

'2.13 합의' 이행과 남북대화 추진 방향

정성장 (세종연구소 연구위원)
sccheong@sejong.org

부시 행정부가 거의 6년에 걸친 북한 정권교체 및 고립화 정책으로부터 탈피하여 북한이 갈망해 온 미북 직접대화를 전향적으로 수용함으로써 마련된 '2.13 합의'의 초기조치 이행 시한인 4월 14일이 지났다. 북핵 폐기와 미북 관계 개선의 과정에 진입하게 하는 계기를 마련한 것으로 평가된 '2.13 합의'가 대북 금융제재의 불완전한 해결로 인해 북한 핵시설의 동결에 착수하지 못한 채 이행 시한이 경과한 것이다.

북한의 '2.13 합의' 이행과 남북한 관계 발전을 연계시켜야 한다는 주장은 현재의 제2차 북핵 위기가 발생하게 된 원인에 대해 객관적인 분석에 기초하여 균형적으로 파악하기보다 북한의 일방적인 책임으로만 돌리고 있으며, 남북한 관계 발전을 '국제문제'인 북핵 문제의 해결에 종속시킴으로써 15~20년 후에 다가올 수도 있는 통일의 상황에 대한 준비의 필요성을 무시하는 비전략적인 단견(短見)에 기초하고 있다는 문제점을 보이고 있다.

이 같은 상황에서 우리 정부와 사회 일각에서는 북한의 '2.13 합의' 이행과 남북한 관계 발전을 연계시켜야 한다는 주장이 제기되고 있다. 그런데 이 같은 주장은 첫째, 현재의 제2차 북핵 위기가 발생하게 된 원인에 대해 객관적인 분석에 기초하여 균형적으로 파악하기보다 북한의 일방적인 책임으로만 돌리고 있으며, 둘째, 방코델타아시아(BDA) 문제가 해결되지 않고 있는 것에 대해 북한의 일방적인 기피 전략으로 이해하고 있고, 셋째, 남북한 관계 발전을 '국제문제'인 북핵 문제의 해결에 종속시킴으로써 15~20년 후에 다가올 수도 있는 통일의 상황에 대한 준비의 필요성을 무시하는 비전략적인 단견(短見)에 기초하고 있다는 문제점을 보이고 있다.

제2차 북핵 위기와 '잃어버린 4년'

잘 알려진 바와 같이 제2차 북핵 위기는 켈리 미 국무부 동아태담당 차관보가 2002년 10월 3~5일 평양을 방문한 후 동월 16일 부시 행정부가 북한이 고농축우라늄(HEU)을 이용해 비밀리에 핵무기를 개발해왔고 이를 '시인'했다고 발표함으로써 시작되었다. 당시에, 그리고 그로부터 오랫동안 국제사회는 부시 행정부가 확실한 근거를 가지고 이 같은 발표를 하였을 것으로 짐작하고 북한과의 관계 개선을 중단 또는 자제하며 대북 압박에 동참해 왔다. 그런데 2006년 11월 미 중간선거에서 공화당이 참패한 이후 그 동안 대북 강경정책을 주도해 왔던 네오콘이 정치적으로 퇴장하면서 2002년 10월 미 행정부의 발표가 불확실하고 과장된 '정보'에 기초하고 있음이 명확하게 드러나고 있다.

크리스토퍼 힐 미 국무부 차관보는 금년 2월 22일 브루킹스연구소 주최 토론회에서 "우리(미국)는 북한이 고농축우라늄 프로그램(HEUP)을 위한 장비를 구매해 왔다는 정보를 갖고 있다"고 지적하면서 "HEUP는 매우 복잡한 것이어서 북한이 실제 구입한 것으로 우리가 알고 있는 것보다 더 많은 장비가 필요하고, 북한이 이미 확보했는지 여부를 확신할 수 없는 상당한 기술을 요구한다"고 밝혔다. 북한이 고농축 우라늄 프로그램을 이용한 핵 개발 수준에 도달하지 못했음을 시사하고 있는 것이다. 이 같은 입장은 미 CIA가 2002년 10월 북한이 완전 가동할 경우 매년 2기 이상의 핵무기를 만들 수 있는 무기급 우라늄을 생산할 수 있는 공장을 건설하고 있다고 한 입장에서 크게 후퇴한 것이다.

