



발행일 2020년 9월 3일

발행처 국회입법조사처

발행인 김하중 국회입법조사처장

www.nars.go.kr

이슈와 논점

남북국회회담의 추진 조건과 향후 과제

이승열*

국민의 대의기관인 국회는 행정부와 함께 국정 of 공동 책임자로서 국가적 현안인 비핵화와 평화체제 수립을 위한 한반도 안보 정세변화에 능동적으로 참여할 필요가 있다. 이를 위해서는 이전 국회회담 추진과 정에서 부각되었던 장애요인을 극복하는 노력이 필요하다. 무엇보다 2018년 이후 불과 2년 만에 남북대화가 중단된 현실에서 국회회담은 남북관계의 전환을 가져올 수 있는 새로운 기회가 될 수 있을 것이다. 최초의 국회회담이 성공적으로 추진될 수 있도록 다각적인 검토와 노력을 경주해 나가야 할 것이다.

1 들어가며

2020년 7월 17일 박병석 국회의장은 제72주년 제헌절 경축사에서 “한반도 평화와 번영을 위한 발걸음을 결코 되돌릴 수도, 멈출 수도 없다”면서, 남과 북이 먼저 신뢰 회복을 위한 첫 걸음으로 ‘남북 국회회담’(이하 ‘국회회담’)의 개최를 공식 제안하였다. 박병석 의장은 경축사에서 “남북관계와 민족문제를 진정성 있게 논의할 준비가 되어 있다”며, “북측 최고인민회의의 담대한 결정을 기대한다”고 밝혔다.¹⁾ 문재인 대통령도 전날 열린 21대 국회 개원연설에서 한반도 평화를 위해 “사상 최초의 남북 국회회담이 21대 국회에서 꼭 성사되길 기대한다”며 국회의장의 회담 개최 의지에 힘을 실어주었다.

1) 박병석, “헌법정신으로 ‘내일을 여는 국민의 국회’를,” 제72주년 제헌절 경축사 전문, 2020.7.17.

그러나 우리 국회의 국회회담 개최 제안에 대해 아직까지 북한 최고인민회의(의장 박태성)와 최고인민회의 상임위원회(위원장 최룡해)는 아무런 공식적인 입장을 내놓지 않고 있다. 그동안 북한은 여러 차례 우리의 국회회담 제의를 무응답으로 대응한 적이 있기 때문에 향후 국회회담의 성사여부는 불투명하지만, 최초의 국회회담 개최 가능성은 여전히 열려있다고 볼 수 있다.

많은 제약에도 불구하고 국회회담은 한반도의 평화와 번영을 법적·제도적으로 뒷받침할 수 있는 매우 중요한 정치적 사안이라 할 것이다. 따라서 본 글에서는 역대 국회회담의 추진 경과를 분석한 후, 앞으로 예상되는 국회회담의 주요 형식과 의제 등 추진방향을 검토해 보도록 하겠다.



2 남북국회회담의 추진 연혁

국회회담 개최를 처음으로 제안한 것은 북한이었다. 1985년 4월 9일 최고인민회의 상설회의 의장인 양형섭은 채문식 국회의장 앞으로 서한을 보내 “불가침 선언 채택 문제를 논의하자”며 국회회담을 공식 제안하였다. 이에 남북 국회대표는 1985년 7월 23일, 9월 25일 두 차례의 예비접촉 회담을 열었다. 양측은 회담의 형식과 장소 및 개최일시에 대해서는 합의 했지만, 회담 의제를 합의하지 못하고 결렬되었다.

그동안 남북은 우리가 7차례, 북한이 2차례 등 모두 9차례에 걸쳐 국회회담을 서로 공식 제안하였다

(아래 [표] 참조). 그러나 이러한 노력에도 불구하고 국회회담은 아직 한 차례도 열리지 못했다.

