특집

새로운 남북관계 패러다임의 필요성[1)]

장 달 중 / 서울대 교수

남북관계 경색의 돌파구 모색 필요

동아시아 시대의 도래에 따른 한반도 전략의 최우선 과제는 북핵문제 해결이다. 그 동안 북핵문제는 6자회담 등의 다양한 채널을 통해 해법 마련이 모색되었으나 결과는 북한의 2차례에 걸친 핵실험 강행으로 나타났다. 미국을 비롯한 국제사회는 유엔안보리의 대북제재조치(결의 1874호)를 통한 '압박'과 6자 회담을 통한 '대화'의 이중전략을 추진해왔으나, 북한의 저항에 부딪혀 이렇다 할 성과를 내지 못하고 있다. 이명박 정부에 의한 '비핵개방 3000' 전략이나 그랜드 바게인 구상도 북한의 비핵화를 이끌어내는데 실패했다.

대화와 압박의 이중 전략이 실패한 현 시점에서 다른 대안은 있는가? 그리고 미국이 비핵화(denuclearization) 정책에서 비확산(nonproliferation) 정책으로 선회할 경우 우리의 대응 전략은 무엇일까? 이러한 질문들이 지금 우리가 직면하고 있는 절박한 문제들이다. 게다가 천안함 사건과 연평도 사건으로 대화 채널인

1) 본고는 6.22 헤럴드경제 정책세미나 '남북관계 패러다임의 변화와 통일경제 시대의 준비' 발표 내용을 정리한 것임.

6자 회담 창구마저도 닫히고 있다. 비핵 우선 전략의 차질이 불가피해지고 있는 실정이다. 천안함 사건과 연평도 포격사건 해결 없이 6자회담에 응하지 않겠다는 것이 우리 정부의 입장이기 때문이다. 북핵문제가 북한의 3차 핵실험과 같은 새로운 위기 국면으로 치달을 가능성을 배제하기 어려운 상황이 전개되고 있다.

그렇다면 우리는 어떻게 해야 하나? 고립과 압박 정책이 별다른 성과를 거두지 못하고 있다면 다른 대안을 강구해야 한다. 대화를 통한 외교적 노력으로 당장 성과를 거두기는 어려울 것이다. 그러나 상황의 악화를 막으면서 단계적인 해결책을 모색하는 방법 외에 다른 현실적인 대안은 없어 보인다. 그렇기 때문에 '先 천안함-연평도, 後 6자회담'의 굴레에서 하루 빨리 벗어날 필요가 있다. 6자 회담은 북핵 해결은 물론 한반도의 평화와 안정에 중요한 역할을 담당할 안보 대화의 틀이다. 한반도의 안정에 직접적인 이해관계를 갖고 있는 주변 4강이 동북아에서 처음으로 시도하고 있는 다자적 협조체제이기도 하다. 물론 한반도 정세가 계속 악화되고 북한이 3차 핵실험을 감행할 경우 이에 대비한 Post - 6자 회담 전략도 검토하지 않으면 안 될 것이다.

무엇보다도 '先 핵문제 해결, 後 남북관계 개선'의 전략은 이미 유효기간을 넘겼다고 봐야 한다. 기대했던 것과는 정반대의 결과인 핵문제의 악화와, 3대 세습체제의 강화, 그리고 북중 동맹의 유착을 초래하고 있기 때문이다. 이런 상황의 악화 속에서 미국의 '전략적 인내(strategic patience)'도 한계에 다다른 느낌이다. 따라서 이제는 핵문제와 남북관계를 디커플링(decoupling)하여 따로 따로 접근하는 평행(parallel)전략을 고려해 볼 필요성이 제기되고 있다. 핵문제는 6자회담을 통해서 다루고, 천안함과 연평도 사건은 남북관계의 차원에서 해결하는 평행적 접근이 천안함 이후 긴장이 고조되고 있는 한반도 정세에 출구를 만들어 줄 수 있을 것으로 보이기 때문이다.

정부의 대북 인식 전환 필요

기다리는 전략의 수정에는 우선 정부의 대북인식 전환이 전제되어야 한다. 북한

을 '악의 집단'으로 매도하는 것과 이러한 집단과 협상을 벌이는 것을 구별할 필요가 있다. 우리가 이러한 악의 집단에 대한 전복을 시도하지 않는 한 최선의 방법은 이런 집단의 체제적 속성을 변화시켜 평화와 통일의 장정에 참여시키는 것이다. 김갑식 박사의 표현대로 지난 정부가 북한의 변화를 '유인'하는데 실패했다면, 현 정부는 북한의 변화를 '강제'하는데 실패했다. 지난 정부의 포용정책 과 차별화된 '非포용 무시 정책'을 택한 현 정부는 '기다리는 전략'으로 북한의 변화를 강제하려 했으나 결과는 남북관계의 파탄이요 북핵문제의 악화로 나타났다.

