

核問題에 관한 美北基本合意書의 國際法的 檢討

(A Legal Analysis of Agreed Framework between U.S.A. and D P R K Concerning Nuclear Issue in International Law)

金 明 基

(明知大 法政大 學長)

- | | |
|-------------------------|----------------------------|
| I. 美北基本合意書의 採擇過程 | 다. 黑鉛 原子爐의 凍結 解體 |
| II. 美北基本合意書와 北韓의 國際法上地位 | 라. 美北專門家 會議 |
| 1. 南韓과의 關係에서의 地位 | 3. 제2항 : 關係正常化의 促求 |
| 2. 國際聯合과의 關係에서의 地位 | 가. 貿易 및 投資制限의 緩和 |
| 3. 美國과의 關係에서의 地位 | 나. 連絡事務所의 設置 |
| III. 美北 基本合意書의 法的 性格 | 4. 제3항 : 韓半島 非核化와 平和의 共同努力 |
| 1. 美北基本合意書의 名稱 | 가. 核武器不使用保障과 非核化 共同宣言의 履行 |
| 2. 美北基本合意書의 主體 | 나. 南北對話에의 着手 |
| 3. 美北基本合意書의 形式 | 5. 제4항 : N P T 體制의 強化努力 |
| 4. 美北基本合意書의 條約締結意思 | 가. N P T 當事國으로의 殘留와 査察 |
| IV. 美北基本合意書의 主要內容 | 나. 核透明性을 위한 措置 |
| 1. 前 文 | V. 結 論 : 批判 |
| 2. 제1항 : 輕水爐의 代替協力 | |
| 가. 2천 MW 輕水爐의 提供 | |
| 나. 代替에너지의 提供 | |

I. 美北基本合意書의 採擇過程

인류사상 최초의 원자폭탄이 히로시마 (廣島)에 투하된 것을 1945년 8월 6일의 일이었다. 이는 제2차 세계대전을 종식시키는 결정적인 계기가 되었으나, 인류에게 준 참회와 그로 인한 충격은 너무나 큰 것이었다. 그럼에도 불구하고 전후 여러 국가는 앞을 다투어 핵무기를 개발 보유하려 노력했다. 이에 핵전쟁이 전 인류에게 미치는 참화를 피하고 모든 국가의 안전을 보장하기 위하여 1968년 7월 1일 “핵무기비확산조약”(Treaty on the Non-Proliferation : NPT, 이하 NPT로 약칭하기로 한다.)이 채택되게 되었다.

북한은 1985년 12월 12일에 NPT에 가입했으며, 1992년 1월 30일에 “국제원자력기구”(International Atomic Energy Agency : IAEA, 이하 IAEA라 약칭하기로 한다)와 “핵안전조치협정”을 체결하였다.

북한은 1993년 3월 12일 NPT에서 탈퇴한다고 선언했으며, 이에 대해 IAEA 이사회는 1993년 4월 1일 북한의 핵사찰문제를 국제연합 안전보장이사회에 회부하는 결의안을 채택했다.

IAEA 이사회의 동 결의에 의거 국제연합 안전보장이사회는 1993년 5월 11일, 북한에 대해 NPT탈퇴를 재고하고, IAEA의 특별사찰을 수용할 것을 촉구하며 이에 불응할 경우, 국제연합은 추가적인 조치를 취하겠다는 내용의 결의를 채택했다.

1993년 6월 2일 부터 미국과 북한간의 이 문제에 관한 제1단계 고위급회담이 뉴욕에서 시작되었으며, 협상의 결과 미국과 북한은 1993년 6월 11일, 북한의 NPT 탈퇴의 효과를 정지시키는 내용의 “미북공동성명”을 발표했다. 7월 14일에서 19일까지 제네바에서 제2단계 고위급회담이 있었으며, 1994년 1월 7일 북한과 IAEA간의 사찰협상이 시작되었으나 이는 1월 25일에 결렬되고 말았다. 3월 31일 국제연합 안전보장이사회는 북한의 추가사찰 수락을 촉구하는 성명을 채택했으며, 6월 13일 북한은 IAEA에서 탈퇴를 선언했다.

1994년 7월 8일 제네바에서 미 북한 제3단계 회담이 시작되었으며, 8월 5일부터 12일까지 제1차 회담이, 9월 23일부터 10월 21일까지 제2차 회담이 각각 진행되었다. 제2차 회담의 결과 10월 21일에 “미북기본합의서”(Agreed Framework between the United State of America and the Democratic People’s Republic of Korea)가 채택되었다.

II. 美北基本合意書와 北韓의 國際法上 地位

국제법상, 국가는 국내법상의 국가가 당연히 국제법상 국가로 되는 것이 아니라, 국내

법상 국가로 성립된 실체는 국제사회의 기존 국가로부터 “국가의 승인”(recognition of state)을 받아야 국제법상 국가로 승인된다.¹⁾

그런데 국제법상 국가승인의 효과는 승인한 국가와 승인을 받은 국가와의 관계에서만 발생하는 상대적인 것이다.²⁾ 예컨대, A국은 B국을 국가로 승인했으나, C국은 B국을 국가로 승인하지 아니한 경우, B국은 A국과의 관계에서는 국가이나, C국과의 관계에서는 국가가 아닌 것이다.

그러므로 북한의 국제법상 지위는 상대적으로 논할 수 밖에 없는 것이다. “미북기본합의서”의 법적 성격을 이해하기 위한 북한의 국제법상 지위는 “미국과 북한과의 관계에서의 지위”이지만, 이의 이해를 위해 “남한과 북한과의 관계에서의 지위”, “국제연합과 북한과의 관계에서의 지위”도 검토해 볼 필요가 있다.

1. 南韓과의 關係에서의 地位

국제법상 국가승인의 효과는 상대적인 것이므로 대한민국은 대한민국을 국가로 승인한 국가와의 관계에서는 국가이나, 대한민국을 승인하지 않은 국가에 대해서는 대한민국은 국가가 아닌 것과 마찬가지로, 북한도 북한을 국가로 승인하지 않은 국가와의 관계에서는 국가가 아니다. 대한민국의 입장에서 볼 때, 북한은 국가가 아니며 북한의 입장에서 볼 때 대한민국은 역시 국가가 아니다.³⁾

한국이 1910년의 “한일합방조약”에 의한 일본의 불법적 강점으로 소멸된 것이 아니라 하는 것은 “한일합방조약”이 국제법상 무효라는 이론과⁴⁾ 한국이 존속한다는 구체적 선언의 실재를 통해 확인할 수 있고,⁵⁾ 또 구한국의 정통성은 대한민국이 승계한 것이다.⁶⁾

1) Mark W. Janis, *An Introduction to International Law* (Boston : Little Brown, 1988), pp. 127~28; Jochen Abr. Frowein, “Recognition” in Rudolf Bernhardt(ed.), *Encyclopedia : a of Public International Law, Vol. 10* (Amsterdam : North-Holland, 1987), p. 341, Robert Jennings and Arthur Watts(eds.), *Oppenheim’s International Law*, 9th ed., Vol. 1 (London : Longman, 1992), pp. 130~31.

