

남북기본합의서: 의의와 평가

정 규 섭*

- | | |
|--------------------------|----------------------|
| I. 서론 | III. 남북기본합의서의 내용과 평가 |
| II. 남북고위급회담의 경과와 남북기본합의서 | IV. 결론 |

국문요약

1991년 12월 제5차 남북고위급회담에서 '남북사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서'가 채택되었다. 이 논문은 남북기본합의서가 채택된 배경과 그 이후의 상황 진전 및 그 주요 내용을 검토한 바탕위에서 남북기본합의서의 의의를 재조명하려는 것이다.

남북기본합의서 채택에 대해 남북한의 최고책임자 모두는 긍정적으로 평가하고, 그 이행을 다짐했으나, 북한이 팀 스피리트 훈련을 이유로 그 이행·실천을 거부함으로써 본 궤도에 진입조차 하지 못하였다.

남북기본합의서의 의의는 첫째, 통일을 결과로 아닌 과정으로 전제하고, 남북관계 개선과 평화공존, 나아가 통일을 향한 기본틀을 제시하였다는 점,

둘째, 제3자의 개입·중재·조정없이 남북한 당국이 독자적인 공식 협의를 거쳐 채택한 최초의 공식적인 합의문서라는 점, 셋째, 그 규정 내용이 남북관계의 모든 부문을 포괄하고 있다는 점, 넷째, 남북관계 개선을 '제도적 틀'에서 추진할 수 있는 제반 기구를 만든 점 등을 들 수 있다.

다만 남북기본합의서와 부속합의서에는 여전히 남북간 논쟁의 소지가 있는 여러 사안이 존재하는 문제점도 있으나, 남북관계 전반을 규율하고 있다는 점에서 남북화해·협력시대를 개막할 수 있는 최고의 준거틀로 평가된다.

주제어: 남북고위급회담, 남북기본합의서, 부속합의서, 6·15 남북공동선언

I. 서론

분단 이후 처음 남북한이 남북관계 개선과 통일문제를 협의하기 위해 회담을 개최하고, 그 결과로 산출한 것이 1972년 7월 4일 발표된 '7·4 남북공동성명'이다. 이 성명은 '서로 상부의 뜻을 받들어' 이후라 중앙정보부장과 김영주 조직지도부장이 서명한 것으로 ①자주, ②평화통일, ③민족대단결이라는 조국통일3원

* 관동대학교 교수

칙과 함께 상호 중상·비방 및 무력도발 중지, 다방면적인 제반 교류 실시, 남북 적십자회담 협조, 직통전화 가설, 남북조절위원회 구성·운영 등을 주요 내용으로 한 것이었다.

이 공동성명을 계기로 1972년 11월 30일 남북조절위원회가 설치되어 1973년 6월까지 3차례의 회의를 통해 남북관계 개선 방안을 논의하였다. 이 회의를 통해 한국은 교류·협력을 통한 신뢰축적을 제안한데 반하여 북한은 무력증강·군비경쟁 중지, 병력 감축, 외군철수 등 군사문제 우선 해결과 정당·사회단체회의 소집 등을 주장하였다. 1973년 8월 28일 북한은 남북조절위원회 공동위원장 김영주의 성명을 통하여 대화상대 교체, 한국의 박정희 대통령이 1973년 6월 23일 발표한 ‘평화통일외교정책선언’ 취소와 반공법·보안법 철폐 등을 요구함으로써 남북조절위원회와 적십자회담은 소강상태로 들어갔으며, 아무런 성과를 거두지 못했다. 이러한 남북한의 최초의 직접 대화는 1969년 7월 닉슨 독트린(Nixon Doctrine)과 미국·중국 화해 등 동북아 국제질서의 급격한 변화 상황에서 남북한이 서로의 입장을 타진하려는 의도의 소산이지, 진정한 상호관계 개선 의지는 없었다고 평가된다.

이후 1984년 9월 북한 적십자사의 구호물자 제공을 계기로 남북간에는 경제회담, 적십자회담, 국회회담 예비접촉, 체육회담 등이 개최되었고, 1985년 9월에는 ‘남북 이산가족 고향방문 및 예술공연단’의 교환방문이라는 인적 교류가 성사되었다. 이러한 다방면의 남북대화는 북한이 1986년 1월 2일 텀 스피리트 훈련을 이유로 모든 대화를 거부함으로써 전면 중단되었다. 이와 같이 1980년대 중반까지 남북관계는 기본적으로 상호불신과 갈등이 지속된 ‘대결적 공존관계’에서 벗어나지 못했다.

그러나 1980년대 후반 사회주의권의 체제변동과 탈냉전의 도래 등 세계질서 변화과정에서 남북한은 쌍방 총리를 수석대표로 하는 ‘남북고위급회담’을 개최하여 1991년 12월 13일 ‘남북 사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서’(남북기본합의서)를 채택하였다. 남북기본합의서는 남북관계 전반을 포괄하는 체계적인 것으로 이의 이행·실천은 남북화해·협력시대의 개막과 직결될 것이라는 기대를 낳았으나, 이 역시 북한의 거부로 이행·실천단계에 진입하지 못하였다.

이후 남북한은 2000년 6월과 2007년 10월 두 차례의 정상회담을 통해 2개의 합의문건을 채택하였다. 김정일이 2008년 9월 5일 담화를 통해 남북정상회담에서 채택된 “6·15 북남공동선언과 10·4선언은 민족자주의 선언, 민족대단결의 선언이며 조국통일의 대강”이라고 규정한 이후, 북한은 이러한 입장을 고수하고 있다. 남북기본합의서는 북한의 입장에서 보면 이미 사문화된 것이다.

그러나 남북기본합의서는 그동안 남북간 합의한 4개의 핵심적인 합의문건 가운데

대 가장 체계적으로 구성되었다는 점은 명백하다. 앞으로도 남북관계가 실질적인 화해·협력관계로 들어서기 위해서는 남북기본합의서에서 합의한 내용들이 이행·실천될 수 밖에 없을 것이다.

이러한 관점에서 이 글은 남북기본합의서가 채택된 배경과 그 이후의 상향진전 및 그 주요 내용을 검토한 바탕위에서 남북기본합의서의 의의를 재조명하려는 것이다.

II. 남북고위급회담의 경과와 남북기본합의서

1. 남북고위급회담 개최의 배경

1988년 2월 25일 제6공화국 출범과 함께 한국은 북한을 민족번영을 위해 협력하는 동반자로 규정하고, 북한과의 화해·협력을 통한 평화통일 추구라는 새로운 차원에서의 대북·통일정책을 추진하기 시작하였다. 이러한 정책전환은 사회주의 권의 개혁·개방 추세 및 탈냉전이라는 세계정세 변화를 배경으로 한국의 지속적인 경제성장과 민주화 진전에 대한 자신감을 기반으로 한 것이었다. 한국의 새로운 대북정책 기조는 노태우 대통령의 1988년 7월 7일 ‘민족자존과 통일번영을 위한 특별선언’ (7.7 선언), 1988년 10월 18일 ‘한반도에 화해와 통일을 여는 길’이라는 유엔총회 연설 등을 통해 지속적으로 표명되었다.

노대통령은 ‘7.7 선언’을 통하여 그동안 북한을 경쟁·대결상대로 인식해 온 시점에서 탈피하여 남북화해·협력시대의 개막 및 공동번영을 이룩하는 민족공동체로서의 관계발전을 촉구하면서, ①남북 상호교류와 자유왕래, ②이산가족의 서신왕래와 상호방문, ③남북교역, 문호개방, ④남북한 민족경제의 균형 발전 및 우방국의 대북한교역 불반대, ⑤국제사회에서의 남북한 협조, ⑥ 북방외교 추진 및 북한과 우방과의 관계개선 협조 등 6개항의 정책추진을 천명하였다.¹

한국은 ‘7.7 선언’의 후속조치로서 남북적십자 실무회담 개최 제의, 남북 교육당국회담 제의, 전향적인 대북 외교시책 시행, 북한 및 공산권 자료 개방, 대북 비난 방송 중지, 대북 경제개방조치 추진 등을 발표하는 한편,² 노 대통령은 1988년 8

¹ 대통령비서실, 『노태우대통령 연설키편, 제1권』 (서울: 대통령비서실, 1990), pp. 176-179; 통일원, 『통일백서 1990』 (서울: 통일원, 1990), pp. 300-302; 김형기, 『남북관계 변천사』 (서울: 연세대학교 출판부, 2010), pp. 149-150.

² 통일원, 『통일백서 1992』 (서울: 통일원, 1992), pp. 62-70.

월 15일 제43회 광복절 경축사를 통하여 남북정상회담 개최를 제의하였고, 1988년 10월 18일 유엔총회 연설을 통하여 ‘7.7 선언’의 의의를 재강조하면서 남북정상회담 개최를 통한 남북불가침 공동선언을 제의하였다.³ 이러한 대북정책 전환에 따라 한국은 1988년 12월 28일 강영훈 국무총리 명의로 북한에게 남북간 신뢰구축과 긴장완화 문제를 포괄적으로 협의·해결해나가기 위한 총리가 수석대표로 하는 ‘남북고위당국자회담’ 개최를 제의하였다.

