

학술회의총서 2000-03

남북정상회담의 의의와 전망

제36차 국내학술회의(2000.5.30) 발표논문집

통 일 연 구 원

○본 자료는 2000년 5월 30일 힐튼호텔 컨벤션홀에서 개최된 통일연구원 제36차 국내학술회의의 회의내용을 정리한 것입니다.

○본 자료에 수록된 내용은 통일연구원의 공식 견해가 아님을 밝혀 둡니다.

- 차례 -

개 회 사	곽태환(통일연구원 원장)
기조연설	한완상(상지대학교 총장: 진 부총리 겸 통일원 장관)
주 제 : 남북정상회담의 의의와 전망	1
	박종철(통일연구원 남북협력연구실장)
토 론 : 김영배	20
김창수	34
유석렬	42
유장희	48
이우정	56
이장희	64

개 회 사

상지대 총장님으로서 많은 일을 하시고 계시는 존경하는 한완상 전 부총리 겸 통일부 장관님! 오늘 뜻깊은 학술회의에서 기조연설을 해주시는데 대하여 먼저 깊은 감사를 드립니다.

아울러 사회를 맡아주신 박종화 대통령 통일고문님!

발표와 토론을 맡아주신 사계의 전문가 여러분!

그리고 자리를 빛내 주신 내외귀빈 여러분!

바쁘신 중에도 귀한시간 내주시어 통일연구원 제36차 국내학술회의에 참석해 주신데 대하여 심심한 감사의 말씀을 드립니다.

오늘 학술회의는 우리 민족이 역사적인 남북정상회담을 앞에 두고 있는 가운데 정상회담의 배경과 의의를 짚어보고 아울러 정상회담에 대한 전망과 우리의 대비책에 대하여 심도 있는 논의를 해 보고자 마련되었습니다.

여러분도 잘 아시다시피, 지난 5월 18일 남북한은 그동안 다섯 차례의 준비접촉을 가지고 실무절차문제에 대해 논의한 결과, 15개조 31개항의 남북정상회담 실무절차합의서에 서명하였습니다.

실무절차 합의서 서명이 이루어짐으로써 이제 남북정상회담 개최는 본격적인 궤도에 진입해 있다고 하겠습니다.

분명 남북정상회담은 한반도 문제의 남북 당사자간 주도적 해결의 원칙과 의지를 다지는 것이며, 한반도 냉전종식과 평화정착의 실질적 출발이 될 것입니다. 아울러 남북정상회담은 대북포용정책의 지속적 추진의 결실로서 남북간 화해와 단합, 교류와 협력을 통한 민족공동발전의 토대를 마련함으로써 한반도 평화정착과 동북아 및 세계평화

에도 기여하게 될 것입니다.

대북포용정책에서 그동안 지속적이고 일관되게 추진되어 왔듯이 남북정상회담의 기본목표는 남북한간 상호체제인정의 바탕위에서 남북관계를 공존공영의 협력관계로 발전시키기 위한 제도적 장치를 마련함으로써 남북한 관계정상화와 남북화해를 추진하는 것에 두어야 할 것입니다.

남북정상회담을 통해 반세기 동안 분단된 민족문제를 하루 아침에 풀 수는 없을 것입니다. 정부와 국민은 정상회담의 가시적 성과에 집착해 조급하게 서두르지 않으면서 상호 이해와 신뢰의 폭을 넓히는 계기가 되고 남북관계 정상화의 전기를 마련할 수 있도록 해야 할 것입니다.

아울러 남북정상회담은 남북간 상호이익 증진을 위한 실사구시적 차원에서 추진되고, 초당적·범국민적 참여와 협조하에 개최될 수 있도록 모두가 노력해야 할 것입니다. 정부는 대북포용정책에 대한 주변국들의 지속적인 협력과 공조를 지속적으로 유지하도록 경주해야 할 것입니다.

이러한 의미에서 오늘 학술회의에서의 논의는 남북정상회담의 성공적 개최를 위해 대내적 합의를 조성하고 국제적 협력을 확보하는데 기여할 것으로 기대합니다.

특히 오늘 회의는 라운드테이블 형식으로 진행됨으로써 남북정상회담을 앞두고 우리가 고려해야 할 중요 사항들에 대해 참여자들의 보다 폭넓은 의견교환이 이루어지는 자리가 될 것이라고 생각합니다.

이 자리에 참석해 주신 발표자와 토론자, 그리고 여러 전문가분들께서 건설적인 비판과 현실적인 방안을 제시해 주실 것을 부탁드립니다.

다시 한 번 오늘 학술회의의 축사를 해주실 한완상 총장님을 비롯

한 모든 참석자 여러분께 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

오늘 학술회의가 생산적이고 성과 있는 회의가 되기를 다시 한 번
기원하면서 인사에 갈음하고자 합니다. 감사합니다.

2000. 5. 30

통일연구원 원장 곽 태 환

기 조 연 설

먼저 정상회담의 의의를 짚어보겠습니다.

그동안 역대 대통령들이 여러 방식으로 정상회담을 추진해 왔으나 이루어지지 않았습니다. 그것은 한반도 냉전구조를 해체하겠다는 의지가 부족했고, 뿌리 깊은 냉전의 내면화, 제도화가 자리잡고 있었기 때문입니다. 또한 재임시 치적으로 정상회담을 추진했고 진정으로 평화와 민주체제를 이루겠다는 의지가 없었다고 봅니다.

이번 회담의 의의는 이러한 의미에서 대통령이 되기 이전부터 평화의지를 가진 분에 의해서 추진되고 있다는 점입니다. 세계사적으로도 냉전의 유일한 고도로 남아 있는 한반도의 냉전이 해체된다면 20세기의 냉전이 두 지도자에 의해서 해체되기 시작한다는 의미가 있습니다.

또 하나의 의미는 북한은 절대로 변화하지 않는다는 불변의 신화가 깨지는 조짐이 정상회담에 대한 호응으로 나타나고 있다는 점입니다. 전술적이냐 전략적이냐의 판단은 유보하더라도 남북한은 서로 변해야 하고 또 서로 변화를 인정해주어야 근본적으로 신뢰가 싹 틀 수 있을 것입니다.

정상회담에 대한 개인적인 신뢰와 기대에 대해서 말씀드리겠습니다.

먼저 두 정상간에 역지사지(易地思之), 역지감지(易之感之)가 필요하다고 봅니다. 그리고 그렇게 해야 할 때 누가 먼저 해야 하는가, 힘이 불균등할 때는 힘이 월등하고 여유가 있는 쪽이 해야 하는 것이 도덕적 원칙이라고 봅니다. 또한 한반도가 일사불란한 체제가 아니라

다사불란한 체제라는 점을 인정해야 합니다. 의제는 경제문제, 즉 경제적 협력과 교류문제부터 시작하는 것이 효과적이라고 생각합니다. 관료적인 미세한 protocol에 매이지 말고 두 정상간의 허심탄회한 열린 대화가 필요하고, 쉽고 서로 필요한 영역에서 의제가 나와야 하고, 한반도<냉전해체 기획단>을 조직해야 할 것입니다. 여기서는 국제적 차원에서 남북한 차원에서 제도화되고 내면화되어 온 냉전가치를 해체하는 문제를 집중적으로 다뤄야 할 것입니다. 보다 중요한 것은 남북한의 탈제도화, 탈학습화의 문제입니다.

우리 대통령께서는 정치적 고려를 배제할 수 없고, 또한 무시할 수도 없습니다. 그러나 김대통령은 정상회담을 정치적 관점이 아닌 역사적 관점에서 바라보아야 합니다. 두 정상은 2000년 6월을 생각하지 말고, 2100년 6월을 생각해야 하며 정치적 고려보다 역사적 고려를 더 많이 해야 할 것입니다.

국내에서는 정상회담에 대해서 비판적 평가를 내릴 가능성이 있습니다. 그러나 국내의 냄비여론에 너무 주목하지 않기를 바랍니다. 역사적 차원에서 냉전을 종식시키고 정상회담을 정례화시켜야 할 것입니다. 정상회담을 정례화시키는 것은 남북한이 국가연합단계로 진입하는 문을 여는 것입니다.

남북정상회담이 성공적으로 개최되고 한반도 냉전구조 해체가 시작된다면 주변관계가 많이 달라질 것입니다. 한반도 주변국가들간에 교차승인이 완료되어 한반도를 중심으로 국제관계가 안정화될 것입니다. 또 남북간의 냉전적 불신이 남북간 경제교류와 협력의 누적적 효과로 인해 상당히 줄어들 것이며, 남북내 깊이 뿌리내린 냉전구조와 냉전문화가 새로운 민족문화와 민족으로 대치될 수 있을 것입니다. 또한 온갖 종류의 민주적 개혁의 발목을 잡고 있는 냉전근본주의 가치관이 퇴조함으로써, 민족, 사회, 국가, 개인은 더욱 열리게 될 것

입니다.

그러나 이러한 전망이 가능한 조건은 『남북정상회담이 성공한다면』입니다. 정상회담은 더이상 물러설 수 없는 배수진에 해당합니다. 일종의 배수진의 역사적 모험입니다. 다른 선택이 없습니다.

따라서 온 국민은 담합하고 세대, 계층, 여야당을 막론하고 정상회담의 성공을 밀어주어야 할 것입니다. 우리는 구체적이고 미세한 성과를 요구하거나 기대하지 말아야 합니다. 두 정상이 마음을 열고 탈냉전을 시작할 수 있도록 지원하고 협력해야 합니다.

“첫술에 배부르지는 못합니다. 그러나 첫술은 들어야 합니다.” 그래야 통일의 천리길을 완주해 나갈 수 있을 것입니다.

2000. 5. 30

한 완 상 상지대학교 총장(전 부총리 겸 통일원 장관)

주제 발표

남북정상회담의 의의와 전망

박종철 (통일연구원 남북협력연구실장)

남북정상회담의 의의와 전망

박 종 철

(통일연구원 남북협력연구실장)

I. 문제제기

분단 반세기만에 남북정상회담이 성사되게 되었다. 독일과 예멘의 경우 정상회담은 협력과 관계증진의 물꼬를 트는 결정적인 계기가 되었다. 또한 국제무대에서 정상회담이 일상화되고 있는 현실을 감안할 때, 분단국문제 해결에 있어서 정상회담이 지니는 중요성은 한층 크다고 할 수 있다. 그동안 역대 정부들이 남북정상회담에 의해 남북관계의 돌파구를 열려고 시도했으나 성사되지 못했다. 더욱이 1994년 7월 남북정상회담은 성사직전 김일성의 사망으로 성사되지 못했다.

남북정상회담은 그동안 부침을 거듭해 온 남북관계에서 한 획을 긋고 남북관계의 질적 변화를 가능하게 할 것으로 기대되고 있다.

첫째, 남북정상회담은 7.4 공동성명과 남북기본합의서 등 남북관계에 대한 각종 합의문서를 실질적으로 이행할 수 있는 장치를 만들어냄으로써 남북관계를 정상화시켜야 될 과제를 안고 있다. 둘째, 남북정상회담은 KEDO사업, 북한미사일문제, 북한의 대외관계 개선 등 한반도문제의 국제화가 진행되고 있는 상황에서 어떻게 남북한당사

2 남북정상회담의 의의와 전망

자간의 협력을 이끌어내느냐 하는 문제를 지니고 있다. 셋째, 남북정상회담은 남북한의 공존·협력구조에 대한 국민적 합의기반을 바탕으로 북한과 더불어 사는 공동체를 이루어나가는 방안을 모색하는 징검다리가 되어야 할 것이다.

이러한 점들을 염두에 두고 우선 정상회담의 의의와 남북정상회담을 이끌어 낸 대북포용정책의 성과, 그리고 북한의 전략적 선택을 살펴보고자 한다. 그 다음 정상회담의 성과를 전망하는 한편, 새로운 남북협력을 위해 준비해야 할 사항들을 검토하고자 한다.

II. 정상회담의 의의

남북정상회담은 다음과 같은 역사적 및 현실적 의의를 지니고 있다.

첫째, 분단반세기만에 남북한의 최고지도자가 처음으로 상면한다는 역사적 의미는 아무리 강조해도 지나침이 없다. 한국전쟁중 남북한의 최고지도자가 각각 평양과 서울을 점령자로서 방문한 것을 제외하고 남북한의 지도자가 상대방의 수도를 방문하는 것은 이번이 처음이다. 이것은 그동안 갈등과 대립관계에 있었던 남북한이 협상에 의해 공존의 길을 모색한다는 것을 의미한다.

둘째, 남북정상회담은 남북한이 각각 상대방의 정치적 실체와 대화상대자로서의 위상을 인정한 것이다. 남한은 대북포용정책에 입각하여 그동안 기회있을 때마다 북한의 흡수통일을 바라지 않으며, 남북평화공존과 화해·협력을 희망한다는 점을 강조해 왔다. 더욱이 김대중대통령은 김정일의 국정운영능력과 합리성을 지적함으로써 김정일을 협상상대자로 인정하였다. 북한도 대북포용정책이 일관성있게 추진되는 것을 보고 남한을 대화상대로 인정했다고 할 수 있다.

셋째, 남북정상회담은 한반도문제의 당사자원칙을 재확인하고 남북한이 한반도문제의 해결을 위해 적극적으로 주도권을 행사할 수 있는 계기가 될 것이다. 북한핵문제이후 한반도문제의 국제화가 진행되었으며, 최근 북·미고위급회담 및 북·일수교회담 재개 등으로 인해 한반도문제에 대한 국제사회의 영향력이 증대하고 있다. 남북정상회담은 국제사회의 영향력을 최소화하고 남북한 당사자의 역할을 재확인하는 기회가 될 것이다.

4 남북정상회담의 의의와 전망

넷째, 남북정상회담이 남북한의 직접 접촉에 의해서 성사되게 되었다는 것도 주목할만하다. 1994년 남북정상회담 합의가 카터 전 미대통령의 중재에 의해 가능했다는 점을 감안하면, 남북한 당국이 직접 접촉에 의해서 합의를 이끌어 낸 것은 큰 의미가 있다.¹⁾

다섯째, 북한이 대외관계 개선을 추진하는 상황에서 남북정상회담에 합의했다는 것은 시사하는 바가 크다. 그동안 북한은 대미관계를 우선시하고 남북관계를 배제하는 입장을 지녀왔다. 그러나 북한이 대미·일회담을 진행하고 대중·러관계 진전을 추진하고 있는 상황에서도 남북정상회담에 합의한 것은 북한의 대남정책의 변화를 의미하는 것으로 해석된다. 북한은 남북정상회담 준비를 위해 북·일수교협상을 연기하고 리평의 북한방문도 연기시킨 것으로 알려졌다.

여섯째, 남북정상회담은 동북아평화와 경제협력에 기여할 것으로 기대된다. 남북정상회담에 의해 한반도에서 긴장이 완화될 경우 이것은 미·중협력과 일·중화해에 기여할 것이다. 이를 통해 동북아에서 다자안보협력을 추진할 수 있는 여건이 형성될 것이다.²⁾ 아울러 남북정상회담에 의해 남북경협이 구체화될 경우 환동해권경협, 환황해권경협, 시베리아개발 등 동북아지역의 경제협력이 촉진될 것이다.

1) 1994년 남북정상회담 성사에 대한 카터 전 미대통령의 역할에 대해서 다음을 참조하기 바람. Leon V. Sigal, *Disarming Strangers: Nuclear Diplomacy with North Korea* (Princeton: Princeton University Press, 1998), pp. 155-161.

2) 서동만, “남북정상회담에 따른 국제간 협력,” 고려대학교 북한학연구소 창립2주년 세미나 발표 논문집, 『남북정상회담에 따른 상호협력사업의 과제와 전망』, 2000. 5. 22.

III. 대북포용정책과 남북정상회담

남북정상회담을 이끌어 낸 기본적인 원동력은 대북포용정책이라고 할 수 있다. 대북포용정책은 김대중정부의 출범 이후 세차례의 변화를 겪었다. 첫째인 1998년에는 대북포용정책의 골격이 제시되었다. 둘째 해인 1999년에는 한반도냉전구조 해체가 강조되었다. 그리고 올해 들어 경제공동체 건설과 남북관계 정상화에 대한 강조가 남북정상회담으로 연결되었다.

이러한 대북포용정책은 북한에게 다음과 같은 메시지와 실질적 이익을 제공함으로써 북한이 정상회담을 수용하게끔 하였다.

첫째, 대북포용정책은 북한을 정치적 실체로 인정하고 북한과의 공존을 모색한다는 점을 지속적으로 천명함으로써 흡수통일에 대한 북한의 편집증적 우려를 완화하였다. 대북포용정책은 북한체제의 존속을 가정하고 북한을 흡수통일하지 않겠다는 것을 대북정책 3대원칙의 하나로 제시하였다.³⁾ 이것은 대내외적 위기에도 불구하고 북한체제가 붕괴할 가능성이 희박하다는 판단하에, 북한과의 교류·협력을 통해 남북한의 공동이익을 도모하겠다는 것이다.

둘째, 대북포용정책은 분단상황의 관리와 북한의 변화여건 조성을 위해서는 봉쇄정책보다는 상호실리적인 분야에서부터 교류·협력을 확대하는 실용주의적 정책이 효과적이라고 인식하고 있다. 대북포용정책은 봉쇄정책이 북한의 변화여건을 조성하는 데 아무 기여도 하지 못했으며, 중·장기적으로 대북포용정책이 긴장완화와 화해·협력을 이

3) 대북포용정책의 3원칙은 한반도의 평화를 파괴하는 일체의 무력도발 불용, 흡수통일 배제, 남북간 화해협력의 적극 추진이다. 통일부, 『2000 통일백서』 (서울: 통일부, 2000), pp. 22-25.

