 위하여 노력한다.

제12조의2(남북관계 발전에 관한 홍보 등) ① 정부는 남북관계 발전의 필요성에 관한 국민의 관심 확대를 위하여 다양한 홍보 방안을 마련하여 시행한다.

② 정부는 남북관계 발전에 대한 국민의 이해와 참여를 증진하기 위하여 남북관계 발전에 대한 국민참여 사업을 개발·시행한다.

③ 정부는 남북 간의 교류 및 관계 발전에 관한 실적을 관계 법령에서 정하는 바에 따라 다양한 방법으로 공개하여야 한다.[본조신설 2018. 3. 13.]

제13조(남북관계발전기본계획의 수립) ①정부는 남북관계발전에관한기본계획(이하 "기본계획"이라 한다)을 5년마다 수립하여야 한다.

②기본계획은 통일부장관이 남북관계발전위원회의 심의 및 국무회의의 심의를 거쳐 이를 확정한다. 다만, 예산이 수반되는 기본계획은 국회의 동의를 얻어야 한다. <개정 2014. 5. 20.>

③기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 남북관계 발전의 기본방향
2. 한반도 평화증진에 관한 사항
3. 남한과 북한간 교류·협력에 관한 사항
4. 그 밖에 남북관계발전에 필요한 사항

④통일부장관은 관계중앙행정기관의 장과 협의를 거쳐 기본계획에 따른 연도별 시행계획을 수립하여야 한다.

⑤ 통일부장관은 기본계획 및 연도별 시행계획(이하 이항에서 "기본계획등"이라 한다)을 수립하거나 대통령령으로 정하는 기본계획등의 주요 사항을 변경하는 경우 이를 다음 각 호의 구분에 따른 시기까지 국회에 보고하여야 한다. <개정 2018. 3. 13.>

1. 기본계획등의 수립: 정기국회 개회 전까지
2. 기본계획등의 주요 사항 변경: 변경 후 30일 이내

제14조(남북관계발전위원회) ①기본계획, 그 밖에 남북관계 발전을 위한 중요사항을 심의하기 위하여 통일부에 남북관계발전위원회(이하 "위원회"라 한다)를 둔다.

②위원회는 위원장 1인을 포함하여 25인 이내의 위원으로 구성하며, 제3항제2호의 위원의 임기는 2년으로 한다.

③위원장은 통일부장관이 되고, 위원은 다음 각 호의 자가 된다. 다만, 제2호의 위원 중 7인은 국회의장이 추천하는 자로 한다.

1. 대통령이 정하는 관계중앙행정기관의 차관급 공무원
2. 남북관계에 대한 전문지식 및 경험이 풍부한 자 중에서 위원장이 위촉하는 자
- ④위원회에 간사 1인을 두되, 간사는 통일부 소속 공무원 중에서 위원장이 지명하는 자가 된다.
- ⑤위원회의 구성·운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제3장 남북회담대표 등

제15조(남북회담대표의 임명 등) ①북한과 중요사항에 관하여 교섭 또는 회담에 참석하거나 중요한 남북합의서에 서명 또는 가서명하는 남북회담대표의 경우에는 통일부장관이 관계기관의 장과 협의한 후 제청하고 국무총리를 거쳐 대통령이 임명한다.

②통일부장관은 북한과의 교섭 또는 회담 참석, 남북합의서의 서명 또는 가서명에 있어 남북회담대표가 된다.

③제1항 및 제2항의 경우를 제외한 남북회담대표는 통일부장관이 임명한다.

④대북특별사절은 대통령이 임명한다.

⑤2인 이상의 남북회담대표 또는 대북특별사절을 임명할 경우에는 서열을 정하고 수석남북회담대표 또는 수석대북특별사절을 지정하여야 한다.

⑥그 밖에 남북회담대표 및 대북특별사절의 임명 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제16조(공무원의 파견) ①정부는 남북관계의 발전을 위하여 필요한 경우 공무원을 일정기간 북한에 파견하여 근무하도록 할 수 있다.

②공무원의 파견과 근무 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제17조(정부를 대표하는 행위금지) 이 법에 의하지 아니하고는 누구든지 정부를 대표하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 할 수 없다.

1. 북한과 교섭 또는 회담하는 행위
2. 북한의 주요 의식에 참석하는 행위
3. 북한에 정부의 입장과 인식을 전달하는 행위
4. 남북합의서에 서명 또는 가서명 하는 행위

제18조(지휘·감독 등) ①통일부장관은 남북회담대표 및 파견공무원의 임무수행, 남북회담 운영에 관하여 필요한 지휘·감독을 한다.

②남북회담대표 및 파견공무원의 임무수행, 남북회담 운영 등 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제19조(공무원이 아닌 남북회담대표 등에 대한 예우) 정부는 공무원이 아닌 자를 남북회담대표 또는 대북특별사

절로 임명한 때에는 대통령령에 의하여 예우를 하고 수당을 지급할 수 있다.

