

## 제2차 남북정상회담, 무엇을 해야 하나?

이상현(미래전략연구원 연구위원/세종연구소 연구위원)

### I. 정상회담 합의 배경과 의미

남북한 당국은 오는 8월 28일부터 30일까지 제2차 남북정상회담을 평양에서 개최하기로 합의하였다. 이번 남북정상회담은 2000년의 정상회담 이후 7년 만에 열리는 남북간 최고위 회담으로 북핵 문제 해결을 비롯해 한반도 평화정착의 돌파구를 마련할 것으로 기대되는 등 그 의미가 각별하다. 하지만 회담의 성과를 낙관하기에는 여러 가지 불확실성이 존재하는 것 또한 사실이다.

2000년 정상회담 이후 한반도에는 갑자기 평화담론의 홍수가 밀려왔다. 정상회담은 분단 이후 거의 반세기 동안 한반도를 지배했던 안보담론을 딛고 평화담론이 부상하는 계기가 되었다. 그러한 평화담론의 홍수 속에 한반도 평화는 과연 개선되었는가? 이 질문은 한마디로 대답하기 어려운 측면이 있다. 1차와 2차 정상회담 사이에 북한은 실질적인 핵보유국이 되었다. 그럼에도 불구하고 인적·물적 교류와 협력은 폭발적으로 증대했다. 이제 열리게 될 2차 정상회담은 과연 그동안 이룩된 남북관계의 개선이 일시적 유포리아(euphoria)인지, 아니면 실질적인 평화로 나아가는 주춧돌이 되었는지 시험하는 시금석이 될 것이다. 그런 만큼 이번 정상회담은 희망과 함께 우려의 요소가 크다.

우선, 왜 북한은 이 시점에 정상회담이라는 카드를 수용했을까? 이종석 전 통일부장관에 의하면 우리 정부가 정상회담과 관련해 북한에 처음 의사를 전달한 것은 2005년 6월 17일 정동영 전 통일부장관이 김 위원장을 만났을 때였다. 당시 김 위원장이 정상회담을 할 용의가 있다고 밝혔다고 한다. 당시 우리 정부는 표면적으로는 북핵 문제가 해결되지 않은 상황에서 북한이 정상회담에 응해올 가능성이 적다고 밝혔지만 정부의 기본 입장은 일관되게 정상회담을 하겠다는 쪽이었다고 한다. 그런데 북한은 한국의 제의에 침묵하고 있다가 이번 8월에 와서야 회담 제의를 수용했다. 북한은 나름대로 회담 여건이 성숙하기를 기다렸다는 추측이 가능한 대목이다.

북한을 움직이게 만든 첫째 요인은 최근 북미관계 개선일 가능성이 커 보인다. 북측이 발표한 정상회담 합의문은 “북남관계를 보다 높은 단계로 확대 발전시켜 조선반도의 평화와 민족공동의 번영, 조국통일의 새로운 국면을 열어 나가는 것”이라고 이번 회담의 의의를 정리하고 있다. 이러한 추상적 서술 뒤에 있는 북한의 계산방식에는 무엇보다도 2.13합의와 그 이행을 통해 최근 호전되고 있는 북미관계가 가장 큰 고려 요소였을 것으로 추정된다. 즉 이라크에서 고전을 면치 못하고 있는 부시 행정부로서

는 외교안보 분야에서 뭔가 가시적 성과가 필요했고, 북한마저도 실패하면 안 된다는 절박한 구조적 압력에 직면해 있었다. 이러한 이유로 부시 행정부는 북핵문제에 대해 유화적 입장으로 노선을 수정했고, 북한은 이런 변화를 긍정적 여건 조성으로 받아들인 것이다.

