

# 10.4 남북정상선언 2주년 기념식 및 학술회의

| 자료집 |

일 시 | 2009년 9월 28일 월요일 오후 1시~6시  
장 소 | 한국불교역사문화기념관 국제회의장(조계사 경내)



# 기념식 프로그램

2009.9.28 (월) 13:00:13:50 | 한국불교역사문화기념관 국제회의장(조계사 경내)

## 주최

10.4 남북정상선언 기념위원회, 6.15 공동선언실천 남측위원회  
민주당, 민주노동당, 창조한국당, 진보신당

13:00-13:05	등록	
13:05-13:10	국민의례/내빈소개	사회자 : 김만수(前 청와대 대변인)
13:10-13:15	인사말	이재정(10.4기념위 공동위원장) 김상근(6.15위원회 상임대표)
13:15-13:35	축사	이해찬(노무현 재단 준비위원장) 정세균(민주당 대표) 강기갑(민주노동당 대표) 문국현(창조한국당 대표) 노회찬(진보신당 대표)
13:35-13:42	특별영상 상영	
13:42-13:50	10.4 결의문 낭독	
13:50	폐회	

10.4 남북정상선언 2주년 기념식 및 학술회의



# 인사말

---

이재정 10.4 남북정상선언 기념위원회 위원장

김상근 6.15 공동선언실천 남측위원회 상임대표

10.4 남북정상선언 2주년 기념식 및 학술회의



## 10.4 선언은 미래의 길이다!

이 재 정

10.4 남북정상선언 기념위원회 위원장

노무현 전 대통령님의 마지막 대외 공개행사는 지난 2008년10.4 정상선언 1주년 기념식이었습니다. 퇴임 후 서울로의 첫 번째 상경이기도 하였습니다.

오늘 이 자리에 서고 보니, '역지사지의 자세로 신뢰를 회복하라', '대북정책을 근본적으로 전환하라' 던 노 전 대통령님의 1년 전 모습이 다시 살아오는 듯 그립습니다. 1년 전이나 지금이나 여전히 답답한 남북관계의 현실이 겹치면서 더욱 가슴을 아프게 합니다.

김대중 전 대통령님의 마지막 행사도 6.15 9주년 기념식이었습니다. 6.15로 돌아가자!, 행동하는 양심이 되자!, 김 전 대통령님의 마지막 사자후는 아직도 생생하게 우리 기억속에 남아 있습니다.

6.15와 10.4는 이렇듯 두 분의 마지막 숨결과 함께 해왔습니다. 김대중 전 대통령님은 두 분 대통령이 전생애 형제가 가 아니었나하고 생각하신다는 말씀을 전한바 있으신데, 한반도 화해와 협력의 새 역사를 연 6.15선언, 그리고 한반도 평화와 번영을 위한 구체적 합의를 담은 10.4선언, 이 두 선언은 남북관계에 있어서는 연속성을 갖는 역사적 선언이 아닐 수 없습니다.

오늘, 두 분 대통령이 서거하시고 처음으로 맞이하는 10.4 2주년 기념식은 두 분 지도자의 남북관계에 대한 철학과 비전, 정상회담을 위한 결단과 노력을 총체적으로 평가하며, 동시에 이제는 우리가 두 분의 정신을 계승 발전시켜, 6.15, 10.4정상선언을 실천하고, 화해와 협력, 평화와 번영의 한반도 시대를 열어가겠다는 약속과 다짐을 하는 자리입니다.

더구나 10.4남북정상선언 기념위원회, 6.15공동선언실천 남측위원회, 민주당, 민주노동당, 창조한국당, 진보신당 등 평화세력이 함께 하였기에 더욱 뜻깊은 자리가 될 수 있었습니다. 행사를 준비한 관계자 여러분, 참석해 주신 내외빈 여러분께 감사의 말씀을 드립니다.

존경하는 내외빈 여러분

북한의 2차 핵실험과 UN 제재가 이어지면서 파국으로 치닫는 듯했던 위기의 한반도는 지금 새로운 변화의 조짐을 보이고 있습니다.

김대중 전 대통령 국장기간 동안 북측의 특사 조문단이 파견되면서 얼어붙은 남북관계의 돌파구가 마련되었습니다. 현정은 현대아산 회장의 방북과 김정일 국방위원장과와의 합의도 있었습니다. 클린턴 전 미국 대통령의 방북에 이어 북미대화, 북한의 새로운 긍정적 제의가 잇따르고 있습니다.

정부는 지금의 기회를 놓쳐서는 안됩니다. 지금까지의 부정적인 자세를 버려야 합니다. 최근에 이명박 대통령이 ‘그랜드바겐’을 제안하기도 하였지만 여전히 선택폐기에 따른 ‘비핵개방 3000’의 연장선하에 있으며 북미관계 개선에 좋지 않은 영향을 주지는 않을지 우려스럽습니다.

다른 길이 없습니다. 6.15, 10.4 선언을 존중하고 실천해 나가면 됩니다. 그 안에 모든 것이 있습니다. 김대중 전 대통령께서 서거하시기 전 작성해 두었던 연설문의 제목은 9.19로 돌아가자는 것이었습니다. 노무현대통령은 발상의 전환을 요구하였습니다. 경제교류를 통해 평화체제로 나아가고자 노력 하셨습니다. 10.4정신은 분쟁지역을 평화지역으로 전환하자는 것입니다. 남북 양측이 9.19 공동성명의 이행을 위해 공동으로 노력하기로 한 10.4정상선언 4항을 실천하여 이 땅에 종전을 선언하고 정전체제를 평화체제로 바꾸어 나가야 할 것입니다.

존경하는 내외빈 여러분

이제 우리에게 달려있습니다. 우리가 함께 모여 6.15, 10.4 선언을 계승, 발전시켜 평화와 번영의 새로운 한반도 시대를 열어갑시다.

한반도의 화해와 협력, 평화와 번영을 다짐하고 토론하는 장에 참석해 주신 것에 대해 다시 한번 감사의 말씀을 올립니다.

# 먼저 손을 내미는 정책을 간 합니다!

김 상 근

6.15 공동선언실천 남측위원회 상임대표

노무현·김대중 대통령이 서거하신 후 맞이하는 10.4 남북정상선언 기념식입니다. 착잡합니다. 괴롭습니다.

같은 심정이시면서도 남북화해와 공존, 평화통일을 향한 한마음으로 길을 해주신 내 외빈 여러분께 감사의 인사를 드립니다.

오늘 이 기념식 자리를 준비하면서 남북관계의 큰 활로를 열고 넓히는데 헌신하셨던 두 분의 빈자리가 더욱 크게만 느껴졌습니다.

이 허전함, 공허함이 어디에서 오는 것일까요? 두 분의 유지가 그리도 분명한데도 아직 제 자리를 맴돌고 있는 남북관계, 우리 사회 곳곳의 퇴행, 역주행이 바로잡히지 않고 있다는 답답함 때문일 것입니다.

현정은 현대아산 회장과 김정일 위원장의 회담 성과, 북측의 고 김대중대통령 특사조문단 파견, 이산가족 상봉 합의 등 큰 변화의 기운들이 나타나고 있습니다. 그럼에도 불구하고 우리 정부는 여전히 남북관계의 전환에 부정적인 태도로 일관하고 있습니다. 지난 정부와의 정책적 차별화에 집착한 나머지 민족사와 겨레 공동체의 발전에 크게 이바지할 수 있는 절호의 기회를 그냥 흘려버리고 있는 것입니다.

그리고는 ‘그랜드 바겐’이라는 것을 내놓고 있습니다. 그러나 이 ‘그랜드 바겐’이라는 것이 특별히 새로운 것도 아니거니와 실은 우리가 ‘대타협’이라고 불렀던 ‘포괄적 협상’의 내용도 제대로 반영하지 않고 있습니다. 선 핵포기의 비현실적 주장이 여전히 그대로 담겨 있기 때문입니다.

잘 닦여져 있는 큰길을 일부러 제쳐놓고, 정확한 나침반이나 지도도 없이 자신만 아는 새 길

이 숨어있다고 믿는 것은 매우 위험한 일입니다. 이명박 정부가 천명해온 한반도 평화와 통일을 위한 신 구상을 현실로 바꾸어내려면 무엇보다 먼저 잘 닦여 있는 큰 길, 6.15와 10.4선언에 대한 이행 의지를 분명히 밝혀야 합니다. 그것이 ‘그랜드 바겐’의 전제이어야 합니다

우리 민간통일운동은 모든 정파적 이해관계를 떠나 오직 평화와 나라의 미래만을 내다보면서 정부의 대북정책 전환을 촉구해왔습니다. 지난 8.15 광복절에도 우리는 지금이 남북관계 정상화를 위한 마지막 기회라는 점을 진심으로 호소하였습니다. 다시 한번 이명박정부에 호소합니다. 대화를 위해 먼저 손을 내미는 정책으로 전환하십시오. 대화의 위대한 힘을 신뢰하십시오. 한반도 평화는 결국 단기적 재제와 길들이기가 아니라 끈질긴 대화와 협상으로 이룩될 수밖에 없습니다.

지난 26일부터 수십 년의 세월을 넘어 혈육이 다시 만나는, 이산가족 상봉이 재개되고 있는 것은 참으로 다행이라 하지 않을 수 없습니다. 그러나 우리는 이산가족 상봉이 이번 한 번의 행사로 그치지 않고 지속적인 상봉과 접촉으로 발전하기를 진심으로 희망합니다. 남북 당국은 지속적인 이산가족 상봉과 접촉이 이루어질 수 있도록 모든 노력을 다하여야 할 것입니다.

그리고 이번 이산가족 상봉을 계기로 민족화해의 상징적 사업인 금강산관광도 재개해야 합니다. 현정은 회장-김정일 위원장 간의 회담의 가장 큰 성과는 이산가족 상봉 합의만이 아닙니다. 금강산관광객의 신변안전과 관련한 김정일 위원장의 재발 방지 약속이야말로 그 회담의 가장 큰 성과입니다. 지금 금강산관광과 개성관광을 재개하고, 개성공단 사업을 정상화시키는 것은 결국 우리 경제를 살리는 길이고 우리 기업에 대한 제약을 해제하는 일입니다. 우리는 10.4정상선언 2주년을 맞아 정부가 즉각적인 금강산, 개성 관광 재개를 선언할 것을 강력하게 촉구합니다.

또한 우리는 정부에게 민간교류에 대한 사시의 눈길을 거두어줄 것을 요구합니다. 민간교류를 제한하고 민간의 남북관계를 축소시키는 것은 결국 민족공동체의 생명선을 압살하는 것과 마찬가지입니다. 민간교류는 당국관계와 대립하는 것도 아니며, 당국이 맘대로 간섭하여 흐름을 왜곡하는 것도 옳지 않은 일입니다. 건강한 남북관계는 민간교류가 접촉의 면을 확대하고 상호 동질성을 확대하면서 인류 보편의 가치를 확산해나갈 때 비로소 이루어질 수 있다는 경험

을 우리는 소중하게 여기고 있습니다. 이것은 당국이 할 수 있는 일이 아닙니다. 정부는 더 이상 민간교류 제약이라는 어리석은 자충수를 두지 말아야 합니다.

존경하는 내외빈 여러분,

다시 한번 강조합니다. 남측이 먼저 북측을 향해 손을 내미는 정책으로 전환하라고. 그것이 6.15와 10.4의 정신이라고. 당장의 손실을 정치적으로 타산하지 말라고. 민족공동체 전체의 큰 전진을 위해 역사를 밀고 가는, 그런 큰 정치, 큰 결단, 큰 실천이 지금 필요하다고. 그것만이 우리 겨레의 운명을 우리 손으로 바꿀 수 있게 만들 것이라고.

존경하는 내외빈 여러분, 정부의 대북정책 전환을 위해 국민과 함께 우리 모두 온 힘을 다해 노력해나갑시다.

감사합니다.



# 축사

---

이해찬 시민주권모임 대표  
정세균 민주당 대표  
강기갑 민주노동당 대표  
문국현 창조한국당 대표  
노회찬 진보신당 대표



# 민주정부 10년은 한반도 평화의 역사입니다.

이 해 찬  
시민주권모임 대표

존경하는 이재정 10·4 남북정상선언 기념위원회 공동위원장님,  
김상근 6·15공동선언실천 남측위원회 상임대표님,  
그리고 내외 귀빈 여러분.

오늘 이렇게 뜻 깊은 자리에서 한반도의 평화·번영을 위한 남북정상회담의 의의와 성과에 대해 말씀을 나누게 된 것을 진심으로 기쁘게 생각합니다. 또한 많은 어려움 속에서도 행사준비를 위해 묵묵히 노력하신 모든 분들께도 진심으로 감사의 말씀을 드립니다.

이명박 정부 출범 이후 크고 작은 사안을 통해 되풀이 되고 있는 남북 갈등과 대립 그리고 2차 북핵 실험 이후 더욱 고조되어 온 국제적 긴장을 지켜보면 지난 2000년 6·15공동선언으로부터 9년 동안 한반도 정세에 남북 정상과의 대화가 어떤 영향을 미쳤고 정상간의 진솔한 소통이 어떤 의미를 갖고 있는지 되돌아볼 필요가 있습니다.

단언하건데 민주정부 10년의 남북관계는 그 이전 반세기 동안 지속되어 왔던 불신과 대결의 시대를 넘어 화해·협력의 새로운 시대를 열고 민족의 희망을 세운 귀중한 시간이었습니다. 6·15선언이 남과 북이라는 엄연한 현실을 상호 존중하는 화해의 장을 마련했다면, 10·4선언은 한반도와 동북아의 항구적 평화를 이룩하기 위한 구체화된 합의를 이루어 냈다고 생각합니다.

이 두 번의 회담은 단순히 선언에 그친 것이 아니라 개성공단과 금강산 관광, 핵문제 해결을 위한 6자회담의 개최와 9·19 공동성명, 서해평화협력특별지대 설치 합의, 한반도 종전선언과 동북아 다자안보를 위한 워킹그룹의 운영 등 지난 10년간 한반도 정세를 화해와 협력의 길로 이끌어온 구체적인 성과를 만들어 냈습니다.

저는 남북 정상회담이 이처럼 중대한 성과를 거둘 수 있었던 것은 ‘공존을 통한 변화의 추구’라는 공통된 인식하에 합의를 이루었기 때문이라고 생각합니다. 상대의 변화를 전제로 한 어떠한 제안이나 대화노력도 결국은 상호간 책임 회피나 문제의 책임 공방만을 불러왔었던 냉전기의 역사를 잊지 말아야 합니다.

저는 오늘 학술회의에서 나올 많은 평가와 귀중한 제안들이 이명박 정부와 그 다음을 이어갈 정부에게도 전해져 좋은 귀감이 될 수 있도록 ‘한반도 평화를 위한 남남대화’에도 관심을 가져 주셨으면 하는 제안을 드립니다.

예를 들어 ‘한반도 평화를 위한 국민 평의회’와 같이 지난 10년의 남북관계를 이끌어 온 인사들과 현 정부, 또는 보다 보수적인 시각을 가진 분들이 함께 대화할 수 있는 모임을 만드는 것도 검토해볼 필요가 있다고 생각합니다. 이를 통해 진보와 보수라는 각각의 논리를 넘어 공동체 성원 다수가 공감할 수 있는 20년, 30년후를 대비한 전망을 마련하는 것이 바람직할 것 같습니다.

이제 한 시대를 통해 한반도 평화와 통일의 꿈을 이끌어 주셨던 두 대통령께서는 떠나셨습니다. 남아있는 우리들이 힘과 지혜를 모아 새로운 길을 찾아야 합니다. 두 분 대통령께서 남기신 남북 화해와 협력, 한반도 평화와 동북아 공동 번영이라는 높은 뜻과 정신을 각자의 마음에 담고 새로운 희망을 세웁시다. 감사합니다.

# 평화와 협력의 한반도를 소망합니다

정 세 균  
민주당 대표

다시 이산가족의 눈물을 보았습니다.  
저도 울었습니다.  
우리 국민들도 울었습니다.  
우리 민족 모두가 울었습니다.

헤어져 60년, 모진 세월을 견뎌내고 모자가 만나 눈물로 세월을 원망하고 시대를 원망하고 아파했습니다. 왜 우리는 이들의 만남을 이제야 다시 지켜보게 되었나요? 다시 한 번 민족의 감동이 살아나 메마른 남북관계가 평화와 협력의 한반도로 바뀌길 간절한 마음으로 염원해 봅니다.

김대중·노무현, 우리의 영원한 대통령께서 남기고 가신 남북 화해협력, 평화번영의 정신을 다시 한 번 기리고 계승·발전시켜 나갈 것을 다짐하는 자리에 섰습니다. '6·15 공동선언' 정신을 계승하여 남북관계 발전과 한반도 평화, 민족공동의 번영과 통일을 실현하는 데 따른 제반 문제들을 협의해 나가기로 한 '10·4 선언'은 그야말로 한반도 평화, 번영의 이정표라 할 수 있습니다.

최근 북핵문제 해결을 위한 해법 모색에 국제사회가 분주합니다. 북-미, 북-중, 북-일 관계에 변화의 물결이 몰려오고 있습니다. 그런데 우리정부는 어떻습니까? 이명박 대통령은 '포장만 화려한 선물꾸러미'라고 할 수 있는 '그랜드 바겐'(grand bargain)을 북핵해법으로 제시하였습니다. 이 같은 제안은 실패한 구호인 '선핵폐기'만 외치는 고장난 레코더와 같습니다.

2주년을 맞은 10·4선언의 의미가 더 크게 다가오는 요즘입니다. 남북화해협력, 평화번영의 정신을 우리 모두 다시 한번 되새기는 계기가 되길 간절히 소망합니다.

# ‘한반도 종전선언’으로 평화통일의 새 시대를 열어갑시다

강기갑  
민주노동당 대표

오는 10월 4일은 역사적인 ‘남북관계 발전과 평화 번영을 위한 선언’ (10.4선언)이 발표된 지 2주년이 되는 날입니다.

6.15공동선언이 민족 화해와 평화통일의 기본 원칙을 밝힌 이정표였다면, 10.4선언은 6.15공동선언의 대원칙을 재확인하고 이에 대한 구체적 실천조치를 담은 청사진이었습니다.

그러나 이명박 정부 들어 남북관계는 파탄 직전에 이르렀고 민족의 약속인 ‘6.15와 10.4 선언’은 휴지조각이 되고 있습니다. 비핵개방 3000의 대북기조와 주무장관들의 도를 넘어선 강경발언은 오늘도 계속되고 있으며, 심지어 현대아산 현정은 회장의 방북으로 모처럼 조성된 기회조차 스스로 내던졌습니다. 그로 인해 남북화해, 협력의 상징인 금강산 관광 재개는 기약할 수 없는 지경에 이르렀고, 개성공단 협력업체들도 한치 앞을 내다볼 수 없는 위기를 맞고 있습니다.

이런 현실에서 이명박 대통령은 지난 방미 중 ‘그랜드 바겐’을 제안했습니다. 비장의 대북카드를 던지는 것처럼 그럴 듯하게 포장했지만 실상은 기존의 비핵개방 3000에서 한발 짝도 물러설 수 없음을 천명한 것에 다름 아닙니다.

지금 한반도는 평화를 향한 대전환기에 접어들고 있습니다. 강력한 제재로 북한을 굴복시켰다던 미국은 북핵 문제 해결을 위해 북한과 대화를 재개하겠다고 나섰으며 북한 역시 양자든 다자든 어떤 대화도 가능하다며 적극 호응하고 있습니다. 중국도 발 빠르게 움직이며 주도권을 놓치지 않기 위한 행보를 이어가고 있습니다.

이해당사자간의 치열한 주도권 싸움이 벌어지는 이 때, 이명박 정부가 한반도 문제의 당당한 일주체가 되기 위해서라도 자신의 고집을 버리고 조건 없는 대화, 즉각적인 행동에 나서야 합니다. 더 이상 분단 시대로 회귀하는 역사적 퇴행을 저지를 것이 아니라 통일 시대를 향한 적극적인 역할을 모색해야 합니다.

만약 이명박 정부가 또 다시 온갖 변명과 위선으로 시대와 국민의 요구를 묵살한다면 민족의 화해와 평화통일의 길 위에 이명박 정권이 설 자리는 없을 것입니다.

민주노동당은 10.4선언 2주년을 맞는 오늘,

6.15와 10.4선언이 민족 화해와 평화통일의 근간이며 활로임을 다시금 가슴에 새기고 긴장과 대결의 낡은 시대를 넘어 한반도 평화통일의 새로운 시대를 열어가기 위해 혼신의 힘을 다할 것입니다.

우선 이미 10.4선언에서 합의한 ‘한반도 종전선언을 위해 3자 또는 4자 정상회담’ 개최를 촉구합니다. 이는 한반도 핵문제를 근원적으로 해결 할 것이며, 한반도 평화체제의 출발점이 될 것입니다.

또한 민주노동당은 금강산 관광 재개와 상시적인 이산가족 상봉, 조건없는 인도적 대북지원을 위해 발 벗고 나설 것입니다.

평화와 통일을 바라는 모든 이들과 함께 손 맞잡고 달려가겠습니다. 감사합니다.

# 평화체제구축을 원한다면 지금 당장 10.4 선언을 이행해야 합니다.

문국현  
창조한국당 대표

안녕하십니까.  
창조한국당 대표 문국현입니다.

故노무현 대통령님의 한반도 평화와 통일을 향한 의지의 소산물인 10.4 정상선언 2주년을 이 자리에 함께하신 모든 분들과 함께 축하드립니다.

지난주 故노무현 대통령님을 기리는 ‘사람사는세상 노무현 재단’ 출범식이 있었습니다. 생전에 고인이 이룩한 업적을 기리고, 유지를 받들어서 우리 모두가 실천해 가겠다는 결의를 모으는 날이었습니다.

고인은 특히 2000년 6.15 공동선언의 정신을 이어받아 남북 간 화해·협력 증진에 열과 성을 다하셨습니다. 2007년 제2차 남북정상회담을 통해서 ‘10.4 정상선언’을 합의 도출해 낸 한반도 평화 수호자로서 우리에게 깊이 각인된 정치 지도자였습니다.

남북 분단 이후 반세기 만에 열린 남북 정상 간의 두 차례에 걸친 정상회담과 공동선언에도 불구하고 이 시점 남북관계는 반세기를 거슬러 올라가는 듯 역주행의 양상을 보이고 있습니다. 정권교체 이후 기존 남북 간 합의가 백짓장처럼 취급된 것은 ABR(Anything But Rho)로 비유되는 과거정부 흔적 지우기에서 연유했다고 해도 과언이 아닙니다.

주지하다시피 10.4 정상선언은 항구적인 한반도 평화체제 구축을 위한 로드맵과 구체적 실천 방안을 담고 있습니다. 남북 간 군사적 적대관계를 종식시키고 상호 인도적 협력 사업을 증진



해 나감으로써 지구상에서 마지막 남은 분단국가에서 벗어날 수 있는 유익한 해법이 담긴 보고(寶庫)였습니다.

참여정부가 남긴 10.4 선언은 여전히 유효하고 존중되어야 합니다. 지난 정부의 치적이라도 계승하고 발전시킬 것은 당리당략적 관점에서 과감히 탈피해야 합니다. 10.4선언은 정권의 유·불리에 따라 채택할 수도 안할 수도 있는 선택적 사안이 아니라, 거시적인 민족적 관점에서 바라보고 실천해야할 과제를 현 정부는 분명히 인식해야 합니다.

감사합니다.