제20조(별칙 적용에 있어서의 공무원 의제) 공무원이 아닌 자가 남북회담대표 또는 대북특별사절로 임명되어 이 법에 의한 직무를 수행하는 때에는 「형법」 제127조 및 제129조 내지 제132조의 적용에 있어서는 이를 공무원으로 본다.

제4장 남북합의서 체결

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

②대통령은 남북합의서를 비준하기에 앞서 국무회의의 심의를 거쳐야 한다.

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

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

제22조(남북합의서의 공포) 제21조의 규정에 의하여 국회의 동의 또는 국무회의의 심의를 거친 남북합의서는 「법령 등 공포에 관한 법률」의 규정에 따라 대통령이 공포한다.

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

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

③대통령은 국회의 체결·비준 동의를 얻은 남북합의서에 대하여 제2항의 규정에 따라 그 효력을 정지시키고자 하는 때에는 국회의 동의를 얻어야 한다.

부칙 <법률 제7763호, 2005. 12. 29.>

①(시행일) 이 법은 공포 후 6월이 경과한 날부터 시행한다.

②(경과조치) 이 법 시행 전에 국회의 동의를 받아 체결·비준한 남북합의서는 이 법에 의한 남북합의서로 본다.

부칙 <법률 제12584호, 2014. 5. 20.>

이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.

부칙 <법률 제15431호, 2018. 3. 13.>

이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.

남북관계 발전에 관한 법률 시행령 (약칭: 남북관계발전법 시행령)

[시행 2018. 9. 14.] [대통령령 제29160호, 2018. 9. 11., 일부개정]

제1장 총칙

제1조(목적) 이 영은 「남북관계 발전에 관한 법률」에서 위임된 사항과 그 시행에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(기본계획에 대한 동의 요청) 통일부장관은 「남북관계 발전에 관한 법률」(이하 "법"이라 한다) 제13조제2항 단서에 따라 남북관계발전에관한기본계획(이하 "기본계획"이라 한다)에 대하여 국회의 동의를 얻고자 하는 때에는 국무회의의 심의를 거친 날부터 45일 안에 국회에 동의를 요청하여야 한다. <개정 2014. 11. 19.>

제3장 남북회담대표 등

제13조(정부의 지침에 따른 임무수행) 법 제15조제5항에 따른 수석남북회담대표 또는 수석대북특별사절은 남북회담기간 또는 대북특별사절의 북한방문기간 동안 임무의 원활한 수행을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 통일부장관에게 필요한 정부의 지침을 요청하여 그 지침에 따라 임무를 수행하여야 한다.

제14조(남북회담대표 등에 대한 지원) ①통일부장관은 남북회담대표 또는 대북특별사절을 보좌하기 위하여 필요하다고 인정되는 경우에는 수행원·자문위원 및 지원인력(이하 "수행원등"이라 한다) 등을 지원할 수 있다.

②통일부장관은 남북회담대표·대북특별사절 또는 수행원등의 원활한 직무수행을 위하여 예산의 범위 안에서 일정액의 활동비를 지급할 수 있다.

③통일부장관은 법 제15조제4항에 따라 대통령이 대북특별사절을 임명하고자 하는 때에는 임명절차 및 임무수행에 관하여 필요한 지원을 하여야 한다.

④법 제19조에 따라 공무원이 아닌 자를 남북회담대표 또는 대북특별사절로 임명한 때에는 공무원인 남북회담대표 또는 대북특별사절에 준하여 예우하고, 예산의 범위 안에서 회담의 성격, 회담기간 및 임명된 자의 직책 등에 따라 수당을 지급할 수 있으며, 예우 및 수당 지급 등에 관하여 필요한 사항은 통일부장관이 별도로 정한다.

제15조(신임장 발급) 법 제15조에 따라 임명된 남북회담대표 및 대북특별사절에게 신임장을 발급할 수 있다. 이 경우 법 제15조제1항에 따라 대통령이 임명하는 남북회담대표와 대북특별사절의 신임장에는 대통령이 서명하고 국무총리 및 통일부장관(필요한 경우에 한한다)이 부서하고, 법 제15조제3항에 따라 통일부장관이 임명하는 남북회담대표의 신임장에는 통일부장관이 서명한다.

제16조(대북특별사절 등의 임기) ①대북특별사절 및 공무원이 아닌 남북회담대표의 임기는 다른 법령에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 그가 담당한 임무가 종료된 때까지로 한다.

②공무원인 남북회담대표의 임기는 남북회담대표로 임명될 당시의 직위가 변경되는 때까지로 한다. 다만, 남북 회담기간 중 그 직위가 변경되는 경우에는 그 회담기간이 종료될 때까지 남북회담대표로서의 임무를 유지하게 할 수 있다.

③제2항에 따라 남북회담대표의 임무가 종료된 경우에는 새로운 남북회담대표가 임명될 때까지 그 직위를 승계한 자로 하여금 남북회담대표의 임무를 수행하게 할 수 있다.

제17조(남북회담의 운영 등을 위한 협의) ①통일부장관은 남북정상회담 등 중요한 남북회담의 운영 또는 대북 특별사절의 파견 등에 관한 사항을 협의하기 위하여 필요한 경우에는 관계 중앙행정기관의 장 또는 차관급 공무원 등이 참여하는 협의체를 운영할 수 있다.

