

탈냉전기 동북아 질서와 북한의 남북관계에 대한 인식*

김 갑 식 | 국회입법조사처

이 논문은 탈냉전기 동북아 질서 재편과정에서 북한의 남북관계에 대한 인식 변화를 대남인식, 통일문제인식, 대남 접근방법, 대남 접촉방식, 정책의 우선순위 등으로 나누어 살펴보았다. 분석 결과는 다음과 같다. 첫째, 북한의 대남인식은 냉전시기 적성 일변도였다가 김대중·노무현 정부 시기에 적성과 동포성이 중첩되는 이중성의 모습을 보였으나 이명박 정부에 들어 동포성보다 적성의 모습이 강화되고 있다. 둘째, 통일문제 인식 또한 과거 민족자주를 내세우며 남한의 '사대'를 비판하다가 북미관계가 난조에 빠지고 남북화해협력의 증대되자 민족공조를 통한 반미투쟁을 선포했으나 이제 한미동맹을 강화하고 있는 남한의 '대미종속성'을 비판하고 있다. 셋째, 북한의 대남 접근방법은 남북경협과 북핵문제 두 차원에서 이야기할 수 있는데, 남북경협에 대한 북한의 일관된 입장은 유무상통에 입각한 유연한 상호주의이고 따라서 이전 정부보다 상호주의를 엄격하게 적용하고 있는 이명박 정부에 대해서는 '장사꾼의 논리'라고 비난하였다. 북핵문제에 대해서는 냉전시기 남한을 배제하다가 김·노 정부에 들어 북핵 6자회담을 중심으로 남한과도 원직접 입장을 논의하였으나 이명박 정부에 들어 한반도 긴장을 강화함으로써 북핵문제의 국제화를 촉진하였다. 넷째, 북한의 대남 접촉방식도 시기마다 확연히 달라진다. 과거에는 기층민중 중심의 하층통전에 매진하더니 지난 정부에는 상층통전을 강화하는 가운데 하층통전과 상층통전을 연계하였으나 현 정부와는 상층통전을 단절하고 하층통전을 다시 강화하는 모습을 보이고 있다. 마지막으로, 북한의 대남 우선순위는 항상 정치·군사적 이슈지만 현실에서는 남한의 대응에 따라 경제적 실리를 우선하거나 또는 경제적 실리를 포기하더라도 정치적 효과를 극대화하는 양상을 드러내고 있다. 대체로 현 정부 들어 북한의 남북관계에 대한 인식은 과거 냉전시기 그것으로 회귀하려는 경향이 농후하다.

주제어: 대남정책, 대남인식, 통일방안, 통일전선, 통일정책

*이 논문은 2008년 정부재원(교육과학기술부)으로 한국연구재단 지원을 받아 연구되었다(KRF-005-2008-J01501). 이 논문은 다년 프로젝트 중 하나로, 이수훈(2009b)·김갑식(2006)의 문제의식과 접근방법을 기본적으로 공유하고 발전시킨 것이다. 특히, 이수훈의 연구가 주로 탈냉전기 동북아 질서의 역동적 과정이 남북관계에 미친 영향을 분석하였다면, 이 논문은 새로운 동북아 질서 형성과정에서 북한의 남북관계에 대한 인식의 변화를 추적하고자 하였다.

I. 서론

냉전시기 분단된 한반도에서 전쟁을 겪은 남한과 북한은 각기 '자유민주 국가', '우리식 사회주의'를 표방하며 상호비방과 체제경쟁으로 일관하였다. 그런데 2000년 남북정상회담은 갈등과 반목의 남북관계를 화해와 협력의 남북관계로 변화시키는 계기를 마련하였다. 즉 남과 북은 한반도 분단 이후 처음으로 '6·15시대'라는 남북관계를 묘사하는 수사까지 공유하기도 하였다. 여기서 '6·15시대'는 2000년 남북정상회담 이전과 이후의 남북관계가 질적으로 구분되는 새로운 단계로 진입했음을 함축하는 표현이다(구갑우 2007, 37). 당연히 남북정상회담 이후 북한의 남북관계와 대남인식도 변화하였다. 그러나 북한의 대남인식이 '적에서 친구로 완전히 탈바꿈 하였는가'에 대해선 아무도 긍정적 대답을 내놓지 못할 것이다. 이명박 정부가 들어선 이후 북한의 대남태도를 보면 더욱 그렇다. 다음의 <#1>과 <#2>를 보면, 북한의 전향적 대남인식이 착근되지 못하고 과거의 냉전적 틀에서 완전히 벗어나지 못하고 있음을 알 수 있다.

<#1> 오늘 '우리 민족끼리' 리념과 6·15통일시대를 거세 말살하려는 외세와 반통일세력의 책동으로 우리 민족의 화해와 협력, 자주통일운동은 시련과 난관을 겪고 있지만 그것은 일시적인 것에 지나지 않는다. 안팎의 도전이 그 어느 때보다도 우심한 어려운 정세하에서도 '우리 민족끼리'는 변함없이 전민족적인 애국의 기치, 자주통일의 기치로 되고 있으며 그와 더불어 6·15통일시대도 확고히 고수되고 풍파를 헤치며 전진하고 있다. 온 겨레는 '우리 민족끼리'의 기치 밑에 민족자주, 반전평화, 통일애국의 3대 공조를 실현하기 위한 투쟁과 미군철수투쟁을 힘있게 벌려나가고 있다(로동신문 2005/06/08).

<#2> 현시기 6·15공동선언과 10·4선언을 부정하면서 조국통일위업의 전진을 가로막으려는 반통일세력의 책동은 극도에 달하고 있다. 남조선 보수패당은 역사적인 북남선언들을 존중하고 리행할 데 대한 온 겨레의 한결같은 목소리에 귀를 틀어막고 시대착오적인 '대북정책'을 고집하면서 외세와 작당하여 반공화국 대결소동에 더욱 기승을 부리고 있다. ... 6·15공동선언과 10·4선언을 견결히 옹호하며 그것을 리행하기 위한 투쟁을 강화하여야 한다. 북남선언들을 부정하면서 전례없이 악랄한 반공화국 대결책동으로 북남관계를 전면 파탄시키고 조선반도의 정세를 위기일발의 전쟁접경상태로 몰아가는 리명박 역도패당에게 파멸을 선고하고 역적무리를 력사의 시궁창에 매장하기 위한 투쟁을 계속 힘있게 벌려야 한다(로동신문 2010/07/15).

왜 이처럼 북한의 남북관계에 대한 인식이 시기에 따라 달라질까? 그것은 탈냉전기 세계화 시대, 새로운 동북아 질서의 형성 과정에서 북한 차원, 남북 차원, 국제 차원 등 중층적 차원의 영향을 받아 북한의 대남인식이 결정되기 때문이다.¹⁾ 그런데 탈냉전기 동북아 질서의 형성에 관련되는 각 차원의 변수들이 안정적인 것도 있고 유동적인 것도 있으므로 시기별로 상이하고 복잡한 조합이 만들어질 수밖에 없다. 따라서 현재 탈냉전기 동북아 질서의 형성은 미완이고 그것에 영향을 받고 있는 북한의 대남인식도 이중성을 띠고 있으며 과도기적 변화의 산통을 겪고 있는 것이다.

위에서 언급했듯이, 북한의 대남인식에 영향을 미치는 것은 크게 북한 차원, 남북 차원, 국제 차원 등 세 가지 차원이다. 첫째, 북한 차원에서의 변수는 북한의 내구력, 국가정책의 우선순위, 후계체제의 공고화 등을 꼽을 수 있다. 북한의 체제안정화 정도에 대한 연구 결과를 종합하면, 정치·사회 분야에서는 정치권력의 태생적 정당성 유지와 사회적·물리적 통제력 견고 등으로 안정화 요인이 약간 우세한 가운데 점차 역사문화적 특성이 침식되고 민생형 일탈이 늘어나고 있다. 이념 분야에서는 이데올로기 교육기제는 유지되고 있으나 공식이념의 사회적 구속력이 약화되고 있고, 경제분야에서는 생활수준이 전혀 개선되지 않고 시장공간이 형성되어 가고 있다. 대외 분야에서는 반미·민족주의가 견재하나 미국의 봉쇄 강화 및 대외정보 확산으로 체제 자긍심이 위축되고 있다.²⁾

이처럼 북한은 안보위기, 경제위기 등 체제위기에 봉착해 있는데 그 심각성을 더해 주는 것은 전자와 후자가 기본적으로 상충관계(trade-off)라는 것이다. 안보의 문제로 인해 경제의 재건에 집중할 수 없고, 경제의 개혁으로 안보의 문제가 심화될 수 있기 때문이다. 이

1) 이러한 접근법은 냉전시기의 그것과 다르다. 냉전기에는 기본적으로 '세계→동(북)아시아→남북관계'의 위계적 질서와 냉전체제의 규정력 때문에 '밖에서 안으로'의 방법이 일정정도 타당하였다. 그러나 탈냉전·세계화·지역화·민주화 등으로 인해 행위자가 다양해지고 이들의 위계적 구조가 약해짐에 따라 '안에서 밖으로'의 방법도 가능해졌다. 이래야 국가의 안과 밖을 자유롭게 넘나들며 구조와 행위를 동시에 고려하면서 탈냉전기 동북아 질서의 특징을 살펴볼 수 있고 이것이 북한의 남북관계 인식에 어떠한 영향을 주었는지를 종합적·체계적으로 파악할 수 있다(구갑우 2004, 135-138).

2) 전현준 외(2006); 카플란(Kaplan 2006); 최진욱 외(2008); 박형중 외(2009); 전현준 외(2009) 등 참조. 또한 Foreign Policy and Fund For Peace(2010)는 최근 매년 사회·경제·정치 등 12개 항목을 평가해 177개국 중 60개국을 실패한 국가(failed state)로 분류한 보고서를 제출하고 있다. 여기서 실패한 국가란 국가정체성의 유지가 힘들고 붕괴 가능성이 있는 위태로운 국가를 의미한다. 2010년의 경우 최악의 실패한 국가는 소말리아, 차드, 수단, 짐바브웨 순이고 북한은 19위(12개 항목별 10점(총 120점) 만점에 총 97.8점)를 차지하였다.

에 북한은 경제적으로는 부분적 개혁·개방에 나서는 한편, 정치사상적으로는 이를 통제하고 사회주의를 고수하고자 하는 '선군중심의 실리사회주의'를 국가목표로 설정하였다. 하지만 선군과 실리는 정책의 우선순위에 있어 항상 긴장관계에 놓여 있다(김갑식 2004, 152-153). 그리고 최근 주요 변수로 등장한 것이 김정일의 건강 문제와 권력승계 안정성이다. 이 변수는 체제 내구력과 위기 문제와 직결된 것으로 남북관계에도 영향을 미칠 수밖에 없다. 북한 차원의 변수와 남북관계는 일정한 정(正)·부(負)의 관계에 있지 않지만 내구력이 약할수록, 경제적 필요성이 증대할수록, 그리고 정책의 우선순위가 실리에 있을수록 남북관계에 적극적일 가능성이 높다.