6 남북정상회담의 의의와 전망

끌어 내는 데 있어서 더욱 효과적이라고 판단하고 있다.⁴⁾

북한의 금창리지하시설 의혹과 미사일발사로 국제적 긴장이 고조된 상황에서도 남한은 대북포용정책에 입각하여 대북압박정책이나 일회성 대증요법이 북한문제를 해결하는 방안이 될 수 없다는 점을 미국, 일본 및 국제사회에 대해 설득하였다. 특히 대북포용정책은 한·미·일정책 공조에 의해서 북한에 대해 체제보장과 대외관계 개선을 허용함으로써 북한핵·미사일문제를 단계적으로 풀어나가고자 하는 페리프로세스(Perry Process)를 도출하는 데 기여하였다.⁵⁾ 이러한 노력에 힘입어 1999년 9월 북한은 베를린합의를 통해 미국의 대북제재의 부분 해제 및 북·미관계 진전을 조건으로 미사일추가발사를 유예하는 데 동의하였다.

셋째, 대북포용정책은 잠수함사건, 서해교전 등 긴장사태에도 불구하고 정책적 일관성을 유지함으로써 북한과 국제사회의 신뢰를 얻었다. 대북정책의 일관성이 유지됨으로써 북한은 중·장기적인 이익을 위해서 남한과 협력관계를 제도화할 필요성이 있다는 점을 인식하게 되었다.

넷째, 교류·협력면에서 대북포용정책의 실리가 제공됨에 따라 북한은 실용주의적 이유에서 남북협력을 모색하게 되었다. 대북포용정책의 정경분리원칙과 접촉창구의 다양화원칙은 경제분야와 사회문화분

4) Jongchul Park, "Seoul's Engagement Policy towards Pyongyang: Setting, Framework and Conditions," *Korea and World Affairs*, Vol. 23, No. 1 (Spring 1999), pp. 5-25.

5) 페리프로세스(Perry Process)는 미국의 윌리엄 페리 대북정책조정관이 1999년 9월 미의회에 제출한 보고서에 입각하여 3단계에 걸쳐 북한핵·미사일문제의 해결을 위해 대북경제제재 해제와 미·북관계정상화 등을 추진하는 과정을 의미한다. 페리보고서의 원문에 대해서는 다음을 참조하기 바람. William Perry, *Review of United States Policy toward North Korea: Findings and Recommendations*, napsnetlist@nautilus.org

야에서 괄목할만한 성과를 이룩하였다. 금강산관광사업의 성공과 음악·공연, 종교, 언론·방송, 교육·학술 등 각 분야에서 교류·협력은 북한에게 실질적 이익을 제공하였다. 북한은 지난 2년동안의 실험을 통해서 북한체제에 부정적인 과급효과를 미치지 않고도 경제사회분야에서 실리를 확보하고 대외이미지를 제고할 수 있는 방법을 발견하였다.⁶⁾

다섯째, 남한은 북한의 대외관계 개선이 한반도의 평화와 안정에 도움이 될 것이라는 기대하에 이를 적극적으로 지지하였다. 이것은 북한의 대미·일관계개선과 남북관계개선을 연계시키고자 했던 이전 정부의 정책과 구별된다. 이것은 대외관계 개선에서 체제생존의 활로를 모색하고 있는 북한의 신뢰를 획득하는 데 상당히 중요하게 작용한 것으로 보인다.

미국, 일본, 중국, 유럽 등 국제사회가 북한에게 남북관계 개선을 권고함으로써 북한은 국제사회진출을 위해서는 한반도에서의 긴장완화와 남북관계 진전이라는 조건이 필요하다는 것을 인식하게 되었다. 남북관계 개선을 위해 북한의 국제사회진출을 지지한 남한의 우회전략은 예상보다 빨리 보상을 받았다고 할 수 있다.

여섯째, 올해 초 대북포용정책의 초점이 경제공동체건설과 남북경협확대에 맞춰짐에 따라 북한은 경제회복의 출구를 남북협력에서 모색하게 되었다. 김대중대통령은 올해 신년사에서 남북경제공동체 건설을 북한에게 제시하였다. 그리고 3월 9일 김대중대통령은 베를린선언을 통해 남북경제공동체 건설을 위해서 남북당국 차원의 협력을

6) 대북포용정책의 성과에 대해서는 다음을 참조하기 바람. 김학성, “대북포용정책 추진 2년의 평가,” 통일연구원 35회 국내학술회의 발표 논문집, 『대북포용정책의 중간평가와 향후 과제』 (서울: 통일연구원, 2000. 3. 3)

8 남북정상회담의 의의와 전망

추진하는 한편, 이것을 한반도냉전종식을 위한 환경조성과 연결시키기 위한 방안을 제안하였다.

남북경협 제안은 경제회복을 위해 대외지원을 필요로 하고 있는 북한이 남북대화를 수용하도록 하는 동인을 제공하였다. 북한은 1998년 및 1999년 베이징에서 있던 두차례의 남북차관급회담에서 비료를 지원받았으나 본격적으로 대북투자를 유치하기 위해서는 남북대화가 필요하다는 점을 인식하게 되었다.

IV. 북한의 전략적 선택과 정상회담

1980년대 말 이후 북한의 대내외적 위기는 중층적으로 그것도 동시다발적으로 발생하였다. 북한은 이미 1970년대 중반 이후 사회주의 발전전략의 한계에서 기인하는 생산성침체, 고질적인 관료주의, 폐쇄 사회의 경직성 등 구조적인 결함을 안고 있었다. 더욱이 1980년대 말 사회주의권의 붕괴는 북한의 구조적 문제들을 악화시키는 결정타였다. 북한은 이념적·군사적 동맹세력을 상실했을 뿐만 아니라 대외적 경제망을 상실하였다. 특히 소련 및 중국의 원유 및 석탄 원조에 의존하고 있는 북한의 산업구조는 거의 마미상태에 이르렀다. 여기에 덧붙여 1994년부터 계속된 천연재해는 북한을 기아상태로 몰아 넣었다. 설상가상으로 50여년동안 북한에 군림해 온 김일성의 사망으로 인해 북한은 일시적인 공황(panic)상태에 직면하였다.

1990년대 초반 이후 북한의 위기극복 및 생존전략은 몇차례 변화를 겪어 왔다. 북한의 생존전략의 유형을 구분하는 한가지 기준은 개혁·개방의 정도이다. 그리고 북한이 대미·일관계개선과 대남관계개선 에 대해서 상대적으로 어떤 비중을 두는가 하는 것도 북한의 전략적 변화를 평가할 수 있는 기준이다.

첫번째 기간은 1990년부터 1992년까지로 북한은 이 기간동안 남북 대화를 통해 위기극복의 출구를 찾으려고 했다. 북한은 사회주의권 붕괴의 충격을 극복하기 위해서 남한과의 관계개선에서 숨을 돌릴수 있는 여지를 찾고자 했다. 1991년의 남북한의 유엔동시가입, 남북기본합의서 채택, 한반도비핵화공동선언 채택 등은 이러한 위기극복전략의 소산이었다.

두번째 기간은 1993년 3월부터 1994년 10월까지 북한핵문제에 대한 북·미협상기간이다. 북한은 탈냉전시대의 안전보장장치로 핵개발에 총력을 기울였다. 그러나 북한은 북·미협상을 통해 핵개발을 경제적 실리확보와 북·미관계개선을 위한 협상지렛대로 활용할 수 있는 방안을 발견하였다. 북한은 벼랑끝전략(brinkmanship strategy)에 입각하여 미국을 상대로 밀고 당기는 힘겨운 협상을 통해 경수로건설이라는 실리와 미·북관계 개선의 실마리를 확보하였다.⁷⁾ 그러나 이 기간동안 기본합의서 이행과 남북대화는 뒷전으로 밀려났다.

세번째 기간은 1994년 이후 1998년까지의 기간으로 북한은 국제적 지원에 의존하여 생존을 모색하였다. 이 기간동안 북한은 김일성사망으로 인한 정치적 불안, 식량난, 에너지난에 직면하였다. 북한은 국제사회의 원조에 의존하여 그들 표현대로 고난의 행군을 통해 가까스로 생존할 수 있었다. 이와 함께 대내적으로 식량난해소를 위해 소규모경작지의 허용, 협동농장에 분조관리제의 도입, 농민시장의 허용 등 농업생산성 향상을 위한 제한적 조치들을 실시하지 않을 수 없었다.⁸⁾

네번째 기간은 1998년 이후로 김정일이 권력공고화를 바탕으로 대외관계 확대와 남북관계 개선을 시도하고 있는 시기이다. 북한은 1998년 헌법 개정을 통해 김정일체제의 권력구조를 정비하는 한편, 경제적으로 최저점에서 벗어났다고 할 수 있다. 북한은 이러한 대내

7) 북한의 위기외교(crisis diplomacy)와 벼랑끝전략(brinkmanship strategy)에 대한 자세한 분석에 대해서는 다음을 참조하기 바람. Scott Snyder, *Negotiating on the Edge: North Korean Negotiating Behavior* (Washington, D. C. : United States Institute of Peace Press, 1999), pp. 65-96.

8) 이종석, “북한의 권력구조 재편과 대남전략,” 백영철 외, 『21세기 남북관계론』 (서울: 법문사, 2000), pp. 124-126.

적 체제정비를 바탕으로 이탈리아, 필리핀, 오스트레일리아 등과 국교를 수립하는 한편, 북·미관계 진전과 북·일수교교섭을 진행하고 있다.

아울러 북한은 남한의 대북포용정책을 적극적으로 활용하여 경제적 실리를 확보하는 한편, 남북차관급회담과 정상회담 등을 통해 남북관계 진전의 실익을 조심스럽게 저울질하고 있다.

요컨대 21세기를 맞이하여 북한의 국가전략은 제한적 대외개방과 남북관계 개선을 결합한 것이라고 할 수 있다. 북한은 대내적으로 당·군부에 의한 사회통제와 사회주의적 계획경제체제의 골격을 유지하고 있다. 그러나 북한은 대외적으로는 대외관계 개선을 통해 국제적 위상 신장, 경제적 지원 획득, 대외시장 확보 등을 시도하고 있다.

이러한 북한의 발전전략의 변화에 대해서 다음과 같은 의문을 제기할 수 있다. 북한의 발전전략이 대내적으로 과연 어느 정도의 개혁을 수반할 것인가? 북한의 일련의 정책변화가 발전전략의 근본적 변화인가, 아니면 단지 단기적 차원의 전술적 변화인가? 그리고 북한의 전략변화가 남북관계에 대해서는 어떤 영향을 미칠 것인가? 남북정상회담은 북한의 대남정책 변화의 신호탄이 될 것인가? 북한이 정상회담을 수용한 것은 소위 ‘통미봉남’(通美封南)정책의 변화인가, 아니면 전술적 차원의 정책조정에 불과한가? 이러한 의문에 대해서 대체로 북한전략의 근본적 변화를 강조하는 견해와 북한변화의 전술적 측면을 지적하는 대조적인 견해가 있다.

북한의 발전전략의 근본적 변화를 강조하는 견해는 대북포용정책의 성과와 북한의 경제적 실용주의에 중점을 둔다. 특히 남북정상회담이 성사된 중요한 이유중의 하나는 북한이 경제난 극복을 위해 남북경협을 절실하게 필요로 하고 있다는 것이다. 북한의 경제난 극복을 위해서는 외부로부터의 자본 및 기술도입이 필수적이다. 그러나

미국으로부터 경제지원을 획득하기가 용이하지 않으며⁹⁾ 일본으로부터 경제보상을 받기도 쉽지 않은 것이 현실이다. 따라서 북한은 실질적으로 경제지원을 받을 수 있는 나라는 남한밖에 없다는 사실을 분명하게 인식했다는 것이다. 다른 나라들이 대북투자의 시금석으로 남북경협을 성과로 주시하고 있는 것도 북한으로 하여금 남북경협을 수용하지 않을 수 없도록 한다는 것이다.

북한의 발전전략의 근본적 변화를 강조하는 견해에 의하면, 북한은 대외개방과 남북협력의 제도화를 수용할 수 밖에 없으며, 이것은 궁극적으로 북한사회의 변화와 개혁으로 이어질 것이라고 전망한다. 그리고 이것은 지금까지 대미·일 관계개선에 우선순위를 두어왔던 북한의 대외정책이 남북관계를 더 중시하거나 적어도 대미·일관계와 동등한 정도의 중요성을 부여하는 방향으로 바뀐 것이라고 주장한다.

반면, 북한의 정책변화를 단지 전술적 차원의 정책조정이라고 평가하는 견해도 있다. 이러한 견해에 의하면, 북한이 비록 단기적으로 남북관계개선의 경제적 실리를 중시하고 있지만, 이것은 전술적 차원의 변화에 불과하며, 궁극적으로 남북관계의 제도화와 평화공존 및 협력관계의 정착을 의미하지는 않는다는 것이다.

북한의 전술적 변화를 강조하는 입장은 남북경협의 과실이 북한체제의 개혁·개방이 아니라 김정일체제의 공고화와 군사력 증강에 사용될 가능성을 우려한다. 또한 이러한 신중론에 의하면, 북한이 남북협력의 속도와 범위를 자기들에게 유리하게 조정하고 언제라도 협력을

9) 북·미고위급회담은 지연되고 있으며 2000년 4월 미국은 북한을 테러리스트명단에서 제외하지 않았다. 특히 북한에 대해서 비판적인 입장을 지니고 있는 미공화당은 북·미관계 진전에 대해서 반대하는 입장을 지니고 있다. 미의회의 대북정책에 대해서는 다음을 참조하기 바람.

North Korea Advisory Group, Report to the Speaker, U.S. House of Representatives, November 1999.

후진시킬 가능성도 있다는 것이다. 또한 북한은 미국과, 일본, 남한을 상대로 필요에 따라서 실리를 확보하고 한·미·일공조를 와해하려는 기본입장을 견지하고 있다는 것이다.¹⁰⁾

현 시점에서 이러한 상반되는 견해가운데 어느 것이 적실성이 있는지를 판단하기는 쉽지 않다. 어쩌면 북한지도부도 아직 명확한 전략적 선택을 하지 않았을 수도 있다. 북한이 이미 전략적 선택을 했다고 하더라도 시행과정에서 시행착오와 여러가지 예상하지 못한 요인들로 인해 노선수정이 불가피할 수도 있다.

따라서 현 상황에서는 북한이 전술적 변화와 전략적 변화의 중간 단계에서 여러가지 가능성을 타진하고 있다고 할 수 있다. 앞으로 북한의 발전전략의 구체적 모습은 북한의 정책실험의 성과 여부, 이를 제도적으로 지원할 수 있는 남북협력망 및 국제적 협력망의 존재, 정치사회적 과급효과를 소화할 수 있는 북한의 조정능력 등에 의해서 결정될 것이다.

그러나 한가지 분명한 사실은 국제사회의 대북개방 지원, 북한의 경제적 실용주의, 남한의 대북포용정책이 서로 맞물려서 북한의 전략적 선택을 촉진할 수 있는 여건이 조성되었다는 점이다. 정상회담을 통해 이러한 조건이 상승작용을 일으킬 수 있는 여건이 형성될 때 북한은 경제개혁·개방과 대외관계 개선, 남북관계 진전 등에 있어서 보다 폭넓은 전략적 변화를 시도할 것이다.

10) 장달중, “남북정상회담의 의의와 정책 제언,” 『통일경제』, 65호 (2000년 5월), pp. 5-6.

V. 정상회담의 의제와 합의 전망

정상회담의 의제는 가장 중요한 관심사항이 아닐 수 없다. 5월 18일 합의된 「남북정상회담 실무절차 합의서」에 의하면 의제는 “7·4 남북공동성명의 조국통일 3대원칙(자주·평화·민족대단결)과 민족의 화해와 단합, 교류와 협력, 평화와 통일을 실현하는 문제”로 되어 있다.

이러한 의제는 광범위하고 포괄적이다. 따라서 사전 실무협약에 의해서 합의내용이 미리 조정되는 일반적인 정상회담과 달리 남북정상회담의 의제와 합의사항은 상당부분 정상회담 현장에서 두 정상의 순발력과 상호대응태도에 달려있다.

4월 22일 1차 준비접촉에서 남한은 베를린선언에서 제시된 남북경제협문제, 이산가족문제, 평화정착문제, 남북당국대화의 제도화 등을 의제로 제안하였다. 반면, 북한은 주한미군문제, 남한의 국가보안법, 친북인사의 활동보장 등 소위 ‘근본문제’를 제기한 것으로 알려졌다. 남한은 기본적으로 경제협력과 이산가족문제, 남북대화의 제도화 등 기능주의적 협력과 대화창구의 제도화에 중점을 두고 있는 반면, 북한은 정치·군사문제 우선주의와 일괄타결방식을 선호하고 있다.

정상회담 의제에 대한 남북한의 입장차이는 통일문제에 대한 남북한의 기본적 접근방식의 차이에서 기인한다. 남한의 기능주의적 접근방식과 북한의 일괄타결식 접근방식의 차이는 남북기본합의서의 타결과 그 이행과정에서도 가장 큰 쟁점이었다. 그럼에도 불구하고 북한이 국제적 위상강화, 대외관계개선을 위한 여건조성, 경제회복 등 실리적 목적을 위해 남북정상회담을 수용했다는 점을 감안하면, 이번 정상회담에서 실질적 분야에서 합의가 이루어질 가능성이 있다.

