

남북 간 상시 연락기능 재개 시 정책 고려사항

김호홍 수석연구위원 | 김경숙 연구위원
chan1304@inss.re.kr | kgs0717@inss.re.kr

- I. 문제 제기
- II. 남북연락사무소 관련 경과
- III. 연락사무소에 대한 남북한 인식
- IV. 연락사무소 재개 시 정책 고려사항

국문 초록

남북정상회담 시 합의로 2018년 9월 개소한 남북공동연락사무소의 폭파는 남북 간 연락기능이 중단되었다는 현실적 문제점을 발생시켰을 뿐 아니라 정상회담 합의사항이 파기되었다는 점에서 남북 상호 신뢰관계를 심각하게 훼손하였다. 이와 함께 2020년 9월 발생한 공무원 피격 사망 사건으로 남북관계 복원의 어려움이 가중되고 있다. 미국에서 바이든 행정부가 출범함에 따라 한반도 안보정세가 급변하는 가운데 남북 간 소통의 필요성은 더욱 커졌다. 따라서 남북 연락기능 중단 장기화로 남북관계가 긴장국면으로 되돌아가거나 완전히 단절되는 것은 바람직하지 않으며, 북한도 관계 개선의 여지는 남겨두고 있는 것으로 관측된다. 대화채널 복원 차원에서 남북공동연락사무소는 가능한 빠른 시일 내에 재개되어야 하지만, 현실적으로 국민 정서와 남북관계 및 국제정세 변화 등 여러 요인을 종합적으로 고려하여 명분 확보 방안, 복원 방법 등을 신중하게 검토해 나가는 것이 바람직하다. 개성 공동연락사무소 복구 문제는 폭파된 건물을 재건축하는 방안과 다른 건물 사용 또는 제3의 장소 신축 방안 등을 다각도로 검토할 필요가 있다. 공동연락사무소의 기능과 규모는 기존의 수준을 유지 하되 그동안 운영과정에서 나타난 문제점을 점검하여 유연한 자세로 접근하고, 운영의 안정성을 제고할 수 있는 방안을 마련해야 한다.

핵심어: 남북 정상회담, 판문점 선언, 남북 상시연락 체계, 개성 남북공동연락사무소, 연락사무소 재개, 운영의 안정성

I. 문제 제기

- 남북관계는 2018년 3차례 정상회담 등으로 급진전하였으나, 하노이 북·미 정상회담(2019.2.27~28) 결렬 이후 정체국면 지속
- 북한은 2020년 6월 4일 우리 민간단체의 전단 살포 관련 김여정 노동당 제1부부장 담화를 시작으로 대남 압박공세 강화
 - 모든 남북 연락채널을 중단하고, 대남 관계를 대적사업으로 규정하였으며, 2018년 ‘4.27 판문점 선언’ 합의로 개소한 개성 남북공동연락사무소를 폭파(2020.6.16)
 - ※ 북한은 6월 13일 김여정 제1부부장 명의의 담화에서 “확실하게 남조선과 결별할 때”라며 “멀지 않아 북남공동연락사무소가 형체도 없이 무너지는 비참한 광경을 보게 될 것”이라고 경고한 후 사흘 만에 실행
- 우리는 북한의 연락사무소 폭파에 대해 “판문점 선언 위반”으로 규정하고 “연락사무소 기능은 계속 유지되어야 한다”는 입장을 발표¹⁾
- 남북공동연락사무소 폭파는 남북 간 연락기능 중단이라는 현실적 문제가 있을 뿐 아니라 정상회담의 합의사항이 북한에 의해 일방적으로 파기되었다는 점에서 남북관계 전반에 부정적 파급영향
 - 어렵게 구축된 ‘24시간 상시 소통’ 구조가 와해되었을 뿐 아니라 대화와 교류협력의 지속성·안정성 유지에 부정적 요인으로 작용
 - 정상회담 합의의 상징성을 가진 공동연락사무소가 북한의 일방적 결정으로 폭파되고 그 과정에서 북한이 대남관계를 ‘대적사업’으로 전환할 것을 공개적으로 표명, 상호 신뢰관계가 심각하게 훼손

1) 남북연락사무소 남측소장(통일부차관) 성명(6.16) 및 통일부 대변인 브리핑(6.19).

