



북미 관계 개선과 우리나라의 대북한 정책

김 욱

현대경제사회연구원 연구위원

작년 12월 KEDO-북한간 경수로 공급 협정 타결을 계기로 최근 북미 관계는 급진전의 양상을 보이고 있다. 반면 김일성 사후 얼어붙은 남북한 관계는 아직도 극한 대기 상태에 빠져 있으며, 아직도 관계 개선의 뚜렷한 기미가 보이지 않고 있다. 이러한 북미, 남북 관계의 불균형은 정부는 물론 언론을 중심으로 한 우리 사회 전반에 우려와 초조감을 불러일으키고 있는 듯하다.

그러나 우리는 여기서 과연 이러한 초조감이 정당한 근거에 바탕한 것인지, 아니면 그냥 우리의 적이라고 생각해왔던 북한이 우리의 우방이라고 생각했던 미국과 가까워지는 것에 대한 막연한 불안감인지 한번 자문해볼 필요가 있다. 과연 최근의 북미 관계 개선이 의미하는 바는 무엇이며, 또한 이것이 남북 관계에 미치는 영향은 무엇인가? 이러한 문제에 대한 객관적인 분석이 선행되어야만, 국가의 장래를 좌우하는 중대 사안에 대해 감정

적으로 대응하는愚를 범하지 않을 것이다.

북미 관계 개선의 여러 징후들

작년 12월 경수로 공급 협정의 체결 이후 북미 관계 개선의 징후는 여러 곳에서 나타나고 있다. 협정 타결에서 보여진 북미 상호간 타협의 정신은 곧 북한의 1996년 애틀란타 올림픽 참가 선언으로 이어졌다. 또한 북한은 미국에게 경제 제재 조치의 추가 완화를 공식 요구하기도 하였으며, 지난 1월 중순경에는 하와이에서 6·25 당시 실종 미군의 유해 수색 및 송환을 위한 북미간 군간부협회가 개최되었다.

한편, 미국은 대북한 식량 지원에 매우 적극적인 입장을 보이게 되었다. 북한이 현재 맞고 있는 심각한 식량난을 고려할 때, 북한 체제의 '연착륙(soft landing)'을 위해서는 한·미·일 3국을 중심으로 한 국제 사회의

지원이 필요하다는 것이다. 이에 우리 정부는 분명한 반대 입장을 표명, 지난 1월 24~25일 개최된 한·미·일 고위정책협약에서 3국은 당분간 정부 차원의 지원은 하지 않기로 합의하였다.

그러나 지난 2월 2일 미국 정부는 긴급재난구호기금 200만 달러를 유엔 산하 국제식량계획(WFP)을 통해 북한에 지원하기로 했다고 발표하였다. 우리 정부의 반대 입장을 반영하여, 정부 차원의 지원이 아닌 국제 기구를 통한 지원이라는 형태를 취하기는 하였으나, 이는 대북 식량 지원에 대한 미국측의 굳은 의지를 보여주는 것이었다.

이러한 일련의 사건들을 둘러싸고 경수로 공급 협정 체결 전인 작년 11월경 북미간에 이미 관계 개선의 조건에 대한 극비 합의가 이루어졌다는 외신 보도가 있었다. 이 보도에 따르면, 미국은 관계 개선을 위한 전제 조건으로서 우성호 선원의 송환, 실종 미군의 유해 수색 및 반환, 테러 포기 선언 등을 북측에 제시했으며, 북한은 이의 대가로서 미국의 대북 경제 제재 조치의 추가 완화를 요구했다는 것이다.

물론 우리 정부는 이러한 사전 합의를 극구 부인하고 있다. 그러나 작년 12월의 우성호 선원 송환, 금년 1월의 실종 미군 유해 반환을 위한 북미간 군간부협약, 그리고 조만간 미국의 대북 경제 제재 추가 완화가 있으리라

는 지난 2월 5일자 신문 보도 등을 미루어볼 때, 최근 북미 관계 개선의 움직임들이 사전 시나리오에 의한 것일 가능성도 배제하기 어렵다.

