

# 남북정상회담과 한반도의 새로운 모색

이원섭 / 한겨레신문 논설실장

## 들어가는 글

**남**북정상회담이 끝난 지 얼마간 시간이 흘렀음에도 당시의 감격과 흥분이 좀처럼 가라앉지 않는다. 비록 2박 3일의 짧은 시간이었지만, 그만큼 놀랍고 감동적인 장면이 많이 펼쳐졌기 때문일 것이다. 예상을 뛰어넘어 파격적으로 진행된 정상회담과 '남북공동선언'이란 기대 이상의 성과에 많은 국민들이 놀라움을 감추지 못하고 있다.

무엇보다 철저히 배일에 가려졌던 김정일 국방위원장이 남쪽 텔레비전이 비추는 가운데 거침없이 자신의 뜻을 표명하는 등 '뉴스스타'로 떠올라 남한 사회와 전세계에 극적으로 이미지를 쇄신했다. 이제까지 부정적 이미지에 젖어 있던 남쪽 국민들이나 '불량국가'란 낙인을 찍었던 미국 등 서방 각국들이 놀라움과 충격을 금치 못하고 있다. 그것이 김정일의 본연의 모습이든, 치밀하게 연출된 각본이든, 이제까지 알려진 것과는 전혀 다른 모습에 김정일과 그가 통치하고 있는 북한 사회의 변화 가능성과 남북 관계 진

전 전망 등 새로운 분석이 무성하다.

이제 차분히 회담의 성과를 분석하고, 남북 관계 변화 가능성과 한반도 주변 정세를 두루 전망하며, 두 정상이 합의한 획기적 내용이 제대로 실천될 수 있도록 만반의 준비태세를 갖추어야 할 때다.

## 남북정상회담의 의의와 성과

남북정상회담은 애초 남북의 정상이 사상 처음으로 얼굴을 맞댄다는 것 자체만으로도 의미가 크다는 '겸허한' 평가에서 시작했으나 회담 결과는 기대 이상의 큰 성과를 거둔 것이었다. 두 정상이 진지한 토론 끝에 5개항의 '남북공동선언'에 합의한 것은 대결과 반목으로 얼룩진 민족사를 청산하고 화해와 협력의 새 시대를 여는 역사적인 사건이었다.

두 정상이 합의한 통일 문제의 자주적 해결 원칙, 연합·낮은 단계 연방제의 공통점 인정, 이산가족 상봉, 경제 협력 및 다방면의 교류 활성화, 당국간 대화 재개는 남북 사이에 놓여 있는 현안들을 거의 망라한 것이었

다. 특히 김정일 국방위원장의 서울 답방 약속은 정상회담이 일회성 행사에 그치는 것이 아니라 연속성을 갖게 된다는 점에서 큰 성과이며, 남북간 신뢰 조성에 큰 몫을 할 것으로 기대된다.

‘남북공동선언’은 분단 반세기만에 남북의 최고 지도자가 열띤 토론 끝에 합의하고 직접 서명했다는 점과 전세계가 지켜보는 가운데 공식 발표된 것이어서 과거 남북간의 어떤 합의보다 훨씬 무게를 지닌다. 이번 정상회담이 과거처럼 제3자의 중재를 거치지 않고 남북이 주도적으로 대화의 자리를 마련했다는 것은 또 다른 의미를 지닌다. 제3자의 중재나 주변 상황의 급박함때문에 급조된 회담은 상황이 변하면 원점으로 되돌아가거나 그에 따른 한계를 지니며 때로 대가를 치러야 할 경우도 종종 생긴다. 합의문에 표현된 것 이외에 두 정상간에 상당한 공감대가 이루어졌지만 발표하지 않은 내용도 있는 것으로 알려지고 있기에 기대가 한층 높다.