- 특히, 우리 공무원 피격 사망사건(9.22)으로 국민들의 대북 인식이 악화되고 우리 측의 공동조사 요구 및 연락채널 복원 요청에 북한이 소극적 태도로 일관함으로써 관계 복원의 어려움 가중
- 한편, 미 바이든 정부의 출범으로 한반도 정세의 유동성이 고조되고 있는 상황에서 한반도 평화와 안정 및 비핵화 프로세스의 지속적 진전을 위해서는 남북 간 소통이 더욱 긴요
- 이러한 점에서 북한의 연락사무소 폭파로 남북관계 경색 국면이 장기화되거나 완전히 단절되는 것은 바람직하지 않으며, 북한도 관계 개선의 여지는 남겨두고 있는 것으로 관측
 - ※ 연락사무소 폭파 후 김정은 위원장은 추가적 군사행동 보류를 지시하였으며(6.23), 김영철 당 부위원장은 “남조선 당국의 차후 태도와 행동 여하에 따라 북남관계 전망을 점쳐볼 수 있을 것”이라고 언급(6.24)
- 따라서 남북공동연락사무소 업무 재개 방안을 모색함으로써 이를 통해 남북 간 신뢰회복 및 관계 발전의 전기를 마련하는 한편, 나아가 서울-평양 남북 상주대표부 수준으로 발전시켜 나갈 필요
- 이에 남북연락사무소에 대한 남북 양측의 입장과 북한의 개성 공동연락사무소 폭파 의도를 분석하고, 남북 간 상시 연락기능 재개를 위한 정책 고려사항을 검토

II. 남북연락사무소 관련 경과

1. 남북 연락체계 운영

- 남과 북은 1990년 개최된 제1차 남북고위급회담(9.4~7)에서 상호 연락체계 구축 문제를 처음으로 협의
 - 동 회담에서 남측은 서울-평양 상주연락대표부 설치를 제안하였으나, 북측은 협의 과정에서 소극적 태도로 일관

- 남북은 협상을 지속하면서 상호 의견을 절충, 1991년 제5차 고위급회담(12.10~12.13)에서 남측이 제안한 서울-평양 상주대표부에서 후퇴한 판문점 연락사무소 설치에 합의(기본합의서 제1장 제7조)
- 남북은 1992년 제7차 남북고위급회담(5.6~5.8)에서 ‘남북연락사무소의 설치·운영에 관한 합의서’를 채택
- 남북연락사무소는 개소 이후 남북관계가 경색될 때마다 북한의 일방적 조치에 따라 운영과 중단을 반복하였으며, 1996년에는 북한 잠수정 강릉 침투사건을 계기로 장기간 운영 중단
- 남북은 2000년 6월 남북정상회담을 계기로 연락사무소를 재개하였으나 북한은 대남 불만 표시 또는 압박 수단으로 통신선 차단과 복구를 반복
 - ※ 주요 차단 사례: △2008년 우리 측의 유엔 대북인권 결의안 공동제안 △2010년 천안함 피격 이후 5.24조치 실시 △2016년 북한의 개성공단 폐쇄 등
- 한편, 남북은 제10차 남북경제협력추진위원회(2005.7.9~12) 회의에서 남측 제안으로 남북경제협력협회사무소 개성공단 설치에 합의
 - 주요 기능은 △경제거래 및 투자의 소개와 연락, 지원, 자문 등 다양한 편의 보장 △당국 및 민간 경험 회담과 면담 장소 보장 △교역과 투자 자료 제공 △투자대표단 교환, 상품전시회, 실무연수, 투자 상담회 등 경험 활동 보장 △쌍방 당국이 위임한 업무 등 경험 지원 수행
- 남북경협사무소는 2008년 2월 29일 사회·문화 등 여타 분야의 교류협력도 함께 지원하는 남북교류협력협회사무소로 확대·개편되었으나 2016년 개성공단과 함께 완전 폐쇄
 - ※ 2008년 3월 27일 북한이 우리 대북정책에 대한 불만의 표시로 남측 직원 11명을 추방한 데 이어 금강산 관광객 피살 사건에 따른 개성공단 가동 중단으로 폐쇄되었다가 2009년 9월 재개하였으나 2016년 개성공단과 함께 다시 폐쇄
- 2016년 이후 가동이 중단되었던 남북연락채널은 2018년 북한의 평창동계올림픽 참가를 논의하면서 2년 만에 복구

