2022
INSS
RESEARCH
REPORT

INSS 연구보고서 2022-18

남북기본합의서 30년의 재조명

이수석 lss1982@inss.re.kr
안제노 zeno@inss.re.kr

INSTITUTE FOR NATIONAL SECURITY STRATEGY
국가안보전략연구원

INSS 연구보고서 2022-18
남북기본합의서 30년의 재조명 | 이수석 · 안제노

INSS 연구보고서 2022-18

남북기본합의서 30년의 재조명

이수석 · 안제노

INSTITUTE FOR NATIONAL SECURITY STRATEGY
국가안보전략연구원

06295 서울시 강남구 언주로 120 인스토피아 빌딩
Tel.02-6191-1000 Fax.02-6191-1111 www.inss.re.kr

비매품/무료
94340
ISBN 979-11-89781-97-2
ISBN 979-11-89781-79-8 (세트)

2022
INSS
RESEARCH
REPORT

INSS 연구보고서 2022-18

남북기본합의서 30년의 재조명

이수석
안제노

INSS
INSTITUTE FOR NATIONAL SECURITY STRATEGY
국가안보전략연구원

이수석 (李壽碩)

| 국가안보전략연구원 수석연구위원

안제노 (安 Zeno)

| 국가안보전략연구원 책임연구위원

INSS 연구보고서 2022-18

남북기본합의서 30년의 재조명

이수석
안제노

목차

국문초록 — 6

I. 머리말 — 10

II. 남북기본합의서 체결 배경과 주요 경과 — 18

1. 남북기본합의서 체결 배경 — 19
2. 남북기본합의서 체결 과정 — 24
3. 남북기본합의서 퇴행 과정 — 26

III. 남북기본합의서 주요 내용과 함의 — 32

1. 주요 내용 — 33
2. 동서독 기본조약과의 비교 — 35
3. 남북기본합의서 함의 — 39

IV. 남북기본합의서 체결 30년 평가와 과제 — 46

1. 현 시점에서 남북기본합의서 평가 — 47
2. 향후 남북기본합의서 과제와 보완점 — 53

V. 결론 — 62

Abstract — 68

참고문헌 — 72

국문초록

1992년 남북 사이에 발효된 기본합의서는 ‘대결의 시대에서 대화와 협상의 시대’로 이끈, 남북관계의 실질적인 변화에 남과 북이 합의한 최초의 합의서다. 남북기본합의서는 이후 수많은 남북합의서들의 기본 틀이 되었다. 기본합의서 체결 이후 지난 30년간 남북관계는 대화 국면도 간간이 이어졌지만 대화보다는 경색과 갈등국면이 더 많았다. 만약 기본합의서에 담겨 있는 내용들이 제대로 실천되었더라면 남북관계는 지금보다 훨씬 제도화되었을 것이고 실질적인 남북관계의 발전이 가능했을 것이다.

남북기본합의서의 전체 내용은 서문과 4장 25조로 구성되어 있다. 기본합의서를 통해 남과 북은 분단 이후 처음으로 상호 실체를 공식적으로 인정하고 민족 화해를 명시함으로서 남북한 평화공존의 틀을 마련했다. 기본합의서의 실천을 통해 남북관계를 발전시키고 이를 바탕으로 평화통일의 기반을 조성하는 실질적인 방안들을 담고 있다. 기본합의서는 남북한이 공식적으로 합의한 문서들 중 남북관계의 기본원칙과 불가침, 교류협력, 비핵화 등 각 분야별 추진과제를 모두 담고 있는 포괄적이고 구체적인 합의서로 그 의미가 크다.

기본합의서는 시기적으로는 탈냉전기 북한이 대내외적으로 위기감이 확산된 상황에서 채택되었다. 마찬가지로 현재와 같이 남북관계의 경색 국면이 길어지고 새로운 남북관계의 돌파구가 필요할 때, 기본합의서의 의미와 시사점을 다시금 살펴볼 필요가 있다. 북핵 문제 역시 현재 30년 이상 해결되지 않고 있는 상황에서 남북 간에 합의했던 ‘한반도 비핵화 공동선언’을 상기하면서 현재의 상황에 맞춰 북한의 비핵화를 유도하는 방안 모색에 참고할 필요가 있다.

북한이 체제 위협을 느끼지 않고 개방 및 남북관계 개선을 수용할 수 있는 국제환경을 조성하여, 북한 스스로 개혁개방과 대화를 통하지 않고서는 생존이 힘들다는 인식을 갖도록 노력할 필요가 있다. 이를 위해 ‘기본합의서’ 체결 당시처럼 북한이 대화에 나올 수 있는 국제환경 조성 방안을 모색해야 한다.

21세기가 ‘탈냉전의 시대’라고 하지만 한반도는 여전히 군사적 동맹 및 협력체제가 대립하고 있다. 북한은 의도적으로 긴장상태를 조성해서, 북 · 중 · 러 대 한 · 미 · 일의 대립 구도를 조장하고 있다. 그리고 ‘기본합의서’가 사문화되는 가장 큰 요인이었던 북한 핵 문제는 해결은 고사하고 북한이 사실상의 핵국가가 되었다는 점에서 ‘기본합의서’ 체결 당시와 비교해 더욱 어려운 환경이라고 볼 수 있다. 그런 점에서 현실적으로는 북한의 대남강경정책이나 군사도발이 더 이상 통하지 않는다는 것을 보여주는 것도 중요하다.

남북관계는 ‘기본합의서’에서 제시한 상호공존의 방식이 투영

될 때 큰 의미를 가진다. 북한이 '남북기본합의서'와 '한반도 비핵화 공동선언'을 채택할 당시 시대적 이념과 정신으로 돌아간다면 한반도에서는 평화와 안정이 조성된다. 한반도 평화와 안정, 남북 상생공영을 위해서는 남북한이 체결한 '기본합의서'로 돌아가야 한다. 따라서 정부는 북한에 대해 '남북기본합의서'를 준수해야 한다는 입장을 지속적으로 견지해야 한다. 한반도 비핵화 실현을 위해서라도 '남북기본합의서'와 '한반도 비핵화 공동선언'의 정신으로 돌아가야 한다.

본 연구는 기본합의서를 다시금 살펴보고 현재 시점에서의 재해석을 통해 대북 억지력 강화와 함께 남북 간 평화공존을 모색해 윤석열 정부의 대북정책 입안에 도움이 되는 것을 목적으로 한다. 이를 위해서 본 연구는 구체적으로 기본합의서 도출 배경과 의미, 기본합의서에 담긴 내용과 협상 전개 과정, 그리고 기본합의서 체결 30년에 대한 평가와 함께 현재에의 시사점과 향후 과제들에 대해 살펴보고 있다.

핵심어
기본합의서, 남북관계, 탈냉전, 비핵화

I

머리말

올해는 ‘남북 사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서’(남북기본합의서, 이하 약칭 기본합의서 병기)가 체결된 지 30주년이 되는 해다. 1992년 남북 사이에 발효된 기본합의서는 ‘대결의 시대에서 대화와 협상의 시대’로 이끈, 남북관계의 실질적인 변화에 남과 북이 합의한 최초의 합의서다. 남북기본합의서는 이후 수많은 남북합의서들의 기본 틀이 되었다. 기본합의서 체결 이후 지난 30년간 남북관계는 대화 국면도 간간이 이어졌지만 대화보다는 경색과 갈등 국면이 더 많았다. 만약 기본합의서에 담겨 있는 내용들이 제대로 실천되었더라면 남북관계는 지금보다 훨씬 제도화되었을 것이고 실질적인 남북관계의 발전이 가능했을 것이다. 핵 문제 해결은 물론이고 남북관계도 초보적인 남북연합 단계로 진입했을 가능성이 매우 높았을 것이다.

남북기본합의서의 전체 내용은 서문과 4장 25조로 구성되어 있다. 기본합의서를 통해 남과 북은 분단 이후 처음으로 상호 실체를 공식적으로 인정하고 민족 화해를 명시함으로써 남북한 평화공존의 틀을 마련했다. 기본합의서의 실천을 통해 남북관계를 발전시키고 이를 바탕으로 평화통일의 기반을 조성하는 실질적인 방안들을 담고 있다. 기본합의서는 남북한이 공식적으로 합의한 문서들 중 남북관계의 기본원칙과 불가침, 교류협력, 비핵화 등 각 분야별 추진과제를 모두 담고 있는 구체적이고 포괄적인 합의서로 한반도 통일과 남북관계 개선에 미치는 영향과 의미가 크다. 기본합의서에서 남과 북은 남북관계를 “통일 과정의 잠정적 특수 관계”로 규정했으며, 상호교류협력을 통해 민족 공동의 발전과 점진적 단계적 통일을 실현할 수 있는 기틀을 마련했다. 특히, 통일을 결과보다는 하나의 과정으로 이해하고 남북관계 개선과 실질적인 평화공존의

내용을 담으면서 향후 통일을 향한 기본 틀을 제시했다는 점에서 역사적 의의가 있다.

기본합의서에는 당시 남북한이 대립하고 있던 다수 현안들의 평화적인 해결을 위한 방안들이 구체적으로 제시되어 합의되었기 때문에 기본합의서 채택 당시에는 남북관계 개선의 획기적 진전을 보일 것으로 기대했다. 그러나 얼마 되지 않아 핵사찰 문제를 둘러싼 남북 사이의 이견과 북한의 비협조 및 의도적인 무시로 기본합의서의 의미가 퇴색되었다. 보다 근본적으로 합의서 내용들을 이행할 강제적인 규범과 실천 장치가 없었다는 점에서 기본합의서는 근본적인 한계를 가졌다.

그러나 기본합의서 이후 30년이 지났지만 아직도 핵 문제 및 남북관계와 남북 간 합의를 연구하는 부분에서는 항상 기본합의서가 인용되며, 기본합의서는 남북관계 개선 방향과 경색된 남북관계를 비판하고 대안을 제시하는 근거로 자주 언급되고 있다. 남북 사이 협상이나 남북관계가 난관에 부딪힐 때마다 기본합의서나 혹은 기본합의서 정신으로 돌아가야 한다는 제언들이 많이 도출되고 있다.

기본합의서는 시기적으로는 탈냉전기 북한이 대내외적으로 위기감이 확산된 상황에서 채택되었다. 마찬가지로 현재와 같이 남북관계의 경색국면이 길어지고 새로운 남북관계의 돌파구가 필요할 때, 기본합의서의 의미와 시사점을 다시금 살펴볼 필요가 있다. 그동안 남북 사이에 체결되었던 많은 합의와 타협들이 있었으나 기본합의서가 그 기반이 되는 문서라는 점에서 기본합의서에 대한 재조명을 통해 현재의 남북관계를 타

개하고 새 정부의 대북정책 정립과 실행에 도움이 될 수 있는 정책적 시사점을 모색할 필요가 있다. 탈냉전기 초입 시기에 체결되고 발효된 기본합의서가 신냉전적 분위기가 고조되고 있는 현시점에서 재검토되는 것은 한반도에서의 냉전 구도가 더 이상 악화되지 않는 방향으로의 선회를 위한 모색으로도 필요하다. 즉, 기본합의서를 현재의 시점과 상황에서 수정, 보완하는 내용을 준비하는 것도 의미 있는 후속 연구가 될 것이다.

특히, 기본합의서와 함께 1992년에 체결된 ‘한반도 비핵화 공동선언’은 한반도에서 핵이 초래할 다양한 위험성을 제거하고 한반도 평화통일에 적합한 조건과 환경을 조성하고 아시아와 세계평화의 안전에 이바지하는 것을 목표로 명시했다. ‘한반도 비핵화 공동선언’은 핵이 평화적 목적에만 이용할 것을 규정하고 있기 때문에 북핵 문제 해결의 기본 장전이라 할 만하다. 북핵 문제 역시 현재 30년 이상 해결되지 않고 있는 상황에서 남북 간에 합의했던 ‘한반도 비핵화 공동선언’을 상기하면서 현재의 상황에 맞춰 북한의 비핵화를 유도하는 방안 모색에 참고할 필요가 있다. 북한이 핵 문제는 남북이 해결해야 할 문제가 아니라 북미 간에 해결할 문제라고 주장하나 이미 1990년대 초반에 남북 간 핵 문제 타협의 사례가 있다는 점을 상기함으로써 현재 북핵 문제에 대한 북한의 논리를 극복해 나가는 근거로 활용할 필요도 있다. 핵 문제뿐만 아니라 기본합의서의 내용들은 상대방에 대한 무력불사용, 정전협정 준수, 정전협정의 군사분계선과 실효적 해상경계선 준수, 평화체제로의 전환을 위한 남북 간 공동 노력 등을 담고 있기 때문에 실질적인 평화체제 구상에도 기본이 되는 문건으로도 재조명할 필요가 있다.

현재 김정은은 핵무기를 체제생존 보장과 자신이 처한 대내외 국면을 돌파해 나가기 위한 '만능의 보검'으로 간주하고 있다. 대내적으로는 '핵강국 건설=김정은 위업'이라는 등식을 성립시켜 김정은에 대한 충성심과 체제결속을 유도하고, 주민들에게는 지속된 경제난에도 불구하고 '핵강국'이라는 자부심을 심어 주어 정권 안정을 도모할 수 있다고 인식하고 있다. 대외적으로는 대륙간탄도미사일(ICBM)에 장착된 핵무기를 통해 미국을 압박하여 북미관계 개선과 북미평화협정 체결을 성사시켜 한미동맹 와해와 미군 철수를 이끌어 내려고 할 것이다. 대남측면에서는 '핵 그림자 효과(nuclear shadow effect)'를 활용하여 남한 정부와 국민들에 대한 '핵 공갈(nuclear blackmail)'을 통해 대북정책과 남북관계를 자신들이 원하는 방향으로 이끌어 갈 수 있다고 믿고 있다. 이런 이유에서 북한은 대륙간탄도미사일(ICBM)과 잠수함발사탄도미사일(SLBM)의 지속적인 성능 고도화와 함께 한국을 직접 타격할 수 있는 미사일 시험 발사 및 재래식 도발을 지속할 것이다. 앞으로도 북한은 핵 무장력 강화에 더욱 속도를 내어 핵보유국 지위를 보장받고 핵무기가 가진 군사적 · 국제정치적 · 심리적 이점을 극대화해 나갈 것이다.[1] 따라서 '한반도 비핵화 공동선언'을 현재 상황에서 어떻게 적용해서 살려 낼 수 있을까를 고민해 볼 필요가 있다.

