

2018년 제1차 UCOK 학술회의

## 「문재인의 한반도정책」 방향과 좌표

— ‘남북기본협정’ 체결을 위한 정책대안 모색 —

- 일시 : 2018.5.25 (금) 15:00
- 장소 : 한국프레스센터 매화홀(19층)
- 주최 : (사)한국통일협회
- 후원 : 통일부



## 〈프로그램〉

### ▶ 개회식

구분	내용	비고
▶ 15:00 ~15:20	▷ 개회사 - 송한호 한국통일협회 명예회장  ▷ 축사 - 손재식 전 통일부 장관 - 조명균 통일부 장관  ▷ 격려사 - 이홍구 전 국무총리	진행사회  김영도 (UCOK 기획지원실장)

### ▶ 발표 및 토론

구분	내용	비고
▶ 15:20 ~16:20	▷ 발표 1. 유종열(전 통일부 고위공무원) “남북기본합의서(1992) 평가와 교훈” 2. 박영호(강원대 초빙교수) “남북기본협정 체결을 위한 정책대안 모색”	사회자  변진홍 (UCOK 특별위원)
▶ 16:20 ~16:40	▷ 토론 - 광병채(겨레말큰사전남북공동편찬사업회 상임감사) - 구본태(한국통일협회 회장)	
▶ 16:40 ~17:10	▷ Floor 질의응답	



# 목 차

## 발제 1

- “남북기본합의서(1992) 평가와 교훈” ..... 5  
유종열(전 통일부 고위공무원)

## 발제 2

- “남북기본협정 체결을 위한 정책대안 모색” ..... 23  
박영호(강원대 교수)

## 토 론

- 토론1. 광병채(겨레말큰사전남북공동편찬사업회 상임감사) ..... 35  
토론2. 구본태(한국통일협회 회장) ..... 38



[발제 1]

## “남북기본합의서(1992) 평가와 교훈”

유종열(전 통일부 고위공무원)

1. 서 언
2. 남북기본합의서 채택 배경
3. 남북기본합의서 채택 과정
4. 남북기본합의서 이행 체제
5. 남북기본합의서 채택 이후 경과
6. 남북기본합의서의 법적 성격
7. 남북기본합의서의 위상과 합의
8. 남북기본합의서 체제의 변용방안
9. 결 어

### 1. 서 언

최근 4.27 판문점 남북정상회담을 계기로 조성된 남북 간 화해분위기는 앞으로 새로운 역사창출의 대전환기가 전개될 것을 예감케 한다.

특히 한반도 전쟁 위기상황에서의 드라마틱할 정도로 급격히 반전된 변화의 흐름이라는 점에서 국내외의 관심과 기대는 과거 어느 때 보다 크다고 할 수 있다.

이러한 흐름을 주도하고 있는 정부가 이미 예고하고 있는 바와 같이 다음 달에 ‘新북방정책’로드맵이 발표되고, 6.12 트럼프-김정은 간 북미정상회담이 성공적으로 개최되어 기대에 부응하는 결과가 나올 경우 그 이후에는 한반도를 둘러싼 국내외정세가 평화와 협력의 급류를 타게 될 가능성이 짙어지고 있는 것이다.

이러한 시점에서 1992년 2월 남북기본합의서 채택과정과 합의서 채택 이후

4반세기가 흐르는 동안의 추이를 살펴봄으로써 유용한 시사점을 도출해보는 것은 적지 않은 의미가 있다고 생각한다.

왜냐하면 변화주도의 상황<sup>1)</sup>이 유사하고 남북기본합의서와 4.27‘판문점선언’은 역사적 맥락에서 맞닿아 있다고 보기 때문이다.

이러한 의미에서 먼저 남북기본합의서를 채택하게 된 배경상황과 체결과정을 살펴보고, 그 이후 남북관계의 두 축이라고 할 수 있는 남북기본합의서와 비핵화공동선언의 내용과 함의를 검토한 뒤 합의서 채택이후 지금까지 진행되어 온 상황을 반추해봄으로써 새로운 변화에 적절히 대응할 수 있는 시사점을 찾아보고자 한다.

## 2. 남북기본합의서 채택 배경

1980년대 말 국제질서는 제2차 세계대전 이후 지속되어온 냉전체제가 무너지는 급격한 변동이 일어났다. 국내적으로는 1987년 6월 민주항쟁으로 민주화에 대한 열망과 통일의 열기가 고조되고 있었다.

이런 상황에서 출범한 노태우 정부는 공산권국가에 대한 기존의 적대정책을 획기적으로 전환하여 ‘전방위 자주외교시대’를 표방하는 ‘북방정책’<sup>2)</sup>을 추진하였으며, 88서울올림픽을 앞둔 1988년 7월 7일에는 ‘민족자존과 통일번영을 위한 대통령 특별선언’<sup>3)</sup>(이하 ‘7·7선언’)을 발표하고 대북화해정책을 통한

1) 북방정책 vs. 新북방정책

2) 북방정책은 세계적인 차원에서 냉전체제의 해체 과정과 긴밀하게 맞물려 있다. 먼저 1985년 소련 고르바초프 체제 등장 이후 미·소간에 신 대탕트 시대가 열림으로써 북방정책을 추진하기 위한 유리한 환경이 조성되었다. 둘째, 이와 더불어 소련이 중국을 포함해 아시아-태평양 국가들과 적극적인 관계 개선을 모색하기 시작했다. 셋째, 미·중·소 등 강대국 간 화해 추세는 강대국들이 저마다 안고 있는 국내 문제 해결에 중점을 두고 있음을 반영하는 것으로, 우리의 독자적인 외교 폭을 넓힐 수 있다는 판단을 가능케 했다. 넷째, 이념 대결보다는 국익 추구로 동북아 국제정치 흐름이 변하고 있음을 간파했다. 다섯째, 이와 같은 국제 환경의 변화 속에서 우리는 88서울올림픽을 성공적으로 개최하고 경제면에서 새로운 시장과 값싼 노동력을 제공해줄 개척지를 찾기 위해 공산권 국가와의 관계 개선이 무엇보다 필요했다.(통일부 북한정보포털, 남북관계지식사전)

3) 1. 정치인, 경제인, 언론인, 종교인, 문화, 예술인, 체육인, 학자 및 학생 등 남북동포간의 상호교류를 적극 추진하며 해외동포들이 자유롭게 남북을 왕래하도록 문호를 개방한다.

2. 남북 적십자회담이 타결되기 이전이라도 인도주의적 견지에서 가능한 모든 방법을 통해 이산가족들간에 생사, 주소확인, 서신거래, 상호방문 등이 이루어지길 수 있도록 적극 주선, 지원한다.

3. 남북간 교역의 문호를 개방하고 남북간 교역을 민간 내부교역으로 간주한다.

4. 남북 모두 동포의 삶의 질을 향상시킬 수 있도록 민족경제의 균형적 발전이 이루어지기를 희망하며 비군사적 물자에 대해 우리 우방들이 북한과 교역을 하는 데 반대하지 않는다.

5. 남북간의 소모적인 경쟁, 대결외교를 종결하고 북한이 국제사회에 발전적 기여를 할 수 있도록 협력하며, 또한 남북대표가 국제무대에서 자유롭게 만나 민족의 공동이익을 위하여 서로 협력할 것을 희망한다.

6. 한반도의 평화를 정착시킬 여건을 조성하기 위하여 북한이 미국, 일본 등 우리 우방과의 관계를 개선하는 데 협조할 용의가 있으며 또한 우리는 소련, 중국을 비롯한 사회주의 국가들과의 관계개

‘한민족 공동번영의 시대’의 개막을 알렸다.

한편으로는 북방정책으로 사회주의 국가들과의 수교를 추진하면서, 또 한편으로는 ‘7·7선언’으로 남북관계의 성격 자체를 변화시켜 적대에서 신뢰, 대결에서 협조, 경쟁에서 동반 관계로 발전시키고자 했던 것이다. 그래서 선제적이고 능동적으로, 그리고 과감하게 움직였다.<sup>4)</sup>

이것이 전술한 변화주도의 상황이 유사하다고 한 이유 중 하나이다.

다음해인 1989년 9월 노태우 대통령은 남과 북이 평화공존을 통해 ‘민족공동체’를 형성하고, 단계적으로 평화통일을 지향하는 것을 내용으로 한 ‘한민족공동체통일방안’을 국회연설을 통해 발표하였다.

이러한 적극적이고 공세적인 북방정책으로 1990년 6월 노태우-고르바초프 간의 한·소 정상회담이 열리고 그 해 10월 국교가 수립되었으며, 1992년 8월에는 한국전쟁의 주요 적성국이었던 중국과 국교를 수립하는 성과를 거두었고, 북한과의 관계에서도 남북고위급회담을 이끌어냈다.

북한으로서도 1980년대 말부터 불어닥친 사회주의권의 붕괴와 북한경제의 구조적 침체현상은 기존의 대남전략에 변화를 요구하는 강력한 동인으로 작용했다. 특히 급격한 사회주의권의 붕괴는 한국전쟁 이후 최악의 대외 위기 상황으로 작용했다. 이러한 상황과 맞물려서 북한은 권력을 후계자 김정일에게 급속히 이전시켜야 했다. 결국 외부 압박요인 해소와 김정일체제의 구축을 위한 방과제가 필요했으며, 이에 따라 북한은 기존의 대남전략을 전반적으로 재검토하면서 대폭 수정을 가할 수밖에 없게 되었다. 그것이 남북기본합의서 채택에 북한이 나서게 된 가장 중요한 요인으로 작용하였다.<sup>5)</sup>

요컨대 우리 정부의 적극적, 공세적 대북정책의 추진과 외부로부터의 강한 체제 압박과 후계체제로의 안정적 권력 이양을 위해 남북관계의 개선과 안정이 절대적으로 필요했던 북한의 수요가 남북회담을 성사시켰으며, 남북기본합의서와 비핵화공동선언을 채택하는 계기를 만든 것이다.

선을 추구한다.

4) 조동호, ‘아무도 기억하지 않는 7.7선언’, 조선일보, 2016.7.12

5) 김용현, “북한 내부정치와 남북관계:7.4, 남북기본합의서, 6.15 비교”, 『통일문제연구』, 2004년 하반기호(통권 제42호), p.285

### 3. 남북기본합의서 채택 과정

1988년 12월 강영훈 국무총리는 연형묵 정무원 총리에게 보내는 서한을 통해 ‘남북한간 제 분야에서 상호 신뢰 구축과 긴장 완화문제 등을 포괄적으로 협의·해결하기 위한’ 남북총리회담 개최를 제의하였다.

이 제의를 북한이 받아들임으로써 1989년 2월 8일부터 1990년 7월 26일까지 8차례의 예비회담과 2차례의 실무대표접촉을 거쳐 1990년 9월 제1차 남북 고위급회담(1990.9.4-9.7)이 개최되었다.

제1차 회담에서 우리측은 상호 체제인정 및 존중을 포함한 8개항의 ‘남북관계 개선을 위한 기본합의서(안)’과 ‘다각적인 교류·협력 실시방안’(10개항), ‘정치·군사적 신뢰구축방안’(8개항), ‘남북간의 군비감축 추진방향’(5개항) 등을 제시한 반면 북측은 미군철수, 핵무기 철거, 군축 등 정치·군사문제가 근본적으로 해결되면 교류·협력을 추진할 수 있다는 입장을 제시하고 유엔가입문제, 팀스피리트훈련문제, 방북구속자 석방문제 등 소위 ‘3개 긴급문제’의 우선 해결을 주장하였다.

이후 열린 두 차례의 회담에서 우리측이 제시한 ‘남북관계 개선에 관한 기본합의서’ 수정안과 3통(통행·통신·통상)방안, 북측이 제시한 ‘북남불가침과 화해협력에 관한 선언(초안)’을 놓고 논의하였으나 의견접근을 이루지 못하다가 제4차 회담(1991.10.22-10.25)에서 비로소 쌍방은 합의를 단일문건으로 채택할 것과 합의서의 명칭과 내용, 체계 등에 합의하고 3개항의 공동발표문<sup>6)</sup>을 채택하였다.

