

남북한 관계 60년 분석:

1948~2008*

우 승 지 | 경희대학교 국제학부 조교수

이 글은 지난 60년간 남북관계의 전반적 추이와 각 시기의 특징을 추적해 보는 것을 목적으로 한다. 외적 위협 인식(external threat perception)의 변화, 레짐 성향 또는 전략(regime orientation/strategy)의 변화, 경쟁능력(competitive ability)의 변화, 국내자원의 위기(domestic resource crisis)가 주요 설명변수가 될 것이다. 2차 세계대전으로 동북아에 새로운 세력균형이 탄생하였고, 새로운 질서 속에 남북 숙적관계가 탄생하였다. 경쟁능력의 변화(북한의 군사적 우위)는 한국전쟁과 남북 숙적관계의 공고화를 가져왔다. 한국전쟁 이후 경쟁능력의 변화(북한의 군사적, 경제적 우위)와 더불어 북한의 요새국가화가 심화되었고, 평양은 점점 더 공세적인 대남 노선을 채택하였다. 경쟁능력에서 뒤졌던 한국은 군사정권 아래 선 건설, 후 통일의 전략을 선택했다. 외적 위협의 변화(데탕트)와 경쟁능력의 변화(균형)로 남과 북은 일시적 대화노선을 추구하게 된다. 냉전의 해체와 경쟁능력의 변화(한국의 우위)는 1990년대 초반과 2000년대 남북화해의 기반이 되었다.

주제어: 남북관계, 숙적관계, 포용정책, 진화기대이론

* 이 논문은 한국행정연구원의 한국행정60년 연구비 지원에 의해 작성했음.

I. 서 론

건국 60년이 되는 2008년은 또한 한반도에 남북국시대가 도래한 지 60년이 되는 해이기도 하다. 이 글은 1948년부터 2008년까지 한반도의 분단사를 정리, 해석, 음미해 보려는 목적을 갖고 있다. 한국의 현대사는 곧 분단사였다. 일본 제국주의로부터 해방된 이후 한반도에는 대한민국과 조선민주주의인민공화국의 대립되는 두 정체가 등장하였다. 분단의 배경에는 미군과 소련군의 진주와 더불어 일제 시기 국내 세력의 이념적, 정치적 균용할거가 자리 잡고 있었다. 남북국 시대의 등장과 거의 동시에 한반도는 김일성 정권의 무력에 의한 통일 시도에 의해 전화(戰禍)에 휘말리게 된다. 미군과 중국 자원군의 참전으로 국제전으로 변해버린 한국전쟁은 3년여의 공방 끝에 휴전협정과 함께 끝이 났다.

한국전쟁으로 공고화된 한반도의 남북간 숙적관계는 이후 냉전이라는 외적 환경 아래 배양되었으며, 갈등과 위기의 시기를 거치며 성숙되어 갔다. 남과 북 사이에는 때로 긴장완화의 순간들도 있었다. 탈냉전 이후 남북관계에는 교류협력의 시도 등 냉전 시기에 비해 괄목할만한 협력의 증가가 목도되기도 하였다. 그러나 2000년을 전후하여 나타난 남북협력의 신장에도 불구하고 유감스럽게도 한반도의 정세는 아직 평화공존의 시기나 숙적관계의 해체기에는 접어들지 못하고 있다.

이 글은 지난 60년의 남북국 시대의 흐름을 진화기대이론(evolutionary expectancy theory)의 틀이 강조하는 몇몇 변수들을 중심으로 협력과 갈등의 순환이라는 관점에서 조명하게 될 것이다. 국제정치이론에서 숙적관계 연구와 관련하여 제시된 이론을 통하여 남북한 숙적관계의 협력과 갈등을 하나의 단일한 분석틀을 가지고 설명하고자 한다.

II. 연구의 방법 및 구성

1. 관련 이론

남북관계는 서로를 숙적(rival)으로 보는 숙적관계(rivalry)로 요약된다. 한 쌍의 숙적으로 구성되는 숙적관계는 경쟁자 신분(competitor status), 위협인식(threat perception), 적 신분(enemy status)의 세 구성요소를 공유하고 있다(Thompson, 2001: 560).¹ 두 숙적들은 상대방을 안보상의 위협으로 인식하고 있으며, 정치적 영향력 또는 종교의 확산과 같은 무형의 자산이나 영토 또는 자원과 같은 유형의 자산을 배타적으로 점유하기 위한 갈등적 관계에 있다. 국제정치학에서 숙적의 탄생과 소멸은 제국의 명멸만큼이나 주요한 의미와 영향력을 지닌다. 무릇 전쟁과 평화의 외교사는 복수(複數)의 숙적들의 흥망성쇠의 역사(歷史) 또는 적자생존의 기록(記錄)이라고 할 수 있다.

숙적끼리의 상호작용에는 여느 국가 간의 상호관계와는 차별되는 특별함이 있다. 숙적은 상대방의 행위와 전략을 선입견을 가지고 바라보며, 정형화된 이미지의 틀을 갖고 상대의 외교행위에 의미를 부여한다. 서로에 대한 편견은 숙적 사이의 갈등을 상승(escalation)시키는 윤희유 역할을 한다. 숙적 관계에 있는 두 국가는 다른 상황에 있는 국가군(群)에 비해 무력충돌이나 전쟁에 휘말릴 가능성이 더 높은 것으로 조사되고 있다(Vasquez, 1996; Rasler and Thompson, 2000).

한번 형성된 숙적관계는 반복과 상승을 거쳐 ‘중독(addiction)’의 면모를 지니게 된다. 즉 숙적 간 상호작용의 현재는 과거에 구속되며, 현재는 또한 미래를 상당 부분 규정하게 된다. 학습과 사회화 과정을 통해 숙적관계는 한

1. 딜과 거츠(Diehl and Goertz, 2000: 4)는 이와 달리 숙적관계를 “양자가 모두, 다소 규칙적으로, 군사적 위협과 무력을 사용하고 또한 군사적 차원에서 외교정책을 형성하는 두 국가 사이의 관계”라고 정의한다. 톰슨의 정의는 정책결정자의 인식을 중요시하며, 딜과 거츠의 정의는 군사적 수단의 사용이라는 사실을 강조한다. 필자는 숙적관계의 핵심이 위협인식과 기대의 변화에 있다는 점에 주목, 톰슨의 정의를 따른다.

세대에서 다음 세대로 세습되며, 그러한 차원에서 지구력(持久力)을 갖고 있다고 볼 수 있다. 숙적관계의 모드는 비교적 길게 지속되는 안정성을 가지나, 정치적 충격 등의 외부의 변수가 작용하면 평형이 깨어지고 한동안 불안정한 상태를 유지하다가 다시 새로운 균형점을 찾게 된다. 숙적관계의 기본적인 성격은 점진적으로 변화하기보다 불규칙적으로 지속과 급변의 순환과정을 거치게 된다는 것이다.

숙적끼리의 상호작용은 분쟁, 갈등, 전쟁을 동반하기 마련이나 때로 태풍의 눈과도 같은 데탕트, 긴장완화, 화해의 시간을 즐기기도 한다. 숙적관계는 탄생, 성장, 성숙, 쇠퇴 또는 소멸의 진화적 과정을 거친다. 숙적관계는 때로 전쟁, 내전, 쿠데타 등 국제적 또는 국내적 사변의 영향으로 갑자기 나타났다가, 갑자기 사라진다. 숙적관계가 폭력적이지 않은 방법으로 즉 전략적 이해관계의 변화, 평화 지도자의 등장, 외교적 협상과 흥정 등에 의해 풀리기도 한다. 숙적관계에 있는 지도자들이 다른 위협 또는 국내적 문제에 몰두할 경우 오랜 시간에 걸쳐 무관심 속에 천천히 소멸되는 경우도 있다. 이 경우 숙적관계의 지속 여부가 관찰자들에게 불분명해지는 회색지대가 나타나기도 한다.

이 글은 남북관계 역사의 협력과 갈등의 순환을 보여주게 될 것이다. 그러나 설명변수를 취사선택함에 있어, 연구주제에 대한 접근 태도에 있어 현실주의, 자유주의, 마르크시즘 등 기존 패러다임에 얽매이지 않으려 한다. 물론 구미학계의 정통 패러다임들이 국제정치의 현실을 이해하고 설명하는데 많은 도움을 준 것이 사실이고, 이들이 아직도 적실성을 갖고 있음을 부인할 수 없다. 그러한 다른 한편으로 현실의 총체적, 입체적 이해의 작업에서 이들 패러다임 또는 이들에 기초한 이론들이 불편한 갑옷 또는 족쇄의 역할을 하게 되는 경우도 종종 있다. 하나의 패러다임 또는 이론이 현실의 특정 측면만을 부각시키고, 다른 각도에서 이해를 방해하는 부작용을 빚기도 한다. 최근 ‘분석적 절충주의(analytical eclecticism)’가 바람을 타는 것도 특정 패러다임에 갇힌 사고에서 벗어나서 보다 자유롭게 현실을 바라보고, 새로운 해석의 틀을 꾸미고 싶은 희망에서 비롯된 것이라고 볼 수 있다(Katzenstein and Okawara, 2001/02; Jervis, 2002; Shambaugh, 2006).

이 글은 ‘진화기대이론(evolutionary expectancy theory)’에 기반을 두고 국내정치의 영역에서 국내 행위자들이 국가기구와 권력을 쟁취하기 위해 서로 투쟁하고 협조하는 다원적 모델을 취하고 있다. 여러 국내 행위자들은 자신들의 자원과 능력을 바탕으로 스스로의 이익을 추구하기도 하며, 때로는 다른 행위자와 합종연횡을 통해 힘을 늘리기도 한다. 성공적인 연합을 형성한 그룹이 정권을 탈취, 국가운영을 맡게 되며, 이 국가의 외교정책을 좌우하게 된다. 진화기대이론은 신현실주의와 신자유주의가 공유하고 있는 합리성에 대해서도 반대 입장을 분명히 한다. 정책결정자가 자신의 선호도에 대해 모호한 입장만을 가지고 있을 수도 있는 가능성과 또한 불완전한 정보, 부족한 시간의 환경 속에서 의사결정이 이루어지는 경우를 염두에 두고 있는 것이다. 이 이론에 따르면 외교정책의 결정은 합리적 선택보다는 시행착오의 과정에 가깝다. 행위자는 주변 환경의 조건에 적응하려고 노력하는 동시에 정책의 실행을 통해 새로운 환경의 조성에 공헌하고, 변화된 현실은 또 다른 선택과 실천을 위한 배경이 된다. 선택의 반복을 통해 행위자는 숙련되고 노련해지기도 하지만 때로는 계속해서 어긋난 선택을 하기도 한다(Thompson, 2005).

숙적관계의 탄생과 소멸에는 ‘정치적 충격(political shock)’이 긴요하게 작용을 한다. 국제체제의 진화, 체제의 기본 단위의 성격 변화(예를 들면 도시국가에서 민족국가로의 변화 등), 제국의 탄생과 소멸, 숙적관계의 생로병사에 외부의 충격이 주요 역할을 한다는 것이다. 숙적관계는 갈등, 협력, 위기, 전쟁으로 구성되어 있는 생사(生死)의 주기를 갖고 있다. 숙적은 서로를 국가안보의 치명적인 위협 요소로 간주하며 한번 형성된 상대방에 대한 기대(expectation)는 쉽게 변하지 않는다. 기대의 변화(expectancy revision)는 충격을 필요로 하며, 진화기대이론은 유형상 외적 위협 인식(external threat perception)의 변화, 레짐 성향 또는 전략(regime orientation/strategy)의 변화, 경쟁능력(competitive ability)의 변화, 국내자원의 위기(domestic resource crisis)를 중요시 하고 있다(Thompson, 2005). 본고는 이 네 변수를 중심으로 남북 숙적관계의 탄생과 협력과 갈등의 순환을 설명하게 될 것이다.