둘째, 남북 차원에서의 변수는 남한의 정권교체, 남한 정부에 대한 신뢰도, 남북간 편익·비용 계산 등을 들 수 있다. 당연히 북한 정권의 입장에서 보면, 남한 정권이 반북적·대결지향적 성향보다는 민족적·화해협력적 성향을 가질수록 긍정적 대남인식을 가질 것이다. 북한은 대체로 남한 정권의 출범 초기에는 탐색적 조치를 하다가 이에 남한 정권의 태도 여하에 따라 그 이후의 남북관계에 대한 인식을 결정했다. 사실 분단시대 남북한의 경쟁은 상호간의 반면이미지를 갖는 거울영상효과(mirror image effect)를 반영한 것이었다. 이때의 거울영상효과는 상호의심과 상호위협을 상승작용에 의한 경쟁구도를 말한다. 대쌍관계에서 일방의 상대방에 대한 의심과 위협은 곧바로 다른 상대방의 의심과 위협을 초래하였다(박명림 1997, 45). 남북협력의 상승구조도 경쟁보다는 그 정도가 약하지만 비슷한 양상을 보이고 있다. 또한 남북관계에서 북한이 얻는 편익과 지불하는 비용 사이의 관계 역시 북한의 남북관계에 대한 인식에 영향을 미친다. 북한은 경제적 이슈에 대해서는 편익을 주로 고려하지만 정치·군사적 이슈에서는 비용에 민감하다.

셋째, 국제 차원에서의 변수는 냉전의 지속과 해체, 미중·북미관계의 변화 등이다. 탈냉전 시기 한반도 냉전유제의 잔존과 남방(한·미·일) 삼각협력관계에 비해 북방(북·중·러) 삼각협력관계의 느슨함은 북한에게 안보위협을 더한층 느끼게 하였고 민족 내부 문제에 관심을 갖게 하였다. 최근 북방 삼각협력관계의 회복 움직임은 남북관계에 긍정적이지만은 않다. 그리고 세계질서 재편과정에서 중국의 영향력이 강화되고 미중관계가 악화될수록 남북관계에 있어 북한의 선택지가 많아질 수 있다. 국제적 대북제재에도 불구하고 북한을 보호해주는 나라가 있으며, 최근 천안함 사태에서 보듯 미중 간 갈등양상은 북한에게 남북관계 등 정책운용의 폭을 넓혀줄 수 있다는 것이다. 북미관계와 남북관계는 부의 관계에 있는 경우가 많았지만 일정하지는 않다. 클린턴 정부 시기의 '통미봉남', 부시 정부 시기의 '민족공조' 등 북미관계와 남북관계가 확연히 부의 관계에 있었지만 그것은

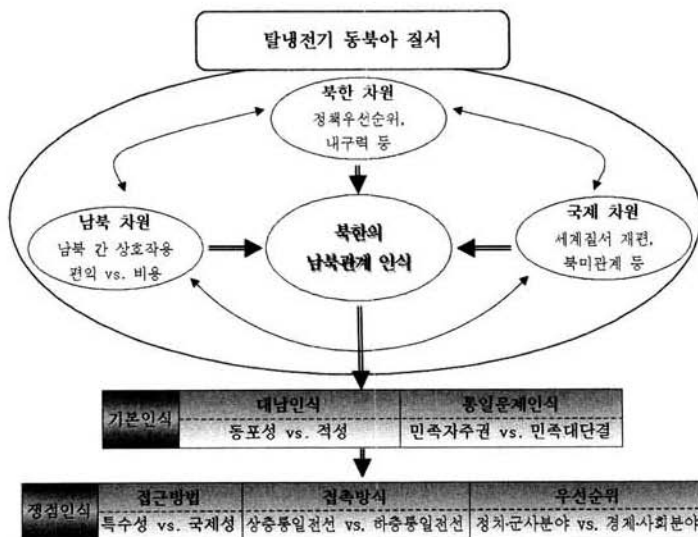
한·미 정부 정책성향의 차이에서 비롯된 점도 크다는 것을 잊어서는 안 된다.

그러면 북한의 '남북관계에 대한 인식'은 어떻게 접근해야 할까? 일단 이 논문에서는 북한의 '남북관계에 대한 인식'을 대남정책, 대남인식, 통일정책에 대한 인식, 남북협상의 방식과 태도 등을 포함하는 넓은 의미로 사용하고, 따라서 이 개념이 상이한 수준의 분석대상을 다 포괄하기 때문에 기본인식과 쟁점인식으로 구분한다. 여기서 남북관계에 대한 기본인식이란 북한이 남북관계를 바라보는 일종의 인식 틀로 대남인식과 통일문제인식 등을 포함한다. 북한의 대남인식은 남한을 동포(friend)로 바라보느냐 아니면 적(enemy)으로 바라보느냐의 문제이다. 동포라면 남한과 화해협력을 증진해야 하겠지만 적이라면 남한이 경쟁하거나 타도해야 할 대상이다. 북한의 통일문제인식은 북한 통일관의 두 요소인 민족자주권 획득(외적 측면)과 민족대단결 도모(내적 측면) 중 어느 측면을 더 우선시하느냐의 문제이다. 북한 통일관에서는 이 둘의 관계가 서로 분리될 수 없는 문제지만 현실에 있어서는 어느 측면을 강조하느냐에 따라 남북관계 발전에 대한 입장이 달라진다.

남북관계에 대한 쟁점인식은 그 기본인식에서 파생되는 문제로서 남북관계에 대한 일종의 원칙과 방법을 이르는데, 접근방법, 접촉방식, 우선순위 등이 거론된다. 접근방법은 남북관계를 민족내부의 특수한 관계로 바라보느냐 아니면 국제사회의 일반적 외교원칙이 적용되는 국가 간 관계로 바라보느냐의 문제이다. 상호주의와 연결되는 부분이 후자이다. 접촉방식은 사회주의 통일전선의 전형적 방식인 (기층민중 중심의) 하층통일전선을 우선시하느냐 아니면 (남한 당국을 중요시하는) 상층통일전선을 우선시하느냐의 문제이다. 남북관계가 발전할수록 후자의 중요성이 강조된다. 마지막으로 우선순위는 남북관계에 있어 정치·군사적 이슈를 중요시하느냐 아니면 경제·사회적 이슈를 중요시하느냐의 문제이다. 이에 대한 북한의 공식적 입장은 전자이다. 물론 기본인식과 쟁점인식은 서로 중첩되어 있는 부분이 있으므로 불가피하게 겹칠 수밖에 없다. 이상의 내용을 도식화하면, <그림 1>과 같다.³⁾

이 연구의 범위가 북한의 남북관계에 대한 인식의 '과거'와 '현재'이므로 그 분석 시기는 1980년대부터 현재까지이다. 그런데 비교적 장기간의 북한 인식을 추적하는 것이므로 적절한 시기구분이 필요하다. 북한의 남북관계에 대한 인식의 기본적 계선은 2000년 6·15 남북공동선언이다. 그러나 실제적으로 남한 정부의 정치적 성향에 따라 남북관계의 인식

3) 이 논문은 다년 프로젝트 중 하나이므로, 탈냉전기 동북아 질서와 북한의 남북관계 인식 간 상호작용의 변화를 본격적으로 다루지는 않고 북한의 남북관계에 대한 인식의 변화를 구체적으로 분석하는데 집중한다.



〈그림 1〉 북한의 남북관계 인식 틀

이 상이하기 때문에 노태우·김영삼 정부(1997년 이전), 김대중·노무현 정부(1998~2007년), 이명박 정부(2008년~현재) 등으로 나누는 것이 타당하다.

이처럼 이 논문은 위 분석틀에 입각하여 북한의 남북관계에 대한 인식을 기본인식과 쟁점인식으로 나누어 그 특징과 변화를 추적한다. 2장에서는 탈냉전기 새로운 동북아 질서의 형성과 그것과 연관되어 있는 남북관계의 특징을 살펴본다. 그리고 3장에서는 북한의 남북관계에 대한 기본인식을 대남인식과 통일문제인식으로 나누어 분석하고, 4장에서는 북한의 남북관계에 대한 쟁점인식을 접근방법, 접촉방식, 우선순위 등으로 세분하여 접근한다. 마지막으로 위 결과들을 종합한 내용을 결론에 제시한다.

II. 탈냉전기 동북아 질서의 형성과 남북관계

1. 탈냉전기 동북아 질서의 형성

1990년대 초반 이후 전세계적으로 탈냉전, 세계화, 지역화라는 흐름이 전개되었다. 이 같은 흐름들은 동북아 질서 형성에도 지대한 영향을 미쳤다. 그러나 동북아 지역 질서가

유럽과 다른 점 가운데 가장 두드러지는 특징은 탈냉전과 냉전이 동시에 전개되고 있다는 사실이다. 즉, 세계사적 탈냉전으로 인해 동북아 지역에서도 역내 국가 간 경제협력 및 상호 의존도가 심화되고 있으나 강대국들의 전략적 이해관계와 군사안보정책이 상충하고 있어, 동북아 지역 구조는 기본적으로 냉전적 속성이 유지되고 있는 가운데 탈냉전적 속성이 교차되고 있는 중복성을 보이고 있다(이수형 2000, 380-381). 또한 동북아에서는 냉전체제가 비대칭적으로 해소되었는데 한반도의 두 분단국가인 남한과 북한은 확연하게 엇갈리는 궤적을 보이고 있다. 남한은 중국·러시아와 국교 정상화를 이루었던 반면, 북한은 미국·일본과의 적대관계를 불식시키지 못하였다. 그 결과 남방 삼각협력관계는 여전히 견고하나 북방 삼각협력관계는 그 형식적 틀만 유지하고 있으며, 동북아 수준의 심각한 안보위협요인인 북핵문제가 발생하였다(이수훈 2009b, 5-6).

그리고 동북아 질서에서 주목해야 할 특징적 요인은 미국의 국력이 (절대적이지는 않더라도) 상대적으로 쇠퇴하고 1990년대 들어 중국의 부상이 본격화됨에 따라 단극주의·일방주의에서 다자주의로의 부분적 전환이 이루어지고 있다는 점이다. 미국의 경제력, 정치적 영향력, 문화적 자산, 도덕적 우월성 등 국력을 구성하는 여러 지표들에서 ‘패권’(hegemony)이라고 규정할 수 있는 그런 압도적 우위는 이미 사라지고 있다는 주장들이 쏟아져 나오고 있다(Kolko 2009; Wallerstein 2007; Zakaria 2009). 더구나 향후 세계경제질서의 재편에 대한 전망은 미국의 패권적 관리 하에서 안정을 이루던 패권적 안정 시대가 끝나고 패권적 안정의 토대를 이루었던 다양한 메커니즘이 붕괴될 것임을 보여준다. 국제통화기금(IMF)의 전망에 따르면, 아세안+3(ASEAN+3) 회원국인 13개 동아시아 국가의 국내총생산(GDP)은 2007년 전 세계 국내총생산의 18.3%에서 2010년 22%, 2014년 23.2%로 늘어날 전망이다. 이것은 미국의 2014년 국내총생산인 23.3%에 맞먹는 액수이다. 또 아시아개발은행연구소(ADB)의 분석에 따르면, 동아시아 경제권의 경제규모는 2020년에는 24조 8,000억 달러로 미국을 추월하게 된다. 물론 동아시아 경제의 부상에 있어 중국의 성장이 절대적이다. 영국의 경제분석기관인 Economist Intelligence Unit(EIU)은 전 세계 국내총생산에서 미국이 차지하는 비중은 2010년 24.4%에서 2020년에는 19.7%로 축소되는 반면, 중국의 국내총생산 비중은 2010년 8.9%에서 2020년에는 13.8%로 높아져 세계 2위의 경제대국이 된다고 전망했다. 이처럼 미국이 차지하는 비중과 영향력이 축소되면서 그리고 동아시아 국가들을 비롯한 신흥시장국가들의 경제적 영향력이 커지면서 세계경제는 본격적인 다극화의 시대로 접어들 것으로 예측하고 있는 것이다(유현석 2010, 4-5).

