

1997년 정부의 대북 정책

도준호 / 조선일보 편집부국장

이 해 한반도를 둘러싼 기류는 주변국의 관심이 어느 때보다 높아질 것으로 예상된다. 점차 고조되고 있는 한반도 문제의 국제화 추세가 가속화된다는 말이다. 이는 북한 핵문제를 계기로 주변국의 관심이 높아지고, 심각한 경제난에 봉착한 북한이 지금까지의 배타적인 태도를 버리고 '유관국'과의 협조를 다짐하고 있기 때문이다.

먼저, 미국의 대북 접근은 종전보다 활발할 것으로 예상된다. 미국의 대북 접근이 큰 테두리에서는 한국과 공조의 틀 속에서 진행되겠지만, 올해에는 북한을 연착륙시키려는 정책을 보다 구체화할 것으로 보인다. 미국 대통령의 경우 통상적으로 2기 집권기에는 소신 있는 외교 정책을 펴는 경향이 있으며, 클린턴 대통령도 2기 집권 초년도에 해당하는 올해 기존의 외교안보팀을 전면 교체하고 새 진용으로 짰다. 최초의 여성 국무장관인 올브라이트를 비롯한 새 외교안보팀은 아시아 문제 전문가들이 아니다. 이런 점에서 미국의 한반도 정책이 앞으로 변할지 모른다는 우려가 일각에서 일고 있으나, 그렇지 않을 것이다. 기존의 흐름을 크게 벗어나지 않는 방향에서 보

다 적극적인 태도를 견지할 것이다. 이에 따라 올해 중에 미국과 북한의 연락사무소가 각각 워싱턴과 평양에 문을 열 것이며, 미군 유해 송환 문제, 미사일협상 등 미국과 북한간의 현안 문제들이 적극적으로 논의될 것이다. 식량 등 미국의 대북 지원 문제도 활발하게 제기될 것으로 보인다.

한반도 안정, 다시 말해 현상 유지를 기본 정책으로 삼고 있는 중국의 한반도 정책은 종전과 크게 달라질 가능성은 없다. 그러나 북한 정세가 불안정할수록 개입의 폭이 늘어날 것이다. 일본은 지금까지 지켜온 한국과의 공조 태도를 유지할 것이나, 미국의 행보에 따라 가변성이 있다. 일본은 북한과 가능한 빨리 전후 문제를 청산하고 수교를 하고 싶으나, 한·미·일 공조체제에 묶여 자제하고 있는 입장이다. 미국의 행보가 예상외로 빨라질 때 일본의 태도도 달라질 수 있다.

한국과 수교 이후 소원해진 북한과 러시아의 관계도 작년부터 복원되고 있다. 작년 유효기간이 끝난 「조러우호조약」 개정 작업을 올해 중 마무리, 양국 관계는 종전의 동맹 관계에서 벗어나 경제 협력에 중점을 두면서 정상

화될 것이다.

주변국의 태도와 함께 우리의 대북 정책에 직접적인 영향을 미치는 북한의 자세도 긍정적이지 않다. 90년대 들어 심각한 경제난에 시달리고 있는 북한의 경제 사정이 개선될 기미가 없을 뿐더러, 경제난의 타개를 우리와의 협력이 아닌 '유관국'과의 협력이라는 방법에서 찾고 있다. 김일성 사망 후 권력을 이어받은 김정일의 권력 기반도 불안하다. 이런 상황 때문에 북한은 남한과의 대화나 협력보다 오히려 기존의 '通美封南' 정책을 강화할 것으로 보인다. 내부의 불안을 외부로 돌리기 위하여 우리의 大選 政局에 편승해 對南 통일 전선을 강화할 것이다. 이는 동해안 잠수함 공비 침투 사건에 대해 사과를 하고서도 도리어 남측에 책임을 떠넘기는 자세에서도 알 수 있다. 김정일이 올해 공식적인 권력 승계를 하든, 하지 않든 북한의 이러한 태도는 마찬가지일 것이다.