한편 북한은 1980년대 후반 소련 및 동유럽 사회주의권의 급격한 변혁, 비동맹 국가들의 탈이념·실용주의화, 가중되는 경제난 등으로 인하여 남북공존 및 평화문제를 강조하면서 남북관계를 재조정하려는 입장을 보였다. ‘남북공존’에 관해 김일성은 1988년 ‘신년사’를 통해 “조국통일문제는 누가 누구를 먹거나 누구에게 먹히우는 문제도 아니고 일방이 타방을 압도하고 우세를 차지하는 문제도 아니며 북과 남이 다같이 한 피줄을 나눈 겨레로서 민족적 단합을 실현하는 문제”이며, “통일문제를 해결하는 가장 합리적인 방도는 북과 남이 서로 상대방의 존재를 인정하는 기초우에서 중립적이며 빨럭불가담적인 하나의련방국가를 창설하는 것”⁴ 이라고 언급함으로써 남북공존의 필요성을 인정하는 입장을 표명하였다.⁵ 이와 함께 북한은 1986년 6월 정부명의로 ‘조선반도에서 비핵지대, 평화지대를 창설할 데 대한 제안’ 이후 1986년 12월 김일성 명의로 남북고위급 정치·군사회담 및 남북한의 긴장완화 방안 제의, 1987년 7월 정부명의로 ‘조선반도에서 단계별 다국적 무력감축협상’ 제의, 1988년 11월 중앙인민위원회, 최고인민회의 상설회의, 정무원 연합회의 명의로 ‘조선의 자주적 평화통일을 촉진하기 위한 포괄적인 평화방안’⁶ 제의 등을 통해 대남 평화공세에 주력하면서 ‘고위급정치군사회담’ 개최를 제의하였다.⁷

앞에서 언급한 1988년 12월 28일의 강영훈 국무총리 제의에 대해 북한은 1989

³ 대통령비서실, 『노태우대통령 연설문집, 제1권』, pp. 187-192, 289-299; 통일원, 『통일백서 1990』, pp. 304-306, 313-322.

⁴ 『로동신문』, 1988년 1월 1일.

⁵ 이러한 해석은 이정식, “공존과 혁명과 통일논의,” 유세희·이정식 편, 『전환기의 북한』 (서울: 대한교과서주식회사, 1991), p. 245 참조.

⁶ 북한은 이 제의에서 통일지향, 외군철수, 북남군축, 당사자협상을 내용으로 하는 평화보장 4원칙과 함께 포괄적인 평화방안으로 ①한반도의 평화를 실현하기 위해 미군무력의 단계적 철수, 북남무력의 단계적 축감, 미군무력의 철수와 북남무력의 축감에 대한 통보와 감증, 남북한과 미국의 3자회담을 제시하였고, ②남북한의 정치군사적 대결상태를 완화하기 위한 방안으로는 정치적 대결상태의 완화, 군사적 대결상태의 완화, 그리고 고위급정치회담 등을 제시하였다. 조선중앙통신사, 『조선중앙년감 1989』 (평양: 조선중앙통신사, 1989), pp. 150-154.

⁷ 정규섭, 『북한 외교의 어제와 오늘』 (서울: 일신사, 1997), pp. 181-183.

년 1월 16일 정무원 총리 연형묵 명의의 서한을 통해 ‘북남고위급정치군사회담’의 테두리 안에서 예비회담 개최에 동의하였으며, 한국은 1월 23일 강영훈 국무총리의 대북서한을 통해 예비회담 개최를 수락하였다. 남북한은 1989년 2월 8일부터 1990년 7월 26일까지 8차례의 예비회담과 2차례의 실무대표 접촉을 통하여 쌍방 총리를 수석대표로 하는 남북고위급회담을 개최하여 ‘남북간의 정치·군사적 대결 상태 해소와 교류협력·실시문제’를 의제로 논의하기로 합의하였다.⁸

한국으로서는 북방정책 추진의 최종 단계로서 북한과의 관계개선을 추구하였고, 북한으로서는 사회주의권의 붕괴 상황이라는 엄중한 사태에 직면하여 남북 대화를 통해 돌파구를 마련하고자 하였다고 평가된다. 이러한 쌍방의 이해관계 일치가 남북고위급회담 개최로 나타났다.

2. 남북고위급회담의 전개와 합의서 산출

1990년 9월부터 12월 사이에 제1~3차 남북고위급회담이 개최되었으나, 선(先) 정치·군사문제 해결, 불가침선언 채택을 주장한 북한의 입장과 ‘남북관계 개선에 관한 기본합의서’ 채택, 이산가족문제 해결, 경제교류·활성화를 주장한 한국의 입장이 대립하여 실질적 성과는 없었다. 1991년 2월로 예정되었던 제4차 남북고위급회담을 북한이 한·미 합동군사훈련을 구실로 연기함에 따라 남북관계는 일시 동결 상태에 들어갔다. 북한은 1991년 8월 소련에서 쿠데타가 발생하자 8월 27일~30일로 일차 연기되었던 제4차 회담을 다시 연기함으로써 남북고위급회담은 약 10개월 동안 중단되었다.

1991년 10월에 재개된 제4차 남북고위급회담에서 북한은 기존 입장에서 선회하여 상호 실체 인정, ‘불가침선언’과 ‘교류·협력에 관한 합의서’의 단일문건 채택, 법률적·제도적 장애조항 삭제, 이산가족문제 해결조항과 상대방에 대한 일체의 파괴·전복행위 금지조항 신설 등을 제시함으로써 태도 변화를 보였다. 이에 따라 제4차 남북고위급회담에서 남북한은 단일문건으로 된 ‘남북 사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서’라는 명칭의 합의서와 내용 구성에 합의한 후, 12월 11~13일간 개최된 제5차 남북고위급회담에서 이를 채택하였다. 제5차 회담 종료

⁸ 남북고위급회담 예비회담, 본회담의 전개에 대한 세부적인 내용은 통일원, 『통일백서 1992』, pp. 144-175; 임동원, “남북 고위급회담과 북한의 협상전략,” 광대한 외, 『북한의 협상전략과 남북한 관계』 (서울: 경남대학교 극동문제연구소, 1997), pp. 73-107; 강인덕·송종환 외, 『남북회담: 7.4에서 6.15까지』 (서울: 극동문제연구소, 2004), pp. 304-317 참조.

후 남북한은 3차례의 대표접촉을 가지고 12월 31일 핵무기 시험·제조·접수·사용 금지, 핵의 평화적 이용, 핵재처리·농축시설 보유 금지, 핵사찰 등 6개항으로 구성된 ‘한반도의 비핵화에 관한 공동선언’을 채택하였다.

1992년 2월 19일 제6차 남북고위급회담에서 남북기본합의서, 비핵화 공동선언, ‘남북고위급회담 분과위원회 구성·운영에 관한 합의서’가 발표되었다.⁹ 제6차 회담 이후 남북한은 정치, 군사, 교류·협력 등 3개 분과위원회와 핵통제공동위원회를 구성하여 1992년 3월부터 제7차 남북고위급회담 이전까지 각각 3차례에 걸친 부문별 회의를 진행하였으나, 통일3원칙의 해석, 부문별 우선순위, 협의·이행방법, 부속합의서의 성격, 공동위 구성시기, 공동위 기능, 접촉창구 등 주요 쟁점과 함께 각 분과위 및 핵통제공동위에서의 입장 차이로 인하여 실질적인 성과를 도출하지 못하였다.¹⁰

그러나 남북한은 제7차 남북고위급회담(1992.5.6~7)에서 남북기본합의서 규정에 따라 5월 18일까지 남북연락사무소 및 군사공동위, 경제·교류협력공동위, 사회문화교류·협력공동위 등을 구성하고, 화해분야 이행기구로서 ‘남북화해공동위’를 구성·운영하기로 합의하였다. 또한 부속합의서 작성시한, 8.15 이산가족 노부모 방문단 및 예술단의 교환방문, 차기 회의일정 등에 합의하였다. 이러한 제7차 고위급회담 결과는 남북기본합의서 발효 이후 답보상태에 있던 남북협상 상황에 비추어 진일보한 것이며, 합의서 이행에 대한 양측의 실천의지를 확인함으로써 실질적인 이행·실천을 기대할 수 있는 결실을 낳은 것이었다. 그러나 공동위원회의 운용지침이 될 부속합의서가 작성되지 않아 공동위 가동은 물론 남북기본합의서의 실질적인 이행이 전혀 이루어지지 않았다.