②통일부장관은 남북회담 그 밖에 남북한이 공동으로 개최 또는 참가하는 행사의 운영 및 지원을 위하여 관계 기관의 장 등에게 필요한 협조를 요청할 수 있다. 이 경우 관계 기관의 장 등은 특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다. <개정 2018. 9. 11.>

제18조(공무원의 북한지역 파견) ①통일부장관은 다음 각 호의 경우 법 제16조제1항에 따라 통일부 소속 공무원이나 다른 국가기관의 장 또는 지방자치단체의 장으로부터 파견받은 공무원을 일정기간 북한지역에 파견하여 근무하게 할 수 있다.

1. 남북간에 합의한 남북공동기구를 북한지역에 설치·운영하는 경우
2. 북한지역에서 활동하는 남한의 민간기구 및 단체에 대한 국가적 지원을 위하여 특히 필요한 경우
3. 그 밖에 통일부장관이 남북관계의 발전을 위하여 일정기간 북한지역의 근무가 필요하다고 인정하는 경우

②통일부장관은 제1항에 따라 북한지역에 공무원을 파견하는 경우에는 관련 업무의 원활한 수행을 위하여 정부 조직법이 정하는 바에 따라 필요한 기관을 설치할 수 있다.

③통일부장관은 제1항에 따른 업무를 수행하기 위하여 필요한 경우에는 다른 국가기관의 장 또는 지방자치단체의 장에게 직무내용·인원 및 지급 등을 명시하여 통일부로 파견할 공무원의 추천을 요청할 수 있다.

④통일부장관은 제3항에 따라 추천을 받은 공무원이 북한지역에서의 임무수행에 적절하지 아니하다고 판단되는 경우에는 다른 공무원의 추천을 요청할 수 있다.

제19조(북한지역의 파견근무기간 등) ①북한지역의 파견근무기간은 원칙적으로 3년을 초과할 수 없다. 다만, 업무수행을 위하여 특히 필요하다고 인정되는 경우에는 2년의 범위 안에서 이를 연장할 수 있다.

②통일부장관은 파견공무원의 근무기간 중 해당 기관의 장 등의 요청이 있거나 그 밖의 부득이한 사유로 인하여 더 이상 업무수행이 불가능하다고 인정되는 경우에는 해당 공무원을 복귀시킬 수 있다.

제4장 남북합의서의 공포 등

제20조(남북합의서안에 대한 법제처 심사) ①통일부장관은 남북합의서안에 대하여 국무회의에 상정하기 전에 법제처장에게 심사를 요청하여야 한다.

②법제처장은 제1항에 따라 심사를 요청받은 남북합의서안의 내용이 「헌법」에 위반될 소지가 있거나 법리적으로 명백한 문제가 있다고 인정되는 경우에는 그 사유를 명시하여 이를 반려할 수 있다.

제21조(남북합의서의 공포) ①법 제21조에 따라 체결·비준된 남북합의서 공포문의 전문에는 국회의 동의 또는 국무회의의 심의를 거친 뜻을 기재하고, 대통령이 서명한 후 대통령인을 날인하고 그 일자를 명기하여 국무총리와 관계 국무위원이 부서한다.

②남북합의서는 제1항의 대통령 서명일자에 따라 번호를 붙여 공포한다.

제22조(남북합의서의 관리) 통일부장관은 법 제22조에 따라 공포된 남북합의서의 원본을 관리하되, 남북합의서의 관리에 관하여 필요한 사항은 통일부장관이 정한다.

제23조(남북합의서의 효력정지) ①대통령이 법 제23조제2항에 따라 남북합의서의 효력을 정지시키고자 하는 때에는 국무회의의 심의를 거치고, 북한에 이를 통보하여야 한다. 다만, 법 제23조제3항에 따라 국회의 동의를 얻어야 하는 경우에는 이를 행한 후에 북한에 통보하여야 한다.

부칙 <대통령령 제19584호, 2006. 6. 30.>

이 영은 공포한 날부터 시행한다.

부칙 <대통령령 제20721호, 2008. 2. 29.> (통일부와 그 소속기관 직제) 부칙보기

제1조(시행일) 이 영은 공포한 날부터 시행한다.

부칙 <대통령령 제24422호, 2013. 3. 23.>

제1조(시행일) 이 영은 공포한 날부터 시행한다.

부칙 <대통령령 제25730호, 2014. 11. 19.>

이 영은 2014년 11월 21일부터 시행한다.

부칙 <대통령령 제27129호, 2016. 5. 10.>

이 영은 공포한 날부터 시행한다.

부칙 <대통령령 제29160호, 2018. 9. 11.>

이 영은 2018년 9월 14일부터 시행한다.

남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언 (2007.10.4)

대한민국 노무현 대통령과 조선민주주의인민공화국 김정일 국방위원장 사이의 합의에 따라 노무현 대통령이 2007년 10월 2일부터 4일까지 평양을 방문하였다.

방문기간중 역사적인 상봉과 회담들이 있었다.

