특 집

정치 · 외교 분야 : 한미 관계의 안정적 발전과 교섭력 강화

박 형 중 / 통일연구원 평화안보연구실 선임연구위원

노무현 정부는 북한 핵 문제 위기와 한미 관계의 위기라는 이중의 위기 속에서 출범했다. 지난 1년 간, 주요 외교 안보 및 대북 정책 현안 처리는 무엇보다도 한미 관계의 불협화음 및 국내 정치의 일반적 혼미에 의해 영향을 받았다. 주요 현안들에 대해 한국 정부와 미국 정부간에 차이가 있었다면, 이는 한국 정부에게 높은 외교 능력을 요구했다. 한국 내부 자체에서 필요했던 것은 현안에 대한 심도 있는 토론과 정치적 의사 결집 과정이었다.

여기서는 지난 1년간 노무현 정부의 대북 정책을 한미 관계, 남북 관계, 대내 정치의 세 분야로 구분하여 평가한다. 또한 이러한 평가에서 첫째 정책 개념 자체의 적실성, 둘째, 정책 관철을 필요했던 외교 능력과 대내 정치 주도 능력의 발휘 여부 등을 고려한다. 마지막으로 대북 정책의 향후 과제를 제시한다.

한미 관계

지난 1년간 현실적으로 한미 관계에서의 여러 현안 문제가 한국의 대북 정책 및 남북 관계와 유관 국내 정치에 가장 강

력한 영향 요소로 작용했다.

노무현 정부의 초기 상황은 북핵 위기와 한미 관계의 위기라는 이중의 위기로 표현될 수 있다. 첫째, 북핵 문제의 악화, 미국의 대북 공격 가능성 대두 때문에 한국 경제의 전망에 대한 위기감이 고조했다. 둘째, 노무현 정부가 한미 수평관계론을 중심으로 미국의 한반도 정책에 공개적 불만을 표시함으로써, 한미 관계의 장래에 대한 불안감이 증가했다. 셋째, 미국 정부는 휴전선 인근에 배치된 미 제2사단을 한강 이남으로 조속한 시일 내에 재배치한다는 입장을 피력했다. 반미 감정의 고조 등에 대한 감정적 반발로 미국 정부가 미군 재배치를 추진하고 있다는 우려가 한국에서 유포되었다.

3월경부터 한국 정부는 초기의 입장을 수정하여, 현안에 대해 미국과 견해를 좁히기 시작했다. 노무현 정부는 출범 전후, 한국은 북핵 문제에서 북미 직접 대화를 요구하면서, 미국과 북한간의 중재 역할을 자임했다.

그러나 3월초 한국 정부는 북핵 문제 해결을 위한 미국의 제안인 다자 협상안을 수용했다. 나아가 4월말에 개최되었던 북한-미국-중국의 베이징 3자회담과 관련해서는, "북핵 문제가 해결되는 것이 중요한 것이지 우리가 그 회의에 참여하는 것은 그리 중요한 일이 아니다"라는 입장으로 발전하기도 했다. 나아가 3월 21일 한국 정부는 국내에서의 상당한 반대에도 불구하고, "경제 상황과 북핵 문제 등 여러 현안을 헤쳐나가기 위해 미국과 돈독한 관계를 유지할 필요"에서 이라크 파병을 결정한다고 발표했다. 나아가 한국 정부는 5월 한미 정상회담에서 북핵 문제가 악화되는 경우 미국과 "추가적 조치를 검토하게 될 것"과 "남북 교류와 협력을 북한 핵 문제의 전개 상황을 보아가며 추진해 나갈 것"을 천명했다.

북핵 위기와 한미 관계의 위기라는 이중적 위기 속에서 출범한 노무현 정부는 3월경부터 초기 입장을 수정하여 미국과 견해를 좁히기 시작했다. 다자 협상안의 수용과 이라크 파병 결정에 이어, 5월의 한미 정상회담을 분기점으로 한미간의 정책 공조는 복원되었다. 그러나 후반기 들어, 이라크 파병의 규모와 성격에 대한 논쟁, 주한 미군 재배치 문제 등으로 자주파와 동맹파간의 대립이 언론에 표출되었다.

