

남북정상회담의 의미와 한반도 정세 전망

△ 사 회 : 인 수 범(한국노동사회연구소 연구실장)

△ 발 표 : 김 연 철(고려대 아세아문제연구소 연구교수)

- 일 시 : 2007년 10월 10일(수)
- 장 소 : 한국노동사회연구소
- 주 최 : 한국노동사회연구소(KLSI)

정상회담이후 한반도 정세와 남북관계

김연철(고려대 아세아문제연구소 연구교수)

1. 한반도 정세와 남북정상회담

베이징에서 열린 6자회담은 북핵 해결 2단계인 불능화를 연내에 하기로 합의했다. 합의대로만 이행되면, 내년부터는 본격적인 핵무기 폐기 단계로 접어들 수 있다. 남북정상회담은 한반도에서 평화정착과 공동번영의 역사적 선순환을 합의했다. 지금까지 교류협력의 남북관계를 평화경제시대로 전환할 수 있는 많은 합의 사항을 담고 있다. 핵문제, 북미 관계, 남북관계, 한반도 평화체제가 이제 선순환의 국면으로 접어들고 있다. 탈냉전이후 한반도의 역사에서 한 번도 겪어보지 못한 기회가 아닐 수 없다.

이번 남북 정상회담에서 핵문제 논의가 부족하다는 의견이 있다. 그러나 그렇지 않다. 합의문에는 ‘핵문제의 해결을 위한 9.19 공동성명과 2.13 합의를 이행하기 위해 남과 북이 노력 한다’는 내용이 포함되어 있다. 2005년 채택한 9.19 공동성명은 북한의 모든 핵무기와 현존하는 핵 프로그램의 폐기를 약속한 문서다. 확대해석하면, 남북 정상회담에서 북한의 핵폐기 약속이 합의되었다고 보아도 틀린 말은 아니다.

현재의 상황은 바로 9.19 공동성명 이행조치가 진행되고 있다. 2007년 2.13 합의에 따라 1단계 이행조치인 핵시설 폐쇄가 마무리 되었고, 10월 3일 발표된 합의문에 따라 핵시설을 못쓰게 만드는 불능화 단계가 시작되었다. 북한은 올해 안에 2002년 2차 핵 위기의 원인을 제공했던 농축우라늄 프로그램에 대해 해명하고, 지금까지 생산한 플루토늄을 신고해야 한다. 조만간 미국 전문가들이 북한을 방문해서 북한 핵시설의 핵심부품을 제거하고, 특별 관리를 위한 조치를 취할 것이다.

불능화 조치가 연내에 마무리되면 내년부터는 본격적인 핵무기 폐기단계가 시작될 수 있을 것이다. 물론 북핵문제의 가속화는 이른바 ‘상응조치’가 순조롭게 이행될 것인지와 관련이 있다. 미국은 북한에 대해 테러지원국 해제를

해야 하고, 적성국 교역법을 비롯한 적대관계 청산 절차를 밟아야 한다. 부시대통령은 이미 2009년 1월 임기내에 북핵문제의 완전한 해결을 목표로 내세웠고, 그렇게 되면 북한과 미국사이에 외교관계를 정상화하고 한반도 평화협정에 서명하겠다고 했다.

남북정상회담은 이러한 국제환경속에서 가능할 수 있었고, 합의 이행 전망 역시 국제정세와 밀접한 관련이 있다.

2. 한반도 평화체제 논의와 종전선언

얼마 전까지 한반도 평화체제 논의를 둘러싼 대부분의 논의는 당사자 문제였다. 정전협정의 당사자가 북한·중국 그리고 유엔이었기 때문에, 한국이 과연 평화협정의 당사자가 될 수 있는지가 문제의 초점이었다. 여기에는 북한이 그동안 평화문제에 대해 북미 직접 접촉을 주장했던 냉전시대의 경험도 작용하였다.

그러나 당사자 문제는 더 이상 논란이 될 수 없다. 이미 1997년부터 1999년까지 진행된 한반도 평화체제를 위한 4자회담에 한국은 참여한 바 있다. 당시에든 북한은 미국과의 평화논의를 중시했지만, 한국의 당사자 자격은 인정했다. 2005년 9.19 공동성명에 ‘관련 당사국들이 별도 포럼의 형태로 한반도 평화체제 논의를 시작 한다’라는 문구는 한국이 적극적으로 삽입한 것이다. 당시 관련 당사국은 남북한과 미국, 중국을 분명히 지칭한 것이다. 당시 일본은 한반도 평화체제 논의에 참여하겠다고 주장했으나, 한국은 한반도의 미래가 걸린 평화체제 문제에 일본이 참여하는 것을 분명하게 거절했다.

