



NARS 현안분석

NARS CURRENT ISSUES AND ANALYSIS

대북특사 파견 사례 분석과 정책적 고려사항

정경윤
이승열

- 2023년 12월 당전원회의에서 김정은 국무위원장은 남북관계를 '적대적 두 국가'로 규정한데 이어, 2026년 3월 열린 최고인민회의 시정연설에서는 '가장 적대적인 국가'로 선언하는 등 최근 남북관계 복원을 위한 조치들에도 불구하고 관계 개선 여지는 더욱 좁아지고 있다.
- 한편, 1970년대 이후 추진된 우리 정부의 대북특사 파견은 성과의 지속성 부족과 같은 한계도 있는 반면, 남북관계 개선, 군사적 긴장 완화 등 한반도 위기관리를 위한 중요 정책 수단으로 활용되어 왔다.
- 이에 역대 정부의 대북특사 파견 사례 분석과 함께 대북특사를 파견하고자 하는 경우 고려해야 할 정책적 사항으로 사전 환경 조성 문제, 한·미 간의 전략적 역할 분담 문제 등에 대해 검토하고자 한다.



Case Study on Special Envoys to North Korea and Its Policy Considerations



I

들어가며

일반적으로 대북특사는 남북관계의 경색 국면이나 중대한 전환점에서 대한민국 대통령이 북한 최고지도자에게 직접 메시지를 전달하고 현안을 조율하기 위해 파견하는 특별사절을 말한다. 1972년 박정희 대통령 시기, 이후락 중앙정보부장의 평양 방문을 시작으로 약 50여 년간 남북 관계의 중요한 고비마다 우리 정부는 대북특사를 파견하여 돌파구를 모색해왔다. 이러한 사실은 대북특사가 분단 상황에서 공식적인 외교채널이 부재하거나 작동하지 않을 때 최고위급의 직접 소통을 가능케 하는 협상 수단으로서 역할을 해왔다는 것을 의미한다.

하지만 지금의 남북관계는 중요 협상 수단으로서 대북특사 파견은 녹록지 않은 현실이다. 2019년 2월 베트남 하노이에서 열린 2차 북·미 정상회담이 아무런 합의 없이 결렬된 이후 북측이 대남 강경 기조로 돌아서면서 남북 간 교류협력 사업은 전면 중단되었다. 이러한 북한의 기조는 계속 이어져 2023년 12월 당전원회의(제8기 제9차)에서 김정은 국무위원장은 남북관계를 적대적 두 국가로 규정한데 이어, 2026년 3월 최고인민회의의 시정연설(제15기 제1차)에서는 가장 적대적인 국가로 선언하는 등 확성기 방송 중단('25.6.11.), 「9.19 군사합의」 복원 추진 방침 발표('26.1.21.)와 같은 남북관계 복원을 위한 여러 조치에도 불구하고, 남북 간의 관계 개선 여지는 더욱 좁아지고 있다.

한편, 그동안의 대북특사 파견은 성과의 지속성이 부족하다는 한계도 있는 반면, 경색된 남북관계 개선·군사적 긴장 완화 등 한반도 위기관리를 위한 중요 정책 수단으로 활용되어 왔다. 이러한 가운데 시급한 인도적 과제로서 2018년 8월 제21차 상봉 이후 재개되지 않고 있는 이산가족 상봉 문제 등 해결해야 할 남북 간 현안도 쌓여만 가고 있다.

이에 역대 우리 정부 차원에서 이루어진 대북특사 파견 사례 분석과 함께 대북특사를 파견하고자 하는 경우 고려해야 할 정책적 사항으로 사전 환경 조성 문제, 한·미 간의 전략적 역할 분담 문제 등에 대해 검토하고자 한다.

II

대북특사 개요: 현행 규정과 의미 등



국민적 합의에 기반한 투명한 대북정책 추진 필요에 따라 「남북관계발전법」이 제정되었고, 대북특사와 관련된 규정도 「남북관계발전법」에 포함되어 제도화되었다.



1. 현행 규정

대북특사는 북한을 상대하는 특수한 역할 때문에 파견 자체가 은밀하게 진행되어 법적 기반이 필요 없었지만, 국민적 합의를 바탕으로 투명하게 대북정책을 추진할 필요에 따라 2005년 12월 29일 「남북관계 발전에 관한 법률」(이하 「남북관계발전법」)이 제정(2006.6.30. 시행)되었고, 대북특사와 관련된 규정도 「남북관계발전법」에 포함되어 있다.

주요 내용을 보면, “대북특별사절”을 북한에서 행하여지는 주요 의식에 참석하거나 특정한 목적을 위하여 정부의 입장과 인식을 북한에 전하거나 이러한 행위와 관련하여 남북합의서에 서명 또는 가서명하는 권한을 가진 자로 정의하고 있는 가운데, 대북특별사절은 대통령이 임명함으로써 대통령의 의지에 따라서 대북 협상의 권한을 위임할 수 있는 제도적 기반까지 갖추고 있다.

『남북관계발전법 제4조(정의)』 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

2. “대북특별사절”이라 함은 북한에서 행하여지는 주요 의식에 참석하거나 특정한 목적을 위하여 정부의 입장과 인식을 북한에 전하거나 이러한 행위와 관련하여 남북합의서에 서명 또는 가서명하는 권한을 가진 자를 말한다.

『남북관계발전법 제15조(남북회담대표의 임명 등)』

① 북한과 중요사항에 관하여 교섭 또는 회담에 참석하거나 중요한 남북합의서에 서명 또는 가서명하는 남북회담대표의 경우에는 통일부장관이 관계기관의 장과 협의한 후 제청하고 국무총리를 거쳐 대통령이 임명한다.

② 통일부장관은 북한과의 교섭 또는 회담 참석, 남북합의서의 서명 또는 가서명에 있어 남북회담대표가 된다.

③ 제1항 및 제2항의 경우를 제외한 남북회담대표는 통일부장관이 임명한다.

