

## 남북 문제, 複眼으로 보자

권영빈 / 중앙일보 논설주간

**남** 북정상회담은 한반도와 이를 둘러싼 국제 문제라는 複眼적 시각에서 봐야 한다. 1945년 분단 이래 한반도는 남북 대치와 국제 냉전이라는 2 개의 빙하에 짓눌린 채 반세기를 보내야만 했다. 20세기 후반 먼저 국제 냉전의 빙하가 녹아 내리기 시작했다. 2차대전의 발화점인 베를린에 불기 시작한 변화의 바람은 베를린 장벽을 무너뜨린 데 이어 1991년 모스크바를 뒤덮고 있던 빙하마저 녹였다. 그로부터 9 년 뒤 우리는 김대중·김정일 정상회담을 목격하고 있다. 이 정상회담이 한반도 해빙기의 시작인지 아닌지 새로운 양상의 빙하기를 예고하는 전주곡인지는 가늠하기 힘들다. 분명한 것은 우리가 더 이상 남북 분단을 순전히 '외세' 탓으로 돌려버릴 수 없게 됐다는 사실이다. 그런 만큼 지금은 전민족적인 지혜의 결집이 절실하기도 한 시점이기도 하다. 우선 남북정상회담이 성사된 배경과 의미를 살펴본 후 우리의 목표와 예상되는 문제점 그리고 회담 전망 등을 하나씩 짚어보도록 하겠다.

### 정상회담의 배경

북한이 남북정상회담을 수용한 이유는 크

게 경제적 요인, 대외 관계, 대남 전략 세 가지로 압축해볼 수 있다.

첫째, 김정일은 자신이 추진하는 북한 경제 재건에 서울의 도움이 필요했다. 특히 전력난 해결 등에 필수적인 사회간접자본 건설 지원을 외부로부터 얻는 것이 절실한 상황이었다. 평양은 서울이 이 문제를 푸는 데 실질적인 지원자가 될 수 있다고 계산했을 것이다.

둘째, 북한을 둘러싼 대외 환경도 평양으로 하여금 정상회담을 받아들이게 한 요인이다. 주목해볼 것은 북미 관계다. 2000년 클린턴 행정부의 마지막 해다. 이미 레임덕 현상을 보이고 있는 클린턴 행정부는 평양이 기대하는 '큰 선물'을 주기 힘들 것이다. 평양으로서는 더욱 걱정되는 것은 미국의 차기 행정부다. 만일 공화당 정권이 백악관에 입성할 경우 평양에 대해 더욱 강경한 노선을 취할 가능성이 높다. 이런 상황은 평양에서 양자 택일을 강요하고 있다. 하나는 미국 대선 결과를 보아가며 차기 정권과의 관계를 정하는 것이다. 또 다른 선택지는 클린턴 행정부의 잔여 임기 기간중 '뭔가를 만들어' 기정사실화 시켜놓는 방안이다. 짐작컨대 평양은 후자로서 정상회담을 선택한 것 같다.

셋째, 통일 분위기를 조성하는 것이 북한 내부의 '단결' 과 남한 내부의 '분열' 에 도움이 될 수 있다고 평양이 판단하여 정상회담을 수용했을 가능성이 있다. 이는 지난 1998년 8월 대포동 미사일 시험 발사 이후 군사력에 대한 자신감을 기반으로 체제와 정권의 안정을 강화하려는 강성대국론(정치·군사·사상·경제)과 맞물려 있는 것으로 보인다. 북측이 '근본 문제' 를 대남 관계 개선의 전제조건으로 내세우는 것은 이 측면과 관련이 있다.

이밖에도 김대중 대통령의 일관된 대북 포용 정책이 정상회담을 성사시킨 중요한 계기를 마련했다고 볼 수 있다. 직접적인 계기는 3월 9일 베를린 선언이 되었다. 1월초 남북한 경제공동체 구상이 나왔을 때만 해도 북측이 남측의 진의를 믿지 않는 분위기였으나 2월 이후 남북한 당국간의 비공개 접촉에서 의사소통이 진행되는 과정에서 베를린 선언이 나왔기 때문에 북측도 이를 믿게 된 것으로 보인다.