특히, 미국 패권의 퇴조와 중국의 부상을 가장 극적으로 보여준 것이 2009년 7월 27일

워싱턴에서 개막된 제1차 미중 전략경제대화였다. 오바마 대통령은 이 회의에 직접 참석해 한 개막연설에서 '미국과 중국의 관계가 21세기를 만들어 나갈 것, 미중관계가 세계에서 가장 중요한 양자관계'라고 선언했는데, 8,000억 달러 이상의 미국 국채를 보유하고 있는 중국이 '미국은 금융시장과 달러, 환율 등을 안정적으로 유지하라'고 일침을 놓은 것이다(한겨레 2009/07/29). 올 5월 열린 제2차 미중 전략경제대화에서는 미·중 간 무역불균형 해소방안, 중국의 시장경제지위 인정문제, 천안함 사태, 이란 제재 문제, 올해 초부터 중단된 양국간 군사교류 복원 문제 등을 놓고 의견을 교환했다(헤럴드 경제 2010/05/25). 그런데 천안함 사건 이후 한반도 주변에서의 군사훈련을 둘러싼 미중 갈등으로 미루어 볼 때, 아직까지 미중 관계는 '전략적 협력관계'를 공고화하지 못한 '협력과 갈등 관계의 조정기'에 머물러 있다 하겠다.

동북아 지역의 다자주의와 관련해 주목받고 있는 것이 북핵 6자회담이다. 그 이유는 6자회담이 동북아 안보환경과 직결되는 회담이므로 관심을 끌기도 하지만 그 해결방법이 동북아 최초의 정부 간 다자회담이고 회담 당사국들이 이 회담을 동북아 다자안보협의체로 발전시킬 의사를 가지고 있기 때문이다. 6개국의 다자안보협력에 대한 가능성은 2005년 9·19 공동성명을 통해 확인되었다. 이 성명에서 6개국은 '동북아의 항구적인 평화와 안정을 위해 공동 노력하기로 공약'하고 '동북아의 안보협력 증진을 위한 방안과 수단을 모색하기로 합의'하였다. 그리고 2007년 2·13 합의에서도 '참가국들은 상호 신뢰를 증진시키기 위한 긍정적인 조치를 취하고 동북아에서의 지속적인 평화와 안정을 위한 공동 노력을 할 것을 재확인'하였고 5개 실무그룹 중 하나로 동북아 평화·안보체제(Northeast Asia Peace and Security Mechanism) 실무그룹을 설치하였다(김갑식 2009b, 26-27).

한편, 역내 경제적 상호의존성 증대와 사회문화적 교류는 동북아의 다자성을 제고시키고 '지역통합성'으로 관심을 유도하고 있다. 무엇보다도 동북아 역내 교역이 기하급수적으로 증가했다. 1997년 외환위기 전후를 제외하고는 역내 교역이 꾸준히 확대되어 2005년에 이르면 홍콩을 포함할 경우 유럽연합(EU)이나 북미자유무역협정(NAFTA)과 거의 대등한 수준에 이른다(박종철 외 2007, 83-84). 그리고 적지 않은 전문가들은 2008년부터 매년 열리고 있는 한·중·일 정상회의가 과거의 양금을 털어버리고 동아시아는 물론 전 세계의 안정과 번영에도 기여할 것이라는 기대감을 갖고 있다. 2008년 제1차 회의에서는 향후 3국 간 협력의 기본 원칙과 방향을 제시하는 '한·중·일 3국 동반자 관계를 위한 공동성명'이 발표되었고, 이후 재난관리, 국제금융, 북핵문제, 기후변화, 노동/고용 등 다양한 의제들이 다루어졌으며 2010년 5월 3차 회의에서는 3국 협력사무국의 2011년 대한민국 설치에 합의

했고 향후 10년간 3국 협력의 미래상과 비전을 제시하는 “3국 협력 비전 2020”이 채택되었다. 또한 동북아 자유무역협정(FTA)과 투자협정에 대한 논의와 합의도 다자성과 지역통합성 증대에 의미가 크다. 다자간 자유무역협정은 동북아에 시장통합을 실현시킨다는 점에서 공동체나 통합적 질서 구축에 있어 가장 실현성이 높은 분야다. 기능주의에 의한 지역통합의 가능성이 엿보이는 대목이다(이수훈 2009a, 126-127).

2. 동북아 질서의 형성과 남북관계

한반도 상위 단위인 동북아 지역질서의 역동적인 형성과정, 즉 냉전체제의 부분적/비대칭적 해소, 다자성의 강화, 지역통합성 제고 등은 남북관계에 중요한 영향을 미쳤다. 먼저, 냉전시기 남북관계의 특징은 대립하면서 의존하고, 의존 속에 적대하는, 또 그 적대로 인하여 생존하고 발전하는 의존관계인 적대적 의존관계(antagonistic interdependence)였다(박명림 1997, 45-46; 이종석 1995, 22). 이는 기본적으로 상대방을 ‘적’으로 인식하는 이른바 ‘1953년 체제’의 지속이었다. 그런데 2000년 남북정상회담은 남북한의 상대방에 대한 정체성이 ‘적’에서 ‘동포’로 변화해가는 계기를 제공하여 ‘1953년 체제’를 ‘2000년 체제’로 이행하게끔 하였다.⁴⁾

그러나 ‘2000년 체제’는 확정적인 모습을 갖고 있는 것이 아니라 이중성이 중첩되어 있고 과도적 특성을 가지고 있기 때문에 단일한 특성으로 개념화하기 어렵다. 남북 구성원들의 인식 측면에서 적대의식과 동포의식의 이중성이 중첩되어 있고, 남북한 당국의 행태적 측면에서는 적대적 대결관계와 함께 화해협력적 관계가 동시에 작동하고 있으며, 국제법적으로는 국가간 관계이자 민족 내부관계가 중첩되어 있는 것이다. 물론 이 같은 이중성은 과거 냉전적 대결 시기의 남북관계에서는 부각될 필요조차 없었던 새로운 현상임에는 틀림없다. 과거 분단구조 하에서 적대와 대결에 익숙했던 남과 북의 구성원들은 당연히 상대방을 적으로 간주하는 데 거리낌이 없었다. 상대를 제거해야 할 대상, 타도해야 할 대상으로 자리매김하는 데 아무도 이의를 제기하지 않았던 것이다. 그러나 부분적이거나 탈냉전이 한반도에 투사되고 화해협력의 분위기가 무르익으면서 남과 북의 각 구성원들은 상대

4) 이 과정에서 우리가 유의해야 할 것은 같은 민족이라는 정체성이 적과 친구라는 상반된 이미지를 만들어낼 수 있다는 점이다. 전쟁으로 상징되는 민족 내부의 갈등이 강조될 경우 서로를 흡수하고자 하는 적의 이미지가 창출될 수 있고, 다른 한편 외세에 의한 분단이 강조되면서 이른바 ‘민족공조’가 제기될 경우 친구의 이미지가 창출될 수도 있다(구갑우 2007, 58).

〈표 1〉 북한에 대한 기본인식

(단위: %)

연도	지원대상	협력대상	경쟁대상	경제대상	적대대상
	동포		중립	적성	
1995	11.7	25.2	3.5	43.7	15.9
	36.9			59.6	
1999	19.3	32.6	3.1	28.7	8.2
	51.9			36.9	
2003	15.6	36.9	4.3	27.7	12.0
	52.5			39.7	
2005	23.1	41.8	4.0	20.9	10.2
	64.9			31.1	

*출처: 통일연구원 국민통일여론 조사, http://www.kinu.or.kr/info/info_04_04.jsp(검색일: 2010.7.22).

방을 적이면서 동시에 동포라는 이중적 규정 속에서 인식하기 시작했다. 특히 2000년 남북 정상회담 전후 남북관계가 개선되면서 남측 국민과 북측 주민의 의식 속에서 타도와 제거의 대상으로서의 상대방이 아니라 더불어 공존하고 평화롭게 살아가야 하는 현실적 존재로서의 상대방이 자리를 틀게 된 것이다(김근식 2005, 114-115). 〈표 1〉은 우리 국민의 북한에 대한 기본인식의 변화를 보여주고 있다. 김대중 정부가 출범하고 2000년 남북정상회담 전후 시기 북한에 대한 적성은 60%대에서 30%대로 떨어지고 대신 동포성이 30%대에서 50%대로 상승하였다. 이러한 추세는 노무현 정부 시기에도 유지되었다.

이렇듯 남북관계가 화해협력이 증진되고 동포성이 강화되는 방향으로 발전해 오고 있지만, 동시에 남북관계에 있어 비대칭화 경향도 확대되었다. 이때의 비대칭성은 비단 남북한이 체제원리를 달리하고 서로 다른 구조를 특징으로 한다는 것만을 의미하지 않는다. 우리가 눈여겨보아야 할 분야는 시민사회나 경제영역에서의 비대칭성이다. 이는 남한의 경제사회적 약진과 북한의 퇴락에 기인한다. 남한이 민주주의나 인권, 경제성장과 복지, 문명적 다원화와 양성평등과 같은 인류보편의 원리들에서 상당한 진전을 이룬 반면, 북한은 유사 영역에서 지체와 퇴보를 거듭하고 있다. 이제 남북 사이의 격차를 메우기가 현실적으로 쉽지 않기 때문에 이 비대칭성의 성격을 정확히 이해하는 것이 중요한 과제가 되었다

(박명규 2009, 20-21).

