

# 지속가능한 남북관계 발전조건: ‘4·27 판문점 선언’을 중심으로

임 을 출\*

- I. 서론
- II. 남북관계 발전에 대한 개념적, 역사적 고찰과 당사자 원칙
- III. 남북관계 발전을 위한 다자적 차원의 조건
- IV. 남북관계 발전을 위한 양자적 차원의 조건
- V. 결론

## 국문요약

문재인-김정은 두 지도자가 만나 도출한 ‘4·27 판문점 선언’은 비핵화와 항구적 평화정착 의제뿐 아니라 남북관계의 전면적, 획기적인 발전을 기대할 수 있는 합의들을 담고 있다. 그래서 비핵화-평화정착-남북관계 발전이 선순환될 수 있는 긍정적 계기를 맞이하게 되었다. 이 글에서는 4·27 판문점 선언을 중심으로 지속가능한 남북관계 발전을 위한 다자적, 양자적 차원의 조건들을 과거의 경험에 대한 성찰을 토대로 제시해보았다. 합의도 중요하지만 앞으로의 이행과정이 더 중요하기 때문에 이 글은 적지 않은 정책적 시사점을 줄 것으로 판단했다.

이 글에서는 제시한 다자적 차원의 조건들로서는 △ 비핵화 진전과 평화체제 수립 △ 다자간 안보 및 경제협

력체제의 구축, 양자적 차원의 조건들로서는 △평화공존의 제도화와 상호존중 문화정착 △ 교류협력의 일관성 유지 △ 남북교류협력을 위한 군사적 보장 등이다. 남북관계발전에 대한 개념적, 이론적 고찰도 하면서 이를 통해 논의의 전제조건으로서 남북 당사자원칙의 중요성도 강조했다. 이런 논의를 통해 문재인 정부의 한반도 정책을 보다 심층적으로 이해하고, 4·27 판문점 선언 이후 전개될 남북관계를 전망하는 데도 기여하고자 한다.

**주제어:** 남북관계 발전, 지속가능성, 4·27 판문점 선언, 양자적, 다자적 조건, 평화공존

\* 경남대 극동문제연구소 교수

## I. 서론

남북 정상이 4월 27일 서명한 ‘한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언’ (이하 4·27 판문점 선언)은 65년 정전체제를 종식시키고 한반도 평화 및 공동 번영의 길로 나아가는 데 이정표를 세웠다고 평가할 만하다. 이 선언에는 무엇보다 남북 관계를 보다 적극적으로 개선하고 발전시켜 나가야 한다는 남북한 최고지도자의 확고한 의지가 명문화되었다. 선언에는 완전한 한반도비핵화를 비롯해 군사적 긴장완화를 포함한 항구적 평화정착 문제, 획기적 남북관계 발전을 위한 교류협력사업 분야 등에서 예상을 뛰어넘는 많은 내용이 담겼다. 또한 애초 예상과는 달리 비핵화와 평화정착 부분에서도 큰 진전이 이뤄져 폭넓은 남북교류협력도 재개될 수 있는 환경이 조성됐다.

평창동계올림픽에의 북한측 대표단 참가를 계기로 남북관계는 빠르게 개선되었다. 올림픽을 계기로 남북 간 고위 대표단과 특사가 오고가면서 남북 최고 지도자 간 평화공존과 관계 정상화 의지가 확인되고, 마침내 4월 27일 판문점에서 문재인 정부 아래에서 첫 번째 남북정상회담이 열렸다. 그동안 문재인 정부는 남북정상회담을 한반도 평화의 근본적 해결을 위한 전기가 만들기 위해 한반도 비핵화, 획기적인 군사적 긴장 완화를 포함한 항구적 평화 정착, 남북관계의 새롭고 담대한 진전을 위한 의제에 집중해 왔다. 특히 ‘판문점 선언’은 총 3항 13조로 구성되어 있는데 이 중 1, 2항 9개 조가 남북관계 발전과 연관되어 있다. 제1항은 남북교류협력, 제2항은 남북 간의 군사적 긴장완화를 위한 조치들이 포함되어 있다.

과거 사례를 보면 합의도 중요하지만 그 못지않게 실천이 중요하다. 그동안 역대 정부들도 남북관계를 발전시키기 위해 나름대로 노력을 해왔고 의미 있는 합의들도 도출했다. 남북 간에는 1990년대 말 이후 금강산관광, 철도·도로 연결, 개성공단 개발 등 3대 경협사업을 비롯해서 다양한 인적왕래, 물자교역, 협력사업이 추진되었다. 그러나 법적으로 정전협정이 유효하며 군사분계선 양쪽으로 상당한 군사력이 대치하고 있는 상태에 있다 보니 불안한 평화가 유지되어 왔고, 교류협력도 가다서다 반복하는 역사를 겪어 왔다. 더구나 정권이 교체될 때마다 대북접근이 달라지면서 일관성 있는 정책추진이 이뤄지지 않음으로써 의미 있고 실효성 있는 성과를 도출하지 못했다. 교류협력은 한때 활발하게 추진된 적도 있지만 특히 평화를 증진시키는 효과를 거두지는 못했다. 그 동안의 정책추진에 있어 남북관계 발전에 가장 큰 장애요인은 북한의 핵문제였다. 한반도 문제의 본질인 비핵화 진전이

없이 지속가능한 평화와 남북관계를 유지하기도 어려운 것이 현실이었다.

그런데 이제 4·27 판문점 선언으로 비핵화-평화정착-남북관계 발전이 선순환 될 수 있는 긍정적 계기를 맞이하게 되었다. 앞으로도 북미 간 비핵화 대화의 진전과 북미관계의 정상화가 뒷받침되어야 이런 선순환이 성공적으로 추진될 수 있을 것이다. 남북관계 발전을 위한 10·4 선언 등 최고 지도자 수준의 합의들이 도출되었지만 지속성과 연속성을 갖지 못한 이유들은 여러 가지 있겠지만 남북 간 상호존중과 신뢰의 부족, 정권교체 변수 등이 합의 파기의 배경이 된 것은 부인할 수 없을 것이다. 돌이켜보면 북한의 핵미사일 능력의 고도화는 남북관계 악화로 인해 더욱 촉진된 측면이 있다.

과거 비핵화와 평화체제 구축을 위한 북한과 미국 간의 협상 역사를 회고하면 북미 간 대화만으로 실질적인 성과를 내기는 쉽지 않았다. 양자 간의 갈등과 불신의 골이 너무 깊었기 때문이다. 따라서 핵과 평화의 핵심 당사자인 한국의 중재자 역할이 중요할 수밖에 없다. 사실 문재인 정부는 북미 간의 대화와 협상을 중재, 촉진하고 양측의 입장을 조율하는 수준을 넘어서야 한다. 문재인 정부는 능동적이고 창의적인 해법을 만들어 이를 관철시켜야 한다. 이런 접근에서 남북정상회담을 비롯한 남북대화는 대단히 중요한 요소이다. 이를 통한 남북관계의 발전은 비핵화와 평화정착 과정과 그 이후에 조성될 동북아의 새로운 질서 형성 과정에서 우리의 주도권을 유지, 강화할 수 있는 핵심 요소이기 때문이다.<sup>1</sup>

남북관계의 지속가능한 발전은 한반도 비핵화를 포함한 한반도의 안정과 평화에 기여하고, 동북아의 공동번영과 평화에 기초가 될 수 있다. 따라서 본 글에서는 문재인 정부의 한반도 정책을 중심으로 지속가능한 남북관계 발전을 위한 양자적, 다자적 차원의 조건들을 제시하는데 초점을 맞추고자 한다. 다자적 차원의 조건을 다루는 것은 한반도 문제의 국제적 성격 때문이다. 이런 논의를 통해 문재인 정부의 한반도 정책을 보다 심층적으로 이해하고, 4·27 판문점 선언 이후 전개될 남북관계를 전망하는데도 기여하고자 한다. 우선 남북관계발전에 대한 개념적, 이론적 고찰을 간단하게 하면서 이를 통해 논의의 전제조건으로서 남북 당사자원칙의 중요성을 강조한다. 이 원칙이 지켜지지 않고서는 남북관계 발전 자체가 시작될 수 없다고 간주했다. 이 글에서는 4·27 판문점 선언의 내용을 중심으로 지속가능한 남북관계 발전의 핵심 조건들을 성찰하고자 한다.

<sup>1</sup> 정육식 외, “핵문제 해결과 한반도 평화실현을 위한 제안,” 『평화네트워크 정책보고서』 (2005.02.01), p. 6.

## II. 남북관계 발전에 대한 개념적, 역사적 고찰과 당사자 원칙

이 글의 핵심 주제어인 남북관계 발전의 개념에는 특히 지속가능성이 강조된다. 이는 정권교체 시 마다 대북정책이 달라지면서, 남북관계의 발전이 일관성과 연속성을 갖고 있지 못했고 이는 대북정책의 실효성을 결정적으로 떨어뜨리는 요인으로 작용해왔기 때문이다. 따라서 이 글에서 지칭하는 개념은 지속가능한 남북관계 발전을 의미한다. 선행연구에서는 지속가능한 남북관계 발전을 위해 국내적 수용능력, 북한의 수용능력, 그리고 국제사회의 수용능력을 높여야한다고 주장한다.<sup>2</sup> 오래 전에 이뤄진 연구이지만 설득력이 있는 제안들을 한 것으로 평가된다. 하지만 최근 상황의 커다란 변화들을 고려하면 남북관계가 지속적으로 미래지향적으로 발전해 나가기 위한 새로운 차원의 조건들이 필요하다. 이 글에서는 논의의 수준을 다자적 차원과 남북관계 양자 차원에 초점을 맞춰 지속가능한 남북관계 발전을 위한 핵심 조건들을 제시한다.