1991년 12월에 열린 제5차 남북고위급회담(1991.12.10-12.13)에서 남북 양측은 합의서 내용에 대한 일부 이견을 해소하고, 문안정리까지 완료하여 전문과 25개 조항으로 된 ‘남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서’를 채택·서명하였다.

이에 따라 우리 정부는 헌법 제88조 1항<sup>7)</sup>에 따라 국무회의의 심의를 거쳐 1992년 2월 17일 대통령의 최종 재가를 마쳤고, 국무총리와 전 국무위원이 부서함으로써 발효에 필요한 내부절차를 완료하였다.

이에 앞서 우리 정부는 남북기본합의서가 일반적인 국제조약은 아니지만 향후 남북 간에 미칠 영향 등을 감안하여 국회에 ‘특별보고’형식으로 동의 결

6) ① 남과 북은 남북 간의 정치군사적 대결상태 해소와 교류협력 실현을 위해 단일문건으로 된 합의를 채택하기로 하였다. ② 남과 북은 합의서의 명칭을 「남북사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서」로 하였다. ③ 남과 북은 합의서의 내용 구성을 서문, 남북화해, 남북불가침, 남북교류·협력, 수정 및 발효조항 순으로 중간 제목을 설정하여 해당내용을 구성·정리하기로 하였다.

7) 헌법 제88조 ① 국무회의는 정부의 권한에 속하는 중요한 정책을 심의한다.

차에 가름하였다.

한편 북한은 1991년 12월 24일 당중앙위원회 제6기 제19차 전원회의에서 연형묵 정무원 총리가 보고를 하였고, 12월 27일 중앙인민위원회와 최고인민회의 상설회의의 연합회의를 소집하여 이를 승인하였으며, 김일성 주석이 이를 최종적으로 비준한 것으로 발표하였다<sup>8)</sup>.

이에 따라 1992년 2월 개최된 제6차 남북고위급회담(1992.2.18-21)에서 각기 필요한 절차를 거친 문본을 서로 교환함으로써 남북기본합의서가 정식 발효되었으며, 이의 이행대책 협의·마련 기구로서 3개 분야(화해분야, 불가침분야, 교류·협력분야)의 분과위원회 구성·운영을 위한 ‘분과위원회 구성·운영에 관한 합의서’도 함께 채택·발효되었다.

한편 남북기본합의서와 함께 같은 날 서명·발효된 ‘비핵화공동선언’ 채택 과정을 살펴보면, 1991년 9월 27일 미국의 부시대통령은 전 세계적으로 전술 핵무기를 철수한다고 발표하였다. 소련이 우크라이나 등에 배치된 핵무기를 러시아로 철수하는 데 따른 상응조치였다.

이를 계기로 한반도의 비핵화문제가 제기되었고, 당시 노태우대통령은 11월 8일 ‘핵무기를 제조·보유·저장·배비·사용하지 않겠다.’는 ‘한반도 비핵 5원칙’을 선제적으로 발표하고, 다음 달인 12월 18일에는 핵부재(不在)를 선언 했다.

이는 핵무기비확산조약(NPT)에 가입한지 6년이 넘도록 핵안전조치협정의 서명과 국제원자력기구(IAEA)의 핵사찰을 회피하면서 비밀리에 핵무기를 개발하고 있다는 의혹이 제기되었던 북한을 겨냥해 “우리가 먼저 핵무장을 벗어던질 테니, 너희도 포기하라”고 압박한 것이다.

이 같은 상황을 배경으로 우리 정부는 1991년 12월 10일 서울에서 개최된 제5차 고위급회담(‘91. 12. 10~12. 13)에서 북측에 대해 하루속히 IAEA 핵사찰을 수용하고 핵무기 개발을 포기할 것을 촉구하면서 ‘한반도의 비핵화에 관한 공동선언(안)’을 긴급 제안하고, IAEA의 핵사찰과는 별도로 1992년 1월 31일 이전에 각기 상대측이 선정하는 군사 및 민간시설에 대한 남북한 동시 시범 사찰 실시를 제의하였다.

북측이 이를 받아들여 1991년 12월안에 관문점에서 대표접촉을 갖기로 합의함에 따라 한반도 핵문제 협의를 위한 대표접촉이 12월 26일부터 12월 31일까지 3차례 관문점에서 이루어지고, 세 번째 접촉에서 핵재처리 및 우라늄 농축 시설 비보유, 핵통제공동위 구성·운영 등의 내용이 포함된 「한반도의 비핵화에 관한 공동선언」<sup>9)</sup>에 가서명하게 되었다.

8) 로동신문, 1991.12.27. 보도

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

그리고 이듬해인 1992년 1월 23일 우리 정부는 국무회의의 의결을 거치고, 제6차 남북고위급회담에서 남북기본합의서와 함께 남북한간에 상호 문본을 교환함으로써 발효되게 되었다.

#### 4. 남북기본합의서 이행체제

전술한 바와 같이 ‘남북기본합의서’와 ‘비핵화공동선언’은 남북기본합의서 채택 이후의 남북관계의 상황을 관리하는 두 축이라고 할 수 있다.

이러한 측면에서 두 합의를 중심으로 한 이행체제를 ‘남북기본합의서 체제’라고 부르기로 한다.

남북기본합의서와 비핵화공동선언을 남북기본합의서 체제로 한 데 묶어 다루는 이유는 태생적으로 ‘비핵화공동선언’이 제5차 남북고위급회담(1991.12.10.-13)서 우리 정부의 긴급제안으로 논의되기 시작하여 1992년 2월 남북기본합의서와 함께 발효되었다는 점, 그리고 실질적으로 한반도비핵화문제가 남북기본합의서 평화체제 구축<sup>10)</sup>과는 다소 성격이 다른 문제이며 이후 북한 핵문제가 남북관계에 영향을 미치는 가장 중요한 변수로 작용해 왔기 때문이다.

남북기본합의서는 서문, 제1장 남북화해, 제2장 남북불가침, 제3장 남북교류·협력, 제4장 수정 및 발효 등 4장 25개조로 구성되어 있으며, 그 밖에 3개 부속합의서, 각 분과위원회와 공동위원회, 남북연락사무소 구성·운영을 위한 합의서(1992.5.7) 등으로 이루어져 있다.

‘비핵화공동선언’은 전문과 6개항으로 구성되어 있으며, 이의 이행을 위한 핵통제공동위원회 구성·운영 합의서(1992.3.19)가 있다.

이 밖에도 넓은 의미에서의 남북기본합의서 체제에는 이후 체결된 각종 합의서<sup>11)</sup>와 남북교류협력법(1990.1), 남북협력기금법(1990.10), 남북관계발전

---

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 핵 재처리 시설과 우라늄농축시설을 보유하지 아니한다.  
4. 남과 북은 한반도의 비핵화를 검증하기 위하여 상대측이 선정하고 쌍방이 합의하는 대상들에 대하여 남북 핵통제공동위원회가 규정하는 절차와 방법으로 사찰을 실시한다.  
5. 남과 북은 이 공동선언의 이행을 위하여 공동선언이 발효된 후 1개월 동안 남북핵통제공동위원회를 구성·운영한다.  
6. 이 공동선언은 남과 북이 각기 발효에 필요한 절차를 거쳐 그 문본을 교환한 날 부터 효력을 발생한다.  
10) 관련조항: 남북기본합의서 제5조(정전상태의 평화 상태를 위한 공동노력과 군사정전협정 준수), 제9조 무력불사용과 무력침략 포기), 제12조(군사공동위원회 구성·운영) 등  
11) ‘남북관계발전에 관한 법률’에 따른 발효절차를 거친 남북합의서로는, △남북사이의 투자보장에 관한 합의서, △남북사이의 소득에 관한 이중과세방지 합의서, △남북사이의 상사분쟁 해결절차에 관한 합의서, △남북사이의 청산결재에 관한 합의서 (이상 4대 경협합의서), △개성공업지구와 금강산관광지구의 출입·체류에 관한 합의서, △개성공업지구 통신에 관한 합의서, △개성공업지구 통관에 관

법(2005.12) 등 국내법을 포함시킬 수 있을 것이다.

한편 이행기구로는 남북고위급회담을 정점으로 하고 그 산하에 3개 분과위원회(정치분과위원회, 군사분과위원회, 교류협력분과위원회)와 5개 공동위원회(화해공동위원회, 군사공동위원회, 경제교류협력공동위원회, 사회문화교류협력공동위원회, 핵통제공동위원회)와 남북연락사무소를 두고 있으며, 화해공동위원회에 법률실무협의회와 비방·중상중지실무협의회를 구성·운영하도록 되어 있다.

## 5. 남북기본합의서 채택 이후 경과

남북기본합의서와 비핵화공동선언의 발효절차를 마친 제6차 남북고위급회담 이후 남북정치분과위원회, 남북군사분과위원회, 남북교류·협력분과위원회는 각 해당분야별 합의사항의 구체적 이행방안을 협의하였다.

그 결과 4개 남북공동위원회<sup>12)</sup>와 남북연락사무소 구성·운영 등에 합의하였으나 일부사항은 합의를 이루지 못하여 미합의사항은 추후 계속 논의하기로 부기<sup>13)</sup>하는 선에서 합의서를 채택하여 1992년 9월 평양에서 개최된 제8차 남북고위급회담(1992.9.17-18)에서 쌍방 총리 간에 서명·발효되었다.

아울러 각 공동위원회를 제1차 회의를 11월 중 1주일 간격으로 개최하기로 합의<sup>14)</sup>하고, 제9차 남북고위급회담을 1992년 12월 21일(월)부터 12월 24(목)까지 서울에서 개최하기로 합의하였다.

그야말로 남북기본합의서와 비핵화공동선언을 중심으로 한 남북대화가 숨가쁘게 돌아갈 것 같은 분위기가 회담장 안팎에 팽배해 있었다.

그러나 회담 종료 이후 이인모 문제<sup>15)</sup>, 남한조선노동당사건<sup>16)</sup>, 북한 핵문제

한 합의서, △ 검역에 관한 합의서, △ 남북해운합의서 등이 있다.

- 12) 남북군사공동위원회, 남북경제교류·협력공동위원회, 남북사회문화교류·협력공동위원회(이상 제7차 남북고위급회담에서 합의), 남북화해공동위원회(제8차 남북고위급회담에서 합의)
- 13) 화해분야에서는 북한이 제기한 △국제기구에 단일의석 가입문제, △상대방 이익을 침해하는 제3국의 행위에 가담하거나 협력하지 않는 문제, △다른 국가와 맺은 조약과 협정의 개정·폐기 문제 등을 추후 분과위원회에서 계속 논의·해결하기로 하였으며, 불가침분야에서는 △군사분계선 일대 무력 증강 문제, △상대방의 영해·영공보존문제, △서울과 평양지역의 안전보장문제는 남북군사공동위원회에서 계속 협의하기로 하였으며, 교류·협력분야에서는 자유왕래에 저촉되는 법적·제도적 장치 철폐문제를 남북화해공동위원회 법률실무협의회에서 토의·해결하기로 합의
- 14) 남북화해공동위원회는 1992년 11월 5일(목) 판문점 북측지역 '통일각'에서, 남북군사공동위원회는 1992년 11월 12일(목) 판문점 남측지역 '평화의 집'에서, 남북경제교류·협력공동위원회는 1992년 11월 19일(목) 판문점 북측지역 '통일각'에서, 남북사회문화교류·협력공동위원회는 1992년 11월 26(목), 판문점 남측지역 '평화의 집'에서 개최하기로 합의
- 15) 제7차 남북고위급회담(1992.5.5-8, 서울)에서 북측은 특례적인 사업을 제기한다며 이인모 노인을 인도적 차원에서 북측에 송환해줄 것을 요청하고 이를 노부모 방문단 및 예술단 교환사업과 연계하였다. 제8차 남북고위급회담(1992.9.17.-18, 평양)에서 이 문제가 다시 논의되었으나 송환은 이루어지지 않

등이 남북간 주요 현안으로 부각되면서 노부모방문단<sup>17)</sup> 교환 합의가 이행되지 않았으며, 경제협력문제, 군사당국자간 직통전화 설치·운영문제 등 남북기본합의서 채택이후 진행되어온 쌍방 접촉도 모두 중단되었다.

