

제2차 남북정상회담과 제주도: 북한의 시각¹⁾

양 무 진

(북한대학원대학교 교수)

〈국문요약〉

본 연구의 목적은 북한의 시각에서 제2차 남북정상회담 개최가능성을 분석하는 것이다. 이론적 배경은 로제나우, 틴슨과 매크리디스, 쟈슨의 대외정책결정요인을 차용하였다. 북한의 대남정책결정요인은 국제적 요인, 국내적 요인, 남북관계 요인 등으로 나눌 수 있다. 연구방법은 북한의 1차자료와 제1차 남북정상회담 진행과정의 실무경험을 토대로 하였다.

남북정상회담과 관련한 북한의 로드 맵은 제1차 남북정상회담 개최, 북미관계 개선, 제2차 남북정상회담 개최라는 순차성을 가진 것으로 보인다. 지금은 북미관계 개선이라는 두 번째 단계에서 멈추어져 있다. 북미관계의 개선은 9·19 북핵 공동성명의 이행과 깊은 연관을 가진다. 두 차례 정도 6자회담을 더 개최하여 BDA(방코델타아시아) 은행문제가 해결되고 북핵 공동성명 이행 합의서가 도출되어, 점진적 단계적 이행이 시작되는 시기가 북미관계의 초보적인 신뢰 형성기로 볼 수 있다. 6자회담에서 북핵문제가 진전을 이루지 못한 상태에서 북미관계의 초보적인 신뢰형성기는 점점 멀어질 수밖에 없다. 그러나 북한이 남북정상회담을 통한 현안 해결의 필요성을 깊게 인식한다면 기존의 로드 맵은 변화될 수도 있다.

정상회담 개최 시기와 관련하여, 2007년 초반기는 북한의 국내일정과 추위 때문에 난관이다. 하반기는 남한에서 대통령 선거를 치루기 때문에 어렵다. 따라서 2007년도에 개최된다면 5-6월을 예상할 수 있다.

개최장소는 평양을 선호 할 수 있지만 담방의 의미를 부여할 수 없기 때문에 차선택으로 제주도를 선택할 수 있다.

적절한 시기 서울을 방문하겠다는 양정상의 약속은 6년의 세월이 흘렀음에도 지켜지지 않고 있다. 지금은 당국간 회담도 중단되고 있다. 간접적인 정상회담 타진도 그리 순조롭지 않아 보인다. 그러나 더 이상 미룰 수 없는 문제이다. 북핵문제가 진전되고 당국간회담이 재개 되면 지금까지 해 온 것처럼 북한에게 단순한 의사타진보다 제2차 남북정상회담을 언제 개최할 것인지, 생각하고 있는 개최장소가 있는지,

1) 이 글은 2006년 6월 2일 제주도에서 개최된 제10회 제주평화통일포럼에서 발표한

개최한다면 무엇을 논의하고 싶은지 등 좀 더 강력하게 촉구하는 입장 타진이 필요하다.

*주제어 : 남북정상회담, 대외정책결정요인, 6·15 공동선언, 북한핵 문제, 6자회담, 9·19 북핵 공동성명, 제주도

1. 서 론

2000년 6월 평양에서 개최된 제1차 남북정상회담에서 양 정상은 '적절한 시기 김정일 국방위원장의 서울 답방'을 약속하였고, 이를 '6·15 공동선언'에 담아 전 세계에 천명하였다. 6년의 세월이 흐르는 동안 김 위원장의 서울답방은 이루어지지 않고 있다. 일각에서는 김 위원장의 서울 답방은 '물 건너갔다'라는 푸념도 나오고 있다.

제1차 남북정상회담은 분단 55년 만에 개최되었다. 분단 55년 동안 정상회담 개최에 대한 논의는 수차례 있었지만 대부분 정치적 수사에 그쳤다. 1994년에는 회담의 일정까지 잡혔으나 김일성 주석의 사망으로 성사되지 못했다. 지난 시기 일련의 논의들은 양 정상간의 직접적인 약속이 아니기에 성사의 가능성이 낮을 수밖에 없었다.

그러나 김정일 국방위원장의 서울 답방은 양정상간의 직접적인 약속이다. 약속이 비밀리에 이루어진 양 정상만의 약속도 아니다. 국내외에 천명된 전 세계와의 약속이다. 약속이 이행되지 못한 지난 6년은 그리 짧은 기간이 아니다. 전 세계와의 약속 이행 차원에서 제2차 남북정상회담의 개최가 더 이상 미루어져서는 안 된다.

남북정상회담은 양측이 정상회담의 필요성과 유용성에 대해 서로 공유해야만 개최가 가능하다. 필요성은 남북이 함께 풀어 나가야 할 의제의 문제이고 유용성은 필요성을 가장 빠르고 확실하게 해결할 수단 또는 방법의 문제이다. 간단히 말해서 남북한 양 정상이 현안인 '북핵문제와 한반도 평화문제를 함께 풀어야 할 필요성에 공감하고, 이러한 필요성을 해결하는 가장 유용한 수단 또는 방법이 남북정상회담이리는데 생각을 같이 한다면 제2차 남북정상회담이 열릴 수 있다는 것이다.