2005년에 제정된 ‘남북관계 발전에 관한 법률’에서는 “남북관계의 발전은 자주·평화·민주의 원칙에 입각하여 남북공동번영과 한반도의 평화통일을 추구하는 방향으로 추진되어야”하고, “남북관계의 발전은 국민적 합의를 바탕으로 투명과 신뢰의 원칙에 따라 추진되어야 하며, 남북관계는 정치적·파당적 목적을 위한 방편으로 이용되어서는 아니 된다”고 명시하고 있다(제2조). 하지만 이 기본원칙은 헌법의 통일 원칙을 구체화한 것으로서 국민적 합의에 따라 만들어진 통일정책의 준거임에도 불구하고, 이명박 정부 출범 이후 보수 정부 집권기간 동안 준수되지 못했다.<sup>3</sup> 통일은 법을 뛰어넘는 통치행위의 영역이었고, 통일정책은 집권당에 따라 쉽게 표변하였으며 정파적 목적으로 이용되기도 하였다. 남한과 북한이 체결한 합의서는 새로운 지도자에 의하여 쉽게 무시되었다. 법에 근거를 찾기 어려운 5·24 조치와 개성공단 전면중단 조치로 인하여 남북 간 합의 및 남북교류협력에 관한 법률에 따라 합법적으로 이루어지던 남북 간 협력 사업은 일시에 중단되기도 하였다.

따라서 지속가능한 남북관계 발전을 위해서는 우선적으로 통일정책이 국민적

<sup>2</sup> 국내적 수용능력을 위한 과제로 대북정책관련 정치권과 국민들의 합의기반 마련, 우리 사회 내 갈등해소능력을, 북한의 수용능력 강등을 위한 과제로는 지속적인 당국자간 대화와 접촉을 통한 북한 정치경제체제의 경직성 완화 등을, 그리고 국제사회의 수용능력확대를 위한 과제로 북한의 개혁개방정책과 군비축소의 적극 유도 등이 제시된 바 있다. 임강택, 『새로운 남북협력모델의 모색: 지속적으로 발전가능한 협력모델』(서울: 통일연구원, 2002), pp. 11~12.

<sup>3</sup> 통일부 정책혁신위원회, 『통일부 정책혁신보고서』(2017.12), p. 4.

합의를 바탕으로, 법률에 근거하여 추진되는 것이 중요하다. 통일정책이 당파적으로, 지도자에 따라 변화하기보다는 헌법과 법률에 따라 일관성 있게 이루어져야 한다. 남북관계 및 통일 과정 자체가 ‘법치주의’에 따라 이루어지지 않는다면 통일 달성은 쉽지 않을 것이다. 남북관계는 매우 정치적이기 때문에 역설적으로 법적 통제는 더 필요하다. 법률에 근거하지 않은 초법적 통치행위로 남북관계에 관한 일정한 조치가 가능하다는 것을 인정한다면 헌법과 법률, 국회는 유명무실해지고, 정부는 통치행위라는 이름으로 무소불위의 조치를 취할 수 있게 되며, 남북관계는 정권에 따라서 중단되거나 파국에 이르는 위험에 항상 직면하게 된다. 따라서 고도의 정치적 행위인 통치행위를 인정한다고 하더라도 헌법과 법률에 근거하여야 한다.<sup>4</sup>

사실 남북관계 발전이라는 목표는 이전 정부들도 추구했던 것이다. 노태우 정권은 1988년 이후 북한을 대화와 교류협력의 상대로 삼아 남북관계를 발전시키려는 노력을 가속화하기 시작했다. 이는 한반도 문제의 과도한 국제화를 막고 민족 내부 문제로 풀어가려는 입장을 반영한 것이었다. 그리고 이러한 노태우 정권의 노력은 북한의 전략적 수요와 부합되면서 남북기본합의서 도출 등 일정한 성과를 가져왔다.<sup>5</sup> 박근혜 정부는 이른바 ‘한반도 신뢰프로세스’라는 대북정책을 제시하면서 그 첫 번째 목표로 남북관계 발전을 제시한 바 있다.<sup>6</sup> 그러면서 남북관계 발전과 관련해 “상식과 국제규범이 통하는 새로운 남북관계를 정립하고, 호혜적인 교류협력과 남북 간 공동이익을 확대해 경제 및 사회문화공동체 건설을 추구해 나가겠다”고 다짐했다. 하지만 박근혜 정부는 북한과의 적극적인 대화를 통한 신뢰를 구축하지 못했고, 핵문제 해결을 위해 대북제재에만 집중하였다. 또한 국제공조에 과도하게 의존하면서 한반도문제의 국제화를 심화시켜 남북관계의 자율성을 크게 약화시키는 결과를 초래했다. 박근혜 정부 뿐 아니라 이전의 이명박 정부도 한반도 문제의 국제화를 추구하면서 북핵 문제는 오히려 더 악화되었다는 평가를 받고 있다.<sup>7</sup> 더구나 핵문제 해결을 남북관계 발전의 조건으로 만듦으로써 한반도 문제를 민족내부문제로서 다룰 수 있는 공간을 거의 상실하였다.<sup>8</sup>

<sup>4</sup> 위의 글, pp. 6~7.

<sup>5</sup> 김형기, 『남북관계변천사』 (서울: 연세대학교 출판부, 2010), p. 400.

<sup>6</sup> 통일부, 『한반도 신뢰프로세스』 (서울: 통일부 정책협력과, 2013), p. 6.

<sup>7</sup> 정성장, “차기 정부의 북핵 위협관리 및 대북정책 방향,” 『변화하는 한반도 정세와 북한』 (북한연구학회 춘계학술대회, 2017.04.21.), p. 166.

<sup>8</sup> 김형기, 『남북관계변천사』, p. 401.

그렇다면 ‘지속가능한’ 남북관계 발전은 어떻게 달성할 수 있는 것일까. 문재인 정부는 지금까지의 남북관계 발전경험 가운데 무수한 시행착오들을 극복한다는 차원에서 과거 김대중, 노무현 정부가 추구했던 남북관계 발전방안들을 상당 부분 계승하면서도 새로운 접근을 추구하고 있는 것으로 판단된다. 김대중 정부는 핵문제 해결과 남북관계발전을 병행시킴으로써 화해협력의 남북관계로 전환하는데 성과를 거두고, 특히 남북한 당사자 해결원칙을 내걸어 남북관계의 민족내부 문제적 성격을 강화시켰다.<sup>9</sup> 그러나 남북관계 발전을 위한 새로운 접근이 불가피한 것은 북한 핵능력의 고도화, 주변정세의 급변 등 남북관계 추진을 위한 주변 환경이 크게 달라졌기 때문이다. 이런 상황에서는 새로운 남북관계 패러다임을 제시할 수밖에 없을 것이다. 특히 북한 핵미사일 능력의 고도화는 남북관계의 자율성을 이전보다 더 많이 좁혔고, 남북관계의 발전이 북미관계에 상당 부분 의존되는 결과를 초래하게 되었다.

그동안 문재인 정부의 적극적인 경협 재개 의지와 한반도 신경제지도와 같은 담대한 구상 등이 있었음에도 불구하고 북한의 연이은 핵미사일 도발로 인해 취해진 국제사회의 제재는 남북관계 발전을 위한 교류협력의 추동력을 거의 상실케 했다. 북한은 2006년을 기점으로 2017년 말까지 6차례나 핵실험을 감행했다. 과거에는 북한의 핵미사일 시험발사 상황 아래에서도 개성공단 사업 등 남북경협이 일정한 범위 내에서 자율성을 갖고 지속적으로 추진되었지만 2016년 이후 개성공단이 전면 중단된 현실에서는 재개의 모멘텀을 확보하기가 어려웠다. 더구나 유엔 안보리 차원의 제재결의와 미국의 독자적인 대북제재들은 북핵 국제공조라는 프레임을 만들었고, 우리도 이 프레임에서 벗어나기가 힘든 것이 현실이었다. 문재인 정부는 확고한 한미공조와 국제협력을 통한 대북 제재·압박은 충실히 이행하는 입장을 견지할 수밖에 없었다. 실제 대북제재 위반 논란이 해소되지 않는 한 대북정책 추진에 대한 대내외적 지지와 공감대를 확보할 수가 없었고, 남북교류협력의 지속가능성도 담보하기가 어려운 상황이 지속되었다.

여기서 주목할 대목은 이런 열악한 상황아래에서도 문재인 정부는 출범 이후 일관성 있게 비핵화와 남북관계 발전을 병행 추진하겠다는 정책적 기조를 유지해왔고, 그 결과 판문점 선언 도출이라는 커다란 성과를 얻게 되었다는 점이다. 이는 진정한 남북관계 발전을 위해서는 남북한이 당사자로서 주인의식을 갖고 있어야

<sup>9</sup> 위의 책, p. 401.

비핵화-평화정착 등의 현안들을 보다 주도적으로 협의하면서 긍정적 결과를 가져올 수 있음을 강하게 시사한다. 특히 한반도 문제와 북핵 문제가 미국과 중국 간 경쟁관계 속에서 표류하지 않도록 주의할 필요가 있었으며, 동시에 북미 간 또는 남북 간 문제를 주도적으로 관리할 필요가 있었다.<sup>10</sup> 다행히 문재인 정부는 확고한 당사자 원칙에 기반해 남북대화를 중심으로 북미대화를 동시에 견인하는 중재자 역할을 성공적으로 수행하고 있다. 한반도 평화프로세스는 평화중재에서 시작되어야 한다. 핵심 당사자인 한국이 주도하고, 여기에 관련 당사국들의 인식공유와 협력을 이끌어 내야 한다.