물론 현재 상황은 미중 간 경쟁과 대립이 격화되는 가운데 북한은 내부적으로 자력갱생, 외부적으는 중국과 러시아와의 관계 강화를 통해 생존 전략을 모색하고 있기 때문에 남북관계 개선에 대해 부정적 입장이

1 유성옥, "북한 대남통일전략의 추진구도와 전개양상," 『전략연구』 제27권 제3호 (2020), pp. 40-41.

다. 또한 사실상 핵보유국으로 대남관계에서 주도력을 확보하려고 하기 때문에 남북 대화에도 소극적이다. 국제사회와 남한의 인도적 대북지원 제안도 거부하고 2021년 1월 조선노동당 8차 대회에서 당규약에 "자력갱생 경제건설"을 규정했다. 특히, 올해 40여 회에 가까운 북한의 미사일 발사와 최근의 ICBM 발사로 6차 핵실험과 장거리 미사일을 발사했던 2017년 가을 상황으로 회귀하는 듯한 모습을 보이고 있다. 따라서 장기적 관점에서 '남북기본합의서'에 대한 내부적 재검토와 보완을 통해 상황이 변화될 경우, 새로운 대북정책 모색에 참고가 될 수 있는 사전 준비가 필요하다.

기본합의서에 대한 이런 배경을 중심으로 본 연구는 기본합의서를 다시금 살펴보고 현재 시점에서의 재해석을 통해 대북 억지력 강화와 함께 남북 간 평화공존을 모색해 윤석열 정부의 대북정책 입안에 도움이 되는 것을 목적으로 한다. 이를 위해서 본 연구에서는 구체적으로 기본합의서 도출 배경과 의미, 기본합의서에 담긴 내용과 협상 전개 과정, 그리고 기본합의서 체결 30년에 대한 평가와 함께 현재에의 시사점과 향후 과제들에 대해 살펴보았다. 학술적 측면에서는 기본합의서 체결 과정과 배경, 국제적 환경과 북한 내부 상황을 분석하고, 정책적 측면에서는 김정은 시대 대남정책의 시사점을 도출해서 향후 대남정책의 전개 과정 및 특성을 규명하고 새로운 남북 간 합의를 도출하는 데 도움이 되고자 한다. 또한 기본합의서의 법적 성격에 대한 고찰을 통해 남북관계에 있어서 법리적 논의들이 보다 더 활성화될 수 있는 계기 마련에도 연구의 의미를 두고자 한다. 지금까지 남북관계에 대한 논의들을 주로 정치학자나 경제학자들이 주도했다면 앞으로는 법학자들의 역할이 중요시되는 시점

이 올 수 있기 때문에 남북관계 및 통일과 관련된 법적 논의와 필요한 부분에 대한 개정 및 남북 간 합의도출과 같은 법제적 준비에도 준거 틀이 될 수 있을 것이다.[2]

2 남광규, "평화통일과남광규정에서 헌법적 문제와 과제: 현행 헌법의 주요 논쟁점과 통일정책을 중심으로," 『한국정치학회보』 제50집 제5호 (2017), p. 23.

Ⅱ

남북기본합의서 체결 배경과 주요 경과

1. 남북기본합의서 체결 배경
2. 남북기본합의서 체결 과정
3. 남북기본합의서 퇴행 과정

1. 남북기본합의서 체결 배경

1991년 12월 13일 대한민국 국무총리 정원식과 조선민주주의인민공화국 정무원총리 연형묵은 『남북사이의 화해와 불가침 및 교류 협력에 관한 합의서』(이하 '기본합의서' 병기)에 서명했다. 이 합의서는 남북 사이에 남북관계를 법, 제도적으로 규율할 것을 합의한 최초의 공식 문서였다. 기본합의서는 1980년대 남과 북의 공식, 비공식 협상 과정에서 등장했던 다양한 요구들이 공식적인 회담의 틀 속에서 논의되어 합의서의 형태로 도출된 것이다.[3] 기본합의서 체결의 배경은 다음 몇 가지로 정리할 수 있다.

첫째, 소련 해체와 동구 공산권 붕괴로 인한 냉전체제의 종식이라는 국제질서의 변화다. 기본합의서가 채택된 1991년을 전후해 동구권 사회주의 국가들의 붕괴로 냉전이 무너지자 북한은 국제적 고립에 대한 두려움을 갖게 되었다. 냉전 종식과 함께 소련과 동구권 사회주의 국가들의 북한에 대한 경제적 지원이 단절되면서 북한은 외적으로 위기 상황이 조성되었다. 국제적으로 북한이 매우 열세로 몰릴 수밖에 없는 환경들이 조성되었고 오랫동안 북한을 뒷받침했던 소련의 후원이 끊어졌음은 물론이고 중국도 북한에 대해 전향적인 대외정책 변화를 촉구하던 시기였다.

둘째, 냉전 붕괴의 여파로 인해 동북아 국가들 간에도 화해 분위기가 높아졌다. 1991년 일본과 소련은 우호관계를 확대했으며 중국과 러시아

3 이석범, "남북기본합의서의 법적 성격과 헌법상 지위에 관한 연구," 『통일과 법률』 통권 제30호 (2017), p. 3.

도 지도자의 상호 방문으로 양국 간 국경 문제, 경제 문제에 관해 협력을 모색했다. 중국과 일본도 양국관계 진전에 합의하는 등 한반도를 제외한 동북아 주요 국가들 사이에 화해 분위기가 조성됨으로써 남북관계도 냉전기와 같은 대립관계가 지속되기 어려운 동북아 국제 환경이 조성되었다.

셋째, 북한의 극심한 경제위기로 내부적으로 체제 유지에 어려움이 가속화되는 북한 내 경제 상황이었다. 냉전 붕괴와 함께 남한의 올림픽 개최 이후 남한과의 체제 경쟁에서의 확실한 패배를 인식한 북한은 남한으로부터의 흡수통일을 두려워하기 시작했다. 이 점은 1991년 북한의 〈신년사〉에서 김일성이 "누가 누구를 먹고 먹히는 통일"을 반대한다고 언급한 점에서도 잘 드러난다. 사회주의 붕괴에 따른 후폭풍을 우려한 북한은 자신의 체제를 지킨다는 차원에서 스스로의 생존방식을 모색하게 된다. 소련 및 동구권 붕괴로 인한 북한체제의 위기감이 고조되었고, 1990년대 대외적 환경과 여건이 어려워지면서 경제위기, 체제위기가 동시에 발생했던 것이다. 이로 인해 대남환경이 시대적으로 북한에 불리하게 전개되면서 예전에는 민족 통일기로 대남적화통일을 중시했다면 체제 위기극복을 위해 통일보다는 남북관계를 활용한 공존 모색으로 변화되었다. 남한으로의 흡수통일에 대한 우려로 북한은 외양상으로 남한과의 평화공존을 추구하면서 이에 따라 그동안 반대했던 남북한 동시 유엔 가입도 남한의 가입이 확실시되자 북한도 뒤따라 동의하게 된다.

남북관계 개선을 통한 위기 타개와 함께 북한은 한편으로는 미국과의 관계 개선도 모색하게 된다. 기본합의서가 타결된 이후 1992년 1월 북

한의 요구로 뉴욕에서 휴전 이후 처음으로 아놀드 캔트 미 국무부 정무차관과 김용순 노동당국제부장 간 미북고위급회담이 개최되었다. 김용순은 남북 사이에 기본합의서와 비핵화 공동선언이 채택되고 북한이 국제 핵사찰을 수용했음을 내세워 북미관계 개선을 위한 고위급회담 개최를 제의했다. 캔트는 북한이 국제원자력기구(IAEA)의 사찰과 남북한 상호 사찰을 수용하고 구체적으로 이행할 때 검토할 수 있다며 거절했다. 그 후 상호 핵검증 문제를 해결하기 위해 1992년 3월 19일부터 12월 17일 까지 13차례에 걸쳐 판문점에서 남북핵통제공동위원회 회의가 진행되었으나 핵사찰 문제를 둘러싼 이견을 좁히지 못하고 중단되었다.[4]

넷째, 부시 미 대통령의 전술핵 철수선언과 노태우 대통령의 핵부재 선언으로 북한의 안보위협을 상당 부분 해소해 준 것도 기본합의서 협상의 성공 가능성을 배가시켰다. 부시 대통령은 1991년 9월 28일 '전 세계 배치 전술핵무기 철수 폐기' 선언을 했고 이어 노태우 대통령은 11월 8일 한반도 비핵화 선언을 했다. 미국의 전술핵 철수선언으로 북한은 한반도에서의 주한미군 핵철수라는 목적을 달성함으로써 안보위협에서 오는 불안감을 떨치고 안도감을 다소 가질수 있게 되었다. 이는 4차 고위급회담에서의 태도 변화로 나타나게 되었고 이에 따라 기본합의서 협상과 비핵화 공동선언 협상도 탄력을 받았다.[5]

4 송한호(당시 남북고위급회담 대표), "남북기본합의서 회고 및 평가," 통일연구원 주최 남북기본합의서 채택 18주년 기념 국제회의, "남북기본합의서 채택의 의미와 대북정책 방향," (서울: 통일연구원, 2009), pp. 18-19.

5 김갑식, "남북기본합의서에 대한 북한의 입장," 『통일정책연구』 제20권 제1호 (2011), p. 68.

다섯째, 한국의 적극적 외교정책으로 노태우 정부는 냉전 붕괴라는 국제질서의 변화를 잘 활용하여 북방외교를 통해 과거 공산권에 대한 적극적 외교정책을 추진했던 배경이 '기본합의서' 체결의 요인이었다. 냉전 붕괴의 시대적 변화를 포착해 노태우 정부는 남북관계에 있어서도 탈냉전적 시대 변화를 모색하기 시작했다. 이를 위해 노태우 대통령은 우선 1988년 남북한 상호교류와 자유 왕래를 포함한 남북한 협력 방안인 '7 · 7선언'을 발표했다. '7 · 7선언'을 통해 남북 화해, 협력시대의 민족공동체로의 관계 발전을 촉구하면서 ① 남북 상호교류와 자유왕래 , ② 이산가족의 서신 왕래와 상호 방문, ③ 남북 교역, 문호 개방, ④ 남북한민족경제의 균형 발전 및 우방국의 대북한교역 불반대 , ⑤ 국제사회에서의 남북한 협조 , ⑥ 북방외교추진 및 북한과 우방과의 관계 개선 협조 등 6개 항의 정책 추진을 천명했다.[6]

이를 시작으로 노태우 정부는 남북관계에 있어서도 종래의 수세적, 방어적 성격에서 벗어나 적극적이면서 전향적인 대북정책을 제시했고 이와 함께 남북관계의 법제화에도 노력을 기울였다. 1989년 6월 12일에는 '남북교류협력에 관한 기본지침'을 제정하고, 1990년 8월에는 남북교류 · 협력을 법적으로 보장, 담보한 '남북교류협력에 관한 법률'과 '시행령' 및 '남북협력기금법'을 공포했다. 이에 따라 남북 간에는 다양한 인적 교류와 물자 교류가 활성화되었다. 이를 통해 남북교류협력사업에 대한 법적 기반을 마련했는데 이런 흐름이 '남북기본합의서'로 이어졌던 것이다.

6 통일원, 『통일백서 1990』 (서울: 통일원, 1990), pp. 300-302.

이 과정에서 노태우 정부는 1989년 9월 11일 대한민국 정부의 공식적인 통일방안의 기반이라 할 '한민족공동체 통일방안'을 제시했다. 그 내용은 (1) 자주, 평화, 민주의 통일 3원칙 재확인, (2) 과도적 통일체로서의 '남북연합'의 설치, (3) 남북연합의 기구로서 최고결정기구인 남북정상회의, 쌍방 정부 대표로 구성되는 남북각료회의, 남북한의 국회의원으로 구성되는 남북평의회 등 설치, (4) 남북정상회담에서 민족공동체헌장의 채택, (5) 남북평의회에서 통일헌법의 채택, (6) 통일헌법에 따라 남북한 총선거를 실시하여 통일 정부와 통일 국회를 구성함으로써 통일민주공화국 수립 등으로 되어 있다. '한민족공동체 통일방안'은 후임 정부인 김영삼 정부에서 3단계 3기조로 통일 과정을 세분화하여 '민족공동체 통일 방안'으로 정립되어 현재까지 사실상 대한민국의 공식적인 통일방안이다.

이와 함께 노태우 정부는 한반도의 냉전 구조를 완화하기 위해 동구사회주의권 국가들과의 관계 개선을 적극적으로 추진했다. 이에 따라 사회주의 국가들 중 헝가리와 최초로 수교했고 이후 동구권 국가들과의 수교를 확대해 나갔으며, 결국 소련, 중국과도 국교관계를 수립했다. 기본합의서와 남북비핵화 공동선언은 이처럼 당시 외교적으로 선도적인 역량과 실천을 보였던 한국 정부의 성과로 대내외적으로 북한을 합리적으로 압박하여 북한이 남한과의 대화에 응하지 않을 수 없게 한 것이다. 이런 정책들의 결실로 결국 1991년 9월 27일에 개최된 유엔 46차 총회에서 남북한의 동시 유엔 가입이 인정되었다. 남한이 유엔 가입을 추진하고 가입이 확실시되자 애초 유엔 가입에 반대했던 북한도 동시 가입으로 입장을 바꾸었다. 북한은 유엔 가입 결정 이후에는 기본합의서 합의 도

출을 위해 적극적이고 생산적인 자세로 타협과 절충을 시도하는 변화된 행태를 보였다.

2. 남북기본합의서 체결 과정

기본합의서는 체결 과정에서 5차례의 남북고위급회담과 합의서 문안 정리를 위한 13회의 실무대표 접촉을 거쳐 채택되었다. 우선 남북한은 1989년 2월 8일부터 1990년 7월 26일까지 8차례의 예비회담과 2차례의 실무대표 접촉을 통하여 쌍방 총리를 수석대표로 하는 남북고위급회담을 개최하여 '남북 간의 정치 · 군사적 대결상태 해소와 교류협력 · 실시 문제'를 의제로 논의하기로 합의하였다.[7] 이에 따라 1990년 9월에 남북한 총리를 수석대표로 하는 1차 고위급회담이 개최되었고 이후 1992년 9월까지 총 8차에 걸쳐 진행되었다. 남북고위급회담의 첫 회담 이후 15개월 만인 1991년 12월 13일 제5차 남북고위급회담에서 남북기본합의서로 '남북 간의 화해와 불가침 및 교류 · 협력에 관한 합의서'가 채택 · 서명되었다.