이러한 점들을 감안하면, 정상회담에서는 북한의 핵·미사일문제 등 「국제적 사안」과 경협·이산가족문제 등 「남북한간 사안」이 구분되어야 한다. 또한 경협 등 상대적으로 「합의가 용이한 사안」과 평화체제 전환이나 통일방안 등 「합의가 어려운 사안」이 구분되어야 할 것이다. 그리고 평화정착이나 통일방안 등과 같이 「상징적 사안」과 경협이나 이산가족문제와 같이 「구체적 사안」이 구분되어야 한다.

따라서 정상회담에서는 우선 「남북한간 사안」과 「합의가 용이한 사안」, 「구체적 사안」을 중심으로 논의가 전개될 것으로 예상된다.

첫째, 정상회담에서 우선적으로 합의가 이루어질 수 있는 부문은 남북간 문제이며 그 중에서도 경협분야에서 합의도출이 가능할 것이다. 경협분야에서는 베를린선언에서 제안된 농업협력, 도로·철도·항만·에너지 등 사회간접자본 건설방안 등이 중점적으로 논의될 것이다. 특히 북한에 대해 식량, 에너지, 비료 등을 지원하는 구체적인 방안이 논의될 수 있다. 아울러 남북경협의 안정적 환경을 마련하기 위해서 이중과세방지합의서, 투자보장합의서, 통신·통행·통상합의서 등 각종 합의서를 채택하는 문제도 논의될 것이다.

둘째, 인도적 견지에서 이산가족문제의 해결방안이 강구될 것이다. 고령이산가족의 우선적 상봉, 생사확인·서신왕래, 이산가족면회소 설치 등에서의 합의가 기대된다. 정상회담에서 이산가족문제에 대해 기본적인 합의가 이루어진 뒤 세부적인 문제에 대한 논의는 적십자회담에서 다루어질 가능성이 크다. 그리고 이산가족의 고향투자를 통해 이산가족의 상봉이 추진될 수도 있다.¹¹⁾

셋째, 자주·평화·민족대단결의 조국통일 3원칙과 통일방안에 대한

11) 이상만, “정상회담 이후 이산가족 교류에 대한 전망과 정책적 과제,” 고려대학교 북한학연구소창립 2주년 기념 세미나 발표논문, 「남북정상회담에 따른 상호협력사업의 과제와 전망」, 2000. 5. 22.

문제에 대해서는 남북한의 기본입장이 표명되겠지만 어떤 합의가 이루어지기는 어려울 것이다. 남한과 북한은 조국통일 3원칙을 각기 다른 방식으로 해석하고 있으며, 이것은 통일문제에 대한 근본적 시각차를 반영한다.

남한은 조국통일 3원칙이 한·미동맹의 와해와 통일전선전술을 허용하는 것으로 해석되어서는 안된다는 점을 분명하게 표명할 것이다. 그러나 북한은 조국통일 3원칙을 민족대단결 5대방침¹²⁾ 및 연방제통일방안 실현과 연계하여 해석하고자 할 것이다. 북한의 이러한 태도는 평양방송에서 정상회담의 과제로 민족대단결, 평화, 통일문제가 거론된 것으로도 미루어 짐작된다.¹³⁾

따라서 조국통일 3원칙 및 통일방안문제는 남북한이 기존의 입장을 재확인하는 수준에서 마무리지어질 가능성이 크다.

넷째, 평화체제정착에 대해서도 남북한이 합의를 보기는 쉽지 않을 것이다. 특히 북한이 주한미군철수, 국가보안법철폐, 한·미합동군사훈련 중지 등 남북대화의 전제조건으로 제시해 왔던 사항들을 다시 제기함으로써 협상에 난관을 조성하거나 대남협상력 제고를 시도할 가능성도 배제할 수 없다. 적어도 김정일이 이러한 문제들을 포괄적으로라도 언급함으로써 협상입지를 넓히거나 향후 회담의 근거로 남겨 놓고자 할 것이다.

그러나 남한은 주한미군철수와 한·미합동군사훈련은 한·미간 문제이며, 국가보안법문제는 남한의 국내문제이기 때문에 정상회담에서 거론된 성질의 사안이 아니라는 점을 분명히 할 것이다. 그대신 남한은

12) 김정일은 1988년 4월 18일 민족대단결 5대방침으로 민족자주원칙, 조국통일 기치 밑에 단결, 남북관계 개선, 외세간섭의 배제, 온 민족의 대화발전 및 연대강화를 제시하였다.

13) 『평양방송』, 2000. 4. 26, 4. 27.

한반도평화정착을 위해서는 남북한간 평화논의가 중요하며, 이와 함께 북한의 핵·미사일문제가 해결되어야 한다는 점을 지적할 것이다.

더욱이 평화체제정착과 핵·미사일문제에는 미국 등 주변국의 이해와 관련되어 있으며, 장기적인 협상을 필요로하기 때문에 남북정상회담에서 합의를 보기가 힘들 것이다.

다섯째, 남북대화의 제도화문제도 다루어질 것이다. 남한은 후속정상회담과 공동위원회를 개최함으로써 기본합의서를 이행하고 이를 통해 남북연합의 여건을 조성하는 데 중점을 둘 것이다. 그러나 북한은 경제적 실리를 확보하면서도 가급적이면 남북대화의 확대 및 제도화를 제한하고자 할 것이다.

이렇게 보면 남북대화의 제도화에 대해서 남북정상이 합의를 도출하기가 쉽지 않을 것이다. 따라서 이산가족문제를 협의하기 위해 남북적십자회담을 개최하거나 남북경협의 후속조치를 논의하기 위해서 경제공동위원회를 개최하는 등 구체적인 사업을 이행하기 위해 필요한 제도적 장치를 우선적으로 가동하는 것이 현실적인 방안일 것이다. 북한이 남북대화채널의 제도화를 희망하지 않더라도 구체적인 협력사업을 추진함으로써 불가피하게 남북한 당국간 접촉이 필요한 상황을 조성하는 것이 필요하다.

한편, 남북정상회담의 결과가 합의문이나 공동성명의 형태로 발표될 경우, 경협과 이산가족문제에 대해서는 구체적인 합의내용이 포함될 수도 있을 것이다. 그러나 평화문제와 통일방안, 남북관계의 제도화 등에 대해서는 원칙적이고 포괄적인 내용이 언급될 것으로 전망된다.

VI. 새로운 남북협력을 위한 준비

남북정상회담을 추진하는 데 있어서 대내외적으로 여러 가지 준비해야 할 사항들이 있다. 우선 대북경제 지원의 규모 및 우선 사업분야의 선정, 재원조달 등에 대한 치밀한 준비가 필요하다. 재원조달과 관련해서는 재정투자, 민간기업의 자본동원, 국제금융기구를 통한 재원조달 등 다각적인 방안이 검토되어야 할 것이다.¹⁴⁾

아울러 정상회담에 대한 대내적 합의를 조성해야 할 것이다. 정상회담에 대한 초당적 지지를 확보하고 이를 정치쟁점화하지 않도록 해야 할 것이다.¹⁵⁾ 정상회담이후 남북관계의 발전을 위해서 정부와 정당, 민간단체 등이 역할분담을 하여 북한과 다층적으로 교류·협력을 확대할 수 있는 방안을 모색해야 할 것이다. 정상회담후 남북국회회담을 추진하는 것도 남북문제에 대한 국회의 역할을 강화하는 방안이 될 것이다.

또한 남북정상회담에 대한 국제적 협조체제를 구축해야 한다. 주변국들은 대체적으로 남북정상회담이 한반도긴장완화와 협력의 기회가 될 것이라는 점을 긍정적으로 평가하고 있다. 그럼에도 불구하고 주변국은 각기 관심 우선순위에 따라서 정상회담에 대한 기대를 조금씩 달리한다. 따라서 정상회담의 추진방향, 의제의 선정 및 해결방안 등에 대해 우선 한·미·일간 긴밀한 협조체제를 구축해야 할 것이다.

14) 남성욱, “남북정상회담에 따른 남북경협 및 투자 관련 의제와 전망,” 고려대학교 북한학연구소 창립 2주년 기념 세미나 발표 논문집, 『남북정상회담에 따른 상호 협력사업의 과제와 전망』, 2000. 5. 22.

15) 김근식, “남북정상회담의 성공적 수행 과제,” 『통일경제』, 65호 (2000년 5월), pp. 63-64.

아울러 중국, 러시아 등과도 정상회담의 긍정적 의미와 그 과제 등에 대해서 공감대를 형성하는 것이 필요하다. 특히 대북경협방안을 마련하는데 있어서 주변국 및 국제사회의 적극적인 기여를 유도하도록 해야 할 것이다. 아울러 한반도냉전종식과 평화정착에 대해 주변국과 긴밀한 협조체제를 구축하는 것이 필요하다.

남북정상회담은 남북한이 1970년대 이후 대립과 대화재개를 간헐적으로 반복해 온 순환에서 벗어나서 남북협력의 새로운 장을 열 수 있는 가능성을 시험하는 계기가 될 것이다. 남북한은 남북정상회담을 통해 갈등과 대립의 악순환에서 벗어나서 호혜적인 분야에서 공동이익을 창출하는 한편, 그 과정에서 발생할 수 있는 긴장요인과 돌발사태의 발생을 억지할 수 있는 새로운 협력 망을 조성해 나가야 할 것이다.

남북정상회담은 남북관계의 획기적 변화를 가져오는 시발점이 될 것이다. 그러나 1970년대 동서독 정상회담이나 이집트·이스라엘의 정상회담도 실질적인 결실을 맺기까지는 수년이 소요되었다는 점을 감안해야 한다. 남북정상회담은 남북문제 해결의 종착역이 아니라 새로운 시작이 될 것이다. 한번의 만남에서 모든 것을 해결하려고 과욕을 부리기보다는 역사적 만남을 신뢰구축과 중·장기적 관계진전의 발판으로 삼아야 할 것이다. 이것이 분단으로 인한 한민족의 고통을 해소하고 남북한의 평화·협력에 대해 국제사회의 지지를 획득하는 길일 것이다.

토 론

김영배 (중앙일보 논설위원)

김창수 (민화협 정책실장)

유석렬 (외교안보연구원 교수)

유장희 (이화여자대학교 국제대학원장)

이우정 (평화를 만드는 여성회 이사장)

이장희 (외국어대교수;경실련통일협회 운영위원장)

(가나다순)

남북문제의 남북당사자간 문제화

김 영 배

(중앙일보 논설위원 겸 통일문화연구소장)

1. 정상회담의 배경 및 의의

가. 정상회담의 배경

정상회담의 성사배경은 김대중대통령의 일관된 대북 포용정책이 주효했다고 해야 할 것이다. 직접적인 계기는 3월9일 베를린 선언을 통해 대북경제지원의 구체적인 방법과 뜻을 명확하게 밝혔기 때문이다.

금년초 남북한 경제공동체 구상이 나왔을 때만 해도 북측이 남측의 진의를 믿지 않는 분위기였으나 2월 이후 남북한 당국간의 비공개 접촉을 통해 의사를 타진하는 과정에서 베를린 선언이 나왔기 때문에 북측도 이를 신뢰하게 된 것으로 추측된다.

북측의 정상회담 수용이유는 몇가지로 나눠 생각해볼 수 있다.

첫째, 북측은 지난해 후반기부터 대외개방으로 정책을 크게 선회했다는 여러 가지 조짐이 있다. 그들의 가장 큰 목표는 경제제건이며 이를 위해서는 고립에서 탈피해야 한다는 전략적 선택이 있었던 것으로 여겨진다.

둘째, 경제재건에 필요한 사회간접자본 건설지원에는 막대한 외부 지원이 필요한데 이것을 제공할 수 있는 곳은 남한뿐이라는 결론을 얻은 것으로 볼 수 있다.

셋째, 94년 10월 제네바 북미합의 이후 대미 일변도 정책이 북한의 체제와 정권안정에는 기여했지만 그러나 미국으로부터 실질적인 도움을 얻기는 어렵다는 것을 깨달았다. 이에 따라 실리차원에서 외교 다변화가 필요한데 북한은 이를 위해 대남관계개선이 유리한 환경을 조성할 것으로 판단했을 것이다.

넷째, 통일분위기를 조성하는 것이 반드시 북한의 내부분열로 이어지지 않을 수 있다는 내부적 자신감이 뒷받침했을 가능성이 있다. 최근 북한의 경제는 최악의 시점을 통과했다는 여러 가지 징후가 나타나고 있으며 98년 8월 대포동 미사일 시험발사 이후 군사력에 대한 자신감을 기반으로 체제와 정권의 안정을 강화하려는 이른바 강성대국론(정치·군사·경제)과 맞물려 있는 것으로 보인다.

금년초 수차례 북한측과 비공식적으로 접촉한 바에 따르면 현재의 북한정권은 김대중정권에 대해 큰 호의를 가지고 있음을 알 수 있었다. 이들은 어떻게 하든 김대중정부를 도와주고 싶어했다. 접촉과정에서 북한측은 민주당이 총선에서 1당이 될 수 있는지에 큰 관심을 보였다. 이로 미뤄 보면 외부로 알려지지 않은 다른 밀약이 실제로 있었는지는 모르지만 북한은 김대중정부와 민주당에 대해 호의를 가지고 있으며 또 이 정권의 대북정책을 신뢰하기 시작한 것으로 보인다.

특히 그동안 통미봉남(通美封南)이니 선미후남(先美後南)이니 하는 말이 나올 정도로 미국 우선정책을 폈지만 실제로 얻은 것이 없었다. 따라서 남한을 통한 개방과 지원협력을 우선적으로 생각하는 방향으로 선회를 했다고 볼 수도 있다.

나. 정상회담의 의미

한국전쟁 발발후 50년만에 남북한의 최고위 지도자가 직접 만나서 화해와 협력, 평화와 통일에 관해 논의한다는 것이 가장 큰 의미를 갖는다고 하겠다.

7·4공동성명과 91년의 남북합의서가 실제로 거의 지켜지고 있지 않은 시점에 정상회담이 개최됨으로써 한반도의 전쟁위기감을 줄이고 평화구조의 구축에 대한 기반을 쌓는다는 것이 중요하다.

그리고 지금까지 한국의 발언권이 거의 없었던 한반도 문제를 남북당사자간의 문제로 되찾아오는 계기를 만들었다는 점을 또 다른 큰 의미로 볼 수 있다. 이것은 북의 대남정책과도 관련이 있겠지만 지금까지 북한문제는 북·미간의 문제처럼 되고 이로 인해 주변강대국의 협력과 조언을 얻지 않으면 안되었던 문제였으나 남북정상회담의 결과에 따라 남측과 북측이 정치·군사등 여러 분야에서 직접적인 협의를 하는 창구가 개설되면 한반도문제는 남북당사자가 직접 협의해서 조정하는 ‘한반도내부의 문제’가 될 것이며 이것은 남북간의 평화구조문제나 통일문제의 접근시각을 바꾸는 계기가 될 수 있을 것이다.

2. 정상회담의 기본방향 및 목표

가. 정상회담의 기본목표

70년대와 90년대의 남북당국간 합의가 그저 명목상의 합의에 그쳐 버린 전례에 비취 남북관계에 관해 ‘항상 협의할 수 있는 창구의 개

설'이 중요하며 북측이 그러한 틀을 깨지 못하도록 인센티브와 안전 장치를 만드는 것이 중요하다.

남북관계의 기본틀은 한반도의 평화정착과 교류협력의 확대를 위한 것으로 하고 이를 위해 남북간 정상과 고위급 정부관리가 항상 만날 수 있도록 해야 한다. 따라서 정상회담의 정례화가 가장 중요하며 이것이 안되더라도 총리급이나 각료급 회담의 상설화등이 고려될 수 있으며 91년 남북기본합의서에 따른 부문별 공동위원회의 실질적 가동이 필요하다.

가장 중요한 것중의 하나는 북한의 진의, 김정일의 진의를 파악하는 것이다. 우리측이 여러 각도에서 북한의 정상회담수용배경을 추측하고는 있지만 실제로 그들의 생각이 어떠한가를 파악하는 것이 가장 중요하다는 말이다. 항간에 나돌 듯 대북밀약설 때문에 그들이 응한 것인지, 아니면 진정으로 남측과 협력을 할 생각인지가 분명히 파악돼야 한다는 것이다.

앞으로 북한과의 관계를 장기적으로 끌어가려고 한다면 '김정일의 생각'을 파악하는 것이 가장 중요하다. 이점에서 정상회담은 북한의 진의를 파악하는 탐색작업이 돼야할 것이다.

나. 정상회담의 추진방향

정상회담의 정례화나 각료급회담의 상설화를 위해서는 북측에 너무 큰 부담을 줘서는 안될 것이다. 따라서 북측이 여러 가지 정치적 제안을 들고나오더라도 이를 대범하게 받아넘겨야 한다.

대신에 북측에는 제도화된 남북관계의 틀안에 들어오면 거기서 경제제건등 그들이 가장 절실하게 필요로 하는 것에 대한 지원방안이 논의될 뿐 아니라 실제로 지원된다는 것을 보여줘야 한다.

또 북측이 이를 수용하지 않을 경우 북한의 체면을 손상하지 않는 범위 안에서 북측이 입을 수 있는 손익계산서를 보여주는 것도 중요한 방안이 될 것이다.