더욱 중요한 것은 현재 남북군사 대화가 진행되고 있다는 점이다. 1차 정상회담이후 현재까지 6차례의 남북 장성급 회담이 이루어졌다. 장성급 회담이 서해경계선 문제로 난항을 겪은 것은 사실이지만, 성과도 있었다. 비무장지대의 선전물을 철거했고, 서해상에서 미흡하지만 충돌방지를 위한 조치를 합의했다. 장성급 회담에서 북한은 남쪽이 ‘한반도 평화체제의 당사자’로 평화정착에 적극적으로 임해달라고 주장하기도 했다.

한반도 평화정착 과정에서 앞으로 시작될 4자회담보다, 남북군사대화가 더욱 중요해 질 것이다. 1990년대 후반에 열린 4자회담은 두개의 분과를 구성

했다. 평화협정을 다룰 제도분과와 군사적 긴장완화 분과이다. 앞으로 4자회담이 열리면, 군사적 긴장완화 분과는 필요 없다. 남북 국방장관 회담에서 실질적인 군사적 신뢰구축 조치들을 합의하고, 실천해 갈 것이기 때문이다. 평화협정이란 제도적 형태는 결국 남북 군사대화에서 진행될 실질적인 평화정착 수준을 반영할 것이다. 한반도 평화체제의 형성에서 분명한 것은 이미 남북한 주도의 구조가 형성되고 있다는 사실이다.

종전선언을 3자가 할 것인지, 4자가 할 것인지는 애매한 부분이 있다. 평화협정은 앞으로 열릴 4자회담에서 논의 될 것이고, 서명 또한 중국을 포함한 남북미 4자가 하는 것이 합리적이다. 그러나 종전선언의 당사자는 다를 수 있다. 종전선언이란 말 그대로 한국전쟁의 종료를 정치적으로 선언하는 것이다. 부시대통령은 한반도 평화협정을 비핵화를 가속화할 수 있는 중요한 상응조치로 생각하고 있다. 2006년 하노이 한미정상회담에 이어, 2007년 9월 시드니 한미정상회담에서 “북한이 핵을 포기하면, 노무현대통령, 김정일 위원장과 함께 평화협정에 서명할 수 있기를 바란다”고 말했고, 그런 의사를 남북정상회담에서 전달해 달라고 했다. 평화협정은 돌이킬 수 없는 핵무기 폐기가 이루어져야 가능하기 때문에, 참여정부 임기내에 불가능하다. 그렇지만 연내 불능화가 마무리되고, 테러지원국 해제를 비롯한 북미 관계가 진전된다면, 내년 1~2월에 정치적으로 한국전쟁 종료 선언을 할 수 있을 것이다. 물론 종전선언의 법적 효력을 생각한다면, 최소한 미국의 적성국 교역법이 해제되어야 할 것이고, 어느 정도의 적대관계도 청산되어야 할 것이다. 한국전쟁의 당사자면서, 정전협정 관리주체인 유엔사령부의 위상과 역할도 달라져야 할 것이다. 참여정부 임기내인 내년 2월 이전에 종전선언을 할 수 있는 환경을 조성할 수 있을지, 외교일정상 정상회담이 가능한지, 중국이 참여하는 것이 나을지, 그것은 외교적 협의를 통해 결정될 문제다.

3. 서해평화협력지대의 의미와 전망

1) 왜 서해평화협력지대가 중요한가?

2007년 정상회담의 합의사항은 많다. 8개항으로 구성된 합의는 남북관계

의 모든 분야를 포괄하고 있다. 그러나 합의문의 이행구조는 하나로 모아진다. 남북한의 정치적 신뢰도, 평화정착의 가능성도, 경제 협력의 진화도 결국 서해 평화협력지대에 달려 있다. 왜 그런가?

남북 정상은 3자(남북한과 미국) 혹은 4자(중국 포함) 정상회담을 한반도 지역내에서 열어 한반도 종전선언을 추진하기로 했다. 한반도에서 전쟁이 끝났음을 정치적으로 선언하는 것이다. 그런데 서해에서 군사적 충돌의 가능성이 남아 있다면, 전쟁이 끝났다고 선언할 수 있을까?

