

남북정상회담의 의의와 정책 제언

장달중 / 서울대학교 정치학과 교수

합의와 결렬의 30년

지난 4월 10일의 남북정상회담 개최 합의 발표문은 분단 반세기만에 정지되어왔던 우리의 민족사를 다시 여는 계기를 제공했음에 의심의 여지가 없다. 희망과 회의가 교차되는 속에서 남북정상회담을 둘러싼 갖가지 진단과 주문들이 쏟아지고 있지만, 한 가지 분명한 것은 남북의 정상이 머리를 맞대고 민족적 현안 문제들을 논의한다는 것 자체가 냉전적 대결 구조를 허물고 통일로 가는 민족대통합의 첫걸음임에 의심의 여지가 없다는 점일 것이다.

지난 30여 년간 남북은 대화와 대결을 반복해왔다. 남북적십자 회담을 통한 이산가족 재회, 7·4 공동성명과 남북 대화, 남북고위급 회담을 통한 기본합의서 체결, 그리고 한반도 비핵화선언 등 가시적 성과가 없었던 것은 아니다. 그러나 애석하게도 애써 마련된 이들 남북 관계 개선의 돌파구들은 그 어느 것 하나 지속적인 남북 대화의 채널로 제도화되지 못하고 붕괴되고 말았던 것이다.

어떻게 보면 지난 30여 년간의 남북 관계는 개선의 돌파구보다는 대결의 경직화가 더 일반적인 현상이었다. 이때문에 남북정상회담은 이러한 악순환의 고리를 끊을 수 있는 비책으로 늘 거론되어왔던 것이다.

정부는 남북정상회담의 의의를 무엇보다도 민족분단사에 새로운 획을 긋고 민족 통일을 실현할 수 있는 출발점에서 찾고 있다. 왜냐하면 정상회담은 남북간 대립을 청산하고 평화 공존의 기틀을 자주적으로 마련할 수 있는 계기를 제공할 뿐만 아니라, 민족 내부의 단합과 동북아 및 세계의 평화와 안정에 기여할 것으로 보고 있기 때문이다. 물론 정부의 이와 같은 설명은 지나친 낙관론임에 의문의 여지가 없다. 왜냐하면 지금까지 남북정상회담이 여러 번 시도되었지만 번번이 실패했던 것은 북한이 주장하고 있는 이른바 '근본 문제'를 우리측이 받아들일 수 없었기 때문이었다. 그렇다면 이번에는 어떻게 정상회담이 성사될 수 있었을까? 어떤 합의설들 갖가지 억측이 난무하고 있지만, 분명한 것은 남한의 끈질긴 햇볕 정책을 북한이 실리

적 차원에서 수용함으로써 가능했다고 보아야 할 것이다.

정상회담 성사 배경을 둘러싼 해석들

북한이 남한의 정상회담 제의를 수용한 배경에 대해서는 대체로 세 가지 정도의 해석이 제기되고 있다.

그 첫번째는 무엇보다도 김대중 대통령의 햇볕 정책과 북한의 실용주의 노선이 맞아떨어져서 이루어졌다는 해석이다. 이러한 해석은 김대중 대통령의 햇볕 정책에 대한 김정일체제의 전략적 변화를 전제로 하고 있다. 다른 말로 하면, 북한이 계속 폐쇄적이고 고립적인 체제로서는 더 이상 생존 가능하지 않다는 사실을 인식하기 시작했을 뿐만 아니라, 지금까지 북한이 주장해오던 근본 문제에 대해 타협의 가능성을 시사했다는 것이다. 좀 더 구체적으로 설명하면, 이러한 해석은 지금까지 북한이 남북 대화의 전제 조건으로 삼아왔던 고려연방제나 주한 미군 철수, 국가보안법 철폐 등을 유보하고 실용주의적 차원에서 개혁·개방으로의 방향 전환을 모색하고 있음을 나타낸 것으로 보고 있다. 그러나 이와 같은 낙관적인 견해는 아직 시기상조인 것으로 보인다. 왜냐하면 우리는 아직 중국식이나 동구식의 이렇다할 북한 사

회주의체제의 체제적인 변화를 감지할 수 없기 때문이다.