#### 통일 원칙 합의와 통일 방안 접근

5 개항의 ‘남북공동선언’ 가운데서도 가장 놀랍고 의미가 큰 것은 남북이 통일의 원칙에 합의하고 통일 방안에 대해 접점을 찾았다는 점이다. 사실 이산가족 상봉 문제와

경제 협력 문제는 회담 전부터 어느 정도 가시적 성과를 낼 수 있을 것이라는 기대가 가능했다. 그러나 두 지도자가 남측의 연합제와 북측의 낮은 단계의 연방제 안이 서로 공통점이 있다고 인정하고 앞으로 이 방향에서 통일을 지향하기로 한 것은 그 동안 남북이 각기 추구해왔던 흡수 통일 정책과 적화 통일 정책을 포기하고 평화적으로 통일하겠다는 뜻을 밝힌 것으로 풀이된다. 남북이 통일 과정에서 ‘1민족 2체제’가 공존하는 중간 단계의 필요성을 함께 인정한 것으로서 뜻이 깊다.

그 동안 남북은 서로의 통일 방안을 고집하며 비현실적인 논쟁을 벌였는데, 이번 합의로 소모적인 논쟁을 피할 수 있게 됨으로써 남북간 화해 증진에 큰 도움이 될 것이다. 좀 더 적극적 의미로는 한반도의 평화적 관리, 남북의 평화 공존이란 틀을 넘어서 통일의 길로 향해 나아간다는 뜻이 담겨 있다. 공동선언에 명시적으로 표현되지는 않았지만, 남북이 상호 무력 침략할 의사가 없음을 확인하고 상대방을 위협하는 행위를 하지 않기로 합의했다는 청와대 대변인의 발표는 이런 맥락으로 이해된다.

일부에서 통일의 원칙과 방안 문제를 북측에서 먼저 제기한 것 아니냐는 문제 제기도 하지만, 그보다는 ‘자주적 해결’이라는 원

칙에 합의하고, 연합제와 낮은 단계의 연방제 안이 서로 공통점이 있다고 인정한 점이 중요하다. 김대중 대통령은 이번 정상회담에서 혹시라도 이 문제로 인해 분위기가 꺾거리워질 것을 우려해 거론하지 않으려 했을 가능성이 크다. 그러나 경험 문제만 이야기할 수 없는 북한 처지에서 원론적인 통일 문제를 들고 나오자 깊은 토론 끝에 상호 양해할 수 있는 선에서 접점을 찾은 것이 아닌가 싶다.

김 대통령으로서는 첫 만남에서 이렇게까지 진전되리라고는 아마 예상하지 못했을 것이다. 김정일 위원장이 공항에 직접 영접을 나온 것이나, 김 대통령과 나란히 인민군 의장대를 사열한 것, 숙소까지 동승한 것에 더해 2차 정상회담에서 몇시간이나 진지하게 토론한 점 등이 모두 예상을 벗어난 파격의 연속이었다.

연합제나 낮은 단계의 연방제 안에 대해서는 앞으로 개념 정리가 분명히 되어야 할 것이다. 북측의 낮은 단계의 연방제가 김대중 대통령 설명대로 외교권과 국방권을 지역정부가 갖는 것이라면, 형식상의 중앙정부가 있느냐 없느냐의 차이가 있을 뿐, 우리의 남북연합과 크게 다르지 않다. 북한이 초기에 제시한 고려민주연방제 방안을 높은 단계의 연방제로 보고, 지난 1991년 김일성 주석이 밝

힌 이른바 느슨한 연방제 안을 낮은 단계의 연방제로 표현한 것이 아닌가 분석되는데, 북한은 앞으로 낮은 단계의 연방제가 무엇을 뜻하는지를 좀더 분명히 해야 할 것이다.

남측의 남북연합이 민족공동체 통일방안의 2단계 과정인 남북연합을 의미하는지, 김대중 대통령의 지론인 '3단계 통일방안'의 첫 단계인 남북연합을 의미하는지도 다소 모호한 부분이 있다. 양쪽의 남북연합이 큰 틀에서는 거의 유사하지만, 미세한 부분에서 차이가 있으니 만큼 앞으로 이 부분도 명확히 할 필요가 있다. 바뀐 현실을 감안하고 국민 의견을 수렴해 정부의 새 통일 방안을 확정하는 절차를 거치는 것이 장기적으로 필요할 것이다. 일시적으로 혼선이 일거나 역풍이 불 가능성을 배제할 수 없지만, 향후 불필요한 논란을 없애기 위해서는 거쳐야 할 절차는 거치는 것이 좋다고 본다.