2) Georg Schwarzenberger and E. D. Brown, *A Manual of International Law*, 6th ed.(Milton : Professional Books, 1976), pp. 57~58; Ian Brownlie, *Principles of Public International Law*, 3rd ed. (Oxford : Clarendon, 1979), p. 91

3) 김명기, 남북기본합의서요론(서울 : 국제문제연구소, 1992), pp. 122~23.

4) 조약은 강박에 의해 체결된 경우 무효이다.(George G. Wilson, *International Law*, 9th ed. (New York : Silver, 1935), p. 224; Charles C. Hyde, *International Law*, Vol. 2, 2nd ed. (Boston : Little Brown, 1945), p. 1379; William E. Hall, *A Treatise on International Law*, 8th ed. (Oxford : Clarendon, 1924), pp. 381~82; O. E. Castern, *The Present Law of War and Neutrality* (Helsinki : Suomalalaisen, 1954), p. 125)

5) 1943년 11월 27일의 “카이로 선언”(Cairo Declaration), 1945년 7월 26일의 “포스담 선언”(Potsdam Declaration)은 한국이 소멸된 것이 아니라 국가로서 존속하고 있음을 전제로 한 선언이고, 1965년 6월 27일의 “한일기본관계에 관한 조약” 제2조는 “한일합방조약”이 이미 무효임을 확인하고 있다.

6) 김명기, “국제법상 대한민국의 정통성”, 통일정책, 제4권 제4호, 1978, pp. 199~200.

따라서 1948년 8월 15일에 대한민국 정부의 수립은 일본으로부터 분리 독립한 신생국의 성립이 아니며, 1948년 12월 12일 유엔 총회에 의한 승인은 “국가의 승인”이 아니라, 한반도의 유일한 합법정부의 승인 즉, “정부의 승인”인 것이다.⁷⁾

조국의 남북분단을 한 국가의 형태로 볼 것이냐, 또는 2개 국가의 형태로 관념할 것이냐는 순수 이론적으로 구성되는 것이 아니라, 정치현실을 통해 정책적으로 결정되어진다.

1980년 중반부터 동구 공산권의 변질, 독일의 통일, 소련연방의 해체 등 급격한 국제여건의 변화와 그에 따른 남과 북의 국제연합 가입은 한반도에 새로운 통일환경을 제시해 주었다. 그에 따라 1990년 9월 4일에 제1차 남북고위급회담이 시작되었고,⁸⁾ 1991년 12월 13일 서울에서 개최된 제5차 남북고위급회담에서 “남북사이의 화해와 불가침 및 교류 협력에 관한 합의서”가 쌍방의 수석대표인 총리간에 서명되었으며,⁹⁾ 평양에서 개최된 제6차 남북고위급회담에서 남과 북이 각각 내부 절차를 거친 문본이 1992년 2월 19일에 교환되었다.¹⁰⁾

“남북기본합의서”는 그의 당사자인 남과 북이라는 국가와 국가간에 체결된 조약이 아니며, 또 사인으로서의 남과 북 사이에 체결된 조약도 아니다. 이는 남과 북이라는 민족 내부의 특수관계에서 체결된 합의로서의 성격을 가진 특수형태의 조약인 것이다. “남북기본합의서”는 “쌍방 사이의 관계가 나라와 나라사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계”라고 전문에서 규정하고 있다.

“남북기본합의서”가 남과 북간의 특수한 합의라는 국제법상의 의미는 국가와 국가간의 합의가 아니라는 뜻이다. 이는 남도 북도 모두 국가가 아니라는 뜻은 아니다. 남한의 입장에서 보면, 남한은 국가이나 북은 국가가 아니라는 뜻이며, 북한의 입장에서 보면, 그 반대의 의미이다.¹¹⁾ 즉, 특수한 합의란 국제법상의 용어로 표시해보면 대한민국의 입장에서 남은 남한 영역과 북한 영역에 대해 법률상 통치권을 행사하는 “중앙적 법률상 정부”(central de jure government)로 구성된 국제법상 실체라는 것이다.¹²⁾

이와 같이 특수한 합의라는 의미는 남과 북은 서로가 일방은 국가이지만, 타방은 국가가 아니라는 뜻이며, 또 기본합의서의 체결로 남과 북이 서로 상대방을 국가로 승인하는 것도 아니라는 의미이다.¹³⁾

상술한 바와 같이 대한민국의 입장에서 보면 남한은 국가이나, 북한은 교전단체에 불과하며, 남한의 정부는 중앙적 법률상 정부이고, 북한의 정부는 “지방적 사실상 정부”

7) Myung-Ki Kim, *The Korean War and International Law* (Claremont : Paige Press, 1991), pp. 12~13.
 8) 김명기, *op. cit.*, *supra* note 3, pp. 18~19.
 9) *Ibid.*, p. 19.
 10) *Ibid.*
 11) *Ibid.*, pp. 122~23.
 12) Myung-Ki Kim, *op. cit.*, *supra* note 7, p. 36.
 13) 김명기, *op. cit.*, *supra* note 3, pp. 122~23.

(local *de facto* government)를 의미하게 되며, 북한의 입장에서 볼 때는 이와 같이 반대이다.

2. 國際聯合과의 關係에서의 地位

다행히 1945년 8월 15일, 일본이 연합군에 항복함으로써 한국은 일제로부터 독립되었으나, 1945년 9월 2일 연합군 사령부의 “일반명령제1호”(General Order No.1)에 근거하여 외세에 의한 남북분단의 비극을 안게 되었다.¹⁴⁾ 남북한을 분할 점령한 미국과 소련은 1945년 12월에 미국, 영국, 소련의 외상간에 합의된 “모스크바 협정”(Moscow Agreement)에 따라 임시정부를 수립하기 위한 “미·소공동위원회”(Joint Commission)를 설치했으며, 1946년 3월 서울에서 “미·소공동위원회”가 개최되었으나, 양국은 합의에 도달할 수가 없었다.¹⁵⁾

이에 미국은 1947년 9월 17일, 이 문제를 제2차 국제연합 총회의 의제로 포함시킬 것을 사무총장에게 제의했으며,¹⁶⁾ 1947년 11월 14일 국제연합 총회는 정식으로 선출된 한국대표에 의해 한국정부를 수립하고, 점령군의 철수를 보장하기 위해 9개국으로 구성되는 “한국임시위원단”(Temporary Commission on Korea)을 창설하는 결의를¹⁷⁾ 채택하였다.

