

북핵 타결의 의미와 향후 남북관계

김근식(미래전략연구원 남북국제연구위원/ 경남대 정치외교학과)

1. 북핵타결의 의미와 과제

우여곡절 끝에 북핵 협상이 일단 타결되었다. 핵문제 해결과정의 첫 타결이지만 문제를 해결하는 마지막 타결이 아니라는 점에서 '일단'이라는 수식어를 필요로 한다. 그러나 이번 합의가 북핵 해결의 원칙적 방도와 포괄적 내용을 담은 최초의 총론적 합의 틀임을 애써 부인하거나 폄하할 필요는 전혀 없다. 오히려 이번 공동성명은 향후 각론에 대한 논의과정에서도 정치적으로 구속력 있는 이정표 역할을 할 것이라는 점에서 의미 있는 진전임에 분명하다.

특히 이번 북핵 합의는 북미 양국이 상호 타협과 양보에 의해 접점을 찾음으로써 신뢰 형성의 가능성을 보여주고 있다는 점에서 희망적이다. 이번에 북한과 미국은 상대방의 일방적 굴복만을 요구했던 과거의 관행에서 벗어나 서로 양보할 것을 양보하고 얻을 것을 얻는 윈윈의 모습을 보여 주었다. 자신의 주장을 관철하기 보다는 적절한 선에서 절묘하게 타협했다는 점은 북미간 초보적 신뢰의 기반이 마련되었음을 의미하고 이는 곧 남은 쟁점에 대해서도 신뢰에 기반한다면 반드시 비관적이지 않다는 기대를 갖게 하는 대목이다.

우선 북한은 경수로 제공 시점의 모호성을 받아들이며까지 핵포기라는 전략적 결단을 수용했고 결국은 그토록 집착했던 제네바 합의의 실질적 폐기를 감수했다. 북미간 마지막 쟁점이었던 핵폐기의 범위에서도 북한은 핵무기와 현존하는 모든 핵프로그램이라는 문구를 수용함으로써 미국의 요구를 받아들였다. 미국 역시 미래의 시점이긴 하지만 북한의 평화적 핵이용 권리를 동의하고 대북 안전보장과 관계 정상화를 약속하는 한편 대북 에너지 지원에 참여하는 양보를 보여줬다. 경수로의 '경'자도 넣기 싫어했던 미국이 결국은 적절한 시기에 경수로 제공을 논의한다는 데 동의함으로써 합의도출의 결정적 양보를 보여주기도 했다. 여하튼 북한과 미국 모두 일정한 양보를 통해 합의도출을 가능케 하는 적극적 의지를 보인 것이다.

또한 이번 합의는 북미간 핵문제 해결의 단초를 마련했다는 점 말고도 특이하게 눈에 띄는 부분이 있는 바, 한반도 평화체제에 대한 협상을 별도로 진행시킨다는 점이 그것이다. 이는 북핵문제를 핵을 개발하려는 북한과 핵개발을 저지하려는 미국 사이의 문제로만 국한시키지

않고 북핵을 넘어 한반도 평화체제의 마련이라는 보다 구조적이고 근본적인 접근을 가능케 한다는 점에서 의미심장하다. 평화체제 논의를 통해 전쟁상태를 온전히 종료하고 정전협정 대신 평화협정 체제를 정착시킨다면 이는 북미간 적대관계의 법제도적 해소와 함께 한반도 냉전구조의 해체라는 성과를 내기에 충분하다.

그러나 이번 합의에도 불구하고 향후 진행과정을 전망해볼 때 남은 과제 또한 적지 않다. 항간에서는 실천 담보의 불안정성을 이유로 이번 공동성명의 한계를 지적하고 있지만 엄밀히 말하면 이는 한계가 아니라 향후 풀어야 할 과제일 것이다. 제네바 합의와 비교할 때 이행 계획과 이행 방법 및 시기가 적시되지 않았음을 들어 한계를 갖고 있다는 지적은 제네바 합의가 1차 북핵위기의 최종 합의였고 이번 9.16 성명은 2차 북핵위기의 첫 합의라는 점에서 평면적으로 비교 불가능하다. 그러나 한계는 아니더라도 풀어야 할 과제가 존재하는 것은 사실이다.