남북한은 제7차 회담 이후 부속합의서 작성을 위하여 41차례에 걸친 각 분과위 회의와 위원장 및 위원 접촉, 그리고 11차례의 핵통제공동위 회의를 진행하였다. 이 협상과정에서 교류·협력분야의 부속합의서 작성은 거의 이루어졌으나, 화해 및 불가침분야에서는 남북관계의 규정, 분쟁 방지에 필수적인 정찰활동 중지 등 핵심

⁹ 남북기본합의서의 발효와 관련하여 한국 정부는 헌법 제88조 1항에 따라 국무회의의 심의를 거쳐 1992년 2월 17일 대통령의 국법상 행위인 최종 재가를 마쳤고, 동 재가문서는 국무총리와 전 국무위원이 부서하였다. 한편 북한은 1991년 12월 24일 당중앙위원회 제6기 제19차 전원회의에서 연형묵 총리가 보고, 12월 27일 중앙인민위원회와 최고인민회의 상설회의 연합회의에서 이를 약식 승인하였으며, 발효 직전에 김일성이 최종 비준하였다. 통일원, 『「남북기본합의서」 해설』(서울: 통일원, 1992), pp. 15-16.

¹⁰ 정규섭, “남북협상의 성과와 남북관계 발전방향,” 민족통일연구원, 『북한의 핵문제와 남북한관계』(국내학술회의발표논문집, 1992.6), pp. 71-79.

사항에 대한 이견이 좁혀지지 않아 제7차 회담에서 합의한 시한내 부속합의서 작성에 실패하였다. 더욱이 북한은 제7차 회담의 합의사항인 이산가족 노부모 방문단 및 예술단 교환방문을 북한 핵문제 철회, 이인모 송환, 포커스렌즈 훈련 중지 등을 전제조건으로 무산시킴으로써 남북관계 개선의 상징적인 사업 실현이 이루어지지 못하였다. 또한 북한은 국제원자력기구(IAEA)의 사찰을 근거로 남북상호 핵사찰 규정 채택을 회피하면서 ‘의심동시해소원칙’에 입각한 주한미군기지 사찰을 주장함으로써 핵문제에 관한 남북협상은 진전되지 않았다.

그후 제8차 남북고위급회담(1992.9.15~18)을 통하여 화해, 불가침, 교류·협력의 이행·준수를 위한 3개 부속합의서 및 화해공동위 구성·운영 합의서가 채택·발효되고, 4개 공동위 운영개시일 등이 합의됨으로써 남북기본합의서의 이행·실천이 개시될 수 있는 근거가 마련되었다. 따라서 남북한은 제8차 남북고위급회담까지 12개의 문건을 채택·발효하는 한편, 본회담 이외에 3개 분과위, 핵통제공동위, 4개 부문별 공동위, 남북연락사무소, 2개 실무협의회 등 총 12개 협의기구를 구성하는 성과를 산출하였으며(<표 1> 참조), 1992년 11월 5일부터 1주일 간격으로 4개 공동위 제1차 회의를 개최하기로 합의하였다. 다만 제8차 회담에서도 남북 상호핵사찰 규정 채택이 무산되고, 이산가족 문제가 해결되지 못한 것은 부속합의서 채택·발효의 성과를 반감시키고 남북기본합의서의 실천단계 진입을 불투명하게 하는 사안이었다.

북한은 제8차 남북고위급회담 이후 남한 조선노동당 사건 및 팀 스피리트 훈련 재개와 관련하여 일련의 성명 및 대남편지를 통해 대대적으로 대남비난 공세를 전개하고, 1992년 10월 27일 정부·정당·단체 연합회의를 통해 팀 스피리트 훈련 재개시 공동위 및 고위급회담 등 당국간 회담은 중지하되, 정당·단체 및 민간급 접촉·대화는 지속하겠다는 입장을 표명하였다.¹¹ 11월 3일 북한 공동위원회 위원장들의 연합성명을 통하여 공동위 제1차 회의 개최를 전면 거부한다는 의사를 밝히는 한편,¹² 12월 19일에는 고위급회담 북한대표단 명의로 성명을 발표하여 팀 스피리트 훈련 재개 결정을 이유로 제9차 고위급회담을 공식 거부하였다.¹³ 공동위 회의 및 제9차 남북고위급회담이 무산된 상황에서도 핵통제공동위 위원 및 위

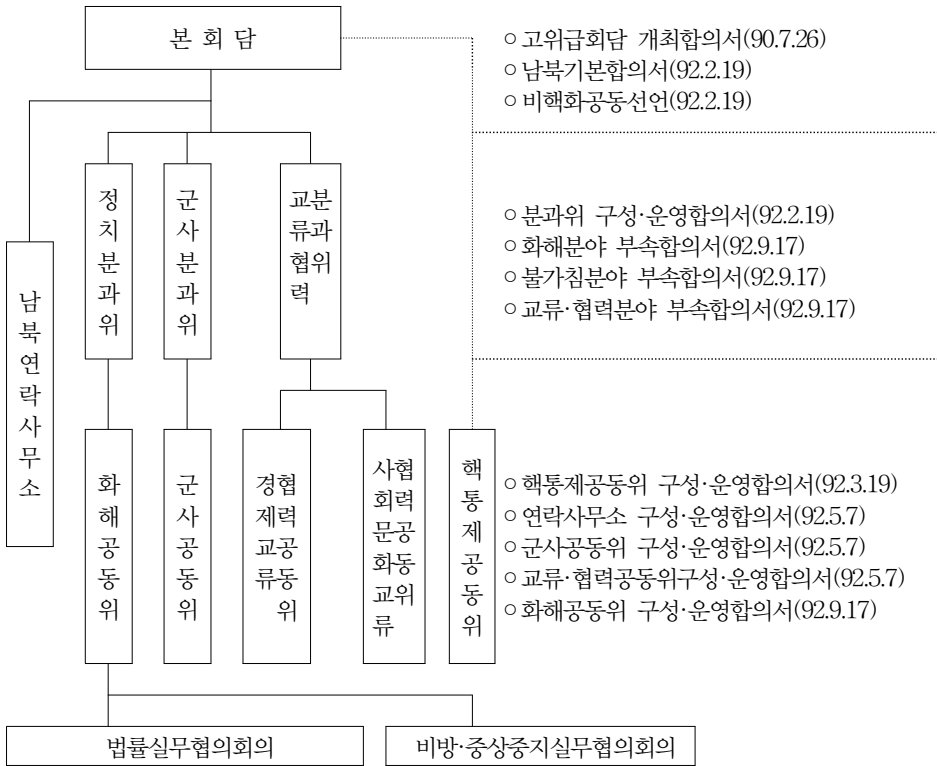
¹¹ 『로동신문』, 1992년 10월 28일.

¹² 북한 공동위 위원장들의 연합성명 전문은 『평양방송』, 1992년 11월 3일 참조.

¹³ 『로동신문』, 1992년 12월 20. 남북기본합의서와 비핵화공동선언 이행이 이루어지지 않고 있는 책임이 남한에 있다는 북한의 논리는 조선중앙통신사 보도, “남조선당국의 북남합의서 및 비핵화 공동선언 유린행위에 대하여,” 『로동신문』, 1992년 12월 14일 참조.

원장 접촉은 지속되었으나,¹⁴ 남한이 1993년 1월 26일 팀 스피리트 훈련 실시를 공식 발표하자, 북한은 1993년 1월 29일 고위급회담 북한대표단 성명을 통하여 대화재개 의사가 없다는 점을 공식 발표하였다.¹⁵ 이에 따라 남북고위급회담은 전면 중단되고 남북관계는 동결되었다.

<표 1> 남북간 기구와 합의서



¹⁴ 1992년 3월 19일 남북 해통제공동위 발족 이래 1993년 1월 25일 제1차 위원장 접촉까지 총 22회(본회의 13, 위원장 및 위원접촉 9)의 협상과정에서 남북한은 사찰원칙, 사찰방법, 사찰대상 등에서 이견을 보였다. 한국은 핵문제 선결론을 견지하고 있는 반면, 북한은 남북 상호사찰을 완강히 거부하였다. 이를 구체적으로 살펴보면, ①사찰원칙에 대해 한국은 상호주의 원칙을, 북한은 의심중시해소 원칙을 주장하였으며, ②사찰방법에 관해 한국은 정기사찰·특별사찰 병행 실시를 주장하는 반면, 북한은 특별사찰 거부 및 전면동시사찰 실시 입장에 있다. ③사찰대상에 대해 한국은 ‘핵물질·핵시설, 핵관련 군사기지를 포함하여 혐의가 있다고 주장하는 모든 시설’을, 북한은 군사기지 사찰 거부, ‘영변 대 모든 주한미군기지’ 등을 주장하였다.

¹⁵ 통일원, 『통일백서 1993』 (서울: 통일원, 1993), p. 104.

3. 남북고위급회담 전개과정의 남북한

남북고위급회담과는 별도로 이 시기 한국의 대북정책과 북한의 대남정책, 그리고 남북관계의 진전 등을 검토하는 것은 당시의 상황에 대한 이해의 폭을 넓히는 데 불가결하다.

