

특집

남북정상회담의 성과와 향후 과제

정상회담과 통일 방안의 합의 • 정영철

민족 경제의 균형 발전을 위한 과제 • 이찬우

사회 문화, 인도적 문제 • 김창수

정상회담과 통일 방안의 합의

정영철 / 동국대학교 강사

남 북 정상간의 회담이 성공적으로 개최되었다. 우리 사회는 그 동안 베일에 가려져 있던 김정일 국방위원장과 북한 사회를 생생하게 접하면서 일종의 '북한 쇼크'와 '김정일 쇼크'에 빠져 있는 듯 하다. 이는 우리 사회를 짓눌러 왔던 그 동안의 냉전적 북한 인식이 근거에서부터 도전받고 있음을 의미한다.

정상회담은 한반도 통일에 이정표를 세웠다는 의미에서 역사적이며, 민족의 대경사이다. 또한 정상간의 합의는 모든 이의 예상을 깨고 통일, 화해·협력, 긴장 완화와 지속적인 대화의 추진이라는 포괄적이면서도 실천적인 후속 조치를 담고 있다는 의미에서 파격이기도 하다. 더구나 제1항과 제2항의 한반도 문제의 자주적 해결과 통일 방안에 대한 공통성의 확인과 합의는 이번 회담의 성격을 규정짓는 획기적인 사변으로 기록되어도 좋을 듯 하다.

통일회담이 된 정상회담

이번의 회담은 한마디로 전문가들의 예상을 뛰어넘는 통일회담이었다. 그 동안 많은 전문가들이 정상회담의 성사 배경과 성격을 놓고 북한의 경제적 위기를 타개하기 위한 방편이라고 진단하였으며, 따라서 정상회담은 김대중 대통령의 햇볕 정책과 베를린 선언에서 천명한 화해·협력과 경제공동체 구상에 북이 호응하는 형태로 전개될 것이라고 예상하였다. 그러나 남측의 전문가들이 이렇게 예상하는 동안 북은 면밀하게 정상회담의 의제와 합의의 내용을 준비한 것으로 보인다.¹⁾

북한은 1997년 공동 사설을 통해 '조국통일 3대헌장'을 공식적으로 제기하면서 현재까지 국제적 지지 서명을 받는 활동을 전개하고 있고, 지난해에는 조국통일 3대 헌장담착공식을 거행하는 등 통일 운동의 활성화와 주민들에 대한 정치 선전을 강화해오고 있었

1) 이번 정상회담은 남북한의 비공개 접촉에서 많은 부분들이 협상되었다. 정상회담의 협상 의제 역시 남의 임동원 국정원장과 북의 김용순 통일 전선 사업 담당 비서관의 사전 조율이 있었던 것으로 보도되고 있다(『중앙일보』(2000. 6.17)).

다.²⁾ 또한 정상회담을 앞두고는 조국통일 3대헌장과 민족대단결, 자주·통일의 방침을 로동신문 등의 북한 언론·방송 매체들이 집중적으로 보도하고 선전하면서 정상회담

을 통일회담으로 이끌 것을 분명히 예고하였다.³⁾ 이것이 바로 북이 정상회담을 위한 실무협상에서 제기한 '근본 문제'의 본질적 내용이었다.

따라서, 이번 정상회담은 남의 경제 협력과 이산가족 상봉 등의 화해·협력 및 교류 중심주의와 북의 민족대단결·자주·통일의 입장이 협상 과정에서 논의될 것이 분명하였으며, 결국 북한의 '통일'과 남의 '화해·협력'이 모두 다 포괄되는 형식을 취하게 되었다. 그러나 아무도 예상하지 못했던 자주·통일의 원칙과 연합·느슨한 연방제안의 합의는 우리와 세계를 모두 놀라게 한 진정한 의미의 통일회담으로 정상회담을 자리매김하게 만들었다. 이번 회담을 통하여 앞으로 남북간에는 통일 방안과 화해·협력, 평화체제 구축을 위

이번 정상회담은 남의 경제 협력과 이산가족 상봉 등의 화해·협력 및 교류 중심주의와 북의 민족대단결·자주·통일의 입장이 협상 과정에서 논의될 것이 분명하였으며, 결국 북한의 '통일'과 남의 '화해·협력'이 모두 다 포괄되는 형식을 취하게 되었다. 그러나 아무도 예상하지 못했던 자주·통일의 원칙과 연합·느슨한 연방제안의 합의는 우리와 세계를 모두 놀라게 한 진정한 의미의 통일회담으로 정상회담을 자리매김하게 만들었다.

한 논의의 활성화를 기할 수 있게 되었다.