동 위원단은 1948년 1월에 한국에 도착했으나, 소련의 반대로 위원단은 북한지역에 출입할 수 없었으며, 그 결과 위원단은 한국 전역에 걸친 선거를 감시할 수 없었다.¹⁸⁾ 이에 1948년 2월 26일에 국제연합 소총회는 “국제연합 한국 위원단”(U N Commission on Korea : U N C O K)을 구성하여 남한 만의 선거를 실시한다는 결의를 채택하였다.¹⁹⁾

동 결의에 따라 1948년 5월 10일, 남한 만의 총선거가 실시되었고, 7월 17일 대한민국 헌법을 공포했으며, 8월 15일 대한민국 정부는 수립되었으며, 국제연합 총회는 1948년 12월 12일, 대한민국 정부를 한반도에서 유일한 합법 정부로 승인하는 결의를²⁰⁾ 채택했다.

이와같이 국제연합과의 관계에서 볼 때, 1948년 12월 12일 국제연합 총회는 대한민국

14) James F. Schnabel, *United States Army in the Korean War* (Washington D. C. : U. S. Government Printing Office, 1967), p. 50; Peter Polomka, “The Two Koreas : Catalyst for Conflict in East Asia”, *Adelphi Papers*, No. 208, 1986, p.3; Republic of Korea, Ministry of National Defence, *The History of the United Nations Forces in Korean War*, Vol. 2 (Seoul : War History Compilation Committee, 1973), pp. 13~15.

15) Rosalyn Higgins, *United Nations Peacekeeping, 1946~1967, Documents and Commentary*, II, *Asia* (London : Oxford University Press, 1970), p. 154.

16) Hans Kelsen, *The Law of the United Nations* (New York : Praeger, 1951), p. 199.

17) United Nations, General Assembly Resolution 112(III)

18) Higgins, *op. cit.*, *supra* note 15, p. 151.

19) *Ibid.*, pp. 151~52.

20) United Nations, General Assembly Resolution 195(III).

국 정부가 한반도의 유일한 합법적 정부임을 승인하는 결의를 채택했으며, 또 1950년 6월 25일 북한의 남침에 대해 국제연합 안보리는 같은 날 북한으로부터의 대남 무력적 공격은 “평화의 파괴”(breach of the peace)를 이루는 행위라고 결정하고 “북한 당국”(the Authorities of North Korea)에 대해 그의 병력을 38선까지 철수할 것을 요구하는 결의를²¹⁾ 채택했다. 여기서, 남한을 “대한민국”(Republic of Korea)이라 했고, 북한을 “북한 당국”이라 한 것은 남한을 국가로 보고 북한은 사실상 정부로 구성된 “반도단체” 또는 “교전단체”로 본 것이다.²²⁾

그러나 1991년 9월 17일에 남북한 모두는 국제연합에 가입했으므로,²³⁾ 가입 이후 남 북한은 국제연합과의 관계에서 국제연합으로 부터 국가로 승인된 것으로 된다. 왜냐하면 국제연합헌장 제4조의 규정에 의해 국가만이 국제연합에 가입할 수 있기 때문이다. 따라서 오늘 국제연합과의 관계에서 북한의 지위는 국가인 것이다.

3. 美國과의 關係에서의 地位

1949년 1월 1일에 미국은 대한민국정부를 승인했으며 그 승인의 내용은 1948년 12월 12일 국제연합총회가 대한민국정부를 한반도에서 유일한 합법정부라고 승인한 것과 같이 대한민국정부가 한반도에서 유일한 합법정부라고 승인한 것이었다.²⁴⁾ 따라서 미국 정부에 의한 대한민국정부의 승인내용은 대한민국정부가 한반도에서 유일한 합법정부라는 것이며 그 반면에 북한정부가 비합법적인 정부라는 것을 간접적으로 인정한 것이었다.

이와 같이 1949년 1월 1일의 미국에 의한 대한민국승인의 법적 성격은 “정부의 승인”이며 “국가의 승인”은 아니다. 그러므로 1949년 1월 1일의 미국의 대한민국승인은 한반도의 전영역을 영토로하는 대한민국이라는 국가의 대외적 대표기관이 대한민국정부라는 승인인 것이다.

따라서 미국의 대한민국승인에 의해 미국과의 관계에서 대한민국의 영토는 남북한 전 영역이며 그 정부는 대한민국정부인 것으로 인정되었다. 그 결과 북한은 미국과의 관계에서 국가가 아니며 대한민국영토에 존속하는 불법단체로 된 것이다.

요컨대, 아직 미국이 북한을 승인하지 아니한 오늘 미국과 북한과의 관계에서 북한의 지위는 국가가 아닌 것이다.

21) United Nations, Document S/1501.

22) Julius Stone, *Legal Controls of International Conflict* (New York : Rinehart, 1954), p. 230.

23) United Nations, General Assembly Resolution 46/1.

24) Majorie M. Whiteman, *Digest of International Law*, Vol. 2 (Washington D. C : U. S. Government Printing Office, 1963), pp. 172~82.

III. 美北 基本合意書의 法的 性格

“미북기본합의서”는 그의 당사자인 미국과 북한에 대해 법적 구속력을 가진 국제법상 조약인가? 국제법상 국제법 주체간의 모든 합의가 조약인 것이 아니라 특정한 형태의 국제적 합의(certain type of international agreements)만이 조약이므로,²⁵⁾ “미북기본합의서”는 미국과 북한의 국제적 합의라는 것만으로 이를 조약이라고 볼 수는 없다.

일반적용 조약이란 국제법 주체간에 조약체결의사를 갖고 체결한 문서에 의한 명시적 합의를 뜻하며 그 명칭은 불문한다.²⁶⁾ 이하 다음 몇가지 항으로 구분하여 “미북기본합의서”가 국제법상 조약인가 하는 것을 검토해 보기로 한다.