국제 정치 구조의 변화에서 기인

그러면, 이러한 북미 관계 개선의 원인은 무엇인가? 가장 근본적으로는 냉전 이후 국제 정치 구조의 변화라고 할 수 있다. 먼저, 북한의 입장에서 보면, 냉전시대 자신의 우방이자 후견인이었던 소련이 붕괴한 지금 매우 심각한 안보 위기를 맞고 있으며, 이러한 위기 극복을 위해서는 미국과의 화해가 시급하다. 또한 작금의 심각한 경제난 극복을 위해서는 서방 국가의 자본과 기술이 절대적으로 필요한데, 일단 서방 세계의 맹주격인 미국과의 관계 개선이 그 첫번째 관문이라고 할 수 있다. 결국, 안보와 경제 양 측면에 있어서 미국과의 관계 개선은 북한의 최우선 정책 목표라고 할 수 있다.

한편, 미국의 입장에서든 냉전이 종식된 지금 북한과의 관계 개선을 마다할 이유가 없다. 냉전 이후 새로운 국제 질서 창출에 주도적 역할을 수행코자 하는 미국은 북한뿐만 아니라 베트남, 쿠바 등 과거 적성 국가들과의 관계 개선에 이미 나서고 있으며 특히, 북한과의 관계 개선은 중국에 대한 견제 세력의

확보 등 동북아 지역에 대한 미국의 영향력 유지라는 측면에서도 필요한 것이다. 지난 1994년 10월 제네바합의에서부터 미국은 이미 대북 포용 정책으로 돌아섰다고 할 수 있다.

그렇다면, 결국 냉전의 종식이라는 국제 정치 구조의 변화로 북미 양국은 서로 화해할 수밖에 없는 구조적 상황에 처해 있다고 할 수 있다. 실제로 지난 1994년 10월의 제네바 합의 이래로 양국간 관계는 꾸준히 개선되고 있다. 물론 남북 관계의 경색과 그에 따른 우리 정부의 견제로 인해 그 과정이 그리 순탄치만은 못했으며, 또한 그 속도도 예상에 못 미치는 것이 사실이다. 그러나 보다 거시적 관점에서 볼 때, 1994년 이후부터 지금까지의 북미 관계는 화해와 협력이라는 커다란 흐름 속에서 전개되어오고 있음을 부정할 수 없다. 이러한 측면에서, 최근의 북미 관계 개선을 알리는 일련의 사건들은 갑자기 발생한 돌출적인 현상이라기 보다는 제네바합의라는 커다란 기본 틀 내에서, 그리고 화해라는 커다란 흐름 내에서, 자연스럽게 발생하는 현상으로 이해되어야 할 것이다.

일부에서는 최근의 북미 관계 개선을 오는 11월 대통령 선거를 앞둔 미국 클린턴 행정부의 외교적 업적 달성 노력이라는 단기적 요인에 기인하는 것으로 보고 있으나, 이러한 견해는 그리 타당성이 많지 않다. 미국 대통령

선거는 기본적으로 미국 내 문제에 의해서 좌우되는 것으로, 한반도 문제가 이에 중요한 변수가 될 것으로 보는 것은 지나친 자기 중심적 사고이다. 비록 대외 정책이 국내 정치적 요인에 의해 영향을 받는다는 일반론은 인정한다 할지라도, 미국의 대북 정책에 미치는 미국 내 정치 상황의 영향은 그리 크지 않으며, 실제로 미국의 대북 정책 기조는 1994년 이래 크게 변한 것이 없다.

북미 관계 개선은 지속될 전망

현재 진행 중인 북미 관계 개선이 국제 정치 구조적 요인에 의한 것이라면, 이러한 구조가 변하지 않는 한 북미 관계 개선은 지속될 것으로 쉽게 전망할 수 있다. 물론 미시적 관점에서는 북한의 내부 사정과 남북한 관계의 진전 정도 등의 변수에 따라 다소간 굴곡이 있을 것이다. 그러나 전체적인 관점에서 볼 때, 북미 관계는 금년에도 지속적인 개선을 보여줄 것이다.

