Online Series

PA 07-01 2007년 8월

2차 남북정상회담의 의의와 전망

조한범 (통일연구원)

목 차

Ⅰ. 2차 남북정상회담의 의의

Ⅱ. 2차 남북정상회담 개최 환경
1. 북핵문제 현안
2. 미국의 대북정책 변화
3. 한·미공조의 필요성
4. 동북아 다자대화구도의 출현
5. 국민적 합의 및 국내정치적 중요성 부각

Ⅲ. 2차 남북정상회담 목표와 추진방향
1. 목표
2. 추진방향

Ⅳ. 2차 남북정상회담 예상의제
1. '한반도 평화'의 증진
2. '공동번영': 남북경협 확대와 대북개발지원 검토
3. 인도적 문제의 해결
4. 남북교류의 확대와 제도화
5. 정상회담의 정례화

Ⅴ. 2차 남북정상회담의 영향
1. 남북관계
2. 대내적 차원
3. 국제적 차원
4. 북한 차원

Ⅰ. 2차 남북정상회담의 의의

2·13합의를 통해 한반도를 둘러싼 새로운 기류들이 형성되고 있다. 다소간의 시각차가 있을 수 있으나 2·13합의의 핵심은 북핵문제의 해소와 북·미관계개선을 위한 평화정착이다. 2·13합의 이후 합의 내용들이 구체적으로 실현되고 있으며, 변화의 양상도 다양한 차원에서 나타나고 있다. 북한과 미국은 이미 관계정상화를 위한 행보들을 일정부분 시작하고 있다고 평가할 수 있을 것이며, 힐차관보 방북 이후 미국의 행보도 가속도를 보이고 있다 할 것이다. 따라서 다소간의 난관에도 불구하고 북·미관계 개선을 위한 큰 흐름이 형성되고 있다고 보아도 무리가 없을 것이다. 그러나 이와 같은 움직임이 남한이 원하는 한반도 평화의 개념과 완전히 중첩되는 것은 아니라는 점에 주목할 필요가 있다. 한반도 비핵화와 북·미수교, 남북관계, 평화체제 구축은 상호 연관된 주제이면서도 각각의 영역에 따른 개별적 논리들에 의해 영향을 받고 있는데 이는 각 영역의 진전과정이 별개의 차원에서 진행될 수 있다는 것이며, 현 상황전개에 대한 남한차원의 노력이 필요하다는 것을 의미한다.

남북문제는 몇 조각의 주요 퍼즐로 이루어져있으며, 이 조각들이 제자리에 위치해야만 비로서 명확해질 수 있다. 남북문제는 남북양자관계차원, 남한의 국내정치적 차원, 국제적 차원, 그리고 북한내부 차원이라는 4가지 퍼즐조각으로 이루어져 있다.

직접적인 남북양자관계는 남북한간의 교류와 평화정착이라는 동전의 양면과 같은 두 얼굴을 지니고 있다. 남북관계발전의 현실적 수단인 남북교류는 국민의 정부출범 이후 양과 질에서 현저한 진전을 나타내고 있다. 반면 남북한간의 군사적 신뢰구축과 평화체제로의 전환은 별다른 진전을 보이지 못하고 있다. 남북교류의 증가와 상징적 협력사업들에도 불구하고 불안정성이 상존하고 있는 것은 바로 이 두 측면간의 불균형에 기인한다. 북핵위기의 고조는 동 남북관계의 군사적 긴장과 불안정성을 상징하는 사안으로 볼 수 있다.

남북문제는 곧바로 남한내부에 영향을 미친다는 점에서 국내정치적 차원의 의미를 지니고 있다. 당사자들의 부인에도 불구하고 민족문제는 여야에 의해서 정략적으로 활용되어온 측면이 있다. 남북관계를 둘러싼 여러 문제들이 종종 정쟁의 대상으로 이용되었으며, 남한사회 내부의 냉전문화는 남북관계진전과 대북정책의 추진력을 약화시켜왔다. 이는 남북관계의 진전과 병행하여 남한사회내부의 보혁갈등도 정비례해서 확대되어 온 현실의 숨은 이유이다.

남북관계 변화는 역내 질서에 영향을 준다는 점에서 국제정치적 차원의 얼굴을 지니고 있다. 주변국의 민감한 이해관계와 아울러 우리는 한·미동맹이라는 '현실'을 인정해야 하는 위치에 있다. 이는 역사적인 남북정상회담에도 불구하고 부시행정부 출범이후 남북관계가 교착상태에 빠졌던 현실적 이유이다. 한·미동맹과 6자회담이라는 한반도 문제의 국제적 성격은 남북관계를 지배하는 주요 변수중의 하나라고 할 수 있다.

