

한미의 대북한 정책: 점증하는 불일치

이종석

세종연구소 연구위원, 정치학

동북아 이익 구도의 변화

오

늘날 한반도의 통일 환경은 과거와는 전혀 다르게 변모하고 있다. 이 달라진 환경을 한마디로 요약하면 그것은 국제적으로는 냉전에 기초한 진영간 대결 구도의 와해와 새로운 실용주의적 질서의 형성이며, 내부적으로는 남북한간의 경제 역량의 격차 심화와 북한 경제의 위기라고 할 수 있다. 주지하다시피 남한과 구소련, 중국은 이미 기존의 적대 관계를 청산하고 수교를 단행하였다. 한반도 긴장의 중요한 축이었던 북한과 미국 역시 북미 회담 타결을 계기로 긴 적대 관계를 청산하고 공존과 협력의 새로운 장으로 접어들고 있다. 특히, 북한은 대미 정책을 기존의 '反美'에서 '聯美'로 급격히 전환시키고 있다.

여기서 특히 주목할 만한 것은 북미 회담 타결이다. 1994년 10월 21일에 타결된 북미 핵협상은 기존의 한반도 질서를 크게 변화시킨 사건이었다. 이 타결 결과 체결된 북미 기본합의서는 북한이 앞으로 동북아에서 협력

과 경쟁의 규칙 아래 행동하는 정당한 행위자가 됨을 전제하고 있다. 즉, 미국 등 서방이 이를 계기로 북한을 국제 사회에서 경쟁과 협력이 가능한 행위자로 인정하기 시작한 것이다.

국내적으로도 남북한간의 경제 역량 격차의 심화와 북한 경제의 위기라는 새로운 상황이 전개되고 있다. 이러한 상황은 생산력 중심으로 재편되고 있는 오늘날의 국제 질서 속에서 통일의 중요한 환경적 요인으로 작용하고 있다. 이러한 상황의 역전은 사회주의 국가의 몰락이라는 일반적 추세와 북한 경제의 위기 심화가 중첩되어 북한 붕괴 혹은 장기적 변화를 전제로 한 남한 주도의 통일론을 주도적 통일론으로 부상시키고 있다.

그런데 이상에서 살펴본 것처럼 통일 환경이 변화했다는 사실이 우리에게 던져주는 중요한 의미는 무엇보다도 동북아시아에서 관계국들간에 기존의 이익 구도가 변화되고 있다는 사실이다. 과거 한반도를 둘러싸고 관계국들간의 이해 관계는 비교적 명료하였다. 과거 한반도에서는 남한-미국-일본으로 이어

지는 한 축과, 북한-중국, 북한-구소련으로 연결되는 반대편으로 이해 관계가 분명하게 대칭적으로 나뉘어져 있었다. 그러나 이제 그러한 이익 구도가 붕괴되고 있다.

과거 북한과 적대 관계에 있었으며 북한에 의해서 주적으로 인식되던 미국이나 일본이 이제는 북한과 새로운 이해 관계를 형성하고 있다. 먼저 미국은 북한 핵분제의 안정적 관리와 중국 경제, 그리고 동북아에서 기존 질서 주도 요소였던 '냉전'을 대체할 새로운 지렛대로서 북한을 활용한다는 차원에서 과거와는 전혀 다른 각도에서 북한에 접근하고 있다. 북한 역시 1990년 9월 카네마루 산을 대표로 한 일본 정당대표단과 합의한 공동성명이 무용화되는 것을 보면서 워싱턴을 경유하지 않고는 어떠한 대외 관계의 개선도 불가능하다는 엄연한 역사적 교훈을 배웠다. 이 교훈을 바탕으로 지금 북한은 미국과의 관계 개선에 주력하고 있다.

일본의 경우, 대북 관계 개선을 통해 동북아 신질서 형성의 유리한 지점을 차지하겠다는 장기적인 전략적 사고와 한반도 분단이 안정적으로 관리되기를 희망하는 차원에서 북한과의 관계 개선에 관심을 보이고 있다. 이 밖에도 일본은 군사상 북한의 대일 공격 구도(미사일) 포기와 중국 견제라는 차원에서도 북한에 관심을 보이고 있는 것으로 여겨진다. 이렇듯 한반도를 둘러싼 동북아에서 새로운

통일 환경이 변화했다는 사실이 우리에게 던져주는 중요한 의미는 무엇보다도 동북아시아에서 관계국들간에 기존의 이익 구도가 변화되고 있다는 사실이다. 과거 한반도를 둘러싸고 관계 국가들간의 이해 관계는 비교적 명료하였다.