통일의 원칙인 자주적 해결과 관련해 외세 배격과 주한 미군 철수 등 북측의 기존 주장을 받아들인 것이 아니냐는 논란도 일고 있다. 그러나 정상회담에서 주한 미군의 현실적 존재 필요성에 대한 김 대통령의 설명이 있었고, 김정일 국방위원장이 이를 이해했다는 설명으로 미루어 보거나, 그동안 간간이 흘러나온 북한의 태도 변화를 유추하면, 주한 미군의 지위와 장래 문제에 대해 일

정 수준의 논의가 있지 않았을까 미루어 짐작된다.

주한 미군 문제는 단순히 한미 관계라기 보다는 한반도 전체와 관련된 문제이고, 미국의 동북아 정책과도 연관된 매우 민감한 문제이다. 궁극적으로 정전협정의 평화협정으로의 대체나 남북간 군축, 한반도 평화와 관련된 것이기 때문에 주한 미군의 지위 문제, 장래 문제 등에 대해 보다 깊이 있는 연구와 검토가 필요할 것이다.

이 문제와 관련해 우리가 외세 배격을 주장해온 북한의 주장에 알레르기적으로만 반응할 일은 아니라고 본다. 한반도의 지정학적 특수성으로 볼 때 국제적인 협력, 특히 주변 4강국의 이해와 협조가 필수적이지만, 본질적으로 민족 문제는 외세의 간섭이나 개입 없이 남북이 주체적이고 주도적으로 풀어야 한다는 점은 민족적 견지에서 당연한 것이다.

‘공동선언’에 긴장 완화와 평화체제 구축 문제가 빠진 데 대해 아쉬움이 크지만, 아마도 미국 등과의 관계를 염두에 둔 것으로 이해된다. 한반도 문제를 근본적으로 풀기 위해서는 정치·군사 문제 해결이 필수적이다. 그 가운데서도 북한의 핵·미사일 문제, 주한 미군 문제, 군사적 신뢰 구축과 군축 문제, 평화체제 전환 문제 등은 남북한간 문제 이면서 동시에 국제적 문제다. 이러한 문제

들은 남북한 정상만의 합의로 해결될 수 없으며, 합의 도출도 어려운 문제이기에 일단 뒤로 돌려놓은 것이 아닌가 싶다. 이 문제를 풀기 위해서라도 앞으로 남북뿐 아니라 북한과 미국 일본 등과의 관계 개선이 적극 추진되어야 한다.

### 이산가족 상봉 및 비전향 장기수 송환

남북 정상간의 합의 사항 가운데 가시적으로 가장 먼저 이루어질 것이 이산가족 상봉 문제다. 이산가족 문제는 특히 소수 정권인 김대중 정부가 국민적 지지를 얻으면서 남북 관계를 전향적으로 풀어가기 위해 반드시 성공적 결실을 맺어야 한다. 이산가족 고향방문단은 일단 100명 규모로 논의되는데, 많은 이산가족들의 쌓인 한을 풀기 위해서는 1회성 행사로 그쳐서는 안되고 정례적 만남으로 제도화되어야 할 것이다. 헤어진 가족이나 친지들의 생사 확인, 주소 확인, 서신 왕래, 면회소 상봉, 고향 방문 등의 절차를 단계적으로 밟으며 상호 신뢰를 쌓아가야 한다.

비전향 장기수 송환은 정상간의 약속이라는 점 이외에 인도적 견지에서도 차질없이 지켜져야 한다. 우리 사회 일각에서 비전향 장기수 송환 문제를 놓고 이산가족 상봉과는 별도로 엄격한 상호주의를 주장하고 나설 가

능성도 있는데, 이러한 접근은 오히려 민족 화해와 남북 문제 해결에 걸림돌로 작용할 가능성이 크다. 국군 포로나 납북 어부 등의 문제는 인도적 차원에서 향후 과제로 단계적으로 풀어 가는 것이 현실적 접근이다.