북한내부의 상황 역시 남북관계에 곧바로 투영된다는 점에서 또 하나의 중요한 요인이다. 북한은 이미 장기간의 위기상황으로 내구력이 현저하게 약화되어 있으며, 체제의 생존을 위해 사활을 건 모험을 시도하고 있다. 북한이 확대시키고 있는 북핵문제는 체제에 대한 보장과 생존을 위한 지원 및 세계경제체제로의 편입을 요구하는 북한내부 상황의 외적인 표현방법으로서의 의미를 지니고 있다.

남북문제의 퍼즐을 푸는 해법은 바로 이 네 가지 조각을 각각 제자리에 놓는 방법을 찾는 것이다. 그러나 이 상호연관성을 지니면서도 개별적 차원의 네 조각의 퍼즐을 맞추는 일은 실무적으로 복잡한 과정을 수반한다. 정상회담은 최고지도자간의 만남을 통해 관계개선의 기본적 방향성을 설정함으로써 실타래처럼 얽힌 문제들이 해소될 수 있는 길을 터주는 정치적 해법이라 할 수 있다. 남북관계 제 영역간이 상호 상충적 문제 해소의 기본방향을 최고위 수준의 정치적 결정으로 제시한다는 점에서 의미가 있다. 따라서 남북정상회담은 남북한의 최고 지도자가 만나 통일과 상호 교류·협력 등에 관한 문제를 광범위하게 논의하는 회담으로 정의될 수 있을 것이다.

1차 남북정상회담은 장기간의 냉전적 대립과정을 통해 형성된 적대적 관계를 전환하는 '충격요법'이었으며, 다소간의 무리에도 불구하고 남북관계 패러다임 전환의 결정적 계기였다고 평가할 수 있다. 금강산관광의 일상화와 개성공단으로 출근하는 남한측의 근로자와 관계자들의 모습은 과거와 다른 남북관계의 변화를 상징하는 모습이라 할 것이다. 1차 남북정상회담의 기본적 성격은 냉전적 대립에서 화해와 협력으로 남북관계의 패러다임 전환을 가능케 한 계기로서의 의미를 지니며, 현재까지 진행된 남북관계발전의 기본성격을 규정한 기본틀이었다고 할 수 있다.

1차 남북정상회담과 달리 2차 남북정상회담은 북핵문제의 해소라는 당면과제의 해결과 아울러 남북관계의 실질적 진전이라는 두 차원의 문제를 해결해야 한다는 점에서 1차 남북정상회담에 비해 실용성이 부각된다고 할 수 있을 것이다. 1차 정상회담 이후 남북관계는 괄목할 만한 성장을 해왔지만 평화문제의 근본적 진전이 없는 상태에서 사실상 한계점에 도달했다고 할 수 있다. 북한이 핵실험을 한 상황에서도 인도적 지원은 계속되어야 하고 남북경협은 중단될 수 없는 단계에 와 있다. 서해에서 교전이 벌어지는 상황과 동해에서 금강산관광유람선이 북을 향해 출항하는 일이 동시에 진행되고, 철도연결공사가 완료된 이후에도 군사적 보장조치가 이루어 지지 않아 장기간 정상적 가동이 불가능한 상황은 교류와 안보의 불균형적 발전을 상징하고 있다. 개성공단사업의 경우도 남북한간의 평화문제에 있어서 가시적 진전이 없는 상황에서 본 궤도에 이르기 어려운 단계에 와있다. 이 모든 사례들이 의미하는 바는 1차 정상회담에 기반을 둔 남북관계발전이 한계점에 다다랐다는 점이며, 따라서 새로운 계기가 필요한 상황이라고 할 수 있다.

2차 정상회담은 당면문제의 해소와 아울러 한 단계 고양된 남북관계발전을 담보할 수 있는 계기라는 점에서 당위성을 지닌다 할 것이다. 북핵문제의 해소와 북·미관계개선을 핵심으로 하는 2·13합의가 남한의 입장이 반영된 한반도 평화체제의 구축으로 연계되고, 남북모두에 유용한 남북관계발전의 계기로 발전되어야 할 필요성이 있다는 점에서 2차 남북정상회담의 의의가 있다 할 것이다.[1] 따라서 2차 남북정상회담은 냉전의 벽을 깨는데 주력했던 1차 정상회담에 비해 보다 구체적인 실용성에 기초한 새로운 한반도 구상의 계기가 될 필요가 있다. 1차 남북정상회담이 정치적 상징성의 확보에 주력했다면, 2차 남북정상회담은 당면현안의 해소와 남북관계의 실질적 진척이라는 실용성의 확보가 목표라고 할 수 있을 것이다.