1. 美北基本合意書의 名稱

조약은 여러가지 명칭이 붙여진다. 예컨대 조약(treaty) · 협약(convention) · 협정(agreement) · 결정서(act) · 약정(pact) · 의정서(protocol) · 선언(declaration) · 규정(status) · 규약(covenant) · 헌장(charter) · 협정(arrangemeant) · 합의서(agreed minutes) · 각서(memorandum) · 교환공문(exchange of notes) 등이다. 이들 용어간에 본질적 차이는 없으며 국제법상 효력은 그 명칭에 따라 다른 것이 아니다.²⁷⁾

이는 *Nomination of The Netherlands Works Delegate Case*(1922)에서 상설국제사법 재판소,²⁸⁾ *The Wimbledon Case*(1923)에서 상설국제사법재판소,²⁹⁾ *International Status of South West Africa Case*(1950)에서 국제사법재판소,³⁰⁾ *Prosewition for Misdemeanours(Germany) Case*(1955)에서 독일재판소³¹⁾에 의해 명백히 확인되었다.

그리고 어떤 명칭을 사용하느냐는 계약당사자의 자유재량에 속한다.³²⁾ 따라서 선언도

25) Wesley L. Gould, *An Introduction to International Law* (New York : Harper, 1957), p. 289.

26) T. O. Elias, *The Modern Law of Treaties* (Dobbs Ferry : Oceana Publications, 1974), p. 13; Lord Mcnair, *The Law of Treaties* (Oxford : Clarendon, 1961), p. 4; H. W. A. Thirlway, *International Customary Law and Codification* (Leiden : Sijthoff, 1972), pp. 26~27; Denys P. Myers, “The Names and Scope of Treaties”, *A. J. I. L.*, V. 51, 1957, pp. 574~75; Wilson, *op. cit.*, *supra* note 4, p. 208.

27) Hans Kelsen, *Principles of International Law*, Robert W. Tucker(ed.), 2nd ed.(New York : Holt, 1967), p. 455; D. P. O’Connell, *International Law*, 2nd ed., Vol. 1 (London : Stevens, 1970), p. 195; Elias, *op. cit.*, *supra* note 26, pp. 13~14; Myers, *op. cit.*, *supra* note 26, p. 575; Gerard J. Mangone, *The Elements of International Law*(Homewood : Dorgey Press, 1963), p. 71.

28) P. C. I. J., *Ser. B*, No. 1, 1922, p. 20.

29) P. C. I. J., *Ser. A*, No. 1, 1923. p. 21.

30) I. C. J., *Rep.*, 1950, p. 139.

31) O’Connell, *op. cit.*, *supra* note 27, pp. 195~96.

그것이 공동적이든 개별적이든 유효한 조약이 될 수 있다.³³⁾

“미북기본합의서”의 명칭은 전술한 바와 같이 “미국과 조선민주주의인민공화국간의 합의된 틀”이다. “합의된 틀”(agreed framwork)이란 그것이 “조약”을 의미하든 “정책의 선언”을 뜻하든 간에 그 전례를 찾아 보기 어려운 명칭이다.

여하튼 “미북기본합의서”의 명칭만으로는 그것이 법적 구속력이 있는 “조약”인지 또는 법적 구속력이 없는 “정책의 선언”인지 판단하기 어렵다.

2. 美北基本合意書의 主體

조약은 국제법 주체간의 합의이다. 그러나 조약은 모든 국제법의 주체간의 합의가 아니라 조약체결능력을 가진 국제법의 주체간의 합의인 것이다.³⁴⁾ 국제법의 주체는 국제법을 스스로 정립할 수 있는 능력을 가진 “능동적 주체”(active subjects)와 국제법을 스스로 정립할 능력이 없고 오직 국제법의 수범자에 불과한 “수동적 주체”(passive subjects)로 구분한다. 일반적으로 국가와 국제조직은 능동적 주체이며, 개인은 수동적 주체이다. 그러나 능동적 주체는 국가와 국제조직에 한하지 않는다.³⁵⁾ 따라서 George G. Willson은 조약체결당사자를 국가 또는 “정치적 통일체”(political unites) 라고 한다.³⁶⁾

그러한 정치적 통일체로서 여기 고려해야 할 것으로 “교전단체”, “반도단체” 등이다.³⁷⁾ 즉 조약의 당사자가 될 수 있는 것은 국가나 국제조직에 한하지 않고 교전단체, 반도단체 등도 될 수 있다. 교전단체나 반도단체는 국제법상 중요한 구별이지만 조약체결능력의 면에서 볼 때에는 이른바 “사실상 당국”(de facto authorites)으로서 원칙적으로 조약체결능력이 인정되는 점은 동일하다.³⁸⁾

다만 이들 “사실상 당국”의 조약체결능력은 완전한 것이 못된다. 왜냐하면 두 당사자간에 포괄적인 조약의 체결은 묵시적인 정부 또는 국가의 승인으로 되기 때문이다.³⁹⁾

상술한 바와 같이 “미북기본합의서”를 체결하는 시점에서 북한은 미국과의 관계에서 국가가 아니라 교전단체 또는 반도단체에 불과하다. 그러나 북한은 교전단체 또는 반도단체로서 미국과 조약을 체결할 능력을 갖는다. 따라서 주체의 측면에서 보나 “미북기본합의서”의 조약성은 배제되지 아니한다.

32) McNair, *op. cit.*, *supra* note 26, pp. 47ff; Myers, *op. cit.*, *supra* nate 26, p. 574; Harvard Research, Draft, Art. 1, *A. J. I. L.*, Vol. 29, 1935, Supp., pp. 722ff.

33) McNair, *op. cit.*, *supra* note 26, p. 10.

34) Jennings and Watts, *op. cit.*, *supra* note 1, p. 1199; Kelsen, *op. cit.*, *supra* note 27, p. 460; McNair, *op. cit.*, *supra* note 26, p.4; Gould, *op. cit.*, *supra* note 25, p. 289.

35) Brownlie, *op. cit.*, *supra* note 2, pp. 62~69.

36) Wilson, *op. cit.*, *supra* note 4, p. 208.

37) Brownlie, *op. cit.*, *supra* note 2, p. 66.

38) *Ibid.*

39) T. Chen and L. C. Green, *The International Law of Recognition*(London : Stevens, 1951), pp. 201~206.

3. 美北基本合意書의 形式

조약은 국제법주체간의 명시적 합의이다. 이러한 합의는 일정한 형식을 구비한 서면에 의하여 작성되며 구두에 의한 합의는 원칙적으로 조약이라 할 수 없다.⁴⁰⁾ 그러나 구두에 의한 합의도 조약과 같이 법적 구속력이 있다.⁴¹⁾ 따라서 구두에 의한 합의도 조약으로 보는 견해가⁴²⁾ 적지 않다.