### 경제 협력 등 교류 협력 활성화

경제 협력 문제는 특히 북한이 실질적 진전을 기대하는 분야이다. 남북간 경제 협력은 정부의 정경 분리 원칙에 따라 그동안 개별 기업 단위로 꾸준히 진행돼 왔으나 당국간 대화가 막혀 한계를 보여왔다. 일반적으로 경협은 남쪽에 의한 대북 지원으로 인식돼 왔으나 '공동선언'에는 '민족 경제의 균형 발전'으로 표현됐다. 일방적 시혜가 아닌 공동 번영 개념을 도입한 것이다. 예를 들어 경의선 철도 연결은 북한의 사회간접시설 확충이라는 점 이외에 남한의 물류 비용을 절감하고, 장기적으로 중국·시베리아를 거쳐 유럽까지 연결하는 커다란 그림을 그릴 수 있다는 것이다.

그러나 단기적으로는 남쪽의 투자가 선행되는 형태가 될 것이다. 농업 협력이라든가 북한의 철도·도로·항만 건설 등은 정부 차원의 재정이 소요되어야 한다. 임가공 사업으로 시작될 중소기업과 대기업들의 대북 진

출이 장기적으로 활성화하려면 투자보장협정, 이중과세방지협정, 청산결제협정 등 법적·제도적 안전 장치를 시급히 마련해야 할 것이다.

사회·문화·체육·보건·환경 등 각 분야의 교류 협력도 활발해질 것으로 예상된다. 그 가운데서도 가장 쉬운 체육 분야에서 시드니올림픽 공동 입장, 2002년 월드컵 단일 팀 구성 및 분산 개최, 탁구 대회 단일 팀 구성, 축구팀 교환 경기 등 가시적 조치가 앞설 것으로 보인다.

### 북한의 전략적 변화와 한반도 주변 정세

#### 전략적 변화의 배경

북한이 예상보다 빨리 정상회담에 응하고 더욱이 획기적인 '남북공동선언'에 합의한 배경에 대해서는 여러 분석이 나온다. 북한의 변화가 전술적 선택이나 전략적 변화로 보아야 할 것인가가 논란의 핵심이다. 최근 북한의 국내외 정책 등 여러 가지 상황을 종합하면 북한이 전략적 변화를 택한 것으로 보는 견해가 지배적이다. 심각한 경제난을 해결하기 위해서는 외부의 지원이 절대적으로 필요한데, 남쪽과 대화하지 않으면 사실상 어렵다는 현실을 인정한 것으로 보인다.

김대중 정권의 임기가 얼마 남지 않았다는 점과 금년 말 미국 대통령 선거에서 상대적으로 대북 강경책을 내세우는 공화당이 집권할지 모른다는 우려 때문에 클린턴 행정부 때 큰 틀의 정책 변화를 실천에 옮겨야 한다는 결정을 내린 것으로 분석된다.

김정일 국방위원장의 권력 장악이 확고해지고 최악의 식량난이 최저점을 지나면서 생긴 자신감 회복이 남북정상회담을 가능하게 한 것으로 보인다. 체제 붕괴 위기를 극복하면서 이제까지의 폐쇄 정책을 개방 쪽으로 전환한 것으로 볼 수 있다.

#### 주변국 반응과 한반도 정세

이번 정상회담이 기대 이상의 성과를 거둔 데 대해 미국·일본·중국·러시아 등 주변국들은 일제히 환영의 뜻을 밝히고 있다. 남북 관계의 실질적 진전이 한반도 안정과 평화에 기여하고 각국의 이해에도 맞다는 기대감을 표명한다. 특히 북한과 미국과의 관계 정상화를 위한 대화가 잦아지고 핵·미사일 문제 등 미국이 관심을 쏟는 분야도 의외로 순조롭게 풀릴 가능성이 있다. 미국은 성공적인 남북정상회담에 맞춰 오랫동안 끌어오던 대북 경제 제재 완화 조치를 발표시켰다. 북미 관계가 진전되면 북한과 일본의

수교 협상도 급 물살을 탈 것으로 전망된다. 이러한 흐름이 진행되면 동북아에서 4강 교차 승인이란 큰 틀이 완성되고, 이는 장기적으로 한반도와 동북아의 안정과 평화에 도움이 될 것이다.