1차 남북정상회담의 경우, 남북화해 전기의 마련이라는 역사적 의의와 아울러 남북정상의 회동자체

[1] 이와 같은 점에서 2차 남북정상회담 합의서에 명기된 내용을 주목할 필요가 있다. "남북정상분들의 상봉은 역사적인 6·15남북공동선언과 우리민족끼리의 정신을 바탕으로 남북관계를 보다 높은 관계로 발전시켜 한반도 평화와 민족공동의 번영, 조국통일의 새로운 국면을 열어가는 데서 중대한 의의를 가지게 될 것이다." <2차 정상회담 남북합의서>

로 상징성을 지닐 수 있었다는 점에서 정치적 의의가 컸다고 할 수 있다. 장기간의 냉전적 대립에서 벗어나 남북한간의 교류와 협력을 통한 화해의 흐름을 형성하는 것만으로도 1차 정상회담의 의의는 구현된 것이라 할 수 있다. 1차 남북정상회담은 남북이산가족 상봉 및 금강산관광사업, 그리고 개성공단사업 등 남북교류의 확대라는 실질적 성과를 도출함으로써 정상회담 소기의 목적을 달성했다고 할 수 있을 것이다.

2차 남북정상회담이 1차 남북 정상회담에 이어 김위원장의 순차적 답방으로 귀결되었다면, 1차 정상회담의 합의에 대한 이행의지의 표명 및 남북관계발전에 대한 정치적 신뢰의 의미를 지녔을 것이다. 그러나 2차 남북정상회담에 이르는 긴 과정에서 남북관계의 진전 및 북핵위기의 고조 등 한반도 문제는 1차 남북정상회담과 다른 새로운 국면에 접어들었다는 점에서 2차 정상회담의 성격은 상당부분 변화했다고 볼 수 있다. 특히 2차 정상회담의 경우 북핵문제라는 당면과제와 남북관계를 한 단계 고양시켜야 하는 실질적 요구에 직면해 있으며, 남남갈등 등 대내외적 변화를 감안해야 하는 상황에 놓여 있다고 할 수 있다. 2차 남북정상회담은 남북관계의 질적 변화를 의미하는 가시적·실질적 성과를 도출해야 한다는 점에서 1차와 다른 성격을 지니고 있다 할 것이다. 이와 같은 점에서 1차정상회담의 목표를 '남북 화해·협력시대의 개막'이라고 규정한다면 2차 정상회담의 목표는 '한반도 평화와 남북공동 번영시대의 본격화'라고 규정할 수 있을 것이다.

Ⅱ. 2차 남북정상회담 개최 환경

1. 북핵문제 현안

1차 남북정상회담과 다른 2차 남북정상회담의 새로운 변수 중 가장 주목해야 하는 것은 '북핵문제'이다. 주지하다시피 현 상황에서 남북차원의 남북관계와 국제적 차원의 한반도 문제 양자 모두에 결정적 영향을 미치는 변수는 북핵문제이며, 이 문제의 해소가 국내외적 차원에서 공히 최우선적 과제로 부상해 있는 상황이다. 1차 남북정상회담은 중요한 역사적 의의에도 불구하고 한반도 평화문제에 대한 구체적 언급이 없이 우회했다는 점에서 이후 진행된 교류의 확대와 안보문제의 지속이라는 불균형적 상황을 예고한 것이라고 할 수 있다. 이와 같은 점에서 1차 정상회담의 전략적 의의는 교류확대를 통한 신뢰성의 확보와 이를 통한 군사적 신뢰구축으로의 진전을 암묵적으로 의도한 것이었다고도 할 수 있다. 그러나 군사적 신뢰구축 분야에 있어 북한측의 비협조적 자세로 진전이 가시화 되지 않는 가운데 북핵문제의 부각이라는 평화와 안보문제의 극단적 상황이 전개되었다고 할 수 있다. 그리고 이 문제는 남북관계전반에 영향을 미치는 독립변수로 작용하고 있다. 이는 참여정부가 '북핵문제의 해소와 연동한 남북관계발전'을 대북정책의 기본 방향성으로 설정하고 있다는 점에서도 잘 나타난다고 할 수 있다. 북핵문제는 남북관계에 대한 국내정치적 영역에도 직접적 영향을 미치고 있으며, 북한문제에 대한 국민여론에도 결정적 영향을 미치는 변수로 작용하고 있다. 이와 같은 점에서 2차 남북정상회담은 북핵문제와 직접적으로 연동되어 있다는 점에서 1차 정상회담과 본질적 차이를 나타내며, 이는 구체적인 한반도 평화의 가시화라는 결과의 도출이라는 국내외적인 요구와 무관치 않다.[2]