2002년 제2차 북핵문제가 발생되기 전까지는 남북관계가 기본적으로 '특수관계론'의 견지에서 진행되었다. 그에 따라 화해협력이 확대되고 '우리 민족끼리' 정신이 강조되었으며 포용성이 제고되고 적대성의 위력이 떨어졌다. 한반도의 통일문제도 남북관계가 독립 변수임을 6·15 남북공동선언에 밝혔다. 그러나 제2차 북핵문제로 인해 남한의 포용정책 추진력이 떨어졌고 '한반도 문제의 국제성'이 강화되었다. 이에 남북이 주도해야 할 한반도 평화구축문제를 9·19 공동성명에 '직접 관련 당사국들이 적절한 별도의 포럼에서 협상'하기로 명기되었고 남북간 '우리 민족끼리'는 힘을 잃기 시작했다. 더욱이 최근 북한의 제2차 북핵실험과 미사일 발사 그리고 이에 대한 이명박 정부의 대량살상무기 확산방지구상(PSI: Proliferation Security Initiative) 등 대북압박 국제협력전선 동참은 남북관계를 더욱 국제화시키고 있다(이수훈 2009b, 18-20).

마지막으로 남북관계에 있어 경제논리가 부각되고 있다. 1989년 노태우 정부의 '한민족 공동체통일방안'이나 1994년 김영삼 정부의 '민족공동체통일방안'에서 보듯, 김대중 정부 이전의 남북관계는 주로 통일방안 위주의 정치적 접근방법을 우선시하였다. 이에 비해 탈냉전기 남북관계는 경제교류와 협력을 점진적으로 제고하여 정치적 통합으로 나아가는 기능주의적 접근법을 토대로 삼고 있다. 3대 남북경협(개성공단, 금강산관광, 철도·도로 연결)사업 추진의 이론적 배경인 '남북간에 공고한 경제적 유대 또는 경제적 공동체를 형성함으로써 평화를 정착시킬 수 있다'는 '평화경제론' 역시 기능주의 시각에 기반하고 있다(김연철 2006; 조민 2006). 이명박 정부의 '비핵·개방·3000 구상'도 북핵폐기라는 전제 조건은 있지만 통합의 편익과 비용 문제를 피할 수 없으므로 경제적 성격을 벗어나지 못하고 있다(이수훈 2009b, 20-22).

III. 북한의 남북관계에 대한 기본인식

1. 북한의 대남인식: 동포성 vs. 적성

북한의 대남인식이란 기본적으로 남한을 타도해야 할 '적'으로 생각하느냐 아니면 포용하고 협력해야 할 '동포(친구)'로 생각하느냐의 문제이다. 북한의 대남인식에 따라 북한이 남북관계를 바라보는 인식이 결정되기 때문에, 대남인식은 일종의 남북관계에 대한 인식

틀로서 남북관계 쟁점인식에 대해서도 지침을 제공한다. 즉 대남인식은 북한이 남북관계를 대립과 갈등의 관계로 할 것인지 아니면 화해와 협력의 관계로 발전시킬 것인지를 가르치는 시금석이라 할 수 있다.

해방 이후 1980년대 이전까지 북한은 '민주기지론'과 '남조선혁명론'에 기반하여 남한을 타도해야 할 대상인 '적'으로 상정하였다. 여기서 민주기지론이란 북한지역을 민주기지로 강화하여 이를 토대로 전국적 범위에서 공산주의적 통일을 이룩한다는 주장이다. 북한은 민주기지론에 따라 '반제반봉건 민주개혁'이라는 명분 아래 북한 내의 정치·경제적 체제개혁을 단행하고 한국전쟁을 개시하였다. 그리고 남조선혁명론은 남한의 자생적인 혁명조직이 주도하여 남한에서 민족해방인민민주주의혁명이 성공하도록 한다는 것이다. 이 노선은 1964년 '3대혁명 강화노선'으로 이어지는데 한반도 통일과 사회주의 혁명의 전국적 승리를 위하여 북한의 혁명역량, 남한의 혁명역량과 국제 혁명역량 등 3대 혁명역량을 강화하자는 것이다. 북한은 이 노선에 따라 1960년대 말 통일혁명당 사건, 1·21사태, 울진삼척 사건 등을 일으켰다. 그리고 북한은 1980년 제6차 당대회에서 연방제 통일론을 체계화하면서 체제경쟁이 역전되고 분단이 30여 년간 지속된 상황에서 연방제 방식을 통해 종국적으로 사회주의적 통일을 모색하는 대남 적화노선을 채택하였다(김갑식 외 2004, 81).⁵⁾

그런데 1990년을 전후로 한 사회주의 체제 붕괴를 경험하면서, 북한은 '느슨한 연방' '낮은 단계의 연방' 등을 거론하고 남한의 흡수통일을 경계하며 북한식 사회주의 체제의 우월성을 강조하면서 연방제를 대남 적화노선이 아닌 체제생존의 방책으로 제기하는 등 '체제유지론'으로 선화하였다.⁶⁾ 남한을 공산화시켜 통일을 이루는 것이 아니라 당장 발등의 불

5) 1980년 제6차 당대회에서 개정된 당규약 전문을 보면, 북한은 이때까지도 적화야욕을 버리지 않았다. "조선로동당의 당면목적은 공화국북반부에서 사회주의의 완전한 승리를 이룩하며 전국적 범위에서 민족해방과 인민민주주의혁명과업을 완수하는데 있으며 최종목적은 온 사회의 주체사상화와 공산주의사회를 건설하는 데 있다."

6) 김일성의 1991년 신년사에는 동구 사회주의권의 붕괴, 서독의 동독 흡수통일, 남북 체제경쟁의 사실상 종식 등 북한의 수세적 상황이 잘 드러나 있다. "최근 다른 나라의 흡수통일방식에 현혹된 남조선 당국자들은 북방정책을 내걸고 청탁외교를 벌이면서 남의 힘을 빌어 우리나라에서도 그런 방식을 실현해 보려는 어리석은 꿈을 꾸고 있습니다. 남조선 당국자들이 동족과의 회담에서 성실성을 보이지 않으면서 자기의 것을 상대방에게 강요하기 위하여 다른 나라들의 간섭과 개입을 간청하는 것은 그들의 사대 근성과 분열주의적 입장의 표현이며 이미 파손된 승공통일 책동의 재현입니다(로동신문 1991/01/01)."

인 북한체제의 유지와 존속을 얻어내기 위해 연방제는 이제 체제수호적 차원에서 남과 북의 상호 체제 인정과 평화공존을 주장하는 논리로 평가절하된 것이다(김근식 2005, 115-116). 즉, 냉전시기 북한은 남한에 대해 절대적인 정통성의 우위를 주장하면서 '하나의 조선' 정책 추진과 3대혁명역량의 강화를 통해 '남조선 해방' 논리를 정당화하였는데, 1990년대 이후 '하나의 조선' 정책의 붕괴, 3대혁명역량의 약화 등으로 남북한 평화공존을 추진하지 않을 수 없는 상황이 되어 기존 혁명전략적 측면을 약화시키고 자기 체제의 유지발전을 위한 생존전략적 측면을 강화하였다(이성규 2005, 74).

이러한 상황에서 북한은 김대중 정부의 햇볕정책을 점차 신뢰하면서 남한을 적으로만 인식하는 것이 아니라 동포로서도 받아들이기 시작했다. 물론 북한은 2000년 남북정상회담 이전에 햇볕정책에 대해 "미국의 평화적 이행전략의 변종으로서 화해와 협력의 미명 하에 우리를 개혁·개방으로 유도하여 자유민주주의체제에 흡수통일하려는 모략책동(로동신문 1999/08/18)"이라며 강한 적대감을 드러냈다. 그러나 6·15 정상회담 이후에는 김대중을 '대통령'이라 호칭하고 비난을 자제하며 남한당국을 협상파트너로 인정하기 시작했다. 북한이 구조적 위기를 극복하고자 대남 화해협력정책을 추구하려고 했고 또한 북한당국이 남한당국의 대북정책에 대한 일정한 신뢰가 있었기에 북한의 대남인식에서 변화가 발생한 것이다(김갑식 2009a, 60-61).

대북포용정책이 추진되던 시기의 긍정적 대남인식 사례는 다음과 같다. 첫째, 대남사업을 담당하는 통일전선부 주요 간부들이 실명을 사용한 것에서 알 수 있듯이, 북한의 대남정책이 혁명전략에서 정상적 외교관계로 부분적으로 전환되었다. 둘째, 남한의 인도적 대북지원과 교류협력에 의해 대남 적대인식이 상당부분 줄어들었다. '대한민국' 또는 '대한적십자사' 표기의 지원물품을 거부감 없이 받아들이고 있고, 남한을 예전에는 '남조선 괴뢰' 또는 '남반부'라 지칭했는데 2002년경부터 장마당에 남한의 물품이 은밀하게 유통되면서 원산지표시를 나타내는 은어인 '아랫동네'라는 표현이 등장하였다. 셋째, 김정일이 2005년 6월 정동영 대통령특사 면담시 비료지원에 대해 남측 정부와 국민들에 대해 사의를 표명한 것에서 추론할 수 있듯이 대남경쟁의식이 다소 감소되었다. 넷째, 북한주민의 대남 적대감이 감소하고 우호인식이 증대하였다는 것은 탈북자를 대상으로 한 1999년과 2005년 여론조사에서도 확인된다. '남한을 적으로 생각'하는 북한주민이 1999년 49.2%에서 2005년 32.8%로 줄어들었고, '남한을 친구로 생각'하는 북한주민은 1999년 50.8%에서 2005년 67.2%로 늘어났다(이종석 2008, 2-3; 김갑식 2007, 91-94).

그러나 이명박 정부가 김정일이 직접 서명한 6·15 공동선언과 10·4 선언에 소극적 자

세를 취하고 '주적론' 부활, '비핵·개방·3000' 구상, '급변사태' 가능성, '통일세' 논의 등 이전 정부와는 다른 대북정책을 추진하자 북한은 이를 대북적대 정책이자 흡수통일 음모라고 비판하고 남한 정부에 대한 적성을 강화하고 있다. 특히 북한은 주적론 제기 등에 대해서는 남북대결을 정책화한 것이라고 비난하고 또한 2010년 8·15 경축사의 '3단계 공동체 통일구상'과 '통일세' 역시 '체제통일(흡수통일)' 야망의 발로로서 남북대결 기도를 공론화한 것이라고 강변하였다. 그리고 연일 우리 대통령에 대해 '패당'이니 '역도'이니 하면서 대남 적대감을 드러내고 있다(로동신문 2008/08/05, 2010/08/19).

2. 북한의 통일문제인식: 민족자주권 vs. 민족대단결

북한은 통일문제를 남한에 대한 외세의 지배와 간섭을 종식하고 전국적 범위에서 민족의 자주권을 확립하며 갈라진 민족의 혈맥을 다시 잇고 하나의 민족으로서 민족적 단합을 실현하는 것으로 바라본다(김정일 2000b, 341-342). 즉 통일문제를 '전민족의 자주권 확보'라는 외적 측면과 '민족대단결 도모'라는 내적 측면 등 내·외 측면 모두의 문제로 인식하고 있다. 북한은 또한 이 두 측면이 서로 밀접히 연관되어 있지만 기본을 이루는 것은 민족의 자주성 실현이라고 주장하면서 민족의 화해와 단합이 없는 민족의 자주권을 확립할 수 없다고 강조한다(장석 2002, 9-10). 따라서 통일문제에 대한 북한의 공식적 주장은 항상 두 측면을 같이 고려하고 있으나 시기에 따라 강조점이 다름을 발견할 수 있다.