무엇보다도 서로 주고받아야 할 내용에 대한 총론적 원칙에 합의했으므로 이번의 ‘말대 말’의 합의가 실지 행동 대 행동으로 옮겨지기 위해 각론의 합의가 또 필요하다. 즉 핵포기의 구체적 이행 방법을 비롯해서 북미 북일 관계 정상화 과정의 조건과 일정표 및 대북 에너지 지원의 규모와 절차 등 이번 합의의 거의 대부분이 각론상의 세세한 논의와 협의가 필요하다. 따라서 앞으로 진행될 실무협약과 차기 6자회담에서 각론의 합의를 도출해내는 것도 이번 합의 도출만큼이나 큰 지혜를 필요로 한다.

또한 시퀀스 즉 순서의 문제가 남아 있다. 북측이 핵포기를 이행하는 과정에서 동결과 검증, 해체의 시기 및 수순과 이에 대한 미국의 대북 상응 조치가 어떻게 상호 행동조치에 따라 순서를 맞추느냐는 앞으로도 적잖은 지혜와 인내를 요구하는 이슈일 것이다. 이번 합의는 상대방에게 제공해야 할 사항을 바구니에 담아놓은 수준이므로 구체적인 실천과정에서 바구니 안의 내용물을 차례를 지워 꺼내야 하는 어려움이 남아 있는 것이다.

공동성명의 잉크도 마르기 전에 북한이 외무성 대변인의 담화를 통해 경수로 제공이 선행되어야 NPT 복귀와 IAEA의 사찰을 수용할 수 있다는 강경한 입장을 밝힌 점은 향후 행동계획과 순서의 문제를 논의하는 데 적잖은 난관이 존재하고 있음을 역으로 입증한 사례이다. 지금까지 어려웠던 것 이상으로 더 많은 극복과제가 앞에 놓여 있는 것이다. 이번 공동성명이 북핵 해결을 가능케 하는 첫 출발이라는 점에서는 희망과 기회를 제공하고 있지만 그 희망이 결실을 맺고 기회를 성취하기 위해서는 극복해야 할 도전도 적지 않다.

2. 공동성명의 미래에 대한 논란

다른 한편에서 이번 9.19 북핵 합의를 놓고 말들이 많다. 처음엔 환영 일색이더니 이제 여기 저기서 문제 제기와 함께 우려의 목소리가 터져 나오고 있다. 무엇보다 공동성명 내용 자체가 갖는 불완전함을 한계로 지적하는 사람이 많다. 곳곳에 모호한 지점을 남겨 놓음으로써 향후 실천을 위한 구체적 합의가 불가능할 수도 있다는 이야기다. 충분히 그럴 개연성이 존재한다.

그러나 다자 협상에서 지지부진한 논의를 진전시키고 합의를 도출하기 위해 일정한 ‘모호성’(ambiguity)을 유지해야 함은 국제적 관례이자 상식이다. 완벽한 합의문을 도출한다는 것은 일방이 완전 굴복했거나 아니면 합의해주고 지키지 않겠다는 속셈일 때만 가능하다. 우리 마음에 꼭 드는 합의문을 도출하기 위해 그 어떤 모호성도 허용하지 않은 채 합의를 언제까지 뒤로 미룰 수는 없는 노릇이다.

따라서 모호함과 논란거리가 존재하는 것은 이번 합의의 ‘한계’가 아니라 앞으로 풀어야 할 ‘과제’이다. 공동성명의 한계를 비아냥거리기보다는 이후 행동계획(action plan)의 로드맵을 합의해내고 그 순서(sequence)를 정리함으로써 이 과제를 극복하려는 의지가 필요한 때다.