11월 국방장관 회담의 성패도 서해에 달려 있다. 그동안 1차 정상회담이후 6번의 장성급 회담이 있었다. 비무장지대(DMZ)의 선전물을 철거하고, 서해에서의 우발적 충돌방지를 위한 조치에 합의하기도 했다. 그러나 곧 해상경계선 문제가 부각되었다. 장성급 회담은 개점휴업으로 들어갔다. 회담이 열려도 진전은 없었다. 국방장관들이 앞으로 1992년 합의한 불가침부속합의서를 하나하나 실천하기 위해서는 일단 서해 평화정착부터 진전시켜야 한다.

남북경협 미래도 마찬가지다. 이번 정상회담 합의문에 경제협력 조항들이 많다. 개성공단에서 3통 문제를 해결하고 제도적 환경을 개선하며, 화물열차를 운행하고, 나아가 경의선 북측구간과 개성~평양간 도로의 개보수등을 하기로 했다. 이 많은 사업들의 이행을 위해 필요한 것은 무엇일까? 군사적 보장이 필요한 사업들은 말할 것도 없고, 개방의 정치적 효과에 우려를 표시하는 북한의 입장에서 신뢰가 뒷받침 되지 않는 경제협력은 한계를 가질 수 밖에 없다.

서해평화협력지대의 성공 여부는 결국 많은 정상회담 합의사항의 이행과 직결되어 있다. 그러면 서해평화협력지대가 어떻게 구성되어 있는지 살펴보자. 이 제안은 해상경계선이라는 민감한 문제를 건드리지 않고, 경제협력을 통해 서해에 평화를 정착시키겠다는 남쪽의 구상이다. 북한이 이 제안을 수용했다. 노무현 대통령은 바로 평화정착과 경제협력의 선순환을 제시한 것이다. 해주특구를 개발하고 인천~해주 항로를 활성화하며, 공동어로를 통해 바다에서 호혜적 경제구조를 만들고, 한강하구를 공동으로 개발하자는 것이다. 이러한 사업들을 통해 신뢰가 쌓이고, 서로가 이익을 나누어 가질 수 있다면, 긴장은 완화될 것이다. 결국 경계선도 대립의 선이 아니라, 협력을 위한 평화의 회랑이 될 수 있을 것이다.

서해 평화협력지대는 남북관계의 성격을 변화시킬 것이다. 1차 정상회담이후의 남북관계가 교류협력의 시대였다면, 이제는 평화경제 시대가 열린다. 서해는 바로 평화경제 시대의 입구다. 이곳을 통과해야 한다.

우선 해주를 열어야 한다. 해주는 북한의 해군기지가 있는 곳이다. 정상회담에서 노무현 대통령이 해주특구를 제안하자, 김정일 위원장은 국방위원회 관계자를 불러 해주를 열어도 되느냐고 물었다고 한다. 군사적으로 민감한 해주를 받아들인 것은 서해 평화정착에 대한 북한의 의지로 해석할 수 있다.

그동안 해주는 북한의 입장에서 무역항으로서의 의미가 없었다. 해주항으로 가기 위해서는 백령도를 돌아가야 하기 때문에, 비용과 시간이 많이 들었다. 백령도가 남쪽 입장에서 안보의 섬이었다면, 해주는 북쪽에서 안보의 항구였다. 정주영 회장이 김정일 위원장을 만났을 때, 공단 후보지로 처음 거론한 곳도 해주였지만, 이런 이유로 받아들여지지 않았다.

서해에 평화가 증진되면, 해주의 재발견은 가능하다. 해주는 인천에서 직선거리로 20km 떨어져 있고, 개성과는 75km 떨어져 있으며, 중국의 청도나 위해에서 닭 울음소리를 들었다던 한반도의 서쪽 끝에 자리 잡고 있다. 해주는 개성 공단의 무역항이 될 수 있다. 개성공단이 2단계, 3단계로 확장되면, 수출항구가 필요하다. 이미 전문가들은 개성~인천을 연결하는 육상물류의 필요성을 지적하고 있다. 해주항이 무역항으로 발전할 수 있다면, 인천을 보완하는 역할을 할 수 있을 것이다.