이러한 외부적인 조건이 불리한 상황과 또한 적극적인 정책을 추진한다 해서 효과를 기대할 수 없는 입장에서, 올해 우리의 대북 정책은 제한적이고 신중할 수밖에 없다. 김영삼 대통령이 신년 기자회견에서 잠수함 사건에 대한 북한의 사과를 일단 긍정적으로 평가하면서도 '중요한 것은 말이 아니라 실천'이라고 강조한 배경도 이러한 현실 인식에 뿌리를 두고 있다. 북한의 태도 변화가 없는 한 대북 식량 지원이나 경험을 바로 재개하지 않으며

적극적인 정책도 취하지 않겠다는 의미이다. 김대통령은 올해 남북 관계에서 가장 중요한 것은 4者회담이라고 밝히고, 4者회담에는 남북한과 함께 미국·중국이 참여하지만 결국에는 남북한만 남게 된다고 말함으로써 대화의 주체는 남북한이라는 의지를 분명하게 표명했다. 이는 김대통령이 임기 마지막 해인 올해 새로운 정책을 제시하기 보다, 자신이 강한 의욕을 갖고 클린턴 美 대통령과 공동 제의한 4者회담을 성공적으로 이끌겠다는 뜻이다.

김대통령은 더구나 4者회담의 주체를 남북한이라고 강조함으로써 우리 주도의 남북 관계 정상화를 이끌어 한반도의 평화를 정착시키려 하고 있다. 김대통령이 이처럼 4者회담에 강한 의욕을 갖고 있는 것은 자신의 대통령 재임시 한국 주도의 남북 대화들을 놓았다는 역사적 평가를 받고 싶은 것과 무관하지 않다.

이러한 기초 위에 올해 대북 정책의 틀이 짜여졌다. 대북 정책 주무부서인 통일원이 발표한 「1997년도 주요 업무 계획」의 맨 윗자리에 4者회담 추진이 자리잡고 있는 것도 김대통령의 이러한 의중에 부응하기 위한 것이다. 4者회담 추진에 앞서 열리는 설명회를 앞두고 한국은 미국과 북한의 예상 태도 및 주요 쟁점별 전략 등 공동 대책을 마련했다. 그러나 설명회도 북한의 50만 톤의 식량 사전 보장 요구로 무기한 연장됐으며, 따라서 본 회담의 개최 여부는 더 두고봐야 한다. 그렇다고 하더라도 정부는 4者회담이 기본적으로 국제적인 성격

을 띠는 점을 감안해, 주변 4강과의 협조 및 연계체제 구축을 강화해나가기로 했다. 4총회담 제의 1주년을 계기로 4강의 한반도 문제 전문가를 초청해 국제 포럼을 열고, 주변 4강의 각계 각층 인사를 참여시킨 네트워크를 운영하며, 한반도 통일 문제 연구 기관과 연계체제도 마련키로 했다. 이러한 대책은 북한을 4총회담으로 끌어내기 위한 압박 작전의 일환이다. 이와 함께 4총회담을 거부하고 정전협정을 북미간의 평화협정으로 대체하려는 북한의 정전체제 파괴 행위에 대해서는 난호히 대처하겠다는 것이다. 비무장지대 및 접경 지역의 평화적 이용 방안도 강구해 휴전선의 대결성을 완화하겠다는 것이다.

둘째는 경수로 지원 사업의 효율적 추진과 경제 교류 협력의 확대이다.

남북간의 화해와 협력을 모색하기 위해 추진되는 경수로 지원 사업은 올해부터 본격화된다. 작년까지 KEDO(한반도에너지개발기구)와 북한간에 경수로 건설을 위한 각종 협정과 의정서 등이 체결돼 준비 작업이 사실상 끝났다. 이에 따라 올해 중에 KEDO신포사무소에 우리측 대표를 파견해 본격적인 공사에 나서게 된다. 한국 중심의 경수로 사업을 추진하기 위해 인원과 장비의 남북 왕래 및 장기 체류 대책을 강구하고, 경수로 건설 재정 부담에 대한 미국과 일본 등 참여국간의 본격적인 협의도 진행한다. 정부는 한국이 가장 많이 부담한다는 기존의 방침은 지켜나가되 가능한 국

민 부담을 최소화하는 방향에서 분담하도록 노력할 계획이다. 문제는 재정 부담에 걸맞은 역할과 힘을 행사할 수 있어야 하는데, 지금까지 북한은 한국 주도를 인정하지 않으려는 경향을 보여왔다. 정부는 미일 등과의 비용 부담 협상에서 한국의 주도적인 역할을 보다 구체적으로 확실히 하고 북한의 방해에 대해서는 공동 대응하는 방안을 강구키로 했다.