④ 대북특별사절은 대통령이 임명한다.

『남북관계발전법 시행령 제14조(남북회담대표 등에 대한 지원)』

③ 통일부장관은 법 제15조제4항에 따라 대통령이 대북특별사절을 임명하고자 하는 때에는 임명절차 및 임무수행에 관하여 필요한 지원을 하여야 한다.



2. 의미와 특징 등

특사 파견의 의미에 대하여 보면, 특사는 국가수반의 친서를 휴대하며, 상대방에 국가수반의 의지를 직접 전달한다는 점에서 높은 상징성을 갖고 있다. 아울러 특사는 국내외에 특정 사안을 매우 중요하게 생각한다는 메시지를 보내는 효과도 있다.

한편, 특사 파견의 특징을 보면, 정부 간 공식 외교 채널이 경직되어 있거나 막혀 있을 때, 보안을 유지하며 신속하게 핵심 쟁점에 접근할 수 있어 상대국과의 불확실성을 제거하는데 효과적인 수단이 될 수 있다. 이러한 특징으로 그동안 우리 정부에서 파견한 대북특사는 이후락·서동권·김만복·서훈 등 국가정보기관의 수장이 맡는 경우가 많았다.

그 외, 특사 파견의 한계는 상호 간에 조성된 특정 상황이나 이슈에 대한 해결을 모색하기 때문에 일회성 임무로 끝나기 쉬우며, 상호 간에 후속 조치가 따르지 않으면 성과가 퇴색하는 경향이 있다. 또한 특수성과 보안 문제로 자료의 외부 공개가 제한적이며, 공식발표, 회고록 등 부분적인 공개자료에 의존할 수밖에 없는 문제도 있다.

표 1 특사 파견의 의미·특징 및 한계

구분	주요 내용
의미	<ul style="list-style-type: none"> 국가수반의 의지를 직접 전달하는 상징성 파견 자체가 국내외에 특정사안을 매우 중시한다는 메시지 전파
특징	<ul style="list-style-type: none"> 공식 외교 채널이 경직되어 있거나 막혀 있는 경우 직접적 활용 보안 유지 및 신속하게 핵심 쟁점에 접근 : 이러한 이유로 우리의 대북특사는 주로 국가정보기관의 수장이 맡는 경향
한계	<ul style="list-style-type: none"> 일회성 임무로 종료되기 때문에 후속 조치가 따르지 않는 경우 성과가 퇴색 특수성과 보안 문제로 자료의 외부 공개가 제한적

자료: 「국회입법조사처 간담회 자료」.(2026. 2.12).

Ⅲ 대북특사 사례 분석

1. 대북특사의 파견 배경

박정희·전두환·노태우·김대중·노무현·문재인 대통령 등 총 여섯 정부에서 대북특사를 파견한 사례가 있다. 특징적인 배경을 보면 크게 두 가지 요인으로 설명할 수 있다.

“역대 우리 정부의 대북 특사 파견 배경은 크게 ‘선(先) 국제관계’ 변화 요인에 따른 사례와 ‘선(先) 남북관계’ 변화 요인에 따른 사례로 구분할 수 있다.

첫 번째는 냉전 시기에 국제관계의 급격한 변화로 인해 남북관계도 변화가 불가피한 상황에서 대북특사를 파견한 사례로, 박정희 대통령과 노태우 대통령 시기가 이에 해당된다. 구체적으로 보면 1970년대 초반 미·중관계 정상화의 첫발을 내딛는 「상해공동성명」¹⁾이 발표되었고, 미·소 데탕트(détente)로 인해 남북관계도 1950~60년대 적대적 대결에서 전환해야 하는 국제적 압력이 크게 작용하였다.²⁾ 그리고, 1980년대 후반에는 범지구적 차원의 냉전 질서 종식, 동구 사회주의권 붕괴, 미국 주도의 패권 질서가 새롭게 자리 잡는 과정에서 우리에게 비교적 독자적인 대북정책과 외교노선을 선택할 공간이 마련된 상황에서 국제질서의 변화에 맞춰 정전체제의 평화체제로의 전환 등 남북 간의 현안을 협의할 필요성이 있었다.³⁾

두 번째는 ‘선(先) 남북관계’ 변화를 통해 적대적 남북관계를 화해·협력에 기반한 평화관계로 전환하고, 북미관계 개선 등을 주도할 필요성에 따라 대북특사를 파견하였다. 먼저 햇볕정책 추진을 공식 선언한 김대중 대통령 시기를 들 수 있다. 이 시기 대북특사 파견 경과를 보면, 2000년 3월 9일 남북관계를 적대적 관계에서 화해·협력의 관계로 전환할 것을 공식 천명한 김대중 대통령이 ‘베를린 선언’⁴⁾을 통해 정부 차원의 대규모 남북 경협을 제안하자 햇볕정책에 의심이 있었던 북한이 이 제안에 적극적으로 호응하자 대북특사 접촉을 통해 첫 남북정상회담과 함께 남북경협이 추진되었다.⁵⁾ 그리고 2005년 노무현 대통령 시기로 남북관계가 극도로 경색된 상황에서 북한이 6자회담의 무기한 중단까지 선언하자 북한을 설득할 필요성이 있었다. 마지막으로 2018년 문재인 대통령 시기로 김정은 국무위원장이 평창동계올림픽 참가를 위한 대표단 파견을 공식 제안하면서 남북관계 개선의 기회가 생겼기 때문이다.