상봉과 회담에서는 6.15 공동선언의 정신을 재확인하고 남북관계발전과 한반도 평화, 민족공동의 번영과 통일을 실현하는데 따른 제반 문제들을 허심탄회하게 협의하였다.

쌍방은 우리민족끼리 뜻과 힘을 합치면 민족번영의 시대, 자주통일의 새시대를 열어 나갈수 있다는 확신을 표명하면서 6.15 공동선언에 기초하여 남북관계를 확대·발전시켜 나가기 위하여 다음과 같이 선언한다.

1. 남과 북은 6.15 공동선언을 고수하고 적극 구현해 나간다.

남과 북은 우리민족끼리 정신에 따라 통일문제를 자주적으로 해결해 나가며 민족의 존엄과 이익을 중시하고 모든 것의이에 지향시켜 나가기로 하였다.

남과 북은 6.15 공동선언을 변함없이 이행해 나가려는 의지를 반영하여 6월 15일을 기념하는 방안을 강구하기로 하였다.

2. 남과 북은 사상과 제도의 차이를 초월하여 남북관계를 상호존중과 신뢰 관계로 확고히 전환시켜 나가기로 하였다.

남과 북은 내부분쟁에 간섭하지 않으며 남북관계 문제들을 화해와 협력, 통일에 부합되게 해결해 나가기로 하였다.

남과 북은 남북관계를 통일 지향적으로 발전시켜 나가기 위하여 각기 법률적·제도적 장치들을 정비해 나가기로 하였다.

남과 북은 남북관계 확대와 발전을 위한 문제들을 민족의 염원에 맞게 해결하기 위해 양측 의회 등 각 분야의 대화와 접촉을 적극 추진해 나가기로 하였다.

3. 남과 북은 군사적 적대관계를 종식시키고 한반도에서 긴장완화와 평화를 보장하기 위해 긴밀히 협력하기로 하였다.

남과 북은 서로 적대시하지 않고 군사적 긴장을 완화하며 분쟁문제들을 대화와 협상을 통하여 해결하기로 하였다.

남과 북은 한반도에서 어떤 전쟁도 반대하며 불가침의무를 확고히 준수하기로 하였다.

남과 북은 서해에서의 우발적 충돌방지를 위해 공동어로수역을 지정하고 이 수역을 평화수역으로 만들기 위한 방안과 각종 협력사업에 대한 군사적 보장조치 문제 등 군사적 신뢰구축조치를 협의하기 위하여 남측 국방부장관과 북측 인민무력부 부장간 회담을 금년 11월중에 평양에서 개최하기로 하였다.

4. 남과 북은 현 정전체제를 종식시키고 항구적인 평화체제를 구축해 나가야 한다는데 인식을 같이하고 직접 관련된 3자 또는 4자 정상들이 한반도지역에서 만나 종전을 선언하는 문제를 추진하기 위해 협력해 나가기로 하였다.

남과 북은 한반도 핵문제 해결을 위해 6자회담 「9.19 공동성명」과 「2.13 합의」가 순조롭게 이행되도록 공동으로 노력하기로 하였다.

5. 남과 북은 민족경제의 균형적 발전과 공동의 번영을 위해 경제협력사업을 공리공영과 유무상통의 원칙에서 적극 활성화하고 지속적으로 확대 발전시켜 나가기로 하였다.

남과 북은 경제협력을 위한 투자를 장려하고 기반시설 확충과 자원개발을 적극 추진하며 민족내부협력사업의 특수성에 맞게 각종 우대조건과 특혜를 우선적으로 부여하기로 하였다.

남과 북은 해주지역과 주변해역을 포괄하는 「서해평화협력특별지대」를 설치하고 공동어로구역과 평화수역 설정, 경제특구건설과 해주항 활용, 민간선박의 해주직항로 통과, 한강하구 공동이용 등을 적극 추진해 나가기로 하였다.

남과 북은 개성공업지구 1단계 건설을 빠른 시일안에 완공하고 2단계 개발에 착수하며 문산-봉동간 철도화물수송을 시작하고, 통행·통신·통관 문제를 비롯한 제반 제도적 보장조치들을 조속히 완비해 나가기로 하였다.

남과 북은 개성-신의주 철도와 개성-평양 고속도로를 공동으로 이용하기 위해 개보수 문제를 협의·추진해 가기로 하였다.

남과 북은 안변과 남포에 조선협력단지를 건설하며 농업, 보건의료, 환경보호 등 여러 분야에서의 협력사업을 진행해 나가기로 하였다.

남과 북은 남북 경제협력사업의 원활한 추진을 위해 현재의 「남북경제협력추진위원회」를 부총리급 「남북경제협력공동위원회」로 격상하기로 하였다.

6. 남과 북은 민족의 유구한 역사와 우수한 문화를 빛내기 위해 역사, 언어, 교육, 과학기술, 문화예술, 체육 등 사회문화 분야의 교류와 협력을 발전시켜 나가기로 하였다.

남과 북은 백두산관광을 실시하며 이를 위해 백두산-서울 직항로를 개설하기로 하였다.