그동안 국회회담이 성사되지 못했던 주요한 이유는 시기에 따라 차이를 보였지만 크게 두 가지 이유로 정리할 수 있다. 첫째, 2000년 이전에는 회담의 제가 회담결렬의 주요 원인으로 작용했다. 즉, 정치·군사적 현안이 국회회담의 중심 의제로 다루어지면서 양측은 합의에 실패했다. 1985년부터 1990년까지 남북 국회대표는 모두 12차례에 걸쳐 회의를 가졌지만 회담 의제 합의에 실패했다. 우리는 통일헌법제정과 남북불가침선언, 남북정상회담 등을 의제로 내세운 반면, 북한은 불가침협정 속에 외국군 철수 문제, 한미군사훈련 중단 등을 제시하였다. 즉, 회담 의제가 양측이 도저히 양보할 수 없는 정

[표] 역대 남북국회회담 추진 연혁

차수	일시	제안자 (전달방식)	수신자	진행과정 및 주요 의제
1	1985.4.9.	양형섭 최고인민회의 상설회의 의장 (서한)	채문식 국회의장	- 7월 23일, 9월 25일 판문점에서 예비접촉 회의 2회 개최 - 남한은 입법기관의 고유 기능인 '통일헌법제정' 주장 - 북한은 회담 제의 때부터 '불가침선언' 채택 주장
2	1988.7.9.	김재순 국회의장 (결의문채택)	양형섭 최고인민회의 상설회의 의장	- 남북은 판문점에서 준비접촉 회의 10회 개최(1988-1990) - 남한은 88올림픽 북 선수단 참가 주장, 남북불가침선언, 남북정상회담 - 북한은 한미군사훈련 중지, 불가침 협정 내 외국군 철수 문제 포함
3	2000.7.17.	이만섭 국회의장 (제한절 경축사)	최태복 최고인민회의 의장	- 남한은 남북정상회담 이후 상호 신뢰분위기 제고를 위해 제안 - 북한은 “당사자간 대화가 활발히 진행되고 있으므로 국회회담은 시간을 갖는 것이 바람직하다”는 이유로 연기
4	2005.7.17.	김원기 국회의장 (제한절 경축사)	최태복 최고인민회의 의장	- 남한은 북핵문제의 평화적 해결과 공동발전 위한 국회회담 개최 제안 - 북한은 긍정적인 반응을 보였으나 추가 진전이 없었음
5	2008.7.17.	김형오 국회의장 (제한절 경축사)	최태복 최고인민회의 의장	- 남한은 국회회담 준비 접촉 재개를 촉구하면서 의장단이나 상임위 차원의 교류를 먼저 시작하자고 제안 - 북한의 공식적인 입장 발표 없었음
6	2011.2.14.	최태복 최고인민회의 의장 (서한)	박희태 국회의장	- 북한은 북남사이에 조성된 엄중한 사태를 극복하며 민족의 나아갈 길을 모색하기 위해 국회회담 제안 - 남한은 시기가 성숙하지 못했다는 이유로 거절
7	2015.7.17.	정의화 국회의장 (제한절 경축사)	최태복 최고인민회의 의장	- 남한은 국회의장회담의 일정·장소에 대해 북측 의사 전폭 수용 전달 - 북한의 공식적인 입장 발표 없었음
8	2018.9.18.	문희상 국회의장 (서한)	최태복 최고인민회의 의장	- 남한은 최태복 의장에게 문희상 의장의 친서 전달 - 북한은 최태복 의장의 “동의한다”는 답신 전달 이후 추후 진전 없음
9	2020.7.17.	박병석 국회의장 (제한절 경축사)	북한 최고인민회의 대표	- 남한은 남북관계와 민족문제를 논의할 국회회담 개최 제안 - 북한의 공식적인 입장 발표 없음

※ 자료: 통일부 정세분석국, 「남북관계 주요 일지」를 토대로 '필자' 정리.