1) 1972년 2월 닉슨 미국 대통령이 북경에 방문, 미국과 중국 양국의 20여 년간에 걸친 적대관계를 끝내고 관계를 정상화한다는 '상해공동성명'을 발표했다.
 2) 국토통일원, 『남북한 통일 대화 제의 비교(1945~1988)』, 서울: 국토통일원, 1990, pp. 104-105.
 3) 고유환, 『평화체제 구축에 대한 북한의 전략: 북미협정』, 경남대학교 극동문제연구소 편, 『한반도 평화체제의 모색』, 서울: 경남대 극동문제연구소 출판부, 1997, p. 69.
 4) 2000년 3월 9일에 김대중 대통령이 유럽 순방중 독일 베를린자유대학에서 발표한 대북 경제지원, 평화정착, 이산가족 문제해결 및 당국 간 대화 등 한반도 문제 전반을 포괄하는 연설이 '한반도 평화와 통일을 위한 남북 화해 협력 선언'이다.
 5) 신영석, 『역대정권의 통일정책 변천사』, 서울: 평화문제연구소, 2008, pp. 291~292

박정희 대통령 시기

2. 대북특사의 주요 활동 및 성과

박정희 대통령 등 역대 우리 정부에서 파견한 대북특사의 주요 활동과 성과에 대하여 보면 다음과 같다. 미·소 데탕트(détente) 등 국제정세의 급격한 변화에 따라 남북관계도 1950~60년대 적대적 대결에서 탈피해야 하는 국제적 압력이 크게 작용함에 따라 박정희 대통령은 이후락 중앙정보 부장을 대북특사로 1972년 5월 극비리에 평양을 방문하도록 하였다. 이후락 부장은 김영주 조직지도부장과 회담을 가진 뒤 김일성 주석과 두 차례 만나 「7.4 남북공동성명」 등을 조율하였다. 한편 이후락 부장의 방북에 이어 북한은 박성철 내각 제2 부수상을 대남특사로 파견하여 박 대통령을 예방하였고, 양측은 자주, 평화, 민족대단결이라는 통일의 3대 원칙에 합의한 최초의 남북합의서이자 당시 남북관계 변화의 전환점으로서의 의의를 가지는 「7·4 남북공동성명」을 도출하였다.

표 2 「7·4 남북공동성명」의 주요 내용

구분	주요 내용
통일원칙	• 자주, 평화, 민족 대단결
긴장완화	• 중상비방 및 무장도발 자제, 군사적 충돌사고 방지
교류협력	• 남북적십자회담 성사, 상설 직통전화, 남북조절위원회 구성

전두환 대통령 시기

1983년 북한의 아웅산 테러 이후 최악의 남북관계에서 86서울아시안게임과 88서울올림픽을 앞두고 북한의 도발을 관리해야 할 필요성 등에 따라 전두환 대통령은 1985년 10월 장세동 안전기획부장과 박철언 특보를 대북특사로 파견하였다. 이 파견은 1984년 9월 북한의 수해 물자 지원⁶⁾을 계기로 허담 조국평화통일위원회 위원장의 방남에 대한 답방 형식으로 추진된 것이기도 하다. 장세동 부장과 박철언 특보는 김일성 주석을 만나 대통령의 친서를 전달하고 남북정상회담 개최 등에 관해 논의하였으나 특사 교환 직후 발생한 부산 청사포 앞바다 무장 간첩선 침투·격침사건(1985.10.) 등의 요인으로 별다른 성과 없이 중단되었다.

노태우 대통령 시기

노태우 대통령은 동구권 붕괴 등으로 인한 국제정세 급변에 맞춰 북방외교를 적극 추진한 가운데, 남북 관계를 근원적으로 개선하고자 남북정상회담 추진을 목표로 서동권 안전기획부장과 박철언 장관을 대북특사로 1990년 10월에 파견하였다. 이들은 김일성 주석과 김정일 국방위원장을 만나 남북정상회담 개최 의사를 전달하였다. 이후 남북 고위급 회담으로 이어져 남북한 UN 동시 가입(1991.9.17.), 남북기본합의서 채택⁷⁾(1991.12.13., 제5차 남북 고위급 회담) 등의 결과물로 나타났다.

그러나 남북정상회담 추진은 의제·시기 등에서 합의점을 찾지 못하다가 북측이 팀스피리트 한·미 합동군사훈련(1993.1.)을 구실로 남북대화를 거부함에 따라 끝내 합의점을 찾지 못했다.

6) 1984년 8월말 발생한 남한의 대홍수 피해에 대해 북한이 제의하여 성사된 최초의 남북 물자교류로서 당시 북한은 쌀 5만 석, 시멘트 10만 톤 등을 지원하였다.

7) 분단 이후 남북 간 상호 실체를 인정한 최초의 공식 정부간 문서(우리측 정원식 국무총리, 북측 연행목 정무원 총리 서명)로 '92년 2월부터 발효되었다.

김대중 대통령 시기

김대중 대통령 시기, 적대적 남북관계를 화해·협력 관계로 전환하기 위해 역사상 첫 남북정상 회담 추진을 목표로 박지원 문화관광부장관과 임동원 국정원장이 대북특사로 파견되었다. 먼저 2000년 3~4월 박지원 장관은 북한 송호경 조선아시아태평양평화위원회 부위원장과 남북한 특사 자격으로 비공개 접촉을 통해 남북정상회담 개최를 확정하였다.⁸⁾ 이후 임동원 원장은 2000년 5월 평양에서 김정일 위원장을 만나 남북정상회담 의제를 조율하고 최초의 남북정상 회담(6·15)을 추진하였다. 특히 2003년 1월 10일 북한의 핵확산금지조약(NPT) 탈퇴로 한반도의 북핵위기가 고조된 상황에서 이루어진 3차 방북 시(2003.1.27)에는 김 위원장 면담은 이루어지지 않았으나 북 고위급 인사를 접촉해 핵개발 포기, NPT 탈퇴 선언 철회 등을 촉구하였다. 참고로 임동원 원장의 3차 특사 방북은 남북이 동시에 언론을 통해 공개하였는 바, 최초의 공개형 특사라는 상징성도 갖게 되었다.

