

남북기본합의서 20년 역사적 의미 재조명

남북기본합의서 체제의 평가와 유산: 향후 대북정책의 시사점

박 종 철(통일연구원 통일정책연구센터 소장)

일시: 2012년 2월 17일(금)
장소: 플라자호텔 그랜드볼룸
주최: 통일연구원



지난 2월 17일 통일연구원 주최로 열린 남북기본합의서 재조명 세미나

남북기본합의서 채택 20주년을 맞아 지난 2월 17일 통일연구원 주최로 남북기본합의서의 역사적 의미를 재조명하고 김정은 체제의 향방과 주변국의 대한반도 정책을 전망하는 세미나를 개최했다. 이날 발제문 중 남북기본합의서 체제의 평가와 향후 대북정책의 시사점을 다룬 박종철 통일연구원 통일정책연구센터 소장의 글을 간추려 신는다.

〈편집부〉

국제 환경의 변화와 남북 국력격차의 심화

1953년 이후 휴전협정체제는 한반도의 분단을 규율하며 국제사회 및 동북아시아 냉전체제의 하위 시스템으로 작동하였다. 이후 1969년 닉슨대통령의 닉슨독트린과 미·중 화해, 미소데탕트는 동아시아에 긴장완화를 가지고 왔으며, 이에 따라 남북한은 1972년 7.4 공동성명을 발표했다. 그리고 1989년 베를린 장벽의 붕괴, 1989년 12월 미·소 정상간 몰타회담의 냉전종식 선언 등으로 세계적 냉전체제가 해체되기 시작했다. 냉전체제의 해체는 남한에게는 자신감과 함께 선제적이고 공세적 대북정책을 추진할 수 있는 요인으로 작용하였다.

남북한간 국력격차도 심화되었다. 그 격차는 1980년대 이후 심하게 벌어지기 시작했다. 남한은 달러 약세, 저유가, 저금리의 이점을 활용하여 경제성장을 기록했다. 반면, 북한경제는 계획경제의 구조적 문제에 더불어 경제운영의 비합리성으로 말미암아 식량난, 외화난, 에너지난, 원자재난에 시달렸으며 1990년부터 마이너스 성장을 기록하였다. 그 결과 남북한간 경제적 격차는 1990년 GNI 총액에서 남한은 북한을 10배 이상을 초과했고 1인당 GNI도 5배에 달했다. 1991년에는 그 비율이 15배, 7배로 확대되었다.

노태우정부의 선제적 대응전략

노태우 정부의 대응전략은 1) 사회주의 국가들과 국교수립을 추진하는 북방정책, 2) 북한에 대한 화해정책인 7.7선언, 3) 교류협력의 법적 조치, 4) ‘한민족공동체통일방안’ 제시 등 입체적 방식으로 전개되었다. 북방정책은 사회주의 국가들과의 관계개선을 통해 우회적으로 북한에게 접근하려는 전략이었다.



박종철 통일정책연구센터 소장

1989년 2월 헝가리와의 국교수립을 시작으로 소련(1990.10), 중국(1992.8) 등과 국교를 수립하는 성과를 달성하였다. 이어 7.7선언(민족자존과 통일번영을 위한 특별선언)을 제안하였다. 또한 7.7선언에 따라 남북교류협력을 법적으로 뒷받침하기 위한 『남북교류협력에 관한 기본지침』(1989.6), 『남북교류협력에 관한 법률』(1990.8), 『남북협력기금법』(1990.8)이 제정되었다.

1989년 9월에는 『한민족공동체 통일방안』이 발표되었다. 북한이 고려연방제를 통해 통일방안 논의를 선점한 것에 대해서 남한이 이에 대응할 수 있는 체계적 통일방안을 제시한 것이다. 이후 김영삼 정부에서 『민족공동체 통일방안』을 보완제시했으며 이것이 현재까지 남한의 공식적인 통일방안이다.

남북기본합의서의 협상과정

남북기본합의서의 채택 및 이행과정은 1) 준비단계(1989.2~1990.8), 2) 탐색단계(1990.9~1991.10), 3) 기본합의 도출단계(1991.10~1992.2), 4) 부속합의서 협상단계(1992.3~1993.1)로 구분된다.

첫 번째 준비단계에서 남한의 남북고위당국자회담 개최 제안(1988.12)에 대해 북한이 동의(1989.1)함으로써 8차례의 예비회담과 2차례 대표접촉을 통해 『남북고위급회담 개최에 관한 합의서』가 채택되었다. 두 번째 탐색단계에서 남북한은 상대방의 의도를 타진하고 남북관계 개선의 기본방향에 대해 탐색전을 전개하였다. 북한은 정치·군사문제의 우선적 해결과 불가침선언채택을 주장한 반면, 남한은 교류협력우선, 남북관계 개선에 관한 기본합의서 채택, 정치군사적 신뢰구축 등을 주장하여 입장이 좁혀지지 않았다. 남북한 유엔 가입문제는 남북한의 국제적 위상 및 상호체제 인정에 관련된 본질적인 문제였다.

세 번째 기본합의도출 단계에서는 남북기본합의서와 ‘한반도비핵화 공동선언’이 채택·발효되었다. 쟁점사항에 대한 남북한의 의견 절충을 거쳐 5차 남북고위급회담(1991.12.11~13)에서 전문과 25개 조항으로 된 ‘남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서’가 채택되었다. 그리고 핵부재선언(1991.12.18)을 통해 핵협상의 여건을 조성하였고 1991년 12월 31일 ‘한반도의 비핵화에 관한 공동선언’을 채택하였다.