특히 이와 관련해 주변관련국들과의 사전 타진을 통해 그들의 주장은 무엇인지, 실질적으로 어떤 것이 논의되기를 원하는지 의견을 들어두는 것이 대단히 필요하다. 한국측이 주변국가들의 의견과는 상관없이 북한문제에 대해 너무 많이 나간다는 의심을 사거나, 사전의 견조정을 앗함으로 인해 빚어지는 불필요한 갈등을 일으키는 것은 이롭지 못하다.

남북한 당사자해결원칙에 너무 얽매어 주변국가들과의 깊은 협의를 갖지 않으면 대북협상의 레버리지가 오히려 줄어들 수도 있다.

북한과의 접촉에서 가장 중요한 것중의 하나는 북한의 자존심을 지켜주는 일이다. 오래 동안 북한문제를 다뤄온 한 전문가는 “북한은 여자와 같다”고 했다. 아주 민감하고 예민하며 경우에 따라서 그들의 자존심을 건드리면 빠치거나 토라지기도 한다는 것이다. 실제로 북한은 정부의 조그마한 움직임에도 일일이 반응을 보이며 신문의 보도에도 민감하게 대응해온다. 때문에 우리의 대북지원의 진심이 그들에게 전해지도록 하는 것이 가장 중요하다. 자칫 그들의 자존심을 건드리는 행위를 하면 좋은 의사도 엉뚱하게 해석될 수 있다. 그들의 가슴에 우리의 진심이 닿도록 해야한다.

3. 의제

가. 예상의제

의제설정에서 우리측은 중대한 실수를 했다. 물론 이것을 밀실협의 식으로 진행하는 과정에서 우리측의 박지원장관이 북측의 송호경대표보다 북한문제에 정통하지 못함으로 인해 빚어진 것이다. 북측은 대남문제에 있어 토씨일꾼까지 두고 자귀 하나 하나에 신경을 쓰는데 비해 우리측은 회담의 성사와 발표시기에만 너무 신경을 쓴 탓인지 그들의 주장대로 합의 해줘버린 것 같다. 이것은 사실 중대한 실수이다.

그동안 북측과 의제를 협의했지만 4·8합의서에서 한걸음도 나아가지 못했다. 그 합의서에 따라 7·4공동성명의 3대정신을 기초로 하게 되면 표현은 그럴 듯 하지만 실상 거기에는 많은 함정이 도사리고 있다.

일부에서는 ‘의제 없이 허심탄회’하게 논의해야 한다고 하지만 실제로 정상들이 마주앉아 아무 의제 없이 허심탄회하게 이야기하다보면 자기쪽 얘기만 일방적으로 하고마는 결과가 될 것이다.

5·18 실무단합의에 따르면 현재까지 합의된 의제는 ①7·4공동성명에 천명된 통일3대원칙 재확인 ②민족의 화해와 단합, 교류와 협력, 평화와 통일 실현문제로 되어있다.

논란의 소지가 있는 것은 통일3대원칙중 자주와 민족대단결이다. 북측의 문법에 따르면 자주와 민족대단결은 주한미군철수이며 민족대단결과 관련해서는 국가보안법철폐, 국가정보원 폐기, 장기수 송환, 이른바 통일에국인사(범민련 남측본부)의 자유로운 활동보장을 요구

할 수 있다.

‘민족의 화해와 단합’부문에서 남측은 이산가족문제를, 북측은 민족 단합과 관련한 항목들을 다시 거론할 수 있다.

‘교류와 협력’ 부문에서 대북지원, 특히 사회간접자본의 건설 및 농업기반지원문제가 논의될 수 있으며 남북경협을 위한 법적, 제도적 정비문제가 논의될 수 있다.

‘평화와 통일’ 부문에서 한반도 냉전구조의 해체와 평화정착방안에 초점을 맞추고 북한의 핵무기·장거리미사일·생화학무기 등 이른바 대량파괴무기(WMD)를 거론할 수 있다. 북측은 한미합동군사훈련과 첨단무기도입문제를 거론할 것이다.

나. 예상합의 내용

합의수준은 최대 및 최소 기대로 나누고 그 안에서 다양한 성과를 생각해볼 수 있다.

최대합의는 정상회담의 정례화와 고위급회담 및 남북기본합의서에서 합의한 부문별 공동위원회의 가동 합의가 될 것이다.

최소합의라면 의제에 기록된 수준을 재확인하고 앞으로 계속 협의하기로 하는 정도의 합의문이나 신문발표를 하는 경우다.

중간기대치는 정상회담의 정례화까지는 가지 않더라도 고위급회담을 열기로 하고 다만 북한이 필요로 하는 지원방안을 협의하는 당국 간회담에 관한 합의정도만 하는 정도가 될 것이다. 첫 회담에서는 이 정도의 합의만 나와도 상당한 성과로 봐야할 것이다.

4. 북한의 예상반응

북측은 표면적으로는 대단한 환대를 보일 것이다. 김일성광장등에서 엄청난 주민을 동원해 환대하면서 한편으로는 그들의 통일열기와 단결력을 과시하려할 가능성이 있다.

동시에 북측은 이를 계기로 민족대단결을 요구하고 남측에 연북(聯北)정책을 요구하는 캠페인을 전개할 가능성도 있다. 이는 앞으로 계속 북의 대남전략의 근거가 될 수 있다.

북측은 특히 7·4공동성명 때와 같이 장기적인 명분축적을 위해 이른바 근본문제에 관한 원칙적 발언을 집요하게 반복하고 이를 합의문에 넣도록 요구하거나 또는 그들의 군중대회에서 기정사실화하는 방안도 생각해볼 수 있다.

북측이 예상외의 돌발적인 제의를 해올 가능성에도 주의해야 한다. 예컨대 과격적인 병력감축과 주한미군의 단계적 철수를 연동한다든지, 경제공동체수립과 연방제방안을 절충하는 제안, 또는 영세중립화 방안이나 통일선언발표요구등 여러 가지 가능성을 검토해야 한다.

우리측은 북한의 이벤트성 홍보전략에 세심하게 주의해야 한다. 89년 문익환목사가 김일성을 만났을 때 포옹하는 모습을 보이자 여론이 좋지 않았다. 때문에 그들이 어떤 식으로 나올런지에 대해 대단히 미세한 부분까지 점검하고 대응해야 한다. 특히 생방송으로 중계되기 때문에 북한의 연출이 불쑥 들어갈 수 있다는 점도 염두에 뒀어야 한다. 만약 그런 생방송에서 김대통령이 실수라도 한다면 여론에 큰 영향을 줄 것이기 때문이다.

5. 향후 남북관계의 발전방향

가. 남북관계 변화의 폭과 수준

합의의 정도에 따라 변화의 크기나 깊이도 달라질 것이다. 그러나 첫 만남에서 대단히 극적인 합의가 이뤄지지 않는다고 본다면 다시 각료급회담과 같은 절차가 이뤄지는 방향이 될 것이며 그 속도는 아주 급격하게 진행되지는 않을 것이다. 그러나 북한이 남측의 지원을 절박하게 필요로 하고 있다면 예상밖의 빠른 교류협력이 이뤄질 수도 있다. 다만 이 부문의 교류의 폭은 제한적일 것이며 북측으로서도 남북채널을 확산시키기보다는 폐쇄적으로 운용하고자 할 것으로 보여 변화의 속도는 느릴 것이다. 그러나 그 변화의 의미를 가볍게 봐서도 인될 것이다.

나. 남북관계의 정상화 전망

북한은 남북당국간 회담을 결코 그들의 메인 대화채널로 활용하려 하지 않을 것이다. 그들은 북·미, 또는 앞으로 다변화됨에 따라 북·일 등 여러 가지 채널을 활용하려 할 것이다. 그들은 남북 당국간의 관계 정상화로 인해 남한정부에게 남북문제에 관한 주도권을 몽땅 넘겨주려는 생각은 없을 것이다. 많은 문제를 남측과 논의하도록 하기 위해서는 남측의 진솔한 의도를 북측이 믿을 수 있어야 한다. 그것이 정략적이거나 또는 정권에 따라 가변성이 생기거나 잠정적이면 그런 믿음을 북측에 기대할 수는 없을 것이다.

때문에 남북관계의 정상화는 장기적인 신뢰구축이 전제되지 않으

면 안되며 당분간은 상호간의 탐색기간이 될 것으로 봐야할 것이다. 다만 북한이 필요로 하는 경제지원이 북한이 만족할만한 수준이 될 경우에는 북한측도 상당한 기간 남측과의 관계를 우호적으로 가지고 가려할 것은 분명하다.

6. 주변국의 입장

주변국들은 남북정상회담을 대단히 예민하게 주시할 것이다. 그들은 표면적으로는 긍정적이며 한반도에서 전쟁이 일어나는 상황은 원하지 않지만 또한 한반도의 현상황이 급격하게 변화함으로써 동북아 정세가 불안정하게 되는 것도 원하지 않는다.

미국은 남북정상회담으로 인해 남북문제에 대한 그들의 레버리지 가 줄어들 것에 대해 염려하고 있다. 미국은 그들의 가장 큰 관심인 핵과 미사일에 대해 한국정부가 보다 적극적으로 나서주기를 바라고 있으며 이에 대한 의사표시를 해오고 있다. 그들은 이 문제가 적절하게 거론되지 않으면 상당한 불만을 표시할 것으로 예상된다.

핵과 미사일에 있어서는 일본도 마찬가지다. 그들에게는 특히 북한의 대량살상무기는 직접적인 위협일 수 있기 때문에 이 문제에 관해 강한 입장을 전달할 것으로 본다.

미국과 일본은 모두 한국이 남북문제에서 주도권을 장악하고 그들의 입김이 줄어들 것을 원치 않을 것이다. 따라서 그들은 북한과의 관계개선을 보다 적극적으로 추진하려할 가능성이 있다.

중국은 현재 진행되고 있는 수준의 남북회담에 대해서는 대체로 만족하고 있는 것으로 보여진다. 다만 러시아는 그들의 발언권을 강화하려할 것이며 남북문제에 대해 어떤 형식으로든 개입하는 구실을

찾으려할 것으로 보인다.

7. 국민적 합의기반 조성방안

남북관계의 협의에 있어 가장 중요한 요소가 국민적 합의를 얻는 것이다. 이를 위해서는 몇가지 각 부문에서 유의해야할 대목들이 있다.

첫째, 정부가 중심을 잡고 일관성을 유지해야 한다. 정상회담의 협의과정에서는 설령 선거를 의식한 정략적인 것이 있었다더라도 이제부터는 정부가 정신을 차려야 한다. 선거 때라서 그랬겠지만 중동특수에 비교할 수 없는 북한특수니 뭐니 하고 떠들어대다가 지금 와서는 갑자기 만나는 것만 해도 큰 성과니 차분하게 대처해야 하느니 하는 식으로 앞뒤가 달라서는 안된다. 정부가 대사를 추진함에 있어 국민의 신뢰를 얻어야 지지도 받을 수 있다. 최근의 현대사태를 보면 대북투자가 그렇게 간단한 문제가 아님을 알 수 있다. 이런 상황들에 대해 정부부터 거품을 불어넣는 행위를 하지 말아야 한다.

둘째는 투명성이다. 지금도 시중에는 정부가 북측에 뭔가 발목을 잡혀 있는게 아닌가 하는 소문이 있고 뭔가 대단한 것을 제공하겠다는 약속을 했다는 밀약설이 나돌고 있다. 이래서는 북한에 어떤 협력을 하던가, 경제지원을 하려고 해도 의심부터 받게 될 것이며 사업추진에 영향을 받게될 것이다. 때문에 정부가 대북지원에 있어堂堂하고 투명한 자세로 임하는 것이 중요하다. 그렇지 못하고 충분한 사전 설명 없이 또 무언가를 제공하려들면 당장에 밀약설들이 나돌고 정부의 신뢰에 타격을 입게되는 결과를 초래할 것이다.

셋째, 국회의 동의하에 모든 일을 추진해야 한다. 북한이 생각하듯

그들이 김대중정권을 도와주는 차원에서 정상회담을 한다거나, 또는 김대중정권이 그들의 정략적 차원에서 정상회담을 이용한다든가 한다면 정상회담의 성과는 단기적으로 끝나고 말 것이며 그 효과도 지속될 수 없다. 남북관계를 1년, 2년에 끝내는 것도 아니고 김대중정권이 끝나면 그만두는 것도 아니지 않는가. 따라서 남북관계를 장기적인 차원에서 풀어나간다는 입장이라면 국회의 동의하에 지원법을 만들거나 국회에 특별위원회를 둔다든가 해서 장기적인 플랜하에 대북사업이 추진될 수 있도록 합의를 얻어두는 것이 좋다. 이런 부문에서 초당적 참여가 가능할 것이다.

넷째, 정부는 보수적인 국민여론을 결코 무시해서는 안된다. 여러 가지 조사를 보면 우리 국민의 70%는 보수적인 성향을 가지고 있다. 이런 성향은 아마도 오래동안 침전된 냉전의식 탓이라고 보면 그것을 깨트려야 한다고 생각하지만 그러나 그런 의식이 현실인 것도 사실이다. 정상회담을 한다고 해서 갑자기 북한이 좋은 나라고 김정일이 식견있는 지도자라고 추켜올려서는 국민정서에 맞지 않는다. 왜 갑자기 김정일의 방글방글 웃는 커리커추어가 나돌아야 하는가.

평양소년합창단은 공연도 안하고 돌아갈뿐 했다. 한국언론에 난 표현을 문제삼았기 때문이다. 이런 식의 문화적 충돌현상이 앞으로 곳곳에서 벌어질 것이다. 그럴 경우 정부나 가운데서 알선하는 사람들이 중심을 잡아야지 선화예고에서 평양합창단이 온다고 무용연습실의 태극기를 황급히 내리고 금강산관광객의 명찰에서 '한국'이라는 표현대신에 H를 사용하는 식으로 대처할 경우 보수적인 여론과의 갈등이 벌어질 수 있다.

이런 상황을 빚어내서는 교류협력이 어려워지는 결과가 된다. 때문에 이런 일들이 벌어지지 않도록 정부가 중심을 잡고, 지나친 과장없이 대처하는 자세를 갖는게 대단히 중요하다고 본다. 북한문제를 긴

흐름에서 보는 것이 가장 중요하다.

8. 향후 정책추진 방향

가장 중요한 것은 대북포용정책의 일관성을 유지하는 일이다. 위에서 지적한대로 우리측이 북에 대해 취하는 정책들이 한 정권의 일시적인 것으로 비쳐지면 그들에게서도 일관되고 신뢰성있는 반응을 기대하기 어렵다. 때문에 대북지원정책들이 결정될 경우 국회의 동의를 얻어 지속적인 지원으로 유지될 수 있도록 하는 것이 아주 중요하다. 때문에 국민적 합의를 이끌어내는 것이 중요하며 여야의 일치된 컨센서스 위에서 움직이는 노력이 중요하다. 이것을 정략적으로 이용하면 그 정책은 단기적인 효과를 거둘 수밖에 없게 되고 실제로 남북문제의 주도권을 북측에 되돌려주는 꼴이 되고말 것이다.

이런 것을 전제로해 통일방안에 대한 세밀하고 정치한 대안마련이 필요하며 앞으로 정치·군사적 현안이 대두될 것 등에 대비해 모든 사례에 대한 꼼꼼한 검토가 필요하며 전문적이고 유기적인 대비책을 마련해야 한다.

장기적인 통일프로세스와 단기적인 교류협력 및 평화공존의 프로세스가 유기적으로 결합된 정책을 추진할 수 있도록 통일·외교·안보 분야의 통합적인 기구가 필요하다. 이를 위해 통일부의 실질적인 권한의 강화등 제도적인 보완책이 필요하다. 통합기구를 만들게 되면 이 분야에서 초당적 참여가 가능할 것이다.

주변국과의 협의를 강화하는 노력은 대단히 중요하다고 본다. 과거엔 북한과의 문제가 터지면 북쪽을 보는게 아니라 미국쪽을 봐야했다. 모든 정보가 그쪽에 있고 또 북한도 미국과만 협의했기 때문이

다. 그러나 이제는 상황이 많이 달라졌다. 모리 일본수상이 왜 하루 일정으로 갑자기 달려오겠는가. 왜 서면 조정관이 한국을 오며 미국 측이 관심을 각별하게 표시하겠는가. 그것은 이번 남북정상회담으로 인해 남북문제가 남북당사자간의 문제가 되었고 북한문제에 있어 혹시 남한이 그들을 제치고 앞서 나갈까봐 걱정이 되기 때문이 아니겠는가. 때문에 우리 정부는 정상회담을 통해 남북문제를 ‘우리의 문제’로 끌어온다는 자세로 임해야 하고 그에 맞게 새롭게 외교정책 전반을 조정해야 한다고 본다. 그러나 동시에 정부는 주변국들의 의혹도 불식해서 불필요한 마찰을 만들어낼 필요는 없을 것이다. 특히 미국의 우려를 불식해야 하며 북·미간에 진행되고 있는 제반 협상들과도 유기적인 연관성을 가져야 한다. 이 점에서 우리 정부의 많은 정책 아이디어가 필요할 것이며 이를 미국 등에 설득하는 노력들이 있어야 할 것이다.

남북 정상회담의 의의와 민간통일운동의 과제

김 창 수

(민족화해협력범국민협의회 정책실장)

1. 정상회담의 의의

‘정상회담’, ‘최고위급 회담’. 남과 북이 각각 남북의 최고 책임자 회담을 달리 부르는 이름이다. 그동안 언론을 통하여 미국과 소련의 지도자들이 만나는 정상회담이나 동맹국끼리의 정상회담에만 익숙해졌다. 이제는 남북 정상회담도 우리에게 생소하게 여겨지지 않는 상황이 되고 있다.