노무현 대통령 시기

노무현 대통령 시기, 정동영 통일부장관과 김만복 국정원장은 남북관계의 악화와 함께 6자회담이 장기간 공전하던 상황에서 이를 타개하기 위해 파견되었다. 먼저 정동영 장관은 2005년 '6·15 통일 대추진' 참가를 위해 방북하여 현지에서 김정일 위원장을 면담하고 대통령의 구두 메시지를 전달하고 북핵 문제 등을 협의하였다.⁹⁾ 이후 북한이 6자회담에 복귀하였고, 2005년 「9·19 공동성명」¹⁰⁾에도 서명하였는데, 특사 파견은 북핵문제 해결 과정에도 기여를 한 것으로 보인다. 또한 김만복 원장은 2차례에 걸쳐 방북, 김양건 통일전선부장과 협의를 통해 2007년 10월 4일 남북정상회담 개최를 합의하였다. 참고로 정상회담 개최 합의에 앞서 김양건 부장도 특사 자격으로 비공개리에 서울을 방문하여 노무현 대통령을 예방하고 정상회담 의제에 대해 협의한 바 있다(2007.9.).

문재인 대통령 시기

문재인 대통령 시기, 김정은 국무위원장은 2018년 신년사를 통해 평창동계올림픽 참가를 위한 대표단 파견을 포함해 남북 당국자 회담을 우리 정부에 공식 제안한데 이어 북한에서 먼저 김여정 당중앙위원회 제1부부장과 김영남 최고인민회의 상임위원회 위원장을 평창올림픽 개막식에 특사로 파견(2018.2.9.)하여 김 위원장의 친서를 전달하였다. 이에 대한 답방으로 정의용 안보실장과 서훈 국정원장 등으로 이루어진 대통령특사단을 구성하여 1, 2차에 걸쳐 방북한 가운데, 대통령의 친서를 전달하고 3차례의 남북정상회담을 통해, '4·27 판문점 선언'¹¹⁾(2018), '9·19 평양공동선언'¹²⁾(2018) 등을 도출하였으며, 아울러 '싱가포르 북미정상회담'¹³⁾(2018.6.12.) 개최 등에 중재자로서의 역할 등 북미관계 및 비핵화 협상 촉진과도 연결되었다.

8) 김덕한, 「[박지원 일문일답] "북, 한국 비방없고 회담에 적극적"」, 『조선일보』, 2000.4.12., <https://www.chosun.com/site/data/html_dir/2000/04/12/2000041270041.html>, (최종 검색일: 2025.2.19.).

9) 김치관, 「조금씩 낮아진 남북의 장벽」, 『통일뉴스』, 2005.10.31., <<https://www.tongilnews.com/news/articleView.html?idxno=60788>>, (최종 검색일: 2026.2.9.).

10) 2005년 9월 19일 베이징에서 채택된 「6자회담 9·19 공동성명」은 6자회담의 목표는 한반도의 검증 가능한 비핵화를 평화적인 방법으로 달성하는 것임을 만장일치로 재확인하고, 에너지 등 분야에서의 경제협력 증진, '공약' 대 '공약', '행동' 대 '행동' 원칙에 입각한 단계적 방식으로의 합의 이행 등을 주요 내용으로 한다.

11) 남북공동연락사무소 개성 설치 등 남북관계 전면적 발전, 평화수역 설치 등 첨예한 군사적 긴장완화, 공고한 평화체제 구축을 주요 내용으로 한다.

12) 「9·19 평양공동선언」은 개성공단, 금강산 관광 우선 정상화, 군사적 적대관계 종식, 이산가족 문제의 근본적 해결 등을 주요 내용으로 한다.

13) 북한의 완전 비핵화, 평화체제 보장, 북미관계 정상화 등 4개 사항 합의를 주요 내용으로 한다.

표 3 대북특사의 주요 활동 및 성과

시기	대북특사	파견 배경	주요 활동 및 성과
박정희 대통령	• 이후락 중정부장 (1972.5)	• 미·소 데탕트 시작 • 미·중 상해 공동성명	• 김일성 주석 면담 • 남북 긴장완화와 통일문제 논의 • 7·4 남북공동성명 채택 : 남북조절위원회 구성 등
전두환 대통령	• 장세동 안기부장 • 박철언 특보 (1985.10)	• 88년 서울올림픽 개최 • 북한의 대남 수해지원 • 허담 대남특보 방문	• 김일성 주석 면담 • 남북정상회담 추진 무산 : 부산 무장간첩선 침투 등
노태우 대통령	• 서동권 안기부장 • 박철언 장관 (1990.10)	• 냉전 붕괴 • 미국 단일 패권 등장 • 한·소, 한·중 수교 추진	• 김일성 주석, 김정일 위원장 면담 • 남북정상회담 추진 무산 • 남북 동시 유엔(UN) 가입 및 남북기본합의서 채택 등 관계 진전에 기여
김대중 대통령	• 박지원 장관 (2000.3~4) • 임동원 국정원장 (2000. 5, 2002.4, 2003.1)	• 남북관계 소강국면 타개책 필요 • 9.11테러 이후 국제정세 변화 • 북한의 NPT 탈퇴로 한반도 북핵 위기 고조	• 남북정상회담 개최 합의 • 6·15 남북정상회담, 6·15 공동선언 채택 • 최초의 공개형 특사 파견(임동원 원장)
노무현 대통령	• 정동영 장관 (2005.6) • 김만복 국정원장 (2007.8)	• 남북관계 경색 심화 • 북한 6자회담 무기 중단 선언	• 김정일 위원장 면담 • 9·19 공동성명 합의 기여 • 10·4 남북정상회담, 10·4 남북공동선언 • 최초의 임명형 특사 파견(김만복 원장)
문재인 대통령	• 정의용 안보실장 • 서훈 국정원장 (2018.3, 2018.9)	• 북한 평창동계올림픽 기간 고위급대표단 방남에 따른 답방 • 북·미간 비핵화 협상 지연 상황에 따라 북한의 비핵화 의지 확인 및 북미협약의 진전 유도할 필요성 제기	• 김정은 위원장 면담 • 4·27 남북정상회담(판문점 평화의집), 판문점 선언 • 5·26 남북정상회담(판문점 통일각) • 6·12 북미정상회담 중재 • 평양 정상회담(9.18~20), 평양공동선언

자료: 「국회입법조사처 간담회 자료」(2026.2.12.)