## 10.4선언이행, 북핵해결에서 남북간에 해야할 일이다.

노 회 찬  
진보신당 대표

며칠 전 이명박 대통령이 미국에 가서 ‘그랜드바겐’이란 것을 제안했습니다. “6자회담을 통해 북핵 프로그램의 핵심 부분을 폐기하면서 동시에 북한에 확실한 안전보장을 제공하고, 국제 지원을 본격화하는 일괄타결, 즉 그랜드바겐을 추진해야 한다”는 것입니다.

그래도 명색이 일국의 대통령이라는 사람이 말했는데, 미국측의 반응이 가관입니다. 북핵 문제를 다루는 미국측 최고실무자라고 할 수 있는 캠벨 국무부 동아태차관보라는 사람이 “솔직히 말하면 아는 바가 없다.”라고 말했습니다. 그리고 켈리 국무부 대변인도 “그의 정책이고, 그의 발언이기 때문에 내가 논평할 일은 아니다.”라면서, 마치 남의 일이라는 듯이 답변을 했어요. 참, 이거 웬 망신입니까? 이 정부는 궁색한 변명을 하기 전에, 왜 지금 미국이 저렇게 나오는 지에 대해서부터 반성해야 할 것입니다.

지금 북미가 북핵 해결을 위해 테이블에 마주 앉기로 되어 있지 않습니까? 거기에 대해서 견제구나 날리는 듯한 태도 때문이기도 하겠죠. 그런데 전 이 문제를 조금 더 자세히 들여다 볼 필요가 있다고 생각합니다. 미국 측도 동결과 불능화의 어디쯤에선가 브레이크가 걸리고, 그 와중에 북한의 핵능력은 점점 커지는 것에 대해 문제의식을 느끼는 것은 마찬가지일 겁니다. 그래서 ‘포괄적패키지’라는 것을 들고 나오기도 했겠지요. 그런데 왜 그랜드바겐이라는 것에 대해서는 통명스럽게 반응하는 것일까요? 전 한마디로 모르면서 엉뚱한 소리를 하기 때문이라고 생각합니다. 북핵 프로그램의 핵심 부분 폐기, 즉 핵물질의 해외 이전과, 추출한 플루토늄의 폐기 등은 북핵 문제 해결의 최종 단계 정도에서 시행할 수 있는 것입니다. 그런데 그때서야 국제 지원을 본격화 하겠다? 안보는 미국이 제공한다 치고, 국제지원의 큰 몫을 차지하는 것은 당연히 우리 한국인데, 핵이 폐기될 때까지는 한국은 자기 할 일을 거의 아무 것도 안하겠다는 것이지요.

남과 북, 미국 간에 신뢰가 없는 상황에서 북한이 선뜻 자기 것을 먼저 내줄 수 있겠느냐는 지적을 의식해서인지 이 대통령은 북한에게는 지금이 위기이자 기회이다, 자신들이 원하고자 하는 바를 다 주고자 하는 것이니까 믿으라고 다시 강변합니다. 못 믿겠다고 주저하는 사람에게 믿으라고 강변하면 믿습니까? 믿게 해 주어야 할 것 아닙니까?

6.15와 10.4선언이라는 양국의 최고 지도자 간에 합의하고 공동 발표한 것도 정신은 존중한다 하면서도, 구체적 이행 협상을 위한 회담은 전혀 할 생각이 없는데 어떻게 믿겠습니까? 10.4 선언의 합의 내용이 굉장히 구체적이고 방대하고 예산 배분 등의 문제도 있으니, 일괄 이행이 어렵다면 우선, 개성공단 활성화와 금강산·개성 관광 등을 위한 당국자 회담부터라도 시작하기를 권합니다.

전, 북한도 10.4선언을 성실히 이행할 것을 촉구합니다. 동 선언 4항을 보면, “남과 북은 한반도 핵문제 해결을 위해 6자회담 “9.19 공동성명”과 “2.13 합의”가 순조롭게 이행되도록 공동으로 노력하기로 하였다.” 9.19 공동성명을 보면, 그 1항에서 “조선민주주의인민공화국은 모든 핵무기와 현존하는 핵 계획을 포기할 것”을 약속하고 있습니다.

남한 당국도 검증 문제를 내걸며 2.13합의의 순조로운 이행을 어렵게 한 측면도 있습니다. 그러나 북한도 핵실험을 재개하고, 플루토늄뿐만 아니라 우라늄 농축까지 실행하고 있다고 고백인지, 협박인지를 했잖아요! 자신들도 10.4선언의 핵심적 약속을 지키지 않으면서 우리보고만 존중하라는 것은 말이 안 됩니다.

이명박 대통령, 북한이 6자회담에 돌아올 때까지 북미간의 협상을 지켜보기만 하는 국외자, 견제구나 날리는 휘방꾼의 역할을 벗어나는 것, 어렵지 않습니다. ‘그랜드바겐’ 어찌고 하는 비현실적인 듯한 제안을 현실화하기 위해서라도 10.4선언을 상호간에 성실히 준수하자는 선언을 하고, 그것을 매개로 핵 문제와 관련한 남북 간의 진지한 논의도 하기를 바랍니다.

왜 중국의 다이빙 귀 같은 사람이 김정일위원장의 다자회담 참석 발언을 이끌어내야 합니까? 한국의 통일부 장관이 해냈어야 할 일입니다. 10.4 선언의 성실한 이행을 통해 이명박 대통령이 한반도 평화체제를 달성하는 3자, 혹은 4자 정상 중의 한 명이 되기를 희망하고, 촉구합니다.



# 10.4 남북정상선언 2주년 결의문

10.4 남북정상선언 2주년 기념식 및 학술회의



노무현·김대중 두 분 대통령이 서거하고 처음으로 맞이한 10.4 정상선언 2주년에서 우리는 두 지도자의 남북관계에 대한 철학과 비전, 정상회담을 위한 결단과 노력을 총체적으로 평가하며,

6.15 공동선언과 10.4 정상선언이 화해와 협력, 평화와 번영의 새로운 한반도 시대를 위한 역사적 선언임을 재확인한다.

특히 최근 한반도는 클린턴 전 미국 대통령의 방북, 김대중 전 대통령 국장기간의 북측 특사 조문단 파견과 첫 당국자간 대화, 현정은 회장의 방북과 김정일 국방위원장과 합의, 북미 대화 및 북한의 다자대화로의 복귀 움직임 등이 이어지면서 새로운 국면이 조성되고 있다.

우리는 10.4 남북정상선언 2주년을 맞이하여, 호전되고 있는 한반도 상황을 지혜롭게 활용하면서 6.15, 10.4 정상선언을 존중하고 실천해 나간다면 남북관계의 복원과 한반도 평화와 번영의 질서를 가져오리라 확신하며,

다음과 같이 결의 한다.

#### 〈하나〉

북핵문제를 해결하기 위한 최선의 방안은 6자가 합의한 2005년 9.19 공동성명으로 돌아가는 것이며, 남과 북은 공히 10.4 정상선언 4항에 적시한 바 “한반도 핵문제 해결을 위해 6자회담 9.19 공동성명과 2.13 합의가 순조롭게 이행되도록 공동으로 노력”하기로 한 합의를 그대로 이행할 것을 촉구한다.

#### 〈둘〉

10.4 남북정상선언에서 밝힌 남북의 평화와 번영을 위한 실천적 합의들을 구체적으로 이행할 것을 촉구한다.

특히, 정부는 자유로운 민간교류를 허용하고, 이미 남북이 합의한 개성공단 및 금강산 관광의 활성화를 위한 조치를 조속히 취해야 한다.

또한 자원공동개발, 서해평화협력특별지대, 백두산관광, 경제특구건설 등 10.4 남북경제협력

합의사항의 이행을 위한 계획을 체계적으로 세우고 구체적 준비를 해나갈 것을 촉구한다.

〈셋〉

북미대화 및 6자회담 재개 가능성이 높아지는 가운데 남북경색이 지속되는 것은 한반도의 운명을 주도해야 할 남과 북 모두에게 바람직하지 못한 결과만을 낳을 뿐이다.

정부는 6.15. 공동선언과 10.4 정상선언 합의사항의 이행을 위한 당국자간 대화를 조속히 재개해야 할 것이며, 3차 남북정상회담 등 최고위급 대화에 대한 결단을 통해 당사자로서 한반도의 새로운 질서를 주도해 나가기를 촉구한다.

2009년 9월 28일

10.4 남북공동선언 2주년 기념식 참석자 일동

# 10.4 남북정상선언문

남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언

---



대한민국 노무현 대통령과 조선민주주의인민공화국 김정일 국방위원장 사이의 합의에 따라 노무현 대통령이 2007년 10월 2일부터 4일까지 평양을 방문하였다.

방문기간중 역사적인 상봉과 회담들이 있었다.

상봉과 회담에서는 6.15 공동선언의 정신을 재확인하고 남북관계발전과 한반도 평화, 민족공동의 번영과 통일을 실현하는데 따른 제반 문제들을 허심탄회하게 협의하였다.

쌍방은 우리민족끼리 뜻과 힘을 합치면 민족번영의 시대, 자주통일의 새시대를 열어 나갈수 있다는 확신을 표명하면서 6.15 공동선언에 기초하여 남북관계를 확대·발전시켜 나가기 위하여 다음과 같이 선언한다.

## **1. 남과 북은 6.15 공동선언을 고수하고 적극 구현해 나간다.**

남과 북은 우리민족끼리 정신에 따라 통일문제를 자주적으로 해결해 나가며 민족의 존엄과 이익을 중시하고 모든 것을 이에 지향시켜 나가기로 하였다.

남과 북은 6.15 공동선언을 변함없이 이행해 나가려는 의지를 반영하여 6월 15일을 기념하는 방안을 강구하기로 하였다.

## **2. 남과 북은 사상과 제도의 차이를 초월하여 남북관계를 상호존중과 신뢰 관계로 확고히 전환시켜 나가기로 하였다.**

남과 북은 내부문제에 간섭하지 않으며 남북관계 문제들을 화해와 협력, 통일에 부합되게 해결해 나가기로 하였다.

남과 북은 남북관계를 통일 지향적으로 발전시켜 나가기 위하여 각기 법률적·제도적 장치들을 정비해 나가기로 하였다.

남과 북은 남북관계 확대와 발전을 위한 문제들을 민족의 염원에 맞게 해결하기 위해 양측

의회 등 각 분야의 대화와 접촉을 적극 추진해 나가기로 하였다.

### 3. 남과 북은 군사적 적대관계를 종식시키고 한반도에서 긴장완화와 평화를 보장하기 위해 긴밀히 협력하기로 하였다.

남과 북은 서로 적대시 하지 않고 군사적 긴장을 완화하며 분쟁문제들을 대화와 협상을 통하여 해결하기로 하였다.

남과 북은 한반도에서 어떤 전쟁도 반대하며 불가침의무를 확고히 준수하기로 하였다.

남과 북은 서해에서의 우발적 충돌방지를 위해 공동어로수역을 지정하고 이 수역을 평화수역으로 만들기 위한 방안과 각종 협력사업에 대한 군사적 보장조치 문제 등 군사적 신뢰 구축 조치를 협의하기 위하여 남측 국방부 장관과 북측 인민무력부 부장간 회담을 금년 11월중에 평양에서 개최하기로 하였다.

### 4. 남과 북은 현 정전체제를 종식시키고 항구적인 평화체제를 구축해 나가야 한다는데 인식을 같이하고 직접 관련된 3자 또는 4자 정상들이 한반도 지역에서 만나 종전을 선언하는 문제를 추진하기 위해 협력해 나가기로 하였다.

남과 북은 한반도 핵문제 해결을 위해 6자회담 「9.19 공동성명」과 「2.13 합의」가 순조롭게 이행되도록 공동으로 노력하기로 하였다.

### 5. 남과 북은 민족경제의 균형적 발전과 공동의 번영을 위해 경제협력사업을 공리공영과 유무상통의 원칙에서 적극 활성화하고 지속적으로 확대 발전시켜 나가기로 하였다.

남과 북은 경제협력을 위한 투자를 장려하고 기반시설확충과 자원개발을 추진하며 민족내부협력사업의 특수성에 맞게 각종 우대조건과 특혜를 우선적으로 부여하기로 하였다.

남과 북은 해주지역과 주변해역을 포괄하는 「서해평화협력특별지대」를 설치하고 공동어로구역과 평화수역 설정, 경제특구건설과 해주항 활용, 민간선박의 해주직항로 통과, 한강하구

공동이용 등을 적극 추진해 나가기로 하였다.

남과 북은 개성공업지구 1단계 건설을 빠른 시일안에 완공하고 2단계 개발에 착수하며 문산-봉동간 철도화물수송을 시작하고, 통행·통신·통관 문제를 비롯한 제반 제도적 보장 조치들을 조속히 완비해 나가기로 하였다.

남과 북은 개성-신의주 철도와 개성-평양 고속도로를 공동으로 이용하기 위해 개보수 문제를 협의·추진해 가기로 하였다.

남과 북은 안변과 남포에 조선협력단지를 건설하며 농업, 보건의료, 환경보호 등 여러 분야에서 협력사업을 진행해 나가기로 하였다.

남과 북은 남북 경제협력사업의 원활한 추진을 위해 현재의 「남북경제협력추진위원회」를 부총리급 「남북경제협력공동위원회」로 격상하기로 하였다.

## 6. 남과 북은 민족의 유구한 역사와 우수한 문화를 빛내기 위해 역사, 언어, 교육, 과학기술, 문화예술, 체육 등 사회문화 분야의 교류와 협력을 발전시켜 나가기로 하였다.

남과 북은 백두산관광을 실시하며 이를 위해 백두산-서울 직항로를 개설하기로 하였다.

남과 북은 2008년 북경 올림픽경기대회에 남북응원단이 경의선 열차를 처음으로 이용하여 참가하기로 하였다.

## 7. 남과 북은 인도주의 협력사업을 적극 추진해 나가기로 하였다.

남과 북은 흩어진 가족과 친척들의 상봉을 확대하며 영상편지 교환사업을 추진하기로 하였다.

이를 위해 금강산면회소가 완공되는데 따라 쌍방 대표를 상주시키고 흩어진 가족과 친척의 상봉을 상시적으로 진행하기로 하였다.

남과 북은 자연재해를 비롯하여 재난이 발생하는 경우 동포애와 인도주의, 상부상조의 원칙에 따라 적극 협력해 나가기로 하였다.

**8. 남과 북은 국제무대에서 민족의 이익과 해외 동포들의 권리와 이익을 위한 협력을 강화해 나가기로 하였다.**

남과 북은 이 선언의 이행을 위하여 남북총리회담을 개최하기로 하고, 제 1차회의를 금년 11월중 서울에서 갖기로 하였다.

남과 북은 남북관계 발전을 위해 정상들이 수시로 만나 현안 문제들을 협의하기로 하였다.

2007년 10월 4일

평 양

대 한 민 국  
대 통 령  
노 무 현



조선민주주의인민공화국  
국 방 위 원 장  
김 정 일



# 10.4 남북정상선언 1주년 기념 특별연설문

2008년 10월 1일

---

노무현 前 대통령

10.4 남북정상선언 2주년 기념식 및 학술회의



## 대북정책, 근본적 전환이 필요하다.

### | 대북정책 반세기, 갈등만 있고 성과는 없다. |

대북정책에는 여러 가지 목표가 있을 수 있습니다. 해방 이후 지금까지 변함이 없는 목표는 통일입니다. 그 밖에 독재 시대에는 반공, 안보, 승공통일, 이런 냉전 논리가 앞자리를 차지하고 있었습니다. 냉전 체제의 붕괴와 민주화 이후에는 화해와 협력, 평화와 공존, 이런 주장이 대세를 이루고 있습니다. 그런데 문제는 지난 반세기 동안 그 어느 목표도 치열한 갈등의 소재가 되었을 뿐, 이루어진 것은 아무 것도 없다는데 있습니다.

물론 어느 목적도 만만한 것이 없습니다. 모두가 성과를 내기가 어려운 문제들입니다. 그것이 가장 중요한 이유일 것입니다. 그러나 그렇다고 하더라도 성과가 너무 빈약합니다.

어디에 문제가 있는 것일까요? 목표가 잘못 설정된 것일 수도 있습니다. 대북 문제를 다루는 인식과 자세, 사고방식에 근본적인 문제가 있을 수도 있습니다. 남북 협상에서 접근하는 방법을 잘못하고 있을 수도 있습니다.

문제를 극복하기 위해서는 원인을 분석하고 대안을 찾아야 합니다. 그 동안 대북정책으로 거론이 되어온 주제들 중에서 보다 근본적인 질문이 필요하다 싶은 문제나, 사고의 전환이 필요하다 싶은 문제 몇 가지를 짚어 보고자 합니다.

그렇게 하면 남북관계의 새로운 활로가 보일지도 모릅니다.

### | 합리적인 대북정책을 위해서는 몇 가지 근본적인 질문이 필요하다. |

통일을 위해 평화를 희생할 수도 있는가?

평화통일, 과연 가능한 일인가?

통일 논의, 이대로 좋은가?

### | 통일인가? 평화인가? |

반드시 하나를 선택해야 하는 문제는 아닙니다. 그런데 왜 이런 질문이 필요할까요? 상호

충돌하는 경우가 있을 수 있기 때문입니다.

통일을 위해 평화를 희생할 수 있는 것인가요?

분단국가에 있어서 통일은 지상의 명제입니다. 이 논리대로 가면 통일을 위해 전쟁이나 무력행사를 할 수도 있다는 결론에 도달합니다. 과연 그럴 수도 있을까요?

평화는 인간의 행복에 가장 결정적인 조건입니다. 평화 없이는 아무 것도 없습니다. 전쟁으로 입은 손실은 그 무엇으로도 회복이 되지 않습니다. 우리는 이미 그것을 경험했고 아직도 고통이 계속되고 있습니다. 따라서 아무리 통일을 위한다는 명분이라 할지라도 평화를 희생시킬 수는 없는 일입니다.

### | 나는 평화를 통일에 우선하는 가치라고 생각한다. |

통일이든 평화이든 모두 이념적 성격과 현실적 성격을 함께 가지고 있지만, 그 중에서도 통일은 이념적 포장이 많은 반면에, 평화는 이념의 포장이 없습니다. 평화는 생생하고 절실한 현실 그 자체입니다.

### | 평화통일의 원칙을 다시 한 번 확실하게 다짐하자. |

지난날 북진통일론이 있었습니다. 오늘날 이런 주장을 하는 사람은 없는 것 같지만 확실하게 정리해 두지 않으면 언제 다시 같은 주장이 나올지도 모릅니다. 그러므로 확실하게 다짐해 둘 필요가 있습니다. 평화통일 아닌 통일은 없습니다.

### | 평화를 대북정책의 독자적인 목표로 삼자. |

그동안 우리 사회에서는 평화를 이야기하면서도, 대북정책에 관한한, 통일로 가는 중간과정이나 통일 방안의 일환으로 평화를 말했을 뿐, 평화 그 자체를 남북관계의 목적으로 말하는 사람은 없었던 것 같습니다.

분단 상태에서 평화를 말하는 것은 공존을 이야기하는 것입니다. 그것은 북한을 인정하는 결과가 될 수도 있고, 분단 고착을 말하는 것이 될 수도 있습니다. 그래서 누구라도 조심스러웠을 것입니다.

그러나 평화를 먼저 성취하지 않고는 통일도 성취할 수 없습니다.

평화통일을 위해서는 평화가 먼저 정착되어야 한다는 것이 평화통일 전략의 내용입니다. 그리고 한반도의 통일을 위해서는 동북아의 평화구조가 선행되어야 하고, 동북아의 평화구조에는 한반도의 평화구조가 선행되어야 합니다.

이제 통일방안의 일환으로서, 또는 통일에 이르는 과정으로서의 평화가 아니라, 통일과는 별개의 독립적인 가치로서, 대북정책의 고유한 목표로 설정하여, 평화정착을 위한 전략을 말하고, 평화계획을 추진해야 합니다.

그래야 평화 정착에 진전을 볼 수 있고, 통일도 앞당길 수 있습니다.

### | 평화통일, 과연 가능한 목표인가? |

모두가 통일을 이야기합니다. 반세기가 넘도록 통일을 노래해 왔습니다. 그런데 통일의 가능성은 아직 보이지 않습니다. 통일을 너무 쉽게 이야기하는 것은 아닐까요? 통일을 너무 무책임하게 말하는 것은 아닐까요? 통일의 의미를 냉정하게 다시 짚어봐야 합니다.

원론적으로 이야기하면, 통일이란 두 개 이상의 국가 권력이 하나로 통합하는 것을 말합니다. 이론적으로는 국가연합, 연방, 단일국가를 신설해서 통합하는 신설통합이나, 어느 한 국가로 나머지 국가를 흡수하는 흡수통합이 있을 수 있습니다. 어느 경우나 국가 권력의 전부 또는 일부가 소멸하는 것을 전제로 합니다.

연방제 주장이 나오고, 남북연합이라는 개념이 국가적 정책으로 채택이 되었습니다. 이것은 국가권력의 일부를 양도하여 연방정부 또는 연합정부를 수립하자는 것입니다.

어느 개념을 채택하거나, 통일을 위해서는 권력의 소멸이나 권력의 일부를 양도하는 극적인 사건이 있어야 합니다.

평화통일이라는 것은 이런 일을 합의로 하자는 것입니다.

그런데 스스로 권력을 소멸하게 하거나 양도하는 것은 국가권력의 속성에 맞지 않는 일입니다. 그 뿐이 아닙니다. 국가는 가치체계의 최상위에 있는 도덕적 실체라는 것이 근대 이래의 국가이론입니다. 그 위에 권력은 종교, 또는 이념으로 정당성을 포장합니다. 나라를 분열하여 분단 정권을 세울 때에도 이것은 마찬가지입니다. 그러므로 국가 권력의 정당성이나 이념적 명

분을 훼손하는 양보를 말한다는 것은 반역이 될 것입니다.

누가 감히 양도를 말할 수 있겠습니까? 그래서인지 역사적으로 전쟁, 또는 일부 국가권력의 붕괴로 인한 통합은 있어도, 합의에 의한 통합은 그 사례를 찾기가 어렵습니다.

역지로 사례를 찾는다면 미국의 연방정부 수립과, 유럽의 통합을 합의에 의한 통합의 사례라고 할 수 있을 것입니다. 그러나 이것은 우리의 경우와는 의미와 여건이 아주 다릅니다.

이들 국가의 사례는 분단국가의 통합이 아닙니다.

미국의 경우는 독립전쟁이라는 역사적 성공을 이룬 동업자들 간의 통합이었고, 유럽연합의 경우는 한발 앞선 역사적 경험을 토대로 인류의 미래를 실험하고 있습니다.

우리의 경우는 일제 치하에서부터 치열한 이념의 대립과 분열이 있었고, 이것이 해방 정국에서 권력투쟁으로 이어져서 마침내 분단에 이르렀습니다. 그리고 분단 정부의 수립 후에도 세계 냉전 체제의 첨단에서, 동족간의 전쟁을 치르고, 극단적인 이념대결을 벌여온 역사를 가지고 있습니다.

과연 우리는 이러한 역사적 조건의 차이를 극복하고 통합의 합의를 이루어 낼 수 있을 것인가.

비록 합의형 통일을 이룬 예멘의 사례가 있긴 하지만 그마저도 재분열과 무력에 의한 재통일을 한 바 있어, 우리가 통일을 하겠다고 하는 것은 역사에 유례가 없는 새로운 역사를 창조하겠다는 것입니다.

그냥 통일을 말할 일이 아닙니다. 진지한 자세로 통일이라는 말을 해야 합니다. 그리고 현실을 직시하고 책임 있게 말해야 합니다.