첫째, 한국의 노태우 정부는 이 시기를 통해 야심적으로 추진하던 북방정책의 성과를 거두었다. 1988년 서울 올림픽에 사회주의 국가들이 대거 참가함으로써 북방정책은 성과를 보였고, 이어 외교적 성과도 나타났다. 한국과 헝가리는 1988년 9월 13일 상주대표부 개설을 합의한 이래 1989년 2월 1일 외교관계를 수립하였다. 이어 한국은 1989년 11월 1일 폴란드, 12월 28일 유고슬라비아와 외교관계를 체결했으며, 소련과는 1989년 4월 3일 무역사무소 개설에 이어 12월 8일 영사관계를 수립하였다. 이후 한국은 1990년 3월 22일 체코슬로바키아, 3월 23일 불가리아와 국교를 수립하는 한편, 1990년 10월 소련과 수교 및 중국과 무역사무소 개설, 1991년 8월 22일 알바니아와 수교, 1992년 8월 24일 중국과 수교를 통해 북방정책을 완결하였다.¹⁶

한편 노태우 대통령은 1989년 9월 11일 제147회 정기국회 특별연설을 통해 민족통합의 토대위에서 국가통합으로 이행해 나가는 것을 주요 내용으로 하는 ‘한민족공동체통일방안’이라는 새로운 통일방안을 제시하였다.¹⁷ 또한 한국정부는 1989년 6월 12일 ‘남북교류협력에 관한 기본지침’을 제정하고, 1990년 8월 남북교류·협력을 법적으로 보장한 ‘남북교류협력에 관한 법률’과 ‘시행령’ 및 ‘남북협력기금법’을 공포하였다. 이에 따라 남북간 인적 교류 및 물자교역이 활성화되기 시작하였다.

노 대통령은 1991년 9월 남북한의 유엔 동시가입 직후 제46차 유엔총회 연설을 통해 남북한의 평화정착과 통일을 앞당기기 위한 과제로 ①휴전체제의 평화체제 전환, ②군사적 신뢰구축을 바탕으로 군비감축 추진, ③사람·물자·정보의 자유로운 교류 등을 제시하였다.¹⁸ 이와 함께 노 대통령은 한반도 비핵화와 관련하여

¹⁶ 정규섭, 『북한 외교의 어제와 오늘』, pp. 214-216.

¹⁷ ‘한민족공동체 통일방안’의 기본내용은 자주 평화 민주라는 통일원칙하에 남북대화의 추진으로 신뢰회복 도모 및 남북정상회담을 통한 민족공동체현장 채택, 남북의 공존공영과 민족사회의 동질화, 민족생활권의 형성을 추구하는 과도적 체제인 남북연합 구성, 통일헌법에 따른 총선거 실시, 통일국회와 정부를 구성하여 통일국가 수립 등이다. 이와 함께 한민족공동체 통일방안에서는 남북연합의 기구와 통일국가의 미래상으로 자유 인권 행복이 보장되는 민주국가를 제시하고 있다. 통일원, 『통일백서 1992』, pp. 77-89.

¹⁸ “평화로운 하나의 세계공동체를 향하여”라는 연설문의 전문은 통일원, 『통일백서 1992』, pp.

1991년 11월 8일 ‘한반도 비핵화와 평화구축을 위한 선언’을 발표하는데 이어 12월 18일 “우리나라의 어디에도 단 하나의 핵무기도 존재하지 않습니다”라는 ‘핵무기 선언’을 발표하였다.¹⁹

한편 한국은 1992년 12월 대통령 선거를 앞두고 대선 정국이 주도적인 쟁점으로 부상하는 상황이었다.

둘째, 1989년 동유럽 사회주의 국가들의 체제전환과 독일 통일은 북한에게는 충격적인 사건이었다. 북한은 독일통일이 실현되자 남한에 의해 흡수통합될 가능성에 대해 우려하는 입장을 보였다.²⁰ 북한은 사회주의 국가들의 체제전환을 제국주의자들의 ‘평화적 이행전략’에 의한 것이며, 이는 “제국주의자들에게 현혹된 사회주의에 대한 배신”이라고 비난하면서 ‘우리식 사회주의’의 강화를 통한 체제결속력 확보에 주력하는 동시에 남한에 대해 통일전선전술을 적극 추진하는 양상을 보였다. 북한의 대남·통일정책은 김일성이 1990년 5월 24일 최고인민회의 제9기 제1차회의에서 행한 시정연설 “우리나라 사회주의의 우월성을 더욱 높이 발양시키자”를 통해 ‘조국통일 5개 방침’으로 체계화되었다.²¹ ‘조국통일 5개 방침’에서 전면적 통일전선 형성을 제시한 북한은 1991년 1월 25일 조국통일 범민족연합 북측 본부를 결성하여 1990년 11월 20일 결성된 ‘범민련’을 지원하는 한편, 범민족대회 추진 등을 통해 한국 정부와 재야운동권의 갈등을 유도하고, 민족통일정치협상회의의 성사를 위한 조직체계를 마련하였다. 그리고 김일성은 1991년 8월 1일의 담화 “우리민족의 대단결을 이룩하자”를 통하여 “민족대단결은 조국의 자주적 평화통일의 근본전제이며 또한 그 본질적 내용을 이룹니다. 조국통일위업을 실현하는데서 첫째도 둘째도 셋째도 중요한 것은 우리 민족의 대단결을 이룩하는 것입니다”²²라고 강조하기에 이르렀다.

한편 북한 내부상황 가운데 핵심사안인 후계체제 공고화 문제와 관련하여 김정일은 1990년 5월 국방위원회 제1부위원장, 1991년 12월 조선인민군 최고사령관,

443-452 참조

¹⁹ 위의 책, pp. 453-457.

²⁰ 김일성은 1991년 “신년사”에서 “최근 다른나라의 흡수통합방식에 현혹된 남조선당국자들은 <북방정책>을 내걸고 청탁외교를 벌리면서 남의 힘을 빌어 우리 나라에서도 그런 방식을 실현해보려는 어리석은 꿈을 꾸고 있습니다”라고 언급하였다.

²¹ 이 내용은 ①조선반도에서 긴장상태를 완화하고 조국통일을 위한 평화적 환경 마련, ②분단의 장벽을 허물고 북과 남사이의 자유내왕과 전면개방 실현, ③자주적 평화통일에 유리한 국제적 환경을 마련하는 원칙에서 대외관계 발전, ④조국통일을 위한 대화 발전, ⑤조국통일을 위한 전 민족적인 통일전선 형성 등이다. 『로동신문』, 1990년 5월 25일.

²² 『로동신문』, 1991년 8월 5일.

1992년 4월 원수 칭호 등 군부를 단계적으로 장악하였다.²³

이와 함께 북한은 대외정책의 측면에서 1988년 12월 이후 미국과 직접 접촉을 시도하여 1992년 1월 최초의 차관급회의를 개최하는 등 미국과의 관계개선을 추진하는 동시에 1990년 9월에는 일본과 국교정상화 추진에 합의하고, 1991년 1월에는 제1차 본회담을 개최하였다.

셋째, 남북고위급회담과는 별도로 남북한은 남북체육회담,²⁴ 적십자회담,²⁵ 국회회담²⁶ 등 다각적인 대화를 지속하였고, 1991년 9월 제46차 유엔총회에서는 남북한의 유엔가입이 실현되어 남북한은 명실상부한 국제사회의 일원으로 새롭게 등장하게 되었다.²⁷

이와 함께 한국 정부가 1989년 6월 ‘남북교류협력에 관한 기본지침’을 제정한 이후 남북교류·협력이 활성화되기 시작하였다. 인적 교류분야에서 1989년 6월 이후 1993년 1월 31일 현재 22건 678명이 북한을 방문하였으며, 11건 572명이 남한을 방문하였다(<표 2> 참조).

북한 방문은 고위급회담 등 당국간회담을 비롯하여 민간차원에서 1989년 7월 이대경목사의 방북, 1990년 10월 남북통일축구대회 및 범민족통일음악회 참가, 1992년 1월 권호경목사의 방북, 1991년 4월 국제의원연맹(IPU) 평양총회 참가, 1992년 9월 아시아의 평화와 여성의 역할에 관한 평양세미나 참가 등이 있었으며, 1992년 1월에는 대우그룹 김우중회장 일행의 방북, 9월 고려합섬그룹 장치혁회장 일행의 방북에 이어 10월에는 민관합동의 남포투자 실무단이 대북경제협력 협의 및 투자타당성 조사를 위하여 북한을 방문하였다.

²³ 『로동신문』, 1991년 1월 25일; 1992년 4월 21일.

²⁴ 남북체육회담은 1990년 북경 아시아 경기대회 남북단일팀 구성 참가를 위해 1989년 3월부터 1990년 2월까지 15차례 개최되었고, 국제경기대회 단일팀 구성 참가와 남북체육교류 문제 협의를 위해 1990년 11월부터 1991년 2월까지 8차례 개최되었다. 이 결과 1991년 4월 제41회 세계 탁구선수권대회와 1991년 6월 제6회 세계청소년축구선수권대회에 남북한이 단일팀을 구성하여 참가하였다.