2. 개성 남북공동연락사무소 경과

가. 설립과 의미

- 남북은 2018년 4월 27일 정상회담에서 쌍방 당국자가 상주하는 남북공동연락사무소를 개성 지역에 설치하기로 합의(4.27 판문점 선언)
 - 정상 간 합의를 바탕으로 6월 1일 개최된 판문점 선언 이행을 위한 남북고위급 회담을 통해 구체사항을 협의하였으며, 9월 14일 개소
 - 공동연락사무소는 개성공단 내 남북교류협력협의사무소를 개보수 하였으며 남측 사무실(2층), 북측 사무실(4층), 회의실(3층)로 구성
 - ※ 소요경비는 남북협력기금 경협기반 사업비에서 지원(「남북협력기금법」 제8조 제⑥항)
- 개성 남북공동연락사무소 가동은 다음과 같은 점에서 의미가 있음
 - 4.27 남북 정상회담에서 합의한 중요한 성과 가운데 하나로서 양측 최고 지도자의 신뢰 및 남북관계 발전의 상징성 내포
 - 남북관계 역사의 측면에서 남북경제협력협의사무소 이후 두 번째로 우리 정부기관이 북측 지역에 진출한 사례일 뿐만 아니라 남북의 당국자가 함께 근무하는 24시간 상시 소통채널을 구축했다는 점에 의미
 - ※ 남북 고위급 상시 접촉창구이자 판문점 선언 이행을 위한 실무기구로서, 남북문제 전반을 상시적으로 논의하며 사실상 최고 지도자 간 핫라인 대행 역할도 수행
 - 그동안 우리는 남북관계의 안정적 발전을 위해서는 서울-평양 상주대표부 설치가 필요하다는 입장을 북측에 설득해 왔으며, 개성 남북공동연락사무소는 이러한 목표를 추구해 나가는 중간 단계로서 의미

나. 운영 개요 및 폭파

- 공동연락사무소는 소장을 차관급으로 하고(남: 통일부 차관, 북: 조평통 부위원장) 상주 사무처장 각 1명과 15~20명 내외 인력으로 구성²⁾

2) 「남북공동연락사무소 구성·운영에 관한 합의서」 제4조.

- 양측은 오전·오후 정기적으로 이루어지는 연락대표 접촉을 중심으로 협의를 진행하였으며 소장회의와 부소장회의 및 수시 실무협의 방식으로 소통
 - 9.14 개소식 이후 단순 통화를 제외한 남북 간 연락 협의는 2018.12.31 기준 327회로 일 평균 3회의 대면 협의를 개최하였으며, 남북 소장 간 회의는 12회, 부소장급 회의는 29회 진행³⁾
 - 이와 함께 산림, 체육, 보건의료, 통신 등 회담 개최와 개성공단 기업인 방북, 서해 북한 주민 시신 인도, 민간·지자체 교류협력 지원 등 다양한 목적의 접촉 및 협력의 통로 역할 수행

- 2019년 하노이 회담 결렬 이후 북한의 소극적 태도로 파행적 운영
 - 북한은 2019년 3월 22일 우리 측에 일방 통보 후 연락사무소에서 철수했다가 사흘 뒤 일부 인원만 복귀하였으며, 코로나19 사태로 우리 측에 인원 철수를 요청, 2020년 1월 30일 이후 연락사무소 업무 중단
 - 6월 4일 김여정 제1부부장 담화를 통해 우리 민간단체 대북전단 살포를 “남북합의 위반”으로 비난하고, 6월 9일 정상 간 핫라인 등 모든 통신선을 차단한 데 이어 6월 16일 공동 연락사무소를 폭파([표 1] 참조)
 - ※ 김여정, “쓸모없는 공동연락사무소 형체가 없어질 것”이라고 폭파 예고(6.13, 담화)

[표 1] 남북 공동연락사무소 관련 일지

2018	4.27	1차 남북 정상회담, 판문점 선언 채택
	7.2	연락사무소 청사·숙소 등 관련 시설 개보수 공사 착수
	8.14	연락사무소 관련 시설에 대해 전력 공급 개시
	9.14	개성공단 내 남북공동연락사무소 개소 및 남북공동 업무 개시(과거 남북교류협회사무소 건물) <ul style="list-style-type: none"> • 고위급회담 양측 수석대표, 연락사무소 구성·운영 합의서 서명 • 연락사무소 양측 소장, 제1차 공동연락사무소 남북측 소장회의 개최
2020	1.30	코로나19 상황으로 공동업무 잠정 중단 및 서울근무 전환
	3.22	김여정 제1부부장, 대북 전단 살포 비난. 남북공동연락사무소 폐쇄와 개성공단 완전 철거 거론
	6.13	김여정, 개성 남북공동연락사무소 건물 폭파 시사
	6.16	북한, 남북공동연락사무소 폭파

*출처: 언론 보도 등을 참조해 필자 작성

3) 통일부, 『통일백서』 (서울: 통일부, 2019), p. 115.