문재인 정부는 2018년 1월 9일 개최된 남북고위급회담에서 남북관계에서 제기되는 모든 문제들을 우리 민족이 한반도 문제의 당사자로서 대화와 협상을 통하여 해결해 나가기로 뜻을 모았다. 4·27 판문점 선언에서도 이런 원칙은 재확인되었다. 문재인 정부는 기본적으로 남북 간에 대화와 교류를 통해 기본적인 신뢰관계가 구축되어야 북핵문제 해결을 위한 다자 대화에서도 우리가 주도적으로 미국, 중국 등 주변국들의 협조를 이끌어 낼 수 있다고 인식하고 있다. 사실 우리는 과거 남북 대화가 활발할 때 북핵문제의 진전을 이루고, 한반도 상황도 안정적으로 관리하였던 역사적 경험을 가지고 있다. 북한이 미사일 발사시범을 유예하거나 핵실험 중단을 천명했던 시기는 예외 없이 남북관계가 발전되는 시기였다. 이때 북미, 북일 간 대화도 촉진되었고, 동북아 다자외교도 활발했다.<sup>11</sup> 문재인-김정은 남북정상회담을 전후해 남북관계가 급진전되면서 지금 유사한 현상이 벌어지고 있음은 한반도 문제에서의 당사자 원칙 혹은 주인의식의 중요성을 잘 인식케 해주고 있다. 따라서 당사자 원칙은 지속가능한 남북관계 발전의 전제조건이라 할 수 있다.

### III. 남북관계 발전을 위한 다자적 차원의 조건

#### 1. 비핵화 진전과 평화체제 수립

지속가능한 남북관계 발전을 위한 최우선 조건은 한반도의 비핵화이다. 비핵화는 기본적으로 북한과 미국 간 대화를 통해서 해결해야 할 과제이면서도, 한국을

<sup>10</sup> 서울대 통일평화연구원, 『한반도 평화프로세스 10가지 제언』 (서울대학교 평화통일연구원 특별 보고서, 2017.06.25.), p. 7.

<sup>11</sup> 임을출 외, 『평화가 먼저다』 (서울: 민주평화통일자문회의, 2017), p. 127.

비롯한 중국, 러시아, 일본 등의 공통된 관심사이기도 하다. 문재인 대통령은 신베를린 선언에서 “완전하고 검증가능하며 불가역적인 한반도 비핵화는 국제사회의 일치된 요구이자 한반도 비핵화를 위한 절대 조건”이라고 밝힌 바 있다.<sup>12</sup> 북핵 문제는 ‘한반도가 직면한 가장 큰 도전과제’인 것이다. 문 대통령은 북한이 비핵화의 길을 선택하면 국제사회와 함께 ‘더 밝은 미래’를 제공하겠다는 입장을 수차례 밝혀왔다. 비핵화는 한반도 관련 모든 이슈의 출발점으로서, 일종의 ‘고르디우스의 매듭’(복잡한 문제를 단번에 풀어내는 묘수를 의미)과 같다. 더 큰 고리를 끊어버림으로써 나머지 문제가 자동으로 풀리는 방식으로 가기를 기대하는 것이다. 비핵화 진전은 평화체제 구축의 본격적인 논의를 가능하게 하고, 이런 환경조성은 지속가능한 남북관계 발전의 핵심 조건이라 할 수 있는 것이다.

그래서 문재인 정부는 비핵화를 대북정책의 최우선 순위에 올려놓았다. 문 대통령은 2017년 7월 6일 이른바 신베를린 선언에서 “핵 문제와 평화협정을 포함해 남북한의 모든 관심사를 대화 테이블에 올려놓고 한반도 평화와 남북협력을 위한 논의를 할 수 있다”고 밝혔다. 그는 특히 “국제사회와 함께 완전한 북핵 폐기와 평화체제 구축, 북한의 안보·경제적 우려 해소, 북미관계 및 북일관계 개선 등 한반도와 동북아 현안을 포괄적으로 해결해 나가겠다”며 “북핵문제와 평화체제에 대한 포괄적 접근으로 완전한 비핵화와 함께 평화협정 체결을 추진하겠다”고 청사진을 제시했다.<sup>13</sup>

이런 맥락에서 보면 4·27 판문점 선언은 지속가능한 남북관계 발전을 위한 핵심 장애물을 없애는 데 의미 있는 기여를 한 것으로 평가할 수 있다. 이 선언에서 남과 북은 완전한 비핵화를 통해 핵 없는 한반도를 실현한다는 공동의 목표를 확인하였다. 남과 북은 북측이 취하고 있는 주동적인 조치들이 한반도 비핵화를 위해 의의 있고 중대한 조치라는데 인식을 같이하고 앞으로 각기 자기의 책임과 역할을 다하기로 하였다. 여기서 말하는 북측의 주동적인 조치들은 핵미사일 시험발사 중단(모라토리움) 선언, 경제·핵개발 병진노선 포기, 핵실험장 폐기 선언 등을 지칭한다. 또한 남과 북은 한반도 비핵화를 위한 국제사회의 지지와 협력을 위해 적극 노력해 나가기로 하였다. 과거 남북한대화의 각종 합의문을 통해 비핵화 또는 핵문제의 해결이 언급된 적은 여러 차례 있었지만 정상회담 합의문을 통해 비핵화를 명시적으로 언급한 것은 이번이 처음이다. 따라서 완전한 비핵화를 통해 핵 없는 한반도를

<sup>12</sup> “신베를린 선언: 독일 퓌르버재단 초청연설,” (청와대 보도자료, 2017.07.06.).

<sup>13</sup> 위의 자료.



실현한다는 공동의 목표를 확인한 것은 비핵화의 목표, 수준과 범위를 처음으로 명시했다는 점에서 진일보한 합의로 평가할 수 있다.<sup>14</sup>

이제 비핵화 문제를 놓고 남북 정상이 큰 틀의 진전된 합의를 도출했기 때문에 한반도의 항구적 평화정착을 목표로 하는 ‘평화체제’ 논의도 본격적으로 추진할 수 있게 되었다. 판문점 선언의 제3조는 남과 북은 한반도의 항구적이며 공고한 평화체제 구축을 위하여 적극 협력해 나갈 것이라고 명기하고 있고, 남북한 정상은 한반도에서 비정상적인 현재의 정전상태를 종식시키고 확고한 평화체제를 수립하는 것은 더 이상 미룰 수 없는 역사적 과제라고 규정했다. 제3조 제3항에서는 남과 북은 정전협정체결 65년이 되는 올해에 종전을 선언하고 정전협정을 평화협정으로 전환하며 항구적이고 공고한 평화체제 구축을 위한 남·북·미 3자 또는 남·북·미·중 4자회담 개최를 적극 추진해 나가기로 합의하였다. 이는 6·25 종전선언과 정전협정을 대체하는 평화협정 체결 문제를 포함해 한반도 평화와 안정을 구축하는 다자간 합의 시스템을 만들자는 의미로 해석된다.

비핵화와 평화체제 문제에서 의미 있는 합의가 이뤄진다면 남북관계를 획기적으로 발전시키기 위한 방안들이 자연스럽게 논의될 것이다. 남북관계 발전을 위한 주요 합의 사항들을 포함하고 있는 판문점 선언의 제1조 6개항은 비핵화의 진전과 연동되어 생명력을 갖게 될 것이다.<sup>15</sup> 무엇보다 비핵화 진전은 지속가능한 남북관계의 토대 가운데 하나인 교류협력의 본격적인 추진을 가능하게 한다는 점에서 중요하다. 지금까지는 북핵 문제가 전면화된 상황에서 이와 무관하게 남북관계 발전, 나아가 남북경협을 추진하는 것은 거의 불가능했다. 즉 한반도의 정치·군사 문제가 전면화된 상태에서 남북관계가 교류협력을 통해 독자적인 영역을 구축해나가기가 힘든 것이 현실이었다. 과거 북핵 문제와 분리해 남북교류협력을 추진한 경험이 있으나 이는 지속가능하지 않았다. 물론 국제사회의 제재가 완화되지 않은 조건에서는 인도적 지원, 사회문화 교류가 추진될 수도 있지만 이는 일시적, 잠정적으로 가능할 뿐이다. 무엇보다 북한 핵보유에 따른 국제사회의 고강도 제재는 북한과의 인도적 차원의 교류협력마저 거의 불가능하게 만들었다. 결국 남북관계와 북핵 문제가 상호 선순환적으로 진전되는 과정에서 교류협력 재개 문제도 논의될 수 있

<sup>14</sup> 성기영, “2018 남북정상회담 평가 및 향후 전망,” (통일연구원 Online Series CO 18-11, 2018. 04.29.), p. 2.

<sup>15</sup> 고위급 대화를 비롯한 각 분야의 대화와 협상(제2항), 남북공동연락사무소 설치(제3항), 각계각층의 다방면적인 협력과 교류, 왕래와 접촉 활성화(제4항), 이산가족친척상봉(제5항), 10·4 선언 합의된 사업 이행 및 동해선, 경의선 철도도로 연결과 현대화(제6항).

는 것이다.<sup>16</sup>

한반도 정세에서 가장 중요한 이슈인 비핵화 문제에서 남북 정상, 북미 정상이 접점을 찾는다면 남북관계 발전은 지속가능성을 높힐 수 있다. 북핵 문제와 평화체제에 대한 포괄적 접근으로 완전한 비핵화와 함께 평화협정 해결을 추진할 수 있다. 문재인 정부는 외국(우크라이나, 리비아, 이란)의 비핵화 사례와 북미 간의 기존 핵합의(제네바 기본합의서, 9·19 공동성명, 2·13 합의, 10·3 합의) 사례의 교훈을 토대로 새로운 창의적인 한국형 해법을 모색해 왔다. 한반도에 항구적 평화구조를 정착시키기 위해서는 종전선언과 함께 관련국이 참여하는 한반도 평화협정을 체결해야 한다. 판문점 선언은 관련 당사국들이 참여하는 ‘평화협정’을 체결하여, 상호 적대적인 상황에 있는 적대관계들을 평화와 협력의 관계로 전환시키고 항구적으로 지속되는 평화를 만들기 위한 남북 정상들의 의지와 구상을 담고 있는 것이다. 남북정상회담에서 포괄적 합의를 이룬 뒤 북미정상회담에서 일괄적 타결을 시도하고, 추후 재개될 비핵화 다자회담에서 단계적 이행을 추진하는 것이 바람직할 것이다.<sup>17</sup> 만약 이같은 비핵화 프로세스가 순조롭게 추진된다면 남북관계를 크게 발전시킬 수 있는 조건이 갖춰지는 것으로 평가할 수 있을 것이다.