이처럼 5월 한미 정상회담을 분기점으로 한미간의 정책 공조는 외형상 복원되었다. 그러나 후반기에는 노무현 정부 내부에서 이라크 파병의 규모와 성격에 대한 논쟁, 주한 미군 재배치 문제 등을 놓고 갈등이 증폭했다. 이러한 가운데, 국가안전보장회의(NSC)의 ‘ 자주파 ’와 외교부 · 국방부 중심의 ‘ 동맹파 ’ 간의 대립이라는 도식이 언론에 등장했다. 결국 2004년 1월 15일 노무현 대통령은 외교통상부장관을 경질했다. 그는 외교통상부장관이 “ 과거 의존적 대외 정책에서 벗어나지 못한 채 참여정부가 제시하고 있는 새로운 자주적 외교 정책의 기본 정신과 방향을 충분히 이해하지 못했다 ”고 비판했다. 곧이어 외교안보보좌관, 국방보좌관 등도 교체되었다.

북핵 문제, 남북 관계

북핵 문제와 남북 관계에 대한 참여정부의 입장도 시간이 지나면서 수정되었다. 초기의 ‘ 북핵 문제와 남북 관계 분리 ’론에서 5월의 한미 정상회담을 거치면서 ‘ 상황 악화시 추가 조치 협의 ’ 및 ‘ 남북 교류와 협력을 핵 문제 전개와 연계 ’론을 견지하고 있다.

북핵 문제, 미국과의 관계 등으로 2003년 남북 관계는 큰 돌파 없이, 비교적 주목을 끌지 않으면서 조용하고 신중히 진행되었다고 할 수 있다.

북핵 문제, 남북 관계에 대한 노무현 정부의 입장도 시간이 지나면서 수정되었다. 초기에 노무현 정부는 핵 문제와 관련, 한국의 북미간 중재자론을 견지했으나, 다자회담을 수용하면서, 한국 정부의 역할을 대화 촉진자(facilitator)로 자리매김했다. 남북 관계와 관련 노무현 정부는 초기에 ‘ 북핵 문제와 남북 관계 분리 ’론에 입각했다. 그 후 5월 한미 정상회담을 거치면서 노무현 정부는 ‘ 상황 악화시 추가 조치 협의 ’ 및 ‘ 남북 교류와 협력을 핵 문제 전개와 연계 ’론을 견지하고 있다.

표현상의 변화에도 불구하고, 노무현 정부의 대북 정책의 주요 기조는 북한과의 ‘ 대화 및 지원 ’론으로 평가할 수 있다. 이러한 정책은 미국과 일본의 대북 ‘ 압박 ’론과는 대비되는 것이다. 노무현 정부의 ‘ 대화와 지원 ’을 통해 두 가지 목표를 추구했다. 첫째, 한반도 상황의 안정적 관리였다. 남북 대화는 핵 문제에 대한 우리의 입장 전달, 북측 상황 파악 등을 위한 채널로 간주되었다. 둘째, 남북 대화 유지와 관계 개선이었다. 북핵 상황이 악화되지 않는 한, 남북장관급회담과 경협 관련 분야별 실무협의 등을 통해 교류 협력의 모멘텀을 유지하면서 남북 관계 개선 노력을 경주한다는 것이었다.

노무현 정부는 한반도 안정 및 남북 관계 관리와 관련 특히 대북 식량 지원의 역할을 중시했다. 대북 식량 지원은 북한을 남북 대화로 유도하고, 남북 대화를 우리가 주도해 나가기 위한 유력한 수단이다. 만약 우리가 매년 해오던 인도적 지원을 보류할 경우, 남북 대화와 협력을 지속시켜 나갈 고리를 상실할 우려가 있다는 것이 한국 정부의 입장이었다.

북한도 남북 관계와 관련해서는 한국 정부의 대북 정책 입장에 대해 대체적으로 협조적이었다. 중요한 두 가지 이유는 첫째, 핵 문제로 인하여 국제사회의 지원이 줄어드는 상황에서 한국 측으로부터 지원이 절실했다는 것과 함께, 둘째, 만약 한국이 ‘ 압박 ’론에 편승하게 되는 경우, 북한의 운신 한계는 극도로 좁아지게 될 것이기 때문이었다.

남북간의 관계 유지 때문에, 북한은 얼마간 운신의 여유를 가질 수 있는 공간을 생겨났으며, 북핵 문제로 안보 상황이 급격히 악화되지 않았다고 평가할 수 있다.