남북한은 국제관계가 냉전에서 신냉전으로, 데탕트에서 신데탕트로 끈임 없이 변화하더라도 오로지 냉전상태를 계속하면서 적대관계를 유지해 왔다. 양쪽의 국민들이 남북정상들의 회동을 쉽게 꿈꿀 수 없었던 것은 어쩌면 당연하다. 그런데 김영삼 대통령과 김일성 주석이 94년 6월 정상회담을 합의하기도 했다. 정상회담을 약속한 이후 북한의 김일성 주석이 갑작스럽게 사망하고 그 이후 남북관계가 악화되었다.

4·13 총선을 앞두고 4월 10일 남북이 정상회담 개최를 동시에 발표하였다. 그동안 많은 선거에서 이른바 북풍이 발생해서 선거 결과에 영향을 미쳐왔기 때문에 이번 정상회담 발표도 남한의 총선용이

라는 의혹이 제기되기도 했다. 지금까지 선거를 앞두고 발생했던 북풍은 남한의 집권세력이 보수세력을 결집시키기 위해 공안사건을 만들어 내거나, 96년 4·11 총선 직전에 북한이 판문점 무력 시위를 한 것과 같이 북한의 정치적 시위가 남한의 선거와 맞물리면서 발생했던 것들이 대부분이었다. 즉 북풍의 주체가 누구냐는 측면에서 볼 때 남북의 일방적인 행위들이었던 것이다.

그러나 이번 정상회담 발표는 발표시기에 대한 논란에도 불구하고 남북이 합의한 것이고, 1회적인 자극적 사건이라기보다는 지속적인 행위이며, 남북에 부정적인 영향을 미치는 것이 아니고 긍정적인 행위라는 점에서 과거의 북풍과 동일하게 볼 수 없는 점이 존재한다.

김대중 대통령은 대통령 당선 직후부터 남북 정상회담을 피력해왔다. 물론 정상회담은 전두환 대통령부터 역대 집권자들이 희망해왔는데, 김대중 대통령은 ‘국민이 원한다면 정상회담을 할 수도 있다’는 식으로 우회적으로 정상회담에 대한 희망을 밝혀왔다. 김대중 대통령이 당선 직후부터 정상회담을 추진해왔고, 반면에 북한은 남한하고는 대화를 피하고 미국하고 대화한다는 이른바 통미봉남 정책을 취해왔다. 따라서 정상회담 합의의 배경을 살피기 위해서는 북한이 정책을 바꾸게 된 이유가 무엇인지를 살피는 것이 필요하다.

북한이 정상회담을 수용한 것은 몇 가지 이유가 있다. 물론 북한은 김일성 주석 사망으로 정상회담을 연기한다고 남측에 통보하였고, 김정일 총비서가 밝힌 민족대단결 5대방침에서도 남한과의 대화를 언급하고 있기 때문에 북한이 원론적으로도 정상회담을 부인했다고 보기는 힘들다.

북한이 정상회담을 수용한 이유는 첫째로 한반도 문제가 국제화되는 시점에서 민족내적으로 통일을 위한 조치를 취하는 것이 필요하다는 판단에서 비롯된다. 북한도 지금까지 통일문제를 민족적인 문

제로만 바라보지 않고 민족 내적인 성격과 국제적인 성격이 동시에 존재한다고 파악해왔다. 최근 몇 년동안 통일문제의 국제적인 환경이 급박하게 전개되는 반면에 민족내적인 준비는 미흡하였다.

통일문제의 국제화는 북한의 활발한 외교에서 비롯한다. 1999년을 기점으로 해서 북한 경제가 바닥을 쳤다고 하는 분석에서 알 수 있듯이 몇 년간 계속된 북한 경제의 위기는 1999년을 계기로 회복기에 접어들었다. 1999년 백남순 외상이 유엔총회에 참가한 이후 북한의 외교는 눈에 띄게 활발해졌다. 김영남 최고인민회의 상임위원장의 중국방문, 이탈리아와 수교, EU와 북한의 외교관계 진전, 북일 국교정상회담 재개, 페리보고서 이후 북미 관계의 진전, 호주와 필리핀하고 북한과의 국교 정상화 논의, 북한의 아시아 지역안보포럼(ARF) 참가 희망 등 북한의 활발한 외교로 한반도 문제가 국제화되기 시작했다. 북한은 이러한 국제적인 환경변화 속에서 민족 내부적으로도 관계를 진전시킬 필요에 직면했다.

둘째, 북미관계와 북일 관계를 진전시키기 위해서는 남북관계의 개선이 필요하다. 특히 북한 경제의 회복을 위해서는 남한과 관계 개선을 통한 남북 경제협력이 북한에 실질적인 도움을 줄 수 있다.

셋째, 오는 10월 10일 노동당 창당 55주년을 축제의 분위기 속에서 맞이하기 위해서는 통일문제의 진전이 필요하다. 북한이 노동당 창당 55주년을 계기로 해서 20년만에 노동당 당대회를 개최할 가능성이 크다는 것이 전문가들의 분석이다. 북한이 7차 노동당 당대회를 개최한다면 그동안 정비된 북한의 군(軍), 정(政)과 함께 당(黨)도 정상적인 기능을 하게됨으로써 북한 체제는 위기국면을 벗어나서 정상화될 것이다. 이러한 과정에서 김정일 시대의 통일정책이 제기될 수도 있다.

넷째, 남북 정상회담은 노동당 창당 55주년 기념일부터 2002년

김정일 총비서의 60회 생일까지 통일문제에 대한 전환적인 계기를 만들어 내기 위한 배경으로 작용할 것이다. 남북 정상회담은 그동안 국제사회에서 배일에 가려있던 김정일 총비서를 통일과 평화를 추구하는 지도자로 부각시킬 것이다.

북한의 김일성주석은 1985년 신년사에서 처음으로 정상회담의 가능성을 시사하였다. 김일성 주석이 1985년에 정상회담을 시사한 것은 북한이 1984년에 남북한과 미국의 3자회담을 제안한 이후라는데 주목할 만하다.

김일성 주석은 이후 1988년 9-9절 행사 전야제에서 ‘북과 남의 최고위급 회담에서는 누구의 구속이나 보증도 받지 않는 불가침 선언을 채택하고 북과 남의 두 체도를 그대로 두는 조건에서 통일국가의 연방정부를 세우거나 그 실현을 위한 평화통일위원회 같은 것을 창설하는 것이 협의되고 해결되어야 할 것’이라고 정상회담의 기능에 대해서 밝힌 바 있다. 특히 지난 90년 10월 제2차 남북 고위급 회담 직후 김일성 주석이 남한의 강영훈 총리에게 고위급회담이 잘 진행된다면 노태우 대통령을 만날 수 있다고 말하였고 이 장면이 텔레비전을 통해 보도되기도 했다.

몇년동안 한반도에서 긴장을 조성해온 북한 핵문제에 대한 공방은 1994년이 되면서 급기야 전쟁 일보직전의 상황에 이르게 되었다. 1994년 6월 18일 카터 전 미국 대통령이 북한을 방문하고 돌아와서 전달한 김일성 주석의 정상회담 제안 소식은 한반도에 조성된 긴장을 순식간에 제거했다.

북한은 김일성 주석 사망으로 정상회담을 연기한다고 남측에 통보하였고, 1996년에 김정일 총비서가 밝힌 민족대단결 5대방침에서도 남한과의 대화를 언급하고 있기 때문에 북한은 원론적으로는 정상회담의 역할을 인정해왔다.

2. 정상회담 의제

2000년 6월 남북 정상회담의 의제는 아직까지 합의된 바 없다. 6월 10일 남북의 발표문에는 자주, 평화, 민족대단결의 조국통일 3대 원칙에 기초해서 화해와 단합, 교류와 협력, 평화와 통일을 위해서 정상회담이 열린다고 나타나 있다. 따라서 남북 정상회담의 의제는 포괄적으로 화해와 단합, 교류와 협력, 평화와 통일을 중심으로 해서 다루어질 것이다.

3. 정상회담과 민간통일운동의 과제

정상회담은 민간 통일운동에도 많은 영향을 미칠 것이다. 정상회담은 통일로 가는 당국자들의 합의이지만 통일은 당국자의 합의뿐만 아니라 민족적인 참여가 중요하다. 다른 나라의 통일 사례 가운데 베트남 통일은 무력통일, 독일 통일은 급격한 흡수통일이라는 문제점이 존재한다. 예멘의 경우 합의통일이라는 점 때문에 베트남과 독일과는 달리 긍정적으로 평가되기도 했다. 그러나 예멘 통일은 민간의 참여가 없는 상태에서 당국자만의 합의라는 한계가 존재한다. 남북 예멘의 정치세력들 사이의 이해관계가 충돌하자 통일예멘은 내전상태에 빠져들었다. 예멘 통일이 주는 교훈은 민간의 참여가 없는 상태에서 이루어지는 통일이 합의에 의한 평화적인 통일이라고 하더라도 정치세력의 이해관계에 따라서 갈등이 증폭될 수도 있다는 점이다.

다른 나라의 통일사례에서 무력통일이나 급속한 흡수통일의 한계뿐만 아니라 민간의 참여가 없는 당국자 사이의 합의통일도 심각한

후유증을 동반한다는 것을 알 수 있다. 따라서 남북 당국의 정상회담은 50년이 넘게 계속된 남북의 대립과 갈등을 평화적으로 해결할 수 있다는 실마리를 제시하는 역사적인 사건임에는 틀림없지만, 민간의 거족적인 참여가 이루어지지 않는다면 평화적인 통일과정을 맞이하기 힘들다는 점을 직시할 필요가 있다.

정상회담과 함께 민간이 통일과정에 참여할 수 있는 장치를 마련해야 한다. 민간이 통일과정에 참여하는 것이 가지는 의미는 당국자 사이의 합의를 거스를 수 없게 만든다는 것이다. 통일의 주체는 전체 민족이기 때문에 온 겨레가 통일과정에 주체적으로 참여하는 것이 진정한 평화통일을 이루는 길이다.

정상회담은 새로운 통일환경에 창조적으로 대응해야한다는 과제를 민간통일운동에게 제시하고 있다. 정상회담이 순조롭게 진행될 경우 정상회담에서 합의한 원칙을 실천하기 위한 당국자회담이 계속 추진될 것이다. 그렇다면 그동안의 냉전 질서는 다양한 영역에서 변화를 요구받게 된다. 정상회담 국면에서 민간통일운동의 과제와 목표로 다음과 같은 다섯가지를 제시할 수 있다.

첫째, 통일과정에 거족적으로 참여할 수 있는 장치를 만들어야 한다. ‘남북 정당 사회단체 연석회의’는 정상회담 국면에서 거족적인 참여를 가능하게 하는 장치가 될 수 있다. 이런 장치를 만들어 내기 위해서는 정상회담 합의로 그 의미가 되살아난 7·4 남북공동성명 채택일과 8·15 광복절, 남북합의서 채택 기념일과 같은 계기를 활용하는 것이 필요하다.

둘째, 한국 사회 내부에서 통일운동의 연대와 단결을 강화해야 한다. 지금까지 통일운동은 다양한 정치적 견해로 인한 갈등 때문에 ‘통일운동도 통일 못하고 어떻게 통일을 하느냐’는 냉소적인 질문에 시달려왔다. 통일운동의 갈등은 남북의 갈등에서 연유한 바가 크기

때문에 남북 정상회담은 통일의 연대와 단결을 위한 좋은 조건을 만들고 있다. 통일운동의 다양한 접근방식을 인정하고 존중하는 기초 위에서 통일운동의 연대와 단결을 강화하기 위한 적극적이고 조직적인 노력이 필요하다.

셋째, 통일을 긴 과정으로 바라보고, 평화적인 통일을 준비하기 위한 민족 내적인 역량을 강화해야 한다. ‘관용과 갈등해소’에 대한 연습과 훈련은 평화를 정착시키면서 통일과정을 안정적으로 이끌어내는 역할을 할 것이다. 관용은 차이를 인정하면서 상호 존중하고 공존하는 것을 가능하게 해서 갈등을 예방하는 역할을 한다. 관용을 익히고 연습하는 것은 갈등이 발생할 경우 평화적으로 해결하는 역량을 강화할 것이다.

넷째, 동아시아의 관점에서 평화운동을 전개해야 한다. 한반도의 통일문제는 민족내적인 문제이면서 동시에 국제적인 문제이다. 정상회담은 통일문제를 민족 스스로의 힘으로 해결하려는 노력이지만 필연적으로 국제적인 성격이 부각될 수밖에 없다. 강대국이나 외국자본의 통일과정에 대한 개입이 본격화될 것이기 때문이다. 따라서 한반도 통일문제를 동아시아 평화의 정착이라는 측면에서 파악하고, 아시아 평화운동 세력과 연대를 활발하게 추진해야 한다. 이는 한반도 통일의 평화적인 환경을 마련하는 것이고, 동시에 아시아의 대안안보체제를 형성하는데 한국의 민간단체가 적극 참여하게 되는 의미를 지닌다.

다섯째, 평화협정 체결, 군축, 전시 작전 통제권 환수, 미국의 대북 경제제재 완화, 남북 기본합의서의 실천을 요구하고 감시해야 한다. 이러한 요구는 강고하게 구축된 국내외적인 냉전질서의 변화를 가져와서 평화를 정착시키는데 도움을 줄 것이며, 당국의 합의가 후퇴하지 않게 민간차원에서 지켜내는 역할을 할 것이다.

이번 정상회담은 '정상회담을 위한 정상회담', '사진찍기 위한 정상회담'이 되지 않아야 한다. 남북 정상역사적인 첫 만남이기 때문에 자유롭게 의견을 교환하는 것도 중요하지만, 통일과정을 시작하기 위한 조치에 대해서 포괄적으로 합의해야 한다.

그러나 정상회담 한 번으로 모든 것을 다 이룰 수는 없다. 남쪽에서는 흡수통일의 의사가 없고 북은 적화통일의 의사가 없다는 것을 분명히 하고, 남과 북이 서로 이해하고 존중할 것을 약속하고, 이를 실천하기 위한 조치를 취한다면, 후세의 사가들은 2000년 정상회담이 통일 과정의 첫발을 내딛는 의미를 지녔다고 평가할 것이다.

정상회담 관련 쟁점사항

유 석 렬
(외교안보연구원 교수)

1. 정상회담의 배경 및 의의

가. 정상회담의 배경

북한이 남북정상회담에 응한 배경은 첫째, 그동안 많은 우여곡절이 있었음에도 2년반 동안 일관성 있게 추진해온 우리의 대북 포용정책을 북한이 이해하기 시작했다는 것이다. 둘째, 북한이 경제지원을 획득해야 하는 필요성으로 인해 김대중대통령의 베를린선언에 대한 응답한 것으로 평가된다. 셋째, 북한은 주한미군의 철수 또는 지위변경, 일본의 과거사 및 보상문제, 일본인 납치사건 처리 등에서 미·일의 양보를 얻어내는데 한국이 방해하지 않고 오히려 북한 입장을 두둔하도록 유도하겠다는 것이다. 넷째, 현 한국정부는 과거 어느 정부보다 북한에 대해 우호적이므로 포용정책이 지속되는 동안 얻을 것을 확실히 확보하겠다는 북한의 전략적 의도 등이 정상회담을 북한이 수용한 배경이다.

나. 정상회담의 의의

남북정상회담이 성사되면 대립과 갈등으로 점철된 남북한 55년 분단사에 일대 전환점을 마련하게 될 것이다. 또 한반도 평화와 통일문제를 자주적으로 해결하는 길을 열고, 남북간의 대립과 갈등을 마감하고 평화공존의 기틀을 마련함으로써 한반도의 냉전구조를 해체하는 결정적 계기가 될 것이다.

2. 정상회담의 기본방향 및 목표

가. 정상회담의 기본목표

무엇보다도 남북평화공존의 틀을 구축함으로써 사실상의 통일을 위한 기반을 이루는 것이다. 그리하여 세계에서 유일하게 남아있는 한반도의 냉전구조를 해체시키는 것이다. 이와 함께 남북경제 공동체 건설을 위한 구체적인 방안에 대한 합의를 이루고 당사자해결 원칙에 따라 한반도 문제해결에 있어서 남한이 주도권을 확보하는 것이다.

나. 정상회담의 추진방향

남북정상회담에서는 구체적인 사안보다는 포괄적인 논의를 진행시켜야 할 것이다. 원칙에 합의를 하면 남북당국고위급 회담을 개최하여 후속 회담을 개최함으로써 남북회담의 지속성을 확보해야 할 것이다. 합의 가능한 의제에 대한 논의를 우선하고 이견이 뚜렷한 의제

에 대해서는 뒤로 미루는 것이 좋을 것이다. 무엇보다도 상대방의 체제에 대한 상호인정과 기존의 대외관계는 존중하는 방향으로 정상회담을 이끌어야 할 것이다.

3. 의제

가. 예상의제

남북정상회담에서 다루어질 의제로는 남북경협, 이산가족 상봉과 국군포로 송환 등 인도적 문제, 한반도 평화체제 구축문제, 남북기본합의서 및 비핵화 공동선언 이행에 관한 문제(군비통제포함), 북·미, 북·일관계 정상화에 대한 문제(주한미군 문제에 대한 의제가 제기될 가능성)등을 들 수 있을 것이다.