따라서 새로운 전략은 포용정책과 非포용정책의 장단점에 대한 점검에서 부터 시작해야 한다. 지난 정부의 포용정책은 남북관계의 진전을 가져왔지만 북한의 일방주의에 끌려 다녔다는 비난을 피하기 어려우며, 이명박 정부의 非포용정책은 북한의 자세를 고치는 '학습 효과'는 있었지만 남북 관계를 파탄시켰다는 비난을 피하기 어렵다. 여기서 우리가 심각히 고려하지 않으면 안 될 것은 非포용정책이 북한의 변화를 강제할 수 없을 뿐만 아니라 한반도 정세가 남북의 차원을 넘어 국제화되어 버리는 결과를 초래하고 있다는 사실이다. 한반도 문제가 다시 국제적 세력에 의해 좌우되는 것을 막기 위해서도 포용정책을 통한 한반도 문제의 한반도화 전략이 필요한 이유가 여기에 있다.

그러나 포용정책을 택하더라도 우리는 과거의 실수를 되풀이해서는 안된다. 포용정책이 북한의 변화를 도모하는데 일정한 효과를 거두었다는 점은 인정하지만 의미있는 변화를 유인하지 못했다는 반성 하에서 보다 효율적인 개입 방식을 모색해야 할 필요가 있다. 그러한 개입 방식은 남북관계의 특수성을 국제적 현실과 조화시키는 동시에 남남관계와 남북관계의 갈등을 극복할 수 있는 국민적 합의에 바탕에서 출발하지 않으면 안된다.

북한 변화 유인책 : 남북문제 해결

그렇다면 북한의 변화를 유인할 수 있는 대책은 어떤 것이 있을까? 무엇보다도 시급한 것은 대국적인 견지에서의 남북문제 해결이다. 남북관계에 돌파구를 마련

할 수 있는 특단의 조치가 필요하다. 그것이 정상회담이든 특사 파견이든 위기로 치닫고 있는 남북관계에 출구를 마련 할 수 있는 대책을 모색해야 한다. 이러한 바탕위에서 북핵문제 해결을 위한 북미 간 대화를 재개해야 한다. 오바마 정부가 '전략적 인내' 정책의 한계를 실감하고 새로운 접근법의 필요성을 모색하고 있는 상황에서 남북관계의 돌파구는 북미관계와 선순환 구조를 이룰 수 있을 것이다. 이를 위해서는 한미동맹이 주변을 위협하는 것이 아니라 한반도의 안정을 담보하는 공공재로서 기능하도록 하는 정책 마인드가 필요하다.

다음으로 그간 방치하다시피 했던 한반도의 평화관리와 분단 극복의 통일외교 전략을 다시 한 번 가다듬을 필요가 있다. 한반도의 평화관리와 통일문제가 동아시아의 질서 재편과 시기적으로나 구조적으로 맞물려 제기되고 있기 때문에 한미동맹의 재정의와 재강화가 북중동맹을 결속시키는 방향으로 이루어지지 않도록 해야 한다. 주한미군이 지니는 공공재적 성격을 중국이나 북한에 납득시키는 전략이 무엇보다도 필요할 것이다. 북한은 우리의 주요한 위협이지만 다른 한편으로는 통일의 길을 열어갈 대화와 협력의 대상이라는 이중적 성격을 고려하면서 한반도 평화체제 구축, 남북 경제협력의 확대 심화, 남북대화의 정례화 및 제도화를 추진해야 한다.

한미동맹과 한중관계 재정립 필요

동아시아 시대의 도래에 따른 이러한 한반도 전략의 성공여부는 한미동맹과 남북관계에 대한 우리와 중국의 시각차를 얼마나 좁힐 수 있느냐에 달려 있음은 재론의 여지가 없다.

앞서 지적한 바와 같이 동아시아 시대에 한국이 직면한 최대의 전략과제는 중국이다. 중국과 어떻게 공통의 이익을 만들어 낼 것이며, 또 어떻게 중국이 우리의 안보와 통일에 방해가 되지 않도록 할 것인가가 무엇보다도 중요하다. 상호의존적인 경제에도 불구하고 정치 안보 관계의 긴장을 개선하기 위해서는 중국의 건설적인 역할을 담보할 수 있는 중층적인 지역 다자 협력체제의 구축이 절실하기 때문

이다.

주지하다시피 북중관계는 남북관계와 역비례하는 모습을 보이고 있다. 남북관계의 악화가 북중간의 '전략대화'를 심화시키고 있다는 사실에 우리는 주목할 필요가 있다. 이러한 고위급 전략대화는 보다 활발한 경제협력, 그리고 6자회담과 한반도 비핵화에 대한 중국의 주도적 역할로 이어져 그동안 우리 정부가 주도적으로 추구하고자 했던 6자회담 노력이 무력화될 우려가 있다.