구체적으로, 미국은 대북 경수로 및 쌀 지원에 있어서 주도적 역할을 계속 수행할 것이다. KEDO의 사무총장직 및 경수로 사업의 프로그램 코ордин이터 자리를 보장받음으로써, 미국은 대북 중유 제공은 물론 경수로 건설에도 1차적인 책임을 시게 될 것이다. 또한 식량 지원에 있어서도 한·미·일 3국간의

공동 지원이 되었던 국제 사회 전체 차원의 지원이 되었던, 미국은 중심적 역할을 수행하고자 할 것이다. 한편 북한으로서도 미국을 적대방 접촉 창구로써 계속 활용할 가능성이 크다.

그리고 금년 내에는 북미 상호간에 연락사무소가 설치될 가능성이 매우 높다. 현재 외교 행랑의 판문점 통과 문제 등 몇가지 쟁점이 남아 있으나, 미국은 이미 우리 정부에 북한 내 연락사무소 설치에 대한 양해를 구한 바 있다. 구체적인 개설 시기는 알 수 없지만, 남북한 및 미국의 국내 정치 일정을 고려할 때, 김정일의 공식 권력 승계 이선, 남한의 4월 총선 이후, 그리고 미국의 11월 대통령 선거 이전인 5~9월경이 유력하다.

연락사무소 개설과 더불어 미국의 대북 경제 제재 조치의 추가 완화 및 미군 유해 송환 등도 금년 내에 이루어질 가능성이 크다. 신문 보도에 의하면, 미국은 대북 경제 제재의 2차 완화 조치를 취하기로 이미 결정한 것으로 알려지고 있으며, 앞으로도 단계적인 완화 조치가 이어질 전망이다. 실종 미군 유해 송환 문제도 비록 지난 1월의 하와이 협의에서는 별 성과를 거두지 못하였으나, 연락사무소와 경제 제재 조치 완화 등 다른 쟁점들이 해결되어감에 따라 자동적으로 타결될 것으로 보인다.

남북 관계에 미치는 영향은 대체적으로 긍정적

북미 관계의 지속적인 개선은 단기적으로 볼 때, 남북 관계에 부정적인 효과와 긍정적인 효과를 동시에 가져올 것이다. 부정적인 효과는 북한이 미국을 접촉 상대로 계속 활용함으로써, 기존의 남한 배제 전략을 계속 유지할 수 있다는 사실이다. 북한은 그동안 우리 정부와의 공식 대화를 거부하고 미국을 접촉 창구로써 활용하는 소위 남한 배제 전략을 추구해왔으며, 이에 우리 정부는 남북 관계 개선을 북미 관계 개선의 선결 조건으로 내세우는 전략으로 대응하였다. 그러나 북미 관계의 지속적인 개선은 우리 정부의 대응 전략의 실패를 의미하며, 이는 결국 북한의 남한 배제 전략의, 유지를 가능케 함으로써, 남북 관계에 부정적인 영향을 미치게 되는 것이다.

한편, 북미 관계 개선은 남북 관계에 긍정적인 영향도 미치게 될 것이다. 북미간의 전반적 화해 분위기는 북한 내 온건 세력의 입지를 강화함으로써, 북한의 對남한 정책에 있어서 종전의 강경한 입장에서 탈피, 보다 유연한 태도를 보이도록 유도할 가능성이 있다. 게다가 오랜 기간 다져진 한미간의 우호 관계를 고려할 때, 미국은 우리 정부의 입장을 무시할 수 없을 것이며, 따라서 미국은 북미 관계 개선과 병행하여 북한측에게 對남한 관계

를 개선하도록 지속적인 압력을 가하게 될 것이다.

이러한 외부적 압력과 북한 내부에서의 온건 세력의 입지 강화는 남북 관계에 있어서도 다소나마 화해 분위기를 조성할 수 있을 것이다. 실제로 북미 관계가 급속히 개선되던 작년 12월 북한은 6개월 동안 억류되었던 우성호 선원들을 송환하였으며, 또한 급년 들어서는 2002년 월드컵의 남북한 공동 개최를 제의하는 등 대남한 화해 제스처를 보이고 있다.

장기적 관점에서 볼 때, 북미 관계 개선은 남북 관계에 매우 긍정적인 효과를 가져올 것으로 기대된다. 먼저, 북미간 화해는 북일 관계를 비롯 북한의 對서방 관계 개선에 기여, 북한의 개방화와 국제 사회 편입을 촉진할 것이다. 한편 북한의 개방과 그에 따른 국제 사회와의 접촉 강화는 북한 체제의 점진적인 변화를 유도, 정치적·경제적으로 보다 유연한 체제의 탄생을 가져올 가능성이 크며, 이러한 새로운 체제와의 대화 및 관계 개선이 현재 김정일 체제와의 대화보다 용이함은 물론이다.