2. 시기 구분

이 글은 1948(또는 1945)년부터 2008년까지 즉 건국부터 오늘까지 한국 현대사 60년을 연구대상으로 한다. 60년이라는 세월은 물리적으로 2세대를 거치는 기간이다. 국제정치적으로 냉전과 탈냉전의 기간이기도 하다. 냉전의 존속과 해체가 국내외적으로 한국 정치, 경제, 사회에 미친 영향에 주목하면서 본 연구는 남북국 시대 60년사를 크게 분단 확정기(1945~1953), 냉전기(1954~1987), 탈냉전기(1988~2008)로 삼분하고자 한다.²

지난 60여 년의 남북 숙적관계는 위협 인식의 변화, 경쟁 능력의 변화, 신 지도부의 국가전략의 변화와 함께 많은 굴곡을 겪었다. 해방 이후 남과 북에는 각각 ‘탐험선국가(voyager state)’와 ‘요새국가(fortress state or castle state)’가 탄생하였다. 탐험선국가는 외부세계와 인적, 지적, 물질적 소통과 교류를 중시하며 상호의존과 대외 지향적 경제개발전략을 추구하는 해양 친화적 국가를 의미하며, 요새국가는 정권안보를 국가의 제일목표로 삼고 자주, 자위, 자립에 의존하는 대륙 친화적 국가를 의미한다.

대한민국의 첫 정권인 이승만 정부의 등장과 함께 한국에는 탐험선국가가 등장하였고, 박정희의 군사 쿠데타 이후 이 국가의 외부지향성, 해양지향성은 심화되었다. 탐험선국가는 차츰 미국, 일본의 해양국가와 전략적 협력관계를 형성해 나갔으며, 자신을 해양국으로 인식하였다. 북한의 존재와 이념적 격리로 대륙 또는 대륙국가와의 직접적 소통의 길이 막힘으로써 이러한

<표 1> 탐험선국가 대 요새국가

탐험선국가(voyager state)	요새국가(fortress state)
해양국가(sea power) 지향성	대륙국가(land power) 지향성
상호의존(interdependence)을 중시	자주(independence)를 중시
군부 엘리트, 해외 유학파 중심의 지배세력 구성	항일 유격대, 국내파 중심의 지배세력 구성
대외 지향적 경제발전	자력갱생과 자립경제 추구

2. 통일노력 60년 발간위원회(2005)의 시대구분 삼분법을 따랐음.

성격은 고착화, 재강화되었다. 군사정권 시절에는 조직화된 군부 엘리트와 더불어 해외에서 교육을 받고 사회화를 거친 유학생 집단이 권력의 핵으로 등장하였다. 탐험선국가는 자주와 자립보다는 상호의존의 확대를 통하여 근대화 과업과 근대국가의 공고화 작업을 수행했다. 이 국가는 자본, 시장, 자원 획득을 위해 대외교역, 인력수출, 해외투자, 해외사업 수주 등 외부지향성을 보여주었다. 탐험선국가의 경우 민간독재 세력이 주축이 되어 건국의 과업을, 군부독재 세력이 중심이 되어 산업화 과업을 달성하였고, 이제 민주화 세력에 의한 선진화, 강국화, 남북통합의 과업이 수행되고 있다.

북한에는 김일성 항일 유격대 중심의 정권 형성과 더불어 요새국가가 등장하였다. 요새국가는 소련, 중국의 사회주의국가와 전략적 협력관계를 형성하였으며, 이들 대륙국가들은 권력의 집중, 권위주의적 문화, 정치와 이념의 우위와 경제의 종속이라는 공통성을 향유하게 되었다. 일본 제국주의 시절 만주 벌판에서 무력 항쟁을 하던 유격대 집단이 차례로 국내파, 연안파, 소련파의 도전을 물리치고 요새국가 권력의 증추를 형성하였다. 이것은 군부, 일본 유학생, 미국 유학생 중심의 엘리트 그룹을 형성한 탐험선국가의 경우와는 판이한 것이었다. 이 국가는 정치적, 경제적 종속을 경계하여 자립경제, 독자노선 등 자주적이고 내부지향적인 정책을 추진하였다. 요새국가는 김일성의 정권의 탄생기인 48체제, 주체사상과 김일성 개인숭배가 공고화되는 68체제 또는 유일체제, 탈냉전 이후 김정일 정권의 형성기인 98체제 또는 선군체제로 나누어 볼 수 있다.

지배연합의 변화는 전략의 변화, 추구하는 핵심적 가치의 변화를 가져온다. 이것은 다시 상대방에 대한 새로운 정책과 노선의 추구로 이어질 것이다. 남북관계는 건국부터 한국전쟁 휴전까지 분단 확정기에 이어, 전후 냉전시기를 이승만 대통령과 김일성의 대립 시기, 박정희 쿠데타 이후 1960년대 시기, 1970년대 데탕트 시기, 1980년대 전두환 정부에 의한 군부 통치의 연장 시기로 세분할 수 있고, 이어지는 탈냉전 시기는 1987년 이후 민주화와 냉전의 해체가 진행된 시기, 1998년 이후 김대중, 노무현 대통령이 연이어 대북 포용정책을 실시하고, 북한에는 김정일 정권이 들어서서 '민족공조'를 강조한 시기로 나누어 볼 수 있다.

<표 2> 시기구분과 특징

시기구분	한국의 대북노선	북한의 대남노선	주요 사건	특징	
분단 확정기	북진통일론	민주기지론	분단과 건국, 한국전쟁	속적관계의 탄생 속적의 격돌, 속적관계의 공고화	
냉전기	전후 복구기	전후복구에 치중	한미동맹 형성, 북한 국유화, 집단화 완성	이승만과 김일성의 대립	
	냉전기	선건설, 후통일론	남조선 혁명론	박정희와 김일성의 대립	
	데탕트 시기	대화 추구 후 대립으로 회귀	대화 추구 후 대결 노선으로 회귀, 미국과 직접 협상 선호	7.4 공동성명, 땅굴 발견, 판문점 미루나무 단 사건	일시 대화 후 대립으로 회귀
	신냉전기	대결과 대화 병행	대결과 대화 병행	북한의 대남 수해지원 랭군 폭파사건, 대한항공 폭파사건	전두환 군부통치 연장, 한국의 점진적 민주화
탈냉전기	냉전의 해체기	북방정책	방어적 대화	남북기본합의서, 북핵 위기	화해 추구, 북핵 문제 발생
	포용과 협력시기	대북 포용정책	민족공조론	2000년 남북 정상회담, 북한 핵실험, 2007년 남북 정상회담	속적관계의 긴장 완화, 핵과 인권을 둘러싼 공방

일본 제국주의가 물러난 힘의 공백에 미국군과 소련군이 진주하고 남과 북에 별개의 정권이 들어서면서 남북 속적관계가 형성되었다. 남과 북은 속적의 탄생과 거의 동시에 전쟁을 경험하였고, 이 경험은 다시 속적관계를 공고히 하는 역할을 수행하였다. 1960년대 등장한 박정희 정부는 통일문제보다 근대화 문제에 국력을 집중하였으며, 이러한 전략은 어느 정도 성과를 거두었다. 김일성 정권은 이 시기 경제와 국방을 동시에 발전시키는 전략을 채택하였으며, 이 선택은 훗날 경제성장에 부담을 주는 부메랑으로 돌아오게 된다.

1970년대 데탕트 시기 남과 북은 국제적인 화해 무드에 발맞추어 직접대화의 형식으로 짧지만 강렬한 인상을 남긴 한반도의 미니 데탕트를 연출했다. 1980년대까지 이어지던 남과 북의 팽팽한 대결은 1980년대 후반 남과 북의 세력균형의 붕괴, 한국의 민주화, 냉전체제 해체의 ‘쓰나미(tsunami)’를

만나면서 그 성격의 변화를 경험하게 된다. 김일성 정권이 황혼기에 접어든 무렵 세계사회주의권이 붕괴하는 외적 환경에서 김일성은 수세적 입장에서 한국과 대화전략을 취했고, 그 결과로 나온 것이 ‘남북기본합의서’였다. 이후에도 북한의 국력은 경제난, 외화난, 식량난에서 보듯 급전직하하게 된다.

탈냉전의 시기 두 축적의 경쟁능력이 크게 불균형을 이룬 상태에서 레짐 성향의 변화가 남북관계의 질을 결정하는 변수로 떠오르게 된다. 김정일의 98체제는 세력 불균형을 절대무기의 개발과 보유로 일시에 해결하려 하였고, 미국과 협상을 통해 외교적 고립과 체제위협 요인을 제거하려 시도하고 있다. 반핵에 가치를 둔 김영삼 정부에서 남북관계는 시련을 겪었으며, 화해를 우선시한 김대중 정부에서는 몇 번의 군사적 위기 발발에도 불구하고 남북관계는 양적인 성장을 이루었다. 한국은 김대중, 노무현 대통령 아래 지속적으로 대북 포용정책을 실천하였고, 북한은 98체제 아래 체제보위를 최우선 가치로 내걸고 남한의 호의와 자본을 활용하는 ‘실리주의적 연합전선전술’을 실행에 옮기고 있다. 현재 남북관계는 교류협력의 진전과 핵, 인권을 둘러싼 갈등이 겹쳐진 이중주의 면모를 보이고 있으며, 이러한 복잡한 성격의 단계가 지속될지, 결정적인 숙적관계 해소의 길로 접어들지는 아직 판단하기 힘들다.

III. 분단 확정기의 남북관계

20세기 전반부 두 차례의 세계대전은 기존 국제질서를 붕괴시키고, 새로운 질서를 탄생시키는 기폭제 역할을 하였다. 선발주자였던 영국 중심의 세계질서에 도전했던 유럽 대륙의 후발주자 독일의 도전은 모두 실패로 끝났다. 18세기와 19세기 지구의 바다를 호령하던 대영제국의 국력은 세계대전을 겪으면서 무디어졌고, 서반구의 신생독립국 미국이 세계의 정치와 경제를 주무르는 ‘팍스 아메리카나(Pax Americana)’ 시대가 개막되었다.

2차 세계대전 또는 태평양전쟁의 정치적 충격으로 동아시아 지역질서는

크게 요동쳤다. 서구 제국주의의 침투가 끝이 나고, 일본의 제국주의적 세력권 또한 사라졌다. 일본제국이 꿈꾼 대동아공영권은 태평양전쟁에서 미국이 승리하고, 히로시마와 나가사키에 원자폭탄이 투하됨으로써 허무하게 무너져 내렸다. 종전과 함께 이 지역의 세력균형을 좌지우지했던 일본과 중국의 숙적관계, 일본과 러시아의 숙적관계, 일본과 미국의 숙적관계는 일거에 정리되었다. 일본은 미국 점령기를 거치면서 민주주의 국가로 거듭났고, 미일 안보동맹은 일본의 안보를 지키는 방패가 되었다. 일본과 소련, 일본과 중국의 전통적인 숙적관계는 당분간 수면 아래로 잠수, 휴지기(동면기)에 들어선 반면 소련과 미국, 그리고 조금 뒤늦게 한국전쟁과 맞물려서, 중국과 미국의 새로운 숙적관계가 대두하였다. 소련과 미국의 숙적관계는 냉전 내내 지속된 반면, 중국과 미국의 숙적관계는 한국전쟁의 악연에도 불구하고 1960년대 후반부터 해빙기를 맞이한다. 두 사회주의 강대국 소련과 중국 사이에도 1950년대 후반부터 숙적관계가 형성되어 그 갈등이 천안문 사태 무렵까지 지속되었다.