두 번째는 한국 대선정국과의 연관성이다. 이번 정상회담이 국내정치적 의도가 전혀 없다고 정부가 아무리 강조해도 시기상 정상회담은 어쩔 수 없이 대선에 영향을 미칠 것이다. 해외의 시각도 오코노기 마사오 교수가 “이번 회담이 시기와 장소, 이유 등 모든 면에서 의구심을 자아내고 있어 호응을 얻지 못할 것”이라고 진단하는 등 대체로 회담의 정치적 의미에 주목하는 경향이 있다. 북한은 오래 전부터 한국의 대선정국을 겨냥하여 반보수대연합 결성을 노골적으로 언급하는 등 내정간섭적 의도를 숨기지 않았다. 정상회담은 분명히 현재 지리멸렬한 범여권에는 긍정적으로, 보수진영에는 역풍으로 작용할 것이다.

셋째, 무엇을 주고받을지가 불분명한 상태에서 회담이 합의되어 철저한 준비가 필요하다. 대체로 ‘주고 받을 것’이 분명한 회담이 좋은 회담이 될 가능성이 크다. 그런데 이번 정상회담은 아직 의제조차 설정되지 않았다는 것이 정부의 발표이다. 사정상 남북간에 합의된 의제를 밝히지 못하는 것인지, 아니면 의제부터 협상을 시작해야 한다는 것인지 알 수는 없다. 그러나 합의된 의제를 밝히지 못할 정도라면 분명히 문제가 있고, 이제부터 의제를 협상해야 한다면 뭔가에 쫓겨 서둘러 합의된 회담이 분명하다.

이번 정상회담은 출발부터 이러한 문제점들을 안고 시작하는 게임이다. 그렇기에 그 결과를 선불리 낙관하기 어려운 측면이 있다. 하지만 이미 정상회담 날짜가 합의된 이상, 예상되는 문제점들은 최소한으로 줄이고 최대의 성과를 거두기 위해 노력해야 한다는 것은 이론의 여지가 없다.

## II. 예상 의제 - 정상회담에서 얻어야 할 것과 피해야 할 것들

이번 정상회담에 큰 기대를 거는 이유는 다뤄야 할 의제의 비중 때문이다. 혹자는 이번 정상회담이 북핵 문제나 군사신뢰구축 문제 같은 중요한 문제들에 있어서 획기적 돌파구를 기대하기는 어렵다는 예상을 하기도 한다. 하지만 그 정도의 성과를 기대하지 못한다면 이번 정상회담은 실패다. 1차 정상회담이 남북관계 개선의 물꼬를 텃다면, 2차 정상회담은 물꼬를 바로 잡고 본격적인 화해협력의 물길이 흐르도록 장애물들을 제거하는 회담이 되어야 한다.

첫째, 2차 정상회담은 북핵 문제 해결에 대한 북측의 확고한 답을 받는 정상회담이어야 한다. 과거의 예처럼 막연히 한반도 비핵화를 위해 노력한다는 등 추상적인 언급만으로는 정상회담의 의미가 없다. 그러한 말은 이미 6자회담을 통해 되풀이되고 있다. 말치레를 위해 정상회담을 하기에는 비용이 너무 크다. 그러한 언술 차원을 넘어 북핵 불능화 및 비핵화를 위한 북측의 확고한 결단을 확인하는 정상회

답이 되어야 한다. 그러기 위해서는 이번 회담에서 불능화에서 비핵화에 이르는 북한측의 명확한 로드맵을 확인해야 한다. 만일 북한이 핵 문제는 미국과 해결해야 할 문제라고 주장한다면, 우리는 핵 문제 해결 없이 남북관계의 근본적 변화가 있을 수 없다는 입장을 견지해야 한다.

둘째, 이번 회담을 계기로 한반도 평화체제 논의가 본격화되어야 한다. 평화체제에 대한 북측의 확고한 입장 표명이 필요하다. 하지만 이번 정상회담에서 평화체제에 대한 결론을 내리기는 어려울 것으로 예상된다. 평화체제는 남북한뿐만 아니라 정전조약 당사자들도 관련된 사안이기 때문이다. 따라서 이번 정상회담에서는 평화체제 논의 여건을 조성하는데 역점을 두고, 그 일환으로 남북 군비통제 및 군사적 신뢰구축 문제를 해결해야 하는데 집중하는 것이 바람직할 것이다.