기본합의서가 채택된 이후 노태우 대통령은 1992년의 신년사에서 '기본합의서'를 실천해 7천만 한민족공동체 건설을 위한 화해와 협력의 시대를 천명했고 김일성 주석도 〈신년사〉에서 남과 북은 조국 통일 3대 원칙에 기초해 '기본합의서'의 이행으로 평화통일을 전제한 조국통일을 강조했다. 기본합의서는 남한에서는 국무총리의 국회 보고 , 국무회의 심

7 통일원, 『통일백서 1992』 (서울: 통일원, 1992), pp. 144-175.

의를 거쳐 1992년 2월 17일 대통령의 국법상 행위인 최종 재가를 마쳤고 동 재가 문서에 국무총리와 전 국무위원이 부서하였다. 북한에서는 1991년 12월 24일 당중앙위원회 제6기 19차 전원회의에서 연형묵 총리가 보고를 하였고 12월 27일 중앙인민위원회와 최고인민회의 상설회의 연합회의를 소집하여 이를 승인했으며 김일성 주석의 비준 절차를 거쳤다. 이것은 북한이 기본합의서에 대해 조약으로서의 법적 지위를 인정했다는 것을 의미한다. 1992년 개정된 북한 헌법에 따르면 조약의 비준 결정은 최고인민회의 권한에 속하고(제91조 제19호) , 조약의 비준 공포는 주석의 권한에 속하는 것으로 규정되어 있다(제107조 제5호).[8]

'기본합의서'는 1992년 2월 19일 평양에서 개최된 제6차 고위급회담에서 공식적으로 발표되었다. 북한은 "중앙인민위원회와 최고인민회의 상설회의 연합회의의 심의를 거쳐 국가수반인 김일성 주석께서 비준하여 그 발효에 필요한 절차를 완료하였음을 알린다"고 발표했고 남한은 "국가 원수인 노태우 대통령께서 재가하여 발효에 필요한 모든 절차를 완료하였음을 알린다"는 내용으로 발표되었다. 당시 한국 정부는 남북기본합의서는 국제조약이 아니므로 국회 비준이 불필요하다는 입장을 밝혔다. 이어 1992년 9월에는 8차 고위급회담을 통해 '기본합의서'에 대한 '부속합의서'가 채택 · 발효되었다.[9]

8 이규창, "통일과정에서의 남북한 특수관계 원용을 위한 법적 · 정책적 과제: 국제법 시각에서의 분석과 대응," 『통일과 법률』 통권 제21호 (2015), p. 56.

9 통일원, 『통일백서』 (서울: 통일원, 1997). p. 34.

3. 남북기본합의서 퇴행 과정

기본합의서 체결 이후 남북관계는 순탄치 못했다. ‘한반도 비핵화 공동선언’ 직후 1992년 1월 7일 남한은 팀스피릿 훈련 중지, 북한은 국제핵사찰 수용을 발표했고 1월 20일에는 남북 총리가 비핵화 공동선언에 서명했다. 1월 30일 북한은 국제원자력기구(IAEA) 핵안전조치협정에 서명했고 2월 19일에는 기본합의서와 비핵화 공동선언이 발효되었고 고위급회담 내 3개 분과위원회 구성 운영에 합의했다. 이에 따라 3월 14일 ‘핵통제공동위원회 구성에 관한 합의서’를 채택하고 19일 남북핵통제공동위원회(JNCC)를 설립해 남북한 간의 상호 핵사찰의 범위와 절차에 대해 논의했다.

이처럼 순항되던 상황에서 기본합의서가 무력화된 것이 핵 문제였다. 앞서 언급한 것처럼 ‘한반도 비핵화 공동선언’은 핵전쟁의 위험을 제거하고 평화통일에 유리한 조건과 환경을 조성하여 아시아와 세계평화의 안전에 이바지하는 것을 목표로 삼고 있다. 또한 핵은 평화적 목적에만 이용할 것을 규정하고 있다. 이를 바탕으로 당시 남북핵통제 공동위원회에서 남한은 상호주의 원칙에 따라 핵개발 의혹이 제기되는 모든 곳에 성역 없는 사찰과 함께 특별 사찰제도 역시 실시되어야 한다고 했다. 이에 북한은 주한미군의 핵무기와 핵기지에 대한 전면사찰과 남측의 핵무기 개발 진상을 해명할 것을 요구해 회담은 결렬되었다.

구체적으로 살펴보면 1992년 6월 핵사찰 문제를 둘러싼 북핵 문제가 불거지자 남한은 북핵 문제와 남북관계를 연계시켰고, 북한의 핵사찰 거부로 10월 한미 국방장관이 1993년 팀스피릿 훈련 재개를 결정하자 북한

은 이를 명분으로 기본합의서 틀에서 벗어나기 시작했다. 즉, 한미 양국은 1992년 10월 8일 제24차 연례안보협의회에서 남북한 상호핵사찰에서 의미 있는 진전이 없을 경우, 1993년 팀스피릿 훈련을 실시하기 위한 준비조치를 지속할 것을 발표하였다. 이에 북한은 1992년 11월 팀스피릿 훈련 재개 결정 등의 이유로 분야별 공동위원회 및 남북고위급회담에 불참을 통보하면서[10] 남북 대화를 결렬시켰다. 이후 북한의 핵확산금지조약(NPT) 탈퇴 선언으로 핵 문제가 본격적으로 전면에 부각되면서 기본합의서는 사실상 실종되기 시작했다. 물론 이것이 ‘남북기본합의서’가 실천되지 못한 직접적인 원인은 아니지만 중요한 요인으로 작동한 것은 분명하다.

결국 남북기본합의서가 이행되지 못한 가장 중요한 원인은 북한의 핵문제 등장으로 남북관계도 악화되고 기본합의서가 불이행되고 결국 유야무야한 상태로 전락했던 것이다. 기본합의서는 1992년 중반부터 북핵문제 등 정치, 군사적 갈등으로 인해 북한의 대남정책에서 ‘주변화’되더니 1993년 남북관계 경색 이후 김일성의 “조국통일을 위한 전민족대단결 10대 강령”이 발표되면서 사실상 ‘형해화’되었다.[11]

‘기본합의서’에 대한 북한의 기본적인 시각도 기본합의서의 내용과는 차이가 있었다. ‘기본합의서’를 제정할 당시 북한 내부에서는 많은 논의가 발생했던 것으로 알려지고 있다. 북한 내 강경파들은 미국과 한국의 제안에 놀아날 필요가 없다고 했으며, 반면에 온건파들은 북한 경제를

10 『로동신문』, 1992년 12월 20일.

11 김갑식, “남북기본합의서에 대한 북한의 입장,” 『통일정책연구』 제20권 제1호 (2011), p. 61.

회생시키고 체제위기를 돌파하기 위해서는 남북교류협력이 필요하다는 입장을 밝혔다. 그런데 1992년 2월 6차 남북고위급회담 때 ‘기본합의서’를 발효한 후에 남측 인사들을 만난 자리에서 김일성은 ‘기본합의서’의 의도에 대해 자신이 평소 갖고 있는 생각을 언급했다. 기본합의서가 채택되었으니 주한미군이 철수해야 한다고 언급함으로써 ‘기본합의서’를 만든 협상팀과 김일성이 다른 생각을 갖고 있었다는 점도 알 수 있다.[12]

기본합의서가 곧바로 실종되기 시작한 근본적 원인은 북한이 기본합의서를 ‘7 · 4공동성명’의 ‘통일 3원칙’의 연장선상에서 파악했다는 점이다. 김일성은 제5차 남북고위급회담에 참가했던 북측 대표단에게 “이번 회담의 성과를 공고, 발전시키며 자주, 평화통일, 민족대단결의 3대 원칙에 기초하여 북과 남이 공동으로 노력함으로써 민족 최대의 숙원인 나라의 통일을 앞당겨 실현하는 데서 강령적 지침으로 되는” 교시를 했다. 제6차 남북고위급회담 쌍방대표단과의 담화에서도 “북과 남이 다 같이 자주, 평화통일, 민족대단결의 원칙에 튼튼히 서서 구체적인 실천으로 호상 신뢰를 쌓아 나간다면 앞으로 우리 인민들에게 더 큰 기쁨을 줄 수 있고 온 민족이 바라는 90년대 통일도 반드시 성취할 수 있다고 확신”[13]한다는 말을 했다. 북한은 기본합의서를 통해 대남전략의 주요 목표들인 미군 철수 촉진, 남조선 사회의 민주화, 사회주의 건설에 유익한 교류 협력의 실시, 대미, 대일 관계 개선의 여건을 마련하는데 목표를 두었다.[14]

12 이동복, 『통일의 숲길을 열어가며』 (서울: 삶과 꿈, 1999). p. 274.

13 『로동신문』, 1991년 12월 14일.

14 송한호, “남북기본함의서 회고 및 평가,” p. 20.

한편으로는 북한 핵 문제가 대두되면서 북미 직접대화의 분위기가 조성되자, 북한은 기본합의서의 유용성에 대해 평가절하했고 사실상 사문화시키는 방향으로 변화했다. 북한은 사회주의 붕괴 이후 체제생존을 남북관계 진전에서 찾으려 했으나 기본합의서에 따라 모든 분야에서 남북관계 개선을 추진할 경우, 개방 분위기가 확산되어 남한으로의 흡수통일을 우려했기 때문에 기본합의서를 실질적으로 이행할 의지가 없었다. 북한은 기본합의서 채택을 통해 ‘남북불가침선언’이라는 소기의 성과를 달성했기 때문에 더 이상 남북 대화에 집착할 필요가 없었다. 북한은 체제보장의 다음 수순으로 북미평화협정에 우선순위를 두었다.[15]

이후 북한은 통미봉남정책으로 나가기 시작하는데 1993년 남북대화가 중단되자 북한은 대미 직접 대화에 집중하고 한반도 문제에서 남한을 배제했다. 북한은 핵 문제는 미국과의 관계에서 해결할 문제라는 점을 고집했다.[16] 북한은 1992년 5월부터 1993년 2월까지 6차례에 걸쳐 국제원자력기구의 임시사찰을 받게 되는데, 이때 북한의 최초 보고서와 사찰 결과 사이에 중대한 불일치가 드러났다. 이에 국제원자력기구는 영변의 2개 미신고 시설에 대해 추가 사찰을 요구하였고, 이에 대한 북한의 거부로 핵개발 의혹이 증폭되었다. 북한이 핵사찰을 거부하자 1993년 1월 한미 양국은 팀스피릿 훈련을 실시하겠다고 발표했고 3월 12일 북한은 ‘핵확산금지조약(NPT)’을 탈퇴하겠다고 선언했다. 이때부터 북한의

15 박종철, “남북기본합의서체제의 평가와 유산,” 통일연구원 학술회의, “「남북기본합의서」 20년 역사적 의미 재조명,” (서울: 통일연구원, 2012), p. 29.

16 전봉근 · 이상숙, “남북기본합의서 이행과 국제환경: 미북관계를 중심으로,” 『통일정책연구』 제20권 제1호 (2011), p. 100.

NPT 복귀를 위한 북미 간의 직접 대화가 이루어져[17] 몇 차례의 북미고위급회담을 거쳐 1994년 10월 21일 마침내 '북미기본합의문'이 도출되었다.

북한의 이런 태도는 2000년대에 와서 현재까지도 그대로 유지되고 있다. 2009년 1월 북한은 정치, 군사적 대결 국면의 해소와 관련한 남북간 합의의 무효와 북방한계선 관련 조항의 폐기를 선언했다. 북한으로서는 기본합의서를 지속적으로 언급하면, 스스로에게 불리하다고 생각한 것이다. 그러나 기본합의서에는 폐기조항이 없다는 점을 북한은 간과했다. 그렇기에 북한이 기본합의서를 일방적으로 폐기하는 것은 불가능했다. 따라서 북한이 발표한 기본합의서 무효화 선언은 기본합의서의 존폐에 대해 공식적인 영향을 미치지 못했다.

17 하바드대 케네디스쿨, 『한반도 운명에 관한 보고서』 (서울: 김영사, 1998), pp. 72-80.

III

남북기본합의서 주요 내용과 함의

1. 주요 내용
2. 동서독 기본조약과의 비교
3. 남북기본합의서 함의

1. 주요 내용

'기본합의서'의 주요 내용은 남북한 상대방 체제의 존중, 무력 사용의 금지와 무력 침략의 포기, 각 분야에서의 교류 · 협력과 자유로운 인적 왕래 및 접촉 등으로 1992년 2월 제6차 회담에서의 '비핵화 공동선언'과 '분과위 구성 · 운영 합의서'와 함께 발효되었다. 기본합의서는 크게 남북간 화해, 불가침, 다각적인 교류와 협력의 세 가지 부분으로 정리할 수 있다.

기본합의서는 서문과 총 4장 25조 항으로 구성되었다. 서문은 조국통일 3대 원칙의 재확인, 민족의 화해, 평화보장과 교류, 협력의 실현, 남북관계를 통일 지향의 잠정적 특수 관계로 인정하고 있다.

1장은 남북화해의 내용을 담고 있다. 남과 북은 상대방의 체제를 인정하고 존중(1조), 상대방의 내부 문제에 불간섭(2조), 상호 비방 중상 중지(3조), 상호 파괴전복 행위 중지(4조), 정전상태를 공고한 평화상태로 전환시키기 위해 공동 노력하고 정전협정을 준수(5조), 국제무대에서 대결과 경쟁을 중지하고 상호협력, 민족의 존엄과 이익을 위해 공동노력(6조), 판문점에 남북연락사무소의 설치와 운영(7조), 남북정치분과위를 구성해 합의의 이행과 준수를 위한 구체적 대책을 협의(8조)한다는 내용을 담았다.

2장은 남북불가침과 관련한 내용들을 담고 있다. 남북은 상호무력 불사용(9조), 대립과 분쟁의 평화적 해결(10조), 불가침 경계선과 구역은 정전협정에 규정된 군사분계선과 쌍방이 관할한 구역(11조), 남북군사공동위원회를 구성, 운영(12조), 우발적 무력충돌과 그 확대를 방지하기

위해 직통전화 설치 운영(13조), 군사분과 위원회를 소집, 불가침합의의 이행을 위한 구체적 대책을 협의(14조)한다는 내용들을 담았다.