남북 경험은 급격한 확대보다 단계별·분야별로 점진적으로 확대할 예정이다. 위탁 가공 교역의 규모를 확대하고 품목을 다변화하며 교역 절차를 간소화하기로 했다. 시범적인 경험 사업을 활성화하고 UNDP(유엔개발계획)의 두만강개발계획 등 국제간 지역 협력을 통한 남북 경험도 추진하기로 했다. 국제간 지역 협력은 북한이 남한과의 사업을 꺼리는 형편에서 북한의 개방을 유도할 수 있는 장점이 있다. 민간 차원의 접촉과 교류도 확대할 방침이다. 학술, 종교, 체육 등 비정치적인 교류를 넓히고, 이들 민간 단체가 제3국에서 남북 공동 행사를 가지도록 유도할 계획이다.

셋째는 탈북자 지원 확대와 인권 문제 개선이다. 지금까지 탈북자지원체계는 엉성하기 짝이 없었다. 탈북자가 귀순하면 관계 기관의 조사 후 사실상 그대로 사회로 내보내 이들의 우리 사회 적응과 생활에 많은 문제점이 노정됐다. 정부는 작년 정기 국회에서 통과된 「탈북주민지원법」에 근거해 보다 적극적인 지원 체계를 마련할 예정이다. 이 법에 따른 후속

법령을 제정하고 재사회화 프로그램을 개발하며 정착 지원 시설도 본격적으로 건립키로 했다. 관계 부처간 긴밀하고 유기적인 협조체제를 구축하기 위해 '북한이탈주민대책협의회'를 구성, 효과적으로 지원키로 했다. 이 협의회는 이미 한 차례 회의를 갖고 지금까지 선별적인 탈북자 수용 방침을 전원 수용하는 방향으로 바꾸었다.

정부는 탈북 주민의 안전 송환을 위한 외교적 노력도 다각도로 추진하기로 했다. 지금까지 탈북자들이 안전하게 우리나라로 올 수 없었던 것은 정부의 소극적인 태도도 문제였지만, 이들 탈북자가 대부분 중국을 거쳐 오기 때문에, 중국과 외교적으로 미묘한 문제가 있어 장애 요인으로 작용했다. 정부는 중국 등 관계국과 탈북자 문제는 인권 문제인 동시에 '난민' 문제라는 차원에서 이해시키고 설득해 나가기로 했다. 이러한 정부의 노력에 관계국들, 특히 중국이 어떤 반응을 보일지는 미지수이지만, 정부의 지속적인 설득에 중국 정부가 태도를 바꿀 가능성은 충분히 있다.

또 남북 억류자, 국군 포로, 북송 교포의 송환 대책을 강구하기로 했다. 이를 위해 각 부처간의 유기적인 협조체제를 강화하고 국제기구와 연계체제를 갖춰 정확한 실태 파악과 함께 이들의 송환을 국제 사회에 호소할 예정이다. 남북 억류자나 국군 포로 문제는 남북간에 가장 시급히 해결해야 할 문제인데도 지금까지 정부는 사실상 외면해왔다. 제3국을 통

한 이산 가족 교류도 지속적으로 추진하고 대북 인도적 지원 사업도 다원화하기로 했다. 국제기구와 대북 지원 협조 방안을 모색하고 민간 차원의 대북 지원은 한국적십자사를 중심으로 체계화하기로 했다.

넷째는 통일 준비 태세 확립이다. 정부는 북한에서 일어날 수 있는 모든 가능성에 대비한 대책을 마련하고 통일 대비 요원 16개 부처 20명을 독일, 중국 등 10개국에 파견하며 행정 요원 400명, 교육 요원 300명을 양성하기로 했다. 각 부처에 통일 대비 전담 부서를 설치 확대하고 이미 양성된 요원에 대한 사후관리를 강화하기로 했다. 모든 가능성에 대한 대책은 북한의 급작스런 붕괴나 대량 난민 사태를 염두에 둔 비상 대책도 포함된다.