북의 '자주'와 남의 '자주'

이번에 합의된 4 개항의 합의 사항 가운데 제1항은 지난 7·4남북공동성명에서 천명한 '자주의 원칙'을 계승하고 있다. 북은 지난 기간 동안 '자주'의 의미를 '반외세'로 해석해 왔으며, 철저히 민족의 대단결에 기초한 민족 내부의 문제로서 통일을 바라보고, 이루어야 한다는 입장을 고수해왔다. 반면, 남이 바라보는 '자주'는 당사자 해결의 원칙과 한·미·일 동맹체제의 유지와 주변 4강과의 관계를 해치지 않는 범위에서의 남북 관계의 해결이었다. 이렇듯 상반된 자주·통일의 원칙이 합의될 수 있었던 데는 여러 가지

2) 조국통일 3대헌장이란 7·4남북공동성명, 고려민주연방공화국 창립 방안, 민족대단결 10대 방침을 의미한다. 북한은 1996년 김정일의 판문점 방문 때 처음 사용했다고 주장하나, 공식적으로는 1997년 신년 공동 사설에서 이를 처음으로 밝혔다. 북측은 조국통일 3대헌장 국제 지지 서명에 지금까지 4,500만 명이 참가했다고 주장하고 있다.

3) 정상회담을 앞둔 5월 말부터 6월 초까지의 북한의 로동신문 보도를 몇가지 간추리면 다음과 같다. "3대헌장은 조국 통일의 위대한 기치"(로동신문(5.30)), "천민족대단결 10대강령은 민족단합의 대헌장"(로동신문(6.5)), "자주성은 나라의 생명"(로동신문(6.8)), "외세 의존은 예측과 망국의 길"(로동신문(6.10)), "통일을 이룩할 수 있는 유일한 출로는 민족 자주"(조선중앙통신(6.11)), "조선인민의 통일 의지"(로동신문 정론(6.12)).

자주의 의미를 남북간의 당사자 해결 원칙 아래 주변국의 부당한 간섭을 막아내는 적절한 방도의 구축으로 재해석하는 것이 필요하다. 현실적으로 주변 4강을 무시하고 통일 문제를 해결할 수 없음을 인식하고, 이를 적절히 활용하는 '실사구시'의 자세를 취하는 것이 필요하다.

이유가 있겠지만, 우선 지적할 수 있는 것은 북미회담이 진행중인 상태에서 주한 미군을 비롯한 한반도 통일과 관련된 문제를 미국과 해결하겠다는 북의 의지와 남의 완고한 한·미·일 동맹체제를 단번에 허물기는 어렵다는 현실적 판단이 원칙적 입장을 재확인하는 정도에서 합의된 것으로 보인다. 또한, 한반도 문제가 국제 관계와 떼어 수 없이 관련되어 있는 현실에서 유관국과의 어느 정도의 협조 관계를 통해 한반도 문제를 풀어가야 하는 의도 때문이라고 보인다. 이미, 김일성 주석은 지난 1992년의 신년사에서 한반도 문제가 유관국들의 협조 없이는 이룩될 수 없다는 점을 밝히기도 하였다.⁴⁾

아무튼 합의서 제1항의 '자주'의 원칙이 합의됨으로써 통일 문제가 1차적으로 민족

내부의 문제임을 분명히 하면서도 동시에 국제적 문제라는 것을 인정함으로써 상당한 의견의 차이를 좁히는 성과를 이루었다고 할 수 있

다. 그러나 여전히 갈등의 불씨는 남아있다. 그것은 자주 원칙에는 합의했음에도 불구하고 주한 미군 철수, 핵·미사일 문제, 긴장 완화, 평화체제 구축의 문제는 서로간에 논의만 되었을 뿐 구체적인 합의 사항으로 발표되지 않은 것에서도 엿볼 수 있다.⁵⁾ 따라서 앞으로의 과제는 자주 원칙을 탄력적으로 적용하여, 앞으로 전개될 북미간의 회담과 북일 수교 협상 그리고 남북 당사자간의 협상을 통해 우리의 문제를 우리 손으로 풀겠다는 의지를 남북이 얼마나 지혜롭게 해결해 갈 수 있는가이다.⁶⁾ 이를 위해서, 자주 원칙의 의미를 남북간의 당사자 해결 원칙 아래 주변국의 부당한 간섭을 막아내는 적절한 방도의 구축으로 재해석하는 것이 필요하다. 현실적으로 주변 4강을 무시하고 통일 문제를 해결

4) 지난 1992년 김일성 주석의 신년사는 1991년에 채택된 남북기본합의서의 이행에 있어서 유관국들의 도움이 필요하며, 유관국들이 한반도의 통일에 협조적이어야 한다고 밝히고 있다.