²⁵ 남북적십자회담은 본회담 재개와 제2차 고향방문단 및 예술단 교환문제를 협의하기 위하여 1989년 9월부터 1990년 11월까지 8차례의 실무대표 접촉 및 한차례의 수석대표 접촉을 가졌고, 1992년 6월부터 8월까지 이산가족 노부모 방문단 및 예술단 교환을 위한 실무대표접촉이 8차례 개최되었다.

²⁶ 남북국회회담 개최를 위하여 남북한은 1988년 8월 19일부터 1990년 1월 24일까지 10차례 준비 접촉과 한차례의 수석대표 단독접촉을 가졌으나 결실이 없었다.

²⁷ 북한은 남북한 유엔동시가입은 ‘두개 조선’ 정책에 의한 한반도 분단의 고착화를 초래하는 것이라고 비난해 왔다. 북한은 유엔가입에 즈음한 외교부 성명에서도 “하나의 조선으로 조국과 민족을 통일할데 대한 기본정책은 변함이 없다”고 천명하였다. “조선민주주의인민공화국 외교부성명,” 『로동신문』, 1991년 9월 19일.

<표 2> 남북한 주민의 상호 방문 (1989.6~1993.1.31)

명 (건)

구 분		신 청	승 인	성 사
북한방문	1989	1 (1)	1 (1)	1 (1)
	1990	199 (7)	187 (6)	183 (3)
	1991	244(12)	243(11)	237(10)
	1992	303(17)	257 (8)	257 (8)
	1993	-	-	-
계		747(37)	688(26)	678(22)
남한방문	1989	-	-	-
	1990	306 (5)	306 (5)	291 (4)
	1991	175 (3)	175 (3)	175 (3)
	1992	113 (4)	103 (3)	103 (3)
	1993	3 (1)	1 (1)	3 (1)
계		597(13)	587(12)	572(11)

자료: 통일원 교류협력국, 『남북교류협력 동향』, 제19호(1993년 2월), p. 4.

이 기간동안 남한 방문은 고위급회담 등 당국간회담을 비롯하여 1990년 10월 남북통일축구대회, 1990년 12월 송년통일전통음악회, 1991년 5월 세계청소년축구 단일팀 평가전과 11월 아시아의 평화와 여성의 역할에 관한 서울세미나 참가 등이 있었고, 1992년 2월에는 두만강지역 개발계획관리위원회 제1차회의 참가, 7월 김달현 정무원 부총리 일행의 한국 산업시찰 등이 이루어졌다.²⁸

경제교류분야와 관련하여 ‘7.7 선언’의 후속조치로 한국정부는 1988년 10월 7일 민간상사의 북한 물자 교역 및 중계, 북한 원산지 표시, 상표부착, 교역물자 관세 비부과, 경제인 상호접촉 방문, 북한국적 상용선박의 입항 등을 허용함으로써 남북물자교역이 활성화되기 시작하였다. 1988년 10월 이후 1992년 말까지의 교역규모는 승인기준으로 총 916건 4억 5,410만 1천 달러이며, 이 가운데 반입은 829건 4억 1,030만 7천 달러, 반출은 87건 4,379만 4천 달러로 반입이 대부분을 차지하고 있다. 통관기준으로는 총 1,044건 3억 1,682만 달러 가운데 반입은 954건 2억 9,951만 8천 달러, 반출은 90건 1,730만 2천 달러로 승인기준대비 각각 72.9%, 39.5%이다. 통관기준으로 볼 때, 반출입 수지는 남북교역의 특성상 계속 적자를 보였으며, 1989년 이후 적자누계는 2억 8,221만 6천 달러에 이르고 있지만, 반출입은 지속적으로 증가추세에 있었다(표 3참조). 이러한 성장추세와 관련하여 교역

²⁸ 통일원, 『통일백서 1992』, pp. 277-295 참조.

방식 역시 순수 간접교역 방식에서 쌀, 무연탄, 한약재 등 일부 품목은 직교역이 이루어졌으며, 교역형태는 단순교역이 대부분이지만 1992년에 들어 남북물자가 상호 교환되는 연계교역과 남한이 원자재를 보내 북한에서 가공한 후 그 제품을 반입하는 위탁가공교역 등이 이루어져 그 형태가 다양화되었다.

<표 3> 남북교역규모

(천/천 달러)

	반 입		반 출		계	
	승 인	통 관	승 인	통 관	승 인	통 관
1988	4 / 1,037	-	-	-	4 / 1,037	-
1989	57 / 22,235	66 / 18,655	1 / 69	1 / 69	58 / 22,304	67 / 18,724
1990	75 / 20,354	78 / 12,278	4 / 4,731	4 / 1,187	79 / 25,085	82 / 13,465
1991	328 / 165,996	300 / 105,722	40 / 26,176	23 / 5,547	368 / 192,172	323 / 111,269
1992	365 / 200,685	510 / 162,863	42 / 12,818	62 / 10,499	407 / 213,503	572 / 173,362
계	829 / 410,307	954 / 299,518	87 / 43,794	90 / 17,302	916 / 454,101	1,044 / 316,820

자료: 통일원 교류협력국, 『남북교류협력 동향』, 제19호(1993년 2월), p. 33.

넷째, 북한 핵문제와 관련하여 북한은 1985년 12월 15일 핵확산금지조약(NPT)에 가입해야만 원자력 발전시설 등 핵관련 기술지원을 받을 수 있다는 소련의 권유로 NPT에 가입하였으나, 18개월내 가입 의무조항인 IAEA와의 안전협정(Safeguards Agreement) 체결을 거부하면서, 남한내 미군핵무기가 배치되어 있다고 주장하였다. 북한은 1992년 1월 30일 핵안전협정에 서명한 이후 최고인민회의 제9기 제3차회의에서 이를 승인하는 동시에 6월에 핵사찰을 받을 것임을 천명하였고, 5월 4일 북한 보유 핵물질과 시설에 대한 최초보고서를 IAEA에 제출하였다. 이후 북한 핵문제는 남북 상호사찰규정 마련을 위한 남북협상과 IAEA의 대북사찰을 통해 논의되었다. IAEA는 1993년 2월까지 6차례의 대북 임시·일반사찰을 실시하였으나, 핵재처리시설의 가동여부, 플루토늄 추출량, 사용후 핵연료의 행방 등과 관련, 핵의혹이 증폭됨에 따라 1993년 2월 25일 영변의 2개 미신고시설에 대한 특별사찰 요구 결의안을 채택하였다.²⁹

III. 남북기본합의서의 내용과 평가

1. 남북기본합의서와 부속합의서의 주요 내용

남북기본합의서는 서문과 ①남북화해, ②남북불가침, ③남북교류·협력, ④수정 및 발효 등 4장 25개조로 구성되어 있다.³⁰

서문에서는 남북한이 평화통일을 위해 ‘7·4남북공동성명’의 통일 3원칙을 재확인하고, ①정치군사적 대결상태 해소를 통한 민족적 화해, ②무력 침략과 충돌을 막고 긴장완화와 평화보장, ③다각적인 교류·협력 실시를 통한 민족공동의 이익과 번영 도모 등으로써 평화통일을 성취하기 위한 공동 노력을 다짐하고 있다. 이와 함께 남북관계를 “나라와 나라사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계”라고 규정하였다.

제1장 ‘남북화해’는 8개 조항으로 구성되었으며, ①상대방 체제 인정·존중, ②내정불간섭, ③비방·중상 중지, ④파괴·전복 행위 금지, ⑤정전상태를 공고한 평화상태로 전환 노력과 현 군사정전협정 준수, ⑥국제무대에서의 대결과 경쟁 중지 및 협력, 민족 존엄과 이익을 위해 공동 노력 등과 함께 남북연락사무소 설치·운영(7조), 남북정치분과 위원회 구성(8조) 등의 내용을 담고 있다.

제2장 ‘남북불가침’은 ①무력 불사용과 무력침략 포기, ②의견대립과 분쟁의 평화적 해결, ③불가침 경계선과 구역, ④불가침 이행·보장을 위한 군사공동위원회 구성·운영과 동위원회에서 협의·추진할 사항 명시(12조), ⑤군사당국자간 직통전화 설치 등과 함께 남북군사분과위원회 구성(14조) 등 6개 조항으로 구성되었다. 제12조 남북군사공동위원회에서 협의·추진할 사항으로는 부대이동과 군사연습의 통보·통제, 비무장지대의 평화적 이용, 군인사 교류 및 정보교환, 단계적 군축 실현, 검증 문제 등을 명시하고 있다.