3. 주요 특징 및 결과 분석

가. 대북특사 파견 유형과 주도 기관

우리 정부가 파견한 대북특사의 파견 유형에 관하여 보면, 박정희 대통령의 대북특사였던 이후락 중앙정보부장을 비롯해 전두환 대통령과 노태우 대통령 시기의 장세동 국가안전기획부장, 서동권 국가안전기획부장 그리고 박철언 장관 등은 모두 비공개로 평양을 방문하여 김일성 주석을 만나 대통령의 의사를 전달했던 ‘밀사형’ 대북특사였다.

이후 대북특사의 파견 유형에도 변화가 나타났다. 김대중 대통령 시기 대북특사였던 박지원 장관과 임동원 국가정보원장은 초기에는 비공개로 중국과 평양을 방문했던 밀사형 대북특사였지만, 2002년 4월과 2003년 1월 임동원 특사의 평양 방문은 최초로 사전에 공개된 ‘공개형’ 대북특사의 방북이었다.¹⁴⁾

김만복 국가정보원장은 한발 더 나아가 2005년 12월 29일 제정된 「남북관계발전법」에 명시된 “대북특별사절은 대통령이 임명한다”(제15조제4항)는 규정에 따라 대통령의 공식 임명장을 받은 최초의 ‘임명형’ 대북특사였다. 그리고 문재인 대통령 시기 대북특사였던 정의용 안보실장과 서훈 국가정보원장도 「남북관계발전법」에 따라 김만복 원장 이후 두 번째로 법에 따른 공식 임명 절차를 통해 파견된 ‘임명형’ 대북특사였다.

한편, 노태우 정부 시절 박철언 체육청소년장관과 노무현 정부 시기 정동영 통일부장관 그리고 문재인 정부 시기 정의용 국가안보실장이 대북특사로 파견된 바 있으나, 이후락·서동권·임동원·김만복·서훈 등 대체로 국가정보기관장 주도로 진행된 점이 특징이다. 국가정보기관의 장들은 대통령의 의중을 가장 정확히 대변할 수 있는 데다 북측과 정보기관간 채널을 활용할 수 있다는 점 등이 반영된 것으로 분석되는 바, 향후에도 이러한 기조가 반영될 가능성이 높은 것으로 보인다.

참고로 미국 대북특사의 경우, 윌리엄 페리(William J. Perry) 대북정책조정관(1999년), 제임스 켈리(James A. Kelly) 국무부 차관보(2002년), 크리스토퍼 힐(Christopher Robert Hill) 동아시아태평양국 차관보(2005년), 마이크 폼페이오(Mike Pompeo) CIA국장(2018년) 등 임무별로 다양하다는 점이 우리와 다른 특징이다.

나. 정부의 성격과 관계없는 대북특사 파견 추진

앞서 보았듯이, 박정희 대통령 시기에 이후락 중앙정보부장, 전두환 대통령 시기에 장세동 안전기획부장·박철언 특보, 노태우 대통령 시기에 서동권 안전기획부장·박철언 장관이 각각 대북특사로 파견되었다. 그리고 김대중 대통령 시기에는 박지원 장관·임동원 국가정보원장, 노무현 대통령 시기에 정동영 장관·김만복 국정원장, 문재인 대통령 시기에는 정의용 안보실장·서훈 국정원장이 각각 대북 특사로 파견된 바 있다. 그 외 김영삼 대통령 시기에도 남북 특사 교환을 위한 실무접촉(1994.3.19.) 사례가 있었다.

“이전의 비공개 밀사형 대북특사 파견은 2005년 12월 29일 제정된 「남북관계발전법」을 계기로 하여 대통령의 공식 임명절차를 통해 파견되는 것으로 제도화되었다.”

14) 노지원, 「이후락·임동원·김만복…역대 정부 대북특사는」, 『한겨레』, 2019.10.19., <<https://www.hani.co.kr/arti/politics/defense/834442.html>>, (최종 검색일: 2026.2.11.).

이러한 사실은 우리 정부의 대북특사 파견이 당시 정부 성격과는 큰 관련 없이 남북 분단 이후 대결과 긴장의 구조였던 남북관계에 대화와 협력의 전환점을 마련하고 북핵 문제 등 긴급 현안 해결을 위한 조치로서 추진된 것으로, 향후에도 남북관계의 활로가 필요한 상황에서는 어떠한 성격의 정부 하에서도 실현 가능한 조치로 활용될 수 있음을 보여준다.

“

대북특사는 당시 남북 관계의 전환과 안보위기 완화 등 한반도 위기 관리를 위한 주요 정책 수단으로 활용되었다.

”

다. 대북특사의 효용성

별다른 성과없이 중단된 전두환 대통령 시기의 대북특사 파견 사례를 제외하고는 전반적으로 특사파견은 남북정상회담 개최, 분야별 고위급 회담 등으로 이어지는 등 당시 남북관계의 전환과 안보위기 완화 그리고 북핵 문제 해결의 돌파구로서 역할 등 한반도 위기관리를 위한 주요 정책 수단으로 활용되었다.

구체적으로 보면, 2000년, 2007년, 2018년(4월, 5월, 9월 세 차례) 남북정상회담은 대북특사의 방북과 조율이 있었기에 성사될 수 있었다. 이것은 특사 파견이 양측 정상의 의중을 직접 확인하고 신뢰를 구축하는데 가교 역할을 했음을 보여준다. 그리고, 최초의 남북합의서로서 역사적 의미를 가지는 박정희 대통령 시기의 「7·4 남북공동성명」 채택뿐만 아니라 노태우 대통령 시기의 남북한 유엔(UN) 동시 가입 및 「남북기본합의서」 채택, 김대중 대통령 시기의 「6·15 공동선언」, 노무현 대통령 시기의 「10·4 남북공동선언」, 문재인 대통령 시기의 「4·27 판문점 선언」 및 「9·19 평양공동선언」 등도 주요 성과로 볼 수 있다. 이들 합의는 향후 남북대화가 재개되어 한반도 평화공존에 대한 제도화 논의가 본격화될 경우 기본적 논의 기반이 될 수도 있다는 점에서 적지 않은 의미가 있다.

