



## 2008 남북관계 방향과 과제

김용현  
(동국대학교 북한학과 교수)

- I. 북핵문제 전망
- II. 갈등과 긴장의 남북관계, 지속 또는 해소?
- III. 향후 남북관계 과제

### I. 북핵문제 전망

올해 남북관계 진퇴의 결정적 변수는 북핵문제의 향방이다. 늦어도 5월 안에 6자회담이 재개돼 2단계 이행조치와 상응조치의 로드맵이 마련되면, 북핵문제는 77부 능선을 넘는 셈이 될 것이다. 이 로드맵이 나온다면, 중장기적으로 남북관계는 긴장과 갈등국면을 점차 벗어날 수 있을 것이다. 그러나 반대의 경우, 남북관계의 장기 교착과 한반도의 불안정성의 지속을 면키 어려울 것이다.

다행스럽게도 북핵문제는 2단계 이행조치와 상응조치가 올 상반기 안에 가닥을 잡을 가능성이 높다. 3월 14일 제네바와 4월 8일 싱가포르 김계관 외무성 부상과 크리스토퍼 힐 국무성 차관보의 회동을 통해 2단계 조치와 관련된 잠정적인 합의점이 마련된 것으로 보인다. 이 회동에서 쟁점은 신고문제, 즉 현재핵에 해당하는 플루토늄 신고문제와 과거핵에 해당하는 우라늄농축프로그램(UEP)과 시리아 핵협력설 신고문제였다. 현재핵 신고문제는 미 행정부의 승인이 끝나고 의회와의 교감도 이뤄진 것으로 보인다.

북한에 이어 미국 정부가 핵프로그램 신고문제를 돌파하기 위한 북·미 싱가포르 잠정합의안을 승인함에 따라 6자회담이 탄력을 받게 됐다. 북한은 이미 싱가포르 북·미 회동 다음날 외무성 대변인을 통해 "10.3합의 이행을 완결하는 데서 미국의 정치적 보상조치와 핵신고 문제에서 견해 일치가 이룩됐다"고 밝힌 바 있다. 북한의 신고서 제출과 미국의 테러지원국 해제를 위한 의회



통보는 ‘행동 대 행동’으로 동시에 진행될 것이며, 이르면 4월 말에 가능할 전망이다.

북한이 신고서를 제출하고 미국이 테러지원국 해제 절차에 착수하면 작년 말부터 핵프로그램 신고문제로 지연상태에 빠져있던 6자회담은 이르면 5월 초순 쯤 열릴 것으로 보인다. 재개될 6자회담에서는 북한의 핵신고 검증 절차와 핵시설 불능화 완료 등이 구체적으로 논의될 것이다. 미국의 상응조치로 테러지원국 해제와 적성국교역법 종료 문제 등도 북핵문제의 3단계 핵폐기 일정과 함께 주요 의제가 될 것이다.

이번 6자회담의 의미는 매우 크다. 북핵문제 해결에 적극적 의지를 보이고 있는 임기 말 부시 정부와 이명박정부 출범 초기에 열리는 회담이기 때문이다. 클린턴 행정부 임기 말의 급격한 북미관계 개선 분위기에서 부시 정부 등장 직후 급랭 경험을 기억한다면, 더욱더 그렇다. 그러나 6자회담이 순항할 가능성을 전적으로 낙관하기는 어렵다. 핵신고 검증에 대한 협의도 협로가 예상 된다.

미국은 북한의 과거 핵활동의 정확한 내역을 추적하기 위해 ‘핵 히스토리’에 해당하는 원자로 가동기록 등을 핵신고서에 기술하도록 요구할 것이다. 미 행정부가 추정하는 플루토늄 양과 북한이 신고하는 양의 불일치가 클 경우 문제가 커질 수 있다. 우라늄농축프로그램(UEP)과 시리아 핵협력 문제도 향후 검증대상에 포함될 것이다. 3단계 핵폐기 일정이 한 번의 6자회담으로 마련 되기는 어려울 것이다. 핵폐기는 지금까지의 BDA(방코텔타아시아)나 핵신고의 고비보다 어려운 협상이 될 수도 있을 것이다.