또한 같은 해 10월 8일 한·미 양국이 제24차 연례안보협의회의에서 남북관계 특히 상호 핵사찰 등에 의미 있는 진전이 없을 경우 93팀스피리트훈련을 실시하기 위한 조치를 계속해 나갈 것이라고 발표하자 북한측은 10월 27일 정부·정당·사회단체연합회의 결정서를 통해 ‘팀스피리트 군사연습을 강행하는 조건에서는 앞으로 남부고위급회담은 물론 각 부문별 공동위원회를 비롯하여 남한 당국과의 모든 대화와 접촉을 동결할 것’이라고 발표하였다.

이어 11월 13일에는 각 부문별 남북공동위원회(화해·군사·경제·사회문화공동위원회) 북측위원장 명의의 연합성명을 발표, 11월 5일부터 일주일 간격으로 개최하기로 한 분야별 공동위원회 제1차 회의에 불참한다고 선언하였으며, 12월 12일에는 12월 21일 서울에서 개최하기로 합의한 제9차 남북고위급회담 개최를 거부하는 전화통지문을 보내옴으로써 남북핵통제공동위원회를 제외한 모든 남북회담이 중단되고 남북관계는 급격한 경색국면으로 들어갔다.

한편 북한은 1992년 1월 국제원자력기구(IAEA) 핵안전조치협정에 서명하고, 플루토늄 90g을 보유하고 있으며 7개의 핵시설을 가지고 있다고 신고했으나, IAEA는 북한이 신고한 것 보다 훨씬 많은 10~14Kg의 무기급 플루토늄을 확보했을 것으로 의심<sup>18)</sup>하였고, 이로 인한 긴장국면 속에서 1993년 1월 29일 북한은 그간 진행해오던 남북핵통제공동위원회마저 중단시킴으로써 사실상 모든 남북대화가 중단되는 상황을 맞게 되었다.

결국 당초 기대와는 달리 남북기본합의서 체제는 가동 초입에서부터 좌초될 위기에 봉착하였으며, 이는 북한이 본격적인 이행단계에 진입하여 남북교류·협력 등을 실시할 경우 이에 수반될 수 있는 내부 동요에 한 두려움이 주요원인이었던 것으로 보인다.

즉 김일성은 비록 내외난관의 탈피를 위해 남북관계 개선에 나섰으나 그것이 체제 및 정권의 안정성을 흔들 정도로 확대되는 것은 원치 않았던 것이다.

또한 국가안보문제와 관련하여서도 실제 핵무기 보유자인 미국으로부터 직접 북한에 대한 핵무기 불사용을 보장받고자 하였으며, 이를 위하여 남북대화

았다. 이후 1993년 김영삼 정부가 출범하면서 남북관계 개선 노력의 일환으로 3월 19일 판문점을 통해 이인모 노인을 아무런 조건 없이 송환하였다.

16) 1992년 10월 6일 국가안전기획부가 발표한 공안 사건

17) 제7차 남북고위급회담(1992.5.5.-8, 서울)에서 8·15해방 47돌을 계기로 각기 노부모 100명과 예술인 70명, 그리고 70명의 기자·지원인원들로 구성되는 이산가족 노부모 방문단 및 예술단을 서울과 평양에서 동시에 교환하기로 합의

18) 송민순, 『빙하는 움직인다』, 창비, 2016, pp.36-37

보다는 북·미협상에 비중을 두기 시작<sup>19)</sup>하였기 때문이라고 할 수 있다.

특히 1993년 3월 북한의 NPT 탈퇴선언을 계기로 북한 핵문제가 전면에서 부각되고 한반도문제의 국제화로 남북 간에는 상당기간 대화마저 열리지 못하게 됨으로써 결국 남북기본합의서는 본격적인 실천단계로 들어가지도 못한 채 사실상 이행 동력을 상실하는 결과가 되었다.

더욱이 1996년 11월 북한은 남북기본합의서 제7조에 따라 설치된 남북연락사무소를 일방적으로 폐쇄하는 조치를 취함으로써 남북기본합의서가 정면으로 유린되는 상황으로까지 가게 되었다.

결국 남북기본합의서 체제는 남북기본합의서 채택에 즈음하여 남북 쌍방의 최고책임자가 피력한 의미 부여와 이행의지 천명<sup>20)</sup>과는 달리 극히 단명한 상황에서 외형적으로 기능이 마비되어버린 것이다.

그러나 노태우정부의 ‘북방정책’이 김대중정부의 ‘화해협력정책’(햇볕정책)과 노무현정부의 ‘평화번영정책’으로 계승되었으며, 현 정부의 ‘新북방정책’으로 발전된 것처럼 남북기본합의서 체제는 ‘북한붕괴론’에 기반을 둔 대북정책을 구사한 김영삼 정부를 건너뛰어 김대중 정부의 ‘6.15공동선언’, 노무현정부의 ‘10.4선언’, 그리고 현 정부의 ‘판문점선언’에 내재된 DNA로서 생명력을 유지하고 있다고 할 수 있을 것이다.

## 6. 남북기본합의서 법적 성격

남북기본합의서의 법적 성격에 대해서는 이를 남북한 간에 체결된 조약으로 볼 것인지 여부와 관련하여 많은 논의가 있어왔다.

통일부와 법무부는 조약으로서의 법적 효력을 부인<sup>21)</sup>하는 입장을 보이고 있고, 대법원도 관련사건(북한주민접촉신청불허처분 취소소송) 판결<sup>22)</sup>에서 남

19) 홍용표, “남북한 차원의 평화체제 정착: 기본합의서이행방안”, 『한반도평화전략』, 통일연구원, 2000, p.115

20) 1992.2.19. 노태우 대통령은 “남북기본합의서 발효에 즈음한 특별담화문”을 발표, ‘불행했던 분단의 역사를 청산하고 공동번영과 통일의 길로 함께 나서게 되었다’고 평가하고 남북기본합의서와 비핵화 공동선언의 성실한 이행을 천명: 1992.2.20. 김일성주석은 남북고위급회담 대표단과의 담화에서 ‘이번의 역사적인 합의 문건들을 조국의 자주적 평화통일을 위한 길에 이룩한 고귀한 결실로 여기고 그리행을 위해 모든 노력을 다하겠다.’고 언급(조선중앙년감1993, p.6)

21) 통일부는 “국가간 조약은 아니지만 적법한 조약체결 능력을 가지는 두 국제법 주체 간 또는 정치적 실체 간에 체결된 특수한 합의문서”로 보고 있으며,(통일원, 『남북기본합의서해설』, 1992, pp.22-29)법무부는 1992년 2월 17일 대변인 발표를 통해 “남북기본합의서가 국제법적 강제력을 인정할 수 없는 일종의 신사협정에 준하는 성격을 갖는다.”고 밝힌 바 있다. (제성호, “기본합의서의 법적 성격과 효력”, 『국제법학논총』 제37권 제1호, 1992, p.149에서 재인용)

22) 대법원 1999. 7. 23. 선고 98두14525 판결

북기본합의서의 법적 성격에 관하여 “남북 사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서는 남북관계가 ‘나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계’임을 전제로, 조국의 평화적 통일을 이룩해야 할 공동의 정치적 책무를 지는 남북한 당국이 특수관계인 남북관계에 관하여 채택한 합의문서로서, 남북한 당국이 각기 정치적인 책임을 지고 상호간에 그 성의 있는 이행을 약속한 것이기는 하나 법적 구속력이 있는 것은 아니어서 이를 국가 간의 조약 또는 이에 준하는 것으로 볼 수 없고, 따라서 국내법과 동일한 효력이 인정되는 것도 아니다.”고 실시하고 있다

학문적으로는 남북기본합의서는 분단국인 남한과 북한 사이에 국가승인을 전제로 하지 않고 법적 권리의무를 창설하는 내용을 합의한 문서로서 남북한을 법적으로 구속하는 ‘준조약’ 또는 분단국 사이에 체결된 ‘특수조약’이라는 견해<sup>23)</sup>도 있다.

그러나 법적 성격을 논하는 주요 실익이 상대방에 대한 국가승인 여부에 있는 것이 아니라 합의내용에 법적 효력을 부여하고 불이행시 이행에 관한 법적 책임을 지느냐의 문제에 있다는 점에서 과거 관행이나 현재의 남북관계 성숙도를 감안할 때 이러한 견해는 큰 의미가 없다고 할 수 있다.

다만, 서문에서 남북관계를 민족 내부 ‘특수관계’로 정의하고, 제1조에서 상호 상대방의 체제를 인정·존중한다고 규정하고 있으며, 서명란에서는 남북한의 정식 국호를 사용한 것이 상대방을 국제법상 완전한 ‘국가’로 인정함을 의미하는 것은 아니고, 남북한이 각기 상대방의 ‘실체성’을 인정함으로써 해석할 수 있을 것이다.

또한 우리 정부가 통상적인 국가간 조약 체결절차인 국회의 비준 동의를 받지 않은 것도 남북기본합의서를 일반적인 ‘국제조약’으로 취급할 경우 잠정적인 ‘특수관계’를 두 개 국가 간의 ‘일반관계’로 기정사실화함으로써 남북관계에 부정적인 결과를 초래할 수도 있다는 점을 감안한 것이었다.

북한이 남북기본합의서에 대해 중앙인민위원회와 최고인민회의 상설회의 연합회의의 승인(1991. 12. 26)과 김일성 주석의 최종 비준을 거쳤다는 점을 들어 남북기본합의서에 대해 조약으로서의 법적 지위를 인정하는 견해도 있다.

그러나 “특정한 남북합의서가 조약이나 신사협정이냐의 문제는 상대적이라고 할 수 있다. 왜냐하면 조약과 신사협정을 구분하는 명확한 기준이 존재하지 않기 때문이다. 이로 인해 어느 특정한 남북합의서가 남한에서는 조약으로 인정받을 수 있는 반면 북한에서는 신사협정에 불과하다는 문제가 생

23) 이석범, 『남북관계 발전을 위한 남북기본합의서의 실효성 확보 방안 연구』, 박사학위논문, 국민대학교 일반대학원, 2015.2.p.47

길 수 있으며, 그 반대의 문제도 발생할 수 있다. 다시 말해 우리 사법부가 남북기본합의서의 법적 성격을 신사협정이라고 판시했다고 해서 남북기본합의서가 북한지역에서도 신사협정에 불과한 지위를 갖는다고 단정 짓는 것은 잘못된 생각”이라는 견해<sup>24)</sup>도 있다.

국제사회에서 법적 구속력이 없는 문건을 채택하는 경우는 빈번하다.

이러한 문서를 채택하는 동기에 대해 이근관 교수는 첫째, 국제문서를 채택하는 당사자들이 상호간에 국제법적 차원에서 교섭·거래하는 것이 곤란한 경우, 둘째, 국내적으로 상당한 의견 불일치가 있어서 조약 체결에 어려움이 있을 때, 셋째, 급속한 변화 속도 또는 합의 당사자 간에 기본적인 신뢰관계가 결여되어 있는 경우 및 그로 인한 불확실성의 증대를 들고 있다.<sup>25)</sup>

이러한 경우 잠정적인 합의(modus vivendi)를 통하여 사정변경에 따른 법적 책임 부담을 최소화하고 당해 합의로부터 자유로울 수 있는 수단으로서 정치적 합의가 널리 활용되는 것이다.

전술한 바와 같이 남북한 최고책임자가 성실한 이행을 공언했음에도 불구하고 남북기본합의서와 비핵화공동선언의 실질적 이행성과는 미미하거나 거의 없다는 점은 이러한 측면에서 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.

다양한 견해와 해석에도 불구하고 가장 중요한 점은 남북 간 합의가 이행을 압박할 수 있는 구속력을 갖추는 것이 상호 신뢰의 조성이나 남북관계 발전을 위한 안정적 상황관리를 위해 절실하다고 할 수 있다.

따라서 향후 남북기본합의서를 비롯한 남북간 합의서가 법적 규범력을 갖추기 위해서는 원칙이나 목표에 대한 합의뿐만 아니라 이를 달성할 수 있는 수단이나 제도를 구체화함으로써 실효성을 확보하는 방안이 적극적으로 강구되어야 할 것이다.