해주는 동시에 인천과 더불어 광역 해상 경제특구가 될 수 있다. 해주가 경제특구로 개발되면, 인천(영종도)경제특구의 생산기지가 될 수 있다. 20km 정도 떨어진 두개의 해상공단이 서로 분업체계를 형성할 수 있다면, 경쟁력이 생긴다. 개성-해주-인천을 잇는 새로운 삼각경제지대의 가능성을 엿볼 수 있다.

2) 서해에서 경제적 호혜 구조의 창출

서해 평화협력지대에서 중요한 지역은 또 있다. 개성에 인접해 있는 예성강과 서울을 바다로 이어질 수 있게 하는 한강하구다. 한강하구는 환경친화적으로 개발되어야 할 것이다. 그동안 접경지역으로 근접하기 어려웠던 이

지역에 평화경제 사업이 본격화된다면, 도시가 달라질 것이다. 그러나 한강 하구에서 백령도까지 서해가 갖고 있는 잠재력은 냉전시대에 얼어붙어 있었다. 이제 서해안 시대가 열릴 것이다. 서해가 인접해 있는 중국의 경제특구들은 대부분 동부 연안 지역에 몰려 있다. 한국기업이 집중적으로 진출해 있는 지역도 바로 청도, 위해, 대련 등 서해 인접지역이 아니겠는가? 서해 평화경제는 결국 새로운 환황해 경제권의 시대를 여는 단초를 제공할 것이다.

1999년과 2002년 서해에서 군사적 충돌의 원인은 꽃게였다. 남쪽의 어부나, 북쪽의 어부나 꽃게를 쫓다보니 경계선을 넘었다. 군함이 쫓아오고, 서로 근접하다가 충돌이 발생했다. 이후 남북은 해상에서의 군사적 충돌방지 조치에 합의했다. 충돌의 가능성이 있으니, 조심하자는 약속이었다. 결국 남쪽 어부들은 북방한계선 아래에 그어 놓은 새로운 어로한계선을 넘을 수 없었다. 눈앞의 꽃게는 중국의 어선들이 잡아갔다. 남과 북의 해군이나 해경은 충돌을 두려워 지켜만 보아야 했다. 그것이 서해 바다의 현실이었다.

그러면 이번 정상회담 합의로 어떻게 달라질까? 그동안 공동어로 방안에 대해 남북한은 입장 차이를 보였다. 남쪽은 공동어로 수역을 NLL를 기준으로 각각 남과 북의 동일수역을 제시했고, 북쪽은 NLL 이남 지역을 주장했다. 앞으로 국방장관 회담이 열리면, 다시금 공동어로 수역을 실무적으로 협의해야 한다.

평화의 바다를 만들기 위해서는 해법이 필요하다. 인천과 백령도 사이의 서해 전체에 공동어로 수역을 만들기 위해서는 기준선을 정해야 한다. 해상 경계선 문제가 개입하지 않을 수 없다. 따라서 우선적으로 작은 수역이나마 시범적으로 운영해 볼 필요가 있다. 서해에서 신뢰가 정착되면, 공동어로 수역은 점차적으로 넓어질 것이다.

나아가 중동평화에서 핵심적 역할을 했던 홍해 해양평화공원의 사례를 서해에서도 실천할 필요가 있다. 이미 백령도 인근 해역 등은 해양생태의 보고로 주목받고 있다. 공동어로 수역과 해양평화공원을 묶어서 평화수역을 만들어 가야 할 것이다. 평화수역이란 무엇인가? 평화수역은 바다의 비무장지대다. 군함은 들어갈 수 없다. 해상재난이 발생하면 구조선이 들어가고, 해양생태계를 보호하고 관리하기 위한 탐사선이 들어가는 곳이다. 평화수역은 말 그대로 군함에는 해당사항이 없다. 남북 해군은 백령도와 장산곶의 입구에서

중국의 불법어선들이 들어오지 못하게 공동협력을 해야 할 것이다.

4. 남북경제협력의 쟁점과 과제

1) 경제특구와 북한의 개혁개방

현재 남북경제협력의 중심은 ‘거점 협력 방식’이다. 개성공단과 금강산 등 거점을 중심으로 투자와 관광 사업을 추진하고 있다. 북한은 앞으로도 경제특구를 중심으로 경제정책 변화에 집중할 수밖에 없다. 동시에 경제특구의 주요 투자자 입장에서 선택과 집중을 위한 거점 개발 방식을 선호하고 있다.