특히, 불가침경계선과 구역은 정전협정에 규정된 군사분계선과 쌍방이 관할한 구역을 존중한다는 11조를 보면 북한도 당시 북방한계선을 인정했다는 점을 이후의 북한 주장의 변화와 관련해 주목해야 할 것이다. 북한은 1990년 대 중반 이후 간간히 북방한계선 재설정을 주장하다가 2000년대 이후에는 과거보다 훨씬 노골적으로 요구해 왔다. 특히 현재의 북방한계선이 무효하다는 근거로 지난 2007년 남북정상회담에서 합의한 '서해평화협력지대'의 설치를 말하고 있다. 그 내용은 서해상의 남북 간 경제협력의 내용을 담고 있는데 실제 북방한계선을 어떻게 운영하는가에 대해서는 당시 남북 정상 간에 공식적으로 합의한 내용은 없다. 그러나 '서해평화협력지대'의 설치는 북측의 도발이 잦은 서해 북방한계선과 연계되어 있기 때문에 발표 당시에도 현실성 문제가 대두되었다.

여기서 평화체제로의 전환과 관련해서 기본합의서 협상 과정에서 당시 남한 대표는 3차 고위급회담에서 수정안을 제시하며 "현 정전체제를 남북 간의 평화체제로 전환하기 위하여 공동으로 노력할 것"을 제안했다. 이에 북측은 한국이 정전협정의 당사자가 될 수 없다며 평화협정 체결 조항 포함을 반대했다. 북한은 평화협정이 미국 사이에 체결되어야 할 문제로 여기에는 유엔사 해체, 미군 철수 문제가 포함되어야 한다고 주장했다. 북한은 1991년 11월 20일 4차 고위급회담에서 합의서 문안 정리를 위한 실무접촉에서 평화체제 조항을 불가침 부문에 옮기는 것을 전제로 "남북이 정전을 공고한 평화로 전환시키기 위하여 공동으로 노력

한다"는 표현으로 조정할 용의가 있다고 했다.[18] 결국 추가 합의를 통해 남북화해 1장의 제5조에 위치하는 것으로 타결되었다.

3장은 남북교류협력에 관한 내용들을 담고 있다. 남북은 경제교류와 협력 실시(15조), 과학기술, 교육, 문학, 예술, 체육, 보건, 환경, 언론 등의 분야의 교류 협력 실시(16조), 자유로운 왕래와 접촉 실현(17조), 이산가족의 상봉과 재결합 실현(18조), 철도도로 연결 및 해로, 항로 개설(19조), 우편, 전기통신 교류에 필요한 시설을 설치, 연결 및 통신교류의 비밀을 보장(20조), 국제무대에서 경제, 문화 분야 협력(21조), 남북경제교류협력공동위원회 및 부문별 공동위원회의 구성과 운영(22조), 남북교류협력분과위원회를 구성해 합의 이행과 준수를 위한 구체적 대책을 협의(23조)의 내용을 담았다.

4장은 수정 및 발표로 기본합의서는 쌍방의 합의에 의해 수정보충(24조), 남북이 각기 발효에 필요한 절차를 거쳐 그 문본을 교환한 날부터 효력, 발생(25조) 한다는 내용을 담았다.

2. 동서독 기본조약과의 비교

'남북기본합의서'는 당시 갓 통일을 이룩한 독일에서 과거 서독의 대동독 정책의 영향도 받았기 때문에 '동서독 기본조약'과 비교될 수 있다. 1969년 출범한 빌리 브란트의 사회민주당은 '신동방정책'을 통해 1972년 12월 21일 '독일연방공화국과 독일민주공화국 간의 기본관계에 관한 조

18 송한호, "남북기본합의서 회고 및 평가," p. 10.

약'(이하 '동서독 기본조약')을 체결했다. '동서독 기본조약'은 양독 관계를 규율하는 기본 장전으로서 정치, 경제, 사회문화 협력 등 전반적인 동서독 관계를 세우는 데 중요한 제도적, 법적 기반이 되었다. 당시 서독은 동독을 국제법에 따른 국가로 인정하지 않았으나 사실상의 국가로 승인했다. 독일의 단독대표권과 할슈타인원칙을 공식적으로 포기하여 동서독관계를 정상화함으로써 동독과의 교류협력을 확대 발전시키는 계기로 삼았다.

동서독 기본조약은 명시적으로 국호를 사용하고, 명칭에서 '조약'이란 말을 사용함으로써 국제법적으로는 법적 구속력을 가지고 있다. '동서독 기본조약'은 전문과 본문 10개 조로 구성되었고 1개의 추가의정서(Zusatzprotokol) 외에도 15개의 부속 문서를 포함하고 있다. '동서독 기본조약' 제10조에서 "이 조약은 양독 의회의 비준을 요하며 비준 후 비준서의 교환과 함께 효력이 발생한다"고 규정하고 있다. 서독의 연방의회는 1973년 5월 11일, 연방참사원은 5월 25일에 '양독 기본 조약 비준법률'을 통과시켰고, 동독인민회의도 같은 해 6월 13일 '동서독 기본조약'을 비준 동의하였으며, 6월 30일 동서독이 비준서를 교환함으로써 '동서독 기본조약'은 효력을 발생하였다. 당시 서독의 연방의회는 야당의 반대 속에서 찬성 268, 반대 217로 통과해 국회의 비준 동의를 마쳤다. 집권 사민당은 "특수 관계론"에 입각해, 전체 독일 국가는 하나로 존재하나 그 영토 위에 성립한 동·서독은 전체 독일 국가의 지붕 아래 현실적으로 상호 공존하는 것이고, 동독은 대외적으로는 국제법적 주체성을 보유하나, 서독과의 관계에서는 외국이 아니라 독일 내부 관계인 이중적 성격을 가지고 있다고 했다.[19]

19 김계홍, "'남북관계 발전에 관한 법률'에 따른 남북합의서의 발효절차에 관한 사례연구 및 개선방안에 관한 고찰," 『법

'동서독 기본조약'에 대한 법률적 논쟁도 있었다. 서독 연방헌법재판소는 1973년 6월 18일과 7월 31일에 바이에른 주정부가 '동서독 기본조약'에 대해 '서독 기본법'에 위반된다고 제기한 가처분 신청과 본안신청에 대한 판결에서 현실적으로 동독의 정치적 실체를 인정하면서도 국제법적 국가 승인은 배제함으로써 양독 간 특수 관계를 명백히 했다.[20] 서독 연방재판소는 1973년 7월 31일 기본조약 관련 판결에서 국회의 동의를 필요로 한다고 판시했다.[21]

'남북기본합의서'와 '동서독 기본조약'의 공통점은 첫째, 분단국가의 평화통일을 위한 기본원칙 제시, 둘째, 분단국가의 법적 지위와 관련해 대내적인 특수 관계의 적극적 인정, 셋째, 서문과 조문 형식의 본문으로 구성되어 있으며 당국의 책임 있는 대표들의 서명, 넷째, 각각 합의서의 효력 발생에 대한 절차의 구체적 규정 등을 들 수 있다.

반면에 '남북기본합의서'와 '동서독 기본조약'의 차이점은 첫째, '남북기본합의서'가 "쌍방 사이의 관계가 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수 관계"를 직접적으로 명시하고 있는데 반해, '동서독 기본조약'은 제1조에서 "쌍방은 동등자격의 원칙에 입각해 '상호 정상적인 선린관계'를 발전시킨다"라고만 규정하고 있다. 동서독 특수 관계는 남북한 특수 관계와는 성격이 약간 다른데 서독은 동독을 국가로 인정하

제』(2008. 3), pp. 56-57.

20 이효원, 남북한 특수관계론의 헌법학적 연구 : 남북교류협력에 관한 규범체계의 모색(서울: 서울대 대학원 박사학위 논문, 2006), p. 246; 김철수, 『독일통일의 정치와 헌법』(서울: 박영사, 2004), pp. 151-167.

21 이장희, "남북기본합의서의 기본정신을 살리자," 『신문로포럼』 35 (1996), p. 28.

지 않고, 따라서 동독 주민도 외국인으로 간주하지 않았다. 통일 이후에도 헌법을 제정하지 않고 기본법을 개정했다. 동독도 1974년 헌법 개정을 통해 독일 민족의 통일을 헌법적으로 포기하였고, 제1서기인 호네커는 2개 민족론(Zwei-Nationthese)을 내세워 독일 내에 두 개의 국가만이 아니라 서로 다른 두 개의 민족이 탄생했다고 주장했다.[22]

둘째, '남북기본합의서'가 평화통일을 위한 기본원칙과 남북화해 · 남북불가침 · 교류협력 등 총 25개 조항에 걸쳐 상세하면서 조문화된 내용을 많이 담고 있어 동서독 기본조약보다 강화된 법규범 형식을 취하고 있다. 반면에 '동서독 기본조약'은 총 10개 조항으로 구성되어 있고, 동서독 관계에 대한 기본적인 원칙을 선언하고 있을 뿐이다.

셋째, 합의서의 효력 발생에 대해 '남북기본합의서'는 "남과 북이 각기 발효에 필요한 절차를 거쳐 그 문본을 교환한 날부터 효력을 발생한다"고 규정하여 구체적인 의미와 내용이 불명확하고 '합의서'라는 명칭을 사용하고 있다. 반면에 '동서독 기본조약'에서는 "이 조약은 양독 의회의 비준을 요하며, 비준 후 비준서의 교환과 함께 효력을 발생한다"고 규정해 이를 명확하게 규정하고 '조약'이라는 명칭을 사용해 그 법적 성격을 분명히 하고 있다.

넷째, 한국의 헌법재판소와 대법원은 '남북기본합의서'에 대해 조약성을 부인하고 있지만, 서독 연방헌법재판소는 '동서독 기본조약'에 대해 동독과 서독의 내부 관계를 규율하는 국제법상 조약으로서의 성격을 인

22 이규창, "남북합의서의 법적 성격 및 효력에 관한 연구," 『통일정책연구』 제15권 제2호 (2006), pp. 170-171.

정해 법적 구속력을 부여했다. '남북기본합의서'가 '동서독 기본조약'에 비해 남북한 특수 관계를 명확하게 규정하고 법규범적 내용을 보다 구체화하고 있음에도 불구하고 법적 효과를 부여하려는 노력을 기울이지 않았다. 동서독에 비해 남북관계를 법치주의의 규범 영역으로 확장시키지 못했다는 것이다.[23] 기본합의서가 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.[24]

3. 남북기본합의서 함의

'기본합의서'는 탈냉전 이후 남북한 최고위급 당국자 간에 체결된 자발적인 남북관계 발전에 관한 합의서로 우선 의미를 갖는다. 제3자의 개입 · 중재 · 조정 없이 남북한 당국이 독자적인 공식 협의를 거쳐 채택한 최초의 공식적인 합의문서라는 점에 의의가 있다.[25] 기본합의서는 체결 형식에 있어서 '7 · 4남북공동성명'과는 달리 정식 국호와 서명 당사자의 직함을 명시하고 양측 모두 발효에 필요한 절차를 거침으로써 상호 실체를 인정했다.[26]

23 이효원, 남북한 특수관계론의 헌법학적 연구 : 남북교류협력에 관한 규범체계의 모색, pp. 246-248.

24 이석범, 『남북관계발전을 위한 남북기본합의서의 실효성 확보 방안 연구』 (서울: 국민대 대학원 박사학위논문, 2016), p. 137.

25 통일원, 『'남북기본합의서' 해설』 (서울: 통일원, 1992), p. 18.

26 정규섭, "남북기본합의서: 의의와 평가," 『통일정책연구』 제20권 제1호 (2011), p. 18.

‘기본합의서’는 남북관계를 1민족 2체제의 현실로 인정하고 남북한 당국이 추구해 온 입장과 이익들 간에 공통점을 규정한 최초의 문건이다.[27] ‘기본합의서’를 통해 남북관계를 ‘대결’에서 ‘협상 및 대화’로 전환시키기 위한 최초의 합의문서라는 의미를 지닌다. 김일성도 기본합의서와 ‘비핵화 공동선언’의 발효를 “나라의 평화와 통일을 지향해 나가는데서 하나의 리정표로 되는 획기적인 사변”이라고 하면서 “북과 남은 대결로 이어진 과거와 결별하고 화해의 새 전기를 마련하게 되었으며 전쟁의 위험을 가시고 나라의 평화와 평화통일의 밝은 전망을 내다볼 수 있게 되었습니다”라고 밝히면서 합의서 채택을 높이 평가했다.[28]

형식뿐 아니라 내용에 있어서도 ‘기본합의서’는 남북한이 공식적으로 합의한 문서 중 남북관계의 기본 원칙과 불가침, 교류협력 등 각 분야별 추진 과제를 모두 담고 있는 포괄적이고 구체적인 합의서라는 점에서도 그 의미가 크다. 이를 위해 ‘기본합의서’는 정치분과위원회와 군사분과위원회를 두고 남북경제교류협력위원회를 위한 부문별 공동위원회들을 구성, 운영할 것을 지정하고 있다. ‘기본합의서’를 기초로 이후 각종 남북경협합의서, 개성 · 금강산지구 출입 · 체류합의서 등 200여 건의 각종 남북 합의서들이 체결, 시행되었다. 따라서 기본합의서는 이후 남북 사이에 체결된 합의서들의 모델 또는 전형이라 할 수 있다.

기본합의서는 남북한 통일 방안과도 관련해 의미 있는 내용을 포함하고 있으며, 지금까지 여러 차원에서 해석될 여지가 있다. 남북한은 1972년 ‘7 · 4공동성명’과 1992년 ‘남북기본합의서’에서 상호 체제를 인정 및 존중하기로 합의한 바 있다. 또 2000년 ‘6 · 15정상회담’ 합의문에서 연방제와 연합제의 공통점을 인정하고 함께 노력한다는 선언을 도출한 바도 있다. 이 선언들을 통해 상대방을 무력으로 승리하여 합병하겠다는 의도를 포기하고 점진적인 통일을 이루자는 대원칙을 남북한 정상이 대내외적으로 천명하였다. 그런 점에서 한국 정부의 『민족공동체 통일방안』과 북한의 『고려연방제』는 전제조건과 세부 단계설정 등에서 차이점을 갖고 있지만, 공통점은 단계적 통일을 지향하며 과도가 단계로서 남북한의 공존 국면을 상정하고 있다.