2000년 6월 제1차 남북정상회담의 경험에 비추어 보면, 당시 양 정상 이 정상회담의 필요성과 유용성을 공유하였기에 회담이 열릴 수 있었다. 남북한은 55년 동안 분단국가로서 적대적 대립관계를 유지해 왔다. 적대적 상태에서 양 정상은 만남 자체만으로도 충분한 역사적 의미가 있었다. 남한은 화해협력을 통한 한반도 평화도대 구축이라는 정치적 실리가 필요하였고, 북한은 교류협력을 통한 경제적 실리 확보가 필요하였다. 남북한이 명분과 실리라는 필요성을 공유한 셈이다.

분단 이후 남북 양측은 서로의 명분과 실리를 획득하기 위해 다양한 분야에서 여러급의 회담을 진행하여 왔다. 7·4공동성명과 남북기본합의서와 같은 합의 문건이 도출되기도 하였다. 그러나 7·4공동성명은 구체적인 이행 합의서가 만들어지기도 전에 중단되었다. 남북기본합의서는 구체적인 이행합의서까지 도출하였으나 실행으로까지 나아가지 못했다. 그래서 2000년 제1차 남북정상회담은 양 정상이 명분·실리·이행이라는 필요성을 염두에 두고, 이를 실행하기 위한 가장 빠르고 확실한 방법이 정상회담이러는데 인식을 공유함으로써 역사적인 회담이 개최될 수 있었다.

남북정상회담의 개최와 그 성과는 국내외적 환경과 여건에 많은 영향을 받는다. 제1차 남북정상회담은 남북 각각의 내부뿐만 아니라 주변 4강, 그리고 국제사회의 지지와 성원, 협조 속에서 개최되어, 6·15공동선언이라는 역사적인 문건이 탄생하게 되었다. 환경과 여건이 제1차 남북정상회담을 성공적인 회담으로 이끈 셈이다.

2002년 10월 제2차 북핵문제가 대두되어 그 위기가 현재까지도 지속되고 있다. 북핵문제는 한반도에 긴장을 불러 넣었고 남북관계에도 부정적인 영향을 미치고 있다. 북핵문제로 인해 제2차 남북정상회담 개최의 필요성과 유용성에 대한 남북한의 공유가 불확실하다. 제1차 남북정상회담 당시와 비교하여 환경과 여건이 좋지 않을 뿐만 아니라 개최 가능성 자체도 불투명하다. 그러나 2000년 6월의 '답방 약속'이 유효하고, 당국간에도 남북화해협력의 중요성에 대해서는 인식을 같이하고 있다. 선언적 의

국면에서 이제 ‘협상국면’으로 접어드는 느낌이다. ‘행동 대 행동’으로써 9·19 북핵 공동성명의 단계적 이행합의서가 만들어지고, 이행합의서에 의한 초보적인 이행만 이루어지면 당국간의 대화도 복원될 것이다. 비록 내년에 대통령선거가 있지만 국민적 의견수렴과 국제적 지지만 있다면 제2차 남북정상회담 개최도 그리 어려운 것만은 아니다.

본 연구에서는 정책결정요인에 따라서 하나의 ‘진행가정’을 세우고, 그것을 ‘입증’해 나가면서 ‘전망’을 제시할 것이다. 구체적으로 북한의 시각에서 제1차 남북정상회담 개최, 북미관계 개선, 제2차 남북정상회담 개최라는 하나의 순차적인 ‘진행가정’을 세우고, 이를 바탕으로 서울답방과 적절한 시기에 대한 북한의 입장은 무엇인지, 제2차 남북정상회담에 대한 북한의 기대수요와 제약요인은 무엇인지, 정상회담이 개최된다면 시·장소·왕래수단은 어떠한지, 정상회담이 개최된다면 북한의 예측 목표·전략·의제는 무엇인지를 고찰하고자 한다.

II. 대외정책 결정요인에 대한 이론적 검토

국가의 대외정책 결정요인들은 다양하게 존재한다. 물적 요인, 인적 요인, 환경적 요인이 있다. 환경적 요인들은 정치적 측면, 경제적 측면, 심리적 측면, 체제적 측면에서 각각의 요인들을 세분화 할 수 있다.

로제나우(James Rosenau)는 대외정책 결정변수로 개인변수, 역할변수, 정부변수, 사회변수, 국제체제변수 등 다섯 가지 차원으로 나누고 있다.²⁾ 개인차원변수는 정책결정에 참여하는 개인을 의미하며, 개인의 성격, 인품, 신념체계, 성장과정 등이 기본적인 변수로 작용한다. 역할차원변수는 정책결정 행위자의 부서 내 직책이 정책판단에 영향을 미친다. 정부차원변수는 정책결정자의 대외정책 선택을 제한하거나 강화시키는 정부구조

2) James N. Rosenau, "Pre-theories and Theories of Foreign Policy," in R. B. Farrel, ed., *Approaches to Comparative and International Politics* (Northwestern University Press, 1966), pp. 27-92; James N. Rosenau, "A Pre-theory Revisited: World Politics in an Era of Cascading Interdependence." *International Studies*

