

## (포커스) 한반도 정세와 남북 관계 전망 및 과제

박 기 덕 / 세종연구소 소장

### 한반도 정세

6자회담 당사국들 간에 이루어진 ‘2·13 합의’의 이행에 걸림돌이 되어왔던 BDA 문제가 일단락되었다. 동결된 북한의 BDA 자금 2,500만 달러 대부분이 인출했기 때문이다. 그러나 이는 2·13 합의에 따라 30일 이내인 3월 15일까지 해결되었어야 할 문제로, 당초의 일정보다 3개월 이상 지연된 것이다. 그럼에도 불구하고 이로써 일단 2·13 합의의 초기 이행 조치 중 1단계 조치가 완결되었기 때문에 2단계로 진입할 수 있게 되었다는 데서 의미를 찾을 수 있다.

다른 한편 국제적 공조 체제와 별도로 진행되어온 남북 관계도 파행을 겪으면서도 나름의 진전을 보이고 있다. 세 번이나 지연된 남북 열차 시험 운행이 5월에 시행되었고, 2·13 합의의 진전에 연계되어 지연되어온 40만 톤 식량차관 제공을 대신하여, 미사일 발사로 인하여 제공이 중단된 수해지원 쌀 1만500 톤을 제공하고 세계식량계획을 통해 옥수수 5만 톤을 조기에 제공하려는 움직임이 나타나고 있다.

그러나 이런 긍정적인 움직임과는 반대로 북한의 한국 정치에 대한 개입은 원활한 남북 관계 개선을 어렵게 하고 한국의 원만한 정치행사를 왜곡시킬 우려를 안고 있다. 북한은 6·15 남북공동행사에서 한나라당 소속 의원의 귀빈석 착석을 금지하여 공동행사를 파행시키고, 한나라당이 집권하면 남북 관계가 파탄날 것이라는 공언으로 우리의 선거에 영향을 미치려는 시도를 지속하며, 지난 6월 14일 개최되었던 민족통일대축전 환영만찬에서 남측 민족화해협력범국민협의회 상임대표 의장 자격으로 축배사를 한 정세현 전 장관의 남북정상회담 발언과 관련하여 남측 기자들의 보도를 방해하는 등의 문제를 일으키고 있다.

이와 대비하여 한국의 여당권 정치 집단이 6개월 후로 다가온 대통령 선거에서 북한 문제를 이용하여 불리한 것으로 평가되는 국면을 유리하게 전환하려 노력하는 징후가 보이고 있고, 정부도 정상회담을 비롯한 여러 방안을 모색하거나 추진하고 있다고 알려지고 있다.

이와 같이 북한 핵문제에 의하여 증폭된 북한 문제 또는 한반도 문제가 국제 관계 및 국내 정치와 맞물려 한국이 그 해법을 찾는 것은 더욱 복잡해지면서도 어려워지고 있다.

## 남북 관계 전망

남북한간 관계에는 국제 환경, 북한의 사정, 한국의 사정 및 현재의 남북 관계 등이 영향을 미친다. 그런데 국제 환경과 현재의 남북 관계 간에는 묘한 불일치가 존재하여 한국이 대북 정책을 선택하는데 난제로 작용한다. 북한은 모든 문제의 핵심이 미국의 적대 정책에 있다고 보고, 미국과의 협상을 통해서 이를 풀고 궁극적으로 북미 관계 정상화를 달성하고자 한다. 따라서 북미 협상이 원만하게 진행되는 상황에서는 북한이 남북 관계의 의미를 크게 축소하는 경향이 있다. 반면에 북미 관계가 난관에 봉착하면 당장 필요한 지원을 한국으로부터 얻어내기 위하여 민족공조를 앞세우며 남북 관계 복원 및 증진에 돌입한다. 이렇게 볼 때, 북미 관계가 순조로울 때는 한국이 수행할 역할이 별로 없이 북미간의 합의에 따라 비용만 부담하는 처지가 되고, 북미 관계가 난관에 봉착할 때는 북한이 시간을 건디는데 필요한 기본 물자를 제공하면서 미국의 비난이나 견제를 받는 어려운 상황에 처하는 경향이 있다. 따라서 원만한 국제공조 하에서 의미 있는 남북 관계를 진전시키기가 쉽지 않다.

국제 환경은 미국을 비롯한 주변 국가들과 북한간의 관계에 의하여 대표된다. 2·13 합의에 의하면 북한은 30일 이후 60일 이내의 한 달 동안에 영변 핵시설을 폐쇄 및 봉인하고, IAEA 사찰관을 초청하여 이를 감시 및 검증케 하며, 핵포기 대상의 모든 핵 프로그램 목록을 협의하여야 하고, 이에 상응하여 기타 5개국은 중유 5만 톤 상당의 에너지 자원을 긴급 지원하며, 북미 및 북일 양자회담을 시작하기로 되어 있다. 그리고 그 이후 단계에서는 북한이 모든 핵 프로그램을 완전하게 신고하고 모든 현존 핵시설을 불능화하기로 되어있다. 이에 따라 중유 95만 톤 상당의 에너지를 지원받고, 동북아 안보 협력을 위한 장관급 회담을 개최하며, 이어 한반도 평화체제를 위한 협상에 들어가기로 되어있다. 그러나 이런 모든 일정이 BDA 문제의 해결이 늦어지면서 지연되었다. 이제 BDA 문제가 해결되어 다음 단계로의 진전이 시작되겠지만, 향후 다뤄야할 대부분의 이슈들이 BDA 문제보다도 더 복잡하고 이론의 여지가 많아 결코 전도가 순탄치 않을 것임을 시사한다. 폐쇄 대상 핵시설 선정 및 폐쇄 방법, 신고해야할 핵 물질과 프로그램의 종류 및 범위 그리고 핵 불능화의 의미 등을 두고 많은 논란이 제기될 가능성이 크다. 즉, 북한과 기타 관계국들과의 관계에 따라 문제점들을 하나씩 해소해나갈 가능성도 있지만, 매 단계마다 매 이슈가 안고 있는 문제점들로 인하여 원활한 진전을 이루기가 쉽지 않고 파행을 면치 못할 가능성도 안고 있다.