남과 북은 2008년 북경 올림픽경기대회에 남북응원단이 경의선 열차를 처음으로 이용하여 참가하기로 하였다.

7. 남과 북은 인도주의 협력사업을 적극 추진해 나가기로 하였다.

남과 북은 흠어진 가족과 친척들의 상봉을 확대하며 영상 편지 교환사업을 추진하기로 하였다.

이를 위해 금강산면회소가 완공되는데 따라 쌍방 대표를상주시키고 흠어진 가족과 친척의 상봉을 상시적으로 진행 하기로 하였다.

남과 북은 자연재해를 비롯하여 재난이 발생하는 경우 동포애와 인도주의, 상부상조의 원칙에 따라 적극 협력해 나가기로 하였다.

8. 남과 북은 국제무대에서 민족의 이익과 해외 동포들의권리와 이익을 위한 협력을 강화해 나가기로 하였다

남과 북은 이 선언의 이행을 위하여 남북총리회담을 개최하기로 하고, 제 1차회의를 금년 11월중 서울에서 갖기로 하였다.

남과 북은 남북관계 발전을 위해 정상들이 수시로 만나 현안 문제들을 협의하기로 하였다.

2007년 10월 4일	
평 양	
대한민국	조선민주주의인민공화국
대통령	국방위원장
노무현	김정일

「남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언」 이행에 관한 제1차 남북총리회담 합의서(2007.11.16)

2007년 10월 평양에서 진행된 역사적인 남북정상회담에서 채택된 「남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언」에 따라 그 이행을 위한 제1차 남북총리회담이 11월 14일부터 16일까지 서울에서 진행되었다.

남과 북은 「남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언」이 남북관계를 보다 높은 단계로 발전시키며 한반도 평화와 민족공동의 번영과 통일을 실현하기 위한 새로운 국면을 열어어나가는데서 중대한 의의를 가진다는데 인식을 같이하고 이를 성실히 이행하기 위해 다음과 같이 합의하였다.

제1조 남과 북은 6.15공동선언의 우리민족끼리 정신에 따라 남북관계를 상호 존중과 신뢰의 관계로 확고히 전환시키며 통일지향적으로 발전시켜 나가기 위한 조치들을 적극 취해나가기로 하였다.

① 남과 북은 매년 6월 15일을 화해와 평화번영, 통일의 시대를 열어어나가는 민족공동의 기념일로 하기 위해 각기 내부절차를 거쳐 필요한 조치를 취하기로 하였다.

② 남과 북은 내년 6.15공동선언 발표 8주년 기념 남북공동행사를 당국과 민간의 참가하에 서울에서 진행하기로 하였다.

③ 남과 북은 남북관계를 통일지향적으로 발전시켜 나가기 위하여 각기 법률·제도적 장치들을 정비해 나가는 문제 등을 협의해 나가기로 하였다.

④ 남과 북은 양측 의회를 비롯한 각 분야의 대화와 접촉을 활성화해 나가며 쌍방 당국은 남북국회회담을 적극 지원하기로 하였다.

제2조 남과 북은 서해지역의 평화와 공동의 이익을 위하여 「서해평화협력특별지대」를 설치하기로 하였다.

① 남과 북은 서해상에서 공동어로 및 민간선박의 운항과 해상수송을 보장하기 위하여 서해상의 일정한 수역을 평화수역으로 지정하고 관리해 나가기로 하였다.

② 남과 북은 평화수역과 공동어로구역의 대상지역과 범위를 호혜의 정신에 따라 별도로 협의하여 확정하고

2008년 상반기안으로 공동어로사업에 착수하기로 하였다.

③ 남과 북은 공동어로구역의 효율적 운영과 수산분야에서의 협력문제를 12월중 「서해평화협력특별지대추진위원회」 산하의 분과위원회를 통해 협의 해결하기로 하였다.

④ 남과 북은 해주지역에 「경제협력특별구역」(「해주경제특구」)을 건설하고 개성공단과의 연계를 통해 점차 발전시켜 나가기로 하였다.

⑤ 남과 북은 「해주경제특구」 건설에 따른 해상물동량의 원활한 처리를 위해 해주항을 민족공동의 이익에 부합되게 활용하기로 하였다.

⑥ 남과 북은 「해주경제특구」와 해주항 개발을 위한 실무접촉과 현지조사를 금년중에 실시하며 2008년안으로 구체적인 사업계획을 협의 확정하기로 하였다.

⑦ 남과 북은 한강하구에서 2008년안으로 골재채취사업에 착수하기로 하고 빠른 시일안에 실무접촉과 현지공동 조사를 실시하기로 하였다.

⑧ 남과 북은 민간선박의 해주직항로 이용과 관련한 항로대 설정, 통항절차 등의 문제를 12월중에 「남북경제협력공동위원회」 산하의 「남북 조선 및 해운협력분과위원회」를 개최하여 협의 해결하기로 하였다.

⑨ 남과 북은 「해주경제특구」 건설에 따라 이 지역에 대한 출입, 체류, 통신, 통관, 검역, 자금유통 등 법률·제도적 장치를 마련하는 문제를 협의해 나가기로 하였다.