## 정상회담의 의미

한국전쟁 발발 50 년만에 남북한의 최고위 지도자가 직접 얼굴로 맞대고 화해와 협력, 평화와 통일에 관한 문제를 논의한다는 것 자체만으로도 큰 의미가 있다. 특히 최고통치자가 모든 것을 결정하는 북한체제의 특성을 감안할 때 두 정상 만남은 꼭 필요한

것이기도 하다. 역사적으로도 남북정상회담은 55 년 분단사에 상당한 비중을 차지할 것이다. 남북 관계는 지난 1945년 분단이래 7·4공동성명(1972)과 남북기본합의서(1991)라는 2 개의 기둥이 떠받들고 있었다. 그러나 두 개의 기둥은 이미 금이 잔뜩 간 상태로 폐기 일보 직전의 상태였다. 그 이유인 이 문서가 당시 서울과 평양이 정치적 필요에 따라 만들어졌을 뿐 그 합의 내용을 실천할 환경도 이를 실천할 의지도 없었기 때문이다. 물론 지난 1994년 7월에도 남북간에는 정상회담이 추진된 적이 있었다. 그러나 이것은 어디까지나 카터 전 대통령의 주선에 의한 것이다. 이번은 다르다. 이번은 남측 김대중 대통령의 제의를 북측 김정일이 수용한 것이다. 따라서 이번 정상회담은 한민족 자체 역량으로 성사된 것이다.

또 시기적으로도 이번 정상회담은 국제냉전 종식후 최초의 본격적인 민족 화해 움직임이다. 이전의 국제냉전체제는 과거에 시도된 남북 화해 움직임을 극도로 제약했다. 그런 뜻에서 이번 정상회담은 그 어느 때보다도 좋은 배경을 갖고 열린다고 볼 수 있다.

## 정상회담의 목표

70년대와 90년대 초반의 남북한 합의가 실천되지 못한 경험에 비춰볼 때 어떤 그럴듯한 합의도 휴지조각이 될 가능성이 상존한다. 따라서 우리 정부는 남북 관계를 진정으로

로 개선시켜나갈 수 있는 확고한 틀과 장치를 마련하는 것과 북측이 이 틀을 깨려는 유혹을 갖지 못하도록 안정 장치를 만드는 데 관심을 기울여야 한다. 남북 관계의 기본 틀은 한반도의 평화 정착과 교류 협력 확대를 위한 것이어야 하고, 이를 위해서는 정상회담의 정례화 및 1991년에 합의한 남북기본합의서에 따른 각 부문 공동위원회의 실질 가동 두 가지를 동시에 추진해야 한다.

기본 목표를 달성하기 위한 유인책을 마련해야 한다. 북측이 제도화된 남북 관계의 개선 틀에 들어오면 경제 재건이나 체제·정권 안정에 유리하다는 것을 보여줄 필요가 있다. 평화 공존과 공동 번영의 프로그램을 구체적으로 마련해 북측에 제시하는 것이 바람직하다.

또한 북측이 수용하지 않을 경우 입을 손해를 포함한 손익계산서를 제시하는 것도 생각해볼 수 있다. 다만 이 경우 손익계산서의 내역을 공개하는 것은 피하는 게 바람직하다. 북측의 체면을 손상시키지 않으면서 그들의 선택 여하에 따라 잘사는 길과 어려움에 빠지는 길, 양 갈래가 있다는 것을 설득하는 방식을 고려해야 한다.

이와 관련해서는 주변국들과의 사전 의견 교환이 중요하며, 남측이 한반도 정세를 안정화시키기 위해 어떤 생각을 갖고 있는지, 주변 국가들의 주문은 무엇인지를 실질적으로 논의하는 기회를 갖는 것이 바람직하다. 남북한 당사자 해결 원칙에 너무 얽매어 주

변 국가들과의 깊은 협의를 갖지 않으면 남북 협상 지렛대가 줄어들 가능성이 크다.

