

2007 남북정상회담과 당국간 대화의 제도화

정성장 (세종연구소 연구위원)
 sccheong@sejong.org

2000년 남북정상회담이 남북한 간에 정치 분야에서 적대관계를 청산하고 화해와 협력의 새 시대를 열었다면, 2007 남북정상회담은 그동안 축적된 남북한 간 정치적 신뢰를 바탕으로 군사 분야에서도 적대관계를 종식하고 화해와 협력을 모색하는 방향으로 나아가게 하였다. 이번 정상회담에서 채택된 '10.4공동선언'을 통해 남북대화의 총괄창구는 기존의 장관급에서 총리급으로 격상되었고, 차관급인 '경제협력추진위원회'도 부총리급인 '경제협력공동위원회'로 격상되었으며, 2000년에 단 1회 개최된 후 중단되었던 국방장관회담이 11월에 재개될 예정

본고는 '10.4공동선언'이 남북한 관계에 가져온 질적 발전을 먼저 세밀하게 분석하고, 이어서 논리적으로 많은 모순을 내포하고 있으며 그간 이루어온 남북한 관계의 발전상을 반영하지 못하는 기존의 '남북연합'안이 가지고 있는 문제점을 고찰하여, 진정으로 통일과정의 중간단계인 '남북연합'으로 나아가기 위해 한국정부가 추진해야 할 과제들을 제시하고자 한다.

이고, 남북의회회담의 개최 가능성도 높아졌다. 더욱이 남북정상은 남북한 관계 발전을 위해 '수시로' 만나기로 합의한 바, 이 모든 합의사항들에 대하여 남북정상회담 준비기획단은 2007 남북정상회담이 "남북연합을 지향하는 남북관계 제도화의 길을 열었다"고 자체평가 하였다.

본고는 '10.4공동선언'이 남북한 관계에 가져온 질적 발전을 먼저 세밀하게 분석하고, 이어서 논리적으로 많은 모순을 내포하고 있으며 그간 이루어온 남북한 관계의 발전상을 반영하지 못하는 기존의 '남북연합'안이 가지고 있는 문제점을 고찰하여, 진정으로 통일과정의 중간단계인 '남북연합'으로 나아가기 위해 한국정부가 추진해야 할 과제들을 제

시하고자 한다.

당국간 대화의 제도화와 '낮은 단계의 남북 연합 지향'

10.4공동선언에서 남과 북은 "남북관계 발전을 위해 정상들이 수시로 만나 현안 문제들을 협의하기로" 합의하였다. 현실적으로 남북정상들이 '수시로' 만나는 것이 쉽지는 않겠지만, 국민의 정부에 이어 참여정부도 남북정상회담을 개최하게 됨에 따라 남한의 차기정부도 남북정상회담 개최를 당연시하게 될 가능성이 커졌다.

향후 북미 관계가 정상화되고 남북한 관계가 더욱 발전하게 되면 정상회담 개최 여건도 현재보다 개선될 것이다. 결과적으로 장래에 남북한 정상들 간의 만남이 정례화 되면 그것이 자연스럽게 남한정부의 민족공동체통일방안에 나와 있는 남북연합 기구인 '남북정상회의'의 구성으로 연결되는 것을 기대해 볼 수 있겠다.

남북정상회담을 평양과 서울을 오고가는 방식으로만 개최하려 한다면, 김 총비서가 가진 신변안전에 대한 과도한 우려와 우리 사회 내 반복 강경집단의 조직적 반대 시위 가능성으로 인해 서울 답방을 성사시키는 것이 쉽지 않을 것이다. 따라서 '남북정상회의'의 구성이 비현실적인 꿈으로만 남아있지 않게 하려면 이 같은 현실적인 문제를 해결할 수 있는 대안을 마련해야 할 것이다.

남북한 정상은 또한 '10.4공동선언'을 통해 총리회담 개최에도 합의하였다. 그 동안 장관급으로 운영되어 온 남북대화의 총괄창구를 합의된 내용에 따라 격상시키고, 산하에 부총리급 경제협력공동위원회를 비롯하여 분야별로 장관급 또는 차관급 공동위원회를 구성하게 되면 남북한 간 협력의 수준이 현격히 향상되고, 협력의 범위도 크게 확대될 것임은 자명하다. 총리회담이 정례화 되고 당국 간 협의가

보다 긴밀해지면 중장기적으로 남북연합 단계의 기구인 '남북각료회의'의 구성으로 이어질 것을 내다볼 수 있을 것이다. 남북정상회담이 정례화 되는 것이 가장 바람직하겠지만, 그것이 여의치 못할 경우 남북의 정상은 상대방 국가 총리와의 면담을 통해 자신의 입장을 상대 정상에게 전달할 수도 있을 것이다.