이번 성명에서 가장 대표적인 모호성과 논란거리는 바로 ‘적절한 시기’에 ‘경수로 제공을 논의한다’는 대목이다. 6개국 모두가 동의하는 적절한 시점이 언제인지, 경수로를 제공하기 위한 논의를 한다는 것인지 제공 여부를 논의한다는 것인지 분명한 것이 별로 없다. 이번 회담에서 가장 쟁점이 되었던 부분인 만큼 모두가 수용할 정도의 모호성을 유지함으로써 합의를 도출하려는 교육지책이었던 것으로 보인다.

아니나 다를까 북한은 공동성명에 잉크도 마르기 전에 외무성 담화를 통해 경수로를 제공해야 NPT 복귀와 IAEA 사찰을 받겠다는 초강경의 입장을 밝혔다. 자기 입장에서 가장 최대치의 요구를 하고 나선 것이다. 물론 힐 차관보도 회담을 끝내면서 미국 입장의 최대치를 밝힌 바 있다.

그러나 이를 두고 공동성명 이행의 불가능을 미리 경고하면서 호들갑을 떨 필요는 없다. 경수로 제공 시점에 대한 북미간 현격한 입장차이는 이제 이 문제에 대한 본격적인 협상이 시작되어야 함을 의미하지 그 간격을 도저히 메울 수 없음을 뜻하는 게 아니다. 지금까지 북한은 협상과정에서 최대치의 요구를 통해 자신의 협상력을 높이려는 일상화된 행태를 보여 왔다. 지난 2.10 핵무기 보유 선언에 근거한 3.31 핵군축 회담 주장이 그랬다. 그리고 막상 4차 회담에 복귀해서는 그 주장을 꺼내들지 않았다.

선 경수로 제공은 북한이 그렇게 집착하던 제네바 합의의 요구보다 더 나간 비현실적 주장이다. 이번 담화도 경수로를 둘러싼 북미간 살아싸움의 차원에서 북한이 내지른 협상전술의 일환으로 봐야 한다. 실제 이번 담화를 차분히 살펴보면 전체적인 핵심 맥락은 선택포기를 할 수 없다는 데 맞춰져 있다. 바로 전날 6자회담 종결선언에서 힐 차관보가 내질렀던 ‘핵폐기 이후, NPT 가입 이후, IAEA 사찰 이후, 국제적 투명성 확보 이후’ 경수로 제공이라는 주장을 미국의 선택포기 요구로 간주한데 대한 북한식 정치적 대응임을 알 수 있다.

이번 공동성명을 놓고 한국의 과도한 부담도 논란이 되고 있다. 그러나 한반도 평화를 공짜로 얻을 수는 없다. 어느 나라든 국가안보와 평화유지를 위해 일정한 비용을 지불해야 하는 것이고 보면 향후 북한의 핵포기에 맞춰 우리가 저야 할 경제적 부담을 손해로만 간주해서는 안 된다. 핵포기 대가로 지불하는 비용 외에 북핵의 평화적 해결로 우리가 얻게 되는 대외신인도 향상의 경제적 이익도 같이 고려해야 한다.

물론 비용은 최대한 아껴야 한다. 정부는 우리가 전력송전을 약속한 만큼 중유 공급에는 결코 참여하지 않는다는 강한 입장을 견지해야 한다. KEDO 경수로가 아닌 6자회담 틀에서 합의된 별도의 경수로를 제공해야 한다면, 전력송전과 경수로가 시기상 중복되지 않도록 송전을 멈추면서 경수로를 제공하는 방식이 되어야 하고 비용분담 역시 최소화하도록 노력해야 한다. 정부는 우리가 저야 할 부담의 타당성과 불가피성을 당당하게 설명하고 이해를 구하되, 분담 규모를 협의하는 과정에서는 미국 등 관련국을 충분히 설득할 수 있는 치밀한 논리를 세워 금액을 최소화해야 할 것이다.