다시 한 번 정색하고 이야기 해 봅니다. 과연 한반도의 평화적 통일은 가능한 일인가. 참으로 대답하기 어려운 일이 아닐 수 없습니다. 그러나 단호하게 대답해야 합니다. 가능하다고 말합니다.

국가의 통일, 민족의 통합은 누구도 거역할 수 없는 지상의 이념입니다. 이것을 불가능하다고 말하는 것은 용납되지 않기 때문입니다.

우리는 해내야 합니다.

## | 평화통일, 무엇을 어떻게 할 것인가? |

- 금기를 깨고 현실을 이야기해야 한다.
- 분열의 원인이 된 요소들을 해소해야 한다.
- 국가주의 사고를 넘어서자.
- 국민적 합의가 필요하다.
- 협상의 일반 원칙을 존중해야 한다.
- 중국적인 관건은 신뢰이다.

## | 금기를 깨고, 현실을 말하자. |

우리의 대북정책에는 여러 가지 금기가 있습니다.

존재하는 현실을 현실이라고 말해서는 안 되는 금기가 있습니다. 북쪽 땅에는 대한민국의 통치권이 미치지 않습니다. 북한 정권은 사실상 국가권력입니다. 그러나 북한 땅은 우리의 영토라고 말해야 합니다. 북한 정권은 반국가 단체라고 해야 합니다. 그렇게 하지 않으면 헌법 위반이 됩니다.

북한 정권을 인정하거나, 그쪽을 긍정적으로 평가해서는 안 됩니다. 북쪽의 주장을 수용하는 말을 해서도 안 됩니다. 좌경 용공이 되고, 국가보안법 위반으로 처벌을 받을 수도 있습니다. 사실이든 아니든 그것은 상관이 없습니다.

이런 금기는 법적 정치적 당위를 강조한 결과입니다.

그러나 현실을 이야기하지 않고 어떻게 상대방과 대화를 하고, 합의를 이룰 수 있겠습니까? 국민을 설득하고, 국제사회를 설득할 수 있겠습니까?

이것은 진지하고 책임 있게 통일을 추구하는 자세가 아닐 것입니다.

금기를 깨야 합니다. 당위는 당위이고 현실은 현실입니다. 상투적인 권력투쟁, 이념투쟁을 넘어서야 합니다. 현실을 솔직히 받아들이고, 사실을 사실로 말하고, 상대를 상대로 인정하고, 상대의 주장도 수용할 것은 수용해야 합니다. 그리고 통합에 필요한 일은 무엇이더라도 말할 수 있게 해야 합니다.

그래야 현실적인 통일방안에 다가갈 수 있습니다.

## | 분단의 요인을 해소해야 한다. |

한반도의 분단은 세계의 패권경쟁, 국제적·국내적 이념 대결의 결과입니다. 이들 분단의 원인이 해소되지 않고는 분단을 극복할 수 없습니다. 이들 원인을 극복하고 해소해야 합니다.

### ■ 자주역량과 균형외교가 필요하다.

우리의 힘만으로 세계의 패권경쟁, 이념 대결 자체를 해소하기는 어려운 일일 것입니다. 그러나 한반도가 대결장이 되는 것은 막을 수 있어야 합니다. 그렇게 하기 위해서는 우선 스스로를 지킬 힘을 갖추고, 스스로 문제를 해결하겠다는 의지를 분명하게 해야 합니다. 그리고 동북아의 질서를 대결의 질서가 아니라 화해와 협력의 구조로 만들어야 합니다.

우방과의 협력이 필요합니다. 그러나 진영외교, 일방외교는 분단의 원인을 해소하는 방법이 아닙니다. 분단을 극복하기 위해서는 통합에 대한 주변 국가의 동의를 얻어내야 합니다. 이렇게 하기 위해서는 자주역량과 균형외교가 필요합니다.

### ■ 이념 대결을 넘어서자.

이념 대결의 틀 안에서 이념 대결로 빚어진 분단을 합의로 극복한다는 것은 논리의 모순입니다. 승공통일의 사고를 넘어서야 합니다. 사사건건 시비를 하는 대결주의도 이제 그만해야 합니다.

## | 국가주의 사고를 넘어서자. |

앞에서 말했듯이 전통적인 국가관을 그대로 따르면, 국가권력의 일부를 양도하자고 말하는 것은 반역입니다.

그런데 지금 유럽에서는 유럽의 통합을 위해 주권의 일부를 양도하는 실험을 하고 있습니다. 그들은 미래를 위해 국가 주권의 의미와 가치를 새롭게 사고하고 있는 것입니다.

우리도 진심으로 통합을 성취하고자 한다면, 새로운 사고를 해야 합니다. 통합을 위해서는 주권의 일부를 양도할 수도 있고, 양보가 항복도 이적행위도 아니라는 인식을 수용해야 합니다.

그렇게 하지 않고는 평화통일을 말해서는 안 됩니다.

진정으로 통합을 하려고 한다면 진정한 사고의 전환이 필요한 대목입니다. 국가주의 사고를 넘어서야 합니다.

## | 정쟁의 수준을 높여야 한다. |

남북 통합은 민족의 지상과제입니다. 정파적 이해를 넘어서는 것입니다. 그래서 모든 정파가 초당적 협력을 이야기합니다. 그러면서도 막상 부닥치면 사사건건 치열한 정쟁의 대상이 됩니다.

당연하다고 할 수 있습니다. 통합의 전략이 다를 수 있고, 전략이 다르지 않더라도 실행과정 에 대한 비판적 접근은 야당의 당연한 권리이기 때문입니다.

그러나 우리나라 정치에서 대북정책을 놓고 벌어지는 정쟁은 그런 수준이 아닙니다. 전략 논쟁도 아니고 논리적 비판도 아닙니다. 빨갱이 만들기, 친북좌파 만들기 같은 맹목적 이념 대결과 정치 공작의 수준을 넘지 못하고 있습니다. 이념 대결로 생긴 분단을 넘어서자고 하면서 이념 대결에 매달리고 있는 것입니다. 민주화 이후 달라졌다고는 하나 기본적인 사고의 구조는 전혀 달라지지 않고 있습니다.

정쟁이 이런 수준을 벗어나지 못하면 통일은 가망이 없습니다. 이제 정쟁을 가치와 전략의 수준으로 높여야 합니다.

정치인들 스스로 그렇게 할 수 있을 것인가. 기대하기 어렵습니다. 국민의 힘이 필요합니다.

### ■ 국민적 합의가 필요하다.

국민의 힘이란 국민적 합의에서 나옵니다. 정쟁에 휘둘리지 않고 대북정책의 가치와 전략을 명료하게 이해하고, 이를 토대로 여론의 대세를 형성하고, 나아가서는 이를 투표 결과에 반영할 수 있는 수준에 이르렀을 때, 이것을 국민적 합의라고 말할 수 있을 것입니다.

권력의 속성과 정권의 욕심을 넘어서 권력을 양보하여 통합을 이루는 일은 역사에 없는 일입니다. 그러므로 그런 일은 역사의 법칙에 맞지 않는다고 말할 수 있을지 모릅니다. 그러나 그렇지 않습니다. 역사는 권력이 만드는 것이 아니라 국민이 만들어 갑니다. 여기에 국민적 힘을 말하고 국민적 합의를 말하는 의미가 있는 것입니다.

## | 협상의 일반적 원칙을 존중해야 한다. |

남북관계는 지금 협상의 국면에 있습니다.

흔히들 외교적 수완, 또는 협상의 기술이라는 말을 씁니다. 이 말을 얼른 들으면 협상의 요체가 무슨 기교라는 생각을 하기 쉽습니다. 그러나 외교나 협상은 결코 기술이나 수완으로 되

는 일이 아닙니다. 원칙이 중요합니다.

협상에서 존중해야 할 일반적 원칙은 무엇입니까.

■ 상대를 인정하고 존중해야 한다.

협상을 하면서 상대방을 인정하지 않는 태도를 취하는 것은 논리적으로 모순입니다. 실제로 남북 간 협상에서는 정통성에 관련되는 발언 시비로 협상 자체가 무산되어 버리거나 협상에 들어가서도 시간만 낭비하고 마는 일이 일상화되어 있었습니다.

상대방을 존중하지 않고 감정과 비난을 일삼는 일도 삼가야 합니다.

■ 상대방의 목적과 이익을 존중해야 한다.

협상은 상호간의 이익을 도모하는 일이기 때문입니다.

적화통일의 목적을 존중할 수는 없는 일입니다. 그러나 북쪽이 그런 목적을 가지고 있다 하더라도 그것은 역량에 맞지 않는 비현실적인 것입니다. 체제 유지를 위한 명분용 이상의 의미는 없을 것입니다.

현실적 상황에 맞는 북쪽의 목적은 체제를 방어하고 유지하는 것일 겁니다. 이것을 인정하고 존중할 것인가. 평화를 위해서는 그래야 할 것입니다. 이것을 존중하면서 통일을 이야기할 수 있을 것인가. 이야기가 이렇게 가면 이 문제는 매우 복잡해집니다. 별도의 논의가 필요해집니다.

그 밖에 평화와 번영, 그리고 통일이라는 목적은 우리와 다르지 않을 것입니다.

■ 성실한 자세로 합리적인 협상을 해야 한다.

진심을 가지고 협상에 임하고, 진실한 사실과 사리에 맞는 논리로 협상을 해야 한다는 것입니다.

협상에서는 전략적 발언이 필요한 경우도 있습니다. 그러나 정치적 명분을 위한 거짓말이나 억지 주장은 협상을 위태롭게 합니다.

기 싸움을 하거나 국내 정치용이나 국제사회 명분용으로 상대를 비난하는 것은 절제해야 합니다.

사리를 따져 상대의 잘못을 지적할 일도 협상에 도움이 될 것인지를 따져서 하는 지혜가 필요합니다.

그렇게 하지 않으면 감정이 쌓이고 신뢰가 무너집니다.

#### ■ 협상의 결과는 반드시 이행해야 한다.

약속은 지켜야 한다는 것은 모든 인간관계의 기본입니다. 국가 간의 협상결과는 약속 중에서도 특별히 엄숙하고 무거운 약속입니다. 그런데 지난날 우리는 수시로 약속을 이행하지 않고 뒤집었습니다.

북한이 그렇게 한다고 우리도 그렇게 할 일은 아닙니다.

#### | 결정적인 열쇠는 신뢰이다. |

신뢰 없이는 아무 것도 성사시킬 수 없습니다. 평화와 공존에 대한 신뢰, 진심으로 협상에 임할 것이라는 믿음, 약속은 반드시 이행할 것이라는 믿음이 중요합니다.

‘북한은 믿을 수 없는 상대이다. 믿을 수 없는 상대를 두고 신뢰를 말하는 것은 사리에 맞지 않다.’는 주장을 하고 싶은 사람이 있을 것입니다. 그런데 상대방도 그렇게 주장할지 모릅니다. 상호불신이 생겨나는 것입니다. 이렇게 가면 아무것도 할 수 없습니다.

양쪽은 오랫동안 적대적 관계에 있었습니다. 신뢰가 존재할 리가 없습니다. 대화를 통해 신뢰를 만들어가야 합니다.

어떻게 해야 하는가. 우리가 먼저 상대를 신뢰하고 일을 해 나가야 합니다. 신뢰하지 못해서 아무 일도 할 수 없다면 한 발짝도 앞으로 나가지 못합니다. 신뢰가 무너져도 낭패가 되지 않을 만한 일, 상대가 약속을 위반할 경우에도 대비가 가능한 일, 이런 일부러 해나가면서 신뢰를 쌓아가야 합니다. 이렇게 하면 상대방도 신뢰할 수 있는 상대로 변화할 수 있을 것입니다.

#### ■ 역지사지 하는 자세가 필요하다.

모든 문제에 관해 상대방의 처지에서 생각해 보아야 합니다. 그렇게 하지 않으면 상대방이 하는 일마다 의심하고 불신하게 됩니다.

사고의 전환이 필요한 구체적인 문제들을 몇 가지 살펴보자.

### ■ 흡수통일은 평화통일인가?

결과적으로 그렇게 되는 것은 평화통일이 될 수도 있을 것입니다. 그러나 흡수통일을 전략으로 삼아서 상대 권력의 붕괴를 추진한다면 그것은 북한을 자극하여 평화통일을 깨는 일이 될 수 있습니다.

탈북자 문제, 북한의 인권 문제를 다룰 때 조심스럽게 접근해야 하는 이유입니다.

만일에 그런 일이 생긴다면 그 결과가 어떤 방향으로 가게 될지 예측하기 어려운 위기상황이 될 수도 있고, 통제하기 어려운 재앙이 될 수도 있을 것입니다.

그럼에도 북의 붕괴를 획책하는 발언과 행동을 하는 사람들이 적지 않습니다.

생각이 짧은 사람들입니다.

### ■ 국가보안법

국가보안법에 의하면 북한은 반국가 단체입니다. 상대를 인정하지 않는 것입니다. 이 법대로 하면 남북 간의 대화는 불가능하게 됩니다.

대답이나 토론에 나가보면 ‘연방제를 어떻게 생각하는가?’ 이런 질문을 하는 사람이 있습니다. 가끔이 아니고 반드시 있습니다. 연방제에 대해 긍정적인 답변을 하면 당장 시비가 됩니다. 6.15 공동선언에서 언급한 연방제 문제도 언론과 국회에서 종종 시비꺼리가 됩니다. 연방제 주장이 찬양, 고무에 해당한다는 국가보안법 판례가 있었습니다.

김정일 위원장을 어떻게 생각하는가라는 질문을 수없이 많이 받았습니다. 그 중 대부분은 시비꺼리를 만들거나 보도하기 위한 것이었습니다. ‘합리적이다.’ ‘명석해 보인다.’ 이런 대답을 하면 당장 국내에서 큰 시비가 걸립니다. 법적으로는 찬양, 고무가 될 수도 있습니다. 그렇다고 대화의 상대방을 ‘약간 이상한 사람이다.’ 이렇게 말할 수는 없는 노릇입니다.

‘6.25전쟁은 남침인가? 통일전쟁인가?’ 이런 질문을 던지는 사람이 있습니다. 악의적인 이념 공세입니다. 이 또한 국가보안법의 문제가 될 수 있습니다.

이처럼 국가보안법은 이념적 대결주의를 강력하게 뒷받침하는 근거가 되고 있습니다. 남북 대화의 걸림돌입니다.

### ■ 9.19 선언과 10.4 선언에 관하여

지난 2005년 9.19 선언은 북핵 문제 뿐만 아니라 ‘동북아 평화를 위한 구상’이 들어 있었습니다. 그런데 그 다음날 깨져 버렸습니다. BDA에 대한 미국의 재제조치 때문이었습니다. 그리고 핵실험이 이어졌고, 북미 회담은 2년 이상 지체되어 버렸습니다. 비싼 대가를 치른 것입니다.

2007. 10. 4. 선언은 이념적, 정치적 성격은 거의 없고 실용적, 실무적 내용으로 된 선언입니다. 그런데 이명박 정부는 이 선언을 존중하지 않고 있습니다. 그 결과로 남북관계가 다시 막혀버렸습니다. 관계를 복원하는데 많은 시간과 부담이 들어가야 할지 알 수 없습니다. 분명한 것은 관계 복원을 위해 허겁지겁 이런 저런 제안을 하는 모습이 좀 초조해 보입니다. 그야말로 ‘자존심 상하게’ ‘퍼주고’ ‘끌려 다니는’ 모습이 되지 않을까 걱정됩니다. 자존심 상하고, 퍼주고, 끌려 다닌다, 이런 비난은 지난 10년간 한나라당의 전매 특허였습니다.

그러나 보다 중요한 결과로서 신뢰가 파괴된다는 것입니다.

### ■ 지금도 상대를 자극하고 신뢰를 흔드는 일이 많다.

한미 동맹은 본시 대북 억지를 위한 것입니다. 지금도 그 목적은 유효할 것입니다. 그러나 남북 간 국력의 차이와 냉전 구도의 변화로 대북 억지를 위한 한미 동맹의 중요성은 많이 떨어졌습니다.

지금은 남북 대화의 국면입니다. 진정으로 대화를 성사시키고자 하는 생각이 있다면, 현재의 상황에서 대북억지를 위한 한미동맹과 관련된 수사적인 표현의 수준을 있는 대로 높여서 강조하는 것은 굳이 필요하지는 않습니다. 대북 억지를 위한 한미 동맹을 강조하지 않는 것이 좋을 상황입니다. 여기에다 일본까지 끌어넣어 더불어 ‘이념과 가치를 함께하는’ 한·미·일 협력관계를 과시하는 것은 남북관계는 물론, 나아가서는 중국, 러시아와의 관계까지 불편하게 만들뿐입니다.

주한미군의 역할에 대해서도, 이제는 동북아에서 어느 한 쪽과도 적대적이지 않은 평화와 안정의 지렛대 역할에 비중을 두는 것이 동북아의 상황에도 맞고, 남북 간의 대화 국면에도 적절할 것입니다.

그런데 굳이 한미 동맹과 한미일 이념 공조를 강조하고, 북한을 굳이 주적이라 명시하고, 그것도 모자라 선제공격의 가능성까지 공공연히 거론하는 사람들이 있습니다.

이렇게 해서 어떻게 남북 간에 신뢰 있는 대화를 할 수 있겠습니까? 이렇게 해서 어떻게 중국과 러시아의 협력을 얻고, 동북아 평화 구조를 만들 수 있겠습니까?

여기에서 P.S.I와 M.D에까지 가담을 하게 되면 이것은 한반도와 동북아를 대결구도로 만들고 우리도 그 한쪽에 가담한다는 뜻을 행동으로 보여주는 것이 됩니다.

정말 이것이 동북아와 한반도에 평화를 정착시키고, 대화를 촉진하는 길이 될까요? 이것을 평화통일의 전략이라고 할 수 있습니까?

■ 북한은 한미 합동 군사훈련을 큰 위협으로 생각하고 있습니다.

작계 5027은 북한의 도발을 전제로 하고 있고, 북한의 도발을 억제하기 위한 경고성 계획일 것입니다. 그러나 그 내용은 일단 전쟁이 시작되면 한미 연합군이 북한 전역을 완전히 석권한다는 내용입니다. 북한은 이 전제의 해석에 의구심을 가지고 있을지도 모릅니다. 중국으로서도 신경이 쓰일만한 내용입니다.

작계 5029는 전쟁 이외의 사유에 의한 북한의 유사시에 한미 연합군이 북한 지역에서 합동 작전을 펼치는 것을 내용으로 하는 계획입니다. 노무현 정부 시절 미국이 한국에 제안하였으나 한국은 이것을 거절하는 바람에 작전계획으로 성립하지 않고 있으나 이명박 정부에서 이 계획이 다시 거론되고 있습니다. 그런데 이 역시 북한과 중국을 자극할만한 민감한 것입니다.

작계 5027은 한미 상호방위조약에 근거를 두고 있는 것이나, 작계 5029는 그런 근거가 없습니다. 과연 지금 이런 작전 계획이 필요한 것일까요? 설사 필요한 것이라 할지라도 북한, 중국과의 신뢰를 훼손할 수도 있는 부담을 무릅쓰고 강행할 만한 가치가 있는 것일까요?

■ 역지사지 한다는 것은 어떤 것인가?

북한이 핵무기를 개발하려는 목적이 무엇입니까? 북한의 처지에서 생각해봅시다.

북한은 주한미군의 주둔과 대규모의 한미 합동 군사훈련에 대해 어떤 느낌을 가지고 있을까요?

한국의 국력과 군사력에 대하여 어떤 느낌을 가지고 있을까요?

우리가 송전을 제안했으나 북측은 받지 않았습니다. 언제라도 목을 조를 수 있는 일이라서 선뜻 받아들이기가 어려웠을 것입니다.

한강 하구나 휴전선 이남에 합작 공단을 조성하자는 주장들이 있었습니다. 과연 북쪽이 받아들일 수 있는 방안인지를 생각해 보았는지 의심스러운 제안입니다. 여우와 두루미의 우회와 같은 발상이 아닐 수 없습니다.

이렇게 처지를 바꾸어 놓고 생각해 보면 사리를 보다 객관적으로 이해할 수 있고, 상대방의 생각도 보다 잘 이해할 수 있게 됩니다.

나는 당선자 시절 북핵 문제가 불거졌을 때, 미국의 무력행사 가능성에 대해 분명하게 반대한다는 발언을 했습니다. 물론 무력행사 가능성에 대한 언급은 북한의 굴복을 받기 위한 전술적인 것일 수도 있습니다. 그래서 어떤 전술가들은 나의 발언을 서투른 아마추어라고 비난했을 것입니다. 그러나 남북관계에서 원칙을 바로 세우고, 신뢰를 유지한다는 것은 이런 전술적 가치보다 훨씬 중요한 것입니다. 분명하게 원칙을 말하여 국민의 공감대를 형성하고 상대방에게 신뢰를 주어야 합니다.

### ■ 작전 통제권의 환수

자주국가가라면 당연히 작전 통제권을 스스로 행사해야 합니다. 그것만으로도 작전 통제권을 환수해야 할 이유는 충분합니다. 그러나 작통권 환수는 그 이상의 의미가 있습니다.

언젠가 한반도 평화체제에 관한 협상을 하게 될 것입니다. 여기에 작통권도 가지지 않은 나라가 참여한다는 것이 시비꺼리가 될 것입니다. 북한은 한국보다 미국을 더 불신하고 두려워합니다. 유사시에 미국이 작통권을 행사하는 상황은 북한을 더욱 두렵게 하여 남북 간 대화와 협상이나 신뢰에 도움이 되지 않습니다.

동북아 평화구조를 위해서는 다자 안보 대화가 필요합니다. 그런데 미국이 한국군에 대한 작전 통제권을 행사하고 있는 상태라면, 이 대화 체제에서 미국이 너무 커보이게 되고 이것은 다자 체제에 도움이 되지 않을 것입니다.

그 중에서도 나는 작통권의 환수를 남북 간의 신뢰구축에 중요한 요소로 생각하고 추진하였습니다.

나는 전략적 유연성에 있어서 분명한 한계를 두었으며 PSI 또한 북한과 물리적 충돌가능성이 있는 조치에 대해서는 끝내 수용하지 않았습니다. M.D 이야기는 꺼내지도 못하게 했습니다. 작계 5029도 반대했습니다. 한미 군사 훈련도 최대한 축소하려고 노력했고, 남북 간 충돌의 가능성이 있는 문제를 해소하기 위해 노력했습니다.

6자회담에서 북한의 입장을 최대한 지원했습니다. 각종 국제회의에서 북한을 비난하는 발언이 나오면 최대한 사리를 밝혀서 북한을 변론했습니다. 개별 정상회담에서도 한 시간 이상을 북한을 변론하는데 시간을 보낸 일도 있습니다.

북한을 자극하는 발언을 최대한 자제했습니다. 때로는 자존심 상해도 참았습니다.

이 모두가 신뢰를 확보하기 위한 것이었습니다.

물론 북한의 보답은 빠르지 않았습니다. 그러나 그렇게 해서 남북관계는 크게 확대되었습니다.

결국은 정상회담도 할 수 있었습니다. 정상회담에서는 많은 합의가 있었습니다. 한 번의 정상회담에서 합의한 내용의 크기를 평가하면 양적으로나 질적으로나 유례를 찾기 어려운 기록일 것입니다.

BDA만 아니었더라면 정상회담은 훨씬 일찍 열렸을 것이고 남북관계는 훨씬 앞으로 나아갔을 것입니다.