치·군사적 내용이었던 것이다.²⁾

둘째, 2000년 이후에는 남북관계의 변화로 인해 국회회담의 실효성에 대한 양측의 의구심이 주된 원인이 되었다고 할 수 있다. 2000년 이후 우리 국회는 북한에 모두 여섯 차례 회담을 제의하였으나, 북한은 아무런 반응을 보이지 않거나, 회담 개최에는 동의하면서도 회담의 실효성에 의문을 제기하면서 소극적인 태도로 일관했다.³⁾ 우리 역시도, 2011년 남북관계가 단절된 이후에 북측이 먼저 국회회담을 제의하였지만, 시기가 성숙하지 못했다는 이유로 거절한 바 있다

3 남북국회회담의 형식과 의제

(1) 남북국회회담의 형식

지난 국회회담 준비과정에서 가장 많이 논의되었던 주제 중 하나는 우리 국회의장의 회담상대가 북한 최고인민회의 의장과 상임위원장 중 누구인가에 대한 논란이었다. 이것은 북한 최고인민회의 의장과 상임위원장의 헌법적 위상과 권한의 차이에서 비롯된 것으로, 결론부터 말하자면 국회의장의 회담상대로 최고인민회의 의장과 최고인민회의 상임위원장 모두 해당된다고 할 수 있다. 이를 크게 두 가지 이유로 정리할 수 있다.

우선 최고인민회의 상임위원회가 최고인민회의의 실질적 운영을 주도하지만, 헌법상의 위상은 최고인민회의가 앞선다. 북한 헌법은 최고인민회의를 최고주권기관으로, 최고인민회의 상임위원회를 최고인민회의 휴회 중 최고주권기관으로 규정하고 있다. 하지만 운영에 있어서는 상임위원회가 실질

적 권한을 행사하고 있다고 할 수 있다. 최고인민회의는 의장과 부의장(2인)으로 구성되며, 1년에 1-2차례 하루 동안 개최되어 당해 연도 국가의 중요 사업과 입법 그리고 조직·인선 등을 의결한다. 반면 최고인민회의 상임위원회는 최고인민회의 휴회 중에 최고주권기관으로서 국가의 중요 사안을 의결한다. 또한 최고인민회의 상임위원회는 위원장과 부위원장(2명), 서기장(1명), 위원(12명)으로 구성된 의장단과 함께 최고인민회의 휴회 중 부문 위원회인 예산·법제·외교 위원회를 지도하는 ‘상설기구’로서의 지위를 갖고 있다.

한편, 지난 2019년 4월과 8월에 있었던 북한의 헌법개정은 국회회담 형식의 선택지를 넓혀주었다는 점에서 주목할 필요가 있다. 동 개정으로 북한은 최고인민회의 상임위원장의 ‘국가대표권’과 국가대표로서 외국 대사 ‘임명·소환권’을 국무위원에게 부여하였다.⁴⁾ 이는 그동안 우리 국회가 국회의장의 회담상대로 최고인민회의 상임위원장의 ‘국가대표권’을 고려했다는 점에서 중요한 의미가 있다고 할 수 있다.

지난 1985년 첫 국회회담을 공식 제안한 북한 대표는 ‘국가대표권’이 없는 최고인민회의 상설회의 의장인 양형섭이었다. 최고인민회의 상설회의 의장은 1972년 헌법개정으로 기존 최고인민회의 상임위원장의 ‘국가대표권’을 국가주석에게 넘기면서 바뀐 명칭이었다. 그 결과 1980년대에는 최고인민회의 상설회의 의장이 우리 국회의장의 회담 상대였다. 그러나 북한은 1998년 헌법개정에서 최고인민회의 상설회의 의장의 명칭을 최고인민회의 상임위원장으로 복원하면서 ‘국가대표권’을 다시 부여했다. 이로 인해 2000년 이후 우리 국회의장의 회담상대는 최고인민회의 상임위원장에서 최고인민회의 의장으로 바뀌었다.

2) 정동규 “남북 국회회담의 필요성과 추진과제,” 「통일문제연구」, 제52호 (2009), pp.299-301.

3) 북한은 2000년 첫 정상회담 직후 우리 국회의 국회회담 제안에 대해 선(先)당사자 대화를 이유로 회담을 미룬 바 있다.

4) 「북한 사회주의 헌법」, 2019.8.29.개정.