아울러 대북특사는 신속한 의사소통 채널로서의 가치와 함께 미국을 비롯한 국제사회에 한반도 문제의 당사자로서 주도적으로 문제를 해결하겠다는 강력한 메시지를 발신하는 효과도 있었다. 특히, 노무현 대통령 시기인 2005년 6월에 파견된 대북특사(정동영 장관)는 같은 해 9월의 6자회담 「9·19 공동성명」 합의¹⁵⁾와 연결되어 있고, 문재인 대통령 시기로 2018년 3월에 파견된 대북특사(정의용 안보실장)의 경우에도 그해 6월에 있었던 「6·12 싱가포르 북미정상회담」 개최를 중재하는 등 비핵화 협상 촉진이나 북·미 관계 진전에도 기여한 것으로 보인다.

15) 2005년 9월 19일 베이징에서 채택된 「6자회담 9·19 공동성명」은 6자회담의 목표는 한반도의 검증가능한 비핵화를 평화적인 방법으로 달성하는 것임을 만장일치로 재확인하고, 에너지 등 분야에서의 경제협력 증진, 「공약」 대 「공약」, 「행동」 대 「행동」 원칙에 입각한 단계적 방식에서의 합의 이행 등을 주요 내용으로 한다.

표 4 대북특사 활동 관련 남북 간 체결 주요 합의서 및 내용

구분	주요 내용
7·4 남북공동성명 (1972.7.4.)	<ul style="list-style-type: none"> • 통일원칙으로 자주, 평화, 민족 대단결 명시 • 남북적십자회담 성사, 남북조절위 구성 등 교류협력 등
남북기본합의서 (1991.12.13.)	<ul style="list-style-type: none"> • 상대방의 체제 인정 및 존중 • 상대방에 대해 무력 사용 및 침략 금지 • 민족 구성원의 자유로운 왕래와 접촉 실현 등
6·15 공동선언 (2000.6.15.)	<ul style="list-style-type: none"> • 통일문제 자주적 해결 • 남측 연합제와 북측 연방제의 공통성 인정 • 이산가족 문제 조속 해결 등
10·4 남북공동선언 (2007.10.4.)	<ul style="list-style-type: none"> • 6·15 남북공동선언 적극 구현 • 사상과 제도의 초월, 신뢰관계 확고히 전환 • 정전체제 종식, 항구적 평화체제 구축
4·27 판문점 선언 (2018.4.27.)	<ul style="list-style-type: none"> • 남북공동연락사무소 개성 설치 등 남북관계 전면적 발전 • 평화수역 설치 등 첨예한 군사적 긴장 완화 • 공고한 평화체제 구축 등
9·19 평양공동선언 (2018.9.19.)	<ul style="list-style-type: none"> • 개성공단, 금강산 관광 우선 정상화 • 군사적 적대관계 종식 • 이산가족 문제의 근본적 해결 등

이러한 성과가 있었던 것은 적대적 남북관계를 화해와 평화의 관계로 전환시키려는 우리 정부의 의지와 함께, 탈냉전 등 새로운 국제 질서가 자리 잡는 과정에서 우리에게 비교적 독자적인 대북정책과 외교노선을 선택할 공간이 마련되었다는 점, 북한의 정치·경제적 필요성 등이 작용한 결과로 보인다.

특히 북한의 정치·경제적 필요성과 관련하여 구체적 사례를 보면 남북한 첫 정상회담과 그 결과물인 「6·15공동선언」이 가능했던 이유는 당시 북한이 ‘고난의 행군’으로 심각한 경제난에 처해 있는 상황에서 김대중 대통령이 ‘베를린선언’을 통해 정부간 경제교류를 제안함에 따른 것으로 볼 수 있고, 2018년 북한이 평창동계올림픽 참가를 계기로 조성된 대화 분위기도 2017년 북한의 핵미사일 도발에 대한 미 트럼프 행정부의 전례없는 대북제재가 작동함에 따라 북한이 서둘러 북미 관계를 개선할 필요성에 따른 것으로 이해될 수 있다.

라. 대북특사의 한계

1972년의 「7·4 남북공동성명」의 경우 공동성명 실천을 논의하기 위해 10월에 열린 남북조절위원회 공동위원장 회의부터 커다란 시각차를 보이기 시작하여 결국 세 차례의 공동위원장 회의와 조절위원회를 통해 상호 이견을 확인하고 최종적으로 1973년 8월 28일 북한은 사실상 공동성명의 폐기를 선언함으로써 약 1년여 만에 사실상 폐기¹⁶⁾되었다.

그리고, 「10·4 남북공동선언」의 경우에도 북핵문제(북한은 2006년 10월 1차 핵실험을 감행한 이후 2017년 9월까지 총 6차례의 핵실험 실시) 및 남북관계 악화 등으로 인하여 사실상 효력을 잃거나 중단되는 등 특사 파견에 따른 효과가 지속적이지 못한 한계도 노출하고 있다. 이는 대북 특사를 통해 도출된 남북합의를 강제할 실효적인 방안이 없다는 것과 동시에 북한이 일방적으로 합의를 파기하거나 도발을 감행할 때 이를 제어할 수단이 마땅치 않다는 점 등이 복합적으로 작용한 결과다.

