

I. 북한의 서방접근과 남북관계의 변화

- 북미관계개선과 남북관계의 변화 / 30
- 북일수교협상과 남북관계의 변화 / 36

II. 남북경협과 중·러의 역할

- 남북경협과 중국의 역할 / 48
- 남북경협과 러시아의 역할 / 58



북미관계개선과 남북관계의 변화

길영환 / 미국 IOWA 주립대학교 정치학 교수

1995년은 한민족의 일제통치로부터의 해방과 더불어 한반도 국토 분단의 반세기를 맞이하는 역사적인 해이면서도 북미관계 정상화의 첫해라는 점에서 의미가 크다.

금년 4월 15일을 전후하여 북미간에는 연락 사무소의 설치를 위한 제네바회담 합의문 조항을 실천 단계에 옮길 것이다. 따라서 금년 내에 평양에는 미합중국의 '성조기'가 처음으로 게양되는 반면에 워싱턴에는 북한의 '인공기'가 선을 보이고 남한의 '태극기'와 더불어 국제사회에 나란히 등장하게 될 것이다. 이것은 마침내 한반도에는 남북한이라는 두개의 독자적인 정권 실체가 존재해 왔고 또한 공존하고 있다는 엄연한 역사적인 사실을 공식화하고 국제사회가 인정하는 계기로 볼 수 있다.

그러면 어떠한 이유로서 그리고 어떠한 과정을 통하여 이러한 획기적인 한반도 상황의 변화가 유래된 것일까? 이러한 북미관계 개선이 남북관계에 앞으로 미치는 영향은 무엇일까?

핵협정과 북미관계 개선

1950년 한국전쟁 이후 북미간에는 적대관계가 지속되어 왔다. 그러나 지난해 8월 13일 제네바에서 북미간에는 핵문제 해결과 양국 관계 개선을 포함한 역사적인 4개항의 기본합의서를 발표했고 이어 10월 21일 정식으로 조인식을 가졌다. 이것은 그동안 북한의 핵개발 의혹과 이를 지지하려는 미국 사이의 대립과 긴장이 무력과 전쟁이 아니고 대화와 협상을 통하여 외교적인 타협안으로 해결책을 보았음을 의미한다. 따라서 1994년 여름 한반도 전체를 둘러쌌던 전쟁 위기와 긴장의 분위기가 일단 평화적으로 수습이 되었고 많은 사람들에게 안도의 한숨을 주었다.

제네바협정의 전체 요지는 북한이 추진하려는 핵무기 개발 의도를 저지하기 위하여 현존하는 핵개발 프로그램을 동결 또는 포기하고, 그 대가로서 미국을 위시한 관련 국가들(특히 한국과 일본)이 북한에게 최신형 에너지 발전소와 개발 기술을 제공한다는 것이다. 모든 외

교적 타협안이 그렇듯이 북미간의 제네바 합의 문도 쌍방의 주장을 100% 관철하지 못했고, 따라서 미비한 점이 많지만 주어진 여건 하에서 따낼 수 있는 최선 또는 최악의 선택이라고 규정할 수 있다.

그 예로서는 미국과 남한이 주장하던 북한의 과거 핵투명성을 당분간 해명하지 못하고 유보키로 하는 반면에, 북한은 한국형 경수로를 받아들이지 않을 수 없으며 서울과 평양 사이의 대화와 협상을 반드시 재개한다고 동의했다. 북한은 코리아에너지개발기구(KEDO)라는 국제기구를 통해서 앞으로 건립될 핵전력 발전소가 설립 또는 가동되기 이전에 연간 5만톤의 전력 발전을 위한 중유를 제공받는다라는 특혜를 미국 정부로부터 받아냈다.

제네바 합의문 실천의 시간표는 세심하게 그리고 단계적으로 짜여 있다. 첫째 1995년 1월 20일까지 경수로 지원 및 북한 핵시설 동결에 대한 근본 준비가 완료된다. 둘째 3개월 이후인 4월 20일까지 경수로지원의 계약 체결이 마무리되어야 하고, 세째로 워싱턴과 평양에 양국 연락사무소가 개설되도록 조처한다. 이와 관련하여 지난해 12월 6일부터 9일까지는 북한 정부 대표단이 워싱턴을 공식적으로는 처음으로 방문해서 연락사무소 개설 준비 회담을 마쳤

다. 네째로 앞으로 5년 후인 1999년 이내에 경수로건설을 위한 시설 자재, 기술, 비용 등이 평양으로 이전되어서 북한이 안전하고 건전한 에너지용 핵개발을 하도록 도와주어야 한다.