거점 개발 전략은 제한된 공간내에서 남북한의 경제체제의 차이와 문화, 제도의 이질성을 완화하고 협력의 가능성을 만들어 가기 위한 것이다. 북한의 산업 구조를 개방 지향적이고 비교우위를 살릴 수 있도록 변화를 유도하는 것 역시 거점 협력의 중요 목표라고 할 수 있을 것이다.

개성공단의 투자환경 개선은 3통 문제를 비롯해 제도적 장치의 마련도 중요하지만, 핵심은 북한의 경제개혁이다. 이미 개성공단 자체가 남측 투자자의 입장에서 개방되어 있다. 이제는 북한의 경제개혁이 뒷받침 되어야 한다. 구체적으로 임금과 노동, 경영 관행의 개선이 필요하다.

이미 개성공단에서 임금지급 방식을 둘러싸고 한미 양국사이에 뚜렷한 입장차이가 있다. 현재 개성공단에서 임금의 직접 지불이 이루어 지지 않는다는 것은 사실이다. 개성공단에서 임금은 노동자들에게 직접 지불되는 것이 아니라, 북측의 개성공단 관리당국에 지불된다. 달러로 받은 임금을 북측 당국은 북한의 공식 환율로 환전하여, 노동자들에게 지급한다. 임금 지급도 현금임금과 현물임금으로 구분되어 지급된다. 사회주의 특성상 여전히 현물임금의 비중이 높고, 주택을 비롯한 사회복지를 국가가 담당하고 있다. 현물임금제의 비중이 큰 북한의 현실에서 국가와 노동자 사이의 임금배분의 몫을 명확히 구분하는 것은 쉽지 않을 것이다. 진출기업 입장에서 임금의 직접지급은 중요한 노동생산성 향상의 수단이지만, 북한 정부 입장에서는 국내와 명확히 구분하여 현금 임금제를 전면적으로 실시하기는 어려울 것이다.

임금 직접지불제도가 실현되지 못하고 있는 더 중요한 이유는 북한의 공식 환율과 시장 환율의 격차 때문이다.

개성공단을 비롯한 거점 협력에서 투자환경의 개선은 핵문제가 가시적으로 진전되어야 하고, 남북관계도 지금보다 발전되어야 하며, 북한의 경제개혁이 보다 진전되어야 할 것이다.

이번 정상 회담을 계기로 남북 경제협력의 제도적 절차도 정비되어야 할 것이다. 최근 남북 FTA나 경제협력 강화약정(CEPA)을 맺어야 한다는 주장¹⁾도 있으나, 이에 대해서는 신중한 판단이 필요하다. 중국과 홍콩간의 경제관계를 제도화 하기 위한 장치를 남북한에 그대로 적용하기는 어려울 것이다. 한반도는 세계에서 이제 유일한 분단국이고, 남북 교역은 이미 민족간 내부거래로 무관세로 이루어지고 있다. WTO 체제에서 민족내부 거래를 국제통상법적으로 제도화하는 것은 중요하지만, 그것이 반드시 FTA나 CEPA 일 필요는 없다. 북한이라는 상대가 있고, 과거 서독이 GATT체제에서 분단국 예외를 인정받았다는 점에서 남북관계의 특수성을 국제통상질서에서 어떻게 법적으로 인정받을 수 있는 지는 보다 구체적인 고민이 필요하다.

남북경제관계에서 제도화의 보다 중요한 과제는 통신, 통상, 통행의 3통을 보다 구체화하고, 남북이 이미 합의한 4대 합의서²⁾를 실천하는 것일 것이다. 특히 청산결제와 관련해서는 국내적으로 청산계정을 운영하기 위한 자금을 확보해야 된다. 대북 무역에 참가하는 국내기업들에 대한 자금공여 및 청산잔고의 불균형에 따른 대월 제도 등을 운영하기 위해서는 공적 자금이 필요하기 때문이다.

