

남북정상선언과 한반도 평화체제

김근식 (경남대정치외교학과)

들어가며

7년 만에 다시 열린 남북정상회담이 2박 3일의 일정을 마치고 종료되었다. 정상회담 결과로 나온 「2007 남북 정상 선언」은 6.15 공동 선언을 계승 발전한 것으로서 6.15 선언에 기초해 지속해왔던 남북 관계를 보다 높은 단계로 발전시키기 위한 토대를 마련한 의미를 갖는다. 그동안의 경협을 확대 발전시키기 위해 필수조건이었던 한반도 평화 문제가 본격 다뤄졌고 그 결과로 남북간 군사적 신뢰 구축과 평화체제 구축 방향에 합의를 이루어 냈다. 이에 기초해 경협 또한 새로운 단계로 발전할 수 있는 토대를 갖추었고 공리공영과 유무상통의 원칙하에 경제 협력을 더욱 확대하는 계기를 마련했다. 평화와 번영의 새로운 국면을 만든 것 외에도 상호 체제 존중 방침과 인도주의 사업 증진 및 당국간 대화의 격상 등 화해와 통일 차원에서도 진일보하는 성과를 냈다.

정치 군사 분야의 진전 필요성

1차 정상 회담의 결과물이었던 6.15 공동 선언 이후 남북 관계는 화해 협력의 새로운 길을 열었고 그 길을 따라 꾸준히 남북 관계가 진전되어 오면서 해결해야 할 과제와 극복해야 할 문제들이 생겨나기 시작했다. 특히 한반도 평화와 군사 분야의 진전이 없이는 경협의 발전도 화해협력의 진전도 용이하지 않은 상황을 맞게 되었다. 경제 협력과 사회문화 교류가 지속되었지만 상대적으로 정치와 군사 분야는 제자리 걸음이었다. 경협이 확대 발전하기 위해선 군사적 신뢰 구축이 필요하게 되었고 이제는 남북간 군사적 신뢰 증진 없이 대규모의 경제 협력은 사실상 불가능한 상황이었다. 철도 도로 연결과 개성공단 개발에도 북한의 군사적 보장조치 없이는 항상 불편할 수밖에 없었다. 2002년 대두된 북핵 문제도 한반도 평화를 위협하는 핵심 요인으로서 남북 관계의 진전을 가로막는 현실적 장애물이었다. 북핵 문제와 남북 관계를 병행한다는 원칙론에도 불구하고 현

실은 북핵 상황이 악화되는 조건에서 남북 관계의 독자 진전은 사실상 불가능했다.

6.15 공동 선언 이후 남북 관계에서 정치 분야 역시 당국간 대화의 유지와 지속이라는 것 이외에는 내실 있는 진전이 어려운 특성을 갖고 있다. 오랫동안 지속된 체제 대결에서 가장 첨예하게 맞부딪친 분야가 바로 정치 영역이었고 따라서 정치적 갈등과 이견이 사실은 남북 관계 진전에서 가장 해결하기 힘든 이슈이기 때문이다. 분단의 유산과 대결의 상흔이 가장 깊게 배어 있는 분야가 바로 정치 영역인 탓에 실제 남북 관계에서 정치적 화해와 정치적 협력은 그만큼 어렵고 더딜 수밖에 없는 것이다.

2000년 정상 회담 이후 남북 관계가 괄목할 만한 성장을 이루었고 상상할 수 없는 변화가 진행되었지만 7년이 지난 지금 남북 관계는 정치 군사 분야의 진전이라는 새로운 요구에 직면하고 있다. 즉 정치 군사 분야의 진전 없이 한 발짝도 나가기 힘든 구조적 제약 상황을 맞고 있는 것이다. 지속되고 있는 경협과 사회문화 교류 등을 보장하고 확대하기 위해 이제는 정치 군사 분야의 진전이 담보되어야 한다. 철도 도로 연결을 위해서도, 개성공단 확대를 위해서도, 금강산 사업 발전을 위해서도 남북간 군사적 협력 없이는 한발도 나갈 수 없는 상황이 되었다. 이미 북한은 2005년부터 이른바 ‘근본 문제’를 제기하면서 남북간 정치 군사적 진전을 요구하고 있다. 서해 해상경계선(NLL) 재설정 문제를 필두로 한미 군사 훈련 중지, 참관지 제한 철폐, 국가보안법 폐지 등을 내세우며 최소한 이들 문제가 진전되어야 상호 체제를 인정하고 존중하게 된다는 주장이다. 정치 군사 분야의 일정한 진전 없이는 남북 관계의 질적 발전이 용이하지 않은 상황인 것이다. 이제는 경제 사회문화 분야와 정치 군사 분야가 병행해서 남북 관계의 두 바퀴가 되어야 한다.