경수로 쟁점 이외에도 핵포기의 검증과 절차, 관계 정상화의 복병들, 한반도 평화체제 논의 등 넘어야 할 산이 많다. 그럼에도 불구하고 이번 공동성명은 분명 성과이다. 일단 원칙적이고 포괄적인 합의 틀을 만들었기 때문에 이제 누구도 이 틀을 깨고 나가는 쉽지 않다. 오히려 결렬의 책임을 뒤집어 쓰지 않기 위해 서로 조심하면서 노력할 수밖에 없다. 그 점이 바로 이번 성명의 정치적 구속력과 유용성을 담보해 줄 것이다.

3. 향후 남북관계

이번 북핵 합의는 향후 남북관계에도 상호 긍정적 영향을 미칠 것으로 보인다. 즉 남북관계의 진전이 이번의 북핵 합의를 실질적으로 추동할 수 있을 것이고 마찬가지로 북핵합의의 진전이 향후 남북관계의 속도 있는 발전을 가능케 할 것이다.

무엇보다도 9.19 공동성명 도출과정에서 남북관계의 순항이 한국의 적극적 역할을 가능케 한 배경이었음을 지적하지 않을 수 없다. 금년 초 북한의 핵보유 선언과 미국의 안보리 상정 거론으로 북핵위기가 최고조에 달했을 때 남북관계도 장기 중단상태에 놓여 있었다. 그러나 5월 이후 북미간 직접접촉이 이루어지고 동시에 남북관계 정상화가 논의되면서 한국은 북한과의 직접 채널 가동을 시작했고 이를 통해 북핵문제에서도 적극적 역할의 기반을 마련했다. 평양에서 이루어진 6.17 면담에서 정동영 장관은 한국의 이른바 ‘중대제안’을 설명했고 김정일 위원장은 한반도 비핵화 의지를 확인하고 6자회담 복귀 의사를 밝히면서 남북관계 정상화를 약속했다. 핵문제와 관련된 북한의 행보가 초미의 관심사였던 당시 상황에서 한국 정부의 입을 통해 상황 호전의 계기를 마련한 셈이다. 6.17 면담 이후 남북관계가 복원되고 급기야 4차 6자회담이 개최되기 시작했음은 물론이다. 7월말에 개최된 1단계 4차 회담에서도 한국 정부의 적극적 노력은 단연 돋보였다. 북미간 양자회담뿐 아니라 남북미 3자 접촉을 주선하고 중재한 것도 한국이었다. 휴회기간에도 8.15 서울 축전 등 남북관계 진전을 통해 한국은 북한의 태도 변화를 설득했다. 다시 열린 2단계 회담기간에서도 동시에 개최된 평양의 장관급 회담 채널을 충분히 가동해 북측 최고지도부에게 노무현 대통령의 메시지를 직접 전달하기도 하는 등 북핵해결을 위한 한국의 노력은 지속되었다.

결국 이번 공동성명 도출에서 한국이 과거 어느 때보다 적극적 역할을 할 수 있었던 것은 사실상 남북관계의 복원 및 진전 때문이었다. 따라서 이번 합의가 이후 마지막 타결로까지 성공적으로 진전되도록 한국이 나름의 역할을 할 수 있기 위해서는 앞으로도 남북관계의 유지 및 발전이 필요하다.

또한 이번 합의로 인해 남북관계는 더욱 탄력을 받고 한 단계 높은 질적 발전을 할 수 있는 기회가 제공된 것도 사실이다. 지금까지 남북관계는 항상 핵문제라는 당면한 이슈로 인해 발목을 잡혀왔고 남이나 북 모두 북핵문제를 이유로 더 이상의 진전된 관계를 주도하지 못했다. 노무현 정부가 내걸은 평화번영정책도 북핵문제 해결을 당면한 제일과제로 규정하고 이를 거쳐 이후 남북협력의 심화로 가는 단계적 구상을 하고 있었다. 일단은 북핵에도 불구하고 남북관계를 병행시킨다는 입장이었지만 여전히 현상유지에 머물 뿐 앞으로 더 나아가지 못했던 게 현실이었다. 북한이 한국 정부의 경협 태도에 대해 성의가 없다고 자주 섭섭함을 토로한 것도 같은 맥락이었다. 북한 역시 핵문제가 대결의 방향으로 흐르고 북미간 갈등이 심화되는 국면에서는 남북관계마저도 원칙적 입장을 견지하면서 강하게 나올 수밖에 없었다. 2004년 7월 이후 남북관계 중단 사태가 당시 4차 6자회담 무산과 함께 북미간 첨예한 대결과정에서 오랫동안 지속되었던 것도 바로 핵문제와 연계된 남북관계 때문이었다.