이익 구도가 형성되고 있기 때문에 과거와는 달리 비·일의 정책들이 많은 부분에서 남한과 일치되기 어렵다는 것은 두말할 나위가 없다.

노정되는 불일치, 한미의 대북 정책

오늘날 한미간에는 대북 정책을 두고 그 기초부터 상당 부분 괴리가 발생하고 있다. 미국은 단기적으로는 북한 핵의 안정적 동결을 기하고 장기적으로는 탈냉전후 동아시아에서 영향력 재생산 수단으로 북한과의 관계 정상화를 선택하였다. 따라서 미국의 입장에서는 북한 붕괴와 같은 기존 현상이 깨지는 돌발 사태는 바람직하지 않다. 이러한 미국의 입장은 최근 미국 관리들이 대북 경제 지원의 필요성을 빈번히 공개적으로 언급하고 있는 데서도 쉽게 드러난다. 물론, 이러한 미국의 입장은 한반도 분단의 안정적 관리를 희망하는 일본의 이해와도 어느 정도 부합되고 있다.

반면에, 남한의 대북 정책 기조는 미국과 미묘한 차이를 보인다. 북한의 단기 붕괴가 결코 남한에 유리하지 않으며, 북한의 장기적인 변화가 오히려 바람직하다는 데는 남한 정부도 대체로 동의하고 있다. 그러나 남한 정

미국은 단기적으로는 북한 핵의 안정적 동결을 기하고 장기적으로는 탈냉전후 동아시아에서 영향력 재생산 수단으로 북한과의 관계 정상화를 선택하였다. 반면에, 남한의 대북 정책 기조는 미국과 미묘한 차이를 보인다. 북한의 단기 붕괴가 결코 남한에 유리하지 않으며, 북한의 장기적인 변화가 오히려 바람직하다는 데는 남한 정부도 대체로 동의하고 있다.

부는 두 가지 차원에서 미국의 입장과는 현격한 차이를 보인다.

먼저, 전통적인 적대적 의존 관계의 관성이 한미간의 대북 정책의 차이에 놓여 있다. 적대적 의존 관계란 적대하는 쌍방이 상대와의 적당한 긴장과 대결 국면 조성을 통해서 이룰 대내적 단결과 통합을 유지하는 데 이용하는 관계를 말한다. 전통적으로 남북한의 지배층은 상당 부분 바로 이 관계를 이용해서 정권 안정을 꾀해왔다. 물론, 현재는 민주화의 진전 속에서 이러한 적대적 의존 관계가 완전하지는 않으나 어느 정도 해소되었다. 그러나 이러한 관계의 장기적인 재생산은 우리 사회에서 합리적인 대북 유화 정책이 수행될 수 있는 환경을 파괴시켜버렸다. 오랜 적대적 의존 관계 정책의 관성 속에서 대북유화론은 종종 그것에 대한 합리적 검토가 이루어지기도 전에 대북 관용도가 낮은 국내 언론들에 의해서 집중적인 비난을 받아왔다. 같은 맥락에서 정부의 선향적인 대북 정책도 언론의 감성적 공격에 항상 노출되어왔다.

그렇기 때문에 대북전향론자들은 남한 사회에서 항상 칼날 위에서 곡예하는 기분을 느끼지 않을 수 없다. 더욱이 장기적이며 유화

론적인 대북 정책은 5년 단임의 대통령제 하에서는 정권에게 너무 긴 인내를 요구하며, 북한이 항상 이 노선의 실효성을 의심케 하는 행동을 함으로써(한완상

장관 시절 이인보 노인 송환 결정 직후 이루어진 북한의 NPT 탈퇴 선언이 대표적인 예이다) 정책 주장자들의 입지를 좁히는 단점마저 지니고 있다.

미국의 대북한 정책은 북한이 미국 여론이 느끼는 그들의 사회적인 이해 지역이 아니라는 점에서 기본적으로 폭넓은 유연성을 보일 수 있는 여지를 지니고 있다. 즉, 미국의 대북 유화 노선은 그것이 실패하더라도 미국 국내 정치에 미치는 영향은 크지 않다. 물론, 올 11월 대통령 선거가 북미 관계에 영향은 미칠 것이다. 그러나 그것이 북한 문제로부터 받는 영향은 남한의 경우와 비교가 되지 않는다. 총선거를 북전에 둔 남한 정부의 입장에서 북한 문제는 자칫 '뜨거운 감자'가 될 가능성이 높다. 만약 정부의 대북 유화 정책이 언론의 집중 공격을 받게 되면 그것은 곧장 다음번 선거에서 집권 세력의 失票 요인으로 작용하게 된다. 따라서 정부는 총선을 북전에 두고 유화 노선이라는 승산이 불확실한 카드 보다는 강경한 원칙 대응이라는 카드를 선택하게 된다.