의 모든 양상(대통령제나 내각책임제나, 또는 이들 간에 협조적이냐 경쟁적이냐 등)을 의미한다. 사회차원변수는 사회의 비정치적 양상으로서 국민들의 가치정향, 여론, 산업화의 발달수준, 국민통합의 수준 등이 변수이다. 국제체제차원변수는 외부환경의 비인간적 측면으로서 지리적 현실, 전략적 위치 등 국제사회의 구조 및 특징이 정책결정에 영향을 미치는 변수이다. 로제나우는 대외정책결정 변수들을 포괄적이며 종합적으로 분석하는 데는 성공했다. 그러나 독립변수 상호간의 관계와 차원의 우선순위, 그리고 환경적 요인들에 대한 조직적·체계적인 배려를 소홀히 하였다는 비판을 받고 있다.³⁾

톰슨(Kenneth Thompson)과 매크리디스(Roy Macridis)는 국가 목표를 국가안보, 경제발전, 국력의 신장, 국제평화 등으로 규정하고, 대외정책도 이를 달성하기 위해 노력한다고 주장하였다. 이들은 대외정책 결정 요인을 인적 요소와 물적 요소로 나누고 있다. 인적요소는 정책결정자의 수준·이념성·정보 교환정도 등 질적인 측면과 인구의 크기 등 양적인 측면으로 세분화하고, 물적 요소는 지리·자연자원·식량·에너지 등 불변적인 요소와 공업수준·군사시설·공업 및 군사능력 등 가변적인 요소로 세분화하였다. 또한 이들은 정책결정기구로서 정부기구 비정부기구로 나누고 있다. 정부기구로는 대통령·수상·장관·국회 등으로 세분화하고, 비정부기구로는 정당·이익집단·매스미디어·여론 등으로 세분화하였다.⁴⁾ 톰슨과 매크리디스도 대외정책결정 변수들을 종합적으로 분류했다는 측면과 특히 정책결정기구로서 정부기구와 비정부기구에 대해 조직적·체계적으로 분석하는 데는 성공했다. 그러나 정부기구로서 대통령과 장관들의 기능구분 뿐만 아니라 이들의 시각상 판단기준의 차이를 명확히 하지 못하는 등 독립변수 상호간의 차이점을 부각시키지 못했다는 비판을 받고 있다.

3) 박준영, "대외정책의 결정요인," 전득주 외, 「대외정책론」(서울: 박영사, 2003), p.44 참조.

4) Kenneth W. Thompson and Roy C. Macridis, "The Comparative Study of Foreign Policy," in Roy C. Macridis, ed., *Foreign Policy in World Politics*, 5th

젠슨(Lloyd Jensen)은 대외정책결정요인을 인적 요소, 국제정치적 요소, 국내정치적 요소로 나누고 있다. 인적 요소는 정책결정자의 성격(독재적인지 개방적인지)을 중심에 두고, 국제정치적 요소로는 국제체제의 성격·국제기구의 영향·제3국의 중재 등을, 국내정치적 요소로는 지정학적인 위치·국력·국가이익·정치이념·역사·경제력·정책결정기구 등으로 세분화하였다. 그는 정책결정자가 국제적 및 국내정치적 요소들을 감안하여 국가이익에 부합되는 대외정책을 결정하며, 정책결정자가 독재적인 성격인지 또는 개방적인 성격인지에 따라 대외정책 노선이 달라질 수 있다고 주장하였다.⁵⁾ 젠슨도 대외정책 결정요인의 조직적이고 체계적인 분석에는 성공했다. 그러나 차원이 다른 국내요인과 국제요인을 무분별하게 혼합시킨 약점의 보완 차원에서, 특히 역할 차원의 변수 분석이 소홀했다는 비판을 받고 있다.

결론적으로 대외정책결정요인 분석에 있어 로제나우는 역할차원의 변수 분석에는 강점이 있으나 체계적인 분석에 약점이 있고, 톰슨과 매크리디스는 국력개념의 도입 등 체계적인 분석에는 강점을 가지나 조직적인 분석에는 약점을 가진다. 젠슨은 체계적·조직적인 분석에 강점을 가지나 역할 차원의 변수 분석에는 약점을 가진다. 따라서 세 가지 분석방법은 직접적인 결정요인과 환경적인 제한 요소들을 조직적으로 구별하지 못했다. 이런 약점의 보완 차원에서 대외정책결정요인을 종합적이고 체계적인 분석방법이 요구된다.⁶⁾

본 연구에서는 북한의 제2차 남북정상회담 개최 결정요인으로 먼저 김정일 국방위원장의 성격·가치관 등 개인차원의 요소와 국방위원장·총비서·총사령관이라는 김정일 위원장의 직책에 따른 역할차원의 변수를 고려하고, 그리고 국가안보와 경제난 극복이라는 국가이익과 관련한 결정요인과 함께 국내외 정치환경적 차원의 변수 등을 중심으로 고찰하고자 한다.

5) Lloyd Jensen, *Explaining Foreign Policy* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, Inc., 1982), 참조.

6) 박주연, 앞의 글, 47쪽 참조.