황금평 개발착공식과 라선 경제무역지대의 착공식, 신 압록강 대교 건설 등의 사업을 보면서 우리 국민들은 악화된 남북관계가 북한을 중국 쪽으로 더욱 몰아넣고 있다는 우려를 나타내고 있다. 북한의 중국 동북 4성화론은 이제 단순한 길거리의 담론이 아닌 것으로 나타나고 있는 것이다.

물론 동아시아에서 다자적 지역협력 체제를 구축하기에는 아직 여건이 미비하다. 경제 규모나 발전 단계의 차이는 말할 것도 없고 이데올로기나 정치체제의 차이, 그리고 불안정한 안보 환경 등으로 인해 다자적 지역협력 체제를 추진하기가 쉽지 않기 때문이다. 하지만 바로 이러한 대립과 갈등 때문에 이를 극복하기 위한 다자적 지역 협력체제가 절실히 요구되고 있는 것이다. 중국은 한미동맹을 냉전시대의 유산으로 간주하여 부정적으로 보고 있을 뿐만 아니라, 그동안 6자회담에 대해서도 소극적이었던 태도와는 달리 주도적 역할을 모색하고 있다. 중국은 6자회담을 한반도 위기관리를 위한 최적의 다자적 메카니즘으로 간주하기 시작한 것으로 판단된다.

지금 한중관계는 '경열정랭(經熱政冷)'으로 표현되고 있다. 언제까지 정치와 경제가 따로 따로 진행되기는 어렵다. 동북공정은 물론 북한 문제를 둘러싼 국민감정의 악화에 따라 정치적 긴장관계가 발생하면 정치가 경제를 압도하고 나타날 가능성도 배제할 수 없다. 따라서 중국의 부상에 따라 갈 것이냐 아니면 대항 할 것이냐의 선택지에 휘말릴 것이 아니라 중국의 건설적 역할을 유도할 수 있는 방법을 모색해야 한다. 특히 중국은 근대화를 위하여 주변 안보환경의 안정을 바라고 있고, 이 때문에 동북아시아에서의 무력충돌 방지와 북한 정권의 안정적 존립을 전략적 이해로 간주하고 있다. 따라서 남북대화 선행론을 내세우면서 6자 회담에

대해 주도적 역할을 모색하고 있는 우리로서는 중국과 어떻게 서로 타협할 수 있는 대화방식을 만들어 내느냐 하는 과제를 안고 있다.

우리의 위상에 걸맞는 국제적 역할 필요

우리는 G20 정상회의를 성공적으로 개최한 세계 15위권의 경제 강국이다. 또한, 2012년 핵안보 정상회의를 서울에 유치한 중견국가(middle power)이다. 동아시아 시대의 도래와 더불어 우리에게는 이러한 위상에 걸맞은 국제적 역할이 요구되고 있다. 그렇다면 한국이 앞으로 취해야 할 전략적 방향은 어떤 것일까?

무엇보다도 중요한 것은 우리가 동아시아 시대의 도래에 '관객'으로 머물러 있어서는 안된다. 미국, 중국, 일본 등과 함께 새로운 질서 구축의 '주역'으로서 적극적 역할을 모색해야 한다. 비록 우리가 양적으로는 중국 경제에 필적할 수 없지만 질적인 차원에서는 중국에 대해 영향력을 지속할 수 있다.

지금 중국이 한국 외교 안보의 최대 전략 과제로 등장하고 있다. 어떻게 경제적 상호 의존 관계를 유지하면서 긴장을 관리할 것인가를 고민하지 않으면 안된다. 자연스럽게 한미동맹의 강화만으로 충분하겠는가 하는 의문이 일어나지 않을 수 없다. 전략 좌표의 수정이 불가피해지고 있다. 동맹 재강화 일변도가 아니라 재정의에 바탕을 둔 재강화가 요구되고 있기 때문이다.

하지만 이러한 정책 수정은 정치적인 혼란을 야기할 수 있다. 중국도 북한도 한미동맹을 시험하고 있기 때문이다. 중국이 한미동맹을 자신들에 대한 견제로 간주하지 않도록 하는 정책적 지혜가 필요하다. 따라서 한반도 상황이 신 냉전체제로 흐르는 것은 막아야 한다. 우리가 중국과 협조 관계를 유지하면서 북한문제 때문에 중국과 갈등하는 모습은 극복되어야 한다. 감정적인 국민 여론이 합리적인 정책 수정의 발목을 잡지 않도록 국민적 합의 도출 과정을 소홀히 해서는 안 된다. 統