제3장 ‘남북교류·협력’은 ①경제교류·협력(제15조), ②과학·기술·교육·문화예술·보건·체육·환경과 언론·출판 교류, ③민족구성원의 자유왕래·접촉 실현, ④이산가족의 서신거래·왕래·상봉 및 방문 실시, 자유의사에 의한 재결합 실현, 인도적 해결문제 대책 강구, ⑤철도·도로 연결 및 해로·항로 개설, ⑥우편·전기통신 교류,

²⁹ 북한 핵문제에 대한 상세한 내용은 이춘근, 『북한 핵의 문제: 발단, 협상과정, 전망』 (성남: 세종연구소, 1995); Andrew Mack, “The Nuclear Crisis on the Korean Peninsula,” *Asian Survey*, Vol. XXXIII, No. 4 (April 1993), pp. 339-359 참조.

³⁰ 남북기본합의서의 내용에 대한 구체적인 해설은 통일원, 『「남북기본합의서」 해설』, pp. 34-72 참조.

⑦국제무대에서 다각적인 협력과 대외 공동진출 등과 함께 남북경제교류·협력공동위원회 및 부문별 공동위원회 구성·운영(22조), 남북교류·협력분과위원회 구성(23조) 등 9개 조항으로 구성되어 있다. 제15조에서는 경제교류·협력의 목적을 민족경제의 통일적·균형적 발전과 민족 전체의 복리향상을 도모하기 위한 것으로 밝히고, 자원의 공동 개발, 민족내부교류로서의 물자교류, 합작투자 등을 명시하고 있다.

제4장은 수정과 발효에 관한 2개 조항으로 구성되어 있다.

기구운영과 관련하여 남북한은 고위급회담 테두리내에서 합의서 이행·준수를 위해 합의서 발효후 1개월 이내에 정치·군사·교류협력 등 3개 분과위원회를 구성하고, 3개월 이내에 연락사무소, 군사공동위원회, 경제교류공동위원회 및 부문별 공동위원회를 설치·운영하기로 하였다.

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.³¹

‘남북화해의 이행과 준수를 위한 부속합의서’는 기본합의서의 6개 조항에 대한 세부 내용과 함께 이행기구, 수정 및 발효 등 8장 28개조와 ‘부기’의 내용으로 구성되어 있다. 예를 들어 기본합의서의 제2조 “상대방의 내부분쟁에 간섭하지 아니한다”라는 조항은 부속합의서의 ‘제2장 내부분쟁 불가침’ 항목아래 “제5조 상대방의 법질서와 당국의 시책에 대하여 간섭하지 아니한다. 제6조 상대방의 대외관계에 대해 간섭하는 행위를 하지 아니한다” 등으로 구체적인 내용이 규정되어 있다.

‘부기’에는 북측이 제기한 ①단일의석·명칭으로 국제기구 가입, ②유일대표단 구성, ③제3국이 상대방의 이익을 침해하는 행위 불가담, ④타국과 체결한 조약·협정의 개정·폐기 등 4개 사항이 합의에 이르지 못했으므로 계속 토의한다고 명시되어 있다.

‘남북불가침의 이행과 준수를 위한 부속합의서’는 기본합의서의 4개 조항에 대한 세부 내용과 함께 협의·이행기구, 수정 및 발효 등 6장 19개 조항으로 구성되어 있다. 기본합의서 제11조는 “불가침 경계선과 구역은 1953년 7월 27일자 군사정전에 관한 협정에 규정된 군사분계선과 지금까지 쌍방이 관할하여 온 구역으로

³¹ 부속합의서 타결과정에 대한 구체적인 내용은 통일부, 『분야별 남북공동위원회 편람』(서울: 통일부, 1998), pp. 51-410 참조.

한다”고 규정하고 있다. 이 조항이 부속합의서에는 ‘제3장 불가침 경계선과 구역’ 항목아래 “제9조 지상불가침 경계선과 구역은 군사정전에 관한 협정에 규정한 군사분계선과 지금까지 쌍방이 관할하여 온 구역으로 한다. 제10조 해상불가침 경계선은 앞으로 계속 협의한다. 해상불가침구역은 해상불가침 경계선이 확정될 때까지 쌍방이 지금까지 관할하여 온 구역으로 한다. 제11조 공중불가침 경계선과 구역은 지상 및 해상 불가침 경계선과 관할 구역의 상공으로 한다” 등으로 구체화되었다.

불가침분야 부속합의서에는 제3조 아래에 북측이 제기한 ①군사분계선 일대 무력증강 금지, ②정찰활동 금지, ③영해·영공 봉쇄금지 등과 우리측이 제기한 서울·평양지역의 안전보장문제 등은 미합의사항으로 군사공동위원회에서 계속 협의한다고 명시하고 있다.

‘남북교류·협력의 이행과 준수를 위한 부속합의서’는 기본합의서 제3장 남북교류·협력의 7개조 내용을 ①경제교류·협력, ②사회문화교류·협력, ③인도적 문제의 해결 등 3개장 20개 조항으로 구체화하였다. 교류·협력분야 부속합의서는 다른 2개의 부속합의서와는 달리 각 조항 아래 세부적인 50개에 달하는 항목을 명시한 특징이 있다. 예를 들면 제1장 경제교류·협력의 제1조는 자원공동개발, 민족내부 교류로서의 물자교류, 합작투자 등을 규정하고, 그 아래에 13개의 세부 사항을 명시하고 있다.

‘부기’로는 “민족구성원들의 자유왕래에 저촉되는 법적·제도적 장치 철폐문제를 남북화해공동위원회 법률실무협의회에서 토의 해결하기로 하였다”는 점을 명시하였다.

2. 의의와 평가

1991년 12월 제5차 남북고위급회담에서 남북기본합의서가 채택된 것에 대해 김일성은 1992년 ‘신년사’를 통해 다음과 같이 그 의의를 밝혔다.

지난 해말에 <북남사이의 화해와 불가침 및 협력, 교류에 관한 합의서>가 채택된 것은 조국통일 3대원칙을 관철하기 위한 전민족적인 투쟁과정에서 이룩된 커다란 승리이며 조국통일을 실현하는 길에서 새로운 이정표를 마련한 역사적인 사변으로 됩니다. 7·4 남북공동성명과 더불어 이번에 채택된 북남합의서는 조국을 자주적으로, 평화적으로 통일하려는 우리 민족의 일치한 요구와 자주, 평화에로 나아가는 현시대의 추세를 옹계 반영한 가장 정당한 조국통일 강령입니다.³²

이어서 김일성은 남북기본합의서 이행과 통일 실현하기 위한 근본 입장으로 ‘자주적 립장’을 강조하고, 우선적으로 해결해야 할 문제는 평화통일의 전제를 마련하는 것이며, 근본 담보는 민족대단결을 이룩하는 것이라고 언급하였다. 또한 민족대단결을 중요성을 언급하면서 “당국자들은 이번에 채택된 북남합의서가 빈종이 장으로 되지 않고 원만히 리행되도록 온갖 성의와 노력을 다하여 조국통일을 앞당기는데 적극 이바지함으로써 민족앞에 지니고 있는 무거운 책임과 의무를 다하여야 할 것입니다”라고 강조하였다.

1992년 2월 20일 제6차 남북고위급회담에서 남북기본합의서와 비핵화공동선언이 발효된 후 김일성은 남북 대표단과의 담화를 통해 “북과 남은 불신과 대결로 이어진 과거와 결별하고 화해의 새 전기를 마련하게 되었으며 전쟁의 위험을 가시고 나라의 평화와 평화통일의 밝은 전망을 내다볼 수 있게 되었습니다”라고 그 의의를 부여하였다. 이어서 김일성은 “우리 공화국 정부는 이번의 역사적인 합의 문건들을 조국의 자주적 평화통일을 위한 길에서 이룩한 고귀한 결실로 여기고 그 리행을 위하여 모든 노력을 다할 것입니다”라고 언급하였다.³³

한편 노태우 대통령은 1992년 2월 19일 “남북기본합의서 발효에 즈음한 특별담화문”을 통해 “반세기동안 서로가 대결과 반목속에 살아야 했던 남과 북은 이제 불행했던 분단의 역사를 청산하고 공동번영과 통일의 길로 함께 나서게 되었습니다”라고 그 의의를 부여하고, “남과 북은 신뢰를 바탕으로 화해와 불가침, 교류와 협력을 실천해 나가야 할 것이며, 나는 이것이 평화를 정착시키고 나아가 통일로 이르는 지름길이라는 점을 다시 한번 강조합니다”라고 언급하면서 합의와 선언내용을 성실하게 실천할 것을 선언하였다.³⁴

이와 같이 남북한의 최고책임자는 모두 남북기본합의서 채택·발효에 중요한 의의를 부여하고 긍정적으로 평가하였다.

이와 함께 남북기본합의서의 의의를 보다 구체적으로 제시하면 첫째, 남북기본합의서는 통일을 결과가 아닌 과정으로 전제하고, 남북관계 개선과 평화공존, 나아가 통일을 향한 기본틀을 제시하였다는 점에 핵심적 의의가 있다.³⁵ 남북기본합의서 서문에는 쌍방관계를 “통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수

³² 『로동신문』, 1992년 1월 1일.