Ⅲ. 연락사무소에 대한 남북한 인식

1. 우리의 인식

- 우리는 기본적으로 남북 간 안정적이고 지속적인 소통 채널이 필요하다는 인식으로 북에 대해 상시 연락 채널 구축 문제를 지속적으로 제기
 - 남북한 연락사무소의 기능을 점진적으로 확대·강화하여 궁극적으로는 서울-평양 상주 대표부 수준으로 발전시켜 나가야 한다는 입장 견지
 - ※ △이명박 대통령, “서울-평양 연락사무소”제안(2008.4.17) △박근혜 대통령, “서울·평양에 대표부 역할 교류협력사무소 설치” 공약 제시 △문재인 대통령, 2018.8.15 경축사에서 “남북공동연락사무소는 상호 대표부로 발전할 것” 강조
- 이러한 기조로 4.27 판문점 정상회담에서도 동 문제를 북측에 적극적으로 제기하였으며, 개성 공동연락사무소 구성·운영에 합의함으로써 남북 간 소통 수준 제고를 위한 토대를 마련([표 2] 참조)
 - 우리 정부는 개성 남북공동연락사무소를 노태우 정부 이래 역대 정부가 추진해 온 남북 간 상주 연락기구 설치 구상이 실현단계에 접어들었음을 보여주는 중요한 성과로 평가⁴⁾
 - 이러한 인식을 바탕으로 동 연락사무소를 단순 연락기능을 넘어 정치와 군사 및 교류협력 업무 전반에 대한 소통과 협의 및 사업 촉진 역할을 포괄적으로 수행하는 기구로 확대 발전시킨다는 목표를 설정하고 관련 규정을 정비

4) 통일부, 『통일백서』, p. 115.

[표 2] 남북공동연락사무소 임무와 기능

구분	기능
정치·군사 분야	<ul style="list-style-type: none"> • 남북한 우발적 충돌 방지 등 평화정착 문제 협의 • 남북한 당국 간 정치·군사 분야에 대한 협의 • 남북한 당국 간 정치·군사 분야 합의사항 이행 지원 • 남북한 간 대표단 교환 및 특별행사 등 지원
교류·협력 분야	<ul style="list-style-type: none"> • 남북한 당국 간 경제, 사회, 문화예술, 체육, 보건 및 교육 등 분야의 회담 등에 대한 협의 • 남북한 당국 간 경제, 사회, 문화예술, 체육, 보건 및 교육 등 분야의 회담 등 합의사항 이행 지원 • 남북한 간 경제협력을 위한 공동연구, 조사의 협의·지원에 관한 사항 • 남북한 당국 간 개발협력에 관한 협의 및 합의 이행의 지원 • 민간단체 및 지방자치단체의 남북 교류협력 협의·지원 • 북한의 인력에 대한 교육훈련 및 양성 등 지원 • 남북 간 인도적 지원에 관한 협의 및 합의사항 이행의 지원 • 분야별 공동행사 및 민간 합동행사 협의·지원 • 이산가족, 납북자, 국군포로 등에 관한 협의·지원 • 자연재해 등 재난 발생 시 상호협력

*출처: 통일부, “통일부와 그 소속기관 직제 시행규칙”(통일부령 제111호, 2020.9.29 개정)을 참조하여 재구성.

2. 북한의 인식과 동향

- 북한은 그동안 연락사무소 설치 문제에 적극성을 보이지 않았으며, 특히 서울-평양 사무소 (대표부) 설치에 대해서는 부정적 태도로 일관
 - 1990년대 고위급회담에서 우리 측은 서울-평양 연락사무소 설치를 제안하였지만, 북 측은 “1민족 2국가·체제 분단 고착화” 등을 이유로 반대함에 따라 판문점 연락사무소 설치로 합의
 - ※ 우리 측은 고위급회담 정치분과위원회 제1차 회의(1992.3.9)에서 ‘연락사무소 설치운영 합의서’를 우선 협의할 것을 요구했으나 북한의 소극적 태도로 결국 제7차 남북고위급회담 기간 중 정치분과위원장 접촉(1992.5.6)에서 타결