### ■ 상호주의란 무엇인가?

말 뜻 그대로라면 당연한 사리로 보입니다. 그러나 상호주의라는 말의 내용을 분명하게 정의하는 것은 매우 어렵습니다. 가치를 비교하는 방법이 다양하고 주관적이기 때문입니다. 귀에 걸면 귀걸이, 코에 걸면 코걸이로 쓰일 수 있는 말입니다.

개성공단 투자는 장기적인 평화와 번영을 목적으로 한 것입니다. 이것은 상호주의에 맞는 것인가요. 아닌가요. 해주공단, 안변 조선공단, 이런 것이 성사되면 우리 경제에도 큰 활로가 열릴 것입니다. 그런데 개성 평양 간 도로와 철도에 대한 투자에는 시비가 많았습니다.

대북정책에 관한 한 상호주의라는 말은 대화와 협력 정책에 대해 시비를 거는데 사용되어 온 용어입니다. '왜 일방적으로 퍼주는가? 자존심도 없는가? 왜 끌려 다니는가? 본때를 보여야 한다.' 이런 비난의 뒤에 '상호주의를 해야 한다.'는 주장이 따라옵니다.

결국 상호주의라는 말은 대결주의의 또 다른 표현에 불과합니다.

■ 실용주의라는 말이 많이 쓰인다.

이 말에 대한 언론의 반응도 좋은 것 같습니다.

그런데 실용주의의 반대 개념은 무엇인가? 가치, 이념, 정통성, 이런 개념일 것입니다.

국가보안법을 강조하는 것, 동맹을 강조하는 것, 자유민주주의의 가치를 강조하는 것, 이런 것은 실용주의인가요 이념주의인가요

연방제 말만 나오면 시비를 걸고, 김정일 위원장의 인품을 묻고, 6.25 전쟁의 성격이 무엇인지 물어서 시비를 하려고 하는 자세는 실용주의에 맞는 것인가요?

실용주의 운운 하는 언론 보도를 보면 정말 헛갈립니다.

| 결국 대북정책은 근본적인 사고와 자세가 중요하다. |

이런 저런 구체적인 통일방안이나 협상의 전략이 중요한 것이 아닙니다. 구체적인 방안이나 전략은 근본적인 사고와 자세에서 나오는 것입니다. 사고와 자세를 근본적으로 전환해야 합니다.



# 학술회의 프로그램

주 최

10.4 남북정상선언 기념위원회, 6.15 공동선언실천 남측위원회

주 관

민주정책연구원, 한국미래발전연구원

14:00-14:05	입 장	
14:05-14:15	인사말	김효석(민주정책연구원 원장) 장하진(한국미래발전연구원 원장)
14:15-16:30	1세션	“남북정상회담과 지도자의 역할” 사회 : 정세현(前 통일부장관) 발표1 : 6.15 선언과 김대중 대통령(백학순 세종연구소 수석연구위원) 발표2 : 10.4 선언과 노무현 대통령(김근식 경남대 교수) 발표3 : 3차 남북정상회담의 필요성과 과제(김연철 한겨레 평화연구소 소장) 토론 : 이장희(한국외대) 고유환(동국대) 고경빈(前 통일부 정책홍보실장)
16:30-16:50		휴식
16:50-18:00	2세션	“10.4 선언의 주역, 미래를 위해 남북정상회담을 말한다” 사회 : 이종석(前 통일부 장관) 토론 : 이재정(前 통일부 장관), 백종천(前 청와대 안보실장), 조명균(前 청와대 비서관), 안병욱(진실·화해를 위한 과거사정리위원회 위원장)
18:00	폐회	

10.4 남북정상선언 2주년 기념식 및 학술회의



# 인사말

---

김효석 민주정책연구원 원장  
장하진 한국미래발전연구원 원장



# ‘남북통일’의 유지를 완수해야 합니다.

김 효 석  
민주정책연구원 원장

며칠 후면 한반도 역사의 새 장을 연 10·4 남북정상선언 2주년이 됩니다.

우리는 지난 6월, 6·15선언 9주년을 맞아 함께 기념행사를 치렀습니다. 그런데 6·15와 10·4선언이란 한반도 평화의 금자탑을 쌓은 주인공들이신 김대중 대통령과 노무현 대통령께서 서거하셨습니다.

두 분은 살아있는 우리들에게 ‘남북화해와 한반도 공동번영’이라는 역사적 책무를 남겼습니다. 김대중 대통령께서는 ‘행동하는 양심’을 강조하셨습니다. 노무현 대통령께서는 ‘깨어있는 시민주권’을 역설했습니다. 우리는 두 분 지도자의 유지를 받들어 반드시 ‘통일시대’를 열어 나가야 합니다.

지금 한반도를 둘러싼 동북아의 정세는 급박하게 돌아가고 있습니다. 미국과 중국은 고위급 전략대화를 갖는 등 G-2시대를 열고 있습니다. 중국은 북한과 수교 60주년을 맞아 새로운 관계를 모색하고 있습니다. 신일본을 주창하며 등장한 일본 민주당 정권도 동아시아 중시론을 외치고 있습니다. 이에 따라 남과 북은 평화통일과 공동번영을 실현할 수 있는 중대한 전환점에서 있습니다.

그러나 이명박 정부는 남북관계를 위기로 몰아넣고도 적극적으로 개선할 의지가 없습니다. 북핵문제 해결은 물론 남북관계 진전에 대한 전략도 없습니다. 이제 우리 평화세력이 다시 나서야 합니다. 행동하는 양심과 깨어있는 시민주권으로 하나가 되어 한반도 평화와 통일이라는 역사의 수레바퀴를 돌려야 합니다. 이를 위해서는 먼저 6·15와 10·4선언이 전면 이행되도록 해야 합니다.

6·15가 포괄적인 한반도 평화와 통일의 이정표를 제시한 것이라면 10·4선언은 보다 구체

적으로 한반도 평화체제의 구축방안을 마련한 것입니다. 우리는 1, 2차 남북정상회담의 성과물인 6·15와 10·4선언의 이행을 통해 조속히 '신 한반도 시대'를 실현해야 합니다.

이명박 정부는 6·15와 10·4선언의 정신을 계승하고 나아가 전면적인 이행을 약속해야 합니다. 그리고 이러한 전제에서 3차 남북정상회담을 추진해야 합니다. 남북정상은 북핵문제 해결과 한반도 평화협정을 체결해야 합니다. 또한 남북교류협력 강화, 인도적 문제 해결 등을 통해 한반도 평화체제를 구축해 나가야 합니다.

오늘 우리가 10·4선언 2주년을 앞두고 한반도 정세를 진단하면서 '미래를 위한 남북정상회담'의 필요성을 논의하게 된 것을 매우 뜻 깊게 생각합니다. 특히 6·15와 10·4선언의 주역들이 상당수 참여하여 그 의미가 각별합니다. 본 행사를 준비해 주신 관계자 여러분의 노고를 치하합니다. 오늘 이 자리가 새로운 통일의 역사를 만드는 계기가 되기를 간절히 기원합니다. 감사합니다.

# 이제 희망을 이야기 하렵니다.

장 하 진

한국미래발전연구원 원장

〈10.4 남북정상선언 2주년 기념식 및 학술회의〉에 참석해주신 여러분께 진심으로 감사의 말씀을 드립니다.

‘6.15남북공동선언’이 발표된 지 9년, ‘10.4 남북정상선언’은 2년이 지났습니다. 그간 많은 변화가 있었습니다. 우리나라에서는 정권이 바뀌어 남북관계도 급속히 악화되었습니다. 미국은 오바마 대통령 당선이후, 전통적 적대국가와의 화해와 ‘새로운 시작’을 준비하고 있습니다. 이에 한반도를 둘러싼 동북아시아의 정세는 새로운 변화를 예고하고 있습니다. 그리고 그 무엇보다 남북화해와 번영의 새로운 역사와 비전을 보여준 두 대통령님께서서는 우리 곁을 떠났습니다.

바뀌지 않은 것도 있습니다. 그것은 남북화해 협력시대를 열어가려는 우리의 의지와 역사의 큰 획을 남기신 두 대통령님을 향한 우리의 마음입니다. 그래서 이 자리는 우리의 의지와 열정을 다시 한번 확인하고 공감하기 위해 마련된 자리입니다.

〈6.15남북공동선언〉은 냉전이 아닌 평화 시대의 서막을 알린 통일의 이정표이었고, 〈10.4남북정상선언〉은 45개 실천과제를 도출해낸, 평화와 번영을 위한 구체적인 약속이자 남북간 협력의 지침서였습니다. 이 양 선언은 단순한 정치적 선언이 아니라, 한반도 평화와 번영의 새로운 시대를 열어갈 든든한 대들보가 될 것입니다.

저는 아직도 두 차례의 남북정상회담 당시 이를 환영하던 우리민족의 뜨거운 환영 물결의 감동을 기억하고 있습니다. 故 김대중 대통령님께서 평양 순안공항에서 역사상 처음으로 김정일 위원장과 포옹하던 장면과 故노무현 대통령이 걸어서 군사분계선을 통과하시면서 남기신 말씀은 영원히 잊지 못할 기억으로 남게 될 것입니다.

하지만 이명박 정부 출범이후 남북관계는 급속히 악화되고, 신뢰는 깨어져, 이를 다시 회복하는데 얼마나 많은 시간과 노력이 필요하게 될 것인지 모르겠습니다. 이러한 현실에 제 가슴이 멍멍해집니다.

그러나 이제 희망을 이야기하렵니다. 아울러 이 자리에서 남북정상회담의 의미를 찾아보고, 정당, 지역, 이념의 벽을 뛰어넘어 통일된 조국의 미래를 이야기 해보고자 합니다.

제1주제인 “남북정상회담과 지도자의 역할”에서는 존경하는 여러 전문가들과 함께 남북관계의 진전과 남북정상회담에서의 故김대중, 노무현 두 대통령님 역할과 역사적 의미를 살펴보고, 향후 과제를 점검해보는 자리를 마련하였습니다.

제2주제인 “10.4선언의 주역, 미래를 위해 남북정상회담을 말한다”에서는 향후 남북정상회담이 한반도와 국제사회에서 수행해야할 역할에 대해서 이야기해보는 자리를 마련했습니다.

부족한 점이 많더라도 아무쪼록 이 자리에서 많은 성과물이 나와 우리민족의 앞길을 밝혀주었으면 좋겠습니다. 다시 한번, 참석해주신 귀빈 여러분과 발제자 및 토론자, 사회자님들께 감사드립니다.

# 6.15 선언과 김대중 대통령

---

백학순 세종연구소

10.4 남북정상선언 2주년 기념식 및 학술회의



# 6.15 선언과 김대중 대통령

백학순 ■ 세종연구소

## 1. 서론: ‘민족의 희망을 세운 10년’

2000년 6월 김대중 대통령은 김정일 국방위원장과 분단 이후 55년 만에 초유의 남북정상 회담을 개최하고 6.15남북공동선언을 발표하였다. 6.15공동선언은 남북관계를 ‘불신과 대결’에서 ‘화해와 협력’의 관계로 전환하는 전기를 마련하고 평화와 통일의 길을 제시하였다. 6.15공동선언은 남북관계에서 “6.15시대”를 개막하였으며, 이를 기점으로 남북관계는 크게 ‘6.15 이전’과 ‘6.15 이후’의 시대로 나뉘게 되었다.

2007년 12월 제17대 대통령선거를 통해 집권한 이명박 정부는 김대중 정부와 노무현 정부의 10년간의 정치를 총체적으로 “잃어버린 10년”으로 규정하고, 북한과의 화해협력과 평화변영을 추구해온 지난 10년간의 대북 포용정책을 대북 “퍼주기 정책”, “북한의 핵무기 개발을 도와준 정책”으로 비난하였다. 김대중 정부의 햇볕정책과 노무현 정부의 평화변영정책을 ‘잃어버린 10년’의 정책으로 규정한 것이다. 이에 대해 남북 화해협력과 평화변영 세력은 지난 10년을 ‘잃어버린 10년’이 아니라 “민족의 희망을 세운 10년”으로 규정하였다.

논 발제문에서 중점적으로 살펴볼 내용은 다음과 같다.



첫째, 김대중 대통령의 남북관계와 통일에 대한 철학과 비전, 그리고 그것에 영향을 받은 '정체성'은 무엇이었는가?

둘째, 햇볕정책의 내용, 즉 목표, 원칙, 기조, 방향, 전략은 무엇이었으며, 햇볕정책에 대한 국내외의 지지와 그 특징은 어떠하였는가?

셋째, 햇볕정책의 결정체인 남북정상회담과 6.15공동선언의 성과와 의의는 무엇이었는가?

마지막으로, 김대중 대통령이 우리민족의 남북화해와 통일의 길, 평화의 길, 그리고 우리민족과 정치인들에게 남긴 지침과 유산은 무엇인가?

## 2. 김대중 대통령의 남북관계 · 통일에 대한 철학, 비전, 정체성

우선, 김대중 대통령의 남북관계에 통일에 대한 철학과 비전은 무엇이었는가?

김대중 대통령은 무엇보다도 '남북한은 한 민족이고 공동운명체'라는 생각을 갖고 있었다. 따라서 남북관계와 통일문제는 우리민족이 스스로 주도권을 갖고 우리의 운명을 결정해 나아가야 할 문제라고 보았다. 그러기 위해서는 남북한은 서로 대결하고 적대하기 보다는 화해와 협력을 해야 할 대상이었다. 이런 맥락에서 2000년 6월 남북정상회담과 6.15공동선언의 가장 큰 의의는 남북한이 사상 처음으로 한민족의 미래를 스스로 결정할 수 있는 기회를 갖게 된 것으로 생각하였고, 남북지도자 간에 통일방안에 대해 일정한 합의를 통해 접점을 찾은 것에 큰 의미를 두었다.

그렇다고 김대중 대통령이 국제사회와의 협력을 중시하지 않은 것은 아니었다. 김대중 대통령은 우리 민족은 무엇보다도 '외교'를 잘해야 생존하고 번영할 수 있으며, 미국, 중국, 일본, 러시아 어느 하나 중요하지 않은 나라가 없다는 것을 항상 강조하면서 주변 4강 외교를 중시하였다. 남북화해와 통일에 있어서도 주변 4강을 포함한 국제사회의 협력과 지지를 획득하는 것을 중시하였고 또 그렇게 노력하였다.

이처럼 김대중 대통령은 ‘닫힌 민족주의’, ‘닫힌 자주’가 아닌 ‘열린 민족주의’, ‘열린 자주’를 주장하였다. 김대중 대통령은 김정일 위원장과의 정상회담에서 북한 측이 제기한 ‘자주’ 문제에 대한 공방에서 우리가 주변국의 협조를 얻으면 우리의 화해협력을 더 자주적으로 할 수 있는 것이며, 지금은 과거처럼 외세를 배격하는 것이 자주가 아님을 역설하였다. 따라서 북한이 미국과 일본과 잘 지내는 것이 바람직하며, 자주한다고 외세를 배격하고 외국과의 관계를 개선하지 않으면 고립이 있을 뿐이라며, 세계가 한올타리가 된 요새는 국제사회와 협력하며 공존하는 것이 필요하다고 설득하였다.

그렇다면, 위에서 본 바와 같은 철학과 비전에 영향을 받은 김대통령의 남북관계·통일에 대한 ‘정체성’은 무엇이었는가?

정체성을 판단할 수 있는 기준으로서 ‘대북의식’과 ‘민족의식’을 생각해 볼 수 있다. 여기서 대북의식은 북한과 ‘대결·배제’ 혹은 북한과 ‘화해·공존’하는 통일지향성을 의미하며, 민족의식은 민족과 국제사회(외세)와의 관계에서 ‘민족주의’적 지향성(자주성) 혹은 ‘국제주의’적 지향성(국제성)을 말한다.

이 양자를 조합하여 보면, 김대중 정부의 경우, 북한과 ‘화해·공존’하는 ‘민족주의’적 정체성과 ‘국제주의’적 정체성 양자를 ‘적극적’으로 ‘조합’한 정체성, 그러나 ‘민족주의’적 정체성이 더 강조된 정체성을 갖고 있었던 것으로 판단할 수 있다.

2000년 6월 남북정상회담 개최와 6.15공동선언의 채택은 김대중 정부의 ‘민족주의’적 정체성을 여실히 증명하였다. 무엇보다도 김대중 대통령 자신이 남북관계와 민족문제에 대한 자신의 깊은 연구에 바탕을 두고 햇볕정책의 철학적 기초와 비전을 제공하고, 햇볕정책을 입안하고 실행한 명실공히 최고 정책행위자였다.

김대중 대통령은 ‘통일의 3대원칙’으로 자주, 평화, 민주의 원칙을 갖고 있었다. 그리고 대통령이 되기 이전에 이미 남북연합, 연방제, 완전통일단계의 ‘3단계 통일론’을 자신의 통일론으로 완성하였다. 이 중에서 제1단계인 남북연합의 주된 임무는 평화공존, 평화교류,



평화통일의 '평화 3원칙'(3대 행동강령)을 실현하는 것이라는 생각을 갖고 있었다.

김대중 대통령은 자신이 이뤄내고자 노력하였던 '남북연합'에 대해 남북 당국이 '통일에 대한 적극적 의지'에 기반을 둔 '정치적 결단과 합의의 결과'로써 달성할 수 있다고 생각하였다. 그런데 남북한 지도자의 '정치적 결단과 합의'에 대한 강조는 그 이전의 역대 지도자들의 생각, 즉 남북 간에 화해·협력이 진전되면, 언젠가 남북 간에 국가연합의 시대가 올 것이라는 '기능주의적' 견해와는 차이가 있는 것이었다. 김대중 대통령은 남북한 지도자들의 정치적 결단과 합의를 통해 남북연합의 시대를 앞당길 수 있다고 본 것이다.

이러한 생각은 민족분단 반세기를 넘어 한반도에서 분단구조가 고착화되어가는 데 대한 김대통령의 깊은 우려를 말해주며, 그가 민족의 장래를 위해 분단을 해소하고 통일을 이루는데 있어서 얼마나 노심초사하였고, 그가 우리민족의 통일사(統一史)에서 차지하고 있는 역사적 위치를 말해준다.

김대중 대통령은 또한 '민족주의'적 정체성 못지않게 '국제주의'적 정체성을 보였다. 다시 말해, 그는 '열린 민족주의', '열린 자주'를 믿는 지도자였다. 그는 햇볕정책의 추진에서 국제사회의 협력을 이끌어 내는데 최선을 다하였다. 김대통령이 대통령에 취임한 이후 가진 각국과의 정상회담에서 가장 중점적인 의제는 두 가지였다. 그것은 IMF 경제관리를 받게 된 우리 경제 살리기와 햇볕정책에 대한 지지를 이끌어 내는 것이었다.

김대중 정부는 대북정책을 추진하는 데 있어서 적극적인 소통을 통해 빌 클린턴 미대통령의 지지를 이끌어내었다. 특히 1998년 8월말 북한의 대포동 미사일('백두산 1호') 시험발사 이후, 한반도에서의 긴장을 해소하고 영구적인 평화정착을 달성하기 위해 '한반도 평화 프로세스'의 기본적인 아이디어를 제공하였다. 즉 북미 간에 '상호위협감소'(MTR) 개념 수용과 '한반도 냉전구조 해체를 위한 포괄적 접근전략' 아이디어를 미국 정부에 제공함으로써 김대중-클린턴 프로세스, 임동원-페리 프로세스, 세칭 '페리 프로세스'가 시작되었던 것이다.

김대중 대통령은 중국, 일본, 러시아 방문을 통해 적극적으로 햇볕정책의 지지를 획득하였다. 이러한 외교적 노력 덕분에, 결국 햇볕정책은 남한 정부의 대북정책으로서는 역사상 유례없이 남한의 동맹국인 미국과 일본은 물론, 동시에 북한의 동맹국인 중국과 북한의 우방인 러시아의 지지를 획득한 정책이 되었다.

그러나 김대중 정부 후반 2년은 2001년 1월 미국에서 조지 부시 정부가 등장하여 클린턴 정부의 대북 포용정책을 뒤집고(ABC 정책), 9.11테러 이후 '악의 축' 규정과 악의 축에 대한 선제공격을 허용하는 국가전략 수립 등의 강경정책을 취함으로써, 한반도 긴장이 고조된 시기였다. 그러나 2002년 2월 부시 대통령의 방한을 계기로, 김대통령은 부시 대통령으로 하여금 도라산역을 방문하여 남북 분단과 대결의 상황에서 화해협력의 상징인 남북 철도연결의 현장을 확인토록 권유하고, 이를 통해 결국 부시 대통령으로부터 대북 '불침공' 약속을 이끌어내는 데 성공하였다.

### 3. 햇볕정책의 내용과 국내외 지지

햇볕정책은 북한의 '붕괴임박론'이 아닌 '점진적 변화론'에 기초하여 북한의 변화를 유도하고 평화를 만들어 '사실상의 통일 상황'(de facto unification)을 실현하려는 것을 '목표'로 하였다. 즉 화해협력을 통한 북한의 개방·개혁 유도과 평화공존을 통한 남북 간의 교류협력이 남북관계 개선을 가져올 것이고, 이를 통해 남북이 상호 이해의 폭을 넓히고 민족동질성을 회복하게 되는 '사실상의 통일 상황'의 실현이 가능하다고 보았다. 따라서 햇볕정책의 네 가지 키워드는 '화해', '협력', '변화', '평화'였다.

'한반도 평화'와 관련하여, 김대중 정부는 분단 상태를 관리하는 정전체제를 유지하여 전쟁을 억제하고 평화를 지키는 '피스 키핑'(peace keeping)과 함께, 햇볕정책을 통해 북한의 변화를 유도하고 정전체제를 평화체제로 전환함으로써 냉전구조를 해체하고 평화를 만들어 나가는 '피스 메이킹'(peace making)의 노력을 병행하였다.



이점과 관련하여 한 가지 언급하고 싶은 것은 햇볕정책은 1975년 헬싱키협약으로부터 시작된 ‘헬싱키 프로세스’를 통한 유럽에서의 화해과정을 한반도에서 실현하고, 유럽연합(EU)이 경제통합을 통해 정치통합의 기반을 마련해 나가는 경험을 남북 간에 적용해 보려는 의도를 가진 정책이었다는 점이다.

김대중 대통령이 대통령 취임사에서 밝힌 대북 화해협력정책의 ‘3원칙’은 ‘북한의 무력도발 불용’, ‘남한의 대북 가해 및 흡수통일 반대’, ‘남북 간의 화해협력을 가능한 분야부터 적극 추진’이었다.

김대중 정부가 천명한 햇볕정책의 ‘추진기조’는 안보와 협력의 병행추진, 평화공존과 평화교류의 우선 실현, 화해협력으로 북한의 변화여건 조성, 남북 간 상호이익 도모, 남북당사자 해결원칙 하에 국제적 지지 확보, 국민적 합의에 기초한 대북정책 추진이었다.

햇볕정책의 ‘추진방향’은 남북기본합의서의 이행, 정경분리 원칙에 입각한 민간기업의 대북경협 활성화, 이산가족 문제의 우선적 해결, 민간 및 정부 차원의 대북 인도적 지원 제공, 긴장완화와 군사적 신뢰조성, 한반도의 냉전종식과 평화정착을 위한 국제적 협력 확보, 제네바 북미기본합의 이행에 대한 적극 지원을 통한 북핵문제 해결과 남북관계 개선의 ‘병행추진’이었다.

위의 햇볕정책 추진방향의 마지막에 나와 있는 북핵문제 해결과 남북관계 개선의 ‘병행추진’은 양자의 ‘병행 전략’을 의미하는 것으로서 김영삼 정부 시 양자의 ‘연계 전략’을 근본적으로 수정한 것이었다. 이는 무엇보다도 북핵문제의 해결은 긴 시간이 소요되는 성격의 문제임을 감안하여 남북관계 진전이 북미관계 진전의 종속변수가 되지 않고 독립변수로서 진전해 나가는 것이 아직도 정전체제 상황에 처해있는 한반도에서 민족의 이익을 확보할 수 있는 길이라는 정책적 함의를 갖고 있었다.