북한이 파키스탄으로부터 원심분리기 20여기를 수입한 것은 분명한 것으로 보이지만, 핵무기 제조를 위해서는 원심분리기 1,300기 정도가 필요하기 때문에 북한이 확보한 것은 어디까지나 실험실용

수준이지 핵무기 제조 수준이라고 할 수 없다. 그럼에도 불구하고 미 행정부는 이라크에 실제로 존재하지 않은 '대량살상무기' 위협을 구실로 이라크를 침공한 것처럼, 과장된 HEUP 의혹을 구실로 대북 중유 제공을 중단함으로써 미북 제네바 합의를 파기하고, 제2차 북핵 위기를 일으킨 것이다.

미 행정부는 2002년 10월 북한이 고농축우라늄을 이용한 핵무기 개발을 '시인' 했다고 주장했지만, 북한은 단 한 번도 이를 공개적으로 시인한 적이 없다. 2002년 켈리 차관보의 방북 시 통역으로 동행했던 미 국무부의 김동현씨도 북한의 강석주 외무성 제1부상이 고농축 우라늄 프로그램의 존재

미 행정부는 과장된 정보와 북한의 입장에 대한 자의적인 해석에 기초하여 2002년 제2차 북핵 위기를 발생시킴으로써 같은 해 본격적으로 시작된 북한의 개혁('7.1 경제관리 개선조치')과 개방(개성특구, 금강산특구와 신의주특구)정책에 장애를 조성하고, 대외관계 개선 노력(북일 관계 정상화와 북한-유럽연합 간 관계발전)을 좌절시켰다.

에 대해 명시적 표현을 쓰지 않았다고 증언하고 있다. 명확한 긍정도 강한 부정도 아닌 강 제1부상의 발언을 미국이 '시인'으로 간주하고 네오콘이 예정한 순서대로 미북 제네바 합의 파기와 북한 고립화에 착수했던 것이다.

미 행정부는 과장된 정보와 북한의 입장에 대한 자의적인 해석에 기초하여 2002년 제2차 북핵 위기를 발생시킴으로써 같은 해 본격적으로 시작된 북한의 개혁('7.1 경제관리 개선조치')과 개방(개성특구, 금강산특구와 신의주특구)정책에 장애를 조성하고, 대외관계 개선 노력(북일 관계 정상화와 북한-유럽연합 간 관계발전)을 좌절시켰다. 물론 이같은 사태 전개에는 우라늄 농축용으로 쓰일 수 있는 원심분리기를 수입하고, 방북한 미 대표단에 게 모호한 입장을 나타낸 북한에게도 부분적인 책임이 있다.

2006년 11월 중간선거 이후에는 부시 행정부가 과거의 북한정권 교체 추진 정책에서 탈피하여 '진정성'을 가지고 북핵 문제의 해결을 위해 6자회담 및 미북 협상에 임하고 있다. 따라서 현재는 적극

적인 대북 화해협력을 통해 2002년 10월 이후 남북한관계에서 '잃어버린 4년'을 회복해야 할 시점이다.

'2.13 합의 이행-남북대화 연계전략' 의 문제점

2006년 7월 북한이 미사일을 시험 발사한 데 대한 항의로 남한이 쌀 지원을 중단하며, 북한이 다시 이산가족상봉행사를 거부함으로써 남북 당국 간 대화가 단절된지 7개월만인 지난 2월 27일부터 3월 2일까지 평양에서 제20차 남북장관급회담이 진행되었다.