‘민족공동체통일방안’의 3단계 통일론과 3대 기조는 양국 간에 화해 · 협력 단계와 남북연합 단계를 거쳐 완전한 통일 단계로의 이행을 내용으로 한다. 이를 달성하기 위한 기조로서 민주적 절차와 공존공영, 민족복리를 내세우고 있다. 첫 단계는 화해와 협력의 단계이다. 이 단계에서는 남북 사이의 화해와 불가침 그리고 교류 · 협력에 관한 합의서(남북기본합의서)를 규범으로 정치적 화해, 군사적 신뢰 구축, 사회 · 문화 교류를 통한 관계 개선을 추구하는 단계다. ‘통일기반조성’ 단계는 민족공동체 통일 방안에서 ‘화해 · 협력’ 단계를 의미하는 것으로 적대적 냉전구조를 해체하는 동시에 불신과 대립관계를 청산하고, 상호신뢰 속에서 남북화해와 불가침을 제도적으로 정착시켜 나가면서 교류협력을 실시하여 공존을 추구하는 단계를 의미한다. 이 단계에서는 1민족 2국가 2체제가 유지되는 가운데, 남북 간 평화공존체제가 정착되는 시기이다. 남북기본합의서 및 각종 부속합의서의 실천으로 남북화해 협력관계가 제도

27 통일원, 『‘남북기본합의서’ 해설』, p. 17.

28 김일성, 『김일성 저작집 제43권』(평양: 조선로동당출판사, 1996), p. 289, p. 297.

화되며, 6 · 15공동선언과 10 · 4공동선언의 합의사항들을 이행함으로써 화해 · 협력이 공고화 되는 것이다. 특히 이 단계에서의 주요 과제인 남북 간 불신 및 적대관계의 청산, 평화체제로의 전환 등은 다음 단계인 남북연합을 형성하기 위한 전제조건이 된다.

둘째 단계에서는 남북연합의 단계이다. 이 단계에서는 남북한 사이의 관계 개선이 어느 정도 이루어져 정례화하고 체계화한 남북연합 기구들이 창설되고 운영되는 단계로 설정되어 있다. 남북한 사이의 각료회의, 국회회담, 정상회의가 정례화하고 휴전체제는 평화체제로 전환된다. 군축회담도 진행되며, 단일한 경제공동체를 건설할 수도 있다. 셋째 단계는 통일국가이다. 이 단계에서는 통일헌법을 바탕으로 1민족 · 1국가 · 1체제 · 1정부의 형태로 통일됨으로써 통일의 완성을 가져오는 단계이다.

기본합의서를 남한의 통일정책 1단계인 남북한 간 화해협력단계의 남북관계를 규율하는 기본규범으로 보는 견해도 있다. 즉, 한민족공동체 통일방안에서 규정한 통일 과정의 2단계인 남북연합 단계에서 기본규범인 민족공동체헌장, 통일국가단계의 기본 규범인 통일헌법과 구별하려는 것으로 보인다. 즉, 남북연합 단계에서 민족공동체 헌장이 채택되면 남북기본합의서는 보완되거나 효력을 연장시키기 위해서는 민족공동체 헌장에 특별 규정을 두거나 남북기본합의서를 개정해 남북기본합의서 내에 효력을 연장시키는 조항을 둠으로써 해결할 수 있다는 해석이다.[29]

29 통일원, 『남북기본합의서 해설』, pp. 26-28.

기본합의서 이행을 위해 화해 분야, 불가침 분야, 교류협력 분야별로 구체적 이행 사항에 관한 부속합의서가 채택된 것도 특징이다. 남과 북이 서로의 긴밀한 연락과 협의를 위해 합의서 발표 후 판문점에 연락사무소를 설치, 운영한다는 규정은 남북관계 정상화를 위해 무엇이 필요한가를 잘 보여 주는 대목이다. 국가 간의 모든 합의문에는 이행의 문제가 대두된다. '남북기본합의서'처럼 완벽한 합의문이 탄생한 사실 자체가 역사적 의의를 지니고 있지만 완벽한 합의 못지않게 중요한 것은 이행이 담보되어야 하는데 '기본합의서'는 이행을 위한 합의까지 제시한 것이다. 각 분야별로 분과위원회 및 공동위원회를 구성하고, 비핵화 선언의 이행을 위해 남북핵통제공동위원회를 구성, 운영하기로 했다는 점, 남북연락사무소를 설치했다는 점에서 이행 차원에서도 훌륭한 합의문으로 평가할 수 있다. 이런 분야별 분과위원회 및 공동위원회는 남북연합 구성을 위한 제도적 기반을 조성하고 남북연합의 제도적 장치로 발전하는 의미를 갖고 있다.

특히, '기본합의서' 내용들 중 지금의 시점에서 시급하게 재검토해야 할 내용은 무엇보다도 '한반도 비핵화 공동선언'이다. 앞에서 언급한 것처럼 기본합의서가 남북관계의 기본 장전이 될 정도의 내용들을 갖고 있음에도 불구하고 합의 이후 얼마 후 소멸되기 시작한 원인이 핵 문제였고 지금도 남북관계의 근본적인 장애물이 핵 문제이기 때문이다. 남북이 '기본합의서'에 합의한 5차 고위급회담 이후 남북한은 3차례의 대표 접촉을 가지고 1991년 12월 31일 핵무기 시험 · 제조 · 접수 · 사용금지, 핵의 평화적 이용, 핵재처리 · 농축시설 보유 금지, 핵사찰 등 6개항으로 구성된 '한반도의 비핵화에 관한 공동선언'을 채택했다. 제7차 고위급회담 이후 관련 부속합의서 작성을 위하여 11차례의 핵통제공동위 회의를

진행하였다. 12월 26일 남북고위급회담 핵 문제 협의를 위한 제1차 대표 접촉 , 28일의 남북고위급회담에서 핵 문제 협의와 제2차 대표 접촉, 31일 남북 고위급회담에서의 핵 문제 협의와 제3차 대표 접촉 등을 통해 남북은 '한반도의 비핵화에 관한 공동선언' 문안에 합의, 가서명했으며, 동 공동선언의 발효절차 및 시기를 규정한 공동 발표문을 채택했다.

1992년 2월 19일에 발효된 '한반도 비핵화 공동선언'은 ① 핵무기의 시험 · 제조 · 생산 · 접수 · 보유 · 저장 · 배비 · 사용의 금지 ② 핵에너지의 평화적 이용 ③ 핵재처리시설 및 우라늄 농축시설의 보유 금지 ④ 비핵화 검증을 위한 남북한 상호 핵사찰 ⑤ 남북핵통제공동위원회 구성 등에 합의했다. 핵통제공동위원회의 주요 내용은 다음과 같다. 핵통제공동위원회의 구성에 관해서는 ① 핵통제공동위원회는 쌍방에서 각각 위원장 1명과 부위원장 1명을 포함하여 7명으로 구성하며, 그중 1~2명은 현역군인으로 한다. 위원장은 차관(부부장)급으로 한다. ② 쌍방은 핵통제공동위원회의 구성원들을 교체할 경우 사전에 상대측에 이를 통보한다.

핵통제공동위원회는 다음과 같은 사항을 협의 · 추진한다. ① "한반도의 비핵화에 관한 공동선언"의 이행 문제를 토의한 데 따라 부속문건들을 채택 · 처리하는 문제와 기타 관련 사항. ② 한반도의 비핵화를 검증하기 위한 정보(핵시설과 핵물질 그리고 혐의가 있다고 주장하는 핵무기와 핵기지 포함) 교환에 관한 사항. ③ 한반도의 비핵화를 검증하기 위한 사찰단의 구성 · 운영에 관한 사항. ④ 한반도의 비핵화를 검증하기 위한 사찰 대상(핵시설과 핵물질 그리고 혐의가 있다고 주장하는 핵무기와 핵기지 포함)의 선정, 사찰 절차 · 방법에 관한 사항. ⑤ 핵사찰에 사용될 수 있는 장비

에 관한 사항. ⑥ 핵사찰 결과에 따른 시정조치에 관한 사항. ⑦ "한반도의 비핵화에 관한 공동선언" 이행과 사찰활동에서 발생하는 분쟁의 해결에 관한 사항이다. 핵통제공동위원회 운영 사항에 관해서는 ① 핵통제공동위원회 회의는 2개월마다 개최하는 것을 원칙으로 하며, 쌍방이 합의하여 수시로 개최할 수 있다. ② 핵통제공동위원회 회의는 판문점 남측지역 '평화의 집'과 북측지역 '통일각'에서 번갈아 하는 것을 원칙으로 하며, 쌍방이 합의하여 다른 장소에서도 할 수 있다. ③ 핵통제공동위원회 회의는 쌍방 위원장이 공동으로 운영하며 비공개로 하는 것을 원칙으로 한다.[30]

이처럼 '기본합의서'가 채택된 직후 '한반도 비핵화 공동선언'이 채택된 것은 남북관계와 북핵 문제가 연계되어 병행될 수밖에 없다는 점을 입증한다. 이후 북핵 문제는 남북관계의 향방을 결정짓는 가장 중요한 독립변수가 되었으며 남북관계는 북핵 문제의 전개 양상과 연계되어 그 영향력에서 벗어날 수 없게 되었다.[31]

30 통일부, 『남북핵통제공동위원회 구성 · 운영에 관한 합의서』 (서울: 통일부, 1992).

31 박종철, "남북기본합의서체제의 평가와 유산," 통일연구원 학술회의, "「남북기본합의서」 20년 역사적 의미 재조명," (서울: 통일연구원, 2012), p. 27.

Ⅳ

남북기본합의서 체결 30년 평가와 과제

1. 현 시점에서 남북기본합의서 평가
2. 향후 남북기본합의서 과제와 보완점

1. 현 시점에서 남북기본합의서 평가

'남북기본합의서'는 남북관계에 관해 "쌍방 사이의 관계가 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수한 관계"라고 규정하여 남북관계의 과도적 성격을 명문화했다. 유엔 동시 가입을 통해 남북한은 각각 주권국가이지만, 한편으로는 남북관계가 민족 내부 관계라는 성격을 밝힌 것이다. 그리고 '기본합의서'는 형식상 조약이나 법률은 아니며 신사협정, 정치적 합의문의 성격을 띠지만 현실적으로는 남북관계에 관련된 국내 법률의 준거 틀이 되어 사실상 법률에 준하는 의미를 지닌다. 그런 점에서 '기본합의서'는 탈냉전시대 남북관계를 규율하는 기본 틀이자 평화공존의 장전으로 평가할 수 있다.

그런 점에서 2000년 이후 남북 간의 합의와 구체적 실행은 사실상 남북기본합의서의 조항들에 근거를 두고 진행되었다.[32] '기본합의서'는 남과 북이 정통성 경쟁에서 벗어나 각각 담론적 차원과 정책적, 프로그램적 차원에서 남과 북이 각자의 입장을 종합, 정리했다는 점이다.

기본합의서는 남과 북이 이전까지 제기한 사항들이 종합적으로 정리된 문건이다.[33] '남북기본합의서'에 의하면 남북관계를 크게 화해, 불가침, 교류협력의 분야로 나누고 각각에 대하여 개별적 남북합의서 내지

32 김형기, "남북기본합의서의 역사적 의의와 회고," 통일연구원 학술회의, "「남북기본합의서」 20년 역사적 의미 재조명," (서울: 통일연구원, 2012), p. 11.

33 배광복, 『남북관계의 경로 의존과 구성: 7 · 4 남북공동성명에서 남북기본합의서 채택까지 남북회담 분석』 (서울: 고려대학교 박사학위논문, 2009), p. 292.

입법을 통해 시행하도록 하고 있다. 특히, 남북관계발전법은 교류협력법보다 나중에 제정되었지만 남북관계의 궁극적 목적인 평화적 통일을 위한 남북관계의 발전의 원칙과 내용, 절차 등을 규정하였다는 점에서 모든 남북관계법 체계의 기본법적인 성격을 가지는 것이라 할 수 있다. 이 법은 남북관계의 성격을 남북기본합의서의 표현대로 "국가 간의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수 관계"로 규정하고 남북 간의 거래는 "국가 간의 거래가 아닌 민족내부의 거래"로 본다고 규정하였다(제3조). 이러한 표현을 처음 사용한 남북기본합의서가 법적 효력을 인정받지 못하고 있는 가운데 남북관계발전법으로써 북한의 실체를 인정한 것은 남북관계의 성격 규명에 한 단계 진전을 뜻하는 것이라 하겠다. 이 법은 또한 남북교류협력행위 외에 각종 남북회담대표의 임명 및 공무원의 북한지역 파견 절차를 명시하여 교류협력법상의 행위 이외의 남북 간 접촉행위에 대한 법적 근거를 마련함으로써 남북관계에 대한 법치의 영역을 확대하였다. 그리고 남북합의서의 체결 · 비준 · 공포절차와 효력 범위를 규정하여 이 절차를 거친 남북합의서에 법적 효력을 기대할 수 있게 되었다.

'7 · 4남북공동성명'이 당시 국제정세에서 남한이 불리한 입장에서 서명한 남북 합의문이라면 '기본합의서'는 냉전 붕괴 이후 북한에게 불리한 국제정세에서 합의한 문서다. 우리 입장에서는 이를 적극적으로 살릴 필요가 있다. 그런 점에서 당시 노태우 정부가 국회 비준을 하지 않은 것은 아쉬운 점이 있었다. 북한은 통일의 기본가치를 '민족'으로 환원하고 '7 · 4남북공동성명'을 내세우면서 남한을 비난하는 데 반해 남한은 '남북기본합의서'에 보다 많은 가치를 부여하면서 북한을 비난하고 있다. 북한은 '민족'의 가치를 중심으로 민족통합에 방점을 둔다면 남한은 남과 북이 서로 공존하면서 통일을 지향해 갈 수 있는 화해와 협력을 창출하는 '평화'의 가치에 우선순위를 두고 있다.[34] '남북기본합의서'는 '7 · 4남북공동성명'의 자주, 평화, 민족대단결이라는 조국통일의 3대 원칙을 계승하고 있지만 통일을 남과 북이라는 두 국가의 관계 속에서, 그리고 과정 속에서 구체화하고 있다는 점에서 의미가 있다.[35] 그러나 남한은 '기본합의서'를 우선하는 반면 북한은 '6 · 15남북공동선언'과 '10 · 4공동선언'을 강조하는 인식의 차이가 있다.[36]

'기본합의서'에는 남북한 현안의 평화적인 해결을 위한 방안들이 구체적으로 제시되어 있어 채택 당시 남북관계 개선에 상당한 진전을 보일 것으로 기대되었다. 그러나 지금은 북한의 비협조 및 무력화로 기본합의서의 의미가 퇴색되었다. 특히, 북한이 지난 30년간 자행한 각종 군사적 도발은 '기본합의서'에 정면으로 위배되는 행위들이다. 북핵 문제와 함께 천안함 폭침과 연평도 도발, 핵실험, 미사일 발사 등으로 '기본합의서'의 기본 정신은 실종되었다. 그럼에도 불구하고 지금의 시점에서 30여 년 전에 체결된 '기본합의서'의 의미를 다시 반추해 볼 필요는 있는데 이는 기본합의서만큼 포괄적이면서 구체적인 남북합의가 없기 때문이다.