III. 제2차 남북정상회담 개최에 대한 북한의 시각

1) 서울답방과 적절한 시기에 대한 북한의 입장

2000년 6월 제1차 남북정상회담에서 양정상은 '김정일 국방위원장은 앞으로 적절한 시기에 서울을 방문하기로 하였다'를 합의하고, 이를 '6.15 공동선언'에 담아 전 세계에 공표하였다. 김대중 정부와 노무현 정부는 지난 6년 동안 '답방과 적절한 시기'에 대하여 나름대로 북한에게 의사타진을 해 왔다. 그러나 북한은 원칙적 입장만 되풀이 한 것으로 알려지고 있다.

2000년 8월 남측의 언론사 대표단과 면담시, 김정일 위원장은 "적절한 시기에 답방하겠고…… 김대중 대통령한테 빚을 저서 서울에 가야하고…… 김용순 비서를 먼저 서울에 보내겠다"고 언급하였다. 2000년 9월 특사로 서울에 온 김용순 비서는 "국방위원장의 서울 답방에 앞서 김영남 상임위원장이 먼저 서울을 방문할 것"이라고 언급하였다. 2000년 9월 말 제주도에서 개최된 제3차 남북장관급회담에서 남측 수석대표가 "김영남 상임위원장의 서울방문 날짜를 정하고, 그것이 어렵다면 금년 내리는 시한을 정하자"고 제의했으나 북측단장은 "상임위원장께서는 서울 방문을 빨리 하고 싶어 하고, 그래서 빨리 갈 것"이라고 구두 약속을 한 것으로 알려지고 있다.

2001년 5월 스웨덴 페르손 총리와 김정일 국방위원장간의 면담시, 김 위원장은 "답방문제는 미국의 대북정책 검토 결과를 지켜본 후 결정할 것"이라고 언급하였다. 2001년 9월 제5차 남북장관급회담에서 남측이 '2001년 내 정상회담 개최'를 북측에게 의사 타진해 보았으나 북측은 '6·15 공동선언에 따라 적절한 시기 방문 할 것이고…… 답방 시기는 김 위원장이 직접 결정할 것'이라고 언급한바 있다. 2002년 5월 박근혜 의원과 김정일 국방위원장간의 면담시에도, 김 위원장은 '적절한 시기에 답방할 의사가 있음'을 되풀이 한 것으로 알려지고 있다.

이런 식의 구미언론과 정부 시선, 기저의 구방위원장이 직접 언급하거나 북한

고위층의 말을 종합해 보면 '답방 약속은 유효하고, 답방 시기는 김 위원장이 직접 결정하고, 결정은 미국의 대북정책을 봐 가면서 하고, 김영남 상임위원장이 먼저 서울을 방문하는 것'으로 요약할 수 있다.

참여정부 들어서도 북한의 원칙적 입장은 변하지 않고 있다. 2005년 6월 정동영 특사와 김정일 국방위원장간의 면담시, 김위원장은 "적절한 때가 되면 남한을 방문할 것"이라는 언급에 잘 나타나 있다.

2000년 6월 제1차 정상회담 이후 6년의 세월이 흘렀다. 시기 구분상 단기를 지나 중기에 접어들었다. 더 이상 늦어진다면 남북정상간의 첫 약속이 빈껍데기가 되지 않을까 우려스럽기도 하다. 돌이켜 보면, 지난 6년 동안 한반도를 둘러싼 국내외 정세는 수많은 사건과 변화가 있었다. 수많은 사건과 변화들 속에서 한번쯤 제2차 정상회담 개최의 '적절한 시기'를 놓치지지는 않았는지 돌아볼 필요가 있다.

1994년 7월 김일성 주석 사후 김정일 위원장의 첫 번째 과제가 '경제난 극복과 체제보존'이라는 것은 이미 잘 알려진 사실이다. 이는 북한의 국가이익과 관련되어 있다. 김 위원장은 '고난의 행군'이라는 슬로건을 내걸고 체제보존과 경제난 극복을 위해 나름대로 노력했으나 성과는 미흡한 것으로 나타났다. 그래서 김위원장은 새천년이 시작되는 21세기 첫 해에 실질적인 성과를 도출하기 위해 첫 단계로 제1차 남북정상회담을 통하여 경제난 극복의 토대를 마련하고, 두 번째 단계로 북미정상회담 등 북미관계 개선을 통하여 미국으로부터 체제보장의 토대를 마련하고, 세 번째 단계로 제2차 남북정상회담 개최를 통하여 남북관계발전을 한 단계 업그레이드 시키면서 한반도 평화통일의 토대를 마련하려는 일련의 '토대 마련 로드 맵'을 가지고 정책을 추진해 온 것으로 보인다. 이러한 로드 맵이 국가이익 달성이라는 목표 하에서 국내외 환경적 요인을 모두 감안한 것일 수 있다.