2. 미국의 대북정책 변화

네오콘이 지배하는 부시정부의 출범은 대북압박정책의 시작을 의미하는 것이었으며, 따라서 남북관계 발전과정에도 직·간접적 영향을 미쳤다. 대화와 외교적 해법이라는 평화적 수단의 활용보다는 압박과 봉쇄라는 미국 대북정책 속에서 북한은 불량국가이자 악의 축 일뿐이었다. 이는 남북관계개선을 통한 한반도 평화증진이라는 실용성을 추구하는 남한의 대북정책과 때때로 긴장관계를 형성해왔다. 그러나 미국의 대외적인 강경책은 이라크와 아프가니스탄에서 소기의 목적으로 달성하는 데 성공하지 못했으며, 대북강경책 역시 북핵실험이라는 의도하지 않았던 결과로 귀착됨으로써 부시정부의 한계를 노정하고 말았다. 이는 중간선거 패배 이후 미국이 대화와 외교적 해법을 통한 북핵문제 해결을 골자로 하는 대북정책 변화로 이어졌다고 할 수 있다. 이제 미국에 있어 북한은 더 이상 폭정의 전초기지나 악의 축이 아니며, 대화가 불가능한 사악한 정권도 아니다. 북한에 대한 보상불가라는 원칙도 천명되지 않고 있으며, 테러지원국 지정철회와 적성국교역법 적용제외 등 신성불가침의 영역도 점차 허물어지는 조짐들이 나타나고 있다. 미국의 대외정책은 BDA 해법에서 나타나듯이 철저히 북핵문제의 해소라는 실용성에 맞추어 지고 있다. 이와 같은 점에서 한·미공조체제 속에서 남북관계발전을 추진해야하는 남한이 미국의 입장을 고려해야 하는 데서 오는 부담이 상당부분 경감된 상황이라고 할 수 있을 것이다.

3. 한·미공조의 필요성

1차 남북정상회담은 민족분단을 해소하는 첫 걸음이라는 역사적 상징성 및 냉전적 대립에서 벗어나 화해를 지향하는 계기였다는 점에서 남북양자차원이 다른 영역에 비해 중요했다고 할 수 있다. 이와 같은 점에서 1차 남북정상회담은 진행과정에 있어서 한·미간의 사전협의 문제에서 비교적 자유로웠다고 할 수 있다. 그러나 한·미공조차원의 노력이 미진한 상태에서 진행된 1차 남북정상회담은 한·미동맹이라는 현실적 상황에서 다소의 후유증을 낳은 것이 사실이며, 이는 대북정책의 추진력을 약화시킨 한 요인이라고 할 수 있다. 2차 정상회담은 이와 같은 경험을 토대로 하여, 추진과정에서 한·미간의 일정한 협력관계를 설정할 필요가 있다. 2차 남북정상회담은 한·미간의 협력관계가 상대적으로 긴밀한 상태에서 진행되는 것이며, 어느 정도 예견되어 왔다는 점에서, 그리고 미국 역시 북핵문제의 해소라는 당면과제 해결에 도움이 될 경우 반대할 이유가 없다는 점에서 한·미간의 협력관계를 충분히 활용할 필요가 있을 것이다. 2차 남북정상회담 시 다루어질 북핵관련 의제의 경우 미국측과의 사전적 협의를 통해 불필요한 소모적 비용의 발생을 막는 한편, 한반도 평화정착 및 남북관계발전에 필요한 미국의 협조를 유도해야 하는 과제를 안고 있다고 할 것이다.

4. 동북아 다자대화구도의 출현

1차 정상회담이 남북문제 해결을 위한 남북간의 양자적 차원의 노력이라면 현 정부의 대북정책과

[2] "남북정상회담은 그 자체가 목적이 아니고 북핵문제를 풀고 남북관계를 진전시키는데 전략적으로 유효하면 좋은 것이고 그렇지 않으면 좋은 것만은 아니다. 그런 가능성이 있을지 끊임없이 모색해 보겠지만 아직 그런 좋은 기미, 신호는 없다."(2005년 7월 7일, 중앙언론사 편집, 보도국장단과의 간담회 노무현 대통령 발언)

북핵문제의 대응에 있어서 6자회담은 핵심적 영향을 미치는 요소이다.[3] 따라서 2차 정상회담의 추진은 9·19 공동성명과 2·13합의를 토대로 한 북핵문제의 해소과정 및 동북아 다자협력구도와 상호 연계되어 있다고 할 수 있을 것이다. 6자회담을 축으로 한 북핵문제의 해결이라는 기본틀이 유지된 상황에서 한반도 평화 및 남북관계발전의 계기로서의 남북정상회담이라는 점에서 2차 정상회담은 1차와 다른 특성을 지닌다고 할 수 있다. 따라서 2차 남북정상회담은 남북관계라는 양자차원의 노력과 아울러 동북아 다자대화의 틀에 부합하는 논리를 필요로 한다는 점에서 1차 정상회담과 다른 환경에 놓여 있다고 할 것이다.