5) 민족 자주 원칙의 중요성에 비추어 보아, 그리고 남북간의 정상회담이라는 취지와 의미에 따라 '외세' 관련 조항은 합의문에 담지 않은 것으로 보인다. 그러나, 북의 핵·미사일 문제, 주한 미군 문제 등 주변국의 관심 사항을 포괄적으로 논의한 것은 분명하다. 이에 대해서는 김대중 대통령의 귀국 보고나 수행원들의 이후 발언 등에서 확인할 수 있다.

6) 6월 12일자 조총련 기관지 「조선신보」는 해설 기사를 통하여 "사태의 변화는 남조선 당국에 공조노선의 전환을 재촉하고 민족 문제를 민족의 의사와 이익에 맞게 해결하며 얽힌 외세의 이해 관계를 민족의 입장에서 조절해야 한다"고 함으로써 자주 입장에 대한 남측의 입장 전환을 요구하였다.

할 수 없음을 인식하고, 이를 적절히 활용하는 '실사구시'의 자세를 취하는 것이 필요하다.

자주의 원칙은 곧 주한 미군에 대한 문제 제기를 가져올 것이다. 이에 대해 현실적으로 단번에 해결되기 어렵다는 점을 인정하고 주한 미군의 단계적 철수 혹은 지역적 균형자(balancer)로의 역할 전환 등을 협상할 수 있을 것이다. 그리고 더 나아가 주한 미군의 지위와 역할을 해결하기 위해 남·북·미의 3자회담으로의 전향적인 협상 틀을 만들 필요가 있다. 북은 주한 미군에 대해 북미간의 문제로, 남은 한미간의 문제로 인식하는 상황에서 3자회담은 당사자 모두가 참여하는 포괄적인 협상 틀로서 남과 북 모두에게 '자주'의 명분과 실리를 가져다 줄 수 있는 방안이다. 또한 이 3자회담의 틀에서 정전협정의 평화협정으로의 전환도 논의될 수 있을 것이다.

연합과 느슨한 연방

이번 정상회담의 또 하나의 획기적인 성과는 제2항의 통일 방안에 대한 합의이다. 아무도 예측하지 못했던 통일 방안의 합의는 이번 회담이 앞서 논의한 통일회담의 가장

그리고 더 나아가 주한 미군의 지위와 역할을 해결하기 위해 남·북·미의 3자회담으로의 전향적인 협상 틀을 만들 필요가 있다. 3자회담은 당사자 모두가 참여하는 포괄적인 협상 틀로서 남과 북 모두에게 '자주'의 명분과 실리를 가져다 줄 수 있는 방안이다. 또한 이 3자회담의 틀에서 정전협정의 평화협정으로의 전환도 논의될 수 있을 것이다.

극명한 표현이자, 정상회담을 정상회담답게 만든 결정판이기 때문이다. 그 동안 남과 북은 통일 방안을 둘러싸고 한치도 양보하지 않는 갈등과 대결 상태에 있었다.

남측의 통일 방안은 노태우 정부를 거치면서 '국가연합'으로 구체화되었다. 김대중 정부의 통일 정책은 '사실상의 통일'(de facto unification)보다는 평화 공존과 냉전체제의 해체에 두는 대북 정책으로서 엄밀한 의미에서의 통일 정책은 아니었다. 따라서, 당장의 통일보다는 한반도의 평화체제 구축이라는 단기적 목표에 집착하고 있었다.

반면, 북은 1960년의 과도적 연방제, 1970년의 고려연방공화국안을 거쳐 1980년 노동당 6차 당대회에서 고려민주연방공화국안으로 구체화되었다. 고려민주연방공화국안은 남북의 현 체제를 그대로 인정하면서 연방 중앙정부를 구성하자는 것으로서 완성된 형태의 통일 국가안이었다. 그러나 문제는 고려민주연방공화국안의 전제 조건이다. 이 방안에 의하면 주한 미군 철수, 국가보안법

김대중 정부의 통일 정책은 '사실상의 통일' 보다는 평화 공존과 냉전체제의 해체에 두는 대북 정책으로서 엄밀한 의미에서의 통일 정책은 아니었다. 따라서, 당장의 통일보다는 한반도의 평화체제 구축이라는 단기적 목표에 집착하고 있었다. 느슨한 연방제는 그 형태가 비록 1주권을 갖는 1국가임에도 불구하고 외교·국방이라는 대외적 주권이 남북의 지역 정부에 일임되는 강한 의미의 국가연합과 거의 동일한 형태라 볼 수 있다.