특히, '한반도 비핵화에 관한 공동선언'에 주목해야 할 점은 그것이 이

34 박영균, "남북의 통일원칙과 통일과정의 기본가치: 민족과 평화," 『시대와 철학』 제25권 제2호 (2014), p. 126, p. 130.

35 박영균, "남북의 통일원칙과 통일과정의 기본가치: 민족과 평화, p. 119.

36 최은석, 『남북합의서 규범력 재고 방안』 (세종: 한국법제연구원, 2017), p. 2.

후 1994년 1차 핵위기를 해소하기 위해 북미 간에 체결된 '제네바합의', 1990년대 후반에 논의되었던 4자 회담, 2000년의 '북미공동성명'을 비롯하여 2005년의 '9 · 19공동선언' 등으로 이어지는 비핵화와 함께 평화체제로의 전환을 위한 시도로 볼 수 있기 때문이다. 평화체제 논의에서 실질적 내용인 비핵화를 남북 당사자가 합의한 문서라는 점에서 북미관계와 함께 평화체제를 모색할 수 있는 남북 간 평화보장책이라는 점에서 '한반도 비핵화에 관한 공동선언'을 다시 살릴 수 있는 계기를 마련할 필요가 있다.

한편으로는 '기본합의서'를 남한이 국회 비준을 거치지 않아 법률적 성격을 확고히 갖추지 못한 점도 기본합의서 이행의 한계로 지적할 수 있다. 기본합의서 체결 이후 당시 노태우 정부는 기본합의서가 국회 비준의 대상이 아니라는 점을 다음의 이유들로 설명했다. 첫째, '기본합의서'가 국가 간 조약이 아니며, 둘째, 국가 간 조약에 따르는 국회 비준 동의 절차를 밟을 경우, 분단 고착화라는 부정적 결과를 낳을 소지가 크며, 남북 간 물자교류와 합작투자 등도 국제규제를 벗어날 수 없다는 이유로 국회에서의 정식 비준 동의 절차를 밟는 대신 국회 차원 지지 결의안이 바람직하다는 논리를 전개했다. 반면에 야당과 상당수 헌법과 국제법 학자들은 이 합의서의 조약성과 내용, 중요성을 근거로 국회의 비준 동의를 주장했다.[37]

37 박영자, "남북관계 전략적 상호작용과 남북기본합의서 이행: 시스템 다이내믹스 분석과 전망," 『통일정책연구』 제20권 제1호 (2011), p. 28.

그동안 우리의 대북정책 추진 과정에서 나타나는 정부 주도 현상은 남북한의 주요한 합의서 체결에서 잘 나타나고 있다. 1972년 '7 · 4공동성명', 1991년 '남북기본합의서,' 2000년 '6 · 15공동선언,' 2007년 '10 · 4선언' 등 남북 간의 주요 합의사항은 국회의 절차적 승인 없이 이루어졌다. 기본합의서는 내용상 효력 기간에 관해 아무런 규정이 없으나, 그 성격상 통일 과정에서의 '화해 · 협력단계'의 남북관계를 규율하는 것이며 '남북연합' 형성 또는 통일국가 형성 이전까지의 효력을 갖는 것이므로 일종의 '잠정협정(modus vivendi)'의 성격을 갖고 있다는 것이다. 여기에서 '잠정협정'이란 적대적인 관계에 있는 쌍방이 과도적으로 상호 협력관계를 맺는 약속으로, 국제법상 분쟁 해결을 위해 당사자 간에 편의적으로 체결하는 잠정적인 협정을 가리키는 말이다. 이것은 영속적이고 상세한 협정으로 대체되는 것이 통례다.

당시 정부의 입장은 기본합의서를 일반적인 '국제조약'으로 취급할 경우, 쌍방의 잠정적인 '특수 관계'를 두개 국가 간의 '일반 관계'로 기정사실화함으로써 남북관계에 부정적 결과를 초래할 수도 있다는 사실을 감안한 것이다. 또한 기본합의서는 남북한이 각각 상대방을 국가로 승인하지 않으려는 의사를 표명한 것이고, '특수 관계' 규정은 분단의 고착화, 영구화를 피하고 민족의 재통일을 추구하는 강력한 통일 의지와 열망을 반영했다는 것이다.[38] 결국 남북한 특수 관계론에 입각한 합의서라는 것이다. 당시 정부는 남북관계가 국가 간의 관계가 아니라 통일을 지향하

38 통일원, 『통일백서 1992』 (서울: 통일원, 1992), pp. 24-25.

는 과정에서 '잠정적으로 형성되는 특수 관계'[39]라는 점에 국가 간의 조약이 아니므로 조약 비준 절차를 피하려고 한 것으로 보인다. 이런 '기본합의서'의 특수성을 감안하여 이에 상응하는 발효 절차, 즉 헌법 제88조 1항에 따라 국무회의의 심의, 의결을 거쳐 대통령의 최종 재가를 마침으로써 발효 절차를 종료했다. 당시 정부 입장으로서는 남북한 당국이 국가 승인 문제를 회피하기 위하여 '기본합의서'의 형식을 취했다면 조약이 아닌 정치적 합의로서의 '남북기본합의서' 체결을 의도했다고 보는 것이 타당하다. '국가보안법'과의 상충 문제도 우려하지 않을 수 없다고 볼 수 있다.[40] 또한 기본합의서 제 25조에서 동서독 기본조약과는 달리 명백히 정식의 승인 절차(비준동의)를 밟도록 규정하지 않고 "발효에 필요한 절차"를 거쳐 그 문본을 서로 교환한 날부터 효력을 발생한다고 규정하고 있어 비준 동의를 거치지 않고 지지 결의 등의 방식을 통한 의회 참여로 발효에 필요한 절차를 가늠할 수 있다는 해석도 가능하다.[41]

반면에 북한은 발효를 위한 내부 절차로 1991년 12월 24일 중앙인민위원회 전원회의에서 정무원 총리가 보고하고, 12월 26일 중앙인민위원회와 최고인민회의 상설회의 연합회의에서 심의 및 승인 절차를 거쳤고 헌법상 조약의 비준・폐기권자인 국가 주석이 비준한 것으로 알려졌다.[42]

39 통일원, 『통일백서 1992』, p. 28.

40 도경옥・임예준・안준형, 『남북기본협정 체결방향과 과제』 (서울: 통일연구원, 2020), pp. 56-57.

41 허태수, "남북기본합의서 동의의 법적 성격에 관한 고찰," 『입법조사월보』 216 (1993), p. 11.

42 이효원, 남북한 특수관계론의 헌법학적 연구 : 남북교류협력에 관한 규범체계의 모색, p. 243.

2. 향후 남북기본합의서 과제와 보완점

'기본합의서'는 남북한 당사자들 모두에게 적용되는 최고의 규범적 문서라고 할 수 있는데 문제는 앞에서 언급한 것처럼 법적 구속력이 없다는 점이다. '기본합의서'는 남북한이 서로를 통일을 지향하는 '잠정적 특수 관계'라는 "통일 이전의 남북관계가 갖는 특이한 이중성을 수용"함으로써, 국가 간 '조약'이냐, '신사협정'이냐에 대한 다양한 논쟁이 벌어졌다. 남북관계를 '국가 관계'가 아닌 '잠정적 특수 관계'로 규정, 일반 국가 간의 '조약'이 아니라는 점을 명시하였고 이와 같은 2중적 성격으로 인해 조약성, 국회 동의 필요성, 국내법제와의 관계 등에 관한 논쟁점을 내포하고 있다.

이에 대해 1998년 7월 16일 서울고등법원은 '남북기본합의서'가 법적 구속력이 없다는 판결을 내렸다. '기본합의서'에서 "남북관계를 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수 관계"라고 명시하고 있는 바와 같이 민족 내부 간 특수한 합의로서 국제법적으로 상호 승인한 국가 간의 조약과는 다르다는 것이다.[43] 헌법재판소와 대법원도 이를 '일종의 공동성명' 또는 '신사협정'에 준하는 성격을 가짐에 불과하여 법률이 아님은 물론 국내법과 동일한 효력이 있는 조약이나 이에 준하는 것으로 볼 수 없다고 보았다.[44] 그렇다면 법적 구속력이 없는 '기본합의서'에 기초하여 체결된 각종 남북합의서들의 법적 효력도 인정될 수 없다고 보는

43 제성호, "「남북기본합의서」의 법적 성격: 서울고등법원의 97구18402 판결(1998.7.16 선고)을 중심으로," 『서울국제법연구』 제5권 제2호 (1998), p. 84.

44 헌재 1997.1.16. 92헌바6등, 2000.7.20. 98헌바63; 대법원 1999.7.23. 98두14525.

것이 타당할 것이다. 그러나 '기본합의서'가 규정하고 있는 남북관계의 성격이나 남북관계의 내용은 앞으로 통일을 향한 가장 중요한 과제들을 제시하고 있다. 이렇게 중요한 내용들에 법적 효력이 없다는 것은 남북 간 합의의 법적 취약함을 반영하는 것이다. 따라서 기본합의서 외에 다른 남북합의서들만이라도 효력을 부여해 보려고 한 노력이 〈남북관계발전법〉의 제정이었다. 현재로서는 남북기본합의서에 관해서 남북한 당국이 스스로 이를 법규범으로 여기고 준수하는 길만이 최선의 길이다. 〈남북관계발전법〉이 남북관계를 법치의 틀 속으로 들어오게 함으로써 남북관계를 더욱 발전시키는 계기가 되었고 모든 남북관계 법체계의 기본법적인 성격을 가지게 되었다. 남북교류협력의 법적 제도화가 이루어진 이후, 정치적 선언이나 합의 수준에서, 국회비준을 거쳐 법적 구속력을 갖는 합의서가 총 13건이 발효됨으로써 남북관계의 법적 안정성이라는 측면에서도 진일보한 것으로 평가될 수 있을 것이다. 하지만 이에 부응할 수 있는 북한의 제도화가 없는 상태에서는 실제적으로 한계를 보이기 때문에 이 역시 상응하는 북한의 법제화가 필요하다.

그런 점에서 '남북기본합의서'는 그 자체만으로는 국내법에 해당되지 않으며, 일반적으로 승인된 국제법규에도 해당되지 않으므로 그것이 조약에 해당하는가 여부에 따라서 그 법적 성격과 효력이 결정된다. 국제법 주체 사이에 체결되는 합의는 다양한 합의의 명칭과 관계 없이 실질적인 내용과 법적 효력에 따라서 '조약'과 넓은 의미의 '신사협정'으로 구별되는데, 남북합의서의 유형도 법적 효력에 따라서 조약 또는 신사협정으로 구별될 수 있다.

잠정적 특수 관계의 합의서라 하더라도 '남북기본합의서'는 법적 형식과 내용을 충분히 갖추고 있으며, 따라서 조약으로서의 효력과 쌍방의 권리와 의무 이행을 법적으로 요구할 수 있어야 한다는 의견 또한 강하게 주장되고 있다. "남북합의서의 법적 성격을 법실증주의적 입장에서 규명해 볼 경우, 구속력 있는 '법규범성'을 지니고 있다는 점, 국제법상 '조약'인 점, 남·북한 상호 간의 관계가 국제법상 국가 간의 관계도 아니고 연방국가 내의 구성국 상호 간의 국내법적 관계도 아닌 '특수 관계'인 점, 그리고 이러한 남·북한 특수한 관계도 평화통일 시까지 '잠정적인' 점 등 네 가지 법적 성격을 가지고 있다"고 평가하고 있는 입장이다.[45] 아울러 남북한 간 상호 개방과 협력 증진을 위해 '남북합의서'의 국제적 인준이 필요하며, 무엇보다도 남북한 간 '합의서'를 이행하기 위한 노력이 필요하다는 주장이다. 정부가 남북합의서의 국내법적 효력 여부에 관한 국내 법제를 조속히 정비하고, 헌법과의 정합성 및 체계적 일관성을 갖는 법적 논리의 개발이 시급하다는 주장이 설득력을 가진다. 즉, 남북한 간 '합의서'의 안정적인 운용을 위해서는 '남북합의서'의 국내법적 지위와 합의서 체결과정에서 의회의 역할을 명확히 하여 '남북합의서'의 이행을 위한 법제화 프로세스를 구축하여야 한다는 입장이다.[46] 아울러 남북한 간 상호 개방과 협력 증진을 위해 '남북합의서'의 국제적 인준이 필요하며, 무엇보다도 남북한 간 '합의서'를 이행하기 위한 노력이 필요하다는 주장이다.

남북 간에 이루어진 합의서는 '합의서', '합의문', '공동보도문' 등 그 내용

45 이장희, "금강산관광 합의서의 공법적 점검과 대책," 『서울국제법연구』 제6권 제2호 (1999), pp. 252-257.

46 정일영, "남북합의서의 법제화 방안 연구," 『법과 정책』 제18권 제1호 (2012), pp. 373-374.

과 형식에 따라 다양한 형태로 체결되었지만, 법적 구속력을 인정할 만한 '합의문', '공동보도문'은 발견되지 않는다. 합의서의 법적 구속력 확보는 남북한 관계의 제도적 안정성을 확보하는 가장 기초적인 수단이 될 수 있기 때문이다. 남북한 간에 이루어진 '합의서'는 선언적 성격의 정치적 측면이 강했고 이에 따른 책임과 법적 구속력을 기대하기는 어려운 상황이 지속되고 있다.