## 7. 남북기본합의서 위상과 합의

남북기본합의서는 남북한이 분단된 엄연한 현실을 인정함으로써 통일을 한민족 공동번영을 위한 과정으로 전제하고, 분단을 극복하기 위하여 남북관계 개선과 평화통일을 위한 기본틀을 제시한 한민족의 기본장전이자 근본규범<sup>26)</sup>이라고 할 수 있다.

24) 유병화·박노형·박기갑, 『국제법 I』, (서울: 법문사, 1999), p.140, 이규창, “남북통일시 북한지역 관할권 확보방안 연구”, 『2011 남북법제연구보고서』, p.136 재인용

25) 이근관, “남북기본합의서의 법적 성격에 대한 고찰”, 일반법학 제4권, 1999. pp.167-168

26) 이석범, 앞의 논문, p.205

다시 말하면, 남북기본합의서는 통일의 개념을 하나의 실천과정으로 인식하고, 통일의 방법은 단계적 접근방법이어야 한다는 점을 전제로 ‘화해·협력 단계’에서의 남북간의 화해·군축·교류협력을 추진하기 위해 마련된 기본규범이라고 할 수 있다.

이러한 관점에서 보면, 2000년 6월 김대중 대통령과 김정일 국방위원장 간의 ‘6.15공동선언’, 2007년 10월 노무현 대통령과 김정일 국방위원장 간의 ‘10.4선언’도 이 합의에 의한 구체화 노력의 일환이라고 할 수 있을 것이다.

예컨대 6.15공동선언 제3항(이산가족, 비전향장기수 등 인도적 문제 해결)은 남북기본합의서 제17조, 제18조와 일치하고, 제4항(민족경제의 균형적 발전, 다양한 분야에서의 협력·교류)은 남북기본합의서 제15조, 제16조, 제22조에 해당하는 것이다.

또한 10.4선언 제2항은 남북기본합의서 제1조와, 제3~4항은 남북기본합의서 제9~12조를 적용한 것이고, 제5항은 남북기본합의서 제15조와 제22조를 확장시킨 것이고, 제6항은 남북기본합의서 제16조와 제22조를 구체화한 것이다. 그 밖에 제7항은 남북기본합의서 제17~18조를, 제8항은 남북기본합의서 제21조를 확대·발전시킨 것이다.

또한 남북기본합의서에는 남북군사공동위원회가 ‘대량 살상무기와 공격능력의 제거’를 협의·추진토록 규정(제12조)하고 있고 ‘대량살상무기’에는 핵무기를 포함한다는 데 남북 간에 합의하고 있어 북한의 ‘핵폐기’문제도 남북기본합의서의 틀 안에서 해결될 수 있을 것이다.

마찬가지로 ‘완전한 비핵화’합의가 핵심적 성과로 평가되는 ‘판문점선언’도 ‘10.4선언’ 합의 추진과 맥을 같이하고 있어 기본적으로는 남북기본합의서의 구체화 과정이라고 할 수 있다.

이에 관해 임동원 전 통일부장관은 “1992년에 발효된 ‘남북기본합의서’가 탈냉전의 시대를 맞아 새로운 남북관계의 발전방향을 모색하여 정립한 강령적 성격을 띤 것이라면, 2000년 ‘6.15남북공동선언’은 ‘남북기본합의서’의 이행을 위한 실천선언이다.

그리고 2007년 ‘10.4선언’은 5대 중점사업 위주로 실천돼온 ‘6.15남북공동선언’을 재확인하고 남북관계를 확대발전시키기 위한 구체적 사업들을 제시한 것이다. 이 세 합의서는 연속선상에 있는 것으로서 남북관계의 발전과정을 반영한 것”이라고 언급하고 있다.<sup>27)</sup>

그런 의미에서 볼 때, 예정되어 있던 3개 공동위원회가 단 한 차례도 가동조차 해보지 못했고, 핵통제공동위원회도 중단된 이후 복원되지 못함으로써

27) 임동원, “남북기본합의서와 6.15공동선언, 어떻게 볼 것인가?”, 프레시안, 2008.5.28

남북기본합의서 체제는 외견상 폐기<sup>28)</sup>된 것처럼 보이지만 ‘6.15공동선언’, ‘10.4선언’, 그리고 최근의‘판문점선언’에 이르기 까지 생명력을 가지고 면면히 이어져오고 있다고 할 수 있다.

그리고 이러한 생명력은 남북기본합의서가 내용이나 형식면에서 종래의 합의서와는 비교할 수 없을 정도 완결성이 높은 문서라는 데서도 기인하는 것이라 할 수 있다.

또한 남북기본합의서가 남북한 당국 간에 공개적인 협의절차를 거쳐 채택되었다는 점과 이의 이행을 위한 제반 기구를 구체적으로 마련한 점도 중요한 의의를 가진다고 하겠다.

다만 그 이행에 관한 실효적인 보장장치가 결여되어 있고, 전면적인 이행을 기대하기에는 남북관계의 여건이나 성숙도가 그에 미치지 못하고 있다는 점이 가장 아쉽고 취약한 점이라고 할 수 있다.

그러나 남북기본합의서는 별도의 효력기간을 정하지 않고 있으며, 남북이 ‘화해·협력단계’를 거쳐 ‘남북연합’이 형성되면 남북연합의 기본규범인 ‘남북공동체헌장’으로 대체될 일종의 잠정협정(modus vivendi)으로서의 성격을 갖고 있다는 점에서 앞으로도 특유의 생명력을 가지고 끊임없이 변화·발전해 나갈 것이라고 기대한다.

## 8. 남북기본합의서 체제의 변용방안

4.27 ‘판문점선언’을 통해 현실문제로 구체화되기 시작한 비핵화와 평화체제 구축, 남북화해협력의 새로운 상황의 전개와 관련하여 그 내용을 담아낼 그릇을 어떻게 할 것인가와 관련해서는 크게 두 가지 방안을 생각해 볼 수 있다.

첫 번째 방안은 남북기본합의서 체제(남북기본합의서, 비핵화공동선언 및 각종 하위 합의서)의 틀을 유지하면서 이를 확대·발전시켜나가는 방안이다.

전술한 바와 같이 남북기본합의서 체제는 남북관계의 기본원칙, 화해, 불

28) 심지어 북한은 3차례에 걸쳐 남북기본합의서의 조항에 대한 무효를 명시적으로 주장. ① 2009.1.30 조국평화통일위원회 성명“정치.군사적 대결상태 해소 관련 모든 합의 무효화” 및 남북기본합의서“서해해상군사경계선에 관한 조항 폐기”선언. ② 2013.3.8 유엔 안전보장이사회가 대북 제재결의안을 채택한 직후 조국평화통일위원회는 “조선정전협정이 완전히 백지화되는 3월 11일 그 시각부터 북남 사이의 불가침에 관한 합의들도 전면 무효화될 것을 공식 선언한다”고 성명. ③ 2016.3.10. 조국평화통일위원회(조평통) 대변인 담화를 통해 2월 10일 우리 정부가 개성공단 가동 중단조치를 취한 것과 관련하여 개성공단 같은 북한 내 우리 자산의 ‘안전 청산’을 비롯해 ‘남북한 교류와 협력 관련 모든 합의를 무효화’한다고 선언

가침, 교류·협력 등 각 분야별 추진과제를 망라하고 있어 항상 남북관계 발전방향을 제시하고 지향할 수 있는 자기완결성을 가지고 있다.

따라서 이 방안은 ‘6.15공동선언’, ‘10.4선언’, ‘판문점선언’을 남북기본합의서 체제 안에 수렴함으로써 남북기본합의서에 ‘화해협력단계’의 기본장전으로서의 위상을 부여하고, 이의 완성을 통해 남북연합단계로의 이행(移行)과 궁극적인 통일에 이르는 큰 틀로 확대·발전시켜 나가자는 것이다.

이러한 방식을 택하는 경우 적지 않은 장점이 있다.

첫째, 쌍방 합의의 용이성이다. 종래 합의를 기반으로 새로운 내용을 추가하거나 일부 수정하는 방식으로 논의해나가기 때문에 훨씬 수월하고 효율적인 것은 자명하다 할 것이다.

둘째, 국민적 합의 도출에 큰 어려움을 겪지 않아도 될 것이다. 변화의 폭이 크고 속도가 빠를수록 이 점은 중요한 고려요소가 될 수 있다.

셋째, 남북간 합의의 중요성을 강조하고 그 이행의지와 의무를 다시 한 번 새롭게 인식토록 할 수 있다는 점이다. 지금까지 남북 간에 많은 합의가 이루어졌지만 쉽게 부정되거나 단발성으로 화석화되는 경우가 적지 않았고 이에 대한 사후적 입장정리의 사례는 전무했다 해도 과언이 아니다.

이런 전례들은 남북간에 청산되어야 할 일종의 ‘적폐’라 할 수 있고, 향후 새롭게 마련될 수많은 합의에 대한 신뢰와 이행 확보차원에서도 반드시 지양·개선되어야 할 점이라고 할 수 있다.

특히 남북기본합의서는 채택 당시 남북 정상이 모두 극찬했음은 물론 이후 이루어진 수많은 학문적 연구 성과를 통해서도 그 완결성이나 가치가 높게 평가되어왔다.

그러나 남북기본합의서가 채택된 후 4반세기가 흐르는 동안 남북관계에는 많은 변화가 있었고, 특히 3차례의 정상회담을 통한 공동선언이 있었음에도 불구하고 남북기본합의서는 그때그때 마다 변화된 현실에 맞게 수정되거나 보충되지 못했을 뿐만 아니라 남북관계에 중요한 이슈가 대두될 때에 해결의 준거틀로 작동하는 데에는 한계가 있었다.

이 점이 역사적 상징성이나 내용의 완결성, 실행기구의 구체성에도 불구하고 남북기본합의서 체제가 갖는 현실적 한계점이라고 할 수 있다.

두 번째 방안으로는 기존에 남북간에 합의된 기본합의서 체계를 바탕으로 ‘新남북기본합의서’체계를 만드는 방안<sup>29)</sup>이다.

이 방안은 새로운 체계의 형식과 담아낼 내용을 가장 효율적으로 담아낼 수 있다는 장점이 있다.

29) 구본태, “남북기본합의서의 이행과 회담의제화 방안”, 2009. p.16

그런 반면에 남북간에 새로운 합의서를 창출해내야 하는 작업 자체가 적지 않은 시간과 노력을 필요로 하고 국민적 합의를 도출해야 하는 과정의 부담이 있는 반면 주어진 상황은 시급성을 요하고 있다는 점과 과거 여러 사례처럼 이전의 남북합의와 합의서의 의의와 역사성이 매몰될 우려가 있다는 점을 신중히 고려할 필요가 있다.

## 9. 결 어

전술한 바와 같이 4.27 ‘판문점선언’을 계기로 남북 간에는 기본관계 설정에 서부터 합의내용의 구체적인 이행에 이르기까지 큰 변화가 예상된다.

이러한 점을 감안한다면, 남북기본합의서를 수정·보완하는 수준이 아니라 변화된 현실과 관계를 반영하는 새로운 합의서<sup>30)</sup>가 산출되는 것이 오히려 바람직할 수도 있다.

그러나 새로운 합의서를 채택하게 될 경우 몇 가지 유의해야 할 점이 있다고 생각된다.

첫째, 합의의 내용이나 체계에 관한 문제이다. 내용상으로는 많은 부분이 새롭게 담겨지겠지만, 기본적으로 남북기본합의서, 비핵화공동선언, 6.15공동선언, 10.4선언, 판문점선언 등에 담긴 내용들이 모두 조화롭게 체계화되어 이에 포함되어야 할 것이다.

뿐만 아니라 남북관계의 정상화, 비핵화, 한반도평화정착, 통일기반 구축을 중심축으로 통일 이후에 펼쳐질 국가의 미래상까지 담아내는 그랜드 디자인이 되어야 할 것이다.

둘째, 합의서의 규범력 확보를 위한 실효적 방안이 구체적으로 강구되어야 할 것이다.

왜냐하면 남북관계가 주로 정치적 영역에 머물러 있던 과거에는 남북합의서에 정치적 합의 또는 신사협정의 지위만 인정하더라도 큰 문제가 없었으나 남북관계가 개선되고 시간이 흐를수록 다양한 분야에서 구체적이고 법적 규제수준의 이행의무까지 수반되어야 하는 사안이 필연적으로 확대될 것이기 때문이다.