남북기본합의서 및 부속합의서의 채택, 분과위원회 및 공동위원회의 구성으로 남북관계 발전의 계기가 마련되었음에도 불구하고 핵문제가 부각되고 북핵사찰방안에 대해 합의가 도출되지 않음에 따라 남북관계에 먹구름이 드리우기 시작했다. 그리고 1992년 10월 초 한미가 1993년 팀스피리트훈련 재개를 결정하자 북한은 모든 종류의 남북회담을 중단했다.

남북기본합의서의 문제점

남북기본합의서는 역사적 의미를 지니고 있음에도 불구하고 채택·발효된지 약 1년이 지나면서부터 이행불능상황에 빠졌다. 여기에는 다양한 문제가 있었다.

첫째, 남북기본합의서는 남북한간 신뢰와 협력의 소산이 아니라 양측의 정치적 결단의 결과였다. 둘째, 남북기본합의서 및 부속합의서의 내용은 해석상의 차이와 미합의사항 등을 봉합함으로써 언제든지 난관에 봉착할 여지를 처음부터 안고 있었다. 또한 양측이 서로 다르게 해석하는 모호한 표현이 다수 있다. 예를 들면, 남북기본합의서 전문 가운데 조국통일 3대원칙인 자주, 평화, 민족대단결에 대해서는 남북한의 해석이 상이했다. 셋째, 남북기본합의서는 합의사항의 이행을 보장할 수 있는 수단을 결여하였다. 남북기본합의서는 일종의 당사자 간 신사협정으로 어느 한 측이 이행하지 않을 경우 이를

제재할 수 있는 방법이 없었다. 넷째, 남북기본합의서에 대한 북한의 이행의지가 결여되어 있었다. 다섯째, 남북기본합의서체제가 직면한 최대의 도전은 북핵문제였고 남북기본합의서와 한반도비핵화공동선언이 동시에 발효되면서 병행하기 어려운 조건이 형성되었다. 여섯째, 남북기본합의서의 이행과 관련하여 북한은 미국과 직접 대화할 수 있는 통로를 확보하는데 주력하였다. 소위 통미봉남(通美封南)을 추진하고자 했다.

6.15 공동선언 체제의 특징

남북기본합의서 체제가 중단된 후 그 기본 구도는 제한적으로 또는 변형된 모습으로 나타났다. 그 구체적인 모습은 6.15 공동선언 체제이다. 6.15 공동선언 체제는 여러가지 면에서 남북기본합의서 체제와 다른 특징을 지녔다.

첫째, 남북기본합의서 체제가 북핵문제와 남북관계를 남북대화의 창구에서 동시에 다룬 반면, 6.15 공동선언 체제에서 핵문제는 남북한의 손을 떠나 미·북대화에서 논의되었다. 둘째, 남북기본합의서 체제가 정치, 군사, 경제·사회문화분야의 동시병행을 목표로한 반면, 6.15 공동선언은 선별적·비동시적 이행을 목표로 하였다. 군사안보문제는 일단 유보하고, 경제·사회문화교류, 이산가족 등 인도적 문제의 해결에 우선순위를 두었다. 셋째, 제도적 측면에서 볼 때, 남북기본합의서체제는 기본합의서 및 부속합의서를 이행할 수 있는 기구를 제도적으로 완비했지만 6.15 공동선언 체제는 처음부터 기구들을 정비한 것이 아니라 사업별로 필요에 따라 기구를 구성하였다. 따라서 여러 기구간의 상호관계와 역할이 불분명하였다. 넷째, 남북기본합의서체제는 미·북관계가 남북관계에 미칠 영향을 그다지 염두에 두지 않았지만 6.15 공동선언 체제는 미국의 클린턴행정부의 확대와 관여정책(enlargement and engagement)과 보조를 맞추고

있었다. 다섯째, 남북기본합의서 체제는 화해협력단계와 남북연합을 거쳐 통일국가 달성이라는 한민족공동체통일방안의 구도에 바탕하였으며 법적·제도적 통일을 목표로 설정하였다. 그러나 6.15 공동선언 체제는 법적·제도적 통일보다 평화정착과 교류협력의 제도화에 의해 실질적으로 통일과 마찬가지로의 상태가 이루어지는 사실상의 통일(de facto unification)에 중점을 두었다.

향후 대북정책 모색의 고려사항

남북기본합의서체제는 탈냉전상황에서 남북관계 진전과 통일을 지향하는 하나의 모델이다. 20년이 지나는 동안 국제환경과 남북관계, 남북한의 국내적 상황 등에서 많은 변화가 있었지만, 남북기본합의서체제가 설정하였던 목표와 함께 문제점은 여전히 유효하다. 남북기본합의서체제는 이후 제한적으로 이행되고 변형되어 6.15 공동선언체제를 낳았다.

이명박 정부는 남북관계의 새로운 패러다임을 모색하였다. 이명박 정부가 목표로 한 남북관계의 새로운 패러다임은 기본합의서체제로의 복귀를 지향한다고 할 수 있다. 이명박 정부가 중시하고 있는 북핵문제 해결과 남북관계의 병행, 군사안보문제와 경제·사회문화 교류협력의 병행 추진, 북한의 변화 촉구, 대화기구의 제도화, 남북한 간 합의사항의 존중 등은 남북기본합의서체제가 중시한 내용들이다. 이명박 정부가 남북기본합의서체제의 복원을 염두에 두고 있는 반면, 북한은 6.15공동선언 체제로의 복귀를 염두에 두고 있다. 북한은 지속적으로 6.15공동선언 및 10.4정상선언의 이행을 강조해 왔다. 따라서 남북기본합의서체제와 6.15 공동선언 체제를 어떻게 평가하고 쟁점사항에 대해서 어떤 절충점과 대안을 마련하느냐 하는 것이 향후 남북관계의 이정표가 될 것이다. 北韓