그러나 현상적으로 드러난 측면만 볼 수는 없다. 남북이 주도적으로 정상회담 접촉을 한 데다 예상을 뛰어넘는 합의를 하고, 특히 통일 문제의 자주적 해결을 강조한 데 대해 주변국들은 겉으로는 환영하면서도 내심 자신의 영향력이 줄어들지 않을까 경계심을 갖게 될 것이다.

특히 남북한에 특별한 이해 관계와 영향력을 갖고 있는 미국이 정세 변화에 가장 민감한 반응을 보인다. 정상회담 직후 황원탁 외교안보 수석이 미국을 방문해 회담 내용을 상세히 설명했음에도 불구하고, 올브라이트 국무장관이 서울을 방문해 김대중 대통령의 설명을 듣는 등 기민하게 움직이는 것이 이를 반증한다. 북한이 주한 미군 존재에 이해의 뜻을 비쳤다고는 하지만, 장기적으로 남북한 접근 속도가 빨라지면 주한 미군 주둔의 명분이 줄어들고 이는 미국의 동북아 정책 틀을 재고하도록 강요하지 않을까 걱정할 것이다. 북한의 미사일 위협을 전제로 한 NMD(국가미사일방어망) 추진 명분이 사라지는 것도 우려하는 부분이다.

## 남북 화해 · 협력 시대의 과제

앞으로 남북이 정상회담의 성과를 이어가고 남북 화해와 협력 틀을 공고히 하기 위해서는 정상간의 약속을 충실히 지켜 신뢰를 쌓아가야 한다. 북쪽에서는 남쪽만 약속을 지키다면 자신들이 먼저 약속을 깨는 일 없을 것이라고 주장한다. 체제의 특성상 북한은 경우 최고 지도자와 핵심부의 결정이 상대적으로 더욱 중요성을 지니겠지만, 남쪽의 경우 정부 결정 이외에 국민적 합의가 뒷받침되어야 하기에 공감대 확산이 중요하다. 오랜 분단 세월 굳어진 냉전 의식을 척결하고 우리 사회 곳곳에 도사리고 있는 법률적·제도적 걸림돌들을 치워야 한다. 북한에 대한 왜곡된 인식을 강요해온 온갖 제도와 기제들을 제거하는 작업을 서둘러야 하는 것이다.

우선 국가보안법을 화해와 협력의 시대를 여는 데 걸림돌이 되지 않도록 개폐해야 한다. 남북정상회담을 통해 국가보안법의 모순은 극명하게 드러났다. 보안법 상으로 보면 반국가 단체의 수괴라고 해야 할 김정일 위원장이 김대중 대통령과 정상회담을 하는 모습은 법과 현실의 괴리가 얼마나 현격한가를 드러내고 국민 의식에 막대한 혼란을 준다. 더구나 김정일 위원장이 대남 적화 통일 노선을

명시한 노동당 규약을 바꾸겠다는 뜻을 김대중 대통령에게 비춘 것으로 알려져 보안법 폐지는 더욱 시급한 과제가 됐다. 보안법외에도 남북 화해에 걸림돌이 되는 각종 법령이나 제도를 전향적으로 고치도록 해야 한다.

제도 개혁 못지 않게, 오히려 더욱 중요한 것은 냉전시대에 형성되고 굳어진 우리 '마음속의 분단'을 허물고 공동체적 가치관을 세워야 한다. 북한에 대한 적대감과 대결 의식을 없애고 언젠가는 우리와 함께 살아갈 대상으로서 북한을 바라보도록 해야 한다. 기존에 형성된 그릇된 선입견과 편견을 없애는 노력이 필요하다. 반북 의식을 기축으로 행해져온 통일 교육 과정도 근본적인 재검토가 필요하다.

분단 의식 제거는 정부의 노력만으로 될 일이 아니다. 정부가 정치·경제·사회·문화적 차원의 공식적 대화를 통해 한반도의 평화체제 구축과 남북한 사이의 원활한 교류가 진행되도록 이끌어가야 한다면, 시민 사회는 정부의 이런 활동을 적극 지원하면서 북쪽과의 직접 접촉을 확대함으로써 상호 이해의 폭을 넓히고, 동시에 남쪽 사회 내부의 공감대 확산과 합의 도출을 위해 성숙한 시민 의식 계발을 촉진해야 한다. **원**