³³ 김일성, “북과 남이 힘을 합쳐 나라의 평화와 통일의 길을 열어나가자” (북남고위급 쌍방대표단 성원들과 한 담화, 1992년 2월 20일), 『조선중앙년감 1993』, pp. 6-7.

³⁴ 통일원, 『통일백서 1992』, pp. 458-459.

³⁵ 위의 책, p. 114; 정세현, “『기본합의서』의 법적 성격과 정치적 의의,” 민족통일연구원, 『남북화해·협력시대, 우리의 좌표와 과제』 (국내학술회의 발표논문집, 1992.2.27), pp. 16-17.

관계라는 것을 인정하고 평화통일을 성취하기 위한 공동의 노력을 경주할 것을 다짐”한다고 천명하였다. 이는 남북한이 화해, 불가침 및 교류·협력을 통해 점진적으로 평화통일을 지향해나가는 관계로 발전시키자고 합의한 것으로서 통일과정과 접근방법에 대해 남북한이 합의한 것을 의미하는 것이다. 이는 한국의 기존 통일정책과 ‘한민족공동체통일방안’에 내재된 점진적·단계적 접근방법과 동일한 것으로 볼 수 있다.

둘째, 남북기본합의서는 제3자의 개입·중재·조정없이 남북한 당국이 독자적인 공식 협의를 거쳐 채택한 최초의 공식적인 합의문서라는 점에 그 의의가 있다.³⁶ 남북기본합의서는 남북 분단상황의 극복을 남북한이 주체적으로 해결하려는 의지의 표출이며, 이것이 쌍방 총리를 대표로 하는 책임있는 당국간 회담을 통해 도출되었다는데 의의가 있다. 이와 함께 남북기본합의서는 ‘7·4 남북공동성명’과는 달리 정식 국호와 서명 당사자의 직함을 명시하고 양측 모두 발효에 필요한 절차를 거침으로써 상호실체를 인정하였을 뿐만 아니라 화해·불가침·교류협력을 공식 천명함으로써 종래의 비정상적인 상호관계에서 탈피할 수 있는 토대를 마련한 것이다. 또한 남북기본합의서 제5조는 “현 정전상태를 남북사이의 공고한 평화상태로 전환시키기 위하여 공동으로 노력하며”라고 규정하고 있다. 이는 한반도문제의 핵심쟁점에 대한 당사자 해결의지를 천명한 것으로 평가된다.

셋째, 남북기본합의서와 부속합의서에서 규정하고 있는 사항은 남북관계의 모든 부문을 포괄하고 있다는데 의의가 있다. 정치적 화해, 군사적 불가침, 경제를 포함한 제반 분야의 교류협력은 남북간에 쟁점이 되어 왔거나 앞으로 해결해야 할 모든 사안을 포괄하고 있는 것이다. 이 합의서에서 규정한 것 이외의 사안이 발생할 것으로 예상하기 어려운 정도로 남북관계의 제반 사항이 전부 명시되어 있다고 평가된다. 따라서 그 이행·실천이 이루어지기만 하면 남북관계는 새로운 화해·협력단계로 진입할 수 있는 것이었다. 다만 분야별 부속합의서에 ‘부기’로 처리된 미합의사항은 향후 남북관계 진전의 결정적인 장애요인으로 작용할 수 있는 핵심 사항이라는 점에서 여전히 문제점은 남아 있었다고 평가된다.³⁷

³⁶ 통일원, 『「남북기본합의서」 해설』, p. 18. 고병철, “남북한 관계의 역사적 맥락,” 경남대학교 북한대학원 엮음, 『남북한 관계론』 (파주: 한울, 2005), p. 54.

³⁷ 예를 들어 화해분야의 미합의사항인 ①단일의식·명칭으로 국제기구 가입, ②유일대표단 구성 등은 북한이 ‘하나의 조선’ 논리를 고수하고 있음을 드러내는 것이다. 또한 북한이 타국과 체결한 조약·협정의 개정·폐기를 주장하는 것은 ‘내부문제 불간섭’ 조항과 배치될 뿐만 아니라, 한·미 상호방위조약을 겨냥한 것으로 한·미 동맹관계 이완을 지속적으로 시도하는 것으로 볼 수 있다. 또한 교류·협력부문 중 핵심쟁점 사항인 북측의 ‘법률적·제도적 장치 철폐’ 주장은 한국의 국가

넷째, 남북고위급회담을 통해 본회담 이외에 3개 분과위, 핵통제공동위, 4개 부문별 공동위, 남북연락사무소, 2개 실무협의회 등 총 12개 협의기구를 구성하였다. 이는 남북기본합의서, 부속합의서의 이행·실천을 담당할 기구로 남북관계 개선을 ‘제도적 틀’에서 이루어 나갈 수 있는 기반을 마련했다는 데 의의가 있다. 즉 남북관계를 일회성이거나 이벤트성이 아닌 제도적인 틀에서 개선해 나갈 수 있는 장치를 확보한 것이다.

이러한 남북기본합의서에 대한 긍정적인 평가와는 반대로 북한에 대해 비판적인 관점에서 보면, 남북기본합의서 전문에 “7·4 남북공동성명에서 천명된 조국통일3대원칙을 재확인하고”라는 내용이 삽입된 것은 잘못된 것이라고 평가된다. 북한은 이를 근거로 기존의 대남전략을 지속적으로 확보할 수 있기 때문이다. 북한은 통일3원칙의 자주원칙을 외세배격 입장으로, 평화통일원칙을 한반도에서의 전쟁위협 제거로, 민족대단결을 각계 각층의 자유접촉·왕래 및 이를 위한 사상적·제도적 장벽 제거로 해석하고 있다.³⁸ 북한은 통일3원칙을 근거로 주한미군 철수, 군축우선 실시, 국가보안법 철폐 등을 계속 주장할 수 있게 되었다. 실제로 김일성은 1992년 ‘신년사’를 통해 자주적 입장을 강조하면서 “조국통일에 이바지 하려는 사람들은 외세의존사상을 철저히 배격하고 민족자주의 립장에 서야 한다”고 주장하였다.

둘째, 남북기본합의서 서문에 명기된 남북관계 규정에 대해 한국측은 현실정치적 측면에서 민족내부관계와 국제적인 관계의 이중성으로 해석하는 반면,³⁹ 북한측은 ‘비국제성, 전향성, 잠정성’으로 해석하며,⁴⁰ 이를 근거로 ‘하나의 민족, 하나의 국가, 두 개 제도, 두 개 정부’에 기초한 연방국가 창설을 주장하였다. 결국 북한은 통일3원칙을 근거로 기존 대남전략을 지속 추진할 수 있고, ‘특수관계’ 규정을 연방제의 논리적 근거로 활용할 수 있기 때문에 한국의 대북 주장의 입지가

보안법 철폐와 맞물려 있는 것이다.

³⁸ 김일성, “당의 주체사상과 공화국정부의 대내외정책의 몇가지 문제에 대하여(1972년 9월 17일),” 『김일성저작선집 6』 (평양: 조선로동당출판사, 1974), pp. 287-289; Dae-Sook Suh, *Kim Il Sung: The North Korean Leader* (New York: Columbia University Press, 1988), pp. 256-257.

³⁹ 제성호, 『남북한 특수관계의 법적 성격과 운영방안』 (서울: 민족통일연구원, 1994), pp. 13-17.

⁴⁰ 북한측은 제8차 남북고위급회담시 연혁묵 총리의 기조발언을 통해 남북관계의 특수성을 “첫째, 두 지역, 두 제도로 갈라져 있으면서도 나라와 나라사이의 관계가 아니라는 데 있으며, 둘째, 분열되어있으면서도 그것이 고착된 것이 아니라 통일을 지향하는 과정에 있는 전향적인 관계라는 데 있으며, 셋째, 따라서 항구적인 관계가 아니라 어디까지나 통일이 될 때까지 일시적으로 형성되는 특수관계라는 데 있다”라고 규정하였다. 『로동신문』, 1992년 9월 17일.

약화될 가능성이 있는 것이다.

이밖에 부속합의서의 ‘부기’문제 뿐만 아니라 부속합의서의 내용상에도 계속 논란이 될 수밖에 없는 여러 사안이 존재하는 문제점이 있다. 예를 들어 화해분야 부속합의서 제5장 정전상태의 평화상태에로의 전환과 관련하여 한국의 남북당사자 해결원칙인지, 북한의 대미평화협정 체결의 주장의 근거가 되는지가 불분명하다. 또한 불가침분야 부속합의서 내용 중 남북기본합의서에는 명시되지 않았던 ‘해상불가침 경계선’ 문제가 “해상불가침 경계선은 앞으로 계속 협의한다”(10조)라고 명시됨에 따라 서해 5도가 협상대상이 될 가능성이 있게 되었다.