위에서 언급한 숙적들이 지역질서에서 우위를 점하기 위한 ‘위상형 숙적관계(positional rivalry)’인데 비해 동북아시아에는 특정 공간에 대한 배타적인 점유를 꿈꾸는 ‘공간형 숙적관계(spatial rivalry)’가 탄생했으니 그것은 대만-중국, 한국-북한의 숙적관계였다. 이들의 대결구도는 냉전 시기 동구 사회주의 진영 대 서구 민주주의 진영과 일치하면서, 민족적 성격과 동시에 국제적인 성격을 띠게 되었다.

일본제국주의가 물러간 공백으로 미군과 소련군이 진주하여 해방과 더불어 한반도는 분단이 되었다. 2차 세계대전의 승전국들은 ‘보호’라는 명목으로 일정 기간 한반도를 대리통치할 계획을 세웠으나, 소련이 예상보다 빨리 이 지역에 진출하여 한반도 전체를 점령할 가능성이 커지자 부랴부랴 분할점령으로 세력권을 분할하는 쪽으로 방향을 틀었다. 38선을 기선으로 서구진영과 동구진영의 세력균형이 이루어진 것이다. 미국에게 이러한 분할은 일본에 대한 배타적인 점령을 보장해 주는 방파제 역할을 하게 되었음은 물론이다.

1948년 8월 15일 대한민국이, 약 3주 남짓인 9월 9일 조선민주주의인민공화국이 수립되었다. 2차 세계대전과 새로운 세력균형의 형성이라는 정치적

총격으로 한반도에 숙적관계가 탄생한 것이다. 이승만이 이끄는 남한 정부와 김일성이 이끄는 북한 정부는 각각 ‘북진통일론’과 ‘민주기지론’을 내세우며 한반도에 대한 배타적 지배 욕구를 감추지 않았다. 양측이 모두 공세적 전략을 갖고 있었음에도 불구하고 그러한 의도를 실천에 옮길 수 있는 실천력을 가진 것은 북한뿐이었다. 김일성 정권은 해방 이후 소련이 제공한 무기와 일제와 투쟁을 통해 단련된 군사력을 보유하고 있었다. 일제 시기 일본이 북쪽에 주로 남긴 산업 능력 또한 한반도의 힘의 불균형에 이바지하였다.

1950년 6월 하순 만주 항일 빨치산이 중심이 되어 탄생한 김일성 정권은 ‘남조선 해방’의 기치 아래 무력으로 한반도를 통일하려고 시도하였다. 초반 북한의 우세는 유엔군의 참전으로 유엔군 우위로 역전되었다가 중국의 참전으로 차츰 평형을 유지하게 된다(김계동, 2001).³ 1953년 종전으로 한반도의 정치지형은 ‘전쟁 이전의 상태(status quo antebellum)’로 복귀하였다. 전쟁의 영향은 숙적관계를 공고화시킨(rivalry consolidation) 것이었다. 냉전체제의 형성은 한반도의 국내, 국제정치적 삶을 크게 규정했을 뿐 아니라, 남북한 분단체제가 역으로 국제질서의 동서 대결구도를 확대재생산하는데 기여하기도 하였다.

IV. 냉전기의 남북관계

1. 전후복구기와 냉전기

3년간의 한국전쟁으로 한반도의 숙적관계는 공고화되었다. 이후 60여 년

3. 김명섭(2003)은 한국전쟁이 냉전의 대결구도를 봉인하는 한편 냉전이 열전으로 진전되지 않도록 하는 국제적 합의의 형성에도 기여했다고 본다. 이철순(2003)은 한국전쟁 이전 미 군부는 전쟁 발발 시 미 지상군을 투입할 가치가 없다고 판단한 반면 미국무부는 미소 간의 위신 대결에 비추어 한국의 가치를 높게 보았다고 주장한다. 그는 미국의 한국전 참전이 한국의 상징적 가치 때문이었다고 본다. 오충근(2001)은 소련 대표의 유엔 안보리 불참에 대해 미국을 자극하지 않고, 자국이 전쟁 개시에 공모하였다는 인식을 주지 않기 위해 취한 스탈린의 신중한 선택이었다고 본다.

동안 지속된 대결구도의 기반이 이때 마련되었다고 할 수 있다. 1950년대에 남과 북은 전쟁의 여파로 서로에 대한 위협 의식은 자못 컸으나 양자 사이의 상호작용보다는 각각 전후 복구에 더 매진하게 된다. 휴전 이후 한국과 미국은 동맹을 맺었으며, 이로써 한국은 미국의 세력권으로 편입되었고, 이 방위 조약은 냉전시대는 물론 탈냉전시대에도 지속되고 있다.⁴ 평양 당국은 미군의 폭격으로 잣더미가 된 강토를 재건하는데 매진하여 1956년 전쟁 이전의 경제 수준을 회복하였고, 1958년 상업의 사회주의화와 농업의 협동화 목표를 달성하였다고 발표하였다(김성보, 기광서, 이신철, 2004: 119-132). 이 시기 한국전쟁에 참전했던 중국 자원군도 철수를 완료하였다. 전쟁의 후유증과 전후복구의 필요성으로 남과 북의 레짐은 각각 내부지향적인 성향을 나타냈고, 재건 위주의 전략을 실천하였다. 이러한 성향은 이 시기 남북관계가 소강기 또는 휴지기를 거치는 주요 요인이 되었다.

1960년대는 박정희 정부의 ‘선건설, 후통일론’과 김일성 정권의 ‘남조선 혁명론’이 맞선 시기였다. 1961년 5월 박정희 주도의 군부 쿠데타는 이후 60년대, 70년대, 80년대로 이어지는 무인통치 시대의 개막을 알리는 서곡이었다. 쿠데타 세력은 혁명공약 제1조에 반공을 국시로 내걸고 북한과 날카롭게 대립각을 세웠다. 1960년대 진행된 북한 요새국가의 심화가 박정희 정권의 위협 인식을 상승시켰음은 물론이다. 숙적 북한의 존재는 무인통치 연장의 정당성을 부여해 주는 기제로 작용하였다. 마찬가지로 평양 요새국가의 탄생과 강화에도 숙적 남한과 그 배후의 미국의 존재가 긴요하게 작용하였다. 박정희 정권의 근대화 이념은 정통성의 결핍을 메우기 위한 한 방편이기도 했다. 박정희의 수출 주도형 산업화 정책은 결국 한국경제의 양적 성장을 도모하는데 긍정적으로 작용하여 1980년대 이후 남북 숙적관계의 경쟁능력의 변화에 큰 영향을 끼쳤다. 1967년 1월 17일 연두교서에서 드러나듯이, 박정희는 경제건설의 성취가 통일의 기반을 닦는 일이라고 믿고 있었다.

통일은 단순한 염원이나 국토분단을 개탄하는 것으로만은 가까워질 수 없

4. 한미 상호방위조약의 기원과 비준을 둘러싼 논란에 대한 연구는 이해정(2004)을 참조.

으며, 더욱이 현실의 냉엄한 사리에 어두운 사람들의 막연한 소망에 영합하려는 비현실적 통일론이나 방안은 도리어 백해무익한 것입니다.

착실하고 꾸준한 통일을 위한 과정에 있어서 수많은 정치적, 경제적, 문화적 과업에 충실하는 데서 소기의 성과를 쟁취할 수 있는 것입니다.

결국 이 단계에 있어서 통일의 길은 경제 건설이며 민주 역량의 배양입니다. 우리의 경제, 우리의 자유, 우리의 민주주의가 북한으로 넘쳐흐를 때 그것은 곧 통일의 길입니다(박정희 1967/1/17).

이 연두교서에서 드러나듯이, 박정희는 경제건설의 성취가 통일의 기반을 닦는 일이라고 믿고 있었다. 박정희는 반공정책으로 북한에 대해 거리를 두고, 적대적 정책을 펼쳤으며, 대신 남북경쟁에서 앞서기 위한 경제성장에 전력을 기울였다.

박정희 시기 동맹국 미국과의 유대가 강화되었으며, 한미동맹은 박정희 정권을 받치는 외적 지지대의 역할을 하기도 했다. 1960년대 중반 한국과 일본의 국교정상화와 국군의 베트남 파병은 미국, 일본, 한국으로 이어지는 남방 트라이앵글의 안보, 경제협력의 강화를 상징하는 의미 있는 사건이었다(전재성, 2004). 박정희와 미국의 유대는 이후 닉슨 독트린, 주한미군 철수, 한국 핵개발 시도와 인권문제를 만나면서 심각한 도전을 받게 된다.

1950년대 전후복구로 한숨을 돌린 평양 정권에게 1960년대는 새로운 도전과 기회가 찾아 온 시기였다. 이 시기 북한은 자립경제를 중시하면서 동원에 의한 양적 경제성장에 주력하였다. 1960년대 후반에는 주체를 사상적 기반으로 하고 수령이 국가권력의 핵이 되는 유일체제를 탄생시켰다. 통일전략의 차원에서 북한은 남한의 자생적 혁명 역량을 상대적으로 중요시하는 ‘남조선 혁명론’을 주장하기 시작하였다(심지연, 2001: 52-59). 이 도식에 의하면 남한에서 스스로의 혁명역량에 의해 먼저 남한정권을 무너뜨린 후 남과 북이 사회주의체제로 하나가 되어 통일을 완성하는 것이었다.

1960년대 한국의 군사정권 등장, 한일기본협정 서명, 베트남 파병은 북한의 안보위협 의식을 높였다. 한미일 삼각동맹이 강화되고 있는 불리한 안보적 환경에서 자신이 차례로 1960년대 전반 소련과, 후반 중국과 불화를 겪은 경험 또한 평양 정권을 불안하게 만들었다. 김일성 정권은 한국에서 쿠데타

가 발생한 이후 소련, 중국과 동맹을 체결하였다. 1950년대의 재건으로 국력을 회복하고, 한국으로부터 위협이 고조되고 있다고 믿은 북한은 1960년대 들어 '국방·경제병진노선'을 채택하는 등 군사화를 강조하는 전략을 채택하게 된다. 1962년 북한은 전인민의 무장화, 전국토의 요새화, 전군의 간부화, 무장의 현대화로 구성된 '4대군사노선'을 채택하였고, 1964년에는 '3대혁명역량 강화노선'을 택하였다(이기중, 1997: 185). 북한 요새국가의 강화는 1968년 1월 청와대 기습사건, 푸에블로호 피납사건, 10월 울진·삼척 간첩침투 사건, 1969년 4월 미군 EC-121 정찰기 격추사건 등으로 표출되었다.