군사적 신뢰 구축과 한반도 평화 정착

이번 정상 회담에서 남북 양 정상은 분단 이후 처음으로 상호 군사적 신뢰 구축의 의지를 확인하고 이를 위한 구체적인 노력으로 서해상의 평화 정착 방안을 논의하기로 합의했다.(3항) 더불어 한반도 정전 체제를 평화 체제로 전환하는 방향에 대해 공감대를 확인하고 이를 위한 구체적 행동으로 종전 선언을 추진하기로 합의했다. 그리고 6자회담의 틀에서 비핵화를 이행하기로 합의했다.(4항) 남북 정상 사이에 한반도 평화 문제가 본

격 다뤄졌고 그 결과로 남북간 군사적 신뢰 구축과 평화체제 구축 방향에 합의를 이루어 낸 것이다. 이는 6.15 공동 선언에 포함되지 않았던 평화 문제가 직접 다뤄진 것으로서 한반도 평화의 실질적 당사자인 남북이 이제 평화를 정착시키고 적대 관계를 해소하며 군사적 신뢰 구축에 나설 것임을 공식 확인한 의미이다. 그리고 남북은 한반도 평화체제 전환에 대해 적극적 의지를 갖고 6자 회담의 진전과 종전 선언 추진에 힘을 합치기로 함으로써 비핵화 과정과 맞물려 진행될 한반도 평화체제 프로세스에서 구체적인 노력을 기울이게 될 것이다. 특히 부시 대통령이 제안한 종전 선언 구상에 대해 처음으로 김정일 위원장이 공식 수용 의사를 밝혔고 종전 선언의 당사자로서 남쪽을 공식 인정했다는 의미에서 더더욱 이번 합의는 값지다. 경제 협력과 사회문화 교류에 비해 상대적으로 미흡했던 군사 분야의 일정한 진전을 이뤄냄으로써 이제 남북 관계는 평화와 번영이 동시에 병행하는 정상적 구조를 갖게 된 것이다.

비핵화와 관련해 합의 내용이 미흡하다는 비판이 존재하는 바, 핵폐기나 비핵화라는 구체적 단어가 명시되는 것이 더 좋았다는 아쉬움이라면 그건 당연히 정당한 지적이다. 그러나 마치 이번 합의가 핵문제에 대해 아무런 의미 있는 내용을 담지 못했다는 식의 비난은 정당하지 못하다. 합의문에 명시된 9.19 공동성명에는 ‘모든 핵무기와 현존하는 핵 프로그램을 폐기’ 한다는 가장 높은 수준의 표현이 포함되어 있고 2.13 합의는 이를 실질적으로 이행하는 구체적 이행 조치이다. 이들 합의들을 재확인하는 것만으로도 충분히 북의 비핵화 의지를 읽을 수 있다는 이야기다. 더욱이 회담 도중 핵 문제에 대한 노대통령의 문제 제기에 대해 김위원장이 김계관 부상을 직접 불러 6자회담 진전 상황을 보고하게 한 것은 핵 문제에 관한 한 6자회담 틀에서 이미 합의한 대로 핵 폐기의 방향으로 갈 것임을 가시적으로 확인해 주는 행동이었다.

서해평화협력 특별지대에 대한 합의를 두고 NLL을 포기한 것 아니냐는 의구심을 갖는 것은 이 구상이 기존의 군사적 접근을 넘어선 새로운 발상의 전환임을 이해하지 못한 소치이다. 이번 합의 사항 중 가장 의미 있는 내용으로 꼽히는 서해평화협력 특별지대는 한 마디로 남북 관계의 새로운 이정표를 세우는 엄청난 성과이다. 남북의 군사적 대결과 충돌의 최전방이었던 서해를 이제는 군사적 관점에서 협소하게 접근하는 게 아니라 남북의 경제 협력과 공동 번영을 통해 항구적인 긴장 완화와 평화 정착을 도모하는 종합적이고 입체적인 새로운 접근을 한 것이다. 해주 공단에서