## 2. 다자간 안보 및 경제협력체제의 구축

지속가능한 남북관계 발전을 위해서는 국제사회와의 협력이 수반되어야 한다. 한반도와 동북아에 평화의 질서가 구축되어, 이 질서 안에서 남북관계가 발전될 때 지속가능성이 제고될 수 있다. 동북아 냉전구조의 일부인 미국, 일본과 북한의 적대관계 청산, 즉 국교정상화는 역내 다자안보협력을 향한 주요한 해결과제이다.<sup>18</sup> 국제사회와 보조를 맞추고 때로는 국제사회를 설득해서 튼튼한 안보를 확보하고, 남북관계에 대한 지지를 보장받을 수 있다면 훨씬 안정적인 남북관계를 발전시킬 수 있다. 김대중 및 노무현 정부에서도 한반도 평화를 정착시키기 위한 국제협

<sup>16</sup> 개성공단 입주기업들의 방북 신청과 관련해 백태현 통일부 대변인은 개성공단 재개동과 관련해서는 "정부의 입장이 변함이 없다"면서 "남북관계와 북핵문제가 상호 선순환적으로 진전되는 과정에서 개성공단 재개 문제도 논의될 수 있을 것으로 생각한다"고 말했다. 2018년 3월 12일 통일부 정례브리핑, 통일부 UniTV, <[http://unitv.unikorea.go.kr/web/unitv\\_vod\\_view.html?n=4449&m=2&s=&p=4&search\\_type=&search\\_word=](http://unitv.unikorea.go.kr/web/unitv_vod_view.html?n=4449&m=2&s=&p=4&search_type=&search_word=)> (검색일: 2018.04.20.).

<sup>17</sup> 조성렬, “한반도 비핵화와 평화정착 로드맵: 한국형 해법의 모색,” 『2018 남북정상회담과 한반도 냉전구조 해체전략』, (세종국가전략포럼, 2018.04.12.), p. 39.

<sup>18</sup> 서울대 통일평화연구원, 『한반도 평화프로세스 10가지 제언』, p. 41.

력이 추진된 바 있다. 그 대표적인 사례가 6자회담이다. 북핵문제 원칙과 방향을 담은 9·19공동성명(2005년), 2·13 합의(2007년)도 채택했고, 북미관계, 북일관계에도 진전이 있었다.<sup>19</sup> 9·19 공동성명이 나온 2005년부터 2008년 말까지 전개되었던 비핵화 대화과정은 관련국들의 정치, 군사, 경제적 상응조치들을 적절하게 연계시켜 이행하고, 비핵화 진전에 따라 북미, 북일관계 정상화, 대북 경제협력, 한반도 평화체제, 동북아 안보협력 등에 관한 실무협의를 추진하는 것이었다.<sup>20</sup>

문재인 정부도 한반도 비핵화는 미국, 중국, 러시아, 일본 등 주변국가와 함께 협력해야만 달성가능하다는 명확한 인식을 갖고 있다. 핵문제 해결을 위한 6자회담에서도 참가국들은 핵무기 및 핵 위협이 없는 한반도의 평화와 안전을 확보하기 위해 북한이 모든 핵무기 프로그램을 검증 가능한 방식으로 폐기하고 미국 등 다른 참가국들은 북한의 안보적, 경제적 우려를 해소하기 위해 노력해야 한다는 점에 동의한 바 있다.<sup>21</sup> 또한 한반도와 동북아의 안전과 평화를 증진시키기 위해서는 구체적이면서 포괄적인 문제 해결이 필요하다는 점에 인식을 같이 했다.

나아가 지속가능한 남북관계 발전을 강화하기 위해서는 한반도 주변국가들이 참여하는 평화의 제도화가 필요하다. 정책의 범위를 한반도에 한정하지 않고, 동북아 이웃국가와 국제사회까지 포괄해야 하는 이유다. 문재인 정부는 우리 민족의 이익을 넘어, 주변국과 국제사회 모두에게 이익이 되는 협력을 증진시킴으로써, 한반도와 동북아, 나아가 세계의 평화와 번영을 촉진시키고자 한다. 사실 이런 인식은 노무현 정부때도 강조되었던 것이기도 하다. 당시 노무현 정부는 평화번영정책을 추진하면서 그 주요 특징으로 한반도에서 동북아로 시야를 넓힘으로써 ‘동북아 속의 한반도’의 위상과 발전 가능성에 대한 명확한 인식을 제고했다. 남북관계 개선 및 한반도 평화의 당위성을 동북아를 중심으로 한 국제사회의 평화와 번영의 관점으로 확대한 것이다.<sup>22</sup> 문재인 정부의 대북정책은 ‘문재인 정부의 한반도정책’으로 불린다. 한반도라는 수식어는 기존의 남북관계를 뛰어 넘는 중립적 표현으로 해석되고 있다. 즉 대륙, 유라시아와의 협력을 고려한 남북교류협력을 추진해야 한다는 의지를 내포하고 있다. 남북간, 동북아 국가들 간 상호 경제적 협력관계를 형성해나감으로써 북핵문제 해결은 물론 한반도의 군사적 긴장을 완화하고 다자

<sup>19</sup> “신베를린 선언: 독일 쾰른재단 초청연설.”

<sup>20</sup> 서울대 통일평화연구원, 『한반도 평화프로세스 10가지 제언』, p. 26.

<sup>21</sup> 9·19 공동성명, 2·13 합의.

<sup>22</sup> 통일부, 『참여정부의 평화번영정책』 (서울: 통일부, 2003), p. 19.

간 안보협력을 증진시키는데 기여하고자 하는 것이다.<sup>23</sup>

이런 맥락에서 보면 남북관계 발전은 다자간 안보, 경제협력이 수반될 때 더욱 높은 수준의 지속가능성을 확보할 수 있게 된다. 북한의 비핵화가 차질 없이, 더구나 불가역적으로 추진되고 이행되기 위해서는 체제안전과 경제적 기회제공이 상호 연계되어 추진되어야 한다. 비핵화 진전과 동시에 북한의 역내 및 세계 경제로의 편입은 남북관계의 지속가능성을 크게 높일 수 있다. 또한 이런 과정은 남북관계 차원뿐 아니라 동북아 차원에서 추진될 필요가 있다. 문재인 대통령도 남북정상회담을 추진하는 과정에서 국제협력을 강조해왔다. 그는 4월 19일 47개 언론사 사장들과 만나 “궁극의 목적은 남북의 공동번영”이라면서도 “북미 관계 발전, 북일 관계 발전, 다 이렇게 함께 가야 되는 것이고, 아마도 중국까지도 지지하면서 동참해야만 가능할 것”이라고 말하고 북한의 경제개발도 “남북 간에 협력한다는 차원을 넘어서서 국제적인 참여”가 이루어져야 현실성이 있을 것이라고 국제적 협력을 강조했다.<sup>24</sup>

문재인 정부는 남북한을 넘어, 중국·러시아 등 동북아 이웃국가와 경제적으로 연결되는 다양한 분야의 협력 사업을 통해 한반도와 동북아에 평화와 번영의 새로운 경제 질서를 창출하고자 한다. 우선 관련국과 실현 가능한 협력 사업을 추진해 나가고, 북핵문제에 전환점이 마련되면 북한도 참여할 수 있도록 한다는 방침이다. 이는 ‘한반도 신경제지도’와 ‘신북방경제’라는 비전과 정책을 통해 구체화되었다. 한 축에서 동북아 경제공동체의 바탕을 다져나가고, 다른 한 축에서 다자간 안보협력을 구현할 때, 동북아의 진정한 평화와 번영을 시작할 수 있다. 문재인 대통령은 신베를린 선언에서 이렇게 밝혔다. “북핵문제가 진전되고 적절한 여건이 조성되면 한반도의 경제지도를 새롭게 그려 나가겠습니다. 군사분계선으로 단절된 남북을 경제벨트로 새롭게 잇고, 남북이 함께 번영하는 경제공동체를 이룰 것입니다. 남과 북은 대륙과 해양을 잇는 교량국가로 공동번영할 것입니다. 그때 세계는 평화의 경제, 공동번영의 새로운 경제모형을 보게 될 것입니다.”<sup>25</sup> 비핵화 과정에서 안보뿐 아니라 경제영역에서 다자간 협력체제가 구축되면 북한의 비핵화는 불가역적으로 추진될 수밖에 없을 것이고, 이는 남북관계 발전의 지속가능성을 제고하게 될 것이다.

<sup>23</sup> 통일부, 『문재인 정부의 한반도 정책』 (서울: 통일부, 2003), p. 20.

<sup>24</sup> 문재인 대통령의 언론사 사장단 초청 간담회 발언, “총선선언 거쳐 평화협정 체결로 나아가,” 『통일뉴스』, 2018년 4월 19일.

<sup>25</sup> “신베를린 선언: 독일 피르버제단 초청연설.”