나. 예상합의 내용

이번 정상회담은 대통령의 베를린 선언의 연장선상에서 합의된 점을 감안, 경제 협력 문제와 이산가족 문제가 가장 중요한 의제로서 논의의 합의될 가능성이 높다. 그러나 남북 정상회담의 상징적 의미를 감안해 볼 때, 한반도를 둘러싼 현안 문제에 대한 포괄적 합의가 이루어질 것이다. 특히 이번 정상회담 합의 의제를 역사적인 7.4남북공동성명에서 천명된 조국통일 3대원칙을 재확인하고 민족의 화해와 단합, 교류와 협력, 평화와 통일을 실현하는 문제로 정한만큼, 합의도 민족문제의 자주적 해결, 상대방 체제의 인정 및 존중, 민족사업차원에서 경협추진, 평화선언 등으로 포괄적인 합의가 이루어질 것이다.

4. 북한의 예상반응

북한은 우리측 호의에 호의적으로 반응할 것이 기대된다. 그러나 기대에 어긋나는 경우도 철저히 대비해야 할 것이다. 북한이 대담진략상 필요하다고 판단될 경우 우리측을 난처하게 하여 정치 심리적으로 이용할 가능성이 있다. 북한은 정상회담을 추진하는데 있어 대내외 관심을 의식하면서 가장 유리한 방향으로 이끌어 나갈 것이다. 즉 북한은 한국이 수용할 수 없는 정치·안보문제를 제기하면서 한국 정부의 대표성을 훼손시키고, 한국은 관계개선의 의지가 없고 대화의 상대가 되지 못한다는 것을 부각시킴으로써 북·미 대화의 명분과 당위성을 주장하는 한편 미국의 비난을 희석시키고 강경 입장을 무마시키려 할 것이다. 한편 북한주민들에게는 강성대국의 이미지를 홍보하고 김정일을 남북한을 망라한 통큰 정치를 하는 민족의 지도자로 부각시키려 할 것이다.

5. 향후 남북관계의 발전방향

가. 남북관계 변화의 폭과 수준

정상회담의 합의 내용에 따라 남북관계 변화의 폭과 수준은 달라질 것이다. 북한이 남북이산가족문제해결과 남북당국간 접촉과 교류를 상례화 시킨다는 전제 밑에 정부차원의 대북경제기반시설 건설이 본격화되는 경우 남북관계는 상당한 폭과 수준의 변화가 이루어질 것이다. 그러나 남북정상회담에서의 합의가 구체성이 없는 지나친 포괄적인 내용일 경우 남북관계의 변화의 폭은 크지 못할 것이다.

나. 남북관계의 정상화 전망

정상회담 이후의 북한 태도에 달려있다. 남북정상회담의 결과에서 북한이 경제난 해결에 큰 도움이 되고 북한의 체제에 나쁜 영향을 줄 우려가 없다는 확신이 서는 경우 북한은 적극적으로 대남관계 개선에 나설 것이다. 한국정부가 흡수통일의 의지를 버렸고 남북공존 차원에서 대북지원을 결정했으니 만큼 북한은 최소한의 성의를 보이고 남북관계 정상화를 위해 노력을 할 것으로 보인다.

6. 주변국의 입장

미국은 북·미 회담에 미치는 영향을 우선적으로 고려하여, 한국의 대북경협이 한·미 공조에서 북한의 미사일을 억제하는데 긍정적 역할을 하기를 바랄 것이다. 일본은 남북정상회담이 북한의 입지를 강화시켜 북·일 수교협상에 부정적 영향을 미칠 것을 우려할 것이다. 그러나 북·일 수교에 대한 일본내 부정적 분위기를 완화시킬 수 있는 계기가 될 수 있을 것이다. 중국과 러시아는 최근 대북 관계의 복원을 적극 추진하고 있는 상황에서 남북정상회담을 환영할 것이며 남북정상회담을 계기로 미·일의 대한반도 영향력 약화를 기대할 것이다.

7. 국민적 합의기반 조성방안

남북정상회담은 대립과 갈등으로 점철된 남북한 55년 분단사에 일대 전환점을 마련하고, 한반도 평화와 통일문제를 자주적으로 해결하

는 길을 열며, 남북한간의 대립과 갈등을 마감하고 평화공존의 기틀을 마련하는 계기가 될 것임을 국민들에게 설득시켜야 할 것이다. 각 정당 사회단체들의 대표들이 정상회담에 직·간접적으로 참여하도록 하고 대통령을 비롯한 청와대 비서, 장관들이 앞장서 국민들의 의견을 수렴하고 다양한 의견을 청취하는 자세를 보여야 할 것이다.

8. 향후 정책추진방향

가. 남북관계 발전을 위한 고려요소

남북경제공동체 등 경협문제는 먼저 적대관계가 해소되어야 할 것이다. 이와 관련 한국은 남북기본합의서의 경제공동위원회를 가동시키도록 해야 될 것이다. 이산가족 문제는 남북적십자 회담을 재개하여 해결하도록 하고, 특히 북한의 남북관계개선에 대한 우려를 불식시키도록 해야 할 것이다.

나. 정책추진방향

금번 정상회담에서는 ‘평화공존의지를 천명’하고 ‘남북기본합의서의 이해보장’하는 방향으로 나가야 할 것이다. 북한은 평화를 보장하고 남한은 경제적 협력을 약속하는 선에서 합의를 끌어내야 할 것이며 우리도 평화공존 및 통일의 의지, 원칙을 분명히 밝혀야 할 것이다. 북한의 부당한 요구에 대하여 어떠한 약속도 해서는 안되며, 명분, 형식, 의식 등에 대해서도 유의해야 할 것이다.

남북정상회담의 의의와 향후 과제

유 장 희

(이화여자대학교 국제대학원장)

1. 정상회담의 배경 및 의미

분단 55년, 한국동란 50년만에 드디어 남북정상회담이 열리게 되었다. 사실 지난 30여년 동안 남한정부는 남북정상회담을 갖기 위해 많은 애를 써왔다. 초기에는 남북간 긴장완화가 목표였으나 해를 거듭할수록 정상회담을 희망하는 남한측은 그 목표의 범위와 내용을 점차로 확대해온 것을 알 수 있다. 김일성 사망으로 무산되기는 하였으나 94년 정상회담에서 남측이 기대한 바는 주로 이산가족상봉과 남북한 불가침조약을 목표로 하는 것이었다. 그러나 이번 정상회담이 포함할 내용 중에는 이보다 한 차원 확대된 각종 경제협력을 지향하고 있음을 알 수 있다.

김정일 국방위원장이 정상회담에 응하기로 결정한 것은 남한측에서 볼 때 약간 의외였다고 할 수 있다. 그것도 남한의 총선이 있기 3일전에 양측에서 동시에 발표키로 합의한 것도 이례적인 일이었다. 그 배경에는 다음 몇 가지 요인이 작용했다고 보는 것이 개연성이 크다. 첫째, 총선 과정을 거의 끝까지 지켜본 김정일 측은 남쪽의 대북인식에 많은 변화가 있음을 확인하였다. 보수 반공을 강하게 주장

하던 세력이 큰 지지를 받지 못하고 있다는 상황적 변화를 김정일 측에서는 중요하게 생각한 것 같다. 즉, 대북 친화적 분위기가 남쪽 국민들 사이에 꽤 조성되어 있다고 본 것이다. 둘째, 북의 경제여건 악화가 정상회담의 필요성을 더욱 부각시켰다는 점이다. 특히 농업부문에서는 금년 농사철에 어떻게 증산목표를 달성하느냐 하는 것이 김정일 정권의 사활이 걸린 일이라고 판단했을 것이다. 특히 비료를 비롯한 남한측의 영농분야협조 없이는 농업부문의 회생이 어렵다고 판단한 것이다. 또한 사회간접자본(특히 전력)과 경공업 부문의 투자도 남한측과 협조해야만 가능하다는 판단을 내린 것이다. 셋째로, 대외적인 배경으로서 북한이 최근 이탈리아, 호주, 캐나다 등과 외교관계를 복원하는 방향으로 나가고 있고 남한과도 접촉을 활발히 시작한 것을 주시할 필요가 있다. 이는 그동안 지지부진한 대미, 대일 외교관계에 어떤 돌파구를 마련코자 하는 의도도 내포되어 있다고 볼 수 있을 것이다.

2. 정상회담의 기본 방향 및 목표

아니러니컬하게도 이번 정상회담에서는 통일을 향한 큰 방향은 논의할 수 있어도 이에 대한 구체적 방식은 거론치 말아야한다는 제약이 있다. 이는 남북한의 통일 「모델」에 너무도 큰 차이가 있기 때문이다. 예를 들어 남한의 3단계 통일론은 통일된 민주국가 건설이 그 모델임에 비해 북한의 논리는 미군철수가 전제된 자주적 국가건설에 기본을 두고 있다.

따라서 이번 정상회담은 철저히 「상징적」이면서도 가급적 「실무적」인 것이 되어야만 할 것이다. 상징적이라 함은 통일문제에 관

한 한 두 정상이 한 민족, 한 나라 건설을 위한 대원칙만 도출해내면 되는 것이다. 양측이 더 이상 적이 아니요, 언제라도 만나서 주요문제를 상의할 수 있는 「해롭지 않은 이웃」임을 선언할 수 있으면 되는 것이다. 실무적이라 함은 이번 회담을 통해 민감한 부분은 뒤로 미루더라도 남북한간에 실질적으로 화해와 협력이 실현됨을 보일 수 있는 몇 가지 당면 현안을 다룰 수 있어야하며 실질적으로 합의를 도출해낼 수 있어야 한다.

3. 의제

이번회담에서 다루어질 「실무적」 의제 중 정치, 경제, 사회, 문화 등 분야별로 중요한 것을 나열해본다면 다음과 같다.

- 정 치 면: (1) 남북문제 당사자 해결원칙의 천명
(2) 남북한 화해와 협력관계의 구축(남북기본합의서의 재확인)
(3) 북한의 국제관계 확대에의 남북한 공조 (예: 미, 일, APEC 등)
(4) 남북정상간 직접 핫라인 구축 합의
(5) 비무장지대의 평화적 활용
- 경 제 면: (1) 투자보장합의서 체결을 위한 원칙 합의
(2) 이중과세 방지
(3) 금융 및 비금융 결제방식 구축
(4) 분쟁해결방식 결정
(5) 정부차원의 공식적 경협 논의

- (6) 농업구조개선 지원 합의
- (7) 사회간접자본(SOC)건설 지원 합의

- 사회문화면: (1) 이산가족상봉합의
- (2) 남북한 언어의 동질성 복원연구 협력
 - (3) 음악·무용·미술·체육의 상호교류합의
 - (4) 음악·무용·미술·체육 등의 분야에서 공동창작 추진
 - (5) 양측에 문화사절 상주 가능성 검토
 - (6) 양측의 사회·문화 이해를 위한 각급 학교의 과목개설 검토
 - (7) 우리 민족 특유의 문화·예술의 제3국서 공동공연 추진
 - (8) 월드컵 공동개최 가능성 논의

이상의 의제는 실질적 차원에서 다룰 수 있는 의제이며 시간과 제반 여건의 제약상 이번 회담에서 다루기 힘든 과제는 제2차 혹은 제3차 회담에서 다룰 수도 있을 것이다.

물론 남북한이 상호고집하는 민감한 미해결과제는 산적해 있다. 북한이 주장하는 미군철수의 문제, 합동군사훈련 폐지, 비전향기수의 무조건 송환, 통일에국단체의 자유로운 활동 보장, 국가보안법 철폐 등의 문제는 한반도가 아직도 냉전상태에서 벗어나지 못하고 있고 남북의 긴장상태를 고착화시키고 있는 경직성 주장 그 자체이다. 또한 남한 국내의 일부에서 제기하고 있는 남북회담의 선결요건도 이에 못지 않게 복잡하다. 즉, 6·25 전쟁 발발에 대한 사과, 김일성·김정일 부자의 전범화, 아웅산, KAL 858기 공중 폭파사건에 대한 사과, 남북자와 국군포로석방, 핵무기 등 대량살상무기생산금지, 인권문제(탈북자 포함)에 대한 개선약속 등 단기간에 풀리기 힘든 과제가 한

들이 아니다. 이들이 정상회담을 통해 일괄적으로 해결될 것을 기대하는 사람은 아무도 없을 것이다. 이들은 통일단계에 이를 때까지 장기적으로 풀어나가야 할 과제들인 것이다.

4. 북한의 예상반응

북측은 남한측의 전반적 분위기가 크게 변하였다는 것을 감지하고 (그 사실여부는 차치하고라도) 이번 정상회담에서 북한정권이 꽤 이성적이고 사리분별이 가능한 집단임을 내외에 과시하려 할 것이다. 남북한 관계개선 뿐만 아니라 대서방 외교전선확대라는 김정일의 최근 외교정책 방향전환도 주시할 필요가 있으며 이러한 일련의 변화가 전례없이 이번회담을 「성과있는 것」으로 만들고 싶은 의지를 간접적으로 보여주고 있다. 그런 증거는 여러 곳에서 나타나고 있다. 취재단 규모를 정하는데 있어 남측의 80명 선과 북측의 30명 선간이 간격을 50명 선에서 합의하고 나머지 30명을 수행원으로 전환시킨 것은 북측의 유례없는 융통성 있는 자세라고 볼 수 있다. 정상회담을 성공적으로 치루자는 의지가 없었다면 어림도 없는 양보였다.

평양 방문시 남측 대표단의 행사계획도 북측의 일방적 강요가 아닌 남측자체의 일정결정을 용인한 점 등 북측의 이번 회담에서의 자세변화를 나타내는 것이다.

5. 향후 남북관계 발전방향

이번 남북정상회담은 향후 남북간의 관계를 변화시키는 획기적 전기를 마련할 것이다. 먼저 91년도 체결된 남북기본합의서를 재확인하

게 되면 이에 따른 각종 공동위원회가 개설되어야 할 것이며 이를 통해 후속조치가 활발히 전개될 것이다. 무엇보다도 중요한 변화요인은 「상호간의 신뢰」가 형성된다는 점이다. 상호비방과 상호의심에서 비롯되는 각종 불신의 장벽들이 서서히 걷혀질 것이라는 예상이 가능하다.

우선 북측의 경제위기를 타개하기 위한 남한의 정부와 기업차원의 경험에 활발해질 것이다. 즉시 실행될 수 있는 조치로서 ①비료 제공 ②영농방식 전수 ③식량원조 등을 생각할 수 있으며 시간이 지남에 따라 ④남측기업의 직접투자 ⑤정부측의 인프라 구축협조 ⑥전력제공 ⑦국제경제기구(예: APEC)에의 진출협조 등을 들 수 있다. 이러한 경제협력이 유도할 수 있는 정치적, 사회문화적 협력 사업은 여러 가지 형태로 나타날 것이다. 이번에 북한이 ARF(아시아 지역안보포럼)에의 가입이 확정된 것은 남북한간 긴밀해져가는 국제 협력의 자세가 회원국들의 긍정적 반응을 유도해 낸 좋은 예이다.

6. 우리측의 향후 과제

국민의 정부가 지속적으로 추진한 「포용정책」은 국내는 물론 국제적으로 공감대를 넓혀가고 있으며 북한도 이의 진의를 인정하는 수준까지 온 것 같다. 흡수통일을 배제하고 경제협력을 구체화하면서도 북측의 도전적 행위는 철저히 응징하겠다는 포용정책의 의지를 더욱 더 구체적으로 개발하여 신뢰를 한층 더 강화하는 정책이 바람직하다.

우리 정부는 이제 「정부 대 정부」의 교섭이 본격적으로 시작되었으므로 북측의 명분을 살려주면서도 향후 모든 교섭이 정부차원에

서부터 공식적으로 이루어지도록 유도해야 될 것이다. 즉 북측이 주장하는 「우리만이 유일한 정부」 논리에서 중국이 채택한 1국가2체제 논리로 이행하도록 유도해야 할 것이다. 이를 위해 그동안 평양정부가 민간과 체결한 각종 합의서(예: 평양과 현대그룹의 금강산 안전관련 협약)를 정부 대 정부의 문서로 전환할 것은 권장한다.

또한 북측에 대해 예상치 못한 돌발사건이 일어나지 않도록 각별히 유의할 것을 촉구해야 한다. 95년도 쌀지원할 때 인공기 계양사건이 돌출하여 남한의 여론을 극도로 악화시킨 것을 예로 들어 남한국민의 감정을 자극치 않도록 각종 예비책을 강구토록 요구해야 할 것이다.

우리에게 주어진 국내적 과제 중 가장 중요한 것으로 대북정책을 수립함에 있어 국내 각종 단체와 여론 지도층의 사전동의를 구하는 일이다. 물론 보안을 유지해야하는 사안이 많을 것이므로 모든 것을 공론에 붙일 수는 없다. 그러나 아직도 남북간에 다루기 힘든 민감한 사안에 대해서는 꾸준히 국론을 정리해나가는 노력을 기울여야 할 것이다. 특히 국민의 세금과 재정부담을 요하는 정책에 대해서는 국회의 동의를 구하는 것이 타당하다고 본다.

또한 주요국제기구와도 사전협의를 철저히 해 놓아야 할 것이다. 남북한간 교역은 국내교류행위임으로 WTO가 간여할 사항은 아니다. 그러나 동서독간 교역의 경우와 마찬가지로 동 기구에 사전통보해주는 요식행위는 앞날의 후유증을 미리 차단해 놓는다는 점에서 중요하다. 또 APEC 각 회원국에게 충분히 정보를 제공해주는 노력도 필요하다. 지난 서울포럼에서 김대중 대통령이 북한의 APEC 초청을 제안한 바 있기 때문에 이를 실현시키기 위해서 모든 과정을 동기구의 회원국들에게 설명해주어야 한다. 또한 향후 북한경제재건 과정에서 필요한 해외자금유치를 위해서도 IBRD, IMF, ADB 등을 상대로

활발한 외교적 접촉을 벌여야 할 것이며 동기구에 북한이 가입하도록 필요한 조치를 미리 강구해 놓아야 할 것이다. 우리의 4강외교를 더욱 철저히 전개해 나가야 함은 말할 나위도 없다.