남과 북의 노동자가 같이 일하고 장차로는 개성과 해주와 인천을 연결하는 평화의 삼각 지대를 만들어 그 안에서 사람과 물자가 자유롭게 오가는 공동 번영의 새로운 장을 형성한다면 여기에는 남북의 군사적 대치와 충돌은 있을 수가 없다. 경제 협력이 평화를 증진시키고 그 평화가 다시 경제 협력을 가속화하는 선순환의 전략적 접근이 셈이다. 노대통령의 제안에 대해 김위원장이 군 인사를 불러 가능성 여부를 확인하고 수락했다는 전언은 이번 서해평화협력 특별지대안이 우리의 적극적 제안에 북이 합리적으로 수용한 것이고 따라서 NLL 단어가 합의문에 포함될 리 없었음을 짐작케 한다. 군사 분야의 평화와 경제 분야의 공동 협력이 공존하는 서해의 평화번영 벨트라면 굳이 남과 북이 대치하는 NLL의 협소한 의미는 저절로 사라지게 된다. 향후 개최되는 국방장관회담은 이같은 문제의식 속에서 서해상의 평화 정착을 위한 포괄적 신뢰 구축 방안을 적극 논의해야 하고 그 과정에서 NLL은 필요한 논의 안건 중의 하나로 자리매김될 것이다. 이제 남북관계는 서해평화협력 특별지대라는 실험을 통해 육지와 바다, 공단과 어장, 경제와 군사가 결합하는 새로운 협력을 시도하게 될 것이다. 그리고 이는 지금까지의 남북 관계를 질적으로 발전시키는 한 단계 높은 종합적이고 입체적인 접근이 될 것이다.

상호 체제 존중과 각급 대화 격상

군사 분야의 진전과 함께 정치 분야에서도 이번 정상회담은 일정한 진전을 이뤄냈다. 사상과 제도의 차이를 초월해 상호 존중과 신뢰 관계로 전환할 것에 합의하고 구체적으로는 내정 불간섭과 법제도 정비 등을 명시하고 있다.(2항) 또한 남북 관계를 총괄할 당국간 대화의 틀로서 기존의 장관급 회담을 격상시켜 총리급 회담을 갖기로 합의했다.(별항) 상호 체제 인정이야말로 그동안 정치 분야에서 극복해야 할 하나의 과제였다. 이제 이번 합의에 따라 상대방 체제를 있는 그대로 인정하고 이해하는 정치적 화해의 과정을 시작하게 될 것이다. 그동안 문제가 되었던 참관지 제한 문제나 국가보안법 문제 그리고 북한의 대남 비방문제 등도 이제는 상호 존중과 신뢰라는 이번 합의정신에 따라 정치적으로 화해하는 노력을 시작해야 할 것이다.

실제 이번 회담 기간 중 남측 대표단은 북한의 대표적 공연인 대집단 체조 아리랑을 관람했다. 노무현 대통령과 공식 수행원 그리고 특별 수행원

이 북한의 대표적 집단공연 관람을 공식 일정에 포함시킨 것은 그 자체로 상대방 체제를 인정하고 이해하는 초보적 상징 조치이다. 북측도 남측의 입장을 고려해 민감한 대목은 수정해서 내보냈다. 서로가 서로를 이해하고 있는 셈이다. 공연 관람 중에 노무현 대통령은 어린 학생들이 등장하는 대목에서 기립 박수를 보냈고 이는 사실 남측 일부의 아리랑 관람 불가 주장을 정면으로 반박하는 의미로 해석되었다. 양국이 공식적인 정상 회담을 하는 마당에 상대방의 가장 대표적인 공연을 일부러 거절하는 것 보다는 그 공연을 북측의 현실 자체로서 인정하는 것이 바로 이번 회담의 핵심 의미임을 강조하는 것이었다.