⑩ 남과 북은 장관급을 위원장으로 하는 「서해평화협력특별지대추진위원회」를 구성하기로 하고 「서해평화협력특별지대추진위원회 구성·운영에 관한 합의서」를 채택하였다.

남과 북은 「서해평화협력특별지대추진위원회」 제1차 회의를 12월중 개성에서 개최하기로 하였다.

제3조 남과 북은 민족경제의 균형적 발전과 공동번영을 위한 경제협력을 적극 추진하기로 하였다.

1) 도로 및 철도분야 협력

① 남과 북은 경의선 도로와 철도의 공동이용과 물류유통의 활성화를 위해 2008년부터 개성-평양 고속도로와 개성-신의주 철도 개보수에 착수하기로 하고, 이를 위한 현지조사를 금년중에 실시하기로 하였다.

② 남과 북은 개성-평양 고속도로 개보수를 위한 실무접촉을 11월 28일부터 29일까지, 개성-신의주 철도 개보수

를 위한 실무접촉을 11월 20일부터 21일까지 개성에서 진행하기로 하였다.

③ 남과 북은 2008년 베이징올림픽경기대회 남북 응원단의 경의선 열차 이용을 위한 철길보수를 진행하기로 하였다.

④ 남과 북은 개성-평양 고속도로, 개성-신의주 철도의 개보수와 공동이용에 필요한 설계, 설비, 자재, 인력 등을 적기에 보장하기로 하였다.

⑤ 남과 북은 「남북경제협력공동위원회」 산하에 「남북도로협력분과위원회」와 「남북철도협력분과위원회」를 구성하기로 하였다.

2) 조선협력단지 건설

① 남과 북은 안변지역에 선박블록공장 건설을 2008년 상반기 안에 착수하며 단계적으로 선박 건조능력을 확대하기로 하였다.

② 남과 북은 남포의 영남배수리공장에 대한 설비현대화와 기술협력사업, 선박블록공장 건설 등을 가까운 시일 안에 적극 추진하기로 하였다.

③ 남과 북은 안변과 남포지역에 대한 제2차 현지조사를 12월중에 실시하기로 하였다.

④ 남과 북은 조선협력단지 건설에 따라 안변과 남포지역에 대한 출입, 체류, 통신, 통관, 검역, 자금유통 등 법률·제도적 장치를 마련하는 문제를 협의 해결하기로 하였다.

⑤ 남과 북은 「남북경제협력공동위원회」 산하에 「남북 조선 및 해운협력분과위원회」를 구성·운영하며 제1차 회의를 12월중에 부산에서 개최하여 조선협력단지 건설과 운영을 위한 구체적인 협의를 진행하기로 하였다.

3) 개성공단 건설

① 남과 북은 개성공단 활성화를 위해 1단계 건설을 빠른 시일 안에 완공하고 2단계 개발에 필요한 측량·지질조사를 금년 12월중에 진행하며 2008년 안에 2단계 건설에 착수하기로 하였다.

② 남과 북은 개성공단 1단계 사업의 활성화를 위해 필요한 근로인력을 적기에 보장하고 근로자들의 숙소건설 등에 협력해 나가기로 하였다.

③ 남과 북은 개성공단 근로자들의 출퇴근을 위한 도로 건설 및 열차운행 문제를 협의 추진해 나가기로 하였다.

④ 남과 북은 금년 12월 11일부터 문산-봉동간 철도화물 수송을 시작하며, 이를 위한 관문역 임시 컨테이너 야적장과 화물작업장 건설, 신호·통신·전력체계 및 철도연결구간 마감공사를 조속히 추진하기로 하였다.

⑤ 남과 북은 문산-봉동간 화물열차운행을 위해 11월 20일부터 21일까지 개성에서 남북철도실무접촉을 개최하고 「남북사이의 열차운행에 관한 기본합의서의 부속서」를 채택하며, 「남북철도운영공동위원회」 제1차 회의를 12월 초에 개성에서 진행하기로 하였다.

⑥ 남과 북은 남측 인원들과 차량들이 07시부터 22시까지 개성공단에 편리하게 출입할 수 있도록 금년내에 통행절차를 개선하고, 2008년부터 인터넷, 유·무선전화 서비스를 시작하기 위한 1만회선 능력의 통신센터를 금년내에 착공하며, 통관사업의 신속성과 과학성을 보장하기 위한 물자하차장 건설 등을 추진하는 문제를 협의해 나가기로 하였다.

⑦ 남과 북은 개성공단 건설을 적극 추진하며, 통행·통신·통관 문제와 관련한 합의사항을 이행하기 위해 개성공단건설 실무접촉을 12월초에 개성에서 진행하기로 하였다.

⑧ 남과 북은 「남북경제협력공동위원회」 산하에 「개성공단협력분과위원회」를 구성·운영하기로 하였다.

4) 자원개발, 농업, 보건의료 등 분야별 협력

① 남과 북은 이미 합의한 단천지구광산 투자 등 지하자원개발협력과 관련하여 제3차 현지조사를 12월중에 진행하며 2008년 상반기안으로 구체적인 사업계획을 협의 확정하기로 하였다.