한국전쟁 이후 1960년대까지 북한은 자기들은 자주 국가이고 남한은 종속 국가라는 주장 하에 남한의 자주권 확보(미군 철수)를 강하게 제기하면서 민족대단결 도모는 소홀히 한 채 외적 측면인 전민족적 자주권 확보를 끊임없이 강조하였다. 그러다 1972년 7·4 남북공동성명에 의해 민족대단결 도모라는 내적 측면이 강화되기 시작했다. 어쨌든 김영삼 정부 시기까지 통일·민족문제와 관련한 북한 주장의 단골 메뉴는 '자주 대 사대'라는 프레임이었다. 이것은 김영삼 정부의 세계화 신드롬에 대한 비판으로까지 이어졌다. 북한은 "력대 반동통치배들의 사대매국행위로 민족성이 심히 유린되어 온 남조선에서는 지금 당국자들의 반민족적인 '국제화', '세계화' 소동으로 하여 민족의 넋과 미풍양속이 송두리채 사라지고 있다. 남조선 당국자들의 '국제화', '세계화' 소동은 민족적인 모든 것을 말살하고 외세에 나라와 민족을 통채로 넘겨주는 대가로 저들의 권력과 안락을 유지하려는 전대미문의 매국배족 행위(김정일 2000c, 330-332)"라고 강변했다.

북한이 민족대단결이라는 내적 측면을 적극적으로 활용하기 시작한 것은 1998년 김정

일 정권의 공식적 출범 즈음이었다.⁷⁾ 그러나 초기에는 남한당국과의 화해를 전제로 한 것은 아니었고 오히려 남한당국과 남한내 급진세력 간의 균열을 심화시키고 남한자본을 유치하고자 한 것이었다(전미영 2006). 그런데 6·15 공동선언으로 남북 화해협력이 증진되고 이후 북미갈등이 고조되자 북한은 '민족공조'를 공세적으로 제기하였다. 북한은 그 동안 통미봉남 속에서 남한정부를 비판하다 북미관계가 긴장으로 치닫자 그 돌파구를 통일 문제의 내적 측면에서 찾으려 한 것이다(김갑식 2006, 162). 북한은 민족공조의 정당성이 남북정상이 합의한 6·15 공동선언에 있다고 주장하면서 이를 2000년대 초반 매년 신년공동사설 통일정책 구호로 삼았다.⁸⁾ 여기서 민족공조란 '민족구성원들이 함께 돕거나 서로 도와주는 것을 의미'한다. 이를 구체적으로 말하면 민족공조란 '민족이 자기 운명의 주인이라는 자각을 가지고 그 어떤 외세에 의존하거나 외세와 손을 잡는 것이 아니라 민족끼리 서로 도우면서 자체의 힘과 지혜를 합치고 행동을 같이해 나가는 단결과 협력의 원칙'을 말한다(최기환 2004, 38).

민족공조 공세 속에서, 북한은 2003년부터 미국이 한반도 평화와 안정을 파괴하는 주범이라는 주장 하에 '조선민족 대 미국'의 대립구도를 설정하면서 그 투쟁대상을 명확히 하였고 2004년에는 '조선민족 대 미국'의 대립구도를 실천적으로 해결하자며 반미자주화 투쟁을 그 어느 때보다도 강조하였다. 그리고 이 주장을 뒷받침하기 위해 김일성의 '민족대 단결사상'을 발전시킨 김정일의 '민족대단결론'을 선전하였는데, 그 핵심은 '민족의 자주성을 옹호하고 실현하기 위하여 사상과 이념, 정견과 신앙의 차이, 재산의 유무와 사회적 지위에 관계없이 모든 계급, 계층이 민족공동의 요구와 이익을 가장 우선하고 단합하는

7) 김정일은 1998년 민족대단결에 대한 자신의 견해를 종합하여 발표하였다. "민족대단결사상은 민족의 자주성을 옹호하고 실현하기 위하여 사상과 이념, 정견과 신앙의 차이, 재산의 유무와 사회적 지위에 관계없이 모든 계급, 계층이 민족공동의 요구와 이익을 첫 자리에 놓고 하나로 굳게 단합할 데 대한 사상 ... 민족대단결사상은 주체사상을 민족문제에 구현하여 내놓으신 철저한 민족자주의 사상, 숭고한 애국애족의 사상이며 가장 폭 넓은 민족단합의 사상입니다(김정일 2000a, 413-414)."

8) 남과 북은 "나라의 통일문제를 그 주인인 우리 민족끼리 서로 힘을 합쳐 자주적으로 해결해 나가기로 하였다."를 6·15 남북공동선언 제1항으로 명기하였다. 그 이후 신년사의 통일관련 구호는 다음과 같다. 2001년 "우리민족끼리 통일의 문을 여는 해", 2002년 "우리민족끼리 단합과 통일을 촉진하는 해", 2003년 "우리민족끼리 힘을 합쳐 자주통일을 앞당기자", 2004년 "우리민족 제일주의의 기치 밑에 민족공조로 자주통일의 활로를 열어나가자", 2005년 "민족자주공조, 반전평화공조, 통일애국공조의 기발을 높이 들고나가자."

것'이었다(김갑식 2006, 164-166). 또한 김정일의 광폭정치 또한 통일문제의 내적 측면이 외적 측면을 촉진시켜 민족대단결과 민족자주권을 연계시키려는 의도에서 창안되었다 할 수 있다(박철 2002, 38). 그러나 북한 민족공조의 주 투쟁대상이 미국이고 한미공조 분쇄였기 때문에 남북협력이 증진되었던 김대중 정부 시기에도 이를 둘러싼 논쟁이 끊이지 않았다.⁹⁾

이명박 정부에 들어 북한은 통일문제인식에 있어 과거로 복귀하는 모습을 보이고 있다. 남북공조란 단어를 긍정적으로 사용한 경우는 거의 없고 오히려 한미동맹을 강화하고 있는 이명박 정부를 비판하면서 북핵문제 해결과정에서 남한을 배제하려 하고 있다. 즉 이전 정부 시기에는 북한이 민족대단결과 민족자주권을 연계시키려 했다면, 이명박 정부 시기에는 '남한의 대미 종속성'을 운운하며 민족대단결과 민족자주권을 분리시키고 있는 것이다. 최근 북한은 연일 이명박 정부가 '대북 적대정책으로 남북관계를 파탄시키고 북침 군사훈련을 연이어 벌려 한반도 정세를 매우 위태롭게 하였다(로동신문 2010/08/19)'고 선전하였고, 천안함 사태에 대해서도 남한의 모략극을 강변하면서 이에 대한 한미공조에 대해 매우 격렬하게 반발하였다. "지금 남조선 괴뢰들이 미국과의 그 무슨 '동맹의 중요성'에 대해 요란스럽게 광고하면서 그 강화에 열을 올리고 있다. 괴뢰들은 미국 상전에게 '천안'호 사건이 '동맹의 중요성을 깨닫게 해주었다'느니 '미국의 협조에 감사하다'느니 하면서 갖은 아양을 다 떨다 못해 그 무슨 미국과의 '혈맹관계'가 '지금보다 강한 적이 없었다'고 뉘چه대고 있다. 이런 구역질나는 수작들은 자주 의식이란 꼬물만큼도 없고 외세가 없이는 한시도 살 수 없는 매국역적들의 어이없는 녀두리에 불과하다. 저들의 집권연장을 위해 '천안'호 침몰사건과 같은 반공화국 모략극을 조작하고 그것을 구실로 외세에게 굴욕적인 '동맹' 강화를 애걸하는 너절한 추태는 그야말로 사대매국의 극치이다(로동신문 2010/08/16)."

9) 일례로, 2002년 4월 임동원 특사가 방북하여 김정일을 방문했을 때, 2001년 3월 김대중 대통령이 부시 대통령과 만나 한반도 문제를 협력하겠다고 한 점을 두고, 김정일은 "과연 남측이 자주성이 있고 독자성이 있다고 할 수 있겠습니까? 이런 판국이니 6·15 공동선언도 미국이 반대하면 제대로 추진될 수 있겠는가 하는 의문이 생기는 게 당연하지요. 부시 행정부와의 '한미공조'라는 게 북에 대한 적대시정책에 동조하겠다는 반민족적인 것이 아니고 무언가요?"라고 따지자, 이에 임동원은 "우리의 주장을 미국이 받아들여 마련된 것이 바로 '페리보고서'입니다. 또한 그 덕분에 북미관계가 그만큼 진전될 수 있었던 것입니다. 이는 '반북 공조'가 아니라 한반도 평화를 위한 공조였습니다. 어디까지나 '민족 공조'를 위한 '국제 공조'였습니다."라고 응답했다 한다(임동원 2008, 607).

IV. 북한의 남북관계 쟁점에 대한 인식

1. 북한의 남북관계 접근방법: 특수성 vs. 국제성

해방 이후 남북한은 단독정권을 수립하고 각각 한반도에서의 단독 대표권을 주장하며 상대방 체제를 부정하였다. 그러나 사회주의권의 붕괴와 노태우 정부의 북방정책 추진에 의해 남북한은 유엔에 동시 가입함으로써 국제적으로는 각각 독립된 국가로 인정받고 있다. 한편 남북한이 국제적으로 두 개의 국가로 인정받고 있는 것과 달리 내부적으로는 남북관계가 두 국가 간의 문제가 아니라 민족 내부 문제임을 확인하고 남북한은 1992년 발효한 남북기본합의서에 양측의 관계를 '잠정적 특수관계'로 규정하였다.¹⁰⁾ 즉, 남북기본합의서 전문에 "쌍방 사이의 관계가 나라와 나라 사이의 관계가 아닌, 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계라는 것을 인정하고, 평화통일을 성취하기 위한 공동의 노력을 경주할 것을 다짐하면서"라는 구절을 명기하였다(김근식 2005, 125-129). 이런 까닭에 남북관계에 접근하는 방법에 있어 국제성과 특수성이 대립하기도 하는 것이다.¹¹⁾ 이와 관련된 대표적 사례로서 남북경제협력과 북핵문제를 들 수 있다.

남북관계 접근방법에 대한 북한의 인식은 통일문제의 본질로부터 시작한다. 앞서 이야기했듯이, 북한은 통일문제를 민족자주권 확보와 민족대단결 도모로 보기 때문에 한반도의 통일문제 그리고 남북문제는 어떠한 외세의 간섭도 허용할 수 없는 남북한 내부 문제라고 주장한다. 이러한 내용을 담고 있는 것이 6·15 남북공동선언이고 그 핵심내용이 '우리 민족끼리 자주적으로 통일하자'는 것이라고 강조하므로 북한의 남북관계 접근방법에 대한 인식에 기본적으로 특수성이 배태되어 있다.