마지막으로 북한과의 회담(협상)에 임함에 있어 우리는 항상 잊어서는 안되는 대전제가 있다. 미국의 안보전문가이며 협상전략가인 척 다운스(Chuck Downs)가 지적한 바와 같이 북한이 협상에 임하는 유일한 목적은 정권의 안위, 지도자의 권력확대, 그리고 장악력 강화에 있으며 상대방의 입지고려는 우선 순위에서 떨어진다는 점이다. 이를 염두해 두면서 우리측도 평화통일로의 새로운 방식을 스스로 모색해야 함을 잊어서는 안될 것이다.

남북정상회담의 의의와 전망

이 우 정

(평화를 만드는 여성회 이사장)

1. 정상회담의 배경 및 의의

김대중대통령이 취임한 후 역대 대통령들과는 달리 일관성 있게 남북이 화해협력하여 평화공존 공영하다가 평화통일(흡수통일이 아닌)할 수 있는 “햇빛정책” - 후에 포용정책(engagement policy) - 을 주장해 왔기 때문에 북이 신뢰하게 된 듯 하다. 또한 21세기 대변혁의 시대적 조류인 정보화에 의한 새로운 경제체제에서 “우리식 대로의 주체적 공산주의체제”로 세계에서 고립해서는 도저히 살아남을 수 없다는 의식을 갖게 된 듯 하다. 그 예로 1998년 10월에 북에서 법개정을 했는데 이주의 자유, 여행의 자유, 제한된 사유재산이 허용되는 등 개방적 성향을 볼 수 있다. 또 최근에는 이태리, 호주 등과 국교를 맺고 필리핀등 기타 국가들과도 국교를 맺으려고 노력하고 있는 것은 북이 개방사회로 진입하려는 징조로 볼 수 있다. 또 금년 3월 10일에 베를린에서 김대통령이 발표한 “베를린 선언” 즉 “경제협력 본격 추진”이라는데 관심을 가지고 북이 현재 당면하고 있는 극심한 경제난을 극복해보려는 의도도 있는 것 같다.

이번 정상회담의 의의는 김대중대통령이 강조하듯이 “만남” 자체

에 의미가 있다고 생각한다. 분단 55년, 6. 25 전쟁이라는 민족적 비극을 겪은지 50년이 되도록 양쪽 정상은 만나, 민족의 앞날을 위해 논의해 본 일이 한번도 없었기 때문이다. 특히 1994년 김영삼대통령과 김일성주석이 정상회담을 하기로 했었지만 그 때는 남북의 정상들이 주체적으로 필요성을 느껴 마련한 것이 아니고 미국의 중재역활로 해서 성사되었으나 김일성주석의 사망으로 불발로 그쳤고, 이번에는 주변국들의 주선으로 이루어진 것이 아니고 남과 북이 각자의 내재적 필요성에 기초해서 주체적으로 결정하고 합의한 것이라는 데 큰 의의가 있다.

큰 성과를 못 얻는다 해도 반세기 동안 쌓아온 적대감, 불신, 증오의 벽을 허물 수 있는 길은 두 정상은 만나 마음을 열고 허심탄회하게 민족의 앞날에 대해서 논의하는데서 시작되기 때문이다. 우리나라 속담에 “시작이 반”이라는 말이 있듯이 이번 정상회담은 우리 민족의 역사를 바꾸어 가는 큰 일의 시작이란다 그 의의가 크다고 생각한다.

2. 정상회담의 기본방향 및 목표

정상회담의 기본목표는 분단 이래 쌓아온 적대감 - 서로를 주적으로 규정하는 - 을 해소하는 일이라고 생각한다. 북한의 지도자들을 만나보면 핵무기를 많이 가진 미군과 한국군이 언제 북침해 올지 모른다는 공포감이 있는 것을 피부로 느낄 수 있다. 남한에서도 북이 미사일을 만들고, 핵무기를 만들면 남침을 먼저 할 것이라는 위기감을 가지고 있는 것이 사실이다. 따라서 한반도에서 전쟁이 나면 남북은 폐허가 되고 미국만 승리한다는 인식을 공유하고, 절대로 전쟁을 일

으키지 않고 공생 공명할 수 있는 길을 찾아야한다는 것을 기본목표로 삼고, 이런 전제하에서 민족의 화해와 단합, 교류와 협력, 평화와 통일을 실현하는데 조금이라도 도움이 되는 의제부터 차근차근 다루어가야 할 것이다. 결코 큰 성과를 한번에 다 거두겠다는 욕심은 부리지 말아야 한다.

3. 의제

1991년 12월 13일에 남북 정부 대표들이 합의하고 서명한 “남북기본합의서”에 있는 조항들 중에서 실행 가능한 의제부터 다루었으면 좋을 것 같다. “남북기본합의서”에는 남북이 다루어야 할 중요한 의제들이 잘 정리되어 있고 구체적인 실천방법만 논의하면 될 것 같기 때문이다. 북에서 특히 관심을 가지는 것은 김대통령이 발표한 “베를린 선언”, 즉 경제협력 본격 추진, 남북 화해 협력, 이산가족의 재결합 추진, 당국자간 대화 복원을 통한 현안 해결 등 중에서 경제 협력의 본격 추진일 것이다. 특히 외국의 기업가들이나, 한국의 기업가들이 북한에 공장을 세우는 등 투자를 하고 싶어도 북한의 극심한 경제난과 사회간접시설의 미흡으로 획기적인 진전이 어려운 실정이었고, 그로 인해서 호혜적인 경제관계의 형성이 지체되어 왔는데 남한에서 사회간접시설을 건설하는 일을 돕겠다고 해서 상당히 고무되어 있는 것 같다. 남북 정상회담에서 이런 문제들을 해결하고 남북간의 대규모 경제협력의 길을 열어놓음으로써 남북경제협력이 증대되면 그 동안 짝 막혀 있던 북방으로의 우리 기업 진출이 활발해지고 우수한 노동력과 저렴한 임금으로 우리제품이 세계시장에서 경쟁력이 강해짐으로 남과 북이 함께 경제성장을 이루는 호혜적인 경제관계를

형성하게 될 것이다. 따라서 북에서는 경제협력 의제에 집착할 것 같다. 남에서도 인도적인 문제로 이산가족 상봉문제를 심도 있게 이루어야 할 것이며, 북에서도 최근 이 문제에 대한 태도가 변하고 있다는 보도대로라면 합의를 도출해낼 가능성도 있는 의제가 아닌가 한다. 아무튼 전쟁을 절대로 해서는 안되고, 남북이 화해·협력, 공생·공영 하는 길을 찾아야 한다는 인식을 공유하고 이런데 도움이 되는 의제부터 다루었으면 좋겠다.

4. 북한의 예상 반응

1994년에 김일성주석과 김영삼대통령이 정상회담을 하기로 합의할 때는 북이 핵무기 개발의 의심을 받고 있었고, 핵무기확산금지조약에 서명을 주저했고, 미국이 북한을 응징하려고 준비중이라는 소문이 나도는 가운데 카터 전 대통령이 북을 방문해서 김일성주석을 만나 중재 역할을 해서 무마하는 등 긴장된 상태에서 미국의 주선으로 정상회담에 합의했으나 남북의 관계는 격렬한 대결상태에 있었다. 그러다가 김일성주석이 사망하고나니 남에서는 그가 6.25전쟁 전범자였다고 선포하였다. 김일성주석 사망 직후 북에서는 정상회담 취소가 아닌 정상회담 연기를 남측에 통보해 오는 유연함을 보였다. 그러나 북에서는 남한 정부의 이런 격렬한 반응에 격노하고 남한정부를 격렬하게 매도하기 시작했다. 그리고 그 당시 이루어지고 있던 모든 민간교류도 중단했다. 서울에서 모이기로 합의했던 남북여성들의 평화회의도 이때 중단된 후 오늘에 이르고 있다. 그런데 이번 정상회담 합의는 그 때 상황하고 전혀 다르다. 주변국의 주선으로 이루어진 것이 아니고 우리 정부의 대북 포용정책이 주변국들을 설득 시켰고, 국제

적 환경을 조성하여 그 분위기에서 남과 북이 각자의 내재적 필요성에 기초해서 주체적으로 결정하고 합의한 것이다. 따라서 이번 정상회담에는 북에서 적극적으로 응해 올 것으로 예상된다. 그 증거로 그들이 정상회담 또는 당국간의 회담의 전제로 고집해오던 미군철수, 보안법 철폐, 장기수 소환 문제를 처음에 제기했으나 고집하지 않은 점, 또 김대중대통령을 환영하는 준비를 대대적으로 하고 있다는 보도, 금강산 관광을 갔다 온 사람들의 말에 의하면 국민들도 남북 정상회담을 환영하여 들떠있는 분위기였다고 한다.

북에서는 남북정상회담을 김일성주석의 유훈이라고 하고, 북·미, 북·일과의 회담에도, 또 북이 자유세계로 진출하는데도 도움이 된다는 국제적 분위기, 경제적인 실리 등으로 북이 이번 정상회담에는 적극적으로 응해 올 것으로 예상된다.

5. 향후 남북관계의 발전방향

남북정상회담에서 많은 것을 합의하지 못해도 서로를 적대시하거나, 북침이나 남침의 우려가 없다는 신뢰관계가 조성되면 남북경제협력이 활발해지고 민간 교류도 활발해질 것이다.

남북관계 발전이나 정상화 과정에서 염려되는 것은 남한의 시민단체들의 태도이다. 북은 통제사회이기 때문에 정부의 태도가 그대로 국민의 태도로 반응되지만, 남은 민주사회이기 때문에 반정부단체, 즉 정부의 정책을 신랄하게 비판하는 단체들도 많고, 아직도 북을 공산주의체제국으로 불신과 증오의 대상으로 보며 멸공을 사명으로 아는 시민단체도 있다. 또 급진적인 좌파성향의 시민단체들도 있어 무조건 북의 주장에만 동조해서 회담이 순조롭게 이루어지지 못하고

남북관계도 동결되고 바람직한 방향으로 발전하지 못할 우려도 있다.

1991년 가을에 서울에서 남북여성들이 양측 정부의 승인과 지원을 받아 남북의 평화, 나아가 아시아전체의 평화를 위한 회의를 화기에 애한 분위기 가운데서 순조롭게 진행하고 있을 때, 반공단체가 커다란 현수막을 회의장인 호텔에 걸고 “공산주의자들은 즉시 철수하라!” 구호를 외쳐댔다. 북에서 온 대표들은 정부가 신변안전을 보장하고 주최측을 지원하면서 초청해다 놓고 이런 대우를 할 수 있느냐고 격분하고 회의 종료 이틀 전에 짐을 꾸려 가지고 북으로 가버렸다. 남쪽은 민주주의 체제이니까 반정부 단체도 있고, 우리 주최측에 반대하는 시민단체도 있다고 아무리 설득을 해도 그들에게는 이해가 되지 않았다. 남북의 화해·협력 평화공존, 평화통일로 발전해 가기 위해서는 정부의 노력만으로는 어렵고 국민, 시민단체들의 합심, 협력이 절대적으로 필요하다.

6. 주변국의 입장

북한과 가까운 중국과 러시아와 우리 정부가 국교정상화를 서두른 것은 참 잘 한 일이라고 생각한다. 또 그들에게 남북의 화해·협력·평화공존이 아시아 전체의 평화유지에 중요하다는 것, 특히 그들을 위해서도 유익하다고 설득함으로 그들이 우리에게 동조하게 만든 것은 탁월한 외교정책이었다고 높이 평가한다. 김영삼정권 때는 북이 일본이나, 미국과 국교정상화를 하려고 노력하면 우리 나라 정부가 일본이나, 미국을 견제하거나 항의하는 등 발목을 잡은 일이 종종 있었으나 김대중대통령은 오히려 북의 북·일, 북·미 국교정상화를 환영하고 북을 개방사회로 유도해내도록 미국과 일본에 권하면서, 남한정부

와 긴밀한 연락을 취하면서 일관성 있게 북을 대해 줄 것을 부탁한 것은 아주 잘 한 일이라고 생각한다. 이런 노력의 결과가 오늘날의 국제적 분위기가 우리 정상회담을 지지하고 환영하는 열매를 맺게 했다고 생각한다. 그러나 미국의 보수적인 경향인 공화당이 집권하게 되는 경우, 일본의 보수화, 군국주의화 경향에는 대비해야 할 것이다. 특히 일본 중의원에서 통과된 “주변사태 법”에는 북의 미사일의 사정거리가 일본을 포함하고 있다는 구실로 선제공격 할 수 있는 조항이 있어 주목해야 할 것이다.

7. 국민적 합의기반 조성

앞에서 언급했지만 남북의 관계 정상화나 발전은 정부의 노력만으로는 부족하고 국민적 합의와 협력이 절대적으로 필요하다. 정부는 정부대로 국민과의 대화를 통해 각계 각층의 시민단체들의 의견을 수렴하기도 하고, 그들을 설득해서 이해시키는 노력을 기울여야 하겠다. 시민단체들은 나름대로 “남·남대화”의 기회를 만들어 서로의 입장을 바꾸어 생각해 보는 노력을 하고, 마음을 열고 허심탄회한 대화를 통해 서로를 이해하는 심정으로 합의를 이루어내는 노력이 필요하다고 생각한다. 작년에 결성된 “민족화해협력범국민추진위원회”는 이런 목적으로 결성되었고 217개 통일운동단체가 연합한 연합체이다. 앞으로 남북관계 정상화, 발전, 더 나아가 평화공존, 평화통일의 길을 닦는데 이 단체의 역할이 중요하리라고 생각한다.

다른 문제 해결도 그렇지만 특히 남북관계 정상화를 위해서는 국제적 연대도 대단히 중요하다는 것을 고려해야 할 것이다.

8. 향후 정책추진 방향

독일사람들은 통일경험담을 말할 때 정치적 통합은 1년이 걸렸고, 경제적 통합에는 10년이 걸렸고, 사회적 통합은 아직도 멀었다고 한다. 이념과 체제, 생활문화가 다른 분단국으로 살다가 함께 산다는 것이 쉬운 일은 아니다. 충분히 서로를 알고, 이해하고 함께 살 준비를 해야한다. 동독에서 변호사를 하던 여성은 통일 후에 직업을 잃었다고 한다. 서독과 동독이 법과 제도를 충분히 의논해서 양측이 다 적용할 수 있는 법과 제도를 준비하지 않은 채 서독의 법, 제도로 통일이 되었기 때문에 하루 아침에 딴 세상이 된 상황에서 많은 동독인들이 서독인들을 증오하게 되었다고 한다.

또 독일 여성 사회학자는 통일 후 독일의 자살자의 80%가 동독인이고 그 중에서 동독여성의 자살자가 절대 다수를 차지하고 있으며, 우울증 환자의 대다수도 동독여성이라고 한다.

우리가 세계에서 살아남을 수 있는 유일한 길은 한반도의 평화이며, 이를 위해서는 같은 민족인 남북이 화해·협력·평화공존하다가 평화통일을 이루는 길이라는 인식의 공유가 필요하며, 이를 기반으로 해서 향후 정책을 수립하고 추진해야한다. 그런데 통일된 사회에서는 어느 계급이나, 성(性)이 희생되고 차별 받는, 또 인간으로서의 존엄성이 유린당하는 일이 없도록 법과 제도를 마련하고, 모든 사람이 조화를 이루어 평화롭게 살수 있는 평화문화가 정착되는 정책을 수립하는데 유의해야할 것이다.

정상회담에 관련 쟁점 사항에 대한 의견

이 장 희

(한국외국어대학교 교수)

1. 남북정상회담의 배경 및 의미

가. 정상회담의 배경

한반도를 둘러싼 미·소·일·중이 진정으로 우리의 統一을 원하는가? 복잡한 국제정치적 이해가 한반도의 統一을 둘러싸고 얽혀 있다. 지난해 초에는 금창리 核문제로 미국의 선제공격설이 나돌던 1994년 6월처럼 핵의혹이 다시 불거져 한반도를 불안케 했다. 또 일본의 우익 정권은 북한의 인공위성발사와 피선박의 출몰을 교묘하게 이용하여 미일방위협력지침(1997.9)을 일본국내에서 실현하기 위한 (반도 유사 사태법안)을 지난 해 5월 일본 중의원 본회의에서 통과시켰다. 뿐만 아니라 지난 1999년 9월 페리보고서 이후 북·미관계, 북·일관계의 발전이 가속화되면서 북한이 지나치게 남한당국을 배제하고 민족문제를 국제의존적 해결로 유도해 가는 듯하여 국내에 우려의 목소리도 높았다. 이렇게 한반도의 중대한 운명이 당사국인 남한 정부와 사전에 일체 협의 없이 미국과 일본의 일방적 이해에 맡겨져 있는 듯한 느낌이다. 이러한 일련의 분위기 등은 한반도의 統一이 南北韓 마음

대로 쉽게 되는 것이 아님을 극명하게 보여준다. 이것은 현재 한반도 문제가 남북한 당국사이에 어떠한 대화채널도 없이 제3국을 통해 의견교환이 되고 있는데 연유한다. 이런 점에서 南北頂上이 제3국을 거치지 않고 직접 만나 민족문제해결에 능동적으로 대처하게 되면 미·소·일·중 4개국은 그 틈새에 끼어 들어 민족공동의 이익을 방해할 명분이 없어지게 될 것이다.