2) 남북경제협력의 자원 조달 논란

1) 중국과 홍콩간에 맺어진 포괄적 경제동반자 협정(Close Economic Partnership Agreement, CEPA)의 남북한 적용필요성에 대해서는 이일영, “북한경제 개혁과 한반도 경제통합”, 한반도 사회경제연구회, <<한반도 경제론>>(창비, 2007) 171~172쪽 참조. 삼성경제연구소는 남북관계의 특수성을 고려하여, 협정이 아닌 약정형식의 CEPA(Close Economic Partnership Arrangement)의 필요성을 제기하고 있다. 삼성경제연구소, “남북한 경제협력강화약정(CEPA)의 의의와 가능성” <<이슈페이퍼>> 2007년 8월 참조

2) 4개의합의서는 ‘남북사이의 투자보장에 관한 합의서’, ‘남북사이의 소득에 대한 이중과세방지 합의서’, ‘남북사이의 청산결제에 관한 합의서’, ‘남북사이의 상사분쟁 해결절차에 관한 합의서’ 등이다. 자세한 내용은 통일부, “투자보장 등 4대합의서의 타결의의 및 주요내용”(2000. 11. 13) 참조

남북정상회담에서 합의한 경제협력 사업을 이행하기 위해서는 재원이 필요하다. 재원조달 문제에 관련한 논의와 관련해서는 다음과 같은 관점이 필요하다.

첫째, 경제특구의 기반조성 비용은 북한이 아니라, 국내 중소기업을 고려한 조치다. 국내에서도 공단을 조성하면, 전력, 통신, 상하수도 시설 등은 정부나 지방자치단체 등이 지원한다. 대신 분양가격을 책정할 때, 공단의 조성원가를 반영한다. 개성공단을 조성할 때, 기본인프라 시설은 정부가 지원했다. 앞으로 2단계, 3단계 확대할 때도 마찬가지다. 왜 그랬는지를 이해할 필요가 있다. 개성공단의 조성과정에서 대부분의 인프라 시설 등은 남쪽 자재로 남쪽 사업자가 조성했다. 만약에 국내에서 하듯이 조성원가를 기준으로 분양가격을 책정한다면, 중소기업 입장에서 경제적 부담이 클 것이다. 그래서 인프라 비용은 남북협력기금으로 보조한 것이고, 그것을 제외하고 중소기업들이 부담할 수 있는 수준에서 분양가격이 책정된 것이다.

둘째, 철도와 도로의 북한측 구간에 대한 개보수 비용이다. 북한측 철도, 도로는 낙후되어 있다. 개보수는 수준에 따라 천지차이다. 철도만 하더라도 중국이나 러시아측에서 실태조사를 벌인 적이 있고, 이른바 북한측 구간 현대화 비용으로 제시된 금액은 차이가 많다. 어떤 수준의 개보수냐 따라 금액이 10배 이상 차이 나는 것이다. 경의선이나, 경원선의 경우 국제철도 수준의 현대화는 당연히 중국, 러시아, 그리고 대륙철도 수송에 이익을 보는 유럽 국가들까지도 포함하는 국제 컨소지엄을 구성해서 접근해야 할 것이다. 다만 최소비용으로 남북철도 연결구간을 국제철도와 연결하는 사업은 우리가 우선적으로 추진하는 것이 필요하다. 이번 정상회담에서 경의선 구간중 개성에서 평산까지 우선적으로 개보수를 하기로 했다. 평산은 경의선과 경원선이 갈라지는 지점이다. 김정일 위원장이 평양에서 바로 이곳 평산을 거쳐 두만강을 넘어, 러시아를 방문한 것이다. 2900억원을 투자하면 실질적으로 남북횡단철도는 대륙철도와 연결될 수 있는 것이다.

셋째, 핵문제가 해결되면 더욱 많은 경제 협력 사업들이 진행될 것이다. 재원은 반드시 우리 재정으로만 충당하라는 법은 없다. 북한에 대한 테러지원국이 해제되고, 미국의 대북경제제재가 완화되면, 국제금융기구의 공적 차관도 들어갈 것이고, 그것이 소규모의 상징적 차원이라고 하더라도 결국 북한

에 대한 국제적 신인도를 높일 것이다. 국제적인 재원조달의 환경도 달라질 것이다. 상황이 나아지면, 우리 재정이 부담하는 몫은 그만큼 줄어든다는 말이다. 마중물이라는 것이 있다. 초기 국면에서 북한을 중계거점으로 대륙경제로 나아가기 위해서는 어느 정도의 마중물은 필요하다.