북한의 사정은 말할 것도 없이 급박하다. 그러나 체제가 아직까지도 전 주민을 효과적으로 통제하여 보다 큰 목적 달성을 위해 궁핍과 기아를 감내시킬 수 있는 능력을 보유하고 있다. 반면에 한국에는 전쟁이나 심각한 갈등을 피하고자 하는 국민적 공감대가 형성되어 있고, 경쟁하는 각 정파가 권력을 쟁취 및 유지하기 위하여 가능한 모든 수단을 동원하고자 하는 대통령 선거를 목전에 두고 있다. 따라서

대북 정책 이슈가 정파적 이익을 위해 국익의 손상도 불사하게 하는 방향으로 제기되고 다뤄질 가능성도 배제할 수 없다.

북한의 비핵화와 한반도 평화체제 구축은 국제 사회와 한반도의 양 당사국 모두에게 주요 이슈다. 이 문제에 대한 해법은 우선적으로 미국의 세계 전략 그리고 북한의 안보관과 대미관 및 그에 따른 국가적 목표에 의하여 가장 큰 영향을 받는다. 미국이 북한으로 하여금 2·13 합의의 초기 조치를 이행하게 하기 위해 BDA 문제 해결에 동원한 연방은행의 역할에 대해서도 이미 문제가 제기되고 있다. 그리고 1년 반 후에 실시될 대통령 선거 과정이 이미 시작되었다. 따라서 미국 정부가 국내 정국에 대처하면서 북한과 협상하는 것이 더욱 복잡해졌다. 북한도 미국의 정치 정세를 고려한 협상 전략을 구사하여 사태의 진전을 더욱 더디게 할 가능성이 크다.

이처럼 한반도 관련 주요 국가가 정치의 계절에 접어들었고, 이에 따른 한미 양국의 정파들이 구사하는 정책도 평시의 합리성을 벗어날 가능성을 안고 있으며, 이를 이용하고자 하는 북한의 전략적 선택은 상황을 원만한 문제 해결의 방향으로 끌고 가기보다는 파행시키고 지체시킬 가능성이 더 크다. 따라서 핵심 문제인 한반도 비핵화나 평화체제 구축은 물론 남북 교류 협력이나 이산가족 상봉을 원활하게 지속하기 위해서는 아주 특별하고도 사려 깊은 노력이 필요할 것이다.

## 한반도 비핵화 및 평화체제와 민족 화해를 위한 과제

한반도의 비핵화나 평화체제 구축을 가장 절실히 원하는 나라가 한국이지만, 한국은 이 문제의 해결을 주도할 입장에 있지 않다. 이런 상황은 한국전쟁 수행 및 종결 과정과도 관련되지만, 단극 체제에서 세계 질서를 주도하는 미국의 정책과 이에 사활이 걸린 북한의 처절한 입장에서 비롯된 것이다. 따라서 한국의 입장에서는 한국과 북한 및 미국이 한반도 평화 구축에 있어서 핵심 국가다. 한국으로서는 비핵화와 평화체제를 위해 나름대로 최적의 전략을 세우고, 미국과 북한의 관련 정책에 우리의 이익을 최대한 반영하는 것이 중차대한 과제다. 그리고 남북 관계의 측면에서 가능한 한 교류 협력을 증진하고 이산가족 상봉을 활성화하는 것 또한 지연시킬 수 없는 과제다. 이와 같은 과제를 위해서 다음 세 가지가 기본이 되어야 한다고 생각한다.

첫째, ‘국제공조’와 ‘민족공조’ 간에 존재하는 딜레마를 최소화해야 한다. 국제공조 비용과 민족공조 비용의 합집합을 부담하여 딜레마를 최소화할 수 있는 것이다. 이 경우 우리가 무한정의 비용 부담자가 되지 않기 위한 정교한 전략이 필요하다. 지금까지 한국은 국제공조를 통해서 안보를 유지해왔다. 다른 한편 제대로 된 민족공조는 통일을 원활하게 할 것이다. 그러나 안보는 당장의 현실이지만 통일은 미래의 일이다. 현실을 바탕으로 미래를 추구하는 것이 순리다. 비핵화와 평화체제 구축을 위해서는 안보 중심의 국제공조가 우선 필요하고, 통일과 교류협력을 위해서 민족간의 협력도 도외시 할 수 없다.

둘째, 남북 교류 협력의 체계적이고 지속적인 확대가 필요하다. 이것이 경우에 따라 국제공조에 있어서 문제가 되겠지만, 개성공단과 금강산특구에서 남북 사람이 서로에게 익숙해져 가는 것은 단기적으로 쌍방의 이익을 위한 그리고 장기적으로 통일을 위한 정책의 모델이 되고 있다.

셋째, 인도적 지원은 대체로 조건 없이 제공하되, 조건을 다는 경우라면 이산가족 상봉 같은 인도적 사업에만 연계하는 것이 필요하다. 제공된 식량의 군사용 전용 논란은 감정적인 차원에서 제기될 수는 있어도 합리적 차원에서는 의미가 없다. 그리고 한국에게는 이산가족 상봉이 북에 제공하는 식량에 못하지 않는 체제적 차원의 이익이기 때문이다.