또한 지역 안보적 측면에서, 북미 관계 개선이 종국적으로 초래할 북미, 북일 수교와 그에 따른 주변 4강에 의한 남북한 교차 승인은 한반도의 긴장 완화에 기여할 것이다. 구 소련이 붕괴된 이후 심각한 안보 위기를 맞고

있는 북한으로서는 북미, 북일 수교를 통해 자신의 안보 콤플렉스에서 탈피, 보다 자신있게 남한과의 대화 및 협력에 응할 수 있을 것이다. 다시 말하면, 주변 4강에 의한 남북한 교차 승인은 현재 한반도에 존재하고 있는 극도의 불균형 상태를 완화함으로써, 남북한간 긴장 완화는 물론 보다 대등한 조건 하에서의 대화를 가능케 할 것이다.

대북 정책의 재고 필요성

이처럼 북미 관계 개선이 특히 장기적 관점에서 볼 때 남북 관계에 많은 긍정적 영향을 가져온다면, 현재 북미 관계 개선을 바라보는 우리 정부 및 사회의 우려와 초조감은 과연 어디에서 기인하는 것일까? 그 1차적인 원인은 우리 정부의 대북 정책의 일관성 상실에 있다. 1994년 제네바합의 이래 우리 정부의 대북 정책은 극도의 혼란을 거듭하며, 남북 관계 개선을 위한 일관된 정책 수립을 마련하지 못했다. 단 한 가지 일관된 정책 방향이 있었다면, 그것은 남북 관계 개선을 북미 관계 개선의 조건으로 내세움으로써, 북한을 대화 테이블로 이끌어내고자 하는 것이었다. 이제 이 정책마저도 결실을 거두지 못했다.

그렇다면, 이러한 소위 '북미 관계-남북 관계 연계 정책'이 성과를 거두지 못하는 이유는 무엇인가? 이 정책은 두 가지 측면에서 중

대한 결함을 가지고 있는 것이었다. 하나는 미국은 우리의 영원한 우방으로서 끝까지 우리의 입장을 대변해줄 것이라는 가정이다. 모든 국가가 자국의 이익을 추구하는 냉혹한 국제 정치의 장에서는 영원한 우방도 영원한 적도 없다는 교훈을 새삼 거론하지 않더라도, 이러한 가정의 순진성(naivety)과 자기도취성(wishful thinking)은 쉽게 발견할 수 있다. 앞서서도 언급한 바와 같이, 냉전이 종식된 현재의 국제 정치 구조 하에서 북미 관계 개선은 북미 양국 모두의 이익에 부합하는 필연적인 코스이며, 이를 우리가 나서서 저지하는 것은 불가능하다고 할 수 있다. 우리는 믿었던 친구의 배신에 초조함을 드러내고 있으나, 그러한 믿음은 어리석은 것이었을 뿐만 아니라, 그 친구의 입장에서 보면 이는 배신이 아니라 새로운 상황에 직면하여 제3의 친구를 만드는 지극히 일상적인 행위인 것이다.

이 정책이 가지는 또 한 가지 결함은 그것이 북한에 주는 잘못된 인상(misperception)이다. 비록 이 정책이 북미 관계 개선을 지렛대로 활용하여 북한과의 대화를 시도해보고자 하는 순수한 의도에서 출발한 것이라고 할지라도, 북한측의 입장에서 보면 이는 북한의 국제 사회 편입을 방해함으로써 북한의 고립과 枯死를 피하는 정책으로 오인될 가능성이 충분히 있다. 특히 남북한간에 오랜 기간 쌓여온 상호 불신을 고려할 때, 이러한 오해의

가능성은 더욱 크다. 이러한 상태에서 북한이 남한과의 대화에 응해올 리는 만무하며, 이는 오히려 상호 불신을 더욱 증폭시키는 악순환을 초래할 뿐이다.