북한은 기본적으로 군대를 '국가기관의 군대'가 아니라 '당의 군대'로 간주하기 때문에 '인민무력부(우리의 국방부에 해당)'는 내각에 소속되어 있지 않고 분리되어 존재하면서 당중앙군사위원회와 국방위원회의 지도 아래 놓여 있다. 이는 결국 군사 문제에 대해서는 총리회담에서 논의하는데 근본적인 한계가 있다는 의미이다. 따라서 남북한 간의 군사대화는 앞으로도 국방장관회담을 통해 이루어질 수밖에 없는데, '6.15공동선언'과는 다르게 '10.4공동선언'에서는 국방장관회담 개최 필요성에 대해 직접 언급하고 있으므로 과거처럼 한 번 개최되고 장기간 회담이 중단될 가능성은 적을 것으로 판단

국방장관회담이 정례화 되기 위해서는 북한 군부와 우리 국방부의 각기 상대방에 대한 입장 변화가 필수적이다. 흔히 언론에서 부적절하게 이야기하고 있는 것처럼 '북방한계선(NLL)을 재설정' 하는 것이 아니라 '해상불가침 경계선을 확정'하기 위한 협의는 평화체제 구축 과정에서 남북한 군사당국 간에 당연히 이루어져야 할 것이다.

된다.

남한 정부는 향후 국방장관회담의 정례화를 위해 '10.4공동선언'에서 "남과 북은 군사적 적대관계를 종식시키고 한반도에서 긴장완화와 평화를 보장하기 위해 긴밀히 협력하기로" 한 합의 내용을 강조할 필요가 있다. 국방장관회담이 정례화 되기 위해서는 북한 군부와 우리 국방부의 각기 상대방에 대한 입장 변화가 필수적이다. 흔히 언론에서 부적절하게 이야기하고 있는 것처럼 '북방한계선(NLL)을 재설정' 하는 것이 아니라 '해상불가침 경계선을 확정'하기 위한 협의는 평화체제 구축 과정에서 남북한 군사당국 간에 당연히 이루어져야 할 것이다. 남북한은 이번 정상회담에서 남북한 간 핵심 분쟁지역인

서해를 공동으로 이용하기로 함으로써 민감한 NLL 문제에 대해 해법을 제시하였는데, NLL 문제에 대해서 국방부와 통일부 간에 심각한 이견이 존재하는 것처럼 비치는 것을 막기 위해서도 청와대가 이 문

10.4공동선언은 남북한 당국간 대화의 제도화를 모색하는 내용을 담고 있으나, 그 합의가 유럽연합의 집행위원회와 같은 남북한 공동의 상설협력기구 구성까지 미치지 못한다는데 아쉬움이 남는다. 이번 선언은 확실히 당국간 협의의 수준을 격상시키고 당국간 대화가 활성화되도록 하였지만, 아직 본격적인 제도화와 정례화에까지 합의한 것은 아니므로 내용적으로 본격적인 의미의 '남북연합'보다는 '낮은 단계의 남북연합'을 지향하고 있다고 평가된다.

제에 대한 입장을 명료하게 제시할 필요가 있다.

북한의 내각에 외무성이 포함되어 있으므로 남북 총리회담이 개최되면 남북한 간 경제협력뿐만 아니라 북핵 관련 6자회담 등 외교 분야에서의 협력도 점차 확대될 수 있을 것으로 전망된다. 통일부와 외교부, 국방부 간에 입장 차이가 존재하는 사안에 대해서는 총리 주재로 부처간 입장을 조율한 후 남북대화에서 북측과 합의 도출을 시도할 수 있을 것이다.

10.4공동선언에서 또한 남북 경제협력사업의 원활한 추진을 위해 현재의 차관급인 '남북경제협력추진위원회'를 부총리급인 '남북경제협력공동위원회'로 격상하기로 합의한 것은 향후 경제공동체 건설에 매우 긍정적인 효과가 있을 것으로 기대된다.

남북한 정상은 "남북관계 확대와 발전을 위한 문제들을 민족의 염원에 맞게 해결하기 위해 양측 의회 등 각 분야의 대화와 접촉을 적극 추진해나가기로" 합의함으로써 향후 남북의회회담이 개최될 가능성도 높아졌다. 다만 현실적으로 남한의 의회는 다원성을 띠고 있고, 북한 의회는 실권이 없기 때문에 남북의회회담이 개최되어도 당분간은 친선교류 이상의 의미를 갖기는 어려울 것이다.

남북의회회담이 정례화 되면 장래에 남북연합 기구인 '남북평의회' 구성으로 연결되는 것을 기대하는 시각이 존재한다. 그런데 뒤에서 다시 언급하겠지만 남북평의회에서 언젠가 통일헌법을 기초해야

한다고 보는 입장은 매우 비현실적인 것이다.