장관급회담의 공동보도문과 통일부의 설명을 보면, 이산가족면회소 건설 및 화상상봉이 비료지원과 맞물리고, '2.13 합의'에 따른 북한의 핵 폐기 '초기조치'(4월 14일까지 이행)가 남측의 쌀 차관 제공 재개(4월 18~21일 남북경협위에서 결정) 및 이산가족 대면상봉 행사(5월 초순)와 연계되었음을 확인할 수 있다. 북측은 3월 중에 경협위를 개최하고, 조속히 적십자회담을 개최하며, 3월 또는 4월 중에 이산가족상봉 행사를 실시하자고 제안한 것으로 알려졌다. 그러나 경협위 개최 시기와 관련 우리 측은 '2.13 합의'의 초기조치 이행 시한인 4월 15일 이후에 하자는 입장을 고수함으로써 쌀 차관을 '지렛대'로 북측의 '2.13 합의' 이행을 강제하겠다는 의도를 보였다. 이에 대해 북측은 적십자회담을 4월, 이산가족 대면상봉을 5월초로 연기시키는 것으로 대응하였다. 북측은 또한 이산가족 화상상봉과 면회소 건설 재개 시기를 지연시켰다. 우리측은 양자를 즉각 재개하자는 입장을 보였지만, 결국 이산가족 화상상봉을 '3월 27일부터 29일까지' 실시하고, 면회소 건설을 '빠른 시일 안에' 추진하기로 합의하는 선에서 타협할 수밖에 없었다. 그리고 철도 '연내' 개통 주장을 공동보도문에 반영시키지 못했다. 이처럼 장관급회담에서 우리측이 남북 당국 간 대화의 일정을 '2.13 합의'의 이행시간표에 연계시키면서 남북한 관계의 복원 속도는 늦추어지게 되었다.

그런데 한국정부는 대북 금융제재 문제의 불완전한 해결에 대한 북한의 불만으로 '2.13 합의'의 초기조치 이행이 지연되자 한때 경협위 개최를 연기

하는 방안에 대해 검토하였다. 다행스럽게도 한국 정부는 경협위를 예정대로 개최하고, 경협위에서 북측에 '2.13 합의'의 초기조치 이행을 촉구하기로 결정하여 4월 18일부터 22일까지 평양에서 제 13차 경협위가 개최되었다.

경협위에서 남북한은 “경의선과 동해선의 남북 철도 연결구간에서의 열차 시험운행을 5월 17일에 진행하기로” 했다. 그리고 남측이 5월말부터 쌀 차관 40만 t을 북측에 제공하기로 합의하였다. 그런데 우리 측은 '2.13 합의'의 초기조치 이행 여부에 따라 쌀차관의 제공시기와 속도를 조절할 수 있다는 입장을 북측에 통보한 것으로 알려졌다. 그 결과 남북열차 시험운행이 예정대로 실현되더라도 대북 금융제재의 해제 문제에 대해 북미 간 타협이 이루어지지 않아 '2.13 합의'의 초기조치 이행이 계속 지연되면, 5월말로 예정된 쌀차관 제공과 6월로 예정된 경공업 원자재 제공도 함께 지연될 가능성이 커지게 되었다.

북한의 일방적 비협조가 아니라 대북 금융제재 문제의 불완전한 해결로 그동안 북핵 폐기를 위한 초기조치 이행도 지연되어 왔으므로, 한국정부는 그 같은 현실을 반영하여 다른 6자회담 참가국들과의 협의하에 '2.13 합의' 이행 일정을 합리적으로 재조정해야 할 것이다. 그리고 대북 금융제재가 완전히 해제될 수 있도록 미북 간 타협을 이끌어내야 할 것이다.

