

## 2·13합의와 남북장관급회담 재개:

### 한반도 위기에서 평화적 관리로

#### 허 문 영

통일연구원 평화기획연구실장

사실 2007년 한반도 정세는 매우 어렵게 될 가능성이 높았다. 핵실험을 강행한 북한은 신년공동선언을 통해 ‘핵 억제력 보유에 기초한 강국건설’과 ‘반미자주’를 강조했다. 미국 또한 대북 금융제재와 외교적 압박을 쉽게 완화할 의사를 보이지 않았다. 게다가 북한의 국가생존전략과 미국의 세계패권전략의 충돌로 야기된 북핵위기가 양국 최고책임자인 김정일 위원장과 부시대통령의 상호불신으로 증폭되어 쉽사리 풀리지 않을 것으로 보였다.

그런데 지난 2월 13일 북핵문제 해결을 위한 초기조치가 제5차 6자회담 제3단계회의에서 합의되었다. 과연 이 합의를 어떻게 보아야 하는가? 그리고 향후 북핵문제를 평화적으로 계속 풀어나가기 위해 우리는 무엇을 유념하고, 실천해야 하는가?

2·13합의는 평화적 노력에 의한 북핵 폐기의 진입단계 확보를 의미한다. 한반도 정세악화와 군사적 충돌가능성을 완화시키고, 외교적 노력에 의한 북핵 해법 모색에 6국이 합의하였다. 그리고 “9·19 공동성명 이행을 위한 초기조치(Action Plan)”가 마련되었다. 이로써 북핵 폐기의 머나먼 여정의 첫걸음을 내디뎠다. 북핵문제의 근본적 해결보다는 해결을 위한 신뢰형성과 한반도 상황의 평화적 관리에 대한 합의 성격이 크다.

2·13합의가 도출된 배경으로는 북한과 미국·중국의 전술적 변화와 한국정부의 의지를 들 수 있다. 중국의 경우 북한의 핵보유에 대해 반대를 천명하면서도 북한이 처한 상황을 이해하는 입장이었다. 그러나 북핵 실험이후 미국과의 협력으로 돌아섰다. 미국은 이전의 제2 베트남전쟁 양상화와 이란 핵문제가 겹쳐지는 어려움에 처하게 되었다. 그리고 제재를 통한 북핵포기 유도전략이 한계에 봉착하게 되자, 협상을 통한 해법을 모색하기 시작하였다. 한국 또한 한미공조와 한중협력을 통해 평화적 해법 마련에 적극 나섰다. 이에 북한은 국제적 압력 완화와 경제적 보상 및 남한의 적극적 지원환경을 마련하고, 나아가 북·미 양자대화 채널도 구축하기 위해 2·13합의에 호응한 것으로 보인다. 다시 말해 대북 제재 및 압박을 완화하고 경제적 지원을 확보하려는 북한의 생존전략과, 북한의 추가 핵 활동을 동결하려는 미국의 세계전략, 단계적으로 폐기를 이끌어내는 중국의 지역패권전략 그리고 한반도 평화를 유지하려는 한국의 평화전략간 타협의 산물로 2·13합의가 도출되었다.

다만 2·13합의는 9·19 공동성명의 초기이행에 대한 합의이기 때문에 북한의 모든 핵문제까지 논의한 것은 아니다. 또한 북한이 보유했다고 주장하는 핵까지 포기할지는 아직 판단하기가 이르다. 경제 중심의 합의라는 점도 한계로 지적할 수 있다. 앞으로 북한이 ‘전략적 변화’로 전환했다고 주장하기 위해서는 적어도 9·19공동성명의 제1조(“모든 핵무기와 현존하는 핵계획 포기”)를 이행하려는 모습을 보여주어야 한다.

그럼에도 불구하고 2·13합의의 의의가 축소되는 것은 아니다. 비록 북핵문제의 근본적 해결에는 아직 도달하지 못했으나, 한반도 안보상황의 악화를 방지한 성과는 높게 평가해야 한다. 천리길도 한 걸음으로부터 시작된다. 그리고 궁극적으로 북핵폐기를 향한 옳은 방향으로 발걸음을 내디뎠다. 그럼에도 우리가 북핵 폐기와 함께 한반도 평화체제를 구축하기 원한다면 보다 주도면밀한 접근이 필요하다.

첫째, 일단 초기단계의 이행조치가 차질 없이 이뤄지는지 주목하자. 과연 북한이 영변 핵시설을 폐쇄·봉인하고, 국제원자력기구(IAEA) 사찰요원 복귀를 허락하는지 지켜보아야 한다. 그리고 초기이행조치 이후 모든 핵프로그램을 신고하고, 핵시설 불능화 조치를 단계별로 실시하는지도 주시해야 한다.

둘째, 극단적 태도인 ‘북한 불신론’과 ‘북한 낙관론’을 모두 자제하고, ‘북한의 단계적 발전론’적 관점에서 북한의 변화를 격려하자. 북한은 이번 협상을 통해 기술적 변화를 보여주었다. 그러나 전략적 변화는 쉽지 않다. 북한은 핵보유를 체제유지의 최후 보루로 생각하고 있기 때문이다. 이제 북한이 전략적 나아가 근본적 변화까지 선택할 수 있도록 우리 모두의 지혜를 모아 보자.

셋째, 한반도 평화를 위해 국제관계와 남북관계를 병행 발전시켜야 한다. 우리가 방심할 경우, 6개국간 국제적 약속인 2·13합의 이행과정에서 한반도문제에 대한 우리나라의 주도적 역량이 축소될 가능성도 있다. 휴전협정 청산이 3국(미·북·중국)간에, 평화협정이 2국(미·북)간에 진행되는 일이 발생해서는 절대 안된다. 다행히 20차 남북장관급회담(2.28~3.2)이 7개월만에 재개된다. 이번 장관급회담에서는 정치·경제·사회적 현안 뿐만 아니라 한반도평화체제 구축을 위한 군사적 신뢰조치까지도 논의되기를 바란다. 우리 정부와 국민의 적극적이고 전략적인 노력이 요청되는 시점이다.