김대중 정부가 집권하여 ‘햇볕정책’이 발표된 후, 1998년 3-6월 기간에 행해진 여론조사

결과를 보면, 정부가 행한 여론조사에서 햇볕정책은 평균 87% 가까운 지지를 받았고, 조선일보, 중앙일보, 동아일보 3대 보수신문이 행한 여론조사에서도 햇볕정책은 무려 85% 가까운 평균지지율을 기록하였다.

2000년 6월 남북정상회담 개최 직후의 여론조사에서는 평균 94%의 지지를 받았다. 햇볕정책에 대한 국민의 지지도가 가장 낮았던 1999년 6월 제1차 서해교전(연평해전)시 햇볕정책에 대한 지지율이 66%, 2002년 6월 제2차 서해교전 시에는 74%였다. 이는 햇볕정책의 지지가 가장 낮았던 때에도 햇볕정책은 국민의 2/3의 지지를 받았다는 것을 의미하였다.

반면, 대북 ‘퍼주기론’은 보수야당과 보수언론이 앞장서서 햇볕정책을 반대하고 비난한 정치적 수사였다. ‘퍼주기’ 논란은 김대중 정부 5년 내내 햇볕정책의 발목을 잡았다.

그런데 한 가지 흥미로운 점은 보수언론들이 처음부터 대북 퍼주기론을 주장한 것은 아니었다는 점이다. 그들 일부는 오히려 햇볕정책을 지지하기도 했다. 예컨대, 동아일보 김병관 발행인이 1998년 7월 14일자 동아일보 1면에 ‘발행인’의 명의로 된 특별 “시국제언”을 하였는데, 그는 햇볕론은 “선택의 문제가 아니”며 “북한과 싸우지 않고 사이좋게 지내면서 북한이 스스로 개방하도록 만들어야 한다는 정책에 어떤 선택의 여지가 있는지 우리는 알지 못한다”, 그리고 “냉전이 끝나고 남북 간 체제경쟁이 사실상 끝난 상태에서 대북 화해, 포용정책 외에 다른 대안은 없다”고 하면서 햇볕정책을 공식적으로 지지하였던 것이다.

그런데 김대중 정부가 금융개혁에 성공하고 재벌개혁에도 차츰 성공하여 가면서 그 여파가 동아일보와 같은 ‘기업언론’에까지 미치게 될 조짐이 보이면서 개혁이 ‘더 이상 남의 일이 아닌’ 상황으로 변해가자, 보수 기업언론들은 자기 방어에 나섰던 것으로 생각된다.

당시 김대중 정부의 경제개혁 조치들이 국민들의 지지를 얻고 있는 상황에서, 기업언론들은 ‘경제개혁이 잘못되었다’는 식으로 공격하지 않고 김대중 정부의 ‘대북정책이 잘못되었다’는 식으로 햇볕정책을 희생양으로 삼았던 것이다. 햇볕정책을 남북 간의 긴장을 완화하여



외국 투자를 끌어들이는 우리의 '경제 살리기 정책'이 아닌 '대북 퍼주기 정책'으로 규정하였던 것이다. 당시 외환위기, 경제위기를 맞아 남한도 실업자 증가 등으로 경제가 커다란 위기에 처해 있는데, 김대중 정부는 햇볕정책을 통해 북한에게 '퍼주기'를 하고 있다는 감성적 호소가 일반국민들에게 먹혀들어 갔던 것이다.

대외적으로는, 무엇보다도 클린턴 정부가 김대중 정부의 '햇볕정책'의 강력한 후원자 역할을 하였다. 클린턴 대통령은 "한반도문제에 있어서는 김대통령이 운전수, 자신은 조수"라는 입장에서 적극 협력하였고, 주변 4강은 물론 전 세계 국가들이 한결같이 남한 정부의 햇볕정책을 지지하였다. 위에서 이미 지적하였지만, 북한의 동맹국인 중국이 우리의 대북정책을 지지한 것은 사상 초유의 일이었다. 김대중 대통령이 노벨평화상을 수상하게 된 것도 국제사회의 햇볕정책에 대한 지지 때문에 가능하였다.

그러나 2001년에는 새로 출범한 미국의 조지 부시 정부가 클린턴 정부가 대북 포용정책을 뒤집고 정책, 9.11 대미테러사건이 발생하고, 제2차 북핵위기가 발생함으로써 김대중 정부 말기에 대북 화해협력정책을 지속적으로 추진하는 데 큰 장애가 되었다. 조지 부시정부 취임 직후 미국무부 부장관에 내정된 리처드 아미티지는 '햇볕정책' 용어 폐지론을 제기하여 파문을 일으키기도 하였다.

햇볕정책의 추진에 큰 어려움을 준 또 하나의 요소는 서해에서 발생한 두 차례의 '연평해전'(서해교전)이었다. 1999년 6월 15일 제1차 연평해전과 2002년 6월 29일 제2차 연평해전은 김대중 정부의 대북정책에 큰 걸림돌로 작용하였다. 제1차 연평해전으로 당시 거의 성사 단계에 있었던 남북 당국간회담이 불발되었고, 특히 제2차 연평해전은 우리 해군의 피해가 적지 않아서 임기 말의 김대중 정부가 남북화해협력을 지속해 나가는데 큰 타격을 주었다.

그러나 위에서 살펴본 바와 같이 국내외의 여러 어려움에도 불구하고, 김대중 대통령의 햇볕정책은 우리 사회에 '민족화해의 기반'을 마련하고 그것이 뿌리를 내리는데 큰 공헌을 하였다. 남북정상회담 후 부시 정부의 등장으로 미국의 대북 포용정책이 대북 대결정책으로

바뀌고, 또 최근 한국에서 보수정부가 들어서서 대북 화해정책이 시련을 겪고 있음에도 불구하고, 우리사회의 민족화해와 한반도 평화정착에 대한 지지는 기본적으로 크게 손상되지 않고 있는 것이다.

#### 4. 남북정상회담과 6.15공동선언의 성과와 의의

햇볕정책은 역사적인 남북정상회담과 6.15공동선언을 낳았다. 일본 모리 요시로 수상의 코멘트처럼 남북정상회담과 6.15공동선언은 “한반도 평화정착을 위한 커다란 변혁”이었으며 “햇볕정책의 유효성을 증명”한 획기적인 사건이었다.

2000년 3월 9일 김대중 대통령이 독일 베를린자유대학 강연을 통해 ‘베를린 선언’을 발표하고, 남북 간에는 박지원-송호경 라인을 통해 남북정상회담 개최를 합의한 ‘베이징 4.8합의’가 이뤄졌다. 대통령 특사 임동원의 두 차례의 방북을 통한 사전 조율을 거쳐 김대중 대통령은 2000년 6월 13-15일에 평양에서 김정일 국방위원장과 역사적인 정상회담을 개최하였다.

2000년 6월 14일 남북정상회담에서 다룬 의제는 화해와 통일 문제, 긴장완화와 평화 문제, 교류협력 활성화 문제, 이산가족 문제의 네 가지였고, 이에 따라 6.15공동선언에는 통일문제, 인도적 문제, 경제협력과 제반분야의 협력과 교류, 신뢰구축 문제, 합의사항의 실천을 위한 당국 간 대화 개최, 김정일 위원장의 서울방문 문제가 포함되었다.

그렇다면, 남북정상회담과 6.15공동선언의 성과와 의의는 무엇인가? 본 발제자는 이를 다음과 같이 열 가지로 정리하였다.

첫째, 남북정상회담과 6.15공동선언은 남북관계를 ‘불신과 대결’에서 ‘화해와 협력’의 관계로 전환함으로써 평화와 통일의 길을 제시하였다. 6.15공동선언은 남북 ‘화해협력’의 선언이



었다. 분단 이후 55년 만에 처음으로 남북의 최고지도자가 만나 공동선언에 합의한 이후, 남북 간에는 비로소 ‘실천’을 통한 화해협력이 본격적으로 시작되었다.

둘째, 6.15공동선언은 우리가 북한지도자의 당시의 통일단계에 대한 인식이 ‘연합제’ 단계라는 것을 최초로 확인한 것이었고, 이로써 남북한이 분단 사상 최초로 ‘통일’에 대한 구체적인 단계와 경로에 대해 공동인식에 도달하고 공동노력을 해나가기로 하였다. 남북한은 평화와 통일에 이르는 긴 과정을 관리하고 촉진시키기 위한 협조기구로서 ‘남북연합’(북측은 ‘낮은 단계의 연방’으로 호칭)의 형성이 필요하다는 데 동의하였다.

김대중 대통령이 평양에서 돌아온 다음날 열린 첫 임시국무회의에서 정상회담의 가장 큰 의의로서 ‘남북이 통일방식에 대한 접점을 찾았다는 것’과 ‘남북 지도자들끼리 직접 만나 서로 이해와 신뢰를 쌓았다’는 것을 꼽기도 하였다. 사실상 김대중 대통령은 취임 첫째 8.15경축사에서 장차관급을 대표로 하는 ‘남북상설대화기구’를 제안한 적이 있고, 또 6.15공동선언에 따라 김정일 위원장이 서울을 답방하면 남북정상회담이 정례화 되어 ‘남북연합정상회의’라는 연합기구가 만들어 질 것으로 생각하였다.

보다 중요한 것은 한반도 문제의 핵심은 분단을 극복하고 통일을 이룩하는 것인데, 두 정상은 ‘통일은 목표인 동시에 과정’이며, ‘완전통일에는 수십 년이 걸릴지도 모른다’는 입장을 확인하였다는 점이다. 따라서 ‘점진적, 단계적’으로 ‘사실상의 통일 상황’부터 먼저 실현하여 상호 공존공영하면서 완전통일을 지향해 나가자고 한 것이다. 이로써 통일은 ‘미래의 일’이 아닌, ‘현재(진행형)의 일’이 된 것이다.

민족통일은 당연히 우리민족이 당사자로서 주도권을 잡아야 하는 문제이지만, 통일에 대해 당장 오늘 우리가 구체적인 노력을 하지 않는다면, 통일은 그만큼 지체될 것이다. ‘사실상의 통일’은 ‘화해협력’부터 시작하여 성취하게 될 것인데, 이를 위해서는 구체적으로 남북 경제공동체 형성과 발전, 군사적 신뢰구축조치와 군축의 실현, 관련국들의 협력 하에 한반도 정전체제의 ‘통일을 지향하는 평화체제’에로의 전환이 필요하다.

그런데 한반도 평화정착 문제는 6.25전쟁의 발발, 전개, 정전, 그리고 전쟁 종식과 정전 체제를 평화체제로 전환하는 문제가 말해주듯이 국제사회가 이미 깊숙이 개입함으로써 어찌 보면 그들이 이미 주도권을 갖고 있는 문제가 되어 있다.

이러한 상황에서 김대중 정부는 '통일'(통일담론)과 '평화'(평화담론)를 진전시키고 양자를 연결하는 새로운 고리를 만들어 내었다. 즉 통일을 목표이면서 동시에 과정으로 보고서 '사실상의 통일 상황'을 만들어 내야하며, 한반도 평화정착은 '분단 고착적'이 아닌 '통일 지향적'인 평화체제 구축을 통해 이뤄져야 한다는 것이다. 이러한 입장은 남북 지도자들이 당장 통일을 이루기 어려운 현실조건을 받아들이면서도 '통일'과 '평화' 양자를 연결하여 우리민족의 주도권을 강화하는 방법론과 실제 우리가 실천해야할 구체적인 정책방향을 보여준 것이다.

셋째, 남북정상회담과 6.15공동선언을 통해 남북한의 두 지도자가 민족문제와 통일문제, 그리고 한반도 문제를 해결하는 데 있어서 우리 민족의 '당사자 원칙'을 선언함으로써 국제사회에서 민족의 자존을 높였다. 6.15공동선언은 무엇보다도 냉혹한 국제정치의 희생양이 되어 민족과 국토가 분단되어 반세기 이상을 살아온 우리 민족에게 우리가 주체적으로, 주도권을 잡고 민족화해와 평화통일을 달성할 수 있다는 꿈과 신화를 확인해 주었다.

돈 오버도퍼의 평가처럼 "2000년 6월 남북정상회담을 시발점으로 남북한은 사상 처음으로 한민족 전체의 미래를 스스로 결정할 수 있는 기회를 마련"한 것이었다. 파이넨셜타임즈는 '남북정상회담은 한국이 지난 한 세기 동안 한국의 운명을 결정해온 미·일·중·러의 간섭에서 벗어나 자신의 운명에 대한 통제권을 되찾을 수 있는 기회'로 평가하였다. 사실 이러한 평가에 대해 김대중 대통령 자신이 남북정상회담과 6.15공동선언의 의의를 매우 정당하게 평가한 것으로 언급하기도 하였다.

넷째, 남북정상회담과 6.15공동선언으로써 남북 간에 '평화공존'이 본격적으로 시작되면서, 남북 사이에 전쟁위협이 실질적으로 사라졌다. 남북한 간의 전쟁위협의 감소와 긴장완



화의 증진과 관련하여 남북정상 간의 비상연락망(‘핫라인’)의 개설은 정상회담의 최대성과 중의 하나였다.

북한은 군사지역이었던 개성지역을 개성공단으로 내어 놓았고, 해군항이었던 장전항을 금강산관광사업을 위해 내어 놓음으로써 결과적으로 한반도에서 군사적 위협을 감소시키는 결과를 가져왔다. 더구나 남북한은 역사적인 ‘동해지구와 서해지구 남북관리구역 설정과 남북을 연결하는 철도·도로 작업의 군사적 보장을 위한 합의서’를 체결하여 비무장지대(DMZ)의 남북방한계선을 관통하여 일정 구간 내에서 지뢰를 제거하였고 경의선 공사에 따른 실무 문제를 협의하기 위한 직통전화를 개설하였다.

남북정상회담 이후 북한은 2000년 6월 15일 당일, 남한은 그 다음 날인 6월 16일자로 휴전선에서 상대방에 대한 비방방송을 중지하고, 2000년 9월에는 분단사상 최초로 남북 국방장관회담을 개최하였다. 2004년 미국이 주한미군 2사단의 1개 여단을 이라크 전장으로 전출해 나간 데는 한반도에서 북한의 남침에 대한 위협이 실질적으로 감소되었다는 인식과 평가가 자리 잡고 있었다.

다섯째, 남북정상회담과 6.15공동선언은 또한 국제사회의 한반도의 긴장완화에 대한 기대와 북한과 국제사회 간의 관계 개선에 큰 영향을 미쳤다. 여기에서는 2000년 6월 남북정상회담과 6.15공동선언에 대해 세계 주요국 지도자들이 보내온 공식적인 환영 메시지보다, 당시 국제 언론의 보다 직접적이고 생동감 있는 보도와 해설 내용을 소개하기로 한다.

리베라시옹은 ‘남북의 긴장완화의 시작은 국제적인 차원에서 중요한 사건’임을 강조하였으며, BBC와 닷케이신문은 남북정상회담과 6.15공동선언을 1972년 닉슨-모택동회담에 비유하였고, 르 피가로는 이를 1970년 동서독 총리와의 첫 만남을 연상시킨다면서 그로부터 19년 후 독일이 통일되었음을 상기시켰다. 쥐트도이체짜이퉁도 이와 비슷한 입장에서 남북정상회담은 ‘훗날 한반도 통일의 출발점으로 간주 될 것’이라고 보도하였다. 뉴욕타임즈는 ‘북한을 불량국가로 취급할 근거가 없어질 것이란 희망의 근거가 되고 있다’고 보도하였고,

워싱턴타임즈는 ‘김정일 위원장이 그가 물려받은 스탈린 체제에서 탈피하려는 대담한 조치’로 평가하였다.

김대중 대통령은 평양을 다녀온 후, 클린턴 미대통령에게 전화하고, 황원탁 외교안보수석을 워싱턴에 보내 남북정상회담의 결과를 설명하였지만, 올브라트 국무장관이 김대중 대통령으로부터 정상회담 결과를 직접 듣기 위해서 1주일 후에 방한하였다. 올브라이트는 “미국 뿐 아니라 전 세계가 깜짝 놀랐다. 어려운 시기에 강인한 힘과 지도력을 발휘한 김대통령을 ‘병적으로’ 존경한다. 특히 하나의 정책과 아이디어를 인내심을 갖고 성공시킨 능력에 경의를 표하며, 이제 세계가 김대통령을 존경하고 있다”고 말하였다.

몇 개월 후 2002년 10월 북미 간에 공동코뮤니케가 발표되고 올브라이트 미국무장관은 평양방문을 하고 난 후 서울에 들렀다가 워싱턴으로 돌아가는 비행기 속에서 가진 기자회견에서 ‘김대중 대통령’이라는 “거인의 어깨 위에 서서”, “그가 이미 이룩해 놓은 것을 기반으로 하여” 자신의 평양방문과 김정일 위원장과의 협상이 가능하였다고 이야기하였다.

웬디 셔먼 미 대북정책조정관의 표현을 빌자면, 김대중 대통령은 사실상 “한국의 역대 대통령 가운데서 미국이나 일본이 북한과 직접 교섭하는 것을 찬성한 처음의 대통령”이었다. 이러한 정책변화 덕분에 6.15공동선언을 포함한 김대중 정부의 대북정책이 주변 4강 모두와 국제사회로부터 큰 지지를 받았던 것이다. 그 만큼 우리민족의 위상이 전 세계에서 높아졌던 것이다.

또 한 가지 중요한 것은 김대중 대통령은 남북정상회담에서 남한주둔 미군에 대해서 김정일 위원장으로부터 ‘한민족은 러시아, 일본, 중국에 둘러싸여 있기 때문에 미국이 있어야 균형과 안정 축의 역할을 하고 다른 나라들이 엉뚱한 야심을 갖지 못하게 할 수 있다’는 것, 따라서 ‘미국이 북한을 적대시하는 군대가 아니라 한반도의 평화를 유지하며 동북아의 세력 균형의 유지에 기여한다면’ 미군은 ‘한반도에 계속적으로 주둔해야 하고 통일 이후까지도 주둔해야 한다’는 입장을 직접 듣고 확인한 점이다. 이는 미국 등 주변국들로 하여금 북한과의



대화를 시작하도록 하는데 큰 도움을 주었다.

여섯째, 김대중 정부는 남북 간에 ‘보다 많은 접촉과 대화, 교류와 협력’을 적극 추진한다는 원칙하에, 대북접근에 있어서 현실적으로 어려운 군사안보 분야보다는 우선 가능한 경제 협력, 그리고 사회문화 교류, 인도적 분야부터 시작함으로써 안보와 협력을 동시에 추구하였다.

남북한 정부는 이미 1998년 11월에 금강산관광사업을 허가하고 시작하였지만, 6.15공동선언은 매우 중요한 군사지역이었던 개성을 우리들에게 열어주고, 남북 간에는 군사분계선을 가로질러 철도와 도로가 연결되도록 하였다. 그리고 남북경협을 법적·제도적 장치 마련을 위해 투자보장, 이중과세방지, 청산결제, 상사분쟁해결 등 4개 경협합의서를 타결하였다. 이제 ‘한민족경제공동체’를 만들어가는 본격적인 길을 연 것이다. 김대중 대통령은 남북경협과 한민족경제공동체 건설의 연장선상에서 우리민족의 미래의 번영을 위해 아시아대륙으로 통하는 ‘철의 실�크로드’를 중요한 비전으로 기회만 있으면 반복해서 강조하였다.

남북은 6.15공동선언 이후 언론·방송, 문화·예술, 체육, 민간단체 행사, 종교, 교육·학술 분야에서 남북 간 교류가 활성화하였다. 그리고 이러한 교류협력을 통해 ‘북한의 점진적 변화’를 유도하였다. 이는 민족 간의 동질성 회복에 큰 기여를 하였으며, 이로써 ‘한민족 사회문화공동체’의 형성의 노력이 시작되었다.

일곱째, 남북정상회담과 6.15공동선언은 이산가족 문제 해결에 돌파구를 마련하였다. 사실상 김대중 대통령이 대통령에 당선된 후, 남북관계에서 가장 먼저 강조한 것이 이산가족 상봉이었다. 남북정상회담을 합의한 ‘베이징 4.8합의’에 대한 보고를 박지원 특사로부터 들으면서 ‘감정이 북받치는’ 가운데서도 김대통령은 이산가족 문제는 꼭 해결되어야 함을 강조하였고, 이는 6월 13일 방북 첫날 임민문화궁전 환영만찬에서의 답사에서도 다시 강조되었다. 실제 김대중 대통령은 평양 방문을 위해 서울을 떠나면서 모든 것 중에서 하나만이라도 꼭 이루고 싶은 것이 있다면 ‘이산가족 상봉’이었고, 이것만 이루어내도 ‘큰 성공’으로 생각

하였다. 남북정상회담을 마치고 순안공항으로 가는 자동차 속에서 김대중 대통령은 김정일 위원장에게 ‘서울에 도착하면 바로 북한 적십자사에 연락할 터이니 이산가족을 상봉하게 하자’고 다짐을 받기도 하였다.

이산가족 상봉과 관련하여 한 가지 중요한 것은 북한 측의 이산가족 상봉단은 특히 초기에는 월북해서 북한사회에서 출세한 사람들을 위주로 구성되어 있었는데, 그 동안 ‘연좌제’ 때문에 감히 나서지 못하였던 남한의 가족들이 6.15공동선언 이후에는 그러한 심리적인 어려움을 극복하고 북측에서 온 가족들을 만났던 것이다. 이점에 있어서는 남한에 가족을 가고 있는 북한 측의 이산가족들도 마찬가지였다. 남북 이산가족 상봉은 이산가족들로 하여금 반세기 이상의 ‘사회적 굴레’에서 해방되는 진정한 ‘민족화해’를 의미하였다.

여덟째, 6.15공동선언은 남북이 합의한 것을 실제 최초로 이행한 ‘실천 선언’이었다. 이전의 7.4공동성명, 남북기본합의서 등은 실천이 되지 않았었다. 6.15공동선언은 ‘우선 실천 가능한 것만 합의’한 것이어서 실천이 가능했고, ‘실천을 통해 신뢰를 구축’해 갈 수 있었다. 구체적으로, 5대 중점사업부터 먼저 시작하기로 하였는데, 이는 철도·도로 연결, 개성산업공단 건설, 금강산관광사업과 백두산관광 등 관광사업 확대, 이산가족 상봉, 사회·문화·경제 여러 분야의 교류협력이었다. 이 사업들의 순조로운 실천을 위해 당국 간 대화를 잘 해 나가기로 약속하였던 것이다. 그리고 이러한 실천전략은 대성공이었다.

아홉째, 6.15공동선언은 남북지도자가 직접 서명, 합의한 것으로서, 북한의 김정일 국방위원장으로서는 당시까지 해서 남한 측과 자신이 서명, 합의한 유일한 문서였다. 따라서 6.15공동선언의 이행은 민족문제와 관련하여 북한 최고지도자의 정통성과 직접 맞는 성격의 것이 되었고, 북한은 공동선언을 “21세기 조국통일의 이정표”로 규정하고 이를 잘 지켜야 한다는 것을 누누이 강조하였다. 다시 말해 6.15공동선언은 북한의 최고지도자가 자신을 위해서도 충실히 이행하겠다고 다짐하고 있는 합의였던 것이다.