특히 종전선언, 평화협정, 비핵화 등이 갖는 의미와 비중으로 볼 때 합의의 규범력이 중요한 고려요소가 되어야 할 것이다.

30) 구본태 교수는 논문 “남북기본합의서 이행과 회담의제화 방안”(2009.12)에서 ‘신 남북기본합의서’ 체계를 만드는 안을 제시

합의의 구체화과정에서 일정한 대내적 조치가 수반되어야 할 경우, 조치의 상호성을 명문화하는 것도 중요한 보장수단이 될 수 있을 것이다.

또한 ‘10.4선언’의 전례<sup>31)</sup>처럼 유엔총회의 지지결의를 얻는 것도 국제적 신뢰 조성 및 이행담보의 효과를 기대할 수 있을 것이다.

또 하나의 보완적 방법으로 조약체결에 준하는 내부절차를 밟도록 하고 체결된 합의를 유엔 사무국에 등록·비치하는 방안<sup>32)</sup>도 검토해 볼 필요가 있다. 유엔 사무국에 등록하는 것은 남북관계의 특수성에 기반한 기초질서가 국제적으로 인용(認容)될 수 있는 필수조건<sup>33)</sup>이기 때문이다.

남북기본합의서를 유엔사무국에 등록하는 경우 민족내부문제를 국제문제화 함으로써 자주통일의 원칙에 반한다는 점과 남북기본합의서를 국가간의 조약으로 인정하는 결과를 초래한다는 점 등을 이유로 들어 등록을 반대하는 견해<sup>34)</sup>가 있으나, 유엔 사무국에 합의를 등록하는 것은 유엔의 모든 기관에 대하여 원용할 수 있는 법적 효과를 발생시키는 것에 지나지 않으며, 그것만으로 잠정적 특수관계에 있는 남북간의 관계가 국가간의 관계로 바뀌는 것은 아니라는 견해<sup>35)</sup>가 타당성 있는 것으로 보인다.

셋째, 가능하다면 과거 합의위반 행위에 대한 적절한 입장정리도 필요하다. 특히 명시적으로 합의의 효력을 부인한 행위에 대해서는 사과, 철회 등의 명백한 의사표시를 요구하는 방법을 고려할 수 있을 것이다.

넷째, 협의·이행기구문제는 가급적이면 남북기본합의서가 마련한 제도를 잘 활용하는 것이 바람직하겠다. 상설 공동협의·이행기구를 발족시킬 수만 있다면 현재의 남북관계의 성숙도에 비춰볼 때 가장 획기적이고 적극적인 조치로 평가될 수 있을 것이다. 물론 남북연락사무소 설치가 예정되어있기는 하지만 상징성이나 실효성 측면에서 비교가 되지 않을 것이다.

문재인 대통령은 지난 5월 11일 청와대에서 평양공연을 한 음악인들과 오찬

31) 2007년 11월 1일 제62차 유엔총회는 10.4 공동선언을 환영하고 지지하는 ‘한반도에서의 평화, 안전 및 통일’에 대한 결의안을 오후 회의 첫 의제로 상정했으며, 남북한 유엔대사의 제안 설명, 유럽연합 대표 포르투갈, 미국, 중국 등 안보리 상임이사국, 통일을 경험한 독일, 예멘, 베트남 등 24개 국가의 정상회담 환영 및 지지 발언이 이어졌고 사무총장 연설을 마지막으로 결의안이 만장일치로 채택되었다. (최은석, “남북합의서 규범력 제고 방안”, 『남북관계 발전을 위한 법제 정비방안』, 한국법제연구원, 2017, p.30)

32) 이석범, 앞의 논문, p.206

33) UN Charter, Article 102, 1. Every treaty and every international agreement entered into by any Member of the United Nations after the present Charter comes into force shall as soon as possible be registered with the Secretariat and published by it. 2. No party to any such treaty or international agreement which has not been registered in accordance with the provisions of paragraph 1 of this Article may invoke that treaty or agreement before any organ of the United Nations.

34) 김명기, 『남북기본합의서 요론』, 서울:내외문제연구소, 1992, pp.92-94

35) 이석범, 앞의 논문, p.187

을 함께하는 자리에서 남북관계 전망에 대해 "어디까지 될지는 모르겠지만 최대한 속도를 내보려 한다, 남북 간 교류가 더욱 활발 멈추지 않고 흘러가도록 최선을 다 하겠다."<sup>36)</sup>고 했다.

지금은 지난해 7월 문재인 대통령이 구 베를린 시청 베어홀에서 행한 쇠르버 재단 초청연설에서 밝힌 '한반도 평화와 남북협력의 담대한 여정'이 구체화되기 시작하는 시점이기도 한 것이다.

지금이야말로 많은 고민과 냉철한 지혜가 절실히 필요한 시기이다.

---

36) 조선일보, 2018.5.12. 보도



## [발제 2]

## “남북기본협정 체결을 위한 정책대안 모색”

박영호(강원대 교수)

## I. 제3차 남북정상회담과 남북관계

2018년 4월 27일 남북한은 판문점 남측 지역에 있는 평화의 집에서 세 번째의 정상회담을 개최했다. 이 정상회담은 최근 몇 년 동안 북한의 연이은 핵실험과 탄도미사일 시험 발사로 고조되었던 한반도 위기 상황을 진정시키고 남북 간에 새로운 관계 발전을 기대하도록 만들기에 충분한 사건이었다. 2017년 7월 6일 독일 쾰른재단 초청연설을 통해 자신의 대북정책의 골격인 ‘베를린 구상’을 밝힌 문재인 대통령에게는 그 구상의 실현을 향한 큰 발걸음이었다. 베를린 구상의 핵심은 당장의 통일이 아닌 한반도 평화 추구, 북한 체제의 안전을 보장하는 한반도 비핵화, 항구적인 평화체제 구축, ‘한반도 신경제지도’ 구상 추진, 정치·군사적 상황과 분리한 비정치적 교류협력의 지속 추진 등이다. 수소탄 실험과 ICBM(‘화성-15호’)의 시험 발사로 ‘핵무력 완성’을 선언한 북한 국무위원장 김정은에게는 핵보유국의 자신감을 바탕으로 경제건설을 본격화하기 위한 전략적 도전이었다. ‘인민들이 더 이상 허리띠를 졸라매지 않도록 하겠다’고 약속했던 김정은에게 역대 최강의 대북 경제제재는 시간이 흐를수록 자신의 정권 안정에 대한 더 큰 압박으로 다가올 것임은 자명한 일이다. 특히 김정은은 중국의 강한 제재 동참을 견인하고 때때로 군사적 조치까지를 거론하며 압박해오는 미국의 트럼프 행정부와와의 가중된 적대 관계를 돌파할 필요성이 더욱 커졌다. 남과 북의 두 정권에게 2018 평창 동계올림픽은 목표는 다르지만 상호 접근할 수 있는 계기가 되었다.

이러한 상황에서 지난 2년 동안 긴장이 극에 달했던 한반도에 해빙의 물결이 거대한 파도처럼 몰려왔다. 김정은의 신년사를 통한 평창 동계올림픽 참가용의 표명과 남북회담 제의, 문재인 정부의 즉각적 호응과 남북고위급회담 개최, 북한의 평창 올림픽 참가와 김영남, 김여정을 포함한 고위급대표단 파견, 자신을 특사로 밝힌 김여정의 김정은 친서 문재인 대통령 전달, 천안

함 폭침의 배후 인물로 추정된 김영철의 평창 동계올림픽 폐막식 참석, 한국 특사단의 방북을 통한 김정은 면담과 문재인 대통령 친서 전달, 한국 특사단의 귀환 직후 김정은의 ‘비핵화’ 의지 선언과 남북 정상회담 개최 합의 발표, 한국 특사단 대표의 워싱턴 백악관 방문을 통한 김정은의 ‘비핵화’ 의지 및 정상회담 의사 전달과 트럼프 대통령의 정상회담 즉각 수락 등. 이러한 일련의 일들이 1월부터 3월초까지 잇달아 발생했다. 남북 간에는 예술단의 교환 공연이 열리고 각 측의 공연에 문재인 대통령과 김정은이 참관함으로써 해빙의 분위기를 고조시켰다.

남북고위급회담을 통해 4월 27일 정상회담 개최가 합의됐고 미·북 간 접촉을 통해 6월 12일 싱가포르에서 첫 정상회담을 갖기로 합의했다. 문재인 정부의 ‘운전자론’에 입각한 중재역할 수행으로 남북정상회담과 함께 미·북 정상회담이 합의되자 중국이 움직였다. 김정은 집권 이후 7년이 되기까지 그를 초청하지 않던 중국이 김정은의 요청을 즉각적으로 수락하여 3월 26일 북·중 정상회담이 열렸다. 또 시진핑은 김정은과의 첫 정상회담을 가진 40여일 만인 5월 7일 다롄에서 김정은과 두 번째 정상회담을 가졌다. 미·북 정상회담의 의제인 ‘한반도 비핵화’ 문제에 대한 협의가 이루어졌음은 물론이다. 시진핑은 중·북 관계를 예전처럼 순치(唇齒)관계로 부르기 시작했다.

한반도문제와 남북관계의 변화가 단지 남북 사이의 문제가 아님을 보여주는 국가 간 치열한 외교전이 전개되고 있다. 4월 27일 근 11년 만에 판문점 평화의 집에서 남북정상회담이 열렸다. 김정은의 국제적인 데뷔무대이기도 했다. 판문점 군사분계선을 넘어오는 장면부터 생중계된 과정은 고모부 장성택을 끄찍한 방법으로 처형하는 등 반인륜적 공포통치의 독재자 김정은의 이미지가 세탁되는 현상이었다.

2018 남북정상회담의 결과물로 ‘한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점선언’(이하 ‘판문점선언’)이 합의·발표되었다. 판문점선언에서 양 정상은 ‘한반도 평화시대’의 개막을 선언하고, 남북관계의 발전, 군사적 긴장완화와 신뢰구축, 평화체제 구축과 한반도의 완전한 비핵화 등에 합의했다.

남북관계 발전 항목에는 ① 민족자주의 원칙 확인, 기존 남북 선언·합의 철저 이행, ② 고위급회담 등 분야별 대화를 빠른 시일 안에 개최, 실천대책 수립, ③ 남북공동연락사무소 개성지역 설치, ④ 각계각층의 다방면적 교류·협력 및 왕래·접촉 활성화, ⑤ 8.15 계기 이산가족 상봉행사 진행, 남북적십자회담 개최, ⑥ 10·4선언 합의사업 적극 추진, 철도·도로 연결 및 현대화 등이 담겼다.

군사적 긴장완화와 신뢰구축 항목에는 ① 상대방에 대한 모든 적대행위 전

면 중지, 비무장지대의 평화지대화, ② 서해 평화수역 조성으로 우발적 충돌 방지 대책 마련, 안전어로 보장, ③ 국방부장관회담 등 군사당국자회담 수시 개최, 5월 장성급 군사회담 개최 등을 담았다.

평화체제 구축과 비핵화 항목에는 ① 무력 불사용과 불가침 합의 재확인 및 엄격 준수, ② 상호 군사적 신뢰의 실질적 구축에 따라 단계적으로 구축 실현, ③ 올해 종전선언, 항구적 평화체제 구축을 위한 3자 또는 4자 회담 개최, ④ 한반도의 완전한 비핵화 목표 확인 등이 담겼다. 그리고 정상회담의 정례화와 직통전화 실시, 올해 가을 평양에서 정상회담을 개최하기로 했다.