- 1991년 9월 남북한 유엔 동시 가입으로 분단 고착화 논리가 설득력을 잃게 되자 2000년 정상회담부터는 시기상조라는 이유로 반대하거나 우리 제안을 정치적 의도로 폄하
 - ※ 우리는 2007년 정상회담에서도 서울-평양 연락사무소 개설 합의를 추진했으나 북한이 시기상조 등을 이유로 반대하여 불발되었으며,⁵⁾ 2008년 4월 17일 이명박 대통령의 서울-평양 연락사무소 설치 제안에 대해 북한은 “북남관계 악화 책임을 회피하기 위한 의도”라고 폄하하고 연락사무소 설치방안을 “반통일 골동품”이라고 비난(4.26, 노동신문)
- 북한은 명분상으로는 분단 고착화, 시기상조 등을 이유로 반대하였지만, 실질적으로는 평양시내 남측 인원 상주에 대한 부담, 내부 정보 유출 우려 등 요인이 복합 작용한 것으로 관측⁶⁾
- 한편, 북한은 남북관계 악화 시 연락사무소 가동 문제를 자신들의 불만을 표출하고 남측을 압박하는 전략적 카드로 활용해왔으며, 이번에 개성 공동연락사무소를 폭파한 것도 이러한 전략의 일환
 - 1차적으로 대북 전단 살포를 정부가 방치하고 있다는 인식하에 이에 대한 불만과 보복 차원에서 실행, 우리의 적극적 차단 조치를 압박
 - ※ 김여정 제1부부장, 탈북민 단체의 대북전단 살포를 거론하면서 “남조선 당국이 응분의 조치를 세우지 못한다면 ... 북남공동연락사무소 폐쇄가 될지 단단히 각오해야 할 것”이라고 주장(4.6, 담화)
 - 이러한 외형적 원인과 함께 우리의 대북정책 전반에 대한 북한 지도부의 섭섭함과 불만이 연락사무소 폭파라는 형태로 표출
 - ※ 김정은 위원장은 우리 대북정책에 대해 “오지랖 넓은 중재자, 촉진자 행세”로 불만을 나타냈고(2019.4.13), 김여정 제1부부장은 연락사무소 폭파 직전 담화(2020.6.13)를 통해 “상습적인 말과 형식에 불과한 상투적 언동” 등 노골적으로 비난
 - 북한은 연락사무소 폭파 이후 김정은 위원장의 결정(6.23)으로 추가적인 군사행동 계획을 ‘보류’, 우리의 후속 동향을 주시하고 있는 것으로 관측

5) “10.4 정상회담 시 추진한 13개 목표의 성과: 정부가 작성한 10.4 정상회담 13개 합의 추진 사항,” 『동아일보』, 2008년 10월 23일.

6) 송영대, “서울-평양 연락사무소 설치하자,” RFA, 2008년 4월 22일.

[표 3] 남북 연락사무소 연락체계

구분	판문점 연락사무소	개성 남북 공동연락사무소
연혁	<ul style="list-style-type: none"> • 1971.9.20 제1차 남북적십자 예비회담에서 자유의 집과 판문각에 남북적십자회담 상설 연락사무소 설치 구두합의 • 1971.9.22 사무소 설치, 직통전화 2회선 개통 	<ul style="list-style-type: none"> • 4.27 합의에 따라 2018.9.14 연락사무소 개소, 업무개시 • 2020.1.30 코로나19 상황으로 공동업무 잠정중단 및 서울근무 전환 → 매일 2회 남북 연락관 전화연락 접촉 → 연락사무소 폭파(6.16)
명칭·위치	<ul style="list-style-type: none"> • 판문점 ‘남측연락사무소’, ‘북측연락사무소’ • 판문점 공동경비구역 내 자기 측 지역에 각각 설치 	<ul style="list-style-type: none"> • 개성 남북 공동연락사무소 - 남측 사무실(2층), 북측 사무실(4층)
구성	<ul style="list-style-type: none"> • 남북 쌍방 각기 2명의 연락관 배치 	<ul style="list-style-type: none"> • 각각 소장 1명(차관급), 상주 사무처장 1명, 15~20명 내외 인력
기능	<ul style="list-style-type: none"> • 문서전달(전화로 사전연락 후 중감위 회의실에 접촉) • 남북회담, 접촉 및 남북 간 왕래 행사 절차 	<ul style="list-style-type: none"> • 남북 사이 제기되는 제반 연락업무 및 의뢰에 따르는 연락업무 • 남북 사이 합의사항 이행 관련 실무협의 • 남북 사이 각종 왕래와 접촉에 따르는 편의제공(현장지원)
운영	<ul style="list-style-type: none"> • 평일 오전 9시~오후 4시 근무 • 토요일은 오전 9시~12시 근무 • 일요일은 휴무 	<ul style="list-style-type: none"> • 365일 24시간 상시 체제 <ul style="list-style-type: none"> - 오전 9시부터 오후 6까지 운영(야간 당직 근무), 토요일은 오전 9시부터 낮 12시) - 일요일은 휴무, 각기 제정한 공휴일은 일방의 통지에 따라 휴무(24시간 2명 당직 근무) • 필요에 따라 연락과 접촉, 연락은 접촉 또는 전화로 진행 • 소장회의는 수시로 개최