“잠정적으로 연방공화국의 지역 자치정부에 더 많은 권한을 부여하며 장차로는 중앙정부의 기능을 더욱 더 높여 나가는 방향에서 연방제 통일을 점차적으로 완성하는

철폐가 우선되고 남의 민주화가 선행되어야 한다. 최소한의 민족(자주)적인 정부 수립이 연방제안의 핵심적인 내용이었다. 1980년의 연방제안이 변화를 보이기 시작한 것은 1989년 문익환 목사의 평양 방문을 계기로 해서이다. 당시 문익환 목사는 김일성 주석과의 회담에서 북의 연방제안에 하나의 단계를 둘 것을 제안했고, 외교와 국방권을 일정 기간 동안 남북 자치 정부에 둘 것을 제안했다. 이는 문익환-허담 공동성명에서 연방제를 한꺼번에 할 수도 있고 점차적으로 할 수도 있다고 정리되었다. 여기서 점진적 방안이 바로 외교, 국방권을 일정 기간 남북 지역 자치 정부에 그대로 두는 느슨한 형태의 연방제안이다.⁷⁾ 1991년 김일성 주석의 신년사에서

문제도 협의할 용의가 있다”고 하여 낮은 단계의 연방제안을 공식적으로 밝히기도 하였다.

느슨한 연방제는 그 형태가 비록 1주권을 갖는 1국가임에도 불구하고 외교·국방이라는 대외적 주권이 남북의 지역 정부에 일임되는 강한 의미의 국가연합과 거의 동일한 형태라 볼 수 있다.⁸⁾ 이런 조건 하에서 연합과 느슨한 연방제에 대한 서로의 공통성을 인정하고 합의에 이르게 된 것으로 보인다. 또한, 김대중 대통령으로서는 연합을 거쳐 연방으로 가는 자신의 통일 방안을 실현할 수 있는 1단계 통일의 가능성을 낮은 단계의 연방제안에서 찾은 것으로 보인다. 남으로서는 북으로부터 1980년 연방제안의 양보를,

7) 문익환-허담의 공동성명에서 눈여겨볼 두 가지는 다음과 같다. 하나는 공존의 원칙의 연방제 방식으로서의 통일이 필연적이고 합리적인 통일 방도라는 것이며, 다른 하나는 정치·군사회담을 통해 남북의 정치·군사적 대결 상태를 해소하는 동시에 이산가족 문제 해결과 다방면에 걸친 교류와 접촉을 실현한다는 것이다. 이는 이번 정상회담의 통일, 화해·협력과 크게 다르지 않은 기조이다(통일문제연구소(1990), “문익환 목사-조국평화통일위원회 공동성명(1989년 4월 2일), 「자료로 보는 분단과 통일의 역사」, 민족통일).

8) 현실적으로 낮은 단계의 연방제에서 남북의 변화는 법·제도의 정비와 국제 기구에서의 약간의 보조 이외에는 크게 변화하지 않는다. UN에서의 단일 의석의 전환도 긴 시간이 걸리게 될 것이다. 이렇게 본다면, 제4항의 '민족 경제의 균형적 발전'을 위한 (연합)연방 정부의 역할이 보다 중요해질 것이다.

북으로서는 남으로부터 2국가로의 분열 정립을 목표로 하는 국가연합의 양보를 획득한 것으로 양측의 현실적인 선택이라 할 수 있다.

남으로서는 북으로부터 1980년 연방제안의 양보를, 북으로서는 남으로부터 2국가로의 분열 정립을 목표로 하는 국가연합의 양보를 획득한 것으로 양측의 현실적인 선택이라 할 수 있다.

이제 남과 북은 정상회담을 통해 남북의 연합 방안과 연방 방안이 접점을 찾고 지향하기로 한 이상 연합(연방) 통일을 이루기 위한 여정에 들어서게 되었다. 따라서 앞으로 통일 방안을 구체화하기 위한 남북 당국간 실무 협상이 벌어질 가능성이 높아졌다. 방향이 합의된 만큼, 연합(연방)의 틀을 만들기 위한 과정, 연방의 형태, 권한, 운영 방식 등이 논의될 것이다.⁹⁾ 따라서 앞으로의 실천적 과제는 통일방안을 구체화하게 될 실무 협상을 연합(연방)이라는 틀에서 벗어나지 않도록 보장하는 것과 함께 통일 방안 확정을 위한 사회 문화적 분위기의 조성을 다 같이 진행시켜야 한다는 점이다. 예를 들어, 남북 당국자간의 통일 방안 확정을 위한 ‘통일 방안 연구회’ 등을 설치 운영하고, 다른 한편으로는 각 계층의 통일 문화 교류와 합작을 실현함으로써 각계의 ‘부분적 통일 작업’을 선행시켜야 한다는 것이다. 무엇보다도, 남측은 국내의 반발을 누그러뜨리고 국민적 합의를