대북 문제에서 미국과 남한의 이해가 일치하기 어려운 또 한 가지는 당사자 원칙의 탄

력적 적용 문제이다. 남한은 지금 한반도 문제는 기본적으로 남북한 당사자가 만나서 풀어야 한다는 당사자 원칙을 내놓고 있다. 사실 남한 정부는 당사자 원칙을 북미·북일 관계의 개선에 선행되는 조건으로까지 확장시켜서 제시하고 있는 상태이다. 즉, “서울을 경유하지 않은 워싱턴이나 도쿄 행은 불가능하다”는 입장을 견지하고 있다. 물론, 이러한 입장은 과거 한·구소련 한·중 수교 당시 남한 정부가 결코 평양을 경유해서 모스크바나 베이징에 대사관을 설치한 것이 아니라는 점에서 형평성에 문제를 낳게 하고 있다. 또 미·일로서는 자국의 외교 행위에 대한 간섭이라는 언짢은 입장을 갖게 하고 있다. 나아가 이는 북한에게 남한의 북한 봉쇄 정책으로 비취지면서 한반도 긴장 고조 요인으로 작용하기도 한다.

이렇듯 북한의 대서방 관계 개선까지도 당사자 원칙의 틀 속에서 해석하려는 남한의 입장은 외부로부터 종종 무리수라는 지적을 받는다. 그러나 남한 정부 입장에서는 남한이 배제된 채 이루어지는 미·일과 북한의 관계 개선은 설령 그것이 한반도 평화에 도움이 되더라도 대북 관용도가 대단히 낮은 언론이 여론을 주도하고 있는 현 상황 하에서는 국민들에게 정부의 무능으로 비취지기 쉽다는 고민이 있다. 당장 목전에 총선을 앞두고 있는 정부로서는 북한의 당국자간 대화 제스처없는 북미·북일 관계 개선을 좌시하기 어려운 구조적인 요인이 바로 여기에 있는 것이다.

미국은 북한이 남한 정부와 대화하기를 거부하고 있는 현실을 받아들여 쌀지원이나 북한 경제 지원 문제 등에서 당사자 원칙을 탄력적으로 운용해주시기를 바라는 듯하다. 미국의 입장에서는 북한만 안정된다면 그것이 ‘남한 주도의 대북 관련 국제 기구 형성을 통한 북한 접촉’이라는 한반도에너지개발기구(KEDO) 방식이 되든 당사자 방식이 되든 별로 개의치 않겠다는 입장으로 보인다. 그러나 남한은 이 문제에 대해서 남북한 당국간의 대화와 협상이 무엇보다도 선행되어야 한다는 당사자 원칙을 완고하게 견지하고 있다.

그런데 한미간에 발생하고 있는 이러한 대북 정책의 불일치의 기저에는 근본적으로 양국의 대북 인식의 차이가 놓여 있다고 보아야 한다. 즉, 미국은 북한과의 핵협상과 경수로 협상 등을 통해서 국제 관계에서 북한을 합리적 행위자로 인식하기 시작하였다. 미국이 북한을 대화와 협력의 대상으로 인식하기 시작한 것이다. 반면에 남한은 북한을 여전히 국제 관계에서 벗어난 비합리적 행태를 보이는 믿을 수 없는 상대로 보는 측면이 강하다.

한미간 불일치의 사례 - 대북 쌀지원 문제와 평화 협정 문제

대북 문제를 둘러싸고 남한과 미국이 과거 냉전시대처럼 호호를 일치시키기 어렵다는 것은 최근 한미일간에 논의되어온 쌀지원 문제와 북한이 주장해온 평화 협정 체결 주장에

한미간의 대북 식량 문제를 둘러싼 견해 차이는 외형상 마치 북한의 식량 수준에 대한 서로 다른 추정에 기인하는 것처럼 보인다. 그러나 이 불일치의 진정한 기저에서는 남북 관계 진전없는 북한의 대외 관계 확장은 좌시할 수 없다는 남한측의 완고한 입장과 한반도에 두 개의 주권 국가가 존재하며 그 연장선에서 독자적인 두 개의 길을 추구하고 싶어하는 미국의 새로운 욕구가 놓여 있다고 할 수 있다.

대한 양국의 입장 차이에서 분명하게 드러난다.