판문점선언의 첫 항목에 나오는 대로 기존의 모든 남북 선언과 합의가 철저히 이행된다면 남북관계는 크게 발전할 것이고 제도적 관계로 진입하게 될 것이다. 남북관계의 가장 포괄적인 합의인 남북기본합의서가 이행되었다면, 또 한반도비핵화 공동선언이 이행되었다면 한반도와 동북아 및 세계 평화의 골칫거리인 북핵문제는 없었을 것이다. 사실 1971년 8월 남북 적십자간의 접촉으로 시작된 남북대화는 2018년 4월 30일까지 약 47년의 기간 동안 세 차례의 정상회담과 총리급을 수석대표로 하는 회담, 장관급회담, 각급 실무회담 등을 포함하여 총 658회가 이루어졌다. 정치 분야 265회, 인도 분야 153회, 경제 분야 132회, 사회문화 분야 59회, 군사 분야 49회 등의 순이다.<sup>37)</sup> 이 정도의 회담을 가졌다면 남북관계는 크게 변해 있어야 하지 않는가. 우리와는 달리 동서독은 이처럼 많은 회담을 갖지 않고도 이미 1972년 12월 체결한 동서독 기본조약으로 제도적 관계 발전을 이루어나갔다. 그리고 통일이 된지 이미 28년이 지났다.

## II. 남북기본협정의 필요성: 제도적 발전을 위한 조건

남북대화 시작 이후 지금까지의 남북관계는 본질적으로 대립과 군사적 긴장 상태에서 크게 벗어나지 못했다. 남북기본합의서에서 약속한 상호 체제 인정·존중과 비방·중상 중지는 말로만의 약속으로 끝났다. 물론 여러 급의 대화를 통해 화해의 분위기가 조성되고 교류·협력의 양과 범위가 증대되는 현상이 나타나기도 하였다. 북핵 위기가 고조되는 상황에서도 남북교역은 꾸준히 증가하는 추세를 보였다. 금강산관광이 이루어지고 개성공단이 가동되었다.

37) 통일부 통계자료, “분야별 남북회담 개최 현황,”  
<http://www.unikorea.go.kr/unikorea/business/statistics/> (검색일: 2018.5.10).

그러나 이러한 양상이 남북 간 신뢰를 축적하고 쌍방에 대한 인정과 존중으로 이어지지 못했다. 군사적 대치는 간간히 크고 작은 군사적 충돌을 가져왔다. 서해 북방한계선(NLL)을 둘러싼 남북 간 입장 차이는 남북 해군 간 큰 희생을 치른 무력 충돌을 가져왔고 북한의 의한 천안함 폭침과 연평도 포격이 발생하였다.

이러한 남북 군사적 충돌과 긴장과 대결은 기본적으로 현실적으로 존재하고 국제적으로 인정받고 있는 남(대한민국)과 북(조선민주주의인민공화국) 2개의 국가가 “나라와 나라 사의의 관계가 아닌” 관계를 맺고 있다는 사실에 있다. “이 문제가 해결되지 않는 한, 남과 북은 대결 상태를 근본적으로 해결할 수 없다.”<sup>38)</sup> 체제의 성격이 극명하게 다른 남북한이 자신의 입장에서 통일을 바라보고 있기 때문이다. 남한의 민족공동체 통일방안과 북한의 ‘고려연방제’ 통일방안은 그 본질상 접점을 찾을 수 없다. 6·15공동선언 제2항에서 서로 공통점이 있다고 본 남측의 연합제안과 북측의 낮은 연방제안은 단지 겉모습만 유사할 뿐이다.

북한의 핵개발은 남북 간 군사적 대립과 긴장의 새로운 압박요인으로 등장했다. 1990년대 초 발생한 북핵문제는 미·북 협상을 통한 제네바합의, 6자 회담을 통한 9·19공동선언을 포함하여 많은 외교적 협상을 통한 노력에도 불구하고 해결하지 못했다. 북한은 6차례의 핵실험과 중장거리, 장거리탄도미사일의 개발 성공으로 핵·미사일의 고도화를 이루고 ‘핵보유국’이 되었다. NPT 체제 아래서든 그 바깥에서든 북한의 ‘핵보유국’ 지위는 국제법적으로나 국제정치적으로 인정되지 않을 것이다. 그러나 현실적으로 북한의 핵문제가 남북관계를 지배해왔으며 국제사회의 가장 우선적인 안보 해결과제의 하나로 등장했다. 2018년에 들어서 북핵문제는 남북정상회담(4.27)과 미·북정상회담(6.12 예정), 두 차례의 북·중 정상회담(3.26, 5.7) 등으로 새로운 국면에 들어섰다.

판문점선언에 ‘완전한 비핵화를 통한 핵 없는 한반도’ 목표가 담기고, 2018년 6월의 미·북 간 첫 정상회담에서 북한 비핵화를 위한 일정한 수준의 구체적 결실이 나온다고 해도 북핵문제가 완전히 해결되는 것은 아닐 것이다. 김정은 정권이 경제건설에 총력을 기울이는 ‘새로운 전략적 노선’을 채택했다고 하여 현재로서는 소위 ‘핵강국’으로서의 위상을 포기했다고 보기 어려우며 가까운 장래에 그럴 가능성도 낮을 것으로 보인다. 2018년 4월 20일 노동당 중앙위원회 제7기 제3차 전원회의에서 채택한 결정서에서 핵실험과 ICBM 시험

38) 한반도포럼, 『남북관계 3.0: 한반도 평화협력프로세스』(서울: 중앙일보 통일문화연구소, 2012), p. 28.

발사 중지와 풍계리 핵시험장 폐기를 선언한 것은 핵보유국으로서의 위상을 전제로 하는 것이다. 즉 “임계전 핵시험과 지하핵시험, 핵무기의 소형화, 경량화, 초대형 핵무기와 운반수단 개발을 위한 사업을 순차적으로 진행하여 핵무기병기화를 실현”했다고 선언하고 북한에 대한 핵위협이나 핵도발이 없는 한 핵무기를 절대 사용하지 않고 핵무기와 핵기술을 이전하지 않겠다는 것이다.

북한은 핵무기 개발과 탄도미사일 개발을 미국의 적대시정책과 핵위협 때문이며 핵보유가 현실화되는 상황에서는 비핵화가 아니라 핵군축을 주장해왔다. 북한의 핵전략은 사회주의진영이 붕괴되고 냉전이 종식된 1990년을 전후로 본격화되었다. 북한에게 핵개발은 체제 생존과 정권 유지의 무기였으며 핵능력의 구비는 1인 지배 독재자의 권력 안위의 수단이자 국가위상(정체성)의 방편이 되었다. 남북관계 차원에서 본다면 총체적인 국력의 차이가 점점 더 벌어지고 재래식 군비경쟁에서 더 이상 경쟁할 수 없음에 따라서 이러한 불균형을 일거에 만회할 수 있는 전략적 무기이자 수단이었다.

통일/대남정책 차원에서 북한은 1980년대 끝 무렵부터 ‘누가 먹고 먹히우는’ 통일을 우려하는 방어적 자세를 보이기 시작했으며 핵개발은 이러한 방어적 기제를 유지할 수 있는 매우 유용한 수단이 되었다. 남북기본합의서에 합의하고 경제 및 사회문화 교류협력을 조심스럽게 추진하면서 북한은 자기 방식의 남북관계를 추진할 수 있는 무기로써 핵과 미사일 개발을 활용하였다.

사실 북한이 ‘하나의 조선’ 정책을 내세우며 통일을 말해왔지만 1990년대 이후 북한의 통일 정책은 사실상 북한 체제를 영구적으로 유지하기 위한 ‘두 개의 조선’ 정책으로 변화했다. ‘낮은 단계의 연방제’는 “민족 공동의 이해관계에 기초한 서로 다른 사회제도의 연방”이라는 체제 방어를 위한 공존의 수단적 논리선상에서 나왔다. 남북한이 기존의 사상과 제도를 고수하는 한 체제대결로 인한 전쟁뿐이라면서 평화적 통일 방식은 “체제가 공존하는 방식밖에 없다”는 주장이다. 이러한 입장에 따라서 한국의 보수정부의 정책을 ‘흡수통일’이라면서 비난하며 강경 대응했던 것이다. 결국 북한은 핵·미사일 개발로 안보적 대응을 하면서 경제건설을 위한 남북 간 거래관계의 확대를 위해서는 ‘체제 공존’의 논리를 활용하는 것이다. 물론 주한미군 철수, 한미 군사 훈련의 중단과 한미동맹 철폐, 연북정권의 수립을 위한 통일전선전술이 포기되었다는 명백한 증거는 없다.

남북 간 근본적 대립과 갈등 현상을 극복하기 위해서는 분단 장기화로 인해 각각의 국가로 발전해온 남북한의 현실을 인정할 필요가 있다. 이러한 토대 위에서 남북한은 민족주의적 시각보다는 실용적 차원에서 접근하는 것이

필요하다. 남북한이 압도적으로 한민족의 뿌리를 공유하고 있는 것은 사실이다. 그렇지만 분단이 오래 지속되면서 그리고 과학기술과 문명이 진화하면서 민족주의는 협력과 조화의 기제로서보다는 갈등과 분열의 기제로서 더 작용하고 있다. 남북관계가 민족 내부의 성격을 내포하고는 있지만 동시에 국가 간 관계의 성격으로 변하고 있음을 부인하기 어렵다. 남북 차원에서뿐 아니라 국제적인 차원에서 볼 때 한반도의 통일문제를 민족 중심의 문제로만 집착할 경우 주변국의 경계가 될 것임은 자명한 일이다.

사실 남북한이 보는 민족의 의미는 상이하다. 남한에서 민족의 의미는 수천년의 역사와 전통, 언어, 문화, 관습을 공유하는 ‘한민족’인 반면 북한에서 민족의 의미는 김일성·김정일주의의 김일성 민족, 즉 북한식 사회주의 민족이다. 6·15남북공동선언과 10·4선언에 담긴 “우리민족끼리”의 ‘민족’의 개념에 대해 남북한이 일치하는지에 대한 의구심을 배제하기 어렵다. 정서적 민족에 대한 집착은 정상적 국가 간에 존재하여야 할 상호 존중과 행위 규범(code of conduct)을 벗어나게 만들 위험이 있다.

남북한은 193개 회원국을 가진 유엔의 회원국이다. 2015년 12월 현재 한국은 세계 190개국과 수교관계에 있으며 북한은 160개국과 수교관계에 있다. 동시 수교관계에 있는 나라는 157개국이다. 이러한 현실에서 남북한은 서로의 국가적 실체를 인정하고 그 바탕 위에서 상호관계를 규정하는 원칙·규범·규칙 등을 명문화해야 할 것이다. 남북기본협정 또는 조약을 맺어야 할 근거가 여기에 있다.

동서독은 1972년 12월 기본조약을 맺어 양자관계를 그 토대 위에서 발전시켰다. 동서독 기본조약은 국제법상 조약이다. 제1조에 양자관계를 “상호 동등성에 기초한 정상적인 선린관계”로 규정하였다. 제4조에서는 “동서독 중 어느 한 국가도 다른 국가를 대표할 수 없다”고 규정하고, 제6조에서 “양국의 주권을 각기 그들 자신의 영토에 국한시킨다”고 규정했다.<sup>39)</sup> 두 개의 독일 정책을 추진했던 동독은 이 조약의 체결로 동독과 서독 두개의 별도 국가로 독립성이 확인되고 양독 간의 독일문제(통일문제)가 완전히 해결되었다고 보았다. 그러나 서독은 동독의 국가적 실체를 인정하면서도 독일문제(통일문제)와 관련 기본조약이 잠정적인 성격을 갖는 것으로 보았다. 주변국들은 동서독이 상대방을 국제법적 국가로 승인하고 분단 현실을 인정한 토대 위에서 이를 극복하기 위한 상호협조체제를 구축해 평화체제의 초석을 다졌다고 평가했다.<sup>40)</sup> 동서독 기본조약은 두 독일 국가의 관계를 제도적으로 형성하고

39) The Basic Treaty (Grundlagenvertrag), December 21, 1972.

40) 김영윤·양현모 편, 『독일, 통일에서 통합으로 - 답으로 알아보는 독일 통일』 (서울: 통일부, 2009), p. 7.

안정적으로 발전시키는 법적 기초가 되었다. 이 조약으로 인해 두 독일 국가는 불가능할 것으로 보였던 양국 간의 차이를 해소했으며, 이를 통해 공존하는 길을 모색했다. 본과 동베를린에 각각 상주대표부를 설치함으로써 양국 관계의 증진을 위한 기구가 마련되었다. 동서독 기본조약은 결국 독일 통일을 가져오는 원동력을 제공하는 제도적 기제로써 그 역할을 수행했다고 볼 수 있다.