② 남과 북은 이미 합의한 농업분야의 협력사업들을 구체적으로 이행하며 종자생산 및 가공시설, 유전자원 저장고건설 등을 금년중에 착수하기로 하였다.

③ 남과 북은 병원, 의료기구, 제약공장 현대화 및 건설, 원료지원 등을 추진하고 전염병 통제와 한의학 발전을 위해 적극 협력하기로 하였다.

④ 남과 북은 쌍방이 관심하는 수역에서의 수산물생산과 가공, 유통 등을 위해 서로 협력하기로 하였다.

⑤ 남과 북은 산림녹화 및 병해충방제, 환경오염방지를 위한 협력사업을 추진하기로 하였다.

⑥ 남과 북은 지하자원개발, 농업, 보건의료, 수산, 환경보호 분야의 협력을 위해 「남북경제협력공동위원회」 산하에 분과위원회들을 구성·운영하기로 하였다.

5) 「남북경제협력공동위원회」 구성·운영

① 남과 북은 경제협력사업의 원활한 추진을 위해 남북총리회담 산하에 부총리급을 위원장으로 하는 「남북경제협력공동위원회」를 구성하기로 하고 「남북경제협력공동위원회 구성·운영에 관한 합의서」를 채택하였다.

② 남과 북은 「남북경제협력공동위원회」 제1차 회의를 12월 4일부터 6일까지 서울에서 개최하기로 하였다.

제4조 남과 북은 역사, 언어, 교육, 문화예술, 과학기술, 체육 등 사회문화분야의 교류와 협력을 발전시키기 위한 조치를 취하기로 하였다.

① 남과 북은 장관급을 위원장으로 하는 「남북사회문화협력추진위원회」를 구성하기로 하고 역사유적과 사료발굴 및 보존, 「겨레말큰사전」 공동편찬, 교육기자재와 학교시설 현대화, 공동문화행사, 과학기술인력양성, 과학기술협력센터 건설, 기상정보교환 및 관측장비 지원, 2008년 베이징올림픽경기대회 공동응원을 비롯한 사회문화협력사업들을 협의 추진하기로 하였다.

② 남과 북은 백두산과 개성관광사업이 원만히 진행될 수 있도록 적극 협력하며 서울-백두산 직항로 개설을 위한 실무접촉을 12월초에 개성에서 진행하기로 하였다.

③ 남과 북은 2008년 베이징올림픽경기대회에 남북응원단이 경의선 열차를 이용하여 참가하는 문제와 관련한 실무접촉을 12월중에 진행하기로 하였다.

④ 남과 북은 「남북사회문화협력추진위원회」를 2008년 상반기중에 개최하고, 기상정보교환과 관측장비지원 등 기상협력을 위한 실무접촉을 금년 12월중에 진행하기로 하였다.

제5조 남과 북은 민족의 화해와 단합을 도모하는 견지에서 인도주의분야의 협력사업을 적극 추진하기로 하였다.

① 남과 북은 12월 7일 금강산면회소의 쌍방 사무소 준공식을 진행하며 2008년 새해를 맞으며 흩어진 가족과 친척들의 영상편지를 시범적으로 교환하기로 하였다.

② 남과 북은 11월 28일부터 30일까지 금강산에서 제9차 남북적십자회담을 개최하고 흩어진 가족과 친척들의 상봉확대 및 상시상봉, 쌍방 대표들의 금강산면회소 상주, 전쟁시기와 그 이후 소식을 알 수 없게 된 사람들의 문제 등을 협의하기로 하였다.

제6조 남과 북은 자연재해가 발생하는 경우 상호 통보 및 피해확대 방지를 위한 조치를 신속히 취하며 동포애와 상부상조의 원칙에서 피해복구 등에 적극 협력하기로 하였다.

제7조 남과 북은 남북총리회담을 6개월에 1회 진행하며, 제2차 회담을 2008년 상반기에 평양에서 개최하기로 하였다.

제8조 수정 및 발효

① 이 합의서는 쌍방의 합의에 의해 수정·보충할 수 있다.

② 이 합의서는 남과 북이 각기 발효에 필요한 절차를 거쳐 문본을 교환한 날부터 효력을 발생한다.

2007년 11월 16일

남북총리회담
남측 수석대표
대한민국
국무총리
한덕수

북남총리회담
북측 단장
조선민주주의인민공화국
내각총리
김영일

한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점선언 (2018.4.27)

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 열리었음을 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 각계각층의 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 추진해나감에, 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 공고한 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

판문점

대한민국
대통령
문재인

조선민주주의인민공화국
국무위원회 위원장
김정은

9·19 평양공동선언(2018.9.19)

대한민국 문재인 대통령과 조선민주주의인민공화국 김정은 국무위원장은 2018년 9월 18일부터 20일까지 평양에서 남북정상회담을 진행하였다.

양 정상은 역사적인 판문점선언 이후 남북 당국간 긴밀한 대화와 소통, 다방면적인 민간교류와 협력이 진행되고, 군사적 긴장완화를 위한 획기적인 조치들이 취해지는 등 훌륭한 성과들이 있었다고 평가하였다.