먼저 북한 쌀지원 문제부터 살펴보자. 작년 북한 수재 이후 한미간에 첨예한 이슈가 되어 온 대북 쌀지원 문제에서 미국은 그동안 북한의 식량난이 심각한 위기 수준임을 강조하면서 상대적으로 적극적인 지원을 주장하였다. 일본 역시 미국과 비슷한 입장을 보여왔다. 반면에 남한측은 북한 식량난이 긴급한 사안은 아니라는 입장을 취해왔다. 결국 한미일 3국은 이 문제를 조율하기 위해서 지난 1월 25~26일 하와이에서 관계사 회의를 갖기까지 하였다. 그러나 이 회의에서도 남한측의 일방적인 설득 결과 “3국이 정부 차원에서 지원한다는 것은 일단 유보한다”는 정도의 ‘합의’ 아닌 ‘협의’가 도출됐다. 그러나 이러한 협의 직후 미국과 일본은 이전과 북한의 식량이 6월경이면 바닥이 날 것이라는 예측을 접어들지 않았다. 그렇기 때문에 미국은 남한 정부의 눈치를 보며 북한에 대한 여러 가지 규제 완화 조치를 취하려 하고 있으며, 국제 기구들을 통한 대북 식량 원조를 추진하고 있다. 일본조약에서도 상황은 마찬가지이다. 남

한 정부가 북한 상황을 너무 자기 중심으로 낙관적으로 보고 있다며 빠른 시일 내에 북한에 식량을 지원하지 않는다면 불행한 사태가 올지도 모른다는 우려가 일본 내 대체적인 분위

기로 감지된다.

그런데 한미간의 대북 식량 문제를 둘러싼 견해 차이는 외형상 마치 북한의 식량 수준에 대한 서로 다른 추정에 기인하는 것처럼 보인다. 그러나 이 불일치의 진정한 기저에서는 남북 관계 진전없는 북한의 대외 관계 확장은 좌시할 수 없다는 남한측의 완고한 입장과 한반도에 두 개의 주권 국가가 존재하며 그 연장선에서 독자적인 두 개의 길을 추구하고 싶어하는 미국의 새로운 욕구가 놓여 있다고 할 수 있다.

이번에는 평화 협정 문제를 둘러싸고 발생하고 있는 한미간의 불일치를 살펴보자. 평화 협정은 1962년에 처음으로 ‘미군 철수 조건 아래 남북한간의 불가침 조약의 성격을 지닌 평화 협정 체결’ 주장으로 모습을 나타냈다. 그러다가 북한이 남조선혁명론(남한 내부 민중 혁명에 의해서 미군을 철수시킨 뒤 남북 통일한다는 2단계 논리)의 파탄과 남한 내부 역량에 의한 미군 축출이 불가능하다는 인식에 도달하면서 1974년에 와서 이 주장을 ‘미군 주둔 상황에서 미국과의 직접 평화 협정’ 요구로 바꾸었다. 즉, 주한 미군의 존재와 연

게된 것이다. 그러나 당시 이 주장은 기존의 북미 평화 협정 논리를 유지하면서 남한이 주장하는 불가침 조약 체결에 대응하기 위해서 1984년에 '북미 회담에 남한이 참가하는 3자 회담' 제의로 변화하였다. 그리고 남북기분합의서가 체결된 직후인 1992년부터는 '남한을 배제한 북미 평화 협정 체결과 이를 위한 북미 회담 요구'로 변화하였다. 즉, 3자 회담 주장이 유실된 것이다. 이와 더불어 평화 보장 체계 수립이라는 개념이 부상하고 미군 철수 주장이 모호해지기 시작하였다.

그런데 오늘날 이 평화 협정 문제를 둘러싸고 미국은 북한의 주장이 기존 정전 체제의 한 축을 이루었던 중국의 배제를 전제로 한다는 점에서 상당한 관심을 보이고 있다. 물론, 미국은 기존의 한미 관계를 고려해서 북미 평화 협정에 원론적인 차원에서 반대 의사를 분명히 하고 있으나, 내심으로는 한반도에서 중국의 영향력을 약화시키고 미국의 영향력을 전한반도화하는 계기가 될 수 있다는 점에서 적지 않은 흥미를 보이는 듯하다. 반면에 중국은 한편으로는 북한의 북미 평화 협정 체결 주장을 지지하면서도 실제로는 미국과 반대의 입장에서 한반도 문제 해결을 위한 관련 당사자들의 협의를 선호하고 있다. 즉, 북미 평화 협정 문제를 둘러싸고 북·미와 한·중이 각각 상당 부분 대립적인 이해 관계를 공유하고 있는 것이다. 이러한 이익 구도의 변화는 한반도에서 각국간의 이해 관계의 정책 표출 기준이 이데올로기에서 자국의 경제적

이익으로 전환되고 있음을 의미한다.