## IV. 남북관계 발전을 위한 양자적 차원의 조건

### 1. 평화공존의 제도화와 상호존중의 문화 정착

지속가능한 남북관계 발전을 위해서는 우선적으로 남북한 양자적 차원에서 평화공존이 이뤄져야 한다. 통일은 쌍방이 공존공영하면서 민족공동체를 회복해 나가는 과정이다. 통일은 평화가 정착되면 언젠간 남북합의에 의해 자연스럽게 이뤄질 것이다.<sup>26</sup> 평화는 통일을 전제로 한 것이고 통일은 평화의 결과물이라는 데 대한 남북한의 인식이 확고하게 자리 잡을 경우 남북관계도 더욱 빠르게 발전할 수 있다.<sup>27</sup> 통일이라는 현상변경을 추구하기 보다는 정치군사적으로 적대와 대립의 관계를 완화시키고 다방면에서 교류와 협력을 늘려 상대방이 평화 파괴적 행위를 하지 않도록 만드는 것이 중요하다.<sup>28</sup> 그래서 우선은 평화의 토대 위에서 남북관계 발전이 이뤄져야 한다. 남북 간 평화를 제도화하여 서로에게 위협받지 않고 함께 살아가면, 민족동질성과 공동체 의식을 회복하고, 평화적으로 통일을 이룰 수 있다. 평화 없이는 안보도 경제도 보장할 수 없는 만큼, 문재인 정부는 ‘평화 공존’을 우리가 최우선으로 만들어가야 할 과제이자 비전으로 제시하고 있다. ‘평화 공존’은 남과 북 주민 모두가 핵과 전쟁의 공포에서 벗어나 온전한 일상이 보장되고 지속되는 것을 의미한다.<sup>29</sup>

‘평화 공존’은 그 자체가 평화통일로 나아가는 과정이다. 평화를 중시하는 현 정부의 대북정책 방향은 문재인 대통령의 2017년 7월 6일 독일 코르비재단 초청 연설 내용을 통해서 재확인할 수 있다. 문 대통령은 “우리가 추구하는 것은 오직 평화입니다. 평화로운 한반도는 핵과 전쟁의 위협이 없는 한반도입니다. 남과 북이 서로를 인정하고 존중하며, 함께 잘 사는 한반도”라고 밝혔다. 문재인 정부는 남북이 공존공영하며 민족공동체를 회복하는 ‘과정으로서의 자연스러운 통일’을 추구하고 있다. 남과 북의 주민 모두가 나 자신은 물론, 미래 세대를 위해 통일이 필요하다는 인식을 갖도록 여건을 조성하고자 한다. 남북 모든 구성원들이 합의하는 평화적·민주적 방식의 통일을 지향하고 있다. 문재인 대통령의 인식은 평화로운 한반도로 가는 길은 ‘6·15 공동선언’과 ‘10·4 정상선언’으로 돌아가는 것이라

<sup>26</sup> 위의 자료.

<sup>27</sup> 김형기, 『남북관계변천사』, p. 398.

<sup>28</sup> 위의 책, p. 395.

<sup>29</sup> 통일부, 『문재인 정부의 한반도 정책』, p. 6.

고 천명했다. 사실 남과 북은 두 선언을 통해 남북문제의 주인이 우리 민족임을 천명했고 한반도에서 긴장완화와 평화보장을 위한 긴밀한 협력을 약속했다. 경제 분야를 비롯한 사회 각 분야의 협력사업을 통해 남북이 공동번영의 길로 나아가자고 약속했다. 실제 문재인 대통령의 이런 인식은 4·27 판문점 선언의 제1조 제6항에서 10·4 선언에서 합의된 사업들을 적극 추진해나가기로 합의하면서 구체화되었다.

이처럼 지속가능한 남북관계 발전의 토대는 기존 합의를 존중하고, 약속한 것은 반드시 지키는 관례를 정착시키는 것이 중요하다. 문재인 정부는 이를 위해 역대 정부의 대북정책을 존중하고, 계승할 부분은 더욱 발전시켜 나가겠다는 다짐을 하고 있다. 국민적 합의를 바탕으로 △통일국민협약(국내적 측면), △남북기본협정(남북관계 측면), △한반도 평화협정(국제적 측면)을 체결하여, 제도적으로 뒷받침되는 지속가능한 남북관계를 정립하려 한다.<sup>30</sup> 우선 문재인 정부는 국민적 합의에 기반한 ‘통일국민협약’을 추진하여 지속 가능하고 일관성 있는 대북정책 추진 여건을 조성할 계획이다. 통일문제와 대북정책을 둘러싼 우리 사회 내부의 갈등을 해소하고 국민적 공감대를 형성해 나가는 것은 매우 중요하다. 이를 바탕으로 통일·대북정책의 일관성과 지속성을 확보할 수 있기 때문이다. 국민 참여와 소통을 통해 통일문제, 대북정책에 대한 국민적 공감대를 넓히고 합의를 이뤄내는 일은 우리 사회 내 ‘서로 다름’을 인정하고 존중하는 가운데, 공통분모를 더 넓혀감으로써 논쟁과 갈등을 극복해 나가는 과정이기도 하다.

문재인 정부는 남북 간 합의를 법제화하고 ‘남북기본협정’을 체결함으로써 정부가 바뀌어도 약속이 지켜지는 남북관계를 정립하고자 한다. 남북 간 합의를 법제화하여 지속적인 남북관계 발전을 위한 기본 자산이 되도록 하고, 변화된 환경에 맞는 ‘남북기본협정’을 체결하여 북한도 합의를 존중하고 이행하는 여건을 만들어 나가겠다는 것이다. 국민적 합의를 바탕으로 남북 간 합의를 법제화하여, 평화통일을 위한 제도적 자산으로 만드는 것은 중요하다. 역대 정권에서 추진한 남북 합의는 정권이 바뀌어도 반드시 존중되어야 하는 중요한 자산이기 때문이다. 문재인 정부는 역대 정권의 남북 합의를 남북이 함께 되돌아가야 할 원칙으로 간주하고 있다. 상호 존중·화해 협력·신뢰 증진 등 남북 간 합의의 기본정신을 계승하고 발전시키는 것은 남북관계가 지속적으로 발전할 수 있는 핵심 토대이다. 그래서 7·4 남북공

<sup>30</sup> 위의 책, p. 26.

동성명, 남북기본합의서, 6·15 공동선언, 10·4 정상선언 등 기존 남북 간 합의는 역대 정부가 남북관계 발전을 위해 오랜 시간에 걸쳐 어렵게 만들어낸 노력의 결실로, 존중되고 지켜져야 한다. 문재인 정부는 2018년 1월 9일 개최된 남북고위급회담에서 합의된 공동보도문 제3항에 기존 남북선언들은 존중되어야 한다는 점을 담았고, 4·27 판문점 선언에서도 이를 재확인했다.

지속가능한 남북관계 발전은 상호존중과 신뢰관계 구축 없이는 불가능하다. 독일 통일의 과정은 상호 존중에 바탕을 둔 대화와 협력의 과정이 얼마나 중요한지를 잘 보여주고 있다. 독일 국민들은 이 과정에서 축적된 신뢰를 바탕으로 스스로 통일을 결정할 수 있었던 것이다.<sup>31</sup> 상호존중은 정치적 신뢰구축의 과정이기도 하다. 정치적 신뢰구축은 군사적 신뢰구축보다 더 포괄적인 문제로 앞서 추진되어야 한다. 정치적 신뢰구축을 위해서는 우선 북한의 체제와 주권, 국가수반의 권위, 진지한 대화상대로의 자격 등 그 실체를 인정해야 한다. 인정은 동조나 지지가 아니라 다름에 대한 이해를 의미하며, 문제의 합리적 해결의 출발점이 된다.<sup>32</sup>

지난 수십 년 동안 남북 간, 북미 간 협상을 지켜보았던 이문항 전 유엔사령부 특별고문은 정전협정 때문에 전쟁이 방지되었다고 생각하면 큰 오산이라고 지적한 바 있다. 즉 남북 간 상호불가침을 선언하고 합의서에 서명한다고 해서 평화체제가 만들어진다고 생각하는 것은 너무나 단순한 사고방식이라는 것이다. 하나의 조약, 합의 또는 선언은 언제라도 일방에 의해 깨질 수 있고, 실제 이런 사례는 무수히 많았다. 결국 남북 간의 선언, 합의 등은 반드시 신뢰구축이 선행되어야 하며, 힘의 뒷받침이 있어야 유지될 수 있는 것이다.<sup>33</sup> 선행연구들도 한결같이 남북관계와 북미관계에서 ‘합의-파기’의 갈등이 반복되는 이유는 관계발전과 평화정착을 위한 외교적 합의가 없어서가 아니라, 두 행위자 사이에 신뢰가 부족하기 때문이라고 지적한다.<sup>34</sup>

신뢰구축을 위해서는 다양한 접근을 추구할 수 있을 것이다. 그 중 가장 중요한 것은 상대방 체제를 인정(recognition)하고 존중(respect)하는 것이다. 이런 문제의식에 따라 노무현 대통령은 김정일 국방위원장을 만나 10·4 선언하면서 제2

<sup>31</sup> “신베를린 선언: 독일 피르버재단 초청연설.”

<sup>32</sup> 문장렬, “남북 정치군사적 신뢰구축방안,” 『2018 남북정상회담과 한반도냉전구조 해체전략』 (세종국가전략포럼, 2018.04.12.), p. 55.

<sup>33</sup> 이문항, 『JSA-판문점(1953~1994)』 (서울: 소화, 2001), p. 243.

<sup>34</sup> 박인휘, “한반도 신뢰프로세스의 이론적 접근 및 국제화 방안,” 『통일정책연구』, 제22권 1호 (2013), p. 31.