이처럼 10.4공동선언은 남북한 당국간 대화의 제도화를 모색하는 내용을 담고 있으나, 그 합의가 유럽연합의 집행위원회와 같은 남북한 공동의 상설협력기구 구성까지 미치지 못한다는데 아쉬움이 남는다. 이번 선언은 확실히 당국간 협의의 수준을 격상시키고 당국간 대화가 활성화되도록 하였지만, 아직 본격적인 제도화와 정례화에까지 합의한 것은 아니므로 내용적으로 본격적인 의미의 '남북연합' 보다는 '낮은 단계의 남북연합'을 지향하고 있다고 평가된다.

기존 '남북연합' 안의 문제점과 상설협력기구의 필요성

남북한 간에 실질적 대화와 교류협력이 없던 시기에 만들어진 민족공동체 통일방안은 2000년 이후 발전된 남북관계를 전혀 반영하지 못하고 있으며, 남북연합 단계와 관련해서도 부적절한 논리를 제시하고 있다.

첫째, 남북한 관계가 당국간 대화의 제도화 단계에서 명실상부한 '연합' 단계로 이행하기 위해서는 유럽연합의 집행위원회(European Commission)와 같은 상설통합기구 또는 상설협력기구를 구성해야 하지만, 기존의 통일방안에는 이에 대한 문제의식이 결여되어 있다.

둘째, 남북연합 단계의 기구인 '남북평의회'에 대해 부적절한 기능을 부여하고 있다. 민족공동체 통일방안은 남북연합 단계에서 남북한의 의회대표들이 통일헌법을 마련하고, 민주적인 총선거에 기초하여 통일정부, 통일국회를 구성하여 최종적인 통일단계로 나아간다는 입장이다. 그런데 국가간 통합과 관련하여 협상권을 가지고 있는 것은 의회가 아니라 정부이기 때문에 남북평의회(남북연합국회)에서 남북의 의회대표들이 논의하여 통일헌법을 제정한다는 것은 매우 비현실적인 발상이다.

셋째, 미국이나 독일, 스위스 등의 사례는 연합제 단계를 거쳐 연방제로 가는 것이 바람직한 경로라는 것을 보여주고 있다. 남북한의 경우 정치적 통일은 북한체제의 민주화 이후에야 가능한데, 그 후 단일정부로 통일하는 것보다 연방정부를 창설하고 남북한 두 정부 간의 정책을 조정해가면서 점진적으로

통합을 심화시켜 가는 방식이 통일후유증을 최소화할 수 있을 것으로 보인다. 그러나 민족공동체 통일방안은 남북연합 이전 단계에서 추구해야 할 당국간 대화의 제도화 상태를 '남북연합'으로 간주하고 있고, 정작 남북연합 단계에서 구성해야 할 상설통합기구에 대해서는 일절 언급이 없다. 따라서 한국정부의 통일방안은 남북한 당국간 대화의 제도화 상태에서 갑자기 정치적 통일로 나아가는 매우 급진적인 사고에 기초하고 있다고 보여진다. 통일과정을 안정적으로 관리하기 위해서는 기존의 부적절한 '남북연합' 구상을 바로잡는 것이 시급하다.

남북한이 향후 진정한 의미의 '연합'으로 나아가기 위해서는 현재 개성에 개설되어 있고 남한기업의 대북 투자 상담 등 매우 제한적 기능을 가지고 있는 남북 공동의 상설협력기구인 '남북경제협력협회사무소'를 점진적으로 확대 개편하여 궁극적으로 유럽연합의 집행위원회와 같은 기능을 갖게 하는 것이 필요하다. 유럽연합의 집행위원회와 같은 상설협력기구가 만들어져 남북한 정부간 협력이 상시적으로 진행된다면 남북한 당국간 협의가 남한이나 북한에서의 정권교체에 의해 큰 영향을 받지 않고 안정적으

남북한이 향후 진정한 의미의 '연합'으로 나아가기 위해서는 현재 개성에 개설되어 있고 남한기업의 대북 투자 상담 등 매우 제한적 기능을 가지고 있는 남북 공동의 상설협력기구인 '남북경제협력협회사무소'를 점진적으로 확대 개편하여 궁극적으로 유럽연합의 집행위원회와 같은 기능을 갖게 하는 것이 필요하다.

로 진행될 것으로 기대된다.

남북한 정상이 차관급인 '남북경제협력추진위원회'를 부총리급인 '남북경제협력공동위원회'로 격상시킨 것은 경제공동체 형성을 위한 추동력을 확보하였다는 점에서 매우 중요한 성과이다. 다만 경제협력공동위원회는 비상설 협의기구이기 때문에 경제협력공동위원회의 결정 사항을 책임지고 집행할 상설협력기구를 별도로 구성·운영해야 할 것이다.

새로운 상설협력기구를 구성하는 방법으로는 다음과 같은 세 가지 방식을 고려할 수 있다.