조약의 형식인 서면은 1개의 서면임을 요하지 아니한다. 그러므로 별개의 서면에 각각 서명하여 교환하는 이른바 “교환공문”(exchange of notes) 또는 “교환각서”(exchange of memorandum)도 조약임은 물론이다.

“미북기본합의서”는 서면의 형식으로 작성되었고 이에는 미국과 북한의 대표가 서명했으며 구두의 형식으로 합의된 것이 아니다. 따라서 형식의 측면에서 보아 “미북기본합의서”의 조약성은 부인되지 아니한다.

4. 美北基本合意書의 條約締結意思

조약은 체결당사자간의 조약체결의 의사(*animus contrahendi*)에 의한 국제적 합의이다. 따라서 국제법적 구속력을 창설하려는 의사가 있는 경우에만 조약으로 볼 수 있다. 조약의 형식과 용어를 사용한 국가간의 모든 합의가 국제법적 의무를 창설하는 것이 아니며 엄격히 조약을 성격지워지는 것이 아니다.⁴³⁾

조약에는 조약체결의 의사가 있어야 한다는 것은 *The Blande Case*(1922)에서 판시되었다.⁴⁴⁾ Hans Kelsen은 조약은 계약당사자가 “의도한” 권리 의무를 창설하며 이 점에서 법률행위와 불법행위는 꼭 같이 법적 효과를 갖지만 구별된다고 한다. 즉 불법행위는 의도된 것이 아니지만 법률행위는 의도된 것이란 점에서 양자는 구별된다고 한다.⁴⁵⁾

그러나 구체적인 경우에 조약당사자에게 *animus contrahendi*가 있는지의 여부를 인식하는 것은 지극히 곤란한 일이다. 이는 *The Ambatielos Case*(1952)에서 재판관의 의견의 대립에 찾아 볼 수 있다.⁴⁶⁾

국제법상 국제법 주체간의 합의는 “정책의 선언”으로서의 합의와 “조약”으로서의 합의가 있다. 전자는 법적 구속력이 없는 정치적 합의이고, 후자는 법적 구속력이 있는 법

40) Elias, *op. cit.*, *supra* note 26, p. 14; 1969년의 “조약법에 관한 비엔나 협약” 제2조 제1항 a.

41) McNair, *op. cit.*, *supra* note 26, pp. 9~10.

42) Brownlie, *op. cit.*, *supra* note 2, p. 603.

43) J. E. S. Fowcett, “The Legal Character of International Agreements”, *B. Y. I. L.*, Vol. 30, 1953, pp. 381, 400; McNair, *op. cit.*, *supra* note 26, p. 6; O’Connell, *op. cit.*, *supra* note 27, p. 195.

44) McNair, *op. cit.*, *supra* note 26, p. 6, n. 6.

45) Kelsen, *op. cit.*, *supra* note 27, p. 456.

46) Hersch Lauterpacht, *Oppenheim’s International Law*, Vol. 1, 8th ed.(London : Longmans, 1955), p. 901.

적 합의이다.

어떤 법적 주체간의 “합의”가 법적 구속력이 없는 “정책의 선언”으로서의 합의인지 아니면 그것이 법적 구속력이 있는 “법규범의 창설” 즉, 권리 의무를 창설하는 합의인 조약인지 불명확한 경우가 있을 수 있다.

다음과 같은 몇가지 이유로 “미북기본합의서”는 “정책의 선언”으로서의 합의이며, 법적 구속력이 있는 “조약”으로서의 합의가 아닌것으로 본다.

첫째, “정책의 선언”은 그 규정의 형식이 “제1조, 제2조, 제3조,……” 등의 조의 형식을 취하지 아니하는 것이 일반적이며, “조약”의 경우는 조의 형식을 취하는 것이 일반적이다. “미북기본합의서”는 조의 형식으로 규정되어 있지 않다.

둘째, “정책의 선언”은 그 선언문의 발효에 관한 규정을 그 선언 자체에 두지 아니하는 것이 일반적이나, “조약”의 경우는 그 조약의 발효에 관한 규정을 그 조약 자체에 두는 것이 일반적이다. “미북기본합의서”에는 발효에 관한 규정이 없다.

셋째, “정책의 선언”의 경우는 그의 수정 보완에 관한 규정을 그 선언 자체내에 두지 아니하나, “조약”의 경우는 수정 보완에 관한 규정을 그 조약 자체에 두는 것이 일반적이다. “미북기본합의서”는 그의 수정 보완에 관한 규정이 없다.

넷째, “정책의 선언”의 경우에는 당사자는 “합의한다”라는 표현을 사용하지 아니하나, “조약”의 경우에는 “합의한다”라는 표현을 사용하는 것이 일반적이다. “미북기본합의서”에는 합의한다는 표현을 전혀 사용하지 아니하고 “결정했다”(decided)라는 표현을 사용하고 있다.⁴⁷⁾

위와 같은 몇가지 이유로 “미북기본합의서” 당사자인 미국과 북한에 “조약체결 의사”가 있는 것이 아니라고 보여지므로 동 합의서는 법적 구속력이 있는 “조약”이 아니라, 그것이 없는 “정책의 선언”으로 본다.

요컨대, “미북기본합의서”는 그 “명칭”, “주체”, “형식”으로 보아 법적 구속력이 있는 “조약”의 성격이 배제되지 아니하나, “조약체결의사”의 점에서 볼 때 미국과 북한에게 조약체결의 의사가 있었다고 볼 수 없으므로 “미북기본합의서”는 국제법상 조약이 아니라 “정책의 선언”에 불과한 것으로 본다.

IV. 美北基本合意書의 主要內容

1. 前 文

“미북기본합의서”의 전문은 미국과 북한의 대표단을 1994년 9월 3일 부터 10월 17일까지 제네바에서 한반도 핵문제의 전반적 해결을 위한 협상을 가졌다고 하고 다음과

47) “미북 기본합의서”는 그 명칭인 “Agreed Framework”에서 “Agreed”라는 표현을 쓰고 있다.

같이 선언하고 있다.

양측은 비핵화와 한반도의 평화와 안전을 위해서는 1994년 8월 12일 미국과 북한 간의 합의 발표문에 포함된 목표의 달성과 1993년 6월 11일 미국과 북한간 공동 발표문상의 원칙 준수가 중요함을 재확인했다. 양측은 핵문제 해결을 위해 다음과 같은 조치를 취하기로 결정했다.