그 외, 남북간 대북특사 파견 문제를 논의하는 과정에서 경색된 남북관계를 보다 악화시키는 결과를 초래하는 경우도 발생한 것이 사실이다.¹⁷⁾

〈사례〉

- 김영삼 정부 시기 남북 특사교환 실무접촉(1994.3.19)에서 북 조평통 서기국 부국장 박영수가 ‘서울 불바다’ 발언, 남북관계가 급속히 냉각
- 문재인 정부 시기 북 김여정 부부장은 북한의 개성 남북공동연락사무소 폭파 직후 남측에서 대북특사 파견을 요청한 사실을 일방적으로 공개하며 막말 비난(2020.6)

한편, 이러한 대북특사의 한계를 완화 또는 극복하기 위해서는 남북 간에 지속적인 신뢰 구축 노력과 함께 국내적으로도 일관된 대북 정책 추진을 위한 국민적 공감대 형성을 위한 방안 마련 필요성에 대해서도 검토가 필요해 보인다.

16) 하영선, 「북한 1972 진실 찾기: 7·4 공동성명의 추진과 폐기」, 『동아시아연구원』, 2014.3.

17) 「국회입법조사처 간담회 자료」, 2026.2.12.

IV 정책적 고려사항

북한의 대남 강경 입장을 고려할 때 현 시점에서 대북특사 파견은 어려울 것으로 보이는 만큼, 인내심을 갖고 일관된 대북정책을 추진하는 등 대북특사 파견을 위한 사전환경 조성에 주의를 기울일 필요가 있다.

아래에서는 대북특사를 파견하고자 하는 경우 고려해야 할 정책적 사항으로 사전환경 조성 문제, 한·미간의 전략적 역할 분담 문제 등에 대해 검토하고자 한다.

첫째, 대북특사 파견은 성과의 지속성이 부족하다는 한계도 있는 반면, 경색된 남북관계 개선·군사적 긴장 완화 등 한반도 위기관리를 위한 주요 정책 수단의 하나로 활용되어 정상간 회담 및 합의 등의 결과물도 있었다. 이러한 가운데 시급한 인도적 과제로서 2018년 8월 제21차 상봉 이후 재개되지 않고 있는 이산가족 상봉 문제 등 해결해야 할 남북 간 현안¹⁸⁾도 쌓여 있다. 2026년 2월 말 현재 이산가족 상봉을 신청한 134,519명 중 100,599명이 이미 사망한 가운데, 생존자 33,920명 중 68.2%가 80세 이상으로 이산가족 당사자들에게는 가족 상봉을 위해 그리 많은 시간이 남아 있지 않은 상황이다.

한편, 2023년 12월 당전원회의에서 김정은 국무위원장은 남북관계를 적대적 두 국가로 규정한데 이어, 2026년 3월 최고인민회의 시정연설에서는 가장 적대적인 국가로 공인하는 등 북한은 대남 강경 입장을 지속하고 있다. 따라서 현 시점에서의 대북특사 파견 실현과 파견에 따른 실질적인 성과 도출은 어렵고 일정한 시간이 필요할 것으로 예상되는바, 정부는 인내심을 갖고 일관된 대북정책을 추진하는 등 특사 파견을 위한 사전환경 조성¹⁹⁾에 관심을 기울일 필요가 있다.

그 외, 북한이 특사 파견을 위해 사전 분위기 조성을 한 사례로, 문재인 대통령 시기 북한이 김여정 제1부부장과 김영남 상임위원장을 평창올림픽 개막식에 특사로 파견하기에 앞서 북한의 평창 동계올림픽 참가 결정(김정은 국무위원장 신년사) 등이 있는 바, 북한의 동향에 대한 면밀한 모니터링도 필요하다.

둘째, 앞서 본대로 북한의 대남 적대관계 선언 등으로 중요 협상 수단으로서 현 시점에서의 우리 대북특사 파견은 녹록지 않은 현실이다. 이러한 경우 미국의 대북특사가 먼저 추진될 수 있도록 지원하는 등 북미관계 진전이 남북관계 개선과 발전으로 선순환될 수 있도록 미국과의 전략적 역할 분담도 고려할 필요가 있다.

지난 2월 북한은 제9차 당대회를 통해, “조미관계의 전망성은 미국측의 태도에 달려있다”며, “만약 미국이 조선민주주의인민공화국 헌법에 명시된 우리 국가의 현 지위를 존중하며 대조선 적대시정책을 철회한다면 우리도 미국과 좋게 지내지 못할 이유가 없다”고 밝힘으로써 북미 대화의 가능성은 열어놓은 상황이기 때문이다.²⁰⁾

18) 남북 이산가족 상봉 재개 외에, 남북 간 가능한 협상의제로 2016년 2월 가동이 중단되고 있는 개성 공단 문제, 2008년 7월 이후 중단된 금강산 관광 문제 등이 가능할 것으로 보인다.

19) 박지원 장관을 대북특사로 파견하기에 앞서, 김대중 대통령이 2000년 3월 9일 베를린 자유대학에서 제시한 남북 경협을 통한 북한 경제 지원 등을 포함한 베를린 선언도 이러한 경우에 해당할 수 있다.

“
 대북특사의 한계 보완
 등을 위해서는 대북정
 책의 방향과 내용에 대
 한 국민적 지지와 공감
 대가 무엇보다 요구된
 다는 점에서 국회를 중
 심으로 대화와 논의의
 장을 마련하여 의견을
 모을 필요가 있다.
 ”

우리 정부도 ‘선(先)북미관계-후(後)남북관계’ 방식도 적극적으로 고려하고 있는 것으로 보인다. 이재명 대통령의 ‘트럼프 역할론’ 강조와 지난 1월 밴스 미 부통령과의 첫 만남에서 김민석 총리의 미국 대북특사 파견 요청은 이러한 맥락에서 해석할 수 있다.