현재의 '남북관계 발전에 관한 법률' 제21조 제3항은 "국회는 국가나 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 남북합의서 또는 입법사항에 관한 남북합의서의 체결・비준에 대한 동의권을 가진다"라고 명시하고 있다. 헌법 제60조 제1항의 규정과 관련하여 북한과 체결한 조약의 성격이 있는 남북 합의서에 대한 국회의 비준동의권을 규정하고 있다.[47] 헌법 제60조 제1항은 "국회는 상호원조 또는 안전보장에 관한 조약, 중요한 국제조직에 관한 조약, 우호통상항해조약, 주권의 제약에 관한 조약, 강화조약, 국가나 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 조약 또는 입법사항에 관한 조약의 체결・비준에 대한 동의권을 가진다"라고 규정하고 있다. 그런데 헌법과 남북관계발전법의 가장 큰 차이로 헌법에는 국회동의 절차를 거친 조약은 국내법적 효력을 가진다고 규정하고 있으나 남북관계발전법에는 그 부분이 빠져 있기 때문에 법적 구속력에 대하여 애매모호한 입법적 공백이 발생하고 있는 부분이다.[48] 국회 동의를 얻으려면 남북관계발전법의 개정도 수반되어야 할 것이다.

47 한명섭, "남북합의서의 법적 성격과 법제화 방안," 『통일과 법률』 통권 제5호 (2011), p. 97.

48 류지성, 『남북관계발전에 관한 법제 연구 : 판문점선언의 이행에 관한 법적 과제를 중심으로』 (세종: 한국법제연구원, 2018), p. 57.

그렇다면 현 시점에서 기본합의서를 다시 살리기 위한 보완점은 무엇이 될 수 있을까 하는 점에서 우선 기본합의서의 법적 성격을 보완하는 것이다. 법적 보장 장치가 필요한데 남북합의서의 규범력을 인정받기 위해서는 조약성을 인정해 국회 동의를 받는 방안을 모색할 수 있다. 기본합의서 제24조에 따라 남북이 기본합의서를 수정 보충할 수 있으므로 기본합의서의 '법적 구속력'을 상호 재확인하고 이행의 실효성을 담보하기 위하여 30여 년이 경과한 국내・외 정세의 변화를 반영하여 조속한 시일 내에 '수정, 보충' 절차를 거친 '사후 동의' 절차를 추진해 국회 비준을 받는 방안이다.[49] 현재 상황에서는 현실화되기 어렵지만 장기적 과제들도 반영할 필요도 있는데 기본합의서 체계를 수정, 보완하는 방안으로 미합의된 사항들에 대한 대책과 국군포로와 납북자 송환 문제, 탈북자 보호문제, 북한 인권문제 등에 대해서도 합의, 보충될 필요가 있다.[50] 북한이 주장하는 '평화체제'도 북한인권 문제와 직접 연관성을 지니고 있다. 한반도평화체제는 실질적인 군사안보적 평화보장과 함께 한반도 내 기본적인 인권보장이 함께 구축되어야 한다. 북한 주민들의 인권 개선은 북핵 문제와 함께 해결해 나가야 할 핵심 과제다. 유럽의 '헬싱키프로세스'도 '하나의 유럽'이라는 공동안보보장과 함께 구소련 및 동유럽 국가들에 대한 인권 개선이 함께 진행되었다.

기본합의서와는 달리 투자보장합의서 등 4개 경협합의서는 조약체결

49 이석범, 『남북관계발전을 위한 남북기본합의서의 실효성 확보 방안 연구』 (서울: 국민대 대학원 박사학위논문, 2018), p. 8.

50 구본태, "남북기본합의서 이행과 회담 의제화 방안," 통일연구원 주최 남북기본합의서 채택 18주년 기념 국제회의, "남북기본합의서 채택의 의미와 대북정책 방향," (서울: 통일연구원, 2009), pp. 40-41.

방식을 통해 체결한 것으로 보고 그 국내법적 효력을 인정하고 있는 것으로 볼 수 있다. '남북사이의 투자보장에 관한 합의서'(2000.12.16 체결, 2003.8.18 발효), '남북사이의 소득에 대한 이중과세방지에 관한 합의서'(2000.12.16 체결, 2003.8.18 발효), '남북사이의 상사분쟁해결절차에 관한 합의서'(2000.12.16 체결, 2003.8.18 발효), '남북사이의 청산결제에 관한 합의서'(2000.12.16 체결, 2003.8.18 발효) 등 4개 경협합의서는 국회 비준동의 절차를 밟음으로써 국내법적인 효력을 발생시키고 있다. 즉 위 합의서들은 남북한 당국이 법적 구속력을 갖는다는 의사에 따라 체결하였음을 인정할 수 있는 점, 남북한 당국이 조약 체결 방식으로 합의서를 체결하고 그 후속조치를 취한 점, 남북한이 각각 국회의 비준동의와 최고인민회의 상임위원회 결정 등 최고입법기관의 동의 및 승인을 받는 등 합의서의 효력 발생 규정에 따라 발효에 필요한 절차를 거친 점, 법률적 효력이 있다는 것을 전제로 법률 제정 절차에 관한 법률에 따라 공포되고 관보에 게재된 점 등에 비추어 법적 구속력이 있는 조약으로서의 성격을 가진다고 볼 수 있다.[51]

그러나 여기에도 법적 문제가 있다. '남북관계발전에 관한 법률'에 따르면 이 법의 시행일인 2006년 6월 30일 이후에 체결된 남북합의서만을 적용 대상으로 한다는 점이다. 부칙에서 경과조치를 두고 있으나, "이 법 시행 전에 국회의 동의를 받아 체결・비준한 남북합의서는 이 법에 의한 남북합의서로 본다"고 규정하고 있어, '남북기본합의서'는 해당되지 않는다는 점이다.[52]

51 이효원, 남북한 특수관계론의 헌법학적 연구 : 남북교류협력에 관한 규범체계의 모색, pp. 242-245.

52 도경옥・임예준・안준형, 『남북기본협정 체결방향과 과제』 (서울: 통일연구원, 2020), p. 57.

해외 탈북민에 대한 보완조치도 필요할 수 있다. 왜냐하면 '남북기본합의서'의 전문에서 남북관계가 '잠정적으로 형성되는 특수 관계'라고 규정한 바에 따라 외국인도 아니고 대한민국 국민도 아닌 북한 주민의 특수한 법적 지위를 규정하는 특별법의 제정을 검토해 볼 수 있다. 이 경우, 북한 주민이 남한의 해외공관이나 주권 영역에 들어올 때 우리 국민으로 인정하되, 북한 및 제3국에 있는 경우에는 북한 주민으로 남한의 국적법을 적용하지 않는 방안이 있다. 그러나, 북한 주민이 제3국으로 탈출하는 경우 난민으로서 국제법적 보호를 받을 수 있도록 조치해야 한다.

다음으로 향후 남북 간 합의는 새로운 내용보다는 기존의 합의 중 완성도가 높은 합의문에 대한 상호 실천으로 대신할 수 있다. 특히 '기본합의서' 및 부속합의서를 비롯한 기존의 남북합의서의 내용과 중복되고 있기 때문에 새로운 협정의 의의 및 필요성은 상당히 낮다. 따라서 남북한 간에 체결된 문서명을 언급하고 그들의 준수를 의무화하는 방안도 생각해 볼 수 있다.[53] 남북합의서의 국회 비준 동의와 관련하여 남한 측과 북한 측 간에 국제법상 통용되는 상호주의 원칙을 적용하는 것도 고려할 수 있다. 상호주의는 국제적 합의 이행의 강제력을 확보해 주는 역할을 하고 있다. 남북합의서는 일방이 내부적으로 규범화를 하는 것만으로는 합의서의 이행을 담보할 수 없으며, 신뢰 형성에 어려움이 생길 수도 있다.[54] '남북관계 발전에 관한 법률' 제21조 제4항에서는 "대통령이 이미

53 이규창, "평화협정체결 논의의 새로운 동향," (서울: 통일연구원, 2008), p. 2.

54 권기원, 『남북교류협력과 국회 : 남북교류협력법제의 분석과 의회 간 교류를 중심으로』 (서울: 중앙대학교 대학원 박사학위논문, 2022), p. 300.

체결・비준한 남북합의서의 이행에 관하여 단순한 기술적・절차적 사항만을 정하는 남북합의서는 남북회담대표 또는 대북특별사절의 서명만으로 발효시킬 수 있다”고 규정하여 행정협정에 해당하는 남북합의서에 대해서는 국회의 동의를 필요로 하지 않는다는 점을 명확하게 하였다. 하지만 실제에 있어서 남북합의서의 ‘중요도’, 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 ‘범위’ 등은 판단하기 쉽지 않은 문제이다. 따라서 입법사항[55]을 포함하고 있는 남북합의서는 반드시 국회의 동의절차를 거치는 것이 남북관계의 법적 안정성을 확보하는 방법이 될 것이다.

그러나 ‘기본합의서’가 남북관계의 기본법으로 남과 북에서 법제화되지 못한 이유에는 정치적 배경이 적지 않게 작용하고 있다. 노태우 정부 이후 김영삼, 김대중 정부 들어 중시되지 않았고 김정일도 마찬가지로 김일성 시기에 이루어진 ‘남북기본합의서’를 경시했다. 따라서 북한의 김정은 시대에 ‘남북기본합의서’를 남북관계의 기본법으로 위치하도록 하기 위해서는 남과 북이 공동으로 노력할 필요가 있다.

---

55 입법사항은 첫째, 국가와 개인이 당사자로서 서로 대립하는 일면적 기본권 규율 영역, 둘째, 국가가 기본권 주체 상호간의 기본권 영역을 구획해 주어야 하는 다면적 기본권 규율 영역, 셋째, 위 두 가지 요소가 포괄되어 이익조정이 필요한 복합적 기본권 규율 영역, 넷째, 정치적 논쟁사항으로서 소수자의 보호가 필요한 사항, 다섯째, 법적 안정성의 관점에서 규율 영역이 보다 광범위하거나 미래의 세대에도 영향을 끼치는 사항 또는 오랜 경험의 축적으로 성립된 관습법의 개폐, 여섯째, 법질서의 조망 가능성의 입장에서 필수적으로 불확실성이 존재하거나 잠재적 위험성이 내포되어 있는 예측적 성질을 가지는 결정 등이 해당된다. 한국법제연구원, 『입법기술의 이론과 실제』 (서울: 한국법제연구원, 1997), pp. 32-39.

V
결론

‘기본합의서’ 체결 이후 30년이 지났고 현재 남북관계가 중단된 상황이지만 ‘남북기본합의서’의 내용은 현재의 남북관계에도 여전히 유용하고 남북관계에 접목시킬 부분이 많다. ‘기본합의서’ 정신으로 돌아간다면 남북관계는 진전, 발전될 수 있다. 과거 정부에서도 ‘기본합의서’의 중요성은 간간히 언급되었다. 2008년 3월 통일부 업무보고에서 당시 이명박 대통령은 ‘남북기본합의서’의 정신을 강조했다. 이 대통령은 “기본합의서는 1991년 체결되어 1992년부터 효력이 발생했고 북한도 공식적으로 인정했으므로 남북기본합의서의 정신을 지키는 것이 중요하다”고 했다.[56] 김대중 대통령도 남북관계의 바탕을 ‘기본합의서’로부터 찾아야 한다고 말했다.

그런 점에서 북한이 체제 위협을 느끼지 않고 개방 및 남북관계 개선을 수용할 수 있는 국제환경을 조성하여, 북한 스스로 개혁개방과 대화를 통하지 않고서는 생존이 힘들다는 인식을 갖도록 노력할 필요가 있다. 이를 위해 ‘기본합의서’ 체결 당시처럼 북한이 대화에 나올 수 있는 국제환경 조성 방안을 모색해야 한다. ‘기본합의서’ 체결 당시 국제관계는 북한이 남북 대화에 나오지 않을 수 없는 구조였다. 냉전 시대 동맹국이었던 소련과 동구 사회주의 국가의 붕괴로 국제적 고립감을 느낀 북한이 대화에 나왔듯이 현재 남북관계 활성화를 위해서는 국제적 환경 조성이 필요하다. 북한의 개혁개방에 대해 국제사회가 모두 공감함으로써 북한이 개혁개방과 대화를 통하지 않고서는 생존이 힘들다는 인식을 갖도록 설득하는 것이 중요하다.

56 최은석, 『남북합의서 규범력 재고 방안』, p. 29.

물론 '기본합의서' 체결 당시와 달라진 현재의 국제환경을 고려할 때 당시와는 많은 차이점도 있다. 무엇보다 동북아의 신냉전적 대립 구도가 강화되고 있다. 대만 문제를 둘러싼 미중 대립 격화와 양안관계의 긴장이 지속되고 있는데 대만 문제가 악화될 경우 그 여파가 한반도에도 직접 미칠 수 있기 때문에 양안관계와 한반도 문제는 사실상 연계되어 있다. 한 · 미 · 일 3각 협력의 복구와 북 · 중 · 러 북방 3각 협력의 복원이 맞부딪히는 양상으로 전개될 가능성도 높다. 바이든 행정부는 출범 초기부터 한반도 문제는 물론 동아시아 정책에 걸쳐 한 · 미 · 일 3국 협력의 중요성을 강조했다. 윤석열 정부도 자유서방 진영이 주도하는 인도 · 태평양 질서를 촉진하는 데 앞장설 것이라고 하면서 특히, 한 · 미 · 일 3자간 안보 공조를 강조하고 있다. 북한은 2018년 이후 북중관계 정상화와 핵 문제에서의 북 · 중 · 러 연대를 강화시켜 왔다. 2018년 6월 이후 4차례의 북중정상회담을 통해 북중관계를 과거의 동맹 수준으로 복구했고 러시아와의 관계도 회복되어 2019년 4월 북러정상회담을 가졌다. 그런 점에서 탈냉전 흐름 속에서 체결된 기본합의서의 국제적 환경과 당시의 남북관계와는 많은 차이점이 있다.

'기본합의서' 체결의 대외적 배경들 중 하나는 당시 중국의 등소평이 김일성에 대해 대내외 정책 조정을 권고한 점도 작용했다. 등소평은 김일성에게 남북관계 개선을 통한 한반도에서의 평화 화해 분위기 조성을 통해 미국과의 관계 정상화를 모색하라고 조언했다.[57] 그러나 21세기가

57 김형기, "남북기본합의서의 역사적 의의와 회고," 통일연구원 학술회의, "「남북기본합의서」 20년 역사적 의미 재조명," (서울: 통일연구원, 2012), p. 5.