두번째의 해석은 북한의 전술적 변화론이다. 이 해석에 따르면, 북한이 이번에 전격적으로 남북정상회담을 수용한 것은 어디까지나 경제적 위기를 극복하려는 경제적 실리 때문이었다는 것이다. 경제적 실리 획득은 지금 가장 설득력있는 해석일 뿐만 아니라 가장 지배적인 해석이기도 하다. 왜냐하면 북한은 강성대국 건설론을 제기한 이래, 군사·정치·사상 강국 건설에 이어 지금 경제 건설에 주력하고 있을 뿐만 아니라, 이를 위한 실용주의적 차원에서의 對서방 외교를 본격 가동시키기 시작했기 때문이다. 따라서 북한은 베를린 선언을 통하여 제시된 김대중 대통령의 북한 경제 회생을 위한 대규모 대북 마샬 플랜을 수용함으로써, 근본 문제에 대한 양보없이 경제적 실리를 챙기는 전술적 변화를 추구하고 나섰다는 것이다. 하지만 우리는 이러한 해석의 설득력에도 불구하고, 왜 북한이 경제적으로 최악의 곤경에 처했던 1995-98년 사이에 정상회담을 수용하지 않았던가 하는 의문에 대답을 주기가 쉽지 않다.

세번째로 들 수 있는 것은 북한이 교착 상태에 빠진 북미 협상을 타개하기 위한 이른바 '가마우지식' 외교 전략의 일환으로 남북

정상회담을 전격 수용했다는 해석이다. 이 해석에 따르면 북한의 외교 전략은 물새인 가마우지를 길들여 필요할 때마다 한·미·일의 끈을 하나씩 당기고 늦추어 실리를 챙기는 것이었다. 이번에는 페리 프로세스에 따른 미사일 문제 해결을 위한 북미고위급회담 예비 접촉 과정에서, 북한의 테러 지원국 명단 삭제나 경수로 건설 지연에 따른 보상 문제 등이 원만히 해결되지 못하고 있을 뿐만 아니라, 미국 대선 과정에서 나타나고 있는 대북 강경론때문에 북미 협상이 교착 상태에 빠지게 되자 북미 협상을 진전시키기 위한 대미 협상 전략의 일환으로 정상회담을 수용했다는 것이다. 그러나 이 가마우지식 북한의 외교 전략은 지금까지의 북한 외교 전략을 설명하는 틀로서는 설득력이 약하다. 왜냐하면 지금까지 북한은 미국과의 관계개선이 북일·남북 관계 개선의 지름길이라는 전제 하에 남북 관계나 북일 관계를 모두 북미 관계의 종속 변수 차원에서 취급해왔기 때문이다. 그러나 이번 정상회담을 통하여 남북 관계의 남북 당사자 해결 원칙이 부각될 경우, 북한에 대한 한·미·일 공조체제는 흔들릴 수밖에 없으며 북한의 가마우지식 외교 전략은 더욱 본격화될 가능성을 배제할 수는 없다.

이 세 가지의 해석 가운데 어느 해석이 가

장 설득력이 있든 간에 한 가지 분명한 것은 김대중 정부의 대북 포용 정책에 대한 북한의 호의적 반응이 남북정상회담을 성사시켰다고 하는 사실일 것이다. 김대중 대통령의 햇볕 정책으로 북한을 둘러싼 국제 환경이 변하고 있을 뿐만 아니라, 북한의 경제 건설이 절박한 현실에서 남북정상회담이 결실을 맺게되었다고 보는 것이 타당할 것이다. 그러나 이제 김대중 대통령이 직면한 가장 큰 과제는 남북정상회담이 지니는 엄청난 상징적 의미를 어떻게 보다 실질적인 평화 공존과 교류 협력의 관계로 전환시킬 것인가 하는 문제일 것이다.