그런데 여기서 특기할 만한 점은 북한은 남한이 반대하는 한 북미 평화 협정 체결이 사실상 불가능하다고 보고 있지 않느냐 하는 것이다. 같은 맥락에서 북한의 평화 협정 공세는 지금에 와서 일반의 추측과는 달리 주한 미군 철수가 그 목적이 아니라 이 공세를 통해서 남한의 약점을 파고들으로써 대남 및 대서방 협상에서 유리한 위치를 차지하려는 전술로 전환되었다는 것이 필자의 판단이다.

80년대 말까지만 해도 북한의 평화 협정 공세의 최종 목표는 이른바 '남조선 혁명'의 달성을 위한 주한 미군의 철수에 있었다. 그러나 남북한 역량 격차의 심화와 사회주의권의 몰락, 북한 경제의 장기적 침체 등에 직면하여 북한의 평화 협정 공세의 목적이 변화되어 온 것으로 판단된다.

현재 북한의 대미 평화 협정 공세의 기본 목표는 평화 협정 체결을 통한 주한 미군 철수가 아니라고 판단된다. 즉, 현재 제기되고 있는 북한의 평화 협정 공세는 협정 체결 자체에 비중이 두어져 있다기 보다는 이 공세 과정에서 남한 배제 외교를 실현하고 한미 관계의 유대 약화를 시도하는 등 남한과의 경쟁 카드로 활용하는 측면이 더 크다고 본다. 또한 이 공세 속에서 그들이 주장하는 우리의 '대미 의존성'을 부각시켜서 전반적인 남북 대화, 대서방 관계에서 유리한 협상 고지를 점령하려는 의도도 아울러 지닌 것으로 판단된다. 따라서 북한의 평화 협정 체결 요구는

경수로 문제를 포함한 현안의 대남, 대서방 관계에서 북한이 유리한 입지점을 확보하기 위한 수단의 성격을 지닌다고 할 수 있다.

이러한 분석은 북한이 90년대 이후 주한 미군 철수 주장을 약화시켜오고 있으며, 1994년 10월 21일의 북미 회담 타결 이후 이 점은 더욱 분명해지고 있다는 판단에 기초한다. 북한은 주한 미군의 역할과 위상에 대해 기존의 인식을 점진적으로 변화시켜왔으며 앞으로 더욱 그러할 것으로 판단된다. 북한은 과거 주한 미군의 역할을 대북 억지력의 차원에서 보았으나, 북미 관계의 개선에 따라 점차 장기적으로 남한의 북한 공격 억지력의 역할도 수행하는 安定者(stabilizer)로서 인식하게 될 가능성이 높다. 앞으로 남북한의 경제력 격차로 인해서 남북한 군사력이 역전될 수밖에 없음을 예상한다면 이는 충분히 상정할 수 있는 것이다. 즉, 북한도 점차 한반도에서 안정자 역할을 수행하는 데 필요한 최소한의 미군 병력의 주둔을 반대하지 않는 쪽으로 나갈 것으로 예상된다. 미국도 북한이 주한 미군의 존재에 대해서 복인하는 방향으로 정책 기조를 바꿨다고 보고 있는 듯하다. 북한은 실제로 90년대에 들어서 역시 미군 철수 문제에 대한 주장을 지속적으로 약화시켜왔다. 특히, 북한은 북미 관계 개선으로 미국의 위협 인식이 감소함으로써 주한 미군 철수 주장을 더욱 약화시켜왔다.

같은 맥락에서 북한이 주장하고 있는 유엔 사령부 해체 문제도 그것이 북한의 대미 협상

카드용 정도로 머물 가능성이 높다. 왜냐하면 미국의 입장에서 유엔사령부 해체 문제는 간단한 문제가 아니기 때문이다. 만약 유엔사를 해체하게 되면 남한 전쟁 중인 1951년에 체결된 미·일 안보 조약과 애치슨·요시다 부속 각서를 통해서 유엔을 대표해서 일본 내 7개 군사 기지의 사용권을 확보한 미군의 일본 주둔의 법적 장치가 동요되기 때문이다.

결국, 필자는 한미간에 그 대응에 미묘한 차이를 보이고 있는 북한의 평화 협정 공세가 실제로는 미군 철수에 목적이 있는 것이 아니라 대외적 위기 국면을 극복하고 다방면에서 활로를 타개하는 데 목표가 설정되어 있다고 본다. 즉, 북한은 평화 협정 요구를 남한과의 경쟁 카드로 사용하고 이 카드를 이용해서 전반적인 남북 대화, 대서방 관계에서 유리한 협상 고지를 점령하려는 것으로 판단된다.