여러 난관이 예상되지만, 북한과 미국의 돌파 의지가 강력하다. 올 상반기, 늦어도 8월까지 2단계 조치가 성과를 거둔다면, 북핵문제의 가장 중요한 현재핵 문제는 해결될 것이다. 이번 6자회담에서 UEP 및 핵확산 문제와 3단계 핵폐기 문제의 열개 정도만 합의해도 이번 6자회담은 성공한 것이라고 볼 수 있다. 북핵문제 완전 해결까지는 최소 3-5년이 걸릴 장기 레이스다. 북미가 당장 가능한 현실과 미래의 영역을 나눠 접근하는 방식은 현실적으로 가능한 핵문제 해결의 방식이다.

## II. 갈등과 긴장의 남북관계, 지속 또는 해소?

이명박정부 출범 후 남북 당국 간에 아무런 공식 접촉 없이 '살바싸움'이 벌어지고 있는 양상이다. 정부는 한미동맹 강조와 북핵문제 우선 해결 입장만 견지한 채 북한이 먼저 손을 내밀길



기대하고 있다. 북한도 간접적으로 새 정부 비판에 나선 채 핵문제에만 목을 내밀고 있다. 미국은 북핵문제가 부상한 이래 모든 한반도 문제에 우선해 이 문제에 촉각을 집중해 왔다. 북핵문제 한방에만 촉각을 곤두세우고 남북관계를 방치하고 있는 상황, 이것이 현재 남북 당국의 모습이다. 남북한 모두 북핵추수적 행태만 보일 뿐, 남북관계는 한 걸음도 내딛지 못하고 있는 실정이다.

새 정부 출범 이후 당국간 대화가 전무하다. 실제, 10.4 정상선언 이행을 위해 올 1월과 2월 진행키로 한 당국간 회담 및 현지조사 중 2/3가량이 진행되지 않았다. 이 기간 동안 예정된 당국간 대화는 실무접촉을 포함한 회담 9건과 현지조사 3건 등 총 12건에 달했다. 이 중 진행된 행사는 베이징 올림픽 공동응원 관련 실무접촉(2.4), 보건의료협력 현지조사(2.19), 철도협력분과위원회(1.28), 도로협력분과위원회(2.12) 회의 등 4건에 그쳤다.

1월 중 진행키로 했던 자원개발협력분과위원회와 개성공단 진입도로 현지조사, 농수산분과위원회 실무접촉, 해주특구 현지조사 및 실무접촉, 해주특구 및 해주항 현지조사 등이 이행되지 않았다. 2월 개최가 예정됐던 환경보호·산림분야 실무접촉, 기상협력 실무접촉, 개성공단협력분과위원회 등 8건의 행사도 이행되지 않았다. 이대로 가면 올 상반기에 개최하기로 한 2차 총리회담도 물 건너갈 것으로 보인다.

당분간 이명박정부가 북핵문제 진전 없이 남북관계 개선에 나설 가능성은 매우 낮다. 대선 때부터 오늘에 이르기까지, 이명박정부는 ‘비핵개방 3천’에서 요지부동이다. 이명박정부는 북한을 한미공조와 대북압박으로 관리할 수 있다는 자신감을 갖고 있는 듯하다. 실현 가능성과는 별개로, 북핵문제가 고비를 넘더라도 이같은 태도는 올해 상반기 또는 8월까지 이어질 가능성이 높아 보인다.

북한의 행보도 마찬가지다. 남북관계는 재껴두고 핵문제 해결에 집중하겠다는 태세다. 북한은 전략적 목표로 핵문제 해결을 우선하고, 그 다음으로 남북관계를 상징하고 있는 듯하다. 3월 27일 경협사무소 당국자 퇴거 조치부터 나온 일련의 대남 강경 태도는 이같은 입장 정리에서 비롯된 것으로 보인다.