1960년대 남북관계는 일정 정도 갈등의 상승의 면모를 보여주었다. 이는 남북한 체제의 군사화의 진전과 관련이 있는 것이었다. 서울의 군사정권의 등장과 평양의 '전국토의 요새화'로 집약되는 군사노선의 출현은 한반도의 안보상황을 불안하게 만드는 요인이었다. 인도차이나의 정세의 전개 또한 상당 부분 한반도의 안보지형에 영향을 미쳤다. 한국의 박정희와 북한의 김일성은 인도차이나의 열전에서 한반도의 냉전과 유사한 면모를 발견하고, 감정이 이입된 상태에서 직간접적으로 동남아의 분쟁에 개입하였다(한홍구, 2003). 베트남 전쟁의 외적 충격을 박정희는 위기로 본 반면에 김일성은 기회로 보았다. 미국의 군사적 개입에도 불구하고 북베트남은 전세를 유리하게 전개하고 있었으며, 1960년대 후반부터는 미군의 철수 가능성이 나오기 시작했다. 김일성은 동남아의 혁명적 열기를 한반도에 전달할 연결고리를 찾고 있었다.

1960년대 북한의 군사적 모험주의 노선은 요새국가의 강화와 관련이 있었고, 힘의 균형이 북쪽으로 기울 것도 밑받침이 되었다. 1960년대 후반 격돌의 남북관계 배후에는 공세의 의도와 능력을 가진 행위자가 있었던 것이다. 그러나 1960년대 남북갈등이 열전으로 화하지는 않고 어느 수준에서 통제되는 양상을 보여주었다. 북한의 군사모험주의에 대해 한국이 공격적이 아닌 방어적인 태세를 갖고 있었던 것, 미국이 열전의 개화를 억제하는 역할을 수행한 것, 힘이 불균형이 해소되기 시작한 것들이 이 시기 갈등의 악화를 억제하는 요인들이었다.

2. 데탕트 시기

1960년대 북한의 군사모험주의 노선으로 한반도에 긴장이 감돌았으나, 1960년대 후반부터 국내외 분위기가 일신되기 시작하였다. 미중화해, 미소 데탕트의 충격 속에 남과 북은 일시적으로 대화노선을 택하게 된다. 미국, 소련, 중국과 동맹을 맺고 있던 남북은 강대국 게임의 법칙이 바뀌는 환경에서 과거와 다른 선택을 할 수밖에 없었다. 닉슨 독트린 발표, 주한미군 감축과 더불어 미국과 중국의 화해 움직임은 박정희 정권과 김일성 정권에게 전혀 새로운 국제환경의 도래를 의미하는 것이었다.

1971년 8월 12일 대한적십자사 총재의 남북적십자회담 제안을 북한이 수락함으로써 남북대화가 시작되었다. 전후 거의 20년이 흐른 시점에서 본격적인 대화와 협상이 시작된 것이었다. 남과 북은 적십자 예비회담 중 정치협상을 개시 일련의 밀사 교환을 통해 ‘7.4 남북공동성명’을 낳고, 남북조절위원회를 구성하게 된다. 공동성명을 통해 남과 북은 (1) 자주, 평화, 민족대단결의 통일원칙, (2) 비방 금지, (3) 다방면의 제반교류 실시, (4) 남북적십자회담 성사 협조, (5) 서울과 평양 사이에 상설 직통전화 설치, (6) 남북조절위원회 구성, 운영 등에 합의하였다.⁵ 70년대 대화 시 남한은 점진적으로 사회문화적 접촉을 늘려가는 기능주의적 접근을, 북한은 정치, 통일문제를 먼저 해결하자는 연방주의적 접근을 취하였다. 1972년 말 한국과 북한에서 각각 유신헌법과 사회주의헌법이 채택된 후, 북한은 1973년 8월 김대중 납치사건을 명분으로 대화 중단을 선언하고, 한국을 배제한 채 미국과 직접 협상하기를 선호하였다.

대화 중단 이후 남북관계는 대립으로 회귀하였다. 1976년 판문점에서 미군병사가 살해되는 미루나무 사건이 발생했고, 1974년 11월 15일 제1땅굴이, 1975년 3월 19일 제2땅굴이, 1978년 10월 16일 제3땅굴이, 그리고 한참 후

5. 7.4 남북공동성명은 서울과 평양에서 동시에 발표되었다. 남과 북은 문서에 국호와 직책을 적지 않은 채 “서로 상부의 뜻을 받들어 이후락과 김영주”가 서명하였다. 7.4 남북공동성명 1972/07/04.

인 1990년 3월 3일 제4땅굴이 발견되었다(이기종, 1997: 187). 1979년 10월 26일 박정희 대통령 사해로 박정희·김일성 대결시대는 그 막을 내리게 된다.

데탕트 시기 남과 북은 공히 레짐 성향의 변화를 경험하게 된다. 남북 모두 1960년대 후반부터 레짐 변화의 조짐을 보이다가 1972년 말 헌법의 개정으로 체제 변화의 대미를 장식하게 된다. 박정희 정권은 자유민주주의와 거리가 멀고 권위주의적 총통제와 비슷한 유신체제로 변화하였다. 남북대화 추진 도중인 1972년 10월 17일 헌정이 중단되었고, 11월 21일 유신헌법에 대한 국민투표를 실시하였고, 12월 27일 박정희가 다시 제4공화국 대통령에 취임하였다. 유신헌법은 대통령에게 긴급조치권과 국회해산권을 부여했고, 대통령 중임제한 조항을 철폐했으며, 대통령을 간선으로 뽑도록 규정했다(김용직, 2005: 453-476). 유신체제의 성립은 이후 북한과의 대화의 필요성을 격감시켰다.

김일성 정권 또한 1960년대 후반부터 김일성에 대한 개인숭배를 강화하며 유일체제를 만들어 나갔다. 1967년 5월 당 중앙위원회 제4기 제15차 전원회의에서 유일사상체계 확립을 결의한 것을 계기로 김일성 우상화 작업이 본격적으로 시작되었다. 1972년 12월 27일 최고인민회의 제5기 1차 회의에서 채택된 ‘조선민주주의인민공화국 사회주의헌법’은 사회주의와 주체사상을 강조하며, 주석제를 신설하여 국정의 지도권을 김일성에게 집중시켰다. 68체제의 형성기에 북한은 남한과 대화전술을 선택했다가 1972년 사회주의헌법의 공표로 68체제가 완성되자 남한과 대화를 끊고 미국과 직접 상대하는 정책을 펼쳤다.

미중화해 등 국제정세의 급변과 함께 한반도 두 행위주체의 세력균형 또한 변화를 경험하고 있었다. 1960년대 박정희 군사정부의 경제개발계획의 성과로 남북 사이의 경쟁능력이 어느 정도 평형을 이루게 되었다. 한국이 경제력 면에서 북한을 추격하는데 성공함으로써 데탕트의 변화된 환경에서 한국이 적극적으로 남북대화를 추진할 수 있게 되었다. 1992년 민족통일연구원 자료에 의하면 남북한 1인당 GNP 비교는 북한이 1960년대 이후 우위를 점하다가, 1972년에 316달러로 남과 북이 같았고, 1974년 남한이 535달러, 북

한이 461달러로 남한이 앞서는 것으로 되어 있다. 중앙정보부 북한국이 1960년대 말부터 1970년대 초에 걸쳐 작성한 '남북한 경제력 비교'라는 보고서는 1인당 GNP 기준으로 1968년 한국이 168달러, 북한이 198달러로 뒤지다가, 1969년 한국이 208달러, 북한이 194달러로 한국이 역전하는 것으로 나와 있다(강인덕·송종환 외, 2004: 75).

북한은 성공적인 전후 복구에도 불구하고, 1960년대 들어 경제개발 7개년 계획 목표를 제때에 달성하지 못하는 등 경제에 어려움이 닥치고 있었다. 군사력과 경제력을 같이 성장시키려는 선택은 과도한 군사비 지출로 경제에 부담으로 작용하였고, 결국 국방비를 통제하고, 서방 외자를 도입하기 위해서 평양은 긴장완화의 대외환경이 필요하게 되었다. 그러나 대서방 무역 확대 또한 오일 쇼크 등 무역환경의 악화로 좌절을 경험하게 된다. 1960년대 후반의 대남 군사모험주의노선 또한 뚜렷한 성과가 없자 김일성 정권은 데탕트의 환경 속에서 평화공세를 펼치며 미국과 직접 대화할 수 있는 공간을 확보하려 하였다.

세력균형의 확보는 세력균형론(balance of power theory)에 따르면 안정적인 질서와, 세력전이론(power transition theory)에 따르면 불안정한 질서와 연관이 깊다(Russett, Starr and Kinsella, 2006: 96-98, 210-211). 한반도에서 평형의 상태는 화해의 국면과 일치하였다. 요새국가는 힘의 우위의 상실과 함께 숨을 돌릴 여유 공간을 찾게 되었고, 힘의 평형을 성취한 탐험선국가는 자신감을 가지고 대북 협상에 임할 수 있게 되었다.

남북 간의 세력균형이 이루어진 상황에서 일시적이거나 남과 북은 화해의 모드를 추구할 동기를 가지게 되었다. 그러나 화해 국면은 단기에 그쳤고, 남북관계는 다시 갈등의 관계로 돌아서고 말았다. 유신체제와 유일체제를 만들어 가는 과정에서 박정희와 김일성은 남북 수직관계의 긴장완화 국면을 선호하였다. 남과 북은 힘의 평형이 유지된 이 시기 서로 상대방의 의중과 정세를 탐색해 보려는 동기를 가지고 있었을 것으로 판단된다. 미국과 중국의 관계가 화해의 국면을 조성하고 있었던 것도 주요한 고려사항이 되었을 것이다. 그러나 일단 유신국가가 등장하고 요새국가의 68체제화 과업이 완수된 이후에는 대화 지속의 필요성이 많이 감소되었으며, 남북관계는 다시 갈등의

국면으로 복귀하였다. 미중화해와 데탕트 정국은 외적 위협의 변화를 가져왔지만, 박정희 정권과 김일성 정권이 공히 상대방을 여전히 안보상의 위협으로 간주하고 있던 현실에서 근본적인 외적 위협의 변화나 위협인식의 감소는 발생하지 않았다. 이 시기 화해국면이 단기에 그치고, 깊숙한 화해와 거리가 멀었던 이유가 여기에 있었다.

3. 신냉전기

1970년대는 미국 사회에 자유와 흑인 인권이 신장된 시기인 동시에 2차 세계대전 이후 미국의 절대적 국력이 하강한 시기였다. 베트남전쟁의 상처, 닉슨 대통령의 불명예 사임, 이란의 미국인 인질사건 등은 미국인의 자존심에 커다란 상처를 주었다. 이러한 배경 속에 1981년 보수적 성향의 레이건(Ronald Reagan)이 이끄는 공화당 정권이 등장, 소련을 ‘악의 제국’으로 명명하고 자본주의와 공산주의 사이의 이념대결을 펼쳤다. 1980년대 전반기에 펼쳐진 신냉전은 1985년 고르바초프(Mikhail Gorbachev)의 등장과 함께 그 변화가 예고되었다. 고르바초프는 사회주의를 고수한 채 ‘페레스트로이카(perestroika: 개혁)’와 ‘글라스노스트(glasnost: 개방)’를 통해 소련체제를 보수하려고 했으나 결국은 실패했다.

신냉전의 외적 환경 아래 한반도의 남쪽에는 유신체제의 뒤를 이어 군부 실력자들이 정권을 장악하였고, 북쪽에는 김일성으로부터 김정일로의 정권이 양이 공식화되었다. 이러한 내외적 환경 속에 남과 북 서로에 대한 위협인식은 줄어들지 않았으며, 양 정권은 모두 남북 숙적관계의 평화적 해결보다는 지속을 전제로 하고 있었다.