불일치의 북한 요인: 대남·대미 관계의 차별화 전략

한미간에 발생하고 있는 정책적 불일치의 상당 부분은 북한의 대남·대미 차별화 전략으로부터도 기인한다. 현재 북한은 사회주의 권 불락과 중국의 실용주의 노선에 직면하여 기존의 동맹국이었던 중국과 구소련의 관계 조성 과정을 겪고 있다. 그리고 이러한 상황에 대응해서 새로운 대외 생존의 틀을 짜기 위해 부심하고 있다. 현재 북한의 새로운 외교 구상의 핵심은 주변 4 강과의 관계 재정립

이며, 그 구도는 남한 배제의 기초 위에 중국과 전통적인 우방 관계를 유지하고 러시아와 친선을 유지하며 미국과의 친선을 도모하며 일본과 경제적 유대를 증진하는 방향이다.

이 중에서도 북한은 특히 외교적 고립에서 탈피하고 경제 활성화를 위한 서방 자본의 유입을 위해서 미·일과의 관계 개선에 주력하고 있다. 북한이 북미 관계 개선에서 바라는 것은 북한의 안전 보장 및 체제 보장이며 북일 관계 개선에서 바라는 것은 북한 경제 회생을 위한 자본 유입일 것이다.

북한은 미국에 대해서 북미 핵협상 타결후 이 나라를 주적 범위에서 제외시키면서 새로운 질서 형성의 파트너로서 받아들이고 있다. 반면에 북한은 흡수 통일의 위기 의식과 전통적인 남한 배제 전략에서 출발하여 남한과는 긴장된 대립 정책을 구사하고 있다. 바로 이러한 북한의 대남·대미 관계의 차별화 전략이 종종 한미간에 상이한 대북 반응을 보이게 하는 중요한 원인이 되고 있다.

그러나 이러한 북한의 남한 배제, 미국 관계 개선 전략은 구조적으로 성공하기 어렵게 되어 있다. 그것은 통일 환경의 변화가 북한의 생존 전략과 대남 관계를 역행적 상관 관계로 만들어 놓고 있기 때문이다.

북한은 현재 1994년 10월 북미 회담 타결 이후 미국이 주적 범위에서 제외되어가고 있는 상황에서 '적대적 의존 관계'의 대상자로

북한의 남한 배제, 미국 관계 개선 전략은 구조적으로 성공하기 어렵게 되어 있다. 그것은 통일 환경의 변화가 북한의 생존 전략과 대남 관계를 역행적 상관 관계로 만들어 놓고 있기 때문이다.

서 남한의 필요성을 크게 느끼고 있다. 1995년 내내 격화되었던 북한의 대남 비방은 바로 이 맥락 위에서 전개된 것으로 이해할 수 있다. 그러나 이러한 남한과의 '적대적 의존 관계'의 유지 필요성과는 대조적으로 북한은 체제 발전 전략상 남한과 무조건 긴장 관계를 유지하기 어려운 상황에 있다. 현재 북한은 내부 자원의 고갈 속에서 체제 생존을 위한 발전 전략의 일환으로 대외 경제 관계의 확장을 추진하고 있다. 만약 북한이 전자의 관점을 유지한다면 대남 관계에서 긴장을 유지하고 외교 무대에서 남한 정부를 배제하여야 한다. 그러나 그러한 의도는 남한 정부를 배제하고는 대서방 관계를 개선하는 데 근본적인 한계가 있다는 점에서 난관에 부딪칠 수밖에 없다. 그 경우 북한은 경제 활성화 노선으로 채택한 대외 경제 관계의 확장 정책이 타격을 받을 것이기 때문이다. 따라서 북한은 점차 어쩔 수 없이 남한 정부와의 대화에 나서지 않을 수 있음을 느끼게 될 것이다. 즉, 북한 체제를 위기에 몰아 넣고 있는 경제 활성화를 위해서는 남한과 적당한 관계 개선이 불가피할 것이다.

이렇듯 북한의 생존 전략과 관련한 대남 정책 역시 상호 모순적이다. 현재 북한은 이 상충되는 두 요소를 모두 필요 조건으로 안고

향후 남북 관계 진전의 틀을 마련하기 위해서 지금 우리가 해야 할 일은 무엇보다도 남한으로의 흡수 통일이라는 위기 의식을 표출하며 공공연히 대남 적대 의식을 보이고 있는 북한을 포용적인 자세를 가지고 대화와 협상의 길로 유도하려는 노력이라고 본다.

있다. 바로 이 남한과의 적대적 관계 유지와 관계 개선이라는 상충되는 두 가지 내재적 요구 속에서 앞으로 북한의 대남 정책은 현재 어느 한 요구도 완벽하게 충족시키지 못하는 더욱 어정쩡함을 보이면서 정책 혼선도 종종 발생시킬 것으로 보인다.