재일본 조선인총연합회 기관지 조선신보는 4월 20일 “합의이행 지연, BDA문제가 남긴 교훈” 제목의 시론에서 “미국이 BDA문제의 해결을 조선(북)에 대한 적대시 정책을 전환시키는 공정의 일환으로 간주하고 문제해결의 기준점을 국제금융체계에 따르는 조선의 정상적인 은행거래를 담보하는 것으로 상정했다면 초기조치는 벌써 이행단계에 들어섰을 것”이라고 주장했다. 그리고 “외교가나 언론에서는 BDA문제의 해결을 2천500만 달러의 자금반환과 동일시한 그릇된 관점이 없지 않았다”고 밝혔다. BDA에서 돈을 인출할 수는 있어도 종전처럼 정상적으로 금융거래를 진행할 수 없다면 초기조치 이행에 착수할 수 없다는 것이 곧 북

한의 입장인 것이다.

'2.13 합의'에 명시적으로 들어가 있는 것은 아니지만, 미국의 대북 금융제재 해제가 북한의 초기조치 이행의 전제조건이 되고 있다는 점은 분명하다. 따라서 대북 금융제재가 완전히 해제되지 않은 상황에서 북한에게 초기조치 이행만을 요구하는 것은 비현실적이다. 그리고 미국이 대북 금융제재의 완전 해제를 결정하기까지는 적지 않은 시일이 소요될 것으로 전망된다. 따라서 '2.13 합의'의 이행 과정에 남북한관계 발전의 일정을 엄격하게 맞추고자 하는 시도는 북핵 문제의 해결을 위해 남북대화를 포기하게 하는 결과를 초래할 수 있다.

미 행정부 내 네오콘이 대북 금융제재를 실시하면서 김정일 정권의 교체를 기대했던 점을 고려할 때 북핵 문제에 대한 북한의 타협적 태도를 이끌어 내기 위해서도 대북 금융제재의 완전한 해제가 필요하다. 물론 이를 위해서는 북한도 핵동결의 방향으로 더욱 나아가고 미국이 금융제재의 완전 해제를 보장하는 방향에서 양국이 타협을 모색해야 할 것이다.

북한의 일방적 비협조가 아니라 대북 금융제재 문제의 불완전한 해결로 그동안 북핵 폐기를 위한 초기조치 이행도 지연되어 왔으므로, 한국정부는 그 같은 현실을 반영하여 다른 6자회담 참가국들과의 협의하에 '2.13 합의' 이행 일정을 합리적으로 재조정해야 할 것이다. 그리고 대북 금융제재가 완전히 해제될 수 있도록 미북 간 타협을 이끌어내야 할 것이다.

‘잃어버린 4년’을 회복하기 위한 남북대화의 추진 필요성

참여정부는 출범 초기부터 북핵 문제 해결과 남북한관계 발전의 병행 추진을 대북정책의 기조로 제시하여 왔지만, 최근에 와서는 병행 추진 대신 '연계 전략'으로 기우는 우려할 만한 경향이 나타나고 있다. 그런데 만약 한국정부가 제2차 북핵 위기 발생 이후 북핵 문제 해결과 남북한관계 발전의 병행 추진 원칙 대신 남북한관계 발전을 북핵 문제 해결에 종속시키는 연계 전략을 추구하였다면 어떻게 되었을까? 남북한관계는 2000년 6월 남북정상회담 이전의 '대화 없는 대결상태'로 회귀하였을

것이고, 남한의 대북 지원 중단으로 북한에 아사자가 대량 발생할 수 있었을 것이며, 북핵 문제의 해결 과정에 한국은 방관자로 남아있었을 가능성이 크다.

그럼에도 불구하고 북핵 문제가 4년에 걸친 지속적인 악화 국면에서 벗어나 앞으로도 우여곡절이 있기는 하겠지만 마침내 해결 국면으로 접어드는 시점에 오히려 남북한관계 발전을 북핵 문제 해결 과정에 종속시키고자하는 비전략적 주장이 우리 정부와 사회 일각에서 강하게 제기되고 있는 것은 우려할 만한 상황이다. 지금은 북핵 문제 해결과 남북한관계 발전의 연계 전략이나 단순한 병행 전략을 넘어서서 미 행정부 내 네오콘의 '제2차 북핵 위기' 조작과 그에 대한 북한의 초강경 대응으로 '잃어버린 4년'을 회복하기 위해 오히려 남북한관계 발전의 속도를 가속(加速)해야 할 시점이다.