1980년대는 한반도에서 대결과 대화가 병행된 시기였다. 10.26과 12.12를 거치면서 한국의 정국은 혼란에 빠졌다. 이러한 분위기를 틈타 북한은 남쪽을 향해 적극적인 대화 제의를 내놓았다. 대화를 통해 남북관계의 실질적 진전을 바라는 것 보다는 한국의 정국을 테스트해 보려는 의도가 컸을 것으로 추정된다. 1980년 초 북한은 이종욱 정무원 총리와 김일 조국평화통일위

원회 위원장 명의의 대남 편지 공세를 폈다. 이후 남북 총리회담을 위한 실무대표 접촉이 10회 이루어졌다. 신군부를 이끌던 전두환 소장이 정권을 잡은 후 한국은 1981년 1월 12일 남북한당국 최고책임자 상호방문, 6월 5일 남북한당국 최고책임자회담 제의 등 적극적 대화 의지를 밝혔다. 그러나 1983년 미얀마 아웅산 폭파 테러사건, 1984년 최은희·신상옥 납북사건으로 남북관계는 긴장되었다.

1980년대 중반에는 비교적 활발한 대화가 진행되었다. 제23회 LA올림픽 남북단일팀 구성, 참가를 위한 남북 체육회담이 1984년에, 88 서울올림픽을 주제로 체육회담이 1985년부터 1987년까지 열렸다. 1984년 9월 한국에 수재가 발생하자, 북한이 수해물자 인도를 제안하고, 한국이 이를 받아들여 남북관계에 훈풍이 돌게 되었다. 1984년에는 남북경제회담과 남북적십자회담이 성사되었고, 이듬해에는 남북 이산가족 고향방문단 및 예술공연단의 교환방문이 성사되었다. 그러나 1986년 팀스피리트 훈련 이유로 대화가 중단되었고, 1987년 KAL기 폭파사건으로 남북관계는 급격히 냉각되었다(김계동, 2006: 97-101).

신냉전기 남과 북은 대결과 대화를 병행하였다. 이 시기 대화는 일시적 방편에 머물고 근본적인 남북관계의 개선과는 거리가 먼 것이었다. 전두환 정권과 김일성 정권은 각기 나름대로의 계산과 필요에 의해서 남북대화를 전개시켰을 것이고, 이에선 주로 국내외 청중을 대상으로 한 선전적, 정치적 효과가 큰 몫을 차지했을 것이다. 군부통치를 연장한 전두환 정권과 권력이양을 앞둔 김일성 정권에게 여전히 상대방은 안보상 위협이었으며, 대화와 협상을 통해 양쪽의 이해관계의 골을 메우기는 역부족이었다.

1980년대는 남북한 사이 힘의 불균등이 심화된 시기였다. 군부독재에도 불구하고 한국의 대외지향적인 자본주의 경제는 양적인 성장을 이룩해 나간 데 비해, 폐쇄적이고 비능률적인 공산주의를 고집한 북한의 경제는 내부로부터 정체와 퇴보의 고질병을 앓게 되었다. 냉전체제의 해체 이후 드러난 북한 경제 붕괴의 조짐이 이미 이때부터 징조가 나타나기 시작했다. 한국 쪽으로 경쟁능력의 균형이 기우는 동시에 한국은 민주화를 경험하게 되었다. 한국의 민주화로 한반도의 남쪽에는 더 이상 북한과의 적대적 관계를 정권의 정통성

의 기반으로 삼을 필요성이 사라지게 되었다. 이것은 향후 남북관계의 근본적 변화를 초래할 수 있는 주요한 변화였다.

V. 탈냉전기의 남북관계

1. 냉전의 해체기

1980년대 전반의 신냉전은 고르바초프의 등장과 함께 완화되었다. 1989년 미국과 소련 정상은 몰타에서 냉전 종식을 공식 선언하였고, 1990년 10월 동독이 서독에 흡수됨으로써 독일 통일이 이루어졌다. 미국과 소련을 중심으로 한 냉전기의 양극체제는 동구권의 자유화와 소련의 해체로 붕괴되었다. 전 지구적 차원의 세계질서 재편은 물론 동북아시아와 한반도의 정치, 경제적 지형에도 커다란 영향을 끼쳤다. 중소화해, 미소화해, 중국의 개혁개방 가속화의 물결 속에서 남북관계 또한 질적 변화를 경험하게 된다.

북한은 1980년대 내내 지속된 전반적 국력의 하강으로 적극적인 대남 혁명 전략의 추진을 포기하고, 방어적인 대남전략으로 전환할 수밖에 없었다. 소련 및 동구권과 우호적인 교역이 중단됨으로써 북한은 치명적 경제위협에 휩싸이게 된다. 경제위기에 직면한 평양 정권은 세계사회주의체제의 몰락이라는 부정적 환경에 적응하고, 새로운 국가전략을 마련하기 위한 시간을 벌기 위해 방어적 대화노선을 채택하게 된다.

자유주의와 시장경제의 확산, 사회주의의 침몰이라는 우호적 환경 아래 등장한 노태우 정부는 1988년 서울 올림픽을 치루고, 1989년에 헝가리, 폴란드, 유고슬라비아와 수교를, 1990년에 알제리, 체코슬로바키아, 불가리아, 몽고, 루마니아와 수교를 했다. 동년 6월 5일 노태우와 고르바초프의 샌프란시스코 회동에 이어 9월 30일 한국과 소련은 정식으로 국교를 열었다. 1991년에는 알바니아와 수교를 했고, 9월 18일 남과 북은 UN에 동시 가입했다. 9월 28일 부시 대통령이 '단거리 핵무기 감축안'을 발표한 후 11월 8일 노태

우 대통령이 ‘한반도 비핵화선언’을, 12월 18일 다시 ‘핵부재 선언’을 발표했다. 12월 31일 남과 북은 ‘한반도 비핵화 공동선언’에 합의했다. 비핵화 공동 선언은 핵무기 시험, 제조, 접수, 사용 금지, 핵의 평화적 이용, 핵재처리 및 농축시설 보유 금지, 핵사찰 의무 등 6개항으로 구성되어 있었다. 1992년 8월 24일 한국은 중국과 수교했고, 12월 22일에는 베트남과 국교를 열었다.

냉전이 해체되어 가는 과정에 등장한 노태우 정부는 시대적 분위기를 십분 활용하여 적극적인 대외정책을 펼쳤다. 산업화의 성과로 부쩍 커진 한국의 경제력이 한국외교의 물적 자원이 되었음은 물론이다. 체제경쟁에서 우위에 선 자신감을 바탕으로 노태우 대통령은 ‘민족자존과 통일번영을 위한 특별선언’을 발표하였다. 1988년 7월 7일 발표된 이 선언은 남북 상호교류 추진, 이산가족 상호방문 지원, 남북교역 개방, 민족경제의 균형적 발전, 남북 대표 국제무대 협력 등의 내용을 포함하고 있다. 특히 7.7선언의 말미에 노 대통령은 한국이 소련, 중국과 관계개선을 추진할 것이며, 북한이 미국, 일본과 관계를 개선하는데 협조할 용의가 있음을 밝혔다(민족자존과 통일번영을 위한 특별선언 1988/07/07).

노태우 정부의 적극적 공세에 북한 또한 수세에 빠지지 않으려는 듯 평화 공세에 나섰다. 한국의 제안이 당국 간 대화에 초점을 맞춘 데 비해 북한의 제안은 여러 사회단체들을 아우르는 형식을 취했다. 평양은 1988년부터 범민족대회 개최를 제의하며, 조국통일 범민족연합 결성을 시도하였다. 1988년 11월 7일 중앙인민위원회, 최고인민회의 상설회의, 정무원 연합회의가 ‘조국의 자주적 평화통일을 촉진하기 위한 포괄적인 평화방안’을 제시하였으며, 1989년 7월 9일 조국평화통일위원회 위원장 허담이 남북한 인사와 해외동포들이 참가하는 범민족대회를 이듬해 8월 15일 판문점에서 개최하자고 제의하였다. 이러한 상황에서 1980년대 말부터 1990년대 초까지 남북국회회담 준비접촉, 1990년 북경아시아게임 단일팀 구성을 위한 대화가 이어졌으며, 1990년 10월에는 서울과 평양에서 남북통일축구대회가 열렸다(김계동, 2006: 101-116).

1990년 9월을 시발로 일련의 남북고위급회담이 개최되었으며, 남과 북은 제5차 남북고위급회담에서 ‘남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관

한 합의서를 만들어 냈다. 기본합의서는 전문에서 “쌍방 사이의 관계가 나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계라는 것을 인정”하였고, 남과 북이 “평화 통일을 성취하기 위한 공동의 노력을 경주할 것을 다짐”하였다. 본문은 남북화해, 남북 불가침, 남북교류협력의 내용으로 구성되어 있다.⁶

노태우 대통령은 북방정책이 북한을 고립시키려는 시도와는 거리가 멀었음을 증언하고 있다. 북방정책의 성격에 대해 그는 한 인터뷰에서 다음과 같이 술회하고 있다.

그러니 (북한을) 양파껍질 벗기듯이 저 둘레서부터 벗겨 나가자. 그래서 완전개방이라는 여건만 되면 통일된 것이나 마찬가지다. 이것이 우리가 전쟁을 피하고 통일을 실현할 수 있는 가장 올바르고 좋은 방법이다(김용삼, 1999: 82).

남북한이 협력관계를 맺고 국제사회에서 서로의 이익을 위해 이바지하자. 그러기 위해서는 우리는 공산권과의 수교와 협력이 필요하다. 마찬가지로 북한측도 미국을 위시한 우리 우방들과 협력관계가 필요할 테니 우리가 기꺼이 도와주겠다(김용삼, 1999: 121-122).

위의 인용문에서 북방정책의 목표가 교류를 통해 북한의 점진적 변화를 유도하는 것이었음을 엿볼 수 있다. 노태우 정부 아래 외교적 성과는 물론 공산주의가 몰락하고 자유민주주의와 시장경제가 지구 곳곳으로 퍼져가는 외적 환경의 변화에 힘입은 바 컸다. 그러나 동시에 당시 국제질서의 구조

6. 남북기본합의서는 1991년 12월 13일 체결되었고, 다음해 2월 19일 발효되었다. 합의서는 대한민국 국무총리 정월식과 조선민주주의인민공화국 연형묵이 서명하였다. ‘제1장 남북화해’에서 남과 북은 서로 상대방의 체제를 인정하고 내부분쟁에 간섭하지 않으며, 상대방에 대한 파괴 행위를 금지하고, 정전 상태를 평화 상태로 전환하기 위해 공동 노력할 것을 다짐했다. ‘제2장 남북 불가침’에서 쌍방은 무력 사용 금지, 의견대립의 평화적 해결, 남북 군사 공동위원회 운영, 쌍방 군사 당국자 간에 직통 전화 설치를 약속했다. ‘제3장 남북교류협력’은 자원의 공동개발, 물자교류, 합작투자, 과학, 기술, 교육, 문화, 체육, 보건, 방송 교류와 협력, 자유로운 왕래와 접촉, 이산가족 문제의 해결, 철도와 도록 연결, 항로 개설, 우편과 통신의 연결을 규정하고 있다. 남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서 1991/12/13.

변화를 간파하고 한반도의 상황을 한국에게 유리하게 변화시키려 했던 기획과 지도력 변수를 언급하지 않을 수 없다. 당시 적극적 대북정책의 추진에는 국력의 상승, 민주화에 따른 자신감이 추동력으로 작용하고 있었다. 다시 노 대통령의 증언.