전망과 제언

오늘날 대북 정책을 둘러싼 한미간의 점증하는 불일치는 급격한 탈냉전의 추세 속에서 새로운 한미 관계의 정립을 위한 과도기적 진통 중의 하나인지도 모른다. 사회주의권의 붕괴와 북한의 연미 정책 기조 추구 속에서 북한은 분명히 과거와 다른 대미 정책을 구사하고 있다. 그러나 남한은 아직도 남북 관계라는 냉전의 얼음띠를 녹이지 못하고 배를 굶아가면서도 고수하고 있는 북한의 남한 정부 배제 정책에 휘말려 대북·대미 분세에서 자신이 보유한 잠재력을 제대로 발휘하지 못하고 있는 실정이다. 남한의 '북한 길들이기' 라고 할 수 있는 남북 관계와 북한의 대서방 관계 진전 연계 정책도 그것이 지나치게 단기적 관점에서 수행되기 때문에 국제 사회 일각에서는 한 때 만형 논리까지 폄하된 남한 정부의

'인색함'에 노골적으로 분체를 제기하기도 한다.

물론 남한 정부가 무조건적으로 북한 봉쇄 정책을 주장하는 것은 아니다. 분

명히 남한의 대북 정책은 북한을 장기적으로 변화시키겠다는 목표를 가지고 있다. 그러나 문제는 어떤 경우에도 남한을 배제하고 추진되는 북한과 미·일의 접근을 좌시할 수 없다는 '결의'에 있다. 북한이 남한과 대화를 거부하는 한 이 두 정책 방향은 봉쇄 정책이라는 한 가지 정책밖에 달성할 수 없게 된다. 현재 남한 정부의 입장은 분명히 이 길이다. 북한 식량난을 둘러싸고 북한 사정에 대한 미국과 남한의 상이한 평가도 기실 이 지점에 발생하는 측면이 크다. 북한 식량난의 심각성을 말하는 미국의 입장은 다급한 대북 지원의 필요성을 강조하는 맥락에서 이해될 수 있고, 북한 식량난의 수준을 긴박하게 보지 않는 남한의 입장에는 시간적 여유를 가짐으로써 식량 지원을 받기 위해서 북한이 무릎을 꿇고 받기를 바라는 대북 완승적 시각이 놓여 있는 것이다. 그러나 이러한 정책도 "같은 동포에게 타국에서 인도주의적 차원에서 제공하겠다는 쌀까지 막으려한다"는 국제사회의 비판적 여론을 감안하면 장기적으로 수행되기는 어려울 것이다.

여기서 우리가 직시해야 할 것은 국제 사회는 주권을 가진 다양한 행위자들이 자기 이해 관계에 맞추어 행동하는 공간이라는 점이다.

냉전이 붕괴되고 러시아와 북한의 군사 관계가 재조정되었으며, 한·중간에 수백억 달러의 교역이 이루어지고 있는 현재의 상황에서 미국이 앞으로도 한미 동맹 관계라는 틀 속에서만 한반도를 보리라는 것은 너무 단순한 기대인지도 모른다. 앞에서 설명했듯이, 미국의 대북 정책 변화의 기저에 북한 핵문제의 안정적 관리라는 단기적 목표와 함께 동북아 지역에서 미국의 이해 관계를 효율적으로 재생산하기 위한 북한 활용이라는 거시 구조적 전략 목표가 깔려 있는 한, 미국이 마냥 모든 사안에서 남한측의 손을 들어주리라고 기대하는 것은 북한이 중국에게 그런 기대를 하는 것이나 마찬가지로 지혜롭지 못한 판단이다. 남한 정부 역시 앞으로 자신의 이해 타산때문에 미국의 뒤를 따르지 못할 경우가 더욱 빈번히 생길 것이다.