마지막으로, 6.15공동선언을 합의하는 과정에서 남북한 지도자들은 한반도 평화정착을



위해서는 남북 간의 상호 불가침, 전쟁 방지, 상호 비방 중지, 군사적 신뢰구축과 군사적 협력, 국방장관 회담, 북한의 핵무기 관련 기술 및 부품과 미사일의 수출문제 해결, 북미 및 북일 적대관계 해소 및 관계 개선 등의 필요성에 대해 합의하였다. 그러나 이것이 공동성명 자체에 포함되지는 못하였다.

## 5. 결론: 김대중 대통령의 유산

이상에서 김대중 대통령의 남북관계와 통일에 대한 철학과 비전, 그리고 그것에 영향을 받은 ‘정체성’을 알아보고, 햇볕정책의 내용과 햇볕정책에 대한 국내외의 지지와 그 특징을 살펴보았다. 그리고 남북정상회담과 6.15공동선언의 성과와 의의를 열 가지로 정리하였다.

그렇다면, 김대중 대통령이 우리민족의 남북화해와 통일의 길, 평화의 길, 그리고 우리 국민과 정치인들에게 남긴 지침과 유산은 무엇인가?

김대중 대통령은 올 2009년 신년 하례식에서 우리나라가 처한 위기를 ‘민주주의 위기, 남북관계 위기, 민생경제 위기’의 3대 위기로 규정하였다. 그리고 올 6월 6.15공동선언 9주년 기념회의에서 국민들로 하여금 이러한 위기 극복을 위해 ‘행동하는 양심’이 될 것을 주문하였다. 그리고 병환 때문에 직접 연설하지 못한 마지막 초청연설 원고에서 북핵문제 해결하고 동북아시아에 평화와 안전, 협력의 시대를 열어가기 위해서는 “9.19로 돌아가자”고 역설하였다.

이상의 주문을 통해 김대중 대통령은 민족의 통일과 한반도 평화정착에서 우리가 이뤄내야 할 것과 노력해야 할 방향을 명확히 제시하였고, 이는 우리가 김대중 대통령으로부터 물려받은, 우리가 앞으로 이뤄내야 할 유산이라고 할 것이다.

김대중 대통령은 또한 우리 정치지도자들에게 특별한 선물을 주었다. 추상적인 표현이 될

지 모르지만, 객관적으로 정치지도자는 자신이 이끌어갈 미래에 대한 ‘비전’과 그에 대한 ‘확신’이 있어야 하며, 동시에 자신이 살고 있는 시대의 핵심적인 문제를 파악하고 해결할 수 있는 지적인 능력과 정책적 능력이 있어야 한다. 또 자신과 국민의 관계를 ‘나’와 ‘너’의 차별적인 관계가 아니라 너와 내가 ‘하나’ 되는 ‘우리’라는 공통의 정체성으로 묶어내는 능력이 있어야 한다.

김대중 대통령은 이러한 능력과 그것을 키우는데 필요한 기준을 자신의 경험을 통해 간결하고도 알기 쉽게 표현하였다. 정치지도자는 ‘서생적(書生的)인 문제의식’과 ‘상인적(商人的)인 현실감각’을 동시에 갖춰야 하고, 정치지도자는 ‘망원경’으로 보듯이 멀리 내다보면서 동시에 ‘현미경’으로 보듯이 가까이 들여다보아야 한다는 것이다. 이 두 가지 기준은 정치인들이 즐겨 쓰는 ‘실사구시’와 ‘실용주의’를 추구하는데 있어서 반드시 필요하고 매우 유용한 척도가 될 수 있을 것이다.

김대중 대통령이 남북정상회담을 위해 평양으로 떠나기 직전 서울공항에서 발표한 대국민 메시지에서 “민족을 사랑하는 뜨거운 가슴과 현실을 직시하는 냉철한 머리”로 잘 하고 돌아오겠다는 표현을 하였고, 또 실제 그렇게 하였는데, 그러한 능력은 아무에게가 그저 주어지는 것이 아닐 것이다. 우리는 여기에서 나라 일을 믿고 맡길 수 있는 ‘준비된’ 정치지도자로서의 자격과 품격을 본다.

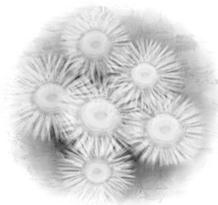
김대중 대통령은 또한 ‘준비된 지도자’가 어떤 것이며, 이를 위해서는 어떤 노력을 해야 하는지 자신의 일생을 통해 실천적으로 보여주었다. 정치지도자 개인의 경험은 시공간적으로 지극히 제한되어 있기 때문에, 정치지도자는 ‘수천 년 동안 축적된 인류의 지혜’에 자신을 ‘연결’하여 그 지혜를 이용하는 능력이 있어야 한다.

무엇이 그러한 능력을 키워주는가? 여러 가지 방법이 있겠으나, 역시 ‘독서’를 하는 것이 가장 확실하고 믿을 만한 길이다. 특히 ‘서생적인 문제의식’이라든지 나라 일을 맡을 만한 종합적이고 체계적인 지혜는 그냥 주어지는 것이 아니라 진지하고 성실한 독서를 통해서 인



류의 축적된 지혜를 배울 때만 가능한 것이다. 인류 역사를 되돌아보면, 위대한 독서가들이 모두 위대한 지도자들이 된 것은 아니었으나, 위대한 지도자들은 모두 위대한 독서가들이었다. 사람은 독서를 통해 지도자로서 '준비'되는 것이며, 김대중 대통령은 위대한 독서가였다.

마지막으로, 김대중 대통령은 사상가였다. 그가 쓴 마지막 일기 중 2009년 3월 18일자 일기는 김대통령이 인류의 역사를 마르크스의 '유물론적 역사관'과 대비하여 '지식인의 헤게모니'의 역사로 파악하고 있음을 보여주고 있다. 김대중 대통령은 그러한 자신의 지혜를 우리나라의 지식경제사회, 지식정보화사회의 발전에 실천적으로 적용하였다. 그렇게 함으로써 모든 국민이 '지식 헤게모니'를 나눠 갖도록 도와주었다. 이제 그의 사상이 온전한 유산으로 우리에게 남았다.



# 10.4 남북정상회담과 노무현 대통령

---

김근식 경남대 교수, 정치학

10.4 남북정상선언 2주년 기념식 및 학술회의



## 10.4 남북정상회담과 노무현 대통령

김근식 ■ 경남대 교수, 정치학

### 1. 10.4의 추억1

추억과 기억은 다르다고 한다. 즐거웠던 일을 기억하는 게 추억이라면, 추억은 전부를 기억하지만 기억은 전부를 추억하지 못한다. 꼭 2년 전 10.4 정상선언이 있었다. 역사적인 남북정상회담에 특별수행원 자격으로 참여한 필자에게 그 날은 여전히 기억하고픈 추억으로 남아 있다.<sup>1)</sup>

그러나 2년이 지난 우리 사회엔 10.4라는 단어를 떠올리기가 어색할 정도다. 이미 10.4 선언은 단 한 개의 합의사항조차 이행 못하는 종이문서가 되었다. 그 선언의 남측 당사자였던 노무현 전 대통령의 안타까운 서거 이후 10.4 선언은 더더욱 역사의 뒤편으로 사라지는 분위기다. 10.4 선언을 부담스러워 하는 이명박 정부에게 지쳐 이제 북한도 10.4 선언 이행을 역설하지 않는다. 불과 2년 전의 남북정상회담이 좋은 추억은 고사하고 확실한 기억조차 힘든 상황이 되고 있는 것이다.

2년 전 10.4 선언은 바로 핵문제 해결이 탄력을 받으면서 가능했다. 2.13 이후 북핵 상황의 호전이 실제 정상회담의 성사에 기여했음은 부인할 수 없는 사실이었다. 북미관계와 남

1) 김근식, “10.4의 추억”, 경향신문, 2008.10.3일자.



북관계의 선순환 구조는 10.4 선언 하루 전에 6자회담에서 10.3 합의문이 도출된 데서 극적으로 드러났다. 이같은 북핵 진전을 바탕으로 10.4 선언에는 종전선언을 위한 정상회담도 포함되어 있었다. 그러나 2년이 지난 지금 10.3 합의는 완료되지 못한 채 북핵문제는 교착국면에 봉착해 있다. 오히려 북한의 로켓발사와 2차 핵실험 그리고 오바마 행정부의 대북제재로 북핵문제는 갈등과 대결을 지속하고 있다. 한반도 평화체제의 시작이 되고 북핵문제 진전의 결정적 계기가 되었을 종전선언 기대는 이미 물 건너간 지 오래다. 6자회담이 중단되지 오래고 한미 합동으로 대북 제재가 지속되는 조건에서 2년 전 상황에 비하면 북핵문제도 남북관계도 힘겨운 상황을 이어가고 있다.

10.4 선언에 합의된 남북 협력 사업은 장차 경제협력의 질적 발전을 가능케 하고 군사와 경제가 함께 병행하는 이른바 평화경제론의 실험 모델들이었다. 군사적 긴장의 NLL을 남북 경협으로 해소해가려는 서해평화협력지대가 대표적이었다. 그러나 모든 합의는 지금 시작조차 불가능한 상황이다. 전임 정부의 대북정책과 단절하려는 이명박 정부로선 10.4 합의의 이행이 불편할 뿐이다. 최고지도자가 사인한 합의문서에 집착하는 북한으로선 당연히 남쪽 정부의 신뢰를 거둬들일 수밖에 없다. 핵실험에도 지속되었던 금강산 관광은 중단된 지 오래고 개성공단은 이미 합의한 3통 문제조차 진전시키지 못한 채 위기에 처해 있다.

불과 2년 사이에 10.4 선언의 의미와 실천이 퇴색해가고 있는 현실이지만 그럼에도 여전히 10.4 선언은 한반도 평화와 민족화해의 노정에서 매우 소중한 합의이다. 따라서 이 글은 기억조차 희미해진 2년 전 10.4 선언을 지금의 시점에서 다시 한번 조명해보고 그 역사적 의미를 되짚어 봄으로써 객관적 재평가와 함께 현재 속에 다시 살려내는 작업을 하고자 한다. 더불어 정상회담의 주역이 바로 양측 정상이었던 만큼 서거한 노무현 대통령의 추모를 위해 10.4 정상회담과 관련된 당시 노무현 대통령의 역할을 추억해보고자 한다.

## 2. 10.4 정상선언의 역사적 의미

### (1) 6.15 공동선언의 계승과 발전

남북관계의 발전과 한반도의 평화가 우리가 동의하는 방향이라면 10.4 남북정상선언은 이를 위한 구체적이고 의미 있는 합의들을 담고 있다. 그리고 그 내용은 ‘6.15 공동선언의 계승과 발전’이라는 압축적 표현으로 역사적 의미를 정리할 수 있다.<sup>2)</sup> 2000년 남북정상회담의 결과물인 6.15 공동선언에 따라 그동안 남북관계는 꾸준히 일관되게 발전해왔다. 6.15 공동선언을 계기로 반세기 이상 지속된 적대적 대결관계 대신 화해협력의 남북관계가 개막될 수 있었고 그 방향이 꾸준히 지속되어 왔다. 그러나 6.15가 개척한 길을 걸어오면서 새로운 과제가 생겨났고 극복해야 할 과제도 발생했다. 정치 군사 분야의 진전을 이뤄내야 했고 기존과는 다른 새로운 경제협력 방식을 창출해야 했다. 그래야만 당시까지의 남북관계를 한 차원 높은 단계로 발전시킬 수 있었다.

결국 10.4 정상회담은 6.15 공동선언에 기초해 지속해왔던 남북관계를 보다 높은 단계로 발전시키기 위한 토대를 마련했다는 의미를 갖는다. 즉 화해협력이라는 6.15 공동선언의 큰 방향을 그대로 지속하되 6.15 공동선언에 포함되지 않았던 내용을 새롭게 이끌어냄으로써 향후 남북관계를 보다 바람직한 방향으로 진전시킬 수 있는 중요한 계기가 바로 10.4 정상회담이었던 것이다. 2007 남북정상선언은 6.15가 열어 놓은 길을 좀 더 넓히고 포장하고 반듯하게 가꿈으로써 그 길을 따라 가면 우리가 목표로 하는 평화와 통일이라는 목적지까지 무사히 갈 수 있게 이끄는 이정표였던 셈이다.

## (2) 한반도 평화와 군사 분야의 진전

무엇보다 10.4 정상회담은 한반도 평화와 군사 분야의 진전을 이뤄냄으로써 정상적인 남북관계 발전을 가능케 했다. 당시까지 남북관계는 경제와 사회문화가 앞서가고 정치와 군사는 뒤쳐지는 불균형의 모습이었다. 경제협력과 사회문화 교류가 빈번해진 반면 정치적 화해와 군사적 신뢰구축은 그에 따라가지 못하는 비정상적 형국이었던 것이다. 그러나 10.4 정상선언을 통해 남북은 상호 적대관계 해소와 군사적 긴장완화와 신뢰구축 그리고 전쟁반대와 불가침 의무를 재확인하면서 앞으로 서해상에서 군사적 신뢰구축방안을 마련하기 위해 구체적인 노력을 기울이기로 합의했다.

2) 김근식, “2007 남북정상회담을 결산한다.” 『창작과 비평』, 2007년 겨울호 참조.



이는 6.15 공동선언에 포함되지 않았던 평화 문제가 직접 다루진 것으로서 한반도 평화의 실질적 당사자인 남북이 이제 평화를 정착시키고 적대관계를 해소하며 군사적 신뢰구축에 나설 것임을 공식 확인한 의미이다. 이는 또한 남북관계에서 군사분야의 신뢰를 가시화하는 것으로서 향후 경제협력의 확대발전을 보장할 수 있는 것이기도 했다. 그동안 경협을 발전의 발목을 잡았던 것이 바로 남북간 군사분야의 신뢰부족이었다. 완공해놓은 경의선 철도를 운행하지 못하는 핵심적 원인의 하나가 바로 군사적 보장조치의 문제였다. 남북간 경제협력을 확대하고 발전시키기 위해선 불가불 군사적 신뢰구축과 이에 따른 군사적 보장조치가 원만히 마련되어야 했다. 결국 경협 발전의 담보가 바로 군사 분야의 보장이고 이 때문에 10.4 정상선언에서의 군사적 신뢰구축 합의는 향후 남북관계를 진전시키는 데 사활적인 의미를 갖는 내용이었던 것이다.

### (3) 북핵문제 해결에 남북관계가 기여

또한 10.4 정상선언에서 남북은 한반도 정전체제를 평화체제로 전환하는 방향에 대해 공감대를 확인하고 이를 위한 구체적 행동으로 종전선언을 추진하기로 합의했다. 그리고 6자 회담의 틀에서 비핵화를 이행하기로 합의했다.

남북정상 사이에 한반도 평화 문제가 본격 다루졌고 평화체제 구축 방향에 합의를 이루어난 것이다. 또한 남북은 한반도 평화체제 전환에 대해 적극적 의지를 갖고 6자회담의 진전과 종전선언 추진에 힘을 합치기로 함으로써 비핵화 과정과 맞물려 진행될 한반도 평화체제 프로세스에서 구체적인 노력을 기울일 수 있게 되었다. 특히 당시 부시 대통령이 언급한 한국전 종료 구상에 대해 처음으로 김정일 위원장이 공식 수용의사를 밝혔고 종전선언의 당사자로서 남쪽을 공식 인정했다는 의미에서 더더욱 값진 것이었다. 매년 남북관계에서는 북핵문제 언급이 제외되었거나 경시되었음을 감안하면 10.4 정상선언에 포함된 평화체제 전환과 비핵화 이행 합의는 남북정상간 최초의 구체적 합의로서 남북관계 맥락에서도 북핵문제 해결이 촉진되고 기여할 수 있음을 의미하는 것이었다.

무엇보다 북핵문제 해결과 한반도 비핵화에 대해 남북 정상이 직접 당사자로서 의견을 교환하고 실천 의지를 확인함으로써 그동안 남북관계가 북핵문제 해결에 무관심했다는 비판

을 불식할 수 있게 되었다. 실제로 10.4 정상회담 자체가 북핵문제의 일정한 진전 상황에 힘입어 성사되었고, 합의내용에도 9.19 공동성명과 2.13 합의 이행 의지를 남북 정상이 확인하고 있다는 점에서 이전 남북관계의 힘이 한반도 최대 현안인 북핵문제 해결에 적극적으로 기여할 수 있음을 입증한 것이라 볼 수 있다. 더욱이 회담 도중 핵문제에 대한 노대통령의 문제제기에 대해 김위원장이 김계관 부상을 직접 불러 당시 6자회담 진전 상황을 보고하게 한 것은 6자회담 틀에서 북이 핵폐기의 방향으로 갈 것임을 가시적으로 확인해 주는 행동이었다.

#### (4) 정치 분야의 진전

물론 정치 분야의 진전도 가시적 성과를 냈다. 정상선언 2항의 상호 존중과 신뢰의 남북 관계 전환은 앞으로 남과 북이 서로 상대방을 이해하고 존중하는 정치적 화해의 시작을 알리는 것이다. 상호 내정 불간섭과 상대방을 부인하는 법제도의 정비 등은 앞으로 남과 북이 상대방 체제를 있는 그대로 인정하고 용인하는 구체적 내용이 될 것이다. 경제적 협력과 사회문화적 교류가 활발히 진행되면서도 상대방에 대한 정치적 실체 인정이 이뤄지지 않으면 남북의 화해협력은 항상 불안정한 것이 된다. 상대방 체제와 이념과 제도를 인정하고 이에 기초해 상호 존중과 신뢰의 남북관계를 이뤄가는 것이야말로 정상적 관계의 기본이다. 아울러 당시 정상회담 기간 중에 남측 대표단이 아리랑 참관을 공식일정으로 소화해낸 것도 사실은 상대방에 대한 이해와 존중의 상징적 조치이다. 이는 2005년 서울을 방문한 김기남 당 비서 일행이 공식적으로 현충원을 참관한 것에 상응하는 조치로서 향후 남과 북의 정치적 화해의 시작을 알리는 것이기도 했다.

#### (5) 남북 경험의 질적 업그레이드

정치군사 분야의 진전과 함께 10.4 정상회담은 남북경협이 새로운 단계로 발전할 수 있는 토대를 갖추었고 공리공영과 유무상통의 원칙 하에 경제협력을 더욱 확대하는 계기를 마련했다. 기존의 경제협력이 대부분 남쪽이 북쪽에 경제적 도움을 주는 일방적 시혜성 대북 지



원이라는 의미를 갖는 것이었다면 이제는 남과 북이 서로 경제적 이익을 제공하는 쌍방향의 투자적 선순환의 경제협력이 가능하게 되었다. 6.15 공동선언상에 명기된 ‘민족경제의 균형적 발전’을 넘어 이제는 ‘공리공영과 유무상통’이라는 새로운 경협 방향을 명시했고 이는 곧 남과 북이 서로 도움이 되는 상호 윈윈의 경제협력을 해야 함을 의미한다.

10.4 선언에 포함된 안변과 남포의 조선협력단지는 대표적인 유무상통의 경협모델이다. 한국의 조선 산업이 중국이나 동남아에 공장을 짓는 것은 다름 아닌 저렴한 숙련 노동력을 구하기 힘든 탓이다. 북한 역시 영남 배수리 공장 준공 등 선박 분야에 관심을 쏟으면서 양질의 기술과 노동력을 확보하고 있는 상태다. 합의에 따라 남북의 조선협력이 이뤄진다면 굳이 해외로 가지 않더라도 북쪽의 숙련된 저임금의 노동력을 안정적으로 공급받을 수 있게 되고 이는 남과 북에 서로 경제적 이익을 주는, 말 그대로 유무상통의 전형적 협력 모델이 될 수 있을 것이다. 개성공단의 확대와 문산 봉동간 화물열차 운행 및 통신 통행 통관 등 3통문제 해결 역시 남쪽 기업의 개성공단 투자를 더욱 활성화하는 결정적 계기가 될 것이다.

## (6) 평화 증진과 경제 협력의 병행

결국 10.4 정상회담은 그동안 남북관계의 진전 속에서 풀어야 했던 문제들 즉 경협을 확대발전시키기 위해 필수조건이었던 한반도 평화 문제와 군사적 신뢰구축 문제가 본격 다뤄졌고 남북차원에서 오랜 쟁점인 북핵문제가 논의, 합의되었고 그 결과로 한 단계 업그레이드된 경제협력 방향에 합의를 이루어 냈다. 이로써 남북관계는 군사 분야의 평화 증진과 경제 협력의 번영이 동시에 진행되는 정상적 관계로 자리잡을 수 있게 되었다. 경제협력이 군사적 신뢰구축과 평화를 더욱 증진시키고 역으로 군사분야의 진전이 경제협력을 더욱 확대발전시키는 상호 선순환의 ‘평화 번영’이 가능해진 것이다. 이른바 평화가 경제에 기여하고 경제가 평화를 확대하는 ‘평화경제론’이 비로소 남북관계에 정착될 수 있는 계기가 마련된 것이었다.

## (7) 서해평화협력특별지대 구상: 새로운 발상의 전환

평화와 번영이 동시 병행하는 바람직한 남북관계의 구상은 10.4 정상선언의 서해평화협력특별지대에 그대로 녹아 있다. 일부에서는 이를 두고 NLL을 양보했다며 괜한 트집을 잡았지만 이는 정말 과거의 오래된 의식에 사로잡혀 전혀 새로운 발상을 도저히 이해하지 못하는 무지함의 발로일 뿐이다. 10.4 선언 중 가장 의미 있는 내용으로 꼽히는 서해평화협력특별지대는 한 마디로 남북관계의 새로운 이정표를 세우는 엄청난 성과였다. 남북의 군사적 대결과 충돌의 최전방이었던 서해를 군사적 관점에서 협소 최전접근하는 최전아니라 남북의 경제협력과 군사적번영을 통해 항구적인 긴장완화와 평화정착을 도모하는 종합적이고 입체적인 새로운 접근을 한 것이다.

서해평화협력특별지대 구상이 실현되면 해주 공단에서 남과 북의 노동자가 같이 일하고 공동어장에서 남과 북의 어민이 함께 고기잡이를 하고 한강 하구에서 남과 북의 배가 공동으로 골재를 실어 나르는 전혀 새로운 그림이 그려진다. 지금까지 우리가 상상하지 못했던 남북 협력과 공동번영의 구체적 현실이 다가오는 것이다. 서해 지대에서 남과 북의 협력이 상시화되고 장차로는 개성과 해주와 인천을 연결하는 평화의 삼각지대를 만들어 그 안에서 사람과 물자가 자유롭게 오고 가는 공동번영의 새로운 장을 형성한다면 여기에는 남북의 군사적 대치와 충돌은 있을 수가 없다. 그야말로 경제협력이 평화를 증진시키고 그 평화가 다시 경제협력을 가속화하는 선순환의 전략적 접근이 서해에서 실제로 가시화되는 것이다.

특히 노대통령의 제안에 대해 김정일 위원장이 군 인사를 불러 가능성 여부를 확인하고 수락했다는 사실은 서해평화협력특별지대안이 우리의 적극적 제안에 북이 합리적으로 수용한 것임을 짐작케 한다. 당시 합의문에 NLL 단어가 포함되지 않은 것도 남북 정상이 서해 구상이라는 더욱 크고 새로운 발상에 동의하면서 오히려 쟁점을 뛰어넘었기 때문으로 봐야 한다. 군사 분야의 평화와 경제 분야의 공동협력이 공존하는 서해의 평화번영 벨트라면 굳이 남과 북이 대치하는 NLL의 협소한 의미는 저절로 사라지게 된다.