남북정상회담의 의제 문제들

정상회담 합의 과정에서 회담 의제에 관해서는 일체 논의가 없었던 것으로 보인다. 1, 2차 준비 접촉 과정을 통해서도 의제 문제를 논의하자는 우리측과 절차 문제만을 논의하자는 북한측이 서로 다른 입장을 드러내고 있다. 4월 22일 1차 준비 접촉에서 우리측은 베를린 선언에 따라 ① 평화 구축 문제, ② 경제 협력 문제, ③ 이산가족 문제, ④ 당국간 대화 채널 구축 등을 주요 의제로 삼는다는 입장을 밝히고 있다. 하지만 정상회담 합의문의 제1항은 7·4 공동성

명에서 천명된 '조국 통일 3대 원칙'인 자주·평화·민족대단결에 화해와 단합, 교류협력 문제를 포괄하고 있다. 때문에, 베를린 선언을 중심으로 한 우리측의 의제와 '정치·군사적인 근본 문제'를 우선시 하는 북측의 의제가 절충될 가능성이 높아 보인다. 실제로 5월 3일 제3차 준비 접촉에서 남북 양측은 포괄적인 의제에 접근한 것으로 알려지고 있다.

평화 문제의 경우 남북한의 입장 차이는 확연하게 드러나고 있기 때문에 거론 정도의 수준에서 끝날 가능성이 높다. 주한 미군 문제는 한미간의 문제로 북한과 논의할 성질의 것이 아님을 남한과 미국측이 다 같이 강조하고 있기 때문에, 의제 자체로 설정되기는 어려우나 북한측이 이 문제를 제기할 가능성은 배제할 수 없다. 다른 한편으로, 평화협정 문제에 관해서는 북한측이 남북간의 문제가 아니라 북미간의 문제라는 입장을 고수하고 있기 때문에, 실질적인 합의를 이끌어내기는 어려울 것으로 보인다. 그러나 정상회담에서 상호 무력 불가침을 선언한 남북기본합의서의 '불가침' 조항을 재확인하고 냉전 해체와 평화체제 구축을 위한 상호 노력 수준의 논의는 할 수 있을 것으로 보인다.

두번째 우리의 관심을 끌고 있는 의제는 화해와 단합, 자주와 민족대단결, 그리고 통

일 문제를 둘러싼 것들이다. 북한의 언론들은 남북정상회담 합의 발표후 조국 통일 3대 원칙과 민족대단결을 특히 강조하고 있는데, 이는 남북정상회담을 김정일의 '민족대단결 5대 방침' 실현의 한 과정으로 정당화시키려는 상징 조작의 일면으로 보인다. 김정일은 1988년 4월 18일 민족대단결 5대 방침으로 ① 철저한 민족 자주 원칙, ② 조국 통일 기치 밑에 단결, ③ 남북 관계 개선, ④ 외세 간섭의 배제, 그리고 ⑤ 온민족의 대화 발전 및 연대 강화를 제시한바 있다. 4월 22일 북한측 준비 접촉 단장 김령성은 남북정상 회담을 '남북 관계 개선과 통일 문제 해결'의 '중대한 사변'이라고 규정하고 나서는가 하면, 평양방송은 4월 26일과 2차 접촉이 있던 27일에도 정상회담에서 민족대단결과 평화 통일 문제를 집중 거론하고 나섰다. 이러한 북한의 태도로 보아 북한측은 그동안 '남북 대화의 선행 실천 사항'으로 고집해온 이른바 '근본 문제' 들인 국가보안법 철폐와 비전향 장기수의 북한 송환, 범민련과 같은 '통일 인사와 단체들'의 활동 자유 보장과 주한 미군 철수 등을 들고 나옴으로써, 연방제 통일 방안과 김 대통령의 3단계 통일 방안을 접목시키려 할 것으로 보인다. 사실 북한은 지난 1971년과 1985년, 1991년 남북정상회담을 추진하면서 한결같이 연방제 통일 방안에 대

한 정상간의 논의에 각별한 집념을 보여왔던 것이다.

세번째로 가장 심도있게 다루어 질 의제로 우리는 경제 협력과 이산가족 재회 문제를 상정할 수 있을 것이다. 경제 협력 문제에 관해서는 일정한 합의가 이루어질 것으로 보인다. 물론 대북 경제 협력 방식과 분야 및 규모를 둘러싸고 이견을 조정하는 작업이 필요할 것이다. 김대중 대통령이 베를린 선언을 통하여 제시한 경제 협력 지원 내용을 보면, 비료 농약 농기구 등 영농 자재 지원과 관개 시설 등 농업 구조 개선 지원, 경험을 통한 북한의 경제 회복 지원, 그리고 도로, 항만, 전력, 철도 등과 같은 사회간접자본 확충 지원 등이 골격을 이루고 있다. 남한의 경제 협력과 연계하여 이산가족 재회 문제는 어느 정도 의제로 채택되어 해결될 것으로 보인다.