또한 정치 분야의 진전은 비단 상호 존중과 신뢰 원칙에만 머물지 않는다. 남북 관계를 관리하는 각급 당국간 대화가 한 단계 격상됨으로써 정치적 공동기구의 성격을 조금 더 강화하게 되었다. 장관급 회담을 대신하는 총리급 회담뿐 아니라 기존의 경추위를 대신해 전반적 경제 협력 사업을 관장하는 부총리급 경제협력 공동위원회가 구성되었고 군사적 신뢰 구축을 본격 논의하기 위해 장성급 회담을 격상시킨 국방장관 회담 개최도 합의했다. 이것뿐만이 아니다. 정상 회담의 수시 개최에 합의함으로써 막힌 문제를 풀고 극복해야 할 과제가 있다면 남북 정상 간에 수시로 회담을 가질 수 있게 되었다. 여기에 더하여 남북 국회 회담도 개최하기로 합의했다. 총리 회담과 경제부총리 회담, 국방장관 회담은 남북 관계의 경제 협력과 군사 분야의 진전 및 포괄적 진행을 토의 점검 추동해내고 수시로 정상 회담이 개최되어 최고위급의 관계 진전을 이뤄내며 양측의 주권 기관의 회담도 열리게 된다면 이야말로 사실상 낮은 단계의 초보적 국가연합을 상상할 수 있게 된다. 남북 관계의 진전에 따라 정치적 공동 기구의 내용도 조금씩 생겨나기 시작하는 것이다.

상호 신뢰와 존중의 원칙하에 통일 지향적으로 법률적 제도적 장치를 정리해가기로 한 내용이 북의 대남 주장, 즉 국가보안법이나 참관지 제한 철폐 문제를 우리가 수용한 것이라는 비판이 존재하지만 이는 앞으로 발전해야 할 남북 관계의 새로운 진전을 고민하지 못하는 것이다. 경제적, 사회문화적 교류 협력의 진전에 맞게 정치적 화해가 병행되지 못할 경우 남북 관계의 정상적 발전은 힘들게 된다. 상대방에 대한 인정과 이해 그리고 상호 존중 없이 앞으로 남과 북이 공존하고 공영하며 언젠가 맞게 될 통합은 어렵기 때문이다. 다만 상호 인정의 확대에도 불구하고 우리 사회의 국민 감정과 여론을 충분히 반영하면서 점진적으로 정치적 화해가

진행되어야 할 것이다. 국가보안법의 개폐는 우리의 정치 시스템상 국회의 통과 없이 불가능함을 북이 잘 알고 있는 바, 남북 관계의 정상화를 통해 우리 사회의 국민 대다수가 국보법의 개폐에 동의하게 되면 자연스럽게 해결될 것이다. 참관지 제한 문제 역시 정부가 정한 곳 중에서 3대 현장 기념탑과 신미리 애국열사릉은 정식 절차를 밟아 신청할 경우 허용되고 있다. 이번 정상회담의 애초 환영식 장소로 3대현장 기념탑을 예정한 것 자체가 앞으로 이곳에 대한 참관지 논란을 불식시키는 의미였다. 오히려 상호 신뢰와 존중 원칙에 따라 내부 문제 불간섭을 명시한 것은 북한의 고질적인 대남 정치 개입, 특히 반한나라당과 반보수대연합 주장을 불식시키기 위한 우리의 주장이 관철된 것이다. 남과 북 모두 상호 체제 인정과 관용을 통해 정치적 화해를 조금씩 시작해야 할 때다.

김정일 위원장의 전략적 고민

사실 논란은 있지만 이번 정상 회담의 결과가 애초에 우리가 예상했던 것 이상의 성과를 낸 것임은 아무도 부인할 수 없다. 평화와 관련해 긍정적인 방향으로 흐르고 있는 비핵화 프로세스의 결과를 안고 정전 체제의 평화 체제로의 전환 문제에 대해 남북이 의견 공유를 한 점은 매우 의미심장하다. 또한 한반도 평화의 당사자로서 남북이 전쟁 방지와 불가침을 재확인하면서 군사적 대결을 해소하고 신뢰 구축을 위한 구체적 협의를 하도록 한 점 역시 우리가 목표했던 것임에 틀림없다. 핵 폐기 단어가 누락되었다거나 종전 선언 관련 3자 혹은 4자가 애매모호하다는 비판은 그야말로 지엽말단의 것으로 전체 큰 의미를 폄하하려는 의도적인 흠집내기에 불과하다.

경제 협력과 관련해서도 큰 틀의 경협 방향을 합의한 것 외에 구체적인 사업 내용을 명시해 적어놓고 있다. 오랫동안 숙원이었던 경의선 철도가 우선 화물에 한해서지만 개통하기로 되었고 내년 북경 올림픽 공동응원단이 최초로 경의선을 타고 가기로 한 점은 정말 흥미진진한 역사적 이벤트가 될 것임이 틀림없다. 개성공단 입주기업의 단골 민원이었던 통신 통행 통관의 개선 문제가 정상회담 합의문에 명시된 것도 획기적인 일이다. 서해상의 평화협력 특별지대를 만들어 해주공단을 비롯한 포괄적인 경제 협력 방식으로 군사적 충돌을 막고 평화를 보장하는 방안 역시 우리가 준비해간 회심의 카드를 김정일 위원장이 전격 수용한 것이다.