여기서 우리는 두 가지의 보다 근본적인 문제를 직면하게 된다. 첫째, 무엇때문에 우리 정부는 이처럼 무모하고 미국 의존적인 대북 정책을 계속 추진해왔으며, 아직도 이를 고집하고 있는가? 둘째, 무엇때문에 우리는 당사자간의 자발적인 노력에 의한 남북 대화의 계기를 마련하지 못하고 있는가? 첫번째 문제에 대한 원인은 대북한 문제에 대한 우리 정부 및 사회의 조급함과 短見性, 그리고 두번째 문제에 대한 원인은 우리의 감정적 대응과 그에 따른 정책의 비밀관성에서 찾을 수 있다.

먼저, 우리는 북한 문제의 해결에 대해 지나친 조급함과 단견성을 보이고 있다. 남북 관계를 국제 정치 구조적으로 분석해볼 때, 이는 장기적으로 화해와 협력의 방향으로 나아갈 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고 우리는 당장의 적대 관계를 안타까워하며, 이의 해소를 위해 미국에 의존하면서까지 무리수를 두고 있는 것이다. 북한이 대화에 응해오지 않으면, 그냥 차분히 준비하면서 기다리면 될 것을, 무엇때문에 오해를(즉, 우리가 그들의 고립과 고사를 피한다는) 불러 일으키면서까지 그들을 강제로 대화 테이블로 이끌어오려

고 하는 것인가? 물론 이러한 조급함이 우리 국민의 통일에 대한 염원을 반영하는 것일 수는 있지만, 지나친 바람이 때로는 목표 달성에 부정적 영향을 미칠 수도 있음을 잊어서는 안된다.

두번째로, 이와 밀접히 연관된 문제로서 대북 문제에 대한 지나친 감정적 대응을 지적할 수 있다. 우리는 북한의 일거수 일투족에 지나치게 민감한 반응을 보이고 있다. 북한측의 '간접적인' 쌀지원 요청이 있자마자, 정부는 온갖 법석을 떨어가며 “외국에서 사서라도 지원하겠다”고 하다가는, 그 과정에서 불미스러운 일이 발생하자 지원을 중단해버린다. 기업들의 대북 진출을 적극 장려하던 정부는 정치적 문제가 발생하면 급방 방북 허가를 취소해버린다. 국제 사회 전체가 북한의 식량 위기를 걱정하는 상황에서도 정부는 별 문제 없다는 식의 발표를 하며, 북한의 대남 비방 중시 등 태도 변화가 없으면 식량 지원은 불가능하다고 한다. 그러다가 북한이 2002년 월드컵 공동 개최를 제의해오자, 또 다시 온 국민이 흥분을 감추지 못하고 있다.

어떻게 보면, 같은 민족인 북한과의 관계에 있어서 국민들의 감정적 대응은 당연한 것이라고 할 수 있다. 그러나 이 때문에 정책 입

안자들까지 일관성을 잃어서는 안 될 것이다. 남북한 당사자에 의한 자발적인 관계 개선의 첫번째 관문은 상호간의 신뢰 회복이며, 신뢰 회복을 위한 우리측의 노력은 일관된 대북 정책에서부터 시작되기 때문이다.

대북 문제에 대한 우리의 단견성과 감정적 대응이라는 거품을 제거하고 나면, 최근의 북미 관계 개선은 우리에게 그다지 걱정스러운 일은 아니다. 이는 냉전 이후 국제 정치 구조의 변화에 의한 돌이킬 수 없는 추세이며, 남북 관계에 전반적으로 긍정적인 영향을 미칠 것으로 기대된다. 따라서 이에 대한 우리의 대응도 북미 관계-남북 관계 연계라는 기존의 경직된 정책에서 벗어나, 북미 관계 개선이 우리에게 제공하는 단기적, 장기적 기회를 포착하는 데 주력해야 할 것이다. 단기적으로는 북한측이 보여올 화해 제스처에 신중하고 일관되게 대처함으로써, 상호간 신뢰 회복과 대화 재개의 발판을 마련해야 할 것이다. 장기적으로는 북한 체제의 향후 변화가 우리가 원하는 방향으로 이루어질 수 있도록 지원·유도하며, 그것이 가져다줄 남북한간 진정한 화해와 협력을 위해 차분히 준비해야 할 것이다. **○**