평가	<ul style="list-style-type: none"> • 한계 <ul style="list-style-type: none"> - 정해진 근무시간으로 상시적 접촉 및 대화 불가능 - 선통화 후접촉으로 협의 시간 지연 - 전화 및 문건 전달 위주로 접촉, 북측 진의 파악 부족 - 단순 문서전달, 협의 분야 전문성 부족으로 현장대응 부족 	<ul style="list-style-type: none"> • 성과 <ul style="list-style-type: none"> - 남북 간 최초 공동 근무체제 상시 연락체계 구축 - 실시간 대면 접촉을 통한 남북 간 협의 시간 단축 및 상시 대화 가능: △종합조정 △우리 측 진의 전달 가능 △북 측 의도·배경 파악 용이 - 관련 부처 전문인력 공동근무로 심도 있는 협의 가능 및 민간·지자체 남북교류사업 협의 체계적 지원 • 한계 <ul style="list-style-type: none"> - 남북의 인식 차 (실질적 협의기구 대 실무적 연락기구)
----	---	---

*출처: 통일부, '남북 공동연락사무소 구성·운영에 관한 합의서' 등 참조해 작성

IV. 연락사무소 재개 시 정책 고려사항

1. 기본 방향

- 남북연락사무소 재개는 독립된 문제가 아니라 남북관계 전반과 연계되어 있다는 관점에서 남북관계 개선과 교류협력 활성화의 여건을 조성하고 이를 위해 연락기능을 복원하는 방향으로 접근
 - 남북 간 신뢰회복과 북미 대화 재개 등 한반도 안보환경 개선 필요

※ 독일의 경우도 1971년 12월 ‘민간인과 물자의 통과 교통에 관한 동서독 정부간 협정’과 ‘여행 및 방문의 완화와 개선에 관한 서베를린시 당국과 동독정부간 협정’ 체결, 1972년 ‘통행협정’ 및 ‘기본협정’ 체결 등으로 교류협력 활성화의 여건이 조성된 후 1974년 상주대표부 설치⁷⁾

- 그동안 개성 공동연락사무소 운영과정에서 나타난 문제점들을 종합적으로 점검하여 연락사무소 장소와 규모, 운영 방향 등 검토([표 3] 참조)
- 북한의 연락사무소 폭파는 남북 정상회담 합의사항을 일방적으로 파기한 행위라는 기본 인식하에 접근
 - 향후 재개 시 어떤 형태로든 북한의 사과가 있어야 하며, 일방적 연락기능 중단사태 재발 방지를 위한 제도적 장치 마련이 필요
 - ※ 북한의 연락사무소 폭파 대응 방향 관련 여론조사에서 우리 국민들은 △“미국 등 국제 사회와의 협력을 통해 북한을 압박” (41.6%)을 △“양 정상간 합의사항 이행”(22.8%) △“상황안정 후 대화여건 조성” (30%)보다 선호함으로써 북한의 폭파에 대한 반감을 나타냄(민주평통, 6.16)

2. 정책 고려사항

가. 연락사무소에 대한 남북의 관점과 인식 공감대 형성

- 우리는 역할·기능 확대를 추구하지만, 북측은 운영의 수준이나 업무 범위 확대보다는 연락사무소를 통한 실질적 협력과 구체적 성과에 더 많은 관심이 있는 것으로 관측
 - ※ 개성 공동연락사무소의 경우, 평양-개성 간 왕래가 쉽지 않은 상황에서 연락사무소를 통해 가시적 성과를 거두어야 한다는 부담감을 드러냄

7) The Basic Treaty (Grundlagenvertrag, December 21, 1972), http://www.mofa.go.kr/www/brd/m_3984/view.do?seq=353377&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=&multi_itm_seq=0&itm_seq_1=0&itm_seq_2=0&company_cd=&company_nm=&page=2 (accessed: September 30, 2020).