이번 회담 결과 예상 외로 우리의 입장이 많이 관철되었고 이를 보면서 김정일 위원장이 어떤 의도에서 우리의 요구를 수용한 것인지 궁금하지 않을 수 없다. 무슨 불순한 의도가 있는 게 아니냐는 볼멘 의심부터 하는 사람도 있다. 그러나 전반적인 정세와 북한의 최근 행보 그리고 이번 정상회담의 결과를 가만히 들여다보면 최근 김정일 위원장의 속내를 짐작해 볼 수 있다.

이제 김정일 위원장에게는 과거와는 다른 새로운 전략적 결단이 준비되고 있는 듯하다. 2.13 합의 이후 핵 시설 폐쇄를 단행했고 연내 불능화와 핵 프로그램 신고에 응했다. 사실 불능화를 결심한 것은 다시 북미 관계가 악화되었을 때 미국을 협박할 핵심 카드 즉 핵시설 재가동을 포기한 것이고 이는 사실상 핵 폐기로의 길을 선택했음을 의미한다. 불능화에 도달한 이상 북은 다시 원자로 가동이 불가능하기 때문이다. 미국과의 관계 정상화를 전제로 그렇게 집착해왔던 핵을 포기하는 것으로 결단했다면 김정일 위원장에게 남은 것은 북한의 경제를 희생하는 적절한 최선의 방식을 찾는 것이고 이와 관련해 남북 관계는 이제 포기할 수 없는 전략적 선택이 될 수밖에 없다. 즉 핵을 포기하고 북미 관계 개선을 얻어내고 이를 바탕으로 북한 경제의 희생과 발전을 택하기 위해선 외부로부터의 지원이 필수적이고 여기에는 남쪽으로부터 가장 실질적이고 지속적인 도움이 가능할 것이다. 결국 김정일 위원장은 고민 끝에 핵 포기과 경제 희생의 길을 택한 것이고 여기에 남북 관계 개선을 필수요건이 된 셈이다. 이번 정상 회담에 오히려 우리가 놀랄 정도로 평화와 경협 관련 우리 요구를 적극 수용한 것은 바로 이런 배경에서였다.

다만 김정일 위원장은 남측의 요구를 적극 수용하면서도 경협 발전이 북한의 경제적 필요에 의한 것이지 결코 남측 일부가 희망하는 북한 붕괴 목적의 화평연변 전략이어서는 안 된다는 입장이었다. 경협 확대는 받아들여지지만 북한을 변화시켜 무너뜨리겠다는 전략은 결코 반대한다는 마지노선을 정한 것이다. 회담 기간 내내 김정일 위원장이 애써 강조한 개혁 개방 단어 반대와 상호 체제 인정 요구가 바로 김정일 위원장의 고민을 드러낸 것이다. 핵 포기과 경협 확대를 수용하지만 그렇다고 체제 유지를 포기할 수는 없는 딜레마가 이번 정상 회담에 김 위원장의 고민이었던 셈이다.

새로운 남북 관계를 위하여

결국 이번 정상 회담으로 정치 분야와 군사 분야의 진전이 가시화되고 특히 김정일 위원장 스스로 경제 회생을 위해 남북 관계의 실질적 진전이 불가피하다고 인식하고 있는 상황에서 이제는 합의된 내용을 실천하는 의지와 노력이 무엇보다 필요하다. 부지불식간 돌출할 수도 있는 돌발 상황에서도 남과 북은 정치적 화해와 군사적 신뢰구축이라는 원칙과 방향에 대해 일관된 이행 의지를 가져야 한다. 그럴 경우 향후 남북 관계는 평화와 번영이 상호 선순환하는 정상적 궤도에 오르게 되고 군사적 신뢰 구축이 증진되며 북핵 해결 및 한반도 평화체제 전환이 가시화되고 경제 공동체를 향한 전면적 협력이 강화되며 초보적이지만 정치적 공동 기구의 성격이 증대됨으로써 지금과는 질적으로 다른 새로운 차원의 남북 관계로 발전할 수 있을 것이다.