양 정상은 민족자주와 민족자결의 원칙을 재확인하고, 남북관계를 민족적 화해와 협력, 확고한 평화와 공동번영을 위해 일관되고 지속적으로 발전시켜 나가기로 하였으며, 현재의 남북관계 발전을 통일로 이어갈 것을 바라는 온 겨레의 지향과 여망을 정책적으로 실현하기 위하여 노력해 나가기로 하였다.

양 정상은 판문점선언을 철저히 이행하여 남북관계를 새로운 높은 단계로 진전시켜 나가기 위한 제반 문제들과 실천적 대책들을 허심탄회하고 심도있게 논의하였으며, 이번 평양정상회담이 중요한 역사적 전기가 될 것이라는 데 인식을 같이 하고 다음과 같이 선언하였다.

1. 남과 북은 비무장지대를 비롯한 대치지역에서의 군사적 적대관계 종식을 한반도 전 지역에서의 실질적인 전쟁위험 제거와 근본적인 적대관계 해소로 이어나가기로 하였다.

① 남과 북은 이번 평양정상회담을 계기로 체결한 「판문점선언 군사분야 이행합의서」를 평양공동선언의 부속합의서로 채택하고 이를 철저히 준수하고 성실히 이행하며, 한반도를 항구적인 평화지대로 만들기 위한 실천적 조치들을 적극 취해나가기로 하였다.

② 남과 북은 남북군사공동위원회를 조속히 가동하여 군사분야 합의서의 이행실태를 점검하고 우발적 무력충돌 방지를 위한 상시적 소통과 긴밀한 협의를 진행하기로 하였다.

2. 남과 북은 상호호혜와 공리공영의 바탕위에서 교류와 협력을 더욱 증대시키고, 민족경제를 균형적으로 발전시키기 위한 실질적인 대책들을 강구해나가기로 하였다.

① 남과 북은 금년내 동, 서해선 철도 및 도로 연결을 위한 착공식을 갖기로 하였다.

② 남과 북은 조건이 마련되는 데 따라 개성공단과 금강산관광 사업을 우선 정상화하고, 서해경제공동특구 및 동해관광공동특구를 조성하는 문제를 협의해나가기로 하였다.

③ 남과 북은 자연생태계의 보호 및 복원을 위한 남북 환경협력을 적극 추진하기로 하였으며, 우선적으로 현재 진행 중인 산림분야 협력의 실천적 성과를 위해 노력하기로 하였다.

④ 남과 북은 전염성 질병의 유입 및 확산 방지를 위한 긴급조치를 비롯한 방역 및 보건·의료 분야의 협력을 강화하기로 하였다.

3. 남과 북은 이산가족 문제를 근본적으로 해결하기 위한 인도적 협력을 더욱 강화해나가기로 하였다.

① 남과 북은 금강산 지역의 이산가족 상설면회소를 빠른 시일내 개소하기로 하였으며, 이를 위해 면회소 시설을 조속히 복구하기로 하였다.

② 남과 북은 적십자 회담을 통해 이산가족의 화상상봉과 영상편지 교환 문제를 우선적으로 해결해나가기로 하였다.

4. 남과 북은 화해와 단합의 분위기를 고조시키고 우리 민족의 기개를 내외에 과시하기 위해 다양한 분야의 협력과 교류를 적극 추진하기로 하였다.

① 남과 북은 문화 및 예술분야의 교류를 더욱 증진시켜 나가기로 하였으며, 우선적으로 10월 중에 평양예술단의 서울공연을 진행하기로 하였다.

② 남과 북은 2020년 하계올림픽경기대회를 비롯한 국제경기들에 공동으로 적극 진출하며, 2032년 하계올림픽의 남북공동개최를 유치하는 데 협력하기로 하였다.

③ 남과 북은 10.4 선언 11주년을 뜻깊게 기념하기 위한 행사들을 의의있게 개최하며, 3.1운동 100주년을 남북이 공동으로 기념하기로 하고, 그를 위한 실무적인 방안을 협의해나가기로 하였다.

5. 남과 북은 한반도를 핵무기와 핵위협이 없는 평화의 터전으로 만들어야 하며 이를 위해 필요한 실질적인 진전을 조속히 이루어나가야 한다는 데 인식을 같이 하였다.

① 북측은 동창리 엔진시험장과 미사일 발사대를 유관국 전문가들의 참관 하에 우선 영구적으로 폐기하기로 하였다.

② 북측은 미국이 6.12 북미공동성명의 정신에 따라 상응조치를 취하면 영변 핵시설의 영구적 폐기와 같은 추가적인 조치를 계속 취해나갈 용의가 있음을 표명하였다.

③ 남과 북은 한반도의 완전한 비핵화를 추진해나가는 과정에서 함께 긴밀히 협력해나가기로 하였다.

6. 김정은 국무위원장은 문재인 대통령의 초청에 따라 가까운 시일 내로 서울을 방문하기로 하였다.

018년 9월 19일

대한민국
대통령
문재인

조선민주주의인민공화국
국무위원장
김정은