10) 특수관계라는 용어는 본래 서독에서 유래된 것이다. 브란트 수상은 1969년 10월 28일 정부성명에서 "서독정부에 의한 동독의 국제법상 인정은 고려될 수 없다. 비록 독일에 두 개의 국가가 존재한다고 하더라도 그들은 서로 외국이 아니다. 그들의 관계는 단지 서로 특수한 종류이다"라고 천명하여 '1민족 2국가론'을 통독정책의 기조로 표방하였다. 또한 브란트 수상은 양독관계를 동독에서 반대한 '내독관계' 대신 '독일 간의 관계'로 규정하였다.

11) 분단국으로서의 특성을 지닌 한국의 평화적 통일문제는 안으로는 국내문제인 동시에 밖으로는 국제문제로서의 양면성·이중성을 갖는다. 남북한의 '특수한 이원적 관계'에는 국제법과 국내법이 이원적으로 타당할 수 있고, 거기에는 양법체계가 조화되지 않는 모순적 현상이 일어날 수 있다(제성호 2010, 19).

남북관계의 특수성이 가장 잘 드러난 분야가 남북경협에 대한 상호주의의 문제이다.¹²⁾ 북한은 2000년 남북정상회담 이후 지금까지 남북경협의 원칙으로 '민족경제의 균형적 발전과 공동의 번영을 위해 공리공영과 유무상통(있는 것과 없는 것을 상호 융통함)'을 제시함으로써 '엄격한 상호주의'에 반대하고 있다. 김대중·노무현 정부 시기 남한의 '유연한 상호주의'에 적극적으로 화답하면서 개성공단, 금강산관광, 철도·도로 연결 사업들을 진척시켰고 2007년 10.4 선언의 주요 내용도 남북경제협력에 관한 것이었다.¹³⁾

그러나 지난 정부의 대북정책에 대한 평가 속에서 실용주의를 표방한 이명박 정부의 "줄 것은 주고 받을 것은 받겠다"는 의지 표명과 상생공영정책의 '원칙에 철저하되 유연한 접근' 방식에 대해 북한은 '반통일적 장사치' 논리로 폄하하면서 이명박 정부를 압박하고 있다. "이명박 역도가 들고 나온 '실용주의'는 반민족적인 '상호주의'의 재판으로서 북남관계를 장사치의 관계로 전락시키는 반통일론이다. 북남관계는 한 피줄을 이은 동족의 관계이며 하나의 민족으로서 통일로 나아가는 관계이다. 북남관계문제는 결코 하나를 주면 하나를 받는 식으로 대할 문제가 아니다. 북남관계를 개선하고 나라의 통일위업을 실현하는 것은 일방의 이해관계를 떠나 민족공동의 이익을 첫 자리에 놓고 해결해야 할 숭고한 애국 위업이다. 여기에서는 네 떡이 하나면 내 떡도 하나라는 장사군의 논리가 통할 수 없다. 북남관계문제는 반드시 민족공동의 번영과 통일을 실현하는데 유리하게 해결해 나가야 한다(로동신문 2008/08/20)."

하지만 북한은 북핵문제에 대해서는 남북관계의 특수성보다는 국제성의 시각이 더 강하다.¹⁴⁾ 더욱이 남한이 북핵문제의 당사자가 아니라는 이유로 배제하기까지 하였다. 북한은 북핵문제 해결에 있어 북미 양자회담을 선호한다. 이는 북핵문제가 미국의 대북 적대정책의 산물이며 초강대국 미국이 북한을 위협하고 압박함으로써 체제붕괴를 획책하는 데서 비롯된 것으로 인식하기 때문이다. 미국이 북한을 적대시하고 핵 선제공격을 언급하는 상황에서 자신의 안전보장을 위한 최소한의 대응방안으로 핵무기 보유를 선언할 수밖에

12) <남북관계 발전에 관한 법률> 제3조 2항에 "남한과 북한 간의 거래는 국가 간의 거래가 아닌 민족 내부의 거래로 본다."고 규정되어 있다.

13) 코헤인(Robert Keohane)은 상호주의를 동시성, 등가성, 의무부가 여부 등을 기준으로 엄격한 상호주의와 유연한 상호주의로 구분한다(이기동 2008, 277-278).

14) 물론 한반도의 국가수립 문제가 유엔총회에서 거론되었고 한국전쟁 역시 '국제적 내전'이라고 평가받고 있듯이 한반도 통일문제 또는 남북문제는 처음부터 국제적 성격을 일정정도 갖고 있었다.

없었고, 결국 북한에게 핵문제는 미국의 대북 적대정책과 안보위협으로부터 비롯된 것인 만큼 상호 적대관계에 있는 북미 양자가 상호 체제인정과 안전보장을 통해 관계정상화를 이룸으로써 해결이 가능하다는 입장이다(김근식 2009, 14).

그런데 제2차 북핵문제 이후 2003년 4월 베이징의 미·중·북 3자회담에서 북핵문제의 다자적 해결이라는 새로운 해법에 북한이 동조하면서 6자회담이 성사되었다. 중국의 적극적 중재와 미국의 남한과 일본 초청 그리고 북한의 러시아 초청 등이 성과를 거둠으로써 북핵문제 해결을 위한 다자회담이 개최된 것이다. 이는 북한이 '한반도 문제의 국제화'와 '한반도 문제의 한반도화'의 동시적 진행에 동의했음을 의미한다. 실제로 전자는 2005년 9·19 공동성명에서 한반도 평화체제 구축 문제를 '직접 관련 당사국들이 적절한 별도의 포럼에서 협상'하도록 명기한 것에서 알 수 있고, 후자는 2002년부터 2007년까지 남북 장관급회담 공동보도문마다 '북핵문제의 평화적 해결'에 합의했고 특히 2005년 6월 제15차 남북장관급회담에서 '핵문제를 대화의 방법으로 해결하기 위한 실질적인 조치 추진'에 남북이 합의한 후 2005년 9월 2단계 6자회담에서 9·19 공동성명이 채택된 것에서 확인할 수 있다. 그러나 이명박 정부 들어 북한은 2009년 4월 6자회담 거부를 선언하고 곧이어 '광명성 2호' 발사와 2차 핵실험을 감행하여 국제사회의 대북제재 공조를 강화시킴으로써 '북핵문제의 한반도화'를 사실상 포기하고 있다.

2. 북한의 대남 접촉방식: 상층통일전선 vs. 하층통일전선

북한 당규약 전문에 "조선로동당은 노동계급의 영도적 역할을 높임으로서 노동동맹을 기초로 한 전조선의 각계각층 애국적 민주력량들과의 통일전선을 강화하기 위하여 투쟁한다."고 명기되어 있듯이, 북한의 대남정책에 있어 통일전선 문제는 중요하다. 그런데 북한은 통일전선을 '공산당의 영도 아래 일정한 혁명단계에서 해당한 혁명의 승리에 이해관계를 같이 하는 여러 정당, 사회단체 및 개별적 인사들이 공동의 원수를 반대하기 위하여 결성한 정치적 연합'이라고 정의한다. 그리고 북한은 통일전선을 강화하기 위한 원칙으로 다음을 들고 있다. ① 정확한 투쟁 강령을 제시하고 통일전선 내에서 노동계급의 영도를 확고히 실현하며 그의 독자성을 견지해야 한다. ② 통일전선의 사회정치적 기초로 되는 노동계급과 농민의 동맹을 튼튼히 하여야 하며 이에 기초하여 각계각층의 광범한 균중을 결속해야 한다. ③ 하층통일전선을 기본으로 하면서 상층통일전선을 이룩하는 것이며, 여기에서는 반드시 단결하면서 투쟁하는 원칙을 견지해야 한다. ④ 낮은 형태의 공동투쟁을 점

차 높은 형태의 공동투쟁으로, 부분적인 연합을 전면적인 연합으로 발전시켜야 한다(사회과학출판사 1970, 615-616).’ 이 원칙 중 대남 접촉방식과 밀접히 관련된 것이 세 번째 원칙이다.¹⁵⁾

1990년대까지 북한의 대남 접촉방식은 기본적으로 하층통전에 기반해 있고 남한당국에 대해서는 비판적이었다. 북한은 1990년 8월 15일 판문점 북측지역에서 ‘조국의 평화와 통일을 위한 범민족대회’를 개최한 이래 1999년까지 총 10회의 범민족대회를 열면서 남한 정부의 ‘동족 적대정책’과 ‘반북대결책동’을 비난하고 반미자주화 확산에 총력을 기울였다. 북한은 상층통전보다는 조국통일범민족연합(범민련) 중심의 하층통전에 집중한 것이었다(김갑식 2006, 160). 범민련에 대한 북한의 각별한 관심은 1991년 김일성 신년사에서 확인된다. ‘범민련이 결성된 것은 북과 남, 해외의 통일역량의 간고한 투쟁을 통해 이룩한 귀중한 성과이며 조국통일의 주체적 역량을 강화하고 통일운동을 확대 발전시키는데서 획기적 의의를 가지는 사변이었다(로동신문 1991/01/01).’¹⁶⁾ 물론 이 시기에도 북한은 ‘남북대화는 남과 북의 당국자들을 포함하여 각 정당, 사회단체 대표들, 각계각층 인사들과 인민들, 해외동포들이 광범히 참가해야 하며 여러 가지 형태의 쌍무적·다무적 대화와 협상을 적극 발전시켜야 한다’며 남한당국과의 대화가능성도 열어놓았다(김정일 2000a, 426).

그런데 2000년 6·15 남북정상회담 이후 남북 당국간 대화는 급속도로 발전하였다. 노무현 정부 때까지 남북회담이 230회 개최되었고 남북합의문 102건, 남북공동보도문 60건이 채택되었다. 남북총리회담이 개최되었고, 21차례의 남북장관급회담을 통해 남북관계 전반을 조율하고 경제회담, 군사회담, 사회문화회담, 적십자회담 등 다방면의 남북대화가 진행되었다(통일부 2010). 북한이 남북정상회담 이후 남한정부를 협상파트너로 적극적으로 인정한 것이다. 남북 당국 간 회담이 활발히 진행되는 가운데 이를 바라보는 북한의 인식도 전향적으로 바뀌었다. 즉, ‘우리의 통일문제를 우리 민족끼리 자주적으로, 평화적으

15) 북한의 상층통전은 우리 정부와 정치·경제·종교계 등 지도층 인사를 대상으로 하는 것이며, 하층통전은 노동자, 농민, 청년학생 및 각계각층 민중들을 대상으로 하는 연합전술이다.

16) 또한 김일성은 1991년 8월 1일 조국평화통일위원회와 조국통일범민족연합 북측본부 간부들과의 만남에서도 ‘민족의 대단결을 실현하고 조국통일을 앞당기는데서 조국통일범민족연합이 맡고 있는 임무와 책임이 무겁다. 앞으로 조국통일범민족연합은 동포들 속에서 대오를 끊임없이 확대강화하고 조국통일을 앞당기기 위한 여러 가지 활동을 적극 벌여나가야(김일성 1996, 181-182)’한다고 주장하였다.