위 전문의 내용중 중요한 것은 첫째로, 1993년 6월 11일의 “미북공동성명”에 표시된 원칙을⁴⁸⁾ 재확인 한 것이다. 그리고 둘째로, 양측을 핵문제의 해결을 위해 조치를 취하기로 “합의”한 것이 아니라 “결정”(decided) 했다고 표시하고 있는 점이다.

2. 제1항 : 輕水爐의 代替協力

제1항은 “양측은 북한의 흑연 감속 원자로 및 관련시설을 경수로 원자로 발전소로 대체하기 위해 협력한다”고 규정하고 다음과 같이 세부 규정을 두고있다.

가. 2천 MW 輕水爐의 提供

북한에 대해 2천 MW 경수로 제공에 관해 다음과 같이 규정하고 있다.

미국 대통령의 1994년 10월 20일자 보장서한에 의거 미국은 2003년을 목표시한으로 총 발전량 약 2천 MW의 경수로를 북한에 제공하기 위한 조치를 주선할 책임을 진다 (제1항 ①).

이 규정에 의해 미국은 2003년 목표시한으로 2천 MW의 경수로를 북한에 제공하기 위한 조치를 “주선”(to make arrangements)할 것을 약속한 것이며 미국이 직접 제공할 것을 약속한 것이 아니다. 그 주선의 대상국은 여기 명시되어 있지 않다.⁴⁹⁾

나. 代替 에너지의 提供

경수로의 완공시까지 대체 에너지의 제공에 관해 다음과 같이 규정하고 있다.

-
- 48) 1993년 6월 11일의 “미북공동성명”에 표시된 원칙에 관해서는 김명기 “북한 핵에 관한 미북공동서명의 국제법적 검토”, 국제문제, 제24권 제8호, 1993. 8. . 10~11.
- 49) 한국을 주선의 대상국으로 하는 어떠한 내용의 합의가 한미간에 있었는지 공개되지 않고 있다.
- 50) Lawterpacht, *op. cit.*, *supra* note 46, pp. 146~47; Gould, *op. cit.*, *supra* note 25, p. 235; C. Parry, “The Law of Treaties”, in Max Sprensen(ed.), *Manual of Public International Law*(New York : Macmillan, 1968), p. 186; Browlie, *op. cit.*, *supra* note 2, pp. 98~99.

1994년 10월 20일자 대체 에너지 제공 관련 미국의 보장서한에 의거, 미국은 국제 컨소시엄을 대표하여 북한의 흑연감속 원자로 동결에 따라 상실될 에너지를 첫번째 경수로 완공시기까지 보전하기 위한 조치를 주선한다(제1항②).

위의 규정에 의해서도 미국은 대체 에너지를 자신이 제공할 것을 약속한 것이 아니라 대체 에너지로 보전하기 위한 조치를 주선하기로(make arrangement)한 것이다. 역시 여기서도 그 주선의 대상국은 표시되어 있지 않다.

다. 黑鉛 原子爐의 凍結·解體

북한의 흑연감속 원자로의 동결에 관해 다음과 같이 규정하고 있다.

경수로 및 대체 에너지 제공에 대한 보장서한 접수 즉시 북한은 흑연 감속 원자로 및 관련시설을 동결하고 궁극적으로 이를 해체한다(제1항③).

이 규정에 의해 북한은 흑연감속원자로 및 관련 시설을 동결(freeze)하고 해체(dis-mantle)하기로 했다. 그러나 동결과 해체의 시기는 상당한 유예기간이 허용되어 있다.

라. 美北專門家 會議

경수로로의 전환과 대체 에너지에 관한 사항을 협의하기 위한 미국과 북한의 전문가 회담의 개최에 관해 다음과 같이 규정하고 있다.

본 합의 후 가능한 조속한 시일내에 미국과 북한의 전문가들은 두 종류의 전문가 협의를 가진다(제1항 ④).

이 규정에 따라 “미북기본합의서”의 시행을 위해 경수로와 대체 에너지에 관한 사항과 사용후의 연료보관에 관한 사항에 관해 2개의 전문가 회담이 개최되도록 되어있다.

3. 제2항 : 關係正常化의 促求

제2항은 “양측은 정치적 경제적 관계의 완전한 정상화를 추구한다”. 고 규정하고, 이를 위해 다음과 같은 세부 규정을 두고 있다.

가. 貿易 및 投資制限의 緩和

미국과 북한은 정치적·경제적 관계의 정상화를 위해 무역 및 투자제한을 완화시킨다고 다음과 같이 규정하고 있다.

합의후 3개월 내에 양측은 통신 및 금융거래에 대한 제한을 포함한 무역 및 투자제한을 완화시켜 나아간다 (제2항 ①).

위의 규정에는 무역 및 투자제한을 완화시켜 나가기 위한 구체적인 방법과 대상에 관해 아무런 규정을 두지 못하고 다만 그 기한에 관해 합의후 3개월 이내로만 규정하고 있을 뿐이다.

나. 連絡事務所의 設置

미국과 북한은 쌍방의 수도에 연락사무소를 설치하고 미북관계를 점진적으로 대사급으로 까지 격상시키기로 다음과 같이 규정하고 있다.

양측은 전문가급 협의를 통해 영사 및 여타 기술적 문제가 해결된 후에 쌍방의 수도에 연락사무소를 개설한다 (제II항 ②).

미국과 북한은 상호 관심사항에 대한 진전이 이루어지는데 맞추어 양국관계를 대사급으로 까지 격상시켜 나간다 (제II항 ③).

위 규정에 따라 와싱턴과 평양에 연락사무소가 설치되고 장차 이는 대사관으로 발전시켜 나가게 되어있다. 외교사절의 파견 접수는 국가의 승인을 의미하게 되므로 이 규정에 의해 미국이 북한을 국가로 승인할 것이 예정되어 있다. 그러나 한국이 북한을 국가로 승인하기 전에 미국이 먼저 북한을 승인하는 것은 대한민국에 대한 미국의 내정간섭으로 국제법상 위법한 것으로 된다.

4. 제3항 : 韓半島 非核化와 平和의 共同努力

가. 核武器不使用保障과 非核化共同宣言의 履行

제3항은 “양측은 핵이 없는 한반도의 평화와 안전을 위해 공동으로 노력한다.”라고 규정하고 다음과 같이 세부규정을 두고 있다.

미국은 북한에 대한 핵무기 불위협 또는 불사용에 관한 공식 보장을 제공한다 (제3항 ①).