남북 간에도 동서독 기본조약과 유사한 형태의 남북기본협정을 협의·체결하여 남북관계를 법적·제도적인 토대 위에서 안정적으로 발전시켜 나갈 필요가 있다. 남북한이 기본협정(조약)을 체결은 북한의 미국 및 일본과의 국교 수립과 상통하는 조치가 될 것이다. 남북기본협정은 남북기본합의서를 계승·발전시키고 남북관계의 현실과 한반도를 둘러싼 국제정치의 맥락을 반영하는 방법이다. 또 향후 남북관계의 기본규범으로써 통일 시까지 남북관계를 규율하는 잠정적, 포괄적 제도적 장치다. 국제적 차원에서 남북한이 자율적으로 문제를 풀어가는 공간을 넓힐 것이며 주변국들의 한반도 정책에 영향을 미치는 제도적 기능을 할 것이다. 또한 남북관계가 과도하게 국내정치적 변화에 영향을 받는 것을 규율하고 지속가능하도록 하는 제도적 장치가 될 것이다.

남북기본협정은 다음과 같은 의미를 갖는다. 첫째, 남북관계에 대한 인식이 민족 중심에서 국가 중심의 현실적 시각으로 전환되고, 둘째, 국내적으로 국회에서 초당적인 동의를 받아야 할 것이므로 대북정책의 일관성과 남북관계의 지속성이 보장될 수 있고, 셋째, 상주대표부 설치로 남북 당국 간 제도적이며 상시적으로 현안을 해결할 수 있는 제도적 창구가 마련된다.<sup>41)</sup> 한마디로 남북기본협정은 남북관계의 안정적 전개와 발전을 가져올 수 있는 법적·제도적 기제이자 평화공존의 상태를 실현하는 장치다.

이와 같은 남북기본협정 체결의 필요성에도 불구하고 이를 현실화하는 데에는 북한 비핵화, 평화협정을 포함한 공고한 평화체제 구축, 전반적인 남북관계, 남북한 각각의 내부 정치 상황, 주변국의 한반도정책과 남·북한과의 관계, 동북아 국제질서 변화 등의 요인으로부터 영향을 받을 것이다. 북한 비핵화의 실질적 진전이 없이 남북관계의 새로운 발전적 전개는 한계가 있을 것이며, 군사적 긴장 해소와 평화체제 구축으로의 진전이 없는 남북관계는 사상누각에 불과하게 될 것이다.

당면하게는 판문점선언에서 약속한대로 기존 선언과 합의를 제대로 지키고 이행하는 관행이 누적되어야 한다. 그들의 최고 존엄 김정은이 합의한 판

41) 한반도포럼, 『남북관계 3.0: 한반도 평화협력프로세스』, p. 11.

문점선언의 잉크가 마르기도 전에 그 내용을 협의·이행하기 위한 회담을 일방적으로 무기 연기하고 그 책임을 상대방에게 전가하면서 압박하는 것과 같은 북한의 행태는 남북기본협정을 추진하는 길에서 자주 나타날 것이다.

### Ⅲ. 정책대안: 남북기본협정 체결과 상주대표부 설치<sup>42)</sup>

#### 1. 기본 방향

분단 73년, 정전협정 체결 65년이 지나고 있는 현재 남북한은 국제사회에서 두 개의 국가로서 존재하며 행동하고 있다. 한반도에서 같은 언어를 사용하고 오랜 공통의 역사와 문화를 공유하고 있다고 하여 통일이 당연하게 이루어지지 않는다는 것을 우리는 남북관계의 역사적 경험을 통해 잘 이해하고 있다. 또 우리에게 앞서 분단국가에서 통일국가를 이룬 베트남, 예멘, 독일의 경험으로부터 우리의 헌법 제4조에 담긴 “자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일”의 달성이 얼마나 험난한 길인지 잘 알고 있다.

남북기본협정의 출발점은, 남과 북의 국가적 실체를 인정하고 한국의 입장에서 북한 국가의 법적 존재를 사실상(de facto) 인정하는 것이지 법률적(de jure)으로 인정하는 것은 아니라는 데에 있다. 대한민국의 헌법이 담은 평화통일 목표와 통일 지향 조항은 변함이 없어야 하며, 남북기본협정의 부속의 정서/부속합의서/부속조항에 이러한 헌법적 의무를 확인할 필요가 있다. 북한은 마땅히 상호주의 차원에서 한반도 상의 남한 국가의 법적 존재를 인정해야 한다.

이러한 기본 입장 아래서 남북기본협정은 7·4남북공동성명과 남북기본합의서, 한반도비핵화 공동선언 등 기존의 모든 남북합의의 정신과 원칙의 토대 위에서 이를 포괄하면서 뛰어넘는 법적인 문건이 되어야 한다. 남북관계를 한반도 상에 국가적 실체로서 존재하며 유엔회원국으로서 국가로 인정받는 두 개의 코리아(대한민국과 조선민주주의인민공화국) 국가 간, 즉 “국가와 국가 간의 특수 관계”로 새롭게 규정하여 남북기본협정을 체결해야 할 것이다.

남북기본협정을 체결함으로써 남북한은 남북관계를 지속적이며 안정적으로 추진해나갈 수 있는 법적 기반을 갖게 될 것이다. 기본조약의 토대 위에

42) 이 부분은 필자도 필진의 일원으로 참여한 전략보고서, 한반도포럼, 『남북관계 3.0: 한반도 평화협력 프로세스』(서울: 중앙일보 통일문화연구소, 2012), pp. 43~46을 기반으로 수정·보완한 것이다.

서 관계를 발전시켜 나간 동서독의 경우처럼 정치, 군사, 경제, 사회문화 등 제반 분야의 남북관계가 제도적 뒷받침을 받는다면 남북 간 화해와 불가침, 교류협력을 포괄적으로 담은 남북기본합의서의 내용과 한반도비핵화 공동선언이 목표로 하는 한반도 비핵화의 궁극적인 완성의 가능성이 높아질 수 있을 것으로 본다. 남북기본협정 체제에서 남북한은 별도의 국가적 실체로서 존재하고 외교적 행위를 수행한다. 남북한은 유엔회원국으로서 유엔헌장을 포함한 국제사회의 기본규범과 국제법을 준수한다.

남북기본협정은 통일 시까지 포괄적 잠정협정의 성격을 갖는다. 남북관계사에서 첫 번째로 관계의 큰 전환점이었던 남북기본합의서 체제는 상호체제 인정·존중, 내부문제 불간섭, 상호 비방·중상 중지 등을 규정하였지만 남북관계를 “나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수 관계”라고 규정하였다. 남북기본합의서는 사실상 사문화되었고, 남북한은 상호 체제의 불인정, 내부문제 간섭, 비방·중상 등을 반복하였다. 또 한반도비핵화 공동선언은 북한에 의해 철저히 무시되었으며 북한은 6차례의 핵실험과 수십 차례의 탄도미사일 시험발사 후 ‘핵무력 완성’을 선언하고 ‘핵보유국’으로서 행동하고 있다.

남북한이 유엔의 회원국으로서 양자관계를 남북기본합의서의 “나라와 나라 사이의 관계가 아닌 잠정적인 특수관계”에서 기본협정에서 “국가와 국가 간의 특수관계”로 새롭게 규정하는 것은, 대한민국 헌법 제3조(영토조항)와 분단 현실의 모순적 충돌이 아니라 오히려 헌법 제4조(평화통일 조항)의 목표를 향해 분단 현실의 극복을 위한 창조적 평화공존의 문을 여는 것으로 보아야 한다. 평화공존은 분단을 영구화하는 것이 아니라 평화통일의 가능성을 현실화하고 오히려 더 높이는 방안이다.

따라서 남북기본협정 체제는, 첫째, 상호 국가적 실체의 인정과 존중에 토대하여 비방·중상 금지, 무력 불사용과 불침공, 대화와 협상을 통한 평화적 해결 원칙을 확고히 한다.

둘째, 남과 북은 남북기본협정의 체결과 함께 쌍방의 수도에 양측 정부를 대표하여 일상적인 남북관계를 담당할 상주대표부를 교환·설치한다.

셋째, 판문점선언에서 합의한 정상회담의 정례화를 비롯하여 남북 당국 간 고위급회담, 장관급회담 체제를 정례화·제도화하고 제반 분야에서 대화 창구를 다원화한다.

그리고 정부 간, 비정부 간 각종 남북 대화채널을 활성화·제도화한다. 남북 간 대화채널은 정부 독점체제에서 벗어나, 국회, 언론, 종교, NGO, 문화 예술, 학계 등을 포함하여 다원화·다층화·다각화한다.

## 2. 남북기본협정의 내용

남북기본협정은 남북기본합의서의 정신과 내용을 토대로 하면서 유엔회원국으로서 유엔헌장의 정신과 핵심 내용을 담고 남북관계의 현실을 반영하여 최소한 다음의 내용을 담을 것을 제안한다.

첫째 (상호 인정 및 선린관계) 대한민국(이하 ‘남’)과 조선민주주의인민공화국(이하 ‘북’)은 상호 국가적 실체를 인정하고 동등한 권리의 토대 위에서 정상적인 선린관계를 발전시킨다.

둘째 (상호 관계의 원칙) 남과 북은 유엔회원국으로서 유엔헌장의 제반 목표와 원칙, 특히 모든 국가 및 상호간의 주권 평등, 독립·자주·영토의 존중, 자결권, 인권 보호 및 차별대우 금지를 지향한다.

남과 북의 어느 일방도 국제무대에서 상대방을 대표할 수 없으며, 상대방 대신에 행동할 수 없다.

셋째 (분쟁의 평화적 해결) 남과 북은 유엔헌장을 준수하여 분쟁문제는 오로지 평화적인 수단을 통해 해결한다.

넷째 (무력사용 포기 및 불가침) 남과 북은 상호 무력위협과 무력사용을 포기하고 불가침 원칙을 준수한다.

남북 불가침 경계선과 구역은 새로운 협정의 체결 이전까지는 1953년 7월 27일자 군사정전에 관한 협정에 규정된 군사분계선과 지금까지 쌍방이 관할하여 온 구역으로 한다.

다섯째 (대량살상무기 포기) 남과 북은 핵무기, 생물학무기, 화학무기를 포함한 대량살상무기를 포기하며 상호 군사적 신뢰조성과 군축 실현을 위해 노력한다. 남과 북은 한반도의 영구적 비핵화를 위해 1992년 2월 19일 발효되었던 ‘한반도의 비핵화에 관한 공동선언’을 복원·준수한다.

남과 북은 동북아 국가 간 평화 관계를 증진하고 동북아의 안보와 협력에 기여한다.

여섯째 (관할지역) 남과 북은 국가권력이 각자의 관할 지역 내에서만 행사될 수 있다는 원칙을 준수한다. 남과 북은 상대방의 내부 및 외부 문제에서의 독립과 자주를 존중한다.

일곱째 (교류협력) 이산가족 등 인도적 문제의 해결, 상호이익 도모를 위한 경제·학문·과학기술·통행·법률부문의 교류, 우편·전화·보건·문화·스포츠·환경보호 등의 분야에서 협력을 촉진시키고 발전시키는 협정을 체결한다.

여덟째 (상주대표부 설치) 남과 북은 각기 상대방의 정부 소재지에 상주대표부를 설치한다.

아홉째 (헌법과 법률의 존중) 남과 북은 이 협정의 체결에도 불구하고 각각의 헌법과 법률에는 아무런 영향을 끼치지 않는다.

열째 (기존 남북합의의 존중) 남과 북은 그동안 상호 합의한 7.4공동성명, 남북기본합의서, 6.15공동선언, 10.4정상선언, 판문점선언의 정신과 원칙을 존중한다.

열한째 (기존 조약과의 관계) 남과 북이 각기 체결한 조약 또는 양국에 관계되는 양자 간 및 다자간의 조약은 이 협정의 저촉을 받지 않는다.

열두째 (잠정성) 이 협정은 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 남과 북 두 국가의 실체를 인정하는 것으로 남과 북은 평화통일을 지향함을 확인한다.