결과적으로 2019년 헌법개정으로 최고인민회의 상임위원장의 ‘국가대표권’이 국무위원장에게 부여되면서 그동안 국회회담의 형식과 관련한 논란이 사라졌다고 볼 수 있다. 즉, 최고인민회의가 열리는 중에는 박태성 최고인민회의 의장이, 휴회 중에는 최룡해 최고인민회의 상임위원장이 남북 국회회담의 상대방이 된다고 보아야 할 것이다.

(2) 남북국회회담의 의제

1985년부터 1990년까지 국회회담 준비 과정에서 남북은 정치·군사적 의제를 고집하면서 회담을 결렬시킨 경험을 갖고 있다. 따라서 국회회담의 실효성에 대한 남북의 의구심을 불식시키기 위해서라도 실행 가능한 의제선정은 국회회담 개최의 선결적 요건이라 할 것이다. 향후 국회회담의 의제에 대해서는 크게 두 가지 범주에서 고려해 볼 수 있다.

첫째, 남북합의의 ‘제도화’에 관한 의제를 설정할 필요가 있다. 지속가능한 남북관계를 위해서는 남북합의의 제도화를 더 이상 외면할 수 없기 때문이다. 우리는 지난 1972년 「7·4 남북공동성명」부터 2018년 「4·27 판문점선언」까지 어렵게 합의된 남북합의가 사문화되어가는 과정을 지켜보았다. 따라서 남북국회는 남북합의의 법적 제도화를 통해 정치적 상황과 관계없는 지속가능한 남북관계를 열기 위한 구체적인 방안을 논의할 필요가 있다.

둘째, 남북한 국민(주민)이 처한 긴급한 인도적 문제에 대해 논의할 필요가 있다. 가장 시급한 인도적 현안은 ‘코로나19’ 사태로 인한 보건·의료 지원과 최근 홍수사태로 인한 긴급한 식량 및 수해지원 일 것이다. 아울러 고령으로 여생이 얼마 남지 않은 이산가족들의 상봉을 재개하는 문제도 함께 논의할 필요가 있다. 인도적 현안은 남북 국회가 정치적 고려 없이 시급히 해결해야 할 주제들이라 할 것이다. 과거 동서독 간에도 1972년 기본조약 체결 이후 첫

후속조치가 1974년 건강·보건협정이었음을 기억할 필요가 있다.

4 나가며

국민의 대의기관인 국회는 행정부와 함께 국정인 공동 책임자로서 국가적 현안인 비핵화와 평화체제 수립을 위한 한반도 안보 정세변화에 능동적으로 참여할 필요가 있다. 따라서 남북회담을 추진하는 과정에서 가장 중요한 것은 회담의 실효성을 담보하는 것이다.

이를 위해 이번 국회회담 준비과정에서 고려해야 할 중요한 사안은 여야의 초당적 협력을 통해 국회회담을 추진할 필요가 있다는 것이다. 한 예로 지난 2018년 11월 15일 리종혁 부위원장은 이해찬 대표의 국회회담 언급에 대해 먼저 의원교류를 하자며, 야당이 함께 평양에 올 수 있는지 여부에 관심을 표명한 것으로 전해졌다.⁵⁾ 당시 북한이 국회회담의 전제조건으로 「4.27판문점선언」의 국회비준을 주장하고 있었기 때문에 야당의 대화 참여에 많은 관심을 갖고 있었다고 볼 수 있는 대목이다.

2018년 이후 불과 2년 만에 대화가 중단된 남북관계의 현실에서 국회회담은 남북관계의 전환을 가져올 수 있는 새로운 기회가 될 수 있을 것이다. 이러한 맥락에서 최초의 국회회담이 성공적으로 추진될 수 있도록 다각적인 검토와 노력을 경주해 나가야 할 것이다.

『이슈와 논점』은 국회의원의 입법활동을 지원하기 위해 최신 국내외 동향 및 현안에 대해 수시로 발간하는 정보 소식지입니다.

5) 디지털뉴스팀, “리종혁, ‘국회회담 대신 의원교류하자’ 제안,” 『경향신문』, 2018. 11.17.(최종 검색일: 2020.8.12.) <http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201811162338001>