그러나 불행히도 2001년 부시 미대통령의 등장과 북미관계의 악화로 김위원장의 로드 맵은 두 번째 단계에서 중단되었고, 두 번째 단계의 회복을 위해 지금도 북한은 노력 중이라고 볼 수 있다. 물론 엄격히 말해서 두 번째 단계의 중단에 대해 부시 미국 대통령의 독재과 미국인 대북

강경책으로만 그 원인을 돌릴 순 없다. 남한이 노벨평화상에 너무 몰두한 점, 북한이 클린턴의 방북을 너무 낙관한 점, 클린턴이 미국 대통령 선거에서 고어의 당선을 너무 낙관한 점 등 남북한과 미국 이 세 나라가 북미관계 개선이라는 중요 사안에 대해 너무 안이하게 대처한 것이 주요 원인으로 볼 수 있다. 결과적으로 북미정상회담 등 북미관계 개선이라는 두 번째 단계의 중단이 2001년 상반기 김정일 국방위원장의 서울답방과 제2차 남북정상회담 개최라는 '적절한 시기에도 부정적 영향을 미쳤다고 분석을 해 볼 수 있다.

2) 북한의 남북정상회담 기대수요와 제약요인

북한의 경제난은 지속되고 있으며, 북핵문제도 지속되고 있다. 북핵문제는 남북관계의 발전을 가로막고 있을 뿐만 아니라 북미관계 개선도 가로막고 있다. 북한은 미사일 시험발사(7월 5일)와 지하핵실험(10월 9일)을 강행하였다. 이에 대한 조치로 유엔안보리는 대북권고결의안(1695호)과 대북제재결의안(1718호)을 채택하였다. 미국을 비롯한 국제사회의 대북제재는 구체적으로 실현되고 있어, 북한의 고립은 더욱 심화·확대되고 있다. 이러한 상황에서 북한이 경제난 극복과 체제보존이라는 두 마리 토끼를 잡는 것은 쉬운 일이 아니다. 그러나 북한은 두 마리 토끼를 잡아야만 생존할 수 있다. 생존을 위해서는 특단의 조치가 필요하다. 특단의 조치 가운데 하나가 남북정상회담일 수 있다. 북핵 위기가 진행되는 상황에서 두 마리 토끼를 어떻게 잡을 수 있을지는 제2차 남북정상회담에 대한 북한의 기대수요와 제약요인의 분석을 통해서 예측이 가능하다.

먼저 기대수요는 대략 다섯 가지로 요약할 수 있다.

첫째로 미국의 대북압박에 대한 견제자·중재자로서 남한의 역할 기대이다. 북핵문제 등 소위 7대 문제에 대한 미국의 대북압박으로부터 하나의 견제 수단으로 남한을 선택할 가능성이 있고, 또한 북미간의 대결국면을 완화시킬 중재자로서 남한의 역할을 기대할 수도 있다.

정상은 통일문제를 그 주인인 우리 민족끼리 힘을 합쳐 자주적으로 해결하자는데 합의한 바 있다. 북한은 필요시 대미압박용과 대남압박용으로 서 남한의 진보 및 통일세력으로부터 민족공조에 대한 확고한 지지를 기대할 수 있다.

셋째로 남한으로부터 공식적 비공식적 경제적 지원을 더 획득할 수 있다는 기대를 가질 수 있다.

넷째로 김정일 국방위원장의 대내적 리더십 강화 기대이다. 제2차 남북정상회담 개최는 김위원장을 '약속을 지키는 지도자'로 각인시킬 수 있다. 또한 인민들의 생활을 향상시키기 위해서는 어떠한 일도 할 수 있다는 것을 당·정·군, 그리고 인민들에게 보여줌으로써 김위원장의 대내적 리더십 강화를 기대할 수 있다.

다섯째로 김일성·김정일 부자의 '통일지도자상'의 부각이다. 제1차 남북정상회담이 김일성의 유훈에 의해 개최된 측면도 있고, 특히 6·15공동선언은 7·4공동성명과 함께 통일을 여는 역사적 이정표로 간주함으로써 부자의 '대를 이은 통일지도자상'을 대내외에 부각시킬 수 있다는 기대도 가질 수 있다.⁷⁾

이 같은 기대수요만 있다면 제2차 남북정상회담의 개최는 그리 어려운 것이 없을 것이다. 하지만 그에 반하는 제약요인도 있기 때문에 개최가 어려울 수밖에 없다. 제약요인은 크게 네 가지로 요약할 수 있다.

첫째로 핵문제 해결에 대한 남한역할의 한계이다. 북한의 입장에서 북핵 폐기와 바꿀 수 있는 것이 경제적 지원과 체제보장이다. 이는 북·미간 관계정상화를 의미한다. 남한은 양국간의 관계정상화를 위해 미국에 대해 설득 노력을 할 수는 있어도 설득을 강제할만한 수단과 힘이 없다.

둘째로 미국을 자극할 우려이다. 북한은 북·미간 양자협상을 통해 북핵문제 등 7대문제의 일괄 타결을 기대하고 있다. 남북정상회담은 민족공조를 통한 대미압박이라는 오해를 줄 소지가 있고, 오해는 미국의 대

북강경제를 더욱 자극할 우려가 있다.