종합적으로 볼 때 남북기본합의서와 부속합의서는 여러 긍정적 의의를 갖는 것은 분명하지만, 쌍방 견해가 일치하지 않은 상황에서 타결되었으므로 실천과정에서 지속적인 논쟁의 소지를 내포하고 있는 한계도 있다. 그럼에도 불구하고 남북기본합의서와 부속합의서는 남북관계 전반을 규율하고 있다는 점에서 그 이행·실천은 진정한 의미의 남북화해·협력시대를 개막할 수 있는 최고의 준거틀이 될 수 있다고 평가할 수 있다.

IV. 결론

1989년 2월 예비회담을 시작으로 1993년 1월 핵통제공동위원회 회담에 이르기까지 8차례의 본회담을 포함한 130여회의 남북대화는 분단 이래 최대의 빈도를 기록하였을 뿐만 아니라, 12개의 합의서와 12개의 협의기구를 구성함으로써 남북대결구조를 화해·협력구조로 전환시킬 수 있는 기본틀을 마련한 성과를 거두었다고 평가된다. 그러나 남북간 합의사항이 실천단계로 진입하는 시점에서 북한이 제9차 남북고위급회담을 동결시킴으로써 남북대화의 지속성과 실천성에 대한 한계가 노정되었다.

남북고위급회담 대표단 일원이었던 임동원은 남북기본합의서가 조기에 실천되지 못한 것에서부터 팀 스피리트 재개 결정으로 북한이 남북대화를 거부하도록 만든 모든 책임이 한국의 대북 강경세력과 정권재창출을 위한 것에 있다고 주장하였다.⁴¹ 이는 일방적으로 ‘북한 편들기’에 지나치게 경도된 주장이라고 할 수 있다. 이에 반해 북한이 남북대화를 거부한 것은 팀 스피리트 훈련 중지라는 명분을 유지할 필요성과 함께 한·중 수교에 따른 외교환경 경색에 대응하고, 남북교류·협

⁴¹ 임동원, 『피스메이커』 (서울: 중앙북스, 2008), pp. 168-303 참조.

력 실시에 대한 내적 미비점을 보완하기 위한 사상통제 및 체제정비 필요성 등을 고려한 것으로 평가된다. 이와 함께 북한은 한국과 미국의 새 정부가 어떠한 대북 정책을 전개할 것인가를 파악하는 동시에 핵문제 해결은 미국과의 협상을 통해 이루어질 수 밖에 없을 것이라는 판단에서 남북대화 동결을 결정하였다고도 볼 수 있다.

1998년 2월 김대중 정부가 출범하면서 내건 대북정책 추진방향에는 명백히 ‘남북간 대화를 통한 남북기본합의서의 이행·실천’을 명시하였다. 그러나 2000년 6월 남북정상회담 결과 ‘남북공동선언’(6·15 공동선언)에는 이에 대한 언급이 명시되지 않음으로써 남북기본합의서가 사문화되었다는데 문제가 있다. 그 이후의 남북관계는 남북기본합의서 체제와는 전혀 다른 방향으로 전개되었다. 2007년 10월 제2차 남북정상회담 결과인 ‘남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언문’(10·4 선언)은 ‘6·15 남북공동선언’의 연장선상에 있으며, 남북기본합의서의 부분적 축소판이나, 국가보안법 철폐, 북방한계선(NLL) 재설정 등의 독소조항을 교묘히 숨겨놓은 것으로 평가된다.

이명박 대통령은 새정부 출범 직후인 2008년 3월 26일 통일부 업무보고시 “남북간 가장 중요한 정신은 1991년 체결한 기본합의서로 그 정신은 지켜져야 한다”는 입장을 밝혔다. 그러나 2008년 7월 11일 국회 개원 연설에서 이 대통령은 과거 남북간에 합의된 7·4 공동성명, 남북기본합의서, 비핵화 공동선언, 6·15 공동선언, 10·4선언을 어떻게 이행해 나갈지에 관하여 북측과 진지하게 협의할 용의가 있다고 언급함으로써 북한이 지속적으로 요구해 온 6·15 선언, 10·4 선언 이행 문제를 수용하는 태도변화를 보였다. 따라서 현재로서는 남북기본합의서 체제가 남북관계의 기본틀로 재정립되기는 어렵다고 전망된다.

사실상 6·15선언은 북한의 입장이 대부분 반영된 것으로 북한은 이를 기반으로 기존의 대남전략을 충분히 구사할 수 있다. 이에 반해 남북기본합의서는 화해·불가침·교류협력이라는 남북관계 전반을 포괄하고 있으며, 이의 이행은 남북관계의 제도화와 실질적 진전을 가져올 수 있다. 그러므로 남북관계의 기본틀은 6·15선언에서 남북기본합의서로 환원되는 것이 바람직할 것이다.

■ 접수: 4월 25일 ■ 심사: 6월 3일 ■ 채택: 6월 13일

참고문헌

1. 단행본

- 강인덕·송종환 외. 『남북회담: 7.4에서 6.15까지』. 서울: 극동문제연구소, 2004.
- 경남대학교 북한대학원 엮음. 『남북한 관계론』. 파주: 한울, 2005.
- 『김일성저작선집 6』. 평양: 조선로동당출판사, 1974.
- 김형기. 『남북관계변천사』. 서울: 연세대학교 출판부, 2010.
- 대통령비서실, 『노태우대통령 연설문집, 제1권』. 서울: 대통령비서실, 1990.
- 유세희·이정식 편. 『전환기의 북한』. 서울: 대한교과서주식회사, 1991.
- 이춘근. 『북한 핵의 문제: 발단, 협상과정, 전망』. 성남: 세종연구소, 1995.
- 이화여자대학교 통일학연구원 편. 『남북관계사: 갈등과 화해의 60년』. 이화여자대학교 출판부, 2009.
- 임동원. 『피스메이커』. 서울: 중앙북스, 2008.
- 정규섭. 『북한 외교의 어제와 오늘』. 서울: 일신사, 1997.
- 제성호. 『남북한 특수관계의 법적 성격과 운영방안』. 서울: 민족통일연구원, 1994.
- 조선중앙통신사. 『조선중앙년감 1989』. 평양: 조선중앙통신사, 1989.
- _____. 『조선중앙년감 1993』. 평양: 조선중앙통신사, 1993.
- 통일부. 『분야별 남북공동위원회 편람』. 서울: 통일부, 1998.
- 통일원. 『통일백서 1990』. 서울: 통일원, 1990.
- _____. 『통일백서 1992』. 서울: 통일원, 1992.
- _____. 『통일백서 1993』. 서울: 통일원, 1993.
- _____. 『「남북기본합의서」 해설』. 서울: 통일원, 1992.
- Suh, Dae-Sook. *Kim Il Sung: The North Korean Leader*. New York: Columbia University Press, 1988.

2. 논문

- 임동원. “남북고위급회담과 북한의 협상전략.” 곽태환 외, 『북한의 협상전략과 남북한 관계』. 서울: 경남대학교 극동문제연구소, 1997.
- 정규섭, “남북협상의 성과와 남북관계 발전방향.” 민족통일연구원. 『북한의 핵문제와 남북한관계』 (국내학술회의 발표논문집, 1992.6.16).
- 정세현. “「기본합의서」의 법적 성격과 정치적 의의.” 민족통일연구원, 『남북화해·협력시대, 우리의 좌표와 과제』(국내학술회의 발표논문집, 1992.2.27).
- Mack, Andrew. “The Nuclear Crisis on the Korean Peninsula.” *Asian Survey*, vol. XXXIII, no. 4 (April 1993).

3. 기타

『로동신문』.

『평양방송』.

통일원 교류협력국. 『남북교류협력 동향』.

The Basic Agreements of North and South Korea Revisited

Kyu-Sup Chung

The purpose of this study is to explore the background and implications of the South-North Agreements on Reconciliation, Nonaggression and Exchanges and Cooperation(Basic Agreements), that was adopted at the fifth meeting of Inter-Korean Premier's Talks in December 1991.

The Basic Agreements of North and South Korea was highly welcomed by top authorities of both South and North Korea. However its implementation was frustrated at its initial stage when the North withdraw its agreement criticizing Team Spirit exercise, one of the Korea-US joint excises.

The Basic Agreements constitutes a corner stone in the relationship of Inter-Korean relations: first, the Accord presented a basic framework of unification, together with the reconciliation and peaceful coexistence of two Koreas, recognizing the unification of Korean peninsula as a process; second, the Accord was the first official result of direct negotiation between two Koreas without involvement, mediation, and adjustment of any third parties; third, its comprehensive contents covered nearly every aspects of inter-Korean relations; and finally, the Accord reached to establish institutions which were expected to provide a rapprochement process with a more stable institutional framework.

Considering its implications and comprehensiveness, the Basic Agreements certainly constitute a framework that is required to open a new era for reconciliation and cooperation between the two Koreas though some flaws are still to be attend to.

Key Words: Inter-Korean Premier's Talks, Basic Agreements of North and South Korea, Subsidiary Agreements of the Basic Agreements, 6.15 Joint Declaration