'탈냉전의 시대'라고 하지만 한반도는 여전히 냉전 시대의 유산인 남북한을 중심으로 한 군사적 동맹체제가 상존하고 있으며 북한은 의도적으로 군사적 긴장을 고조시켜 북 · 중 · 러 대 한 · 미 · 일의 대립 구도를 조장하고 있다. 그리고 '기본합의서'가 사문화되는 가장 큰 요인이었던 북한 핵 문제는 해결은 고사하고 북한이 사실상의 핵보유 국가가 되었다는 점에서 '기본합의서' 체결 당시와 비교해 더욱 어려운 환경이라고 볼 수 있다. 그런 점에서 현실적으로는 북한의 군사도발이나 대남강경정책이 더 이상 통하지 않는다는 점을 보여 주는 것도 중요하다. 핵 문제가 해결되지 않는 한 아무리 좋은 합의들이 이루어져도 사상누각이 된다는 점을 '기본합의서'의 사문화 과정이 여실히 보여 주고 있다. 따라서 '한반도 비핵화 공동선언'을 지금 시점에서 어떻게 원용할 수 있을까 하는 점을 고민하지 않을 수 없다.

논리적으로도 과거 북한의 천안함과 연평도 도발을 비롯해서 미사일발사, 핵실험 등을 자행하려는 북한에 대해 기본합의서를 포함한 각종 남북합의 내용의 논리로 적극적으로 이의를 제기해야 한다. 남북관계는 '기본합의서'에서 제시한 상호공존의 방식이 적용될 때 발전된다. 북한이 지금이라도 '남북기본합의서'와 '한반도 비핵화 공동선언'을 채택할 당시의 정신으로 돌아간다면 한반도 평화가 실현될 수 있다. 한반도 평화와 안정, 남북 상생공영을 위해서는 남북한이 체결한 '기본합의서'로 돌아가야 한다. 따라서 정부는 북한에 대해 '남북기본합의서'를 준수해야 한다는 입장을 지속적으로 견지해야 한다. 한반도 비핵화 실현을 위해서라도 '남북기본합의서'와 '한반도 비핵화 공동선언'의 정신으로 돌아가야 한다.

남북한 및 북미 간에는 1990년대 이후 일련의 합의를 통해 한반도의 평화정착에 관한 많은 약속을 해 왔다. 남북한은 평화체제로의 전환을 위해 그동안 많은 협상과 접촉을 하여 왔으나 번번이 북한 측의 거부로 그 뜻을 달성하지 못한 것이 사실이다. 예를 들면 '7 · 4공동성명,' '남북기본합의서,' '6 · 15공동선언' 등과 같은 평화체제로 가기 위한 중간단계의 논의가 이루어져 왔으나 북한의 부정적인 자세로 인하여 제동되어 왔다는 점을 인식하여야 할 것이다.

〈남북기본합의서〉, 1992년 남북 간에 체결된 〈한반도비핵화에 관한 공동선언〉, 1994년 1차 핵위기를 해소하기 위해 북미 간에 체결된 〈제네바합의〉, 1990년대 후반에 논의되었던 4자회담, 2000년의 북미공동성명을 비롯하여 2005년의 '9 · 19공동선언' 등은 사실상의 평화체제로의 전환을 위한 시도로 볼 수 있다.[58] '기본합의서' 5조에서 현재의 정전협정 준수를 강조하면서도 평화체제의 당사자로 남북한을 거명한 것을 살릴 필요도 있다.[59] 불가침 약속과 함께 군사적 신뢰 조치들도 포괄적으로 담고 있고 무엇보다도 '비핵화 공동선언'도 포함하고 있기 때문에 평화체제 논의에 많은 내용을 적용할 수 있다. 남북한 군축과 군비통제의 기본 지침서로 평가할 수도 있다.[60] '남북기본합의서'는 냉전 시대 대내외적으로 북한의 위기감이 확산된 상황에서 채택되었기에 김정은 시대 새로운 10년, '기본합의서' 체결 30년이 넘는 상황에서 '기본합의서'의 재검토를 통해 그 내용들을 대북정책에 반영할 필요가 있다.

58 남광규, "남북한 합의통일의 법적 가능성과 협의적 권력운영의 제도화,"『*Journal of North Korea Studies*』제4권 제1호 (2018).

59 이장희, "남북기본합의서를 통한 한반도 평화체제 구축 방안," 한국외국어대학교 외국학종합연구센터 법학연구소,『외법논집』제20집 (2005), pp. 115-116.

60 곽태환, "남과 북이 남북기본합의서(1991)와 한반도 비핵화 공동선언(1992)을 성실히 이행하자,"『지방자치』통권 제207호 (2005), p. 16.

Abstract

Reflecting on 30 Years of the Inter-Korean Basic Agreement

Su Seok Lee

Zeno Ahn

(Institute for National Security Strategy)

The "Agreement on Reconciliation, Non-aggression, and Exchanges and Cooperation Between the South and the North," also known as the "Inter-Korean Basic Agreement," came into effect in 1992 as the first accord between the two Koreas to reflect the substantial changes in inter-Korean relations. The Basic Agreement also created the momentum to turn from confrontation and opened the era of dialogue and negotiation for the two Koreas. The Basic Agreement has since functioned as the framework for numerous inter-Korean agreements. During the past 30 years after concluding the Basic Agreement, the two sides occasionally met for talks during the rare periods of detente. However, inter-Korean relations have mostly been at an impasse or in conflict. Had the contents of the Basic Agreement been fully executed, it would have contributed to a more substantial and institutional inter-Korean relationship.

The Inter-Korean Basic Agreement consists of a preface, four chapters, and 25 articles. As the first official document to contain a mutual acknowledgement of the counterpart, the Basic Agreement provided the groundwork for peaceful coexistence between the two Koreas. The Agreement provided practical measures to develop inter-Korean relations and created a foundation for peaceful unification. Among the various inter-Korean agreements concluded, the Basic Agreement is significant as a comprehensive and detailed agreement that stipulates the basic principles of inter-Korean relations and non-aggression, and practical tasks for exchanges, cooperation, and denuclearization.

The Basic Agreement was adopted during the post-Cold War period amid North Korea's escalated sense of crisis at home and abroad. Thirty years after its conclusion,

with inter-Korean relations still at an impasse, it seems timely to revisit the meaning and implications of the Basic Agreement. In addition, regarding the unresolved nuclear issue, it is necessary to review the "Joint Declaration on Denuclearization of the Korean Peninsula" and derive measures to induce North Korea's denuclearization.

The international community should encourage North Korea to open up and improve inter-Korean relations while helping it realize the importance of reform and dialogue. Hence, the global society should strive to create an environment similar to that of the Basic Agreement to coax North Korea back to the negotiation table.

Although the 21st century is described as the post-Cold War era, the Korean Peninsula has become the stage of confronting military alliances and cooperative systems. North Korea's deliberate escalations of tension on the Peninsula instigates a confrontation of North Korea-China-Russia vs. South Korea-U.S.-Japan alliances. In addition, the nuclear issue, which was the main reason the Basic Agreement was nullified, seems ever more difficult to resolve as North Korea has become a de facto nuclear state. In this regard, it is also important to demonstrate to North Korea that its military provocations or hard-line policies against South Korea no longer work.

This study reviews the Inter-Korean Basic Agreement and reinterprets it according to the current situation to suggest a North Korean policy for the Yoon administration that enables peaceful coexistence while strengthening deterrence against North Korea. To this end, the study examines the background and significance of the Basic Agreement, its contents, and the negotiation process. It also reflects on 30 years of the Agreement and derives implications and future tasks for South Korea.

Keywords

Inter-Korean Basic Agreement, inter-Korean relations, post-Cold War, nuclear disarmament

참고문헌

김갑식, “남북기본합의서에 대한 북한의 입장,” 『통일정책연구』 제20권 제1호, 2011, pp. 59-84.

김명기, “남북기본합의서의 법적 성질,” 숭실대학교 법학연구소, 『법학논총』 제6집, 1993.

김일성, 『김일성 저작집 제43권』, 평양: 조선로동당출판사, 1996.

김계홍, “남북관계 발전에 관한 법률’에 따른 남북합의서의 발효절차에 관한 사례연구 및 개선방안에 관한 고찰,” 『법제』, 2008년 3월.

김철수, 『독일통일의 정치와 헌법』, 서울: 박영사, 2004.

김형기, “남북기본합의서의 역사적 의의와 회고,” 통일연구원 학술회의, “「남북기본합의서」 20년 역사적 의미 재조명,” 서울: 통일연구원, 2012.

구본태, “남북기본합의서 이행과 회담 의제화 방안,” 통일연구원 주최 남북기본합의서 채택 18주년 기념 국제회의, “남북기본합의서 채택의 의미와 대북정책 방향,” 통일연구원, 2009.

곽태환, “남과 북이 남북기본합의서(1991)와 한반도 비핵화 공동선언(1992)을 성실히 이행하자,” 『지방자치』 통권 제207호, 2005, pp. 14-17.

권기원, 『남북교류협력과 국회 : 남북교류협력법제의 분석과 의회 간 교류를 중심으로』, 서울: 중앙대학교 대학원 박사논문, 2022.

남광규, “남북한 합의통일의 법적 가능성과 협의적 권력운영의 제도화,” 『*Journal of North Korea Studies*』 제4권 제1호, 2018.

남광규, “평화통일과정에서 헌법적 문제와 과제: 현행 헌법의 주요 논쟁점과 통일정책을 중심으로,” 『한국정치학회보』 제50집 제5호, 2017.

도경옥 · 임예준 · 안준형, 『남북기본협정 체결방향과 과제』, 서울: 통일연구원, 2020.

류지성, 『남북관계발전에 관한 법제 연구 : 판문점선언의 이행에 관한 법적 과제를 중심으로』, 세종: 한국법제연구원, 2018.

박영균, “남북의 통일원칙과 통일과정의 기본가치: 민족과 평화,” 『시대와 철학』 제25권 제2호, 2014, pp. 111-148.

박영자, “남북관계 전략적 상호작용과 남북기본합의서 이행: 시스템 다이내믹스 분석과 전망,” 『통일정책연구』 제20권 제1호, 2011, pp. 25-58.

박종철, “남북기본합의서체제의 평가와 유산,” 통일연구원 학술회의, “「남북기본합의서」 20년 역사적 의미 재조명,” 서울: 통일연구원, 2012.

배광복, 『남북관계의 경로 의존과 구성: 7 · 4 남북공동성명에서 남북기본합의서 채택까지 남북회담 분석』, 서울: 고려대학교 박사학위논문, 2009.

이규창, “통일과정에서의 남북한 특수관계 원용을 위한 법적 · 정책적 과제: 국제법 시각에서의 분석과 대응,” 『통일과 법률』 통권 제21호, 2015, pp. 42-75.

이규창, “평화협정체결 논의의 새로운 동향,” 서울: 통일연구원, 2008, pp. 1-2.

이규창, “남북합의서의 법적 성격 및 효력에 관한 연구,” 『통일정책연구』 제15권 제2호, 2006, pp. 163-189.

이동복, 『통일의 숲길을 열어가며』, 서울: 삶과 꿈, 1999.

이석범, “남북기본합의서의 법적 성격과 헌법상 지위에 관한 연구,” 『통일과 법률』 통권 제30호, 2017, pp. 1-37.

이석범, 『남북관계발전을 위한 남북기본합의서의 실효성 확보 방안 연구』, 서울: 국민대 대학원 박사논문, 2016.

이효원, 남북한 특수관계론의 헌법학적 연구 : 남북교류협력에 관한 규범체계의 모색 (서울: 서울대 대학원 박사학위논문, 2006).

이장희, “남북기본합의서의 기본정신을 살리자,” 『신문로포럼』 35, 1996, pp. 26-29.

이장희, “남북기본합의서를 통한 한반도 평화체제 구축 방안,” 한국외국어대학교 외 국학종합연구센터 법학연구소, 『외법논집』 제20집, 2005, pp. 111-145.

이장희, “금강산관광 합의서의 공법적 점검과 대책,” 『서울국제법연구』 제6권 제2호, 1999.

정일영, “남북합의서의 법제화 방안 연구,” 『제주대 법과 정책』 제18권 제1호, 2012.
유성옥, “북한 대남통일전략의 추진구도와 전개양상” 『전략연구』 제27권 제3호, 2020.
정규섭, “남북기본합의서: 의의와 평가,” 『통일정책연구』 제20권 제1호, 2011, pp. 1-24.
전봉근 · 이상숙, “남북기본합의서 이행과 국제환경: 미북관계를 중심으로,” 『통일정책연구』 제20권 제1호, 2011, pp. 85-105.
정세현, “남북기본합의서의 법적 성격과 정치적 의의,” 『통일문제연구』 제4권 제1호, 1992.
제성호, “「남북기본합의서」의 법적 성격: 서울고등법원의 97구18402 판결 (1998.7.16 선고)을 중심으로,” 『서울국제법연구』 제5권 제2호, 1998, pp. 83-93.
최은석, 『남북합의서 규범력 재고 방안』, 세종: 한국법제연구원, 2017.
하바드대 케네디스쿨, 『한반도 운명에 관한 보고서』, 서울: 김영사, 1998.
한국법제연구원, 『입법기술의 이론과 실제』, 서울: 한국법제연구원, 1997.
한명섭, “남북합의서의 법적 성격과 법제화 방안”, 『통일과 법률』 통권 제5호, 2011, pp. 83-115.
허태수, “남북기본합의서 동의의 법적 성격에 관한 고찰,” 『입법조사월보』 216, 1993, pp. 1-16.
통일부, 『남북핵통제공동위원회 구성 · 운영에 관한 합의서, 서울: 통일부, 1992.
통일원, 『통일백서』, 서울: 통일원, 1997.
통일원, 『통일백서 1992』, 서울: 통일원, 1992.
통일원, 『‘남북기본합의서’ 해설』, 서울: 통일원, 1992.
통일원, 『통일백서 1990』, 서울: 통일원, 1990.
통일연구원 주최 남북기본합의서 채택 18주년 기념 국제회의, “남북기본합의서 채택의 의미와 대북정책 방향,” 서울: 통일연구원, 2009.
『로동신문』, 1992년 12월 20일.
『로동신문』, 1991년 12월 14일.

INSS 연구보고서 2022-18

남북기본합의서 30년의 재조명

발행처 사단법인 국가안보전략연구원

발행인 한석희

주소 06295 서울시 강남구 언주로 120 인스토피아 빌딩

전화 02-6191-1000 (Fax. 02-6191-1111)

홈페이지 http://www.inss.re.kr

인쇄일 2023년 2월

발행일 2023년 2월

편집 한국학술정보(주)

ISBN 979-11-89781-97-2

979-11-89781-79-8 (세트)

가격 비매품

※ 본지에 실린 내용은 집필자 개인의 견해이며, 본 연구원의 공식입장이 아닙니다.