셋째로 참여정부의 대북정책에 대한 반신반의(半信半疑)가 제약요인이다. 북한은 참여정부초기의 '대북송금특검' 수용을 전혀 이해하지 못하고 있다. 여대야소의 국회에서 보안법 등을 처리하지 못한 것에 대해서도 의심을 가지고 있다. 참여정부의 지나친 신뢰와 원칙 견지'는 북한의 입장에서 대북지원 획득의 부정적 요인으로 볼 수도 있다.

넷째로 경제적 실익확보에 대한 불확실성이다. 제2차 남북정상회담에서 북핵 공동성명 이행의 확고한 담보가 마련되지 않을 경우 남한으로부터 경제적 실익을 얻기가 어렵다는 점도 제약요인이 될 수 있다.⁸⁾

3)북한의 남북정상회담 예측 목표·전략·의제

북한의 예측 목표·전략·의제는 언제 정상회담이 개최되느냐에 따라 달라질 수 있다. 2007년 상반기 내에 개최된다는 전제하에, 북한의 회담 목표는 우리민족끼리라는 민족공조, 지난 7년간 6·15 공동선언에 대한 평가 및 이행의지 재천명, 경제적 실리확보 등을 예측할 수 있다. 이러한 목표를 달성하기 위한 회담전략은 두 가지로 예상할 수 있다. 원칙·이념과 관련된 문제에 대해서는 '공세적 강경전략'을 선택할 것이고, 경제협력 등 실리문제에 대해서는 '문제해결전략'을 선택할 것으로 예상된다.

정상회담에서 다룰 현안은 크게 북핵문제, 6·15 공동선언 이행문제, 포괄적 이산가족문제 등이 예상된다. 북한은 핵문제와 관련해서, 핵문제는 기본적으로 북미간의 문제로서……핵문제의 출발과 위기고조는 미국의 대북적대시정책으로부터 나왔고……미국의 대북적대시정책의 철회가 핵문제 해결의 출발이 될 것이며……미국의 대북적대시정책 변화를 통한 여건과 환경이 조성되면 점진적이고 단계적으로 9·19 북핵 공동성명이 이행될 것이고……6자회담은 포괄적으로 군축회담이 되어야 함을 강조하거나, 특히 '우리 민족끼리 힘을 합쳐 주변 강대국들과 싸워야 함'을 강조할 것으로 예상된다.⁹⁾

북한은 6·15 공동선언 이행문제와 관련하여 '북과 남은 여러 분야에 걸쳐 화합과 협력, 교류를 진행하여 일련의 성과를 거두었고……이러한 과정에서 남측에서 동포애적인 입장에서 인도주의적 지원을 해 준 것에 대해 다시 한번 고맙게 생각하고……그러나 동족의 인도주의적 지원을 놓고 일부 반통일세력들의 상호주의, 철저한 검증을 내세워 6·15 공동선언 자체를 부정하는 불순한 기도도 있었고……이제 남측 당국은 상호주의, 검증이라는 그릇된 주장에 옹당한 주의를 돌리고, 그것을 철저히 배격하며, 6·15 공동선언에서 제시된 민족의 화합과 협력을 도모하는데 적극 나서야 할 것'을 강조할 것이다. 또한 북한이 '6·15 공동선언은 나라의 통일문제를 나라의 주인인 우리 민족끼리 서로 힘을 합쳐 자주적으로 해결하는 민족자주선언으로서, 하루 빨리 북과 남, 해외의 우리 민족이 자체의 힘으로 조국통일을 실현하는데 나아가야 할 것'을 촉구할 것으로 예상된다. 북한은 포괄적 이산가족문제와 관련하여 '남측에서 주장하는 남북자, 국군포로라는 특수 이산가족은 없고, 단지 이산가족문제 해결을 위해 좀 더 통 크게 노력하자'는 등 원칙적 입장만 표명할 것으로 예상된다.

남북정상회담에서 다룰 분야별 의제는 크게 정치군사분야, 경제분야, 사회문화분야로 나눌 수 있다. 정치군사분야의 의제는 통일문제, 평화체제문제, 주한미군문제, 북핵문제 등으로 요약할 수 있다. 통일문제와 관련하여서 북한은 제1차 정상회담에서 연합제와 낮은 단계의 연방제간의 공통점 인정을 상기시키면서 앞으로 좀 더 발전적이고 실천적인 통일문제로 나아가기 위해 가칭 '한반도 통일선언'을 요구할 가능성도 있다. 또한 북한은 통일방안 등 제반 통일문제를 논의하기 위해 정당·사회단체·정부 등의 대표가 참여하는 가칭 '통일위원회' 구성을 제의할 수도 있다. 평화체제문제와 관련하여, 북한은 '한반도의 평화는 선언보다 협정이 중요하며, 협정은 그 담보성이 확실하고, 그러나 정전상태에서 평화상태로 나아가기 위해서는 정전협정의 서명당사자가 평화협정의 당사자가 되며,

따라서 평화협정의 당사자는 북측과 미국임을 강조할 것으로 예상된다. 주한미군문제와 관련하여, 북한은 6·15 공동선언 제1항 '통일문제의 자주조항'을 상기시키면서, '주한미군은 민족분단의 근본요인이며 민족자주를 부정하는 근원적인 실체로서 주한미군의 주둔상태에서 민족자주란 있을 수 없으며 그것은 민족 자주 그 자체를 부정하는 행위이다'등 원론적 수준의 언급으로 그칠 수도 있을 것이다. 북핵문제는 '기본적으로 북미간의 문제이며 핵무기는 선군정치의 이행이고, 선군정치는 남측의 안전도 담보하고 있다'는 선전논리를 전개할 것이다. 경제분야에서는 '개성공단의 부진'을 지적할 것으로 예상되고, 사회문화분야에서는 금강산관광 대가 미지급분을 언급할 것으로 예상된다.