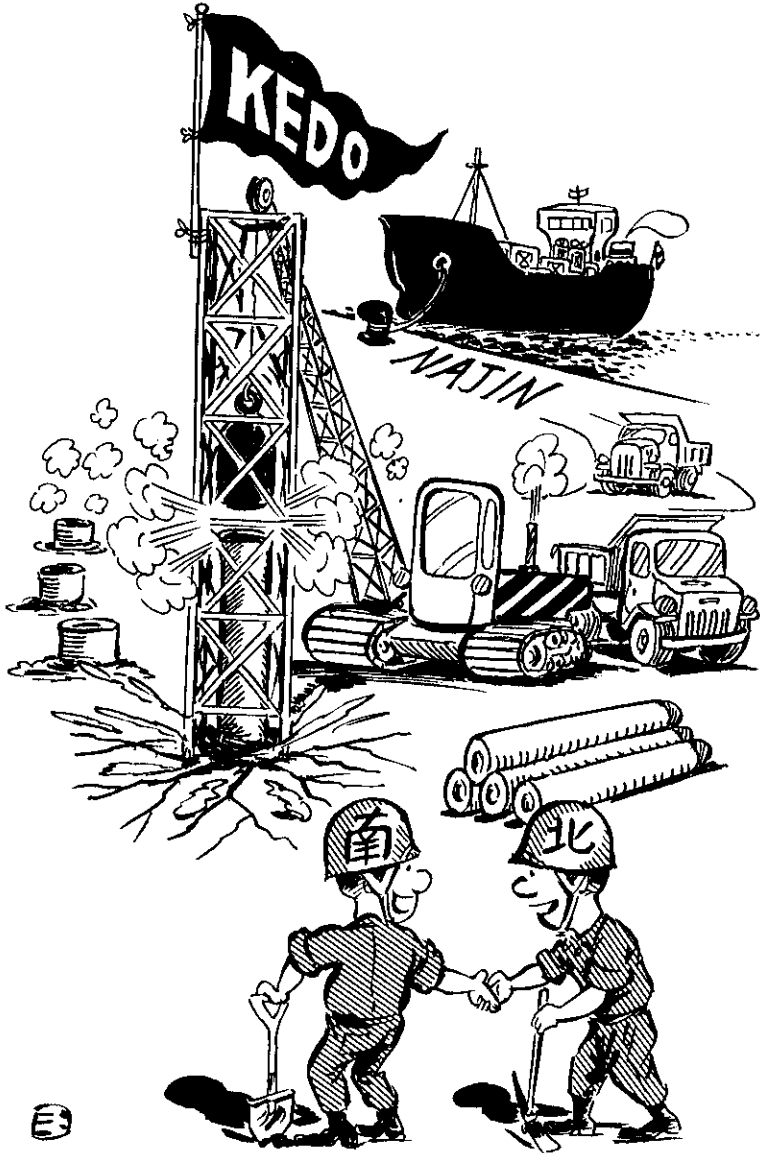
필자가 보기에 작년 지방자치단체장 선거와 대북 쌀지원 문제가 겹치면서 발생한 악몽(?)을 잊지 못하는 남한측은 적어도 4월 11일 국회의원 총선거까지는 어떠한 대북 유화 조치도 사실상 취하기 어려울 것이다. 그러나 총선 이후는 새로운 남북 관계 형성을 위한 모색이 불가피하다고 본다. 북한도 식량 사정을 비롯한 가중되는 경제난과 김정일 승계 분위기가 조성 등의 현안이 걸리게 되어 남북 관계 진전을 지금처럼 터부시하기는 어려울 것이다. 미국의 경우도 11월 대통령 선거를 앞둔 시점이기 때문에 가급적 북한 핵의 안정적 관리와 북미 관계 개선에 힘을 쏟으려 할 것

이다. 이렇듯 올 4월을 넘기면서 남북한과 미국은 한반도에 새로운 온기를 불어넣기 위한 움직임을 보일 가능성이 높다.

그런데 바로 이 움직임의 가시화 여부는 남한 정부가 어떻게 보다 대국적인 대북 정책으로 방향 전환을 할 것이냐 하는 것과 미국이 원하는 '북한 살리기'에 남한 정부가 참여할 수 있도록 북한이 어떤 명분을 제공할 것이냐에 달려 있다. 아마 그 징표는 남한이 대북 식량 지원 문제 등에 보다 전향적인 자세를 보이고 북한이 대남 비방 방송 금지 등의 조치로 나타나는 것이 바람직하지 않나 생각한다.

필자는 향후 남북 관계 진전의 틀을 마련하기 위해서 지금 우리가 해야 할 일은 무엇보다도 남한으로의 흡수 통일이라는 위기 의식을 표출하며 공공연히 대남 적대 의식을 보이고 있는 북한을 포용적인 자세를 가지고 대화와 협상의 길로 유도하려는 노력이라고 본다. 작금의 경직된 남북 관계에서 “북한만 잘못하고 있다”는 식의 주장은 설득력이 없다. 탈냉전의 시대에 냉전의 질곡에서 벗어나지 못하는 책임은 남북한 모두에게 귀착될 것이다. 지금은 남북을 하나의 공동 이해 주체로 세우기 위한 민족 화해의 발걸음이 아쉬운 때다. 남은 북의 개방·대화 세력의 입지를 넓혀줄 수 있는 온건 정책이 필요하고 북은 대남 허장성세의 구태에서 벗어나야 할 때다. **2**

〈漫評〉 ⑭



KEDO경수로 시추장비 가동
“합작자산 1호 건설!”