5. 합의이행과 국민적 합의

1차 정상회담은 만남이고, 2차 정상회담은 의제였다. 2000년의 만남이 남북관계에서 교류협력시대를 열었다면, 2007년은 평화경제의 시대를 열었다. 8개 분야로 구성된 합의문은 그동안 21차례의 장관급 회담을 통해서 제기된 쟁점들을 대부분 반영하고 있다. 남북관계는 새로운 단계로 접어들고 있다.

이제 남북관계는 또 한 차례 발전의 계기를 맞았다. 무엇이 새로운 단계인가? 첫째는 변화하는 국제정세에서 남북한의 역할이 달라지고 있다. 현재 한반도 정세는 핵문제가 풀리고 한반도 평화체제 논의가 시작되고 있다. 부시 행정부는 이미 2009년 1월 임기내에 비핵화와 평화협정을 추진하겠다는 입장을 밝힌 바 있다. 이런 상황에서 남북한이 평화체제 논의의 당사자임을 선언했다.

둘째는 평화경제 시대의 개막이다. 분쟁의 바다였던 서해를 평화의 바다로 만들기 위한 서해평화협력 특별지대가 합의되었다. 북방한계선이 아니라, 서해평화정착이 핵심이라는 점을 분명히 했다. 해상경계선 문제는 1992년 남북불가침 부속합의서에서 합의했듯이, 포괄적인 군사적 신뢰구축이 진전되면, 해결될 수 있다. 지금 필요한 것은 서해에서 어떻게 경제적 호혜구조를 정착시킬 것인가이다.

셋째는 경제협력의 도약이다. 개성공단의 제도적 환경개선은 말할 것도 없고, 경의선 철도와 개성-평양 고속도로 건설, 이를 위한 북한측 구간에 대한 현대화 사업을 합의했다. 남북철도·도로 연결 시대에서 이제는 북한을 중계거점으로 대륙경제 시대로 전환할 수 있게 되었다.

이행이 합의만큼 중요하다. 그동안 남북관계에서 많은 합의가 있었다. 그러나 실천되지 못한 합의도 적지 않다. 결국 앞으로 어떻게 이 합의를 이행해갈 것인지가 중요하다. 이행체계와 관련, 이번 정상회담으로 변하는 것은 남

북회담체계다. 1차 정상회담의 합의를 이행하기 위해 남북 장관급 회담이 생겼다면, 지금부터는 총리급 회담이 남북 총괄회담으로 자리 잡을 것이다. 총괄 회담이 격상되면서, 차관급이었던 남북경제협력추진위원회는 부총리급 ‘남북경제협력공동위’로 위상이 올라갔다. 군사적 신뢰구축을 포괄적으로 다루기 위한 국방장관 회담도 중요하다.

1991년 남북기본합의서를 만들었던 총리급 회담이 다시 재개되었으며, 당시 합의했지만 실천하지 못했던 공동위원회 체제가 시작되었다.

물론 이행과정에서 보완이 필요한 부분도 적지 않다. 평화체제 논의와 관련해서는 관련국들과의 외교적 협의가 필요하며, 서해평화협력지대중 공동어로의 방법에 관해서는 남북한의 입장 차이를 줄여야 하고, 다양한 경제협력사업의 타당성 검토와 재원조달 문제도 실무회담을 통해 좀 더 보완되어야 할 것이다.

이행전망과 관련, 정말 우려되는 것은 시점의 특수성이다. 이제 두 달이 지나면 대선이 있다. 차기 정부가 이러한 합의들을 이행할 것인지, 그것이 가장 중요할 수 밖에 없다. 이런 점에서 찬반여부를 떠나, 정략적인 접근은 피해야 한다. 보다 큰 틀에서 이번 합의를 바라보아야 한다. 현재 진행되고 있는 한반도 정세가 단지 남북관계에 한정된 것이 아니라, 6자회담을 비롯한 동북아의 커다란 변화와 관련되어 있기 때문이다. 역사적 전환기의 한반도 정세에서 지금부터 내딛는 한걸음 한걸음이 중요하다.

그런 점에서 중요한 것은 국민적 합의다. 한반도의 평화정착과 공동번영의 필요성을 공감한다면, 구체적인 이행방법은 지혜를 모아 보다 합리적이고, 보다 생산적으로 마련할 수 있을 것이다. 국민적 합의는 정치권의 선택에도 영향을 미칠 것이다.