이러한 문제점과 불확실성에도 불구하고 제네바 합의문은 북미관계 개선을 위한 기본틀과 실행 과정의 이정표를 만들었다. 따라서 핵협정은 정책방안 선택 면으로 보아서 “최악의 환경 속에서 최선의 노력을 다한 해결안”이라고 보아도 좋겠다. 그 이유는 북미간의 상호 이익

“

모든 외교적 타협안이 그렇듯이 북미간의 제네바 합의문도 쌍방의 주장을 100% 관철하지 못했고, 따라서 미비한 점이 많지만 주어진 여건 하에서 따낼 수 있는 최선 또는 최악의 선택이라고 규정할 수 있다

”

의 공통분모를 찾아서 타협과 양보에 입각한 이성적인 그리고 지혜로운 해결책을 산출했다고 볼 수 있기 때문이다. 이로 말미암아 핵협정 합의 사항

이 순조롭게 이행됨에 따라서 그동안 고립된 북한을 새로운 국제질서 속에 끌어 들이고 한반도의 핵무장을 해제하고 평화지대로 탈바꿈할 수 있는 기본틀과 계기를 마련했다고 평가할 수 있다.

북한이 합의문 실천을 위하여

북한의 김정일체제는 김일성 사후 국내 정치를 수습하고 발전시키기 위한 목적에서 북미 고위급 회담 등을 통하여 돌파구를 찾았다고 하겠다. 자체 이익을 최대한으로 방어하는 방

향으로 타결을 본 북한으로서는 핵협정의 성공으로 인하여 국제적인 위상도 고양시키는 효과를 보았다.

원래 김일성 생존 당시 북한이 핵무기 개발을 구상하게 된 동기로서는 미국의 협위협에 대비하면서 동시에 남한에 비해 떨어지는 국력을 보완하기 위한 열등감에서 찾을 수 있다. 그러나 시간이 지나면서 단순 방어 차원에서 핵보호성과 미국과의 협상 추진을 통해 정치적이고 전술적인 효과를 겨냥, 핵카드를 고차원적인 전술용으로 이용하기에 이르렀다.

북한의 핵개발은 따라서 자신의 정치체제가 추구하는 ‘자체이익’

이라는 목표 달성을 위한 수단과 방법으로 이용되었지, 목적 자체는 아니라는 결론이 성립된다.

이것은 탈냉전시대

의 세계정치 상황 하에 있어서 북한의 지도층이 당면하고 있는 심리적 부담과 고민에서도 충분히 이해할 수 있다.

소련과 동구권의 급작스러운 몰락이라는 새로운 환경 하에서 북한 지도층이 가장 염려하는 점과 바라는 것은 어떻게 정권의 존속을 확고히 할 수 있는가 하는 점이다. 비록 핵무기 개발이라는 원래 목표가 있었다고 가정하더라도 현실 감각에 예민한 북한 정책 개발층에서는 어느 시기에 가서는 목적을 수단화할 수밖에 없는 별 도리가 없다는 인식을 했을 것이다.

1994년 6월 전(前) 미국 대통령 지미 카터(Jimmy Carter)가 평양을 방문하고 김일성 주석을 만났을 때 이미 북한은 이러한 결심을 했으리라고 추정된다.

그러나 이번 북미 합의의 성립 이후 김정일 체제는 앞으로 5년 내지 10년간의 핵무기 잠재국 또는 보유국으로 남아 있을 것이다. 이것은 경수로 1기가 완공되기까지는 최소한 5년이 걸리고 경수로가 완전 가동되기까지는 최대한 10년의 시간이 필요할 것이며 그 기간 중에는 북한의 핵투명성이 완전히 해결되지 않을 것이라는 전제에서 도출되는 결론이다. 이에 따라 핵

문제는 앞으로 계속 북미관계 뿐 아니라 남북관계에 있어서도 논의의 대상으로 등장하고 한반도의 난제로서 존속할 것이다.

“

북한의 핵개발은 자신의 정치체제가 추구하는 ‘자체이익’이라는 목표 달성을 위한 수단과 방법으로 이용되었지, 목적 자체는 아니라는 결론이 성립된다

”

북미 핵협정 체결 이후의 북한의 진로는 이미 핵협정이 체결된 이상 앞으로 김정일 체제의 공고화와 안정을 도모할 것이다. 김정일의 군·당·정 직위의 공식화는 시간문제이고 서방국가들과의 외교관계 수립을 통하여 자본과 기술을 도입하여 경제 활성화와 발전을 도모할 것이다. 이 때문에 한반도 상황의 안정과 평화를 희망하고 남한에 대해 테러나 불성실한 남북대화는 삼가할 것으로 기대된다.