정부 일각에서는 북한이 '2.13 합의'의 초기조치 이행을 위한 뚜렷한 행동에 들어가지 않는 한 북한에 쌀 지원을 해서는 안 된다는 입장을 보이고 있다. 이 같은 입장에 서게 되면, 역으로 북한이 핵 시설 동결을 위해 IAEA 사찰단을 초청하게 되면

지금은 북핵 문제 해결과 남북한관계 발전의 연계 전략이나 단순한 병행 전략을 넘어서서 미 행정부 내 네오콘의 '제2차 북핵 위기' 조작과 그에 대한 북한의 초강경 대응으로 '잃어버린 4년'을 회복하기 위해 오히려 남북한관계 발전의 속도를 가속(加速)해야 할 시점이다.

한국정부는 북한이 열차 시험운행을 실시하지 않아도 대북 쌀지원을 해야 할 것이다. 그렇게 되면 남북대화에서 고유의 현안이 뒷전에 밀리게 되고, 국제문제(핵문제)가 주요 의제로 자리 잡게 되어 남북 당국 간 대화가 6자회담의 워킹그룹 회의 수준으로 전략하게 되는 것을 피할 수 없다.

북핵 문제는 현재 우리 정부가 해결해야 할 최대 당면 과제임에는 틀림없지만, 그것이 유일한 과제는 아니다. 우리에게는 이산가족 상봉과 국군포로, 남북자 문제 해결 그리고 남북경협 확대를 통한 경제공동체 형성 및 통일 대비 등 다른 과제들도 있다. 이 과제들은 국제공조가 아니라 남북대화를 통

해 풀어야 할 것들이다.

그런데 북핵 문제의 해결과정에 남북대화를 종속시키게 되면 남북한 간에 풀어야 할 문제들의 희생이 불가피해진다. 외교부가 해야 할 일을 통일부에 강요하는 것은 결코 바람직하지도 전략적이지도 않다. '국제문제'인 북핵 문제는 기본적으로 외교와 국제협력을 통해 해법을 모색하고, 북한이 극단적 위기를 조성하지 않는 한 남북대화는 고유의 문제들을 중심으로 진행해야 한다. 그래서 15~20년 후 갑자기 통일이 다가오더라도 그것이 우리에게 '대재앙'이 아니라 '도약'의 계기가 되게 해야 할 것이다.

세종연구소 신간안내

세종정책총서

1. 『중국의 국내정치와 대외정책』, 이태환(저)
2. 『국가전략 연구백서 한국의 국가전략 2020』, 세종연구소(편)
3. 『일본외교와 동북아』, 김성철(저)
4. 『한반도 평화안보론』, 백종천(저)
5. 『세계화와 탈산업화 시대의 노동과 복지의 정치』, 강명세(저)
6. 『한국 민주주의의 이론과 실제』, 박기덕(저)
7. 『한국의 국가전략 2020: 정치·사회』, 박기덕(편)
8. 『한국의 국가전략 2020: 대북·통일』, 정성장(편)
9. 『한국의 국가전략 2020: 동북아 경제협력』, 김성철(편)
10. 『한국의 국가전략 2020: 동북아 안보협력』, 이태환(편)
11. 『한국의 국가전략 2020: 외교·안보』, 이상현(편)
12. 『북한 경제체제 이행의 비교 연구』, 양운철(저)
13. 『한반도 평화확보: 경험, 방안, 그리고 선택』, 송대성(저)
14. 『러시아 국가와 사회: 새질서의 모색』, 정한구(저)
15. 『동아시아 역학구도』, 김기수(저)
16. 『한국의 국가전략: 전략환경과 선택』, 백종천(편)
17. 『신 세계질서와 동북아 안보』, 이상현(편)