- 연락사무소의 안정적 운영과 역할 제고를 위해서는 인적·물적 교류 활성화가 선행되어야 한다는 현실 인식의 바탕 위에서 남북 간 공감대를 만들어 나갈 필요
- 따라서, 규모·기능의 확대보다는 실질적 활용성을 높임으로써 북한이 연락사무소를 실질적 이익을 확보할 수 있는 소통 창구로 인식하도록 만들어야 하며, 이를 바탕으로 운영의 안정성을 확보하는 데 초점을 두고 추진
 - ※ 동서독의 경우 동독은 국제사회로부터 국가성(國家性)을 인정받는다든 측면에서 대사 교환을 주장하는 등 상주대표부에 적극적 태도를 보였으며, 따라서 서독은 유리한 입지에서 상주대표부의 안정적 운영으로 통일에 기여⁸⁾

나. 연락사무소 재개 문제는 남북관계 상징성과 실현 가능성, 국민 정서 등을 종합적으로 고려하여 신중 검토

- 연락사무소 재개 문제는 ① 파괴된 기존 건물을 재건축하는 방안 ② 제3의 장소(기존 건물 또는 신축)를 사용하는 방안 ③ 차제에 평양에 연락사무소를 두는 방안 등을 고려할 수 있음
- 폭파된 개성 공동연락사무소 건물을 재건축하여 다시 사용하는 방안은 북한에 의해 훼손된 남북관계를 복원한다는 상징성과 함께 ‘판문점 선언’의 성실한 이행을 견인하는 계기가 될 수 있다는 장점
 - ※ 개성지역이 남북 간 접근성이나 편의성, 개성공단에 대한 지원이 용이하다는 점 등에서 공동연락사무소 업무 수행에 최적의 장소라는 이점 활용 가능
 - 북한이 일방적 폭파에 대해 사과하고 재건축 비용을 부담하는 방안을 수용할 가능성이 희박하고 북한에 의해 파괴된 건물을 다시 사용한다는 측면에서 국민 정서상으로 부적절
- 제3의 장소를 사용하는 방안으로는 개성 시내 기존 건물(자남산 여관 등)을 사용하거나 판문점 인근에 공동으로 신축하는 방안 등을 고려
 - 이 경우 북한의 사과를 전제로 국민들의 거부감을 약화시킬 수 있기 때문에 상대적으로 추진이 용이

8) 김학성·윤대식, “남북연락·대화기능강화방안: 외국사례의 시사점을 중심으로,” 통일부 남북회담본부 용역과제 (2008) 참조.

- 다만, 장소 선정과 대북 협의 등 시간이 많이 소요될 수 있으며 시설과 장비 투입에 대한 UN 제재 위반 소지 검토가 필요
- 남북관계 급진전으로 여건이 조성될 경우 차체에 연락사무소의 기능과 역할을 대폭 확대하여 서울-평양 상주대표부를 설치하는 방안도 북측과 적극 협의

다. 연락사무소 기능 및 규모는 기본적으로 기존의 규모와 수준을 유지하되, 유연하게 접근

- 개성 남북공동연락사무소는 고위급 레벨에서 남북 간 24시간 상시 협의 채널을 유지함으로써 주요 현안을 신속하고 책임성 있게 처리
- 향후 재개되는 남북연락사무소는 4.27 판문점 선언 정신을 유지하는 가운데 현 수준에서 후퇴하지 않고 성공적으로 기능과 역할을 수행함으로써 서울-평양 상주대표부로 발전시켜 나갈 필요
 - ※ 다만, 필요시 기존 개성 공동연락사무소 수준을 유지하는 원칙에 따라 규모와 역할을 적절히 조정, 내실 있게 하는 방안도 고려할 수 있다는 유연한 입장으로 접근

라. 북한에 의한 일방적 중단조치를 예방할 수 있는 제도적 장치 마련으로 연락사무소 운영의 안정성을 제고

- 기존 ‘남북공동연락사무소 구성·운영에 관한 합의서’(2018.9.14)에는 운영중단 관련 사항을 모호하게 규정
 - ※ 운영 및 관리(제4조) 조항에서 ‘연락사무소 운영·관리 관련 세부적인 문제들은 쌍방이 협의하여 정한다’고 규정(제5항)
- 향후 북측과 협의 시 “연락사무소 가동 중단을 위해서는 ‘쌍방 합의’가 필요하다”라는 점을 합의문에 명시