그러나 문제는 일종의 대북 마샬 플랜에 해당하는 대북 경험 자금을 어떻게 마련할 것인가 하는 것이다. 남북정상회담 발표 직후 미국의 Goldman Sachs社는 한국의 현재 경제 사정으로는 독일식의 통일 비용 부담이 거의 불가능할 것으로 내다보았다. 홍콩의 한 투자 회사가 산정한 통일 비용 추계에 따르면, 남한의 15% 수준에 머물고 있는 북한의 노동 생산성을 향후 10년간 남한의

50% 수준으로 끌어올리려면 약 8,300억 달러의 투자가 필요할 것으로 추정하였다. 또한, 연간 830억 달러의 비용 지출은 한국 GDP의 17%에 해당하는 것으로 구서독의 對구동독 투자가 10% 미만이었다는 것과 비교할 때 엄청난 부담이 아닐 수 없는 것이다.

지금 정부가 대북 SOC 지원 재원으로 말하고 있는 정부의 남북협력기금(금년도 가용자금 3,000억 수준)과 재정 융자 특별 회계, 국채 발행 등을 모두 합하여 1조 원을 넘지 못할 것으로 보이기 때문에 아직 중등 특수 이상의 북한 특수를 말하기는 시기적으로 어려울 듯하다. 또 민간 자본(국내 자본이든 해외 자본이든 간에)이 참여한다 해도 아직 투자보장협정과 이중과세방지협정 등 법적·제도적 환경 개선이 선행되어야 한다. 또한, 국제 금융 기구로부터의 지원도 북한이 국제 금융 기구에 가입한 후 5~7년이 경과해야 가능할 것이기 때문에 북미 관계와 북일 관계가 개선되기 전에는 사실상 불가능할 것으로 보인다. 우리가 국제 금융 기구로부터 차입하여 북한을 돕는다는 발상도 제기되고 있지만 이 또한 어려울 것으로 보인다. 왜냐하면 우리나라의 신용 등급이 겨우 돈을 빌릴 수 있는 낮은 수준에 머물고 있기 때문에, 만일 우리가 북한 지원 자금을 빌려 대북 지원에 나섰다가는 우리의 신용 등급이 국제 금

용 기관에서 돈을 빌릴 수 없을 정도의 낮은 등급으로 떨어질 가능성이 높기 때문이다. 따라서 남북정상회담에서 지나치게 경제 협력 지원을 강조하는 것은 잘못하다가 역효과를 초래할 수도 있음에 유의해야 할 것이다. 남북 경협은 우선 가능한 중소 규모에서 출발하여 환경과 제도의 개선과 발맞추어 단계적으로 확대 발전시키는 것이 바람직한 것으로 보인다. 이번 정상회담을 통하여 경제협력 활성화를 위한 남북경제공동위원회의 가동을 적극 추진할 필요가 있을 것이다.

이상에서 살펴보았듯이 경제 협력과 이산가족 재회 문제 등의 교류 협력 부문을 중심으로 상당한 진전이 이루어질 것으로 보인다. 여타 분야에서는 서로의 기본 입장을 확인하는 선에서 그칠 가능성이 크다. 그러나 김대중 대통령의 3단계 통일론과 북한의 연방제 통일론의 접목 시도는 어떤 형태로든 가시화될 가능성을 배제할 수 없다. 만일 이 양자간에 어떤 형태로든 접목의 영역이 발견될 경우 남북 관계는 새로운 국면을 맞이할 것이다.