항에서 남과 북은 사상과 제도의 차이를 초월하여 남북관계를 상호존중과 신뢰관계로 확고히 전환시켜 나가기로 하였다. 그리고 남과 북은 내부문제에 간섭하지 않겠다는 약속도 했다.<sup>35</sup> 또한 문재인 정부는 이른바 ‘3-No’ 즉, 북한 붕괴 불원, 흡수통일 및 인위적 통일 불추구 입장을 통해 남과 북이 서로를 존중하고 협력하면서, ‘함께 잘 사는 한반도’를 만들어 나가겠다는 의지를 밝혔다. 남과 북이 서로의 차이를 인정하고 공동의 이익을 위해 협력할 때, 진정한 ‘평화와 번영의 한반도’를 달성할 수 있다는 것이다. 문재인 정부는 이러한 상호 존중의 정신을 바탕으로 남북 대화를 재개하고 서로에게 도움이 되는 교류협력을 확대해 나갈으로써, 남북관계를 복원하고 한반도 평화를 실현시켜 나가고자 한다. 그래서 한반도 비핵화도 북한체제의 안전을 보장하는 방식으로 추진하겠다는 입장을 견지하고 있다.<sup>36</sup> 사실 문재인 정부의 ‘3-No’는 1989년 이래 역대 정부의 공식 통일방안인 민족공동체 통일방안의 기본정신을 따르고 있다. 민족공동체 통일방안은 남북한이 ‘화해협력 단계’와 ‘남북연합 단계’를 거쳐 최종적으로 1민족, 1국가, 1체제의 ‘통일국가’를 수립하는 “단계적·점진적 방식의 통일”을 추구한다. ‘3-No’ 역시 북한을 화해협력의 대상으로 존중하면서, 궁극적으로 남북간 합의에 따른 평화통일을 지향하고 있다.<sup>37</sup>

남북한의 신뢰를 유지하고 발전시키기 위한 가장 효과적인 장치는 최고지도자 간의 회담을 정례화하는 것이다. 지도자 간의 개인적, 인간적 신뢰를 돈독히 하는 것은 매우 중요하다.<sup>38</sup> 특히 북한체제의 특성상 최고 지고지도자와의 신뢰는 정치군사적 현안을 논의하고 해결하는 과정에서 실효성을 보장할 수 있는 최선의 장치라 할 수 있다. 같은 맥락에서 2017년 3월 5~6일 문재인 대통령의 대북특별사절단이 김정은 국무위원장을 만나 3차 남북정상회담 개최와 군사적 긴장완화와 긴밀한 협의를 위해 정상간 직통전화(Hot Line)을 설치하기로 합의한 것은 지속가능한 남북관계 발전의 핵심 토대가 마련된 것으로 평가할 수 있다.<sup>39</sup>

남북 정상회담 정례화는 문재인 정부가 내세운 ‘한반도 운전자론’의 핵심 요소다. 지난 3월 5~6일 문재인 대통령의 대북특별사절단이 남북 모두에게 부담이 덜한 판문점으로 회담 장소를 결정한 것도 실무형 정상회담 정례화의 초석을 놓기

<sup>35</sup> “남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언,” (통일부 보도자료, 2007.10.04.).

<sup>36</sup> “신베를린 선언: 독일 퓌르버재단 초청연설.”

<sup>37</sup> 통일부, 『문재인 정부의 한반도 정책』, p. 6.

<sup>38</sup> 문장렬, “남북 정치군사적 신뢰구축방안,” p. 55.

<sup>39</sup> “특사 방북 결과 언론발표문 전문,” (2018.03.06.).



위한 조치로 해석된다. 남북관계 발전을 위해서라도 당일치기 형태로 대통령 임기 중에 여러 차례 정상회담을 개최할 수 있게 되는 것이다. 3월 29일 두 번째 열린 남북 고위급회담에서 나온 공동보도문은 4월 27일 열릴 문재인 대통령과 김정은 노동당 위원장의 만남의 공식 명칭을 ‘2018 남북 정상회담’이라고 적시했다. 2000년 1차, 2007년 2차에 이어 ‘3차 남북 정상회담’이라고 명명하는 대신 연도를 넣은 것이다. 정상회담에는 차수(次數)를 붙이지 않는다는 점을 감안해 올해 열리는 회담으로 이를 붙인 것인데, 여기엔 남북 정상회담을 수시로 열고 정례화하겠다는 정부의 의도가 담겨 있다. 남북 정상회담을 ‘이벤트’가 아니라 정기적으로 열리게 되기를 바라는 뜻이기도 했다.<sup>40</sup> 그래서 4·27 판문점 선언을 통해 양 정상은 정기적인 회담과 직통전화를 통하여 민족의 중대사를 수시로 진지하게 논의하고 신뢰를 굳건히 하며, 남북관계의 지속적인 발전과 한반도의 평화와 번영, 통일을 향한 좋은 흐름을 더욱 확대해 나가기 위하여 함께 노력하기로 하였다. 차기 정상회담을 올해 가을 평양에서 개최하는 데 합의함으로써 양 정상 간의 지속적인 대화 모멘텀을 확보했고, 남북 최고지도자 간 형성된 신뢰를 바탕으로 정례적 만남과 직통전화를 통해 소통하게 됨으로써, 그 동안 풀기 어려웠던 현안 해결도 기대할 수 있게 되었다.<sup>41</sup>

## 2. 교류협력의 일관성 유지

경제, 사회문화, 인도적 지원 등 다양한 분야에서의 민간 교류협력은 지속가능한 남북관계 발전을 추동하는 중요한 동력이므로, 민간의 교류협력은 자율성에 기초하여 지속적으로 추진될 필요가 있다. 그런데 한반도의 정치·군사적 상황 악화와 5·24 조치 등에 의하여 민간 차원의 교류협력이 대폭 제한되었으며 결국 중단되기에 이르렀다.<sup>42</sup> 비핵화와 한반도 평화체제 구축이 상호 시너지 효과를 내기 위해서는 다방면에 걸친 남북관계 개선과 병행해서 추진해야 한다. 평화체제의 실효성을 확보하기 위해서는 남북 간 정치군사적 신뢰와 함께 경제협력과 사회문화적 교류가 동시에 이뤄져야 하는 것이다.<sup>43</sup> 동서독의 시민들은 다양한 분야에서 교류협력을 추진했고, 양측 정부는 이를 제도적으로 보장했다. 비정치적인 민간교류가 정치

<sup>40</sup> “공식명칭은 3차 아닌 2018 남북 정상회담,” 『중앙일보』, 2018년 3월 30일.

<sup>41</sup> “2018 남북정상회담 결과 설명자료,” (남북정상회담준비위원회, 2018.04.27.), p. 2.

<sup>42</sup> 통일부 정책혁신위원회, 『통일부 정책혁신보고서』, p. 3.

<sup>43</sup> 경남대 극동문제연구소편, 『북핵, 오늘과 내일』 (서울: 경남대 극동문제연구소, 2016), p. 175.

이념의 빗장을 풀었고 양측 국민들의 닫힌 마음을 열어 나갔다.<sup>44</sup>

문재인 대통령은 ‘신베를린 선언’에서 한반도의 군사적 긴장을 완화하고 남북 간 무너진 신뢰를 회복하기 위한 교류와 대화를 모색하겠다고 밝혀왔다. 그는 연설에서 비정치적 교류협력 사업은 정치·군사적 상황과 분리해 일관성을 갖고 추진해 나가겠다고 강조했다. 그리고 남북한의 교류협력 사업은 한반도 모든 구성원의 고통을 치유하고 화합을 이루는 과정이자 안으로부터의 평화를 만들어 가는 일이라고 밝혔다.<sup>45</sup> 영유아 등 북한 취약계층에 대한 인도적 지원은 정치적 상황과 무관하게 지속 추진하겠다는 의지도 꾸준히 밝혔다. 문재인 정부는 특히 분단으로 고통받는 이산가족 문제는 어떠한 정치적 고려보다 우선하여 해결하겠다는 입장을 견지해왔다. 이런 노력의 결과로 나타난 것이 판문점 선언 제1항 제4조, 제5조의 합의 사항들이다. 즉 남북 정상은 남과 북은 민족적 화해와 단합의 분위기를 고조시켜 나가기 위하여 각계각층의 다방면적인 협력과 교류, 왕래와 접촉을 활성화하기로 하였고, 분단으로 발생한 인도적 문제를 시급히 해결하기 위하여 노력하며, 남북적십자회담을 개최하여 이산가족·친척 상봉을 비롯한 제반 문제들을 협의 해결해나가기로 하였다.

경제협력과 관련해, 문재인 정부는 남북 간 ‘상호 신뢰’와 ‘호혜성’에 기반한 경제협력을 증진시켜, 우리 경제의 새로운 활로를 확보하고 북한의 변화와 북한 주민의 삶을 실질적으로 개선하고자 한다. 이를 통해 남북한 공동 번영의 경제적 토대가 마련되고, 경제통합의 기반을 다져나갈 수 있을 것으로 본다. 문재인 대통령은 4월 27일 김정은 국무위원장과 회담에서 남북경협과 관련한 핵심 국정과제인 한반도 신경제지도 구상이 담긴 책자와 프레젠테이션 영상을 전달했다. 사실 한반도 신경제지도는 지난 2007년에 남북 정상 간에 합의한 10·4 선언만 실천하기만 해도 동력을 확보할 수 있다.<sup>46</sup> 10·4 선언 제5항에 포함된 남북경협 의제들이 현실에 맞게 재검토되고 실천될 수 있다면 획기적인 남북관계 발전을 기대할 수 있게 된다.<sup>47</sup> 실제 남북한 정상은 판문점 선언 제1조 제6항에서 남과 북은 민족경제의 균형

<sup>44</sup> “신베를린 선언: 독일 피르버재단 초청연설.”

<sup>45</sup> 위의 연설문.

<sup>46</sup> 이는 문 대통령이 신베를린 선언에서도 강조한 내용이다.

<sup>47</sup> 남북관계발전과 평화번영을 위한 선언(10·4 선언) 제5항. 남과 북은 민족경제의 균형적 발전과 공동의 번영을 위해 경제협력사업을 공리공영과 유무상통의 원칙에서 적극 활성화하고 지속적으로 확대 발전시켜 나가기로 하였다. 남과 북은 경제협력을 위한 투자를 장려하고 기반시설 확충과 자원개발을 적극 추진하며 민족내부협력사업의 특수성에 맞게 각종 우대조건과 특혜를 우선적으로 부여하기로 하였다. 남과 북은 해주지역과 주변해역을 포괄하는 서해평화협력특별지

적 발전과 공동번영을 이룩하기 위하여 10·4 선언에서 합의된 사업들을 적극 추진해나가기로 합의했다.