이를 감안하면 이제 9.19 공동성명으로 핵문제의 평화적 해결이 큰 가닥을 잡은 만큼 남북관계는 핵이라는 장애를 뛰어넘어 보다 업그레이드될 기회를 맞았다고 할 수 있다. 당장 올해 11월에 부산에서 열리는 APEC 회의에 김정일 위원장이나 김영남 상임위원장을 초청하겠다는 분위기가 이를 극적으로 증명한다. 벌써부터 조심스럽게 2차 남북정상회담이 거론되는 것도 최근의 희망적 분위기를 반영하는 것이다.

북핵에 걸려 경협을 진전시킬 조건을 찾지 못했던 한국정부는 이제 9.19 합의대로 핵문제가 풀어나간다면 '포괄적이고 구체적인 경협 계획'을 가동시켜 기존 3대 경협사업 이외에 인프라를 포함한 전면적인 대북 경협 플랜을 시작할 수 있을 것이다. 10차 경주위에서의 경공업과 광공업의 결합이라는 새로운 경협방식 제안, 8.15 축전에서의 현충원 참배 등 북한 역시 6월 장관급 회담 재개 이후 적극적인 대남 태도를 보여준 것에서 알 수 있듯이 핵문제 해결의 프로세스가 시작되면 보다 전향적인 남북관계를 추진하려 할 것이다. 이번 16차 평양 장관급 회담의 공동보도문에 포함된 이른바 '체면주의를 버리고 실용주의적 입장에서' 남북관계를 풀어나간다는 남북의 합의는 향후 북핵해결의 진전에 따라 과거와 달리 매우 적극적인 속도와 방식으로 남북관계가 풀릴 수 있는 가능성을 예상케 하는 대목이다.

또한 남북은 한반도 평화체제와 관련해서도 그 어느 때보다 진지한 논의를 시작할 것이고 시작해야 할 것으로 보인다. 이번 공동성명에 한반도 평화체제를 논의하기 위한 별도의 포럼 구성이 포함되어 있음은 사실 북핵문제가 단순히 북핵문제로 종결되지 않고 이를 넘어 한반도의 항구적 평화체제와 연결되어 있음을 의미하는 것이다.

따라서 이번 합의를 계기로 남북은 한반도 평화와 관련된 구체적인 노력과 합의를 도출해야 한다. 그리고 이것은 지금까지 남북관계가 주로 경제협력과 사회문화 교류에 집중되었던 한계를 극복하고 이제 군사 분야와 정치 분야까지를 포함하는 보다 포괄적이고 근본적인 영역으로 발전할 것이라는 기대를 갖게 한다. 이번 16차 장관급 회담에서 한국이 한반도 평화체제 구축이라는 의제를 제안한 것도 바로 이같은 상황적 분위기를 반영한 주동적 자세로 해석된다. 이제 남북미 혹은 남북미중이 모여 한반도 평화체제 수립을 위한 다자적 논의를 하기로 된 만큼 남과 북이 이와 관련해 논의하고 합의할 수 있는 부분에 대해 미리 머리를 맞대는 것은 분명 바람직한 일일 것이다. 특히 군사적 긴장완화와 신뢰구축 조치와 관련해서는 남북 양자의 결심이면 충분히 합의하고 시작할 수 있는 일이다. 이제 남북관계는 화해와 협력을 넘어 평화와 통합의 방향으로 발전할 수 있는 계기를 마련하게 되었다. 그리고 그 시작은 9.19 공동성명의 원만한 실천과 이행에 달려 있다.

<2005년 9월 26일 미래전략연구원>