5. 국민적 합의 및 국내정치적 중요성 부각

1차 남북정상회담은 그 역사적 의의에도 불구하고 이후 남북교류의 확대와 아울러, 남남갈등이라는 새로운 문제의 부상으로 인한 민족문제의 정쟁화로부터 자유롭지 못했다. 남북관계개선의 전반적 과정은 남한내 대북정책 추진에 대한 합의정도에 따라 상당한 영향을 받는다. 대북정책추진기반의 강화는 남북관계 개선과정에 있어 핵심적이며, 근본적 의미를 지닌다는 점에서 중요하다. 그러나 1차 남북정상회담 이후 냉전문화가 해소되지 않은 상태에서 진전된 남북관계개선과 아울러 비판적인 여론도 동시에 나타났으며, 이는 다시 정당정치에서 증폭·재현되는 순환구조가 나타났다. 남북관계는 정쟁의 소지로 이용되는 경향을 보여 왔으며, 이는 결과적으로 대북정책의 추진력을 약화시켜 왔다. 따라서 대북정책추진에 있어서 남남관계는 남북관계 못지않은 중요성을 지니고 있다는 점을 주목해야 할 것이다. 남북문제의 정쟁화와 남남갈등의 부각이 결국 1차 남북정상회담 추진과정에 대한 사법적 판단으로 귀결되었다는 점은 남북관계발전에 대한 국내정치적 상황과 국민적 합의기반 구축의 중요성을 부각시키는 상징적 사례라고 할 수 있다. 이와 같은 점에서 2차 남북정상회담의 경우 국민적 합의기반의 토대위에서 추진되어야 한다는 부담을 지니고 있다 할 것이다.

Ⅲ. 2차 남북정상회담 목표와 추진방향

1. 목표

남북관계의 당면현안이라 할 수 있는 북핵문제에 대한 가시적 결과의 도출을 포함하는 「6·15 남북공동선언」의 심화·발전을 통한 남북관계의 정상화가 2차 정상회담의 목표가 되어야 하며, 이를 위한 구체적 합의가 도출되어야 할 것이다. 2차 남북정상회담을 통해 참여정부 한반도 평화번영정책의 기본 정신을 구현하는 것이 필요하며, 핵심 축이라 할 수 있는 '평화'와 '번영' 두 분야에서 성과를 도출하는 것이 필요하다. 이는 취약한 평화기반위에서 확대되고 있는 남북한간의 교류·협력 확대의 불안정성의 근본적 해소를 지향하는 것을 의미하며, 따라서 당면 현안인 북핵문제의 해소에 있어서 긍정적 결과의 도출이 전제되어야 할 것이다. 동시에 북한경제위기 해소를 위한 대북지원과 남북

[3] "남북정상회담은 6자회담이 어떤 결론이 나기 전에는 이뤄지기 어렵다고 보는 것이 저의 입장이며, 저는 일관되게 그렇게 말해왔다. 그러나 문은 항상 열어놓고 있다."(2007년 1월23일, 노무현 대통령 신년연설)

한 상호이익이 될 수 있는 경협모델의 확대가 필요하다 할 것이다. 아울러 분단으로부터 비롯된 시급한 인도적 사안의 해소도 2차 정상회담의 주요 목표가 되어야 할 것이다.

2. 추진방향

「남북기본합의서」 및 「6·15 남북공동선언」의 합의정신에 입각, 국민적 합의기반과 초당적 협력, 국제적 공조를 토대로 남북정상회담을 추진하는 전략적 기본방향성 설정이 필요하다. 남북한간의 기존 합의를 협상의 출발점으로 삼아 논의과정을 단축시키고, 논란의 여지를 축소함과 아울러, 합의된 사항의 이행 및 심화·발전방안의 도출에 주력해야 할 것이다.

진보와 보수진영으로 양분된 국내정치적 상황에 따라 정상회담의 결과에 대한 상반된 반응도 예상될 수 있는 바, 국민적 합의기반의 마련에 주력해야 할 것이다. 정치권의 협조체제의 구축과 아울러 적극적 대국민 홍보를 통해 2차 정상회담의 당위성과 필요성을 국민들에게 설득해야 할 것이다. 특히 '국민적 합의', '투명성', '국제적 지지의 원칙' 등 정권적 차원의 정상회담추진이 아닌 북핵문제의 해소와 한반도 평화정착, 그리고 남북공동번영이라는 목표의 달성을 위한 필수불가결한 조치임을 적극적으로 설득하는 것이 필요할 것이다. 이를 위해 보수와 진보 양진영의 의견을 중립차원에서 경청하고, 이를 정상회담 추진과정에 반영하는 과정을 검토할 필요가 있다. 또한 정상회담의 당위성에 대해 언론 및 전문가 집단, 시민단체 등 여론주도층의 협력을 적극적으로 견인해내야 할 것이다. 무엇보다도 정치적 차원에서 민족문제의 정쟁화 및 당파적 이용을 불식하고 정상회담의 추진력을 확보하기 위한 적극적 대국민 설득책이 필요할 것으로 보인다. 이를 위해 야당의 협조를 통한 정상회담의 추진과 아울러 '대북정책의 국내정치 이용금지 선언'과 '초당적 협력체제' 구축에 주력할 필요가 있다. 이를 위해 정상회담에 대한 야당 및 유력 차기대선주자들의 의견을 수렴하는 공개적 절차를 고려할 필요가 있으며, 특히 야당의 정책관계자들이 방북단에 참여하는 것도 신중하게 검토할 필요가 있다.