강조하고 싶은 것은 남북기본합의서다. 지난 1991년에 채택된 기본합의서는 남북 화해, 불가침, 교류 협력, 내정 불간섭, 비방 중상 중지, 국제적 협력, 공동위원회 구성, 연락사무소, 한반도 비핵화 등 남북 문제 거의 모든 분야를 망라하고 있다. 특히 기본합의서 제5장에 명시된 '정전 상태의 평화 상태 전환'은 남북평화협정 체결 가능성을 열어놓고 있다. 문제는 기본합의서가 서랍 속에서 낯잠을 자고 있다는 사실이다. 따라서 '합의' 상태에 머물고 있는 기본합의서가 이번 정상 회담을 계기로 '실천' 단계로 이행한다면 이번 정상회담은 일단 합격이라고 할 수 있다.

## 정상회담 의제

남북한이 5월 18일 합의한 실무 절차 합의서에 따르면 의제는 ① 7·4공동성명에 천명된 통일 3대 원칙 재확인, ② 민족의 화해와 단합, 교류와 협력, 평화와 통일 실현 문제로 되어 있다.

의제대로라면 일단 3대 원칙에 명기된 자주·평화·민족대단결 세 가지를 재확인하게 될 것이다. 여기서 논란 소지가 있는 것은 자주와 민족대단결이다. 북측이 자주의 핵심 문제라며 주한 미군 철수를 거론하면 남측은 이것은 한미간의 문제이기 때문에 남북간에 논의될 성격이 아니라고 답변하게 될 것이

다. 이 문제는 언급되더라도 논란을 벌일 가능성은 상대적으로 적다.

이에 비해 민족대단결과 관련, 북측은 국가보안법 철폐, 국가정보원 폐기, 장기수 송환, 이른바 통일 애국 인사의 자유로운 활동 보장 등을 강하게 요구할 가능성이 크다. 남측은 장기수 송환을 수용할 가능성이 있지만, 국가보안법과 국가정보원 문제는 내정 간섭이라며 거부하면서 다만 국가보안법은 개정 논의가 진행 중이라고 답변하게 될 것이다. 통일 애국 인사의 활동 보장은 범민족 연합 남측본부의 친북 활동의 보장을 요구하는 것이므로 범민련의 활동이 남측 법률에 저촉될 경우 처벌하지 않을 수 없다고 답변하게 될 것이다.

의제에 포함된 '민족의 화해와 단합' 부분에서 남측은 민족 화해 차원에서 이산가족 문제의 적극적 해결을 강조할 것이다. 이에 비해 북측은 민족 단합에 초점을 두고 앞의 요구를 거듭 강조할 것이다.

'교류와 협력' 부분에서는 남측의 대북 지원, 특히 사회간접자본 건설 및 농업 기반 지원 문제가 논의될 것이다. 또한 남북 경협을 활성화하기 위한 법적·제도적 준비를 비롯한 환경 조성 문제도 논의될 것이다. 이것은 베를린 선언의 기본 정신에 따른 것이다. 이 대목에서는 비교적 실질적인 대화가 오갈 것이지만 북측이 대단히 큰 규모의 지원을 요구할 가능성이 크다.

'평화와 통일' 부분에서 남측은 한반도

냉전 구조 해체와 평화 정착 방안에 초점을 맞추게 될 것이고 이 과정에서 북측의 핵·미사일 등 대량 살상 무기에 대한 우려를 표시하게 될 것이다. 북측은 한미 합동 군사 훈련과 첨단 병기의 도입, 그리고 한·미·일 공조체제가 한반도의 군사적 긴장을 고조시키고 있다고 주장할 것이다.

특히 북측은 90년대 이래 주장해온 군사·외교 권한을 지역 자치 정부에게 더 많이 보장하는 형태의 '느슨한 연방제' 통일 방안을 거듭 제안하면서, 남측에게 이를 받아들일 것을 요구할 가능성을 배제할 수 없다. 이때 남측은 김대중 대통령의 3단계 공화국 연방제를 제시하며, 국가연합(1단계)부터 실현하는 것은 생각해볼 수 있지만 연방제에 의한 즉각 통일은 곤란하다며 반대하게 될 것이다.