IV. 제2차 남북정상회담 개최전망

북한의 입장에서 제2차 남북정상회담의 개최는 '약속에 대한 김위원장의 이행의지', '경제난 극복과 체제결속이라는 국내정치환경', '남북관계와 미국의 대북강경책 등 국제정치환경'등이 결정변수로 볼 수 있다. 이 가운데 '북미관계의 진전'이 핵심 변수로 작용할 수 있다. 북미관계의 진전은 북핵문제의 해결과 직결되어 있다. 북한은 핵문제를 북미간의 문제로 여기고, 해결책도 김정일 국방위원장의 결단에 의해 미국에게 하나의 선물을 주고 싶을지도 모른다. 특히 미국에게 직접 선물을 주어서 미국으로부터 경제적 지원, 체제보장 등 더 많은 것을 얻으려고 하기 때문에 '선 남북정상회담 개최, 후 북핵문제 해결'의 구도 가능성은 그리 높지 않은 것으로 보인다.

시기적으로 2007년 1-3월은 신년공동사설 관철대회 등 국내적으로 바쁜 일정뿐만 아니라 추위 때문에 관람과 환영인파 동원에도 부정적 영향을 미치므로 어려움이 있다. 2007년 후반은 남한에서 대통령 선거 레이스가 시작되기 때문에 시기선택의 어려움이 있을 수 있다.

무엇보다 중요한 것은 북미관계 개선 후 제2차 남북정상회담 개최라는 북한의 구도 관에 의한 환경의 산출은 그리 긍정적이지 않다. 이러한 산

태에서 북한이 남북정상회담에 응한다면 남한으로부터 경제적 지원 확보와 야당압박 등 선거 개입, 대미압박을 위한 민족공조에 초점을 맞출 수밖에 없다. 가능성은 희박하지만 굳이 시기를 전망한다면 2007년 5-6월을 예측할 수 있다.

제2차 남북정상회담의 개최장소와 관련하여, 북한의 입장에서는 경호문제, 상징성문제, 환영문제, 숙소 및 관람문제, 왕래수단문제, 답방약속문제 등이 개최 장소의 결정 요건으로 볼 수 있다. 제1안은 평양으로 볼 수 있다. 답방약속문제를 제외한 모든 문제가 해결될 수 있는 지역이다. 개성, 도라산역은 상징성만 가진 지역이다. 금강산은 남북화해협력의 출발지라는 상징성을 가질 수 있다. 개성은 남북이 합작한 공단으로서, 도라산역은 철도연결이라는 상징성을 가진다. 북한은 지방에서 정상회담을 개최한 사례가 없다. 지방에는 정상회담에 필요한 회담장과 숙소가 없다.

제2안은 제주도이다. 제주도는 서울은 아니지만 답방의 의미를 지닌다. 한라에서 백두까지라는 상징적 의미도 있다. 고영희의 고향이기에 김정일 위원장도 호감을 가진 지역이다. 북한 주민들과 제주도민들이 서로 호의적 분위기를 지니고 있다. 2000년 9월 제1차 국방장관회담과 김용순 특사의 방문, 그리고 제3차 남북장관급회담, 남북경추위를 개최한 바 있다. 제주도는 국제적인 정상회담을 성공적으로 개최한 경험이 많으며 경호상의 편의와 환영분위기의 조성도 용이하고 경관이 수려하여 관람할 장소가 많다.

제주도 개최에 대한 왕래수단도 큰 문제가 아닌 듯 하다. 김정일 국방위원장은 1965년 비행기를 타고 인도네시아를 방문한 바 있다. 때론 직승기(헬리콥터)를 이용하여 군부대 또는 현지를 방문하는 것으로 알려져 있다. 김위원장의 비행기 탑승문제는 고공공포증보다 안전문제의 우려와 연관되어 있는 것으로 보인다. 따라서 미사일 공포로부터 안전만 확보되면 비행기 탑승이 문제가 될 수 없다. 이는 남한 대통령과의 동승으로 설득이 가능할 것이다.

V. 결 론

남북정상회담과 관련한 북한의 로드 맵은 제1차 남북정상회담 개최, 북미관계 개선, 제2차 남북정상회담 개최라는 순차성을 가진 것으로 보인다. 지금은 북미관계 개선이라는 두 번째 단계에서 멈추어져 있다. 북미관계의 개선은 9·19 북핵 공동성명의 이행과 깊은 연관을 가진다. 두 차례 정도 6자회담을 더 개최하여 BDA(방코델타아시아) 은행문제가 해결되고 북핵 공동성명 이행 합의서가 도출되어, 점진적 단계적 이행이 시작되는 시기가 북미관계의 초보적인 신뢰 형성기로 볼 수 있다. 6자회담에서 북핵문제가 진전을 이루지 못한 상태에서 북미관계의 초보적인 신뢰형성기는 점점 멀어질 수밖에 없다. 그러나 북한이 남북정상회담을 통한 현안 해결의 필요성을 깊게 인식한다면 기존의 로드 맵은 변화될 수도 있다.