1차 정상회담과 달리 한반도 문제의 국제적 성격이 심화된 상황을 고려, 정상회담의 의미와 추진방안 등에 대해 주변국과 합의를 형성함으로써 정상회담에 대한 이견발생을 방지할 필요가 있다. 특히 한·미동맹이라는 현실적 요인을 고려, 양국간의 긴밀한 사전조율을 통해 미국을 설득하고 협조를 유도하는 과정이 전제되어야 할 것이다. 또한 정상회담 의제와 관련한 우리의 입장을 사전에 주변국에 전달하여 이해를 구하고, 의제별로 특정국가의 이익과 관련된 사안에 대해서는 사전에 충분한 협의를 거쳐 우리의 입장을 정리하는 것이 필요하다. 아울러 정상회담 개최가 주변국의 이익에 부합함을 설득하고, 구체적으로 남북한과 주변국이 참여하는 경제협력사업을 모색할 필요가 있다.

Ⅳ. 2차 남북정상회담 예상의제

1. '한반도 평화'의 증진

예상가능한 정상회담의 의제는 이미 2차 정상회담 남북합의서에 명기되어 있다고 할 수 있다. 합의서에는 남북정상회담이 '한반도 평화와 민족공동의 번영, 조국통일의 새로운 국면'을 지향하고 있음을 명백히 하고 있다. 이는 바꾸어 말해 한반도 평화문제에 있어서의 가시적 조치와 남북한간의 공동번영을 위한 협력관계로 표현될 수 있을 것이다. 1차 정상회담 이후 진행되어 온 남북관계의 근본적 한계인 교류와 군사적 신뢰구축간의 불균형문제 및 북핵문제의 해소와 한반도 평화문제에 있어서 가시적 조치는 남북정상회담에서 피해 갈 수 없는 문제라고 할 수 있다. 정전체제의 평화체제로의 전환은 국제적으로 관련국들간의 협의가 필요한 다자적 접근을 통해 완성될 수 있는 것이나 직접적 당사자라 할 수 있는 남북한간의 양자적 차원에서 정상간의 확고한 정치적 의지의 표출은 충분히 의미가 있다고 할 수 있다. 특히 2차 남북정상회담 시점이 북핵문제와 관련 불능화단계에서 진행된다는 점에 주목할 필요가 있다.

이와 같은 점에서 2차 정상회담에서 가장 중요하게 다루어질 의제는 평화문제로 정상회담을 통한 한반도 평화문제의 가시적 진전이며, 이는 '한반도 평화선언' 형태로 모색될 될 가능성이 있다고 할 것이다. 이를 통해 한반도 평화에 대한 정상간 정치적의지의 표명 및 이후 진행될 실무적 평화체제 추진과정에 대한 추진력의 확보가 예상될 수 있을 것이다. '한반도 긴장완화 및 항구적 평화상태의 달성을 위한 공동노력'을 내용으로 하는 '한반도 평화선언'은 적대적 남북관계의 공개적·정치적 청산으로서의 상징적 의미가 있다. 그러나 선언을 넘어 보다 구체적인 내용을 포함할 필요성이 있다는 점에서 전쟁반대 및 무력사용포기 등 남북 불가침의 재확인, 군사적 신뢰구축조치와 단계적 군비통제 등을 포함시켜 남북 양자간 평화의지를 부각시켜야 할 것이다. 한반도 평화선언은 남북관계 뿐만 아니라 한반도 평화포럼과 남북 당사자간의 군사적 신뢰구축의 진행에 대해 기본적 틀을 만드는 내용이 포함될 것으로 보인다. 이와 같은 점에서 2차 남북정상회담은 동북아 다자간 평화포럼의 '입구' 역할을 할 가능성도 있다 할 것이다.

그러나 한반도 평화문제의 경우 당면 현안인 북핵문제를 피해가기 어렵다는 점에서 동 문제의 적극적 의제화와 아울러 가시적 결과의 도출이 필요하다. 이는 2차 정상회담에 대한 국내외차원의 지지 및 설득력의 확보를 위해서도 필요하다. 따라서 2차 남북정상회담을 통해 북핵폐기에 대한 정치적 의지의 확인이 필요하며, 가능하다면 북핵폐기 일정문제 등이 의제로 다루어지도록 적극적 노력을 전개할 필요가 있다.