기존 합의들은 정권교체에 따라 제대로 이행되지 못했다. 특히 지난 이명박·박근혜 보수 정부들은 대북 인도적 지원의 경우 ‘정치·군사적 상황과 구분하여 지속하겠다’라는 정부차원의 발표에도 불구하고 실제적으로는 민간단체의 대북접촉은 물론 긴급구호까지 제한하였다. 5·24 조치 이후 대북 교역이 중단된 상황에서 개성공단까지 폐쇄되면서 기업들의 피해는 확대되었고 남북 간 경제협력 생태계는 고사상태에 이르렀다.<sup>48</sup> 이로 인해 남북관계 발전을 위한 기반은 붕괴되었다. 특히 인도적 차원의 대북 지원은 북한 주민의 생존권과 관련된 문제이므로, 남북관계의 변동 또는 악화와는 별개로 지속적으로 추진될 필요가 있었다. 인도적 지원은 사상적·정치적 고려를 엄격히 배제하고 인류 보편적 가치에 의거해 중립적으로 결정·집행돼야 한다는 것은 국제사회가 인정하는 원칙이다. 그러나 그간의 대북정책은 이러한 인도 지원의 중립성 원칙을 훼손하여 정치·군사적 상황과 연계되었다.<sup>49</sup>

그래서 문재인 정부는 특히 교류협력사업의 일관성을 중시하는 입장을 강조하고 있다. 문재인 대통령은 신베를린 선언에서 비정치적 교류협력사업은 정치·군사적 상황과 분리해 일관을 갖고 추진하겠다고 강조했다. 문재인 대통령은 민간차원의 교류는 당국간 교류에 앞서 남북 간 긴장완화와 동질성 회복에 기여해왔기 때문에 다양한 분야의 민간교류와 지역 간의 교류를 폭넓게 지원하려는 입장을 견지했다. 그러나 이를 실질적으로 뒷받침하기 위해서는 교류협력의 지속가능성 및 발전을 위한 관련 법제도가 정비되어야 한다. 이와 관련해 4·27 판문점 선언 제1조 제3항에서 남과 북은 당국간 협의를 긴밀히 하고 민간교류와 협력을 원만히 보장하기 위하여 쌍방 당국자가 상주하는 남북공동연락사무소를 개성지역에 설치하기로 합의한 부분은 주목할 필요가 있다. 분야별 대화 체계의 전면 복원과 함께 남북 공

대를 설치하고 공동어로구역과 평화수역 설정, 경제특구건설과 해주항 활용, 민간선박의 해주항으로 통과, 한강하구 공동이용 등을 적극 추진해 나가기로 하였다. 남과 북은 개성공업지구 1단계 건설을 빠른 시일 안에 완공하고 2단계 개발에 착수하며 문산-봉동 간 철도화물수송을 시작하고, 통행·통신·통관 문제를 비롯한 제반 제도적 보장조치들을 조속히 완비해 나가기로 하였다. 남과 북은 개성-신의주 철도와 개성-평양 고속도로를 공동으로 이용하기 위해 개보수 문제를 협의·추진해 가기로 하였다. 남과 북은 안변과 남포에 조선협력단지를 건설하며 농업, 보건 의료, 환경보호 등 여러 분야에서의 협력사업을 진행해 나가기로 하였다. 남과 북은 남북 경제협력 사업의 원활한 추진을 위해 현재의 ‘남북경제협력추진위원회’를 부총리급 ‘남북경제협력공동위원회’로 격상하기로 하였다.

<sup>48</sup> 통일부 정책혁신위원회, 『통일부 정책혁신보고서』, p. 26.

<sup>49</sup> 위의 자료, p. 27.

동연락사무소를 통해 상시 협의의 틀을 마련하고, 지속가능한 남북관계 발전에 상당히 기여할 것이기 때문이다. 다른 한편으로 대북지원과 교류협력 분야에서는 정부의 통제와 관여를 최소한으로 하고 실질적으로 민간의 자율성과 창의성이 최대한 보장되어야 한다. 인도적 대북지원, 사회문화교류 등 비정치적 사안은 민간의 신뢰 회복을 위해 ‘최소 교류 보장의 원칙’을 제도화하고, 정치·군사적 상황과 분리하여 지속하는 것이 바람직하다.<sup>50</sup> 특히 정부가 ‘5·24 대북조치’, ‘개성공단 폐쇄’와 같은 대북조치를 취할 때는 반드시 국회의 동의를 받도록 입법을 추진할 필요가 있다. ‘남북교류협력에 관한 법률’을 개정해, 안보적 위기 상황에서의 대통령 통치 행위라고 해도 반드시 헌법과 법률에 따른 적법절차를 밟아야 한다. 특정 대북정책을 제한·금지할 때는 국회의 동의를 받거나, 헌법상 긴급처분, 남북교류협력법에 따른 협력사업 취소 등의 절차를 거치도록 명문화할 필요가 있다. 이같은 입법을 통한 제도화는 남북교류협력의 일관성을 확보하고, 지속가능한 남북관계 개선에 크게 기여할 것이다.

### 3. 남북교류협력을 위한 군사적 보장

남북관계 발전을 위해서는 군사적 긴장을 완화해야 하고, 이를 위해서는 교류와 대화를 지속하는 것이 중요하다. 특히 군사적 긴장완화와 교류협력은 매우 밀접한 관련성을 갖고 있다. 활발한 교류협력은 분명히 군사적 긴장완화를 가져오는 효과가 있다. 판문점 선언 제1조 제6항에는 남과 북은 민족경제의 균형적 발전과 공동 번영을 이룩하기 위하여 10·4 선언에서 합의된 사업들을 적극 추진해나감, 1차적으로 동해선 및 경의선 철도와 도로들을 연결하고 현대화하여 활용하기 위한 실천적 대책들을 취해 나가기로 하였다고 명시되어 있다. 철도연결은 경제적 효과뿐 아니라 높은 수준의 군사적 긴장완화 효과를 가져온다. 휴전선과 비무장지대를 열고 끊어진 경원선 구간을 다시 복원하는 방안은 남북 공동번영 의제인 동시에, 평화 체제 정착을 견인할 구체적 방안으로 평가할 수 있다. 예를 들면 경원선 철도가 연결되는 구간은 남북 군사력이 첨예하고 대치하고 있는 DMZ 구간인데, 경원선 연결이 성사되면 군사적 긴장은 자연스럽게 완화될 수밖에 없다.<sup>51</sup> 철도 연결 등은 군사분계선에서의 적대행위를 상호 중단시키는 효과를 기대할 수 있다. 과거 노무

<sup>50</sup> 위의 자료, p. 30.

<sup>51</sup> “경원선 복원, 회담 의제로 검토 중…군사적 긴장 완화 기대,” 『KBS 뉴스』, 2018년 4월 4일.

현 정부가 10·4 선언 제3항에서 서해에서의 우발적 충돌방지를 위해 공동어로 수역을 지정하고, 이 수역을 평화수역으로 만들려고 한 것도 같은 취지에 기반한 것이었다.

남북한이 각종 협력사업을 원만히 추진하기 위해서는 군사적 보장을 제공해야 한다. 남북한은 2003년과 2007년 군사당국자 회담에서 ‘동, 서해 지구의 육로 통행 및 열차 운행의 군사적 보장을 통한 남북교류 지원’ 등에 합의한 바 있다. 또한 2007년 남북정상회담에서는 남북간의 각종 교류협력사업에 대한 군사적 보장조치 문제 등을 협의하기 위해 남측 국방부 장관과 북측 인민무력부장 간 회담을 개최하는데 합의하기도 했다(10·4 선언 제3항).<sup>52</sup> 남북 간 교류협력을 안정적으로 발전시켜 나가기 위해서는 군사적 긴장완화가 병행 추진되어야 하며 특히 철도·도로 연결과 남북 간 통행, 수송 장비 운항, 임진강 수해방지사업, 한강하구 공동개발 등과 같은 협력사업을 위해서는 남북 군사당국자 간 대화와 협력을 통한 ‘군사적 보장’이 필요하기 때문이다.<sup>53</sup> 이에 따라 정부는 남북 군사당국자 회담을 개최하여 군사적 긴장완화 조치와 교류협력 사업에 대한 군사적 보장에 관해 논의할 것을 북측에 제의하였고, 북측도 교류협력이 확대되면서 남북 군사당국자 회담의 필요성을 절감했고, 회담 제의에 호응해옴에 따라 남북 간에는 남북국방장관회담과 장성급회담, 군사실무회담 등 다양한 차원의 회담이 열려 군사적 보장 문제를 논의했으며 철도·도로 연결을 위한 군사적 보장 합의서 등을 채택하였다.

그러나 교류협력사업에 대한 군사적 보장은 상대방을 압박하는 카드로 활용되기도 했다. 지난 2010년 북한 인민군 총참모부는 개성공단 폐쇄 위협을 하면서 남북 교류협력과 관련된 모든 군사적 보장 조치를 전면 철회하겠다고 선언했고, 실제 2010년 5월 27일 실행한 바가 있다. 나아가 북한은 2013년 3월 말부터 김정은의 ‘최고존엄’을 훼손하였다고 주장하면서 서해 군통신선 차단, 개성공단 통행 제한, 근로자 철수 등 일방적 조치를 취하고 개성공단 가동을 중단시켰다. 남북교류협력에 대한 남북 군사당국자 회담 군사적 보장은 1차적으로는 남북 간 교류협력이 안정적으로 추진되도록 보장하는데 목적이 있지만 그 과정에서 남북 간 군사적 신뢰를 구축하는 효과를 함께 거둘 수 있다는데 의미가 있다. 특히, 이전에 철도·도로 연결 사업과 관련하여 설치된 통신선은 남북 간의 경제교류협력이 군사분야의 교류와

<sup>52</sup> “남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언,” (통일부 보도자료, 2007.10.04.).