정상회담 개최 시기와 관련해서, 2007년 초반기는 북한의 국내일정과 추위 때문에 난관이다. 하반기는 남한에서 대통령 선거를 치루기 때문에 어렵다. 따라서 2007년도에 개최된다면 5·6월을 예상할 수 있다.

개최장소는 평양을 선호 할 수 있지만 답방의 의미를 부여할 수 없기 때문에 차선택으로 제주도를 선택할 수 있다.

적절한 시기 서울을 방문하겠다는 양정상의 약속은 6년의 세월이 흘렀음에도 지켜지지 않고 있다. 지금은 당국간 회담도 중단되고 있다. 간접적인 정상회담 타진도 그리 순조롭지 않아 보인다. 그러나 더 이상 미룰 수 없는 문제이다. 북핵문제가 진전되고 당국간회담이 재개되면 지금까지 해 온 것처럼 북한에게 단순한 의사타진보다 제2차 남북정상회담을 언제 개최할 것인지, 생각하고 있는 개최장소가 있는지, 개최한다면 무엇을 논의하고 싶은지 등 좀 더 강력하게 촉구하는 입장 타진이 필요하다.

끝으로, 제2차 남북정상회담이 개최된다면, 평화의 섬인 제주도에서 개최하여, 한반도 평화문제를 다루고, 이 회담에서 '제주 평화선언'을 도출하여 양정상이 전 세계에 천명한다면 남북한의 위상은 크게 제고될 것이다.

참고문헌

- Jensen Lloyd, *Explaining Foreign Policy* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1982).
- Rosenau James N., "Pre-theories and Theories of Foreign Policy," in R. B. Farrel ed., *Approaches to Comparative and International Politics* (Northwestern University Press, 1966).
- ———, "A Pre-theory Revisited: World Politics in an Era of Cascading Interdependence," *International Studies Quarterly*, vol. 28 (1984).
- Thompson Kenneth W. and Roy C. Macridis, "The Comparative Study of Foreign Policy," in Roy C. Macridis, ed., *Foreign Policy in World Politics*, 5th ed. (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1976).
- 강충희, 「조국통일 3대공조」 (평양: 평양출판사, 2005)
- 강충희·원영수, 「6·15 자주통일시대」 (평양, 평양출판사, 2005)
- 박준영, "대외정책의 결정요인" 전득주 외, 「대외정책론」 (서울: 박영사, 2003).
- 엄국현, 「조국통일과 미군철수」 (평양: 평양출판사, 2005)

<Abstract>

A Second Inter-Korean Summit and Jeju Island: North Korea's Perspective

Moo-Jin Yang

The purpose of this study is to analyze from North Korea's point of view

the possibility of holding a second inter-Korean summit. In terms of theoretical background, the study utilizes the factors in foreign policy decision-making as developed by Rosenau, Thompson, Macridis, and Jensen. The elements that shape North Korea's decision-making on South Korea policy can be divided into international factors, domestic factors, and factors of inter-Korean relations. The research methodology for this study is based on primary documents from North Korea and the experience gained in the process of holding the first inter-Korean summit.

North Korea's roadmap for summit meetings with the South can be seen as having the following sequence: holding the first inter-Korean summit, improving U.S.-DPRK relations, and then opening the second inter-Korean summit. Currently the process is stuck in the second stage of improving relations with America, which is closely tied to the implementation of the September 19th joint statement on the North Korean nuclear issue. By solving the Banco Delta Asia (BDA) issue and reaching an agreement on implementing the joint statement, possibly through two more rounds of the Six-Party Talks, North Korea and the U.S. will be able to form the beginnings of trust in their relationship as the gradual, phased implementation begins. Without any progress on the nuclear issue in the Six-Party Talks, the opportunity for building trust will gradually recede. However, if North Korea perceives the need to solve the current impasse through an inter-Korean summit, it could change its existing roadmap.

Regarding the timing of a second summit, the first half of 2007 would be difficult, given North Korea's domestic agenda and the cold weather. The latter part of the year would also be difficult, due to the presidential elections in South Korea. As such, if a summit does take place in 2007, it is likely to be held in May or June.

Although Pyongyang may be a preferable location for the summit, this

Korea. A second best option would be Jeju Island.

The promise for Kim Jong Il to visit Seoul at an appropriate time remains unfulfilled, six years after it was made at the first inter-Korean summit. As of now even inter-ministerial talks are suspended, and the outlook for an indirect summit does not seem favorable. However, this issue cannot be postponed any longer. If there is progress on the North Korean nuclear issue and inter-ministerial talks are reopened, South Korea must more forcefully press the North on when and where a second inter-Korean summit might be held, as well as what issues might potentially be discussed.

Key words: Inter-Korean relations, Six-Party Talks, North Korean nuclear issue.