그러던 중에 6共 들어와 나는 상당한 자신감을 갖게 되었다. 군사력 경제력과 국민들의 안보의식이 높아진데다가 6.29 선언 이후 민주화에 대한 나의 강한 의지가 우리 국민과 우방들로부터 인정을 받고 지지를 얻게 됨으로써 과거 남북관계에 있어 걱정되던 일들이 사라질 정도로 강한 힘이 솟아나고 자신감이 생긴 것이다.

다시 요약해 말하자면 군사력은 수치상으로 북한에 뒤지지만 여타 경제력을 비롯한 國力은 압도적으로 우리가 우세한 상태에서 국민들의 안보에 대한 공감대가 민주화선언 이후 두텁게 형성되었다. 게다가 우방들로부터도 강한 지지를 얻게 됨으로써 대외적으로 여유를 갖게 된 것이다(김용삼, 1999: 121).

북한으로부터 위협에 의존하지 않아도 되는 정권의 탄생은 물론 이 시기 남북대화에 긍정적으로 기여하였다. 과거 반공에 기대어 정권의 정통성을 부여받고 정권의 생명을 연장하던 경우에서 이제 자유로워진 것이다. 그러나 6.29 선언과 전두환으로부터 노태우로의 정권교체가 부분적 민주화에 그쳤다는 측면에서 노태우 정권의 태생적 한계 또한 노태우 대통령이 적극적인 북방정책을 실천하게끔 하는 하나의 요인이 되었다. 당시 노태우 정권에게는 대북관계, 외교정책에서 성공으로 국내 기반의 취약함을 보완하려는 욕구가 잠재하고 있었을 것이다.

한국 국력의 상승과 북한 국력의 하강은 이 시기 남북화해의 주요 배경이 되었다. 노태우 정부는 경쟁능력의 우월을 바탕으로 적극적인 대북정책을 추진하는 등 해빙의 분위기를 주도하였다. 외교적 여유, 국력에 대한 자신감, 민주 레짐의 긍정적 영향 등은 복합적으로 위협인식의 감소를 가능하게 했다. 평양 정권은 사회주의체제가 해체되는 길목에서 요새국가 붕괴 위기를 감지하고 방어적 대화를 펼치면서 시간을 벌었다.

탈냉전의 공간에서 활발하게 전개되던 남북화해 분위기는 북한의 핵개발

시도로 역경을 맞게 된다. 1993년 3월 북한의 NPT 탈퇴 성명으로 촉발된 제1차 북핵 위기는 카터-김일성 평양회담, 김일성 사망, 제네바 기본합의로 일단락을 맺지만 이후에도 북한의 핵, 미사일문제는 한반도 안보의 난제로 속을 썩이게 된다. 1차 핵 위기 때 김영삼 정부는 핵문제 해결과 남북관계의 진전을 연결시키는 ‘연계전략’을 추진하였고, 이러한 전략의 선택은 이 시기 남북관계 갈등의 한 축을 담당하였다. 동구 사회주의권의 붕괴와 경제난으로 한국과의 체제 경쟁에서 뒤처지게 된 평양 정권에게 핵개발은 속적 간 경쟁 능력의 상실을 일거에 만회시켜 줄 수 있는 지렛대의 역할을 담당할 수 있는 것이었다. 북한의 핵개발 시도로 한국의 북한에 대한 위협인식은 상승했고, 핵문제 해결을 우선시한 정권의 존재는 이 시기 남북 갈등의 주요 요인으로 작용하였다.

2. 포용과 핵 협상기

소련과 동구 사회주의권의 붕괴는 북한에게 심리적 압박뿐만 아니라 경제적으로 심각한 악영향을 미쳤다. 계획경제의 비효율로 1980년대부터 정체를 보이던 북한경제는 소련의 지원과 우호적 교역이 중단되다시피 하면서 심각한 타격을 받게 된다. 실제 북한은 1990년대 내내 마이너스 성장을 기록하였다. 흉작과 기아로 대표되는 1990년대 중반의 경제자원위기(economic resource crisis)로 북한의 요새국가는 대민 통치능력과 설득능력을 거의 상실하고 국가의 실패(state failure)를 경험하게 된다. 연이은 흉작으로 북한 주민은 기아에 허덕이게 되었고, 수습에서 수백만에 이르는 사람들이 영양실조에 걸리거나 죽어갔으며, 탈북자와 꽃제비의 수가 증가하였다. 북한사회주의를 특징짓는 국가배급체계(public distribution system)는 한때 거의 그 기능이 마비되었다. ‘고난의 행군’과 ‘피눈물세대’로 대변되는 90년대 체제위기를 김정일 정권은 선군정치를 주장하며 모면하려고 하였다(Mansourov, 2006).

국가의 총체적 위기를 극복하기 위한 김정일 위원장의 해법은 선군체제 또는 98체제의 형성이었다. 98체제 아래 김정일 정권은 군의 선도적 역할을

주장하면서도 부분적 경제개혁과 특구정책으로 경제력 향상을 도모하고 있다. 북한 당국은 2002년 7월 1일 ‘경제관리 개선조치’를 통해 일상생활용품의 가격을 20~40배, 식품가격을 40~50배, 임금을 15~20배 인상하고, 국가가 무료로 제공하던 각종 서비스를 폐지하고 세금을 확대하는 조치를 취하였다. 또한 기업 경영의 자율권을 일부 확대하였다. 개선조치는 노동보수제를 개선하고, 계획경제를 복원하여 중앙정부의 재정수입을 확대하려는 의도를 갖고 있었다. 평양 정권은 2002년 9월 신의주 특별행정구를, 10월에 금강산 관광지구를, 11월에 개성 공업지구를 지정하는 등 외자 유치 확대를 위해 경제특구정책을 펼치고 있다.⁷ 2003년 3월 농업시장을 종합시장으로 전환, 거래품목을 농산물에서 공산품까지 확대하는 동시에 영농 인센티브제 강화책으로 분조관리제 개선, 실적분배 강화, 재배작물 선택권을 확대하고 있다. 개혁조치가 취해지면서 주민들 사이에 수입 증진을 위해 열심히 일하려는 경제마인드가 형성되고 소비재 물자가 증가하는 등 긍정적인 면이 나타나는 동시에 인플레이션, 빈부격차의 확대 등 부정적인 면 또한 발생하고 있다(서재진, 2002; 김영윤·최수영, 2005).

98체제 아래 김정일 정권이 한국의 포용정책에 대해 일정 정도 긍정적 반응을 보이고 있지만 이것이 남북한 통합의 길을 걷기 위한 행보인지는 분명하지 않다. 햇볕정책 실시 초기 평양은 햇볕정책의 의도의 순수성을 의심하며 적대적 대응을 보이기도 하였다(신진, 2003).

상호주의 간판을 든 남조선 당국자들의 속심은 뻔하다. 그들의 진짜 목적은 그 어떤 선의의 감정에서 호상성을 도모하거나 애국의 입장에서 북남관계와 나라의 통일문제를 해결하려는데 있는 것이 아니다. 그것은 몇 푼의 돈이나 물건짝을 흥정거리로 하여 우리 내부를 흔들어 보려는 것이다(로동신문 1998/05/23).

햇볕론의 본질은 외세와 작당, 북의 사상과 제도를 질식시키고 나아가 남조선에 대한 미제의 식민통치를 우리 공화국에까지 연장하겠다는 선언이다(평양

7. 북한은 이보다 먼저 김일성 생존 시기인 1991년 12월 ‘나진·선봉 자유경제무역지대’를 선포한 바 있다.

방송 1998/09/13).

남조선 당국자들이 떠드는 햇볕론은 공화국을 개방으로 유도해 정치사상적인 무장을 해제시키고 사회주의 옷을 벗기자는 것으로 통일원칙에 위배되는 반공화국, 반통일 대결선언이다(평양방송 1998/11/13).

햇볕정책은 화해협력을 통하여 그 누구를 개혁 개방으로 유도하겠다는 것으로서 타방의 사상과 제도를 부정하고 북침통일을 꾀하는 ... 책동이다(평양방송 1999/03/17).

반민족적이고 침략적인 것이 본질로서 북한 내부를 외해시켜보려는 악랄성과 교활성을 겸비한 정책이다(로동신문 1999/08/18).⁸

김정일 정권이 햇볕정책에 대해 체제 불안감을 노정하면서도 한국과 교류 협력에 나서는 것은 북한이 생존을 위해 과거와 구별되는 대남전략을 펼치고 있음을 의미한다. 현 시기 북한의 대남전략은 네 가지 목적을 겨누고 있는 것으로 보인다. 첫째, 극심한 경제난을 해결하기 위해 북한은 부분적 개혁과 특구정책을 펼치는 한편 ‘민족공조’의 기치 아래 일시적으로 한국의 민족자본과 호의에 의존하고 있다. 한국으로부터의 정부와 비정부 차원의 대북지원 은 북한의 경제를 지탱해 주는 주요 원천으로 작용하고 있다. 둘째, 평양은 과거 북미대결의 구도를 이제는 한민족 대 미국의 대결구도로 치환하려 한다. ‘우리 민족끼리’ 이념은 외세배격 전략의 구호적 표현이다. 셋째, 남북관계는 북미관계를 개척하기 위한 지렛대의 역할을 하고 있다. 남북관계의 적절한 진퇴를 활용하여 평양은 북미관계의 속도와 성격에 영향을 미치려 한다. 물론 북미관계의 부침을 이용하여 남북관계를 조절하기도 한다. 넷째, 평양은 한국의 자주민족세력과 연합하여 보수세력의 영향력을 약화시키는 전략을 택하고 있다(우승지, 2007: 246-250).

한국에는 민주화 이후 노태우, 김영삼, 김대중, 노무현 등 더 이상 북한과의 적대상태를 통치의 기반으로 삼지 않는 정권이 들어섰다. 민주화라는 레

8. 위의 인용은 박재민(2003: 330)과 김계동(2006: 119)에서 재인용한 것임.

집 성격의 변화가 탈냉전 이후 남북 숙적관계의 성격을 결정하는 주요 요인으로 작용하고 있다. 일단 민주주의의 등장은 두 숙적 사이의 과격한 갈등의 발생을 억제하는 효능을 발휘하고 있는 것으로 보인다. 그러나 민주화 이후 엘리트, 대중의 다원적 시각은 대미, 대북, 대중, 대일정책의 방향을 놓고 각 집단 내 또는 집단 사이에 심각한 분열과 갈등을 가져오기도 하였다. 북한과 화해를 강조한 김대중, 노무현 정부 하에서 대북정책, 대미정책은 종종 국민 사이의 불신과 갈등의 불씨가 되곤 하였다.