2. '공동번영': 남북경협 확대와 대북개발지원 검토

한반도 평화문제에 대한 가시적 진전은 현실적으로 남북경협의 확대와 대북지원의 질적인 변화라는 상응조치를 수반하게 될 것이다. 사실상 자력갱생이 어려운 북한경제상황을 고려했을 때 북한은 경제회복을 위한 외부자원의 유입을 절실히 필요로 하고 있다. 이는 북한이 과거의 긴급구호와는 다른

형태의 대북지원을 요구하는 것을 의미한다. 문제는 북한측이 절실히 필요로 하는 대북지원에 대해 남한이 일방적으로 응하기 어려운 상황적 조건이며, 따라서 남북한 양자 모두에 이익이 되는 '공동번영'의 형식을 지향하게 될 것이다. 사실상 북한의 경우 근본적 회생이 가능한 북한판 마샬플랜을 요구하게 될 가능성이 있다.

대북마샬플랜의 경우 통일까지 내다본 장기적인 차원의 '남한주도 대북개발지원'의 성격을 띠게 될 것이며, 이미 대북지원은 긴급구호에서 개발지원으로의 성격변화의 요구에 직면해 있다는 점에서 대북 개발지원의 필요성이 있다고 할 것이다. 문제는 북핵문제의 장기적 해소과정 및 남한내부의 정치적 합의, 남한의 제공 능력 등 다양한 변수들을 고려했을 때 창의적인 합의도출이 필요하다는 점이다. 이 경우 기 논의된 사항으로 추진 중인 경공업 원자재 제공 등과 관련된 경공업분야의 협력방안 확대, 북한 지하자원 공동개발의 본격화, 남한의 투자와 관련된 북한내 인프라 개선 및 SOC건설, 200만 kw 전력제공 문제의 구체화 등이 우선적으로 검토될 수 있을 것이다. 또한 개성공단사업의 본격화 및 발전적 방안의 모색, 또는 제2의 개성공단에 대해서도 검토될 수 있을 것이다.

3. 인도적 문제의 해결

한반도 평화체제구축의 가시화가 국제적 차원의 냉전체제해체를 의미한다면 남북한 양자사이에 존재하는 민족내부의 냉전체제의 해소에도 주력하는 것이 필요하다. 남북은 분단으로 인한 다양한 문제들로부터 자유롭지 못하며, 특히 분단으로 인해 파생된 인도적 문제는 대표적이라 할 수 있다. 1차 남북정상회담을 통해 남북은 이산가족과 장기수 문제 등 인도적 문제의 해결에 합의한 바 있으며, 이후의 과정을 통해 제한된 형태로나마 이 문제의 가시적 진전을 이루어 왔다고 할 수 있다. 국군포로 및 납북자 문제의 경우 남한내에서 인도적 문제의 당면현안으로 부각되어 있으며, 관련자의 고령화 등으로 문제의 시급성이 있는 바, 정상회담을 통해 동 문제의 가시적 진전을 도출해 내는 것이 필요하다. 동 사안의 경우 국민정서에 민감한 영향을 미치는 인도적 사안이라는 점에서 의제화에 주력해야 할 것이다. 동시에 이산가족문제의 실질적 해소를 위한 면회소체제의 정착·고향방문의 활성화 등 이산가족상봉의 상시화·제도화에 있어서도 진전된 합의를 도출하는 것이 필요하다 할 것이다.

4. 남북교류의 확대와 제도화

기본합의서체제가 복원되지 않은 상황에서 1차 남북정상회담 이후 확대된 남북교류는 제도화의 기반이 취약하다고 할 수 있다. 이와 같은 점에서 남북기본합의서체제의 복원이 의제로 다루어질 필요가 있다. 이 경우 세부조치로 사회문화공동위원회와 군사공동위원회의 가동, 그리고 여타 분야의 장관급회담의 확대 등이 논의될 수 있을 것이다. 또한 남북상주대표부 등 남북교류의 제도화를 위한 조치들에 대해서도 논의될 필요가 있다.

북한 노동당 규약의 변경과 국가보안법 개정에 동시합의도 예상가능하다고 할 수 있으며, '남북한 내 제도적 장애의 개선 공동노력에 합의'라는 우회적 방식의 표현으로 합의될 수도 있을 것이다. 또

한 한반도평화라는 주제로 특화될 수 있는 2차 남북정상회담의 특성상, 관련된 조치로서 비무장지대의 평화적 이용을 위한 상징적 조치들에 대해 합의가 가능할 수도 있을 것이다. 이 경우 비무장지대의 평화·생태공원건설, 비무장지대내 남북교류시설의 건설 등이 검토될 수 있을 것이다.