시기적으로 미국이 대북특사를 파견한다면 다가올 트럼프 대통령 방중 전후가 유력할 것으로 예측할 수 있다. 트럼프 대통령은 당선 직후 대북 업무를 포함한 특별 임무를 리처드 그레넬(R. Grenell) 전(前) 주독일 대사에게 맡겼다. 미국의 대북특사가 파견된다면 특사의 중요한 임무 중 하나는 북미 정상회담 성사를 위한 사전 분위기 조성일 것이다. 북-미 간 대화에 진전이 있다면 긍정적인 북-미 관계는 긍정적인 남북관계 형성에도 영향을 미칠 수 있는 만큼²¹⁾, 남북 사이에도 기회의 창이 열릴 가능성이 현재보다는 높아질 것이다. 다만, 북-미 접촉이 재개되더라도 북한의 대남 강경 입장에 비춰 상당 기간 남북대화에는 응하지 않을 가능성이 상존하는 등 시나리오별 대응책 마련도 필요하다.

셋째, 특사 파견의 한계로 지적되는 가장 중요한 지점이 성과의 지속성이 부족하다는 것이다. 이러한 대북특사의 한계를 보완함과 아울러, 향후 남북관계에 의미 있는 진전이 있을 경우 「남북기본협정」 등 한반도 평화 공존을 제도화하기 위한 논의도 본격화될 것이다. 이를 위해서는 남북 간에 지속적인 신뢰 구축 노력과 함께 정부 대북정책의 방향과 내용에 대한 국민적 지지와 공감대 형성이 무엇보다 요구된다. 이러한 관점에서 국민의 뜻을 대표하는 국회를 중심으로 대화와 논의의 장을 마련하여 의견을 모으고, 이를 기반으로 대북정책을 추진할 수 있도록 할 필요가 있다.

관련하여 제19대 국회에서 ‘남북관계 발전(I,II) 특별위원회’(구성일: 2012.7.9., 2013.6.13.), ‘남북관계 및 교류협력 발전 특별위원회’(구성일: 2014.6.24.), 제20대 국회에서 ‘남북관계 개선 특별위원회’(구성일: 2016.7.6.), 남북경제협력 특별위원회(구성일: 2018.7.26.) 등 남북관계 개선 등을 목적으로 특별위원회가 구성·운영되었으나, 제21대 국회 이후로는 특별위원회가 구성되지 않고 있는 실정으로, 국회 차원에서의 특별위원회 구성도 검토가 필요해 보인다.

넷째, 「남북관계발전법」에 규정된 대북특사 규정의 보완과 관련하여, 대북특사를 대통령이 임명하는 경우, 즉시 통일부장관으로 하여금 소관 상임위원회에 통보하도록 하고, 아울러 파견된 대북특사의 임무 수행 결과에 대해서도 원칙적으로 남북관계 및 대북정책 소관 상임위원회에 보고(필요시 비공개 가능)하도록 검토할 필요가 있다. 이러한 방향으로 제도를 보완하는 것이 신뢰성 있는 대북정책 추진과 함께, 대북정책에의 국민적 공감대 형성 및 지원에도 도움이 될 것이다.

20) 『조선중앙통신』, 2026.2.25.

21) 정승철, 「한미-북미관계가 남북관계에 미치는 영향 연구: 빅데이터를 이용한 통계분석」, 『국제 지역 연구』, 32권 1호, 2023.

참고문헌

- 고유환, 「평화체제 구축에 대한 북한의 전략: 북미협정」, 경남대학교 극동문제연구소 편, 『한반도 평화체제의 모색』, 서울: 경남대 극동문제연구소 출판부, 1997.
- 국토통일원, 「남북한 통일 대화 제의 비교(1945~1988)」, 서울: 국토통일원, 1990.
- 「국회입법조사처 간담회 자료」, 2026.2.12.
- 김덕한, 「[박지원 일문일답] "북, 한국 비방없고 회담에 적극적"」, 『조선일보』, 2000.4.12.
- 김원철, 「트럼프 특사에 '북 김정은과 대화 지지' 리처드 그레넬」, 『한겨레』, 2024.12.15.
- 김재중, 「[대북특사 공식회담북 냉전시대엔 '밀사'로 파견...정상회담 등 합의 이끌기도]」, 『경향신문』, 2018.3.2.
- 김치관, 「조금씩 낮아진 남북의 장벽」, 『통일뉴스』, 2005.10.31.
- 노지원, 「이후락·임담원·김만복...역대 정부 대북특사는」, 『한겨레』, 2019.10.19.
- 『로동신문』, 2018. 1. 1.
- 박정훈, 「김정일과 대화해야 남북문제해결」, 『조선일보』, 2000.2.9.
- 신영석, 『역대정권의 통일정책 변천사』, 서울: 평화문제연구소, 2008.
- 이종윤, 「김민석 총리, 미 부통령에 "대북 관계 해법 위해 특사 파견" 전격 제안」, 『파이낸셜뉴스』, 2026.1.24.
- 정승철, 「한미·북미관계가 남북관계에 미치는 영향 연구: 빅데이터를 이용한 통계분석」, 『국제·지역 연구』, 32권 1호, 2023.
- 최강·차두현, 「대북특사단의 성과와 과제: 재확인된 머나먼 여정」, 『이슈브리프』, 아산정책연구소, 2018. 3.
- 하영선, 「북한 1972 진실 찾기: 7·4 공동성명의 추진과 폐기」, 『동아시아연구원』, 2014.3.
- 『조선중앙통신』, 2026.2.25.



국민을 지키는 **국회**
미래로 나아가는



대북특사 파견 사례 분석과 정책적 고려사항



국회입법조사처
NATIONAL ASSEMBLY RESEARCH SERVICE

07233 서울시 영등포구 의사당대로 1 국회입법조사처 02-6788-4510

발행처 | 국회입법조사처 발행인 | 이관후 국회입법조사처장

저 자 | 정경윤 정치행정조사실장

이승열 정치행정조사실 외교안보팀 입법조사관, 북한학박사
02-6788-4557 summer20@assembly.go.kr



발간등록번호 31-9735008-001614-14
ISSN 2586-565X