특히 남북 교류협력을 지원하기 위한 군사적 보장조치 상시화 등 핵문제 해결과 함께 군사적 신뢰구축 조치가 병행되어야 함을 분명히 해야 한다. 군사적 신뢰구축 방안으로는 상호 군사훈련 통보와 참관, 국방장관 회담 정례화, 군사당국간 핫라인 가동, 비무장지대 공동관리 등 다양한 방법이 있을 수 있다. 재래식 군비통제는 핵문제 해결이 가시화되고 군사적 신뢰구축이 성숙한 이후에 논의를 시작하는 것이 바람직하다.

단, 북한이 평화협정 대가로 주한미군 철수나 NLL 재설정 문제를 들고 나오지 않도록 유의할 필요가 있다. 실무적으로 전혀 접근이 안 된 상태에서 정상회담에서 NLL 문제를 다루면 해결이 안 되는 것은 물론, 오히려 혼란만 예상된다. NLL 문제는 남북기본합의서 상의 다른 군사적 신뢰조치들과 함께 남북 군사공동위 등을 구성해 장기적 과제로 다루는 것이 바람직하다. 일단 NLL은 현존 해상경계선으로 북측이 이를 확고하게 준수와 존중 입장을 표명하는 것을 전제로 논의 가능하다는 입장으로 정리해야 한다. 북한이 NLL 재설정 문제를 들고 나오거나 한미 합동군사훈련을 문제삼을 경우 그것은 한국 국내 정치적 문제이므로 북한이 제기할 문제가 아니라는 점을 분명히 해야 한다.

셋째, 남북 경협 문제이다. 여기에도 분명한 선을 그을 필요가 있다. 즉 북한에 대한 경제지원 청사진을 논의하는 것은 좋으나 그것이 일방적인 시혜의 성격이 되어서는 곤란하다. 대북 경제지원은 북한을 변화시키기 위한 전략의 일환으로 시행되는 것이지 북한체제의 온존을 위한 무조건적 지원이 되어서는 안 된다. 즉 정상회담 이후 시행될 대북 지원은 북한의 인권상황 개선, 남북관계의 정례화 및 제도화 등 장기적인 남북관계의 정상화에 도움을 주는 지원이 되어야 한다.

넷째, 남북간 인도적 현안 문제들을 확실히 해결하는 계기가 되어야 한다. 이산가족 상시 상봉체제, 납북자 문제, 국군포로 문제 등은 대표적인 현안들이다.

이상의 의제들이 확실하게 논의되고 해답을 얻지 못하면 성과 없는, 공허한 정상회담이 될 것이다. 반면 이번 정상회담에서 반드시 피해야 할 것들은 다음과 같다.

첫째, 정치적 선전장, 즉 실질적 성과도 없이 요란한 정치적 ‘쇼’를 하는 자리가 되어서는 결코 안 된다. 이번 정상회담이 알맹이 없는 합의로 그칠 경우 김정일 위원장의 최근 일탈행동(미사일 발사와 핵 실험)에 면죄부를 주는 동시에 재임 기간 동안 뚜렷한 업적이 없고 지지도도 바닥을 벗어나지 못한 노무현 정부가 정상회담의 의무를 다했다는 것만으로 외교안보정책 분야의 실책을 일거에 만회시켜주는 듯한 착시효과를 가져올 수 있다. 정상회담 한 건으로 참여정부의 공과가 묻혀버려서는 안 된다.