도출할 수 있도록 적극적인 홍보와 對국민 교육에 힘써야 할 것이다. 그것은 이미 한나라당 등 일부 보수파들이 보이고 있는 연합(연방)에 대한 부정적인 의견과 더불어 남북의 협력을 좌초시킬 ‘역풍’의 가능성이 존재하기 때문이다. 또한 국가보안법 개폐, 헌법 관련 조항의 변경, 남북 협력을 위한 조치, 북에 대한 ‘악마화’ 이미지 재생산(교육)의 전환 등의 법·제도의 정비가 요구된다. 이는 그 동안 연방제 통일 방안을 포함하여 남북의 합리적인 통일 방안의 토론과 연구가 금기되던 사회 문화적 분위기를 그대로 두어서는 통일 방안과 방도의 창조적 생산이 어렵기 때문이다. 마찬가지로 북측도 노동당 규약, 형법 조항, 남북한 협력을 위한 제반 조치들을 적극적으로 추진하여 남측의 의구심을 풀어주어야 할 것이다.

맺음말

합의서에서 밝혀진 대로 남북간의 문제는

9) 따라서 예상되는 연합(연방)의 정부 형태는 수뇌회담, 각료회담, 국회회담 등이 최상층에 위치하고 그 아래에 상설사무국과 각 분야별 협의회를 운영하는 형태를 예상할 수 있다.

제반 교류·협력과 국제적인 외교와 더불어 우리가 준비하고 발전시켜 나가야 할 가장 중요한 준비 작업은 바로 '북한 인식'에 대한 전환일 것이다. 이미 전환의 분위기가 마련된 이상 통일, 화해·협력의 분위기를 '비가역적'으로 만들기 위한 정부와 국민들의 노력이 절실히 요구된다.

당국간 대화가 중심이 될 것이다. 이와 함께, 여러 민간 단체들의 참여도 활성화될 것으로 예상된다. 지금까지가 통일 논의의 빈약의 시대였다면, 앞으로는 가히 '논의의 과잉'이 일어날 것이라고 쉽게 생각할 수 있다.

통일 방안의 문제와 관련해서는 지금까지 연방제를 주장해왔던 범민련과 한총련 등의 재야 통일운동단체들과 연방제를 공식적으로 주장하지는 않지만, 연합이나 연방을 불가피하게 수용할 수밖에 없다고 느끼고 있는 여타 통일 운동 단체의 움직임도 활발하게 전개될 것이다. 또한, 합의된 통일 방안에 거부감을 갖는 보수 세력들의 반발과 저항도 만만치 않을 것이다. 이러한 예상은 통일 방안 확정을 위한 공개된 토론과 의견 수렴을 통한 최소한의 국민 합의가 필요함을 의미한다.

무엇보다도 중요한 것은 합의서에 담긴 내용을 하나씩 실천해가면서 통일 분위기를 지속시켜 가는 것이다. 이를 위해서 먼저 실천할 수 있는 것부터 행동에 옮기는 것이 중요하다 할 것이다. 당장에 이산가족 상봉을

위한 적십자 회담을 성공적으로 마무리짓는 것부터 시작하여 경제, 사회, 문화, 체육 등의 제반 분야의 협력을 실현시켜 나가야 할 것이다.

또한, 국제적인 협조를 획득하기 위한 외교적인 노력에도 힘을 기울여야 할 것이다. 당분간 서울과 평양을 중심으로 한 주변 4강의 집중적인 외교전이 예상된다. 한반도 정세의 한 축을 담당하는 국제 관계의 변화를 어떻게 한반도 통일에 유리하게 바꿔놓느냐는 합의서 이행의 성패를 좌우할 수도 있는 문제이다.

그러나, 이러한 제반 교류·협력과 국제적인 외교와 더불어 우리가 준비하고 발전시켜 나가야 할 가장 중요한 준비 작업은 바로 '북한 인식'에 대한 전환일 것이다. 이미 전환의 분위기가 마련된 이상 통일, 화해·협력의 분위기를 '비가역적'으로 만들기 위한 정부와 국민들의 노력이 절실히 요구된다.

한반도 통일과 평화 만들기는 이제 시작일 뿐이다. 더욱 많은 험난한 장애물들이 놓여있다. 모두의 힘과 지혜를 모을 때이다. **完**