북한의 이러한 대남 강경 행보는 이명박정부 출범 초기 살아싸움의 성격이 크다. 즉, ‘비핵개방 3천’이 대북정책으로 고착화되기 전에 무력화시키겠다는 의도에서 비롯되고 있는 것이다. 또 이명박정부가 ‘10.4정상선언’을 인정하고 이행하지 않는 한, 당국간 관계는 당분간 긴장을 면치 못할 것이라는 경고의 의미도 포함되어 있다. 또 남북관계의 긴장이 북핵협상에 영향을 주는 안



된다는 미국의 경고를 끌어내기 위한 측면도 있다. 마지막으로, 북한의 동의 없이 남한 경제의 발전은 어렵다는 점을 확실히 하고자 하는 의도로도 풀이된다.

이와 같은 북한의 행보가 이른바 ‘통미봉남’<sup>1)</sup> 전략으로 인식될 수도 있다. 올 상반기 또는 하반기까지도 북한은 통미봉남적 행태 속에 남북관계의 긴장을 유지하려 할 것으로 보인다. 최근 미국이 식량 50만 톤을 지원하기로 하고, 중국 역시 8월 8일 개최되는 베이징 올림픽의 성공을 위해 북한을 지원할 수밖에 없는 상황이다. 이 조건을 활용해 북한은 남한의 정책 전환을 지속적으로 요구하며, 간헐적으로 대남 시위를 벌일 것으로 보인다. 이에 대해 이명박정부는 한미일 공조 강화와 한중협력을 강조하며, 통미봉남 저지에 나설 것이다.

그러나 하반기, 9월 쯤에 들어서면 남북관계는 갈등과 긴장에서 대화로 물꼬를 틀 가능성이 높다. 북핵문제의 2단계 조치가 이행되는 과정에서 외부 환경이 남북한 당국의 강경 입장의 전환을 상당 부분 견인해 낼 것이다. 이명박정부 역시 북핵문제의 ‘실질적 진전’ 시 남북관계 개선에 나서겠다는 입장을 밝힌 바 있어, 유연한 태도 전환을 모색하지 않을 수 없을 것이다. 2단계 조치가 성과를 거두기 시작하면, 미국, 중국 등 외부와 국내 여론이 이명박 정부를 압박할 것이다.

문제는 북한이다. 지금처럼 이명박정부가 대북 압박을 지속한다면, 북한이 남북관계 개선에 나올 명분을 찾기는 좀처럼 어려울 것이다. 정부 당국자들이 남북관계의 관행을 바로 잡겠다는 취지에서의 강경 발언은 현재의 남북간 기싸움 국면을 더 길게 만들 수 있다. 북한은 남한 정부가 대화에 나설 수 있는 명석을 깔아주길 바라는 측면이 있는데, 원칙을 강조하는 발언들은 북한이 나오고 싶어도 나오기 힘든 상황을 만들고 있다.

물론 장기적 관점에서 북한이 통미봉남적 행태를 유지하기는 어려울 것으로 보인다. 올 하반기 또는 내년 상반기에 북한은 통미통남으로 정책 전환을 할 가능성이 높다. 그렇다고 해서, 지금처럼 ‘버릇 고치기’ 식의 대북정책은 심각한 후유증을 낳을 것이다. 남북간 긴장이 지속되는 상황은 향후 복원을 위한 유무형의 많은 비용을 지불할 가능성이 높다는 점에서 결코 바람직스럽지 않다. 북한이 핵문제 해결과정에서 북미, 북중관계에 집중하도록 방치하는 것도 우리 정부의 외교적 역할을 약화시킬 수 있다는 점에서 바람직스럽지 않다. 정부가 남북관계 개선에 나서야 하는

1) 통미봉남은 1992년 불거진 1차 북핵위기 당시 북한이 성공을 거뒀던 전략이다. 당시 김영삼 대통령은 “핵을 가진 북한과는 대화할 수 없다”는 대북 강경책을 펴고, 북한은 미국의 대북적대시 정책에 대한 자위수단으로 핵 개발에 나설 수밖에 없었다는 논리를 내세우며 핵 문제를 북미간 현안으로 몰아갔다. 남북관계가 단절된 상황에서 북한은 1994년 제네바 핵 협상을 통해 클린턴 미 행정부와 관계개선의 물꼬를 텃을 뿐만 아니라 중유와 경수로 지원을 받아내는 성과를 거뒀다.