둘째, 차기 정부나 국민에게 엄청난 경제적 부담이 되는 선심성 합의에 그쳐서는 안 된다. 그럴 경우 선심은 노무현 정부가 쓰고 부담은 차기 정부가 지는 꼴이 된다. 또한 이면합의나 투명하지 못한 금전 제공은 결코 있어서는 안 된다. 대북 송금으로 인해 지난 2000년 정상회담의 성과가 얼마나 퇴색되었는지는 여기서 되풀이할 필요가 없을 것이다.

셋째, 어설픈 평화체제 합의나 선부른 통일방안 합의는 하지 말아야 한다. 특히 북핵문제 해결에 대한 확고한 대답도 듣지 못한 상태에서 평화선언을 할 경우 핵무장한 북한을 인정하는 결과만 초래할 뿐이다. 그 결과는 북한의 전술에 놀아나든지 아니면 남남갈등만 초래할 것이다. 그것은 또한 현재 6자회담 중심으로 진행되는 국제공조를 흐트리는 합의가 될 것이다.

### III. 회담 전망

2차 남북정상회담이 과연 북핵 문제 해결의 전기를 마련하고 한반도에 평화를 가져올 수 있을지 그 결과가 주목된다. 회담 성사 자체는 희망적 징후이지만 그 결과는 낙관하기 쉽지 않은 상황이다. 우리 정부는 최대한 회담이 가시적인 성과를 거둘 수 있도록 의제설정에 최선을 다해야 한다.

정상회담 합의문 문구는 ‘우리 민족끼리 정신’에 기초하여 역사적인 상봉이 이뤄진다고 언급하고 있다. 합의문 말미에 등장하는 ‘상부의 뜻을 받들어’ 역시 마찬가지로 북한의 의도를 반영한 표현으로 궁극적으로 미국을 배제하겠다는 의도를 반영한 것으로 해석될 수 있는 부분이다. 회담장소도 김 위원장의 서울 답방이 아닌 평양으로 결정되었고, 준비회의조차 서울이 아닌 개성에서 열릴 계획이다. 아무리 회담 장소 문제를 너그럽게 봐준다고 해도 결국 북한이 회담의 주도권을 쥐게 될 것은 명약관화하다. 이번 회담은 김정일 위원장으로서의 잃을 게 하나도 없는 장사다. 속칭 ‘꽃놀이 패’라고나 할까. 그런 만큼 우리 측의 남다른 각오와 대비가 필요한 것이 이번 정상회담이다.

정상회담이 개최되기까지의 기간 동안 우리 정부는 회담 준비에 만전을 기해야 한다. 국내정치적 조율도 물론 필요하다. 정부 부처간 조율은 물론, 가능하다면 야당도 이해시키려는 노력을 해야 한다. 외교·국방·통일을 망라하는 범정부적 차원의 대비를 통해 북한의 의제설정에도 일방적으로 끌려들어가지 않도록 충분히 대비해야 한다. 국제적으로는 6자회담 관련국들에게 우리 정부의 입장을 충분히 설명하고

정상회담과 6자회담의 관계설정에 대해 그들이 갖는 우려를 해소하도록 노력해야 한다.

마지막으로 정상회담의 대선국면에 대한 이용을 경계해야 한다. 여야를 떠나, 또한 보수-진보를 떠나 이번 정상회담을 대선정국에 활용하려는 시도는 단호히 배격해야 한다. 혹시나 그런 시도가 있을 경우 국민이 단호히 심판해야 한다. 2000년 정상회담 이후 학습효과가 조금이라도 있었다면 우리 국민들은 대선정국에 대한 정상회담의 효과를 크게 생각하지 않을 것이다. 그것이 우리 국민의 의식수준이 진일보한 증거가 될 것이다.

내용 문의 :

**미래전략연구원** <http://www.kifs.org>

주소 서울시 중구 서소문동 39-1 신아빌딩 704 우)100-813 / 전화 (02)779-0711 / 팩스 (02)779-0718 / 메일 kifs@kifs.org