마. 연락사무소 재개 시점과 대북 협상 및 대국민 설득

- 남북 연락채널은 조기 재개가 바람직하지만, 한반도 정세 변화와 맞물려 움직일 수밖에 없다는 점을 고려하면서 전략적으로 접근
 - 북한이 제8차 당 대회를 통해 새로운 대남·대외 전략노선을 정하고 미 바이든 행정부의 대한반도 정책의 개략적 윤곽이 드러날 것으로 예상되는 2021년 상반기를 1차 목표로 설정
 - 상반기 중 우리가 미북 간 비핵화 협상 중재안을 만들어 대화 재개의 여건을 조성하고 이것이 남북관계 발전을 견인할 수 있도록 적극적인 중재 역할 수행
 - ※ 특히 이 기간 중 북한이 돌발적 행동을 하지 못하도록 직간접적으로 설득하는 한편, 미 바이든 행정부 외교안보팀과의 긴밀한 네트워크 형성으로 한반도 평화 프로세스가 모멘텀을 이어갈 수 있도록 분위기 조성에 주력

- 연락사무소 재개 관련 대북 협상에서는 다음과 같은 입장으로 대응
 - 연락사무소 일방적 폭파에 대한 북한의 사과와 재발방지 약속이 있어야 한다는 원칙적 입장 견지
 - 협상 과정에서 남북 양측이 지난 개성 공동연락사무소 운영상 문제점을 허심탄회하게 논의, 새로운 연락사무소에서는 실질적인 성과를 거둘 수 있도록 기능과 역할을 조정

- 북한의 공동연락사무소 폭파로 우리 국민들의 감정이 악화되어 있는 상황이기 때문에 다양한 계기와 수단을 통해 남북 간 연락채널 복원 필요성에 대한 국민적 공감대를 형성하는 데 주력
 - 한반도 평화 프로세스 진전, 분단 위기관리, 교류협력을 통한 상호 이익 실현 등에 필요

참고문헌

- 김학성·윤대식. “남북연락·대화기능 강화방안: 외국사례의 시사점을 중심으로.” 통일부 남북회담본부 용역과제 (2008).
- 송영대. “서울-평양 연락사무소 설치하자.” RFA, 2008년 4월 22일.
- 통일부. 『통일백서』. 서울: 통일부, 2019.
- _____. “남북공동연락사무소 구성·운영에 관한 합의서.”
- _____. “통일부와 그 소속기관 직제 시행규칙 일부 개정령”(통일부령 제111호, 2020년 9월 29일).
- “10.4 정상회담 시 추진한 13개 목표의 성과: 정부가 작성한 10.4 정상회담 13개 합의 추진 사항.” 『동아일보』, 2008년 10월 23일.
- The Basic Treaty (Grundlagenvertrag, December 21, 1972). http://www.mofa.go.kr/www/brd/m_3984/view.do?seq=353377&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=&multi_itm_seq=0&itm_seq_1=0&itm_seq_2=0&company_cd=&company_nm=&page=2 (accessed: September 30, 2020).

Abstract

Proposals for the Reopening of the Inter-Korean Joint Liaison Office

Ho-Hong Kim

Kyoung-Sook Kim

(Institute for National Security Strategy)

Blowing up the Gaeseong Joint Liaison Office by North Korea severely damaged inter-Korean relations as well as disrupted the Korean Peninsula Peace Process. The Killing of a South Korean Citizen near Yeonpyeong Island by North Korean troops on September 21 also caused difficulties in reconciliation and peace between two Koreas. It is not desirable for inter-Korean relations to return to the tension-ridden state that has continued to worsen the situation on the Korean Peninsula. There should not be a long hiatus in the ‘time of two Koreas.’ The Inter-Korean Joint Liaison Office should be reopened as soon as possible. However, various challenges and obstacles should be considered. First of all, the South and the North should restart dialogue to reopen a round-the-clock consultation channel and then on how to alleviate military tension and build trust. The task and size of the Gaeseong Joint Liaison Office can be maintained at the existing level, but measures should be prepared to enhance the stability of its operation. Two Koreas should establish permanent representative offices in Seoul and Pyongyang if inter-Korean relations improve further.

Keywords: inter-Korean Summit, Panmunjom Declaration, round-the-clock consultation channel, Gaeseong Joint Liaison Office, institutional stability

INSS

전략보고

November 2020. No. 99

※ 본지에 실린 내용은 집필자 개인의 견해이며, 국가안보전략연구원의 공식입장이 아닙니다.

국가안보전략연구원

📍 06295 서울시 강남구 언주로 120 인스토피아 빌딩
☎ 02-6191-1000 📠 02-6191-1111 🌐 www.inss.re.kr