다섯째는 남북기본합의서 이행체제 정상화 노력이다. 남북간에는 남북기본합의서와 함께 분야별 공동위원회(화해·군사·경제·사회문화)가 이미 설치돼 있으나, 북한의 고의적인 회피로 5년째 가동이 되지 않고 있다. 정부는 남북합의이행체제가 정상화될 경우에 대비, 당국·비당국간 협상 방안을 마련하고, 회담 운영·지원체제도 정비하기로 했다. 또한 판문점 남북 연락 기능을 활성화하기 위해 남북간 대화·접촉 창구도 계속 유지해나가기로 했다.

여섯째는 대북 정보 역량 확대 강화이다. 지금까지 대북 정보는 대부분 안기부에 의존해왔으나, 올해부터는 수집 범위를 확대키로

했다. 분석 과제별 전문가 네트워크를 구성하고 해외 정보 자료 수집망도 확대하기로 했다. 또한 각종 국제 회의와 행사 참가를 통한 정보·자료 수집을 체계화하고 주변국의 북한 문제 전문가를 대상으로 네트워크도 구축하기로 했다. 민간 기업, 단체, 각종 연구 기관과도 정보 협력을 하기로 했다. 북한(통일) 관련 자료의 전산화 작업도 한다.

일곱번째는 통일 교육 실시이다. 효과적인 통일 교육을 실시하기 위해 「통일교육법」을 제정, 통일 교육 담당자들의 전문성을 높이고 여론 지도층을 대상으로 한 통일 교육을 실시하기로 했다. 지금까지 통일 교육의 사각지대였던 대학생들에 대해서는 실질적인 방법에서 접근하기로 했다. 우선, 입학 전에 판문점 견학을 시켜 분단 현실을 보여주고, 입학과 동시에 중점적인 통일 교육을 통해 좌경 이념에 오염되는 것을 차단하기로 했다. 대학생 교육은 우선 4년제 대학(146 개 대학, 29만 8,000 명)부터 실시하고 점차 전문대로 넓혀갈 예정이다.

올해 대북 정책을 종합적으로 평가하면, 북한과의 관계 개선보다 내실을 다지겠다는 것으로 요약할 수 있다. 지금까지처럼 북한과의 대화를 시도하기 보다는 우리 내부의 문제점을 정비하겠다는 것이다. 이러한 정부의 대북 정책 방향은 현실적인 인식에 바탕을 두고 있다고 할 수 있다. 또한 지난 4 년 동안 비싼 수험료를 지불하고 얻은 결론인 것이다.

그러나 이러한 대북 정책 방향이 정치 물결에 휩쓸릴 때 어떻게 변질될지 알 수 없다. 올해 있을 대통령 선거에서 대북 문제가 전면에서 오르면, 각 후보들이 실현성없는 이슈를 들고 나와 국민들에게 헛된 환상을 심어줄 수 있기 때문이다. 또 하나 우려스러운 것은 현 정부가 대북 정책에서 '한 건' 해 대선에서 유리한 국면을 만들려고 할 가능성이 있다는 것이다. 이러한 가능성은 동해안 잠수함 사건 이후 거의 사라졌지만 완전히 배제할 수는 없다. 따라서 대북 문제의 정치화를 어떻게 막느냐가 우리 내부에서는 가장 중요하다.

대외적으로는 한미 공조의 틀을 어떻게 효과적으로 유지하느냐가 관건이다. 클린턴 2기의 외교안보팀은 1기때보다 훨씬 '국익 우선'을 앞세우고 있으며, 대북 정책에서도 이러한 경향이 그대로 나타날 것이다. 그럴 경우 과거와 같은 '떼쓰기' 외교로는 오히려 역효과만 생긴다. "미국은 무조건 우리와 입장이 같을 것"이라는 냉전시대의 사고 방식으로는 美 정부는 물론 언론, 학계 등 미국 사회에서 환영 받을 수 없다. 미국의 연착륙 정책과 우리의 대북 정책을 어떻게 전략적으로 조율하며 우리가 최소한의 양보로 미국과 공동 보조를 취할 수 있는가를 생각해야 한다. 줄 것은 주되 취할 것은 취하는 유연한 대응이 필요하다. **統**