서해평화협력특별지대는 경제와 군사가 있고 공단과 어장이 있으며 평화와 협력이 동시에 결합하는 향후 남북관계 발전의 실험장이자 모델하우스를 지향한다. 남과 북이 서로 도움이 되는 경제협력의 현장이자, 남과 북의 군사적 대치가 해소되는 평화공존의 지대가 될 것이다. 해주공단을 오고가는 남과 북의 민간선박이 자유롭게 서해를 왕래하고 공동어로구역에서 일하는 남북의 고기잡이 배가 자유롭게 서해를 가로지르면 여기에서 남북의 군사적



대치와 긴장은 스스로 사라지게 될 것이다.

당시 노무현 대통령이 군사분계선을 걸어서 넘었다는 사실이 군사분계선의 존재 자체를 없애는 것은 아니다. 다만 군사분계선을 걸어서 넘는 남과 북의 많은 이들이 늘어나게 되면 군사분계선은 형식적인 선으로 남지만 그 선이 갖는 기존의 위험성과 적대성은 현저히 약화되고 결국은 해소될 것이다.<sup>3)</sup> 마찬가지로 서해평화협력특별지대가 현실화되면 NLL은 선으로 존재하지만 그 위험성은 현저히 약화되거나 사라지게 된다. 이것이 바로 서해평화협력특별지대와 NLL의 관계이다. 서해평화협력특별지대 구상 안에 NLL은 녹아 들어가 있는 것이다.

### 3. 10.4 남북정상회담과 노무현

남북정상회담은 본시 남과 북의 정상이 갖는 공식적 회담이다. 따라서 남북정상회담의 가장 중요한 행위자는 양 정상이다. 특히 일반적인 관례의 정상회담이 아니라 남북의 특수관계하에서 이뤄지는 정상회담인 만큼, 미리 외교라인에서 물밑접촉을 통해 사전조율되는 게 아니라 사전 합의 없이 현장에서 대부분의 협상과 결정이 이뤄지기 때문에 그 어떤 정상회담보다 지도자의 역할이 매우 큰 비중을 차지할 수밖에 없다. 정상회담 추진과정과 협상과정 그리고 합의후 이행과정 모두에서 지도자의 결단과 노력이 매우 결정적 역할을 하게 된다. 필자가 특별수행원으로 참여하면서 가까이 지켜보고 들은 바를 토대로 당시 정상회담과 관련한 노무현 대통령의 의지와 전략 그리고 역할을 되돌아보고 평가해보고자 한다.

#### (1) 정상회담 추진과정: 북핵과 연동된 현실적 접근

노무현 정부 내내 정상회담 개최를 요구하는 목소리가 존재했다. 특히 노무현 정부는 임기 시작부터 2차 북핵문제를 안고 출범했기 때문에 일부 진보진영에서는 북핵으로 인한 남

3) 2007년 10월 9일 프라자 호텔에서 개최된 통일연구원 주최 남북정상회담 평가 학술회의에서 백낙청 교수의 기조발언

북관계 악화를 막고 북미협상을 추동하기 위한 남북관계 진전의 결정적 방식으로 처음부터 남북정상회담 개최를 끈질기게 요구했다. 그러나 남북정상회담 추진과 관련한 노무현 대통령의 입장은 일관되게 북핵상황의 일정한 진전을 전제로 한 것이었다. 북핵상황이 악화되거나 교착된 상황에서 남북정상회담은 추진하기도 성사되기도 합의사항을 도출하기도 어려움을 명확히 알고 있었던 것이다.

취임 직후 첫 한미정상회담에서 이른바 북핵 상황 악화시 ‘추가적 조치’(further steps)에 합의함으로써 진보진영은 거세계 향의했고 부시 행정부의 대북 강경기조에 동의할 게 아니라 오히려 미국의 대북 강경기조를 전환시키기 위해서라도 시급히 남북정상회담을 추진해야 한다고 주장했다. 그러나 노무현 대통령은 북핵상황과 남북관계를 연계시키지 않을 수 없다는 현실적 입장이었고 오히려 그렇게 때문에 부시 행정부라는 만만치 않은 미국 정부를 상대로 북핵문제를 호전시키기 위해 더욱 많은 노력을 기울였다.<sup>4)</sup> 북핵과 남북관계를 연계한다는 것이 북핵이 악화되면 남북관계도 포기하고 한미동맹에 매몰된다는 것이 아니었고 오히려 상황이 악화될수록 부시 정부를 설득해 대북협상에 나서도록 촉구하는 역할을 포기하지 않았다.<sup>5)</sup>

물론 북핵상황과 남북관계를 불가불 연동시킬 수밖에 없었지만 그렇다고 해서 북핵을 이유로 남북관계를 중단하거나 단절하는 일은 결코 없었다. 즉 북핵 상황 악화에도 불구하고 3대 경협사업의 지속과 사회문화적 인적 교류는 지속되었고 특히 아무런 조건이나 댓가 없이 대북 식량 및 비료 지원은 매년 꾸준히 지속되었다. 북한의 나쁜 행동에도 불구하고 대북 지원은 계속해야 한다는 것이 노무현 대통령의 지론이었고 이는 곧 남북관계의 신뢰를 유지하는 최소한의 마지막 끈이었다.

또한 북핵상황의 악화를 돌파하기 위한 한국정부의 노력을 결코 게을리 하지도 않았다. 실제로 노무현 대통령은 북핵문제가 교착되고 어려움에 처할 때, 남북관계를 포기하고 한미 공조에 매달려 대북 강압과 봉쇄에 나서는 것이 아니라 오히려 남북관계의 지렛대를 활용해 국면을 돌파하는 적극적 역할을 포기하지 않았다. 그 대표적인 사례가 바로 2005년 6.17 면

4) 사실 임기 초반 정치적 반대 속에 결정된 이라크 파병 방침도 이면에는 부시 행정부의 대북강경기조를 누그러뜨리기 위한 반대급부의 속내가 있었음을 부인하기 힘들다.

5) 북핵교착에도 불구하고 미국 정부의 대북 협상을 촉구한 2004년 11월 LA 발언이나 2006년 핵실험 이후 ‘공동의 포괄적 접근’으로 미국에 대북 협상을 요구한 것 등이 대표적 사례이다.



담을 통한 북핵문제 진전 도출이었다. 즉 북핵상황이 안좋은 만큼 남북정상회담 추진은 신중하게 접근하면서도 그 북핵상황을 호전시키고 북미간 협상을 촉진하기 위한 남북관계의 역할은 지속적으로 모색했던 것이다. 당시 6자회담이 장기 중단되고 남북관계마저 탈북자 대량입국으로 경색된 상황에서 노무현 대통령은 민간차원의 남북행사에 정부측 인사를 특사 자격으로 참가시켰고 결국 당시 통일부 장관이 평양을 방문해 김정일 위원장을 만남으로써 남북관계 복원과 북한의 6자회담 복귀를 이끌어 낸 것이었다. 6.17 면담 직후 중단되었던 6자회담이 재개되고 급기야 그해 9월 북핵문제의 모범답안인 9.19 공동성명이 합의도출된 것은 분명 남북관계의 적극적 역할과 개입의 공로였다.

노무현 대통령이 현실적 입장에서 북핵 악화 상황에서 남북정상회담 추진에 신중했던 것은, 1차와 달리 2차 정상회담은 추상적 원론적 합의를 넘어 구체적 합의와 함께 현안에 대한 의미 있는 성과가 나와야 한다는 구조적 제약을 인식한 때문이었던 것으로 보인다. 2000년 1차 정상회담은 분단 이후 최초의 정상회담인 만큼 만남 자체만으로도 역사적 의미와 성과를 갖는 것이었고 두 정상의 포옹장면만으로도 충분한 가치를 갖는 것이었다. 그래서 6.15 공동선언은 포괄적, 일반적 합의로 충분한 것이었다. 그러나 6.15 정신은 이어받은 두 번째 정상회담은 당연히 보다 구체적 합의를 도출해야 하고 특히 현안인 북핵문제에 분명한 답을 얻어내야 하며 6.15에 빠진 군사와 평화 부분에 대한 충분한 합의가 있어야 했다. 따라서 노무현 대통령은 북핵문제가 일정하게 진전되지 않는 조건에서 무리하게 추진하는 정상회담은 바로 그 제약으로 인해 성공적인 정상회담이 되기 어려울 것이라는 매우 현실적이고 실용적인 판단을 한 것으로 보인다.

그래서 남북정상회담은 2005년 9.19 공동성명 도출로 핵문제 진전이 가시화된 이후 실제로 추진된 적이 있었다. 그러나 이 역시 방코텔타아시아 문제가 불거지고 북미관계가 다시 경색되면서 미뤄지게 되었다. 또한 노무현 대통령은 2006년 7월 미사일 발사 직후엔 더 이상의 상황 악화를 막기 위해 남북정상회담을 타진해 본 적이 있는 것으로 알려져 있다. 이는 북핵호전이 아니라 북핵상황이 최악으로 가는 길목에서 이를 막기 위한 최후의 카드로서 정상회담 추진을 시도한 것으로 풀이된다.

결국 노무현 대통령의 정상회담 추진 입장은 철저히 북핵상황과 연계된 현실적 접근이었고 그것은 북핵을 이유로 정상회담을 추진하지 않는 것이 아니라 북핵진전을 통해 정상회담

을 이끌어낸다는 것이었고 이를 위해 지속적인 남북관계의 유지, 끈질긴 대미 설득, 남북관계를 통한 국면돌파를 꾸준히 견지했다.

## (2) 회담 기간 협상 과정: 솔직함과 진실성 그리고 易地思之

사실 남북정상회담은 개최 성사보다 실제 회담 진행과정에서의 협상이 더 어렵다. 일반적인 외교관계의 정상회담이 아니라 백지에서 거의 새로운 그림을 그려야 하는 특수 관계의 일대일 협상이기 때문이다.

특별수행원 자격으로 보고 들은 노무현 대통령의 실제 협상과정은 한마디로 솔직함과 진실성으로 김정일 위원장을 설득하고 움직인 모습이 인상적이었다. 물론 협상이라는 것은 솔직함과 진실성만으로 움직여지지 않는다. 그러나 바로 그렇기 때문에 노무현 대통령이 갖고 있는 솔직 담백함과 때론 과감한 진실성이 북측의 지도자를 움직였을 가능성이 더 컸다.

한국 대통령으로선 처음으로 군사분계선을 걸어 넘는 역사적 장면 이후에 노무현 대통령은 영접 나온 북측 최승철 부부장의 환대를 받고 꽃다발은 전해 준 북측 여성에게 즉석에서 기념사진을 찍자고 제안했다. 사전에 준비되지 않은 거침없는 솔직함이었다. 북측 여성은 당황했지만 뿌리칠 수 없었고 북측 당국자의 눈치를 살피며 결국 사진을 찍었다. 정상회담 처음부터 노무현 대통령은 분단과 적대의 군사분계선을 넘은 감격에 꽃다발을 건네 준 북측 여성과 감격의 기념사진을 찍고 싶었던 솔직한 모습이었다.

또 노무현 대통령은 회담 첫날 김영남 상임위원장 주최 환영만찬에서도 즉석에서 건배제의를 했고 그 내용은 한반도 평화를 위해 김정일 위원장이 건강하게 오래 사셔야 한다는 것이었다. 자리에 참석한 남과 북 인사들이 일순 긴장했지만 한반도 평화와 남북관계를 위해 북측 지도자인 김위원장이 오래 살아야 한다는 진심어린 건배제의였다.

솔직하고 진실한 노무현 대통령의 자세는 첫날 김영남 상임위원장과와의 2시간 면담에서도 잘 드러났다. 첫날부터 김영남 위원장은 우리민족끼리를 역설하며 국가보안법 폐지와 참관지 제한 철폐 등으로 노무현 대통령을 거세게 몰아부쳤다. 이에 대해 노 대통령은 화를 내거나 좌절하지 않고 당당하면서도 부드럽게 응대했다. 김영남 위원장의 지루한 발언이 끝나자 '이제 다 들은 걸로 합시다, 더 하시면 내일 짐싸서 내려갈 겁니다' 등의 솔직한 말로 분위기



를 이끌어 갔고 김영남 상임위원장의 군기잡기 의도에 대해서는 ‘내일 김정일 위원장 만나서 불편하게 안하려고 오늘 다 말씀하시는 거죠’라고 응수하며 기죽지 않으면서도 화기애애하게 면담을 주도했다.

일차 테스트인 김영남 상임위원장과 면담을 잘 통과한 노무현 대통령은 둘째 날 김정일 위원장과 본격 협상에서도 솔직함과 진실함으로 상대방 이야기를 존중하고 이해하려 했고 동시에 상대방을 논리적으로 설득하려는 노력을 기울였다. 김위원장이 자주에 대해 누차 설명하자 노대통령 역시 기든스까지 언급하며 절대적 자주는 비현실적이라고 자세히 설명했고 김위원장이 북미 평화협정의 당위성에 대해 설명하면 이를 거부하거나 분개하는 것이 아니라 ‘둘이 하는데 우리도 좀 끼워주시라’는 솔직한 요구로 상대방을 설득하기도 했다.

특히 김위원장과 본격 협상에서는 노대통령이 북의 입장을 충분히 이해하고 역지사지의 입장에서 김위원장의 발언을 존중하는 자세를 가짐으로써 오히려 북측을 움직여서 협상이 급물살을 탈 수 있게 되었다. 오전 내내 힘든 협상을 하고 옥류관 오찬장에 도착한 노무현 대통령은 ‘협상을 해보니 벽을 많이 느낀다. 북이 개혁개방이란 단어에 거부감이 많다, 그러나 불신의 벽을 허물기 위해 북을 이해하고 역지사지의 입장이 되어야 한다’는 공개적 발언을 하기도 했다. 북에서의 모든 발언이 체크되고 보고된다는 사실을 알고 있었다면 이날 오찬장에서의 솔직한 발언은 북으로 하여금 노무현 대통령의 진실함을 인정케 하는 중요한 계기가 되었던 것으로 보인다. 오전에 딱 막혔던 협상이 오후에 술술 풀렸던 것도 비슷한 맥락으로 해석되었다. 협상이 일단락되고 그날 밤에 대통령 일행이 아리랑 공연을 직접 관람한 것도 북에게는 역지사지의 대표적 실천으로 인식되었다.

실제 합의문에 사인하고 남측으로 돌아와 도라산에서 귀국보고를 하는 자리에서 노대통령은 ‘개성공단을 개혁개방의 단초라고 표현하는 것이 북에게 불편했던 것 같다’면서 ‘김정일 위원장과 말을 해보니 말이 통하더라’며 감회를 밝히기도 했다.

북한은 수령이 절대적 권력을 행사하는 유일지도체제이다. 수령이 움직이면 중요한 결정이 가능한 사회이다. 따라서 정상회담에서도 가능한 한 북의 수령을 움직이고 설득하는 것이 우리 측의 요구를 관철하는 데 가장 필요한 조건이 된다. 이를 감안한다면 노무현 대통령은 지나친 계산과 분석적 전략보다 개인적 솔직함과 가감 없는 진실함으로 일관하고 특히 협상 상대인 김정일 위원장의 입장을 이해하고 역지사지하는 자세를 보임으로써 오히려 상

대를 움직이고 상호 신뢰가 가능했던 것으로 보인다.

내용적으로는 남측 여론과 국민들의 요구를 충분히 의식하고 반영하면서도 행태 차원에서는 북측에게 진심을 보여 상대방의 마음을 움직이게 함으로써 결국은 우리의 의견을 많이 수용하게 하는 성과를 낳은 셈이다. 남측이 야심차게 준비해간 ‘서해평화협력특별지대’ 구상에 대해 김정일 위원장은 군부의 의견까지 청취해가며 고민 끝에 수용했다. 남북간 군사적 신뢰구축 문제도 남측의 요구를 처음엔 소극적으로 응하다가 결국 북이 우리의 안을 대부분 수용했고 끝까지 완강하게 거부하던 2차 국방장관 회담까지 북이 수용했다. 통일방안 논의 역시 북은 6.15의 합의 정신을 이어받아 ‘연방연합제 통일방안’을 합의하자고 제의하기도 했지만 점진적 통일과정이 중요하며 오히려 남북정상회담 정례화 등 통일을 위한 기반 조성이 더 중요하다는 우리 입장을 받아들여 6.15 공동선언을 재확인하는 선에서 타결되었다.

### (3) 합의 이후 이행과정: 임기말 시간적 제약

남북정상회담이 전격적으로 합의되고 10.4 정상선언이 극적으로 타결되었지만 더욱 중요한 것은 합의사항에 대한 구체적 실천과정이었다. 특히 6.15와 달리 10.4 선언은 합의를 이행해야 할 구체적 사업만도 45개 과제에 이르는 다양하고 광범위한 내용을 담고 있었다.

그러나 10.4 정상선언의 이행과정은 노무현 정부 임기말이라는 시간적 제약을 끝내 극복하지 못하고 구체적 이행의 로드맵과 차후 실천력 담보를 확정하지 못하고 말았다. 북핵상황과 연계할 수밖에 없었던 현실적 접근은 북미간 핵문제에 대한 일정한 합의진전 이후에야 정상회담 추진이 가능했고 그 시기는 안타깝게도 2007년 2.13 합의 이후였다. 그리고 이는 노무현 정부 5년 임기의 마지막 해였다는 점에서 역사적 정당성과 의미를 갖는 소중한 합의 도출에도 불구하고 실제 이행을 위한 시간적 제약에 노출되어 있음을 의미하는 것이었다.

10.4 선언 합의 이후 쫓기는 일정 동안 노무현 정부는 총리 회담과 부총리급 경제공동위원회 그리고 국방장관회담과 서해평화협력지대회담 등 당국간 회담과 함께 합의내용을 실천하기 위한 각각의 실무급 분야별 회담을 개최하는 것에 만족해야 했다.

그리고 2007년 대선에서 노무현 정부는 정권 재창출에 실패했고 10년만에 정권교체를 이룩한 한나라당 이명박 정부의 출범으로 10.4 정상선언의 이행은 흐지부지되고 말았다. 임기



말이라는 시간적 딜레마에다가 정권 교체라는 정치적 결과에 의해 10.4 정상선언은 채 꽃피기도 전에 시들어버리고 만 것이다.

이명박 정부가 이전 정부의 대북정책을 비판하면서 10.4 선언에 대해서도 북핵진전, 경제성, 재정능력, 국민합의라는 경험 4원칙을 내세워 이행을 꺼리게 되었고 북은 최고지도자의 합의인 만큼 기존 합의를 존중하라고 강력 주장하면서 남북관계는 경색국면으로 치달았다. 결국 이행과정을 놓고 남과 북이 갈등을 시작하게 된 셈이다.

#### 4. 남북정상회담과 지도자의 역할: 이명박 정부의 경우

10.4 정상회담과 노무현 대통령의 역할을 보면서 우리는 향후 남북정상회담에서 지도자의 역할과 관련해 몇 가지의 시사점을 도출할 수 있다. 우선 추진과정에서는 북핵과 현실적으로 연동될 수밖에 없음을 인정하되 동시에 북핵해결을 위한 한국 정부의 적극적 역할에 충실해야 한다. 그러나 이명박 정부는 북핵과 남북관계를 연계하면서 다른 한편으로는 북핵 해결을 위해 한국 정부가 대미 설득과 대북 설득의 적극적 역할을 하기보다 한미공조로 대북 압박에 치중하는 입장에 경도되어 있다. 북미 협상을 적극 촉진하기 위한 한국정부의 창조적 개입과 남북관계 유지확대를 통한 대북 영향력 확보에는 무관심한 채로 오히려 대북 제재와 한미 동맹으로 북한의 굴복을 얻어내는 전략은 실제 북핵문제의 평화적 해결에도 도움이 되지 않을 뿐 아니라 남북정상회담 추진에 역효과만 낼 가능성이 크다.

정상회담이 성사되었을 경우 실제 협상과정에서도 남측의 대통령은 국민의 의사와 요구를 반영해 자신의 입장을 관철하되 이를 위해서는 오히려 협상 상대방에 대한 신뢰와 진실함을 토대로 역지사지의 입장을 견지해야 한다. 그러나 이 역시 이명박 대통령은 지금까지의 대북 입장과 발언을 감안해 볼 때 북한을 대화 가능한 실체로 인정하고 이해하기보다는 북이 먼저 굴복하고 양보할 때까지 ‘기다리는’ 입장을 견지할 가능성이 높아 보인다. 이는 정상회담이 성사되더라도 이명박 대통령의 협상 스타일은 상대방을 진심으로 변화시키기보다는 힘과 압력으로 북이 굴복하게 몰아부칠 가능성이 높아 보인다.

합의사항 이행과정과 관련해서는 구체적 실천의 충분한 시간을 확보하기 위해 가능하다

면 임기 중반 이전에 빨리 정상회담을 추진하는 것이 바람직하다. 임기 5년의 단임제 대통령제하에서 남북 정상의 합의를 실제로 이행하기 위해선 충분한 시간적 여유가 필요하고 이는 10.4 정상회담의 경험에서 우리가 반면교사로 삼아야 할 중요한 대목이다. 또한 정상회담 합의가 다음 정부에서 정치적 이유로 부인되거나 지체되는 것을 목도하면서 그리고 그로 인해 남북관계가 소모적인 대결을 재연하는 것을 목도하면서 남북정상회담 합의가 충실하게 이행되기 위해서는 합의 내용에 대한 정권 차원의 존중과 계승이 반드시 필요함을 지적해야 한다. 물론 정상회담을 수행한 정권이 재창출된다면 바람직하겠지만 그렇지 않고 정권 교체된다 하더라도 적어도 정상간 합의는 자의적인 개인적 합의가 아니라 한 나라를 대표하는 국가간 합의인 만큼 합의의 계승과 이행의지 존중을 분명하게 밝히는 것이 필요하다.

결국 성공적인 남북정상회담은 회담 성사를 위한 우호적 환경 조성, 북핵해결을 위한 한국 정부의 적극적 노력, 지도자 쌍방의 신뢰와 역지사지의 자세, 합의 사항에 대한 이행 의지와 충분한 시간 그리고 합의의 계승과 존중 등이 반드시 견지해야 할 중요한 사항임을 알 수 있다.

## 5. 10.4의 추억을 현실로

2년 전 10.4의 추억에서 가장 감동적인 장면은 개성시내에서 바라본 개성공단의 화려한 불빛이었다. 캄캄한 개성 시내와 극적으로 대비되는 개성공단의 밝은 불빛은 그 자체로 북한 주민들에게 희망과 기대일 수밖에 없다. 대낮처럼 밝은 전기를 켜고 활기차게 돌아가는 남한 공단의 모습은 아무런 설명이 없이도 개성 주민들에게 스며든다. 그리고 그것이야말로 우리가 원하는 통일과정을 착실히 준비해가는 바람직한 방식일 것이다. 전임 정부와의 차별성에 집착하는 이명박 정부가 개성에서 보여지는 공단의 밝은 불빛의 역사적 정당성을 하루 빨리 깨달아야 할 것이다.

북한의 버릇을 고쳐놓기 위해 남북관계 중단마저 불사하고 심지어 북이 장고 끝에 내놓은 ‘대화의 손’마저 내치는 이명박 정부라면 사실 북한과의 화해협력과 대화를 원천적으로 부인하는 ‘반포용정책’ 혹은 ‘포용정책 폐기’가 본심일 것이다. 말로는 ‘상생 공영정책’이니 ‘진정



성 있는 대화'를 언급하지만 속내는 북이 굴복하고 고개 숙일 때까지 모든 대화와 교류협력을 끊겠다는 심산인 셈이다.