로, 민족대단결의 원칙에서 실현할 데 대한 합의사항을 실천하는 과정에서 당국 사이의 대화를 강화해 나가는 것이 통일위업 실천에서 전환적 국면을 여는 근본담보를 마련하는 것(량창일 2002, 44)'이라 주장했고, '남북에서 권력을 행사하는 집권당국가 간의 대화가 필요한데, 이는 실제적 권력을 가지고 있는 집권당국의 토의, 합의가 구속력을 가지기 때문(장석 2002, 231-232)'이라고 강조했다.

또한 남북 민간급 대화에서도 북한은 기존 하층통전 중심에서 상층통전까지 연계하는 대남 접촉방식을 취하였다. 남한의 진보세력과 주로 판문점에서 개최한 범민족대회 대신, 남북정상회담 이후인 2001년부터 노무현 정부 때까지 매년 보수와 진보, 그리고 제도권(정당 등)을 다 포함하는 8·15민족대회와 6·15대회를 평양과 서울, 금강산 등 남과 북을 서로 오가며 진행하였다. 이에 대해 북한은 '남과 북에서 개최된 범민족통일대축전은 민족의 자주권과 평화를 수호하며 겨레의 민족자주통일대행진을 힘 있게 전진시키는 데서 중요한 계기로 되었으며 민족공조의 생활력을 과시하는 민족화합의 장으로 되었다(최기환 2004, 115-116)'며 긍정적 평가를 내렸다. 특히 2005년부터 2007년까지 위 양 행사에 남북 당국 간 공동행사를 추진하여 당국 간 정치적 신뢰를 높였다(김갑식 2006, 165-166). 그런데 민간행사에 당국이 참여함에 따라 양 행사에서도 북한의 관심사가 당국 간 대화로 옮겨가는 모양새를 보였다. 다시 말하면, 노무현 정부 시기 북한은 상층통전을 중요시하였던 반면, 하층통전에 대한 관심은 상대적으로 적었다.

이명박 정부에 들어와서는 남북 간 접촉이 거의 없었다. 2년 반 동안 남북회담이 10여 차례밖에 열리지 않았고 남북합의서와 남북공동보도문은 몇 건 안 될 정도로 남북합의 내용도 지지부진하였다. 남북고위급회담은 전혀 개최되지 않았다. 물론 2009년 8월 김대중 대통령을 조의하기 위해 서울에 온 북한의 '특사조문단'이 남북정상회담 의사를 밝힌 이후 세 차례 정도의 비밀접촉이 있었고 북핵 문제와 이산가족상봉 문제로 최종 결렬되었다는 보도는 있었다(민족21 2010). 그리고 민간급 교류 분야에서는 2008년 북경올림픽 남북응원단이 성사되지 못했고 2008년 6·15 공동선언 8주년 행사도 남북 당국이 불참한 가운데 민간행사로 진행되었다. 2009년 6·15 공동선언 9주년 행사는 북한이 '남측 정부의 대결적 태도로 인한 남북 간 파국위기, 대화의 전면차단 사태로 인하여 9돌 행사는 각 지역 실정에 맞게 진행했으면 한다. 현 정세에서 남, 북, 해외 3자가 같이 행사를 진행하는 것이나 평양을 방문하는 것은 현실적으로 어렵다'는 입장을 밝혀 남북 개별행사로 치러졌다. 2010년 6·15 공동선언 10주년 행사는 북한이 평양에서 성대히 개최하자고 하였고 6·15 남측 위원회는 평양개최에 대해 국민감정과 남한 당국이 방북을 제한하고 있는 조건을 고려하

여 보다 성사가가능성이 높은 방향에서 서울에서 개최하자고 하여 양측의 논의가 진행되다가 5월 24일 천안함 사태가 발생하여 개별행사로 추진되었다.¹⁷⁾ 이처럼 북한은 이명박 정부에 들어 상충통전에 대한 의미와 가능성을 낮게 보고 있고 하층통전에 대해서는 금년부터 강화하는 양상을 보이고 있다.

3. 북한의 대남정책 우선순위: 정치·군사분야 vs. 경제·사회분야

통합을 이루는 여러 방법 중 대표적인 것이 기능주의와 연방주의다. 기능주의는 통합에 합의하기 어려운 정치적·군사적 영역부터 출발하지 않고 비정치적인 경제적·사회적·기술적 차원의 협조로부터 시작하여 중국에 가서는 정치적 통합을 달성한다는 논리이다. 노태우 정부 이래 남한의 통일방안이 기능주의에 입각해 있다. 반면, 연방주의는 통합체인 연방국가를 우선 창설해야 한다는 주장으로 법·제도적 통일을 중요시하는데, 연방국가가 창설되면 단일헌법과 국가기구, 통합군대의 창설 등을 추구한다. 북한의 연방제 통일방안이 이 주장에 근거하고 있다.

북한이 법적·제도적·정치적 통합의 우선성을 주창하듯, 남북대화도 통일의 근본문제부터 해결하는 원칙을 지켜야 한다고 강조한다. 북한의 주장에 의하면, '남북대화는 통일의 근본문제를 마련하기 위한 정치군사적 문제부터 풀어나가야 한다. 한반도에서의 긴장상태는 언제나 정치적 대결상태와 군사적 대치상태가 결합되어 구성되어 있고 남북 간의 불신과 대결도 이러한 정치군사적 대결상황과 관련되어 있기 때문이다. 이러한 조건에서 남북 간의 긴장상태를 해소하고 신뢰의 분위기를 조성하기 위해서는 정치군사적 문제를 우선적으로 풀어야 하며 통일을 지향하는 대화와 협상은 이에 대한 해결책을 논의하고 합의하는데 문제토의의 우선순위를 두어야 한다. 결론적으로 남북대화에서는 당연히 정치군사적 문제를 선차적으로 중심문제로 토의되고 올바르게 현실성 있는 합의점이 찾아져야 한다(장석 2002, 229-230).' 북한의 이러한 관점은 공식적 차원에서는 현재까지 지속되고 있다.

그러나 북한이 경제적 교류협력에는 적극적인 반면, 체제유지와 직결된 정치·군사 분야에서는 상대적으로 소극적인 태도를 시현하고 있는 것이 남북관계의 현실이었다. 그런데 북한의 주장과 현실이 다르다고 해서 북한의 주장이 폐기된 것은 아니다. 북한은 정

17) 6·15 남북위원회 관계자와의 면담(2010. 7. 31).

치·군사적 문제를 협상테이블에 좀처럼 올려놓지 않음으로써 정치·군사적 문제의 우선성과 중요성을 지켜나가고자 하였다. 이 문제를 건드리면 군부의 반발과 체제의 불안이 가중될 수 있기 때문이다. 따라서 북한은 정치·군사적 위협이 증대하지 않는 가운데 경제협력을 강화하고자 하였기 때문에, 북한의 정경연계¹⁸⁾ 원칙은 (문제발생 원인의 소재는 중요치 않고) 남한의 태도(정경분리/정경연계)에 따라 약간의 정책운용의 차이를 보이고 있다.¹⁹⁾

3대 남북경협사업은 북한이 정경연계의 원칙에도 불구하고 남북관계에 있어 정치·군사적 논리와 일정정도 분리하여 경제논리의 주도성을 인정한 사례이다. 북한은 군부의 양해 하에 휴전선 지역의 군사적 시설을 북쪽으로 이동하는 등 이 사업들에 대한 남한 정부의 적극적 추진 의사에 부응하였다. 1999년 6월 서해에선 남북의 군사력이 충돌하였지만 동해에선 금강산 유람선이 관광객을 실어 날랐다. 남북장관급회담에서 경제적 실리를 취하기 위해 북핵문제의 평화적 해결 원칙에 합의하기도 했고, 북한체제에 더 절실한 문제이지만 남북 쌍방 군사분계선 지역에서의 선전활동 중지에 동의하기도 했다.²⁰⁾ 하지만 북한이 2004년 김일성 사망 10주기 조문파동과 탈북자 대량입국 문제를 거론하며 6·15 공동선언에서 정례화하기로 한 장관급회담을 장기간 거부한 것에서 확인되듯이, 체제위협을 느꼈을 경우에는 경제적 실리보다는 정치적 효과를 선택하였다(이기동 2008, 277).

2008년 7월 북한 초병의 총격에 의해 금강산 관광객이 사망하는 사건이 발생하여 금강산 관광이 잠정 중단되었다. 이명박 정부가 북한에 진상규명을 위한 합동조사와 재발방지 대책 등을 요구하였으나 북한은 이에 대한 명확한 답변을 하지 않음에 따라 남북관계는 과거 대결적 구도로 회귀하였다. 우리 정부의 압박에 대한 북한의 대응은 경협을 포기하더라도 또는 이것을 무기로 하여 정치적 효과를 극대화하려는 대남 강경책이었다. 북한은 2008년 이른바 '12.1 조치'를 통해 군사분계선 육로통행 제한, 경제협력협약사무소 폐쇄, 금강산·개성 상주인원 절반 감축 등을 취한 바 있으며 2009년 한미군사합동훈련인 '키리졸브(Key Resolve)' 훈련 당시에는 육로통행을 제한하였다. 2010년 3월에는 현대

18) 이는 경제협력의 절실함에도 불구하고 심각한 정치·군사적 위협에는 바로 대결선언을 하는 것을 의미한다.

19) 1990년대까지 분단 50년 동안 7·4 공동성명과 7·7 선언 이후를 제외하고 남북 간에 진정한 대화는 없었고 설사 있었다 하더라도 대부분이 자기 체제 선전을 목적으로 한 것이었다.

20) 김대중·노무현 정부는 2002년 제2차 북핵위기, 2005년 핵보유선언, 2006년 미사일 실험과 핵실험에도 불구하고 당국 간 대화와 교류협력을 중단하지 않았다.

아산 직원을 137일간이나 억류하였고 4월에는 금강산관광지구 내 근무하는 남측 관리직원 16명을 제외한 모든 인력을 추방조치 하였다. 북한은 2009년 현대아산측을 통해 금강산관광과 개성관광 재개를 모색하기도 하였으나, 기본적으로 냉전시기 정치·군사 우위의 정책을 재현하고 있다.

V. 결론

북한의 남북관계에 대한 인식은 탈냉전기 동북아 질서의 재편과정에서, 특히 남북 간 상호작용에서 일정한 흐름을 형성하면서 변화하고 있다. 1990년대 이전까지는 경쟁과 대결의 인식에 기초하였다면, 2000년 남북정상회담 이후 노무현 정부 때까지는 화해와 협력의 인식이 강화되었고, 이명박 정부에 들어서는 화해와 협력의 인식은 약화되고 경쟁과 대결의 인식으로 회귀하는 경향을 보이고 있다.