북한의 외교정책은 어느 면으로 보아서 남한의 북방정책과 유사한 점이 있다. 북한의 통일

정책도 남한의 대북정책을 반영한다. 한국이 북한정권의 붕괴를 기다리고 '승공'통일을 추구하는 한 북한의 대남정책 변화는 기대하기 어렵다. 그러나 북한의 위상이 외교 관계 수립과 경제 활성화를 통하여 앞으로 향상됨에 따라서 북한은 좀 더 여유있는 대남정책을 추구할 것이다. 따라서 북한의 김정일체제는 남한의 김영삼 정부가 합리성과 성실한 대북정책을 추구하는 한 앞으로 남북화합을 도모하는 방향으로 통일정책을 수정할 것으로 생각된다.

백협상과 남한의 선택

북미회담이 진행되는 과정에서 미국은 동맹국인 남한 및 일본 정부와 긴밀한 관계를 유지하고 협상안 내용을 협의해 왔다. 그러나 협상이 마무리되고 합의가 성립되는 과정에 있어서 남한이 미국정부로부터 구체적인 합의 내용에 관하여 거부권(veto) 행사와 같은 영향력을 발휘 못한 것도 또한 사실이다. 따라서 남한정부는 어느 정도 우방국가로부터 소외감을 느끼고 한미 동맹관계의 현주소에 있어서 이상이 생겼다는 보수파로부터의 규탄을 받게 된 것도 사실이다.

그러나 북핵문제 해결이 복잡하고 어려웠던 여건에 비추어 보아 미국정부로서는 협상과정

에서 신중을 기하고 최대효과를 거두기 위해서 비밀을 유지하지 않을 수 없었다. 그래서 미국 수석대표인 갈루치 대사가 서울을 빈번히 방문했고 한국 한승주 외무장관도 워싱턴과 뉴욕에 정책 협의차 여러 번 나들이한 것도 사실이다. 그렇지만 마지막 핵협정안의 채택을 앞두고서 서울측은 수수방관하지 않을 수 없었던 것도 사실이다.

한반도의 난제인 북핵문제의 협상을 통한 타결과 전쟁방지라는 대국적인 안목으로 보아 이번 북미 핵협정은 남한에게도 유리한 점이 많았고 또 기본 국익과 정책에도 반드시 저촉되는 것이 아니다. 1994년 제네바협상이 진행되는 당시의 김영삼 정부의 외교·안보·통일 정책의 목표와 방향은 다음의 다섯 가지로 요약

“
 한반도의 난제인 북핵문제의 협상을 통한 타결과 전쟁방지라는 대국적인 안목으로 보아 이번 북미 핵협정은 남한에게도 유리한 점이 많았고 또 기본 국익과 정책에도 반드시 저촉되는 것이 아니다.”
 할 수 있다. 1) 북한 핵개발 저지, 2) 한반도의 전쟁 방지, 3) 남북당사자간 문제 해결, 4) 핵의혹 투명성 보장, 5) 경수로건설 지원에 있어서 한국의 주도적

역할. 이러한 정책목표 중에서 완전히 성공적 해결을 본 건이 1), 2), 5) 인 반면에 3)과 4)는 완전 해결은 못 보았으나 어느 정도 해결을 위한 실마리를 잡았다고 할 수 있다.

금년도 새로 출범한 이홍구 신임 총리와 세계화를 지향하는 김영삼 정부는 다음과 같은 두 가지 중요한 과제를 과감히 추진해야 한다.

첫째는 남북대화의 재개와 교류의 활성화 및 확대이고, 둘째는 남북통일을 위한 기본틀의 설정과 실천조치 등이다. 과연 이러한 정책 목표를 무난히 완수할 수 있을 지는 두고 보아야 할 사항임이 당연하지만, 정책목표 달성에 있어서 국제관계의 향후 진전과 환경 변화에 따라라도 지대한 영향을 받게 될 것이 분명하다.

남북관계의 전개와 앞으로의 전망

북핵문제 해결의 본격적인 궤도에 오른 현시점으로 보아 1995년도 한반도 정세는 앞으로 남북한 체제공존을 바탕으로 하는 안정과 평화로서 정착될 것이다. 남한이 추구했던 북방정책의 성과로서 이미

서울과 북경·모스크바 간에 외교관계가 수립된 것과 같이, 평양과 워싱턴·도쿄와의 외교관계 수립도 앞으로는 시간문제로 남아 있다. 이에 따라서 한반도를 둘러싼 미·

일·중·러 4강은 교차승인이 완료됨에 따라 남북한과 등거리 외교정책을 지향할 것이다. 또한 4강은 기본적으로는 한반도의 현상유지를 희망하지만 또한 자체 국가이익을 위해서는 기존의 동맹관계나 적대관계를 보완 또는 수정하

는 방향으로 재검토할 수 있다.