참여정부는 한반도의 안정적 관리, 남북 대화 유지와 남북 관계 개선이란 두 가지 목표 추구를 위해 대북 식량 지원의 역할을 중시했다. 북한 역시 핵 문제로 인해 국제사회의 지원이 줄어드는 상황에서 한국으로부터의 경제 지원과 대외 고립 탈피를 위해 한국 정부의 입장에 대체로 협조적이었다.

대내 정치

DJ정부의 대북 포용 정책을 계승 발전하되, 대북 정책 결정의 투명성과 국민적 합의 도출에 비판적 태도를 취했던 참여정부는 정부와 각 정당의 내부 분열로 지지나 반대에서 제대로 기능하지 못했다. 특히 이라크 팡병 문제에 있어서는 여야당의 경계가 붕괴되어 내부 분란이 증가했다.

대북 정책과 관련 노무현 정부는 김대중 정부의 대북 정책의 한 가지에 대해 매우 비판적 또는 반성적 자세를 취했다. 국내 정치에 관한 것이었다. 그리하여 노무현 대통령은 취임사에서 대북 정책에 관한 " 대내외적 투명성을 높이고 국민의 참여를 확대하며 초당적 협력을 얻겠다 "고 천명했다.

그러나 노무현 정부에 들어서면서, 외교 · 안보 정책 현안을 놓고 정부 내부에서 분열이 발생했으며, 여야당 공히 정당들이 내부 분열로 지리멸렬하여 대북 정책에 대한 지지나 반대에서 거의 기능하지 못하는 상황으로 바뀌었다.

이라크 파병 문제 등에 관련해서는 여야당의 경계가 붕괴하고, 내부 분란이 증가했다. 이 때문에, 2003년 상반기에는, 노무현 정부의 대북 · 대미 정책에 대해 위기감을 느끼지만, 자신의 견해를 대표해줄 주체를 찾지 못한 우파 세력의 일부가 조야한 형태의 운동 세력으로 결집하는 새로운 현상이 나타나기도 했다.

향후 과제

2003년 상황을 거울삼아 볼 때, 2004년 대북 정책의 주요 과제는 다음과 같이 제기할 수 있을 것이다.

한미 관계의 안정 및 교섭력 강화

2003년 노무현 정부는 현실적으로 미국의 정책 요구에 많은 양보를 행하였다. 그러나 그에 상응하는 보상으로서

한미 관계에서의 신뢰 회복과 공고화에서는 큰 소득을 얻지 못했다. 이러한 기대치 이하 소득의 원인은 한국 정부와 미국 정부간의 인식 및 정책 차이에 있다고 생각지 않는다. 정책에 대한 인식 차가 존재하더라도, 상대방의 의도에 대한 신뢰 관계와 능력에 대한 존경 관계는 존재할 수 있기 때문이다.

보다 중요한 원인은 한국 정부 내의 자중지란과 신중하지 못한 어휘 선택 등에 따른 부시 행정부의 노무현 정부에 대한 불신, 여러 현안에서 한국 정부의 외교적 수완의 미비 등이라고 할 수 있을 것이다. 2004년도에는 이러한 점에서 개선이 이루어져야 한다.

향후 정부는 한미 관계의 안정적 발전과 교섭력 강화를 위해 한국 내부의 자중지란과 분열을 중단하여 한미간의 신뢰를 회복해야 한다. 또한 북핵 문제 해결을 위해, 미국에 대해서는 북한의 변화 가능성을 보다 현실성 있게 설득하는 한편, 북한에 대해서는 보다 가시적인 증거를 내놓을 것을 요구해야 한다.

핵 문제 해결을 위한 노력

2004년에도 핵 문제와 관련한 교착 상태가 지속하는 경우, 한국 정부의 북한에 대한 ‘ 대화와 지원 ’의 원칙은 궁지에 몰리게 될 수도 있다. 핵 문제와 남북한 교류 및 협력 문제와 관련하여, 미국과 북한을 동시에 불만족시키는 상황에 빠질 수 있게 되기 때문이다. 이미 2월초에 열렸던 제13차 장관급 회담에서 북한은 ‘ 우리 민족끼리 ’를 내세우면서, 남측의 핵과 경협 연계를 풀도록 압박을 가해 왔다. 다른 한편에서, 2004년에 개성공단사업이 1만평 시범단지 출범 등 본격적으로 진행되는 경우, 미국 측의 불만이 보다 직설적으로 표현될 수도 있을 것이다.