정상회담에의 제언

남북정상회담은 냉전 구조의 해체를 통한 남북 평화 공존의 시급적인 동시에 통일의

첫걸음일 수 있다. 물론 남북정상회담을 둘러싸고 여러 가지 도덕적 문제들이 제기될 수 있다. 예컨대, 전체주의적 북한 정권을 지원하는 데 대한 국내외적인 저항을 무시하기 어렵다. 하지만 남북정상회담의 가장 우선적 고려 사항은 한반도의 평화와 안전이다. 이 때문에 얼마를 주고 얼마를 받을 것이냐의 문제는 다음의 고려 사항이다. 강대국들의 이해가 얽혀 있을 뿐만 아니라 경제 전쟁이 날로 치열해지고 있는 오늘의 국제 환경 속에서 남북의 평화 공존과 공영이 민족의 통일과 존망에 절대적 명제임을 두 정상은 확인하는 자리가 되어야 한다. 이를 위해서는 무엇보다도 먼저 남북정상회담이 제로섬 게임(Zero-sum game)이 아니라 양자점 게임(positive sum) 게임이 되어야 한다. 양자점 게임의 일차적인 목표는 평화적 공존을 가능케 하는 '전쟁없는 안전공동체(Non-war Security Community)'의 수립에 다름 아니다.

전쟁없는 안전공동체의 수립은 한반도를 둘러싼 강대국들의 이해와도 밀접한 연관 관계를 맺고 있다. 북한은 남북 관계 개선과 평화 공존을 위한 우리의 우방 관계를 '비자주적'이라고 주장할지 모르지만 한반도의 안전공동체는 주변 강대국들의 협조없이 유지되기 어렵다. 우리에게만 안보와 평화가 가

장 중요하다. 이 안보와 평화는 미국과의 동맹 관계에 의해 유지되고 있다. 따라서 우리는 '독일 내의 해결'과 '유럽 내의 해결'을 쉐앙유럽안보협력회의(CSCE)의 틀 속에서 잘 조화시킨 구 동서독 관계의 모델을 참고 할 필요가 있을 것이다. 이때문에 주변 강대국들과의 사전 조율이 필요하다. 헬무트 콜 독일 총리가 미국의 부시 대통령을 제외하고 한결같이 독일 통일을 반대하던 미테랑 프랑스 대통령과 대처 영국 수상 그리고 고르바초프 구소련 서기장을 설득하여 독일 통일을 수용하게 만든 통일 외교의 중요성을 잊어서는 안된다.

남북정상회담의 성공은 국내 정치적 지지와 불가분의 관계를 맺고 있다. 지금까지 햇볕 정책이나 남북정상회담 발표 등은 국민의 합의를 기반으로 한 것이었다기 보다는 정부의 일방적인 독주였으며, 이 때문에 국내 정치에 소용돌이와 굴절을 몰고 오기도 했다. 앞으로 남북정상회담은 물론 통일 정책 추진은 국민적 합의의 도출 과정 선상에서 추진되지 않으면 안된다.

남북 경험도 국가의 재정과 우리 정부의 보증을 필요로 하는 외국 차관 등을 사용해야 하기 때문에 국민적 동의를 필요로 한다. 경제적 물량 공세를 무기로 한 일괄타결 대북 접근법은 내실있고 현실성있는 점진적 접근

근법으로 바뀌어야 한다. 남북 경험을 성공적으로 추진하기 위해서는 아직도 넘어야 할 장애들이 너무나 많다. 이번의 정상회담을 계기로 이러한 장애 요인들을 하나씩 제거해 나갈 수 있는 남북경제협약체의 상설화가 시도되어야 할 것이다.

물론 우리는 첫번째의 남북정상회담에서 너무 많은 것을 기대할 수는 없다. 그러나 남북간에는 그동안 우여곡절을 경험하면서 서로의 입장에 대한 이해를 어느 정도 축적해 놓고 있는 상황이다. 따라서 이번의 정상회담은 한반도의 평화와 안전에 대한 논의를 보다 구체화할 수 있는 계기를 마련해야 할 것이다. 이를 위해서는 햇볕 정책의 분명한 목표와 김정일체제의 평화와 안전에 대한 보다 분명한 견해가 서로 전달되어야 한다. 가능하다면 평화와 안전에 대한 서로의 의견 합의 속에서 교류와 협력의 장이 열릴 수 있는 계기가 되기를 기대해본다. 그것이 안되면 적어도 교류와 협력 과정을 통하여 서로의 신뢰가 구축되고 나아가 평화와 안전의 기틀이 마련될 수 있는 계기라도 마련되길 기대해본다. 