그러나 이명박 정부의 반포용정책은 포용정책의 문제점을 개선하는 게 아니라 포용정책 자체를 거부함으로써 결정적 오류를 범하고 있다. 왜냐하면 대북포용정책에 대한 문제점은 사실 포용정책 자체의 결함이 아니라 포용정책을 추진하는 우리 한반도 상황의 특수성에서 기인하는 구조적 딜레마이기 때문이다. 이에 따른다면 북한 변화가 더디고, 퍼주기로 상호주의가 미흡하고, 핵무기 허용으로 유화정책으로 결과되고 말았다는 보수진영의 비판은 포용정책 자체의 모순에서 기인한 것이 아니다. 분단체제의 상대방을 대상으로 하는 포용인지라 북이 민감하게 반응할 수밖에 없기에 상대적으로 변화가 어렵고, 오랜 이질화로 남북의 가치의 선호도 체계가 다르기 때문에 절대적 상호주의에 충족하는 등가의 교환이 현실적으로 어렵고, 북핵불용을 단호히 고수해야 하지만 북미대결관계에서 비롯된 북한의 핵보유를 막기 위해 한반도에서 전쟁불사의 군사적 수단을 쓸 수 없고 어렵지만 평화적 해결을 추구할 수밖에 없음을 감안하면 이제껏 보수진영이 거론하는 포용정책에 대한 비판은 포용정책 자체의 오류가 아니라 한반도 상황에서 포용정책 추진이 그만큼 간고함을 지적하는 것이다. 따라서 이명박 정부가 과거 10년간의 대북포용정책에 대한 비판적 입장에서 대북정책을 바라본다 하더라도 그 방향은 포용정책 자체를 폐기하는 것이 아니라 보다 효율적이고 전략적인 포용정책의 추진에 초점을 맞춰야 한다.<sup>6)</sup>

그러나 이명박 정부는 최근 북의 잇따른 양보조치에도 불구하고 이를 남북관계 정상화의 계기로 삼기보다는 자신의 강경한 대북원칙이 먹힌 북한의 굴복으로 간주하고 오히려 더 북을 몰아부쳐야 한다는 정서에 간혀 있는 듯하다. 북이 내민 대화의 손을 잡기보다는 그 손을 걷어차므로써 북을 더욱 압박해야 완전히 굴복시킬 수 있다는 계산인 셈이다. 북이 양보한 만큼 이제 남측도 대화에 나서야 한다는 여론에도 불구하고 이명박 정부는 남북 쌍방과실의 임진강 방류 사건을 빌미로 대북 강경기조를 지속하고 있다.

최근 북의 조치에서 진정성을 찾기 힘들다는 대통령의 발언이 북미 협상 국면의 한국 정부의 고집을 잘 드러내는 것이었다면 얼마 전 유명환 외교부장관의 적화통일용 핵무기 발언

6) 김근식, “대북포용정책의 개념, 평가, 과제: 포용의 진화 관점에서,” 『한국과 국제정치』, 24권 1호, 2008년 봄호 참조.

은 북미 협상에도 불구하고 이명박 정부가 고색창연한 냉전논리에 갇혀 있음을 극적으로 확인시켜주는 사례이다. 국가안전보장회의 상임위원장을 맡고 있는 현직 외교부장관이 북한 의 핵무기가 적화통일을 위한 것이라는 정세인식을 하고 있는 한, 북미 양자 협상이 진전되고 6자회담 재개로 북핵문제의 평화적 해결이 모색되는 현실에서도 여전히 한국 정부는 악 의 축 북한을 굴복시키기 위해 전심전력으로 대북제재와 압박을 지속하는 외로운 돈키호테로 남아 있을지 모른다.

불과 2년 사이에 10.4 선언은 아련한 과거로만 남아 있지만 여전히 10.4는 즐거운 추억이어야 한다. 이제 단순한 추억을 넘어 현재도 지속되어야 하는 진행형이고 지금 그 내용이 살아 있어야 하는 실천이어야 한다. 남북화해와 평화정착이 우리가 동의할 수밖에 없는 방향이라면 6.15와 10.4 정신을 오늘에도 되살리고 현실화하는 것의 정당성은 아무도 부인할 수 없다. 한국 정부가 외로운 돈키호테가 되지 않으려면 지금이라도 10.4 선언을 존중 이행하고 남북관계 정상화에 적극적인 모습을 보여야 한다. 갑자기 추워진 가을 날씨가 을씨년스럽기만 하다.





# 3차 정상회담의 필요성과 과제

---

김연철 한겨레평화연구소 소장

10.4 남북정상선언 2주년 기념식 및 학술회의



# 3차 정상회담의 필요성과 과제

김연철 ■ 한겨레평화연구소 소장

## 1. 정상회담은 왜 중요한가?

원시시대부터 ‘외교’는 존재했지만, 정상회담은 20세기의 산물이다. 그 이전까지 교통, 안전, 체면 등의 이유로 최고지도자간의 협상은 성사되기 어려웠다. 비행기의 등장으로 이동 시간이 짧아졌고, 현대적 언론 매체의 등장으로 신속보도가 가능해졌고, 대량살상무기의 등장으로 협상의 시급성도 제기되었다. 정상(Summit)이라는 단어를 외교용어로 처음 사용한 사람은 윈스턴 처칠이다. 1950년 2월 에딘버러 연설에서 처칠은 소련 최고 지도자들과의 회담을 제안했는데, 이때 그는 당시 에베레스트 등정열기로 빈번하게 언론매체에 등장했던 정상(Summit)이라는 단어를 외교용어로 사용했다.<sup>1)</sup>

현대적 의미의 정상회담은 이보다 앞선 시기인 1938년 영국총리 네임 체임벌린과 독일의 아돌프 히틀러와의 뮌헨 정상회담이 시초로 평가받고 있다. 2차 세계대전 이후 국제질서의 형성시기에 정상회담은 빈번하게 이루어졌다. 동서 냉전 시대에도 미소정상회담이 열려 냉전시대의 공존을 추구했고, 1972년 닉슨 대통령은 중국을 방문하여 새로운 미중관계를 열기도 했다.

1) 데이비드 레이놀즈 지음, 이종인 옮김 <정상회담: 세기를 바꾼 6번의 만남> (책과 함께, 2009)



분단국에서의 정상회담 역시 중요하다. 동서독에서 정상회담은 양독 관계의 기본성격을 규정했으며, 이후 정례적으로 추진되어 신뢰형성의 계기로 작용했다. 동서독간 정상회담은 총 6회 개최되었다. 1차 회담은 1970년 3월 19일 동독 Erfurt에서, 2차회담은 1970년 5월 21일 서독 Kassel에서 개최되었으며, 3차 회담은 1981년 12월 동베를린근교에서 4차회담은 1987년 9월 서독 Bonn에서, 5차 회담은 1989년 12월 동독 Dresden에서, 6차 회담은 1990년 1월 서독 Bonn에서 개최되었다. 1, 2차 회담은 양독관계 정상화 초기단계, 3, 4차 회담은 양독관계 및 교류협력 발전단계, 5, 6차 회담은 통일달성 직전단계에서 각각 이루어졌다. 2)

현대 외교는 정상회담을 중심으로 이루어진다. 일상적인 외교행위는 정상회담을 준비하거나(양국 간의 현안을 조정) 혹은 정상회담의 합의사항을 이행하기 위해 이루어진다. 따라서 대통령 중심제이든 의원내각제이든 정부형태는 달라도 외교는 기본적으로 최고지도자의 철학, 의지, 능력이 핵심이다.

## 2. 남북관계에서 정상회담이 필요한 이유

남북관계처럼 신뢰가 약하고, 적대의 구조가 존재하며, 공존의 제도화가 초보적인 수준에서 정상회담은 매우 중요하다. 2000년 6.15 공동선언은 남북관계 역사를 그 이전과 이후로 구분할 만큼 중요한 전환의 계기였다. 2007년 10.4 공동선언 역시 마찬가지로 그 이전과 이후의 남북관계의 수준은 질적으로 달라졌다. 정상회담이 얼마나 중요한지를 알 수 있다.

남북 관계에서 정상회담은 왜 필요한가? 첫째는 신뢰가 부족한 남북관계에서 최고위급 접촉만이 남북관계 현안을 포괄적으로 결정할 수 있기 때문이다. 대립과 불신의 관계에서 관료 기술적 접근은 한계가 있다. 분야별 현안들이 대부분 연관되어 있기 때문에 포괄적인 남북관계와 무관하게 특정분야만 지속적으로 발전하기는 어렵다. 다시 말해 실무관료 중심

2) 1970년대초 1, 2차 정상회담을 통해 서독정부의 통일정책이라고 할 수 있는 동방정책(Ostpolitik) 추진의 모멘텀이 마련되었으며, 1980년대말 베를린 장벽 붕괴로 통일이 가시화된 상황에서는 정상회담을 통해 독일통일의 기본구도가 마련되었다. 통일부, 『동서독 정상회담 사례집』(서울: 통일부, 2000.6) 참조

의 분야별 회담은 한계가 있다. 물론 과거의 남북장관급 회담이 총괄회담의 성격을 띠고, 10.4 합의이후 총리급 회담이 열리기도 했지만, 그것은 이행총괄이지, 포괄협상은 아니다. 이명박 정부 들어와 남북관계가 악화되고, 합의 기반이 붕괴된 상태를 고려한다면, 실무회담의 한계는 더욱 크다.

둘째, 적대와 대립이 심할수록 정상회담을 통한 돌파(Breakthrough)가 필요하다. 1970년대 이후 1990년대 초반까지 남북한은 서로의 정치적 실체를 인정하지 않았다. 적대구조가 존재하는 상황에서 합의에 이르는 쉽지 않았고, 오히려 불신만 증폭시킬 가능성이 컸다. 남북한이 1984~5년, 1989~92년 시기에 정상회담을 비밀리에 추진하고, 측근을 통한 밀사외교를 추진했던 이유도 여기에 있다.

셋째, 북한의 정책결정구조의 특징도 중요하다. 이명박 정부이후 한국 관료제의 허약성이 확인되고, 분권의 제도적 기반들이 침식되고 있지만, 남한의 정책결정구조는 북한과 비교할 때, 상대적인 분권적 특성이 있다. 그러나 북한은 중앙집권적 정책결정구조를 유지하고 있다. 최고위급만이 대남부서와 군부 등의 상이한 이해관계를 조정할 수 있다. 따라서 분야별 회담이나 실무 대화 보다는 정상회담을 통해 실질적인 의제를 논의할 수 있다.

### 3. 정상회담의 조건

과거 남북관계의 역사를 보면, 역대정권 누구나 정상회담을 추진했다. 그러나 전두환, 노태우 정부는 실패했고, 김대중 노무현 정부는 성공했다. 박정희 정부는 7.4 남북공동성명 국면에서 적극적 의지가 없었고, 김영삼 정부는 외부에서 주어진 기회(카터의 방북)라는 점에서 예외적인 경우라고 평가할 수 있다.

그러면 실패와 성공을 어떻게 평가할 것인가? 대체로 보면 정상회담이 성공하기 위해서는 능동적 의지, 유리한 국제환경, 그리고 정책조율 능력이 필요하다.



## (1) 능동적 의지

정상회담은 대통령이 하는 것이고, 당연히 회담 당사자의 적극적 의지가 있어야 시작할 수 있다. 대한민국에서 역대정부는 예외 없이 정상회담에 대한 능동적 의지를 갖고 있었다. 그러나 의지의 이유는 시대별로 달랐다. 박정희 시대(특히 7.4 남북공동성명 국면)는 미중 화해 시대와 주한미군 철수에 대한 대응, 그리고 한반도에서의 전쟁억지를 중시했다. 전두환 정부는 아시안 게임과 올림픽의 성공적 개최 환경을 조성하고자 했으며, 노태우 정부는 북방외교의 일환으로 정상회담을 추진했다. 김대중 정부는 그동안의 남북대화를 기반으로 실질적인 남북한의 공존 상태 실현에 초점을 두었다면, 노무현 정부는 실질적인 평화와 경제협력의 확대에 주력했다고 볼 수 있다.

3차 정상회담 역시 마찬가지다. 뜻이 있는 곳에 길이 있고, 두드려야 문이 열린다. 정상회담은 결코 저절로 주어지지 않는다. 과거의 사례에서 보면, 남측이 하자고 해서 언제든지 북한이 응하는 것도 아니다. 북한을 설득하고, 정상회담이 가능할 수 있는 조건을 만들어 내기 위해서는 '왜 정상회담을 해야 하는지에 대한 확고한 동기'와 그것을 가능케 하는 '강력한 의지'가 우선적으로 필요하다.

그런 점에서 3차 정상회담을 위해서는 이명박 정부가 우선적으로 '협상의 두려움'에서 벗어나야 한다. 선수임에도 여전히 관중처럼 행동하는 소극성, 김대중 대통령 서거이후 북한 조문단이 왔을 때 보여준 정부의 대화회피, 그리고 외교보다는 국내정치에 집착하는 근시안적 사고 등에서 탈피해야 한다. 대화와 협상에 대한 두려움에서 벗어나야 비로소 3차 정상회담 추진이 시작될 수 있다.

## (2) 국제환경

과거 남북회담에서 국제환경은 매우 중요하다. 1970년대 초반의 남북대화는 변화하는 동북아 정세 속에서 소극적인 혹은 수동적인 대응이었다. 이에 비해 1990년대 들어와서는 북핵문제가 발생했고, 그것이 남북회담에 부정적 영향을 미쳤다. 특히 김영삼 전 대통령은 '핵을 가진 자와 악수할 수 없다'라는 입장아래 핵문제와 남북대화를 연계하면서, 최악의 남북

대화 부재 시대를 가져오기도 했다.

그런 점에서 2000년 남북정상회담은 유리한 국제환경에서 추진될 수 있었다. 1998년부터 시작된 이른바 ‘페리 프로세스’ 국면은 남북미 삼각관계의 선순환을 이루면서, 남북정상회담과 북미 대화의 긍정적 상호 보완 관계를 가져왔다. 미국의 적극적인 포용정책(Engagement Policy)추진이 남북정상회담의 환경을 조성했고, 남북정상회담이 2000년 북미 대화의 활성화로 이어졌다.

2007년 남북정상회담 역시 국제환경이 개선되면서 가능해졌다. 부시 대통령은 2006년 11월 하노이의 한미 정상회담에서 “김정일 체제를 인정 하겠다”고 했다. 나아가 핵을 포기하면, 노무현 대통령을 포함해서 3자가 평화협정을 맺자고 했다. 정권 교체(Regime Change), ‘악의 축’, ‘폭정의 전초기지’ 등 초기 부시행정부의 대북인식과 비교해본다면, 엄청난 변화였다. 북핵문제도 2.13 합의를 포함해서 진전했다.

북한의 입장에서 미국과의 관계개선을 위해서는 핵을 포기해야 하고, 핵을 포기한 북한이 생존하기 위해서는 포괄적 관계개선이 필요하고, 그중에서 남북관계 개선은 반드시 필요하다. 2007년 들어 북한이 장성급 회담에 적극적으로 나선 이유도, 열차시험운행을 받아들인 이유도, 결국 정상회담을 수용한 이유도 이와 관련되어 있다.

3차 정상회담도 마찬가지다. 다행히 북핵문제를 해결하기 위한 대화국면이 조성되고, 동북아 질서도 급격하고 변화하고 있다. 오바마 행정부는 2010년 ‘핵 없는 세계’를 향한 외교적 행보를 적극적으로 하고 있으며, 북핵문제의 평화적 해결을 위한 미중간의 전략적 협력이 제도화되고, 일본 민주당의 새로운 동아시아 외교 역시 동북아 질서에 긍정적 영향을 미칠 것이다. 미국 안에서 북미 정상회담의 필요성이 거론되고, 북중 정상회담은 예정되어 있으며, 일본 민주당의 ‘적극적 이니셔티브’도 배제하기 어려운 상황이다.

다시 말해 국제적으로 대화국면이 조성되고 있고, 동북아 질서의 변화와 맞물려 결코 일시적이지 않다는 것이다. 3차 정상회담의 국제환경은 그렇게 불리하지 않다는 뜻이기도 하다.

### (3) 정책조정능력

과거 정권에서 정상회담이 성사 직전에서 무산된 이유는 대부분 내부적인 조율 실패, 북



한의 반응에 대한 즉자적 대응, 국내 냉전여론 고려 때문이었다. 전두환 정부 시절 장세동-박철언 등의 밀사 외교는 기존의 외교안부 부처의 부정적 의견에 부딪히면서 유연성이 약화되었고, 노태우 정부 들어와서도 박철언 특보와 안기부의 경쟁, 외교안보 부서들의 견제 등으로 내부적인 합의형성을 이룰 수 없었다.

이에 비해 김대중 정부 들어 와서는 임동원 장관을 중심으로 정부 내에서 대북정책의 조정능력이 발휘되었고, 김대중 대통령은 1999년 서해사태 등이 발생했으나, 일관된 입장을 갖고 남북화해 정책을 지속할 수 있었다. 노무현 정부 들어와서도 북핵문제와 남북관계의 선순환을 일관된 정책목표로 유지했고, 대화환경을 조성하기 위한 포괄적 조정체계를 가동시켰기 때문에, 정상회담을 추진할 수 있었다.

실패사례와 성공사례의 대비에서 가장 중요한 것은 정책의 확고한 지향점이다. 우선적으로 대북정책의 목표가 무엇인가? 국내정치적으로 그러한 전략적 목표를 공유할 수 있는가? 이런 문제에 대해 정리된 입장이 있어야 정부내부의 관료적 조정이 가능하다. 이명박 정부 들어와서 보여 지고 있는 부처 간 혼선, 시도 때도 없이 변하는 대통령의 정책담론, 북한이라는 상대를 고려하지 않은 자극적 발언의 배후에는 정책목표의 부재가 작용하고 있다. 흡수통일론에 대한 관성적 집착과 대결 주의적 인식론 역시 즉흥적 대응과 진지함의 결여로 나타나고 있다.

정상회담은 포괄적으로 남북관계 현안을 협상하는 자리다. 1차, 2차 정상회담과 비교해서 3차 정상회담은 만남 자체 보다는 협상의 내용이 더욱 중요한 비중을 차지할 수밖에 없다. 정상회담을 하기 위해서는 우선적으로 남북관계 발전에 대한 전략적 목표를 정립해야 한다. 목표가 있어야 조정이 이루어질 수 있다. 지금은 존재하지 않지만, 외교안보팀의 조정체계 역시 제도의 문제가 아니다. 관료체계에서 내부에서, 그리고 국민들의 공감을 얻을 수 있는 전략적 목표가 존재하면, 조정은 자연스럽게 이루어질 수 있다.

현재 이명박 정부가 취하고 있는 대북정책의 국내정치적 기반은 김대중 노무현 정부와 다르다. 과거 박정희, 전두환, 노태우 정부에서 보여주었던 '공화 주의적 가치'도 별로 보이지 않는다. 공공적 가치를 강조하기 보다는 사적 이익에 치중하며, 통일부의 방북승인이나 남북협력기금의 집행과정에서도 보여 지듯, 국가적 법질서의 공정성보다는 권력의 사적 남용 사례가 여전히 존재하고 있다.

정상회담은 국제환경이 뒷받침될 때 가능하다. 그렇다고 정상회담을 해야겠다는 의지가 있다고 바로 이루어지는 것도 아니다. 정상회담에서 무엇을 논의할 것인지, 그러한 목표를 위해 내부적으로 어떻게 정책조정을 할 것인지, 그리고 국내적으로 어떻게 합의기반을 만들 어낼지에 대한 명확한 방침과 그것을 현실화할 수 있는 정책능력이 매우 중요하다.

#### 4. 6.15와 10.4를 어떻게 평가할 것인가?

3차 정상회담이 6.15와 10.4를 우회해서 접근할 수 있을까? 어려울 것이다. 우선적으로 이 문제에 대한 입장 정리가 되어야 새로운 남북관계의 전망이 가능할 것이다. 이명박 정부가 2007년 10·4선언을 부정했기 때문이다. 이해하기 어렵다. 10·4선언은 8개 항목으로 구성되어 있으며 개별현안으로 보면 40여 항목이 넘는다. 당장 할 수 있는 일도 있지만 장기적으로 추진해야 할 합의도 적지 않다. 합의문 안에도 실태조사와 실무협의를 명시했다. 얼마든지 새로운 정부가 남북협약 과정에서 우선순위를 조정할 수 있었다. 재정적 부담이 크거나 상호주의에 어긋난다고 판단하면 충분히 장기과제로 돌릴 수 있었다. 그러나 그렇게 하지 않았다. 지혜로운 '조정'보다는 이념적 '거부'를 선택했다.

6.15와 10.4에 대한 이행의지가 3차 정상회담의 가장 중요한 기초다. 물론 여기서 이행의지에 대한 오해가 있을 수 있다. 그것은 합의문에 나와 있는 그대로 모든 것을 이행하라는 뜻이 아니다. 6.15 공동선언에 대한 이행의지는 공존의 추구를 통해 증명할 수 있다. 다시 말해 북한 붕괴론이나 흡수통일론이 아니라, 남북관계의 공존추구 정책을 분명히 하면 된다. 이 문제는 얼핏 원칙의 문제처럼 보일 수도 있지만, 실제적으로 각종 대북정책에 대한 공식 담론을 수정해야 한다는 점에서 쉽지 않은 문제일 수 있다. 다만 평화통일이 대한민국 헌법의 기본 정신이며, 최소한 노태우 정부 이후에는 일관된 평화통일 담론을 유지해 왔다는 점을 기억할 필요가 있다. '과거 10년'에 대한 과도한 차별화 보다는 대한민국 역대정부와의 일관성을 추구하는 것이 필요할 것이다. 최소한의 지속성을 추구하고자 한다면, 6.15 선언의 기본정신을 수용하지 않을 이유가 없다.



이명박 정부가 출범 초기 지혜를 발휘하여 10.4선언을 (최소한 선택적으로나)이행했다면 남북관계는 달라졌을 것이다. 오바마 행정부와 더불어 남북미 삼각관계의 선순환으로 북핵 문제도 해결하고 남북관계도 진전시켰을 것이다.

10·4선언은 앞으로 남북관계가 지향해야 할 많은 내용들을 포함하고 있다. 분쟁의 바다 서해를 평화와 공동번영의 바다로 만들기 위한 서해평화협력지대라는 평화경제론의 접근이 들어가 있고, 한반도 평화체제를 위한 종전선언, 개성공단을 비롯한 다양한 영역의 경제협력 방안을 포함하고 있다.

10.4 선언에 들어가 있지 않은 중요한 남북관계 현안이 또 있을까? 없다. 10.4 선언을 우회해서 3차 정상회담을 추진할 다른 길은 존재하지 않는다. 지금이라도 10.4 선언 합의사항을 단기, 중기, 장기 과제로 구분하고, 동의기반이 넓고 적은 비용으로 시급하게 추진할 수 있는 현안부터 이행해 나갈 필요가 있다.

남북관계 악화의 시간이 길어질수록 정치적 신뢰는 그만큼 무너진다. 능동적 관계개선이 아니라, 국제사회와 민간이 만들어 준 대화의 기회들은 일시적이고 지속가능하지 않다. 과거의 합의를 어떻게 이행할 것인지를 고민해야 하는데, 무너진 신뢰를 회복하기 위해 또다시 합의를 해야 하는 상황이 온다면, 그것은 불행한 일이다. 남북관계의 부재상황에서 벌어질 한반도를 둘러싼 국제정세의 구조변화 또한 향후 남측의 협상력을 약화시킬 것이다. 한반도의 평화정착과 공동번영이 시대의 요구다. 이명박 정부가 시대를 역행하거나, 시대가 요구한 직무를 회피하지 않기를 바란다.