## 남북 관계 전망

남측이 북측의 통일 방안을 수용하거나 돌발적인 제의를 받아들이지 않는 한 급격한 변화가 예상되지는 않는다. 남북 관계의 급격한 변화는 주민들과 주변 국가들에게 큰 부담을 줄 수 있기 때문에 점진적인 방법을 택하게 될 전망이다. 이번에 남북 관계를 질적으로 개선하는 제도적 틀을 마련한다고 해도 실행 과정은 매우 느리게 전개될 것이다. 90년대 초에 남북기본합의서를 만들고 각 부문 공동위원회를 가동하기로 합의한 뒤에도 실제 실행은 뒤따르지 못했던 전례에 비춰볼

때 이번 정상회담에서 만족할 만한 결과를 얻는다고 해도 앞으로 '상당한 과도기' 예상해야 할 것이다.

정상회담에서 만족할 만한 결과를 얻을 경우 관계 정상화를 위한 '길고 긴 여정'에 들어갈 수 있을 것이다. 정상회담이 1회성 단타로 끝나고 향후 일정이 불투명하게 될 경우는 대북 지원을 둘러싼 밀고 당기기는 계속되겠지만 관계 정상화는 기대하기 어렵다.

정상회담 못지 않게 중요한 것이 정상회담의 뒷처리다. '투명성'이 국민적 합의의 기반을 마련하기 위한 최선의 방안이다. 특히 국회를 대상으로 정상회담 결과를 소상히 알리는 것이 중요하다. 또 투명성 원칙은 국내뿐만 아니라 우방에 대해서도 지켜져야 한다. 정상회담 결과를 우방국들에게 투명하게 알려줌으로써 이들의 신뢰를 확보하는 것은 물론 차후에 전개될 대북 정책에도 도움을 받을 수 있다.

앞으로 정치·군사 현안이 부상할 것에 대한 대비책이 있어야 한다. 통일 방안에 관심이 상대적으로 적다는 문제점을 개선해야 한다. 주변국들과의 협의를 강화하는 노력을 기울여야 하고 이를 위한 제도적 장치를 만들어야 한다.

장기적인 통일 프로세스와 단기적인 교류 협력 및 평화 공존 프로세스가 유기적으로 결합된 정책을 추진하기 위해 통일·안보·외교 정책의 통합 노력을 기울여야 한다. 국민적 합의를 기반으로 한 정책을 전개하기

위해 초당파적, 초정권적 기구를 만드는 것도 생각해볼 수 있다.

동시에 주변국들과의 역학 관계에 신경을 써야 한다. 현재 미국, 일본, 중국, 러시아, 유럽 등 주변국들은 남북정상회담의 결과물에 예의 주시하고 있다. 주변국들은 모두 한반도 지역에서의 급격한 상황 변화를 원하지 않으면서도 평화적 방법에 의한 한반도의 통일은 지지한다고 말해왔다. 그러나 평화 정착의 프로세스가 실제로 진행된다면 한반도의 현재의 역학 관계는 불가피하게 변하지 않을 수 없다. 특히 냉전 종식 이후 동북아 질서의 최대 변수인 워싱턴·베이징 관계와 한반도에 미칠 여파를 예의 주시해볼 필요가 있다.

남북 관계가 실질적으로 발전된다면 한·미·일 공조체제도 변화가 불가피할 것으로 예상된다. 외교 안보 전략의 축에 근본적인 변화가 올 소지가 있다는 뜻이다. 한반도의 냉전 구조 해체는 결과적으로 남측의 외교적 프리미엄을 감소시켜나가는 과정이 될 것이다.

북한이 만일 남북 관계에 호응해온다면 그 다음 단계로 미국·일본과의 수교 협상을 가속화할 것이다. 북미 수교 단계에 이르면 정전협정체제나 한미동맹체제에 근본적인 변화가 올 수 있기 때문에 구체적인 대비책이 필요하다. 따라서 남북 차원과 함께 국제적 역학 관계를 동시에 조화시켜나가는 자세가 필요하다. 이것이 한반도 문제에 대한 複眼적 접근이 필요한 이유다. 