이유가 바로 여기에 있다.

### Ⅲ. 향후 남북관계 과제

기본적으로 북핵문제 해결과 남북관계 병행 발전을 위해서는 남북한 당국의 태도 변화가 선차적으로 요구된다. 남북한 모두 북핵문제에 남북관계 전반을 묶어두는 것은 결코 바람직하지 않다. 북핵문제를 조기 해결해야 한다는 데 이론이 있을 수 없다. 그러나 기본적으로 확인할 것은 북핵문제는 동북아 국제정치에서 해결할 영역이며, 굳이 따지자면 북미간 사안이라는 점이다. 우리 입장에서 보면 북핵문제는 남북관계의 일부다. 남북관계는 중장기적 관점에서 접근해야 한다. 남북관계 현안들을 방치한 채, 북핵문제 해결에만 매달리는 것은 미래지향적인 인식이 아니다.

북핵문제 해결과 남북관계 발전은 병행되어야 한다. 이명박정부는 ‘비핵개방 3천’이라는 조건부 상호주의 남북관계 발전전략에서 ‘비핵·개방·3천’ 병행 발전전략으로 정책 전환을 해야 할 것이다. 구체적인 실체가 없고, 현실에도 맞지 않는 정책을 고집할 이유는 없다고 본다. 실용주의 대북정책은 ‘비핵개방 3천’ 전략의 유연한 전환을 요구하고 있다. 병행전략이 요구되는 것은 올 하반기 2단계 조치 과정에서 한반도 평화체제 구축 논의가 구체화될 가능성이 높다는 점에서도 그렇다. 이런 가운데 남북관계가 긴장상태에 놓이는 것은 평화체제 논의의 주도권을 미국과 중국에 줄 가능성이 높다는 점에서도 우려스럽다.

남북관계의 파트너십이 어느 때보다 요구되는 시점이다. 남북대화의 추동력 유지가 매우 중요하다. 당국간 대화의 단절이 길어질수록 대화 재개에 더 많은 노력과 비용이 들어간다는 것은 익히 경험한 바다. 이명박정부의 일방주의나, 북한의 시위성 대남 행태는 비판받을 수밖에 없다. 상호 파트너십을 확보하는 작업이 필요하다. 이 시점에서 당국간 대화 채널의 복원이 시급하며, 그 과정에서 남북관계의 최대, 최소 협력 영역을 설정하고 절충점을 찾아야 할 것이다.

올 상반기에 갖기로 한 2차 총리회담이 개최되어야 하지만, 현재로서는 어려운 것이 사실이다. 정부는 하루빨리 대북정책을 구체화하고 이를 설명하기 위한 특사파견 등 대북접촉을 가져야 한다. 4강 순방외교가 마무리되는 시점까지는 형클어진 남북관계를 정상화하기 위한 대북 특사가 파견되어야 할 것이다.

특사는 이명박정부의 대북정책을 설명하고, 남북관계의 당면 현안인 식량 및 비료지원 문제, 베이징올림픽 공동응원 문제 등을 심도 있게 논의해야 할 것이다. 특히 당장 시급한 식량비료지



원에서 당국간 대화의 돌파구를 찾아야 한다. 북한의 식량난이 심상치 않은 상황에서 올 해 지원이 이뤄지지 않는다면 심각한 문제가 야기될 것이다. 당국간 대화가 시기상조라면, 적십자 창구라도 조기 가동시켜야 할 것이다. 아울러 당장 남북당국이 실천 가능한 자원협력과 산림녹화 등에 대해서도 논의해야 할 것이다.

이명박정부의 적극적인 한반도 상황관리가 요구되는 때다. 북핵 2단계 조치가 진행되는 과정에서 변화할 한반도 정세를 적극적으로 활용할 필요가 있다. 북한도 적극적인 대화 의지를 보여야 한다. 남북한이 서로 길들이기에 전념하기에는 한반도를 둘러싼 변화가 너무 빠르게 진행되고 있다. 남북 모두 일방주의적 관점, 북핵추수적 자세의 변화가 시급한 때다. (2008/04/18)