북한은 한반도의 비핵화공동선언을 이행하기 위한 조치를 일관성있게 취한다 (제3항 ②).

위의 규정에 따라 미국이 제공해야 할 공식보장을 구체적으로 어떠한 것인지, 그리고 북한이 취하여야 할 한반도 비핵화공동선언을 이행하기 위한 조치가 구체적으로 어떠한 것인지 명백하지 않다.

나. 南北對話에의 着手

“미북기본합의서”가 남북대화를 촉진하는 여건을 조성할 것이므로 북한은 남북대화에 착수한다고 다음과 같이 규정하고 있다.

본 합의 기본문이 대화를 촉진하는 분위기를 조성해 나가는데 도움을 줄 것이기 때문에 북한은 남북대화에 착수한다 (제3항 ③).

위의 규정은 북한이 남북대화에 착수한다는 것이지만 “미북기본합의서”가 대화를 촉진하는 분위기를 조성하는데 도움이 되지 아니한다고 북한이 판단하면 남북대화에 착수하지 않을 수 있는 것이며, 또 남북대화에 착수해도 실질적인 진전이 없이 북한이 형식적으로 대화에 착수하는 것은 별의미가 없으므로 위 규정은 남한에게 실질적으로는 특별한 의미가 없는 것이라고 할 수 있다.

5. 제4항 : N P T 體制의 強化努力

제4항은 “양측은 국제적 핵 비확산체제 강화를 위해 함께 노력한다”.라고 규정하고 다음과 같이 세부규정을 두고 있다.

가. N P T 當事國으로의 殘留와 査察

북한은 NPT 당사국으로서 잔류하며, IAEA의 사찰의 사찰재개에 관해 다음과 같이 규정하고 있다.

북한은 핵확산금지조약(NPT)당사국으로 잔류하며 동 조약상의 안전조치협정 이행을 허용한다 (제4항 ①).

경수로 제공을 위한 공급 계약 체결 즉시 동결대상이 아닌 시설에 대하여 북한과 IAEA간 안전조치 협정에 따라 임시 및 일반사찰이 재개된다. 경수로 공급계약 체결 시까지 안전조치의 연속성을 위해 IAEA가 요청하는 사찰은 동결 대상이 아닌 시설에서 계속된다 (제4항 ②).

위 규정에 따라 북한은 NPT 당사국으로서 잔류하는 바, 북한이 1993년 3월 12일에 한 탈퇴선언과 1993년 6월 11일의 탈퇴유보 선언은 계속 유효한 것인지 의문이다.⁵¹⁾

또한 위의 규정에 따라 북한은 경수로 제공을 위한 공급계약을 체결하는 즉시 IAEA의 임시 및 일반사찰을 받게 된다. 그리고 공급계약을 체결하기 전까지 IAEA가 요청하

51) 북한이 NPT탈퇴유보선언을 철회하는 새로운 선언을 하게되면 그 익일부터 북한은 NPT에서 탈퇴되게 되는 것인지, 아니면 그로부터 3개월 경과후에 탈퇴의 효력이 발생하는 것인지 명백하지 않다.

는 사찰을 받게된다. 그러나 이들 사찰의 대상은 동결대상이 아닌 시설에 한하게 되어 있다.

나. 核透明性을 위한 措置

북한이 북한내의 모든 핵물질에 관한 최초 보고서의 정확성과 안전성을 검증하는 것에 관해 다음과 같이 규정하고 있다.

경수로 사업의 상당부분이 완료될 때, 그러나 주요 핵심 부품의 인도 이전에, 북한은 북한내 모든 핵물질에 관한 최초 보고서의 정확성과 안전성을 검증하는 것과 관련하여 IAEA와의 협의를 거쳐 IAEA가 필요하다고 판단하는 모든 조치를 취하는 것을 포함하여 IAEA 안전조치협정(INFCIRC/403)을 완전히 이행한다 (IV③).

위의 규정에 따라 북한이 핵투명성을 검증해야 하는 것은 이 “미북기본합의서”가 채택된 시점이 아니라 경수로 사업이 상당부분 완료되고 핵심부분이 인도되기 이전이다. 이 규정은 미국이 북한에 대해 지나치게 양보한 것일 뿐만 아니라 중요한 핵심 부품이 인도되게 된 시점에서 또다시 북한의 핵투명성 검증 문제로 논란을 겪을 가능성을 남기고 있다는 점에서 이는 실패작이라 아니할 수 없다.

V. 結論：批判

“미북기본합의서”에 의해 미국은 그가 의도하는 세계 전략의 차원에서의 NPT 체제의 유지와 북한을 국가로 승인하여 한반도에서의 분단현상을 유지하려는 목적을 거의 다 달성할 수 있게된 셈이다. 북한 또한 핵카드를 이용하여 경수로와 대체 에너지의 지원을 받아 경제적 난국을 극복하고, 미국과 수교하여 국제적 고립화를 탈피하여 국제적 지위 향상을 기할 수 있게 되었다.

대한민국은 미국과 북한의 실리추구의 중간에 끼여 “미북기본합의서”에 의해 얻는 것보다 잃는 것이 더 많은 것으로 보인다. 여기 몇가지 간과할 수 없는 문제점을 지적해 보기로 한다.

첫째로, “미북기본합의서”는 대한민국의 주권을 침해한 것이다. “미북기본합의서”는 북한의 핵문제를 해결한 것이 아니라 남한의 핵문제도 해결한 것이다. “미북기본합의서” 전문은 이점에 관해 미북대표단은 “1994년 9월 23일 부터 10월 17일 까지 제네바에서 한반도 핵문제의 전반적 해결을 위한 협상 (negotiate overall resolution of nuclear issue on the Korean peninsula)을 가졌다”고 표현하고, 이어서 “양측은 비핵화된 한반도의 평화와 안전을 달성하기 위해서 (to achieve peace and security on a nuclear-free Korean peninsula) 재확인한다”라고 표현하여 “미북기본합의서”가 북한

의 핵문제만을 해결한 것이 아니라 남한의 핵문제를 포함한 한반도 전체의 핵문제를 다룬 것으로 명시되어 있다. 그러나 남한의 핵문제의 해결을 대한민국의 참여 없이 미국과 북한만이 당사자로 해결한 것은 미국과 북한이 대한민국의 주권을 침해한 것이다.

둘째로, 미국이 북한을 국가로 승인하는 것은 국제법 위반이다. “미북기본합의서”는 장차 미국과 북한이 상호 관심사항에 대한 진전이 있는 경우 대사급 외교관계를 설치하도록 규정하고 있다(제 2항 ③). 즉 미국이 북한을 국가로 승인하도록 하는 것이 있다.