한반도의 세력분포와 평화체제는 시간이 흐르면서 재편성이 불가피하다. 이러한 과정에서 남북관계는 앞으로 좀 더 복잡하고 유동적인 진전이 있을 것으로 기대된다. 북한의 김정일 체제는 북미관계 개선을 지향하는 외교협상에 있어서 '남한배제정책'을 고수하고 있다. 또한 북핵문제 해결의 실마리가 잡힌 이상 북일관계 개선을 위한 접촉과 협상도 금년도에는 성사될 것으로 기대된다. 그러나 북한은 계속 대일의 교에 있어서도 '남한배제정책'을 추진할 것으로 전망된다.

김영삼 정부는 1995년을 맞이하여 '세계화'라는 새로운 정책목표를 설정했는데 이것은 앞으로 외교, 통상분야에 있어서 좀 더 적극적인 자

“

김일성 사후 남한의 정치 지도층은 반공 보수파와 진보 세력간의 의견 대립을 봤는데, 만일 미하 클린턴 대통령이 조의를 표시하듯이 남한도 북한에게 마음을 갖고 애도의 표현을 했더라면 남북대화의 현상은 본궤도에 올라서 큰 진전을 보았을 것이다.

”

세를 취하면서 국제 환경에 대응하고 적용하겠다는 자세이다. 이러한 입장은 또한 교착상태에 있는 남북관계의 현실을 타개하는 데도 도움이 되고 현상타파를 가져오는 결과를 초래하게 될 것

으로 기대된다.

그러나 남북관계는 상호의존적인 국제질서의 일환이면서도 한민족 내부의 문제로서 남북한 당사자간에서 근본적인 해결책이 추구되어야 한다. 남북관계의 정립은 기본적으로 보

아서 남북한 체제의 성격 규정으로부터 시작한다. 김영삼 정부의 남한은 민주정권으로서 시민사회의 막강한 경제, 사회적 실력에 기반하여 '세계화'를 지향하는 반면, 김일체제의 북한은 노동당, 인민군, 정부관료 위주의 독재정권으로 성립되었으며 그 동안 주체이념에 입각하여 자주·자립 경제를 추구해 왔으나 앞으로는 부분적인 개방과 교류를 통하여 국제사회의 일원으로서 참여하기를 바라고 있다.

이러한 남북한 체제 내의 현실과 앞으로 있을 변화를 적극적으로 활용해서 좀 더 인내성과 시간의 여유를 가지고 남북관계의 진전을 위하여 노력해야 한다. 김일성 사망 직후 남한의 정치 지도층은 반공 보수파와 진보 세력간의 의견 대립을 봤는데, 만일 미국 클린턴 대통령이 조의를 표시하듯이 남한도 북한에게 아량을 갖고 애도의 표현을 했더라면 남북대화와 협상은 본궤도에 올라서 큰 진전을 보았을 것이다.

남북관계가 경직 상태에 처해 있는 현실로 보아서 앞으로 한반도 통일의 과업은 북한체제가 자체 붕괴를 하지 않는 이상 요원한 과제로서 등장했다. 나머지 선택은 북한이 자체 개혁을 통하여 국제사회의 일원으로서 참여할 수 있는 환경과 기반을 조성하는 것이다. 이것이 바로 남한이 북한에게 '세계화시대' 출범의 일환으로서 보여 줄 수 있는 가장 합리적이고도 건설적인 자세라고 하겠다.

김영삼

남한의 지도층은 북한이 추진하고 있는 경제 개방 모델이 어디서 나왔는지를 상기할 필요가 있다. 북한은 최근에 와서 제한적이거나 '중국식 경제개방'을 모방하고 있으며 중국은 바로 한국의 경제발전 모델에 근거해서 그들의 경제 개방을 시도했다는 사실을 한국인 지도층과 실업가들은 잊지 말아야 한다.

한국은 이미 인권을 탄압하며 경공업을 중심으로 시작, 노동자를 중동에 보내고, 분배의 정의보다는 불균형 성장을 시도했던 박정희 대통령의 경제발전 모델을 성공시킨 바 있다. 그런데 이 모델을 바로 북한이 현재 배우고 있다. 따지고 보면 북한은 경제난을 해소하기 위하여 한국으로부터 배우고 있는 실정이다. 이러한 개방화정책이 성공하여 앞으로 북한이 경제발전을 이룩한다면 이것이 바로 통일한국의 기반을 조성하는 데도 기여하는 것이 아니겠는가?

북한은 체제 생존을 위하여 온갖 노력을 다하고 있다. 이러한 북한을 고립시키지 말고 한반도의 안정을 위하여 동북아시아 국가들의 주류로 끌어들이는 것이 바로 해결점을 마련 미국 뿐만 아니라 세계화를 지향하는 남한과 일본에게도 유익하다고 생각한다. 따라서 북한의 서방접근이라는 최근 동향은 긍정적인 면이 있고 이러한 추세를 계속하여 직접 간접적으로 지원하는 것이 바로 한반도 통일을 위한 자세이다. ☐