<sup>53</sup> “군사적 보장합의서,” 통일부 북한정보포털, <<http://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/term/termDicaryPrint>> (검색일: 2018.04.03.).

협력을 수반하게 만든 좋은 사례라고 할 수 있다.<sup>54</sup> 이런 맥락에서 판문점 선언에서 철도연결을 재합의하고, 제2조 제3항에서 남과 북은 상호 협력과 교류, 왕래와 접촉이 활성화되는 데 따른 여러 가지 군사적 보장대책을 취하기로 재확인한 것은 지속가능한 남북관계 발전을 위한 중요한 조건을 충족시킨 것으로 평가할 수 있다.

## V. 결론

지금까지 4·27 판문점 선언을 중심으로 지속가능한 남북관계 발전을 위한 다자적, 양자적 차원의 조건들을 과거의 경험에 대한 성찰을 토대로 제시해보았다. 다자적 차원의 조건들로서는 △비핵화 진전과 평화체제 수립 △다자간 안보 및 경제 협력체제의 구축, 양자적 차원의 조건들로서는 △평화공존의 제도화와 상호존중 문화정착 △교류협력의 일관성 유지 △남북교류협력을 위한 군사적 보장 등을 도출했다.

남북 정상은 4·27 판문점 선언을 통해 새로운 평화시대의 개막을 선언했다. 특히 이 선언은 남북관계의 전면적, 획기적인 발전을 기대할 수 있는 합의들을 담고 있다는 측면에서 연구할 가치가 많아 보인다. 남북관계 발전과 관련한 조항들이 순조롭게 이행된다면 평화와 번영은 물론 통일을 향한 가시적인 진전까지 기대할 수 있을 것이다. 또한 판문점 선언을 통해 남북한 최고지도자들의 남북관계 발전에 대한 확고한 의지도 확인할 수 있었다. 하지만 역사적 경험들은 선언을 이행하는 데 있어 최고지도자의 의지만으로는 이행을 담보하기에는 턱없이 부족하다는 점은 수많은 사례들이 입증하고 있다. 남북관계 차원뿐 아니라 국제협력 차원에서 여러 필요충분 조건들이 충족되지 않으면 성공적 이행을 보장하기 힘든 것이 현실이다.

앞으로 남북관계 발전을 위해서는 우선 당파적으로 이루어지지 않고, 지도자에 따라 변화되지 않는 일관성을 유지하는 것이 중요하다. 고도의 정치적 행위인 통치행위를 인정한다고 하더라도 가급적 헌법과 법률에 근거하여야 한다. 핵문제 해결과 남북관계 발전을 병행적으로 추진하면서도 남북한이 당사자로서 주인의식을 갖고 비핵화-평화정착 등의 현안들을 주도적으로 다뤄가는 원칙을 견지하는 것은 매우 중요해 보인다. 남북한이 한반도 문제를 주도하지 못하면 지속가능한

<sup>54</sup> 『남북관계 지식사전』, 통일부 북한정보포털, <<http://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/>> (검색일: 2017.04.01.).

남북관계를 발전시키는 것은 요원한 과제임을 지난 역사들은 증명해주고 있다. 핵심 당사자인 한국이 주도하고, 여기에 관련 당사국들의 인식공유와 협력을 이끌어 내야 한다.

문재인 정부가 4·27 판문점 선언을 도출할 수 있었던 근본적 배경에도 남북관계에서 제기되는 모든 문제들을 우리 민족이 한반도 문제의 당사자로서 대화와 협상을 통하여 해결해 나가려는 원칙을 일관되게 고수했기 때문이다. 그 결과 오늘날 남북 간 대화와 교류를 통해 기본적인 신뢰관계가 구축되어야 북핵문제 해결을 위한 다자 대화에서도 우리가 주도적으로 미국, 중국 등 주변국들의 협조를 이끌어 낼 수 있게 되었다.

이 글에서는 깊이 다루지 않았지만 다자적, 양자적 차원의 조건들을 충족시키는데 있어 가장 중요한 과제는 국내적 차원에서 4·27 판문점 선언에 대한 지지기반을 넓히는 일이다. 독일 통일은 동방정책이 20여 년간 지속되었기 때문에 가능했던 사실도 유념할 필요가 있다. 정권이 바뀌어도 일관된 정책이 가능했던 것은 독일 국민들의 지지가 있었기 때문이다.<sup>55</sup> 지속가능한 남북관계 발전을 위해서는 정당을 초월한 협력이 이어져야 한다. 국민적 공감대에 기반하지 않은 남북관계 발전은 지속가능하지 않다. 과거의 사례, 특히 여론이 대북정책에 미치는 영향력이 이전과는 비교가 되지 않을 정도로 높아진 현실도 고려해야 한다. 문재인 정부는 국회, 지자체, 시민단체, 전문가 등 다양한 주체들의 참여와 소통을 제도화하여, 통일문제에 대한 국민적 공감대를 확대하고, 사회적 합의를 도출해 나가는 노력을 멈춰서는 안 된다. 정부가 일방적으로 정책을 추진하는 것이 아닌, 국민들의 참여와 쌍방향 소통을 통해 함께 정책을 채우고 완성해야 한다. 대북정책 추진에 대한 대내외적 지지와 공감대를 얻어야 4·27 판문점 선언도 비로소 실효성과 지속성을 담보할 수 있게 된다.

■ 제출: 4월 30일 ■ 심사: 5월 4일 ■ 채택: 5월 25일

<sup>55</sup> “신베를린 선언: 독일 퓌르버재단 초청연설.”

## 참고문헌

### 1. 단행본

- 경남대 극동문제연구소편. 『북핵, 오늘과 내일』. 서울: 경남대 극동문제연구소, 2016.
- 김형기. 『남북관계변천사』. 서울: 연세대학교 출판부, 2010.
- 이문형. 『JSA-판문점(1953~1994)』. 서울: 소화, 2001.
- 임강택. 『새로운 남북협력모델의 모색: 지속적으로 발전가능한 협력모델』. 서울: 통일연구원, 2002.
- 임을출 외. 『평화가 먼저다』. 서울: 민주평화통일자문회의, 2017.
- 통일부. 『참여정부의 평화변영정책』. 서울: 통일부, 2003.
- \_\_\_\_\_. 『문재인의 한반도 정책』. 서울: 통일부, 2003.
- \_\_\_\_\_. 『한반도 신뢰프로세스』. 서울: 통일부 정책협력과, 2013.

### 2. 논문

- 박인휘. “한반도 신뢰프로세스의 이론적 접근 및 국제화 방안.” 『통일정책연구』. 제22권 1호, 2013.
- 정성장. “차기 정부의 북핵 위협관리 및 대북정책 방향.” 『변화하는 한반도 정세와 북한』. 북한연구학회 춘계학술대회, 2017.
- 조성렬. “한반도 비핵화와 평화정착 로드맵: 한국형 해법의 모색.” 『2018 남북정상회담과 한반도냉전구조 해체전략』. 세종국가전략포럼, 2018.

### 3. 기타자료

- 남북정상회담 준비위원회. “2018 남북정상회담 결과 설명자료.” 2018년 4월 27일.
- 문장렬. “남북 정치군사적 신뢰구축방안.” 『2018 남북정상회담과 한반도냉전구조 해체전략』. 세종국가전략포럼. 세종연구소·대통령 직속 정책기획위원회 공동 주최. 2018년 4월 12일.
- 서울대 통일평화연구원. 『한반도 평화프로세스 10가지 제안』. 서울대 평화통일연구원 특별보고서. 2017년 6월 25일.
- 성기영. “2018 남북정상회담 평가 및 향후 전망.” 통일연구원 Online Series CO 18-11. 2018년 4월 29일.
- 정옥식 외. “핵문제 해결과 한반도 평화실현을 위한 제안.” 평화네트워크 정책보고서. 2005년 2월 1일.
- 청와대 보도자료. “신베를린 선언: 독일 퓌르버재단 초청연설.” 2017년 7월 6일.
- \_\_\_\_\_. “특사 방북 결과 언론발표문 전문.” 2018년 3월 6일.
- 통일부 보도자료. “남북관계 발전과 평화변영을 위한 선언.” 2007년 10월 4일.
- 통일부 정책혁신위원회. 『통일부 정책혁신보고서』. 2017년 12월.



『중앙일보』.

『통일뉴스』.

『KBS 뉴스』.

통일부 북한정보포털 <<http://nkinfo.unikorea.go.kr/>>.

통일부 UniTV <<http://unitv.unikorea.go.kr/>>.

## Conditions for Sustainable South-North Relations: *Focusing on 4·27 Panmunjum Declaration*

*Eul Chul Lim*

The April 27 joint declaration by the two leaders, South Korea's President Moon Jae-in and North Korea's leader Kim Jong-un, is expected to not only be the cornerstone of setting agendas including denuclearization and permanent peaceful coexistence but also be a road map for overall and ground-breaking development of the two Koreas. This is an opportunity to make a virtuous cycle (first step, denuclearization, second, stabilization, and third, development of relationship between the two). In this paper, multilateral and bilateral conditions for sustainable relations would be suggested, based on the recent April 27 Panmunjum declaration and the past experiences. Considering implementation is more important than the agreement itself, the paper would suggest some noticeable policy implications.

It also implied multilateral conditions including progress for denuclearization, security for peaceful coexistence, establishment of multilateral security and economic cooperation, and bilateral conditions such as guarantee of peaceful coexistence, cultural settlement of mutual respect, consistency of cultural exchange, and military security assurance for exchange and cooperation. In addition to conceptual and theological consideration of the relationship, importance of principles of the two parties are highlighted as precondition for discussion. The paper is to contribute to deeper understanding of the Korean Peninsula policy of the present South Korean government and forecast of South-North relation after the April 27 Panmunjum declaration.

**Key Words:** Development of Relations of the two Koreas, Sustainability, the April 27 Panmunjum Declaration, Multilateral and Bilateral Conditions, Peaceful Coexistence