일반 국제법상 국제사회의 기존국가는 신생국을 국가로 승인해야 할 법적 의무가 없으며 또 그 신생국이 국가승인의 요건을 구비하였는지의 여부도 기존 국가가 스스로 판단하며 그것도 기존 국가의 자유재량에 의한다.⁵²⁾ 따라서 기존 국가가 신생국을 국가로 승인하지 아니하는 것은 국제법상 아무런 제한없이 인정된다.⁵³⁾

그러나 기존 국가가 신생국을 국가로 승인하는 데는 국제법상 일정한 제한이 있다. 즉 신생국이 그의 본국으로부터 “분리”하여 독립하는 경우에는 본국이 그로부터 분리 독립하는 신생국을 국가로 승인하기 전에 제3국이 이를 국가로 승인하는 것은 국제법상 위법한 것으로 된다는 제한이 있다. 환언하면 본국이 그로부터 분리 독립하는 신생국을 국가로 승인하기 전에 제3국이 그 신생국을 국가로 승인하는 것은 그 본국에 대한 국내문제의 불법적 간섭으로 국제법상 위법한 행위로 된다. 이는 국제법상 확립된 국제법의 원칙이다.

1778년 불란서가 영국으로부터 분리·독립하는 미국을 영국이 승인하기 전에 불란서가 이를 승인한 것은 영국에 대한 국내문제 간섭으로 국제법상 위법한 행위로 인정되었으며 이는 결국 영불전쟁을 발발시키는 원인이 되었다.⁵⁴⁾ 콜럼비아로부터 분리 독립하는 파나마를 콜럼비아가 승인하기 전에 미국이 이를 승인한 것은 시기상조의 승인으로 콜럼비아에 대한 국내문제 간섭으로 위법한 행위인 것이다.⁵⁵⁾

미국이 북한을 국가로 승인하는 것은 대한민국이 그로부터 분리·독립되는 북한을 국가로 승인하기 전에 승인하는 것이라면 이는 대한민국에 대한 미국의 국내문제 간섭으로 국제법상 위법성을 면할 수 없다. 그러나 대한민국이 북한을 국가로 승인한 후에 미국이 북한을 국가로 승인하는 것은 미국에 대한 국내문제 간섭이 되지 않는다. 1991년 12월 13일의 “남북기본합의서” 전문에서 남과 북은 남과 북의 관계가 “나라와 나라 사이의 관계”가 아니라고 선언하여 대한민국은 북한을 국가로 승인하지 아니한다는 것을 명백

52) Hersch Lawterpacht, *Recognition in International Law*(Cambridge : Cambridge University Press, 1948), pp. 12~13; Jennings and Watts, *op. cit.*, *supra* note 1, p. 133.

53) *Ibid.*

54) *Ibid.*, p. 143; Ann Van Thomas and A. J. Thomas, *Non-Intervention*(Dallas : Southern Methodist University Press. 1956), p. 224; Lauterpach *op. cit.*, *supra* note 52, pp. 7~12.

55) Thomas and Thomas, *op. cit.*, *supra* note 54, p. 244.

히 표시했다.

요컨대, “미북기본합의서”를 통해 대한민국이 북한을 국가로 승인하기 전인 오늘 미국이 북한을 국가로 승인하는 것은 미국에 의한 대한민국의 국내문제 간섭으로 국제법상 위법한 행위를 구성하게 된다.

셋째로, 미국이 북한을 국가로 승인하는 것은 조국의 통일때 반하는 것이다. 전술한 바와같이 “미북기본합의서”는 미국이 북한을 국가로 승인할 것을 규정하고 있다 (제2항 ③). 미국에 뒤이어 일본이 또한 북한을 국가로 승인할 것이다. 결국 한반도는 열강에 의해 당분간 분단국으로서 현상을 유지할 것이며, 이는 북한을 다시 정치적·경제적·문화적으로 열강에 종속화시키는 결과를 초래하여 궁극적으로 한반도의 전체를 외세 의존적 구조화의 결과를 가져오게 할 것이다. 교차승인은 한반도의 평화정착에 도움이 될 것은 부인할 수 없으나, 그것은 또한 분단 한반도의 통일을 상당기간 포기하도록 하는 효과를 가져오도록 시인할 수 밖에 없는 것이다.

미국이 북한을 국가로 승인하는 것을 우리 정부가 지지하는 행위는 우리 헌법 제3조에 규정된 영토 조항을 정면으로 위반하는 것이다.

넷째로, 경수로 지원의 상당부분을 대한민국이 부담하는 것은 합리성이 없다. 물론 이는 형식적으로는 “미북기본합의서”의 규범 외적인 한미간의 별도의 문제이지만, 이는 “미북기본합의서”의 시행상의 문제이므로 결국 실질적으로 “미북기본합의서”상의 문제인 것이다.

미국이 그의 국익을 위해 세계전략의 일환으로 NPT 체제를 유지하는데 소요되는 비용의 상당부분을 대한민국이 부담하는 것은 설득력이 없다. 그 비용의 상당부분은 미국이 부담해야 함은 췌언을 요치 아니하는 바다. 남한과 북한을 포함한 한반도의 핵문제를 해결하기 위한 것이라면 대한민국도 “미북기본합의서”의 당사자로 되어야 함은 물론이다. “미북기본합의서”의 당사자에서 배제된 대한민국이 “미북기본합의서”의 시행에 소요되는 비용의 상당부분을 부담해야 한다는 것을 어떤 명분도 합리성도 없는 것이다. 이러한 자주성이 없는 결과를 가져 오도록 한 우리 정부당국의 외교안보정책을 비판해 볼 때, 지금이라도 자주성있는 외교안보정책을 입안 결정하도록 촉구해 본다.

오늘 우리 민족에 당면한 민족적 과제와 궁극의 목표는 통일이지 분단의 합법화가 아닌 것은 분명하다. 따라서 우리는 대외적인 주변정세와 대내적인 여건들을 충분히 참작하여 한반도의 평화를 보장해 주려는 국가들과 “평화”와 “통일”의 양문제를 신중히 검토해야 할 것이다. 평화를 위해 외세를 무제한 도입하여 통일을 희생시킬 수 없고, 또 통일을 위해 외세를 배제하여 평화를 이룩할 수도 없다. 평화와 통일을 이상적으로 조화시킬 수 있는 민족의 슬기와 국민의 기지가 그 어느때 보다도 절실히 요구된다.