5. 정상회담의 정례화

2차 남북정상회담은 '김정일위원장의 답방'이라는 형식에서 벗어나 '2차'로 규정된 만큼 남북정상회담의 정례화의 계기가 될 수 있다는 점에서 동 문제에 대한 합의도출이 필요하다 할 것이다. 따라서 2차 정상회담은 한반도 평화정착과 남북관계발전을 위한 하나의 단계로서 성격을 지니는 것이며, 따라서 완료형이 아닌 진행형으로서의 의미를 지닌다는 점에 주목할 필요가 있다. 2차 남북정상회담을 통해 정상회담의 정례화에 합의하는 것은 그 자체로서 남북관계발전의 중요한 의의를 지니게 될 것이다.

Ⅴ. 2차 남북정상회담의 영향

1. 남북관계

한반도 평화선언이 이루어질 경우 평화체제로의 전환에 대한 남북 당사자 차원의 구체적 협의 및 군사적 신뢰수준의 고양이 예상되며, 대북개발지원체제의 본격화 등으로 남북교류의 제도화가 가능해져, 남북관계의 불확실성이 상당부분 제거될 수 있을 것이다. 개성공단사업 및 남북경협 등은 현 단계보다 고양된 수준에서 본격화될 가능성이 크다. 이는 평화와 공동번영이라는 기본틀 속에서 남북한간 상호의존성의 심화를 의미하게 될 것이며, 남북관계에 대한 정치·외교적 변수의 영향이 감소하는 반면 점차 실용성의 확대되는 경향이 나타날 것이다. 남북 상주대표부 등의 설치에 대해서 논의가 가능할 것이나, 대규모 인적교류는 당분간 가능하지 않을 것이다.

2. 대내적 차원

북한인권, 납북·국군포로 문제 등에서 가시적 진전이 없을 경우 국민정서의 냉각이 예상될 수 있으며, 대북마샬플랜의 구체화에 필요한 비용 및 주한미군문제, 그리고 국가정체성문제 등을 둘러싸고 단기적으로 보혁·남남갈등이 부각될 가능성이 있다. 반면 이미 1차 남북정상회담 발표 직후 총선에서 여당이 패배한 것에서 드러나듯이 2007년 대선 등 국내정치 일정에 대한 영향은 미미할 것으로 보인다. 단기적인 남남갈등 예상에도 불구하고 중·장기적으로는 '민족문제의 정쟁화 경향이 감소'하게 될 것으로 보인다. 남북관계의 안정화 및 일상화로 국내정치 이슈로 부각되는 경향이 감소하고, 여·야간 협의를 통한 대북정책 추진구도의 점차 정착될 수 있을 것으로 예상된다. 이와 같은 점에서 민족문제와 관련한 보수진영의 이념성향이 점차 중도보수화 및 중도화의 추이를 보일 것이며, 진보진영의 경우도 점차 실용주의적 성향을 띠게 될 것으로 전망된다. 또한 통일문제에 대해서도 통일

비용 등 점차 실용주의적 접근이 이루어지게 될 것이다.

3. 국제적 차원

남북당사자간 평화논의 등 남북관계의 변화로 한·미동맹 등 한·미관계의 근본적 변화요구가 증대될 가능성이 있다. 이와 같은 맥락에서 유엔사체제와 주한미군의 성격변화에 대한 논의가 시작될 가능성이 있다. 또한 2차 남북정상회담을 통한 남북관계발전의 새로운 국면이 도래할 경우 한반도 문제에 대한 다자적 개입의 개연성이 증대될 가능성이 있다는 점에도 주목할 필요가 있다. 중국의 패권국가화와 일본의 보통국가화 경향의 가속화가 예상되는 바, 6자회담의 동북아 다자 안보대화로의 발전가능성은 제한적이며, 따라서 이슈중심 대화틀의 제한적 성격을 지니게 될 가능성이 크다. 결과적으로 6자회담은 남북관계발전 등 한반도정세 급변상황에 대응하는 관련국의 협의체로 활용될 가능성도 있다 할 것이다.

4. 북한 차원

북한경제 위기구조의 근본적 해소가 단기적으로 가시화되지는 않을 것이나, 2차 남북정상회담의 결과가 6자회담의 진전상황과 연계될 경우 북한체제의 유지에 필요한 외부자원의 유입이 원활하게 이루어질 가능성이 크므로 대내적 안정효과가 나타날 수 있다. 대내적으로 김정일 위원장체제 및 통치방식 등의 변화는 예상되지 않으나, 대북개발지원의 본격화 등으로 국제사회와의 관계개선, 지원확대 등으로 북한은 점차 대외적으로는 폐쇄적 이미지에서 벗어날 것으로 예상된다. 향후 북한은 국제사회에서 점차 정상국가화를 추구할 것으로 보이지만, 인권문제 등 국제기준에 맞는 조건을 충족시키지 못할 경우 NGO 및 국제기구 등과 지속적 마찰을 일으킬 가능성이 있다.