정부는 지난 3월 9일 베를린 선언을 통해 진솔하게 북한이 원한다면 북한의 농업 개혁과 사회간접시설 기반 등 경제협력을 조건 없이 지원할 뜻을 분명하게 밝혔다. 종래의 상호주의를 사실상 포기한 것이다.

북한입장에서도 이번 정상회담에 응한 것은 국민의 정부의 적극적 화해정책을 어느 정도 신뢰하고 있기 때문인 것으로 보인다. 가장 직접적인 동기는 지난 3월 9일자 베를린 선언과 관련하여 경제적 요인에 의한 것으로 보인다. 또 미국의 대통령선거에서 보수일변도인 공화당 부시후보의 당선이 가시화되고 있는데 대한 초조함을 느끼고 있기 때문인 것도 같다.

이러한 다양한 주변 환경변화에 때마침 4월 10일 남북한은 분단 50년만에 오는 6월 12-14일 평양에서 남북정상회담을 갖기로 합의했다고 발표했다. 그리고 그 개최취지를 역사적인 7·4 공동성명에서 천명된 자주·평화·민족대단결이라는 조국 통일 3대원칙을 재확인하면서 민족의 화해와 단합, 교류와 협력, 평화와 통일을 앞당기기 위해서라고 설명했다. 이 발표는 7천만 겨레에게 새로운 평화와 희망의 메시지를 던져준다.

나. 정상회담의 의미

이번 정상회담은 성사 그 자체만으로도 많은 상징적 의미를 가진다. 우선 南北頂上會談을 통한 민족문제의 해결노력은 민족자결원칙의 확인이자 당사자해결원칙을 대내외에 과시하는 전시적 상징적 효과도 있다. 제5차 동서독 정상회담은 1981년 12월 11-15일사이 독일 땅에 미국 퍼싱-II와 소련의 SS-20 중거리 핵미사일배치라는 동서 긴장이 고조되는 가운데 슈미트 서독수상이 동독의 베르벨린제에서 동독 국가평의회회장 호네커와 회담했다. 여기서 양지도자는 어떠한 일이 있더라도 독일 땅에서 두 번 다시 전쟁이 일어나서는 안된다는 데 합의하고 대내외적으로 독일민족의 민족자결의지를 천명했다. 동시에 서독은 동독이 원하는 내독거래와 관련하여 장기 저리차관을 제공하기로 약속했다. 이를 통해 미소에 의해 조성된 독일 땅에서 전쟁분위기가 깨끗이 일소되었다.

다음으로 남북정상회담은 남북간에 비논리적이고 고도의 정치성 있는 문제해결의 돌파구 마련에 도움이 될 수 있다는 것이다. 다시 말해 南北韓의 統一지향적 평화공존의 제도화는 논리적으로 극복 할 수 없는 측면이 많다. 즉, 동서독과 달리 남북한은 전쟁을 치룬관계로 전후배상, 전범처벌문제, 영토경계확정문제 등 복잡한 문제가 있다. 이러한 비논리적이고 고도의 정치성이 농후한 복잡한 문제는 南北韓의 권력실세들의 정치적 대결단에 의해서만 해결될 수 있다. 더구나 문화적으로 유럽에 비해 제도윤리보다 개인윤리가 강하고 권위주의적 정치문화가 지배하는 南北韓의 경우 양체제의 실권자인 頂上의 정치적 결단은 南北韓문제의 올바른 방향설정에 매우 효과적일 것이다.

셋째, 남북 양 정상은 1991년 12월에 채택한 민족화해와 협력의 기

초인 남북기본합의서 실천을 재확인하고, 향후 민족문제해결의 기초는 합의서 실천이라는 점을 재확인한다는 역사적 의미를 지닌다.

넷째, 분단 50년만에 남북정권의 최고대표가 직접 만나는 것은 한반도 냉전구조와 적대관계의 공식적 법적 종결을 의미한다.

마지막으로 슬한 보수적 여론의 저항이 있음에도 불구하고 인내를 갖고 일관되게 추진해 온 국민의 정부의 포용정책에 대한 북한의 긍정적 반응이요, 성과물로 보인다.

그러므로 남북정상회담은 민족자결의 원칙과 정치적 결단에 따라 1992년 남북기본합의서의 성실한 실천의 재다짐, 쌍방간에 민족화해를 해치는 일체의 법적 장애 제거 등을 민족과 세계 앞에 약속하는 상징적인 의미가 있다.

그리고 이번 4월 8일 합의서는 지난 1994년 6월 28일, 7월 2일 각각 합의한 <남북정상회담 개최를 위한 합의서>와 <남북정상회담 실무절차합의서>가 유효함을 전제로 정상회담의 재개를 출발한다. 그 이유는 남북한 어느 당국도 지난 1994년 합의서를 무효라고 선언한 적이 없기 때문이다.¹⁾

1) 1994년 7월 25-27일로 평양으로 정상회담 일정이 잡히고, 예비회담도 개최되는 등 구체적 모습을 띄어가다가 그만 7월 8일 김일성의 사망으로 현재 중단된 상태이다. 일설에 의하면, 김일성이 반세기만의 남북정상회담의 만남을 준비하는데 몰두하다가 사망했다는 소식도 있다. 그 후 7월 11일 북한의 김용순 최고인민회의 통일정책위원장은 우리측에 정상회담의 무기연기를 공식통보했으며, 우리정부는 이에 7월 11일 국무회의에서 이영덕총리가 『남북이 이미 합의한 정상회담의 원칙은 유효하다』고 하면서 『새로운 상황과 여건이 조성되면 양측은 정상회담개최문제를 협의 할 수 있을 것』이라고 재추진의사를 밝혔다. 이후 문민정부는 대북정책에서 냉온탕을 오락가락하다가 결국 정상회담개최는 불발로 끝나고 말았다. 남북한 어느 쪽도 무효라고 선언한 적은 없다.

2. 정상회담의 기본방향 및 목표

가. 정상회담의 기본목표

- 1) 일반적 기본 목표: 화해협력단계 마무리와 남북연합단계 진입
- 2) 구체적 기본 목표: 남북기본합의서 실천의 정치적 실천보장과 남북연합이란 통일의 중간단계에 대한 합의

남북기본합의서가 화해·교류·협력·불가침 이행을 약속한 현상 확인적인 내용을 담고 있다면, 남북정상회담은 현상 확인적 요소와 함께 현상 변경적 요소도 담아야 한다. 남한의 역대정부(노태우, 김영삼, 최근 김대중)들이 내놓은 통일방안의 공통점은 통일을 과정으로 보고 국가연합적 성격을 가진 [남북연합]이라는 중간단계를 둔 점이다. 그 이유는 남북한은 동서독과 달리 상호 무력충돌을 가졌고, 50년 이상 장기간의 분단으로 인한 이질화와 깊은 상호 불신 때문이다.

북한측도 1960년 초부터 고려연방제를 내놓았지만 1988년이래 점차적으로 통일의 점차적인 완성을 강조하면서 내용적으로는 남한의 남북연합에 매우 유사한 주장을 하고 있다. 특히 1991년 김일성 신년사는 제도적 국가적 통일을 후 세대에 미룬다고 함으로써 국가연합적 성격의 통일방안을 명백히 하고 있다. 이것은 남북한의 양 통일방안이 상호 수렴될 수 있음을 보여주는 것이다. 이러한 점에서, 정상회담이 이루어진다면 양 정상들은 남북연합이라는 가시적인 통일 청사진을 합의하여 발표해야 할 것이다.

나. 정상회담의 추진방향

○ 자주·평화·민족대단결(7.4 공동 성명의 3대 원칙)과 민간참여의 원칙에 기초해야 한다.

○ 남북기본합의서 정신을 실천하고 구체화시키는 것이다.

3. 의제

가. 예상의제

- 1) 상호 적대관계 종결
- 2) 평화체제전환과 무력 포기
- 3) 당국간 대화채널 정례화(이미 합의한 기본 합의서상 5개 공동 위 가동 및 법률실무협의회 가동 등)
- 4) 남북한 경제공동체회복을 위한 [남북한 교류·협력 공동위원회] 가동
- 5) 분단으로 인한 인간적 고통 경감조치
- 6) 통일과정에 대한 합의: 남북연합헌장 서명
- 7) 미군지위문제

나. 예상 합의내용

- 1) 당국간 대화채널 정례화
- 2) 남북한 경제공동체회복을 위한 [남북한 교류·협력 공동위원회] 가동

- 3) 분단으로 인한 인간적 고통 경감조치·이산가족 상봉 및 장기수송환
- 4) 상호 적대관계 종결을 위한 냉전적 법령정비
- 5) 군비경쟁중단선언
- 6) 비무장지대 평화적 이용 방안

4. 북한의 예상 반응: 근본문제 제기

북한은 (1) 미군철수문제, (2) 국가보안법문제, (3) 장기수 송환문제 등 근본적 문제제기를 명분상으로 제기할 수도 있다. 이것에 대해 남한은 굳이 피할 필요가 없다. 미군철수 문제에 대해서도 단기와 장기적 대처방안을 갖고 대한다면 북한과 진솔한 대화를 나눌 수 있다. 처음부터 미군문제는 한미간의 것이라고 원천봉쇄하는 것은 다른 대화지속에도 부정적 영향을 줄 것이다.

국가보안법문제는 남북기본합의서의 ‘부속합의서 제1장 남북화해와 이행을 위한 부속합의서’ 제4조에서 “남과 북은 남북기본합의서에 저촉되는 법률적, 제도적 장치의 개정 또는 폐기 문제를 법률실무협의회에서 협의, 해결한다”고 규정하고 하고 있다. 남북한은 남북한 법률실무협의회의 조속한 개최를 결의해야 할 것이다.

정부도 장기수 송환문제는 광의의 이산가족의 일환으로 보고 있으며, 굳이 반대하고 있지 않다. 다만 정부는 남한내 보수층의 눈치를 보고 매우 의식하고 있는 것 같다. 분단으로 고통을 받고 있는 이산가족상봉, 장기수송환, 북측 억류 인사 석방 문제를 포괄적으로 해결하는 것도 고려해 볼 수 있다.

남측은 북한이 종전과 같이 간첩선 파견과 같은 돌출행위를 하면, 남한에서 진실로 민족화해와 북한의 평화로운 변화를 바라는 민주세

력에 큰 타격을 준다는 점을 북한에 반드시 전달해야 할 것이다.

최소한도 이번 모임은 회담자체의 상징성도 중요하기 때문에 너무 큰 성과에 연연하지 말도록 정부는 미리 국민에게 회담전에 그 점을 분명하게 밝혀야 할 것이다.

5. 향후 남북관계의 발전 방향

정상회담에서 남북기본합의서 실천을 재다짐하고 정치적 실천담보를 한다면 화해·협력 단계를 마무리 짓고 평화공존을 하면서 공영하는 남북연합 단계로의 진입이 가능하다. 제도적·국가적 통일은 당장 힘들더라도 남북한의 인적·물적 교류가 완전 자유롭다면 이것은 내적 통일이라 할 수 있다. 특히 적대관계의 법적 종결과 평화체제의 회복은 남북관계를 정상화하는 데 큰 도움이 될 것이다.

남북관계의 발전방향은 4단계로 진행된다고 할 수 있다.: 화해협력 단계-남북연합단계-남북연방단계-1민족1국가(통일국가)

6 주변국의 입장

주변국은 당연히 정상회담에 대해 간섭을 하고 싶어하고, 한반도의 변화에 대해 큰 불안을 가질 것이다. 미국은 주한미군문제, 일본은 과거사청산문제 등에 매우 예민할 것이다. 주변국이 한반도에 영향력을 행사할 수 있었던 유일한 무기는 한반도 분단과 갈등이다. 주변국은 남북정상회담으로 종전의 전략에 큰 차질을 가져올 것이며, 현재의 기득권을 고수하기 위해 물밑으로 치밀하게 노력 할 것이다. 그들은 외부적으로는 지지를 하지만, 실제로는 매우 당황해 할 것이다.

동북아에는 다자적 협력기구가 없기 때문에 한국이 개별 국가를 개별적으로 설득시켜야 하는 큰 부담을 갖고 있다. 통일 과정중 주변국에 대한 통일외교가 매우 중요해 질 것이다. 통일 한국이 주변국에 도움이 된다는 신뢰를 심어 주어야 할 것이다.

7. 국민적 합의기반 조성방안

과거에는 통일논의가 당국과 정권에 의해 독점되고, 민간은 그 의사결정과정에서 배제, 소외되어 왔다. 이번 정상회담은 단순한 현상 확인을 하는데 그치지 않고, 통일의 큰 틀을 짜기 때문에 민간이 반드시 참여해야 한다. 더구나 정상회담의 의사결정과정과 그 결과에 다 함께 책임을 지고 실천하기 위해서는 민간의 적극적 참여와 협조가 필요하다. 민간의 적극적 참여를 위해서는 민간이 남북문제의 현황을 소상히 우선 알아야 한다. 이를 위해서 통일과정에 민간대표를 반드시 참여시켜야 할 것이다. 북한에 대한 정확한 실제파악과 균형된 대북관은 국민들의 합의기반조성에 큰 힘이 될 것이다.

8. 향후 정책 추진방향

가. 냉전벨트 청산을 위한 국내적, 민족 쌍방간 국제적 차원의 구체적 지원책 마련.

- 1) 초등, 중·고등, 대학교에서의 지속적인 통일 및 평화교육 지원 및 강화
- 2) 현재 지원하고 있는 각 대학교 통일연구소 세미나가 과거처럼

지나친 반공 세미나를 하고 있는 것도 많음. 성격 분석후 대책 마련.

- 3) 민족화해 전문가를 양성시켜 전국 방방곳곳에 파견하여 국민 교육에 나서야 함.
- 4) 통일·외교·국방 관련 정부관리의 대북관의 전환 필요
- 5) 쌍방간 차원에서의 자발적인 적극적 화해 조치 실천과 남북기본합의서 실천
- 6) 장기적으로 동북아 6대국 평화회의와 같은 다자간 평화협의체 창설 모색

나. 정부의 모든 통일관련 정책결정기구에 시민단체의 대표 참가.
(그런데 통일교육 지원법상 통일교육정책 결정기구에 순수한 민간통일운동 대표를 참가시키고 있지 않음.)

다. 민간단체가 언론의 통일문제에 대한 보도를 집중 모니터링하는 일을 우선지원해야 할 것이며, 언론의 민족문제에 대한 올바른 시각을 유도.

라. 정상회담후 기대보다 적은 성과에 대한 보수언론과 보수적 사회단체의 강한 저항에 대한 구체적 대비책 마련.

마. 전국 초등학교에 남북기본합의서를 보급하고 교육하는 일.

바. 남남대화의 중요성 : 남북대화도 중요하지만, 남한내에 통일문제에 대해 매우 상이한 입장을 달리하는 사회 제집단간의 대화를 적극 모색할 필요가 있다.

사. 통일교육지원법에 따라 정부는 충분한 예산을 배정하여 민간 단체의 통일교육을 재정적으로 반드시 지원할 것.

아. 향후 남한이 북측태도에 연연하지 말고 자발적으로 민족화해 조치를 적극적으로 취할 필요성이 있음.

자. 향후 적극적 화해정책을 펴기 위해 정부와 민간단체의 적절한 역할 분담이 필요함. 지금까지 관과 민이 함께 일해 본 경험이 없기 때문에 오해의 소지도 있지만, 비판적이고 건강한 관계를 유지해야함.

9. 맺는 말

분단 50년 동안 우리 국민들은 냉전적인 의식과 제도로 타성에 젖어 있다. 이러한 냉전적인 문화를 단기간에 개혁하기는 힘들다. 우리는 꾸준하게 통일교육과 평화교육을 통해 대북한에 대한 균형된 시각을 갖도록 해야 할 것이다. 아무리 좋은 정책도 국민들의 민족관과 세계관의 개혁이 되지 않고는 효과를 보기 힘들다. 정부는 적극적 대북 화해정책과 더불어 국내적으로 적극적 통일교육과 평화교육을 지원하는 일에 국정의 최우선을 두어야 할 것이다. 그 동안에 우리에게 주어진 많은 민족화해의 기회를 냉전문화에 젖은 언론과 국민의식의 저항으로 기회를 놓친 실수를 다시는 반복하지 말아야 할 것이다.

그리고 남북관계가 남북기본합의서상 국제법적 관계가 아니고 [잠정적인 특수관계]인 점을 정상회담 전과정에 고려하여야 할 것이다.

회의일정

◆ 13:00~13:30 등록 및 접수

◆ 13:30~14:00 개회식

- 개회사: 곽태환 (통일연구원 원장)
- 기조연설: 한완상 (상지대학교 총장)

◆ 14:00~17:30 남북정상회담의 의의와 전망

- 사회 : 박종화 (대통령 통일고문)
- 발표 : 박종철 (통일연구원 남북협력연구실장)
- 토론 : 김영배 (중앙일보 논설위원)
김창수 (민화협 정책실장)
유석렬 (외교안보연구원 교수)
유장희 (이화여자대학교 국제대학원장)
이우정 (평화를 만드는 여성회 이사장)
이장희 (외국어대교수;경실련통일협회 운영위원장)
(가나다순)

◆ 17:30~20:00 만찬