한국이 이러한 궁지에 빠지지 않는 방법은 두 가지이다. 첫째, 핵 문제에 관하여 실질적 진전이 이루어지는 것이다. 둘째, 한국이 북한 또는 미국의 어느 한편의 견해를 더 존중

하면서, 남 · 북 · 미 관계에 새로운 형세를 마련할 때 가능해질 것이다. 한국 정부에게 가장 좋은 상황은 핵 문제에서 가시적 전기가 마련됨으로써 미국과 북한의 양자택일 상황에 빠지지 않는 것이다.

따라서 한국은 미국과 북한을 설득하는 노력을 강화해야 할 것이다. 한국은 미국에 대해 북한의 변화 가능성을 보다 현실성 있게 설득하는 한편, 북한에 대해서는 보다 가시적인 증거를 내놓을 것을 요구해야 한다. 또한 북한 핵 문제 처리 과정에서 한국이 결코 받아들일 수 없는 ‘ 한계선 ’을 미국과 북한 양측에 공히 주지시켜야 할 것이다.

남북한 군사 문제에서 돌파구 마련

남북 관계 발전은 경제와 사회 · 문화 분야는 물론, 군사 문제에서 해결의 실마리를 찾아야 할 것이다. 이는 북핵 문제에서 보다 유연하고 합리적인 해법을 도출할 수 있을 것이며, 북한 경제 재건을 위한 국제 지원 동원에도 큰 기여를 할 것이다.

제2차 남북 정상회담이 열리지 않는 상황에서 남북 관계는 경제 관계와 사회 · 문화 관계로만 발전하고 있다. 남북한 사이에 본격적인 평화와 군사 문제가 거론되고 해결의 실마리를 찾는 경우, 남북한이 상호간 그리고 국제 관계에서 직면하고 있는 많은 문제가 해결될 수 있을 것이다.

남북한 사이에 군사 문제가 본격적으로 거론되기 시작하면, 우선 한국 국내적으로 대북 지원 및 남북 관계 개선에 관한 저항이 약화될 수 있으며, 대외적으로도 북한의 변화 의지를 보다 확실히 과시할 수 있는 증거를 제시할 수 있다. 이러한 상황은 핵 문제 해결에서 보다 유연하고 합리적인 해법을 도출할 수 있을 것이며, 북한 경제 재건에 대한 국제적 지원을 동원하는 데도 큰 기여를 하게 될 것이다.

대북 정책 추진 체계의 정비와 국민적 지지 기반 마련

민주 정치의 묘미 중의 하나는 상호 견제와 균형, 대안의 토론 등을 통해 국가의 전략 선택에서 치명적 오류가 발생하지 않도록 하는 것이다. 가장 필요한 것 중의 하나는 정당 정치의 복원을 통해, 정책 사안에 대한 심도 있고 진지한 토론 및 정치적 반영이라고 할 수 있다. 정당 정치의 복원은 대북 정책 관련 사항들이 거리의 투쟁으로 비화하는 것을 방지할 수 있을 것이다.

물론 그보다 더 중요한 것은 정책 책임자의 비전 제시와 수완 발휘라고 할 수 있다. 이것이 올바로 갈 경우, 상당히 많은 국내 정치 문제, 외국과의 교섭력 문제가 해소될 수 있을 것이다. 아울러 북측이 회담과 교섭에서 유리한 자리를 차지하기 위해 자행하는 돌발적 위협 행위, 자유민주주의 국가인 한국의 내정에 간섭하는 처사에 대해서는 강력한 대응이 요구된다. 그것이 남북한 및 한국 내부에서 정부에 대한 신뢰를 높이는 데 이바지할 것이다.

정당 정치 복원을 통해 대북 정책 사안에 대한 심도 있고 진지한 토론을 거침으로써 대북 정책 관련 사항들의 장외 투쟁을 방지할 수 있을 것이다. 남북한 및 한국 내부에서 정부의 신뢰를 높이기 위해 보다 중요한 것은 정책 책임자의 비전 제시와 수완 발휘이다.