1998년 2월 집권한 김대중 대통령은 취임 초부터 대북 포용정책의 실시를 분명히 했다. 김대중 정부의 포용정책은 민간 차원의 교류부터 서서히 시작되었다. 현대 정주영 회장의 방북에 이어 1998년 11월 금강산 관광선 금강호의 첫 출항으로 금강산 관광 시대가 개막되었다. 1998년 4월 북경에서 열린 남북당국대표회담에서 비료지원과 이산가족문제를 연계하는 등 엄격한 상호주의(specific reciprocity) 입장을 취하던 김대중 정부는 1999년 들면서 포괄적 상호주의(diffuse reciprocity)로 입장을 선회하였다. 김대중 대통령은 1999년 1월 국가안전보장회의와 3월 KBS 회견을 통해 향후 상호주의를 신축적으로 적용할 것임을 분명히 했다(박재민, 2003: 323-325).⁹

2000년 3월 10일 김대중 대통령은 (1) 남북경협을 통한 북한 경제회복 지원, (2) 한반도 냉전 종식과 남북간 평화공존, (3) 이산가족 문제의 해결, (4) 남북 당국간 대화 추진의 내용을 담은 베를린선언을 발표했다(김계동, 2006: 122). 김대중 정부 들어 꾸준히 추진된 대북 포용정책은 2000년 6월 남북 정상회담의 개최로 일단 역사적 성과를 내게 되었다. 6.15남북공동선언을 통해 남과 북은 (1) 통일문제를 우리 민족끼리 자주적으로 해결하며, (2) 남측의 연합제 안과 북측의 낮은 단계의 연방제 안 사이의 공통점을 인정하고, (3) 경제협력을 통하여 민족경제를 균형적으로 발전시킬 것을 다짐했다.¹⁰

9. 김학노(2005)는 김대중의 대북정책이 교류협력을 통해 인식/정체성의 변화를 추구한다는 면에서 구성주의적이고, 경제적 수단과 더불어 정치력을 중시한다는 면에서 신기능주의적이라고 진단하고 있다. 김도중(2000)은 햇볕정책을 추진할 수 있는 국내 정치환경으로 최초의 수평적 정권교체와 탈이념화 경향을 꼽았다. 보다 구체적으로 그는 국내적 추동력을 김대중과 김종필의 공동정권, 군부의 탈정치화, 시민단체의 적극성, 국민여론의 호응, 정치지도자의 신념에서 찾고 있다.

2003년 2월부터 2008년 2월까지 집권한 노무현 대통령은 김대중 전임자의 햇볕정책을 계승하면서, 안보적 차원(평화)과 경제적 차원(번영)의 균형적인 발전을 강조하는 평화번영정책을 추진하였다. 한국의 2대 정권이 10년에 걸쳐 대북 포용정책을 꾸준히 실천하였고, 참여정부의 대북정책은 재충전의 형태로 나타났다. 1990년 1,300만 달러 수준이었던 남북 교역액은 2006년 13억 달러를 상회하였고, 2007년에는 18억 달러에 육박하였다(이동휘, 2007; 통일부, 2008: 314).

노무현 대통령은 2007년 10월 2일부터 4일까지 평양을 방문하여 김정일 국방위원장과 정상회담을 가졌다. 두 정상은 (1) 6.15 공동선언을 고수하고 적극 구현해 나갈 것, (2) 남북관계를 상호존중과 신뢰의 관계로 전환시켜 나갈 것, (3) 군사적 적대관계를 종식시킬 것, (4) 항구적인 평화체제를 구축하기 위하여 3자 또는 4자 정상들이 만나 종전을 선언하는 문제를 추진하기 위해 협력할 것, (5) 경제협력사업을 확대 발전시켜 나갈 것, (6) 인도주의 협력사업을 적극 추진해 나갈 것 등에 합의하였다(남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언 2007/10/04).

대북 포용의 실천으로 숙적관계의 긴장완화가 진행되고 있으나 핵을 비롯한 안보문제의 미해결과 인권을 둘러싼 공방은 끊이지 않고 있다. 김대중 정권 말기, 노무현 정권 출범 전 2차 북핵 위기가 발생하였다. 1998년 8월 대포동 미사일 발사, 1999년 6월 15일 연평해전, 2002년 6월 29일 서해교전, 2006년 10월 9일 북한 핵실험 등은 한반도의 안보상황의 불안정한 면모를 보여주는 사례들이다.¹¹

한반도의 진정한 평화를 구축하기 위한 작업들이 아직 구체적인 성과를 내지 못하고 있고, 한반도 남북 숙적관계의 소멸도 쉽게 달성될 전망이 보이

10. 6.15 선언에는 대한민국 대통령 김대중과 조선민주주의인민공화국 국방위원장 김정일이 서명하였다. 6.15 남북공동선언 2000/06/15.

11. 2000년 대선에서 보수적 색채를 지닌 공화당의 조지 W 부시 후보의 승리는 김대중 정부와 노무현 정부의 지속적인 대북 포용정책의 추진에 외적 장애로 작용하였다. 클린턴 정부의 한반도 정책이 대북 포용에 긍정적으로 작용한 반면 부시 정부의 한반도 노선과 세계전략은 그것에 부정적으로 작용하였다. 미국 클린턴 행정부의 개입정책(engagement policy)과 한국 김대중 정부의 햇볕정책의 기본적 성격에 대한 연구로는 전재성(2003)을 참고할 수 있다.

지는 않지만 2000년대를 전후하여 남북관계에 많은 변화가 온 것도 사실이다. 이 시기 남북관계는 경쟁능력의 변화에 크게 영향을 받았다. 한국은 상대적 힘의 우위를 바탕으로 여유를 가지고 북한을 대할 수 있게 되었다. 대북 포용정책의 실천도 세력균형의 불균형의 물질적 바탕 위에서 가능한 것이었다. 국력의 측면에서 상대적, 절대적 열세에 빠진 북한 정권은 생존을 위하여 대남정책을 전면 재조정하지 않으면 안 되었다. 2000년대에도 북한의 국내자원의 위기는 지속되고 있다. 위협인식 또한 크게 변하였다. 한국은 북으로부터 오는 현재적 위협이 삭감되었다고 보는 반면 북한의 위협인식은 오히려 상승되었다고 볼 수 있다.

민주주의 아래서도 레짐의 변화에 따라 남북관계에 변화가 있었다. 반핵에 더 가치를 둔 김영삼 정권 아래서보다 협력과 포용에 더 가치를 둔 김대중, 노무현 정권 아래 보다 많은 남북접촉이 있었다. 심각한 경제난 이후 탄생한 북한의 98체제는 남북 경쟁능력의 불균형을 일거에 만회하기 위해 핵 프로그램에 매진하는 한편 남한의 자본과 주변의 원조에 의지하여 경제문제를 해결하려고 하였다. 핵을 매개로 한 미국과의 협상 또한 북한 정권의 생존전략과 밀접한 연관을 가지는 것이었다.

VI. 결론

2008년 현재 남북관계는 기로에 서있다. 핵, 인권, 포용의 성격을 놓고 남북간, 한국 내 다른 전략과 선택이 엇갈리고 있다. 2000년대 이후 한국사회에는 북한 포용론과 북한 압박론이 팽팽하게 대립하고 있다. 남북화해를 이어나가기 위한 재충전이 거의 항상 남쪽에서 나왔기 때문에 한국사회의 여론이 분열되었고, 또한 화해정책의 추진에 부담으로 작용하게 되었다. 아래 표에서 보는 바와 같이 한국의 입장을 북한과 협력을 강조하는 ‘민족이익 우선론’과 미국과 공조를 강조하는 ‘국가이익 우선론’으로 대별해 볼 수 있다. 민족이익론은 다시 선통일의 입장과 후통일의 입장으로 나뉜다. 선통일형의 민족이익론은 통일지상주의 입장이다. 외세를 배격하고 민족공조를 지향하는

<표 3>

민족이익 우선론		국가이익 우선론	
선통일	후통일	선통일	후통일
통일(unification) 지상주의	포용(embrace) 정책	봉쇄(containment)와 롤백(rollback)정책	무관심(benign neglect)정책 상호주의(reciprocity)

‘우리 민족끼리’ 이념에 의해 ‘탈미연북’을 주장한다. 후통일형의 민족이익론은 점진적 통합, 포용정책의 입장이다. 국가이익우선론 또한 다시 선통일론과 후통일론으로 나누어 볼 수 있다. 선통일형의 국가이익우선론은 대북 압박 봉쇄와 롤백정책을 주장하고, 후통일형 국가이익 우선론은 북한에 대해 방치정책을 펼치면서 선진화의 과제에 집중하려는 태도를 보이는 입장과 상호주위에 입각해서 균형된 개입을 펼치고 한국 홀로보다는 주변국과 함께 하는 국제적 개입정책을 주장하는 입장을 포함한다.

북한의 핵실험 이후 2008년 초 현재 영변 원자로 불능화 작업이 진행되고 있으나, 핵신고 이행과 관련 북한과 미국은 이견을 노출하고 있다. 한국 사회에서는 북한의 핵과 관련 핵목적론, 핵수단론, 핵상황론의 세 가지 의견이 대립하고 있다. 국가이익을 우선하는 세력이 주장하는 핵목적론 또는 핵무장론은 북한이 핵에 의존 안보 위협을 해결하려 하기 때문에 평양 당국이 스스로의 결단으로 핵을 자발적으로 포기할 가능성이 극히 낮다고 본다. 남북 간의 세력균형이 전반적으로 남한에게 기운 현 상태에서 북한은 남한에로의 흡수 통합을 우려하고 있으며, 핵은 힘의 불균형을 해소하는 균형추 역할을 하게 된다는 것이다. 민족이익을 우선하는 세력이 주장하는 핵수단론은 북핵이 협상용이라는 시각을 고수하고 있다. 이 시각은 부시 행정부 내 강경파를 현 위기의 진원지로 간주한다. 핵상황론은 아직 상황이 유동적이라는 판단을 갖고 있다. 핵을 가지는 선택이 가져오는 손실과 핵을 포기하는 반대급부의 이득이 클수록 북한의 핵 포기 가능성은 높아진다고 할 수 있다. 현재 북한은 높은 수준의 비핵화와 낮은 수준의 비핵화 사이에서 저울질하는 것으로 보인다.

북한 인권문제를 어떻게 인식하고 대처할 것인가의 과제가 또한 대북 포

용정책의 실천과 관련 한국사회에 커다란 화두로 등장하였다. 한국사회는 북한인권을 바라보는 시각을 따라서 분열되는 양상마저 보이고 있다. 북한인권 문제의 해결과 관련해서도 압박론, 선접촉 후변화론=선평화 후인권론, 동시접근론의 다양한 해법이 제시된다. 국가이익을 중시하는 세력이 주장하는 압박론은 김정일 정권을 독재정권으로 규정하고 북한 주민의 인권 회복을 위해 대북 압박정책을 펼칠 것을 주문한다. 민족이익을 중시하는 선접촉 후변화론은 북한과 교류와 협력을 통해 북한체제를 서서히 변화시켜야 한다는 입장이다. 이 주장은 선부른 대북 압박이 한반도의 안정을 해칠 수도 있다는 평화우선적인 입장과 궤를 같이 하고 있다. 이에 비해 동시접근론은 정치적 목적에서 인권문제 제기를 지양하되, 북한의 열악한 인권상황을 감안 차근차근 문제를 풀어나갈 것을 주문하고 있다(우승지, 2006).

2차 세계대전으로 동북아에 새로운 세력균형이 탄생하였고, 새로운 질서 속에 남북 숙적관계가 탄생하였다(rivalry initiation). 경쟁능력의 변화(북한의 군사적 우위)는 전쟁(한국전쟁)과 남북 숙적관계의 공고화(rivalry consolidation)를 가져왔다. 한국전쟁 이후 경쟁능력의 변화(북한의 군사적, 경제적 우위)와 더불어 북한의 요새국가화가 심화되었고, 평양은 점점 더 공세적인 대남노선을 채택하였다. 경쟁능력에서 뒤졌던 한국은 군사정권 아래 선건설, 후통일의 전략을 선택했다. 외적 위협의 변화(데탕트)와 경쟁능력의 변화(균형)로 남과 북은 일시적 대화노선을 추구하게 된다(7.4 공동성명). 냉전의 해체와 경쟁능력의 변화는 1990년대 초반과 2000년대 남북화해의 기반이 되었다.