〈표 2〉에 정리되어 있듯이, 북한의 대남인식은 냉전시기 적성 일변도였다가 김·노 정부 시기 적성과 동포성이 중첩되는 이중성의 모습을 보였으나 이명박 정부에 들어 동포성보다 적성의 모습이 강화되고 있다. 통일문제인식 또한 과거 민족자주를 내세우며 남한의 '사대'를 비판하다가 북미관계가 난조에 빠지고 남북화해협력이 증대되자 민족공조를 통한 반미투쟁을 선동했으나 최근 들어 다시 한미동맹을 강화하고 있는 남한의 '대미종속성'을 비판하고 있다. 북한의 대남 접근방법은 남북경협과 북핵문제 두 차원에서 이야기할

〈표 2〉 북한의 남북관계 인식 변화

		1990년대 이전	김대중·노무현 정부	이명박 정부
대남인식		적성 일변도	적성 약화, 동포성 부상	적성 강화, 동포성 잠복
통일문제인식		'자주 대 사대' 이분법	민족공조를 통한 반외세	남한의 대미종속성 비판
접근 방법	경협	無	유무상통(유연한 상호주의)	실용주의는 장사꾼의 논리
	북핵	남한 배제	한반도화와 국제화 동시진행	국제화 촉진
접촉방식		하층통전 위주, 남한당국 비판	상층통전 강화 下 하층·상층통전 연계	상층통전 단절, 하층통전 강화 기미
우선순위		정치선전 위주	정경연계 下 경제적 실리 추구	엄격한 정경연계 下 정치적 효과 극대화

수 있는데, 남북경협에 대한 북한의 한결같은 입장은 유무상통에 입각한 유연한 상호주의이고 따라서 이전 정부보다 상호주의를 엄격하게 적용하고 있는 이명박 정부에 대해서는 '장사꾼의 논리'라고 비난하였다. 북핵문제에 대해서는 냉전시기 남한을 배제하다가 김·노 정부에 들어 북핵 6자회담을 중심으로 남한과도 원칙적 입장을 논의하였으나 이명박 정부에 들어 한반도 긴장을 강화함으로써 북핵문제의 국제화를 촉진하였다. 북한의 대남 접촉방식도 시기마다 확연히 달라진다. 과거에는 기층민중 중심의 하층통전에 매진하던데 지난 정부에는 상층통전을 강화하는 가운데 하층통전과 상층통전을 연계하였으나 현 정부와는 상층통전을 단절하고 하층통전을 다시 강화하는 모습을 보이고 있다. 마지막으로 북한의 대남 우선순위는 항상 정치·군사적 이슈지만 현실에서는 남한의 대응에 따라 경제적 실리를 우선하거나 또는 경제적 실리를 포기하더라도 정치적 효과를 극대화하는 양상을 드러내고 있다.

이처럼 북한의 남북관계에 대한 인식은 현 정부 들어 과거로 회귀하려는 경향이 농후하다. 이는 동북아 질서 재편과정에서 한반도 상황이 유동적이고 이에 따라 북한의 남북관계에 대한 인식이 불안정하며 과도기적이라는 것을 의미한다. 그러나 북한에게 삼입된 남북관계에 대한 전향적 인식은 대내외적 상황에 따라 위축될 수도 있지만 완전히 무화(無化)되지는 않는다. 현재의 인식과 과거의 인식이 표면적으로는 비슷할지 모르지만 대내외적 상황이 개선되는 국면에 들어서면 그 차이를 확인할 수 있을 것이다.

투고일 2010년 7월 30일

심사일 2010년 8월 9일

게재확정일 2010년 8월 30일

참고문헌

- 구갑우. 2004. "남북한 관계에 대한 메타이론적 접근." 『사회과학연구』 12집 2호.
 _____. 2007. 『비판적 평화연구와 한반도』. 서울: 후마니타스.
 김갑식 외. 2004. 『통일·남북관계 사전』. 서울: 통일교육원.
 김갑식. 2004. "세계화·정보화와 북한의 국가정체성: '주체 사회주의'의 지속과 변화." 『통일정책연구』 13권 2호.
 _____. 2006. "북한 민족주의의 전개와 발전: 민족공조론을 중심으로." 『통일문제연구』 18권 1

- 호.
- _____. 2007. "대북정책 추진현황과 평가." 『정책연구』 155호.
- _____. 2009a. "남북관계와 북한변화: 남북관계 발전과제를 중심으로." 『현대북한연구』 12권 1호.
- _____. 2009b. "동북아 지역안보 패러다임과 북핵문제." 『통일문제연구』 52호.
- 김근식. 2005. "남북한 관계의 특성: 과도기의 이중성." 『남북한 관계론』, 파주: 한울.
- _____. 2009. "북핵 6자회담과 북미 양자회담: 전략적 차이와 정책적 함의." 『한반도 포커스』 4호.
- 김연철. 2006. "한반도 평화경제론: 평화와 경제협력의 선순환." 『북한연구학회보』 10권 1호.
- 김일성. 1996. "우리 민족의 대단결을 이룩하자." 『김일성 저작집 43』, 평양: 조선로동당출판사.
- 김정일. 2000a. "온 민족이 대단결하여 조국의 자주적 평화통일을 이룩하자(1998. 4. 18)." 『김정일 선집 14』, 평양: 조선로동당출판사.
- _____. 2000b. "위대한 수령 김일성동지의 조국통일유훈을 철저히 관철하자(1997. 8. 4)." 『김정일 선집 14』, 평양: 조선로동당출판사.
- _____. 2000c. "혁명과 건설에서 주체성과 민족성을 고수할 데 대하여(1997. 6. 19)." 『김정일 선집 14』, 평양: 조선로동당출판사.
- 량창일. 2002. "6·15북남공동선언은 21세기 조국통일의 이정표." 『김일성종합대학학보-역사·법학』 48권 2호.
- 민족21. 2010. <http://www.minjog21.com/news/articleView.html?idxno=4338>(검색일: 2010. 7. 29).
- 박명규. 2009. "남북관계와 비대칭적 분단국체제론." 『통일과 평화』 창간호.
- 박명림. 1997. "분단질서의 구조와 변화: 적대와 의존의 대쌍관계 동학, 1945-1995." 『국가전략』 3권 1호.
- 박종철 외. 2007. 『2020 선진한국의 국가전략 II: 경제전략』, 서울: 통일연구원.
- 박철. 2002. "우리 당의 정치는 애국애족의 정치." 『김일성종합대학학보-역사·법학』 48권 1호.
- 박형중 외. 2009. 『북한 '변화'의 재평가와 대북정책 방향』, 서울: 통일연구원.
- 사회과학출판사. 1970. 『정치용어사전』, 평양: 사회과학출판사.
- 유현석. 2010. "G20 서울정상회의와 한국의 전략." 국회금융정책연구회·국회입법조사처 공동 주최 세미나 자료집, 『G20 서울정상회의: 도전과 과제』(8. 24).
- 이기동. 2008. "노무현 정부와 이명박 정부의 대북 접근방식 비교." 『북한연구학회보』 12권 2호.
- 이성규. 2005. "김정일 정권의 대남정책: 1994-2005." 숭실대학교 박사학위논문.
- 이수형. 2000. "한·미 연합방위체제의 구조조정방안 모색." 『국제정치논총』 40집 3호.
- 이수훈. 2009a. "오바마 행정부의 출범과 동북아." 『광장』 2권.

- _____. 2009b. “탈냉전 · 세계화 · 지역화에 따른 동북아 질서 형성과 남북관계.” 『한국과 국제 정치』 25권 3호.
- 이종석. 1995. 『현대북한의 이해』. 서울: 역사비평사.
- _____. 2008. “남북정상회담과 북한의 통일 · 대남정책 변화.” 제92회 홍사단 통일포럼 자료집 (7. 23).
- 임동원. 2008. 『피스메이커』. 서울: 중앙북스.
- 장석. 2002. 『김정일장군 조국통일론 연구』. 평양: 평양출판사.
- 전미영. 2006. “북한 김정일정권의 대남 · 통일정책 변화: 『로동신문』 분석을 중심으로.” 『통일정책연구』 15권 1호.
- 전현준 외. 2006. 『북한체제의 내구력 평가』. 서울: 통일연구원.
- _____. 외. 2009. 『북한의 국력 평가 연구』. 서울: 통일연구원.
- 제성호. 2010. 『남북한 관계론』. 서울: 집문당.
- 조민. 2006. “평화경제론: 남북경제공동체 형성의 이론적 틀.” 『통일정책연구』 15권 1호.
- 최기환. 2004. 『6 · 15시대와 민족공조』. 평양: 평양출판사.
- 최진욱 외. 2008. 『북한체제의 안정성 평가: 시나리오 워크숍』. 서울: 통일연구원.
- 통일부. 2010. http://dialogue.unikorea.go.kr/sub1/sub1_3.asp(검색일: 2010. 7. 31).
- Foreign Policy & Fund For Peace. 2010. “failed states index.” http://www.foreignpolicy.com/articles/2010/06/21/2010_failed_states_index_interactive_map_and_rankings(검색일: 2010. 7. 25).
- Kaplan, Robert D. 2006. “When North Korea Falls.” *Atlantic Monthly*(October).
- Kolko, Gabriel 저. 지소철 역. 2009. 『제국의 몰락』. 서울: 비아북.
- Wallerstein, Immanuel. 2007. “Northeast Asia and the World-System.” *Korean Journal of Defense Analysis* 19. No. 3, 7-25.
- Zakaria, Fareed. 2009. *The Post-American World*. New York · London: W. W. Norton & Company.

ABSTRACT

The Changes of North Korea's Perception of Inter-Korean Relations

Kap-sik Kim | NARS

This article analyzes the changes of North Korea's perception of inter-Korean relations categorizing the perception about South Korea, the perception of unification problem, approaches to South Korea, contact with South Korea, and the order of priority in policies. First, the perception of South Korea was absolutely for enemy-ness in the Cold War era, then implied a duality of enemy-ness and brethren-ness in Kim Daejoong and Roh Moohyun governments, and has emphasized enemy-ness more than brethren-ness in Lee Myungbak government. Second, the perception of unification problem put forth national independence being critical toward South Korea's 'flunkeyism' in the past. As North Korea-US relations was thrown into disorder and inter-Korean reconciliation and cooperation strengthened, North Korea instigated people to struggle with US through inter-Korean cooperation coordination. However, they have criticized South Korea's 'subordination to US' resulting from tightening South Korea-US alliance in these days. Third, approaches to South Korea are divided into inter-Korean economic cooperation and North Korea nuclear issue. Their consistent position about inter-Korean economic cooperation is flexible reciprocity based on necessity. Thus they denounce Lee Myungbak government's stricter reciprocity than the past governments as 'logic of merchant'. Dealing with North Korea nuclear issue, they ruled out South Korea in the Cold War era, then discussed the fundamental stance with South Korea by Six-Party talks in Kim and Roh governments, and have promoted internationalizing the issue through strengthening tension on the Korean Peninsula in Lee government. Fourth, contact with South Korea has also changed as time goes by. They strived to construct the lower united front focusing on the base people in the

past. Then, they made a link lower with upper united front strengthening the latter in Kim and Roh governments. They have returned to building the former breaking off the latter in Lee government. The Last, political and military issues have been ranked top in the order of priority in policies in principle, but economic gains have been put forward or political effects have been maximized though giving up economic gains according to inter-Korean situation changes. Overall, North Korea's perception of inter-Korean relations in Lee government is going back to their perception in the Cold War era.

Keywords: North Korea's policies on South Korea, the perception of South Korea, unification scheme, united front, unification policies