첫째, 기존의 남북경제협력협회사무소를 '(가칭)

남북경제협력협의위원회'로 확대 개편하여 경제공동체 형성과 관련된 실무적 집행기능만을 수행하게 하는 방식.

둘째, '(가칭)민족협력위원회'를 구성하고 남북한 정부 각 부처에서 각기 2~3명의 서기관 및 사무관급 관료들을 파견하여 경제뿐만 아니라 사회문화 분야에서까지 정부간 상설협력의 제도화를 뒷받침하게 하는 방식.

셋째, '(가칭)민족협력위원회'에 남북한 정부 각 부처의 관료뿐만 아니라 주요 사회단체의 대표들도 파견하여 이 위원회가 남북한 사회문화단체 간 교류협력의 제도화까지 뒷받침하게 하는 방식.

남북한 간 협력사업이 향후 크게 확대되면 통일부장관을 부총리급으로 격상하여 남북한 정부 각 부처간 협력사업을 실질적으로 총괄 조정하게 하는 기능을 맡게 하는 방안도 긍정적으로 검토할 필요가 있다.

화상정상회담을 통해 남북한 정상 간 협의를 활성화해야

유럽은 2차 대전 이후 각종 조약의 체결을 통해 통합을 심화시켜옴으로써 국가연합 단계를 넘어 현재 연방 단계로 진화하고 있는데, 남북한 간에는 '6.15공동선언'에 이어 '10.4공동선언'이 유럽통합과정에서의 조약과 유사한 기능을 수행한다고 하겠다. 김정일 총비서의 지시가 곧 법으로 간주되는 북

남북한 정상간에 화상대화 채널이 구축되면 예기치 못한 위기 발생시 조기에 수습할 수 있고, 총리회담이나 국방장관회담에서 타결하지 못한 쟁점에 대해 정상간 타협을 모색할 수 있다는 큰 장점이 있다. 그러므로 11월에 개최될 총리회담에서 화상정상회담이 조기에 성사될 수 있도록 북측과 긴밀히 협의하는 것이 필요하다.

한의 현실을 고려할 때 그가 서명한 선언은 곧 법이나 조약과 같은 기능을 수행한다고 볼 수 있다. 따라서 향후 남북한이 통일로 계속 전진하기 위해서는 남북정상회담의 정례화를 통해 제3, 제4의 '6.15공동선언'을 도출해내는 것이 요구된다.

앞으로 한국정부는 남북 화상정상회담을 추진해야 한다. 향후 남북정상회담이 정례화 되고, 10.4공

동선언에 명시된 것처럼 남북한 정상들이 수시로 만나는 것이 바람직하지만, 김정일 총비서가 신변안전에 대한 우려로 답방을 주저하고 있는 실정에서 직접 대면(對面) 상봉회담이 원하는 대로 성사될 가능성은 낮다고 할 수 있다.

평양 정상회담에서 노무현 대통령은 김정일 총비서에게 서울 답방을 요청했지만, 김 총비서는 '여건이 성숙될 때까지 미루는 게 좋겠다'는 입장을 보였다. 김 총비서가 김영남 최고인민회의 상임위원장의 서울 방문을 제안하기는 하였지만, 김 상임위원장의 방한 시기에 대해서는 합의된 바 없다. 노무현 대통령의 재방북은 국민 정서와 현실적인 여건상 추진하기 어렵다. 이 같은 상황에서 남북한이 큰 부담 없이 저비용으로 추진할 수 있는 것이 '화상정상회담'이라고 하겠다.

남북한 정상간에 화상대화 채널이 구축되면 예기치 못한 위기 발생시 조기에 수습할 수 있고, 총리회담이나 국방장관회담에서 타결하지 못한 쟁점에 대해 정상간 타협을 모색할 수 있다는 큰 장점이 있다. 그러므로 11월에 개최될 총리회담에서 화상정상회담이 조기에 성사될 수 있도록 북측과 긴밀히 협의하는 것이 필요하다.

세종연구소 신간안내

세종정책총서

- 『차기정부의 국정 현안과제』, 송대성(편)
- 『Human Rights in North Korea』, 박기덕 · 한상진(편)
- 『일본형 복지사회 개혁』, 이면우(편)
- 『중국의 국내정치와 대외정책』, 이태환(지음)
- 『국가전략 연구백서 한국의 국가전략 2020』, 세종연구소(편)
- 『일본외교와 동북아』, 김성철(지음)
- 『한반도 평화안보론』, 백종천(지음)
- 『세계화와 탈산업화 시대의 노동과 복지의 정치』, 강명세(지음)
- 『한국 민주주의의 이론과 실제』, 박기덕(지음)
- 『한국의 국가전략 2020: 정치·사회』, 박기덕(편)
- 『한국의 국가전략 2020: 대북·통일』, 정성장(편)