일반적으로 남북 숙적 사이에 위협인식이 높을수록 갈등이 상승하였으며, 민주주의의 등장은 갈등을 완화시키는 작용을 하였다. 세력균형의 획득과 위협인식의 약화는 일시적이거나 화해의 가능성을 높여주었다. 남북 양쪽에 권위주의적인 정권이 등장할수록 갈등이 상승할 가능성이 커졌으며, 공세적인 의도를 가진 정권 쪽으로 힘의 균형이 기울었을 때가 수세적인 의도를 가진 정권 쪽으로 균형이 기울었을 때에 비해 갈등이 증폭되는 경향이 존재했다.

현재 남북 숙적관계는 냉전시대와는 판이하게 다른 외적 환경 속에서 진행되고 있다. 외적 환경의 유동성은 한반도의 숙적관계가 주변 행위자, 당사

<표 4>

기간	정치적 충격(원인)				남북관계의 성격(결과)
	외적 위협 인식의 변화	레짐 성향 또는 전략의 변화	경쟁 능력의 변화	국내자원의 위기	
1945~1948	2차 세계대전의 종료로 인한 지역적 차원의 세력균형의 변화				숙적의 탄생
1948~1953	적대적 정권의 탄생으로 위협 인식 큼	남북 통일 지향의 레짐 탄생 남북 무력통일 전략의 선택	북한의 대남 우 경쟁능력 위	-	전쟁 숙적의 공고화
1950년대	전쟁의 여파로 위협 인식 큼	전후 복구, 내부 지향적 전략의 선택	-	-	소강상태
1960년대	남북한의 군사화로 위협 인식 커짐	한국 선건설 전략의 선택 북한 대남 군사모험주의 선택	-	-	갈등의 상승
1970년대	미중화해, 주한 미군 철수로 위협 인식의 변화	유신체제와 유일체제의 등장	남북 경쟁능력의 평형	-	일시적 화해 후 갈등으로 복귀
1980년대	신냉전의 전개	한국 군부 정권 장악 북한 정권 이양 공식화	불균등 심화	-	갈등과 협력
1980년대 후반-1990년대 초반	냉전 체제의 해체	한국 북방정책으로 북한 끌어안기 방어적 대화 전략	한국의 대북 우 경쟁능력 위	북한 심각한 경제난	남북 긴장완화 추구
1990년대 중반	제1차 북핵 위기 발생	한국 핵문제 해결 우선 연계전략	한국의 대북 우 경쟁능력 위 지속	북한 '고난의 행군'	핵공방, 갈등
1990년대 후반-2000년대 초반	제2차 북핵 위기 발생	한국 대북 포용정책, 병행전략 북한 남한 활용전략 선택, 98체제의 형성	한국의 대북 우 경쟁능력 위 지속	북한의 경제 위기 지속	남북 긴장 완화 추구하고 핵공방 지속

자들의 레짐 성격의 변화와 전략적 판단에 의해 급변할 수 있는 가능성을 열어놓고 있다. 냉전 시기와 현저히 구분되는 남북 숙적관계의 해빙 속에서 남과 북이 핵과 인권을 둘러싼 갈등과 교류협력의 신장이라는 협력의 두 축이 병행되고 있는 작금의 남북관계가 평화공존체제 또는 숙적관계의 소멸로 넘어갈지, 새로운 갈등관계로 접어들지는 아직 판단하기가 이르다.

한국의 대북정책, 통일정책은 이제 1960년의 두 세대를 거쳐 새로운 세대

로의 진입을 목전에 두고 있다. 제3세대 대한민국의 대북정책은 과거의 경험에서 장점을 살리고 단점을 극복하는 방향에서 마련되어야 할 것은 분명하다. 민족이익과 국가이익의 균형이 필요하며, 맹목적 포용이 아닌 전략적 개입이어야 한다. 한국의 대북 지원이 북한의 개혁, 개방으로 이어지는 상호주의의 복원도 필요하다. 안보 문제의 해결 없는 경험 확장론을 경계하는 동시에 연계냐, 병행이냐는 소모적인 논쟁보다 탄력적 연계, 유관적 병행의 지혜가 필요할 것이다. 향후 대북정책은 포용의 포기가 아닌 포용의 진화가 되어야 할 것이며 포용의 방법론에 대한 사회적 토론과 합의가 도출되어야 할 것이다. 탈냉전 이후 북한과의 교류협력의 경험을 바탕으로 전략적 마인드와, 보편적 가치의 바탕 위에 사회적 합의에 기초한 대북정책을 펼쳐야 한다.

참고문헌

- 강인덕, 송종환 외. 2004. 『남북회담: 7. 4에서 6. 15까지』. 서울: 극동문제연구소.
- 김계동. 2001. 「한반도 분단. 전쟁에 대한 주변국의 정책: 세력균형이론을 분석틀로」. 『한국정치학회보』 35(1). pp. 345-363.
- 김계동. 2006. 『남북한 체제통합론: 이론·역사·정책·경험』. 서울: 명인문화사.
- 김도종. 2000. 「햇볕정책과 국내정치적 역할: 대북포용정책의 정치적 함의」. 『국가전략』 6(1). pp. 39-67.
- 김명섭. 2003. 「한국전쟁이 냉전체제의 구성에 미친 영향」. 『국제정치논총』 43(1). pp. 115-133.
- 김성보, 기광서, 이신철. 2004. 『사진과 그림으로 보는 북한 현대사』. 서울: 웅진닷컴.
- 김영운, 최수영. 2005. 『북한의 경제개혁 동향』. 서울: 통일연구원.
- 김용삼. 1999. 「노태우(전대통령)의 육성회고록 1」. 『월간조선』(5월). pp. 62-140.
- 김용직. 2005. 「유신체제의 정치와 외교」. 한국역사정치연구회 편. 『사료로 본 한국의 정치와 외교: 1945~1979』. 서울: 성신여자대학교 출판부.
- 김학노. 2005. 「평화통합전략으로서의 햇볕정책」. 『한국정치학회보』 39(5). pp. 237-261.
- 남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언(10/04). 2007.
- 남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서(12/13). 1991. 로동신문.
- 민족자존과 통일번영을 위한 특별선언(07/07). 1988.
- 박정희. 1967. 「1967년도 대통령 연두교서(01/17)」 박정희 대통령 인터넷 기념관 <http://www.parkch.com>(검색일: 2008. 3. 27).
- 박재민. 2003. 「김대중 정부 시기 남북한 간 상호성에 관한 연구」. 『국제정치논총』

- 43(1). pp. 317-338.
- 서재진. 2002. 『북한의 7. 1 ‘경제관리개선’ 조치가 주민생활에 미칠 영향』. 서울: 통일연구원
- 신진. 2003. 「김대중 정부의 햇볕정책과 구조적 한계」. 『국제정치논총』 43(1). pp. 295-316.
- 심지연. 2001. 『남북한 통일방안의 전개와 수렴』. 서울: 돌베개
- 오충근. 2001. 「한국전쟁과 소련의 안전보장이사회 결석: 허사로 끝난 스탈린의 ‘실리 외교」. 『한국정치학회보』 35(1). pp. 105-123.
- 우승지. 2006. 「북한 인권문제 연구의 쟁점과 과제」. 『국제정치논총』 46(3). pp. 189-212.
- 우승지. 2007. 「2.13합의 이후 북한의 핵전략과 대남전략에 대한 분석」. 『한국정치외교사논총』 29(1). pp. 235-257.
- 이기종. 1997. 「북한의 대남정책 결정요인과 전망」. 『국제정치논총』 37(2). pp. 181-207.
- 이동휘. 2007. 「국제정치경제적 시각에서 본 남·북한 경제협력의 의의와 과제」. 『주요국제문제분석』(11월 27일).
- 이철순. 2003. 「한국전쟁 이전 미국의 한국의 가치에 대한 평가」. 『국제정치논총』 43(1). pp. 163-183.
- 이혜정. 2004. 「한미동맹 기원의 재조명: 한미 상호방위조약의 발효는 왜 연기되었는가?」 『한국정치외교사논총』 26(1). pp. 5-35.
- 전재성. 2003. 「관여(engagement) 정책의 국제정치이론적 기반과 한국의 대북 정책」. 『국제정치논총』 43(1). pp. 231-251.
- 전재성. 2004. 「1965년 한일국교정상화와 베트남 파병을 둘러싼 미국의 대한(對韓)외교 정책」. 『한국정치외교사논총』 26(1). pp. 63-89.
- 통일노력60년 발간위원회. 2005. 『하늘길 땅길 바닷길 열어 통일로』. 서울: 통일부.
- 통일부. 2008. 『통일백서 2008』. 서울: 통일부.
- 평양방송.
- 한흥구. 2003. 「박정희 정권의 베트남 파병과 병영국가화」. 『역사비평』 62. pp. 120-139.
6. 15 남북공동선언(06/15). 2000.
7. 4 남북공동성명(07/04). 1972.
- Diehl, Paul F. and Gary Goertz. 2000. *War and Peace in International Rivalry*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Jervis Robert. 2002. “Theories of War in an Era of Leading-Power Peace.” *American Political Science Review* 96(1). pp. 1-14.
- Katzenstein, Peter J. and Nobuo Okawara. 2001. “Japan, Asian-Pacific Security, and the Case for Analytical Eclecticism.” *International Security* 26(3). pp. 153-185.
- Mansourov, Alexandre Y. 2006. “Emergence of the Second Republic: The Kim

- Regime Adapts to the Challenges of Modernity.” Young Whan Kihl and Hong Nack Kim. eds. *North Korea: The Politics of Regime Survival*. New York: M.E. Sharpe.
- Rasler, Karen and William R. Thompson. 2000. “Explaining Rivalry Escalation to War: Space, Position, and Contiguity in the Major Power Subsystem.” *International Studies Quarterly* 44. pp. 503-530.
- Russett, Bruce, Harvey Starr, and David Kinsella. 2006. *World Politics: The Menu for Choice*. Belmont, CA: Thomson.
- Shambaugh, David. 2006. “Asia in Transition: The Evolving Regional Order.” *Current History*. 105(290). pp. 153-159.
- Thompson, William R. 2001. “Identifying Rivals and Rivalries in World Politics.” *International Studies Quarterly* 45. pp. 557-586.
- Thompson, William R. 2005. “Explaining Rivalry Termination in Contemporary Eastern Eurasia with Evolutionary Expectancy Theory.” Paper Presented at the Annual Meeting of the International Studies Association. Hawaii. pp. 1-42.
- Vasquez, John A. 1996. “Distinguishing Rivals That Go to War from Those That Do Not: A Quantitative Comparative Case Study of the Two Paths to War.” *International Studies Quarterly* 40. pp. 531-558.

An Analysis of the 60 Years of Inter-Korean Relations: 1948~2008

Woo Seongji

School of International Studies, Kyung Hee University

This article seeks to trace the general trends and basic characteristics of the past 60 years of inter-Korean relations. The important explanatory variables are external threat perception, regime orientation/strategy, competitive ability, and domestic resource crisis. The inter-Korean rivalry was born amid the new regional balance of power following World War II. North Korea's military supremacy has brought about the Korean War and the consolidation of the rivalry. North Korea with its military and economic edge over its counterpart adopted increasingly aggressive tactics whereas South Korea falling behind in competition opted for the

development-first strategy. Due to the changes in external threat and competitive ability, Seoul and Pyongyang momentarily pursued reconciliation in the early 1970s. The end of the Cold War and the imbalance of power between the two have been the basis for the rise of reconciliation between South and North Korea.

Key Words: Inter-Korean Relations, Rivalry, Embrace Policy, Evolutionary Expectancy Theory