#### IV. 맺음말

통일문제를 여전히 민족적, 정서적 차원에서 보는 인식이 여전히 상당하고 북한 체제가 전체주의 독재의 성격을 갖고 있는 상황에서 북한의 국가적 실체를 인정하고 남북관계를 ‘국가와 국가 간의 특수관계’로 인식하고 접근하는 것이 결코 쉬운 일은 아니다. 이러한 인식과 접근은 ‘두 개의 국가론’, ‘분단 고착론’ 등으로 폄훼되고 비난받기 쉽다. 한반도 상의 두 개의 코리아 국가 간 특수관계는 결코 남북 분단의 영구화·고착화를 전제로 하는 논리가 아니다. 그보다는 분단 현실을 인정하고 상대방의 체제를 말로서가 아니라 실제로 인정·존중하면서 관계를 발전시키고 평화공존의 상태를 실현하여 평화통일의 길을 열어나가기 위한 접근이다. 이미 지적하였지만 북한도 세계 160개 국가와 국교를 맺고 있으며 국제행위자로 활동하고 있다, 북한의 행위를 국제법과 국제규범과 관행 등에 적용하도록 하고 남북관계를 정상적으로 발전시키는 현실적 접근이라고 할 수 있다.

‘국가와 국가 간의 특수관계’ 접근은 또한 대한민국의 현행 헌법의 영토조항이 한반도 전체와 그 부속도서를 우리의 영토로 규정하고 있다는 점에서 헌법적 논쟁을 유발할 수 있다. 동서독기본조약도 서독 내에서 헌법적 논쟁을 피할 수 없었다. 서독의 연방헌법재판소는 동서독 기본조약이 어떤 법질서에 귀속되는가의 문제와 관련한 판결(1973.7.31)에서 “동독은 국제법상으로는 국가인 동시에 국제법 주체이기는 하나, 서독은 이를 국제법상으로 승인하지 않는다.” 동시에 “기본조약은 양독 관계의 특수한 성격을 실질적으로 인정하는 것으로 간주될 수 있다”고 규정했다. 그리고 “기본조약이 평화보장과 분단 고통 완화라는 인도적 측면에서 전 민족의 이해를 고려하고 있으므로

기본법 전문에 규정된 재통일 명제에 위배되지 않는다”고 합헌 판결했다.<sup>43)</sup>

결국 양독관계는 법적으로 특수관계로 인정받고 안정적으로 발전할 수 있게 되었다. 국제법의 주체인 동독을 서독의 입장에서는 국제법상으로 승인하지는 않으면서도 동서독 기본조약에 따라서 실질적인 국가적 실체로서 공존하면서 관계를 발전시킬 수 있게 된 것이다. 사실 동서독 기본조약의 이러한 이중성격을 이해하는 것이 쉬운 일은 아니지만 적어도 양독관계의 현실을 법적인 토대를 갖고 전개할 수 있도록 하였다. 남북기본협정의 경우도 체결이 추진되는 과정에서 법적인 논쟁의 대상이 될 것이지만, 법적인 논쟁이 남북관계의 현실적 발전을 제약해서는 안 될 것이다. 본질적으로 남북관계는 정치적 성격을 안고 있으며 남북기본협정은 이러한 정치적 성격이 근본적으로 관계를 제약하지 않도록 극복해가는 하나의 과정이다.

---

43) 김영윤·양현모 편, 『독일, 통일에서 통합으로 - 답으로 알아보는 독일 통일』, p. 8.

## [토론 1]

곽병채(겨레말큰사전남북공동편찬사업회 상임감사)

첫 번째 발제문은 남북기본합의서의 채택배경, 채택과정, 이행체제, 이후의 경과, 법적 성격, 위상과 합의, 변용방안 등으로 구분하여 간략하게 정리하였다. 남북기본합의서는 남북관계의 성격을 규정하고 남북관계의 발전을 위한 여러 조치들을 망라하고 있는 기본규범이라고 할 수 있다.

두 번째 발제문은 ‘동서독 기본조약’을 기본으로 하고 우리의 현실을 반영하여 ‘남북기본협정’의 방향과 내용을 제시하였다. 남북기본합의서의 내용이 동서독 기본조약보다 더 포괄적이고 구체적으로 되어 있기 때문에 남북기본합의서 내용을 기본으로 하고 동서독 기본조약 내용 중에서 필요한 내용을 수용하여 반영하는 방법도 고려할 필요가 있다고 생각한다.

지난 2월 북한의 평창동계올림픽 참가와 4월 개최된 남북정상회담을 계기로 남북관계는 해빙의 무드를 맞이하고 있다. 2007년 10월 이후 14년 만에 개최된 남북정상회담에서는 ‘판문점 선언’을 발표하여 남북관계의 전면적·획기적 개선과 발전, 군사적 긴장완화와 전쟁위험 해소, 평화체제 구축과 한반도의 완전한 비핵화 등에 합의하였다. 이로써 경색되었던 남북관계에서 돌파구가 마련되고 지속 가능한 남북관계 발전을 위한 기틀이 마련되었다고 평가할 수 있으며, 특히 남북 정상이 ‘한반도의 완전한 비핵화’를 명시적으로 확인하였다는 점에 의의가 크다고 하겠다. 또한 이번 남북정상회담 개최와 ‘판문점 선언’으로 점차 국제화되어 가고 있는 한반도 문제에 대한 실질적 당사자로서의 위상과 역할을 재확인하였다는 점도 큰 의미가 있다고 본다.

6월 12일 개최될 예정인 미·북정상회담의 결과에 따라 한반도는 물론 동북아 정세에 많은 변화가 있을 것으로 예상된다. 한반도와 주변정세의 변화가 예상되는 시점에서 선제적이고 능동적으로 대응하여 1992년에 발효된 남북기본합의서 이후 새로운 남북관계를 규율하는 ‘남북기본협정’ 체결을 위한 대안을 모색해 보는 것은 대단히 중요한 의미를 가진다고 생각한다.

남북기본합의서는 남북한이 3년 넘게 충분한 논의와 협의를 거쳐 탄생시킨

것으로, 형식과 내용 면에서 완결성이 매우 높다고 평가받고 있다. 남북기본합의서는 남북관계를 이전의 대결 관계에서 화해협력의 관계로 전환하고, 이에 입각하여 발전방향을 잘 제시하고 있다. 그러나 기본합의서와 부속합의서를 실천할 이행기구까지 만들어졌지만 안타깝게도 제대로 이행되지 못하고 오늘에 이르고 있다. 하지만 남북기본합의서는 이후에 채택된 남북 간 합의의 준거틀로 이용됨으로써 그 생명력은 유지되고 있다고 볼 수 있다.

남북기본합의서의 내용과 평가 등을 감안할 때 우리가 준비하는 ‘남북기본협정’도 당연히 남북기본합의서를 기초로 해야 할 것이다. 남북기본합의서의 내용을 바탕으로 하여 변화된 현실을 반영하여 보완하되, 동서독 기본조약 내용을 참고하고 유엔현장의 정신도 반영할 필요가 있다고 본다.

유엔현장은 주권과 평등, 인간의 존엄성, 평화와 안전, 국제관계의 주요원칙, 회원국의 권리와 의무 등을 담고 있어 남북한이 모두 유엔 회원국이라는 점에서 이 같은 정신과 내용을 반영하여 ‘남북기본협정’의 기본정신과 내용을 확장할 필요가 있을 것이다.

요즈음 국내외에서 북한 핵문제 해결과 관련하여 다양한 방안들이 제시되고 있다. 북한의 완전한 비핵화를 위해서는 1992년 2월에 발효된 ‘한반도 비핵화 공동선언’ 내용을 상기할 필요가 있다. 1항에서 “남과 북은 핵무기의 시험, 제조, 생산, 접수, 보유, 저장, 배비, 사용하지 아니한다.”고 되어있다. 이 합의 내용을 근거로 하여 조치방안을 마련하면 될 것이다. 다만 이미 북한이 핵무기를 보유하고 있는 것이 확인되면 ‘해외이전’과 ‘폐기’관련 내용이 추가되어야 할 것이다.

앞으로 개최될 미·북정상회담에서 미·북관계 개선과 관련하여 어떤 내용이 담겨질지에 대해 우리 국민과 세계가 큰 관심을 갖고 있으며, 특히 북한 핵문제 해결의 내용과 방법이 어떤 수준에서 합의될지에 대해 주목하고 있다. 만족스러운 결과가 도출되기를 기대해 본다.

그런데 문제는 양자나 다자관계에서 내용을 합의하는 것도 중요하지만 더 중요한 것은 합의내용을 제대로 이행하는 것이다. 지금까지 남북 간에는 수없이 많은 합의서들을 생산하였으나 실천된 것은 극히 일부분에 불과하며, 북한 핵문제 해결과 관련하여 미·북간 ‘제네바합의’와 6자회담에서도 여러 합의를 채택하였으나 제대로 이행되지 못하였다. 최근에도 4월 16일 개최하

기로 했던 남북고위급회담을 북한이 일방적으로 취소함으로써 ‘4.27 판문점 선언’이 이행 첫 단계부터 벽에 부딪히고 있다.

합의사항 이행을 위해서는 합의 당사자의 실천의지가 중요하며, 또한 합의 이행을 담보할 제도적 장치를 보다 현실적이고 구체적으로 마련하는 방안을 강구할 필요가 있다고 본다.

제네바 합의부터 6자회담까지 사찰 총책임자였던 올리 하이노넨(Olli Heinonen) 전 국제원자력기구(IAEA) 사무차장은 “제네바 합의는 사찰·검증 면에서 형편없는 합의였다. 북한이 허용하는 곳(영변핵시설) 이외엔 아무 곳도 접근할 수 없었고, 어디에 무슨 시설을 운영하고 있는지 신고의무도 없었다.”고 했다. 또한 그는 “미·북정상회담에서는 북한의 모든 핵 활동에 대한 자진신고(declaration)와 언제 어디든 접근할 수 있는 강압사찰(intrusive inspection)을 보장받는 것이 중요하다.”(18.5.7 중앙일보) 고 말한 것에 유념할 필요가 있다.

## [토론 2]

구본태(한국통일협회 회장)

1992년 남북기본합의서를 계승하여 변화된 시대 상황에 맞는 「신 남북기본협정」을 체결해야 한다는 주장(유종열 발제)과 남과 북을 기존의 “나라와 나라 사이의 관계가 아닌 특수관계”에서 “국가와 국가 간의 특수관계”로 규정하여 남북기본협정이 체결되어야 한다는 주장(박영호 발제)은 매우 의미 있는 제안으로서 앞으로 남북관계 발전을 위해 심층적 연구와 세부방안 모색이 필요한 정책대안이라고 생각된다.

1992년 남북합의서는 ‘남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서’(약칭 남북기본합의서)와 ‘한반도의 비핵화에 관한 공동선언’을 기본적인 합의로 하고 있다. 그리고 그 이행과 준수를 위한 3개의 부속합의서와 남북화해공동위원회, 남북군사공동위원회, 남북교류·협력공동위원회, 남북핵통제공동위원회 등 4개의 추진기구와 남북연락사무소 설치·운영에 관한 합의서까지 포함한 10개의 부속합의서 체제를 갖추고 있어 종합적인 남북관계합의서 체계로서 모델을 제시하고 있다고 생각한다.

1992년 남북합의서는 3년 7개월에 걸친 회담을 통해 도합 155개 조항 103개의 프로젝트를 담고 있다. 그중 특이한 점은 서해 해상 경계선 문제, 이산가족들의 자유왕래문제, 민족의 단합과 이익에 배치되는 조약과 협정 개정 또는 폐기문제, 서울지역과 평양지역의 안전보장 문제 등 9개항의 ‘불합의 합의’를 부칙 또는 합의서 부기 형식으로 명시하여 합의하였다. 북한의 핵개발과 이 9개항의 불합의 내용이 전체 합의서의 이행을 가로막는 사실상의 장애물이 되어 왔으며 앞으로도 남북관계 발전을 위해 꼭 해결해야 할 과제라는 점이 주목된다.

한반도의 완전한 비핵화를 포함한 4.27 판문점 선언의 성공적인 이행을 통해 신 남북기본협정체결로 남북관계에 새로운 국면을 열어나갈 수 있기를 기대한다.

{ M E M O }

## 만찬장(만복림 시청점) 위치

서울시 중구 무교동 31번지(02-777-6661)

